

[  현안진단 31호 ]

---

## [특별기고] 노무현 정부의 대북정책 평가와 앞으로의 과제

정영철 (서울대 국제대학원 선임연구원)

- I. 대북 정책의 어정쩡함
- II. 개혁-통일 세력의 파괴와 지지의 이탈
- III. 한미관계에서의 갈팡질팡
- IV. 9.19 공동성명과 남북관계 지속의 성과
- V. 여전히 부족한 담론 선점
- VI. 이제 남아있는 것은

---

노무현 정부가 출범한 지도 벌써 3년을 훌쩍 넘어섰다. 그동안 남북관계는 여러 가지 우여곡절을 겪었지만, 꾸준히 전진하여 왔으며 2005년을 계기로 비약적인 발전을 이룩하였다. 단순 수치로만 따져도 남북간 무역거래 10억 달러, 연인원 10만 명에 가까운 사람들의 왕래, 정부와 민간이 함께 하는 6.15, 8.15 축전 등은 지난 3년간 남북관계가 많은 발전을 이루었음을 보여준다. 또한, 지루하던 6자회담도 지난해 ‘9.19 공동성명’을 통해 일정한 진전을 이루어내었다. 그러나 이러한 수치상의 성과에도 불구하고 오늘날 노무현 정부의 대북정책에 후한 점수를 주기는 어렵다. 또한, 남북관계가 안정적인 발전의 궤도에 있다고 단정하기에도 이르다. ‘9.19 공동성명’ 이후, 교착상태를 벗어나지 못하고 있는 6자회담에서 좀처럼 우리 정부가 역할을 하고 있지 못한 상황이며, 북-중 관계의 진전과 경제협력의 강화에 대응하는 남북간 경제협력도 좀처럼 속도가 나지 않고 있다. 남북의 군사적 보장조치 문제를 둘러싼 갈등으로 시험운행이 중단된 경의선-동해선 연결도 그렇고, 지하자원 개발 - 경공업 협력의 새로운 경제협력 모델이 제시되었지만 정치·군사적 문제의 미해결로 인해 앞으로 낙관적인 전망을 하기는 어려운 실정이다. 어려운 가운데서도 남북의 정부간 대화가 꾸준히 지속되고 있고, 경제·사회문화 영역에서의 협력과 교류가 진척되고 있다는 점에서 보자면 지난 6.15 공동선언 발표 이후의 남북관계는 분명 발전하고 있는 것이 틀림없다 하겠다. 그럼에도 현재의 노무현 정부의 대북 정책에 후한 점수를 줄 수 없는 이유는 어디에 있는가?

## I. 대북 정책의 어정쩡함

현 정부의 대북 정책의 평가는 현 정부의 출범과 함께 제시된 역사적 과제의 수행과 당면한 현안에 대한 대응 능력이라는 두 축을 중심으로 이루어져야 한다. 대내적으로는 개혁을, 대외적으로는 자주권의 확대를, 그리고 남북관계에서는 ‘6.15’를 넘어서는 새로운 진전을 부여받고 출범한 현 정부의 역사적 과제를 놓고 보면 특히, 남북관계에서의 진전은 절반의 성공도 이루지 못한 초라한 성적표를 얻고 있음이 사실이다. 대북정책은 현 정부의 출범과 더불어 심각한 후퇴 혹은 갈등의 국면으로 전환되었으며, 그것은 전임 정부의 정상회담을 둘러싼 대북 송금 특검 수용으로 출발하였다. 전임 정부의 화해협력 정책을 계승하여 평화번영 정책을 추진하였지만, 그 개념의 모호성과 더불어 더욱 높은 신뢰관계를 바탕으로 추진해야 할 대북 정책의 첫 단추가 잘못 꿰어진 것으로 평가된다. 이어 미국의 부시 행정부의 새로운 대북 정책과 북의 마찰 사이에서 정부의 어정쩡한 태도 역시 남북관계의 발목을 잡는 자충수였다. 대표적으로 북핵문제를 해결하는 과정에서 제시된 사실상의 ‘북핵-경협 연계정책’은 전통적인 정경분리에도 어긋나는 것이자, 실제 문제해결에서도 행동의 제약을 초래하게 하였다. 특히, 대북정책의 추진 과정에서 한미동맹의 문제가 제기될 때마다 튀어나오는 대통령의 갈지자 발언은 대북 정책의 일관성을 떨어뜨리면서 그 누구에게도 신뢰감을 주지 못하는 사태를 불러왔다. 당면한 현안에 대해서는 그러저럭 대응하는 모습을 보였지만, 그것이 긴 호흡과 일관성에 기초하여 추진되었다고 보기는 힘들다. 더욱이 대북 통일 정책은 일관성과 명확한 방향과 목표, 철학이 뒷받침되어야만 올바르게 추진될 수 있다. 이런 점에서 현 정부의 대북정책의 어정쩡함은 철학의 부재가 그 밑자리에 놓여있다고 할 수 있다.

## II. 개혁-통일 세력의 파괴와 지지의 이탈

현 정부의 대북 정책에 이처럼 후한 점수를 주지 못하는 이유는 국내 개혁정책의 실패와도 연관된다. 문제는 국내 개혁 정책의 실패로 끝나는 것이 아니라 이것이 국내의 개혁과 통일 세력의 연대를 파괴하고, 결과적으로 통일 정책 추진의 국민적 동력을 상실하는 것으로 이어지고 있다는 점이다. 노무현 정부가 탄생할 수 있었던 가장 큰 힘은 개혁-통일 세력의 연대라고 할 수 있다. 따라서 노무현 정부는 이들을 기반으로 하여 전임 정부의 햇볕정책을 계승하고, 한발 더 나아간 과제를 수행하는 것이 자연스러운 순리이자 지지 기반을 보다 확

장할 수 있는 방향이자, 과제였다. 그러나 노무현 정부는 국내 개혁에서의 실패와 말이 앞서는 무리한 정책 추진과 의지력의 결핍(대표적으로 국가보안법 폐지의 경우) 등으로 개혁 세력의 지지기반 이탈을 초래했으며, 이는 곧 6.15 이후 강화된 통일 세력으로부터도 불안한 지지만을 유지할 수 있었다. 그리고 오늘날 국내 정치와 대북 정책에서의 위기와 불안감의 주요 원인은 바로 개혁-통일 세력의 연대 파괴와 지지의 이탈에서 찾아야 할 것이다.

### Ⅲ. 한미관계에서의 갈팡질팡

노무현 정부의 대북정책에 대한 평가에서 빼놓을 수 없는 부분은 한미관계와 대북정책의 균형성 문제이다. 노무현 정부의 등장은 많은 사람들에게 한미관계에서의 균형성 회복의 기대를 안겨주었다. 그러나 노무현 정부는 이러한 기대와는 무관하게 한미관계에서의 갈팡질팡하는 모습을 보여주었다. 집권 초기 미국에서의 굴욕적인 발언과 2004년 LA에서의 전향적인 발언은 한미관계와 대북정책의 일관성보다는 당면의 현안에 대한 즉자적 감정을 표출하는 방식이 됨으로써 되레 역효과만을 가져왔다. 더욱이 부시 행정부의 대북 강경정책에 동조하는 듯한 모습과 이라크 전쟁에의 참전, 최근의 주한미군 전략적 유연성 합의, FTA 추진 등은 결국 미국의 대한반도 정책에의 순응과 앞으로의 대북 정책 추진에 많은 우려를 갖게 한다. 사실, 대북정책과 한미관계의 조정과 관리가 동전의 양면처럼 밀접한 관계에 있다. 이러한 조건에서 한미관계에서의 조정 실패는 곧 대북정책을 우리의 자주적 의사에 따라, 우리의 주도적 판단에 따라 추진하기 대단히 어려워진다. 또한 이는 노무현 정부의 역사적 과제로서 제기되었던 한미관계에서의 균형성 회복도 사실상 기대하기 어렵다는 것을 말해주며, 곧 개혁의 핵심 과제로서 제기되었던 중요 문제에서 실패로 인식되고 있다.

### Ⅳ. 9·19 공동성명과 남북관계 지속의 성과

이러한 제반의 문제점들에도 불구하고 노무현 정부의 대북 정책은 최소한 남북관계를 지속적으로 발전시켜왔다는 점에서, 그리고 지난해 6자회담이 '9.19 공동성명'으로 성과를 내왔다는 점에서 일정한 긍정적 평가를 내릴 수 있다. 부시 행정부의 등장과 대북 강경정책으로의 회귀의 과정에서 노무현 정부는 남북관계에서의 꾸준한 지속성을 유지함으로써 일방적인 미국의 강경정책에의 동조를 피할 수 있었으며, 6자회담의 진행 과정에서는 미국과 북한의 사이에서 어느 한쪽으로의 일방적인 편들기에서 벗어나 비교적 객관적인 중재자의 역할을 수행할 수 있었다. 특히, 지난해 단절되었던 남북간 대화를 특사 파견을 통해 복원하

고, 민관이 공동으로 추진하는 남북 공동행사를 성공시킨 것은 커다란 성과로 평가할 수 있을 것이다. 문제는 이러한 성과에도 불구하고, 위기의 관리에서 더 나아간 정책과제가 제시되고 수행되지 못한 데에 있다.

## V. 여전히 부족한 담론 선점

노무현 정부의 대북 정책에서의 가장 큰 문제의 하나는 이러한 성과들을 지속적으로 발전시키지 못하고 국내의 보수세력에 대한 지나친 눈치보기로 좋은 기회를 상실하고 있다는 점이다. 이렇게 된 데에는 여러 가지의 이유가 있겠지만, 국민 여론을 이끌어가는 담론의 공간에서 우위와 선점을 하지 못하고 있다는 데에 있다. 현 정부 들어 성사된 여러 가지의 성과들이 일회성 혹은 단기적 기억으로만 남아 있는 것은 정책의 연속성의 문제만이 아니라 이러한 담론의 연속성과 선점에서 보수 세력들에게 크게 뒤지고 있기 때문이다. 결국 국민의 여론을 수렴하지 못하고, 이끌지도 못하고, 이슈만을 제기하는 방식의 여타의 개혁 담론처럼 대북(통일)정책에서도 똑같은 오류가 반복되고 있는 셈이다.

따지고 보면, 노무현 정부의 지난 기간 동안 남북관계 발전을 위한 여러 가지 제도적, 법적 장치들이 마련되고 발전되었다. 개성공단이 비록 느리지만 제도적인 안착의 단계로 넘어가고 있으며, 민간차원에서의 교류와 협력 역시 착실히 발전하고 있다. 민관 합동의 공동행사가 정례화됨으로써 남북관계에서의 총체적인 발전은 분명히 노무현 정부의 성과로 기록할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 성과들이 사람들의 머릿속에 성과로서가 아니라 하나의 사건이나 또 다른 논쟁으로 기억되는 것은 이것들이 단편적으로, 단절적으로 진행되는 것과 함께 여타의 국내 개혁 혹은 한미관계에서의 부정적 여론이 이를 압도하고 있기 때문이다. 또 다른 이유는 이러한 남북관계의 발전이 이미 전임 김대중 정부에서 마련한 ‘6.15 공동선언’의 관성적 발전의 하나로 당연하게 생각하고 있다는 점이다. 이는 곧 노무현 정부가 새롭게 발전시킨 것이라기보다는 김대중 정부로부터 진행된 사업들의 연속에 불과하다는 점을 의미한다. 그리고 이러한 인식은 현 정부에게 맡겨진 남북관계의 새로운 발전을 위한 동력을 마련하지 못했음을 의미한다. 새로운 동력을 마련하지 못했다는 것은 곧 현 정부의 평화변영정책이 6.15를 넘어서는 질적인 발전을 정책화하고, 수행하지 못했음을 말해준다. 한마디로 대북 정책의 수립과 추진에서 리더십을 발휘하지 못했다고 결론 내릴 수 있다.

## VI. 이제 남아있는 것은

이제 노무현 정부의 임기는 1년 반 남짓 남아있다. 국내 정치일정을 감안하면 실제로 올해가 마지막 대북정책의 전환의 기회라고 할 수 있을 것이다. 여전히 풀리지 않고 있는 북미관계와 남북관계에서 제기되고 있는 문제들, 앞으로 닥치게 될지도 모를 미국을 중심으로 대북 강경정책에서 균형을 잡아야 할 문제들이 산적해있다. 당면해서는 6자회담의 재개와 북핵문제의 해결, 남북의 서해 해상 경계선을 둘러싼 갈등과 남북 경험의 지속적이고 높은 단계로의 발전의 문제 등이 남아있다. 지금까지 남북관계의 발전의 모양새는 경제와 사회문화의 교류와 협력이 이끌어가는 것이었다. 정치와 군사 부문에서의 진전은 상대적으로 느리게 진전되고 있다. 이미 북은 남북관계에서의 ‘근본문제’의 해결을 주장하면서 나오고 있다. 즉, 남북관계를 근본적으로 막아 나르고 있는 제도와 법의 문제를 제기하고 있는 것이다.

노무현 정부의 남아있는 임기동안의 과제는 이러한 문제들에 대한 대응일 것이며, 가장 바람직하기로는 ‘정상회담’을 통한 제2의 도약을 만들어내는 것일 것이다. 그러나 정상회담의 가능성이 크지 않은 조건에서 유일한 활로는 남북관계의 지속적 발전을 추진함과 동시에 미국에 대한 견제를 이제부터라도 시작해야 하는 데 있다. ‘6자회담’의 판을 새로 짜든, 남북 경험에 대한 새로운 모델을 적극적으로 추진하든, 그 핵심에는 남북관계를 발전시킬 새로운 동력의 확보와 추진을 위한 민족적 과제에 대한 적극적인 자세를 보여주는 것일 것이다. 북을 사이에 두고 ‘이중전략’을 취하는 모호한 자세로는 결코 이룰 수 없는 것이자, 미국에 대한 확고한 태도를 취하지 않는 한 불가능한 일이다. 다른 한편, 최근 노무현 정부의 대북 정책이 경제적 지원과 북의 양보를 맞바꾸는 형태의 ‘신종 상호주의’의 경향이 나타나고 있는 점은 결코 바람직하지 못하다.

현재 북은 최근의 불미스러운 사태에도 불구하고 남북관계 발전에 대한 확고한 의지를 피력하고 있다. 더불어 ‘6.15 공동선언’이 미국과 보수세력에 의해 훼손될 것에 대한 깊은 우려를 표하고 있다. 그들이 강조하는 ‘민족공조’나 ‘우리민족끼리’의 이면에 내장된 본질이 무엇이든 간에 우리 역시 ‘6.15 공동선언’을 되돌리지 않기 위해서도, 그리고 남북관계에서도 남과 북의 주도권을 확실하게 확보하기 위해서라도 북이 주장하는 것보다 더한 ‘우리민족끼리’의 가치를 우리가 주도하는 것이 남아있는 노무현 정부의 임기동안의 가장 큰 과제일 것이다.

2006/06/12

새로운 코리아구상을 위한 연구원

