

남북적십자회담의 효과와 한계

박송동 / 현대경제사회연구원 연구위원

남북 적십자회담이 4년 9개월만인 지난 5월 3일에 재개되었다. 이번 회담은 4월 18일 대한적십자사의 접촉 제의를 19일 북측이 접수한 후 보름만에 극적으로 타결되었다.

1차회담은 단순히 민간 차원의 지원을 전달하는 대한적십자사에게 북한적십자사측이 확약해줄 수 없는 구체적인 지원 물량과 인도 시기를 제시하도록 요구함으로써 결렬되었다. 5월 23일부터 재개된 2차회담에서는 대한적십자사가 구체적인 지원 물량(옥수수 기준 4만 톤)과 인도 시기(7월내)를 확답하면서 협상이 상당히 진전되었다. 그런데 느닷없이 북측이 지원 물량을 10만 톤으로 확대해줄 것을 요구함에 따라 또 한 번의 결렬 위기를 겪기도 하였다. 그러나 양측이 모두 적극적인 회담 타결 의지를 가지고 서로 양보함으로써 극적으로 합의에 이르게 되었다.

이번 회담에서 논의 의제인 지원 규모나

전달 절차 등에 대해서는 상호 양보하는 선에서 대부분이 합의되었다. 대북 지원 규모는 우리측이 당초 제시한 옥수수 4만 톤보다 1만 톤 늘어난 5만 톤으로 합의하였고, 물자 전달에 대해서는 관문점 직통 전화의 사용, 라면 등 공산품에 대해서는 포장 상태 그대로 전달, 지정기탁제 도입, 대한적십자사 요원의 물품 인수 지역까지의 방문 등 우리 요구 사항들은 북측이 대부분 수용하였다. 반면, 관문점을 통한 육로 전달 등 끝내 이견을 좁히지 못한 사항은 협상 결렬보다 추후 재론기로 하였다.

남북적십자회담이 단기간 내에 전격적으로 합의를 이끌어냈다는 것은 남북 관계의 개선에 '청신호'로 받아들여지고 있다. 또한, 이제까지 남한을 철저히 배제한 채 국제사회나 미국을 상대로 식량 지원을 요구해왔던 북한이 심각한 식량 문제를 해소하기 위해 무려 4년 9개월 동안 중단되었던 남북적십

자 접촉을 재개했다는 것도 의미가 깊다.

회담 타결의 배경

이와 같이 이번 적십자회담이 단기간 내에 극적으로 타결된 저변에는 남북한 모두가 적십자회담의 타결 필요성을 갖고 있었기 때문이다

북한의 극심한 식량난은 거의 한계에 달하여 체제 붕괴 위기감으로 이어지고 있다. 북한 관련자의 말에 따르면, 근년 중에 식량 부족분은 200만 톤에 이르고 있다. 북한은 그동안 식량난을 해결하기 위해 남한을 배제한 채 유엔 등 국제 기구나 미국·일본 등에 식량 지원을 요청해왔다. 그러나 유엔 등 국제 사회로부터 기대만큼 대규모의 식량 지원을 받지 못하였고, 미국도 현실적으로 정부 차원의 대규모 대북 식량 지원을 할 의사나 능력도 없는 것으로 나타나고 있다. 일본 정부는 현재 일본의 식량 재고분이 80만~100만 톤 정도로 대규모 식량 지원이 가능하다. 하지만, 여중생 납치 사건 등으로 인해 대북 식량 지원 요청에 냉담한 반응을 보이고 있는 데다가 미국 주도의 식량 지원 구도에서 탈피하여 북일 직접 협상에 의한 지원을 활용하겠다는 전략을 갖고 있다. 따라서 북한

은 일본과의 협상에 응할 형편도 못되고 협상을 한다 해도 짧은 시간 내에 식량 지원을 받을 가능성이 없다. 이와 같이 남한을 배제한 식량 지원 요청이 성과를 거두지 못하면서 남한의 적극적인 지원에 의존할 수밖에 없는 실정이 되었다. 또한 남북한간의 화해 무드는 국제적인 대북 지원 분위기 조성에 긍정적인 요인으로 작용하게 된다. 북한이 앞서서 남북간의 화해 무드를 해친다는 이미지를 남기게 되면 국제 사회로부터 비판을 받고 국제적인 대북 지원 분위기에 찬물을 끼얹는 결과를 초래할 것이 뻔하다.

남한도 당국간 접촉 창구인 4者회담이 장기 공전 상태에 빠진 상태에서 민간 창구인 김 하지만 유일하게 남은 적십자 채널을 살려야만 하는 실정에 있다. 동해안 잠수함 사건, 황장엽 망명 사건 등으로 남북 대화 채널이 거의 막힌 상태에서 한반도의 안정과 평화 정착을 위해 북한측의 태도 변화를 유도하기 위한 노력이 필요하였다. 또한 그동안 정부 차원의 대북 공식 지원은 4者회담의 성사 등을 위해 자제되고는 있지만, 인도적 차원에서 국제 기구를 통한 우회 지원이 계속적으로 이루어져왔다. 그럼에도 불구하고 국제적으로 대북 지원이 미흡하다는 비판을 받아왔다. 이러한 국제적 비판을 무마하기

위해서도 적십자회담 타결을 통한 지원이 필요하게 된 것이다.

남북적십자회담 타결의 의미

이러한 남북적십자회담의 타결은 정치적으로나 경제적으로 큰 의미를 갖는다. 이번 적십자회담 타결의 가장 큰 의미로는 남북한간에 지속적이고 직접적인 대화 창구가 확보되었다는 것이다. 남북적십자사는 향후 언제라도 다시 만날 수 있다는 '만남의 원칙'을 확립함으로써 4년 9개월간의 단절시대를 청산하고 새로운 대화 국면으로 접어들게 하는 창구 역할을 수행할 수 있을 것이다. 북한의 식량난은 단기간 내에 해결될 성질의 것이 아니다. 따라서 남한의 지속적인 대북 지원이 불가피하고 이것이 적십자사 채널을 상당 기간 지속되게 할 것이다.

또 하나의 큰 의미로는 적십자사라는 창구가 민간 차원의 상호 신뢰 구축이라는 중간 과정을 거쳐 당국간 접촉으로 격상할 수 있는 화해 무드 조성의 첫걸음이 될 가능성이 크다. 오랜만에 살려 놓은 남북적십자사 채널의 불씨가 당장은 아니더라도 현재 교착 상태에 빠진 4者회담이나 남북한 당국간 대화 재개에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것

이다. 지난 1984년 남북적십자사간의 수재물자 인수를 계기로 남북 교류 및 협력 관계가 급속히 확대되어 남북적십자사 본회담이 성사되고, 곧이어 이산 가족 고향 방문, 예술공연단의 동시 교환, 남북국회회담 등으로 영역이 확대된 전례가 있다. 이번 남북적십자사 북경 접촉의 주요 의제도 민간 차원의 대북 식량 지원을 위한 직접 채널을 확보하는 것이 가장 주된 초점이었다.

그리고 남북적십자회담 타결의 또 다른 중요한 의미는 이를 계기로 남북한간에 실질적인 경험의 확대될 것이라는 점이다. 회담 타결을 둘러싸고 정부의 대북 정책이 변화되고 있음을 알 수 있다. 그동안 정부는 4者회담 중심의 경직된 대북 정책을 펴왔다. 남북적십자회담을 전후로 정부는 4者회담이 아니더라도 북한의 안정적인 변화를 유도한다는 정책 기조 아래 직접적인 남북 대화만 할 수 있다면, 이를 통해 남북간 경제 교류 협력을 새로운 단계로 진입시켜보겠다는 의지를 보이고 있다. 남북적십자사 2차회담의 타결을 앞두고 정부는 북한이 적극적으로 유치하려고 했던 합영 사업을 승인함으로써 경험을 확대한 사실이 이러한 의지를 반영하는 것이다. 따라서 앞으로 남북 관계의 진척과 함께 남북간 경제 협력은 더욱 빠른 속도로 확대

돼갈 것으로 예상된다.

남북적십자회담의 한계

그러나 남북적십자회담의 타결이 기대와 같이 남북한 당국간의 대화 등 본격적인 남북 관계의 해빙기로 이어지리라고는 속단하기 어렵다. 그렇게 되기에는 넘어야 할 큰 과제가 많기 때문이다.

우선 남북한 당국들이 남북적십자회담을 민간 차원의 채널로만 국한하려는 의사를 보이고 있고, 남북 당국자간의 대화로 진전되려면 남북적십자 실무회담 타결, 4者회담 타결 등 넘어야 할 험난한 고비가 남아 있다. 북측은 민간 채널인 적십자사를 통해 식량 지원 통로를 확보한 것은 북측이 고수하고 있는 '남한 당국 배제 전략'과 맥을 같이하고 있다. 북측이 계속적으로 '당국·민간' 분리 전략을 고수하면서 당국간 창구인 4者회담을 기피할 경우, 남북 관계의 근본적인 개선은 난항을 겪을 수밖에 없다. 다소 유연해지고는 있으나 우리 정부도 북한이 4者회담에 나오기 전에는 정부 차원의 대북 지원이 있을 수 없다는 방침을 확고히 하고 있다. 적극적인 4者회담 참여 등 북한의 근본적인 태도 변화가 없이는 본격적인 화해 국면으로 진전되

기가 힘들 것이다.

남북적십자사를 통한 지원은 순수한 민간 차원의 지원이어서 지원 규모가 북한의 요구에 부응하기 힘들 뿐 아니라, 국제적인 대북 지원 규모에 비해 매우 적어 실질적인 효과를 거두기에는 사실상 역부족일 것이다. 물론, 남북적십자회담에서 상호 합의점을 도출한 대북 지원 분위기가 조성됨으로써, 국민이나 기업의 적극적인 참여로 대북 지원이 더욱 활성화될 것이다. 우리나라 생산품이 대한적십자사 요원 입회 하에 북한에 전달됨으로써 민간 차원의 대북 지원 활동은 더욱 활기를 띠게 될 것으로 보인다. 또한 한국산 지원품이 상표를 그대로 부착한 채로 북측에 전달됨으로써 국내 기업의 참여도 확대될 것으로 예상된다. 그러나 이번에 남북적십자회담에서 합의된 지원 물량이 5만 톤으로 북한의 식량 부족분 200만 톤에 비해 절대적으로 적은 규모라 할 수 있다. 또한 지난 5월 23일에 유럽연합(EU)이 유엔 산하 세계식량계획(WFP) 등을 통해 북한에 지원하기로 한 쌀, 옥수수, 식용유 등 각종 식량 15만 5,000 톤(5,320만 달러 상당)에 비해서도 매우 적다. 이러한 지원 규모로 북한을 한반도 평화를 위한 대화의 장에 끌어들이어 가시적인 효과를 거둘 수 있을지가 의문이다.

이산 가족 상봉, 고향방문단 추진 등을 위한 그간의 남북적십자사 접촉은 북측의 정치적 고려에 따라 중단되거나 재개되는 과정을 반복해왔다. 그만큼 적십자사 접촉은 가변적이었다. 아직도 북측이 '남한 당국 배제 전략'에 따라 대규모 식량 지원을 받을 수 있는 4者회담을 지연시키고, 대신 미국과 직접 유해 송환 협상을 벌이는 등 개별 협상 형식으로 쌍무 협상을 추진하고 있다. 다시 말해, 남북적십자사 채널의 전망은 여전히 불투명하다고 할 수 있다.

향후 과제

이번 남북적십자회담의 타결은 단절된 대화 창구의 재개, 남북간 화해 분위기 조성, 남북 경협 확대 기반 조성 등 상당히 중요한 의미를 갖는다. 특히, 급격한 북한의 붕괴나 북한의 돌발적인 행동을 억제하여 평화적인 방식으로의 통일 한국을 이룩하는 데도 매우 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

그러나 남북적십자회담의 타결이 본격적인 남북 해빙기로 이어지는 가교가 되기에는 남북적십자 실무회담 타결 여부, 4者회담 진전 등 아직 수많은 난관들이 있다. 이제부터는 이러한 난관들을 어떻게 극복해나가느냐

가 가장 큰 관건이라 할 수 있다.

우선적으로 남북적십자회담의 타결과 경협 확대 조치를 바탕으로 실질적으로 북한에 도움을 줄 수 있도록 우선 민간 차원의 지원 폭을 확대시킬 수 있도록 노력해야 할 것이다. 실제로 북한 당국이 식량난 해결에 도움이 되지 못한다고 판단하게 되면 어느날 갑자기 회담 자체를 무효화할 공산도 크다.

한반도의 안정을 위해 정책 당국은 이러한 해빙 무드의 실마리가 확산될 수 있도록 북한의 적극성도 중요하지만 유연한 대북 자세와 보다 적극적이고 성실한 남북 관계 개선 노력이 요구된다. 특히, 곧 눈앞에 닥칠 남북적십자 실무회담이나 4者회담 등에 지금보다 더욱 전향적인 자세가 요구된다고 할 수 있다. **統**