

한반도 평화체제 기반 구축

고 유 환 / 동국대학교 북한학과 교수

신뢰우선의 새로운 남북관계 틀 마련

이명박 정부는 이전 정부 10년간의 대북정책을 전면 부정하고 남한 우위의 새로운 남북관계 설정을 모색했지만 북한이 응하지 않았다. 이명박 정부 출범 이후 남북 갈등을 지속하는 동안 북한 핵문제 해결의 집중력을 잃었다. 제재와 압력에도 불구하고 북한의 핵능력은 향상되고 대남도발은 증대하는 등 한반도 정세는 악화됐다. 이명박 정부가 시도한 남한 우위의 남북관계 틀 바꾸기에 북한이 호응하지 않고 한반도 상황이 악화됨으로써 차기 정부는 새로운 관계 틀을 모색해야 한다.

대북정책의 주요 대상인 북한에서 김정은 체제가 공식화한 가운데 남측에서 새로운 지도부가 탄생하고, 주변 국가들에서의 권력교체가 마무리되면 남북관계를 새롭게 정립할 수 있는 계기가 마련될 것이다. 남북관계에 있어선 김정일 국방위원장이 사망하고 김정은 제1비서가 북한의 새로운 지도자로 등장함으로써 남북관계를 새로운 관점에서 풀어나갈 수 있는 계기가 마련됐다. 북측에 김정은 제1비서 지도부가 들

어서 있기 때문에 남측에 새로운 지도부가 들어서면 지난 시기에 있었던 남북한 간의 불미스런 과거를 청산하고 새로운 관계를 설정할 수 있는 대화를 적극 모색해야 할 것이다.

남북관계 복원을 위해 선행해야 할 최우선 과제는 무너진 신뢰를 회복하는 것이다. 이명박 정부의 대북정책 실패로 남북 신뢰가 무너지고 6·15공동선언과 10·4선언이 사문화될 위기에 처해있다. 북한의 핵실험, 우라늄 농축시설 공개, 장거리 로켓발사, 천안함-연평도 사태 등 북핵능력 향상과 대남도발 증대에 따른 한반도 정세가 더욱 불안정해졌다. '5·24조치'로 개성공단사업을 제외한 남북경협이 중단되고, 북한의 대중국의존도가 높아지고 있다. 무너진 신뢰를 회복하여 이명박 정부 5년 동안의 남북관계 단절을 극복하고 관계설정을 새롭게 해야 하는 것은 시대적 요구다.

2012년 12월 대선 이후 새로운 지도자는 김대중-노무현 정부의 대북 포용정책 10년, 이명박 정부의 대북 강압정책 5년에 대한 비판적 재평가에 기초해서 새로운 대북 정책을 추진할 것으로 보인다. 대선 후보로 거론되는 거의 모든 후보들이 이명박 정부의 대북 강경봉쇄정책에 비판적 견해를 유지하면서 현재의 남북관계를 비정상적으로 보고 있다. 후보들은 포용정책을 업그레이드하거나 새로운 대북정책 또는 제3의 길을 모색해야 한다는 주장을 펴고 있다. 이명박 정부 5년 동안의 남북관계 단절을 극복하기 위해서는 무너진 신뢰를 회복하고 관계 설정을 새롭게 해나가야 할 것이다.

대북 포용론자의 관점에서 보면, 이명박 정부 5년의 남북관계 단절은 단순히 5년의 공백으로 끝나는 것이 아니라 김대중-노무현 정부가 어렵게 쌓아놓은 공든 탑을 무너트린 것과 같다. 무너진 탑을 다시 쌓는 것이 새 탑을 쌓는 것보다 어려울 수도 있다. 마찬가지로 무너진 신뢰를 회복하는 데는 많은 시간과 노력이 필요할 것이다. 남측에 정권이 바뀌면 기존의 합의들이 사문화될 수 있다는 선례가 생기면 합의 도출이 쉽지 않게 될 것이다.

평화정착과 화해협력을 제도화해 나가기 위해서는 정책전환 움직임을 본격화하는 김정은 체제의 실체를 인정하고 신뢰를 회복해야 할 것이다. 남북한의 정권교체를 계기로 신뢰를 회복할 경우, 남북한 간의 불미스런 과거를 청산하고 새로운 관계를 설정할 수 있는 대화를 적극 모색할 수 있을 것이다.

핵문제 해결과 남북관계 진전의 병행

북한의 핵개발문제가 불거진 이후 역대 남한 지도자들은 핵문제해결에 우선순위를 두고 대북정책을 전개해왔다. 김영삼 정부는 ‘핵을 가진 자와 악수할 수 없다’ 고 했지만, 1994년 10월 북미 제네바합의에 따라 ‘동결 대 보상’ 방식의 해법에 동의하고 보상에 동참했다. 김대중 정부는 ‘한반도 냉전구조 해체’ 라는 포괄적 해법에 따라 핵문제 해결 및 평화체제 구축과 남북관계 개선을 병행추진하고 첫 남북정상회담을 개최했다. 김대중 정부는 정경분리정책을 통해서 남북관계 발전을 일관성 있게 추진했다. 노무현 정부도 출범 당시에는 핵문제우선해결론에 따라 북핵해결에 집중했지만 북한이 핵실험으로 맞서는 등 북핵해결에 어려움을 겪으면서 북핵해결과 남북관계 개선을 병행 추진하는 쪽으로 방향을 수정하고 남북정상회담을 성사시켰다.

지난 10년간의 진보정권과의 대북정책 차별화를 내세운 이명박 정부는 ‘비핵 · 개방 · 3000’ 이라는 대북정책 슬로건에 따라 ‘선(先)핵폐기론’ 으로 북한을 압박했다. 이명박 정부는 천안함 격침사건과 연평도 포격사건이 일어나면서 ‘천안함-연평도 사태’ 에 대한 북한의 사과와 책임 있는 조치가 있어야 남북관계 진전이 가능하고, 비핵화와 관련한 북한의 진정성 있는 행동이 전제돼야 6자회담을 재개할 수 있다는 입장을 견지했다.

‘비핵’ 을 정책의 최우선으로 내세웠던 이명박 정부 출범 이후 북한의 제2차 핵실험과 우라늄농축프로그램(UEP) 공개 등으로 북한의 핵능력은 향상됐다. 북핵해결을 위한 6자회담은 2008년 12월 북핵검증합의서 채택에 실패하면서 중단된 이후 2012년 9월 현재까지 4년여 동안 열리지 못하고 있다.

북한 외무성은 2012년 8월 31일 ‘미국의 대조선적대시정책은 조선반도핵문제해결의 기본장애’ 라는 제목의 비망록을 발표하였다. 비망록을 통해서 밝힌 바와 같이 북한은 한반도의 핵문제를 “미국의 적대시정책의 산물”로 보며, “따라서 미국이 적대시정책을 포기해야만 해결이 가능한 문제”로 보고 있다.¹⁾ 이와 같이 북한은 핵개발의 동기를 북-미 적대관계에서 찾고 있다. 북한이 핵개발을 북-미 적대관계의 산물로 규정하기 때문에 북-미 적대관계가 해소되지 않으면 북핵 해결도 어렵다고 볼

수 있다. 따라서 제재와 압력을 앞세운 선 비핵화해법은 성공하기 어렵다.

북한이 북-미 적대관계가 해소되면 핵을 버릴 수 있다는 ‘출구론’의 해법을 가지고 있다면, 미국과 한국이 주장했던 선 핵폐기론은 ‘입구론’의 해법이다. 불량국가인 북한이 정상국가인 미국, 한국 등과 관계를 정상화하려면 먼저 핵무기를 버리고 대화 테이블로 나오라는 것이다. 하지만 북한은 ‘동시행동원칙’을 내세우고 선 핵폐기론에 강하게 맞서고 있다. 미국과의 관계개선을 위해 핵개발을 포기한 리비아 카다피 정권이 몰락한 것을 목격한 북한은 헌법 서문에 핵보유국임을 명문화하고 핵보유 의지를 강하게 내보이고 있다. 김정은 체제의 북한은 미국에 대해 적대관계를 해소하고 핵무기를 폐기하는 협상을 진행할 것인지, 아니면 핵능력의 향상을 방치할 것인지에 대해 양자택일을 요구하고 있다. 한편 국내적으로는 이제 핵보유국이 됐으니 군에 대한 자원배분을 줄이고 인민생활 향상에 힘써야 한다는 논리를 펴고 있다.

9·19 공동성명, 2·13합의, 10·3합의 이행이 중단되고 6자회담 재개도 이뤄지지 않는 가운데 또다시 핵문제우선해결론을 내세우고 대북제재와 압력에 주력할 경우 남북관계 복원은 요원해질 것이다. 북한 핵폐기에 정책의 우선순위를 두기보다는 핵동결과 핵통제에 정책의 우선순위를 두고 더 이상 북한 핵이 향상되거나 늘어나는 것을 통제하면서 북-미 적대관계 해소와 평화체제 구축의 수순에 따라 최종적으로 핵을 포기하도록 핵정책의 우선순위와 수순을 조정해야 할 것이다.

북한 핵무기 실체를 정확히 확인할 수는 없지만, 현재의 북한 핵은 대미 억지용이자 ‘자기 최면용’일 수 있다. 스스로 부여한 핵보유국의 지위는 선군정치를 완화하고 경제발전에 매진할 수 있는 구실을 찾을 수 있기 때문에, 북한의 정책전환을 촉진하는 계기가 될 수도 있을 것이다. 수많은 핵을 가졌던 소련이 붕괴했던 경험, 핵무기를 포기하고 경제보상을 받아 경제건설에 주력하고 있는 우크라이나 모델 등에서 북핵해결의 새로운 해법을 찾아야 할 것이다.

새 정부는 핵문제우선해결론, 선 핵폐기론 등을 내놓고도 북한 핵능력의 향상을 막지 못했던 역대 정부의 경험을 반복하지 않아야 한다. 북핵문제는 북한이 주장하는 핵개발 동기가 해소되지 않는 한 해결하기 어려울 것이다. 북한이 북-미 적대관

1) 『조선중앙통신』, 2012년 8월 31일.

계에서 핵 개발 동기를 찾기 때문에 북-미 적대관계 해소 없이 우리의 대북정책만으로 핵문제를 풀기는 어려울 것이다. 결국 6자회담 틀을 유지하면서 3자(남북한과 미국) 또는 4자회담(남북한과 미·중), 양자회담(남북, 미중, 북미) 등 다양한 대화틀을 유지하면서 북핵해결과 평화체제 구축, 북-미 적대관계 해소, 남북관계 진전 등이 상호 유기적으로 이뤄져야 할 것이다.

평화협력의 제도화를 위한 노력

새 정부는 사문화된 남북 간의 기존합의들을 포괄할 수 있는 새로운 ‘기본합의’를 만들고 이에 기초해서 남북 간 평화협력을 제도화해 나가야 할 것이다. 남북기본합의서, 6·15공동선언, 10·4선언에는 남북화해협력과 나아가 남북연합을 실현할 수 있는 내용들이 많이 들어있다. 새 정부는 이러한 합의들을 되살려 남북연합의 기초를 놓을 수 있도록 노력해야 할 것이다. 과거 합의를 완전히 되살릴 수 없기 때문에 새 정부는 남북정상회담 또는 고위급회담을 개최하여 새로운 ‘남북기본합의’를 만들고 관계개선을 모색해야 할 것이다.

새 정부는 무너진 신뢰를 회복하여 남북관계를 복원하고 평화공동체, 경제공동체를 만들어 평화협력을 제도화해 나가야 할 것이다. 평화협력을 제도화하기 위해서는 무엇보다 정전질서를 평화질서로 바꾸는 노력이 절실함으로, ‘종전선언’의 재추진 등 한반도 평화체제 구축을 위한 노력을 본격화해야 할 것이다. 새 정부는 정전협정을 평화협정으로 대체하기 위한 평화협상을 본격화하기 위해 한반도 평화체제 구축의 청사진을 새롭게 만들어야 할 것이다. 한반도 평화체제 구축을 위해서는 6자회담 틀을 유지하면서 남북한과 미국과 중국이 참여하는 4자회담, 남북, 북미, 한중, 미중 등 활발한 양자회담을 진행해야 할 것이다.

남북관계 발전에 가장 위협적인 요인은 북한의 무력도발이다. 새 정부는 북한의 ‘무력도발불용의 원칙’을 확고히 지켜내야 한다. 하지만 도발을 예방하기 위한 사전 노력이 중요함은 말할 필요도 없다. 새 정부는 북한의 어떠한 도발도 용납하지 않겠

다는 원칙과 의지를 확고히 천명하여 도발을 억지하고, 그럼에도 불구하고 도발할 경우 강력히 응징하여 추가도발을 방지해야 할 것이다. 나아가 새 정부는 평화협력을 제도화해서 도발을 억지하고, ‘예방외교’ 차원의 평화관리방안을 마련해야 할 것이다.

대북정책의 일관성 유지

대한민국 국회는 노무현 정부 시기인 2005년 12월 29일 남북관계의 일관성을 유지하기 위해 여야 합의로 ‘남북관계발전에 관한 법률’을 제정했다. 정권이 교체된다고 하더라도 남북화해협력의 기본 틀을 유지하겠다는 취지로 이 법률을 제정했지만 이명박 정부는 이 법을 무시했다. 5년마다 세우기로 돼있는 남북관계발전 기본계획 및 연도별 시행계획도 수립하지 않았다. 남북관계의 돌발사태가 지속돼서 발전계획을 세울 수 없었다는 것이 정부 당국의 설명이다. 법을 무시해도 입법부는 행정부를 견제하지 못했다.

대북정책에서 중요한 것은 지도자의 비전과 철학이다. 화해협력에 관한 비전과 철학이 분명해야 일관성 있게 정책을 추진할 수 있다. 확고한 철학과 비전이 있으면 남북관계에서 돌발사태가 발생하더라도 대응 수위를 조절해 가면서 큰 틀의 화해협력의 흐름이 손상되지 않도록 정세를 관리하는 능력을 발휘한다. 대북정책과 관련한 지도자의 철학과 통찰력이 부족하면 사건이 생길 때마다 그 사건이 정세를 지배하면서 큰 흐름을 놓치게 된다.

새 정부의 지도자는 남북관계의 안정적 관리가 경제발전과 대외신인도 제고에 중요한 요소란 점을 인식하고 갈등관리 차원의 남북관계 진전을 모색해야 할 것이다. 남북갈등을 지속할 경우, 북한은 남한을 우회하여 주변 국가들과 관계진전을 모색하려고 할 것이다. 統