

# 현안진단

CURRENT AFFAIRS BULLETIN

## 골든타임을 흘려보낸 2015년 남북관계, 희망은 남았는가

### 큰 기대를 안고 출발한 2015년의 남북한

광복 70주년을 맞이하여 남북한은 2015년을 관계개선의 골든타임으로 인식해 적극적인 자세를 취하였다. 박근혜 정부는 2016년 총선과 2017년 대선을 앞둔 3년차를 맞이하여 올해를 남북관계 개선의 기회로 인식하였다. 김정은 정권도 김정일 사망 3년을 탈상하면서 대남, 대외 관계의 개선을 통한 경제적 실리의 확보를 위해 평화환경을 조성할 좋은 시점으로 인식하고 있었다.

실제로 남북한은 서로 관계개선의 메시지를 주고받았다. 우리측은 2014년 12월 29일 통일준비위원회 명의로 ‘남북 당국간 회담’을 전격 제안하였다. 북한도 2015년 신년사에서 “최고위급 회담도 못할 이유 없다”는 메시지를 내놓은 데 이어, 1월 9일에는 북한 국방위원회가 ‘한·미 군사연습과 북한 핵실험의 상호중단’을 제의하기도 하였다.

하지만 북한의 조건부 대화론이 미국의 강경론과 맞부딪치면서 북한의 태도가 다시 강경쪽으로 선회하였다. 1월 24일 오바마 미국 대통령이 북한의 소니사 해킹사건을 비난하며 붕괴 불가피론을 피력한 데 이어, 1월 30일 아시아 순방중인 성 김 미 국무부 동아태 부차관보는 북측의 평양 초청을 거부하면서 북한에 대해 대화보다는 압박의 자세를 견지하였다.

이처럼 미국이 북한 붕괴론을 언급하고 북한의 초청을 거부하자, 2월 4일 북한 국방위원회는 “미제가 우리 사상을 말살하고 제도를 붕괴시키려고 발악하는 한, 미국과는 더는 마주 앉을 필요도 상종할 용의도 없다”며 모든 대화를 중단하겠다고 선언하였다. 키리졸브 한·미 군사연습(3.2~3.24)이 끝나고 4월 18일 김정은 제1위원장이 백두산에 올라 ‘백두의 칼바람 정신’을 강조한 뒤, 북한은 대미·대남 강경자세를 본격

화하기 시작했다.

북한 조평통은 새누리당의 북한인권법 제정 움직임을 비난(5.1)한 데 이어 우리 정부의 대화제의를 거부(6.3)했다. 또한 UN북한인권서울사무소 개소를 비난하고(6.23), 남북 민간단체의 6.15공동행사 및 광복절 행사를 장소·의제를 문제 삼아 무산시켜버렸다. 이와 더불어 위성관제종합지휘소 완공(5.2), 서남전 선군사령부의 비상특별경고(5.8), SLBM사출실험(5.8), 북한 전략군 대변인의 우리측 탄도미사일 시험발사 비난(6.4), 북한 판문점대표부의 우리군 해상포사격훈련 비난(7.25) 등 도발적 자세를 취하였다.

### 8월 한반도 위기 이후 남북관계의 반전

8월4일 목함지뢰 폭발사건이 터지고, 이에 우리 정부는 대북 확성기 방송을 재개하면서 맞대응하였다. 그러자 북한은 8월 20일 포격도발을 가해오고 우리 군의 대응포격에 또다시 북한이 준전시상태를 선포하는 등 한반도 위기상황이 한층 고조되었다. 그 뒤 전격적인 2+2 남북 고위급접촉을 통해 「8.25합의」가 도출되었다.

「8.25합의」에는 빠른 시일내 당국자회담 개최, 남측 군인의 지뢰폭발 부상에 유감, 비정상사태 불발생 조건부 모든 남측 확성기방송 중단, 북측 준전시상태 해제, 추석 계기 이산가족상봉, 다양한 민간교류 활성화 등 6가지 항목이 약속되었다. 사태의 수습을 넘어 남북관계의 흐름을 바꾸어 놓는 합의였고, 실제로 북측의 관계개선 의지를 읽을 수 있는 행보가 이어졌다.

김정은 위원장은 「8.25합의」를 “화(禍)를 복(福)으로 전환시킨 합의”로 평가하면서 “풍성한 결실로 가꾸어 가야 한다”며 남북관계 개선의지를 표명하였다. 북한 당국자의 발언이 “합의정신에 맞게 북남관계를 개선할 것”(김양건 통전부장)과 “상대를 자극하면 군사적 충돌이 있다는 교훈을 얻었을 것”(황병서 총정치국장)으로 엇갈렸으나, 북한 외무성은 김양건 통전부장의 발언만 해외에서 홍보하는 등 신중한 태도를 보였다. 그 뒤 북한측은 10월 20~26일간 두 차례에 걸쳐 이산가족상봉을 합의대로 실시하였다.

북한은 당 창건 70주년 행사를 앞두고 예상됐던 장거리로켓을 발사하지 않았고, 열병식 연설에서 김 위원장은 대남 위협발언을 자제하고 ‘통일대전’에 대해서도 언급하지 않았다. 예고했던 장거리 로켓 시험발사를 하지 않은 것은 기술적 장애 때문인 것으로 보이나, 어쨌든 전반적인 대미 강경자세 완화는 류원산 중국공산당 상무위원의 방북도 일정하게 영향을 미친 것으로 보인다.

당 창건 70주년 기념연설에서 김정은이 ‘인민’ 단어를 97회 사용하며 민생에 집중하겠다는 의지를 과시하였으며, 인민군대 중시에 ‘청년중시’를 새롭게 추가하면서 선대와의 차별화를 시도하였다. 40~50대의 신진 테크노크라트를 집중 기용해 ‘김정은 시대’의 인물로 엘리트층을 교체하여 ‘김정은의 북한’을 공고화하는 작업에 매진하려는 의도로 보인다.

남북관계 개선을 위한 발판이 마련된 가운데, 북한은 대중관계를 정상화할 조짐을 드러내었다. 이는 중국에서 먼저 시작되었다. 김정일 사망 3주기 전날인 2014년 12월 16일 중국외교부가 전통적인 북·중 우호협력관계를 거론한 데 이어, 금년 1월 8일 중국외교부 홈페이지에 한반도 16자원칙을 복원시켰고, 9월의 미·중 정상회담에서 시진핑 주석은 한반도 비핵화보다 한반도 평화·안정을 앞세우며 기존의 정책순위를 복원하였다. 류원산 당상무위원의 북한 방문은 그 마무리였다.

중국의 대북 자세 변화에 대해 북한도 호응하였다. 7월 27일 김 위원장이 정전협정 체결 기념일을 앞두고 한국전쟁 참전 중국인민지원군에 경의를 표시하고 화환을 헌정하였다. 이어서 최룡해 당비서가 9.3 중국 전승절 행사에 참석하는 등 관계개선의 움직임을 보여주었다.

북한은 대중 자세를 누그러뜨린 데 이어 미국에 대해서도 적극적인 대화공세에 나서기 시작했다. 2015년 10월 1일 리수용 외무상은 유엔총회 제70차 회의에서 정전협정을 평화협정으로 교체하자고 제안한데 이어, 10월 7일에도 북한 외무성 대변인의 담화를 통해 이러한 주장을 되풀이하였다. 10월 17일 북한 외무성은 성명을 통해 한반도문제의 해결을 위한 지금까지의 협상과정이 평화협정 체결을 앞세우지 않고는 다른 관심사도 해결할 수 없음을 보여줬다고 주장하였다.

북한의 평화협정 주장에서 몇 가지 주목할 점이 있다. 첫째 미국과만 평화협정을 체결하자고 주장한 것이 아니라 먼저 북·미간 ‘원칙적 합의(principled agreement)’를 이룬 뒤 평화협정을 체결할 것을 제안했다는 점이다. 선(先) 평화협정을 말하긴 했지만, 북·미 평화협정을 주장한 것은 아니다. 둘째 북한이 2010년 1월 평화협정을 주장한지 5년 9개월만의 제안이라는 점이다. 「9.19공동성명」에는 평화협정과 핵포기가 연계되어 있기 때문에, 그 동안 북한은 핵보유국 주장과 모순되는 평화협정의 제안을 자제해 왔던 것이다.

하지만 미국이 일언지하에 북한의 제안을 거부하며 선(先) 비핵화를 요구하였다. 이렇게 북·미 직접대화가 무산되자, 11월에 들어와 북한은 또다시 남북대화 방향을 돌렸다.

### 남북 차관급회담과 또다시 불투명해진 남북관계

우리 정부는 「8.25합의」에 따라 남북 당국자회담을 위한 실무회담을 조속히 열 것을 세 차례나 제의했으나, 북측이 응하지 않는 바람에 성사되지 못하였다. 그러다가 북측이 11월 26일 판문점에서 당국회담 실무접촉을 갖자고 제안해 왔고, 우리 정부가 곧바로 수용하여 2013년 6월 실무접촉 이래 29개월 만에 남북당국간 회담이 열린 것이다.

우리측이 북측의 통전부를 대화상대로 주장하다가 조평통을 인정하는 등 유연한 태도를 보이기도 했지만

만, 우리측 수석대표로 남북회담본부 본부장을 내보낸 것은 이례적인 일이었다. 실무접촉에서 남북당국회담 본회담은 통일부차관과 조평통 서기국 부국장을 수석대표로 하는 차관급 회담으로 하고 남북관계 개선을 위한 현안 문제를 주의제로 삼아 12월 11일 열기로 하였다.

12월 11~12일 양일간에 열린 회담에서 금강산관광 재개문제를 놓고 양측이 합의를 이루지 못해 결국은 아무런 성과도 없이 회담이 끝나고 말았다. 북측은 우리측이 요구한 이산가족문제의 근본적 해결을 위해 금강산관광 재개를 합의문에 명시하자고 주장한 반면, 우리측은 이산가족문제와 같은 인도주의문제와 금강산관광 재개문제는 별개라는 원칙적인 입장을 고수했다.

북측 수석대표의 격에 대해 융통성을 보였던 우리 정부가 유독 이 문제에 대해서 완강한 입장을 고수한 것이다. 그렇다면 이번 차관급회담의 핵심쟁점이 된 금강산관광의 재개에 대한 우리 정부의 입장은 무엇인가? 이에 대해서는 몇 가지로 나눠 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 우리 정부가 선결조건으로 제시했던 2008년 7월 박왕자씨 총격사망사건에 대한 진상규명, 재발방지, 신변안전조치의 제도화, 사업자의 독점권 보호 문제의 수용 여부이다. 이에 대해서는 이명박 정부 시절에 북측이 여러 경로를 통해 수용의사를 밝힌 바 있다. 그렇기 때문에 이것은 더 이상 문제가 안 될 것으로 보인다.

둘째, 이산가족상봉문제와 금강산관광의 재개 문제가 원칙적으로 별개라는 인식이다. 하지만 남북 교류·협력이 시작되면서 이산가족상봉과 쌀·비료 등 대북 인도적 지원이 암묵적으로 연계되어 왔으며, 금강산 면회소에서 이산가족상봉이 이뤄지면서 이산가족상봉과 금강산 관광이 암묵적으로 연계되어 왔던 것이다. 그런데 명시적 합의가 없다고 두 문제가 별개이며 이것이 원칙이라는 주장은 수긍하기 어렵다.

셋째, 금강산관광 재개로 인한 거액현금, 이른바 벌크캐시(bulk cash)의 유입이 유엔안보리 결의에 위반되므로 곤란하다는 주장이다. 어찌 보면 우리 정부의 핵심적인 입장은 여기에 있는 것으로 보인다. 그런데, 유엔이나 미국은 금강산관광과 대북제재를 별개로 보고 있다. 작년 8월에 방한한 미국 재무부 고위당국자가 “금강산이 유엔 안보리 대북 제재 결의에 관련된 것은 아니다”라며 “한국정부가 이 문제를 어떻게 끌고 가려는지가 중요하다”고 언급한 바 있다.

금강산관광을 통해 벌크캐시가 북측에 들어가는 게 싫다면 이미 현금이 흘러들어가는 개성공단을 유지하는 것은 모순이다. 결국 우리 정부의 주장대로 하면 북한이 이산가족문제의 근본적 해결이라는 우리 요구를 다 들어줘도 금강산관광의 재개를 끝내 받아들이지 않겠다는 논리가 된다. 문제는 쌍방의 입장 차이를 좁히려는 신축적인 대응 노력이 보이지 않는다는 것이고, 그렇다면 앞으로 회담이 재개된다 하더라도 계속 쳇바퀴만 돌 수밖에 없다는 점이다.

## 되풀이되는 남북관계의 악재, 우리가 먼저 고리를 끊어라

내년 1월 북한은 ‘청년동맹’ 창립 70돌을 맞아 평양에서 23년 만에 청년동맹 대회를 대규모로 개최하기로 결정하고 청년층의 결집으로 김정은 정권의 지지기반을 확충하고자 할 것으로 보인다. 또한 5월초에는 36년 만에 제7차 당대회가 개최될 예정이다. 이와 같은 대형 국가행사를 전후해서 김정은 위원장의 중국 방문 및 북·중관계 정상화 가능성이 점쳐지고 있다. 김정은 정권의 관리능력을 대내외에 과시하기 위해 북·중관계에서 일정한 성과를 거두고자 할 것으로 보이기 때문이다.

하지만 최근 발생한 모란봉 악단의 전격 철수 문제로 북·중관계가 또다시 냉각되는 분위기다. 북한은 중국공산당 상무위원급 최고위인사가 참석하기로 된 베이징 공연을 통해 북·중관계 회복의 이정표로 삼고자 했다. 그런데 공연의 마지막 장면에서 장거리 핵미사일을 발사하면서 군사강국을 선언하는 장면이 포함되어 있어 중국이 삭제를 요청했고, 이에 북측이 반발한 것으로 알려졌다. 하지만 북한당국이 특사를 파견해 결례를 사과하고 내년 당대회 이전에 공연을 재추진하기로 했다는 보도도 있어 이 문제가 더 이상 북·중관계의 악재로 작용하지는 않을 것으로 보인다.

문제는 남북관계이다. 우리 정부는 남북관계의 최대 걸림돌을 북핵문제로 보고, 북핵문제의 의미 있는 진전 없이는 ‘3대 소통로’를 제외하고 남북관계의 진전을 수용하지 않는다는 입장을 견지하고 있다. 지금까지 우리 정부는 한·미, 한·중 및 한·일 정상회담 공동성명에서 북한의 선(先) 비핵화를 촉구하는 내용을 포함시키는 등 대내외 성명이나 외교무대에서 북한의 병진노선 포기 및 선(先) 비핵화 수용을 압박해 왔다.

그렇지만 북한은 핵무기를 운용할 전략군을 창설하고 핵교리를 발표한 데 이어 핵무기의 소형화·경량화로 실전배치를 코앞에 두고 있다. 지난 12월 10일 조선중앙통신은 김 위원장이 “오늘 우리 조국은 나라의 자주권과 민족의 존엄을 굳건히 지킬 자위의 핵탄, 수소탄의 거대한 폭음을 울릴 수 있는 강대한 핵보유국으로 될 수 있었다”는 말을 보도하면서 북한의 수소폭탄 보유 가능성까지 시사했다.

이런 상황에서 우리 정부는 선(先) 비핵화 정책을 고수하여 아무런 대책도 없이 북한과의 타협여지를 스스로 막기보다는 북한이 「9.19공동성명」에 따른 안보-안보 교환을 수용할 수 있도록 ‘합리적 안보우려’ 해소방안을 제시해 주는 것이 중요하다. 그런 점에서 북한이 제안한 평화협정 요구를 거부만 할 것이 아니라, 「9.19공동성명」에 따라 비핵화와 연계해 6자회담-4자회담을 병행 개최하는 방안을 역제의 할 필요가 있다.

이와 함께 북한에서 전개되는 시장화와 관련해서도 우리 정부의 대북정책을 보완해야 할 것이다. 북한은 11월 18일 관광과 물류를 포함한 나진선봉 경제무역지대 종합개발계획을 공개하는 등 보다 적극적으로 개방정책을 추진한다는 입장을 밝혔으며, 특히 내년 5월 제7차 당대회 때는 보다 적극적인 개방정책

발표가 예상되고 있다.

하지만 '5.24조치'로 인해 우리 기업의 대북 진출이 제약받고 있어 활발한 대북투자는 어려울 것으로 보인다. 한·중 또는 한·러 등 다국적기업에 의한 진출을 모색할 필요도 있지만, 근본적으로는 남북경협 활성화 방안에 대한 전향적 조치가 불가피하다. 최근 북한당국이 취하고 있는 개혁정책의 성과에 대한 평가가 엇갈린 가운데, 북한의 시장화가 사회주의계획경제의 붕괴로 가지 않고 오히려 체제 강화로 이어질 경우에 대비한 중장기적이고 체계적인 접근이 필요하다.

내년 초에 키리졸브 한·미 군사연습이 재개되면 남북당국자회담이 성과적으로 진행되기 어렵다. 북측이 남북당국자회담을 통해 한·미 군사연습을 저지 내지 완화하도록 하기 위해 고위급 남북대화를 추가로 제안할 가능성도 있지만, 경우에 따라 장거리로켓이나 추가핵실험 카드를 꺼낼 가능성도 배제할 수 없다. 이런 경우 박근혜 정부의 남은 임기 동안 남북관계는 더 이상 희망이 없을 것이다.

박근혜 정부는 '통일대박론', '통일준비위원회' 등 통일문제를 국민적 의제로 끌어올리는 데 성공했다. 하지만 이러한 구호와 조치가 국내정치용이라는 비판을 받지 않으려면 실천적으로 남북관계 개선을 위한 조치를 내놓아야 한다. 2016년을 맞이하여 되풀이되는 남북관계의 악재를 끊어내고 국민들에게 희망을 주기 위해 우리 정부가 먼저 과감한 결단을 내려야 할 것이다. [끝]