

서울대학교 통일연구소 창립2주년 기념 학술회의

통일, 평화, 그리고 실용주의

이명박 정부 대북정책의 비전과 쟁점

일시 : 2008년 5월 20일(화) 09:30~18:00

장소 : 대한상공회의소 중회의실(A)

행사 일정

09:30 ~ 10:00	등 록	
10:00 ~ 10:15	인사말	박명규 (서울대학교 통일연구소 소장)
10:15 ~ 12:10	제1회의	이명박 정부의 <비핵·개방·3000> 구상에 대한 기대와 제언 사회 운영관 (서울대 교수)
	패 널	현인택 (고려대 교수, 전 대통령직 인수위원) 이봉조 (통일연구원 원장) 김주현 (현대경제연구원 대표이사) 이용선 (우리민족서로돕기운동 운영위원장) 도종환 (시인, 한국작가회의 사무총장) 현성일 (국가안보전략연구소 책임연구위원, 전 북한외교관) 정진성 (서울대 교수, UN인권이사회 자문위원)
12:10 ~ 14:00	중 식	
14:00 ~ 15:50	제2회의	국제적 관점에서 보는 실용주의 대북정책 사회 장달중 (서울대 교수) The Lee Myung-bak Government and Policy options on North Korean Issues: U.S Perspectives 데이비드 스트로브 David Straub (스탠포드대, 전미국부부 한 국과장) 이명박 정부의 대북정책: 중국의 입장에서 김경일 金景一 (중국 북경대 교수)

이명박 정부의 대북정책: 일본의 입장에서

오코노키 마사오 Okonoki Masao (일본 게이오 대학 교수)

토론 신상진 (광운대 교수), 신옥희 (서울대 교수)

이원덕 (국민대 교수), 홍규덕 (숙명여대 교수)

16:10~18:00 제3회의 남북관계의 현실과 실용주의의 정책화 구상
사회 함택영 (북한대학원대학교 부총장)

북핵, 북미, 6자회담 속에서의 한국 - 실용주의적 대안

발표 이상현 (세종연구소 안보연구실장)

토론 박종철 (통일연구원 선임연구위원)

남북경제협력에서의 기능주의와 실용주의

발표 김병연 (서울대 교수)

토론 윤덕룡 (대외경제정책연구원 선임연구위원)

대북지원과 인권의제: 실용주의적 접근

발표 김병로 (서울대 통일연구소 연구교수)

토론 윤여상 (북한인권정보센터 소장)

18:00~19:30 석 식

목 차

제1회의 | 이명박 정부의 <비핵·개방·3000> 구상에 대한 기대와 제언

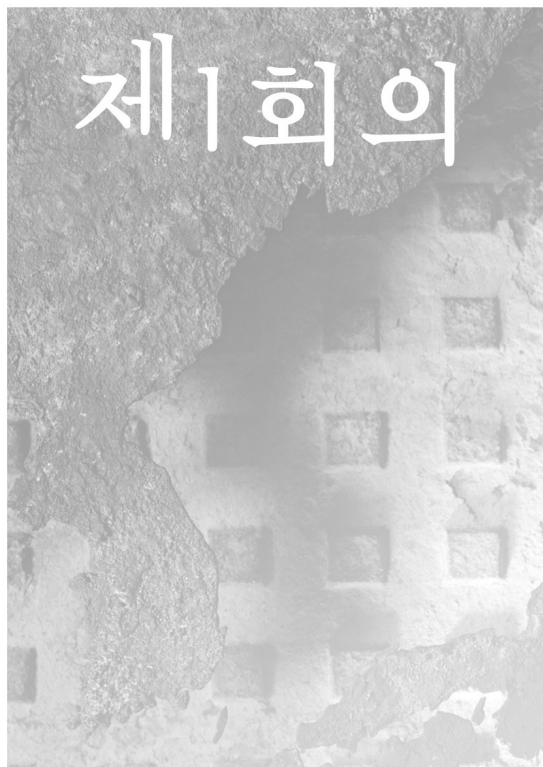
패 널 현인택 (고려대 교수, 전 대통령직 인수위원)	
이봉조 (통일연구원 원장)	3
김주현 (현대경제연구원 대표이사)	7
이용선 (우리민족서로돕기운동 운영위원장)	11
도종환 (시인, 한국작가회의 사무총장)	15
현성일 (국가안보전략연구소 책임연구위원, 전 북한외교관)	19
정진성 (서울대 교수, UN인권이사회 자문위원)	23

제2회의 | 국제적 관점에서 보는 실용주의 대북정책

■ The U.S. Perspective on President Lee's "Pragmatic" North Korea Policy	31
David Straub (2007-2008 Pantech Fellow The Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center Stanford University)	
■ 실용주의 대북정책과 남북관계의 전망	51
김경일 (중국 북경대 교수)	
■ 이명박 정권의 대북정책과 그 주변-일본으로부터의 전망	67
小此木政夫 (Masao Okonogi) · 慶應義塾大學 (Keio University)	

제3회의 | 남북관계의 현실과 실용주의의 정책화 구상

■ 북핵, 북미, 6자회담 속에서의 한국 - 실용주의적 대안	83
이상현 (세종연구소 안보연구실장)	
■ 남북경협외 기능주의와 실용주의	103
김병연 (서울대 교수)	
■ 대북지원과 인권의제 : 실용주의 접근	117
김병로 (서울대 통일연구소 연구교수)	



이명박 정부의 <비핵·개방·3000> 구상에 대한
기대와 제언

「비핵·개방·3000」구상에 대한 기대와 제언

■ 이 봉 조 (통일연구원장)

1. 이명박 정부 출범의 의미

- 북핵문제를 해결하고 남북관계를 현재와 미래의 상황에 맞게 어떻게 한 단계 더 실질적으로 발전시켜 나갈 수 있을 것인가의 과제에 직면
- 향후 5년간에 남북관계와 동북아 정세에서 근본적 변화가 예상
 - 최근 북핵문제 해결의 진전과 북미관계 개선의 움직임이 이러한 변화의 단초
 - 1953년 정전체제가 2005년 9.19 공동선언에 입각한 비핵·평화체제로의 전환이 이루어지고 있고 그 과정에서 북미적대관계가 완화·해소 되는 국면 진행
- 1988년 노태우 대통령에 의해 천명된 「7.7 특별선언」을 통해 우리 정부가 스스로의 전략을 갖고 대북정책 추진하기 시작한지 20년 경과
 - 북한을 민족공동체형성의 동반자로 인식
 - 북한의 변화를 위해 우리가 변화하여 북한변화 유도
 - 한반도 주변정세의 변화를 적극 활용

2. 「비핵·개방·3000」 구상에 대한 기대

- 북핵문제 해결과 북한의 변화와 개방유도를 목표로 설정
 - 나아가 △남북경제공동체 기반조성, △평화체제구축, △북한주민의 삶의 질 개선 지향
 - 이러한 목표를 효율적으로 달성하기 위해서는 보다 종합적, 포괄적 추진전략이 마련될 필요

- 「비핵화」는 ‘새로운 평화구조 창출’로 「개방·3000」은 ‘남북경제공동체 형성’으로 진전 가능
 - 북핵문제 해결을 통한 우리 주도의 평화체제 구축 : 비핵화를 과정으로 파악하는 것이 중요
 - 개방은 단순한 지역적 개방을 넘어 보편가치 및 규범의 수용과 제도화 추진과정
 - 남북경제공동체형성 기반구축을 통해 우리 경제의 재도약과 선진 일류국가 건설에 기여
 - 「비핵·개방·3000」 구상 실현을 통해 한반도 평화 통일의 실질적 토대 구축
- ‘철저하고 유연한 접근」(thorough & flexible approach)
 - 원칙을 지키는 데는 철저 하면서 이러한 원칙을 구현하는 과정에서는 최대한 유연성 발휘
 - 한반도 평화와 북한의 변화와 경제 발전을 저해하는 요소에 대해서는 원칙적 입장 견지
 - 경험 4대원칙 제시
 - ① 북핵문제의 진전 ② 경제성 ③ 재정부담 능력 ④ 국민합의로 뒷받침
- 경제적 관점에서 남북관계에 접근하려는 전략 → 남북관계 한단계 upgrade
 - 국제적 기준과 보편성 강조
 - 북한도 새정부의 이러한 요구에 어느 정도 대비는 하고 있을 것으로 판단
 - 「비핵·개방·3000」 구상은 9.19 공동선언과 맥락을 같이 하면서도 5대 중점 프로젝트는 이를 능가하는 대담한 구상
- 선진한국건설이라는 비전달성을 위해서 남북관계를 어떻게 설정해 나갈 것인가라는 관점에서 대북정책 추진 → 이것이 실용주의 대북정책의 요체

3. 향후과제

- 「비핵·개방·3000」 구상을 골격으로 새로운 대북정책 구도 정립
 - 지난 30여년간 대북정책을 보완·발전시켜 새로운 남북관계 형성 지향 (New Engagement Initiative)

- 대북포용정책에서 대북실용정책으로 발전
- 연계보다는 단계론적 접근으로 정책의 유연성 확보
 - 단계론적 접근이어야 북한의 호응도를 높일 수 있고 국제사회와의 공조에도 유리
- 교류·협력의 물꼬는 지속적으로 확대
 - 정책목표 달성을 위한 가장 확실한 레버리지 이자 win-win 할 수 있는 정책수단
- 국민적 합의에 기반한 투명한 대북정책 추진

『비핵·개방·3000』구상에 대한 기대와 제언

■ 김 주 현 (현대경제연구원 원장)

I. 『비핵·개방·3000』 전략의 특징

- (주요 내용) 북한이 핵 포기과 개혁·개방을 하면 10년 안에 1인당 3,000 달러가 되도록 지원하겠다는 구상
 - 북한 핵포기 → 정부의 비핵·개방·3000 구상 가동 → 북한 경제, 수출 주도형 전환 지원 → 400억 달러의 국제 협력 자금 투입 → 향후 10년후 북한 국민소득 3,000 달러 경제 도약
 - 비핵·개방·3000 구상의 구체적 실현을 위해서는 5개 분야의 포괄적 대북 패키지 지원을 본격화하는 방안을 제시
 - 경제분야 : 북한 내 5대 자유무역지대 설치, 300만 달러 이상 수출 기업 100개 육성
 - 교육 분야 : 30만 명의 북한 경제·금융·기술 전문 인력 육성
 - 재정 분야 : 400억 달러의 국제협력자금 조성(세계은행과 ADB 차관 등)
 - 인프라 분야 : 서울~신의주간 新경의고속도로 건설, 한반도 대운하 연계, 기간 통신망 연결 및 항만·도로·철도 정비
 - 복지 분야 : 절대빈곤 해소와 의료 지원, 산림녹화 등 인간다운 삶 지원
 - 특히, 한반도의 남북경제공동체 실현을 위한 공동의 場으로 비무장지대 한강 하구에 ‘나들섬’(약 30만 km² 약 900만 평, 여의도 10배) 건설 제안
- (정책 특징) 신정부의 대북 경협 전략은 이전 정책과 비교해 볼 때 주요한 특징을 지니고 있음
 - **비탄력적 원칙론 강화** : 평화와 경협의 병행보다는 비핵, 개방 등 경협의 전제

조건을 고수

- **전략적 상호주의 중시** : 일방적 지원을 지양하고 남북한간의 상호주의에 입각한 경제 협력 추진
- **한미 동맹과 국제적 협력 우선시** : 남북한 자주적 관계보다는 한미 관계와 국제적 협력 틀 안에서 남북 경협 속도와 내용을 조율
- **새로운 종합 경협 사업 구상** : 기존 사업이나 합의 사항보다 새로운 북한 경제 개발 계획을 수립
- **사업 추진의 투명성 강조** : 사적인 인적 네트워크보다는 공적 제도와 국제적 기준 하에서 경협 추진

II. 『비핵·개방·3000』 전략의 한계

- 『비핵·개방·3000전략』은 원칙과 방법론의 논리적 타당성에도 불구하고 남북 경협을 진전시키는 데 있어 현실적 장애를 유발할 수 있는 것으로 우려됨
 - **대북 전략의 상충** : 북한의 핵문제와 경제적 지원의 연계 관계에 있어 새 정부의 선 핵폐기론과 국제적인 6자 회담 병행 해결론의 상충으로 대북 정책 추진의 동력 약화 우려
 - (조건 미충족시 대응책 부재) 특히 선 핵폐기론에만 얽매어 있을 경우 북핵 문제 해결 협상의 교착이나 사태 악화시 남북간 관계 단절로 남북 경협 여건이 급격히 악화될 우려
 - **한반도 문제 해결 과정에서 남한 소외** : 남한을 배제하고 북미간에 북핵 문제 등 한반도 현안을 해결해 나갈 경우에 남한의 협상력이 떨어지는 ‘통미봉남’의 현실화 가능성 증가
 - 최근 북미간 핵 협상이 진전되고 미국의 식량 지원이 현실화되면서 북한의 대남 자세가 강경해지고 남한의 대북 협상입지는 위축
 - **경협의 레버리지 효과 소멸** : 한미 공조 우선시 남북 경협을 통한 북한 개방 개혁의 레버리지 효과가 약화될 가능성 존재
 - (경협 비용 부담 가중) 국제적 공조를 통한 북한 지원은 남북 문제 당사자인 남한의 재정적 부담만 가중시킬 우려 확대

- **대북 개발 전략의 현실성 미흡** : 남한 주도 개발 전략에 대한 북한의 거부감 증대
 - 북한은 4월 1일 노동신문 논평을 통해 『비핵·개방·3000』은 반통일 선언이며 북측 주민을 우롱하는 사탕발림으로 반동적 실용주의라고 강도 높게 비판
- **대북 사업의 실효성 약화** : 기존 대북 경협 사업의 부실화 우려와 유사 사업 추진에 따르는 비효율적 남북 경협 자원 활용

Ⅲ. 『비핵·개방·3000』전략의 보완 과제

- (연속 진화형 남북 경협 모델 구축) 과거와의 단절보다는 이전의 긍정적 실적을 바탕으로 이를 확대 발전시켜 나가는 보다 적극적이고 실용적인 남북 경협 모델을 실현하는 것이 필요
 - **유연하고 실용적인 대북 경협 전략 수립** : 비핵, 개방, 3000 전략을 조건부로 추진하는 것이 아니라 동시에 병행하여 추진
 - 비핵, 개방, 3000은 명확한 단계로 구분되어 이루어지기 보다는 상호 연계되어 중첩적으로 실현되는 사항이라고 할 수 있음
 - (남북간 기합의 사항 긍정적 수용) 특히 과거 정부에서 이루어진 합의 내용 중 새 정부의 원칙과 기준에 맞는 사업들을 선별하여 우선순위를 정해 추진함으로써 남북간 신뢰 관계 복원
 - 특히 국제적 지원이 예상되는 인도적 지원에 대해서는 조건 없는 지원 필요
 - **대북 사업의 발전적 확장** : 새로운 종합 계획을 구상하여 자원의 낭비를 초래하기 보다 기존 주요 대북 사업을 확대 확장하는 발전 계획을 수립
 - 이의 대표적 사업이 개성 공단 사업의 창조적 재구상임
 - 다시 말해 개성공단과 나들섬의 연계를 통한 ‘평화 신도시 개발’ 또는 ‘남북한 자유 무역지대 구상’ 등을 통해 기존 사업을 활성화하는 한편 새로운 사업으로 확장
 - **민간 대북 사업의 활성화 유도** : 기존에 구상 중이거나 추진 중인 민간의 대북 사업에 대해서는 적극적인 행정적 지원을 보장
 - (남북간 경협 채널 복원) 이를 통해 그동안 가동되어 왔던 민간 차원의 남북 경협 채널을 회복하고 남북 경협을 위한 공동의 이해관계를 조율

- **비핵 후 한미일 사업 공조 체제 강화** : 비핵 후 급격히 확산될 가능성이 높은 대북 개발 사업에 대비하여 ‘한미일 공동 개발 펀드’ 조성과 같은 경제적 공조 체제를 수립해 나가야 함
 - ⇒ 남북 관계는 신뢰 구축에 막대한 비용이 드나 신뢰 붕괴 후 복원하는 데는 더 많은 비용과 희생이 수반될 수 있음을 정책 수립에 감안해야 함



패널

이명박정부의 대북정책에 대한 제언

- 현실적인 실용주의로의 발전을 바라며

■ 이 용 선 (우리민족서로돕기운동 운영위원장)

□ 최근 밝아지는 국제정세와 감감한 남북관계

- 엇갈리는 북·미, 남·북 관계

- 최근 북·미간 비핵화의 2단계 쟁점(핵개발프로그램과 핵확산 등 신고문제)이 사실상 해소되고 조만간 6자회담의 재개와 비핵화의 마지막 수순의 진입을 바라보는 단계로 국제정세는 급격히 호전되고 있음(테러지원국가및 적성국교역법 해제, 양국간 상주대표부 설치 등). 멀지않은 장래 종전과 한반도 평화체제 가능성이 전망되고 있음.
- 반면 남북관계는 이명박정부의 출범이래 불안한 관망국면을 거쳐 3월부터 북측의 격렬한 대남비방으로 경색국면으로 빠졌고, 그 해결의 방법과 시기를 점치기 어려운 상황으로 치닫고 있음.
- 이처럼 남북 대화와 교류의 주객관적 환경이 노무현 정부 말기인 07년과는 하늘과 땅처럼 극단적 대조를 보이고 있음.

□ 이명박정부의 등장과 남북관계의 교착

- 대북독트린 비핵개방3000, 경협 4대원칙, 인도적 상호주의, 끌려가는대북협상중단, 6.15공동선언과 10.04공동선언에 대한 회피 등등
- 남북 당국간 대화 단절과 비방공세 등 경색 심화
 - 북은 강경비난(사안별 비난, 인권문제, 키리졸브한미합동군사훈련, 비핵개방 3000 비판 등)을 넘어 군부의 대응(당국자 휴전선월북금지), 이명박정권에 대한 '역도'발언, 제3차 서해교전와 제2의 6,25전쟁 운운 등등 악화일로임.

□ 북한의 인도적 위기, 제2의 고난의 행군

- 90년대의 고난의 행군때와 비교될 정도로 심각한 식량위기 상황
- WFP, 국제적십자사 등 국제기구 경고,
- 연이은 수재로 인한 수확량 격감, 곡물가 및 에너지가격 폭등, 원조격감, 중국곡물 수출 통제 등등의 원인으로 평양조차 식량배급이 중단되고 5월 취약지역과 계층의 아사 사태가 보고되고 있음.
- 북은 남측 지원에 대한 기대는 접고 미, 중, 러와 상업베이스로 노력중임.

□ 남북관계 정상화를 위한 대북정책 정립에 대한 제언

- 북·미 및 국제관계와 엇갈리는 남북관계를 바로잡는 노력이 필요한 시점
 - 국제관계(한미동맹 등)와 남북관계의 균형적 병행 전략 필요, 특히 비핵화 진전상황에서 대북강경태도는 비현실적이며 우리의 대북 이니셔티브 확보를 위해서도 필요함.
- 현정부의 대북인식과 정책방향의 조정이 필요
 - 지난 10년의 남북의 당국간 합의에 대한 부정하는 경향은 재조정이 필요
 - 비핵·개방·3000은 지향과 목표일 수 있으나 이에 이르는 수단과 방법에 관한 정책의 구체화가 필요. 대북정책의 부재로까지 오해받고 있는 상황임.
 - ‘끌려다니느니, 퍼주기식’의 대북협상 태도에 대한 비판은 본말이 전도된 것으로 목표와 방법에 관한 논의로 돌아가야 함. 예로 한미동맹복원과 한미FTA의 미국의회 통과를 목적으로 한 쇄고기협상이 일방적 퍼주기 논란을 불러일으키고 있는 현실을 상기하면 좋을 듯.
- 영긴 남북관계를 푸는 실마리중 하나인 대북식량지원문제
 - 북미간 핵신고의 사실상 합의와 더불어 미국의 대북 50만톤 식량지원이 실행 단계로 넘어가고 있음(올 6월부터 1년동안 전달)
 - 남한 정부는 미국의 대북식량지원에 대해 환영성명을 발표하고 한국도 국제기구나 직접접촉으로 통한 지원을 검토하고 있음.
 - 반면 우리정부는 식량지원 조건으로 북측의 선지원 요청과 대규모 지원시 북한측의 인도적 상응조치(국군포로, 납북자, 이산가족 등), 국제기구수준의 분

배투명성 등을 설정하고 있으나 북한의 부정적 태도로 실마리를 못 풀고 있는 상황임.

- 북의 입장은 남의 지원 포기과 대안 강구로 압축, 김정일국방위원장은 최근 인민의 먹고사는 문제가 가장 중요하고 절박한 과제라고 발언.
 - 대북식량지원은 아사위기의 북한 주민에 대한 구원일 뿐만 아니라 남북당국간 신뢰회복의 출발점이 될 중요한 의제임. 즉 날로 격화되는 북한당국의 비방과 공세를 완화하고 북한 인민의 지지를 받을 정책임.
 - 대북 식량지원에 대한 정책의 전환이 필요함. 첫째 차관에서 무상지원으로, 둘째 쌀중심에서 상대적으로 싸고 북한인민의 주식량인 옥수수 중심으로(곡물가 폭등의 현실과 예산상황에도 부합), 셋째 신속하고 육로해로 다양한 지점에 전달과 분배투명성 강화, 특히 마지막으로 선요청과 인도적 상호주의 연계 등 전제를 풀고 인도주의적 관점에서 조건없는(!) 지원으로 정책을 유연하게 바꿀 필요가 있음.
- 하지만 당국간 대화 및 관계 정상화의 핵심고리는 식량지원으로는 부족하며, 지난 정권과의 합의(6.15와 10.04 공동선언)에 대한 일정한 수준의 인정을 필요로 할 것이며, 그 내용은 공식·비공식적 상호협의를 거쳐 만들어가는 것이 바람직함. 특히 비핵화를 향한 국제정세의 발전을 감안하면 더 이상 늦추는 것은 바람직하지 않음.
- 한반도의 냉전체제를 강요해온 북핵문제가 마지막 단계로 발전하고 있는 지금, 진정한 남북화해협력의 시대를 열기위한 현실적이고 실용적인 지혜와 실천이 필요할 때임.

상생과 공영의 남북문학교류

■ 도 종 환 (시인, 한국작가회의 사무총장)

1989년 남북작가회담을 개최하려고 했다가 좌절된 이후 본격적인 남북문학교류의 물꼬가 트인 것은 2005년 7월 20일 평양과 백두산 등에서 개최한 <6.15공동선언실천을 위한 민족작가대회>라고 할 수 있다. 2001년 6.15선언 이후 작가들의 소규모 접촉과 만남이 해마다 있었고 북측 소설가 홍석중의 소설『황진이』에 남쪽의 만해문학상이 수여되는 등 의미 있는 교류가 진행되어 왔지만 2005년 민족작가대회처럼 대규모의 만남이 성사된 것은 분단 이후 처음이라고 할 수 있다.

그 대회와 연장선상에서 2006년 10월 30일 <6.15민족문학인협회>가 결성되었다. 당시는 북이 핵실험을 강행한 직후라서 결성식을 강행하는 것 자체가 상당히 위험부담을 안고 있었다. 강행론과 신중론과 연기론을 두고 치열한 논의 끝에 예정대로 금강산에서 결성식을 하기로 했는데, 반전·반핵이야말로 작가들의 일관된 주장이었으며 문학적 소통이야말로 공포와 불안, 적대감과 대결을 지양하고, 이해와 관용을 이뤄내는 토대라고 생각했기 때문이다. 특히 남북문학교류는 통일운동 차원이 아니라 평화운동 차원에서 시작한 것이며, 전쟁을 반대하는 남북 탈냉전 작가들의 연대를 통해 화해와 교류와 평화의 길로 가야 한다는 생각이 결정의 밑바탕이 되었다.

결성식 행사의 강행에 대해 우려하는 시각도 많았지만 한 언론은 “6.15 민족문학인 협회는 분단 이후 남북문인이 함께 하는 최초의 조직”이면서 동시에 “남북의 민간이 만든 최초의 공동단체”라고 그 역사적 의의를 평가했다.

결성식에 이어 열린 공동회장단 회의에서 《통일문학》지 발간 및 <6.15통일문학상>제정과 수여에 대한 논의가 있었다. 그리고 《통일문학》은 6.15민족문학인협회 기관지이며, 공동의 편집위원회를 구성하여 운영하고, 잡지의 원고는 북과 남 해외에서 공동으로 보장한다는 등 다섯 가지 사항을 합의하였다.

냉전적 사고를 가진 사람들 중에는 6.15민족문화인협회 남쪽 문인들이 “생각 없이 북에 끌려 다니거나 북의 비위를 맞추기 위해 줏대 없이” 행동하는 것으로 생각하는 이들도 있지만 사실은 그렇지 않다. 남북문화교류의 실무 접촉 또는 준비 과정 중에 우리는 북과 자주 티격태격하며 다투곤 한다. 서로 상대방의 처지와 생각을 잘 몰라서 다투기도 하고, 똑같은 사실에 대한 해석이 달라 다투기도 하고, 같은 현상에 대한 용어가 달라서 단어 하나를 가지고 일곱 시간씩 싸우기도 한다. 우리는 어느 한쪽이 다른 쪽을 힘으로 제압하거나 어쩔 수 없이 끌려가는 것은 올바른 교류가 아니라고 본다. 모르면 묻고, 다르면 서로 차이를 확인하며 상대방이 용납하는 것과 절대로 양보하지 않는 것이 어떤 것인가를 일을 통해 확인하고, 그런 과정에서 티격태격하는 일이 있어야 한다고 생각한다. 이런 다툼과 차이의 확인과 이해와 관용의 과정이 없는 것은 교류가 아니다. 이렇게 서로를 알아가야 하는 단계가 꼭 필요한 것이다. 이런 과정에서 진정한 신뢰가 쌓이는 것이다.

그런 과정을 거쳐서 2008년 2월 남북문인들이 해방 이후 처음으로 함께 낸 문학지 《통일문학》이 나오게 되었다. 그런데 정권이 바뀌면서 《통일문학》의 남쪽 반입이 불허되었다. 그리고 통일부와 한국문화예술위원회에서 지원하기로 약속했던 지원금이 모두 취소되었다. 통일부에서는 책의 내용 중에 몇 가지를 문제 삼았다.

먼저 《통일문학》 창간사에 이 잡지가 “지금까지 북에서 발간되어온 《통일문학》을 6.15시대에 맞게 확대발전시킨 북과 남 해외문인들의 공동잡지”라는 구절이 문제가 된다고 하였다. 애당초 북에서는 이 잡지 표지에 통권 제 71호로 표기하기를 원하였지만 남측에서는 명백하게 반대하였다. 이 잡지는 6.15민족문화인협회 기관지 창간호임을 명시해야 한다고 주장하였고, 단 그간 북측에서 발행해온 통일문학이 있었다는 것을 창간사에서 밝혀주자는 것으로 합의한 것이다. 어렵게 남북문인들이 합의한 내용이다. 그리고 그동안 북에서 만든 《통일문학》의 내용이 북측 체제를 문화적으로 지지 지원 또는 선전하거나 북쪽 사회를 정서적으로 앞장서 이끌어가기 위한 문학을 실어왔다면 이번 《통일문학》이 창간됨으로 해서 그 내용의 절반이 남측의 원고로 채워지게 된 것은 중요한 변화라고 판단해야 한다. 북측도 많이 양보해서 이 잡지가 나온 것이다. 통일부에서는 이 내용 중에 “지금까지 북에서 발간되어 온” 책이라는 점을 빼고 다른 내용으로 바꾸어 줄 것을 요구하였다. 이미 인쇄되어 있는 책의 내용을 고쳐 스티커를 붙여달라고 하였다.

그리고 시나 소설 내용 중에 나오는 ‘수령님’이란 단어에도 보이지 않게 스티커를 붙여 줄 것을 요구하였다. 이를테면 북의 소설가 장기성의 소설『우리선생님』에는 이런 장면에 ‘수령님’이란 말이 나온다. 『우리선생님』은 시골학교에 부임해 와서 5년간 근무를 하고도 교수강습소로 떠나는 남은희선생이 방금 대학을 졸업하고 후임으로 온 윤금숙 선생에게 인수인계를 하며 학교를 떠나는 이야기를 그린 작품이다. 소설 중에 남선생이 탄 버스를 향해 여러 곳에서 여러 차례 아이들이 달려오는 바람에 버스가 멈추게 되고 아이들은 가지 말라고 남선생의 옷자락에 매어달리는 대목이 있다. 이 대목에서 독자들은 눈물을 흘린다. 그런데 이 모습을 지켜보던 윤선생은 “아, 친어머니와 헤어지는 아이들인들 저보다 더할 수 있으랴!.....저렇게 따르는 교원의 한 마디 한 마디는 그대로 어린 가슴들을 공명시켜 위대한 수령님에 대한 불타는 충실성으로 부를 것이다”라고 생각한다.

그런데 아이들이 선생님을 보낼 수 없어 울며 따라오는 것이 선생님이 아이들에게 수령님에 대한 불타는 충실성을 가르쳤기 때문일까? 남선생은 장난심한 인민반 3학년짜리 사내녀석들을 위해 바늘과 실 단추를 함에 넣어두었다가 꺾매주는 세심하고 자상한 교사이다. 어깨 폭이 유난히 넓은 학생을 위해 80리 먼 광산까지 가 평행봉을 특별히 만들어 그걸 머리에 이고 온 교사이다. 그런 교사였기 때문에 아이들이 그를 어머니 이상으로 따르는 것이다. 그런 교사를 보면서 ‘수령님’을 떠올리는 건 윤선생이 이제 대학을 갓 졸업한 신입교원이기 때문일 것이다. 앞뒤 맥락에 대한 이해 없이 무조건 ‘수령님’이란 단어가 나오면 반입을 불허한다면 문학교류는 불가능하다.

남측에서는 이청준의 『눈길』을 실었다. 집안이 망해버린 뒤 남의 손에 넘어간 옛집에서 어린 아들에게 마지막 저녁을 해 먹이는 어머니, 아들이 떠나버린 뒤 아들의 발자국을 밟으며 홀로 되돌아오는 어머니의 이야기는 이미 많은 남쪽 사람들이 눈물을 흘리며 읽었던 대목이다. 어머니와 자식이라는 보편성, 선생님과 어린 제자라는 사회성의 차이는 있을망정 두 작품 모두 진한 감동을 주는 작품이다.

두 작품을 읽으며 남과 북이 감동을 두고 경쟁을 하면 좋겠다는 생각을 했지만 통일부는 믿어주지 않는 것 같았다. 그런가하면 북의 소설가 변창률의 『영근 이삭』은 농장마을을 배경으로 당돌한 여주인공 홍화숙이 주위의 질시와 비난을 이기고 몇 배 더 열심히 일하고 노력하여 분조장에 임명되는 과정을 그리고 있다. 남쪽 소설가 은희경의 단편『빈처』의 여주인공 ‘나’는 아이 둘을 키우는 평범한 주부이다. 그녀는 홍화숙처럼 확신에 찬 인물이 아니다. 나날의 일상사와 가사노동에 지쳐가는 전업주부이다. 그는 자신과 가정은

이끌어가는 일도 힘겨워한다. 그녀 앞에는 지친 일상만이 놓여 있을 뿐이다. 남쪽 소설가 김서령의 단편 『작은 토끼야 들어와 편히 쉬어라』에 나오는 주인공들은 더 비극적이다. 그들의 자의식은 상처로 깊게 멎들어 있고 세상은 냉혹하다. 그러나 상처뿐인 그들끼리 그래도 서로 안고 다독이며 살아간다. 그들은 북의 여성작가 최련의 『바다를 푸르게 하라』에 나오는 해송이나 연경, 『영근 이삭』의 홍화숙 같은 전형적인 인물이 아니다. 지구온난화나 바다자원의 합리적 이용과 같은 국가적 문제를 두고 고민하지 않는다.

그러나 모순투성이 세상을 살아가는 남쪽 소설의 인물과 이상화된 세상을 만드는 일에 앞장서는 북쪽 소설의 인물 중 누가 더 독자들의 공감을 얻을지는 알 수 없다. 누가 더 인간의 모습을 솔직하게 그리고 있는지, 누가 더 진실한 인간의 삶에 대해 이야기하고 있는지, 그 진정성의 문제는 독자들이 읽고 판단하게 해야 한다. 갈등과 대립 속에서 방황하는 인물들과 갈등 없이 견결하게 과제를 해결해 나가는 인물 중에 누가 더 설득력 있는 인물인지를 읽는 이들이 판단하기 전에 국정원이 나 통일부가 된다 안 된다는 결론을 내서는 안 된다.

남북협상을 위해 북에서 내려오는 이들의 가슴에는 김일성 주석의 휘장이 달려 있다. 그걸 떼고 와야 입국을 허락한다고 주장하면 아무런 협상도 할 수 없지 않은가. 북측의 작품을 읽고 남쪽의 문인들이 금방 어떻게 될 것처럼 우려한다면 그것 또한 문인들의 인식 수준을 알게 보는 것에 지나지 않는다. 문학은 문인들에게 맡겨 주면 좋겠다.

비핵과 개방을 원하지 않는 작가는 없다. 작가들은 남북이 상생·공영의 관계로 발전하여 한반도에 평화구조가 정착되기를 바란다. 그러기 위해서는 상대방을 있는 그대로 인정하는 일이 우선이다. 교류하려면 인정해야 한다. 그리고 교류하고 변화를 이끌어내야 한다. 변화를 이끌어 내려면 우리도 변해야 한다. 우리도 유연해야 하고 자신감을 가져야 한다. 함께 변하지 않으면 상생할 수 없다.



패널

이명박 정부의 <비핵·개방·3000> 구상에 대한 북한의 입장과 향후 대응 전망

■ 현 성 일 (국가안보전략연구소)

□ 이명박 정부의 <비핵·개방·3000> 구상에 대한 북한의 공식반응

- ‘비핵·개방·3000 구상은 북을 너무도 모르는 비현실적이며 일방적인 주장’, ‘민족에 대한 모독’. (조선신보, 2. 29)
- ‘동족을 한갓 장사거래의 상대로 여기는 속물적 근성의 발로’, ‘과거 북남관계 발전과 통일운동을 가로막기 위해 들고 나왔던 상호주의의 재판’. (로동신문, 4. 11)
- ‘비핵·개방·3000 구상은 미국 강경보수 세력의 대북 적대시 정책을 모방한 친미 사대적 발상’, (로동신문, 4. 16)
- ‘미국의 식민지 예속경제를 가진 남측의 비핵·개방·3000 구상은 우리에게 대한 심한 우롱’. (조평통 좌담회, 중앙TV, 4. 23) 등.

□ 북한의 시각에서 본 이명박 정부의 대북정책 성격과 배경 및 전망

○ 이명박 정부의 대북정책

- 김대중·노무현 정부는 햇볕정책을 통해 우리(북한)의 개혁·개방과 핵 포기를 유도한다는 정책을 추구
- 그러나 이 같은 정책은 결국 실패하였고 이것이 지난 남한 대선에서 한나라당의 집권을 초래한 하나의 원인으로 작용
- 이명박 정부는 선임 정부들의 대북정책에 대한 남한사회의 비판여론을 이용, 실용주의적 대북 상호주의 원칙을 표방
- 우리(북한)의 개혁·개방과 핵 포기를 대가로 향후 10년 내 국민소득 3천 달러를 실현한다는 이른바 <비핵·개방·3000> 구상을 대북 정책의 골간으로 제기
- 즉 선임 정부들의 ‘선 지원, 후 변화유도’ 정책으로부터 ‘선 변화, 후 지원’ 정책으로 전환

- 이로부터 선임 정부들이 우리(북한)와 합의한 6.15 및 10.4 선언도 모두 부정
- 이명박 정부의 대북정책의 배경
 - 선임 정부의 대북정책을 일방적 퍼주기로 비판해온 한나라당의 보수적 대북관
 - 식량 및 경제사정으로부터 우리(북한)가 저들의 조건부적 대북정책을 수용하지 않을 수 없을 것 이라는 ‘얹잡아 보는’ 시각
 - 대선 패배 이후의 진보·좌파세력의 위축 등
- 이명박 정부의 대북정책이 초래할 부정적 영향
 - 우리(북한) 지도부의 업적인 6.15 및 10.4 선언을 거부, 지도부의 대내외 권위 훼손
 - 우리(북한) 고위층과 엘리트 계층의 동요 확산, 남한귀순 가능성 증가
 - 특히 남측의 인권공세가 주민들의 의식변화 초래, 체제결속에 부작용
 - 남측으로부터의 경제·재정적 지원 축소 혹은 단절로 인한 체제유지비용 조달과 경제와 인민생활 회복노력에 타격
- 이명박 정부의 대북정책을 수용할 경우
 - 우리(북한)에게 압박정책이 통한다는 나쁜 선례를 남길 것
 - 향후 남북관계의 주도권을 남측에 완전히 넘겨주는 결과를 초래
 - 남측의 정권교체로 정상 간 합의가 무용지물이 될 수 있는 관례 조성
 - 우리(북한)의 선군정치와 지도부의 권위에 대한 인민들의 신뢰에 타격
 - 특히 <비핵·개방·3000> 구상은 결국 핵문제 발생의 근본원인인 미국에 면죄부를 주고 우리(북한)에 대해서만 일방적 무장해제와 문호개방을 하려는 것으로서 절대 수용불가
- 이명박 정부의 대북정책 전망
 - 남한의 정치정세와 이명박 정부의 성격은 과거 군사정권 시기와 차이
 - 이명박 정부는 독재정권과 달리 야당, 언론, 여론의 견제에 취약
 - 구성과 성격에서도 남북대결 자체를 정책의 목표로 삼지 못할 것
 - 특히 우리(북한)가 강경전략으로 나온다 해도 남북관계를 극단상황으로 몰지 못할 것
 - 결국 대내외에 강력한 비판여론을 조성하면 이명박 정부의 대북정책 변화가 가능
 - 이는 부시 행정부의 대북정책 변화 과정을 통해 충분히 입증
 - 물론 이명박 정부가 선임 정부 수준의 햇볕정책으로 변화할 가능성은 희박, 최소한

무대응 전략으로 일관할 가능성도 고려

□ 향후 북한의 대응 방향

○ 북한의 대남전략 방향에 영향을 미치는 요인

- 남한 사회의 대정부 비판, 대북 정서 등 여론의 향배
- 북한의 식량난 악화와 그로부터 초래될 민심이반 등 대내정세의 향배
- 북미 핵협상의 진전여부
- 올림픽을 앞둔 중국의 대한반도 정책방향과 대북지원 여부 등

○ 이명박 정부의 대북정책 변화를 위한 압박전략

- 남북관계 긴장유발, 대남 선동 등을 통해 남한사회 내부에 반정부 비판여론 확산
- 북미 핵 협상 진전을 통해 이명박 정부의 대북정책 변화를 간접적 압박
- 남측이 무시전략으로 나올 경우에 대비한 대남 압박 소재와 방법도 적극 발굴
 - 이산가족 상봉과 면회소 건설 등 인도주의 사업의 중단
 - 베이징올림픽 공동응원 무산, 민간차원의 교류·협력 중단
 - 개성공단 및 금강산관광 활성화사업 보류
 - 서해평화협력특별지대 설치, 도로 및 철도연결, 조선협력단지 건설 등 2007년 11월 16일 남북총리회담 합의사항들의 건별 혹은 전면 백지화 등
- 이를 위해 민간차원의 교류와 경협은 향후 남측의 반응에 따라 꺼내들 추가카드로 보유
- 중장기적으로 북미관계 향배, 북중 관계 등을 보아가며 대남압박의 수위를 결정
- 당분간 남북관계 훼손으로 초래될 식량·비료 문제는 북미·북중관계 등을 통해 해결

○ 이명박 정부가 전향적 자세로 나올 경우

- 남북관계 재개를 위해 우선 조건부로 명분 제시할 것 요구, 즉;
- 6.15 및 10.4 선언 계승의지와 대북 상호주의 원칙의 폐기 입장을 분명히 할 것
- 통일부장관과 합참의장 등 고위당국자의 대북 강경발언의 공식 사과 등
- 남측이 이를 수용할 경우 공식 혹은 비공식 특사교환 요청에 호응
- 궁극적으로 남한의 '굴복'을 받아냄으로써 김정일의 권위제고, 체제결속 등 정치적 효과와
- 남측의 무조건적 지원과 경협 통해 경제적 실리 확보



패널

국제사회에서의 북한인권문제

■ 정진성 (서울대 사회학과)

1. 남북관계의 제 측면과 북한인권문제

남북관계는 경제협력-평화(핵문제)-지원-교류-인권으로 구성된다고 생각된다. 이 요소들은 상호 영향을 미치며, 지난 두 정부 시기에 진전되어 왔다. 햇볕정책으로 요약되는 지난 정부의 대북 정책은 투자, 지원, 교류 면에서 두드러지게 진전되었으나, 핵문제와 인권문제는 매우 조심스럽게 접근되었다.

2. 새 정부의 '비핵 개방 3000'과 북한인권문제

실용주의를 표방하는 새정부의 대북정책은 이전 정부의 남북협력 관계를 실용적으로 이어가기 보다, 오히려 비핵과 개방을 정면으로 요구하며, 다자외교에서는 북한결의안을 찬성하여 이전 정부보다도, 더욱 원칙적이고 명분론적이며, 급진적인 입장을 나타내고 있다. 그런데 흥미로운 점은 북한이 핵을 포기하고 개방에 나설 경우, 한국은 북한의 국민 소득이 3천달러가 되도록 돕는다는 비핵.개방.3000의 구상에는, 경제, 평화, 지원과 교류의 문제를 포함하나, 인권문제는 제외되고 있다. 인권문제는 상대적으로 덜 중요시하고 있다는 말이다. 비핵개방3000 정책이 이미 북측의 격한 반발을 불러일으키고 있는 점 (로동신문: 북핵포기우선론은 핵문제-이 해결은 고사하고 그에 장애만을 조성하며 북남 관계도 평화도 다 부정하는 대결선언.전쟁선언임. 개방은 우리의 존엄과 체제에 대한 용납못할 도발. 3000이란 사탕발림의 얼림수로 우리의 존엄을 흥정해보려는 것이며 우리에게 대한 모독이고 우롱)을 볼때, 실용주의다운 사전 작업은 충분치 못했던 것으로 보인다. 게다가 보다 복합적인 인권문제까지 단지 원칙론적, 명분론적, 급진적으로만 접근한다면, 남북관계는 더욱 경색될 것으로 판단된다.

3. 다차원의 북한인권문제

경제, 핵문제와 지원 및 교류가 모두 각기 어렵지만 비교적 명확한 내용인데 비해, 인권문제는 매우 복잡적이다. 북한인권문제는 적어도 세가지 차원을 포함한다. (1)인권의 실질적 개선이라는 원칙적 차원 (2)인권문제 제기 과정(방법)에서의 남북관계 (3)다자외교 차원에서의 북한인권에 대한 입장표명. 이전 정부는 원칙적으로 북한의 인권문제는 중시하지만, 그 개선을 위한 방법으로 남북二者 간의 긴밀한 협력에 기초한 지원을 하는 방안을 택하며, 다자외교에서 한발 물러났었다. 그것은 국제사회에서 다소 난처한 입장을 면치 못했다. 새 정부는 인권개선이라는 원칙론을 강하게 내세우고 지난 3월 인권이사회에서 북한결의안에 찬성했으며 연말 총회에서도 찬성할 입장을 밝혔다. 비핵, 개방정책과 마찬가지로, 인권문제에 있어서도 남북관계를 정면돌파한다는 것인데, 그럴만한 준비가 되어 있는지.

4. 국제사회에서의 북한인권문제 논의와 북한정부의 태도

국제사회에서 북한의 인권문제를 논의하기 시작한 것은 1980년대 말부터이며, 1990년대 중반 식량위기 이후 본격화되었다. 1980년대 후반 정치범수용소, 러시아별목공 문제 등을 Amnesty International, Human Rights Watch 등의 INGO가 제기하기 시작했고, 1993년부터 미국무부는 북한을 세계 최악의 인권유린국으로 평가하고 2003.4년에 북한 자유법, 북한인권법을 제정했다. 일본은 납치문제와 더불어 북한인권문제를 비판. EU는 1990년 중반 이후 북한을 지원하고 난민을 받아들였다.

유엔에서 처음으로 북한인권문제가 논의된 것은 1992년 인권소위원회(민간위원으로 구성)에서인데, 1997년에는 북한인권결의안이 처음으로 인권소위원회에서 통과되었다. 1998년에도 결의안이 통과되었는데, 인권소위의 기능축소로 중단되었다. 2003년에 상위기관인 인권위원회에서 북한인권결의안이 통과, 2004년에는 특별보고관 지명을 요청하는 결의안이 통과되기 시작하여 2005년 까지 계속되다가, 기구개혁으로 새로 설립된 인권이사회에서 2008년 다시 통과되었다. 총회에 2005년 상정되어 2006.2007년 계속 통과되었다.

북한은 1997년 인권소위에서 결의안이 통과되었을 때 강력히 반발했지만, 큰 충격을 받고 여러 조약기구에 보고서를 내기 시작했다. 북한은 1990년 유엔에 가입하기 전부터

제네바 협약(1957), UNICEF(1988), 학살범죄방지 및 처벌에 관한 협약(1951), 시민적·정치적 권리규약(1981), 경제·사회·문화적 권리규약(1981)에 가입했으며, 아동권리규약(1990), 여성차별철폐조약(2001)에도 가입했다. 1990년대 말부터 2000년을 지나 북한은 이 규약위원회들에 그동안 밀린 보고서를 집중적으로 제출한 것이다. 이것이 잘 알 수 없는 북한 내부의 인권 개선을 반영한 것이라고 확인할 수 없지만, 분명히 국제사회의 충격이 부정적이지 않은 것만은 사실이라고 할 수 있다.

5. 각국 정부의 입장과 한국정부의 태도

2003년 인권위원회에서 북한인권결의안을 주도한 것은 유럽국가였으며, 서방 국가들은 예외없이 찬성입장이며, 중국, 쿠바, 러시아, 수단 등의 나라들이 계속 반대 입장을 나타냈다.(53개국. 별첨 1 참조) 2008년 인권이사회(47개국)도 비슷한 결과를 보였다. 190여개의 나라가 투표에 참가한 총회에서도 미국, 캐나다, 유럽국가들, 호주, 일본 등 선진국들은 예외없이 찬성했고, 중국, 쿠바, 러시아, 이집트, 이란, 베트남이 세 번 연속 반대했다. (별첨 2참조)

2003년 처음으로 인권위원회에 북한인권결의안이 올라왔을 때, 북한과의 관계 개선에 힘을 기울이고 있던 한국정부는 당황하여 자리를 떴다. 2004년과 2005년에는 북한과의 특수한 관계를 설명하고 북한인권개선을 위해 다른 방식으로 충분히 노력하고 있다는 우리정부의 입장을 준비하여 설명하고 기권했다. 2005년 총회에서도 마찬가지로 기권했다.

주지하는대로 북한인권에 대해서는 한국에서 매우 넓은 폭의 의견 차이를 형성하고 있었고, ‘보수’입장의 시민단체들은(대체로 미국정부 또는 정부와 관련된 단체와 연결되어 있는) 결의안을 적극 찬성하여 인권위원회에 대거 참여해서 로비활동을 벌이기까지 했다. 그러나 미국과 일본의 정치적 의도를 석연치 않게 생각하며 북한의 자체능력 제고를 위한 지원과 그것을 통한 점진적 인권개선의 방법을 주장하며 남북관계의 중요성을 인정하는 ‘진보’그룹에서도, 이미 국제 場에서 이 문제가 논의되기 시작한 이상 돌이킬 수 없는 조건에서, 기권만이 능사는 아니라는 생각을 하는 사람들이 늘어났다. 대신에 국제사회에서 한국이 원칙적인 입장을 세우는 것의 중요성에 대해 북한을 충분히 설득하고 경제능력을 키우기 위한 지원을 하는 이면의 노력을 다각적으로 할 필요성을 인지했다. 외국에서 활동하는 외교관들의 대다수가 결의안에 찬성해야 한다는 입장이었다고 전해진다. 그럼에도 불구하고, 국내 정치적 역학 속에서 투표마다 기권을 하다가 2006년 총회에

서 찬성을 한 적이 있다. 대체로 2006년 찬성 입장은 당시 반기문 사무총장의 당선이 굳어진 조건에서 국제사회의 주목을 받는 상황 때문이었다고 해석되었지만, 사실은 이미 형성되어온 분위기가 돌출된 것이라고 판단된다. 2007년 정부는 그러나 다시 기권 입장으로 돌아갔다. 남북관계가 외교보다 비중이 높았던 것이다.

6. 국제사회에서는 원칙론적 입장, 성실한 남북관계의 노력

새 정부가 올해 유엔에서 북한인권결의안에 찬성 입장을 굳힌 것은 원칙적으로 옳은 방향을 잡은 것이라고 생각된다. 남북관계의 특수성을 고려한다 해도, 한국이 국제사회에서 더 이상 기권을 계속할 위상에 있지는 않다고 보여진다. 앞서 표와 그림에서 볼 수 있는 대로, 국제사회에서 인권을 존중하는 민주주의 국가라고 인정되는 나라 중에 찬성하지 않은 나라는 거의 없다. 중국, 쿠바, 러시아와 같은 나라들이 표명한 반대입장이 좋은 평가를 받기는 힘들 것이다. 국제사회에서의 평가 때문만은 아니다. 앞서 본대로 북한 자신이 국제사회의 비판에 신경을 쓰기 때문이다. 경제적 능력 제고는 한편에서 하더라도, 인권상황 개선은 한시도 늦출 수 없다고 판단된다.

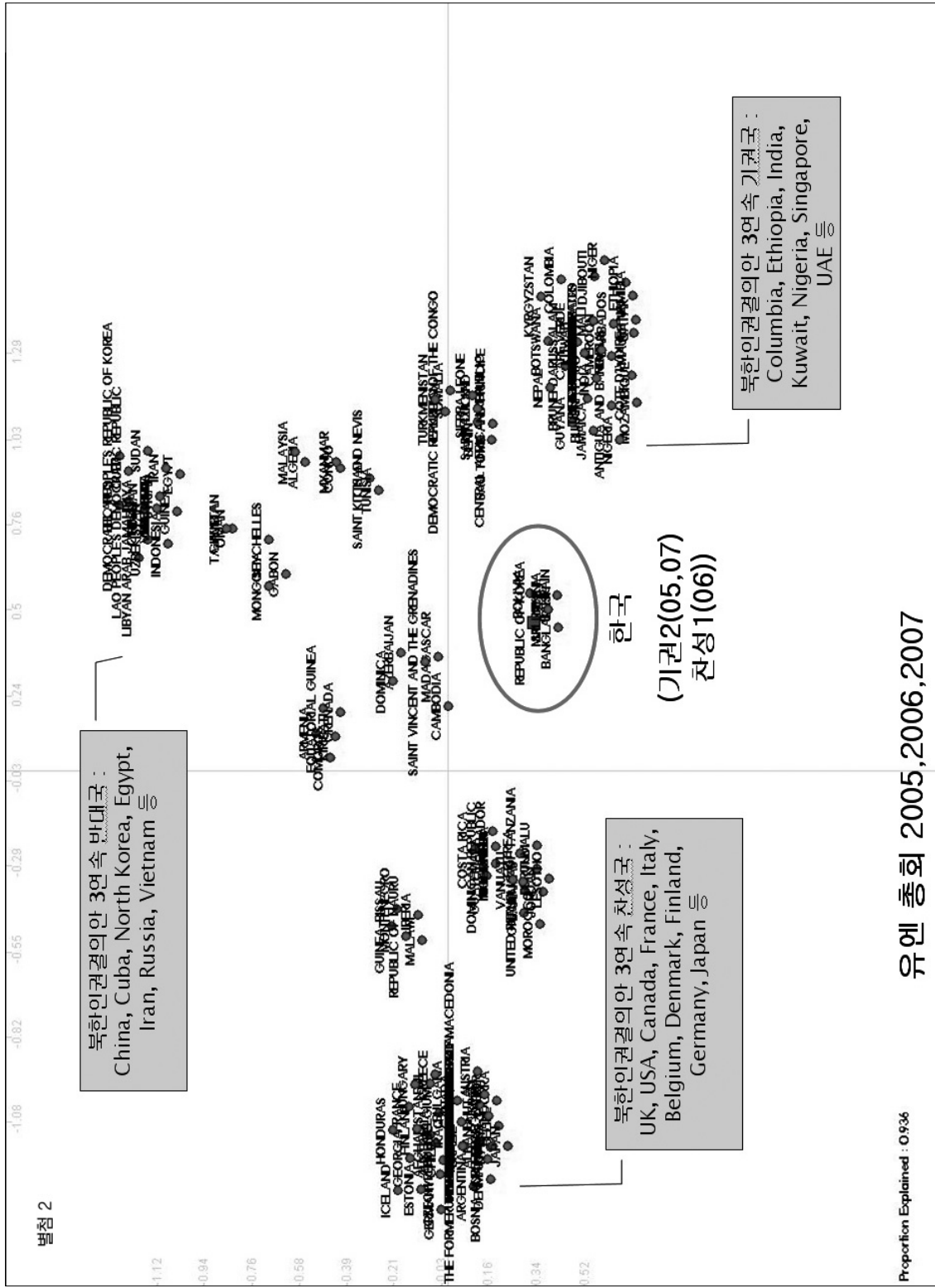
그러나 반드시 선행되어야 할 것이 있다. 북한에 대한 지원과 상호 교류를 성실하게 하여, 어렵더라도 북한에 우리 입장을 납득시켜야 한다는 것이다. 경제협력을 포함하여 남북관계가 그 무엇보다도 우리에게 중요하다는 '실용주의적' 판단을 정확히 해야 한다고 생각된다.

7. 비핵.개방.3000 정책의 실용주의적 再考

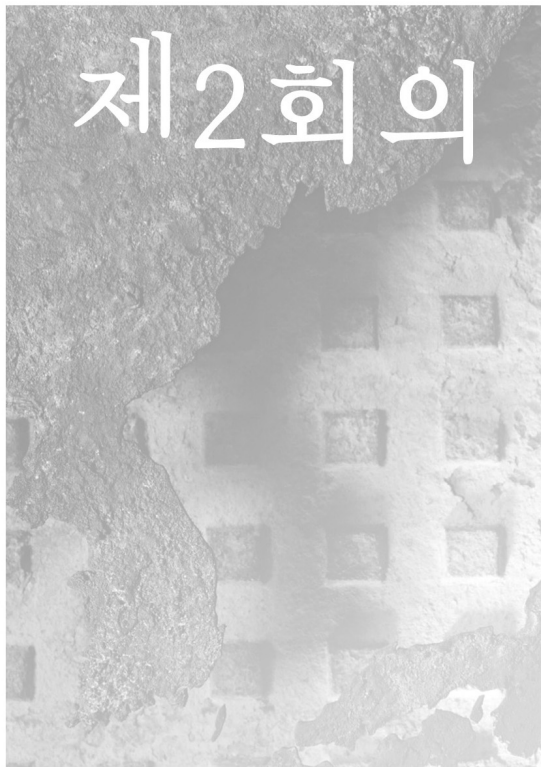
핵문제도 마찬가지다. 국민소득 3000달러가 되도록 돕는다는 것은 다소 시혜적으로 들릴까 우려된다. 무엇보다 여기에 인권문제가 포함되어 있지 않다는 것은 이 정책을 재고해야 할 중요한 이유가 된다. 지난 10년간 진전시켜온 남북관계를 되돌릴 필요가 전혀 없다. 거기서 득을 최대화시키는 실용주의가 기대된다.

2003~2005년간 유엔인권위 북한인권결의 투표 결과

구분	찬성	반대	기권
2003년	아르헨티나, 아르메니아, 호주, 오스트리아, 벨기에, 브라질, 캐나다, 칠레, 코스타리카, 크로아티아, 프랑스, 가봉, 독일, 과테말라, 아일랜드, 일본, 케냐, 멕시코, 파라과이, 페루, 폴란드, 우크라이나, 사우디아라비아, 스웨덴, 영국, 미국, 우루과이, 베네주엘라 (28)	알제리, 중국, 짐바브웨, 쿠바, 리비아, 말레이시아, 러시아, 수단, 시리아, 베트남 (10)	토고, 스리랑카, 남아프리카공화국, 부르키나파소, 카메룬, 인도, 바레인, 우간다, 파키스탄, 세네갈, 태국, 시에라리온, 스와질랜드, 콩고 (14)
2004년	아르헨티나, 아르메니아, 호주, 오스트리아, 부탄, 브라질, 칠레, 코스타리카, 크로아티아, 도미니카, 프랑스, 가봉, 독일, 과테말라, 온두라스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 멕시코, 네덜란드, 파라과이, 페루, 사우디아라비아, 스리랑카, 스웨덴, 우크라이나, 영국, 미국, (29)	중국, 쿠바, 이집트, 인도네시아, 수단, 나이지리아, 러시아, 짐바브웨 (8)	토고, 부르키나파소, 콩고, 에리트리아, 이디오피아, 인도, 모리타니아, 네팔, 파키스탄, 카타르, 한국, 시에라리온, 남아프리카공화국, 토고, 우간다 (15)
2005년	아르헨티나, 아르메니아, 호주, 부탄, 브라질, 캐나다, 코스타리카, 도미니카(공), 에콰도르, 에리트리아, 핀란드, 프랑스, 독일, 과테말라, 온두라스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 케냐, 멕시코, 네덜란드, 파라과이, 페루, 루마니아, 사우디아라비아, 스리랑카, 우크라이나, 영국, 미국 (30)	중국, 쿠바, 이집트, 기네, 인도네시아, 말레이시아, 러시아, 수단, 짐바브웨 (9)	부르키나파소, 콩고, 에티오피아, 가봉, 인도, 모리타니아, 네팔, 나이지리아, 파키스탄, 카타르, 남아프리카공화국, 한국, 스와질랜드, 토고 (14)



제2회의



국제적 관점에서 보는 실용주의 대북정책

The U.S. Perspective on President Lee's "Pragmatic" North Korea Policy

David Straub

(2007-2008 Pantech Fellow
The Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center Stanford University)



An Important and Timely but Complex Task

The United States' perspective on President Lee Myung-bak's North Korea policy is an important and timely issue, but addressing it is a challenging task.

It is important because most Americans and most South Koreans agree that their own country's North Korea policy is unlikely to succeed if the two allies do not coordinate their policies closely based on a common understanding of the issues posed by North Korea.

American presidents have naturally been relieved and pleased when changes of government in the Republic of Korea produced presidents more in accord with their own thinking about North Korea, as with Presidents Kim Dae-jung and Bill Clinton and also Presidents Lee and George W. Bush. This reflected not only the importance of the North Korea issue to the American presidents but also their evident conviction that South Korean support was essential to the success of their North Korea policy.

In the Republic of Korea, President Lee has gone beyond this. He has repeatedly stressed the primacy of cooperation with the United States not only in dealing with North Korea but also in the ROK's foreign policy generally. This appears to be based on President Lee's "pragmatic" calculation of the advantages and disadvantages that the alliance represents for the Republic of Korea.

Many observers have stressed the fact that North Korea's first-ever test of a nuclear device occurred during an extended period of deep disagreement between the governments of the United States and the Republic of Korea over North Korea policy. Indeed, it seems clear that close U.S.-ROK coordination is at least a necessary if not sufficient condition for dealing successfully with the challenges posed by North Korea.

A discussion of the U.S. perspective on President Lee's North Korea

policy is not only important but also timely. President Lee was only recently inaugurated, so his views will have a profound effect on ROK policy for the next five years, the length of his term of office. But the discussion is also timely because, as was the case with Bill Clinton, circumstances have prompted the current American president to press for a resolution of the North Korean nuclear problem in the months before his term of office ends. President Bush's efforts will have a greater prospect of success to the extent his South Korean counterpart is supportive.

A discussion of the U.S. perspective on President Lee's North Korea policy is also timely because Lee may be the last ROK president to have a significant chance of working successfully for North Korea's abandonment of its nuclear weapons program. Many if not most observers in both the Republic of Korea and the United States are skeptical that North Korea, especially after having tested a nuclear test, would now change course. If North Korea has not given up its nuclear weapons by February 2013, when President Lee's tenure ends, the odds of North Korea ever giving up its nuclear weapons will appear exceedingly low. By then, governments in the region and in the international community as a whole will surely have begun to make adjustments to the fact of North Korea as a nuclear weapons state.

While discussion of the U.S. perspective on President Lee's North Korea policy is thus an important and timely topic, it is also, as I noted, a daunting task.

In the first instance, there is no one American perspective on North Korea and thus on President Lee's policy toward it. In fact, Americans are almost as deeply divided about North Korea policy as are South Koreans. As Victor D. Cha and David C. Kang have written: "Put two people in a room to discuss North Korea and three different opinions will emerge—all likely to be charged with emotion, if not outright vitriol." North Korea, they noted, has become "one of the most divisive foreign policy issues for the United States..."¹⁾

Divisions within the United States about North Korea differ in some ways from those within the Republic of Korea. American ignorance about North Korea results in uninformed, highly opinionated debates in the United States. While South Korean knowledge of North Korea is limited more by the closed nature of the DPRK leadership and system, rather than by a lack of South Korean attention, in the United States knowledge of North Korea is limited primarily because the American leadership is now preoccupied with events in the Middle East and South Asia and, before that, by the Soviet Union. Few American leaders and far fewer citizens know very much at all about the history of the Korean Peninsula and North Korea. When a crisis involving North Korea arises, the American reaction is usually stereotypical, uninformed even by a clear understanding of past U.S. behavior toward North Korea. The North Korea problem sometimes seems to be a kind of Rorschach test of the personalities and ideological proclivities of American policymakers and pundits.

A second factor complicating a discussion of the American perspective on President Lee's North Korea policy is that most Americans know little about it. There are several reasons for this.

- First, as noted, North Korea policy is not among the top foreign policy priorities of the United States. Less American attention has thus been given to the ROK's North Korea policy than would be ideal.
- Second, to the extent that Americans have paid attention to President Lee's North Korea policy, they have generally misinterpreted it. Until only a few weeks ago, most American journalists and commentators appeared to lean toward the view that President Lee's policy would not be significantly different from that of the preceding progressive governments. Most American observers did not even grasp that President Lee's conditioning

1) Victor D. Cha and David C. Kang, *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies* (New York: Columbia University Press, 2003), p. 1.

increased economic cooperation with North Korea on progress on the nuclear issue was a dramatic and fundamental change of South Korean policy.

- Third, President Lee himself had given the impression during the campaign that his North Korea policy was not very tough—witness the harsh reaction to it from conservative South Korean circles, including Lee Hoi-chang’s last-minute decision to run against Lee Myung-bak, based in large part on his view that Lee’s North Korea policy was similar to that of the progressive camp.

Given the deep divisions within the United States, one might choose simply to focus on describing and analyzing the U.S. government’s approach toward North Korea and toward President Lee’s North Korea policy. Unfortunately, there are two problems with such an approach.

- First, the current United States government remains deeply divided about North Korea. During his first term of office, President Bush did not deal with deep policy and personal differences among his top foreign policy and security advisers, including about North Korea. In his second term, and particularly after the North Korean nuclear test, President Bush has allowed Secretary of State Condoleezza Rice to have the lead within the U.S. government in dealing with North Korea. The result has been less apparent internal discord, but considerable division remains among political appointees within the executive branch, not to mention in Congress.
- Second, less than six months remains before the election to choose a successor to President Bush. U.S. policy toward North Korea will likely undergo significant, perhaps major, change, no matter whether the Republican or the Democratic candidate wins in November.

While reviewing only the perspective of the current U.S. administration on President Lee’s North Korea policy would thus be incomplete and

misleading, it is a logical starting point and so I will begin with that. Thereafter, I will discuss the stated North Korea policy preferences of the leading U.S. presidential candidates. Finally, I will offer an analysis of basic American attitudes toward North Korea and, by implication, toward President Lee's North Korea policy.

The Bush Administration's Perspective

To grasp how the Bush administration regards President Lee's North Korea policy, it is necessary to review how President Bush regarded the policy of Lee's predecessor, Roh Moo-hyun. The worldviews of the George W. Bush and Roh Moo-hyun administrations were dramatically at odds in many respects, and perhaps no aspect of their differences was more evident or important than their divergent perceptions of North Korea and the challenges it poses.

President Bush personally believed, and presumably still believes, that the North Korean regime is "evil." His black-and-white, moralistic stance is quite different from that of Roh, who publicly stressed, for example, that North Korea's nuclear program was a logical response to the threat it felt from the United States. Such differences led President Roh to talk of "mediating" between North Korea and the United States, an attitude that top Bush administration officials found to be both incomprehensible and infuriating.

That the Bush administration restrained from most public criticism of President Roh's policy reflected the importance that administration officials ascribed to the U.S. alliance with the Republic of Korea and also perhaps the administration's preoccupation with crises in the Middle East and South Asia. Even so, the frustration that Presidents Bush and Roh felt over each other's views and policies was so deep that it even surfaced unintentionally in their public meetings, most notably at their joint press conference in Sydney last September, when they openly contradicted each other.²⁾

2) The White House, "President Bush Meets with South Korean President Roh," September

President Bush thus seems to have reacted to Lee's election as president with relief and even delight, as reflected in the fact that he invited Lee to meet with him at the presidential retreat at Camp David, the first such invitation ever extended to a South Korean leader. At a joint press conference after their talks there, President Bush lavishly praised Lee, telling stressing that "most of all I really appreciate his values.³⁾

Especially compared to President Roh, President Lee and President Bush expressed very similar views about North Korea at their press conference. Above all, they agreed on the priority of resolving the nuclear problem. President Bush's talked of "pressing North Korea...to abandon its nuclear weapons program." President Lee added, "Both of us reaffirmed...that under no circumstances would be allow North Korea to possess nuclear weapons."

To induce North Korea to abandon nuclear weapons, the leaders emphasized the Six-Party Talks. President Lee said that he and Bush "agreed to work together closely within the six-party talks..." He added that "...the six-party talks is the most effective way and mechanism to resolve this issue..." For his part, President Bush said that "...one thing is for certain: The most effective way to deal with this issue is to do so with parties like China and Japan and Korea [sic] joining the United States and South Korea with a common voice."

Reflecting the dramatic shift in his approach to North Korea during the past couple of years, President Bush made no reference at all to the possible use of force to end North Korea's nuclear program - eschewing his administration's former mantra about "all options are on the table." Not only did he say that "we haven't abandoned the efforts to solve this problem peacefully and diplomatically"; at other points, he

7, 2007. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/09/20070907-3.html>

3) The White House, "President Bush Participates in Joint Press Availability with President Lee Myung-Bak of the Republic of Korea," April 19, 2008. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/04/20080419-1.html>

even declared that “...if there is *ever* [emphasis added] going to be a breakthrough, it’s through the six-party framework” and “the *only* [emphasis added] thing I know to do is to continue pressing forward within the six-party framework.”

President Lee was supportive of President Bush’s *de facto* bilateral negotiations with North Korea. He volunteered, apparently approvingly, that President Bush had told him “that the United States will continue dialogue - seek ways to promote dialogue in [sic] exchange with North Korea.” Lee said that “Korea and the United States do not harbor any hostile intent towards North Korea” and that he and Bush had “agreed to work together to help North Korea escape international isolation and to improve the lives of the North Korean people.”

Most germane to our subject, President Lee volunteered that “President Bush supported our policy towards North Korea, including our denuclearization “opening-3000” policy...” While President Bush did not comment on that statement, he did not challenge it, and there is no reason to believe he has any major concerns about the policy. It is probably safe to say that President Bush is comfortable with the principle of South Korea providing substantial economic development aid to North Korea on condition that the regime move decisively toward denuclearization.

President Bush also noted that he and President Lee discussed their “mutual concern for the human condition in North Korea. Bush was not referring to the food shortage in North Korea, but to refugee issues (“the families that have been torn apart”) and human rights issues (“people being subjected to harsh work camps because of their beliefs”). While President Lee made no specific reference in the press conference to the human rights situation in North Korea, his statements on other occasions about his intention to speak out against the lack of respect for human rights in North Korea is another sharp contrast with the policy of his predecessor and another point of similarity with President Bush’s views.

Despite their support for the Six-Party Talks, the two leaders did not

appear very optimistic about prospects for the success of the talks. President Bush's skepticism about North Korean intentions has been well known at least since his explicit public remarks to that effect after his first meeting with then-President Kim Dae-jung in 2001.⁴⁾ Despite the dramatic change in President Bush's North Korea policy over the past two years, President Bush in his press conference with President Lee indicated that he remains skeptical. He said that the North Koreans "may be trying to stall" on the nuclear issue and that "you just have to wait and see if they're sincere or not."

President Lee appears to share in such skepticism. At the press conference with President Bush, President Lee said, "I'm not sure how long that [submission of a North Korean nuclear declaration] is going to take..." He added, "We need persistent patience...and time in order to have a complete resolution of this [nuclear] issue." He continued that "it's difficult to convince North Korea to give up their nuclear weapons program" while adding that "It is not impossible."

On the other hand, some of President Bush's statements reflected his apparent desire to achieve a degree of progress toward resolving the North Korean nuclear issue before his term of office ends. He indicated twice simply that he was "hopeful" that the current diplomatic efforts would bear fruit.

The only apparent difference of tone or nuance between the two presidents was the following statement by President Lee: "I believe if North Korea's [nuclear] declaration is not satisfactory or if the verification is not satisfactory, we could probably have a temporary achievement, but in the long term, that will cause a lot more serious problems." While he quickly added, "I believe President Bush shares this thought with me," many American observers sensed nervousness on the part of President Lee and many South Koreans that President Bush, in his eagerness to produce a foreign policy success, might accept an

4) The White House, "Remarks by President Bush and President Kim Dae-Jung of South Korea," March 7, 2001
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/03/20010307-6.html>

inadequate deal with North Korea.

Overall, however, it is clear that Presidents Bush and Lee share very similar attitudes toward North Korea. Where they do differ, the high degree of mutual confidence they feel should allow them to discuss ways to bridge gaps more frankly than could Presidents Bush and Roh.

Presumably, the two leaders' mutual confidence will survive the remaining eight months of President Bush's term. If, however, the pace of bilateral U.S.-DPRK negotiations is greatly accelerated, it is possible that significant differences could emerge between the two men, perhaps especially over the completeness and verifiability of North Korea's declaration of its nuclear programs.

Such differences would likely be accompanied by domestic criticism of President Lee for "allowing" the United States and North Korea to negotiate bilaterally while ignoring the Republic of Korea and its interests. Already there has been some media commentary to such effect in South Korea, reminiscent of the situation in the 1990s when Kim Young Sam was president and South Korea was excluded from many U.S.-North Korean talks.

With President Bush soon to leave office, the next American president's views will be very important in regard to North Korea policy. As President Bush has demonstrated, not only the institution of the U.S. presidency *but also* the president's personality is enormously powerful in the realms of foreign and security policy.

Moreover, as a group of American experts on Korea recently noted, the next American president and Lee Myung-bak, in a rare coincidence, will have terms that overlap almost perfectly.⁵⁾ The American president's first term will end in January 2013, while President Lee's five-year term will end in February 2013. If the two new leaders cooperate well, they may

5) Gi-Wook Shin and Evans J.R. Revere, "New Beginnings" in the U.S.-ROK Alliance: Recommendations to U.S.-Policymakers, April 2008, p. 5.
http://iis-db.stanford.edu/evnts/5343/Revised_New_Beginnings_FINAL_April_9_2008.pdf

be able to achieve a great deal together. If not, it could be a difficult period for them personally and for the alliance, especially for dealing with the challenges posed by North Korea.

By consensus, American political experts believe that Senators John McCain and Barack Obama will be, respectively, the Republican and the Democratic presidential candidate. I will next describe their likely perspectives on President Lee's North Korea policy, based primarily on their public policy statements, bearing in mind that presidential candidate's public statements are normally tailored, at least to some extent, to appeal to the electorate. Moreover, even firmly held beliefs of candidates can change when they are in fact elected to office, gain access to new information, and must take responsibility for their positions. Nevertheless, the leanings and outlines of a McCain administration and of an Obama administration toward North Korea are already reasonably clear.

A McCain Administration's Perspective

Presidents Bush and Lee appear to be in considerable agreement over North Korea policy due in large measure to the more flexible approach toward North Korea that President Bush has taken in his second term of office. Senator McCain, on the other hand, appears to hold views very similar to those of President Bush during his first term of office.

The clearest expression of Senator McCain's attitude toward President Lee's North Korea was a commentary he published the *San Jose Mercury News* on April 16, 2008, on the occasion of Lee's visit to the United States.⁶⁾ McCain wrote approvingly:

President Lee stated clearly that he will continue seeking ways to help the North Korean people and advance reconciliation with the north, but will expect full reciprocity in terms of denuclearization,

6) John McCain, "We Must Support Our Korean allies," *San Jose Mercury News*, April 17, 2008. http://www.mercurynews.com/ci_8942051?nclick_check=1

human rights and information about hundreds of South Koreans abducted by Pyongyang.

Immediately before that statement, Senator McCain implicitly criticized Senator Obama's position that the U.S. president should be prepared in principle to meet with the leaders even of countries that are adversaries of the United States. McCain wrote:

We will not convince Kim Jong Il to abandon his nuclear weapons - let alone end his horrific treatment of his people - by promising that the president of the United States will unconditionally sit down with him to ask what else he wants. We know what he wants: a diminished American presence in Asia; payments for one part of his nuclear program and no accountability for others; and a free hand for his regime to torture underground Christians, execute dissidents and starve the disloyal.

In a major essay last winter in *Foreign Affairs* magazine, McCain expressed skepticism about North Korea's intentions on the nuclear issue, and stressed that "Future talks must take into account North Korea's ballistic missile programs, its abduction of Japanese citizens, and its support for terrorism and proliferation."⁷⁾ In the meantime, President Bush has moved to de-link North Korea's inclusion in the U.S. listing of state sponsors of terrorism from the issue of Japanese abductees. Unlike President Bush, Senator McCain apparently is not enthusiastic about the Six-Party Talks. He makes relatively infrequent references to the negotiations and rarely praises them.

Senator McCain's overall foreign policy approach appears very similar to President Bush's. His overwhelmingly top priority is terrorism. In a recent major foreign policy speech, he said, "This [terrorism] is the central threat of our time, and we understand the implications of our decisions on all manner of regional and global challenges could have for

7) John McCain, "An Enduring Peace Built on Freedom: Serving America's Future, *Foreign Affairs*, November/December 2007, p. 28.

our success in defeating in it.”⁸⁾ His understanding not only of the scale but also of the nature of the terrorist threat is remarkably similar to that of President Bush.

Above all, Senator McCain is adamant that the United States must stay in Iraq and Afghanistan until success is achieved there. In his speech, he defined “success” as “the establishment of peaceful, stable, prosperous, democratic states that pose no threat to neighbors and contribute to the defeat of terrorists.” In his public remarks and writings, he has often argued that democratization of Iraq and other countries in the Middle East is necessary to end the terrorist threat.

Without necessarily using President Bush’s term “axis of evil,” Senator McCain makes repeated reference to the risks that rogue states will provide nuclear and other weapons to other rogue states and terrorists groups. He speaks often of North Korea but, after Iraq and Afghanistan, his apparent focus on individual countries is Iran and its nuclear ambitions.

While stressing the need to listen to international allies and partners, McCain also often speaks of the United States’ world role in terms of a certain sense of manifest destiny and American exceptionalism. In his Foreign Affairs article, McCain wrote:

Since the dawn of our republic, Americans have believed that our nation was created for a purpose. We are, as Alexander Hamilton said, “a people of great destinies.” ... President Harry Truman once said of America, “God has created us and brought us to our present position of power and strength for some great purpose.

The regional context to Senator McCain’s approach to North Korea is his skepticism toward the PRC and his outspoken criticism of Russia. Like President Bush early in his administration, Senator McCain is

8) John McCain, “Remarks by John McCain to the Los Angeles World Affairs Council,” March 26, 2008.

highly skeptical of the PRC. President Bush has generally taken a diplomatic approach toward dealing with Russia during his entire tenure; Senator McCain, on the other hand, has, for example, called for Russia to be expelled from the G-8.

If Senator McCain is elected president, it appears likely that his focus would be on Iraq, Afghanistan, and Iran, leaving relatively little time, energy, and resources to deal with Korean Peninsula issues. Given his public statements, he would probably take a very tough line against North Korea, at least rhetorically and at least initially. With the Six-Party Talks already encountering numerous difficulties and slow-going, a President McCain's lack of enthusiasm for the talks could result in stalemate in the talks. Further complicating the talks would be McCain's generally critical approach to the host of the talks, the PRC.

A McCain administration, especially in its early stages, might diverge from the policies of the Lee administration. A McCain administration would likely take at least a tough rhetorical approach that might result in North Korean countermeasures a significant increase in tensions on the Korean Peninsula. President Lee, while calling for greater reciprocity and other improved behavior on the part of North Korea, has given no indication that he wishes to see an increase of tensions on the peninsula, which could hurt his priority effort to boost the South Korean economy. Moreover, McCain's more aggressive attitude toward the PRC and Russia could create tensions in U.S. relations with President Lee, who would not likely be comfortable with his American ally having troubled relations with two of South Korea's giant neighbors.

An Obama Administration's Perspective

Senator Obama has said relatively little about the Korean Peninsula, but the tone and substance of the North Korea policy of an Obama administration clearly would be more "diplomatic" than that of a President McCain and even significantly more forthcoming probably than President Bush in his second term.

Senator Obama's most noted comment involving North Korea was made

in the Democratic presidential candidates' debate on July 23, 2007. Asked if he would be willing to meet unconditionally during his first year in office with leaders of Iran, Syria, Cuba, Venezuela and North Korea, Obama said he would, stressing "it is a disgrace that we have not spoken to them." He added: "The notion that somehow not talking to countries is punishment to them -- which has been the guiding diplomatic principle of this administration -- is ridiculous."⁹) Obama subsequently cast his position in less stark terms, but the difference in attitude between him and McCain, and even Senator Hillary Clinton, on this point is wide.

Neither President Bush nor Senator McCain has indicated a desire to meet Kim Jong Il. Obama's willingness to engage in direct negotiations with North Korea, including even the possibility of a personal meeting with the North Korean leader, is much closer to the position of President Clinton, who actively worked, albeit ultimately unsuccessfully, toward a meeting with Kim in the last months of his second term of office. President Lee has expressed his willingness in principle to meet with his North Korean counterpart, but no meeting appears to be in the works or likely to occur for some time. A meeting between a President Obama and Chairman Kim next year, especially if it happened before a Lee-Kim meeting, could well cause frictions between Lee and Obama.

On the other hand, in a *Foreign Affairs* article last year, Obama wrote, "In Asia, we belittled South Korean efforts to improve relations with the North." This appears to be a reference to President Bush's expressed skepticism in 2001 about North Korea and, by implication, to then-President Kim Dae-jung's sunshine policy toward North Korea. The statement suggests that Obama would be very supportive of engagement efforts by President Lee, including summit meetings between him and Chairman Kim.¹⁰)

9) New York Times, "Transcript: Fourth Democratic Debate, July 24, 2007.

http://www.nytimes.com/2007/07/24/us/politics/24transcript.html?_r=1&pagewanted=all

10) Barack Obama, "Renewing American Leadership," *Foreign Affairs*, July/August 2007, p. 11.

In an essay in *Foreign Affairs* magazine last year, Obama wrote the following relevant to North Korea policy:

...we must develop a strong international coalition to prevent Iran from acquiring nuclear weapons and eliminate North Korea's nuclear weapons program. Iran and North Korea could trigger regional arms races, creating dangerous nuclear flashpoints in the Middle East and East Asia. In confronting these threats, I will not take the military option off the table. But our first measure must be sustained, direct, and aggressive diplomacy -- the kind that the Bush administration has been unable and unwilling to use.¹¹⁾

While Obama clearly stressed the priority he would attach to diplomacy, interestingly, he also made essentially the same “all options are on the table” statement that President Bush used, at least until recently. To the extent that a President Obama – or, for that matter, a President McCain – were serious about a military option against North Korea’s nuclear program, he would very likely face the same degree of resistance from President Lee as President Clinton experienced with President Kim Young Sam and President Bush with Presidents Kim Dae-jung and Roh Moo-hyun. Even continued U.S. reference to a military option, if taken seriously in the North or the South, could raise tensions on the Korean Peninsula that the South Korean president would likely oppose.

In *Foreign Affairs*, Obama also wrote:

...I will work to forge a more effective framework in Asia that goes beyond bilateral agreements, occasional summits, and ad hoc arrangements, such as the six-party talks on North Korea. We need an inclusive infrastructure with the countries in East Asia that can promote stability and prosperity and help confront transnational threats, from terrorist cells in the Philippines to avian flu in Indonesia. I will also encourage China to play a responsible role as a growing power -- to help lead in addressing the common

11) p. 9.

problems of the twenty-first century. We will compete with China in some areas and cooperate in others. Our essential challenge is to build a relationship that broadens cooperation while strengthening our ability to compete.¹²⁾

This and earlier passages suggest that Obama might maintain the Six-Party Talks but give greater priority to direct, bilateral U.S.-North Korean talks than President Bush has, even in the latter part of his second term.

Concerning the regional context, Obama takes a significantly less confrontational attitude toward the PRC and Russia than does McCain. In this regard, an Obama administration would be closer to President Lee's policy, since President Lee has proclaimed his desire for good relations with all of the Republic of Korea's immediate neighbors. Almost certainly, both McCain and Obama are pleased with President Lee's desire for a future-oriented cooperative South Korean relationship with the United States' Japanese ally.

With his emphasis on direct negotiations, Obama appears unlikely to give as much rhetorical stress to the North Korean human rights situation as McCain.

Basic American Attitudes Toward North Korea

As powerful as an American president is in the making and conduct of U.S. foreign and security policy, it is important to understand basic American popular attitudes toward North Korea. First, American presidents are deeply influenced by what they hear from their fellow citizens in the process of growing up and being educated as an American. Second, they feel a need as presidential candidates to shape policies to satisfy and please the electorate; even if they themselves do not fully agree with the position they take as candidates, it may be difficult for them to change their positions as president. Finally, if, as

12) p. 12.

president, they pursue a policy significantly at odds with “American” thinking, the odds of failure increase, due to opposition from Congress and other quarters.

South Korean understanding of American attitudes toward North Korea tends to be deeply flawed, creating further misunderstandings, since the intent of American statements and positions is then misinterpreted.

Above all, Americans do not oppose North-South reconciliation in principle and especially not unification, despite such an interpretation put on American policies by many South Koreans, especially progressives, in connection with the North Korea policy especially of President Bush. Americans believe *a priori* that the democracy and free market system of South Korea are vastly superior to the North Korean system. The experience of South Korea in surpassing North Korea in all respects is regarded only as empirical confirmation of that unshakeable belief.

Americans deeply sympathize with the Korean national desire for unification, and most believe it naturally will occur at some point. I do not recall ever having met an American, whether official or private citizen, who suggested that the United States should oppose Korean unification for a strategic or any other reason. Americans simply assume that unification will occur largely on South Korean terms, and that a unified, democratic Korea will wish to maintain friendly relations and probably an alliance with the United States, in Korea’s own interests.

Americans, whether liberal or conservative, do not like the North Korea regime. They believe that the North Korean system is an anachronism, and terribly damaging to the interests of the people of North Korea and of the Korean nation as a whole. They disagree among themselves only about how to deal with such a system, not whether actively to accept it. In part due to this factor, there is considerably more skepticism among Americans than South Koreans about North Korean intentions.

Most Americans are more concerned than most South Koreans about North Korea’s nuclear weapons. The reasons are complex. Basically,

South Koreans have long lived under the functional equivalent of weapons of mass destruction, in the shape of North Korea's artillery tubes arrayed just north of the demilitarized zone. North Korea's relatively recent active pursuit of ballistic missiles and nuclear devices means, at least theoretically, that the regime might eventually be able directly to threaten U.S. territory.

No U.S. administration is likely to normalize relations with a North Korea that it believes still may have nuclear weapons. The United States may tolerate a nuclear North Korea as it tries to induce it to give up nuclear weapons, but not much more.

Moreover, contrary to some speculation in South Korea and suggestions by some North Koreans, there is no chance that the United States would ever accept a nuclear North Korea as an American ally or even counterweight against the PRC. American rejection of the North Korean system and its abuses of human rights is too visceral, and North Korea's regional weight far too small.

The United States is extremely unlikely ever to launch a preventive attack on North Korea. If North Korea launched a major attack against South Korea or U.S. forces, the United States would very likely counterattack. But the decades-long record of U.S. policy toward North Korea shows that, time after time, when provocations occurred, the United States quickly decided that the risk of war on the Korean Peninsula was too great, both for its South Korean ally and for the United States.

Whoever the next American president is, he will operate within these parameters. That suggests that he will be able to cooperate well with President Lee, given considerable similarity of interests and perspectives. There will probably at times be significant issues about which the two leaders will disagree, but probably not fundamental ones.

실용주의 대북정책과 남북관계의 전망

김 경 일 (북경대학)



이명박 정부가 내놓은 대북정책은 지난 정권과 차별화된 새로운 패러다임임이 틀림없다. 실용주의 기준에 비추어 보면 새로운 패러다임이 진리에 가깝느냐는 경험을 한 후에야 결론을 내릴 수 있을 것이다. 아직 실천단계에도 들어가지 않은 정책이 어떤 결과를 도출해낼지는 예측하기 어렵다. 우리에게 주어진 것은 지난 시기의 경험, 오늘의 현실이다. 앞날에 대한 예측은 이 두 측면에서 찾아보아야 할 것이다.

지난 10년 정권의 대북정책에 대한 평가

이명박 정부의 대북정책은 지난 정권의 대북정책에 대한 부정을 바탕으로 이루어졌다고 할 수 있다. “햇볕정책”은 북한을 개혁개방으로 유도한다는 취지였지만 결과적으로 그런 결과를 도출해내지 못했기에 실패했다고 보는 것이다. 햇볕정책을 실패로 보는 이유는 주로 다음과 같은 몇 가지가 있다고 본다.

그것은 햇볕정책이 북한의 핵실험을 막아내지 못했고 핵실험을 유발시켰다는 것; 햇볕정책이 북한의 개혁개방을 유도하는데 실패했고 개혁개방 선택을 지연시키는 결과를 초래했다는 것; 햇볕정책이 북한의 선군정치체제를 강화시켰다는 것; 호혜적 상호공존이 아닌 “퍼주기식 지원”을 하면서 일방적으로 끌려 다녔고 대북관계에서 주도적 역할을 못했다는 것; 햇볕정책이 북한의 인권상황을 개선시키지 못했다는 것; 햇볕정책이 국제적공조를 이루지 못했고 한미관계를 악화시켰다는 것 등등이다.

이러한 인식을 바탕으로 지난 정부가 가장 성공한 사례로 간주하는 두 차례의 정상회담에 대해서도 사실상 부정하는 쪽으로 가닥을 잡은 것 같다. 이명박 대통령은 통일부 업무보고에서 6.15공동선언과 10.4합의의 이행에 대해선 언급을 피하며, 남북기본합의서에 무게를 두었다. 북한은 정상회담의 결실인 6.15공동선언과 10.4선언은 화해와 단합의 새 역사를 펼쳐놓은 선언, 북남관계발전과 평화변영을 위한 선언이라고 평가하고 있다.¹⁾ 북한이 이명박 정부를 강하게 비난하는데는 어찌 보면 현 정부가 내놓은 대북정책에도 원인이 있겠지만 지난 정부가 맺은 남북관계를 부정하고 남북관계의 연속성을 단절한다는 데 대한 반발도 없지 않을 것이다.

한마디로 현 정부는 지난 정권이 동기와 결과가 정반대로 된 대북정책을 펼쳤다고 보는 것이다. 햇볕의 취지가 웃을 벗기는 것이었다 하지만 북한은 웃을 벗지 않았고 햇볕

1) “불패의 생활력을 발휘하는 민족자주통일선언”, “노동신문”, 2008년5월8일

정책은 핵폭탄으로 돌아왔다는 논리인 것이다. 초점은 남한이 원하는 개혁개방의 변화를 보이지 않았다는데 있다고 생각한다. 거기에 인권문제 등이 거론되면서 북한은 변한 것이 전혀 없다고 주장하는 것이다.

지난 정부의 대북정책에 대한 평가를 보면 대북정책의 성공여부를 검증하는 거의 유일한 기준은 북한의 변화여부라는 결론이 나온다. 그것은 또 현 정부의 대북정책 역시 북한의 변화를 목표로 한다는 이야기가 된다. 그렇다면 현 정부가 바라는 북한의 변화는 과연 무엇일까. 비핵을 전제로 한 개방이 목표가 아닌가 생각한다. 그 결실로 3000이라는 구상을 펼친 것 같다. 개방의 궁극적 목표는 북한을 시장경제체제로 전환시킨다는 것이라고 생각한다.

그렇다면 현 정부와 지난 정부의 대북정책의 목표는 어디가 다른가?

햇 정책은 말그대로 바람이 아닌 햇볕으로 옷을 벗긴다는 것이었다. 북한의 변화를 유연하게 유도한다는 것이 취지임이 틀림없는 것이다. 햇볕정책 초기 북한이 강하게 비난한 것 역시 이에 기인한 것이다.

햇볕정책도 그렇고 현 정부의 대북정책도 그렇고 그 목표가 북한의 변화라는데 있어서는 동일하다 할 수 있을 것이다. 또한 북한을 궁극적으로 시장경제체제로 유도한다는 면에서도 같은 맥락이라고 생각한다. 김대중 전 대통령도 최근 미국방문에서 이명박 정부의 대북정책은 햇볕정책의 연장이라고 언급한 적이 있다.²⁾

그리고 보면 이명박 정부가 지난 정부의 대북정책을 부정하는 것은 그 목표가 아니라 추진과정과 결과라고 할 수 있을 것이다. 즉 “상호주의”가 아닌 “퍼주기 식”을 하면서 결국 북한의 개혁개방을 유도해내지 못했을 뿐만 아니라 핵실험이라는 결과를 만들어 냈다는 것이다. 결과를 중요시하는 실용주의 시각에서 볼 때 햇볕정책이 실패했다고 판단하는 것이다.

북한의 개혁개방을 평가의 잣대로 한다면 지난 대북정책이 실패했다고 보는 것 역시 무리는 아닐 것이다. 한국이 원하는 개혁개방의 변화가 북한에서 일어났다고 보기 어렵기 때문이다. 햇볕정책을 부정하는 사람들은 햇볕정책이 북한의 개혁개방을 지연시켰다고도 한다. 햇볕정책과 북한의 개혁개방이 인과관계를 이루지 못했다는 것이 결론인 것이다.

2) 뉴욕연합뉴스, 2008년 4월 24일.

그렇다면 왜서 북한을 꼭 변화시켜야만 하는 것인가, 국가 대 국가관계라고 하면 그것은 내정간섭에 가까운 것일 것이다. 국제법상 한국과 북한은 국가 대 국가관계이지만 통일을 지향하는 분열국가라는 특수한 관계에 있다. 바로 이 특수한 관계가 복합적으로 작용해 북한의 변화를 집요하게 갈망한다고 할 수 있을 것이다. 이러한 시각에서 본다면 북한 역시 남한의 변화를 갈망한다는 설이 성립될 수 있을 것이다. 결국 냉전시기의 게임이 다른 방식으로 계속 되고 있다는 설도 성립되는 것이다.

그렇다면 지난 10년 북한에는 과연 아무런 변화가 없었는가? 역시 보는 시각에 따라 결론도 다른 것 같다. 북한은 변한 것이 아무것도 없다고 주장하는 사람들은 북한이 핵포기도, 개혁도, 개방도 하지 않고 있다는데 초점을 두고 있다. 체제변화가 이루어지지 않았기에 변화가 없다고 보는 시각도 있다. 이와 반대로 북한의 변화를 주장하는 사람들은 가치관의 변화, 사실상의 시장경제 착근(着根), 남한에 대한 인식의 변화 등등을 들고 있다. 사실상 후자가 인정하는 변화는 전자의 시각에서도 어느 정도 시인하는 것이다. 결국 북한은 변하고 있는데 기대하는 변화가 일어나지 않았다는 것일 것이다.

분명한 것은 북한은 남한 시각에서 바라보는 그런 개혁개방의 변화는 없다는 것이다. 북한은 공식적으로 그러한 개혁개방을 부인하고 있다. 그렇다고 북한이 변화를 시도하지 않은 것은 아니다. 그 시도는 타율에 의한 것이 아니라 자율에 의한 것이었다.

북한은 한국과의 문이 닫혀있었던 1970년대 초 서방의 자본을 끌어들이는 시도를 하면서 나름대로의 변화를 시도하여 왔다. 1980년대에 들어와서는 중국의 개혁개방을 지켜보면서 변화를 모색하기도 하였다. 1984년의 “합자기업법”도 이런 시도속에서 나왔다. 그것이 성공하지 못한 이유는 바로 시장경제와 계획경제가 접목을 이룰 수 없는데 있는 것이다. 그렇지만 이러한 시도로 북한도 계획경제의 한계를 느끼지 않을 수 없었을 것이다. 내부적으로는 중국의 개혁개방을 검토하고 비슷한 실험도 하여왔다. 분명한 것은 북한도 변화의 움직임이 있었다는 것이다.

그렇지만 북한의 변화의지에 결정적인 타격을 준 것은 다름 아닌 소련의 해체, 동구사회주의권의 붕괴, 중국의 천안문사태 등에서 온 충격이었다. 그것은 어찌 보면 결정적이었다고도 할 수 있다. 북한은 이러한 사태를 개혁과 개방의 결과물로 보았던 것이다. 북한이 개혁개방이라는 용어를 극도로 혐오하는 이유도 아마 여기에 있을 것이다. 설상가상으로 북한은 하루아침에 사회주의시장을 잃어 경제가 급락세를 보이기 시작하였다. 북한은 정권수호와 난관타개라는 딜레마에 빠졌다고 할 수 있다.

북한이 선택한 전략은 미국, 일본, 남한과의 관계개선이었고 그것은 90년대 초의 북미 고위급회담, 북일정상회담, 남북기본합의서, 남북비핵선언 등으로 이어졌다고 할 수 있다. 그 후 북핵문제가 불거져 나오면서 북한은 미국과의 관계개선을 최우선으로 하면서 남한과는 긴장과 대립을 반복하여 왔다.

동서냉전시기 미소냉전의 전초선에서 한국과 대치상태에 있으면서 북한에 있어서 가장 위협적인 존재는 한국이었다. 한국에 비해 경제적으로 열세에 처하면서 더욱 그랬다고 할 수 있다. 북한이 이른바 “통미봉남”이라는 전략을 선택한 이유가 여기에도 있을 것이다.

중국은 미국과 일본, 서방국가와의 관계개선이 이루어진 시점에서 개혁개방을 시도하게 되었다. 그런 국제적환경이 주어지지 않았으면 중국의 개혁개방은 훨씬 어려웠을 것이다. 북한에는 그러한 환경 즉 긴장을 풀 환경이 주어지지 않았다고 할 수 있다. 그러기에 1990년대에는 북한이 남한에 문을 열어 주리라고는 상상도 못했다 할 수 있다.

그렇지만 악화일로를 걷던 남북관계에 물꼬가 트이기 시작한 것은 북한이 “고난의 행군”으로 국제사회의 지원을 필요로 하고 남한에 김대중정부가 들어서면서 햇볕정책을 펼치기 시작하면서부터였다. 자의던 타의던 북한의 대내사정과 한국의 새로운 대북정책이 맞물려 돌아가면서 북한은 어느 정권에도 없었던 새로운 대북정책에 직면하게 되었고 거기에 적응해 나가기 시작하였다.

그렇다고 북한이 남한에 대한 경계심을 버린 것은 아니었다. 북한은 햇볕정책의 취지를 잘 알고 있는 것이다. 초기 거세게 비난한 이유도 바로 그것이 북한의 변화를 목표로 한 “평화적 이행”이라고 본데 있는 것이다. 북한은 남북관계의 바깥문은 열었지만 안의 문은 열지 않았다. 바로 계획경제와 집단경제의 문인 것이다. 북한의 변화를 주장하는 사람들은 열린 바깥문을 강조하는 것이고 변화를 부정하는 사람은 닫힌 안의 문을 강조하는 것이다.

분명한 것은 북한이 닫아두었던 빗장을 풀기 시작했다는 것이다. 10년 동안 수천수만의 한국인들이 북한을 방문하였다. 한국사람들이 북한사람들 앞에 다가서게 된 것이다. 상상도 하기 어려운 변화가 일어난 것이다. 그로부터 남북관계의 물꼬를 틔었다는 것은 현 정부도 인정하는 것이다. 두말할 것 없이 이것은 남북관계에서 획기적인 사변이다. 그렇지만 그것이 일상화되면서 많은 한국인들은 그 변화를 변화로 감지하지 못하는 느낌이다.

인적교류와 함께 남북간의 경제협력 역시 물꼬가 트기 시작하였다. 개성공단이 협력의 표본으로 되었다. 남한기업인들과 민간단체들의 북한방문은 봇물 터지듯 이루어져 왔다. 특히 지난해 10월에 이루어진 남북정상회담에서는 남과 북의 협력 프로그램은 말그대로 쏟아져 나왔다고 할 수 있다.

남북경제협력은 필경 시장경제시스템과 계획경제시스템 사이에 이루어지는 게임이라고 할 수 있다. 그것은 하나의 실험이기도 한 것이다. 두 시스템이 융합을 이루어 성공한 사례는 드물다. 협력이 이루어지려면 변화도 함께 이루어져야 할 것이다. 중국과 미국의 관계가 발전할 수 있는 중요한 요소 중 하나가 바로 중국이 시장경제를 지향하는 변화를 보인데 있다고 할 수 있을 것이다. 대만인들의 대륙투자가 계속 증가하는 것도 같은 도리일 것이다. 중국이 계속 계획경제시스템을 유지했다면 이러한 변화는 기대하기 어려웠을 것이다. 그렇지만 중국이 결코 시장경제시스템을 구축한 후에 자본주의 나라들의 투자 등을 받아들인 것은 아닌 것이다. 교류하면서 점차적으로 전환한 것이다.

중국의 경험에서 보면 이념의 갈등보다도 시스템이 야기하는 갈등이 더 문제였다고 할 수 있다. 북한은 사회주의시장이 무너지면서 대외경제관계의 주되는 대상이 자본주의 시장으로 바뀐 조건에서 그에 맞게 자본주의나라들과의 거래에서 최대한의 실리를 보장할 수 있게 거래방법을 자기식으로 새롭게 개선해나가야 한다고 한다.³⁾ 그것은 다른 한편으로 자본주의시장경제인 남한과의 교류에서 그에 걸맞는 변화를 보여야 한다는 것으로도 받아들일 수 있는 것이다. 그것은 교류하면서 상호 적응하면서 자연스럽게 이루어지는 변화여야 할 것이다. 그것은 북한이 강조하는 실리에도 어울리는 것이다.

바로 이러한 교류의 결실로 협력프로젝트가 남북간의 협의로 쏟아져 나왔다. 일각에서는 그것이 이명박 정부에 기정사실로 떠넘긴 부담이라고 하지만 그것은 실용주의를 표방하는 이명박 정부에 있어서는 운신의 폭을 넓혀 준 것이기도 하다. 그것을 수정하든 보완하든 혹은 부정하든 대화의 장을 열어 놓은 것만은 틀림이 없을 것이다.

결론적으로 지난 정부의 대북정책에 공도 있고 과도 있지만 이명박 정부에는 풀기 어려운 난제보다도 선택의 폭을 더 많이 열어주었다고 본다. 물론 무조건 차별화를 한다고 하면 이야기는 달라질 수 있을 것이다.

햇볕정책이 북한의 핵실험을 막지 못한 원인을 제공했다는 것 역시 심중하게 다루어

3) “우리 식으로 대외무역을 확대발전시킬데 대한 위대한 령도자 김정일동지의 경제사상”, “경제연구” 2008년 1월호 참조

야 할 문제가 아닌가 생각한다. 북핵문제해결의 주체가 미국과 북한이라는 전제는 사실상 남한의 역할에 한계를 그어놓은 것이다. 북한의 핵실험은 분명 잘 못된 것이다. 그렇다고 그것으로 북핵문제가 끝이 난 것은 아닌 것이다. 아이러니하게도 북핵실험 후 미국의 정책변화로 2.13합의, 9.19공동성명 2단계합의등이 이루어지면서 북핵문제 해결은 탄력을 받아왔다. 북핵실험은 대북정책의 결과이고 북핵진전은 대북정책과 무관하다는 논리는 설득력이 부족한 것 같다. 북핵문제가 걸어 온 굴곡이 꼭 남북관계의 굴곡과 연결돼 온 것은 아닌 것이다. 결정적 요소는 북미관계였던 것이다. 북한은 북핵이라는 카드를 최종목적인 미국과의 관계개선에 쓰고 있다. 북미관계개선이 없으면 북핵문제해결이 있을 수 없다는 이야기가 된다. 한국은 북미개선에 있어서 중요한 카드를 쥐고 있지 않는 한, 또한 남북관계에서 북한에 영향을 줄 수 있는 위치에 있지 않는 한 북핵문제해결에서의 역할이 제한적일 수 밖에 없을 것이다. 다시 말하면 한국의 대북정책과 북핵포기는 인과관계를 이루기 어려운 것이다.

그렇지만 분명한 것은 지난 정부에서6자회담에서 한국의 발언권이 강화되어 왔고 북핵문제해결에서 한국의 지위가 피동적지위로부터 미국과 중국에도 영향을 미치는 지위로 상승하였다는 것이다. 그 에너지는 분명 남북관계에서부터 온 것이라고 생각한다. 남북관계가 화해와 협력으로 신뢰를 쌓아갈 수록 북한에 대한 남한의 영향력도 증대하기 마련이라고 생각한다.

아울러 지난 10년 정권의 대북정책에 대한 국제사회의 평가 역시 잘 검토해 보아야 할 과제 아닌가 생각한다. 다각적 시각에서 평가하고 공과 과를 가르는 것이 필요하다고 생각한다.

실용주의 대북정책에 대한 이해

이명박 정부는 비핵을 전제로 개방을 과정으로 3000을 결과로 하는 대북정책을 제시하고 있다. 어찌 보면 개방 역시 3000을 실현하는 전제조건이라고 할 수 있을 것이다.

이명박 정부가 펼치려하는 대북정책은 역시 대립과 갈등이 아닌 화해와 협력을 지향하는 것이라고 생각한다. 대북협력으로 북한에 물고기 잡는 방법을 전수하고 북한경제의 회복과 발전에 근원적인 해결책을 제시하려는데 초점을 두고 있다고 생각한다. 3000을 실현하는 구체적 프로젝트도 나오기 시작하는데 내용적으로는 지난 정부와 비슷한

점도 없지 않다고 생각한다. 예컨대 지난 정부에서 경의선 철도가 거론되었는데 반해 새 정부에서는 경의 고속도로건설이 거론되는 등등이다.

다른 점이라면 구체적 추진방법에 있어서 큰 차이를 보이고 있는 것 같다. 지난 정부는 쉬운데로부터 착안하고 현 정부는 어려운데로부터 시작한다는데 차이가 있는 것 같다. 사실 비핵, 개방, 3000은 어느 하나 쉽게 풀 수 있는 사안이 아닌 것이다.

비핵을 우선 순위로 전제한다면 남북관계가 비핵과정의 단계에 따라 흘러갈 수 밖에 없다는 이야기가 될 수 있다. 이해가 가는 대목이지만 그 전제가 다른 하나의 결과를 부정하는 것으로 시작될 수 있다는 것이다. 비핵이 전제가 되면 모든 것을 새롭게 정립해야 하는 것으로 될 수 있는 것이다. 북한이 응하지 않으면 대화의 문을 여는 과제가 또다시 돌고 돌아 원시점에서 논의되어야 할 것이다. 어찌 보면 스스로 운신의 폭을 좁히는 것으로 비춰질 수 있다고 생각한다.

북핵문제는 그 시작부터 여러가지 복합적요소가 작용하여 이루어진 것이다. 북핵문제의 전개가 동북아시아 국제정치의 축소판이라고 하는 원인도 여기에 있을 것이다. 북핵문제는 미국의 대동아시아 전략과 북한의 생존전략이 충돌하며 불거져 나온 것이라고 생각한다. 북핵문제해결의 사실상의 키는 미국이 쥐고 있는 것이다. 부시 1기와 2기에 북핵문제가 위기에 위기를 거듭하다 전환국면을 이룬 것 역시 미국의 정책변화에 따른 것이다. 이명박 정부가 한미동맹을 선위에 놓고 미국과의 가치동맹, 전략동맹을 대폭 강화하고 있는 현실에서 비핵 전제의 대북정책은 어찌 보면 미국의 대북전략에 따를 수밖에 없는 한계를 지닐 수 있는 것이다.

비핵이 어디까지가 선이냐가 중요할 것이다. 과정이냐 결과가냐 하는 문제라고 생각한다. 즉 비핵과정에 따르는 것과 비핵결과에 따르는 것은 완전히 다른 개념인 것이다. 북핵문제의 궁극적 해결은 북미관계개선, 북일관계개선을 의미하는 것일 것이다. 동북아 다자안보체제, 동북아의 새로운 국제질서, 동북아 지역협력의 새로운 장 등 동북아국제정치 판도의 지각변동을 의미하는 것이기도 한 것이다. 비핵이 결과를 전제로 한다면 그만큼 이 지각변동에서 주도권을 잃을 수 있을 것이다. 최근 북미관계가 급진전을 하면서 거기에 남북관계의 진전을 기대하는 것과 같은 결과일 것이다.

북미관계의 급진전으로 일단 핵신고가 마무리단계에 들어서면 부시정부 임기내에 3단계까지 접어들 수 있는 전망도 해볼 수 있다. 그렇더라도 그 3단계의 마무리는 차기정권에 넘겨질 수도 있는 것이다. 차기정권이 민주당이든 공화당이든 현 부시정부의 대북

정책을 밀고나간다고 하여도 적어도 반년 많게는 1년이라는 조정과정이 필요할 것이다. 그것은 비핵이 결과를 전제로 할 때 적어도 1년반은 남북관계가 교착상태에 처할 수 있다는 이야기도 되는 것이다.

그렇지만 비핵결과가 아닌 비핵과정에 따르는 것이라면 상황은 다를 수도 있을 것이다. 비핵단계에 따라 남북관계도 단계별로 나가는 것을 생각해 볼 수 있을 것이다. 이명박 정부가 강조하는 비핵은 결과가 아닌 과정을 이야기하는 것이라고 생각한다. 비핵단계에 따른 프로그램도 나오기 시작하였다고 본다. 최근 북핵신고가 급진전을 보이면서 현 정부 일각에서 대북 식량지원설 등이 제기되는 것 역시 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다. 어찌 보면 비핵에서부터 상호주의를 적용하는 것으로도 된다. 문제는 역시 북한이 받아들일 것인가 하는 것이다. 북한이 식량난 등 어려움 때문에 받아들일 수 밖에 없다는 발상은 새로운 발상이 되기 어려울 것이다.

북핵문제의 핵심당사국은 미국과 북한이다. 비핵과정이 남북관계와 평행선을 달리지 않을 경우, 남북관계가 경색일로를 걷게 될 경우 비핵진전은 어느 경우든 한국에 새로운 딜레마를 안겨줄 수 있을 것이다. 비핵이 순탄하지 않을 경우 남북관계는 북핵문제와 악순환관계로 나갈 가능성이 있을 것이다. 특히 미국이 다시 강경책으로 선회할 경우 사태는 더욱 그러할 수 있을 것이다. 순리로운 경우, 북미간의 협의와 북미간의 관계개선으로 북핵문제가 진전을 보일 경우 한국은 비핵과정에서 주도적역할을 하기 어렵게 되고 운신의 폭이 좁아 질 수 있을 것이다.

현 정부 대북정책의 두번째 과제인 개방 역시 위에서 밝혔듯이 어려운 과제임이 틀림 없다. 중국의 경험이 증명하듯 개방과 개혁은 동전의 양면과 같은 것이다. 북한이 이명박 정부가 말하는 개방을 실현하려면 역시 계획경제를 시장경제로 전환하는 개혁을 실시해야 할 것이다. 북한이 개혁개방을 언급하지 않은 것은 결코 3000이라는 장미빛전망을 제시하지 않아서가 아니다. 개혁이란 어찌보면 중앙정부의 권력이 지방으로, 기업으로, 기층으로, 시장으로 분산되어 약화되는 것을 의미하는 것이다. 북한에 있어서 계획경제와 집단경제 시스템은 단순히 경제시스템이 아니라 정치체제를 수호하는 필수적인 시스템으로 작용하고 있다. 그러기에 그것이 타율에 의한 변화를 강요당할 때 그것을 체제에 대한 도전으로 생각하고 있는 것이다. 체제도 수호하고 경제도 발전시키려면 북한으로서는 가장 이상적인 패턴은 “미국, 일본, 남한과 관계개선을 이루면서 그 영향을 개성공단이나 라진.선봉과 같은 특구 안에 국한해두고 집단화와 계획경제라는 틀 속에서 경

제회복과 발전을 도모하는 것일 것이다.”⁴⁾ 사회주의 나라들의 개혁개방은 결코 다른 나라의 압력에 의해 이루어진 것이 없다. 중국의 개혁개방 역시 미국이나 서방나라들의 압력에 의한 것이 아닌 것이다. 결국 변화의 주체가 자율적인 변화를 도모해야 할 것이다.

3000은 이상적인 결과임이 틀림없다. 일각에서는 3000을 통일비용과 사회적충격을 흡수할 수 있는 평화통일의 토대를 마련하는 것이라고 한다.⁵⁾ 거기에 한국이 10년 안에 4만달러의 목표치를 이루어낸다면 상황은 굉장히 낙관적일 것이다. 이른바 북한원조플랜은 어찌보면 지난 정부의 대북정책보다 더 구체적이고 뚜렷한 목표치를 설정했다고 할 수 있다. 300만 불 이상 수출기업 100개를 육성; 30만 산업인력을 양성; 400억 불 상당 국제협력자금을 조성; 신경의고속도로를 건설; 북한주민의 생활향상을 지원⁶⁾ 등등은 북한경제에 근원적으로 접근하여 경제난을 해소하고 북한경제를 발전의 궤도에 올려놓겠다는 계획이다. 물론 북한이 이러한 프로젝트를 주도해야 한다는 전제가 붙지만 사실상 북한이 주도하기에는 너무나 벅찬 프로젝트라고 할 수 있을 것이다. 일각에서는 지난 정부의 대북협력 프로젝트가 방대하다고 하지만 이명박 정부가 내놓을 프로젝트 역시 만만치 않은 것이다.

위에서도 밝혔지만 제반 프로젝트는 북한의 경제문제를 근원적으로 풀겠다는 취지임이 틀림없다. 문제는 이러한 프로젝트가 남한이 일방적으로 추진할 수 없다는 것이다. 북한이 주도하여야 한다면 더욱 그러할 것이다. 이 방대한 프로젝트가 실천단계에 들어가자면 남북관계가 지난 정부보다도 훨씬 더 진전을 보여야 할 것이다. 역시 남북관계를 새로운 단계로 끌어올리는 실천적과제가 선행해야 할 것이다.

새로운 대북정책이 풀어야 할 과제

이명박정부가 공식 출범한 후에도 북한은 한달 넘게 반응을 자제하다가 3월30일부터 한국합참의장의 발언을 문제로 삼아 현정부에 대한 비난을 시작하였다. 그 뒤로 이명박 정부에 대한 북한의 비난수위는 날이 갈수록 높아가고 있다. 최근 들어와서는 한국정부

4) 김경일: “북한변화의 현실과 전망”, 연변대 동북아연구원: “조선반도정세와 중조변계지역경제”국제 학술회의 논문집, 2007년 6월19일. 연합뉴스: “”

5) 윤덕민: “ (비핵 개방 3000구상) 의 과제와 추진방안”, 동서대학교 일본연구센터 “이명박 신정부와 한중일 관계”한중일 국제세미나 논문집, 2008년 4월25일.

6) 위와 같음.

의 국내 정치에 대한 비난도 늘어가고 있다.

대북정책에 대한 북한의 비난은 대략 다음 몇가지로 귀결된다. 이명박정부가 6.15공동선언과 10.4선언을 포기했다는 것; 선택포기를 남북관계의 전제조건으로 내세웠다는 것; “자유민주주의 흡수통일”과 다름없는 “개방”을 고취했다는 것; “국민소득 3000”이라는 “빈 돈주머니”로 북한의 존엄을 흥정하려 한다는 것 등이다.⁷⁾

사실 어찌 보면 북한과 이명박정부의 갈등은 지난 10년간 한나라당과의 갈등의 연장선이라고 할 수 있을 것이다. 한나라당에 대한 북한 매체의 비난은 지난 두 해만 보아도 2006년에는 490여편, 2007년에는 560여편으로 집계된다. 대선이 끝나서부터 3월 말까지 북한 매체에서는 한나라당이나 이명박 대통령에 대한 비판을 찾아볼 수 없다. 그렇지만 3월 30일부터 5월12일 현재 한달반도 안되는 사이 이명박 대통령에 대한 북한 매체들의 비난은 180여편이나 증폭되었다.⁸⁾ 비난 수위를 알아볼 수 있는 대목이다. 그렇지만 대선이 끝난 후의 공백기는 북한이 대선 전과 대선 후를 갈라 보았다는 설로 해석될 수도 있다. 어찌 보면 최소한의 신뢰를 구축할 수 있는 최적기였을지도 모른다. 지난10월 북한이 임기말의 정권과 정상회담을 하고 협력사항을 논할 때에 이명박 후보의 당선이 대세였던 점을 감안하면 “대선개입”보다도 차기 정권에 대한 기대도 엿보였다고 할 수 있을 것이다.

그렇지만 북한의 입장에서 보면 이명박 대통령이 당선된 후의 대북정책은 대선시기의 공약과 다른 점이 없는 것이었다. 대선 때의 공약이 거의 여과없이 새 정부의 대북정책으로 전환되었다고 할 수 있는 것이다. 또한 대북관계에서 지난 정권과의 차별화를 강조하면서 북한을 자극한 것 또한 사실이 아닌가 생각한다. 사실 인수위때부터 오늘에 이르기까지의 대북정책이나 북한관련 발언들을 보면 그런 느낌이 없지 않은 것이다. 북한이 민감하게 지켜보는 시점에서 민감한 문제들을 쉽게 다루어 북한의 기대를 사라지게 한 면이 없지 않다고 생각한다.

지난 10년 정권이 대북관계에 공을 들여왔다면 북한 역시 공을 들여 왔던 것이다. 10년 쌓은 공이 하루 아침에 무너지는 느낌을 받은 것은 북한뿐만이 아닐 것이다. 지난 대선이 끝나면서 많은 중국학자들은 남북관계가 일정한 조절기를 거치리라고는 생각했지만 오늘처럼 국면이 경색되리라는 것은 별로 생각치 못했다고 할 수 있다. . 화해와 협력의 대세는 되돌릴 수 없으리라고 생각하였던 것이었다. 그렇지만 현실은 남북관계의

7) 민주조선: “용납 못할 반공화국모략의 산물”, 2008년 5월9일

8) “조선언론정보기지”네트에서 통계.

취약성을 다시 한번 보여주고 있다. 그에 따른 우려도 증가되고 있는 것이다.

남북관계가 경색으로 치닫는 것은 기정사실로 되었다. 북한의 비난에 대해 이명박정부는 극도로 자제하면서 일일이 대응하지 않는 대응을 하고 있다. 해법을 찾기는 쉽지 않아 보인다. 이대로라면 북핵문제해결과 남북관계는 분리되어 나갈 수도 있을 것이다. 새로운 대북정책이 아무리 이상적이라고 해도 그 정책의 상대가 받아들이지 않으면 그것은 이상에 그치고 말 수 있는 것이다.

위에서도 밝혔지만 실용주의 대북정책이 새로운 패러다임인 것만은 틀림이 없다. 대립과 갈등으로 가자는 정책은 아닌 것이다. 그렇지만 그것이 실천가능한 대북정책으로 자리매김을 하자면 역시 보완해야 할 점이 있다고 생각한다.

첫째로, “비핵 개방 3000”이라는 용어이다. 햇볕정책은 햇볕이란 용어가 북한에 거부감을 주기에 김대중정부에서 “대북포용정책”으로, 노무현정부에서는 “평화번영정책”으로 불리웠다. 두 용어가 적어도 북한의 변화를 강요하는 느낌을 주지 않는다고 할 수 있다. 그렇지만 “비핵 개방 3000”은 북한의 변화를 강요하는 느낌이 확연하다고 할 수 있다. 북한이 심하게 반발하는 이유 중 하나가 여기에 있다고 볼 수 있다. 대선시기의 공약으로서 충분히 이해되지만 새 정부의 대북정책으로서 보완해야 할 점이 있다고 생각한다. 비핵과 개방이 한국의 몫이 아닌 북한의 몫이라면 북한이 비핵을 하지 않고 개방을 하지 않는다면 3000도 물건너 가게 될 것이다. 비핵과 개방이 안될 경우의 대안이 없는 정책은 정책으로서의 기능을 하지 못할 수 있는 것이다.

가장 중요한 것은 비핵을 전제로 하면서도 비핵을 어떻게 추진하는가 하는 것이 명시되지 않은 것이다. 비핵이라는 개념이 과정을 의미하는 것이든 결과를 의미하는 것이든 비핵을 위해 북한이 어떻게 해야 한다는 것만 있지 비핵을 위해 한국이 무엇을 해야 하는가 하는 것이 명확하지 않다고 할 수 있다. 한국 통일부는 남북관계를 통한 북핵문제 해결을 촉진, 지원하기 위해 북핵문제 진전상황을 파악하며 남북관계 발전의 속도와 폭, 추진방식을 조정하겠다고 밝힌바 있다.⁹⁾ 남북관계와 북핵문제 해결의 선순환관계를 이루겠다는 개념으로 이해된다. 남북관계로 북핵문제의 해결을 촉진하겠다는 것은 사실상 지난 정부가 해왔던 것이며 그것은 실천가능한 것으로 평가된다 할 수 있다. 결국 남북관계로 비핵을 추진하겠다는 것은 현실적으로 가장 효과적인 방법일 수 있는 것이다.

9) 연합뉴스: “통일부 “남북관계 통해 북핵 해결 촉진·지원” 2008년 3월26일.

그렇지 않으면 워낙 북미관계중심으로 돌아가는 비핵과정을 피동적으로 따를 수 밖에 없는 상황이 될 수 있을 것이다. 남한의 역할은 무엇 무엇해도 우선 남북관계에서 풀어야 할 것이라고 생각한다.

둘째로, 남북관계에서 가장 중요한 것은 상호 신뢰관계를 구축하는 것이다. 지난 정부의 대북정책은 옳고 그르고를 떠나 상호 존중과 신뢰 구축, 특히 군사적 긴장 완화와 신뢰 구축을 강조하여 왔다. 실용주의 대북정책에는 이 신뢰관계를 어떻게 구축한다는 대목이 중요시되지 않은 것 같다. 신뢰가 기반이라는 것은 누구나 다 아는 바이다. 이 기반이 없으면 대화와 협력의 대북정책을 펼치기 어려울 것이다. 위에서도 밝혔듯이 신뢰가 쌓이지 않으면 비핵이 아니라 모든 문제가 다 장애물로 나설 수 있는 것이다.

셋째로, 대북정책에서 또 다른 하나의 중요성은 정책의 일관성이 아닌가 생각한다. 객관적 시각에서 볼때 지난 정권 역시 대한민국 정부라고 생각한다. 수정할 것은 수정하고 보완할 것은 보완하며 포기할 것은 포기하고 계승할 것은 계승하는 것이 실용주의의 진수가 아닌가 생각한다. 무조건 아니라고 하는 것은 결국 기존의 기반을 허물고 백지화라도 다시 시작하겠다는 것으로 이해될 수 있다. 적어도 지난 정권의 합리적인 부분과 대북교류에서의 노하우같은 것은 필요한 것이라고 생각한다.

넷째로, 1992년의 남북기본합의서는 남북관계를 특수한 관계로 규명하였다. 특수관계에 임하는 정책은 자기의 특색이 있어야 할 것이다. 사실상 비핵이라는 전제와 개방이라는 목표는 미국이나 일본 같은 나라들의 대북정책과 대동소이하다고 할 수 있다. 미국과 일본은 자기들의 국가이익이 있을 것이고 남한 역시 자기의 국가이익이 있을 것이다. 일본이 집요하게 납치문제를 북핵문제와 연결시키는 것은 결국 일본의 “국가이익”에 따르는 것과 같은 것이다. 한국의 대북정책이 미국과 일본의 대북정책과 완전 같을 수는 없을 것이다. 또한 남한이 대북정책으로 한미일공조체제를 선택했다면 북한도 대남정책으로 다른 공조를 모색할 수 있는 것이다.

근대사 이후의 지난 역사를 보면 가장 중요한 적국과 가장 중요한 협력국을 선별하는 것이 한반도외교의 패러다임으로 되어왔었다. 이제는 그러한 역사적 패러다임이 바뀔때라고 생각한다. 또한 남과 북이 서로 가장 중요한 적국이 되는 비극은 사라져야 할 것이다. 북한을 상대로 하는 국제공조체제는 자칫하면 역사의 패러다임을 한반도내에서 적용하는 결과를 가져 올 수 있을 것이다. 한반도문제의 주체는 어디까지나 남과 북인 것이다.

한국은 한미동맹을 강화하려하고 북한은 미국과의 관계개선을 최우선의 목표로 하고

있다. 그것이 남북관계에서 제로섬게임이 아닌 윈윈으로 나갈 수 있는 길로 모색되어야 할 것이다.

일각에서는 북한 개혁개방 종합플랜을 작성한 뒤 “한미일 공조-중 협조체제”를 구축해야 한다는 주장도 나왔다.¹⁰⁾ 여기에 중국의 협조가 거론되기에 중국의 대한반도정책과 실용주의 대북정책에 대한 중국의 입장을 짚고 넘어갈 필요가 있다고 생각한다.

중국은 지난 두 정부의 대북정책을 공식적으로 지지해 왔었다. 그것이 한반도 평화와 안정을 기반으로 하는 중국의 한반도정책과 일치되기 때문이었다. 중국은 또한 한반도문제는 남북간의 문제라는 점을 명확히 하여 왔다. 남한의 대북정책에 대한 평가 역시 그것이 한반도 평화와 안정에 유리한가 아닌한가를 기준으로 하는 것이다. 대립과 갈등 또는 충돌을 야기할 수 있는 대북정책에는 우려를 표시할 수 밖에 없을 것이다. 이명박 정부의 대북정책에 대해 중국은 아직 구체적 입장을 공식적으로 표명한 것이 없는 걸로 알고 있다. 이번 이명박 대통령의 방중 때 한반도 평화와 안정이라는 선에서 원론적인 표명이 있을 것으로 생각한다. 한반도 비핵원칙은 중국이 늘 강조해오는 것이지만 북한에 대한 개방과 3,000에 대해서는 구체적 입장을 표명하기 곤혹스러울 수 있을 것이다.

다른 한편으로 국제적공조체제 또는 협조체제가 남한과 북한의 대화로 직접 이어진다고 보기도 어려운 것이다. 그것은 지난 시기의 많은 정권들에서 다 경험해 본 것이다. 무엇보다도 대화와 협력의 문은 남과 북이 열어야 할 것이다. 한국의 대북정책이 우선 풀어야 할 과제도 여기에 있다고 생각한다. 지난 정부의 남북협력과 남북경제공동체, 남북이 협의한 경협프로젝트를 검토하는 것으로부터 시작하는 것 역시 대화의 장을 열어가는 하나의 방도가 아닌가 생각한다.

남한의 대북정책에 대립구도의 패러다임, 햇볕정책의 패러다임, 상호주의 패러다임이 있다고 하면 실용주의 대북정책은 후자에 속하는 것일 것이다. 현 정부는 북한이 결국에는 이 새로운 패러다임에 적응할 것이라고 믿는 것 같다. 그럴 수도 있을 것이다. 남한이 하면 된다는 식으로 밀어부치면 북한은 거기에 적응할 수 밖에 없을 것이다. 남북관계에 “새로운 패러다임”이 구도로 굳혀 질 수 있는 것이다. 그렇지만 그 구도는 북한이 순응하는 구도일 수도 있지만 대립하는 구도일 수도 있는 것이다. 전자의 경우는 지난 경험이나 현실로 보아 거의 불가능하다 할 수 있다. 후자의 경우라면 아무리 좋은 정책

10) 데일리NK, 2007년 12월 19일.

이라고 해도 실용주의가 바라는 결과를 얻어내기 어려울 수 있을 것이다.

남북관계는 긴장과 완화를 반복하는 구도속에서 발전의 걸음을 멈추지는 않았다. 이명박 정부가 신뢰를 바탕으로 실용주의 정책을 보완하면서 펼쳐나가면 그 전망은 결코 어둡지 않다고 생각한다.

이명박 정권의 대북정책과 그 주변-일본으로부터의 전망

小此木政夫 (Masao Okonogi) · 慶應義塾大學 (Keio University)



1. 대북정책의 평가-특징과 리스크

이명박 정권의 대북정책은 아직까지도 형성되고 있는 중에 있다. ‘비핵·개방·3000’구상도 구체적인 정책이라기보다는 선거슬로건 내지 기본목표의 설정으로서의 색채가 농후하다고 말하지 않을 수 없다. 통합민주당의 대북유화와 자유선진당의 대북강경의 사이에서 그러한 목표의 설정은 이명박 정권의 입장을 중도보수로 위치지우는데 기여했다. 사실 작년 12월 대통령 선거와 금년 4월의 총선거에서 한나라당은 대북정책을 커다란 쟁점으로 하지 않고 다수파의 지지를 모으는 데 성공했다. 또한, 4월 후반 미국과 일본방문에서도 그러한 성공은 거듭되었다. 미국과 일본에서 이명박 정권의 새로운 대북정책은 지나친 이데올로기와 내쇼널리즘을 억제하면서 국제협조의 토대 위에서 북한에 비핵화를 강하게 요구한 것으로 환영되었다. 환영하면, 그것은 노무현 정권의 대북유화와의 차별화였다.

이명박 정권의 등장에 의해 확실히 한국의 대북정책은 큰폭으로 수정될 것이다. 2월 25일 취임식 연설에서 “남북관계는 이제까지보다 더 생산적으로 발전해야 합니다. 이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대로 풀어가겠습니다.”라고 말했던 것처럼 이명박 대통령은 이념적인 보수주의자나 열렬한 민족주의도 아니기 때문이다. 사실 이른바 ‘대북4원칙’의 첫번째로 내세운 것은 ‘실용과 생산성’이었다. 그 외의 3원칙, 즉 ‘원칙의 철저와 유연한 접근’, ‘국민적 합의’, ‘국제협조와 남북협력의 조화’도 유화적인 ‘적극관여’와 반공적인 ‘봉쇄’라는 두가지의 극단과는 차이가 많다. 환영하면, 이명박 정권의 대북정책의 가장 첫번째 특징은 기업가적인 ‘실용’개념의 도입이며, 적어도 논리적으로는 ‘강경’이나 ‘온건’으로 표현하는 것은 그렇게 적절하지 못하다. ‘국민의 동의’와 ‘비용 대 효과’의 중시를 포함하여 5대 실천기준의 그 어떤 것도 실용주의적인 색채가 농후하다.

대북정책의 두번째 특징은 ‘상대주의’, ‘상호주의’, ‘조건부’, ‘이중노선’등으로 표현되는 것들이다. 취임연설에서도 선거공약인 ‘비핵·개방·3000’구상을 재확인하고, “북한이 핵을 포기하고 개방의 길을 택하면, 남북협력에 새로운 지평이 열릴 것입니다.”라고 주장했으며, “이런 일을 위해서라면”라는 조건부로 남북정상회담을 제안했다. 이러한 어프로치는 제1기 부시정권이 한편으로는 북한에 CVID(Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement)의 즉시 실시를 요구하고, 다른 한편으로 그것이 실행된 경우에 ‘대담한 정책’(a bold policy)의 채용을 시사했던 것과 유사하지 않는 것도 아니

다. 취임 당시의 부시 대통령은 “장래 언젠가의 시점에서 북한과 대화하는 것을 기대하고 있으나, 어떤 교섭도 완전한 검증을 합의가능한 조건으로서 필요로 할 것이다.”¹⁾라고 말했다. 따라서 이명박 정권이 북한에 ‘비핵·개방’의 엄격한 이행을 요구하고, 그것을 대북지원의 전제조건으로 한다면, 그러한 대북정책은 부시정권이 북한과의 직접교섭을 계속해서 거부했던 것과 같은 의미를 가질 것이다. 그것은 ‘봉쇄’는 아니지만, ‘소극관여’이상의 것도 아니다.

대북정책의 세번째 특징은 미국과의 ‘전략적인 동맹관계’와 6자회담의 틀에 강하게 구속되어 있다는 것이다. 사실 이명박 대통령은 한미관계 재강화의 중요성을 호소해 왔을 뿐만 아니라, 라이스 국무장관과의 최초의 회담에서도 “한미관계가 좋아야 남북관계도 좋아진다”는 주장을 반복했다. 또한, 6자회담 중시의 방침은 한미, 한일 정상회담에서도 거듭 표명되었다. 이는 이명박 정권의 대북정책이 남북대화보다도 국제협조를 토대로 해서 형성되고 있는 것을 시사하고 있다. 그렇다고 한다면, 김대중, 노무현 정권 당시와는 달리 한국의 대통령이 고차원에서 남북대화의 이니셔티브를 취하고, 이것에 의해 미국의 정책과 6자회담에 영향을 미치려 한 것과 같은 ‘대북유화’는 모습을 감추게 될 것이다. 따라서, 이 특징은 한국에 의한 ‘단독행동의 회피’라고 바꾸어 볼 수도 있다. 그러나 이와 동시에 이명박 정권이 한미동맹과 국제협조를 중시하면 할수록 대북정책의 ‘독자성’을 잃게 되는 것도 피할 수 없다. 좋은 나쁜든, 강경이든 온건이든, 그것은 ‘대미추종’이라는 비판을 피할 수 없을 것이다.

이상에서 지적한 것과 같이, 이명박 정권의 대북정책으로부터는 이데올로기색이 사라지고 내쇼날리즘도 상당히 억제되었다. 또한 기업경영자 출신의 대통령답게 실용주의적인 어프로치가 큰폭으로 도입된다. ‘비핵·개방·3000’구상은 장래의 ‘적극관여’의 가능성을 남기고 있으나, 현재까지는 ‘소극관여’이상의 것은 아니다. 그러나, 그와 동시에 그러한 방침이 어느 정도까지 유지될 것인가는 아마도 북미교섭과 6자회담의 진전에 좌우되지 않을 수 없을 것이다. 예를 들면, 핵계획의 신고를 둘러싼 북미교섭이 타결되고, 6자회담이 제2단계의 종료를 선언하면, 이명박 정권으로서도 ‘비핵·개방·3000’구상을 제3단계의 비핵화와 연계시키지 않을 수 없을 것이다. 사실 그 때에 미국은 테러지원국가 지정에서 북한을 해제하고, 대적통상법의 적용을 종료한다. 그것을 기회로 해서 북일관계정상화

1) The Remarks by President Bush and President Kim Dae-Jung of South Korea, March 7, 2001.

교섭도 정체상태를 벗어날지도 모른다. 요컨대, 새로운 대북정책이 구체화되기 이전에 이명박 정권도 ‘소극관여’로부터 ‘적극관여’로 어쩔 수 없이 전환하지 않을 수 없다.

그러면, 그로부터 예상되는 한국의 대북정책의 리스크는 어떤 것일까. 첫번째는, ‘조건부’정책 내지는 ‘이중노선’에 부수되는 정책적인 이분화 내지는 강경화의 위험성이다. 제1기 부시정권의 실패로부터 보여진 것처럼, 그러한 정책은 북한측의 도발에 대해서 과잉 반응하기 쉬운 결점을 갖고 있다. 또한, 그것은 정권내의 강경파와 온건파의 정책논쟁을 초래하기 쉽다. 환언하면, 이중노선을 유지하면서 정책적인 통합성을 유지하는 것은 그렇게 쉬운 것이 아니다. 사실 제2단계 합의의 이행과 동시에 북한은 한국과의 교섭을 차단하고 ‘통미봉남(通米封南)’정책을 본격화 할 것이다. 그 징후는 이미 나타나고 있다. 또한, 6자회담 재개 후 북한은 일본과의 관계개선에 나설지도 모른다. 그러나, 그것에 강하게 반발한다면, 이명박 정권의 대북정책은 강경화 될 수밖에 없다. 다른 한편, 그것을 용인한다면, 한국은 ‘고립의 공포’를 견디지 않으면 안되게 된다.

두번째 리스크는 독자성과 민족성을 상실할 위험성이다. 이명박 정권이 이데올로기와 내쇼널리즘을 억제하고 남북대화 보다는 국제협조를 토대로 대북정책을 형성하는 것에 충분한 합리성이 있다. 또한 그것은 북한의 비핵화를 촉진하는 것만이 아니라, 6자회담의 진전을 통한 북미, 북일관계 정상화도 촉진할 것이다. 따라서 장기적으로 보면, 그것은 동북아시아의 지역적인 안정에 공헌하는 것이기도 하다. 그러나, 그러한 ‘숨겨진 역할’이 국민적인 이해를 획득할 수 있을 것인가. 방미외교의 성과에도 불구하고 미국산 쇠고기의 수입제한의 철폐가 이명박 정권의 국내정치적인 기반을 흔들고 있다. 그것은 ‘대미추종’의 위험성을 시사하는 것처럼도 보인다. 또한 2010년 ‘병합100년’을 앞두고 반일내쇼널리즘 대두의 기회는 얼마든지 존재한다. 북경 올림픽 성화 봉송 사건을 예를 들지 않더라도, 반중내쇼널리즘이 대두할 위험성도 적지 않다. 그러한 예와 같이 민족성을 상실한 대북정책이 국민적인 반발을 초래하거나, 여야간 대립을 격화시키거나 할 위험성에 배려하지 않으면 안될 것이다.

2. 북미교섭의 전망-전체적인 현상인식

클린턴 정권의 대북정책과의 차별화를 시도했으나, 부시 정권도 북한 핵계획의 즉각적인 폐기를 실현하지 못했다. 2002년 10월에 발각된 북한의 고농축 우라늄(HEU)문제와

2005년 9월에 문제화 된 돈세탁과 위조지폐를 계기로 부시 정권내에서는 두번에 걸쳐 강경파가 북한정책의 주도권을 쥐고 중유공급 정지와 금융제재 등의 강경조치를 취했으나, 북한은 그것에 굴하지 않고 오히려 그것을 교묘하게 이용하여 플로토늄 생산을 재개하거나 미사일 발사와 지하 핵실험을 실시하는 것에 성공했다. 특히, 북한과의 직접교섭을 거부하고, 4년 이상에 걸쳐 원자로의 가동을 허용하고 말았던 것이 그 후 부시 정권의 입장을 곤란하게 했다. 따라서 부시의 실패는 강경파의 실패라고 말해도 좋다. 그러한 정책적 실패를 배경으로 하여 북한에 의한 핵실험의 충격만이 아니라, 수렁에 빠진 이라크 전쟁, 2006년 11월 중간선거에서의 공화당 패배와 이로 인한 정부내 강경파의 퇴진 등이 부시 정권의 북한정책을 ‘소극관여’로부터 ‘적극관여’로 전환시켰다.

그러나, 통합된 북한정책을 갖고 있지 않은 상태로 출발한 부시 정권이 온건파인 파월 국무장관의 주도하에서 ‘다각외교에 의한 해결’이라는 새로운 방식을 개발했던 것은 높이 평가되어도 좋다. 당초에는 북한과의 직접교섭을 회피하면서 NPT탈퇴에 대응하기 위한 편의적인 정책으로 보였으나, 새로운 다국간 아프로치는 북한 핵문제에 중국을 관여시키고, 6자회담이라는 ‘지역해결’의 틀을 구축하는 것에 성공했다. 그 구체적인 성과가 부시 제2기 정권 발족 후인 2005년 9월 라이스 국무장관의 주도하에서 합의된 6자회담 공동성명이었다. 그리고 금융제재와 핵 실험이라는 커다란 역풍을 견디며 2007년 2월 그 실시에 관한 6자합의(2·13합의)가 달성되었다. 당연한 말이지만, ‘2·13합의’는 클린턴 정권기의 북미 ‘제네바 핵합의’와는 다른 ‘다각적인 적극관여’였다. 따라서, 그것은 북한의 비핵화뿐만 아니라, 경제·에너지지원·북미관계 정상화·북일관계 정상화 그리고 동북아시아의 평화 및 안전메커니즘으로 구성된 5개의 워킹그룹의 설치를 포함한 포괄적인 합의였다.

한편, ‘2·13’합의가 힐 국무차관보와 김계관 외무성 부상의 베를린 회담을 직접적인 계기로 달성된 것도 중요하다. 중국의 중개를 중요한 구성요소로 출발하여 북한의 핵실험 실시 후에도 중국의 중개에 의해 재기된 ‘중국 개재(介在)의 6자회담’은 2007년 1월 북미 베를린 회담 이후 ‘북미주도의 6자회담’으로 변질되었다. 부시 정권이 북한과의 직접교섭에 응한 것 뿐만 아니라, 북한 핵 계획의 CVID를 최종 목표로 격하시키고, 핵문제의 단계적인 해결에 응했기 때문에 6자회담에 있어서 중국의 역할이 2차적인 것이 되었다는 것은 당연한 것이었다. 사실 베를린 회담에서는 북미 양자간에 ‘초기단계 조치’의 내용이 원칙적으로 합의되었고, 그것이 금융제재 해제와 패키지 딜이 이루어졌다. 당연

히 ‘2·13’ 6자합의는 그것을 토대로 해서 실현되었다. 다만, 당연한 것이지만, 그러한 6자회담의 변질은 중국의 중개를 완전히 부정하는 것도, 그 전통적인 역할의 중요성을 부정하는 것도 아니다.

더우기 그러한 북미주도의 6자회담은 그 후 하나의 방식으로서 정착되어 갔다. 예를 들면, 2007년 10월 제6회 6자회담에서 합의된 ‘제2단계 조치’에 관해서도 북한 핵시설의 무능력화와 핵계획의 ‘안전하고 정확한 신고’가 연말까지 실현되지 않는 것이 확인된 후, 힐과 김계관은 빈번하게 양자간의 협의를 시작했다. 특히 핵 개발 계획의 ‘안전하고 정확한 신고’의 내용에 대해 두 사람은 북경, 제네바, 싱가포르에서 집중적으로 토의하고, 구체적인 목표의 공유와 패키지의 작성에 노력했다. 3월 제네바 회담에서는 고농축우라늄과 시리아에의 핵확산에 대해서 비공개의 별도 문서를 작성하는 것이 합의되었다. 또한, 4월 8일 싱가포르 회담에서는 그러한 문제를 어떻게 표기(‘acknowledge and take it seriously’)할까가 합의되었고, 더 나아가 보다 중요한 플루토늄 양의 신고와 그것을 검증하는 방법이 토의되었다. 그 때, 힐은 김계관에게 영변 원자로 등의 가동기록의 제출을 강하고 요구했다고 전해진다.

싱가포르 회담 후, 북한 외무성이 “정치적 보상조치와 핵 신고 문제에서 견해의 일치가 이루어졌다. 이번 싱가포르 합의는 조미회담의 유효성을 그대로 나타냈다.”(4월 9일)고 발표한 것으로부터 보아, 그 때 북미는 두 개의 현안의 패키지에 합의한 것 같다. 결국 마지막으로 남겨진 것은 북한이 신고하는 플루토늄 양이 정확한가를 검증하는 방법의 문제였다. 4월 19일의 한미정상회담 후의 기자회견에서 부시 대통령은 검증의 중요성을 거듭 지적했다. 또한, 4월 24일 미국정부는 의회 관계자에게 이스라엘이 폭격한 시리아의 원자로 건설과 북한에 의한 협력에 대해 설명하고, 공포했다. 부시 대통령은 북한에 ‘안전하고 정확한 신고’를 촉구하기 위해서 “당신들이 생각하고 있는 이상으로, 우리들은 당신들에 대해 알고 있다.”²⁾는 것을 명확히 하려고 했다. 따라서, 5월 8일 평양을 방문한 미국 대표단에 5메가와트 원자로와 재처리 시설의 1986년 이래의 가동 기록이 제공된 것은 북한 비핵화의 제2단계 조치가 종료되고 있는 것을 의미한다. 6자회담의 재개도 임박할 것이다.

이러한 미국의 ‘타협적인 자세’를 ‘배신’이라고 비판하는 것은 용이하다. 사실, 납치문

2) Press Conference by President Bush, April 29, 2008.

제를 안고 있는 일본 국내에서는 그러한 불만이 적지 않다. 그러나, 그것은 미국이라는 초대국에 대한 ‘과잉기대’일 것이다. 이라크 전쟁의 조기종결에 실패한 부시 정권에서는 특히 북한의 핵 실험 이후에는 핵 문제를 외교적으로 해결하는 이외의 방법은 남아 있지 않다. 사실 미국 정보기관의 종합적인 평가도 ‘6자회담이 결렬된다면…북한은 아마도 영변에서 핵분열 물질의 생산을 재개하는 것으로 대항할 것이다. 이러한 시나리오하에서는 한층더 미사일 혹은 핵 실험이 일어날 수 있다.’³⁾(밑줄은 인용자)라는 것이었다. 그것은 최선의 경우에서도 상황이 한층더 악화되는 것이고, 최악의 경우에는 부시 정권의 북한정책의 완전한 실패를 의미한다. 시리아와 북한간의 원자로 건설에 관한 협력도 테러리스트와 테러 지원 국가에의 핵물질과 기술의 확산이라는 가장 우려하는 사태를 예고하는 것이라고 말해도 좋다.

한편, 부시 정권이 핵 계획의 ‘완전하고 정확한 신고’에 집착하는 것에는 또 다른 이유도 있다. 당연히 부시 정권의 기본적인 목표는 CVID이지만, 그것은 아마도 ABC(Anything but Clinton), 즉 클린턴 정권의 북한정책과의 차별화의 필요성으로부터 발생한 것이다. 클린턴 시대의 ‘북미 제네바 합의’ (the Agreed Framework)를 폐기하고 북한에게 30~50kg의 플루토늄 생산을 허용하고 핵실험을 저지하지 못했기 때문에 비록 단계적이기는 하나 CVID의 달성은 부시 정권의 지상명제이다. 핵 계획의 완전하고 정확한 신고와 검증이 그 열쇠를 쥐고 있다. 그것들이 실현되고 플루토늄을 불능화 내지 국외로 반출하는 것이 가능하다면, 부시 정권은 클린턴 정권 이상으로 성공했다고 주장할 수 있다. 그러나, 당연히 그것은 제3단계 과제이다. 흥미로운 것은 라이스 국무장관은 ‘한층더 비핵화가 진전되는 것은 우리들이 다른 목표를 위해 협력을 확대하는 것을 가능하게 한다’⁴⁾고 지적하고, 그러한 목표로 한반도의 평화체제, 관계정상화, 평화와 협력을 위한 새로운 메카니즘, 북한 국민의 생활개선을 열거했다.

3. 후쿠다 정권의 대북정책-변화의 징후

최근 10년간의 북일관계에 있어서 2002년 9월에 실현된 고이즈미 수상의 북한 방문

3) Statement for the Record, Lieutenant General Michael D. Maples, U.S. Army, Director of Defense Intelligence Agency, before the Committee on Armed Services, United State Senate, February 27, 2008.

4) On-the-Record Briefing by Secretary Rice, April 17, 2008.

이상으로 획기적인 사건은 존재하지 않는다. '9·11'테러 사건을 배경으로 미국의 이라크 침공이 준비되는 속에서 '악의 축'이라고 불린 국가를 방문했다는 것으로부터 이것은 상당히 대담한 '대미자주'외교였다. 고이즈미 수상은 북한과의 직접 교섭을 비밀리에 개시하고, 약1년간 계속한 후에 김정일 위원장과 '국교정상화를 조기에 실현시키기 위해서 모든 노력을 경주한다'는 것을 서약한 북일평양선언에 합의했다. 또한, 이 선언에서 일본 측은 북한에 '통절한 반성과 마음으로부터의 사과'를 표명하고 국교정상화 후의 경제협력, 즉 무상자금공여, 저금리 장기 차관, 국제협력은행 등에 의한 용자와 신용공여, 그리고 국제기관을 통한 인도지원을 약속했다. 한편, 북한측은 '일본국민의 생명과 안전에 관련된 현안문제'에 유감을 뜻을 표명하고 재발방지를 위한 적절한 조치를 취할 것을 확인했다. 또한, 공동선언에는 명기되지 않았으나, 김정일 위원장은 고이즈미 수상에게 일본인 납치 사실을 인정하고 사죄했다.

그러나, 북일관계정상화에 의해서 '불행한 과거'를 청산하고 동북아시아의 평화와 안정을 촉진하려는 고이즈미 외교는 '납치 피해자 8명이 사망했다'는 북한측의 통고로 타격을 입었다. 이것이 일본국내에 큰 분개를 불러 일으켰고 납치문제의 완전한 해결이 북일관계정상화를 위한 전제조건이 되었다. 고이즈미 뿐만 아니라 그 후의 수상도 '납치문제의 해결없이는 북일관계정상화는 없다'는 서약을 반복하지 않으면 안되었다. 또한, 고이즈미에게 있어서는 그 다음달의 케리 국무차관보의 북한 방문 이후 고농축우라늄 문제가 심각하게 되고 북미관계가 급속하게 악화된 것도 예상외의 것이었다. 북한이NPT를 탈퇴하고 원자로를 재가동시키는 것과 같은 상황하에서는 북일국교정상화 교섭이 순조롭게 진전될 리 없었다. 그러나 그럼에도 불구하고, 고이즈미 수상이 2004년 5월에 다시 평양을 방문하여 남아있던 납치피해자 가족의 귀국을 실현했다. 그 때에도 고이즈미는 "일조평양선언을 성실하게 이행하는 것이 매우 중요하다"는 것을 재확인하고, "적대를 우호로, 대립을 협력으로 바꾼다"⁵⁾고 약속했다.

한편, 그동안 아베신조 의원이 납치문제를 둘러싼 대북 강경자세로 국민적인 인기를 획득하여 고이즈미 이후의 지도자로 급부상했다. 2006년 7월 북한의 미사일 발사를 배경으로 해서, 아베 관방장관은 자민당 총재 선거에서 승리하여 고이즈미 총재 재임만료 이후의 수상으로 선출되었다. 관방장관으로서 미사일 시험 발사에 대처했던 아베는 7월

5) 북일정상회담 후 고이즈미(小泉)수상의 기자회견, 2004年 5月 22日。
<<http://www.kantei.go.jp/koizumispeech/2004/05/22press.html>>

5일 당일 곧바로 화객선 만경봉92호의 입항금지를 포함한 9개항목으로 된 북한 제재조치를 발표하는 것과 동시에 유엔안전보장이사회에 긴급 회합의 개최를 요청했다. 그 후 안보리에서의 논의에 있어서 일본은 북한제재를 계속해서 주장하였고, 최종적으로는 비난결의의 공동제안국이 되었다. 또한, 10월 9일 북한의 지하 핵실험은 수상 취임 후 아베가 최초로 직면한 대외적 사건이었다. 아베 수상의 지도하에서 일본정부는 안보리에서 북한 제재결의의 채택을 위해서 노력했을 뿐만 아니라, 한국, 중국, 러시아에 동조를 촉구하고 일본독자의 제재조치를 강화했다. 북한을 경제적으로 봉쇄하는 것에 의해 핵문제 뿐만 아니라 납치문제도 일거에 해결하려고 했기 때문에 일본이 주도한 북한 ‘봉쇄’였다고 말할 수도 있다.

그러나 북한이 확실히 ‘레드라인’을 넘었음에도 불구하고, 부시 정권은 ‘봉쇄’정책을 채택하지 않았다. 오히려 ‘외교에 의한 해결’을 명확히 하고, 11월 중간선거에서 민주당에 패배한 후 중국을 중개자로 하여 6자회담 재개를 위해 적극적으로 노력했다. 그리고 다음해 1월 베를린 회담까지 라이스 국무장관과 힐 국무차관의 이니셔티브하에서 미국은 결국 북한과의 직접교섭에 나섰다. 또한, 그동안 이라크 전쟁을 지도한 럼스펠드 국방장관을 시작으로 요제프 국무차관, 볼턴 유엔대사 등의 정부내 강경파가 연달아 물러났다. 따라서 ‘2·13’합의는 부시 정권에 의한 ‘적극관여’정책의 성과였다. 그러나 ‘봉쇄’를 주장한 아베정권에게는 그러한 사태의 진전은 예상하지 못한 것이었다. 이 때문에 ‘2·13’ 합의에 참가하면서, 일본은 비핵화의 대상인 북한에게 에너지, 경제지원에 참가할 수 없었다. 6자회담의 틀 내에 설치된 북일정상화 워킹그룹이 기능부전에 빠진 것도 당연한 것이었다.

참의원 선거에서 대패하고 아베수상이 퇴진한 후, 작년 9월에 후쿠다 정권이 발족했다. 아베 정권에서 나타났던 복고적인 내쇼날리즘은 없어지고, 외교적인 슬로건으로는 ‘일미동맹의 강화와 아시아외교의 공명’을 내걸었다. 고이즈미 정권에서는 볼 수 없었던 ‘아시아중시’와 아베정권과는 다른 탈이데올로기적인 ‘국제협조’가 후쿠다 외교의 기조가 되었다. 이에 더하여 10월 1일 최초의 소신표명 연설에서는 ‘세계평화에 공헌하는 외교’가 강조되었다. 또한, 후쿠다 정권이 추진해야 할 절박한 과제로 ‘해상자위대의 인도양에서의 지원활동과 북조선문제의 조속한 해결’의 두가지를 제시했다. 관련된 부분을 소개하면, “조선반도를 둘러싼 문제의 해결은 아시아의 평화와 안정에 불가결합니다. 북한의 비핵화를 향해 6자회담 등을 통해서 국제사회와의 연계를 한층 더 강화해 나가겠습니다.

납치문제는 중요한 인권문제입니다. 모든 납치 피해자의 한시라고 빠른 귀국을 실현하고 불행한 과거를 청산하여 일조국교정상화를 도모하기 위해 최대한의 노력을 행하겠습니다.”였다.

그러나 그러한 적극적인 의사에도 불구하고, 10월에 후쿠다 정권은 아베정권이 개시한 북한 제재를 6개월간 연장하지 않을 수 없었다. 북한에 의한 핵실험에 대한 제재조치였음에도 불구하고, 그 제재조치가 납치문제의 해결과도 결합되어 있던 것이 정권교체에 의한 북한정책의 변경을 곤란하게 했다. 발족 직후의 정권의 지도자로서 후쿠다 수상은 납치문제의 해결에 소극적이라는 인상을 국민에게 주지 않으려 했을 것이다. 환언하면, 6자회담의 진전에도 불구하고, 납치문제에 대한 북한측의 불성실한 대응과 그것을 제재조치와 연결시킨 ‘아베의 유산’이 후쿠다 정권을 구속하고 북한정책의 조속한 변경을 불가능하게 했다. 또한 그 이전에 참의원 선거 전후에 발생한 내외의 문제, 참의원에서 다수를 잃은 국회운영의 곤란성, 야당 민주당의 중의원 해산요구 등이 정책변경의 여유를 빼앗았다고도 말할 수 있을 것이다. 이것들은 후쿠다 정권 리더십의 안정성 문제이다. 그리고, 북한제재의 6개월 연장은 금년 4월에도 반복되어 북한은 후쿠다 정권에 대한 비난의 정도를 강화하고 있다.

그러나, 현재 신년도 예산안의 통과와 함께 국회심의회가 고비를 넘겨, 후쿠다 정권의 기묘한 ‘저위안정’상황이 확인되고 있다. 후쿠다의 방미, 이명박의 방일, 그리고 후진타오의 방일을 무난하게 소화하고, 후쿠다 정권은 7월 홋카이도 토야코(洞爺湖) 서미트의 준비에 들어가고 있다. 더 나아가 9월에는 최초의 일중환 서미트가 일본에서 열린다. 또한 그것과 병행해서 북한 비핵화의 제2단계가 종료되고, 중단된 6자회담이 열리게 될 것 같다. 환언하면, 후쿠다 정권을 구속하고 있던 내외의 요인이 점차 변화하기 시작했다. 이러한 관점에서 본다면, 4월 11일 마치무라 관방장관의 제재 연장 담화에는 미묘한 뉴앙스가 포함되어 있었다. 왜냐하면 북한이 핵 계획에 관한 ‘완전하고 정확한 신고’를 실시하고 있지 않고, 납치문제에 대해서도 구체적인 대응을 하고 있지 않는 것을 제재연장의 이유라고 하면서도, 북일평양선언에 기초하여 북일국교정상화를 빠른 시일내에 실현한다는 기본방침을 확인한 후에 “북조선측이 납치, 핵, 미사일과 같은 현안문제의 해결을 향해 구체적인 행동을 취한 경우에는 언제라도 그 일부 혹은 전부를 종료하는 것이 가능하다.”⁶⁾고 지적했기 때문이다.

제2단계 비핵화의 완료는 북미관계 정상화의 문맥에서는 북한에 대한 테러지원국가

지정이 해제되고 대적통상법의 적용이 종료되는 것을 의미한다. 이것은 북한에 대한 '적극관여'를 재확인하는 것이며, 6자회담 재개에 따른 북일관계정상화 워킹그룹에서의 협의를 촉진시키는 요소가 될 것이다. 환언하면, 그것을 계기로 북한에 대한 제재조치가 부분적으로 해제되어, 그것이 정제된 북일교섭을 활성화하는 계기가 될지도 모른다. 사실, 그러한 사태를 주시하면서 아마자키 타쿠(山崎拓) 전자민당 부총재를 중심으로 민주당과 공명당 의원을 포함한 초당파의 '조일국교정상화추진의원연맹'이 5월 22일 발족할 예정이다. 제재조치의 부분적 해제에 따른 국회의원 방북단이 결성되어 의원외교가 재개되는 것도 멀지 않았다.

4. 잠정적인 제언

본고에서 나는 이명박 정권의 대북정책의 특징과 그것이 안고 있는 위험을 지적하고, 더 나아가 북일교섭과 후쿠다 정권의 북한정책 등, 한국의 대북정책의 국제환경에 대해서 논했다. 그러나 여기에서 주장된 것은 '비핵·개방·3000'구상에 대한 비판이 아니다. 오히려 그것의 신중하고 유연한 운용에 대한 것이다. 국내정치, 국제정치적인 반응, 더 나아가 여론의 동향으로부터 판단해 볼 때, 그 '중도보수'의 입장에서는 충분히 합리적인 기반이 존재한다. 그것이야말로 견지하지 않으면 안될 입장이라고 말해도 좋다. 이명박 정권이 경계하고, 억제하지 않으면 안되는 것은 오히려 대북정책의 경직된 운영이며, 노무현 정권의 대북정책과의 과잉차별화 일 것이다. 인도적인 식량지원을 둘러싼 최근의 논쟁이 그것을 시사하고 있다.

북한으로부터의 비난과 '통미봉남'(通米封南)에도 과잉 반응하는 것은 필요치 않다. 한미동맹을 견지하고 6자회담이라는 국제협조의 틀을 토대로 주의깊게 행동하는 한, 한국이 국제적으로 고립되는 것은 없을 것이다. 이명박 정권에 대한 혹독한 비난에도 불구하고 냉전시대와는 다르게 북한도 한국을 군사적으로 도발하는 것은 불가능하다. 그것은 6자합의에 기초한 국제적인 지원을 곤란하게 하고 스스로 고립을 가속할 뿐이다. 또한, 이미 한국이 달성한 해공(海空)군사력의 우위도 북한의 도발을 곤란하게 하고 있다. 그러나, 그것은 북한에 대한 불필요한 자극을 정당화 하는 것이 아니다. 과대도 과소도 아

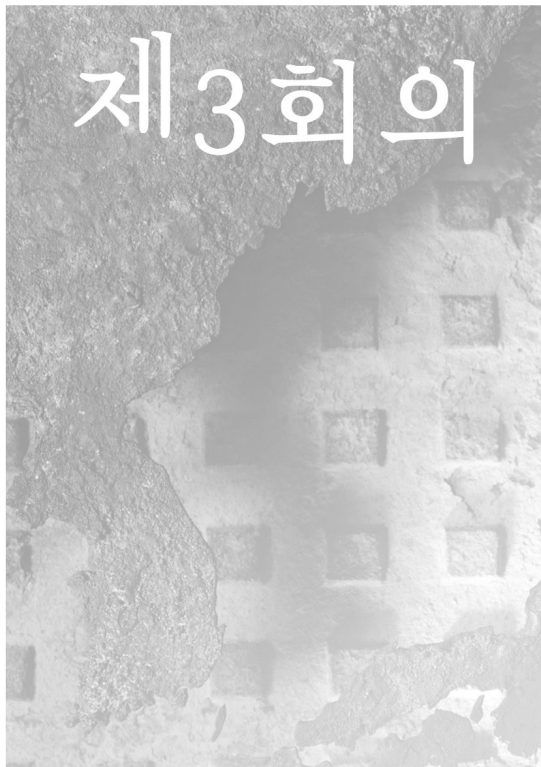
6) 마치무라(町村) 관방장관 기자회견, 2008년4월 11일.

<http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2008/04/11_a.html>

닌 적절하고 주의깊은 대북관여가 요구되어지고 있다.

마지막으로, 실용주의적인 대북정책을 위해서 매력있는 비전이 개발되지 않으면 안될 것이다. ‘비핵·개방’을 조건으로 해서 북한 주민의 생활 향상을 약속하는 것 뿐만 아니라, 이명박 대통령도 한반도의 평화통일을 어떻게 달성할 것인가를 말하지 않으면 안된다. 북한의 ‘비핵·개방’을 남북통일과 연결시키기 위한 비전을 제시하는 것 없이는 민족성을 상실한 대북정책이라는 비판을 피하기 어렵기 때문이다. 북한측이 금후에도 김대중, 노무현 정권하에서의 남북합의에 고착하고, 그 이행을 강하게 요구해 갈 것은 확실하다. 노태우 시대의 남북기본합의서를 적극적으로 평가한 것만으로는 효과적으로 대응할 수 없을 것이다. 그것들을 전면적으로 부정할 것인가, 단계적으로 수용할 것인가, 머지않아 결단을 하지 않으면 안되는 때가 올 것이다.

제3회의



남북관계의 현실과 실용주의의 정책화 구상

북핵, 북미, 6자회담 속에서의 한국 - 실용주의적 대안

이 상 현 (세종연구소)



I. 서론

이명박 정부는 참여정부의 뒤를 이어 향후 5년간 ‘실용외교’의 기치 아래 한국의 외교 안보를 이끌 것이다. 새 정부의 출범을 맞아 한국 외교안보의 여건과 분위기가 크게 개선될 것이라는 낙관적 전망이 팽배해 있지만, 이명박 정부의 출발이 축복 속에 이뤄진 것만은 아니다. 외교안보 측면에서는 북핵 문제 미해결과 4강외교의 침체라는 유산을 이어받아 해결해야 하는 난제를 안게 되었다. 이명박 후보가 대선국면에서 줄곧 강조했던 ‘경제 살리기’는 고유가 등 국제경제 여건의 악화로 벌써부터 도전을 받고 있다. 최근에는 한미FTA 비준의 선결조건인 쇄고기시장 개방을 둘러싸고 우리 사회 내부의 분열과 갈등이 2002년 미군 ‘장갑차 사건’의 재판을 연상시키는 양상으로 전개되고 있다.

이명박 정부에 대한 국내외의 높은 기대에도 불구하고 현재의 정국은 매우 혼란스러워 보인다. 캠프데이비드 한미정상회담에서 21세기 전략동맹이라는 비전에는 합의했지만 구체적으로 전략동맹의 틀에 무엇을 담을 지는 아직 알려지지 않았다. 경색된 남북관계를 돌파할 묘책도 보이지 않는다. 이명박 정부의 대북정책은 노무현 정부의 정책 뒤집기 외에는 이렇다 할 정책이 없는 대북정책의 부재로 나타나고 있다. 물론 ‘비핵·개방·3000’과 같은 구상은 신정부의 새로운 대북정책에서 핵심적 위치를 차지하는 것이지만 실현 가능성이 낮다. 현재의 여건에 비추어 볼 때 북한이 받아들일 가능성은 별로 없기 때문이다.

하지만 정제된 남북관계에 비해 북핵문제에 있어서는 북미관계의 진전이 예사롭지 않다. 무엇보다도 핵신고 문제에 있어서 북한이 적극성을 보이고 있고, 부시 행정부도 북한의 자료제출을 긍정적으로 평가하는 분위기이다. 이런 상황은 한국의 입장에서는 이른바 ‘통미봉남’의 우려를 낳게 하는 대목이다. 이런 상황을 이명박 정부가 천명한 ‘실용외교’의 관점에서 돌파하려면 어떤 전략이 필요한가?

이 글은 현재 한국정부가 처한 어려운 상황을 돌파하기 위한 ‘실용주의적 대안’을 모색하기 위한 시론이다. 이하에서는 우선 이명박 정부의 전반적인 대외정책 인식의 틀을 소개하고 분석·평가함으로써 가능성과 한계를 검토하고자 한다. 이어서 이명박 정부의 실용주의 외교에서 대표적 어젠다인 한미관계와 북핵문제, 그리고 북미관계 개선 간의 관계를 분석하여 바람직한 실용주의적 대안은 무엇인지 살펴보고자 한다.

II. 이명박 정부의 외교안보: ‘MB독트린’

이명박 정부의 외교정책 방향 개요는 외교통상부가 대통령에게 보고한 업무보고 내용에 대체로 반영되어 있다. 외교부는 신정부의 국가비전인 「선진일류국가」와 5대 국정지표 중 하나인 「성숙한 세계국가」 실현을 위한 2008년도 외교목표로 안보를 튼튼히 하는 외교, 경제를 살리는 외교, 세계에 기여하고 신뢰받는 외교 등 세 가지를 설정하였다.¹⁾

이 대통령은 특히 새 정부의 지향점인 ‘창조적 실용주의’를 기반으로 한 외교 패러다임의 변화를 주문했다. 이 대통령은 외교부 업무보고에서 한미동맹, 북핵문제 등과 관련한 과거 정부의 외교정책 방향을 강한 어조로 비판하며 국익에 부합한 ‘실용외교’를 주문했다. 이 대통령은 모두발언에서 수차례 ‘창조적 실용주의’를 언급하며 외교정책의 선진화를 강조했다.

새 정부가 추진할 실용외교의 구체적 모습이 어떨지는 아직 확실하지 않지만 대통령의 발언에서 대략적인 방향을 유추해볼 수 있다. 대통령은 가장 슬기로운 외교는 국익에 부합하는 외교라면서 철저히 국익에 부합하는 외교를 강조했다. 이 대통령은 “나는 친미도 친중도 없다고 생각한다. 국익이 서로 맞으면 동맹이 될 수 있다”면서 “국익에 위배되면 오늘 시대에 동맹이라는 것은 없다”고 말했다. 한미관계에 대해서도 이 대통령은 “미국도 국익에 위배되면 한국과 동맹관계를 유지하려 하지 않을 것”이라며 “가장 슬기로운 외교는 미국과 한국의 국익을 맞추는 것”이라고 진단했다.²⁾

이명박 정부에서 추진될 실용외교의 내용 중 가장 핵심적인 사안은 물론 한미동맹과 북핵문제의 처리 방법이 될 것이다. 우선 한미동맹의 경우 실용에 입각한 동맹이 내용상 무엇을 담게 될지는 아직 구체적으로 알려지지 않았다. 하지만 그간 언론이나 신정부 인사들이 참여하는 토론회 등을 통해 이명박 정부가 그리는 한미동맹의 미래상을 엿볼 수 있다.³⁾ 신정부의 한미동맹관은 ‘포괄적 전략동맹론’으로, 이는 한미동맹의 지리적 범위를 한반도라는 제한된 범위에 한정시키지 말고, 동맹의 성격도 중일간의 패권경쟁을 제

1) “2008년 외교통상부 업무보고.” 외교통상부 보도자료(2008.3.11) 참조.

2) 『연합뉴스』, 2008년 2월 11일.

3) 2008년 1월 24일 “이명박 정부 출범과 국방 외교안보 분야 과제”라는 제목으로 한국국방안보포럼(KODEF)이 개최한 세미나에 인수위 간사였던 한나라당 박진 의원이 내빈으로 참석해 직접 축사를 맡았으며, 그의 축사 내용과 포럼에 참석한 주제발표자들의 발제문은 향후 이명박 정부가 추진할 안보 독트린의 향방을 암시할 만한 것이었다.

어하는 19세기적 위협에 대처하는 기능과 함께 21세기형 새로운 포괄안보 위협, 즉 테러, 대량살상무기 확산, 마약·불법인구이동·해적 행위 등에 대해 전략적 차원에서 대처해 나가자는 주장이다. 이러한 포괄적 전략동맹은 민주주의와 시장경제, 인권 등 가치를 공유하는 동반자로서, 정치·경제·사회적 차원의 양국 간 신뢰를 공고히 하며, 전략적 이익을 공유하는 가운데 지역 및 세계적 차원의 평화구축에 기여하는 동맹이라는 성격을 갖는다.⁴⁾

좀 더 구체적으로 보면, 가치동맹이란 민주주의와 시장경제라는 기본가치를 공유하는 동반자로서 인권침해, 테러, 마약, 환경침해, 재난 등 ‘인간의 안위에 대한 위협’(인간안보 위협)에 공동 대처해 나가는 동맹이다. 신뢰동맹은 양국의 지도자들이 인간적으로나 제도적으로 서로 신뢰하는 것을 뜻하며, 이를 통해 궁극적으로 두 시민사회 간의 이해와 관용의 폭이 커지는 것을 말한다. 평화구축동맹은 양국이 군사동맹을 지속해 나가는 가운데 지역 및 범세계적 차원의 전략적 이익을 공유함으로써 국제평화 구축에 기여하는 동맹을 말한다.

대북정책의 경우는 참여정부와의 차별성이 두드러질 것으로 보인다. 이명박 정부의 대북정책은 지난 10년간 대북정책이 그 목표인 북한의 변화를 유도하는 데 실패했다는 평가에서 출발하고 있다. 정부조직 개편 시 한때 통일부 통폐합이 검토된 것도 기존의 남북관계에 대한 부정적 평가에 기인한 것으로 보인다. 이명박 정부는 남북관계를 민족 간 특수관계의 시각에서 보기 보다는 좀 더 정상적 관계로 접근하고 있다. 대북정책 방향도 기존의 포용기조는 유지하되, 대북 포용이 무조건적인 지원이 아니라 북한의 변화를 촉진하는 데 초점을 맞추고 있다. 이명박 정부의 대북정책은 실용주의라는 큰 틀 속에서 추진될 것임을 예고하고 있다. 대북 경협 추진 4원칙으로 제시한 ①북핵 문제의 진전, ②경제성, ③재정부담 능력과 가치, ④국민적 합의는 이와 같은 대북정책의 방향을 구체화한 것이라고 할 수 있다. 즉, 이명박 정부의 대북정책은 북한과 진정으로 대화하고 인도적 지원은 지속하겠지만, 북핵 문제 등이 해결되지 않고 북한의 개혁·개방에 아무런 진전이 없을 경우 남북관계가 소강상태에 빠질 수도 있음을 암시하고 있다.⁵⁾ 또한 이명박 정부

4) 김성한, “2008년 한미 신동맹 출범 원년... ‘전략동맹’으로,” 『자유공론』, 2008년 3월호, pp. 42-46.

5) “2008년 통일업무 보고,” 통일부(2008.3.26) 참조. 이 대통령은 통일부 업무보고 모두발언에서 1991년 남북기본합의서의 중요성을 강조하였고, 인도적 지원의 경우 북한도 그에 상응하는 인도적 차원의 협력을 해야 한다고 언급하여 대북정책의 변화를 암시하였다.

의 대북 인식의 특징은 먼저 한미관계가 좋아지면 남북관계도 등달아 좋아지고 나아가 북미관계도 좋아진다는 ‘선순환적’ 논리라 할 수 있다. 이 대통령은 당선자 시절 한미공조(외세공조)와 남북협력(민족공조)이 상호배타적이 아니라는 점을 강조한 바 있다.

이명박 대통령은 대 아시아 외교에 있어서도 실용을 전제로 한 전향적 자세를 표방하였다. 이명박 정부는 특정 국가를 적으로 삼지 않는다는 대 전제하에 아시아의 일원으로 세계화의 아시아를 추구하고 아시아의 화합 발전에 기여하는 신아시아 협력외교를 표방하였다. 신아시아 협력외교는 구체적으로 첫째 동아시아의 공동체 모색, 둘째 아시아의 주요 세력인 대일, 대중, ASEAN, 호주, 인도 등과 양자 차원의 전략적 파트너십의 확대, 셋째 중앙아시아-몽골-러시아-중국-북한-한국-일본을 연결하는 트랜스 아시아 에너지 협력벨트 구상의 추진, 넷째 6자회담 이후 발전적 대안을 모색하는 차원에서 동북아 협력안보공동체 창설 제안 등을 제시하고 있다. 이와 같은 신아시아 협력외교는 단순히 동북아와 동남아만을 포함하는 아시아 외교가 아니라 대아시아 개념에 바탕을 둔 호주, 뉴질랜드와 같은 태평양 국가, 인도와 같은 서아시아 그리고 중앙아시아까지 포괄하는 협력관계를 지향하고 있다고 할 수 있다. 신아시아협력 외교는 미국과의 동맹을 바탕으로 아시아의 일원으로서 아시아 질서 구축에 한국이 중심적 역할을 수행하겠다는 이명박 정부의 새로운 외교방향이라고 할 수 있다.

하지만 이명박 정부의 한미동맹강화 전략이 자칫 중국정부의 오해를 살수도 있다는 지적은 경청할 필요가 있다. 즉 지난 5년 동안 한국과의 긴밀한 외교적 공조관계를 형성해왔던 중국의 입장에서는 이명박 정부의 한미관계 강화정책이 한중관계의 약화 내지는 균열로 판단될 가능성이 있다. 물론 이명박 정부가 수차례에 걸쳐 한중관계의 중요성을 강조하고 한중관계를 현재의 ‘전면적 협력동반자 관계’에서 한차원 높은 단계로 격상시키는 것을 고려하고 있지만, 중국정부의 의구심을 완전히 해소시킬 수는 없다. 이점에서 한국은 성급하게 한국발 ‘중국 위협론’을 제기하기보다는 한미동맹을 존중하면서도 한중우호관계를 발전시키는 헤징 전략(Hedging)으로 나아가야 할 것이다. 구체적으로 헤징이란 중국에 대하여 관여정책(Engagement)과 밸런싱 정책(Soft Balancing)을 동시에 추구하는 전략이다⁶⁾. 중국을 희생시키는 대미 편향외교는 현재의 동아시아질서를 더욱더 악화시키는 결과를 가져옴과 동시에 한국의 상황을 어렵게 만들 수 있다. 물론 한

6) 한석희, “이명박 정부의 대중관계,” 『주요 국가와의 외교관계 방향』(미래전략연구원, 2008).

중관계의 발전이 한미동맹의 대체제가 되는 것은 아니다. 그렇다고 한미동맹에 매몰되어 한중관계를 무시하는 것도 바람직한 모습은 아니다. 이점에서 중국에 대한 유연한 전략적인 사고를 정립해야 할 것이다.⁷⁾

비록 MB독트린이 실용에 입각한 국익 위주의 외교안보 방향을 천명하고 있지만 아직까지 실용외교의 내용이나 방향이 불명확하다. 예를 들면 한국과 미국이 전략동맹하자는 선언만으로 양국관계가 전략동맹관계가 저절로 이뤄지는 것은 아니다. 비록 이러한 방향 설정이 근본적으로 옳다 하더라도 앞으로 구체적인 ‘행동계획(action plan)’ 수립을 통해 레토릭이 아닌 실질적 국가전략으로 추진되어야 한다. 이명박 정부가 말하는 전략동맹은 참여정부에서 ‘포괄적, 역동적, 호혜적’ 동맹관계를 지향했던 것과 내용상 큰 차이는 없는 개념이다. 하지만 그 때나 지금이나 전략동맹의 구체적 내용이나 방향은 아직 상당 부분 미완성으로 보인다. ‘21세기 전략동맹’이나 ‘포괄적, 역동적, 호혜적’ 동맹관계는 모두 앞으로 갈 길을 말하는 비전이 아닌 정책이 아니다. 그러한 비전을 어떻게 구체화해낼 것인가가 이명박 정부가 앞으로 그려나가야 할 부분이다.

마찬가지로 이명박 정부의 대북정책도 아직 분명한 방향성이 없어 보인다. 북한의 버릇을 고치기 위해 마냥 기다릴 수만은 없는 것이 현실이다. 포용정책을 포기하는 것도 아니고, 적극 계승하는 것도 아닌 어정쩡한 입장에 머물고 있다. 정부 출범 초기 대북정책의 청사진을 그려야 할 중요한 시간을 허송하고 있다는 우려가 커지고 있다.

III. 이명박 정부의 외교어젠다: 실용주의적 대안

1. 한미관계와 ‘전략동맹’

이명박 정부는 대외관계에서 특히 북핵문제 해결과 한미동맹 복원에 중점을 두겠다고 밝혔는데, 실상 이 두 가지가 현재 한국에게 가장 중요하고, 어느 정부가 들어서더라도 북핵문제 해결과 한미동맹의 중요성 회복을 방향으로 중시하지 않을 수 없을 것이다. 이명박 정부의 실용주의 외교에서 다뤄질 여러 어젠다 가운데서도 가장 중요한 위치를 차지하는 것은 한미동맹 재정립이 될 것이다. 현재 쇠고기시장 개방을 둘러싼 전 세계적인 논란이 상정하듯이 현재 한미관계의 방향성을 둘러싼 논쟁은 ‘편승(bandwagoning)’인

7) 진창수, “아시아 외교: 동맹외교와 선린외교의 조화,” 제18차 세종국가전략포럼 발표논문(2008.4.24) 참조.

가, ‘균형(balancing)’인가 하는 국가 대전략을 결정하는 문제의 성격을 띠고 있다. 한국의 지정학적 위치상 균형보다는 편승이, 특히 가치와 제도를 공유하는 국가군과의 네트워크와 연대가 한국의 생존을 보장하는 최선의 방안이다. 편승하되 선택적으로, 전략적으로, 국익에 맞게, 실용적으로 편승하는 것이 구체적 과제이다.

한국이 미국과의 관계를 전략동맹으로 만들어야 하는 이유는 한국이 처한 지정·지경학적 상황 때문이다. 21세기 국제질서는 복합적 네트워크질서, 혹은 복합변환(complex transformation)의 시대이다. 이러한 국제질서에서 생존하기 위해서는 네트워크형 외교와 연대를 모색하는 것이 불가피하다. 네트워크는 일종의 개방된 질서로서 폐쇄적인 민족주의적 시각으로는 세계화의 혜택을 충분히 누리기 어려우며 그러한 다양한 네트워크에서 배제될수록 국가의 역량은 제한되기 마련이다. 그런데 참여정부가 집착했던 주요 가치들은(예를 들면 자주, 균형자 등) 한국을 어디에 소속시키는 개념이 아니라 속한 데서 빠져나오는 개념들이다. 즉 참여정부는 21세기 국제질서의 성격에 역주행하는 국가 전략을 채택한 것이다.

이명박 정부가 집권할 향후 5년 내외의 국제정세는 매우 유동적이고 불확실성이 클 것으로 전망된다. 글로벌 차원에서는 탈냉전기의 불확실성이 온존하는 가운데 새로운 세력구도 재편의 가능성이 증대하는 추세이다. 한편에서는 미-일-호 삼각동맹의 가시화와 이에 맞선 중-러-상해협력기구(SCO) 대응체제의 형성이 구체화되고 있다는 분석이 있다. 중국과 일본은 새로운 밀월기를 맞고 있으며, 인도는 중국과 미국 모두와 전략적 동반자관계를 추구하고 있다.

이러한 유동적 국제질서와 대결적 국제체제의 등장 가능성에 대비한 한국의 전략적 선택은 결국 어떠한 국가군(群)과 연합할 것인가 하는 근본적인 국가전략의 문제로 귀착된다. 문제는 누가와 어떤 네트워크를 구축할 것인가 하는 것이다. 한국이 속해야 할 곳은 국제질서의 상층부에 속하는 동시에 가치와 제도를 공유하는 국가군으로 구성되는 세계질서 주도연합(leading coalition)이어야 한다. 이명박 정부는 일국주의적 접근이 아니라 이념과 가치를 공유하는 선진제국들과의 네트워크와 공조를 국가전략의 근간으로 삼아야 한다는 인식을 가져야 한다. 그 중심에 있는 나라가 바로 미국이다. 때문에 한미정상회담에서 한미동맹을 전략동맹으로 격상시키기로 합의한 것은 근본적으로 옳은 방향설정이다.

통상 전략동맹이라 할 때, ‘전략’의 의미는 가장 높은 차원의 원리, 계획, 혹은 조율을

의미하는 것으로, 군사용어로 치면 작전, 전술, 전략 순으로 포괄적, 총체적 의미를 지닌다. 신정부의 한미동맹관은 ‘포괄적 전략동맹론’으로, 이는 한미동맹의 지리적 범위를 한반도라는 제한된 범위에 한정시키지 말고, 동맹의 성격도 중일간의 패권경쟁을 제어하는 19세기적 위협에 대처하는 기능과 함께 21세기형 새로운 포괄안보 위협, 즉 테러, 대량 살상무기 확산, 마약·불법인구이동·해적 행위 등에 대해 전략적 차원에서 대처해 나가자는 주장이다.

이명박 대통령은 취임 후 첫 정상외교 목적지로 미국을 선택했다. 이는 한미동맹의 전략적 중요성을 고려한다면 당연한 행보라 할 수 있다. 캠프데이비드에서의 정상회담이라는 상황이 상징하듯이 이명박 정부 첫 정상회담은 향후 한미관계의 방향설정을 위한 중요한 의미를 갖는다.

2008 워싱턴 한미정상회담의 가장 중요한 성과는 무엇보다도 한미 전략동맹 합의이다. 통상 “전략”이라 함은 가장 높은 차원의 원리, 계획, 혹은 조율을 의미한다. 전략동맹 관계란 군사 안보뿐 아니라 정치경제사회 등 모든 분야에서의 포괄적 우호관계를 의미하며, 미영, 미일, 미호 동맹관계를 전략동맹관계라 할 수 있다. 또한 전략동맹은 정치적 이유나 기타 이유로 급조된 동맹이 아니고, 또한 단순히 현안의 조율에 만족하는 수준을 넘어 큰 방향에서 같은 길을 가는 것, 그것이 바로 ‘전략동맹’ 개념이라고 이해할 수 있다. 한국은 미국이 3만 7천명의 미국 병사들의 희생을 통해 지켜낸 국가로, 이미 오래 전에 전략동맹이 되었어야 할 관계이다. 하지만 그동안 한미관계는 정치적 이유로 인한 부침을 자주 겪었고, 그러한 곡절을 넘어 이제 제대로 방향을 잡은 것이다. 지난 10년간 진보정권 하에서 상대적으로 위축되었던 한미동맹의 가치를 제자리로 돌려놓았다는 의미가 있다. 그리고 전략동맹의 구체적 지향점으로서 가치, 신뢰, 평화구축 동맹이라는 세 가지를 천명한 것이다.

한미동맹이 가치동맹을 지향할 경우 가치관이 다른 국가들을 배척하는 국제연대로 갈 가능성이 우려되기도 하지만, 지금은 냉전시대의 제로-섬적 진영구조가 지배하는 시대가 아니다. 말 그대로 복합적 네트워크 시대가 21세기 국제질서의 기본 성격이다. 한미일 공조가 있다고 한중일 공조가 제약받는 시대가 아니다. 네트워크는 적 개념을 상정하는 동맹과는 근본적으로 다르다.

전략동맹은 과거로의 복귀가 아니라 앞으로 나아갈 미래에 대한 이야기이다. 즉, 정치적 상황에 따라 부침이 심한 과거의 동맹으로 회귀하는 것이 아니라 인류보편적 가치에

기반한 신뢰와 평화구축, 전방위 교류확대 등을 통해 동맹으로서 서로가 서로를 필요로 하는, 그래서 안전성을 갖는 동맹으로 가자는 의미이다. 한미 동맹 관계의 복원이라는 관점에서 볼 때, 물론 정상회담 한 번으로 한미관계의 모든 문제들이 해결되지는 않을 것이다. 하지만 중요한 점은 양국 정상은 서로를 신뢰하고, 큰 틀에서 같은 길을 간다는 공감대를 가지는 것이 중요하고, 이런 공감대가 있고 없고는 실무협상에서 양국간 현안들을 다루는 데 큰 차이를 보일 것이다. 2008년 7월로 예정된 부시 대통령의 서울 답방 때쯤이면 전략동맹의 내용이나 방향이 좀 더 구체화될 것으로 전망된다.

하지만 이번 정상회담은 실용외교와 전략동맹의 관계에서 볼 때, 미국보다는 한국에게 여러 가지 과제를 제기할 것으로 전망된다. 전략동맹이 옳은 방향은 분명하지만 어디까지나 국익의 관점에서 생각하는 게 중요하다. 달리 표현하자면 일단 큰 그림은 잘 그렸지만, 여러 현안에 대한 실무협상을 얼마나 '실용외교'의 정신에 맞게 하느냐 하는 것이 향후의 과제가 될 것이다. 이 대통령 자신이 '국익에 위배되면 동맹도 없다'는 발언을 했는데, 미국의 국익보다는 우리의 국익을 우선적으로 고려하는 것이 당연하다. 하지만 한미동맹의 구조상 어느 한쪽이 일방적으로 이익을 보는 상황은 불가능하다. 결국 양측 모두의 이익을 고려해서 전략동맹을 구현하는 방안을 모색해 나가는 수밖에 없다.

서로 전략동맹하자고 선언하는 것만으로 한미관계가 갑자기 좋아지지는 않을 것이고, 잘못하면 오히려 자승자박이 되어 비싼 비용을 치르게 될 가능성마저 있음을 유의할 필요가 있다. 예를 들자면 가치동맹을 표방하면서 북한 인권문제에 대해 침묵할 수 없을 것이다. 또한 신뢰동맹을 지향하자면서 경제협력으로 사회간 교류 저변을 확대하기 위한 FTA를 거부할 수 없고, 그 전제로서 쇄고기 시장 개방 합의한 것이다. 마찬가지로 평화구축동맹을 지향하면서 PSI 참가 거부하는 명분이 없고, MD도 유사한 경우이다. 아프간, 이라크 추가파병 거부도 평화구축동맹 취지에 배치된다. 따라서 실용외교는 선언이 아니라 앞으로 구체적인 정책 가운데 어떻게 실현할 것인가가 중요하며, 그것이야말로 이명박 정부의 외교력을 평가하는 시험대가 될 것이다.

2. 북핵문제와 대북정책

이명박 정부의 대북정책은 거의 개점휴업 상태라 해도 과언이 아니다. 이명박 정부 출범 이래 침묵을 지키던 북한이 강경한 자세를 표방하면서 남북관계는 갈수록 악화일로를 걷고 있다. 지지부진한 핵 문제 해결에 더하여 남북관계의 침체는 한반도 안보전망

을 어둡게 하고 있다. 북한은 지난 3월 27일 개성 남북경협 사무소의 남측요원을 추방한 데 이어 서해상으로 단거리 미사일을 발사했다. 북한 군사당국은 뜬금없이 NLL을 들고 나와 ‘유령선’이라 비난하는가 하면 김태영 합참의장 발언을 취소하고 사과하지 않으면 모든 남북대화를 단절하겠다고 위협했다. 더 나아가 조선중앙통신의 군사논평원은 그들 식의 선제타격이 개시되면 불바다 정도가 아니라 모든 것이 잿더미로 될 것이라고 경고했다. 노동신문은 이명박 대통령에 대해 처음으로 실명을 거론하며 ‘역도’라는 과격한 표현까지 사용했다. 논평원의 신분을 빌리긴 했지만 노동당 기관지 노동신문의 논평이니 북한 당국의 공식 입장을 반영한 것이라는 데 의문의 여지가 없다.

북한의 새로운 몽니 부리기에 발단이 된 것은 ‘핵문제 타결 없이는 개성공단을 확대하기 어렵다’는 김하중 통일장관의 발언을 문제 삼은 것이지만 좀 더 근본적인 이유는 이명박 정부의 전반적인 대북정책 방향에 대해 불만을 표시한 것으로 볼 수 있다. 북한은 남측에 대해서는 강경한 자세를 취하면서 미국과의 핵신고 문제에는 적극성을 보이는 이중적 전술을 택하고 있다. 그래서 일각에서는 1994년 제네바합의 당시처럼 한국이 북한의 ‘통미봉남’에 또다시 농락당하는 것이 아닌가 하는 우려가 제기되고 있다.

남북관계의 사태가 이렇게 악화된 것의 근본적 이유는 이명박 정부의 대북정책이 아직 확고한 방향을 설정하지 못한 데 있다. 이명박 정부는 진보정권 10년간 주면서도 조심스러웠던 남한과 받으면서도 목소리를 높였던 북한 사이의 관계를 바로잡는다는 의욕을 갖고 출범했다. 그래서 남북관계에서의 상호성과 투명성 차원에서는 더욱 많은 것을 북한에게 요구할 것이라고 밝혔다. 그런 의미에서 새 정부의 대북 정책은 전쟁불사 식의 수구론도 아니지만 그렇다고 무조건적인 햇볕 지원도 아닌, ‘조건부 대북 포용정책(conditional engagement policy)’이라 할 수 있다. 북한 인권문제에 대해서도 조심스러웠던 자세를 바꿔 대통령 직속기구로 개편된 국가인권위원회나 외교통일부 내 북한인권 부서에서 북한 인권을 점검하며, 필요할 경우 북한인권 백서도 만드는 방안도 거론되었다. 하지만 이런 의욕적인 방향설정과 거창한 목표에도 불구하고 그 목표를 달성하기 위한 수단은 아직 상당 부분 추상적인 수준에 머물고 있다. ‘비핵·개방·3000’은 장기적인 비전이지 구체적인 정책이 아니다. 이명박 정부는 그저 북한에게 ‘너희가 변해야 한다’고 목소리 높여 외칠 뿐 북한이 변화의 길로 나올 수 있도록 여건을 조성해 주는 데는 관심이 없어 보인다. 변화를 유도하고 견인하는데 대한 고민이 부족하다는 평가를 받기에 족하다.⁸⁾

전반적인 대북정책이 실종되면서 당연히 북핵문제 해결에 대한 한국의 기여와 동력은 이미 약화되고 있다. 북핵문제는 이미 예정된 시간표보다 지연되고 있다. 북핵문제를 ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’ 원칙에 입각하여 단계적 방식으로 합의 이행을 위한 ‘상호 조율된 조치’를 통해 해결하기로 합의한 것이 2005년의 9.19 공동성명이었다. 9.19 공동성명의 주요 내용으로는, 제1조는 한반도 비핵화와 이의 달성 방안, 미국의 대북 불공격 및 불침범 약속, 북한의 평화적 핵이용권 존중과 적당한 시기에 경수로 제공 논의, 제2조는 북한의 주권 존중, 북미 평화공존, 북미 및 북일 관계정상화, 제3조는 에너지, 교역, 투자 등 경제 분야에서의 협력, 제4조는 한반도 및 동북아에서의 평화정착 문제, 제5조는 차후 합의의 이행 방법론, 제6조는 차기 6자회담 개최 관련 사항 등이다. 9.19 합의는 이상의 6개항을 통해 북핵문제 해결을 위한 ‘원칙’과 ‘목표’가 당사국들 사이에 주고받기를 통해 포괄적으로 ‘윈윈’(win-win)의 방식으로 합의되었다는 의의를 부여할 수 있다.

하지만 9.19 합의 직후 터진 방코델타아시아(BDA) 북한계좌 동결은 핵문제 해결 진전에 새로운 장애를 구성했다. 그러한 우여곡절을 겪고 탄생한 것이 2007년의 2.13 합의이다. 2007년 2월 8일부터 13일까지 베이징에서 개최되었던 제5차 6자회담 3단계 회담에서 참여국들이 9.19 공동성명 이행을 위한 ‘초기조치’를 ‘행동 대 행동’ 원칙에 따라 ‘병렬적’으로 취하기로 합의한 것이 2.13 합의의 요체다. 향후 60일 이내에 북한은 영변 핵시설의 폐쇄·봉인(shut down and seal)과 감시와 검증을 위한 IAEA 요원의 복귀 초청, 모든 핵프로그램의 목록을 6자회담 참여국과 협의, 북미양국은 국교정상화를 위한 양자대화의 개시, 미국은 북한을 테러지원국 지정으로부터 해제하는 과정을 개시, 미국은 북한에 대한 적성국 교역법 적용의 종료 과정을 진전, 북일양국은 관계정상화를 위한 양자대화를 개시, 6자회담 참여국들은 북한에 대한 경제·에너지·인도적 지원에 협력하되, 초기단계에서 북한에 대한 중유 5만톤 상당의 긴급 에너지 지원의 운송을 최초 60일 이내에 개시, 북한이 다음단계에서 모든 현존하는 핵시설의 불능화 조치(disablement)를 취하면 참여국들은 최초 선적분인 중유 5만톤 상당의 지원을 포함한 중유 100만톤 상당의 경제·에너지·인도적 지원을 제공하기로 하였다. 참여국들은 한반도 비핵화, 북미 관계정상화, 북일 관계정상화, 경제 및 에너지 협력, 동북아 평화·안보 체제 분야의 문제를 다룰 5개 실무그룹(Working Groups)을 설치하고, 모든 실무그룹 회의를 향후 30일

8) 양문수, “대북정책 부재(不在)의 시대,” 평화재단 평화논평 제46호(2008.5.15).

이내에 개최하기로 하였다.

마지막으로 10.3 합의(9.19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치)의 핵심내용은 한반도 비핵화 문제, 관련국간 관계정상화 문제, 북한에 대한 경제·에너지 지원 문제, 6자회담관련국 외교장관회담 관련 문제 등 총 4가지 주제들을 담고 있는데 이중에 가장 핵심적이고 중요한 내용은 ‘한반도 비핵화 문제’와 ‘관련국간 관계정상화 문제’ 등 두 내용이며 각 내용들에 대한 주요사항들은 다음과 같다. 한반도 비핵화 문제에 관한 내용은 (1) 북한은 9.19 공동성명과 2.13 합의에 따라 모든 현존하는 핵시설을 불능화하기로 합의, 영변의 5MW 실험용 원자로, 재처리시설(방사화학실험실) 및 핵 연료봉 제조시설의 불능화는 2007년 12월 31일 까지 완료, 전문가 그룹이 권고하는 구체적인 조치들은 수석대표들에 의해 채택, 미국은 불능화 활동을 주도하고 불능화를 준비하기 위해 2주내 전문가 그룹을 이끌고 북한을 방문하며, (2)북한은 2.13 합의에 따라 모든 자국의 핵 프로그램에 대해 완전하고 정확한 신고를 2007년 12월 31일까지 하기로 합의하고, (3)북한은 핵물질, 기술 또는 노하우를 이전하지 않는다는 공약 재확인 등이다.

현재 북핵문제의 핵심 사안은 핵프로그램의 신고 문제이다. 핵신고는 원래 지난 연말까지 이뤄질 예정이었으나 근 5개월 지연된 것이다. 실상 북한의 입장에서는 핵신고를 결단하기가 쉬운 문제는 아니었을 것이다. 핵 신고는 불능화와는 질적으로 다른 문제이다. 불능화가 이미 알려진 시설에 대해 합의된 제약을 가하는 것이라면, 핵 신고는 북한 핵 능력의 과거와 현재를 모두 내보이는 것이다. 그래서 핵 신고는 핵폐기의 결단이 없이는 하기 어려운 문제이다. 핵에 관한 한 북한의 협상력은 상당 부분 ‘불확실성’에서 비롯된다. 북한은 핵실험에 성공했고 핵보유국이라고 주장하고 있으나 아직 북한 핵의 실체에 관해서는 여전히 추정만 있을 뿐이다. 무엇보다도 핵에 관한 북한의 의도나 목표는 물론 북한의 핵능력 수준이나 보유한 플루토늄의 정확한 규모에 대해서도 추정만 무성할 뿐 정확한 정보가 없다. 이런 상황에서 북한이 스스로 자신의 핵프로그램 전모를 솔직히 고백하려면 상당한 반대급부를 원할 것이고, 체제 유지 차원에서도 상당한 모험적 카드가 될 것이라는 게 그동안 대체적인 분석이었다.

하지만 북한은 역설적으로 남북관계가 꼬이면서 핵신고 문제에 성의를 보이고 있다. 최근 미국은 북한으로부터 1만8000쪽에 달하는 핵 관련 문서를 넘겨받았으며, 검증팀과 전문가들이 이의 정확성 여부를 철저히 조사할 것이라고 국무부가 밝혔다. 미 국무부 대변인실은 사실자료(fact sheet)를 통해 북한측이 성 김 국무부 한국과장이 이끄는 미국

대표단에 제공한 기록에는 5MW 원자로와 북한이 무기급 플루토늄을 생산한 영변 핵시설의 연료재처리공장 가동 등 3개 핵심시설에 대한 내용이 들어 있다고 밝혔다. 국무부는 1986년까지 거슬러 올라가는 이들 기록에는 원자로 가동과 북한이 실시한 3차례의 재처리 작업 내용이 담겨있을 것으로 예상된다면서 이들 문서가 미국 검증 팀과 기타 전문가들에 의해 철저히 점검될 것이라고 강조했다. 국무부 자료는 또한 북한이 2·13 합의에 따라 영변 핵단지를 폐쇄한 데 이어 이 안에 있는 3개 핵심 핵시설에 대한 불능화에 착수해, 모두 11개 불능화 작업 중 8개는 이미 완료됐고 폐연료봉도 5월 중순 현재 3분의 1 가량을 성공적으로 인출했다고 설명했다. 이 같은 조치들에 따라 북한의 핵무기 프로그램용 무기급 플루토늄 추가 생산능력은 정지됐다고 국무부는 밝혔다.⁹⁾ 부시 행정부는 핵신고 문제에 관해 낙관적인 것으로 보이지만, 그래도 손 매코맥 백악관 대변인은 미국의 최우선 순위 세 가지가 “검증, 검증, 검증(verification, verification, verification)”이라고 언급하여 검증문제가 그리 간단히 끝나지 않을 것임을 시사했다.¹⁰⁾

현재의 추세대로라면 조만간 핵신고 문제가 마무리되고, 북핵문제는 폐기를 위한 수순으로 접어들 것이다. 따라서 어떤 형태로든 지금과 같은 남북관계의 경색은 해소되어야 하며, 한국이 주체의 하나로 참여해야 한다. 그러기 위해서는 전반적인 대북정책이 조속히 정립되어야 한다. 이를 위해 다음과 같은 몇가지를 제안하고자 한다.

첫째, 대원칙으로서 남북관계를 정상적인 관계로 만드는데 우선점을 뒤편해야 한다. 남북관계에서 불만이 있다고 상대방 당국자들을 하루아침에 철수하라고 요구하거나 상대방 국가원수를 ‘역도’로 지칭하는 것은 지극히 비정상적인 행태다. 1991년 남북기본합의서에서 남북관계를 ‘잠정적 특수관계’라고 규정한 이래 북한의 비상식적인 행태를 특수관계라는 이유로 용인해온 것이 과거의 관례였다. 하지만 ‘특수관계’라고 해서 ‘정상적인 관계’가 되지 말아야 한다는 법은 없다. 이명박 정부는 남북관계에서 상식과 합리가 통하는 대화문화를 정착시켜야 한다. 한반도의 반쪽은 국민소득 2만불 시대에 들어선 반면 나머지 반쪽은 500불 이하의 소득에서 의식주를 걱정하는 상황, 남측은 자유민주주의체제를 착근 발전시킨 반면 북측은 신민적 정치문화 속에 선군정치와 핵개발을 고집하는

9) “Update on the Six-Party Talks,” Fact Sheet, Office of the Spokesman, U.S. Department of State, Washington, DC, May 10, 2008.

10) David I. McKeeby, “U.S.-North Korea: North Korea Discloses New Nuclear Details - Documents may help Six-Party Talks get back on track,” U.S. Embassy, Seoul, May 12, 2008 (<http://seoul.usembassy.gov/nk051208.html>).

상황은 분명 비정상적이다. 신정부의 대북정책은 무엇보다도 한반도의 이러한 ‘비정상적 상황’을 정상적으로 만드는 정책이 되어야 한다.¹¹⁾

둘째, 원칙과 우선순위를 지키는 핵정책을 펴야 한다. 원칙과 우선순위를 지키려면 무엇보다도 조급하지 말아야 한다. 이번 정권 내에서 가시적인 성과를 내기위해 조바심을 내면, 결국 한국과 미국에게 자신을 봐 달라고 심통을 부리는 북한의 술수에 말려들게 된다. 앞으로 대북정책의 궤도를 수정하는 과정에서 어느 정도의 남북관계 경색과 진통은 불가피하다. 그것은 잘못된 정책을 바로잡는 과정에서 치러야 할 불가피한 비용이다. 북한 측 조치에 일일이 맞대응할 게 아니라 이번에는 말로 바람직한 대화문화를 정착시킨다는 의연한 자세를 견지해야 한다.

셋째, 목표지향적 대북지원정책이 되어야 한다. 핵문제를 경제지원과 어떻게 연결시키든—실질적 연계든, 혹은 민관분리든—새 정부 대북정책의 핵심은 상호주의와 투명성 강화가 되어야 한다. 앞으로 북핵문제 진전과 남북경협을 통해 북한이 먼저 움직이지 않으면 남북관계 진전도 어렵다는 인식을 분명히 줘야 한다. 남북관계에서 1:1의 엄격한 상호주의는 아니더라도 적어도 의미 있는 상호작용으로 간주될 정도의 반응을 북한이 보여야 바람직한 남북관계가 가능하다. 남북경협을 통해 북한을 지원하는 것은 북한을 변화시키는 전략적 수단인 동시에 같은 민족을 돕는다는 동포애의 발로로서 당연한 선택이다. 하지만 무엇을 위한 남북경협인지에 대해 확고한 입장을 가질 필요가 있다. 무작정 경협만 계속한다고 북한이 변하는 것이 아니기 때문에 남북경협의 대북 체제 변환에 대한 파급효과(spill-over)를 극대화하는 전략이 필요한 것이다. 지난 10년 이상 포용정책의 결과 북한주민 차원의 내적, 심리적 변화가 있었지만 문제는 그런 변화를 어떻게 정권 차원의 변화로 연결시킬 수 있는가 하는 것이다. 북한의 체제전환 효과를 극대화하기 위해서는 한국 혼자만의 노력보다는 국제공조가 더 큰 도움이 될 것이다.

넷째, 통미봉남에 대처해야 한다. 북한이 통미봉남 입장을 정했다면 오히려 한국의 대응은 간단해진다. 한미동맹관계를 전략동맹으로 격상시켜 북한이 한국을 통하지 않고는 미국과 직접 거래해야 얻을 게 아무 것도 없다는 것을 확실히 주지시키는 것이 해답이다. 이명박 대통령은 캠프데이비드 정상회담에서 한미동맹관계를 전략동맹으로 격상시키겠다고 공언했다. 통미봉남 하려는 북한을 다루기 위해서는 미국의 협조가 필수적이

11) 백승주, “정부의 대북정책 추진 구상, 전략, 쟁점,” 2008년 제1차 민화협 정책포럼 발표논문 (2008.3.27).

고, 그것은 한미동맹이 전략동맹이 될 때 비로소 가능해질 것이다. 현재 미국도 이명박 정부에 대해 상당히 우호적인 기대를 갖고 있기 때문에 북한 뜻대로 될 가능성이 거의 없음에도 북한은 현재 상황을 오관하고 있다.

일각에서는 한국정부의 의연한 대처가 한국의 고립만을 불러와 결국 우리의 손실이 될 것이라고 지적하지만 그것은 한미관계가 어색할 때의 일이다. 한미관계가 좋고 대북 공조가 잘 이뤄진다면 한국이 고립될 이유가 없고 한국이 조금해 할 이유도 없다. 또한 일각에서는 북한의 도발에 맞장구치듯 이번 사태의 원인이 새 정부의 강경일변도 대북 정책 때문이라고 주장하면서 대북정책의 연속성, 곧 햇볕정책의 계승 및 지속을 주장한다. 이러한 주장들은 ‘북한 문제’의 근본원인은 무시한 채 지역적인 문제만 바라본 결과이다. 북한의 체제전환이 이뤄지지 않는 한 햇볕정책을 아무리 오래 해도 북한 지도부의 노선이 바뀔 가능성은 없다.

다섯째, 국제공조, 특히 한미일 공조의 강화를 시작해야 한다. 한미일 공조 강화는 북핵문제뿐 아니라 동북아 전체의 역학구도를 고려할 때 바른 방향이다. 한미일 삼국이 참여했던 TCOG(한·미·일 3국 대북한 정책조정 감시 기구)이 삼국 공조의 좋은 예이다. 향후 북핵문제를 해결하되 국제공동체의 가치 및 규범과 조화된 국가안보 및 대북정책 추진에 초점을 맞춰야 할 필요성을 감안하면 한미일 공조는 그러한 국제공조 강화의 올바른 방향 중 하나이다. 최근 미 스탠포드대학교 아태연구센터가 발간한 『한미동맹의 새로운 시작』 보고서도 최근 7년만에 처음으로 한국과 미국이 북한을 어떻게 다룰지에 대해 근본적 합의에 이르렀다고 평가하면서 한미간에 일본을 포함한 견고한 협의체제를 구축해야 한다고 지적한다.¹²⁾

여섯째, 조속히 대북정책의 청사진을 마련해야 한다. 통일부 장관 인선 파동과 통일부 해체 문제로 시간을 낭비하면서 대북정책의 밑그림을 그려야 할 정부 초기의 중요한 시간을 낭비한 것은 안타까운 일이다. 지금이라도 대북정책의 큰 그림과 세부 행동계획을 정교하게 작성해야 한다. 무엇보다도 시급한 것은 ‘비핵·개방·3000’ 계획의 구체화이다. 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000’은 대선 단계에서 입안된 구상으로 아직 정책방향에 대

12) The Korea Society and Walter H., Shorenstein Asia-Pacific Research Center of Stanford University, “New Beginnings in the U.S.-ROK Alliance: Recommendations to U.S. Policymakers,” April 2008
(http://lis-db.stanford.edu/evnts/5343/Revised_New_Beginnings_FINAL_April_9_2008.pdf, 검색일: 2008년 4월 15일).

한 포괄적 선언 이상의 의미는 없는 것으로 보인다. 통일부의 대통령 업무보고에도 별 내용이 없기 때문이다. 현재까지 알려진 바로는 북한이 핵을 폐기하고 개방을 하면 북한 주민 소득이 \$3,000가 되도록 적극 지원을 해준다는 것이지만, 북핵문제의 구조상 그렇게 순차적으로 진행될 가능성은 크지 않다. 이명박 정부도 ‘비핵’을 엄격한 전제조건으로 삼는 순차적 개념으로 생각하지는 않을 것이다. 그렇기 때문에 비핵에 중점을 두더라도 비핵은 비핵대로 추구하고, 개방은 개방대로 유도를 하고, 3천은 3천대로 경첩을 하는 것이 현실적인 방안이 될 것이다. 그러나 결국 비핵, 개방을 하지 않고서는 한국은 물론 국제사회도 북한을 도울 방법이 없다. 그렇게 본다면 ‘비핵·개방·3000’은 비전으로는 맞는 방향이지만 실행과정에서 유연성과 아울러 정교한 정책대안 구상으로 보완될 필요가 있다.¹³⁾ 특히 ‘비핵·개방·3000’이라는 정책 중에서 ‘비핵’이란 전제조건을 구체적으로 다듬고, 융통성 있게 다룰 필요가 있다. 그리고 조금 손해를 보더라도 ‘합의사항’은 대승적으로 이행을 전제로 우선순위를 따져야 한다. 남북관계가 ‘단절, 돌연변이’가 되기보다는 ‘연속, 진화(evolution)’가 되는 것이 더 바람직하기 때문이다.¹⁴⁾

이러한 원칙들을 실행함에 있어 중요한 고려사항은 원칙과 유연성의 조화이다. 그것이야말로 실용외교의 정신에 부합하는 것이다. 대북정책은 상대성이라는 특성을 가지고 있다. 아무리 좋은 정책이라도 상대가 받아들이지 않으면 효과가 없다. 정책의 실현 가능성이 매우 낮다면 그 정책은 정책이 아니다. 상대를 움직이려면 어떻게 해야 하는지 그 상대에 대해 더 많이 관심을 가지고 더 많이 연구하는 것이 정책을 정책답게 만드는 지름길이다. 어느 정부나 기본적인 철학과 가치관을 갖고 있다. 정책이란 그런 가치관과 철학의 반영이기 때문에 신정부의 철학을 바꾸라고 요구하는 것은 무리이다. 다만 상대의 생각과 행동을 이해하는 것과, 상대의 생각과 행동에 찬성하는 것은 전혀 다른 차원의 이야기이다. 이명박 정부는 진정으로 목표를 달성하고자 하는 의지가 있다면 목표 달성을 위한 과정과 수단에 대해 보다 많은 고민이 있어야 한다는 지적을 경청할 필요가 있다.¹⁵⁾

13) 미래전략연구원 주최, 김근식 교수와의 대담(2008.4.11).

14) 백승주, “총선 이후 남북관계 전망과 소망,” 평화재단(<http://www.peacefoundation.or.kr>) 평화논평 제42호(2008.4.13).

15) 양문수, “대북정책 부재(不在)의 시대,”

3. 북미관계 개선

남북관계가 경색되면서 우리 사회 일각에서는 북미관계 진전을 우려스런 시선으로 바라보는 경향이 있다. 즉 북한이 남북관계는 경색시키면서 미국과 직접 문제를 해결하려는 소위 ‘통미봉남’에 대한 우려이다. 하지만 한국이 미국과의 공조를 확고히 하고, 북한 문제를 주체적 입장에서 해결할 능력과 의지가 있다면 북미관계 진전에 너무 민감하게 반응할 필요는 없다. 북한은 오래 전부터 북미관계 정상화를 목표로 한다고 공언해 왔으므로 어떤 형태로든 북미관계 진전이 이뤄져 미국과의 정치적 관계가 정상화된다면 한국으로서도 거부할 이유가 없다. 다만 그 과정에서 우리가 피해야 할 것은 논의과정에서는 배제되고 비용만 부담하는, 제네바합의 식의 상황이다.

미국은 현재 북핵의 문제를 세계적·지역적 비확산과 반테러의 입장에서 고려하고 있다. 그런 의미에서 북핵 문제는 정확히 말하면 ‘테러와의 전쟁’의 일부로서 다뤄지고 있다. 미국은 전 세계적으로 자유와 인권, 민주주의가 확산되고, 세계의 모든 국민이 자신의 의사와 권리를 자국의 정부에 대해 자유롭게 이야기할 수 있을 때, 국가 내부의 평화와 국가 간의 평화가 이루어질 수 있다고 보고 있다. 달리 말하면, 인권이 억압되고 자유가 실현되지 않은 국가와의 평화로운 관계는 있을 수 없다는 입장이다. 부시 행정부 2기에 들어 미국이 소위 ‘자유 확산’ 전략을 강조하는 것은 부시 1기의 반테러·반확산 중점을 보완하려는 대테러전쟁 수행의 전략적 면이 개입되어 있는 측면이 있다. 이를 북미관계에 적용해볼 경우, 인권이 억압되고 자유가 보장되지 못한 북한과 미국이 평화체제를 만들어 간다는 것은 반테러·반확산이라는 미국의 전반적인 세계전략의 맥락에서 볼 때 실현가능성이 매우 낮다.

그럼에도 불구하고 부시 행정부가 북한에 대해 한반도 평화체제에 대한 긍정적 신호를 보이는 것은 나름대로 새로운 전술적 해결책을 모색하고 있기 때문이다. 미국이 북한과의 관계를 정상화하고 한반도 평화체제를 구축하는데 일조할 것인가 하는 것은 궁극적으로 미국의 안보전략의 큰 틀 안에서 결정될 것이다. 북핵 문제는 단순히 핵무기의 문제가 아니고 ‘북한 문제’로서의 핵 문제이며, 그렇기 때문에 북한과 미국 간에 보다 큰 정치·경제적 관계정상화가 이뤄질 때 비로소 가능할 것이다. 개성공단에 관한 부시 행정부의 입장이 미국의 입장을 판단하는 한 가지 예가 될 수 있을 것이다. 미국은 전통적으로 정책을 판단하는 준거를 미국의 안보, 경제적 번영, 가치의 투사(value projection)라는 관점에서 판단해왔다. 이렇게 볼 경우 북한과의 관계를 정상화하는 것

이 미국의 안보와 경제에 도움이 되고 미국적 가치체계의 확산에 도움이 되는지 여부가 미북관계 정상화의 궁극적 판단기준이 될 것이다.¹⁶⁾

북핵 문제와 평화체제의 관계에 대한 미국의 입장은 여하한 경우에도 북핵의 완전한 폐기 없이는 북미관계 정상화를 생각하기 어렵다는 것이다. 비록 현재 부시 행정부가 북한의 핵신고에 대해 낙관적 전망을 가지고 있다고 하더라도 검증을 거쳐 핵폐기에 이르는 긴 과정을 염두에 두면 낙관적 전망을 하기에는 너무나 많은 돌발변수들이 도사리고 있다. 미국의 어떤 정부도, 설령 다음 대선에서 민주당이 집권하더라도 핵을 가진 북한과 관계정상화를 할 의향은 없다는 것이 미국의 공식적 입장이다. 그렇긴 하지만 북핵 문제의 처리과정과 평화체제 논의 자체는 병행 가능하다는 것이 일반적 평가이다. 즉 완전한 관계정상화는 아니더라도 실무차원의 회담을 거쳐 고위급 회담으로, 그리고 다자간 회담을 통해 북미 양자관계의 해빙을 모색할 수 있다.

이런 상황에서 북미관계 개선을 위해 한국이 할 수 있는 것이 무엇인가? 실상 현재의 경색국면에서 이명박 정부가 취할 수 있는 카드는 많지 않아 보인다. 인도적 지원도 북한이 먼저 손을 내밀지 않으면 없다는 기존의 입장이 오히려 창조적 카드를 구상하는 데 걸림돌이 되고 있는 상황이다. 그렇기 때문에 이명박 정부는 다가오는 모든 계기를 최대한 적극 활용해 정체된 현 국면을 타개할 실마리를 찾는 것이 중요하다. 그러한 실마리가 민간부문의 경험을 통해서 올지, 혹은 국제기구를 통한 대북 식량지원에서 올지, 아니면 조만간 재개될 6자회담을 통해 이뤄질지 현재로서는 예측하기 어렵다. 지금은 남북관계를 정상화한다는 원칙을 지키되, 최대한 유연성과 융통성을 발휘해야 할 시점이다.

IV. 맺는 말

이명박 정부 외교안보의 키워드는 실용외교이다. 하지만 실용외교라고 할 때 그것이 무원칙적으로 눈앞의 단기적 이익만 좇는 것은 분명 아닐 것이다. 실용외교에도 철학과 원칙이 필요하다. 실용외교를 하더라도 한국이 처한 지정·지경학적 환경에 대한 명확한 통찰을 바탕으로 우리가 할 수 있는 것과 할 수 없는 것을 구분하여 목표지향적으로 접근해야 한다. 한국의 국가이익과 전략목표, 위협요인, 가용한 수단과 역량에 대한 정확한

16) Dick K. Nanto and Mark E. Manyin, "The Kaesong North-South Korean Industrial Complex," CRS Report for Congress (Order Code RL34093), July 19, 2007 (<http://www.nautilus.org/fora/security/07061CRS.pdf>, 검색일: 2007-8-16), pp. 18-20.

인식을 바탕으로 확고한 우선순위에 따라 외교정책을 펴야 한다. 실용주의를 표방하되 원칙과 철학이 있는 실용주의가 되어야 한다. 철학이 없는 실용의 과잉은 방향 감각을 상실하기 쉽다. 정부 출범 후 이제 겨우 서너달 된 정부의 지지율이 20~30%대로 내려갔다는 것은 심각한 조기경보라는 위기의식을 가져야 한다. 이명박 정부에 대한 민심의 싸늘한 시선은 현정부의 태도가 ‘철학 없는 실용주의,’ ‘인문 소양 없는 실용주의,’ ‘몰가치적 실용주의’로 비친 결과라 할 수 있다. 이명박 정부는 실용주의를 ‘재주만 있으면 된다’로 잘못 해석한 것은 아닌지 되돌아볼 필요가 있다.¹⁷⁾

현재까지 드러난 이명박 정부의 대외전략에서 한미동맹 중시의 경향은 뚜렷하다. 그에 못지않게 중요한 것이 남북관계의 진전이다. 한미동맹관계를 전략동맹을 만들겠다는 분명한 인식이 있다면 그에 맞는 일관성 있는 대미외교를 펼쳐야 할 것이다. 한미 전략동맹은 한국에게 많은 기회를 가져올 것이지만 또한 무시못할 비용도 따를 것이다. 또한 남북관계를 제대로 다루지 못하면 통일부 폐지 해프닝에서부터 비롯된 대북정책 의식 부재로 인한 비판을 면하기 어려울 것이다.

새 정부에서는 지난 10년간 대외정책을 지휘해 온 국가안전보장회의(NSC) 상임위원회를 대체하는 외교안보정책조정회의를 신설하여 외교통상부 장관이 의장직을 맡기로 했다. 외교통상부장관을 신설된 외교안보정책조정회의의 의장에 앉힌 것은 대북정책이 우선시되었던 기존의 외교안보정책을 벗어나 국제공조와 민족공조의 균형을 강화하겠다는 신정부의 의향을 반영한 것이다. 하지만 진보진영 전문가 그룹 일각에서는 신정부의 외교안보 라인이 현실 이해와 정책평가에서 정략적이고 이념지향적인 태도를 강하게 보여주고 있으며, 국익을 가치와 분리시켜 매우 좁은 의미로 파악하고 있다는 우려를 내비치기도 한다.¹⁸⁾ 또한 외교안보정책의 핵심을 한미동맹에 맞추고 글로벌 가치를 미국적인 개념으로 해석할 경우 남북문제가 4강외교의 하위 어젠다로 설정될 위험성도 제기된다.¹⁹⁾

신정부는 이러한 세간의 우려를 겸허히 받아들이고 동맹정책과 대북정책 간 공조와 균형을 어떻게 유지할지 고민해야 한다. 이명박 정부가 일방적인 친미관계를 유지하면서 한국의 국익을 제대로 지키지 못한다면, 참여정부와 마찬가지로 국내 여러 세력으로부터 비판에 직면할 것이다.

17) 류근일, “어떻게 되찾은 세상인데...,” 『조선일보』, 2008.5.13.

18) 박순성, “이명박정부 대북통일정책의 전망과 시민사회의 과제,” 코리아연구원 (<http://www.knsi.org>) 현안진단 제111호(2008.2.21) 참조.

19) 이정철, “초당외교 포기한 통일부 해체 해프닝, 외교 안보 정책, 어디로 가나?” 코리아연구원 (<http://www.knsi.org>) 현안진단 제110호(2008.2.20) 참조.

남북경협의 기능주의와 실용주의

김 병 연 (서울대 경제학부)



1. 남북경협에의 기능주의

참여정부의 대북경제정책인 ‘평화·번영 정책’은 국민의 정부의 ‘햇볕정책’을 계승한 것으로서 양 정책 모두 남북한 통합을 위해 기능주의적 접근방식을 따르고 있는 것으로 평가됨.

기능주의(functionalism)에 따르면 사회는 상호의존적인 각 분야로 구성되어 있는 일종의 유기체임. 이러한 분야간 상호의존성 때문에 한 분야에서의 변화는 다른 분야로 파급된다고 믿고 있음.

기능주의에 입각한 대북경제정책에 따르면 교류가 가능한 분야, 남북 상호간의 이해관계가 일치하는 분야에서 시작된 북한의 변화는 다른 분야로 파급되어 궁극적으로는 북한 사회 전체의 변화를 초래할 수 있다는 것임.

따라서 사회, 경제분야에서의 협력과 교류는 남북 간의 상호의존성을 증가시켜 불가역적인 평화상태를 조성할 수 있을 뿐만 아니라 장기적으로 북한 사회, 그리고 북한 정치체제의 변화까지 유발할 수 있을 것으로 전망함.

- 지속적인 교류협력은 남북 상호의 신뢰를 증진시키고 남한에 대한 북한의 경제적, 문화적 의존성을 증가시켜 궁극적으로 북한의 시장경제화와 민주화, 그리고 남북한 통합을 유도할 수 있을 것으로 믿고 있음.
- 특히 경제분야에서의 교류, 협력의 증진은 국가간 상호의존성을 확대시키고 그것을 파기하는 비용을 증가시킴으로써 적대적 관계보다는 평화관계를 추구하도록 인센티브를 제공하는 데 효과적이라고 주장함.
- 이와 같이 비정치적인 분야에서의 축적된 활동은 분야의 상호의존성 가정에 따라 다른 분야로 파급, 확산되어 정치적 통합까지 가능해질 수 있다는 것임.
- 유럽통합의 과정이 기능주의에 입각한 국가간 통합의 성공사례로 자주 인용되고 있음.

이와 같이 의도하는 변화를 초래하는데 기능주의가 얼마나 효과적인가 하는 것은 다른 분야로의 파급 가능성과 그 강도에 달려 있음.

지난 10년간 기능주의적 대북정책에 대한 나름대로의 실증적 평가는 다음과 같음.

<표 1> 기능주의 대북 정책에 대한 평가

	평가	설명
남북간 긴장완화	상당한 성과가 있었음	소규모 무력충돌(예: 서해교전)과 북한의 핵실험에도 불구하고 남한의 국민들, 외국투자자들이 인지하는 위기는 심화되지 않은 것으로 판단됨.
평화 정착	약간의 성과가 있었음	군사적 무력충돌의 가능성이 감소하는 등 소기의 성과는 있음. 그러나 북한 핵문제 등으로 인하여 항구적인 평화의 정착으로 이어지지는 않고 있음.
시장경제로의 전환	성과가 없거나 미미했음	<ul style="list-style-type: none"> · 시장화는 이미 1990년대 중반부터 진행되어 왔으며 그 이후로 더욱 진전되고 있다는 증거는 없음 - 시장화와 시장경제화는 구분될 필요 있음 (김병연, 2008). · 2002년 7.1조치도 사회주의 체제 내에서의 경제개혁 시도로 이해됨 (김병연, 2005). · 북한 주민들을 자본주의에 노출시켜 밑에서부터 점진적인 시장경제화를 이룬다는 전략은 불확실하고 비용이 많이 들며 장기적으로만 효과가 드러나는 정책임.
민주화의 진전	성과가 없었음	인권 개선, 민주화 진전에 대한 증거는 거의 없음.

위의 표에서 시사하는 것처럼 기능주의적 대북정책은 남북간의 긴장완화에는 상당한 정도, 평화의 정착에는 어느 정도 기여한 것으로 평가됨. 이는 북한에 대한 남한의 경제적 지원의 레버리지 효과로 이해할 수 있음.

반면 기능주의적 대북정책이 다른 분야에의 파급효과, 즉 정치나 경제체제의 변화를 유도하는 데는 실패한 것으로 평가됨.

- 기능주의적 대북정책이 북한의 체제변화를 유도할 수 있다는 주장의 근거는 희박함. 즉 기능주의 대북정책의 효과는 이 면에서 과장되어 왔음.
- 기능주의에서의 변화는 참여 국가들의 동질성, 특히 정치 및 경제체제의 동질성을 가정하고 있음. 유럽연합의 경우도 신회원국들 허입의 전제조건으로 작동하는 민주주의와 시장경제의 조건을 충족할 것을 요구하고 있음.

특히 사회주의의 경험에 따르면 경제에서 정치로의 파급효과가 이루어진 경우 보다는 정치에서 경제로의 파급효과가 두드러짐. 즉 정치 체제 혹은 권력의 변화가 경제적 자유화, 경제개혁에 선행되었음. 아래의 표에 따르면 구소련, 동유럽 사회주의 경제에 주요한 변화가 시도된 6건의 중 4건에서 경제체제의 변화 이전에 정치권력자의 변화가 일어났

음. 다른 두 건의 경우는 일반대중의 항거 (소련의 신경제정책) 혹은 다른 국가의 군사적 압력 (유고슬라비아의 자주관리제도)에 기인한 것임.

<표 2> 경제 개혁/이행과 정치권력 변화의 선후 관계

경제개혁/이행	개혁의 강도	최고 권력자의 변화	핵심 권력층의 개혁에 대한 지지	일반 대중의 항거, 지지 여부	외적 압력의 여부	경제적 위기*
소련 신경제정책	강함	없었음	다수의 지지	구체제에 대한 항거	없었음	매우 큰 위기
소련 1965 경제개혁	약함	있었음	다수의 지지	없었음	없었음	경제 침체 위기는 아니었음
소련 페레스트로이카	중간 정도-강함	있었음	다수의 반대	개혁 지지.	없었음	경제 침체 위기는 아니었음
헝가리 신경제메카니즘	강함	있었음	절대 다수의 지지	구체제(소련)에 대한 항거	없었음	아니었음
유고슬라비아 자주관리경제	강함	없었음	절대 다수의 지지	없었음	소련의 압력 강했음	아니었음
중국 경제 이행	매우 강 (이행)	있었음	절대 다수의 지지	개혁 지지.	없었음	경제 침체 위기는 아니었음

주: 경제 침체는 낮은 수준의 양 혹은 음의 성장을 기록한 경우를 말하며 경제 위기는 대규모의 기아사태나 생산량이 대폭 감소된 경우를 일컫음.

출처: 김병연 (2005)

이상의 분석은 기능주의 대북정책은 북한의 실질적 변화를 유도하는 데는 한계가 뚜렷한 정책임을 시사함. 이는 정치체제의 변화는 최고권력자의 이해관계와 상충하기 때문임. 즉 체제이행의 정치적 제약이 존재하는 것임.

- 사회주의 체제의 독재자가 추구한 목적이 자신의 이익추구라는 사실은 최근 소련의 문서보관소 자료를 토대로 한 연구성과에서도 나타남 (Gregory, 2004). Gregory는 독재자의 유형을 과학적 계획가(scientific planner)형, 안정적 강도(stationary bandit)형, 이기적 독재자(selfish dictator)형, 그리고 중재적 독재자(referee dictator)형으로 나눈 후 소련의 문서보관소에서 입수한 1930년대의 상세한 자료를 토대로 스탈린의 독재 유형을 평가하고 있음.¹⁾

- 그에 따르면 스탈린은 안정적 강도형 내지 이기적 독재자형이었으며 이는 절대 권력을 유지하고 있는 독재자의 일반적인 유형이라고 결론내리고 있음.

특히 남한을 포함한 외부의 경제적 지원은 최고권력자가 북한 체제를 바꾸고자 하는 동인을 낮추는 방향으로 작용했을 수 있음. 즉 변하지 않고서도 경제를 지탱할 수 있는데 굳이 정권 유지에의 부담을 무릅쓰고 획기적인 개혁을 시도할 필요는 없었을 것임.

혹자는 남한의 대북지원이 북한의 시장화를 가속화시켜 북한 주민들을 자본주의 정신에 더욱 노출시키고 자신의 이익을 추구한다는 자본주의 이데올로기를 당연하게 수용하는 결과를 낳을 것, 즉 사회주의 이념이 밑에서부터 잠식될 것으로 전망함. 그러나 이 과정이 체제 전환으로 이어지는 데에는 오랜 시간이 소요될 수 있음. 그리고 그 기간 동안 지원이 지속되어야 하기 때문에 이는 고비용, 저효율적인 정책으로 평가됨.

- 구소련이나 동유럽에서도 이미 1960년대부터 자신의 이익을 추구하는 것이 당연하다는 생각이 비공식부문의 성장, 그리고 부패의 만연으로 인하여 확산되었지만 체제의 붕괴와 전환은 그 이후 오랜 시간이 지난 후에 이루어졌음.
- 특히 이 자체로서는 체제전환의 필요조건은 되지만 충분조건은 되지 못함. 대규모 항거나 쿠데타 등을 포함한 엘리트 집단의 해체가 동반되어야 함.

2. 남북경협을 실용주의

이명박 정부는 새로운 대북 정책 기초를 모색하고 있음. 이 기초는 흔히 실용주의적 대북정책으로 불리고 있음.

실용주의 정책은 효과, 혹은 결과를 토대로 정책을 결정하는 것으로 이해할 수 있음. 즉 긍정적인 효과에 대한 추론적인 믿음보다 긍정적인 효과가 보다 분명하게 기대될 경우에 한하여 대북지원을 하겠다는 전략으로 판단됨. 대북지원의 효과가 나타나기 위해서

1) 과학적 계획가형 독재자는 경제학의 교과서에서 종종 가정되는 사회계획가 (social planner)로서 자신의 이익에는 관계없이 사회 전체의 효용을 극대화하는 자임. 안정적 강도형은 Olson의 용어로서 자신의 이익을 추구하되 장기적인 관점에서 추구하는 독재자의 유형임. 장기적 경제성장과 생산성 향상은 더 많은 수입, 권력의 강화, 중요한 지지자에 대한 충분한 보상을 가능케 함으로써 독재자의 이익에 도움이 됨. 이기적 독재자는 자신의 권력추적에만 관심있는 자로서 절대권력의 강화를 위해 정치적 충성심을 공고히 하려는 자들임. 마지막으로 중재자형 독재자는 실제 권력이 여러 집단들에게 나누어져 있으므로 이들 간에 중재자로서의 기능을 수행하는 독재자임.

는 북한의 변화, 예를 들면 개방과 개혁 등이 전제되어야 한다고 판단되며 이것이 대북지원의 중요 조건으로 제시되었음.

- ‘비핵·개방·3000’ 정책안처럼 북한의 핵포기와 개방을 전제조건으로 삼아 북한이 이 두 측면에서 진전을 보이면 적절한 지원을 통하여 북한의 1인당 GDP를 10년 내에 3000달러로 증가시키겠다는 정책임.
- 이는 기능주의적 대북정책의 先지원, 後효과(기대)에 비해 북한의 변화를 지원의 조건으로 삼는 것으로서 先변화, 後지원의 원칙을 견지하고 있다고 평가됨.
- 그 동안의 대북 지원이 효과에 대한 경험적 증거보다는 추상적인 믿음에 의거하여 이루어졌다는 평가는 비교적 사실과 부합한다고 판단됨.
- 그러나 아직 지원의 조건인 북한 변화의 구체적인 정도와 범위에 대해서는 정확히 밝혀지지 않고 있음.

실용주의라는 명칭은 이전 정부의 대북경제정책이 이념지향적이었다는 평가를 내포하고 있는 것으로 보임. 또한 최근 북한에 대한 비료지원, 쌀지원 논의에서 볼 수 있듯이 지원의 전제조건으로 북한의 요청을 거론한 것은 대북지원을 민족의 문제보다는 국가의 문제로 파악하려는 시도로 보임.

- 즉 국민의 정부와 참여정부의 기능주의적 대북정책이 순수한 이론적, 전략적 차원에서 비롯되었다기 보다 ‘좌파 이념과 우리 민족끼리’라는 편향에 영향받은 것으로 평가하고 있는 듯함 (윤덕민, 2008).

기능주의 대북정책은 동기뿐만 아니라 결과의 면에서도 원칙없는 지원으로 일관해 북한의 변화를 유도하기보다 오히려 북한의 현상유지를 지속시킨 것으로 실용주의 대북정책의 주장자들은 이해하고 있음.²⁾ 따라서 실용주의 대북정책은 원칙을 강조하여 원칙을 지키지 않는 북한에 대해서는 지원을 할 의사가 없음을 표방하고 있음.

북한에게 요구한 선변화가 없는 경우의 정책은 일단 ‘노 액션(no action)’으로 이해됨. 즉 공세적 압박보다는 우호적 무위(benign neglect) 정책을 통하여 암묵적 압박을 가하려고 하는 것으로 이해됨.

북한이 비핵화를 받아들이고 개방정책을 추구하면 다음의 5대 분야의 패키지 지원을

2) 예를 들어 2007년 12월 20일 당선후 첫 내외신 기자회견에서 그 당시 이명박 대통령 당선자는 “과거 정권에서 북한 비위를 일방적으로 맞추던 것은 변화할 것이다”라고 언급하였음.

통해 북한의 일인당 GDP를 10년 내에 3000달러로 증가시킬 수 있다고 주장함.

<표 3> 이명박 정부의 실용주의 대북정책의 5대 중점 프로젝트

분야	중점 정책
경제	<ul style="list-style-type: none"> · 연 300만불 이상 수출가능한 100개 기업 육성 · 북한 지역 내 5대 자유무역지대 설치 · 경제, 법률, 금융 분야의 전문 컨설팅 인력 파견 및 지원 · KOTRA등 한국의 해외 네트워크 활용
교육	<ul style="list-style-type: none"> · 30만 북한 경제, 금융, 기술 인력 양성 · 북한도시 10곳에 기술교육센터 설립 · 북한판 KDI 및 KAIST설립 지원 · 북한 대학의 경제, 금융, 통상 과정 지원
재정	<ul style="list-style-type: none"> · World Bank 및 ADB 국제 차관 · 남북교류 협력 기금 · 해외직접투자 유치 협력 · 이상의 방법으로 400억불 상당의 국제협력자금 유치 지원
인프라	<ul style="list-style-type: none"> · 에너지난 해소를 위한 협력 · 기간 통신망 연결 및 항만, 철도, 도로 정비 · 400km 신경의(서울-신의주) 고속도로 건설 · 대운하와 연계
생활향상	<ul style="list-style-type: none"> · 식량난 해소를 통한 절대빈곤 해소 · 의료진 파견, 병원 설비 개선 등 의료 지원 · 주택 및 상하수도 개선사업 협력 · 산림 녹화를 위한 1억 그루 나무심기

출처: 윤덕민 (2008)

현재의 ‘비핵·개방·3000’ 정책은 아직 선언적 형태의 방안으로서 정교성, 구체성이 결여되어 있음. 그러나 이전 정부의 대북정책 방안, 예를 들면 ‘포괄적·구체적 대북경제협 방안’과 비교해 볼 때, 다음과 같은 특징이 발견됨.

- 두 방안 모두 핵문제 해결의 전제 위에 마련된 것으로서 그 면에서는 차이가 없음. 그러나 ‘비핵·개방·3000’ 방안에서는 개방이라는 조건이 추가되었음.
- 개방의 조건을 추가하였기 때문에 보다 넓은 범위에서 제안이 이루어지고 있음. 즉 기능주의 대북정책은 협력이 가능한 분야부터 시작한다는 전략이기 때문에 북한이 쉽게 받아들일 수 있는 분야, 즉 경제, 특히 인프라 구축에 중점을 두는 반면 실용주

의 대북정책에서는 개방을 이미 전제했기 때문에 인프라 뿐만 아니라 교육, 재정, 경제 분야까지 포괄한 제안을 포함시킬 수 있었음.

- 만약 개방의 정도와 범위를 세분화하여 북한이 전면적인 체제전환 보다 소극적인 대외개방 전략을 구사할 경우, 이상의 안에서 북한이 받아들일 수 있는 정책은 인프라와 생활향상 분야에 국한될 것으로 보임. 즉 이전 정부의 대북정책과 이명박 정부의 대북정책의 차이점은 개방의 범위와 정도에 대한 가정이 다르기 때문에 비롯된 것으로 판단됨.
- 인적자본과 기술 지원에 대한 강조되어 있는 점은 긍정적으로 평가할 수 있음 .

따라서 이명박 정부가 내세우는 대북정책은 세부정책의 내용 면에서 이전 정부와 큰 차이가 있다고 볼 수는 없음. 오히려 주된 차이점은 원칙주의, 조건주의가 강조된 것임.

- 변화가 전제된 지원이기 때문에 만약 북한의 변화로 지원이 이루어진다면 그 효과는 보다 확실해진 긍정적인 측면이 있음.
- 그러나 북한이 변화하지 않을 경우의 정책은 제한되어 있음. 특히 북한 정권이 식량이 부족하여 상당수의 아사자가 발생하여도 남한에게 식량이나 비료지원 등을 요청하지 않는다면 남한 정부의 실용주의, 원칙주의 실험은 도전을 받게 됨. 이 경우, 남한 내부나 국제사회의 여론으로 인하여 북한에 비료나 쌀을 지원한다면 이전 정부의 정책과의 차별성은 크게 줄어들. 즉 원칙주의, 조건주의로 북한을 길들이려는 실험은 초기단계에서부터 실패할 가능성이 증가함.

이명박 정부의 실용주의 대북정책도 이전 정부와 마찬가지로 사회주의 독재정권에 대한 제한된 지식에 근거하고 있는 것으로 판단됨. 이전 정부가 경제로부터 정치로 파급되는 효과를 과대평가했다면 이명박 정부의 실용주의는 독재정권의 내구성, 즉 상당수의 아사자가 발생하여도 권력유지에는 별 문제가 없는 독재정권의 특수성을 과소평가하고 있다고 판단됨.

10년 후에 북한의 일인당 국민소득을 3000달러 수준으로 끌어올리겠다는 것은 선언적 의미가 강한 주장으로 이해됨. 그러나 이 주장은 한국의 2008년도 경제성장률 7%를 달성하겠다는 공약보다 훨씬 더 현실성이 떨어짐.

표 3의 대북경제정책 중 대다수는 중, 장기적인 성장에는 도움이 되지만 10년 정도의 기간에 경제성장률을 획기적으로 증가시키기는 대단히 어려울 것으로 평가됨. 예를 들면

교육투자의 효과가 본격적으로 발휘되려면 적어도 5-10년 동안의 기간이 소요되며 인프라 구축의 효과도 3-10년은 지나야 충분한 효과를 발휘할 수 있을 것으로 판단됨. 그리고 연 300만불 이상 수출가능한 100개 기업이 육성되려면 10년 이상이 소요될 가능성이 많음.

구소련, 동유럽 체제이행국들의 공통적인 경험은 '이행기적 침체(transition recession)'를 경험한다는 것임. 이는 체제이행 직전의 중국이나 베트남과 달리 제조업위주의 산업구조를 가지고 있는 체제이행국들의 공통적인 특징으로서 북한도 예외가 되기는 어려움. 북한의 초기조건들 - 경제발전 수준, 자연·지리적 조건, 사회주의에서의 경제적 왜곡 정도, 정치·제도적 요인-을 기초로 체제이행 이후 북한의 경제성장 추이를 추정하면 북한의 GDP 하락폭은 34-39%로 추정됨 (김병연, 2008). 즉 북한의 경우, 체제이행 초기에 이전 GDP의 3분의 1가량이 하락할 가능성이 높다는 것임. 이와 같은 분석결과는 북한 지원 후 10년 내에 일인당 국민소득을 3000달러로 증가시키겠다는 방안은 실현되기 어려울 것임을 시사함.

이상의 비현실적인 주장의 근거에는 북한 개발 전략을 한국의 경제발전 모델, 즉 개발 독재 모델을 원용하려 하기 때문으로 판단됨. 즉 체제이행에 대한 이해의 부족을 반영하고 있는 것으로 보임. 예를 들면 세계에서 경쟁력이 있는 수출기업을 북한 내에 만들기 위해서는 북한 기업의 사유화, 기업지배구조 개혁, 구조조정 등이 필요할 것임. 이러한 체제이행을 우회하는 새로운 전략이 있는지 의심스러움. 세계적 경쟁력을 보유한 사회주의 국유기업 100개를 성공적으로 육성한다면 아마 체제이행의 경제학 교과서를 다시 써야 할 것임.

전반적으로 이명박 정부의 대북정책도 이전 정부의 대북정책의 한계를 넘지 못하는 점이 많음.

- 체제이행국들의 정책 경험들과 그 성과를 제대로 반영하지 못하고 있음.
- 초기, 중기, 장기 전략이 구상되어 있지 않음. 그리고 정책들이 나열적으로 병렬되어 있을 뿐, 순차적, 체계적으로 구성되어있지 않음. 즉 정책이 북한 체제 이행의 로드맵과는 거리가 멀다고 판단되며 단지 북한에 제시하는 선언적 메시지 정도의 수준에 머물고 있음.

이명박 정부의 대북정책을 포함하여 그동안 모든 대북 경제정책의 기초에는 북한의 경제발전을 남한이 책임지고 이룰 수 있다는 주장이 깔려 있는 듯함. 이것이 북한에 대한

선언 수준의 이야기로서는 적합하지만 실제 적용될 대북 경제정책으로는 대단히 부적절함. 이런 방식으로 북한 개발이 이루어질 경우, 상당한 자원이 낭비되거나 통일비용이 불필요하게 급증할 수 있음. 다음의 표는 외부 지원과 지원수혜국의 경제성과와는 적어도 무관하거나 혹은 반비례할 수 있음을 시사함.

<표 4> 외부 원조, 우발이익과 수혜국의 경제적 성과

	원조명	원조/우발적 이익의 규모	경제적 성과
성공한 경우	마살플랜 (1948-1951년)	수혜국 GDP의 2.5% 이하	1948-51년 동안 연평균 7%의 경제성장률 시현
	헝가리의 체제이행 (1991년 - 현재)	매년 GDP의 1.5% 이하	1998년 체제이행 이전의 GDP 거의 회복
실패한 경우	통독 후 동독에 대한 지원(1990-현재)	매년 독일 GDP의 4-5%	2005년에 1989년의 동독 GDP회복
	유가상승으로 인한 소련의 우발적 이익 (1970년대 말 - 1980년대 초)	소련 GDP의 5%	1981-1985년 동안 소련의 연평균 경제성장률은 1.7%에 그침

이상에 든 사례뿐만 아니라 많은 실증분석도 원조와 성장 간에 통계적으로 유의한 결과는 존재하지 않거나 존재하더라도 그 관계가 매우 미약한 경우가 일반적임을 보여주고 있음. 또 일정한 조건이 충족되어야만 원조가 성장에 기여할 수 있음을 발견함 (Burnside and Dollar, 2000; Easterly, 2003).

국제금융기구나 세계 각국으로부터 원조를 받은 88개국 중 튀니지를 제외하고 어느 나라도 원조액 만큼도 1인당 GDP가 성장하지 못했음 (Easterly, 2003). 외부 원조 혹은 경험의 성장을 촉진한다는 이론은 외부 원조가 ‘재원조달갭 (financing gap)’을 보충할 수 있다는 점에 기초하고 있음. 즉 지속적인 성장을 위해서는 투자가 필요한데 국내 저축은 필요한 투자에 미치지 못하므로 부족한 투자액을 외부에서 조달받을 필요가 있다는 견해임. 그러나 실증분석 결과에 따르면 원조를 받은 88개국 중 6개국에서만 외부원조가 투자를 증가시키는 결과를 발견할 수 있었음. 가장 극단적인 경우는 잠비아로서 잠비아가 1960년대 이후 받은 원조가 모두 투자에 쓰여졌고 그 투자가 성장을 야기했다면 1990년대 초의 잠비아의 1인당 GDP는 20,000달러에 달해야 했으나 실제 잠비아의 1990년

대 초 1인당 GDP는 1960년 보다 낮은 500달러에 머물렀음.

아프리카 원조 수혜국에 있어서 1970-2000년 동안 원조와 성장과의 관계는 반비례함 (Easterly, 2003). 1970년대에는 국민총소득(GNI)대비 원조 의 비중이 5-8%에 머물렀지만 1인당경제성장률은 2%에 육박하고 있음. 반면 1980년대 이후 원조의 비중은 증가 추세를 보이고 있지만 1인당 연평균 성장률은 0.5%에도 미치지 못하고 있음. 이는 원조가 성장에 미치는 긍정적인 효과는 거의 없거나 혹은 일정한 조건이 충족되지 않으면 그 영향은 미미함을 시사함 (Kraay, 2005).

‘비핵·개방·3000’ 정책안은 기술 원조와 교육의 중요성을 강조함으로써 물적 원조와 경험에만 치중한 이전 정부의 대북정책에 비해 진일보한 점이 있는 것으로 평가됨.

3. 새로운 대북경제정책

현재 김정일 정권 하의 북한이 체제개방, 체제전환을 시도할 가능성은 매우 낮다고 판단됨. 이 경우 경제교류를 통하여 북한의 변화를 유도하는 기능주의 접근이나 북한의 선 변화, 後지원을 주장하는 실용주의 접근법의 한계는 뚜렷함.

이 단계에서는 대북경제정책의 목표를 첫째, 북한 주민의 생존 유지, 둘째, 통일을 대비한 북한 인적자본 유지 및 계발, 셋째, 북한 팩터가 야기할 위협의 관리(risk-management)에 둘 필요가 있음.

- 남북한의 평화공존을 위하여서 이른바 ‘평화비용’을 지불할 필요 있음. 그러나 대북 경제 지원 혹은 경제협력이 북한의 체제 이행을 유도할 가능성은 대단히 낮음. 따라서 북한이 체제 이행을 시도하지 않는 경우 남한 정부가 시행할 수 있는 정책의 범위는 뚜렷해짐.
- 북한 주민의 대량 아사가 발생할 경우, 북한 팩터의 위협성이 증가하며 남남갈등이 심화될 수도 있음. 그리고 영양실조나 질병의 감소, 신체의 보존을 통하여 북한 주민의 인적 자본을 보다 온전히 유지함으로써 통일비용을 절감할 수도 있음. 따라서 쌀, 비료 등의 인도적 지원은 조건의 충족에 관계없이 유연하게 지원할 필요 있음. 그러나 지나친 대북 지원 및 경험은 비효율적인 지원, 투자, 그리고 통일비용의 증가로 이어지기 때문에 피해야 함.
- 대북지원의 초점을 인적 자본 계발과 북한 주민이나 기업에게 자본주의적 노하우를

전수하는 데 초점을 맞추어야 함. 예를 들면 북한 학교의 지원, 북한 관료, 기업관리자, 근로자에 대한 연수 등임.

- 북한 주민이나 기업에게 자본주의적 노하우를 전수하는 데 보다 효과적인 방안은 민간교류임. 즉 이 단계에서는 정부 주도형 교류보다 민간 주도형 교류를 통하여 밑에서부터 자본주의를 습득할 수 있는 기회를 제공하는 것이 보다 효과적임.
- 구호나 개발지원이 의료(전염병 예방, 방역, 식수 개발 등을 통하여 유아사망률을 낮춘 경우), 수로사업, 농지개간을 도와 농업생산력을 증가시킨 사례는 많음. 또 북한 기업의 관리자, 근로자와 기업운영을 함께 논의하고 구상할 수 있는 기회와 노하우 제공은 통일 이후에도 유용한 인적 자본이 될 것임.
- 핵문제가 해결되더라도 북한의 체제 이행 의지가 보이지 않을 경우는 이러한 기존의 정책을 유지할 필요가 있음. 이는 경제원조나 협력의 수혜국가들이 그 제도나 정책을 성장친화적으로 바꾸지 않고 외부 원조와 협력을 통해 지속적인 성장을 이룬 경우는 발견하기 어렵기 때문임.

두 번째 단계, 즉 북한이 자본주의로의 체제이행 의지가 확고한 경우, 북한의 체제이행을 도울 수 있는 정책이 필요함. 다음과 같은 정책의 일관된 시행은 북한 정권이 체제이행을 할 의도가 있는 것으로 간주할 수 있을 것임.

- 집단농장의 해체와 가족 단위의 영농으로의 전환.
- 사기업의 형성과 성장을 허용하고 장려함.
- 외국 투자를 전반적으로 허용하고 기업 행위를 법적으로 보장함.

이 경우의 정책 목표는 첫째, 북한의 경제성장률 제고, 둘째, 남북한 경제통합의 촉진에 두어야 함. 이 목적을 달성하기 위한 수단으로서 안정화, 자유화, 사유화로 대표되는 체제이행 정책을 체계적으로 집행하도록 북한을 도와주는 동시에 제도 개혁 등을 통하여 정책이 경제적 성과로 이어지는 선순환 구조를 만들어야 함. 그리고 북한의 금융 및 산업구조나 기업입지, 해외수출 등에서 남북한 경제가 유기적으로 결합되고 상호 이익이 도모, 강화되도록 정책을 입안할 필요가 있음.

다음의 표는 체제이행기의 경제성과에 영향을 미치는 변수들의 상대적 중요성을 보여주고 있음.

<표 5> 체제이행국들의 성장률에 영향을 미치는 변수들의 상대적인 중요성

범 주	변 수	상대적인 영향의 크기(%)	중요도
이행진척도	누적 이행진척도	31.1	1
정책변수	자본스톡	30.0	2
	안정화(인플레이션 저감)	5.1	5
초기조건	초기조건	18.7	3
정치·제도적 요인	정치적 권리	15.1	4
합 계		100.0	·

출처: 김병연 (2008)

즉 사유화, 자유화 등의 체제이행 정책과 제도개혁 등을 일관성있게 추진하는 동시에 투자를 촉진하는 것이 이행 성공의 주요 요인임. 그리고 한국의 발전 경험, 예를 들면 수출주도형 경제 모델 등이 체제이행의 한 정책 부문을 구성할 수 있음.

북한이 체제이행을 시도할 때에도 대북 경험은 북한의 체제 전환 의지와 단계에 따른 조건적 (conditional), 북한의 이니셔티브에 남한이 대응하는 부가적 (additional), 남, 북한의 상호 이익을 추구하는 호혜적(mutually beneficial) 그리고 북한의 추가적인 이행을 촉진할 수 있는 전략적 (strategic) 원칙에서 추구되어야 함.

참고문헌

- 김병연 (2005), “사회주의 경제개혁과 체제 이행의 정치적 조건”, *비교경제연구* 12권 2호
- 김병연 (2008), “북한경제의 시장화: 비공식화 가설의 평가를 중심으로”, 한반도평화연구원
- 김병연 (2008), “체코와 헝가리의 체제이행 사례연구”, 서울대 통일연구소 (재정경제부 용역 과제)
- 윤덕민 (2008), “비핵·개방 3000구상: 과제와 전망” 주요 국제문제 분석, 외교안보연구원
- Burnside, C. and Dollar, D. (2000), “Aid, Policies, and Growth”, *American Economic Review*, Vol. 90, No. 4, 847-68.
- Easterly, W. (2003), “Can Foreign Aid Buy Growth”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 17, No. 3, 23-48
- Gregory, P. (2004), *The Political Economy of Stalinism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kraay, A. (2005), “Aid, Growth and Poverty”, World Bank, mimeo.

대북지원과 인권의제 : 실용주의 접근

김 병 로 (서울대 통일연구소)



1. 시작하며

이명박 정부는 북한의 인도주의 및 인권문제를 대북정책의 중요한 의제로 설정하고 이 문제를 풀기 위한 접근법을 탐색하고 있다. 통일부와 국가인권위원회, 국회 등 여러 국가 기관에서 북한인권법 제정을 비롯한 다각적인 대안을 모색하면서 대북정책에서 인권과 인도주의 문제를 어떻게 다룰 것인가를 고심하고 있다.

현 정부는 이미 ‘비핵·개방·3천’에서 남북간 경제협력과 지원의 조건으로 북한의 ‘비핵’과 ‘개방’을 강조했다. 남북경협에 대해서는 비핵화의 진전, 사업타당성, 재원확보 가능성, 국민적 지지 등의 조건이 갖춰졌을 때 추진한다는 ‘경협4원칙’을 구체적으로 제시하였다. 이 원칙에 따라 10.4남북정상선언 등 기존에 합의한 사업에 대해 당장 추진할 사업, 중장기 사업, 추진 불가능 사업 등으로 구분하여 집행할 것이라는 의견을 피력(08.3.10)하였다.

이처럼 전반적인 대북정책의 기조가 변화한 가운데 인권문제와 인도주의 지원에 대해서도 현 정부는 지난 정부와 입장을 달리하고 있다. 이명박 대통령은 당선인 시절인 2008.2.2 언론 인터뷰에서 “차기 정부는 북한의 인권 문제를 전략이 아닌 인류 보편적 가치 차원에서 거론할 것”이라고 밝힌 바 있고, 정부출범 이후에도 통일부의 청와대 업무 보고(08.3.26) 등에서 강조되었다. 인도주의 목적의 대북지원에 대해서는 핵문제와 연계시키지는 않겠지만 “참여정부식으로 하지는 않을 것”이라며 북한이 먼저 지원을 요청해야 한다는 조건을 달고 있다.

지금까지 나온 새 정부의 입장을 정리하면 북핵문제 해결과 북한개방에 우선순위를 두고, 남북관계보다는 한미관계와 6자회담을 중시하며, 대북지원은 ‘경협4원칙’을 적용하되 인도주의 지원은 북한이 먼저 요청하면 제공하고, 인권문제는 인류보편적 가치 차원에서 제기한다는 것으로 볼 수 있다. 이러한 현 정부의 입장은 대북정책에 적극적으로 나서지 않고 구체적 사안에 대해 이렇다 할 대안을 내놓지 않고 있다는 점에서 ‘우호적 무위’(Benign Neglect) 정책 혹은 ‘전략적 모호성’ 유지 전략으로 간주되고 있다.

이처럼 변화된 신정부의 전반적인 정책기조와 원칙이 정부당국자를 통해 표현되는 과정에서 북한의 거친 반발에 부딪혔다.¹⁾ 게다가 핵문제가 북미간에 극적 타결국면으로 전

1) 3월말 개성·금강산의 남한당국자 퇴거조치(08.3.27)에 이어 관영매체의 당국간 대화중단 선언, 군당국의 NLL 무력충돌가능성 언급으로 북한은 사태를 긴장시켰다, 또 4월 1일부터는 노동신문을 비롯

환되고 미국이 50만톤의 대북식량지원을 약속함에 따라 새 정부의 입장은 난처해졌다. 여기에 세계식량기구(WFP)와 대북지원 NGO가 북한주민들의 아사 가능성을 보도하면서 대북 식량지원에 미온적인 한국정부를 압박하고 나섰다.²⁾

상황이 이렇게 되자 이명박 정부는 고민에 빠졌다. 북한의 요청이 있을 때까지 계속 기다려야 하는가, 아니면 인도주의 입장에서 무조건 식량을 보내야 하는가.³⁾ 북한과의 대립이 지속되고 있는 상황에서 남한이 먼저 제의를 할 경우 북한의 반응이 없으면 남한 정부의 입장만 더 난처하게 될 것이다. 남북 당국간의 갈등이 깊어지면 인권문제를 해결하는 일도 쉽지 않을 것이다. 북한의 인도주의·인권문제를 해결하기 위해서는 북한을 대화테이블로 끌어내고 행동의 변화를 이끌어 낼 수 있는 적극적인 정책과 추진력이 필요하다. 이런 맥락에서 본 연구는 대북지원과 북한인권 문제를 해결할 수 있는 실제적이며 실용적인 접근방법과 대안을 제시해 보고자 한다.

2. 지난 정부 대북지원·인권 정책의 성과와 문제점

한반도에서 냉전적 남북관계의 변화는 1988년 서울올림픽이 계기가 되었다. 공산권과 외교관계가 없던 한국이 서울올림픽을 앞두고 공산국가의 참여를 독려하기 위해 ‘7.7선언’을 단행했다. ‘7.7’선언 이후 북방정책의 일환으로 한소수교(90년)와 한중수교(92년)가 이루어졌고, 「남북교류협력법」이 제정됨으로써 「국가보안법」을 넘어선 남북교류협력시대를 열었다. 1995년 여름 수해를 입은 북한을 돕기 위해 대북지원이 시작되었고, 금강산 관광과 남북정상회담, 개성공단개발이 진행되면서 남북간의 인적, 물적 교류가 급증했다. 분단이후 총 1만 명에도 못 미치던 남북간 인적 왕래가 지난 10년 동안 43만 명으로 폭발적으로 늘어났고 16억 달러 규모의 대북지원도 제공되었다.⁴⁾

한 전 언론매체와 기관을 동원하여 ‘역도(逆徒)’ ‘갯더미’ 등의 험악한 발언으로 이명박 대통령 개인을 비방함과 동시에 ‘비핵·개방·3000’을 조목조목 비판하고 나섰다.

2) 2008년 4월 30일 미국의 워싱턴 포스트는 이명박 정부가 인권 개선과 분배 투명성 등 전제조건을 달아 대북 식량 지원을 중단한 데 대해 비판하고 나섰으며, ‘좋은벗들’도 미국에서 설명회를 갖고 대북 식량지원을 호소했다.

3) 유명한 외교통상부 장관은 현 정부의 입장이 인게이지먼트(engagement), 즉 적극적 대화정책이라고 설명하면서 식량지원을 위해 미국·국제기구와 협의하고 있다고 밝혔다. 「중앙일보」, 2008.5.12. 그러나 청와대 관계자는 며칠 뒤 국제기구를 통한 원조나 미국의 대북식량지원에 참여하는 방식은 검토되지 않고 있다고 언급하는 등 우왕좌왕하는 모습을 보였다. 「연합뉴스」, 2008.5.15.

4) 1995년부터 2005년까지 한국은 16억 4,743만 달러, 국제사회는 23억 6,133만 달러를 각각 지원하여

남북간 교류협력이 증대됨에 따라 대내외적 긴장과 갈등이 야기되었다. 사회 내부적으로는 북한인권·민주화와 남북화해·평화 담론이 부딪히며 파열음을 내었고, 대외적으로는 북한의 붕괴 혹은 전쟁 또는 통일의 상황에 대응하기 위한 주변4국의 개입이 적극화되었다. 남북한과 주변4국의 6자회담이 시작되었고, 2.13합의 타결 이후 북핵문제 해결과 한반도 평화프로세스에 대한 진지한 논의가 진행되고 있다.

특히 지난 정부 10년은 남북관계 개선과 북한의 변화를 목표로 적극적인 대북지원 정책을 구사하는 시기였다. 대북포용정책의 기치를 내건 김대중 정부는 “접촉을 통한 변화”라는 서독의 동방정책을 벤치마킹하여 경제사회적 접촉·교류를 통해 의식과 가치관을 변화시키고 정치적 변화까지 유인해 내겠다는 의지를 앞세웠다. 이러한 대북지원 정책은 노무현 정부에서도 평화변영정책으로 지속되어 인적 왕래와 경제지원이 적극 이루어졌다. 이러한 협력·지원 정책은 전반적으로 남북관계의 안정과 북한주민들의 의식변화에 상당히 기여한 것으로 보이지만, 정치군사적 협력이나 북한지도부의 대남정책 변화를 유인해 내는 데는 한계가 있었다.⁵⁾

이런 상황에서 첫째로 대북지원정책에 대한 여러 문제가 제기되었다. 즉 지원의 기준과 방식, 분배의 투명성, 지원효과 등이 문제로 부각된 것이다. 1995년 북한의 대홍수가 발생하고 ‘고난의 행군’으로 인한 대량아사 사태가 발생했던 시기에는 유례없는 유엔의 호소, 대북지원 NGO의 동포애적 활동으로 정부의 적극적 지원이 문제시 되지 않았다. 그러나 금강산관광과 남북협력사업의 추진에 따른 경제지원이 제공되면서 대북지원의 기준과 방식이 문제시되었다. 통일부는 ‘인도주의’ 목적의 지원만을 대북지원에 한정시켰으나 야권에서는 상업거래의 지원도 포함해야 한다면서 ‘퍼주기’ 논쟁을 불러일으켰다. 이 때문에 지난 10년간 대북지원액을 통일부는 2조 3천억원이라고 하고 야권은 8조원이라는 상반된 주장을 내기도 했다. 어디까지가 지원인지, 어떤 기준과 방식으로 대북지원을 실시해야 하는지에 대한 논쟁이 일었다. 또한 현재의 ‘모니터링’ 제도로는 분배의 투명성을 확보하기 쉽지 않아 지원물품이 수혜자에게 제대로 들어가는지, 군용으로 빠져나가는 것은 아닌지에 대한 분배투명성도 쟁점이 되었다.

총 40억 달러 규모의 대북지원이 이루어졌다. 정부차원에서 1995년에 쌀 15만톤 지원을 시작으로 2000~07년에 매년 20만~40만톤의 식량을 지원했고, 비료는 1999년 15만 5천톤 지원에 이어 2000~07년에 매년 20~30만톤을 지원했다.

5) 김병로, “92년 이후 인도적 대북지원의 성과와 개선과제,” 『남북정상회담 이후의 인도적 대북지원』 (남북나눔운동 정책세미나, 2007.12.5, 백범기념관)

둘째로, 북한인권문제를 상대적으로 소홀히 다루었다. 지난 정부는 남북간 화해와 협력, 평화유지를 위해 인도주의 대북지원을 적극 실시한 반면, 북한의 자유증진과 인권상황 개선에 대해서는 상대적으로 등한했다. 아이러니하게도 인권에 대한 관심은 인도주의 지원과정에서 높아졌다. 대북지원 과정에서 북한의 인권참상이 공개되었고 이는 지원에 대한 동정심과 함께 북한정권에 대한 비판을 초래했다. 또한 식량난으로 발생한 탈북자들을 통해서도 북한인권실태가 폭로되었다. 이처럼 북한인권문제가 남북관계의 현실문제로 부각된 상황에서 지난정부는 이 문제에 적극적으로 나서지 못했다. 특히 2003년부터 유엔 인권위원회와 총회에 상정된 북한 인권개선 결의안에 한국정부가 불참 내지 기권을 선택함으로써 비난의 표적이 되었다.

셋째로, 대북활동 NGO간의 이해갈등을 심화시켰다. 1995년 이후 북한의 수해복구와 식량난 해소를 위한 정부의 지원이 실시되면서 대북지원 NGO가 급성장하였고, 2000년 남북정상회담 이후 시작된 6.15와 8.15 민족행사를 추진하면서 통일운동 NGO의 활동이 부상하였다.⁶⁾ 반면, 식량난과 함께 발생한 해외탈북자를 지원하기 위해 생겨난 NGO나 2000년 남북정상회담 이후 활동을 개시한 북한인권과 납북자, 탈북자 관련 NGO는 정부의 지원을 거의 받지 못하였다. 해외탈북자 구호활동이나 북한인권개선 활동은 정부의 화해·협력 정책에 도움이 되지 않는다고 판단했기 때문이다. 정부는 대북지원사업과 통일운동, 북한인권활동 간 소통을 중재하지 못했고 공감대 형성에 실패함으로써 결과적으로 이들 단체·세력 간 대립과 갈등을 야기하고 말았다.

지난 정부의 이같은 대북지원 및 인권정책을 바라보는 이명박 정부의 시각은 극도로 비판적이다. 이명박 정부는 지난정부의 대북정책에 대해 보다 근본적이고 원론적인 문제를 제기한다. 지난 10년의 남북관계를 한마디로 ‘퍼주기’로 규정하면서 이러한 ‘퍼주기’ 관행과 끌려다니는 대북태도를 바로 잡아야 한다고 강조한다. 때문에 이대통령과 ‘비핵·개방·3천’에 대한 북한당국의 노골적인 비난에 대해서도 이명박 대통령은 “지난 10년간의 기존 틀이 새로이 정립되는 조정 기간”으로 규정하며 의연하게 대처할 것을 주문했다.⁷⁾ 남북관계를 정상적 궤도에 올려놓으려면 일시적인 갈등국면은 불가피하다

6) 통일부에 등록된 70여개의 대북지원 NGO는 지난 10년 정부의 대북지원 정책과 함께 급성장했으며, 민화협(98.9 결성)과 통일연대(01.3), 7대중단의 3대 기관 연합행사로 진행되는 민족행사는 지난 정부 시기 동안 통일운동을 주도하였다. 대북지원 NGO는 ‘북민협’(대북지원민간단체협의회)과 정부-민간 협력체인 ‘민관정책협의회’를 운영하고 있을 만큼 활발하며, 남북의 민화협은 남북협력의 강력한 네트워크를 형성했다.

는 것이다.

그러나 남북관계에서 북한의 대남인식과 태도를 바로잡아야 한다는 당위론에 동의하더라도, 이명박 정부가 현재 대응하는 방식으로 과연 북한의 대남인식과 태도를 바꿀 수 있을지는 의문이다. 물론 어떤 다급한 상황, 예컨대 중국의 원유공급 중단이라든가 미국의 군사적 공격과 같은 위기 시에는 전술적 행동변화를 보일 수는 있을 것이다. 그렇지만 그것은 일시적일 뿐이며, 북한 지도부의 태도를 근본적으로 바꿀 수 있는 것은 아니다. 현재와 같은 당국간 대립은 자존심을 세우는 약간의 카타르시스 효과는 있을지 모르나 결과적으로 한반도는 군사적 긴장과 경제적 불안상황으로 내몰린다. 이런 점에서 이명박 정부는 실용주의에 입각하여 북한주민들의 인권개선을 도모할 수 있는 실제적인 전략과 방법, 그리고 이를 위한 인도주의 지원정책을 실행하는데 노력을 기울여야 할 것이다.

3. 대북지원 및 인권정책의 기본원칙

(1) 정신: 인도주의

인권은 가장 보편적인 가치이면서도 고도의 정치성을 띠고 있는 사안이다. 때문에 인권문제나 지원정책에 있어서 정치적 색채를 배제하고 인도주의 정신을 견지하는 것은 매우 중요하다. 인도주의(humanitarianism)는 인간의 존엄을 지상(至上)으로 여기고 인간애를 바탕으로 인종·민족 등의 차별 없이 인류의 복지를 증진시키려는 이념이다. 인도주의는 인류의 보편적 가치인 자유, 평화, 복지의 이상을 담고 있다. 즉 자유·평화·복지의 가치를 구현하기 위해 북한주민의 억압적 상황을 개선하고 자유를 보장하며, 남북관계를 화해와 공존, 평화의 관계로 만들어 나가되, 생존권과 복지향상을 위한 개발과 지원, 협력을 적극 추구한다. 이런 점에서 대북 인권·지원 정책은 북한주민의 자유증진과 복지향상, 남북관계의 평화적 유지·관리라는 측면을 동시에 고려하는 가운데 추진되어야 한다.⁸⁾

인도주의 정신에 입각한 인권·지원 정책은 평화적 수단에 의한 인권, 평화적 방법을 통한 인권 실현을 의미한다. 이를 위해서는 대북 인권정책의 목표를 장기적으로 북한주민들 스스로 자기들의 자유·복지를 증진할 수 있도록 지원하는데 두어야 한다. 이런 점에서 북한에 자율적 시민사회의 공간이 형성될 수 있도록 지원하는 것은 바람직할 것이다.

7) 『연합뉴스』2008.4.13

8) 서보혁, 『북한인권: 이론·실제·정책』(서울: 한울아카데미, 2007), p. 398.

인권개선 목표 달성을 위해 자유·평화·복지의 가치를 소홀히 할 경우 인권개선 활동은 인도주의 활동이 아닌 정치적 운동으로 변질될 수 있다. 북한인권정책은 정치적 목적으로 추진해서는 안되며 순수한 인도주의 정신에 입각하여 전개해야 한다. 북한인권 문제를 정치 쟁점화하지 않고 인류보편적 가치의 관점에서 다루어야만 인권문제의 ‘진정성’을 확보할 수 있을 것이다.⁹⁾

(2) 방법: 실용주의

인권개선과 대북지원을 위해 어떤 원칙과 방법을 사용해야 하는가. 북한과 협상하려면 공개적 압박을 통해 단호함을 보여줘야 한다는 의견도 있고, 북한정권이 존재하는 한 대화와 타협을 통한 방법을 구사하는 것이 실익이 있다는 반론도 있다. 인권개선의 실제적 성과를 도출하기 위해서는 실행과정에서 다각적인 수단·자원을 동원해야 할 필요가 있다. 이런 측면에서 “원칙은 분명하고 철저히 하되 접근방식은 유연하게 추진한다”는 이명박 대통령의 ‘창조적 실용주의’는 유력한 원칙 내지 방법이 될 수 있을 것이다.

실용주의로 접근한다는 말은 남북관계의 현실에 맞게, 그리고 북한과 남한의 실정에 맞게 추진한다는 의미일 것이다. 지식은 실제생활에 유용하다고 검증될 때에만 옳다는 미국식 프라그마티즘(pragmatism)이든, 중국식의 흑묘백묘론(黑猫白猫論)이든 실용주의는 목표를 성과 있게 달성하는데 최우선 순위를 둔다. 목표달성을 위해서는 공개적인 정치·경제적 압박을 동원할 수도 있고 외교적 대화·설득을 활용할 수도 있어야 한다. 실용주의를 창조적으로 적용하려면 북한인의 사고와 가치를 활용하고 상대방의 체면을 세워주는 방식으로 풀어야 한다. 북한당국에게는 당국의 눈높이에 맞는 정책을, 북한주민에게는 북한주민들의 인권수준에 맞는 대안을 찾아야 한다.¹⁰⁾ 북한은 인권개선 요구에 대해 주권원칙에 입각하여 대응하고 있는데 남북기본합의서의 내부문제 불간섭 조항을 어떻게 해석할 것인가 하는 문제도 타협하기 쉽지 않다. 이런 점에서 목적달성을 위해서는 실행과정에서 명분이나 문화, 국내정치 상황도 고려하는 유연성을 발휘해야 한다.

9) 윤여상, “북한인권 개선을 위한 진정성과 헌신성을 기대하며,” 『평화논평』, http://www.peacefoundation.or.kr/board/view.php?&bbs_id=tpf01&page=&doc_num=91(검색일: 2008.5.1)

10) 인권문제에 대한 북한의 인식과 대응에 대해서는 김수암, 『민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응』 (서울: 통일연구원, 2007) 참고.

(3) 수단·자원: 소프트파워

이명박 정부는 인권·지원 정책을 위해 어떤 수단과 자원을 활용할 수 있는가. 이명박 정부는 인도주의 지원에 대해 북한이 먼저 지원을 요청해야 한다고 말한다. 북한에 끌려가듯 하는 태도를 고치기 위해 남한이 먼저 대북지원을 제의하지는 않겠다는 것이다. 일리가 없는 것은 아니나, 대북지원을 선제의 하는 행위가 결코 북한에 끌려가는 것은 아니다. 오히려 도덕적 관계의 기선을 제압하는 행위가 된다. 북한이 1984년 9월 남한에 식량 지원을 선제의 한 사례를 통해서 볼 때도 먼저 제의하는 것이 상당한 도덕적 힘을 갖게 된다는 사실을 짐작할 수 있다. “남한이 알아서 가져다 바친다”는 북한당국의 대주민 정치선전에 현혹될 필요가 없다.¹¹⁾ 북한주민들의 필요를 고려하여 선도적으로 제안함으로써 모럴파워를 갖게 되고 공세적 협상의 추진동력도 얻게 된다. 인도주의 분야의 선도적 지원을 바탕으로 도덕적 호혜주의에 기초한 북한 인권문제 제기 및 대화·협상의 동력을 만들어야 한다.

미국 하버드대 케네디스쿨 교수 겸 국제정치학과 교수인 조셉 나이(Joseph Nye)는 인권문제는 강요가 아니라 문화, 가치, 외교술과 같은 소프트파워로만 해결할 수 있다면서 소프트파워만이 매력으로 상대를 끌어들이 원하는 결과를 얻어낼 수 있음을 강조한다.¹²⁾ 북한내 지지세력을 확보하는 것도 소프트파워의 자원이며 주변국과의 연대(solidarity)를 형성하는 것도 중요한 소프트파워다. 한국은 인권협상의 수단·자원으로 활용할 수 있는 이러한 소프트파워를 키워야 한다. 물론 한국이 갖고 있는 경제적 자원은 하드파워로서 중요하다. 그러나 이것을 어떻게 사용할 것인가 하는 것을 결정하는 것이 바로 소프트파워다. 상대가 요청해 올 때까지 기다리지 않고 선제적 제의를 함으로써 소프트파워를 갖추어야 한다. 인적, 물적 교류가 증대하고 지원이 확대되어 관계가 강화되면 스마트파워는 그만큼 증대하고 인권개선의 효과적 수단으로 활용할 수 있을 것이다.

11) 만약 북한의 요청에 의해 주었을 경우에도 북한은 “우리가 가져오라고 말만 하면 다 가져 온다”라고 대주민 정치선전을 할 것이다. 그러한 이념논쟁은 끝없이 계속될 수 있다.

12) 2008.2.12 대한상공회의소 강연. Joseph S. Nye (ed), "Ignoring Soft Power Carries a High Cost" (Harvard Kennedy School of Government, 16 May 2004), "Think Again: Soft Power" *Foreign Policy*, (1 March 2006), <http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=7059> (검색일: 2008.5.1); Suzanne Nossel, "Smart Power," *Foreign Affairs*, Volume 83 No.2 (March/April, 2004), pp. 131-142.

4. 인권·지원문제 접근방법

(1) 인권문제: 분리·병행 전략

북한의 인권문제를 인적접촉(human contact), 인도주의(humanitarianism), 정치적 인권(political human rights)의 세 범주로 구분하고, 각 범주의 사안들을 순차적 혹은 연계적 방법으로 추진해야 한다. 이른바 ‘선택과 집중’이라는 원리를 활용하여, 현실적으로 해결 가능한 문제들에 우리의 노력과 자원을 집중하는 방식으로 북한의 인권문제를 해결하는 지혜가 필요할 것이다. 전략의 핵심은 인권의 가장 기본적이며 공통분모에 해당하는 이동의 자유와 가족권 실현의 관점에서 북한인권 개선을 추진한다는 것이다. 개별 영역별로는 협력대상과 방식을 차별화해야 한다.

인적접촉의 영역은 이산가족, 납북자, 국군포로 등 가족상봉을 필요로 하는 문제이다. 인적 접촉 영역은 북한의 인권문제이자 남한의 인권문제로 남북관계에서 직접적으로 다루 수 있는 사안이다. 이 문제는 지난 정부에서도 자국민 보호라는 관점에서 적극적으로 추진했던 사안이기도 하다. 인도주의 영역은 식량문제, 개발, 복지 등 생존권과 관련되는 문제다. 북한은 자유보다는 생존권과 물질적 보장이 더 중요하다고 주장하며, 개인의 자유나 권리를 주장하기에 앞서 의무·책임 이행을 강조한다. 때문에 북한주민들의 굶주림과 질병치료 등 생존권과 관련된 문제에 대해서는 접근 가능하다. 마지막 인권영역은 전통적 인권영역으로 불리는 시민적·정치적 권리 등 자유권으로 사람이 사람답게 살기 위해 필요한 기본적 권리다. 자유로운 정당결성 및 민주적 선거절차, 언론·집회·출판·결사·시위 등의 보장과 공정한 법적 재판절차 등을 포함한다.

이러한 분리·병행전략은 이데올로기 대결이 첨예한 상황에서 우선적으로 합의할 수 있는 인도주의 문제에 집중하고, 인적 접촉의 폭을 넓힌 후에, 점차적으로 정치적 인권문제를 다루어 나가는 방식을 말한다. 남북관계가 이념적·정치적으로 대립하는 상황에서는 인적 접촉의 문제를 정치적 인권문제와 분리하여 신중하게 접근하는 것이 효과적이다. 이러한 분리·병행 전략은 과거 헬싱키 협정(Helsinki Accord)의 이행과정에서 그 효용성이 증명되었다.¹³⁾ 사회주의권이 인권문제 전반을 받아들일 준비가 되어 있지 않은 상태에서 이산가족의 상봉·재결합, 해외이주, 국제결혼 허용 등 인적 교류분야와 전반적인

13) 김병로, 『북한인권문제와 국제협력』(서울: 통일연구원, 1997), pp. 49-51, 75-81.

인권분야를 구분하여 인적 교류를 우선적으로 확대시키고 이를 바탕으로 점진적으로 정치적 인권에 대한 양보를 받아내었다. 제2차 마드리드회의에서 인권과 인적 접촉을 분리하여 각각 독립적인 전문가회의를 개최함으로써 인적 접촉 분야만이라도 폭넓은 의견교환이 이루어질 수 있었다. 이러한 협상과 토론을 바탕으로 제3차 빈회의에서 인권의 상호협약 및 감시기구 설치를 포함한 광범위한 합의에 도달할 수 있었다.

실제로 김정일 위원장은 체제 내부의 정치적 문제는 내정간섭으로 거부하면서도 남북간이나 국가간에 얽힌 외교적 문제에 대해서는 문제를 인정하는 태도를 취했다. 2000년 6월 남북정상회담에서 '탈북자'라는 용어를 사용하며 탈북자의 존재를 인정했으며, 일본에게는 2002년 9월 평양의 북일회담에서 '납치자문제'를 공식적으로 인정하였다. 이런 점에서 한국은 헬싱키협정의 인권협상 모델을 참고하여 남북관계에서 인도주의 문제로 분류될 수 있는 이산가족, 납북자, 탈북자, 국군포로 등의 문제를 적극적으로 제기해 나가야 한다. 지난 10년 동안 인도주의 지원을 통한 관계망이 안정적으로 형성되었기 때문에 이제 남한정부는 이러한 관계망을 바탕으로 인적 접촉 분야의 문제들을 해결하기 위한 정책을 적극화해야 한다.

이러한 인도주의 문제를 풀어나가기 위해서는 식량·비료지원 및 소프트파워를 적절히 활용해야 한다. 현재 이산가족 상봉을 성사시키기 위해 식량과 비료를 지원하고 있는데, 북한이 가장 필요로 하는 대북 식량지원을 매개로 하여 인권개선을 요구해야 한다. 이러한 대북지원은 앞서 언급한 대로 엄격한 상호주의가 아니라 먼저 주고 나중에 받는 느슨한 도덕적 호혜주의를 적용해야 한다. 나아가 동서독이 정치범을 돈을 주고 교환(1인당 1억원 정도)하였던 것과 같이 북한에 있는 월남자가족, 월북자, 납북자, 탈북자가족, 국군포로의 해외여행과 상봉, 귀환 등 다양한 형태의 사업에 지원을 제공하는 적극적인 방안도 강구해야 한다.

이를 위해서는 유엔이나 유럽, 미국, 6자회담 등 남북문제를 다루고 있는 국제기구·국가들의 측면지원이 필요하다. 동서독의 경우에도 유엔과 CSCE가 측면에서 지원하고 여론을 조성하는 동안 서독은 동독에 인권개선을 위한 비밀협상을 제의하고 동독정부와 비밀거래를 추진했다. 국제기구와 단체가 집단적 차원에서 공개적으로 문제를 제기하고 여론을 조성하는 한편, 남북한 당국 차원에서는 개별사안에 대해 유연성을 발휘함으로써 남북한의 국내정치적, 외교적 부담을 줄이는 전략이 효과를 발휘할 수 있다.

(2) 대북지원: 사회개발을 위한 지원·원조

대북지원에 대해서는 인도주의 목적의 지원은 인도주의 정신에 입각하여 조건없이 제공되며, 북한사회개발과 통일준비라는 차원에서 종합적 계획을 마련해야 한다. 인도주의 대북지원은 북한 내 긴급구호 상황 발생 여부를 판단하여 제공하면된다. 긴급구호 상황 발생 여부는 WFP, UNHCR 등 국제기구의 기준을 적용하면 될 것이다. 그러나 현 정부가 설정하고 있는 ‘경협4원칙’만을 가지고 대북지원을 실시하는 것은 너무 소극적이다. 현재 선진국들은 사회개발이라는 포괄적 목표를 실현하기 위해 개발도상국에 공적개발원조(Official Development Assistance)라는 이름으로 적극적인 지원을 실시하고 있다.¹⁴⁾ 개발지원 프로젝트가 장기적으로 북한주민의 생존권을 보호하고 궁극적으로 인권 상황을 개선할 수 있다는 점에서 세계각국이 개발도상국에 인도적 차원에서 제공하는 공적개발원조(ODA)의 개념을 차용하여 개발지원의 개념을 정립할 필요가 있다.

이런 맥락에서 단순한 인도주의 지원을 넘어 통일대비 북한 사회개발 차원에서 개발지원·원조에 대한 종합플랜과 실행계획을 마련해야 한다. 대북지원 NGO는 이미 긴급구호 차원을 넘어서는 개발지원 프로젝트를 시작했다. 개발지원·원조는 단순한 물품의 제공형식으로 이루어지는 응급구호와는 달리 사회개발을 목표로 이루어지는 지원을 의미한다. 사회개발의 개념은 단순한 경제성장뿐 아니라 식수공급, 가족계획, 문맹퇴치, 소득증대사업지도 등 다양한 개발협력 사업을 포함한다.¹⁵⁾ 선진국들의 개발지원·원조를 보면 재정 지원을 비롯하여 프로젝트나 프로그램 지원, 기술지원, 인도적 지원 등 다양한 형태로 구성되며, 사회간접자본(SOC)에 대한 대규모 지원, 응급상황에 대한 식량·식수·의료 공급, 빈곤퇴치와 문맹퇴치를 위한 인도주의 지원, 통합적 개발을 목표로 한 보건의료, 교육, 복지, 인구 등 다양한 형태로 제공된다.¹⁶⁾

구사회주의권의 개발지원 경험을 살펴보면, 사회변화(사유화, 경제개혁, 상업발전)를 유도하기 위한 기술을 지원하고 민주주의와 시민사회 형성을 가속화하기 위해 필요한 계층에 지원금을 공여하였다. 그러나 상당부분 정치적 원조의 성격을 띠고 있어서 국영기

14) 유엔은 선진국들에게 국내총생산의 0.7%를 공적개발원조에 사용할 것을 권고하고 있다. 한국은 현재 0.09% 정도에 불과하다.

15) 이금순, 『대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로』(서울: 통일연구원, 2000), p. 52.

16) Paula Hoy, *Players and Issues in International Aid* (London: Kumarian Press, 1998), p. 5; 이금순, 『대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로』(서울: 통일연구원, 2000), p. 54에서 재인용.

업의 사유화나 사적분야 개발은 적극 지원했으나, 보건·행정 및 사회개발 분야는 상대적으로 적게 지원했다.¹⁷⁾ 이런 점에서 대북지원이 북한주민들의 인도주의 환경과 인권상황을 개선하는데 도움이 되는지 고려하고, 남북간 인적, 물질, 기술 교류 증대와 북한의 대남의존도 심화, 북한의 개혁·개방 촉진 등의 요소들을 따져볼 필요도 있다.

이런 측면에서 통일을 대비한 북한사회개발 계획을 수립하고 여기에 따라 체계적인 지원·원조 정책을 추진해야 한다. 사회개발 프로젝트는 북한주민들의 생존권을 보장하고 인도주의를 실현하는 실제적인 인권정책이 될 것이다. 이러한 북한사회개발계획을 추진하면서 인적 접촉 문제나 정치적 인권문제 해결의 연결고리를 만들어 가야 한다. 남한이 우위를 점하고 있는 지원·원조는 대북협상의 중요한 자원이다. 이 자원을 효과적으로 활용하여 북핵문제 해결을 돕고 북한의 개혁·개방을 촉진하며 북한에서 발생할 환경재난 혹은 민족재난을 미연에 방지해야 할 것이다. 남한의 지원·원조 자원을 전략적으로 활용하면 중국·일본 등 주변4국의 북한흡수를 방지하고 한국주도의 통일전략을 추진할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것이다.

5. 사안별 쟁점과 문제점

(1) 인적 접촉 사안

북한의 인권문제 가운데 남한과 직접적인 관계에서 제기되는 쟁점들, 소위 인도주의적 사안으로 불리는 이산가족과 납북여류자, 국군포로 등의 문제가 있다. 이러한 인도주의 사안은 기본적으로 인간의 자유로운 이동, 인간과 인간의 접촉 및 교류에 관한 문제이다. 동서독의 경우도 이산가족들에 대한 상봉과 재결합 등 자유로운 이동은 인적접촉·교류로 분류하여 다른 어떤 문제보다 우선적으로 취급하였다.

이산가족 문제는 현재 추진 중인 금강산 이산가족면회소를 통해 상봉을 제도화하고 규모를 확대해 나가야 한다. 2008년 5월 현재 15차에 걸쳐 1만5천여 명의 상봉과 4만여 명의 생사확인 성과를 거두었다. 이산가족정보통합센터를 통해 파악된 생존자 9만 여명이 대부분 고령자임을 감안할 때, 이들의 대규모 ‘고향방문사업’을 추진해야 한다. 현재까지는 북한 내 지방단위의 열악성 때문에 실행되지 못했으나, 필요한 재정과 설비를 제공

17) 이금순, 『대북 인도적 지원의 영향력 분석』(서울: 통일연구원, 2003), p. 22.

하고 사업을 성사시켜야 할 것이다. 1천명 단위의 고향방문단 형태로 추진하면 1년 기간 안에 9만 명의 고향방문을 성사시킬 수 있다.

납북자 문제에 대해서는 정밀조사를 실시하여 이를 근거로 북한과 적극적인 협상을 벌여야 한다. 한국전쟁 휴전 이후 납북자가 총 3,790명인데, 3,300명은 돌아오고 미송환자가 486명이다. 미송환자 가운데는 KAL기 납북(69.12), 해군함정 납북(70.6), 고상문씨(79.4), 안승운 목사(95.7), 70년대말 실종되었던 김영남·이명우·홍진표·최승민·이민교 등 고교생도 포함되어 있다.¹⁸⁾ 그렇다면 어떤 사람들이 송환되었고, 송환되지 못한 486명은 현재 어떤 상황에 놓여 있는지, 이에 대한 구체적인 조사를 실시해야 한다. 북한에 송환을 요구만 하고 있을 것이 아니라, 국정원 및 통일부를 비롯한 국가기관이 자체적으로 이 사람들에 대한 행방을 파악하여 가족들에게 알려주어야 한다. 정부는 북한당국에 실태파악을 요청하고 필요하면 공동조사도 실시해야 한다. 그런 후 이 자료를 바탕으로 북한당국에 송환을 요구해야 할 것이다.

국군포로 문제에 대해서도 실태파악 및 송환협상을 추진해야 한다. 현재 국군포로는 총 1만 9천여 명이며 그 가운데 생존자는 545명으로 추정하고 있다.¹⁹⁾ 북한은 국군포로 문제와 관련하여 과거 이승만 대통령이 인민군포로를 일방적으로 석방해버렸기 때문에 포로교환이 이루어지지 못했고 그 때문에 남한에 책임이 있다고 주장하고 있다. 이 때문에 국군포로 문제도 결국 법적 문제나 정치적 문제로 풀기는 어렵고, 가족상봉이라는 인적 접촉, 인도주의 문제로 접근할 수밖에 없다. 탈북자 가족에 대해서도 앞으로 남북관계의 진전 여부에 따라 인적 접촉의 범주에 포함하여 가족상봉을 요구해 나가야 할 것이다.

(2) 인도주의 문제와 대북지원

인도주의 문제는 북한도 많은 관심을 갖고 있는 사안이다. 대부분의 아시아 국가들이 시민적·정치적 권리보다는 경제적·사회적·문화적 권리의 우선적 실현을 강조하는 입장인데, 북한도 인권을 “인민이 응당 가져야할 정치적·경제적·문화적 및 사회적 제반권리”²⁰⁾

18) 김수암·이금순·임순희, 『2007 북한인권백서』(서울: 통일연구원, 2007), pp. 267, 272. 김영남씨는 2006.6.29일 금강산 이산가족 상봉행사를 통해 어머니와 누나를 만나 납북이나 월북이 아닌 ‘돌발 입북’이라는 기자회견을 하기도 했다.

19) 국군포로는 한국전쟁 중 실종신고된 행방불명자 41,971명 가운데, 포로교환시 귀환자 8,726명과 전사처리자 13,836명을 제외한 19,409명으로 추정된다. 2007년 1월 현재 생사확인된 1,734명 중 사망 888명, 행방불명 301명, 생존 545명으로 파악되고 있다.

라고 정의하며 인권을 인도주의 문제로 부각시키고 있다. 이런 측면에서 대북지원을 북한의 인도주의 상황 개선에 도움을 주는 방향으로 추진해 나가면 실현 가능성이 높을 것이다. 앞서도 언급했듯이 대북지원은 인도주의 목적을 포함한 사회개발 차원에서 포괄적으로 이루어져야 한다. 인도주의 지원이 북한에서 차별받는 집단에 지원될 경우 재정지원을 통해 이들의 사회적 위상을 높이고 결과적으로 사회구조를 바꾸어 놓는 역할도 하게 된다.

북한 빈민층의 굶주림은 일시적 현상이 아닌 북한사회의 구조적인 문제다. 북한주민들의 월평균 임금은 3,000원인데 실제 한 달 생활에 필요한 돈은 6만~10만원으로 큰 차이가 난다.²¹⁾ 이 때문에 주민들은 부족한 생활비를 충당하기 위해 장사를 하든가 여러 가지 편법에 의존하지 않을 수 없는 상황이다. 신흥부유층이 생겨나고 있는 반면 하층민들은 장사할 능력이 없어서 생존에 큰 어려움을 겪고 있다. 이러한 절대빈곤층의 규모가 수백만에 이르며 이들은 굶주림과 질병에 놓여 있다. WFP는 시기에 따라 이러한 빈민층의 규모를 600만~800만으로 추정하고 있다. UNICEF와 WFP가 북한과 공동으로 2004년에 실시한 조사에 의하면, 6세 미만 어린이 4,800명 가운데 23%가 저체중, 37%가 만성 영양장애, 7%가 급성영양장애이며, 조사대상 어머니들의 약 1/3이 영양실조와 빈혈에 시달리고 있는 것으로 나타났다.²²⁾ 대북 인권단체인 '좋은벗들'은 국제사회의 긴급 지원이 이뤄지지 않을 경우 2008년 5~6월 두 달 사이에 20만~30만 명이 굶어죽을 가능성이 있다고 밝혔다.²³⁾

이런 점에서 굶주림과 질병으로 고통을 받고 있는 북한주민들을 위한 지원은 시급하다. 이는 인도주의 차원에서 진지하게 다루어야 할 문제이다. 계층별, 지역별 지원·원조 전략을 세우고 북한과 협상해야 한다. 계층별로는 사회적으로 가장 열악한 상황에 있는 빈민층, 어린이, 노약자, 장애인 집단에 혜택이 돌아갈 수 있도록 지원방안을 마련해야 한다. 지역별로는 북한이 병원이나 학교 등 사회지원망을 전국에 체계적으로 건설해 놓

20) 사회과학원, 『정치용어사전』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 718.

21) 2007년 9월 현재 평안남도 순천시의 경우 중산층 4인가족 1달 평균 생활비는 15~20만원 정도 소요된다고 하며, 개천시의 경우에는 중산층 1달 생활비가 10만원 정도 필요하다고 한다. 상류층은 1달 생활비로 40~50만원을 쓴다고 한다. 북한인 KD씨 인터뷰, 2007.9. 중국 단둥시. 북한인 S씨 인터뷰, 2007.10.26. 중국 단둥시.

22) 김수암·이금순·임순희, 『2007 북한인권백서』(서울: 통일연구원, 2007), pp. 240, 242.

23) 『연합뉴스』, 2008.5.9.

았기 때문에 사회개발이라는 종합계획을 갖고 접근하면 비조직화된 제3세계의 지원·원조보다 훨씬 높은 효과를 가져 올 수 있다. 북한에서 결핵퇴치운동을 벌이고 있는 유진벨재단이 전국 각 지역에 건설되어 있는 결핵요양소를 활용하여 좋은 성과를 거두고 있는 것이 대표적인 사례다. 북한이 운영하고 있는 지역자립체제의 성격을 파악하여 이를 적극 활용하면 지원·원조 정책의 효과가 클 것으로 생각된다.

(3) 정치적 인권 문제

북한의 인권상황 가운데 가장 문제되는 부분은 바로 정치적 인권에 관한 것이다. 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(ICCPR)에 의하면, 시민적·정치적 권리는 생명권(제6조), 고문금지(제7조), 이동의 자유(제12조), 언론·출판·집회·결사의 자유(제19, 21, 22조), 사상·종교의 자유(제18조) 등 여러 권리를 포함한다. 북한의 경우 시민적·정치적 권리는 크게 생명권, 신체의 자유, 법적 보호, 평등권, 자유권, 종교의 자유, 참정권 등의 영역으로 구분해 볼 수 있다.²⁴⁾ 공개처형과 인신매매 등 생명권이 심각하게 유린되고 있고, 불법구금 및 체포, 고문, 관리소와 교화소를 통한 신체의 자유가 억압되고 있다. 납치·실종, 불공정한 재판절차 등 법적 절차가 무시되며, 적대계층·이산가족 등 성분정책에 대한 차별과 장애인 격리수용 등 평등권이 침해되고 있다. 거주·여행의 자유와 언론·출판·집회·결사의 자유, 정보통신의 자유 등 자유권이 극도로 억압되고, 종교와 신앙·신념의 자유가 억압되고 있으며, 정치활동 제한과 투표방식 등의 문제도 있다.

이 가운데 정치범수용소, 공개처형, 거주·이동의 자유 통제, 성분차별정책, 종교의 자유 억압, 참정권과 집회·결사의 자유 제한, 탈북자 강제송환 등이 국제사회에 부각되고 있다. 김일성·김정일의 정치를 비난하거나 당·정 및 사회주의체제를 비판하는 사람들을 ‘적대분자’ 등 정치사상범으로 분류하여 관리소에 수용한다. 또 남한방송을 청취하거나 3국에서 남한공관과 접촉하고, 교회·선교사와 접촉한 사람들도 정치사상범으로 수용된다. 이들에 대해 북한은 북한형법 44-54조에 근거하여 ‘국가전복음모죄’, ‘반동선전선동죄’, ‘조국반역죄’ 등의 처벌규정을 적용한다. 북한은 2004년 9월 영국의 빌 라멜 외무차관에게 이러한 강제노동수용소의 존재를 처음으로 인정했다고 보도된 바 있다.²⁵⁾

24) 김수암·이금순·임순희, 『2007 북한인권백서』, pp. 21~190.

25) 연합뉴스, 2004.9.17.

정치적 인권문제에 대해 제도보다는 사람위주로 접근해야 한다. 유럽연합과 영국은 북한과 외교협상 및 인권대화를 하는 가운데 95년 7월 납북된 안승운 목사의 행방을 지속적으로 요구하고 있다. 국제사면위원회(AI)도 제도보다는 인권침해를 받은 사람을 구체적으로 거명하여 개선을 요구하는 방식을 취하고 있다. 사람을 통해 체제를 변화시킨다는 전략이다. 이런 점에서 ‘관리소’ 실태를 파악하고 관리소에 의해 어떤 인권유린이 자행되었는지 구체적인 사례를 파악해야 한다.²⁶⁾ 이를 위해 탈북자와 북한 내 활동가들의 증언을 청취하여 관리소의 운영 실태와 구체적인 인권침해 사례에 대한 체계적 자료를 확보해야 할 것이다. 또한 ‘선택과 집중’이라는 원리를 활용하여, 가급적 의제를 좁혀서 한 문제를 지속적으로 접근해야 효과를 발휘할 수 있다. 공개처형 중지를 요구하고, 지역간 이동의 자유, 종교자유의 확대, 복수후보제 선거법 준수, 기표방법의 개선 등을 요구해야 한다.²⁷⁾ 중국에 거주하고 있는 10만명의 탈북자에 대해 강제송환을 금지하고 생존대책을 마련해야 한다.

6. 인도주의·인권 분야의 정책과제

(1) 5년 계획 및 인도주의·인권 종합계획 2020 수립

2012년까지 앞으로 5년은 북한이 가장 어려운 고비를 맞아 한국의 도움을 적극적으로 요구할 가능성이 높다. 올해 신년사에서 2012년을 강성대국 건설의 해로 공식 선언했기 때문에 북한은 큰 부담을 갖게 되었고 경제활성화를 위해 남한의 지원이 절실히 필요하다. 이러한 시기에 한국은 적극적인 지원정책을 실시함으로써 북한주민들에게 한국으로의 통일기대감을 심어줄 수 있는 절호의 기회를 가질 수 있다. 동독의 국민들이 서독으로 편입되기를 희망했던 독일처럼, 북한의 국민들도 한국으로 편입되기를 희망하는 열망이 생겨나야 한다. 중국은 올림픽과 엑스포를 계기로 사회가 급변할 것이며 북한도 중국의 영향을 받아 변화의 시기를 맞게 될 것이다. 이러한 변화의 시기에 한국이 통일대안으로

26) 정치범수용소로 간주되는 관리소는 국가보위부가 운영하는 관리소가 있고, 사회안전부가 운영하는 관리소가 있다. 관리소는 전시예비물자를 보관·관리하는 지역이 아닌가 추측되는데, 실제로 18호 관리소의 경우 인민보안성이라는 국가 경찰기관의 후방기지 즉 ‘물자보급기지’의 역할을 하는 것으로 알려졌다. “제18호 관리소의 흑막,” 『립진강』2호(2008.3), pp. 14~55.

27) 북한은 선거법에 복수후보를 추천할 수 있도록 규정하고 있으나 단일후보 추천의 관행을 유지하고 있다. 그런데 기표방식이 반대의를 표시하도록 되어 있어 단일후보 상태에서 반대의견을 표시하기 어렵도록 되어 있다.

부상하도록 만들기 위해서는 적극적인 경제협력과 지원·원조를 통해 북한과의 다각적 네트워크를 구축하고 북한민심잡기에 나서야 한다.

긴급구호성 지원을 넘어서 개발지원으로의 확대는 생존문제를 장기적으로 해결하기 위해 개발권을 강조하고 있는 국가들에 시급히 필요하다. 북한도 개발지원으로의 전환 필요성을 인식하고 국제사회에 대해 개발지원으로의 전환을 요청하고 있다. 이러한 지원 환경과 국제정세의 변화를 감안하여 지도급 간부들과 북한주민들에게 ‘한국이 희망’이라는 의식을 심어줄 수 있는 중장기 인도주의·인권 종합계획을 수립·추진해야 할 것이다

(2) ‘남북 인도주의 대화’ 추진

한반도 분단체제의 현실을 놓고 볼 때, 불안정한 한반도를 평화적·안정적으로 관리하는 일과 북한인권상황을 개선하는 노력은 병행할 수밖에 없다. 한반도 평화정착과 북한 인권개선의 노력은 한국의 발전과 통일을 위해 어느 쪽도 소홀히 할 수 없는 과제이다. 그러나 현실적으로는 이 둘 중 하나를 먼저 선택하도록 요청받고 있다. 한국사회 내에 민족화해와 한반도 평화, 남북교류·협력을 우선적으로 실현해야 한다는 입장과 북한의 인권개선과 민주화를 먼저 실현해야 한다는 의견이 다투고 있다.

남북문제를 풀어가는 우리들의 기본원칙은 인도주의 정신에 두어야 한다. 화해와 평화를 중시하는 가운데 북한의 인권개선을 위해 노력하는 인도주의 정신이 필요하다. 이명박 새정부가 인도주의 정신을 기본원칙으로 견지한다면 북한과 당국간 ‘인도주의 대화’를 적극 추진해야 한다. 인도주의 대화의 기본 의제는 이산가족과 납북자, 국군포로, 탈북자 등 인적 접촉 사안이 되어야 한다. 또한 북한의 경제적·사회적·문화적 권리개선을 위한 식량·의료지원 등 인도적 지원문제를 포함하여 포괄적 의제로 다루는 것도 가능할 것이다. 정치적 인권문제는 포함하기 어려울 것으로 예상되나, 상황에 따라 다룰 수 있는 의제들을 포함하도록 한다.

당국차원의 인도주의 대화가 정치적 부담이 된다면 인도주의 사안을 적십자사가 주로 맡아 왔기 때문에 적십자회담을 대화채널로 활용하는 것도 좋은 방법이다. 민간단체 차원에서도 지난 15년간 쌓은 대북신뢰를 바탕으로 북한의 경제적·사회적·문화적 권리신장에 대한 논의를 북한과 함께 해나갈 수 있을 것이다. 대북지원 민간단체는 지난 15년 동안 활동하는 과정에서 북한으로부터 상당한 신뢰를 구축했다. 따라서 이러한 신뢰를 바탕으로 북한의 인권상황에 대한 국제사회와 남한국민들의 우려를 전달하고 개선의 필요

성을 전달하는 민간의 대화도 추진해야 한다.

(3) 정부-민간 및 정부간 역할분담

북한당국을 직접 상대하여 남북관계를 개선해야 하는 정부로서는 인권정책에서의 역할이 매우 제한되어 있다. 따라서 정부는 민간과의 관계를 다면적 네트워크로 활용하는 거버넌스 체계를 구축해야 할 것이다. 민간단체간에 소통의 기회를 늘리고, 대북지원, 통일운동, 탈북자, 납북자, 국군포로, 인권운동 등 단체별로 이념적 성향을 구분하여 단체·기관에 적합한 방식으로 북한인권 개선활동에 참여하도록 지원해야 한다. 특히 북한인권 개선활동에 국내의 진보적 인권NGO의 참여를 도모하는 것이 매우 중요하다. 민간차원에서는 전반적인 인권문제를 제기하는 것도 좋겠으나, 정부의 정책에 맞추어 특정 의제에 역량을 집중하는 것도 좋은 해결방법이 될 것이다. 정부는 인적접촉 사안에 대해 북한당국과 협상을 지속하며 이와 관련한 세미나·자료조사를 지원하고 인도주의 대북지원을 수단으로 활용한다.

정부 차원에서 관련 부처간 역할분담이 필요하다. 통일부는 북한과의 직접협상을 추진해야 하기 때문에 이산가족과 납북자, 국군포로 등 인적 접촉 사안해결에 노력을 집중하는 것이 좋다. 국가인권위원회는 보다 넓은 맥락에서 북한 내 다양한 인권유린상황(공개처형, 관리소 통제 실태 등)에 대한 국내외적 대책을 수립하고 포괄적 대북인권개선 활동을 전개한다. 특히 국내 탈북자 정착은 지자체와 NGO가 담당하되, 해외 탈북자 실태조사와 자발적 의사에 의한 제3국 정착을 돕는 일은 국가인권위원회가 전담해야 한다. 이와 관련하여 국가정보원은 납북자와 국군포로에 관한 실태를 조사하여 필요한 기관에 자료·정보를 제공하고, 국책연구기관은 북한의 인권탄압 제도와 침해사례를 연구·분석하여 관련 단체들에게 자료를 제공하도록 한다.

(4) 국제사회와의 연대

우리 국민들은 UN과 미국 등 국제사회와 주변국의 움직임에 민감하다. 특히 국제기구의 활동에 큰 영향을 받는다. 이런 점에서 국제사회와의 연대는 대단히 중요하다. 정부와 국제사회가 역할을 분담하여, 유엔차원에서는 탈북자 문제, 공개처형, 정치범수용소, 대규모 기아사태 등의 문제를 공론화하고, 정부는 북한과 실제적인 협상으로 대응한다.²⁸⁾ 이 과정에서 인도주의 지원을 병행함으로써 인권문제가 정치문제로 흐르지 않도록 신중

을 기해야 한다.

국제사회는 글로벌 시대임에도 여전히 이념적으로 분할되어 있으므로 북한에 우호적인 국가군과 북한과 대립하는 국가군으로 구분하여 차별적 외교전략을 구사해야 한다. 미국, EU, 중국, 러시아, 베트남 등 국제사회는 북한과의 관계수준에 맞는 역할을 할 수 있도록 구체적 의제를 제시한다. 미·일 등 북한과 외교협상이 진행 중인 국가들과 협력체제를 강화하여 이들 국가의 대북 경제제재 완화, 대북 식량지원 및 교류·협력 확대가 북한의 인권개선과 연계될 수 있도록 관련국간의 다자적 접근을 강화해야 한다. 북미 관계 개선시 북한내 외국인들에 대한 여행통제를 완화하고 자유로운 취재 및 정보교환 보장을 요구하고, 북일 관계개선 협상시 북송일본인처들의 방일 추가 실현을 지원하여 북한인권 문제에 대한 국제적 관심을 환기시켜야 한다.

유엔인권위는 90년대부터 「유엔 아·태 인권워크샵」 개최해 왔는데, 아시아 지역에서 안보네트워킹인 6자회담과 병행하여 인권네트워크를 구축할 수 있는 활동을 시작하고, 보다 넓은 범위에서 북한인권문제를 ‘다자대화’로 다루어 나가는 방법을 모색해야 한다. 이러한 협의체를 기반으로 아시아지역의 정치경제적 상황에 맞는 「인권규약」 제정 및 ‘아시아인권위원회’를 구성하여 지역인권협약체제를 발전시킬 수 있을 것이다.²⁹⁾ 민간차원에서도 국내 NGO에 대한 지원을 강화하여 국제 NGO와의 관계망을 형성하고 협력체계를 구축하는 것이 필수적이다. 아·태인권네트워크의 구축을 위해 ‘아시아인권센터’의 활동을 기대해 볼 수 있다.

(5) 자료·정책 개발

북한의 인권침해 사례에 대한 구체적인 자료를 확보하고 데이터베이스화하는 작업을 추진한다. 한국만이 확보할 수 있는 귀순자들의 증언과 수기를 자료로 활용함과 아울러 국제학술회의 개최를 통해 국제사회에 북한인권문제에 대한 관심을 고조시켜 나가야 한다. 통일부는 실무자와 전문가들의 합동으로 이러한 작업을 적극 지원하도록 한다.

28) 유엔의 북한인권 특별보고관은 북한인권상황에 대한 체계적인 보고서 작성에 주력해야 한다. 북한의 정치범수용소에 억류되어 있는 양심수의 가족, 공개처형자 가족들에 대한 정보접근을 통해 신상을 파악, 가족과 연대하여 문제를 제기하고, 납북자기족모임 등 피해자 가족 및 관련 단체들의 통보(진정)활동을 적극적으로 전개하도록 한다.

29) 김병로, “동북아 인권NGO의 실태와 협력 동향,” 조한범 외, 『동북아 NGO 연구총서』(서울: 통일연구원, 2005), pp. 291~371.

대북지원에 대해서도 지원과 개발을 위한 자료수집과 분석을 체계화한다. 대북지원 사업이 농업개발, 보건의료, 복지 등 전문화된 영역으로 발전한 것은 큰 수확이다.³⁰⁾ 지원정책의 효율성을 높이기 위해서는 자료화와 평가작업이 반드시 이루어져야 한다. 실무자와 전문가가 합동작업을 하여 자료를 만들고 대북지원 사업을 객관적으로 평가하며 향후 지원방향과 전략을 강구해야 하며, 사업선정 및 추진과정과 재정의 투명성을 높이고 중복지원을 줄여 나가야 한다. 지원활동과 더불어 자료축적 및 정리, 체계화 작업은 시급히 필요하다. 북한의 수혜 NGO인 민화협, 민경련 등에 대한 분석과 평가도 이루어져야 한다.

(6) 여론형성 및 지식공유 네트워크 구축

인도주의 지원 및 인권정책과 관련하여 대북지원·통일운동NGO와 인권NGO간 소통을 증대하며 국내여론을 만들어가는 작업은 매우 중요하다. 대북지원 활동은 사업의 내용도 다양화하였고 북한과의 사업추진논의도 어느 정도 자리를 잡아가고 있다. 그러나 장기전략과 담론형성 등의 전술에서는 상당히 부족하며, 북한인권 분야는 더 취약하다. 따라서 인도주의 지원 및 인권정책을 지지하는 여론형성을 위해 대북지원·통일운동 NGO와 인권 NGO가 함께 인도주의·인권문제에 대한 공감대를 형성하는 소통의 공간을 만들어야 한다.

인권과 관련하여서는 유엔 인권위원회나 난민고등판무관(UHCR), 인권고등판무관(UHCHR), 유럽연합, 미국 등을 중심으로 활발한 활동을 펴고 있다. 인도주의 문제는 UN의 OCHA(UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), WFP, 미국의 국제개발처(USAID), EU의 인도지원사무국(ECHO, EU Humanitarian Aid Office) 등의 기구들이 활발한 활동을 벌이고 있다. 인권과 지원 주체들이 반목하지 않고 활발한 소통할 수 있도록 공동워크숍을 개최함으로써 상호협력의 분위기를 만들어야 한다. 이러한 작업의 객관성과 도덕성을 확보하기 위해 대학캠퍼스나 종교공간을 활용할 수 있을 것이다.

30) 정부는 대북지원 NGO의 활동영역을 일반구호, 농업, 보건의료, 사회복지 등 네 분야로 구분하고 있다. 대북협력민간단체협의회·대북지원민관정책협의회, 『대북지원 10년 백서』(서울: 북민협·민관정책협, 2005) 참조.

7. 맺으며

현재 가장 시급한 문제는 북한과 어떻게 대화를 시작하며 문제를 해결해 나갈 것인가 하는 것이다. 현재 북한의 입장을 보아서는 6.15공동선언과 10.4 정상선언의 전면적 이행을 남북대화의 중심고리로 걸고 있는 것 같다. 남북간에 합의한 기존의 선언을 승계한다고 하지 않으면 남북당국간의 대화는 당분간 어려운 상황이다. 현 정부가 대화를 위한 대화에 연연하지 않는다고 하지만, 당국간 대화를 하지 않으면 납북자, 국군포로, 이산가족 등 인권현안을 실제로 해결할 수 없다. 결국 인권개선의 실익은 얻지 못하고, 체제비판, 정권붕괴 같은 정치논쟁이나 인권개선 구호에만 매몰될 가능성이 크다.

현 정부가 인도주의 목적의 대북지원에 대해 북한이 먼저 요청해야 한다는 조건을 달고 있는데, 인도주의 지원에 대해서는 그런 조건을 고집할 필요가 없다. 인권과 인도주의는 인류 보편적 가치와 관련된 싸움이기 때문이다. 조셉 나이(Joseph Nye) 교수는 “김정일 국방위원장을 상대하려면 결국 하드 파워가 필요하겠지만, 북한 민주주의와 인권 향상은 소프트 파워로만 해결할 수 있다”고 말한다. 북한에 쌀과 비료를 먼저 제공하는 행위가 바로 소프트파워를 갖는 것이며, 도덕과 의리, 명분을 중시하는 북한을 압도하는 방법이다. 대한민국 선진화는 바로 이러한 소프트파워를 축적함으로써 가능할 것이다.

대북지원과 인권활동은 앞으로 국제정세의 변화와 남북관계의 진전에 따라 획기적으로 그 역할이 확대될 가능성이 크다. 북한은 2002년 7월 경제개혁 이후 변화의 길로 접어들었으며, 향후 10년 내로 근본적인 변화에 직면할 확률이 높다. 2.13합의 이후 북핵 불능화가 진전되고 있고, 2008년 5월 현재 북미간의 관계개선과 북핵폐기의 가능성도 높아지고 있다. 상황이 절박한 만큼 북한도 이전에는 상상할 수 없었던 남북협력을 제의하고 있다. 이러한 변화가 진전되면 인도주의 지원과 인권개선 활동의 위상은 대단히 커질 것이다.

통일시대의 청사진을 염두에 두고 지금부터 인도주의·인권 정책을 적극적으로 펴나가야 한다. 통일은 북한사람들의 생명을 보존하고 경제생활과 인간다운 삶을 보장해주는 인도주의·인권을 개선할 때 의의가 있다. 이런 점에서 인도주의·인권 활동을 통일 프로세스에 접목할 수 있는 방안을 강구하고 남북의 평화공존과 통일에 효과적으로 기여할 수 있도록 해야 한다. 이러한 관심과 노력을 통해 대북지원과 북한인권 개선 정책이 의미 있는 결실을 맺고 평화와 통일의 밑거름이 되기를 기대한다.