

이명박 정부의 대북정책과 남북관계*

: 현황과 문제, 그리고 평가

조순구(전북대학교)

논문 요약

2008년 2월 이명박 정부는 생산성과 실용성에 기초하여 남북관계를 생산적으로 진전시키겠다고 천명하였다. 5대 경제 프로젝트를 포함하여 '비핵·개방·3000구상'을 발표하는 등 남북관계를 진전시키겠다는 실용적 목표를 내세웠다. 조미의 관심은 이명박 정부의 대북정책이 생산적인 남북관계로 접목될 것인가에 있었다. 국제사회와의 공조, 국민적 합의를 통한 보편적 잣대를 북한에게 제시하였던 이명박 정부의 대북정책은 기대와 긴장, 그리고 교착과 경색국면을 반복하였다. 결과적으로 이명박 정부의 대북정책은 기대치에 부응하는 가용 결과(soluble outcome)를 창출하지 못했다. 아울러 이명박 정부의 대북정책은 이전 정부의 접근방법과 차별화를 시도하였지만 결과적으로 그 필요성과 당위성, 양자 모두에서 재평가되어 반면교사로 삼아야만 할 교훈을 남겼다.

주제어: 대북정책, 남북관계, 비핵·개방·3000구상, 보편성과 특수성, 실용성과 생산성

* 이 논문은 2011년도 전북대학교 연구기반 조성비 지원에 의하여 연구되었음.

I. 서론

2008년 2월 25일 이명박 정부가 출범하면서 새로운 대북정책이 등장하였다. 이전 정부의 대북정책과는 다른 정책을 표명함으로써 남북관계의 새로운 전환점이 되기를 기대하였다. 이명박 대통령은 취임식에서 다음과 같이 밝혔다.

남북관계는 이제까지보다 더 생산적으로 발전해야 합니다. 이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대로 풀어가겠습니다 ... ‘비핵·개방·3000 구상’에서 밝힌 것처럼, 북한이 핵을 포기하고 개방의 길을 택하면 남북협력에 새 지평이 열릴 것입니다. 국제사회와 협력하여 10년 안에 북한 주민 소득이 3천 달러에 이르도록 돕겠습니다... 1)

이러한 대북정책 기조의 골자는 다음과 같다. 남북 상호관계는 생산성과 실용성에 기초하고, 이를 위해서 남북정상 사이에 허심탄회한 회담을 자주 개최하게 되면 평화적 통일을 보다 빠르게 앞당길 수 있다는 것이다. 저발전의 북한경제를 고려하면 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000구상’은 북한에게 구미가 당기는 것이었다.²⁾ 위와 같은 제안을 북한이 수용할 경우 북한은 책임 있는 국제사회의 일원이 될 수 있으며 나아가 평화적 남북통일을 기대할 수 있다는 것이었다. 북한이 핵을 포기하고 개방정책을 추진한다면 남한은 북한을 위한 경제적 지원과 국제사회의 협력을 통해 1인당 국민소득이 3천 달러에 도달할 수 있도록 지원하겠다는 것이지만 북한의 반응은 단호했다. 비현실적이고 반복

1) 전문은 다음을 참조. http://www.president.go.kr/kr/president/speech/speech_view.php?uno(검색일 : 2009.2.25).

2) 북한경제는 매우 불투명하여 통계집계가 용이하지 않다. 2010년 6월 한국은행은 2009년 북한의 국민총소득을 남한화폐가치로 환산하여 28조6000억 원, 1인당 국민총소득은 123만 원으로 추계 발표하였다. 국민총소득은 남한의 37분의 1 수준이며 1인당 국민총소득은 남한의 18분의 1 정도이다. 한국은행의 추정은 단순 계량적이라는 것을 감안해야 한다. 한국은행은 북한의 지표를 여타 나라들과 직접 비교하는 것은 바람직하지 않다고 밝히는 것은 이를 말하고 있다. 통계기준에 따라 다르겠지만 실질적으로 추정된 북한의 국민총소득은 100억 달러를 초과하지 못하는 것으로 알려져 있다.

대결적이며 반통일적 그리고 반민족적이라는 것이다.³⁾ 북한은 이명박 정부가 들어서면서 6.15공동선언과 10.4선언이 이행되지 않고 있는 상황을 결코 받아 들일 수 없다고 맞섰다. 이후 북한은 2008년 7월 북한의 군사지역으로 무심코 넘어온 금강산 관광객을 경계원칙에 따라 피격하였고, 2008년 12월에는 남북 관계를 차단하는 조치 등으로 맞섰다.⁴⁾ 기본적으로 엄격한 상호주의에 바탕을 둔 이명박 정부의 대북정책을 수용할 수 없다는 것이다.⁵⁾

물론, 간헐적인 탈긴장 국면이 있기도 했다. 이를테면, 2009년 8월 4일 북한 김정일 국방위원장의 초청에 의해 클린턴 전 미대통령이 평양을 방문하여 김 위원장과 면담하였고 2009년 8월 10일 현정은 현대그룹회장이 방북하여 현대 아산 직원을 석방하였으며 남북 양측은 금강산 및 개성 관광 재개, 이산가족 상봉 등 5개항에 합의하는 등 6.15공동선언과 10.4선언 실천기류가 보이기도 하였다. 이러한 기류에 힘입어 2009년 8월 20일 김대중 전 대통령 서거직후 북한은 고위 '특사 조의 방문단'을 보내었고, 22일에는 북한 조문단과 이명박 대통령 사이에 면담이 있기도 하였다. 북한은 고위급 특사 조문단을 내려 보내면서 12.1조치 전면해제조치를 취하였고 8월 26일 남북적십자회담에서 이산가족상봉에 합의하는 등 유화국면을 보이기도 하였다. 2010년 2월에는 개성공단 실무회담, 금강산·개성관광 실무회담이 개최되었던 것은 이를 반영한다.

그러나 2010년 3월 26일 백령도 근처 해상에서 대한민국 해군의 초계함 PCC-772가 침몰되고 2010년 11월 23일 연평도 포격으로 또 다시 남북은 군사적 위기 국면에 직면하기도 하였다. 이러한 군사적 충돌에 대한 대결적인

3) 『노동신문』, 2008년 4월 1일.

4) 2008년 12월1일부터 남북관계 1단계 차단조치로 12.1조치는 모든 남북 간 교류협력과 경제거래 목적의 인원의 (육로)통행 제한, 남북 육로통행 시간대와 인원수 축소, 개성공단 상주인원 감축, 남북간 철도운행과 개성관광 중단, 경협사무소 폐쇄 등을 골자로 한다.

5) 리언 시갈(Leon Sigal)은 이 같은 북한의 행위를 '맞대응(tit-for-tat) 전략'으로 간주하여 '협력하면 협력으로, 비협조는 비협조'로 맞선다('tit-for-tat'-cooperating whenever the United States cooperated, retaliating when the United States reneged)고 이른다. Leon V. Sigal, "North Korean Nuclear Brinkmanship, 1993-94 and 2002-2003." in Byung Chul Koh, ed., *North Korea and the World: Explaining Pyongyang's Foreign Policy*, Seoul: Kyungnam University Press, 2005, p.41.

조치로써 그해 5월 24일, 전쟁기념관에서 대북 봉쇄정책인 5.24조치가 발표됐다. 통일부가 대북봉쇄 조치를 주도하고, 군에서는 대북심리전을 재개하였다. 긴장과 경색의 과정에서도 2010년 9월 10일 이명박 대통령은 제2개성공단에 관해 언급하는 등 북한과의 대화통로를 모색하기도 하였다. 예컨대, 2011년 5월 비밀정상회담을 위한 노력 등은 그 중의 하나이다. 하지만 결과는 기대에 미치지 못했다. ‘빨리 개최하자. 돈을 주려고도 하였고 친안함·연평도 문제를 사과형식을 빌어 표현하라고 했다’는 등을 2011년 6월 1일 북한은 관영 조선중앙통신을 통해 북한이 폭로함으로써 국면의 전환을 마련하기 위한 이명박 정부의 시도는 무산되어 또 다시 남북관계가 경색되고 있다.⁶⁾ 이같이 극단적으로 치닫는 남북관계를 해소하기 위해 2011년 8월 광복절 경축사를 통해 이명박 정부는 5·24 대북경제봉쇄 조치를 다소 완화해 인도적 지원을 부분적으로 허용하고자 하였다. 또한, 유연한 대북정책을 역설한 류우익 장관이 2011년 11월부터 본격 전개한 북측과의 일련의 물밑 접촉 시도 등 북한과의 관계개선 노력을 보였으나 남북관계가 너무 멀리 왔다는 것을 부인하기 어렵다. 김정일 사망이 후 북한의 체면만이라도 세워 줄 수 있었지만, 정부차원의 조문은 무산되었다. 더욱이, 2012년 4월 북한은 최고인민회의를 통해 북한군 통수권자인 국방위원회 제1위원장에 김정은을 추대하는 과정에서 2011년 ‘남북대화’ 참여한 관료 30여 명을 숙청한 것으로 알려져 있다.⁷⁾ 부분적이거나 북한이 남한에 대하여 어떠한 의지를 보이는가를 알게 하는 부분이다.

무엇보다, 성과적 측면에서 생산성과 실용을 내세운 이명박 정부의 대북

6) 북한이 정부간의 물밑접촉 사실을 공개한 것은 매우 이례적인 일이다. 남북간 여러 차례 비밀접촉이 있어왔지만 양측은 그 동안 시인도 부인도 하지 않는 게 일종의 관례였기 때문이다. 비밀접촉에 나섰던 인사들을 일일이 거명하고 ‘돈 봉투’까지 건넸다고 주장한 것은 사실상 이명박 정부와의 관계 단절을 의미한다. “돈봉투까지 거리낌없이 내놓고 그 누구를 유혹하려고 꾀하다가 망신을 당하였다.” 『경향신문』 : http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201106011459401&code=910303(검색일: 2011.06.01).

7) 김정은이 새로운 북한 지도자로 부상되는 시점에서 새로운 ‘관짜기’를 위한 것이었을 것이지만, 동시에 남북관계에 대한 북측의 불만, 특히 한국정부의 조문문제에 대한 극도의 불만에 대한 책임 등이 작용했을 것으로 보였다. “北, 지난해 ‘남북대화’ 참여한 관료 30명 총살형.” 『연합뉴스』 : http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201205241940573041(검색일: 2012.05.24).

정책은 실질적이지 못했다. 예컨대, 1) 개성공단의 일부를 제외하고는 경제부문의 협력수준은 기대 밖이다. 금강산·개성 관광 사업이 전면 중단 등으로 현대아산이나 관련 협력업체들의 도산의 위기가 그것이다. 2) 한 겨레로서 북한 인권 상황을 개선하자는 취지는 지향할 만한 것이다. 하지만 방법적 측면에서 개선 도모와 그 노력이 현명하였는가 하는 것이다. UN 대북인권결의안에 찬성하는 것을 넘어 발의자로 적극 관여한 것이다.⁸⁾ 남북간의 신뢰구축보다는 북한을 압박한 것이다. 정치적 인권에 집중하여 북한 인권 개선을 압박하였으나 성과를 제시하기 힘들다. 또한, 3) 만족스럽지는 않더라도 이전의 정부에서는 이산가족들의 직간접 상봉(화상 상봉 포함)이 있었지만, 이명박 정부 들어서는 이산가족에 관한 어떠한 결과물도 없다. 이러한 상황에서 국군포로나 남북자 송환은 협상조차 시도하지 못하였고, 본격적인 가족상봉을 위해 완공된 금강산면회소 건물은 빈 채로 남아있는 채 전혀 이루어지지 않았다. 이외에도, 이명박 정부가 대북비난 전단지 살포를 저지하는데 소극적이었고, 그러한 전단지 살포가 북한 입장에서는 일종의 내정간섭이나 대북적 대시정책으로 간주될 수 있을 것이라는 점을 간과했다.⁹⁾ 결과적으로 북한 인권 개선을 압박하였으나 오히려 북한 주민의 기초생활과 직결된 식량지원은 더 어렵게 하였다. 자존심과 체면을 구겨버린 북한이 이명박 정부의 어떠한 제의를 수락하지도 않았다. 이러한 북한의 태도를 이명박 정부는 계산하지 못했겠지만 내외적 압박과 수세에 몰린 북한 정권은 더욱더 북한 주민을 단속하고 체제강화를 공고히 하게 되었다. 말하자면, 실질적인 성과는 거의 거두

8) 2003년 이래 대한민국 정부가 유엔인권위원회와 유엔총회의 대북인권결의안에 불참과 기권 등의 방식으로 소극적인 태도를 취해왔다. 정부는 매년 '투표 입장 설명(EOV•Explanation of Vote)'을 통해 북한의 인권상황에는 우려를 표명하지만 한반도의 평화와 남북간의 신뢰구축이 우선이라는 입장을 밝혀왔다.

9) 2010년 6월 23일 강원도 철원에서 국민행동본부는 '북한에 납치된 일본인을 구출하기 위한 전국협의회'와 함께 대북비난 전단을 살포했다. 일본의 이 모임의 회장인 니시오카 스토무(西岡力)는 동경(東京)기독대 교수로 대표적인 일본의 보수논객이다. 그는 과거 일본 역사교과서 왜곡을 주도한 '새로운 역사교과서를 만드는 모임'을 지원했던 극우보수이다. 한국의 대표적 보수우익단체라고 평가되는 국민행동본부가 한국의 역사를 왜곡하고, 독도의 일본영유권을 주장하는 이들과 뜻을 같이 한 것이다. 『연합뉴스』, 2010년 6월 28일.

지 못했고 남북간 이념적 대립과 갈등만 증폭시켰다.

취임초기의 '비핵·개방·3000구상', 2009년의 신(新) 평화구상, 2010년의 통일세 제안 등 일련의 수사(修辭)적 구호가 실용적 성과로 연계되지 못한 이명박 정부의 대북정책과 이전 두 정부의 그것과의 공통점은 북한을 책임 있는 국가로 유도하여 한반도 평화를 도출하는 것이다. 행위자의 변화에 대하여 고려되어야 할 것은 내생적 혹은 외생적 변인을 들 수 있는 바, 현실적으로 두 요인은 복합적으로 작용하게 된다. 반테웰(Van De Walle)이 주장하는 것처럼 미시적 충격에도 행위의 변화는 있게 마련이고 나아가 전체적 '쏟림현상(tipping-game)'이 발생될 수 있다. 이전 두 정부의 대북정책은 중장기적으로 북한의 변화를 유도하기 위한 것이었다면, 이명박 정부의 대북정책은 단기적으로 그 변화를 도출하고자 한 것이다. 하지만, 방법의 선택에서 그 차이와 인식의 골은 깊다. 새로운 생각으로 북한의 변화를 목표로 삼았지만 대상의 반응을 유도할 수 있는 요인이 기대치에 도달하지 못하였다.¹⁰⁾ 이전의 정부는 적어도 북한과의 대화채널을 열어놓은 반면 이명박 정부하에서는 그마저도 폐쇄되었다는 것이다. 즉, 북한을 유도하겠다는 정책의 변수(v)로 대북강경정책을 선택했지만 북한이 고수하려고 하는 행위(x)의 값에 대한 예측이 어긋난 것으로 남북 상호간 인식의 간극이 고려되었어야 했다는 것이다. 이전 정부 하에서의 대북정책은 '퍼 준' 것 자체가 문제가 아니라 그에 상응하는 효과를 단기간 내에 얻어 내지 못한 데에서 기인하였다. 마찬가지로 대북강경정책 그 자체가 문제가 아니라 그에 부응하는 결과를 내지 못했다.

결과적으로 이명박 정부는 잃어버린 10년을 운운하며 대북정책의 기초를 변경하였지만, 적어도 4년여의 매몰비용(Sunk costs)을 만든 것이다. 향후 북한의 변화를 위한 전향적이고 획기적인 요인이 나오지 않을 경우 즉, 예측 불가능한 국제적 변수가 개입할 경우 한국의 대북정책의 방향은 이에 크게 의존

10) Nicolas Van de Walle, "Tipping Games: When Do Opposition Parties Coalesce?" In Andreas Schedler, ed., *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, CO : Lynne Rienner, 2006, p.74.

하지 않을 수 없다. 그럴 경우, 대내적으로 대북정책의 기조도 변화될 수 있어 지속적으로 운용될 제도적 원칙이 필요하다는 의식은 확산될 수 있다. 지금부터라도 경색국면에 대한 세밀한 분석을 통하여 보다 구체적이고 실용 가능한 조치를 강구하는 전략적 사고가 요구된다. 이를테면, 어떤 정부가 등장하든 지속적으로 시행할 수 있는 대북정책이 절실하게 되었다. 끝으로, 이 연구의 목적은 이명박 정부의 대북정책의 현황을 살펴보고 이에 대하여 평가하는 것이다. 방법론적으로는 이전 두 정부의 대북정책과의 차이를 비교하고, 이명박 정부의 대북정책과 남북관계의 현황과 결과가 과연 실용성과 생산성에 부응하였는지를 고찰함으로써 한국의 대북정책의 지속성을 강조하고자 한다.

II. 대북정책의 구상 : 기조와 실천

1. 정책구상의 목표와 기조¹¹⁾

이명박 정부의 대북정책의 우선적 목표는 북한을 적극적으로 비핵을 통해서 개방시키는 것이다. 이런 측면에서 이명박 정부의 대북정책은 대북개방정책이다. 그리고 가시적으로 채택된 공식적 별칭은 대북상생공영정책이다. 2008년 출범 직후 통일부 업무보고를 통해 ‘상생공영정책’을 공식 대북정책으로 채택한데 따른다. 김대중 정부의 대북화해협력정책, 노무현 정부의 대북평화변영정책에 이어 미래지향적인 성격을 담고 있다고 밝혔다.¹²⁾ 이런

11) MB 독트린: 한국 외교의 7대 과제와 원칙(2007.2.6), MB 남북관계 구상: 비핵·개방·3000구상(2007.6.14), 신한반도 구상(2007.9.10) 등 대북통일과 관련한 공약 그리고 제17대 대통령직 인수위원회의 대북통일관련 국정과제 보고서(2008.2.5), 외교통상부와 통일부가 대통령에게 각각 보고한 2008년 외교통상부 업무보고(2008.3.12), 2008년 통일부 업무계획(2008.3.26) 등에서 보다 구체화되었다. 이하 이명박 정부의 대북정책의 기조와 그 구상에 대한 설명을 이에 따른다.

12) *ibid.*

면에서 보면 이명박 정부의 대북정책의 키워드는 이전 정부의 개방적 성격과 거의 같은 수준과 의미를 담고 있다. 말하자면 ‘다투지 말고 잘 지내자’는 것으로, 예컨대, 김대중 정부의 화해·협력, 노무현 정부의 평화·번영, 그리고 이명박 정부의 상생·공영은 그 의미와 기대수준에서 맥을 같이한다.

위와 같은 ‘상생·공영’의 정책은 한반도에서 비핵을 통해서 상호 안보상황을 안정적으로 구축하는 것을 기본조건으로 두었다. 우선적으로 북한의 핵폐기의 노력이 선결조건이 된 것이다. 한반도의 분단과 대결이 현실적으로 존재하는 상황에서 경제적·사회적 협력과 교류는 점증적 생산을 기대하기 어렵다고 판단한 것으로 북한을 민족적 특수한 관계의 수준에서 다루기보다는 특정단체 혹은 국가적 보편적 관계의 수준에서 접근에 무게를 둔 것이다. 이러한 까닭에 실용과 생산성에 기초하여 철저히 원칙을 적용하고자 하였다. 이를 테면, 2007년 2월 MB독트린 즉 ‘한국 외교안보의 창조적 재건을 위한 7대 과제와 원칙’을 제시하면서, 2007년 6월 ‘비핵·개방·3000구상’과 같은 해 9월 ‘신한반도 구상’을 천명한 것이 그것이다. 이후에도 이러한 기조는 지속되었다. 2009년 8월 ‘한반도 신 평화구상’과 같은 해 9월 북핵 협상의 타결을 위해 ‘그랜드 바겐(Grand Bargain)’을 제안하였다. 이 같은 이명박 정부의 대북정책의 구상에 대하여 북한은 신경질적 반응을 보였고,¹³⁾ 이 같은 상황에서 2010년의 3월 천안함 사태와 11월 연평도 포격 등 북한과의 군사적 마찰이 발생하였다. 일방적 성격의 대북정책이라는 내외적 비판과 비난에도 불구하고 이명박 정부는 북한의 비핵과 개방을 유도하기 위한 나름대로의 시도를 지속하였다. 예를 들어, 2011년 5월 베를린 안보과 정상회담 시도, 2011년 8월 5.24 경제봉쇄조치의 완화, 2011년 11월 류우익 장관의 관계개선의 노력, 그리고 김정일 사망조문에 대한 일부 시민(김대중 전 대통령의 부인인 이희호 여사와 현정은 현대그룹 회장에 대한 정부의 조문 방북 허가)들의 방북을 허용한 것 등이 그것이다.

13) 예컨대, 북한은 이명박 정부의 대북정책을 ‘반민족적’, ‘반북대결적’, ‘반통일적’, 혹은 ‘비현실적’ 등이라며 비판을 하였다. 『노동신문』, 2008년 4월 1일.

<표 1> 이명박 정부의 대북정책 : 구상·목표·원칙

구상	비핵/개방/3000 (1994년 한민족 공동체방안에 기초)			
목표	화해	협력	평화공존	접진적 통일
원칙	실용성과 생산성	⇒	통일 구축 방안	평화공동체
	원칙유지·유화적 접근 병행			≒비핵화 군사적 긴장완화
	국민적 합의			경제공동체
	국제협력과 남북협력의 조화			≒북한의 발전 상생의 남북경제협력 행복공동체 ≒인도적 문제해결
출처 : MB 독트린 : 한국 외교의 7대 과제와 원칙(2007.2.6.); 'MB 남북관계 구상 : 비핵·개방·3000구상'(2007.6.14.), '신한반도 구상'(2007.9.10); 제17대 대통령직 인수위원회의 대북통일관련 국정과제 보고서(2008.2.5); 2008년 외교통상부 업무보고(2008.3.12); 2008년 통일부 업무계획(2008.3.26); 제17대 대통령인수위원회, 제17대 대통령직인수위원회 백서1: 성공 그리고 나눔, 2008. http://www.president.go.kr (검색일: 2008.12.20); 통일부, "상생과 공영의 대북정책" ; http://www.unikorea.go.kr (검색일: 2008.12.20); 2008년 외교통상부 업무보고; http://www.mofat.go.kr (검색일: 2008.12.20); 통일연구원, 『이명박 정부 대북정책은 어떻습니까』, 서울: 통일연구원, 2008, pp.12~15; 남궁영, "이명박 정부의 대북정책: 인식·방향·과제" 『21세기정치학회보』 제18집 2호, 2008, pp.233~254.				

한국이 북한을 접근하는 방법은 다양할 것이다. 이를테면, 군사 정부하에서와 같은 전면대결적 대북정책, 민간정부하에서와 같은 개방적 포용정책 그리고 이명박 정부와 같은 일방적 밀어붙이기식의 대북정책 등이 그것이다. 다른 시각에서 보면 이명박 정부의 대북정책의 태동은 냉전과 탈냉전이 교차하는 한반도 안보상황의 감안 그리고 변화하는 시대에 따른 새로운 대북패러다임에서 기인한 것은 사실이다. 따라서 대북접근의 논지에서 보면 '민족적 특수성'과 '국가적 보편성'이라는 두 시각에서 무엇에 더 역점을 둘 것인가 하는 것은 이명박 정부의 선택의 몫이 되었고 후자에 무게를 둬으로써 이전 정부와 차별화된 정책을 시도하려 한 것이다.

기실, 이명박 정부의 대북정책의 골간은 새롭거나 새로운 것은 아니다. 진보적 성향의 대북포용정책을 계승하였다기보다는 1991년 노태우 정부하에서 남북간 합의되었던 '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서'의

골자와 맥을 같이하려고 하고 있다.¹⁴⁾ <표 1>에서 보듯이 ‘비핵·개방·3000구상’은 1994년 한민족 공동체방안에 기초하고, 그 목표는 남북관계의 화해, 협력, 평화공존, 그리고 점진적 통일의 틀을 마련하는데 있다. 이를 실천하기 위한 원칙은 실용성과 생산성에 기반을 두면서 세 가지의 실행 원칙을 설정하였다. 원칙유자유화적접근 병행, 국민적 합의, 그리고 국제협력과 남북협력의 조화가 그것이다. 이러한 목표와 원칙 그리고 실행원칙을 통해서 통일구축 방안을 다음과 같이 평화공동체(≡비핵화 군사적 긴장완화), 경제공동체(≡북한의 발전 상생의 남북경제협력), 행복공동체(≡인도적 문제해결)를 제시하였다. 즉, 실용적 남북관계의 증진과 협력을 통해 한반도 평화를 정착하고 나아가 평화통일의 기반을 구축한다는 것이다. 말하자면, 우선 북한이 보유하고 있는 핵의 제거를 유도하고 북한이 개혁과 개방을 추진할 의지를 보인다면 한국정부는 국제사회와의 공조를 통해 상생의 경제협력을 확대함으로써 남북한 공히 공영을 위한 두 한국의 호혜적 인도협력 경제선진화노력이 갈 수 있다는 것이다.

2. 이명박 정부의 대북정책 구상의 패러다임

이명박 정부의 대북정책은 이전 정부의 그것을 계승한다는 의미를 내포하고 있다. 하지만, 지난 10년 동안의 대북포용정책은 민족에 바탕을 둔 특수성을 전제로 하고 있다면 지난 4년 동안의 대북개방정책은 실용과 생산에 기초를 둔 보편성에 역점을 두고 있다.

민족적 특수성과 국제사회에서 적용되는 보편성이든 북한에 대한 두 가지 경우의 접근 성격의 본질은 북한의 변화를 도출하는 것이다. 북한과 같은 독재적이고 전제적인 정권의 변화에 관한 가설과 이론이 동유럽에서 진행된 것과 같은 노정을 밟을 것인지는 불분명하다. 다만, ‘그러할 것이다’라는 가정

14) 서재진, “남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구.” 『KINU 정책연구 08-01』, 서울: 통일연구원, 2008, p.6.

의 동일성보다는 ‘중장기적으로 혹은 순차적으로 또는 단기적으로’ 변화를 유도한다는 시기성(timing)에 대한 접근결과의 시차는 키워드로 남는다. 이 과정에서 변화를 위한 또 하나의 주요 변수는 행위자들 간의 상호의존성이다. 예를 들어, 셸링(Schelling)은 그의 분리 모델(Segregation model)에서 근접한 객체가 어떤 선호도(goal-directed behavior)에 의해서 다른 객체로부터 분리된다고 본다. 선호도가 긍정적이면 상관없지만 부정적인 선호도를 가진 이웃이 들어오면 자꾸 피하려고 한다는 것이다.¹⁵⁾ 또한, 북한의 변화가능성과 관련한 권위주의 사회의 정치변동에 관한 가설로써 반데월(Van de Walle)의 ‘쏠림게임(tipping game: TG)’과 그라노베테(Granovetter)의 ‘문턱 값 모델(threshold model: TM)’도 주목할 가치를 지닌다.¹⁶⁾ 북한에서 TG를 위한 TM가 등장하기 위해서는 다음의 설정이 요구된다. PM의 값이 사소하고 작은 것이라도 모여야 하고, 크고 급격한 변화를 초래할 수 있는 비등점에 이르러야 한다. 특정 집단의 행동변화는 그 집단의 불만의 정도가 임계점(Threshold)에서 시작되고, 이 임계를 넘어서면 변화는 가파르게 반발력을 갖기 때문이다. 사회구성원들의 행위는 이 임계점에 영향을 받아 연쇄적으로 연결된다. 말하자면, 특정의 상황으로 비용과 행동의 혜택을 변경할 수 있다. 경제적으로 합리적 행위자의 행위를 중심으로 사회과학적 현상을 설명하려는 이러한 시도¹⁷⁾가 독재와 권위적인 사회에서도 이루어질 수 있는가는 경험적 결과보다는 연역적 추론에 의존한다. 즉, 북한의 변화를 언급할 때 이러한 가설에서 도출할 수 있는 것은 변화의 성숙도(mature of change)인 바, 이를 위한 행위자 간의 상호의존성이 중요한 인자로 축출된다. 여기서 유의해야 할 것은 행위자는 합리적 행위를 가정하고 행위 할 수 있지만 일반적으로

15) Thomas Schelling, *Micromotives and Macrobehavior*. New York: W.W. Norton and Company, 1978, pp.12~13, 17.

16) Mark Granovetter, *Threshold Models of Collective Behavior*, American Journal of Sociology, vol.83, no.6, 1978, pp.1420~1443.

17) Schelling, *ibid.*, p.27.

행위자의 선호가 동일하거나 유사하게 결론내릴 경우 생태적 오류(ecological fallacy)에 처할 수 있다.¹⁸⁾ 개인 전체주의가 약화 그리고 당-국가 제도 사이의 이익 및 정책 갈등, 엘리트의 응집성에 대한 일부 북한 주민들의 이질적 선호 등을 가상할 수 있지만, 지배층(ruling class)의 응집성으로 인해 현상유지를 고수 할 경우 전체주의 감시와 행동력을 지닌 북한 주민의 탈북으로 인해 북한에서 혁명적 상황 전에 급속한 쏠림현상을 위한 임계 대중의 출현을 기대하기는 불확실하다.¹⁹⁾ 반복하거니와 이명박 정부의 대북정책의 골자는 ‘비핵·개방·3000구상’이다. 국제사회와 공조하여 경제·교육·재정·SOC·생활수준향상 등 5분야에서 북한주민의 삶의 질을 도모하여 10년 이내에 북한의 1인당 국민소득을 3천 달러 이상이 될 수 있게끔 지원하다는 것이다. 이러한 장밋빛 제안은 전제가 있다. 북한이 핵을 포기하는 대가에 의존한다. 북한의 핵폐기가 완료되는 시점에 본격적으로 가동한다는 것이다. 보편적 근대국가와 북한과 같은 특수한 집단 사이에 존재하는 인식의 간극을 설명하려는 시도는 지난하다. 더욱이, 북한정권의 등장이후 오늘날까지의 지속성을 설명하기 위한 설명지수는 더 요청된다. 사회의 절대적 폐쇄에서 오는 정권의 지속에 대한 이상한 자부심(?)도 그러하거니와 ‘내 방식대로의 접근’에서 오는 주변국들의 외생적 개입과 접근을 허용하지 않은 북한에 대한 접근은 분명 보편적 현상은 아니다.

이런 측면에서 새로운 패러다임의 성격을 내포한 이명박 정부의 대북정책은 분명 이전 정부의 접근방법과 차별화된 것이다. 대북 정책의 입안 그리고 시행과 그 과정을 고려하고 그로 인해 예상될 결과를 추론할 경우, 이에 대해서는 적어도 두 가지가 투영된다. 하나는 북한의 핵문제를 한국이 주도할 수 있는가 하는 것이고, 또 다른 하나는 일방적이고 강압적인 방법으로 북한을 접근할 수 있는가 하는 것이다. 전자의 경우, 북한의 핵에 관해서 그 동안

18) 한병진, “독재정권 몰락의 급작성과 북한 급변사태에 대한 이론적 검토.” 『국가전략』 제18권 1호 2012, pp.89~108.

19) 한병진, 위의 책., pp.105~106.

북한과 미국 사이에서 논의에서의 핵심은 ‘선지원·후포기’ 이냐 ‘선포기·후지원’이냐의 문제였다.²⁰⁾ 한국이 개입할 여지는 없다. 또한, 후자의 경우 역시, 국제사회에서도 국가들간의 현실주의적 관계가 실질적으로 적용되지만 동시에 결과의 경제성과 상호의존적 관계가 중시되고 있다는 것을 간과할 수 없다. 전자의 생산성 측면과 후자의 상호의존적 관계를 고려할 때 이명박 정부의 대북정책은 스스로도 인정하듯이 비생산적 결과를 보여 왔다. 더욱이 2011년 그리고 2009년 8월 클린턴 전 미대통령의 방문 그리고 김정일 사망이후 북한이 그토록 갈망한 정부차원의 조문방북 등은 당시 북한에 대한 새로운 접근방법을 모색할 기회였다. 하지만 이러한 기회를 제대로 활용하지 못하고, 이명박 정부는 자신의 대북정책의 원칙을 고수하였다. 하지만, 2011년 남북 정상회담 시도에서 보여준 무원칙적이고 비상식적인 정상회담의 시도는 무엇을 원칙으로 삼고 있는가하는 의구심을 보여주었다.

이렇게 볼 때 이명박 정부의 대북정책의 구상과 원칙은 다음과 같은 특징을 보이고 있다. 첫째, 상호주의의 적용이다. 즉, ‘주고받기(give & take)’가 상호간 동시 혹은 짧은 시간 내에 만족할 수 있는 거래가 이루어져야 한다는 것이다. 북한에 대해 보다 엄격한 상호주의를 적용하고자 하는 것이다. 예컨대, 북한 내 인권상황 개선을 보여야 하며, 또한, 한반도 안보불안을 가중시킨 2006년 핵실험과 같은 도발적 행위를 중단하는 것은 물론 북한이 보유한 핵을 제거하고 폐쇄적 사회에서 개방사회로 전환을 위한 최소한의 성의를 보이기 시작하면 남한은 이에 맞추어 경제적 협력을 도모하겠다는 정책이다. 객관적으로 한국은 충분히 지원할 수 있는 경제적 여유가 확인되었지만 북한

20) 즉, 미국의 “완전하고, 검증가능하며 돌이킬 수 없는 비핵(CVID)”의 요구와 북한의 “핵동결에 대한 체제보장과 경제적 보상(reward for nuclear freeze proposal)”의 이견이 대치되고 있어 북핵문제가 지지부진한 것이다. 이에 대한 것은 다음을 참조. Hui Zhang, “Chinese Perspectives on The North Korean Nuclear Issue.” Kennedy School of Government, Harvard University: http://live.belfercenter.org/files/china_nk_paper_huizhang05.pdf(검색일:2012.5.20); Chung-in Moon and Jong-Yun Bae, “The Bush Doctrine and the North Korean Nuclear Crisis.” *Asian Perspective*, vol.27, no.4, 2003, pp.9~45; Larry A. Niksch, “North Korea’s Nuclear Weapons Program.” CRS Report for Congress, October 5, 2006, p.CRS-3.

은 그동안의 국내외적 행위로 보아 국제적으로 그리고 남북한간 그러한 행동을 보이지 않았다는 판단에서 기인한다.

둘째, 시장경제주의이다. 민족의 특수성을 적용하기보다는 보편성을 전제로 하는 협상과 거래를 통한 남북관계를 설정한 것이다. 이전 두 정부하에서 남북한 교류협력의 양적 증대를 인정하지만 남북관계에 실질적 진전을 이루는 데는 한계를 보였으면 2000년 6·15 공동선언문의 민족 협력과 낮은 단계의 연방제 등과 같은 내용은 부분은 사회적 분열과 혼선을 초래하였고 2007년 남북정상 회담은 국민적 합의와 지지를 도출하는데 크게 미흡하였다 평가하고 있다.²¹⁾ 이른바, 이전 정부의 대북정책에 비판으로 ‘피주기,’ ‘비생산적 접근,’ ‘잃어버린 10년’ 등이 그것인 바, 이는 실용적이지도 생산적이지도 못했기 때문에 ‘아쉬운 이가 우물을 파야 하는 방식’을 북한에게 전해야 한다는 것이다.

셋째, 일방주의적 성격이 있다. 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000구상’에 대해 북한은 ‘비현실적’, ‘일방적’, ‘반북대결적’, ‘반통일적’, ‘반민족적’인 정책이라 비난하였지만 이명박 정부는 북한을 책임 있는 국제사회의 일원으로 이끌기 위한 방법으로 관계적 방법보다는 일방적 방법을 동원했다. 과연 타율적인 자극이 북한의 개방유도 그리고 생산적 대북정책에 이로운가 하는 것은 자명하다. 북한의 입장에서 체제보장의 위기에서 오는 핵무기보유는 비합리적임에도 북한은 이에 사활을 걸고 있다. 또한, 북한 내부의 인권에 대한 그들 나름의 노출에 대한 두려움이 있다. 여건조성의 필요성에도 불구하고 이를 자극해서 생산성으로 도출할 것인가에 대한 반성적 분석이 요구된다.

무엇보다 이명박 정부가 내세운 대북정책의 생산성이 결과적으로 없다는 것이다. 적어도 경제적인 교류 측면에서 1988년 7.7 선언 이후 지속되어온 남북경제협력을 사실상 단절되었을 뿐만 아니라, 접근대상에 대한 사전조사(북한의 상황 분석)가 이루어졌는가 하는 의문을 낳게 한다. 말하자면, ‘내(또

21) 이 지침서는 초·중등 교육에서 실시되는 것으로 핵심적이고 엄선된 내용을 담고 있다. 무비판적으로 수용해야 하는 학생들에게 이러한 내용은 이명박 정부의 대북정책을 요약정리하고 있다는 측면에서 간과하기 어렵다. 통일부 통일교육원, 『2008년 통일교육지침서(학교용)』, 2008, p.53.

는 우리) 방식대로의 대북접근'이 얼마나 효과적일까 하는 의구심과 아울러 협상과 접근의 대상을 자극하여서 얻을 수 있는 것은 매우 희박할 수밖에 없다는 교훈을 남기고 있다.

III. 대북정책과 길도는 남북교역

남북경협은 남북관계의 지표를 가늠하는 잣대이다. 기본적으로 남북 경제협력은 한반도의 위험요인을 새로운 성장의 기회 제공으로 전환할 수 있다. 이런 맥락에서 남북 경제협력은 그 동안의 과정분단을 극복하는 필요충분조건으로 설정될 필요가 있다.

기실, 남북간 가지적으로 나타나는 경제협력의 목적은 장기적 정책적 차원에서는 북한의 긍정적 변화를 모색하는 계기를 마련하는 것이고, 중단기적으로는 민간 수익의 안정적 확보를 통한 생산적 교류를 확대하는 것이다. 즉, 개성공단이 3단계까지 완성되면 남측 협력업체 수는 6만 9,000개, 협력업체와의 거래규모는 연간 9조 6,000억 원으로 추정되고, 남북 자원개발 협력사업은 남북 상호간의 경제적 의존도를 높임으로써 긴장완화 및 관계개선의 선순환구조를 형성할 수 있다.²²⁾ 돌아보면, 1989년 남북교역이 성사된 이후 외형적으로는 남북경협은 크게 성장하였다고 볼 수 있다. 1989년 1,900만 달러에서 2010년 19억 만 달러 이상으로 증가되었다. 하지만 실질적인 내용으로 보면 남북간 정책과 전략으로 인한 미흡한 측면이 역력하다.

'서로 도우면서 살며 같이 번영하자'던 대북상생공영정책은 남북 경제관계에서 적어도 세 가지 측면에서 역효과가 드러났다. 첫째, 전반적으로 이명박 정부 들어 정부 및 민간 차원의 지원규모가 크게 줄어들었고 남북 협력사업

22) 장우석, "금강산 관광 13주년: 남북 경협이 경제적 가치 재발견-남북 경제협력에 내재된 5가지 신성장 동력." VIP Reoprt 11-30, 현대경제연구원, 2011. 11. 15(통권 제 500호), pp.6, 10.

승인 건수는 전무하다. 무엇보다 ‘2008년의 5.24 조치’ 이후에는 현저하다. 이는 1999-2011년 사이에 나타난 통일부 통계자료를 통해서도 확인된다.

<표 2> 한국 정부와 NGO의 대북 지원 현황(1999~2011년, 억원)

구 분		'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
		김대중 정부				노무현 정부				이명박 정부				
정 부 차 원	당국 차원	339	944	684	832	811	949	1,221	2,000	1,432	-	0	183	65
	민간 단체 지원		34	62	65	81	102	120	134	216	241	77	21	-
	국제 기구 지원	-	-	229	243	205	262	19	139	335	197	217	-	-
	계	339	978	746	897	892	1,051	1,341	2,134	1,648	241	77	204	-
	식량(쌀) 차관	-	1,057	-	1,510	1,510	1,359	1,787	-	1,505	-	-	-	-
계	339	978	975	1,140	1,097	1,313	1,360	2,273	1,983	438	294	204	-	
민간차원 (무상)	223	387	782	576	766	1,558	779	709	909	725	377	200	131	
총액	562	2,422	1,757	3,226	3,373	4,230	3,926	2,982	4,397	1,163	671	404	186	

* 정부 지원은 기금 집행액 기준, 민간 지원은 실제 집행액이 아닌 반출승인액 기준임.
 * 2010년 당국 지원은 2009년 말 신종플루 치료제지원(112억원)와 2010년 신의주 수제지원(72억원) 금액으로 구성되어 있음.
 * 2010년 민간단체를 통한 지원액 21억원은 전액 2009년도 이월사업 집행액임으로 2010년과 2011년 민간단체에 대한 남북협력기금 지원액은 전무함.
 출처 : 통일부, 『2012 통일백서』, 서울: 통일부, 2012, p.286 ;
 ; http://www.kbsn.kr/sub_read.html?uid=57581§ion=sc4
 (검색일:2012.7.20);<http://lib.uniedu.go.kr/unilib/page/85/getContent.cl>(검색일: 2012.7.20).

<표 2>에 따르면 이명박 정부의 대북 지원은 이전 노무현 정부와 비교해서 크게 떨어졌다. 게다가 2011년에 국제기구를 통해 정부가 지원한 65억 원이 2010년에 결정된 것임을 고려할 때 지난해 정부는 북한에 한 푼도 지원하지 않았다는 것이 된다. 정부뿐만 아니라 민간의 대북지원 금액도 2008년에 725억 원에 달했으나 2009년 377억 원, 2010년 200억 원, 2011년 131억 원으로 해마다 크게 줄어들었다.

둘째, 경험중단으로 인한 남한의 경제손실 규모가 그것이다. 비록 그 수치

가 일치하지 않는다 하더라도 이는 의미를 주고 있다. <표 3>에 따르면, 이명박 정부 들어서 경제협력이 축소·중단되면서 남한측 기업의 경제 손실이 불필요가 나타났다. 정부측 조사와 다르기는 하지만 남북경협 업체 자체조사를 살펴보면, 1178억원(30개 금강산 참여기업) 그리고 4030억 원(전체기업)이 발생하였고, 경협·교역업체 154개 중에서 102개 업체의 일시 중단과 19개 업체의 완전 중단이 있었다. 이 과정에서 그 피해가 남한기업에게서 크게 나타났다는 것이다. 더욱이, 손실규모를 가장 적게 추산하고 있는 현대경제 연구원의 발표를 인용한다하더라도 직접경제손실 45억 달러이고 북한은 남한의 약 19.3% 손실에 그치고 있어, 5.24조치가 남한기업에게 크게 손실을 주었던 것이다.²³⁾ 상황이 이렇다 보니 5.24 조치는 결과적으로 북한이 아닌 남한 기업을 제재한 것이 되어버렸다.

<표 3> 5.24조치 남북경협 피해규모

조사기관	조사연도	피해규모	비고
대한상공회의소	2010.9	직접 피해액 59억 5천만 달러 간접 피해액 149억 달러(추산)	
현대경제연구원	2011.2	직접경제손실 45억 달러 북한 직접손실 8억 달러 (약 남한의 19.3%)	8만 7천 명 실업
남북경협 업체 자체조사	2011.1~3	1178억 원(30개 금강산 참여기업) 4030억 원(전체기업)	경협·교역업체154개 중 -102개 업체 일시 중단 -19개 업체 완전 중단
외교통상통일위 남북경협 태조사단	2011.9	직접손실 45억 달러 간접손실 124억 달러(추산)	이명박 정부 출범이후 3년

출처 : <http://www.socialdesign.kr/news/articleView.html?idxno=6644>(검색일: 2012.6.1).

23) 이외에도 이에 대한 추산도 있다. 즉, 남북한의 경제 협력 사업이 축소·중단된 2008년부터 2011년까지 남한의 경제적 손실 추정값은 모두 82억7026만 달러(9조973억 원)인 것으로 조사됐다. 이는 같은 기간 북한의 경제적 손실 추정값인 16억3784만 달러(1조8016억 원)의 5배였다. 경제적 유발 효과의 손실은 직접 손실의 3배에 이르는 240억2369만 달러 (26조4260억 원)였다고 추정하고 있다. “남한 ‘경협중단 경제손실’ 9조 원.” 『한겨레』 : <http://www.hani.co.kr/arti/politics/de-fense/534415.html>(검색일 : 2012.05.24).

셋째, 남북경협의 또 다른 목적 중의 하나는 남한 경제에 대한 북한의 의존도를 높이는데 있다. 북한과의 교역을 통한 장기적 평화로드맵은 대북강경책과 경제협력의 봉쇄로 말미암아 남한 경제의 의존도 고양은커녕 오히려 중국에 대한 의존도를 심화시켰다.²⁴⁾ 북한은 중국과의 경제협력을 통해 남북경협 축소에 따른 손실을 100% 이상 상쇄한 것으로 분석되었다.²⁵⁾ 우선, 남한경제의 북한의존도를 높이지 못한 것뿐만 아니라 장기적으로 보면, 1)북한의 풍부한 자원과 저렴한 우수 노동경쟁력 구조가 중국의 산업구조에 편입할 가능성이 농후하여 북한의 외자유치와 산업구조 재편에 걸림돌이 될 공산이 크다. 말하자면, 북한을 원재료 및 노동력 공급지역 또는 위탁가공지역과 소비시장으로 전락시킬 수 있다. 2)중국의 대북한 투자 분야는 지하자원이다. 사실 북한이 보유하여 외부에 수출할 수 있는 것은 이 분야가 중요하다. 그렇기 때문에 중국의 대북 투자액의 70%가 지하자원 개발에 투입되고 있어 지하자원의 대중 유출이 심화되고 있다.²⁶⁾ 3)현재와 같이 대북제재적 성격의 느슨한 형태의 남북경협이 지속된다면 i)경제협력의 위축, ii)북한의 자립발전의 저해, 그리고 iii)남북관계에서 남한의 영향력 약화를 가져온다는 것이다. 그 까닭은 북중간 교역의 증가는 남북간 교역을 대체한 성격이 짙기 때문이다.

이외에도 남북 관계 정상화의 가장 상징적 조치로써 금강산 관광의 재개는 필요하다. 관광객 총격사건을 계기로 남측 정부가 중단조치를 취했다는 점에서 관광재개를 결정하는 주체가 여전히 한국 정부에게 있기 때문이다. 이는 국군포로교환과 북한의 인권개선에 관한 것뿐만 아니라 이산가족들의 상봉을 위한 그리고 중요한 남북 대화재개의 계기가 되는 까닭이다. 그럼에도 불구하고 2000년 6.15공동선언에서 합의한 이후 2007년까지 16차례의 대면

24) 윤병수·동애영, “북중 경제협력의 심화가 남북경협에 미치는 파급영향과 시사점.” 『금융연구 시리즈 제3호』, 서울: 하나 금융경영연구소, 2010년 3월, pp.26~29.

25) “남한 ‘경협중단 경제손실’ 9조원.” 『한겨레』 : <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/534415.html>(검색일: 2012.05.24).

26) 북한의 대중국 수출품목에서 광물 및 광산품이 차지하고 있는 것에 관한 것은 다음을 참조. 윤병수·동애영, *ibid.*, pp.11~17.

상봉과 7차례의 화상상봉이 실시되었지만, 이명박 정부에서는 두 차례의 일회적인 상봉을 제외하고, 거의 이루어지지 않았다.

VI. 대북정책과 경색된 남북관계

결국 이명박 정부의 대북정책은 생산적이기는 고사하고 남북관계의 경색만을 가져왔다. 지난 이명박 정부 임기 동안 북한과의 사이에 놓인 선택의 경우 수는 많았을 것이지만 ‘비핵·개방·3000구상’은 남북한 사이에 불화와 불신의 증폭 그리고 관계의 악화를 가져왔다. 왜 그리고 어떻게 이러한 결과를 초래했다고 설명할 수 있는가? 일반적으로 사회과학과 정치학적 설명은 사전 예측과 사후 설명력 사이에 극심한 비대칭성을 보인다. 이러한 속성에 의존하여 정치학 이론적 설명은 현저히 변화보다는 현상유지를 설명하는 경향을 보이고 있다.²⁷⁾ 특히, 남북한 사이에는 보편성보다는 특수성에 입각한 사회학적 설명이 요구된다. 이러한 맥락에서 북한의 연구는 필요하다. 즉, ‘비핵·개방·3000구상’은 북한의 변화(개혁과 개방)가 기본목표이고, 그 변화가 비핵이다. 그리고 그 수단은 ‘돈의 유혹’이다. 말하자면, ‘돈을 줄 터이니 무기를 버려라’는 것이다. 이러한 이명박 정부의 제시가 호의적이든 또는 책략적이든 이에 대한 선택은 북한의 행위(반응)에 의존한다. 앞서 언급하였다시피, 사회과학의 이론적 설명이 사전적 예측과 사후적 설명을 거론함에 있어 양자 모두를 포함할 수 없다는 것을 인정해야 한다.

1. 남북남계 : 보편성과 특수성

27) 한병진, “독재정권 몰락의 급작성과 북한 급변사태에 대한 이론적 검토.” 『국가전략』 vol.18, no.1, 2012, p.90.

기실, 지난 4년 동안 이명박 정부는 대북정책 구상의 기초를 여러 계기를 통해 천명해 왔으나 상생과 공영이 그 핵심임은 재론의 여지가 없다. 이러한 기초에 따라 생산성과 실용성을 수반한 전략지침을 구사하고자 하였다. 이를 테면, 2007년 2월 대통령선거 기간 중 이명박 대통령후보는 소위, MB독트린 즉 ‘한국 외교안보의 창조적 재건을 위한 7대 과제와 원칙’을 제시하는 것을 시작으로 2007년 6월 ‘비핵·개방·3000구상’을, 2007년 9월 ‘신한반도 구상’을 내놓았다. 2009년 8월 이명박 대통령은 광복절 경축사에서 ‘한반도 신평화구상’을 제시하고, 2009년 9월 교착상태에 있는 북핵문제를 협상을 통해 타결하기 위한 ‘대협상(Grand Bargain)’을 제안하였기도 하였다. 또한, 2011년 4월 비록 무산되었지만 남북 정상회담을 위한 노력을 보여주었고, 2011년 5월 이명박 대통령은 베를린에서 ‘북한이 핵을 포기한다면 2012년 5월 서울에서 열리는 제2차 핵안보 정상회의에 김정일 국방위원장을 초청하겠다’고 제안하기도 하였다.²⁸⁾ 임기 4년에 접어든 2011년과 2012년 광복절 기념사에서는 이렇다 할 것을 제안하지 않았다. 다음과 같이 이명박 대통령은 원론적 입장만을 밝혔다.

“... 지난 60년간 남북은 대결의 시대에 살아왔다 ... 이제 그 시대를 뛰어넘어 평화와 협력의 시대를 열어야 하고 ... 이를 위해서는 책임있는 행동과 진정 한 자세로 상호 신뢰를 구축하는 것이 가장 중요하며 ... 서로 협력하여 번영의 길로 함께 가야 한다...”²⁹⁾

비록 이명박 대통령은 북한에 대한 인도적 지원은 계속할 것이라는 것을 단서를 붙였지만 이러한 언급은 북한과의 새로운 시도를 무리하게 진행하지 않을 것을 밝히는 것으로 기존에 제안하였던 입장을 고수한 것이다. 이러한 입장은 임기 말에 접어든 2012년 8월 15일 경축사에서도 동일하게 나타났

28) <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20110510001015>(검색일: 2011.5.10).

29) <http://www.president.go.kr>(검색일: 2011.8.15).

다.³⁰⁾ 내외적으로 창조적 실용주의를 시도하였다고 하는 이명박 대통령은 그동안 진행해왔던 남북관계의 접근태도를 임기 말까지 지속하겠다는 것을 밝힌 것이다. 그리고 그 공을 북한에게 넘겼다. 즉, 북한이 현실을 직시하고 변화를 모색해야 한다는 것으로 이명박 정부는 북한의 태도변화에 따라 대처하겠다는 것을 언급하였다.³¹⁾ 위와 같은 대내외적으로 나타낸 대북접근은 다음과 같은 특성을 보인다. 예컨대, 근본적으로 남북관계의 특수성(i)과 국제사회의 보편성(ii) 사이에서 이전 두 정부의 대북정책이 (i)에 비중을 두었다면 이명박 정부는 (ii)에 무게를 두어 (i)를 제한적으로 수용하려한 것이다. 군사적으로 대처하면서 동시에 민족의 번영과 경제발전을 모색하여야 하는 특수한 상황에서 시장가치에 한정된 국제사회의 합리성을 보편적으로 적용하고자 한 것이다. 무엇보다, ‘비핵·개방·3000구상’에서 드러나듯이 이명박 정부의 대북정책의 요지는 한반도 평화를 위해서 북한이 핵을 포기하고 개방하여야 한다는 것이다. 북한의 자발적이고 능동적인 자세를 보일 때 같은 민족인 한국이 정치적으로 그리고 경제적으로 지원을 해줄 수 있다는 것이다. 또한, 대내적으로 북한이 한국에게 정중하게 지원을 요청할 때 북한이 바라는 바가 무엇이며 그리고 한국이 할 수 있는 능력 내에서 최대한으로 응한다는 것이다. 이러한 합리적 사고와 행위가 북한으로부터 나올 경우 그 행위는 실용적으로 그리고 그 결과가 생산적으로 연계된다는 것이다.³²⁾

기실, 위에 기초한 이명박 정부는 이전 정부의 대북정책이 북한으로 하여금 수동적으로 반응하게 한 원인이었고, 북한에게 안이한 자세를 초래하여 핵무기를 생산하게 하였으며, 조건 없이 경제적으로 지원함으로써 북한에게서 어떠한 합리적 사고와 행위를 미래에도 기대할 수 없게 만들었다고 판단했다.³³⁾ 민족의 특수성에 기초한 대북접근보다는 보편적이고 일반적 이성

30) http://www.president.go.kr/kr/president/news/news_view.php?uno=1995(검색일 : 2012.8.15).

31) *ibid.*

32) 남궁영, 2008, pp.233~234.

33) http://www.president.go.kr/kr/president/speech/speech_view.php?uno...(검색일 : 2009.2.25).

근거한 현실적 가치를 중시한 것이다. 즉, ‘떠주기와 저자세 접근’이었다고 이전 정부의 대북정책을 비판하였다. 이명박 정부의 대북정책은 이전 10년간 대북포용정책이 실패했다는 인식과 판단을 근거로 구상되었다.³⁴⁾

분단 이후 북한과의 평화공존을 위한 가교를 위해 남한은 여러 가지 대안을 제시하기도 하였지만 이념적·정치적 호혜(favor)와 술책(tactic)사이의 놓인 늪을 건너지 못했다. 이념의 갈등에서 기인한 편견과 불신의 벽에 직면하곤 하였기 때문이다. 민간 정부의 등장 이후 이러한 담론은 민족의 특수성과 보편성으로 구분되어 보수와 진보로 나뉘어 격렬한 토론을 낳았고 때로는 남남갈등의 화근이었다. 그럼에도 불구하고 결실은 있었다고 볼 수 있다. 민족의 특수성에 대한 대북한 접근이 그것이다. 이에 대한 평가와 전망은 각기 보는 시각을 달리할 수 있다. 다만, 이명박 정부는 민족의 특수성을 우선적으로 고려하기 보다는 실용과 생산에 초점을 둔 시도로써 대북접근을 실행한 것이다.

2. 인식 편향과 예측력

행위자의 일방적인 선택과 제시가 타자의 행위를 제어할 수 있을까? ‘부의 분배’를 설명하는 경제 분야에서 주로 언급되고 있는 합리적 선택에 관한 이론과 설명은 소비자의 경제행위를 설명하는데 유효하다. 하지만 합리적 소비패턴이 이루어지지 않는 특별한 경우는 제외된다. 고의적으로 혹은 의도적으로 대다수 다른 소비자들의 소비와 다른 소비행위를 선택함으로써 소비패턴의 예측은 빗나가게 되는 것이다. 마찬가지로 ‘힘의 분배’를 설명하는 정치적 현상 역시 이러한 설명과 유사하게 진행되곤 한다. 더욱이 국제사회에서 이러한 패턴은 시간적 추이에 따라 늦게 진행되거나 예외적으로 발생된다.

사실 이러한 기조는 한나라당 제 17대 대통령 후보자가 되면서 부상하였고, 대통령 인수위원회가 마련되면서 가시화되었다.

34) 김홍수, “참여정부와 이명박 정부의 통일교육의 변화와 특징: 각 정부의 대북정책이 중등 도덕교과 의 통일교육에 미치는 영향을 중심으로.” 『한국민족문화』 33호, 2009, pp.415~416, 419~453.

예를 들어, 중국과 월남의 개혁과 개방이 그렇다. 특히, 월남의 경우 핵무기와 같은 대량살상무기를 보유하고 있지 않음에도 불구하고 월남 특유의 사회주의 체제를 고수하면서 개방과 개혁을 통해 새로운 발전을 도모하고 있다. 탈냉전 이후 이러한 현상이 과거 공산권 국가들에게 일어나는 변화패턴이다.³⁵⁾ 그럼에도 불구하고 북한은 예외적 패턴을 그리고 있다.

일반적으로 변화는 내재적 변수뿐만 아니라 외생적 변수에 따르기도 한다. 과거 북한은 이 변수로써 기술하기 어려운 곳 중의 하나이다. 탈냉전이 가시화된 시기에 변화를 수용할 수 있는 기회를 의도적으로 상실한 것으로 보인다. 이를테면, 사회주의권 붕괴의 도미노 현상을 보였던 80년대에서 90년대 사이 소련의 몰락과 중국의 변화는 북한의 변화를 외생적으로 유도할 수 있는 것임에도 북한은 반응을 보이지 않았다. 개방과 개혁이라는 변화를 수용함으로써 가져올 수 있는 발전의 기회가 현재상태의 고수가 미래에 대한 기대보다 그 이익의 수치가 낮을 것으로 간주한 것이다. 나아가 2006년과 2009년 핵실험을 통한 비합리적 외교행위를 함으로써 국제사회로부터 비판이 무색할 정도의 행동을 보이고 있다. 결과적으로 정치적 압박과 경제적 제재라는 외생적 변수는 북한을 변화시키지 못한 것이다. 또한, 그 지배층(ruling-class)의 응집성이 현저한 폐쇄적인 북한사회의 특성상 합리적 모델을 가정하기 어렵다는 것이다.³⁶⁾ 북한의 변화를 도출하기 위한 접근으로써 ‘만약 ~라면, 이럴 것이다’라는 가설적 인식으로 비롯된 ‘비핵과 경제지원’ 사이의 괴리는 편향적이고 일방적 사고에 따라 ‘호의와 술책’에 놓이게 된다. 겉으로는 호의적으로 비취질 수 있지만 안으로는 다른 의도가 내포된 것으로 해석될 수 있는

35) 이에 관한 자세한 것은 다음을 참조. 진승권, 『동유럽 탈사회주의 체제 개혁의 정치경제학』, 서울: 서울대학교출판부, 2003; A.G. Walder ed., *China's Transitional Economy*. New York: Oxford University Press, 1996, pp.1~2; Sujian Guo, "Economic Transition in China and Vietnam: a Comparative Perspective." *Asian Profile*, vol.32, no.5, 2004.

36) 한병진, *ibid.*, p.106. 일반적인 체제전환의 요인으로 코르나이는 4가지를 들고 있다. 경제적 어려움의 축적, 대중적 불만, 지배집단의 자신감 상실, 외부의 변화사례들의 영향 등이 그것이다. Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. New Jersey: Princeton University Press, 1992, pp.383~386.

탓이다. 바로 이와 같은 논지에서 보면 이명박 정부의 북한에 대한 인식의 편향과 오류가 드러난다. 적어도, 다음과 같은 수준을 넘지 못하는 까닭이다.

첫째, 북한의 변화에 관한 언급에서 그 변화의 변수로서 북한의 구조적 식량난과 이로 인한 탈북자의 증가, 김정일 권력기반의 미비, 그리고 과도한 군사비 등이 지적될 수 있다. 1995년 홍수로 인한 대기근에도 불구하고 북한 주민들 사이에 체제변화를 야기할 사회적 불만은 표면화되지 않았다. 식량난만으로 북한체제를 흔들 쓸림현상(tipping-point)은 물론이고 그 기미마저 느끼지 못했다. 그리고 과도한 군사비가 북한의 경제발전의 장애요인으로 작용하고 있는 것은 분명하다. 하지만 안보의 측면에서 탈냉전으로 인한 긴밀한 두 동맹국(구소련과 중국)의 변화로 믿을 만한 동맹세력의 지지의 흔들림과 장기적으로 한국의 경제수준을 추월할 가능성이 희박한 상황에서 선군정치를 절대적으로 고수하는 것은 i) 대내외적 변화 압력을 극복하고 나아가 ii) 체제의 안정을 보장할 수 있다는 점에서 어쩔 수 없는 것이다. 즉, 북한을 변화시키기 위한 북한주민들의 의식과 변화의 문턱의 임계와 외생적 변인과의 상관관계는 이명박 정부가 추정했던 것과는 상이하다는 것이다.

둘째, 북한의 변화를 유도할 수 있는 경우의 수는 다양하다. 변화의 주체가 변화의 필요성을 절감할 때 그 내·외생적 수단은 효과를 발휘할 수 있다. 돌이켜보면 북한은 그동안 중앙집권적 계획경제시스템의 본질적이고 근본적인 수정을 고려하지 않았다. 다만, 부분적이긴 하지만 개방의 시도는 1991년 12월 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 지정함으로써 경제특구(Special Economic Zone), 1998년 금강산 관광 허용, 2002년 신의주 경제특구³⁷⁾,

37) 2011년 북한은 김영남 북한 최고인민회의 상임위원장이 최근 중국 요녕성 단둥을 방문하여 홍콩 신흥지(新恒基)국제그룹 가오징더(高敬德)를 만나 2002년에 실패한 신의주 경제특구 발전계획을 재추진하려는 것으로 알려졌다. 중국과 조율을 통해 재구상중인 이 계획은 2002년의 실패를 되풀이하지 않겠다는 것이다. 2002년 9월12일 북한은 '신의주 특별행정구' 건설 계획을 발표하고 어유아(歐亞)그룹 양빈(楊斌) 회장을 신의주 특구 초대 행정장관으로 임명했다. 하지만 당시 중국과 합의 없이 추진된 신의주 특구에 대해 중국은 중국 자금이 신의주로 빠져나갈 것을 우려했다. 중국은 양빈을 탈세 혐의로 구속하였고, 이로써 이 계획은 무산된 바 있다. "황금평 특구, 행정장관에... 북, 가오징더 영입추진." 『중앙일보』 : http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total_id=5622208&cloc=olink

2004년 본격적으로 가동된 개성공단 등에서 엿볼 수 있다. 2010년부터는 북한과 중국이 철도와 도로 연결 및 나선특구와 황금평 특구의 공동 개발에 합의하는 등 양국간 경제협력이 주목할 정도로 강화되었다. 북한은 2011년부터는 남·북·러 가스관 연결사업 등 북한의 경제 회복에 도움이 되는 대외협력에도 매우 적극적인 태도를 보이고 있다.³⁸⁾ 북한 역시 변화의 필요성을 절감하고 있는 것이다. 주지하다시피, 북한이 경제 개방과 개혁을 시도한다 하더라도 외부에서 보는 기대만큼의 성과는 용이하지 않다. 다만, 중국·월남과는 다르게 경제개방을 추구하면서도 사회 통제를 더욱 강화하는 뜻이다. 이는 다른 국가와 동일하게 체제와 정권의 안정을 기반으로 느리지만 점증적인 변화의 시도를 고려하고 있다는 것을 보여준다.³⁹⁾

셋째, 남북관계에서 신뢰적 접근이 어렵다는 것은 주지의 사실이다. 하지만 알려진 것처럼 김영삼 정부 이후 군사정권 이전보다 남북의 교류와 협력에 진전이 있었다. 그럼에도 불구하고 김영삼 정부 당시에 남북관계가 획기적으로 나아가지 못했던 것은 정치적 문제와 경제적 문제를 분리하지 못함으로써 접근이 용이하지 못했다. ‘개방’을 우선적 목표를 정했다면 전략상 그 이외의 문제는 차선으로 우회시킴으로써 북한을 탄력적으로, 그리고 유화적으로 반응하게 할 필요는 있다. 북한이 미국으로부터의 보복을 감수하면서까지 보유하고 있는 핵문제를 ‘돈 몇 푼(?)’에 응할 리도 없지만 사회내부의 불만이 표출되는 것을 국가적으로 제어하는 북한이 내부의 인권상황에 대하여 외부에서 자극하는 것을 용납할 리도 없기 때문이다. 즉, 둘 사이의 간극을 이를 수 있는 고리(linkage)없이 불가능하다. 예를 들어, 폴란드와 헝가리와 같이 노동조합과 같은 사회적 유동을 도출할 만한 사회기구와 세력이 형성되어야만 사회변화 혹은 체제변환을 위한 시도가 가능하기 때문이다. 이를 위해서는

article|default(검색일: 2011.06.11).

38) 정성장, “경제개방 추구, 사회통제는 더욱 강화할 듯.” 『통일시대』 vol.82, (March) 2012, p.13.

39) 정성장, ibid.: “북 노동당, 남북 경제협력 추진 지시.” 『연합뉴스』 : http://www.ytn.co.kr/_ln/0104_201202252051120034(검색일: 2012.2.26).

북한경제가 일정수준에 이를 때까지 인권문제로 북한을 자극할 필요는 없다. 주지하다시피, 북한의 주민에 대한 통제력이 완고하다는 것을 고려할 경우는 더더욱 그렇다. 이명박 정부가 내외적으로 북한의 인권에 관한 목소리를 낼 경우 오히려 북한주민에 압박이 더 가중될 뿐이다.

V. 결론

이명박 정부의 대북정책은 이전의 정부의 대북정책과 차별화를 시도하여 실질적 생산성을 도출하려 하였다. 민족적 특수성과 국제적 보편성과의 사이에서 후자를 선택함으로써 북한의 변화를 모색하려했던 이명박 정부의 대북정책은 북핵문제의 진실보 그리고 남북교류의 경제적 타당성을 역설하였다. 그러나 무엇보다 북한의 신경질적인 반응을 자극할 수 있는 북한의 인권 개선 등을 정치적 사안으로 다룸으로써 상생과 공영을 표방하였지만 남북관계의 진전과 성과는 거두지 못했다. 돌이켜볼 때, 이명박 정부의 대북정책은 ‘빛나간 목표 설정’과 ‘엇나간 북한의 태도’로 귀결된다. 우선적으로 제17대 한국의 대통령 후보이었던 이명박 후보자는 2007년 10월 30일 미국의 블룸버그(bloomberg) 텔레비전과의 인터뷰에서 “핵정책을 폐기하지(abandon) 않을 것”이라고 했다.⁴⁰⁾ 하지만 그 약속은 지켜지지 않았다. 우선, 출범과 더불어 이명박 정부가 대북정책의 목표로 내걸었던 ‘비핵·개방·3000구상’은 ‘빛나간 목표 설정’이었다. 핵을 제거하면 북한이 직면한 경제문제에 협조하겠다는 것이기 때문이다. 북핵문제는 미국과의 협상을 통한다는 북한이 핵무기를 포기할 리도 만무하지만, 북한정권존립에 위해가 되는 개방을 추진할 리도 없기 때문이다. 게다가 10년 안에 북한 주민의 1인당 GNP를 3,000달러로

40) <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aQYem1gDlbHg>(검색일: 2007.10.29).

만들어 주겠다는 구상 자체가 매우 비현실적이었다. 북한을 협상의 대상으로 간주하기 보다는 일방적으로 통보하는 성격의 실현 불가능한 목표를 설정한 것이다. 말하자면, 그 동안 북한의 행태로 보아 북한이 비핵화와 개방을 추구할 것인지도 매우 불투명할 뿐만 아니라 북한 경제를 급속히 발전시켜주겠다는 이명박 정부의 정책에 대하여 북한이 그대로 믿고 따를 리도 없었기 때문이다.

또한, ‘엇나간 북한의 태도’이다. 출범초기 금강산 관광객 피살, 천안함 사건과 연평도 포격사건 등 남북관계를 긴장과 경색시킬 커다란 사건들이 발생하였다. 특히, 2011년 6월 1일 남북 북경 비밀접촉의 전모를 북한이 폭로한 것이 그것이다. 폭로에 따르면, 이명박 정부측 인사가 천안함사건과 연평도 포격사건과 관련하여 ‘제발 북측에서 볼 때는 사과가 아니고 남측에서 볼 때는 사과처럼 보이는 절충안’이라도 만들어 세상에 내놓자... 그리고 3차에 걸쳐 남북 정상회담을 개최하자고 했다는 것이다. 이러한 제안과 2012년 서울 핵안보정상회의에 김정일 위원장을 초청하겠다는 소위 ‘베를린 제안’ 등에 대하여 2011년 5월 30일 국방위원회 대변인 성명을 통해 “더 이상 남쪽 당국과 상충하지 않을 것”임을 밝혔다.⁴¹⁾ 물론 이는 대북한 정책의 접근이 아니라 남한사회의 정치적 수단으로 사용하고자 했던 색채가 짙다. 상생, 공영, 실용성과 생산성, 그리고 국제사회의 보편성 등을 키워드로 제시하였던 이명박 정부의 대북정책은 결과적으로 거의 얻은 것이 없어 보인다. 적어도 이명박 정부 대북정책 목표의 비현실성과 남북관계의 정략화는 어떠한 정권이 들어서라도 미래 한반도의 안정과 평화를 위한 대북정책의 제도화가 필요하다는 교훈을 남겼다.

결론적으로 탈냉전기 한반도와 그 주변국이 공유하고 있는 인식과 그 성격 그리고 여기에서 나오는 구조에 주목할 필요가 있다. 우선적으로 한반도 주변에 공유된 인식은 이중적이다. 냉전구조가 지속되는 가운데에서도 긴장완화

41) <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/480887.html>((검색일: 2011.06.01).

의 필요성에 대한 인식이 확산되고 있고 동시에 경제적·정치적 협력증대를 위한 인식이 그것이다. 정체된 현재를 넘어서 새로운 구조를 짜려는 시도가 감지되고 있기 때문이다. 따라서 이와 같은 이중적 구조를 넘어 협력을 향한 중장기적 실천들이 절실하다. 예컨대, 한국정부의 대북정책의 과제는 북한의 대남 혹은 대외 의존도를 높여 북한이 한국에 대한 의존관계에서 벗어날 수 없도록 하는 전략적 조건들을 창출해 내는 것이다. 그러므로, 행위주체(남북한과 그 주변국)와 구조(갈등과 협력) 사이에서 상호작용은 일방적이기보다는 순기능적으로 작동할 수 있는 외생적 자극(exogenously stimulus)이 내생적으로(endogenously) 변화할 수 있는 시스템을 가동할 필요가 있다. 말하자면, 특정정부의 정책선택으로 장기적으로 가동되어야 할 통일정책과 대북접근의 성격과 방향이 흔들려서는 안 된다는 것이다. 이제라도 제도화된 통일정책을 구상하고 이에 따라 대북접근의 방법이 전략적으로 가미되는 형태의 대북정책, 즉 특정 정권에 따라 흔들리지 않는 장기적인 대북정책이 절실하게 된 것이다.

참고문헌

- 김홍수, “참여정부와 이명박 정부의 통일교육의 변화와 특징: 각 정부의 대북정책이 중등 도덕교과의 통일교육에 미치는 영향을 중심으로.” 『한국민족문화』 33호, 2009.
- 남궁영, “이명박 정부의 대북정책: 인식·방향·과제.” 『21세기정치학회보』 제18집 2호, 2008.
- 서재진, “남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구.” 『KINU 정책연구 08-01』, 서울: 통일연구원, 2008.
- 윤병수·동애영, “북중 경제협력의 심화가 남북경협에 미치는 파급영향과 시사점.” 『금융연구 시리즈제3호』, 서울: 하나 금융경영연구소, 2010년 3월.
- 장우석, “금강산 관광 13주년: 남북 경협외 경제적 가치 재발견-남북 경제협력에 내재된 5가지 신성장동력.” VIP Reoprt 11-30, 현대경제연구원, 2011.
- 정성장, “경제개방 추구, 사회통제는 더욱 강화할 듯.” 『통일시대』 vol.82, 2012.
- 제17대 대통령인수위원회, 『제17대 대통령직 인수위원회의 대북·통일관련 국정과제 보고서』 2008.
- 제17대 대통령인수위원회, 『제17대 대통령직인수위원회 백서1: 성공 그리고 나눔』 2008.
- 진승권, 『동유럽 탈사회주의 체제 개혁의 정치경제학』, 서울: 서울대학교출판부, 2003.
- 통일부 통일교육원, 『2008년 통일교육지침서(학교용)』 2008.
- 통일부, 『2012 통일백서』, 서울: 통일부 2012.
- 통일연구원, 『이명박 정부 대북정책은 이렇습니다』, 서울: 통일연구원, 2008.
- 한병진, “독재정권 몰락의 급작성과 북한 급변사태에 대한 이론적 검토.” 『국가전략』 제18권 1호, 2012.
- 현대경제연구원, “남북관계 경색 해소와 금강산관광.” 『현안과 과제』 12-31, 2012.
- Cha, Victor D., “Korea’s Place in the Axis.” *Foreign Affairs*, vol.81, no.3 (May/June) 2002.
- Dryzek, John S, Clark, Margaret L., Mckenzie, Garry, “Subject and system in international interaction.” *International Organization*, vol.43, no.3(Summer) 1989.
- Granovetter, Mark, “Threshold Models of Collective Behavior.” *American Journal of Sociology*, vol.83, no.6, 1978.
- Kornai, Janos, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, New Jersey: Princeton University Press, 1992.
- Moon, Chung-in and Bae, Jong-Yun, “The Bush Doctrine and the North Korean Nuclear

- Crisis.” *Asian Perspective*, vol.27, no.4 2003.
- Niksch, Larry A., “North Korea’s Nuclear Weapons Program.” *CRS Report for Congress*, October 5, 2006.
- Schelling, Thomas., *Micromotives and Macrobehavior*. New York: W.W. Norton and Company, 1978.
- Sigal, Leon V., “North Korean Nuclear Brinkmanship, 1993–94 and 2002–2003.” in Byung Chul Koh, ed., *North Korea and the World: Explaining Pyongyang’s Foreign Policy*. Seoul: Kyungnam University Press, 2005.
- Sujian Guo, “Economic Transition in China and Vietnam: a Comparative Perspective.” *Asian Profile*, vol.32, no.5, 2004.
- Van de Walle, Nicolas, “Tipping Games: When Do Opposition Parties Coalesce?” In Andreas Schedler, ed., *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2006.
- Walder, A.G. ed., *China’s Transitional Economy*. New York: Oxford University Press, 1996.
- Wendt, Alexander E., “The Agent–Structure Problem in International Relations Theory.” *International Organization*, vol.41, no.3(Summer), 1987.
- Zhang, Hui, “CHINESE PERSPECTIVES ON THE NORTH KOREAN NUCLEAR ISSUE.” Kennedy School of Government, Harvard University: http://live.belfercenter.org/files/china_nk_paper_huizhang05.pdf(검색일: 2012.5.20).
- “남한 ‘경협중단 경제손실’ 9조원.” 『한겨레』 : <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/534415.html>(검색일: 2012.05.24).
- “돈봉투까지 꺼리낌없이 내놓고 그 누구를 유혹하려고 피하다가 망신을 당하였다.” 『경향신문』 : http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201106011459401&code=910303(검색일: 2011.06.01).
- “북 노동당, 남북 경제협력 추진 지시.” 『연합뉴스』 : http://www.ytn.co.kr/_ln/2012052051120034(검색일: 2012.2.26).
- “北, 지난해 ‘남북대화’ 참여한 관료 30명 총살형.” 『연합뉴스』 : http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201205241940573041(검색일: 2012.05.24).
- “황금평 특구’ 행정장관에…북, 가오징더 영입 추진.” 『중앙일보』 : http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total_id=5622208&clck=olink|article|default (검색일: 2011.06.11).
- <http://lib.uniedu.go.kr/unilib/page/85/getContent.cl>(검색일: 2010.7.20).

<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aQYem1gDlbHg>(검색일: 2007.10.29).

<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/480887.html>(검색일: 2011.06.01).

http://www.kbsn.kr/sub_read.html?uid=57581§ion=sc4(2012.7.20); <http://lib.uniedu.go.kr/unilib/page/85/getContent.cl>(검색일: 2012.7.20).

<http://www.ksilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=306146>(검색일: 2010.09.10).

http://www.president.go.kr/kr/president/speech/speech_view.php?uno...(검색일: 2009.2.25).

<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20110510001015>(검색일: 2011.5.10).

<http://www.socialdesign.kr/news/articleView.html?idxno=6644>(검색일: 2012.6.1).

<http://www.unikorea.go.kr>(검색일: 2008.12.20).

『노동신문』, 2008년 4월 1일.

『연합뉴스』, 2010년 6월 28일.

ABSTRACT

The Lee Myungbak Government's North Korea Policy
and Two Korea's Relationship
: Situation, Problems and Evaluation

Cho, Soon-Goo(Chonbuk University)

On February 2008, Lee Myungbak government revealed 'the Denuclearization·Openness·3,000 Initiative' to enhance the North Korean economy by persuading North Korea to open up by surrendering its nuclear weapons and collaborate to ensure that the North Korean people find happiness. The initiative favorably envisions increasing the North Korean GNI per capita to 3,000 dollars in ten years. In fact, The Initiative is the starting point of the Lee Myungbak government's North Korea policy, added a creative pragmatism to achieve new goals and voiced his opinion on North Korea's human rights issues. Looking back, Lee Myungbak government could not warrantee to get the soluble outcome of initiative's goal, leaving as the initiative's controversial out of massive aid to North Korea, in the name of the 'Productive & Creative Pragmatism': in realty, the initiative has not reach to effectuate change in North Korea. The Lee government neglects the discussion on the communication issue with the North during his presidency and struck the national coexistence deal without any sort of social consensus and examination on the ways, created an heavy diplomatic burden to the next government.

Keywords : North Korea Policy, Two Korea's Relationship, National Coexistence,
Productive & Creative Pragmatism

투고일: 2012년 08월 30일, 심사일: 2012년 11월 04일, 게재확정일: 2012년 12월 08일