

IDP 정책연구

이명박 정부의 대북정책 평가와 개선방안

홍현익 | 前 NSC 정책자문위원, 정치학박사



민주정책연구원
The Institute for Democracy and Policies

서울시 영등포구 영등포동 6가 133번지 민주정책연구원 Tel : 02.2630.0114 Fax : 02.2630.0194



민주정책연구원
The Institute for Democracy and Policies

IDP 정책연구

이명박 정부의 대북정책 평가와 개선방안



민주정책연구원
The Institute for Democracy and Policies

요약

이명박 정부 출범 3년 반이 지난 현재 한반도 안보와 남북관계는 총체적인 위기를 맞고 있다. 북한의 추가 도발로 인한 국지전이 전면전으로 비화할 위험이 상존하고 있다. 북한은 핵 실전능력 보유를 눈앞에 두고 있는데 북핵문제는 해결의 실마리조차 찾지 못하고 있으며, 향후 한국 외교의 고립, 북한의 핵 능력 묵인, 미국의 대북 군사제재 가능성이 우려되고 있다. 남북경협은 위축되고 북한의 대중 예측이 심화되고 있으며 북한 주민의 고초가 심화되고 있는 가운데 통일기반 조성 사업은 중단되었다. 한국과 유라시아 대륙과의 단절도 심해지고 대북 인도적 지원 중단과 한반도 안보불안정으로 우리의 국가신인도 역시 저하되었다.

정부의 대북정책이 위기에 처한 것은 정책이 합리적인 국가전략에 입각하고 있지 않았기 때문이다. 정부의 대북정책이 부적절한 정책 목표 설정에 이어 목표의 혼재로 인한 방향성 상실, 정책의 우선순위 역전, 정책의 실현가능성 경시, 정책의 합목적성 결여, 정책의 결과 평가 미흡, 도덕과 정치의 혼동 등 많은 문제를 드러내고 있으며, 그 결과로 대북정책은 총체적인 위기에 봉착하고 있다.

지난 민주당 10년의 정책은 남북 간 화해와 경협을 진흥시켰으나 북한의 핵 실험은 막지 못했다. 그러나 그 주요 원인은 안보딜레마에 처한 북한의 핵개발에 대해 월등한 국력을 가진 부시 행정부가 북한 체제 전복을 위협하는 강경일변도 정책을 펼치자 북한이 ‘벼랑끝 전술’을 취한 데 있다. 그런데 이명박 정부는 그 탓을 민주당 정부의 대북 ‘유화’정책으로 돌리고 북한을 무시하며 대화를 경시하는 압박정책을 펼쳤다. 그 결과 북한은 적절하게 관리·통제되

지 않고 있고 한반도 정세는 발칸반도화라 부를 수 있을 정도로 불안해졌다.

김정일의 중국방문을 계기로 살펴본 중국의 대북정책에서, 북한 관리를 위해 최악의 상황을 억지하는 예방외교를 펼쳐야 한다는 것과 북한의 체면을 세워주어야 북한을 관리·통제할 수 있다는 것을 배울 수 있다. 북한의 남북 비공식 접촉 폭로는 정부의 신뢰성 부족을 또다시 노정시켰고 정부의 사고의 유연성과 능력 부족으로 우리의 우세한 협상 지위가 열세로 바뀐 것을 확인시켜 주었다. 이제라도 정부가 대북정책 기조를 조속히 전환하지 않는다면 북핵문제는 우리가 감당하기 어려운 여러 가지 안보 위기를 유발할 가능성이 크다.

정부가 대북정책을 올바르게 개선하려면 무엇보다 먼저 대북정책 전환의 당위성을 심각하게 인식해야 한다. 현재 남북한 간 정면 대결과 통제 불능 상황이 발생할 가능성이 커지고 있고, 남북한의 한민족을 희생시키고 주변국만 이득을 보는 방황지쟁(蚌鷸之爭)이 벌어지고 있다. 발상 및 정책 전환이 단기적인 대북 실용정책 면에서 요구되고 있을 뿐 아니라 중장기적으로 민족의 영광된 미래를 준비하는 합리적인 대북정책이 절실히 필요하다. 이러한 올바른 대북정책은 합리적인 대북 전략목표들을 지정학적 여건하에서 최대한 효율적으로 달성하는 방향에서 수립되어야 한다. 특히 2050년에 세계 5위권의 통일 선진복지국가를 건설한다는 중장기 목표에 부합되는 정책을 추진해야 한다.

국방안보정책으로는 빈틈없는 대북 억지태세를 완비하고, 실제 북한이 도발을 감행해올 때는 북한이 후회하도록 실력을 과시하되, 북한을 자극하는 것은 삼가는 것이 대북 억지 안보태세의 골간이 되어야 한다. 외교정책으로는 한·미동맹이 우리 국가전략의 필요조건이지 충분조건은 아니라는 점을 인식하여 한·미동맹을 국가안보의 중추로 삼아 미국과의 우호관계를 계속 증진해 가야 하지만 한·미동맹이 반중(反中)화하지 않도록 하는 것도 중요하다. 또 한·중국이 북한에게 영향력을 행사하도록 설득하려면 중국이 북한에게 남한이 북한과 대화와 협력을 통해 남북관계를 우호적으로 유지하려하는 데도 불

구하고 북한이 이에 응하지 않는 것이라고 자신 있게 얘기할 수 있을 정도의 대북정책을 펼쳐야 한다.

북핵문제를 해결하려면 우선 이를 최우선적인 정책목표로 삼고 가용 정책수단을 최대한 동원해 달성하겠다는 정치적 의지가 필요하며, 협상을 통한 평화적 해결이 합리적이라고 인식해야 한다. 한·미·중 3국이 공동의 제안을 마련하여 북한에 제시하되 Plan A와 B를 동시에 제시하여 북한이 이를 받아들일도록 유도해야 한다. 특히 Plan A에는 상호안보나 상호위협감소원칙이 적용되어야 한다.

남북관계를 정상화하고 개선하려면 북한 ‘버릇 고치기’를 중단하고 이미 체제 경쟁에서 승리했다는 자신감에 입각하여 ‘있는 그대로의 북한’과의 ‘상생과 공영’을 향한 실용정책을 액면 그대로 실천하면서 북한을 철저하게 관리·통제하는 데 중점을 두어야 한다. 또한 북한과의 대화를 보다 적극적으로 추진하여 작년의 도발에 대해서도 미래지향적으로 재발방지 약속을 얻으면서 사실상의 시인과 사과를 유도하는 것이 현명하다. 또한 후계체제 구축에 몰두하고 있는 북한 정권이 군사 강성국이 아니라 경제 강성국을 자발적으로 지향하도록 하는 환경을 조성해 주는 것이 현명하다. 특히 투명성 강화를 얻어내면서 인도적 지원을 조속히 재개하고 특사 파견을 통해 남북관계를 정상화하고 남북 정상회담도 개최하여야 한다.

결론적으로 정부는 북한에 대해 압박·대화·경협을 전방위적이고 동시병행적으로 구사해나가되, 특히 우리가 비교 우위를 가진 경제 분야에서의 호혜적인 협력을 활용하여 북한을 통제하고 관리하여 북한이 우리 정부와 국민을 존중할 수밖에 없도록 만들어야 한다. 북한이 내심 두려움을 가지면서도 경협에 나서도록 유도하고 그 결과로 초래되는 체제 불안을 스스로 감당하면서도 우리의 지원을 매우 소중하게 생각하도록 만들어야 한다.

이명박 정부의 대북정책 평가와 개선방안

홍현익_前 NSC 정책자문위원, 정치학박사



Contents

I. 이명박 정부의 대북정책 평가	1
1. 총체적인 위기에 직면한 한반도 안보와 남북관계	1
2. 이명박 정부 대북정책 위기의 원인 분석	5
II. 민주당 정부 10년의 대북 화해정책과 현 정부의 정책 비교	13
1. 민주당 정부의 대북 화해정책	13
2. 이명박 정부의 대북 압박정책	14
III. 사례로 살펴본 이명박 정부 대북정책의 문제점과 개선방향 ...	16
1. 김정일의 중국 방문	16
2. 북한의 남북 비공식접촉 폭로	19
3. 난관에 봉착한 북핵문제	21

IV. 정부의 대북정책 개선 방안	26
1. 대북정책 전환의 당위성	26
2. 합리적인 국가전략에 입각한 대북정책 제언	30
1) 한국의 대북 전략목표	30
2) 한국의 국방안보정책	32
3) 한국의 외교정책	34
4) 북핵문제 해결정책	37
5) 남북관계 개선정책	39

* 보고서의 모든 내용은 집필자의 의견이며 민주정책연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

I 이명박 정부의 대북정책 평가

1. 총체적인 위기에 직면한 한반도 안보와 남북관계

1) 남북간 정면 군사 충돌 가능성

- 현 한반도 안보 정세는 겉보기와 달리 사실 매우 위중함. 대청해전을 포함하여 세 차례의 군사 충돌을 겪고도 남북한 모두 강경책이 기싸움에서 승리하는 정책이라고 생각하고 있기 때문임. 서로가 적대감을 가지고 상대의 의도를 불신하고 있으며 상대의 능력도 과소평가하고 있어 더욱 위험함.
- 북한은 현재의 대남 대화 시도가 실패하면 결국 더 강력한 도발을 감행해야 한국 정부가 평화의 소중함을 깨우쳐 대화에 나오리라 생각할 수 있음. 김정은으로의 권력 승계 안착을 위해서도 대남 도발로 내부 결속 강화를 모색할 동기를 가지고 있음.
- 이명박 정부는 더 강력한 압박과 제재를 가해야 북한의 버릇을 고칠 수 있다고 생각하고 있음.
- 따라서 남북 대화가 재개되지 않고 미국과 중국도 계속 방관자적 자세를 보인다면 북한이 또 한 차례 군사 도발을 감행할 수 있고 이는 남북간 정면 충돌로 비화할 수 있음.
- 이명박 정부는 이미 여러 차례 강력한 보복의지를 과시했으므로 군사 행동에 나설 것이고, 북한군 병사나 장비의 손실을 대단하게 생각하지 않는

김정일 정권이 이에 반격하고 나올 수 있음.

- 확전 방지 장치가 없으므로 국지도발이 남북 간 전면전 상황으로까지도 비화할 위험성이 있음.

2) 북핵문제 심화 및 위기 상황으로의 발전 가능성

- 정부가 남북 간 기싸움에 몰두하여 북핵문제 해결은 사실상 뒷전에 미뤄두자 북한은 보다 노골적으로 핵 개발에 나서고 있음.
- 한국정부의 대북 압박 일변도 기조 유지로 현 상황이 지속된다면 다음과 같은 다양한 형태의 위기가 도래할 수 있음.
- 북한의 핵 실전능력 확보가 임박함.
- 한국 외교가 고립에 처할 가능성
- 미국이 사실상 북한의 비확산 약속을 얻고 핵 보유를 묵인하면서 타협할 가능성
- 북한이 핵물질 양산체제로 돌입할 가능성
- 북핵문제가 통제 불능 상태로 악화되면서 미국의 대북 군사 제재 시행 가능성
- 협상 결렬 후 남북한 정면 군사대결 우려

3) 남북 경협 위축과 북한 경제의 대중 의존 증가

- 북한의 천안함 도발에 이은 정부의 5·24조치로 남북 경협은 개성공단 사업으로 위축됨.

- 한국과 미국 등 서방의 대북 제재가 계속 시행되면서 북한 정권은 이러한 압박과 제재로 야기된 어려움을 극복하기 위하여 주로 중국과의 협력 증진을 도모하고 있음. 지하자원 대중 수출 급증을 포함하여 북한의 대중 무역의존도가 70% 이상으로 커졌고, 북한의 국경지역 사용권 및 이용권, 나진항 사용권, 그리고 각종 자원 채굴권이 중국에 속속 넘어가는 등 북한 경제의 대중 예속이 심화되고 있음.

4) 통일기반 조성 사업 중단 및 통일비용 증가

- 정부는 북한에게 인권상황을 개선하고 천안함과 연평도 도발에 사과할 것을 요구하면서 그렇지 않으면 남북관계 정상화는 있을 수 없고 북한이 우리의 압박에 굴복하지 않으면 북한은 급변사태에 처할 것이라며 위압적인 정책과 태도를 고수하고 있음.
- 그러나 대통령 직속 미래기획위원회가 2010년 6월 9일 이명박 대통령에게 오는 2040년까지의 장기 국가계획인 '미래비전 2040'을 사전 보고하면서 첨부한 KDI 연구결과 자료 내용이 심각한 우려를 갖게 함.
 - KDI는 북한이 개방을 하지 않은 상태에서 급격하게 붕괴할 경우 2040년까지 30년간 2조 1400억 달러(약 2,525조원)에 이르는 통일비용이 들 것으로 평가함. 2009년 인구(4,874만 명 추산) 기준으로 우리 국민 1인당 5,180만원(환율 1,180원 적용)씩 부담을 지는 셈임.
 - 이에 비해 북한의 점진적인 개방을 거친 뒤 통일될 경우엔 급격한 붕괴 때의 7분의 1 수준인 3,220억 달러(약 379조 9600억 원, 1인당 779만원)의 통일비용이 필요할 것으로 추산함.
 - 북한이 급변사태를 맞아 붕괴될 경우 통일비용은 남북이 평화·경제공동

체를 이루면서 순조롭게 통일이 될 때에 비해 무려 7배 이상으로 급증할 것이란 분석임.

- 그렇다면 정부는 현 정부예산의 7년 치에 해당하는 2,100조원 이상의 막대한 비용을 절감하기 위하여 북한이 급변사태를 맞지 않도록 대화를 통해 북한을 설득하여 개혁·개방으로 인도하는 정책을 펼쳐야 할 것이나, 실상은 오히려 급변사태 도래 가능성을 대북 압박 수단으로 활용하고 있음.
- 그 결과 남북 주민 간 이질감과 적대감뿐 아니라 체제상 괴리와 격차도 커지고 있으며 통일 기반 조성사업은 중단된 상태이므로 통일비용도 커질 수밖에 없는 상황이 지속되고 있음.

5) 북한 주민의 고초 심화

- 정부는 북한의 인권 상황을 비난하고 개선을 요구하고 있으나 정작 북한의 독재정권하에서 고통을 겪고 있고 대남 도발과 무관한 북한 주민들이 굶고 있는데 인도적인 지원을 중단하고 있음.
- 결국 이명박 정부는 북한 정권을 비난하고 북한의 인권 개선을 말로만 요구하고 있을 뿐임. 북한 주민의 입장에서는 오히려 지난 민주당 정부 때 보다 더 고통스러운 상황에서 고초를 겪고 있는 것임. 더구나 북한 정권을 비난하는 대북 전단 살포로 북한 정권은 주민 기강 단속 차원에서 대중 동원과 교육 및 감시통제를 강화하고 있어 주민들의 삶은 더욱 힘들 것으로 추측됨.

6) 국가 신인도 하락

- 한반도 안보 상황이 언제라도 열전이 벌어질 수 있는 발칸반도화가 이루어져 경제적 안정도나 국가 신인도가 추락하고 있음.
- 북한 주민이 굶고 있어 중국이나 미국, 러시아, EU는 식량지원에 나서고 있는데 정작 동족인 남한에는 쌀이 남아돌아 사료로 쓰고 있는 상황에서 지원을 하지 않고 있어 북한 주민들의 원성은 물론이고 한국의 국가 브랜드도 부정적인 영향을 받을 수밖에 없는 상황임.

7) 유라시아 대륙과의 단절 심화

- 지난 민주당 정부는 에너지 안보를 획기적으로 강화하고 한국을 물류대국으로 전환하면서 유라시아 대륙으로 뻗어나가기 위해 시베리아 석유·가스관의 북한 경유 남한으로의 연결 사업이나 시베리아철도와 남북한 종단철도 연결사업 등을 추진하였음.
- 이명박 정부 출범이후 남북관계 악화로 이러한 원대한 계획은 모두 중단되었고 이제 러시아는 대안사업을 펼쳐나가고 있으므로 한국의 유라시아대륙과의 단절은 심화되었고 우리의 대유라시아전략은 심대한 타격을 받고 있음.

2. 이명박 정부 대북정책 위기의 원인 분석

- 정부의 대북정책이 합리적인 국가전략에 기반하고 있지 않음
- 정부의 대북정책이 목표 설정의 문제점 (부적절한 정책 목표 설정에 이

어 목표의 혼재로 인한 불확실성), 정책의 우선순위, 정책의 실현가능성, 정책의 합목적성, 정책의 효과 평가 미흡, 도덕과 정치의 혼동 등에서 많은 문제를 드러내고 있으며, 그 결과로 총체적인 위기 상황에 봉착하고 있다고 평가됨.

1) 정책목표 설정의 문제점

- 이명박 정부 초기 대북 정책 기조는 ‘비핵·개방·3000’이 요체였음.
 - 그러나 북한 입장에서 ‘비핵’은 주로 미국과 타결해야 하는 과제이고 핵은 체제 유지의 요체로 보는 전략적 수단이므로 이를 포기하라는 남한의 요구를 선뜻 받아들이기 어려웠음. 또한 북한은 ‘개방’을 동구의 사례에서 보듯 체제 붕괴의 단초라 평가하고 있음.
 - 특히 ‘비핵’과 ‘개방’은 이명박 정부가 5년간 노력을 기울여 달성해야할 정책 목표였는데 이를 남북 대화의 전제조건으로 삼는 오류를 범해 정책목표 달성은 애초부터 기대하기 어려웠던 것임.
 - 또한 ‘3000’은 북한의 경제사정을 비하하는 표현이라 인식하여 용어 자체에 거부감을 느꼈음.
- 이명박 정부는 곧 이어 ‘상생·공영의 대북 실용정책’을 표방하였지만 이는 구호로만 사용되었다고 평가됨.
 - 왜냐하면 상생·공영의 정책과 상치되는 듯한 ‘비핵·개방·3000’ 구상, ‘엄격한 상호주의’, 북한 인권문제의 공론화가 동시에 추진됨으로서 결국 상생·공영의 취지가 무색해졌음.
 - 상생은 일단 상대방 체제를 인정하는 공존을 의미하는 데 인권문제를 우리가 앞장서서 국제적으로 공론화하는 것은 북한 정권으로서는 공존의지

가 없다는 의사로 보았던 것임.

- 이렇게 정책목표가 혼재되어 존재하는 가운데 북한의 태도 변화를 기다린다는 전략이 시행되는 중 북한이 무력 도발을 감행하자 ‘원칙에 입각한 대북 강경책’이 사실상 장기간 시행되면서 어느덧 대북정책 목표 자체가 불확실해졌음.
- 즉 현재 정부의 대북 정책은 ‘북한 버릇 고치기’ 외에는 목표를 찾기가 어려워짐. 정부가 북한을 어느 방향으로 끌고 나간다는 방향성을 상실한 것임.

2) 정책의 우선순위 역전

- 정부의 대북정책 목표가 ‘한국의 국익’에 입각한 우선순위에 따라 설정되지 않았음.
- 대한민국 정부의 우선적인 대북정책 목표는 북한을 어떻게 하는 것보다는 우리의 소중한 국익을 지키는 것이어야 함. 무엇보다 가상 적국인 북한으로부터 한반도의 평화와 안정을 지키고 국민들의 생명과 재산을 수호하며 국민들이 안심하고 생업에 전념할 수 있게 해주는 것임.
- 이를 위해 우선적으로 북한의 도발을 철저히 억지하면서 북핵문제를 시급히 해결해야함. 또한 평화와 안정을 제도화하면서 북한의 급변사태에 대비하고 평화통일의 기반을 준비하여 궁극적으로 평화통일로 나아가야함.
- 그러나 이명박 정부는 원칙을 지키면서 북한을 정상국가로 만드는 것을 목표로 삼고 있는데 이는 우선순위가 낮은 사안을 최우선시하고 있는 것임.
- 북한이 무력 도발을 감행한 것에 분노를 느끼더라도 호전적인 북한이 핵

능력까지 보유한다면 우리에게 대한 위협이 더욱 커질 것이고 북한 통제는 거의 불가능해지므로 어떻게든 북한의 핵 실전능력 보유를 막는 것이 최우선적으로 반드시 필요한데 우선순위가 낮은 ‘북한 버릇 고치기’에 전념하느라 북한의 핵 능력 증대를 방치한 결과로 이제 북한은 핵 실전능력 보유를 목전에 두고 있음.

- 정부의 안보정책은 우선적으로 최악의 상황을 예방하는 것이 되어야 하는데 부차적인 정책 목표를 우선시하다보니 최악의 상황을 맞게 되고 있는 것임. 또한 북한의 개혁·개방 유도라는 중요한 정책 목표도 거의 포기상태로 방기되고 있음.

3) 정책의 실현 가능성 경시

- 정부가 대북정책 목표로 기만적이고 도발을 일삼는 북한 정권의 버릇을 고치는 것을 고집하려면, 북한이 감당하기 어려운 벌을 줄 수 있는 능력을 보유하고 있어야 하는데, 우리 단독으로는 그렇지 못함.
- 그것이 가능하려면 미국뿐 아니라 중국도 제재에 협력해야 하는데 여의치 않음. 더구나 북한의 사정도 우리의 제재에 굴복할 정도로 어렵지는 않기 때문에(희망적 사고의 오류) 실현 가능성이 크지 않음.
- 북한이 불량 독재정권인 것은 60년 전부터 계속되어 왔고 역대 한국 정부들도 실현 가능성이 크지 않아 상황 관리만 해왔는데, 현 정부가 갑자기 버릇을 반드시 고쳐놓겠다고 나섰고 버릇이 고쳐지지 않으면 상대하지 않겠다는 기조를 펴고 있음.
- 그런데 과거와 달리 핵무기를 상당 수준까지 개발하였고 정권 유지만 생각하지 않고 있는 주민에 대해서는 별 신경을 쓰지 않는 북한 정권에게

우리의 압박이 두려워서 또는 우리의 지원을 받기 위해 고개를 숙이기를 고집하는 것은 성공 가능성이 떨어짐.

- 어쨌든 정부가 북핵문제를 해결하고 북한을 정상국가로 만든다는 목표 하에 북한의 행동 변화를 유도하는 행동을 취할 수 있고, 그 중 북한을 압박하고 제재하는 쪽에 중점을 둔 정책을 구사할 수는 있다고 여겨짐.
- 그러나 북한의 행동을 실제로 변화시키려면 실현가능성을 충분히 감안한 정책을 구사해야함.
- 특히 북한의 대외 교역의 70% 이상을 차지하는 중국의 공조와 협력이 반드시 필요한데 이를 고려한 정책적 배려가 매우 부족하였음.
- 중국의 협력이 반드시 필요한 상황에서 정부는 오히려 한·미동맹에 더욱 치중하는 정책을 추진한 결과 한·중 관계는 후퇴하고, 자연히 중국은 북한에 압박을 가하기보다는 오히려 북한을 두둔하고 지원하는 상황이 지속되고 있음.
- 남한과의 일반 교역과 위탁가공 사업에서 감소된 북한의 물품과 작업은 중국과의 관계증진으로 상당부분 해소되고 있으므로 이명박 정부의 정책 목표는 사실상 실현가능성이 희박한 상황임.

4) 정책의 합목적성 결여

- 정부의 대북 압박 및 제재 중심의 대북 정책이 합목적적으로 시행되고 있는지를 계속 점검해야함.
- 북한의 핵 실험에 대한 국제제재가 북한의 추가적인 핵 개발을 저지하는데 어떤 효과를 보였는가를 계속 검토해야 함. 만약 별로 효과가 크지 않

다면 언제까지 어느 정도의 압박을 가해야하는지, 그리고 중국의 협력은 어떻게 얻을 것인지 등 대책을 마련해야함.

- 만약 중국의 협력 도모가 불가능하다거나 또는 중국이 공조에 응하더라도 압박을 통해 북한의 핵 개발을 억지하고 포기시킨다는 정책목표 달성이 어렵다면 정책 전환을 고려해야 함.
- 그러나 대북 제재가 현재까지는 북한의 대남 무력도발과 우리농 농축이라는 새로운 형태의 핵물질 양산체제 가동으로 나타나는 등 북한의 행동이 통제되거나 관리를 벗어나고 있는데, 계속 압박과 제재라는 한 방향의 처방을 고수하는 것은 합리성을 결여하는 것으로 평가됨.
- 즉 제재가 핵 개발 중단이나 도발 방지의 결과를 내기보다 역효과를 내고 있고 추가적인 상황 악화 방지책이 보이지 않는 가운데 기존 정책을 고수하는 것은 정책의 합목적성을 상실한 것으로서 정책수정의 필요성을 보여주는 것임.

5) 정책의 성과나 부작용에 대한 객관적 평가와 정책 수정 작업 미흡

- 북한의 도발에 따른 5·24조치 등 대북 압박 및 제재로 개성공단을 제외한 모든 남북 교역을 중단한 것이 북한에게 일정부분 경제적 고통을 준 것은 인정되지만 부작용도 심각함.
- 한반도 위기의 상시화로 경제·사회 안정에 구조적인 먹구름이 끼어있고, 국가 이미지나 신인도에도 악영향을 미침.
- 우리의 유라시아 대륙과의 단절은 더욱 심해졌고, 북한의 대중 의존도 증가 추세가 우려할만한 수준에 도달하고 있음. 생존에 급급한 북한은 민족 자산인 지하자원과 영토나 시설의 사용권 등을 속속 중국에 넘기고 있음.

북한의 급변사태시나 붕괴 시 중국의 개입을 막을 수 있을지 의문시되는
상황으로 악화될 수 있음.

- 현대아산과 금강산 관광 관련 업체들의 영업손실이 계속 커져가는 가운데 우리의 700여개 중소 위탁가공업체들도 북한과의 경험 대신 다른 곳에서 활로를 모색할 수밖에 없게 되었는데 인건비가 북한 노동자보다 30%이상 더 비싸고 관세까지 물게 되니 경쟁력이 약화되어 도산 위기에 처하고 있음.
- 대북 제재가 북한보다 오히려 우리에게 더 큰 해를 미치고 우리의 행동을 규제하는 ‘자해적 대북 보복’ 또는 ‘자승자박(自繩自縛)적 보복’ 조치가 된 것은 아닌지 의구심이 생김.

6) 정치와 도덕의 혼동

- 정치는 도덕과 달리 동기보다 성과와 결과가 평가 기준이 됨.
 - 미국 부시대통령 시절 네오콘(Neocon)들이 불량정권 타도와 테러와의 전쟁에 대해 소명감을 가지고 막대한 비용을 치르면서 전쟁을 벌여 독재자 사담 후세인은 처단했지만 국제사회에서 일방주의라고 비난받았고 그들이 해방시킨 이라크 국민들로부터도 환영받지 못했으며 미국의 국력을 쇠퇴시켰다고 비난받고 있음을 숙고해 보아야 함.
 - 그들의 동기는 옳았으나, 국력을 과신하여 정책의 균형을 상실하고 일방주의적으로 무모한 정책을 추진한 결과 정치적으로 비판받고 있는 것임. 네오콘의 전철을 밟지 않도록 대북전략을 재구성하는 것이 현명함.
- 이런 맥락에서 볼 때, 현재 대북 제재 및 보복 조치가 북한의 도발에 분

노하고 있는 국민 정서상으로는 어느 정도 수용되고 있으나 이는 중장기적으로 볼 때는 중대한 국익의 훼손을 초래할 가능성이 크고 이때 국민들로부터도 인기영합주의에 입각한 정책이었다고 비난받을 소지가 있다고 여겨짐.

- 왜냐하면 대북 정책도 도덕의 범주에 속하는 것이 아니라 정치나 외교에 속하는 것이므로 결국은 동기나 정당성으로 평가되는 것이 아니라 결과와 성과로 평가될 것이기 때문임. 즉 정책의 결과가 참담할 가능성이 크므로 이는 우리의 국익 증진보다는 훼손을 가져올 가능성이 크다는 점에서는 매우 유감스러운 일이나, 정치적으로는 현 정부와 여당에게 막대한 정치적 손실을 가져다 줄 가능성을 배제하기 어려움.
- 단기적으로는 국민 여론이 정서와 감정에 치우쳐 대북 제재와 보복을 지지할 수도 있지만 정책이 실패함으로써 중장기적으로 국민들은 정부와 여당에 대한 지지를 철회할 가능성이 있음.
- 따라서 민주당으로서는 애국심과 정책적 자신감에 입각하여 정부와 여당에게 이러한 우려를 엄중하게 경고하고 시정을 요구하면서 국민들에게도 이러한 입장을 고지하고 홍보하여 국민의 심판을 받는 의연한 자세를 갖는 것이 필요함.

Ⅱ 민주당 정부 10년의 대북 화해정책과 현 정부의 정책 비교

1. 민주당 정부의 대북 화해정책

- 민주당 정부 10년간 대북 화해정책을 추진하였으나, 북한이 핵실험을 하였고, 두 차례의 ‘연평해전’이 일어났으므로 화해정책은 실패라는 비판이 제기되어왔음.
- 김대중 정부가 1999년 1차 연평해전에서는 승리하여 햇볕정책이 튼튼한 안보태세와 병행된다는 것을 보여주었음. 그러나 2002년 2차 연평해전 시 우리의 피해가 더 컸음에도 불구하고 월드컵 개최 상황이라고는 하지만 북한에 대한 강력한 조치를 취하지 않고 사상자에 대한 예우에서도 소홀하여 대북 저자세를 보이고 안보문제 및 국가 유가족을 경시했다는 비판을 받았음.
- 노무현 대통령은 꾸준히 국방예산을 증액하였고, 한·미간 여러 현안에서 미국이 원하고 요구하는 바를 사실상 대부분 들어주었으며(주한미군 기지 후방 이전 허용 및 경비 분담, 미군 감축, 주한미군의 전략적 유연성 인정, 전시작통권 전환 등) 양국 간 FTA까지 체결하였음에도 불구하고, 반미적이고 안보를 소홀히 했다는 오해를 받음. 노대통령이 반어적으로 표현한 발언들이 오해를 부른 주요 원인이라 판단됨.
- 노무현 정부가 남북대화 및 6자회담을 지속적으로 추진했지만, 북한의

안보전략에 남한보다 월등히 큰 영향을 미치는 부시행정부가 북한의 정권 교체를 위협하면서 지속적인 강경압박책을 펼쳤기 때문에 대화가 중단되었으며, 안보 딜레마에 처한 북한이 ‘벼랑끝 전술’을 취해 장거리미사일을 시험 발사하고 핵실험을 감행하는 것을 막지 못한 것임.

- 물론 노무현 정부가 부시 행정부로 하여금 북한과의 대화를 진지하게 모색하도록 한 것이 부시 행정부 출범 6년이 지난 뒤였다라는 점에서 능력의 한계를 보인 점은 인정됨.
- 그러나 한·미간의 국력 차와 네오콘들의 강력한 신념과 의지를 감안할 때 부시 행정부를 대화로 끌어들이는 것이 매우 어려웠다는 정황이 이해됨. 즉 북한의 핵 실험은 안보딜레마에 처한 북한의 핵 개발에 진지한 대화보다 강경일변도 정책을 취한 부시행정부의 정책 실패가 주요 원인으로 보아야 함.
- 김대중 정부 시절 두 차례의 연평해전은 1992년 남북기본합의서에서 합의한 경계선 획정을 위한 협의가 이루어지지 않은 것에 대한 군사적 항의의 성격이 컸음. 국지전이나 전면전을 각오한 연평도 포격 도발과 비교할 때 질적으로 낮은 수준이었음.

2. 이명박 정부의 대북 압박정책

- 이명박 정부는 북한의 핵 개발 원인을 민주당 정부의 대북 ‘유화’정책 또는 소위 ‘퍼주기’에 있다고 탓했음.
- 이러한 인식하에 북한 당국을 경시·무시하고 북한 체제를 뒤흔들 수 있는 인권 문제를 강력히 제기하며 남북 대화에도 소극적으로 대응하면서 정면 대결을 불사하는 기싸움을 벌였음.

- 우리의 동맹국 미국에 불량국가와도 대화를 추진하겠다는 오바마 행정부가 집권했지만, 이명박 정부는 북한과의 상생·공영을 도모하기 위해 대화와 타협을 모색하는 대신 우리의 '원칙'이 옳으므로 이를 받아들이라고 일방적으로 압박하는 대북 정책을 3년간 지속적으로 펼쳤고, 그 결과 현재 한반도 안보 상황은 총체적인 위기를 맞고 있음.

- 한반도 평화와 관련된 한국의 정책을 평화 지키기, 평화 관리하기, 평화 만들기로 분류할 때, 천안함 침몰과 연평도 포격 두 사건은 이명박 정부가 어느 하나의 정책에서도 성공하지 못했음을 드러냄. 한마디로 북한을 통제하고 관리하는 데 실패한 것임.

- 북한 정권은 수십 년 간 한결같이 호전적이고 정권 유지를 위해서는 수단 방법을 가리지 않는 집단인데, 우리 정부가 원칙에 입각한 강경·압박 기조로 이들을 3년간 다룬 결과 매우 위험한 상황이 전개되고 있음.

- 즉 현재 북한이 또 다시 도발하면 전면 대결로 비화할 가능성이 크다는 점에서 전면전 발발 선택을 정부가 비이성적이고 호전적이라고 평가하는 북한 당국에 맞긴 것이나 다름없음. 우리 국민이 결코 원하지 않는 위험한 상황이 형성된 것임.

- 즉 북한이 불량한 것이 현 한반도 안보 위기의 근본 원인이지만 그런 불량정권이 언제라도 우리와 공멸할 수 있는 수단을 보유하고 있는데 경제력이 수십 배가 월등한 우리 정부가 강온 양면책으로 이들을 관리·통제하는 능력을 보이기보다는 공멸을 불사할 수밖에 없는 치킨게임을 벌이고 있는 것은 현명한 정책이라고 보기 어려움.

- 이미 남북한 체제경쟁에서 북한이 패배하였고 주민의 불만도 점점 더 고조되고 있으므로 평화를 해치지 않도록 잘 관리하면 동구의 사례에서 보듯이 머지않아 도태될 북한 정권인데, 단시일 내에 버릇을 고치겠다고 시

도하여 그들의 대남 적개심을 키워 감히 우리와 공멸을 불사하는 정면 대결을 시도하는 모험을 펼치는 것을 방지하는 것은 합리적이거나 실용적인 정책이라 보기 어려움.

Ⅲ 사례로 살펴본 이명박 정부 대북정책의 문제점과 개선방향

1. 김정일의 중국 방문

1) 이명박 정부의 대북 정책의 문제점

- 대북 정보의 불충분 노정

- 정부가 김정일 위원장이 북·중 국경을 넘어선 지 반나절 동안이나 김정일의 방중이라고 속단하는 등 대북 정보가 불충분하다는 것을 드러냄.

- 특히 작년 두 차례 북한의 도발 이후 남북관계가 언제라도 정면충돌을 불사하는 대립국면을 유지하는 가운데 북한의 군사안보 및 대남·외교정책을 지도하는 김정일의 동태 파악이 불충분함을 노정하여 북한 관리가 제대로 되지 않고 있음을 드러냄.

- 대북정책에서 '희망적 사고'(wishful thinking) 표출

- 김정일이 1년 사이에 세 차례나 중국을 방문하고 한국과 미국 등의 제재

로 어려움에 처한 북한이 정권 생존을 위해 지하자원이나 광물 수출을 늘리면서 영토나 부두 사용권마저 중국에 넘기는 북한의 대중 예측 심화 상황은 전문가뿐 아니라 국민 일반들도 우려하고 있음.

- 정부는 최악의 상황 전개를 감안하여 이를 우려한 대비책을 세워야 하는데, 오히려 대북 압박정책의 당위성을 부각시키고 정책의 성과를 강조하기 위하여 희망적인 관측을 제시하는 모습을 보였음. 국제 제재가 작동하여 북한이 어려워졌고 이에 따라 김정일이 중국을 계속 방문하였으며 중국은 핵 포기와 개혁·개방을 권유할 것이므로 정부는 현재의 대북 압박 기조를 계속 유지하여 결국 북한을 굴복시켜야 한다는 논조를 유지하였음.
- 그러나 결과는 정부의 '희망적 사고'와 달리 나타나고 있음. 북한 경제의 대중 의존은 계속 커지고 있고 중국의 설득으로 남한에 고개를 숙이려는 기대와 달리 대남 정면 대결 불사 정책을 구사하고 있음.

● 대북정책에서 모험주의적 사고 표출

- 연초부터 북한은 대남, 대미 대화·평화공세로 나름의 명분을 축적해왔음. 이에 미국은 연평도 포격 이후의 대북강경일변도정책은 북한의 핵 개발이나 추가 도발을 유발할 수 있다고 판단하고 '전략적 인내' 기조를 압박과 대화를 병행하는 '전략적 관여'로 전환하여 대북 인도적 지원 및 민간 교류를 재개하면서 북한을 관리하려 하고 있음.
- 반면 이명박 정부는 오히려 대북 압박에 동참하지 않는 중국 정부를 압박하고 미국의 대북 접근을 막는 동시에 대북 압박 기조를 고수하였음. 가능성은 두 가지임. 중국과 미국이 우리 정부의 요청을 경시할 경우 우리 외교가 고립될 수 있음. 미국과 중국이 우리의 대북 압박 지속 요구에 호응할 경우 작년 초처럼 북한은 천안함 도발과 유사한 대남 무력 도발을 감행하거나 핵실험 또는 장거리미사일 발사라는 '벼랑끝 전술'을 구사할 가능성이 큼. 즉 어느 시나리오도 정부가 원하는 북한의 굴복을 포함

하고 있지 않고 오히려 정부의 정책과 입지가 곤경에 처할 가능성이 큼.

- 그러나 정부는 중장기적인 국가목표에 입각하여 상황을 객관적·합리적으로 인식하기보다는 '희망적 사고'에 의거하여 외부상황이 변화하고 있음에도 불구하고 종전의 정책을 고수하다 위기를 맞고 있는 것임. 즉 북한의 '공멸 불사'적 모험주의에 우리 정부 역시 모험주의로 응수하고 있는 것임. 물론 그 배경에는 작년과 같은 남북 대결 상황이 재발할 경우 국내 정치적으로는 손해볼 것이 없다는 고려가 작동하고 있는 것으로 추측됨.

2) 중국 정부의 대북 정책이 주는 교훈과 함의

● 중국식 실용주의적 북한관리의 현명함

- 사전 예방: 북한이 새로운 도발을 감행할 가능성을 인지하고 사전 설득과 지원 제공으로 이를 억지함으로써 한반도 상황을 관리하려함. 이에 따라 북한의 미사일 발사, 핵 실험이나 대남 무력 도발 가능성을 낮춤.
- 최악의 상황 억지에 주력함: 최선의 목표 달성이 어려울 경우 일을 그르치기보다는 차선의 목표를 달성하는 현실주의적이고 합리적인 선택을 취함. 핵 포기를 얻지는 못했지만 북한의 추가 도발로 한반도 정세가 통제 불가능한 상황으로 악화하는 것을 억지함.
- 북한의 체면에 대한 배려: 중국은 상당량의 석유와 식량을 지원하면서도 별 지원도 안하고 대북 영향력도 없다고 표명함으로써 시급한 때 영향력을 발휘하는 실용주의적인 북한 관리를 행하고 있음. 북한의 체면을 고려해주고 가장 필요한 시점에 은밀하게 실효적으로 영향력을 행사하는 것임.

● 한국의 대북정책에 주는 교훈과 함의

- 북한보다 압도적인 국력의 우위를 갖고 있는 동맹국이고 막대한 경제 원조를 지속적으로 제공하고 있으며 정치·외교·전략적으로 북한 정권을 지탱해주는 중국이지만 그 지도자들이 김정일에게 핵 포기나 개혁·개방이라는 자신의 의지 관철을 자제하는데, 이명박 정부는 압박과 제재를 통해 북한의 버릇을 고칠 수 있다는 계산에 입각하여 대북 정책을 펼치므로 남북관계나 북핵문제 해결에 진전을 보이지 못하고 있는 것임.
- 더구나 남북관계는 적대적 경쟁관계이고 이명박 정부는 지난 민주당 정부와 달리 인도주의적인 지원마저도 제공하지 않아왔으며 그렇다고 군사면에서 북한에 비해 압도적인 우위를 갖고 있지 않은데도, 북한을 무시하고 북한의 체제 유지와 직결된 사항을 건드리면서 우리의 요구가 관철되지 않았다고 상대도 하지 않으니 북한이 잘 통제·관리되지 않는 것임.

2. 북한의 남북 비공식접촉 폭로

1) 정부의 언행불일치 노정

- 지난 민주당 정부도 남북관계의 돌파구 마련을 위한 비공식 접촉을 추진하였음.
- 당시 정부는 네오콘의 영향권하의 부시행정부가 북한의 정권 교체를 공언하는 대북강경일변도 정책을 펼쳤기 때문에 상당한 어려움을 겪으면서 한반도의 평화와 북한 관리를 위해 남북 관계 정상화 및 개선의 필요성을 지속적으로 역설하고 있었기 때문에 국민들이 남북 간 비공식 접촉을 정부 정책의 연속선상에 있다고 인식하였음.
- 이와 달리 이명박 정부는 남북 간 교류 및 협력을 개성공단으로 축소시키

고 안보 부문에서도 정면 대결을 불사한다는 대립 노선을 분명하게 천명해왔고 이명박 대통령도 의미 없는 남북 정상회담을 하지는 않겠다고 여러 차례 밝혀왔기 때문에 국민들은 정부 정책과 괴리된 물밑 접촉을 의아하게 생각하였음.

- 세종시나 신공항 사업에 대한 정부의 약속 경시에서도 관찰된 바와 같이 대북정책에서도 공식적인 정책과 실제 행동이 다른 모습을 드러낸 것임. 정부에 대한 국민의 신뢰 추락이 이명박 정부의 가장 큰 실책으로 평가됨.
- 국제적으로도 국가 이미지와 정부의 신뢰도에 부정적인 영향을 받게 되었음.

2) 북한 협상자에게 사례하지 않았다는 정부의 해명도 명쾌하지 않음

- 정부가 남북 간 물밑 접촉을 시도한 것은 북한과 협상을 벌이는 것이 어느 정도 성공 가능성이 있다고 판단했기 때문에 가능한 것인데, 공식적으로 북한 정권은 약속을 하고도 항상 이를 어기는 믿기 어려운 정권이라고 비난하면서 실제로는 비밀과 약속을 지킨다는 가정 하에 비밀 협상을 벌인 것 자체가 모순됨.
- 이렇게 정부가 믿지 않는 북한 정권이 비밀접촉에 대해 기밀을 유지하고 타협의 결과인 정상회담 개최 등의 밀약을 이행하도록 하려면 결국 보상을 제공하지 않고는 불가능하리라는 것이 상식적인 판단임. 그런데 북한이 접촉을 폭로하면서 매수를 시도했다고까지 주장한 반면, 우리 정부는 아무 반대급부를 제공하지 않았다고만 하지 구체적인 정황을 밝히지 않은 것은 일부 국민들이 북한 말을 믿도록 방임한 것이나 다름없고, 정부의 능력과 책임감이 부족한 것을 드러낸 것임.

3) 유연성과 능력부족으로 협상 지위의 열세 자초

- 정부는 남북관계가 차단될 경우 아쉬운 측은 북한이라면서 우리의 협상 지위가 우세함을 과시하여 왔는데, 막상 북한이 남북관계 파탄을 각오한 듯 물밑 접촉 사실을 공개하고 거센 공세를 펼치자 정부는 이에 당당하게 대응하지 못하고 수세적인 자세를 취하면서 파국만은 막아보려는 모습을 보임.
- 사실 남북 경협은 호혜적이지만 경제 형편이 어려운 쪽이 북한이므로 인도주의적인 지원을 제공하는 쪽은 우리이고 북한은 받는 쪽이며, 반면 군사 도발을 감행한 것은 북한이고 피해를 본 쪽은 우리임.
 - 그런데 연초부터 공개적으로 대화 공세를 펼친 것은 북한이고 우리는 ‘원칙’을 강조하면서 대화에 소극적인 모습을 보이면서 물밑 접촉을 가지다가 북한에게 뒤통수를 얻어맞은 것임.
 - 이는 정부가 우리에게 유리한 정세를 잘 활용하기는커녕 이를 유연성 없이 과신하고 휘두르다가 상황의 역전을 맞은 것임. 한마디로 정부의 대북 정책에서 능력 부족을 노정한 것임.

3. 난관에 봉착한 북핵문제

- 정부가 북핵문제를 협상을 통한 해결방식을 경시하고 압박과 제재에 방점을 둔 해결을 모색하였는데, 중국이 이에 공조하지 않음으로써 그 효력을 얻지 못함. 북한의 행태가 관리·통제되지 않고 있고 오히려 북한은 우리농농축 프로그램을 가동하고 핵 실전능력 보유를 눈앞에 두고 있음.
- 이런 상황에서 중국과 러시아는 6자회담 재개를 모색하고 있고 미국 역

시 압박 위주의 ‘전략적 인내’ 대신 압박과 대화를 병행하는 ‘전략적 관여’로 대북정책 기조를 전환하고 있어 정부는 북핵문제와 관련하여 여러 가지 전략적 위기에 봉착하고 있음.

1) 오바마 행정부의 대북 정책 전환 모색

- 과감하고 직접적인 외교(Tough and Direct Diplomacy) : 불량국가와도 적극적으로 대화를 시도하겠다는 것이 오바마 대통령의 후보자 시절부터의 소신이었으나 집권 후 북한문제가 우선순위에서 밀린데다 외교안보 고위공직자의 의회청문회 일정으로 과감한 대북정책을 펴지 못했고 북한이 핵실험까지 감행하자 이러한 정책을 추진할 수 없었음.
- 포괄적인 접근(Comprehensive Approach) : 2009년 여름 클린턴 행정부 시절 미사일 위기를 해결한 페리 프로세스를 이어받아 오바마 행정부가 북·미 협상에서 단계적 일괄타결을 모색한다는 기조를 설정.
- 전략적 인내(Strategic Patience)
 - 2009년 12월 보즈워스 대북정책특별대표가 평양을 방문하여 6자회담 재개를 모색하면서 취한 정책 기조.
 - 한·미동맹을 최우선시하는 정책을 펼치는 이명박 정부가 기다리는 전략을 구사하므로 이와는 공조를 고려하고, 선불리 북한과 적극적으로 대화를 추진하다 성과를 거두지 못할 경우 국내정치적으로 수세에 몰릴 것을 감안하여 북한을 적극적으로 압박하는 것은 적절히 조정하며 중국의 대북 압박을 종용하면서 북한의 태도변화를 기다리는 소극적인 전략을 취함.
 - 천안함 사건으로 대북 제재 및 압박에 방점을 옮기면서 전반적으로 이 기조를 유지함.

- 참신한 대안(Fresh Option) 모색

- 천안함 사건 이후 남북관계가 정면으로 대립하였고 대북 제재에도 불구하고 북한의 핵 개발이 계속 진행되는데도 6자회담은 재개 시동조차 모색하기 어려운 상황에서 힐러리 국무장관이 '전략적 인내' 기조는 유지하면서도 새롭게 참신한 대안을 찾아보라고 지시.

- 한·미공조 유지하에 6자회담 신중 모색

- 천안함 사건 이후 미국은 도발을 감행한 북한을 비호하는 중국의 위협성을 보여주어 중국의 위상에 치명타를 가하고 한국, 일본, 베트남, 필리핀 등 중국 주변국들의 대미 의존 강화를 모색하였음.
- 특히 연평도 포격 이후 항공모함을 서해에 진입시켜 대대적인 한·미 합동 훈련을 거행한 미국은 일본 민주당 정권의 친미정책 전환을 확인하고 중국에 대한 경고 및 견제가 충분히 성공했다는 평가 하에 이제는 우리농축을 통해 핵 확산 위험이 급증한 북한을 관리·통제하기 위하여 6자회담 재개 쪽으로 한반도 정책 방향을 전환하고 있음.
- 즉 이명박 정부는 여전히 '전략적 인내(무관심)' 전략에 머물고 있는데 미국은 압박과 대화를 병행하는 '전략적 관여'로 정책 기조를 전환하고 있음. 클린턴 행정부말기 유화적인 대북 관여정책(engagement policy)을 주도했던 웬디 셔먼 대북정책조정관이 지난 7월 1일 국무부 정무담당 차관직에 지명된 것을 신호로 볼 수 있음.

2) 시나리오별 북핵문제 전개 양상

- 우리 정부의 대응을 중심으로 남북 및 북·미관계 그리고 6자회담 전망에 대한 향후 한반도 안보 정세는 네 가지 시나리오 전개가 가능함.

- 한·미공조의 위기와 북·미회담 : 우리 정부가 북한에게 6자회담 재개 전제조건으로써 남북 핵회담에서 진정성을 행동으로 보여줄 것을 고수하는 시나리오로, 한국의 외교적 고립을 포함한 세 가지 어려움이 예상됨.

- 첫째, 미국이 중국을 군사적으로 압박하는 등 전략적 차원에서 한국의 대북 압박정책에 공조해왔으나 이러한 미국의 정책 기조가 얼마나 지속될지 불확실함. 중국 역시 이명박 정부의 대북 강경책을 우회하여 남북대화 없이 북·미대화로 가는 것을 더 선호할 수 있음. 특히 미국은 천안함·연평도 사건 이후 동아시아에서 취할 전략적 이득을 이미 대부분 얻었음. 따라서 이제는 시급한 당면과제인 북한의 우리농축을 중단시켜 WMD 비확산을 지키는 과제를 두고 우리 정부의 의사와 별도로 북·미 양자협상을 추진할 가능성이 커지고 있음.

- 둘째, 이란과 달리 이미 북한은 여러 개의 핵탄두를 만들 수 있는 플루토늄을 확보했고 우리농축까지 시행하고 있으므로 북·미 협상에서 미국은 북한이 비확산만 확실히 약속하면 사실상의 핵 보유를 용인할 가능성이 있음.

- 셋째, 미·중간에는 국제질서 운영을 위해 북한문제외에도 환율 및 무역 문제, 반테러전쟁, 기후·환경 문제, 인권문제 등 여러 가지 주요 현안이 존재함. 북한문제가 단연 제일 중요한 문제가 아니므로 자칫 양국 간의 타협을 통해 한국의 이익이 경시될 가능성이 존재함.

- 형식적인 6자회담 개최

- 미·중간 전략적 타협으로 6자회담 재개 구도가 형성되어 우리 정부가 외교적 고립을 면하려 남북 대화에 응하거나 남북 대화 없이 형식적인 6자회담이 개최되는 것임.

- 우리 정부가 계속 미진한 태도를 고수한다면 6자회담이 열려도 북핵문제

의 해결은 기대하기 어렵고 북한은 사실상의 핵보유국이 될 가능성이 큼.

- 남북 정면 대결(최악이지만 가능한 시나리오)

- 우리는 그간 또 다시 평화 상태에 익숙해졌음. 그러나 대청해전과 천안함 피격, 연평도 포격이 4개월 이상의 간격으로 발생했고, 도발의 수위가 점점 더 높아졌음.
- 작년과 같이 한반도 안보 정세가 북·중 대 한·미·일의 대결 구도로 계속되거나 미국조차 북한문제 해결에 관심을 별로 보이지 않는다면, 북한은 우리의 대북 감시·억지태세가 소홀한 때와 장소를 노리고 대화 제안에 남한이 응하지 않았음을 빌미로 또 다시 군사 도발을 감행할 가능성이 있음.
- 이때 우리 군은 북한의 도발에 즉각 강력 대응할 것이고, 이에 북한 역시 군사 대응할 것인데, 남북 간 핫라인조차 정지되어 있으므로 상황이 일정 수준으로 통제되지 않을 수 있음. 이 경우 데프콘 격상으로 한미연합사령관이 작전과 상황을 통제할 것이고 우리 정부의 결정권은 제약될 것임.
- 한미연합군이 우세한 전투력을 가졌지만 수도권의 수많은 인명이 살상되고 수십 년 간 이룩한 경제적 성과는 엄청난 피해를 볼 것임. 우리 군이 북한 지역으로 진격할 때, 북한은 대량살상무기 사용 위협으로 이를 억지할 가능성이 큼.

- 남북관계 정상화와 6자회담 개최(최상의 시나리오)

- 한국 정부가 강경일변도 기조를 완화하고 외교의 균형을 회복하여 인내심을 가지고 북한의 체면을 고려한 남북 대화를 개최한 뒤, 6자회담도 열어 상호안보 및 동시 행동 원칙에 입각하여 북핵문제를 해결방향으로 진전시킴. 정부의 전략적 결정 여부가 관건임.

- 최상의 시나리오로 한반도 정세가 전환되기 위해서는 그 무엇보다 정부

의 발상 및 정책 전환이 선행되어야 함.

IV 정부의 대북정책 개선 방안

1. 대북정책 전환의 당위성

1) 남북한 정면 대결과 통제 불능 상황 발생 가능성 증대

- 현재 남북한 양측 모두가 강경책이 기싸움에서 승리하는 정책이라고 생각하고 있으므로 안보 상황이 매우 위험함.
- 북한은 현재의 대남 대화 시도가 실패하였으므로 결국 더 강력한 도발을 감행해야 한국 정부가 평화의 소중함을 깨우쳐 대화에 나오리라 생각할 수 있음. 김정은으로의 권력 승계가 원활하지 않을 경우에도 대남 도발로 내부 결속 강화를 모색할 동기를 가지고 있음.
- 우리 정부 역시 더 강력한 압박과 제재를 가해야 북한의 버릇을 고칠 수 있다고 생각하고 있음.
- 북한 정권은 갈등, 긴장과 대립을 먹고사는 집단임. 따라서 남북 대화가 재개되지 않는다면 북한은 우리의 압박에 쉽게 굴복하지 않고 추가 대남 도발, 장거리 미사일 시험발사, 또는 3차 핵실험 등 벼랑끝 전술을 구사할 가능성이 큼.

- 북한의 무력 도발 시 우리의 강력한 보복이 불가피하고 이에 대해 북한이 또다시 보복을 가할 때, 남북 간 핫라인조차 끊겨 확전 방지 장치가 없으므로 국지도발이 국지전으로 통제되지 않을 위험성이 있음.
- 북한이 3차 핵 실험을 감행할 때 북한이 또 다시 국제 제재를 받을 것이므로 북한이 더 큰 손해를 볼 것이라고 계산하여 방관하기보다는 그 경우 북핵 문제 해결은 또 다시 협상의 기회마저 사라진다는 면을 고려하여 북한이 핵 실험을 하지 않고 협상에 복귀하도록 하는 방향으로 북한의 행동을 통제하고 관리하는 용의주도한 대책이 필요함.

2) 한민족을 희생시키고 주변국만 이득을 보는 방화지쟁을 멈추어야 함

- 2년 전부터 북한의 장거리미사일 발사, 2차 핵실험, 천안함 및 연평도 도발로 6자회담이 공전했으나, 북한이 우라늄농축프로그램으로 핵물질 양산 가능성을 과시했기 때문에 남북대화가 제대로 되지 않으면 미국은 핵 확산 방지라는 시급한 과제를 해결하기 위하여 북·미 대화를 개최하여 북한의 핵 확산 방지 약속을 받고 사실상의 핵 보유를 묵인해줄 가능성을 배제하기 어려움.
- 미국과 중국이 G2차원에서 동북아 질서 재편을 고려할 수 있기 때문에 한반도를 두고 담합하지 않으리라는 보장이 없음.
- 일본 역시 현재는 남북대화를 우선시한다고 하지만 금년내 북·일 직접대화 재개 방침을 천명해 두고 있으므로 남북 갈등 국면을 즐기면서 언제라도 국교정상화를 위한 북·일 직접협상에 나설 수 있음.
- 이처럼 남북 간 갈등과 대결은 방화지쟁이 될 수 있다는 점을 깊이 새겨야 함.

3) 단기적인 실용정책 면에서 발상 및 정책 전환 필요

- 남북 간에 냉전적인 제로섬게임이 지속될 경우 결국 가진 것이 많아 잃을 것도 훨씬 많은 우리의 손해가 훨씬 클 것임.
- 잃을 것이 별로 없는 불량정권인 북한이 공멸불사의 각오로 정면 대결을 감행했을 때 번영을 지켜야 하는 우리가 양보적 자세를 취하여 협상을 통해 평화를 회복하고 문제를 해결하는 것이 합리적이고 현명함.
- 정면 대결이 아니더라도 한반도가 발간화되어 안보상황이 불안해지면 경제의 대외의존도가 80%에 가까운 우리는 국가 신인도 하락과 막대한 경제적 손실을 감수해야 할 것임. 그 비용은 남북 간 화해 협력이 수반한 경제적 지원보다 작지 않을 것임.
- 경제적 지원은 도발을 감행한 북한 정권에게 제공된 것이 아니라 북한 독재정권하에서 신음하고 있는 북한 주민에 대한 식량 및 의약품 등 인도적인 지원이었음.
- 전달 과정에서 문제가 있었다면 그 부분을 개선해야지 지원 자체를 중단한 것은 근시안적인 판단이었음.
- 남북 간 경협 축소도 저렴하고 우수한 노동력과 양질의 지하자원·수산자원을 가진 북한에게보다 우리 경제에 오히려 더 큰 피해를 미쳤음.
- 개성공단 입주들이 불안한 가운데 사업을 하는 것은 물론이고 위탁가공업과 교역을 하던 700여개 업체들은 도산 위기에 처했음. 기본적으로 남북경협은 호혜적인데 이의 본질이 대북 지원이라는 인식에 기반한 정부의 정책이 이런 결과를 가져온 것임.
- 즉 북한의 잘못을 벌하려면 도발을 감행한 북한정권을 정밀 조준해야하

는데 그것이 어렵다고 우리 경제에게도 큰 피해를 주는 처벌을 가한 것은 현명하지 못했음. 우리 경제를 위해서도 5·24조치를 선별하여 조속히 완화하거나 폐지해야함.

4) 중장기적으로 민족의 영광된 미래를 준비하는 대북정책 필요

- 생존에 급급한 북한 정권이 북한의 지하자원과 영토 사용권을 중국 등 외국에 넘기는 것은 제국주의 국가들의 침탈을 당하던 구한말 상황을 연상시킴. 이런 상황이 지속되면 북한에 급변사태가 발생할 경우 중국이 자신의 이권 보호를 주장하면서 군사 개입을 감행할 가능성마저 배제하기 어려움.
- 정부가 북한의 무력도발에 대해 격분한 것은 이해하지만 5,000년 역사의 민족의 운명을 위태롭게 할 수도 있는 정책을 취하는 것은 피해야 함.
 - 중장기적인 국가 및 민족의 이익을 최우선적으로 감안한 대북 정책이 필요함. 골드만삭스가 예측한바 있는 우리가 2050년 세계 5위권의 통일선진복지대국이 된다는 비전에 적합한 대북정책을 추진해야함.
- 현재 남북 간 교류가 중단되고 경협이 위축됨으로써 민족의 통일 기반을 다지는 사업은 중단된 상태임.
 - 남북 경협 사업이나 교류 협력은 남북 주민간 적대감과 이질감을 완화하고 직간접적으로 자유민주주의와 시장경제의 우수성을 교육·홍보하는 효과가 있었는데 남북관계의 경색으로 통일의 기반을 다지는 이런 사업이 중단되었을 뿐 아니라 후퇴함으로써 결과적으로 통일 비용의 증대를 유발할 것으로 우려됨.

- 60년 이상의 분단으로 남한은 유라시아 대륙으로부터 단절된 삶을 살았음. 민주당 정부는 에너지 안보 강화 차원에서 시베리아 송유·가스관 연결 사업이나 시베리아 철도 연결 사업을 통해 남한의 물류기지화를 추진하였으나 이명박 정부 들어와서 남북관계 단절로 이러한 사업은 추진될 수 없었음.

2. 합리적인 국가전략에 입각한 대북정책 제언

- 한국의 대북정책이 올바르게 설정되려면 위계적인 국가이익에 기반한 국가전략에 입각하여 대북정책이 도출되어야 함.
- 이런 맥락에서 북한과 관련한 합리적인 국가전략 목표를 살펴본 뒤 대북 정책 방향을 안보정책, 외교정책, 북핵문제 해결정책, 남북관계 개선정책으로 구분하여 제시함.

1) 한국의 대북 전략목표

- 한국의 바람직한 대북정책을 도출하기 위해서는 무엇보다 남북한과 주변국들의 전략 가용수단으로서의 상대적인 국력과 지정학적 여건 그리고 국가전략목표에 대한 포괄적인 이해가 필요함.
- 먼저 국력 면에서 중국이 경제적으로 부상하여 미국에 도전하고 있으나 중국의 경제성장 지속 여부가 아직 미국에 크게 의존하고 있고 군사 면에서는 미국의 압도적인 우세가 적어도 15년 이상 유지될 전망이다.
 - 특히 남북한 간에는 경제력이 유사했던 1960년대와 달리 현재 남한의 경

제력이 북한에 비해 30배 이상 우월함. 또한 군사력에서 재래식 군사력은 남한이 질적으로 우세하나 양적으로는 북한이 우세하여 어느 정도 균형을 이룸.

- 그러나 북한은 핵과 화생방무기, 미사일 등 비대칭 대량살상무기부문에 서 남한의 번영을 파괴할 수단을 보유하고 있다고 판단됨. 더구나 남한의 인구 및 경제, 교육 등 거의 모든 면에서 국력의 거의 절반이 운집한 수도권이 북한이 휴전선에 배치한 300문 이상의 장사정포의 사정권 내에 위치(시간당 최대 1만7000발 발사 가능; 일반 야포까지 포함 1만 2000여문이 시간당 50만발 발사 가능)하고 있으므로 전면전이 벌어질 경우 결국 남한이 승리할 것으로 보이나, 남한 역시 감당하기 어려운 막대한 피해를 볼 것으로 예상됨.

- 1960년대부터 고도성장을 달성하여 현재 세계 14위 정도의 경제력을 보유한 한국은 내실을 다지고 질적인 성장을 지속하여 2050년에는 일본을 능가하는 세계 5위의 선진복지대국이 되겠다는 목표를 가지고 있음. 이것이 가능하려면 그때까지 반드시 평화를 유지해야하고 순조롭게 통일을 달성하여 균형 있는 통일한국 경제권이 형성되어야 할 것임. 이런 맥락에서 한국이 달성해야할 북한 관련 국가전략 목표들은 다음과 같음.

- 가장 중요한 것은 확고한 대북 억지태세를 유지하여 국민의 생명과 재산을 수호하는 것임. 이를 위해 적절한 수준으로 한·미동맹을 유지하고 언제라도 북한이 도발할 수 있다는 가정 하에 철저하고 빈틈없는 방위태세를 갖추어야 함.
- 북한의 핵 폐기를 유도하여야 함.
- 북한의 급변사태 가능성에 대비하고 실제 상황이 벌어질 때 국제 협력을 통해 잘 수습하여야 함.
- 한반도 평화체제를 구축하여 한반도의 평화와 안정을 제도화해야 함.

- 평화통일을 달성해야 함. 특히 북한의 개혁·개방 과정 없이 급격히 통일이 달성될 경우 2천 1백조 원 정도의 통일비용이 더 소요된다는 점을 고려할 때, 통일은 북한이 개혁·개방을 통해 발전을 이루고 호혜적인 남북 경제공동체가 형성되는 과정에서 점진적으로 이루어져야 함.

- 통일이 달성될 때 북한의 전 영토를 한민족이 확보하여야 함. 이를 위해 미국에게 북한 영토가 결국 한국에 귀속된다는 것을 분명히 해야 하고, 북한 경제가 중국에 예속되지 않도록 남북 경제 협력이 진흥되어야 함.
- 통일이 되기 전까지도 북한 경제가 한국의 경제 발전에 호혜적으로 기여하도록 상호 이익이 되는 경협사업을 계속 추진해야 함. 사업의 안정을 위해 러시아나 중국과 3자 협력 사업을 추진하는 것이 바람직함.
- 북한 주민의 인권이 개선되도록 노력함.
- 한반도의 평화와 안정을 강화하기 위하여 동북아 다자안보 협력을 구축함.

- 이처럼 여러 가지 북한 관련 국가전략 목표들을 두루두루 달성해야만 통일선진복지국가로 발전할 수 있을 것이라는 맥락에서 한국의 바람직한 국방안보정책, 외교정책, 북핵문제 해결정책 및 남북관계 개선정책을 제시함.

2) 한국의 국방안보정책

- 뒤늦게나마 정부가 안보태세를 재점검하고 단호한 의지를 과시하고 있으나 정부와 군이 국민에게 잃은 신뢰를 회복하려면 차후에 더 이상의 실수와 변명이 있어서는 안 될 것임.
- “평화를 얻으려면 전쟁을 준비하라”는 격언이 인구에 회자되고 있으나, 이의 진의는 어떠한 적이 침략해오더라도 사전에 이에 대한 만반의 대

비를 갖추어 적이 침략 시 받을 피해를 계산해 침략을 단념하도록 한다는 것임. 따라서 적의 모든 형태의 도발을 예상하여 철저히 대비하라는 것이지, 적을 자극하거나 인내심을 시험하는 것은 이에 해당되지 않음.

- 이런 맥락에서 우리의 안보 태세는 다음과 같아야 함.
 - 가장 상책은 전쟁을 하지 않고 적을 제압하는 것임. 전쟁을 하는 것보다 상호간에 평화롭게 협력하는 것이 이롭다는 것을 인지시켜 가상의 도발 및 침략 의지를 소멸시키는 것임. 북한이 우리를 범접하지 못하고 우리와의 평화 유지를 고맙게 생각하도록 만들면서 선의의 경쟁에서 승리하는 것임.
 - 달리 말하면 북한을 능력 있고 책임감 있게 관리·통제하는 것임. 이것이 가능하려면 우리의 군사력이 북한보다 우세하고 우리 군의 경계 태세에도 빈틈이 없음을 조용히 인지시키는 것이 필요함.
 - 어거지를 부리는 북한 정권에게 도발의 빌미를 주지 않아야 함. 평화가 북한보다 우리에게 훨씬 더 소중하다는 점을 고려하여 북한이 도발할 소지를 주지 않는 것이 현명함. 대북 억지태세에 빈틈을 보이지 않는 것은 물론이고 북한을 자극하지 말아야 함.
 - 한걸음 더 나아가 NLL문제를 해결하여 남북 간 군사 분쟁의 빌미를 제거하는 것이 바람직함. 한국군이 NLL을 수십 년 간 실효적으로 지켜왔지만, 1992년 남북기본합의서의 '화해와 불가침 및 교류·협력 부속합의서'의 제 10조에서 남북 간 화해를 위하여 서해상 해상불가침 경계선은 향후 남북이 협의하되, 해상불가침구역은 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 이제까지 관할해온 구역으로 한다고 규정했으므로 경계선 확정을 위한 남북 간 협상을 추진하면서 NLL을 지키는 것이 순리임. 그렇지 않으면 남북이 합의한 10·4 선언에 따라 서해평화협력 특별지대로 만들어도 좋을 것임.
 - 북한이 오판하여 재도발을 감행할 경우 이를 사전에 간파하여 즉시 격퇴

시켜 다시는 이런 도발을 감행하지 말아야겠다는 교훈을 주어야 함. 연평도 포격 시 한국군의 F-15 및 F-16 전투기가 각각 4대씩 출격하였으나, 교전수칙에 따라 북한의 포 공격을 방관한 것은 납득하기 어려움.

- 결론적으로 북한이 비이성적으로 또다시 도발할 것이라는 가정 하에 빈틈없는 대북 억지태세를 완비하고, 실제 북한이 도발을 감행했을 때는 '되로 받으면 말로 갚아' 북한이 후회하도록 실력을 과시하되, '궁한 적은 쫓지 않는다'는 격언에 따라 북한을 자극하는 것은 삼갈 뿐 아니라 남북 대화를 재개하여 책임을 추궁하고 모니터링 강화를 얻어 인도적 지원도 재개하여 북한을 강온 양면책으로 철저히 관리·통제하는 것이 대북 억지 안보태세의 골간이 되어야 함.

3) 한국의 외교정책

- 한국의 외교 전략을 구상하는 데 우선 필요한 것은 객관적인 '있는 그대로'의 현실을 인식하는 것임. '희망적인 사고'를 통해 상황을 판단하면 올바른 전략을 입안하기 어렵기 때문임.
- 이를테면 러시아가 북한의 연평도 포격 직후 이를 비난하면서 안보리에서 논의하자고 하면서도 중국의 6자회담 개최 제안에 동의하고 남북한 양측에 상황 악화 방지를 위한 자제를 요구한 것은 러시아가 이전과 달리 남한 편을 든 것이 아니라 자국의 한반도에 대한 영향력 증대를 추구하면서 국익을 극대화하려는 것으로써 종전의 전략 기조와 별로 달라진 것이 없는 데 우리 정부가 러시아가 우리 편을 든 것이라고 평가한 것은 올바른 전략을 수립하기 어렵게 만들.

- 한·미동맹은 우리 국가전략의 필요조건이지 충분조건은 아니라는 점을 인식하여 적절한 수준에서 동맹을 유지해야 함.
- 한·미동맹을 국가안보의 중추로 삼아 미국과의 우호관계를 계속 증진해 가야 하지만 한·미동맹이 반증화하지 않도록 하는 것도 중요함.
- 특히 북핵문제를 평화적으로 해결하려면 중국의 역할이 최대 관건인데 우리 정부가 미국과의 협력에 치중하다보니 자연히 해결이 어려워짐.
- 중국이 북한에게 영향력을 행사하도록 설득하려면 두 가지 면에서 노력을 기울여야 효과가 있을 것임.
- 첫째, 중국이 북한에게 영향력을 행사하여 북한의 행동을 통제하는 것이 비용보다 이익이 크다는 점을 합리적인 설득을 통해 인식시켜야 함.
- 둘째, 중국이 북한에게 남한이 북한과 대화와 협력을 통해 남북관계를 우호적으로 유지하려하는 데도 불구하고 북한이 이에 응하지 않는 것이라고 자신 있게 얘기할 수 있을 정도의 대북정책을 펼쳐야 함. 지난 5월 북·중 정상회담에서는 오히려 김정일 위원장이 연초부터 북한이 대남 대화 공세를 펼쳤는데도 남한정부가 이를 거절하므로 더 이상 남북대화 추진은 어려울 것이라는 점을 역설하였을 것이므로 중국도 북한에게 우리가 바라는 압박을 행사할 수 없었을 것임.
- 천안함 사건 장소나 연평도는 모두 우리 군이 독자적으로 지키는 곳인데 북한에게 경고를 보내기 위해 계속 한·미 합동훈련을 하는 것은 결국 미국의 힘을 빌어 북한의 도발을 억지한다는 것이기 때문에 상대측에서도 자연히 북·중동맹을 강화할 것임. 이는 북핵문제 해결을 어렵게 할 뿐 아니라 한·중관계에도 부정적인 영향을 미칠 가능성이 큼.
- 현재 한국의 대중 무역의존도가 23.4%이고 중국의 대한 무역의존도는

- 7.3% 정도이기 때문에 중국이 10년전 마늘분쟁 때처럼 통상 면에서 압박을 가해올 경우 우리는 적절히 대항하기 어려운 상황임.
- 더구나 한국의 대중 무역의존도는 계속 증가추세인 반면 중국에게 한국 경제의 중요성은 그만큼 증대하지 않고 있기 때문에 우리가 중국에 대해 영향력을 갖기 어려운 구도가 심화되고 있음.
- 현재 정부는 북핵문제를 비롯한 북한문제 해결 전략으로 미국과의 공조를 강화하고 북한에게 6자회담 재개 전제조건으로 남북 핵 회담에서 가시적으로 행동의 변화를 증명할 성의를 보일 것을 요구함으로써 압박을 통한 해결을 모색하고 있음. 그러나 전술했듯이 여러 가지 난관과 위기에 봉착할 가능성이 큼.
- 특히 한국 정부가 계속 대북 압박을 주장할 경우 미국과의 공조가 어려워질 수도 있음. 따라서 정부는 이러한 전략 구도를 간파하여 자발적이고 선제적으로 대북정책을 협상 국면으로 전환시키는 것이 현명함.
- 북한의 급격한 붕괴 가능성과 이에 따른 천문학적인 통일비용을 고려할 때, 북한의 전 영토를 확보하고 통일의 충격을 원만하게 흡수하며 통일비용을 줄이면서 그 부담도 완화하려면, 남북 갈등 및 대립, 동북아 냉전적 대립구조 재연보다는 한·미동맹을 발전시키면서 중국 및 러시아와도 우호관계를 유지하고 남북관계도 정상화하여 호혜적인 남북 경협을 유지하는 가운데 평화통일로 나아가야 함.
- 특히 한반도 및 동북아에서 갈등을 사전에 예방하고 안보문제를 대화를 통해 해결하며 평화를 만들어가려면 한·미동맹을 유지하면서 북핵문제를 해결하는 동시에 한반도 평화체제 및 동북아 다자안보협력을 구축하여 평화를 중층적으로 보장하는 것이 현명함.

- 현재 미국과 중국도 이의 중요성을 인지하게 되었으므로 정부가 이를 제안하고 선도해 나간다면 국익을 증진하면서 국격도 제고할 수 있을 것임.

4) 북핵문제 해결정책

- 북한의 비핵화 전망 및 해결방안에 관한 합리적인 사고 필요
 - 북한의 핵능력 보유 시 받게 될 막대한 전략적 손실을 고려하여 핵 보유 저지의 당위성을 이해해야함.
 - 북핵문제 해결을 최우선적인 정책목표로 삼아 가용 정책 수단을 최대한 동원해 이를 달성한다는 정치적 의지 필요.
 - 무력을 사용한 해결이 사실상 불가능하고 북한정권이 불성실하더라도 협상을 통한 평화적 해결이 합리적이라는 인식하에 핵을 개발하는 북한의 다목적 동기를 감안한 일정 대가 지불 의향을 가져야 비로소 해결이 가능.
- 우리가 반드시 얻어야 하는 핵 포기를 얻는 대신 북한의 요구도 하나(정권 유지)는 들어줌.
 - 북핵문제는 북한 정권이 사생결단의 각오로 임하는 전략사항이므로 1962년 미국과 소련이 3차 대전을 각오하고 대립을 벌인 쿠바 미사일 위기와 유사함. 그 당시 서로가 상대가 반드시 지키겠다는 것을 하나씩 들어줌으로써 해결한 것에서 정책적 함의를 얻음.
 - 즉 북한의 일방적인 무조건 항복을 받으려면 해결이 어렵고 북한의 체면도 고려해 주어야함.
- 북한이 핵을 개발하는 것은 결국 정권 유지를 위한 것인데 북핵문제 해결에 진전이 없자 대북 제재를 강화하면서 북한 정권의 생존에 타격을 가할

수 있는 북한 내 인권 개선을 적극적으로 시도한다면 북한은 오히려 핵 개발에 박차를 가할 가능성이 큼.

- 현재 한국 정부가 6자회담 재개의 엄격한 전제조건을 부과함으로써 사실상 회담 개최가 어려움.
 - 북핵문제는 남북한의 문제일 뿐 아니라 대량살상무기 확산 방지를 사활적 국익으로 여기는 미국과 미국으로부터 안보 위협을 느낀다는 북한 사이의 문제인데, 남북 대화에서 반드시 북핵문제를 다루어야 한다고 주장하여 남북 대화와 6자회담 모두의 재개에 제동을 거는 것은 현명하지 않음.
 - 6자회담 재개 없이 북핵문제를 해결할 실현가능한 방안을 제시하지 못한다면 6자회담 재개에 협력하여 외교적 주도권을 잡는 것이 합리적인.
- 수천 개의 핵무기를 가진 소련이 내부 모순으로 붕괴하듯이 북한 정권도 핵을 가져보아야 정권 붕괴 방지가 보장되는 것은 아님. 따라서 이 점에 착안하여 북한과 '포괄적인 그랜드 바겐' 협상을 시도해야 함.
 - 한국, 미국, 중국 3국이 공동의 제안을 마련할 수 있느냐가 관건임. 그런데 현재 한·미관계는 지나칠 정도로 좋은 반면 한·중관계는 결코 쉬운 관계가 지속되고 있어 북핵문제 해결이 진전을 보기 어려운 것임.
- 북핵문제 해결도 일방주의가 아닌 상호주의를 적용하느냐에 달림.
 - 일방안보가 아니라 상호안보 원리를 적용해야 해결될 가능성이 있음. 전술한 한·미·중 3국 제안은 철저하게 상호위협감소나 상호안보의 논리에 입각해 작성되어야 할 것임.
- Plan A와 함께 Plan B도 제시

- 3국 공동제안에는 북한이 이를 거부할 경우 적용되고 중국도 그 이행에 참여하는 대북 강력 제재안인 Plan B도 함께 제시되어 북한이 Plan A를 수용하도록 압박해야함.

5) 남북관계 개선정책

- 정부가 지속적으로 추진해온 ‘북한 버릇 고치기’는 효과를 보지 못했고, 남북관계는 파국에 처했음. 물론 그 귀책사유는 북한에 있지만 우리 정부로서도 북한 관리에 성공하지 못했음을 인정하지 않을 수 없을 것임.
- 수십 년 간 독재체제를 유지하면서 국가 경영에서도 무능한 모습을 보인 불량정권을 우리 정부가 몇 년간 압박한다고 버릇이 고쳐지기를 기대하는 것은 애초부터 너무 큰 기대를 걸은 것이었음.
- 따라서 향후 대북정책은 ‘있는 그대로’의 북한을 철저히 관리·통제하는데 중점을 두어야 함.
- 정부는 평화와 안정을 수호하면서 번영을 향해 매진하는 것을 우선적으로 추진해야함.
- 최우선적으로 북한의 추가 도발을 억지하기 위해 전방위 정책을 구사해야 함. 특히 비이성적이고 호전적인 북한 정권에게 우리의 번영을 파괴할 수 있는 정책을 선택할 여지를 주는 것은 현명하지 않음. 그럼에도 불구하고 북한이 추가 도발하면 확전 가능성은 차단하되 “되로 받으면 말로 갚아” 후회하도록 교훈을 주어야 함.
- 그러나 상책은 전쟁을 하지 않고 적을 제압하는 것임. 이런 측면에서 보다 능력 있고 책임감 있는 정부의 정책이 요망됨. 이를 다른 방향에서 말하자면 정권 유지를 지상의 과제로 생각하고 단기 과제로 후계체제 안착

에 집중하고 있는 김정일이 군사 강성국이 아니라 경제 강성국을 지향하도록 유도하는 것임.

- 정부는 발상을 전환하여 이미 경제적으로는 체제 경쟁에서 승리했다는 자신감을 가지고 북한이 우리의 국익을 훼손하지 못하도록 철저하게 통제·관리하는 것을 당면 목표로 해야 우리의 여러 주요 국익들을 수호하고 증진할 수 있을 것임.
- 역사의 대세, 시대정신과 남북 간 경제 격차 확대 추세 등을 고려할 때, 북한을 잘 관리해가면 결국 훨씬 더 큰 효율성을 가진 자유민주주의와 시장경제로 북한이 흡수될 것임.
- 북한과 세부적인 사안을 두고 다투기보다는 모니터링을 강화하여 대북 인도적 지원을 제공하면서 북한 정권을 대국적으로 관리·통제하면서 다스려나가면 궁극적으로 큰 무리 없이 흡수 평화통일이 달성될 것임.
- 연초부터 북한이 퍼붓고 있는 전방위 대화공세는 진정성이 희박한 위장 평화공세로 평가되지만 우리 정부가 그 점을 잘 알고 있고, 또한 북한 독재정권의 전횡과 무능력을 잘 알고 있는 우리 국민들도 북한의 저의와 속내를 잘 알고 있으므로 그들의 잔꾀에 넘어갈 일은 없을 것임.
- 또한 작년 두 번의 군사 도발을 자행한 범죄자는 북한이고 우리는 피해자이며 민주국가의 장점은 대화와 협상을 통해 자신의 주장을 밝히고 타협하는 것이므로 당당히 대화에 나가 따질 것은 따지고 반박하기 어려운 증거를 제시하면서 책임을 추궁하며, 수세에 몰린 북한이 더 이상 도발을 하지 못하도록 미래지향적으로 다스려나가야 할 것임.
- 이럴 때 국제사회도 한국인의 저력을 다시 보고 평화를 애호하는 국가는 바로 한국임을 재인식할 것임.

- 금강산 관광객 살해사건, 천안함 사건, 연평도 포격에 대해 북한의 시인과 사과를 받도록 노력하되 남북 대화의 전제조건으로 삼기보다는 오히려 대화를 통해 사실상의 시인과 사과를 받는 것이 현명함.
- 북한 정권은 체면이 손상된다고 생각하면 남북대화에 나서기보다는 모험주의에 입각한 남북대결 노선을 택할 가능성이 크기 때문임.
- 정부가 대화를 통한 남북관계 정상화를 추구하면 성공 가능성이 높다고 판단됨.
- 그간 정부의 '원칙에 입각한 대북 압박정책'을 보아온 우리 국민들은 정부가 북한과 대화를 추진한다고 해도 친북 정책이라 오해할 가능성이 거의 없음. 즉 국내 정치적 부담이 크지 않다는 것임.
- 북한 정권도 이명박 정부에 대한 기대 수준을 낮추었으므로 어렵지 않게 상호주의에 입각한 타협점을 찾을 수 있을 것임.
- 오바마 행정부와 중국 정부는 남북 대화를 적극 지지하고 있음.
- 정부가 '상생'을 추구하는 남북대화 재개를 진지하게 추진하려면 적어도 대북 전단 살포에 대한 지원은 자제하는 것이 현명함. 북한 정권은 이를 '상생'에 정면으로 위배되는 행위라 인식하고 있기 때문임.
- 남북간 신뢰 훼손이 심하므로 남북관계를 정상화하기 위해서는 대북 특사 파견을 통한 남북 지도부간 소통이 필요함.
- 대통령의 최측근 인사나 박근혜 대표 등을 대북 특사로 파견하여 남북 최고 지도부의 의중이 교환된다면, 단기간 내 남북관계를 회복할 수 있는 돌파구가 마련될 수 있음.
- 정부는 북한에 대해 압박, 대화, 경협을 전방위적 동시 병행적으로 구사

해나가되, 특히 우리가 비교 우위를 가진 경제 분야에서의 호혜적인 협력을 활용하여 북한을 통제하고 관리하여 북한이 우리 정부와 국민을 존중할 수밖에 없도록 만들어야 함.

- 북한이 내심 두려움을 가지면서도 경협에 나서도록 유도하고 그 결과로 초래되는 체제 불안을 스스로 감당하면서도 우리의 지원을 매우 소중하게 생각하도록 만들어야 함.

참고문헌

홍현익,

“5·24조치와 남북경협 활성화 방안,” 제10차 남북경협 정책토론회 (김동철의원·남북경협국민운동본부, 국회헌정기념관, 2011년 6월 3일)

“김정일 방중 평가와 한국의 대응방안,” 『정세와 정책』 (세종연구소, 2011년 6월 1일), pp. 6-9.

“현 시기 남북관계 어떻게 풀어갈 것인가?,” 민주평통 전문가 토론회 토론문 (솔비치, 2011년 4월 15일)

“북·미대화 모색 동향과 한국의 대응방안,” 『민족화해』, 제49호 (2011년 3월).

“미·중정상회담 이후 6자회담 재개 전망과 대응,” 『정세와 정책』 (세종연구소, 2011년 3월 1일), pp. 1-4.

“이명박 정부의 대북정책과 남북대화 재개방안,” 코리아정책연구원 세미나 토론문 (프레스센터, 2011년 2월 18일)

“오바마 행정부의 한반도 정책 전망과 과제,” 신년기획토론회 (새세상연구소, 2011년 1월 19일)

“남북한 군사대결 위기 상황의 배경과 해소방안,” (안보문제관련 토론회 토론문, 송민순의원실, 2011년 1월 14일)

“북한의 연평도 포격 도발과 한국의 안보·외교전략,” (연평도 사태 평가 및 전망 토론회, 경향신문사, 2010년 12월 21일)

“통일세 논의 현황과 통일비용 조달방안,” 제3회 청원토론회 (한국청년유권자

연맹, 국회의원회관 128호, 2010년 10월 7일)

“오바마 행정부의 대북정책과 한국의 대응방안,” 『세종정책연구』, 제6권 제1호 (세종연구소, 2010년 1월 20일), pp. 113-169.

“한국의 대북전략과 한·러협력 방안: 남북 상생·공영 달성 방안을 중심으로,” 『세종정책연구』, 제5권 제2호 (세종연구소, 2009년 7월 31일), pp. 329-372.

“한반도 평화체제 구축과 한·미동맹,” 『세종정책연구』, 제5권 제1호 (세종연구소, 2009년 2월 28일), pp. 191-226.

“북핵문제 최종 해결과정의 쟁점과 해결방안,” 『세종정책연구』, 제4권 제2호 (세종연구소, 2008년 9월 30일), pp. 49-78.

“북핵문제와 6자회담: 전개과정, 평가 및 과제,” 『한국과 국제정치』, 제24권 제1호 (경남대 극동문제연구소, 2008년 봄), pp. 35-76.

이명박 정부의 대북정책 평가와 개선방안

발행일 2011년 7월 13일

발행인 박순성 (재) 민주정책연구원 원장

홈페이지 민주당 <http://www.minjoo.kr>

민주정책연구원 <http://www.idp.or.kr>

전화 02-2630-0114

팩스 02-2630-0194

주소 서울시 영등포구 영등포동 6가 133번지 민주정책연구원

디자인 진애드 (02-2264-0608)
