

<토론문> 이명박 정부 통일·대북정책 평가

고유환(동국대 북한학과 교수)

1. 6·15와 10·4선언 이행을 둘러싼 갈등

이명박 대통령은 취임사에서 남북관계를 “이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대로 풀어가겠습니다”라고 밝혔지만 실제정책에선 실용보다는 이념이 앞섰다. 이명박 정부는 상대를 부정하는 데서 자기정체성을 찾는 ‘자폐적인 정의관’에 사로 잡혀 남북관계 설정 자체를 하지 못하고 임기 말을 맞이하고 있다.

이명박 정부가 대북정책 목표로 표방했던 ‘비핵·개방·3000’의 관점에서 볼 때도 상황은 오히려 악화됐다. 북한이 2차 핵실험을 강행하여 핵능력을 향상시키고, 헌법 서문에 ‘핵보유국’의 지위를 명문화했다. 이명박 정부가 선 비핵화를 표방했음에도 불구하고 북한을 비핵화 시키기는커녕 ‘사실상의 핵보유국’으로 인정해야 할지도 모를 단계에 이르렀다. 개방의 경우도 관광객 피살사건으로 금강산관광이 중단됐다.

이명박 정부가 지지층의 반발을 의식해서 6.15공동선언과 10.4선언에 관한 이행의지를 밝히지 않음으로써 남북관계를 원상회복하지 못하고 갈등을 지속하고 있다. 이명박 정부가 진정한 ‘실용정부’라면 명분과 체면을 중시하는 북한체제의 특수성을 고려해서 두 선언에 대한 남측의 진전된 입장을 집권 초기에 정리했어야 했다.

2. 북한 악마 인식론과 급변사태론에 입각한 정세관

이명박 정부는 북한 ‘불량국가론’과 ‘원죄론’에 입각해서 북한이 핵무기개발을 포기하고 먼저 변하지 않으면 ‘남북관계는 없다’는 식으로 대북 강경입장을 고수했다. 이에 맞서 북한은 6.15공동선언과 10.4선언의 전면 이행을 요구하면서 대남비난공세와 함께 위기조성의 수위를 높였다. 북한이 의심하는 것은 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000 구상’¹⁾과 ‘상생과 공영의 대북정책’²⁾이 표명정책과 달리 ‘흡수통일론’, ‘급변사태론’ 또는 ‘붕괴론’에 근거한 것이 아니냐는 것이었다.

이명박 대통령은 “머지않아 통일이 가까운 것을 느낀다”, “통일은 도둑같이 올 것”이라고 밝히는 등 북한 체제변화를 희망하는 듯한 발언을 계속해왔다. 급변사태가 임박했다고 북한정세를 판단할 경우 대화보다는 기다리는 것이 바람직하다고 생각할 것이다.

1) 대통령은 2008년 2월 25일 취임사에서 ““비핵·개방·3000 구상”에서 밝힌 것처럼, 북한이 핵을 포기하고 개방의 길을 택하면 남북협력에 새 지평이 열릴 것”이라고 밝혔다.

2) 통일부 홍보자료에 의하면, “이명박 정부의 대북정책은 ‘실용과 생산성’에 바탕을 둔 ‘상생과 공영의 남북관계 발전’을 추구”한다는 비전을 제시하고, 추진원칙으로는 “실용과 생산성, 원칙에 철저하되 유연한 접근, 국제협력과 남북협력의 조화를 원칙으로”한다고 밝혔다.

북한이 붕괴되면 남한주도의 흡수통일이 이뤄질 것이란 낙관적 기대는 중국변수를 간과한 ‘순진한’ 생각인지도 모른다. 북한의 핵개발은 중국의 안보를 위협하는 것이지만, 중국으로선 핵개발보다 북한 붕괴가 가져올 부정적 영향을 더 사할적인 안보 위협으로 인식하고 북·중동맹을 강화하고 있다. 중국은 피로써 지킨 국경을 북한붕괴로 다시 위협받는 것을 용인할 수 없다고 생각하는 것 같다.

3. 한미동맹 우선론과 국가중심 시각

2000년 6·15 공동선언 이후 남과 북은 ‘우리민족끼리’ 이념에 입각한 화해협력과 공존공영을 모색해 나갔다. 이명박 정부는 한미동맹(한미공조) 위주에서 민족공조로 비중을 옮겨 나가는데 불만을 가지고 한미동맹 강화에 주력했다.

이명박 대통령이 밝힌 한반도관계인식구조는 먼저 한미관계가 좋아지면 남북관계도 등달아 좋아지고 나아가 북미관계도 좋아진다는 ‘순차적 삼각 순환구조논리’라 할 수 있다. 이명박 정부는 한미관계 우선주의에 따라 자유무역협정(FTA)을 발효시키는 등 역사상 가장 좋은 한미관계를 유지하고 있다고 자평하고 있다. 하지만 대북정책과 관련해선 이명박 정부가 ‘기다리는 전략’으로 일관하고 미국이 ‘전략적 인내’로 화답함으로써 북한 핵능력이 향상되는 것을 방치하고 6자회담이 장기 공전하는 문제가 발생했다.

이명박 정부는 ‘상생과 공영의 대북정책’을 표방하고 ‘국제협력과 남북협력의 조화’를 강조했지만, 남북관계를 민족 내부의 잠정적 특수관계로 보기보다는 ‘국가 대 국가’의 관계로 보는 경향이 강했다. 이명박 정부는 남한 우위의 남북관계 설정을 염두에 두고 북한을 압박했다. 이명박 정부는 체제 역량이 우세한 남한이 갑(甲)이고, 열세인 북한은 을(乙)로 인식한다. 남한으로부터 도움을 받아야 하는 북한은 남한이 만들어 놓은 관계 틀에 들어와야 한다는 논리를 세우고 기다리는 전략으로 일관했다. 이러한 남한우월의식은 북한의 반발을 샀고, 남북관계 재설정 실패의 중요한 원인 중의 하나로 작용했다.

4. 대북정책 철학 부재에 따른 사건 위주의 대응

철학이 분명하고 정책의 비전이 있는 지도자의 경우는, 어떤 현안이 생기면 현안의 수위를 조절할 줄 안다. 대북정책과 관련한 확고한 철학과 비전이 있으면 정책을 추진하는 과정에서 예상치 못한 돌발사태가 발생할 경우, 대응 수위를 조절해 가면서 큰 틀의 화해협력의 흐름이 손상되지 않도록 정세를 관리하는 능력을 발휘한다. 북한 불량국가론의 대북관과 급변사태론의 정세관을 가진 이명박 정부는 남북관계와 관련한 사건이 발생할 때마다 그 사건이 정세를 지배하는 모습을 보였다.

통일문제·대북문제와 관련한 지도자의 철학과 통찰력이 부족하면 사건이 생길 때마

다 그 사건이 정세를 지배하면서 큰 흐름을 놓치는 우를 범하게 되는 것이다. 이명박 정부 들어서 금강산 관광객 피격, 김정일 건강 이상, 로켓발사와 핵실험, 천안함-연평도 사태, '광명성 3호 실용 위성발사' 등이 정세를 지배해 왔다. 현안 위주로 대응하다보니 전체적인 큰 그림 속에서 남북관계를 안정적으로 관리하는데 실패한 것으로 보인다.

한반도문제를 해결하기 위해서는 냉전질서를 평화질서로 바꾸는 큰 틀의 구조변화를 수반할 수밖에 없다. 이를 위해서는 포괄협상이 필요하다. 그랜드 디자인 없이 '원샷 딜' 같은 그랜드 바겐으로 20여년간 끌어온 북핵문제를 단번에 해결할 수 없다. 비핵과 개방을 내세우고 급변사태와 흡수통일을 공공연하게 언급하는 근본주의 또는 도덕주의적 대북접근으로 남북관계를 풀 수 없다.

북한의 변화를 요구하면서 하드 파워(hard power) 위주의 대북압박은 북한을 더욱 움츠러들게 만들었다. 남측이 대북 강경정책을 펼 때 북한은 이를 적대적 의존관계로 활용하여 내부 결속에 활용한다. 북한의 변화를 유도하기 위해서는 소프트 파워(soft power)가 들어갈 수 있는 접촉, 제공, 대화의 통로를 확보해야 하는데 이명박 정부는 오히려 이를 차단했다. 하드 파워 위주의 강압정책은 북한의 대남 경계심을 높였고, 교류협력 차단에 따른 소프트 파워 사용 부재는 북한변화를 가로막는 부작용을 초래했다.

원칙만 있고 전략이 없는 기다리는 전략으로 남북관계를 풀 수 없듯이, 그랜드 바겐만 있고 그랜드 디자인이 없는 북핵해법으로 북핵문제를 풀 수 없다. 관광객 피격 사건, 김정일 건강악화, 천안함 침몰사건 등 돌발사태가 정세를 지배할 경우 글로벌 이슈인 북핵문제의 해결의 집중력은 떨어질 수밖에 없다. 남북관계가 진전되고 남측 정부의 대북 영향력이 커져야 6자회담 등에서 한국정부가 주도적 역할을 할 수 있다. 남북관계 장기 경색이 6자회담의 장기 공전과 연관되고 있다는 점을 부인하기는 어려울 것이다.

이명박 정부 출범 이후 발생한 남북관계의 여러 사건들의 일차적 책임은 북한에 있다. 하지만 벌어진 사태를 제대로 해결한 것은 없고, 시간이 지나면서 사건의 수위가 높아졌다. 그럭저럭 시간을 보내는 동안 가장 우선적으로 해결해야 할 북한의 핵능력은 향상되고 말았다. 임기가 끝날 때가 가까워오면 대선 공약이 얼마나 실천됐는지를 점검해봐야 한다. 대선 공약으로 제시했던 '비핵·개방·3000'을 달성하지 못한 책임 모두를 북한에만 돌릴 수는 없을 것이다.

<토론문> 남북통합지수 토론

이우영 (북한대학원대학교)

1. 총론

- 남북관계의 변화를 지수화하여 분야별 현황을 구체적으로 살펴본다는 차원에서 ‘남북통합지수’연구는 의의가 있음.
 - 그 동안 추상적인 차원의 남부관계 논의 및 통일논의의 한계를 극복하는 계기
- 연차적인 조사 연구가 축적됨으로써 일정한 추세를 알아볼 수 있다는 점에서도 중요한 작업이라고 할 수 있음.
 - 향후 지속적인 연구가 진행됨으로써 본 조사 작업의 성과는 더욱 확대될 가능성
- 그러나 앞으로 발전적인 연구를 위해서 기존 3년의 연구를 중심으로 항목이나 표본에 대한 재검토도 필요하다고 할 수 있음.
 - 항목이나 샘플 자체에 대한 검증이 필요한 시점
 - 2011년 조사에서 조사대상 탈북자를 바꾸었던 것을 참조
 - 계속 조사라고 할지라도 적실성이 문제되는 경우 등에서 조사 항목 수정도 가능
 - 경우에 따라 가설 검증이나 원인규명 등을 위하여 특별 항목 추가할 필요
- 조사는 충실하게 이루어졌으나 전체적으로 해석이 부족하다고 할 수 있음.
 - 항목별 설명과 더불어 변화 추이가 갖는 의미 등에 대한 부연 설명 필요
 - 단순한 수치 설명은 서베이 회사에서 담당해도 가능한 작업인 바, 전문적인 해설이나 분석 등에 비중이 더욱 높아야 할 것임
- 독자적인 질문 항목 뿐 아니라 각 질문간 그리고 영역별 관계에 대한 분석도 부족함.
 - 예를 들어 정치가 다른 영역에 미치는 영향은 부분적으로 언급되고 있으나 다른 영역과의 관계 예를 들어 경제와 사회문화 등에 대한 고민은 상대적으로 부족
- 설명이나 분석의 경우에도 근거의 제시가 부족하다고 할 수 있는바, 추론의 근거나 여타 자료의 제시가 필요할 것임.
 - 예를 들어 사회문화 분야의 구조 및 의식 지수의 하락을 cultural lag으로 보는 듯한데, 천안함 사건 등 이후 강화되고 있는 보수·안보 담론의 영향일 가능성
 - 천안함이나 금강산 피살 사건 등을 기계적으로 반복해서 분석의 근서로 활용하는 느낌
- 수치의 합의를 정리할 필요가 있으며, 각 영역별 지수를 동일한 차원에서 이야기할 수 있는가를 다 한번 검토할 필요가 있음.

2. 각론

- 탈북자 조사와 관련 대상을 조정한 것은 적절한 조치였다고 할 수 있으나 대상이 변하였다는 점을 간과하는 경향이 있음.
 - 기존 조사와 대상이 바뀐 것에 대한 보다 정교한 비교를 선행하고 이를 지수에 반영할 필요
 - 비교적 논의의 경우는 기본적으로 어렵지 않나하는 생각
- 의식 부분의 경우 탈북자들을 대상으로하는 것은 한계가 적지 않다고 생각할 수 있는 바, 간접적인 조사를 포함하여 조사 방법의 정교화에 대한 고민이 필요할 것임.
 - 최근 남북관계가 악화되고, 남한의 지원이 축소되면서 남한에 대한 북한주민들의 적대감이 확산되는 경향이라는 주장 존재
 - 합법적으로 해외에 진출한 북한주민들이 확대되고 있으며, 북한을 방문하는 제3국이 숫자도 적지 않다는 점에서 이들을 활용하는 방안 모색 가능
- 북한의 개혁개방과 관련하여 여전히 이분법적이고 타자적인 주장이 존재하고 있음.
 - 개방아니면 반개방 그리고 개혁의 방향은 일정하게 전제
- 통일논의의 분절화 부분이 정확한 지적이라고 할 수 있으나, 이에 대한 보완적인 논의가 필요함.
 - 원인에 대한 설명과 극복방안 제시
- 15쪽의 지수가 바닥을 쳤다는 주장과 더불어 하락을 막아주고 있는 요인과 관련된 부분은 다소 당위론적인 주장인 경향이 있음.
 - 연구자가 생각하는 요인에 대한 구체적인 설명 필요
- 19쪽 통일론 부분에 대한 부연 설명이 필요함.
 - 점진적 통일, 선통일론 부분
- 사회적 이동이 많아진 것을 구조적인 변화의 근거로 판단하는 것은 다소 과잉이라고 할 수 있음.
 - 제도의 전환과 제도의 미작동의 차이에 대한 고민 필요
- 사회문화 영역의 통합지수 하락의 원인에 대해서는 다소 기계적인 설명이 반복되고 있는데, 이에 대한 보완적 설명이 필요함.
 - 조사대상이 바뀐 것은 아닌가?
 - 남한내 반북 분위기의 심화와의 관련성
 - 경제 영역과의 관계는 없는가?

- 통일의 이익 여부 변화 여부와 관련하여 대통령의 통일세 언급 등 비용문제와의 관련성 검토할 필요가 있을 것임.
- 통일에 대한 현 정부의 지속적인 강조에도 불구하고 인지도 등 통일관련 의식이 하락하고 있는 이유에 대한 설명이 필요할 것임.
 - 정부 정책, 남북관계, 북한의 태도 혹은 남한사회의 변화
- 마찬가지로 적극적인 탈북자 정책에도 불구하고 탈북자에 대한 인식이 저하하는 원인에 대해서도 설명할 필요가 있을 것임.
- 117쪽 사회문화 인식과 관련해서도 조사 대상자의 변화를 고려할 필요가 있음.
 - 문화적 이질감은 접촉 경험 및 기간과 관련
 - 남한주민의 북한문화에 대한 동질감 인식이 더 크다는 결과에 대한 의미 분석이 다소 과도함