

북한 핵실험 이후 북한 문제 해법

일시 : 2009. 6. 8(월), 09:30~15:30

장소 : 서울프라자호텔 그랜드볼룸

북한 핵실험 이후 북한 문제 해법

일시 : 2009. 6. 8(월), 09:30~15:30

장소 : 서울프라자호텔 그랜드볼룸

 통일연구원

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

프로그램

- 09:00 ~ 09:30 **등록**
- 09:30 ~ 10:00 **개회식**
개회사 : 서재진 통일연구원장
축사 : 한승주 고려대 명예교수, 前 외무부 장관
- 10:00 ~ 12:00 **제1세션 : 대북정책 회고와 과제**
사회 : 김구섭 한국국방연구원장
발표 : 「6·15남북공동선언」 어떻게 볼 것인가
 김영호 (성신여대)
 대북정책 평가와 향후 과제
 전성훈 (통일연구원)
토론 (가나다 순)
박영호 (통일연구원), 손광주 (데일리NK 편집국장)
제성호 (중앙대), 최종철 (국방대)
- 12:00 ~ 13:30 **오찬**
- 13:30 ~ 15:30 **제2세션(라운드테이블) : 북한 핵실험 이후 대북정책 방향**
사회 : 김동성 중앙대 교수
발제 및 토론 (가나다 순)
구분학 (한림국제대학원대), 김열수 (국방대)
김진무 (한국국방연구원), 남궁영 (한국외대)
방형남 (동아일보 논설위원), 이정민 (연세대)

목 차

제1세션 : 대북정책 회고와 과제

- 「6·15 남북공동선언」 어떻게 볼 것인가 3
김 영 호 (성신여대)
- 대북정책 평가와 향후 과제 13
전 성 훈 (통일연구원)

제2세션(라운드테이블) : 북한 핵실험 이후 대북정책 방향

- 북한 핵실험 이후 남북관계 진단 및 대북정책 방향 29
구 본 학 (한림국제대학원대)
- 북한 핵실험 이후 대북정책 방향 39
김 열 수 (국방대)
- 북한의 핵실험 이후 대북정책 방향(국방안보분야) 49
김 진 무 (한국국방연구원)
- 북한문제 어떻게 풀 것인가 55
남 궁 영 (한국외대)
- 남북한의 미래에 관한 몇 가지 관점들 61
방 형 남 (동아일보 논설위원)
- 북한 핵실험 이후 대북정책 방향
이 정 민 (연세대)

제1세션 :

대북정책 회고와 과제

「6·15 남북공동선언」 어떻게 볼 것인가?

김 영 호 (성신여대)

대북정책 평가와 향후 과제

전 성 훈 (통일연구원)



「6·15 남북공동선언」 어떻게 볼 것인가?

김 영 호 (성신여대)

I. 남북관계 현황

- 9년전 '6·15 남북공동선언'이 발표 당시 한반도 평화에 대한 기대감은 최근 북한의 장거리 미사일 발사와 제2차 핵실험으로 커다란 우려로 변했음. 햇볕정책의 가장 중요한 성과로 평가되는 동 선언은 북한의 변화를 가져오는 데 실패했음. 오히려 한국이 북한의 핵 위협 앞에 옷을 벗고 서 있는 상태가 되고 말았음.
- 동 선언에서 북한은 '우리민족끼리'를 강조하면서도 억류된 개성공단 직원 유씨의 접견근마저 거부하고 있음. 북한에 억류된 미국 여기자들은 미국 부모들에게 편지도 보내게 하고 전화통화도 하게 해 주면서 유씨에게는 남북간 합의사항을 적용하지 않음. 이런 북한의 사대주의적이고 모순된 행태를 더 이상 방치해서는 안된다는 국민적 여론이 형성되고 있음. 과거 정부들의 대북정책은 북한의 그릇된 논리에 사회화(社會化)당했음. 인권과 같이 북한이 듣기 싫어하는 문제를 제기하면 남북 관계가 경색될 것을 우려하여 북한에 대해 정당한 문제 제기도 제대로 하지 못한 경우가 비일비재했음. 새 정부는 원칙있는 대북정책을 통해서 지금까지의 잘못된 사회화의 고리를 과감하게 끊어야 할 필요가 있음. 새 정부의 전략적 발상은 '총론' 수준에서는 설득력이 있음. 그렇지만 2차 핵실험 이후 북한의 위협 수준이 높아지고 남북 경색 국면이 깊어지면서 '각론' 수준의 구체적 대응방안을 제시해야 한다는 요구가 높아지고 있음.

- 북한은 새 정부 출범 이후 ‘6·15 선언’과 ‘10·4 선언’ 전면 이행을 요구하고 있음. DJ와 일부 국내 전문가들도 북한의 주장에 맞장구를 치고 있는 상황임. 북한에 퍼준 달러가 핵실험에 이용되었다는 비난을 면하기 위해 마치 남북 관계 경색 책임이 새 정부에 있다고 주장하면서 이 선언들의 이행을 주장하는 DJ의 행태는 선진 민주국가에서는 찾아볼 수 없는 잘못된 전직(前職) 대통령의 모습임. 국가의 연속성을 고려하여 두 선언을 새 정부가 무조건적으로 준수하고 이행해야 한다는 일부 전문가들의 주장 또한 설득력이 없음. 한국은 엄연히 대통령 중심제를 채택하고 있으며 대통령은 국민의 민주적 선거를 통해서 선출됨. 새 정부의 출범은 기존 대북 정책에 문제점이 있다는 국민의 여론이 표출된 것임. 그러므로 새 대통령은 국민의 여론, 변화된 상황, 새로운 국익의 정의에 따라서 남북관계를 새로운 방향으로 추진해 나갈 수 있는 권한을 갖고 있다고 봐야 함. 이러한 사실은 미국 등 여타 선진 민주국가에서 정권 교체와 함께 새 정부의 대외 정책 노선이 새로운 방향으로 변화되는 것에서 확인되고 있음. 퇴임한 부시대통령이 새로 출범한 오바마대통령에게 이라크에서 철군하지 말고 계속 주둔해서 싸우라고 강요하는 것을 들어본 바 없음. 북한이 남북기본합의서와 한반도비핵화공동선언을 어긴 사실을 지적하는 것이 균형잡힌 시각일 것임. DJ의 경우 전직 대통령이 공개적으로 북한의 주장에 맞장구를 치므로써 국론분열을 야기하고 새 정부의 대북정책 추진을 어렵게 하고 있음.

II. ‘6·15 남북공동선언’ 내용 평가

- 제1항은 통일문제는 ‘우리민족끼리’ 힘을 합쳐 자주적으로 해결한다고 규정함. 북한이 내세우는 ‘민족공조론’을 명문화한 조항임. 우선 세계화시대에 ‘우리민족끼리’라는 폐쇄적 민족주의가 전체 민족의 생존과 번영에 도움이 될 것이라고 볼 수 없음. 세습체제 유지를 위해 개혁과 개방을 거부하고 있는 북한의 노선을 정당화시켜주는 결과를 가져옴.
- 제1항의 ‘민족공조론’은 북한이 과거부터 주장해오던 한미동맹 해체, 주한미군 철수를 달성하기 위해 내세운 것임. 한국전쟁 이후 한국은 한미동맹과 주한미군을

통해서 대북한 억지력을 확보하고 안정적 안보 여건을 확보함으로써 경제발전이 가능했음. 북한의 주장은 민족이라는 감성적 구호를 내세워 반미감정을 조장하여 한미동맹을 이완시키려는 시도임. ‘민족공조’보다는 ‘국제공조’를 통해서 오늘의 한국은 발전했음. ‘민족공조론’은 ‘민족공멸론’에 불과함.

- 제1항은 통일문제 접근방식에서 ‘민족’을 강조함으로써 ‘체제’ 문제를 배제시키는 심각한 결과를 가져옴. 통일문제는 남북한 사이에 존재하는 상이한 두 체제를 자유민주주의와 시장경제라는 이념으로 통합시키는 과정으로 이해되어야 함. 역사적, 문화적 차원에서 남북한은 이미 같은 민족을 구성하고 있음. 그런데도 민족을 내세우면 더 이상 통일문제에서는 할 이야기가 없어짐. 북한은 민족이라는 감성적 논리를 내세워 한국 사회가 북한 체제의 모순에서 발생하는 수많은 문제점들을 제대로 보지 못하도록 현혹하고 있음. 가장 좋은 예가 북한의 인권 문제임. 나아가 대북 지원 문제도 체제 통일이라는 관점이 아니라 ‘우리민족끼리’ 서로 돕는다는 ‘민족공조론’의 관점에서 이루어짐으로써 심각한 문제점을 야기하고 있음. 그야말로 대북 지원이 일방적 퍼주기로 끝나고 있음. ‘국민의 정부’와 ‘참여정부’ 10년동안 북한에 지원된 현금은 29억불에 달함. 이 중 정상회담 대가로 북한에 불법적으로 준 4억5천만불을 제외하고 나머지 현금 지원은 대부분 관광과 교역, 사회문화 교류의 분야에서 지원된 것임. 40억원에 달하는 현물 지원의 경우도 식량, 비료, 금강산과 개성공단 등 분야에 지원됨. 이런 방식의 지원으로는 북한의 변화를 유도할 수 없음. 통일이 체제 통합의 문제라고 한다면 대북 지원은 북한 체제가 변화될 수 있는 방식으로 이루어지고 철저한 검증이 이루어져야 함.
- 제1항에서 주장하는 것처럼 통일이 체제의 통합 문제가 아니라고 한다면 과거 냉전 당시 소련과 미국처럼 상호의존 관계없이 분리된 채로 지내야 함. 미국과 소련은 서로 다른 민족으로서 우리와 달리 서로 통일을 상정하지 않고 적대적 관계를 지속함. 그런 관계 하에서 미국과 소련 사이에는 경제협력이 활성화되지 못함. 남북관계도 체제 통합을 통한 통일이 아니라 두 국가로 존재하면서 북한의 정책처럼 적대적 관계를 지속하고자 한다면 대북지원과 경제협력에 신중을 기해야 함. 더욱이 이런 상태에서 북한에게 달러 현찰로 뒷돈을 주고 지원하는 방식은 강도에게 무기살 돈을 주는 것과 같은 자살적 행위임. 남북경협이 진정으로 통일의 기반 구

축을 위한 것이라면 향후 개성공단을 비롯하여 남북경협 지원금은 달러가 아니라 원화로 결제하는 것을 적극적으로 검토해야 함. 최근 북한의 장거리 미사일 발사와 2차 핵실험으로 북한에 제공된 달러가 군사적 목적으로 전용된 것이 명확해지고 있음.

- 제1항은 사회주의권 붕괴 이후 위기에 직면한 북한이 ‘민족’을 내세워 체제를 유지하려는 새로운 이데올로기 창출 과정과 밀접하게 연관되어 있음. 원래 사회주의는 ‘민족’이 아니라 ‘계급’의 논리에 기초해 있음. 북한은 세습체제를 정당화시키기 위해 계급이 아니라 민족을 내세워 주체사상을 만들고 현대판 봉건국가를 구축함. 그 이후 사회주의권 붕괴 이후 북한은 사회주의와 계급 논리가 더 이상 현실적 설득력을 갖기 못하게 되자 ‘민족공조론’을 들고 나옴. 동 선언은 이러한 북한의 선전 문구를 그대로 수용하는 잘못을 범하고 있음.
- 제2항은 남측 연합제안과 북측 낮은 단계의 연방제안의 공통점을 인정하고 이 방향에서 통일을 지향해 나가기로 합의함. 이 조항은 대한민국 헌법 제4조가 규정하고 있는 ‘자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일정책 추진’이라는 규정과 정면으로 배치됨. 이 조항은 국가정체성과 관련하여 심각한 문제점을 야기시킴. 동 선언 이후 북한은 한국 정부가 북한의 연방제 통일방안을 공식 인정했다고 왜곡, 선전하고 있음. 이렇게 노골적으로 북한의 주장을 수용한 예는 남북관계 합의서에서 그 전례를 찾을 수 없음.
- 제2항은 역사적, 이론적으로 전혀 설득력이 없는 내용임. 남북정상회담 개최와 노벨평화상 수상에 대한 DJ의 개인적 욕망이 빚어낸 문제의 조항임. 우선 두개의 정치체가 통합을 이루는 방식인 연합제와 연방제는 동질체제(homogeneous system)을 전제로 하고 있음. 남북한과 같은 이질체제(heterogeneous system)은 연합이든 연방국가를 이론적으로 구성할 수 없을 뿐만 아니라 역사적으로 이것은 검증된 사실임. 따라서 한국의 통일방안이 최종 통일국가 건설 이전에 과도적 단계로 남북연합단계를 상정하고 있다고 한다면 그 이전에 남북한 화해협력을 통하여 북한이 정치 및 경제 체제 면에서 자유민주주의와 시장경제를 바탕으로 하는 동질체제로 변화되는 것을 전제로 하고 있음. 그렇지 않을 경우 남북한 연합이 구성되는 것은 현실적으로 불가능함.

- 유럽연합(EU)은 국가연합의 대표적 형태임. 이들 회원 국가들은 모두 자유민주주의와 시장경제를 갖고 있는 동질체제의 국가들임. 최근에 유럽연합에 가입한 과거 동구사회주의권 국가들은 냉전체제 붕괴 이후 자유로운 선거를 통해서 민주주의를 채택하고 시장경제를 받아들인 국가들임. 심지어 유럽연합의 회원국들은 단순히 시장경제체제를 가져서 되는 것이 아니고 재정적자의 규모까지도 일정 수준을 유지할 것을 요구받고 있음. 연합제는 연방제보다 느슨한 국가통합형태임.
- 연합제가 이 정도의 체제의 동질성을 요구한다고 하면 더욱 견고한 연방제는 더욱 높은 수준의 체제의 동질성을 요구할 것임. 따라서 체제의 동질성을 전제로 하지 않는 연합제와 연방제는 이론적, 역사적으로 전혀 근거가 없음. 북한의 경우 연방제는 북한식의 방식으로 체제의 통합, 즉 동질화를 이루겠다는 공산화 방식의 통일 방안으로서 한국으로서는 받아들일 수 없는 것임.
- 연방제를 채택하고 있는 미국의 경우 연방에 속한 모든 주들의 체제의 동질성을 중앙정부가 무력으로 보장할 수 있는 조항을 헌법 제4조에 설정해 두고 있음. 만약 50개 주 중 어느 한 주가 공산주의를 채택한다고 하면 중앙정부는 군사력을 동원하여 그 주를 민주주의로 바꿀 수 있음. 이처럼 연합제보다 더욱 견고한 연방제의 경우에도 체제의 동질성이 보장되지 않을 경우 성립할 수 없음. 북한의 연방제 통일방안을 보면 ‘1민족, 1국가, 2체제, 2정부’를 제시하고 있음. 그렇지만 이질체제가 공존하는 연방국가는 이론적으로 역사적으로 존재할 수 없다는 사실에 비추어볼 때 북한의 주장은 허구적이고 선전에 불과함.
- 북한의 연방제 통일방안은 중국의 ‘일국양제안’(一國兩制案)을 모방한 것임. 원용하되 북한에게 유리한 부분만 억지로 가져왔음. 중국은 등소평의 개혁개방을 추진하면서 자본주의와 사회주의가 공존하는 것이 유리하다는 판단을 함. 자본주의경제 개혁을 추진하고 있는 중국으로서는 대만의 존재가 위협이 되지 않을 뿐만 아니라 오히려 자본과 시장의 측면에서 중국에 도움이 되는 상황임. 또한 군사력 측면에서 대만은 중국에게 실질적 위협이 되지 않음. 미국과 중국은 외교관계를 개선하면서 두가지 점에 합의함. ‘하나의 중국 원칙’과 ‘평화적 통일 원칙’임. 미국은 이 원칙을 견지하면서도 대만에 무기를 팔지만 대만의 군사력이 중국을 위협할 정도는 아님. 중국의 개혁개방 정책과 대만에 대한 압도적 군사적 우위가 상이한 정치

및 경제 체제의 존재를 용인하는 중국의 ‘일국양제안’을 가능케 함. 결국 이 안을 통해서 중국은 개혁개방을 추진하면서 점진적으로 대만을 통일하는 방식을 추구하고 있음.

- 북한 연방제안의 경우 그 전제조건으로서 한미동맹 폐기, 주한미군 철수, 국보법 철폐 등을 내세우고 있음. 이런 조건들이 충족될 경우 북한은 중국과 같이 한국에 대해서 군사적 우위를 확보할 수 있다고 판단함. 특히 한미동맹이 폐기되고 한국이 미국의 핵우산을 확보하지 못할 경우 2차 핵 실험을 거쳐 실질적 핵 보유국으로 등장한 북한은 한국에 대해서 군사적으로 압도적 우위를 확보할 수 있을 것임. 중국의 경우와 달리 북한은 개혁개방을 추구하지 않고 군사적 우위 확보를 통해서 ‘1국가 2체제’를 유지할 수 있다고 보고 있음. 이 점에서 동 선언 2항은 비현실적인 북한의 주장에 손을 들어주는 결과를 가져옴.
- 제3항에서 남북한은 인도적 문제를 조속히 해결하기로 합의함. 한국은 2000년 9월 북송을 희망하는 비전향장기수 63명 전원을 송환했음. 이들의 송환은 북한 체제의 우월성을 강조하는 선전 수단으로 활용되고 말았음. 북한은 이에 상응하는 조치를 취하지 않음. 북한은 국군포로와 납북자 송환은 말할 것도 없고 이 문제 논의 자체를 거부하고 있음. 북한에게 일방적으로 시혜를 베풀면 상응하는 대가를 받을 것이라는 안이한 발상이 장기수 송환과 같은 북한에게 좋은 선전의 빌미를 제공함. 장기수 송환 조기 결정은 남북정상회담을 조급히 추진하려는 과정에서 북한의 요구를 무조건적으로 들어준 나쁜 선례를 남기고 있음.
- 한국이 해결을 바라는 가장 중요한 인도적 문제 중 하나는 이산가족 문제임. 비장기수 송환 조치에도 불구하고 북한은 한차례 약 100명씩을 교환하는 제한적 수준의 상봉행사를 허용했을 뿐임. 이산가족 문제의 궁극적 해결책인 모든 이산가족 생사 확인, 상봉, 재결합은 동 선언에도 불구하고 해결될 기미를 보이고 있지 않음. 북한은 이산가족 상봉을 식량, 비료 지원을 확보하기 위해 대남 협상수단으로 활용함.
- 동 선언 제4항은 민족경제의 균형적 발전을 위해 교류협력의 활성화에 합의함. 지난 10년간 북한에 제공된 현금, 현물 지원은 약70억불에 이르고 있음. 이 중 현금

이 약30억불, 현물 지원이 40억불을 상회하고 있음. 이 수치는 공식적으로 잡힌 것일 뿐 남북교류협력 과정에서 북한에게 주어진 뒤돈 현찰을 합치면 70억불을 훨씬 상회하는 액수가 북한에 건네졌을 것으로 추정됨. 이러한 대북지원은 통일에 대비한 민족경제의 균형적 발전에 사용되기보다는 김정일의 사금고로 들어가서 핵무기 및 미사일 개발 자금으로 전용되어 한국의 안보가 직접적으로 위협받는 상황이 발생하고 있음.

- 한국의 무조건적 현찰 지원으로 북한은 지난 10년간 연간 총 외화수입(년간 15-20억불)의 10-30%를 한국으로부터 획득함. 이렇게 한국으로부터 달러를 무조건적으로 획득할 수 있게 됨으로써 북한은 개혁개방의 필요성을 오히려 느끼지 못함. 햇볕정책을 통해서 북한을 개혁개방으로 유도하겠다는 DJ정부의 주장은 전혀 사실과 다르다는 것을 보여주고 있음. 이런 무조건적 대북지원의 근거를 제공한 동 선언 제4항은 이런 문제점의 출발점이었음.
- 제4항의 '사회문화 제분야 교류협력 활성화'라는 명분 하에 남북한 민간 차원의 교류가 활발하게 진행되었지만 남북한 사이에 진정한 의미의 민간 대 민간 교류는 이루어지지 못함. 북한은 대남 통일전략 차원에서 공작기관이 주도하여 민간교류를 추진함으로써 남북한 민간 교류는 이루어지지 못함. 금강산 관광의 경우에도 고립된 지역을 설정하고 북한 주민과의 접촉이 완전히 배제된 상태에서 관광이 이루어짐으로써 소기의 성과를 달성하지 못함. 한국의 경우 DJ정부의 부추김과 함께 너도나도 북으로 가야한다는 감성적 접근이 북한 체제에 대한 올바른 이해를 막고 북한보다는 미국이 오히려 한국 안보에 위협이라는 안보문화의 부정적 변화를 가져옴.
- 동 선언의 부속조항에는 김정일국방위원장의 서울 답방이 명시되어 있음. 그 시기는 '적절한 시기에'라고 애매모호하게 처리되고 있음. 이런 모호한 합의는 북한이 합의를 이행하지 않더라도 북한에게 변명의 여지를 제공함. 북한이 기존 합의를 지키지도 않았는데 참여정부는 서울이 아니라 평양에서 남북정상회담을 개최하여 북한에게 일방적으로 끌려다니는 잘못을 범했음.

Ⅲ. 결 론

- 탄생한지 갓 60년을 넘긴 대한민국은 건국, 근대화, 민주화 과정을 거쳐 왔음. 통일은 한국 지도자들에게 마지막 남은 국가적 과제이며 성취될 경우 역사적 업적으로 남을 것임. 역대 대통령들이 이 문제에 정치적 야심을 갖고 집착했다는 사실을 문제시킬 수는 없음. 그렇지만 ‘6·15 선언’과 ‘10·4 선언’의 경우 접근방식과 수단이 잘못되었다는 것을 보여주고 있음. 통일은 대한민국의 핵심 가치(core values)를 훼손하지 않은 방향으로 이루어져야 함. 남북정상간 합의 내용도 이런 범위를 벗어나서는 안됨. 더욱이 정상회담 성사를 위해 뒷돈을 준다든지 조급증에서 북한의 일방적이고 비합리적 요구를 수용하는 것은 잘못임. 이명박정부는 국민의 정부와 참여정부의 잘못을 범하지 않도록 확고한 원칙을 갖고 대북정책을 추진해야 함.
- 북한의 2차 핵실험 직후 이명박정부는 대량살상무기확산방지구상(PSI) 전면 가입을 결정했음. 이로써 그동안 이를 둘러싸고 정부 내에서 빚어졌던 혼선은 일단락되었음. 그렇지만 새 정부 출범 직후부터 북한은 성명을 통한 새 정부 비난에서 시작하여 금강산 민간인 피살, 금강산과 개성 관광 중단, 개성공단 내 한국 정부 관리 추방, 군사도발 공개적 언급, 장거리 미사일 발사, 개성공단 민간인 억류, 개성공단 폐쇄 위협, 제2차 핵실험 위협 등으로 순차적으로 그 수위를 높여오고 있었음. 지금까지 이명박정부는 북한의 도발에 적절하게 대응하지 못했음. 속수무책으로 있거나 이런 저런 대응 방안을 논의만 할 뿐 행동으로 옮기지 않는 ‘햄릿형 대북정책’을 보여 왔음. 북한은 무슨 짓을 하더라도 처벌받지 않는다는 생각에서 위협 수위를 지속적으로 높여오고 있음. 어딘가에서는 북한 도발과 위협 수위 상승의 고리를 끊어야 할 필요가 있음. 북한 2차 핵실험 이후 북한이 여기에 멈출지 아니면 NLL과 같은 지역에서 도발을 감행할지 예의주시하면서 철저한 대비책을 마련해야 함.
- 미국의 경우 트루먼행정부가 냉전전략의 일환으로 채택한 ‘봉쇄전략’은 ‘아버지 부시’ 재임 중 소련이 붕괴할 때까지 모두 아홉 개 행정부의 공식적 대소련 국가전략이었음. 미국은 봉쇄전략을 정권이 바뀌더라도 일관되게 추진함으로써 냉전의 평화적 종식을 이루어냄. 삼각외교(triangular diplomacy)라는 중국과의 외교관계 정상화를 통해서 냉전 구도에 변화를 가져온 키신저조차 자신의 새로운 전략을 봉

쇄전략의 연장선상에 있다고 주장함. 햇볕정책과 6·15선언은 기존 대북정책의 전략적 발상에 패러다임적 변화를 가져온 정책임. 그러나 그 변화는 앞서 지적한 바와 같이 국가정체성을 훼손하고 한국의 핵심가치에 위배되는 방향으로 이루어졌다는 데 심각한 문제점이 있음. 최근 북한 미사일 발사와 2차 핵실험에서 보는 것처럼 그 휴유증은 조만간 해소될 기미를 보이고 있지 않음. 이런 문제점이 명백해졌음에도 불구하고 이 선언을 준수하라는 우리 사회 일각의 주장은 심각하게 국론분열을 조장하고 있음.

- 민주화세력이라고 자처하는 지난 국민의 정부와 참여정부가 남한에서는 과거 그토록 인권 문제를 제기했지만 왜 북한 주민의 비참한 인권 문제에 대해서 침묵하는지 납득하기 어려움. 향후 남북간 협의에서 반드시 북한 인권 문제가 포함되어야 함. 이 문제는 이명박정부가 지난 정권들과 달리 원칙을 갖고 대북정책을 추진하는지 여부를 알 수 있는 리트머스시험지가 될 것임. 북한인권 개선을 위한 구체적 방안들이 마련되어야 함. 안보, 경제, 인권 문제를 연계시킨 1975년 헬싱키 협정을 하나의 모델로 삼아야 함. 북핵, 경제, 인권 문제를 삼위일체로 묶는 ‘한반도형 헬싱키프로세스’ 추진을 진지하게 검토해야 함.
- 대북정책 지원 방식을 차별화하고 통일에 대비하여 북한의 실질적 변화를 유도할 수 있는 방향으로 원칙을 갖고 대북 지원이 이루어져야 함. 우선 얻어먹는 북한이 아니라 지원해주는 한국이 지원의 내용을 카테고리화해야 함. 인도적 지원, 보상적 지원, 인센티브 지원 등으로 구분짓고 그것을 명확히 해 나가야 함. 어떤 상황이 발생하더라도 북한 주민을 위해 계속 양자간, 다자간 협의를 통해서 북한 주민에게 주는 것은 인도적 지원, 그 밖의 지원들도 6자회담을 통해서 여타 국가들과 함께 주는 보상적 지원 등으로 구분해나가야 함. 이런 구분을 통해서 대국민 설득이 용이할 것임. 북한의 정책 변화를 유도하기 위해서는 더 이상 북한의 논리에 사회화당하지 말고 오히려 북한을 우리의 논리에 역사회화시킬 수 있도록 원칙을 갖고 대응해야 함.

대북정책 평가와 향후 과제

전 성 훈 (통일연구원)

I. 새로운 대북정책의 필요성

2008년 이후 전개되고 있는 북한의 대남공세와 도발로 한반도의 긴장이 높아지고 있다. 2009년 봄 장거리미사일 발사에 연이은 2차 핵실험으로 남북관계는 중대한 전기를 맞게 되었다. 미사일 발사와 핵실험으로 북한 정권이 2012년에 문을 열겠다는 ‘강성대국’의 실체가 분명해졌다. 김정일의 강성대국은 주민을 배불리 먹이고 잘살게 하는 나라가 아니라 핵과 미사일로 무장한 ‘군사강국’인 것이다. 3대 부자세습에 성공하기 위해서 믿을 것은 무력밖에 없다는 것이 김정일의 생각인 것 같다. 이제 우리에게 새로운 상황에 대처할 수 있는 새로운 대북정책, 북핵정책이 필요하다.

김대중 정부 이후 10년간 햇볕정책이 추진되는 과정에서 소위, “북한문제”(남북관계에서 발생한 문제와 핵개발 등 북한 정권이 이야기하는 각종 문제)를 둘러싸고 남남갈등이 증폭됨으로써, 국민화합을 저해한 것은 물론 남북관계의 발전에도 큰 걸림돌이 되어 왔다. 대북정책의 기본 철학과 노선에 있어서 지난 10년 정부와 다른 이명박 정부가 출범하면서 남북관계를 둘러싼 남남갈등과 국론분열에 대한 우려도 높았다.

경제력이 한국과 비교하면 수 십분의 일밖에 되지 않는 북한에 관한 문제는 국정의 우선순위가 낮은 사안으로 인식될 수도 있을 것이다. 그러나 김정일 정권의 대남공세와 남한 내 “친북세력”(북한주민이 아니라 김정일을 지지하는 세력)의 대정부 비판 그리고 북핵·인권 문제 등이 초래한 북한문제의 국제화로 인해서, 정치, 외교, 안보, 경제 등 국정 전반에 걸쳐 남북관계의 영향력이 확대되고 있는 것이 현실이다.

이런 점들을 감안할 때, 남북관계와 통일문제는 누가 집권세력이던 간에 국정운영

전반에 상당한 영향력을 미치는 파괴력 있는 사안이라는 점을 인식하는 것이 새로운 대북정책 수립의 출발점이 되어야 할 것이다. 또한 통일문제를 둘러싼 남남갈등을 차단하고 국론을 하나로 모으기 위해서는 범국민적 화합과 통합을 이루고 광범위한 국민적 지지 속에 대북정책을 추진하는 것이 중요하다. 통일문제에서 국민 화합과 통합을 이루고 국민의 마음을 살 수 있는 정책을 추진하는 것은 국정의 정상적인 운영과 나라의 발전을 위해서도 필요한 조건이다.

II. 국민 화합과 통합의 요건

대북관계에서 국민 화합과 통합을 유도하기 위해서는 다음 두 가지 요건을 갖춤으로써 남북관계를 둘러싼 국민들의 불필요한 오해를 해소하고 통일문제에 대한 공감대를 넓혀나가는 것이 중요하다: ①기존 대북정책의 문제점 진단, ②남북관계와 통일의 비전 공유.

1. 기존 대북정책의 문제점 진단 및 교훈 도출

김대중 정부 이후 10년간의 대북정책이 어떤 문제점을 야기했고, 어떤 실책을 범했으며, 왜 지금과 같은 첨예한 남남갈등과 안보위기를 야기했는가를 분석하고 교훈을 도출해서 공유해야 한다. 기존 정책에 대한 비판적 검토가 국민통합을 저해할 수 있다는 이유로 문제점을 덮어 둔 채로 국민화합을 논하는 것은 모래위에 성을 쌓는 것과 마찬가지이다. 북한문제에 대한 진정한 국민통합을 이뤄내기 위해서는 지난 10년간의 대북정책을 다각도로 분석해서 잘된 점은 계승하고, 잘못된 점은 그 원인을 진단해서 향후 새로운 대북정책 수립의 교훈으로 삼는 것이 필요하다.

2. 남북관계와 통일에 대한 비전 공유

남북관계의 발전이 추구하는 목표와 통일의 미래상에 대한 비전과 가치를 공유하기 위해서 여·야, 우파·좌파, 진보·보수가 함께 노력해야 한다. 지난 10년 정부의 대북

정책이 추진되는 과정에서 통일을 향한 우리 사회의 진지한 담론은 사실상 사라져버렸다. 북한 정권의 발등에 떨어진 불을 꺼주는 대신 통일을 먼 미래의 일로 제쳐놓음으로써 사실상 통일을 등진 대북정책이었다고 평가할 수 있다. 당시에 있었던 통일담론은 통일비용이 감당할 수 없이 클 것이라는 전망, 독일 통일의 후유증과 문제점, 남북간의 국력 격차 등 주로 통일로 야기될 수 있는 부정적인 측면에 모아짐으로써, 각종 여론조사에서 통일을 주저하는 의견이 증가하는 사회현상이 초래되었다.

남북관계가 지향하는 가치의 불확실성과 통일의 미래상에 대한 공감대의 부재는 대북정책에 대한 국민의 불신을 가중시키고 통일에 대한 열망을 약화시키는 부작용을 초래했다. 남북간 교류협력의 목표는 북한으로 하여금 개혁과 개방을 통해 시장경제 체제로 탈바꿈하도록 설득하고 지원하는 것이며, 통일의 미래상은 자유민주주의와 시장경제 체제에 토대를 둔 한민족 복지국가라는 점에 대한 국민적 합의가 정립되어야 한다.

Ⅲ. 지난 10년 정부의 대북정책 평가

1. 남북관계의 과도한 정치화

남북관계의 정치적 이용이 어제 오늘의 일은 아니지만 김대중 정부 이후 10년간 대통령과 정권차원에서 남북대화를 정치에 이용하는 것이 그 정도를 넘어섰다고 할 수 있다. 남북대화의 과도한 정치화는 다음과 같은 부작용을 야기했다.

첫째, 남한의 협상카드와 내부적 약점을 노출시키고 남북대화의 주도권을 북한에 빼앗겼다. 둘째, 남북대화의 성패를 판단하는 기준을 합의 도출과 회담의 연속성 유지 여부에 둠으로써, 북한에게 과도하게 양보하고 소위 ‘회담의 모멘텀 유지’를 위한 회담을 진행하는 등 소극적이고 수세적인 협상태도를 유발했다. 셋째, 장기적이고 종합적인 대북전략이 결여되었고, 북한정권의 입지만 살려주면서 남북대화의 궁극적인 목표인 북한의 변화와 개혁을 저해하는 결과를 초래했다.

2. 북한 정권에 우호적인 입장 고수

한국전쟁과 분단의 비극에 대한 책임을 물어야 할 북한 정권을 도와주어야 할 대상으로 그 성격을 새롭게 규정하고 다양한 형태로 우호적인 입장을 표현하고 관찰함으로써, 남북관계와 북한 정권에 대한 국민들의 인식의 혼란을 유발하고 남남갈등을 부추기는 부작용을 초래했다. 세기의 독재자 김정일을 “판단력을 갖춘 유능한 지도자”(김대중 대통령의 발언)로 미화하고, 북한을 주적으로 간주하지 않은 것(참여정부의 국방백서) 등이 대표적인 사례이다.

여기에는 북한 정권이 원하는 것을 들어주면 변할 것이라는 단순한 감상적인 생각이 자리 잡고 있다고 판단된다. 이런 입장이 한·미간의 이견을 촉발시키고 동맹관계의 훼손을 야기했으며, 북핵문제 해결을 위한 국제공조체제를 구축하는 데도 어려움을 야기하는 등 엄청난 부작용을 초래했다는 것은 주지의 사실이다.

3. 한국내 허위 안보감의 유발·확산

북한이 더 이상 위협이 되지 않는다는 점을 강조하기 위해서 한반도에서 전쟁은 끝났고 평화시대가 도래했다는 견해를 전파함으로써, 국민들 사이에 “허위 안보감”(False Sense of Security)을 확산시켰다. 이는 국민들로 하여금 남북분단의 근본 원인인 ‘이념적 대립과 군사적 대치상태’라는 냉엄한 현실에 무감각해지고 정신무장을 해제하는 부작용을 유발했다. 이 시기에 진행된 조건 없는 대북지원, 무분별한 퍼주기를 합리화하기 위해서 많은 사람들이 ‘돈을 주고서라도 평화를 사야한다’고 말했다. 그러나 북한이 정작 한 일은 끊임없는 핵개발, 미사일 개발이었다.

또한 북한의 공격적 태도에 대해서 수세적으로 대응함으로써 북한에게 경시당한 것은 물론 김정일 정권의 도발적인 행동을 유발하는 역효과를 야기했다. 국법질서 위반행위에 대한 비판의식 약화, 군의 정신전력 약화, 미국이 한반도 긴장의 원인이라는 인식 등이 허위 안보감이 확산된 결과로 나타났다. 이런 상황에서 북한은 기습선제공격으로 2002년 서해교전을 일으켰고, NLL에 대한 공세를 강화했으며, 핵무기와 장거리미사일을 개발·실험했다.

4. 대북지원의 혜택을 북한 정권이 장악하도록 방지

북한 정권에 대한 우호적인 입장은 북한에 지원된 물자가 본래 목적대로 사용되는지를 파악하고 분배의 투명성을 확보하기 위한 노력을 소홀히 하도록 함으로써, 북한 정권이 지원 물자를 자의적으로 전용할 수 있도록 사실상 방치했다. 이로 인해, 대북 지원 혜택의 대부분이 북한 주민이 아니라 북한 정권에게 돌아가는 결과를 초래했고, 다음과 같은 대북지원의 기본 목적을 달성하는데 실패한 것으로 평가된다: ①북한 주민들의 삶의 개선을 통한 남북화해·협력 유도, ②북한의 개혁·개방 촉진, ③남북간 동질성 회복을 통한 평화통일의 기반 조성 등.

5. 남북 교류협력의 부패·비정상화 초래

제1차 정상회담의 대가로 대규모 현금을 제공한 것은 물론, 각종 남북협력 사업에서 뒷돈을 제공하는 관행이 만들어짐으로써 남북간 협력과 거래가 도덕성을 잃고 정상적인 상도의에서 벗어나게 되었다. 이로 인한 남북관계의 부패는 북한 정권과 주민들을 진정으로 변화하도록 유도한 것이 아니라 왜곡된 상거래 습성에 빠지도록 만들었고, 남북협력 사업에 대한 국제사회의 의혹과 불신을 자초한 주요 원인이 되었다. 개성공단 사업이 북한의 변화를 유도할 수 있는 많은 장점에도 불구하고 국제사회의 적극적인 지지를 얻지 못한 것은 지난 10년간 축적된 남북관계의 부패에 대한 의혹이 하나의 원인이 될 수 있을 것이다.

6. 안보현실을 무시한 성급한 평화체제 추진

평화선언 및 평화협정 체결을 통한 평화체제 구축이 한반도 긴장을 완화하고 북핵 문제 해결을 촉진할 수 있다는 명분을 내세워서 평화체제 구축을 무리하고 성급하게 추진했다. 평화체제 구축은 기본적으로 북한이 줄곧 주장해온 사안이지만 한국에서는 김대중 정부 이후 10년간 활발한 논의가 이뤄졌다. 국민의 정부는 “한반도 냉전구조 해체”를, 참여정부는 “한반도 평화체제 구축”을 주창했으며, 이런 논의를 선도했던 전문가와 관료들이 당시에 “돈을 주고서라도 평화를 사야한다”면서 막대한 대북

지원을 합리화했다.

지난 10년 정부의 평화체제 구축 논의는 국가안보 분야에서 ‘기존질서의 변화’와 ‘과거의 정리’라는 관념을 실현하기 위한 실천조치라는 공통점을 갖고 있다고 할 수 있다. 새로운 평화체제를 모색해야 하는 이유는 한반도 안보의 기본 틀이라고 할 수 있는 정전체제와 한·미 동맹에 문제가 있기 때문이라는 ‘미국책임론, 한·미 동맹 책임론’이 기본전제로 깔려 있다는 지적도 있다. 이는 미국의 대북 적대시 정책 때문에 체제위협을 받고 있으며, 적대정책 해소를 위해서 정전체제를 바꿔야 하고 한·미 동맹의 근간인 핵우산을 철폐해야 한다는 북한정권의 논리와 일맥상통한다. 더 나아가서, 한반도 긴장에 대한 ‘미국책임론, 한·미 동맹 책임론’은 미국의 위협 때문에 핵을 개발했다는 북한의 주장에 “일 리가 있다”는 식의 발언으로 발전했다.

한반도에서 새로운 평화체제를 구축해야 한다는 담론은 우리 사회에 ‘평화만능주의’, ‘북한자극 불가론’, ‘한·미에 의한 긴장고조 불가론’ ‘대화지상주의’(남북대화가 진행되기만 하면 평화는 유지되는 것이라는 대화에 대한 맹신과 타성), 국가안보에 대한 국민 의식 약화 등을 초래했다. 반면에, 일방적 군축을 통한 국방비 절감, 안보현실을 무시한 국방비의 사회 환원 시도, 막대한 통일비용과 독일통일의 후유증 등 통일의 부담 강조와 같은 정책을 통해서 ‘현실적 통일 불가론’, ‘평화에 대한 환상과 허위 안보감’, ‘군의 사기와 전투력 저하’ 등의 부작용을 확산시켰다.

여건과 토대의 구축이 중요한 평화체제의 특성을 무시한 이러한 접근은 ‘바람직하지 못한 과거사 정리’, ‘남북관계의 불가역적인 개선’ 및 ‘남북대결구조 해체를 통한 평화시대의 도래’ 등 지난 10년 정부가 지향했던 정치적인 계획들과 일맥상통한다. 그러나 성급한 평화체제 추진은 국가 정체성의 위기와 남남갈등 그리고 평화와 대화에 대한 맹신을 유발한 것은 물론 주요 동맹국들의 경계심을 야기하고 외교적인 마찰까지 초래했다.

평화체제 구축에 대한 연구와 논의 자체가 불필요하다는 얘기가 아니다. 다만 한국 전쟁 이후 지금까지 한반도 평화를 지켜 온 정전체제와 한·미 동맹에 대해서 역사적 사실을 토대로 정확하고 긍정적인 평가를 내리는 것이 모든 평화체제 구축 논의의 시발점이 되어야 한다. 시대의 변화에 맞게 보완·발전시켜나가는 것은 필요하지만 기본적으로 정전체제와 한·미 동맹은 부정하고 척결해야 할 대상이 아니라 소중하게

지켜나가야 할 자산이다. 정전체제에 문제가 있으니 바뀌야 한다는 것은 북한의 일관된 주장이라는 점도 명심해야 한다.

7. 국제사회의 보편적 가치를 무시한 민족공조

국제사회의 보편적 가치를 무시한 북한의 '우리민족끼리' 전략에 말려들어서 국제무대에서 한국이 비판받는 상황이 초래되었다. 인권문제, 북핵문제 등에서 북한의 입장을 지지하거나 이해하는 태도를 보임으로써 국제사회에서 한국의 이미지를 훼손하고 신뢰를 잃도록 만들었으며 동맹관계의 균열까지 야기했다. 예를 들어, 북한인권 문제는 국제사회가 공유할 수 있는 보편적 규범과 동포애라는 두 가지 원칙을 갖고 접근해야 했다. 하지만, 지난 10년 정부는 국제규범을 무시했고 북한 동포에 대한 애정도 부족했으며 북한 정권만을 중시하는 입장을 갖고 접근했기 때문에 상식에 반하는 북한인권 정책이 나왔고, 이로 인해 남남갈등이 유발되고 국제적인 비판을 받았다.

'우리 민족끼리'가 상징하는 북한의 민족공조 전략은 남한 내의 반미주의를 부추기는 대남전략임과 동시에 국제적인 대북압력을 완화시키기 위해 한국을 끌어들이므로써 결과적으로 우리마저 국제사회로부터 고립시키려는 이중전략임을 잊지 말아야 한다.

IV. 새로운 대북정책의 기본방향

1. 2008년의 역사적 좌표에 대한 각성

대북·통일정책의 관점에서 볼 때, 2008년 이명박 정부의 출범은 단순한 정권교체 이상의 역사적인 의미를 갖는다. 김대중 대통령 이후 10년 정부와 정통보수를 기반으로 하는 이명박 정부가 가장 차별화되는 분야가 바로 북한문제이며, 건국 이후 보수 이념이 압도했던 한국사회가 지난 10년간 가장 크게 흥역을 치렀던 분야도 바로 북한·통일 문제이다.

건국 이후 정부의 강력한 통제로 지하화·음성화되었던 친북·반미·좌파 활동이 공개

적으로 활발하게 전개된 지난 10년 동안, 통일문제를 둘러싼 남남갈등과 과도한 반미 감정의 표출 등 부작용이 발생했지만, 일반 국민들이 북한 정권에 대해서 막연하게 가졌던 감상적인 환상이 깨지는 성과도 나타났다. 예를 들어, 2000년 정상회담 직후 우리사회에서 나타났던 ‘김정일 신드롬’이 2007년에는 나타나지 않았고, 무분별한 대북지원, 김정일 비위 맞추기와 대북 저자세, 북한의 핵개발 등으로 국민들의 자존심이 상하고 안보 불안에 대한 우려가 제기되면서 소위, ‘대북 퍼주기 피로증후군’이 발생했으며, 북한문제에 대한 여론이 전반적으로 보수화되는 경향이 나타났고, 결국 이런 민심이 2007년 대선 결과에 반영된 것으로 분석된다.

즉 지난 10년의 시간은 정부의 단속과 규제에서 벗어난 국민여론이 그동안 접해보지 못했던 좌파사상을 접하는 실험의 기간이었지만, 그 폐단을 직접 경험하고 나서 다시 원래의 보수로 회귀하기 시작한 시점이 바로 2007년 12월이었다. 물론 이러한 경향이 ‘대북 무력사용 불사’ 내지는 ‘親美·從美’와 같이 과거 보수정권의 고정관념들을 그대로 수용한다는 것을 뜻하지는 않는다. 경제발전과 민주화를 통해 성숙한 국민여론의 수준을 감안할 때, 앞으로 무력사용 등 극단적인 방법보다는 합리적인 방법으로 국내 충격을 최소화할 수 있는 통일방안이, 그리고 미국과의 대등한 관계 설정을 통해 주체성을 유지하면서 국익을 실현할 수 있는 선진외교의 자세가 국민적 지지를 받게 될 것이다.

2. 남북관계의 정상화 및 대북 이원화 정책 추진

지난 10년 간 대한민국의 정통성과 기본가치가 크게 훼손되었으므로 이제는 국가의 정체성을 재확립하고 남북관계를 정상화하는 일이 매우 중요하다. ‘남북관계의 정상화’란 지난 10년간 왜곡되었던 남북관계를 바로잡고, 현재의 남북분단은 대한민국의 주도로 시장경제와 자유민주주의 가치를 존중하는 평화통일로 나가기 위한 과도기적 상황이라는 확고한 인식에 따라, 남북관계를 정상적으로 관리하겠다는 의지를 구현하는 것이다.

이를 위해, 앞으로 북한 정권과 북한 주민을 분리해서 이원화된 대북정책을 추진하는 것이 필요하다. 북한은 ‘적대세력인 동시에 도와주어야 할 대상’이라는 양면성(이중성)을 지닌 존재라는 기존의 모호한 개념이 북한문제에 대한 국민적 혼란과 남남갈

등을 유발한 주된 원인이다. 따라서 이런 고정관념을 타파하고, 북한에는 ‘가해자인 정권과 피해자인 주민’이라는 두 개의 상반된 집단이 존재한다는 인식을 공유하는 것이 중요하다. 이원화 정책의 핵심은 북한 정권과의 대화를 거부하는 것은 아니지만 북한 정권을 지원의 대상으로 삼지는 않겠다는 것이다. ‘정권과 주민 분리’ 접근은 남북관계를 양면적·이중적인 관계로 인식해 온 그동안의 모호한 입장과 이에 기초해서 추진된 햇볕정책이 드러낸 한계와 문제점을 극복할 수 있을 것이다. 즉 ‘북한 지원’이라는 명분하에 실제로는 북한의 독재체제를 지원한 지난 10년 정부의 정책실패를 되풀이하지는 않게 될 것이다.

북한 정권을 대화의 상대로는 인정하되, 대북 지원과 협력의 초점은 북한 주민의 고통을 덜어주고 민족의 공동 번영을 도모하는 데에 맞춘다면, 햇볕정책과 차별화시키면서 국제적·국민적 호응을 얻을 수 있고, 교류협력 과정에서 불가피하게 발생할 수 있는 북한 정권에 대한 수혜도 최소화할 수 있을 것으로 기대된다. 결국 이원화 정책은 북한 동포에 대한 지원을 계속할 수 있는 정책적 명분을 제공함으로써 북한을 도와줘야 한다는 국내여론에 부응할 수 있고, 인권·핵문제 등 북한정권이 야기하는 제반 문제에 대해서는 엄격한 입장을 유지함으로써 대북정책에 대한 국내외의 신뢰도를 높일 수도 있을 것이다.

3. ‘6·15 공동선언’과 ‘10·4 정상선언’에 대한 평가

‘6·15, 10·4 선언’이 법적·절차적으로 문제는 없었는가를 점검하고 문제가 있었다면 시정함으로써, 두 선언에 대한 일반 국민들의 혼란을 없애고 북한 정권의 조건없는 이행요구에도 보다 적극적으로 대응해야 한다.

기본적으로 국민의 정부와 참여정부에서의 남북대화는 다음과 같은 이유에서 그 이전의 남북대화와 역사적·법적으로 단절되어 있다. 김대중 정부 이전에 체결된 남북간 합의에는 그 이전 정부에서 체결된 합의를 반드시 언급함으로써 합의정신을 계승하고 정책의 연속성을 유지하고 있으나, 6·15 공동선언은 그렇지 못하다. 예를 들어, 남북기본합의서는 7·4 공동성명을 명시하고 있으나, 6·15 및 10·4 공동선언은 기본합의서와 7·4 공동성명을 거론하지 않고 있다. 제1차 남북정상회담 당시 남측은 기본합의서의 이행을 촉구했으나 김정일이 본인의 서명이 없는 문건은 유효성을 인정할 수

없다며 거부했고, 제2차 남북정상회담에서도 남측이 기본합의서 이행 문제를 제기했으나 북측이 거부했다고 한다.

현 시점에서 필요한 것은 6·15 및 10·4 선언을 고정불변의 조건으로 인식하지 말고, 남북대화의 역사적 맥락과 법적·절차적 차원에서 그 의미와 문제점을 재평가함으로써 국민들에게 진실을 알리고 남남갈등을 치유하는 일이다.

가. 6·15 공동선언의 문제점

6·15 공동선언에서 “남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안” 사이의 유사성을 확인한 것은 남한의 공식 통일방안인 ‘민족공동체통일방안’ 하에서는 합의가 불가능한 일이라는 지적이 많다. 자유민주주의 체제인 남한과 공산주의 체제인 북한의 통일방안 사이에 “서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로” 한 6·15 선언 제2항은 기본적으로 “자유민주적 기본질서에 입각한” 통일을 지향하는 우리 헌법 제4조에 배치될 수 있다.

특히 중요한 것은 김대중 정부가 한국정부의 공식적인 통일방안과 다른 방안을 갖고서 6·15 공동선언에 합의했을 가능성이 있다는 지적이다. 6·15 선언 당시 청와대 통일비서관을 지낸 조건식 전 통일부차관에 따르면, 김대중 대통령은 2000년 6월 16일 청와대 국무회의에서 합의내용을 설명하면서, “내가 오랫동안 구상해 온 3단계 통일방안에 대해 설명했다. 1단계 남북연합, 2단계 연방, 3단계가 통일인데 1단계는 현재 대로 가는 것이다”라고 발언했다고 한다.¹⁾ 조건식 차관은 “이는 김 대통령이 북한과 통일방안을 협의할 때 한국의 통일방안이 아니라 자신의 3단계 통일론에 의거했다는 의미”라고 진단하면서, 현재 통일부 남북회담본부에 정상회담 내용을 기록한 메모가 보관되어 있지 않다고 지적했다.²⁾

남한의 통일방안에는 ‘연합단계’라는 표현은 있어도 ‘연합제’라는 표현은 없으며, 김대중 대통령의 개인적인 통일방안인 공화국연합제에만 ‘연합제’라는 표현이 있다는 점에도 주목할 필요가 있다. 글자 한 자 한 자가 중요한 남북간 합의문서에서 ‘연합단계’와 ‘연합제’ 사이에 큰 차이가 있고 그 내용이 완전히 다를 수도 있다. 특히 공화국

1) 조건식, 「중앙일보」, 2007년 8월 28일, 35면.

2) 위의 글.

연합제의 ‘연합’은 민족공동체통일방안의 ‘연합’과 달리 우리 헌법의 영토조항 개정과 국가보안법 손질을 포함하는 급진적인 것으로서, 6·15 공동선언을 지지하는 인사들이 헌법개정의 필요성을 제기하고 국가보안법 폐지를 시도했다는 점도 6·15 선언이 공화국연합제에 기초한 합의였다는 의혹을 갖게 한다. 대북정책의 투명성을 확보하고 남남갈등을 치유하는 것은 물론 노무현 대통령의 업적인 남북관계발전법률의 취지를 살리는 차원에서, 이제는 당시 정상회담에 참여했던 분들이 나서서 6·15 공동선언을 둘러싼 제반 의혹을 해명하는 것이 바람직하다.

만약 김대중 대통령이 제1차 정상회담에서 대한민국의 공식적인 통일방안인 민족공동체통일방안이 아니라 자신의 개인적인 통일방안인 공화국연합방제를 갖고 북한과 협상했다면, 6·15 공동선언의 법적 타당성은 인정될 수 없을 것이다. 또한 철차상의 정당성을 결여한 만큼, 6·15 공동선언을 토대로 한 이후의 모든 합의도 그 정당성을 보장받지 못하게 될 것이다. 이런 의문점들이 명확하게 해소되는 것만이 대북정책을 둘러싼 불필요한 남남갈등과 소모적인 논쟁에 종지부를 찍는 지름길이다.

나. 10·4 정상선언의 문제점

임기 말 정상회담 개최에 대한 부정적인 여론이 우세한 상황에서 치러진 제2차 정상회담은 개최 자체에 대해서 광범위한 국민적 동의가 없었던 회의임이 분명하다. 참여정부는 정상회담 준비과정을 국민에게 알리지 않았는데, 이는 대북정책을 투명하게 추진하고 국민화합을 이루기 위해서 만들어진 ‘남북관계발전법률’의 취지에 어긋나는 것이다. 물론 이 법률에서 국가안보적으로 민감한 사항은 공개하지 않아도 된다고 했으나, 정상회담의 파장이 미칠 중요성을 감안할 때, 야당의 핵심 지도부에게라도 알리고 협조를 구했다면 법률의 정신에 부합하고 국민화합도 도모할 수 있었을 것이다.

우리보다 못사는 북한과 굳이 상호주의를 논하지 않더라도 우리가 그만큼 지원을 했으면 북한도 우리에게 대한 안보 위협을 제거하는 성의를 보이도록 요구하는 것이 국가이익에 합당한 정책이다. 그러나 지난 10년간 70억 달러에 달하는 엄청난 지원에도 불구하고, 지금 우리에게 돌아온 것은 북한의 핵위협과 미사일 위협이며, 재래식 군사위협 역시 한 치도 줄어들지 않았다. 북한의 대남위협 수위는 1990년대 초의 “서

을 불바다”에서 이제는 “남한 잿더미”로 한층 강화되었다.

설혹 현 정부가 10·4 선언의 모든 합의를 그대로 이행하려고 해도 정부 단독으로 할 수 없는 것이 우리의 현실이다. 참여정부의 가장 중요한 통일정책 성과라고 할 수 있는 남북관계발전법률 제21조 3항에 따라서, 막대한 예산이 소요되는 대북 사업의 경우에는 반드시 국회의 동의를 받도록 되어 있기 때문이다. 통일부 추산에 따르면, 모든 사업을 시행하는데 만도 14조 3천억 정도가 필요한 실정이다. 우리 헌법 제60조 1항도 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약의 체결·비준에 대해서 국회의 동의권을 인정하고 있다.

개성공단의 현대아산 직원에 대한 무단 장기구금 사태는 북한이 핵을 포기하고 개혁·개방을 하지 않는 한 장기적이고 안정적인 남북경협이 사실상 불가능하다는 것을 말해준다. 설혹 북한 땅에서 제품을 생산하더라도 핵과 미사일 개발로 유엔의 경제제재를 받는 북한산 물품을 살 나라는 거의 없기 때문에 10·4 선언의 이행 자체가 비현실적이다.

개성공단의 경우 남북경협의 장점만 선전하면서 단점을 은폐하던 과거의 잘못을 답습하지 말아야 한다. 정부는 개혁·개방 없는 북한과의 경협이 마치 모래성처럼 외양은 번듯해 보이지만 그 기반이 얼마나 취약하고 위험한 것인가를 국민들에게 알리고, 개성공단의 허와 실, 남북경협의 한계와 문제점에 대한 국민적 합의를 끌어내야 한다. 우리는 남북경협의 목표가 단순한 이윤추구가 아니라 공정한 시장거래 질서를 가르침으로써 북한의 변화를 이끌어내는 것이라는 원칙을 가져야 한다. 남북관계의 건전한 발전을 위해서는 투명하고 합리적인 상거래 관행이 제도화되어야 하고, 그래야만 진정한 남북협력을 이루고 북한의 변화와 개방도 가능할 것이다.

4. 남북기본합의서에 대한 북한의 태도 시정

북한은 최고 지도자 김정일이 서명한 문건이 아니기 때문에 남북기본합의서의 유효성을 인정할 수 없다면서 기본합의서 이행을 거부하고 있다고 한다. 우리 사회 일각에서는 김정일이 서명한 합의가 북한에서는 성스러운 문건으로 신성시되기 때문에 이명박 정부가 6·15, 10·4 선언에 대한 철저한 이행의지를 밝히지 않는 것은 북한을 자극하기에 충분하다고 지적한다.

그러나 기본합의서에 대한 김정일 정권의 이런 태도는 분명 잘못된 것이다. 우선 자신이 서명한 문건이 아니라 유효하지 않다는 김정일의 논리가 매우 불합리하다. 유신통치를 내걸며 아버지의 유산을 중시한 김정일로서, 연형묵 총리가 서명한 문건이라고는 하지만 김일성이 허락한 남북기본합의서를 이행하지 않는다는 것은 아버지의 뜻을 거스르는 행동이다. 더 나아가, 본인이 서명하지 않은 문건이라 이행할 필요가 없다는 북한식 논리를 따르자면, 이명박 대통령이야 말로 자신이 서명하지 않은 6·15 공동선언과 10·4 정상선언을 이행할 의무가 없다.

김정일은 대한민국 정부가 섬겨야 할 상전이 아니다. ‘내가 하는 것은 괜찮고 상대가 하는 것은 안된다는 것’이 북한 정권의 상투적인 수법이지만, 이제는 남북관계의 건전한 발전과 진정한 협력을 위해서 이런 태도는 시정되어야 한다.

5. 새로운 북핵 해법 마련

북한의 2차 핵실험으로 새로운 북핵 해법이 절실히 요구된다. 지금 필요한 것은 6자회담을 어떻게 살리고 기존 6자회담 합의에 따라서 단계별로 어떻게 북핵을 폐기시킬 것인가 하는 구태의연한 방식이 아니라 보다 근본적인 문제에 대한 대외각성과 심기일전이다. “왜 북한의 핵보유를 막지 못했는가?”라는 문제의식을 갖고 뼈를 깎는 반성을 토대로 교훈과 시사점을 습득한 후에 새로운 정책방향을 설정해야 한다.

1994년 제네바 기본합의로 잠시 중단되었던 북한의 핵무기 개발은 1990년대 후반부터 공개, 비공개적으로 재개되어 지금까지 계속되어 왔다. 당시 우리 정부는 자체 정보력, 미국의 정보협조 및 파키스탄 등 관련국들의 정보제공을 토대로 북한의 핵개발 활동에 대해서 상당부분 파악하고 있었지만 안일하게 대처하거나 수수방관하면서 오늘의 사태에 직면하게 되었다. 마치 호미로 막을 수 있는 일을 북한 정권의 눈치를 보며 맥 놓고 있다가 가래로도 막지 못하고 급기야 안보의 독이 터진 것이 작금의 북핵사태이다.

무엇보다도 지난 10년 정부의 실패한 북핵정책의 문제점을 정확하게 진단하고 교훈을 도출해서 같은 실수를 반복하지 않겠다는 목표 하에, 북핵정책 전반에 대한 검토와 보완이 필요하다. 지금까지 정부의 북핵정책은 6자회담 이외에 다른 대안이 없다는 단순한 가정에 기초하고 있다. 많은 전문가들이 6자회담이 실패하면 우리 정부

가 할 일이 없다면서 6자회담은 반드시 지켜야 하는 성역으로 간주하는 듯하다. 그러나 당사자인 북한이 6자회담을 거부하고 나선 마당에 6자회담의 장래가 매우 어둡다는 엄연한 현실을 부인할 수는 없다. 과거 클린턴 대통령이 제의한 4자회담을 클린턴이 물러나자 거부했듯이, 북한은 6자회담을 만든 부시가 물러나자 바로 회담을 거부한 것이다.

북핵문제의 평화적 해결을 위한 수단으로 6자회담을 추진하는 데 이의를 제기할 수는 없으나 6자회담이 실패할 경우에 대비한 정부차원의 대책도 준비해야 한다. 북핵상황의 전개 시나리오를 단순하게 추정하더라도, 북한이 협상을 통해 핵을 폐기할 확률과 핵보유를 고집할 확률은 '50 : 50'이다. 따라서 6자회담이 전자에 대처하는 수단이라면 북한이 핵을 고집할 경우에 대한 대책도 6자회담과 같은 비중으로 준비하는 것이 마땅하다. 어쩌면 남북통일이 되는 그날까지 남한은 북한 핵을 머리에 이고 살아야 할 수도 있다는 점을 유념하고, 핵을 가진 북한을 관리하기 위한 보다 큰 틀의 대북전략을 통일전략과 연계해서 수립해야 한다.

6자회담에 대한 범정부 차원의 중간평가도 필요하다. '6자회담은 지고의 선'이라는 단순한 사고에서 탈피해서, 종합적 국익의 관점에서 지난 6년간 진행된 6자회담의 합의과정과 이행현황을 면밀하게 검토하고 평가해서 이명박 정부의 새로운 해석과 입장이 나와야 한다. 이를 토대로 미 오바마 행정부에게 우리의 확고한 입장을 전달해야 한다. 향후 북핵폐기를 위한 한·미 협력과정에서 국익을 실현하기 위해서도 6자회담에 대한 중간평가는 더는 미룰 수 없는 과제이다.

제2세션(라운드테이블) :

북한 핵실험 이후 대북정책 방향

구 본 학 (한림국제대학원대)
김 열 수 (국방대)
김 진 무 (한국국방연구원)
남 궁 영 (한국외대)
방 형 남 (동아일보 논설위원)
이 정 민 (연세대)



북한 핵실험 이후 남북관계 진단 및 대북정책 방향

구 본 학 (한림국제대학원대)

□ 남북관계의 배경

- 과거 한국은 남북대화와 교류협력이 북한을 안정적으로 관리할 수 있는 최선의 방안이라고 가정하고 인적·물적 교류와 교류협력 사업들을 추진해 왔음.
- 김대중 정부와 노무현 정부 동안 한국 정부는 햇볕정책을 추진했으며, 각종 남북 대화 및 군사회담이 개최되었고, 금강산 관광사업과 개성공단 사업이 추진되었으며, 북한에서는 「7.1조치」 등 시장경제적 요소를 일부 도입하는 정책 변화도 있었음.
- 그럼에도 불구하고, 북한체제의 변화에 대해서는 의문이 끊임없이 제기되었음.
 - 북한은 선군정치를 내세우면서 주민통제를 지속했으며, 대남 군사 위협에도 변화가 없었음.
 - 금강산 관광사업과 개성관광 및 개성공단 사업으로 북한에 지급된 경화는 군사용으로 전환되었으며, 인도적 차원에서 제공한 식량도 군사용으로 전용되어 한국의 대북지원이 한국에 대한 안보위협으로 전환되었다는 주장이 제기되었음.
- 이와 함께, 북한은 한국과의 남북협력, 남북공조, 민족공조 등을 강조하면서 경제 지원을 요청하면서도 안보위협을 지속하였고, 남남갈등을 조장하는 정책을 일관되게 추진하였음.

- 즉, 북한은 남북대화와 협력을 제의하면서 부분적·제한적 개방 또는 타협의 신호를 보이면서 한국으로부터 경제지원을 확보하고, 북한에 대한 한국의 기대 상승을 유도하는 한편, 일정 기간 경과 후 남북대화를 중단하고 교류협력을 차단하면서 체제 단속을 강화하는 조치를 취하는 정책을 일관되게 추진해 왔음.

□ 이명박 정부 출범 이후 남북관계

- 북한은 이명박 정부 출범 직후부터 남북대화를 거부하였으며, 2008년 3월부터는 이명박 대통령에 대한 원색적 비난과 함께 정부의 대북정책을 비난하면서 <6.15 공동선언>과 <10.4 공동선언> 등 햇볕정책의 이행을 요구하였음.
- 2008년 7월 14일 이명박 대통령이 남북대화 재개에 대한 강력한 의지를 피력했음에도 불구하고, 금강산 관광객 피격사망 사건은 이후 남북관계를 경색시킨 직접적 원인이 되었음.
- 2008년 8월 경 김정일의 뇌졸중 가능성에 대한 보도가 있었으며, 이로 인해 이명박 정부는 북한의 동향을 파악하는데 주력하였으나, 북한은 대남 협박을 지속하면서 긴장을 지속적으로 고조시켰음.
- 미북관계에서도 2008년 6월 27일 영변 원자로의 냉각탑 폭파 이후 미국의 테러지원국 및 적성국교역법 적용 대상국에서 해제를 요구하면서 미국과 마찰과 갈등을 시작하였으며, 미국이 테러지원국과 적성국교역법 대상국에서 해제했음에도 불구하고 검증의정서 채택을 둘러싼 미북협상이 실패함으로써 북한 핵불능화도 중단되었음.
- 북한의 지속된 대남 비난과 군사적 긴장 조성 행위로 남북대화는 원천적으로 봉쇄되었으며, 북한은 개성공단 출입 통제조치에 이어 작년 12월부터 NLL에 대한 위협 등 군사적 긴장을 고조시키는 행위를 지속해 왔고, 2009년 1월부터는 「키리졸브」 한미 연합훈련을 빌미로 대남 군사위협을 더욱 강화하였음.
- 2009년 4월 5일 북한은 장거리 미사일을 시험 발사하였고, 이에 국제사회가 유엔

안보리 의장성명서를 채택하는 등 북한에 대한 비난 여론이 고조되자 북한은 유엔에 대해 북한에 사과할 것을 요구하면서 강력히 반발하였고, 5월 25일 제2차 핵 실험을 감행하였음.

□ 북한의 대남·대미 강경정책의 배경

○ 체제 내적 차원

- 첫째, 대남 긴장을 고조시킴으로써 내부 결속을 강화하려는 것인바, 지난 10년간의 햇볕정책으로 남북간 인적·물적 교류가 증대되었으며, 이와 함께 중국을 통해 한국 사회의 모습이 점차 알려짐으로 북한 주민들은 자본주의에 이미 상당히 노출되어 왔음. 따라서 느슨해진 북한 주민들의 사상무장을 강화하기 위해 대남 군사긴장을 조성하는 것임.
- 둘째, 김정일의 건강 악화로 인해 권력 엘리트 내부에서의 동요 현상을 사전에 차단함으로써 후계체계의 권력 승계를 원만히 진행하려는 것임.
- 셋째, 미사일과 핵실험을 연이어 성공했다고 선전함으로써 주민들로부터 북한 체제의 우월성을 인정받는 동시에 주민들에게는 장거리 미사일과 핵무기를 보유한 국가의 국민이라는 자부심을 가지게 함으로써 2012년을 강성대국의 해로 선포한 김정일의 선군정치에 대한 지지를 공고히 하려는 것임.

○ 대남전략 차원

- 첫째, 이명박 정부는 한국의 대북지원에 대해 북한이 어느 정도 긍정적인 변화를 보여 주어야 대북지원이 지속될 수 있다는 입장, 즉 제한적 상호주의 입장에서 남북관계를 관리하려 하였으며, 과거의 일방적 대북지원이 아닌 실용원칙에 입각한 대북정책 추진을 천명하였는 바, 이명박 정부의 대북정책을 햇볕정책으로 회귀하도록 강요하기 위해 군사긴장을 조성하고 대남 강경정책을 지속하고 있는 것임.
- 둘째, 북한은 대남 군사긴장을 고조시킴으로써 한국 국민들에게 심리적 불안감을 조성하고, 한국 국민들 내부의 남남갈등을 심화시켜 내부혼란을 증대시키는 한편, 이명박 정부와 보수집단의 대북정책에 문제가 있음을 부각시켜 한국사회

내부의 대북동조 세력을 확대하는 동시에 이를 통해 남북관계에서 영원한 주도권을 행사하려는 것임.

○ 대미전략 차원

- 작년 미국 대선 당시 오바마 후보는 대회를 통한 북한 문제의 해결을 강조하였으며, 이는 북한을 ‘악의 축’이라는 근본 인식 하에서 대북정책을 추진한 부시 대통령의 접근방법과는 전혀 다른 것임.
- 따라서 김정은은 오바마 행정부와 협상을 통한 미북관계 개선에 상당한 희망과 기대를 가지고 있었으며, 작년 11월 6일 리근 국장을 미국에 파견하여 미북관계 진전을 탐색하였음.
- 그러나 오바마 행정부는 북한과의 관계개선에는 별 관심을 보이지 않았고, 금융위기 해소와 아프간전, 이라크전에 최우선의 정책적 관심을 가지고 있었음.
- 따라서 북한으로서는 오바마 행정부에 대한 불만을 표출하는 수단으로서 한반도 위기를 고조시키는 것이며, 이는 오바마 행정부에 대해 미북 양자간 협상을 강요하는 동시에 향후 협상에서 유리한 고지를 선점하기 위한 것임.
- 2차 핵실험은 북한 핵은 더 이상 협상의 대상이 아님을 의미하는 것이며, 핵문제는 핵군축협상을 통해서 해결이 가능하다고 주장하는 것은 북한 핵과 주한미군을 같이 협상 테이블에 올려놓자고 주장하는 것임.

□ 북한의 향후 정책방향

- 북한이 대남 및 대미 강경정책을 추진하는 것은 한국으로부터의 경제적 지원 또는 미북 관계개선을 통한 경제적 보상을 획득하는 것보다는 대남 및 대외관계를 차단함으로써 얻을 수 있는 이득이 더 크다고 판단하기 때문임. 즉, 북한의 대남 및 대외관계보다는 대내적 요인에 의해 현재의 대남 및 대외 강경정책이 추진되고 있다고 판단됨.
- 북한이 원하는 것은 단기적인 경제적 보상이 아니라 남북 및 미북관계의 근본 틀을 바꾸는 것임.
 - 북한은 경제적 보상 정도는 일순간에 포기할 수 있는 집단임.

- 국제사회의 압박에도 불구하고 2차 핵실험까지 감행한 것은 남북관계와 미북관계를 형성하고 있는 기본 구조를 바꾸자는 것을 의미함.
 - 정전협정 때문에 적대관계가 지속되고 있으므로 정전협정을 파기하고 평화협정을 체결하자고 제의할 것이며, 그렇게 해서 북한체제의 안전을 보장하고, 미북 평화협정을 근거로 주한미군을 철수시킨 다음 유엔사까지 해체시킨 후 한반도를 적화통일하려 장기적인 포석을 가지고 있는 것임.
- 따라서 현 시점에서 북한이 한국 또는 미국과의 협상에 임하리라고 기대하기는 매우 어려우며, 북한의 내부가 안정되어야 대남 및 대미관계 개선을 위한 협상에 임할 것으로 생각됨.
- 금강산 및 개성 관광사업의 중단은 장기화될 것으로 예상되며, 개성공단은 불확실성을 남겨둠으로써 남북관계에서의 주도권을 장악하는 한편, 남한의 내부 갈등(남남갈등)과 대북정책을 둘러싼 혼란을 유발시키는 매커니즘으로 활용할 것으로 예상됨.
 - NLL에 대한 군사적 위협도 단기간 내에 진정될 가능성은 별로 크지 않으며, 차기 한미 연합군사훈련이 시작되기 직전까지 긴장의 수위를 높이면서 연합훈련 중단을 요구할 것으로 예상됨.
 - ICBM 시험발사 가능성을 배제할 수 없으나, 이는 미북관계를 완전한 파탄 상태로 몰고 갈 수 있는 미국에 대한 직접적인 도전으로 해석되기 때문에 선부른 모험은 하지 않을 것으로 예상됨.
- 남북관계의 측면에서 보면, 한국은 남북경협을 통해 북한의 변화를 기대해 왔으나, 북한은 체제에 대한 부정적 영향을 감수하면서까지 관광수입, 노동자의 임금수입 등 경제적 이익을 추구하지는 않을 것임.
- 금강산관광 및 개성관광, 개성공단 노동자 임금 수입 등은 연간 약 7천만 달러에 달하였으나, 남북경협을 통해 얻는 경제적 이익보다는 체제에 미치는 부정적 영향이 더 크다고 판단한 것으로 생각됨.
 - 비록 관광사업과 개성공단 사업은 통제된 사업이기 때문에 북한 체제에 미치는 영향은 제한적이라고 할 수 있으나, 북한으로서는 남북관계를 주도해 나간다는

- 입장을 견지할 수 있고, 이명박 정부를 압박하는 카드로도 활용될 수 있음.
- 남북대화의 단절이 장기화되고, 김대중 정부와 노무현 정부가 햇볕정책의 최대의 성과이며 남북관계의 연결고리라고 주장하는 금강산 관광사업과 개성공단 사업의 차질이 장기화될 경우 이명박 정부의 대북정책을 무력화시킬 수 있다고 계산한 것으로 판단됨.
 - ※ 북한은 김정일의 후계체제 승계 문제가 안정될 때까지, 또는 강성대국의 문을 열었다고 선언하게 될 2012년, 또는 제한적 상호주의를 주장하는 이명박 정부가 물러나게 될 때까지 남북관계의 긴장을 유지할 가능성이 큰 것으로 판단됨.
 - 이와 동시에, 한국 국민에 대해 현재의 남북 군사긴장은 이명박 정부의 잘못된 대북정책으로 인해 초래된 것이라는 인식을 심어 줌으로써 이명박 정부에 대한 불신과 사회적 혼란을 야기하려는 의도를 가진 것으로 판단됨.
- 대미전략의 차원에서 보면, 오바마 행정부가 금융위기 해소와 아프간 및 이라크 문제에 집중하고 있는 동안 핵보유를 기정사실화하여 미국의 북한 핵협상 목표를 <핵 폐기>로부터 <핵 인정 및 체제안정화> 쪽으로 방향을 수정하도록 강요하는 의도라고 판단됨.
- 2005년 9.19 공동성명에서 북한은 모든 핵프로그램의 포기(abandonment)를 선언하였으며, 그 이행을 추진하는 과정에서 <2.13합의>와 <10.3합의>가 도출되었음.
 - <2.13합의>와 <10.3합의>는 북한의 핵불능화를 3단계로 추진하면서 2단계 불능화 과정에서 미국이 북한을 테러지원국과 적성국교역법 대상에서 제외하는 것을 약속한 것임.
 - 북한은 영변 원자로 냉각탑 폭파에 국제적 이목을 집중시키는 SHOW를 연출하면서 그것을 2단계 불능화라고 주장하였고, 미국에 대해 테러지원국 및 적성국교역법 대상에서 북한을 해제할 것을 요구하였음.
 - 이에 반해, 미국은 불능화에 대한 검증까지를 2단계 불능화 작업이라고 주장하였으나, 결국 북한의 요구를 수용하여 테러지원국 및 적성국교역법에서 북한을 해제하였음.

- 이후 북한은 검증의정서 채택을 둘러싼 미국과의 협상에서 검증을 수용하지 않았고, 4월 5일 장거리 미사일을 시험발사하였으며, 5월 25일 제2차 핵실험을 감행하는 <벼랑끝 전술>을 구사하였음.
- 대미관계에서 북한의 목적은 미국으로부터 핵보유를 인정받고 관계개선에 성공하여 체제 안전을 보장받는 두가지 목적을 모두 달성하는 것이며, 이를 위해서는 핵실험을 감행하여 핵보유를 기정사실화시킨 바탕위에 억류하고 있는 여기자 2명의 석방을 매개로 미국과 미북관계 개선에 이르는 협상을 추진하고자 하는 의도인 것으로 판단됨. (또는 여기자 2명의 석방을 관계개선의 신호라는 의미로 판단하도록 하는 것임.)

□ 우리의 대북정책 방향

- 현재의 상황에서 보면, 남북의 전략적 타협이 없을 경우 경색국면이 장기화될 가능성이 높음.
 - 남북관계의 단절이 장기화될 경우 남북 모두 상당한 비용을 지불해야 할 것으로 예상됨.
 - 따라서 남북이 서로 상대방에 대한 체면을 존중하면서 명분있는 양보를 유도하기 위한 노력이 필요함.
 - 그러나, 현실적으로 그러한 양보는 북한측이 먼저 제의해야 가능함.
- 북한의 위협과 협박에 타협할 경우 북한의 변화는 불가
 - 남북관계 개선은 한국 국민들의 일관된 희망임이 분명하나, 민족공조를 강조하던 북한이 개성공단이나 민간사업을 볼모로 하여 민족대결을 고조시키는 것은 어떤 경우에도 정당화될 수 없음.
 - 현 시점에서 북한에 대한 어떤 대화·협력 제의도 북한이 수용하지 않을 것이며, 설부른 제의는 한국사회의 내부 갈등만 증폭시키게 될 우려가 있음.
 - 남북경협을 상징이라고 일부에서 주장하는 개성공단을 우리 정부가 먼저 폐쇄 선언할 필요는 없으나, 직원의 안전을 최우선적으로 고려하는 조치가 필요함.

- 장기적이며 원칙을 존중하는 대북정책 추진 필요
 - 지난 10년간 대북 포용정책에 의해 남북 교류협력이 증대되었으며, 개성공단, 금강산 관광 및 개성관광 등이 시행 가능하였음.
 - 그러나 이러한 성과가 북한의 일방적 조치로 언제든지 중단되거나 폐쇄될 수 있다면 이는 '사상누각'에 불과한 것임.
 - 남북관계에서의 성과를 정치적으로 활용하고자 하는 과거 정부의 잘못된 관행에서 탈피하여 대한민국의 국익과 민족의 이익을 위한 정상적인 남북관계로 발전할 수 있는 초석을 마련해야 함.
 - 즉, 남북관계가 경색되었다고 해서 무리한 정책을 추진할 경우에는 그 정책의 실효성을 보장할 수 없으며, 우리 사회의 갈등을 심화시킬 수 있음.
 - 따라서 대북정책의 일관성과 원칙을 지키면서 북한이 변화에 나선다면 우리가 적극적으로 도울 것이라는 점을 인식시켜야 함.

<남남갈등>

- 배경
 - 2000년 6.15 정상회담부터 우리 사회 내부에서 대북정책, 북한을 보는 시각 등에서 뚜렷한 양분화 현상 노정되기 시작
 - 그 동안 잠재적으로 활동해 오던 친북·좌파 인사들이 전면에 나타나기 시작하여 우리 사회의 부정적인 측면을 조명하기 시작
 - 한국전쟁에 대한 재평가, 한국전쟁시 국군의 잘못된 행동 등 북한과 관련된 사건들에 대한 인식 차이
 - 주한미군을 둘러싼 재평가 시작: 노근리 사건, 매항리 사건, 한강 독극물 방류사건, 환경오염, 맥아더 장군 동상 철거 문제 등 주한미군에 대한 인식 차이
 - 한국 근현대사의 재인식과 관련된 재평가: 해방과 건국에 대한 재평가, 이승만 대통령 및 건국세력에 대한 재평가, 군사정권에 대한 재평가 등
 - 이러한 한국의 근현대사와 관련된 각종 사건들에 대한 재평가가 1998년부터 시작되어 전통적인 평가와 인식에 도전

- 양측 모두 자기 주장이 옳다고 주장하며, 양측이 모두 물리칠 수 없는 “생과사”의 입장에서 투쟁
- 왜냐하면, 남북에 서로 대립되는 정치체제가 존재하며, 서로 상대방을 인정하지 않기 때문이며, 서로 상대방의 정통성을 부정하기 때문
- 그 연장선 상에서 대북 정책을 둘러싼 정책적 갈등이 표출된 것이 남남갈등
- 대립되는 두개의 세력 또는 그룹이 존재(진보와 보수)하고, 사안에 따라 유동적인 중간그룹이 존재; 중간 그룹이 어떻게 움직이느냐에 따라 승패가 결정

○ 원인

- 이념적 차원 : 친북좌파 vs 친미반공)
 - 친북좌파세력은 그들의 identity를 북한에 두고 있으며, 한국 사회를 공산화 하는데 목표를 두고 있음; 대한민국의 건국이 민족의 분단을 가져왔으며, 미 제국주의에 의해 식민통치되어 왔다고 인식; 이를 해결하기 위해서는 남조선 해방이 필요; 일부는 김정일 정권 찬양; 공산화 통일이 목표
 - 친미반공세력은 북한을 부정하며, 북한은 소련과 김일성에 의해 무력으로 공산화되었음; 미국의 도움이 없었다면 한국은 공산화되었을 것이라는 인식; 대한민국의 경제성장은 한미동맹 등 미국의 지원 때문; 북한 주민들의 고통 해소를 위해 김정일 정권의 붕괴 필요; 자유민주주의 통일이 목표
- 정치성향 차원 : 보수 vs 진보
 - 보수세력은 기존 한국의 사회구조 유지를 희망; 급격한 변화 회피; 해방 이후 한국 사회의 주류를 형성해 왔던 세력 중심; 북한에 대한 부정적 시각, 미국에 대한 긍정적 시각
 - 진보세력은 한국 사회의 변화를 희망; 한국 사회의 비주류에 있던 세력을 중심으로 1998년 대선 승리 이후 사회 주도 세력으로 등장; 북한에 대한 긍정적 시각, 미국에 대한 부정적 시각
- 대북정책 차원 : 포용 vs 압박
 - 포용을 지지하는 측에서는 북한에 대한 압박은 문제 해결에 도움이 되지 않으며, 남북 대결 구도를 고착화; 북한의 변화를 유도하기 위해서는 북한을 도와주어야 한다; 북한을 도와주는 것이 남북관계의 발전에 도움이 된다; 북한

이 도발하는 것은 한국과 미국이 압박하기 때문이라는 입장을 견지

- 압박을 지지하는 측에서는 북한에 대한 포용 때문에 핵과 장거리 미사일 확보 등 도발 능력을 확보했다; 북한을 무작정 도와주는 것은 문제 해결에 도움이 되지 않는다; 국제사회와의 공조를 통해 북한을 압박해야 북한의 변화를 유도할 수 있다는 입장을 견지

○ 갈등해소 방안

- 남북에 적대적 정체가 존재하지 않을 경우 한 사회 내에 다양한 인식의 스펙트럼이 존재하더라도 사회적 갈등으로 표출될 가능성은 희박
- 서로 상대방에 대한 이해를 제고하기 위한 노력 필요; 남과 북을 선과 악의 대결로 해석/접근해서는 갈등 해소 불가
- 현실적으로 남북에 대립되는 두개의 정체가 존재하며, 서로 적대감을 해소하지 못하는 상황이 지속되는 한 남남갈등 약화는 가능하지만 해소는 불가능; 지속적인 교육으로 극복 가능

북한 핵실험 이후 대북정책 방향*

김 열 수 (국방대)

1. 2008년 이후 북한의 도발 위협

특히, 2008년 이후 북한은 양 방향으로 도발 위협을 고조시키고 있다. 하나는 대남 도발 위협이고 다른 하나는 대 국제사회에 대한 도발이다. 전자는 2단계로 진행되었다. 제1단계는 금강산 관광객 피살사건이고, 제2단계는 개성공단 출입 및 운영에 관한 사건이다. 대남 도발 제3단계가 예고되어 있는데, 그것이 바로 서북해역상에서의 도발이다. 그러나 북한 군대가 “더 이상 정전협정에 구속받지 않을 것”이고 “조선반도는 곧 전쟁상태로 되돌아가기 마련이며” 북한의 “혁명무력은 그에 따르는 군사적 행동으로 넘어가게 될 것(5.27)”이라는 점을 고려해 본다면 대남 도발의 대상은 더 넓어질 수 있다. 서북해역상에서의 도발뿐만 아니라 DMZ, 그리고 개성공단 근로자 무더기 억류 사태 등의 도발도 예상할 수 있기 때문이다.

대 국제사회에 대한 도발도 2단계로 진행되었다. 제1단계가 올해 4월의 장거리 로켓 발사이고, 제2단계가 지난 달의 제2차 북핵 실험이다. 장거리 로켓 발사가 인공위성에 의해 포착되어 전 세계의 관심이 되자 북한은 이를 통신위성용이라고 주장하면서 위성 발사에 필요한 국제적 절차를 밟았다. 그럼에도 불구하고 안보리 결의안

* 이 글은 국방대학교와 국방부의 공식 입장이 아님을 밝혀 둡니다. 이 글은 2009년 6월 5일 KIDA 주최 제2회 북한군사포럼(대한상공회의소 의원회의실)에서 필자가 발표한 “북한의 무력도발 위협: 심리전인가, 실제인가?”의 내용 중 일부를 발췌하여 정리한 것임을 밝힙니다.

1718을 실효화할 수 있는 안보리 제재 논의가 있게 되자, 북한 외무성은 6자회담에 “다시는 절대로 참가하지 않을 것”이며 “어떤 합의에도 더 이상 구속되지 않을 것”이고, 영변 핵시설에서 나온 폐연료봉을 “깨끗이 재처리”할 것이라고 밝히면서, 국제원자력기구(IAEA) 모니터 요원과 미국 핵전문가를 추방(4.14)하였다. 또한 안보리 의장 성명이 채택되고 북한 기업 3곳에 대한 제재가 결정되자, 북한 외무성은 유엔 안보리가 대북조치에 대해 “즉시” 사죄하지 않으면 “자위적 조치”로 핵시험과 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사시험을 할 것이라고 밝혔다. 북한의 위협은 안보리에 대한 사죄 요구로까지 확대되었다.

대 국제사회에 대한 도발의 제2단계는 제2차 북핵실험이다. 장거리 로켓 발사에 대한 국내외의 관심이 2달 이상 지속되어 이에 대한 대비가 어느 정도 이루어졌던 점에 비하면, 제2단계 도발은 그야말로 기습적으로 이루어졌다. 비록 북한이 2차 핵실험을 예고하긴 했지만, 국내외에서 D-Day를 예측하지 못했다는 점에서 일종의 기습을 허용한 셈이다. 안보리에서 북한에 대한 강력한 대북 제재안 결의가 논의되자, 북한 외무성은 “유엔 안보리가 더 이상의 도발을 해오는 경우 그에 대처한 우리의 더 이상의 자위적 조치가 불가피하다”는 담화를 발표(5.29)했다. 이로써 북한은 이제 공공연하게 유엔 안보리마저 적대적 관계를 형성하는 형태로 위협의 수위를 높이고 있다.

북한이 예고한 대로 대 국제사회에 대한 북한의 제3단계 도발 징후가 포착되었다. ICBM을 발사할 장비들이 발사장소로 이동하는 모습이 포착되었기 때문이다. 이로써 북한의 대 국제사회에 대한 제3단계 도발은 ICBM 발사 쪽으로 가닥이 잡힌 것 같다.

양 방향으로 전개되고 있는 북한의 도발 위협이 언제쯤 멈추게 될지 예측하기 힘든 상황이다. 왜냐하면 한국은 PSI 전면 참여를 발표했고, 유엔 안보리는 더 강한 대북 제재 결의안을 채택할 것이기 때문이다. 이에 대한 북한의 반응은 이미 나타나고 있다. 대남 및 대 국제사회에 대한 북한의 제3단계 도발 위협 중 어떤 것이 먼저 일어날지 모른다. 한국과 국제사회가 선제공격을 하지 않는 한 선택의 수단과 방법, 그리고 장소와 일자는 북한의 손에 달려있기 때문이다.

2. 대북 정책 방향

대북 정책 방향이란 대 북한 정책을 의미하는지, 또는 최근에 벌어지고 있는 북한발 위협에 대한 정책 방향을 의미하는지 확실하지 않다. 그러나 북한의 도발이 한국에게만 국한된 것이 아니고 대 국제사회에 대한 도발도 있기 때문에 한국과 국제사회가 머리를 맞대고 이를 해결해야 된다는 점은 분명하다. 특히, 북한 위협에 대해서는 한국 독자적으로, 양자적으로, 다자적으로, 그리고 국제사회의 차원에서 다층적으로 대응해야 될 필요가 있다. 따라서 여기에서는 북한발 위협을 다루기 위한 대북 정책으로 한정하고, 그 중에서도 핵과 미사일로만 한정하고자 한다.

가. 북한 핵위협

(1) 회담의 틀 문제

북한을 6자회담에 복귀시키는 외교적 노력이 선행되어야 한다. 그러나 6자회담의 틀이 순조롭지 못하다면 2+2, 또는 미-북 회담도 가능할 것이다. 6자회담이 순조롭게 진행된다면 회담 결과의 국제성을 인정받을 수 있고, 4대 강국이 포함되어 있어 북한이 쉽게 배반할 수 없으며, 한국의 분담금 비용이 줄어들 것이라는 장점이 있다. 미-북 회담은 북한이 일관되게 선호하는 회담 형식이고 이럴 경우 한국이 소외될 가능성도 전혀 없는 것이 아니다. 1994년의 제네바 합의도 미-북간 회담의 결과였다. 한국은 회담의 결과에 따라 분담금만 내야 될 것이다. 만일 2+2회담이 이루어지면, 러시아와 소련이 반발할 수도 있다. 그러나 현재의 교착상태를 벗어날 수 있고, 한국의 이익이 반영되며, 적절한 분담금을 지불할 수 있다는 점에서 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

(2) 외교부와 국방부의 입장 정리

외교부, 통일부, 그리고 국방부의 역할은 다르다. 필요에 따라 같은 목소리를 낼 필요도 있고 다른 목소리를 낼 필요도 있다. 외교부는 국제관계라는 큰 틀 속에서 북한을 바라볼 필요가 있고, 통일부는 민족의 차원에서 북한을 바라볼 필요가 있으나, 국방부는 한국에게 심각한 위협을 가하는 주체가 북한이라는 차원에서 북한을 바라

볼 필요가 있다. 국방부가 외교부나 통일부를 대변하는 역할을 해서는 안 된다는 뜻이다.

미국 국무부는 북한이 핵무기를 보유하지 않았다고 하지만 미국의 합참은 북한이 ‘핵무기를 보유했을 수도 있다’라는 가정에 근거하여 북한을 바라보고 있다. ‘핵전쟁’의 가능성에 따라 군사준비태세가 완전히 달라지기 때문이다. 한국의 국방부는 미국 합참의 고민을 이해함과 동시에 이 고민이 반영된 군사준비태세를 갖추어야 할 것이다. NSC도 국가적 차원에서 국민의 생명과 안전을 지킬 수 있는 수단과 방법을 수립해야 할 것이다.

(3) 한반도 비핵화 공동선언의 파기?

1992년 남북한은 ‘한반도 비핵화 공동선언’을 발표하였다. 그러나 북한이 제1·2차 핵실험을 단행함으로써 이 선언은 무효화되어 버렸다. 북핵 해결을 위한 회담이 지진 부진한 가운데 북한의 핵실험이 계속된다면 한국은 한반도 비핵화 공동선언의 파기를 신중히 고려해 볼 필요가 있다는 주장도 있다. 무궁화 꽃을 다시 피워보자는 주장이라고 생각한다. 이를 위해서는 몇 가지 모험이 필요하다. 북한처럼 NPT와 IAEA를 탈퇴해야 하기 때문이다. 그것이 어떤 결과를 가져올지에 대해서는 설명을 생략한다. 그러나 북한 핵무기 프로그램의 완전한 포기에 대한 지렛대를 중국이 가지고 있다면, 그리고 안보리 결의에도 불구하고 중국이 실질적으로 북한에 대한 제재를 소홀히 한다면, 이런 주장도 신중히 검토해 볼 필요가 있다. 이 문제는 한국보다 오히려 일본에서 더 제기될 가능성이 크다.

(4) 핵무기의 재반입?

1991년 미국의 아버지 부시 정부는 구소련의 해체와 함께 핵무기의 전 세계로의 확산이 예상되자 고르바초프와의 회담 등을 통하여 전 세계에 퍼져 있던 미국의 단거리 미사일용 핵탄두와 전술핵무기를 철수시켰다. 이로써 주한 미군이 보유하고 있던 모든 핵무기가 한국에서 철수되었다.

2차 핵실험으로 인해 북한의 핵무기 보유 가능성이 높아지자 일부 단체에서는 철수했던 핵무기를 다시 한국에 들여와야 한다는 주장을 펴고 있다. 비대칭적 안보 위

협에 놓여 있는 한국의 미래를 걱정하는 사람들이 이를 당연히 주장할 수도 있다. 그러나 이럴 경우, 북한이 회담 자체를 거부할 수 있는 빌미를 줄 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다. 미국도 구소련과 약속한 것이기 때문에 미국 마음대로 할 수도 없다는 현실적인 한계도 있다.

(5) 한미 원자력 협정 개정

북한의 제2차 핵실험으로 인해 한국의 ‘핵 주권’ 문제가 부상하고 있다. 핵주권과 관련된 문제가 한미 원자력 협정에 묶여 있기 때문이다. 1973년 개정된 한미 원자력 협정에 따라 미국의 사전동의나 허락 없이 우라늄을 농축하거나 재처리하지 못하도록 돼 있다. 협상을 통해 ‘핵주권’을 가지게 되면, 한국은 연간 3억 달러가 넘는 원자력발전 연료용 농축우라늄 수입비용을 아낄 수 있다. 또한 재처리를 거치면 원자력발전 후 발생하는 고준위폐기물의 붕괴열량이 100분의 1로 감소해 폐기물 처리장의 이용률이 100배로 향상되고 관리기간은 30만년에서 300년으로 줄어들 전망이다.¹⁾

정치권 일각에서 핵주권이 등장하는 이유는 한미 원자력 협정이 미일 원자력 협정에 비해 지나치게 불리하게 체결되었기 때문이다. 1988년에 발효된 미일 원자력협정으로 인해 일본은 핵연료 사이클 계획을 안정적으로 운용할 수 있게 되었다. 41년 동안 묶여 있던 한미 원자력 협정은 2014년에 그 시효가 끝난다. 따라서 재개정을 위해 한국은 미국과 2012년부터 협상하도록 되어 있다. 지금 당장보다 협정을 개정하기 위해 미국을 압박하는 것은 옳지 않다. 41년을 기다려 협상하는데 몇 년을 못 기다릴 이유가 없으며, 한국이 이를 촉구할 경우 오히려 일본 수준의 핵연료 사이클에 훨씬 못 미치는 협정이 체결될 수도 있다. 따라서 긴 호흡을 가지고 치밀한 사전 준비를 할 필요가 있다. 또 하나의 걸림돌은 1992년 한반도 비핵화 공동선언에 핵 처리와 농축시설을 갖지 않는다는 내용이 포함되어 있다는 점이다. 이것을 어떻게 조화시킬 것인가도 관건이다.

1) 김광수, “한국 핵연료 주기 완성때… 경제·환경 막대한 이익, 정치·안보 가치는 ‘덤,’” 『한국일보』, 2009년 1월 29일; <http://news.hankooki.com/lpage/politics/200905/h2009052903080491040.htm> (검색일: 2009.05.31)

(6) Extended Deterrence의 명문화?

미국의 동맹국이나 우방국에 대하여 제3국이 핵공격을 위협하거나 핵능력을 과시하려 할 때 미국의 억제력을 이들 국가에 확장하여 제공하는 것이 확장된 억제이다. 한국과 미국은 1978년 제11차 한미안보협의회(SCM) 이후 매년 공동성명에서 핵우산 제공((provision of a nuclear umbrella)이라는 표현을 사용하여 왔다. 2006년 북한의 핵실험 직후 열린 제38차 한미안보협의회 공동성명에서는 ‘확장억제의 지속 보장’을 명기함으로써 핵을 보유한 북한의 위협에 대하여 핵우산의 신속한 전개를 확인하고 구체화하였다. 이미 SCM 공동성명에는 이 내용이 포함되어 있다는 뜻이다.

그럼에도 불구하고 이번 한미 정상회담을 통하여 이를 한미 정상간에 명문화해 보고자 하는 노력이 가시화되고 있다. 약속의 주체를 양국 국방장관 간의 수준에서 양국 정상 간의 수준으로 한 단계 격상시켜보자는 것이다. 이것이 성사되면 한국과 미국이 북한에게 경고하는 정치적·군사적 상징성은 크다고 본다. 불안해하는 국민들을 어느 정도 안심시킬 수 있기 때문이다.

무엇을 해야 된다는 것인가? 회담의 틀을 바꾸는 경우가 있더라도 북한 핵 프로그램을 폐기시키기 위한 회담, 한국 안보를 담보할 수 있는 양국 정상간의 Extended Deterrence의 명문화, 그리고 최악의 상황을 가정한 군사대비태세 및 국가대비태세가 우선되어야 한다는 것이다.

나. 북한 미사일 위협

(1) 한미 미사일 협정 개정

북한의 장거리 로켓 발사를 계기로 정치권에서는 한국의 미사일 개발을 제한하는 한미 미사일 협정을 개정할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다. 2001년 체결된 한미 협정에 따라 한국은 300km/500kg까지의 탄도미사일 개발만 하도록 되어 있다. 사거리 제한이 풀릴 경우 일본을 포함한 동북아 전체의 군비 경쟁을 촉발할 우려도 있지만 북한의 미사일에 대응하기 위해서는 사거리와 중량을 늘릴 필요는 있다.

순항미사일은 한미 미사일 협정과는 관련 없기 때문에 개발에 제한이 없다. 그러나 각 미사일이 가지고 있는 특징이 있기 때문에 한국이 순항미사일에만 의존할 수는

없다. 따라서 북한 전역을 타격할 수 있되 주변국을 자극하지 않을 정도의 사거리 (700Km 내외)와 중량을 지닌 탄도 미사일을 개발하기 위해서 미국과 협상을 벌일 필요가 있다. 이 적기를 놓치면 미국과의 협상도 어려워질 수 있음도 유념해야 한다. 협정을 체결한 기간도 7년이 경과되었다는 점도 결코 불리하지 않다.

(2) MD 참여 추진?

MD 참여에 대한 목소리도 만만찮다. 이 모든 것들이 북한발 미사일 위협 때문이다. 미국이 주도하는 MD에 일본은 전면 참여했지만 한국은 현재까지도 참여하고 있지 않다. 지난 10여년 동안 한국은 MD의 군사적 가치보다 주변국을 의식한 정치적 가치 때문에 가입을 미뤘다. 이로 인해 MD는 국제정치의 중심이자 국내 논쟁의 중심이 되어버리고 말았다.

일부의 주장처럼 북한의 장거리 로켓 발사를 계기로 한국은 MD에 참여할 수도 있다. 그러나 미국형 MD보다는 한국형 MD(KAMD)를 주장하는 사람들도 많다. MD의 효과성이 완벽히 입증되지 않았다는 점도 논쟁의 대상이 된다.

다. 핵과 미사일 위협

(1) PSI와 남북해운 합의서

정부는 북한의 제2차 핵실험 직후 남북해운 합의서를 존중하는 가운데 PSI에 전면 참여한다고 발표하였다. 그럼에도 불구하고 PSI와 남북해운합의서를 상황에 따라 어떻게 적용할 것인지를 심사숙고해야 한다. 예상되는 다양한 시나리오를 수립하여 이를 PSI에 참여하는 국가와 사전에 협의해야 할 것이다. 북한은 한국이 시나리오별 대응방안을 채 준비하지 못한 점을 이용하여 한국을 시험해 볼 수도 있다.

(2) 핵과 미사일에 대비한 전력 구비

북한의 핵과 미사일 도발에 대응하기 위한 조치는 이미 ‘국방개혁 기본계획 수정안’에 어느 정도 반영되어 있다. 국방부는 핵시설과 미사일 기지를 타격할 수 있는 합동원거리공격폭탄(JSOW)과 통합정밀직격탄(JDAM), 그리고 합동공대지순항미사일

(JASSM)을 당초 계획보다 많이 도입할 계획이다. 또한 사거리 1,500Km의 현무 3C의 순항 미사일도 개발 중이다.²⁾ 그럼에도 불구하고 도입 시기와 그 수량 등을 조정할 필요가 있다.

(3) 전작권 전환 검토

한반도 안보 환경이 최악의 시나리오를 향해 달려가고 있다. 전작권 전환을 검토해 봐야 할 몇 가지 이유가 있다. 지금 당장은 북한의 대남위협과 대 국제사회 위협, 북한 급변사태 가능성 등이 위협 요인으로 등장하지만 정작 2012년의 국제 정세는 대단히 복잡하게 전개될 전망이다. 2012년에는 한국과 미국의 대통령 선거가 계획되어 있고, 중국도 제5세대 후계자 선정에 돌입한다. 러시아도 대통령 선거가 계획되어 있다. 또한 그 해는 김일성 100회 생일이자 김정일 70회 생일이고 북한이 목표로 하고 있는 강성대국의 문을 여는 해이기도 하다.

이것뿐만이 아니다. 한국도 경제 난을 극복하기 위해 국방개혁 2020의 전력 증강을 일부 순연시켰으며 주한미군기지 이전사업 2015-2016년으로 연기될 가능성이 농후하다. 미군기지 이동과 전작권 전환의 연동도 중요한 고려요소라는 것을 감안할 필요가 있다는 뜻이다. 연합사의 해체는 북한의 일관된 주장이라는 측면에서 북한과의 협상에서 지렛대를 하나 상실한다는 부정적 효과도 있다. 이미 한미 국방부 장관은 싱가포르에서 개최된 상글리라 회의에서 매년 안보 상황 평가를 전작권 전환의 고려요소로 포함시킬 것을 합의하였다. 전작권 전환과 관련된 국민의 여론을 수렴하여 이를 미국과 재협상하는 방안도 있을 것이다.

3. 결 론

NSC를 중심으로 한 안보정책결정기구는 북한의 대남 및 대 국제사회에 대한 도발에 대응하기 위해 종합적인 단기, 중기 및 장기 계획을 수립할 필요가 있다. 한 부서의 견해가 반영된 부서별 정책이 아니라 국민의 뜻과 안보관련 모든 부서의 견해가 반영된 종합적인 대책이 필요하다는 것이다.

2) 『한국일보』, 2009년 5월 26일, P. 5

대북 정책의 원칙이 흔들리지 않는 범위 내에서 융통성을 발휘할 필요가 있다. 가장 시급한 것은 북한을 대화의 장으로 끌어내는 것이다. 김정일의 갑작스러운 사망이나 대규모 탈북민이 중국 국경으로 몰려들 수 있는 북한 급변사태에 대한 대비도 이에 못지않게 중요하다.

북한의 핵실험 이후 대북정책 방향(국방안보분야)

김진무 (한국국방연구원)

1. 북핵 실험 이후 북한의 태도 전망 위한 고려요소

- 지난 20여년 동안의 북핵협상과정에서 북한의 위기조성전략 이후 대화가 재개되고 보상이 이루어졌다는 점
 - 1993년 북한의 NPT 탈퇴로 인한 위기에서 제네바합의의 도출과 2003년 북한의 핵시설 재가동 이후 미·북·중 3자회담 개최, 그리고 2006년 제1차 핵실험 이후 2.13 합의의 도출 등 과거 사례

- 오바마행정부의 대북정책 전망
 - 오바마행정부의 대북정책 기조는 시작부터 강경일변도로 결정될 가능성이 낮다는 점
 - 북한의 일련의 위기조성 행위에 대해 무시전략으로 일관하고 있는 것은 대북정책 검토가 끝나지 않은 것도 있지만 지난 20여년동안 북한과 협상에서의 학습으로 북한의 협상전략에 말리지 않으려는 의도
 - 오바마행 정부는 북한과의 직접대화를 천명하고 있고 국제사회의 협력에 의해 북핵문제를 해결한다는 정책기조를 밝힌 바 있어 대북정책 방향(북한과의 협상의 틀)이 결정 되는대로 북한에 특사를 파견하는 등 적극적으로 북한과 대화를 추진할 가능성

- 그러나 단기적으로 미국은 북한의 도발에 대해 의도적인 무시전략을 지속하면서 국제사회의 제재를 추진하는 등 긴장국면을 지속할 가능성

○ 중국의 역할

- 6자회담을 통하여 지역내 정치적 영향력을 강화하려고 하는 중국이 중재 역할을 강화할 가능성
- 중국은 북한에 대한 안보리제재 등 압박으로 6자회담이 와해될 것을 우려
- 국제사회의 대북압박 강화가 북한체제 붕괴 가능성 우려
- 중국은 국제사회의 지나친 압박에는 반대할 가능성이 높고 미국과 북한에 특사를 파견하거나 또는 북한을 압박하여 미국과의 대화에 참여할 것을 독려할 가능성

○ 북한 내부 문제

- 북한은 김정일 건강 이상 이후 김정일 독재체제 및 체제결속 강화를 위해 부산한 모습
- 일면 긴장을 조성하거나 통제를 강화하는가 하면 권력 핵심의 조직 및 인사 개편을 단행하고, 그리고 장거리 로켓 발사를 축하하는 군중집회를 개최
- 핵실험과 관련하여 북한은 군중집회를 개최하여 김정일의 지도력을 부각
- 그러나 위기국면이 장기화될 경우 국제사회의 제재, 중국의 압박 등으로 경제난 악화 등 체제에 부담이 될 수 있다는 점

○ 북한의 핵전략

- 북한의 핵실험 동기에 대한 가설
 - ① 국가안보에 대한 외부로부터의 위협에 대처하기 위한 ‘안보모델’,
 - ② 핵/미사일 보유가 국가의 위신을 대내외에 과시하는 ‘상징모델’
 - ③ 핵/미사일 등 대량살상무기 개발 기술력의 수출을 통해 국가경제에 도움을 준다는 ‘경제모델’
 - ④ 대미협상력 제고를 위한 ‘협상모델’

⑤ 대내 체제결속을 위한 ‘통합모델’

- 핵보유국 위상 확보 통한 안보딜레마 해소 - 미국의 군사제재 차단
 - 체제 위기에서 탈출하기 위한 평양의 선택은 국제관계의 네트워크를 송두리째 바꾸어 미국과 관계를 개선하거나 또는 핵무장 등을 통해 미국의 위협으로부터 자위적 수단을 강구
- 국내정치적 고려 : 체제유지 및 후계체제 구축

2. 북한 핵실험의 파급 영향

○ 북-미간 군사적 대치로 한반도 군사적 위협 요인 증대

- 북한의 핵무기 개발 및 보유를 국제사회가 용인한다면 다른 나라(특히 이란)들도 핵무기 개발의 정당성을 주장하며 NPT 회원국으로 남아 있을 필요성을 느끼지 못하게 될 것임
- NPT의 정당성이 훼손되면 다른 대량살상무기 통제레짐인 CWC, BWC, MTCR 등의 존립기반 약화
- 미국의 반확산, 반테러 세계전략에 대한 심각한 도전이므로 북-미간의 군사적 대치 불가피하며, 한반도에 직접적인 위협 요인임

○ 동북아 군비경쟁 가속화로 한국의 잠재 군사적 위협 증대

- 북한의 위협을 빌미로 한 일본의 군사적 강대화 등 재무장 촉진
- 일본의 재무장은 중국과 충돌이 불가피하며 대만 등의 핵무기 보유 촉진 등 핵도미노 가능성
- 주변 강대국의 군비경쟁은 상대적으로 한국의 전략적 왜소화가 불가피

○ 북핵에 의한 남북간 군사적 불균형 심화로 한국의 대북 인질상태 불가피

- 한국은 군사력의 질적 우위를 북한의 양적 우위를 상쇄하며 일정수준의 억제력 유지하여 왔으나 북한의 핵무기 보유로 현대화된 군사력 및 종합국력 등 한국의 우위를 일거에 무너뜨리고 북한의 절대 우위로 변질
- 향후 핵을 가진 북한과의 협상에서 양보를 강요받을 수밖에 없다는 점에서 남

북관계를 크게 왜곡시킬 것임

3. 북핵실험 이후 대북정책방향

- 우리의 대외정책결정에 있어 북한 핵실험이 우리 안보 환경에 엄청난 변화를 가져왔으며 우리 국가와 국민의 안전이 이전보다 크게 위협해졌다고 인식하는데서 출발하여야 할 것임
 - 핵무기는 단순히 큰 폭탄이 아니며, 북한의 핵무장으로 실제 위협을 받게된 나라는 분명히 한국이고 우리는 핵위협에 대한 위협할 경우 대비책이 없다는 것임
 - 북한의 핵무장으로 실제 위협을 받게된 나라는 한국이며, 북한이 보유한 핵무기는 현단계에서 폭격기나 트럭에 실을 수 있는 수준으로서 핵무기를 사용할 수 있는 곳은 한국뿐임
 - 이런 점에서 북한이 보유한 핵폭탄의 가공할 위력은 남북간 군사적 균형을 무너뜨리며 우리의 안보를 극도로 불안정하게 만들었다는 것을 우선적으로 인식해야 함
 - 북한 핵이 방어용인 동시에 협상용이라는 주장에 대해 핵폭탄에 공격용과 방어용이 따로 있는가라고 하면서 북한이 핵무기를 보유하고 있는 이상 그 핵무기의 제1차적 위협 대상은 한국이 될 수밖에 없음

- 우리가 대외정책, 특히 대북정책을 결정할 때 반드시 고려해야 할 점은 국가이익의 우선순위에 따라 정책수단이 선택되어야 함
 - 북한 핵실험 이후 우리의 국가이익에서 가장 우선되어야 하는 것은 국가와 국민의 안전보장이어야 함
 - 일부에서 주장하는 대북 교류협력에 대한 강조는 진보이고 국가안보를 강조하면 보수라는 이분법적 시각에서 탈피하여야 할 것이며, 국가안보에 대한 강조는 진보와 보수가 따로 있을 수 없는 것임

- **안보우선주의로 국정운영방향을 재정립하는 한편 한미동맹을 강화해야 함**
 - 핵으로 무장한 북한군에 대적하기 위해서는 재래전 중심의 군비경쟁논리나 억제 방어체계는 분명한 한계가 있을 수밖에 없다는 점에서 우선 우리는 미국과 협력하여 군사안보태세를 강화하고 미국의 핵우산을 재확인 받아야 함
 - 전시작전통제권 전환문제 재검토 필요

- **국제사회의 대북제재에 적극적으로 참여해야 할 것임**
 - 북한이 자신의 행위에 대해 대가를 충분히 치르도록 하여 북한 당국이 핵실험을 철저히 후회하도록 해야 한다는 것임
 - 대량살상무기확산방지구상(PSI)에 한국이 적극 참가하여 북한에 강력한 메시지를 보내야 한다고 하면서 우리의 PSI 참가시 군사적 충돌가능성에 대해 북한에 대한 확실하고 단호한 태도를 취해야 궁극적으로 전쟁 억지가 가능함

- **독자적 대북 억제력 확보 노력 - 군사전략의 획기적 전환**
 - 북한의 비대칭 위협이 한국의 질적 군사력의 우세와 압도적인 경제력을 무의미하게 만들 수 있는 상황에서 한국의 대북 군사전략도 획기적인 변화가 필요함
 - 당장의 안보공백을 메우기 위해 미국의 핵우산을 확인하고 국제사회의 대북 억제력을 활용하는 것이 중요하지만 독자적인 대북 억제력 확보를 통한 대외 안보의존도를 줄여나가는 것이 중요한 전략적 과제로 부여되었음
 - 우선 국제법의 틀내에서 북한 핵에 대비하여 첨단재래무기를 개발하고 한국형 전략무기를 개발하는 것이 필요함
 - 특히 조기경보능력, 정보자산, 보복용 정밀타격 능력의 확보는 북한의 도발심리를 억제하는데 유용하며, 보복용 미사일, 잠수함, 지하관통탄 등

- **강력한 군사력을 대북 협상에 활용**
 - 이 시점에서 공유해야 할 것은 북한과의 대화와 한반도의 평화를 위해서는 강력한 군사적 능력이 뒷받침되어야 하고 그러한 힘을 북한과의 협상에 활용할 수 있는 지혜가 필요함

북한문제 어떻게 풀 것인가

남궁영 (한국외대)

I. 북한의 핵능력

북한이 2006년 10월 9일 1차 핵실험에 이어 2009년 5월 25일 2차 핵실험을 진행했다. 북한은 2차 핵실험이 성공적이었고, 핵무기 위력이 강화되었다고 자평했다. 이로써 북한은 '공인받지 않은 핵무기 보유국'이 되었다.

북한은 2008년 8월 북핵 6자회담 의장국인 중국에 제출한 핵 신고서에서 이미 플루토늄을 30.8kg 뽑아냈으며, 남은 폐연료봉을 재처리하면 추가로 7kg을 추출할 수가 있다고 밝힌 것으로 알려졌다. 핵무기를 만드는데 필요한 플루토늄이 6-8kg인 점을 감안할 때 핵무기 4-6개를 제조할 수 있는 분량이다.¹⁾

하지만 한국 정부와 전문가들은 북한이 플루토늄 추출량을 축소 보고했을 가능성이 높다고 보고 있다. 2009년 2월 발간된 <국방백서>에 따르면 북한은 세 차례의 재처리 작업을 통해 총 40여 kg의 플루토늄을 확보한 것으로 추정된다. 1992년 5월 국제원자력기구(IAEA)의 사찰을 받기 전에 뽑아낸 10-14kg과 2003년 이후 재처리한 24-32kg을 합한 수치다. 국방부는 2006년 10월 북한 핵실험 직후 당시 윤광웅 국방장관 주재로 열린 전군 주요지휘관 회의에서 북한의 플루토늄 보유량이

1) IAEA에서 적용하는 핵물질의 '의미있는 양(significant quantity)'은 플루토늄(Pu-239) 8kg, 고농축 우라늄(U-235) 25kg이며, 이는 보통 기술수준에서 약 20kt 위력의 핵폭탄 1개를 제조하는 데 필요한 양이다. 한편 최근에는 핵무기 제조기술이 발전하여 플루토늄 6-8kg 정도, 고농축 우라늄은 약 18kg으로 그 기준도 내려가고 있다.

최대 50kg에 이른다는 결론을 내리기도 했다. 이런 추정이 맞는다면 북한은 이미 최대 8기의 핵무기를 만들 수 있는 플루토늄을 쌓아 놓고 있는 셈이다.

핵무기 개발을 위한 핵실험은 일반적으로 핵분열 상태와 폭발력을 확인하는 1, 2 단계 실험을 거쳐 소형화라는 3 단계 실험으로 이루어진다. 이제 북한은 탄두의 소형화와 ICBM의 획득을 위한 핵실험, 장거리 미사일 시험발사를 계속 해 나갈 것이다.²⁾

II. 대북정책 방향

1. 국제사회와의 공조

북한의 핵실험 장거리 로켓 발사 등 도발행위에 대처하기 위해서는 무엇보다도 국제사회와의 공조가 필수적이다. 이는 우리나라의 힘만으로는 효과적인 대처능력이 특별하게 없다는 현실에서 출발한다. 한편 국제사회의 책임있는 일원으로서 대북 정책 공조를 해나갈 때만이 효과적인 대응이 가능하기도 하다. 따라서 북한의 핵무기·미사일 등으로 인하여 안보적 위협을 받는 직접적 이해당사자로서 이에 대처하기 위한 국제공조는 우리의 유용한 수단이며, 동시에 국제사회에서 신뢰받을 수 있는 일원이 되는 길인 것이다.

한국은 국제사회와 함께 북한의 도발에 대하여 잘못된 행동에는 반드시 상응하는 결과가 따른다는 점을 분명히 보여주어야 한다. 따라서 북한 핵무기 포기를 강제할 수 있을 정도, 또는 최소한 핵무기 진전을 추구하기가 결코 쉽지 않을 정도의 강력한 억제요인을 만들어 낼 수 있는 실질적 대북제재를 추진해야 한다. 무엇보다도 유엔 안보리를 중심으로 하는 국제사회의 ‘북한 돈줄차단’ 방안을 만들어내야 한다.

이를 위해서는 중국의 협력과 동조가 매우 중요하므로 이를 위해 최선의 노력을 다해야 할 것이다. 한편 중국이 협조하지 않더라도 미국과 일본, 유럽 등 우방 국가

2) 북한이 1차 핵실험에 사용한 탄두 무게는 4톤 정도로 추정된다. 미사일에 적재하기 위해서는 1톤 미만으로 소형화해야 한다. 북한은 주요 핵무기 개발 단계인 ①핵물질 확보, ②고폭실험, ③운반수단(미사일), ④핵실험의 모든 것을 확보한 셈이다. 북한은 1983년부터 1990년대 초반에 걸쳐 70여회의 고폭실험(고성능 폭약을 폭발시켜 핵폭발을 유발하는 실험)을 수행한 데 이어 1993-1998년 폭발을 유발하는 기폭장치 완제품을 개발하는 데 성공했다.

들과의 협력을 통하여 무역과 금융제재 조치 등의 공조체제를 이루어나가야 할 것이다. 특히 2006년 마카오 방코델타아시아(BDA) 금융제재가 북한을 옥죄었던 것에서 볼 수 있는 바와 같이 미국이 대북 금융제재를 전면적으로 실행하면 북한에게 강한 충격을 가져다 줄 것이다.³⁾

한국 정부 역시 향후 대북 교류협력에서 북한으로 직접 현금이 흘러들어 가는 것을 통제해야 할 것이다. 이를 위해 금강산관광사업 중단 지속과 개성공단 등 경협사업에 대한 추가적 투자동결을 선언할 필요가 있다.

2. PSI 전면 참여

국제사회와의 공조 중 하나가 대량살상무기 확산방지구상 (PSI: Proliferation Security Initiative) 전면 참여이다. PSI는 핵과 미사일을 포함한 대량살상무기 (WMD: Weapons of Mass Destruction)의 확산을 차단하기 위해 2003년 시작된 지구촌 전체의 안전과 평화를 위한 국제사회의 공조체제이다.

간단히 설명하면 PSI는 범죄 행위를 방지하기 위해 범죄에 사용될 수 있는 흥기의 이동을 감시 차단하는 경찰의 순찰제도와 같은 것이라고 볼 수 있다. 그러기에 지구촌을 테러국 및 테러단체의 손에서 지키기 위해 PSI에 참여하는 것은 국제사회의 책임있는 일원으로서 당연한 일인 것이다.

여기에 더해 최근 북한의 핵실험과 장거리 로켓 발사는 동북아, 그리고 국제사회의 대량살상무기 및 미사일 확산 우려를 고조시켜 우리의 대량살상무기 확산방지구상 정식 참여 필요성을 더욱 높이고 있다. PSI는 이미 94개국이 참여할 만큼 새로운 국제질서로 자리 잡아 가고 있다. 오히려 우리의 PSI 참여는 뒤늦은 감이 있다.

한국은 미국의 요청으로 2005년부터 PSI 8개 항 중 참가국간 역내·외 훈련 참관단 파견, 브리핑 청취 등 읍저버 자격으로 가능한 5개 항에만 참여하고 있다. 그러나 북한의 반발을 의식해 ①역외 차단훈련 물적 지원(선박 항공기) 제공, ②역내 차단 훈련 물적 지원 제공, ③PSI 정식 참여 등 3개 항의 가입을 유보해 왔다. PSI 전면

3) 최근 동북아를 순방 중인 제임스 스타인버거 미국 국무부 부장관은 스텐트 레비 재무부 차관을 동행하고 있다. 레비 차관은 유엔에서 논의 중인 제재 결의안의 핵심 사항 중 하나인 '금융제재'를 맡고 있는 실무 책임자이며, 2006년 마카오 BDA 금융제재의 실무 책임자였다.

참여는 나머지 3개 항에 참여한다는 것이다.

한편 오바마 미국 대통령은 테러리스트에게 핵무기가 전파되는 것을 막기 위해 PSI와 세계핵테러방지구상(GICNT)을 국제기구로 제도화하겠다는 생각을 여러 차례 표명한 바 있다.⁴⁾

3. 한미 미사일지침 조정 필요

한국은 미국과 체결한 ‘한미 미사일 협정’에 따라 중장거리 탄도미사일 개발이 크게 제약받고 있다. 한국은 1970년대 미국과 사거리 180km, 탄두 중량 500kg 이내의 미사일만 개발하기로 미사일 협정을 체결한 뒤 1998년 북한의 대포동 1호 발사를 계기로 2001년 1월 재협상을 통해 제한 사거리를 300km로 늘리는데 합의했다. 당시 한국은 사거리 500km를 요구했지만 미국은 동북아시아 일대의 군비 경쟁을 우려해 300km를 고수했다. 이 때문에 남북한 사이에 미사일 전력의 심각한 불균형이 초래되고 있다는 지적이 제기돼 왔다.

현재 한국군이 보유한 현무미사일의 최대 사거리는 250km에 불과하고, 미국에서 200기를 도입한 에이터킴스(ATACMS) 미사일도 사거리가 300km에 그친다. 북한 전역이 사정권에 들어가는 미사일의 사거리는 최소 550km는 돼야 한다. 한편 국제사회의 미사일 통제체제인 MTCR(미사일 기술 통제체제)은 탄두무게 500kg 이상, 사거리 300km 이상 미사일 개발에 제한을 두고 있다. 그 이상을 개발하면 WMD를 개발하려는 게 아닌가 하는 의심을 받을 수 있다. 국제공조 특히 한미공조가 크게 필요한 대목이다. 10월에 열릴 예정인 한미 안보협의회의(SCM)에서 이 문제를 신중하게 그러나 우리가 원하는 방향으로 의제화할 필요가 있을 것이다.

4. 평화적 핵주권 추구

북한 핵무기에 대한 가장 확실한 대응수단은 우리도 핵무기를 보유하는 것이다. 그러나 핵무기 보유는 현 국제질서 속에서 정상국가인 한국으로서는 갈 수 없는 길

4) 한국은 핵물질 불법거래 탐지능력 강화와 정보교환 촉진을 위해 설립된 ‘세계핵테러방지구상’에는 2007년 가입했다.

이다. 그럼에도 불구하고 대미 핵외교를 통한 ‘평화적 핵주권’의 추구는 필요하다고 본다. 한국은 발전량의 40%를 원자력에 의존하는 나라로서 핵연료 조달 및 사용 후 핵연료 처리가 필수적이며, 이를 위해서는 농축(U-235 0.7% → U-235 3~5%)과 재처리를 포함한 핵주기의 완성이 시급하다. 그럼에도 핵무기 개발로 이어질 수 있는 농축과 재처리에 대한 국제사회의 우려 때문에 농축과 재처리가 없는 기형적인 핵주기를 갖고 있다.⁵⁾

5. 김정일 이후 북한에 대한 준비 필요

최근 일련의 장거리 미사일 시험발사와 핵실험은 건강문제가 우려되는 김정일 위원장이 생전에 핵무력(warhead and delivery system)의 완성을 보고자하는 목적이라고 할 수 있다. 핵무력을 완성하여 ‘우주강국’을 이룬 김정일의 위업을 내세워 지도자로서의 정통성을 높이고, 이를 기반으로 후계구도(3남 김정운, 26세)를 안정적으로 정착시키려는 것으로 여겨진다. 김정운으로의 3대 후계구도의 성공 여부에 관계없이 김정일 이후의 북한은 매우 불안정할 가능성이 크며, 이에 대한 대비가 필요한 시점이다.

5) 일본은 핵무기 보유라는 ‘군사적 핵주권’은 철저히 배격하는 장기적이고 용의주도한 계획과 성공적인 대미 핵외교를 통해 농축과 재처리의 필요성을 정당화해 나감으로써 미국의 동의 하에 재처리 및 농축시설을 보유하는 핵주기의 완성으로 ‘평화적 핵주권’을 향유하고 있음은 물론 폭탄급 순도(Pu-239 93%)는 아니지만 50,000kg에 가까운 플루토늄을 갖고 있다.

남북한의 미래에 관한 몇 가지 관점들

방 형 남 (동아일보 논설위원)

5월25일 북한의 2차 핵실험은 우리 사회의 쓸데없는 논쟁 하나를 잠재웠다. 북한이 ‘협상용’이 아니라 ‘무장용’ 또는 ‘체제 보위용’으로 핵무기를 개발하고 있다는 사실이 분명해졌다. 멀리는 1993년 1차 북핵 위기가 불거진 뒤 16년 간, 짧게는 2002년 2차 북핵 위기가 시작된 뒤 7년간 지속된 혼란을 접고 마침내 북한의 의도를 제대로 파악하게 된 것이다. 북한이 벼랑 끝 전술을 펼 때마다 상투적으로 제기되던 ‘대화를 노린 압박’이라는 분석은 설 자리를 잃게 됐다. 북한은 6자회담에 호응해 핵을 포기하려는 듯한 시늉을 했지만 실제로는 북미 제네바합의 이후에 이어 이번에도 핵무장을 진전시키기 위한 위장막으로 활용해온 사실도 드러났다.

북한의 미사일 도발도 연장선상에서 바라보아야 한다. 미사일은 핵을 실제로 사용하기 위한 방편으로서, 핵으로 상징되는 북한 정권의 생존전략을 보여준다.

북한의 개성공단 흔들기를 비롯한 대남 강경노선도 마찬가지로 맥락에서 동원되고 있다고 봐야 한다. 북한은 체제에 위협이 되는 요소는 용납하지 않고 제거하려고 하는 것이다.

북한의 의도가 분명해진 이상 정부는 종합적인 시각에서 대북정책을 재정립할 필요가 있다. 우선적으로 핵으로 무장한 북과 공존할 것인가, 말 것인가를 심각하게 고민해야 한다. 북핵 불용이 이명박 정부의 선택이라면, 더는 북한이 핵을 포기하면 살 잘게 해주겠다는 ‘비핵개방 3000’ 같은 선의(善意)의 정책에 매달리지 말아야 한다. 북한의 자발적인 핵 포기를 기대하기 어려워졌다면 남은 선택은 타율적으로 핵을 버

리게 하는 것이다. 개성공단과 현대아산 직원 억류 같은 남북현안에 대해서도 경제적인 이익 추구나 인권 문제 같은 각론 차원이 아니라 핵 무장을 목표로 한 북한의 전방위 전략에 정면으로 대응한다는 인식을 갖는 것이 시급하다.

1. 2012년이라는 시점

1)북한의 관점

북한은 1999년 신년공동사설에서 강성대국 건설 구상을 밝힌 이후 매년 단계를 높이다가 2008년 신년공동사설에서 강성대국 목표연도를 2012년으로 못 박았다. 2012년은 김일성의 출생 100주년이 되는 해이기 때문에 아들 김정일로서는 반드시 '대대적인 축하용 업적'을 만들어내야 한다.

김정일은 “국력이 강하고 모든 것이 흥하며 인민들이 세상에 부럼 없이 사는 나라가 강성대국이다”라고 풀이했다. 문자 그대로 강하고 부강한 나라, 強盛大國이 목표라면 김정일의 설명에 부합하는 나라를 만들어야 한다. 그러나 북한이 단기간에 그런 나라로 변모하는 것은 불가능하다. 김 위원장이 처음부터 그런 아름다운 목표를 갖고 있었는지도 의문이다. 2012년이라고 해야 올해가 반이나 지났기 때문에 2년 반 남짓 남았다. 북한은 1월1일 신년사설에서 강성대국을 거론했기 때문에 2012년 날이 밝은 뒤 그해 말이 목표라고 시점을 연기하기도 어려울 것이다. 2012년이 되면 강성대국 진입 약속이 진짜인지 헛것인지 밝혀진다. 김정일 정권으로선 운명이 걸린 약속이다.

북한이 다른 의미의 강성대국, 즉 성질 고약한 나라로 풀이할 수 있는 強性大國이 되는 것은 가능해보인다. 핵과 핵을 운반할 수 있는 미사일을 일정 수준으로 발전시키면 그런 나라가 될 수 있다. 로켓발사나 1차, 2차 핵실험 때 북한 전역에서 벌어진 축하행사를 보면 북한은 이미 강성대국에 들어선 분위기를 풍긴다.

북한이 2006년 1차 핵실험으로부터 3년이 지난 올해 2차 핵실험을 했다는 사실을 주목할 필요가 있을 것이다. 정확하게는 2년7개월이다. 그 정도 시차라면 2011년 하반기에 핵과 관련된 모종의 도발을 하고 '강성대국의 대문을 열었다'고 주장할 수도 있을 것이다.

2) 남한의 관점

남북 관계가 요동치고 있지만 북의 핵실험으로 우리가 홀가분해진 측면이 있다. 북의 의도를 명확히 알게 됐을 뿐 아니라 북한이 2012년에 목을 매고 있다는 점을 고려하면서 북한을 다룰 여유가 생겼기 때문이다. 상대의 패를 알게 된 것이다.

게다가 앞으로 3년 동안 북한은 과연 김정일 체제가 유지될 것인지를 고민해야 한다. 북한은 '포스트 김정일'을 장담할 수 없는 불안감 속에서 지내야 한다. 북한이 3대 세습을 여건이 성숙되지 않은 상황임에도 불구하고 사실상 공식화한 것도 김정일의 조급증을 알 수 있는 대목이다. 시간에 쫓겨 무리수를 둘 가능성이 크다. 시간은 북보다 우리 편이다.

우리는 좀더 긴 안목 속에서 2012년을 바라봐야 한다. 그 해에 대선이 있기는 하지만 북핵 문제 해결은 이제 5년 임기의 정권 차원을 벗어났다고 봐야 한다. 단기간에 북핵을 종결시키겠다는 생각을 버려야 한다. 2003년 6자회담이 시작됐지만 6년 동안 이룬 것이 무엇인가. 주변 4강(미국 일본 중국 러시아)까지 끌어들이었지만 북한의 두 차례 핵실험을 막지 못했다.

정부는 느리더라도 북의 핵 포기를 위해 되돌릴 수 없는 확실한 대안을 만들어 실행에 옮기도록 노력하고, 그런 노력이 다음 정부에서 계속 이어져 언젠가 목표를 달성할 수 있도록 해야 한다. 전임 정부가 임기 막바지에 줄속으로 2차 남북정상회담을 해 북핵 해결은 고사하고 후임 정부에 부담만 잔뜩 떠넘긴 전철을 밟지 말아야 한다.

이명박 정부가 최소한 북한이 2012년에 強性大國이 되는 것을 막기만 해도 나름대로 자위할만한 성과가 될 것이다.

2. 무엇을 할 건가

1) 북핵 폐기 위해 무임 편승할 생각 말아야

북한에 대한 제재는 일차적으로 유엔 안보리가 주도할 수밖에 없다. 그러나 중국과 러시아가 과연 실효성 있는 제재에 동의해 북한이 후회할 정도의 처벌을 할 수 있을지는 의문이다.

유엔의 다자제재 보다는 구체적인 양자제재가 훨씬 유용한 수단이 될 수 있다.

BDA 동결이 좋은 사례다.

우리도 독자적인 대북제재를 검토해야 한다. 북의 핵과 미사일의 가장 직접적인 피해자인 우리가 아무런 행동을 하지 않고 국제사회 제재에 무임 편승하는 것은 비겁한 짓이다. 수단은 찾아보면 얼마든지 있다. 개성공단을 통해 들어가는 현금의 양을 조절할 수도 있을 것이고, 정부와 민간의 대북협력에 상한선을 설정해 시행할 수도 있을 것이다.

2) 不作爲에서 作爲로

북한의 대남 공세에 맞서 이명박 정부가 한 것은 금강산 및 개성관광 중단이 전부다. PSI는 정부 스스로 북한을 겨냥한 것이 아니라고 하니 대북조치가 아니다. 그동안 북한만 일방적으로 일을 벌였다. 북한이 개성공단을 흔들어도, 우리 국민을 억류해 놓고 접견조차 허용하지 않아도 아무런 대응을 하지 못했다.

우리 정부의 부작위는 통하지 않는다는 것이 명백해졌다. 이제는 북한의 도발에 대해 반드시 상응하는 대응을 하겠다는 각오를 할 필요가 있다. 특히 군사적 도발에 대해서는 반드시 엄중하게 대응해 북이 후회하도록 만들어야 더 큰 재앙을 피하게 된다.

탈북자단체가 다시 전단 살포에 나설 경우 정부는 일절 간섭을 하지 말아야 한다.

3) 북 3대 세습의 부당성 지적해야

체제 유지에 골몰하고 있는 북한에게 세습 문제는 아킬레스건이다. 정부가 공식적으로는 하지 못하더라도 기회가 닿는 대로 북 3대 세습의 부당성을 지적하고, 2300만 북녘동포를 챙기지 않는 정권을 위해서는 단 한 푼도 쓰지 않겠다는 결심을 전해야 한다. 북핵을 용납하지 않겠다면서 핵무장을 주도하는 김정일 부자의 세습에 대해 아무 말도 하지 않는 것은 이율배반적인 처신이다.

북한 핵실험 이후 북한 문제 해법

 통일연구원

142-728 서울시 강북구 인수동 통일연구원
Tel 02) 901-2553, 2535 Fax 02) 901-2541 www.kinu.or.kr