

## 제 6 장

## 북핵문제와 6자회담

## 평가와 전망

하영선·전재성

2002년 10월 제 2차 북핵위기가 발발한 이후, 21세기 한반도는 역사의 결정적 갈림길에서 여전히 북핵문제에 발목이 잡혀 있다. 제 4차 6자 회담이 2005년 9월 19일 북핵문제에 관한 공동성명에 합의했음에도 불구하고, 미국의 북핵폐기 원칙과 북한의 동결과 보상의 원칙은 쉽사리 실질적 이행 합의를 마련하기 어려워 최종 협상의 성공가능성은 확신하기 어렵다. 핵문제는 본래 주인공들의 생존을 스스로 책임져야 하는 근대 국제질서에서 일국중심 생존경쟁이 만들어낸 자기부정의 비극이다. 가장 확실한 삶의 담보로서 개발한 핵무기가 죽음의 담보로서 작동하는 것이다. 이러한 핵무기의 역설에서 벗어나기 위해서, 핵 초강대국들은 탈냉전 과정과 함께 핵군축의 새로운 노력을 보이고 있다. 그러나 불행하게도, 한반도는 뒤늦게 핵문제에 직면하여 지난 10여 년의 노력에도 불구하고, 성공적인 해답을 찾지 못한 채 커다란 어려움을 겪고 있다. 핵문제를 하루빨리 해결하고, 새로운 문명표준의 역사에 적극적으로 대응하지 못하면, 21세기 한반도 역사의 미래는 어둡다.

한국은 북핵위기의 전개과정에서 6자회담의 한 당사자로서, 북·미 간 협상의 촉진자 역할을 하기 위해 노력해왔다. 그러나 북핵위기의 타결을 바라는 입장에서 각 당사자들의 이해관계를 냉정하게 계산하고 행동하는 현실적 사고보다는 이상적 사고에 사로잡혀 문제의 본질을 정확히 보지 못하고 있다. 자기중심적 사고에 빠져서 관련당사자들의 이익을 종합적으로 생각하는 사고에 철저하지 못한 탓이다. 북핵위기의 타결에 한국이 역할을 하기 위해서는 각 당사자들의 이해관계를 냉정히 파악함과 동시에, 한국이 할 수 있는 역할의 범위와 한계를 명확히 하여 현실적으로 대처하는 자세를 보여야 할 것이다.

21세기는 문명사 변환의 세기이다. 역사의 주인공이 근대 국민국가에서 안과 밖으로 촘촘하게 엮어진 그물망국가로 바뀌고 있다. 역사의 중심무대도 일국중심의 부국과 강병에서 다자중심의 안보, 번영, 지식, 문화, 환경으로 변하고 있다. 새로운 문명표준을 선도하는 세력들은 21세기 역사의 새로운 주인공으로 부상하고 있으며, 과거의 문명표준을 쉽사리 벗어나지 못하고 있는 세력들은 21세기 역사의 주변으로 밀려나게 될 것이다.

### 1. 북한의 핵정책

한반도 핵문제를 평화적으로 풀려면, 북한, 미국, 그리고 한국이 당면하고 있는 삼중의 어려움을 동시에 풀 수 있는 해법을 찾아야 한다. 우선, 북한은 북핵문제 대신에 '조선반도 핵문제'라는 표현을 사용하면서, "조선반도에서 핵문제가 발생하고 정세가 오늘과 같이 극도로 악화되게 된 기본 원인은 미국의 뿌리 깊은 대조선 적대시정책의 산물인 군사적 위협책동에 있다"<sup>1)</sup>라고 지적하고 있다. 따라서 "모든 문제해결 방식의 기준점은 우리의 자주권과 생존권에 대한 위협의 제거이다. 이 기

준점을 충족시키는 데는 협상의 방법도 있을 수 있고 역제력의 방법도 있을 수 있으나 우리는 필수룩 전자를 바라고 있다"<sup>2)</sup>라고 밝히고 있다.

2003년에 들어서서, 정치지도자의 세대교체를 이룬 중국의 적극적 중재로, 오랫동안 당사국 쌍무회담을 주장했던 미국이 일관되게 주장해온 다자회담의 형식을 받아들였다. 북한은 "미국이 대조선 정책을 전환할 용의가 있다면 대화형식에 구애되지 않는다"<sup>3)</sup>라고 밝힌 후, 베이징 3자회담(2003. 4. 23~4. 25)에 참석하였다. 북측은 회담에서 기왕에 강조해온 협상과 역제의 방법이라는 기본 틀을 그대로 활용했다. 이근 부부장은 회담 첫날 본회의에서 "조선 반핵문제의 당사자들인 조미쌍방의 우려를 동시에 해소할 수 있는 새롭고 대범한 해결방도"<sup>4)</sup>라고 강조하면서, 기존의 '선 불가침조약 타결, 후 핵논의'제안을 시간차 일괄타결안으로 재구성하여 내놓았다. 그러나 미국은 북한 제안의 '새롭고 대범함'을 인정하지 않았다. 이근 부부장은 저녁 만찬장에서 켈리 미 국무부 차관보에게, 북측은 핵무기를 보유하고 있으며, 이를 물리적으로 입증하거나 이전하는 것은 미국의 대북정책에 달려있다는 '폭탄성 발언'을 했다.<sup>5)</sup>

북한은 베이징 3자회담 이후에도 부시 행정부의 대북정책을 조심스럽게 관찰하면서, 과거와 크게 다르지 않은 3중 대응방식을 반복했다. 우선, 국내적으로 운명공동체인 혁명 수뇌부와 일심단결을 강조했다.<sup>6)</sup> 다음으로 '조선반도 핵문제'의 근본 원인이라고 주장하는 미국의 대조선 적대시정책을 해결하기 위한 협상방도로서, 북측은 '새롭고 대범한 방도'라고 주장하는 제안들을 양파껍질 벗기듯이 내놓았다. 구체적인 예로

1) 북한외무성 대변인 2003. 2. 18.

2) 북한외무성 대변인, 2002. 10. 25.

3) 북한외무성 대변인, 2003. 4. 12.

4) 북한 <로동신문> 2003년 4월 25일자.

5) 북한 조선중앙통신 논평, 2003. 4. 29.

6) 북한 <로동신문> 2003년 5월 26일자.

서, 외무성 대변인은 “조미 쌍무회담을 먼저하고 다자회담도 할 수 있다”<sup>7)</sup>라는 발표를 했다. 마지막으로 이라크전의 종전 이후 특히 억제력의 중요성을 반복해서 강조했다.<sup>8)</sup>

부시 대통령이 2003년 5월 말 확산방지구상(Proliferation Security Initiative)을 밝히고 국제연대를 추진하게 되자, 북한은 보다 공격적인 언어들 사용했다. 북한은 “우리의 핵 억제력은 결코 위협수단이 아니다”라는 조선중앙통신논평(2003년 6월 9일)에서 “미국이 대조선 적대시정책을 포기하지 않고 우리 공화국에 대한 핵위협을 계속한다면 우리로서도 핵 억제력을 갖추는 수밖에 다른 도리가 없다”고 주장하면서, 핵 억제력이라는 표현을 공식적으로 사용했다. 북한 외무성 대변인은 “그 어떤 다자 회담에도 기대를 가질 수 없게 되었다”라는 논평(6월 18일)에서 미국의 확산방지구상을 격렬히 비난한 다음, “미국의 다자회담 주장은 핵문제를 평화적으로 풀기 위한 것이 아니라, 우리에게 대한 고립 압살행위를 가리는 위장물”이라고 주장하고, “대조선 고립 압살정략에 대처한 정당방위조치로서 우리의 자위적 핵 억제력을 강화하는 데 더욱 박차를 가할 것이다”라고 말했다.

그러나 중국의 지속적 중재 노력으로, 북한은 8월 말 베이징 제 1차 6자회담에 참석하여 기왕에 주장해온 핵문제 해결의 3원칙을 보다 구체화했다.<sup>9)</sup> 북한은 첫 번째 원칙인 미국의 대북 적대시정책 포기에 대해서는 “미국이 우리를 적대시하지 않는다는 판단의 기준은 조미 사이에 불가침조약이 체결되고 조미외교관계가 수립되며 미국이 우리와 다른 나라들 사이의 경제거래를 방해하지 않는 때로 볼 수 있다”라고 지적하고 있다.

7) 북한 <로동신문> 2003년 5월 24일자.

8) 북한 <로동신문> 2003년 4월 30일자, 5월 13일자, 5월 29일자.

9) 조선중앙통신, 2003년 8월 29일.

두 번째 원칙인 협상의 방법에 대해서는, 일괄타결 도식과 동시행동 순서를 밝혔다. 일괄타결 도식의 경우에 “미국은 조미불가침조약을 체결하며, 조·미 외교관계를 수립하며, 조·일, 북·남 경제협력 실천을 담보하며, 경수로 제공 지연으로 인한 전력손실을 보상하고 완공하며, 조선은 그 대신 핵무기를 만들지 않고 그에 대한 사찰을 허용하며, 핵시설을 궁극적으로 해체하며, 미사일 시험발사를 보류하고 수출을 중지하는 것으로 되어있다.” 그리고 동시행동 순서는 “미국이 중유제공을 재개하고 인도주의 식량지원을 대폭 확대하는 대신에 조선은 핵계획 포기 의사를 선포하며, 미국이 불가침조약을 체결하고 전력손실을 보상하는 시점에서 조선은 핵시설과 핵물질 동결 및 감시사찰을 허용하며, 조미, 조일관계가 수립되는 동시에 조선은 미사일문제를 타결하며, 경수로가 완공되는 시점에서 조선은 핵시설을 해체하는 것으로 되어 있다.”

세 번째 원칙인 핵 억제력의 방법에 대해서는, 6자회담이 끝난 직후 외교통부대변인 성명으로 “우리는 이런 백해무익한 회담에 더는 그 어떤 흥미나 기대도 가질 수 없게 되었다. 이것은 우리로 하여금 자주권을 고수하기 위한 자위적 조치로서 핵 억제력을 계속 강화해나가는 이외에 다른 선택의 여지가 없다는 것을 더욱 확신하게 하고 있다”라고 밝히고 있다.

2004년 2월 말에 열린 베이징 제 2차 6자회담에서도, 북한은 미국의 대북 적대시정책의 전환, 평화적 해결을 위한 동시일괄타결안, 군사적 해결을 위한 핵 억제력을 계속해서 강조했다. 보다 구체적으로 북한은 “조미 사이에 아직 신뢰가 없고 단번에 동시행동원칙에 기반을 둔 일괄타결안을 합의할 수 없는 조건에서 그의 첫 단계 조치로서 ‘미국의 적대시정책 포기 대 우리의 핵무기계획 포기’ 의사를 공약하고 ‘행동 대 행동’의 원칙에서 우리가 핵무기계획을 동결하는 대신 유관국들이 동시행동 방법으로 대응한 보상을 하는 데 대한 신축성 있는 대안”을 내놓았다.<sup>10)</sup>

10) 외무성 대변인, 2003. 12. 9, 2004. 2. 29, 2004. 3. 10.

북한은 제 3차 6자회담을 준비하기 위한 5월 실무그룹회의에서도 제 2차 6자회담에서 제안했던 '동결과 보상'안을 다시 한 번 강조했다.<sup>11)</sup>

북한은 제 3차 베이징 6자회담(2004. 6. 23~6. 26)에서 미국이 북한 핵 프로그램의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 핵 폐기(*complete, verifiable, irreversible dismantlement*) 요구를 철회하는 것을 전제로 핵무기관련 모든 시설들과 그 운영으로 나온 결과물들을 동결하고, 핵무기를 더 만들지도, 이전하지도, 시험하지도 않으며, 동결은 중국적인 핵무기계획 폐기로 가는 첫 시작이라는 내용을 담은 협상안을 제시했다. 동시에 핵동결에는 반드시 보상이 동반되어야 하며, 동결 기간은 보상여부에 따라 결정될 것이라는 입장을 밝혔다. 구체적 보상내용으로는 미국이 북한에 대한 경제제재와 봉쇄를 해제하고 북한을 '테러지원국' 명단에서 삭제하며, 200만 kW 능력의 에너지 보상에 직접 참가해야 한다는 것이다.<sup>12)</sup>

동시에 북한은 동결대상 및 검증방법에 대한 입장을 명확하게 하기 위해서, 북한의 최종목표는 한반도의 비핵화를 실현하는 데 있으며 미국이 대북 적대시정책을 철회함으로써 조건이 성숙되면 핵무기계획을 포기하게 될 것이며, 평화적 핵활동은 북한의 자주적 권리에 속하는 문제로서 동결이나 포기 대상에 포함할 수 없으며, 동결은 궁극적 핵폐기로 가는 첫 단계이며, 동결에는 객관적 검증이 뒤따르기 마련이나, 핵사찰과 핵물질에 대한 사찰문제는 핵폐기 단계에서나 논의해볼 문제라고 밝혔다.<sup>13)</sup>

북한은 7월에 들어서 미국의 '전향적 제안'을 본격적으로 비판하기 시작했다. 북한 외무성대변인은 "우리는 미국측의 '전향적인 제안'에 대해

11) 외무성 대변인, 2004. 4. 29, 조선중앙통신, 2004. 5. 10.

12) 북한 외무성대변인, "제 3차 6자회담 진행정형에 언급"(2004. 6. 28); 북한 외무성대변인, "미국의 '전향적인 제안'은 논의할 가치도 없다"(2004. 7. 26).

13) 북한 외무성대변인, "동결대상 및 검증방법에 대한 입장을 표명"(2004. 7. 14).

서도 유의하면서도 회담 이후 부시 행정부의 대조선 정책동향을 면밀히 주시해왔다"고 밝히면서 "한마디로 말하여 미국의 '제안'은 '전향'이라는 보자기로 감싼 '리비아식 선 핵포기' 방식이다"라고 강조했다. 보다 구체적으로는 "미국의 제안에는 저들도 이미 공약한 바 있는 '말 대 말', '행동 대 행동' 원칙이 전혀 반영되어 있지 않으며 특히 조선반도 비핵화의 기본 걸림돌인 미국의 적대시정책 포기에 대한 공약은 물론 그 실현을 위한 구체적인 방도적 문제들이 전혀 언급되어 있지 않다"라고 비난하면서 "조선반도의 비핵화목표는 반세기 이상 지속되어온 미국의 대조선 적대시정책이 실천적으로 포기될 때라야 비로소 달성될 수 있다. 미국은 우리가 비핵화목표를 천명한 데 맞게 대조선 적대시정책 포기를 공약하고 그에 따른 첫 단계 보상조치로서 우리에게 대한 경제제재와 봉쇄를 해제하고 '테러지원국' 명단에서 삭제하며 200만 kW 능력의 에너지 보상에 직접 참가해야 할 것"이라고 강조했다.<sup>14)</sup>

북한 외무성대변인은 제 4차 6자회담과 관련하여 미국이 북한인권법안, 확산안보구상(PSI), 한국 내 최신 전쟁장비 증가 등을 통해 대조선 적대시정책을 노골화하기 때문에 6자회담 실무회의에 참석할 수 없다고 주장했다. 따라서 "현 단계에서는 미국이 보상에 참가하겠다는 의사를 명백히 하고 우리에게 대한 적대시정책을 실천적으로 포기할 의지를 보여 주는 것으로 회담을 할 수 있는 기초를 세우는 것이 급선무이다. 우리는 조미 사이의 핵문제의 평화적 해결을 위해 계속 노력할 것이며 그에 필요한 협력을 할 준비가 되어 있다"라고 말했다.<sup>15)</sup>

북한은 10월 미국 상원이 북한인권법안을 통과시킨 것과 관련하여 "미국은 우리와의 공존을 전면 부정하고 우리의 사회주의제도를 말살하

14) 북한 외무성대변인, "동결대상 및 검증방법에 대한 입장을 천명" (2004. 7. 14); 북한 외무성대변인, "미국의 '전향적인 제안'은 논의할 가치도 없다" (2004. 7. 24).

15) 북한 외무성대변인, "4차 6자회담의 전망에 언급" (2004. 8. 17).

려는 무분별한 단계에 들어섬으로써 핵문제를 위한 대화와 협상의 의미를 상실케 하고 있다. 이제 우리에게는 핵문제에 대한 6자회담은 고사하고 미국과 상종할 그 어떤 명분도 없게 되었다. 그러므로 우리로서는 미국과 힘으로 끝까지 대응하기 위한 억제력 강화에 더 박차를 가할 수밖에 없다”라고 언급했다.<sup>16)</sup>

2005년 2월 10일 북한은 핵무기 보유를 공식 선언했다. 북한은 미국이 적대시정책을 철회하는 대신 ‘폭정의 전초기지’(outpost of tyranny)라고 전면 북한을 전면 부정하는 조건에서 더는 6자회담에 참가할 수 없다는 것이다. 따라서 조건과 분위기가 충족될 때까지 6자회담 참가를 무기한 중단하고, 지위를 위해 생산한 핵무기고를 늘리기 위한 대책을 강구하겠다고 밝혔다.<sup>17)</sup>

북한 외무성대변인은 3월 31일 “6자회담은 비핵화, 군축회담으로 되어야 한다”라는 담화에서 “조선반도에서 항구적 평화와 안정을 이룩하며 비핵화를 실현하는 것은 우리의 시종일관한 전략적 목표이다”라고 전제한 다음에 “조선반도 비핵화를 실현하려면 우리로 하여금 핵무기를 가지지 않을 수 없게 만든 근원인 조선반도와 그 주변에서 가중되는 미국의 핵위협을 청산하고 우리와 유관국들 사이에 신뢰관계가 수립되어야 한다”라고 밝혔다. 그리고 “앞으로의 6자회담은 주고받는 식의 문제해결 방식을 논하는 장마당이 아니라 실제로 조선반도 비핵화를 공정하게 실천하기 위한 포괄적 방도를 논하는 장소로 되어야 한다. 이제는 6자회담에서 동결과 보상과 같은 주고받기 식의 문제를 논할 시기는 지나갔다”고 주장했다.<sup>18)</sup>

16) 북한 외무성대변인, “미국의 ‘북조선인권법안’은 대조선 적대선언”(2004. 10. 5).

17) 북한외무성, “2기 부쉬 행정부의 대조선 적대시정책에 대처한 입장선명 6자회담 참가를 무기한 중단”(2005. 2. 10).

18) 북한 외무성대변인 담화, “6자회담은 비핵화, 군축회담으로 되어야 한다”, (2005. 3. 31).

북한은 우여곡절 끝에 열린 4차 6자회담의 기조연설에서 ‘북핵문제’나 ‘한반도 비핵화’가 아닌 ‘조선반도 비핵화’를 강조하며 미국의 핵위협이 제거되고 북·미 관계가 정상화되면 핵을 버릴 용의가 있다고 밝혔다. 보다 구체적으로 우선 ‘말 대 말’로 합의하고 다음으로 일괄합의한 북한의 핵포기, 미국의 핵위협 제거, 북미의 평화공존, 비핵화에 따른 경제적 손실의 보상을 ‘행동 대 행동’의 원칙에 따라 순차 이행하자고 주장했다.<sup>19)</sup> 제 4차 6자회담은 과거의 6자회담과는 달리 북·미 양자 접촉을 활용하면서 1단계(7월 26일~8월 7일)와 2단계(9월 13일~9월 19일)의 힘든 협상과정을 거쳐 향후 회담의 목표와 원칙에 관한 ‘말 대 말’ 차원의 공동성명을 발표했다.<sup>20)</sup> 2005년 공동성명의 기본 골격인 북핵의 포기, 경제지원, 관계정상화, 평화체제라는 마(魔)의 사각관계는 1994년 제네바 기본합의서의 틀을 크게 벗어나지 않고 있다. 당시 기본 합의내용은 경수로 및 대체에너지 제공에 대한 보장서한 접수 즉시 북한은 흑연감속 원자로 및 관련시설을 동결하고 경수로 사업이 완결될 때 이를 폐기하며, 정치적, 경제적 관계의 완전정상화를 추구하며, 핵 없는 한반도의 평화와 안전을 위해 함께 노력한다는 것이었다.

1994년 기본합의서는 결국 현실화되지 못한 채 백일몽으로 끝났다. 2005년 공동성명의 현실적 이행을 위한 첫 단계는 합의서의 좌절 원인에 대한 심층분석에서 출발해야 한다. 중유가 공급되기 시작하고 한반도에너지개발기구(KEDO) 주관 아래 경수로 건설이 진행되었으며, 북미 간에 연락사무소를 비롯한 관계정상화를 위한 노력이 계속되었음에도 불구하고, 북한은 핵프로그램의 마지막 카드를 버릴 수 없었다. 북한의 입장에서 보자면 합의서의 소극적 안전보장이라는 서면 담보만으로는 수령체제의 옹위라는 북한체제의 최우선 목표를 확보할 수 없었기 때문이다.

19) <朝日新聞> 2005년 7월 28일자.

20) 외교통상부, “제 4차 6자회담 공동성명”(2005. 9. 19. 페이지).

기본합의서 이행실패의 역사적 교훈은 분명하다. 마의 4각 기둥 위에 한반도 비핵화의 집을 제대로 짓기 위해서는 경제지원, 관계정상화라는 기둥이 중요하다. 그러나 북한은 최종적으로 수령체제 옹위의 확고한 물적 담보로서 평화체제의 기둥이 마련돼야 현실적으로 핵포기 기둥의 완성을 추진할 것이다. 문제의 핵심은 북한이 지난 10년간 제시했던 물적 담보로서 평화체제의 기본 내용이다. 북한 수령체제의 직접 위협 대상은 한국이 아니라 미국이다. 따라서 한반도 평화체제의 핵심은 남북이 아니라 북미다. 북한이 위협내용으로 강조하고 있는 것은 미국의 제도전복정책, 주한미군, 한미군사동맹이다. 북한이 요구하는 평화체제의 물적 담보는 현실적으로 제공할 길을 찾기 어렵다.<sup>21)</sup>

기본합의서에서 공동성명까지 지난 10년 동안 북한의 기본 입장이 크게 바뀌지 않았다면 미국은 9·11 테러 때문에 전혀 새로운 입장에서 북핵문제를 다루고 있다. 북핵문제를 과거처럼 핵확산 금지정책의 시각에서 다루는 것이 아니라 대량살상무기 테러의 현실적 위협을 막기 위한 국내안보의 시각에서 다루고 있다. 미국 부시 행정부는 핵폐기 기둥을 사실상 나머지 세 기둥의 초석으로 삼고 있다. 따라서 1994년 기본합의서처럼 경수로의 건설과정과 연동하여 북핵동결과 폐기를 진행하는 방식은 받아들이기 어렵다.

2005년 11월의 제 5차 1단계 6자회담의 후속으로 열리는 2006년의 제 5차 2단계 6자회담에서 공동성명의 이행논의에 성과를 거두려면 경제지원과 관계정상화 논의도 중요하지만 미국이 우선적으로 원하는 핵포기 기둥과 북한이 최종적으로 원하는 수령체제 옹위의 기둥을 상호모순의 위치에서 상호보완의 위치로 바꿔놓아야 하는 세기의 난제를 풀 수 있느냐 달려 있다.<sup>22)</sup>

2006년의 제 5차 2단계 6자회담이 공동성명의 이행 합의를 마련하지

못하면, 북한은 다시 핵 억제력의 공개 위협을 모색할 것이며, 미국은 '자유의 성전(聖戰)'을 보다 적극적으로 추진하고 확산안보구상을 보다 구체화시킬 것이다. 그리고 이러한 위기국면이 궁극적으로 북핵문제의 해결에 기여할 수 있도록, 미국은 중국과의 긴밀한 협력 아래 또 한 번의 조종을 시도하게 될 것이다.

- 북한은 미국의 대북 적대시정책의 전환, 공동성명의 '행동 대 행동' 원칙에 따른 단계별 동시이행을 북핵문제의 해결책으로 제시하고 있다.
- 북한은 미국이 주장하는 완전하고 검증가능하며 불가역적인 핵폐기(CVID)의 요구에 대해서 경제지원, 관계개선, 평화체제를 요구하고 있다.
- 6자회담에서 공동성명 이행문제가 타결되지 못할 경우, 북한은 다시 핵억제력을 활용하는 방안을 모색하게 될 것이다. 현재 북한이 요구하고 있는 미국의 대북 적대시정책 포기와 핵 억제력의 지속적 추진이라는 두 가지 대안은 현재로서는 모두 성사되기 어려우며, 한반도에 위기를 가져올 가능성이 높다.
- 2006년의 제 5차 2단계 6자회담에서 공동성명의 이행논의에 성과를 거두려면 경제지원과 관계정상화 논의도 중요하지만 미국이 우선적으로 원하는 핵포기와 북한이 최종적으로 원하는 수령체제 옹위를 상호모순의 위치에서 상호보완의 위치로 바꿔놓아야 하는 난제를 풀 수 있느냐에 달려 있다.

21) 하영선, "6자회담 '마(魔)'의 4각관계", <중앙일보> 2005년 8월 1일자.

22) 하영선, "히로시마 여행의 추억", <중앙일보> 2005년 10월 10일자.

## 2. 미국의 반테러전과 대북정책

미국의 해결방안도 어려움에 직면하고 있다. 미국은 한반도 핵문제를 1990년대에는 미국이 주도하는 세계 군사질서에 불안정을 가져다주는 핵확산문제로 다루었다. 하지만 9·11 테러 이후 미국은 북한 핵문제를 반(反)대량살상무기 테러전의 시각에서 접근하고 있다. 부시 대통령이 <국가안보전략보고서>(*National Security Strategy Report*)<sup>23)</sup>에 이어 발표한 <반테러전 국가전략>(*National Strategy for Combating Terrorism*)<sup>24)</sup>은 미국의 이러한 입장을 선명하게 다시 한 번 강조하고 있다. 보고서는 21세기 테러조직의 지구 그물망화, 첨단기술화, 대량살상무기 사용가능화의 새로운 변화를 지적하고 있다. 그리고 반테러전의 기본 전략으로 테러조직을 파괴하고, 테러조직의 지원을 막고, 테러가 자라날 수 있는 기반을 약화시키고, 마지막으로 미국을 방어하는 것을 강조하고 있다.

그 중에서도 테러조직의 지원을 막기 위해서, 미국은 전 세계 국가들을 테러지원국, 반테러전 지원국, 그리고 주저하는 국가들로 나누어 새로운 반테러 동맹체제를 구축하고 있다. 특히, 북측은 7대 테러지원국 중의 하나로 분류되고 있다.

부시 행정부는 이러한 입장을 이라크전 승리 이후 보다 자신감 있게 그리고 구체적으로 밝히고 있다. 부시 대통령은 2003년 5월 1일 에이브러햄 링컨 항공모함에서 이라크 전투작전의 종료를 공식 선언하면서 “이라크전은 2001년 9월 11일에 시작해 아직까지 계속하고 있는 반테러전들 중 하나의 승리”<sup>25)</sup>라고 말했다. 9·11은 오사마 빈 라덴이 얘기하는 것처럼 “미국 종말의 시작”이 아니라 지구 테러그물망과 지원세력 종말의 시작이라는 것이다. 동시에, 그는 첨단정밀무기와 새로운 전술에 힘

입어 새로운 전쟁이 가능함을 시사하면서, 이를 통해 국민들의 피해를 최소화하면서 위험하고 공격적인 정권을 붕괴시킬 수 있었다고 말하고 있다.

부시 대통령은 5월 한미정상회담에서 북핵의 평화적 수단 제거와 한반도 평화와 안정에 대한 위협 증대의 경우에 추가적 조치(*further steps*)의 검토에 합의하고, 미일정상회담에서 북한이 상황을 더욱 악화시킬 경우 더 강한 조치가 필요하다고 합의했다.

부시 대통령은 G8 정상회담에 참석하러 가는 길에 폴란드의 크라코우에서 평화의 최대의 적은 대량살상무기의 확산이라고 지적하고, 이러한 확산과 싸우기 위한 새로운 노력으로서 대량살상무기의 확산방지구상(PSI)을 추진하고 있음을 밝혔다.<sup>26)</sup> 이 구상은 대량살상무기의 확산을 막기 위해서 외교적 대화를 가능한 한 추진하지만, 동시에 미국과 반테러동맹국들은 필요한 곳에서는 경제제재, 저지와 나포, 선제군사력 등과 같은 강한 수단 등을 동원할 것이라는 것이다.<sup>27)</sup>

부시 대통령은 2004년 2월 11일 미 국방대학교에서 대량살상무기 위협의 대응방안에 대한 강연에서 확산방지구상의 중요성을 다시 한 번 강조했다. 그는 미국 및 세계가 당면하고 있는 최대의 위협을 대량살상무기 테러라고 강조하고, 특히 최근에 밝혀진 칸 농축우라늄 암시장 지구 네트워크를 상세히 설명한 다음에, 대량살상무기 테러를 막기 위해 보다 강력한 대응방안을 제시하고 있다. 그 중에서도 현재의 선적과 이전 방지 중심의 확산방지구상은 국제경찰을 비롯한 모든 수단을 동원한 범집행의 국제적 협력을 새롭게 포함해야 한다고 강조했다.<sup>28)</sup>

23) 2002년 9월 <http://www.whitehouse.gov>.

24) 2002년 2월 <http://www.whitehouse.gov>.

25) <http://www.whitehouse.gov>.

26) 2004년 5월 31일 <http://www.whitehouse.gov>.

27) John R. Bolton, “Under Secretary for Arms Control and International Security”, Testimony before the House International Relations Committee, 2004. 6. 4, <http://www.state.gov>.

28) <http://www.whitehouse.gov>.

따라서, 부시 행정부는 북한 핵문제를 반테러전의 틀, 보다 구체적으로는 확산방지구상의 틀로 다루었다. 북한의 협상/억제의 이중 정책에 대해서, 미국도 6자회담과 확산방지구상의 이중 대응을 구상했다. 6자회담의 미국대표인 국무부 동아시아태평양 차관보 제임스 켈리(James A. Kelly)는 미국의 대북핵 외교의 기본 원칙을 완전하고 검증가능하고 돌이킬 수 없는 핵폐기와 다자회담의 틀로 요약했다.<sup>29)</sup> CVID 원칙은 북한의 플루토늄 프로그램, 우라늄 농축 프로그램, 그리고 현존하는 핵무기들을 포함하는 모든 핵프로그램들을 최근의 리비아의 경우와 같이 검증 가능하고, 재구성할 수 없도록 폐기해야 한다는 것이다. 미국은 이러한 대북정책의 원칙을 2004년 6월에 열린 G8회담에서 재확인했으며, 더욱 강화된 세계적 확산방지원칙으로 CVID를 다시 한번 강조했다. 그러나 북한이 협상과정에서 미국의 대북핵 외교의 원칙을 받아들이지 않고, 핵억제정책을 강화하는 경우에, 미국은 확산방지구상의 틀에 따라 협상외교를 넘어서서 경제제재를 비롯한 조치들을 추진하고, 효과가 없는 경우에는 체제변환을 검토한다는 것이다. 켈리 차관보는 확산방지구상과 별개로 위폐와 마약의 거래를 막는 국제적 연계망인 불법행위방지구상(*Illicit Activities Initiative*)도 언급했다.<sup>30)</sup> 그리고 마지막 수단으로 군사제재를 남겨두었다.

29) James A. Kelly, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, "Ensuring a Korean Peninsula Free of Nuclear Weapons", Remarks to the Research Conference - North Korea: Towards a New International Engagement Framework, 2004. 2. 13, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2004/33064.htm>. 켈리 차관보는 북한에 대한 미국의 정책을 언급한 후에 불법행위방지구상을 언급함으로써 북한에 대한 대북정책의 일환으로 이를 구상하고 있음을 암시하고 있다.

30) James A. Kelly, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, "An Overview of US - East Asia Policy", Testimony before the House International Relations Committee, 2004. 6. 2, <http://www.state.gov>.

미 국무부 정책기획국장 미첼 라이스(Mitchell B. Reiss)는 북한의 지도부가 지난 10여 년 동안 얼마나 많이 좋은 기회를 놓쳐서 오늘의 어려움을 겪게 되었는가를 지적하고, 다시 한 번 역사적 선택의 기회를 맞이하였음을 강조했다. 그는 미국이 원하는 것은 "단순히 대량살상무기 없는 북한이 아니라 북한의 정상국가로의 변환이라는 것이다"라고 말했다. 북한의 지도부가 변환국가의 변환된 관계를 선택할 때에만 미국을 비롯한 관련당사국들의 도움을 받게 될 것이나, 만약 핵프로그램을 버리지 않는다면 미국은 확산방지구상을 추진할 수밖에 없다는 것이다. 그리고 북한이 보여야 할 행동으로서, 국제사찰단의 입국 및 감시활동 허용, 1994년 이전 핵에 대한 설명과 IAEA의 규범 준수, 플루토늄 및 우라늄 방식의 핵 폐기, NPT로의 복귀 등을 요구했다.<sup>31)</sup>

미국은 베이징에서 열린 제 3차 6자회담(2004. 6. 23~6. 26)에서 북한이 모든 핵프로그램을 영구적으로 완전히 그리고 투명한 검증절차를 거쳐 폐기할 것을 약속하고, 다음으로 모든 핵관련 시설 및 물질들의 감독하의 철거, 해체, 제거, 모든 핵무기와 부속품, 우라늄 원심분리기와 부품, 핵분열 물질과 연료봉의 제거, 장기 사찰프로그램에 관한 구체적 실행계획을 합의한 후, 3개월의 폐기 준비기간을 거쳐서, 마지막으로 폐기절차를 실행하도록 요구했다. 한편, 미국은 북한의 약속과 실천에 상응해서 미국 이외의 관련당사국들이 중유를 공급하도록 하고, 다음으로 잠정적 다자 안전보장을 제공하고, 북한의 에너지 수요와 이를 충족하기 위한 에너지 프로그램 연구를 수행하며, 경제제재와 테러지원국 명단에서 제외하기 위해 필요한 절차를 논의하기 시작하며, 마지막으로 북한이 폐기절차를 완료하면, 상응조치의 효력을 영구화할 것을 제안했다.<sup>32)</sup> 특히 존 볼튼(John R. Bolton) 국무부 군축 및 국제안보담당 차

31) Mitchell B. Reiss, Director of Policy Planning, "North Korea's Legacy of Missed Opportunities", Remarks to the Heritage Foundation. 2004. 3. 12, <http://www.state.gov>.



관은 북핵문제의 해결은 확산안보구상의 대표적 성공사례인 리비아의 경우와 마찬가지로 김정일의 핵 프로그램 폐기라는 전략적 선택 없이는 불가능하다는 것을 강조했다.<sup>33)</sup>

클린턴 민주당 행정부 당시 국무부 핵비확산담당 차관보를 지냈던 로버트 아인혼(Robert J. Einhorn)은 미국 내에서 북핵문제의 해결방안으로 나뉘어져 있던 체제변화파와 대화파는 리비아 모델의 성공 이후 북한에도 리비아 모델을 적용해야 한다는 데 원칙적 합의를 이루었다고 지적하면서, 대통령선거 이후 미국은 6자회담이 가시적 성과를 보이지 못하는 경우에 유엔 안전보장이사회 회부, 확산안보구상의 실천, 일본의 대북 경제교류 억제책을 추진하고 최종적으로는 체제변화를 모색하는 적극론과 북한의 핵물질과 시설을 보다 장기간에 단계적으로 폐기하면서 이에 대응하는 경제지원을 하는 신중론의 갈림길에 서게 될 것이라고 전망했다.<sup>34)</sup>

‘9·11 테러의 교훈’과 ‘이라크전의 교훈’의 대선 대결구도에서 신승한 부시 대통령은 두 번째 임기 동안에는 테러와의 전쟁을 보다 국내외의 축복 속에서 치르는 길을 찾아야 했다. 부시 대통령은 2005년 1월 취임사에서 그 해답을 ‘자유’라는 화두에서 찾았다. 평화의 희망은 자유의 전 세계적 확산에서 찾아야 한다는 것이다.

따라서 부시 대통령은 2기의 정책기조를 세계의 폭정 종식이라는 목표를 위해서 모든 국가와 문화의 민주주의 운동과 제도의 성장을 모색

하고 지원하는 데 두겠다고 공언했다.<sup>35)</sup> 라이스 국무장관 지명자는 보다 자세한 구상의 골격을 의회 발언에서 밝혔다.<sup>36)</sup> 라이스는 2기 행정부의 3대 외교과제를 민주주의 공동체의 단결, 민주주의 공동체의 강화, 자유와 민주주의의 지구적 확산이라고 강조했다. 다시 말해서 3개의 자유의 동심원을 그리겠다는 것이다. 첫 번째 동심원은 미국식 자유민주주의를 공유할 수 있는 유럽과 동아시아의 동맹국가들을 포함하고 있다. 두 번째 동심원은 자유민주주의를 선택하고 추진하는 국가들을 포함하고 있으며, 이들의 노력이 결실을 맺도록 지원한다는 것이다. 마지막으로 폭정의 전초기지로서 쿠바, 미얀마, 북한, 이란, 벨로루시, 짐바브웨의 6개 국을 들고, 이 지역에도 자유와 민주주의를 전파하는 외교를 추진하겠다는 것이다.

부시 행정부 2기의 ‘폭정의 전초기지’는 1기의 ‘악의 축’과 비교해 볼 필요가 있다. 1기와 2기가 6자회담을 통한 북한의 리비아 모델 수용에서 일차적 해결을 모색하는 데에는 차이가 없다. 북한의 선군주의가 미국의 해결책을 거부하는 경우에 1기에는 바로 정치·경제적 제재의 확산안보구상(PSI)의 본격적 가동을 모색했다면, 2기에는 우선 ‘자유’의 성전(聖戰)을 통해 북한을 ‘폭정의 전초기지’에서 두 번째 동심원으로 끌어들이려는 노력을 시도하고 있다. 이와 병행해서 1기의 확산안보구상은 유지되고 있다.

‘폭정의 전초기지’ 발언 이후 6자회담의 재개를 위해서는 대화 상대를

32) James A. Kelly, "Dealing with North Korean Nuclear Program", Statement to the Senate Foreign Relations Committee, 2004. 7. 15 (<http://www.state.gov/p/eap/rm/2004/34395.htm>).

33) John R. Bolton, "Lessons from Libya and North Korea's Strategic Choice", Yonsei University, Graduate School of International Studies, 2004. 7. 21 (<http://www.state.gov/t/us/rm/34538.html>).

34) Robert J. Einhorn, "The North Korea Nuclear Issue: The Road Ahead", (2004. 9. 14).

35) George W. Bush, "President Sworn-in to Second Term", 2005. 1. 20, (<http://www.whitehouse.gov/new/releases/2005/01/20050120-1.htm>).

36) Condoleezza Rice, "Opening Remarks by Secretary of State - Designate Dr. Condoleezza Rice", US Senate Foreign Relations Committee, 2005. 1. 18 (<http://www.state.gov/secretary/rm/2005/40991.htm>); Condoleezza Rice, "Remarks at Town Hall Meeting", Dean Acheson Auditorium, Washington DC, 2005. 1. 30 (<http://www.state.gov/secretary/rm/2005/41414.htm>).

모독하고 자극하지 않는 조건과 환경마련을 요구하는 북한에 대해서 미국은 2005년 5월 13일 북미 뉴욕 접촉에서 북한의 주권국가 인정과 불가침 의사를 공식 전달했다. 부시 대통령이 5월 31일 백악관 기자회견에서 김정일에 '미스터'를 붙이고 북한을 공격할 의사가 없다고 다시 한번 밝혔다. 부시 대통령은 6월 10일의 한미정상회담에서도 과거와는 달리 북한에 대해 용어사용을 신중히 했다. 그러나 제 4차 6자회담이 열리면 2004년 6월 제 3차 회담의 미국 제안에 대한 북한의 대답을 들을 차례라고 말함으로써 새 제안이 없음을 분명히 했다.<sup>37)</sup>

베이징 제 4차 6자회담의 기조연설에서 미국은 북핵문제를 다자협약에 의해 평화적으로 해결할 것을 재확인했다. 그리고 이번 회담에서 우선 기본 원칙을 일괄 합의하자고 했다. 따라서 북한은 현재의 모든 핵무기와 핵 계획을 검증 가능하게 폐기할 것을 약속하고, 다른 당사국들은 북한의 안전을 보장하고 무역과 투자를 포함하는 경제협력을 실시하며, 미국이 북한과의 관계정상화에 착수한다는 것이다. 보다 구체적 내용은 회담의 실무그룹이 순서에 유의해 실천계획을 마련하자는 것이다.<sup>38)</sup>

미국은 6자회담 당사국 모두가 동의하는 목표와 원칙을 담은 공동문건을 마련하기 위해 중국이 4차에 걸쳐 작성한 초안을 기반으로 북한과 협의를 계속하였으나 경수로를 포함한 핵의 평화적 이용권리에 대한 이견을 좁히지 못하고 휴회를 거친 후 2단계 4차 6자회담에서 공동성명을 받아들였다.<sup>39)</sup>

37) George W. Bush, "Press Briefing by Scott McClellan", 2005. 6. 10 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/06/20050610-10.html>).

38) 《朝日新聞》 2005년 7월 28일.

39) Christopher R. Hill, Assistant Secretary for East Asian Pacific Affairs, "Fourth Round of Six-Party Talks: Transit to St. Regis", 2005. 8. 7 (<http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2005/50869.htm>) ; Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks Beijing September 19, 2005 (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/53490.htm>) ; Christopher R. Hill,

공동성명에 대한 북한과 미국의 입장은 표면적으로는 일정하게 접근하는 모습을 보여주고 있으나, 쌍방 입장을 자세히 들여다보면, 양국은 새로운 정치적 결단이 없는 한 쉽사리 기본 원칙의 이행 합의에 이르기 어렵다. 미국은 북핵문제를 자신의 국가안보의 핵심 문제로 보고 있으며, 북한 지도부를 뿌리 깊게 불신하고 있기 때문에, 북한이 희망하는 포기안을 받아들일 가능성은 없다. 한편 북한은 핵 역지력을 생존전략의 마지막 보루라고 생각하고 있으며, 미국을 신뢰하지 않기 때문에 미국의 요구를 현실적으로 받아들이기 어렵다. 핵폐기 범위의 이견을 잠정적으로 타협하더라도 갈등은 끊임없이 되살아날 것이다. 더구나 이 갈등을 넘어서도 상응조치의 어려움이라는 또 하나의 난관이 기다리고 있다. 북한이 희망하는 상응조치들 중에 경제지원은 협상 가능하지만, 군사조치와 관련해서 미국이 제시하고 있는 안전보장과 북한이 요구하는 안전담보는 최종적으로 합의하기 어렵게 내용을 달리하고 있다.

따라서 북한의 생존외교와 미국의 반대량상상무기 테러외교는 쉽사리 해결책을 찾지 못하고 상대방의 정치적 결단을 요구하는 배짱외교와 오만외교의 대결양상을 연출할 가능성이 높다. 북한 핵문제는 결국 북한이 미국이 희망하는 리비아식 해결방법을 거부함으로써 단기적 체제 변환의 어려움에 직면하느냐, 아니면 리비아식 해결방법에 원칙적으로 동의하는 대신 북한이 희망하는 상응조치의 극대화를 시도하느냐 하는 갈림길에 놓여 있다. 그러나 문제의 심각성은 북한이 당면하고 있는 체제 변환의 위험을 벗어나기 위해 후자의 길을 선택하더라도, 21세기에 살아남기 위해서는 체제변환을 겪을 수밖에 없다는 것이다.

이러한 구상이 구체적으로 한반도에서 어떻게 전개될 것인가 하는 문제의 관건은 북한의 대응방식과 중국의 협조 여부에 달려 있다. 미국의 다자회담을 통한 북핵문제 해결 노력과 북한의 평화적 해결방법이 제대

"Statement at the Closing Party of the Fourth Round of the Six-Party Talks", 2005. 9. 19 (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/53499.htm>).

로 어울리면 북핵문제 해결의 돌파구를 찾을 수 있다. 그러나 부시 행정부의 리비아 모델에 따른 폐기 원칙과 북한 식 폐기와 상응조치를 비교해 보면 평화적 해결의 앞날이 험난하다는 것을 쉽게 알 수 있다.

그러나 평화적 해결의 돌파구를 마련하지 못해, 미국이 중국의 동의 또는 묵시적 동의를 얻어 북한의 핵개발을 막기 위해 반테러전의 틀에서 체제변환과 경제 및 군사제재 가능성을 타진하는 경우에, 북한의 핵억제력 강화는 한반도와 동북아의 군사적 불안정성을 급속히 심화시킬 것이다.

미국의 대북 협상전략은 단순히 미북관계에 의해서만 결정되지는 않는다. 미국은 21세기 대테러 전쟁을 수행하면서, 세계 전역에 걸친 여러 국면을 동시에 고려하면서 대북협상에 임하고 있다. 현재 미국은 이라크 전후처리 과정에 힘을 쏟고 있으며, 이 과정에서 대북협상의 금지선을 설정하지 않음으로써 이라크와 북한 양 국면에 모두 얽매게 되는 상황을 피해가고 있다. 또한 미국은 미북 양자협상에서의 부담과 책임을 분산시키고, 타결이 어려운 현 상황에 대처하기 위하여 협상의제를 다양하게 펼쳐 부담을 줄이는 협상전략을 채택하고 있다.

- 미국은 21세기 국가안보전략의 핵심으로 반테러전을 상정하고 있으며, 이를 위해 대량살상무기 확산방지와 반테러동맹 체제의 구축을 추진하고 있다.
- 미국은 북한을 테러지원국으로 분류하고 핵문제를 반(反) 대량살상무기 테러전의 시각에서 다루고 있다.
- 미국은 단지 핵 없는 북한이 아닌 정상국가로 변화된 북한과 교섭을 한다는 강경한 정책을 고수하고 있으며, 이러한 배경에서 완전하고, 검증가능하며, 돌이킬 수 없는 핵폐기(CVID)를 6자회담 타결

의 궁극적 목적으로 삼고 있으며, 이를 보증하는 북한의 선 행동, 예를 들면 핵폐기를 전제로 한 핵동결을 선결조건으로 내세우고 있다.

- 미국은 리비아 방식으로 북핵문제를 해결하고자 하는 국내적 합의를 이루었다. 미국은 6자회담이 성과를 거두지 못할 경우, 체제변환, 유엔 안전보장이사회 회부, 확산방지구상에 기반한 경제제재, 군사제재의 대안을 추진할 것을 준비하고 있다.

### 3. 한국의 북핵정책

북한이 생존권을 명분으로 핵정책을 끝까지 포기하지 않고, 미국은 북한의 핵개발을 막기 위해 마지막 수단까지를 검토하는 경우에, 현재 노무현 정부가 기대하고 있는 북측의 핵개발 금지와 핵문제의 평화적 해결<sup>40)</sup>은 서로 모순되기 때문에 동시에 해결하기는 불가능하다.

노무현 대통령은 2003년 5월 중순 한미정상회담에서 부시 대통령과 함께 “국제적 협력에 기반하여 평화적 수단을 통해 북한 핵무기 프로그램의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 제거를 위해 노력한다는 강력한 의지를 재천명하고”, 동시에 “한반도에서의 평화와 안정에 대한 위협이 증대될 경우에는 추가적 조치의 검토가 이루어지게 될 것이라는 데 유의하면서, 문제의 평화적 해결이 이루어질 수 있다는 확신을 표명하였다.”<sup>41)</sup>

40) 노무현 “대통령취임사”(2003. 2. 25).

41) 외교통상부 북·미국 최근동향, “한미 정상 공동성명”(2003. 5. 14) 외교통상부, 제 2차 6자회담 이수혁 한국수석대표 언론브리핑 - 3 ([http://www.mofat.go.kr/ko/division/am\\_2\\_list.mofat](http://www.mofat.go.kr/ko/division/am_2_list.mofat)).

노무현 대통령은 6월 초 한일정상회담에서 고이즈미 수상과 함께 북한의 핵무기 보유는 물론 어떠한 핵개발 프로그램도 용인하지 않을 것임과 이 문제를 평화적 외교적으로 해결하는 데 합의하였다. 그리고 노 대통령은 한국기자단과의 간담회에서 북핵문제의 대화를 통한 평화적 해결에 상당한 자신감을 피력했다.<sup>42)</sup>

그러나 두 번의 정상회담과정에서 미국과 일본은 북핵문제를 다자회담과 확산방지구상이라는 구체적이고 명확한 대화와 압력의 이중접근 틀로 다루고 있는 반면에, 한국은 북핵문제를 대화는 명확히 하되, 압력은 막연한 암시를 하는 애매한 이중접근 틀로 다루기를 희망함으로써, 한·미·일 간에 미묘한 입장 차이를 보여주었다. 보다 심각한 것은 현실이 우리 정부의 기대처럼 풀려가지 않는다는 것이다.

한국은 2003년 8월 말 베이징 제 1차 6자회담에서 북한 핵문제 해결 방안으로서 3단계 상호 병행조치를 제안했다. 1단계는 북한이 핵폐기 용의를 표명하고 나머지 참가국들은 북한의 안보우려를 해소할 용의를 표명하고, 2단계는 북한의 핵폐기와 함께 나머지 참가국들의 상응조치를 논의하고, 3단계는 핵문제의 관심사항이 해결되면 북한과 참가국간에 포괄적인 관계개선을 추진하는 것이다.<sup>43)</sup>

한국은 2004년 2월 말 베이징 제 2차 6자회담에서 북한의 '핵동결 대 대응조치' 제안에 대해 북한의 모든 핵프로그램에 대한 핵 활동, 핵물질 및 관련시설을 동결하고, 이를 검증하며, 핵폐기안 마련을 위한 단기간의 동결을 제의하고, 북한이 이를 수용할 경우 동결기간 동안 잠정적으로 에너지를 지원하는 방안을 검토할 것을 제의했다.<sup>44)</sup> 한국은 동시에

3단계 대북 안전보장을 제안했다. 1단계로 북한이 핵폐기 의사를 표명하고 나머지 참가국들의 다자 안전보장을 문서화하고, 2단계로 대북 안전보장 공동선언을 통해 잠정적으로 북한에게 실효적 안전보장을 제공하고, 3단계로 북한의 핵폐기 마무리 단계에서 항구적 안전을 보장하겠다는 것이다.<sup>45)</sup>

한국은 6월 말 베이징 제 3차 6자회담에서 첫째, 북한이 모든 핵프로그램을 국제적 검증 하에 투명하고 철저히 폐기할 것을 요구하고, 둘째, 북한이 모든 핵프로그램을 일정기간 내에 신고할 것을 제안하였으며, 셋째, 동결기간 중 중유지원, 북한의 에너지 수요 연구사업 개시, 잠정적 안전보장 제공, 테러지원금 명단 삭제 및 제재 완화를 위한 대화개시를 제안하고, 핵문제 해결과정에서 관계정상화의 장애를 제거하기 위한 노력을 가속화하며, 북한의 국제사회와의 경제협력 사업을 획기적으로 증대시킬 수 있는 여건을 조성하고, 남북경제협력을 본격화하기 위한 환경조성을 제안했으며, 넷째, 농축우라늄 프로그램을 시인하고 동결 폐기할 것을 요구했다.

한국정부는 제 3차 6자회담 결과를 평가하면서 북한 핵문제 해결 접근방식에 대한 한, 미, 일과 북한의 입장차가 상존하고, 핵폐기와 동결의 범위, 검증, 기간과 이에 상응하는 조치에 대한 이견이 존재하지만, 한국, 미국, 북한이 구체적 안을 제시하고, 이를 중심으로 실질적 논의를 진행했으므로 본격적 협상단계의 진입 기반을 마련했으며, 6자회담 과정의 가속화를 가져왔다고 분석했다.<sup>46)</sup>

북한 당국이 제 3차 6자회담 이후 미국의 리비아 모델 제안에 대해 점차 비난의 소리를 높임에도 불구하고, 한국정부는 조심스러운 낙관론을

42) 외교통상부 아시아태평양국 최근동향, “한일정상 공동성명”(2003. 6. 7).

43) 외교통상부, 제 1차 6자회담 결과 및 평가, 2003. 8. 31 (<http://www.mofat.go.kr/file/division/6자회담.hwp>).

44) 외교통상부, 제 2차 6자회담 결과([http://www.mofat.go.kr/file/division/div\\_issue/2차%206자회담%20결과.hwp](http://www.mofat.go.kr/file/division/div_issue/2차%206자회담%20결과.hwp)) 2004. 3. 2.

45) 외교통상부, 제 2차 6자회담 이수혁 한국 수석대표 언론브리핑 - 3 ([http://www.mofat.go.kr/ko/division/am\\_2\\_list.mofat](http://www.mofat.go.kr/ko/division/am_2_list.mofat)).

46) 외교통상부, 제 3차 6자회담 결과 관찰 및 평가([http://www.mofat.go.kr/file/division/div\\_issue/006-3.hwp](http://www.mofat.go.kr/file/division/div_issue/006-3.hwp)).

유지했다. 노무현 대통령은 7월 21일 한일 정상 공동기자회견 모두 발언에서 첫째, 한일 두 정상은 제3차 6자회담에서 구체적 협상안이 제시되어 실질문제를 논의하게 됨으로써 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담이 실질적 협상단계로 진입하게 될 것으로 평가하고, 둘째, 이러한 긍정적 모멘텀을 살려서 한일 및 한·미·일 간 긴밀한 공조를 바탕으로 북핵문제의 해결을 가속화하기로 하고, 셋째, 북핵문제가 해결되면 한국은 '포괄적 구체적인 남북경협사업'을 시행하고, 일본은 평양선언에 입각하여 북일수교와 대북경협에 적극 나설 것이라고 밝혔다.<sup>47)</sup>

노무현 대통령은 공동기자회견 일문일답에서 남북정상회담을 개최해서 북핵문제의 획기적 돌파구를 마련할 구상을 갖고 있느냐는 질문에 대해서 "정상회담을 하느냐 마느냐는 결국 북핵문제, 그리고 남북관계 진전에 얼마만큼 도움이 되느냐 하는 판단이 앞서야 한다"고 답변했다.<sup>48)</sup>

한국정부의 기대와는 달리 제4차 6자회담은 예정된 9월에 열리지 못했다. 노무현 대통령은 9월 러시아를 방문하면서 가진 동행기자 조찬간담회에서 "북핵문제는 조급할 이유 없다"고 말하면서 "탈북자들의 집단입국과 한국의 핵물질 실험, 미국 대선 후보들의 김정일 위원장에 대한 언급 등으로 북한 핵문제에 일부 장애가 발생한 것은 사실"이라고 말하면서 미국 대통령선거를 가장 중요한 요인으로 꼽았다.<sup>49)</sup> 그러나 노 대통령은 10월 베트남 방문 기자회견에서 "북핵문제는 모든 나라가 관심을 갖는 문제이고 걱정스러운 일이나 구조적으로 가장 위험하거나 가장 풀기 어려운 것은 아니다"라고 강조하면서 "실제 미국이 아주 중요하게

생각하고 있어 민감한 말들이 오가지만 구조적으로 많이 안정돼 있다"고 밝혔다. 그리고 북한에게 확실한 희망과 기대를 갖도록 해야 극단적 행동을 하지 않고 대화를 할 것이며 개혁 개방의 길을 점진적으로나마 갈 가능성과 희망이 있다고 전망했다.<sup>50)</sup>

노무현 대통령은 11월 미국 로스앤젤레스에서 새로운 북핵 해법의 필요성을 주장했다. 북한은 핵 포기 결정을 하고 미국을 비롯한 우방들도 북한을 돕기 위한 전략적 결단을 해서 북핵문제를 평화적으로 해결 하자는 것이다. 노 대통령은 "결국 북핵문제는 북한에 안전을 보장하고, 개혁개방을 통해 지금의 곤경을 극복할 수 있는 기회를 줄 것이냐 아니냐의 결단에 달려 있다"고 강조했다.<sup>51)</sup>

한국정부는 2005년 2월 북한이 핵 보유와 6자회담 무기연기 선언을 한 직후에 북핵문제의 국면전환을 위해서 이른바 중대제안을 마련했다. 5월 16일 개성에서 열린 차관급 남북실무회담에서 한국정부가 중대 제안을 준비하고 있음을 통보했다. 그리고 6월 17일 정동영 통일부 장관이 평양에서 김정일 위원장에게 대북 직접송전계획을 설명했다.<sup>52)</sup>

한국은 6월 10일 한미 정상회담 이후 열린 4차 6자회담의 기조연설에서 북한의 검증 가능한 핵폐기, 북미 관계정상화, 북한의 안전보장, 전력공급을 포함한 경제협력을 약속하는 합의문서 채택의 필요성을 강조했다.<sup>53)</sup>

50) 청와대통신 해외순방 베트남 국빈방문 기자간담회, "북핵 구조적으로 많이 안정", 2004. 10. 11 (<http://www.president.go.kr>).

51) 노무현, "미 국제문제협의회 오찬 연설", 정상 외교; 2004년 해외순방; 미국 LA 및 하와이 방문; 관련 기사, 2004. 11. 15 (<http://www.president.go.kr>).

52) 통일부 홍보기획팀, "중대제안: 대북 직접송전계획 관련 참고자료", 2005년 7월 12일.

53) 외교통상부, "북, 미국과 관계정상화되면 모든 핵 포기", 6자회담 기조연설. 송 차관, "'한반도 비핵화 기본틀' 문건 남기자", 외교부 e-뉴스; 정책속보 2005. 7. 28 (<http://www.mofat.go.kr>), 《朝日新聞》 2005년 7월 28일. 외교통상부, "장관 내외신 정례브리핑", 2005. 8. 9 (<http://www.mofat.go.kr>).

47) 외교통상부 아시아태평양국 최근동향, 한일 정상 공동기자회견 모두발언, 2004. 7. 21 (<http://www.mofat.go.kr>).

48) 외교통상부 아시아태평양국 최근동향, 한일 정상 공동기자회견 일문일답 2004. 7. 21 (<http://www.president.go.kr>).

49) 청와대통신 해외순방 러시아 방문, 동행기자 조찬간담회, "북핵문제 조급할 이유 없다", 2004. 9. 22 (<http://www.president.go.kr>).

제 4차 6자회담에서 관련 당사국들은 어려운 협상과정을 통해 일단 공동성명을 발표했다. 한국정부는 공동성명의 의의로서 한국의 주도적 역할을 기반으로 북핵폐기 및 이행원칙에 합의하여 북핵 해결과정에 본격적으로 진입하였으며, 미·북/북·일 관계정상화, 북한의 안보우려 해소, 경제지원 등 북한의 관심사항이 포괄적으로 포함된 다자적 합의를 했으며, 북핵문제 해결을 넘어서 한반도 냉전구조 해체 등 미래의 한반도 평화체제 구축의 시발점을 마련했고, 6자회담이 본궤도에 진입함으로써 남북관계에도 새로운 지평을 열었다고 강조했다.

한국정부 회담대표는 공동성명 발표 직후 열린 전체회의에서 공동성명 내용 중 평화적 핵이용과 관련하여 경수로 제공에 관한 '적절한 시기'는 핵무기와 현존하는 핵계획을 검증 가능하게 포기하고 NPT에 복귀하면서 IAEA 안전조치를 이행하는 때에 자연스럽게 도래할 것으로 생각한다고 말했으며, 합의된 원칙들이 성실히 실천되면서 경수로 제공과 관련된 절차도 조화롭게 개시될 것을 기대하며, 다음 단계에서 공동성명을 이해하기 위한 행동계획 협의를 시작할 것이며 그 전이라도 각 측이 합의의 정신을 실천하는 데 도움이 되는 조치들을 취할 수 있을 것으로 생각하며 한국정부는 이러한 과정에서 적극적 역할을 할 것이라고 언급했다.

한국정부는 경제지원과 관계개선 등으로 미국과 북한을 설득하여 문제를 풀어보려는 노력을 하고 있다. 그러나 이러한 노력이 현실화되기 위해서는 쉽게 넘기 어려운 장벽이 가로놓여 있다. 북한의 최대 중대 문제는 김정일 수령체제의 옹위다. 에너지를 비롯한 경제난 극복은 그 다음으로 중요한 문제다. 따라서 전력공급과 같은 중대제안으로 최대 중대문제의 결단을 기대하는 것은 북한의 입장에서 보자면 배불리 먹여주는 대신 목숨을 내놓으라는 얘기다.

북한이 수령옹위체제를 담보하기 위해서 요구하는 미국의 대북 적대시정책의 포기는 한국정부의 대북 안전보장안과는 질적으로 다르다. 북한이 기대하는 것은 단순한 법적 담보가 아니라 제도전복의 추진 금지라는 정치적 담보와 주한미군 철수, 한미 군사동맹의 해체라는 군사적 담보이다. 한편 9·11 이후의 미국은 다시는 1994년 제네바합의와 같은 실수를 반복하지 않을 것을 다짐하고 있으며, 리비아 식의 폐기 없는 상응조치는 일고의 가치도 없다는 것을 강조하고 있다.

한국의 북한 기대활동론이 현실의 장벽에 부딪치면 6자회담과 같은 평화적 해결방안은 쉽사리 현실화되기 어렵다. 따라서 북한은 핵억제력을 강화하고, 부시행정부는 자유의 성전과 확산안보구상을 본격적으로 실천에 옮기기 시작할 위험성이 높아진다. 이렇게 되면 북한은 과거 어느 때보다도 어려운 상황을 맞이할 위험에 직면하게 된다. 우선 자유의 바람은 북한의 수령체제 옹위에 예측할 수 없는 부담을 주게 될 것이다. 한편 모두 합쳐서 연 10억 달러가 넘는 것으로 추정되는 북한의 무기수출, 마약밀매, 불법송금은 본격적으로 확산안보구상의 대상이 될 것이다.<sup>54)</sup> 2003년 수출 7억 달러, 수입 17억 달러로 10억 달러의 무역수지 적자를 본 북한에 연 10억 달러 이상의 외화수입을 봉쇄한다는 것은 단순한 대화를 위한 압력이 아니라 체제 사활의 문제다. 따라서 북한의 확산안보구상 비난은 '미친개에게는 몽둥이가 제격이다'라는 표현에서 보듯이 격렬하다.

한편, 미국의 입장도 단호하다. 미국은 북한의 강경한 비난을 북한의 전형적 벼랑끝 외교의 일환으로 간주하고, 북한이 성의 있게 6자회담에 임하지 않는 한, 자유의 전파와 확산안보구상을 현실화할 것이다. 미국 의회가 통과시킨 북한인권법안의 본격적 가동은 북한에 대한 '자유의 성

54) Raphael F. Perl, *Drug Trafficking and North Korea: Issues for U. S. policy*, CRS Report for Congress, December 5, 2003 (<http://www.fpc.state.gov/documents/organization/27529.pdf>).

전(聖戰)'을 가속화할 것이다. 따라서 한국정부의 조심스러운 낙관론과는 달리 북핵문제의 해결은 훨씬 어려운 숙제라는 것을 명심해야 한다.

한국정부는 쉽사리 풀리지 않는 북핵문제의 평화적 해결을 촉진하기 위해 남북한 정상회담을 조심스럽게 거론하고 있다. 그러나 이런 논의는 커다란 두 난관을 맞이해서 실질적 성과를 거두기 어렵다. 공동성명 이후 미국과 북한이 모두 상대방의 정치적 결단을 요구하고 있는 현재 단계에서, 미국은 한국의 노력을 문제해결을 위한 노력으로 받아들이기 보다는 미국의 반테러 자유동맹 구축에 부정적 영향을 미치는 것으로 판단할 것이다. 한편 북한은 정치적 결단을 가능한 한 늦추기 위해서는 남북한 정상회담을 포함한 모든 대안을 모색할 수밖에 없다. 그러나 북한 당국이 정상회담을 문제 해결이 아닌 문제 유예를 위한 일시적 수단으로 쓸 위험성이 높다는 것이다.

- 한국의 북핵문제 해결 3원칙인 북핵불용, 평화적 해결, 주도적 역할은 상호모순되기 때문에 추진에 어려움이 따른다.
- 한국은 6자회담에서 공동성명의 북핵포기, 관계개선, 경제지원, 평화체제 구축이라는 마(魔)의 사각관계를 평화적으로 풀 수 있는 행동계획을 마련해야 하는 어려운 과제를 맡고 있다.
- 한국정부는 경제지원, 관계개선 등으로 북한을 설득하여 문제를 풀어보려는 노력을 하고 있다. 그러나 북한의 최대 중대문제는 김정일 수령체제의 옹위다. 에너지를 비롯한 경제난 극복은 그 다음으로 중요한 문제다. 따라서 전력공급과 같은 제안으로 수령체제의 옹위와 관련된 최대 중대문제의 결단을 기대하는 것은 무리다.

- 한국의 북핵문제 해결방안과 미국과 일본의 6자회담, 자유의 전파, 확산방지구상을 동시에 포함하고 있는 다중적 해결방안은 상당한 차이를 보이고 있으며, 이는 대북압박의 대안에서 특히 두드러진다.
- 한국정부의 북한 기대활용론이 현실의 장벽에 부딪치면 6자회담과 같은 평화적 해결방안은 쉽사리 현실화되기 어렵다. 따라서 북한은 핵억제력을 강화하고, 부시행정부는 자유의 성전과 확산안보구상을 본격적으로 실천에 옮기기 시작할 위험성이 높아진다.
- 북핵문제의 평화적 해결을 촉진하기 위한 남북한 정상회담은 실질적 성과를 거두기 어렵다. 공동성명 이후 미국과 북한이 모두 상대방의 정치적 결단을 요구하고 있는 현재 단계에서, 미국은 한국의 노력을 미국의 반테러 자유동맹 구축에 부정적 영향을 미치는 것으로 판단할 것이다. 한편 북한은 정치적 결단을 가능한 한 늦추기 위해서 남북한 정상회담을 문제 해결이 아닌 문제 유예를 위한 일시적 수단으로 쓸 위험성이 높다.

#### 4. 향후 전망과 정책제언

베이징 6자회담은 20세기 냉전사의 역사적 유물인 북핵문제의 해답을 찾아보려는 힘든 노력을 계속하고 있다. 그러나 설혹 해답을 찾더라도 쉽사리 행동에 옮기기 어렵다. 왜냐하면, 미국과 북한의 원칙은 근대의 일국중심적 이분법 사고의 전형적 표현이기 때문이다. 미국의 다자회담을 통한 북핵 폐기의 실현 모색은 9·11 이후 미국 주도 반테러전의 다단계 중 외교전 단계이다. 따라서 북한이 끝까지 핵정책을 바꾸지 않는다면, 부시 행정부의 확산방지구상은 정권변환을 위한 자유의 전파와 경제제재를 추진하며, 대량살상무기 이전을 막기 위해 선박을 제지하고 나포하며, 21세기형 군사제재까지도 배제하지 않는 구체적 내용을 포함하고 있다.

북한의 동결과 보상의 원칙도 미국의 대북 적대시정책 전환을 우선적으로 요구하고 있기 때문에 미국의 정책전환 없이 쉽사리 바뀌기 어렵다. 더구나 미국이 자유의 전파와 확산방지구상을 본격적으로 추진하게 되는 경우에는, 북한은 핵억제력 강화라는 군사적 방법을 배정외교의 당당한 표현으로 베풀끝까지 시도할 것이다. 따라서 베이징 6자회담이 북핵문제 해결을 위한 공동성명의 이행합의에 이르지 못한다면, 미국의 자유의 전파와 확산방지구상과 북한의 핵억제력 강화의 악순환 위험성은 빠른 속도로 증가하게 될 것이다.

따라서 한국정부의 조심스러운 낙관론과는 달리 북핵문제의 해결은 훨씬 어려운 숙제라는 것을 명심해야 한다. 지금까지 5차에 걸친 6자회담의 경로를 볼 때, 6자회담에서 공동성명의 이행 대타결이 이루어지기는 어려울 것이며, 근본적인 변화 없이 지속되고 있는 각 당사자들의 입장이 대립을 보이며 지속될 것이다. 한국의 과정관리 및 해결책 제안의 노력은 일정한 한계에 부딪칠 수밖에 없으며, 따라서 미국과 북한이 6자회담을 통한 협상 이외의 경로로 치달을 경우, 이에 어떻게 대처해야

할지 중장기적 안목으로 대처방안을 마련해 놓고 있어야 할 것이다.

현재까지 중국은 미국과 북한의 입장을 전달하고 조율하는 중재자의 역할을 수행하고 있다. 16차 당대회에서 나타났듯이 중국은 21세기 첫 20년의 3대 역사적 임무를 ‘소강(小康)사회 건설’, ‘중국의 통일 대업 추진’, ‘세계평화 수호와 공동발전 추진’으로 규정하고 있다. 이에 따라 중국은 한반도에서의 핵심적 전략목표를 최소한 중국이 소강사회를 전면적으로 건설하는 시기만이라도 한반도의 평화적 환경을 유지하는 것으로 규정하고 있다. 또한 중국은 한반도가 동북아의 번영과 안정을 유지하는 토대가 되어야 하며, 적대 해양세력이 대륙을 위협하는 최전방이 되지 말아야 한다는 목표를 가지고 있다. 자국의 장기적 전략목표를 일관되게 의식하는 가운데, 중국이 내세우고 있는 한반도 핵문제 대응방안은 북핵문제를 외교적 방법을 통하여 해결하고, 한반도 비핵화를 실현하며, 한반도의 평화와 안전을 수호하고, 또한 미중관계의 발전을 도모하면서 북·중 간의 전통적 우의를 수호하는 것으로 요약할 수 있다. 이러한 전략은 중국의 안정과 발전, 미중관계에서의 이익확보, 중국통일과 같은 우선적 목표의 달성 등을 고려한 상황에서 파생되어 나오는 것으로, 향후 중국이 미중관계, 북중관계의 역학 속에서 자국의 이익을 위해 향후 어떠한 대안을 선택할지 현재로서는 전망이 불투명하다. 이러한 과정에서 중국의 중재자 역할에 대한 정확한 수준의 기대와 요구의 수준을 항상 신중히 설정해야 할 것이다. 만약 중국이 21세기 중국의 지속적 성장을 위해 현재의 수령체제보다 21세기적인 북한 정치주도 세력의 등장을 기대하게 된다면, 미국의 경제전과 정치전은 북한의 변환에 기여하는 결과를 낼 것이다.

그렇다면, 북핵문제를 어떻게 풀어야 할까? 한반도 핵문제의 21세기적 해결방안은 현재와 같은 좁은 의미의 민족적 공조와 국제공조라는 이분법적 갈등을 넘어서서 민족적 국제공조라는 한 단계 높은 차원에서 찾아야 한다. 국제공조 없는 민족공조는 자신의 생존권과 자주권을 극



대화하려는 과정에서, 타자의 자주권과 생존권을 침해함으로써, 결과적으로 국제적 규제의 가능성을 높이게 된다. 반면에, 민족공조 없는 국제공조는 한반도의 핵문제를 해결하기 위한 과정에서, 민족의 자주권과 생존권이 충분히 고려되지 않을 위험성이 있다. 이러한 어려움을 현명하게 극복하기 위해서는, 민족공조와 국제공조를 함께 추진하여, 한반도, 동아시아, 그리고 세계의 생존권과 자주권을 서로 모순되지 않게 확보해야 한다.

민족적 국제공조로 북핵문제를 풀기 위한 첫 단계는 북한의 21세기 지도부가 북한의 자주권과 생존권을 핵무기가 아닌 21세기적 방안으로 확보할 것을 선언하는 것이다. 그리고 그 구체적 표현으로서, 한반도 비핵화 공동선언을 재확인하고, 국제원자력위원회의 핵안정협정을 적극적으로 준수하고, 핵확산금지조약을 준수하며, 이러한 약속들을 실천에 옮겨야 한다. 동시에 21세기 자주생존권을 위해서는 최소한의 방어적 안보, 다자적 정치안보, 개혁개방을 통한 경제안보를 추진해야 한다.

한편, 미국 및 관련당사국들은 북한의 21세기 지도자가 21세기 문명표준을 효율적으로 추진할 수 있도록 군사, 경제, 정치적 담보를 적극적으로 제공할 것을 합의해야 한다. 북한의 생존권을 21세기적으로 담보하기 위해서는 미국의 불가침선언이나 조약과 같은 법적 담보만으로는 부족하다. 미국이 성실하게 법적 담보를 이행하도록 관련당사국들의 다자 담보가 동시에 필요하다. 경제적 담보는 21세기 아시아판 마셜플랜 수준의 다자 지원을 모색해야 한다. 그리고 핵무기 없는 21세기 문명표준을 추구하는 북한의 정치 주도세력에 대한 다자적 정치 담보를 약속해야 한다.

문제의 핵심은 21세기 북한의 새로운 정책방향이 현실적으로 어떻게 자리 잡느냐에 달려 있다. 문제는 생각만큼 복잡하지 않을 수 있다. 21세기 북한지도부가 자주생존권을 21세기 방식이 아니라, 19세기 위정척사 방식으로 얻으려고 한다면, 체제유지비의 기하급수적 증가로 결과적

으로 21세기에 다시 한 번 19세기처럼 역사의 중심 무대에서 밀려날 것이다. 북한이 21세기 방식을 추진하는 경우에는 이를 제대로 추진할 수 있는 새로운 지도부의 리더십이 불가피하다.

북한과 미국 및 관련당사국들이 21세기 기본합의 내용을 구체적으로 실천에 옮기는 다음 단계에 들어서면, 한반도 핵문제 관련당사국들은 핵문제의 평화적 해결방안을 마련하기 위한 만남의 형식으로 현재의 6자회담 형식을 보다 복합적으로 발전시켜야 한다. 왜냐하면, 한반도 핵문제의 성격 자체가 복합적이어서, 양자 또는 다자만으로 해답을 찾기는 어렵다.

해결방안의 구체적 내용은 북한이 21세기 자주권과 생존권을 핵무기가 아닌 21세기 문명표준의 추구로써 확보하겠다는 새로운 정책방향을 국제적으로 공인받기 위해서, 군사적 이용 가능성이 있는 핵시설 및 물질의 폐기 및 사찰문제를 포함해야 할 것이다. 한편, 미국 및 관련당사국들은 북한 지도부의 21세기 정책방향을 현실적으로 돕기 위한 군사, 경제, 정치적인 방안을 구체화해야 할 것이다.

북한과 미국이 잠정적으로 채택하고 있는 외교적 대안이 군사적 대안으로 치달을 경우, 양국의 입장은 첨예하게 충돌하며, 한반도와 지역질서에 치명적 결과를 가져올 것이다. 한국은 북한과 미국의 국가이익을 명확히 파악할 수 있는 입장에 있다. 북한과 미국의 국가이익에 치명적인 충돌로 치달았을 때 야기될 수 있는 결과를 정확히 파악하고, 6자회담의 당사자 모두에게 인식시켜 현실적 대안을 찾도록 독려해야 할 것이다.

한반도, 동아시아, 그리고 세계질서의 평화와 번영에 기여할 수 있는 21세기 기본합의서가 마련되고, 이러한 합의를 관련당사국들이 실천에 옮길 때, 한반도는 21세기 신문명에 합류할 기회를 맞이하게 될 것이다. 그리고 21세기 동북아 평화건설은 조심스러운 첫발을 내딛게 될 것이다. 반면에, 한반도 핵문제의 핵심당사국들이 21세기 기본합의서 마련에 실

패하고, 핵억제력 강화와 반대량살상무기 테러전의 악순환을 계속할 때, 21세기 동북아평화건설은 엄청난 어려움을 맞이하게 될 것이다.

21세기 신문명국가의 건설을 통한 북핵문제의 해결은 21세기 한반도 평화의 사활이 걸려 있을 뿐만 아니라, 21세기 동북아 평화건설의 첫출발이다. 그러나 이러한 초석 위에 동북아평화라는 아름다운 건물을 완성하기 위해서는 동북아국가들이 19세기 이래의 역사적 어려움을 극복할 수 있도록 창조적 노력을 기울여야 한다.

동북아는 역사적으로 오랫동안 중국을 중심으로 하는 천하(天下) 질서의 공간의식 속에 살아오다가, 19세기에 들어서서 구미(歐美) 세력의 지구적 확장과 함께 아시아주의와 구미주의의 갈림길에서 갈등을 겪게 된다. 그러나 아시아주의는 20세기에 들어서서 '대동아공영권'(大東亞共榮圈)이라는 이름의 일본중심의 지역 제국주의로 전락하고 만다.

제2차 세계대전 이후 미국과 소련을 중심으로 재구성된 냉전의 동북아 공간은 21세기를 맞이하면서 소련의 해체와 탈근대 공간의 등장과 함께 새롭게 재구성돼야 하는 커다란 숙제를 짊어지고 있다. 이러한 어려움 속에서 무엇보다 조심해야 할 것은 한국, 중국, 일본과 같은 동북아국가들이 역사적으로 공통의 문화적 기반을 가지고 있는 것은 사실이나, 구미가 주도하는 근대문명의 표준을 따라 잡으려는 지난 한 세기 반의 노력 속에서 상당한 정도의 이질화를 겪었다는 것이다.

따라서 탈냉전 이후 '근대의 노년기'에 접어든 유럽국가들은 유럽연합의 새로운 건설을 통해 일국중심주의의 한계를 넘어서기 위한 문명사적 실험을 계속하고 있으나, '근대의 청년기'에 접어든 동북아국가들은 21세기에든 쉽사리 일국중심주의의 각축을 벗어나기 어렵다. 이러한 난관을 해결하기 위해서 동북아국가들이 필요로 하는 것은 단순한 차원의 세계화, 지역화, 근대국가화, 지방화, 또는 개인화가 아니라 그물망(network) 국가의 건설을 통한 동북아의 그물망화다.

동북아의 그물망화 과정에서 우선적으로 중요한 것은 21세기 동북아

무대의 주인공 문제다. 냉전시기의 미국과 소련중심의 동북아 무대가 탈냉전시기의 미국/일본 대 중국의 무대로 변하는 추세를 보여주고 있다. 그러나 동북아의 진정한 평화를 위해서는 21세기 동북아 무대는 주역만의 무대가 되어서는 안 된다. 무대 위의 모든 연기자들이 그 나름의 크고 작은 주인공 역할을 할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 주인공들이 자강(自強)과 균세(均勢)라는 근대적 생존전략의 불가피한 추구하고 함께 국가의 안과 밖의 다른 모든 연기자들과 그물망을 함께 짜나가는 탈근대적 생존전략을 복합적으로 추구해야 한다.

19세기 중반 이래의 동북아 무대가 근대 국민국가의 부국과 강병 추구라는 두 개의 무대를 중심으로 짜여졌다면, 21세기 동북아 무대는 그물망국가들의 평화, 번영, 정보/지식, 문화, 생태균형의 복합무대로 짜이고 있다. 따라서 동북아 평화건설도 더 이상 일국중심의 부국강병을 통해서 가능한 것이 아니라, 그물망국가를 기반으로 한 열린 동북아 그물망을 복합무대에서 얼마나 잘 짜느냐에 달려 있다. 따라서 북핵문제의 21세기적 해결은 단순한 한반도의 문제가 아니라, 21세기 동북아 공생(共生)무대의 미래가 걸린 문제다.

- 장기적으로 한국은 민족적 국제공조를 통한 북핵문제의 해결이라는 한 단계 높은 차원에서의 해결책을 고안해야 한다. 북핵의 21세기적 해결은 단순한 한반도의 문제가 아니라 21세기 동북아 공생무대의 미래가 걸린 문제이다. 타자와 우리 민족의 자주권과 생존권을 동시에 고려하는 관점이 필요하다.
- 중기적 관점에서 보면 북핵문제 자체가 복합적인 만큼, 관련당사국들이 기본적 합의를 이루고 나면, 현재의 6자회담을 보다 복합적으로 발전시키고, 양자, 다자를 결합하여 사안에 따라 적극적으로 운용해야 할 것이다.

- 반면, 한국정부는 6자회담이 성과를 거두지 못하고, 북한과 미국의 전략이 대립하여, 강압외교를 거쳐 결국 군사적 충돌로 이어질 때의 결과를 정확히 파악하여 그 치명적 결과를 6자회담의 당사자들에게 인식시켜야 할 것이다.
- 단기적으로 북핵문제의 해결을 위해서는 21세기적 방식을 추구하는 북한 지도부의 새로운 리더십이 필요하다. 새로운 리더십을 기반으로 북한은 한반도 비핵화 공동선언 재확인, 국제원자력위원회 및 핵확산금지조약의 규범준수 등을 실천해야 한다.
- 미국 및 당사국들은 북한에 대해 다자적인 법적, 경제적, 정치적 담보를 약속하여 북한이 21세기적 해결책을 추진할 수 있도록 합의해야 한다.

## 제 7 장

## 주한미군 재배치와 한국의 신안보전략 개념

한 용 섭

## 1. 주한미군 감축 — 한미동맹 변화의 신호탄인가

2004년 8월 5일, 한반도 유사시 미국의 인계철선과 자동개입을 보장해오던 주력부대의 하나인 주한미군의 제2사단 2여단 3,600여 명이 이라크로 떠났다. 미국정부는 12,500명의 주한미군을 2008년 말까지 감축할 예정임을 한국정부에 통보한 상태다. 용산기지는 2008년 말까지 평택지구로 다 이전할 계획이다. 최전방에서 북한군의 침공을 억제하고 방어하는 임무를 맡은 2사단이 3~5년 이내에 평택지구로 이전할 계획이다. 이러하듯이 주한미군의 변화속도는 너무 빠르다.

이렇게 신속하게 주한미군이 재배치되고 감축되는 것에 대해 한국정부와 국민들의 반응은 충격이었다. 이제 그 충격은 진정되고 있다. 노무현 대통령은 “미국의 안보전략 변화에 불안해 할 것이 아니고, 우리의 방위는 우리가 주도적으로 해야 한다. 주한미군을 한국의 지역적 안정에 도움이 되는 추가적 요소로 보아야 한다”는 자주국방론을 내세웠다.

미국의 신속한 결정과 한국에 대한 통보, 이 결정이 한반도에 미칠

여러 가지 영향에 대해 한국 국민은 대체로 불안 속에서도 다양한 반응을 보였다.

주한미군의 주둔정책 변화에 대해서 시기를 지연시키고 감축규모를 적게 하라든지 하는 문제에만 매달리는 것은 근시안적 대응을 초래할 가능성이 크다. 변화된 안보환경과 주한미군의 주둔정책의 변경은 한국의 새로운 전략적 대응을 요구한다. 한미 양국은 한미동맹에 대한 큰 그림을 가지고 한반도와 주변지역의 방위에 있어 한국군과 주한미군이 어떠한 임무와 역할분담을 할 것인지에 대한 신안보전략을 토의할 때가 되었다. 막연하게 한국은 자주국방과 한미동맹을 병행 발전시키며, 협력적 자주국방을 지향한다고 덮고 넘어갈 때가 아니다. 따라서 이 글은 다음과 같은 구체적인 질문을 던지면서 구체적 대안을 제시하고자 한다.

미국정부는 왜 주한미군을 재배치시키고, 감축시키고 있는가? 주한미군 재배치와 감축에 대해서 한국은 어떻게 받아들이고, 대응해야 할 것인가? 주한미군이 새로운 전략과 군사태세 아래 조정되고 있다면, 한국은 21세기 방위전략을 어떻게 짜야 할 것인가? 한국에게 주어진 전략적 선택은 무엇이며, 어떤 길로 가야할 것인가?

## 2. 전 세계 미군 재조정의 전략적 의미

미국이 전 세계에 걸쳐 전진배치시킨 미군을 재조정하는 것은 단순히 병력규모와 기지의 숫자를 감축하는 것이 아니다. 그 속에는 2차 대전 후 60년 동안 미국이 유지해 온 동맹, 전략 개념과 태세, 군의 구조와 작전 개념을 바꾸고 있는 것이다. 이를 미국에서는 총칭해서 군사변환(*military transformation*)이라고 부른다.

군사변환은 군사혁신(RMA: *Revolution in Military Affairs*)과 다르다. 군사혁신은 현재 가능한 모든 군사기술과 미래의 과학기술을 응용함으로써 첨단무기체계를 개발하고, 이들을 미국의 우세로 전환시킬 수 있

는 군사핵심역량으로 만들고, 이 군사핵심역량을 효과적으로 사용할 수 있는 작전 개념을 개발함으로써 이를 군사운영구조에 접목시키는 매우 급진적인 개념이다. 그러나 군사혁신이라는 용어가 너무 기술적인 의미를 풍기며, 혁명이라는 영어단어가 현재 기술로는 전혀 달성 불가능할 정도로 너무 많은 연구개발과 군사비 부담을 의미할 뿐 아니라 혁명이 마치 한순간에 가능한 것이라는 환상을 불러일으키므로, 미국에서는 군사혁신 대신에 군사변환이란 용어를 쓰기로 결심했다.<sup>1)</sup>

그러나 미국이 군사변환이란 용어를 채택하고, 정책화하기 시작한 부시 행정부 하에서 럼스펠드 국방장관이 군사변환을 주도하자, 미국 국내에서 각 군으로부터 저항이 만만치 않았으며 동맹국들 사이에 개념에 대한 혼동들이 생겨서 실제 정책으로 나타나는 데에는 2~3년이 걸렸다. 2003년 12월, 더글러스 페이스 국방정책차관의 연설에서 그 구체적인 모습을 나타내게 되었다.

한편 군사변환은 군사변화(*military change*)라는 일반적인 개념보다는 더 구체적이고 혁신적인 성향을 띤다. 여기서 변화는 매우 속도가 느리고 연속적이며, 점진적인 경향을 보인다. 새로운 군사변환을 시도하는 미국의 펜타곤이 군사변화라는 일반적 용어를 쓸 경우, 미국 의회와 행정부, 동맹국들의 정치적 주목을 받을 수 없을 뿐만 아니라 점진적 변화의 과정에서 동맹국들의 영향력과 미국 내 각 군의 저항을 받게 될 경우 변화가 멈출 수도 있다. 이런 점을 고려해 미국 국방부는 군사변환이란 개념을 의도적으로 채택하고, 변화와 혁명의 중간 개념으로서 군사변환이란 개념을 택한 것이다. 이에 럼스펠드 국방장관은 마셜(Andrew Marshall)로 하여금 군사변환의 청사진을 마련하게 했으며, 군사변환을

1) Paul K. Davis, "Transforming the Armed Forces: An Agenda for Change", Richard L. Kugler and Ellen L. Frost, *The Global Century: Globalization and National Security*, Washington D.C.: The Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2001, pp. 423~442.

주도할 군사변환실을 국방장관 직속으로 설치하고, 그 실장에 세브로우스키(Author. K. Cebrowski)를 임명했다. 이 군사변환실에서는 미국의 군사변환을 이끌어 나갈 주요 문서들을 발간했다.<sup>2)</sup>

이 문서들을 분석해보면, 한국을 비롯한 많은 국가들뿐 아니라 미국 내에서도 미국의 군사변환의 일환으로 시도되고 있는 미국의 범 세계적 군사태세 변경에 대해 이해가 미흡하다는 것이 드러난다. 즉, 미국의 군사태세 조정은 군사변환의 일환으로 전개되는 것이고, 과거의 동맹 개념, 전략 개념, 군구조와 작전 개념과는 확연하게 구분되는 패러다임의 변화를 담고 있고 매우 빠른 속도로 전개되고 있기 때문에 미국의 동맹국들이 이것을 지연시키려고 노력한다고 해서 지연되는 것이 아니다. 또한 개별 국가들의 설득 여하에 따라서 미국의 군사변환 내용이 수정 가능하거나 개별 지역에 예외를 인정할 수 없다. 한국의 국내에서는 미국의 군사변환과 군사태세 조정에 대해서 양비론적 시각을 보인 바 있다. 미국의 주한미군 감축과 재배치가 한미관계 악화의 결과로 빚어진 것이라고 정부를 비판하거나, 한미동맹의 악화와 포기로 이어질 것이라고 무조건 우려하는 경향을 보이고 있다. 다른 한편에서는 미국의 군사변환이 한반도에서 억지력의 증강을 가져오고 있는데 그것은 북한을 선제공격하기 위한 준비라고 비판하면서 억지력 증강 없는 미군의 감축을 요구하고 있다. 북한은 미국의 군사변환이 오로지 북한을 선제공격하기

위한 것이라고 선전하면서 핵 억지력의 보유를 정당화하고 있다. 이러한 반응들은 미국의 군사변환을 제대로 이해했다고 보기 힘들다. 미국의 군사변환을 제대로 이해하는 것이 한국을 비롯한 미국의 동맹국들이 각자의 국가이익을 반영하면서 미국과 협의 아래 국가의 안보를 제대로 확보할 수 있기 때문에 이 장에서는 미국의 군사변환에 대해 심층적 분석을 해보고자 한다.

그러면 미국이 전 세계에 배치된 해외주둔 미군을 재조정하고 있는 이유는 무엇인가. 첫째, 탈냉전 이후 안보환경의 변화에 대응해서 미국은 새로운 안보전략을 구상·적용하고 있기 때문이다. 둘째, 1997년부터 미국의 군사변환(*military transformation*)의 일환으로 해외주둔 미군의 기지를 재조정하고, 능력을 변환시키고 있다. 셋째, 2001년 9·11 테러와 2003년 3월 이라크전쟁을 겪으면서 본토 방위와 해외주둔 미군을 신군사전략 아래 바꾸어 나가고 있다.

그러면 미국은 탈냉전 이후 안보환경의 변화에 대응하여 종래와는 다른 어떤 안보전략을 구상 적용하고 있는가?

미국은 탈냉전 이후 소련의 위협이 소멸됨으로써 구체적인 위협에 근거한 전략기획을 하던 데서 불특정 소규모 위협이 다발적으로 발생할 것에 대비해서 군사능력을 갖춘다는 능력에 근거한 전략기획으로 바뀌게 되었다.

1993년 클린턴 행정부는 억지전략에 근거하여 한반도와 중동의 두 개의 지역전쟁에서 동시에 승리한다는 전략(*win-win*)을 추진해왔다. 그러나 미군의 규모를 점차 감축시키던 클린턴 행정부는 원-원 전략을 추진하기에 병력이 부족하다는 현실을 인식하기 시작했다. 하지만 원-원 전략의 포기는 한국을 비롯한 동맹국들에 대한 안보공약을 포기하는 인상을 보이게 되므로 공식적으로 이를 포기하거나 폐지할 수 없었다. 즉 병력은 부족했지만, 원-원 전략은 그대로 보유한 상태에서 민주당 정권은 막을 내렸다.

2) The U.S. Department of Defense, *Transformation Planning Guidance*, April 2003; The Office of Force Transformation of the U.S. Department of Defense, *Military Transformation: A Strategic Approach*, Fall 2003; Douglas J. Feith, *Transforming the U.S. Global Defense Posture*, <http://www.pentagon.mil/speeches/2003/sp20031203-0722.html>, December 3, 2003. Speech at the Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C.; Douglas J. Feith, *Prepared Statement before the House Armed Services Committee*, <http://www.defenselink.mil/speeches/2004/sp20040623-0522.html>, June 23, 2004.

2001년 등장한 부시 행정부는 봉쇄 및 억지전략을 포기하고 미국의 군사적 우월성에 대한 도전을 허용치 않을 것이며, 불확실한 위협은 사전에 제거한다는 의미에서 능력중심의 전략으로의 전환을 시도했다. 2001년 9월 20일 부시 행정부는 <4개년 방위전략보고서>(QDR)를 통해 동북아에서 부상하는 중국의 위협을 포위하기 위해 한미, 미일 동맹의 연계·활용을 시도하는 한편 중동, 남아시아, 동남아를 연결하는 해양에서 미군의 투사력을 제고시키겠다고 공표했다.<sup>3)</sup>

2002년 9월 백악관이 발간한 <국가안보전략서>에서는 대량살상무기의 확산과 국제적 테러위협에 대응하기 위해 선제행동을 할 방침임을 발표하면서, 불량국가들에 대한 정권 전복 및 축출을 정당화시키기도 했다. 이는 현실화되어 2002년 1월 말에 <신핵태세보고서>를 발표, 핵 무기로 7대 국가에 대해 선제공격을 가할 수 있다는 것을 시사했다. 2003년 3월에는 테러세력과 대량살상무기의 연계를 끊는다는 명분을 가지고 이라크를 공격했다. 미국의 신안보전략의 근저에는 해외에서 미국의 국가이익을 보호하기 위해 해외 전력투사능력을 제고시킨다는 것이 깔려 있다. 즉, 해외주둔 미군은 재조정되지만, 능력 면에서는 결코 이전보다 적지 않은 해외 투사력을 보유한다는 것이다.

그렇다면 미국의 군사변환은 해외주둔 미군을 어떤 방향으로 바꾸고 있는가. 미국은 1997년부터 군사혁신(RMA)을 활용함으로써 신예 장비와 무기를 개발할 뿐만 아니라, 전 지구상에 걸쳐 미국의 군사태세를 재정비하고, 미군의 형태를 새롭게 하고, 위치, 규모, 능력 및 동맹의 성격을 새롭게 하고 있다. 동시에 전략, 교리, 훈련 등을 새로운 시대에 맞게 바꾸고 있는 것이다.

미국의 군사변환은 1997년 클린턴 행정부 때부터 시작되어, 부시 행

정부에서는 전 세계 차원에서 구상·적용하고 있다. 미국의 군사변환 정책은 어느 정당이 정권을 잡느냐에 관계없이 변경될 가능성이 적다는 것이다. 그런데 2001년 9·11 이후 군사변환의 초점은 미국 본토의 방어시스템의 확립과 해외 전진 주둔군을 변화시키는 군사변환이라는 두 개의 중점을 갖게 되었다.

그러면 미국은 왜 군사변환을 세계에 적용하고 있는 것일까? 미국은 21세기에 나타난 새로운 위협(테러, WMD 확산, 불량국가, 마약)은 새로운 대응을 필요로 한다는 것이다. 그리고 이러한 새로운 위협에 대해서는 2차 대전 이후 60년 동안 해외기지에 고정적으로 주둔하여 동맹을 방어하던 인계철선, 고정방어 역할로서는 새로운 형태의 위협에 대응할 수 없다는 것을 깨달았다. 해외주둔 미군을 훈련시키고, 장비를 구비하며, 전시작전 및 안정화 작전 또는 기타 목적에 미군을 적시에 사용하기 위해서는 무분별하게 흩어진 기지들을 통폐합 정리하고, 몇 개의 전략적 허브에 집중배치하며, 신속한 군수와 조달로 이들의 방위요구에 신속성 있게 대응해야 한다는 것이다.

여기서 나오는 개념이 해외주둔 미군의 전략적 유연성을 제고하고, 해외주둔 미군을 신속기동군화 한다는 것이다. 지금까지 한반도와 이라크 두 개의 지역에서 동시에 전쟁이 발발할 경우 두 개의 지역을 동시에 공격한다는 것에서 벗어나, 이제 미국의 군사태세는 세계를 전체로 생각하며 어느 한 국가 또는 지역을 따로 떼어서 생각하지 않는다는 것이다. 세계에서 미국의 군사력의 흐름(전개 또는 이동)을 유연하고 신속하게 만들기 위한 목적이므로 고정군 대신 유동군으로 지칭하는 것이 더 적당하다. 이제 인계철선은 적정한 규모의 병력과 기지를 전방에 고정적으로 위치시킴으로써 달성되는 것이 아니라 동맹조약과 미국과 동맹국들 간의 신뢰, 미국군의 능력과 신속기동에 바탕을 두는 방향으로 변화되고 있는 것이다.

그런데 부시 행정부에서는 군사변환이 대러시아 관계와 대동맹국 관

3) U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review*, September 2001.

제에서 적용되어 왔으며 성공하고 있다고 자평하고 있다.<sup>4)</sup>

첫째, 러시아와의 관계를 변화시켰을 뿐 아니라, 미러 간의 긴장을 해소하고 군비통제에 획기적인 진전을 이룩했으며, 나토의 확장과 관련된 미러 간의 긴장을 완화시켰다는 것이다.

둘째, 미국은 종래의 동맹을 변화시키고 있다. 미국은 이 동맹관계의 변화를 성공적으로 평가하고 있다. 나토의 예를 들면 2003년 6월에 나토는 미국의 버지니아 주의 노퍽(Norfolk)에 나토의 변혁사령부를 설치했다. 이제 군사변혁을 유럽의 동맹국에게 전파하겠다는 것이다.

나토에서는 신속대응군을 창설했으며, 나토 국가들은 아프간 등지에 국제안보지원군(ISAF: International Security Assistance Forces) 능력을 증가시키고 있고, 나토 이외의 지역에 대한 개입을 적극 지원하고 있다. 걸프 및 중앙아시아에서는 테러범의 은둔지역 등 불안정지역에 대한 접근을 확보할 수 있는 협조를 얻어내고 있다. 서반구에서는 테러와의 전쟁 수행 및 마약소탕작전을 위한 지역적 접근성을 강화시키고 있다. 동남아시아에서는 미국의 국익에 대한 잠재적 위협세력이 될 수 있는 불안정 요소에 대한 접근을 용이하게 만들고 있으며, 말리, 태국에서 테러 발생 이후 미국은 동남아와 대테러 협조체제를 구축하고 있다. 말라카 해협 등에서 테러방지를 위해 미국의 해군 순환을 증가시키고 있으며, 싱가포르·태국과 연합훈련 및 정기적인 교대주둔을 가능케 하기 위해 안보협력을 강화하고 있다. 동북아시아에서 주둔군의 배치상태를 조정함으로써 북한의 침략을 억지할 수 있는 능력을 강화하고 있다.

미국의 군사변환은 이라크전쟁 이후에 더 속도가 빨라지고 있는데 그 이유는 무엇인가?

9·11 이후 미국은 대테러 전쟁을 수행하면서 그동안의 국가안보전략과 신군사전략을 적용해본 결과, 미국의 범세계적 군사태세 검토를 신속하게 적용해도 된다는 판단에 이르렀다. 이와 같은 미국의 수뇌부의

4) Douglas J. Feith, *Transforming the U.S. Global Defense Posture*, December 3, 2003.

결단은 2003년 5월 미국 워싱턴에서 개최된 한미정상회담에서 부시 대통령의 언급에 나타난 바 있다. “이제는 전략양상이 변화되어 소수의 희생으로 전쟁의 원인제거가 가능해져서, 미국은 새로운 전략을 채택할 수 있게 되었다”고 언급하면서, 주한미군의 재편에 대한 논리를 피력했다. 즉, 미국의 지도부는 첨단정밀능력으로 무장된 기동화·경량화된 전력 위주로 군을 재편성할 것이며, 그에 따라 해외주둔 미군의 재조정 속도를 빨리 하겠다는 것이었다.

이러한 방침은 2003년 11월 미국의 《세계적 군사태세검토서》(GPR: *Global Posture Review*)에 나타났다. 미국은 북한, 남아시아, 중앙아시아, 중동, 코카서스 산맥, 동아프리카, 카리브 해 등 경제적으로 궁핍하고 테러의 온상이 되었거나 될 수 있는 가능성이 있는 지역을 ‘불안정의 호’(arc of instability)라고 분류하고 이 지역에서 발생할 분쟁 및 테러 위협에 대해 대처할 수 있는 미군 병력의 재배치를 서두르고 있다.

럼스펠드 미국 국방장관은 2004년 6월 5일, 싱가포르에서 개최된 아태지역 안보회의에서 미국은 제2차 세계대전 후 60년간 지속된 전방 고정 배치, 인계철선의 개념을 바꾸었으며, 병력의 수보다는 능력과 신속 기동력에 바탕을 둔 군사전략을 추진하고 있음을 강조했다.<sup>5)</sup>

미국은 이라크전쟁에서 신속결전, 네트워크 및 효과중심의 전쟁 개념을 채택함에 따라 거리, 부대위치는 중요하지 않으며, 속도와 기동이 중요하다는 현실적 판단을 하게 되었다. 따라서 전 세계의 미군기지와 능력을 신속결전, 네트워크중심 작전, 효과중심의 전쟁을 수행할 수 있는 체제로 바꾼다는 것이다.

이러한 전략상의 변화는 종래의 미군기지의 개념과 종류를 바꿀 것을 요구한다. 종래에는 전방 주요 주둔기지의 개념이었던 것에서 벗어나 여러 가지 개념의 주둔기지로 변화시키고 있는 것이다. 새로운 기지의

5) 필자와 럼스펠드 장관과의 질의 응답(2004. 6. 5), 싱가포르.

개념은 네 가지로 분류된다. 전력투사 중추기지, 주요 작전기지, 전진 작전거점, 안보협력 대상지역이 그것이다.

전력투사 중추기지(PPH: *Power Projection Hub*)는 대규모 병력과 장비를 전개하는 근거지로서 하와이와 괌이 이에 해당된다. 주요 작전기지(MOB: *Main Operating Bases*)는 대규모 병력이 장기적으로 주둔하는 상설기지로서 초현대식 지휘체계 아래 여타 국가들과의 안보협력을 하며, 지속적인 군사훈련이 이루어진다. 미군이 2~3년 이상 근무하는 것을 전제로 한 가족동반 근무지로 조성되는데, 한국, 일본 등이 이에 해당된다. 전진작전거점(FOS: *Forward Operating Sites*)은 소규모의 간부가 상주하고 있으며 상당수의 교체 가능 병력이 주둔하고 있다. 유사시 증원을 전제로 한 넉넉한 규모의 시설이 있으며, 앞으로 독일의 경우가 이에 해당된다. 독일은 냉전종식 후 긴급한 위협이 없으므로 현재의 MOB에서 FOS로 전환이 예상되고 있다. 마지막으로 안보협력 대상지역(CSL: *Cooperative Security Locations*)은 소규모 연락요원이 있고, 훈련장 이외의 시설이 없는 곳인데 호주가 이에 해당된다.

이상의 논의를 요약하면 다음과 같다.

- 미국은 탈냉전 이후 안보환경의 변화와 미국의 군사변환정책의 일환으로 전 세계 차원에서 미군기지를 재조정하고 있으며, 해외주둔 미군을 감축시키고 있으므로, 개별 국가가 이를 변경시키기 힘든 상황이다.
- 미군의 재조정의 결과 과거의 미군이 인계철선과 고정 전방주둔군의 성격을 띠었다면, 앞으로 미군은 후방 분산배치와 신속기동 위주의 유동군으로 바뀌고 있으며 전 세계에 배치된 미군을 연동해서 사용하는 방식으로 바뀌고 있으므로, 미국의 동맹국들은 이제 동맹의 개념과 미국의 군사전략이 바뀌고 있다는 것을 인식해야 할

것이다.

- 미국의 전략변화와 군사변환의 결과 주한미군도 재조정되고 있는 점을 감안, 한미 양국은 종래의 동맹, 군사전략, 연합군의 성격을 변화시켜야 할 필요성에 직면하고 있는 것이다.

### 3. 미국 군사태세 조정에 대한 주요국의 대응과 시사점

미국의 범세계적 군사태세 재조정에 대해 한반도를 둘러싼 다른 강국들의 반응은 어떠한가?

한반도 주변의 중국, 일본, 러시아는 미국이 군사변환을 시작하기 전부터 군비증강을 계속하고 있었다. 그런데 러시아와 중국은 미국의 군사변환이 이 지역에 어떤 파장을 미칠 것인가에 대해 촉각을 곤두세우면서, 매우 신중한 대응을 하고 있다. 일본은 미국의 군사변환정책에 편승하여 미일동맹을 강화시키면서 군사태세를 정비하고 있다.

러시아의 경우는 미국의 군사변환에서 핵심 교리인 신속결전 교리에 대응하여 2004년 6월 하순에 극동지역에서 대규모 신속기동훈련을 실시한 바 있다. 이는 러시아가 병력과 장비들을 신속하게 장거리를 이동배치시킴으로써 유사시에 대비하는 훈련을 하고 있는 것으로서, 이러한 신속기동훈련은 미국의 대이라크 공격 이후에 처음 나타난 현상이며, 미국의 신속결전 교리에 대응하기 위한 것으로 보인다. 러시아는 구소련 시절 군사혁신(RMA)이라는 개념을 미국보다 먼저 개발한 국가이다. 러시아는 미국과의 전면적 군비경쟁에서는 손을 들었으나, 몇 가지 분야에서는 미국과의 경쟁력을 유지하려고 노력하고 있다. 병력을 85만 수준으로 감축하면서 군 구조를 대폭 개편하고, 부대의 기동화와 경량화를 추진하고 있다. 전략무기분야에서는 미국의 MD체제에 대응할 수 있



는 차세대 전략미사일(TOPOL-M)을 추가배치하고 제5세대 전투기를 개발하는 등 군사력의 현대화에 박차를 가하고 있으며, 유럽에서는 미러 간의 핵군축 이후에 미국에 비해 열세인 핵전력을 고려하여 재래식 무기로 보충하자는 입장에서 유럽재래식무기폐기협정의 이행을 지연시키고 있다.

중국은 미국의 군사변화와 동북아에서 군사태세 변화가 가져올 영향에 대해 신경을 곤두세우고 있다. 중국이 미국의 신군사전략과 군사변화에 대해 일일이 대응하지 않고는 있으나, 주한미군의 재조정과 주일미군의 재조정, 미일동맹의 강화에 대해서 그것이 대만에 미칠 영향에 대해 예의주시하고 있다. 주한미군의 규모축소와 후방배치가 한반도 유사시 주한미군의 피해를 방지하기 위한 것이라는 것에서부터 북한 핵문제가 평화적으로 해결되지 않을 경우 선제공격하기 위한 것이라는 것에 이르기까지 해석이 다양하지만 아직까지 공식적 해석은 내놓지 않고 있다. 그러나 미일동맹의 강화와 더불어 일본이 미국의 전략적 중추기지가 될 경우 그것이 중국-대만 간의 관계에 미치는 영향에 대해서 주목을 하고 있다. 만약 신속기동군화되는 주일미군이 미래의 양안사태에서 사용될 경우에 대해 주목하고 있는 것이다.

한국의 국내에서는 한미동맹의 지역안보동맹화가 한미연합군과 한국군이 양안사태에 개입될 경우를 우려하고 있으나, 중국 내에서는 아직 이 정도까지 논의가 발전하지 않았다. 즉, 주한미군의 재조정이 한반도 내에서 이루어지는 것으로 이해하고 있는 경향이 강하다.

한편 중국은 대테러 전쟁과 일반적인 대미국 관계에서 협력하면서, 강국으로의 부상을 의미하는 '화평굴기'(和平崛起)를 내세우면서, 계속적으로 중국군을 현대화시키기 위해 군사비를 증가시키고 있다. 미국이 군사혁신(RMA)을 추진할 때, 중국은 과거 10년간 연평균 두 자리 숫자의 군사비 증가율을 기록하면서 중국군의 우주전·정보전·전자전 능력을 향상시키는 것을 중심으로 군현대화를 지속했다. 중국의 군사비는

중국이 공개적으로 밝힌 것보다 훨씬 많은 650억 달러에 상당하는 것으로 추정되고 있다. 만약 미국이 '중국위협론'을 가지고 일본과 한국을 설득, 중국에 대한 포위망을 구축하지나 않을지, 대만의 독립을 부추기지 않을지에 대해 우려하면서, 중국은 군사력을 꾸준히 증강시키고 있는 것이다.

그러면 일본은 미국의 세계적 군사태세 조정에 대해 어떻게 대응하고 있는가? 일본은 미국이 동북아에서 군사태세 변화를 하는 것을 계기로 미일동맹을 더욱 강화하려 하고 있다. 일본의 미일동맹 강화 방침은 1996년부터 시작된 신안보동맹선언, 1997년 신방위가이드라인, 2003년 말 이라크에 자위대를 파병함으로써 최고조에 달했다. 미국과 MD 체제 구축에 협력하면서 북한과 중국의 위협에 대비하고 있다. 일본은 미국의 세계적 군사태세 조정을 미국이 주일미군과 주한미군을 연동시켜 활용하고자 하는 것으로 이해하고 있다. 냉전시기 주일미군은 구소련의 위협을 막는 데 사용되었고, 주한미군은 대륙으로부터 오는 일본에 대한 위협을 한반도에서 막는 역할을 해왔다. 그렇기 때문에 일본은 1971년 닉슨의 주한미군 철수에 대해 미국에 항의할 정도로 매우 불안했다. 지금은 한반도 유사시 주일미군의 전방 전개에 대해 지원을 표명하고 있으며, 북한의 미사일 위협에 대해서는 미국과 MD 공동 연구개발로 대처한다는 생각을 갖고 있기 때문에 주한미군의 인계철선 역할의 종식에 대해 별로 우려를 나타내지 않고 있다. 다만 한반도에서 주한미군의 병력이 감소되는 것에 대해서 일부 일본 인사들이 이 지역에서 맡아야 할 안보부담이 늘어나는 것이 아닌가 하는 우려를 갖고 있는 것으로 나타나고 있으나, 이는 소수의 의견에 불과하다. 만약 오키나와에 주둔하고 있는 미 해병대가 홋카이도로 기지를 이동하고 주일 미 공군과 일본 항공자위대의 세력이 통합되어 동북아뿐만 아니라 인도양으로 그 역할 범위를 확대한다면, 미일동맹이 미영동맹 수준으로 격상되는 것으로 간주해서 조심스럽게 환영의 분위기를 나타내고 있다. 더욱이 주한미군의

감축 이후에 주일미군과 주한미군을 통합해서 활용할 가능성이 커지고 이 과정에서 주일미군의 위상이 상대적으로 높아질 가능성이 있다고 보기 때문에 일본은 동북아에서 미군의 재조정에 대해서 적극적으로 수용하는 태도를 보이고 있다.

이상에서 볼 때, 동북아지역은 미국의 군사태세 변화의 직접적인 영향을 받고 있다. 일본은 이들 지역에서 일본의 안보역할을 증대시키며 미일동맹을 강화시키는 계기로 삼고 매우 적극적인 태도를 취하고 있다. 러시아는 미국과 전략적 우방관계를 유지하면서도 역내의 분쟁에 대비해서 미국의 신속결전 교리에 대응하여 신속기동전 교리를 발전시키고 있다. 중국은 미일동맹의 변화 추이에 주목하면서 미국의 군사태세 전환이 중국에게 위협이 되거나 않을까 하는 우려를 가지고 주목하고 있으며, 특히 양안사태에 미국의 지역기동군, 미일동맹이 개입하지나 않을까 우려하고 있다.

또한 동북아지역에서는 미국, 중국, 일본, 러시아가 군비증강을 계속하고 있다. 이때 동북아지역의 미군이 감축되고 재조정된다면, 미군의 능력이 보강되지 않을 경우 안보불안을 조성할 가능성이 있다. 동북아에서 양자간 혹은 다자간 군사교류와 협력이 증대되고, 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담이 지속되고 있지만, 동북아지역 내에는 군사적 경쟁과 긴장, 과거사를 둘러싼 갈등이 증대되고 있으며 영토분쟁 가능성도 커지고 있다. 이때 이 지역에 주둔한 미군의 규모가 감축되고 기지들이 재조정되면서 군사력의 증강이 이루어지지 않는다면 한반도와 동북아지역의 불안정을 야기할 가능성이 높아진다. 이러한 불안을 감지한 미국은 한반도에서 군사력 증강과 일본에서의 군사력을 증강시키고 있다. 그러나 미국의 이러한 정책은 중국과 러시아의 군비증강을 더욱 촉발시키는 원인으로 작용하기 때문에 동북아의 안보환경은 더욱 불확실해진다고 볼 수 있다.

- 동북아지역에서 중국, 일본, 러시아는 미국의 GPR에 대해 촉각을 곤두세우면서, 경제력을 이용하여 군비증강을 도모하고 있으므로, 세계에서 군비증강이 가장 심한 지역이 되고 있다.
- 동북아에서 군사적 경쟁과 긴장, 과거사를 둘러싼 분쟁, 영토분쟁의 가능성이 증대되고 있는 이때에 미국이 GPR에 따라 미군의 규모를 축소하게 되면 능력으로 보완된다고 하더라도 관련국가들이 이 전환기를 잘 관리해야 안보의 불확실성과 지역의 불안정을 방지할 수 있다.

#### 4. 주한미군 재조정과 한미 군사관계

미국은 왜 주한미군을 빠른 속도로 재조정하게 되었는가?

2001년 3월 김대중 대통령과 조지 W. 부시 대통령은 새로운 안보환경은 새로운 안보전략을 요구하고 있다는 데 합의했다. 김정일 정권에 대한 견해 차이에도 불구하고 한미 양국의 정상은 북한의 군사위협과 대량살상무기의 위험성에 대해 공감을 표명했다. 그래서 미국은 김대중 정부의 대북 화해포용정책에 대한 지지를 표명하면서도 북한의 군사위협에는 경계를 늦추지 말아야 한다고 지적했다.

김대중 대통령은 미국이 북한의 대량살상무기 문제를 해결하는 대신, 남한은 북한의 재래식무기 위협을 해결하는 데 업무분담을 하자고 제의했다. 부시 대통령이 북한의 재래식무기 위협까지 해결하자고 나선다면 햇볕정책을 제대로 추진할 수 없을 것이라고 보았기 때문이다.

한국에서 반미감정은 2001년 1월 솔트레이크시티에서 개최된 동계올림픽에서 심판의 판정에 대한 불만으로 점화되었다. 2000년 6월 사상 초유의 남북정상회담 이후, 미국과 주한미군이 남북한 간 화해의 걸림돌

이 된다고 인식하기 시작한 한국의 진보세력들은 오노 사건으로 반미 감정을 더했다. 그러다가 부시 대통령이 2002년 1월 연두교사에서 북한과 이란, 이라크를 악의 축으로 선언하자, 부시 대통령의 방한에 대해 반대하는 데모를 주동했다. 거기에서 부시 행정부가 추진하는 미사일 방어체제에 대한 시민단체 연대 데모를 벌였다.

이런 배경 아래 2002년 6월 주한미군 장갑차에 한국인 여중생 2명이 깔려 죽는 사고가 발생했다. 미국은 여중생 사망사건이 발생하기 전까지는 주한미군은 LPP(연합토지관리계획: 100여 곳에 분산된 주한미군 기지를 통폐합하는 문제)에는 신경을 썼으나, 다른 문제에는 신경을 쓰지 않았다. 한국도 그랬다. 주한미군 기지의 통폐합 과정에서 토지를 반환 받고, 기지 통폐합을 지원해준다는 합의에 이르렀다. 이때까지만 해도 주한미군의 인계철선 역할과 37,000명 규모의 미군이 계속 한국에 주둔한다는 데 부시 행정부는 별다른 견해차가 없었다.

여중생 사망사건의 처리에 대한 한국 국민의 불만이 견잡을 수 없이 번지고, 주한미군에 대한 항의데모가 전국적인 규모로 일어나자 미국의 생각은 바뀌어 갔다. 주한미군은 경기 북부지역에 훈련장이 없어서 주민들이 쓰는 도로에서 훈련을 하고 있었는데, 1950~1960년대와는 달리 21세기의 경기 북부지역은 민간인들의 차량으로 가득 찰 만큼 발전한 상태였다. 반면에 주한미군은 인도도 없는 열악한 도로에서 훈련 중 사고가 났는데, 한국 국민들이 그렇게 대규모로 격렬하게 시위에 참가하리라고는 상상을 하지 못했다. 그래서 훈련장이 없는 전방에 있어서는 안된다는 생각을 하게 되었다. 또한 한미 간의 법, 제도와 문화의 차이는 여중생 사망사고 처리를 둘러싸고 한미 간에 첨예한 대립을 조성하는 원인이 되었다.

미국은 훈련중의 사고는 공무중이므로 개인 사고와는 다르게 취급되어야 한다고 주장한 반면, 한국 국민들은 미국정부의 공식적 사과와 사고 군인들의 구속처리를 요구했다. 한국 국민들은 사고처리의 잘못이

주한미군 주둔군지위협정(SOFA)의 불평등문제에서 생긴다고 간주했다. 1년 전만 하더라도 한미 양국의 행정부는 소파개정이 세계의 유례없이 잘된 것으로 선전하던 터였으나, 이 사고 이후 한국정부는 국민들을 설득할 엄두를 못 내고 있었다.

그때까지 동맹에 연루(entrapment) 됨으로써 자국이 원치 않은 사태에 개입되거나, 자국이 원치 않은 상황에 처하게 된다는 동맹의 딜레마 현상은 약소국인 한국에게만 해당되는 현상으로 한국에서는 이해되었다. 미국이 한반도 이외의 지역에서 분쟁에 개입하거나 분쟁을 주도했을 경우, 한국이 월남전에 참전한다거나 다른 지역에 미국 주도의 다국적군 형태로 참여하도록 미국으로부터 요청받을 경우 한국은 고민할 수밖에 없다는 것이었다. 그러나 한국의 전방 지역에서 훈련장도 없는 가운데 훈련 중 발생한 사고에 대해 한국 국민의 항의와 반미시위에 직면한 미국은 한국의 전방에 인계철선이란 명목 하에 주한미군이 붙들려 있어야만 되는가 하는 동맹의 연루딜레마와 왜 미군이 최전방에 있어야만 하는가에 대한 불평을 갖게 되었다.

즉, 미국은 한국과 동맹을 가짐으로써 북한이 침공을 개시하는 제일 첫 순간에 전방에 배치된 미군이 죽는다는 인계철선과 자동개입의 딜레마에 생각이 미치게 된 것이다. 그래서 하루빨리 인계철선을 벗어나야 한다고 생각했다. 허바드 전 주한미국대사는 “인계철선 개념은 북한이 공격할 때까지 속수무책으로 가만히 기다리는 개념으로서 쓰지 않았으면 좋겠다”고 지적했고, 라포트 한미연합사령관은 “인계철선은 부정적 용어이고 미 2사단 장병에게는 모욕적 발언이라고 하면서 이미 파산한(bankrupt) 개념”이라고 말했다.<sup>6)</sup> 워싱턴에서는 럽스펠드 국방장관이 “인계철선은 낡은 개념”이라고 하면서 메아리를 울렸다. 미국의 지적에 대해서 고건 총리는 “주한미군은 최전선의 동반자”라고 하면서 인계철선

6) <동아일보> 2003. 4. 21.

이 가진 부정적인 이미지를 없애려고 노력했다.<sup>7)</sup>

지금까지 인계철선의 개념은 주한 미 육군 제 2사단이 문산과 의정부 축선의 최전방에 주둔함으로써 북한의 남침 시 제일 처음으로 주한미군이 북한군과 조우하게 되며, 주한미군에 희생이 생기게 되면 미국 본토의 미군이 한반도 유사시에 자동으로 개입한다는 것이었다. 한미상호방위조약에서는 북대서양 조약기구의 현장과는 달리 유사시 미국의 자동개입 조항이 없고, 다만 미국은 헌법상 수속에 따라 개입한다는 조항만 있었기 때문에 한국정부와 국민은 미국의 자동개입 여부에 촉각을 곤두세우고 있었다. 따라서 주한미군이 최전방에 인계철선 역할을 한다면 미국의 자동개입이 보다 확실해질 것이 아닌가 하는 믿음을 갖고 있었다.

이제 주한 미 제 2사단의 규모가 축소되고 전방에서 후방으로 이전을 하게 되면, 종래의 인계철선 개념과 자동개입에 대한 믿음은 변화될 수밖에 없다. 또한 미국이 대북한 억지와 유사시 최전선에서 방어한다는 개념은 변화될 수밖에 없다. 신속기동과 장거리 정밀폭격능력으로 이를 보완한다고 하지만, 주한미군의 임무와 역할은 위치에 영향을 받을 수밖에 없게 된다. 즉, 주한미군은 대북한 억지와 한반도 유사시 방어에 있어 보조적 역할을 수행할 수밖에 없으며, 평택으로 옮긴 주한미군은 한반도 방어보다는 동북아지역의 안정을 위해서 새로운 역할을 할 것으로 전망된다.

동두천·의정부에 주둔하는 주한미군이 3~5년 후 평택과 오산지구로 완전히 이전하게 되면, 전방 주둔에 근거한 주한미군의 인계철선 역할은 끝난다. 다만 평시에 전방에 전개하는 훈련을 실시함으로써 미국의 대한 안보공약의 불변성을 과시하도록 하겠지만, 전방에 전개하는 훈련도 시간이 흐르면 어떻게 될지 불확실하다.

한편, 종래의 군사전략 개념에 의하면 미국 육군은 1개 사단이 독립

7) <중앙일보> 2003. 5. 9.

작전이 가능한 최소의 단위였으나, 1개 여단 이상의 병력이 감축됨에 따라 주한미군 지상군의 독립작전 능력이 감소될 전망이다. 물론 새로운 개념의 스트라이커 부대는 1개 여단이 독립적인 작전 단위로 간주된다고 하지만, 유사시 전략예비까지 고려한다면 1개 여단은 1개 사단보다 작전범위가 제한될 수밖에 없다. 지상군의 역할이 줄어드는 반면, 상대적으로 해공군의 역할이 증대될 것이다. 그런데 미국의 해공군은 그 임무가 한반도에 국한되기보다는 보다 광범위한 지역의 방위를 위해 사용될 가능성이 더욱 커진다.

주한미군의 규모가 축소된다면, 증원 미군의 규모도 따라서 감소될 수밖에 없을 것이다. 종래 미국은 한반도 유사시 69만 명을 증원할 계획을 가지고 있었다.<sup>8)</sup> 하지만 주한미군이 기동화, 경량화, 첨단화됨으로써 평시와 전시 미군의 규모는 감소할 수밖에 없으며, 평시 남북한(주한미군 포함) 군사력 균형 비교에서 남한측의 수적 열세 현상이 전시에도 계속되게 될 전망이다.

2003년 6월 초, 월포워츠 미 국방부 부장관은 “주한미군 재배치에 따라 전력보충을 위해 향후 3년간에 걸쳐 110억 달러를 투자하겠다”고 밝히면서 한국도 그에 상응한 전력증강을 하기를 강력하게 촉구했다. 이제 한국의 안보 무임승차는 끝나야 하며 한국은 경제력에 걸맞은 국방위의 책임을 다하라는 주문이었다.

지금의 2분의 1크기의 지상군이 주둔하고 해공군력이 보강된다면, 새로운 주한미군기지는 전략투사 중추기지(PPH)와 주요 작전기지(MOB)의 혼합적 성격을 가질 수밖에 없을 것이다. 오산과 평택기지는 공군과 해군의 전력투사 중추기지로서 역할을 할 것으로 예상되며, 지상군은 허브보다는 주요 작전기지로서의 성격을 가지게 될 것으로 보인다.

이러한 주한미군 기지의 변화를 두고, 한국의 일부 언론은 주한미군

8) 국방부, 《국방백서 2000》, 서울: 국방부, 2000.

이 주일미군의 지휘체계 밑에 들어갈 가능성이 있다고 지적했다. 이에 대해 한국 국민들은 주한미군 기지가 주일미군 기지보다 하위의 개념으로 분류되고 주일미군 중심으로 통합된다면 국가의 위신과 체면 문제이며, 일본 식민지의 역사에 대한 기억을 다시 상기시키는 것으로서 한국에게는 용납될 수 없다는 반응을 보였다. 미국은 이러한 오해를 불식시키고자 2004년 6월, 롤리스 국방부 부차관이 기자회견을 갖고, 미국군의 해외기지에 1(PPH), 2(MOB), 1.5라는 개념이 없으며, 각 군사기지는 독특한 임무를 가진다고 설명했다.

그러면 용산기지의 이전과 미 2사단의 후방 이전은 각각 한국에게 어떤 영향을 미칠 것인가? 첫째, 용산기지의 평택으로의 이전문제는 세계 군사태세(GPR) 조정의 일환이 아닌 한국에 특수한 상황으로서, 1990년대 초반에 한미 간에 이전하기로 합의를 보았으나 이 실행을 유보시켜 놓았다가 이제 실행하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 지금은 GPR의 일부로서 미군기지가 동맹국의 전략적 핵심부로부터 떨어져서 위치해도 제 기능을 발휘할 수 있을 정도가 되었기 때문에 대규모 후방 이전이 가능하게 되었다.

원래 주한미군의 사령부는 용산기지에 30만 평 정도의 규모로 잔류를 희망했으나, 럽스펠드 미 국방장관이 “뉴욕 맨해튼 심장부에 외국군 기지가 있다고 생각해보라. 그것이 가능하겠는가”라고 강한 의문을 표시하면서 평택으로 다 옮기겠다고 결정을 한 것이다. 용산기지의 미군들이 모두 평택으로 옮기게 된다면, 서울의 심장부에 미군기지가 60여 년간 주둔함으로써 미군이 한국의 반미데모의 표적이 되고 서울시민의 생활에 불편을 초래한 현상들이 다 사라지게 된다. 한국 국내에 미치는 정치적, 사회적 부정적 영향이 해소되는 것이다.

서울의 심장부에 주한미군 기지가 존재하는 것은 서독이나 일본에도 없는 특수한 현상이었다. 물론 1953년 한국전쟁 이후부터 수도 서울에 대한 사수의 책임을 UN군사령부, 한미연합사령부가 차례로 떠맡았기

때문에 주한미군이 전방에 주둔하고 서울의 중심부에 있었던 것이다. 그러던 것이 1980년대 이후 수도 서울이 거대도시화 되고, 동작대교가 미 8군 기지에 의해 끊어짐에 따라 엄청난 교통혼잡을 초래했다. 이러한 혼잡에 따른 한국 국민의 불편을 일부라도 해소하고자 1991년 한미 양국은 용산에 있는 미군 골프장을 서울교외로 이전하기로 합의하고, 옮겼다. 인구와 교통과밀로 생기는 문제를 해결하고, 한국 국민의 민족적 자존심을 회복시키고, 반미데모를 막기 위해 용산기지를 평택으로 이전하지만, 한국은 한미연합사와 주한미군이 맡았던 서울 사수의 공약이 흔들릴 수 있는 가능성을 우려하지 않을 수 없다.

더욱이 미 제 2사단이 후방으로 이전한다면, 주한미군이 맡아오던 인계철전 역할뿐 아니라, 미 제 2사단이 전방에서 북한군에 대한 정보수집, 북한군 포병 및 기동부대에 대한 집중타격, 북한군 고속기동부대 저지, 북한의 중장거리 미사일에 대한 방어 역할을 해오던 것을 한국군이 전방에서 제대로 수행할 수 있는가가 문제가 되고 있다. 특히 주한미군이 감축된다면, 전방에서 대북 억지력과 방위력에 차질이 발생할 가능성이 있으며, 12,500명보다 더 감축될 경우, 한미동맹에 대한 한국 국민의 신뢰와 기대, 필요성에 대한 변화의 가능성이 대두될 것이다. 따라서 한미 양국은 변화하는 주한미군의 지리적 위치와 규모, 임무와 역할에 유의하면서 긴밀한 협의를 통해 한반도 상에서 억지력과 방위력에 차질이 생기지 않도록 시의적절한 조치를 취해야 할 것이다. 따라서 주한미군의 규모감소와 후방 이전은 미군의 역할과 임무, 부대구조에 필연적 변화를 수반하므로, 한미 간에 새로운 군사전략의 수립, 적절한 역할분담과 임무조정의 필요성이 대두된다. 따라서 향후 한미 미래동맹정책구상(Future of the ROK - US Alliance Policy Initiative, 약칭 FOTA) 회의에서 기지이전 문제 같은 작은 의제에 집착하지 말고, 그 의제를 전략적 수준으로 격상할 필요성이 있다. 이상의 논의를 요약하면 다음과 같다.

- 주한미군 기지의 후방 이전과 규모 감축은 한반도에서 미군의 임무와 역할, 부대구조에 필연적인 변화를 수반한다. 특히 미 2사단의 재배치와 주한미군의 감축은 대북한 억지력과 방위력에 있어 차질을 가져올 수 있으므로 적절한 보완책이 시행되어야 한다.
- 주한미군은 미국의 세계군사태세의 재조정의 순서에서 가장 늦게 될 수도 있었지만, 한국 내의 비등하는 반미감정과 그에 대한 한국 정부의 미온적 태도 때문에 더 빨라진 것으로 볼 수 있다. 따라서 향후 한미 군사동맹과 주한미군 주둔을 안정적으로 유지하려면 한미 양국 정부 간에 깊은 신뢰와 긴밀한 전략적 대화가 필요하다.
- 1개 여단 규모의 주한 미 지상군은 주요 작전기지, 주한 미 해공군은 전략적 중추기지가 될 가능성이 크므로 주한미군은 매우 혼합적인 성격을 띠게 될 것이다. 만약 주한미군이 지역안정을 위한 기동군 형태로 전환된다면, 한반도 유사시 억지와 방위의 주임무는 한국군이 떠맡아야 할 것이다.
- 주한미군의 규모감소와 후방 이전은 미군의 역할과 임무, 부대구조에 필연적인 변화를 수반하므로, 한미 양국 간에 새로운 군사전략의 수립, 적절한 역할분담과 임무조정의 필요성이 대두된다. 따라서 향후 한미 미래동맹정책구상(FOTA) 회의에서 기지이전 문제 같은 작은 의제에 집착하지 말고, 그 의제를 전략적 수준으로 격상할 필요성이 있다.

## 5. 한국에 필요한 신안보전략 개념

주한미군은 미국의 세계전략 차원에서 미국의 군사변환의 추세를 반영하면서 특히 이라크전쟁 이후 새로운 군사전략을 적용하기 위해 재조정되고 있다. 한국이 이것을 변경시킬 수 없는 것이다. 한국은 신속기동이 가능한 소규모 주한미군을 잘 활용하면서 북한의 군사위협에 대비해야 하고, 불확실한 동북아의 안보환경에 대처해야 한다. 그러면 한국은 어떤 방위전략으로 한국의 방위를 맡아야 할 것인가.

지금까지 한국의 방위전략은 전방과 서울에 주둔하는 미군과 한국군이 한미연합군을 만들어 한미연합사령관의 작전통제 아래 북한의 침략위협을 억제하고, 유사시 연합전력을 사용하여 현 전선에서 북한군의 침략을 저지하고, 미국의 대규모 증원군이 도착하면 한미연합군이 반격을 개시하여 전쟁에서 승리를 거둔다는 전략이었다. 미국의 대규모 증원군의 지원 여부는 미군이 전방에서 인계철선 역할을 하고 한미동맹관계가 강력하기 때문에 자동개입으로 보장된다는 것이었다.

그러면 주한미군이 감축되고 재배치가 완료되면, 미국의 이러한 한반도 군사전략은 지속될 것인가? 아니면 수정될 것인가? 후방으로 이전한 주한미군이 여전히 북한의 남침 위협을 조기경보할 것인가? 아니면 한국이 조기경보를 할 것인가? 한국군이 조기경보를 맡아야 할 경우 한국군의 조기경보 능력은 충분한가? 유사시 미국의 증원군은 대규모로 지원가능한가? 아니면 증원군의 규모와 속도는 바뀔 수밖에 없는가? 어떤 군사력으로 북한의 침공을 억제하고 또한 초기에 저지할 것인가? 주한미군이 지역기동군의 임무를 수행한다면 한반도에 출입이 자유스러워야 하는데 그러면 한반도 유사시 주한미군의 전력이 그대로 동원될 수 있는가? 유사시 한미연합군의 작전통제는 누가 맡을 것인가? 한국군은 작전지휘를 독자적으로 할 능력이 있는가? 주한미군의 군사변환을 보면서 이러한 질문들이 생기게 됨은 자연스러운 현상이다. 한국정부는 다

음과 같은 세 가지 전략 선택지를 잘 고려하여 새로운 방위전략을 수립해야 할 것으로 보인다.

### 1) 자주국방과 한미동맹의 병행 발전

한국 정부의 국방목표는 정부가 발표한 바와 같이 앞으로 10년 내에 자주국방을 이룩하는 것이다. 그러나 향후 10년간은 전환기의 안보불안을 해소하기 위해 자주국방과 한미동맹의 병행 발전을 의미하는 협력적 자주국방을 추구하면서 한국군의 독자적 역량을 꾸준히 증가시키는 것이다. 자주국방과 한미동맹을 병행해서 발전시킨다는 것은 소규모의 신속기동군 개념으로 주둔하는 주한미군과 한국군이 여전히 한미연합군을 이루어 한반도 방어를 맡고 구조상의 변화는 가급적 자제하면서 한국군이 독자적인 억지력과 방어력을 가질 때까지 한미동맹을 유지하는 것을 말한다. 여기서 한미 간의 역할분담은 한국군이 대북한 위협에 대한 억지와 방위를 주도하며, 주한미군은 한반도와 지역의 안정을 동시에 보장한다는 가정이 깔려 있다.

이 대안은 주한미군이 후방으로 이전하지만 한미연합 억지력은 증대되며 한미동맹은 강화되고 유사시 미국의 자동개입을 보장한다는 가정을 깔고 있다.

그러나 분쟁이 여러 지역에서 동시에 발생할 경우, 주한미군은 지역으로 나가며, 미국이 한반도의 분쟁에 즉시 자동개입하리란 보장은 힘들 것이다. 또한 한국정부가 군사비를 대폭 증액시키지 않는 한, 자주국방력을 단시일 내에 갖추는 것은 어려운 실정이다. 이 대안은 주한미군이 전방에서 맡았던 주요 방위임무를 한국군이 점차 인수하면서 그 공백을 메운다는 생각을 저변에 깔고 있으며, 그 공백만 메우게 되면 한미동맹과 자주국방은 서로 양립가능하게 발전할 수 있다는 생각을 깔고 있기 때문에, 이 대안은 미국의 군사변환 개념을 제대로 이해한 상태에

서 나온 대안으로 보기 힘들다. 왜냐하면 미국의 군사변환은 지금까지의 동맹의 기저를 형성해온 전략, 전술, 군 구조, 연합군에 대한 패러다임의 대폭적 전환을 의미하기 때문에 지금까지의 연장선상에서 모험회피적(risk-free) 대안인 첫 번째 대안은 비현실적 가정 위에 서있다고 할 수밖에 없다. 특히 주한미군이 전 세계를 상대로 유동적으로 움직이고, 억지력을 증강시키는 것도 대북한 목적만이 아닌 세계를 상대로 추진하는 것이며, 미국이 수행하고자 하는 미래전은 디지털과 네트워크 전쟁 수행을 구상하고 있기 때문에 한국이 조금씩 미국의 군사변환에 적응하는 것은 한미동맹의 변환을 시도하려는 미국의 구상과 일치하지 않을 가능성이 많다.

### 2) 한미동맹의 지역안보동맹화

두 번째 대안은 미국이 원하는 것으로서 한미연합군이 군사변환을 통해 한반도 방어와 지역안정을 동시에 달성하는 지역안보동맹으로 전환하는 것이다. 이 대안은 캠펠 미 8군사령관이 언급한 바대로 한미연합군은 동북아와 그 외의 지역에서 방위와 평화유지를 동시에 수행하는 것이 될 수 있다. 이를 위해서는 한국군 중에서 2~3개의 사단을 지역 임무를 띤 신속기동군 형태로 전환시켜 지역적 임무를 수행할 수 있도록 독립부대를 편성하는 것을 의미한다. 물론 주한미군은 지역기동군의 성격을 띠게 될 것이다. 이의 극단적 형태는 지역임무를 띤 한미연합군이 따로 편성되는 것이며, 한미동맹의 성격은 완전히 바뀌게 된다.

한미연합으로 지역기동군이 편성된다면, 한미동맹은 미일동맹과 유사한 성격을 띠게 되므로 미국은 한미동맹과 미일동맹을 통합하여 운영하거나, 적어도 주일미군과 주한미군을 통합하여 운영하려고 할 것이다. 이 경우 작전지휘체계는 동북아사령부나 태평양사령부에서 지역적인 임무를 총괄하고 한국군과 일본의 자위대는 각기 국가에서 작전지휘를 전

담하는 지휘통제체제를 갖출 것으로 전망된다. 이의 작전지휘구조는 나토의 연합최고사령관이 미국 장성이며, 지상구성군 사령관은 독일 장성, 기타 지역사령관은 나토의 구성국 장성인 경우와 유사할 것이다.

이 대안은 미국정부가 원하는 대로 한국이 지역적 임무를 수행하기를 희망하고 있다는 가정을 깔고 있다. 그러나 한국은 북한의 위협에 대해 단독으로 억지하고 방위할 능력도 완전하게 갖추지 못한 상황에서 지역적 임무수행을 위해 따로 부대를 편성할 여력이 없고, 한국군이 지역적 임무를 상시적으로 수행한다는 것에 대해 한국은 물론 주변국들이 수용하지 않을 가능성이 크기 때문에 이 부분에서 문제가 될 것이다. 또한 한미동맹이 지역적 안보임무수행을 위해 전환될 경우, 주변국 특히 중국이 한국의 안보정책에 간섭할 가능성이 커지고, 지역적 안보임무에 양안사태가 포함될 경우 중국은 이에 대한 비토권을 행사할 가능성이 있다. 그럴 경우 중국은 주한미군의 계속 주둔에 대해 반대의사를 표명할 가능성이 높다. 또한 중국과 북한의 관계, 중국, 러시아, 북한의 북방 삼각관계를 강화할 가능성이 높은 것이므로 동북아의 안보는 매우 경색될 것이다.

### 3) 한미동맹의 확대와 한미 양국 간의 역할분담

한국은 미국의 신동맹 개념과 군사변환정책을 수용함으로써 한미 양국 군이 협력적으로 군사변환을 시도하면서 주한미군이 지역안보 보장의 임무를 수행할 수 있도록 유연하게 동맹을 확대한다. 주한미군이 순조롭게 지역역할로 전환할 수 있도록 주한미군의 지역 신속기동군화, 주한미군의 한반도 바깥출입 시 유연성의 부여, 규모는 작지만 능력중심의 군으로 변화할 수 있도록 한국은 적극 협조하는 것이다. 한미동맹을 유지시키기를 원하는 한, 앞으로 미국의 군사능력을 한반도에 가두어 놓을 수 없을 것이다. 한국은 지금부터 통일 후에 이르기까지 주변국으로

부터 오는 위협에 대비하기 위해 대동북아지역의 억지력과 방위력을 미국에 의존해야 할 것이다. 그래서 미국이 한반도에 지역적인 함의를 가진 군사력을 사전 배치하도록 미국에 요구할 수 있을 것이다.

한편 한국군은 장차 한반도 미래전에서 한국군 단독으로 억지와 방위를 수행할 수 있는 군사변환을 시도한다. 이 한국군의 군사변환은 한국의 비용부담 하에 하되, 미국의 도움을 받는 형식이 될 것이다. 한국군은 대북한 전력에서 기동력과 전후방 동시 공격력과 억지력을 갖출 수 있는 균형된 군 구조와 합동전을 수행할 수 있는 총체적인 능력을 갖출 수 있도록 필요한 부분에 미국의 지원을 받는다. 주한미군이 지역방위 임무로 출동할 경우, 한국과 사전협의를 거칠 수 있도록 한다. 한국 방위에 관한 한, 한국군의 작전통제체제는 한국군이 맡고, 지역방위임무에 관한 한 한미가 사전협의를 하도록 한다. 한미 간의 연합군사령부는 해체시키되 한미 간의 작전통제는 한미전략기획단을 만들어 병렬적 지휘체제를 구축한다.

만약 한반도에 분쟁이 발생했을 경우에는 한미가 연합군을 재편성하여 전쟁을 수행할 수 있도록 연합지휘체제를 만든다. 이것은 신 한미동맹 가이드라인을 필요로 한다. 한미동맹의 역할분담의 형태와 관련하여 미일동맹을 참고할 필요가 있다. 미·일 양국이 주일미군을 주변사태에 동원될 수 있도록 한 1996년의 신 미일안보선언과 1997년의 미일 신방위 가이드라인을 참고할 수 있을 것이다. 그러나 미일동맹 전체가 지역적 의미를 지닌 데 비해, 신 한미동맹은 미국이 지역적 임무를 수행하는 반면에, 한국은 한반도에 임무가 국한된다는 점에서 미일동맹과 다르다. 다만 주한미군에게 기지를 제공하고 군수지원을 보장하는 점에서는 미일동맹과 유사하다. 일본은 주변사태에 대한 지원법을 만들었지만, 한국은 한미연합방위체제 내에서 여러 가지 지원체제가 형성되어 있으므로 새로운 지원법을 만들 필요는 없을 것이다.

위의 세 가지 대안에 공통되는 요소는 한국이 북한의 위협에 대응하



여 독자적 억지력과 방위력을 갖추려면, 한국이 GNP의 3% 이하에서 유지되던 국방비를 GNP의 3% 이상으로 증가시키는 것이 필요하다. 한국은 자주적인 방위력을 건설하기 위한 장기계획을 수립하고, 우선 전쟁수행체제와 작전 지휘통제체제를 조기에 확립해야 하며, 정보감시정찰 능력을 증강시켜야 하고, 북한의 포병과 미사일 능력을 방어할 수 있는 자위적 군사능력을 증가시켜야 한다. 무엇보다도 주한 미 2사단의 후방 이전에 대비하여 전방에 배치된 한국의 지상군 기동사단 2~3개를 신설 배치해야 할 것이다. 한미 양국은 미래한미동맹정책구상 회의에서 2006년까지 한미 지휘관계의 공동연구를 마치기로 하고 현재 공동연구를 하고 있다. 만약 주한 미 지상군이 2분의 1 정도 감축된다면 한국은 한미연합지휘체계를 바꾸라는 국민적 요구에 직면할 가능성이 있다. 미국도 지금까지의 수동적 자세에서 벗어나 적극적으로 한국군이 전시작전통제권을 맡으라고 할 가능성이 있다.

따라서 작전지휘체계의 전환문제에 대비해야 할 것이다. 근래 몇 년 사이에 한미동맹의 근간이 흔들렸던 점을 감안하여, 유동적인 지역기동군으로 바뀌는 주한미군을 한반도 방위에도 역할을 시키려고 하면, 한미동맹을 상호 믿을 수 있는 동맹인 신뢰에 근거한 동맹 즉, 신맹(信盟)으로 바뀌 나가야 한다.<sup>9)</sup> 어느 방향으로 한미동맹이 변하든지 간에, 한미동맹이 지속되려면, 한미 간의 공통적인 국가이익인 민주주의, 인권, 시장경제, 지역안정, 한반도 평화통일을 위해 한미가 서로 협조할 수 있다는 신뢰를 갖는 것이 중요하기 때문이다.

이 공통의 조건이 갖추어진다는 전제 아래 한국이 선택해야 할 신안보전략 개념은 위의 세 가지 대안 중에 제3안인 '한미동맹의 확대와 한미 양국 간의 역할분담'이 가장 적합할 것이다. 미국이 군사변환을 시도하고 있는 시점에서 한국은 한국의 국방체제와 군사력을 증강시키는 게

기로 삼을 뿐만 아니라 군사적으로 강해지고 있는 주변 강국들이 한국의 안보를 위협하지 않도록 혹은 주변 강국들의 군사력 증강에 대비해서 지역 차원에서 억지력과 방위력을 갖추 수 있도록 동맹국인 미국의 힘을 활용해야 할 것이다.

한국이 독자적으로 대북한 억지력과 방위력을 갖춘다고 하더라도 주변국의 점증하는 잠재적 위협을 고려할 때, 지역의 안정성을 한국의 독자적인 힘으로는 달성할 수가 없다. 특히 동북아에서 날로 강화되는 국가들간의 군비증강, 중국과 일본 간의 경쟁과 점증하는 민족주의, 북한의 불확실한 미래 등은 한국의 안보여건을 불확실하게 만들고 있다. 따라서 한국이 자주적 방위능력을 갖춘다고 해도, 미국이라는 초강대국이 한국에 군대를 주둔시킴으로써 불확실한 안보여건을 확실하게 만들고, 중화민족주의와 군사력이 결합되는 것을 막고, 주변국들이 과거의 역사를 왜곡하여 민족주의를 확산시키고자 하는 책동을 방지하고, 지역에서 분쟁예방과 패권국가의 출현을 방지하기 위해 기존의 한미동맹관계를 활용하자는 것이다.

그러나 한미동맹의 발전방향은 한반도의 안보는 한국이 전담하고, 주한미군은 지역기동군 형태로의 전환을 수용하는 것이다. 미국은 한반도의 방어는 한국이 전담을 하고, 주한미군은 지역기동군으로 전환하기를 희망하고 있으며, 그 방향으로 나아가고 있기 때문에 이를 막을 수 없다. 오히려 미국의 이러한 추세를 한국의 안보이익에 맞게 활용하는 것이 바람직하다.

이와 관련하여 일부에서는 주한미군의 지역기동군화가 중국을 겨냥하는 것이므로 중국의 반발을 살 가능성이 있을 뿐 아니라 양안관계 갈등시 한국군도 중국을 겨냥해 동원될 가능성이 있으므로 새로운 지역적 갈등을 야기할 가능성이 있기 때문에 허용되어서는 안 된다는 주장을 하고 있다. 또한 주한미군이 지역적 역할로 전환될 때는 한미상호방위조약을 개정해야 한다고 주장하고 있다. 그러나 주한미군의 지역기동군화

9) 동아시아연구원(EAI) NSP Report ②, "이라크 파병과 국가이익", 2004. 8. 2, <중앙일보> 2004. 8. 3.

는 지역적 불안정을 야기할 가능성도 있지만, 오히려 지역적 불안정을 예방하기 위한 조치의 성격을 지니고 있다고 할 수 있다. 즉, 주한미군이 한반도에 계속 주둔함으로써 한반도의 위기와 지역의 안보위기가 동시에 발생할 수 있는 가능성을 막고, 중국이 경제발전에 주력하면서 주변의 평화와 안정에 기여하게 만드는 촉매역할을 할 수 있는 영향요소가 될 수 있는 것이다. 그리고 한국이 중국과의 관계를 꾸준히 개선 발전시킴과 동시에 중국 관련 지역분쟁이 발생했을 경우 주한미군을 지원은 할 수 있지만, 직접적 개입은 하지 않는다는 것을 분명히 함으로써 중국과 한국의 직접적 충돌을 피할 수 있는 것이다.

나토조약과 미일상호방위조약이 지역 외의 사태에 개입할 때, 기존의 동맹조약의 수정 없이 새로운 해석에 의해 가능했던 점을 감안한다면 한미상호방위조약에 대한 개정을 하지 않고도 한미 양국이 사전에 동의하는 범위 내에서 주한미군은 지역적 임무로의 전환이 가능한 것이다. 또 일부에서는 주한미군이 지역적 역할만 수행한다면 왜 한국이 기지를 제공하고 지원을 할 필요가 있는가에 대해서 회의론을 제기하고 있다. 사실 주한미군이 한반도에 주둔하는 한, 지역임무와 대북한 임무를 무자르듯이 뚜렷하게 구분할 수는 없다.

즉, 주한미군이 지역임무를 전담한다고 해서 대북한 역지력에 활용될 수 없는 것은 아니다. 안보가 불확실한 시대에 주한미군은 동북아에서 헤징(hedging)의 역할을 하며 한국에게 다양한 전략적 포트폴리오(portfolio)로 작용하기 때문에, 주한미군이 지역임무를 맡는 순간 한미동맹의 범위를 벗어나므로 주한미군은 한반도에 있을 필요가 없다는 주장은 너무 단견이라고 할 수 있다. 그러므로 한미동맹이 나아가야 할 방향은 한미동맹이 한반도에 국한된 동맹에서 지역적 범위로 확대하되, 세계적 전력투사능력을 가진 미국은 지역적 역할을 맡고, 한국은 한반도 방어에 전념하는 것이다. 현재의 한반도에 국한된 동맹에서 지역적 범위로 확대되려면 한미 정상 간에 전략적 대화가 선행되어야 할 것이다. 또한

미국과 한국은 지역 국가들과 안보대화를 통해 미국은 지역적 안정을 위해 전담하지만, 한국은 한반도 안보를 전담한다는 것을 설득시켜야 할 것이다. 이상의 미래 한국의 신전략 개념에 대한 논의를 요약하면 다음과 같다.

- 미국의 대한반도 군사변환을 고려할 때, 한국에게 주어진 선택은 첫째, 자주국방과 한미동맹의 병행발전, 둘째, 한미동맹의 지역안보동맹화, 셋째, 한미동맹을 확대하되 미국은 지역적 임무, 한국은 한반도 방어임무를 전담하도록 역할분담하는 것이 있다.
- 위의 세 가지 대안을 비교 검토한 결과, 한국에게 가장 알맞은 대안은 한미동맹의 확대와 한미 간의 역할분담이다. 한미동맹을 확대시켜 미국은 지역안정 및 안보를 달성 및 유지하고, 한국은 한반도 방어에 전념하도록 하는 것이다. 주한미군이 지역기동군화 됨에 따라 한반도 방어를 전담하는 한국군이 작전통제를 맡고, 한미가 전략기획단을 만들어 병렬적 지휘체제로 전환하는 것이 바람직하다. 주한미군은 다른 지역에 분쟁이 없을 때에는 한반도 방어를 위해 전략적 포트폴리오로 활용될 수 있으며, 지금부터 통일 이후까지 한반도의 평화와 안정을 위한 헤징(hedging)으로 활용될 수 있을 것이다.

## 6. 결론

한미동맹은 전환기를 맞고 있다. 그 변화의 동인은 기존의 전쟁과 군사능력의 패러다임의 급격한 변화를 요구하는 21세기 미국의 군사변환 독트린과 한국의 새로운 한미관계 정립요구에서 거의 동시에 시작되었다. 1990년 냉전의 종식과 더불어 미국이 전 세계에 배치되어 있었던 미군을 재조정할 필요성으로부터 기인한 넌-워너 법안(Nunn - Warner Amendment)의 실행과 한국이 민주화를 시작할 때 한미군사관계의 새로운 정립을 요구하던 때와 유사한 점도 있고 다른 점도 있다. 그런데 15년 전에는 한미 양국이 사전에 이 문제를 충분히 협의하여 3단계에 걸친 주한미군의 감축과 한국방위의 한국화에 대한 계획을 제시한 바 있다.

이제 한미 양국은 동맹의 정신을 잘 살려서 한미동맹을 각각의 전략적 강점과 변화방향을 잘 반영함으로써 새로운 한미동맹으로 만들어야 할 시점이 되었다. 한미 양국의 정상은 과거 한미동맹의 존재이유가 되어왔던 북한의 위협과 북한의 변화유도책을 공동으로 분석해야 할 뿐 아니라 지역의 정세와 변화방향에 대해 전략적 대화를 할 때가 되었다. 이 전략적 대화에서 동북아와 동아시아의 미래 비전을 공유하고, 주한미군은 한반도 주변의 지역안정과 평화를 담보하는 지역기동군으로 전환을 하고, 한국은 경제력과 자주국방 의지를 바탕으로 북한의 위협을 전담방위하는 군으로 역할분담을 할 때가 되었다. 미국의 전략적 장점이 능력과 신속기동 위주의 군사변환에 있는 점을 감안, 한국은 미국의 이러한 강점을 활용하여 불확실한 한반도 주변의 안보환경으로부터 한반도의 안정과 평화를 확보하는 전략적 포트폴리오로 주한미군을 활용하는 것이 바람직하다.

아울러 한국은 그동안 성장한 경제력과 자주국방의식을 바탕으로 북한의 위협으로부터 초래될 한반도상의 분쟁에 대해서는 한국이 독자적으로 억지와 방어를 책임질 수 있는 군사능력과 작전 개념을 개발하는

데 총력을 기울여야 할 것이다. 또한 한국은 미국의 군사변환을 한국의 국방에 적용하여 미국으로부터 도움을 받을 것은 받으면서 합동전 능력과 첨단 정보과학기술에 바탕한 C4ISRPGM(command, control, communication, computer, intelligence, surveillance, reconnaissance, precision guided missile: 지휘·통제·통신·컴퓨터 및 정보, 감시정찰, 정밀유도미사일) 능력을 배양해야 할 것이다.

1990년대 초반, 한국 방위의 한국화와 함께 새로운 한미 군사관계를 정립할 때 한미 군사관계의 3단계 발전방안에 남북한 관계와 남북 군사관계 발전의 연결을 시도했듯이, 이번에 새로운 한미동맹관계를 정립할 때 한미 양국은 주한미군의 재배치와 한국의 군사능력 발전을 북한의 군사위협을 줄이는 기회로 활용하는 방법도 고려해야 할 것이다. 즉, 한반도에서 군비통제를 진전시키는 방안을 아울러 고려해야 한다.

지금은 북한 핵문제가 한미 양국을 비롯한 일본, 중국, 러시아의 최우선적 주목을 끌고 있다. 하지만 핵문제의 해결과정에서 미국의 대북한 안전보장과 불가침 보장 문제가 제기되면, 자연스럽게 한반도의 주한미군을 비롯한 재래식 군사대치 문제가 대두되지 않을 수 없다. 1991년 9월에 조지 부시 미국 대통령이 한반도에서 전술핵무기를 철수하겠다는 방침을 밝힌 이후 남북한 간에 한반도 비핵화를 위한 협상이 전개되었듯이, 주한미군의 감축과 재배치는 활용 여하에 따라 한반도 군비통제를 촉진시킬 수 있는 기회가 되는 것이다.

한국은 국가안보전략 차원에서 자주국방의 카드를 활용해 북한에게 재래식 군비경쟁과 상호 군비통제 중 하나를 선택하도록 북한 정권에게 압력을 가함으로써, 북한이 재래식 군비통제로 나오도록 설득할 수 있다. 북한은 민족공조를 외치면서도 핵개발 및 재래식 무기의 질적 개선을 도모하고 있는 바, 북한으로 하여금 재래식 군비통제를 위한 협상 테이블로 나오도록 한미 양국이 설득하면, 북한이 진정 평화를 원하는지, 군비경쟁을 원하는지 알 수 있을 것이다. 특히 북한이 핵 억지력을 건설

하는 이유가 재래식 군비증강에 드는 비용을 절감하기 위해서라고 한 점을 감안할 때, 재래식 군비통제를 통해 북한이 경제건설을 할 여건을 조성해주고, 핵무기도 포기하도록 유도할 수 있을 것이다.

한미동맹의 전환기를 맞이하여, 한미 양국의 지도자들은 이 동맹을 어떻게 발전시킬지에 대한 미래 비전을 만들어야 하고, 한반도와 동북아의 미래상에 대해 공동의 그림을 만들어 양국의 국민들과 주변국들에게 제시할 필요가 있다. 이러한 측면에서 한미 양국은 정상회담과 고위 정책회의를 정기적으로 갖고, 그 의제를 격상시켜야 할 것이다. 그리고 동맹의 중요성과 정책협의의 결과에 대해 한미 양국은 적극적 대중외교(*public diplomacy*)를 전개함으로써 동맹을 둘러싼 여러 가지 잡음을 적시에 잠재울 필요가 있다.

## 제 8 장

### 북한 체제위기와 한국의 대북정책

신 성 호

냉전의 종식과 함께 한국정부는 남북교류 및 화해협력을 통한 한반도 평화정착을 위해 꾸준한 노력을 기울여 왔다. 국제적으로 북핵문제와 관련한 동북아 6개 국간의 외교전이 활발한 가운데, 6자회담이 북미간의 팽팽한 대결로 답보상태에 빠지자, 한국이 보다 적극적인 역할을 수행해야 한다는 지적이 늘고 있다. 최근에는 남북이 북핵문제의 돌파구를 마련하고 한반도의 평화체제 수립을 위해 제 2차 정상회담을 추진해야 한다는 주장이 정부와 언론을 통해 지속적으로 흘러나오고 있다. 한편, 2004년 여름 동남아 제삼국을 통한 약 500여 명의 대규모 탈북자 입국과 이후 미국의회에서 만장일치로 통과된 북한인권법은 국내에 북한의 인권문제에 대한 새로운 논란을 불러일으켰다. 정부의 대북한 및 북핵 정책은 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 전개되기에 이르렀다. 이러한 상황은

남북관계의 현황과 전망에 대한 장기적이고 거시적 분석과 함께 한국정부의 대북정책에 대한 새로운 논의의 필요성을 제기하고 있다.

현재 북한의 체제위기는 핵문제가 아니라 이미 1970~1980년대에 시작되어 1990년대에 더욱 심화된 경제난에 기인한다. 그동안 북한은 부분적으로는 경제개혁의 움직임을 보이기도 하였으나, 여전히 근본적 조치를 취하고 있지는 못하다. 오히려 경제난으로 가중된 체제위기를 극복하기 위해 유례없는 군 중심의 '선군정치'를 통해 사회에 대한 내부적 통제와 폐쇄성을 강화하고 있다. 이 과정에서 핵개발을 포함한 대량살상무기의 개발과 수출, 그리고 이를 이용한 "벼랑끝 보상의교전력"은 체제위기와 경제문제를 해결하기 위해 북한이 나름대로 택한 유일한 해결책으로 보인다. 문제는 북한의 핵무기가 미국의 입장에서는 도저히 용인될 수 없다는 점이다. 북한이 핵문제를 해결하지 않는 한 체제보장과 경제회생에 필요한 미국과의 관계정상화 및 대북지원은 이루어지지 않을 것이다. 오히려, 이유야 어찌 되었든 북한이 핵을 고집함에 따라 미국이 북한체제의 변환을 통해 핵문제 해결을 시도할 가능성이 점차 커지고 있다. 이는 현재 전쟁과 북한붕괴의 방지를 위해 핵문제의 평화적 해결을 추구하는 우리 정부의 입장을 더욱 어렵게 할 것이다. 우리 정부의 노력에도 불구하고, 북·미 간의 계속되는 핵 마찰은 결국 한반도의 근본적인 정치, 군사질서를 재편하는 상황을 초래할 가능성이 있다.

## 1. 북한 체제수호의 딜레마

수령옹호체제로 대변되는 북한의 체제의 위기는 1970~1980년대를 거쳐 1990년대에 심화된 경제난에서 비롯된 것이다. 2002년, 북한은 일련의 경제개혁으로 보이는 조치를 취했으나 이것이 북한경제의 근본적 개혁으로 이어질지는 아직 미지수다. 북한의 경제난과 체제불안은 점증하는 탈북자의 수로 나타나고 있으며, 이에 대한 한국정부의 대응과 북한 인권문제에 대한 국내외적 논란을 낳고 있다.

### 1) 북한의 수령옹호체제

과연 북한이 가장 중요하게 지키려는 체제의 본질은 무엇인가? 한마디로 요약하자면 그것은 김정일 위원장을 정점으로 하는 '수령옹호체제'이다. 북한의 정치체제가 공식적으로는 공산당의 일당독재를 추구하는 사회주의를 표방하면서도, 김일성 수령 개인 지배의 위대성을 과대포장하여, 실제로 일인통치가 세습된 특이한 체제임은 이미 널리 알려진 사실이다. 그럼에도 불구하고 이 체제가 현재 북한이 당면한 경제위기나 핵문제에 대하여 가지는 의미를 간파하는 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 핵문제의 해결을 위한 처방 자체가 북한이 가장 중요시하는 수령옹호체제의 붕괴를 가져올 수 있다는 점이다. 북한의 핵개발은 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 사회주의체제의 완성을 위해 필요한 가장 기본적인 요소로 '3

대 혁명역량의 강화, 즉 국제, 국내, 남한의 세 분야에서의 세력 강화를 기본 목표로 삼아왔다. 이 세 분야 중 국제혁명역량은 구소련의 해체로 상징되는 냉전의 종식, 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 전향적 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 정치 부문의 수령주의 강화, 군사 부문의 핵 개발을 통한 억제력 확보, 경제에 있어서의 일련의 개혁조치, 사상에 있어서의 선군사상으로 표출되고 있다. 문제는 이들 네 가지 해결책 중, 북한은 밖에서 북한체제 문제의 원인과 해결책의 가장 핵심으로 보는 경제개발보다는, 핵개발을 통한 수령체제의 옹호에 우선순위를 두고 있으며, 선군사상을 통해 이를 더욱 강화하고 있다는 점이다. 북한은 김일성 수령의 사망 이후 김정일 위원장이 당 서기나 수령이 아닌 국방위원회 수장으로서 북한을 통치하는 선군사상을 지속적인 통치이념으로 추구해왔다. 북한은 2004년에 이어 2005년에도 신년사에서 "전당, 전군, 전민이 일심단결하여 선군의 위력을 더 높이 떨치자"는 구호를 들고 선군혁명 총진군을 힘차게 다그쳐나가자"고 강조하며 "수령 결사옹위를 생명으로 하는 천 만 군민"이 "일심단결의 근본핵인 혁명의 수뇌부를 결사 옹위해야 한다"고 주장하고 있다.<sup>1)</sup>

따라서 북한의 핵은 경제적 협상수단으로서의 의미를 넘어서는 수령

옹호체제의 가장 중요한 정치, 군사, 이념적 상징으로 이해해야 한다. 현 김정일 체제에 있어서 핵의 포기 자체가 국내적으로는 수령옹호체제의 가장 중요한 상징물을 포기하는 것을 의미한다. 그러므로 외부로부터의 체제보장 약속, 경제지원 약속 등과는 다른 맥락에서 볼 필요가 있다. 결국 북한이 현재 지상의 과제로 삼고 있는 선군을 통한 수령옹호체제는 핵의 포기과 이를 통한 본격적인 경제개혁 및 개방과 양립할 수 없는 위치에 놓여있다. 이는 북한체제의 위기를 극복하기 위한 자체적인 노력과 외부지원에 근본적인 문제를 초래하고 있다.

## 2) 북한의 개혁, 개방

지금까지 한국정부는 지속적인 화해협력을 통해 북한의 점진적 개혁, 개방을 유도해왔다. 이러한 노력은 특히 경제분야에 집중되어 왔다. 1990년대 이래 가중되어온 북한의 경제난은 북한 내부의 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 수밖에 없다. 따라서 한국을 비롯한 모든 국가가 북한이 경제문제를 해결하여 보다 안정적인 체제로 전환하길 바라고 있다. 중국정부가 덩샤오핑 시대부터 북한에게 경제개방과 개혁을 종용해온 사실은 이미 공공연한 비밀이다. 한국 정부도 이를 위해 계속되는 인도적 차원의 식량지원과 함께 금강산관광사업, 남북 도로 및 철도연결, 개성공단사업 등 각종 경제협력사업 추진을 통해 경제분야에 있어서의 개혁개방을 적극적으로 유도하고 있다.

이러한 한국정부의 기대에 부응하듯, 2002년 7월 1일 북한은 이른바 '7·1 경제관리 개선조치'를 마련해 일련의 경제정책 변화를 실시하였다. 소비자물가의 현실화, 임금인상, 통화개혁, 배급체제의 해체 등으로 상징되는 7·1 조치는 국내외의 많은 전문가들에 의해 북한이 드디어 본격

1) <로동신문>, 조선인민군, 청년전위 공동사설, "전당, 전군, 전민이 일심단결하여 선군의 위력을 더 높이 떨치자", 조선중앙통신(2005. 1. 1).

적인 경제개혁을 시작한 것으로 해석되었다. 실제로 이후 평양과 다른 도시에서 민간시장이 활성화되고 북한정부가 보다 적극적으로 외국자본을 유치하려는 모습을 보이며 경제개혁이라는 용어가 북한정부의 공식 문건에 등장하기도 하였다.<sup>2)</sup> 더욱이 2004년 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 자본주의 요소를 인정하는 법적, 제도적 장치를 공포함으로써, 경제개혁과 남북경협의 가능성에 대한 남측의 기대를 높이기도 했다.<sup>3)</sup>

그러나 일부 긍정적인 평가에도 불구하고 위와 같은 일련의 움직임은 북한의 경제구조를 근본적으로 개선하려는 노력으로 볼지에 대해서는 여전히 많은 의문이 제기된다. 혹자는 앞서 말한 일련의 조치들을 시장 경제원칙의 본격적인 도입이라기보다는, 이전까지 배급을 통해 이루어지던 국가의 사회에 대한 완전한 통제가 경제난으로 점차로 어려워지자 국가 스스로 그러한 통제를 포기하는 현상으로 해석하기도 한다. 통화개혁의 경우, 지난 기간 경제난 속에 서서히 자라난 지하경제에 대한 국가적 통제력을 다시 회복하려는 측면이 큰 것으로 보는 견해도 있다. 개성공단을 포함한 경협시 경우도 지금까지 남한정부의 전폭적 지원 아래 이루어진 사업이 본격적인 민간자본 주도로 전환되기에는 넘어야 할 어려움이 많은 것 또한 현실이다. 특히 이 과정에서 증폭될 시장경제의 부작용을 과연 북한체제가 어떻게 통제할 수 있을지가 큰 과제로 남을 것이다. 북한은 실제로 2005년 신년사에서 “반동적인 사상독소와 부르조아 생활양식”의 침투에 대한 강력한 경고를 하는 등, 최근 들어 주민통

제와 사상교양 강화를 통해, 외부사조 침투 및 개인주의 확산 등 부작용 최소화에 주력하고 있다.

지난 수년간 북한의 무역적자는 지속적으로 악화되어 왔으며, 만성적인 식량부족은 여전히 지속되고 있다. 이러한 경제상황은 지속적으로 악화될 것으로 전망된다. 현재 북한의 체제가 1990년대 중반 극심한 식량부족으로 야기된 ‘고난의 행군’ 시기에 비해 상대적으로 안정된 것은 북한 자체의 경제활동의 증가 탓이라기보다는 중국, 한국, 미국 등으로부터의 지속되는 원조에 따른 것이다. 이를 종합적으로 고려할 때, 북한경제가 중국이나 베트남이 취한 것과 같은 본격적인 개혁개방의 길로 들어섰다는 것에 대해서는 아직 논란의 여지가 많다.

북한경제가 진정으로 개혁의 길로 들어섰다는 것을 확인하기 위해서는 몇 가지 조치가 취해져야 한다. 첫째, 경제개방의 본격적인 증거로 경제문제에 대한 국가 차원의 더욱 전면적이고 진솔한 논의의 시작, 이윤추구에 대한 공식적 인정, 각종 경제운용과 지표에 대한 투명성 제고, 북한내 외국기업 보호를 위한 법률적 장치의 마련 등의 조치가 필요하다. 둘째, 정치뿐 아니라 경제분야에까지 포괄적으로 적용되고 있는 군 우선주의 중심의 체제운용을 전환해야 한다. 이는 국제적으로는 대량살상무기의 포기를 통한 경제재건 의지의 표명, 대내적으로는 경제 자원 배분에 있어서 군 우선주의에서 민수분야로의 근본적인 전환을 통해 나타날 수 있을 것이다. 세 번째 필요한 조치는, 한국과의 관계정상화를 통한 평화체제구축, 군비축소, 그리고 본격적인 경제협력이다.<sup>4)</sup>

그러나 현재 김정일 체제하에서 강조되고 있는 ‘선군정치’에 의한 강

2) “최근 북한 변화동향”, 통일부(2004. 12).

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

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

성대국 건설의 구호는 앞서 예시한 경제개혁과 개방의 조건에 근본적으로 배치되는 양태를 보이고 있다. 선군정책은 점차 악화되는 국내외적 상황에서 북한체제 유지의 선결조건으로 경제발전보다는 군의 통제와 무력에 의지하는 북한지도부의 성격을 단적으로 나타낸다. 이는 북한으로 하여금 김일성 정부 시기보다 오히려 더욱 폐쇄성과 고립주의의 성격을 강화하는 경향을 띠게 하고 있다. 더욱 심각한 문제는 선군정치 아래 핵을 포함한 대량살상무기의 개발과 유지가 강성대국 건설을 통한 수령옹호체제의 가장 큰 핵심 요소라는 점이다. 이는 결국 북한으로 하여금 핵 포기, '전략적 선택'을 어렵게 만들면서, 국제사회, 특히 미국과의 관계개선을 통한 경제난 해소에 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 또한 한국과의 근본적인 관계정상화 및 이를 통한 본격적 남북경협 시행에도 근본적 장애로 남아있다. 따라서 북한의 김정일 체제가 선군 정치에 의한 강성대국을 추구하는 한, 전면적 경제개혁, 개방을 통한 진정한 체제강화 노력은 기대하기 힘들 것으로 예상된다.

### 3) 탈북자와 인권

계속되는 북한의 경제난은 탈북자의 지속적인 증가와 이에 따른 체제 불안으로 나타나고 있다. 북한 탈북자의 증가와 이들의 인권문제는 비록 지금 당장 커다란 문제로 부상하고 있지는 않지만 앞으로 중장기적으로는 점점 남한 내부 및 남북관계에 실질적 부담으로 작용할 가능성이 크다. 현재 북한체제의 경제난과 생활고로 야기된 탈북자의 증가는 북한의 경제상황이 급격히 개선되지 않는 한 더욱 심화될 것으로 예상된다. 지난 1999년 이후 지금까지 이미 5천여 명의 탈북자가 중국 등 제삼국을 통해 남한에 입국하였으며, 2004년 8월에는 유례없이 468명의 탈북자가 동남아의 제삼국(베트남)을 통해 한꺼번에 대거 유입되기도 하였다. 현재 중국에는 최소 수만 명에서 30만 명으로 추정되는 탈북자들

이 보다 나은 삶과 자유를 찾아 떠돌고 있는 것으로 알려져 있다. 이들에 대한 보다 근본적인 대책마련과 대규모 탈북자 수용을 위한 시설 및 각종 복지정책 마련에 대한 요구가 국내외적으로 점차 증가하고 있다.

한편, 북한 내의 인권개선을 촉구하는 국내외의 여론이 확산되면서, 이에 대한 논란도 가열되고 있다. 북한 내 인권문제는 국내외적 요소가 복합적으로 작용하면서, 한국정부의 대북정책에 큰 부담으로 떠오르고 있다. 탈북자의 수가 최근 수년간 급격히 증가함에 따라, 지금까지 '조용한 외교'로 대응해왔던 한국정부의 정책에도 제고가 필요하다는 의견이 제기되고 있다. 지금까지 한국정부는 진행되고 있는 남북 정부 간 대화와 교류의 확충을 위해 북한체제의 민감한 문제인 인권상황에 대해 언급을 되도록 자제해 왔다. 또한, 일부 국내의 진보적 인권단체도 현 단계에서 공식적으로 북한의 인권을 거론하는 것은 오히려 북한주민의 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 2004년 7월 하월에 이어서, 9월 상원에서 만장일치로 북한의 인권을 개선할 것을 촉구하는 북한인권법안을 통과시켰다. 비록 하원에서 통과된 원안에 비해 완화되기는 했지만, 최종 통과된 법안에서는 탈북 지원 등 북한인권관련 단체에 대한 공식적 지원 및 대북방송 강화, 탈북자들의 미국 입국자격 부여 등을 명시하고 있다. 이에 대해 북한은 성명을 통해 이 법안은 주권국가인 북한을 "악랄하게 중상모독"한 것이며, "사회주의체제의 붕괴를 노리는 미국의 진의도를 숨김없이 드러낸 대조선 적대선언"으로 강력히 비판했다.<sup>5)</sup>

5) 조선회무성 대변인 성명, "미국의 <북조선인권법안>은 대조선 적대선언", 조선중앙통신(2004. 10. 5).



당사자인 북한뿐 아니라 일부 한국 내의 진보적 단체와 열린우리당 및 민주노동당 소속 여야 정치인들도 이번 미국의 법안을 북한의 국내 문제에 대한 심각한 내정간섭이라 보고 비판과 우려를 표명하였다. 이들은 미국이 북한의 인권을 이용, 북한 핵문제에 국제적 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 남북대화까지 악영향을 미침으로써, 한반도 및 동북아시아평화를 위협한다는 것이다. 그러나 이러한 한국의 반응은 북핵문제 해법에 대한 공화당과 민주당 간의 이견에도 불구하고, 인권에 관한 한 초당파적 만장일치로 법안을 통과시킨 미국의 지도부와 또 다른 긴장을 유발, 대북정책 조율에 상호불신을 초래할 가능성이 있다.

한편, 국내적으로 민주화가 성숙되고, 그동안 있었던 각종 인권유린 사태가 재조사되는 등 한국사회 전반의 인권에 대한 기본 인식이 높아지는 것 또한 부정할 수 없는 사실이다. 이에 따라 한국 내의 일부 반복성향 및 보수단체들과 달리 북한인권을 위한 북한붕괴유도 정책에 반대하는 진영에서도 중장기적으로 한국정부가 보편적 가치로서의 북한의 인권문제를 북한과 어떠한 형태로든 거론할 수밖에 없다는 현실론이 대두되고 있다.<sup>6)</sup>

북한의 탈북자와 인권문제는 결국 북한체제의 취약성을 나타내는 중요한 상징적 의미를 가진다. 혹자는 탈북자의 증가가 북한정권이 국내에서 구제하기 힘든 인구의 일부분을 일부러 통제하지 않음으로써 일어나는 것이지 북한정권이 통제의 수단이 부족한 것은 아니라고 주장한다. 그러나 정권의 자의든 타의에 의해서든 북한을 탈출하는 주민이 증가하는 사실은 이전까지 완전히 가까운 북한정권의 사회에 대한 통제

6) 청옥식, “북 인권문제, 남북한 대화로 풀어라 : 북한인권법안이 물고을 파장”, <오마이뉴스> 2004. 10. 1.

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 회의 증가 등으로 인해 점차 정치적 파급효과를 가져올 가능성이 있다. 실제로 최근의 탈북자 중에 오히려 북한 내부 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 북한체제 유지에 심각한 위협이 될 것이다. 그리고 이것은 경제문제가 해결되지 않는 한 지속 심화될 수밖에 없다.

이러한 위협은 북한정부 스스로도 심각하게 인식하고 있는 듯하다. 최근 있었던 500여 명의 대량의 탈북자 유입에 대해 북한은 그 어느 때보다 강경한 어조로 한국정부를 비판하였다. 북한은 성명에서 한국정부의 조치를 남조선당국에 의한 “탈북자 유인랍치행위”로 규정하고 이에 대해 “반민족적, 반인륜적 최악일” 뿐 아니라 “공공연한 국제테러 행위”로써 용납 못할 인권유린범죄”로 강력히 규탄하였다. 또한 한국정부의 결정을 “미국과 극우보수세력의 반공화국 대결책동에 맞장구를 치는 것”으로 “6·15 공동선언 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 핵문제로 갈등이 고조되던 시기에도 취소하지 않았던 남북 간의 주요 당국자 모임을 전면 취소하고 지금까지 응하지 않고 있다. 그러면서 이번 사건이 “대량 탈북은 북조선정권의 주민교양, 선전, 통제에서의 실패”를 보여주는 것으로 “북조선 붕괴로 이어지는 씨나리오”로 해석되는 것에 극도의 경계심을 표명하였다.<sup>7)</sup>

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

- 수령옹호체제로 대변되는 북한의 체제의 위기는 1970~1980년대를 거쳐 1990년대에 심화된 경제난에서 비롯된 것이다. 2002년, 북한은 일련의 경제개혁으로 보이는 조치를 취했으나 이것이 북한경제의 근본적 개혁으로 이어질지는 아직 미지수다.
- 북한의 김정일 체제가 선군정치에 의한 강성대국을 추구하는 한, 전면적 경제개혁, 개방을 통한 진정한 체제강화 노력은 기대하기 힘들 것으로 예상된다.
- 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.

7) 조선외무성 대변인 성명, “공화국 주민들에 대한 미국과 남조선당국자들의 유인압치행위를 규탄”, 조선중앙통신(2004. 8. 3).

## 2. 북한의 대응 : 핵개발과 민족공조

현재 진행중인 북한 핵문제는 이의 해법을 둘러싼 북·미 및 주변국들간의 정책대결을 넘어서서 한반도의 정치, 군사질서에 큰 변화를 초래할 수 있다. 이는 북핵의 평화적 해결과 남북평화공존을 추구하는 한국정부의 대북정책에 근본적 발상의 전환을 요구하고 있다. 한편, 북한의 한미동맹 와해 노력은 미국에 대항하는 민족공조로 나타나는데 이는 국내의 반미감정과 어울려 한국정부의 합리적 대북정책에 어려움을 주고 있다.

### 1) 북한 핵개발의 문제

1990년대 이후 불거지기 시작한 북한의 핵개발 문제는 남북 간의 상호신뢰 구축과 관계개선에 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 현재 한국은 한반도에서의 전쟁 재발방지와 북한체제의 붕괴방지를 국가이익의 최우선 과제로 파악하고, 북한의 핵문제를 되도록 평화적으로 해결하기 위해 최대의 노력을 경주하고 있다. 그러나 북한이 진정으로 핵을 포기하지 않는 한 남한정부가 추구하는 평화체제 하의 공존이라는 목표달성은 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, ‘북핵 불용’을 기본 원칙으로 삼고 있다. 이에 따라 정부는 무엇보다도 “북한 핵문제의 근원적, 포괄적 해결을 추구함으로써, 북한의 모든 핵프로그램을 완전히 제거”하여 더 이상 이 문제가 재발하지 않도록 할 것을 천명하고 있다.<sup>8)</sup>

8) <참여정부의 안보정책 구상 : 평화변영과 국가안보>, 국가안전보장회의(2004. 3. 1), p. 15, pp. 32~33.

문제는 북한 핵문제를 어떻게 해결할 것인가와 관련해, 가장 중요한 협력관계인 미국과 한국이 상당한 견해 차이를 가진다는 점이다. 그리고 현 정부가 남북당사자 원칙 하에 한국의 주도적 역할을 추구함에도 불구하고 북핵문제 해결에 있어서 한국의 영향력이 점차로 줄어들 가능성이 크다는 점이다. 현재 한국정부는 기본적으로 북한이 자신들이 요구하는 사항을 들어주면 핵을 포기하리라는 판단을 하고 있는 것으로 보인다. 2004년 7월 제주도에서 열린 한일 정상회담에서 노무현 대통령은 “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 믿음 아래 미·북이 가능하다면 적극적 대화를 통해 이 문제의 대타협을 이끌어내기를 추구하고 있다. 또한, 필요하다면 한국정부가 이 과정에서 적극적 중재자 역할을 할 의사를 피력하고 있다. 하지만 오히려 지금까지 한국은 핵 협상과정에서 양쪽 당사자 모두로부터 외면을 당해왔다.

먼저 북한이 핵문제에 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 1990년대 이후 경제·사회분야 등의 협력에 있어 필요에 따라 한국을 대화의 상대로 여기는 일련의 변화를 가져왔다. 그러나 북한은 지금까지도 중요 군사문제에 있어서는 한국을 배제하고 미국을 상대한다는 전통적 입장을 고수하고 있다. 북한의 철저한 한국 배제는 특히 핵문제에 있어 일관된 입장을 견지하고 있다. 2004년 7월 처음으로 미국정부의 승인 아래 회의 참석차 워싱턴을 방문한 북한주재 유엔대사 박길연은 핵문제가 남북관계 개선에 걸림돌이 되고 있다는 한국측 참가자의 지적에, “핵문제는 어디까지나 미·북 사이의 일로서 남북문제와는 관계가

없다”고 답함으로써 한국이 간여할 사항이 아니라는 것을 확실히 했다. 이는 실질적으로 한반도에서의 안보문제의 주도권은 미국이 좌우한다는 북한의 전통적인 입장이 핵문제에서도 지속되고 있음을 보여준다.<sup>9)</sup>

사실 지금까지 한국은 남북장관급회담 등 각종 남북접촉에서 북한을 자극하여 남북교류에 지장을 초래할 것을 걱정하여, 가급적이면 북한의 핵문제에 대한 직접적 언급은 삼가왔다. 지난해 최근 들어 열린 장관급 회담에서 남측이 북에 대해 핵문제 해결을 촉구한 것으로 보도되고 있으나, 아직까지는 6자회담을 통한 평화적 해결원칙을 확인하는 수준의 선언적 차원 이상의 결과는 얻지 못했다. 북한은 핵문제는 자신들의 생존과 직결된 문제로서 궁극적으로는 미국과의 직접협상만이 이 문제를 풀 수 있는 해결책이라고 주장해왔다. 따라서 자신들이 생각하는 협상 당사자인 미국 이외의 국가가 이에 대하여 언급하는 것을 자주적 방어권에 대한 내정간섭으로 치부하면서 심한 거부감을 표출하고 있다. 여기에서 한국도 예외는 아니며, 지금까지 이러한 북한의 기본 자세는 지속되고 있다.

한편 미국의 경우, 핵문제의 평화적 해결이라는 대원칙에는 한국에 동의하고 있지만, 핵문제의 인식과 해법에 있어서는 한국정부와 상당한 거리를 두고 있다. 미국은 9·11 사태 이후 대량살상무기를 이용한 테러 가능성을 국가안보의 최대 위협으로 규정하고 있다. 따라서 미국으로서는 북한 핵의 완전 제거를 테러와의 전쟁이라는 맥락에서 국가안보정책의 최대 과제로 여기고 있다. 더욱이, 북한의 2002년 10월 고농축 우라늄 핵개발 의혹을 제기한 미국은 동결 대 보상이라는 1994년 미·북 합의를 북한이 기만한 것으로 간주하여, 북한의 핵프로그램에 대한 ‘완전하고(complete), 검증가능하고(verifiable), 되돌이킬 수 없는(irreversible) 폐기(dismantlement: CVID)’를 협상의 기본 조건이자 목표로 내세우고

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

있다. 이는 미·북의 극한대치에 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 6자회담은 당사자들이 일단은 협상의 테이블에 앉았다는 형식적 의미에도 불구하고, 3차 회담이 끝난 이후 지금까지, 북한과 미국 사이의 핵문제에 대한 입장 차이는 결코 좁혀지지 않고 있다.<sup>10)</sup>

오히려, 최근 미국에서 통과된 미국의 북한인권법안과 북한의 이에 대한 강력한 반발은 핵문제의 해결에 대한 전망을 더욱 어렵게 하고 있으며, 이러한 가운데 유엔을 방문중이던 북한의 한 고위 외교관은 북한이 핵을 무기화했다고 천명하기도 하였다.

2004년 부시 대통령의 재선은 향후 4년간 북핵문제와 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 집계에 서 380만 표 이상의 차이를 보인 일반투표와 함께, 지난번 논란이 된 선거인단 수에서도 확실한 우위를 보이며 의외로 쉽게 승리를 거뒀다. 이로써 제 2기 부시 행정부는 더욱 자신감을 가지고 기존의 정책을 추구할 수 있는 발판을 마련하였다. 더욱이 대통령선거와 함께 치러진 의회 선거에서도 공화당이 선전, 상원과 하원을 모두 장악한 것도 부시 대통령의 정책추진에 더욱 큰 힘을 실어 줄 것이다. 이를 반영하듯 선거 직

후 이루어진 첫 번째 기자회견에서 부시 대통령은 이번 선거가 자신에게 큰 “정치적 자산”(political capital)을 가져다주었다고 천명하였다.

북핵문제와 관련하여 부시 대통령의 재선은 한국의 입장에서 부정과 긍정의 두 가지 요소를 가진다. 우선 부정적 요인으로는 기존의 미국정부의 비타협적 자세가 계속될 것이라는 점이다. 따라서 북한이 미국의 요구에 대해 먼저 전향적인 모습을 보이지 않는 한, 핵문제 해결의 실마리를 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 현재로서는 미국은 6자회담을 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 북핵문제의 유엔상징, 대북 경제제재, 북한인권법을 이용한 대량 탈북유도, 확산안보구상(Proliferation Security Initiative: PSI)의 시행과 봉쇄 등의 수순을 밟을 것이다. 이에 대한 북한의 강경대응은 한반도의 군사적 긴장을 높일 것이다.

이러한 비관적 전망에 다소 희망적인 요인은 그나마 북한문제가 새로운 부시 행정부의 가장 중요한 문제로 당장 다루어지지 않을 것이라는 점이다. 대통령선거 전 후보토론에서 민주당의 케리 후보는 이라크 문제보다 북핵문제가 미국안보에 가장 큰 위협이라고 주장하며 조속한 해결을 위한 북한과의 양자협상을 제안하여 부시 대통령을 압박했다. 이에 대해 부시 대통령은 이라크전쟁의 정당성을 강조하며, 북핵 문제에 관해서는 기존의 6자회담을 통한 다자적 접근의 효용성을 역설하였다. 따라서 부시의 당선은 미 외교정책의 초점이 당분간은 이라크 사태의 안정화에 맞추어질 것임을 예상케 한다. 선거 직후 회견에서 부시 대통령은 자신의 외교정책에 대한 미국민의 재신임을 상기시키면서, 이라

10) 북핵문제와 관련한 북미 간 입장차이와 6자회담에 관하여서는 국가안보패널 정책보고서 제 4호, <북핵문제와 6자회담> 개정판, 동아시아연구원, (2004. 10. 22) 참조.

크사태 해결을 통한 중동지역의 민주질서 확산에 강한 의지를 나타냈다. 이에 반해 북핵문제에 대해서는 언급하지 않음으로써 이라크 사태가 진정될 때까지는 이 문제를 전면에 내세우고 싶지 않은 부시 행정부의 속내를 암시하였다.

따라서 비록 한반도에서 북핵문제로 인한 긴장이 고조되더라도 북한이 한반도에서 군사행동을 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 위협과 부담을 충분히 이해하고 있기 때문이다. 더욱이 이 과정에서 발생할 중국 및 한국과의 갈등 역시 부시 대통령으로서는 결코 간과할 수 없는 요인이다. 지금까지 부시 대통령 스스로 북한에 대한 침공의 의사가 없다는 것을 재차 천명했다는 것과 2004년 말 한국을 방문한 파월 국무장관이나 그 직후 새로 부임한 크리스토퍼 힐 주한대사도 비교적 명확하게 미국의 군사행동 가능성에 부정적 입장을 표명했다는 것은 이를 뒷받침한다.<sup>11)</sup> 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 장기화될 것으로 전망되는 이라크 사태 등을 볼 때, 부시 행정부는 당장의 군사행동보다는 압박을 통한 김정일 체제의 중장기적 변환을 시도할 가능성이 상대적으로 크다.

제 2기 부시 행정부의 대북정책은 온건으로 포장된 강경이라는 형태를 띠 가능성이 크다. 부시 대통령의 재선 이후 북한이 핵 포기라는 전략적 선택의 전향적인 자세를 보이지 않을 경우, 미국이 본격적 대북 압

력을 행사할 가능성이 높다. 이에 대응하여 북한도 핵실험 등을 통해 위협의 수위를 높일 경우, 향후 2~3년은 단기적으로는 북핵사태뿐 아니라 장기적으로 한반도의 운명을 좌우할 중요한 시기가 될 수도 있다.

## 2) 동맹과 민족

한국을 비롯한 국제사회의 핵 포기 요구에 대해 북한은 미국의 대북 적대시정책을 이유로 핵개발의 불가피성을 줄기차게 주장하고 있다. 그리고 한미동맹은 이러한 대북 압살노력의 중요한 매개체로 이해된다. 한반도에서 주한미군의 존재가 북한의 남침의도를 제고하게 하는 가장 강력한 전쟁억제력(deterrence)의 역할을 해 온 것은 주지의 사실이다. 더구나 1990년대 이후 공산권의 소멸과 냉전의 종식 속에서, 세계유일의 초강대국으로 부상한 미국과 적대적 관계를 유지해온 북한의 입장에서는 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.<sup>12)</sup> 9·11 테러 이후 부시 대통령의 악의 축 발언과 이라크 사담 후세인 정권의 전복은 이러한 북한의 우려를 더욱 확고하게 만들었다. 북한은 최근 남한에서 진행되고 있는 주한미군의 재조정과 이에 따른 ‘병력 감축’을 “침략전쟁의 전주곡”으로 규정하고, “남조선 강점 미군의 재배치”와 “기지 이전”을 “대규모 전력증강계획”과 함께 “대화의 막뒤에서 군사적 침략을 꾀하는 대조선 침략전쟁 도발책동”으로 규정하고 있다.<sup>13)</sup>

12) 김용철, “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

11) 크리스토퍼 힐, “북에 무력 선제공격 절대 없다”, <중앙일보> 2004. 11. 1.

따라서 북한체제 유지를 위한 기본 목표의 하나로 한미동맹의 이간을 통해 한반도에서 주한미군 철수를 유도하고 나아가 한미관계의 근본적 수정을 모색하는 것이 자연히 설정된다. 이는 최근 한국 내에서 젊은 세대를 중심으로 일고 있는 반미감정과 민족주의의 강화에 편승하여, 북한과 남한이 한 민족이라는 점을 강조하면서, 한미동맹에 대항하는 개념으로써 남북 간 민족공조를 강조하는 북한의 정책으로 나타나고 있다. 특히 북한은 한미동맹을 남북 간의 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 우리 민족이 영영 둘로 갈라지든 핵참화를 들쓰든 가리지 않는다”는 것이다. 이를 해결하기 위해 “북과 남이 단합하고 공조하여 미국의 새 전쟁도발 기도를 짓부시고”, 민족의 운명을 지키기 위한 “반미반전공동투쟁”을 주장한다.<sup>14)</sup> 특히 핵과 관련된 미국의 정책에 대하여 전쟁불사의 의지를 강력하게 피력함으로써, 국내적으로는 체제안정의 도구로 삼는 동시에 대외적으로는 전쟁불안감을 조성 반미감정을 조장하고 핵협상의 위협수단으로 삼고 있다.

이러한 북한의 전략은 최근 몇 년에 걸쳐 한국사회에 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

수 없다”, 조선중앙통신(2004. 8. 11).

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

김대중 대통령에 의해 시작된 남북화해 협력정책은 북한을 체제경쟁의 상대보다는 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 원론적 사실이 왜곡, 무시된 결과로 이해된다. 이러한 남한사회의 분위기는 앞으로 한국정부의 합리적인 대북정책 및 핵정책 수립에 큰 부담으로 작용하고 있다.

- 현재 진행중인 북한 핵문제는 이의 해법을 둘러싼 북·미 및 주변국들간의 정책대결을 넘어서서 한반도의 정치, 군사질서에 큰 변화를 초래할 수 있다. 이는 북핵의 평화적 해결과 남북평화공존을 추구하는 한국정부의 대북정책에 근본적인 발상의 전환을 요구하고 있다.

### 3. 대한민국의 대북정책: 평화공존 속의 변영

김대중 정부의 ‘햇볕정책’ 이후 한국정부는 지금까지 남북 간 화해협력과 평화공존을 위한 지속적인 노력을 기울여 왔다. 지난 수년간 남북 간 교류협력은 한국정부의 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 평가할 만하다. 현재 한국이 추구하는 평화공존 속의 변영은 북핵문제의 평화적 해결과 북한체제의 점진적이지만 근본적인 개혁, 개방과 변화를 대전제로 한다. 문제는 여기에

있어서 가장 중요한 당사자인 미국과 북한이 과연 한국의 의도대로 움직여 줄지에 대해서 상당한 의문이 제기되는 것이다.

### 1) 남북간 교류, 협력 현황

김대중 정부의 '햇볕정책'에 의해 시작된 한국정부의 남북 화해협력 및 교류정책은 노무현 정부에 들어와서도 '평화번영정책'에 의해 적극적으로 계승되어 추진되어 왔다. 남한의 남북화해 노력은 지금까지 많은 가시적 성과와 함께 냉전 이후 남북관계 개선에 커다란 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 지난 수년간 남북교류는 일단 양적인 면에서 괄목할 만한 변화를 보여왔다. 2000년 6·15 정상회담 이후 지금까지 개최된 정부간 회담만 벌써 121회에 이른다. 이 중 2005년에는 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 핵문제를 선언적이나마 논의하고, 2005년 6월 최초로 남북장성급회담이 개최되어 서해상 합정간 상시통신망유지, 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 이뤄지고 있다. 개성공단의 경우 총 2천만 평 개발목표 속에 2005년 6월 30일 2만 8천 평의 시범단지 부지조성 공사를 완료, 하반기부터 남한측 기업이 입주하여 제품을 생산하기 시작했으며, 남북간 도로와 철도도 각각 10월 말 동시 개통 및 시험운행을 목표로 공사를 진행중이다. 한편, 2003년 9월 이후 육로관광이 정례화된 금강산관광은 2005년 7월부터 당일 관광이 실시되고 월 관광객이

1만 5천 명을 상회하면서, 금강산관광특구 개발을 위한 계획이 남북에 의해 활발히 진행되고 있다. 이에 따라, 현재 남북간 인적, 물적 교류도 날로 증가되어, 남북간 왕래 인원(금강산관광 제외)이 지난 2000년 7,986명에서 2003년 16,303으로 두 배 가까이 증가하였다. 남북교역은 1998년 2.2억 달러에서 2004년 7.2억 달러로 북한 총 대외교역 규모의 4분의 1 수준으로 성장하였으며, 한국이 중국에 이어 북한의 두 번째 교역상대국이 되기에 이르렀다.<sup>15)</sup>

한편, 한국정부의 대북지원도 계속되어 2001년 이후 매년 700에서 1000억 원 상당의 비료지원이 실시되었으며, 2004년과 2003년에 이어 2005년에도 40만 톤의 쌀 지원이 합의되었다. 또한 지난 용천참사 이후 7월 현재 정부와 민간이 총 5천 3백만 달러 상당의 재해지원을 하기도 하였다. 지난 수년간 남북간 교류협력은 한국정부의 대북지원과 경제협력력을 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 짜야된다는 전제에서 출

15) “남북관계 추진현황”, 통일부(2004. 7. 31). ([http://www.unikorea.go.kr/kr/uninews/uninews\\_policyfocus.php?page\\_code=kr0307&cur\\_page=1&pdm=&pmd=view&num=1564&ucd=kbn0307](http://www.unikorea.go.kr/kr/uninews/uninews_policyfocus.php?page_code=kr0307&cur_page=1&pdm=&pmd=view&num=1564&ucd=kbn0307)).

발한다. 둘째, 현 상태에서 북한의 붕괴나 무력을 통한 갑작스런 통일은 남한의 국가이익에 전혀 도움이 되지 않는다는 평가이다. 이는 독일통일의 경우에서 볼 수 있듯이 통일이 가져올 경제적, 정치적, 사회적 비용이 지금 현재 한국의 능력과 상황에서는 도저히 감당하지 못할 것이라는 판단을 근거로 한다. 셋째, 남한과 북한 모두 북한이 점진적 경제개혁과 개방을 통해 낙후된 경제를 재건하고 점진적 변화를 추구하는 것에 공통의 이해를 가진다는 것이다. 이로써 남한은 북한경제의 연착륙을 유도하고, 상호신뢰의 증진 속에 군사적 신뢰를 구축, 평화협정의 체결을 통해 평화적 공존의 길로 나아간다는 것이다. 따라서 현재로서는 북한의 현 정권 및 체제유지에 남북한이 공히 이해를 같이 한다. 물론 여기에는 북한의 남침 가능성이 실질적으로 없다는 것을 대전제로 한다. 마지막으로 기존의 북한을 적으로 보고 궁극적으로는 제거, 흡수하여야 한다는 정책보다는 북한의 변화를 유도 평화적 공존의 상태를 이루기 위한 새로운 정책을 추진해야 한다는 것이다. 이 점에서 김대중 정부는 남한의 북한에 대한 흡수통일정책을 공식적으로 포기함을 선포한바 있다.

이러한 정부의 입장은 2004년 3월 대통령직속 국가안전보장회의에서 참여정부의 안보정책구상으로 발간한 <평화변영과 국가안보>라는 제하의 정책집에 잘 나타나 있다. 이전 정부의 '햇볕정책'을 계승, 발전시켜 '평화변영정책'으로 명명된 현 정부의 대북정책은 한반도에 평화를 정착시키고 남북한 공동변영을 추구하여 평화통일의 기반을 조성하는 것을 그 기본 목표로 명시하고 있다.<sup>16)</sup> 더 구체적으로는 먼저 단기목표로 북한 핵문제의 평화적 해결에 상정하고, 중장기적으로는 남북협력의 심화, 확대를 통한 공동변영과 경제공동체를 추구, 그 성과가 군사적 신뢰구축과 긴장완화로 이어져 궁극적으로 평화공존과 화해협력의 남북관

계를 정착시키는 것을 당면 과제로 제시한다. 그리고 문서는 이를 추진하는 과정에 네 가지 원칙을 제시하고 있는데, 첫째, 어떠한 형태의 전쟁에도 반대, 둘째, 남북 상호인정 하의 신뢰우선과 호혜주의, 셋째, 모든 한반도 문제에 대한 남북당사자 원칙, 넷째, 모든 정책에 있어 국민적 합의의 원칙 등을 제시하고 있다.<sup>17)</sup> 특히, 4원칙 중 모든 전쟁반대와 남북 상호인정은 앞서 말한 북핵문제의 평화적 해결과 남북의 장기적인 평화공존을 위한 한국정부의 기본 입장을 반영한 것으로 보인다. 현재 정부는 핵문제 해결과 남북관계 발전을 병행한다는 원칙을 견지하면서, 남북장관급회담 등 남북 간 대화채널을 통해 적극적으로 북한을 설득, 북핵문제의 평화적 해결 노력에 실질적 역할을 할 것을 기대하고 있다.

이러한 정부의 입장은 최근 논란이 된 행정 수도이전 정책에서도 엿볼 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 강행되었던 서울 남부로의 수도이전은 현 정부가 통일이 조기에 이루어지지는 않으리라는 점을 전제로 하고 있다는 점을 보여준다. 수도 이전이 최소한 10년 이상의 기초작업과 수십 년간의 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 현정부의 묵시적 의지를 나타낸다. 이것은 김대중 대통령이 북한의 강제적 흡수통일정책의 포기를 공식적으로 천명한 이래 이에 대한 그 어떠한 말보다 더욱 확고한 한국정부의 의지를 나타낸 것으로 볼 수 있다. 이는 북한의 입장에서는 현 정부의 평화공존의지에

16) 《참여정부의 안보정책구상 : 평화변영과 국가안보》, 국가안전보장회의(2004. 3. 1), p. 23.

17) *Ibid.*, p. 24.



대한 신뢰를 증진하여 북한이 남한정부의 화해협력 노력에 보다 안심하고 적극적으로 임할 수 있는 계기로 삼을 수도 있을 것이다.

현재 한국정부는 남북한 정치, 군사, 경제, 및 사회교류의 확대에 힘쓰는 한편, 미·북 사이에 최대의 쟁점으로 떠오른 핵문제의 평화적 해결을 위한 중재 노력에 총력을 기울이고 있다. 여기에는 한반도에서 그 어떠한 전쟁의 재발을 방지해야 한다는 일차적 목표와 그 속에서 북한의 점진적 개혁, 개방을 유도 평화적 통일의 기반을 다진다는 장기적 청사진이 함께 추구되고 있는 것으로 보인다.

문제는 이와 같은 한국정부의 목표와 정책이 당위적 정당성을 가짐에도 불구하고, 한반도를 둘러싼 상황이 이러한 낙관적 전망을 보장하기에 지금으로서는 어려운 점이 많다는 사실이다. 즉 한반도의 운명을 좌우할 수 있는 상황이 한국에 의해 통제 가능하지 않은 변수에 의해 초래될 가능성이 많다는 점이다. 현재 한국이 추구하는 평화공존 속의 변형은 북핵문제의 평화적 해결과 북한체제의 점진적이지만 근본적 개혁개방과 변화를 대전제로 한다. 문제는 앞에서 살펴본 대로, 여기에 있어서 가장 중요한 당사자인 미국과 북한이 과연 한국의 의도대로 움직여 줄지에 대해서 상당한 의문이 제기되는 것이다.

### 3) 남북정상회담

2000년 6월 15일 김대중 대통령과 김정일 국방위원장 간의 첫 정상회담 이후, 당시에 합의된 김 위원장의 답방은 이뤄지지 않고 있다. 이는 남북화합과 신뢰구축의 새로운 장을 이룬 1차 정상회담의 성과가 미완으로 남아 있음을 의미한다. 그동안 기회가 있을 때마다 제 2차 정상회담의 가능성과 필요성이 제기되는 가운데, 현 참여정부에서도 햇볕정책의 계승발전과 한반도 평화정착이라는 차원에서 2차 남북정상회담의 개최는 상당히 중요한 정치적 목표의 하나로 인식되고 있다.

더욱이 미·북 간에 핵문제를 둘러싸고 대립이 계속되자 최근 일각에서는 한국정부가 남북정상회담을 추진하여야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있다. 한국정부가 남북정상회담을 통해 현재의 대치상황을 중재함으로써 핵문제 해결에 주도적 역할을 함과 동시에 나아가 한반도 평화체제 수립의 전기를 마련해야 한다는 것이다. 2004년 10월 26일 여당인 열린우리당의 천정배 원내대표는 국회 대표연설에서 북핵문제 해결을 위한 남북정상회담 개최를 요구하고, 남북대화 돌파구 마련을 위해 자신이 방북할 용의가 있음을 밝혔다. 2005년에 들어서도 1차 정상회담 5주기를 맞는 해에 2차 정상회담이 이루어질 것이라는 기대가 더욱 고조되기도 하였다. 북한의 수령중심체제에서 절대적 위치를 차지하는 김정일 위원장과 남북정상회담은 북핵 및 한반도 문제의 논의와 해결에 있어 중요한 정책수단의 하나임은 분명하다. 한국정부도 상황에 따라서는 이를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 그러나 현재 북핵문제 해결을 위한 제 2차 남북정상회담이 진정으로 실효를 거두기 위해서는 몇 가지 고려되어야 할 요소들이 있다.

첫째, 제 1차 평양회담에서 언급되었듯이 제 2차는 김정일 위원장의 답방 형식이 가장 바람직하다고 여겨지나, 여기에는 북한측이 아직 상당한 위협과 정치적 부담을 느끼는 것이 현실이다. 현재의 상황에서 김정일 위원장이 남한 내의 서울이나 제 3의 장소를 방문할 경우 이와 관련된 신변보장은 차치하고라도, 일부 예상되는 한국 내 보수우파에 의한 반대시위나 규탄대회 등에 의해, 김대중 대통령 방북 시 북한이 연출했던 일방적 환영의 분위기가 조성될 가능성이 실질적으로 어려울 것이다. 또한, 한국정부가 아무리 신변보호를 약속한다 하더라도, 이라크전에서 미군의 후세인 제거작전을 지켜본 김 위원장으로서의 악의 축 발언 이후 계속되는 부시 대통령의 강경노선 속에 아직 공식적으로는 휴전상태의 적진에 신변을 노출하고 들어온다는 것이 상당한 위협으로 인식될 수밖에 없다. 따라서 정상회담이 성사되더라도 이는 다시 북한이나 제 3의 지역

에서 이루어질 가능성이 크고, 우리 정부도 이에 대해서는 북핵 해결을 위한 실무정상회담이라는 차원에서 적극적으로 고려할 수 있을 것이다. 이와 관련, 최근 노무현 대통령은 국내언론과의 인터뷰에서 시간과 장소에 구애 없이 김정일 위원장을 만날 용의가 있음을 밝힌 바 있다.<sup>18)</sup>

둘째, 따라서 현재 거론되는 정상회담은 그 상징적 의미보다는 북핵 해결을 위한 양쪽의 진지한 협의와 구체적 결과물이 가장 중요한 고려 요소가 될 것이다. 그런데 회담의 실질적 내용 및 성과와 양쪽 모두 상당한 부담을 가질 수밖에 없다. 먼저, 북한이 한국에 대해서 배울 수 있는 가장 큰 정치적 카드인 정상회담에 상응하는 대가를 과연 한국정부가 제공할 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 사법처리된 상황에서 정상회담을 위한 제2의 현금제공을 하는 것은 불가능하다. 더욱 중요하게는 북한이 한국이 원하는 대로 정상회담을 통해 핵문제를 전격적으로 해결하지 않는 한 한국정부가 미국은 물론 국내의 여론을 설득하여 대규모의 경제 지원을 하는 것도 상당히 어려울 것이다. 결국 북한이 한국과 진지하게 핵문제에 대한 논의를 할 의지가 없는 한, 확실한 보상이 불투명한 2차 정상회담에 응할지는 미지수이다.

한국정부는 핵문제의 해결 없이는 정상회담을 통해 얻을 수 있는 것이 거의 없다는 점을 인식하고 있다. 최근 청와대는 이전의 핵 해결 없는 정상회담은 불가라는 입장에서, 핵문제의 해결을 위한 정상회담을 장소에 구애 없이 임할 용의가 있다는 전향적인 입장변화를 표명한 바

있다. 그러나 문제는 북한이 한국의 중재를 받아들여 핵문제를 해결 할 가능성이 현재로써는 희박하다는 점이다. 그렇다고 현 정부가 정상회담을 위한 정상회담을 하기에는 국내외적 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 우리 정부의 주도적 역할이 앞으로 대미, 대북 외교뿐 아니라 한반도의 향후 미래를 둘러싼 결정과정에서도 크게 부각되는 좋은 계기로 삼을 수 있다. 이 경우 한국정부는 미-리비아 사이에서 효과적인 중개를 이룬 영국의 역할을 상정할 것이다. 그런데 여기서 간과해서는 안 될 것이 우리 정부가 생각하는 미-북 사이의 중재와 미국과 리비아 사이에서 영국의 역할에 미묘하지만 중요한 차이가 있을 수 있다는 점이다. 영국의 경우 미국과의 긴밀한 사전조율 및 협조 하에 중간에서 미국의 요구를 확실히 전달하고 이를 리비아가 무조건적으로 받아들인 경우다. 따라서 영국의 역할은 미국과 리비아 양자의 상반된 주장을 중간에서 절충하려 했다고보다는 미국의 입장을 충실하게 전달한 중개자의 의미가 크다. 따라서 한국이 리비아 모델을 정상회담에 상정한다면, 이는 결국 북한이 완전하고 검증 가능한 핵 폐기라는 미국의 요구조건을 먼저 수용할 의사가 전제되어야 한다. 그러나 북한이 과연 한국의 중재의지만 믿고 지금까지 고집해온 '선 체제보장 후 핵 포기' 내지는 '동결 대 보상'의 요구를 쉽게 포기할지는 의문이다.

넷째, 북한이 한국의 중재역할을 심각하게 고려하기 위해서는 한국정부가 미국과의 긴밀한 협의 하에 미국의 의사를 북한에게 확실하게 전달하는 것이 전제가 되어야 한다. 그런데 우선 이것은 지금까지 미국과의 직접대화를 주장해온 북한의 입장과 배치된다. 어차피 핵을 포기하기로 한 이상 북한으로서는 더욱더 미국과 직접 대화를 통한 해결을 원할 가능성이 크다. 또한 북한이 신뢰성 있는 중재를 원한다면, 현재 진행되

18) 김광덕, “노 대통령 경향신문 인터뷰”, <한국일보> (2004. 12. 27).

고 있는 6자회담을 이용하는 것이 더 나은 방법일 수도 있다. 또한, 리비아의 경우와는 달리 북한의 경우 이미 개발한 것으로 보이는 핵무기를 포기하는 것은 훨씬 힘들 것이다. 지금까지 핵무기를 실제로 개발한 국가가 핵을 전면 포기한 경우는 없다. 설령 북한이 핵 포기를 원한다 하더라도 현재로써는 미국이 요구하는 철저한 검증방식을 북한으로서는 받아들이기 힘들 것이다. 즉, 미국이 철저한 검증을 위해 요구할 것으로 예측되는 북한 내의 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 아래 시행하는 것이 중요하다. 북한이 원하는 것은 결국 미국으로부터의 안전보장과 경제지원 및 관계정상화이다. 따라서, 미국의 신뢰받는 대리인으로서 한국이 정상회담에 임할 때에만 북한이 한국의 중재노력에 귀를 기울일 가능성이 커진다. 이것은 역으로 한국과 미국 사이에 정책협조가 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 되풀이하면서 한미 간에 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 보장하는 물론, 혹시 발생할 수 있는 미국과의 정책갈등의 방지를 위해서도 중요한 선결 요건이다.

한국이 정상회담을 통해 핵문제를 설득하고자 하는 것은 한국정부가 미국과 리비아 간의 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 북한

의 자세변화와 한미 간 긴밀한 공조 없이는 정상회담의 실질적 성과를 기대하기 어려울 것이다. 따라서 한국은 핵과 관련된 제2기 부시 행정부의 대북한 정책과 북한의 예상되는 반응을 면밀히 검토하면서 최악의 시나리오를 포함한 각종 돌발사태에 대한 모든 가능성을 따져보고 이에 대한 대책을 수립해야 한다.

- 김대중 정부의 '햇볕정책' 이후 한국정부는 지금까지 남북 간 화해 협력과 평화공존을 위한 지속적인 노력을 기울여 왔다. 이를 통해 정부간 당국자 회담의 정례화 및 다양한 민간교류의 확대 등 실질적 협력관계 구축의 토대가 점차 공고히 다져지고 있는 것은 사실이다.
- '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.
- 한국정부의 목표와 정책이 당위적인 정당성을 가짐에도 불구하고, 한반도를 둘러싼 상황이 이러한 낙관적 전망을 보장하기에 지금으로서는 어려운 점이 많다. 즉 한반도의 운명을 좌우할 수 있는 상황이 한국에 의해 통제 가능하지 않은 변수에 의해 초래될 가능성이 많다는 점이다.
- 한국이 정상회담을 통해 핵문제를 설득하고자 하는 것은 한국정부가 미국과 리비아 간의 협상에서 중개를 한 영국의 역할을 시도하려는 의지로 볼 수 있다. 그러나 북한의 자세변화와 한미 간 긴밀한 공조 없이는 정상회담의 실질적 성과를 기대하기 어려울 것이다.

#### 4. 한국의 대응

지난 3차 베이징 6자회담 역시 초기의 기대에도 불구하고 북한과 미국이 각기 '동결 대 보상' 대 '완전하고 검증 가능한 핵 폐기의 선결'이라는 기본 입장을 고수한 채 큰 성과 없이 끝나고 말았다. 또한 지난 미국 대선에서 부시 대통령이 재선되면서, 향후 북한 핵문제가 어떠한 형태로든 한반도에 새로운 긴장을 유발할 가능성이 여전히 상존한다. 특히 북한이 핵무기를 포기하지 않음에 따라, 미국이 중장기적인 북한의 정권교체 내지는 붕괴를 추구할 가능성이 점차로 증가하고 있다. 2004년 가을 콘돌리자 라이스 당시 미 대통령 안보보좌관은 언론과의 인터뷰에서 미국이 북한의 핵문제 해결을 위해 모든 방안을 고려하고 있으며, 특히 은밀한 수단을 통한 해결도 고려하고 있다고 확인한 바 있다. 2005년 초 상원청문회에서 새로이 국무장관으로 인준된 라이스가 북한을 "폭정의 전초기지"로 선언함으로써 이러한 의혹이 더욱 증폭되고 있다. 여기에는 6자회담이 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 미온적 태도에 상당한 불만을 가지고 있는 것으로 알려지고 있다.

중국으로서는 북한 핵개발이 독립선언을 위한 대만 핵개발을 부추길 가능성에 대하여 미국 이상의 심각한 우려를 나타내고 있다. 중국은 현재 6자회담을 개최하는 동시에 다양한 통로를 이용 북한 지도부에 핵실험 중단을 강력히 권고하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나 만일 북한이 핵을 계속 고집할 경우 중국으로서는 차선의 방법으로 한국정부 및 미국과의 협의 아래 평양에 보다 안정적인 정권을 수립하는 것을 추구할 수도 있다는 관측이 제기되기도 한다. 얼마 전에는 중국의 관변학

자가 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, 핵문제의 해결을 위해 북한이 '전략적 선택'을 할 것이 요구된다면, 한국은 이를 유도하기 위한 정책에 있어서의 '전략적 유연성'을 제고할 필요가 있다. 지금까지의 한국정부의 북핵정책은 크게, 북핵 불용, 핵문제의 평화적 해결, 그리고 이에 있어서 우리의 주도적 역할이라는 3원칙에 의해 움직여 왔다. 이와 같은 3원칙은 그 당위적 정당성에도 불구하고, 현실적으로 북미 간의 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 북핵정책의 3원칙으로 첫째, 핵 없는 북한에 과감한 지원, 둘째, 북한에 대한 선제적 군사수단의 배제, 셋째, 국제공조를 통한 다자적 접근을 새로운 북핵정책의 축으로 삼는 것을 고려해 봄 직하다. 그리하여 미국의 북핵 불용원칙에 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 3원칙 아래 북핵에 대한 우리 나름대로의 적색선(Redline)을 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 북핵문제 해결을 위한 노력을 지속해야 한다. 그와 동시에 북한의 핵 위협을 고조시킬 경우 이를 어디까지 수용할지에 대한 우리 스스로의 원칙과 기준

이 필요하다. 한국 입장에서 심각한 북한의 핵 도발에는 북한의 핵실험, 핵 장거리 미사일 개발을 위한 시험발사 등이 포함될 수 있을 것이다. 그리고 북한이 이를 어겼을 경우, 굳이 전면적 경제제재나, 봉쇄와 같은 즉각적이고 극단적인 행동을 취하지는 않더라도, 북한이 분명히 한국의 의지를 인식할 수 있도록 단계별 경고조치들을 설정하는 작업이 함께 이루어져야 한다. 이러한 경고조치로는 금강산관광 등을 포함 현재 진행되고 있는 각종 경제교류의 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 경제제재나 대량살상무기 확산방지구상정책에 적극적으로 협조할 수밖에 없다는 것을 명시하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이를 위해서, 우리가 취할 수 있는 조치들의 한계와 그 효과, 북한의 반응에 대한 우리의 대응방안 등에 대한 단계별, 상황별 세부 시나리오 및 구체적 가이드라인을 설정하는 것이 필요하다. 또한, 미국과의 효과적 공조를 위해, 미국이 취할 수 있는 정책들의 세부적 내용들과 의미, 그리고 우리 정부가 이에 대해 할 수 있는 것과 할 수 없는 것에 대한 구체적 가이드라인 또한 미리 점검해 둘 필요가 있다. 이것은 만일의 경우 북한 핵사태가 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 북핵문제에 관해 한국은 전쟁방지, 미국은 북핵 제거라는 점에서 우선순위를 달리한다. 그러나 양국은 궁극적으로는 한반도 비핵화라는 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 초

래했다는 점이다. 물론 그때그때의 돌발상황이나, 북한의 지속되는 동맹와해 노력, 양국의 국내 정치상황 등으로 인해 불협화음이 나올 소지가 많은 것은 사실이다. 그러나 이것이 양국 공조에 근본적 문제가 있는 것으로 나타나서는 곤란하다. 한미 양국은 북핵문제의 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 입장차를 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 무조건적 공감과 지지만을 표명하는 것 또한 한국의 진정성에 대한 의심만 가져 올 것이다. 또한 북한의 입장을 고려하는 것을 넘어서서 북한의 도발과 벼랑끝 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 핵문제에 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 받아들이는 것이다. 한미동맹이 한반도 불안정의 근본 원인을 제공한다는 북한의 주장에 대해 오히려 북핵의 평화적 해결을 통한 미국과 남북이 함께하는 세계평화공조의 상생의 길을 설득할 필요가 있다. 즉, 북한이 핵을 포기하고 국제사회의 평화세력으로 나타

날 때 한국과 주변국을 포함한 세계는 북한의 경제난과 체제난을 타개하기 위한 노력에 발벗고 나설 것을 설득시키는 작업이다. 한국은 앞으로 미국이나 북한의 어떠한 돌발상황이나 입장변화에 일희일비할 것이 아니라 우리의 일관된 원칙을 고수함으로써 제한적이거나 의미 있는 우리의 목소리를 내도록 해야 한다.

넷째, 유사시 최악의 사태에 대비한 군사대비태세 및 이를 위한 지원체제 구축 등 모든 실질적 조치를 강구하는 철저한 준비가 필요하다. 여기에는 우선 북한의 의도와 내부상황 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 관철하는 자세가 필요하다. 이를 위해 주변 협력국들과의 긴밀한 정보공유 노력도 요구된다. 나아가 한반도를 둘러싼 이해 당사자들의 이해관계를 정확히 파악하여 비상시 이를 한국의 상황과 국익에 맞게 효과적으로 조율, 설득시킬 수 있는 사전에 방외교를 강화해야 할 것이다.

현재 진행되고 있는 주한미군의 재편 및 동맹의 재조정도 이러한 맥락에서 이루어져야 할 것이다. 논의 중인 주한미군의 재편이 비록 냉전 이후 미국의 전 세계전략의 재편에 따른 것이라 해도, 과연 그러한 보편적 군사냉전 해체의 논리가 한반도 군사상황에도 그대로 적용될 수 있는지를 냉철히 판단해야 할 것이다. 또한 우리 군의 개혁과 관련하여 미국에서 진행되고 있는 ‘군사혁명’(Revolution of Military Affairs)에 따른 ‘군사변환’(military transformation)을 한반도에도 그대로 적용해야 할지에 대한 진지한 논의도 필요하다.<sup>19)</sup>

한반도의 현 군사대치 상황은 냉전중의 상태가 비교적 그대로 지속되고 있다는 점에서, 정치, 경제, 사회 면에서의 남북교류를 그대로 군사

에 적용하는 것은 아직은 시기상조이다. 따라서 현재 진행되고 있는 주한미군의 재편도 한반도의 지속되는 군사대치 상태를 반영하는 것이어야 할 것이다. 또한 우리 군의 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 각 군이 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 이라크전에서 잘 드러났듯이, 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 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 북핵문제의 평화적 해결, 한반도 평화체제 구축, 남북관계 정상화와 이를 통한 공동번영이 한반도의 안정과 평화를 위해 가장 이상적인 목표라는 것은 누구나 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 비상한 돌발사태를 예견하고 준비하는 지혜 또한 중요하다. 현재 지속되고 있는 북미 간의 핵 마찰은 특히 후자의 노력을 더욱 절실히 필요로 한다.

19) 이와 관련하여서는 국가안보패널 정책보고서 제3호, <주한미군 재배치와 21세기 한국의 신안보전략 개념>, 동아사이연구원(2004.9.24) 참조.