

북핵보유선언 : 향후 정세전망과 우리의 정책방향

허문영

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목차

2	I.	들어가는 말
	II.	북한 외무성 성명 : 어떻게 볼 것인가?
2		1. 내용 : 6자회담 무기한 불참과 핵무기 제조선언
3		2. 배경 : 정권안보 위기감
5		3. 성격 : 돌파 및 맞대응(TFT) 전략
7		4. 본질 : 북한 생존전략과 미국 세계전략의 충돌
	III.	북핵 문제 : 어떻게 될 것인가?
9		1. 북한의 정책 방향 : 先 균형, 後 편승 또는 버티기전략
12		2. 미국의 대응정책 방향 : 봉쇄와 포용 또는 무시 병행전략
14		3. 향후 한반도 정세 전망 : 단기 교착, 중기 타결 또는 악화
	IV.	한반도 위기 어떻게 풀 것인가? : 신뢰회복과 적극적 평화외교
18		1. 기본방향 : 무지개부채전략
20		2. 세부실천 방안 : 동맹과 평화의 병행

I. 들어가는 말

한반도는 다시 위기 상황으로 돌아가고 말 것인가? 지난 2월 10일 북한은 외무성 성명을 통해 '6자회담 무기한 중단' 과 '핵무기 보유' 를 선언하고 나섰다. 이 같은 북한의 조치는 제2기 부시 행정부 출범 이후 3월에 예상되었던 제4차 6자회담 개최를 무산시키고 '한반도 비핵화' 기대를 좌절시켰다. 뿐만 아니라 미·일·중·러 주변 4국을 자극하고 남북한관계도 해쳐, 한반도 위기 상황을 다시 초래할 가능성도 있다. 북한은 왜, 무엇을 위해 이 같은 극단적 태도를 취하는 것이고, 앞으로 어떤 전략을 구사할 것인가? 미국을 비롯한 6자회담 참여국들은 이에 대해 어떤 입장이며, 그 결과 한반도 정세는 어떻게 될 것인가? 우리 정부는 한반도 평화와 평화통일을 위해 이 같은 북한의 도전과 주변국가들의 정책을 고려해 어떻게 대응해야 하겠는가?

II. 북한 외무성 성명 : 어떻게 볼 것인가?

1. 내용 : 6자회담 무기한 불참과 핵무기 제조선언

이번 성명의 핵심은 북한이 회담 참가 명분과 조건이 마련될 때까지 6자회담 참가를 중단하는 동시에 핵무기를 이미 가졌고 앞으로 더 만들겠다는 것이다. 북한은 “회담 참가 명분이 마련되고 회담 결과를 기대할 수 있는 충분한 조건과 분위기가 조성되었다고 인정될 때까지 불가피하게 6자회담 참가를 무기한 중단”할 것임을 주장하고, “이미 부시 행정부의 중대되는 대조선 고립 압살정책에 맞서 핵무기 전파방지조약에서 단호히 탈퇴하였고 자위를 위해 핵무기를 만들었음”과 “사상과 제도, 자유와 민주주의를 지키기 위해 핵무기고를 늘이기 위한 대책을 취할 것”임을 천명하였다.

북한은 이 같은 정책을 선택하게 된 원인으로서 미국과 일본의 대북적대시 정책을 제시하였다. 북한은 제2기 부시 행정부가 “대통령취임연설과 년두교서, 국무장관의 국회인준 청문회발언 등을 통해 우리와 절대 공존하지 않겠다는 것을 정책화”하였으며, “제1기 때의 대조선 압살정책을 그대로 답습할 뿐더러 보다 강화하겠다는 것”으로 평가하였다. 북한은 일본 또한 “미국에 추종하여 우리 공화국에 대한 적대시정책에 집요하게 매여달리고 있다”고 비난하였다.

다만 북한은 유보사항을 내세워 대화와 협상 의지는 피력하였다. 성명 말미에 “대화과 협상을

통해 문제를 해결하려는 원칙적 입장과 조선반도를 비핵화하려는 최종목적에는 변함없다”고 밝힌 것이다.

2. 배경 : 정권안보 위기감

연초 신년공동사설을 통해 ‘조국광복 60주년’ · ‘조선로동당 창건 60주년’ · ‘김정일위원장 선군정치 10주년’ · ‘6·15공동선언 5주년’을 강조했던 북한이 이같이 극단적인 정책을 취한 이유는 과연 무엇일까? 북한의 의도는 크게 3가지로 보인다.

먼저 국제 상황적 측면에서 볼 때, 대미 협상용이다. 북한은 미국 · 일본의 대북정책을 김정일 정권에 대한 압박 및 전복정책으로 생각할 수 있다.¹ 제2기 부시행정부가 대통령 취임연설과 연두교서를 통해 미국식 ‘자유와 민주주의 확산’을 향후 주요 정책방향으로 언급한 것과 상원인준 청문회에서 콘돌리자 라이스 미 국무장관이 북한을 ‘폭정의 전초기지(outpost of tyranny)’ 가운데 하나로 규정하는 것은 북한 당국으로 하여금 안보 위기감을 갖게 할 수 있다. 또한 미국이 ‘북한인권법안’(2004.10)을 통과시킨 데 이어, 일본 자민당과 제1야당인 민주당마저 ‘북한인권법’과 ‘북한인권침해구제법안’을 제정하려는 움직임을 보여주는 것은 ‘일본인 납치문제’ 및 ‘가짜 유골문제’와 더불어, 북한 당국으로 하여금 인권문제를 빌미로 한 전복전략인 것으로 판단하게 할 수 있다. 왜냐하면 북한으로서는 안보난과 경제난을 풀기 위해 대미 관계개선과 대일 관계정상화를 통해 미국으로부터 체제를 보장받고 일본으로부터 50억에서 100억달러에 달하는 보상금을 받아야 하는데, 이에 대해 미국과 일본이 응하지 않고, 끊임없이 문제만 제기하고 있다고 생각할 수 있기 때문이다.

또한 북한은 미국의 북핵문제 처리방식에 대해 불만을 가질 수 있다. 제3차 6자회담(2004.6) 이후, 미국이 ‘북한인권법안’을 발효시키고, 리비아식 해법을 운운하면서 아무런 실질적인 진전 없이, 이란 핵문제를 북핵문제보다 우선적으로 취급하고 있기 때문이다. 게다가 지난 2월초 마이클 그린(미국 NSC 아시아담당국장)의 한 · 중 · 일 방문을 통해 미국은 2001년 북한이 민수용 및 군수용 농축우라늄 원료가 되는 ‘6불화 우라늄(UF6)가스’를 수출했음을 확증하는 결과가 에너지부

¹ 정영태, 「북한의 핵 보유 선언 배경과 향후 입장 전망 (통일정세분석 2005-03)」 (서울: 통일연구원, 2005)

² 최근 워싱턴포스트는 이 내용이 과장된 전달임을 주장하고, 6자회담 결렬의 간접원인임을 시사한 바 있다. “U.S. Misled Allies About Nuclear Export,” *Washington Post*, 2005.3.20.

실험과정에서 나타났음을 통보한 것으로 알려졌다.² 따라서 북한은 제4차 6자회담 예상개최시점에 미국이 보여주었던 일련의 태도를 보고, 회담의 주도권과 성과에 대해 부정적인 생각을 가졌던 것으로 보인다.

북한 내부상황 차원에서 볼 때, 체제결속용이다. 현재 북한의 내부상황은 어려운 상태가 지속되고 있는 것으로 나타난다. 물론 북한은 경제관리개선조치(2002.7.1)를 비롯하여 개방지역 확대(신의주·금강산·개성 등: 2002.9-11)와 시장기능 도입(2003.3) 등 일련의 전향적인 정책들을 채택함으로써 농업·경공업 등 노동집약적 산업에서 생산성이 향상되고, 상거래가 활성화되는 성과를 거두었다.³ 그럼에도 불구하고, 사회주의체제의 구조적 모순이 지속되고 있는 가운데 물자부족에 따른 인플레이션이 심화되고 환율이 폭등하고 있다. 게다가 대외 개방 및 남북교류 확대 과정의 후유증으로 빈부격차가 심화되고 퇴폐적인 문화가 유입되는 등 '자본주의적 병리현상'이 나타나는 가운데, 강·절도 등 사회적 기강마저 흔들리고 있다. 따라서 북한당국은 핵무기 문제를 첨예한 쟁점으로 만들어 대외긴장을 조성하고, 이를 통해 내부 불만을 잠재우는 동시에 체제를 정비하려는 의도도 있는 것으로 보인다.

마지막으로 체제안보를 위한 실제개발용이다. 북한이 핵무기를 보유하고, 향후 증가시킬 수도 있다는 주장은 허구인가? 그렇지 않다. 북한이 핵무기개발에 박차를 가하여 핵무장화하려는 의도를 간단하게 부인해서는 안 된다. 북한은 이미 한·중수교(1992.8.24) 직후 열린 당 정치국 비밀회의에서 김정일 비서의 발의로 체제유지를 위해 핵무기개발을 결정한 것으로 알려지기 때문이다. 그리고 김일성 사망이후 김정일 국방위원장 체제 하에서 선군정치와 군사력 강화를 계속 강조해 왔기 때문이다. 핵탄두와 운반체와 고폭장치 실험결과 및 여러 가지 정황을 정리해 볼 때, 북한은 현재 성공가능성이 불투명한 낮은 수준의 플루토늄 핵무기를 개발했을 가능성이 있다.

따라서 북한은 핵무기를 대미협상 및 대내결속용으로 사용하려는 의도와 실제 개발·보유하려는 의도를 모두 갖고 있는 것으로 볼 수 있다. 즉 대미 협상과 대결의 가능성을 모두 고려한 양면 전략이라 할 수 있다. 다만 이번에는 성명서 마지막 부분에서 '대화와 협상을 통해 문제를 해결하려는 원칙적 입장과 조선반도를 비핵화하려는 최종목적에는 변함없다'고 강조한 것을 고려할 때, 경제난과 체제안보 위기감 해소 전망이 불투명한 가운데 6자회담 주도권 확보와 향후 4년간 부시 행정부 하에서 지속될 수 있는 국제적 고립을 벗어나려는 대미 협상용의 비중이 상대적으로 조금 더 큰 것으로 판단된다.

³ 김영운·최수영, 「북한의 경제개혁 동향 (통일정세분석 2005-02)」 (서울: 통일연구원, 2005)

3. 성격 : 돌파 및 맞대응(TFT) 전략

가. 외교전략 : 돌파 전략

이번 성명은 외교전략 차원에서 볼 때, 돌파전략(Breakthrough Strategy)으로 규정할 수 있겠다. 지난 시기 북한이 구사해 온 대미 외교전략은 크게 4가지 유형으로 구분할 수 있다.⁴ 그리고 부차적으로 최근에 부각되는 2가지 유형을 추가할 수 있겠다.

<표 1> 북한 외교전략 유형

기본전략	① 균형(Balancing) 전략 ⁵	② 편승(Bandwagoning) 전략 ⁶
	③ 돌파(Breakthrough) 전략 ⁷	④ 버티기(Muddling-through) 전략 ⁸
추가전략	⑤ 팽창(Expansion) 전략 ⁹	⑥ 핵무기개발(Nuclear Bomb) 전략 ¹⁰

북한의 대미 외교전략을 시기 별로 적용해 보자면, 냉전기에 북한은 체제유지와 공산화통일을 위해 소련·중국과 동맹을 맺어 미국에 대항하는 균형 전략을 구사하였고, 1990년대 초반(한·소/한·중 수교 직후)에는 미국을 협상테이블로 유도하기 위해 핵무기개발과 NPT 탈퇴선언의 돌파 전략을 선택하였으며, 1994년 10월 제네바 기본합의문 체결이후에는 체제유지를 위해 유일초강국 미국에 올라타는 편승 전략을 채택하였던 것으로 설명할 수 있다. 그리고 1998년 미국이 금창

4 허문영, 『북한외교의 특징과 변화 가능성』, (서울: 통일연구원, 2001)

5 이는 어느 A 강대국의 압박에 대항하여 체제생존을 위해 다른 B 강대국과 동맹을 맺음으로써 힘의 균형을 이뤄 대응하는 정책이다. 북한이 중국, 러시아와 동맹을 맺어 미국에 대항하는 정책이다.

6 이는 어느 A 강대국의 압박에 직면하여 다른 B 강대국이 더 이상 존재하지 않거나, 동맹을 맺어 힘의 균형을 이루기 어려운 경우, A 강대국에 정책적으로 동조하여 생존을 모색하는 정책이다. 탈냉전시대 유일 초강국으로 부상한 미국의 정책방향에 동조하여 실리를 추구하는 정책이다.

7 이는 현재 직면한 난관을 타개할 수 있는 여력이 있을 때, 선택하는 정책이다. 미국의 강압정책에 대항하여 핵무기 및 장거리 미사일 개발 등을 통해 국면 타개를 모색하는 정책이다.

8 이는 현재 직면한 난관을 타개할 수 있는 여력이 없을 때, 선택하는 정책이다. 강대국의 정책을 수용하기 어려울 때 그리고 주변에 도움을 줄 수 있는 다른 국가도 없을 때, 특정 강대국의 정책에 동조하지 않고 내부결속을 통해 그럭저럭 간신히 지내는 정책이다.

9 이는 분단상황에서 통일을 추구하는 정책이다. 북한은 분단직후부터 미국을 '제국주의 국가'로 규정하고, 주한미군 철수를 주장하였다.

10 핵무기개발 동기로는 안보·국내정치·국제적상징·경제·협상 등 5가지 요인이 거론되며, 북한은 이 5가지 모델이 다 적용된다. 특히 2003년 이라크전을 전후해서는 상대적으로 안보적 요인에 의해 군사력증강의 일환으로 핵무기를 개발하려는 조짐도 보여주고 있다.

리 핵개발의혹을 제기하며 경수로건설과 대북관계 개선에 미온적인 태도를 취하자, 정체된 북미 관계를 뚫고 나가기 위해 8월 30일 대포동1호 미사일을 발사하는 돌파전략을 선택하였다. 이후 북한은 대중국 관계 강화 및 대러시아 관계 복원을 통해 냉전시대의 균형전략을 복원하여 안전판을 확보하는 한편, 편승전략을 지속하여 미국으로부터 실리를 확보하려는 이중전략을 전개하는 모습을 보여주었다. 따라서 이번 핵보유성명은 1993년 3월 NPT 탈퇴선언, 1998년 8월 대포동 미사일 발사 이후 정체된 북미관계를 뚫기 위한 3번째 돌파전략¹¹ 이라 할 수 있다. 아무튼 북한은 이번 성명을 통해 북미관계의 근본적 변화를 시도하고 있는 것으로 보인다.¹²

나. 협상전략 : 맞대응(TFT) 전략

협상전략적 성격으로는 미국의 자세변화를 촉구하는 맞대응전략(Tit For Tat Strategy)¹³ 이라 할 수 있다. 협상전략은 다음과 같이 크게 기본전략과 응용전략으로 나눌 수 있다.

<표 2> 일반 협상전략 유형

기본전략	추가전략
① 문제해결전략 (협력전략: problem solving) - 고갈등, 고협력 ② 경쟁전략 (대립전략: contending) - 고갈등, 저협력 ③ 양보전략 (순응전략: yielding) - 저갈등, 고협력 ④ 무행동(inaction) 전략 - 저갈등, 저협력	⑤ 혼합(mixed) 전략 ⑥ 맞대응전략 (반사전략:Tit for Tat) ⑦ 점진적 긴장감소 전략 (GRIT: Gradual Reciprocation in Tension Reduction)

맞대응전략¹⁴은 상대방이 협조적 태도를 취하면 같이 협조자세를 취하고, 적대적 자세를 취하면

¹¹ “미국이 핵몽둥이를 휘두르면서 우리 제도를 기어이 없애 버리겠다는 기도를 명백히 드러낸 이상 핵무기고를 늘이기 위한 대책을 취할 것이다.” 『조선민주주의인민공화국 외무성 성명, 『조선중앙방송』, 2005.2.10.

¹² 한호석, “북(조선)외무성의 2월10일 성명과 조·미 관계의 새로운 국면,” 통일학연구소, 2005.2.14.

¹³ “선의에는 선의로 힘에는 힘으로 대항하는 것이 선군정치를 따르고 있는 우리의 기질이다” 『조선민주주의인민공화국 외무성 성명, 2005.2.10.

¹⁴ Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984)

같이 적대자세를 취함으로써 상대방이 자신의 전략선택 결과를 예측할 수 있게 하여 스스로 행동 변화를 일으키려는 협상전략이다.¹⁵ 따라서 북한은 협상구조(조건과 기술)의 변화 모색과 체제결속 강화차원에서 위 성명을 발표한 것으로 보인다.

수세적 차원에서는 체제보장과 보다 많은 경제 지원을 확보하기 위한 대미협상용 및 선군정치 10주년과 김정일 위원장 생일(2.16)을 맞아 위기상황을 조장하여 김위원장 리더십과 북한체제 정당성을 부각시키고자 하는 대내 체제결속 공고화용이라 할 수 있다. 동시에 미국이 북한 김정일정권의 와해를 시도할 경우에 대비한 체제보장용이라 할 수 있겠다.

공세적 차원에서는 북한은 '핵개발 동결 대 경제·정치적 보상' 방안을 풀기 위한 6자회담이 한계에 봉착했음을 파악하고, 북·미 양자회담을 강력히 제기하여 '핵무기 포기 대 주한미군 철수' 방안을 이슈화하여 중·장기 공산화통일 기반을 조성하려는 의도가 있는 것이라 할 수 있다.¹⁶ 따라서 북한은 위기관리전략적 차원에서 공세와 방어를 모두 추구하는 이중의 맞대응 협상전략을 구사하는 것으로 평가된다.

4. 본질 : 북한 생존전략과 미국 세계전략의 충돌

이번 사태를 단순히 북한의 핵 문제로 이해하는 한, 풀기가 쉽지 않다. 북핵 문제는 한반도 위기 상황을 초래하는 수많은 현상적 문제 중 하나이지, 유일한 본질적 문제는 아니기 때문이다. 한반도 정세를 어떻게 개념화 또는 상황정의를 내리느냐에 따라 문제제기와 해결 방법이 달라진다. 미국은 '북핵 문제'라는 표현을 통해 북한의 핵무기개발이 문제이며, 북한이 핵무기개발을 포기하면 해결되는 문제임을 주장하였다. 반면 북한은 '조선반도의 핵문제'라는 용어로 대응함으로써,¹⁷ 북한의 핵무기 프로그램과 한반도 주변의 미 핵무기 문제 그리고 미국의 대북 핵선제공격 가능성을 '조선반도의 핵문제'에 함께 포함하여 해결할 것을 주장한 바 있다. 그러나 한국의 입장에서는

¹⁵ 시갈(Leon V. Sigal)은 북한의 대미 협상행태를 맞대응전략으로 보고, 미국이 협조적으로 나오면 협조적 태도로, 적대적으로 나오면 적대적 태도로 대응한 것으로 주장한다. 따라서 북미협상이 교착상태에 빠지거나 위기에 처하게 되는 이유는 북한의 잘못이 아니라, 미국이 북한에 협력하려 하지 않았기 때문이라고 강조한다. Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1998), pp. 8~10.

¹⁶ 북한은 2005년을 주한미군 철수원년으로 하자고 남한의 민족민주운동단체들에게 제안한 바 있다. 「조선중앙통신」 2005.1.31, 「평양방송」 2005.2.7.

¹⁷ '거꾸로 된 논리, 그릇된 대화자세,' 「로동신문」 논평, 2002.11.11.

‘제2한반도 위기’로 명명하는 것이 보다 타당한 것으로 판단된다. 우리로서는 북한의 핵무기 개발과 한반도 전쟁을 저지해야 할 뿐만 아니라, 한반도문제가 주변 4국의 영향력에 의해 휘둘리는 것도 억제하면서 평화와 통일을 이뤄가야 하기 때문이다.

그러면 이번 사태의 본질은 무엇인가? 북한의 생존전략과 미국의 세계패권전략의 충돌이다. 좀 더 좁혀 말하자면, 21세기 동아시아 미국의 위상정립 문제라 할 수 있겠다. 이번 사태는 2000년 남북정상회담 이후 변화하고 있는 한반도 정세의 연장선상에서 보아야 한다. 특히 21세기 유일초강국으로 자리매김을 한 미국과 강성대국을 주창하고 나선 북한의 입장과 전략을 세밀하게 분석해야 그 해법을 찾을 수 있다. 사실 이 문제는 21세기 세계패권(Supremacy, Global Leadership)을 유지하기 위한 미국의 세계전략 및 동아시아전략과 맞물려 있음을 유의해야 한다.

예컨대 브레진스키(Z.Brzezinski)는 향후 100년 동안 미국이 일등적 지위(Global Primacy)를 지속하기 위해서는 유라시아 대륙에서 지역패권국가가 나오지 못하게 해야 한다고 주장한다. 그리고 이를 위해 5개국(佛·獨·露·中·印)이 견제와 균형을 이루게 해야 하며, 동시에 5개국(우크라이나·터키·이란·아제르바이잔·한국)을 친미국국가로 붙잡아야 된다고 강조한다.¹⁸ 헌팅턴(S. Huntington)은 21세기 미국에의 가상 도전세력으로 중국-중동 연합전선을 상정하고, 이 같은 일이 벌어지지 않도록 해야 함을 주장한다. 그리고 그는 북한을 중-중 연합전선의 연결고리로 평가하고, 이에 대한 경계를 강조한다.¹⁹ 키신저(H. Kissinger) 또한 미국의 유일초강국 지위를 유지하기 위해서는 유럽(EU), 중동(ME), 동아시아(EA) 세 지역을 확실하게 장악하고 있어야 함을 주장한다. 특히 한국에서 미군을 철수할 경우, 일본에서도 철군해야 하는 상황에 직면하게 되고, 따라서 동아시아 전역에서 미국의 영향력이 쇠퇴하게 되고, 그 결과 미국의 세계 패권이 와해될 수 있음을 우려하고 있다.²⁰ 한편 북한은 “김정일 장군님과 조선이 없으면, 지구도 없다”고 주장하고 있는 바, 동 문제를 사실상 김정일 정권의 생존확보 차원에서 다루고 있다.

한편 최근 사태와 관련해서 또 하나 고려해야 할 점은 부시 대통령의 개인적 신념체계(Belief System)가 지속되고, 북한 지도부의 전략적 태도가 부상하고 있다는 점이다. 먼저 부시 대통령의 근본주의적 기독교관은 김정일 정권을 사악한 정권으로 규정하는 결정적 요인이다. 따라서 비록

¹⁸ Zbigniew Brzezinski, 김명섭 역, 『거대한 체스판』 (서울: 삼인, 2001)

¹⁹ Samuel Huntington, 이회재 역, 『문명의 충돌』 (서울: 김영사, 1997)

²⁰ Henry Kissinger, *Does America need a Foreign Policy? - Toward a Diplomacy for the 21st Century* (N.Y.: Touchstone, 2001), pp. 127-134.

김정일 위원장과 북한체제에 대한 표현이 의견상 바뀐다 하여도, 부시 대통령의 ‘악한 적과 선한 친구’에 대한 양분법적 태도는 변하기가 어렵기 때문에 김정일 정권에 대한 규정이 완전히 바뀌기는 쉽지 않을 것이다. 북한 또한 이번 미국과의 협상을 향후 김정일 정권의 안정성 확보에 있어서 결정적인 장으로 볼 것이 분명하다. 나아가 북한 지도부는 주한미군 철수의 계기로 삼아 다양한 방식의 합작통일의 길을 열어나가고자 할 것이다.

이상의 논의를 정리해 볼 때, 김정일 정권의 생존전략과 부시 행정부의 세계 패권전략의 충돌로 시작된 제2차 북핵문제는 부시 대통령의 근본주의적 정세인식과 북한 지도부의 통일전략이 덧붙여져 풀기가 더욱 어렵게 되었다.

Ⅲ. 북핵 문제 : 어떻게 될 것인가?

1. 북한의 정책 방향 : 先 균형, 後 편승 또는 버티기전략

그러면 향후 북한이 취할 정책방향은 무엇일까? 현재 북한당국이 생각하는 목표는 분명하다. 그것은 다름 아닌 김정일 정권의 생존보장 확보와 공산화통일 기반조성이다.²¹ 물론 비중에 있어서는 3대혁명역량이 전반적으로 약화된 현 상황에 있어 생존보장이 공산화통일보다 훨씬 크다. 따라서 북한의 당면과제는 대미관계 개선을 통한 안보난과 경제난 해소라 할 수 있다. 즉 하나는 부시 행정부의 대북 공격적 정책의 완화 유도이다. 북한체제 및 김정일정권 붕괴유도 전략과 대북 선제 공격 전략의 포기를 유도하는 것이다. 다른 하나는 북한이 직면한 경제난을 해소하는 데 필요한 지원과 협력을 받아내는 것이라 할 수 있다. 그러나 공산화통일기반 조성을 위해 전략 전술적으로 노력하고 있음도 간과할 수는 없다.

가. 단기전략 : 이중궤도 접근정책

이 같은 과제를 달성하기 위해 북한이 선택할 단·중기 정책 추진방향은 先 균형(Balancing),

²¹ “우리는 미국에 <제도전복>을 노리는 적대시 정책을 포기하고 조미평화공존으로 정책전환을 할 데 대한 정당한 요구를 제기하고, 그렇게만 된다면 핵문제도 다 해결할 수 있다는 립장” ‘조선민주주의인민공화국 외무성 성명,’ 2005.2.10.

後 편승(Bandwagoning) 또는 버티기(Muddling through) 전략이 될 가능성이 있다. 먼저 북한은 미·일·중의 대북 정책에 직면하여, 새로운 지지기반을 구축한 후 이를 토대로 협상에 나설 것으로 예상된다. 냉전시대 북한은 소련과 중국 사이에서 '시계추 외교' (Pendulum Diplomacy)를 통해 실리를 확보했던 것처럼, 탈냉전시대에는 중국과 미국 사이에서 '변형된 시계추 외교'를 통해 실리를 확보하려는 의도를 보여주었다. 그러나 부시 행정부 등장 이후, 북한은 부시 행정부의 대북 적대정책과 일본 고이즈미 행정부의 지지부진한 대북관계 개선정책 그리고 중국 후진타오의 미온적인 대북 지원정책으로 인해 어려움에 처하게 되었다.

이에 북한은 대미·일 관계에서 균형을 잡기 위해 이중궤도(Two Track) 접근정책으로 지지기반을 확보하고자 할 것이다. 한 축으로는 세계적 차원에서 유럽과의 관계개선을 적극 도모해 미국의 일방주의에 대해 균형을 이루고, 동아시아 차원에서는 러시아와의 관계강화를 통해 미국에 대해 균형을 이루며, 한반도 차원에서는 민족공조를 강조하면서 비당국간 교류·협력을 활성화하여 한·미 동맹관계 이완을 통해 균형을 이루고자 할 것이다. 또한 다른 한축으로는 중국과의 동맹관계를 더욱 강화하여 미·일 동맹체제 강화추세에 대한 균형을 만들고자 할 것이다.

따라서 북한은 단기적으로는 러시아·중국과의 관계 강화에 주력할 것이며, 단·중기적으로는 남한과의 관계 개선에, 그리고 중기적으로는 EU와의 관계 개선에 적극 나설 가능성이 있다. 이를 통해 북한은 미국의 대북 위협을 막아내는 한편, 대미·일 협상기반을 다질 것이다. 그리고 중국으로부터 대미협상에 대한 지원을 적극 받아내고자 할 것이고, 이 같은 환경들이 조성된 후 미국 및 일본과의 협상에 나설 것이다.

나. 6자회담 전략 : 복귀

그러면 북한은 과연 6자회담에 복귀할 가능성이 있는가? 있다고 본다. 북한은 6자회담 재개 조건으로는 미국의 대북 적대시정책의 철회를, 명분으로 폭정종식 발언의 사과를 제시하고 있다.²² 다시 말해, 콘돌리자 라이스 미 국무장관이 북한을 '폭정의 전초기지'라고 비난한 적대적 발언을 취소하고, 북한을 회담상대로 인정하고 존중하는 태도를 보이면 6자회담에 나갈 명분이 생긴다는 것이다. 또한 북한은 보다 구체적 조치로서 제3차 6자회담(2004.6)에서 합의된 '말 대 말', '행동 대 행동' 원칙과 핵문제 해결을 위한 첫 단계 조치인 '동결 대 보상' 원칙의 합의가 복구되어야 함

²² "조선민주주의인민공화국 외무성 비망록," 「조선중앙방송」, 2005.3.2; "외무성 비망록 분석," 「조선신보」, 2005.3.7.

을 주장하였다. 북한 입장을 반영하는 조선신보는 한걸음 더 나아가, 뉴욕 북미접촉 창구를 통해 비공개 사과도 가능함을 시사하였다.²³ 이에 대해 콘돌리자 라이스 미 국무장관은 서울 방문(3.20)에서 북한을 '주권국가'로 지칭하고 공격하거나 침공할 의도가 없으며, 6자회담에서 대북안전보장 및 에너지 연료공급 문제를 검토할 수 있음을 언급함으로써 다소 유연해진 미국의 입장을 보여 주었다. 그 결과 북한은 4월에 6자회담 복귀 가능성을 언급한 뒤, 6월에 제4차 6자회담에 복귀하여 한반도 비핵화와 경제지원 일정에 대한 대체적 합의를 도출하려고 노력하는 동시에 북미 관계 정상화를 위한 북·미 양자회담을 병행·추진시키려 할 것이다. 그리고 김정일 정권의 정당성을 내외적으로 과시하기 위해 미국과의 평화협정을 10월 10일 당창건 60주년 기념일을 전후하여 체결하기 위해 노력할 가능성도 있다.

다. 대남전략 : 3대 공조

그러면 북한의 남북관계 운용전략은 어떻게 전망할 수 있겠는가? 2005년 신년사를 통해 북한은 민족공조 개념을 세분화한 '3대공조'라는 새 구호를 제시하고, 2004년에 언급하지 않았던 주한 미군철수를 다시 제기하였다. 3대공조의 실질적 내용은 '민족자주'가 한·미·일 공조 폐기, '반전평화'가 미군철수와 핵문제 해결에서의 협력, '통일애국'이 "민족공동 리익과 번영"을 위한 남북경협의 확대를 의미하는 바, 통일운동을 위한 민간급 교류와 접촉을 활성화하고 경험확대를 위한 당국간 회담을 재개할 의사를 표출하였다. 그러나 북한은 2004년 7월 김일성사망 10주년 조문 사절단 불허와 8월 탈북자 전세기 입국 허용에 대한 남한 당국의 유감 입장을 비공개적으로라도 받아내고자 할 것이다. 이는 김정일정권의 정통성과 체제전복에 대한 우려와 연계되어 있기 때문이다. 한편 '6·15 공동선언'을 민족사적 업적으로 평가하고 5주년이 되는 것에 상당한 의미를 부여하고 있는 바, '꺾어지는 해'에 남다른 의미를 부여하는 북한의 관행을 감안할 때, 이를 기념하기 위한 행사에는 적극 호응할 가능성이 있다.

동시에 북한은 미·일 동맹체제가 강화되는 가운데 반미자주화를 이룩하기 위해 '민족통일전선'을 강화시켜야 함을 적극 선전 선동할 가능성이 높다. 따라서 북한은 지난 3월에 합의된 '6·15 준비위원회'를 미·일 안보협의체에 대한 대항체로 간주하여, 민족통일전선운동 강화를

²³ 한성렬 유엔주재 북한대표부 차석대사는 클린턴 정부시절 가동되던 뉴욕채널이 부시행정부에서는 거의 가동되지 않았으며, 이는 '북한과 공존하려는 의사가 없는 것'임을 시사한다고 주장하였다. 2005.2.11.

²⁴ 한호석, "6·15 공동선언 실천운동과 민족통일전선의 형성," 통일학연구소, 2005.3.17.

강조할 것이다.²⁴ 요컨대 반미 통일전선을 구축하여 한·미·일 정책공조 이완을 도모할 것이며, 민족통일전선을 구축하여 통일세력 대 반통일세력 간의 싸움을 쟁점화하여 한국 내 남남갈등 가속화를 기도할 것이다.

따라서 남북 당국회담에는 제2기 부시행정부의 대북정책 기초가 명확해질 때까지 다소 미온적이겠으나, 남북경제교류와 비당국대화에는 상대적으로 적극입할 가능성이 있다. 이에 우선적 추진 순위와 적극성의 강도는 남북경제교류가 제일 높고, 사회·문화 교류가 그 다음이 될 것이며, 마지막으로 남북 당국대화가 추진될 것이다.

2. 미국의 대응정책 방향 : 봉쇄와 포용(채찍과 당근) 또는 무시 병행전략

그러면 미국의 대응전략은 어떻게 될 것인가? 일반적으로 이른바 ‘불량국가(Rogue State)’를 다루는 방법은 크게 4가지로 구분할 수 있다.²⁵ 설득에 기초한 유화(appeasement)전략, 협상에 기초한 포용(engagement)전략, 위협에 기초한 봉쇄(containment)전략, 공격에 기초한 격퇴(roll-back)전략이 그것이다. 여기에 9.11 테러이후 선제공격(preemption)전략이 추가되었고, 북한의 경우 버티기 외교전략을 구사하기 때문에 이에 대한 대응으로 무시(neglect)전략을 상정할 수 있다.

〈표 3〉 미국의 대응전략 유형

북한의 외교전략	미국의 대응전략	대응전략 목표	이론적 특징
균형	설득에 기초한 유화(appeasement) 전략	정책변화	자유주의
돌파	협상에 기초한 포용(engagement) 전략		
버티기	무시(neglect) 전략		
편승	위협에 기초한 봉쇄(containment) 전략	정권교체(제거)	현실주의
팽창	공격에 기초한 격퇴(roll-back) 전략		
핵무기개발(Terrorist)	선제공격(preemption) 전략		

²⁴ 박형중, 『“불량국가” 대응전략』 (통일연구원, 2002), pp. 20-39; Stephen R. Rock, *Appeasement in International Politics*, (Lexington: University of Kentucky, 2000), pp. 156-159.

이 가운데서 제1기 부시행정부는 그동안 선제공격 가능성을 배제하지 않은 채, 봉쇄 또는 무시 전략에 가까운 강경한 정책을 구사해 온 것으로 판단된다. 한편 제2기 부시행정부에서는 향후 북한의 태도에 따라 그리고 한국의 협력에 따라 다소 변화할 수 있는 가능성도 있음을 시사하고 있다. 이 전략은 '봉쇄와 포용 병행전략' 또는 '채찍과 당근 병행전략'이라 할 수 있겠다. 따라서 북한이 6자회담으로 복귀할 경우, 6자회담 내에서 북·미 양자대화를 진행하면서, 북핵 포기과 대북 체제보장 및 경제지원을 논의할 것이며, 6자회담으로 복귀하지 않을 경우, 단계적으로 강도 높은 대북 제재 조치(예컨대 유엔안전보장이사회의 의제화, 대북경제제재 조치 실행, 남북경협 중단 촉구 등)를 취하고, 최종적으로 김정일정권의 붕괴유도 작전까지 감행할 수 있을 것이다.

실제적으로 부시 대통령은 백악관 성명(3월 7일)에서 "세계안보 강화라는 핵확산금지조약(NPT)의 기본 역할을 훼손하면서 국제사회에 도전하는 '불량 국가(rogue state)' 들을 묵인해서는 안된다"고 주장함으로써 강경한 입장을 재천명하고 있다. 그리고 미 행정부는 적대시정책 철회 요구에 대해 "북한을 침공할 의사가 없다"는 말로 응대하고 있다. 예컨대 크리스토퍼 힐 대사는 "북한이 특정 발언에 연연해 그것만 바라보며 해명이 있어야 (회담장에) 나오겠다는 것은 근본적인 결정을 내려야 하는 상황에서 (북한이 과연) 취할 행동인가 생각할 필요가 있다"고 비판하고 있다.²⁶ 이에 대해 북한은 적대시정책 철회가 테러지원국 해제와 경제제재 조치 해소로부터 시작되어야 한다고 반박하고 있다.

또한 핵포기의 범위와 관련해서 미국은 플루토늄 핵프로그램의 동결이 아니라 모든 핵프로그램의 완전한 철폐를 주장하고 있다. 그러나 북한은 '동시행동'의 원칙을 주장하며 우선 '동결'만을 거론함으로써, 미국의 '先 폐기, 後 보상'과 북한의 '동결 대 보상' 원칙이 충돌하고 있다. 그리고 북한은 한 걸음 더 나아가 미국이 진정 북한의 핵포기를 원한다면, 6자회담이 '조선반도 비핵화' 회담이 되어야 하며 '군축회담'이 되어야 한다고 강조함으로써 협상조건과 의제를 바꿔 제시하였다. 사실상 (핵)포기 대 (주한미군)철폐 안을 제시한 것이다.

그리고 북한의 6자회담 복귀와 관련해서 미국은 '중국이 나서야 한다'는 말을 되풀이하고 있다. 예컨대 부시 대통령은 홍석현 주미 대사의 신임장을 제정 받는 자리에서 "중국이 대북 지렛대를 가장 많이 갖고 있으므로 중국이 나서야 함"을 재차 강조(3월 8일)하였다. 그러나 북한은 외무성 비망록 분석에서 "조선에 대한 유관국들의 중계역할과 설득은 처음부터 한계점이 있을 수밖에 없

²⁶ 국가경영 전략연구원 정책간담회, 2005.3.9.

다”고 반대하고 있다.

한편 앞에서도 잠시 언급했듯이, 미국은 북핵문제를 주한미군 역할변화 및 주일미군 위상강화를 위해 세계전략 및 동아시아전략적 차원에서 활용하는 모습을 보여주고 있다.²⁷ 브레진스키, 키신저, 헨팅턴 등이 권유하는 21세기 미국의 세계전략 구도는 유럽(EU), 중동(ME), 동아시아(EA)에서 패권을 유지해야 하며, 이를 위해 한국 및 일본에서 미군을 절대 철수하여서는 안된다는 것이다. 그런데 2000년 남북정상회담 이후 급변하는 남북관계와 2002년 7월 1일 경제관리개선조치 이후 김정일정권이 시도하였던 동아시아 질서재편 구상은 미국의 이 같은 세계 및 동아시아 전략에 배치되었던 것이다. 따라서 미국은 북핵문제를 주일미군 활동 범위 및 재배치 문제에 활용하는 한편, 일본 자위대의 위상 강화를 묵인하면서 미국 주도의 동아시아 질서 재편을 서서히 진행시키는 모습이다.

3. 향후 한반도 정세 전망 : 단기 교착, 중기 타결 또는 악화

가. 대주변 4국관계²⁸ : 경색

북한의 핵보유선언에 대한 6자회담 참여국들의 태도는 비교적 차분하나, 대체로 부정적이다. 한·미·중·일·러 등 5개국은 양자 및 다자협의를 통해 북한의 6자회담 복귀를 촉구하고 있고, 한반도 비핵화를 강조하고 있다. 북한의 후견적 동맹국가인 중국은 당 대외연락부장의 방북(2.19-22)을 통해 후진타오 국가주석의 메시지를 전달, 한반도 비핵화 실현과 6자회담 조기개최를 강조하였다. 특히 중국은 북한의 핵보유로 인한 동북아의 핵 도미노 현상(대만 및 일본의 보유)과 중국의 국제적 위상 약화 등을 우려하고 있기 때문에, 세계적 차원의 대미전략 구도에서 북한의 완충지대 역할을 유념하면서 동 문제를 다루고 있다. 최근 북한에 가장 우호적인 러시아 푸틴 대통령도 북한의 안보우려를 주목하지만 그 해결책은 핵 증강이 아닌 6자회담을 통한 한반도 비핵화에 있음을 지적(2.24)하였다.

일본 당국은 북한의 발표에 대해 “특별히 새로운 것이 아니고, 놀라지 않았다”고 언급하면서, 평화적·외교적 해결원칙과 더불어 북한선박운행규제법 시행 등 압박정책을 병행하고 있다. 동시에

²⁷ 미·일외교안보 안전보장협의위원회 (2+2 회담), 2005.2.

²⁸ 박영호·김영훈·여인곤·전병곤, 「북한의 ‘핵무기 보유’ 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망 (통일정세분석 2005-04)」 (서울: 통일연구원, 2005)

일본조야는 북핵문제를 ‘보통국가’ 논리에 따라 ‘평화헌법’의 개정 정당화 근거로 활용하는 모습도 보여주고 있다. 미국은 “핵확산금지조약(NPT)의 기본 역할을 훼손하면서 국제사회에 도전하는 ‘불량 국가(rogue state)’ 들을 묵인해서는 안 된다”고 주장함으로써 강경한 입장을 재천명(3.7)하고 있다. 따라서 북한의 기대와 달리 그렇게 쉽지 않은 상황이 당분간 지속될 전망이다.

나. 남북관계 : 개선 지연

북한의 핵보유 선언 이후 현재까지 경제 분야의 남북관계는 큰 차질없이 진행되고 있다. 2000년 남북정상회담 이후 개성공단사업·금강산관광사업 등을 비롯한 남북교류협력사업은 어느 정도의 안정성을 확보한 것으로 볼 수 있다. 그러나 2004년 여름 김일성주석 사망 10주기 조문 불허와 기획탈북자 대규모 수용에 대한 북한의 반발로 인해 당국대화는 진행이 안 되고 있는 상황이다. 따라서 6자회담이 재개되지 않을 경우, 남북관계 또한 어려움에 처할 가능성도 배제할 수 없다. 경험사업의 한 단계 진전 및 확대와 당국대화 재개가 지연될 것이기 때문이다.

다. 북한체제 : 경제난 심화

대북 경제협력과 인도적 지원까지 줄어들 경우, 북한의 경제난과 식량난은 더욱 심화될 가능성이 크다. 이는 기왕의 개방 후유증인 인플레이션 등의 문제와 겹쳐져, 내부 불만을 가중시킬 수 있기 때문이다. 그러나 적어도 2005년 여름까지는 북한이 강경한 입장을 고수할 것으로 예상된다. 금년 신년공동사설에서 대미 각을 날카롭게 세운 바 있다. 김정일은 벼랑끝 전술(Brinkmanship Policy)을 최대한 활용할 수 있다.

한편 2005년 하반기 이후 미국과 중국의 대북정책에 대해 김정일이 제대로 반응하지 못할 경우, 중국과 미국은 각자의 세계전략과 지역전략의 타협의 결과에 기초하여 ‘김정일 정권 교체 후 비핵화 친중정권 수립’에 합의할 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우, 북한 군부에 의한 쿠데타를 유도할 가능성도 있다. 이상의 논의를 정리해 볼 때, 향후 북핵문제 전개예상도를 다음과 같이 낙관적인 경우와 비관적인 경우로 정리해 볼 수 있겠다.

라. 향후 시나리오 : 해결·위기·교착

낙관적인 시나리오(평화적 해결)는 부시행정부가 동아시아 및 한반도에서 미군 위상정립에 자신

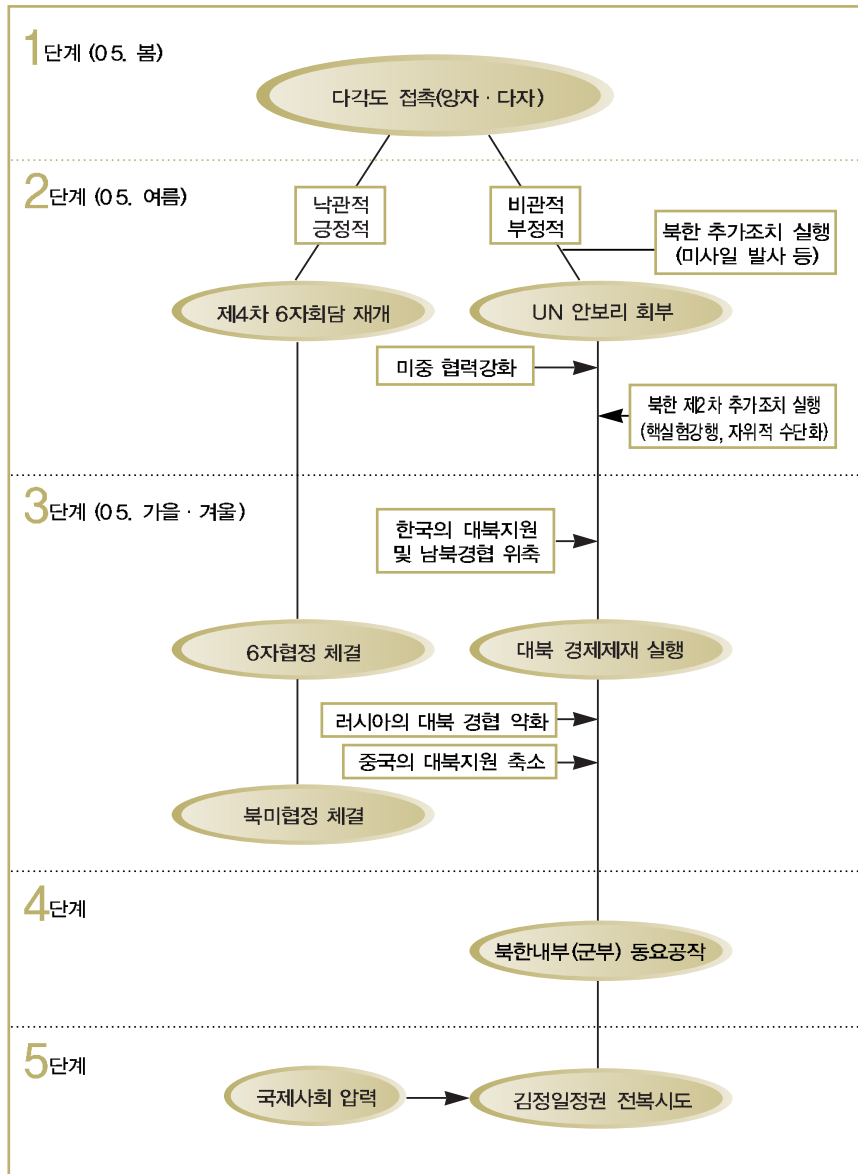
감을 갖는 동시에 김정일 정권과 북한체제의 변화노력에 대해 우호적인 견해를 갖게 될 때 가능하다. 동시에 북한 또한 공산화통일을 꿈꾸는 이데올로기 중시적인 국가전략에서 벗어나 체제발전을 도모하는 실용주의적인 국가전략을 추구하면서 6자회담에 나올 때 가능하다.

비관적인 시나리오(조기 위기화)는 6월 제3차 6자회담 1주년과 6·15 공동선언 5주년이 지나면서까지 북한이 아무런 전향적인 반응을 보여주지 않으면서 오히려 미사일 발사 등 극단적인 추가 조치를 취할 경우에 발생케 된다. 이 경우 미국은 한국의 안보를 고려하여 선제공격을 쉽게 선택하지는 않겠으나, 중국의 협조 하에 북핵문제를 안보리에 회부할 것이다. 그리고 북한의 추가조치가 나올 때마다, 점점 그 압박강도를 높여가면서 대북 경제제재 실행, 북한 인권탄압문제 제기 그리고 다양한 창구를 통한 김정일정권 와해공작에 들어갈 것이다.

그러나 현 단계에서 가능성이 높은 시나리오(중·장기 대결)는 현재와 같은 교착상황이 지속되는 경우이다. 부시대통령의 양분법적·근본주의적 정세인식과 김정일 위원장의 이데올로기적·현실주의적 정세인식이 충돌하면서 상호불신이 심화되는 가운데, 미국의 대북 무시정책과 북한의 핵무기 개발정책이 지속될 수 있다. 이런 상황이 지속되는 가운데 우리 정부가 지혜로운 정책을 구사하지 못할 경우, 한국만 배제된 채 한반도와 동아시아에는 새로운 대결적 냉전구도가 형성될 수 있다.

따라서 우리 정부의 전략적인 대응이 요청된다. '평화번영정책'의 와해 위기이자, 발전 기회가 온 것이다. 주변 4국과 함께 북한을 국제사회로 이끌어 내며 북핵문제를 평화롭게 풀게 될 경우, 실제적으로 한국은 21세기 한반도 평화와 동북아 공동번영의 주요 동력국가가 될 것이기 때문이다.

<그림 1> 향후 북핵문제 전개 예상도



IV. 한반도 위기 어떻게 풀 것인가? : 신뢰회복과 적극적 평화외교

1. 기본방향 : 무지개부채전략

문제를 어떻게 이해하느냐에 따라서 해답도 달라진다. 문제를 정확히 읽을 수 있다면, 해답을 정확히 찾을 가능성이 높아진다. 그러나 잘못 읽으면, 틀릴 가능성도 높아진다. 그동안 북핵문제와 관련해 많은 논의가 있었고, 여러 해법이 제시되었지만, 풀리지 않는 이유도 혹시 마찬가지로 아닐까? 문제의 핵심과 성격 그리고 해법 수순을 명확하게 해야 한다.

첫째, 제2차 북핵 문제는 동아시아 및 한반도에서의 미국의 위상 정립이 본질이다. 북한의 핵문제가 본질이 아니다. 이는 현상의 문제라 할 수 있다. 북핵문제의 발발, 확대 및 협상과정을 살펴보면²⁹, 남북관계의 급진전에 따른 한·미 동맹관계의 이완 문제가 그 배후에 있음을 알 수 있기 때문이다. 동시에 우리는 북한에 대한 체제보장이 한·미 안보동맹에 미칠 영향에 대해서도 정확하게 이해해야 한다. 최근 외무성 대변인이 발표한 담화를 통해 북한은 이에 대한 입장을 분명히 하였다.³⁰ 향후 6자회담은 '핵동결 대 경제적 보상' 과 같은 '주고받기식' 의 경제회담이 되어서는 안 되며, '군축회담' 성격의 정치회담이 되어야 한다는 것이다. '핵포기 대 주한미군철수' 를 논의하려는 의도이다. 따라서 북핵문제 해결과정에서 미국의 우려를 불식시키고 북한의 의도에 적절히 대응하기 위해서는 사려깊은 사전 및 사후조치가 준비되어야 한다.

둘째, 북핵문제는 국제문제임을 분명하게 입장 정리하는 것이 필요하다. 한반도문제는 국제문제와 민족문제로 구성되어 있으며, 북핵문제는 남북한과 주변 4국의 이해관계가 교차하는 문제이기 때문이다. 따라서 북핵문제 해결3원칙 가운데 '적극적 해결' 또는 '건설적 역할' 은 타당하며, 좀

²⁹ 1990년대 초반 북한은 남한·일본과 각각 고위급회담과 수교회담을 진행한 바 있다. 그러나 미국이 북한의 플루토늄 핵무기 개발의혹 문제 해명을 위한 특별사찰 수용문제를 강조하고, 이후 일본마저 KAL기 폭파범 김현희의 일어교사 이은혜 납치문제 해결을 강력히 제기하자, 남북고위급회담은 8차회담(1992.9. 평양)으로, 북·일수교교섭 또한 8차회담(1992.11. 북경)으로 결렬되었다. 그리고 북한의 NPT 탈퇴선언(1993.3.12)과 미국의 강경대응으로 제1차 한반도위기 상황이 도래하였고 북·미 「제네바 기본합의서」(1994. 10)로 해결되었다. 한편 2000년 6월 남북정상회담 이후 재개된 남북장관급회담이 8차(2002.10. 평양)까지, 2000년 4월 재개된 북일 수교교섭이 북·일정상회담(2002.9)으로 지원을 받게 된 상황에서 미국이 북한의 농축우라늄 핵무기개발 의혹을 다시 제기하고, 일본이 납치자 문제를 다시 강조하자, 북한은 제네바 기본합의서 파기와 NPT 탈퇴를 재선언(2003.1)하였고, 미국은 선제공격 불사까지 언급함으로써 제2차 한반도위기 상황이 재연되었다. 따라서 북핵문제는 분명히 북한에 의해 시작된 것이 사실이며, 동시에 이 문제를 증폭시킨 것은 미국이라 할 수 있다. 허문영 외, 「한반도 평화정착 추진전략」, (통일연구원, 2003), pp. 84-157.

³⁰ '조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화,' 「조선중앙방송」, 2005. 3. 31.

더 적극적으로 이 같은 입장을 홍보하는 것이 필요하다.³¹ 또한 북한이 주장하듯이 북·미 문제라는 입장에 동조해서도 안된다. 한국정부에 대한 미국의 반발과 불신을 초래할 수 있기 때문이다.³² 뿐만 아니라 북한은 북핵문제를 빌미로 북미 양자회담을 개최하여, 미국의 대북 적대정책 포기를 요구할 것이고, 이 와중에 한국을 배제한 채 정전협정의 평화협정으로의 교체와 주한미군 철수 그리고 북미관계 정상화를 추구할 것이기 때문이다.³³ 따라서 우리로서는 한반도와 국제사회의 평화가 걸려 있는 문제라는 점을 분명하게 천명함으로써 우리의 입지가 위축되거나 왜곡되지 않도록 하는 것이 필요하다.

셋째, 문제 풀이 수순을 적실성있게 설정해야 한다. 그 순서는 先 국민화합, 中 대외관계 강화, 後 남북관계 확대가 될 것이다. 그리고 대외관계 강화 내에서는 수순이 先 한미관계 개선 및 강화, 後 대중·일·러 관계 강화 순서로 되도록 하는 것이 바람직하다. 또한 ‘민족공조’와 ‘한미(국제)공조’의 양분법적 논쟁 속에 함몰되어 하나만을 강조하는 우를 범하지 말고, 공개적으로 양자 병행의 논리를 제시하도록 해야 한다. 비록 가치적 측면에서는 민족공조가 한미공조 보다 우선하나, 문제해결 과정에서는 한미공조가 먼저임을 강조하는 것이 좋겠다.

이상의 논의를 정리해서 제2차 한반도위기를 풀기 위한 현단계의 우리정책 기조를 제시해 보자면, 무지개부채살전략이라 할 수 있겠다. 국력을 고려한 품위와 호연지기를 갖고 국력을 키우며, 미국과의 동맹관계를 재정립하되 21세기 미래지향적으로 강화하고, 이 축을 토대로 북한과의 관계를 더욱 밀접하게 해서 동심원을 강화하고, 이를 기반으로 부채살 주변 3국(중·일·러)과의 관계를 발전시켜 나가자는 것이다. 그리고 이 과정에서 이들 국가가 과거 역사 속에서 우리에게 끼친 문제들에 대해서는 용서하되, 잊지는 말고 미래지향적으로 평화의 관계를 만들어 나가자는 것이다. 그래서 미국의 동아시아에서의 주도권을 인정하되, 부시 대통령의 근본주의적 대북관을 완화시키는 노력을 전개한다. 북한정권의 생존노력에 대해서는 협력하되, 핵무기 개발과 주한미군 철수주장에 대해서는 다양한 노력을 통해 단호하게 반대하도록 한다.

³¹ 아직도 일부 학자들과 언론 사설에서는 ‘주도적 역할’을 언급하면서, 비판하고 있기 때문이다.

³² 애시턴 카터 교수(전 미 국방부 차관보)의 비판, 2005.3.3.

³³ 한호석, “최근 한(조선)반도 정세가 제기한 여섯 가지 주제,” 통일학연구소, 2004.8.28.

2. 세부실천 방안 : 동맹과 평화의 병행

가. 대미정책

첫째, 한미관계를 균형적인 관계로 발전시키도록 노력해야 한다. 물론 기성세대의 종속적 한미 관계에 기초한 한·미동맹 강화론은 오늘의 한국 국력과 위상을 반영하지 못한다는 문제가 있다. 그러나 대등한 한미 관계에 기초한 한·미동맹 원화론도 유일초강국 또는 '제국'인 미국의 국력과 대한반도 영향력을 제대로 평가하지 못하고 있다. 따라서 우리는 균형적인 한미 관계에 기초한 또는 현실적인 상호이해관계의 조정에 기초한 한·미동맹의 전면적·전향적 발전론을 적극 검토·제시하는 것이 필요하다. 그리고 이 맥락 속에서 미국과 북한을 안심시키며 북핵문제를 풀어나가야 한다. 따라서 한국이 북핵문제 해결과정을 통해 미국과 유기적인 협조체제를 구축하고, 이를 토대로 기존의 한미 군사동맹관계를 미국의 지나친 우려를 해소하면서 지혜롭게 발전시켜 간다면, 미국으로서는 일정정도 양보할 가능성도 있는 것으로 판단된다. 그 방식으로는 대화와 협상을 통한 평화적 방법에 의한 해결, 6자회담 틀 내 북·미 양자협상 적극 추진, 체제안전보장 협정 체결과 경제적 협력 및 지원 적극 보장, 先 핵무기 해외 유출방지, 後 핵무기 폐지 등이 될 것이다.

둘째, 압박을 통한 북한의 정책변화와 김정일정권 교체가 현실적으로 쉽지 않음을 적극 설득하고, 우리의 대북정책도 미국의 의견을 반영하여 부분적으로 보완하는 것이 필요하다. 이를 위해 미국 학자들의 분석과 견해를 적극 활용하도록 한다.³⁴ 찰스 암스트롱 교수(미 컬럼비아대)는 북핵문제 해법과 관련, 국제고립 및 군사적 강압정책은 실효성이 낮고 한국·중국이 반대하고 있으므로 대화와 협상에 기초한 교류정책이 현실적으로 최상의 방안이라고 강조하고 있다. 마이크 모치주키 교수(미 GW대) 또한 대북 강경책의 실효성을 비록 낮게 보나, 동시에 북한이 핵을 포기하지 않을 것이므로 '적극적 지원과 더불어 강력한 제재조치도 필요함'을 강조한다. 니컬러스 크리스토프(미 Columnist)는 유엔 제재나 해상봉쇄 등 강경조치는 북핵문제를 해결하지 못하고 새로운 한국전쟁의 가능성만 키울 뿐이므로, 부시 행정부가 적극 접근하여 정치·경제적 유대를 대가로 핵 포기를 유도하는 '대타협'에 나설 것을 주장하고 있다.³⁵

셋째, 김정일 정권 붕괴가 북핵문제의 평화적 해법이 될 수 있다는 네오콘의 주장에 대해서는 우

³⁴ KEI 토론회, 2005.3.1.

³⁵ International Herald Tribune, 2005.2.9.

리의 반대 입장을 분명히 해야 한다. 네오콘 대변지 Weekly Standard의 던칸 커리 부편집장은 중국이 국경을 개방할 경우, 1989년 동독주민의 집단이주에 따른 베를린장벽 붕괴가 재연됨으로써 김정일정권이 붕괴될 것으로 전망³⁶하고 있다. 그러나 김정일정권의 붕괴는 사회주의체제 및 조선민주주의인민공화국의 붕괴와 한국주도의 통일로 자동 연결되는 것이 아니라 수많은 우여곡절이 나타날 가능성이 높으며, 준비 없는 상황에서 민족적 재앙이 될 수도 있다. 그 가운데 중국의 식민 통치 또는 친중정권의 수립 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 현 단계에서는 이 사태가 한반도의 불안정 상태와 더불어 한국 및 미국 모두에게 도움이 되지 않는 상황임을 주시시키도록 한다.

그리고 미 공화당내 온건보수파와의 연대를 강화하여, 네오콘 주도의 대한반도 강경정책을 완화 유도한다. 이라크전 및 이란 핵문제와 재정 및 무역의 이중적자로 미 국력이 소진되고 있음을 활용, 차기 선거를 생각하는 공화당 의원들과 국무·국방성 고위관리들과의 유기적 관계 형성을 통해 평화적 해결을 적극 유도한다.

넷째, 북·미 뉴욕채널 가동을 미국측에 적극 권유한다. 북한의 협상전술과 과거 대남협상행태를 분석해보면, 진의협상을 추진할 경우, 북한은 사전에 비공개채널을 통해 상대방 입장과 제안을 청취하고, 내부 입장을 정리한 후 정책을 추진하거나 자신의 입장을 전하여 상대방이 준비할 시간을 갖게 한 뒤 추진하는 행태를 선호하기 때문이다.

다섯째, 평화의 사도로서 종교인의 협조를 얻어 적극 대미외교 협력체제를 구축·운영하는 것도 한 방법이 될 수 있겠다. 부시 대통령과 그의 참모들이 기독교인인 점을 활용, 국내 기독교지도자들을 통해 한반도문제의 평화적 해결을 도모할 수 있기 때문이다. 다만 부시는 근본주의적 개신교인이기 때문에, 진보진영보다는 복음주의 진영 지도자가 보다 효율적일 것이다.³⁷

나. 대북정책

첫째, 우리의 대북정책 목표가 김정일 정권타도(leadership change)가 아닌 북한체제 변화(system transformation)에 있음을 명확히 함으로써 미국·중국의 이해와 협조를 이끌어 내도록 한다. 그리고 이를 통해 미국의 신보수주의자들과 한국의 극우주의자들의 '김정일 타도' 주장의 비합리성을 완화시키도록 한다. 현재 이들은 쿠데타 주도세력을 찾고, 탈북자문제를 김정일정

³⁶ Weekly Standard, 2005.2.21.

³⁷ 국내: 한국기독교총연합회, 국제(미국): World Evangelical Alliance 등

권의 아킬레스 건으로 활용하는 한편, 북핵개발 의혹을 빌미로 중국을 설득·동참시키려 하고 있다. 그러나 '수령제 사회주의국가'인 북한체제의 특수성으로 인해 김정일 정권교체가 현 단계에서는 쉽지 않은 목표이자, 실질적으로 재양초래적 방향의 단초가 될 수 있다. 비록 북한에서는 경제난이 심각하나, 체제정통성과 중국의 지원에 따른 연대성 그리고 내부 통제적 장치는 공고하게 작동하고 있으며, 조직적 대안세력이 부재하기 때문이다. 그리고 내부 분열과 연계된 한반도전쟁 그리고 주변 4국의 개입 등은 엄청난 혼란을 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 정치적 관계개선과 경제적 지원과 협력을 통해 김정일 정권을 보장해 주되, 북한 인권 및 제한적 개혁·개방 수용을 통한 국제사회의 책임있는 일원으로서의 참여를 적극 촉구하는 것이 보다 현실적인 정책목표가 될 수 있다. 그러나 핵무기개발은 민족불행의 단초가 될 수 있음을 분명하게 전하고 반대해야 한다.

둘째, 현재 진행중인 경제교류 및 협력사업 중심의 대북정책은 일단 긍정적인 방향 설정인 바, 3대 경협사업(개성공단·철도 및 도로·금강산관광)을 지속하도록 한다. 다만 동 사업들의 확대발전은 북핵문제 해결수준과 병행하는 것이 주변국의 우려를 완화시킬 수 있다는 점에서 신중해야 한다. 북한이 금년에 농업을 '주공전선'으로 설정한 만큼, '대북농업협력방안'을 적극 검토, 추진하는 것은 시의적절하다.

셋째, 중·장기적으로는 김정일정권의 근본적 고민인 경제난을 함께 해결할 수 있도록 '한민족 발전전략'을 북핵문제 해결과정에서 논의될 수 있는 '한반도형 마샬플랜'과 연계하여 공동 연구 수립하도록 한다.

넷째, 향후 대북정책 의제로서 2개의 핵 프로그램은 물론, 화학·생물학 무기, 재래식 무기, 위폐제조, 마약거래, 인권남용 등을 풀어 나갈 수 있도록 단계별 협상 유도방안을 준비해야 한다. 이를 통해 북한을 국제사회에 안정적으로 이끌어 낼 뿐 아니라, 미국 네오콘 및 일본의 강경파들을 설득할 수 있어야 할 것이다.

다섯째, 최근 자주 일부 학자들과 정치인들에 의해 언급되는 '특사파견 및 남북정상회담 추진' 주장과 '보다 전향적인 대북정책 추진' 주장은 여러 가지 점에서 문제가 있다. 현 북핵문제와 한반도 상황은 남북한이 풀 수 있는 문제가 아니고, 그 단초가 북·미간에 세워져야 하기 때문이며, 설령 미국이 배제된 상황에서 남북합의가 이뤄져도, 이는 사실상 이행되기 어렵기 때문이다. 다만 한국이 이 과정에서 배제되지 않을 뿐 아니라 건설적인 역할을 하기 위해서는 먼저 밀사접촉이 있어야 하며, 이를 토대로 특사 교환과 남북관계 개선 그리고 남북 당국대화의 복원 수순으로 가야 할 것이다. 밀사는 전·현직 정치인이나 민간인보다는 국정원에서 담당하는 것이 북한의 통일전

선전술에 말려들지 않는 동시에 책임있게 추진할 수 있다. 그리고 그 수순은 밀사접촉 → 특사교환 및 남북관계 개선 → 부문별 남북대화 진행이 되어야 할 것이다. 제2차 남북정상회담은 북핵문제가 해결되는 수순으로 가닥을 잡은 후에 추진하는 것이 바람직하다.

다. 대주변국 정책

첫째, 품위와 호연지기를 갖고, 주변 4국과의 관계를 미래지향적이고 유기적으로 만들어 나가도록 노력한다. 이를 위해 미국의 한반도 영향력과 주도권을 인정한다. 그리고 중국의 대북 영향력을 적극 활용한다. 동시에 일본·러시아가 소외되지 않도록 유념한다. 그리고 북한의 민족공조론에 대해서는 민족주체적 차원에서 남북협력론으로 적극 대응한다.

동시에 사안별 협력체제를 주변 4국과 구축하도록 한다. 안보 차원에서는 한·미 동맹관계를 발전시켜야 하며, 경제 차원에서는 한·중 협력관계를 더욱 심화시키며, 정치 차원에서는 대미·일·중·러 친선관계를 제고하는 것이 필요하다.

둘째, 최근 북핵문제와 더불어 불거진 일본 및 중국의 역사 및 영토 왜곡문제와 관련해서는 이 문제들을 섞어서 동시에 다루지 않도록 한다. 우리로서는 중국과 일본을 동시에 상대할 수 있는 지정학적 조건과 정치·경제·군사적 능력이 없기 때문이다. 따라서 의제 우선순위에 있어서는 역사 왜곡문제에 대해 먼저 대응하고, 영토문제에 대해서는 대내·외적 준비를 단단히 한 뒤, 본격 대응하도록 한다. 그리고 대응국가 우선순위에 있어서는 일본에 대해 먼저 대응하고, 중국에 대해 나중에 대응하도록 한다. 독도는 우리의 관할권 안에 있기 때문이며, 중국은 남북통일과정에서 국경을 접하고 있을 뿐 아니라, 현실적으로 김정일 정권 및 북한의 생존에 결정적인 영향력을 갖고 있기 때문이다. 또한 대응 주체와 관련해서는 역사 왜곡문제에 대해서는 반관반민기구 또는 민간학계가 주도하도록 하며, 영토문제는 정부차원에서 주도해 대응하도록 한다.

셋째, 중국은 유력한 중재역임에도 불구하고, 대북 압박 수단행사에는 제한적일 수밖에 없으므로, 우리 정부가 지나치게 매달리는 모습은 자제해야 한다. 물론 중국은 에너지 식량 등을 비롯한 무상원조와 경협이라는 대북 압박카드를 갖고 있다. 그러나 중국은 국제적 차원에서 대미전략구도 속의 북한의 위상과 동아시아 차원에서 북·중 동맹관계를 고려해 제재보다 지원을 통한 설득을 선택할 것이기 때문이다.

넷째, 일본에 대해서는 북한 핵문제가 일본의 '정상국가'화 논의를, 즉 군사력 강화 논리를 뒷받침하는 빌미가 되고 있음을 유념하고, 이를 극복하기 위한 대책을 만들어야 한다. 북핵문제는 한

미관계를 긴장케 만들었으나, 일본의 대내 군사력강화 설득기반과 미·일동맹을 한층 강화시키는 구실을 제공하고 있다. 최근 불거진 ‘독도문제’와 ‘역사교과서 왜곡문제’도 이런 각도에서 볼 수 있다. 주한 일본대사가 3·1절 전날 독도를 일본영토라고 서울 한복판에서 주장한 것은 과거 상상할 수도 없던 일이다. 즉 한·미 동맹관계가 공고하던 냉전시기에는 일본정부가 미국의 입장을 고려하고 한국의 입장을 의식하여 이 같은 문제가 이슈화되는 것을 막을 수밖에 없었으나, 최근에는 방치하고 조장하는 모습이다. 따라서 독도문제에 대해서는 정부주도로 단호하게 대처한다. 그러나 역사 왜곡문제에 대해서는 일본의 양심적 지성계에 의해 군국주의적·국수주의적 사관이 자체 정화될 것을 기대함을 표명하고, 민간학계 교류를 지원함으로써 미래지향적 한일관계를 추구한다. 그리고 이 힘과 논리를 북핵문제 처리과정에 적용하여 일본과 협력하도록 한다.

다섯째, 러시아와 관련해서는 대러 관계를 긴밀히 하여 북핵문제 해결과정 뿐만 아니라 향후 한반도 통일과정에서 확실한 우군으로 만드는 노력이 필요하다. 러시아는 국내 경제발전과 극동지역 개발 활성화를 위해 한반도 정세의 안정을 중시하며, 북한의 핵무기개발 반대와 북핵문제의 평화적 해결을 강조하기 있는 바, 우리와 이해관계가 일치한다. 동시에 국경을 접하고 있음에도 불구하고, 중국 및 일본과 달리 영토분쟁 가능성이 낮기 때문이다.