

## 2기 노무현 정부에게 정책 A/S를 바란다: 통일분야

남성욱(미래연 남북국제연구위원, 고려대 북한학과 교수)

### 1. 평화번영정책의 3대 과제

참여정부의 대북정책인 평화번영정책은 다음과 같은 3대 과제로 구성되어 있다. 첫째, 북한 핵 문제의 평화적 해결을 통해 한반도 평화정착과 동북아 공동번영의 기반을 마련한다. 둘째, 분야별 회담의 내실화를 통하여 안정적인 남북관계 발전의 토대를 구축한다. 셋째, 참여정부의 평화번영정책에 대한 국민적 합의기반 강화로 '국민과 함께하는 대북정책' 추진에 기여 한다 등이다. 집권 중반기를 넘기면서 3대 과제의 진행사항을 점검하고 후반기 정책 A/S를 정리하는 것은 남북관계가 담보상태에 처해있고 북핵 문제가 가닥을 잡지 못하는 등 한반도 정세가 불안정함에 따라 매우 중요하다. 정부의 대북정책은 현재까지 구체적 성과를 거두었기보다는 현재 진행형인 상태임에 따라 대통령 집권 2기 내에 무엇을 할 수 있을지, 무엇을 해야 하는지 선택과 집중의 원칙을 분명히 하여 추진과제를 선별하여야 한다. 여타의 국정과제와 달리 남북 관계 문제는 북한이라는 상대변수와 북미간의 국제변수가 잠복해있는 만큼 우리의 능력과 의지만으로는 한계가 있으나 정책의 돌파구는 우리의 노력 여하에 달려 있다고 볼 수 있다.

정부가 내세운 3대 정책 과제를 실현하기 위한 구체적인 추진 사안은 북핵문제의 평화적 해결 노력 지속, 분야별 회담의 내실화, 평화번영정책에 대한 국민적 합의기반 강화 등이다. 이를 위해 정부는 그간 각종 남북대화 채널의 적극적인 활용을 통하여 북측에게 핵문제의 평화적 해결 필요성을 강조하였다. NLL 문제, 비무장지대의 평화적 이용 등 남북한 공동번영을 위한 중장기적 플랜을 수립하여 한반도 평화증진 및 공동번영을 위한 포괄적 틀을 마련하였다.

남북장관급회담은 남북관계 중심협의체로서 남북관계 발전을 선도하는 역할을 수행할 수 있도록 운영하여 분야별 남북회담의 내실화를 기했다. 또한 사회문화분야 회담을 통한 남북교류의 안정적 추진 환경 조성 및 군사적 신뢰구축과 철도·도로 연결문제를 비롯한 남북한 경제협력 지원 문제에 대한 논의를 병행키 위한 군사분야 회담을 추진하였다. 그러나 정부의 노력에도 불구하고 지난해 7월로 예정되어 있던 15차 장관급 회담을 비롯한 당국간 회담이 중단되고 있으며 군사분야의 합의사항도 제대로 이행되지 않고 있다.

## 2. 집권 2기 정책 추진 현황과 과제

정부의 총론적인 추진방향은 전반적으로 이의가 없으나 집권 중반기에 정책 A/S를 조심스럽게 할만한 정책 추진이 집권 1기에 이루어졌는가는 의문이다. 대북정책은 집권 이전에 발생한 북핵 문제에 눌러 정책 추진의 큰 그림을 그리지 못하고 있는 실정이다. 모든 정책은 “북핵 문제가 해결되면...”라는 수식어 속에 매몰되어 있는 형편이다.

특히 2004년 하반기 들어 남북관계가 경색 국면에 들어가며 대북정책 추진이 난관에 부딪침에 따라 집권 하반기 정책 추진의 모멘텀이 약화되고 있다. 2004년 대북정책을 전반기와 후반기로 구분하면 전반기의 경우는 교류협력을 통한 대북정책이 가동된 시기이지만 후반기에는 조문 파동과 탈북자 대량입국, 북핵문제 등으로 교착상태에 처한 것으로 구분할 수 있다. 지난해 대북정책에 영향을 미친 변수를 국내와 국외적 요인으로 구분할 경우 탈북자 집단입국 사건과 2004년 7월 통과한 미국 인권법안, 6월 하순 열린 3차 6자회담이후 북핵 사태의 교착 등 국외 변수가 7월 김일성 주석 10주기 조문 불허 등 국내변수를 압도한 것으로 평가되었다.

북한이 북핵문제 등에서 민족공조 등을 내세워 한국과의 연대를 강조하면서 한미일 공조를 이완시키는 데만 주력했지 남북관계 개선에는 소극적으로 나옴으로써 7월 이후 장관급 회담이 개최되지 못하고 있는데 대해서는 북한의 책임론이 크다고 볼 수 있다. 남북회담의 일정에 대한 기존 합의가 준수되지 못하고 국내외 정세나 북한의 일방적 이유에 의해 회담이 연기되거나 중단되는 등 남북관계가 파행을 보인 것은 참여정부의 대북정책이 담보상태에 처하는 계기가 되었다. 북한이 남북대화를 북핵문제, 북미관계, 쌀 및 비료 지원 등의 경제적 실리확보 등과의 상관관계를 고려하여 대응하고 있기 때문에 북한의 정책 변화에 의해 남북대화가 연기되거나 중단되는 상황이 수시로 발생하였다. 정부가 어려운 환경에서도 2004년 6월 개성공단 시범단지에 대한 분양을 완료하고 2004년 12월 15일 리빙아트(주)의 첫 시제품이 출시된 것은 그나마 성과였다.

그러나 개성공단을 제외하고는 경협이 한축이라고 할 수 있는 위탁가공 물류의 육로수송 문제를 여전히 해결하지 못하고 있고, 경의선 연결, 금강산, 개성공단을 제외하고는 새로운 경협 아 이템을 개발하지 못하고 있는 점은 집권 1기 대북정책의 문제다. 2004년도는 집권 2년차로서 참여정부의 대북정책인 평화번영정책이 구체화되어 실무적으로 추진되어야 하는 해였으나 북핵 문제로 인한 국제환경의 악화와 남북관계의 경색으로 대북정책이 ‘표류하는 한해’였다고 판단된다. 이에 따라 DJ정부에서 마련한 정책의 틀에서 벗어나지 못하고 있고 업그레이드된 정책적, 전략적 대안을 제시하지 못한 채 현상을 뒤쫓기 급급한 한해가 되었다는 지적도 대두된다.

한미공조하에서 북핵문제가 구조적인 문제이기는 하지만 경색된 북핵문제 해결 과정에서도 통일정책을 추진할 각종 사업과 아이টে을 개발하는 노력을 전개해야 할 과제를 남겼다. 결론적으로 정부의 집권 전반기 대북정책은 많은 노력을 전개했음에도 외부 환경의 악화와 협상 상대방인 북한의 폐쇄적인 자세 견지로 개성공단을 제외하고는 구체적인 성과를 거두지 못한 다소 답답한 시기였다. 집권 2기인 2005년에는 미국 보수 정권의 출범 속에서 남북변수가 북핵 변수에 종속되는 수동적 구조를 어떻게 생산적으로 대처하고 극복할 것인가가 중요한 과제로 대두되었다.

집권 후반기로 들어서는 2005년 정부의 대북정책 전망을 내부와 외부로 구분하여 평가할 경우 내부 환경은 크게 나쁘지는 않을 것으로 판단되나 외부적으로는 만만치 않은 도전이 있을 것으로 전망된다. 내부적으로는 통일부 장관이 NSC 상임위원장을 겸직하게 됨에 따라 통일·외교·안보 분야에서 비교적 강한 조정 능력과 추진력을 바탕으로 자유로운 업무 추진이 가능함에 따라 대북정책 추진이 힘을 받을 것으로 판단된다. 특히 '실세장관 밀어주기'라는 언론의 지적대로 남북협력기금이 대폭 증액되고 예산안이 당초 통일부의 요구액인 3,793억원보다도 5,905억원으로 금년보다 두 배 이상 증액됨에 따라 적극적인 업무 추진에 사용할 실탄이 늘어나 재정적인 어려움이 없을 것으로 판단된다.

반면 2005년 1/4분기 중에 대북특사론이 급격히 부상하고, 제2차 정상회담추진설 등이 대두되면서 북한과 물밑 교섭이 시작될 것으로 예상됨에 따라 대북정책이 정치적 쟁점의 중심에 놓일 것으로 전망된다. 현재 당국간 민간의 대화가 교착 상태에 있지만 2005년분 쌀과 비료를 남측에서 지원받기 위해서는 북한이 회답에 나올 것이며 2005년 1/4분기에는 장관급 회담이 개최될 것으로 예상된다. 북핵 문제와 같은 국제적이고 구조적인 문제에 직면하면 당국간 대화는 즉각적으로 영향을 받아 교류 협력이 중단되는 만큼 평소 당국간 대화와 함께 민간차원의 교류를 더욱 확대하는 대책을 다양하게 강구하여야 한다. 위탁가공 경험에 대한 남북협력기금 지원을 대폭 강화하고 사회문화교류에 대한 지원책을 제시하는 등 전방위적인 민간교류를 시도하여 당국 차원은 경색이지만 민간이라도 해빙 분위기가 유지되는 중국과 대만간의 기본 입장인 '정경분리 원칙'이 적용되도록 해야 한다. 북핵 6자회담의 재개와 쟁점사항 논의 등으로 정부의 국제정세 분석 능력이 매우 필요할 것으로 예상되며, 개성공단 분단지 분양, 경의선 철도 연결 등 다양한 분야의 업무가 예상됨에 따라 정부의 효율적인 대처가 필요하다. 특히 2005년은 해방 60년이며, 한국전쟁 55주년 등 북한식 표현으로 '꺾어지는 해'로서 북한이 적극적인 정책을 선언하거나 이념을 새롭게 발표하는 등 변화의 측면도 예상되는 만큼 사태 변화 추이에 대한 민감함 현안 파악이 중요한 한해가 될 것으로 보인다.

북한은 2004년 2월 장성택 노동당 조직지도부 제1부부장의 좌천사건, 휴대전화 몰수(5월말) 및 남북대화 중단(7월), 고영희 사망에 따른 권력투쟁설(9월) 노동당 구조조정(9월), 김위원장 초상화 제거(11월) 등 김정일 친정체제를 강화하였다. 지난해에는 당과 내각 및 군간의 권력 지도

가 바뀌는 과정에서 남북대화에 소극적이었으나 2005년 1/4분기가 지나면서 새로운 대남일꾼들이 전면에서 나서 적극적인 자세로 남북대화에 나올 것으로 예상된다. 이에 따라 2005년 미국의 북한인권법안의 발효 등 미국의 심리전과 북한 정세의 급작스런 변화 등으로 북한 내부의 사태 진전을 정확하고 적기에 파악할 수 있는 대북 정보 입수 네트워크의 구축도 필요하다.

정부는 제4차 6자회담의 2005년 1/4 분기 개최를 통하여 북핵문제 해결의 전기를 마련함으로써 남북관계를 진전시키는 한편 한반도 평화정착을 위한 여건을 조성해야 한다. 남북관계와 한미관계가 서로 상승작용을 하는 '선순환'의 남·북·미의 3각 공조체제를 가동시킴으로써 북한과 미국에 대한 설득력을 제고해야 한다. 향후 2-3차례의 6자회담에도 불구하고 북핵 문제가 해결의 윤곽을 확정하지 못할 경우 북한의 고립과 대미 강경노선의 고수로 2005년 8월 이후 북핵 문제가 유엔 안보리로 회부될 가능성이 높아지는 사태가 벌어지면 '대북 특사'를 북한에 파견하여 적극적인 대북 설득에 나서야 할 것이다. 2차 정상회담의 성사는 조건과 환경이 중요하다. 무리한 개최보다는 북핵 사태 진전과 남북한이 상대에게 줄 수 있는 카드를 정확하게 인식하는 것이 필요하다.

결론적으로 집권 2기 대북정책은 북핵 문제 해결의 윤곽을 잡아 남북관계를 개선하면서 동북아 경제중심국가 건설에 북한을 참여시켜 한반도의 긴장을 완화하고 남북이 상생하는 평화구조를 정착하는 것이 목적이다. 이러한 정책은 사실상 북핵이라는 암초에 걸려 출발조차 못하고 있는 실정이다. 정부의 구체적인 과제는 암초 제거를 통해서 평화번영정책이라는 거대한 함선의 시동을 거는 일이다. 좌초된 배를 차기정부에 이양하는 것은 정책의 시급성 기준으로 볼 때 바람직스럽지 않다. 최소한 배가 움직일 공간을 확보하고 장애물을 피해 정상항로에 들어서게 하는 것은 참여정부가 해야 할 일이다.

<2005년 1월 20일 미래전략연구원>