

고위급회담 전략과 접근 자세

손기웅 / 통일연구원 연구위원

북한, 당국 배제·민간 접촉의 대남 정책 고수

어느 때보다 남북간 접촉이 활발해지고 남북 관계상 획기적 사건으로 기록될 금강산 관광이 지속되고 있는 가운데, 미국과 일본을 중심으로 한반도 위기설이 유포되고 있다. 대북 포용 정책을 통해 남북 화해·협력을 추구하고 동시에 경제 발전을 이루어 IMF관리체제를 벗어나려는 우리에게 한반도 위기 상황의 조성은 엄청난 타격이 아닐 수 없다. 금년도에는 남북 관계가 어떻게 진행될 것이며, 과연 남북당국간회담은 재개될 수 있을 것인가?

북한은 새정부 출범 이후 당국 배제·민간 접촉이란 대남 정책을 고수하고 있다. 비료 지원 요청을 위해 남한 당국과 접촉하였던 차관급회담(북경, 1998. 4.11~17)이 결렬된 이래, 북한은 당국간 대화를 거부하면서 새정부 출범 이후 다소 자제하는 듯하던 대남 비방·선동을 재개하였다. 그 이유는 ① 북한이 새정부의 '햇볕 정책'을 남한의 흡수 통일 전략의 일환으로 인식하기 시작하였으며, ② 김정일 정권은 체제 위기가 계속되

는 한 남한 정부를 계속 '主敵化' 해야 할 필요가 있고, ③ IMF 사태를 계기로 한국 정부를 외세에 예속된 정권으로 매도하여 정부와 국민을 이간시키는 한편, 사회주의체제의 우월성을 선전하려는 의도 등에 있다.

그 결과, 북한은 당국간 대화 재개는 회피하면서도 민간 차원의 교류에는 적극적인 자세를 보였다. 무엇보다도 정주영 현대그룹 명예회장이 소떼를 몰고 판문점을 통해 북한을 방문하도록 하였고, 금강산 관광 및 개발 사업에 합의하였으며, 김정일 국방위원장이 정주영 회장을 면담하고 대북 투자를 직접 보장한 것 등이 그 예이다. 금년도도 북한이 우리 정부의 '정경 분리 원칙'을 이용하여 당국자 접촉은 최소화하면서 민간 차원의 교류를 통해 경제 개발에 필요한 재원을 얻으려는 정책에 큰 변화가 없을 것이라는 것이 현재의 일반적 전망이다. 실리 추구 차원에서 민간 경험과 사회·문화 교류를 선별적으로 수용하면서도 당국간 대화를 통한 남북 관계의 제도화에는 응하지 않는다는 것이다. 즉, '북한식 정경 분리 정책'을 추진하여 체제 유지에 필요한 부분은 적극 활용하겠다는 것이다.

2·3 대남 편지, 하반기 남북 고위급회담 재개 가능성 시사

북한이 지난 2월 3일, '정부·정당·단체 연합회의'에서 제안한 '2·3 대남 편지'는 이러한 분위기 속에서 당

국간 대화, 특히 고위급회담 재개의 기대를 어느 정도 가져볼 수 있게 하는 가능성을 제시하였다. 북한은 서한에서 우리 정부를 공식 지칭하고, 「국가보안법」 철폐, 한미 합동 군사 훈련 중단 등 몇가지 조건을 전제한 후 하반기에 당국간고위정치회담이 개최될 수 있다는 입장을 피력하였다.

북한의 서한은 금년 들어 정부가 천명한 대북 지원, 특히 비료 지원 의사에 대한 간접적 반응일 수 있다. 극심한 식량난에 시달리는 북한에게 비료 지원은 절실한 영농 물자이다. 연간 150만~200만 톤의 비료가 필요한 북한의 현 비료 생산량은 40만 톤에 불과하고, 중국으로부터의 수입량도 연 4만~6만 톤에 불과한 실정이다. 따라서 하반기에 대화할 용의가 있다는 것은, 하반기에는 대화에 나설 터이니 상반기에 남한 당국이 무엇인가 성의 표시를 해달라는 의사로, 나아가 우리의 상호주의 요구에 대하여 하반기에 응할 용의가 있으나 지금은 요구하지 말라는 주장으로 해석할 수 있다.

다른 한편으로, 서한은 북한의 대외 정책

서한의 내용에서도 북한이 당국간 고위급정치회담이 개최될 수 있다고 하여 정치 문제와 군사 문제를 분리하여 접근하겠다는 자세를 엿볼 수 있다. 즉, 군사적으로는 우리를 미국의 종속적 존재로 파악하여 대화의 상대로 인정하지 않으면서 제반 군사 문제를 미국과 대화하겠다는 것이다. 따라서 북한이 「남북기본합의서」 이행, 교류·협력 및 이산 가족 문제 등을 논의할 수 있다는 것은 정치적 측면에서만 남북간에 어떠한 대화의 가능성을 가질 수 있음을 시사하는 것이라 볼 수 있다.

적 틀 속에서 이해해볼 수 있다. 금창리 핵시설 의혹 문제, 미사일 문제 등으로 미국 내에서 대북 강경 입장이 힘을 얻고 있는 상황 속에서 북한이 대남 정책에 좀 더 유연성을 보임으로써 한미 관계의 공고성을 약화시키고, 미국의 대북 강경 노선에 대한 미국내 및 국제 사회의 지지를 약화시켜보려는 것이다.

또한 북한이 당국간 대화의 시기를 하반기로 지정한 것은 다음과 같이 이해될 수도 있다. 우선 1998년 공식적 권력 승계, 헌법 개정, 행정부 개편 등을 추진한 북한이 구조 조정의 연장선 상에서 상반기에 당 개편 및 후속 행정 개편 등을 위해 시일이 필요하다는 것이다. 혹은 美 의회가 미사일 및 핵의혹 시설 문제와 관련하여 금년 5월까지를 해결 시한으로 정하고 있고, 3월중 페리 대북정책조정관의 보고서 제출로 미국의 대북 정책이 재검토될 가능성이 있는 만큼 상반기에는 대미 관계에 집중하고, 그 성과의 종속 변수로 하반기에 대남 정책을 재조정하겠다는 것이다.

서한의 내용에서도 북한이 당국간 고위급

북한의 '2·3 대남 편지'에도 불구하고, 금년도 남북고위급회담의 전망이 밝다고 속단할 수 없다. 북한은 우리의 경제적 어려움과 국내 정치 문제에 편승하여 그들의 이해를 최대한 투영시키고자 하고 있다. 한편, 남북고위급회담이 열린다고 해도 성과가 불투명하다. '2·3 대남 편지'에서 북한은 1998년과는 달리 자주·평화 통일·민족 대단결 등 3원칙의 성실한 이행을 강조하고, 이를 거부하면 여기에 기초한 「남북기본합의서」가 무의미해진다고 주장하고 있다.

정치회담이 개최될 수 있다고 하여 정치 문제와 군사 문제를 분리하여 접근하겠다는 자세를 엿볼 수 있다. 즉, 군사적으로는 우리를 미국의 종속적 존재로 파악하여 대화의 상대로 인정하지 않으면서 제반 군사 문제를 미국과 대화하겠다는 것이다. 따라서 북한이 「남북기본합의서」 이행, 교류·협력 및 이산 가족 문제 등을 논의할 수 있다는 것은 정치적 측면에서만 남북간에 어떠한 대화의 가능성을 가질 수 있음을 시사하는 것이라 볼 수 있다.

남북고위급회담의 성사에는 김정일 위원장의 결단 필요

북한의 '2·3 대남 편지'에도 불구하고, 금년도 남북고위급회담의 전망이 밝다고 속단할 수 없다. 북한은 우리의 경제적 어려움과 국내 정치 문제에 편승하여 그들의 이해를 최대한 투영시키고자 하고 있다. 현 시점에서 북한이 우리와 당국간, 그것도 고위급 차원에서 대화를 가진다는 것을 현 정부를 도와주는

것이라고 판단할 가능성이 높다. 따라서 북한은 민간 차원에서의 교류·협력은 실용주의에 입각하여 선별적으로 수용하되 당국 대화에 있어서는 충분한 반대 급부가 전제되지 않는 한, 상반기에 조건없는 대북 성의 표시가 전

제되지 않는 한 적극성을 띠지는 않을 것이다. 이 경우 북한이 남북 관계에서 뿐만 아니라 대미 및 대일 관계 등 국제 정치적 측면에서, 남한 당국과의 명시적 대화 회피가 그들에 불리하게 작용할 수 있다는 판단에서 남북 당국간 대화의 가능성은 계속 비춰보이면서 우물우물 끌고갈 가능성이 높다. 그리고 그 과정에서 우리의 대응을 기대할 것이다. 그러나 우리의 성의 표시가 전제될 경우 비료 혹은 식량 지원을 매개로 특정 회담이 당국간에 개최될 수 있을 것이다.

한편, 남북고위급회담이 열린다고 해도 성과가 불투명하다. '2·3 대남 편지'에서 북한은 1998년과는 달리 자주·평화 통일·민족 대단결 등 3원칙의 성실한 이행을 강조하고, 이를 거부하면 여기에 기초한 「남북기본합의서」가 무의미해진다고 주장하고 있다. 즉, 우리가 「남북기본합의서」의 이행과 관련하여 그 세부 사항에 대한 논의와 실천을 중시하고 있는 반면, 북한은 기본 원칙을 중시한다는 입장인 것이다. 따라서 북한이 기본

원칙을 새롭게 환기시키겠다는 것은 실천 의사에 큰 관심이 없다는 것으로 해석할 수 있다. 더불어 1998년 차관급회담시 우리의 의제 우선 순위가 비료 → 이산 가족

→ 특사 교환 → 「남북기본합의서」 등의 순이었던 반면에 이번 서한에서 북한은 이를 뒤집어 「남북기본합의서」 → 협력·교류 → 이산 가족의 순으로 의제의 우선 순위를 역제외하고 있다. 따라서 기본합의서 이행 문제로 남북이 이견을 보일 경우 이산 가족 문제 등에서 남북간에 어떠한 성과있는 결과도 출될 수 있을까 의문시된다.

남북 관계의 획기적 개선을 위한 정상회담의 개최도 불투명하다. 우리 정부가 희망하는 대로 북한 미사일 및 핵문제, 북미 관계 개선 등과 관련하여 북미간 일괄 타결이 시도될 경우, 그 과정에서 남북정상회담 문제가 거론될 수 있을 것이다. 남북정상회담이 남북 관계상 획기적 의미를 가질 수 있다는 점은 부인될 수 없다. 남북간에 고위급 인사가 회동한다고 하더라도 남북 최고 지도자의 의중이 그대로 상대방에 전달되거나, 상호간에 전달된 의사가 각자의 최고 지도자에게 여과없이 그대로 전달되리라고 보장될 수 없는 현실에서 정상회담은 서로간에 체감적인 내용의 대화가 가능하기 때문이다. 나아가 남북 정상이 각자의 체제에서, 특히 김정일

남북 관계의 획기적 개선을 위한 정상회담의 개최도 불투명하다. 김정일 위원장이 김대중 대통령을 상대하기 벅찰 것이란 이유 하나에 의해서도 남북정상회담의 성사는 힘들 것으로 보인다. 그러나 어떠한 이유에 의해서건 정상회담이 개최될 수 있다면 회담을 결심한 김정일 위원장의 결단에 대해서는 아무리 높이 평가해주어도 지나치지 않을 것이다.

국방위원장이 북한에서 차지하고 있는 비중을 감안할 때, 최고 지도자간에 이루어진 어떠한 합의도 최소한 상당 기간 남북 관계 전반을 규율할 것이란 점에서 정상회담의 의미는 절대 과소 평가될 수 없다. 그러나 김정일 위원장에게 정상회담의 개최가 꼭 필요한 것일까? 등과 같은 여러 요인에도 불구하고 단 하나의 이유, 즉 김정일 위원장이 김대중 대통령을 상대하기 벅찰 것이란 이유 하나에 의해서도 남북정상회담의 성사는 힘들 것으로 보인다. 만약 남북정상회담이 성사된다면, 그것은 이러한 말을 전해들은 김정일 위원장이 무슨 소리냐며 회담을 추진하라고 지시할 경우에 가능하게 될 것이다. 그러나 어떠한 이유에 의해서건 정상회담이 개최될 수 있다면 회담을 결심한 김정일 위원장의 결단에 대해서는 아무리 높이 평가해주어도 지나치지 않을 것이다.

남북간 화해·협력 관계 구현 위해 대북 정책의 장단기 전략 필요

이러한 상황 아래서 그러면 햇볕 정책으

햇볕 정책으로 상징되는 대북 포용 정책을 통해 남북한 화해·협력을 구현하기 위해서는 우선 대북 정책의 장기 전략을 수립하는 일이다. 단기적으로 북한으로부터 무엇을 얻고자 하기 보다 한반도의 평화와 공존공영을 위한 바람직한 남북 관계의 장기 계획을 입안하고, 여기에 입각하여 지금은 북한에 투자하고 그 수확은 천천히 한다는 사고로 대북 정책이 추진되어야 한다.

로 상징되는 대북 포용 정책을 통해 남북간 화해·협력을 구현하려는 우리의 노력은 어떻게 전개되어야 할 것인가?

북한의 대외 정책은 나름대로 치밀한 계산 속에 움직여왔다. 구소련 및 동구권의 붕괴, 독일의 통일 등 북한이 추진해온 '3대 혁명 역량 강화 전략' 가운데서 국제 혁명 역량이 총체적으로 붕괴된 90년대 초기, 즉 북한의 국제적 환경이 붕괴되었던 이 시기에 북한이 체제 유지와 대응책 마련을 위한 시간을 벌기 위해 「남북기본합의서」 채택을 위한 대화에 나섰다. 현재의 상황은 북한이 내부적 환경의 붕괴에 직면한 시기라 파악할 수 있다. 경제적 고립 하에 '항일 투쟁 정신'으로 지탱하고 있는 북한 주민들의 인내가, '우리식사회주의' 고수에 체제 유지의 사활을 걸었던 북한 정권의 전술적 효율성이 한계에 다다르고 있다. 즉, 북한이 대화의 자리에 나올 수밖에 없는 구조적 여건이 성숙되고 있는 것이다. 시간이 결코 북한편에 있지 않음을 북한 정권이 깨닫기 시작한 것이다.

인민의 먹는 문제조차 해결하지 못하는 인민민주주의 정권이란 지속할 수 없으며, 김정

일 정권의 유지를 위해서 경제 복구·개발 전략의 재수립은 필연적이다. 김정일 정권이 당면하고 있는 자원 부족과 환경적 결과로 북한이 고립을 탈피하여 개혁·개방

으로 좀 더 유연해질 수밖에 없는 상황이 피할 수 없는 선택으로 나타나게 될 것이다. 이러한 변화로 향할 수밖에 없는 북한 내부의 구조적 환경을 감안한다면, 앞으로 북한의 대남 정책이 좀 더 탄력성을 가질 가능성을 배제할 수 없다. 금강산 관광 및 개발 사업의 추진과 4者회담의 전개 과정에서 존재하였던 북한에 대한 무수한 부정적인 전제에도 불구하고, 어떻게 되었든 간에 금강산 사업이 추진되고 있으며 4者회담이 개최되고 있다는 사실이 우리가 희망하는 수준과 정도와는 거리가 있다고 하더라도 북한의 정책에 이미 다소간의 변화가 있음을 보여준다.

북한이 변화하지 않으려 해도 변화할 수밖에 없는 환경이 조성되고 있다는 점을 인식한다면, 앞으로 북한이 변화할 수 있는 폭과 넓이는 우리의 대응 여하에 따라 어느 정도 탄력성을 가질 수 있다. 즉, 향후 남북 관계가 북한의 태도 여하에 대부분 의존할 것이지만 한편으로, 우리의 대북 정책에 의해서도 상당 부분 영향을 받을 수 있다는 것을 의미한다.

이러한 측면에서 우리가 고려해야 할 사

향은 우선 대북 정책의 장기 전략을 수립하는 일이다. 단기적으로 북한으로부터 무엇을 얻고자 하기 보다 한반도의 평화와 공존공영을 위한 바람직한 남북 관계의 장기 계획을 입안하고, 여기에 입

각하여 지금은 북한에 투자하고 그 수확은 천천히 한다는 사고로 대북 정책이 추진되어야 한다. 우리의 경제적 어려움에도 불구하고 북한이 당면하고 있는 경제적 어려움을 인정하고 지원 가능한 것은 지원하고, 그것이 남북한 경제공동체의 발전에 도움이 된다면 더욱 힘껏 추진해야 한다. 북한이 요구한다고 해서가 아니라 우리의 장기 전략 하에 「국가보안법」의 개정, 「남북기본합의서」의 비준, 민족대단결론 등을 검토하고, 필요하다면 남북간 쟁점 사항에 가운데 우리의 일방적인 조치가 일관된 기조 위에 추진될 수 있어야 한다. 이러한 정책의 추진을 통해 남북 관계를 우리가 지향하는 구도로 이끌어가야 한다.

다음으로 장기 전략의 바탕 위에 세밀한 단기 전략을 마련한다. 대북 포용 정책의 추진에 있어서 정치, 경제, 사회, 문화 등의 제 측면에서 교류·협력의 수준을 어떠한 상황 속에서 어느 정도까지 설정할 것인가에 대한 계획이 수립되어야 한다. 신축적 상호주의를 적용한다면 신축성을 보일 사안별 우선 순위

다음으로 장기 전략의 바탕 위에 세밀한 단기 전략을 마련한다. 대북 포용 정책의 추진에 있어서 정치, 경제, 사회, 문화 등의 제 측면에서 교류·협력의 수준을 어떠한 상황 속에서 어느 정도까지 설정할 것인가에 대한 계획이 수립되어야 한다. 한편, 대북 포용 정책의 실천성이 제고되기 위해서는 이를 역이용하려는 북한의 대응 전술에 대한 내부적 항체가 배양되어야 한다. 이를 위해서는 우리 사회 내에서 햇볕 정책에 대한 비판적 목소리도 수용하는 바탕 위에 전반적인 대북 포용 정책의 기조가 자리잡아갈 수 있는 각가지 목소리의 통합 작업이 필요하다.

가 설정되어야 하고 신축성의 범위에 관해서도 정치한 준비가 필요하다. 「남북기본합의서」의 이행과 관련해서는 이행이 상대적으로 용이한 부분을 선별하고 단계적으로 접근하는 준비 작업이 필요하다.

한편, 대북 포용 정책의 실천성이 제고되기 위해서는 이를 역이용하려는 북한의 대응 전술에 대한 내부적 항체가 배양되어야 한다. 이를 위해서는 우리 사회 내에서 포용 정책에 대한 합의가 필수적이다. 햇볕 정책에 대한 비판적 목소리도 수용하는 바탕 위에 전반적인 대북 포용 정책의 기조가 자리잡아갈 수 있는 각가지 목소리의 통합 작업이 필요하다. 하나의 음색만이 나타나도록 하는 것이 아니라, 다양한 음색이 나타나는 가운데 굵은 주류의 목소리로서 대북 포용 정책이 울려나올 수 있는 작업이 필요하다. 민간 차원에서 다양한 형태의 논의가 활성화되어야 하며, '민화협'의 활동을 전제하더라도 보다 폭 넓은 범위에서 국민 통합의 노력이 경주되어야 할 것이다. **完**