

# 새정부의 대북 정책 수립 제언 : 한반도 평화체제 수립

김용호 (인하대 정치외교학과 교수)

## 대북 정책 수립과 집행의 기본 원칙

차기정부는 남북관계에 돌파구를 여는 단초가 정치 분야라는 인식이 필요하다. 남북관계를 변화시키려는 1972년 7·4공동성명이나 1992년 남북 기본합의서, 2000년 6·15 공동선언, 2007년 10·4 선언 등이 모두 정치적 결단의 산물이었다. 남북관계에서 정치 분야의 화해나 합의가 없으면 다른 분야의 협력이나 진전이 지속적으로 이루어지기 어렵다. 따라서 정치의 정점에서 있는 차기 대통령은 이러한 점을 마음속에 깊이 새기고 남북관계에 관한 발언을 신중하게 하고, 남북관계의 이중성과 특수성을 고려하여 유연하고 치밀하게 대북정책을 수립하고 집행해야 한다.

우선 차기정부는 대북정책의 장기적 비전과 전략을 마련해야 한다. 비록 차기 대통령의 임기가 5년이지만 대북정책은 장기적인 비전과 전략을 가지고 추진되어야 한다. 그 이유는 대북정책의 효과가 단기적으로 나타나지 않기 때문이다. 특히 단기적인 효과를 노리면 인기영합주의에 빠질 우려가 있으며, 대북정책의 일관성을 유지하려면 장기적인 비전과 전략이 필요하다.

## 민족공조와 국제공조의 조화

그런데 대북정책의 비전과 전략은 한반도에만 국한되지 않고 동북아의 평화와 번영은 물론 전지구적 차원에서 우리의 미래에 대한 청사진에 바탕을 두어야 한다. 우리나라가 분단국가라는 특성으로 인해 다른 나라에서 찾아 볼 수 없는 “대북정책”이 매우 중요한 국정과제가 되어 있다. 이러한 특수성에도 불구하고 북한문제가 전적으로 대한민국만의 문제가 아니라 한반도에 이해관계를 가진 미국, 중국, 일본, 러

시아 등 주변국도 지대한 관심을 가지고 있는 문제이기 때문에 정책 수립과 집행에 어려움이 많다. 다시 말해 대북정책을 수립하는데 있어서 민족적인 관점과 국제적인 관점을 모두 고려해야 한다. 민족공조만을 강조하는 경우 이웃 나라들의 협조를 얻기 어렵고, 국제공조만을 강조하는 경우 남북한의 역할이 축소되고 민족의 이익이 제대로 반영되지 않을 우려가 있다. 2000년 남북정상회담 이후 민족공조를 강조하는 바람에 미국을 비롯한 이웃 나라와 갈등을 빚는 경우가 많았다. 이제 차기 정부는 남북문제를 다루는데 있어서 민족적 관점과 국제적 관점의 균형을 취해야 한다.

### **광범위한 국민적 합의가 중요**

우리의 대북정책이 효과적으로 추진되려면 국민의 광범위한 지지가 필요하다. 그 동안 국민의 정부와 참여 정부에서 남남 갈등이 증폭되었는데, 그 원인은 주로 대북 인식의 차이, 대북 접근 방식의 차이, 대북정책의 우선순위의 차이 등이었다. 차기 정부는 먼저 우리 사회의 대북 인식의 차이를 해소하려는 노력이 필요하다. 특히 정부가 북한의 내부 사정이나 변화 양상을 설명하면서 정부 정책을 정당화하는 방향으로 미화해서는 안 될 것이다. 또 국민들이 어떤 북한을 원하는지를 먼저 파악하고 국민적 합의를 마련하기 위해 노력해야 한다. 민주화된 우리 사회에서 차기대통령이 지금까지처럼 일방적으로 한반도 구상을 밀어 붙이는 경우 남남 갈등이 해소되지 않고, 대북정책의 실효를 거두기 어렵다. 더욱이 정부의 대북 협상 자세가 지나치게 저자세이거나, 협상의 성과에 매달려 너무 많은 양보를 해서는 안 될 것이다. 차기정부는 대북정책의 우선순위를 핵문제를 비롯한 안보 불안의 해소, 이산가족 문제를 비롯한 인도주의적 문제 등에 두고, 이러한 문제를 해결하는 방향에서 대북경제협력을 추진해 나가야 할 것이다. 남북 협상에서 지나치게 1대1의 엄격한 상호주의(specific reciprocity)를 고집할 수 없지만 적어도 분산적 상호주의(diffused reciprocity) 원칙을 포기해서는 국민의 지지를 얻기 어려울 것이다. 후자의 경우 남한의 경제적 양보가 북한의 경제적 양보를 얻어내지 못하더라도 인도주의적

분야의 양보를 받아내고, 이번 협상에서 합의하지 못한 것이 다음 협상에서는 합의할 수 있는 방안을 마련하는 것을 의미한다.

### **정책의 일관성과 투명성 유지**

차기정부가 대북정책을 추진하면서 광범위한 국민의 지지를 얻자면 정책의 일관성과 투명성을 지켜야 한다. 정책의 일관성이 없으면 국민들이 헛갈리게 되고, 또 북측이 차기정부를 신뢰하지 않게 되어 남북관계가 난관에 봉착하게 될 것이다. 차기정부가 기존의 대북정책 기조를 유지하고 않고, 새로운 정책 노선을 추구하는 경우 더욱이 정책 수립과 집행에 있어서 투명성이 요구된다. 그 이유는 지난 10여년간 국민의 정부와 참여정부가 대북 정책이나 사업을 추진하면서 기업, 시민단체, 지방정부, 학자, 전문가, 외국인 등을 수없이 많이 끌어들이고 이들에게 엄청난 수혜를 베풀었는데, 차기정부가 이들에 대한 기존의 인센티브를 축소하거나 중단하는 경우 이들의 반발이 만만치 않을 것이기 때문이다. 차기정부가 이들을 설득하려면 대북정책 수립과 집행이 투명하게 이루어져야 한다.

### **정치군사 분야와 경제사회문화 분야간의 불균형 해소**

남북관계에 돌파구를 여는 것이 정치 분야이지만 남북관계의 현황을 평가해보면 정치군사 분야의 진전이 상대적으로 느리다. 최근 2차 정상회담 이후에도 경제와 사회문화 분야는 매우 활발하게 진행되고 있으나 정치군사 분야의 결실은 상대적으로 적은 편이다. 남북한이 오랫동안 대결상태를 유지하면서 가장 침예하게 맞부딪친 것이 정치군사 분야이기 때문에 남북 간의 정치군사적 관계를 해결하기가 가장 어렵다. 그러나 남북 간의 경제협력이나 사회문화 교류는 활성화되고 정치군사 분야에서 별다른 진전을 보지 못하는 경우 남북 간의 진정한 관계개선이 이루어질 수 없을 것이다. 따라서 차기정부의 대북정책은 이러한 불균형을 해소할 수 있어야 한다. 이제 차기정부가 정치군사 분야에서 해결해야 할 현안을 구체적으로 살펴보자.

## 차기정부의 선행과제는 북핵문제의 완전한 해결

차기정부가 들어서기 전에 북핵문제가 완전히 해결될 가능성은 희박하기 때문에 차기정부는 대북정책의 우선순위를 북핵문제 해결에 두지 않을 수 없을 것이다. 그 동안 6자회담을 통하여 북핵문제가 해결 국면으로 가고 있어 다행스럽다. 그런데 차기정부는 북핵문제의 완전한 해결 상태가 무엇인지에 대해 미국을 비롯한 주변국과 논의를 해서 합의를 이끌어 내어야 한다. 북한이 모든 핵프로그램을 성실하게 신고하는 상태를 의미하는지, 핵시설과 활동을 동결(freeze)하는 상태를 의미하는지, 사찰이 정기적으로 이루어져서 검증이 이루어진 상태를 의미하는지 등을 명확하게 해야 한다.

이제 차기정부는 북핵 문제를 최종 마무리하는 단계에서 다음과 같은 점을 유의해야 할 것이다. 첫째, 북한이 핵 프로그램에 관해서 누락 없이 성실하게 신고하도록 최선을 다해야 한다. 플루토늄 프로그램, 우라늄 농축 프로그램, 핵무기 및 무기화 프로그램, 기타 핵개발 인프라를 모두 포함시켜야 한다. 북한의 핵 프로그램 신고에서 은폐된 사실이 있거나 거짓신고가 있다면 올바른 핵 폐기 의사를 가졌다고 보기 어렵다. 둘째, 북한의 핵 활동 동결, 핵물질 폐기 내지 반출, 그리고 핵무기 개발 포기를 정기적으로 검증할 수 있는 사찰제도가 마련되어야 한다. 과거 제네바합의에서는 경수로 공사가 완료되는 시점까지 북한에 대한 정기적인 핵 사찰을 유보하고 단지 모니터링만 하도록 하는 바람에 합의사항에 대한 검증이 어려웠다. 이런 실수를 되풀이하지 않아야 한다. 셋째, 6자회담의 최종합의에서 우리의 부담을 최소화하는 것이 국익에 도움이 된다. 예를 들면 북한이 핵무기 개발을 포기하는 대가로 제공하는 대북 에너지나 경제 지원 등에 있어서 우리의 부담이 다른 나라에 비해 지나치게 많아서 안 될 것이다. 따라서 우리의 역할과 지위에 상응하는 부담을 지도록 6자회담 참가국을 설득해 나가야 한다. 마지막으로 지적할 것은 북핵문제의 해결과 북미관계 개선이 서로 맞물려 진행되고 있기 때문에 차기정부는 북미관계 개선에 대비해야 한다. 앞으로 미국이 북한에 대한 테러지원국 지정 해제, 「적성국 교역법(Trade With Enemy Act)」 적용 중단, 북미 연락사무소 설치

등을 하는 단계에 차기정부는 우리의 주장과 입장을 명확하게 하고, 한미간의 긴밀한 협의는 물론 주변국과도 협의를 미리 미리 해야 한다.

## 장기과제는 한반도 평화체제 수립

북핵 문제가 차기정부가 당면한 최대 현안이라면 한반도 평화체제 구축문제는 장기적인 과제라고 할 수 있다. 더욱이 한반도 평화체제 수립에 있어서 북한의 비핵화는 필수적인 선결과제이기 때문에 북핵문제 해결 없이 한반도 평화체제 논의는 무의미하다. 지금까지 한반도 평화체제 수립에 관한 논의는 남북 간의 양자 회담(bilateral negotiation)과 6자회담을 비롯한 다자 협상(multilateral negotiation) 방식으로 매우 다양하게 전개되어 나오고 있다. 최근 남북정상회담, 총리회담, 국방장관 회담 등을 비롯한 남북간 양자 협상 채널을 통해 다양한 합의가 나오고 있다. 그리고 북핵문제를 다루는 6자회담에서도 한반도 평화체제 수립 문제가 북미관계개선, 동북아평화협력체제 구축 등과 함께 논의하기로 지난 2·13 합의가 이루어졌으나 별다른 진전이 없다. 한편 ASEAN, APEC 등에서 한미정상간에, 그리고 다자모임에서 종전선언을 비롯한 한반도 평화체제 문제가 논의되고 있다. 차기정부는 이러한 협상채널을 통해 마련된 최근의 합의사항을 전면적으로 재검토하여 한반도 평화체제 수립을 위한 로드맵을 작성할 필요가 있다. 왜냐하면 최근 한반도 평화체제 수립에 관련된 합의를 두고 우리 사회에서 많은 논란이 일어나고 있기 때문이다. 대표적인 사례가 서해상 NLL(북방한계선)문제이다.

차기정부는 이러한 로드맵을 작성하는 과정에서 다음과 같은 점을 유의해야 할 것이다. 첫째, 차기정부는 그 동안 한반도 평화와 불가침에 관한 수많은 남북 합의사항을 점검한 후 이를 준수할 수 있는 방안을 마련하는 것이 바람직하다. 1972년 7·4공동성명, 1992년 남북기본합의서와 기본합의서 이행과 준수를 위한 부속합의서, 그리고 한반도비핵화에 관한 공동선언, 2000년 6·15 남북공동선언, 2004년 남북장성급회담 합의서, 2007년 남북정상회담 합의서와 국방장관회담 합의서

에 나와 있는 합의사항 중에서 실천하고 있는 것과 실천하지 못하고 있는 것을 가려내어 앞으로 한반도 평화체제 수립을 실효적으로 추진해 나갈 수 있는 방안을 마련해야 한다. 그 동안 남북이 서로 만나 체제 선전이나 내부용으로 합의서만을 만들어내고 실천하지 않고 있는 것이 너무 많아 오히려 남북한 간에 불신을 가져왔고, 한반도 평화체제 수립에 걸림돌이 되고 있다. 한반도 평화는 문서만으로 보장되는 것이 아니기 때문에 긴장완화, 무력 충돌 방지, 적대행위 금지 등을 실천하는 것이 중요하다. 둘째, 최근 논란이 되고 있는 NLL문제, 서해 공동어수역과 평화수역 설정문제, 3자 혹은 4자 정상간 종전선언 추진 등은 국민들이 납득할 수 있는 방향으로 정책을 새로 마련해야 한다. 마지막으로 지적할 점은 한반도 평화체제 수립문제가 남북 간의 문제이자, 동시에 동북아의 안보환경에 미치는 영향이 매우 큰 문제이기 때문에 차기정부는 주변국과 양자간 협의를 긴밀하게 하고, 다자간 채널을 활용하여 국제적인 지지를 얻어야 실효성이 있다.

## 북한의 개방과 개혁 지원

북핵문제 해결이나 한반도에 견고한 평화체제가 수립되려면 북한이 중국이나 베트남처럼 개방과 개혁을 추진하여 정상국가로 탈바꿈하지 않으면 불가능하다. 우리의 대북지원이 김정일 독재체제의 유지에만 기여하고 북한주민들의 인권과 삶의 질 향상에는 전혀 도움이 되지 않는다면 우리 국민들은 아무도 대북지원을 찬성하지 않을 것이다. 따라서 차기정부는 북한동포의 삶의 질을 획기적으로 개선하는 것을 대북정책의 목표로 삼아야 할 것이다. 그런데 북한사회가 폐쇄적이고 완전히 통제된 사회여서 북한 주민에게 접근하는 것이 쉽지 않기 때문에 이러한 정책 목표를 달성하는 것이 매우 어렵다. 차기정부도 김정일 정권을 상대로 협상을 하지 않을 수 없고, 북한당국을 통하지 않으면 북한주민들과 접촉하기 불가능하다. 차기정부가 단기적인 대북정책의 성과에 매달리지 않는다면 북한의 개방과 개혁을 유도할 수 있는 당근과 채찍, 온건책과 강경책, 설득정책과 압박정책을 함께 병행하고, 주변국을 비롯한 국제사회의 협조와 공조를 추진해 나가야 한다. 이러

한 정책을 추진하는 과정에서 일시적으로 남북관계가 후퇴하거나 긴장 관계에 놓이더라도 이러한 고통을 이겨내어야 한다. 그리고 차기정부는 이러한 정책목표 달성을 위해 상호주의와 선택적 포용정책(selective engagement policy)을 채택해야 한다. 북이 개방과 개혁으로 나오면 적극 협력하고 지원하지만 그렇지 않으면 기다리는 자세가 필요하다.

특히 북한의 농업개혁이 이루어져야 진정한 개방과 개혁이 가능하다는 인식이 필요하다. 중국과 베트남에서 보는 것처럼 집단농장이나 국영농장을 가족농이나 개인농으로 전환하지 않으면 농업의 생산성을 높일 수 없다. 따라서 북한이 식량문제를 해결하려면 중국이나 베트남처럼 집단농장이나 국영농장을 가족농이나 개인농으로 바꾸어야 한다. 더욱이 대외 경제개방의 효과가 1-2년 만에 나타나지 않기 때문에 농업개혁을 통해 생산성을 높여야 개방과들이 식량문제를 해결해 내고 개방을 점진적으로 추진할 수 있는 기반을 가지게 된다. 더욱이 북한은 자본과 기술이 없기 때문에 값싸고 질 좋은 노동력을 제공하여 한국과 외국 자본을 유치해야 하는데 이들 노동력이 집단농장이나 국영농장에 묶여 있으면 대외경제개방의 효과를 거둘 수가 없다. 따라서 차기정부는 북한이 농업분야의 개방과 개혁을 추진하여 매년 남한과 외국으로부터 식량지원을 받지 않더라도 북한이 스스로 식량문제를 해결하도록 유도해야 한다. 이것은 중국과 베트남의 농업개혁이 북한에게 주는 교훈이다.

## **정치적 신뢰 구축과 남북대화의 제도화**

북한이 개방과 개혁으로 나오는 경우 차기정부가 임기 중에 정치 분야에서 추진해야 할 과제는 정치적 화해 협력과 남북협상의 제도화로 요약할 수 있다. 그 동안 남북관계에 상당한 진전이 있었지만 남북 당국은 여전히 정치적 갈등과 대결에서 벗어나지 못하고 있다. 체제문제와 관련하여 서로가 양보할 여지를 발견하기 어렵고, 상대방에 대한 존중과 이해보다는 자신의 주장을 일방적으로 관철하려는 경향이 있다. 차기 대통령은 남북 간에 쓸데없는 오해가 생기지 않도록 말과 행동을 신중하게 해야 한다. 정치적 신뢰가 쌓이면 남북관계가 더욱

안정적으로 발전해 나갈 수 있다.

비록 지난 정부의 대북협상에 문제가 있었다 하더라도 차기정부는 그 동안 진행되어 나오고 있는 남북대화를 성급하게 중단할 필요는 없다. 북한이 대화를 거부하지 않는 한 만나서 새로운 대북정책을 설명하고 설득해 나가야 한다. 그리하여 정상회담이나 총리회담, 장관급 회담을 비롯한 당국간 대화의 제도화와 협의기구의 상설화를 통해 남북관계를 안정적으로 관리하고 남북한 모두에게 유익한 방향으로 양자관계를 개선해 나가야 한다. 남북회담의 각급 채널이 외적 변수나 돌발 상황에 의해 중단되지 않고 안정적으로 지속되는 것이 바람직하다.