

Online Series

2015. 8. 28. | CO 15-22

8·25 남북 합의 평가와 향후 전망

조한범 통일정책연구실 선임연구위원

8·25 남북 합의 평가

8월 4일 북한의 DMZ 목함지뢰 도발로 촉발된 남북한 간의 첨예한 군사적 긴장 국면이 8·25 남북 합의 도출로 끝을 맺었다. 총 6개 항의 합의문은 북한의 실질적 사과를 포함하여 긴장국면을 해소하는 3개 항과 향후 남북 관계 발전을 위한 당국회담, 이산가족 상봉, 그리고 민간교류와 관련된 3개 항으로 크게 두 분야로 구성되어 있다. 유례없는 43시간의 마라톤 협상을 통해 남북한 수뇌부의 의견이 비교적 신속하게 절충점을 찾은 데에는 몇 가지 이유가 있다. 우선 한국 정부의 원칙을 견지하는 협상 태도와 도발에 대한 강력한 응징 의지, 그리고 신속하고도 효율적인 한미 대응체제가 효과적이었다. 북한의 경우 무리한 도발로 인한 피로감의 증대와 군사적 긴장의 고조로 인한 압박을 신속히 마무리해야 할 필요성이 있었던 것으로 볼 수 있다. 9·3 전승절에 대한 부정적 영향을 우려한 중국의 적극적 개입의 영향도 있었던 것으로 보인다.

8·25 합의문의 가장 큰 의미는 남북한 간의 군사적 긴장을 합의를 통해 해소했다는 점이다. 그 동안 남북 관계는 북한의 도발과 남북 관계의 경색이라는 악순환의 고리를 형성해왔다. 8·25 합의는 한국 정부의 원칙에 기반한 협상을 통해 북한 무력도발에 대한 책임규명 및 사과와 아울러 향후 남북 관계 발전을 위한 모멘텀을 마련했다는 점에 의의가 있다. 8·25 합의는 ‘북한이 겁이 되는

일방적 남북 관계, ‘북한의 잘못된 행동에 대한 보상’이라는 남북 관계의 잘못된 관행을 종식하기 위한 전환점이라는 점도 중요하다. 8·25 합의는 이산가족 상봉과 민간교류를 출발점으로 향후 전반적인 남북 관계 발전을 위한 협상의 틀을 마련함으로써 박근혜정부 후반기 대북·통일정책의 추진력을 확보했다는 점도 주목할 필요가 있다.

북한의 도발 의도

북한의 도발은 우발적인 것이라기보다는 치밀한 사전계획 및 의도를 내포한 것으로 볼 수 있다. 우선 도발의 강도를 중·저강도 수준에서 유지함으로써 한국군의 대응을 어렵게 한 측면을 주목할 수 있다. 지뢰 도발의 경우 병사의 사망이 아닌 부상을 초래할 수 있는 목함지뢰를 사용했으며, 두 차례의 포격 역시 원점을 확인할 수 없는 방식으로 이루어졌다. 따라서 북한의 의도는 무력도발 자체 또는 이로 인한 남북 관계의 전반적 경색보다는 군사적 시위를 통해 한국 정부를 압박하려는 의도가 더 컸다는 추론이 가능하다. 또한 당 창건 70주년을 앞두고 대내적으로 북한 주민들에게 내세울 성과가 없는 김정은 정권이 대남 강경모드를 과시하려 했을 가능성도 있다.

김정은에게 직보체제를 갖추고 있는 김영철 정찰총국장이 지뢰 도발을 부인했으며, 남북 협상 테이블에 북한 군부의 실권자인 황병서 총정치국장이 나타났다는 점에서 북한의 무력도발은 내부 혼선이나 우발적 사태가 아닌 김정은의 직접적인 지휘 하에 이루어 졌을 가능성이 크다. 북한은 전통적으로 한국 정부를 압박하기 위해 군사적 압박과 도발을 선택해왔다. 그러나 북한의 평시도발에 대한 한미 공동 국지도발 대비계획, 한국군의 원점타격 원칙, 그리고 한반도의 긴장을 원하지 않는 중국의 태도 등으로 북한의 고강도 무력도발은 사실상 어렵다는 점에서 이번 도발의 성격과 의도를 추론할 수 있다. 정황상 북한의 도발이 분명하면서도 원점 확인이 어려운 중·저강도의 도발 수준을 유지함으로써 한국군의 대응을 어렵게 하는 동시에 군사적인 압박수위를 높이는 방식을 선택한 것으로 볼 수 있다.

8·25 합의의 배경

북한의 지뢰 및 포격 도발과 8·25 합의에 이르는 과정에서 김정은의 국정운영 능력의

문제가 부각되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 우선 북한의 도발 자체가 매우 무모했다는 점이다. 북한은 박근혜정부의 대북 원칙주의에 대해 제대로 이해하지 못했으며, 한미 합동 군사훈련 기간 중 도발, 그리고 9월 3일 중국의 전승절을 코앞에 두고 한반도의 군사적 긴장을 고조시키는 등 무리수를 두었다. 결과적으로 한미는 협력을 통해 신속하게 군사적 대응체제를 갖추었으며, 중국은 전승절에 대한 부정적 영향을 우려하여 불쾌감을 감추지 않았다. 군사적 긴장의 고조에 대해 북한은 실전에 상응하는 체제를 가동함으로써 전시 체제의 군사적 매뉴얼을 한미 군사당국에 그대로 노출했다. 예를 들어 북한 잠수함 전력의 70%의 출동 및 잠항은 군사상식에 어긋나며, 무리한 준전시체제 가동은 북한군에 한동안 부담으로 작용할 것이다. 이번 사태를 통해 황병서와 김영철이 대남 도발과 북한군을 움직이는 핵심세력임이 확인된 것도 주목할 부분이다.

북한체제 내구력의 취약성도 노출된 것으로 볼 수 있다. 대북 확성기 방송이라는 비무력적 방식의 대응에 북한이 민감하게 반응한 것은 실제로 북한군에 대한 영향을 우려했기 때문이다. 그동안 북한이 대북 전단에 대해서 민감하게 반응한 것도 같은 맥락이라고 할 수 있다. 북한군은 전방군단의 병사들까지 다수가 영양실조에 걸릴 정도로 식량수급에 어려움을 겪고 있으며, 군내 군기 문란도 심각한 상황으로 알려지고 있다. 이 같은 상황에서 북한의 대응이 사실상 불가능한 대북 심리전 방송은 북한군에 직접적인 타격이 된 것으로 볼 수 있다. 대북 전단과 방송, 확성기 등 대북 심리전이 북한에 대한 효과적인 비대칭 무기가 될 수 있다는 점이 확인되었으며, 향후 대북 전략의 구사에 있어 중요한 교훈이 될 것이다.

8·25 합의 도출과정에서 강력한 한미동맹체제가 가동되었으며, 중국도 사태해결에 적극적으로 개입함으로써 한국은 한미동맹과 한중협력을 동시에 조율하는 주체가 되었다는 점은 매우 중요한 외교적 성과라고 할 수 있다. 북한의 도발에 대해 그 어느 때보다 신속한 한미 군사대응체제가 갖추어졌다는 점이 중요하다. 중국의 우다웨이 6자회담 수석대표가 “건설적인 역할을 하겠다”는 의사표명 직후 북한이 협상제의를 했으며, 8·25 합의 직후 중국의 신화통신은 박근혜 대통령의 중국 열병식 참석을 보도했다. 미국은 한국의 의사를 존중하기로 했다. 미중 관계의 영향에서 자유롭지 못했던 한국이 남북 관계를 주도함으로써 한반도 및 동북아 정세의 독립변수가 될 수 있다는 점을 확인한 것은 무엇보다 중요한 교훈이라고 할 수 있다.

향후 전망과 과제

중요한 것은 8·25 합의의 후속조치와 전망이다. 북한의 추가 도발 가능성도 우려의 대목이다. 금번 합의는 남북 관계와 동북아 정세의 구조적 변화를 반영한 것이라는 점에서 과거와 다른 특징을 보인다. 정부가 향후 대북 협상 과정에서 도발에 대한 응징과 대화통로의 유지라는 원칙에 변화를 보일 가능성은 높지 않다. 한미 공동 국지도발 대비 계획 등 북한에 대한 강력한 응징 체계가 가동되고 있으며, 무엇보다 중국이 한반도의 긴장 고조를 원하지 않고 있다는 점이 중요하다. 김정은의 미숙한 국정운영에 따른 무모한 도발 가능성을 배제할 수는 없으나 북한은 추가적인 협상 과정에서 전형적인 살라미 전략을 구사하여 자신들이 필요로 하는 최대한의 실리를 확보하려 할 것이다. 남북 협상의 틀은 유지될 가능성이 크지만 협상 과정은 지루하고 험난한 과정이 될 수 있을 것이다.

8·25 남북 합의를 지속가능한 남북 관계 형성의 계기로 발전시켜야 하며, 한반도 신뢰 프로세스의 동력이 확보된 만큼 북한문제에 대한 개입정책으로 선회하는 것을 고려할 필요가 있다. 개성공단 사업은 남북 관계가 일정 수준의 임계점을 넘을 경우 되돌리기가 어렵다는 점을 잘 보여주는 사례이다. 이산가족 상봉을 포함하여 북한 식량문제와 의약품 등 인도적 문제에 대해서는 한국 정부의 '무한책임론'을 견지할 필요가 있다. 이는 헌법상 한국 국적인 북한주민에 대한 헌법상의 의무라는 점에서 당위성이 있다.

금강산 관광 사업은 관광객 피격사건에 대한 북한측의 성의있는 조치와 이산가족 상봉 면회소의 활성화와 연계하여 재개를 고려할 필요가 있다. 금강산 관광 사업은 북한이 심혈을 기울이고 있는 원산 마식령 사업과 밀접한 관련이 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 이 경우 경원선 연결 및 DMZ 세계생태평화공원 조성 사업 협상도 탄력을 받을 수 있다. 5·24 조치는 북한의 명시적 사과가 있을 경우 전면해제 선언이 가능하며, 그렇지 않을 경우 북한의 태도 여부에 따라 탄력적으로 적용해야 할 것이다. 북한이 역점적으로 추진하고 있는 경제개발구 정책은 한국의 참여 없이는 사실상 성사가 어렵다는 점도 활용할 필요가 있다. 지뢰 도발에 대한 실질적 사과라는 사례를 남긴 만큼 천안함, 연평도 도발 문제에서도 창의적인 해법이 모색될 수 있을 것이다.

한미동맹의 신뢰를 확인하고 중국과의 협상 여지를 확대한 경험을 적극적으로 활용할

필요가 있다. 박대통령의 중국 전승절 참석을 계기로 한반도 문제에 대해 한중 간 건설적 협력 관계를 확대할 필요가 있다. 아울러 예정된 한미 정상회담을 통해 북한의 도발에 대한 한미 간의 대응체제에 대한 보다 강화된 협력의 틀을 형성함으로써 한미 간 신뢰를 고양시키는 노력도 필요하다.

8·25 합의를 통해 형성된 대북 통일정책의 모멘텀을 실질적인 통일기반 구축으로 연결시키는 것이 중요하다. 김정은 체제의 취약성이 드러났음에도 불구하고 북한내 건전한 변화의 동력이 형성되지 않을 경우 통일 과정이 탄력을 받기 어렵다는 점에 주목해야 한다. 소말리아의 경우처럼 국가의 내구력 약화에도 불구하고 불안정한 현상유지 국면이 지속될 수도 있기 때문이다. 이는 북한의 변화 유도를 위한 다양한 개입정책이 중요함을 의미하는 것이다. 8·25 합의는 ‘끝의 시작’이 아니라 ‘시작의 끝’일 뿐이다. 지속가능한 남북 관계 형성을 위한 정부의 전략적 선택과 노력이 요구되는 시점이다. ©KINU 2015

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