



Online Series

2014. 10. 7. | CO 14-15

황병서 일행 방남 이후 대북협상에 대한 제언*

성기영(통일정책연구센터 부연구위원)

1. 북한 의도 분석 - 외교적 탈출구 노린 ‘깜짝쇼’

황병서, 최용해, 김양건. 북한 최고지도자 김정은의 최측근이라고 할 수 있는 이들이 아시안게임 최고 스타의 자리를 독차지해 버렸다. 이들의 전격 방남으로 지난 7년간 경색국면을 벗어나지 못했던 남북관계의 지형이 흔들리고 있다. 그러나 이들의 방남은 우리 정부에 어려운 숙제를 던져놓았다. 이 숙제를 풀기 위해서는 우선 황병서 일행의 방남에 따른 북한의 속내를 읽을 필요가 있다.

김정은 정권은 출범 이후 과거와 같은 시장규제를 다소 완화하면서까지 인민경제의 숨통을 트기 위해 노력해 왔다. 2012년 하반기에는 이른바 ‘6·28 방침’으로 알려진 ‘우리식 경제관리방법’을 도입해 인센티브 체제를 강화한 자율관리제를 시도하기도 했다.

이러한 대내외적 시도에 따른 평가는 전문가들 사이에서도 엇갈리고 있다. 세계식량계획(WFP)은 2014년 8월 북한의 1인당 식량 배급량이 목표량의 절반에도 못 미치는 250g 수준으로 2011년 이후 최저치를 기록하고 있다고 평가했다.

* 본 원고는 조민, 성기영, 김갑식, 박영자, 송영훈(이상 통일연구원)의 토론을 바탕으로 작성되었습니다.

그러나 객관적으로 드러난 경제통계 수치는 북한 경제가 예상 밖으로 안정된 모습을 보여 주고 있다는 사실을 증명하고 있다. 한국은행이 2014년 4월 발간한 ‘2013년 북한의 소비자 물가 및 환율 동향’은 이 기간 북한이 3차 핵실험으로 인한 제재와 장성택 처형이라는 대내외적 격변에도 불구하고 별다른 동요를 보이지 않았다는 사실을 보여준다. 김정일 집권 말기였던 2009~2011년의 경제적 물러코스터 상황을 충분히 벗어난 것으로 평가해볼 수 있는 수치이다.

북한 경제가 처한 이러한 복합적 현실을 감안할 때 적어도 김정은 정권이 대남관계 개선을 통해 성취하려고 하는 목표가 경제적 실리의 추구에만 국한되지는 않을 것이다. 따라서 황병서 일행 방남의 직접적 의도를 관찰하기 위해서는 북한 외교라인이 최근 보여온 전방위 전략의 성과를 살펴볼 필요가 있다.

북한은 9월 한 달 내내 강석주와 리수용을 앞세워 유럽과 미국을 누비며 대서방 외교의 전면전을 감행했다. 그러나 북한은 뉴욕을 무대로 하는 다자외교 무대에서 존재감을 과시하는 정도의 최소한의 성과를 거두었을 뿐 정작 거물급을 투입했던 유럽에서의 양자외교 성적표는 초라하기 이를 데 없었다. 더욱이 유엔총회를 계기로 미국은 물론 한국 정부도 대북 관계개선의 강조보다는 북핵과 인권문제를 내세운 압박으로 선회하는 조짐마저 목격하게 되었다.

전통적으로 ‘의존의 균형’ 전술을 바탕으로 하는 ‘시계추 외교(pendulum diplomacy)’에 익숙한 북한은 중국과 러시아를 하나의 축으로, 한국을 포함한 대서방 외교를 또 다른 하나의 축으로 놓고 양자 사이에서 줄타기식 접근을 펼쳐왔다. 그리고 남북관계는 대서방 외교 내부에서 또 하나의 하위집합을 이루며 ‘통미봉남(通美封南)’과 같은 전술들을 구사해온 것이다. 따라서 북한 입장에서는 워싱턴으로 가는 경로가 막혀있고 유럽을 통해 외교의 숨통을 트는 작업도 난관에 봉착한 상황에서 남북관계를 통해 대외적 자신감을 과시하고 싶었을 것이다.

게다가 북한이 참가를 공들여왔던 인천 아시안게임에서 자국 대표단이 10위권 진입이라는 목표를 뛰어넘어 종합 7위라는 ‘쾌거’를 이루자 다소 무리를 해가면서까지 ‘가장 극적인’ 순간에 ‘가장 극적인’ 인물들을 취사선택해 인천으로 보내는 이벤트를 기획한 것으로 볼

수 있다. 따라서 황병서 등 3인은 단순히 김정은의 대남 특사라는 성격에 국한되는 것이 아니라 북한외교가 처한 고립적 국면을 타개하기 위해 국제사회에 내보낸 카드라고도 볼 수 있다.

2. 정부의 대응 - 파격의 수용으로 남북관계 전기 마련

김정은 정권이 베일에 가려졌던 황병서와 최용해 등을 국제무대에 화려하게 데뷔시킴으로써 관심을 집중시키고자 했던 북한측의 의도를 우리 정부가 인식하지 못했을 리가 없다. 그럼에도 불구하고 정부는 북한측이 허를 찌르다시피 한 ‘파격적’ 제안을 ‘과감하게’ 수용함으로써 남북관계 개선의 전기를 마련하는 용단을 보였다. 남북관계의 ‘격’을 우선시하던 정부가 이러한 ‘파격’을 수용한 것은 향후 남북관계의 진전을 위해 의미있는 변화로 읽힌다. 또한 군복을 입고 등장한 황병서 일행의 행보에 대해 대부분의 언론이 이번 방남의 ‘깜짝쇼’적 성격에도 불구하고 이를 남북관계 개선의 호기로 평가함으로써 정부의 대북정책이 다시 한 번 국민여론의 지지를 업고 추진될 수 있는 전기를 마련했다.

국내적으로 보자면 ‘통일 대박론’과 통일준비위원회 활동을 양대 축으로 하는 박근혜정부의 통일 드라이브가 동력을 확보할 수 있는 계기도 마련된 것으로 평가할 수 있다. 남북관계의 개선이 동반되지 않는 통일준비는 사상누각이 될 수밖에 없고 통일이라는 목표를 상실한 채 진행되는 ‘교류를 위한 교류’는 공허한 메아리로 이어질 수밖에 없다. 이러한 관점에서 황병서 일행의 방남이 제공해 준 계기를 잘 살려 나간다면 통일준비사업의 이행을 위한 유의미한 시사점을 발견할 수도 있을 것이다.

3. 남북관계의 제도화를 위한 제언

첫째, 고위급 회담의 개최시기를 정해 정례화하는 동시에 향후 교류협력 재개를 감안해 대화 채널의 다각화도 동시에 준비해야 한다. 남북은 이번에 합의한 고위급 회담을 ‘2차 회담’으로 명명했으므로 회담의 지속적 개최에는 양측 모두 암묵적으로 동의한 것으로 간주할 수 있다. 박근혜 대통령도 남북대화의 정례화를 주문한 바 있다. 이에 따라 2차 고위급 회담을 통해 향후 의제를 확정하고 이를 ‘매달 개최’ 등의 형식으로 정례화해 남북관계 개선의 모멘텀을 유지할 필요가 있다.

그러나 지난 2월, 1차회담에서 합의했듯이 고위급 회담은 포괄적인 상호관심사를 논의하게 될 것이므로 남북교류가 재개될 경우 기존의 고위급회담 채널을 통해 모든 논의를 진행하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 고위급 회담 채널을 통해 협상의 물꼬를 트더라도 ‘드레스덴 구상’과 8·15 경축사 제안의 순조로운 이행을 위해서는 남북장관급 회담 개최가 필수불가결한 측면이 있다.

남북장관급 회담은 동시에 현재 차관급 형식으로 되어있는 남북 고위급 회담의 지위를 격상시키는 의미도 갖고 있다. 뿐만 아니라 장관급 회담이 활성화할 경우 향후 총리회담 등으로 남북대화의 수준을 단계적으로 격상시키는 것도 필요하다. 북측에서 이번 황병서 일행의 방남을 김정은의 ‘통큰 결단’으로 묘사하면서 남측의 상응조치를 요구한다고 해서 선불리 정상회담 논의 등으로 직행하는 것은 바람직하지 않다. 다시 말해 북한의 ‘깜짝쇼’에 차분하게 대응해 나가는 동시에 대북협상에서 모든 부담이 청와대로 집중되는 것을 방지하는 ‘전략적 위계(strategic hierarchy)’를 설정할 필요가 있다.

둘째, 2차 고위급 회담에서의 논의에 대비하여 5·24조치에 대해서는 전향적 대안이 마련 되어야 한다. 현 단계에서 5·24조치가 남북관계의 진전, 나아가 박근혜정부의 통일 아젠다 이행을 위해 어떠한 형태로든 극복해야 할 과제로 대두된 것은 부인할 수 없는 현실이다. 그러나 천안함 폭침에 대한 사과나 유감 표명이 전제되지 않은 상황에서 5·24조치의 일방적 해제는 원칙에 어긋난다는 목소리를 외면할 수는 없다.

따라서 5·24조치의 일방적 해제를 선언하지 않고 박근혜정부가 새로운 대북 경제협력 아젠다를 내세워 ‘해제 아니면 유지’라는 양자택일적 선택을 강요하는 이른바 ‘5·24 프레임’을 극복하는 방법도 구상해볼 수 있다. 또 박근혜정부가 제안한 대북지원을 북한이 수용할 경우 이러한 지원이 이행되는 기간 동안 5·24조치의 시행을 잠정 유보하거나 중단하는 ‘맞교환식 협상’도 충분히 고려해볼 만 한다.

셋째, 환경, 민생, 문화 등 남북 간 ‘작은 통로’를 확보하기 위한 노력을 집중해서 기울여야 한다. 황병서 일행의 ‘화려한’ 방남에도 불구하고 냉철하게 되돌아보면 현재 남북관계의 신뢰 수준은 대단히 낮은 지점에 머물러 있다. 한반도 신뢰 프로세스를 본격적으로 이행하기 위해서도 초보적 신뢰의 구축은 매우 중요하다. 이러한 측면에서 환경, 민생,

그리고 문화라는 통로를 통해 제안된 사업들, 이를테면 공유 하천의 관리, 문화유산의 공동 발굴과 보존, 학술 교류 사업의 재개 등은 남북 간에 초보적 신뢰를 쌓을 수 있는 주춧돌의 역할을 하게 될 것이다.

넷째, 스포츠 분야에서 남북이 쉽게 합의할 수 있는 제3의 교류사업을 제안하여 성사시킬 필요가 있다. 남북관계의 제도화를 위해서는 지속가능한 사업의 창출이 중요하다. 이를 위해서는 정치적 상황 변동에 영향을 받지 않고 받을 필요도 없는 스포츠 교류를 발굴하는 방식도 효율적이다. 특히 인천 아시안게임에서 남북한이 각각 남녀 축구 우승을 차지함으로써 남북대화 재개의 소재를 제공한 만큼 축구 경평전과 같은 이벤트를 충분히 제안해 볼 수 있다.

앞서 언급했듯이 현재 김정은 정권은 정권을 상대로 하는 남북관계의 진전은 남북관계 프레임에만 영향을 미치는 것이 아니라 북한의 대외관계 전반을 규정하는 변수로 작동하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 현 단계에서는 남북관계가 북한의 대외관계를 선도한다는 책임감을 갖고 점진적, 단계별 교류협력의 재개를 시도할 필요가 있다. 아시안게임 성화가 꺼진 지금은 들뜬 마음을 가라앉히고 중장기적 호흡을 가다듬을 때이다. ©KINU 2014

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.