

## 차기 정부의 지속가능한 대북 정책 방향

최 대 석 / 이화여자대학교 교수, 통일학연구원 원장

### 남북관계의 봄을 기다리며

春來不似春이라고 했던가. 대동강 물이 풀린다는 우수가 지났는데도 아직 동장군의 기승이 유난하다. 날씨 탓은 아니지만 퐁퐁 얼어붙은 남북관계도 좀처럼 해빙의 기미가 없다. 현재 남북한은 천안함·연평도 사태 이후 2년 가까이 교역과 교류를 전면 단절하고 있다. 냉전의 시기로 돌아간 듯 군사적·외교적으로도 침체하게 대립하고 있다. 북핵문제도 6자회담이 장기간 공전하는 가운데 북한이 2010년 11월에 새롭게 우라늄 농축시설을 공개함으로써 최악의 상황을 맞았다.

남북관계의 봄은 언제나 가능할까? 지난해 12월 갑작스런 김정일 국방위원장의 사망으로 남북관계는 당분간 소강상태가 불가피 할 것으로 예상된다. 천안함·연평도 사태에 대한 북한의 사과문제도 여전히 큰 걸림돌이다.

그러나 최근 조심스럽지만 변화의 가능성이 엿보인다. 우리 정부는 1994년 김

일성 주석 사망 당시와는 달리 김정일 국방위원장에 대해 조의를 표명하고 일부 조문방북을 허용하는 등 정책의 유연성을 점차 회복하고 있다. 우리 사회 내부에서도 조문을 둘러싼 논란은 있었으나 진보·보수 모두 과거보다 절제된 언행을 보였으며, 김정일 위원장 사망을 남북관계 개선의 계기로 삼자는 여론도 비등하다.

북한은 김정일 사망 이후에도 ‘6·15 통일시대’, ‘남북공동선언 철저 이행’을 강조하며 남북관계에 관심을 지속적으로 표명하고 있다. 북한사회 내부에 혼란의 징후가 포착되지 않고 김정은으로의 권력승계가 순탄하게 진행되고 있는 것도 남북관계 복원에 긍정적이다. 나아가 김정일의 사망에도 불구하고 북미접촉, 6자회담 대표회동 등 6자회담 개최를 위한 주변국들의 노력도 계속되고 있다. 미국과 중국 등 주변국들은 김정은 체제를 사실상 인정하고 한반도의 안정을 우선적으로 강조하고 나선 것도 남북대화 재개에 보탬이 된다.

올해 북한은 강성대국 진입과 김정은 체제를 조기에 공고히 해야 하는 과제를 안고 있다. 우리도 총선과 대선을 통해 차기 정부를 선택해야 한다. 정파적 이익을 앞세운 세력에 의해 다시금 대북정책을 둘러싼 소모적인 논쟁이 벌어질 가능성이 우려된다. 따라서 올해 남북한의 정치일정을 고려할 때 현 시점이 향후 10년을 내다보며 대북정책을 모색할 좋은 기회가 아닐 수 없다.

## 대북정책은 미래지향적이며, 지속가능해야

1970년대 초 남북대화가 본격적으로 시작된 지 30년의 세월이 흘렀다. 이산가족 상봉, 개성공업지구 발족, 인도적 지원, 기본합의서 채택, 두 차례의 정상회담 등 성과도 적지 않았지만 이에 못지않게 북핵문제, 천안함 사태 등 갈등도 많았다. 지난 30년의 남북관계 전개과정에서 우리가 얻은 소중한 교훈이자 학습효과는 대북정책은 지속가능해야 한다는 것이다. 북한으로부터 폭 넓은 협력을 이끌어 내고

이를 통해 남북한이 공동발전을 이룩하려면 정부가 바뀌거나 예기치 않은 상황이 발생하더라도 적어도 10년 이상 정책이 큰 틀에서 일관성을 가져야 하지 않을까?

지속가능한 대북정책을 추진하기 위해선 무엇보다 서로 합의한 약속은 기본적으로 존중해야 한다. 상대방과 합의한 약속을 지키지 않으면서 남북한 간에 진정성 있는 대화를 진행하고, 새로운 합의를 추진하기란 불가능하다. 기존합의에 문제가 있다면 이를 일방적으로 무력화 할 것이 아니라 협상을 통해 조정하거나, 새로운 합의를 도출하여 기존합의를 대체하는 것이 올바른 해법일 것이다. 이러한 견지에서 7/4공동성명, 기본합의서, 6/15 및 10/4선언의 기본정신은 존중되어야 마땅하다.

둘째, 대북정책은 미래지향적이어야 한다. 대북정책은 새로운 통일국가 건설, 행복한 한반도라는 비전을 실현하기 위한 실천적 수단이다. 그럼에도 불구하고 대북정책은 진보·보수의 이념적 굴레에 갇혀 악순환을 거듭해 왔다. 한반도 평화와 공동발전을 위해 보수와 진보세력은 새로운 아젠다를 발굴하고, 새로운 한반도를 만들기 위한 해법 찾기에 함께 지혜를 모아야 할 시점이다. 이를 위해 북한 문제를 우리의 문제로 바라보는 인식의 전환이 필요하다. 영유아 등 북한의 취약계층에 대한 인도적 지원, 이산가족 상봉, 탈북민 지원의 중요성은 바로 여기에 있다.

셋째, 원칙 있는 포용이 필요하다. 대북 포용정책은 김대중 정부에서 새롭게 정립한 것이 아니라 1970년대 이후 우리정부가 점진적으로 추진해온 평화통일 정책을 이어받은 것이다. 김대중 정부 이후 포용정책은 원칙이 무너진 것이 큰 문제였으며, 현 정부는 원칙을 지나치게 강조하면서 수 십년간 대북정책을 관통한 포용의 정신을 놓쳤다. 원칙 있는 포용을 위해선 민족이익과 국가이익의 조화와 균형이 무엇보다 중요하다. 단기적으론 경험을 비롯한 남북교류를 확대하고, 중장기적으론 핵문제 등 현안에 대한 압력을 지속적으로 행사해야 한다.

넷째, 국민이 공감하는 대북정책이어야 한다. 대북정책은 결국 남북한의 안전과 상생을 추구하기 위한 것임에도 불구하고 그동안의 대북정책은 북한만을 고려 대상으로 설정하였다. 현 정부의 5·24조치는 북한을 응징하기 위한 것이지만 우리 국민과 기업의 불안과 손실에 대해서는 고려하지 않았다. 대한민국 국민의 복지와 안전을 도외시한 정부의 책무를 망각한 자세이다. 또한 ‘남남갈등’, ‘퍼주기’ 라는 국민과 언론의 비판에도 불구하고 유화정책으로 일관한 이전 정부도 이 점에서 자유로울 수 없다. 국민을 위해서 그리고 차기 정부를 위해서 5·24조치의 단계적 해제가 취해져야 한다.

다섯째, 민관분리가 바람직하다. 지난 20년간 남북관계의 다양한 주체들이 생겨났다. 남북관계의 접촉면을 넓히는 것이 바람직하다는 측면에서 민간 네트워크의 자율성을 존중할 필요가 있다. 사회문화교류는 민족동질성 회복을 목적으로 한다는 점에서 잠시도 멈출 수 없는 사업이며, 민간차원의 경험은 이윤추구가 최대의 목적이라는 점에서 자율적 시행이 최선의 방책이다. 다만 정경분리는 시간을 두고 추구할 필요가 있다. 남북관계의 속성상 정치와 경제를 완전히 분리하기 어려우며, 선부른 정경분리 정책은 대북협상에서 우리의 협상력을 약화시킬 가능성이 크기 때문이다.

## 남북관계 개선은 BOTTOM UP 방식으로

이명박 정부 출범 이후 남북한은 상호신뢰가 거의 무너진 상황이다. 신뢰의 장기간 부재는 대립적 남북관계의 고착화를 가져올 수 있다. 물론 현 남북관계의 파탄의 책임을 전적으로 이명박 정부에게 지울 수는 없다. 그러나 남북관계는 정부가 일차적으로 책임을 지는 의제이며, 북한책임론이 아무리 타당해도 정부책임론을 피해서 갈 수 없다.

남북 간에 단기적인 긴장완화를 위해서는 고위급 회담, 정상회담과 같은 top down 방식의 해법도 유효하다. 그러나 노무현 정부 말기 2차 정상회담을 거세게 비난했던 현 정부로서는 정상회담 개최의 명분도 부족하며, 나아가 총선, 대선을 앞 둔 현 시점에 불필요한 오해를 살 수 있다. 시민사회의 비난도 거셀 것으로 예상된다.

현 상황은 남북 간의 긴장완화와 신뢰조성을 위해 과정 중심의 비정치적 분야의 교류와 협력의 재개와 활성화, 즉 bottom up 방식의 접근이 유효한 시점이다. 정치적 상황과는 별도로 영유아 등 취약계층에 대한 인도적 지원과 이산가족 상봉을 우선적으로 추진해야 하며, 철저한 모니터링을 전제로 비료 및 대규모 식량지원도 국제기구와의 연계 등의 조치 하에 전향적으로 고려되어야 한다. 개성공업지구의 확장을 비롯한 경제협력과 거레말큰사전 편찬사업을 비롯한 사회문화교류, 그리고 금강산 관광도 북한당국의 공식적인 신변보장 약속을 전제로 검토되어야 한다.

bottom up 방식의 접근으로 남북 간에 기본적인 신뢰가 형성되면 앞서 언급한 지속가능한 대북정책, 미래지향적 대북정책이 큰 틀에서 시행될 수 있을 것이다. 개성공업지구와 같은 성공적인 협력사례를 더욱 확대할 수 있을 것이며, 북한자원의 공동개발과 인프라 개발을 위한 투자도 가능할 것이다.

마지막 남은 걸림돌은 북핵문제이다. 지속가능한 대북정책이 성공적으로 정착되면 북핵문제 해결 가능성도 커질 것이다. 북한이 지난 20년간 핵개발을 고집함으로써 인해 포기할 수 밖에 없었던 많은 경제적 이득과 개방의 기회를 놓친 것이 안타까울 따름이다. 우리의 대북정책도 진화해야 하지만 북한도 변해야 한다. 