

이명박 정부의 대북정책 방향과 남북관계 전망

최진욱

통일연구원 선임연구위원

실용주의 대북관

2월 25일 이명박 정부가 출범하였다. 이명박 정부의 출범을 앞두고 국정과제로서 어느 분야가 가장 중요한지를 묻는 한 여론조사에 의하면 최우선 과제는 '경기활성화'로 응답자의 70%가 답하였다. 반면 '남북관계 진전'이라는 응답은 최하위로서 0.7%에 불과하였다. 이명박 대통령은 취임사에서 '경제살리기'가 최우선과제임을 분명히 하였다. 남북관계와 관련해서는 "이제까지 보다 더 생산적으로 발전해야 하며 이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대로 풀어가겠다"는 것을 밝혔다.

이명박 정부의 대북정책은 지난 10년간 대북정책이 그 목표인 북한의 변화를 유도하는 데 실패했다는 평가에서 출발하고 있다. 2006년 10월 북핵실험 직후 이명박 대통령은 남북관계와 대북정책을 원점에서 재검토해야 한다고 밝힌 바 있다. 이후 정권이 바뀌면 대북정책이 수정될 것이라는 것을 수차 강조하였다. 대선기간 중 제시한 '비핵·개방·3000'은 남북경협을 대북정책의 주요 목표로 포함시키면서도 비핵화와 북한의 개방이 최우선 정책목표임을 분명히 하고 있다.

정부조직 개편 시 한때 통일부 통폐합이 검토된 것도 기존의 남북관계에 대한 부정적 평가에 기인한 것으로 보인다. 남북관계는 통일부와 통일전선부가 수군수군해서 될 일이 아니며, 남북관계를 이념보다 경제교류의 문제로 보아야 한다는 것이다. 남북경제협력을 한 부처가 하기에 규모가 너무 크기 때문에 모든 부처가 관여해야 한다고 보고 있다.

즉 이명박 정부는 남북관계를 민족간 특수관계의 시각에서 보기 보다는 좀더 정상적 관계로 접근하고 있다. 대북정책 방향도 기존의 포용기조는 유지하되, 대북 포용이 무조건적인 지원이 아니라 북한의 변화를 촉진하는 데 초점을 맞추고 있다. 남북관계가 꼬일 때는 북한에 매달리기 보다는 가만히 놔두는 것이 더 좋을 수도 있다고 보고 있다. 2008년 1월 17일 외신기자클럽 간담회에서 이명박 당선인은 남북간의 화해와 평화를 유지하기 위한 노력은 어느 정권이든 하는 것이나, 진정한 한반도 평화와 안정을 유지하기 위해서는 한반도가 비핵화되어야 한다고 강조하였다. 큰 틀에서 한미관계가 순조로우면 남북관계도 잘 될 것이라고 보고 있다.

요컨대, 이명박 정부의 대북정책은 실용주의라는 큰 틀 속에서 추진될 것임을 예고하고 있다. 여건이 조성되고 북한이 긍정적인 반응을 보이면 남북관계 진전에 적극적으로 임할 준비가 되어있지만, 안 되는 일을 굳이 북한에 매달리면서까지 하지는 않겠다는 것으로 해석될 수도 있다. 이명박 대통령이 당선인 시절인 2월 1일 언론과의 인터뷰에서 대북 경험 추진 4원칙으로 제시한 ① 북핵 문제의 진전, ② 경제성, ③ 재정

부담 능력과 가치, ④ 국민적 합의는 이와 같은 대북정책의 방향을 구체화한 것이라고 할 수 있다. 즉, 이명박 정부의 대북정책은 북한과 진정으로 대화하고 인도적 지원은 지속하겠지만, 북핵 문제 등이 해결되지 않고 북한의 개혁·개방에 아무런 진전이 없을 경우 남북관계가 소강상태에 빠질 수도 있음을 암시하고 있다.

북한의 침묵과 대응 전망

이명박 정부의 출범에 대하여 북한은 침묵하고 있지만, 비핵화 진전상황에 따라서 북한의 대응은 크게 두가지로 예측해 볼 수 있다. 우선 현재 진행 중인 2단계 비핵화가 진전되지 않고 6자회담이 교착상태에 빠지는 경우이다. 10·3합의 이후의 낙관적 분위기와는 달리 북핵문제는 신고문제를 둘러싸고 북한과 미국간 합의를 보지 못하고 있다. 플루토늄양, UEP, 시리아 커백션 등 신고문제에서 북·미간 합의가 이루어지지 않는다면 6자회담이 교착상태에 빠지고 북핵문제의 해결은 차기 미국정부의 출범이후로 미루어질 수 있다.

북·미관계가 돌파구를 찾지 못할 경우, 북한의 대남정책은 정치적 색채가 강화될 것이다. 남한의 대북 지원과 대규모 남북경협이 차질을 빚게 됨에 따라 남북관계가 경색될 수 밖에 없을 것이다. 북한은 북·미관계 경색과 남북관계 차질의 책임을 미국에게 돌리고 남한내 반미감정을 고취시키는 데 집중할 것으로 보인다. 이 경우에도 쌀, 비료 등 남한으로부터 인도적 지원은 기대할 것이다. 대내적으로 경제사회적 위기의 와중에서 남한으로부터의 경제적 지원을 대체할 대안을 찾지 못하고 있다.

북핵문제가 교착상태에 빠져있지만 돌파구를 마련할 가능성은 여전히 남아있다. 미국과 북한 모두 결렬을 원치 않기 때문이다. 부시 행정부는 북핵 불능화를 이끌어내지 못하면 자신의 임기 내 북한의 플루토늄양이 10여kg에서 50kg 가까이 증대된 것을 막지 못한 책임에서 벗어날 수 없을 것이다. 이라크에서의 실패로 인해 부시 행정부는 북핵문제를 해결함으로써 정치적 자산으로 삼고 싶어 한다. 한편, 북한은 미국으로부터의 안전보장을 생존을 위한 최대의 목표로 삼고 노력해왔다. 중국·러시아와의 유대강화, 납치고백을 통한 일본과의 관계개선 노력 등은 궁극적으로 미국과의 관계개선을 목표로 한 노력의 일환이라고 할 수 있다. 북한은 6자회담과 북·미관계가 교착상태에서 벗어나지 못하자 미국과의 담판을 위해서 핵실험까지 단행하는 모험을 감행하였다. 북한은 마침내 2·13합의를 얻어냈고, 이를 대미외교의 승리로 선전하였다. 북한이 전력을 다해 ‘쟁취한’ 2·13합의를 무산시키고 이전 상태로 돌아가기를 원치 않을 것이다.

북·미관계가 더디게나마 진전될 경우, 북한은 이를 계기로 기 합의된 남북경협사업을 적극적으로 추진하도록 할 것이다. 이미 2·13합의 이후 북한은 북·미관계와 남북관계의 병행개선전략을 추진하여왔다. 북한은 2007년 남북정상회담과 후속회담을 통해 도로 및 철도 개보수, 안변 조선소 건설 등 남북경협의 내용을 확인하고 「남북경제협력공동위원회」와 분과위원회를 구성하여 이행 틀을 마련함으로써 남한에서의 정권교체시 노무현 정부와 합의한 남북협력사업이 차기 정부에서 계속되길 희망하였다. 2007년 대선과정과 이명박 후보의 당선 이후 이명박 대통령에 대하여 직접적인 비난을 자제하며 침묵을 지켜온 것은 북한의 이러한 의도를 반영한 것이라고 할 수 있다.

향후 남북관계

남한의 입장에서는 향후 남북관계를 6자회담 및 비핵화과정과 조화시키는 것이 중요하다. 비핵화 2단계가



돌파구를 마련하지 못할 경우, 한국은 인도적 지원의 정의를 새롭게 규정하고 최소한의 인도적 지원만 유지한 채 남북관계를 관리하게 될 것이다.

북핵 불능화가 성사되고 비핵화가 진전될 경우에도 6자회담의 틀을 벗어나 남북관계를 급속히 진전시키려는 것은 오히려 비핵화과정에 대한 미국의 태도를 위축시킬 우려가 있기 때문에 신중을 기해야 할 것이다. 또한 대북정책은 북한의 변화를 보다 분명한 목표로 하여야 할 것이다. 북한의 정치체제에 대한 직접적 언급이 어렵다면, 최소한 경제적 지원과 경험을 효율적으로 수용할 수 있는 제도의 개선을 요구해야 할 것이다. 북한체제의 점진적 체질변화 없이는 국제사회의 대규모 대북 경제지원이 불가능할 것이며 북·미관계의 진전과 남북관계의 발전에도 한계가 있음을 북한당국에 주지시켜야 할 것이다. 궁극적으로 북한의 완전한 핵폐기도 북한체제의 변화가 선행되어야 할 것이다.

