상생 · 공영을 위한 바람직한 대북 정책 방향

박 종 철 / 통일연구원 선임연구위원

상생 · 공영의 대북 정책은 국제 환경, 국내, 북한의 3차원에서 제기되는 도전에 직면해 있다. 첫 번째 도전은 북핵 문제와 남북 관계의 관계를 어떻게 설정하느냐 하는 것이다. 두 번째 도전은 남북 관계와 북미 관계를 어떻게 조화시키느냐 하는 것이다. 세 번째 도전 요인은 김정일 위원장의 와병설로 인해 제기된 북한 미래의 불안정성이다. 네 번째 도전은 남남갈등이다.

상생 · 공영 정책은 이러한 네 가지 도전 요인에 대한 대책을 마련해야 한다. ① 비핵화와 남북 관계를 단계적으로 병행 추진해야 한다. 비핵화를 추진하면서 이와 병행해서 단계적으로 남북 관계를 진전시킬 수 있는 방안을 강구하는 것이 바람직하다. ② 북미 관계를 고려, 남북 관계의 동력을 확보해야 한다. 한국의 대미 및 대북 입지 제고 및 주도권 확보를 위해 북한과 최소한의 대화 통로를 확보하고 남북 관계의 동력을 확보해야 한다. ③ 대북 정책에서 북한 변수를 중요하게 고려해야 한다. 대북 정책은 북한의 다양한 변화 가능성을 염두에 두고 이에 대한 대안을 탄력적으로 모색해야 한다. 그리고 대북 정책을 종합적이고 체계적으로 조정할 수 있는 컨트롤 타워가 필요하다. ④ 남남갈등 해소 방안을 마련해야 한다. 통일 문제를 둘러싼 남남갈등을 해소하기 위해서는 정부와 시민사회 간의 협력 관계를 구축하기 위한 제도 혁신과 이에 기반한 합의 형성이 필요하다. 그리고 통일한국의 미래에 대한 희망과 통일 비전을 제시하고 국민 생활과 연관지어 통일 문제를 다루는 실용주의적 접근이 필요하다.

그리고 북한이 선택적 포용 정책에 호응하도록 하기 위해서는 후속 조치가 필요하다. 첫째, 남북간 공식 · 비공식의 고위급 접촉이 필요하다. 둘째, 6 · 15 공동선언 및 10 · 4 정상선언의 원칙적 존중에 대한 입장을 표명하되, 변화된 국내외 상황과 실현 가능성 등을 고려하여 구체적 이행 계획은 선별적으로 단계적으로 협의해야 한다는 것을 밝혀야 한다. 셋째, '비핵 · 개방 · 3000 구상'과 10 · 4 정상선언을 종합적 패키지로 검토하여 단기 과제, 중기 과제, 장기 과제로 분류하고 단계적 실행 방안을 수립해야 한다. 다섯째, 한반도 평화 체제에 대한 대책을 마련하는 것도 필요하다.

머리말

이명박 정부의 상생 · 공영 정책의 대북 정책은 실용주의와 남북 관계의 제도화를 지향한다. 상생 · 공영 정책은 김대중 정부의 대북 포용 정책 및 노무현 정부의 평화 번영 정책에 대한 비판적 검토에서 출발한다. 지난 10년 동안의 대북 화해 협력 정책에 의해서 교류 협력과 인적 교류가 증가했으며, 부분적으로 긴장 완화가 이루어졌지만 남북 관계의 제도화는 이루어지지 않았다. 남북 대화는 북한의 의도에 따라 중단되었다가 반복되는 관행을 되풀이했다. 남북 경협의 결과 북한의 대남 경제 의존이 증가했지만 호혜적 관점에서 남북한의 경제 협력이 이루어지지는 않았다. 북한은 대화에 응하거나 교류 · 협력 및 인도적 지원을 수용하는 데도 부수적 대가를 요구했다. 대북 식량 지원에도 불구하고 북한의 만성적 식량난이 해소될 기미는 보이지 않는다. 경제 협력에서의 성과는 정치적 신뢰 구축이나 군사적 긴장 완화로 확산되지 않았으며, 북한의 변화는 기대에 미치지 못했다. 더욱이 그동안 북한은 핵 개발을 하였으며 군사적 긴장도 완화되지 않았다.[1)]

이명박 정부의 대북 정책은 이러한 문제 의식에서 출발하여 국제 환경의 변화를 고려하여 새로운 국가 발전 전략을 모색하고, 북핵 문제를 해결하는 한편, 북한의 생존 방안을 제시하고자 하였다.[2)] 이명박 정부의 대북 정책은 대선기간동안 비핵 · 개방 · 3000으로 대표되었으나 정부 출범 후 포괄적인 형태로 다듬어져서 상생 · 공영의 대북 정책으로 정리되었다.

상생 · 공영의 대북 정책은 남북 관계 미래와 비전으로 북한의 변화, 상생과 공영의 남북 관계 발전, 한반도 평화 통일의 실질적 토대 구축을 제시하였다. 대북 정책의 추진 원칙으로 실용과 생산성, 원칙에 철저하되 유연한 접근, 국민 합의, 국제 협력과 남북 협력의 조화가 설정되었다. 그리고 대북 정책의 중점 추진 과제로 진정성 있는 남북 대화, 한반도 평화 정착, 상생과 호혜의 남북경협, 사회문화

1) 이수석, "이명박 정부의 대북 정책 형성배경," 2008 한국정치학회 추계학술회의, 「이명박 정부의 대북 정책과 국제적 공조방안」, 2008. 10.24
2) 서재진, 「남북 상생공영을 위한 비핵 · 개방 · 3000 정책의 이론적 체계」, KINU 정책연구시리즈 08-01 (서울:통일연구원, 2008)

교류 활성화, 인도적 문제 해결의 다섯 가지가 제시되었다.[3)]

그러나 상생 · 공영 정책은 국제, 북한, 국내 차원에서 여러 가지 도전에 직면해 있다. 상생 · 공영 정책이 성과를 거두기 위해서는 이러한 도전 요인을 극복할 수 있는 전략적 대안과 정책방향을 모색해야 한다.

도전

상생 · 공영의 대북 정책은 몇 가지 도전에 직면해 있다. 상생 · 공영의 대북 정책의 결과는 국제 환경, 국내, 북한의 3차원에서 제기되는 도전에 어떻게 적응하고 현실적인 해법을 제시하느냐에 따라 달라질 것이다.

첫 번째 도전은 북핵 문제와 남북 관계의 관계를 어떻게 설정하느냐 하는 것이다. 1993년 북핵 문제가 대두한 이후 남북 관계는 북핵 문제라는 외생 변수와 조율해야 하는 문제와 씨름해 왔다.[4)] 선 핵 문제 해결, 선 남북 관계 추진, 병행 추진, 선순환 관계 지향 등 여러 가지 대안이 제시되었지만 아직까지 양자 사이의 최적 상태에 대한 만족할만한 해답은 제시되지 않고 있다.

김대중 정부는 제네바 합의에 의해 1차 핵 위기가 봉합된 상황에 힘입어 남북정상회담과 남북 관계 진전을 이룩할 수 있었다. 노무현 정부는 출범 전부터 2차 북핵 위기와 씨름해야 했으며, 6자회담에서 9 · 19 공동성명 등 합의의 틀이 마련됨에 따라 핵 문제와 남북 관계의 병행 진전을 추진하고 2차 남북정상회담을 개최할 수 있었다.

핵 문제 해결을 우선시하는 이명박 정부에게 있어서 핵 문제와 남북 관계의 관계를 설정하는 것은 어려운 문제가 아닐 수 없다. 이명박 정부의 대북 정책은 핵 문제 해결을 중시함으로써 핵 문제의 진전 상황과 필연적으로 연관되어있다. 2단계 비핵화에 대한 10.3 합의(2007.10.3) 이후 교착 상태를 보이던 북핵 문제는

3) 「이명박 정부의 대북 정책은 이렇습니다」 (서울: 통일연구원, 2008)
4) 박종철, 「미국과 남북한: 갈등과 협력의 삼각관계」 (서울: 오름2002), pp. 81-114.

미 · 북간 싱가포르 합의(2008. 4. 8)에서 비핵화의 방향에 대한 합의가 이루어지고 북한이 핵 프로그램 신고를 하였다. 미 · 북간 싱가포르 합의에도 불구하고 북한과 미국은 미국의 대북 제재 해제 및 검증 합의서 문제로 갈등을 보였으며, 북한은 8월 말 핵 불능화 중단을 선언하고 핵 재처리 시설을 재가동하였다. 북한과 미국은 다시 베이징 협상(2008. 10)에 의해 북한이 핵 불능화와 검증합의서 작성에 합의하는 한편 미국이 북한을 테러지원국가 명단에서 배제(2008. 10. 11)하는 타협안은 마련했다.

그러나 비핵화에는 앞으로 어려운 문제가 산적해 있다. 북 · 미 합의는 플루토늄 프로그램에 관한 것이며, 우라늄 농축 프로그램(UEP)문제는 추가로 설명하고, 시리아 핵 협력에 대해서는 북한이 이의를 제기하지 않는 방식으로 일단락된 불완전한 합의다. 또한 앞으로 검증단의 구성, 검증 대상 및 절차, 사용 후 연료봉의 처리, 경수로 건설 문제, 우라늄 농축 문제, 핵무기 폐기 등 많이 문제들이 잠복해 있다.[5] 더욱이 6자회담에서 북 · 미 협상이 주된 협상 통로가 됨에 따라 한국의 역할에는 한계가 있다. 이런 점을 감안할 때, 앞으로 비핵화 과정에서 상황 변화가 발생할 때마다 남북 관계의 보폭을 조정해야 하는 문제가 발생할 것이다.[6]

두 번째 도전은 남북 관계와 북미 관계를 어떻게 조화시키느냐 하는 것이다. 이것도 1990년대 이후 한국이 안고 있는 해묵은 과제이다. 이것은 북한이 미국과 관계 개선을 추진하는 반면, 한국과는 관계 진전을 거부하는 이른 바 通美封南문제이다. 한국과 미국 가운데 북한에 대해서 누가 선한 경찰(good cop)과 나쁜 경찰(bad cop)의 역할을 할 것이냐, 남북 관계와 북미 관계가 정합의 관계냐 아니면 부정합의 관계냐에 대해 여러 견해가 있다. 그러나 남한, 북한, 미국의 3자간 세 쌍의 양자 관계가 선순환적으로 진전되는 정삼각형의 조합을 만드는 것에 대한 분명한 해답은 제시되지 않고 있다.

이명박 정부의 출범 이후 굴곡이 있기는 하지만 기본적으로 북미 관계는 진전

5) 전성훈, "북핵폐기를 위한 전략적 고려사항," 통일연구원, 「이명박 정부 대북 정책: 비전 및 추진방향」 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 87-104.
6) 김일수, "북한핵협상과 6자회담: 한국의 전략과 선택," 2008 한국정치학회 추계학술회의, 「이명박 정부의 대북 정책과 국제적 공조방안」, 2008. 10.24.

양상을 보여 왔다. 싱가포르 북미 합의 이후 미국 측 실무자가 북한을 방문하고 북한이 18,000 페이지에 이르는 핵 활동 일지를 미국에게 제공했으며, 핵 신고를 마무리했다. 미국은 북한에게 식량 50만 톤을 제공하기로 하였으며 미 의회는 대북 지원을 위한 특별 예산을 배정하였다. 검증 목록 작성 및 검증 방법을 둘러싸고 북미간 의견 대립이 있었으나 북한이 검증합의서 작성을 받아들이는 대신 미국은 북한을 테러지원국가 명단에서 해제하는 조치를 실시했다.

그러나 남북 관계에서는 경색 국면이 지속되고 있다. 북한은 개성경협사무소의 남측 인원을 추방하고 이명박 대통령의 남북상설연락사무소 제안을 거부했으며 옥수수 5만 톤 지원 제안도 거부했다. 더욱이 북한은 각종 매체를 통해서 한국 정부와 이명박 대통령에 대한 원색적 비난을 지속하고 있다. 또한 금강산 관광객 피살사건으로 남북 관계는 완전히 얼어붙었다. 북한은 핵 문제의 돌파구를 대미 협상의 승리로 평가하고 대미 관계 개선에 치중하는 한편, 남북 관계 개선에 대해서는 부정적인 입장을 견지하고 있다. 북한의 대남긴장 고조 행위의 의도는 대남 차원에서 한국 내 갈등을 조장하여 이명박 정부의 대북 정책을 좌초하게 하는 한편, 대내차원에서 체제안정을 도모하기 위한 것이다.[7]

세 번째 도전 요인은 김정일 위원장의 와병설로 인해 제기된 북한 미래의 불안정성이다. 김정일 위원장의 와병을 둘러 싸고 여러 가지 견해가 혼재하고 있지만 아직까지 명확한 진상은 파악되지 않고 있다. 북한의 내부 동향이나 대남 동향에서 아직까지 이상 징후는 발견되지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 김정일 위원장의 건강 이상설은 북한 문제와 남북 관계에서 여러 가지 충격파를 던져주고 있다. 북한과 같이 최고지도자에게 모든 권력이 집중되어있는 국가의 경우 최고지도자의 일거수 일투족과 신변이상이 대내외에 미치는 영향은 막대할 수밖에 없다.

김정일 위원장의 신변 이상은 몇 가지 중요한 문제를 되짚어보게 한다. 우선 북한 지도층의 불안정성은 북한의 고질적인 경제난과 식량난에 중요한 영향을 미친다. 권력 구조의 변화 과정에서 식량난이 증가되고 사회적 질서가 와해될 경우, 걷

7) 최진욱, "이명박 정부에 대한 북한의 태도 및 평가," 통일연구원 학술회의, 「2008년 남북 관계의 진단과 과제」, 2008.4.

잡을 수 없는 혼란이 뒤따르고 인도적 위기가 발생할 수 있다. 권력 구조의 변화가 안정적인 형태로 진행될 것인가 아니면 단절적이고 파국적인 형태로 진행될 것인가에 따라 북한의 미래는 달라질 것이다.

또한 북한의 안개 정국은 최대 현안인 북핵 문제의 향배에 있어서 결정적인 변수다. 북한의 정책 결정 과정이 최고지도자에게 집중되어 있다는 점을 감안할 때, 김정일 위원장의 건강이상설이 대두했을 때 국제사회가 핵 문제의 향방에 대해서 초미의 관심을 보이는 것은 당연하다. 한 가지 주목할 점은 김정일 위원장의 와병 전후 핵 불능화 조치의 중단과 일본인 납치문제 진상조사위원회의 재구성 등 대외 문제에 있어서 강경노선이 취해졌다는 점이다. 북한의 강경노선이 김정일 위원장의 지시였는지, 아니면 와병 과정에서 제 3자의 결정이었는지에 따라 향후 핵 문제의 전개 양상이 달라질 것이다.

아울러 북한의 변화는 우리 사회에 직간접적으로 영향을 미친다. 그동안 남북한은 여러 가지 고리를 통해 얽혀졌으며 국제사회도 남북한을 별개로 보기보다는 한 묶음으로 파악하고 있다. 북한의 변화는 한국의 정치, 경제, 안보에 심각한 영향을 미칠 뿐만 아니라 대외 관계와 국제적 위상에도 결정적인 영향을 미친다. 북한의 불안정성이 증가할 경우, 한국의 대외 신용도와 안보상의 위기 지수를 관리하는 것이 핵심 과제가 될 것이다.

네 번째 도전은 남남갈등이다. 대북 정책은 외교 정책과 마찬가지로 북한과의 협상이라는 측면뿐만 아니라 대내적 합의 도출이라는 측면을 지니고 있다. 대북 협상에 관련된 모든 사안은 곧바로 이를 둘러싼 대내적 입장 차이와 중첩되어 나타난다. 한국 사회의 남남갈등은 이념적 차이에서 비롯된다. 과거 정치적 갈등이 지역주의적인 기반을 가지고 전개되었던 것과 달리 남남갈등으로 불리는 이념적 대립과 갈등은 대북 정책에 대해서 시각의 차이를 노정하고 있다. 남남갈등의 쟁점 사항은 퍼주기 논쟁, 인도적 지원의 분배 투명성, 북한 변화에 대한 시각, 남북관계 경색의 책임 등으로 요약되며 이와 같은 논쟁에는 지역적 편차, 세대 간 인식, 한 · 미 관계에 대한 인식, 언론의 지향성 등이 배경 요인으로 작용한다.[8)]

이명박 정부 출범 이후 남남갈등은 대북 정책과 관련된 시민사회의 역학관계 변

화와도 관련되어 있다. 지난 10년 동안의 대북 정책 결과 남북 관계가 양적으로 진전되었으며 이와 관련된 시민사회의 참여 공간이 확대되었다. 특히 남북 경협 및 대북 인도적 지원 사업에 여러 종류의 민간단체가 관여하고 있다. 또한 과거 정부가 대북 정책에 대한 거버넌스 구축을 중시함에 따라 대북 정책에 대해 국민들의 다양한 참여가 이루어졌다.[9] 그러나 상생 · 공영 정책이 남북교류협력의 실질적 효과를 중시함에 따라 많은 노력과 시간이 소요되는 국민적 합의 형성과 거버넌스 구축이 상대적으로 소홀하게 취급되고 있다. 그 결과 이명박 정부의 대북 정책이 신축적으로 변해야 하며, 국민들의 참여 통로를 확대해야 한다는 견해가 존재한다.

상생 · 공영 정책의 체계성과 실현 가능성도 쟁점의 하나이다. 상생 · 공영 정책에 대해서 비판적인 사람들은 상생 · 공영 정책이 체계성, 논리성, 실현가능성을 결여하고 있으며, 북한의 반응을 고려하지 않는다고 비판한다. 그리고 이들은 대북 정책의 핵심내용인 '비핵 · 개방 · 3000 구상'에 대해서도 경직성, 모호성, 비체계성 등을 지적한다.[10]

또한 북한 식량난이 심각한 것으로 알려진 가운데 대북 식량 지원의 조건 및 절차 문제는 남남갈등의 핵심 사안이 되고 있다. 그동안 식량지원은 남북 관계를 이끌어가는 동력이었다. 북한은 매년 봄이면 식량 확보를 위해서 남북 대화에 응했으며, 이를 계기로 식량 지원 및 이산가족 상봉을 위한 적십자회담과 경협을 위한 각종 실무회담이 개최되었다. 남북 대화는 연말까지 이어지다가 겨울이 되면 휴면기에 들어간 뒤 봄이 되면 식량지원을 계기로 남북 대화가 재개되는 양상이 반복되었다.

그러나 이명박 정부가 조건부 식량지원 방침을 밝힘에 따라 식량지원을 매개로 한 남북 대화의 물꼬가 터지지 않고 있다. 유명환 외통부 장관은 대북식량지원에 대해 북핵 등 정치적 문제와 비연계, 북한 요청시 식량지원, 식량난 악화 및 재난

8) 박종철 외, 「통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의」 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 17-78.
9) 황병덕 외, 「한반도 평화 · 번영 거버넌스의 실태조사」 (서울: 통일연구원, 2006)
10) 성경륭, 윤황, "이명박 정부의 대북 정책: 주요 쟁점과 추진현황," 「평화학연구」, 9권 2호(2008)

상황 시 북한의 요청이 없어도 식량지원의 원칙을 발표하였다(5.19). 그러나 이러한 원칙이 북한의 심각한 식량난을 도외시하고 원칙과 절차를 혼동한 것이라는 비판이 제기되고 있다. 대북지원에 관여한 민간단체들은 북한의 식량난이 매우 심각하며, 조건 없는 인도적 지원을 제공하고, 이를 계기로 남북 대화를 복원해야 한다고 주장한다.

대북 정책의 기본 방향

이명박 정부의 대북 정책은 실행 단계에 접어들기도 전에 대내외 도전에 직면해 있다. 북한은 이명박 정부의 대북 정책을 비판하고 남북 대화를 거부하고 있다. 북한은 한국의 대북 지원에 의존하지 않고도 미국, 중국, 국제사회의 지원에 힘입어 버티기로 작정한 것으로 보인다. 그러나 비핵화의 진전, 6자회담 재개, 북 · 미 관계 진전, 북 · 중 관계 강화 등 한반도를 둘러 싼 상황이 급박하게 돌아가고 있다.

이러한 상황에서 한국이 택할 수 있는 전략은 어떤 것일까?

첫 번째 전략적 대안은 봉쇄 정책이다. 국제적 차원과 남북 관계 차원에서 북한을 압박하는 조치를 강화하여 북한의 어려움이 가중되도록 함으로써 북한이 굴복하게 하는 것이다. 그러나 북핵 문제의 해결로 북미 관계가 진전되는 상황을 감안할 때, 봉쇄 정책의 실효성이 낮다. 또한 봉쇄 정책의 일차적 피해자는 북한 주민이며, 봉쇄 정책이 한반도 긴장을 고조시킨다는 점도 바람직하지 않다.

두 번째 대안은 선의의 무시 정책(benign neglect)이다. 이것은 북한의 비타협적 태도 및 대남 비방에 대해서 일일이 대응하지 않고 의연하게 대처하는 정책이다. 이것은 국제 정세가 정태적이고 남북 관계에도 현안이 존재하지 않을 때 가능한 정책이다. 그러나 핵 문제와 한반도 정세 주변 정세가 급박하게 전개되고 있는 상황에서 이러한 정책은 적절하지 않다. 또한 남북간에는 경협, 이산가족, 평화정착 등 여러 가지 현안이 산적해 있기 때문에 북한에 대해 무관심과 무대응으로 일관하는 것은 부적절하다.

세 번째 대안은 포용 정책이다. 이것은 북한의 의무 불이행과 비타협적 태도를 용인하면서 대북 지원과 협력을 지속하는 것이다. 그러나 포용 정책은 북한의 대남 정책 변화를 유도하지 못하며 한국의 주도권 상실을 초래한다.

네 번째 대안은 선택적 포용 정책이다. 이것은 포용 정책의 정책 기조는 유지하되, 북한의 입장 변화와 협상 진전에 상응하여 대북 지원 및 협력의 수준을 조절하는 것이다. 선택적 포용 정책은 원칙과 보편적 기준을 중시하면서도 한반도 상황을 안정적으로 관리하고 남북 관계를 진전시킬 수 있는 방안이다. 상생 · 공영 정책은 선택적 포용 정책의 기조에 입각하여 남북 관계를 진전시키되, 북한의 상응하는 변화를 이끌어내고 남북 관계의 제도화를 지향해야 한다.

한편, 상생 · 공영 정책은 앞에서 지적된 네 가지 도전 요인에 대한 대책을 마련해야 한다.

(1) 비핵화와 남북 관계를 단계적으로 병행 추진해야 한다.

북핵 문제의 해결에는 앞으로도 많은 시일이 소요되며 우여곡절과 시행착오가 있을 것으로 예상된다. 북핵 문제는 1993년 이후 악화와 부분 타협이 반복되는 사이클을 밟아왔으며, 결과적으로 북한은 사실상의 핵보유국가가 되었다. 북핵 문제 해결에는 크게 보면 네 가지 접근방식이 있다.

첫 번째 방식은 부분적 연계(partial linkage)방식이다. 이것은 비핵화와 경제 보상, 북한의 대미 · 일 관계 정상화, 한반도 평화 정착, 남북 관계 진전을 부분적으로 연계한 것이다. 1차 북핵 위기의 해결 방안을 마련한 제네바 합의(1994.10)와 2차 북핵 위기에 대한 9.19 공동성명이 부분적 연계 방식에 입각한 것이다. 부분적 연계는 비핵화와 관계 진전에서 부분적으로 성과를 이룩했음에도 불구하고 최종적인 비핵화와 북한 체제 보장, 한반도 평화 정착을 이끌어내기에는 근본적 한계를 지니고 있다. 미국의 가치 및 전략적 이해 관계와 북한식 사회주의 체제의 유지라는 문제가 정면으로 충돌하고 있기 때문에 부분적 해결 방식은 잠정적 타협을 넘어 완전 해결을 향한 문턱을 넘기 힘들다.

두 번째 방식은 일괄 타결(package deal)방식이다. 이것은 비핵화와 북한체제 보장, 관계 정상화, 한반도 평화 체제 정착, 남북 관계 발전 등을 포괄적이고 동시적으로 이행하는 것이다. 이 방안은 미국의 자유의 확산 정책과 북한의 수령유일체제가 근본적인 타협을 해야 가능한 방안이다. 미국과 북한이 가치 및 전략적 이익에 관해 대타협을 하지 않는 한 이러한 방식이 성공할 가능성은 희박하다.[11]

세 번째 방식은 분리 접근(separation approach)이다. 이것은 북한을 사실상의 핵 보유 국가로 인정한 가운데 평화 관리와 관계 개선을 추진하는 것이다. 그러나 미국과 한국이 분리 접근 정책을 공식적으로 채택할 수는 없다. 또한 비핵화와 남북 관계를 완전히 분리 접근하는 것도 어렵다. 비핵화의 과정과 무관하게 남북 관계를 진전시키기에는 핵 문제는 이미 남북 관계에 영향을 미치는 외생 변수로 작용하고 있다.

네 번째 방식은 대충돌(big clash)이다. 이것은 미국 및 국제사회가 군사적 조치를 포함한 대북 압박 조치를 동원함으로써 북한과 전면 승부를 하는 것이다. 그러나 북한이 국제 경제망에 포합되지 않은 국가이기 때문에 경제 제재의 효과가 제한적이며, 중국 및 한국이 동참하지 않는 한 경제 제재의 효과는 제한적이다. 더욱이 군사적 조치가 한반도의 대재앙을 초래할 것이라는 점은 재론할 여지가 없다.

북핵 문제와 남북 관계에 대해 별다른 대안이 없는 것이 현실이다. 가능한 대안은 협상을 통해 부분적 연계 방식을 추진하면서 실질적으로 일괄 타결과 비슷한 결과를 도출하기 위해 노력하는 것이다. 비핵화를 남북 관계 진전의 전제 조건으로 설정하거나 강력한 연계정 책을 실시하는 것은 바람직하지도 않고 현실적이지도 않다. 그렇다고 비핵화와 남북 관계를 완전 분리하는 것도 비현실적이다. 따라서 비핵화를 추진하면서 이와 병행해서 단계적으로 남북 관계를 진전시킬 수 있는 방안을 강구하는 것이 바람직하다.

그리고 비핵화와 관련하여 한국의 입장에서 철저한 비핵화, 완전한 검증, 검증

11) 미국과 북한의 가치 및 전략적 이해관계에 대해서는 다음을 참조하기 바란다. 박종철, "한반도비핵화와 관계정상화," 하영선 편, 「북핵위기와 한반도평화」 (서울: 동아시아연구원, 2006), PP. 70-71.

체계 수립, 북핵 폐기 및 검증 과정에서 한국의 참여 및 역할 증대, 핵 폐기 및 검증에 소요되는 비용의 공평한 분담, 한국의 독자적 검증 능력 확보 등의 조치를 취해야 한다.[12)]

(2) 북미 관계를 고려 남북 관계의 동력을 확보해야 한다.

북미 관계와 남북 관계의 상관 관계를 정립하는 것도 해묵은 과제이다. 특히 미국의 행정부가 교체될 때마다 한국은 미국의 대북 정책과 조율해야하는 과제를 안고 있다. 1기 클린턴 행정부 기간(1993-1996)에 미국의 개입 확대 정책과 김영삼 정부의 대북 정책이 엇박자를 이루었으나 2기 클린턴 행정부 기간(1997-2000)에는 미국의 대북 정책이 김대중 정부의 햇볕 정책과 좋은 협조관계를 이루었다. 2001년 부시 행정부가 출범하면서 미국의 대북 압박 정책은 김대중 정부 및 노무현 정부의 대북 포용 정책과 조화되기 어려웠다.

미국의 대선 결과에 따라 대북 정책이 바뀔 경우 이명박 정부는 미국의 신 행정부와 정책 조율을 해야 하는 과제를 안고 있다. 오바마가 대통령에 당선될 경우 6자회담보다 북미 양자회담을 선호하고 북한의 호응 여부에 따라 포괄적 이슈들에 대해 협상을 할 가능성이 있다. 매케인 후보는 부시 행정부보다 강경한 대북 정책을 시사하고 있다. 그러나 부시 대통령이 후보 시절에 비해서 대통령에 당선된 후 시간이 흐름에 따라 북한과의 협상 노선을 택했듯이 매케인이 대통령에 당선되면 현실적으로 어떤 정책을 택할지는 두고 보아야 한다.

북미 관계와 남북 관계의 상관 관계에 대해서는 북미 관계 및 남북 관계의 병행 개선, 북미 관계 개선 및 남북 관계 경색, 북미 관계 경색 및 남북 관계 개선, 북미 관계 및 남북 관계의 경색이라는 네 가지 유형이 가능하다. 우려되는 사항은 현재와 같이 남북 관계가 경색된 상황에서 북미 관계가 개선될 가능성이 있다는 점이다. 이럴 경우 한국은 미국 및 북한에 대해서 입지가 약화될 뿐만 아니라 한반도

12) 전성훈, "북핵폐기를 위한 전략적 고려사항," pp.97-103.

문제에 있어서 주도권을 상실하게 된다. 이런 상황을 방지하기 위해서 북한과 최소한의 대화 통로를 확보하고 남북 관계의 동력을 확보해야 한다.

(3) 대북 정책에서 북한 변수를 중요하게 고려해야 한다.

김정일 위원장의 와병설에 대한 진상은 시간이 흐르면 밝혀지겠지만, 그 진상 여부와 관계없이 이것은 향후 대북 정책의 방향을 근본적으로 재검토해야할 필요성을 제기했다. 그동안 대북 정책은 북한의 실체나 변화 방향과는 무관하게 이론적 정교함, 논리성, 대내외적 설득력 등을 위해 불필요하게 많은 에너지를 낭비한 측면이 있다.

앞으로 대북 정책은 북한의 다양한 변화 경로라는 측면을 고려해야 한다. 북한의 다양한 변화 가능성을 염두에 두고 이에 대한 대안을 탄력적으로 모색해야 한다. 그리고 대북 정책을 종합적이고 체계적으로 조정할 수 있는 컨트롤 타워가 필요하다. 관련 정보를 종합하고 활주로 전체를 조망하는 관제탑에서 국제적 요인과 북한 요인, 국내적 요인을 종합하고, 외통부, 국방부, 통일부 등 관련 부처간 적절한 역할 분담 체계를 마련해야 한다.

(4) 남남갈등 해소 방안을 마련해야 한다.

통일 문제를 둘러싼 남남갈등을 해소하기 위해서는 정부와 시민사회 간의 협력 관계를 구축하기 위한 제도 혁신과 이에 기반한 합의 형성이 필요하다. 시민사회의 정책 참여는 정부의 일방적인 정책 결정을 방지하고, 정책 과정의 투명성과 책임성을 확보하며, 다양한 집단의 견해를 반영함으로써 정책의 정당성을 증진시키는 데 기여한다.

정부와 시민사회 사이의 거버넌스가 요청되는 것도 이런 이유 때문이다. 대북 정책의 입안 및 결정에서 시민사회의 참여를 제도화함으로써 다양한 이익집단 및 시민단체, 그리고 정부 사이의 갈등을 조정 및 중재하고, 이를 통해 사회 통합을 제고해야 한다. 정부와 시민사회간 참여를 제도화하기 위해서는 정책 네트워크를

통해 예방적 갈등 관리 시스템 구축, 시민 참여의 사회적 합의 형성 제도 마련, 갈등 조정을 위한 제도적 기구에 역할 부여, 시민사회 내부의 통합성 제고 등을 추진해야 한다.

한편, 남남갈등의 이슈에 대해 정부가 일방적으로 해명하고 설득하는 방법으로는 국민적 합의를 달성하기 어렵다. 각 이슈들에 대해 일일이 반증하려는 방식으로는 공감대를 형성하기 어렵다. 왜냐하면 대북 정책에 대한 평가가 단순히 이념적인 경향과 관련되어 있는 것이 아니라 역대 정권에 대한 평가와 같은 국내 정치적 요소의 영향을 받고 있기 때문이다. 따라서 기존의 당위론적 설명과는 다른 방향에서 통일 논의를 이끌어가는 것이 필요하다.

이를 위해서는 통일한국의 미래에 대한 희망과 통일 비전을 제시해야 한다. 그리고 통일 문제에 대한 국민적 공감대를 형성하려면 통일에 대한 문화적 접근이 필요하다. 또한 국민 화합을 위해 안보관에 대해 세대간 인식의 공감대를 넓히는 것이 필요하다. 아울러 통일 문제와 관련된 참여자들이 실제적으로 이익을 얻을 수 있는 통일 논의가 필요하며, 국민 생활과 연관지어 통일 문제를 다루는 실용주의적 접근이 필요하다.

정책 제안

북한이 선택적 포용 정책에 호응하도록 하기 위해서는 후속 조치가 필요하다. 첫째, 남북간 공식 · 비공식의 고위급 접촉이 필요하다. 상생 · 공영 정책을 설명하고 남북 관계 발전의 틀과 각종 현안에 대한 남북한의 입장을 협의하기 위해 고위급 회담이 필요하다. 과거에도 한국의 신 정부 출범, 핵 문제, 잠수함침투 사건, 조문 파동 등으로 인한 대화 단절을 타개하기 위해 고위급회담이 개최되었으며, 그 때마다 경색 국면을 극복하는 돌파구를 열었다. 구체적 사업을 위한 분야별 실무회담으로는 남북 관계의 새로운 틀을 정립할 수 없기 때문에 큰 틀에서 남북 관계 전반에 대해서 협의하는 고위급회담이 필요하다. 고위급회담의 의제는 비핵화,

정부의 대북 정책 설명, 남북기본합의서, 6 · 15 공동선언, 10 · 4 정상선언 등 남북한 기본 합의 사항의 이행 방안, '비핵 · 개방 · 3000 구상'의 실현 방안, 대북 지원과 인도주의 문제 등 모든 현안을 망라해야 할 것이다.

둘째, 북한이 중시하고 있는 6 · 15 공동 선언 및 10 · 4 정상 선언의 원칙적 존중에 대한 입장을 표명하는 것이 바람직하다. 다만 변화된 국내외 상황과 실현 가능성 등을 고려하여 구체적 이행 계획은 선별적으로 단계적으로 협의해야 한다는 것을 밝혀야 한다.

10.4 정상 선언은 남북 협력의 기본 방향에 대해서 개괄적으로 언급한 것이며, 구체적인 이행 방안을 마련하기 위해서는 남북한의 협의가 필요하다. 따라서 10.4 선언의 무조건적 전면 이행을 주장하기 보다는 남북한 당국이 대화를 재개하고 허심탄회하게 실천 가능한 현실적인 방안을 함께 모색해야 한다.

10.4 선언의 이행을 위해서 몇 가지 현실적 고려가 필요하다. 우선 10.4 정상 선언은 차원이 다른 여러 문제를 포함하고 있기 때문에 순차적이고 선별적으로 이행될 수밖에 없다. 10.4 선언에는 이산가족 상봉, 보건의료협력, 환경기상협력 등 비교적 용이하게 단기간에 이행될 수 있는 사안들이 있다. 개성공단사업도 기존 사업을 확대하는 차원에서 추진될 수 있다. 그러나 서해평화협력 특별지대 설정, 공동어로수역 설정 등과 같이 군사 문제와 관련된 사항은 군사적 긴장 완화와 군사 협상을 필요로 한다. 또한 종전 선언 문제도 한반도 평화 체제 구축과 관련하여 복잡한 문제를 안고 있다. 국회 회담이나 남북한의 법 · 제도적 정비 등 정치적 파장이 큰 사안은 국민적 합의를 필요로 한다.

셋째, '비핵 · 개방 · 3000 구상'과 10 · 4 정상 선언을 종합적 패키지로 검토하여 단기 과제, 중기 과제, 장기 과제로 분류하고 단계적 실행 방안을 수립해야 한다. 10 · 4 정상 선언과 '비핵 · 개방 · 3000 구상'은 다양한 사업을 포함하고 있는 바, 현실적으로 단계적으로 실시될 수밖에 없다는 공통점을 지니고 있으며, 두 방안 간에는 상호 중첩 · 조정될 수 있는 부문이 있다. 따라서 경협 4원칙에 입각하여 '비핵 · 개방 · 3000 구상'과 10 · 4 정상 선언을 통합한 하나의 종합적 이행 방안을 마련해야 한다.

넷째, 남북 대화 재개의 고리는 대북 인도적 지원에서 찾아질 수 있다. 북한의 구조적 식량난을 고려할 때 대북 인도적 지원은 남북 관계를 이끌어가는 중요한 지렛대이다. 국제식량기구를 통한 간접 지원과 남북한 직접 지원 등을 추진하는 것이 바람직하다.

다섯째, 한반도 평화 체제에 대한 대책을 마련하는 것도 필요하다. 한반도 평화 체제 문제는 9.19 공동 성명(2005.9)에서 비핵화와 연관되었으며, 별도의 한반도 평화 포럼(가칭)을 구성하여 논의하도록 하고, 추진 절차와 관련하여 종전 선언 문제가 대두되기도 하였다.[13] 그러나 2008년에 비핵화의 지연과 함께 한반도 평화 체제 문제도 수면 밑으로 잠복하였다. 상생 · 공영의 대북 정책에서 상대적으로 한반도 평화 체제에 대한 관심이 소홀하다. 미국의 신 행정부 출범과 함께 비핵화와 북미 관계 개선이 탄력을 받게 되면 한반도 평화 체제문제도 재부상할 가능성이 있다. 이에 대비해서 비핵화와 한반도 평화 체제의 관련성, 한반도 평화 포럼의 구성 및 운영 방안, 한반도 평화 협정의 내용 및 절차, 종전 선언의 문제의 해법 등에 대한 한국의 입장을 정립해야 한다.

13) 박종철, "한반도평화체제 구축: 현황과 과제," 「한국과 국제정치」, 제 24권 1호 (2008년 봄), pp.181-216.