

한국의 정권교체와 대북정책 변화:

이명박 정부를 중심으로*

임 수 호 | 삼성경제연구소

이명박 정부의 대북정책은 전임 김대중, 노무현 정부의 대북정책과는 매우 다른 철학에 기반하고 있다. 김-노 정부가 남북한의 관계적 평화를 유지, 확대하는데 최우선 목표를 두고 정경분리 및 남북한관계와 국제관계의 분리 차원에서 대북정책을 추진했다면, 이명박 정부는 북한의 비핵화 및 개방을 통한 구조적 평화를 달성하는데 최우선 목표를 두고 정경연계 및 남북한관계의 국제관계에의 종속화 차원에서 대북정책을 추진하고 있다.

이러한 급격한 대북정책 변화는 우선 지난 정부의 대북정책에 대한 반성이라는 합리성 차원에서 설명이 가능하다. 즉 대북정책을 둘러싼 한미갈등, 북한의 핵능력 강화에 따른 한국의 대북 군사력우위의 붕괴 등 구조적 요인에 대한 적응이었을 수 있다. 그러나 이와 동시에 2000년대 이후 대북정책을 둘러싸고 형성된 국내 정치지형에 의해 불가피하게 초래된 결과이기도 하다. 즉 대북정책을 둘러싼 보수-진보간 균열이 확대되고 국민들의 대북정책에 대한 피로감이 증폭된 상황에서 보수정권이 취할 수 있는 정책 옵션은 대북정책의 보수화 및 후순위화 일 수 밖에 없었던 것으로 보인다.

향후 미국의 대북접근이 가속화 되는 경우, 한국정부의 대북정책 역시 유연화 되어야 할 압력에 직면할 것이다. 그러나 이러한 정책변화의 가능성은 대북정책을 둘러싼 보수진영 내부의 균열 가능성에 의해 제약될 것이다.

주제어: 대북정책, 정권교체, 관계적 평화, 구조적 평화, 비핵화, 관여, 사회정치적 균열

*본 논문은 2009년 서울대학교 간접연구경비에서 지원되는 통일학연구사업비에 의해 수행된 연구이다. 꼼꼼한 조언을 해주신 익명의 심사자들 세 분께 감사의 뜻을 표한다.

I. 서론

2007년 12월에 치러진 대통령 선거에서 한나라당의 이명박 후보가 당선됨으로써 한국 국민들은 10년 만에 ‘진보정권’에서 ‘보수정권’으로의 정권교체를 경험하였다.¹⁾ 김대중, 노무현 정부 기간 동안 한나라당은 정부여당의 대북 포용정책을 유화정책(appeasement)으로 강하게 비판해왔기 때문에 이명박 정부의 대북정책은 전임 정부에 비해 상대적으로 강경할 것이라는 점은 누구나 예측이 가능한 것이었다. 그러나 이명박 후보는 경선 당시 경쟁자이자 한나라당 내 최대 계파를 거느리고 있는 박근혜 의원이나 선진한국당의 이회창 후보에 비해 상대적으로 덜 보수적이라는 평가를 받아왔고, 특히 후보시절부터 대북정책에서도 이념보다는 실용주의를 중시하겠다고 누누이 강조해왔다는 점에서 결국 전임 정부의 정책을 다소 수정, 보완하는 차원에서 대북정책을 추진할 것이라는 전망 역시 많았던 것이 사실이다(이경수 2007; 서유상 2008).

그러나 이러한 예상과 달리 이명박 정부의 대북정책은 김대중, 노무현 정부의 그것과는 확연히 다른 것으로 나타나고 있다. 김대중, 노무현 정부가 관여(engagement)의 점진적 확대를 통해 남북한 사이의 관계적 평화를 유지, 심화시키고 장기적으로는 북한의 변화를 유도하고자 했다면, 이명박 정부는 진정한 관여를 위해서는 비핵화와 개방 등 북한의 변화가 선행되어야 하며, 북한의 변화를 압박하기 위해서는 관계적 평화의 일시적 희생도 마다하지 않는다는 입장을 견지하고 있는 것이다. 특히 이명박 정부는 집권 2년 차부터 국내 정책에 있어서는 중도실용주의를 강조하는 방향으로 변화를 모색하면서도 대북정책에서 만큼은 강경기조를 누그러뜨리지 않고 있다.

그렇다면 이명박 정부가 김대중, 노무현 정부와 비교하여 이처럼 강경한 대북정책을 추진하게 된 원인은 무엇인가? 이명박 정부의 대북정책 브레인들을 포함하여 한국의 보수 진영에서는 대체로 전임 정부의 대북 포용정책이 북한 핵개발을 저지하지 못했다는 점(나아가 결과적으로 그것에 도움을 주었을 가능성도 있다는 점), 북한으로부터 아무 것도 받아내지 못한 채 ‘퍼주기’만 했다는 점, 비핵화와 군비통제, 개혁·개방, 인권개선, 주민들의 삶의 질 개선 등에서 북한의 변화를 이끌어내지 못했다는 점, 대북지원에서 분배의 투명성

1) 이 글에서 진보, 보수의 구분은 사회과학적 차원이 아니라 한국사회에서 주류담론으로 고착된 상식적 차원의 구분임을 미리 밝혀 둔다.

을 보장하지 못하여 결과적으로 북한주민이 아니라 북한정권에게만 혜택이 되었다는 점, 국군포로 및 납북자 문제를 해결하지 못했다는 점, 남남갈등만 증폭시키고 국민통합에 실패했다는 점, 그리고 대북 유화정책으로 국민들의 안보의식을 무장해제 시키고 한미갈등을 초래하여 한국의 안보에 심각한 위해를 가져왔다는 점 등에서 그 원인을 찾는다(한반도선진화재단 2007; 한나라당 2007; 전현준 2008). 즉 정책 합리성 차원에서 기존의 대북 포용정책이 “총체적으로 실패”했기 때문에 전임 정부들과는 완전히 다른 새로운 대북정책을 추진하는 것이 불가피했다는 것이다.

물론 이러한 지적은 일정정도 타당한 면이 없지 않다. 예컨대 지난 10여 년간 한국 정부가 대북지원을 통해 북한으로부터 받아낸 것은 일시적인 관계적 평화였을 뿐, 핵문제 해결이나 군축과 같은 구조적 평화의 과제에서는 거의 성과가 없었던 것이 사실이다. 물론 지난 10여 년간 유지된 남북한간 관계적 평화가 가치 없는 것이라고 말할 수는 없지만, 그것이 얼마나 손쉽게 훼손될 수 있는가 하는 점은 이명박 정부 출범 이후 2년간의 남북관계 경험만 살펴봐도 쉽게 알 수 있다. 또한 김대중, 노무현 정부는 대북지원 및 남북경협을 확대를 통해 남북한간 상호의존성을 심화시키고 이를 통해 궁극적으로 북한의 변화를 유도한다는 목표를 가지고 있었지만, 이러한 목표 역시 대체로 달성에 실패한 것으로 보인다. 물론 그간 대북지원과 남북경협을 확대를 통해 북한의 대남 경제적 의존성이 증대된 것은 분명하지만 그것이 북한의 변화로 이어졌다는 증거는 발견되지 않는 것이다. 그간 북한에서 확대되어온 시장은 한국의 대북지원이나 남북경협을 결과라기보다는 북한 주민 자원의 자생적 시장화의 결과였다는 것이 일반적인 해석이다. 또한 보수진영에서는 분배의 투명성이 확보되지 않는 대북지원과 정부(북) 對 민간(남)의 방식으로 진행되는 남북경협은 결국 김정일 정권만 공고화시킨다고 비판해왔는데, 이 역시 현재까지는 부정할 만한 증거가 없는 상황이다(물론 입증할 만한 증거도 없다). 마지막으로 대북정책을 둘러싼 한미갈등이 한국의 ‘진보정권’ 때문에 발생한 것인지, 아니면 미국의 ‘보수정권’ 때문에 발생한 것인지에 대해서는 서로 다른 견해가 존재하지만, 한국과 미국의 대북정책 차이가 한미갈등을 초래한 것은 부인할 수 없는 사실이다.

그러나 이처럼 전임 정부의 대북정책이 상당한 문제점을 갖고 있었다고 하더라도 그것이 반드시 현재 이명박 정부가 보여주는 것처럼 급격한 대북정책의 변화로 귀결되어야 할 필연성은 없다. 예컨대 햇볕정책 지지자들을 비롯한 진보진영에서는 김대중, 노무현 정부의 대북정책에서 일정한 문제점이 있기는 했지만, 그것이 포용정책을 통해 달성된 성과를 덮어 버릴만한 것은 아니며, 더욱이 무엇보다 대북 포용정책 이외에 다른 대안은 없다고

주장하고 있는 것이다(김근식 2008). 즉 급격한 대북정책 변화를 설명하기 위해서는 전임 정부의 대북정책이 실패했다거나 단순히 새로운 정부가 들어섰다는 차원이 아니라 이념과 지지기반을 달리하는 새로운 정권이 들어섰다는데서 그 원인을 찾아야 하는 것이다.

이 글은 이른바 ‘진보 10년’의 대북정책과 비교하여 이명박 정부의 대북정책은 어떤 점에서 차이가 있고, 또 그러한 정책변화를 초래한 원인은 무엇인가, 그리고 향후 이명박 정부의 대북정책은 새롭게 변화할 수 있을 것인가 등의 질문에 답해보는데 목적이 있다. 물론 현 정부가 출범한지 불과 2년 남짓한 시간밖에 지나지 않은 시점에서 정부의 대북정책을 평가하기에는 이른 감이 없지 않다. 그러나 이 글은 이명박 정부 대북정책의 공과(功過)를 평가하는 것이 아니라 지난 정부와 매우 다른 대북정책을 추진하게 된 원인을 파악하는데 목적이 있기 때문에 현 시점에서의 이러한 시도가 큰 무리는 없다고 판단된다.

한국정부 대북정책의 형성과 변화에 영향을 미치는 변수로는 국제체계변수 및 이와 연동된 미국의 한반도정책, 남북한간 세력균형변수 및 이와 연동된 북한위협인식, 그리고 정치적 지지기반의 변화나 정치적 기회포착 행위, 대통령을 비롯한 정책결정집단의 신념체계의 변화 등 정치적 변수 등을 들 수 있다. 역사적으로 볼 때 역대 한국정부의 대북정책에 영향을 미친 가장 근본적인 변수는 국제체계변수 및 남북한간 세력균형변수이지만, 그러한 제약 하에서 정치적 변수들 역시 일정한 역할을 했던 것으로 보인다. 특히 정치적 변수의 역할은 정권교체의 시기에 더욱 큰 영향을 발휘할 것으로 예상해볼 수 있다. 이런 점에서 이 글에서는 우선, 제2절에서 김대중, 노무현 정부의 대북정책과 비교하여 이명박 정부의 대북정책의 내용과 특징이 무엇인지를 살펴본다. 이를 통해 대북정책과 관련한 양자의 신념체계의 차이를 확인해볼 것이다. 그리고 제3절과 제4절에서는 이명박 정부가 전임 정부의 대북정책으로부터 급격히 단절하게 된 원인을 각각 국제체계변수 및 남북한간 세력균형변수(제3절)와 정치적 변수(제4절)로 구분하여 분석해본다. 마지막으로 제5절에서는 향후 이명박 정부의 대북정책이 변화할 가능성을 간략히 검토한다.

II. 김대중, 노무현 정부와 이명박 정부의 대북정책 비교

이명박 정부의 대북정책(‘상생공영정책’)은 북한이 먼저 핵을 포기하고 경제체제를 개방하면 북한경제가 정상화될 수 있도록 한국주도의 대규모 국제 개발지원을 제공한다는 것이 골자이다(서재진 2008; 서재진 외 2008). 또한 이명박 정부는 한반도 평화와 남북관계

개선에 있어서 북한 핵문제 해결을 다른 모든 문제에 우선하는 최우선 과제로 설정하고 있으며, 대북지원이나 남북한간 경제협력 역시 이 문제에 밀접히 결부시키는 정경연계론에 입각하여 대북정책을 추진하고 있다.²⁾ 이는 핵문제 해결과 한반도 평화 및 남북관계 개선의 과제를 분리, 병행 추진하고 정경분리에 입각하여 정치군사적 이슈로부터 대북지원이나 남북한 경제협력을 분리하고자 했던 김대중, 노무현 정부의 대북정책과는 사뭇 다른 것이다. 또한 국제협력과 남북한간 협력의 조화의 문제에 있어서도 김대중, 노무현 정부가 국제협력을 추구하면서도 남북한간 협력의 고유한 영역을 확보해나가고자 했다면, 이명박 정부는 국제협력을 보다 중시하고 남북한간 협력을 여기에 종속시키는 정책을 펴고 있다.

김대중 정부의 대북정책(‘화해협력정책’)과 노무현 정부의 대북정책(‘평화번영정책’)은 목표 및 성격에서 일정한 차이가 있기는 하지만 본질적으로는 매우 유사한 정책이었다. 우선, 두 정부는 공히 남북한간 정치군사적 긴장을 적정수준 이하로 통제하여 물리적 충돌의 가능성을 줄이는 것, 즉 관계적 평화의 유지 및 확대를 정책의 최우선 목표로 상정하였다. 이와 관련하여 노무현 정부는 한반도 평화증진이라는 목표를 내세웠는데, 그 구체적 내용은 김대중 정부의 대북정책 목표인 한반도 전쟁방지, 남북한간 군사적 긴장완화 및 평화정착, 그리고 남북관계의 실질적 개선과 크게 다르지 않았다. 다만 김대중 정부와 달리 노무현 정부에서는 북핵문제가 크게 대두되고 있었기 때문에 북핵문제의 평화적 해결을 한반도 평화증진의 내용에 추가하였으며, 한반도 평화를 평화체제(peace regime) 구축이라는 제도적 장치를 통해 보완하고자 하였을 따름이다.³⁾

또한 김대중, 노무현 정부는 북한의 인권문제에 대한 언급을 자제하고 방관자적 자세를 유지하였는데, 이는 인권문제가 북한정권이 가장 곤혹스러워하는 아킬레스건이기 때문에 이를 건드리는 경우 남북한 사이에 정치적 긴장이 고조되어 화해협력의 과정에 지장이 초래될 수 있다는 판단 때문이었다. 이 역시 김대중, 노무현 정부가 남북한 사이의 관계적 평화의 유지를 가장 중요한 대북정책 목표로 삼았음을 방증하는 것이라 하겠다.

한편 김대중 정부와 노무현 정부 대북정책의 가장 큰 차이점은 북한의 변화문제와 통

2) 이명박 정부는 인수위 시절이나 출범 초기에는 정경연계의 원칙을 분명히 밝혔으나, 이후 각계의 비판과 정책 추진의 현실성을 감안하여 연계론을 일부 완화시키는 듯한 태도를 보여 왔다. 그러나 그럼에도 불구하고 현재 이명박 정부의 대북정책이 비연계론이나 정경분리에 기반한 것은 아님은 분명하다(박종철 2009, 421).

3) 이하 김대중, 노무현 정부 대북정책은 각각 통일부(2002), 통일부(2003) 참조.

〈표 1〉 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책 목표와 추진기조

	김대중 정부 (화해협력정책)	노무현 정부 (평화번영정책)
정책 목표	① 한반도 전쟁방지 ② 남북한간 군사적 긴장완화와 평화정착 ③ 남북관계의 실질적 개선 ④ 북한의 변화유도 ⑤ 점진적 평화통일 달성	① 한반도 평화 증진 - 북핵문제의 평화적 해결 - 남북한간 실질협력 증진 - 군사적 신뢰구축 - 한반도 평화체제 구축 ② 남북한 및 동북아 공동번영 - 남북한간 경제교류협력 심화를 통한 한반도 경제공동체 형성 - 동북아 경제협력체 주도적 모색
추진 기조	① 안보와 화해협력의 병행추진 ② 평화공존과 평화교류의 우선 실현 ③ 화해협력으로 북한의 변화여건 조성 ④ 남북한간 상호이익 도모 ⑤ 남북한 당사자 해결 원칙하에 국제적 지지 확보 ⑥ 국민적 합의에 의한 정책 추진	① 대화를 통한 문제해결 ② 상호 신뢰 우선과 호혜주의 ③ 남북한 당사자 원칙에 기초한 국제협력 ④ 국민과 함께 하는 정책

* 출처: 통일부(2002), 통일부(2003).

일문제에 대한 관심도의 차이에 있었다. 김대중 정부는 북한의 변화유도와 점진적 통일달성의 목표를 분명히 밝혔으나, 노무현 정부는 이 문제에 대해 특별한 언급을 하지 않았으며, 다만 한반도의 평화와 공동번영이 달성되는 것이 곧 평화통일의 기반조성이라는 인식을 보였다. 특히 노무현 대통령은 평화와 통일의 문제가 배치될 수 있으며, 이 경우 평화를 우선시해야 한다는 시각을 분명히 하였다(노무현 2008). 이런 점에서 김대중 정부는 북한의 '의도'(체제)의 변화와 이를 통한 통일의 달성이라는 과제를 보다 적극적으로 인식하였던 반면, 노무현 정부는 북한의 '행동'의 변화에 초점을 두었고 통일은 사실상 먼 미래의 일로 상정하여 현실정책에서는 큰 관심을 두지 않았던 것으로 판단된다. 그러나 김대중 정부에게도 현실적으로 '예측가능한 미래'의 가장 중요한 목표는 남북한 사이의 관계적 평화의 유지였다는 점에서 실제 두 정부의 대북정책 목표는 크게 다르지 않다고 판단된다.⁴⁾

4) 햇볕정책과 평화번영정책의 정책목표 상의 차이점은 두 정책의 성격의 차이에 기인하는 바가 크다. 햇볕정책은 북한에 국한된 정책이었기 때문에 통일문제가 중심적 지위를 차지할 수밖에 없

김대중, 노무현 정부 대북정책의 공통점은 정책추진의 기초와 수단 문제에서 분명히 드러난다. 우선 두 정부는 모두 정치군사적 이슈와 대북지원 및 남북한간 경제협력의 문제를 분리하여 병행 추진하는 정경분리의 입장에서 대북정책을 추진하였다. 이는 경제나 사회분야를 중심으로 기능적 협력망을 점진적으로 확대하여 상호의존성을 심화시킴으로써 궁극적으로 정치군사적 영역에까지 협력망을 확대한다는 (신)기능주의적 접근에 기반한 것이었다. 즉 남북관계는 오랜 냉전적 대립으로 인해 상호 적대감이 구조화되어 있기 때문에 당장 정치군사적 협력을 이루기는 어려우며 이를 위해서는 먼저 손쉬운 분야에서부터 신뢰와 상호의존망이 누적되어야 한다는 판단이었다. 이런 기초 하에서 두 정부는 핵문제나 남북한간 정치적, 군사적 관계의 경색과 상관없이 대북지원과 남북한간 경제협력을 지속하고자 하였다. 예컨대 2000년부터 한국정부는 북한에 쌀이나 옥수수나 같은 식량과 비료를 본격적으로 지원하기 시작했는데, 2002년 6월 서해교전이 있었음에도 그 해와 다음 해 지원량은 줄지 않았으며, 2006년 10월 핵실험으로 그해 식량 지원량이 대폭 줄었으나 비료지원량은 줄지 않았고, 2007년부터는 식량 및 비료지원량이 예년 수준으로 회복되었다.⁵⁾ 또한 두 정부는 정치적, 군사적 관계의 악화가 민간차원의 경제협력에까지 영향을 미치지 않도록 관리하였다.⁶⁾ 이런 점에서 김대중, 노무현 정부는 대북관여에 있어 비등가성, 비등시성(비연계성)을 강조하는 ‘느슨한 상호주의’ 혹은 ‘포괄적 상호주의’(GRIT)를 적용하였으며, 이것이 정치적으로는 ‘퍼주기’ 논란으로 나타나게 되었던 것이다(남궁영·김형기 2009).⁷⁾

다음으로 김대중, 노무현 정부는 모두 국제협력의 문제와 남북한간 협력의 문제를 분리

있지만, 평화변영정책은 대북정책에 국한되는 것이 아니라 외교, 국방 등 안보정책 전반을 아우르는 거대전략(grand strategy)의 성격을 갖고 있었다(국가안전보장회의 2004, 23).

- 5) 2002년에는 쌀 40만 톤, 옥수수 10만 톤, 비료 30만 톤, 2006년에는 쌀 10만 톤, 비료 35만 톤, 2007년에는 쌀 40만 톤, 비료 30만 톤을 지원하였다.
- 6) 남북경협 중 민간차원의 상업적 거래는 2005년 5.9억 달러, 2006년 9.3억 달러, 2007년 15.6억 달러로 지속적으로 급증해왔다. 특히 2006년 북한의 핵실험 이후 국제사회가 대북제재를 추진했음에도 불구하고 남북경협액은 급증하였다. 물론 이는 민간의 경제논리에 따른 것이지만, 노무현 정부의 정경분리 원칙이 민간기업들에게 일종의 안전판 역할을 한 것과도 관련이 있다.
- 7) 관여정책의 이론적 기반과 현실적 함의에 대해서는 전재성(2003b), 김근식(2008)을 참조. 사실 노무현 대통령의 경우는 아예 남북관계에서는 상호주의를 적용하는 것이 바람직하지 않다는 인식을 보였다. 예컨대 2008년에 있는 남북정상회담 1주년 기념연설에서는 “상호주의라는 말은 대결주의의 또 다른 표현에 불과하다”고 언급한 바 있다(노무현 2008).

하여 병행 추진하는 정책을 추진하였다. 물론 이는 이들 정부가 한반도문제 해결에서 국제협력의 필요성을 부정하거나 간과했다는 것을 의미하는 것은 아니다. 김대중, 노무현 대통령은 한반도문제 해결을 위해서는 미국과 중국을 비롯한 주변국들의 지지와 협력이 필수적이라는 점을 충분히 이해하고 이를 정책에 반영하고자 하였다. 그러나 이들은 국제협력과 별개로 남북한 사이의 협력을 통해서만 해결할 수 있는 독자적 영역이 있다는 입장을 일관되게 강조하였다는 점에서 이전 정부들과는 차별성을 갖고 있다. 예컨대 남북한간 신뢰구축과 관계개선의 문제는 주변국들이 해결해줄 수 있는 문제가 아니라 남북한 간의 화해협력 노력을 통해서만 달성될 수 있는 과제라고 보고 북한을 둘러싼 주변정세의 변화와 무관하게 화해협력의 노력을 지속하고자 했던 것이다. 따라서 핵문제 해결과 같은 국제적 안보이슈에 대해서는 국제협력에 동참하면서도 남북한간 화해협력의 과제는 그것과 별개의 문제로 취급하는 경향을 보였으며,⁸⁾ 나아가 남북한간 화해협력은 북핵문제에 의해 한반도에 고조되는 긴장을 완화할 수 있는 장치라고 파악하였다(김근식 2008, 21). 그러나 이러한 접근은 한국의 대북정책이 미국의 대북정책과 일치할 때는 2000년 남북 정상회담과 같이 큰 성과를 내기도 했지만, 반대로 배치되는 경우에는 부시 행정부 8년 동안의 경험처럼 한미갈등 및 남남갈등을 초래하는 원인이 되기도 했다. 김대중, 노무현 정부가 임기의 대부분 동안 심각한 ‘민족 대동맹’의 딜레마를 벗어날 수 없었던 것도 이 때문이었다. 또한 보수세력들에게 대북정책을 외교, 국방과 같은 포괄적 안보정책으로부터 분리함으로써 대북정책을 유화정책으로 전락시키고 국민들의 안보불감증을 초래했다고 비판할 수 있는 빌미를 제공하였다.

그렇다면 김대중, 노무현 정부에 비해 이명박 정부 대북정책의 내용과 특징은 무엇인가? 이명박 정부는 상생과 공영이라는 모토 아래 남북관계의 미래비전을 세 가지로 제시하고 있다. 첫째, ‘북한의 변화와 남북관계의 발전’(북한의 변화를 통한 남북관계 발전)으로서 이는 북한이 먼저 핵무기를 포기하고 국제사회의 책임 있는 일원으로 행동하지 않는 이상 남북한 사이의 ‘진정한 평화’와 남북관계의 도약은 어렵다는 메시지를 담고 있다. 여

8) 사실 노무현 정부는 북핵문제는 북한과 미국 사이의 문제라고 보는 경향이 강했다. 2007년 10월 남북 정상회담을 추진하는 과정에서 핵문제가 정상회담의 중심의제가 되어야 한다는 여론의 압박이 있자 노 대통령은 “그렇다면 싸우고 오라는 것이냐?”며 핵문제가 정상회담의 중심의제가 될 수 없다는 반응을 보였다. 이는 노 대통령이 북핵문제를 북미간 문제라고 파악하고 있으며, 또한 남북한간 협력의 문제와 국제협력의 문제를 분리하여 사고하고 있음을 보여주는 사례라고 하겠다.

기서 진정한 평화란 구조적 평화, 한국의 대북 힘의 우위에 기초한 평화를 의미하는 것으로 보인다. 현재 한국이 총체적 힘에서는 북한을 압도하고 있지만, 북한이 핵무기라는 비대칭전력 개발을 통해 군사력 균형을 일거에 뒤집으려 시도하고 있기 때문에 군사적 힘의 우위는 매우 불안정하다는 것이 보수진영의 판단이다. 따라서 '진보정권 10년'간 관계적 평화가 유지되어 왔으나 이는 거짓 평화이며 오히려 구조적 평화가 점점 더 위협받고 있다는 것이다. 이런 점에서 김대중, 노무현 정부가 남북한간 관계적 평화의 유지/심화를 대북정책의 최우선 목표로 삼았다면, 이명박 정부는 북한을 비핵화시킴으로써 구조적 평화를 달성하는 것을 최우선 목표로 삼고 있는 것이다. 그리고 이러한 목표를 달성하기 위한 수단으로 북한의 '先변화, 後남북관계' 개선론을 제기하고 있는 것이다.

둘째, '상생과 공영의 남북관계 발전'으로서 이는 북한이 핵무기를 포기하고 국제사회의 책임 있는 일원으로 나서게 되면 한국이 주도하여 북한의 1인당 국민소득이 3,000달러가 되도록 국제사회의 개발지원을 제공한다는 메시지를 담고 있다. 이러한 '비핵·개방·3000' 정책은 북한의 '先변화, 後남북관계' 개선론을 구체화한 것으로 남북한간 본격적 경제협력이 진행되기 위해서는 북한이 먼저 핵무기를 폐기해야 한다는 것이 골자인 것이다.⁹⁾

셋째, '한반도 평화통일의 실질적 토대구축'으로서 이는 한반도의 새로운 평화구조 창출(북핵문제 해결, 긴장완화 및 신뢰구축), 남북한 경제공동체 구축을 토대로 하여 장기적으로 점진적 과정을 거쳐 정치적 통일을 이룬다는 구상이다. 이러한 점진적 통일방안은 큰 틀에서는 김대중, 노무현 정부의 그것과 다를 바가 없지만, 여기서 이명박 정부의 강조점

9) 이명박 정부 대북정책의 핵심인 '비핵·개방·3000'의 구체적 내용은 서재진(2008)을 참조. 물론 '비핵·개방·3000' 구상은 북한이 핵을 완전히 폐기한 이후 보상이 주어질 수 있다는 내용은 아니다. 현재 '비핵·개방·3000' 구상은 3단계로 구성되어 있는데, 이에 따르면 1단계에서는 핵시설 봉쇄화와 연계하여 남북한 경제공동체 실현을 위한 협의에 착수하고, 2단계에서는 핵폐기가 이행되면 5대 대북 개발지원 프로젝트(경제, 교육, 재정, 인프라, 생활향상) 중 교육, 생활향상에 국한하여 일부 프로젝트를 가동하며, 마지막으로 3단계에서는 핵폐기가 완료되면 5대분야 프로젝트를 본격 가동한다는 것이다(통일연구원 2008, 26-27). 그러나 이 역시 각 단계에서는 북한의 선행동을 요구하고 있어 병행론보다는 연계론에 가깝다고 보인다. 특히 '비핵·개방·3000'의 핵심인 제3단계에서는 이러한 연계론의 특징이 잘 드러나고 있다. 이런 점에서 '비핵·개방·3000' 구상은 부시행정부 시기 북한이 강한 거부감을 표명했던 '先핵포기, 後보상'의 재판이라는 지적이 제기되고 있다. 북한은 핵 포기라는 '행동'을 하는 마당에 실제 보상으로 주어지는 것은 미래에의 약속('말')일 뿐이라는 점에서 북한이 수용하기는 어렵다는 것이다(박건영 2008, 100).

〈표 2〉 이명박 정부 대북정책의 비전과 추진기조

	내용	세부내용
남북관계 미래비전	① 북한의 변화와 남북관계 발전	진정한 평화 및 남북관계 개선을 위해서는 먼저 북한이 핵을 포기하고 국제사회의 책임 있는 일원으로 행동할 필요
	② 상생과 공영의 남북관계 발전	핵을 포기하면 1인당 국민소득이 3,000달러가 되도록 대북 개발지원을 제공
	③ 한반도 평화통일의 실질적 토대구축	새로운 평화구조(북핵문제 해결, 긴장완화 및 신뢰구축), 남북한 경제공동체를 토대로 점진적, 장기적으로 통일을 달성
대북정책 추진기조	① 실용과 생산성	국민의 동의 / 북한주민의 삶의 질 향상에 실질적 기여 / 비용 대비 성과 / 북한의 발전 촉진 / 평화통일에 기여
	② 원칙에 철저하되, 유연한 접근	북한의 핵 폐기, 내실 있고 진정성 있는 남북대화라는 원칙에 철저하되, 현실을 고려하여 유연하게 접근
	③ 국민적 합의	국민의견 수렴에 기초하고 투명하게 대북정책을 추진
	④ 국제협력과 남북한협력의 조화	북핵문제 국면에서 국제협력이 더욱 중요, 남북관계가 북핵문제 해결을 촉진, 국제사회와의 신뢰 축적

* 출처: 통일연구원(2003).

은 한반도 평화구조 창출 부분에 있다. 이명박 정부는 한반도 평화문제에 대해 종전선언이나 평화협정을 강조하는 정치적, 법적 접근을 비판하면서 북한이 핵무기를 폐기하고 남북한간 긴장완화와 신뢰구축이 달성되면 정치적, 제도적 장치 없이도 한반도 평화는 유지될 수 있다고 본다(전성훈 2008, 93-95). 이런 의미에서 평화체제(peace regime) 대신 평화구조(peace structure)라는 표현을 선호하고 있는 것이다. 한편 이명박 정부는 이러한 미래 비전을 달성하기 위한 대북정책의 추진원칙으로 실용과 생산성, 원칙에 철저하되 유연한 접근, 국민적 합의, 국제협력과 남북한간 협력의 조화를 들고 있다(통일연구원 2008).

이러한 이명박 정부의 대북정책은 김대중, 노무현 정부의 그것에 비해 상당히 강경하다는 평가를 받고 있다. 물론 이명박 정부 역시 대북 관여의 원칙에는 동의하지만 ‘진정한 관여’를 위해서는 핵문제나 체제문제 등에서 북한의 변화가 선행되어야 한다는 입장인 것이다. 이는 이명박 정부의 대북정책이 김대중, 노무현 정부의 대북 포용정책을 매우 부정적으로 평가한데 기초하고 있기 때문이다. 이명박 정부의 핵심 브레인들은 대북 포용정책

이 결국 관계적 평화를 위해 안보를 희생시킨 유화정책(appeasement)에 불과했다고 본다. “평화를 사기 위해” 북한에 제공한 비용은 결국 핵무기라는 부메랑이 되어 한국의 생존을 직접 위협하고 있다는 것이다. 또한 그 결과 북한은 두 차례의 핵실험을 거쳐 ‘사실상의 핵보유국’에 근접해 가고 있기 때문에 남북한 사이의 군사력 균형이 역전될 지도 모르는 상황, 즉 구조적 평화가 위협받는 상황이 초래되었다고 진단한다. 따라서 이명박 정부는 대북정책의 최우선목표로 북한의 비핵화를 지목하고 있으며, 이는 북한의 체제변화 없이는 불가능하기 때문에 결국 북한의 비핵화와 체제변화는 동전의 양면이고 동시에 추구해야 할 가치라고 파악하고 있다. 또한 기능적 협력의 확대가 북한의 변화를 가져올 것이라는 생각은 순진한 발상에 불과하며 오히려 북한의 ‘수령 독재체제’만을 공고화시키는 외부수혈장치로 전락할 뿐이라고 비판한다. 따라서 대북 인도주의적 지원을 제공할 때도 상호주의나 투명성 등이 엄격하게 지켜질 필요가 있다고 본다(한반도선진화재단 2007).

나아가 이명박 정부는 비등가성, 비동시성(비연계성)에 기초한 전임 정부들의 포괄적 상호주의, 일방적 상호주의로 인해 남북관계가 “주기만 주고 고맙다는 말 한마디 듣지 못하는” 비정상적 상태로 변질되었다고 보고, 앞으로는 남북관계에서도 통상적인 국가관계에서처럼 등가성과 동시성(연계성)에 기초한 ‘엄격한 상호주의’, ‘전략적 상호주의’(TFT)를 적용해야 하며, 그럴 때만 남북관계가 ‘정상화’된다고 보고 있다. 그리고 이를 위해서는 북한의 반발 등 일정한 진통이 불가피하겠으나, 이는 남북관계의 정상화를 위한 일시적 진통일 뿐이며 북한이 한국정부의 진정성을 이해하고 협력할 때까지 “기다리는 것도 전략”이라는 입장이다. 따라서 이명박 정부의 대북정책은 ‘진정한 관여’를 위한 일종의 전술적 대북 무시전략이라고 볼 수 있다.

이명박 정부의 대북정책은 대북지원 및 남북경협에 대한 입장에서 가장 잘 드러난다. 앞서 살펴보았듯이, 김대중, 노무현 정부가 정경분리 원칙에서 대북정책을 추진했다면 이명박 정부는 정경연계의 원칙에서 핵문제나 국군포로 및 납북자 문제 해결과 대북지원 및 남북경협을 강하게 연계하는 정책을 추진하고 있는 것이다(이수석 2008). 주지하듯이 현 정부 출범 이후 정부차원의 대북 쌀, 비료 지원은 2년째 중단된 상태이다. 이명박 정부는 인도주의적 차원에서 대북 식량지원을 할 수는 있지만, 그 경우에도 분배의 투명성이 지켜져야 하며 대규모 지원은 핵문제가 어느 정도 해결 가닥이 잡힌 다음에야 가능하다는 입장이다. 또한 현 정부는 2009년 5월 북한의 2차 핵실험으로 안보리 제재결의안 <1874호>가 채택된 이후에는 방북 제한 등을 통해 일부 민간경협 사업에까지 제한을 가하고자 하였다. 물론 안보리 제재안은 정상적인 상업적 교역은 제재대상에서 제외하고 있지만, 제재

안의 기본정신이 김정일 정권의 외화자금줄을 끊어 핵문제에서 굴복을 이끌어내는데 있기 때문에 북한의 달러박스 역할을 하는 남북한간 민간경협에도 일정한 제한이 불가피하다는 것이다. 이런 점에서 이명박 정부의 대북정책은 '진정한 관여'를 위한 전술적 대북 무시 전략일 뿐 아니라 대북 압박전략이기도 한 것이다.

한편 이명박 정부는 남북관계를 더 이상 특수관계론에 묶어둘 것이 아니라 통상적 국가관계로 '정상화', '신진화' 해야 하며, 이런 점에서 북한문제에 대한 접근에서도 국제사회의 보편적 원칙이 적용되어야 한다고 본다. 그리고 북한 인권문제나 대량살상무기 확산방지 구상(PSI) 가입문제 등에서 이러한 철학을 실제 적용하고 있다. 앞서도 살펴보았듯이 김대중, 노무현 정부는 북한의 인권문제에 대해 정부차원에서는 일절 언급하지 않았으며, 유엔 대북인권결의안 표결에도 불참하거나 기권하는 정책을 추진하였다. 이는 인권문제라는 '비본질적' 문제를 건드려서 북한의 '불필요한' 반발을 초래할 필요가 없다는 판단 때문이었다. 반면 이명박 정부는 세계 13위의 경제대국인 한국이 유독 북한의 인권상황에만 침묵하는 것은 우리의 외교이익을 위해서도 바람직하지 않다고 보고 대북 인권개선 문제에 적극 개입하는 정책을 추진하고 있다. 이에 따라 유엔 대북 인권결의안 표결에서도 매년 찬성표를 던져 왔으며, 특히 북한의 강력한 항의에도 불구하고 민간단체의 대북 뼈라살포 역시 "민간단체의 일을 정부가 막기는 어렵다"는 이유로 별다른 제재를 취하지 않고 있다. 또한 이명박 정부는 국군포로 및 납북자 문제를 남북한간 당국간 회담에서 강하게 개진할 의사를 갖고 있으며, 대북 인도적 지원 역시 이 문제에 연계시킨다는 구상을 갖고 있다. PSI 가입문제 역시 이전 정부와 현 정부의 차이점이다. 김대중, 노무현 정부는 미국의 PSI 참여 요구에도 불구하고 북한을 자극할 수 있다는 이유를 들어 움저버 형태의 참여만 허용하고 정식참여는 계속 유보하였다. 그러나 이명박 정부는 PSI 가입문제 역시 비확산이라는 국제사회의 보편적 원칙에 따라 접근할 문제이지 남북관계의 특수성 차원에서 논의될 문제는 아니라며 2009년 5월 북한의 2차 핵실험 다음날 PSI에 정식 가입하였던 것이다.

마지막으로 이명박 정부 대북정책의 가장 큰 특징은 남북관계보다 국제관계를 더 중시한다는 점이다(임강택 2008, 144-145). 이는 한국의 전반적 외교안보전략에서 남북관계가 차지하는 역할에 대한 인식의 변화를 반영하는 것이기도 하다. 지난 정부에서는 대북정책은 남북관계의 안정적 관리와 관계개선, 나아가 통일문제를 다루는 분야로 인식되고 북한의 위협에 대한 대처는 국방정책이나 외교정책에서 다룬다는 이른바 관여와 억지의 복궤 전략의 기초를 갖고 있었다(박건영 1998, 97-101). 나아가 대북정책이 외교정책이나 국방정책 등 안보정책 전반을 규율하는 상위의 정책으로 사고되는 경향이 강했다(한반도선진

화재단 2007, 14). 이는 통일부 장관이 국가안전보장회의(NSC)의 수장 자리를 계속 차지하고 있었던 점이나 북한 및 남북관계 전문가인 이종석 박사가 외교, 안보, 통일문제를 총괄하는 NSC 사무처장으로 임명된 점 등에서도 충분히 입증되고 있다. 김대중, 노무현 정부가 북한 핵문제 해결을 위한 국제 대북압박공조에 미온적이었던 이유도 이처럼 대외관계 전반에서 남북관계가 매우 높은 위상을 차지하고 있었기 때문이다.

그러나 이명박 정부는 남북관계는 한국의 전반적 대외관계에서 일부분, 그것도 아주 작은 부분일 뿐이라고 본다. 이는 정부 출범 초기 통일부를 폐지하여 외교통상부에 흡수시키는 논의나 결과적으로 통일부의 기능이 축소된 점, 외교통상부 장관이 NSC 수장 자리를 차지하고 있는 점, 이명박 정부 출범 이후 한나라당이 다수당인 국회에서 통일외교통상위원회가 외교통상통일위원회로 이름이 바뀐 사실 등에서도 입증되고 있다. 따라서 현 이명박 정부에서는 남북관계 개선을 위해 한국의 대외관계, 특히 한미관계에 갈등을 초래하는 것은 있을 수 없는 일이 된다. 또한 현실적으로도 북한에게 핵을 포기하고 변화를 선택하게 만들기 위해서는 국제사회, 특히 미국, 일본, 중국과의 튼튼한 공조를 통해 북한의 탈출구를 봉쇄하는 것이 가장 효과적인 수단이라는 것이다. 따라서 이러한 공조를 해칠 수 있는 한국의 독자적인 대북 화해 이니셔티브는 불필요할 뿐 아니라 위협하기도 하다는 입장인 것이다.

III. 국제체계변수 및 남북한 세력균형 변수와 대북정책 변화

그렇다면 이명박 정부가 김대중, 노무현 정부와 비교하여 이처럼 강경한 대북정책을 추진하게 된 원인은 무엇인가? 한국정부 대북정책의 형성과 변화에 영향을 미치는 요인으로는 국제체계변수, 남북한간 세력균형변수, 그리고 국내정치변수 등을 들 수 있다.

우선 그간의 역사적 경험에 비춰봤을 때, 한국의 대북정책에 영향을 미치는 가장 근본적인 요인은 세계차원 내지는 동북아 차원의 체계변수 및 그와 연동된 미국의 한반도정책이라고 할 수 있다. 냉전시기 전세계 대부분의 국가는 미국과 소련을 정점으로 하는 양극적 질서 속에 수직적으로 편입되어 있었고 한국 역시 예외는 아니었다. 특히 한국은 자본주의와 공산주의간 진영대결에서 자본주의진영의 전초기지 역할을 담당하고 있었기 때문에 한국정부의 대외정책은 미국의 한반도정책에 의해 매우 강하게 규정받을 수밖에 없었다. 한국전쟁 이후 냉전기간 동안 미국은 한반도에서 적대적 평화를 현상유지 하는 것

을 기본적인 정책으로 삼아왔는데, 이는 한편으로는 공산주의세력의 남하를 막고 다른 한편으로는 한국의 독자적 복진을 억제하는 '이중 봉쇄'(dual containment)의 정책이었다. 이러한 상황에서 박정희 정부 이래 한국정부의 대북정책 역시 북한의 위협을 억지하고 봉쇄하는 가운데 경제적 경쟁을 통해 체제우위를 달성하는데 목적이 두어졌다. 물론 1970년대 동서 대탕트 국면이 조성되면서 한국의 대외정책에 대한 미국의 구속력이 다소 약화된 면이 있으나 이는 미국이 자신의 편의에 따라 일시적으로 한국을 방치한 결과였을 뿐이다. 미국은 베트남전에서의 패배를 계기로 동서 대탕트를 적극 추진하였고 그 일환으로 동아시아에서는 '괌 독트린'을 발표하여 동맹국 방위에서 동맹국의 역할 증대를 요구하였다.¹⁰⁾ 이에 따라 박정희 정부는 비밀 핵무장 추진 등을 통해 안보불안감에 대처하는 한편, 1970년대 초, 중반 보다 적극적인 대북 및 대공산권 접근정책을 추진할 수 있었던 것이다. 그러나 1970년대 말 소련의 아프간 침공으로 신냉전 국면이 형성되면서 한국의 지정학적 중요성이 다시 부각되자 미국은 한국에 대한 안보 공약을 다시 강화하였고, 이에 따라 전두환 정부는 대북 및 대외정책에서 별다른 이니셔티브를 발휘하지 못했던 것이 현실이다(Lee 2006).

한국의 대북정책에 대한 미국의 규정력은 탈냉전 이후에도 지속되고 있다. 탈냉전 이후 국제질서는 미국 중심의 단극체제(unipolar system)로 특징지어진다. 물론 이에 대한 이론적 반대도 있고, 현실적으로도 중국의 힘의 부상과 다양한 반미 세력균형의 등장 가능성이 점쳐지고 있는 것도 사실이다(장달중·임수호 2004). 그러나 아직까지 미국의 힘에 대한 본격적인 세력균형이 발생하지 않고 있다는 점에서 아직까지는 동아시아를 포함한 국제질서가 최소한 '이완된 단극체제'라는데 큰 이견은 없을 것이다. 이러한 상황에서 한국의 대북정책에 대한 미국의 규정력은 보다 더 미국의 개입의도에 의해 좌우되었다.

예컨대 역대 한국정부의 대북정책 중 가장 자율적 성격을 띠었다고 평가되고 있는 노태우 정부의 대북정책 역시 예외는 아니다. 노태우 정부는 탈냉전과 함께 적극적인 대북 및 대공산권 접근정책을 추진했는데, 이는 탈냉전 초기 냉전해체라는 세계사적 흐름에 한국

10) 1969년 7월 25일 닉슨 대통령은 괌에서 가진 기자회견을 통해 "아시아 국가에 의한 아시아 안보"(Asia for Asians)를 선언했으며, 이에 따라 주한미군의 단계적 철수를 추진하기 시작했다. 이는 베트남전쟁으로 국력과 위신이 크게 실추된 상황에서 나온 것으로 "베트남전쟁과 같은 지역 분쟁에 더 이상 끌려들어가기를 싫다"는 의미였다(Lee 2006, 67-70). 이후 주한미군 철수문제는 여러 차례 골목이 있었지만, 1980년 레이건 행정부가 등장할 때까지 10여 년간 한미갈등을 초래한 가장 중요한 이슈로 남아 있었다.

이 적극 부응한 결과였다. 물론 이 북방정책은 노태우 정부가 주도한 것이지만, 이러한 자율성은 미국의 지원 내지는 묵인 하에서만 가능했던 것이다. 미국의 입장에서 한국의 북방정책은 냉전에서 승리한 자본주의진영의 전후 처리과정에 대해 냉전의 동반 전승국인 한국이 협조하는 것에 불과했으며, 또한 당시 미국 내에서 부각되고 있던 고립주의 경향에 대한 부응의 필요성에도 기인하는 것이었다. 즉 당시는 1970년대의 비우호적 방치와 달리 우호적 방치였던 것이다. 마찬가지로 1990년대 말 김대중 정부 초기의 적극적인 대북정책 역시 클린턴 행정부의 전세계적인 개입과 확대전략(engagement and enlargement)이 김대중 정부의 대북 포용정책과 맞아 떨어짐으로써 한국의 상당한 자율성이 보장된 우호적 방치의 예가 되겠다(전재성 2003a). 그러나 이러한 상황은 북한 핵문제가 부각되어 미국이 보다 적극적으로 한반도문제에 개입해야 할 필요성이 생기면서 반전되었다. 1990년대 초반 1차 핵위기의 발발, 2000년대 초반 2차 핵위기의 발발로 한반도문제에 대한 미국의 개입이 확대되면서 대북정책에 있어서 한국정부의 자율성도 제약되었던 것이다. 특히 이러한 상황에서 기존의 클린턴 행정부와 정책을 달리하는 부시 행정부가 등장하였으나 한국 정부는 기존의 대북 포용정책을 고수함에 따라 한미관계에 심각한 균열이 발생하기도 하였다.

주지하듯이 부시 행정부 출범 이후 한미관계는 약 8년 동안 매우 어려운 시기를 겪었다. 북한 핵문제, 이라크 파병문제, 주한미군 유연화 및 전시작전권 환수문제 등 주요 현안에서 한국과 미국은 상당한 갈등을 빚어왔는데, 특히 북핵문제는 한미갈등의 중심에 놓여 있었다. 부시 행정부가 대북압박을 통해 핵문제에서 북한의 굴복을 받아내려는 정책을 추진하는 가운데 한국은 정경분리 원칙에 따라 남북경협 확대와 대북지원을 지속함으로써 결과적으로 중국과 함께 미국의 대북정책을 무효화시키는데 기여했던 것이다. 한국은 북핵문제로 인한 한반도 긴장고조의 충격을 완화하는 '버퍼존' 역할을 자임했지만, 미국은 한국이 북한에게 탈출구를 제공하고 있다는 인식을 갖고 있었다. 또한 이는 노무현 정부 당시 '동북아 균형자론'과 맞물려 한국이 그간의 친미정책에서 미중 등거리정책으로 국가전략의 전환을 모색하고 있는 것 아니냐는 의혹을 불러일으키기도 했다. 이러한 한미관계의 불협화음에 대한 인식과 한미관계 강화의 필요성으로 인해 신정부의 대북정책에는 이미 이전 정부로부터의 변화의 개연성이 내재되었던 것이다. 이명박 정부가 한미동맹의 재강화를 가장 중요한 외교목표로 내세우고 사실상 한미(일)공조를 대북정책의 최고수단으로 간주하는 이유도 부분적으로는 여기서 찾을 수 있다.

둘째, 미국의 대북정책만이 아니라 남북한간 힘의 균형 및 이를 반영하는 대북위협인식

변수 역시 한국정부 대북정책의 형성과 변화에 큰 영향을 미친다. 통상적으로 적대국이 상대국에 가하는 위협은 능력의 차원(상대적 힘의 분포)과 의도의 차원(수정주의국가인가 현상유지국가인가) 두 가지로 접근해볼 수 있다(Schweller 1998; Rose 1998). 냉전시기 한국정부의 북한위협인식 역시 남북한간 상대적 힘의 분포에서 한국이 열세 내지는 불안정한 균형상태에 있다는 인식, 북한의 대남 침공 및 적화 의도에 대한 극도의 경계심 등이 결합되어 형성되었다. 냉전시기 한국의 대북정책이 승공통일(‘先건설, 後통일’), 반북·반공의 국시화를 특징으로 하고 있는 것도 이러한 인식들에 기반한 것이었다. 이러한 인식들은 박정희 정부에 의해 그 원형이 만들어졌으며 전두환 정부 말기까지 거의 30여 년간 큰 변화 없이 지속되었다. 그러나 1980년대 말부터 국제적 탈냉전과 한국사회의 민주화가 시작되면서 북한위협인식 역시 변화가 불가피해졌다.

우선 탈냉전과 함께 남북한간 힘의 균형은 한국의 확고한 우위로 전환되었다. 예컨대 아래 표에서 보듯이, 남북한간 재래식 군사력 균형은 빠르게는 1977년, 늦어도 1979년부터 한국의 우위로 돌아섰고, 이후 그 격차는 빠르게 확대되어 탈냉전이 본격화된 1989년부터는 최소 1.5배, 최대 2배 이상 벌어졌으며, 김정일체제가 등장하는 1994년에 이르면 2~3배로 확대되었다. 대체로 1970년대 중, 후반부터 경제력에서도 한국이 북한을 앞질렀고 이후 한국의 고도성장과 북한의 경제침체, 그리고 사회주의권 붕괴 이후 북한 계획경제의 작동정지를 고려할 때 북한이 재래식 군사력에서 한국을 따라잡는 것은 불가능할 뿐 아니라 그 격차는 향후 점점 더 벌어질 것이 확실하다. 한편 이러한 내부균형만이 아니라 외부균형에 있어서도 남북한간 균형은 한국의 우위로 전환되었다. 탈냉전과 함께 북한은 소련이라는 안보 및 경제의 최대 후견국을 상실했으며, 북중동맹 역시 2000년대 들어 복원되고는 있으나 더 이상 과거의 혈맹수준으로 복귀할 가능성은 거의 없다. 반면 한미동맹은 탈냉전 이후에도 여전히 확고하게 작동하고 있다. 물론 김영삼 정부 시기나 노무현 정부 시기 한미관계의 불협화음이 있었지만, 그러한 정책적 불협화음이 북중동맹의 해체나 북중동맹의 약화라는 구조적 변화에 비교할 것은 아닐 것이다(임수호 2007, 110-122).

힘의 균형에서 확고한 우위를 차지하고 그 격차가 점점 더 벌어짐에 따라 탈냉전 이후 역대 한국정부들은 대북 체제우위에서 확실한 자신감을 갖게 되었고, 이에 따라 냉전시기의 북한위협인식이 감소할 수 있는 여지가 만들어졌다. 그러나 힘의 우위에 대한 자신감이 위협인식의 감소로 나타나기 위해서는 북한의 의도(‘대남 적화전략’)라는 또 다른 변수에 대한 재해석 과정을 거쳐야 한다. 그런데 대북우위에 대한 자신감은 이러한 재해석을 불가피하게 만드는 면이 있다. 왜냐하면 북한의 대남 적화전략이 변하지 않았다고 하더라도 그

〈표 3〉 남북한간 재래식전력균형: 군사비누계 비율(1972~1994)

연도	비율(%)	연도	비율(%)
1972	85.0 ~ 89.8	1984	126.4 ~ 173.3
1973	79.7 ~ 87.8	1985	127.6 ~ 175.7
1974	77.6 ~ 88.9	1986	128.3 ~ 177.3
1975	76.2 ~ 90.5	1987	132.1 ~ 182.9
1976	80.6 ~ 98.6	1988	138.8 ~ 191.3
1977	86.8 ~ 108.7	1989	149.9 ~ 206.6
1978	95.3 ~ 122.0	1990	162.0 ~ 224.6
1979	101.5 ~ 131.9	1991	173.7 ~ 235.5
1980	109.6 ~ 144.8	1992	184.8 ~ 249.3
1981	116.0 ~ 154.9	1993	196.1 ~ 266.2
1982	120.6 ~ 162.3	1994	208.1 ~ 287.6
1983	123.9 ~ 168.2		

* 각 연도 (남한 군사비누계 / 북한 군사비누계) * 100

* 출처: 함택영(1998, 229).

것을 실현할 능력이 부재하다면 장기적으로 전략은 현실적인 정책이 아니라 추상적인 원칙으로만 남을 것이기 때문이다. 이런 면에서 노태우, 김영삼 정부의 대북관은 과도기적인 것으로 특징지어 진다(김용호·최연식 2007, 175-176). 즉 북한에 대한 한국의 힘의 우위를 확실히 인식하고 있었지만 그것을 북한의 대남 적화전략의 포기까지 확대하여 해석하지는 않았던 것이다.¹¹⁾ 이는 탈냉전 이후 북한의 대남전략 변화를 주장할 만큼 시간이 오래 경과되지 않았기 때문이기도 하지만, 북한 스스로가 주기적으로 다양한 형태의 대남도발을 지속했기 때문이기도 하다. 이에 따라 노태우, 김영삼 정부의 대북 관여정책은 매우 조심스럽게 추진되었고, 상호주의 역시 대체로 엄격하게 적용되었다. 특히 김영삼 정부의 경우에는 서로 상충하는 두 개의 정책이 시차를 두고 교차 추진되기도 했다.¹²⁾

11) 예컨대 김영삼 전 대통령은 1994년 8·15 경축사에서 “남북한 사이의 체제경쟁은 이미 끝났다”며 대북 체제우위에 대한 자신감을 피력하면서도 다른 한편으로는 북한 당국에게 대남 적화전략을 포기할 것으로 촉구하여 그 경계심을 늦추지 않고 있다(오마이뉴스 2000/08/17 재인용).

12) 김영삼 대통령은 1993년 2월 취임사에서 “어떤 동맹국도 민족보다 우선할 수 없다”며 적극적인 대북 화해협력정책을 예고했으나, 곧이어 북한이 핵확산금지조약을 탈퇴하여 핵 위기가 발생하자 같은 해 6월에는 “핵을 가진 자와는 악수할 수 없다”며 대북 강경정책으로 선회하였다. 이후

반면 김대중, 노무현 정부는 북한의 대남전략이 전략적 수정을 거쳤다는 판단에 기초해서 대북정책을 편 것으로 보인다. 북한은 이미 남북한간 극복할 수 없는 힘의 격차를 인정하고 대남전략의 목표를 한반도에서의 체계모니 확보에서 수세적 생존으로 전환했다는 판단이었다(이종석 2000; 백학순 2003). 이에 따라 대북 관여정책은 매우 포괄적으로 추진될 수 있었고 상호주의 역시 느슨한 형태로만 적용되었다(김근식 2008, 11-14). 또한 탈냉전 이후 10여 년 이상의 시간이 경과함에 따라 남북한간 힘의 격차 및 북한의 의도변화가 보다 공고해졌다고 판단할 수 있었다는 점도 대북 포용정책이 일관되게 추진될 수 있었던 주요 요인이라고 보인다.

반면 이명박 정부는 2006년 핵실험 이후 북한이 사실상의 핵보유국으로 등장하고, 이에 따라 총체적 국력에서 한국의 우위에도 불구하고 남북한 군사력균형이 일거에 역전될지 모르는 상황을 배경으로 형성되었다. 통상적으로 관여(engagement)는 수정주의국가와의 제한적 교류협력을 통해 그 행위와 의도를 변화시키려는 정책이다. 그런데 관여는 대상국의 이익을 증진시키기 때문에 그러한 이익의 축적이 양국간의 세력균형을 변화시키지 않을 것이라는 확신이 있을 때나 상대방의 위협적 의도의 변화를 가져올 것이라는 확신이 있을 때만 지속적으로 추진이 가능하다(전재성 2003b, 234-242). 이런 점에서 과거 김대중, 노무현 정부가 남북관계를 절대적 이익의 영역으로 보고 대북관여를 통해 상호이익이 증진되는 과정으로 보았다면, 이명박 정부는 북한 핵문제로 인해 남북관계를 보다 더 상대적 이익의 영역으로 볼 수밖에 없는 상황에서 출범했으며, 이에 따라 대북정책에서 북한 핵문제 해결을 최우선시 하고 이 목적을 달성하기 위해서는 관계적 평화의 일시적 희생도 마다하지 않는다는 정책을 펴고 있으며, 대북지원이나 남북경협문제에 있어서도 매우 조심스럽고 엄격한 상호주의를 적용하고 있는 것이다.

IV. 대북정책 변화의 국내정치적 요인

국제체계변수나 남북한간 세력균형변수는 한국정부의 대북정책에 직접적으로 영향을 미치기보다는 구조적 제약을 통해 간접적으로 영향을 미치는 변수이다. 그리고 그 영향은

1994년 6월 카터 전 미국 대통령의 방북을 계기로 남북 정상회담이 합의되고 추진되었으나, 회담 보름 전 김일성이 사망하고 한국 내에서 조문파동이 일자 김영삼 정부는 박홍 서강대 총장의 '주사파 발언'을 계기로 공안정국을 조성하였다.

대통령을 비롯한 정책결정그룹의 신념체계와 국내정치변수를 매개로 하여 이루어진다. 예컨대 노태우, 김영삼 정부가 한국의 힘의 우위에도 불구하고 북한위협인식에서 큰 변화가 없었던 것은 이들 정권의 정책결정그룹이 보수적 대북인식을 가지고 있었다는 점, 그리고 정권의 지지기반이 보수층에 있었다는 점을 떠나서는 설명하기 어렵다. 또한 공안정국을 조성하여 정치적 난국을 타개하려는 냉전시대의 타성에서 완전히 벗어나지 못했던 점 역시 북한위협인식의 감소를 지체시키는 원인으로 작용했을 것으로 보인다. 마찬가지로 김대중, 노무현 정부 들어 남북한간 힘의 균형상황에 대한 재평가에 이어 북한의 의도에 대한 해석에서도 전환이 이루어지고 이에 따라 북한위협인식이 획기적으로 감소하게 된 원인은 정책결정그룹이 상대적으로 진보적인 신념체계를 가지고 있었고, 정권의 지지기반 역시 이전 정부에 비해 보수층에 의존하는 정도가 낮았다는 사실과 밀접히 연관되어 있다고 보인다. 또한 이와 함께 대북정책에 대한 국내적 지지를 이끌어내고 유지하기 위해 의도적으로 북한의 위협을 과소평가한 측면도 분명히 있다고 보인다.

이러한 점은 한국정부의 대북정책결정에서 체제변수나 남북한간 세력균형만이 아니라 정책결정그룹의 신념체계 및 국내정치변수 역시 중요한 역할을 한다는 것을 의미한다. 사실 김대중, 노무현 정부의 대북정책은 두 대통령의 고유한 신념체계에 의해 크게 영향을 받았다. 예컨대 김대중 전 대통령은 1999년 북한의 서해도발을 경험했음에도 불과 1년 후에 있는 남북 정상회담 직후 “이제 한반도에서 전쟁은 없다”고 선언했으며, 북한이 제네바 합의(Agreed Framework)를 어기고 1998년부터 비밀리에 고폭실험을 계속하고 있다는 사실을 알면서도¹³⁾ 이를 문제시 삼지 않고 “북한의 핵개발은 대미 협상용”이라는 시각을 고수하였다.¹⁴⁾ 노무현 전 대통령 역시 2004년 11월 12일 LA 연설에서 “북한이 핵개발을 외부의 공격에 대비한 자위수단이라고 말하는 것은 부인할 수 없는 합리성이 있다”고 발언하여 물의를 일으킨 바 있다. 이는 북한이 핵개발을 하게 된 원인이 미국에게 있다는 북한의 오래된 주장에 동조한 것이며, 나아가 북한의 핵무기는 대미 억지용이어서 한국에 대한 군사적 위협으로 볼만한 문제는 아니라는 인식으로까지 임힐 소지가 있었다.¹⁵⁾ 이 발언이 나온 지 몇 달 후 북한은 핵보유선언을 하고 다음해 핵실험까지 했지만 노 대통령의 인식에

13) 고영구 국정원장, 국회 정보위원회 증언(2003. 7. 9)(조선일보 2003/07/10).

14) “북한의 이해는 안전보장과 경제회복입니다. 핵을 몇 개 갖고 있으며 뭐합니까. 이쪽서 보장해주면 북한은 핵을 포기하게 되어 있습니다. 핵을 포기하고자 하는 마음이 생기도록 그만큼 이익을 주어야 합니다.” 김대중 전 대통령 인터뷰(2005. 6. 7)(한국일보 2006/06/09).

15) 미국은 이 발언을 노 대통령이 북한 편임을 드러내주는 증거로 해석했다(Pritchard 2007, 78).

서 큰 변화가 있었다는 증거는 발견되지 않는다.¹⁶⁾ 이러한 발언들은 대북 햇볕정책이나 평화변영정책에 대한 국민적 지지를 유지하기 위해 의도적으로 계산된 발언일 가능성도 있지만, 대통령을 비롯한 핵심 정책결정그룹의 고유한 시각을 반영한 것일 수도 있는 것이다.

마찬가지로 이명박 정부의 대북정책 역시 대통령을 비롯한 정책결정그룹의 고유한 대북인식 및 외교관에 의해 영향을 받고 있다고 보인다. 전임 정부는 북한 핵문제를 해결하기 위해서는 궁극적으로 한국과 미국을 비롯한 국제사회가 그러한 환경을 만들어주어야 한다고 본 반면, 이명박 정부는 핵문제 해결을 위해서는 북한이 먼저 변화해야 한다는 시각에 입각해 있다. 또한 전임 정부는 북한 핵문제가 결국 미국과 북한 사이의 문제라고 보는 경향이 강했던데 반해 이명박 정부는 북한 핵문제는 국제문제인 동시에 남북관계 차원의 문제라고 보고 있는 것이다. 이러한 신념체계의 차이에 대해서는 앞서 제2절에서 상세히 논의했기 때문에 여기서는 생략하기로 한다.

한편 역대 한국정부의 대북정책에서 국내정치적 변수 역시 중요한 역할을 했다. 1970년대 동서 데탕트 국면에서 박정희 정부가 일시적으로나마 유화적 대북정책을 추진한 것은 유신개헌이라는 국내정치적 목적을 떠나서는 설명하기 어렵다. 동서 데탕트가 지속되고 있던 상황에서도 유신개헌 이후 한국의 대북정책이 다시 강경정책으로 전환된 것은 이를 방증한다. 마찬가지로 노태우 정부의 북방정책은 민주화 및 여소야대 국면에서 정권의 취약한 정통성문제를 외교 및 대북정책에서의 성과를 통해 만회하려는 의도와 결부되어 있으며, 김대중, 노무현 정부의 대북 포용정책 역시 수십 년 만의 정권교체 이후 세력관계의 부족을 정치적으로 돌파하려는 목적이 개입되어 있었다. 한편 김영삼 정부 시절 냉탕-온탕식의 대북정책은 상당부분 김 대통령 개인의 독단적 정책결정 스타일의 결과였다(고대원 2003; 이창희 2003; 조운영 2008; 최완규 1998).

이명박 정부의 대북정책 역시 국내정치변수에 의해 상당부분 결정되었다고 보인다. 우선, 이명박 정부의 급격한 대북정책 변화는 무엇보다 2000년대 이후 한국 내에서 대북정책을 둘러싸고 형성되어온 정치적 균열구조의 산물이라고 보인다. 주지하듯이 2000년대 초반부터 한국사회는 김대중 정부의 햇볕정책, 노무현 정부의 평화변영정책을 둘러싸고 심각한 분열을 겪어왔으며, 그 대립은 여야간 정치적 균열과 정확히 일치하고 있었다. 대북

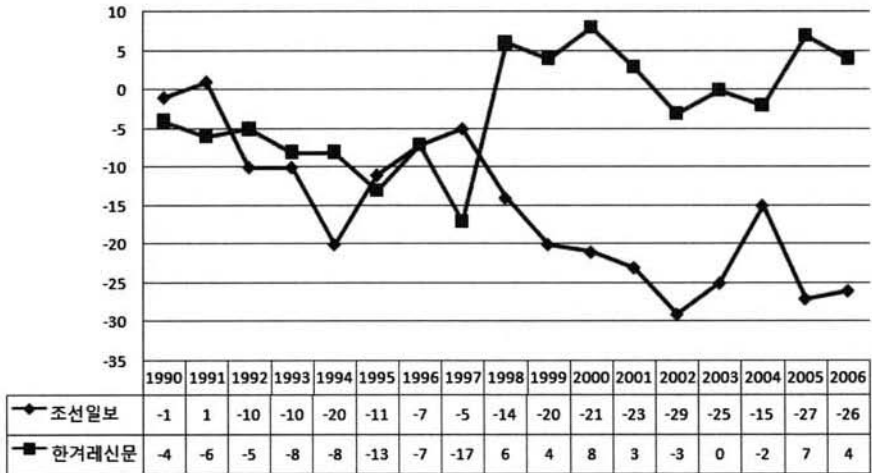
16) 이런 점에서 김대중-노무현 정부의 대북정책은 위협둔감형 인식-행위모델에 부합된다는 분석도 있다(김종표 2007).

정책을 둘러싼 여야간 균열은 2000년 <6·15 남북공동선언>에서의 통일방안 합의와 관련하여 표면화되기 시작했으며, 이후 2001년 평양에서 있는 8·15 공동행사 관련 논란, 국가보안법 수정논란, 부시 행정부 출범 이후 한미관계 악화의 책임 공방, 노무현 정부의 자주국방 및 동북아 균형자론을 둘러싼 논란, 북한 핵실험 및 서해교전 이후 대북정책 수정의 필요성을 둘러싼 공방, 그리고 2007년 이후 평화협정(종전선언) 체결의 필요성과 시점을 둘러싼 공방 등을 거치면서 대북정책 전반과 나아가 한국의 외교안보통일정책 전반으로까지 확장되었다. 나아가 이러한 여야간 균열은 언론을 비롯한 여론주도층의 역할을 매개로 하여 이른바 ‘남남갈등’이라고 불리는 심각한 사회적 균열로 나타나고 있었다.¹⁷⁾

대북정책을 둘러싼 우리사회의 정치적 균열구조가 얼마나 심각한 것인지는 정부의 대북정책에 대한 보수진영과 진보진영의 인식차에서 극명하게 드러난다. 1990년에서 2006년까지 한국사회의 대표적 보수언론인 <조선일보>와 대표적 진보언론인 <한겨레신문>의 사설을 비교하여 계량화한 연구에 따르면, 정부 대북정책에 대한 두 신문의 호·불호 평가는 김영삼 정부 시절까지는 대체로 유사한 강도를 보였으나,¹⁸⁾ 김대중 정부 및 노무현 정부에 대해서는 극명하게 차이를 드러냈다. 김대중, 노무현 정부 대북정책에 대한 <조선일보>의 부정적 평가의 빈도는 김영삼 정부의 그것에 비해 2~3배나 많아진 반면, <한겨레신문>의 평가는 김대중 정부 출범 이후 부정적 평가에서 긍정적 평가로 급반전되었으며 그러한 기조는 노무현 정부에 대해서도 유지되었다. 특히 두 신문은 김대중, 노무현 정부에 대해서는 아래 그림에서 -10점(한 해 정부의 대북정책을 부정적으로 평가한 사설의 빈도) 선을 중심으로 하여 매우 대칭적인 모습을 보여주고 있는데, 이는 한쪽이 정부의 대북정책을 비판하면 할수록 다른 쪽은 찬성하게 되고, 반대로 한 쪽이 지지하면 지지할수록 다른 쪽은 비판하게 된다는 점을 의미한다. 즉 국내의 경쟁적 정치집단이 대북정책과 관련하여 어떤 입장과 강도를 취하는가에 따라 자신의 입장과 강도를 결정하는 경향이 나타나고 있

17) 지난 10여 년간 대북정책은 우리사회의 여론을 양극화시켜온 가장 큰 이슈이자 사실상 지속적으로 영향을 미쳐온 거의 유일한 이슈였다(강원택 2004; 윤성이 2006). 물론 대북정책을 둘러싼 한국사회 내 남남갈등은 과거 노태우, 김영삼 정부시절에도 있었지만 모든 대북 및 안보 이슈를 포괄하면서 정치권과 언론, 일반국민들 모두가 관여하는 방식으로 지속적이고도 화해가 불가능한 극단적 방식으로 나타나게 된 것은 2000년 남북정상회담 이후부터였다고 할 수 있다(김갑식 2007).

18) 이는 부정적으로 평가한 빈도에서 큰 차이가 없다는 의미이지, 비판의 내용이 유사하다는 의미는 아니다. 사실 두 신문이 김영삼 정부의 대북정책을 비판한 이유는 정반대인 경우가 많았다(김재한 2006, 132).



* 긍정적 사실은 +1점, 부정적 사실은 -1점으로 코딩(긍정/부정이 모호한 사실은 제외)

* 출처: 김재한(2006, 129)

〈그림 1〉 〈조선일보〉 및 〈한겨레신문〉의 정부 대북정책 평가

다(김재한 2006, 128-134). 다시 말해서 한국사회에서 대북정책 논쟁은 정책 합리성의 의피를 쓰고 있으나 실상은 매우 '정치적인 현상'인 것이라는 것이다.

결국 이러한 정치적 균열은 대북정책에 있어서 "모 아니면 도" 식의 접근을 불가피하게 만들었으며, 이에 따라 기존 정책으로부터의 계승성을 불가능하게 만들었으므로 정권교체와 함께 대북정책의 급격한 단절을 초래했던 것으로 보인다. 이른바 'ABR 현상'(Anything But Roh Moo-Hyun)인 것이다.

특히 기존 정책으로부터의 급격한 단절은 대북 포용정책에 대한 국민들의 정책적 피로감과 새로운 대북정책의 필요성에 대한 공감에 의해 뒷받침되었던 것으로 보인다. 예컨대 대통령 선거 직전인 2007년 11월 3일 <동아일보>가 <코리아리서치>에 의뢰해 실시한 여론조사에 따르면, 차기 정부의 대북정책 방향에 대해서는 "대북 지원과 북한 핵 포기 등 북한의 변화를 연계해야 한다"는 의견이(61.9%) "현 정부의 대북 포용정책 계승에 더 중점을 둬야 한다"는 의견보다(32.1%) 두 배 정도 높게 나타났다(동아일보 2007/11/05).¹⁹⁾ 또

19) 2007년 12월 <내일신문>과 <한국리서치>가 실시한 여론조사에서도 우리 국민의 76.3%가 "차기 정부의 대북정책은 현재와 달라져야 한다"고 요구하고 있었다(내일신문 2007/12/31).

한 2007년 12월 26일 <한국일보>가 <미디어리서치>에 의뢰해 실시한 여론조사에 따르면, 한미관계에 대해서는 “현재보다 더 유대를 강화해야 한다”는 의견이(43.7%) “현재의 기조 유지해야 한다”는 의견이나(27.5%) “보다 자주적으로 미국과 거리 뒤야 한다”는 의견을 (23.9%) 크게 앞선 것으로 나타났다(한국일보 2007/12/31). 또한 2007년 11월 27일 <SBS>와 <중앙일보>의 여론조사 결과는 한국국민들의 대북정책에 대한 관심도가 현저히 낮다는 점을 보여주었다.²⁰⁾ 이러한 점들은 이명박 정부가 남북관계에서 정경연계론을 강하게 주장하고 한미동맹 강화론에 기초하여 대북 무시전략을 일관되게 추진할 수 있었던 배경이 된 것으로 보인다.

특히 흥미로운 것은 이명박 정부의 ABR식 대북정책은 전통적인 한나라당 지지층의 입

<표 4> 신정부 대북정책은 지난 10년의 대북정책에 비해 달라져야 하는가?

(단위: %)

전체		달라져야 한다	달라질 필요 없다
		82.9	15.3
연령	20대	82.1	17.9
	30대	83.7	16.3
	40대	77.4	22.6
	50대	89.5	10.5
	60세 이상	92.4	7.6
지역	서울	83.4	16.6
	인천, 경기	84.2	15.8
	대전, 충남, 충북	86.5	13.5
	광주, 전남, 전북	71.7	28.3
	대구, 경북	89.5	10.5
	부산, 울산, 경남	87.9	12.1
	강원, 제주	90.5	9.5

* 출처: KINU 2008년 국민통일여론조사(http://www.kinu.or.kr/info/info_04_04.jsp)

20) 국민들이 관심을 보이는 주된 이슈는 고용(24.1%) > 부동산(21%) > 교육(18.1%)의 순서였고, 대북정책은 5.2%로 후순위로 밀려났다(중앙일보 2007/11/29). 2007년 12월 26일 <한국일보>가 <미디어리서치>에 의뢰해 실시한 여론조사에서도 새 정부의 정책과제로 ‘경제성장’(65.9%-중복 응답 기준), ‘일자리창출 등 실업 문제 해결’(55%) 등 민생현안이 부각되었고 ‘북한 핵 문제 해결’(14%)은 후순위로 뒤쳐졌다(한국일보 2007/12/21).

장과 일치한다는 점이다. 2008년 <통일연구원>이 실시한 여론조사에 따르면, “신정부의 대북정책은 지난 10년의 정책에 비해 달라져야 한다”고 응답한 비율이 50대 이상의 계층, 그리고 영남 지역에서 평균을 크게 상회하는 것으로 나타나고 있다는 점이다. 반면 20~40대 계층과 호남지역에서는 평균을 하회하였다. 이는 이명박 정부의 대북정책이 남북관계 문제에 있어서 한국국민들의 전반적 보수화 경향을 반영한 것이면서, 동시에 한국사회의 주류 보수층을 겨냥한 정책임을 보여주는 것이다.

그러나 이는 현재 이명박 정부가 과거 노태우 정부나 김대중, 노무현 정부처럼 대북정책을 직접 정치적으로 활용하고 있다는 의미는 아니다. 사실 현재 임기 2년을 넘긴 상황에서 이명박 정부는 역대 한국정부들 중에서 대북정책을 정치적으로 활용하는 정도가 가장 낮은 정부라고 할 수 있다. 그러나 이는 이 대통령의 고유한 정치적 신념일 수도 있지만, 현재까지는 그럴 필요가 없었거나 나아가 현재 한국의 정치지형 및 집권세력 내부의 역관계상 그러한 정치적 기회포착 행위가 사실상 불가능하다는 것이 더 중요한 이유일 것이다.

통상적으로 대통령을 비롯한 고위 정책결정자들은 대외정책을 결정함에 있어 정책 정당성과 정치적 지지라는 두 가지 요인을 고려하게 된다고 한다. 그런데 양자는 일치할 수도 있지만 상충할 수도 있다는 점에서 어떠한 요인을 더욱 중시하는가는 당시의 상황에 따라 달라진다. 첫째, 대통령이 정치적 지지의 부족이나 정치적 곤란에 직면하지 않은 경우는 외교정책 결정은 비정치적 성격을 띠고 정책 정당성을 우선하는 경향이 있으나, 반면 정치적 지지의 부족이나 정치적 곤란에 직면해 있는 경우에는 해당 정책의 정당성 여하에 따라 매우 상이한 태도를 보이게 된다. 정책 정당성이 높은 경우는 이를 활용하여 정치적 지지를 확보하려는 고도의 위험감수 경향을 보이게 되며, 반대로 정책 정당성이 낮은 경우에는 해당 정책을 아예 포기하거나 추진하더라도 낮은 수준의 커밋먼트만을 유지하는 위험회피 경향을 보이게 된다는 것이다(고대원 2003).

이렇게 볼 때 이명박 정부는 대선과 총선에서 높은 정치적 지지를 확보한 상황에서 출범했기 때문에 대북정책을 활용한 정치적 기회포착의 필요성이 없었을 것으로 보인다.²¹⁾ 또한 집권 초반 촛불집회 등 정치적 위기에 직면한 상황에서 정상회담과 같은 대북 화해 이

21) 2007년 12월 19일 한나라당 이명박 후보는 민주당 정동영 후보를 약 530만 표 차이로 따돌리고 제17대 대한민국 대통령에 당선되었다. 당시 이 후보의 득표율은 약 49%로 2위~4위까지의 득표율을 모두 합한 것보다 높은 수치였다. 또한 2008년 4월 9일 치러진 제18대 국회의원 선거에서는 여당인 한나라당이 153석을 획득하여 과반수 이상을 차지하게 되었다. 이에 반해 제1야당인 민주당은 81석을 획득하는데 그쳤다.

니셔티브를 추진하지 않았던 것도 국민여론이나 정권의 지지기반 차원에서 볼 때 그러한 정책변화가 정치적 이익으로 돌아올 가능성이 낮다고 판단했을 가능성이 높다. 특히 현재 한나라당의 지지계층이 이명박-박근혜로 양분되어 있는 상황까지 고려한다면 이명박 대통령이 대북정책을 '좌클릭'하는 것은 매우 어려운 선택일 될 가능성이 높다. 대북 화해 이니셔티브를 통해 얻을 수 있는 새로운 지지층('산토끼')보다 보수층('집토끼')의 분열로 인해 이탈하는 표가 더 클 수 있으며, 이탈한 표는 곧 박근혜라는 최대의 정치적 경쟁자에게로 넘어갈 가능성이 높기 때문이다.

V. 결론

지금까지 이 글에서는 이명박 정부의 대북정책이 전임 김대중, 노무현 정부의 대북 포용 정책과는 전혀 다른 철학과 신념체계에 기반하고 있는 정책이며 결과적으로 매우 강경한 정책으로 나타나고 있음을 살펴보았다. 그리고 대북정책에 있어서 이러한 급격한 변화는 국제체계변수 및 남북한간 세력균형변수라는 구조적 제약에 뒤늦게 적용한 결과이기도 하지만, 2000년대 이후 대북정책을 둘러싸고 형성된 국내 정치지형에 의해 불가피하게 초래된 결과이기도 하다는 점을 살펴보았다. 또한 대북정책을 둘러싼 한국사회의 심각한 정치적 균열과 한국국민들의 전반적 대북 보수화 경향, 그리고 한나라당 내부의 역학구도가 이명박 정부의 대북 강경정책이 완화될 여지를 제한하고 있다는 점을 살펴보았다. 그렇다면 향후 이명박 정부의 대북 강경정책이 완화될 가능성은 없는 것인가? 반드시 그렇지만은 않을 것이다.

무엇보다 미국의 대북정책이 변화하는 경우 이명박 정부의 대북정책 역시 변화의 압력을 받게 될 것으로 보인다. 과거 부시 행정부와 달리 현 오바마 행정부는 대화와 협상을 통한 북한 핵문제 해결을 선호하고 있으며, 또한 북한의 先비핵화, 後보상을 주장한 2006년까지의 부시 행정부나 현 이명박 정부와 달리 핵문제 해결과 보상을 병행해 나간다는 입장을 갖고 있는 것으로 알려지고 있다. 특히 오바마 행정부는 북한 핵문제를 단순히 핵문제에 국한하지 않고 북미관계 개선 및 한반도 평화체제 수립이라는 보다 폭넓은 맥락에서 접근하려는 구상을 갖고 있다. 이른바 '포괄적 패키지' 구상이다. 이는 先비핵화, 後보상의 기초를 갖고 있는 이명박 정부의 '비핵-개방-3000' 구상이나 '그랜드 바겐' 구상과는 접근방

식에서 상당한 차이가 있는 것이다.²²⁾ 물론 오바마 행정부 출범 이후 현재까지는 한미간에 북한문제를 둘러싸고 긴밀한 공조를 유지해온 것이 사실이다. 그러나 이는 그간 북한이 미사일 시험발사, 2차 핵실험 등을 연이어 강행하여 대북 제재국면이 초래된 관계로 한미간 대북정책의 차이가 드러날 상황이 아니었기 때문이지 양국 정부의 대북정책이 동일하기 때문은 아니다. 지난 2009년 가을 이명박 대통령의 ‘그랜드 바겐’ 구상을 둘러싸고 벌어진 한미간 불협화음은 단순히 실무진의 오해에서 비롯된 해프닝이라기보다는 이러한 양국의 대북정책의 차이에서 비롯된 것이라고 보는 것이 타당할 것이다.²³⁾

따라서 향후 6자회담이 재개되어 북한이 핵문제에서 보다 대담한 타협적 태도를 보이고 이에 미국이 ‘포괄적 패키지’ 구상을 본격적으로 가동할 경우,²⁴⁾ 이명박 정부가 계속해서 先비핵화, 後보상의 대북정책 기조를 유지하게 되면 한미 간에 상당한 정책갈등이 초래될 공산이 있다. 또한 북미관계가 개선되고 이에 연동하여 북일관계까지 급진전되는 경우²⁵⁾ 대북정책 변화에 대한 구조적 압력을 더욱 커질 것이다. 물론 이명박 정부는 6자회담이 재개되고 비핵화에서 일정한 성과가 나오는 경우 “철저하되 유연한” 대북접근의 원칙에 따라 대북정책을 실용적으로 변화시킬 수 있다고 자신하고 있다. 그러나 문제는 이러한 대북정책 변화는 국내 보수층을 분열시켜 현재의 이명박-박근혜 대결구도를 더욱 강화시킬 가능성이 높다는 점이다. 이처럼 국제정치의 구조적 제약과 국내정치적 제약이라는 두 가지 상반된 제약 속에서 이명박 정부가 어떤 선택을 하게 될지는 아직은 알 수 없는 상황이다.

-
- 22) ‘그랜드 바겐’ 구상은 기존의 ‘비핵-개방-3000’ 구상의 연장선상에 있는 것으로 본질에 있어서는 先비핵화, 後보상 정책이다.
- 23) 특히 ‘그랜드 바겐’ 구상을 둘러싼 한미간 불협화음이 터져나온 당시는 미국과 중국이 대북 제재 국면을 끝내고 6자회담을 재개하기 위한 물밑접촉을 강화하고 있던 시점이었다는 점에 주목할 필요가 있다.
- 24) 북한은 2010년 <신년공동사설>을 통해 대화와 협상을 통한 핵문제 해결과 북미관계 개선을 이례적으로 강조한 바 있다.
- 25) 일본의 하토야마 총리는 6자회담이 재개되고 비핵화 협상에서 성과가 있는 경우, 즉 “조건이 무르익는 경우” 북한을 방문하여 북일관계 개선문제를 논의하겠다는 입장이다. 또한 하토야마, 오자와 등 현 민주당 정권의 실세들은 과거 자민당 정권에 비해 납치자문제와 수교문제를 강하게 연계시키지 않고 있어 비핵화에서 일정한 성과가 있는 경우 수교논의가 급물살을 탈 가능성이 높다.

투고일 2010년 4월 17일

심사일 2010년 5월 3일

게재확정일 2010년 6월 9일

참고문헌

- 강원택. 2004. “남남갈등의 이념적 특성에 대한 경험적 분석.” 경남대 극동문제연구소 편, 『남남갈등 진단 및 해소방안』. 서울: 경남대극동문제연구소.
- 고대원. 2003. “대북정책의 국내정치적 결정요인: 분석틀과 사례분석.” 『한국과 국제정치』 19권 4호.
- 국가안전보장회의. 2004. 『평화변영과 국가안보』.
- 김갑식. 2007. “한국사회 남남갈등: 기원, 전개과정 그리고 특성.” 『한국과 국제정치』 23권 2호.
- 김근식. 2008. “대북포용정책의 개념, 평가, 과제: 포용의 진화 관점에서.” 『한국과 국제정치』 24권 1호.
- 김용호·최연식. 2007. “대북정책에 있어 보수·진보논쟁에 대한 고찰: 대외위협 인식의 역사적 고찰을 통한 현재의 조명.” 『한국과 국제정치』 23권 3호.
- 김종표. 2007. “남북한 관계와 인식-행위 연계모형.” 『한국정치학회보』 41권 2호.
- 김재한. 2006. “남남갈등과 대북 강온정책.” 『국제정치연구』 9권 2호.
- 남궁영·김형기. 2009. “탈냉전기 이후 한국정부의 대북전략: 이벤트 데이터 기법을 통한 정책 효과 분석.” 『세계지역연구논총』 27권 1호.
- 노무현. 2008. “대북정책, 근본적 전환이 필요하다.” <http://knowhow.or.kr>(검색일: 2009. 8. 10).
- 박건영. 2008. “이명박 정부의 대미정책과 대안: 외교안보 문제를 중심으로.” 『국가전략』 14권 4호.
- 박종철. 2009. “상생공영정책과 대북포용정책의 비교: 기능주의의 한계와 제도주의의 실험.” 『국제정치논총』 49권 1호.
- 박형중. 2009. “지속가능한 대북정책을 위한 모색 1: 지난 정부 10년의 정책을 중심으로.” 2009 남남대화-제1차 화해공영포럼 발표문(5월 14일).
- 백학순. 2003. “대남전략.” 정성장 외, 『북한의 국가전략』. 서울: 한울.
- 서유상. 2008. “2008년 북의 신년구상: 북미·남북관계 병행 정책 확고, 이명박 집권해도 남북관계는 지속된다.” 『민족21』 1월호.
- 서재진. 2008. 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』. 통일연구원.

- 서재진 외. 2008. 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』. 통일연구원.
- 윤성이. 2006. “한국사회 이념갈등의 실체와 변화.” 『국가전략』 12권 4호.
- 이경수. 2007. “한나라당 대선주자 대북정책: 이명박, 박근혜 대북정책 인식 차이 없이 경제나 안보나 포장만 다를 뿐.” 『민족21』 8월호.
- 이금순·김수암. 2008. “북한인권: 개방과 삶의 질 향상.” 서재진 외.
- 이수석. 2008. “이명박정부의 대북정책 비전 및 추진전략.” 이춘식 국회의원 주최 국회세미나 발표문(10월 1일).
- 이종석. 2000. 『현대북한의 이해』. 서울: 역사비평사.
- 이창희. 2003. “민주화와 대북정책.” 『한국동북아논총』 26권.
- 임강택. 2008. “북한의 대외개방을 촉진하기 위한 경제협력 추진 방안.” 서재진 외.
- 임수호. 2007. “실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 행정정책과 위기조성외교(1989-2006).” 서울대학교 정치학 박사학위논문.
- 장달중·임수호. 2004. “부시행정부의 패권전략과 동아시아의 안보딜레마.” 『국가전략』 10권 2호.
- 전성훈. 2008. “북핵폐기를 위한 전략적 고려사항.” 서재진 외.
- 전재성. 2003a. “노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 이후의 북방정책의 변화과정 분석.” 하용출 외, 『북방정책: 기원, 전개, 영향』. 서울: 서울대출판부.
- _____. 2003b. “관여정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북정책.” 『국제정치논총』 43권 1호.
- 전현준. 2008. “이명박 정부의 대북정책 전망: 남북관계 문 닫고선 경제살리기도 어려워.” 『민족21』 8월호.
- 조운영. 2008. “남북한 관계의 변화와 국내정치적 결정요인과의 연계성.” 『국방연구』 51권 1호.
- 최완규. 1998. “Icarus의 비운: 김영삼정부의 대북정책 실패요인 분석.” 『한국과 국제정치』 14권 2호.
- 통일부. 2002. 『대북정책 추진현황』 12월.
- _____. 2003. 『참여정부의 평화변영정책』 3월.
- 통일연구원. 2008. 『이명박 정부 대북정책은 이렇습니다』.
- 한나라당. 2007. 『일류국가 희망공동체 대한민국: 제17대 대통령선거 한나라당 정책공약집』. 서울: 북마크.
- 한반도선진화재단. 2007. 『21세기 새로운 대북정책 패러다임』.
- 함택영. 1998. 『국가안보의 정치경제학: 남북한의 경제력·국가역량·군사력』. 서울: 법문사.
- Lee, Chae-Jin. 2006. *A Troubled Peace: U.S. Policy and the Two Koreas*. John's Hopkins University Press.

- Pritchard, Charles. 2007. *Failed Diplomacy: The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb*. Brookings Institute Press.
- Rose, Gideon. 1998. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy." *World Politics* 51. No. 1.
- Schweller, Randall. 1998. *Deadly Imbalance: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*. Columbia U.P.

ABSTRACT

Transfer of Power and Change of North Korea Policy: Focusing on Lee Myung-Bak Administration

Soo-Ho Lim | Samsung Economic Research Institute

The philosophical foundation of Lee Myung-Bak administration's North Korea policy is radically different from those of Kim Dae-Joong and Rho Moo-Hyun administration'. While the latter two administrations had put stresses on the sustenance and enlargement of 'relational peace' between two Koreas, the former prioritizes the achievement of 'structural peace' through denuclearization and opening up of North Korea. While Kim and Rho administration had tried to secure inter-Korean realms meeting North Korea issues, to protect inter-Korean economic cooperations from the negative effects of nuclear stand-off, Lee administration prefers international cooperations to inter-Korean ones meeting North Korea issues, and strongly links the inter-Korean economic cooperations to the development of nuclear issue.

What are the driving forces of this drastic change? First of all, it could be a natural result of policy readjustment reflecting changed situations, such as ROK-U.S frictions regarding North Korea policy, possible shift of military balance between two Koreas following North Korea's nuclear tests. With international factors, however, it seems that the domestic political factors have explanatory power either. By the time of 2007 Presidential Election, the socio-political cleavage between 'progressives and conservatives' regarding North Korea was so huge that the conservative camp could not help but deny every aspect of former administrations' North Korea policy to win the confidence of conservative voters.

With the Obama administration's yet to be initiated policy of engagement towards North Korea, the Lee administration would inevitably face pressures to soften its North Korea

policy. The scope of changes, however, will be constrained by the possible cleavages within the conservative party.

Keywords: North Korea policy, transfer of power, relational peace, structural peace, denuclearization, engagement, socio-political cleavage