

신정부 대북정책 수립의 고려사항

조 한 범 (통일정책연구센터 선임연구위원)

Online Series CO 13-03

2013년 2월 출범하게 될 한국의 신정부는 대북정책의 추진에 있어서 다양한 도전 요인들에 직면해 있다. 남북관계의 장기적 교착국면을 해소하는 한편 북한의 은하 3호 발사 성공과 3차 핵실험 위협의 가중 상황에도 대응해야 한다. 국제정치적으로는 미-중간 패권경쟁 가속화의 영향에 대비해야 한다. 아울러 향후 5년은 통일의 여정에 있어서 중요한 시기라는 점에서 실질적인 준비가 필요하다. 2013년 한국 신정부의 대북정책은 이 같은 구조적 상황 및 과거 정권의 교훈을 고려함으로써 보다 효율적인 대안의 모색에 주력할 필요가 있다.

1. 대북정책의 '일관성'과 '지속성' 유지

다양한 논란에도 불구하고 김대중-노무현 정부의 대북 포용정책은 사회주의권의 붕괴와 남북한 간 체제경쟁의 실질적 종식이라는 시대적 변화를 반영한 타당한 선택이었다고 할 수 있다. 그러나 대북 포용정책은 남북관계의 괄목할 만한 성장과 아울러 부작용을 낳았으며, 이는 두 정부 집권기간 내내 논란의 소지로 작용했다. 즉 '북한이 갑이 되는 일방적 남북관계'와 '북한의 잘못된 행동에 대한 보상'이라는 잘못된 관행이 나타났으며, 이는 북한 문제에 대한 국민적 피로감의 원인으로 작용했다.

이명박 정부의 '원칙 있는 대북정책'은 이 같은 관행에 대한 시정을 시도하는 것이었다. 북한이 일방적으로 주도하는 남북관계는 호혜적

협상이 아니며 지속성을 유지할 수 없다는 점에서 정상적 남북관계의 형성을 위해서는 반드시 시정되어야 하기 때문이다. 남북관계의 교착과 북한의 무력도발을 이유로 이명박 정부의 시도 자체에 대한 부정은 바람직하지 않다.

‘도발과 대화의 병행’을 기조로 하는 북한의 대남협상전략은 북한에 대한 국민적 불신의 근본원인이며, 한국 진보·보수 정권 모두의 대북정책에 부담으로 작용해왔다. 장기적인 남북관계 교착국면에 피로감을 느끼면서도 국민이 다시 보수정권을 선택했다는 것은 ‘정상적인 남북관계의 정착’에 대한 국민적 요구가 ‘남북관계의 성과도출’ 요구 보다 더 컸기 때문으로 해석될 수 있다. 핵문제와 천안함·연평도 문제에 대한 북한의 태도 변화가 없는 대북정책 기조의 수정은 북한의 잘못된 태도를 교정하는 기회 상실이자, 남북협상의 고비용 구조의 정착을 의미한다. 남북한 간 ‘신뢰 구축’에 있어서 북한의 변화는 선결조건이라는 점을 인식할 필요가 있다.

이명박 정부의 뼈아픈 교훈은 남북관계의 성과도출이 미비했다는 점 보다는 전 정권의 대북정책과 급격한 단절을 시도했다는 점에 있다. 김대중·노무현 정부의 유산에 대한 면밀한 검토와 성찰이 결여된 급격한 정책적 전환은 대북정책 전반에 걸쳐 경직성을 야기했으며, 대북협상력을 약화시키는 요인으로 작용했다. 2013년 한국의 신정부는 이명박 정부 대북정책의 공과에 대한 면밀한 검토와 아울러 대안의 모색에 주력해야 한다. 대북정책의 일관성과 지속성을 바탕으로 창의적인 대안이 모색될 필요가 있다. 여건이 성숙되지 않은 상황에서 남북관계의 개선을 서두르기 보다는 중장기적 차원에서 ‘지속가능한 남북관계형성’에 주력해야 할 것이다.

2. 대북정책 국민합의기반 구축: ‘통일국민협약’ 체결 모색

북한이 자신들의 이해관계를 일방적으로 관철시키는 대남정책을 추진하는 동안 한국사회는 소모적인 남남갈등과 대북정책의 정쟁화구도 속에서 대북정책의 고비용 구조를 형성해왔다. 남남갈등은 과도한 사회적 비용을 발생시키고 있음은 물론 제반 사회갈등으로 확산되는 구조를 형성하고 있다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 성공적인 대북정책의 추진을 위해서는 남남갈등 구조의 해소와 국민적 합의기반 형성이 필요하다. 신정부는 ‘국민통합’을 주요한 화두로 삼고 있다는 점에서 대북정책 분야에서 이를 구체화하는 노력이 필요하다. 이 같은 점에서 대북정책에 대한 국민적 합의 도출의 방식으로 ‘통일국민협약’의 체결을 고려할 수 있을 것이다.

통일국민협약은 통일문제의 정쟁화를 방지하고 생산적 정책협력구도의 형성을 위한 사회협약으로서 성격을 지닌다. 통일국민협약은 여야 및 보혁 진영의 이해관계 및 관점의 차이를 인정하는 기초위에서 최소주의적 합의의 형식을 통해 민족문제에 대한 기본적 행위규범을 형성하는 것이다. 통일국민협약의 가장 중요한 내용은 ‘통일에 대한 국민적 동의’, ‘합의에 기반한 정책추진’ 및 ‘통일문제의 정쟁화 방지’ 등이며, 이를 사회협약으로 구체화하는 것이라고 할 수 있다. 후속 조치로 민족문제에 대한 초당적인 실질적 협력체제를 상설화하여 대북정책의 부담을 분산시키는 것이 필요하다. 통일국민협약 체결을 통해 대북정책의 정쟁화 구도 해소와 국민적 합의 기반의 구축이

가능할 것이다.

3. 북한주민정책 강화

북한은 1990년대 중반 대규모 아사사태를 경험했으며, 현재도 취약계층을 중심으로 식량위기에 따른 아사 위협이 상시화 되어 있다. 의료체계의 붕괴로 인한 피해 및 보건위생 분야에서도 심각한 문제들이 지속적으로 관찰되고 있다. 인권문제 역시 심각한 수준을 넘어서고 있다. 이 같은 상황은 북한주민들의 인도적 위기 해소가 대북정책의 주요한 목표가 되어야 함을 의미한다.

헌법상 북한 주민들은 잠재적인 대한민국의 국민이며, 따라서 한국정부는 이들의 인간안보적 위기에 대한 책임에서 자유롭지 않다. ‘원칙 있는 대북정책’의 추진과정에서 발생한 주요한 문제점은 북한 주민과 북한 정권을 분리하지 않은 정책적 기초라고 할 수 있다. 남북교류의 급격한 축소과정은 인도지원 분야에도 반영되었으며, 북한 주민들은 그 피해를 감수해야 했다. 북한의 위기가 상존하는 한 인도적 지원이 지속되는 구조를 정착시킬 필요가 있다. 분배 투명성 확보 등 북한이 국제적인 인도지원 규범을 준수하도록 노력하는 한편 북한 인권문제에 대해서도 보다 적극적인 대응이 필요하다. 북한의 인권침해상황에 대한 관심 제고 및 관련 자료의 체계적 수집 등 직간접 차원에서 다양한 방안들이 강구되어야 할 것이다.

동서독 통일의 가장 큰 교훈은 동독주민들이 서독에 강한 신뢰감을 가지고 있었다는 점이다. 지속적인 양독 간 교류와 아울러 동독주민들의 고통경감에 대한 서독의 다양한 노력들은 동독주민의 내면에서부터 서독에 대한 신뢰감을 형성시켰으며, 이는 결정적인 순간에 통일의 원동력으로 작용했다. 이는 남북통일에 있어서도 북한 주민의 한국에 대한 신뢰가 무엇보다 중요하며, 이를 위한 다양한 정책적 노력이 필요함을 의미한다. 지속적인 대북 인도지원과 아울러 ‘맞춤형 대북 주민정책’의 개발에 주력할 필요가 있다.

4. 북핵문제 인식전환: ‘폐기’와 ‘억지력 확보’ 병행

은하 3호 발사 성공은 북핵문제에 있어서 중요한 분기점에 해당한다. 북한의 핵무장은 어떠한 일이 있어도 저지해야 하며, 핵보유국의 지위를 획득하는 상황도 용납될 수 없다. 북한이 비대칭 전력인 핵무장에 성공할 경우 한국의 안보적 대응력은 심각한 한계에 직면하게 된다는 점을 직시해야 한다.

한국은 그 동안 미국이 주도하는 북핵문제의 다자적·국제적 해법에 적극 협력해왔다. 그러나 6자회담은 가시적 성과를 도출하는데 성공하지 못했으며, 국제적 대북제재조치도 북한의 핵개발 프로그램을 중단시키는데 성과를 도출하지 못했다. 이 과정에서 북한은 2차례의 핵실험과 5차례의 장거리 미사일발사 시도를 통해 핵 프로그램의 진전을 대내외에 과시해왔다. 그 동안의 협상과정은 북핵 폐기 노력만으로 핵문제 해결의 필요충분조건이 충족되지 않는다는 점을 확인시켜 주었다.

은하 3호 발사 성공은 북핵 폐기에 대한 지속적 노력과 함께 북핵 개발의 진전 상황에 상응하는 억지력 확보라는 안보차원의 대응이 필요함을 각인시켜 주었다. 현실적으로 북핵 폐기의 과정은 단기간에 완료되기 어려우며, 이 과정에서 북한이 지속적인 핵 능력 확보를 시도할 가능성이 높다는 점에서도 억지력 확보전략이 병행될 필요가 있다. 북핵을 감시할 수 있는 독자적인 정보회 독자산과 아울러 다양한 안보적 억제수단의 확보에 대해서 검토가 필요하다. 아울러 미국에 대해서도 북핵 위협이 점차 가시화되는 상황에 대한 대비책을 적극적으로 요구할 필요가 있다. 한국의 안보상황에서 비대칭전력에 대한 대응에 근본적 한계가 있다는 점에서 미국의 협력은 필수적이기 때문이다. 북핵 폐기에 대한 한미공조의 강화와 아울러 한국의 억지력 확보에 대해서도 미국의 신뢰성 있는 행동이 가시화되어야 한다는 점을 주시해야 할 것이다.

5. 동북아 국제정치상황 변화 대비

중국의 G2 국가로의 부상과 외교안보능력 강화에 대응하여 미국은 아시아로의 회귀전략을 기조로 군사적 수단을 포함하여 다양한 차원에서 이를 구체화하고 있다. 이는 한반도 주변 동북아의 국제정치적 긴장이 높아질 것을 예고하고 있다. 한국은 전통적으로 한미동맹을 기반으로 외교안보전략을 추진해 왔으며, 현재도 한미동맹의 중요성은 지속되고 있다. 반면 경제분야를 중심으로 중국과의 관계 역시 급속도로 발전해 왔으며, 한중 간 교역은 이미 한미 간의 교역규모를 넘어섰다. 양적인 차원에서 경제적으로는 중국이 미국보다 중요한 상황이라고 할 수 있다. 안보분야는 한미, 경제분야는 한중관계가 우선하는 과거와 다른 상황이 연출되고 있는 것이다.

미중 간 협력적 관계가 유지되는 상황은 한반도 통일을 위한 최적의 국제조건이라고 할 수 있다. 그러나 미중간의 패권경쟁이 가속화될 가능성이 높다는 점에서 미중간 갈등관계가 한국의 입지에 미칠 영향에 대한 면밀한 검토와 대비가 필요하다. 북핵 폐기와 통일 과정에 있어 중국의 도움이 필수적이라는 점에서 새로운 한중 관계 설정은 통일외교의 주요 목표에 해당한다. 미중간 갈등관계가 예상되는 상황에서 중국과의 전략적 협력동반자관계를 진전시키는 창의성의 발현이 필요하다. 이를 위해 한중 고위급전략대화의 발전 및 대중국 공공외교의 활성화를 위한 다양한 방안들이 모색되어야 할 것이다. 새로운 한중 관계 설정은 '균형외교'의 주요한 과제가 될 수 있을 것이다. © KINU 2013

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.