

2011년 하반기 한반도 정세전망과 대북정책 방향

조 한 범 (남북협력연구센터 소장)

Online Series CO 11-26

최근 한반도를 둘러싼 주변정세에 일정한 변화들이 나타나고 있다. 국제사회의 대북지원 움직임과 아울러 남·북·러 가스관연결 사업에 대한 논의가 진행되고 있으며, 북한의 비핵화와 관련하여 남북접촉이 있었다. 또한 사회·문화·종교분야 남북교류가 부분적으로 재개되고 있으며, 여당대표의 개성공단 방문도 성사되었다. 이는 천안함 폭침 및 연평도 포격사건 이후 진행되어 오던 상황과 다소 다른 국면의 전개라고 할 수 있다.

최근의 변화들은 한반도 정세의 흐름을 바꿀 수 있을 정도의 전략적 변화라고 보기는 어렵다. 남북한 내부 정세 및 주변정세가 전략적 차원의 변화를 유도하기 어려운 상황에 있기 때문이다. 2012 한국의 대선과 아울러 주변 4대 강국 모두 중요한 국내정치적 전환기에 직면해 있다. 이를 고려하면 2011년 하반기에 한반도 문제와 관련한 급격한 상황변화나 전략적 대타결의 가능성이 높게 보이지는 않는다.

미국의 경우 한반도 관련 사안이 대선 과정에서 주요한 변수로 작용한 적이 거의 없다는 점에서 북한문제에 있어 급격하게 전략을 전환할 가능성이 높지 않다. 미국 경제 및 세계 금융위기가 대선의 주요 현안이 될 것이며, 대외 정치적으로 이라크·아프가니스탄 이슈가 관심의 대상이 될 것이다. 따라서 대북정책에 대한 공화당의 비판에도 불구하고 대선을 앞둔 오바마 대통령은 북한문제에 있어 전략적 대

안을 제시하기 보다는 긴장관리 차원의 현상유지정책을 유지할 가능성이 크다.

중국의 권력교체는 예측가능성이 높은 경우이며, 정책적 변화도 예측 가능성의 범주에 있다. 2012년 권력교체에도 불구하고 북한은 여전히 중국의 핵심이익 범주에 속할 것이다. 급격한 상황변화가 없는 한 중국의 북한에 대한 지원은 지속될 것이며, 김정은 승계과정에 대해서도 별다른 이견을 제시하지 않을 것으로 보인다. 그러나 중국에 있어서도 북한에 대한 특단의 대책이 어렵다는 고민이 있다. 이는 권력교체기를 앞둔 중국이 한반도 문제의 전략적 변화를 주도하기 어려우며, 상황악화를 방지하는 수준의 현상유지 정책을 지속하게 될 가능성이 높다는 것을 의미한다.

러시아의 경우 푸틴 현 총리의 지지율이 70%에 달하고 있는 만큼, 푸틴 대통령-메드베데프 총리 체제의 등장은 거의 확정적이다. 현 상황에서도 푸틴 총리가 대외정책에 영향력을 행사해왔을 개연성이 있는 만큼 권력구조 변화에도 불구하고 러시아의 대한반도 정책은 지속성을 유지하게 될 것이다. 러시아는 한반도에 대한 전략적 수단에 제약이 있는 바, 기존의 실용주의적 접근을 통한 실리추구 방식은 지속될 것으로 보인다. 따라서 남·북·러 가스관 협력사업의 추진은 탄력을 받게 될 가능성이 크다.

건강문제를 제외할 경우 2012년에도 김정일 위원장의 권력기반에는 큰 변화가 없을 것이다. 권력 승계 작업이 본격화할 가능성이 있으나, 이 과정 자체만으로 김정일 위원장의 권력기반이 약화되지는 않을 것이다. 문제는 김정은 체제의 고착화 과정에서 발생할 수 있는 북한 엘리트 지배구조의 재편 및 이로 인한 내부의 갈등적 상황이다. 2012년 북한의 중요한 정치일정은 김일성 출생 100주년 기념과 강성대국의 위상을 과시하는 일이라 할 수 있다. 이는 김정은 체제의 안착과도 밀접한 관련이 있으며, 북한 주민이 피부로 느낄 수 있는 경제상황의 호전이 필요한 이유이기도 하다. 북한으로서는 북한주민들의 경제적 불만 완화 및 비전제시를 통해 주요한 국내정치 일정을 소화하고 김정은 체제의 안착을 꾀할 필요가 있다. 따라서 북한으로서는 한반도 긴장고조나 무리한 도발이 부담스러울 것이다. 다만, 권력승계와 관련된 북한 내 강·온파 간 주도권 싸움에서 발생할 수 있는 군부 및 대남강경파의 돌발적 도발을 배제할 수는 없다.

북한은 천안함·연평도 문제를 포함, 한국정부가 원하는 수준의 해법을 제시하기 쉽지 않은 상황에 놓여있다. 2012년의 대내 행사를 축제 분위기 속에서 진행하고 식량난을 완화해야하는 북한에 있어서 대남관계 개선과 이로 인한 자원의 확보는 절실한 과제다. 그러나 북한군부가 김정일 정권의 핵심적 지지기반이자 김정은 권력승계 안정성의 열쇠를 쥐고 있다는 점에 문제가 있다. 대북지원 및 남북경협이 재개가 절실한 북한으로서는 군부의 불만을 무릅쓰고 천안함·연평도 문제에 대해 남한의 요구에 응할 가능성은 높지 않다. 북한 역시 한국과 유사한 ‘기존 입장 견지’와 ‘남북관계 성과도출’이라는 딜레마에 놓여있다고 할 수 있다. 천안함 폭침 및 연평도 포격사건에서 북한이 의도했던 효과를 도출했다고 보기 어려운 만큼 북한은 2012년 대내 행사를 앞두고 한반도의 긴장고조 보다는 실리추구형 대남협상에 주력할 가능성이 크다. 최근 김정일 위원장의 중국 및 러시아 방문도 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다. 북한은 적어도 2011년 말까지는 다양한 형태로 대

남협상의 여지를 남겨둘 것이다. 그러나 이는 전술적 차원을 넘지는 않을 것이며, 한국 차기 정부로 전략적 타결 시점을 연기할 가능성이 크다.

한국의 경우 대북정책의 추진에 있어서 2012년의 총선 및 대선이라는 주요한 두 정치일정이 상당한 영향요인으로 작용할 것이다. ‘원칙있는 대북정책’의 추진에는 명암이 존재한다. 지난 정부의 남북관계 개선과정에서 발생한 두 가지 주요한 문제점 즉, ‘잘못된 행동에 대한 보상’ 및 ‘북한이 갇히게 되는 일방적 남북관계’의 교정을 시도한 현 정부 대북정책은 정책의 일관성 유지 및 북한에 대한 분명한 메시지 전달이라는 일정한 성과와 아울러 남북관계에서 뚜렷한 가시적 성과를 도출하지 못했다는 양면을 내포하고 있다. 이는 2012년 양대 선거에서 주요한 이슈로 다루어질 가능성이 있으며, 임기 말 정권에 정책적 부담으로 작용할 수 있다.

‘원칙의 견지’와 ‘남북관계 성과도출’이라는 딜레마에 대한 해법의 기본방향은 전략적 일관성의 견지와 전술적 유연성의 확보라고 할 수 있다. ‘북한이 갇히게 되는’ 일방적 남북관계의 시정은 지속가능한 남북관계 발전의 핵심적 조건이라 할 수 있다. 남북관계 개선을 위한 초기 단계에서 불가피한 측면이 있었다는 점을 인정하더라도 현 상황에서 과거 관행의 묵인은 남북관계의 예측가능성과 안정성에 부정적 영향을 미치기 때문이다. 그러므로 현 정부 대북정책의 전략적 기초는 준수되어야 하며, 따라서 천안함 및 연평도 문제를 건너뛰는 소위 ‘통 큰 타협’은 유익하지 않다. 원칙의 포기는 북한에 잘못된 메시지 전달과 아울러 대북정책 고비용 구조의 지속을 의미하기 때문이다. 현 상황에서 타개책의 모색은 전술적 차원에서 전략적 차원을 지원하는 1.5 track 수준에서 찾아질 필요가 있다. 이는 천안함·연평도 문제에 대한 해법의 모색과 아울러 제한적 남북관계 개선 형태가 될 것이다.

우선 최근 남북접촉과 같이 북한 비핵화를 위한 대화는 재개할 필요가 있다. 핵 대화 중단으로는 북한의 핵 개발 활동을 방관할 수밖에 없다는 점에 주목할 필요가 있다. 더욱이 핵 대화 단절 국면이 장기화 될 경우, 이를 돌파하기 위해 북한이 새로운 행동을 모색할 가능성조차 배제할 수 없다. 핵·미사일 실험 및 농축우라늄 생산 중단, 그리고 핵사찰단의 복귀 등 3가지 요건을 회담 재개를 위한 필수적 전제조건으로 요구할 경우 대화재개가 마냥 지연될 수 있다. 따라서 우선 비핵 대화 재개를 위해 노력하면서, 3가지 요구의 관철을 목표로 현실적이고 실현가능한 대안을 모색해 나아갈 필요가 있다.

천안함·연평도 사건에도 불구하고 개성공단사업이 유지되었다는 점에서 남북경협은 일정한 틀을 유지할 필요가 있다. 특히 금강산 관광사업의 파국을 방지하기 위해 북한이 수용가능하고 우리 측의 명분이 확보되는 신변안전보장 조치가 모색되어야 할 것이다. 남북교류에 있어서는 인도주의와 상호주의 원칙을 견지할 필요가 있다. 북한 내 식량위기가 지속되고 있는 만큼, 인도적 지원은 남북관계와 분리하여 지속적으로 유지할 필요가 있다. 다만, 모니터링 체제를 강화하여 지원물자의 불법적 전용을 방지해야 할 것이다. 남북교류의 경우 당분간 국군포로 및 이산가족 상봉 등 현안에 국한하고 상호주의 원칙을 적용할 필요가 있다. 서독이 동독 내 반체제 정치범 석방 및 송환에 비

용을 지불한 방식(Freikauf)을 국군포로 및 납북역류자 송환 등에 응용하고 기타 유사사안에 확대 적용하는 방안을 고려할 필요가 있다. 미국 역시 미군 유해 발굴 및 송환에 소요비용을 지불하고 있다는 점도 참고가 될 것이다.

남북정상회담의 경우 2012년 총선 및 대선을 고려, 금년 말이나 내년 초가 적합한 시기라 할 수 있다. 천안함·연평도 문제의 해결이 수반되지 않는 한 남북정상회담은 1, 2차 남북정상회담과 성격이 다른 실용주의적 차원에서 추진될 필요가 있다. 남·북·러 가스관 연결 사업에서 한국이 핵심적 역할을 수행해야 한다는 점에서 남북정상회담이 중요한 계기가 될 수 있다. 가스관 연결 사업은 경제적 효과 이외에 북한에 대한 러시아의 레버리지 확보가 가능하다는 점에서 전향적으로 검토될 필요가 있다. 동 사업의 가장 큰 걸림돌이 사업의 안정성 확보와 안보문제 불식이라는 점에서 남·북·러 간 확고한 합의가 필요하다. 남·북·러 정상회담은 가스관사업 추진과 남북관계 교착상황을 타개하는 계기로 활용될 수 있다. 3자 정상회담을 통해 사업의 안정성을 확보하고, 관련된 안전보장조치들에 합의할 필요가 있다. 이 경우 천안함·연평도 문제의 논의와 아울러 유사 사안의 재발방지에 대한 합의가 자연스럽게 도출 될 수 있을 것이다. 만족할 만한 합의가 어려울 경우 동 사안의 해법에 대한 중장기적 관점의 3자 논의구도 도출도 고려할 수 있을 것이다. 정상회담이 모스크바 혹은 러시아 극동 지역에서 개최될 경우 정치적 부담의 완화효과를 기대할 수 있다.

‘원칙의 준수를 통한 지속가능한 남북협력구도의 형성’은 현 상황에서 전략적 목표에 해당한다. 동시에 남북관계의 교착국면을 타개하는 다양한 전술적 유연성을 발휘할 필요가 있다. 북한주민의 인도적 문제에 대한 우리 정부의 책임을 방기할 수 없으며, 통일실현 노력도 지속적으로 경주되어야 하기 때문이다. 또한 남북관계 교착국면의 장기화는 김정은 체제 등장 과정에서 북한 내 온건파 및 남북교류파의 입지를 축소시킬 수 있다는 점도 고려해야 할 것이다. 원칙의 견지와 아울러 남북관계의 성과도출을 통해 한반도 긴장을 관리하고, 차기정부의 부담을 경감시킴으로써 대북정책의 일관성과 지속성을 위한 동력을 확보해야 할 필요가 있다.