

< 특집 >

## 남북간 정치·군사적 긴장과 해소 방안

전현준 / 통일연구원 선임연구위원

들어가며

2008년 2월 이명박 정부 출범 이후 남북관계는 ‘전쟁’을 걱정해야 할 정도로 악화되어 있다. 북한은 작년 4월 1일 이명박 대통령에 대한 기명비난을 필두로 7월 11일 금강산에서의 박왕자씨에 대한 강경대응에 이어서 12월 1일 군사분계선 통행 제한 등 남북관계 부분 차단 조치를 취했다. 금년 들어서도 북한은 1월 17일 인민군총참모부의 ‘전면 대결태세선언’과 1월 30일 조국평화통일위원회의 ‘정치군사적 대결상태 해소와 관련한 남북합의 전면 무효화 정식 선언(NLL 무력화)’, 2월 24일 “광명성 2호’ 발사준비 본격 진행’, 2월 28일 ‘군사분계선 일대에서 미군의 도발과 위반행위에 대한 단호한 대응조치’, 3월 5일 ‘군사연습 기간 남조선 민용항공기들의 안전을 담보할 수 없다는 선포’, 3월 9일 ‘남북 군 통신 차단’ 및 3월 10일 이후 개성공단 출입 봉쇄 및 해제, 3월 12일 ‘IMO 등 국제기구에 발사시기 및 위성추진체 추락 예상지점 통보’ 등을 잇달아 내놓음으로써 한반도 위기 수준을 높이고 있다.

이에 대해 이명박 정부는 ‘기다리기 전술’을 구사하는 한편 ‘무시 (benign neglect) 전술’을 지속하고 있다. 이명박 정부는 북한의 대남 압박은 지난 10여 년 동안 잘못 길들여진 행태 때문인 것으로 규정하고 “시간이 걸리더라도” “잘못된 버릇은 고쳐줘야” “제대로 된 남북관계가 형성된다”라는 입장을 가지고 있다. 따라서 현재의 형국은 이명박 정부의 ‘북한 길들이기’와 북한의 대남 ‘역길들이기’가 “힘을 겨루고 있다”고 평가하는 것이 옳을 것이다.

## 이명박 정부의 대북 인식 및 정책

이명박 정부는 기본적으로 김대중·노무현 정부와는 다른 대북 인식을 토대로 대북 '길들이기'를 시행해 왔다. 확실하지는 않지만 이명박 정부의 대북 인식을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 북한은 적이면서 동포라는 관점이다. 과거 정부에서는 북한을 동포로 보는 성향이 강했으나 새 정부는 '주적 개념'을 그대로 가진 상태에서 필요에 따라 실용주의적 차원의 남북관계만 유지하겠다는 입장이다. 둘째, 북한은 댓가 없이 받아먹으려고만 한다는 입장이다. 대북 '피주기'론의 근거가 되고 있는 이 입장은 북한은 경제적 댓가없이 최소한 대북 지원에 상응하는 군사적 긴장 완화 등에 대한 양보도 없이 지원만 받으려 한다는 것이다. 특히 지원하는 우리가 '갑'이 되어야함에도 불구하고 북한이 '갑'이 되어 있다는 생각, 즉 '갑'과 '을'이 뒤바뀌었다는 생각이 강하다. 셋째, 북한은 보편적 가치인 자유에로의 변화를 받아들이지 않고 있다는 판단이다. 북한은 여전히 폐쇄사회이고, 권력을 세습하며, 주민 인권을 현저히 탄압하고 있다는 것이다. 넷째, 이것은 '공식적이고 명시적으로' 제기된 것은 아니지만 '암묵적으로' 내재된 인식으로서 북한은 경제난으로 인한 주민 불만 고조로 인해 오래 견디지 못할 것이라는 판단이다. 사회주의권이 붕괴된 시점이었던 1990년대 초반에 제기된 '북한붕괴론'이 다시 등장하면서 '북한 급변사태'에 대한 대비를 해야 한다는 논의가 재개되고 있다. 이것은 '대북 압박론'에 대한 논리적 근거가 되고 있다.

이러한 인식을 가진 이명박 정부는 이념보다는 실용을 강조하고 있지만 김대중 및 노무현 정부와 비교하여 보다 보수적인 것은 분명한 것 같다. 한국 보수주의의 가치는 민족보다는 동맹, 긴장 완화보다는 안보, 평등보다는 자유, 정부보다는 민간에 우선 가치를 두고 있다. 보수주의자들은 지난 10여 년 동안의 대북 포용정책에 대해 '피주기' 또는 '김정일 정권 연장' 등의 담론을 통해 통렬히 비난해왔다. 따라서, 이명박 정부는 과거 10년간의 대북 정책과는 '반대로', 최소한 '다르게' 차별화된 정책을 펼 수밖에 없을 것이다. 만일 그렇지 않을 경우 보수 진영 자체로부터 비난이 일 것이고, 정권의 지지 기반도 약화될 것이

기 때문이다. 이러한 이유에서 이명박 정부는 대선 과정에서 노무현 정부가 내세운 '선 남북관계 개선 후 북한개방론'과는 다르게 '비핵 개방·3000'을 통해 '비핵 개방과 남북 경협 병행론'이라는 기조를 선보였다.

이명박 정부는 북한의 '특수성'을 인정하지 않고, 국제적 '보편성'을 기준으로 북한을 대하겠다는 입장이다. 김대중 및 노무현 정부는 1992년 발효된 남북기본합의서를 근거로 남북관계를 '특수 관계'로 보고 북한을 '특수하게' 취급했으나 이명박 정부는 북한을 국제사회의 일원으로 보고 '보편적으로' 대하겠다는 입장이다. 이러한 입장에서 그 동안 이명박 정부는 '원론적' 의미의 대화 제의에 그친 채 북한이 그토록 원하는 6.15 공동 선언 및 10.4 선언에 대한 '명시적'인 준수 천명은 하지 않고 있다.

## 북한의 대남 '위기 조성' 전술

이에 대해 북한은 '위기 조성(crisis making)' 전술로 대응하고 있다. 김일성은 생전에 "'미제'를 비롯한 강대국과의 투쟁에서는 강하게 저항하지 않으면 결국 먹히고 만다"는 얘기를 하였다. 북한은 김일성의 對 강대국 강경대응 '교시'에 따라 미국에 대해 강하게 저항하였다. 1968년 1월 23일 미국 정보함 프에블로호 나포사건, 1969년 4월 15일 미국 첩보기 EC-121기 격추사건, 1976년 8월 18일 판문점 미군 살해 사건, 1993년부터 본격화된 '제1차 핵 위기', 2002년 10월부터 시작된 '제2차 핵 위기' 등이 그 대표적인 사례들이다. 위 사건들의 공통점은 '8·18 도끼살해사건'을 제외하고는 북한의 강경대응에 대해 미국이 사과를 하거나 타협을 했다는 점이다. 특히 '제1, 2차 핵 위기'를 타개해가는 과정에서 북한은 철저히 '위기 조성' 전술을 구사했다. 그 결과로 북한은 1994년 북미제네바 합의, 2008년 테러지원국 해제를 획득하였다. 여기에서 우리는 북한이 위기 조성을 통해 문제를 해결하는 '경향성(tendency)'을 보이고 있는 점을 발견할 수 있다. 마치 어린아이가 울든가, 변을 눈다든가, 똥가를 깨뜨린다고 하는 행동을 통해 엄마의 관심을 끌어 자신의 욕구를 달성하는 것과 유사하다. 대미 위기를 조

성해야 미국으로부터 자신이 필요한 이익을 획득할 수 있기 때문에 북한은 주기적으로 위기를 조성해 왔다. 또 실제로 문제가 불거지고 요란스러워진 후에야 미국은 부랴부랴 북한을 달래기 위해 직접 대화를 실행했다.

북한의 대미 위기조성전술이 통했던 이유는 북한이 갖는 강점 때문이었다. 그것들은 중국 및 러시아의 비호, 어떤 반대파도 존재하지 않는 일원 체제, 남한 및 일본의 '불모' 등 이다. 이로 인해 미국은 쉽게 대북 무력 공격을 하지 못하였다. 남한이 불모가 된 이유는 수도권 인구 밀집 지역이 북한의 재래식 무력 공격에 너무 취약하다는 점이었다. 대량살상이라는 재앙을 피해야 하는 미국은 북한에게 끌려 다닐 수밖에 없었다. '제2차 핵 위기'가 해결되는 과정에서 미국으로부터 테러지원국 해제를 획득한 북한은 목표를 바꿔 위기 조성 전술을 남한에게 사용하고 있다. 물론 북한의 대남 압박은 내부 결속을 위한 것이라는 측면도 간과할 수는 없지만 기본적으로는 남한의 대북 정책 전환 유도에 있다는 것은 분명한 것 같다.

## 북미 관계

현재까지 오바마 정부가 취한 대한반도 관련 정책은 보스워스를 대북 특사로 임명한 것이 전부이다. 오바마 정부는 북한의 비핵화를 정책적 우선순위로 두되 6자회담틀 내에서의 북미대화를 통해 이를 해결한다는 원칙이다. 오바마 정부의 대북 정책 원칙을 정리하면 미북 직접 대화 외교 원칙, 비확산 정책, 클린턴 행정부의 대북 정책 유산, ('북핵 문제가 아닌) 북한 문제 접근 방법 등이다. 다만 이런 특징이 대북 정책에 있어 강온 양면성을 지니고 있어 아직 그 방향성을 확정적으로 제시하기는 어렵다.

향후 오바마 행정부는 북미 양자대화에 병행하여 6자회담을 계속하여 활용할 것이다. 6자회담은 다자 협상의 가치에 더해, 다자 압박과 다자 비용 분담 틀로서 가치가 있기 때문이다. 오바마 정부도 부시 2기 행정부와 같이 북미대화과 6자회담 병행 정책을 계승할 것이다. 오바마 대통령은 NPT 체제, 전면핵실험금지조약(CTBT) 비준, 핵물질생

산금지조약(FMCT) 협상 추진 등을 공약하여 국제 비확산 체제를 더욱 강화시킬 것으로 보이고, 북한에 대해서도 엄격한 비확산 정책을 적용할 것이다.

북한은 오바마 정부의 대북 정책에 대해 많은 기대를 건 것으로 보인다. 그러나 현재까지는 미국이 정치 일정상, 또한 대외 전략상 북한 문제에 대해 많은 관심을 표명하지 않고 있기 때문에 북한은 미국을 압박하기 위해 미사일(인공위성)을 발사하려 한 것으로 보인다. 비록 미국을 비롯한 서방국가들의 비난을 피하기 위해 1998년과는 달리 IMO 등에게 사전 통보는 하였지만 국제적 비난을 피하기는 어려울 것으로 보인다. 다만 미국이 미사일이 아닌 인공위성으로 인정한다면 북미 관계 대화 복원에는 큰 문제가 없을 것으로 보인다. 오히려 이를 계기로 대화 국면이 조성될 수도 있을 것이다.

## 대응 방안

현 시점에서 한반도 평화 유지를 위해 우리가 채택할 수 있는 대안은 그리 많지 않다. 다만 실현 가능성이 그리 높지는 않지만 몇 가지 제언을 해 보면 다음과 같다.

첫째, 명실상부한 '창조적 실용주의'를 적용하는 것이다. 기본적으로 이명박 정부는 대북 정책 기조를 경제적 이익 수수에 두고 있다. 남북 관계의 특수성을 인정하지 않은 이명박 정부는 남북관계도 실용주의적 입장에서 경제적 이익이 있어야 관계 설정이 가능하다는 판단이다. 바꿔 말하면 북한과도 경제적 이익만 있다면 이념을 떠나 언제든지 정상회담을 포함, 모든 대화를 할 수 있다는 의미이기도 하다. 북한을 다스려 우리 경제의 악영향을 최소화하는 것이나 '한반도 대운하'를 시행하기 힘든 상황에서 '북한 대개발'을 시행하는 것 모두가 실용주의이다.

둘째, '느슨한 상호주의'를 시행하는 것이다. 이명박 정부는 과거 정부가 대북 지원 및 경협시 상호주의에 입각하지 않고 일방적으로 퍼줬다는 인식하에 향후부터는 경협과 군사 및 인권 문제와 연계하고 있다. 대북 지원에도 불구하고 북핵 문제를 비롯해 군사적 신뢰 구축 문제는 요원한 상태이고, 납북자 및 국군포로 문제도 답보 상태를 면치

못하고 있다는 평가이다. 이러한 문제 제기는 분명히 일리가 있다. 다만 문제는 이명박 정부가 너무 '엄격한 상호주의'를 적용하고 있다는 점이다. 따라서 이제부터는 '유연한 상호주의'로 전환하는 것이 필요하다.

셋째, '민족'과 '동맹'을 동시에 고려하는 것이다. 한반도 및 통일 문제를 남북 당사자가 아닌 주변국 특히 미국 및 일본과의 '한·미·일 3각 동맹'에 의해 풀어가겠다는 것이 이명박 정부의 대북 정책 방향이다. 통일 문제를 '남북간 내부 문제'가 아닌 '국제 문제'로 보고, 국제공조에 의해 풀어가겠다는 입장이다. 이의 연장선상에서 북한보다는 동맹국의 이익을 위해 PSI·MD 등에 참여할 수 있다는 입장이다. 그러나 현재 상황이 너무 급박하다는 측면에서 북한을 중요한 파트너로 인정해야 할 때가 된 것 같다. 미국은 이미 보스워스를 대북특사로 임명하고 본격적인 북미대화를 준비하고 있다. 심지어 북한 미사일을 북한의 주장대로 '인공위성'으로 규정했다. 한반도 문제 해결 과정에서 우리가 소외되는 것은 있을 수 없다. '한미공조' 차원에서라도 북미관계 개선 속도에 맞게 남북관계도 개선되어야 한다. 이제는 '비핵 개방·3000'을 본격적으로 가동할 시점이 되었다.

상황이 어려울 때 중요한 선택 기준은 인적·물적 피해를 최소화하는 것이다. 누가 먼저 화해의 손을 내미느냐하는 것은 명분이지 실리는 아니다. 이명박 정부는 실용주의를 표방하고 있다. 그 방법이 어떻든 국민을 편안히 먹여 살리는 것이 최고의 진리라는 입장이다. 그렇다면 답은 자명하다. 북한이 원하는 명분을 주고 우리는 평안이라는 실리를 취득하면 된다. 지금 우리에게 필요한 것은 국민의 군사적·경제적 안 위이기 때문이다. 북한이 위기 조성 전술로 얻은 테러지원국 해제가 북한에 기분 좋은 것 외에 과연 어떤 실리를 가져다주었는지를 따져본다면 우리가 지금 어떤 정책을 선택해야 하는 것은 분명하다. '부드러운 것이 강한 것을 이긴다(유능제강 : 柔能制剛)'는 말을 상기해 볼 필요가 있다.

## 대북 제언

실질적인 지원국이 될 수밖에 없는 남한에 대해서도 북한은 비방 정도를 넘어서서 전쟁까지 위협하고 있다. 이는 그동안 북한이 한반도 평화 운운한 것이 모두 거짓말이었다는 것을 자인하는 것이나 마찬가지다. 상황이 아무리 어렵더라도 전쟁을 통해서 문제를 해결하겠다는 발상을 한다면 한반도 평화는 요원할 것이다. 솔직히 북한의 군사력만으로는 한미연합군을 이길 능력이 없다. 비록 북한이 핵무기를 가지고 있다 할지라도 ‘자폭용’이 아니라면 선제 공격은 성공할지 모르나 미국의 반격 핵 공격(counter nuclear attack)을 이겨낼 재간은 없을 것이다.

만일 북한이 재래식 무기를 통해 남한을 공격한 후 즉시 휴전에 돌입하여 정치·군사적 승리를 쟁취하려한다면 이는 큰 오산이다. 현재 남한의 태도로 보아 이를 그냥 넘길 것 같지도 않지만 비록 그 전술이 성공한다 할지라도 그것은 한반도 평화 통일이라는 한민족 모두의 합의를 정면으로 거스르는 행위가 아닐 수 없다. 북한은 그 동안 수없이 많은 문건을 통해 평화를 주창해 왔다. 그런데 평화는 말로만 주창하다고 해서 달성되는 것은 아니다. 행동으로 증명해 보여야 하는 것이다. 행동이란 바로 대화이고 타협이다. 이를 무시한다면 역으로 남한이 북한의 언행을 문제삼아 무력 공격을 한다고 해도 북한은 이를 받아들여야 할 것이다.

북한은 우리 민족이 한반도 평화 통일을 원하는 이유를 올바르게 알아야 한다. 우선 평화적으로 통일하려는 이유는 조상이 물려준 우리 국토를 온전히 보존하려는 것이다. 북한은 이미 1950년에 조상들의 희망을 짓부셔버린 적이 있다. 다시는 이런 일을 반복해서는 안된다. 다음으로 한반도 통일을 통해 우리 민족만 잘 먹고 잘 살려는 ‘웰빙(well-being)적’ 통일은 현대 국제정치적 상황과는 맞지 않은 것이다. 한반도 통일이 주변국들의 축복 하에, 주변국들을 기분 좋게 해주는 것이어야 장수할 수 있을 것이다. 만일 그것이 주변국들에게 해를 주는 형태가 된다면 통일 과정에서는 물론 통일 이후에도 주변국들과 끊임없는 분쟁이 지속될 가능성이 높다. 한반도 통일이 우리 자신뿐만 아니라 주변국 모두에게 평화와 행복을 주는 ‘청정 통일’ 즉 ‘로하스

(LOHAS: Lifestyles of Health and Sustainability)적'인 것이 되어야 할 소이가 여기에 있다. 북한은 '선군(先軍)정치'를 '선금(先金)정치'로 '속도있게' 전환할 때만 그 과실을 따먹을 수 있을 것이란 점을 유념해야 한다.