

동향과 분석

〈좌담회〉

북한경제 연구 20년: 회고와 전망

권태진, 김원배, 성채기, 최수영, 고일동, 전홍택

한국의 대북정책과 남북경협: 회고와 전망

이석

남북관계와 대북정책의 변화

김형기

남북관계와 대북정책의 변화: 대결과 협력은 선택인가?

김형기 | 연세대학교 국가관리연구원 연구교수, 전 통일부 차관 | khyungk532@naver.com

I. 머리말

2013년은 남북에 별개의 정부가 들어선 지 65년, 전쟁을 치르고 정전협정을 맺은 지 60년이 되는 해이다. 또한 남북이 마주 앉아 대화를 시작한 지도 32년이 되었다. 하지만 남북관계는 아직도 대결과 협력의 틈바구니에서 제자리걸음을 하며 맴돌고 있다.

남북관계사를 돌아보면 남북 간 상호 불신과 긴장 속에 대립과 대결을 지속했던 기간이 대부분을 차지한다. 상호 신뢰의 바탕 위에서 대화와 협력을 추구한 기간은 짧고 단속적이다. 현재까지 남북 간 회담이 606회 개최되었지만, 그 빈도는 특별한 시기를 중심으로 쏠려 있다. 다시 말해 남북 간에 처음으로 대화가 시작되던 1971년부터 1975년 사이에 93회, 1989년에서 1992년 사이에 155회, 그리고 2000년 이후 2007년까지 238회이다. 몇몇 해를 제외하고 나머지 연도에는 회담이 아예 없거나 한 자릿수에 불과했다.

1970년대의 대화는 밀려오는 세계적 대탕트의 물결에 남북한이 각기 적응하는 방식에서 공통분모가 찾아졌기 때문에 이루어졌다. 그때까지 서로 상대방의 실체를 인정하지 않았던 남북한이 각기 다른 의도를 갖고 대화라는 출로를 선택한 것이다. 따라서 이 시기의 회담에서는 양측이 경직되고 비타협적인 행태를 보였으며, 관계 개선을 위한 합의 도출의 필요성도 없어서 그저 '대화를 위한 대화'에 그칠 수밖에 없었다. 그러나 적어도 남북이 마주 앉았다는 사실 자체가 이미 사실상 상대방의 실체를 인정하는 결과를 가져왔다는 점에서 의미가 크다.

1990년대 초반의 대화는 주로 남북 총리 간의 회담, 즉 남북 고위급 회담과 그 틀 안에서

진행된 회담을 말한다. 세계사 차원에서 탈냉전이 진행되면서 북한은 체제 생존에 매달려야 했고 수세적이고 방어적인 입장에 서게 되었다. 따라서 '남조선 혁명론'에 입각한 냉전시대의 논리를 현실상황에 맞추어 재조정하고 정당화해야 했다. 북한은 유엔에 가입하여 그들이 주장해 오던 '하나의 조선' 논리에 대한 타격을 감수해야 했고, 남측 당국으로부터 불가침을 보장받아야 했으며, '정치·군사 문제 우선 해결' 입장을 수정하여 교류협력에 나서야만 했다. 핵문제의 야기로 남북 기본합의서 등의 합의가 실천단계의 문턱에서 사문화되고 말았지만, 이 시기의 대화를 통해 쌍방은 남북관계를 특수관계로 규정하고 평화공존을 지향해 나가자는 의사를 확인했다.

2000년대의 대화는 정상회담과 '6·15 공동선언'의 이행 차원에서 이루어졌다. 회담은 다기화되고 전문화되었으며, 합의 도출을 위해 타협과 절충이 뒤따랐다. 뿐만 아니라 남북 간의 합의가 과거처럼 합의에 그치지 않고 실천에 옮겨지기 시작했다. 북한이 냉전시대의 논리에 집착하지 않고 공존의 논리를 수용함으로써 진보정권 10년 동안 남북관계는 화해와 협력의 큰 흐름을 만들었으며, 남북 간 대결의 시대는 종료된 듯이 보였다.

물론 대화의 형식을 빌린다고 해서 남북 간에 대결관계가 해소되고 긴장상태가 사라지는 것은 아니다. 그러나 대화를 하고 있다는 사실 만으로 긴장을 어느 정도 완화할 수 있고 상대방의 진의를 확인할 수 있다. 대화는 확실히 남북 간에 신뢰를 축적하고 화해와 협력의 분위기를 조성하는 유효한 수단임에는 틀림없다. 더구나 남북관계를 안정적으로 관리하고 북한이 변화의 방향으로 움직여 나갈 수 있는 환경을 조성해야 하며, 통일을 지향하여 민족공동체의 미래를 설계해 나가야 할 우리로서는 남북 간의 대화는 필수적이다.

여기에서 우리가 생각해야 할 것은 대화의 필요성을 운위하는 자체가 남북관계는 기본적으로 대결관계가 지배하고 있다는 사실을 바탕으로 하고 있다는 것이다. 해방과 함께 국제적 분단요인과 민족 내부의 좌우 대립이 1948년 남북한에 각기 정부가 수립되는 결과를 불러왔다. 두 정부는 상대방을 국가로 뿐만 아니라 그 실체도 인정할 수 없었다. 상대방에 대한 인정은 곧 자기 체제의 존재 이유를 부인하는 것이었기 때문이다. 여기에 6·25전쟁과 국제적 냉전구조의 고착으로 남북한은 서로가 서로에게 적이자 타도대상이 되었다. 각기 명분으로 삼은 통일은 자기 체제의 일원론적 확장을 뜻했다. 이로부터 남북 간에는 정통성 확보를 위한 치열한 대립관계가 자리잡을 수밖에 없었다. 말하자면 남북한의 대결관계는 태생적이라고 할 수 있다.

그런데 쌍방의 공유목표이자 체제 지속의 명분인 통일은 또 한편으로는 상대방의 실체를 인정하고 서로를 대화의 일방으로 삼도록 만들었다. 남한은 '선 건설, 선 평화'를 추구하기

위해 게임의 룰을 바꾸고자 했고, 북한은 자주와 민족대단결의 기치 아래 민족 내부적 성격을 강화하고자 했다. 대화가 각기의 전략목표를 달성하기 위한 수단에 불과했다 하더라도 여하튼 남북관계에서 대결의 축과 함께 대화의 축도 작동하게 만들었던 것이다. 남북한은 바로 이 이원적 구조 속에서 주도권을 확보하기 위해 노력해 왔으며, 시기에 따라 대결과 대화의 마당이 번갈아 형성되어 왔다.

지금까지의 대북정책이란 이 이원적 구조 속에서 어떤 선택을 해나가느냐 하는 대립적 문제였다. 다시 말해 북한을 상대로 우리의 안전을 확보하는 과제와 북한을 통일의 목적지로 데려가기 위한 과제를 동시에 충족시키기 어렵다면 어떤 비중으로 조율해 나가느냐 하는 문제였다. 여기에는 북한을 어떤 대상으로 보는가 하는 시각문제도 개입된다. 이를 둘러싸고 우리 사회에는 의식의 혼란이 따르기도 하고 왕왕 남남갈등이라고 일컬어지는 극도의 의견 대립 양상이 빚어지기도 한다. 또한 정부의 정책도 대북 압박·강경 정책으로 나타나기도 하고 유화정책으로 나타나기도 한다.

본 고에서는 역대 정부의 대북정책과 남북관계의 변화를 비교 고찰하면서 한반도에 주어진 대결과 대화, 혹은 안보와 협력이라는 제약된 이원적 구조를 벗어날 수는 없는 것인지, 그리고 새로운 남북관계를 형성하기 위한 우리의 정책적 대안은 무엇인지에 대해서 검토해 보고자 한다. 비교의 의미성과 기술의 편의 문제를 고려하여 본 고에서는 검토대상을 1998년 이후 역대 정부의 대북정책에 한정하였음을 밝혀 둔다.

II. 김대중 정부의 대북정책

1. 포용정책의 의의와 특성

(1) 추진배경과 의의

1998년에 출범한 김대중 정부는 우리 정치사에서 처음으로 수평교체를 이룬 진보정권이다. 전 세계적으로 냉전질서가 해체된 가운데 미국이 압도적인 국력의 우위로 세계질서를 주도해 나가던 시기였다. 한편으로는 한반도문제에 대한 주변국들의 개입력이 상대적으로 감소한 시기이기도 했다. 김대중 정부는 이러한 여건을 활용하여 그동안 지속해 오던 남북 간 대결관계를 화해와 협력의 새로운 방향으로 틀고자 했다. 그리고 북한을 점진적으로 변화시켜 나가되

강압에 의해서가 아니라 북한 스스로 변화를 선택하도록 여건을 조성하고자 했다.

그러나 이러한 배경하에 추진된 대북 포용정책은 처음부터 여러 가지 장애와 난관에 부딪혔다. 우선 정치적으로 자민련과의 연합정권이 불안정한 데다가 거대 야당의 비협조로 정국운영의 주도권을 질 수 없었다. 또한 국정운영의 어젠다 1순위는 국가적 외환위기사태를 극복하는 일이었다. 이 때문에 김대중 정부가 출범 초기부터 기존의 대북정책을 전환하여 과감하게 포용정책을 펴나가기는 어려웠다.

더구나 유신통치기간을 마치고 김정일 체제의 가동에 들어간 북한은 체제 안정이 최대 관심사였고 대남관계에서는 경색국면을 지속시키면서 시간 벌기에 나섰다. 따라서 남측의 초기 대화 및 교류 제안들은 다 거부하였으며, 당국 간 회담에 있어서도 ‘국가보안법 철폐, 외세와의 공조 파기, 합동군사훈련 중지’ 등을 개최의 선행조건으로 내걸었다. 1998년 3월에 베이징에서 비료 지원 문제를 둘러싸고 당국 대표 회담이 열렸지만, 우리 측이 비료 지원을 통해 북한이 남북관계 개선 문제 협의에 호응해 나오도록 연계하는 ‘상호주의’를 관철시키려 함으로써 일회성으로 끝났다.

북한은 포용정책에 대해서도 반북·반통일 대결정책으로 낙인찍고 비난으로 시종 일관하였다. 북한은 포용정책을 두고 “미국의 평화적 이행전략의 변종으로, 화해와 협력의 미명 아래 우리를 개혁·개방으로 유도하여 자유민주주의체제에 흡수통일하려는 모략책동”, “원래 남북관계에서 포용이란 있을 수 없으며, 이 말을 쓰는 것 자체가 겨레의 지향에 대한 우롱이자 모독”이라고 반발했다. 북한은 당시 미사일 협상, 미군 유해 발굴 등 미국과의 협상에 전력을 쏟으면서 북미관계의 진전을 앞세우고자 하는 측면도 있었지만, 사실 남한의 어떠한 제안도 그 진정성을 의심하여 선뜻 손을 잡지 못하는 불안정 상황에 있었던 것이다.

이처럼 안팎의 제약으로 포용정책의 추진동력이 떨어지기는 했지만, 남북관계사에서 그것이 갖는 의미는 컸다. 포용정책은 한마디로 남북 간의 대결구조를 대화와 협력의 구조로 바꾸자는 것이다. 그것도 잠정적·임시적이 아니라 항구적 제도화로 나아가자는 것이다. 어떤 의미에서는 남북관계에서 대결의 축 하나는 지워 버리고 이원적 구조에서 벗어나려는 도전이었다.

(2) 특성

포용정책은 그 원칙에서 무력도발 불용, 북한 흡수통일 배제, 화해협력 적극 추진을 내걸었다. 사실 무력도발 불용은 보수세력의 견제 완화, 흡수통일 배제는 북한의 우려 해소에 무게가 실려 있었고, 핵심은 교류와 협력을 실행하여 호혜적 관계를 구축하고 공동체를 회복해 나가자는 것이었다.

포용정책의 당면목표는 평화공존이었다. 서로 상이한 이념과 제도를 갖고 적대적 관계를 지속해 온 남북한이 단기간에 법적·제도적·정치적 통일을 실현하기는 어렵다는 현실을 인정하고, 우선은 평화를 확고히 한 토대 위에 대화와 교류 및 협력을 늘리자는 것이었다. 이러한 점에서 보자면 역대 정부의 정책목표와 통일방안의 경로를 전혀 이탈한 것이 아니다. 다만, 과거 '선 건설, 선 평화'라는 소극적 평화공존에서 평화를 위협하는 요소들을 근원적으로 제거하여 평화를 적극 창출해 나가려는 적극적 평화공존으로 변화했을 뿐이다.

이에 따라 화해협력 단계의 설계도만 그리고 있을 게 아니라 선제적 양보를 통해서라도 신뢰를 창출하고 북한의 변화를 유도하는 등 보다 과감한 대북 접근을 통해 화해협력 구조를 실현시키려 했다. 실천적 측면에서 우리가 주목해야 할 것은 정경분리를 정책기조로 삼았다는 점이다. 이것은 과거의 정부와 분명한 차별성을 갖는 부분이다. 남북 간의 경제협력이나 북한에 대한 인도적 지원을 정치적 종속변수로부터 털어낸 것이다.

김대중 정부 시기에 이 정경분리 원칙이 일관성을 갖고 지속되었는지에 대해서는 의문을 제기할 수 있다. 1999년 6월에 발생한 금강산 관광객 역류사건 시 정부는 관광객의 신변 안전이 보장될 때까지 관광사업을 전면 중단하는 조치를 취한 바 있다. 또 2002년 금강산 관광사업의 운영 지속을 위해 특별 대상에 한해 관광경비를 일부 보조한 바 있다. 하지만 서해교전이나 제주해협 무단통과 등 남북 간에 발생한 여러 가지 돌발적 변수에도 불구하고 원칙적으로 이러한 입장이 견지되었다는 점은 평가할 수 있다.

2. 포용정책과 남북관계의 변화

(1) 남북정상회담과 화해협력에의 진입

남한의 공격적 접근을 외면해 오던 북한이 김대중 대통령의 '베를린 선언'을 계기로 비공개 접촉을 통해 정상회담에 호응해 나왔다. 북한이 태도를 바꾼 이유에 대해서는 당면한 경제적 애로 타개와 실리 획득, 포용정책에 대한 신뢰, 대미관계 개선에 유리한 분위기 조성 등의 분석이 가능하다. 남북관계사상 처음으로 정상회담이 개최되었지만 본질적 문제에 대한 의견 차이가 클 수밖에 없었고, 북측이 열위적 위상을 보상받기 위해 여러 가지 난관을 조성하기도 했다. 그럼에도 불구하고 '6·15 공동선언'이 합의됨으로써 적어도 평화 구축 문제의 진전과 공동번영을 위한 협력에 기대를 가질 수 있게 해주었다.

이로부터 남북 간에는 다양한 분야에서 지속적으로 회담이 개최되었고, 인적·물적 교류가 급증했으며, 철도·도로 연결 등의 협력사업들이 전개되었다. 2000년 이후 김대중 정부

기간 동안 72회 회담이 진행되었으며 합의서나 공동보도문이 47건 나왔다. 남북 간의 회담은 제반 현안문제의 중심협의체로서의 장관급 회담을 비롯하여 군사, 경제, 사회·문화, 인도 분야로 다기화되었다. 또한 금강산 관광이 육로관광으로 확대되었으며, 경의선·동해선 철도·도로 연결사업이 착공되고 개성공단 개발 사업이 본격적으로 추진되었다.

특히 남북경제협력위원회는 의제에 따라 필요한 하부 회의체들을 실무협의회 또는 실무접촉 형식으로 계속해서 늘려 나갔는데, 철도·도로 연결 실무협의회, 개성공단 건설 실무협의회, 임진강 수해 방지 실무협의회, 해운협력 실무접촉, 전력협력 실무협의회, 경제협력제도 실무협의회 등이 그것이다. 투자 보장, 이종과세 방지, 청산·결제, 상사분쟁 해결절차 등 경험 4대 합의서도 채택되었다. 남북교역액은 5년간 20억 달러를 넘어섰으며, 왕래 인원이 연평균 7,514명으로 증가하였다. 과거에 비해 28배가 증가한 것이다. 이 같은 남북관계의 변화는 경제관리개선조치 등 북한이 대내외에 걸쳐 실용주의적 태도를 갖게 하는 데에도 기여하였다고 본다.

그러나 북미관계는 이러한 남북관계 발전에 연동되지 않았다. 2000년 후반 조명록 치수가 방미하여 공동코뮤니케를 발표하고 올브라이트 국무장관이 북한을 방문하였다. 그 연장선상에서 클린턴 대통령의 방북이 추진될 때만 해도 북미 간의 관계 개선에 대한 전망을 내다볼 수 있었다. 하지만 2001년 부시 행정부가 출범하자 사정은 달라졌다. 대북정책에 대한 전면 재검토에 들어간 것이다. 더구나 9·11 테러사건 이후 미국은 북한을 '악의 축', '선제 타격대상'으로 규정하고 대화의 문을 닫아 버렸다. 이로 인해 약 9개월간 남북 간에는 회담이 중단되는 등 경색국면이 초래되기도 했다.

남북관계가 복원된 것은 2002년 4월 임동원 특사가 김정일 위원장을 면담한 후였다. 그나마 2002년 6월 서해교전으로 심각한 위기가 있었지만 북측의 즉각적인 사과와 재발 방지 약속으로 사태 악화를 막고 당국 간 회담을 이어갈 수 있었다. 2002년은 남한의 대선 정국이었고 보수세력은 그동안 포용정책이 남긴 부작용들을 호재로 삼았는데, 북한 측이 오히려 남북 간 화해 무드로 반전시키는 데 집중적인 노력을 보여주었다. 북한은 2002년 후반기에 부산 아시안게임에 대규모의 선수단을 참가시키고 경제시찰단을 보내 왔으며, 통일축구경기와 이산가족 상봉 등의 공동행사들을 연달아 개최하였다. 북한은 당시 2차 핵위기와 제네바합의의 파기라는 상황에서 대미 본격협상에 대비하여 남북관계를 안정상태로 두고자 했으며, 남측 차기 정부의 대북정책이 지속성을 갖기를 바랐던 것으로 보인다.

(2) 포용정책의 한계

대북정책은 추진주체의 의사도 중요하지만 북한 측이 어떻게 받아들일느냐에 따라 추진력의 유무가 가름되기도 한다. 그런 의미에서 포용정책은 일관성 있는 추진을 통해 진정성을 확인시켜 줌으로써 북한 측의 호응을 유도할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 정상회담 이후에도 북한 측은 대내외 환경 변화에 따라 남북관계를 이에 종속시키고자 했으며, 대결구조에 의존하는 과거의 행태를 드러내고는 했다. 특히 미국과의 핵문제 협상 진전 여부를 남북관계 향방의 중요 요인으로 삼았다.

포용정책의 추진으로 남측은 접촉점을 늘리고 분단을 평화적으로 관리하는 데에는 성공하였지만, 대내적으로 남남갈등과 ‘퍼주기’ 비판을 넘어서지 못했으며, 미국 등 국제사회의 협력 확보가 불충분했다고 본다. 이는 ‘포용’이 수단이 아닌 목적인 것으로 비쳐진 데다가 핵문제 해결과 남북관계 진전의 연관성에 대한 설득 과정이 미비했기 때문이다. 또한 전략 면에서 북한 집권층을 과도하게 의식했다거나 북한의 안보 불안을 경제적 유인 위주로 해소하려 했다는 지적도 받고 있다.

포용정책은 평화와 통일을 선후관계로 인식한 것이었기에 교류협력의 확대가 평화의 단계에만 머물고 통일과의 연계고리를 형성하지는 못했다고 할 수 있다. 김일성 사후 남북 간의 대화조차 회피하는 북한을 대화의 자리에 앉히고 새로운 신뢰를 축적하기 위해서 일단 필요한 접근방법이었지만 당초 목표로 했던 한반도의 냉전구조 해체를 달성하기에는 역부족이었다.

Ⅲ. 노무현 정부의 대북정책

1. 평화번영정책의 의의와 특성

(1) 추진배경과 의의

노무현 정부는 변화와 개혁을 앞세웠지만 남북한이 평화공존의 바탕 위에서 공동번영을 추구해 나간다는 역대 정부의 기본적인 대북정책 방향에서 벗어날 수는 없었다. 여기에 ‘6·15 공동선언’ 등 남북 간의 기존의 합의와 성과를 존중하고 계승한다는 입장도 밝혔다. 그럼에도 불구하고 노무현 정부는 포용정책을 발전적 차원에서 조정하여 김대중 정부와 차별성을 부각시키고자 했다.

노무현 정부가 제시한 것은 평화변영정책이었다. 노무현 정부는 우선 포용정책 추진과정에서 제기되었던 ‘퍼주기’와 ‘북한에 끌려 다닌다’는 논란과 국민여론의 분열을 크게 의식했다. 이에 따라 광범위한 국민 참여와 초당적 협력 그리고 법과 제도를 중시하는 투명한 정책 추진을 통해 국민적 지지를 받고 정책 추진의 정당성을 확보하고자 했다. 그러나 이 부분에는 다분히 정치적 고려가 가미되어 있었다. 당시 대북 송금 의혹 문제가 불거지고 있었는데 노 대통령은 특검법안을 그대로 수용하였고, 특검이 진행되는 동안 민주당이 분당되고 친노 직계를 중심으로 2003년 11월에 ‘열린우리당’이 새로 창당된 것이다.

또한 안보와 협력의 균형적 발전, 동북아 경제중심국가 건설을 이루기 위한 통합전략 속에서의 남북관계라는 데서 차별성을 찾았다. 김대중 정부에서는 교류협력이 활성화되기는 했지만 군사분야에서의 실질적인 성과가 따르지 못했고 시야를 남북관계에 국한함으로써 평화의 불안정 상태가 지속되고 있다고 본 것이다. 이에 따라 평화변영정책은 두 가지 목표를 설정하고 있는데, 하나는 ‘한반도 평화 증진’이고 또 하나는 ‘남북 공동변영 실현 및 동북아 공동변영 추구’이다.

그러나 북한 핵문제가 다시 불거지고 미국 부시 정부의 북한에 대한 예방적 선제공격 가능성이 제기되는 시점에 출범한 노무현 정부는, 자주외교와 동북아 균형자 역할을 표방하기는 했지만 당면한 핵문제 해결을 우선과제로 삼을 수밖에 없었다. 그럼에도 불구하고 남북관계 발전의 중간목표로 평화체제 구축에 대한 방향을 제시하고 그 시야를 남북관계를 넘어 동북아까지 확대하고자 했으며, 대북정책을 국가발전전략의 핵심 요소로 끌어올린 데서 그 의의를 찾을 수 있다고 하겠다.

(2) 특성

평화변영정책은 명칭 자체가 대북정책 추진의 방법론을 말하는 것이라기보다는 목표지향형이다. 평화와 변영은 사실 대북정책에만 국한된 목표가 아니며 국정운영 전반에 걸쳐진 상위 목표인 것이다. 그래서 공간적으로는 동북아를 포괄하고 있고 내용 면에서는 평화와 협력의 부분이 뒤섞여 있다. 또한 국제사회와의 공조와 남북관계, 안보와 협력이 선순환된다는 것만을 상정해 놓고 있다. 이로 인해 현실상황에서는 각기의 가치들이 그 우선순위에서 상호 충돌할 소지를 안고 있었다.

평화변영정책은 추진전략에서 1단계 우선적 과제로 핵문제 해결을 내세우고 이것이 완결되어야 다음 단계로 넘어갈 수 있다는 인상을 주었다. 물론 실제로는 핵문제 선결의 입장에서 있지 않았으며, 핵문제 해결을 위해 남북대화의 모멘텀을 유지하면서 화해협력 관계를

지속적으로 발전시키고자 했다. 그러나 그 같은 단계별 목표는 스스로의 한계가 되었다. 평화변영정책은 포용정책과 본질적으로는 차이가 없다고 할 수 있다. 다만, 추진 방식 및 절차에서 강조점이 다를 뿐이다. 맥락을 달리하는 부분이 있다면 첫째, 동북아에서의 국가 위상과 역할이라는 비전을 제시하고 이를 위해 남북관계를 발전시켜야 한다는 당위를 도출함으로써 남북관계를 발전시켜 동북아 지역의 평화와 번영에 기여하자는 기존 논리를 비틀었다. 둘째, 포용정책이 협력을 선행하여 평화가 따라오게 하는 느슨한 연계였다면 평화변영정책은 협력과 평화를 동시적 내지 균형적으로 추진한다는데 명분을 두었다.

2. 평화변영정책과 남북관계의 변화

(1) 그늘 속의 남북관계와 2차 정상회담

2003년 초반에 노무현 정부는 대북정책을 적극적으로 추진할 여건에 놓여 있지 않았다. 2차 핵위기의 파고가 거세지면서 3자회담, 6자회담의 새로운 다자회담 틀이 만들어진데다 세계적 반테러전쟁이 남북관계를 위축시켰다. 또한 계속 이어지는 국내 정치현안에 대한 대처과정에서 국민들이 국정운영에 불안감을 느낄 만큼 혼선을 빚었다. 그 연장선상에서 2004년 3월에 탄핵소추안이 가결되어 대통령의 권한이 정지되는 사태까지 초래되었다.

북한은 노무현 정부의 포용정책 승계에 기대를 걸었으나 대북 송금 특검, 이라크 전쟁 파병, 김일성 사망 10주기 조문 불허, 탈북자 대량 입국 등 다소 민감한 사안이 이어지고 미국이 대통령선거기간에 들어가자 2004년 하반기부터 당국 간 대화를 회피하기 시작했다.

그러한 가운데서도 남북 간 인적·물적 교류는 꾸준한 증가세를 보였고 경협사업들도 지속되었다. 경의선·동해선의 철도를 연결하였으며, 개성공단 개발을 위한 착공식을 갖고 시범단지 내 공장 건설에 들어갔다. 대구 유니버시아드대회에 북한 선수단이 참가하고 아테네 올림픽 개·폐막식에 남북한이 공동입장하는 등 다양한 분야에서 화해 분위기가 조성되었다. 북한은 핵문제를 둘러싼 강한 메시지를 전달하면서도 남북관계의 기본 틀은 유지하려 했다. 남북관계가 악화될 경우 남한의 현실적 지원과 대미 협상에서의 역할을 기대할 수 없게 되고, ‘6·15공동선언’의 정신을 스스로 훼손하는 결과가 되기 때문이었다.

북한이 1년 가까이 중단되었던 당국 간 대화에 응해온 것은 2005년 5월이었다. 이어 김정일 위원장이 특사 자격으로 평양에 간 정동영 통일부 장관을 면담한 후 6자회담 복귀의사를 밝히면서 남북관계가 경색국면을 벗어났다. ‘9·19공동성명’이 나온 것도 이 시기였다. 그러나 방코델타아시아(BDA) 불법계좌 동결과 2006년 10월의 핵실험으로 새로운 난관이 조성되어

남북관계의 진전을 어렵게 했다. 2007년에 와서야 '공동성명'의 이행을 위한 조치들이 타결되고 북한 핵문제는 해결의 궤도에 들어서는 듯했다.

이와 같은 대외적 여건과 함께 노무현 정부의 리더십 약화와 여당 내부의 갈등 및 분화로 대북정책은 동력을 잃어버렸다. 회담은 남북관계 개선을 위한 실질적인 성과를 이루지 못하고 기존 합의사항을 관리하고 확인하는 수준에 머물렀으며, 중단사태가 빚어지기도 했다. 노 정부는 핵실험에 묶여 식량과 비료 지원 중단, 교사 및 학생들의 금강산 관광 지원 중단, 개성공단 분양 보류, 민간 차원의 교류협력 사업 규제 등을 시행했다.

부시 정부의 대북정책 전환으로 핵문제가 실마리를 찾게 된 2007년에 와서야 남북관계도 풀리기 시작했다. 북한은 대미관계 개선을 서두르는 한편, 당시 남한에서 보수정권이 차기 정부를 인수할 가능성을 고려하여 대북정책이 계승될 수 있도록 못박아 두고자 했다. 2차 남북정상회담이 개최되고 '10·4선언'이 채택된 것은 그 일환이라고 볼 수 있다. 우선 '10·4선언'은 40여 개의 구체적인 세부 항목으로 되어 있다. 그리고 임기 말 불과 4개월 기간에 회담과 접촉이 30회 개최되고 합의서가 20건 채택되었다. 또한 장관급 회담을 총리회담으로 격상하고 산하에 경제협력공동위원회, 서해평화협력특별지대추진위원회, 국방장관회담, 사회문화교류협력추진위원회와 부문별 분과위원회들을 두기로 하여 회담체계를 굳혀 놓았다.

(2) 평화번영정책의 한계

노무현 정부의 대북정책은 실제로는 포용정책을 계승한 것이었음에도 불구하고 정치적 역학구도와 핵문제 등으로 방향타를 놓친 탓에 한계를 드러내고 말았다. 남북 간에 대화와 교류협력의 증가 등 현상적 진전은 있었다. 노무현 정부 기간 동안 169회의 회담과 접촉이 진행되었으며, 2007년에 남북 왕래 인원은 16만명에 육박했고 교역액은 18억달러 정도에 이르렀다. 그렇지만 전반적으로 보아 기존의 성과를 관리하는 차원에 머물렀으며, 남북관계를 실질적이고 새로운 차원으로 발전시키지는 못했다고 평가할 수 있다.

평화번영정책은 평화가 협력과 균형을 이루어야 한다는 강박관념에서 군사분야의 회담 개최와 그 성과 창출에 집중했다. 그러나 군사분계선 지역에서 선전활동을 중지하고 선전수단을 제거기로 한 것 외에는 경제협력 사업을 위해 필요한 군사분야의 보장을 받는 데 그쳤을 뿐이었다. 또한 노무현 정부는 미국과 보수세력의 우려를 의식하여 미래 전략 구상에 따른 한미관계의 재조정과 동북아 균형자론 추진에 따른 부담을 덜고자 했다. 이라크 전쟁 파병, 김일성 사망 10주기 조문 불허, 탈북자 대거 입국, 북한의 미사일 발사 및 핵실험에 대한 강경대응 등이 이에 해당한다.

노무현 정부는 초기에 핵문제를 선결과제로 삼아 남북관계를 핵문제의 하위 변수로 두었다. 이 때문에 임기 내내 핵문제를 둘러싼 상황이 바뀌는 데에 따라 남북관계가 부침을 거듭하는 양상을 보였다. 대체로 2005년 미국 부시 대통령의 2기 정부가 출범하여 북한을 '폭정의 전초기지'로 규정하고 북한이 핵무기 보유를 선언하는 과정에서 남북관계는 경색국면을 맞이했다. 북한이 6자회담에 돌아와 '9·19 공동성명'이 나오면서 남북관계가 다시 복원되었다가, BDA 불법계좌 문제로 인한 금융제재가 진행되는 동안 침체상태로 갔고, 2007년 '2·13 합의'가 나오고 미국의 대북정책이 전환되면서 남북관계도 풀리기 시작했다. 이와 같이 남북관계는 핵문제의 진전 여부에 따라 갈지자걸음을 계속했다. 이것은 노 정부의 대북정책이 표방하고 있는 것과는 달리 남북관계를 발전시키는 데 그다지 능동적이고 적극적인 입장에 있지는 않았다는 반증이다.

노무현 정부는 임기 말에 제2차 남북정상회담을 개최하고 남북관계 진전의 모멘텀을 살려 놓고자 했지만 그 구체적 실행은 사실상 차기 정부의 몫으로 남겨지게 되어 불확실성에 그칠 가능성을 내포하고 있었다. 이같이 평화번영정책은 상황 변화를 리드하지 못하고 설계도와 다른 집을 짓는 결과가 되었다.

IV. 이명박 정부의 대북정책

1. 상생공영정책의 의의와 특성

(1) 추진배경과 의의

2007년의 한국사회는 전반적으로 보수성향의 물결이 강세를 이루었다. 국민들은 정책 혼선과 내부 분열을 거듭해 온 진보정권에 등을 돌렸으며, 대북정책과 관련해서도 불만과 우려를 나타내기 시작했다. 새로 출범한 이명박 정부는 이러한 정치상황에 따라 국정 전반에 걸쳐 과거 정권과 확실한 차별성을 보이려고 했으며, 특히 대북정책에 있어서는 중장기적 전략과 향후 남북관계의 운용방향을 제대로 설정하기도 전에 보수층 지지기반에 부응하는 정책 제시와 발언을 앞세우게 되었다.

사실 이명박 정부는 2008년 임기 초기에 남북관계를 중요 국책 어젠다로 삼아 본격적으로 검토할 여유가 없었다. 4월 19일 한미정상회담 하루 전에 쇠고기 협상을 타결하여 수입을

전면 개방하기로 한 것이 도화선이 되어 장기간 촛불시위가 이어졌다. 이로 인해 내각이 총사퇴하고 대통령이 국민에게 사죄하는 사태가 벌어지는 등 정치적 타격을 입었다.

그러한 가운데서 제시된 대북정책이 상생공영정책이었다. 실용과 생산성에 기초해서 상생과 공영의 남북관계를 발전시키고 평화통일의 실질적 토대를 확충시켜서 평화공동체, 경제공동체, 행복공동체를 실현해 나간다는 것이다. '상생'이 평화의 제도화를 의미하고 '공영'이 경제공동체의 형성을 의미한다는 측면에서 보자면 상생공영정책도 결국 역대 정부가 민족공동체 통일방안에 입각해 일관되게 추진해 온 화해협력정책의 연장선상에 있었다고 할 수 있다.

그러나 구체적 추진내용은 전혀 다르게 나타났다. '6·15 공동선언'과 '10·4 선언' 등 기존의 남북 간의 합의는 무시되고 '실용'과 '진정성'이라는 이름하에 북한의 태도변화가 협력관계를 지속시키기 위한 선행조건이 되어 버렸다. 이전 정부에서 남북 간에 운용되었던 회담체제는 가동되지 못했으며, 경험은 북핵문제 진전, 경제적 타당성, 재정부담 능력, 국민적 합의의 원칙에 걸려 실제로는 위축되고 중단되기 시작했다.

당시 북한은 부시 정부의 대북정책 전환에 기대어 핵불능화를 위한 '10·3 합의'를 이행하는 과정에 있었다. 신고목록 작성에서 줄다리기는 있었지만 핵신고서 제출, 영변 5MWe 원자로 냉각탑 폭파가 진행되었고, 미국은 북한에 대한 적성국교역법 적용을 종료하고 테러지원국 해제절차에 착수하였다. 북한은 북미관계 정상화를 목표로 하는 3단계 협상의 진입에 유리한 환경을 조성하고 남한으로부터 경제실익을 지속적으로 확보하기 위해 남북관계에 갈등요인이 초래되는 것을 바라지 않았고, 이명박 정부의 '실용'정책에 기대를 걸기도 했다.

그러나 상생공영정책은 실제로는 '비핵·개방·3000'이라는 슬로건으로 나타났다. 북한이 핵을 포기하고 개방정책으로 전환하면 남북경제협력과 지원을 통해 10년 내에 북한 주민의 1인당 소득이 3천달러 수준에 이르도록 하겠다는 것이었다. 결국 남북관계의 모든 사안이 핵문제의 해결에 연계되는 '선 핵포기'의 입장을 선택한 것이다. 북한은 남한정부가 적대적 대결정책을 지향한다고 보고 이에 반발하는 강경대응으로 맞섰지만 이것이 오히려 남북관계를 풀기 어려운 악순환 과정에 빠지게 하였다.

(2) 특성

상생공영정책은 '비핵·개방·3000'에서 드러난 바와 같이 북한 핵문제가 해결되지 않고서는 남북관계의 실질적 발전이 한계에 부딪칠 수밖에 없기 때문에 대북정책의 최우선 과제를 북한의 비핵화 실현에 두겠다는 것이었다. 이로 인해 남북관계는 핵문제가 해결되지 않은 상황에서는 한 걸음도 나아가지 못하게 되었다.

이 같은 핵문제 해결 우선 입장은 국제사회와의 공조 강화와 대북 강경압박정책으로 연결되지 않을 수 없었고, 이를 뒷받침하는 논리로 '북한 붕괴론'이 원용되었다. 이명박 대통령이 취임사에서 남북관계를 '실용'의 잣대로 풀어 가겠다고 했지만 여기에는 '실용'이 적용될 공간이 남아 있지 않았다.

또한 북한이 먼저 변해야 한다는 조건도 역대 정부가 대화와 교류협력을 통해 신뢰를 쌓으면서 북한의 변화를 촉진시켜 나간다는 기조를 견지해 온 것과는 궤를 달리하는 것이었다. 이 같은 변화에 대한 주문에는 북한이 남북관계에서 수혜를 받는 입장이며 대화와 교류협력은 남한의 시혜로 이루어지는 것이라는 전제가 깔려 있었다. 한편 이명박 정부는 남북관계의 특수성을 인정하기보다는 국제적 보편성을 적용하고자 했으며 북한이 국제사회의 성원으로서 자격을 갖출 것을 요구하였다. 대북정책 또한 이에 기초하여 추진해야 한다고 믿는 것은 당연했다.

이명박 정부는 군사적 긴장이 고조되고 남북관계가 악화일로를 걸으면서 임기 후반에는 '통일 항아리'로 표상되는 '통일을 위한 준비' 쪽으로 방향을 전환하여 각계의 의견을 규합하고 국민적 합의 기반을 마련하려고 했다. 이로써 대북정책은 추진력을 잃어버렸고 상생공영정책의 실질적 내용이 무엇이었는데에 대한 의문만 남겨 놓았다.

2. 상생공영정책과 남북관계의 변화

(1) 대화와 협력이 차단된 남북관계

이명박 정부의 일부 인사들에게서 대북 선제공격론이나 개성공단사업의 핵문제 연계 등의 발언이 나오면서 북한은 남북경협협회사무소 인원 철수와 당국 간 대화 거부 등의 조치로 응대하고 대통령에 대한 직접 비난에 나섰다. 이 같은 탐색과 견제 과정에서 남북관계가 미처 제대로 설정되기도 전에 2008년 7월 금강산 관광객 피살사건이 발생했다. 이명박 정부는 즉각 관광사업을 중단하고 북한의 책임있는 조치를 요구했다.

이 문제를 추스르기도 전에 김정일 건강이상설, 급변사태설, 전단살포, 유엔 총회 북한인권결의안 공동발의 등이 연달아 쟁점을 형성해 나가자, 북한은 이는 그들 체제에 대한 정면 도전이고 용납 못할 도발행위라고 비난한 데 이어 군사분계선을 통한 육로통행을 차단하고 판문점 직통전화를 단절했다. 이와 함께 핵문제도 북한의 기대대로 순탄하게 풀리지 않았다. 검증의정서 채택이 불발된 것이다. 북한은 제3기 김정일 체제의 출범을 전후하여 대내 결속을 더욱 강화할 필요도 있었다. 이러한 요인들이 북한으로 하여금 '전쟁접경'을 운운할 정도로

대남 강경대응을 취하게 하였다. 그러나 실제에 있어 북한은 극단적인 상황으로 몰고 가지는 않았으며 정세 변화를 들여다보면서 정교한 계산하에 움직였다고 할 수 있다.

북한은 ‘핵 없는 세계’를 내걸고 2009년에 출범한 미국 오바마 정부에 큰 기대를 갖고 있었으나 북핵문제는 미국의 국정과제에서 우선순위가 되지 못했다. 북한은 장거리 로켓 발사와 핵실험을 강행하였고, “6자회담은 영원히 끝났다.”고 공언하였다. 이명박 정부는 ‘기다리는 것도 전략’이라며 ‘원칙과 유연함’을 내세웠을 뿐 남북관계를 풀어나가는 데 소극적이었다. 사태는 점점 악화되어 당국 간 대화의 문은 닫히고 교류협력 사업들도 더욱 위축되어 갔다. 북한은 개성공단까지도 임금 재조정 등을 요구하며 존폐 여부를 압박했다.

이 같은 긴장 분위기는 2009년 후반에 누그러드는 조짐을 보였다. 김정일 위원장이 6자회담 북극 의사를 비치는가 하면 보즈워스 미국 대북정책 특별대표가 방북하여 핵문제 협상을 위한 단초를 마련했다. 북한은 남북관계에도 유화적 태도를 보이기 시작했다. 김정일 위원장이 현대아산 현정은 회장을 면담하여 금강산 관광 재개 등에 긍정적 신호를 보냈고, 김대중 전 대통령 서거에 특사조문단을 파견하였다. 이 시기에 남북정상회담 개최 문제를 협의하는 비공개 막후 접촉이 진행되었고 금강산·개성 관광 관련 당국 간 실무회담이 열리기도 했다. 이러한 사태 진전을 이명박 정부는 북한의 이중적 태도로 보고 이에 미온적이고 소극적인 입장을 보였으며, 당국 회담에 대한 북측의 직접 제의 요구와 관광 재개를 위한 3대 조건을 고수했다. 북측의 인도적 지원 요청에 옥수수 1만톤 제공 의사 표시를 하여 북측이 요청을 다시 거두어들인 일도 있다.

그러나 2010년 3월 26일 천안함 피침과 11월23일 연평도 포격 사건은 이러한 해빙의 기회까지도 날려 보냈다. ‘5·24조치’로 인해 대북지원과 교류협력이 전면 중단되었고, 남북 간에는 군사적 충돌 가능성에 대한 우려가 커져만 갔다. 2011년 들어 북한이 남북대화를 연이어 제의하면서 국면 전환을 시도하였다. 북한이 당국 회담, 적십자 회담, 금강산 관광 재개 회담, 개성공단 회담 등 대화공세를 해온 데 대해 남측은 진정성이 없다고 보고 천안함·연평도 사건에 대한 책임 있는 조치와 비핵화에 대한 진정성 확인을 위한 당국 간 대화가 선행되어야 한다는 입장을 견지하였다. 그 연장선상에서 남북 고위급 군사회담 개최를 위한 실무회담이 진행되었지만 관계 악화의 책임공방으로 결렬되었다.

북한은 다시 대남 비난과 위협을 강화하고 ‘남측과 상대하지 않겠다’고 주장하는가 하면, 남북 간의 비공개 접촉 내용까지 일방적으로 공개하여 남북관계 개선 전망을 어둡게 하였다. 이명박 정부는 2011년 하반기 통일부 장관의 교체를 계기로 다소 완화된 입장으로 대처하였으나, 12월 17일 김정일 위원장의 사망에 따라 분위기 전환 노력은 무위로 끝나고 말았다.

북한은 김정은 체제의 안정적 구축이 최대의 과제가 되었으며, 이를 위해 남북관계를 더욱 경색시키고 한반도 긴장을 극대화하는 쪽을 선택한 것이다. 유엔의 대북제재 결의에도 불구하고 북한은 장거리 로켓을 계속 발사한 데 이어 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 강행했고, 그 후속 공방이 지금까지 이어지고 있다. 결국 남북 협력사업의 상징으로 마지막까지 남아 있던 개성공단도 기한 없는 가동 중단에 들어갔다. 이명박 정부는 신뢰가 무너지고 군사적 충돌의 위험성마저 배제할 수 없는 남북관계를 새로 출범한 박근혜 정부에게 넘긴 셈이다. 이로써 남북 간에 향후 협력의 축이 가동할 수 있는 여지가 크게 줄어들었다.

(2) 상생공영정책의 한계

상생공영정책은 한마디로 구체전략이 불분명했다. 북한의 태도 변화, 즉 핵문제 선결과 개방정책으로의 전환을 걸어 놓기만 했지 어떻게 그것을 달성하겠다는 것인지 방법론은 부재했다. 핵문제를 해결하고 북한의 변화를 이끌어 내는 것은 대북정책을 추진한 결과로서 얻어지는 것인데, 이를 대북정책 추진의 조건으로 만들면 대북정책을 고심할 이유가 없어진다. 이러한 도치된 구상의 밑바탕에는 과거 진보정권과의 차별성을 부각시키려는 정치적 수요와 함께 명분과 원칙으로 북한을 지속적으로 압박하면 굴복을 받아 낼 수 있다는 자신감이 깔려 있었다. 이에 따라 이명박 정부는 기존의 합의사항과 회담 틀을 무시하고 초기단계에서부터 기선을 제압하여 북한으로 하여금 남북한이 이른바 ‘갑을관계’임을 확인시키고자 했다.

이러한 배경 하에 신중하고 치밀한 전략적 고려가 없는 발언들이 나오게 되었고, 북한은 남한정부가 대결국면을 지향하며 북한 길들이기에 나섰다 보고 이를 차단하기 위해 강경 대응으로 반발하였다. 이것이 남북관계에 냉기류가 형성된 원인이 되었으며, 금강산 관광객 피살사건은 그 촉진제가 되었다.

한편, 남북 간에는 상황 변화에 따라 체면 손상 없이 입장을 바꾸어야 할 필요성을 고려하여 협상 가능 영역을 남겨 두는 것이 통례이다. 그러나 이명박 대통령은 직접 진두지휘로 금강산 관광 중단과 재개조건을 밝히고 ‘5·24조치’를 취했다. 따라서 남북관계가 계속 악화일로를 걷는 속에서도 퇴로를 마련할 수가 없었다. 남북 간에 일종의 기싸움으로 인해 상황 악화가 점차 구조화 되어 갔지만 이를 멈출 수 있는 기제가 없었던 것이다.

어떤 면에서는 북한 측이 남북관계를 전환시키려는 신호를 몇 번 보내왔지만 이명박 정부는 이를 무시하거나 원칙 중시의 대북정책이 성과를 거두는 조짐으로 보고 더 많은 양보를 요구하며 압박하기도 했다. 여기에서 상생공영정책은 그 명분적 내용에도 불구하고 실천적 측면에서 제대로 작동조차 하지 못하고 말았다.

더구나 ‘선 핵포기’ 내지 ‘핵문제와 관련한 북한의 선 진전된 태도’ 요구는 남북관계를 더 악화시키는 요인이 되었을 뿐 아니라 6자회담의 개최를 가로막는 요인도 되었다. ‘선 핵포기’의 조건으로 인해 남북관계와 핵문제의 선순환은 기대할 수 없게 되었고, 결국 남북관계도, 핵문제 해결도 다 같이 한계에 부딪치고 말았다. 그 기간 동안 개성공단과 남북 간의 철도·도로 연결사업, 금강산 관광사업 등 3대 정협사업은 모두 중단되었고, 북한의 핵능력은 크게 제고되었다.

V. 맺음말

1. 대북정책과 남북관계의 상관성

1998년 이후 역대 정부 대북정책의 배경과 의의, 특성, 남북관계 변화에 미친 영향과 그 한계를 알아보았다.

어느 정권이나 스스로 밝히고 있는 기조나 원칙 또는 정책방향은 크게 다르지 않다고 할 수 있다. 그때그때의 상황 변화를 감안하여 강조점을 달리하고 당면목표에 차이점을 보였지만 한반도에 평화를 정착시키고 남북관계를 화해협력 관계로 전환시켜 통일의 토대를 마련하려는 데 목적을 두고 있다는 점은 공통적이다. 그것은 점진적·단계적으로 통일의 과정을 밟아나가면서 민족공동체를 회복한다는 데에 대해 국민적 합의를 이루고 있기 때문이다. 그러나 이를 실제 현실에 적용하여 운용하는 과정에서는 차이를 드러냈다. 이러한 차이로 인해 남북관계는 대결적 기류와 협력적 기류가 번갈아 전선을 형성하는 양태를 보였다.

김대중 정부는 한반도의 냉전구조를 해체하는 데 목표를 두고 적극적인 대북 접근정책을 추진했다. 이를 위해 선제적 양보를 해서라도 우선 화해와 협력을 진전시켜 북한이 변화할 수 있는 여건을 조성해 보자는 것이었다. 핵문제도 이 과정에서 자연스럽게 해소될 수 있다고 보았다. 말하자면 북한의 변화도, 핵문제의 해결도 화해와 협력의 구조를 진척시킨 후에 얻어지는 후행 성과물로 본 것이다.

그러나 이러한 정책을 추진하는 데서 언제라도 발목을 잡을 수 있는 것이 북한의 군사적 도발이었다. 남북 간의 대결적 요소를 무시하고 유화 일변도로 갈 경우, 국민들의 안보 불안감도 고려하지 않을 수 없었고, 정책 추진 자체가 좌초될 가능성이 있었다. 그래서 안보와 협력을

병행한다는 것을 기조로 삼았지만, 사실은 안보는 안보의 영역으로 두고 협력을 이와 분리하여 추진하고자 했다. 두 차례의 서해교전과 금강산 관광객 억류사건, 북한 선박의 제주해협 무단통과 사건 등이 있었지만, 이 때문에 남북관계를 개선하는 노력을 멈추지는 않았다. 2000년 남북정상회담 이후 남북관계는 냉전시대 대결 일변도의 구조를 벗어났으며, 전반적으로 화해협력의 새로운 흐름이 형성되었고 그것을 실질적으로 유지했다고 할 수 있다.

노무현 정부는 전임 정부의 정책기조와 성과를 계승하여 남북관계를 심화·발전시키고자 했지만 ‘북한에 퍼주기만 했다’, ‘북한의 변화도, 핵문제 해결도 얻은 것이 없다’는 비판에서 벗어나고 싶어 했다. 그래서 ‘평화’를 전면에 내세우고 핵문제 해결을 우선적 과제로 설정했으며 군사분야의 진전을 중시했다. 또한 ‘공동번영’과 호혜주의를 내세워 북한을 지원만 하는 것이 아니라는 것을 강조했다. 그리고 우리가 추구해 온 민족공동체 건설작업은 ‘동북아 속의 한반도’라는 차원에서 운용되어야 한다며, 평화번영정책이 단순히 북한만을 대상으로 한 것이 아니라 보다 범위를 넓혀 동북아의 큰 틀에 기반을 둔 것임을 부각시켰다.

그러나 그 실제적 의도와 관계없이 임기 초반의 여러 가지 요인들로 인해 남북관계는 현상 유지의 관리 차원에 머물렀다. 핵문제 해결과 관련하여 ‘한국의 적극적인 역할’을 원칙으로 밝혔지만 핵문제는 6자회담이라는 새로운 틀에서 다루어지게 되었다. 오히려 국제적 성격만 강화된 것이다. 전임 정권과 차별성을 둔 것과는 달리 군사분야에서 북한의 진전된 조치도 얻지 못했고, 경협에서 새로운 사업의 전개도 없었다. 인적·물적 교류는 꾸준히 증가세를 보였고 이산가족 상봉과 기존 합의에 따른 공동행사들이 지속되었지만 남북관계를 새로운 단계로 끌어올리지는 못했다.

이에는 노무현 정부가 핵문제와 남북관계, 자주외교와 한미동맹, 인도적 지원에 대한 입장 등에서 일관성을 보이지 않은 데 대한 북한의 불신이 작용한 측면도 있었다고 할 수 있다. 여기에다가 노무현 정부가 정치적 리더십을 발휘하기 어려운 정치적 역학구도와 보수세력의 견제로 남북관계는 더 이상 진전되지 못했다. 비록 임기 말에 정상회담이 이루어지고 대북 화해협력 정책의 지속을 위한 장치들이 셋업되었지만, 남북관계가 복원력을 가질 수 있는지의 여부는 불확실해졌다.

이명박 정부는 전임 정부의 노선과 성과를 부정하는 입장에 있었으므로 대북정책의 전환에 부담을 가질 필요가 없었다. 오히려 기존의 합의와 성과를 무시하고 남북관계를 새롭게 출발시키고자 하였다. 북한이 그러한 관계 설정에 호응해 오면 좋고, 호응해 오지 않더라도 급박하고 아쉬운 쪽은 북한이라는 입장이었다. 이것은 이명박 정부가 남북관계 발전에 그다지 우선순위를 부여하지 않은 것으로 비쳐질 수 있게 했다. 그러나 어떤 측면에서 보면 남북관계에서 국민들의

지지를 받을 수 있는 성과를 만드는 데 더 조바심을 내었다고 할 수 있다. 북한이 핵만 포기하면 경제발전에 전적인 지원과 협력을 하겠다고 공언했으며, 그와 맥락을 같이하는 ‘그랜드 바겐’을 제안하기도 했다.

그러나 이는 마차 뒤에다가 말을 묶고 달리게 하는 것과 같았다. 특히 ‘원칙의 단호함’으로 인해 북한이 보내오는 국면 타개의 메시지를 긍정적으로 받아들이지 못하였으며 스스로의 출로까지 막는 결과가 됨으로써 관계 개선에 실기하고만 사례도 있다. 중단된 대화를 재개할 경우에도 대화를 해서 ‘진정성’을 갖도록 만들어 가기보다는 사전에 ‘진정성’을 판단하여 재개 여부를 결정하고자 했다. 북한으로서는 이명박 정부의 이러한 입장이 북한의 굴복을 요구하는 적대와 압살 정책으로 볼 수밖에 없었고, 이에 맞선 도발과 위협이 관계 악화를 더욱 부채질하는 결과를 가져온 것이다. 이로 인해 남북관계는 이명박 정부 내내 ‘돌이킬 수 없는 파탄상태’로 에스컬레이트 되어 갔다.

여기서 우리는 대북정책과 남북관계의 상관성을 짚어 볼 필요가 있다. 포용정책의 경우 남북관계는 일관성 있게 화해와 협력의 흐름을 잡았다고 할 수 있다. 노무현 정부의 평화변영정책은 같은 진보정권을 계승한다고 하였으나, 그 기간 동안의 남북관계는 겉으로는 화해의 분위기가 살아 있었지만 실제로는 진척과 심화가 이루어지지 않았으며, 주로 핵문제라는 국제적 사안의 영향력에 따라 굴곡을 그렸다. 이명박 정부는 상생공영을 내세웠으나 이것이 핵문제의 종속변수임을 분명히 한데다 상황을 제대로 관리하지 못해 남북관계가 악화상태를 벗어나지 못했다.

그러나 진보정권은 협력관계를, 이명박 정부는 대결관계를 지향한 것은 아니다. 보수정권이 나 진보정권이 나 이미 공유하고 있는 목표를 어떻게 달성하느냐 하는 방법론에서 차이가 있었을 뿐이다. 그런데 이 방법론의 차이를 확장시켜 나가면 결국 남북관계의 이원적 구조라는 원초적 문제에 도달하게 된다.

대결구조의 축에서만 바라본다면 평화가 중요한 가치이며, 이를 위한 안보역량 강화가 우선적 과제이다. 그래서 안보 위협요소가 되는 핵과 군사 면에서 북한의 변화를 앞세운다. 대화는 이를 위한 수단이 될 수 있다. 통일의 과정은 북한의 변화가 선행됨으로써 실질적으로 시작된다고 본다. 반면에 협력구조의 축에서만 바라본다면 통일이 중요한 가치이며, 이를 위해 남북 간에 교류협력을 늘리고 민족공동체 완성을 위한 토대를 마련하는 것이 시급한 과제이다. 이러한 과정에서 북한의 변화도 선도할 수 있고 핵문제의 해결도 가능해진다. 대화는 이를 위한 필수적인 수단이다. 진정한 평화는 이렇게 함으로써 북한의 도발의지가 사라질 때 가능해진다고 본다.

이러한 의견 대립은 평화와 통일을 이분법으로 나누어 하나의 가치에만 함몰된 데서 비롯된다. 기실은 평화 없는 통일이나 통일 없는 평화는 다 같이 무의미하다. 우리 국민들은 절대 평화가 깨지면 안 된다는 것과 통일은 반드시 이루어야 한다는 데 각기 합의를 이루고 있는데, 이것을 상충되는 것으로 보아서는 안 될 것이다. 문제는 이 두 명제를 대북정책이라는 한 보따리에 섞어 놓을 때이다. 그렇게 되면 우선순위를 가려야 하고 답을 찾기가 매우 어렵게 된다. 앞에서 본 바와 같이 역대 정권은 모두 안보를 대북정책 안에 끌어들여 화해협력과 무게중심을 견주었으며, 그에 따라 정책 기조와 방향을 조정하고 그것이 남북관계의 흐름에 큰 영향을 주어 왔다고 할 수 있다.

2. 대북정책에 대한 새로운 이해

대북정책과 관련하여 한반도의 이원적 구조의 축을 다시 검토할 필요가 있다. 물론 두 개의 축은 서로 배척하는 것으로 보여질 수 있다. 대결의 축은 안보 우선을 요구하고 협력의 축은 화해를 중시한다. 그러나 이 두 축은 또한 상보적이다. 어느 쪽이 플러스든 마이너스든 좌표를 이동하면 다른 쪽을 함께 견인할 가능성이 크다. 그럼에도 그동안의 대북정책은 이 두 축 사이에서 선택을 강요당해 왔다고 할 수 있다.

그런데 대북정책에서 이 대결의 축을 따로 떼어 놓고 본다면 우리의 시야는 달라진다. 안보는 현재의 남북분단 상태가 아니더라도, 그리고 북한의 실체와 상관없이 우리의 생존을 위해 최우선으로 고려되어야 한다. 그러나 대북정책은 통일의 명제를 충족시키기 위해 북한을 어떻게 상대하고 관계를 형성해 가느냐 하는 문제를 다룬다. 따라서 대북정책과 안보정책을 분리하는 것이 타당하다. 물론 북한과 관련한 안보환경의 변화는 직접적으로 대북정책에 영향을 미치겠지만 안보정책 자체가 성격과 지향점을 달리하는 대북정책을 대체할 수는 없는 것이다. 북한이 도발하거나 파괴·전복 활동을 해올 경우에는 안보 차원에서 다루면 된다. 이러한 인식의 구분은 다른 나라와의 일반적인 외교관계에서도 마찬가지이다.

이렇게 본다면 대북정책은 협력의 축에 관련해서만 의미를 갖게 되며, 대결의 축을 선택대상으로 삼지 않는다. 기본적으로 대북정책이란 통일정책의 한 영역이기에 통일의 목표지점까지 도달하기 위한 우리의 노력에 북한이 호응해 나오도록 하는 전략적 방안을 찾는 일만 남는다. 따라서 대북정책이 강경이나 유화나 하는 것에 초점이 맞추어져야 할 이유가 없어진다. 다시 말해 대북정책에서 대결이나 협력이나 하는 것이 선택의 문제가 되지 않는다는 것이다. 우리가 대북정책 안에서 안보 대 협력으로 보는 것과 안보정책 대 대북정책으로 보는 것은 다르다.

전자의 경우는 통일의 목적지향성을 쉽게 잃어버릴 수 있지만, 후자의 경우에는 적어도 대북정책의 영역에 대한 본질적인 침해는 쉽게 일어나지 않는다.

우리는 주변 정세와 전반적인 안보상황을 보면서 협력의 대상과 폭, 속도 등을 조정하고 가장 효율적인 길을 선택하면 되며, 여기에 대결의 축에 연유한 문제를 끌고 와 협력의 축을 흔들어서는 안 될 것이다. 또 그렇게 함으로써 정권 변화에 따른 대북정책에서의 일관성 문제나 우리 사회의 이념적 갈등 문제도 해소할 수 있을 것이다.

그동안의 남북관계사를 보면 진보정권이나 보수정권이나 바로 안보와 협력을 선택하는 문제에서 자유롭지 못했다는 것을 알 수 있다. 선택의 문제가 아닌 것을 선택의 대상으로 삼았기 때문이다. 진보정권은 이러한 논란을 피하기 위해 '안보와 협력의 병행'이라는 기조를 내세웠고, 이명박 정부는 사실상 안보 우선의 입장을 앞세워 협력을 제어했다. 이 모두 우리 사회에 대북정책에 대한 개념이 명확히 자리잡지 못한데서 비롯된 것이라고 하겠다. 이제 우리는 냉전시대의 이념적 틀에 갇힌 혼돈된 시각에서 벗어날 때가 되었다. 동북아에서 정치적 리더십이 모두 바뀌고 새로운 역학관계가 형성되는 전환기에서 대북정책의 의미가 무엇인지 그리고 그 내용을 어떻게 담아낼 것인지 새롭게 검토할 필요가 있다.

2013년 새 정부 출범과 함께 찾아온 한반도 위기상황은 협력의 축이 약화된 사정과 무관하지 않다. 그동안 협력의 축이 약화됨으로써 북한에 대한 우리의 개입력이 현저히 약화되었다. 대북 개입력의 약화는 한반도문제에서 국제적 성격을 강화시켰으며, 이것은 다시 우리로 하여금 외교·안보적 측면의 딜레마에 빠지게 했다. 남북한 체제경쟁의 의미가 상실된 상황에서 당위적으로나 역량 면에서나 우리가 남북관계를 주도해 나가야 하는데 현실은 그렇지 못했다. 오히려 북한이 상황을 주도적으로 만들어 나가고 한반도문제와 관련한 이슈를 선점해 왔다는 점을 부인할 수 없다.

한반도의 평화와 안정 그리고 통일의 여건을 만들어 나가기 위해 협력의 축은 지속적으로 강화되는 것이 바람직하다. 앞으로의 대북정책은 여기에 초점을 맞추어 일관성 있게 추진되어야 할 것이다. 다행히 보수정권이든 진보정권이든 남북 간에 대화가 지속되어야 한다는 점에서는 서로 일치한다. 어떤 형식으로든 대화가 이어져야 신뢰를 쌓을 수 있고 북한을 협력의 장에 묶어둘 수가 있다. 남북관계사는 대화의 빈도가 높을수록 화해와 협력의 흐름이 대결구도를 약화시켰다는 것을 실증해 주고 있다.

이와 함께 협력의 축을 강화시키기 위해서는 우리가 가진 자산을 적극적으로 활용해야 할 것이다. 남북관계에서 경제력은 북한이 가지지 못한 우리만이 쓸 수 있는 훌륭한 카드이다. 어차피 통일의 길은 경제공동체를 지향해 나갈 수밖에 없다. 또 그것이 선진강국으로 도약하려는

남한의 국가발전전략에도 부합하는 길이다. 협력의 축을 강화하려는 우리의 전략목표에 따라, 그리고 우리 스스로의 필요에 의해서 남북 간에 경제협력을 확대하고 인도적 지원을 늘리는 것을 두고 북한의 위협에 굴복했다고 폄하할 필요는 없을 것이다.

향후의 대북정책은 우리의 통일정책의 바탕 위에서 협력의 축을 강화하는 방향으로 지속적이고 일관성 있게 추진되어야 한다. 그렇게 함으로써 북한이 대결의 축에 집착하지 않게 할 수 있을 것이며 남북관계도 우리가 주도해 나갈 수 있을 것이다. 그동안 남북관계가 화해와 대결 국면을 오가고 대화의 중단을 반복한 것은 대북정책에 대결의 축이 함께 작동했기 때문이다. 이로 인해 정권에 따라 대북정책이 강압과 유화를 오가는 편차를 보였다. 대북정책에서 대결의 축을 걷어 내고 대결이나 협력이나 하는 불필요한 선택에서 벗어난다면 새로운 남북관계를 형성하는 길이 마련될 수 있을 것이다.