

NSP

<http://www.eai.or.kr>

Report

National Security Panel

EAI 외교안보센터 : 국가안보패널 정책보고서 ⑥

북한 체제위기와 한국의 대북정책

후원

중앙일보
대한상공회의소

국가안보 패널 명단

● 위원장

최영선(서울대학교)

■ 감사위원

전세성(서울대학교)

◆ 위원

김병국(고려대학교)

김성현(외교안보연구원)

김영호(성신여대)

김태현(중앙대학교)

박철희(서울대학교)

신성호(서울대학교)

이상현(세종연구소)

이태환(세종연구소)

장훈(중앙대)

정환승(EAI)

한용섭(국방대학원)

 동아시아연구원

동아시아연구원(EAI) 외교안보센터

Tel No. 82-2-2277-1683

Fax No. 82-2-2277-1684

<http://www.eai.or.kr>

북한 체제위기와 한국의 대북정책

요약문

대표집필: 신성호(서울대 국제대학원)

냉전의 종식과 함께 한국 정부는 남북교류 및 화해협력을 통한 한반도 평화정착의 노력을 꾸준히 추진해 왔다. 그러나 한국의 평화적 해결 노력에도 불구하고 북핵 문제를 둘러싼 북미간의 계속되는 대립은, 한반도의 진정한 화해와 협력의 기운 조성에 근본적인 장애물로 작용하고 있다.

북한의 수령옹호체제는 북한의 체제난을 극복하기 위한 노력에 근본적인 장애로 작용한다. 그 동안 북한은 부분적으로는 경제개혁의 움직임을 보이기도 하였으나, 여전히 근본적인 조치를 취하고 있지는 못하다. 오히려 경제난으로 가중된 체제위기를 극복하기 위하여 유래 없는 군 중심의 “선군정치”를 통해 사회에 대한 내부적인 통제와 폐쇄성을 강화하고 있다.

계속되는 경제난은 탈북자의 지속적인 증가와 이에 따른 북한체제 불안으로 나타나고 있다. 북한의 인권개선을 촉구하는 국내외의 여론이 확산되면서, 탈북자 문제는 지금까지 남북관계의 경색을 우려, 조용한 외교로 대응해 온 한국정부의 대북정책에 큰 부담으로 떠오르고 있다. 아무리 한국정부가 선의를 가지고 북한을 지원하려 하더라도, 북한의 탈북자와 인권상황은 북한 스스로가 자신의 근본적인 체제문제를 해결하지 않는 한 남북관계 개선과 교류노력에 큰 장애가 될 것이다.

90년대 이 후 불거지기 시작한 북한의 핵 개발 문제는 남북간의 상호신뢰 구축과 관계 개선에 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 핵 개발을 포함한 대량살상무기의 개발과 수출, 그리고 이를 이용한 “벼랑 끝 보상외교 전략”은 악화되는 국제상황과 국내적 경제문제의 해결을 위해 북한이 나름대로 택한 전략적 수단으로 보인다.

현재 한국정부는 한반도에서의 전쟁 재발 및 북한 체제붕괴의 방지를 국가 안보의 최우선 과제로 파악하고, 북한의 핵 문제를 되도록 평화적으로 해결하기 위해 최대의 노력을 경주하고 있다. 현 정부는 “북핵불용”의 원칙 하에 미-북이 적극적인 대화를 통해 이 문제의 대 타협을 이끌어 내기를 촉구하고 있다. 한국정부는 북한이 원하는 체제보장과 경제지원을 미국이 적절한 경로를 통해 약속할 수만 있다

면 북한이 핵을 포기할 것이라는 믿음아래, 적극적인 중재자 역할을 추구하고 있다. 문제는 북한이 한국보다는 미국과 직접 핵 문제를 해결하려는 가운데, 가장 중요한 협력 상대인 미국이 한국의 접근방식과 상당한 견해 차이를 보인다는 것이다.

9/11 테러 이후, 미국의 입장에서 북한의 핵무기는 도저히 용인될 수 없는 것이다. 북한이 핵 문제를 먼저 해결하지 않는 한, 체제보장과 경제 회생에 필요한 미국과의 관계정상화 및 대북지원은 이루어지지 않을 것이다. 이러한 상황에서 북한이 핵을 계속 고집함에 따라, 미국이 북한 체제의 변화를 통해 핵 문제 해결을 시도할 가능성이 점차 커지고 있다.

한편, 북한은 한-미 동맹을 남북간의 교류협력과 상반되는 개념으로 설정하고, 한미동맹 강화를 곧 남북교류의 가장 큰 저해요인으로 연계시키는 제로섬(zero-sum) 전략을 구사하고 있다. 이러한 북한의 전략은 최근 몇 년에 걸쳐 한국 사회에 점증한 민족주의 및 반미감정과 맞물려 어느 정도 성공을 거두고 있다. 이는 9/11 테러 이후 일방적이고 공격적인 미국의 외교정책에 대한 남한사회의 우려 속에, 한반도 불안의 근원이 북한의 핵 개발에서 시작된다는 원론적인 사실이 왜곡, 무시된 결과로 보인다.

미-북간에 핵 문제를 둘러싸고 대립이 계속되자 일각에서는 한국정부가 남북정상회담을 통해 현재의 대치 상황을 중재함으로써 핵 문제 해결에 주도적 역할을 해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이는 미국과 리비아간의 협상에서 중개를 한 영국의 역할을 상정한 것으로 보인다. 그러나 한미간의 긴밀한 공조 없는 정상회담의 경우 북한의 자세변화 보다는 오히려 한미간 갈등을 심화 시킬 위험성이 크므로 신중한 접근이 요구된다.

부시 대통령의 재선 이후 북한이 핵 포기라는 전략적 선택의 전향적인 자세를 보이지 않을 경우, 미국은 본격적인 대북 압력을 행사 할 가능성이 높다. 이에 대응하여 북한도 핵 실험 등을 통해 위협의 수위를 높일 경우, 2005년은 단기적으로는 북핵 사태뿐 아니라 장기적으로 한반도의 운명을 좌우할 중요한 해가 될 수도 있다.

한국은 핵과 관련된 미국의 대 북한 정책과 북한체제 변화의 가능성 및 김정일 정권의 정책을 면밀히 검토하면서 최악의 시나리오를 포함한 각종 돌발사태에 대한 모든 가능성을 따져보고 이에 대한 대책을 수립해야 한다. 위와 같은 상황에 대비하여 한국이 고려해야 할 몇 가지 정책제안은 다음과 같다.

첫째, 핵 문제의 해결을 위해 북한의 “전략적 선택”이 요구 된다면, 한국은 이의

원활한 달성을 위해 “전략적 유연성”을 제고할 필요가 있다. 이를 위해 지금까지 정부 정책의 근간이 된 “북핵 불용,” “핵 문제의 평화적 해결,” 그리고 “우리의 주도적 역할”이라는 기존의 북핵 3원칙을 “핵 없는 북한에 과감한 지원,” “북한에 대한 선제적 군사수단의 배제,” “국제공조를 통한 다자적 접근”의 새로운 3가지 틀로 재구성하는 것을 고려해 봄 직하다. 둘째, 새로운 전략적 유연성을 바탕으로, 북 핵에 대한 우리자체의 적색선(Redline)을 설정, 이에 대한 구체적, 단계별 대응책을 수립해야 한다. 셋째, 한국의 입장을 북한과 미국 양쪽 모두에게 일관되게 유지시키는 가운데 효과적인 한미공조를 통한 북한 설득에 노력해야 한다. 넷째, 유사시 최악의 사태에 대비한 군사대비 및 이를 위한 지원체제구축 등 모든 실질적 조치를 강구하는 철저한 준비가 필요하다.

현재 한국정부가 추구하는 북핵 문제의 평화적 해결, 한반도 평화체제구축, 남북 관계 정상화와 이를 통한 공동번영이 한반도의 안정과 평화를 위한 가장 이상적인 목표라는 것은 누구나 공감할만한 것이다. 따라서 한국정부는 이에 대한 지속적인 노력을 기울여야 한다. 그러나 이러한 목표의 당위성뿐 아니라, 그것이 얼마나 실현 가능성이 있는가에 대한 냉철한 판단과 그에 기반해 비상사태를 예견하고 준비하는 지혜 또한 중요하다. 현재 지속되고 있는 북미간의 핵 마찰을 풀어나가기 위해서는 특히 후자의 노력이 더욱 절실히 요구된다. (끝).

북한 체제위기와 한국의 대북정책

대표집필: 신성호(서울대 국제대학원)

냉전의 종식과 함께 한국 정부는 남북교류 및 화해협력을 통한 한반도 평화정착을 위해 꾸준한 노력을 기울여 왔다. 국제적으로 북핵 문제와 관련한 동북아 6개국간의 외교전이 활발한 가운데, 6자 회담이 북미간의 팽팽한 대결로 답보상태에 빠지자, 한국이 보다 적극적인 역할을 수행해야 한다는 지적이 늘고 있다. 최근에는 남북이 북핵 문제의 돌파구를 마련하고 한반도의 평화체제 수립을 위해 제2차 정상회담을 추진해야 한다는 주장이 정부와 언론을 통해 지속적으로 흘러 나오고 있다. 한편, 지난 여름 동남아 제3국을 통한 약 500여명의 대규모 탈북자 입국과 이후 미국의회에서 만장일치로 통과된 북한인권법은 국내에 북한의 인권 문제에 대한 새로운 논란을 불러 일으켰다. 정부의 대 북핵 및 북한 핵 문제에 대한 국내적 논란은 북한을 어떻게 이해하고 이에 대한 대책을 수립할 것인가의 근본적 문제에 관한 새로운 남남갈등을 야기하고 있다. 최근의 국보법 존폐를 둘러싼 정부와 정치권, 사회, 언론 등에서의 갈등은 대한민국의 정체성을 둘러싼 치열한 논쟁으로 전개 되기에 이르렀다. 이러한 상황은 남북관계의 현황과 전망에 대한 장기적이고 거시적 분석과 함께 한국정부의 대북정책에 대한 새로운 논의의 필요성을 제기하고 있다.

현재 북한의 체제위기는 핵 문제가 아니라 이미 7,80년대에 시작되어 90년대에 더욱 심화된 경제난에 기인한다. 그 동안 북한은 부분적으로는 경제개혁의 움직임을 보이기도 하였으나, 여전히 근본적인 조치를 취하고 있지는 못하다. 오히려 경제난으로 가중된 체제위기를 극복하기 위해 유래 없는 군 중심의 “선군정치”를 통해 사회에 대한 내부적인 통제와 폐쇄성을 강화하고 있다. 이 과정에서 핵 개발을 포함한 대량살상무기의 개발과 수출, 그리고 이를 이용한 “벼랑 끝 보상외교 전략”은 체제위기와 경제문제의 해결책으로 북한이 나름대로 택한 유일한 해결책으로 보인다. 문제는 북한의 핵무기가 미국의 입장에서는 도저히 용인될 수 없다는 점이다. 북한이 핵 문제를 해결하지 않는 한 체제보장과 경제 회생에 필요한 미국과의 관계 정상화 및 대북지원은 이루어지지 않을 것이다. 오히려, 이유야 어찌 되었든 북한이 핵을 고집함에 따라 미국이 북한 체제의 변환을 통해 핵 문제 해결을 시도할 가능성이 점차 커지고 있다. 이는 현재 전쟁과 북한붕괴의 방지를 위해 핵 문제의 평화적 해결을 추구하는 우리정부의 입장을 더욱 어렵게 할 것이다. 우리정부의 노력에도 불구하고, 북-미 간의 계속되는 핵 마찰은 결국 한반도의 근본적인 정치, 군사 질서를 재편하는 상황을 초래할 가능성이 있다.

1. 북한 체제수호의 딜레마

수령옹호체제로 대변되는 북한체제의 위기는 70,80년대를 거쳐 90년대에 심화된 경제난에서 비롯된 것이다. 2002년, 북한은 일련의 경제개혁으로 보이는 조치를 취했으나 이것이 북한경제의 근본적인 개혁으로 이어질 지는 아직 미지수다. 북한의 경제난과 체제불안은 점증하는 탈북자의 수로 나타나고 있으며, 이에 대한 한국정부의 대응과 북한 인권문제에 대한 국내외적 논란을 낳고 있다.

1) 북한의 수령옹호 체제

과연 북한이 가장 중요하게 지키려는 체제의 본질은 무엇인가? 한마디로 요약하자면 그것은 김 정일 위원장을 정점으로 하는 “수령옹호체제”이다. 북한의 정치체제가 공식적으로는 공산당의 일당독재를 추구하는 사회주의를 표방하면서도, 김 일성 수령 개인 지배의 위대성을 과대 포장하여, 실제로 일인 통치가 세습된 특이한 체제임은 이미 널리 알려진 사실이다. 그럼에도 불구하고 이 체제가 현재 북한이 당면한 경제위기나 핵 문제에 대하여 가지는 의미를 간과하는 경향이 있다. 즉, 북한이 현재 미국에 대하여 요구하는 체제보장은 우리가 일반적으로 생각하듯이 북한 전 인민의 복지와 안전을 위한 체제보장이 아니라 김정일 위원장을 절대적 지도자로 옹호하는 수령옹호체제의 보장인 것이다.

현재 북한의 근본적인 고민은 미국이나 한국이 제시하는 핵 문제의 해결을 위한 처방자체가 북한이 가장 중요시하는 수령옹호체제의 붕괴를 가져올 수 있다는 점이다. 북한의 핵 개발은 현재 북한의 체제불안을 증가시키는 “3대 혁명역량”의 불안을 보완하기 위한 “4대 기둥” 혹은 “4대 진지”에 있어서 가장 핵심이 되는 요소이다. 이미 널리 알려진 바와 같이 북한은 사회주의 체제의 완성을 위해 필요한 가장 기본적인 요소로 “3대 혁명역량”의 강화, 즉 국제, 국내, 남한의 세 분야에서의 세력 강화를 기본 목표로 삼아왔다. 이 중 국제혁명역량은 구 소련의 해체로 상징되는 사회주의의 몰락과 9/11 테러 이후 불량국가에 대한 미국의 선제공격론에 의해 최악의 상황에 놓여 있다. 미국의 이라크 침공은 이를 극명하게 확인시켜준 계기가 되었다. 국내혁명역량 역시 “고난의 행군”으로 상징되는 경제난 속에 정치, 경제, 군사 전반에 걸쳐, 심각한 위기에 처한 상태이다. 그나마 남한의 혁명역량 부분에 있어 한국정부의 전향적인 화해협력정책에 힘입어 과거의 적대적 분위기가 상당히 개선되었으나, 남한과의 벌어지는 경제 및 군사력의 격차는 여전히 풀어야 할 문제이다.

이러한 상황에 대처하기 위한 북한의 정책은 정치, 군사, 제도(경제), 사상에 있어서의 “4대 기둥론”으로 나타난다. 이는 정치부문의 수령주의 강화, 군사 부문의 핵 개발을 통한 억제력 확보, 경제에 있어서의 일련의 개혁조치, 사상에 있어서의

선군 사상으로 표출되고 있다. 문제는 이들 4가지 해결책 중, 북한은 밖에서 북한 체제 문제의 원인과 해결책의 가장 핵심으로 보는 경제개발보다는, 핵 개발을 통한 수령체제의 옹호에 우선 순위를 두고있으며, 선군 사상을 통해 이를 더욱 강화하고 있다는 점이다. 북한은 김 일성 수령의 사망 이후 김 정일 위원장이 당 서기나 수령이 아닌 국방위원회 수장으로서 북한을 통치하는 선군 사상을 지속적인 통치이념으로 추구해 왔다. 북한은 작년에 이어 올해에도 신년사에서 “<<전당, 전군, 전민이 일심단결하여 선군의 위력을 더 높이 떨치자>>는 구호를 들고 선군 혁명 총진군을 힘차게 다그쳐나가자”고 강조하며 “수령결사옹위를 생명으로 하는 천만군민”이 “일심단결의 근본핵인 혁명의 수뇌부를 결사 옹위해야 한다”고 주장하고 있다.¹

따라서 북한의 핵은 경제적 협상의 수단으로서의 의미를 넘어서는 수령옹호체제의 가장 중요한 정치, 군사, 이념적 상징으로 이해해야 한다. 현 김 정일 체제에 있어서 핵의 포기자체가 국내적으로는 수령옹호체제의 가장 중요한 상징물을 포기하는 것을 의미한다. 그러므로 외부로부터의 체제 보장 약속, 경제 지원 약속등과는 다른 맥락에서 볼 필요가 있다. 결국 북한이 현재 지상의 과제로 삼고 있는 선군을 통한 수령옹호체제는 핵의 포기과 이를 통한 본격적인 경제 개혁 및 개방과 양립할 수 없는 위치에 놓여있다. 이는 북한 체제의 위기를 극복하기 위한 자체적인 노력과 외부지원에 근본적인 문제를 초래하고 있다.

2) 북한의 개혁, 개방

지금까지 한국정부는 지속적인 화해협력을 통해 북한의 점진적인 개혁개방을 유도해 왔다. 이러한 노력은 특히 경제분야에 집중되어 왔다. 90년대 이래 가중되어온 북한의 경제난은 북한내부의 체제유지에 매우 심각한 상황을 초래하고 있다. 비록 1990년대 탈냉전 초기 많은 사람들이 예상한 정권의 붕괴는 일어나지 않고 있으나, 북한의 경제난이 지속되는 한 여전히 북한체제 및 한반도의 불안은 계속될 수 밖에 없다. 따라서 한국을 비롯한 모든 국가가 북한이 경제문제를 해결하여 보다 안정적인 체제로 전환하길 바라고 있다. 중국정부가 등소평 시대부터 북한에게 경제개방과 개혁을 중용해온 사실은 이미 공공연한 비밀이다. 한국정부도 이를 위해 계속되는 인도적 차원의 식량지원과 함께 금강산관광 사업, 남북도로 및 철도 연결, 개성공단사업 등 각종 경제협력사업 추진을 통해 경제분야에 있어서의 개혁개방을 적극적으로 유도하고 있다.

이러한 한국정부의 기대에 부응하듯, 2002년 7월1일 북한은 소위 “7.1 경제관리 개선조치”를 마련해 일련의 경제정책 변화를 실시 하였다. 소비자물가의 현실화, 임금인상, 통화개혁, 배급체제의 해체 등으로 상징된 7.1조치는 국내외의 많은

¹ 로동신문, 조선인민군, 청년전위 공동사설, “전당, 전군, 전민이 일심단결하여 선군의 위력을 더 높이 떨치자” 조선중앙통신 (2005. 1.1)

전문가들에 의해 북한이 드디어 본격적인 경제개혁을 시작한 것으로 해석되었다. 실제로 이후 평양과 다른 도시에서 민간시장이 활성화 되고 북한정부가 보다 적극적으로 외국자본을 유치하려는 모습을 보이며 경제개혁이라는 용어가 북한 정부의 공식 문건에 등장하기도 하였다.² 더욱이 지난 해 남북경협과 관련하여 육로를 통한 금강산 관광이 시작된 데 이어, 12월에는 정부가 가장 의욕적으로 추진하고 있는 개성공단에 1단계 시범사업으로 남측 기업이 공장을 준공하고, 북측 노동자들이 첫 제품을 생산하기도 하였다. 이 과정에서 북한은 세금, 노동, 세관, 부동산, 보험 등에서 자본주의요소를 인정하는 법적, 제도적 장치를 공포 함으로써, 경제개혁과 남북경협의 가능성에 대한 남측의 기대를 높이기도 했다.³

그러나 일부 긍정적인 평가에도 불구하고 위와 같은 일련의 움직임을 북한의 경제구조를 근본적으로 개선하려는 노력으로 볼 지에 대해서는 여전히 많은 의문이 제기된다. 혹자는 앞서 말한 일련의 조치들을 시장경제원칙의 본격적인 도입이기 보다는, 이전까지 배급을 통해 이루어지던 국가의 사회에 대한 완전한 통제가 경제난으로 점차로 어려워 지자 국가 스스로 그러한 통제를 포기하는 현상으로 해석하기도 한다. 통화개혁의 경우, 경제난 속에 서서히 자라난 지하 경제에 대한 국가적 통제력을 다시 회복하려는 측면이 큰 것으로 보는 견해도 있다. 개성공단을 포함한 경협의 경우도 지금까지 남한 정부의 전폭적인 지원 하에 이루어진 사업이 본격적인 민간자본 주도로 전환되기에는 넘어야 할 어려움이 많은 것 또한 현실이다. 특히 이 과정에서 증폭될 시장경제의 부작용을 과연 북한체제가 어떻게 통제할 수 있을 지가 큰 과제로 남을 것이다. 북한은 실제로 올 신년사에서 “반동적인 사상독소와 부르쥬아 생활양식”의 침투에 대한 강력한 경고를 하는 등, 최근 들어 주민통제와 사상교양 강화를 통해, 외부사조 침투 및 개인주의 확산 등 부작용 최소화에 주력하고 있다.

지난 수년간 북한의 무역 적자는 지속적으로 악화되어 왔으며, 만성적인 식량부족은 여전히 지속되고 있다. 이러한 경제상황은 지속적으로 악화될 것으로 전망된다. 현재 북한의 체제가 90년대 중반 극심한 식량부족으로 야기된 “고난의 행군” 시기에 비해 상대적으로 안정된 것은 북한자체의 경제활동의 증가 탓이라기보다는 중국, 한국, 미국 등으로부터의 지속되는 원조에 따른 것이다. 이를 종합적으로 고려할 때, 북한경제가 중국이나 베트남이 취한 것과 같은 본격적인 개혁 개방의 길로 들어 섰다는 것에 대해서는 아직 논란의 여지가 많다.

북한 경제가 진정으로 개혁의 길로 들어섰다는 것을 확인하기 위해서는 몇 가지 조치가 취해져야 한다. 첫째, 경제개방의 본격적인 증거로 경제문제에 대한 국가차원의 더욱 전면적이고 진솔한 논의의 시작, 이윤추구에 대한 공식적 인정, 각종 경제운용과 지표에 대한 투명성 제고, 북한 내 외국기업보호를 위한 법률적 장치의

² “최근 북한 변화동향,” 통일부 (2004. 12)

³ “개성공단 첫 제품 생산기념식 관련 행사개요 및 사업 추진 현황,” 통일부 (2004. 12. 15)

마련 등의 조치가 필요하다. 둘째, 정치뿐 아니라 경제분야에까지 포괄적으로 적용되고 있는 군 우선주의 중심의 체제운영을 전환해야 한다. 이는 국제적으로는 대량살상무기의 포기를 통한 경제 재건의지 표명, 대내적으로는 경제 자원배분에 있어서 군 우선주의에서 민수분야로의 근본적인 전환을 통해 나타날 수 있을 것이다. 세번째 필요한 조치는, 한국과의 관계 정상화를 통한 평화체제구축, 군비축소, 그리고 본격적인 경제협력이다.⁴

그러나 현재 김 정일 체제하에서 강조되고 있는 “선군정치”에 의한 강성대국 건설의 구호는 앞서 예시한 경제개혁과 개방의 조건에 근본적으로 배치되는 양태를 보이고 있다. 선군 정책은 점차 악화되는 국내외적 상황에서 북한체제유지의 선결조건으로 경제발전보다는 군의 통제와 무력에 의지하는 북한 지도부의 성격을 단적으로 나타낸다. 이는 북한으로 하여금 김 일성 정부 시기보다 오히려 더욱 폐쇄성과 고립주의의 성격을 강화하는 경향을 띠게 하고 있다. 더욱 심각한 문제는 선군정치 하에서 핵을 포함한 대량살상무기의 개발과 유지가 강성대국 건설을 통한 수령옹호체제의 가장 큰 핵심 요소라는 점이다. 이는 결국 북한으로 하여금 핵 포기의 “전략적 선택”을 어렵게 만들면서, 국제사회, 특히 미국과의 관계개선을 통한 경제난 해소에 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 또한 한국과의 근본적인 관계 정상화 및 이를 통한 본격적 남북경협의 시행에도 근본적인 장애로 남아있다. 따라서 북한의 김정일 체제가 선군 정치에 의한 강성대국을 추구하는 한, 전면적인 경제개혁, 개방을 통한 진정한 체제강화 노력은 기대하기 힘들 것으로 예상된다.

3) 탈북자와 인권

계속되는 북한의 경제난은 탈북자의 지속적인 증가와 이에 따른 체제불안으로 나타나고 있다. 북한 탈북자의 증가와 이들의 인권문제는 비록 지금 당장 커다란 문제로 부상하고 있지는 않지만 앞으로 중장기적으로는 점점 남한내부 및 남북관계에 실질적인 부담으로 작용할 가능성이 크다. 현재 북한체제의 경제난과 생활고로 야기된 북한탈북자의 증가는 현재 북한의 경제상황이 급격히 개선되지 않는 한 더욱 심화될 것으로 예상된다. 지난 99년 이후 지금까지 이미 5000여명의 탈북자가 중국 등 제3국을 통해 남한에 입국하였으며, 지난 8월에는 유래 없이 468명의 탈북자가 동남아의 제3국 (베트남)을 통해 한꺼번에 대거 유입되기도 하였다. 현재 중국에는 최소 수만 명에서 30만 명으로 추정되는 탈북자들이 보다 나은 삶과 자유를 찾아 떠돌고 있는 것으로 알려져 있다. 이들에 대한 보다 근본적인 대책 마련과

⁴ Nicholas Eberstadt, “North Korea’s Survival Game: Understanding The Recent Past, Thinking About The Future,” Paper prepared for *Towards a Peaceful Resolution with North Korea: Creating a New International Engagement Framework*, American Enterprise Institute, Washington, D.C. February 12-13, 2004.

대규모 탈북자 수용을 위한 시설 및 각종 복지 정책마련에 대한 요구가 국내외적으로 점차로 증가하고 있다.

한편, 북한내의 인권개선을 촉구하는 국내외의 여론이 확산되면서, 이에 대한 논란도 가열되고 있다. 북한 내 인권문제는 국내외적인 요소가 복합적으로 작용하면서, 한국정부의 대북정책에 큰 부담으로 떠오르고 있다. 탈북자의 수가 최근 수년간 급격히 증가함에 따라, 지금까지 “조용한 외교”로 대응해 왔던 한국 정부의 정책에도 제고가 필요하다는 의견이 제기되고 있다. 지금까지 한국정부는 진행되고 있는 남북정부간 대화와 교류의 확충을 위해 북한체제의 민감한 문제인 인권 상황에 대해 언급을 되도록 자제해 왔다. 또한, 일부 국내의 진보적인 인권단체도 현 단계에서 공식적으로 북한의 인권을 거론하는 것은 오히려 북한 주민의 인권을 악화시키는 결과만을 초래할 것이라고 주장한다. 북한이 가장 민감하게 생각하는 체제문제를 자극함으로써, 북한의 대화 거부를 야기하여, 그나마 제한적으로 제공되고 있는 남한이나 국제사회의 인도적 지원이 끊기면, 북한 전체 주민들의 생활이 오히려 더욱 악화된다는 것이다.

이러한 가운데 미국은 지난 7월 하월에 이어서, 9월 상원에서 만장일치로 북한의 인권을 개선할 것을 촉구하는 북한인권법안을 통과 시켰다. 비록 하원에서 통과된 원안에 비해 완화되기는 했지만, 최종 통과된 법안에서는 탈북 지원 등 북한인권관련 단체에 대한 공식적인 지원 및 대북방송 강화, 탈북자들의 미국 입국자격 부여 등을 명시하고 있다. 이에 대해 북한은 성명을 통해 이 법안은 주권국가인 북한을 “악랄하게 중상모독하고” 북한 “사회주의체제의 붕괴를 노리는 미국의 진의도를 숨김없이 드러낸 대조선적대선언”으로 강력히 비판했다.⁵

당사자인 북한뿐 아니라 일부 한국내의 진보적 단체와 열린 우리당 및 민주노동당 소속 여야 정치인들도 이번 미국의 법안을 북한의 국내문제에 대한 심각한 내정간섭이라 보고 비판과 우려를 표명하였다. 이들은 미국이 북한의 인권을 이용, 북한 핵 문제에 국제적인 압박을 가하려는 수순으로 해석하면서 특히 미국이 대규모 탈북을 유도해 북한체제를 내부로부터 붕괴시키려는 의도에 대한 심각한 의구심을 표명하였다. 이는 북한에 대한 불법적 내정간섭일 뿐 아니라 북미대화는 물론 남북대화에까지 악영향을 미침으로써, 한반도 및 동북아시아 평화를 위협한다는 것이다. 그러나 이러한 한국의 반응은 북핵 문제 해법에 대한 공화당과 민주당간의 이견에도 불구하고, 인권에 관한 한 초당파적인 만장일치로 법안을 통과시킨 미국의 지도부와 또 다른 긴장을 유발, 대북정책 조율에 상호 불신을 초래할 가능성이 있다.

한편, 국내적으로 민주화가 성숙되고, 그 동안 있었던 각종 인권유린사태가 재조사되는 등 한국사회 전반의 인권에 대한 기본인식이 높아지는 것 또한 부정할 수 없는 사실이다. 이에 따라 한국내의 일부 반복성향 및 보수 단체들과 달리 북한인

⁵ 조선외무성 대변인 성명, “미국의 <북조선인권법안>은 대조선 적대선언,” 조선중앙통신 (2004. 10. 5)

권을 위한 북한붕괴유도 정책에 반대하는 진영에서도 중장기적으로 한국정부가 보편적 가치로서의 북한의 인권문제를 북한과 어떠한 형태로든 거론할 수 밖에 없다는 현실론이 대두되고 있다.⁶

북한의 탈북자와 인권문제는 결국 북한체제의 취약성을 나타내는 중요한 상징적 의미를 가진다. 혹자는 탈북자의 증가가 북한 정권이 국내에서 구제하기 힘든 인구의 일부분을 일부러 통제하지 않음으로써 일어나는 것이지 북한 정권이 통제의 수단이 부족한 것은 아니라고 주장한다. 그러나 정권의 자의든 타의에 의해서든 북한을 탈출하는 주민이 증가하는 사실은 이전까지 완전히 가까운 북한정권의 사회에 대한 통제 능력이 경제적으로나 정치 사회적으로 점점 힘들어지고 있음을 보여준다. 그리고 이러한 인구의 비교적 자유로운 유출입은 당장은 체제유지에 비교적 덜 중요한 산간벽지의 소외 인구가 주류를 이루고 있다 하더라도, 중장기적으로는 외부정보의 유입, 체제의 통제력에 대한 주민의 회의증가 등으로 인해 점차 정치적인 파급효과를 가져올 가능성이 있다. 실제로 최근의 탈북자 중에 오히려 북한내부 핵심계층 출신이 늘고 있다는 점은 이에 대해 시사하는 바가 크다. 특히 지금까지 북한체제의 유지가 주민에 대한 외부세계로부터의 전적인 단절 및 고립에 의존했다는 점에서 주민통제 이완 및 외부정보의 자유로운 확산은 북한 체제유지에 심각한 위협이 될 것이다. 그리고 이것은 경제문제가 해결 되지 않는 한 지속 심화될 수 밖에 없다.

이러한 위협은 북한 정부 스스로도 심각하게 인식하고 있는 듯하다. 최근 있었던 500여명의 대량의 탈북자 유입에 대해 북한은 그 어느 때 보다 강경한 어조로 한국정부를 비판하였다. 북한은 성명에서 최근 한국정부의 조치를 남조선당국에 의한 “탈북자 유인랍치행위”로 규정하고 이에 대해 “반민족적, 반인륜적 죄악일” 뿐 아니라 “공공연한 국제테러 행위로서 용납 못할 인권유린범죄”로 강력히 규탄하였다. 또한 한국정부의 결정을 “미국과 극우보수세력의 반공화국 대결책동에 맞장구를 치는 것”으로 “6.15공동선언 발표 후 지난 4년간 민족의 단합과 통일을 위한 길에서 이룩한 귀중한 성과들에 먹칠을 하고 북남관계를 대결국면으로 되돌려 세우려는 의도적인 행위”로 비판하며 그 엄중한 후과에 대한 경고까지 하였다. 실제로 이후 북한은 남북장관급회담과 경제회의 등, 이전에 핵 문제로 갈등이 고조되던 시기에도 취소하지 않았던 남북간의 주요 당국자 모임을 전면 취소하고 지금까지 응하지 않고 있다. 그러면서 이번 사건이 “대량탈북은 북조선정권의 주민교양, 선전, 통제에서의 실패”를 보여주는 것으로 “북조선붕괴로 이어지는 씨나리오”로 해석되는 것에 극도의 경계심을 표명하였다.⁷

⁶ 정육식, “북 인권문제, 남북한 대화로 풀어라: 북한인권법안이 물고 올 파장,” 오마이뉴스 (2004. 10. 1)

⁷ 조선외무성 대변인 성명, “공화국주민들에 대한 미국과 남조선당국자들의 유인랍치행위를 규탄” 조선중앙통신, (2004. 8.3)

결국, 북한의 탈북자와 인권상황은 아무리 한국정부가 선의를 가지고 북한을 지원하려 하더라도, 북한 스스로가 자신의 근본적인 체제문제를 해결하지 않는 한 남북관계 개선과 교류를 위한 두 정부의 노력에 큰 장애물로 남을 것이다.

2. 북한의 대응: 핵개발과 민족공조

현재 진행중인 북한 핵 문제는 이의 해법을 둘러싼 북-미 및 주변국들간의 정책 대결을 넘어서서 한반도의 정치, 군사 질서에 큰 변화를 초래할 수 있다. 이는 북핵의 평화적 해결과 남북평화공존을 추구하는 한국정부의 대북정책에 근본적인 발상의 전환을 요구하고 있다. 한편, 북한의 한미 동맹외해 노력은 미국에 대항하는 민족공조로 나타나는데 이는 국내의 반미 감정과 어울려 한국정부의 합리적인 대북정책에 어려움을 주고 있다.

1) 북한핵개발의 문제

90년대 이 후 불거지기 시작한 북한의 핵 개발 문제는 남북간의 상호신뢰 구축과 관계 개선에 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 현재 한국은 한반도에서의 전쟁 재발방지와 북한 체제의 붕괴 방지를 국가 이익의 최우선 과제로 파악하고, 북한의 핵 문제를 되도록 평화적으로 해결하기 위해 최대의 노력을 경주하고 있다. 그러나 북한이 진정으로 핵을 포기 하지 않는 한 남한정부가 추구하는 평화체제하의 공존이라는 목표 달성은 불가능하다. 북한의 핵개발은 평화공존을 목표로 남한이 추구하는 군사적 신뢰구축 및 군비통제정책에 군사, 정치적인 면에서 정면으로 배치되는 요소를 가지고 있기 때문이다. 실제로, 현 노무현 정부는 북한 핵개발을 한국의 “최대의 안보위협”으로 정의하고, “북핵불용”을 기본원칙으로 삼고 있다. 이에 따라 정부는 무엇보다도 “북한 핵 문제의 근원적, 포괄적 해결을 추구함으로써, 북한의 모든 핵 프로그램을 완전히 제거”하여 더 이상 이문제가 재발하지 않도록 할 것을 천명하고 있다.⁸

문제는 북한 핵 문제를 어떻게 해결할 것인가와 관련해, 가장 중요한 협력 관계인 미국과 한국이 상당한 견해 차이를 가진다는 점이다. 그리고 현 정부가 남북당사자원칙하에 한국의 주도적 역할을 추구함에도 불구하고 북핵 문제 해결에 있어서 한국의 영향력이 점차로 줄어들 가능성이 크다는 점이다. 현재 한국정부는 기본적으로 북한이 자신들이 요구하는 사항을 들어주면 핵을 포기하리라는 판단을 하고 있는 것으로 보인다. 작년 7월 제주도에서 열린 한-일 정상회담에서 노무현 대통

⁸ <참여정부의 안보정책 구상: 평화변영과 국가 안보>, 국가안전보장회의 (2004. 3. 1), pp. 15, 32-33.

령은 “이제 북한 핵의 가격에 대해 당사국들이 심각하게 생각해야 할 때다”라고 말하였다. 따라서, 한국정부는 북한이 원하는 체제보장과 경제지원을 미국이 적절한 경로를 통해 약속할 수 있다면 북한이 핵을 포기할 수 있다는 믿음아래 미-북이 가능하다면 적극적인 대화를 통해 이 문제의 대 타협을 이끌어 내기를 촉구하고 있다. 또한, 필요하다면 한국정부가 이 과정에서 적극적인 중재자 역할을 할 의사를 피력하고 있다. 하지만 오히려 지금까지 한국은 핵 협상과정에서 양쪽 당사자 모두로부터 외면을 당해왔다.

먼저 북한이 핵 문제에 있어 남한의 역할을 인정하지 않고 있다. 북한은 한국전쟁 이래 휴전의 당사자는 북한과 미국이었다는 역사적 사실과 전후 주한미군의 주둔을 핑계로 한국을 미국의 식민지로 매도하면서 한국정부를 합법적인 대화의 상대로 인정하지 않았다. 이러한 입장은 90년대 이후 경제 사회 분야 등의 협력에 있어 필요에 따라 한국을 대화로 상대로 여기는 일련의 변화를 가져왔다. 그러나 북한은 지금까지도 중요 군사문제에 있어서는 한국을 배제하고 미국을 상대한다는 전통적인 입장을 고수하고 있다. 북한의 철저한 한국배제는 특히 핵 문제에 있어 일관된 입장을 견지해 오고 있다. 지난해 7월 처음으로 미국 정부의 승인 하에 회의 참석차 워싱턴을 방문한 북한 주재 유엔대사 박길연은 핵 문제가 남북관계 개선에 걸림돌이 되고 있다는 한국측 참가자의 지적에, ‘문제는 어디까지나 미-북 사이의 일로서 남북문제와는 관계가 없다’고 답함으로써 한국이 간여할 사항이 아니라는 것을 확실히 했다. 이는 실질적으로 한반도에서의 안보 문제의 주도권은 미국이 좌우한다는 북한의 전통적인 입장이 핵 문제에서도 지속되고 있음을 보여준다.⁹

사실 지금까지 한국은 남북 장관급회담 등 각종 남북 접촉에서, 북한을 자극하여 남북교류에 지장을 초래할 것을 걱정하여, 가급적이면 북한의 핵 문제에 대한 직접적인 언급은 삼가해왔다. 지난해 열린 장관급 회담에서 남측이 북에 대해 핵 문제 해결을 촉구한 것으로 보도되고 있으나, 아직까지는 6자 회담을 통한 평화적 해결 원칙을 확인하는 수준의 선언적인 차원이상의 결과는 얻지 못했다. 북한은 핵 문제는 자신들의 생존과 직결된 문제로서 궁극적으로는 미국과의 직접협상만이 이 문제를 풀 수 있는 해결책이라고 주장해 왔다. 따라서 자신들이 생각하는 협상당사자인 미국 이외의 국가가 이에 대하여 언급하는 것을 자주적 방어권에 대한 내정간섭으로 치부하면서 심한 거부감을 표출하고 있다. 여기에서 한국도 예외는 아니며, 지금까지 이러한 북한의 기본자세는 지속되고 있다.

한편 미국의 경우, 핵 문제의 평화적 해결이라는 대원칙에는 한국에 동의하고 있지만, 핵 문제의 인식과 해법에 있어서는 한국정부와 상당한 거리를 두고 있다. 미국은 9/11사태 이후 대량살상무기를 이용한 테러가능성을 국가안보의 최대 위협으로 규정하고 있다. 따라서 미국으로서는 북한 핵의 완전제거를 테러와의 전쟁이라

⁹ Glenn Kessler, “North Korean U.N. Envoy Visits Capitol Hill,” *The Washington Post* (July 21, 2004), p. A15.

는 맥락에서 국가안보정책의 최대 과제로 여기고 있다. 더욱이, 북한의 2002년 10월 고농축 우라늄 핵 개발의혹을 제기한 미국은 동결 대 보상이라는 1994 미-북 합의를 북한이 기만한 것으로 간주하여, 북한의 핵 프로그램에 대한 “완전하고 (complete), 검증가능하고 (verifiable), 되돌이킬 수 없는(irreversible) 폐기 (dismantlement: CVID)”를 협상의 기본조건이자 목표로 내세우고 있다. 이는 미-북의 극한대처에 따른 전쟁가능성을 우려, 우선 북한이 주장하는 “동결과 보상”을 시작으로 협상을 진행시키고자 하는 한국의 입장과 상당한 차이를 보여왔다. 이러한 가운데, 중국의 주도로 열리고 있는 베이징 6자 회담은 당사자들이 일단은 협상의 테이블에 앉았다는 형식적 의미에도 불구하고, 3차 회담이 끝난 이후 지금까지, 북한과 미국 사이의 핵 문제에 대한 입장차이는 결코 좁혀지지 않고 있다.¹⁰ 오히려, 최근 미국에서 통과된 미국의 북한인권법안과 북한의 이에 대한 강력한 반발은 핵 문제의 해결에 대한 전망을 더욱 어렵게 하고 있으며, 이러한 가운데 유엔을 방문 중이던 북한의 한 고위 외교관은 북한이 핵을 무기화했다고 천명하기도 하였다.

부시 대통령의 재선은 앞으로 4년간 북핵 문제와 한반도 상황에 또 다른 위기가 닥칠 가능성을 더욱 크게 하고 있다. 이번 미국 대선에서 드러난 가장 뚜렷한 특징은 국가안보가 선거의 가장 큰 쟁점이 되었다는 점이다. 지금까지 미국 대선에서 국외정치, 특히 안보가 선거의 중심문제가 된 사례는 거의 드물었다. 이는 혼미를 거듭하고 있는 이라크 상황과 국내 경제의 부진에도 불구하고 부시 대통령의 재선을 돕는 가장 큰 요인이 되었다. 특히 4년 전 플로리다의 혼란을 능가하는 대접전이 될 것이라는 선거전의 예측과는 달리, 부시 대통령은 전체 집계에서 380만 표 이상의 차이를 보인 일반투표와 함께, 지난번 논란이 된 선거인단 수에서도 확실한 우위를 보이며 의외로 쉽게 승리를 거뒀다. 이로써 제2기 부시 행정부는 더욱 자신감을 가지고 기존의 정책을 추구할 수 있는 발판을 마련하였다. 더욱이 대통령 선거와 함께 치러진 의회 선거에서도 공화당이 선전, 상원과 하원을 모두 장악한 것도 부시 대통령의 정책추진에 더욱 큰 힘을 실어 줄 것이다. 이를 반영하듯 선거 직후 이루어진 첫 번째 기자회견에서 부시 대통령은 이번 선거가 자신에게 큰 “정치적 자산 (political capital)”을 가져다 주었다고 천명하였다.

북핵 문제와 관련하여 부시 대통령의 재선은 한국의 입장에서 부정과 긍정의 두 가지 요소를 가진다. 우선 부정적인 요인으로는 기존의 미국정부의 비타협적인 자세가 계속될 것이라는 점이다. 따라서 북한이 미국의 요구에 대해 먼저 전향적인 모습을 보이지 않는 한, 핵 문제 해결의 실마리는 찾기가 어려울 것이다. 이러한 상황에서 부시 행정부가 압박의 수위를 높이고 이에 대해 북한이 강경대응으로 나올 경우 한반도에 1994년 당시와 같은 위기가 고조될 가능성이 높다. 일단

¹⁰ 북핵 문제와 관련한 북미간 입장차이와 6자 회담에 관하여서는 국가안보패널 정책보고서 제4호 “북핵 문제와 6자회담” 개정판, 동아시아 연구원, (2004. 10.22) 참조.

현재로서는 미국은 6자 회담을 통한 외교적 해결을 시도할 것으로 보인다. 하지만 북한이 미국의 완전하고, 검증 가능한, 불가역적인 핵 폐기 방안 (CVID)이라는 “전략적 선택 (Strategic Choice)” 요구를 외면한 채, “동결 대 보상”의 원칙을 고집한다면, 부시 행정부는 각종 압력수단을 본격적으로 가동할 가능성이 크다. 이러한 미국의 압박은 북핵 문제의 유엔 상정, 대북경제제재, 북한 인권법을 이용한 대량탈북 유도, 확산안보구상(Proliferation Security Initiative: PSI)의 시행과 봉쇄 등의 수순을 밟을 것이다. 이에 대한 북한의 강경대응은 한반도의 군사적 긴장을 높일 것이다.

이러한 비관적인 전망에 다소 희망적인 요인은 그나마 북한문제가 당장 새로운 부시 행정부의 가장 중요한 문제로 다루어지지 않을 것이라는 점이다. 대통령 선거전 후보 토론에서 민주당의 케리 후보는 이라크 문제보다 북핵 문제가 미국안보에 가장 큰 위협이라고 주장하며 조속한 해결을 위한 북한과의 양자협상을 제안하여 부시 대통령을 압박했다. 이에 대해 부시 대통령은 이라크 전쟁의 정당성을 강조하며, 북핵 문제에 관해서는 기존의 6자 회담을 통한 다자적 접근의 효용성을 역설하였다. 따라서 부시의 당선은 미 외교정책의 초점이 당분간은 이라크 사태의 안정화에 맞추어 질 것임을 예상케 한다. 선거직후 회견에서 부시 대통령은 자신의 외교정책에 대한 미국민의 재신임을 상기시키면서, 이라크사태 해결을 통한 중동지역의 민주질서 확산에 강한 의지를 나타냈다. 이에 반해 북핵 문제에 대해서는 언급이 하지 않음으로써 이라크 사태가 진정될 때까지는 이 문제를 전면에 내세우고 싶지 않은 부시 행정부의 속내를 암시하였다.

따라서 비록 한반도에서 북핵 문제로 인한 긴장이 고조되더라도 북한이 한반도에서 군사 행동을 일으키거나 핵무기를 테러리스트에게 이전하는 등의 무모한 행동을 취하지 않는 한, 미국의 압박정책이 바로 한반도에서 미국의 군사행동으로 이어질 가능성은 크지 않다. 이는 부시 대통령 및 그의 참모들이 북한에 대한 군사행동이 초래할 수많은 인명 및 재산피해에 대한 위험과 부담을 충분히 이해하고 있기 때문이다. 더욱이 이 과정에서 발생할 중국 및 한국과의 갈등 역시 부시 대통령으로서 결코 간과 할 수 없는 요인이다. 지금까지 부시 대통령 스스로 북한에 대한 침공의 의사가 없다는 것을 재차 천명했다는 것과 지난해 말 한국을 방문한 파월 국무장관이나 새로 부임한 크리스토퍼 힐 주한 대사도 비교적 명확하게 미국의 군사행동 가능성에 부정적인 입장표명을 했다는 것은 이를 뒷받침한다.¹¹ 따라서 미국이 군사적 행동을 배제하지 않는다는 입장은 북한에 대한 선제공격을 염두에 둔 발언이라기보다는 압박과 경고의 의미로 이해해야 한다. 한반도에서의 무력충돌이 가져올 엄청난 희생과 비용, 중국과 한국의 반발, 그리고 무엇보다도 장기화 될 것으로 전망되는 이라크 사태 등을 볼 때, 부시 행정부는

¹¹ 이 수기 “힐 주한 미대사 ‘북에 무력 선제공격 절대 없다.’” 중앙일보 (2004. 11. 01)

당장의 군사행동보다는 압박을 통한 김 정일 체제의 중장기적 변환을 시도할 가능성이 상대적으로 크다.

제2기 부시 행정부의 대북정책은 온건으로 포장된 강경이라는 형태를 띠는 가능성이 크다. 부시 대통령의 재선 이후 북한이 핵 포기라는 전략적 선택의 전향적인 자세를 보이지 않을 경우, 미국이 본격적인 대북 압력을 행사 할 가능성이 높다. 이에 대응하여 북한도 핵 실험 등을 통해 위협의 수위를 높일 경우, 2005년 내년은 단기적으로는 북 핵 사태뿐 아니라 장기적으로 한반도의 운명을 좌우할 중요한 해가 될 수도 있다.

2) 동맹과 민족

한국을 비롯한 국제사회의 핵 포기 요구에 대해 북한은 미국의 대북적대시 정책을 이유로 핵 개발의 불가피성을 줄기차게 주장하고 있다. 그리고 한미동맹은 이러한 대북압살노력의 중요한 매개체로 이해된다. 한반도에서 주한 미군의 존재가 북한의 남침 의도를 재고하게 하는 가장 강력한 전쟁 억제력 (deterrence)의 역할을 하여 온 것은 주지의 사실이다. 더구나 90년대 이후 대 공산권의 소멸과 냉전의 종식 속에서, 세계 유일의 초강대국으로 부상한 미국과 적대적 관계를 유지해온 북한의 입장에서서는 주한미군과 한미동맹의 존재는 전쟁억제의 기능을 넘어서서 북한체제 자체의 존립을 위협하는 것으로 이해된다. 북한은 “미국의 대조선 적대시정책을 현지에서 집행하고 있는 남조선-미국 《연합군사령부》는 조선반도의 평화와 통일의 암적 존재이다” 라고 규정한다.¹² 9/11 테러 이후 부시 대통령의 악의 축 발언과 이라크 사담후세인 정권의 전복은 이러한 북한의 우려를 더욱 확고하게 만들었다. 북한은 최근 남한에서 진행되고 있는 주한 미군의 재조정과 이에 따른 “병력감축”을 “침략전쟁의 전주곡”으로 규정하고, “남조선강점 미군의 재배치”와 “기지이전”을 “대규모 전력증강계획”과 함께 “대화외 막뒤에서 군사적침략을 꾀하는 대조선 침략전쟁도발책동”으로 규정하고 있다.¹³

따라서 북한 체제유지를 위한 기본 목표의 하나로 한-미 동맹의 이간을 통해 한반도에서 주한미군 철수를 유도하고 나아가 한-미 관계의 근본적인 수정을 모색하는 것이 자연히 설정된다. 이는 최근 한국 내에서 젊은 세대를 중심으로 일고 있는 반미감정과 민족주의의 강화에 편승하여, 북한과 남한이 한 민족이라는 점을 강조

¹² 김웅철, “침략적인 남조선-미국 <연합사령부>는 해체되어야 한다,” 우리민족끼리, (2004. 11. 7)

¹³ 로동신문, “북침을 겨냥한 모험적인 불장난 <을지 포커스 렌즈-04>,” 조선중앙통신, (2004. 8. 11), 민주조선, “우리에게는 <속전속결> 방식이 통할 수 없다,” 조선중앙통신, (2004. 8. 11)

하면서, 한-미 동맹에 대항하는 개념으로써 남북간 민족공조를 강조하는 북한의 정책으로 나타나고 있다. 특히 북한은 한-미 동맹을 남북간의 교류협력과 상반되는 개념으로 연계하여 한미동맹의 강화를 곧 남북교류의 가장 큰 저해요인으로 연계시키는 제로섬 (zero-sum) 전략을 구사하고 있다. 동시에 북한은 한반도에서의 군사적 긴장의 요인을 전적으로 미국에 전가시키고 있다. 북한은 현재 상황을 “조선민족과 미국의 대결구도”로 정의한다. “미국은 절대로 조선반도의 평화와 통일을 바라지 않으며 저들의 침략적인 리익을 위해서라면 우리민족이 영영 둘로 갈라지든 핵참화를 들쓰든 가리지 않는다”는 것이다. 이를 해결하기 위해 “북과 남이 단합하고 공조하여 미국의 새 전쟁도발기도를 짓부시고,” 민족의 운명을 지키기 위한 “반미반전공동투쟁”을 주장한다.¹⁴ 특히 핵과 관련된 미국의 정책에 대하여 전쟁불사의 의지를 강력하게 피력함으로써, 국내적으로는 체제안정의 도구로 삼는 동시에 대외적으로는 전쟁불안감을 조성 반미감정을 조장하고 핵 협상의 위협수단으로 삼고 있다.

이러한 북한의 전략은 최근 몇 년에 걸쳐 한국 사회에 점증한 반미감정과 맞물려 어느 정도 성공을 거두고 있다고 판단된다. 한국사회는 지난 반세기 동안의 경제성장과 민주주의의 성숙 속에 우리 스스로에 대한 강한 자신감을 가지게 되었고, 극심한 경제난으로 표출된 북한체제의 상대적 몰락은 북한의 위협을 실질적으로 덜 느끼게 만들었다. 특히 김 대중 대통령에 의해 시작된 남북 화해협력 정책은 북한을 체제경쟁의 상대 보다는 경제원조의 대상으로 느끼게 하였고, 이는 한국사회에 새로운 민족주의적 색채를 강하게 드리우게 했다. 최근 각종 국내 여론조사에 의하면, 남한사회의 다수가 미국을 한반도에서의 전쟁불안의 가장 큰 요인으로 생각하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 9/11 테러 이후 일방적이고 공격적인 미국의 외교정책에 대한 우려와 함께, 한반도 불안요인의 근원이 북한의 핵개발에서 시작된다는 원론적인 사실이 왜곡, 무시된 결과로 이해된다. 이러한 남한 사회의 분위기는 앞으로 한국정부의 합리적인 대북정책 및 핵 정책 수립에 큰 부담으로 작용하고 있다.

3. 대한민국의 대북 정책: 평화공존 속의 변영

김대중정부의 “햇볕정책”이후 한국 정부는 지금까지 남북간 화해협력과 평화공존을 위한 지속적인 노력을 기울여 왔다. 지난 수년간 남북간 교류 협력은 한국 정부의 대북지원과 경제협력을 중심으로 최소한 양적인 면에서 지속적으로 확대되어 왔

¹⁴ 로동신문 사설, “조선민족 대 미국의 대결구도를 실천으로 해결해야 한다,” 조선중앙통신, (2004. 9. 30)

으며, 이를 통해 정부간 당국자 회담의 정례화 및 다양한 민간교류의 확대 등 실질적 협력관계 구축의 토대가 점차로 공고히 다져지고 있는 것으로 평가할만하다. 현재 한국이 추구하는 평화공존 속의 변영은 북핵 문제의 평화적 해결과 북한체제의 점진적이지만 근본적인 개혁개방과 변화를 대전제로 한다. 문제는 여기에 있어서 가장 중요한 당사자인 미국과 북한이 과연 한국의 의도대로 움직여 줄 지에 대해서 상당한 의문이 제기 되는 것이다.

1) 남북간 교류, 협력 현황

김대중 정부의 “햇볕정책”에 의해 시작된 한국 정부의 남북 화해협력 및 교류 정책은 노무현 정부에 들어와서도 “평화변영정책”에 의해 적극적으로 계승되어 추진되어 왔다. 남한의 남북 화해 노력은 지금까지 많은 가시적 성과와 함께 냉전 이후 남북관계 개선에 커다란 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 지난 수년간 남북 교류는 일단 양적인 면에서 괄목할 만한 변화를 보여왔다. 2000년 6.15 정상회담 이후 지금까지 개최된 정부간 회담만 벌써 121회에 이른다. 이 중 올해에는 상반기에만 정치군사분야 9회, 경제분야 13회, 기타 3회 등 총 25회의 회담이 진행되면서 각 분야에서의 남북교류가 점차 정례화되고 확대되는 경향을 보이고 있다. 더욱이 그 내용에 있어서도, 장관급 회담에서 북한의 핵 문제를 선언적이거나 논의하고, 지난 6월 최초로 남북장성급회담이 개최되어 서해상 함정간 상시통신망 유지, 군사분계선 선전수단의 단계별 제거 등의 민감한 군사사항을 협의하는 등 남북관계의 실질적 개선에 대한 희망을 높여주는 측면이 나타나고 있기도 하다.

이와 함께, 정부가 중점을 두고 추진하고 있는 남북철도 및 도로 연결, 개성공단 건설, 금강산관광의 3대 경협사업도 각종 실무작업이 활발히 진행되어 상당한 진척이 이루어지고 있다. 개성공단의 경우 총 2,000만평 개발목표 속에 지난 6월30일 28,000평의 시범단지 부지조성공사를 완료, 작년 말부터 남한 측 기업이 입주하여 제품을 생산하기 시작 했으며, 남북간 도로와 철도도 각각 10월말 동시 개통 및 시험운행을 목표로 공사를 진행 중이다. 한편, 2003년 9월 이후 육로관광이 정례화된 금강산 관광은 작년 7월부터 당일관광이 실시되고 월 관광객이 15,000명을 상회하면서, 금강산관광 특구 개발을 위한 계획이 남북에 의해 활발히 진행되고 있다. 이에 따라, 현재 남북간 인적, 물적 교류도 날로 증가되어, 남북간 왕래 인원 (금강산 관광제외)이 지난 2000년 7,986명에서 2003년 16,303으로 두 배 가까이 증가하였다. 남북교역은 98년 2.2억불에서 작년 7.2억불로 북한 총 대외교역 규모의 1/4 수준으로 성장하였으며, 한국이 중국에 이어 북한의 두 번째 교역상대국이 되기에 이르렀다.¹⁵ 한편, 한국정부의 대북지원도 계속되어 2001년 이후 매년 700

¹⁵ “남북관계 추진현황,” 통일부 (2004. 7. 31)

(http://www.unikorea.go.kr/kr/uninews/uninews_policyfocus.php?page_code=kr0307&cu)

에서 1000억 원 상당의 비료지원이 실시되었으며, 작년과 제 작년에 이어 올해에도 40만 톤의 쌀 지원이 합의 되었다. 또한 지난 용천참사 이후 정부와 민간이 총 5300만불 상당의 재해지원을 하기도 하였다. 지난 수년간 남북간 교류 협력은 한국 정부의 대북지원과 경제협력을 중심으로 최소한 양적인 면에서 지속적으로 확대되어 왔으며, 이를 통해 정부간 당국자 회담의 정례화 및 다양한 민간교류의 확대 등 실질적 협력관계 구축의 토대가 점차로 공고히 다져지고 있는 것으로 평가된다.

2) 현 정부의 대북정책

김대중 정부 이후 한국정부에 의해 추진되고 있는 북한 정책의 큰 원칙은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 북한을 더 이상 한국전쟁의 연장선상에서 적으로만 파악해서는 안 된다는 것이다. 이는 아직까지 지속되고 있는 휴전상태와 군사적 대치에도 불구하고, 변화하는 국내외적 상황 속에서 남북문제를 접근하는 틀을 새로이 짜야 된다는 전제에서 출발 한다. 둘째, 현 상태에서 북한의 붕괴나 무력을 통한 갑작스런 통일은 남한의 국가이익에 전혀 도움이 되지 않는다는 평가이다. 이는 독일 통일의 경우에서 볼 수 있듯이 통일이 가져올 경제적, 정치적, 사회적 비용이 지금 현재 한국의 능력과 상황에서는 도저히 감당하지 못 할 것이라는 판단을 근거로 한다. 셋째, 남한과 북한 모두 북한이 점진적 경제 개혁과 개방을 통해 낙후된 경제를 재건하고 점진적인 변화를 추구해 나아가는 것에 공통의 이해를 가진다는 것이다. 이로써 남한은 북한 경제의 연착륙을 유도해 내고, 상호 신뢰의 증진 속에 군사적 신뢰를 구축, 평화 협정의 체결을 통해 평화적 공존의 길로 나아간다는 것이다. 따라서 현재로서는 북한의 현 정권 및 체제 유지에 남북한이 공히 이해를 같이 한다. 물론 여기에는 북한의 남침 가능성이 실질적으로 없다는 것을 대전제로 한다. 마지막으로 기존의 북한을 적으로 보고 궁극적으로는 제거, 흡수 하여야 한다는 정책보다는 북한의 변화를 유도 평화적 공존의 상태를 이루기 위한 새로운 정책을 추진해야 한다는 것이다. 이점에서 김 대중 정부는 남한의 북한에 대한 흡수통일정책을 공식적으로 포기함을 선포한바 있다.

이러한 정부의 입장은 작년 3월 대통령직속 국가안전보장회의에서 참여정부의 안보정책구상으로 발간한 “평화번영과 국가안보”라는 제하의 정책집에 잘 나타나 있다. 이전 정부의 “햇볕정책”을 계승, 발전시켜 “평화번영정책”으로 명명된 현 정부의 대북정책은 한반도에 평화를 정착시키고 남북한 공동번영을 추구하여 평화통일의 기반을 조성하는 것을 그 기본 목표로 명시하고 있다.¹⁶ 더 구체적으로는 먼저 단기목표로 북한 핵 문제의 평화적 해결에 상정하고, 중장기적으로는 남북협력의 심화, 확대를 통한 공동번영과 경제공동체를 추구, 그 성과가 군사적 신뢰구축과

r_page=1&pdm=&pmd=view&num=1564&ucd=kbn0307)

¹⁶ <참여정부의 안보정책구상: 평화번영과 국가안보>, 국가안전보장회의(2004.3.1), p. 23.

긴장완화로 이어져 궁극적으로 평화공존과 화해협력의 남북관계를 정착시키는 것을 당면 과제로 제시한다. 그리고 문서는 이를 추진하는 과정에 4가지 원칙을 제시하고 있는데, 첫째, 어떠한 형태의 전쟁에도 반대, 둘째, 남북 상호인정하의 신뢰우선과 호혜주의, 셋째, 모든 한반도 문제에 대한 남북당사자 원칙, 넷째, 모든 정책에 있어 국민적 합의의 원칙 등을 제시하고 있다.¹⁷ 특히, 4원칙 중 모든 전쟁반대와 남북상호인정은 앞서 말한 북 핵 문제의 평화적 해결과 남북의 장기적인 평화공존을 위한 한국 정부의 기본 입장을 반영한 것으로 보인다. 현재 정부는 핵 문제 해결과 남북관계 발전을 병행한다는 원칙을 견지하면서, 남북장관급 회담 등 남북간 대화채널을 통해 적극적으로 북한을 설득, 북핵 문제의 평화적 해결 노력에 실질적인 역할을 할 것을 기대하고 있다.

이러한 정부의 입장은 지난해 논란이 된 행정 수도이전 정책에서도 엿 볼 수 있다. 정부는 장차 통일한국의 수도로서, 서울이 가장 위치적으로 적합하다는 일부의 지적에도 불구하고 한반도의 남부에 위치한 충청도의 연기, 공주를 새로운 행정수도로 지정한 바 있다. 결국 통일 후 수도위치로서 부적합하다는 지적에도 불구하고 하고 강행되었던 서울 남부로의 수도이전은 현 정부가 통일이 조기에 이루어지지 않는 점이라는 점을 전제로 하고 있다는 점을 보여준다. 수도 이전이 최소한 10년 이상의 기초 작업과 수십 년 간의 장기적인 투자와 노력이 필요하다는 점은 이미 정부에서도 인정하고 있다. 따라서 현재 논란이 되고 있는 수도이전정책은 통일이 최소한 앞으로 수십 년 동안은 이루어지지 않거나 최소한 이를 희망하지 않는다는 현 정부의 묵시적인 의지를 나타낸다. 이것은 김대중 대통령이 북한의 강제적 흡수통일 정책의 포기를 공식적으로 천명한 이래 이에 대한 그 어떠한 말 보다 더욱 확고한 한국정부의 의지를 나타낸 것으로 볼 수 있다. 이는 북한의 입장에서는 현 정부의 평화공존의지에 대한 신뢰를 증진하여 북한이 남한 정부의 화해협력 노력에 보다 안심하고 적극적으로 임할 수 있는 계기로 삼을 수도 있을 것이다.

현재 한국 정부는 남북한 정치, 군사, 경제, 및 사회 교류의 확대에 힘쓰는 한편, 미-북 사이에 최대의 쟁점으로 떠오른 핵 문제의 평화적 해결을 위한 중재 노력에 총력을 기울이고 있다. 여기에는 한반도에서 그 어떠한 전쟁의 재발을 방지해야 한다는 일차적인 목표와 그 속에서 북한의 점진적 개혁, 개방을 유도 평화적인 통일의 기반을 다진다는 장기적인 청사진이 함께 추구되고 있는 것으로 보인다.

문제는 이와 같은 한국정부의 목표와 정책이 당위적인 정당성을 가짐에도 불구하고, 한반도를 둘러싼 상황이 이러한 낙관적인 전망을 보장하기에 지금으로서는 어려운 점이 많다는 사실이다. 즉 한반도의 운명을 좌우할 수 있는 상황이 한국에

¹⁷ Ibid, p. 24.

의해 통제 가능하지 않은 변수에 의해 초래될 가능성이 많다는 점이다. 현재 한국이 추구하는 평화공존 속의 변형은 북핵 문제의 평화적 해결과 북한체제의 점진적이지만 근본적인 개혁개방과 변화를 대전제로 한다. 문제는 앞에서 살펴본 대로, 여기에 있어서 가장 중요한 당사자인 미국과 북한이 과연 한국의 의도대로 움직여 줄지에 대해서 상당한 의문이 제기 되는 것이다.

3) 남북정상회담

2000년 6월 15일 김 대중 대통령과 김 정일 국방위원장간의 첫 정상회담 이후, 당시에 합의된 김 위원장의 답방은 이루어지지 않고 있다. 이는 남북화합과 신뢰구축의 새로운 장을 이룬 1차 정상회담의 성과가 미완으로 남아 있음을 의미한다. 그 동안 기회가 있을 때 마다 제2차 정상회담의 가능성과 필요성이 제기되는 가운데, 현 참여 정부에서도 햇볕정책의 계승발전과 한반도 평화정착이라는 차원에서 2차 남북정상회담의 개최는 상당히 중요한 정치적 목표의 하나로 인식되고 있다.

더욱이 미-북 간에 핵 문제를 둘러싸고 대립이 계속되자 최근 일각에서는 한국 정부가 남북정상회담을 추진하여야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있다. 한국 정부가 남북정상회담을 통해 현재의 대치 상황을 중재함으로써 핵 문제 해결에 주도적 역할을 함과 동시에 나아가 한반도 평화체제 수립의 전기를 마련해야 한다는 것이다. 지난해 10월 26일 여당인 열린 우리당의 천정배 원내대표는 국회 대표 연설에서 북핵 문제 해결을 위한 남북정상회담 개최를 요구하고, 남북대화 돌파구 마련을 위해 자신이 방북 할 용의가 있음을 밝혔다. 새해에 들어서도 1차 정상회담 5주기를 맞는 올해 2차 정상회담이 이루어 질 것이라는 기대가 더욱 고조되는 분위기이다. 북한의 수령중심체제에서 절대적 위치를 차지하는 김정일 위원장과의 남북 정상회담은 북핵 및 한반도 문제의 논의와 해결에 있어 중요한 정책수단의 하나임은 분명하다. 한국정부도 상황에 때에 따라서는 이를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 그러나 현재 북핵 문제 해결을 위한 제2차 남북정상회담이 진정으로 실효를 거두기 위해서는 몇 가지 고려되어야 할 요소들이 있다.

첫째, 제1차 평양회담에서 언급되었듯이 제2차는 김 정일 위원장의 답방형식이 가장 바람직하다고 여겨지나, 여기에는 북한측이 아직 상당한 위험과 정치적 부담을 느끼는 것이 현실이다. 현재의 상황에서 김 정일 위원장이 남한내의 서울이나 제3의 장소를 방문할 경우 이와 관련된 신변보장은 차치하고 라도, 일부 예상되는 한국 내 보수우파에 의한 반대시위나 규탄대회 등에 의해, 김대중 대통령 방북 시 북한이 연출했던 일방적 환영의 분위기 조성이 실질적으로 어려울 것이다. 또한, 한국정부가 아무리 신변보호를 약속한다 하더라도, 이라크 전에서 미군의 후세인 제거작전을 지켜본 김 위원장으로서의 악의 축 발언 이후 계속되는 부시 대통령의 강경노선 속에 아직 공식적으로는 휴전상태의 적진에 신변을 노출하고 들어온다는 것

이 상당한 위협으로 인식될 수 밖에 없다. 따라서 정상회담이 성사되더라도 이는 다시 북한이나 제3의 지역에서 이루어질 가능성이 크고, 우리 정부도 이에 대해서는 북핵 해결을 위한 실무정상회담이라는 차원에서 적극적으로 고려 할 수 있을 것이다. 이와 관련, 최근 노무현 대통령은 국내언론과의 인터뷰에서 시간과 장소에 구애 없이 김 정일 위원장을 만날 용의가 있음을 밝힌바 있다.¹⁸

둘째, 따라서 현재 거론되는 정상회담은 그 상징적 의미보다는 북핵해결을 위한 양쪽의 진지한 협의와 구체적 결과물이 가장 중요한 고려 요소가 될 것이다. 그런데 회담의 실질적 내용 및 성과와 양쪽 모두 상당한 부담을 가질 수 밖에 없다. 먼저, 북한이 한국에 대해 베풀 수 있는 가장 큰 정치적 카드인 정상회담에 상응하는 대가를 과연 한국정부가 제공 할 수 있는가의 문제이다. 북한으로서는 정상회담의 대가로 최소한 제1차 회담 시 제공된 금액 이상의 현찰이나 이를 훨씬 상회하는 전면적인 경제적 지원 등을 요구할 가능성이 크다. 그러나 한국정부의 입장에서 이러한 요구를 들어주기가 쉽지는 않은 상황이다. 현 참여정부가 초기에 북한에 제공된 비자금에 대한 특검법을 수용하고, 이와 관련된 남측인사들이 이러저러한 이유로 사법 처리된 상황에서 정상회담을 위한 제2의 현금 제공을 하는 것은 불가능하다. 더욱 중요하게는 북한이 한국이 원하는 대로 정상회담을 통해 핵 문제를 전격적으로 해결 하지 않는 한 한국정부가 미국은 물론 국내의 여론을 설득하여 대규모의 경제지원을 하는 것도 상당히 어려울 것이다. 결국 북한이 한국과 진지하게 핵 문제에 대한 논의를 할 의지가 없는 한, 확실한 보상이 불투명한 2차 정상회담에 응할 지는 미지수이다.

한국 정부는 핵 문제의 해결 없이는 정상회담을 통해 얻을 수 있는 것이 거의 없다는 점을 인식하고 있다. 최근 청와대는 이전의 핵 해결 없는 정상회담은 불가라는 입장에서, 핵 문제의 해결을 위한 정상회담을 장소에 구애 없이 임할 용의가 있다는 전향적인 입장 변화를 표명한바 있다. 그러나 문제는 북한이 한국의 중재를 받아들여 핵 문제를 해결 할 가능성이 현재로서는 희박하다는 점이다. 그렇다고 현 정부가 정상회담을 위한 정상회담을 하기에는 국내외적인 부담이 너무 크다.

셋째, 현재 한국정부는 미국정부가 제시하고 있는 리비아식 해법을 정상회담을 통해 중재하려는 의도를 가질 수 있다. 그렇게 될 경우 북핵 문제를 평화적으로 해결함은 물론, 이 과정에는 우리정부의 주도적 역할이 앞으로 대미, 대북 외교뿐 아니라 한반도의 향후 미래를 둘러싼 결정과정에서도 크게 부각 되는 좋은 계기로 삼을 수 있다. 이 경우 한국정부는 미-리비아 사이에서 효과적인 중개를 이룬 영국의 역할을 상징할 것이다. 그런데, 여기서 간과해서는 안 될 것이 우리정부가 생각하는 미-북사이의 중재와 미국과 리비아 사이에서 영국의 역할에 미묘하지만 중요한 차이가 있을 수 있다는 점이다. 영국의 경우 미국과의 긴밀한 사전조율 및 협조 하에

¹⁸ 김 광덕, “노대통령 경향신문 인터뷰” 한국일보 (2004. 12.27)

중간에서 미국의 요구를 확실히 전달하고 이를 리비아가 무조건적으로 받아들인 경우이다. 따라서 영국의 역할은 미국과 리비아 양자의 상반된 주장을 중간에서 절충하려 했다가 보다는 미국의 입장을 충실하게 전달한 중개자의 의미가 크다. 따라서 한국이 리비아 모델을 정상회담에 상정한다면, 이는 결국 북한이 완전하고 검증 가능한 핵 폐기라는 미국의 요구조건을 먼저 수용 할 의사가 전제되어야 한다. 그러나 북한이 과연 한국의 중재 의지만 믿고 지금까지 고집해온 “선 체제보장 후 핵 포기” 내지는 “동결 대 보상”의 요구를 쉽게 포기할 지는 의문이다.

넷째, 북한이 한국의 중재 역할을 심각하게 고려하기 위해서는 한국 정부가 미국과의 긴밀한 협의 하에 미국의 의사를 북한에게 확실하게 전달 하는 것이 전제가 되어야 한다. 그런데 우선 이것은 지금까지 미국과의 직접대화를 주장해온 북한의 입장과 배치된다. 어차피 핵을 포기하기로 한 이상 북한으로서는 더욱 미국과 직접 대화를 통한 해결을 원할 가능성이 크다. 또한 북한이 신뢰성 있는 중재를 원한다면, 현재 진행되고 있는 6자 회담을 이용하는 것이 더 나은 방법일 수도 있다. 또한, 리비아의 경우와는 달리 북한의 경우 이미 개발한 것으로 보이는 핵 무기를 포기하는 것은 훨씬 힘들 것이다. 지금까지 핵 무기를 실제로 개발한 국가가 핵을 전면 포기한 경우는 없다. 설령 북한이 핵 포기를 원한다 하더라도 현재로서 미국이 요구하는 철저한 검증 방식을 북한으로서는 받아들이기 힘들 것이다. 즉, 미국이 철저한 검증을 위해 요구할 것으로 예측되는 북한내의 모든 의심되는 군사시설에 대한 무제한적 사찰 요구는 북한에게 참기 어려운 굴욕적인 항복으로 여겨짐과 동시에, 실질적으로도 군사안보 차원에서 도저히 받아들이기가 힘들 것이다.

마지막으로 정상회담을 추구하더라도 미국과의 긴밀한 협조 하에 시행하는 것이 중요하다. 북한이 원하는 것은 결국 미국으로부터의 안전보장과 경제지원 및 관계 정상화이다. 따라서, 미국의 신뢰 받는 대리인으로서 한국이 정상회담에 임할 때에만 북한이 한국의 중재노력에 귀를 기울일 가능성이 커진다. 이것은 역으로 한국과 미국 사이에 정책 협조가 없이 한국 자체만의 노력으로 정상회담에 임할 때 북핵 해결보다는 오히려 북한에 이용당할 가능성이 크다는 것을 의미한다. 북한의 경우 정상회담을 조여오는 미국의 압박에 대한 자신들의 평화의지의 선전장으로 이용, 시간을 벌기 위해 기존의 요구를 되풀이 하면서 한미간에 갈등을 조장할 목적으로 이용할 가능성이 있다. 이는 미국에게 한국정부에 대한 불신을 더욱 증폭시킬 것이다. 따라서, 정상회담을 추구할 경우 미국과의 충분한 사전협의를 거치는 것이 더 나은 회담의 성과를 보장함은 물론, 혹시 발생할 수 있는 미국과의 정책갈등의 방지를 위해서도 중요한 선결 요건이다.

비록 부시 대통령이 재선됨으로 인해 기존 외교정책의 큰 틀에는 변화가 없다 하더라도, 신임 라이스 국무장관을 포함한 새로운 내각의 의회 인준과 새로운 외교실무진의 임명에 필요한 향후 2, 3 개월은 기존의 정책에 대한 세부적인 재조정이 있을 수 있다. 그러한 의미에서 현재 2기 부시 행정부의 외교정책에 대한 재검토가

시행되는 상황에서, 한-미간에 충분한 사전 협의 없이 서둘러 정상회담을 추구하는 것은 부정적인 결과만을 초래할 가능성이 크다. 또한 국내적으로도 한국정부는 가시적인 성과 없이, 김 정일 위원장의 입지만 강화시키는 외교전략에 이용만 당했다는 비판에 직면할 수 있다.

한국이 정상회담을 통해 핵 문제를 설득하고자 하는 것은 한국정부가 미국과 리비아간의 협상에서 중개를 한 영국의 역할을 시도하려는 의지로 볼 수 있다. 이러한 한국의 의도는 실현만 될 수 있다면, 충분히 시도할 가치가 있고 또 이를 위한 다각도의 준비가 필요하다. 그러나 북한의 자세변화와 한미간 긴밀한 공조 없이는 정상회담의 실질적 성과를 기대하기 어려울 것이다. 따라서, 한국은 핵과 관련된 제2기 부시 행정부의 대 북한 정책과 북한의 예상되는 반응을 면밀히 검토하면서 최악의 시나리오를 포함한 각종 돌발사태에 대한 모든 가능성을 따져보고 이에 대한 대책을 수립해야 한다.

4. 한국의 대응

지난 3차 베이징 6자 회담 역시 초기의 기대에도 불구하고 북한과 미국이 각기 “동결 대 보상” 대 “완전하고 검증가능 한 핵 폐기의 선결”이라는 기본입장을 고수한 채 큰 성과 없이 끝나고 말았다. 또한 이번 미국 대선에서 부시 대통령이 당선됨으로 인해 2005년에는 북한 핵 문제가 어떠한 형태로든 한반도에 새로운 긴장을 유발할 가능성이 커지고 있다. 특히 북한이 핵무기를 포기하지 않음에 따라, 미국이 중장기적인 북한의 정권교체 내지는 붕괴를 추구할 가능성이 점차로 증가하고 있다. 지난 가을 곤돌리자 라이스 당시 미 대통령 안보보좌관은 언론과의 인터뷰에서 미국이 북한의 핵 문제 해결을 위해 모든 방안을 고려하고 있으며, 특히 은밀한 수단을 통한 해결도 고려하고 있다고 확인한 바 있다. 올해 초 상원청문회에서 새로이 국무장관으로 인준된 라이스가 북한을 “폭정의 전초기지”로 선언함으로써 이러한 의혹이 더욱 증폭되고 있다. 여기에는 6자 회담이 결국 실패로 돌아갈 경우 미국이 김정일 체제보호에 점차로 회의를 느끼고 있는 중국과의 빅딜(Big Deal)을 통해 북한의 정권교체를 유도할 계획을 갖고 있다는 전망도 조심스럽게 제기되고 있다. 실제로 중국지도부는 북한에게 지속적으로 경제개혁을 요구해 왔으며, 북한의 미온적인 태도에 상당한 불만을 가지고 있는 것으로 알려지고 있다.

중국은 북한 핵 개발이 독립선언을 위한 대만 핵 개발을 부추길 가능성에 대하여 미국 이상의 심각한 우려를 나타내고 있다. 중국은 현재 6자 회담을 개최하는 동시에 다양한 통로를 이용 북한 지도부에 핵 실험중단을 강력히 권고 하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나 만일 북한이 핵을 계속 고집할 경우 중국으로서는

차선의 방법으로 한국 정부 및 미국과의 협의 하에 보다 안정적인 정권을 평양에 수립하는 것을 추구할 수도 있다는 관측이 제기되기도 한다. 작년 중국의 관변 학자가 김정일 정권의 세습성과 비민주성을 비판하는 글을 정부에 의해 발행되는 잡지에 발표한 것은 이에 대해 시사하는 바가 크다.

위와 같은 상황에 대비하여 한국이 고려해야 할 몇 가지 정책제안은 다음과 같다. 첫째, 핵 문제의 해결을 위해 북한이 “전략적 선택”을 할 것이 요구 된다면, 한국은 이를 유도하기 위한 정책에 있어서의 “전략적 유연성”을 제고할 필요가 있다. 지금까지의 한국정부의 북핵 정책은 크게, 북핵 불용, 핵 문제의 평화적 해결, 그리고 이에 있어서 우리의 주도적 역할이라는 3원칙에 의해 움직여 왔다. 이와 같은 3원칙은 그 당위적 정당성에도 불구하고, 현실적으로 북미간의 지속되는 대립 속에 한국정부의 입장과 정책이 당사자인 북미 양측 모두로부터 외면당하는 결과만을 초래했다. 따라서, 이제는 미-북 사이에 한국정부가 가지는 역할의 한계를 인정하는 가운데 보다 현실적이고 유연한 전략과 정책을 추진할 필요가 있다. 이를 위해 우선 보다 현실적인 북핵 정책의 3원칙으로 첫째, 핵 없는 북한에 과감한 지원, 둘째, 북한에 대한 선제적 군사수단의 배제, 셋째, 국제공조를 통한 다자적 접근을 새로운 북핵 정책의 축으로 삼는 것을 고려해 볼 직하다. 그리하여, 미국의 북핵불용 원칙에 대해 북한이 원하는 생존보장의 조건을 보다 적극적으로 설득하고, 북한이 우리의 협상요구에 지속적으로 비타협적인 자세를 보일 경우 군사행동을 배제한 다양한 압력을 주변국과의 협력 속에 행사할 수 있다는 자세로 전환해야 한다.

둘째, 앞에서 설명한 더욱 현실적인 북핵 3원칙하에 북핵에 대한 우리 나름대로의 적색선 (Redline) 설정하고 이에 따른 구체적 단계별 대응방안을 수립해야 한다. 이는 한국정부가 지금까지 유지해온 “북핵 불용”정책이 무엇인지를 구체적으로 명시하는 것을 의미한다. 한국정부로서는 한반도 전쟁방지를 위해 북한과 미국 사이의 평화로운 북핵 문제 해결을 위한 노력을 지속해야 한다. 그와 동시에 북한의 핵 위협을 고조시킬 경우 이를 어디까지 수용할 지에 대한 우리 스스로의 원칙과 기준이 필요하다. 한국입장에서 심각한 북한의 핵 도발에는 북한의 핵 실험, 핵 장거리 미사일 개발을 위한 시험발사 등이 포함될 수 있을 것이다. 그리고 북한이 이를 어겼을 경우, 굳이 전면적인 경제 제재나, 봉쇄와 같은 즉각적이고 극단적인 행동을 취하지는 않더라도, 북한이 분명히 한국의 의지를 인식할 수 있도록 단계별 경고조치 들을 설정하는 작업이 함께 이루어져야 한다. 이러한 경고 조치로는 금강산 관광 등을 포함 현재 진행되고 있는 각종 경제 교류의 단계적 중지 북한에 대한 인도적 지원의 기준과 감시 강화 등 북한에 실질적으로 영향을 미칠 수 있는 독자적 제재가 있을 수 있다. 이와 함께 미국이 취할 수 있는 경제제제나 대량살상무기 확산방지구상정책에 적극적으로 협조 할 수 밖에 없다는 것을 명시하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이를 위해서, 우리가 취할 수 있는 조치들의 한계와 그 효과, 북한의 반응에 대한 우리의 대응 방안 등에 대한 단계별, 상황 별 세부 시나리오

및 구체적 가이드라인을 설정하는 것이 필요하다. 또한, 미국과의 효과적인 공조를 위해, 미국이 취할 수 있는 정책들의 세부적 내용들과 의미, 그리고 우리정부가 이에 대해 할 수 있는 것과 할 수 없는 것에 대한 구체적 가이드라인 또한 미리 점검해 둘 필요가 있다. 이것은 만일의 경우 북한 핵 사태가 1994년과 같은 위기상황으로 다시 돌입할 때를 대비, 극단적인 화평주의나 비관론을 지양하고, 상황과 단계에 맞는 구체적 방안을 적용함으로써 효과적인 한반도 위기상황 관리를 위해 절대적으로 필요하다.

셋째, 우리의 이러한 원칙과 가이드라인을 분명하게 미국과 북한 양측 모두에게 일관성 있게 인식시켜야 한다. 먼저 미국과의 관계에 있어서 북핵 문제에 관해 한국은 전쟁방지 미국은 북핵 제거라는 점에서 우선순위를 달리한다. 그러나 양국은 궁극적으로는 한반도비핵화라는 목표에 있어서는 공통의 이해관계를 갖고 있다. 문제는 양국이 지금까지 북핵에 대한 공통되는 목표를 가지고 있음에도 불구하고 접근법의 차이점만 강조되어 상호간의 의도에 대한 불신과 의혹이 쌓이는 사태를 초래했다는 점이다. 물론 그때 그때의 돌발상황이나, 북한의 지속되는 동맹외해 노력, 양국의 국내정치상황 등으로 인해 불협화음이 나올 소지가 많은 것은 사실이다. 그러나 이것이 양국 공조에 근본적인 문제가 있는 것으로 나타나서는 곤란하다. 한미 양국은 북핵 문제의 안정적이고 평화적 해결이 가장 바람직하다는 공통의 인식을 바탕으로 위기의 관리라는 차원에서 긴밀한 협조체제를 구축해야 한다.

이것의 시작은 먼저 한국정부의 입장을 명확히 상대방에게 알리고 이것을 일관되게 추진하는 것에서부터 시작해야 할 것이다. 이견이 있는 곳에서는 입장 차를 명확히 하되, 공통되는 부분에 있어서는 미국과의 확실한 공조를 분명히 표현할 필요가 있다. 미국의 선제공격이라는 시나리오에만 집착한 나머지 모든 미국의 정책을 전쟁을 위한 사전포석으로 해석하고 이에 대해 과민반응 하는 것은 현실적으로나 이론적으로 적절치 못하다. 국내에서는 자주국방과 외교를 외치면서, 미국 당국자들과의 만남에서는 무조건 적인 공감과 지지만을 표명하는 것 또한 한국의 진정성에 대한 의심만 가져 올 것이다. 또한 북한의 입장을 고려하는 것을 넘어서서 북한의 도발과 벼랑 끝 외교를 대신 해명하려고 하는 것은 오히려 미국의 불신을 가중시켜 우리의 입장을 효과적으로 전달하지 못하는 결과를 초래할 것이다.

북한에 대해서도 민족공조와 동맹의 이분법이 우리에게 적용될 수 없는 점을 명백히 이해시켜야 한다. 북한이 핵 문제에 있어 한국과의 대화를 무시하고 미국을 유일한 대화의 상대로 고수하는 한, 오히려 미국과의 협력과 협조를 긴밀히 유지할 필요가 있다. 즉, 한국이 미국의 진정한 동맹의 협력자로서 미국이 한국의 의견을 존중할 때, 비로소 북한도 한국의 역할을 진지하게 받아들일 것이다. 한미동맹이 한반도 불안정의 근본 원인을 제공한다는 북한의 주장에 대해 오히려 북 핵의 평화적 해결을 통한 미국과 남북이 함께 하는 세계평화공조의 상생의 길을 설득할 필요가 있다. 즉, 북한이 핵을 포기하고 국제사회의 평화세력으로 나타날 때 한국과 주변국

을 포함한 세계는 북한의 경제난과 체제 난을 타개하기 위한 노력에 발벗고 나설 것을 설득시키는 작업이다. 한국은 앞으로 미국이나 북한의 어떠한 돌발상황이나 입장변화에 일회일비 할 것이 아니라 우리의 일관된 원칙을 고수함으로써 제한적이거나 의미 있는 우리의 목소리를 내도록 해야 한다.

넷째, 유사시 최악의 사태에 대비한 군사대배태세 및 이를 위한 지원체제 구축 등 모든 실질적 조치를 강구하는 철저한 준비가 필요하다. 여기에는 우선 북한의 의도와 내부 상황 변화를 정확히 판단할 수 있는 정보능력의 강화와 이것을 정확하게 분석 대응할 수 있는 능력이 요구된다. 그럼으로써 그때그때 북한의 입장변화나 선전선동에 냉철한 분석을 바탕으로 우리의 입장을 일관되게 관철해 나가는 자세가 필요하다. 이를 위해 주변 협력국들과의 긴밀한 정보 공유 노력도 요구된다. 나아가 한반도를 둘러싼 이해 당사자들의 이해관계를 정확히 파악하여 비상시 이를 한국의 상황과 국익에 맞게 효과적으로 조율 설득시킬 수 있는 사전예방외교를 강화해 나가야 할 것이다.

현재 진행되고 있는 주한미군의 재편 및 동맹의 재조정도 이러한 맥락에서 이루어져야 할 것이다. 논의중인 주한미군의 재편이 비록 냉전 이후 미국의 전세계전략의 재편에 따른 것이라 해도, 과연 그러한 보편적 군사냉전 해체의 논리가 한반도 군사상황에도 그대로 적용될 수 있는지를 냉철히 판단해야 할 것이다. 또한 우리군의 개혁과 관련하여 미국에서 진행되고 있는 “군사혁명” (Revolution of Military Affairs)에 따른 “군사 변환” (Military Transformation)을 한반도에도 그대로 적용해야 할 지에 대한 진지한 논의도 필요하다.¹⁹

한반도의 현 군사대치상황은 냉전중의 상태가 비교적 그대로 지속되고 있다는 점에서, 정치, 경제, 사회면에서의 남북교류를 그대로 군사에 적용하는 것은 아직은 시기상조이다. 따라서 현재 진행되고 있는 주한미군의 재편도 한반도의 지속되는 군사대치 상태를 반영하는 것이어야 할 것이다. 또한 우리군의 개혁 및 자주국방능력의 강화도 당장 최첨단 미군의 군사혁명 및 교리에 무조건적으로 따를 것이 아니라 우리의 현실과 요구에 맞게 진행되어야 한다. 현재 정부가 추진하고 있는 군의 경량화와 각군이 경쟁적으로 추진하고 있는 첨단무기 개발 및 도입이 과연 유사시 한반도에서의 군사작전에 얼마나 유용할 것인지에 대한 더욱 실질적인 연구가 필요하다. 예를 들어 만일, 북한에서 체제붕괴나 내전이 발생하여 한국이 개입하여야 할 경우, 가장 중요한 임무는 주요 군사작전이 끝난 이후의 전후 관리일 가능성이 크다. 이는 이미 최근의 이라크 전에서 잘 드러났듯, 미국이 정작 전쟁에 쉽게 이기고도 고전을 면치 못하는 것은 전후 관리에 필요한 대규모 지상군의 역할을 과소평가했다는 점이 중점적으로 지적되고 있는 것을 주시할 필요가 있다. 따라서 한국군의 경우도 당분간은 대규모 지상군의 역할을 최첨단 무기와 전쟁교리의 개발과

¹⁹ 이와 관련하여서는 국가안보패널 정책보고서 제3호 “주한미군 재배치와 21세기 한국의 신 안보전략 개념”, 동아시아연구원, (2004. 9. 24) 참조

함께 유지할 필요가 있다는 의견이 주장될 수도 있다. 이와 관련하여 최근 미국에서 냉전 이후 12개에서 10개 사단으로 줄어든 육군을 다시 증편하는 논의가 활발히 진행되고 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

현재 한국정부가 추구하는 북핵 문제의 평화적 해결, 한반도 평화체제구축, 남북관계 정상화와 이를 통한 공동번영이 한반도의 안정과 평화를 위해 가장 이상적인 목표라는 것은 누구나가 공감할 것이다. 또한 이를 위해 한국정부는 지속적인 노력을 기울여야 한다. 그러나 이러한 목표의 당위성뿐만 아니라 그것이 얼마나 실현 가능성이 있는가에 대한 냉철한 판단과 이를 통해 비상의 돌발사태를 예견하고 준비하는 지혜 또한 중요하다. 현재 지속되고 있는 북미간의 핵 마찰은 특히 후자의 노력을 더욱 절실히 필요로 한다. (2005년 1월 25일 발표).