

9·11테러 이후 한반도 안보정세 변화와 대북정책 방향

홍 관 희(통일연구원)

◆ 논문 요약 ◆

미국은 테러리스트의 공격에 직면하여 냉전시대의 봉쇄 및 억지전략으로부터 선제행동 및 군사적 적극개입의 필요성을 인식하면서, 한반도에서 북한의 대량살상무기 개발에 대한 억지 방침을 확고히 하는 등 대북 강경정책을 한층 강화하였다. 9·11테러 사건은 북한의 대량살상무기 문제를 부각시킴으로써, 한반도 안보위기 가능성을 새롭게 인식시키는 계기를 마련하였다.

한편 9·11테러 이후 북한의 반응은 매우 다양하게 나타났다. 북한은 테러 발생 직후부터 아프간 반테러 전쟁을 거치는 동안 비교적 유연한 태도를 보였으나, 한·미 정상회담을 고비로 강경한 태도로 선화하였다. 이후 6·29 서해도 발에서 나타난 것처럼 북한은 대남전략의 기본방향은 변화시키지 않은

채, 화·전 양면전술과 통일·평화·자주 등의 슬로건하에 고도의 위장전술을 전개하고 있는 것으로 판단된다. 향후 대북정책은 한·미 동맹관계에 기초하여 대테러 근절정책을 공동으로 전개하면서, 북한의 선전전술과 심리전 및 위장전술에 단호하게 대처하는 태도가 필요하다. 특히, 남북대화를 지속적으로 견지한다는 원칙과 더불어, 북한의 군사적 능력을 향상시키지 않도록 하는 주의깊은 정책수행이 요구된다 할 것이다. 특히 대북정책 방향을 놓고 국내에서 논란이 가중되고 있는 상황에서, 자유민주주의와 자유시장경제체제에 입각한 대한민국의 정체성을 확고히 하면서, 탈북자 등 북한 인권 문제에 관한 새로운 정책방향의 제시가 필요한 시점이라고 판단된다.

I. 서론

2001년 9·11국제테러 사건은 인류의 사고방식과 가치체계로부터 미국을 위시한 세계 주요국가의 외교정책에 이르기까지 광범위하고도 심대한 영향을 미쳤다. 특히 한반도 안보정세 변화에 커다란 영향을 미친 바 있

다. 우선, 미국의 외교정책상 근본적 변화를 초래하였다. 미국은 테러사건 이후 종래의 안보개념을 수정하고 외교정책 기준에 「반(反)테러」개념을 첨가하였다. 특히 테러를 지원하는 국가에 대한 강경대응 방침을 천명하였다. 북한에 대해서도 대량살상무기 개발과 과거 테러전력을 근거로 강경노선으로 급선회함으로써, 대한반도정책상 커다란 변화를 가져왔다.

북한의 반응 또한 다양하게 나타났다. 테러 발생 직후 부터 미국과 연합국에 의한 「아프간 반테러 전쟁」을 거치는 동안 북한의 태도는 비교적 유연한 것이었으나, 한·미 정상회담을 고비로 강경한 태도로 선회하였다. 북한은 이러한 시대적 격변기에 체제변혁과 개혁보다는 체제고수와 외부에 대한 대항이라는 종래의 기본 입장을 재확인한 것으로 판단된다.¹⁾ 9·11테러 사건은 특히 북한의 대량살상무기 문제를 부각시킴으로써, 2000년 6월 남북 정상회담 이후 묻혀졌던 한반도 안보위기의 재연(再燃) 가능성을 새롭게 인식시키는 계기를 마련하였다. 한편 북한은 2002년 6월 29일 서해도발을 감행함으로써, 그들의 대남전략이 변하지 않고 있음을 다시 한번 확인시켜 주었다.

한국정부의 대북정책도 국내외적으로 커다란 변화를 겪어야 했다. 미국의 대북정책이 강경화함에 따라, 한국의 대북 '화해·협력'정책의 추진 범위와 한계가 노출되었다. 미국의 정책변화는 한국의 국내 여론에도 많은 영향을 미쳤다. 대북정책 방향을 놓고 예상 밖의 논란과 갈등이 빚어졌다. 남북갈등보다 오히려 남남(南南)갈등이 문제가 되는 상황이 전개되어 왔다. 한반도 안보의 초석이라 할 전통적인 한·미 관계에 대해서도 논란이 일고 있다. 또한 한반도의 안정과 평화, 그리고 민족의 평화적 통일이라는 대북정책의 원칙 속에서, 북한의 군사적 위협 억지와 한반도 평화라는 2가지 정책목표간의 이율배반적(二律背反的)인 관계, 그리고 미국의 대북 강경정책 속에서 '대화를 통한 문제 해결' 접근방법이 갖는 현실적인 한계가 새롭게 노정되는 계기가 되었다.

1) 2001년 9월 테러사건 이후 격변하는 한반도 주변정세 속에서도 개혁·개방에 관한 북한의 기본입장은 크게 달라지지 않은 것으로 분석된다. 김정일의 군사제일주의 원칙에 기초한 사회주의체제 수호 입장과 시장경제에 대한 강한 거부감은 일관되게 유지되고 있다. 『통일신보』 최근호(2002.4.25)와 『노동신문』 2002년 5월 21일 참조.

이 글의 목적은 9·11테러사건 이후 한반도 안보정세의 변화를 고찰함으로써, 향후 한국의 대북정책 수립에 기여코자 하는 것이다. 한반도 안보정세에 영향을 주는 많은 요인이 있으나, 그 중 중요한 미국의 대한반도정책 변화와 북한의 대외정책 변화, 그리고 한국정부의 대응 등 3가지 요소를 중심으로 분석하고, 이를 토대로 향후 바람직한 한국의 대북정책 방향을 모색해 보고자 한다.

II. 9·11테러 이후 미국의 대한반도 정책 변화

2001년 9월 11일 뉴욕 세계무역센터(WTC) 건물에 가해진 비행기 충돌 테러사건은 미국의 대외정책상 엄청난 변화를 초래하였다. 미국인들에게 이 사건은 미국 본토에 대한 외부로부터의 역사상 최초의 대규모 공격이라는 점에서, 진주만 기습을 능가하는 남북전쟁 이후 최대의 충격으로 받아들여졌다. 이에 따라 부시 행정부는 테러를 '전쟁행위'로 규정, 강력한 응징 및 보복 의지를 즉각 천명하였고, 1개월여의 준비 끝에 아프간 반테러 전쟁을 성공적으로 수행하였다.

9·11테러 사건이 미국의 대외정책, 특히 대한반도정책에 미친 영향은 심대(深大)하다. 최근 수년동안 미국의 안전보장의 핵심은 외부로부터의 미사일 공격에 대비하는 데에 주안점이 두어져 왔었다. 이것이 바로 부시 행정부가 미사일방어망(MD: Missile Defense)을 추진하게 된 배경이라고 할 수 있다. 그러나 테러사건은 미사일방어망(MD)만으로는 불충분한 미국의 새로운 안보개념을 제시하는 계기가 되었다. 곧 안보개념의 새로운 변화가 일어나게 된 것이다. 테러사건 이후 미국은 종래의 미사일 공격 외에 전천후 대규모 테러공격에 대한 대비가 절실함을 인식하게 된 것이다. 그리하여 미국은 9·11테러 이후 적(敵)의 성격을 새롭게 규정하였다. 테러리스트들이 곧 새로운 적으로 규정되었다. 이들은 "탱크 한 대 값도 안 되는 적은 비용으로 9·11테러와 같은 혼란과 고통을 불러올 수 있다"는 것이며, "과격주의와 기술발전의 위험한 결합"이 자유를 위협한다고 지적되었다.²⁾ 냉전시대에 공격을 받을 경우 대량보복 위협으로 안보를 유지했던 「봉쇄(封鎖, containment)」와 「억지(抑止, deterrence)」의 논리는

대량살상무기로 무장된 테러 조직들에게는 무의미한 대응 전략임이 지적되었고, 새 시대에 테러 위협을 사전에 막기 위해서는 「선제행동(preemptive action: striking first)」과 군사적 적극개입(defensive intervention)의 필요성이 아울러 제기되었다.³⁾

지금까지 미국 대외정책의 기본지침은 대략 ①외교 및 군사적 수단을 활용한 안보증진 ②경제적 번영 ③전세계적으로 민주주의 확산 등으로 요약되어 왔는 바,⁴⁾ 테러사건은 미국의 외교정책상 새로운 가이드라인(guideline)을 첨가하는 계기가 되었다. 곧 세계 국가들에 대해 테러를 지원하는가 여부에 따라 적과 동지를 구분하는 새로운 대외정책 기준이 제시되게 된 것이다. 테러사건 이후 미국은 각국의 반응-테러행위를 지지하는지 반대하는지-을 면밀히 관찰해 왔으며, 테러에 대한 각국의 입장과 반응을 향후 외교정책의 중요한 잣대로 삼을 자세를 보였다. 원래 청교도 중심의 도덕주의 원칙에 따라 건국된 미국은 대외정책에 있어서도 강한 도덕성(morality)을 포함하고 있는 것이 특징이다. 테러사건 이후 테러는 악(惡)으로 규정지어졌고 「반테러」가 도덕성(morality)을 구성하는 새로운 요인으로 첨가되었다.⁵⁾ 새로운 시대에 미국 외교정책은 ①테러조직과

-
- 2) 조지 W 부시(Bush) 미국 대통령의 6월 1일 웨스트포인트 졸업식 연설 참조. 테러전 이후 변화한 시대상황에 맞는 미국 외교안보 정책의 큰 틀을 제시하고, 국제사회에서 미국의 역할을 재규정하였다. 특히 생·화학·핵무기가 미사일 기술과 결합·확산될 때, 작은 국가와 소규모 집단도 강대국을 공격할 수 있는 파괴력을 보유할 수 있는 시대가 됐다고 경고했다. *Washington Post*는 2002년 6월 2일, 역사적으로 선제공격이나 기습공격을 하지 않았던 미국이 「선제 공격」 선언을 한 것은 미국의 전쟁관이 근본적으로 변했음을 의미한다고 분석했다.
 - 3) Thomas E. Ricks and Vernon Loeb, "Bush Developing Military Policy of Striking First," *Washington Post* (June 10, 2002). 부시행정부는 2002년 가을경 새로운 「국가안보전략(National Security Strategy)」을 천명할 것으로 예상된다.
 - 4) 홍관희, 「한반도 급변사태시 미국의 대한반도정책」 (한국정치학회: 1997.11)
 - 5) 위의 글. 2002년 6월 1일 부시 대통령은 악에 대응하는 도덕적 의지를 재천명하고, 자신의 「악의 축」 발언과 관련, 「선과 악을 구분한 용어가 비외교적이거나 무례하다는 우려에 동의하지 않는다」고 밝혔다. 그는 냉전시대 미국이 외교·군사·경제적 수단을 동원해 공산주의 세력에 대항해 승리할 수 있었던 핵심 요인은 도덕적 명징성이었다고 지적하고, 도덕적 진실은 시대와 장소를 초월해 동일하다고 강조했다. 그는 사악하고 무법적인 체제에 대항해 문제를 밝혀낼 것

전제적 지도자들의 위협으로부터 평화를 수호하고 ②강대국간의 우호관계 수립을 통해 평화를 유지하며 ③전세계에 자유롭고 개방적인 사회 건설을 지원해 평화를 확대하는 것 등의 3대 목표가 제시되었다.⁶⁾

이에 따라 한반도에 대한 미국의 정책방향도 커다란 변화가 일어난 것이 사실이다. 2002년 1월 29일 조지 W. 부시 미대통령의 연두(年頭)교서를 필두로 나타난 미국의 대북 강경정책 선회는 ‘불량국가’ 및 ‘테러지원국’으로서의 북한에 대하여 최근 수년간 행해졌던 가장 강력한 경고 메시지로 풀이된다. 또한, 일본에 대한 지원 및 미·일 동맹이 강화되었고, 대중관계에 있어 테러국 또는 테러지원국에 대한 관계, 특히 무기거래 등이 중요한 변수로 부상하였다. 미국은 테러에 관한 한 중국 및 러시아와 협력 관계를 구축하고자 노력하였다.

미국의 대북 강경정책 선회는 한국정부와 국민에게도 커다란 영향을 주었으며, 한·미 정상회담을 전후하여 양국간 의견 조율 과정을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 아직도 양국간 정책적 조율이 완벽하게 이루어진 것 같지 않고 주요 현안문제에 이견과 갈등이 잠복해 있는 것으로 판단된다.

1. 정책변화의 주요 내용

먼저 상기 연두교서를 중심으로 미국의 대북정책 변화의 주요 내용을 살펴보면, 첫째, 테러를 지원하는 이른바 ‘불량배 국가(rogue states)’ 곧 북한, 이란, 이라크의 대량살상무기 개발 위협을 방지하는데 미외교정책의 초점이 두어지고 있음을 알 수 있다. 부시행정부는 이들 국가들이 대량살상무기에 의한 무장(武裝)을 통해 세계평화를 위협하면서, 「악의 축(an axis of evil)」을 형성하고 있다고 보고 있다. 특히 북한을 지목, “주민들을 굶주리게 하면서, 미사일과 대량살상무기로 무장”하고 있다고 비난한 것이 종래의 미국의 대북정책과 차별화되는 점이고 또한 주목되는 부분이

이라고 다짐하면서, 악에 대항해 세계를 이끌겠다고 밝혔다. 부시 대통령은 또 미국의 의무는 세계 60개국 이상에 퍼진 테러 조직을 색출해내는 것이라고 규정했다. 『조선일보』 2002년 6월 3일.

6) 『조선일보』 2002년 6월 3일(워싱턴, 姜仁仙특파원 insun@chosun.com).

다. 둘째, 테러지원국에 대해 미국은 필요한 모든 조치를 취할 것임을 천명하고 있다. 특히 효율적인 미사일방어망(MD)을 개발·배치할 의도를 분명히 하고 있다. 셋째, 북한에 대해 ①휴전선배치 재래식무기 철수 ②평화 의지 선언 ③대량파괴무기 수출 중단 등을 요구하며, “모든 대안(代案) 검토”를 언급하면서, 무기수출을 중단할 경우 대화할 용의가 있음을 표명하였다.

부시대통령이 취한 일련의 정책방향을 평가해 보면, 첫째, 대북 강경정책은 테러사건으로 갑자기 생겨난 것이라기 보다는 취임 이래 일관된 북한에 대한 부정적 인식, 곧 「북한주민의 인권을 억압하고, 대량살상무기를 개발하는 독재국가」이미지에서 출발한 대북정책 기조가 한 단계 강화된 것임을 발견할 수 있다. 이는 취임 이전(1999)부터 형성된 공화당 보수진영의 일관된 대북 인식(認識)이었고, 다만, 9·11테러 이후 보다 확고해지고 강경화한 것에 불과하다고 볼 수 있다.

둘째, 강경책의 초점은 북한의 미사일 수출에 두고 있으며, 미사일 수출을 북한과 테러리스트들의 연결고리로 파악하고 있다는 점이다. 그리하여 미국은 북한의 미사일 개발 및 수출을 결코 용인할 수 없다는 기본 인식을 확고히 한 것으로 파악된다. 물론 현재로서는 수사적(修辭的) 압박, 곧 국제 비(非)확산통제 장치 강화, 중국과 러시아의 협조 방안 등 군사적 조치를 배제한 외교제재 수단에 의존하고자 하는 의도를 읽을 수 있다. 그러나 보다 중장기적으로는 군사행동 가능성을 배제할 수 없는 상황이다. 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 보좌관이 “3개국의 위협을 저지하기 위해 동원 가능한 모든 수단을 사용”할 것을 강조하였고, 도널드 럼스펠드(Donald H. Rumsfeld) 국방장관이 “공격이 최선의 방어”라고 언급한 데서 이러한 가능성을 예단할 수 있다. 더욱이 리차드 아미티지(Richard Armitage) 국무부 부장관은 자신이 쓴 1998년 「아미티지 보고서」에서 미사일 수출 선박의 나포 등 제재 방안을 권고한 바 있음을 상기시켰다. 美군방부가 “한반도에서 대규모 국지전 가능성”을 고려하였다는 흔적(CSIS보고서)도 발견된다. 미국은 테러사건 직후 북한의 미사일 개발 및 수출활동에 대한 총체적 감시체제에 돌입한 바 있다.

셋째, 미국은 한국정부의 대북포용정책(햇볕정책)의 원칙은 이해하나,

그 효과가 없는데 회의(懷疑)를 갖고 있음을 드러내고 있다는 점이 9·11 테러 이후 특이한 점이다. 이는 과거 클린턴행정부의 '협상을 통한 해결'로부터 현재의 '공세적 압박'으로 전환한 배경이기도 하다. 부시행정부가 김대중 정부의 대북정책에 불만을 갖고 있다는 관측이 확산되고 있는 가운데, 부시 대통령의 방한(訪韓)(2002.2.19~2.21)과 한·미 정상회담이 한·미 관계 및 대북관계의 중요한 고비가 될 것으로 예측되었다.⁷⁾ 그리하여 한·미 양국은 정상회담을 앞두고, 상호간 강경기조를 완화하며, 양국간 의견조율에 나서는 모습이였다. 특히 한·미 양국은 한·미 공조가 대북정책의 근간이 되어 온 점을 인식, 어떻게든지 양국공조를 유지한다는 공동인식하에 대북정책상 이견(異見)을 해소하기 위해 노력하였다. 우선 미국은 김대중 대통령의 대북 화해·협력 정책에 대한 지지 불변 입장을 표명하면서 "남북간 화해·협력이 한반도 안정에 필요하다"는 한국정부의 주장에 대한 이해와 지지를 표명하였다. 이는 부시의 연두교서 연설 이후 한국내 반미(反美)정서 파급을 불식하고, 한·미 정상회담을 성공적으로 마무리하며, 전통적 한·미 공조를 재확인하려는 미국측의 외교적 행동으로 판단된다.

2. 북한의 대량살상무기 경계

9·11테러 이후 미국의 대한반도정책 변화의 주요 특징 중의 하나는 핵·미사일 등 북한의 대량살상무기 개발에 대한 확고한 억지(抑止) 의지라고 할 수 있을 것이다. 테러사건 이후 미국은 옛 소련과의 냉전시대에 비해 핵무기와 생화학무기 등 대량살상무기를 미사일에 적재하여 공격받을 위험이 더 높다고 판단하고 있다.⁸⁾ 특히 북한의 경우 장래가 극도로 불안하고, 미국과 한국 등 미국의 안보동맹국들에 대해 오랜기간 적개심을 가지

7) 이 무렵 *Washington Post*紙는 중·장기적으로 한반도정세가 불안하여 "8월 위기설"이 나돌고 특히 "부시대통령이 한국의 차기(次期)대통령과 거래할 가능성"을 보도하기도 하였다.(2002년 2월 10일)

8) 로버트 윌폴 CIA 전략·핵문제 담당관은 2002년 3월 12일 상원 정무위원회에서 "대량살상무기를 적재한 미사일이 미군이나 중요 시설을 공격할 가능성이 냉전시대에 비해 더 높으며 잠재적인 적들의 역량 증대로 그 가능성은 계속 높아질 것"이라고 증언한 바 있다.

고 있다는 점에서 대량살상무기로 무장할 경우 매우 우려할 만한 대상으로 파악하고 있다.

1) 핵(核) 개발

1994년의 「제네바핵합의」에 따라 북한이 핵동결을 약속하였음에도 불구하고, 이후 지속적인 핵개발 노력을 경주하고 있다는 정황(情況)은 여러 군데서 포착되어 온 바 있다.⁹⁾ 잘 알려진 것처럼, 북한의 핵동결을 조건으로 건설되고 있는 경수로사업은 경수로 핵심부품이 북한에 공급되기 이전에 북한의 IAEA특별사찰을 포함한 핵안전조치 협정이 전면 이행되어야 할 것을 전제로 하고 있다. 최근 부시행정부는 미 의회가 대북 중유 제공을 위한 2002년도 예산 9,050만달러를 승인하기에 앞서 ①남북 비핵화 진전 ②북한의 제네바 핵합의 준수 ③북한의 탄도미사일 위협과 수출 감소 등 3개항의 인증을 행정부에 요구한 데 대해, “사상 처음으로 모든 항(項)의 유보를 결정했다”고 밝힘으로써, 북한의 핵합의 준수 여부에 강한 회의감을 나타냈다.¹⁰⁾ 이는 북한에 대해 국제원자력기구(IAEA)에 의한 추가사찰을 조속히 수용할 것을 촉구하는 강력한 메시지라고 볼 수 있다. 한편, 토머스 허버드 주한 미대사는 3월 21일 “북한이 국제원자력기구(IAEA)가 제시하는 요건을 채우지 못한다면 경수로는 건설되지 않을 것”이라고 말함으로써 한층 더 강경한 미행정부의 입장을 밝혔다.¹¹⁾

9) 1998년 8월 금창리 핵개발 의혹이 제기된 이후, 지속적으로 북한내 10여곳 이상 시설에서 핵개발 의혹이 제기된 바 있음. New York Times (2000.8. 5) 참조.

10) 에리 플라이셔(Fleischer) 백악관 대변인은 2005년 경수로 핵심부품을 북한에 인도하기 전 제네바핵합의에 따라 북한의 과거 핵활동에 대한 IAEA특별사찰이 이루어져야 하는 바, 이를 위해 3~4년이 걸린다는 점을 강조하면서, “2005년의 마감시한을 맞추기 위해서는 북한이 사찰 수용을 시작해야 한다”며 시간의 촉박함을 강조한 바 있다. 『조선일보』 인터넷 (워싱턴, 朱庸中특파원 midway@chosun.com).

11) 허버드(Thomas Hubbard) 주한 미대사, 2002년 3월 21일 미국 하와이대 동서문화센터 한국동문회 초청 강연. “북한이 제네바핵합의를 준수하는 한 미국도 이를 지킬 것이며, 매년 50만에 이르는 대북 중유 지원도 계속되겠지만, IAEA가 제시하는 의무를 이행해야 한다”고 강조하였다. 그는 또 북한이 비단

이에 앞선 2002년 1월 8일 미국 국방부는 「핵태세 검토(Nuclear Posture Review)」라는 제목의 비밀보고서를 의회에 제출하였다.¹²⁾ 이 보고서의 핵심 내용은 부시행정부가 북한과 이라크·이란·리비아·시리아·중국·러시아 등 적어도 7개국에 대해 긴급시 핵무기를 사용할 수 있는 대책을 마련하였다는 점과, 핵사용이 가능한 특정한 전장(戰場)상황에 북한의 ‘남한 침공’ 경우가 포함되었다는 점이다. 이 보고서는 미국이 종래 ‘위협용 억지력’으로서의 핵군사력 사용이라는 핵역지 전략으로부터 비상사태 발생시 핵무기 사용 가능성을 천명한 것이라는 점에서 중요한 정책변화를 시사하고 있다. 이는 또한 그동안 지켜 온 ‘비핵국가에 대한 핵무기 불사용 원칙’인 ‘소극적 안전보장(Negative Security Assurance)’ 정책방향을 변경한 측면이 있다는 점에서 많은 논란을 일으키고 있다. 이 보고서에서 언급한 핵공격 대상에 북한이 포함되었다는 점이 주목된다. 이는 또한 북한의 대량파괴무기 개발을 결코 허용하지 않겠다는 미국의 결의 표명이 라고 볼 수 있다.¹³⁾

이 시점에서 우려되는 점은 미국이 우선적으로 추진하고 있는 핵확산금지계획에 북한이 어떻게 반응할 것인가 하는 것이다. 앞서 언급한 것처럼, 경수로의 핵심 부품이 인도되기 전 국제원자력기구(IAEA)의 핵사찰을 완수하려면 2~3년이 소요되므로 북한 당국이 진정으로 핵무기를 포기할 의사가 있다면 그 사찰을 수용함으로써 비핵화 약속을 이행해야 한다고 부시 행정부는 판단하고 있다. 만약 북한이 IAEA사찰을 수용하지 않는다면 미국은 경수로사업과 중유 제공을 약속한 한반도에너지개발기구(KEDO) 협정도 재고하겠다는 입장을 갖고 있고, 이 경우 미·북 관계 악화와 한반도 긴장상태의 고조는 충분히 예상할 수 있는 시나리오이기 때문이다.

하고 있는 한·미 군사훈련에 대해 “북한이 비무장지대에 병력을 배치하고 있는 상황에서 한·미 군사훈련을 중단할 수는 없으며, 앞으로도 계속될 것”이라고 반박했다.

12) *Los Angeles Times*는 9일, *New York Times*와 *Washington Post* 등 주요 신문들도 10일 일제히 보도.

13) 헤리티지 재단의 잭 스펜서(Spencer)는 “미국은 국제테러와 대량살상무기를 개발하는 국가들에 대해 믿을 만한 억지력을 가질 필요가 있다”고 말하고, “보고서의 내용은 탈냉전시대의 바람직한 핵개발 내용”이라고 옹호했다. 『조선일보』 (워싱턴, 朱庸中특파원 midway@chosun.com).

2) 미사일

제네바핵합의에 미사일개발 억제에 대한 규정이 없다는 점과 북한 특유의 “자주권”의 논리를 활용하여, 북한이 최근 수년간 장거리 미사일을 개발하여 동북아의 안정에 커다란 위협이 되어왔음은 주지하는 바와 같다. 1998년 이래 북한의 미사일 개발 및 수출은 미·북 및 남북대화의 주요 현안이 되어 왔었고, 페리 프로세스(Perry processes)의 핵심 이슈였다고 할 수 있다. 9·11테러 이후 미사일 문제가 특히 더 강조된 것은 미사일이 테러국가에 의해 악용될 가능성이 크기 때문이다. 북한은 2001년 5월 미사일 발사실험을 2003년까지 유예한 바 있으나, 이는 발사만 해당될 뿐 개발은 지속되고 있는 것으로 파악되고 있다. 특히 지난 3년간 북한의 미사일 기술은 급진장을 이룩한 것으로 알려지고 있다.¹⁴⁾

북한 미사일 개발과 수출에 대한 미국의 불신과 억지(抑止) 의지(意志)는 우리가 생각하는 것보다 훨씬 강력한 것으로 보인다. 북한의 지속적인 미사일 개발 및 수출과 관련하여, 미국 국무부의 리처드 아미티지(Armitage) 부장관은 북한이 미사일 수출을 계속할 경우 그 선박을 저지 또는 격침할 수도 있음을 시사하여 주목을 끌고 있다. 아미티지 부장관은 2002년 3월 27일, 부시 행정부는 북한이 미사일을 계속 수출할 경우 “선박의 항행을 저지하거나(intercept) 격침시키는(destroy) 것도 선택방안으로 갖고 있음”을 언명하였다.¹⁵⁾

부시 미행정부는 부시 대통령의 「악의 축」 발언 이후 일부 국가들로부터

14) 로버트 윌폴 미국 중앙정보국(CIA) 전략 및 핵계획담당관, 2002년 3월 12일 상원 행정위원회 국제안보소위에서 “2015년까지 외국의 미사일 개발과 탄도탄 위협”에 관해 증언. 그는 핵무기급 탄두를 장착한 채 미국 본토까지 이를 수 있는 북한의 미사일 발사실험이 준비 단계에 있을 가능성을 제기하고, 2단계 대포동 2호 미사일로 수백kg의 탄두를 1만km 거리로 보낼 능력을 갖추고 있는 북한이 3단계 미사일을 사용한다면 비행거리가 1만5000km에 달해 북미 전역을 가격할 수 있을 것이라고 강조했다.

15) 그는 미사일을 수출하는 북한 선박과 관련, “항행을 저지한다는 것은, 선박 항해를 중단시켜서 북한 항구로 되돌아가게 하는 것이고, 격침시킨다는 것은 뜻이 명백하다”고 강조하고, “두 가지가 선택방안”이라고 말했다. 『조선일보』 2002년 3월 29일(워싱턴, 朱庸中특파원 midway@chosun.com).

터의 이익(異意) 제기에도 불구하고, 그 발언의 취지가 정당함을 부인하지 않고 있다. 부시 대통령의 「악의 축」발언은 “실제 있는 현상을 반영한 것”이며, 대량살상무기(WMD)와 미사일이 미국과 동맹국들에 명백하고 직접적인 위협이 되고 있다고 강조되었다.¹⁶⁾ 미행정부 주요 관리들은 미국의 이익이 직접 위협받는 경우 일방적인 행동을 할 준비가 돼 있음을 거듭 밝히고 있다.

한편 미국은 북한이 한국, 일본 및 미국까지 타격할 수 있는 미사일을 보유하고 있다는 점에서 북한의 미사일을 중국의 그것보다 더 우려하고 있다는 언급이 나오고 있다.¹⁷⁾ 이러한 북한의 위협에 대해 현재 미국만이 패트리엇 미사일 방어시스템을 활용, 제한된 대처능력을 갖추고 있으며, 이를 위해 더욱 발전된 미사일 요격 시스템을 개발 중임이 밝혀지고 있다.

3. 미국의 대한반도정책: 향후 전망

앞서 고찰한 바와 같이, 부시 미행정부의 대한반도정책은 출범 초기부터 북한에 대한 근본적 불신과 부정적 인식으로 강경화되었으며, 9·11테러 이후 북한의 대량살상무기 개발이 테러국과 연계될 수 있다는 우려로 인해 그 정도가 더욱 깊어졌다고 볼 수 있다. 부시 대통령의 「악의 축」발언은 9·11테러 이후 테러국가를 주적(主敵)시하게 된 미외교정책 변화의 한 단면을 보여 준다. 이런 점에서 북한의 대량살상무기 문제를 주요 현안으로 삼기를 회피하는 한국의 대북 “화해·협력” 정책, 곧 “햇볕정책”에 대하여도 미국이 커다란 불만을 갖고 있는 것이 사실이다. 다만, 한·미 동맹과 양국 공조라는 원칙을 훼손하기를 원치 않기 때문에 조심스럽게 대응

16) 존 울프(Wolf) 미국 국무부 대량살상무기 비확산 담당 차관보, 2002년 3월 16일 워싱턴 외신기자 센터 회견 내용 참조. 그는 “북한은 돈만 내면 어떤 나라에든 미사일을 판매할 태세이고, 이란은 북한·러시아·중국의 지원을 받아 WMD와 미사일을 개발하고 있다”면서, “북한이 제네바 합의를 이행하지 않아 국제사회에 신뢰를 주지 못하고 있으므로,” 이라크와 함께 미국의 우려대상국이라고 지적했다.

17) 데니스 블레이어 미태평양사령관 발언. 『연합뉴스』 (홍콩, 흥덕화특파원) 2002년 4월 19일.

하는 것일 뿐이다. 이러한 자세는 지난 2월 부시대통령의 방문시의 유연한 태도에서 잘 나타나 있다. 일부 국민들의 반미감정을 자극하지 않으려는 신중한 자세인 것이다.

이런 점에서 미의회조사국(CRS)이 펴낸 「한·미관계 보고서」는 한국의 햇볕정책에 대한 미국의 혼란된 시각을 잘 드러내고 있다.¹⁸⁾ 다시 말하면, 미국은 이산가족 상봉, 철도·도로 연결, 임진강 홍수 통제 지원, 한국 기업의 대북투자 보장 등의 분야에는 긍정적이나, 금강산 관광을 통한 현금 지원, 정전협정의 평화협정 대체 협상, 대북 전력지원 등에 대해서는 유보적인 입장을 취하고 있다는 점이다. 특히, 기업 「현대」가 금강산 관광 사업을 위해 1998년 이후 북한에 제공한 4억달러 이상의 현금이 북한의 군사적 목적으로 사용되었다는 판단을 하고 있음이 주목되는 부분이다. 현대는 이외에도 북한에 현금을 비밀리에 지불했으며, 총 대북 지급액이 8억달러 규모에 이르는 것으로 이 보고서는 주장함으로써 국내외 많은 논란을 일으킨 바 있다.

미국은 현재 대북정책상 일종의 딜레마에 빠져있다고 볼 수 있다. 면밀히 관찰해 보면, 이러한 딜레마는 한국정부도 공유(共有)하는 것이다. 다시 말하면, 이 딜레마는 북한의 대량살상무기를 억지시켜야 하는 당위(當爲)에도 불구하고, 그 효과적인 방안을 강구해내지 못한 데에서 기인한다. 이는 2000년 남북정상회담 이전인 1999년의 미사일 위기상황으로부터 한 발자국도 나아가지 못한 것이다. 곧, 그 때나 지금이나 북한의 핵·미사일 개발에 대한 우려는 결코 사라지지 못했고, 그에 대한 효과적인 대처방안도 마련해 내지 못한 상태인 것이다. 한·미 양국은 현재 경수로사업 완공 이전에 IAEA에 의한 핵사찰을 요구하고 있는 바, 북한이 이를 수용할 가능성은 매우 희박하다. 그에 따라 경수로사업이 차질을 빚게 되면, 북한은 경수로가 계획대로 지원되지 않는다는 확신을 갖게 되고, 이어 경수로 건설 지연에 따른 보상을 요구하면서 핵개발을 포함한 대안을 찾아 나설 가능성이 높다. 이에 대응해 미국이 강경대응 자세를 취하게 되면, 이는 일종의 '긴장의 연쇄적 상승효과'를 가져옴으로써 1994년 또는 1999년과

18) 미의회조사국(CRS; Congressional Research Service) 선임연구원 래리 닉슈(Larry Niksch) 작성, 2002년 3월 25일 발간.

같은 성격의 위기가 재연될 가능성을 배제할 수 없게 된다.¹⁹⁾

이렇게 볼 때, 미국과 북한은 제네바 합의 준수 여부를 놓고 상호타협이 매우 어려운 국면에 놓여있다. 일단 2002년은 미국이 중유를 계속 공급하기로 결정하였으므로 위기상황은 내년으로 넘어갈 가능성이 크다고 하겠다. 미사일의 경우도 마찬가지이다. 북한의 미사일 관련 협상은 이미 1999년부터 시작된 것으로 미사일 개발은 북한이 쉽게 포기할 사안이 아닌 것으로 분석된다. 당시 협상의 「시간제한(time limit)」까지 설정한 바 있고, 1년여의 지루한 협상의 진통 끝에 「페리보고서」가 작성되어 1999년 11월 결론이 도출된 바 있다. 그 내용을 보면, 한·미 양국의 대량살상 무기 개발 중단 요구에 북한이 ①호응하면, 대북지원 등 화해·협력 정책을 적극 추진하되, ②호응하지 않으면, 대북압박과 억지를 편다는 이중전략(Two Track Approach)으로 귀결되어 있다.

미국이 “제네바 기본합의의 이행에 관해 논의하지는 미국의 대화제외에 대해 북한이 긍정적인 반응을 보이지 않았음”을 지적하면서, 지난 2002년 5월 북한을 테러지원국에 재지정한 것은 이런 점에서 미국의 입장을 재확인한 것이다.²⁰⁾ 물론 테러지원국 재지정의 보다 근본적 이유는 북한이 9·11테러 이후에도 일본 적군과 요원들에게 피신처를 제공하고 테러집단들에게 무기를 수출하는 등 테러 퇴치 노력에 실질적인 조치를 취하지 않았다는 점이 지적되었다.²¹⁾

19) *New York Times*, 2002년 2월 26일, “미 대북정책 진짜 문제는 ‘無정책.’” *New York Times*는 북한이 핵프로그램을 재개할 경우 결국 미국과 군사적 충돌이 생길 것이라는 견해도 있다고 소개하면서, 북한의 「벼랑끝외교」습성 때문에 위기타개에 어려움이 있을 것임을 예상했다. 또한 상당한 정도의 “진정한 외교”가 요구될 것으로 전망했다. 여기서 “진정한 외교”란 억지와 협상을 효과적으로 배합하면서, 북한의 대량살상무기 개발을 억지하는 결과를 낼 수 있는 효과적인 정책을 의미하는 것으로 판단된다. 그리하여 현재 미국 정부의 대북한 정책이 안고 있는 진정한 문제점은 “아무런 정책을 갖고 있지 못하다는 것”이라고 동 신문은 지적했다. 『연합뉴스』(뉴욕, 강일중특파원).

20) 미국은 5월 21일 발표한 「연례 국제테러 유형 보고서: 2001년판」에서 북한과 쿠바, 이라크, 이란, 시리아, 리비아, 수단 등 7개국을 테러지원국으로 지정한다고 밝혔다. 이로써 북한은 1987년 12월 김현희(金賢姬) 등 북한 공작원들에 의한 대한항공기 폭파 사건 직후인 1988년 1월 테러지원국으로 지정된 후 15년 연속 테러지원국으로 지정되게 됐다.

미국은 최근 경수로사업이 완공을 향해 다가가는 시점에서 북한 핵사찰의 당위성을 더욱 강조하고 있다. 잭 프리처드(Pritchard) 대북교섭담당 미대사의 언급이 이를 뒷받침해 주고 있다.²²⁾ 요컨대, 미국은 현재 이러한 위기상황을 해소하기 위해 북한의 결단과 행동을 요구하고 있는 상황이다. 그것은 곧 핵·미사일·생화학무기 등 대량살상무기 개발의 중지이며, 이것이 미·북 관계 개선의 전제가 되고 있다.

Ⅲ. 북한의 반응과 대외정책 변화

1. 9·11테러 이후 북한의 반응

2000년 6월 남북 정상회담 이전만 해도 북한은 테러를 포함한 모든 가능한 방법을 사용하여 대남전략을 구사해 왔다. 테러 연루 기록에 관한 한, 북한은 결코 비난으로부터 자유로울 수 없는 입장이다. 북한의 테러 행적을 간단히 살펴보면, 1969년 12월 11일 KAL 여객기를 납치하여 12명을 아직도 억류 중이다. 1974년 8월 15일에는 북한의 지령을 받은 문세광이 박대통령 저격을 기도하여 육영수여사를 절명케 하였다. 1976년 8월 18일에는 판문점 도끼만행 사건을 일으켜 미군장교 2명을 살해하고 9명에게 중경상을 입힌 바 있다. 1983년 10월 9일에는 미얀마 아웅

-
- 21) 상기 보고서 내용 참조. 이 보고서에서 북한이 9·11 대참사 직후 테러 반대 정책을 거듭 밝히고 2개의 반(反) 테러 국제 협약 가입과 함께 5개 협약 추가 가입 의사를 시사하는 등 긍정적인 조치를 취하기도 했으나 돌연 중단됐으며 미국의 테러 논의 제안 등 국제 사회의 테러 퇴치 노력에 협조하려는 실질적인 조치를 취하지도 않았음이 지적되었다.
- 22) 미국의 잭 프리처드(Pritchard) 대북교섭담당 대사(KEDO 미국대사 겸직)는 5월 23일 뉴욕에서 열린 KEDO(한반도에너지개발기구) 연례총회에 참석, 향후 진행될 미·북 대화가 상당한 진통을 겪을 것임을 시사하면서, 북한은 즉시 IAEA(국제원자력기구)의 핵사찰을 받아야 한다고 재차 강조했다. 프리처드 대사는 특히 “KEDO가 2005년 중반에 원자로 핵심부품(key nuclear component)이 북한에 전달될 수 있도록 경수로 사업을 진행하고 있음”을 밝히고, “경수로사업 일정이 차질을 빚지않기 위해서는 북한이 지금 당장 IAEA와 협조, 핵사찰을 시작해야 한다”고 말했다. 『조선일보』 2002년 5월 24일, (뉴욕, 金載濤특파원 jaeho@chosun.com).

산묘소 암살 폭파 사건을 일으켜 한국의 부총리·장관 등 17명이 순국하였다. 이 사건은 김정일 친필 지령에 의하여 일어난 것으로 알려져 있다. 1987년 11월 29일의 KAL기 공중 폭파 사건으로 탑승객 115명 전원이 사망한 바 있다. 이는 물론 게릴라 침투 등 도발행위를 제외한 것이다.

9·11테러사건 이후 북한의 외부에 대한 태도는 비교적 유연한 모습을 보여온 것이 특징이다. 테러 직후 북한 외무성 대변인은 이번 사건이 “큰 충격”이며, 북한이 “모든 형태의 테러와 테러지원에 반대”한다는 입장을 발표하였다(9.12). 이에 앞서 발표된 「국제테러에 관한 미·북 공동성명」(2000.10)은 “모든 국가와 개인에 대한 테러행위를 반대한다”는 내용을 포함한 바 있다. 미국은 북한이 “희생자에 대한 애도의 뜻”을 표명해 주기를 원했으나, 상기 북한 반응은 미국의 입장에서 불충분한 느낌을 주었던 것으로 분석된다. 한편, 제5차 장관급 회담에서 한국측은 「반테러 공동선언(共同宣言)」을 제안한 바 있으나, 북한측은 이를 수용하지 않았다.

그러나 2002년초 발표된 부시 대통령의 「악의 축」발언 이후 북한은 매우 격앙된 반응을 보여왔다. 북한은 “부시 발언은 사실상 선전포고”²³⁾이며, “미국과 전쟁치를 능력이 있다”고 주장하는가 하면, 김정일은 전방부대를 시찰하면서, “사생결단 싸워야”한다고 말하였다.²⁴⁾ 또한 “「악의 축」발언은 패권주의 발상”이라고 비난하면서²⁵⁾, “타격의 선택권은 미국에만 있지 않다”는 등 호전적인 발언을 계속하였다.²⁶⁾ 블레어 미태평양 사령관의 방한에 대하여도 “선제공격을 위한 전쟁행각”이라고 비난하였고,²⁷⁾ “부시는 악의 화신”이라는 극단적 표현을 사용하였다.²⁸⁾

한편, 북한은 9·11테러 이후 미사일 개발 및 수출을 더욱 확대한 것으로 나타나고 있다. CIA보고서 등 미정보망은 북한을 미사일 장비 및 부품, 기술 수출의 주요 근원지로 파악하고 있다.²⁹⁾ 미 고위관리는 “부시

23) 2002년 1월 31일, 북한 외무성 대변인 성명

24) 2002년 2월 1일 『조선중앙통신』 논평

25) 2002년 2월 4일 『중앙방송』 참조

26) 2002년 2월 5일 『노동신문』 참조

27) 2002년 2월 9일 『조선중앙통신』 참조

28) 2002년 2월 11일 『조선중앙방송』 참조

29) 전게서, 로버트 윌폴 미국 중앙정보국(CIA) 전략 및 핵 계획담당관 상원 행정

국정연설일(日)에도 북한이 미사일을 수출”하고 있었음을 강조하고 있다. 북한의 미사일 수출이 북한의 외화(外貨)획득의 주요 원천임은 이미 잘 알려진 사실이다. 북한은 이미 클린턴행정부 때 수출 중단 대가로 10억 달러 보상을 요구한 바 있다. 9·11테러 이후 강도(強度)가 약하지만 북한이 ‘테러 반대’ 입장을 표명하였음에도, 테러국가와 대량살상무기 거래를 지속해 왔다는 사실이 부시 대통령의 연두교서에서 대북 강경기조로 전환하게 된 배경이 되었음을 알 수 있다.

부시 미대통령의 한국 방문을 고비로 북한의 태도는 보다 강경해지는 모습을 보여주고 있다. 부시의 방한 이전만 해도 미국의 아프간 전쟁 승리 성과에 놀려, 적극적이지는 않지만 대화 의지를 표명하곤 했으나,³⁰⁾ 한·미 정상회담 이후에는 부시 대통령의 대화 제의를 거부하면서 언론매체를 통해 연일 강경한 대미비난 공세를 펼치고 있다. 미국은 북한의 대화 거부에도 불구하고 북·미 대화를 거듭 촉구한다는 방침이지만 북한측이 그들 체제문제를 거론한 사실을 문제삼고 있다는 점에서 북·미관계는 당분간 냉각기가 불가피할 것으로 보인다.³¹⁾

한편 북한은 중·러와의 유대를 강화하기 위한 노력을 게을리하지 않고 있다. 중국이 부시 연설과 미국의 대북 강경책에 반대입장을 표명한 것과 때맞추어,³²⁾ 북·중 양국 고위관리가 회동하여 우호·협력 확대를 다짐한 데 이어, 김정일은 주북 중국대사(武東和)를 접견하고 북·중 양국간 우호 증진을 역설하였다. 러시아 역시 미국의 대북정책을 비판해 왔다. 러시아

위원회 국제안보소위 증언 내용 참조.

30) 박길연(朴吉淵) 주(駐)유엔 북한대사, “부시의 「악의 축」 발언에도 불구하고, 미국과 대화 용의” 표명(2002년 2월 7일).

31) 북한의 2002년 2월 22일 외무성대변인 담화내용 참조. “미국이 우리제도를 인정하려 하지 않으면서 침공의 구실만을 찾기 위해 제창하고 있는 그런 대화는 필요없다”면서, “우리는 우리제도를 힘으로 변경시켜 보려고 망상하고 있는 부시패거리와는 상종할 생각이 없다”고 주장함. 5월 23일에는 또한 노동신문과 조선중앙통신, 중앙방송 논평 등에서 미·북대화 거부입장을 거듭 밝히는 가운데 ‘일전불사’를 호언하는 등 강경대응을 천명했다.

32) 중국은 미국의 대북 군사행동 가능성에 민감한 반응을 보였다(2002년 2월 8일, 『信報』). 특히 미CIA국장이 미위협국가에 중국을 포함시킨 것에 분노를 표시하였다(2002년 2월 9일, 외교부대변인 성명). 아울러, 미외교의 「인권」기준에 강한 반발을 나타냈다(2002년 2월 10일, 李鵬 전인대상무위원장).

는 특히 미국의 MD계획에 반대하는 연장선상에서 9·11테러 이후 미국의 대북 강경정책을 바라보고 있다. 이러한 상황에서 2002년 2월 10일, 러시아 대통령 전권대표가 방북하여 조·러 양국간 친선·경제협력 관계의 발전을 확인하였다. 양국은 “남북간 자주적이고 평화적인 통일실현을 지향할 것을” 지지한다는 공동의 입장을 표명하였다. 러시아와의 관계에서 북한은 최근 양국 외무상 회담을 갖고 한반도정세에 관한 공동 이해와 양국간 경제·무역 관계를 더욱 증진하기로 합의하였다.³³⁾ 공동합의에는 한반도중단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR) 연결을 위한 기반시설 확충사업이 포함되고, 북한 원자력 발전소 건설 지원과 항만 등 북한 사회간접자본 확충 방안 등도 논의된 것으로 알려졌다. 양국은 한반도 평화와 안정을 위해 남북 및 미·북대화가 중요하다는 점을 인정하고 국제 테러리즘 퇴치와 국제분쟁의 외교적 해결에 인식을 같이하고 있음을 천명했다.

2. 북한의 대남·대외정책 동향

북한의 대남정책은 남북 정상회담 이후 그 ‘근본적 변화 여부’에 대한 많은 대내외적 논란을 남기면서 불분명하고 불투명한 상태를 유지해 오던 중, 지난 6월 29일 서해도발을 통해 그 본 모습을 드러내고 있는 것이 특징이다. 북한의 NLL 침범과 더불어 발생한 이번 도발은 남북관계에 대한 북한의 입장과 대남전략의 기본방향을 보여준 사건으로, 치밀하게 계획된 의도적 사건으로 분석된다.³⁴⁾ 후술하겠거니와, 북한은 그 동안 대남전략

33) 백남순(白南淳) 북한 외무상과 이고리 이바노프 러시아 외무장관은 2002년 5월 21일 모스크바에서 회담을 갖고 양국간 경제·무역 관계를 더욱 증진하기로 합의하였다. 지난 1990년대 한때 냉랭했던 북·러 관계는 2001년 7월 모스크바에서 열린 김정일 국방위원장과 블라디미르 푸틴 대통령간 정상회담 이후 한층 가까워지는 양상을 보이고 있다. 『연합뉴스』 2002년 5월 22일 (모스크바, 이봉준특파원 joon@yonhapnews.co.kr).

34) 북한의 의도적인 도발로 판단하는 근거로서는 고도로 체계적이고 조직화된 북한사회에서 6·29도발과 같은 공격을 상부 허가없이 일개 경비정장이 저지할 수 없고, 우발적 공격으로는 일격에 조타실을 정면 타격할 수 없다는 점을 들 수 있다. 또 북한이 상황 종료 후 북방한계선(NLL)을 포기안하면 장성급 회담에 응하지 않겠다는 입장을 유엔사에 전해온 점도 의도적 도발 가능성을 뒷받

은 불변인채, '통일'·'평화'·'자주' 슬로건하에 주한미군 철수와 한·미 동맹 와해, 주적론 폐기, 남남(南南)갈등, 한국의 안보의식 해이를 유도해 왔으며, 이는 특히 위장전술, 심리전, 선전(宣傳)전술 등으로 포장되어 포착하기가 매우 어려웠다는 점이 과거의 북한 대남정책과 차별화되는 점이다. 북한은 이러한 선전전술과 더불어 내부적으로는 군사력 증강에 심혈을 기울여 왔으며, 1999년 서해교전 패배 이후 해상 기동훈련을 강화하고, 공격 및 방어무기 수준을 향상하였으며, 함포의 자동화 등을 위해 꾸준한 노력을 기울여 온 것으로 평가된다.³⁵⁾ 전술적 차원에서 북한의 6·29도발의 의도는 1999년 6월 해전에 대한 보복, 또는 2002 월드 컵(World Cup)에서의 대한민국 국위선양 분위기를 희석시키려는 기도로 분석되기도 한다. 그러나 보다 근본적으로는 한반도에 긴장을 고조시켜 반전(反戰) 및 공포 분위기를 조성함으로써, 현정부로부터의 더 많은 양보를 획득하고, 2002년 12월 대통령선거에 영향을 미치려는 기도가 있음을 간과해선 안될 것이다.

9·11테러 이후 미국의 아프간 반테러 전쟁, 미국의 대북정책의 강경화, 2002년 2월 한·미 정상회담, 4월 한국 특사의 방북, 그리고 한국의 6·13지방선거 및 대선 정국 등 격변하는 한반도정세 속에서 북한이 취하고 있는 대남 전략·전술은 대략 다음과 같은 몇 가지로 요약된다: ①통일운동 고취 ②평화·반전 무드 확산 ③자주·반외세 운동의 가열 ④통일전선 전술 및 심리전술 강화 등이다.

첫째, 북한은 2000년 6월 남북 정상회담 이후 한반도에서 확산되어 온 화해·협력 분위기를 활용하여 통일운동의 고취에 나서고 있는 것이 특징이다. 북한은 지속적인 신문·방송 논평을 통해, '조국통일'의 필요성과 가까운 시일내 통일이 이루어질 가능성을 강조하면서, 통일을 위해 투쟁해 나가자는 '통일' 슬로건을 강화하고 있다. 북한은 통일문제와 관련해 7·4

침 해준다. 6월 30일 국방부장관 주재로 열린 긴급 대책회의 결과 있는 국방부 정책실장 기자회견 내용 참조. 『연합뉴스』 2002.6.30. (서울, 이성섭 기자)

35) 김정일은 2001년 해군절(6월 5일) 29주년을 기념, 해군사령부를 방문하여, “해군 무력을 강력한 공격수단과 방어수단을 다 갖춘 불패의 군종으로 강화·발전시키는 강령적 지침”을 천명한 것으로 전해져, 이러한 북한의 군사력 강화 노력을 뒷받침해 주고 있다.

공동성명과³⁶⁾ 6·15공동선언을 그들 주장의 가장 중요한 증거로 삼고 있다. 북한은 ①7·4공동성명에서 천명된 ‘조국통일 3대원칙’ ②고려민주연방 공화국 창립방안 ③전민족대단결 10대강령을 『조국통일 3대헌장』으로 삼고 있다. 북한이 특히 최근 강조하고 있는 것은 6·15공동선언의 제2항-“남과 북은 나라의 통일을 위한 북측의 낮은 단계 연방제안과 남측의 연합제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 했다”-에 관한 입장이다. 최근까지 북한은 남북간 서로 다른 사상과 제도가 존재하는 현실에서 평화통일을 위한 유일한 길은 연방제 통일이라고 거듭 주장해왔으나,³⁷⁾ 남한내 선거정국에서 여야간 논란이 일어나자 이에 대한 해석을 변화시킴으로써, 북한의 의도가 무엇인지 주목을 끌게 하고 있다.³⁸⁾

36) 북한은 7·4공동성명을 「조국통일 3대헌장」중의 하나로 중시하고 있다. 2002년 봄 박근혜의 원의 방북시 이를 특히 강조하였는데, 주지하는 바와 같이, 1972년 7월 채택된 7·4공동성명의 핵심은 자주·평화통일·민족대단결 등 세 가지 통일원칙이다. 북한은 7·4공동성명의 3대원칙을 “북과 남이 통일정책을 작성하고 진행해 나가는데 있어서 반드시 견지해야 할 기본지침이며 민족공동의 항구적인 통일강령”이라고 말하고 있다. 『연합뉴스』 2002년 5월 15일. 그러나, 7·4공동성명이 1972년 국민적 합의 없이 남한에서는 “유신체제”를, 북한에서는 김일성 독재체제를 구축하기 위해 상호활용하기 위한 동기에서 느닷없이 이루어졌고, 남북긴장의 고조로 불과 2~3년을 넘기지 못했으며, 그 내용의 측면에서도 외세배격을 지나치게 강조하여 주한미군 철수 주장을 위한 증거로 활용되어 남한의 입장이 충분히 반영되지 못한 것이어서 북한의 선전도구로 활용되어 온 것이 사실이다.

37) 특히 2002년 5월 21일과 27일 『평양방송』 및 『중앙방송』 참조: “(제2항은) 연방제 통일에 합의한 내용”이라고 주장했다. 북한 주장의 대표적 사례는, 노동신문이 2001년 12월 9일 “북남공동선언의 이행은 곧 조국통일”이라는 제목으로 “나라의 통일을 평화적으로 이룩하는 방도는 북과 남의 사상과 제도를 그대로 두고 통일을 실현하는 연방통일국가 창립 방향으로 나가는 것이다. 그 외의 다른 방도란 있을 수 없다”면서 “북남 공동선언은 연방제 방식의 통일을 지향함으로써...”라고 보도한 것이 있다. 한편, 5월 28일의 『조평통』대변인 성명에서는 “연방제통일” 대신 “평화통일 방도”라고만 언급하고, 5월 30일 노동신문 논평에서는 제2항이 ‘완전 합의’는 아니라고 주장하였다.

38) 2002년 5월 30일 『노동신문』 <논평> 참조. <논평>에 따르면, 6.15공동선언 제2항은 “북과 남이 통일방안에 대해 완전히 합의했다는 의미가 아니라 서로의 통일방안의 공통점을 인식한데 기초하여 그것을 적극 살려 통일을 지향해 나가기로 했다는 의미”이며, “이 조항을 쌍방이 통일방안에 대해 합의한 것처

둘째, 평화 곧 반전(反戰)에 대한 강조이다. 북한은 한반도 위기를 피하고 전쟁의 위협을 막아야 한다면서, 전쟁의 위협이 마치 주한미군과 국군의 태도에서 기인하는 것처럼 선전함으로써 남한사회의 혼란과 안보태세의 해이를 노리는 것으로 파악된다. 이 점은 ‘평화통일’을 기본방향으로 하는 한국의 통일정책과 일치하는 부분으로서 북한의 선전전술에 넘어갈 소지가 많은 점으로 매우 주목되어야 할 부분이다. 북한은 한반도의 ‘비핵화·평화화’를 강조하면서도, 핵을 포함한 대량살상무기 개발에 열중하고 있음에 주목해야 한다. 지난 1991년 한반도비핵화선언 직후 핵개발에 더욱 박차를 가하였던 역사적 사실이 있다. 북한의 ‘평화’ 슬로건과 비핵화 주장은 반외세로 포장되어, 주한미군 철수를 의도하고 있는 것으로 분석된다. 북한은 특히 경수로사업과 관련하여 IAEA사찰이 강조되고 있는 상황에서, “한반도에서 핵전쟁을 방지하기 위해 남한내 핵무기들을 모두 철폐하고 미제의 핵전쟁책동을 저지·파탄시켜야 한다”는 주장을 최근까지 강하게 펼치고 있다.³⁹⁾ 특히 북한은 최근 국군이 군사분계선 인근에 탱크(전차)를 배치했다고 거짓 주장을 퍼뜨리며, 이는 남북대결을 격화시키려는 행위라고 연일 비난한 바 있다. 이에 대해 우리군 관계자는 “국군은 북측이 주장한 지역을 비롯해 군사분계선 인근에 탱크를 배치한 적이 없으며, 북한의 상투적인 트집에 불과한 허위선전”이라고 일축하였다.⁴⁰⁾

럼 주장하는 것은 검은 것을 희다고 하는 것과 같다”고 함으로써 종래의 「연방제통일」주장을 뒤집고 있다. 북한은 또한 “서로 다른 사상과 제도를 가진 북과 남이 반세기 이상 분열되어 살아왔는데 어떻게 견해나 입장에서 차이가 없겠는가”라며 “그러나 서로의 차이점을 극복하고 통일을 이룩하자면 쌍방이 다같이 차이점보다 공통점을 찾아 나가야 하며 그것을 귀중히 여겨야 한다”고 강조했다. 『연합뉴스』(서울, 강진욱기자, kjw@yna.co.kr)

- 39) 2002년 5월 24일 『노동신문』 <논평> 참조(조선중앙통신 보도). 『연합뉴스』(2002년 5월 25일, 김두환기자). <논평>은 또한 “오늘 조선반도(한반도)는 세계에서 가장 위험한 핵전쟁 발원지로 되고 있으며 이곳에서는 임의의 시각에 핵전쟁이 일어날 수 있는 긴장한 정세가 조성되고 있다”고 주장하고, 북한은 “반핵평화의 기치를 높이 들고 세계평화애호인민들과 단결하여 미제의 핵전쟁책동을 저지파탄시키고 조선반도와 아시아·세계의 평화를 수호하기 위해 적극 노력할 것”이라고 언명하였다.
- 40) 2002년 5월 24일 『조선중앙방송』과 2002년 5월 25일 『평양방송』 보도. 이에 대해 우리 군 관계자는 “비무장지대(DMZ)에 탱크를 배치하는 것은 중대한 정전협정 위반으로 상식적으로도 있을 수 없는 일”로서, “국군은 정전협정을 철

셋째, 북한의 자주·반외세의 주장이 최근 가열되고 있는 점이 주목된다. 이는 북한이 수십년 동안 지속해 온 주한미군 철수 요구 주장과 그 맥을 같이 하는 것이다.⁴¹⁾ 최근에는 우리 사회 일각에서 벌어지고 있는 「용산 미군기지반환운동본부」, 「우리땅 미군기지되찾기 공동대책위원회」의 활동과 연계시켜, 남한내 반미정서를 부추기고 이를 확산시키려 시도하고 있는 것이 특징이다. 북한의 주장은 미국이 “냉전시대의 유물인 미군의 해외주둔 정책을 버려야 한다”는 것이며, “남북화해와 한반도 평화를 위한 분위기가 마련되어가고 있는 지금이야말로 주한미군 철수의 기회”라고 주장하고 있다.⁴²⁾

넷째, 이러한 북한의 대남전략은 매우 교묘한 심리전 및 위장전술과 함께 나타나고 있는 것이 또한 특징이라 하겠는데, 북한은 한국정부와 민간을 병행 활용하는 통일전선전술을 구사하면서, 한국의 선거정국에 개입·영향을 시도하고, 일정 부분 그들의 종래 주장에서 후퇴와 양보를 보임으로써 통일·평화·민족의 대의명분에 앞장서는 듯이 보임으로써, 한국국민의 동정과 지지를 얻어내려는 심리전적 요소를 가미하고 있다. 그리하여 북한의 진의(眞意)를 놓고, 한국정부와 국민, 미국을 혼란스럽게 하고 있는 것이 사실이다. 이를 테면, 북한은 6·15공동선언을 이행하는 데에 기자·언론인들의 사명과 역할을 강조하며, 언론인들이 “민족을 통일운동으로 이끄는 선도자, 교양자의 필봉으로 되어야 한다”는 명분으로 남북간 언론단체 접촉을 처음으로 제의한 바 있다.⁴³⁾ 북한은 한국 및 민주노총에도 6·15공동선

저히 준수하고 있다”고 강조하였다. 『연합뉴스』(2002년 5월 25일, 김귀근기자).

- 41) 2002년 5월 27일 『노동신문』 <논평> (“냉전의 유물은 청산되어야 한다”)에서 동북아시아 냉전질서를 청산하기 위해서는 주한미군과 주일미군이 철수해야 한다고 주장하였다.
- 42) 노동신문은 남북 불가침합의서(1992), 6·15남북공동선언(2000), 북·러 모스크바 선언(2001) 등의 문건들을 예시하며 주한미군 철수의 당위성을 설명했다. 『연합뉴스』 2002년 5월 27일(강진욱기자, kjw@yna.co.kr).
- 43) 북한의 조선기자동맹은 “대결과 불신, 반목과 질시로 얼룩졌던 지난 반세기 민족사를 뒤집고 새 세기 조국통일의 이정표를 밝힌 6·15공동선언의 채택은 우리겨레에게 통일에 대한 신심과 확신을 안겨주었으며 북과 남의 기자·언론인들에게 통일언론활동의 벽찬 현실을 열어준 역사적인 사변”이었다고 주장하면서, 금강산에서 남북한 언론인·기자 실무접촉을 갖자고 한국기자협회에 제의

언 2주년 기념 공동행사를 위한 노동계 실무접촉을 6월 1~2일 금강산에서 갖자는 내용의 초청장을 보내온 바 있다. 북한은 또한 남북 농민들이 6·15공동선언 이행을 위한 공동행동과 연대투쟁을 적극 벌여나갈 것이라고 주장했다.⁴⁴⁾ 북한은 또한 「한국대학총학생회연합(한총련)」 ‘탄압’을 중지할 것을 촉구했다. 북한은 “통일 애국단체들을 탄압하는 것은 대결시대의 유물”이라면서, “6·15북남공동선언 2돌이 되는 지금와서 이적을 운운하며 한총련을 탄압하는 것은 도저히 용납될 수 없다”면서, 한총련에 대한 ‘탄압’을 즉각 중지할 것을 남측에 촉구했다고 평양방송이 보도했다.⁴⁵⁾

요컨대, 북한은 가깝게는 6·15공동선언을, 멀리는 7·4공동성명과 최근의 특사방문시 발표된 「4·5공동보도문」을 기본적인 준거로 활용하면서, 통일 및 평화 선전대공세를 펼치고 있다. 앞서 언급한 것처럼, 이러한 공세가 자주·반외세 슬로건과 연계하여 주한미군 철수로 이어지고 있음은 두말할 나위가 없다. 북한은 현재 “새세기와 더불어 우리의 조국통일운동은 새로운 발전의 시대를 맞이했다”면서 “북남대결의 역사가 민족의 화해와 통일의 역사로 이어지고 있는 것은 환영할만한 사태발전”이라고 평가했다. 북한은 “조국통일운동은 전국적 범위에서 민족의 자주권을 실현하기 위한 투쟁이며 그 주인은 우리민족 자신”이라면서, “민족분단의 책임은 바로 외세의 방해책동 때문”이라고 주장했다. 특히 “7·4공동성명 채택으로 도래했던 통일의 국면이 반통일 대결로 되돌아서고 북과 남의 인민들이 오랜세월 대결하게 만들고 손을 잡을 수 없게 한 것은 바로 미국 때문”이라고 지적했다.⁴⁶⁾

하였다(2002년 5월 24일). 한국기자협회는 이에 따라 실무접촉 대표단을 구성하였다. 『연합뉴스』(최선영기자 chsy@yna.co.kr) 2002/05/30

44) 2002년 5월 28일, 『평양방송』 참조.

45) 2002년 5월 24일 『노동신문』 참조. 북한은 한총련과 관련하여 매우 민감한 반응을 보이고 있다. 조선중앙방송은 6월 4일 <논평>에서 남한당국이 국가보안법 위반 혐의로 한총련 10기 의장 김형주 학생을 구속한 것에 대해, “6·15남북공동선언에 대한 배신행위”이며, “민족의 화해와 단합을 주장하는 통일애국세력을 탄압하는 것은 통일의지가 없다는 증거”라고 주장하면서, “한총련이 북(北)과 같은 주장을 하기 때문에 ‘이적단체’라면 6·15공동선언에 합의한 남조선 당국도 ‘이적당국’인가”라고 반문하고 있다. 『연합뉴스』(서울, 강진욱기자, kjw@yna.co.kr)

앞서 상술한 바와 같이, 2002년 들어서서 북한의 대남·대외정책은 과거의 경직성으로부터 탈피하여 고도의 유연성을 갖추고, 이중적이며, 심리전적 요소를 가미하고 있는 것이 특징이다. 「악의 축」 발언으로 강경해진 미국의 태도에도 불구하고, 북한이 미국과 대화 재개 의사를 표명한 것은 부시행정부의 강경책에서 비롯된 것일 수도 있고,⁴⁷⁾ 보다 근본적으로는 북한의 절박한 사정 때문일 수도 있을 것이다. 북한은 현재 외국의 원조, 특히 식량과 비료를 다시 필요로 하는 상황이다. 북한 지도자들은 부시 행정부로부터 실질적인 규모의 지원을 얻어내기 어렵고, 한국정부로 부터의 지원을 확보하기 위해 미국과의 대화가 필요하다고 판단했을 수도 있을 것이다. 보다 전략적인 관점에서는 대북정책을 둘러싼 남한내의 갈등을 이용하기 위해 미국과의 단독대화 채널을 유지하는 것이 필요하다고 판단할 수도 있다. 앞서 상술한 바와 같이, 최근 미국이 북한을 테러지원국으로 재지정한 것에 대하여 강하게 반발하면서도⁴⁸⁾ 미국과의 대화를 준비하는 자세를 보이고 있다. 특히 반테러 입장을 거듭 천명하면서도, “지금 조선(한)반도에는 4·5공동보도문에 따라 민족적 화해·협력의 분위기가 조성되고 있다”면서, “이런 움직임에 제동을 걸려는 미국의 행위는 그 무엇으로도 정당화될 수 없다”면서 미국을 통일, 평화, 민족단결의 장애물로 선전하며 강력히 비난하고 있다.⁴⁹⁾ 또한 경수로사업에 대한 미국의 태도를 비난하면서도, 2001년 12월 경수로 고위시찰단을 남측에 파견한 데 이어 2002년 5월 19일부터 선덕-양양 직항로 시찰을 위해 경수로 건설 관계자들과 항공전문가를 남한에 파견하는 등 매우 유연한 태도를 보이고 있다.

46) 2002년 6월 1일, 『평양방송』 “은 민족이 통일대행진에 발걸음을 맞추어야 한다”는 제목의 보도물. 『연합뉴스』 (서울, 강진욱기자, kjw@yna.co.kr).

47) 미국이 그동안 표명한 「악의 축」 표현, 「핵태세 검토 보고서」, 한·미 합동군사 훈련, 북한의 제네바 합의 준수 여부에 대한 인증 유보, 그리고 무엇보다 아프가니스탄에서 보여준 군사력의 맹위 등은 북한에 대해 미국의 단호한 메시지를 전해주었을 수도 있을 것이다.

48) 2002년 5월 15일 『노동신문』 <논평> “터무니없는 궤변”: “미국이 걸으로는 우리와의 대화를 운운하면서 실제로는 반공화국(반북) 적대시정책에 끈질기게 매달리고 있다”라고 미국에 반발한 바 있다. 『연합뉴스』 (서울, 강진욱기자).

49) 2002년 5월 31일 『조선중앙통신』 참조.

IV. 한국의 대북정책 방향 모색

1. 9·11테러 이후 한국의 대응

9·11테러가 발생하자 한국은 남북 5차 장관급 회담에서 북한에 「반테러선언」을 요구하는 등 한·미 공조체제에 입각, 미국의 반테러 운동에 적극 가담하였다.⁵⁰⁾ 부시대통령의 연두교서 연설 직후, 한국정부는 ‘햇볕정책’의 타당성을 미국에 설득하면서, 미국에 북·미 대화노력을 촉구하는 외교적 노력을 기울였다. 또한, 북한의 미사일 문제와 대북 포용정책기조의 분리대응 입장을 표명하였다. 미사일 문제로 인한 미·북간 갈등에도 불구하고 대북 ‘화해·협력’ 정책의 기조는 흔들림없이 추진한다는 것이다. 그러나 미국의 태도가 예상보다 완강함을 인식하고 한·미 정상회담을 전후하여 정책변화를 기한 것으로 판단된다. 다시 말하면, 대량살상무기에 대한 미국측 입장을 수용하여, 대량살상무기 문제를 남북대화 안전에 상정하기로 하고, 북한에 대량살상무기 개발·수출을 중단할 것을 직접 촉구하는 입장으로 선회한 것이 그것이다.

한·미 양국간의 정책차이를 분석해 보면, 북한의 대량살상무기 개발·수출에 대한 대응방안에 분명히 본질적 차이가 존재하나, 한·미 정상회담이 가까워 옴에 따라, 양국간 의견조율이 시도되었음을 알 수 있다. 이를테면, 미국이 「남북간 화해·협력의 필요성」을 인정한 데 대하여, 한국정부는 한국의 대북 ‘화해·협력’ 정책을 지지해 줄 것을 요청하면서 “장관급회담 등에서 북한에 대량살상무기 해결”을 직접 촉구할 입장임을 천명하고 동시에 미국에 대해서는 북한의 대량살상무기 문제에 대하여 “대화를 통한 해결”을 촉구한 것이 특징이다. 또한 한·미 양국간 ‘역할 분담론’이 제기되기

50) 이에 대해 북한은 민족자주의 원칙에 반한다고 불만을 표출하며, 남한에 대해 『6·15남북공동선언』의 이행을 강조하면서 자주적 입장을 지킬 것을 주장하였다. 2002년 10월 28일 『평양방송』 참조. “어느 일방이 외세에 의존하고 외세의 간섭을 허용한다면 그것은 대결하는 자세이지 통일하려는 자세라고 볼 수 없다”. 한편 북한은 APEC에서의 김대중대통령의 “북한의 개혁·개방 유도” 발언을 비난하였다.

도 하였던 바, 그 내용은 미국이 대량살상무기 문제를 전담하는 대신 한국은 남북 현안문제를 전담하는 형식으로 역할을 분담해 보자는 것이다. 그러나 대량살상무기 문제가 본질적으로 남북간 현안문제인 동시에 동북아 안보상의 주요 문제이며, 미국의 안보전략상 주요 에이젠다(agenda)에 해당하는 세계문제임을 감안할 때, '역할분담론'은 거의 설득력이 없다고 할 것이다. 또한 주한미군이 한국에 주둔하고 있는 이상 재래식무기 문제도 한국군의 문제일 수만은 없다. 북한의 군사적 위협에 대해 한·미 연합사 체제로 되어 있는 이상-전시에는 아직도 연합사령부가 독자적 작전권을 행사한다-거의 모든 군사적 이슈에 대하여 한·미 양국의 공조가 필요한 상황이라고 하겠다. 물론 정치적·도덕적으로 말하면, 한반도에 관한 모든 사항은 한국정부와 국민이 우선적 책무와 권리를 행사한다고 할 수 있다. 그러나 현재의 안보구조상 양국 공조를 쉽게 간과해서는 안될 것이다.

한편, 국내여론 및 정치권도 심각한 의견 양분 조짐을 보였다. 보수·우익 정치인은 부시대통령 연설에 대한 지지 성명을 발표한 데 반해, 일부 진보·좌익 성향의 정치인 및 여권 일부주지는 부시대통령 연설에 우려를 표명하였다.⁵¹⁾ 국민들도 각계 각층별로 의견이 갈라지고 있었다. 여야는 「북·미 대화」를 촉구하는 국회결의를 추진하였으나, 여야간 시각차로 논란을 겪었다. 2002년에는 6·13지방선거와 12월 대통령선거가 예정되어 있어, 한반도 안보정세 및 남북관계가 정치쟁점화하는 모습을 보이고 있는 것이 사실이다. 특히 6·15공동선언 제2항에 대한 논쟁이 첨예하게 전개되는 양상이다. 쟁점의 핵심은 6·15공동선언 제2항의 내용이 북한의 연방제를 인정한 것인가 아닌가 하는 것이었다.⁵²⁾ 한편 북한은 종래의 연방제 통일 주장을 뒤집고 새로운 해석을 가함으로써, 남한 정국을 혼란스럽

51) 김근태 새천년민주당 상임고문, “미국은 햇볕정책 흔들지 말라” (200년 2월 5일 국회 교섭단체 대표연설)

52) 예컨대, 한나라당의 이회창(李會昌) 후보는 5월 22일 관훈클럽 토론회에서 “공동선언의 정신과 원칙은 살리되, 이 조항은 폐기해야 한다”는 의사를 표명하였으나, “그대로 갈 수 없고 반드시 짚고 넘어가야 한다”고 수정·발언한 바 있다. 이에 대해 민주당 노무현(盧武鉉) 후보는 5월 23일 관훈클럽 토론회와 민주당의원 워크숍 인사말에서 “이회창 후보는 6·15정상회담의 낮은 단계 연방제와 연합제 합의에 대해 있을 수 없는 발언을 했다”며 “냉전논리와 분단적 사고를 엮보게 하는 참으로 심각한 문제”라고 비난했다.

게 하고 있다.⁵³⁾

한·미 정상회담 이후 한국정부는 남북관계를 복원하기 위한 다각적인 노력을 기울였다. 우선, 현대가 자금난으로 금강산사업을 지속할 수 없게 되자, 시장경제 원리를 위반하고 있다는 비난에도 불구하고 3월말부터 금강산 관광경비의 보조확대를 시행하여, 금강산관광사업을 유지시켰다. 또한 임동원(林東源) 특보를 대통령 특사로서 방북(4.3~4.6)케 하여, 북한과의 협의를 통해 10개항의 합의사항을 공동보도문으로 발표하였다. 그 주된 내용을 보면, 상대방 존중 및 긴장조성 방지 공동노력, 남북관계 원상회복, 남북사이의 철도·도로 연결, 경협추진위원회 개최, 이산가족방문단 교환, 군사당국자사이의 회담 재개 등이다. 이는 이미 모두 남북간 합의된 사항으로서, 실무적으로 이행되지 않았을 뿐인데 다시 한번 북한의 동의를 이끌어내는데 의의가 있다고 하겠으나, 향후 이러한 합의들이 구체적으로 실현·성사될 가능성은 매우 희박하다고 하겠다. 특히 경의선 연결, 금강산 육로관광 등 핵심사업은 비무장지대(DMZ) 개방 등 남북 군사 당국자간 협의가 없이는 불가능하다. 북한이 선제공격으로 무력도발을 감행하는 상황에서 남북간 군사문제에 대한 신뢰회복을 통한 상기 현안문제 해결은 요원하고 무망해 보인다. 한편, 이번 방북에서 식량 30만t과 비료 20만t을 북한에 제공하기로 하였다.

현재 남북관계와 미·북관계 개선을 위해서는 앞서 상술한 대로, 남북간 신뢰회복이 먼저 이루어져야 하고, 북한의 대량살상무기 개발에 대한 핵심적인 문제들이 남북간 또는 미·북간 어느 정도 타결되는 모습을 보여줘야 한다. 예컨대, 경수로 건설이 더 이상 지연되지 않게 하기 위해 북한이 과거 핵활동에 관한 국제원자력기구(IAEA)의 사찰에 협력해야 한다는 점, 북한의 미사일 수출 중단과 미사일 능력의 제거 등을 검증할 수 있는 방도를 마련해야 한다는 점, 한반도의 재래식 군사력 문제 해결에 착수하는 것이 중요하다는 점 등이다. 북한 지도자들은 어쩌면 자신들의 정책을 변화시키지 않고도 남한과의 합의 또는 미국과의 대화에 응하기로 하는 것만으로 자신들의 최소한의 목표- 즉 추가적인 원조를 얻어내면서 특히 미국과의 마찰과 위기를 회피하는 목표-를 달성할 수 있을 것으로 판단하

53) 앞서 상술한 바 있음.

고 있는 지도 모른다.⁵⁴⁾

2. 결어(結語): 대북정책 방향 모색

9·11테러 이후 6·29도발에 이르기까지 한반도 안보정세가 급변하는 상황에서, 북한의 실상(實狀)에 근거하여 효과적인 대북정책을 수립하는 것이 절대적으로 중요하다. 먼저, 북한을 과대평가해서도 안되지만, 결코 과소평가해서도 안되며, 있는 그대로 파악해야 할 것이다. 북한을 관찰하고 판단함에 있어서는 사실(事實)에 기초한 판단을 의미하는 실용주의적이고 실사구시(實事求是)적인 대북 접근방법이 필요하다. 이런 점에서 2000년 정상회담 이후에도 북한의 대내·대외정책, 특히 대남정책은 근본적으로 변하지 않고 있으며, 특히 북한지도층은 정책수립 및 집행에서 한국국민이 기대했던「합리성」을 결여하고 있는 것이 사실이다. 북한이 기본적으로 자생력(自生力)으로 체제회생할 가능성은 낮다고 하겠으나, 최근 수년간 북한은 경제적으로, 정치·사회적으로 비교적 활기를 되찾고 있으며, 자신감도 어느 정도 회복하고 있는 것으로 판단된다. 북한은 지난 1995~97년 최대의 체제붕괴 위기에 봉착한 바 있으나, 이후 수년간 북한체제는 회복세를 나타내고 있다.⁵⁵⁾ 특히 군사분야에서 커다란 신장세를 보이고 있는 것이 특징이다. 무엇보다도 북한의 약10만 병력에 달하는 특수전 능력이 위협요인이 되고 있음을 부인할 수 없으며, 외부로 부터의 지원을 이용하

54) 『조선일보』 [해외칼럼] “北, 변화인가 제스처인가” (로버트 아인혼 (Robert Einhorn), 미국 전략국제문제연구소 상임고문·전 미국국무부차관보), 2002년 4월 16일.

55) 2002년 5월 14일 한국은행이 발표한 「2001년 북한 국내총생산(GDP) 추정결과」에 따르면, 지난해 북한 경제가 3년째 플러스 성장을 지속한 것으로 나타났다. 2001년도 북한의 실질GDP는 3.7%의 성장률을 기록했다. 북한의 경제성장률은 한국은행이 추정하기 시작한 1990년 이후 계속 마이너스 상태를 보이다가 1999년에 6.2%로 첫 플러스 성장률을 기록하고 2000년에는 1.3% 성장을 시현했다. 북한이 경제성장을 지속한 데에는 국제원조가 상당부분 기여한 것으로 추정됐다. 현재, 북한의 경제규모는 남한의 27분의1 수준으로서, 1인당 국민소득은 약 706달러에 불과하다. 『연합뉴스』(서울, 양태삼기자, tsyang@yonhapnews.net)

여 대량살상무기 등 군사력 증강을 기도하고 있다. 이러한 상황에서 대북 정책은 다음과 같은 몇 가지 원칙과 실천방안에 의거하여 수행되지 않으면 안될 것이다.

첫째, 북한이 민간교류를 허용하면서도 군사적 도발을 감행하는 이중적·양면적 대남정책을 추구하는 현상황에서는, 북한의 군사적 능력을 향상시키지 않도록 하면서 남북관계를 이끌어가는 매우 주의깊고 현실적인 대북 정책이 필요하다. 곧 남북대화를 위해 성실히 노력한다는 명분상·수사상(rhetoric) 원칙을 제시하는 한편, 실질적으로는 남북간 접촉점을 확대하되 대북지원의 규모와 속도는 북한의 반응여하에 따라 조절해야만 할 것이다. 특히 김정일체제가 주민에 대한 압살정책을 지속하고 있는 상황에서는 무조건적인 대북지원 정책이 안보 면에서, 국제도의(國際道義) 면에서, 명분과 타당성을 얻기 어려운 점이 있다.

둘째, 9·11테러사건과 관련, 미국의 대(對)테러 근절정책에 적극 협조하여, 한·미 양국관계를 돈독히 해 나가야 할 것이다. 9·11테러 이후 북한의 대량살상무기 특히 미사일 수출이 전세계로부터 비난받는 요인이 되고 있음은 주지하는 바와 같다. 이 점을 직시, 북한의 대량살상무기 개발 중단을 촉구함에 있어 미국과의 공조체제를 강화하고, 결코 대량살상무기 문제가 미국만의 문제가 아니라, 바로 우리 자신의 문제임을 확인해야 한다. 한·미 양국간 전통적인 맹방관계를 확인하면서, 미국과의 사전 정책조율 및 공조 노력을 배가(倍加)하는 것이 중요하다. 그 외, 재래식 무기, 한반도 평화협정 등 핵심현안에 대해서도 한·미공조의 토대 위에서, 북한에 대한 환상을 버리고 현실적인 대북정책을 추진해 나가야 할 것이다. 6·29 서해도발 이후 미국은 한국에 대한 안보지원을 아끼지 않겠다는 뜻을 즉각 천명한 바 있다.⁵⁶⁾ 한·미 동맹의 중요성은 한국의 국가안보가 한·미 군사동맹의 토대 위에 유지되고 있다는 엄연한 국익 차원 외에도, 자유민주주의와 자유시장경제체제를 수호하고 더욱 발전시켜 나간다는 철학적이고 도덕적인 유대의 필요성 때문에 더욱 의미가 있다. 현대와 같이 국가간의 구분이 희미해지고, 상호협력·의존·경쟁 속에 이루어지는 '상호의존' 시대에, 보편적 진리의 토대 위에 확립된 국제적 연대 없이 민족의 번영과

56) 미백악관 성명 (2002.6.30) 참조.

통일, 그리고 국가발전을 기하기는 어렵다고 할 것이다.

셋째, 자유민주주의와 자유시장경제체제에 토대를 둔 대한민국의 정체성(正體性)유지를 대북정책의 중심축으로 삼아야 할 것이다. 남북이 이질적인 정치이데올로기와 정치체제 속에 놓여있는 현 상황에서, 우리는 자유체제-자유민주주의와 자유시장경제체제-만이 민족의 행복과 번영을 가져다 줄 수 있는 정치이념임과 체제임을 확신하고, 대한민국의 정통성은 바로 이러한 보편적 진리로부터 유래되고 있다는 믿음을 확립해야 할 것이다. 자유체제의 적실성은 지난 수십년간 세계사적으로 진행된 사회주의체제의 몰락과 변형 과정에서 여실히 증명되어 왔다. 사회주의체제의 붕괴는 인간 본성상(本性上) 평등은 본질적으로 실현 불가능한 가치이며, 인위적 평등은 오히려 효율을 감소시키고 인간의 존엄성을 훼손시킬 뿐이고, 따라서 인간은 자유를 통해서만 행복의 성취가 가능하고, 평등의 가치는 부분적으로 점진적으로 달성해야 한다는 메시지를 우리에게 전해주고 있다. 이렇게 볼 때, 자유는 인간에게 가장 근본적인 가치로서, 자유를 중점 덕목으로 삼는 자유체제야말로 도덕적·효율적 측면에서 보편적 진리임을 입증한 것이다. 이데올로기 쟁패(爭霸)가 세계적 종언을 고한 21세기 초에, 한반도에서 아직도 이념논쟁이 의미를 갖는 것은 우리와 군사적 적대관계를 유지하고 있고 한쪽의 국가안보에 위협을 가하고 있는 북한이 좌익·공산체제로 출발하여 독재체제를 더욱 강화시키고 있기 때문이다. 따라서 한국의 안보정책의 핵심은 대한민국의 정통성과 국가안보를 위협하고 북한주민의 인권을 압살하고 있는 김정일 독재세력을 극복하기 위하여, 자유체제에 대한 확고한 철학적 신념을 확립하고 이를 수호하는 것이라고 할 수 있다. 이는 오늘날과 같은 격변기에 자유체제에 바탕을 두지 않는 어떠한 애매모호한 통일·평화 논의도 북한의 대남전략에 이용당할 가능성이 높기 때문에 더욱 중요해진다. '통일'·'평화'·'자주'는 현상황에서 북한 적화전략의 주요 슬로건인 것처럼 보인다. 그러나 냉철한 현실인식이 결여된 슬로건과 '명분'에 집착할 때, 북한전략의 포로가 될 수 있다. 평화를 구걸해서는 안되며, 평화는 힘으로 지켜야 한다.

넷째, 북한주민과 탈북 북한주민의 인권문제, 납북된 우리국민 문제에 정책적 관심을 돌려야 할 것이다. 북한주민과 탈북자의 참담한 인권상태는

이미 잘 알려져 있고, 약 15~30만에 이르는 이들의 자유를 향한 목숨을 건 투쟁은 세계문제화되고 있다. 이들을 외면하고, 이들을 압제하는 김정 일체제를 지원하는 어떠한 대북정책도 세계각국의 공감을 얻지 못할 것이며 정당화될 수 없을 것이다. 한국정부는 한민족 전체의 인권과 생명, 재산을 보호해야 하는 의무를 갖고 있다고 보며, 북한 주민을 참담한 압제로부터 구원하여 그들에게 인간다운 삶과 자유를 부여하는 것이야말로 우리 시대 최대의 과제라 할 것이다.