

남북관계 1년의 평가와 과제

박 종 철

통일정책연구센터 선임연구위원

이명박 정부 출범 후 남북대화가 단절된 채, 경색국면이 지속되고 있다. 이명박 정부는 10년 동안의 대북포용정책에 대한 비판적 인식에 기초하여 새로운 남북관계를 정립하고자 하였다. 그러나 북한은 과거 남북관계 틀의 고수를 주장하는 한편, 긴장조성 행위를 통해서 오히려 이명박 정부에게 정책전환을 요구하고 있다. 그리고 대북정책의 강, 온을 둘러싼 한국사회의 남남갈등은 남북한의 입장대립과 중첩되어 복잡한 양상으로 전개되고 있다. 더욱이 미국 오바마 행정부가 핵문제와 북·미관계정상화의 해법을 제시하는 등 대북정책의 변화를 시사하고 있어서 향후 북·미관계가 남북관계에 미칠 파장이 주목된다.

이러한 상황 속에서 지난 1년간 남북관계는 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

첫째, 북한의 의도적 행위 및 돌발사건으로 인해 남북관계의 경색국면이 악화되어 왔다. 북한의 대남비방 및 일련의 긴장고조 행위가 남북관계 경색의 주된 원인이다. 지난해 7월 금강산관광객 피격 사건은 남북관계 악화의 분수령이 되었다. 더욱이 북한이 2008년 12월 1일부터 군사분계선 통행제한, 개성관광 중단, 남북열차운행 중단 등의 조치를 실시함으로써 남북관계가 긴장국면으로 치달았다. 2009년 들어 북한은 긴장고조의 수위를 한층 높이고 있다. 북한은 조평통 성명(2009.1.30)을 통해 남북 간 '정치군사적 대결상태 해소와 관련한 합의사항'을 무효화하고 기본합의서 및 부속합의서의 서해 해상군사경계선 조항의 폐기를 선언하였다. 더욱이 북한이 대포동 2호 미사일 발사를 준비하고 서해지역의 군사태세를 강화하고 있는 것으로 알려졌다.

둘째, 남북 당국 간 대화 중단에도 불구하고 남북 간 인적·물적 교류, 경제협력, 대북 인도적 지원 등은 지난 1년 동안 다소 증가하는 경향을 보였다. 이것은 2008년 상반기에는 기존의 대북지원 및 경협사업이 지속되었기 때문이다. 그러나 남북관계가 경색된 하반기 이후 각종 교류·협력 동향은 감소하고 있다.

셋째, 6.15 및 10.4 선언 이행문제가 최대 쟁점이 되고 있다. 북한은 이 선언들의 전면 이행을 주장하는 반면, 우리 측은 남북기본합의서를 포함한 기존의 모든 남북합의서의 이행과 조건 없는 대화를 강조하고 있다. 남북한이 대화의 내용이나 성과보다 대화의 조건, 절차 문제로 기싸움을 함으로써 남북관계의 교착상태가 지속되고 있다.

넷째, 남북한 간 비방·비난이 상호 불신을 증폭시키고 있다. 북한은 대통령을 비롯한 특정 인물에 대한 대남비방 선전을 강화하고 있다. 한편, 북한은 김정일 위원장 건강 관련 보도, 전단살포, 북한 인권문제 거론, 북한급변사태 대비론, 자유민주주의의 통일 거론 등을 체제위협으로 간주하고 있다.

다섯째, 남북관계 경색, 북·미관계 진전, 북한체제의 불안정 등으로 한반도문제에 대한 한국의 입지가 제약되는 현상이 나타나고 있다. 북·미관계 진전 시 한국의 입지 약화 가능성이 있으며, 북한체제의 불안정시 한반도의 장래에 대한 국제적 영향력이 커질 가능성이 있다.

한편, 북한은 대미협상에 우선순위를 둔 가운데, 대남관계에서는 긴장국면을 유지하려고 할 것이다. 2009년 상반기 북핵 협상 및 북·미관계 진전의 기본방향이 정해지기까지 북한은 '통미봉남 정책'을 지속할 것이다. 2009년 상반기까지 북한은 남북관계의 경색국면을 유지하는 가운데 한국의 대북정책 변화 가능성을 저울질할 것이다. 북한은 다양한 수위의 압박조치와 비난을 지속함으로써 한국의 대북정책의 변화를 촉구할 것이다. 그리고 북한은 남북관계 경색의 책임을 한국에게 전가하면서 국내 진보세력 결집과 우호적 대북 여론 형성을 유도하는 등 통일전선 차원의 노력을 지속할 것이다. 따라서 올해 상반기 남북관계의 경색국면이 지속될 것이다. 더욱이 서해 등에서의 무력충돌 등 긴장이 최고조에 이를 가능성도 배제할 수 없다.

그러나 2009년 하반기 북핵 협상 및 북·미관계에서 일정한 성과가 있을 경우, 이와 병행하여 남북관계에서도 경색국면이 타개될 가능성이 있다. 비핵화 3단계의 로드 맵이 작성되면, 대북에너지·경제지원에서 한국의 역할이 강화될 것이다. 대북경제보상을 위한 국제적 협력의 틀을 통해 남북한 간 접촉과 에너지·경제협력이 증대할 것이다. 또한 북·미관계 진전에 의해 북한이 체제위협에 대한 우려를 해소하게 되면, 경제적 실리확보를 위해 남북관계 복원의 필요성을 느낄 것이다.

이렇게 볼 때, 남북관계의 상황악화를 방지하는 가운데, 미국의 신행정부와 대북정책에 관한 공조체제를 형성하는 한편, 남북관계 복원을 위한 여건을 조성하는데 주력해야 한다.

첫째, 군사적 긴장고조에 대한 대비태세를 강화하는 한편, 유사시 상황악화를 방지하기 위해 노력해야 한다. 개성공단 폐쇄, 북한체류 한국 국민의 신변이상, 군사적 긴장 고조 등 추가 상황 악화방지를 위한 대책을 강구해야 한다. 특히 북한이 서해해상경계선이나 군사분계선 등에서 군사적 도발을 할 경우에 대비하여 관련 부처 간 대비태세를 강화해야 한다. 그리고 군사적 충돌 상황이 발생할 경우, 현장에서 군사적 출동이 우발적으로 확대되지 않도록 유의해야 한다.

둘째, 통미봉남을 방지하기 위해서 대북정책에 대해 한미공조를 확고히 해야 한다. 정부 차원에서 오바마 행정부의 한반도정책 담당자들과 북핵문제, 북·미관계, 남북관계, 한·미관계에 대해 긴밀하게 조율해야 한다. 아울러 민·관 1.5트랙이나 민간차원에서 미국의 한반도정책 담당자 및 전문가들과 다각적으로 접촉해야 한다.

한미공조를 통해 북한의 통미봉남을 차단해야 한다. 한국과 미국은 북핵 폐기라는 목표에 대해서 공감대를 형성하고 3단계 핵 폐기 이행, 북한체제 보장, 경제보상, 한반도평화체제 구축 등에 대해서 북한과 협상하기 전에 사전 조율하여 공동입장을 마련해야 한다. 힐러리 클린턴 미 국무장관의 방한을 통해 북한의 군사적 긴장고조 행위 경고, 비핵화를 위한 포괄적 협상, 남북대화 재개, 한미동맹 등이 강조된 것은 한미공조의 바람직한 모습이다.

셋째, 남북한이 상호 비방·중상 중지 조치를 실시함으로써 신뢰를 조성하여 남북대화 재개 환경을 마련해야 한다. 김정일 위원장의 건강이상설, 대북전단 살포 등에 대해 북한이 민감하게 반응하고 있는 점을 감안하여 체제인정·존중차원에서 동 문제에 대해서 자제하는 입장을 보이는 것이 바람직하다. 또한 북한도 한국의 대통령 및 정부에 대한 비방과 비난을 자제하여 신뢰조성에 기여할 것을 촉구해야 한다.

넷째, 남북대화 재개의 고리는 대북 인도적 지원에서 찾아질 수 있다. 북한의 구조적 식량난을 고려할 때 대북 인도적 지원은 남북관계를 이끌어가는 중요한 지렛대이다. 국제식량기구를 통한 간접지원과 적십자사 등을 통한 대북지원을 추진하는 것이 바람직하다.

