

이명박 정부의 대북정책에 대한 ‘유연성’ 요구 평가

최진욱 (북한연구센터 소장)

Online Series CO 11-24

최근 이명박 정부 대북정책의 ‘유연성’에 대한 요구와 논란이 꾸준히 지속되고 있다. 과거 햇볕정책으로 회귀하지는 주장이 불거지는가 하면, 다른 한편에서는 오히려 북한을 더욱 압박해야 한다고 주문한다. 현 정부의 대북정책이 유연해질 필요가 있는가? 필요하다면 ‘유연한’ 정책이 의미하는 바는 무엇이며, 이를 어떻게 달성할 수 있을까? 국민의 광범위한 지지를 받는 효율적인 대북정책을 펼쳐나가자면 이에 대한 숙고와 입장 정립이 필수불가결하다.

이명박 정부 대북정책의 성과와 ‘유연성’ 요구

이명박 정부 대북정책의 성과는 ① ‘원칙 있는’ 남북관계 정립과 ② ‘분단의 평화적 관리’로부터 ‘통일 준비’로의 패러다임 전환에 있다. 이명박 정부는 흔들리는 한·미동맹을 복원하고 기존의 잘못된 남북관계의 관행을 단절시켰으며, 또한 통일의 비전과 가치를 확산시킴으로써 통일을 두렵고 피해야 할 대상으로 여기던 과거의 부정적 인식을 긍정적으로 전환시켰다.

이명박 정부의 대북정책에 유연성이 필요하다는 주장이 대두된 가장 큰 이유는 아마도 최근의 미·북 접촉 때문일 것이다. 미국은 2차 북핵 위기가 시작된 이후 북한과의 양자회담을 거부하고 다자 틀 속에서 중국에게 북핵문제 해결의 일차적 책임을 맡기는 소위 “중국우선정책(China First Policy)”과 북한의 가시적 핵 불능화 노력이 없이는 북한과의 대화에 임하지 않는다는 “전략적 인내(Strategic Patience)” 정책을 견지해왔다. 그러나 북한의 일련의 군사 도발과

농축우라늄 프로그램 공개로 야기된 새로운 ‘한반도 위기’를 관리하기 위해 최근 북한과 대화를 모색하고 있다. 이에 상응하여 한국 내부에서도 유화적 대북정책을 요구하는 목소리가 제기되고 있는 것이다.

‘유연성’ 요구를 경유한 이명박 정부의 대북정책에 대한 비판은 사실 국민들이 요구하고 있는 ‘유연성’의 진의를 왜곡하고 있다. 무엇보다도, 우리 국민들의 유연성 요구는 남북관계 경색의 책임이 우리에게 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 천안함 폭침 직전인 2010년에 이명박 정부 출범 2주년을 맞아 통일연구원에서 실시한 여론조사에 따르면 남북관계 경색의 원인에 대해 ‘북한의 잘못이 더 크다’는 응답이 51.5%인 데 반해서, ‘한국의 잘못이 더 크다’는 응답은 4.2%에 불과하였다. 천안함 폭침과 연평도 포격 이후 같은 질문을 했다면 격차는 더욱 커졌을 것이다.

돌이켜 보면 2009년 여름 김기남을 대표로 하는 북한의 특사일행이 남북 정상회담을 제안한 이후로 남북 접촉이 진행되는 고비마다 북한의 도발이 있었다. 김정일의 건강이상 이후 군부 강경파가 대남 대화론자들을 밀어내고 상황을 주도하려는데 기인하는 것으로 보인다. 금년 초 북한의 지도부의 대남 대화시도에 불만을 품고 있던 군부 강경파는 군사실무회담에 국방위원회 소속 리선권 대좌를 내보내 천안함 폭침을 ‘특대형 모략극’이라고 주장하며 대화를 결렬시켰다. 이후에도 북한 군부는 남한과의 비공개 접촉에서도 통전부의 대남 전문가들을 밀어내고 국방위원회 소속의 박철 소장 등 군인들을 파견하여 한국군의 표적지 사격훈련을 ‘특대형 도발’로 몰아가며 남북대화를 단절시켰다. 리선권과 박철은 대남 강경책을 주도하는 김영철 정찰총국장의 심복들로 알려져 있다. 다시 말해, 남북관계 경색의 일차적 책임은 한국 정부의 대북정책이 아니라 대남 강경책을 주도하고 있는 것으로 보이는 북한 군부에 있다고 말할 수 있다.

‘유연성’의 전제조건과 확립 방법

대부분 국민들은 천안함 폭침과 연평도 포격을 경험하면서 한반도에서 전쟁의 위험이 높아진 것에 대해 우려하고 있으며 긴장완화를 희망한다. 금년 광복절을 앞두고 실시한 KBS 여론조사에 따르면 84.7%의 국민이 현 안보상황이 불안하다고 평가하고 있다. ‘유연한 대북정책’에 대한 요구는 이러한 불안감에 기반한다.

그러나 국민들 사이에서 ‘유연한 대북정책’의 결과 남북대화가 재개되더라도 남북관계의 극적인 돌파구가 마련되고 남북관계에 새로운 지평이 열릴 것이라는 기대는 그리 높지 않다. 동일한 KBS 여론조사에 따르면 정상회담의 성과에 대해서 부정적인 예측(63.7%)이 긍정적인 예측(36.3%)보다 훨씬 많았다는 것은 이를 반증한다. 주목할 것은, 동 조사에서 대다수의 국민들은 무조건적인 대규모 지원 보다는 원칙 있는 대북정책을 지지하고 있다는 점이다. 북한에 대한 무조건 식량지원을 지지하는 응답은 10.9%에 불과한 데 반해서, ‘조건부 지원’은 64.6%, ‘무조건 중단’은 24.5%로 나타났다. ‘북핵과 남북경협’ 또는 ‘천안함과 남북교역’을 연계하면 안 된다는 응답은 각각 36.9%와 26.4%에 불과하였고, 금강산관광 문제에 있어서도 역시 무조건 지속해야 한다는 응답이 27%에 불과하였다.

종합하건데 KBS 여론조사는 원칙을 훼손하지 않는 한도 내에서 유연성을 발휘하라는 국민들의 요구를 반영하고 있다. 그렇다면, 원칙을 훼손하지 않는 한도 내에서 ‘유연성’을 발휘하기 위해 우리는 어떠한 방법을 모색해야 하는 것일까? 첫째, 남북관계의 이벤트성 돌파구나 북한의 극적인 변화에 대한 기대보다는 기능주의적 접근을 통해 한반도 긴장을 완화하고, 그 결과에 따라 접촉의 범위를 확대해 나가는 것이 바람직하다. 예컨대, 지금 추진되고 있는 NGO의 방북과 교류, 이산가족 상봉, 인도적 지원의 확대 등의 정책을 시행해 보고, 이에 대한 북한의 반응에 상응하여 접촉의 폭을 확대해야 한다.

둘째, 북한과의 대화를 모색한다면 전열을 재정비하고 만반의 준비를 다해야 할 것이다. 남북 간 교류협력의 증진 과정에서 여러 가지 돌출 변수가 발생할 것이고, 이에 대한 대처 방식을 둘러싼 부처 간 불협화음이 노출되면 북한에 공세 빌미를 주고 대내외적으로도 비판의 목소리가 높아질 것이다. 이를 방지하기 위해 대화의 목표를 명확히 하고 이에 맞는 전략을 수립해야 할 것이며 대화국면에서 일사불란하게 움직일 수 있도록, 대북정책의 컨트롤 타워와 각 부처 간의 긴밀한 협조 체제를 수립해야 한다.

셋째, 북한의 이간 책동을 방지하기 위해 한·미·일 간 긴밀히 공조를 유지해야 한다. 특히 식량지원의 규모와 시기, 남북대화과 경험, 북핵 문제 해결 접근 방식 등에 대해 긴밀한 협의가 필요하다.

넷째, 국내외의 여론 분열을 방지하기 위해 우리가 주도하는 통일의 분명한 청사진을 제시해야 한다. 지난 일 년여 기간 동안 통일준비 담론의 활성화 노력은 통일의 비전과 가치를 높이는 데 기여하였다. 그러나 다른 한편으로, 통일논의의 구체화는 국내에서 통일비용에 대해 우려를 가증시켰고, 대외적으로는 일부 주변국들이 한반도의 현상유지를 보다 적극적으로 옹호케 하는 반작용을 불러왔다. 특히, 정부의 거듭된 해명에도 불구하고 우리의 통일준비가 북한의 급변사태를 염두에 두거나 이를 조장하려는 것이라는 문제제기가 계속되고 있다. 대북정책의 혼란과 오해는 분명한 통일 청사진의 부재에 부분적으로 기인한다. 우리가 주도하는 통일의 청사진이 제시되고 이에 대한 국민적 합의와 국제사회의 지지가 뒷받침 되면, 보다 안정적인 대북정책을 펼쳐나갈 수 있다.

끝으로 우리의 대북정책은 남북 간 교류협력의 양으로 평가되어서는 안 되며 향후 남북관계의 질적 변화 여부에 따라 평가되어야 한다는 공감대를 형성해 나아가야 한다. 이러한 공감대가 확립되지 않는다면, ‘원칙 있는’ 대북정책을 견지해 나가기보다, 눈에 보이는 일시적이고 부차적 성과에 연연하면서 성급한 대북정책의 유혹에 빠지기 쉽다.