

남북 교착상태의 타개와 한반도 평화프로세스

이 봉 조 / 前 통일부 차관

한반도 문제에 대한 미중의 역할 증대

지난 7월 22일 인도네시아 발리에서 열린 ARF 총회에서 남북비핵화회담이 열렸다. 이를 계기로 한반도 문제 해결을 위한 대화 분위기가 서서히 조성되고 있다. 사실 한반도 문제의 대화를 통한 해결 노력은 연초(1. 19) 미중정상회담에서 기초가 마련되었다고 할 수 있다. 미중정상회담 이후 채택된 공동성명(제18항)에서 '한반도에서의 평화와 안정의 유지가 중요'하며 이를 위해 '건설적인 남북대화가 필수적임'과 '6자회담 프로세스의 조기 재개를 위해 필요한 조치를 취해 나갈 것'에 합의하였다. 미중 양국은 남북관계 개선과 긴장 완화를 위한 남북대화와 「9.19 공동성명」이행을 위한 6자회담 재개를 당면과제로 설정하였다. 이어 미중은 지난 5월 9일 워싱턴에서 제3차 미중전략경제대화를 열어 1월 정상회담에서 합의된 한반도 관련 사항의 이행을 재확인하였다. 미중은 현 동북아의 역학구조상 이 지역에서의 헤게모니 장악을 위해 양국간의 경쟁과 협력이 불가피할 것으로 인식하고 있다. 그러나 2010년 천안함 사건과 연평도 포격 도발 사건처럼 남북간의 긴장고

조나 무력충돌로 이어질 수 있는 일이 다시 발생할 경우 미중이 원하지 않는 상황으로 나갈 수 있고 양국관계에도 심각한 영향을 줄 수 있다는 공감대를 바탕으로 상호 협력을 증대시켜 나가려는 것이다.

북한은 남북관계 경색과 긴장국면에 대처하는 방편으로 2009년 이래 중국과 협력하여 미국과 관계를 개선하려는 소위 협중통미(協中通美) 전략을 노골적으로 추구하기 시작하였다. 이러한 북한 대외 전략의 변화는 미중의 협력을 증진시키는 데 긍정적 요인으로 작용하였다. 김정일 위원장이 일 년 사이에 세 차례나 중국을 방문하면서 형성된 북중협력 관계는 북한에 대한 영향력을 확대하려는 중국의 요구와 후계체제의 안정적 구축과 이를 위해서는 인민 경제생활의 향상이 불가피한 북한 내부의 필요가 일치하기에 가능한 것이었다. 아울러 북한은 중국을 내세워 미국에 대화의 메시지를 보내는 동시에 북미대화를 촉진하기 위해 남북대화에 적극적인 자세를 보이는 양동전술을 구사하기 시작하였다. 북한은 올해 들자마자 1월 5일 ‘정부·정당·단체 연합성명’을 통해 “당국간 회담의 무조건 조속 개최”를 주장하였으며 이어 순차적으로 과거에 진행된 적이 있거나 현안문제와 관련하여 최근에 열렸다가 중단된 모든 남북대화의 재개를 제의하였다. 이렇듯 북한은 전 방위적으로 남북대화 공세를 전개하였으며 마침내 5월 초 비밀접촉에까지 이르게 된 것이다. 북한이 중국과의 협력을 강화하는 것도, 남북대화 공세를 적극화하는 것도, 6자회담의 조속 재개를 주장하는 것도 궁극적으로 북미대화를 앞당기려는 의도로 보아야 할 것이다.

작년 말부터 WFP 등 국제기구나 국제사회에서 인도적 차원의 대북식량 지원문제가 부각되자 미국이 이 문제에 대해 긍정적인 반응을 보이면서 국면 전환의 실마리가 모색되고 있다는 관측이 제기되기 시작하였다. 보스워스 특별대표는 3월 1일 미 상원 외교청문회에서 대북 식량 지원을 검토할 수 있음을 시사하였다. 5월 말 로버트 킹 미 국무부 북한 인권대사는 북한 식량 상황 조사를 위해 미 정부 조사단과 함께 방북하였다. 현재 미국 정부는 조사단의 조사 결과를 바탕으로 대북

식량 지원 여부 결정할 예정이라는 입장을 유지하고 있다. 이런 가운데 지난 7월 4일 EU집행위원회는 엄격한 모니터링을 조건으로 약 1,000만 유로의 대북 긴급 구호식량 지원 방침을 밝혔다. 이는 전례에 비추어본다면 대화 재개의 분위기가 서서히 조성되고 있는 것으로 해석될 수 있는 부분이다.

대화를 통한 문제 해결의 수순은 이미 지난 4월 초 중국 우다웨이 한반도사무특별대표가 제안한 바 있다. 그 내용은 남북수석대표회담 → 북미접촉 → 6자회담의 3단계 접근방안으로 이는 ‘1. 19 미중공동성명’의 이행 차원에서 관련국의 협의를 거쳐 만들어진 것이다. 작년 초에는 중국이 북미접촉 → 6자 예비회담 → 6자회담의 3단계 접근방안을 제시하였으나 북미접촉 성사 직전에 천안함 사건 발생으로 무산되고 말았다. 당시와 달라진 점은 작년 한반도 상황을 반영하여 남북수석대표회담이 북미대화 앞에 놓인 것이다. 이후 5월 25일 김정일-후진타오 정상회담에서 김정일 위원장은 “한반도 정세 완화를 희망하고 한반도 비핵화 목표를 견지해 나갈 것이며 6자회담의 조속한 재개”를 언급함으로써 사실상 이 제안을 수용하였다. 그리고 한 달 후인 6월 24일 워싱턴에서 열린 한-미 외교장관 회담에서 클린턴 국무장관은 남북대화의 필요성 강조하였다. 그리고 한 달 후 1단계 남북수석대표회담이 7월 22일 발리에서 열리게 되었다.

남북대화과 6자회담을 병행 추진해야

남북간 군사적 긴장 고조와 대화 부재는 미중이 한반도 문제와 관련하여 상호 협력적 개입을 불가피하게 하였다. ‘1. 19 미중 정상회담 공동성명’에 의거 앞으로 미중 양국의 대북정책은 압박보다는 협상 쪽에 무게를 두면서 남북 모두에게 대화를 통한 관계 개선을 지속적으로 요구할 것으로 전망된다. 그러나 천안함 사건에 대한 사과와 5.24 조치, 북한의 비밀접촉 공개 등으로 남북간에 불신이 심화된 상태에서 남북대화의 진전을 기대하기는 어려운 상황임을 부인할 수 없다. 북

한은 당장 어떤 성과나 합의를 이루기가 어려운 남북회담에서 무작정 시간과 동력을 소진하기 보다는 북미접촉으로 건너뛰려는 전략을 구사할 것으로 보인다. 북한이 6월 초 국방위원회 대변인을 통해 남북간의 비밀접촉을 공개한 것도 북미대화 와 6자회담의 조기 재개에 유리한 여건을 조성하려는 계산에서 나온 것으로 보인다.

이번 발리에서 진행된 남북수석대표간의 접촉은 6자회담의 틀 안에서 이루어진 남북간 핵협상이자 3단계 접근방안의 첫 단계를 밟은 것이다. 남북관계의 개선과 관련된 제반 현안을 다루는 통상적인 남북대화와는 성격이 다르다. 따라서 이번 남북 비핵화회담을 놓고 남북관계를 낙관하기는 어렵다. 향후 한반도 정세는 6자 회담 프로세스의 진전 여부가 중요한 변수로 작용할 전망이다. 지금과 같이 한반도 문제와 관련하여 미중의 협력 구도가 유지된다면 북한은 과거와 같은 도발을 감행하기가 쉽지 않을 것이다. 당분간 남북관계는 지금보다 더 악화되지 않으면서 서서히 6자회담 재개 쪽으로 움직여 나갈 것이다. 미국의 입장에서는 북한이 우라늄 농축시설을 공개한 마당에 이를 묵과하고 마냥 시간을 보내기 어렵기 때문에 선 남북대화가 바람직하나 여의치 않을 경우 이에 구속되기보다는 오히려 6자회담 재개 프로세스가 남북대화를 견인케 하는 대안을 실천에 옮겨 나갈 것으로 보인다. ARF 총회가 끝나자마자 김계관 북한 외무성 제1부상의 미국 방문이 이뤄짐으로써 3단계 접근방안이 예상보다 빠른 속도로 2단계 북미대화로 넘어가고 있는 것도 이런 맥락으로 볼 수 있다.

한반도 문제 해결과 관련하여 그동안 2개의 트랙이 가동되어왔다. 하나는 남북 대화의 트랙이었고 또 하나는 4자, 6자회담과 같은 다자대화의 트랙이었다. 지금 단계에서 검토할 수 있는 트랙 역시 남북관계 개선을 위한 ‘남북대화 트랙’ 과 북핵문제 해결을 위한 ‘6자회담 트랙’ 이라고 할 수 있다. 북미대화도 중요하나 이는 ‘6자회담 트랙’ 의 일부로 보아야 할 것이다. 남북관계 개선과 북핵문제 해결은 분리될 수 없는 문제이다. 따라서 지금 우리가 해야 할 일은 이 두 트랙을 선·후구

도로 접근하기 보다는 병행구도로 접근하는 전략적 유연성을 최대한 발휘하는 것이다. 한반도의 평화와 안정이 유지되고 남북관계의 진전이 이루어졌을 때는 이 두 트랙이 병행될 때였다. 북한이 말로는 MB 정부와의 대화 거부를 천명했으나 체제 생존을 위해서는 남북관계 개선이 필수적이며, 남북대화 없이는 북미대화의 진전이 어렵다는 점도 인식하고 있기 때문에 어떤 형태로든 남북대화가 재개될 가능성은 상존하고 있다.

따라서 현 단계에서는 남북대화를 서두르기보다 우선 대화의 환경을 조성하는 일이 중요하다. 우선 한미 양국으로부터 인도적 차원의 대북지원이 이루어지면 두 가지 협상 트랙 모두에 긍정적 영향을 줄 것이다. '5.24 조치'와 관련해서는 대북 제재의 원칙은 유지하되 우리의 경제적 이익이 훼손되지 않도록 유연한 적용이 필요하다. 중국은 '5.24조치'와 유엔의 대북제재 결의로 우리의 손발이 묶인 틈을 활용하여 북한의 광물자원을 선점하고 동북 3성의 경제 진흥 계획과 연관시켜 북한의 나진-선봉 항만개발과 도로건설 등 인프라에 대한 투자를 본격화하고 있다. 사실상 북한은 한국전쟁 이후 계속 제재를 받아 왔고 자립형 경제구조로 인해 우리가 생각하는 만큼 대북제재의 효과는 크지 않다. 남북경협 중단 조치는 대북제재의 효과는 미미하면서 우리 중소기업의 고통만 증대시키는 결과가 되고 있다. 그렇기 때문에 상황 진전을 보아가며 단계적으로 민간 차원의 교류와 인도적 지원은 허용해야 한다. 이는 한반도 문제에 대한 우리의 주도권 확보와 남북대화의 여건 조성을 위해 필요하기 때문이다.

한반도 평화프로세스를 정립하고 추진해야

향후 대북정책은 지금까지의 국면 대응적(tit-for-tat) 정책 구사에서 벗어나 다각적인 요소를 고려한 종합적이고 입체적인 대북정책의 수립 및 추진이 절실히 요청된다. 그렇지 않으면 남북관계와 한반도 문제에 있어 우리 정부의 역할은 한

계에 직면할 수 있다. 그동안 북한에만 초점을 맞춘 대북정책을 동북아라는 보다 큰 틀 속에서 북한문제에 접근하는 정책 전환이 필요하다. 남북이 모두 더 이상 실패하지 않으려면 이제 우리 정부로부터 새로운 돌파구가 나와야 한다. 북한 붕괴론, 통일 임박론에 매달려 시간을 보내기보다는 먼저 남북관계 개선을 통해 평화통일의 기반조성에 역점을 두는 것이 바람직하다. 북한 급변사태나 붕괴에 대비한 계획 등은 말 그대로 contingency plan으로 준비하면 되는 것이지 그 자체가 대북정책이 될 수는 없다. 북한의 생존전략을 고려해 볼 때 지금이 한반도 평화프로세스에 대한 북한의 호응을 유도해내기에 적절한 시기이다. 북한의 생존전략을 역으로 한반도 평화프로세스 구축에 적극 활용하는 전략을 구사할 필요가 있다.

1970년대 이후 우리 정부의 대북정책에는 몇 가지 일관된 흐름이 존재해 왔다. 첫째, 한반도 문제는 당사자인 남과 북이 주도하여 평화적으로 해결해 나가야 한다. 둘째, 한반도 문제는 민족 내부문제인 동시에 국제문제라는 이중적 성격을 띠고 있기 때문에 민족공조와 국제공조가 상호보완적으로 이루어져야 한다. 셋째, 북핵문제 해결과 남북관계 개선은 병행 추진한다. 남북관계 개선을 통해 우리의 영향력을 확보하면서 북핵문제 해결에 기여한다. 넷째, 불안정한 정전상태를 공고한 평화체제로 전환한다는 것이었다. 이 네 가지 일관된 입장은 향후 한반도 평화프로세스의 모색과 구축 과정에서 기본 원칙이 되어야 할 것이다. 한반도 평화프로세스를 시작하기 위해서는 현재의 미중 협력 분위기를 최대한 활용하면서 다음과 같은 실천적 해법이 모색되어야 할 것이다. 우선 '9.19 공동성명'의 이행방안을 강구하는 것이다. 이는 미중 정상회담에서 합의한 6자회담 프로세스의 조기 재개의 기초이다. 새로운 상황변화에 맞게 이행 방안을 마련해야 한다. 둘째, 6자회담의 진행을 남북관계의 진전과 연동시키는 대안을 적극적으로 모색하는 것이다. 6자회담의 진전을 남북관계 정상화와 우리 주도의 평화체제 구축의 계기로 활용하는 세밀한 정책 조정이 필요하다. 셋째, 남북 직접대화 채널 가동하는 것이다. 어떤 경우에도 남북간에 대화채널은 상시 가동하는 유연전략을 구사해야 한다. 남

북관계의 진전이 없더라도 북핵문제의 긴급성으로 인해 북미대화와 6자회담 흐름이 가시화될 것이 분명하다. 우선 인도적 차원의 지원 확대와 금강산 관광재개 같은 교류협력 활성화 조치를 통해 남북관계 개선의 통로를 확보해야 한다. 넷째, 한미동맹의 기초위에 중국과 전략적 협력을 강화할 필요가 있다. 북한을 비확산, 비핵화로 유도하기 위해서는 중국의 협력이 반드시 필요하며 한미동맹과 한중협력을 결합하는 전략 구사가 바람직하다.

발리에서 마련된 대화 분위기가 남북관계 개선과 북핵문제 해결로 이어져야 한다. 미중이 적극적인 협력에 힘입어 마련된 대화의 자리였던 만큼 이제 우리가 나서 남북관계 개선과 북핵문제 해결을 위한 로드맵을 마련하고 이를 실행에 옮겨야 한다. 북핵문제 해결을 위한 3단계 접근방안의 다음 단계는 북미대화이니 만큼 한미간에 긴밀한 조율을 거쳐 6자회담 재개 이전에 남북간의 고위급 회담이 개최되어 남북관계 개선의 돌파구가 마련 될 수 있도록 하는 것이다. 남북관계 개선 없이 북핵문제 해결은 불가능하기 때문이다. 6자회담 관련국 모두가 이 점에 대해서는 공감하고 있다. 한반도 문제의 주도권을 우리가 가져야 한다. 그러기 위해서는 남북대화가 정상화되어야 한다. 6자회담의 진전을 남북고위급회담을 통해 남북관계 개선으로 담아 낼 수 있어야 한다. 그래야만 북한에 대한 비핵화 조치가 더욱 강력한 실천력을 갖게 될 것이다. 지금 한반도 정세에는 위기와 기회가 병존한다. 기회를 잡아 위기를 뛰어넘기 위해서는 지금이야말로 역대 정부가 일관되게 견지한 4가지 원칙에 입각하여 한반도 평화프로세스를 새로 시작해야 한다. **統**