

최근의 남북한 관계

정진위*

세계적으로 냉전구조가 붕괴되었으나 한반도에는 아직도 냉전상태가 지속되고 있다. 새로운 동북아 질서가 형성되고 있는 불안정한 상황에서 한반도는 주변 4국간 권력정치의 경쟁무대가 될 수 있다. 한반도 통일은 동북아의 정세변동 요인으로 작용할 가능성이 크기 때문에 역내 국가들의 반발과 저항을 야기시킬 수도 있다. 이러한 상황 속에서 남북한은 냉전을 해소하여 평화공존을 유지하고 나아가 한반도의 통일을 이룩해야 할 역사적 과제를 안고 있다.

지난 1998년 6월에 성사된 금강산 관광계획과 북한 잠수정 침투라는 두가지 사건은 남북관계의 이중적 성격과 현황을 상징적으로 드러내었다. 금강산 관광이 남북교류의 새로운 장을 열게 할 것이라는 기대를 갖게 하는 반면, 북한 잠수정 침투사건은 화해 불가침을 통한 남북관계의 진정한 공존이 아직도 요원하다는 사실을 일깨워 주고 있다. 남북 당국간 대화 자체는 여전히 교착상태를 벗어나지 못하고 있는 반면, 4자회담이라는 '한반도 문제의 국제화'는 진척되고 있는 것이다.

북한은 1992년 '남북기본합의서' 채택 이후 남북간 합의사항을 이행하기 보다는 핵카드를 활용하여 미국과의 직접 협상에 주력함으로써 남북관계는 전혀 개선되지 않고 있다. 1994년 7월 김일성의 사망으로 무산된 남북정상회담 개최합의 이후 남북간에는 1995년 3차례의 비공식적인 쌀회담을 제외하면 당국간 대화는 전무한 상황이었다. 오히려 1996년 9월 강릉 잠수정 침투사건으로 남북간 긴장은 고조되었다. 한국은 새정부 출범이후인 1998년 4월 3년 9개월만에 남북관계 개선방안과 비료문제를 포함한 상호관심사를 이산가족면회소 설치문제와 비료제공문제를 병행하여 합의하자는 입장이었고, 북한측은 비료지원문제를 우선적으로 협의해서 해결하려는 입장을 고수함으로써 회담은 성과없이 끝났다.

한편 한국과 미국은 1996년 4월 한반도 평화를 논의하기 위한 4자회담을 제의하였다. 1997년 3월 북한의 호응으로 4자회담 공동설명회가 개최되었으며, 3차례의 예비회담을 거쳐 1997년 12월 제1차 본회담, 1998년 3월 제2차 본회담이 개최되는 단계까지 발전하고 있다. 북한은 4자회담에서 미·북한 평화협정 체결과 주한미군 철수 입장을 고수함으로써 회담의 성과가 나타나고 있지는 않지만, 한반도 문제를 국제적 차원에서 논의하는 틀이 마련된 것은 분명한 사실이다.

이와같이 정치·군사적 측면에서 남북관계는 여전히 대립상황을 벗어나지 못하고 있으나,

* 연세대 교수

남북관계 개선의 결정적인 장애요인이었던 북한 핵문제가 일단락된 후 대북경수로 지원이 진행되고 있으며, 남북 교류협력과 인도적 차원의 대북지원 등은 꾸준히 진전되고 있다.

남북 경제교류협력과 관련하여 남한의 1988년 '7.7선언' 이후 1989년부터 시작된 남북교역은 북한 핵문제에도 불구하고 지속적인 증가추세를 보였으며, 1994년 11월 남한정부의 남북경협 활성화조치 이후 1996년 북한 잠수함침투사건으로 인한 감소현상을 제외하고는 큰 폭으로 증가하였다. 1997년 남북간 교역량은 3억 달러가 넘어섰다. 이와 함께 남한의 원·부자재를 북한으로 반출, 이를 가공한 완제품을 다시 반입하는 위탁가공교역은 1991년 시작된 이래 급속히 증가하고 있으며, 남한기업의 대북투자로 이루어지는 남북경제협력사업도 활성화되고 있다. 또한 두만강개발계획(TRDP) 등 국제기구에서 추진하는 지역협력사업을 통한 남북경협도 모색되고 있다.

이와 함께 1997년 10월 대구/평양 비행정보구역 통과항로 개설 및 남북간 관계협정 체결은 남북 항공로 개설에 커다란 진전을 보이고 있다. 남북 당국간 대화가 단절된 상황에서도 사회·문화분야의 남북 주민간 접촉은 지속되고 있다. 1995년 북한의 수재이후 한국 정부는 인도주의적 차원에서 쌀 등을 제공한 바 있으며, 민간·국제기구를 통해 북한을 지원하고 있다. 남북관계 현황의 가장 큰 특징은 정치·군사적인 측면에서는 아직도 답보상태에 있지만 교류협력은 지속되어 왔다는 점이다.

한편 남북관계를 포함한 한반도의 정세에 직접적인 영향을 주는 변수는 북한의 내부정세와 남북한의 정책방향이다. 북한은 경제난을 비롯한 총체적 위기상황에 직면하고 있다. 대내적으로는 군부 중심의 위기관리체제하에 사상통제 강화, 경제발전 추진, 군부장악의 정책을 추진 하면서 대외적으로는 대미관계개선을 통한 안정성 확보와 대남 적대관계를 이용한 내부결속 도모 등의 체제유지 전략을 구사하고 있다. 그러나 탈북자 급증현상과 황장엽 망명사건 등에서 나타났듯이 체제위기 상태에서 벗어나지 못하고 있다.

북한은 지난 9월 5일 제10기 1차회의에서 김정일을 국방위원장으로 재추대했다. 이번에 신설된 최고인민회의 상임위원회의 위원장이 된 김영남은 추대사를 통해 국방위원장에 대해 "나라의 정치·군사·경제역량의 총체를 통솔·지휘하는 국가의 최고직책"으로, 또 개정헌법에 국방위원회를 "국가주권의 최고 군사지도기관이며, 전반적 국방관리기관"으로 규정하고 있다. 이러한 점에서 김정일은 앞으로 군부중심의 전시체제를 유지하면서 북한을 통치할 것으로 보인다.

북한의 개정헌법 속에는 경제여건 변화와 대외경제활동 확대에 대한 내용이 포함되어 있다. 향후 북한의 개방·개혁 가능성과 관련하여 세심한 관찰이 필요한 부분이다. 먼저 그 내용을 보면 개인 소유의 범위를 확대한 점, 국가 이익의 사회협동단체도 대외무역을 할 수 있게 한 점, 그리고 나진·선봉과 같은 특수경제지역 내에서의 기업 창설·운영을 장려한다는 것이다. 특히 종전의 37개 부서를 31개 부서로 축소 조정했으며, 내각의 구성원 31명 중 24명이 새로운 인물로 채워져 세대 교체의 성격이 짙으며, 그 중 대부분이 경제실무 기술관료들로서 북한이 경제재건에 주력할 것이라는 전망을 가능하게 하고 있다.

1998년 2월에 출범한 한국의 새정부는 "평화·화해·협력실현을 통한 남북관계 개선"을 대북정책 목표로 설정하고, '화해·협력으로 북한의 변화여건 조성'이라는 정책기조하에 정경분

리 원칙에 입각한 남북경협 활성화를 적극 추진하고 있다. 이에 대한 정부의 논리는 첫째, 북한체제 붕괴론에 근거한 대북압박정책보다는 북한 대남정책의 점진적 변화유도가 현실적 대안이며 둘째, 북한의 변화를 강요하기 보다는 북한 스스로가 변할 수 있도록 자신감을 가지고 대북 포용정책을 추진하겠다는 것이며, 셋째, 북한의 선전·위협 등 비합리적인 자세에 대해서는 의연히 대처하되, 보다 많은 접촉·대화·협력을 추진하여 북한이 스스로 변할 수 있는 여건과 환경을 조성하려는 것이다.

이러한 남한 정부의 대북정책은 이른바 '햇볕정책'으로 불리우고 있으며, 이에 따른 구체적인 정책방향은 1998년 6월 잠수정 침투사건에 대한 해법에서 분명히 나타나고 있다. 이와 함께 남한정부는 1998년 3월 민간차원의 대북지원 활성화 조치, 4월 남북경협 활성화 조치와 북한 방송·출판물 개방, 8.15판문점 통일대축전 수용, 사상전향제도 폐지 등의 햇볕정책을 일관되게 실천하고 있다. 결국 남한이 새정부는 이미 전향적인 대북정책을 추진하고 있으므로 남북관계의 전개 양태는 전적으로 북한의 태도에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

김정일은 1987년 8월 4일 통일문제에 관해서는 처음으로 "위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자"는 저작을 발표하여 기존의 통일 3대 원칙, 10대 강령, 고려민주연방공화국 창립방안을 '조국통일의 3대 헌장'으로 규정하는 한편, 전제조건을 내세운 남북당국간 대화재개 의사를 표명하였다. 북한은 과거 한국의 민주인사로 간주하였던 김대중 총재의 대통령 당선이후 한국의 정책전환을 강도높게 요구하는 동시에, 당국간 대화의의를 표명하는 이원전략을 구사하고 있다. 북한은 1998년 신년 공동사설을 통해 한국 당국의 정책전환은 '민족자주의 입장'을 의미하며, 이는 연북화해정책으로의 전환, 콘크리트장벽 제거, 국가보안법 철폐, 안기부 해체 등이라고 강조하였다. 그리고 1998년 2월 19일 북한은 한국의 정당·사회단체 인사 70명에게 보낸 편지에서 외세의존 배경, 연북화해정책으로의 전환, 합작과 단결, 대화와 협상 등 4개 조항을 강조하였다. 1998년 4월의 남북당국 대표회담은 북한의 전제의로 이루어진 것으로 당국간 대화를 거부해 온 북한의 이해적인 태도 변화로 평가할 수 있다.

종합적으로 볼 때, 김정일 정권은 한국 새정부의 전향적인 대북정책을 활용하고 있다. 북한은 남북대화에 호응하는 양태를 나타낼 수 있는 진정한 남북화해·협력은 언제 가능할 것인가 하는 문제이다. 이는 수령체제라는 북한 체제의 성격과 밀접히 관련되어 있다. 수령체제를 유지하려면 북한 당국은 주민들이 외부사정을 모르게 폐쇄사회로 유지·통제해야 한다. 따라서 북한은 사회개방에 따른 역효과를 우려하여 '남북기본합의서'의 전면적 이행을 통한 남북화해·협력에 호응할 수 없는 것이다. 이는 결국 북한이 김정일 유일체제를 고수하는 한, 남북화해·협력시대의 도래를 기대하기는 어렵다는 것을 의미한다.

남북관계라는 엉켜버린 실타래는 지극히 풀기 어려운 난제이지만, 민족의 앞날을 위해서 반드시 풀어나가야 할 과제이다. 북한을 궁극적으로 도울 수 있는 유일한 동반자는 결국 한국 뿐이라는 점을 북한에게 지속적으로 주지시키는 노력을 해야 한다. 그리하여 북한을 대화의 장으로 유도하여야 할 것이다. 남북간 쟁점 가운데 화해·불가침의 조속한 정착을 전망하기는 어렵지만 교류협력은 지속되어 왔고, 앞으로도 보다 활성화될 가능성이 크다. 남북 교류협력은 상호이해 및 이익도모 뿐만 아니라 민족동질성 회복이라는 차원에서 반드시 활성화되어야 할 사안이다. 당면한 외환위기로 인해 경제·사회 전반이 위축된 남한과 장기적인 경제난·식

량난으로 어려움을 겪고 있는 북한이 상호 교류협력을 통해 민족적 차원에서 이익을 나눌 수 있어야만 한다. 그러나 쌀을 받으면서도 잠수함을 침투시키는 북한의 행태를 고려할 때, 화해·불가침·교류협력이라는 남북관계 전반이 단시일내 획기적으로 개선될 것이라고 전망하기는 어렵다. 따라서 한국은 어떤 사건을 계기로 남북관계가 일시에 개선될 수 있다는 조급함에서 벗어나 뒤엎킨 실마리를 하나씩 찾아 풀어가는 차분한 자세를 견지해야만 할 것이다.

현재의 상황에서 바람직한 대북정책을 논하기란 대단히 어렵다고 본다. 이는 북한이 정상적인 사고를 가지고 행동하지 않고 있기 때문이다. 그러나 불행하게도 국토의 반쪽에 같은 민족이 살고 있으며, 어떠한 노력을 해서라도 한반도에서 극도의 긴장상태를 조성하거나 전쟁이 재발할 수 있는 가능성은 배제해야 한다. 잠수정을 침투시키고 미사일을 발사하는 등 이성을 잃은 행동을 하고 있는 북한이지만 우리가 대북 포용정책을 포기할 수 없는 이유가 바로 여기에 있는 것이다.

우리의 대북정책은 보다 많은 접촉과 대화, 교류협력을 추진하여 북한이 스스로 변화할 수 있는 여건과 환경을 조성하는 것이다. 북한을 궁극적으로 도울 수 있는 유일한 동반자는 결국 한국 뿐이라는 점을 북한에 지속적으로 주지시키는 노력이 무엇보다도 중요하다고 생각한다.

한반도 통일은 일차적으로 당사자인 남북한과 주민의 의사에 따라 이루어져야 하는 문제이다. 그러나 의세에 의한 분단과정과 한반도 주변정세에 비추어 볼 때, 통일문제를 주변 국가들의 입장과 독립적으로 추진할 수 만은 없다. 더욱이 4자회담과 같이 한반도 문제의 국제화가 가속화되고 있는 상황에서 한국은 역내 국가들과 원만한 관계를 유지하면서 신국제질서 속에서 한국의 위상을 정립해 나갈 때 동시에 통일을 향한 미래지향적 정책을 추진하여야 할 것이다.

이를 위해 한국은 동북아 4국 모두와 외교관계를 수립하고 있는 외교환경을 기반으로 미국의 규형자적 역할 수행에 적극 협조하면서 주변국간의 현안문제를 조정할 수 있는 외교역량을 발휘하여야 할 것이다. 한국은 주변 4국중 어느 한 국가의 압도적 영향력을 견제하기 위하여 미국과의 협력관계를 강화하는 한편, 일·중·러 3국간의 일정한 견제와 균형을 유지하기 위한 노력을 기울려야 할 것이다. 이를 통하여 한국은 한반도 통일문제가 지나치게 국제적 경쟁대상이 되는 것을 막을 수 있을 것이고, 한반도 통일문제 해결에 있어서 한민족의 이익을 실현시키기 위한 국제적 협력을 유도할 수 있을 것이다.