

연구보고서 2000-22

남북관계의 확대와 한국의 국가안보

2000. 12.

洪 官 憲
(통일학술정보센터)

약역

「국민의 정부」 출범 이후 시행되어 온 대북 포용정책과 2000년 6월의 남북 정상회담에 힘입어, 남북관계는 크게 확대되어 왔으며 남북교류 실적은 양적인 측면에서 전례없는 성과를 시현하였다. 그럼에도 남북간 화해·협력에 임하는 북한의 의도와 성실성은 불투명한 채로 남아있다. 북한의 정치 이데올로기적 지향점은 변하지 않고 있으며, 특히 군사적 동향은 질적개선을 도모할 만큼 오히려 활발한 상황이다. 남북 경제협력에는 적극적인 태도로 임하고 있으나, 이는 경제위기 극복을 위해 남한으로부터의 지원이 절실한 때문으로 이해된다.

남북관계 개선을 통해 우리가 추구하는 접촉확대를 통한 파급 효과는 북한의 철저한 주민차단 정책으로 효과를 보지 못하고 있다. 남북 경제교류·협력의 확대를 통해 한반도 긴장완화 및 평화정착에 기여토록 하려는 한국의 정책목표는 중·장기적으로 북한의 경제회복 및 그에 따른 군사력 증강으로 오히려 긴장완화에 역행하는 결과를 가져 올 가능성을 간과해서는 안된다.

중무장화된 군사력으로 남북이 대치되고 있는 상황에서 합의나 서명만으로 국가안보를 보장받기 어려우며, 바람직한 국가안보전략은 군사력에 기초한 전쟁억제력을 확보하여 확고한 안보태세를 유지하는 것이다. 북한의 대남전략과 군사능력을 예의주시하면서, 재래군사력 뿐만 아니라 WMD(대량살상무기)에도 대응할 수 있는 유효적절한 전략·전술을 개발해야 한다. 한·미 군사동맹은 남북간 군사균형과 한반도 안정과 평화를 위해 지속적으로 유지될 필요가 있다.

상호경쟁적인 국제관계 속에서 주변국과의 분쟁과 전쟁가능성에 대비하여 국가안보를 위한 노력을 경주하지 않으면 안된다. 최상의 국가안보전략은 확고하고 충분한 군사력을 유지함으로써 전쟁억제력을 갖추고 안보태세를 유지하는 것이다. 21세기로 접어드는 현 상황에서, 남북 군사력 불균형 상태가 계속되고 있고, 동북아시아에서의 “균형자” 역할을 고려하여, 한국의 국가안보전략의 핵심은 자주국방 능력을 점차 확보해 나아가면서, 한·미 군사·안보협력을 기반으로 한반도에서의 전쟁을 억제하고 유사시에 대비하는 것이라고 할 수 있다.

「국민의 정부」 출범 이후 남북관계는 양과 규모에 있어서 커다란 진전을 보여왔으며, 특히 2000년 6월 남북 정상회담을 계기로 새로운转机(轉機)를 맞이하고 있다. 남북관계의 대폭 확대는 한국의 국가안보에 있어서 새로운 기회와 도전을 제공해 주고 있다.

I. 남북관계 확대에 따른 한반도 안보환경 변화

남북관계의 급속한 진전에 따라 한반도 안보환경은 급격히 변화하고 있다. 먼저 붕괴 직전에 도달했던 북한체제는 신속하게 회생(回生)의 길로 접어들고 있다. 북한체제의 회생은 한반도 주변 동북아시아의 국제질서, 곧 힘의 새로운 재편(new distribution of power)을 가져오는 요소가 되고 있다. 북한은 식량, 에너지, 외화난 등으로 빚어진 내부 위기를 극복하고, 이에 힘입어 적극적인 대외정책을 전개해 가고 있다. 중·러와의 기존의 유대관계를 복원·강화시키면서, 일본 및 미국과의 외교 협상을 재정비하고 있다.

그럼에도 북한의 기본적인 체제이념과 대남 전략목표는 본질적으로 변하지 않고 있는 것으로 추정된다. 남북 정상회담 이후에도 북한

은 “우리식 사회주의”를 옹호·고수하고, 「강성대국」 건설을 향한 슬로건과 노력이 여전히 지속되고 있다. 남북 정상회담에도 불구하고 북한의 대남전략이 바뀐 증거는 찾아보기 어렵고, 재래 군사력을 전방배치하고 전투력의 질적향상을 도모하며 WMD개발을 지속하고 있다.

다만 군사적 분야에서의 답보상태와는 달리, 경제, 언론, 문화, 스포츠, 이산가족 분야에서는 6·15 공동선언을 이행하고자 하는 의도를 보이고 있다. 2차에 걸쳐 대규모 이산가족 상봉이 이루어졌고, 4차에 걸친 장관급 회담을 통해 경제분야 교류협력을 위해 「남북경제협력추진위원회」를 구성·가동하기로 합의한 바 있다. 남북 국방장관 회담을 통해 경의선 철도 복원공사에 따른 남북간 군사적 측면을 협의하는 등 남북 화해 분위기가 지속되고 있으나, 과연 한반도의 긴장완화와 평화정착을 위한 실질적인 논의가 가능할 지 주목되고 있다.

한편, 클린턴행정부의 대한반도정책을 줄곧 비판해 온 공화당이 미 대선에서 우여곡절 끝에 집권에 성공함에 따라 향후 미국의 대한반도 정책에 커다란 변화가 예상된다. 공화당은 북한체제를 북한주민에 대한 탄압을 지속해 온 군사화한 전체주의 독재체제로 파악하여, 북한체제를 근본적으로 불신·부정(否定)해왔고, 특히 핵·미사일 개발과 인권 문제를 거론해 온 터라 향후 미국의 대한반도정책에 커다란 변화가 있을 것으로 판단된다.

「국민의 정부」는 「대북정책 3대원칙」, 「안보정책 3원칙」, 「정경분리 원칙」, 「신축적 상호주의」 등의 대북정책 방향을 제시하면서, 한반도의 평화 달성을 위해 “북한과의 평화공존, 남북간 교류·화해·협력 증진, 대북지원을 통한 북한변화 유도”와 이를 바탕으로 “한반도 냉전구조의 해체 및 평화통일 기반의 조성”을 위해 노력해왔다. 이러한 포용정책의 기저에는 한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발을 불용한다는, 확고한 안보정책 추진 의사가 자리잡고 있다.

요컨대 「국민의 정부」의 신대북정책은 전례없는 남북교류 확대 실적을 통해 남북관계 개선에 크게 이바지한 점이 인정된다. 수년간 미·북관계를 축으로 운영되어왔던 대북관계가 남북관계를 주축으로 전개되고 있음도 새로운 변화라 할 수 있다. 그러나 북한의 변화와 개방을 위한 ‘과급효과’라는 측면에서는 별 기여가 없었던 것으로 판단된다. 대신에 대규모 현금과 식량 등의 지원으로 북한의 군사능력 회복이라는 부정적 효과를 배제할 수 없는 점이 한반도 안보를 위해 우려되고 있다.

II. 한반도 안보정세 전망

북한정세와 북한의 의도, 그리고 남북관계에 대한 희망과 우려, 낙관과 비관이 혼재(混在)하는 가운데 향후 한반도 안보정세 전망은 매우 복잡적이다.

우선 현재 진행 중인 남북 화해·교류·협력 무드는 북한에 커다란 호기(好機)를 제공함으로써, 북한이 체제회생에 성공하게 될 가능성이 높다. 북한은 중국·베트남식 또는 남한의 개발독재 모형—아마도 양자의 결합—을 따라 개혁·개방을 시도하되, “강성대국” 건설의 목표하에 체제회생에 전력투구할 것으로 전망된다. 남한의 대북지원이 계속되고 정치적 안정이 지속된다면 북한경제는 예상보다 빠른 회복세를 보일 것으로 전망된다.

북한체제의 내부 안정과 북한경제 회복은 북한주민들의 절박한 물질적 어려움 해소보다는 북한 군대의 질적수준 향상이라는 위협한 목표에 기여하게 될 가능성이 높다. 이는 또한 향후 수 년간 새로운 형태의 남북한 대립과 한반도 긴장고조의 단초(端初)가 될 가능성을 배

제할 수 없다.

남북 화해·협력을 통해 한국이 추구하는 “접촉을 통한 변화” 곧 북한사회에 대한 외부접촉의 파급효과는 이산가족 만남, 남북경협외 제도적 장치 마련의 토대 위에 각종 경제협력, 기타 언론·종교·문화·스포츠·관광교류 행사, 경의선 복원 등을 통한 인적·물적 교류 등을 통해 북한체제를 변화시킬 수 있는 계기(momentum)가 될 수도 있을 것이다.

그러나 북한 지도부가 대남전략의 근본적 변화의 필요성을 느끼지 못하고 있고, 특히 사회주의의 모순과 비효율성 및 그에 따른 자본주의로의 전환의 역사적 불가피성을 인식하지 못하고 있으며, 오히려 개혁·개방이 북한체제의 와해를 가져올 수 있다는 강한 우려하에 철저한 주민차단정책을 시행하고 있으므로 그 전망은 결코 밝지 않다. 현재 북한은 자체의 경제개혁을 최소화하면서, 외부원조를 임기응변식으로 극대화시키려 하고 있다. 이렇게 볼 때, 북한체제의 연착륙(軟着陸) 곧 순조로운 북한 개혁·개방 시나리오의 가능성은 그리 높지 않을 것이다.

남북한 합의통일의 구도로서 제시된 「남북연합」의 실현 여부가 주목된다. 남북한은 1민족 2국가 2체제 2정부를 지향하는 남한안(案)과 1민족 1국가 2체제 2정부를 지향하는 북한의 연방제안을 「낮은 단계의 연방안」으로 절충하여, 이 방향으로 통일을 추진해 나아가기로 합의한 것으로 판단된다. 「낮은 단계의 연방안」은 남북이 현존의 2체제 2정부의 토대 위에 내정·외교·군사권을 각각 보유한 상태에서 연방을 구성함으로써, 남북한 통일방안의 차이점인 1국가(북한안)와 2국가(남한안) 문제를 절충하여 타결한 것으로 볼 수 있다. 「남북연합」은 남한에 의해 통일완성 이전의 평화공존·교류협력 및 민족동질성 회복을 통해 통일을 준비하는 중간단계로서 설정된 것이다.

그러나 북한이 남한과의 통일문제에 대한 합의를 이용하여, “통일” 슬로건을 강화해 나갈 때, 그 선전 전술을 경계해야 할 것이다. 실제로 북한은 남북 정상회담 이후 6·15 합의(「낮은 단계의 연방제」)와 달리 연방제의 기본원칙을 고수하겠다는 주장을 해왔고, 노동당 창건 55주년 구호를 비롯한 다양한 기회를 통해 ‘통일’ 이슈를 최우선시하고 통일투쟁을 강조해 온 것이 사실이다. 이렇듯 새롭고 다양한 국면으로 접어들고 있는 남북관계에서 통일문제에 임하는 북한의 저의가 무엇인지 깊이 고찰해 보아야 할 것이다. 향후 가장 주목되는 점은 한반도 평화협정 등이 구체적으로 협의될 경우, 통일논의와 관련 주한미군의 위상변화가 어떻게 논의되고 전개될 것인가 하는 점일 것이다.

Ⅲ. 한국의 국가안보전략

남북간 이데올로기적 분단과 군사대치 관계가 지속되고 있는 상황에서 한국 국가안보의 기본목표는 자유체제를 수호하고 전쟁을 억제하며 평화구축을 통해 평화통일을 실현하는 것으로 요약된다. 남북간 교류·협력이 크게 확대되고 있는 상황에서 자유민주주의와 자유시장경제체제를 수호하는 것이 한국의 국가안보 목표가 되어야 하는 이유는 그 역사적 적실성(適實性)으로부터 연유한다. 자유체제에 바탕을 두지 않는 어떠한 통일도 우리 민족에게 진정한 행복과 번영을 가져다 줄 수 없을 것이기 때문이다. 더욱이 북한이 ‘수령제’에 입각한 유일체제 곧 ‘우리식 사회주의’를 고수하고 남북이 중무장화된 군사력으로 대치하고 있는 상황에서 자유체제에 바탕을 두지 않는 통일 논의는 바로 북한의 대남 통일전선전술과 ‘통일’ 슬로건하의 남한사회 교란 전술에 충분히 이용당할 개연성이 매우 높을 것이다.

한반도에서 전쟁을 억제하고 항구적 평화를 구축하는 일은 민족의 번영과 장래를 위하여 뿐만 아니라, 향후 평화적 민족통일을 위한 불가결한 과제이다. 그러나 평화구축의 본질은 단순히 남북 양측이 형식상의 평화협정이나 기타 조약·합의 형식에 서명하는 것으로 완성되는 것은 아니다. 평화구축의 문제는 기본적으로는 당사자간 평화의지의 문제로서, 군사적 대치 상황을 극복하기 위해 남북 당사자가 평화의지를 가지고 합의를 도출하되, 합의사항을 단계적·실천적으로 이행해 나가는 데 달려있다. 평화구축의 선결요건으로서 긴장완화(tension reduction)와 신뢰구축(confidence building)이 강조되는 이유가 여기에 있다.

남북한간 화해·협력 분위기가 전개되고 북한에 대한 대규모 경제협력이 계획 또는 진행되고 있는 상황에서, 한국의 효과적인 안보전략은 먼저 외교·통일 분야에서의 노력을 통해 북한과의 대화를 지속시켜 나아가되, 안보·국방 분야에서의 확고부동한 대북 군사우위를 견지하여 힘으로써 대화 노력을 뒷받침하는 것이라고 할 수 있다. 아울러 지금까지 미·일 등 우방과의 공조체제하에 대응해 온 북한의 WMD개발 문제에 보다 적극적인 전략·전술을 개발해 나아가야 한다.

민족통일은 실제로 통일방안 대로 될 수도 있고 다른 방식으로 될 수도 있을 것이다. 그 구체적인 방법과 과정은 끊임없이 진행되는 역사의 과정 속에서 민족의 지혜와 결단력에 의하여 이루어질 수 있을 것이다. 그러므로 우리는 모든 가능성에 대비하여 통일의 준비를 게을리하지 말아야 할 것이다.

남북정상회담 이후 국가안보전략의 가장 큰 이슈는 대북 경제지원을 어떤 규모로 어떠한 방법으로 지속해야 할 것인가 하는 것이다. 여기에는 북한 군사적 위협의 상존 여부 그리고 미래 북한 군사력의 증강 가능성 및 북한에 투자된 전략적 물자 및 기술의 산업용도의 투명

성 여부 등이 최종 고려되어야 하며, 이러한 판단은 향후 급변하는 한반도 안보정세 속에서 한국의 대북정책 및 통일정책 그리고 안보정책의 핵심적 바로메타가 될 것이다. 대북경협을 통한 남북관계 개선과 국가안보라고 하는 두 가지 커다란 국가목표는 때때로 상호조화되기도 하고 상호 배타적으로 작용하기도 하는 것이 현실이다. 문제는 국가이익을 위해 어떠한 원칙과 정책추진이 타당한가를 발견해내는 일인 것이다.

이를 위해 국제정치상에 나타난 바, 상이한 정치체제간 교류·협력과 안보와의 상관관계에 관한 이론들 곧 자유주의적 평화사상, 기능주의 이론 및 현실주의 이론의 허실(虛實)을 점검하고, 민수·군수 이중(二重) 사용이 가능한 기술(dual-use technology)의 대공산권 반출을 통제할 바 있는 COCOM 사례나 바세나르 협정, 동·서독 교류·협력 사례 등을 분석할 필요가 있다.

한편 민간주도의 남북경협은 경제논리에 따라 민간기업이 자율성과 수익성의 원칙에 입각해 나아갈 수 있도록 정부가 유도할 때, 참된 의미의 「정경분리」 원칙이 오래 지속될 수 있을 것이다.

한·미 양국은 자유민주주의와 자유시장경제체제에 대한 철학적 유대와 이를 수호·발전시키고자 하는 공동의 관심사를 갖고 있다. 해방과 대한민국의 건국 이후 양국은 지금까지 공산주의자들의 군사적 위협으로부터 자유체제를 수호하기 위해 공동의 노력을 전개해왔으며, 이러한 점이 양국 공조의 초석이 되고 있음은 주지하는 바와 같다. 주한미군 문제는 양국 동맹 및 공조관계의 핵심이라 할 수 있다. 한반도에 군사적 위협이 존재하는 한 주한미군의 존재는 필수적이다. 그러므로, 주한미군의 위상과 규모 변경에 관한 논의는 남북간 긴장완화와 신뢰구축, 그리고 평화체제 구축 문제에 실질적이고 가시적인 결과가 나타날 때에 논의가 가능하며, 이 경우 북한의 군사력 문제가 동시에

논의되어야 할 것이다.

한반도 안보정세가 급격한 변화를 겪고 있는 현재, 한국 국가안보의 기본성격을 이해하고 그 기본방향에 투철하면서, 국가안보에 영향을 미칠 수 있는 현안문제에 대하여 원칙적이고 현실적인 대응전략을 끊임없이 강구해 나가야 할 것이다.

- 목 차 -

I. 序 論	1
1. 국제사회와 국가안보	1
2. 국가안보와 대북정책	4
II. 남북관계의 확대와 한반도 안보환경의 변화	9
1. 한국의 대북 포용정책의 전개	9
2. 북한정세의 변화	11
가. 남북 정상회담과 북한의 의도	11
나. 주요 정책동향	14
3. 미국의 대한반도정책 동향	21
가. 클린턴행정부	21
나. 공화당의 대한반도 정책방향	22
4. 동북아 안보질서의 재편	25
III. 한반도 안보정세 전망	28
1. 북한의 체제회생과 남북관계의 새로운 전개	28
2. 북한의 변화와 개방 여부	29
3. 「남북연합」의 실현 여부	31
IV. 한국의 국가안보	35
1. 한국 국가안보의 성격	35
2. 한국 국가안보의 기본목표	37
가. 자유민주주의와 자유시장경제체제의 수호	37

나. 전쟁의 억제와 한반도 긴장완화 및 신뢰구축	40
다. 한반도 평화구축과 평화통일의 추구	42
3. 국가안보전략 추진방안	44
가. 대북 경제지원의 규모와 속도 조절	44
나. 「정경분리」 원칙의 효과적 운영방안	54
다. 북한 핵·미사일 개발 대응방안	57
라. 경수로사업 추진방안	61
마. 한반도 평화체제 구축 방안	66
바. 한·미 공조체제 강화 방안	72
사. 대북정책에 관한 국민적 합의 도출	76
V. 結 論	78
참고문헌	82

I. 序論

1. 국제사회와 국가안보

현대의 국제사회는 독립된 주권을 가진 수많은 국가들로 구성되어 있고, 이들 국가들이 끊임없이 자국의 국가이익을 추구함에 따라 국제적 분쟁은 끊이지 않고 전쟁 가능성은 잠재적으로 항상 존재한다. 따라서 모든 국가들은 늘 분쟁과 전쟁 가능성에 대비하는 노력을 게을리 할 수 없는 것이다. 역사적으로 전쟁은 인간사회에 만연하는 것으로 인식되어 왔으며, 그리하여 국제사회에서 전쟁을 방지하고 평화를 유지하는 문제는 국제정치학의 역사적 명제가 되어 온 터이다. 이런 점에서 케넷 왈츠(Kennet Waltz)는 전쟁이 끊이지 않는 이유를 인간이나 국가, 그리고 국제사회 자체의 성격에 기인하는 것으로 파악하기도 하였다.¹⁾

국제적 분쟁이나 전쟁을 인간의 도덕성이나 국제법 등에 의거하여 평화적으로 해결하려는 노력이 끊임없이 전개되어 왔지만, 대체로 많은 경우에 국제적 분쟁은 무력에 의하여 해결되는 경우가 많았고 그리하여 국가안보의 중요성은 결코 감소되지 않아 왔다. 요컨대 국제사회에 내재하는 분쟁 및 전쟁 가능성에 대비하여 각 국가들은 자국의 국가이익을 방위하는데 필요한 제반 수단을—특히 군사력을 중심으로—갖출 필요를 절감하게 된다.

국가안보는 군사, 비군사에 걸친 대내외적으로부터의 모든 위협으로부터 국가목표와 국가가 추구하는 제 가치를 보전, 향상시키기 위하

1) Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959).

2 남북관계의 확대와 한국의 국가안보

여 제반 조치를 취하는 것으로 정의될 수 있다.²⁾

이러한 국가안보 개념에 입각하여, 국가안보전략은 국가안보를 증진시키기 위한 기술(技術, art) 및 과학으로의 개념 규정이 가능하다. 따라서 국가안보전략은 “외부적 또는 내부적 위협으로부터 국가의 영토, 국민, 주권 그리고 국민의 생명과 재산, 자유 그리고 행복을 증진하는 기본가치를 수호하기 위하여, 군사적 수단을 중심으로 국가의 모든 역량을 통합하고 사용하는 방안과 기술이며 과학”인 것으로 규정될 수 있다.³⁾

전쟁의 참화에 따른 전쟁 억제의 필요성은 인류 전체가 공감하고 있는 사항이다. 제1, 2차 세계대전과 한국전쟁, 베트남 전쟁 등을 통해 전쟁의 대규모화와 무기과학의 획기적인 발전, 그리고 특히 핵·미사일 등 대량살상무기의 가공성은 ‘전쟁이 곧 멸망’이라는 확신 위에 전쟁의 억제와 회피가 국가안보의 당면한 목표로서 제시되어 온 터이다. 「국민의 정부」 들어서서 한반도에서 전쟁을 억제하고 평화를 구축하려는 노력이 정책수립과 실천에 적극적으로 반영되고 있는 소이(所以)가 여기에 있을 것이다.

아마도 우수한 국가안보전략의 하나는 전쟁이 불가피한 상황을 만들지 않는 것일 것이다. 따라서 다른 국가와 적대관계를 만들지 않거나, 타국가로 하여금 군사력을 행사할 의도를 갖지 않게 하는 것이 중요하다. 그러나 국제정치의 현실은 항상 전쟁의 위협과 이에 대한 대응에 분주하지 않을 수 없게 한다. 현재의 상호 경쟁적인 국제관계 속에서 주변국과의 군사적 충돌 내지 전쟁은 언제든지 발생할 수 있고,

2) 최경락, 정준호, 황병무 (공저), 「국가안전보장 서론: 존립과 발전을 위한 대전략」(서울: 법문사, 1989), p. 26. 박휘락의 「한국안보전략연구」(서울: 법문사, 1993) 참조.

3) 박휘락 전계서, p. 83 참조.

추호라도 방심해서는 안되기 때문이다.

따라서 전쟁은 가급적 피하는 것이 좋지만, 그렇다고 전쟁을 무조건 회피하는 것이 상책은 아니다. 오히려 전쟁억제에만 집착하다 보면, 전쟁을 유도하는 결과를 가져오거나, 막상 전쟁이 발발했을 때 패배하기 쉽다. 상대가 전의를 강화하고 있는 상황에서 전쟁 회피나 억제 전략, 곧 ‘부전승사상’에의 집착은 상대방의 사기를 높이는 결과를 가져오며, 아츠의 상무(尙武)정신을 약화시킬 수 있고 수세적으로 되는 결과를 가져올 수 있다. 2차대전전 히틀러에 대한 영국의 체임벌린 내각의 유화(宥和)정책이 그 대표적인 예라 하겠다.

그러므로 최상의 전쟁억제 전략은 확고하고 충분한 군사력을 유지함으로써 전쟁억제력을 갖추고 안보태세를 유지하는 것이다. 국가안보 전략은 또한 항상 급변하는 국제정세에 능동적으로 대응하여, 변화하는 상황에 적절한 전략방향을 제시할 수 있어야 한다.

국가안보전략의 핵심부문은 군사전략이지만, 전쟁은 정치에 종속되어야 한다는 고전적 명제에 따라,⁴⁾ 군사전략은 전반적이고 총체적인 국가안보전략에 종속된다. 국가안보전략은 무엇보다도 대한민국의 정체성과 국가목표에 토대를 두면서 한반도의 변화하는 제반 상황에 대한 정치적 판단과 고려에 의하여 수립되고 집행되어야 한다. 그리하여 한국의 전반적인 외교·안보정책과 통일·대북정책의 기초하에 군사전략이 수립될 수 있을 것이다. 그럼에도 국가의 안보는 기본적으로 역시 군사력에 의존하며, 현대전의 총력전화와 전쟁수단의 과학화, 복잡화로 인해 군사전략의 전문성이 증대되고 있는 상황이다.

21세기로 접어드는 현 상황에서, 남북 군사력 불균형 상태가 계속

4) “전쟁에 있어, 정치적 대상은 목적이고, 전쟁은 그것에 도달하는 수단이며, 수단은 목적과 분리되어 고려될 수 없다”는 클라우제비츠의 「전쟁론」. 박휘락의 전계서에서 재인용됨.

4 남북관계의 확대와 한국의 국가안보

되고 있고, 열강으로 둘러싸여 있는 동북아시아에서의 “균형자” 역할을 고려하여, 한국의 국가안보전략의 핵심은 자주국방 능력을 점차 확보해 나아가면서, “한·미 안보협력을 기반으로 한반도의 전쟁을 억제하고 유사시 승리한다”는 명제에 변함이 없어 보인다.⁵⁾

2. 국가안보와 대북정책

2000년 역사적인 남북 정상회담을 통한 남북 화해·협력 시대의 개막에도 불구하고, 한국 국가안보상 “주적(主敵)” 개념은 변하지 않고 있다.⁶⁾ 현 상황에서 한반도 주변국들의 안보위협이 잠재적인 것에 그치고 침략을 우려해야 할 만한 상황은 아닌 반면, 북한은 엄청난 무장력과 대남정책의 성격으로 보아 한국의 국가안보에 직접적인 위협이 되기 때문이다. 현재 남북관계는 북한의 군사적 위협이 감소되지 않고 있어, 언제라도 여건이 바뀌면 긴장이 고조되고 무력 분쟁 내지 국지전으로 발전할 가능성이 높고, 심지어 전면전조차도 완전 부인하기는 어려운 상황이다.⁷⁾ 그러므로 한국은 국가안보에 만전을 기하기 위하여 북한의 대남전략 목표와 개념, 정책수행 계획 및 전개상황을 명확히 분석하고, 유사시 또는 북한과의 대화가 교착상태에 빠질 경우, 이에 대한 대비책을 항상 마련해 놓지 않으면 안된다.

「국민의 정부」 출범 이후 남북관계는 양과 규모에 있어서 커다란 진전을 보여왔으며, 특히 2000년 6월 남북 정상회담을 계기로 새로운转机(轉機)를 맞이하고 있다. 최근까지만 해도 민간 차원에서 머물던 대북 경제협력이 정부 차원으로 확대됨에 따라, 대북 경제협력의

5) 박휘락 전계서, p. 35.

6) 「국방백서 2000」 (대한민국 국방부: 2000.12)

7) 서해교전 사태가 불과 1년 6개월여전인 1999년 6월임을 상기해야 한다.

대폭 확대는 남북관계 및 한반도 안보에 있어서 새로운 기회와 도전을 제공해 주고 있다. 다방면에 걸친 지속적인 남북관계의 확대는 한반도 안보에 장기적으로 커다란 영향을 미칠 것이 확실하다. 따라서, 그 영향 및 효과의 파장(波長)에 대한 전반적인 연구와 정책적 검토가 절실히 요청되는 시점이라 하겠으며, 본 연구는 이러한 필요성에 부응하고자 하는 것이다.

주지하는 바와 같이, 최근 한반도에는 불과 1~2년전만 해도 상상조차 할 수 없었던 엄청난 변화가 우리 눈앞에서 전개되고 있다. 남북 정상역사적 만남에 이은 남북 수뇌부의 회동(會同), 잦은 교환방문, 2차에 걸친 대규모 이산가족 상봉, 각종 예술공연, 시드니 올림픽 동시입장, 백두산 생방송, 경의선 복원 공사, 남북한 국방장관 회담 등 한마디로 이른 바 “남북 화해·협력 시대”의 생생(生生)한 면모이다. 이 모든 것은 「국민의 정부」 출범 이후 추진되어 온 신 대북정책, 즉 포용정책 또는 햇볕정책의 가시적 산물이라 할 수 있겠다.

남북관계의 급속한 진전에 따라 한반도 안보환경도 급격히 변화하고 있다. 먼저 붕괴 직전에 도달했던 북한체제는 신속하게 회생(回生)의 길로 접어들고 있다.⁸⁾ 북한체제의 회생은 한반도 주변 동북아시아의 국제질서, 곧 힘의 새로운 재편(new distribution of power)을 가져오는 요소가 되고 있다. 북한은 식량, 에너지, 외화난 등으로 빚어진 내부 위기를 극복하고, 이에 힘입어 적극적인 대외정책을 전개해 가고 있다. 중·러와의 기존의 유대관계를 복원·강화시키면서, 일본 및 미국과의 외교 협상을 재정비하고 더 나아가 호주, 이탈리아 등 일부 서방 국가와도 외교관계를 수립하였다. 이어 아시아지역포럼(ARF)에 가입

8) 한국은행은 북한의 경제가 1999년 6.2% 성장을 기록했다고 추산한 바 있는데 이는 1990년 이후 최초의 GDP성장임. 한국은행은 “북한의 경제가 최악의 상태는 벗어난 것”으로 판단하고 있음.

6 남북관계의 확대와 한국의 국가안보

하고, IMF 등의 국제기구에의 가입도 적극 고려하는 등 적어도 표면적으로는 국제사회에의 참여에 적극적인 자세를 보여주고 있다.

1980년대 후반이래 진행되어 온 한반도에 있어서의 남북간 힘의 불균형 상태, 곧 힘의 비(非)대칭성은 이제 새로운 형태의 양자간 균형-대칭성으로 변모해 가고 있다. 80년대 후반 이후 10여년간 남한에 의한 힘의 절대적 우위에 의하여 확보되어 온 한반도의 안정과 질서는 이제 “남북협력시대”를 맞이하여, 남한의 적극적 대북지원을 통한 북한체제의 회생과 함께 새로운 형태의 한반도 질서의 도래(到來)를 예고하고 있다. 이 새로운 질서는 남북간의 화해·협력·교류 분위기를 바탕으로, 남북공존의 기치하에, 무엇보다도 통일문제가 가시적 목표로 제시되면서 이루어지고 있는 것이 특징이다. 동시에 북한체제를 강화시킴으로써 훗날 새로운 남북간의 대결과 그에 따른 한반도의 긴장을 잉태할 계기가 될 수 있다는 불안한 전망을 수반하고 있는 점 또한 특징이다. 현재 이러한 변화는 매우 급속도로 진행되고 있다. 급속도로 진행되고 있는 만큼 신뢰구축의 바탕 위에 합의사항에 대한 상대방의 실천 여부를 확인하고 검증할 만한 시간적 여유가 필요한 점도 사실이다.

이렇듯 남북관계의 확대와 한반도 안보환경의 변화가 한국의 국가안보에 주는 함의는 무엇인가? 격변의 21세기를 맞아 급변하는 한반도 주변정세 속에서 자유민주주의와 자유시장경제체제를 수호하고, 이를 토대로 숙원의 민족통일을 달성해야 하는 역사적 사명을 지닌 우리의 국가안보전략은 어떠한 것이어야 하는가? 본 연구는 이러한 문제들에 답하기 위한 연구와 고찰을 시도하였다.

먼저, II장에서는 최근에 진전되고 있는 남북관계의 급격한 변화의 현황과 그 의미, 특히 한반도 안보환경에 주는 의미와 영향을 분석하게 될 것이다. 우선 한국의 대북 포용정책의 최근 전개상황을 분석하

게 될 것이다. 다음은, 북한정세 변화의 개괄적인 고찰을 통하여 남북관계의 확대가 북한 지도부와 사회에 미치는 영향을 분석하려고 한다. 특히 2000년 6월 정상회담 이후 북한체제의 변화와 대응방향을 정치·이념, 경제·문화, 군사, 외교 등의 분야로 나누어 분석하려고 한다. 한반도 안보정세에 미치는 미국의 커다란 비중과 영향력을 고려하여, 남북관계 확대를 둘러싼 미국의 클린턴 행정부, 공화당의 시각, 그리고 기타 한반도 전문가들의 견해를 분석적으로 고찰하려고 한다. 이러한 요소를 토대로 동북아의 새로운 안보질서 형성 모습을 종합적으로 그려낼 수 있을 것이다.

III장에서는 향후 수년간 남북관계의 확대가 지속될 경우 한반도 안보정세의 전개과정을 전망하는 순서가 될 것이다. 먼저 남북관계의 확대와 지속적인 대북지원으로 북한이 체제회생에 성공할 경우 한반도 긴장완화에 어떠한 영향을 미칠 수 있을 것인지 전망하게 될 것이다. 이어서, 남북관계 진전에 따른 북한체제의 개혁·개방 곧 연착륙 가능성이 논의될 것이다. 끝으로 「남북연합」과 「낮은 단계의 연방안」에 기초한 합의통일 시나리오에 대한 분석과 그에 따른 북한의 “통일” 및 “평화” 공세의 허실(虛實)을 종합적으로 그려내고자 한다. 이러한 전망을 기초로 한국의 국가안보전략을 수립하는 작업이 이어질 수 있을 것이기 때문이다.

IV장에서는 본 연구의 핵심이 될 한국의 국가안보전략을 제시하고자 한다. 먼저 국가안보의 성격과 목표가 제시되고, 국가안보전략의 기본방향을 설정하게 될 것이다. 한반도는 탈(脫)냉전의 추세 속에서도 ‘냉전의 고도(孤島)’로 남아있는 유일한 지역이며, 이런 점에서 안보의 2중구조를 안고 있다. 남북간 이데올로기적 분단과 군사대치관계가 지속되고 있는 상황에서 국가안보의 기본목표는 자유체제를 수호하고 전쟁을 억제하며 평화구축을 통해 평화통일을 실현하는 것인 바,

8 남북관계의 확대와 한국의 국가안보

이에 관한 상세한 논의가 이어질 것이다. 이후 한반도 안보의 핵심요소가 되고 있는 주요 이슈를 중심으로 구체적인 국가안보전략 추진방안을 제시하게 될 것이다.

II. 남북관계의 확대와 한반도 안보환경의 변화

1. 한국의 대북 포용정책의 전개

주지하는 바와 같이, 현 정부의 대북정책은 출범 초기 천명된 「대북정책 3대원칙」, 1999년 1월의 「안보정책 3원칙」, 「정경분리 원칙」, 「신축적 상호주의」 등에 나타난 바, 한반도의 평화 달성을 위해 “북한과의 평화공존, 남북간 교류·화해·협력 증진, 대북지원을 통한 북한변화 유도” 등을 추구하며, 이를 바탕으로 “한반도 냉전구조를 해체하여 평화통일의 기반을 조성해 나아간다”는 것으로 요약될 수 있다. 그러나 이러한 포용정책의 기저에는 한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발을 불용한다는, 확고한 안보에 바탕을 둔 정책추진 의사가 자리잡고 있다.

1999년은 이러한 한국의 신대북정책 곧 햇볕정책이 커다란 시험대가 된 한 해였다. 북한이 1998년 8월 금창리 핵시설 의혹을 불러 일으킨 데 이어 장거리 미사일을 시험·발사함으로써, 한반도 안보는 1994년 이래 최대의 위기에 봉착하였다. 한국정부는 미·일과의 공동 보조 속에 대응하였다. 한·미·일 3국간 오랜 협의와 각고 끝에 「포괄적 접근안(Comprehensive Approach)」이 마련되었고, 이를 북측에 전달하고 그 수용을 설득하기 위해 윌리엄 페리(William Perry) 대북정책조정관의 방북이 이루어졌다(1999.5). 이에 대한 북한의 무응답으로 인해 여름 한반도 긴장상태는 최고조에 달하였으나,⁹⁾ 한·미·일의 연합된

9) 북한이 Perry의 방북에도 불구하고 미사일 개발을 포기할 자세를 보이지 않자, 미국은 코언 국방장관을 한·일 양국에 급파하고, 항공모함을 한반도 주변에 배치하는 등 긴박하게 대응하였다.

군사적 역지력에 의하여 북한은 이 해 9월 미·북 베를린 미사일 합의를 수용하였다. 동시에 「Perry보고서」의 완성과 함께 이른바 “Perry processes”는 북한의 WMD(대량살상무기) 개발에 대응하여 한반도의 평화와 안보를 유지하고 남북관계를 증진시킬 수 있는 유일한 대안(代案)인 것으로 간주되었다. “Perry processes”의 방법론은 간단 명료하다: 북한이 WMD개발을 포기하면 대북지원을 시행하고, 이에 응하지 않으면 군사적 압박정책을 감행한다는 것이다. 이런 의미에서 이는 “이중전략(Two-Track Approach)”으로 일컬어진다.¹⁰⁾ 또한 북한의 상응에 따라 우리의 대응전략을 결정하는 엄격한 상호주의(reciprocity)의 적용이라 볼 수 있다.¹¹⁾

2000년은 남북관계사에 있어서 커다란 분수령이 된 것으로 판단된다. 역사적인 남북 정상회담이 개최되었기 때문이다. 이미 2000년 1월 신년사에서 김대중대통령은 서해공단 사업의 개시, 금강산관광사업의 확대, 위탁가공무역의 증대, 그리고 남북간 교통수단의 확대를 내용으로 하는 남북관계 확대방안을 제시한 바 있었다. 이어 동년 3월 “베를린선언”에서 남한 정부는 북한의 경제 복원을 직접적으로 지원할 용의가 있음을 밝혔으며, 이러한 정책노선에 따라 6월 정상회담 이전에 이미 \$6천만에 달하는 20만t의 비료를 북송한 데 이어, 10만t의 비료를 추가로 북한에 지원하였다.

2000년 6월의 남북 정상회담 이후 한국정부의 대북정책은 보다 구체적인 표현으로 압축되고 있다. 예를 들어, 북한정세와 향후 한반도 정세변화를 전망함에 있어, 한국정부의 입장은 “북한경제가 회복되고 호전되면 한반도에 전쟁의 위협이 사라지고 평화가 정착되며,” 특히

10) 「Perry Report」 참조.

11) William Perry가 작성한 「Perry Report」는 북한과의 협상에 있어 “reciprocity”(상호주의)가 견지되어야 함을 수 차례 걸쳐 강조하고 있다.

“같은 민족끼리 화해협력하고 상부상조하면서 공동발전해 나가는 모델”을 상징하고 있다.¹²⁾ 김대중대통령의 언급에서 볼 수 있는 것처럼, 현정부의 대북 포용정책은 “전쟁위험 회피, 공존을 통한 한반도에서의 평화와 안정 유지”로 요약된다.

「국민의 정부」의 신대북정책은 전례없는 남북교류 확대 실적을 통해 남북관계 개선에 크게 이바지한 점이 인정된다. 수년간 미·북관계를 축으로 운영되어왔던 대북관계가 남북관계를 주축으로 전개되고 있음도 새로운 변화라 할 수 있다. 그러나 일반적으로 상이한 정치체제간 교류·협력의 증대가 목표로 하는 ‘동질성의 확대’와 북한의 변화와 개방을 위한 ‘과급효과’라는 측면에서는 별 기여가 없었던 것으로 판단된다. 대신에 막대한 현금과 식량, 비료 등의 지원으로 북한의 군사능력 회복이라는 부정적 효과를 배제할 수 없는 점이 한반도 안보를 위해서 우려스러운 점이다.

2. 북한정세의 변화

가. 남북 정상회담과 북한의 의도

한반도 안보의 성격을 인식하고 평가함에 있어, 북한체제의 실상과 북한지도부의 상황인식을 파악하는 것이 매우 중요하다. 역사적인 남북 정상회담을 전후하여 많은 국민들은 정상회담에 북한이 갑자기 응하게 된 배경, 곧 정상회담 2~3개월 전만 하더라도 예상하지 못했던 북한의 태도 변화의 배경에 일말의 의문을 가졌던 것이 사실이다. 아

12) 2000년 8월 15일 김대중대통령의 이산가족 방문단 청와대 초청 담화 내용 참조.

마도 가장 큰 의문은 과연 북한의 대남전략의 기본이 바뀐 것인지, 아니면 대남전략의 기본은 불변인 채 경제회복을 위한 전술적 변화만을 택한 것인지에 관한 것이다.

아직도 북한정세와 북한의 의도, 그리고 한반도 상황에 대한 이견(異見)과 논쟁은 계속되고 있으며, 대체로 다음과 같은 2가지 주장이 존재한다.¹³⁾ 하나는 남북정상회담이 「국민의 정부」의 대북정책의 인내와 일관성, 그리고 비전의 산물로서, 남북간 화해·협력의 증대를 통해 통일의 가능성을 높이고 민족문제의 자주적 해결에 기여하였다는 인식이다. 다른 하나는 정상회담에도 불구하고 남북간 신뢰회복과 한반도 긴장완화에는 실질적인 증진이 없이 북한의 노련한 대남전략에 의해 한국의 안보·방위 태세가 이완되는 결과를 가져왔다는 것이다. 다시 말하면, 한국의 안보를 위협하는 북한의 WMD 개발, DMZ 북방의 재래군사력 및 중포대들은 아무런 변화를 보이지 않고 있다는 것이다. 북한의 경제기능은 아직도 마비에 가까운 상태에 있으며 정치적 독재에 따른 북한주민의 인권 문제는 개선되지 않고 있다는 점도 지적된다. 요컨대, 수십년간 지속되어 온 북한의 대남 적대태도는 변화하지 않고 있다는 것이다. 어떠한 현실 인식이 보다 정확한 것인지 결론 내리기 어렵다 하더라도, 이 시점에서 남북정상회담이 한반도 주변의 정치·안보 구도를 크게 변화시켜 오고 있는 것은 확실하다.

정상회담을 통해 북한이 원했던 것은 남한의 대규모 지원에 의하여 경제난을 극복하고자 하는 것이라고 추정된다. 북한은 이미 1999년 8월 제2차 장거리 미사일 발사를 준비하면서, 미·일에 대한 현금 보상을 요구한 바 있었다. 북한이 체제위기를 심각히 체험하고 이를 극복

13) 남북 정상회담 이후 한국사회내에 이른 바 ‘보(保)-혁(革)’의 갈등과 논쟁이 증폭되고 있는 것이 사실이다. 관련 자료로서 「동아일보」 “한국사회 이념논쟁” (2000.12.11~16) 참조.

하려는 백방의 노력 끝에 남한을 파트너로 선택함으로써 정상회담에 응하게 된 것은 확실해 보인다. 그만큼 이번 정상회담은 북한의 필요가 절실한 시점에서 이루어진 것이 특징이다. 남북 경제협력에 임하는 북한의 입장은 우선은 계획경제체제에 대한 충격을 받음이 없이 외화를 획득하려는 전략에 초점이 맞추어지고 있음을 발견할 수 있다.¹⁴⁾

정상회담을 계기로 북한의 입장과 태도에 있어 전반적으로 커다란 변화가 일고 있음도 부인할 수 없다. 북한은 현재 남북관계에 대하여 남한 못지 않은 엄청난 변화와 선택의 기로에 직면하고 있으며, 이를 체제회생을 위한 기회로 만들기 위한 절치부심(切齒腐心)의 노력을 전개하고 있는 것으로 판단된다. 정상회담을 전후한 북한의 태도 변화에 대하여 대체로 다음과 같은 몇 가지 설명이 가능해 보인다. 먼저, 남북간 대치상태를 지속하는 것이 북한의 체제위기를 극복하는데 도움이 되지 못하며, 외부의 도움없이 체제위기를 극복하기 어려운 상황에서 남한에 의한 대규모 지원 용의는 북한의 태도변화를 가져오는 커다란 요인이 되었을 것이다. 둘째, 한국정부의 지속적인 ‘흡수통일’ 배제 약속은 그동안 남북관계의 활성화에 따른 사회주의체제 와해 우려를 다소나마 진정시키는데 기여했을 수 있다. 동유럽의 사회주의체제 붕괴를 목도하면서 북한 사회주의체제의 진로를 우려하던 북한은 동아시아 사회주의체제의 개혁 및 체제진환 스타일, 곧 중국식 개혁·개방과 베트남 사회주의체제의 새로운 실험에 대한 보다 강렬한 희망과 가능성 및 용기를 얻을 수 있었을 것이다. 셋째, 북한은 경제위기를 겪으면서 자본주의 국가들로부터의 지원이 필수적임을 인식하게 된

14) Marcus Noland, "Economic Integration and Cooperation on the Korean peninsula," prepared for the conference on "New Challenges in Inter-Korean Economic Cooperation and Integration." Stanford University, 9~10 October 2000.

것으로 보인다. 특히 김정일은 남한의 「새마을 운동」을 긍정적으로 평가하고 1960~70년대 남한식 ‘개발독재’에 커다란 관심을 표명하는 등 한국식 근대화 모델을 체제위기 극복의 한 대안으로 고려하고 있음을 시사하고 있다.¹⁵⁾

최근 수년 북한이 체제위기에 직면해 있는 기간 중 김정일은 위기를 극복하고 체제를 안정시키는 데 있어 그의 지도력을 입증하지 못했던 것으로 보인다. 김일성 사후, 북한의 경제·사회적 여건들은 오히려 악화일로를 걸어왔었다. 국제사회로부터의 고립도 심화됐다. 위기에 직면하여 김정일의 지도력 결핍이 드러남에 따라 체제내의 엘리트와 간부들간에 불만이 증대되어 온 것도 사실이다. 이러한 상황에서 남북 정상회담은 대내적으로 전(全) 북한체제를 활성화시키고 대외적으로 북한 외교를 능동적 자세로 전환시키는 효과를 가져 온 것으로 보인다. 북한은 과연 구체적 결실을 얻음과 동시에 대남 심리전에서 우위를 확보한 것으로 판단된다. 무엇보다도 북한은 남한과의 관계에서 시간을 획득한 점이 중요한 성과라고 볼 수 있다.¹⁶⁾

나. 주요 정책동향

(1) 통치이념

한편 일부 변화의 측면에도 불구하고, 북한의 기본적인 체제이념과 대남 전략목표는 본질적으로 변하지 않고 있는 것으로 추정된다. 남북 정상회담 이후 북한의 제(諸)언론매체는 “서방식”을 허용해서는 안되

15) 전현준, “북한의 대내변화,” 「북한은 어떻게 변화하고 있는가」(통일연구원 제38차 국내학술회의 발표 논문, 2000.8.28)

16) 기 소르망(Guy Sorman), “북한의 ‘성공한 드라마’” 「조선일보」, 2000.6.24. 이번 정상회담은 북한에게 있어 가장 “성공한 드라마”로 묘사되었다.

며, “사회주의를 옹호고수하고,” “사상사업을 일관되게 앞세워 나갈” 것을 강조하고 있으며, “계급투쟁에서 자본주의를 타승하는 위력한 무기는 사회주의에 대한 인민대중의 신념”임을 주장하고 있다.¹⁷⁾ 「강성대국」 건설을 향한 슬로건과 노력도 여전히 지속되고 있다. 이러한 분위기는 노동당 창건 55돌 기념행사(10.10)를 통해 더욱 고조된 바 있다.¹⁸⁾ 「타도제국주의 동맹(트·시)」 결성 74돌 관련, ‘자주’와 ‘사회주의 혁명위업 완성’ 노선이 다시 한번 강조되었다.

남북정상회담 이후 고조된 남북 화해·협력 분위기에도 불구하고 북한은 남북관계를 실질적으로 증진시키기 위한 구체적 논의보다는 ‘통일’ 슬로건에 열중하고 있다. 이른 바 ‘자주적 평화통일’의 기치 아래 ‘남북관계 개선의 필요성’이 강조되고 있다.¹⁹⁾ 이는 한반도 평화와 남북공존 그리고 화해·협력 증대를 통해 양체제간 간격을 점진적으로 좁혀보려는 의지, 곧 자유주의체제와의 공존과 평화보다는 북한의 기본 이념인 ‘우리식 사회주의’를 배타적으로 고수하고 궁극적으로 자유주의체제를 용인할 수 없다는 사고와 판단이 저변에 자리잡고 있기 때문이 아닌가 한다. 이러한 점에서 북한의 기본적인 대남전략은 변하지 않고 있다고 판단된다.

(2) 군사

한국 국가안보의 최대 결정요인은 북한의 대남전략의 변화 여부 곧 북한의 대남 군사적 의도와 능력임을 부인할 수 없을 것이다. 이런

17) 전현준, 전게서 pp. 20-21.

18) 「노동신문」 사설 “당창건 55돌을 승리자의 대축전으로 빛내인 기세로 강성대국 건설을 다그치자” (10.16 중방) 내용 참조.

19) 「평양방송」(2000.10.17) 참조. “북남공동선언의 채택은 자주적 원칙에서 우리 민족의 통일의를 내외에 엄숙히 선언한 것,” “북남관계 개선은 민족적 단합과 조국의 자주적 평화통일을 실현하기 위한 절실한 요구이다” 등.

관점에서 정상회담 이후 북한의 군사동향은 우리의 가장 큰 주목을 끄는 사안이다. 북한은 1999년 상당한 정도의 군사력 증강을 이룩한 데 이어, 대량의 포대와 로켓 발사대를 휴전선 북방에 배치하고 있는 것으로 보도되고 있다.²⁰⁾ 김정일은 그의 권력이 “군력(軍力)”으로부터 나온다는 점을 강조한 데 이어, 전쟁준비를 결코 게을리하지 않고 있는 것으로 확인되고 있다. 북한이 가까운 장래에 군사도발을 할 것으로 예상되지는 않고 있지만, 병력에 있어서 열세인 남한을 언제라도 공격할 준비가 되어 있으며, 한국의 안보에 매우 위험한 위협으로 존재하고 있음은 확실해 보인다. 남북 정상회담에도 불구하고 북한의 대남전략—한국전쟁 이후 지속되어 온 한반도 적화통일 전략—이 바뀐 증거는 찾아볼 수 없으며, “10여년간의 심각한 경제난도 북한 지도부의 군사력 증강정책을 변화시키지 못하고 있다”²¹⁾고 한다. 더욱이 위험스러운 점은 북한군(軍) 주력의 70%가 휴전선 북방 100마일 이내에 배치되어 있으며, 240mm장거리 다연장로켓포와 170mm자주포들이 지난 해 휴전선 근처 진지로 이동되었다는 점이라고 한다. 이와 관련, 윌리엄 코언 미국방장관도 한반도의 평화정착 움직임이 “북한에 경제 지원만이 흘러들어가는 ‘일방통행(one-way street)’이 되어서는 안될 것”이라고 언급한 바 있다. 북한은 군사력을 후방배치하거나 WMD를 제거하는 등 신뢰구축 조치를 통하여 한반도에 군사적 긴장을 완화함으로써 한국의 평화조치에 상호주의로 대응해 오도록 외부로부터 요구받고 있는 상황이다.²²⁾

이처럼 북한의 군사적 위협이 실존하고 있고, 특히 정상회담 이후

20) Steven Lee Myers, "Pentagon Says North Korea is Still a Dangerous Military Threat," *New York Times* (2000.9.22).

21) 상계서.

22) 「연합통신」, "Cohen: Peace Process Must Not be 'One-Way Street'" (2000.9.22).

에도 북한의 군사적 경향이 변하지 않고 있다는 판단에 따라, 한국 국방부는 북한을 상대로 하는 ‘주적(主敵)’ 개념이 불변이며, 향후 “군(軍)의 기본 임무를 변함없이 유지할 것”임을 밝힌 바 있다.²³⁾ 이에 대해 북한이 극단적인 표현을 사용하며 한국의 입장을 비난한 것은²⁴⁾ 북한의 실질적인 전력증강에 대한 한국측의 정당하고 자연스러운 자위적 조치를 문제삼은 것으로, 장차 군사대결을 위장한 평화공세일 가능성이 높으며, 향후 남북관계 진전의 한계를 느끼게 하는 매우 중요한 사건이라 하지 않을 수 없다.

(3) 경제·문화

북한은 군사적 분야에서의 담보상태와는 달리, 경제, 언론, 문화, 스포츠, 이산가족 분야에서는 6·15 공동선언을 이행하고자 하는 의도를 보이고 있다. 「6·15남북공동선언」 제3항은 이산가족 및 비전향장기수 문제 등 인도적 문제를 조속히 해결할 것에 남북이 합의하였음을 밝힌 바 있다. 그 동안 이산가족문제는 북한체제의 폐쇄적 성격 때문에 진척이 어려웠으나 정상회담을 계기로 큰 결실을 본 것은 확실하다. 2차에 걸친 대규모 이산가족 상봉을 계기로 향후 남북은 이산가족의 생사 및 주소 확인, 상봉, 왕래 및 자유의사에 의한 재결합 등 이산가족문제 해결을 제도화해 나가야 할 것이다.

북한은 갈수록 심각해지는 경제난을 타개해 나가기 위해 남북 경제협력의 분야에서 적극적인 자세로 임해 오고 있다. 이런 점에서 9월 25~26일 서울에서 열린 남북 당국자간 경제실무회담은 남북경협이 새로운 전기를 마련한 것으로 평가된다. 이는 지난 1985년에 중단된

23) 국방부, 「국방백서 2000」 참조.

24) 북한 조국평화통일위원회(조평통)의 대남방송 (2000.12.10) 참조. 이 방송은 “전쟁열에 들 뜬 반통일분자”라는 표현을 사용하며 남한을 비난하였다.

남북경제회담이 15년만에 재개된 것으로, 남북 양측은 투자보장, 이중과세방지, 분쟁해결절차, 청산결제 등 경협분야의 제도적 장치 마련을 위한 기본틀을 구축하기 위해 노력하였다.

북한은 또한 장관급 회담에 적극적으로 임하여 오고 있는 바, 제2차 장관급회담(8.29-9.1)에서 북측에 식량차관 50만t을 제공하기로 합의하였으며, 제3차 남북장관급 회담에서는 남북정상회담 이후 남북간에 합의된 사항에 대한 분야별 추진현황을 점검 평가하는데 중점이 두어졌다. 그리하여 경제분야에서 교류협력을 확대시키기 위한 제반문제를 협의·추진하기 위하여 『남북경제협력추진위원회』를 구성·가동하기로 합의하였다. 이어 제4차 장관급회담(2000.12.12~15)에서는 북한이 전력지원을 요청함으로써, 새로운 남북간 현안 이슈로 부상하였다.

한편 남북 국방장관 회담도 정례화되면서 경의선 철도 복원공사에 따른 남북간 군사적 측면을 협의하는 등 남북 화해 분위기가 지속되고 있으나, 과연 한반도의 긴장완화와 평화정착을 위한 실질적인 논의가 가능할 지 주목되고 있다. 그 밖에도 서울·평양 정기 친선축구대회 개최 및 교수·대학생 및 문화계 인사를 상호교환하는 문제에 관해서도 논의가 지속되고 있다.

(4) 대외관계

1990년대 일련의 핵·미사일 위기를 거치면서 북한은 한국과 미국, 그리고 일본을 상대로 놀라운 협상력을 발휘하였다. 북한과 같은 작은 국가가 미국과 같은 초강대국을 상대로 그러한 외교적 성과를 얻어내기란 쉬운 일이 아니다. 북한은 이른 바 벼랑끝 외교(brinkmanship)와 자살적 도발 위협으로 한·미 양국으로부터 북한 정치권력의 실체 인정, 체제의 안전보장, 그리고 경제적 지원을 획득하여 왔다.²⁵⁾ 1994년의 제네바핵합의, 1999년의 베를린 미사일합의, 2000년 남북정상회담

에 이르는 제반 과정들이 이를 잘 말해 준다. 남북 정상회담 이후 북한은 적극적인 대외정책을 전개하면서 그 대외 협상력은 한층 더 강화되는 모습을 보여주고 있다.

앞서 언급하였듯이, 다양한 형태의 대북지원을 계기로 내부위기를 어느 정도 수습한 북한은 특히 정상회담을 통하여 김정일의 이미지를 합리적이고 유우머러스하며 군부 장악을 통해 북한을 여전히 효과적으로 통치하고 있는 지도자로 변모시킴으로써 북한체제 전체의 대외 신용도의 개선을 가져오는 효과를 낳고 있다. 북·중관계의 개선과 북·러관계의 복원은 북한의 대외 입지를 강화시키는 토대가 되고 있다. 미국과의 관계에 있어서, 북한은 경제적인 측면 뿐만 아니라 정치·군사적인 측면에서 미·북 협상을 중시하고 있는 것으로 보인다. 미·북 양자관계를 제도화시킬 수 있고, 미동맹국들의 북한 승인을 유도할 수 있으며, 외국 자본 및 기술 도입에도 미·북관계 개선이 중요하다고 보기 때문이다.²⁶⁾

북한이 외교 다변화를 시도하여 그들이 필요로 하는 정치·안보·경제적 자원들을 획득할 수 있는 대상이 많아지는 것은 북한의 대외, 특히 대남 협상력이 강화됨을 의미한다. 올브라이트 미국무장관의 평양 방문 이후 미·북 회담이 커다란 진전을 보이지는 않고 있고, 북·일관계도 커다란 진전을 보이지 않고 있으므로, 현재로서는 북한이 실질적인 지원을 기대할 수 있는 상대가 남한으로 한정되어 있으나, 전반적으로 북한의 외교적 다변화는 북한의 외교 협상력을 높일 것이다. 쿠알라룸푸르에서의 미·북간 미사일 전문가 회담의 결렬로 클린턴 미대통령의

25) Kurt M. Campbell, "The Future of the Korean Peninsula in the Wake of the North-South Summit: Next Steps and Strategic Challenges," KINU-CSIS Exchange, November 14-18, 2000 (Seoul, Korea).

26) NAPSNet@nautilus.org, 2000.11.30.

방북이 보류되고 있으나, 미국과의 관계개선을 우선시하는 북한의 기본태도는 변하지 않고 있다. 북한은 미·북협상을 전후하여 남한과의 접촉을 꺼려하는 태도를 보여왔으며, 특히 정치·군사 분야에서 그러하였다. 미·북관계 개선은 북한의 대남 협상력을 강화하는 결과를 낳을 것이 확실하다.²⁷⁾

한편 정상회담 등 남북관계의 획기적 변화에도 불구하고, 국제세계에 대한 북한의 시각은 크게 변화하지 않고 있는 것으로 보인다. 여전히 북한은 미국을 “현대세계에서 유일한 진짜 ‘부랑국’”이라고 규정하고 있으며, 다른 나라에 자국의 이익을 관철하기 위해 UN과 국제법을 이용하고, 다른 나라들의 견해를 철저히 무시하며, 목적달성을 위해 항상 폭력에 의존하는 국가로 바라보고 있다.²⁸⁾

또한 북한의 최근 대외관계 변화에서 특이한 점은 러시아와의 관계강화라고 할 수 있다. 푸틴대통령 집권 이후 북한의 대러시아 전략의 중요성은 훨씬 증대되고 있다는 것이 일반적 관측이다.²⁹⁾ 특히 북한 WMD개발에 대한 미국의 억지 노력에 공동 대응하고, 북한 군사력 강화를 위한 러시아의 지원을 획득한다는 측면에서 러시아의 비중은 상대적으로 증대되고 있다. 특히 신형 정밀 무기는 물론 기존 무기와 하드웨어의 예비부품을 포함, 러시아로부터의 새로운 군사원조를 북한은 기대하고 있다.

27) 전계서.

28) 2000.9.1 NAPSNet, 북한 리포트 No. 25 참조.

29) 상계서.

3. 미국의 대한반도정책 동향

가. 클린턴행정부

클린턴의 민주당이 1992년 집권한 이래, 미국의 대한반도정책은 북한의 WMD개발과 북한의 체제붕괴 가능성에 따른 한반도 안보위기로 인해 많은 우여곡절을 겪어왔다. 1993년의 북한의 NPT(Non-Proliferation Treaty, 핵확산금지조약) 탈퇴선언은 바로 이러한 한반도 위기의 서곡(序曲)이었다고 할 수 있다. 북한이 직면한 내부위기와 북한이 보유하고 있는 재래군사력 및 WMD 개발기도를 동북아의 안정을 위협하는 최대의 잠재요인으로 판단해 온 미국은 한반도의 비핵화 및 미사일 개발 중지, 그리고 한반도 문제의 평화적 해결을 한반도 정책목표로서 제시해왔다. 이를 위해 미국은 한·미, 미·일 군사동맹과 주한, 주일미군의 지속적인 주둔을 주요한 정책수단으로 간주하고 있다. 이러한 정책기조는 차기정권에서도 기본적으로는 변화하지 않을 것으로 전망된다.

클린턴행정부는 지금까지 북한체제의 연착륙을 추구하는 동시에 WMD개발 억지를 주요 정책목표로 삼아왔다. 그리하여, ①북한체제 유사시 비상대응 방안을 수립하며 ②북한의 핵개발 지속 의혹에 따라 미·북간 제네바 핵합의 체제를 재검토하고 ③베를린 미사일 합의 등을 통해 북한 미사일 개발을 억지하면서, Perry의 정책보고서에 입각한 대북정책 골간을 수립하며 ④한·미, 한·미·일 연합 방위·협력체제를 견지하는 것을 주요 정책내용으로 삼아왔다.

동시에 클린턴행정부는 북한체제가 갖는 문제가 구조적인(systemic) 것임을 인식, 근본적으로 북한이 개혁·개방보다는 붕괴할

가능성이 높다는 점을 인정하고 있다. 또한 북한의 핵·미사일 개발에 대하여는 1999년 5월의 페리방북, 9월 12일 베를린 미사일합의, 9월 15일 「Perry보고서」 완성, 그리고 이후 지속되는 미사일 고위급 회담 등을 통해 일면 협상을 진행해 오는 한편, 일면 한·미 한·미·일 연합 방위력을 통해 이를 억지시키는 노력을 병행해오고 있다.

클린턴행정부는 동시에 한국정부의 대응을 사태해결의 매우 중요한 독립변수로 간주하고 있으며, 양국간 정책조율을 시도하고 있다. 2000년 6월 중순 남북 정상회담을 충격으로 받아들인 인상이 짙으나, 이내 이를 지지하는 입장을 견지하고 있다. 아울러 클린턴행정부는 남북관계의 개선이 미국의 대한반도 정책목표에 부합한다고 보고 정상회담을 전후하여 조성되고 있는 남북간 화해·협력 분위기를 지지하고 있으며, 한국의 평화적이고 점진적인 통일정책을 지지하고 있다. 기본적으로 미국은 한반도 문제가 남북한 당사자들에 의하여 해결되어야 한다는 원칙에 동의하고 있는 것으로 보인다.³⁰⁾ 대북한 경제제재 완화 문제, 테러리스트에서 북한을 제외하는 문제에 관하여, 미국은 북한이 핵·미사일 개발 포기 및 기타 한반도 긴장완화를 위한 가시적인 조치를 취할 경우, 그 시행을 검토하고 있는 것으로 보인다.

나. 공화당의 대한반도 정책방향

그동안 클린턴행정부의 대한반도정책을 줄곧 비판해 온 공화당이 미대선에서 우여곡절 끝에 집권에 성공함에 따라 향후 미국의 대한반

30) 스티븐 보스워스 주한미대사의 언급 참조. 그는 “한반도의 운명을 결정하는 주체는 남북한이며, 미국의 역할은 한반도의 유일한 동맹인 한국을 지지하는 것”이라고 강조한 바 있다. 2000.8.4. 국회의원 연구모임인 ‘아시아·태평양 정책연구회’ 주최 초청 강연.

도정책 동향에 커다란 변화가 예상된다. 공화당의 대북정책 비판은 북한과 같은 공산 독재국가에게 과연 원조를 제공할 필요가 있는가 하는 도덕적 판단으로부터 시작되고 있다.³¹⁾ 이러한 공화당의 대북 강경·부정적 시각은 2000년 6월 남북 정상회담 이후 조금도 변하지 않고 있음에 유의할 필요가 있다.³²⁾

앞서 언급한 것처럼, 북한에 대한 공화당 정책수립가들의 비판적 시각은 무엇보다도 북한을 보는 도덕적 판단으로부터 연유하고 있음이 특징이다. 북한 주민을 반세기 동안 탄압하면서 지상에서 가장 완벽하게 전체주의 체제를 실현하고 군사화한 독재체제가 북한이라는 것이다. 특히 핵개발과 장거리 미사일 개발을 중심으로 이루어지고 있는 북한의 위협적인 군사적 능력은 북한의 수백만 주민이 굶주리는 대가로 이루어지고 있다는 것이다. 더욱이 이는 미국민의 혈세로 형성된 미정부의 지출에 의하여 도움받고 있고, 이는 클린턴행정부의 과실이라고 본다.³³⁾

-
- 31) 1948년 북한정권 수립 이후 클린턴행정부 직전의 부시행정부에 이르기까지, 미국의 대외원조 중 1페니(penny)도 이 공산독재국가(북한을 지칭)에 주어지지 않았음을 상기시키면서, 클린턴행정부는 아시아·태평양 지역 국가들 중 북한에게 미국의 가장 많은 대외원조를 제공하였음을 비판하고 있다.
- 32) 미하원 공화당 정책위원회[위원장: 크리스토퍼 콕스(Christopher Cox)]가 작성한 정책견해서 참조. (<http://usinfo.state.gov/regional/ea/easec/dprk0802.htm>). 이 위원회는 39명의 미공화당 지도부 의원들로 구성되어 있음. 2000년 7월 27일 작성된 미하원의 “대북정책에 관한 정책전망 보고서: 미국의 지원으로 도움받는 북한의 군사능력(House July 27 Policy Perspective Paper on Aid to North Korea (North Korea’s Military Capabilities fueled by US Assistance)”은 이러한 공화당 강경파들의 견해를 집약적으로 나타내주고 있다.
- 33) North Korea Advisory Group의 보고서(1999.11.3) 참조. 동(同)보고서는 미국의 대북한 원조가 클린턴행정부 이전 제로(zero) 수준에서 연간 2억7천만 달러 이상 증가, 지난 5년간 총 6억4천5백만 달러에 이르렀으며, 2000년에는 10억 달러에 달할 것으로 지적하고 있다.

북한의 군사적 능력과 위협에 관하여, 클린턴행정부의 지속적인 대북 포용정책에도 불구하고 북한의 군사적 증대는 여전히 지속되고 있다는 점이 지적되고 있다. 클린턴행정부가 대북지원을 통해 김정일의 모험정책을 변화시킬 목적으로 유화책을 쓰고 있으나, 북한의 반응은 거의 없었다는 것이다. 오히려 그 반대로 북한은 군사력을 지속적으로 증강시키고 대량살상무기를 해외에 판매해왔다.³⁴⁾ 김정일이 지배하는 북한에 대한 물질 지원은 열악한 북한내 인권상황을 악화시킬 뿐만 아니라, 핵·미사일 개발을 더욱 촉진시키는 결과를 가져오고 있다는 것이다. 북한에 대한 경제적·물질 지원은 북한의 군사적 증대를 막아 내지 못하고 있다는 것이다.³⁵⁾

34) 북한은 미사일 핵심부품들을 이란과 파키스탄에 판매해왔다. 더욱이 2000년 6월 23일 북한의 관영매체는 “미국이 어떻게든지 사악한 야망을 실현하려 한다”고 도리어 미국을 비난하고 나섰다. 김정일은 미사일 수출이 주요 외화 획득원인을 강조하며, 이를 시인한 바 있다. 리비아에 대한 미사일 판매가 중동 및 유럽지역의 긴장을 고조시키는 요인이 되고 있다. 최근 보도 참조.

35) 2000.8.2. 필라델피아에서 열린 각국 보수주의 정당 모임체인 국제민주연맹(IDU) 행사에 서의 공화당 조지 W. 부시 미공화당 대통령후보의 수석 외교정책 고문인 콘돌리자 라이스 교수(Condoleezza Rice)의 연설. 그녀는 한반도 문제에 관한 언급을 통해, 공화당 집권시 대북 강경정책으로 선회할 가능성을 예고했다. 그녀는 “우리가 북한의 김정일을 끌어들이기 위해 지나치게 비위를 맞추고 있는 것이 문제”라면서, “우리는 김정일의 비위를 맞추면서까지 그가 생존을 위해 필요한 이익만을 추구하도록 내버려 둘 수는 없다”고 주장하였다. 김정일은 그가 원하는 것을 결코 거저 얻을 수는 없을 것이며, 김정일은 지난 50년 동안 국민을 굶어죽게 했고, 국제 테러리스트로 지목받았던 사람으로 하루 아침에 우리가 원하는 평화에 동참할 수 있는 새로운 사람이 될 수는 없다는 것이다. “우리가 그의 말만을 믿고 행동할 수는 없다”면서, “김정일은 이제 행동으로 평화구축에 참여해야 한다”고 강조하였다. “우리가 추구하는 이상과 목표에 김정일이 참여하도록 끌어들이기 위해서는 북한의 근본적인 변화, 내부의 변화를 위해 노력해야 하며, 북한내부의 변화는 김정일체제의 종식을 의미하는 점이 있다”고 언급하여, 공화당의 대북정책이 지금까지의 포용정책보다는 억지·봉쇄를 통한 압박 내지 북한정권 붕괴 유도정책이 될 가능성까지 내다보게 한다.

미국 공화·민주 양당의 대한반도정책을 비교해 볼 때, 클린턴행정부가 남북대화를 지지하고 북한과 장거리미사일 개발중단 협상을 계속하면서, 군사력을 동원하는 대신 사전에 문제가 발생할 여지를 없애 나가는 적극개입 정책 곧 “전향적 개입정책(Forward Engagement Policy)”의 구상을 밝히고 있음에 비해, 공화당의 정책은 북한을 개방으로 유도하여 연착륙시키는 정책방향에 대한 하등의 가치 조차 느끼지 못하고 있다는 인상을 준다. 이는 어떻게 보면 최근 클린턴의 민주당 정부 아래서 시행되어 온 수년간의 대북 포용정책의 축적된 결과—공적(功績)이든 실책(失策)이든—과 현재 이루어지고 있는 한반도의 화해·협력 분위기의 현실을 인정하지 않는 정책방향으로서, 미대선에서 공화당이 집권함에 따라 향후 미국의 대한반도정책에 커다란 여파를 가져 올 것으로 판단된다. 우선 미행정부는 북한의 WMD개발 억지에 대한 “성과”를 요구받게 될 것이며, 이는 한국의 신대북정책에도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 보인다.

4. 동북아 안보질서의 재편

종래 한반도를 둘러싼 동북아시아 안보질서는 한·미 동맹과 한·미·일 연합 안보·방위체제를 근간으로 하면서, 중국의 근대화에 따른 대중 협력관계를 발전시키되, 중국의 패권적 영향력 확산을 경계하는 형태로 유지되고 있었다. 이 와중에서 북한은 이른 바 북방 3각체제의 붕괴로 고립과 침체를 면할 수 없었고, 러시아는 소연방의 붕괴와 내부 혼란으로 이 지역에서의 영향력은 매우 미미한 채로 머물러 있었다. 북한의 내부위기가 가속화함에 따라 한반도에서의 관심은 북한 붕괴 이후의 한반도 장래 곧 한반도 통일의 실현을 위한 방법과 그 처리 문

제에 집중되고 있었다. 이러한 상황에서 북한은 핵·미사일 개발을 유용한 도구로 대미관계를 발전시키면서, 일면 자살적 도발 위협과 일면 벼랑끝 외교전술로서 자국의 안보를 보장받으려는 대외정책을 추구해 왔다. 이 와중에서 남북관계는 현저히 도외시되고 있었다.

이제, 남북관계의 혁명적 변화로 이러한 한반도의 안보질서는 격변을 맞고 있다. 북한은 갖가지 형태의 대북지원을 계기로 내부위기를 어느 정도 수습하고 외교적으로 부상하고 있다. 특히 남북 정상회담을 통해 김정일의 이미지도 크게 변모되고 있다. 이른 바 ‘수령제’로 지칭되는 유일체제 속에서 북한의 지도자 김정일의 이미지 개선은 북한체제 전체의 대외 신용도의 개선을 가져오는 효과를 낳고 있다. 이는 북한을 과거 십수년 동안 남한과 결코 대비할 수 없는—도덕성으로나 국가능력 모두에서—비합리적인 철권의 독재·전체주의 국가 이미지에서 한반도 평화를 위해 남한과 대화할 수 있고 공존이 가능한, 더 나아가 남한과 대등한 위치에 설 수 있는, 나름대로 합리성을 갖춘 체제의 이미지로 변모시키고 있는 것이다.

동구 사회주의체제의 붕괴 이후 와해되었던 북방 3각체제는 과거와 같은 견고한 형태는 아닐지라도 느슨한 형태나마 상당한 정도로 복원되고 있는 듯이 보인다. 먼저 중국은 남북관계의 발전에 만족감을 표시하며 북한과의 관계를 더욱 진전시키고 있다. 중국은 자국의 근대화 과정에서 한반도의 안정이 절대적으로 필요하다는 인식하에 북한의 고립 및 붕괴 가능성에 노심초사(勞心焦思)해왔으나, 남한의 대규모 대북지원에 따른 북한체제의 회생을 호기로 판단하고 있다. 북한에게 있어 중국은 유일한 이데올로기적 우방인 동시에, 중요한 경제지원국이다.³⁶⁾ 정상회담 직전 김정일이 중국을 비밀 방문한 것은 중국이

36) 홍용표, “북한의 대외관계 변화,” 통일연구원 제38차 국내학술회의(2000.8.28) 발표 논문 참조.

한반도 특히 북한의 대외관계 정책변화에 얼마나 중요한 역할을 하고 있는가를 상징적으로 보여주는 것이다. 북·러관계는 2000년 2월 양국간 「친선·선린 및 협조조약」을 체결하여 10여년에 걸친 소원한 관계를 청산하고 우호관계를 회복한 바 있다. 이어 러시아 대통령 블라디미르 푸틴이 북한을 방문하여 위에 언급한 ‘신조약’의 정신을 확인하는 한편, 미국의 TMD(Theater Missile Defense, 전역미사일방어체제) 구축에 반대하는 공동 입장을 확인함으로써, 양국간 대미 미사일 협력 체제를 구축하였다. 일본과의 관계에서도 지속적인 수교회담을 개최하여 양국간 관계개선을 도모하고 있다. 표면적으로는 과거청산 및 보상 문제를 내세우고 있으나, 양국간 회담 분위기는 종전과는 다른 것으로 알려지고 있다. 일본정부도 한국정부가 권장하는 이상 대북관계를 경색시킬 필요는 없다는 입장이다.³⁷⁾ 동북아의 질서 재편은 가속도가 붙은 상태에서 급격히 진전되고 있다. 그 변화의 의미, 그리고 그것이 가져 올 영향과 결과에 대하여 지속적으로 분석·검토해 나가야 할 것이다.

37) 일본정부는 UN WFP의 요청보다 많은 40~50만t의 쌀을 북한에 지원하기로 최근(9.21) 결정하였다. 「아사히 신문」 보도(2000.9.22) 참조.

Ⅲ. 한반도 안보정세 전망

남북관계의 급속한 확대로 한반도 안보는 새로운 도전과 기회의 계기를 맞고 있다. 북한정세와 북한의 의도에 대하여 희망과 우려, 낙관과 비관이 혼재(混在)하는 가운데 향후 안보정세는 매우 복합적인 전망을 불가피하게 한다. 남북관계가 현재의 속도로 진행될 경우 한반도 안보정세는 대체로 다음과 같은 3가지의 시나리오를 거치게 될 것으로 전망된다.

1. 북한의 체제회생과 남북관계의 새로운 전개

현재 진행 중인 남북 화해·교류·협력 무드는 북한에 커다란 호기(好機)를 제공하여 북한이 체제회생에 성공하게 될 가능성이 높다. 앞서 언급한 바와 같이 북한은 중국·베트남식 또는 남한의 개발독재 모형—아마도 양자의 결합—을 따라 개혁·개방을 시도하되, “강성대국” 건설의 목표하에 체제회생에 전력투구할 것으로 전망된다. 먼저, 에너지, 사회간접자본, 컴퓨터, 식량수급, 부분적 시장제도의 도입을 통해 경제의 하부구조를 강화시키는데 역점을 두게 될 것이다. 북한경제의 진로, 특히 성공적인 개혁·개방 여부에 관하여 많은 논란이 제기되고 있으나, 남한의 대북지원이 계속되고 김정일 신상(身上)에 이상이 없어 정치적 안정이 지속된다면, 대체로 다음과 같은 근거에서 북한경제는 예상보다 빠른 회복세를 보일 것으로 전망된다: ①중국의 경험과 인도 ②작은 규모의 경제와 비교적 풍부한 자연자원 ③강력한 정치적 통제력과 중앙집권 효과 ④비교적 잘 발달되어 온 산업적 기초 ⑤값싼 노동력 등.³⁸⁾ 이를 토대로 북한은 군사훈련을 강화하고, 군부의 사

기진작을 통해 김정일체제의 위신을 회복하고 지도력을 강화시켜 나가려 할 것이다.

그러나, 김정일 치하 북한체제의 내부 안정을 전제로 하는 북한경제 회복이 과연 궁극적으로 북한주민들의 절박한 물질적 어려움을 해소하는데 기여할 것인지, 아니면 북한 군대의 질적 수준 향상이라는 위험한 목표에 기여하게 될 것인지는 불투명하다. 북한체제의 과거 행동 기록과 경직된 성격으로 비추어 볼 때, 북한경제가 회복될 경우, 향후 5~10년간 새로운 형태의 남북한 대립과 한반도 긴장고조의 단초(端初)가 될 가능성을 배제할 수 없는 것이다.

2. 북한의 변화와 개방 여부

남북 화해·협력 시대가 본격적으로 전개됨에 따라 우리가 갖는 가장 큰 기대라 할 “접촉을 통한 변화”가 북한에서도 가능하게 될 것인지는 한국국민과 북한전문가들 모두의 가장 큰 관심사라 할 수 있다. 현재 진행 중인 이산가족 만남, 남북경협을 제도적 장치 마련의 토대 위에 각종 경제협력, 기타 언론·종교·문화·스포츠·관광교류 행사, 경의선 복원(어떤 방식으로 전개될 지 아직 미지수이지만) 등을 통한 인적·물적 교류가 북한체제를 변화시킬 수 있는 계기(momentum)가 될 수 있는가 하는 것이다. 남북접촉이 계속될 경우 북한주민들의 점진적 의식 변화 및 자본주의체제에 대한 현실 인식이 뒤따르고, 특히 이러한 변화는 외부와의 접촉이 잦고 정보 접촉 기회가 많은 북한체제내 엘리트 집단에서 두드러질 것으로 예상할 수 있다.³⁸⁾ 북한이 대외정책

38) NAPSNet@nautilus.org, 2000.7.1.

39) 홍관희, 「전환기의 대북정책: 포용과 억지의 병행전략」 (통일연구원 학술총서 99-16: 1999.12) 참조.

방향의 변화—화해를 향한, 특히 남북관계에서—로 경제회복을 이룰 수 있었음을 인식하게 되면, 국제세계에의 참여를 통한 일종의 북한식 포용정책(engagement policy)의 추진도 예상할 수 있다. 이는 외부의 원조를 감사하게 되고 국제사회에의 참여를 인식하게 되며, 외부세계에 덜 적대적으로 변화하게 되는 것을 의미한다.

그러나 앞서 언급하였듯이, 김정일을 위시한 북한 지도부는 대남전략의 근본적 변화에 대한 필요성을 느끼지 못하고 있고, 특히 사회주의의 모순과 비효율성 및 그에 따른 자본주의로의 전환의 역사적 불가피성을 인식하지 못하고 있으며, 오히려 개혁·개방이 북한체제의 와해를 가져올 수 있다는 강한 우려를 갖고 있다. 지금까지 북한의 전략은 자체의 경제개혁을 최소화하면서, 외부원조를 임기응변식으로 극대화시키는 것으로 요약될 수 있다. 따라서 북한의 연착륙(軟着陸) 곧 순조로운 북한 개혁·개방 시나리오에 관하여는 현재로서 아무도 자신 있게 말할 수 있는 입장이 아니다. 독일통일은 남한 뿐만 아니라 북한에게도 타산지석(他山之石)이 되고 있음을 인식해야 한다. 그 만큼 북한은 남한으로부터의 물적지원은 갈망하고 있으나, 이에 수반되는 인적교류와 그로부터 파생되는 자유세계의 풍조와 분위기가 북한주민들에게 확산되는 것을 극도로 경계하고 있다. 금강산 관광사업에서 보여지는 북한의 성공적인 주민접촉 차단 전략을 면밀히 분석한다면, 이러한 북한의 전략적 의도를 발견하기가 어렵지 않을 것이다. 현 단계에서 북한의 주민들에 대한 사전통제는 우리가 상상하는 것보다 훨씬 엄격하며 효율적으로 이루어지고 있다. 또한 북한에서 TV등 언론매체의 역할은 그 보급 규모나 시청의 자유라는 측면에서 과거의 동독보다 훨씬 적으며, 굳이 대치하고 있는 한반도의 특수성을 고려할 때, 우리가 상정하는 독일식 모델을 북한체제가 따를 가능성을 크게 기대해서는 안될 것이다.

3. 「남북연합」의 실현 여부

원래 북한은 「고려연방제」를 주장해왔는 바, 그 내용은 남북한 동수(同數)의 ‘민족의회’ 형태를 구성하여 이를 통해 통일국가를 통치해 나가는 것을 상정하고 있다. 1980년대 사회주의체제의 붕괴라는 국제환경의 변화는 북한의 연방제 통일안에도 큰 영향을 미쳐, 기존의 통일완성형 연방제 주장에서 잠정적·단계적인 연방제 통일방안으로 후퇴하는 모습을 보여 주었다.⁴⁰⁾ 이는 북한이 독일의 흡수통일 이후 남북간 제도의 통일을 흡수통일로 보고 크게 우려하여 그 실현을 훗날로 미루었기 때문일 것이다.

이후 북한은 1993년 4월 이른 바 ‘조국통일을 위한 전민족 대단결 10대강령’을 채택하였는 바, 그 내용을 보면, “공존, 공영, 공리의 도모,” “북침과 남침, 승공과 적화에 대한 우려 불식” 등을 주장한 것이 눈에 띈다. 1990년대 들어서서 대내외 정세 변화를 인식, 북한이 ‘수세적 통일전략’을 채택하게 된 것을 짐작할 수 있다.⁴¹⁾

40) 김일성은 1991년 신년사에서 통일방안과 관련, 다음과 같이 언급하였다. “북과 남에 서로 다른 두 제도가 존재하고 있는 우리나라의 실정에서 조국통일은 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙에서 하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도, 두개 정부에 기초한 연방제 방식으로 실현되어야 한다. …북과 남의 서로 다른 제도를 하나의 제도로 만드는 문제는 앞으로 천천히 순탄하게 풀어나가도록 후대에게 맡겨도 되지만, 사상과 제도의 차이를 조월하여 하나의 민족으로서 하나의 통일국가를 세우는 일은 이제 더는 미루지 말아야 한다. …우리는 고려민주련방공화국 창립방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로는 연방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며, 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱 더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있다.” 『로동신문』, 1991.1.1. 김학성의 미출판 연구, 「협동연구과제」 (통일연구원: 2000.12 예정) 참조.

41) 「조국통일을 위한 전민족 대단결 10대강령」의 내용은 ① 전민족의 대단결로 자주적이고 평화적이며 중립적인 통일국가를 창립하여야 한다. ② 민족애와

한편 북한 외상 백남준은 1999년 중국과 홍콩간의 관계를 모델로 한 「일국양제(一國兩制)」 체제를 남북한 통합 모델로 제시하여 주목을 끈 바 있다.⁴²⁾ 현재 남북간 가장 큰 관심은 「남북연합」의 실현 여부라고 할 수 있다. 현재 남북간에는 내년 봄 김정일의 답방(答訪)이 예정되어 있고, 그에 따라 정상회담의 정례화가 예상된다. 또한 남북 국방장관 회담이 열리는 등 정기적으로 각료회담이 개최되고 있다. 민간 분야에 있어서도 남북한 교류·협력이 활발히 이루어지고 있다. 한반도기(旗)하의 올림픽 동시 입장은 스포츠 분야를 넘어서서 남북 화해·협력 분위기를 드라마틱하게 만든 상징적 사건이다.⁴³⁾ 이와 같은 화해 분위기가 순항할 경우, 「남북연합」의 실현으로 연결될 지 주목된다. 남북한은 1민족 2국가 2체제 2정부를 지향하는 남한안(案)과 1민족 1국가 2체제 2정부를 지향하는 북한의 연방제안을 「낮은 단계의 연방안」으로 절충하여, 이 방향으로 통일을 추진해 나아가기로 합의한 것으로 판단된다. 「낮은 단계의 연방안」은 남북이 현존의 2체제 2정부의 토대 위에 내정·외교·군사권을 각각 보유한 상태에서 연방

민족자주정신에 기초하여 단결하여야 한다. ③ 공존, 공영, 공리를 도모하고 조국통일위업에 모든 것을 복종시키는 원칙에서 단결하여야 한다. ④ 동족사이 에 분열과 대결을 조장시키는 일체 정쟁을 중지하고 단결하여야 한다. ⑤ 북침과 남침, 승공과 적화의 위구를 다같이 가시고 서로 신뢰하고 단합하여야 한다. ⑥ 민주주의를 귀중히 여기며 주의주장이 다르다고 하여 배척하지 말고 조국통일의 길에서 함께 손잡고 나가야 한다. ⑦ 개인과 단체가 소유한 물질적, 정신적 재부를 보호하여야 하며, 그것을 민족대단결을 도모하는데 이롭게 이용하는 것을 장려하여야 한다. ⑧ 접촉, 왕래, 대화를 통하여 전민족이 서로 이해하고 신뢰하며 단합하여야 한다. ⑨ 조국통일을 위한 길에서 북과 남, 해외의 전민족이 서로 연대성을 강화하여야 한다. ⑩ 민족대단결과 조국통일위업에 공헌한 사람들을 높이 평가하여야 한다. 양영식, 「통일정책론」(서울: 박영사, 1997), pp. 571-74에서 재인용. 김학성의 전계서.

42) CFR (Council of Foreign Relations) 연설 참조.

43) *New York Times*, Editorial, "Two Countries Under One Banner" (2000.9.14).

을 구성함으로써, 남북한 통일방안의 차이점인 1국가(북한안)와 2국가(남한안) 문제를 절충하여 타결한 것으로 볼 수 있다. 「남북연합」은 통일완성 이전의 평화공존·교류협력 및 민족동질성 회복을 통해 통일을 준비하는 중간단계로서 설정된 것이다.⁴⁴⁾ 이는 어떻게 보면 중국식 「일국양제(一國兩制)」와 유사한 개념으로서, 2000년 6월 이후 남북한 정부가 공식 입장으로 확인한 것이라고 볼 수 있다.

다만 북한이 한반도 주변국가들과 공세적인 외교정책을 전개하고 있는 상황에서 「남북연합」 또는 「낮은 단계의 연방안」에 토대를 둔 ‘합의통일’ 논의는 자칫 한반도 안보상황과 한국의 국가안보전략에 예상치 않은 결과를 가져 올 수 있음을 경계해야 한다. 먼저, 상기 통일구도 곧 「남북연합」과 「낮은 단계의 연방안」에 입각한 합의통일 논의는 두 개의 독자적인 자치국가 내지 정부의 존재—자율적인 외교권과 국방권을 보유한—를 전제로 하는 바, 군사통합 없는 합의통일이 얼마나 실효성과 지속성이 있을 것인가 하는 문제에 부딪치게 된다. 다음은 ‘초민족회의(National Supreme Council)’하의 통치를 상징하는 합의통일 국가의 정체(政體)와 현재 대한민국이 지향하는 통치철학인 자유민주주의·자유시장경제체제와는 어떻게 연관지을 수 있으며, 과연 신통일체제와 이러한 우리의 기본철학이 양립할 수 있을 것인가 하는 문제이다.

한편 본격적인 통일논의와 더불어 제기될 것으로 예상되는 이슈는 주한미군의 문제일 것이다. 비록 합의통일 체제하에서나마 통일된 국가에서 외국 군대의 주둔을 허용하는 것은 부자연스러우며 이는 북측으로부터의 비난에 직면하게 될 것이고, 북측의 외군철수 주장에 커다란 명분을 제공하게 될 것이다. 또한 남한사회 일정 계층으로부터도

44) 「남북연합」과 「낮은 단계의 연방」의 차이점은 통일 이전의 과도기에, 실권이 거의 없는 「중앙정부」를 구성할 것인지의 여부라고 할 수 있다.

철수 압력을 받게 될 것이 예상된다. 설사 완전 철수는 아닐지라도 상징적 수준으로의 대폭 감축이나, 주한미군의 위상 자체를 중립화하거나, 또는 UN의 평화유지군(PKO) 위상으로 변화시킬 수도 있을 것이다. 이렇게 될 경우 한반도 유사시 미군의 자동개입 조건은 소멸되며, 남북간 군사균형이 지금처럼 불균형한 상황에서 우리의 국가안보전략에 결정적인 위협을 야기할 수 있는 점이 우려된다. 북한이 미국과의 외교관계를 수립하고, 한반도 평화문제를 한국의 참여 없이 단독으로 논의하는 상황을 극도로 경계해야 하는 소이가 여기에 있다.

북한이 남한과의 ‘느슨한 연방제’에의 합의를 이용하여, “통일” 슬로건을 강화해 나갈 때, 이러한 통일 선전(propaganda) 전술을 경계해야 할 것이다.⁴⁵⁾ 실제로 북한은 남북 정상회담 이후 잇달은 방송논평을 통해 6·15 합의(「낮은 단계의 연방제」)와 달리, 연방제의 기본원칙을 고수하겠다는 주장을 해왔고, “가까운 몇 해 안으로 조국통일 성취를 위해 투쟁해 나가자”는 프로그램을 반복해 내보내곤 했다. 무엇보다도 북한이 6·15 공동선언에서 ‘통일’ 이슈를 최우선시하고, 이후 노동당 창건 55주년 구호를 비롯한⁴⁶⁾ 다양한 기회를 통해 통일투쟁을 강조하고 있는 점으로 미루어 볼 때, 북한의 저의가 무엇인지 깊이 고찰해 보아야 할 것이다. 그러므로 향후 가장 주목되는 점은 평화협정—우리는 4자회담식을 선호—이나 군사분야 불가침 조약 등이 구체적으로 협의될 경우, 일련의 사태진전에 따라 혹 UNC(유엔군사령부)와 주한미군의 위상변화가 어떻게 논의되고 전개될 것인가 하는 점일 것이다.

45) 남만권, “남북 평화정착부터,” 「조선일보」 2000.9.10.

46) 상계서.

IV. 한국의 국가안보

1. 한국 국가안보의 성격

서론에서 언급하였듯이, 국가안보는 일국(一國)의 중요한 국가목표로서, 국가의 정치적 독립과 경제발전을 확보하고, 국민의 자유, 생명과 재산을 보호하기 위한 근본 전제라고 할 수 있다. 최근 들어 안보의 개념은 국가간 상호의존(interdependence)의 확대와 국제공동체(international community)의 형성으로 안보에 영향을 미칠 수 있는 요소들이 증가함에 따라, 그 개념도 매우 포괄적(comprehensive)이고 광범하게 변화하고 있는 것이 사실이다. 이를테면, 경제력, 환경 등의 문제가 안보개념에 포함되고 있는 현상을 볼 수 있다.⁴⁷⁾

한반도는 안보적 차원에서 매우 특수한 성격을 안고 있다. 이는 국토와 민족이 상이한 이데올로기 체제로 분단된 매우 특수한 상황 속에서 남북이 오랫동안 군사적으로 대치해왔다는 사실, 그리고 한반도 안보에 중대한 영향을 미치는 주변 국제정세가 급변을 거듭해 오고 있다는 안보의 이중구조에 따른 것이다. 이는 세계적인 탈냉전의 흐름 속에서도 한반도만이 유일한 ‘냉전의 고도(孤島)’로 남아있다는 사실을 의미한다. 분단 이후 한반도 주변정세의 변화, 남북관계의 변화, 그리고 남북한 정세 변화에 따라 우리의 국가안보의 개념과 성격도 변천을 거듭해왔다.

47) 1990년대초 일본 등지에서는 방위전략에 있어 단지 군사적 요소 뿐만 아니라, 정치, 경제, 사회, 환경 등 비군사적 요소를 포함하는 ‘종합적 안보체제’의 개념이 제시되어 관심을 끈 바 있다. 이는 전통적으로 군사력이 국가안보의 중심 수단이었으나, 현대의 복잡한 산업사회에서 비군사적 수단, 특히 경제력이 차지하는 비중이 증대되고 있다는 현실을 반영한 것이라 하겠다.

(1) 남북대치 상황 속에서 대북 군사적 억지를 통한 한국의 안보

남북한은 해방 직후 이질적인 정치이데올로기의 토대 위에 상이한 정치권력을 수립한 이후 한국전쟁에서의 무력충돌을 거쳐 상호불신과 적대관계를 지속해왔기 때문에, 지난 수십년간 한국의 국가안보전략은 대북한 군사억지력을 통해 한반도 안보를 유지하는데 그 초점이 맞추어져 있었다.

(2) 북한체제의 내부위기

그러나 1980년대 후반 이후 10여년간 북한의 체제위기로 인해 한반도에서의 안보상황은 커다란 변화를 겪었다. 종래 남북간 군사균형 및 대북 군사억지력 확보를 통해 국가안보를 확립해 나아간다는 개념은 북한의 체제위기를 겪으면서, 북한내부의 변화 곧 기아, 질병, 사회혼란 등의 인도주의적 위기(humanitarian crisis)와 북한체제의 붕괴 가능성을 포괄하는 새로운 개념으로 대치되어야 했다. 북한을 연착륙(soft-landing)시키는 문제가 한반도 안보의 중요한 과제로 등장한 것이다.

(3) 북한의 대량살상무기 개발

한편 북한이 1998년 장거리 미사일을 시험발사하고, 핵동결을 완전히 이행하지 않고 있다는 의구심이 제기됨에 따라, 한반도 안보는 북한의 대량살상무기(WMD)개발을 억제하는 것이 최우선 과제로 제시되었다. 1998년에서 1999년에 이르는 기간들은 이른 바 ‘페리 프로세스(Perry Processes)’를 통해 한·미 양국 또는 한·미·일 3국이 북한의 대량살상무기 개발 포기를 전제로 대북 지원을 시행하는 방식을 통해 한반도 안보를 유지하는 정책을 수립·추진하던 때였다고 할 수 있다.

(4) 남북정상회담을 계기로 한 대북 경제증대와 한반도 안보의 새로운 도전

「국민의 정부」의 대북 포용정책, 특히 평양에서의 남북 정상회담을 계기로 한반도에서는 화해와 협력의 분위기가 조성되고 있다. 이제, 전례없는 남북 화해 분위기 속에서 대규모로 예상되는 대북 경제 지원이 한반도 안보에 어떤 영향을 미칠 것인가가 중요한 관심사로 대두되게 된 것이다. 이는 분명히 당면한 문제라기 보다는 중장기적인 문제라고 할 수 있다. 현재의 북한 경제구조와 상황으로 보아 대북 경제협력이 북한 군사력과 연결되는 데는 적어도 수년은 소요될 것이기 때문이다. 그러나 이는 매우 중요한 문제이다. 지난 10여년간 북한의 체제위기로 인해 한반도의 안정은 남한의 국력 우위에 의해 유지되어 왔었고 한반도 안보의 주요 관심사가 북한내부로 향한 바 있었으나, 대북지원이 북한의 경제회복과 정치적 안정, 그리고 군사적 능력의 증대로 연결된다면 한반도 안보는 새로운 국면에 돌입할 것이기 때문이다.

2. 한국 국가안보의 기본목표

가. 자유민주주의와 자유시장경제체제의 수호

자유민주주의와 자유시장경제체제는 17~8 세기 초기 자유주의 성립 이후 역사의 진행과 더불어 발전해왔다. 오늘날 사회주의체제의 붕괴와 함께, 도덕성과 효율성의 측면 모두에서 자유주의는 그 보편적 타당성이 세계적으로 검증되고 있는 상황이다. 정치적으로 자유주의는 ‘보통선거권’의 확립을 통해 정치적 참정권을 초기 부르주아 중심으로

부터 일반대중으로 확대하여 이른 바 ‘민주주의화’ 과정을 거쳐 오늘날 자유민주주의체제에 도달하였다. 경제적으로 자유주의는 초기 자본주의하 극도의 부의 불평등 상태에서 사회주의의 격렬한 도전에 직면하였으나, 국가의 적절한 개입을 통해 ‘수정자본주의’ 체제를 이룩함으로써 이를 극복하였고, 오늘날은 사회주의체제의 붕괴를 교훈으로 자유주의적 원리를 보다 강화하는 ‘신자유주의’ 경향으로 회귀하여 그 효율성을 보다 증대시키려 노력하고 있다.

본래 인간은 태어날 때부터 소유한 천부적 자유를 자유롭게 충분히 발휘할 수 있을 때 비로소 인간으로서의 존엄성 및 도덕성을 회복하게 되는 바, 이는 인간이 자유를 통해서 비로소 자율적인 존재 (autonomous being), 곧 스스로 주인의 역할을 할 수 있고, 인간의 천부적 이성 능력도 오직 자유를 통해서만 발휘될 수 있기 때문이다. 한편, 자유주의의 또 하나의 강점은 그 효율성에 있다고 할 수 있는 바, 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill)이 갈파한 것처럼, 인간은 오직 자유로울 때에 특유의 개성과 창의력을 발휘함으로써 효율성을 증대시킬 수 있기 때문이다. 공산주의체제는 인위적 ‘평등’의 이름 아래 인간의 고귀한 자유를 말살함으로써 그 존엄성과 도덕성을 훼손한 데 이어, 체제의 효율성 곧 경제적 생산성마저 상실함으로써 붕괴를 면할 수 없었다.

한반도는 세계적으로 이데올로기적 쟁패(爭覇)의 잔재가 유일하게 남아있는 ‘냉전의 고도(孤島)’이다. 북한은 여전히 ‘우리식 사회주의’를 고수하여 동서고금을 통해 그 유례를 찾기 힘든 철권·독재체제를 유지하고 있다. 세계적인 탈냉전 분위기와 2000년 6월 역사적인 남북정상 회담의 개최에도 불구하고 북한에서 ‘변화’와 ‘개혁’을 향한 진실된 움직임은 아직 발견되지 않고 있다.

남북관계가 양적으로 확대되고 있는 상황에서 자유민주주의와 자

유시장경제체제를 수호하는 것이 한국의 국가안보 목표가 되어야 하는 이유는 단지 남북경쟁에서 남한이 승리하기 위해 남한의 것을 주장하는 동기에서 나오는 것은 아니다. 위에서 언급한 것처럼, 그것은 자유민주주의와 자유시장경제체제의 역사적 적실성(適實性)에 바탕을 둔 것이다. 곧 자유민주주의와 자유시장경제체제야말로 인간에게 진정한 행복과 번영을 가져다 주고, 따라서 민족통일의 기본원리가 될 수 있다고 믿기 때문인 것이다.

남북 정상회담 이후 최근 형성되고 있는 남북 화해·협력 분위기는 이러한 의미에서 한국의 국가안보에 커다란 기회이자 도전을 가져다 주고 있다. 북한의 변화와 개혁을 통해 남북한 관계 증진의 기회를 맞이하고 있는 반면, 국가이념에의 의혹과 불확신으로 인해 국가안보상의 불안정성을 야기할 수 있는 위험이 바로 그것이다. ‘통일’과 ‘국시(國是)’ 논쟁으로 표면화되곤 하는 이 문제는 바로 자유민주주의와 자유시장경제체제에 입각한 통일에는 이의(異意)가 없으나, 자유체제에 바탕을 두지 않는 통일에 대하여는 ‘수용할 수 있다’는 견해와 ‘절대 수용 불가’라는 견해로의 분리를 불가피하게 한다.

이제 다시 한 번, 자유체제의 고귀함을 재확인해야만 하는 시점에 우리가 봉착했으며, 자유체제에 바탕을 두지 않는 어떠한 통일도 우리 민족에게 진정한 행복과 번영을 가져다 줄 수 없다는 사실을 인식해야만 한다. 더욱이 북한이 공산주의와 ‘수령제’에 입각한 유일체제 곧 ‘우리식 사회주의’를 고수하고 남북이 중무장화된 군사력으로 대치하고 있는 상황에서 자유체제에 바탕을 두지 않는 통일 논의는 바로 북한의 대남 통일전선전술과 ‘통일’ 슬로건하의 남한사회 교란 전술에 충분히 이용당할 개연성이 매우 높다는 사실을 다시 한 번 인식해야만 할 것이다. 국민적 논의를 통해 이러한 점들이 보다 명확해 질 때 비로소 국가안보의 근거와 목표들이 보다 확고해질 수 있을 것이다.

나. 전쟁의 억제와 한반도 긴장완화 및 신뢰구축

한반도에서 전쟁을 억제하고 항구적 평화를 구축하는 일은 민족의 번영과 장래를 위하여 뿐만 아니라, 향후 평화적 민족통일을 위한 불가결한 과제라 할 수 있다. 이런 연유에서 한국의 역대 정부와 미국 등 우방은 한반도 평화체제를 구축하기 위한 다각도의 방안 마련과 이를 토대로 북한과의 합의도출 및 실천·이행을 위해 노력해왔다. 그러나 평화구축의 본질은 단순히 남북 양측이 형식상의 평화협정이나 기타 조약·합의 형식에 서명하는 것으로 완성되는 것은 아니다. 오히려 이는 시작에 불과하다.

앞서 고찰한 바와 같이, 북한의 군사적 위협 특히 북한의 군사적 의도와 능력은 감소되기 보다는 오히려 질적 개선이 이루어지고 있는 상황이다. 한국 국방부는 2000년 「국방백서」에서 “북의 현실적 군사 위협이 해소될 때 까지 주적(主敵) 개념을 유지할 것”이라고 밝힌 바 있다. 이는 정상회담을 통한 남북간 화해·협력 분위기에도 불구하고 한반도에서 군사적 긴장완화와 신뢰회복에 있어 어떠한 실질적 진전도 이루어지지 않고 있음을 감안한 국가안보상의 불가피한 조치로 이해된다.⁴⁸⁾ 그러나 이에 대해 북한이 “주적론을 철회하지 않는 한, 북·남 합의사항이 제대로 진척될 수 없다”고 주장하여⁴⁹⁾ 남북 화해·협력

48) 「국방백서 2000」 p. 68 참조.

49) 북한 「중앙방송」과 「평양방송」을 통해 발표된 북한 조국평화통일위원회(조평통)의 “규탄”성명(2000.12.10) 참조. 동 성명은 2000년 「국방백서」를 문제삼으며, “남조선 당국이 전쟁 열에 들 뜬 반통일분자를 당장 제거하고 주적 개념을 철회하지 않으면 남북 합의사항이 제대로 진척되지 않을 것”이라고 위협하였다. 북한은 이어, “대화와 협력의 상대방을 주적으로 간주하면서 북남 상급(장관급) 회담과 군사실무회담을 누구와 하자는 것이며, 적십자회담과 흩어진 가족친지들의 상봉은 어떻게 하자는 것이냐”고 반문했다. 동 성명은 또한 통일부가 실시한 여론조사에서 ‘북한체제’가 통일의 걸림돌로 1위

에 대한 북한의 의도를 의심케 하고 있다.

평화구축의 문제는 기본적으로는 당사자간 평화의지의 문제로서, 군사적 대치 속의 현 남북관계 극복을 위해 남북 당사자가 평화의지를 가지고 합의를 도출하되, 합의사항을 단계적·실천적으로 이행해 나가는데 달려있다. 평화구축의 선결요건으로서 긴장완화(tension reduction)와 신뢰구축(confidence building)이 강조되는 이유가 여기에 있다. 이런 점에서 국방부가 발간한 2000년도 「국방백서」에서 남북 정상회담을 계기로 한 남북 화해·협력 분위기에도 불구하고, 어떠한 “외부의 위협도 격퇴·응징하는 . . .” 군의 기본 임무에 추호의 변화도 있을 수 없으며, 국방정책에 있어 북한의 의도가 아닌 북한군의 “능력변화를 보고 대처한다”는 태도는 매우 적절하다 하겠다.⁵⁰⁾ 이에 대한 북한의 비난은 남북 정상회담을 계기로 확산되고 있는 통일 및 평화 무-드를 이용하여 남한의 안보태세를 완화시키려는 기도로 밖에 볼 수 없는 것이다. 남북간 긴장완화와 신뢰구축이 평화를 위한 선결요건임에도 불구하고, 이러한 요건이 충족되지 못할 때에는 안보 및 자위(自衛)태세를 완벽하게 확립하지 않으면 안된다. 그렇게 함으로써만이 남북 공동선언도 실제로 이행될 수 있을 뿐만 아니라, 궁극적인 화해·협력과 평화통일도 가능할 것이기 때문이다.

그러므로 남북한간 역사상 초유의 화해·협력 분위기가 전개되고 북한에 대한 대규모 경제협력이 계획 또는 진행되고 있는 상황에서, 한국의 효과적인 안보전략은 먼저 외교·통일 분야에서의 노력을 통해 북한과의 대화를 지속시켜 나아가되, 안보·국방 분야에서의 확고부동한 대북 군사우위를 견지하여 힘으로써 대화 노력을 뒷받침하는 것이라고 할 수 있다.

(59.7%)로 꼽힌 점도 거론했다.

50) 상계서, p. 67.

아울러 북한의 WMD개발 문제에도 적극적인 대응자세를 견지해 나아가야 한다. 현재 북한의 미사일 개발 및 수출 문제는 남북간 현안 문제에서 벗어나 있는 상황이다. 이는 'Perry processes'를 통해 대북 경제지원과 WMD 개발 포기를 연계시켰던 종래의 대북정책 방향과는 커다란 변화라고 할 수 있다. 한반도 안보를 위해 이 문제를 앞으로 어떻게 대처해 나가느냐 하는 문제는 한국의 안보정책과 대북정책에 있어 매우 중요한 문제라고 할 수 있다. 왜냐하면 북한의 WMD개발 문제는 강대국과의 문제일 뿐만 아니라 우리자신의 문제이기 때문이다. 북한의 WMD개발이 그 성격상 주변국을 불가피하게 연루시켜 그동안 한·미 양국 또는 한·미·일 3국의 연합 공조가 필요하였다 해도 한국의 안보개념에서 북한의 WMD개발이 제외될 수는 없다고 판단된다.

다. 한반도 평화구축과 평화통일의 추구

한반도에서의 평화관리, 남북한 평화공존, 그리고 평화체제의 구축을 거쳐 평화통일이 강조되는 이유는, 통일을 향한 민족의 열망에도 불구하고 현대의 발달된 무기로 인한 전쟁의 폐해와 한반도에 고도로 집중된 남북간의 무장력을 고려할 때 오직 평화구축과 평화통일만이 민족의 지속적인 번영을 담보하고, 전쟁으로 인한 참화를 방지하여 민족통일의 진정한 의미를 살릴 수 있다고 보기 때문이다.

한반도에서의 '평화구축'과 '평화통일'이 강조되는 또 하나의 이유는 카알 도이치(Karl Deutsch)가 지적한 것처럼, 힘의 사용은 적대감을 야기시켜 남북 주민들간의 진정한 통합(integration), 곧 동일한 가치관과 문화적 동질성에 입각한 상호화합적 통일을 저해할 수 있다고 보기 때문이다.⁵¹⁾ 인간은 감정을 가진 존재이므로, 전쟁을 통한 극렬

한 적대감의 경험은 오랫동안 통합을 저해하는 요인이 될 수 있다. 또한 자발적인 가치관의 합치와 문화적 동질성이 결여된 강제력에 의한 통일은 많은 부작용과 후유증을 일으킨다. 소련과 유고연방의 붕괴는 바로 이러한 점을 드러내는 역사의 한 단면이다.

역사적으로 고찰해 볼 때, 통일의 방법은 실로 다양하였다. 대체로 힘 곧 군사력에 의한 통일과 공통된 가치 곧 문화적 동질성을 확보함으로써 통합을 이룩하는 '사실상의(de facto) 통일'로 나누어 볼 수 있는 바, 많은 경우에 통일은 무력적 수단에 의하여 가능하였다. 고대의 삼국통일은 무력적인 방법에 의하여 이루어졌으나, 통일신라 말기 후 삼국 통일과정에서 태조 왕건은 후백제는 무력으로 신라는 평화적인 방법으로 통일하였다. 분단국가 중 베트남은 무력으로, 예멘은 합의통일을 이루었으나 다시 무력으로 통일되었다. 독일통일은 평화통일의 보기 드문 선례이자 귀감이다. 요컨대, 통일의 방법은 평화통일이 이상적이지만, 당면한 현실상황에 따라 달라진다고 할 수 있다.

통일방안과 관련하여 유의해야 할 점은 실제통일의 방식과 통일방안은 다를 수도 있다는 점이다. 사실 통일방안은 통일에 대한 우리의 기본 입장의 표명이다. 통일방안은 통일정책 및 대북정책의 한 축을 형성하는 정책방향이자 외교적 수사(rhetoric)라고 볼 수 있다. 실제통일은 통일방안 대로 될 수도 있고 다른 방식으로 될 수도 있을 것이다. 무엇보다도 통일은 끊임없이 진행되는 역사의 과정 속에서 민족의 지혜와 결단력에 의하여 이루어질 수 있을 것이다. 그 구체적인 방법과 과정은 현재로서 정확히 예측하기 어려운 것이 사실이며, 우리는 모든 가능성에 대비하여 통일의 준비를 게을리하지 말아야 할 것이다.

51) 홍관희, 「전환기의 대북정책: 포용과 억지의 병행전략」(통일연구원, 1999) 참조.

3. 국가안보전략 추진방안

가. 대북 경제지원의 규모와 속도 조절

(1) 경제교류 확대와 국가안보—이론과 역사적 사례

대체로 국제정치의 이론과 경험은 상이한 두 국가 또는 정치체체 간의 경제관계 및 교류·거래의 확대가 양자간의 정치·군사 관계에 미칠 영향에 대하여 다양한 견해들을 제시하고 있다. 이 절에서는 분석의 편의상 경제협력의 확대가 정치·군사관계에 작용하는 효과를 이론적 근거와 역사적 사례로 나누어 고찰하기로 한다.

① 이론적 배경

19세기초 1차대전의 참화를 경험한 인류는 자유무역과 평화간에 본질적이고도 상호인과적인 관계가 존재한다는 자유주의적 평화사상가들의 논거에 경도되어 온 경향이 있다. 이는 곧 무역장벽의 폐지가 항구적 평화를 실현하는 유일한 수단이 된다는 확신으로 연결되었다.⁵²⁾ 이와 관련, 전쟁이 현대 산업문명의 경제적 번영에 최대의 위협이 된다는 인식이 이미 이즈음 확산된 바 있다. 전쟁은 패전측 뿐만 아니라, 승전측에게도 결코 이익을 가져다 주지 못하며, 전쟁이 곧 “상호간의 자살행위”임을 당사자들이 인지하게 되면 군비축소와 평화가 가능하리라고 본 것이다.⁵³⁾ 1933년 노벨 평화상 수상자인 노만 엔

52) Helen Bosanquet, *Free Trade and Peace in the Nineteenth Century* (New York: G.P. Putnam's Sons, 1924). 최창윤 역 「국제정치론」 (*Contending Theories of International Relations* by James E. Dougherty & Robert L. Pfaltzgraff, Jr.) 에서 재인용됨 (p. 220).

53) 상계서, p. 221.

젤 경(卿)(Sir Norman Angell)에 의하여 주로 주창된, 전쟁에 대한 이러한 낙관적 견해들은 전쟁의 제거가 인간이성에 의하여 가능하다고 믿는 합리주의에 기초되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 역사적으로 전쟁은 반드시 경제적 합리주의만에 의하여 발생하지는 않는다. 전쟁에 관한 역사적 고찰은 전쟁이 종교적, 정치·군사적, 경제적, 문화적 동기뿐만 아니라, 지도자의 개인적 야망 및 오관(misperception)에 의하여 일어날 만큼 매우 복잡한 원인을 갖고 있음을 보여주고 있음이 사실이다.

한편 조셉 슈페터(Joseph A. Schumpeter)는 “제국주의의 확대가 전쟁의 원인”이라고 진단한 레닌의 주장을 반박하는 논거를 통해, 자본주의 사회는 제국주의에 적합한 환경을 조성하기 보다는 전쟁과 군비확장을 근본적으로 반대하기 위한 사회학적 기초를 창조해내고 있다고 주장하였다.⁵⁴⁾ 자본주의 시대 이전에는 국제관계상에 전쟁을 억지하고 평화를 증진하려는 노력들은 대체로 종교가들에 의하여 주도되어 왔으나, 자본주의 시대에는 사회의 다원화에 따른 다양한 정치·경제적 계층들의 견해와 운동에 의하여 주도된다고 한다. 슈페터에 의하면, 중산층의 성장, 무역의 확대, 그리고 세계시장의 통합 및 단일화는 민족 및 국가간의 차이와 적대감을 감소시킨다고 한다. 따라서 자본주의는 그 속성상 평화에 기여하며, 평화지향적이라는 것이다. 남북간 교류·협력의 확대가 한반도 긴장완화에 기여할 수 있으리라는 막연한 기대와 희망은 대체로 이러한 논거에 기초하고 있다.

한편, 기능주의(functionalism)는 정치체간의 협력과 거래가 그들간의 관계변화를 근본적으로 야기시킬 수 있는 과정을 상세히 제시함으로써, 향후 정치체의 통합에 대한 연구에 결정적 영향을 미친 것이 사

54) Joseph A. Schumpeter, *Imperialism and Social Classes*, 전게서(p. 256-257)에서 재인용됨.

실이다. 기능주의에 따르면, 현대세계의 성격은 기본적으로 상호의존적이다. 경제발전 문제가 제기되고 국민정부의 역할이 활발해지는 한편, 주권국가의 국경을 넘어서는 기술적·기능적 협력의 필요성이 증대되고 있고, 실제로 그 정도가 활발해지고 있다. 상이한 정치체간의 기술적·기능적 협력 곧 비정치적 협력이 정치적 갈등의 잠재성을 감소시킬 수 있다는 견해인 것이다. 이러한 기능주의적 접근은 20세기로 넘어오는 문턱에서 이미 데이빗 미트라니(David Mitrany)에 의하여 제시된 바 있다. 기능주의는 기술적·기능적 요소들이 정치적 통제력의 상징인 주권국가의 영역을 뛰어넘어 초주권적인 경제·사회 조직망의 창설에 기여하는 과정을 설명한 이론으로 볼 수 있다. 이른 바 분기(分岐, ramification)의 개념은 바로 이러한 과정을 상징한 것이다. 이는 기술적(technical)·비정치적(apolitical) 분야에서의 정치체간 협력과 협동이 정치적·군사적 이슈 같은 쟁점 이슈의 해결로 옮겨갈 수 있다는 이른 바 과급효과(spill-over)의 개념과 동일하다.

이에 덧붙여, 거래와 커뮤니케이션 이론은 상이한 정치체간의 통합 과정에서 상호거래와 커뮤니케이션이 기여하는 중요한 역할에 대하여 언급하고 있다. 이 이론의 전제는 인간생활에 있어서 커뮤니케이션이 차지하는 역할과 중요성으로부터 시작된다. 결국 사람들은 커뮤니케이션을 통해 상호이해를 증진하고 상호이해의 바탕 위에 공동체를 형성해 나갈 수 있기 때문이다.⁵⁵⁾ 또 거래는 이러한 상호이해와 커뮤니케이션을 증대시키는 계기가 된다. 요컨대 남북한간 접촉의 중요성은 접촉을 통해 상호 커뮤니케이션의 정도가 증대되고, 커뮤니케이션의 증대를 통해 공통된 가치관과, 세계 및 역사에 대한 공통인식을 향유함

55) Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government* (New York: The Free Press, 1964), p. 77. Norbert Wiener, *Cybernetics* (Cambridge: MIT Press, 1965) 참조.

으로써 문화적 동질성을 확보하는데 있다고 할 수 있다.

* * *

상이한 정치체간의 교류·협력의 증대가 반드시 양자간의 군사적 긴장완화로 이어지는 것은 아니다. 아마도 그 상세한 과정은 구체적인 상황과 경우에 따라 달라질 것이다. 국제관계를 설명하는데 있어 현실주의(realism)는 바로 이러한 현실과 경험의 측면을 강조하고 있다. 현실주의는 오랜 역사적 전통을 가지고 있다. 국가간의 관계가 이루어지기 시작한 시기부터 현실주의적 사고방식이 생겨났다고 할 수 있다. 현실주의는 도덕적 원칙이나 이상보다는 현실적 여건과 역사적 경험을 중시한다. 인간성에 선한 면도 존재하지만, 동시에 악한 면도 존재하며 이는 교육 등에 의하여 쉽게 사라지지 않는다고 본다. 역사적으로 국제관계에 있어서 이상주의와 현실주의는 시대에 따라서 교차적으로 등장하며 강조된 측면이 있다.

예컨대 이상주의의 만개(滿開)는 1차 세계대전 이후였다고 할 수 있다. 1차대전의 참화를 겪고 난 인류는 국제평화 유지를 위한 역사상 최초의 국제기구 창설을 시도하면서, 이성과 진보 그리고 합리성의 개념에 기초하여 항구적인 평화를 건설할 수 있으리라고 믿었다. 그러나 이어 나타난 국가간의 첨예한 대립과 갈등으로 다시 2차대전이 발발하고 전후 다시 국제관계가 냉전으로 이어지자 사람들은 국제사회의 평화와 안정이 단순히 이상주의, 도덕주의, 그리고 합리주의 만으로 보장할 수 없고, 평화를 뒷받침할 수 있는 힘과 현실적 여건의 조성이 필요하다는 자각을 갖게 된다. 2차대전 이후 국제관계에 있어서의 현실주의의 대두는 바로 이러한 역사적 경험에 바탕을 둔 것이었다.

이러한 관점에서 라인홀드 니이버(Reinhold Niebuhr)는 2차대전 전

영·미의 대독 유화정책을 ‘내일의 전쟁을 금일의 평화로 바꾸려 한,’ ‘절대적 평화주의(absolute pacificism)’라고 맹렬히 비판하였다. 니이버는 정치가 도덕으로부터 유리될 수 없고 정치가가 도덕에 무관심해서는 안되지만, 현실의 권력적 측면이 무시되어서는 안되며, 권력은 정의(正義) 실현의 도구로 사용되어야 한다고 주장하였다.

② 서방의 대공산권 교역·통제의 경험과 사례

자본주의체제와 공산주의체제간의 교류·협력과 안보와의 관계에 대하여 우리의 주목을 끄는 것은 사회주의체제 붕괴 이전 서방선진국이 취한 대공산권 정책이다. 서방 선진국—미, 일, 그리고 일부 서유럽 국가들—에서는 이미 냉전시대로부터 동구의 공산권 국가와의 전략물자와 기술분야의 교역을 어떻게 통제해 나갈 것인가에 대한 연구가 활발히 진행되어왔다. 이는 비록 정치·군사적으로 관계경색이 지속된 냉전시대라고는 하나, 동·서 교역 만큼은 기초적인 수준에서 이루어지고 있던 상황에서, 교역의 증대가 동·서간 정치·군사적 관계 및 서구의 안보(安保)에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 고찰하려는 시도에서 비롯되었다.

동·서 교역을 증대시키고 확대하는 시점에서 서구 국가들의 가장 큰 관심사는 교역의 증대가 아직도 적대관계를 유지하고 있는—군사적으로 대치하고 있고 긴장관계를 유지하고 있다는 의미에서—동유럽 국가들의 군사력을 증대시키는데 “중대한(significant)” 기여를 할 지 모른다는 우려에서 비롯되었다.⁵⁶⁾ 뿐만 아니라, 비록 군사력 증대에 크게 기여할 것이라는데 의견을 같이 하면서도 이들 국가들은 “군사적으로 중대하다(militarily significant)”는 의미가 무엇인지, 다양한 형

56) Gary K. Bertsch (ed.), *Controlling East-West Trade and Technology Transfer* (Duke University Press, 1988).

태로 전개되고 있는 대공산권 교역을 어떻게 통제해야 할 것인지, 교역을 어떠한 수준으로 정치·군사 분야와 연계해 나가야 할 것인지 등과 같은 좀 더 구체적인 난제에 직면하게 되었다.

이러한 이론적 틀 속에서 미국을 중심으로 한 서방국가들(유럽 및 일본)은 재래적인 군사물자 뿐만 아니라, 특히 민수·군수 이중(二重)사용이 가능한 기술(dual-use technology)의 대공산권 반출을 통제해왔다. 이러한 정책은 발달된 기술의 공산권에의 반출을 통제함으로써, 서방세계 특히 미국의 군사·기술상의 우위를 견지하려는 외교 및 안보 정책 목표로부터 연유한다. 냉전시대에 이러한 정책은 주로 COCOM (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls: 대공산권 수출통제위원회)을 통해 매우 효과적으로 이루어졌다. COCOM은 NATO에 바탕을 둔 체제로서, “전략적” 이중사용 가능한 기술을 공산국가 특히 바르샤바 조약 국가들과 중국에 반출하는 것을 통제해왔다.⁵⁷⁾

냉전체제하에서 대공산권 전략물자 규제체제였던 COCOM은 1990년대초 사회주의권의 붕괴와 더불어 새로운 체제로의 변신이 필요하였으며, 이에 따라 1994년 3월 신체제 설립을 목표로 발전적으로 해체되었다. 이후 이러한 목표를 달성하기 위해 설립된 것이 바세나르체제이다.⁵⁸⁾ 1995년 12월 재래식무기 및 군사기술 통제장치인 바세나르 협정 (The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional arms and Dual Use Goods and Technologies)이 합의된

57) "Export Controls: An Imperfect Panacea," An Excerpt from the *Final Report of the Defense Science Board Task Force on Globalization and Security* (Center for International Trade and Security in the University of Georgia: December 1999).

58) 황동연, “남북경협에서 바세나르체제의 영향과 시사점,” 「통일경제」 (2000. 4).

데 기초하여, 바세나르체제는 1996년 7월 정식 설립되어, 동년 11월부터 본격적으로 가동되기 시작하였다. 바세나르체제는 COCOM과 달리, 강력한 중심적 권위가 결여되어 있고 명백한 상대국가가 설정되어 있지 않다는 점이 취약점이라 할 수 있다.

바세나르체제는 세계평화에 악영향을 미치는 국가에 대해 취하는 UN을 중심으로 한 국제적 제재 메카니즘으로써, 대량파괴 무기 제조와 관련된 물품·기술 및 장비의 이전을 통제하는 수출통제체제라고 할 수 있다. 바세나르 통제체제는 민수용과 군용의 이중 사용이 가능한 물자에 대하여, 전쟁 가능성이 있는 위험지역으로의 반출을 금지하고 있는 국제 규정이다.

한국도 회원국이 되어있는 바세나르 협정은 COCOM 해체 이후 유일한 기술통제 체제라고 할 수 있다. 동 협정은 재래무기와 이중 사용 기술의 불법 확산을 방지하려는 목적을 갖고 있고, 각 회원국들은 이를 준수해야 할 의무가 있다. 이를 위해 회원국들은 법적 장치를 마련해야 한다. 이에 따라 한국은 대외무역법 및 동법시행령과 전략물자 수출입공고 등과 같은 법적 규정을 시행해 오고 있다.

남북정상회담 이후 문제가 되는 것은 바로 이러한 종래의 대북한 기술통제 장치를 어떻게 처리해야 할 것인가 하는 것이다. 다시 말하면, COCOM이나 바세나르 협정의 취지에 따라 대북한 이중용도 기술 반출을 계속해서 통제해 나갈 것인지, 아니면 어떠한 수준으로 이를 완화해 나갈 것인지 하는 것이다.

③ 동·서독 사례

일반적으로 독일통일 사례가 한반도 문제 해결을 위한 좋은 선례로 간주되고 있는 가운데에도 한반도 문제에 대한 적실성 여부는 여전히 논란거리로 남아 있다. 서독의 통일정책이 성과를 거둘 수 있었

던 배경으로서는 무엇보다도 내독관계에 있어서 소위 ‘접근을 통한 변화’라는 서독의 정책기조를 들 수 있으며, 이러한 정책방향이 당시 국제적 여건의 성숙과 서독의 외교적 능력에 의해 보완되었던 것으로 분석된다.⁵⁹⁾

독일 통일 이전 서독이 동독에 취했던 ‘접근을 통한 변화’ 정책은 결과적으로 양독간 상호신뢰를 확보·유지함으로써 비로소 성과를 거둘 수 있었다. 양독간 신뢰구축을 위해 서독은 상호주의적 접근방법을 적절하게 구사했다. 서독은 상호주의적 원칙을 정치, 사회·문화, 경제, 친지방문 및 여행 등의 개별 분야에 국한시키기보다 각 분야를 뛰어넘어 적용시키는 방법을 선호했다. 즉 서독의 동독에 대한 정치적·경제적 양보와 사회·문화 및 인적 교류에 대한 동독의 양보가 교차적으로 연계된 것이었다. 이러한 교차적 연계가 확대·심화되는 과정에서 양독 주민들은 많은 대화를 나눌 수 있었고, 이를 통해 커뮤니케이션과 상호이해 그리고 동질성을 구축해 나아갈 수 있었다. 이것이 바로 “접근을 통한 변화”의 실질적인 효과라고 할 수 있다.

한반도에서 독일의 경험이 반복적으로 발생할 수 있을지는 의문이다. 북한정권은 동독정권보다 훨씬 폐쇄적이며 강경할 뿐만 아니라 동독의 전철을 밟지 않기 위해 남북한 교류에 대한 경각심을 더욱 강화할 것이기 때문이다. 더욱이 독일의 경우와는 전혀 다른 종류의 남북한 군사적 대립은 신뢰구축을 한층 어렵게 만들고 있다.

한편 서독은 동독과의 관계 개선을 통해 동독주민들의 삶이 분단으로 인하여 고통받지 않도록 해야 한다는 인도주의적 목표를 강력하게 추진하였다. 서독정부가 기본권 보장의 맥락에서 주민 접촉 및 상호 방문에 대해 시민사회적 자율성을 최대한으로 존중했던 것은 바로 그

59) 김학성, 「서독의 분단질서관리 외교정책 연구」 (서울: 민족통일연구원, 1995) 참조.

러한 인도주의적 원칙에 근거한 것이었다. 남북관계가 확대되는 시점에서 우리는 남북 교류·화해·협력 증진의 목적과 원칙, 그리고 그 목적을 실현할 수 있는 적절한 방안이 무엇인지를 진지하게 고찰해 보아야만 할 것이다.

(2) 대북 경제지원과 국가안보

「국민의 정부」 출범 이후 대북 경제지원의 규모가 크게 증대되고 있는 시점에서, 경제지원의 안보에 대한 영향과 효과를 분석·검토할 필요가 제기되고 있다. 먼저 대북 경협확대는 북한을 변화로 유도하고 남북간 평화적 교류·협력의 증대를 통해 한반도 긴장을 완화시킬 가능성이 있으므로, 한반도 안보증진을 위한 좋은 기회라고 볼 수 있을 것이다. 그러나 동시에, 가시적인 긴장완화 조치와 신뢰구축을 통한 군축(軍縮) 등 남북간 정치·군사관계가 진전을 보이지 못한 상태에서, 민간기업에 의한 통제되지 않은 현금 및 전략물자의 대북지원과 한국 정부당국에 의한 대규모 대북 경협 및 지원은 북한에게 경제적 돌파구를 제공하는 한편, 북한으로 하여금 군사력 강화의 기회를 제공하여 궁극적으로 한반도 긴장을 고조시킬 우려를 배제할 수 없다는 점에서 한반도 안보에의 새로운 도전이라고 할 수 있다.

어떠한 형태로든 향후 대북 경제지원의 확대는 한반도 안보에 장기적으로 커다란 영향을 미칠 것이 확실하다. 먼저, 민간기업의 대북한 경제협력에 의한 북한 경제·사회 측면에 대한 “과급효과(spilled-over)”가 있을 것이다. 경의선 복원 및 개성공단(工團) 등 각종 경제협력 프로젝트가 실현될 경우 북한사회 내부에 미치는 영향을 기대할 수 있을 것이다.

그러나 동시에, 민간기업 특히 현대그룹의 금강산사업 등 다양한 형태의 대북 경제지원과 외화공급이 북한의 군비로 전용될 가능성을

고려할 때, 한반도 안보에 미치는 부정적 효과를 외면하기 어려울 것이다. 또한 장기적으로 북한 경제력 회복에 따른 북한 군사력의 강화로 남북관계가 경색되고 한반도 긴장이 고조될 가능성도 예상해야 할 것이다.

이러한 분석의 혼란과 상반되는 전망은 앞서 고찰한 바와 같이 국제정치의 이론과 역사적 사례의 분석 위에 한반도 및 북한의 특수성을 함께 고찰함으로써 보다 분명해질 수 있을 것이다.

남북관계는 지난 반 세기 동안 정치·군사 관계는 물론 경제·문화·사회 분야 특히 교역관계에서 극도의 경색관계를 유지해왔다. 아마도 경험 및 교역의 측면에서 그 어느 동·서 관계 그리고 분단국 사례와 비교해 보아도, 폐쇄성과 경색의 측면에서 뒤떨어지지 않을 것이다. 따라서 그동안 대북관계를 개선하고 증대시키는 데에만 관심이 집중된 반면, 안보와 정치·군사적 측면에 미치는 영향을 고려하여 이를 효과적으로 통제하는 문제에는 비교적 관심이 적었던 사실을 부인하기 어렵다. 이제 「국민의 정부」 출범 이후 경제협력과 남북교역의 규모가 유례없을 만큼 증대됨에 따라, 경험 증대가 안보에 미치는 영향을 심층적으로 고찰할 시점이 되었다고 판단된다.

남북정상회담 이후 문제가 되는 것은 바로 대북 경제지원을 어떤 규모로 어떠한 방법으로 지속해야 할 것인가 하는 것이다. 여기에는 북한 군사적 위협의 상존 여부 그리고 미래 북한 군사력의 증강 가능성 및 북한에 투자된 전략적 물자 및 기술의 산업용도의 투명성 여부 등이 최종 고려되어야 하며, 이러한 판단은 향후 급변하는 한반도 안보정세 속에서 한국의 대북정책 및 통일정책 그리고 안보정책의 수행에 있어 핵심적 바로메타가 될 것이다. 대북경협을 통한 남북관계 개선과 국가안보라고 하는 두 가지 커다란 국가목표는 때때로 상호조화되기도 하고 상호 배타적으로 작용하기도 하는 것이 현실이다. 사실,

대북경협 증대와 교역의 증대를 둘러싼 많은 논제와 쟁점사항들은 상호연계되어 있다. 문제는 일정한 특수 시점과 상황에서 국가이익을 위해 어떠한 원칙과 정책추진이 타당한가를 발견해내는 일인 것이다.

나. 「정경분리」 원칙의 효과적 운영방안

남북경협을 추진하는 목적은 남북 경제교류·협력의 확대를 통한 북한의 개혁·개방 유도과 이를 통한 북한사회에의 “파급효과(波及效果)”라고 할 수 있다. 남북경협에 임하는 남한의 입장은 북한의 경제난 해소 및 경제발전이 남북 화해·협력 및 한반도 안보 및 평화 유지에 순기능적으로 작용할 것을 기대하는 것이다. 남북경협 추진의 장기적 목표는 남북간 경제교류·협력을 통해서 북한체제를 자본주의 성향으로 변화시켜 남북간 동질성을 점차적으로 확보하고 이를 통해 평화통일의 기초를 확립하는 것이나, 단기적 목표는 경협과정에서 비롯될 교류 증대를 통해서 신뢰를 구축하고 한반도 긴장완화에 기여하는 것이다.

독일이나 중국의 경우를 보면, 정부당국간의 관계 특히 정치·군사 관계가 긴장고조 등 우여곡절을 겪더라도 민간차원의 경제·교류 협력이 일관성있게 유지됨으로써, 분단된 양체제간 “접촉을 통한 변화”가 지속적으로 전개되고 더 나아가 정치·군사 분야의 긴장완화에도 기여함을 볼 수 있었다. 특히 아직도 분단상태가 지속되고 있는 중국·대만의 경우, 중국이 「하나의 중국」 원칙에 입각하여 대만의 독립과 UN 가입을 반대하면서 「일국양제(一國兩制)」 통일방안을 제시하고 있는데 비해 대만은 가능한 한 분리와 독립을 추구하면서 정치·군사적 긴장이 가시질 않고 있다. 그럼에도 중국과 대만은 각기 정치·안보와 직접적인 관련이 없는 교류·협력에 대해서는 이를 지원하는 정책을 펴고 있다는 점이 남북관계와 다른 점이라 볼 수 있다. 과거 남북관계에서

는 이러한 자율적인 민간차원의 관계가 지속되지 못하였다. 물론 이러한 중·대만 민간관계의 활성화 배경에는 자본주의체제로의 성공적인 개혁·개방을 통해 중국이 소유하게 된 자신감이 있음을 부정할 수 없다.⁶⁰⁾

민간차원의 지속적이고 자발적인 교류·협력을 유도하기 위하여는, 민간기업의 대북한 교역 또는 투자가 철저히 수익성에 근거하여 이루어져야 한다. 수익성의 추구는 민간기업의 자연스러운 목표이며, 정부는 이를 최대한 보장하고 자유로운 기업활동을 추구할 수 있도록 많은 뒷받침을 해 주어야 한다. 즉 정부는 민간의 대북한 교류가 원활히 이루어질 수 있도록 제도적 장치 마련과 사회간접자본의 건설 등 대북한 교역환경을 개선하는데 역점을 두어야 할 것이다. 그러므로 정부는 남북당국간의 협의를 통해 투자보장·이중과세방지·청산방법·분쟁 해결 등을 포함하는 제도적 장치를 마련토록 해야 한다. 이것이 「정경분리」의 참된 의미라고 할 수 있다.

민간주도의 남북경협은 경제논리에 따라 한 단계 한 단계 차곡차곡 신뢰를 쌓아가면서 이룩되어야 한다. 민간기업이 철저한 수익성의 원칙에 입각해 나아가야 「정경분리」 원칙이 오래 지속될 수 있는 것이다. 이 경우 정부는 기업의 자율성에 간섭하지 않는 것이 중요하다. 정부는 어떠한 정치적 목적—남북경협을 억제시키려 한다거나 또는 역(逆)으로 급격하게 진전시키려 한다거나—을 가지고 민간기업 활동에 개입 또는 압력을 행사해서는 안되며, 기업의 모든 경제활동은 그들의 자율성에 맡기는 순수한 의미의 「정경분리」 정책에 투철해야 할 것이다.

60) 홍관희, “남북한 문화적 동질화를 위한 인적교류 확대방안,” 「통일과 북한 사회문화(下)」(통일연구원: 1995.12)

<금강산관광사업 사례>⁶¹⁾

현대그룹에 의한 금강산관광사업은 「국민의 정부」가 「정경분리」 원칙을 제창하며 민간차원의 남북경협을 활성화하기 위해 노력한 이후 성사된 최대 규모라고 할 수 있다. 그러나 금강산관광사업은 다음과 같은 결정적 문제점들을 안고 있다.

먼저, 초기투자가 지나치게 대규모인 관계로 사업이 시작된 지 3년이 되는 현재까지도 큰 적자를 보이고 있다.⁶²⁾ 이는 기본적으로 수익성에 토대를 두어야 하는 민간기업의 대북경협 원칙에 위배된다. 현대그룹이 적자경영을 반전시키지 못한다면 향후 동사업의 지속성 여부도 의문시 될 뿐만 아니라, 국민경제에 미치는 악영향도 적지 않을 것이며, 이는 결국 민간기업의 대북경협 자체의 적실성 여부에 대한 국민적 논란을 제기하는 결과를 가져올 것이다. 대조적으로 북한에게 있어 동사업은 매우 유리한 조건에서 진행되고 있다. 북한의 입장에서는 별도의 투자없이 대규모의 외화를 획득하는 ‘황금알 낳는 거위’ 역할을 하고 있다. 둘째, 현대그룹에 의한 대북한 대규모 현금지불은 북한으로 하여금 남한의 여타 중소기업에 의한 대북 경협사업을 소홀히 하게 하는 결과를 낳고 있다는 점이다. 사실 남북간 접촉점을 가능한 확대하여 “접촉을 통한 변화”의 실질적 효과를 기하려는 목표를 고려할 때, 소수의 대기업 보다는 다수의 중소기업을 통한 대북경협이 바람직하다. 끝으로, 금강산 관광사업이 주목을 받은 이유는 사업 그

61) 김규륜, 「남북 경제교류·협력 발전방안」 (통일연구원 연구총서 99-05: 2000.1) pp. 32-34 참조.

62) 현대는 지난 1998년 11월 금강산관광사업을 시작한 이래, 2000년 6월까지 2억 637만 달러(2900억원)의 적자를 기록하고 있으며, 동기간중 북한에 지불한 사업대가는 2억 7천만 달러에 이른다. 2000년 하반기 현대그룹이 전반적인 부실 위기에 직면함에 따라, 북한이 대북 송금을 삭감 또는 연기해 주지 않는 한, 금강산관광사업의 지속성 여부가 불투명한 상황이다.

자체보다 대규모 남한주민이 북한 땅을 방문하게 됨으로써, 남북간 인적접촉과 교류가 발생하게 될 것이 기대되었기 때문이었다고 할 수 있다. 그러나 사업이 시작된 이후의 실상은 북한의 철저하고 집요한 주민접촉 차단정책으로 그러한 기대가 거의 실현되지 못하고 있다는 점이다.

다. 북한 핵·미사일 개발 대응방안

북한의 핵동결을 합의한 1994년의 「제네바핵합의」는 북한 핵문제를 해결하기 위한 최초의 포괄적 해법이었으며, 합의 직후 2~3년간은 그 결과가 매우 성공적인 것으로 평가받은 바 있다. 경수로 건설과 중유 제공을 대가로 북한은 핵동결을 이행하는 듯 보였기 때문이다. 그러나 1998년 8월 이후 영변 이외 지역(금창리)의 핵개발 의혹이 제기되었고 수개월 이후 미국 전문가들에 의한 금창리 시설 방문 조사(1999. 5)가 이루어졌다.

북한의 핵개발 의혹에 대한 외국의 대체적 인식은 ①북한 핵개발을 거의 확실한 것으로 보고, 단지 시간 문제일 뿐인 것이라는 견해와 ②실제로 핵개발 능력을 보유하지 못했으며, 단지 외교·안보적 카드로 사용하고 있을 뿐이라는 견해로 나누어져 있다. ①주장은 미의회 중심의 보수파들에 의해 제기되고 있으며, 북한 핵개발의 강력한 증거를 거론, 수년 후에 대처하는 것은 위험을 가중시키고, 북한에 시간별기를 허용하는 것으로 주장하고 있다. 특히 1999년 11월 발표된 공화당 중심의 미하원 의회 보고서는 북한이 “우라늄 농축기술(uranium enrichment technologies)을 획득하고 고도의 핵관련 폭발실험을 위한 노력을 지속”함으로써 핵개발 야욕을 버리지 않고 있다는 “중요한 증거(significant evidence)”를 확보하였다고 주장하였다.⁶³⁾

한편 ②주장의 논거로서는 북한이 항상 많은 공사를 벌이고 있고, 금창리도 그 중의 하나일 뿐이라는 점; 북한이 아직 핵실험을 하지 않았다는 점; 미 공화당내 보수파들이 클린턴행정부를 공격하기 위한 명분일 수 있다는 점; TMD 개발예산 등 관련, 북한·이라크 등의 위협요인을 과장하는 측면이 있다는 점 등이 제시되고 있다.

1999년 5월 금창리 일대에 대한 사찰결과, 금창리 시설은 핵시설을 목표로 하지는 않은 것으로 판명되었으나, 그럼에도 북한이 핵개발을 포기하였다는 확고한 증거는 발견되지 않고 있다. 올브라이트 미국무 장관과 페리 조정관은 의회 청문회에서 제네바핵합의에도 불구하고 북한이 핵개발을 지속하고 있음을 증언한 바 있다. 이 외에도 다양한 정보원을 통해 북한이 핵개발을 지속하고 있다는 의혹이 제기되고 있다.⁶⁴⁾

1994년 제네바핵합의는 북한의 핵동결을 경수로건설의 조건으로 삼았을 뿐, 북한의 미사일 개발에 관해서는 어떠한 언급도 하지 않고 있다. 핵합의(Agreed Framework) 조약상으로는 미·일 양국이 북한의 장거리 미사일 개발을 연계시켜 경수로건설을 지체 또는 중단시킬 명분은 없는 셈이다. 북한이 장거리 미사일 발사 이후 한·미·일 또는 미·일의 대북한 미사일 견제 움직임을 “새로운 틀거리 외교”라고 비난하면서 저항한 근거는 바로 이것이다.⁶⁵⁾ 이에 대해 한·미·일 3국, 특히

63) North Korea Advisory Group, *Report to the Speaker, US house of Representatives* (November 1999).

64) 뉴욕 타임즈 지(紙)는 (2000.8.5) 미국방정보국(DIA)이 북한내 핵개발 추진 의 핵시설을 10곳 이상 지목하고 있으나, 제한된 정보에 대한 해석상의 논란으로 북한측에 공식적으로 문제제기를 하지 않고 있다고 보도함. 또한 「조선일보」 (2000.8.7) 참조.

65) 북한은 제네바핵합의에 미사일 규정이 없음을 지적하고, 미국의 미사일 억지 노력을 미 보수층의 “새로운 틀거리 외교”라고 비난하면서, 제네바핵합의 준수를 주장하고 나선 바 있다. (「로동신문」 논평, 1999.6.1)

미·일 양국은 북한이 미사일 개발을 지속하는 한 경수로 제공을 약속한 제네바합의 자체를 재검토할 것을 천명하면서, 미사일 문제를 핵문제와 동일한 WMD 범주내에 포함시켜 대북 협상의 주요 에젠다(agenda)로 설정해 오고 있다.

한마디로 북한은 미사일 문제를 제네바핵합의로부터 분리시키려 하고 있고, 한·미·일 3국, 특히 미·일 양국은 이를 연계시키려 한다. 형식논리상으로는 북한의 주장에 일리가 있으나, 북한의 미사일 개발이 한반도와 동북아의 안정과 평화를 위협하는 새로운 요인이며 북한의 핵·미사일 개발 의도와 개발정도가 불투명한 상태임을 고려하면 북한의 주장은 억지 주장이라 아니할 수 없다.

북한은 지금까지 한·미·일 3국의 대북한 미사일 개발 억지 노력에 대하여 ‘자주권(sovvereign right)’의 논리로 대응해 오고 있다. 1999년 9월 미국과의 베를린 미사일 합의에도 불구하고 미사일 개발 의사를 굽히지 않고 있다. 최근 미사일 개발에 관한 김정일의 언급은 북한이 미사일 개발을 포기할 의사가 없음을 드러내주고 있다.⁶⁶⁾ 북한에게 미사일 개발은 핵과 더불어, 체제의 생존권을 보장하는 주요한 안전판의 역할을 하는 것으로 해석된다. 북한이 체제위기 이후 재래식 무기의 현대화보다는 위험한 대량살상무기(WMD) 무기체계의 개발, 고도의 벼랑끝 협상전술로 핵·미사일을 외교·안보 지렛대로 사용해 온 것은 주지하는 바와 같다.⁶⁷⁾ 한편 북한은 ‘핵 모호성(ambiguity)’을 유지함

66) 2000년 8월 북한을 방문한 언론사 사장단과의 회견 내용 참조. 김정일은 이 자리에서 자신이 푸틴 러시아 대통령에게 미국이 북한의 위성개발비를 부담하면 미사일 개발을 포기하겠다고 한 것은 단순히 ‘농담’이었다고 말한 바 있다.

67) 북한은 핵공격을 받을 경우, 미 본토 공격 및 서울, 동경, 워싱턴이 공격목표라고 호언 (「이판사판 결사항쟁」, 「동반자살 작전」의 위협 호언)하기도 하였다.

으로써 핵카드를 활용, 미·북 관계 개선을 통해 각종 경제지원을 획득하려는 전략을 추구해왔다. 현재 미사일 수출은 북한에게 있어 가장 중요한 외화 획득원이다. 북한은 현재 러시아와 중국에 이어 세계제3위의 대량살상무기 확산국으로 분류되고 있으며, 특히 파키스탄과 이란은 북한 미사일의 주요 수입국이기도 하다.⁶⁸⁾ 최근 북한의 미사일 수출은 리비아·시리아로 확산되고 있다.⁶⁹⁾

이러한 상황에서 남북 화해·협력 분위기에 토대를 둔 대북 핵·미사일 설득 노력이 먼저 요구된다. 앞서 언급한 것처럼, 남북 화해·협력 정책의 지속적인 추진을 위해서는 북한의 군사적 위협의 가시적 감소, 그리고 무엇보다도 북한 핵·미사일 등 WMD 개발 중지 여부인데, 이 문제는 1998~1999년에 이르는 2~3년 동안 한반도 안보 문제의 핵심 과제로서 제기되어 오다가, 6월 13~15일 남북 정상회담 이후 화해·협력 분위기에 맞춰 정책 현안으로부터 벗어나 있는 상태이다. 남북 화해·협력 분위기에 불구하고 북한의 핵·미사일 개발 의도는 변화가 없어 보인다. 따라서, 언젠가는 이 문제가 남북관계 진전에 한계를 주는 장애물로 등장하리라는 것은 명약관화하다. 특히 미국에 북한의 WMD개발 문제에 관해 강경 입장을 취하고 있는 공화당이 집권함에 따라 그 가능성이 보다 현실화되고 있다. 이제 한국은 대북지원을 카드로 북한을 설득하여 이 문제를 해결하지 않으면 안된다. 이러한 평화적·외교적 설득 노력이 실패하면, 다시 1999년 여름 상황 곧 포괄적 접근안을 북한이 수용하지 않는 경우 대북 포용정책의 시한(時限) 설

68) George J. Tenet, "Statement of the Director of Central Intelligence," for the Senate Armed Services, Feb. 2, 1999.

69) 최근 북한의 미사일 수출이 빈번해지고 있다. 리비아가 사거리 800마일의 지대지 노동미사일을 북한으로부터 구매함에 이어, 시리아도 북한으로부터 들여온 스커드-D 지대지 미사일의 시험발사에 성공하여 이스라엘의 경각심을 자아내고 있는 것으로 보도되었다. 「조선일보」, 2000.9.25~26.

정과 강경책으로의 복귀 여부가 논란이 되었던 상황으로 되돌아갈 가능성을 배제할 수 없게 된다.

요컨대, 현 단계에서는 대북 협상력을 동원하여—국방장관 회담과 같은 군사채널을 활용하여—남북한 군사문제 및 북한의 핵·미사일 개발 중지를 종용하고, 이를 통해서만 계획 또는 진행 중인 대북 경제지원이 가능할 것임을 설득하되, 북한이 이를 선뜻 수용하지 않는 상황에서는 대북지원의 규모와 속도를 조절하고, 군사적 역지력을 강화하는 병행적이고 균형된 정책구사가 필요하다 할 것이다. 특히 핵·미사일 분야에서는 우리의 양보가능한 부분과 한계를 명확히 해야 할 필요가 있다. 미리 우리의 의지를 확인시킴으로써 북한으로 하여금 오해와 오판을 불식시키는 것은 중요한 대북 협상전술이라 하겠다.

협상에서 상대방이 진실한 의도없이 일방적으로 자기 주장만 펴는 경우에는 일반적으로 ①이를 참고 감수하거나, ②상대방과 같은 방식으로 대응하는 방안이 제시된다.⁷⁰⁾ ①의 방안은 상대방의 무리한 요구를 들어 주어 우리측의 선의(善意)를 알림으로써, 스스로 깨닫게 하는 방법이다. 자칫, 굴욕이나 유화(宥和)를 면하기 어려운 난점이 있다. ②의 방안은 상대방이 우리에게 하는 만큼 같은 정도와 방식으로 대응하는 것이다. 일종의 상호주의(reciprocity)인 셈이다. 이러한 점에서 북한의 WMD개발 등 군사·안보의 특수분야에서는 상호주의에 입각한 ‘정경연계’적 요소를 가미할 필요가 있다고 판단된다.

라. 경수로사업 추진방안⁷¹⁾

본래 경수로사업은 1994년 10월 제네바핵합의에 의거, 북한이 핵개

70) Roger Fisher & William Ury, *Getting to Yes* (Houghton Mifflin, 1981).

71) 경수로사업에 관한 상세한 내용은 홍관희, 「경수로사업과 남북관계 개선방안」 (통일연구원 연구보고서 98-08: 1998.12) 참조.

발을 동결하는 대신, 북한에 경수로(1000MWe×2)를 건설해주고 건설 기간 중 중유(heavy oil) 50만t을 매년 북한에 제공하게 된 국제 프로젝트이다. 사업 형식은 KEDO (The Korea Energy Development Organization, 한반도에너지개발기구)가 주체가 되어 북한을 상대로 사업을 진행하나, 경수로형을 한국 표준형으로 하고 사업자체를 한국전력(KEPCO)이 담당하며 사업비용도 한국이 70%인 \$32억을 부담하게 됨에 따라, 실제상으로는 한국이 사업 주체가 되어 사업을 진행하는 매우 특이한 프로젝트라고 할 수 있다. 그러나 일본이 정액(定額) \$10억을 분담하고, 미국도 매년 50만t의 중유를 제공함과 동시에 기타 EU 등의 국가도 일정 소액을 부담하고 있으며, 특히 법적으로는 KEDO가 북한을 상대로 사업을 진행하므로 주요 의사결정에 있어 미, 일 등 우방국과 정책 조율을 해야만 하는 특성이 있다.

경수로사업은 1997년 8월 부지공사가 착공된 이래 그 1년 후인 1998년 8월 본공사를 시작하게 되어 있었으나, 북한의 핵동결 여부가 불투명하고 새로운 핵개발 의혹이 제기된 데 이어(금창리), 특히 북한이 장거리미사일을 시험 발사(1998.8)함에 따라, 미·일 등에 의해 경수로사업에 대한 강력한 제동이 걸리게 되었다. 그 후 1년여가 지난 1999년 12월 15일 마침내 KEDO와 한국전력간 주계약이 체결되고 2000년 2월 3일에야 본 공사가 시작되게 되었다.

앞서 언급한 것처럼, 경수로사업은 핵·미사일 등 대량살상무기 개발에 대한 북한의 입장과 태도, 그리고 그에 따른 미·일 및 한국의 대응전략 등이 밀접하게 맞물려 있어, 지금까지 많은 우여곡절을 겪어왔을 뿐만 아니라, 향후 공사 완공시까지도 많은 파란을 예고하고 있다.

지금까지 경수로사업은 가시적으로나마 북한의 핵개발을 동결하는데 성공하였다는 성과를 인정받고 있다. 특히 북한 핵동결과 경수로건설을 핵심 내용으로 하는 제네바핵합의는 1994년 이후 수년간 동북아

안정의 토대가 되어 온 것이 사실이다. 그러나 1998년 8월 금창리 시설에 대한 핵의혹 제기와 북한의 장거리 미사일 시험 발사는 제네바 핵합의 체제(Agreed Framework) 자체를 근본적으로 위협하여 온 요인이 되고 있다.

미국 클린턴 행정부는 이러한 문제점을 타개하기 위해 ①북한에 대한 회유와 설득 등 온건·포용정책을 추진하는 한편, ②제네바합의 파기 경고 및 남한에 핵우산 제공 등의 군사적 억지력 확보⁷²⁾를 통해 대북 강경책을 병행 구사해왔으며, 특히 한반도정책 전반을 재검토하기 위해 윌리엄 페리(W. Perry) 전국방장관을 대북정책조정관으로 임명, 한반도 문제를 실사·보고토록 하여, ‘제네바핵합의를 넘어서는(Beyond Geneva Agreement)’ 한반도정책의 전반적 재수립을 추진한 바 있다.

그러나 경수로사업은 1999.1.15까지 제2차, 1999.6.15까지 제3차, 12.15까지 제4차 연기된 끝에 본공사 계약이 체결되었고, 특히 미국내 행정부와 의회간 경수로사업 진행을 놓고 현격한 시각 차이가 발생하여 의회의 제동을 받아 온 상황에서, 2000년 미대선에서 공화당 부시 후보가 당선됨에 따라, 사업 실현의 전도(前途)를 어둡게 하고 있다. 아마도 경수로사업 지속 여부와 그 방법을 놓고 새로운 논의가 전개될 가능성이 높다 하겠다.

한국으로서는 2000년 6월 15일 역사적 남북 정상회담을 계기로 남

72) 북한 핵·미사일 문제는 대북 억지력을 높임에 있어 한·미·일 3국의 공동 대응을 강화하는 계기를 마련하였다. 한·미 양국은 제30차 한·미 안보협 의회의(SCM)(1999.1.15)를 통해 남한에 ‘핵우산’ 제공 및 미사일 사정거리를 확대(180Km→300Km)하는데 합의하였고, 미·일 양국은 전역미사일방위체제(TMD) 구상을 2~3년 앞당기는데 합의(1999.1.13)하였다. 이어, 한·일 양국은 대북한 한·일 안보협력 방안 강구하여, 군사당국자간 핫라인 설치 등에 합의하였다. 한·미·일 3국 외교 실무자들 또한 한반도 정책협의회(TCOG)를 설치하는 등, 대북 핵·미사일 「공조」 체제를 출범시켰다.

북간 화해·교류·협력 분위기가 확대되고 있고, 정상회담 이후 각종 후속(後續) 조치가 마련되고 있는 상황에서 경수로사업을 지속적으로 추진해야 할 강력한 필요성을 느끼고 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이, 경수로사업의 국제적 성격을 고려할 때 한·미 공조 또는 한·미·일 3국간 정책연합 없이 동(同)사업을 지속적으로 추진하기는 매우 난감한 입장이라는데 문제의 핵심이 있다.

(1) 경수로사업의 지속적인 추진을 위한 노력

경수로사업은 남북관계에 엄청난 파급효과를 가져 올 잠재력을 갖고 있다. 지난 수년간 제네바 핵합의는 북한핵의 동결과 한반도 긴장완화를 위한 가장 현실적인 대안으로 평가받아왔고,⁷³⁾ 북한의 핵투명성에 관한 많은 논란에도 불구하고 현재까지 북한은 제네바합의를 명시적으로 위반하고 있는 것으로는 보이지 않는다. 특히 한반도 주변 관련 당사국들은 경수로사업의 중단이 초래할 위기에 대한 인식을 공유하고 있다. 북한의 핵동결을 전제로 하는 이러한 요소들은 일시적인 의견대립과 사업의 정체가 있더라도, 경수로사업 자체의 전망을 어둡지 않게 해 주는 요인이라 하겠다.

주지하는 바와 같이, 경수로사업은 분단 반세기 이후 최초의 대규모 협력사업으로서, 사업 완공시까지 연인원 1천여만명과 1백만t 상당의 장비·자재의 동원을 필요로 하는 사업이며, 공사 절정시에는 매일 1만여명에 달하는 남북 근로자가 270여만 평에 달하는 경수로건설 부지에서 공동작업을 실시하게 되어, 남북간 대규모 인적·물적 교류와

73) 그동안 경수로사업은 한반도 긴장완화를 위한 “가장 현실적이고 효과적인 틀(the most realistic and effective mechanisms)”이라는 평가를 얻어왔다. 1998. 9. 24. 한·미·일 3국 외무장관 회담 후 채택한 공동선언문(북핵동결 촉구 및 경수로 사업 지원 다짐) 참조.

상호신뢰 증진이 예상됨으로써 남북관계 증진에 크게 기여할 것으로 기대되고 있다. 그러나, 북한의 핵동결 의지가 불투명한 채로 남아있고, 완성된 원자로를 북한에 공급함으로써 북한의 핵개발을 기술적으로 오히려 도와 줄 수 있다는 우려를 감안할 때, 경수로사업에 대한 대안(代案)을 세워 놓지 않으면 안된다.

(2) 경수로사업에 대한 대안(代案) 검토

① 경수로사업의 대체방안 검토

미공화당의 정책보고서가 지적한 것처럼, 북한이 완성된 경수로를 통해 사용후·연료에서 연간 수십개의 핵폭탄을 제조할 능력을 보유하게 된다면, 만약 이러한 전망과 가정이 설득력이 있는 것이라면, 우리 정부도 북한과의 협의를 통해 경수로보다는 수력발전 등의 다른 발전 설비를 건설하도록 도와주는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 이는 한·미간의 갈등을 줄일 수 있고, 북한의 핵확산 위험 없이 실질적인 에너지난을 덜어주며, 특히 이를 통해 북한의 여러 지역에 남북 교류·협력의 실질적 효과를 도모할 수 있는 장점이 있다. 미국에서 이번 대선을 통해 대북 강경책을 주장하는 공화당이 집권함에 따라, 우리가 검토해 볼 수 있는 매우 현실적 대안이라고 본다.

② 경수로사업을 지체시키는 방안

제네바핵합의 당시에는 북한의 수년내 붕괴를 예상하고, 경수로사업이 결국 완성되지 못할 것으로 판단하여 미국이 합의에 도달하게 되었다는 비공식 보도가 나온 바 있었다. 또 경수로사업 협정이 체결되고 부지공사가 시작된 이래, 앞서 살펴 본 것 처럼 공사는 많은 우여곡절을 겪어왔다. 여기에는 북한측의 핵동결과 미사일 개발 중지 여부가 불투명하고, 서방측에서는 사업의 중단없는 시행과 증유의 지속

적인 공급이 이루어지지 못한 데에 그 원인이 있다. 공화당 행정부가 들어서서 북한이 충족시켜야 할 전제들을 명확히 따지고 이에 따라 사업이 지체된다면, 한국으로서는 난감한 상황에 직면할 수 있으나, 구태여 이를 반대할 이유가 없으며, 한·미 공조하에 북한의 반응에 따라 사업 진척도를 결정하는 유연한 정책방향도 고려할 수 있을 것이다.

다만, 원래 2003년까지 완성하기로 되었던 경수로사업이 지금까지 상당기간 지체되어 현재 속도라면 1,2호기 완성이 2007년과 2008년으로 되어 있는데, 이는 본래의 약속과 큰 차이가 있어 북한의 반응이 주목되고 있다. 북한은 아직도 최초의 약속을 고집하고 있는 상황이다. 북한은 공사 지체에 대해 핵동결 해제를 위협하는 등 강한 불만을 표출하고 있어, 다시 경수로사업이 지체될 경우 북한과의 심각한 갈등을 예상해야만 할 것이다.

마. 한반도 평화체제 구축 방안

(1) 평화체제 구축의 과정

현재의 남북관계는 휴전 이후 “정전(停戰)상태”로서 군사정전위의 존재와 역할을 일단 인정하고 그 기능을 정상화하면서, 이를 대체(代替)할 수 있는 합당한 방법의 마련에 우선 착수해야 한다. 남북은 그동안 여러 계기를 통해 정전상태를 대체할 수 있는 새로운 평화체제 구축 마련에 합의한 바 있다. 7·4 공동성명을 비롯하여, 1992 남북기본합의서, 1996년 4자회담, 2000년 6·15 공동선언 등이 그것이다. 그러나 이러한 합의도출에도 불구하고, 평화체제 구축이 성공하지 못하고 있는 것은 언급한 바와 같이 남북간 신뢰구축이 형성되지 못하고 있기 때문이다.

그러므로 역사적인 남북 정상회담이 이루어져 남북 화해 무-드가 진행되고 있는 현 시점에서, 한반도 평화체제 구축 작업은 이러한 우호적인 분위기를 최대한 활용하여 신뢰구축과 긴장완화를 실질적으로 이룩할 수 있는 정책방안을 강구해 나가야 할 것이다. 신뢰구축과 긴장완화는 매우 포괄적인 사항으로서 경제·문화·스포츠 분야의 교류부터 시작하여—현재 남북간에 다양한 형태로 진행되고 있다—정치·군사적 신뢰구축에 도달해야만 한다. 군사적 신뢰구축의 구체적인 사항을 단계적으로 들어보면, 상호비방 방지, 대화채널의 구축, 군인사교류, 군사정보의 교환과 통신의 유지(군 핫-라인 개설), 주요 군사활동의 공개(훈련 사전 통보 및 참관 허용), 비무장지대의 평화적 이용, 불가침 조약, 상기합의 사항에 대한 철저한 검증(verification)과 위반시 규제조치 등이다. 남북 정상회담 이후 지금까지 이루어지고 있는 것은 휴전선 일대의 상호비방 중지와 국방장관 회담의 정례화 등 대화채널의 구축을 들 수 있다. 그 이상은 아직 담보상태를 면치 못하고 있다. 평화체제 구축을 위한 선결과제로서 군사분야 신뢰구축 방안이 먼저 검토될 필요가 있다.

(2) 군사분야 신뢰구축 방안

① 군사적 신뢰구축의 일반적 개념

우선 군사적 신뢰구축조치의 일반적 개념은 적의 의도와 행태를 좀 더 투명하게함으로써 우발적 사건, 상호간의 잘못된 인식, 또는 기습에 의한 전쟁가능성을 감소시키려는 것으로 이해된다.⁷⁴⁾ 다시 말해서 불확실성을 감소시키며 기습공격의 기회를 제약하기 위해 쌍무적으로 또는 다자간에 공식적 혹은 비공식적으로 이루어지는 일종의 약

74) The Arms Control Association, *Arms Control and National Security: An Introduction*(Washington, D.C. 1989), p. 98.

속을 의미한다. 군사적 신뢰구축조치의 핵심은 '적'의 이미지로부터 협력적인 '동반자'로 전환하여 상대방에 대한 고정관념을 변화시키는데 있다. 곧 군사적 신뢰구축조치의 의도는 상대방에 대한 인식을 변화시키는 것이므로 군사적 행동의 영역과 관련이 있지만 정치적이며 심리적인 성격을 갖기도 한다.⁷⁵⁾

군사적 신뢰구축을 위한 구체적인 조치들로서는 (i)정보 및 통신관련 조치로서 군사력 및 방위예산 등에 관한 기술적 정보의 교환 및 발표, '핫-라인'과 같은 직접적인 정보의 교환 조치, 군사력의 기동 및 이동에 대한 정보교환 및 훈련참관 등을 들 수 있고, ii)기습공격 제거 관련 조치로서 상대방 군사행동에 대한 개입적인 사찰 및 감시, iii)'선제 불사용'선언과 같은 선언적 조치 등을 들 수 있다.

② 남북한 군사적 신뢰구축 방안

1980년대 중반부터 한반도의 군비통제에 대한 논의가 활발해짐에 따라 상기와 같은 군사적 신뢰구축의 일반적 개념에 입각한 남북한 군사적 신뢰구축 방안도 이미 다양하게 제시되어 왔다.⁷⁶⁾ 남북 양측은 이미 남북기본합의서(제12조 및 제13조)에서 다음과 같은 기본적인 군사적 신뢰구축 조치들을 협의하기로 합의한 바 있다. 먼저, 「남북군사 공동위원회」를 구성하고 대규모 부대이동, 군사연습의 통보 및 통제, 비무장지대의 평화적 이용, 군 인사교류 및 정보교환 등의 문제들을 협의할 것, 그리고 쌍방 군사당국자 사이에 직통전화를 설치·운영할

75) Adam Rotfeld, "CBMs Between Helsinki and Madrid: Theory and Experience," in Stephen Larrabee and Dietrich Stobbe(eds.), *Confidence-Building Measures in Europe*(New York: Institute for East-West Security Studies, 1983), pp. 93~94.

76) 박영규, "한반도에서의 운용적 군비통제방안"과 통일원, 「한반도 긴장완화와 평화정착」(서울: 통일원, 1990), pp. 152~153에서 재인용.

것 등이다. 또한 ‘남북불가침’의 이행과 준수를 위한 부속합의서에서는 ‘무력불사용’, ‘분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌 방지’, ‘불가침 경계선 및 구역’, 그리고 ‘군사직통전화의 설치·운영’ 등에 대해 구체적으로 합의(제1~4장)하였다.

이렇게 볼 때, 남북간에 군사적 신뢰구축이 실현되지 못하고 있는 근본적인 원인은 신뢰구축의 방안 부재(不在)가 아니라 신뢰구축을 향한 남북한 양측 의지의 결여, 그리고 신뢰구축을 위한 토대로서 양측간 전반적인 신뢰의 결여에 기인한다고 하겠다.

남북한 군사적 신뢰구축을 위해 우선적으로 요구되는 사항은 군사분야에서의 남북간 대화채널 구축이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 현재 진행 중인 남북국방장관급회담을 적극 활용하여야 한다. 남북간 군사분야에서의 대화채널이 구축되어 신뢰구축 방안이 논의될 경우, 신뢰구축조치의 출발점을 보다 초보적인 수준으로 설정하고 합의 가능한 조치부터 단계적·점진적으로 실행하는 것이 현실적이다. 여기에는 비무장지대의 비무장화, 동시다발 기동활동의 금지를 비롯한 부대기동의 제한, 대규모 군사훈련의 제한 및 금지, 공격형무기 배치제한지대 설정, 유류고 및 탄약과 무기저장고, 도하장비 등 주요 군수시설 배치의 제한, 수도권 안전보장 조치 등이 포함된다.⁷⁷⁾

(3) 평화체제 구축과 주한미군

2000년 6월 남북 정상회담 이후 비록 북한이 주한미군의 한반도 주둔에 대하여 묵시적 동의를 한 것으로 전해진다.⁷⁸⁾ 그럼에도 많은 한국인과 심지어 일본인들조차 주한미군의 향후 위상에 대한 논의에 대하여 불안을 감추지 못하고 있는 것이 사실이다. 이는 무엇보다 2차

77) 박영규의 전계서.

78) 이에 대한 김대중대통령의 언급 참조.

대전 이후 한반도 주변 동북아(일본을 포함하는) 안보의 근간이 한·미 군사동맹에 따른 주한미군과 미·일 군사동맹에 따른 주일미군을 양축으로 하는 미국의 안보우산(security umbrella)에 의하여 유지되어왔고, 현재에 이르러서도 이러한 근본 틀을 변화시킬 어떠한 국제정세의 변동 요인도 일어나지 않았기 때문이다. 오히려 중국이 점차 팽창정책을 강화하고 있고 북한의 WMD 개발 의지가 결코 감소되지 않고 있는 지금, 이러한 근본 틀이 견지되어야 할 필요성은 더욱 확고해지고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 비록 북한이 주한미군의 존재를 인정한다 할지라도, 그 위상과 역할의 재조정을 요구할 가능성은 매우 높다고 할 수 있다. 주한미군의 규모를 현저하게 감축하거나, 주한미군의 위상을 UN의 PKO(평화유지군) 방식으로 바꾸거나, 현재의 UN司의 역할과 기능을 근본적으로 변화시킴으로써, 한반도 유사시 미국의 개입을 실질적으로 차단하려는 기도는 언제라도 가능할 수 있으리라고 여겨진다. 이에 관하여 최근 활발해지고 있는 북한의 다변화 외교의 숨은 의도가 정전체제의 무실화와 UN司의 기능 변화에 있을지도 모른다는 논의도 있다. 4대 열강에 의하여 둘러싸여 있는 한반도의 지정학적 특수성을 고려할 때, 훗날 통일을 통해 자주국방이 명실공히 실현될 수 있는 시점이 도래하기 까지 상당기간 동안 한·미 군사동맹과 주한미군의 위상과 역할을 유지하는 것이 우리의 주요한 안보정책 과제라 할 것이다.

(4) 대안으로서의 4자회담

본래 4자회담은 북한의 정전협정 폐기와 미·북 단독평화협정 체결 주장에 대응하기 위해 한·미 양국이 공동으로 마련한 것이다. 유지하는 바와 같이 그 내용은 남북한이 주체가 되고 미·중 양국의 국제적

협조와 보장 속에서 성립되도록 하는 2+2 형식이다.⁷⁹⁾ 한반도 주변 4강 중에서 미·중만을 관련토록 한 것도 의미가 있다. 한반도의 지정학적 특수성을 고려하여 국제적 보장을 이끌어 내되, 관련국의 수를 최소화하려 한 것이다. 4자회담이 제안된 이래 4년이 지났으나, 그동안 북한의 주저하는 자세로 지금까지 가시적 성과를 얻지 못한 것이 사실이다. 그러나 남북 정상회담을 계기로 평화체제 구축 논의가 활발해지고 있는 이때, 한반도에서의 전쟁재발 방지, 긴장완화 및 군비통제를 통해 분단을 평화적으로 관리하고, 남북 평화협정 체결로 한반도 평화체제를 확립하기 위한 방도로서 4자회담을 활성화하는 것도 좋은 대안이라고 본다. 이런 점에서 한반도 평화체제 구축을 위한 방도로서 김대중 대통령이 4자회담을 재가동시킬 것을 최근에 제안한 것은 매우 시의적절해 보인다. 한반도 문제의 자주적 해결과 외세개입에 한계를 부여할 수 있는 최소한의 단초를 마련하기 위해, 평화체제 구축문제는 남북한이 중심적인 역할을 담당하고 미·중은 지원 및 보장 역할을 담당한다는 초기의 원칙을 견지해 나가야만 할 것이다. 한편 일·러는 동북아에서 차지하는 그 위상을 고려하여, 양국에 4자회담의 경과와 진행을 설명하고 협조를 요청토록 해야 할 것이다. 평화체제 구축을 위한 방도로서의 4자회담은 북한의 WMD개발 문제 해결 등 신뢰구축과 긴장완화 진전상황에 따라 장기적이고 점진적으로 접근해야 할 것이며, 남북대화와 병행하면서 남북대화와 상호보완적으로 이루어지는 것이 바람직할 것이라고 본다.

79) 홍관희, “전환기의 한반도 안보와 4자회담,” 「통일연구논총」 제7권 2호(1998. 12) 참조.

바. 한·미 공조체제 강화 방안

(1) 남북 정상회담과 주한미군 문제⁸⁰⁾

주한미군 문제와 관련, 6·15 남북정상 공동선언의 내용을 면밀히 검토해 볼 필요가 있다. 주한미군에 대한 직접적인 표현은 공동선언문에 사용되지 않았으나, 제1항의 ‘통일문제의 자주적 해결’이라는 표현은 주한미군 문제와 직결된다고 볼 수 있다. 한편, 정상회담을 둘러싸고 주한미군 문제와 관련된 북한의 입장 표명을 주시해 볼 필요가 있다. 북한은 1957년이래 일관되게 주한미군의 철수를 주장해 왔는 바, 주한미군 문제는 남북관계의 진전을 가로막는 장애요인으로 작용해 온 것이 사실이다.⁸¹⁾ 그러다가 1990년대 들어 김일성을 비롯 북한의 고위관리들이 사견임을 전제로 주한미군문제에 대해 다소 유연한 입장을 보이는 발언을 한 바 있다.⁸²⁾ 예컨대, 대규모 남북한 상호 군비 감축 이후의 주한미군 용인(容忍) 용의, 남북 전체 균형자로서의 주한미군 역할 변화 요구와 이를 전제로 한 주한미군 주둔 용인 가능성 발언 등이다.⁸³⁾ 그러나 그 후 북한은 4자회담 1차 본회담에서 주한미

80) 박영규의 미출판 연구 「협동연구과제」(2000년초 출간 예정) 참조.

81) 북한은 1957년 최고인민회의 제2기 1차회의의 김일성 연설을 통해 남북한에서 ‘모든 외국군대의 철수’를 주장한 이후 주한미군의 철수를 끊임없이 주장해 왔다. 특히 북한은 「7.4남북공동성명」의 3대 원칙 중 ‘자주’와 관련하여 70년 중반부터 “자주는 곧 미군철수”라는 논리에 입각하여 대남공세를 강화하였다.

82) 김정일은 2000년 6월 30일 문명자씨와의 인터뷰에서 “미군이 나가란다고 나가겠는가? . . . 미국은 분단에 책임이 있으니 통일에도 협조해야 한다”라고 말했다. 또한 남한언론사 사장단과의 면담자리에서는 주한미군의 철수 주장은 북한 내부용이라는 발언을 한 것으로 알려지고 있다.

83) 1994년 초 재미한인 언론인 문명자씨 인터뷰시 김일성은 “남북이 10만명 이하로 무력을 축소한 뒤 자체방어를 할 수 있을 때까지 주한미군을 용인할 수도 있다”고 언급한 바 있으며, 1996년 4월 미 조지아대학교 학술회의시 리종혁은 “북·미양측이 평화협정을 모색하는 동안 미군이 한반도에서 평화유지군

군의 철수를 거듭 주장하면서 4자회담의 의제로 채택할 것을 주장한 바 있으며, 동(同)회담 5차 본회담에서도 다시 주한미군 철수를 강력히 거론하는 이중적 자세를 보였다.

이 시점에서 북한이 주한미군의 주둔을 실질적으로 용인할 전망은 희박하며, 따라서 남북한이 주한미군문제에 대해 이해를 같이하지 않는 한 남북관계 개선은 한계에 직면하게 될 것이다. 이 시점에서 우리는 남북 공동선언에 나타난 “자주적”이라는 개념이 결코 배타적인 것이 아니라는 우리의 해석을 명확히 할 필요가 있다. 이는 우리가 한반도 문제를 해결해 나감에 있어 “당사자해결”의 원칙을 기본적으로 견지하되, 현실적으로 한국의 국가안보가 한·미 군사동맹의 토대 위에 유지되고 있다는 점을 고려하여 한·미 공조체제를 더욱 강화해 나가야 할 것이라는 점을 분명히 천명하는 일일 것이다.

(2) 주한미군과 한반도 안보

현재의 한반도 안보구조를 고려할 때, 한·미 양국의 공조없이 대북 정책이 성공하기 어렵다. 이는 어느 일방의 독자적인 정책추진으로 정책효과를 기대할 수 없기 때문이다. 지금까지 북한의 반응이 만족스러운 것이 되지 못할 때, 정책 우선순위를 놓고 한·미간 견해 차이가 발생해왔다. 예컨대 WMD와 관련하여, 미국의 주된 관심은 전략무기(핵·미사일)개발 억제라는 정책 목표를 달성함으로써 동북아의 안정을 기하려는 것이다. 따라서, 이 문제가 해결 기미를 보이지 않고 있는 가운데 한국에서의 일방적 대북지원은 미국으로서는 대북 지렛대

으로 활동하는데 반대하지 않는다”고 언급한 바 있다. 또한, 1996년 5월 미 시거센터 세미나시 리찬복은 “주한미군의 역할은 대북억제에서 한반도 전체의 안정자와 균형자로 변형되어야 한다”고 주장하여 주한미군의 역할이 변화될 경우 이를 용인할 가능성을 시사하였다.

(leverage)가 약화되는 것으로 비쳐질 수 있다. 다시 말하면, 핵·미사일의혹 해소를 위한 미·북 협상을 한국정부는 전폭 지원하고 있으나, 핵·미사일 문제가 해결되지 않은 상황에서 한국의 물적 지원에 기초한 남북관계 진전은 미·북 회담에 부정적 영향을 미치는 것으로 비쳐질 것이다. 앞서 공화당 정책입안자들의 견해를 소개한 바와 같이, 미국 으로서는 이러한 불만족스러운 상황을 타개하기 위하여 매우 다양한 정책수단을 강구하게 될 것이다. 여기에는 한국경제 지원 재검토, 군사협력 재고, 주한미군 문제 등 다양하고 매우 거시적인 정책방안들이 포함되게 된다. 표면상·수사상으로나, 한국정부의 입장을 지지하는 것은 한국정부와의 표면적 갈등이 어떤 형태로든 문제 해결에 도움이 안된다는 현실적 판단 때문이다. 더욱이 최근 SOFA(Status of Forces Agreement, 한미주둔군지위협정) 논의와 매항리 사건 등 주한미군에 대한 국민감정이 악화되어 양국관계가 민감한 상황이다. 이러한 점에서 김대중 대통령의 주한미군에 대한 언급은 매우 시의적절한 것으로서, 한·미간의 이러한 우려를 크게 불식시키고 대내외 정세를 안정시키는데 기여하였다.⁸⁴⁾

(3) 한·미 군사동맹—그 역사성과 필요성

한·미 양국은 자유민주주의와 자유시장경제체제에 대한 철학적 유대와 이를 수호·발전시키고자 하는 공동의 관심사를 갖고 있다. 해방과 대한민국의 건국 이후 양국은 지금까지 공산주의자들의 군사적 위협으로부터 자유체제를 수호하기 위해 공동의 노력을 전개해왔으며,

84) 김대중 대통령은 6·15 공동선언 이후 주한미군의 위상이 민감해지는 상황에서, 한반도의 안정을 위해 주한미군이 필요하며, 통일 후에도 그러하다는 뜻을 수 차례 걸쳐 밝힌 바 있고, 또한 한·미 관계가 정치·군사·경제적으로 밀접히 연결되어 있고, 미국의 대한국 지원이 여러번(6·25나 IMF) 나라를 구하였음을 상기시킨 바 있다.

이러한 점이 양국 공조의 초석이 되고 있음은 주지하는 바와 같다. 동북아에 있어서 통일되고 강력한 통일한국의 등장은 이 지역에 있어서의 패권국가의 등장을 저지하고 지역의 안정과 평화를 달성하려는 미국의 동북아정책과 부합한다. 모든 난관을 무릅쓰고 민족의 통일과 번영을 실현하려는 한국의 입장에서 볼 때, 강력한 통일국가의 출현을 불원(不願)하는 타열강을 견제하고 통일과정을 원활히 치루어내기 위하여서는 미국의 협력이 절대적으로 필요하다. 그러므로 안보정세의 전환기에 좀 더 거시적인 입장에서 양국간 정책현안에 대한 이견(異見)을 줄이고 상호의존성과 상호보완성을 찾는 노력이 필요하리라 판단된다.

주한미군 문제는 양국 동맹 및 공조관계의 핵심이라 할 수 있다. 주한미군은 한·미상호방위조약에 따라 주둔하는 것으로서, 이는 전적으로 한·미 양국간 군사·안보동맹의 사안이며, 남·북간 또는 미·북간 논의될 잇슈는 아닐 것이다. 그리고 한반도에 군사적 위협이 존재하는 한 주한미군의 존재는 필수적이다. 그러므로, 주한미군의 위상과 규모 변경에 관한 논의는 남북간 긴장완화와 신뢰구축, 그리고 평화체제 구축 문제에 실질적이고 가시적인 결과가 나타날 때에 논의가 가능하며, 이 경우 북한의 군사력 문제가 동시에 논의되어야 한다. 또한 한반도에 평화체제가 구축되고 통일이 이루어진 후에도 동북아 지역의 안정자 역할을 수행하기 위해 미군이 한반도에 주둔하는 문제를 검토해 볼 수 있을 것이다.⁸⁵⁾

85) 주한미군에 대한 북한의 주장에 대해 정부는 1999년 4월 8일 국가안보회의 상임위원회를 소집하여 주한미군문제에 대한 정부의 입장을 정리한 바 있다.

사. 대북정책에 관한 국민적 합의 도출

국가안보전략에 있어서 국민여론은 매우 중요한 위치를 차지한다. 민주주의 국가에 있어서 국민여론의 향배와 추이는 정치권력에 정통성을 부여하고 정치권력의 추진력을 결정해 주는 요인이다. 국민여론의 지지를 받지 못하는 국가정책이 무리하게 추진되거나, 국가정책에 대한 국민여론이 분열되어 있을 경우 대외적으로 취약점을 노출하게 된다. 현대 정보산업사회에 있어서 국내적인 영역과 국외적인 문제의 구분이 점차 희석되고 있음은 주지하는 바와 같다. 미국의 클린턴대통령은 “국외적인 것과 국내적인 것의 분명한 구분은 이미 없어졌다”고 갈파한 바 있다.⁸⁶⁾

한편 대외정책은 국내정치 및 정치권력의 흐름과 독립적으로 운용되는 것이 바람직하다. 대외정책을 내정(內政)을 보완하는 차원에서 또는 내정의 연장선상에서 운용하는 것은 적절치 못하다.⁸⁷⁾ 다만 중요한 이슈에 대하여 국민여론이 형성되고 국민적 합의를 이룰 수 있도록 자연발생적으로 그리고 합리적으로 인도하는 자세가 바람직하다. 국민여론을 합리적인 방향으로 이끌면서, 그 전폭적인 지지를 획득하는 것이 중요하다.

국가 내부 특히 국민여론에 결정적인 분열이 발생하면, 외국의 개입이나 침략을 유발하는 결과를 가져올 수 있다. 또한 외국의 개입이나 침략에 효과적으로 대응할 수 없게 된다. 2000년 6월 정상회담 이후 남한의 정세는 이러한 상황과 유사하게 전개된 측면이 있음을 부인할 수 없다. 대북 및 통일정책을 둘러싼 노선의 차이와 그에 따른

86) President Clinton's Inaugural Address, *Pacific Stars and Stripes*, 1993. 1. 22. 박휘락의 전게서에서 재인용됨.

87) 변창구 「21세기 동아시아 안보와 한국」 (대왕사: 2000), pp. 361-362.

분열과 반목이 그것이다. 이 경우 국내 분열의 심화는 외부의 개입과 침략을 불러 일으키는 직접적인 계기가 될 수 있다는 점이 국가안보를 위해 위험한 점으로 지적되어야 한다. 4·19 이후 혼란기에 북한의 침략 가능성이 크게 우려된 바 있고, 분단 50년사를 통털어서 북한의 대남전략의 주요 부분의 하나가 한국의 내부분란 조성이었음을 유의하지 않으면 안된다.

예컨대, 남북 화해·협력 흐름을 타고 반미주의와 주한미군 철수 주장이 확산되고 있는 현실에 유의해야 한다. 이 문제는 최근 한국전쟁 당시 미군의 노근리 민간인 학살문제, 매향리 미군부대 폭격훈련 시비, 주한미군의 한강 독극물 방류사건 등 주한미군과 관련된 사건들을 계기로 주한미군의 지위를 규정하고 있는 SOFA의 불평등한 조항의 개정과 맞물려 나타나고 있는 바, 일면 시정해야 할 내용도 포함하고 있어 국민들의 정확한 판단을 어렵게 하는 것이 현실이다. 다만 우려되는 것은 남북간의 화해·협력과 통일에 대한 기대가 급격히 상승함에 따라 주한미군이 한반도 긴장의 근본원인이며, 한반도 군비통제문제 해결의 최우선 과제는 주한미군의 철수라는 주장 조차 대두되고 있다는 점이다. 이러한 현상은 결과적으로 북한에게 주한미군 철수를 다시 강력히 주장할 수 있는 명분을 제공하게 되므로, 정부는 남북 화해·협력시대에도 한·미동맹체제를 유지하는 것이 필수적이라는 점, 주한미군의 주둔은 한반도의 평화정착과 평화통일과정에서 중요한 역할을 담당할 수 있다는 점, 그리고 주한미군의 구체적인 규모와 역할은 안보환경의 변화에 따라 한·미 양국간 협의와 합의에 의해서만 조정되어야 한다는 점을 국민들이 이해할 수 있도록 대국민 설득 노력을 강화해야 할 것이다.

V. 結 論

「국민의 정부」 출범 이후 지난 3년간 대북 포용정책에 입각한 남북관계 개선을 위한 노력에 힘입어, 남북관계는 크게 확대되어 왔으며, 남북교류 실적은 적어도 양적인 측면에서 전례없는 성과를 시현하였다. 더욱이 2000년 6월의 역사적인 남북 정상회담은 오랜 대치상태를 겪어온 남북간에 “남북협력시대”를 도래케 했다. 역설적으로 이에 힘입어 북한은 십여년간 지속되어 온 체제위기를 벗어나 동북아 안보 질서 재편의 새로운 요소로 부상하고 있다.

그럼에도 남북관계 개선과 남북간 화해·협력에 임하는 북한의 의도와 성실성에 관하여는 국내에서 많은 논란이 제기되고 있을 정도로 불확실하고 불투명한 점이 많다. 북한의 정치 이데올로기적 지향점은 변하지 않고 있으며, 특히 군사적 동향은 질적 개선을 도모할 만큼 정상회담 이후에도 오히려 활발한 상황이다. 다만 북한은 경제협력에 관해서는 적극적인 태도로 임하고 있는 바, 이는 북한이 아직도 구조적인 경제침체 국면을 벗어나지 못하고 있는 관계로 남한으로부터의 지원이 절실한 때문으로 이해된다.

더욱이 북한의 대남전략상의 근본적인 변화는 감지되지 않고 있다. 남북대화에 임하는 북한의 평화의지는 수사적(修辭的)인 것에 머무를 뿐 검증되지 않고 있다. 오히려 종래의 이데올로기적으로 경직되고 직선적이던 대외정책-대남정책 성향과는 달리, 고도의 유연성과 심리전적 요소, 위장전술, 그리고 종래의 통일전선전술 등이 가미되고 있다. 북한은 남북대화를 장기적으로 유도하면서 최대한의 경제원조를 획득하여 체제회생을 도모하는 한편, 한국이 요구하는 한반도 긴장완화와 신뢰구축, 그에 입각한 군비통제, 그리고 궁극적으로 한반도 평화구축

의 이슈에는 구체적이고 실질적인 반응을 유보하고 있다. 더 나아가 북한은 남북 화해·교류·협력의 열기를 이용하여 “통일”의 가치를 내세우며, 민족주의적 감정에 호소하면서 반미(反美) 감정을 부추기고, 남한의 국론 분열을 유도하려는 의도마저 엿보이게 한다.⁸⁸⁾

대북지원에 의한 남북관계 개선을 통해 우리가 희망하는 긍정적 효과로서는 남북간 접촉확대를 통한 파급효과, 북한경제에 대한 선점 효과, 그리고 한반도 긴장완화 효과 등을 들 수 있을 것이다. 파급효과는 남북 경제교류·협력의 확대를 통해 북한의 변화 곧 개혁·개방을 유도하고 남북한 두 사회간 동질화를 추구하여 장차 ‘사실상의(de facto)’ 통일을 추구하려는 것이나, 독일의 흡수통일 이후 북한의 철저한 경계와 주민차단 정책으로 효과를 보지 못하고 있다. 한편, 남북 경제교류·협력의 확대를 통해 한반도 안보 및 평화유지에 기여토록 하자는 한국의 취지는 합목적적(合目的的)인 것이지만, 이는 단기적 효과에 그칠 가능성이 크고 중·장기적으로는 북한의 경제회복 및 그에 따른 군사력 증강으로 오히려 남북한 긴장완화에 역행하는 결과를 가져 올 가능성을 간과해서는 안된다. 이는 한국의 국가안보 관점에서 매우 주목해야 할 사안이다. 본론에서 고찰한 바와 같이, 북한사회는 매우 특이한 체제로서 군사력의 토대 위에 운영되는 일종의 병영체제이며, 종교적 요소를 갖춘 가부장적 통합사회로서, 극도로 폐쇄적이고 중앙통제적인 사회이다. 북한의 실상과 진의, 호응 정도에 따라 유연성 있는 대북정책이 요구되는 이유가 여기에 있다.

현재 한반도는 남북관계에 대하여 희망과 우려, 낙관과 비관이 혼

88) 최근 일본 법무성 산하公安조사청의 내부 보고서에 따르면, 북한은 표면적으로는 대남 혁명노선을 포기한 것처럼 보이지만, 내부적으로는 “남한의 혁명력 신장을 도모하는 2중진술”을 구사하고 있다고 분석된다. 「조선일보」 (2000.12.27) 참조.

재(混在)하는 가운데 새로운 도전과 기회의 계기를 맞고 있다. 우려할 만한 것은 북한의 실상과 의도, 그리고 바람직한 대북정책 방향에 대하여 우리 국민들간에 심각한 견해 차이가 발생하고 있다는 점이다. 국민여론이 국가안보상에 차지하는 중요성을 고려할 때 이는 결코 바람직한 현상이 아니다. 국민여론의 분열은 대북정책 추진에 커다란 부담을 주게 되어 그 효과적인 추진을 어렵게 만들고, 특히 국가안보상의 취약점을 노정시키게 된다. 대북정책을 합리적이고 투명하게 운용함으로써, 국민적 공감대를 확산시키고 국민여론의 분열을 예방해야 할 것이다.

국가안보는 국민의 안전과 생명, 그리고 민족의 장래가 걸려있는 중대한 과제로서, 앞으로 한반도에서 전쟁을 억제하고 평화를 확보하며 더 나아가 평화통일을 실현하기 위한 대 전제라고 할 수 있다. 확고한 국가안보태세의 확립이야말로 향후 진일보한 남북관계의 개선과 한반도 평화구축 그리고 평화적인 민족통일을 보장할 수 있을 것이다. 중무장화된 군사력으로 남북이 대치되고 있는 상황에서, 합의나 서명만으로 국가안보를 보장받기 어려울 것이다. 바람직한 국가안보전략은 군사력에 기초한 전쟁억제력을 확보하고 확고한 안보태세를 유지하여, 힘으로써 남북대화를 뒷받침하는 것이라고 할 수 있다. 여기에는 변화하는 북한의 대남전략과 군사능력을 예의주시하면서, 북한의 재래 군사력 동향 뿐만 아니라 WMD개발에도 적극 대응할 수 있는 유효적절한 전략·전술이 포함되어야 한다. 한·미 군사동맹은 남북간 군사균형을 유지하고 한반도 안정과 평화를 유지하는 기본 틀로서, 그 위상을 변화시킬 어떠한 국제정세의 변동 요인도 일어나지 않았음에 유의해야 한다.

한반도 안보정세가 급격한 변화를 겪고 있는 지금, 한국 국가안보의 기본성격을 이해하고 그 기본목표에 투철하면서, 국가안보에 영향

을 미칠 수 있는 제(諸)현안문제 곧 대북 경제지원, 북한의 WMD개발, 주한미군, 평화체제 구축, 통일방안 등의 핫 이슈에 대하여 원칙적이고 현실적인 대응전략을 끊임없이 강구해 나가야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 김규륜. 「남북 경제교류·협력 발전방안」 (통일연구원 연구총서 99-05: 2000.1).
- 대한민국 국방부. 「국방백서 2000」 (2000.12).
- 박휘락. 「한국안보전략연구」 (서울: 법문사, 1993).
- 변창구. 「21세기 동아시아 안보와 한국」 (서울: 대왕사, 2000), pp. 361-362.
- 양영식. 「통일정책론」 (서울: 박영사, 1997).
- 최경락·정준호·황병무 (공저). 「국가안전보장 서론: 존립과 발전을 위한 대전략」 (서울: 법문사, 1989).
- 최창윤(역). 「국제정치론」 (서울: 박영사, 1990).
- 클라우제비츠. 「전쟁론」 (New York: Random House, 1943).
- 홍관희. 「경수로사업과 남북관계 개선방안」 (통일연구원 연구보고서 98-08: 1998.12) 참조.
- _____. 「전환기의 대북정책: 포용과 억지의 병행전략」 (통일연구원 연구보고서 99-16: 1999.12).
- 홍용표. “북한의 대외관계 변화,” 통일연구원 제38차 국내학술회의 (2000.8.28) 발표 논문 참조.
- Gary K. Bertsch (ed.). *Controlling East-West Trade and Technology Transfer* (Duke University Press, 1988).
- Helen Bosanquet. *Free Trade and Peace in the Nineteenth Century* (New York: G.P. Putnam's Sons, 1924).

- Christopher Cox, et. al. *House July 27 Policy Perspective Paper on Aid to North Korea* (North Korea's Military Capabilities fueled by US Assistance).
- Karl W. Deutsch. *The Nerves of Government* (New York: The Free Press, 1964).
- James E. Dougherty & Robert L. Pfaltzgraff, Jr. *Contending Theories of International Relations* (Harper & Row, Publishers, Inc., 1981).
- Roger Fisher & William Ury. *Getting to Yes* (Houghton Mifflin, 1981).
- Novert Wiener. *Cybernetics* (Cambridge: MIT Press, 1965).
- William Perry. 「Perry Report」
- Joseph A. Schumpeter. *Imperialism and Social Classes* (Oxford: Basil Blackwell, 1951).
- Kenneth N. Waltz. *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959).
- The Arms Control Association, *Arms Control and National Security: An Introduction* (Washington, D.C. 1989).

2. 논문

- 기 소르망(Guy Sorman). “북한의 ‘성공한 드라마’” 「조선일보」, 2000.6.24.
- 남만권. “남북 평화정착부터” 「조선일보」 2000.9.10.
- 박영규. “한반도에서의 운용적 군비통제방안” 「한반도 긴장완화와 평

화정착」(서울: 통일원, 1990).

신상진. “천수이벤(陳水扁) 총통 취임 이후 양안관계와 한반도” 「통일정세분석 2000-01」(통일연구원: 2000.5).

전현준. “북한의 대내변화” 「북한은 어떻게 변화하고 있는가」(통일연구원 제38차 국내학술회의 발표 논문, 2000.8.28).

최수영. “남북경협 활성화의 구체적 방안,” 「대북 정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?」(통일경제연구협회, 통일연구원, 한국경제신문사 공동주최, 제4차 통일경제 정책세미나: 1998.4.10).

홍관희. “남북한 문화적 동질화를 위한 인적교류 확대방안,” 「통일과 북한 사회문화(下)」(통일연구원: 1995.12).

_____. “전환기의 한반도 안보와 4자회담” 「통일연구논총」 제7권 2호(1998. 12).

황동연. “남북경협에서 바세나르체제의 영향과 시사점” 「통일경제」(2000. 4).

Kurt M. Campbell. "The Future of the Korean Peninsula in the Wake of the North-South Summit: Next Steps and Strategic Challenges," KINU-CSIS Exchange, November 14-18, 2000 (Seoul, Korea).

William Cohen. "Peace Process Must Not be 'One-Way Street'" (2000.9.22). 「연합통신」.

Steven Lee Myers. "Pentagon Says North Korea is Still a Dangerous Military Threat" *New York Times* (2000.9.22).

Marcus Noland. "Economic Integration and Cooperation on the Korean peninsula," prepared for the conference on "New Challenges in Inter-Korean Economic Cooperation and Integration." Stanford University, 9~10 October 2000.

Adam Rotfeld. "CBMs Between Helsinki and Madrid: Theory and Experience," in Stephen Larrabee and Dietrich Stobbe(eds.), *Confidence-Building Measures in Europe* (New York: Institute for East-West Security Studies, 1983), pp. 93~94.

George J. Tenet. "Statement of the Director of Central Intelligence," for the Senate Armed Services, February 2, 1999.

3. 기타

「조선일보」

「로동신문」

「중앙방송」

「평양방송」

「아사히 신문」

NAPSNet@nautilus.org

New York Times

North Korea Advisory Group, *Report to the Speaker, US House of Representatives* (November 1999).

"Export Controls: An Imperfect Panacea," An Excerpt from the *Final Report of the Defense Science Board Task Force on Globalization and Security*, (Center for International Trade and Security in the University of Georgia: December 1999).