

대북 포용 정책 기조 유지

김근식 / 경남대학교 교수

악화 일로의 남북 관계

이명박 정부는 취임 직후 이른바 ABR(Anything But Roh) 노선에 입각해 대북 정책의 변화를 추구했다. 전임 정부 10년의 대북 정책을 잘못된 것으로 규정하면서 기존의 노선과 기조를 부인하고 새로운 시도를 시작한 것이다. 6.15 공동선언과 10.4 정상선언 등 과거의 합의사항을 비판적으로 접근한 것 역시 정권 교체의 자연스러운 정치적 결과였을지 모른다. 그러나 기존 합의에 대한 부정적 인식은 곧바로 북한의 반발을 초래했고 정권 초기 남과 북은 신뢰 형성의 기회를 갖지 못한 채 ‘말 대 말’의 대결을 지속했다.

ABR을 바탕으로 깔면서 이명박 정부는 야당 시절 익숙하게 주장했던 선명한 대북 입장 즉 북핵 해결 우선과 상호주의 강화 및 북한 인권 개선 등을 정책기조로 분명하게 내세웠다. 북핵 해결에 진전이 없이는 남북 관계의 지속이 힘들고 명백한 상호주의 관철 없이는 대북 식량지원을 할 수 없었다. 남북 관계의 악영향을 감수하면서도 이명박 정부는 국제사회에서 대북 인권 개선을 적극적으로 추진하기도 했다. 강력한 구호성 대북 정책이 실제 추진되고 집행됨에 따라 북한의 반발은

더욱 심해졌고 급기야 말 대 말의 대결을 넘어 행동 대 행동의 정면 충돌로 이어지게 되었다.

10.4 선언 이행과 대북 전단 살포 중단을 요구하면서 남북 관계 전면 중단을 경고한 북한에 대해 이명박 정부는 ‘기다리는 것도 전략’이라며 북한의 태도 변화가 있을 때까지 의연하게 원칙을 지키겠다고 응수했고 결국 북한은 12.1 조치를 통해 개성관광 중단과 개성공단 인원 축소를 실제 행동으로 옮겼다. 10년 동안 공들였던 남북 관계의 성과들이 남북의 팽팽한 기싸움에 밀려 맥없이 무력화된 셈이다.

북한의 변화를 요구하며 의연하게 남북 관계 중단을 감수하고 있는 이명박 정부의 대북 정책은 과거 정부의 포용 정책이 북한의 변화를 가져오는 데 실패했고 그 결과 퍼주기와 끌려 다니기로 귀결되고 말았다는 정치적 판단에 토대하고 있다. 따라서 이명박 정부는 남북 관계의 중단을 불사해서라도 퍼주기와 끌려 다니기를 결코 하지 않겠다는 확고한 입장에서 서 있다. 북이 변화하기 전에는 남북 관계 자체에 연연하지 않겠다는 의지를 보여줘야 한다고 강조하고 있다. 이제 북이 변화하기 전에는 결코 남북 관계를 지속하거나 유지할 필요가 없고 관계 중단을 감수해서라도 북한의 변화를 이끌어내야 한다는 의연한 버티기로 발전하고 있다. 심지어 남북 관계 중단이 북한의 변화를 가능하게 한다는 믿음마저 갖고 있다. 개성공단 폐쇄에도 눈 하나 깜짝하지 않는 의연함과 차제에 바닥까지 가서 새로 시작해야 한다는 ‘바닥 불사론’이 그 대표적인 모습들이다.

대북 불개입(disengagement) 정책의 위험성

전임 정부의 대북 정책은 남북 관계를 통해 북한의 변화를 도모하는 이른바 포용(개입: engagement)정책이었다. 포용 기조를 비판적으로 평가하는 이명박 정부는 분명 과거 대북 정책과 다른 새로운 모색을 해야 했고 여기엔 두 입장이 혼재되어 있었다. 포용의 ‘방식이’ 문제점을 노정했다면 그 방식을 수정하고 변화시키

면 되지만 포용 ‘자체가’ 잘못된 것이라면 포용 정책을 폐기해야 할 것이다. 포용 정책이 북을 변화시키는 데 부족했다면 보다 효율적 방법으로 포용을 하면 되지만, 포용 정책이 애초부터 북한 변화를 이끌어내기 불가능한 것이었다면 포용 정책을 거둬들여야 한다. 이에 따라 이명박 정부는 포용의 방식을 ‘개선’ 하기보다는 포용 자체를 ‘철회’ 하는 방향으로 가고 만 듯하다. 결국 이명박 정부의 대북 정책은 포용 기조를 폐기하고 관계 중단을 통해 북한 변화를 시도하는 이른바 ‘불개입’ (disengagement) 혹은 ‘고립화’ (isolation) 정책으로 정리되었다.

한국의 대북 정책이 개입 정책일 수도 있고 고립화 정책일 수도 있다. 항상 어느 정책이 옳다고 단정할 수도 없다. 지금껏 대북 개입 정책을 해 온 것을 비판하고 이제 고립화 정책으로 가겠다는 이명박 정부를 탓할 필요도 없다. 자신의 대북 철학에 기초해서 개입이 아닌 고립화를 선택한 것 자체를 탓해서도 안 된다. 그러나 문제는 이명박 정부가 선택한 대북 고립화 정책이 과연 성공할 수 있는가이다. 훗김에 고립화를 택한 것이 아니라면 지금 시기 이명박 정부의 고립화 정책이 실패할 가능성이 많다면 분명 재고해야 한다. 개입 정책 대신 고립화 정책을 택한 것이 오히려 소기의 목적을 이루지 못하고 실패하게 된다면 훗날 국가적으로 지불해야 할 코스트가 적지 않다. 지난 10년 동안 공들여 쌓아왔던 남북 관계를 무너뜨리며 고립화 정책을 추진했다가 실패할 경우, 다시 개입 정책을 시작해야 한다면 그 때 우리가 감당해야 할 불필요한 시간과 비용은 결국 이명박 정부의 책임일 수밖에 없다. 그러나 불행하게도 지금 이명박 정부의 대북 고립화 정책은 필경 실패하게 되어 있다.

오바마 행정부 시기 북미 관계 전망

우선 미국이 북한에 대해 강력한 개입 정책을 추진할 경우 한국 정부의 disengagement는 실패할 수밖에 없다. 내년 초 출범하는 오바마 신정부는 일찍

이 북한과의 양자협상과 ‘강인하고 직접적인 외교’를 강조해왔다. 독재 국가의 지도자와도 조건 없이 만날 수 있다는 오바마 후보의 입장은 당선 이후에도 변함이 없다. 당선 직후 공개된 ‘오바마-바이든 플랜’에서도 미국은 북한과의 직접 양자 협상을 통해 핵문제를 해결할 것임을 강조하고 있고 오바마 당선자의 씽크 탱크인 미국진보센터(CAP)의 제안서에는 취임 100일 이내에 고위급 특사를 북에 파견해야 한다는 내용을 담고 있다. 대북 포용 정책의 오랜 신봉자인 바이든 부통령과 방북 경험 및 북과의 인적 채널을 갖고 있는 자누지 한반도 팀장의 라인 업에 더하여 힐러리 클린턴 상원의원의 국무장관 임명은 오바마 정부 출범 이후 미국이 북한과의 진지하고 적극적인 외교에 나설 인적 자원과 준비가 되어 있음을 짐작케 한다. 2000년 클린턴 민주당 정부 임기 말에 성사되었던 북미 고위급 상호 방문과 결국은 불발되었던 북미 정상회담이 다시 추진될 가능성마저 충분하다. 북한 역시 미국의 적극적 협상 의지에 응해야 할 충분한 이유가 있다. 지난 2000년의 실패의 경험을 뼈저리게 실감한 김정일 위원장도 오랜만에 도래한 민주당 정부와의 진지한 대타협을 무조건 거부하기 힘들 것이다. 특히 건강이상과 후계구도에 신경 써야 할 대내적 상황과 2012년 강성대국의 가시적 성과를 내야 할 정치적 환경 역시도 북한으로 하여금 미국과의 협상에 나서게 할 주요한 요인들이다.

결국 한국의 대북 고립 정책에 반해서 미국의 적극적인 대북 개입 정책이 진행되고 실제 성과를 낼 경우 이명박 정부가 북과의 관계 중단을 통해 북의 굴복을 받아내고 북의 변화를 얻어 낼 가능성은 전무하다고 해도 과언이 아니다. 상대 국가를 고립시킴으로써 그로부터 정치적 양보를 얻기 위해선 그 국가에 대한 전면적인 혹은 물샐 틈 없는 고립화가 이뤄져야 그나마 가능성이 있다. 그러나 오바마 행정부와 김정일 위원장의 협상이 지속되고 북미 관계가 일정하게 진행된다면 한국의 대북 고립화 정책은 처음부터 효용성이 상실될 수밖에 없다. 오히려 북한의 통미 봉남에 걸려 한국의 외교적 고립만 커질 가능성마저 존재한다. 최근 이명박 대통령과 청와대가 오바마 행정부와 의 한미공조를 자신하며 북미 관계가 쉽게 진전되

지 못할 거라고 미리 예단하는 것도 사실은 북미 관계 진전을 부담스러워 하는 반증이기도 하다.

내핍에 익숙한 북한

둘째, 한국 정부의 disengagement로 인해 북이 입을 피해가 크지 않다면 이 정책은 또한 성공하지 못한다. 그동안 대북 개입 정책으로 북과의 협력 사업을 계속하고 대북 지원을 지속했음에도 이명박 정부 들어 남북 관계를 전면 중단하고 있는 지금 북이 겪을 피해는 그리 많지 않아 보인다. 정부 출범부터 ‘북은 남한 없이 살 수 있지만 남한은 북한 없이 살 수 없다’고 반복해서 주장해왔다. 지금까지의 교류 협력이 엄청난 규모여서 당장 끊을 경우 북이 입을 피해가 크다면 오히려 지금 시기의 disengagement가 북에 주는 효과가 클 수 있지만 이번 12.1 조치에서 보듯이 금강산관광과 개성관광 중단에도 북은 아랑곳하지 않고 있다. 개성공단 폐쇄의 경우 북한은 3만 5천 명 정도의 임금 수입이 주는 피해를 입지만 남측은 88개 기업이 문을 닫아야 하는 경제적 손실을 감수해야 한다. 관계 중단으로 인해 북이 입게 되는 피해가 전혀 없다고 할 수는 없지만 오랫동안 내핍과 고립에 익숙해온 북한에게 일시적인 경제적 손실은 사실 그들이 내세운 정치적 명분과 요구를 위해 충분히 감내할 만하다. 1990년대 중반 참혹한 식량난을 겪고도 북은 체제 유지를 위해 고난의 행군을 강행했고 체제 인정과 안전 보장을 위해 미국과의 전면 대결도 불사했다. 진행되던 남북 협력 사업이 중단되고 매년 주던 식량지원이 끊긴다고 해서 북이 당장 그 손실 때문에 무릎 꿇고 나올 거라는 기대는 사실 객관적 근거가 빈약한 주관적 사고일 뿐이다.

오히려 전면 중단으로까지 치닫는 남북 관계는 한반도의 긴장 고조와 대외 신인도 감소로 인해 한국의 경제적 환경이 악화될 가능성을 갖고 있다. 남북 관계가 전면 차단된 채 한반도의 군사적 충돌 위험까지 거론되며 위기 상황이 지속될 경우

북한과의 대화에 나서라는 대내적 요구 역시 북한보다는 남쪽에서 더 크게 대두될 것이다. 남북 관계 중단을 감내할 만한 정치적 의지 측면에서도 북한보다는 남한이 훨씬 더 취약한 게 사실이고 보면 대북 고립화 정책으로 오히려 정치적 부담이 증대되는 것은 북이 아니라 남쪽이 된다. 북에 끌려갈 수 없다며 관계 중단을 불사하는 이명박 정부의 고립화 정책은 기실 북쪽보다 남쪽에 더 큰 경제적 손실과 정치 환경적 부담을 주고 있을 뿐이다.

기다림 외에 할 게 없는 이명박 정부

마지막으로 지금 이명박 정부의 disengagement는 북을 변화시키기 위해 사용할 수 있는 마땅한 수단이 없다는 점에서 실패할 수밖에 없다. 기존의 개입 정책이 북을 변화시키는 수단과 방법에서 효과를 제대로 내지 못했다면 지금의 고립화 정책은 북을 변화시킬 뚜렷한 수단과 지렛대 자체가 존재하지 않는다. 대통령이 언급한 ‘기다림’의 정책은 사실 북이 변하기 전엔 ‘아무 것도 하지 않는다’는 고집과 함께 그 이면에는 ‘아무 것도 할 게 없다’는 속수무책의 반영이기도 하다. 북이 개성공단 폐쇄까지 거론하면서 압박을 한다 해도 이명박 정부는 움직이지 않는다는 소극적 버티기 외에 상황을 변화시킬 별다른 수단과 지렛대가 없다.

애초부터 한반도에서 한국 정부는 군사적 수단이라는 옵션을 선택하기 힘들다. 전쟁은 누구도 동의하지 않는 열외의 정책 선택이기 때문이다. 북을 혼내줘야 한다는 정당성이, 북한을 변화시켜야 한다는 당위성이 아무리 높다 해도 한반도를 잣더미로 만드는 전쟁 용인의 수준까지 이르는 것은 결코 아니다. 최후의 카드로 생각할 수 있는 군사적 수단의 사용이 원천적으로 봉쇄되어 있는 한반도 현실에서 disengagement는 결국 문을 걸어 닫는 것 외에 다른 정책수단을 갖고 있지 못하다. 고립화 정책으로 북이 아파하지도 않고 군사적 수단의 사용도 불가능한 현실에서 결국 이명박 정부가 은근히 기대할 것은 북한 내부의 정치적 변동 가능성뿐

이다. 최근 김정일 위원장의 건강 이상설에 주목하고 급변 사태시 작계 5029를 운운하는 것과 대북 전단 문제에 소극적인 것 그리고 북한 인권에 열과 성을 다해 노력하는 것에서 우리는 북한 내부의 전변을 기대하는 이명박 정부의 무의식이 작동하고 있음을 부인하기 힘들다.

결국 이명박 정부의 disengagement는 북을 변화시킬 아무런 효과적 수단과 지렛대를 갖지 못한 채 그저 퍼주지 않고 끌려가지 않겠다는 고집에 따라 문을 걸어 잠그는 것에만 연연하게 된다. 그래서인지 대통령과 청와대는 기다리면 북이 변화할 것이라는 근거 없는 기대와 낙관론에 빠져 있다. 북한을 변화시키기 위해 문을 닫고 관계를 중단하는 것 외에 마땅히 할 게 없는 상황이기 때문에 더더욱 대통령과 참모진은 기다리면 저절로 북이 변화할 것이라는 기대를 아예 신념화하고 있는 듯하다.

대북 포용의 기초를 재확인해야

지금 이명박 정부의 대북 고립화 정책을 보고 있노라면 과거 냉전 시기 한국 정부의 대북정책을 연상하게 된다. 북한이 경제 성장을 앞서가고 국력에서도 우월했던 당시 상황에서 이승만 정부와 장면 정부 그리고 1960년대까지 박정희 정부는 북한의 대남 교류 협력 제안을 거부하고 부인하기에 급급했다. 체제 경쟁에서 열세에 놓인 당시 남쪽 정부로서는 북한의 대화 제의나 경제 협력 및 인적 교류 등에 자신 있게 나설 수 없었고 소극적으로 문을 걸어 잠글 수밖에 없었다. 그런데 지금 남북의 체제 경쟁이 우리의 승리로 확정되고 북의 체제 위기가 지속되고 있는 21세기 탈냉전 시기에 북한의 10.4 선언 이행 요구와 개성공단 확대 제의에 선뜻 나서지 않고 북이 변화할 때까지 기다리겠다며 남북 관계 중단을 감수하려는 이명박 정부의 disengagement정책은 정말 우리가 과거 체제 경쟁의 열세 상황에 있는 게 아닌가하는 착각이 들게 한다. 우리가 자신 있는 만큼 더 적극적으로 손을 내밀

어 북을 대화와 협력의 장으로 끌어내야 할 판에, 북한에 끌려가지 않겠다며 문을 닫고 기다리는 것은 정말 어처구니없는 시대착오적 상황이 아닐 수 없다.

한국의 대북 우위라는 자신감에 바탕한 포용 정책이 한반도의 평화와 북한 변화를 위한 보다 현실적 대안임은 이미 확인되었다. 예전의 강경 정책과 강압 정책이 소기의 성과를 이루지 못하고 오히려 한반도의 긴장과 북한의 고슴도치식 대응만을 유발했음을 인식한다면 지금 대북 정책의 시대 정신은 큰 틀에서 개입 정책 즉 대북 '포용 정책' 일 수밖에 없다. 한반도 평화의 토대가 바로 일관된 대북 포용의 기초임을 명심해야 한다. 그리고 노태우 정부 이후 지금까지 대북 포용의 과정이 나름의 긍정적 성과를 가지고 꾸준히 '진화' 해왔음을 인정하고 이를 계승하면서 동시에 발전시켜야 함에도 동의해야 한다. 정치적 입지에 포박되어 전임 정부의 대북 포용을 포기한다면 이명박 정부는 굳이 돌아가지 않아도 될 길을 험하게 돌아가는 결과가 될 것이다. 바람직한 경로로서 점진적 평화 통일을 위해서도, 그리고 도둑같이 찾아올지 모를 북한 급변 사태를 지혜롭게 준비하기 위해서도 개입 전략이라는 대북 정책은 여전히 유효하다. ㉔