

한반도 평화정착 추진전략

박 영 호
정 영 태
조 민
조 한 범
허 문 영

「한반도 평화정책 추진전략」

◆ 목 차

I. 서론	1
II. 한반도 평화정책의 전략적 개념	8
1. 국가이익과 국가안보 — 8	
2. 국가안보와 민족안보 — 16	
3. 대안적 모색 공동안보 — 23	
III. 한반도 전략 환경 평가	25
1. 국제 정세 — 25	
2. 동북아 정세 — 28	
3. 한반도 정세 — 40	
IV. 한반도 평화체제 추진 전략	48
1. 한반도 평화체제 구축에 대한 당사국 입장 — 48	
2. 한반도 평화체제 구축 추진 구도 — 57	
3. 한반도 평화체제 구축의 추진 단계 — 61	
V. 한반도 평화정책 추진을 위한 북핵문제 해결방향	77
1. 평화정책과 북한 핵문제 — 77	
2. 미국과 북한의 갈등구조 — 80	
3. 관련국 입장 — 109	
4. 문제해결 방향 — 126	
VI. 한반도 평화정책을 위한 국민적 합의기반 조성	146
1. 한반도 냉전구조의 대내적 영향 — 146	
2. 한반도 평화정책을 위한 국내적 기반 조성의 방향 — 157	
VII. 결론	172
참고문헌	176

◆
표 목차

- <표 III-1> 2003국가경쟁력순위 — 47
<표 IV-1> 남북한군사력유형요소비교·평가 — 72
<표 V-1> 북미관계시나리오 — 123
<표 V-2> 남·북한및미국의북핵해결로드맵비교 — 144
<표 V-3> 새로운제안.북핵3단계균형적동시행동안 — 145

1. 서 론

냉전 종식 이후 남북관계는 여러 가지의 우여곡절을 겪으면서도 꾸준히 진화해왔다. 김영삼 정부 시절 남북관계보다는 미국과의 관계에 주력하였던 북한은 1998년 9월 김정일 시대의 공식 출범을 계기로 “강성대국” 건설을 국가경영 전략으로 내세우고 경제적 난관과 국제적 고립으로부터의 탈피를 위한 노력을 비교적 적극적으로 전개하기 시작하였다. 이러한 북한의 정책은 김대중 정부의 대북 포용정책(“햇볕정책”)과 맞물리면서 남북관계에서 새로운 전환을 가져올 수 있는 기회를 낳았다. 김대중 정부는 남북관계의 개선을 대북정책의 목표로 세우고 북한에 대한 적극적인 이해와 접근을 추진하였다. 북한 또한 김대중 정부가 추진한 적극적인 대북정책에 대해 경제적 실익의 확보를 위해 조응하였다. 남북한의 필요에 따른 이해관계의 형성은 분단 이후 첫 남북정상회담을 개최하는 데 도움이 되었다. 남북정상회담의 개최와 관련하여 추후에 밝혀진 비합법적인 재화의 거래 문제와는 상관없이, 남북정상회담과 그 이후 전개된 남북관계의 발전적 양상은 동북아지역 차원에서 한반도 주변 4국으로 하여금 한반도의 상황 전개가 자국의 국가안보전략에 미칠 영향에 대한 재인식을 유발하였다. 미국과 일본은 물론 중국, 러시아 모두 한반도문제에 대해 관심의 수준을 높이고 적극적으로 개입하려는 성향을 나타내고 있다.¹ 이에 따라 한반도문제에 대한 남북한의 주도적 역할의 증대와 더불어 한반도문제의 국제화 현상도 두드러

1 예를 들어 한반도 평화체제 구축문제를 논의하기 위한 4자회담 추진과정에서 소의 되었던 러시아는 적극적인 불만을 표출하였으며, 일본도 한국과 미국의 입장을 존중하면서도 다소의 불만을 가지고 있었다. 남북정상회담 이후 미국과 일본은 북한에 대한 접근을 가속화하는 양상을 나타낸 바 있으며, 중국과 러시아도 자국의 역할 확대를 모색하였다. 결국 북한 핵문제가 계기를 부여하였으나, 한반도 주변 4국은 6자회담을 통해 한반도문제를 협상하는 참여국이 되었다.

지고 있다.

그러나 남북정상회담 이후 전개된 비정치·군사 분야에서의 비교적 활발한 남북관계는 남북간 군사적 긴장완화와 신뢰구축과 같은 군사·안보문제의 해결을 위한 방향으로 발전하지는 못했다. 이에 따라 한 국민 여론조사에서는 우리 국민의 압도적인 다수가 “햇볕정책”을 보완하거나 재검토해야 한다는 의견을 가진 것으로 나타나기도 하였다.² 또한 경제와 사회문화 분야의 교류·협력도 남북한 사이에 쌍방 지향적이라기보다는 남한으로부터 북한으로의 일방적인 ‘지원’ 내지는 ‘구애’의 성격이 강하게 나타남으로써 호혜적인 관계를 발전시키는 데 한계가 있었다. 이에 따라 남북한 사이에 초보적 수준에서 형성되기 시작한 화해·협력관계를 제도적 수준으로 발전시키고, 그러한 관계를 안정적으로 뒷받침하면서 남북관계의 근원적인 전환을 위하여 군사적 긴장의 완화와 신뢰를 구축하고 한반도에 공고한 평화체제를 구축해야 할 필요성이 더욱 두드러지게 되었다.

특히 북한 핵문제가 다시 등장하면서 한반도문제에서 평화의 정착 문제가 더욱 중요한 과제로 부각되었고, 이를 위해서는 단기적이고 즉응적인 접근보다는 한반도의 안보위협요인을 근원적으로 해소함으로써 남북관계를 정상화·안정화하는 전략적 접근이 필요하게 되었다. 사실 한반도의 평화가 정착되지 않는 평화적 통일이란 그 가능성이 거의 없다고 할 수 있다. 이러한 점에서 평화가 통일에 앞서고 또 현실적으로 보다 중요하다. 평화와 통일의 이중적 목표가 치가 하나로 합치되지 않는 한에 있어서 평화는 통일에 우선할 것이다.

2 MBC-TV가 2002년 12월 28일 전국 성인남녀 2,000명을 대상으로 실시한 여론조사에 따르면, “햇볕정책”에 대해 ‘계속 유지’가 단지 7.6%였는데 반하여, ‘부분적으로 보완’이 52.2%, ‘전면 재검토’가 36%로서 조사 대상자의 88.2%가 “햇볕정책”에 대한 보완·검토 필요성을 제기하였다. 민주평화통일자문회의사무처, 『통일은 의리부』, 통원 제4호, 2002년 4/4분기(2003.1), p. 115.

2002년 10월 북한의 농축우라늄 핵무기개발 프로그램 의혹으로 시작된 제 2차 북한의 핵개발 문제로 한반도 위기가 고조되면서,³ 한반도 평화체제 구축을 향한 평화프로세스는 크게 흔들리고 있다.⁴ 이러한 상황에서 2003년 2월 출범한 노무현 정부는 김대중 정부의 “햇볕정책”을 계승·발전하면서 동시에 한반도 차원을 넘어서 동북아 차원에서 남북관계를 볼 필요가 있다는 “평화변영정책”을 내세웠다. 21세기의 첫 한국 정부는 그동안 국가와 사회 간의 갈등 속에서 이루어진 경제발전과 민주발전의 바탕 위에서 정보화시대 세계질서의 역동적인 움직임에 걸맞도록 우리 민족의 발전의 활로를 개척해야 하는 역사적 소임을 가지고 있다고 할 수 있다. 그러한 의미에서 남북관계의 문제에서 21세기의 한국은 ‘한반도 평화정책’의 문제를 해결해야 하는 과제를 안고 있다. 그러나 ‘한반도 평화정책’의 과제는 본격적인 추진에 앞서, 북한의 핵무기개발문제를 둘러싼 북·미관계의 긴장과 그로 인한 한반도의 위기 초래 가능성에 직면하여 시험대에 올랐다.

한반도 평화체제 구축을 포함한 평화정책은 북한의 핵개발계획을 비롯한 대량살상무기에 대한 논의와 해결의 과정이 없이는 실질적인 진전을 이루어나갈 수 없다. 1990년대 말엽 이후 남북관계는 1990년대 전반에 걸친 경색 국면의 상태로부터 상당한 진전을 보였다. 북한의 제한적이지만 새로운 시험을 모색하고 있는 ‘개혁·개방’정책도 일정한 정도의 기대를 모으고 있다. 특히 2001년 7월부터 ‘경제관리개선’이라는 이름 하에 전국적으로 실시한 상품 가격 및

3 1993년 3월 12일 북한의 NPT 탈퇴 선언으로부터 1994년 10월 21일 미·북 제네바합의에 이르기까지의 시기를 제1차 북한 핵문제 위기로 규정할 수 있다.

4 한반도 평화프로세스에 관한 논의로는 한국통일포럼 편, 『북핵 위기와 한반도 평화 - ‘한반도 평화프로세스’의 제언』 (한국통일포럼 학술회의 발표논문집, 2003. 6. 10); 박영호, “평화변영정책과 한반도 평화프로세스”, 『한반도 평화변영과 국제협력』 (서울: 통일연구원, 2003. 7), pp. 33~55 등을 참조

임금의 현실화, 잉여의 차별적 배분을 통한 생산성 제고의 동기 유발 등은 북한 당국이 공식적으로 사회주의 경제방식이라고 주장하더라도 중앙집권적 계획 경제의 이완이며 시장 메커니즘의 도입을 통한 경제개혁조치라고 할 수 있다. 북한의 경제개혁조치는 물론 사회주의 경제작동체제의 전면적 대체를 의도하는 것은 아니지만, 이미 그 모순이 증명된 계획경제모델의 명백한 비효율성을 극복하기 위한 불가피한 조치로 볼 수 있다. 사회주의경제에서의 경제개혁은 중국의 경우를 예외로 하면, 쓸모 있는 제도적 장치의 결여, 개혁이 동반하는 불가피한 단기적 비용에 대한 지도부의 두려움, 개혁과정에서 발생할 수 있는 문제들에 대한 자세한 정보의 부족 등에 따라 매우 어렵다는 것이 증명되었다.⁵ 다른 사회주의체제보다 훨씬 더 스탈린 체제적 성격을 여전히 내포하고 있는 북한에서의 경제개혁과 개방은 그래서 더욱 어려울 것으로 예상된다.

다시 한 번 국제적인 주목의 대상이 되고 있는 북한의 핵개발 문제는 동북아 지역의 긴장을 초래할 뿐만 아니라, 남북관계를 제약하는 요인이 되며 북한 체제 자체의 미래전망을 또한 불투명하게 만드는 원인이 될 수 있다. 북한 핵 문제는 북한의 입장에서 그들이 주장하듯이 미국의 이른바 “대북 압살정책”에 대한 대응일 수 있으나,⁶ 국제정치의 논리적 측면이나 현실적 차원에서 탈냉전 이후 한반도를 둘러싼 동북아 국제질서의 구조적 변화 상황 속에서 남북한과 미국을 비롯한 주변국들과의 관계를 압축적으로 부각시키는 돌출 사안이자 중요한 불안정 요인이다.

북한 핵문제는 세계질서의 주도국가로서 동북아지역에서 자국의 패권적 지

5 Pradumna B. Rana, “Introduction: The Asian Approach to Reforming Transitional Economies”, Pradumna B. Rana and Naved Hamid eds., From Centrally Planned To Market Economies: The Asian Approach (New York: Oxford University Press, 1995), p. 1.

6 북한 외교부 대변인 성명, 2003. 6. 18.

위와 영향력을 유지하려는 미국과 현상(status quo)의 변화를 통한 새로운 질서 창출의 가능성을 모색하는 중국 간의 ‘협력과 경쟁’을 둘러싼 구조적이고 장기지속적인 관계구조와 내재적 연관성이 크다. 그러한 관련 속에서 북한 핵문제 제로 인한 위기는 동북아 지역패권구조의 하위체계인 한반도의 ‘국면적 위기(crisis at a certain conjuncture)’가 반복적으로 나타나는 계기라고 할 수 있다.⁷ 따라서 북한 핵위기를 타개하기 위해서는 동북아 지역패권의 문제와 남북관계에 대한 장기전략적인 접근 방식도 중요하지만, 당시의 주어진 조건 속에서 ‘선택적 결단’을 내려야 하는 절박한(imminent) 상황에 대한 인식이 또한 중요하다. 주어진 조건이 구속하는 문제의 미해결 상황은 구조적인 관계의 안정화를 지향하는 한반도 평화체제의 구축 문제를 근원적으로 제약한다. 따라서 남북관계 차원에서나 장기적인 관점에서의 통일의 환경을 조성하는 차원에서 한국은 북한 핵문제의 해결을 위한 선택적 결단을 요구받고 있다. 국가이익과 민족이익, 북한과 미국, 민족과 동맹, 외세와 자주 등 상호 배타적으로 작용할 수 있는 가치를 조화시켜 나가는 노력 못지않게 현 단계에서 둘 중 하나를 우선해야 하는 ‘전략적 선택’을 하지 않을 수 없는 상황에 직면해 있다. 따라서 전략적 선택의 문제를 논의의 중심에 두고 한반도 평화정착을 위한 중장기적 과제를 설정해 나가는 것이 바람직하다.

7 그람시의 분석틀을 빌어, 동북아 지역패권의 구조적 장기지속적 위기를 ‘유기적 위기(organic crisis)’라고 한다면, 미국의 세계전략과 북한체제의 생존전략이 맞부딪친 북한 핵사태는 ‘국면적 위기(conjuncture crisis)’로 파악할 수 있다. 유기적 위기가 해결되면 국면적 위기도 해소될 수 있다. 비록 국면적 위기가 유기적 위기의 구조적 성격과 역사성에서 나타나는 위기라고 하더라도 이 국면적 위기의 발생 요인 포착과 그것의 극복에 초점을 맞추는 전략이 필요하다. Antonio Gramsci, edited and translated by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith, *Selections from the Prison Notebooks*(N.Y.: International Publishers, 1983), pp. 201~223.

평화체제 구축의 문제에서는 많은 사람이 공감하듯이 북핵 문제의 해결이 당면한 우선적 과제가 되고 있으며, 그 문제를 해결하기 위해서는 미국과 북한의 관계가 관건이 되고 있다.⁸ 또한 그 과정에서 한·미 동맹의 미래 방향에 관한 새로운 도전이 발생하고 있다. 이러한 국내외 정세 변화를 반영하여 한반도 평화정착 추진 전략을 마련, 중·장기적 차원에서 대북 및 통일정책을 추진할 필요가 있다. 이러한 전략은 한국의 국가안보전략이라는 개념 속에서 구상되어야 할 것이다.⁹ 한반도에 공고하면서도 안정된 평화정착을 실현시키는 것은 한국의 대북 및 통일정책의 현안이면서도 동시에 통일과정의 중간 목표이다. 또한 평화적 통일을 이루기 위해 필요한 안정적인 환경의 조성을 위한 조건이기도 하다. 한반도 평화정착의 과정은 긴장의 증가가 아닌 안정적인 한반도 내의 정세를 상시화 하기 위해 실효성 있는 제도적 장치를 만드는 과정이다.

따라서 본 연구는 한반도에 공고하고도 안정된 적극적 평화¹⁰의 상태를 정착시키기 위한 추진 전략을 중·장기 차원의 국가안보전략의 관점에서 구상하고, 그에 따른 핵심적인 두 과제, 즉 평화체제의 구축과 북한 핵문제의 해결 방향을 구체적인 행동계획(action program) 차원에서 제시하는 데 목적이 있다.

이를 위해 제2장에서는 한반도 평화정착의 전략적 개념을 국가이익, 국가안보, 민족안보라는 관점에서 검토하여 대안적 개념을 제시한다. 제3장에서는 이

8 박영호, “북한 핵문제와 북·미관계”, 『동아시아의 핵위기와 한미동맹』(한국세계지 역학회·동아시아문명학회 공동 주최 학술회의 발표논문집, 2003. 4. 19), pp. 8~13.

9 국가안보전략은 광의로는 정치적 주권(political sovereignty), 국가방위(national defense), 경제적 번영(economic prosperity)의 3대 핵심 국가이익을 내포하는 총체적 국가안보론 맥락에서 개념화할 수 있으나, 여기에서는 안보(평화) 중심의 개념으로 사용한다. 자세한 논의는 제2장 참조.

10 여기에서 ‘적극적 평화’란 단순히 전쟁이 없는 상태를 의미하는 ‘소극적 평화’에 대비하여 전쟁의 발생을 가능케 하는 근원적 요인을 제거해나가는 것을 의미한다.

와 같은 전략적 개념을 구체적으로 적용하게 될 미래의 한반도 전략 환경을 국제, 동북아, 한반도 차원에서 분석·전망한다. 이어 제4장에서는 한반도 평화정착을 위한 전략의 핵심적 과제인 평화체제 구축문제를 중장기적 차원의 단계적인 구도로서 제시한다. 제5장에서는 중장기적인 국가전략으로서의 한반도 평화정착을 추진함에 있어서 선결 과제인 북한 핵문제를 분석하고 구체적인 정책대안을 제시한다. 그리고 제6장에서는 한반도 평화정착이 튼튼한 국내적 기반 위에서 추진되어야 한다는 차원에서 국민적 합의 기반조성 방안을 다루고 있다.

II. 한반도 평화정착의 전략적 개념

1. 국가이익과 국가안보

국제사회에서의 평화는 주권국가들의 독립을 전제로 상호 자주성의 존중과 호혜평등의 원칙이 관철될 때 전쟁 가능성은 줄어들고 안정된 국제질서 속에서 평화 분위기가 유지될 수 있다. 그러나 국가는 개인 상호간의 관계와는 달리, 도덕적·규범적 가치기준이 국제사회를 규율하는 신뢰할 만한 척도가 아니기 때문에 국가 스스로 자기존립의 기반을 마련할 수밖에 없다고 인식한다. 따라서 국가는 국가이익과 관련된 국가안보를 최대의 가치로 여긴다. 이처럼 국가이익과 국가안보는 불가분적 관계라 할 수 있다.

정치적 현실주의는 국가이익을 대외정책 결정과정에서 가장 중요한 대상으로 다룬다. 국가이익은 한 국가의 최고 정책결정과정을 통하여 표현되는 국민의 정치적, 경제적, 문화적 욕구와 갈망으로 이해된다. 구체적으로 국가이익은 자국의 존망의 문제로부터 미래 이익의 보장에 이르기까지 여러 다양한 층위로 구성되어 있다고 할 수 있다. 국가이익의 우선 순위를 ‘사활적 이익’(survival interest), ‘핵심적 이익’(vital interest), ‘중요이익’(major interest) 및 ‘부수이익’(peripheral interest) 등으로 분류할 수 있다.¹¹ 여기서 국가 존망이 달린 문제인 ‘사활적 이익’은 독립국가의 존립을 위태롭게 하는 것으로 타국에 의해 직접적인 무력 침공을 당한 경우나 명백한 적대행위가 발생한 때의 이해관계로 볼 수 있다. 이 상황에서는 국가총동원령 즉, 전쟁 선포의 불가피한 국

11 Donald E. Nuechterlein, “The Concept of National Interest: A Time for New Approach”, *ORBIS* (Spring 1979), p. 85.

면으로 차단게 된다.

명백한 국가 존망의 상황만이 평화를 깨뜨리고 무력충돌을 유발하는 것이 아니라, ‘중요이익’이나 ‘부수이익’을 위해서 무력 사용을 불사하는 경우도 드물지 않다. 이는 대개 세계적 헤게모니를 장악한 패권국가의 공세적 대외정책의 형태에서 종종 발견된다. 예컨대 1991년의 미국과 이라크와의 걸프전쟁은 미국의 국가 존망이 걸린 ‘사실적 이익’이나 세계지배의 패권적 지위를 위협하는 ‘핵심적 이익’과 관련된 사안이라고 볼 수 없는 경우지만 미국은 전쟁이라는 대외정책을 선택했던 것이다. 말하자면 국익과 관련된 최종적 정책결정인 전쟁은 국가이익 분류에 의한 하위 순위에 의해서도 결정될 수 있다는 점이다. 냉전시대 미국의 대외전쟁사는 대개의 경우 미국 국익과 국가안보와의 상관성의 문제에 대한 이론적 정합성을 부정하는 것이었다.

정치적 현실주의의 특성은 국가이익을 종종 국가안보 또는 군사력과 동일한 맥락에서 바라보는 데에 있다. 더욱이 국가안보를 군사력 증강과 불가분의 관계에 있는 것으로 보면서, 군사력 중심주의의 안목에서 벗어나기를 거부하는 경향을 보여왔다. 국제정치 이론에서 국가이익의 관점을 가장 뚜렷하게 부각시킨 경우는 모겐소에게서도 찾을 수 있다. 그는 한 국가의 영토와 제도 및 문화의 보전을 내용으로 하는 ‘국가의 생존’이 최소한의 국가이익이며 국제정치는 근본적으로 서로 상반되는 이익의 세계에 기초하고 있으므로 냉혹한 국제사회에서 생존하려면 정치적 현실주의에 입각한 ‘힘으로 정의된’ 국가이익의 개념이 국가정책의 최선의 기준이자 이해의 척도가 되어야 한다고 역설하였다.¹²

정치적 현실주의자들은 대개 국가의 안전과 생존은 그 국가가 지닌 힘에 의하여 유지된다는 주장과 함께, 개인의 행동과 국가정책 추진 방향을 구분하

12 Hans J. Morgenthau, “Another Great Debate: The National Interests of the United States”, *American Political Sciences Review* (December 1952), p. 73.

는 이중구조적인 사고방식을 강조하고 있다. 그러나 국가안보를 위한 국가이익을 국가정책의 목표로 삼아야 한다는 정치적 현실주의의 입장은 국가안보 그 자체의 추구에 있어서 논리적 모순을 드러내고 있다. 우선 정치적 현실주의는 대외정책의 정책적 일관성을 보장해 주는 측면이 있으나, 힘에 기반한 지나친 국가안보의 추구는 자기파멸의 길이 될 수도 있다는 위험성을 간과하고 있다. 그리고 자국 중심적 이익만을 추구할 경우, 미래지향적이고 인류 공동의 포괄적인 이익을 바라볼 수 없는 한계를 노정하게 된다. 또한 국가에 대한 인간의 편협된 충성심 등은 우방국과의 관계에 있어서 장기적인 국가이익을 등한시하게 하는 경향을 보이는 점도 무시할 수 없다.

국가이익은 도덕적 원칙과 상반된다고 생각하는 것은 근본적으로 잘못된 견해이다. 국제정치학 이론의 일대 전환점을 가져온 현실주의 이론가인 모건소는 일찍이 그의 저서(*Politics Among Nations*, 1948년)에 부친 부제 ‘권력과 평화를 위한 투쟁(*The Struggle for Power and Peace*)’에서 상징되듯이 국제정치 자체를 ‘권력투쟁’의 장으로 규정하였다. 그는 “모든 정치가 그러하듯 국제정치는 권력을 얻기 위한 투쟁이다. 국제정치의 궁극적인 목표가 무엇이든 간에 제일차적 목표는 항상 권력이다”¹³라고 역설하면서, 이 사실은 국제문제의 관례상 일반적인 것으로 받아들여지고 있으나 흔히 학자와 정치평론가, 심지어 정치가들마저 이를 경시하는 경우가 많다고 지적하였다. 이처럼 권력투쟁론에 입각한 국제정치론은 제2차 세계대전의 전대미문의 참상에도 불구하고 국제정치 이론에서 제1차 대전 이후의 이상주의적 접근법의 전통에 안주하고 있던 학계에 엄청난 충격을 던져 주었다. 당시만 해도 권력정치라는 표현에 익숙하지 못한 분위기에서 권력투쟁 그 자체를 국제정치의 보편적 원리로 규정한

13 Hnas J. Morgenthau, “Another Great Debate: The National Interests to the United States”, p. 35.

모건소의 논의는 많은 논란을 불러일으켰다. 권력정치라는 용어는 인류가 문명 사회에서 살 수 있게 하기 위해서 정부나 세계정부가 완전히 제거해 버려야 할 사악함을 한 마디로 압축시켜 놓은 말이었기 때문이다. 그러나 모건소가 국제 도덕, 윤리와 관습 그리고 법의 역할마저도 무시했던 것은 아니었다. 그는 우리의 선택은 도덕적 원칙과 국가이익 사이에 있는 것이 아니라, 오히려 정치적 현실을 도외시한 도덕적 원칙과 정치적 현실에서 비롯된 또 다른 도덕적 원칙 사이의 선택이라고 말했다. 모건소는 국제사회에서 국가의 행위원리는 권력투쟁을 통한 권력의 획득·유지·확대를 국가목표로 삼는 경향이 있음을 밝히고자 했지만, 권력 혹은 국가이익과 도덕성과의 관계를 외면하지는 않았다.

냉전시대 이래 지금까지 미국의 대외정책 부문에서나 국제정치학계에서 국가이익을 최우선적으로 고려해야 한다는 이른바, 국익의 신성불가침성을 회의하거나 조금이라도 비난하는 정치가나 학자를 찾을 수 있기를 기대하는 것은 마치 다른 행성에서 우리와 같은 고등생물을 만나기를 기대하는 것과 거의 다르지 않는 상황이다. 이를테면 냉전체제의 해체에도 불구하고 국제사회에서 경쟁과 권력정치를 제거해야 한다고 주장하는 국제적 지도자나 정치이론의 적극적인 등장은 거의 기대할 수 없는 실정이다.

물론 자국의 국익을 배타적으로 추구하거나 반대로 이를 경시하는 경향은 양자 모두 국가의 정책결정과정에서 경계해야 할 대상이다. 자국의 국익과 상대국가의 이익을 충분히 고려한 적절한 균형이 국제사회의 안정과 평화 유지의 필요조건이다. 정치적 현실주의는 국제관계에서 규범적 가치의 의의를 부정하고 인간의 도덕·윤리의 국제정치적 규정력을 무시하는 경향이 있다. 그러나 국가는 자국의 이익과 관련 상대국의 이익과의 조화 속에서 국익을 추구하고, 상호적 이익은 평화적 경쟁과 타협을 통해 해결을 모색해 나가야 한다. 이런 점에서 안정과 평화에 대한 정치적 현실주의의 한계를 극복하는 데 정치적 이상주의의 덕목을 경청할 필요가 있다. 따라서 합리적인 국가이익의 개념은 정치

적 현실주의와 이상주의의 적절한 조화 속에서 접점을 찾아야 할 것이다.¹⁴

그렇다면 국가안보란 과연 무엇인가? 국가안보란 일반적으로 외부의 물리적 공격으로부터 국민의 생명과 재산 및 영토를 보전하는 것으로 이해되어 왔다. 제2차 세계대전 이후 냉전시대에 안보가 특히 강조되면서, 국가안보는 주로 국경 밖으로부터 가해지는 군사적 위협과 관련된 것으로 바라보게 되었다.¹⁵ 국가안보 정책은 “현존하고 있고 또 잠재적인 적에 대항하여 중요한 국가적 제 가치와 그것들의 확장에 유리한 국내외적인 정치적 조건들을 창출하고자 하는 정책”으로 규정할 수 있다.¹⁶ 안보정책은 국가의 현상유지를 목표로 삼아, 이를 위해 모든 외교적, 경제적, 문화적 역량을 기동하며 군사력의 가장 효율적인 동원과 활용방안을 모색하게 된다. 그럼에도 안보에 대한 명확한 정의를 내리기는 쉽지 않다.

가. 안보 개념의 모호성

국가안보는 근대국가체제가 성립된 이래 국가존립의 근거로 인식되어 왔다. 국가안보 문제는 국가 존망의 문제로 오랫동안 국제정치학의 주요 관심사의 하

14 Reinhold Niebuhr, *Christian Realism and Political Problem*(New York: Scribner's, 1953), pp. 134~37.

15 Joseph S. Nye and Sean M. Lynn-Jones, “International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field”, *International Security*, Vol. 12, No. 4(Spring 1988), pp. 5~27.

16 Frank N. Trager and F. N. Simonie, “An Introduction to the Study of National Security”, F. N. Trager and P. S. Kronenberg(eds.), *National Security and American Society*(Lawrence: University of Kansas, 1973), p. 36.

나로 연구되어 왔으나, 과연 국가안보가 무엇이나에 대한 합의된 개념이 존재하는 것은 아니다. ‘안보’에 대한 명확한 정의를 발견하기 어려울 뿐만 아니라, 여러 사람들의 입장에 따라 각기 다른 뜻으로 사용되고 있는 ‘모호한 상징’¹⁷이라는 점에서 안보 문제는 많은 논쟁을 유발하기도 한다.

안보 개념에 대해 최근 멘델은, 일반적으로 국가정부의 책임으로써 국가 및 시민의 핵심적 가치가 대내외적으로 위협받는 상황을 방지하여 심리적으로 뿐만 아니라 물리적인 안정을 추구하는 것으로 정의하였다.¹⁸ 여기서 ‘핵심적’ 가치는 다양하게 해석될 수도 있으나 국민 차원에서는 개인의 생명과 재산이라면 국가 차원에서는 생존, 번영, 국가적 위신 등을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 물론 핵심적 가치의 내용이나 범위를 구체적으로 규정하는 데에 합치된 견해를 기대하기는 어렵다. 더욱이 안보 개념의 심리적 측면을 고려한다면 안보 그 자체의 주관적 속성을 간과할 수 없다. 이처럼 안보 개념은 그 자체의 모호성에도 국가가 처한 시대와 상황에 따라 변화될 수 밖에 없는 가변적인 속성을 지닌다.¹⁹

나. 국가안보의 상충성

국가안보는 광범한 의미에서 국가이익을 추구하고 지키기 위한 것이라고 할 수 있다. 그러나 지구상에서 특정 국가의 국익을 위한 국가안보전략과, 경쟁

17 Arnold Wolfers, “National Security as Ambiguous Symbol”, *Political Science Quarterly*(December 1952), pp. 481~502; Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration Essays on International Politics*(Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1962), p. 147.

18 Robert Mandel, *The Changing Face of National Security: A Conceptual Analysis*(Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1994), p. 21.

19 Arnold Wolfers, “National Security as Ambiguous Symbol”, p. 150.

국의 국익과 그것을 지키기 위한 국가안보전략 사이에 조화를 이루지 못한다면 국제질서의 안정과 평화가 유지될 수 있을까? 대개 국제사회에서 국익 수호를 위한 국가안보적 차원의 대외정책은 모든 국가의 통상적인 활동으로 그것의 타당성은 크게 문제시되지 않고 있는 실정이다. 여기서 최근 미 백악관에서 발표한 미국의 국가이익과 국가안보전략을 살펴보자.

미국은 기회를 포착하고 위협을 차단하기 위해 새로운 시대의 현실에 맞춘 국가안보전략의 세 핵심을 안보의 제고, 미국의 경제적 번영의 증진 및 해외에서의 민주주의의 확산 등으로 규정하였다. 그리고 이들의 공통된 목적은 시장경제와 민주주의를 확산하는 데에 있다고 주장한다. 이를 위해 미국은 NATO와 같은 군사동맹의 팽창 및 평화를 위한 동반자 관계(Partnership for Peace)와 같은 폭넓은 이니셔티브를 행사해야 함을 강조하고 있다.²⁰ 이러한 전제에서 미국의 국가이익 증진을 위한 실천적 조치들 가운데, ‘국내와 해외에서의 안보 제고’를 위해 미국 국익에 대한 위협들의 내용과 성격들을 열거하고 있다. 특히 미국의 전략적 접근방식으로 주목되는 점은 미국의 국내 안보를 위해 해외를 선도해야 한다고 하면서 개입의 불가피성을 강조하고 있다는 사실이다.²¹ 물론 미국의 국제사회의 지도력을 인정하고 미국의 국익과 배치되지 않는 토대 위에서 공동의 위협에 대해 미국과 협력하는 것이 한국을 비롯한 서방사회 국가들의 대외정책의 방향이라 할 수 있다. 그러나 분명한 것은, 비록 사회주의의 몰락 이후 민주주의와 자유시장경제의 세계적 추세를 거역하는 것이 합리적 선택이 될 수는 없다고 하더라도, 미국의 국익이 다른 여타 국가들의

20 미백악관, “새로운 세기를 위한 국가안보전략(A National Security Strategy for A New Century 1998. 10)”, 세종연구소, 『국가전략』, 1999년 봄·여름, 제 5권 1호, pp. 339~40.

21 미백악관, “새로운 세기를 위한 국가안보전략(A National Security Strategy for A New Century, 1998. 10)”, p. 341.

국익과 조화되기가 쉽지 않을 뿐만 아니라 상호 배치·대립되는 경우도 적지 않다는 점이다.

특정 국가의 국익을 위한 국가안보는 오히려 경쟁국가나 동맹관계의 반대쪽 국가의 안보에 부정적인 결과를 초래하거나 위협적일 수밖에 없다. 말하자면 국익 중심의 국가안보 논리는 개별국가의 존립을 위한 제일차적인 목표가치임은 분명하지만 경쟁과 대립구조가 상존하는 국제관계에서의 국가안보 중심 논리는 오히려 갈등을 유발하고 국제질서의 안정을 위협하는 상황을 초래한다. 이런 점에서 국제질서의 안정과 평화를 추구하고자 하는 노력은, 그것이 국익에 기반한 국가안보 논리 중심이라면 필연적으로 국가간 상충적인 갈등관계를 낳게 되는 모순을 극복하기 힘들게 된다. 따라서 군사력 중심의 안보논리와 평화추구 정책 사이의 가로놓인 딜레마를 인식하고 적절한 조화상태를 모색해 나가는 것이 오늘날 변화된 국제환경에 부응하는 새로운 안보정책의 과제로 제기된다.

한편 오늘날 경제력의 국제화에 따른 ‘기업국가’의 출현으로 인해 국가안보는 새로운 형태로 국가 내의 최우선적이고 중심적인 힘으로 등장하고 있다. 이러한 상황에서 국가안보라는 지상명령은 군대화 그리고 무력갈등의 차원을 훨씬 넘어서게 되었다. 그리하여 군, 정부, 산업, 그리고 시민사회간의 복합적인 힘의 동맹관계까지 포함하게 되면서, 국가안보라는 지상명령과 그 기능의 시민사회로의 확산은 국가지도력, 제도, 자원, 가치 등의 항구적 동원체제를 뜻하는 것으로까지 의미부여가 가능해진 측면도 있다. 이 경우 국가안보는 국민의 시민적, 정치적 삶의 모든 면을 지배하는 현상으로 나타나게 된다.²² 이에 부응하는 국가안보 시나리오는 시민사회를 왜곡하고 통제하는 국가기구에 대한 대

22 Victor P. Karunan, “아시아 인권상황: 국가안보와 인간안보”,
(Forum- Asia, 1994.10.15~17, 방콕),
<<http://www.humanrights.or.kr/HRLibrary8-kb22.htm>>.

중적 반발을 체제전복으로 규정하게 된다. ‘적’은 국민의 내부에 있고 따라서 국민 자체가 ‘국가안보에 대한 위협’이다. 그러한 위협은 다양한 형태를 띠고 다양한 부문에서 발생하지만, 그 본질적 위협은 항상 동일하게 ‘공공질서와 국가안보에 대한 위협’이다. “국가안보와 같은 관변 이데올로기 중 가장 낮은 형태는 반공산주의 이데올로기이지만 그 겉모습은 상황에 따라 제국주의의 위협, 인접국에 대한 적대성, 자민족 중심주의 혹은 단순한 과격주의, 혹은 ‘범죄와의 전쟁’ 등 다양한 모습으로 시시각각 변할 수 있다. 단순히 부패한 사회구조에 대한 민주화, 개혁을 주장하거나, 권력자들과 일치하지 않는 국가의 미래상을 꿈꾸는 사람들은 국가안보를 위협에 빠뜨리는 ‘적’으로 규정된다”²³ 바로 이런 이유 때문에 국가안보 및 관련법에 대한 개념 규정이 모호하게 사용되고 있다. 예를 들면, ‘반국가단체’, ‘반국가활동’, ‘국가안보에 해를 끼치는’ 등의 포괄적 표현이 그렇다. 이는 보안법 시행에 있어 자의적으로 법을 해석, 사용할 수 있는 충분한 여지를 제공한다. 따라서 국가안보는 언제나 인권 문제와 긴장관계에 놓여 있는 것이다.

2. 국가안보와 민족안보

국가안보는 국민적·민족적 정체성에 의존한다.²⁴ 이러한 정체성은 두 측면에서 이해된다. 우선 내적 단합은 외부의 위협에 대해 질서있고 효율적으로 대응할 수 있게 하는데, 이러한 형태의 정체성은 흔히 애국심 또는 민족의식의

23 조용환, “국가보안인가, 국민보안인가?: 인권 및 국가보안법에 대한 제언”, 『아시아 국가보안법하의 인권 침해』, (KONUCH, SEOUL 1993), p. 96.

24 Paul A. Kowert, “National Identity: Inside and Out,” *The Origins of National Interests*, *Security Studies*, Vol. 8, No. 2/3 Winter 1998/99–Spring 1999.

발로라고 할 수 있다. 그러나 민족적 단결이 인종, 종교, 언어 등의 다양한 차별적 요소에 기반한 경우는 오히려 평화와 안정에 위협적인 결과를 낳는다. 이러한 현상은 냉전체제의 붕괴에 따른 국제정치적 힘의 공백상태에서 발생한 민족분쟁의 엄청난 참상을 통해 충분히 경험하였다. 정체성의 또 다른 특징은 친구와 적을 구별하는 데서 나타난다. 그러나 국제관계에서 적과 우방은 유동적이며 결코 고정적인 실체가 아니다. 따라서 국가안보의 밑바탕에 깔려 있는 민족적·국민적 정체성은 고정불변적인 뚜렷한 형태를 지니기가 어려운 측면도 있다.

탈냉전 시대의 국가안보 개념의 확대, 세계적 차원에서의 안보환경의 변화 그리고 국내정치의 민주화 수준 등과의 관련 속에서 21세기 국가안보는 새로운 성격과 내용을 제시할 수 있어야 한다. 그런데 세계에서 유일한 분단국가, 분단 민족인 우리의 경우 국가안보는 대한민국의 존립과 국민적 안녕의 문제가 최우선적인 목표임은 분명하지만, 한민족 전체의 민족적 생존과 번영의 과제를 아주 외면한 문제일 수는 없다는 점에서 국가안보와 민족안보의 이중적 전망이 요청되고 있다. 남북한 두 국가는 말하자면 ‘하나의 민족, 두 개의 국민’을 갖는 ‘결손국가(broken state)²⁵로 이해할 수 있다. 남북한 주민은 이러한 결손국가 상태를 지극히 부자연스러운 상태로 여기고 있음에도 불구하고 민족안보에 앞서 결손국가 자체의 존립과 우위를 위한 군사력 중심의 안보논리를 최고의 가치로 삼아왔다.

다른 한편 우리는 후발산업화국가의 일반적 국가 모델로, 즉 국가안보를 지향하는 산업성장 모델을 적극 수용하였다는 점을 들 수 있다. 민주주의 모델을 제도의 집합으로 보면 국가는 시민사회와 동등하게 안보의 수호자가 된다. 이것

25 임현진·김병국·공유식, “왜 결손국가인가?: 남북한의 분단과 통일에 대한 역사사회과학적 단상”, 『남북관계의 새로운 인식』, 이주대학교사회과학연구소 주최 학술회의(1998. 4. 9) 참조

은 서구사회의 근대화 과정에서 형성된 것으로 후발산업화국가에 도입된 것은 최근의 일이다. 그런데 국가는 외부의 침략자로부터 국민을 보호하는 데 그치지 않고 국가의 군사적 역량을 국내의 적과 그 국민 자신 또는 적어도 그런 영역을 탄압하는 데 사용해 오고 있다는 점도 충분히 경험하였다.

아-태 지역의 많은 나라에서 국가안보는 국내적인 안보(internal security)가 되며, 발전주의적 국가(developmentalist state)의 이익에 복무하나 시민-사람의 안보에 복무하지 않는 경우가 많다. 개발논리를 위한 것이거나, 또는 국가기구 그 자체의 수호를 위한 ‘국가안보’는 이제 그 정당성을 상실했다. 그럼에도 최근 경제적 세계화 과정의 심화된 왜곡 과정으로, 초국적 자본의 활동과 투자를 위한 환경조성을 강화하는 차원의 제3세계의 국가활동으로 즉, 초국적 투자자들을 위한 ‘국가위험’(country risk) 수준의 감소를 지향하는 안보가 새로운 국가안보로 강조되는 경향이 나타나고 있다. 물론 이 국가안보는 초국적 자본과 국제투자자들의 관심이 되고 있다.²⁶

한편 분단시대 국가안보는 줄곧 정권안보 논리와 일치되는 현상이 나타났다.²⁷ 또한 안보논리는 군사력 중심을 넘어 정치적, 경제적, 사회문화적 차원에까지 적용됨으로써 민족 내부의 대결의식과 사회심리적 긴장의식을 일상화시키는 메카니즘으로 작용하기도 했다. 심지어 안보논리·안보의식 자체를 모든 사회적 가치의 중심에 자리잡게 함으로써 남북한 긴장완화와 평화지향적 심성은 반국가적·반사회적 행태로 규정되는 안보이데올로기의 내면화를 추구했던 것이다.²⁸

26 킨히테 무사코지, “국가안보 국가시대에서 인간안보 사회시대로 - 일본의 한 시각 -”, <<http://www.humanrihts.or.kr/HRLibrary/HRLibrary8-kb7.html>>.

27 홍용표, “국가안보와 정권안보: 이승만 대통령의 안보정책을 중심으로, 1953~1960”, 한국국제정치학회, 『국제정치논총』, 제36집 3호 (1997) 참조.

28 안보이데올로기의 내면화는 북한의 남침기도의 주기적인 확인 작업의 병행을 통해

남북한은 이제 국가안보와 아울러 민족안보의 문제까지 고려해야 할 단계라고 생각되며, 이를 위해서 참된 화해·협력 그리고 굳건한 평화체제의 확립이 선결과제로 떠오른다.²⁹ 갈등과 대결의 냉전체제 아래서 남북한 각자의 적극적인 군사력 중심의 안보정책의 강화는 역으로 남북한 모두에게 더욱 심각한 안보 불안을 낳았고, 그에 따른 사회적 긴장과 적대의식은 민족의 화해와 평화 추구의 싹을 퇴위보려는 노력을 항상 무산시켜왔던 것이다.

안보의식은 집단적 정체성에 기반하는 것이라고 한다면 근대적 사고의 중심축인 국가중심주의가 점차 약화되고 있는 시대적 추세 속에서³⁰, 국가안보와 국민적 안보의식 등의 강조는 더 이상 소기의 효과를 기대할 수 없는 상황이다. 현대인은 다양한 결사체의 멤버로서 전통적인 근대국가체제에만 귀속감을 갖는 것이 아니라 초국적 기업, 국내적·국제적 비정부기구 NGO의 활동이나 국제기구, 종교단체 등의 역할에 점점 더 많은 관심을 보이고 있다. 물론 국가존립을 위한 국방태세와 외침에 대한 방어능력은 한층 강화되어야 하지만 국가에 대한 충성이나 국가행위의 무비판적 수용에 연계된 안보논리·안보의식의 강화를 기대하는 것은 비현실적이다. 따라서 민족화해와 한반도 평화구축을 위한 노력이

이루어진다. 1980년대 중반 북한의 수공 침략의도로 왜곡되면서 온 국민을 긴장시켰던 ‘금강산 댐’ 해프닝은 마치 이순우회의 <양치기소년과 늑대> 이야기를 연상시키는 국가적 차원의 반복적인 허위임에도 불구하고 긴장 유발적인 안보의식의 재확인 작업으로는 효과적인 것임이 입증되었다.

29 대북정책과 관련된 국가안보의 개념과 방향은 최근의 「국방백서」에 잘 나타나 있다. 여기서는 국가안보를 한 국가가 국내·외의 위협과 침략으로부터 국가목표와 국가이익을 보호, 실현하는 것으로 정의하면서, 이를 증진시켜 나가기 위해, ① 한반도의 안정과 평화의 유지, ② 남북관계의 개선과 평화공존관계의 구축, ③ 국제공조체제와 협력 강화를 토대로 국가의 안정과 번영, 발전 기반 확립의 세 가지 국가안보 목표를 밝혀 놓았다. 「국방백서 1999」, 1절 국가안보와 대북정책, 참조

30 구영록, “국가중심주의와 평화체제”, 「국제정치논총」, 제37집 1호 (한국국제정치학회, 1997), 참조

보다 합리적·효율적으로 안보를 확립할 수 있는 길이라고 하겠다. 말하자면 평화이팔로 안보의 첩경이며, 평화를 통한 안보는 국가안보와 더불어 한민족의 번영과 미래를 위한 민족안보의 전망을 열어갈 수 있을 것으로 기대된다.

새로운 안보 개념: 인간안보

유엔 산하기구인 유엔개발계획(UNDP)은 1994년 변화된 세계 속에서 새로운 질서와 평화를 창출하기 위해 새로운 안보 개념으로 ‘인간안보’(human security) 개념을 최초로 제시하였다.³¹ 인간안보 개념이 등장하게 된 배경은 냉전 종식 후의 세계 도처에서 전개되고 있는 분쟁 양상의 변화를 반영하고 있다. 즉, 냉전 종식 후 발생하는 분쟁의 90%는 내전의 형태를 띠고 있으며, 내전의 최대 피해자는 군인이 아닌 민간인 특히 어린이들과 부녀자들이 대부분이다. 아프리카의 시에라리온 내전의 비극은 반란군에 의하여 무자비하게 팔과 다리가 잘린 수많은 어린이와 부녀자들의 참사에서 상징적으로 나타났다. 마약에 취하여 비틀거리면서 자기 동포에게 마구 총을 쏘아대는 아프리카의 ‘어린이 병정들’, 내란 지대 도처에 묻혀있는 지뢰 폭발로 날마다 희생되는 인간의 생명은 더 이상 외면될 수 없는 참극이다. 이런 비극들은 바로 인간의 생존과 존엄을 위협하고 있는 지구환경의 파괴, 빈곤, 핵 확산, 국제테러리즘 등과 함께 인간안보의 핵심적인 문제들이다.

최근 국가안보보다 개인의 안전이 안보의 준거점이 되어야 한다는 인식이 확산되고 있다. 개인의 안전에 대한 위협은 군사적 요인 뿐 아니라 환경파괴, 경제·사회적 상황악화 등 광범위한 비군사적 요인으로부터도 제기된다. 사실 정치적 분쟁의 근원에는 경제적·문화적·인종적 불평등, 개발 등이 존재하므로

31 Dr. Mahhub Ul-Haq, Human Development Reports(UNDP,, 1994 및 1998).

포괄적인 인간안보의 확보 없이는 지속적인 평화 유지가 불가능하다. 이런 전체에서 UNDP는 인간안보의 제요소를 ‘평화와 안보’, ‘경제발전 및 복지’, ‘사회 정의’, ‘인권존중’, ‘환경보존’, ‘민주화’, ‘군축’, ‘법치’ 및 ‘좋은 통치’ 등을 포괄하는 것으로 규정하였다. 특히 인간안보를 구성하는 요소간의 상호 불가분성 및 상호연관성을 강조하고 있다.³²

우리 인류는 나날의 일상 생활에서의 안전을 확보하지 못하면 결코 평화를 달성할 수 없게 된다. 이제 평화를 위태롭게 하는 갈등은 국가간의 문제라기 보다는 점증하는 사회경제적 박탈과 불균등으로부터 나타나는 국가내부의 문제가 될 것이다. 따라서 안보는 군사 무기에 달려 있는 것이 아니라, 발전 그 자체에 내재한 문제가 아닐 수 없다. 이러한 관점에 입각하여 안보 문제를 인류가 처한 공동의 위기의식의 발로로 지구적 관점에서 접근하고자 하는 인간안보 개념의 등장은 필연적인 과정이라 할 수 있다. 그렇다고 하여 국가안보의 중요도를 경시하는 것은 아니나 국가안보가 인간안보를 위한 충분조건은 아니며, 양 개념은 동전의 양면과 같다. 물론 국가안보와 대조되는 인간안보의 증진을 범세계적인 의제로 추진하는 데는 극복되어야 할 문제점이 많다. 국가안보가 인간안보를 실현하는 수단인가 아니면 그 자체가 목적인가, 또 인간안보는 개별 국가의 주권 문제와 어떻게 조화하느냐 등의 문제도 제기된다. 그러나 인간안보 개념이 범세계적으로 정립되기 위해서는 국가안보 개념과 분리하거나 대안으로 고려하기보다 상호 보완적인 개념으로 발전시켜나가는 것이 중요하다.

인간안보는 한 국가의 경제, 군사적 우위를 갖대로 삼는 전통적인 국가안보 개념과는 다르다. 과거와는 달리 현재 개별 국가를 위협하는 요소는 곧 세계 전체의 문제로 직결되고 있다는 인식이 점차 확산되고 있다. 이러한 시대에

32 Overview of HDR 1994, "An Agenda for the Social Summit", <<http://www.undp.org/hdro/e94over.html>>.

‘인간안보’는 평화와 질서, 실업문제, 환경 및 생태계 보전, 핵과 대량살상무기의 확산, 테러 등 전세계적 차원에 걸쳐서 나타나는 일상적인 위기의 극복을 문제 삼는 안보 개념이다. 우리가 직면한 위기를 해결하기 위해서는 가능한 모든 자원을 동원하여 서로 협력해 나가야 할 뿐만 아니라, 점점 많은 시안이 국가간 힘을 모아야 해결 가능한 것이 되고 있는 실정이다.³³ 실제로 인권보호, 여성의 권익 향상, 지구 생태계 보전, 그리고 핵과 대량살상무기 금지 등 많은 이슈들이 세계의 공통 관심사로 다루어져야 할 시대이다. 따라서 인간안보 개념의 확산을 위한 국제사회의 의지와 일련의 행동계획들을 구체적으로 실현해 나가는 노력이 필요하다.³⁴

한편 인간안보는 아직도 군사력 등 ‘경성권력’에 의한 국가안보에 의존하고 있거나 또는 민주화가 이룩되지 못한 국가에는 다소 경계심을 자아내게 하는 점을 부인할 수 없다. 그러나 한국과 같이 민주주의를 표방하고 있고 인권 존중, 유엔 평화유지군 참여, 개발 협력 등에 적극적인 국가로서는 인간안보 증진을 위한 국제적인 노력에 동참하는 것은 우리의 국위를 제고시키는 데 바람직하다. 인간안보의 개념은 냉전이 종식된 후 지난 수년 동안 캐나다, 노르웨이 등 중진국들이 외교적으로 활용한 아이디어로 그 영향력이 점점 커져가고 있다. 이러한 국제 추세에 비추어 볼 때 우리나라도 지역적이고 범세계적인 차원에서 인간안보 문제에 관한 구체적 의제를 제시하고 실천하는 데 적극적인 역할을 모색해 나가야 할 것이다.³⁵

33 대인지뢰금지협정 체결(1997.12), 캐나다-노르웨이간 Human Security Partnership 체결(1998.5), 국제형사법원(ICC) 설립협약 채택(1998.8) 등은 인간안보의 구체적 성과이다.

34 인간안보의 실현을 위한 노력은 이 분야에 대한 수 차례의 국제회의의 개최로 나타났다: 환경(Rio, 1992), 인권(Vienna, 1993), 인구·개발(Cairo, 1994), 사회개발(Copenhagen, 1995), 여성(Beijing, 1995), 인간경제(Istanbul, 1996).

35 박수길(전유엔대사), 『문화일보』, 1999년 2월 18일.

3. 대안적 모색: 공동안보

안보의 개념은 삶의 외적 조건들과 연관되어 있다. 이 점에서 안보의 개념은 한 인간을 자신의 내적 삶과 결합시키는 내적 의미를 규정하는 확실성의 개념과는 구별된다. 그런데 안보의 확립을 위한 모든 노력은 외적 안보 자체를 개인이나 전체 민족의 삶을 희생시키는 이상으로 만들 수가 있다. 신학자 본 회퍼가 “안보의 길을 통한 평화의 길은 존재하지 않는다”고 분명하게 말했을 때 그는 이와 같은 왜곡을 우려했던 것이다.

안보를 위한 노력은 자유로운 자결을 통해 인간의 공동적 삶을 가능하게 하는 정치적 과제의 틀 안에서 자기 위상을 확립할 수 있다. 그와는 달리 개인 혹은 전체 사회들의 자의식이 안보조처들의 과시 즉 군사력의 발전과 연관된다면 그 목적은 상실된다. 그것은 군사적 무장과 사회의 군사화가 ‘국가안보’의 필연성과 더불어 논거지워지는 곳에서는 특히 어디에서나 분명하게 드러난다. 일반적으로 그와 같은 국가안보 이데올로기는 파손된 합법성의 기초를 내적 및 외적 적들의 차단을 통해서 그리고 군사적 힘의 과시를 통해서 조정하는 데 기여한다.

전통적인 군사독트린들은 적의 불안정성을 자신의 안보의 결정적 전제로 삼았다. 그렇지만 핵과 대량살상무기체계가 보편화된 시기에 와서는, 군비증강의 역학 자체는 다른 측의 불안정은 오히려 자기 측의 위협의 정도를 높인다는 통찰력을 낳게 했다. 또한 공격이 최선의 방위라는 사고의 위험성을 자각하게 되었다. 바로 여기에서 ‘비공격적 방어’(non-offensive defense: NOD)라는 대안적 사고가 발생했던 것이다.³⁶ 이는 소련 대통령 미하일 고르바초프가 적극적으로 사용함으로써 유명해진 ‘방어적인 방어(defensive defense)라는 용어에서 착상을 얻어, 자국 군대의 위협적인 공격 역량을 감소시키거나 제거하면서도

36 Burns H. Weston, 유재갑 역, 『대안적 안보론 -핵억지없는 삶-』(국방대학원 안보문제연구소, 1992), pp. 25~29.

실용성이 높은 비위협적인 방위태세를 동시에 갖출 수 있는 방안으로 제시되었다.³⁷ 고르바초프에게 있어서 ‘비공격적 방어(NOD)는 군사적 개혁을 통해 경제 재건을 이룩하려는 하나의 길이었다.³⁸ 이러한 통찰로부터 ‘공동안보’(common security)의 개념이 나온다. 공동안보 논리는 각국은 공동의 관심을 가지고 위험한 행동들을 포기하며 그와 같은 행동들의 처벌을 승인한다. 그것을 통해 성립된 정치적 질서의 신뢰성을 ‘상호간의 안보’로 규정할 수 있다.

안보에 합당한 조건들의 상호성에 대한 통찰은 핵무기 시대의 정치적 군사적 조건 아래서 새롭게 발견되었다. 그것들이 강제하는 것은 개개의 국가들에서 뿐만 아니라 국가들 사이에서도 형평성을 충족시킬 관계들이 제도화되면 상호성의 조건들은 장기적으로는 모든 편에게 이익이 된다는 것이다. 이처럼 ‘상호적 안보’의 개념은 공동안보의 토대가 된다. 공동안보의 관념에서 과학·기술적 군사무기체계가 고도의 수준으로 발달한 현대의 정치적 안보는 적을 위해하거나 위압하는 방식보다는 오히려 적과 협력함으로써 안보를 보장받을 수 있다는 통찰이 나타나게 되었다. 따라서 안보는 지속적인 군비증강을 통해서 가능한 것이 아니라 정치적 협상과 군비감축을 통해 증진된다. 여기서 군축이야말로 새로운 방식으로 안보의 증진과 평화 구축의 대안으로 떠오른다. 군축과 공동안보의 증진 과정에서 적대자들의 상을 만들어내는 데서 나타난 왜곡된 현실인식보다 더 해로운 것은 없다. 적대자상들로 나아가게 하는 메카니즘들의 계몽과 그것들과 결부된 위협사고의 비판이 공동안보의 증진과 평화 구축을 위해 필요한 전제 조건을 형성하고 있다.

37 Anders Boserup, “A Way to Undermine Hostility”, Bulletin of the Atomic Scientists 44, 7(September 1988), p. 16; Horst Ahfeldt, “New Policies, Our Fears”, Bulletin of the Atomic Scientists 44, 7, p. 24.

38 Mikhail Gorbachev, Perestroika: New Thinking for Our Country and the World (HarperCollins: 1998), 제2장 및 제7장.

III. 한반도 전력 환경 평가

1. 국제 정세

21세기는 정보화시대이자 과거에 생각할 수 없었던 다양한 변수들의 등장으로 예측이 어려운 복합체계(Complex System)의 사회이다. 복합체계의 세계는 모든 사물이 비선형적으로 움직여서 정형화가 불가능하기 때문에 미래에 대한 정확한 예측이 어렵다. 그렇기 때문에 항상 새로운 길을 스스로 개척해나가는 창조적 사고력이 더욱 요구되는 시대로 평가되기도 한다. 자본주의와 사회주의 진영 간의 냉전이 종식된 지 10년 이상이 지나면서 세계 질서는 국가라는 전통적인 국제 행위자들 간의 질서 형성으로부터 비정부기구(NGO), 테러 집단 등 비전통적인 행위자들의 역할도 간과할 수 없는 상황으로 변하고 있다. 또한 유럽연합(EU)의 세력이 확산되고, 중국의 놀라울 만한 지속적인 경제성장과 미국 주도의 세계질서에 대한 국제적 비판 여론 증대 등이 나타나면서 냉전 해체 이후의 미국의 국제질서 주도권이 도전을 받는 양상도 전개되고 있다.³⁹

그럼에도 불구하고, 그 변화의 소용돌이 속에서 지구적 수준에서의 국제질서는 여전히 유일 초강대국으로서의 미국이 정치, 경제, 군사 등 모든 분야에서 주도력을 발휘하고 있는 상황이 지속되고 있다.⁴⁰ 미국은 북대서양조약기구

39 Stephen J. Flanagan, Ellen L. Frost, and Richard L. Kugler, Challenges of the Global Century: Report of the Project on Globalization and National Security (Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2001).

40 미국의 국방비는 세계에서 국방예산 2위부터 12위까지의 국가들의 국방예산 총액보다 많다. Stan Crock, "An Arms Industry Too Big For the Task at Hand", Washington Post, August 31, 2003.

(NATO)의 확대, 중앙아시아로의 진출, 중국 및 러시아와의 관계 발전 등으로 여전히 세계 안보 및 국제정치경제 질서를 주도하고 있다. 특히 부시(George W. Bush) 행정부 출범 이후 두드러지고 있는 일방주의적인 외교정책 추진 현상은 9·11 테러사태 이후 대테러전쟁 수행과정에서 미국의 압도적 힘의 과시로 나타나고 있다. 또한 미국은 군사혁신(Revolution in Military Affairs)의 결과로 군사전략의 변환(transformation)을 추진하고 있으며, 세계화(globalization)로 상징되는 세계자본주의시장화의 중심에서 있다. 이러한 미국의 전략 내지는 정책을 새로운 제국(帝國), 즉 아메리칸 제국(American Empire)의 출현으로서 설명하기도 한다.⁴¹

미국의 세계정치경제질서 주도권(hegemony)에 대하여 반세계화 저항, 반미주의 확산, 이라크전쟁에 대한 독일·프랑스 등의 거센 반대 등의 도전이 나타나왔으나, 그 도전이 정부간 내지는 국가간의 집단적 도전 현상으로 세력화하는 형세로 나타나지는 않고 있다. 그러나 미국의 일방주의적인 외교정책이 지속될 경우, 미국의 패권적인 국제질서 주도력을 견제해야 한다는 주요 국가들의 움직임이 가시화될 수 있다. 그리고 세계를 주도하려는 제국의 출현은 여타 강대국 및 주요 우방국들의 반발을 초래할 수 있는 취약성을 내포하고 있음을 우리는 역사적 경험으로 배우고 있다.

한편 냉전 종식 이후 미국을 중심으로 ‘중국 경제론’이 부상하면서 미·일

41 Martin Walker, “What Kind of Empire?”, *The Wilson Quarterly*, vol.26, No.3 (2002), pp.36-49; Andrew J. Bacevich, “New Rome, New Jerusalem”, *The Wilson Quarterly*, vol.26, No.3 (2002), pp.50-58; Michael Lind, “Toward a Global Society of States”, *The Wilson Quarterly*, vol.26, No.3 (2002), pp.59-69; Michael J. Glennon, “What’s Law Got to Do with It?”, *The Wilson Quarterly*, vol.26, No.3 (2002), pp.70-75; Robert S. Litwak, “The Imperial Republic after 9/11”, *The Wilson Quarterly*, vol.26, No.3 (2002), pp.76-82.

대 중·러의 경쟁 구도가 등장하였는데, 이는 과거 '소련 위협론'에 대항하던 미·일·중 협력체제의 변화라고 할 수 있다. 미국은 한편에서는 중국의 세력 강화를 경계하면서도 다른 한편으로는 중국을 포용하려는 이중적인 對중국정책을 전개하고 있다. 미국의 대중국 포용정책은 중국의 경제개발 성공 → 중국의 민주화 → 시장경제체제의 강화 → 미국 패권 세력권으로의 편입을 지향하는 것으로서, 이러한 미국의 정책은 냉전 종식 이후 과거 공산권 국가에 대한 기본 정책의 지속적인 측면을 담고 있는 것이다.

그리고 현실적으로 강하게 나타나고 있지는 않지만, 미·일 대 중·러의 경쟁 구도는 다음의 경우 더욱 강화될 가능성이 있다. 첫째, 미국이 미사일방어(MD) 계획의 실전 배치를 포함한 군비증강정책과 9·11사태에 따른 反테러정책의 일환으로 미국의 군사패권주의에 대한 도전을 철저히 봉쇄하는 정책을 강화할 경우, 둘째, 중국이 러시아로부터의 고성능무기 구입을 적극화하여 군사력이 현격히 강화되는 경우 등이다. 그러나 중국이 지속적인 경제성장과 군 현대화 작업으로 국제질서의 중요 영향국가로 부상하고 있음에도 불구하고, 중국 국력의 상대적 열세가 아직까지는 크기 때문에 당분간 중국이 과거 소련과 같은 위상과 역할을 수행하지는 못할 것으로 보인다. 또한 중국 경제체제의 변화와 그에 따른 사회적 변화와 정치적 변화의 가능성도 중국의 패권적 영향 국가로서의 등장을 제한하는 요소이다. 그리고 9·11 테러사태 이후 미국을 중심으로 EU는 물론 러시아, 중국 등 국제질서의 주요 행위국가들의 對테러연대가 강화되고, 중국의 세계무역기구(WTO) 가입과 2008년 하계올림픽 개최에 대한 미국 측의 지원, 2010 상하이 세계무역박람회의 성공적 개최를 통한 경제중진 국가로서의 도약을 지향하는 중국의 국가발전전략, 미·러 간 유대 및 협력 강화의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 따라서 미·일을 일방으로 하고 중·러를 타방으로 하는 구도가 냉전 시기와 같은 형태의 극단적인 대립관계로 발전하지는 않을 것으로 예상된다.⁴²

그러나 미 부시 행정부의 MD 체제 구축 추진이 중·러의 전략적 이해를 심대하게 제약할 경우, 이로 인해 미·일 대 중·러의 이해관계의 경쟁이 발생할 수 있다. 중국과 러시아는 미국과 일본의 긴밀한 연대 속에서 추진되는 동아시아지역에서의 MD 계획이 자국의 미사일을 전략적인 무용지물로 만들고, 일본의 군사적 역할을 증대하여 미·일에 의한 동아시아질서 지배를 촉진시키게 될 것이라는 의구심을 여전히 가지고 있다. 또한 이라크전쟁 이후 오히려 더 많은 미군 사망자가 발생하고 있는 미국의 대이라크문제 해결 방식의 전개 과정 및 이라크문제의 해결 여하에 따른 미국의 국제질서 주도력의 변화 가능성과 중국의 지역 패권국화 가능성을 우려하고 있는 미국에 대한 중국의 도전이 확대될 경우, 미·일 대 중·러의 대립적 관계가 심화될 수도 있다. 이 경우 동북아에 경쟁적 갈등구조가 형성될 수 있으며, 이러한 상황은 남북관계 발전에 부정적인 요인으로 작용할 가능성이 있다.

2. 동북아 정세

가. 주변 4국의 역학관계

21세기 정보화시대에는 국가안보전략 환경에 영향을 미치는 다양한 요소의 비중이 과거와는 다를 수 있다. 그러나 경제력, 군사력, 정보력, 과학기술력, 인구학적(demographic) 요인 등은 미래 군사안보전략 환경을 평가하는 데 중

42 향후 10-20년의 국제질서의 역학관계 변화에 대한 예측 연구로는 Stephen J. Flanagan, Ellen L. Frost, and Richard L. Kugler, *Challenges of the Global Century* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 2001); Patrick M. Cronin, ed., 2015: *Power and Progress* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1996) 참조

요한 변수임에 틀림없다. 이러한 변수들을 중심으로 살펴보면, 역시 한반도를 둘러싸고 있는 주변 4국은 21세기에도 국제정치경제는 물론 국제 군사안보질서를 이끌어가는 중요한 국가들이다.

현재의 동북아 안보정세는 미국을 정점으로 일본과 중국의 상대적 위상 증대, 러시아의 영향력 복원 노력으로 미국을 정점으로 하여 4강국이 정립해나가는 양상을 보이면서 다극화 추세가 발전하고 있다. 주변 4국은 모두 평화공존과 안정유지를 중시하는 현상유지 속의 안정적 국제질서 구축을 선호하고 있다.

세계 유일의 패권적 지위를 유지하고 있는 미국은 동북아에서도 주도적인 역할을 행사하고 있으나, 일본 등 역내 동맹국들과의 협력을 통해 지역안보문제를 해결하고자 하며, 미국의 영향력 변화에 대한 대비를 하고 있다. 장기간의 경제침체에도 불구하고, 역내에서 경제력에 상응하는 정치·군사적 역할 확보를 모색하고 있는 일본은 미국과 「신방위협력지침」(97.9) 채택 이후 일련의 법제화과정을 통하여 유사시 한반도 및 대만 해역까지 포함하는 역내 안보역할을 확대할 수 있는 계기를 마련하였다. 중국은 개혁·개방정책의 성공으로 급속한 경제발전을 이루었으며, 이러한 경제발전의 안정적 지속을 통해 경제대국으로의 성장을 추진하고, 동시에 군사력 현대화 및 증강으로 역내 영향력 확대를 추구하고 있다. 그리고 러시아는 푸틴 대통령의 지도력을 통한 내부정세의 안정을 바탕으로 동북아지역에 대한 적극적 외교를 추진함으로써 영향력의 복원을 추진하고 있다.

한편, 동북아의 미·일·중·러 4국은 미국에 대한 테러 사건 발생 이후 對테러연대를 구성하면서 갈등적이기보다는 협력적 관계를 보여주고 있다. 러시아는 국가 이념적으로 민주주의와 시장경제체제 지향을 선언함으로써 대미관계가 더욱 가까워지고 있으며, ABM 조약 파기문제도 새로운 전략무기협정을 통해 해결하려하고 있다. 중국은 WTO 가입과 2008년 하계 올림픽 개최지로 선정 등 국제사회에서의 국가 이미지와 중국의 위상 제고에 노력하고 있다. 미

국의 이라크문제 해결 방식에 대한 국제적 논쟁 과정에서 미국의 군사력 사용에 대해 중·러가 반대의 입장을 표명하였으나, 미국이 이라크 전쟁을 개시한 이후 중·러는 현실적으로 문제를 받아들일 수밖에 없었다.

향후 동북아 정세 변화 판단에서의 핵심적 변수는 미국의 역할과 정책이며, 중국 변수가 그 다음으로 중요하며, 특히 한반도문제와 북한체제에 대한 영향력의 측면에서 미·중의 역할과 두 나라의 상호 관계도 무시할 수 없는 변수이다. 미국은 이 지역 질서의 균형자 및 조정자로서의 역할 유지를 위해 안보 투사력(projection power)을 유지하면서 미·일 안보협력체제 범위 내에서 중국을 견제하기 위한 ‘일본의 군사력 강화 지지 입장’을 견지해왔으며, 이러한 정책적 입장은 지속적으로 견지될 것이다. 2003년 8월 하순에 열린 베이징 6자회담은 북한이 이 지역 질서의 안정과 평화를 위협하는 결정적인 변수로 작용하는 것에 대한 미국의 의구심을 다시 한 번 반영하였다.

일본은 미국과 같은 이해관계를 가지고 있으며, 중국의 초강대국화를 경계할 것이다. 일본에서 제기되고 있는 일본의 ‘보통국가화/평화헌법의 개정/일본 국민의 우경화’에는 ‘중국 경계론’이 깔려있다. 일본의 국방력 강화에 대해 대부분의 일본인들이 지지하고 있어서 주변국들의 경계에도 불구하고 계속 추진될 것이다.

중국은 국력강화를 국가전략으로 지속 추진하면서 경제개발에 역점을 두는 동시에 러시아로부터의 군비 도입을 통한 군사현대화를 계속 추진할 것이다. 중국의 경제발전은 무서운 속도로 진행되고 있다. 중국은 1990년대 이래 연 7% 이상의 경제성장률을 달성했으며, 2003년도에는 8.4%의 경제성장률을 기록할 것으로 추정되고 있다.⁴³ 중국의 지도부는 아직은 경제발전이 우선이며 자

43 ChinaWatch, <http://www.chinawatch.co.kr/chinawatch.php3?_Number=19336>, (2003. 11. 26).

유경쟁 선거에 의한 민주주의의 발전은 아직은 시기상조라는 입장이지만 (서구식) 민주주의에 대한 희망을 표명하고 있다.⁴⁴

중국에게는 대만문제, 중국 내 인권문제 등이 미국과의 갈등을 야기할 가능성이 있는 사안으로 남아 있을 것이나, ‘대만문제’로 인한 미·중 간 무력 충돌 가능성은 낮다. 그 이유로는, ①중국이 대만 분리주의에 대한 무력 사용가능성이 현실적으로 낮으며,⁴⁵ ②미국이 중국의 무력 사용 시 단호한 무력개입 의지를 천명하고 있고, ③대만 자체의 군사력이 충실하기 때문이다. 이러한 요인 이외에 보다 중요한 것은 미국과 중국이 상대방과의 전략적 협력의 필요성을 더욱 느끼고 있다는 점이다. 미국은 테러와의 전쟁 수행은 물론 세계정치경제질서의 주도력 유지와 동아시아에서의 지배적 영향력 유지 및 경제 안보적 이익을 위해 중국과의 협력적 관계를 발전시킬 필요성이 있다. 중국 또한 중진국으로의 진입을 위한 국가경영전략 차원에서는 물론 국제문제에서의 새로운 영향력 발휘 국가로의 외교적 위상 제고를 위해서도 미국과의 긴밀한 협력이 필요

44 2003년 12월초 미국을 방문한 원자바오(溫家寶) 중국 총리는 12.10 하버드 경영대학원 강연에서 “민주주의를 발전시키는 것이 우리의 목표”이고, “중국 지도자들은 민주주의를 원하지만 여건이 갖추어지지 않아 고위 관리들을 자유 경쟁 선거로 선출하기는 시기상조”라고 말했다.

<www.chosun.com/w21data/html/news/200312/200312110422.html>

45 양안 간의 경제적 상호의존 심화는 이러한 논거를 뒷받침해준다. 2003년 1~7월 까지 양안 간 교역액은 246억 달러이며, 수출과 수입은 각각 188억 달러, 57억 달러이다. 양안 간 교역액이 대만의 대외교역에서 차지하는 비중은 16.6%이며, 수출과 수입은 각각 24.0%, 8.3%이다. 그리고 2003년 1~7월까지 대만의 대중국 투자건수는 3,130건이며, 투자액은 57억 달러(승인기준)이다. 대만의 전체 해외직접투자에서 대중국 투자(투자액 기준)가 차지하는 비중은 74.4%에 달한다. <www3.yonhapne-ws.co.kr/cgi-bin/naver/aver/getnews?16200312151660+20031215+1440>.

하다. 이러한 양국 간의 협력의 발전 양상은 부시 대통령과 원자바오(溫家寶) 중국 총리 간 회담에서 부시 대통령의 대만의 독립 움직임에 반대한다는 입장 표명과 원 총리의 미국의 대중국 무역 적자 심각하게 고려할 것이라는 입장으로 나타났다.⁴⁶ 그리고 러시아는 당분간 국내문제, 특히 경제문제로 대외적 역할에 강한 힘을 발휘하기는 어려울 것인바, 동북아에서 4강의 1강으로서 역할을 하는 데에는 한계가 있다. 러시아의 중국에 대한 무기판매와 군사적 유대협력은 지속될 것이나 중국과 한 축이 되어 미국을 위협하지는 않을 것이다.

따라서 한반도 주변 4국간의 역학관계는 뚜렷한 갈등 상황이 부각될 것으로는 예상되지 않으며, 다만 미·중 관계의 발전 수준 또는 갈등 수준이 전반적 정세 변화에 가장 커다란 영향을 미칠 것으로 예상된다. 부시 행정부의 이념적 정향이나 미국내의 전반적인 보수주의적 흐름이 ‘중국 경제론’에 가까움에도 불구하고, 국제정세의 보수주의화, 경제적 실익 중심주의 외교정책, 對테러 국제연대 등은 미·중간에 이해관계의 갈등적 표출을 억제하게 될 것이다. 특히 주변 4국은 북한으로부터 비롯되는 한반도에서의 급격한 현상타파 현상이 발생하여 동북아 국제질서에 영향을 미치는 것을 바라지 않고 있다. 특히 2002년 10월 북한의 농축우라늄 핵프로그램 의혹 대두 이후 주변 4국은 북한의 핵 무기 보유 배제를 전제로 대화를 통한 평화적 해결방식을 지지하고 있다. 북핵 문제 해결을 핵심 현안으로 모인 2003년 8월의 베이징 6자회담은 한반도 주변 4국의 이러한 정책적 공감대 위에서 추진되었으며, 회담과정에서 ‘한반도 비핵화’에 대한 공통 인식의 확인은 이를 증명한다. 이들 국가들은 최소한 남북관계의 평화적 진화와 북한의 안정적인 변화를 선호하고 있다. 그러나 북한의 WMD와 미사일, 탈북자의 증가 등에 따른 불안전성 증대의 가능성에 대해서는 우려한다.⁴⁷

46 『연합뉴스』, 2003년 12월 10일 <www.yonhapnews.co.kr>.

나. 주변 4국의 對한반도정책

(1) 미국

미국은 남북 정상회담 및 그 이후의 남북관계 발전에 따라 한반도에 대한 자국의 영향력이 축소되고 대북 협상력이 약화될 가능성을 우려하고 있는 것으로 보인다. 부시 행정부도 전임 클린턴 행정부와 마찬가지로 한·미 동맹관계의 중요성을 강조하고 있으나, 한·미 양자관계의 균형적 관계로의 변화에 대한 수용은 한국 사회의 변화된 요구에 비해 상대적으로 약한 편이다.

미 부시 행정부는 한반도에 대한 영향력 유지를 위해 노력할 것이나, 핵·미사일 등 안보문제 해결을 최우선으로 내세워 북한에게 대폭 양보하면서까지 북한과의 관계개선을 추구하지는 않을 것이다. 이러한 미국의 입장은 북한의 농축우라늄 핵개발계획을 둘러싼 양자간의 공방에서 그대로 드러났으며, 6자회담 2차 회담의 성사를 둘러싼 공방과정에서 입증되고 있다.⁴⁸

미국은 주한미군의 전환 배치 과정에서 군사력 감축을 추진할 것이나 동북아 질서의 조정자, 중재자 역할 수행을 위한 전력을 유지할 것이다. 중·장기적으로 이 지역에서 자신의 영향력이 감소되지 않는 방향에서 한반도 평화체제 구축 및 통일을 원한다. 미국의 대북한 정책은 중국에 대한 견제와 지역 내 미

47 중국은 6자회담에서의 미국의 입장을 비난하면서도, 다른 한편으로는 북한체제의 급격한 변동 가능성을 염두에 둔 대량 탈북자의 가능성에 대한 준비 차원에서 북중 국경지역에 대규모 군 병력을 이동 배치하는 계획을 추진 중인 것으로 알려졌다. New York Times, September 2, 2003.

48 부시 미국 대통령은 2003. 12. 9 북한이 핵동결 대가로 에너지 지원과 각종 제재 조치를 해제해야 6자회담에 응하겠다고 밝힌 데 대해 “미국의 목표는 핵프로그램 동결이 아니다”라며 북한의 제의를 일축했다. 「연합뉴스」, 2003년 12월 10일. <www.yonhapnews.co.kr>.

국의 패권적 영향력 유지에 입각하여 미·일·한 동맹 체제를 유지·강화하는 것이며, 이러한 토대 위에서 대북 정책을 추진하는 것이다.

이 과정에서 한·미의 정책적 입장에 차이가 발생한다. 미국은 한·미동맹의 유지를 토대로 하면서도 대한반도정책(한반도 평화공존, 남북관계 개선)은 대중국정책의 종속 변수로 작용하는 반면, 한국의 입장은 한·미동맹을 토대로 하면서도 한·중 우호를 동시에 발전시키고자 한다. 부시 정권 하의 대북정책은 남북간 화해·협력을 우선하기 보다는 非확산 및 反확산 정책과 對테러전쟁의 연장선상에서 추진되고 있다. 북한은 이라크, 이란과 함께 미국의 세계전략에 도전하는 국가로 간주되고 있다.

따라서 한반도의 남북화해와 평화협력이 미국의 대중국 견제정책과 북한의 대량살상무기 및 미사일문제 등의 해결에 도움이 되지 않는다면 혹은 중장기적으로 북한의 미국 세력권 귀속이 확실히 보장되지 않는다면 남북의 화해·협력 정책에 대한 적극적 협력에는 일정한 한계가 있을 것이다.

(2) 중국

중국은 남북 정상회담으로 인해 한반도문제 해결의 주도권이 북·미 구도에서 남북한 구도로 변화될 수 있다고 보고 있다. 즉 남북한의 주도권 회복은 중국의 대미 견제에 유용하다.

중국은 미·일의 개입 없는 한반도문제의 남북 당사자간 해결을 주장하지만, 북한과 선린우호관계를 강화하고 한국과도 경제협력 및 정치·안보관계를 확대함으로써 향후 한반도질서 변화 과정에서 최대의 이익을 확보하고자 한다. 이에 따라 중국은 공식적으로는 북한의 안정적 변화와 평화적 통일을 지지하고 있으나, 북한의 급격한 변동이 없는 한반도 현상유지를 바라며 한반도 전체가 미국의 영향권에 포함되는 통일은 바라지 않는다.

따라서 중국은 미국의 대북정책을 중국견제의 일환으로서 파악하고 있기 때문에 북한과의 협력관계를 강화하여 북한지역을 '안전판'으로 유지하려는 정책을 지속할 것이다. 북한의 붕괴나 북한 지역의 미국 세력권 편입을 저지하는 데에 중국의 절대적 이해관계가 있기 때문에 대북지원은 지속될 것이다. 중국의 이와 같은 이해관계로 인해 북한은 많은 취약점에도 불구하고 존속할 수 있는 국제적 보장국가를 확보하고 있는 셈이다.

그러나 중국은 북한의 핵무기 개발은 일본의 재무장을 유발하고 중국의 경제발전에도 부정적 영향을 미친다는 판단에서 절대 반대하고 있다. 또한 중국은 2002년 9월 북한의 신의주 특별행정구 행정장관으로 임명된 양빈을 중국의 국내법 위반을 이유로 체포(2002.10.4)한 사건에서 알 수 있듯이 중국의 이해관계를 침해하는 북한의 정책에는 제약을 가할 수 있다.

(3) 일본

일본은 남북관계의 진전에 따라 북·일관계의 병행 발전을 도모함으로써 한반도에 대한 영향력 확보를 추구하고자 한다. 남북 경제협력이 활성화되면 일본은 경제력을 통하여 한반도에 대한 전략적 영향력을 증대시킬 수 있을 것으로 기대하고 있다. 그러나 북핵 문제와 납치 일본인 문제가 일본 국내여론을 고조시킴으로써 북한과의 관계개선을 일시적으로 유보하고 있다.

일본은 북한의 대일본 '접근과 협박' 전략에 대해 '대화와 억지'의 강·온 전략을 구사해 왔으며, 향후에도 이 같은 정책을 계속 추진할 것이다. 일본은 북한의 중거리 미사일문제가 일본의 안보를 위협한다는 입장에서 북한의 중거리 미사일문제 해결 없는 관계 진전을 바라지 않으며, 한반도의 통일에 대해서는 일본도 한반도의 평화와 안정을 우선시하여 현상유지를 선호하는 것으로 보인다.

일본의 대북한 정책은 미국의 '중국경계론'에 이해가 가장 가까우며 군사력을 강화하고 국내정치의 우경화 때문에 북·일관계 개선에 소극적이다. 즉 2002년 9월 북·일 정상회담을 개최, '평양 공동선언'을 발표하는 등 양국 관계 개선의 계기를 맞기도 하였으나, 납치 일본인의 사망, 귀환 일본인의 일본 체류, 북한의 핵문제 등이 일본 국내정치에 영향을 미침에 따라서 당분간 북·일 관계가 적극적으로 개선될 가능성은 낮다. 일본은 남북관계 개선에 우선순위를 높이 두지 않고 있으며, 따라서 한국의 적극적 주선 없이는 북·일 관계는 개선될 가능성이 상대적으로 낮다.

(4) 러시아

러시아는 상대적으로 약한 대한반도 영향력을 의식해 한반도문제는 남북한 직접대화를 통해 해결해야 하며, 주변국들은 이를 지원하고 남북대화에 유리한 환경을 조성하는 역할을 해야 한다고 주장하고 있다.

러시아는 남북 정상회담으로 이루어진 한반도의 긴장완화국면을 자국의 경제적 이익 확보 및 동북아에 대한 영향력 복원의 계기로 삼는 전략을 추구해왔다. 러시아는 앞으로도 남북한에 대한 균형적 외교 기조를 유지하면서, 북핵 문제 해결과정이나 한반도 평화과정에 적극 참여함으로써 자국의 경제적 이익 확보 및 동북아에 대한 영향력 복원의 계기로 삼는 전략을 추구할 것이다. 과거 4자회담에서 배제된 것에 대해 상당한 불만을 표출하였던 러시아는 북핵 문제를 해결하기 위한 6자회담에 참여하게 되면서 비교적 활발한 외교를 전개하고 있음이 이를 증명하고 있다.

러시아도 한반도의 현상유지를 원하고 있어 한반도 통일에 적극적인 태도를 보이지 않고 있으나, 러시아의 한반도 통일에 대한 견제는 다른 국가들에 비해 상대적으로 약한 편이다.

러시아의 대북정책은 기본적으로 현상유지정책으로 볼 수 있으며, 한반도 주변 4강의 1강으로 발언권을 높이기 위하여 북한과의 협력 강화 정책을 추진할 것이지만 국력의 한계로 큰 지원은 못할 것이다. 러시아는 남북한 및 러시아가 연결되는 경제협력사업에 관심이 높으며, 특히 철도연결사업과 에너지협력사업 등을 중심으로 하는 경제협력사업 확대에 적극적인 입장을 보여주고 있다. 그리고 러시아는 미국과의 관계를 긴밀하게 유지하면서도 미국과 일본의 패권주의에 대해서는 경계하고 있다.

(5) 한반도문제를 둘러싼 4강 관계 전망

이라크전쟁 수행 및 그 이후의 사태 전개과정, 그리고 기동력 중심의 (신속) 배치군 개념으로의 미국의 군사변환(transformation) 전략에 비추어 볼 때, 미국은 기존의 안보동맹 및 쌍무관계를 유지하는 하되, 점차로 새로운 동맹관계와 쌍무관계로의 변화를 추진할 가능성이 있다.

한국이 새로운 한·미관계를 지향하는 것처럼, 미국 또한 실용적이고 국가이익 위주의 한·미관계로의 변화를 모색할 가능성이 있다.⁴⁹ 주한미군은 한·미동맹의 근간이지만, 미국의 새로운 군사전략에 따라 주한미군도 미국의 해외 주둔병력 감축 계획 속에 포함되어 있다. 따라서 한·미동맹은 과거와는 다른 형태로 진화해 나갈 것이다. 이 과정에서 한반도 평화공존을 추진하는 한국의 입장에서는 한·미관계의 현실주의적이며 ‘상호주의’적 성격의 발현, 즉 이익의 상호교환 양태를 유의해야 할 것이다.

그리고 미국은 중국의 부상을 계속 견제하면서도 중국과의 관계 발전을 지

49 White House, The National Security Strategy of the United States (Washington, DC: The White House, 1992).

속적으로 추진할 것이며, 북핵 문제의 다자간 해결 추진에서 보는 것처럼 다자간 협력체제의 구축을 적극적으로 추진함으로써 자국의 우위적 영향력을 지속하면서 동북아지역에서의 패권각축 현상의 완화를 추구할 것이다.

일본은 미·일동맹의 틀 속에서도 자율적인 정치적, 군사적 역할의 확대를 계속 추구할 것이다. 중국은 미·일 안보협력관계 발전에 대한 견제를 지속하고 러시아와의 전략적 협력을 계속 강화하려 할 것이다. 다만, 중국은 중진국으로의 진입을 위해 주변상황의 안정과 평화적 상태의 지속을 선호한다. 그리고 러시아는 동북아지역에 대한 자국의 영향력 행사의 한계 속에서도 안보차원에서 러시아에 불리하지 않도록 전체적인 군사적 균형이 이루어지는 방향으로 역내 문제에 대한 관여 입장을 강화할 것으로 보인다.

그러나 미·북간 핵 및 미사일문제의 해결과정이 순탄하지 않을 것이며, 북한 인권, 생화학무기, 재래식전력 등 여러 가지의 문제들이 여전히 해결을 기다리고 있다. 따라서 주변 4국간에는 안보적 차원에서 쌍무적인 전략적 협력관계를 발전시키려는 노력을 지속하면서 한반도 정세가 그러한 발전에 걸림돌이 되지 않도록 하는 대한반도정책을 추진할 것으로 보여진다.

미국은 미·일동맹 및 한·미동맹을 기본 축으로 하되, 남북한에 대해 새로운 '균형적' 접근을 점차로 확대할 가능성이 있다. 중국은 한반도문제의 당사자간 평화적 해결 입장을 견지하면서 북한에 대한 주변국의 지원을 촉구하고, 한반도에 대한 균형자적 역할의 확대를 추구할 것으로 예상된다. 일본은 미·북수교가 논의되는 과정에서 북·일 수교협상을 재개하여 한반도문제에 대한 영향력 확대를 추구할 것으로 전망된다. 그리고 러시아는 중국에 대한 접근을 강화하고, 남북한에 대한 균형적 접근을 통하여 실리를 챙기면서 한반도에 대한 영향력 회복을 계속 추구할 것이다.

이러한 상황에서 한반도문제는 점차 더 국제적 문제로 다루어질 가능성이 높아질 것이다. 이 과정에서 주변 4국이 공통적으로 가지는 최선의 이해는 북핵 문

제 등 WMD 및 미사일문제의 걸림돌 작용 배제, 북한의 급격한 불안요인 억제, 점진적 관계개선을 통한 공존구조의 정착 도모 등이 될 것이므로 동북아 평화와 안정을 위한 남북 군사안보문제의 논의에 적극적으로 개입할 가능성이 높다.

3. 한반도 정세

가. 북한

1998년 9월 김정일 시대의 공식 출범 이후 북한은 ‘선군 정치’ 구호 아래 군부중시의 체제관리정책을 통해 체제안정을 꾀하는 한편, 대외적으로는 우호적 국제환경 조성을 통한 대외관계 개선에 주력하였으나 총체적으로 볼 때 불안정 요인은 여전히 존재하고 있다. 예를 들어, 1990년대 이후 북한체제에서 발견할 수 있는 ①식량난 및 만성적이며 구조적인 경제침체 현상의 지속, ②이데올로기의 결속력 약화, ③주민의 체제이탈 및 탈북자의 지속적인 증가, ④관료의 보신주의와 부정부패 증가, ⑤과중한 군비증강의 부담 등의 요인으로부터 벗어나지 못하고 있는 상황이다.

그러나 북한체제의 변화에 대한 상반된 논리가 있음에도 불구하고, 적어도 경제적 차원에서 북한은 제한적인 변화의 모습을 보여주고 있다. 즉 ‘강성대국’ 건설을 국가경영의 목표로 삼은 김정일의 노선이 점차 가시화되고 있으며, 북한은 나름대로 경제적 난관을 탈피하기 위한 경제모델을 강구해 왔다.

1998년 9월 사회주의 헌법을 수정·보충한 이후 북한에서는 ‘새로운 사고방식’의 강조 및 ‘국가경제력의 중요성에 대한 인식과 이를 실천적인 방안으로 구체화하려는 모습이 나타나고 있다. 그 실례로서, ①주요 기업 관리체계의 개선 및 부문별 예산수납제도의 도입을 통한 경제효율성 제고, ②토지정리사업과 군(郡)협동농장경영관리위원회의 운영을 통한 농촌경제의 통합적 관리, ③가공무역법, 갑문법, 저작권법 등 대외경제관련 법규 제정(2001. 4) 및 무역촉진, ④지방경제 및 생산단위의 자율권 확대, ⑤전산화와 정보기술 사업 육성을 통한 경제관리의 현대화, ⑥임금·상품가격·달러환을 현실화, ⑦기업에 대한 이윤 동기 부여 등을 지적할 수 있다.

김정일은 2001년 1월 15일~20일 기간 중의 중국 방문을 통해 중국의 경제개혁 성과를 높이 평가하고, 2001년 9월 장쩌민 중국 국가주석의 평양 방문 시에는 장 주석의 '3개 대표론'을 지지하는 등 유연성을 보여주기도 하였다. 그리고 북한은 경제관련 연구문헌과 김정일의 경제관리 지침을 통해 상품경제의 부분적 수용 필요성과 기업의 자율적 경영에 대해 전향적인 입장을 밝힘으로써 최근의 가격체제 개혁에 대한 방향을 제시한 바 있다.

2002년 7월 1일의 경제관리 개선조치 등 북한의 경제정책에서 나타나고 있는 실용주의적 조치 도입은 우선은 사회주의 경제체제의 작동을 원상회복하기 위한 목적을 가지고 있으나, 부분적으로는 “자본주의식” 경제작동 메커니즘의 도입을 통해 경제 ‘개혁’을 시험하려는 성격을 가지고 있음을 배제할 수 없다. 그러나 개혁·개방 초기부터 개인의 생산동기의 인정을 통해 경제작동양식의 변화를 추진한 중국과는 달리 북한의 “시장 지향형” 경제작동체제 도입을 통한 개혁·개방의 정책적 의지나 체제 유연성은 여전히 긍정적으로 평가하기 어렵다.

이러한 북한의 경제정책은 최소한 경제적인 측면에서 ‘생존’을 도모하는 소극적인 경제정책으로부터 점차 ‘회복’과 ‘발전’을 동시에 추구하는 정책으로 이동하고 있는 것으로 평가된다. 따라서 북한체제의 변화 모습은 우선 정책적 변화의 모습이 강하면서 제한적으로 체제내적(within-system)인 통제된 변화의 성격을 가지게 될 것이다. 그 이유로는, ①중국과 동구권의 변화는 새로운 개혁적 리더십의 등장으로 가능했던 데 반해, 북한의 정치리더십에는 변화가 없을 것이기 때문이며, ②심각한 경제위기의 도래가 북한 내부에서 개혁 움직임의 가능성을 제시할 수 있다고도 하지만, 과거 경제위기 때도 ‘정치적’ 차원의 급격한 정책변화의 선택은 없었고, ③북한이 ‘단번 도약 전략’의 방안으로 관심을 가지고 있는 정보기술(IT) 산업 추진은 충분한 경제기반의 구축 위에서 가능한 방안이라는 점 등을 지적할 수 있다. 향후 북한이 정책적 변화의 차원을 넘어

서 체제내적인 차원의 사회주의 개혁·개방정책을 적극적으로 추진할 것인가의 여부는 북한이 추진하고 있는 '7·1 경제관리 개선조치'의 성공적 이행과 관련이 있을 것이다.

이러한 상황에서 북한지도부는 당분간 체제를 유지하고 정권의 안정적 지속을 담보하기 위한 최선의 방책으로 부분적 경제정책의 변화를 통한 경제발전과 사회주의체제 유지전략을 추진하기 위하여 체제내적인 통제된 변화와 함께 기존 체제의 전반적 성격은 유지키는 '헤쳐 나가기'(muddling-through) 전략을 추진할 것으로 예상된다. 이러한 북한의 전략은 여전히 명분상으로는 '우리식 사회주의' 달성을 기치로 하여 경제회복을 통한 체제생존 및 정상화 전략에 치중하면서 점차적으로 대외 및 대남 협력을 확대해나가는 것이 될 가능성이 높다.

한편, 현재 북한의 정치체제 특징은 '군부중시, 당 중심의 수령제 사회주의 국가'로 규정할 수 있다. 북한은 기본적으로 당이 국가를 영도한다는 점(헌법 제11조)에서 사회주의 국가의 보편성을 갖고 있고, 수령의 사상이 당을 영도한다는 점(당 규약 전문)에서 북한 고유의 특수성을 띠고 있으며, 김일성 사망 이후 안보 불안감과 경제난을 타개하는 체제유지의 방편으로 군부를 대대적으로 활용하고 있다는 점에서 군부 중시정책을 전개하고 있다. 따라서 김정일은 대외적으로는 국방위원장 직함으로, 대내적으로는 당 총비서 자격으로 북한을 이끌어 가고 있는 것으로 볼 수 있으며, 이러한 김정일의 정치권력은 여전히 절대적 위상을 갖고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 북한은 대미 관계개선을 통해 안보 불안감과 경제난 해결에 대한 확신을 가질 때까지는 군사력을 앞세운 자주 국방과 자력갱생 정책을 성공적으로 추진하기 위해 '군 중시, 당 중심'의 국방위원장 체제를 지속할 것으로 예상된다.

우선 북한은 상당기간 이와 같은 통치체제의 성격을 유지하면서 대내정책에서는 제한적이고 단편적인 조정정책을 선택할 가능성이 있으나, 일인독재의

획일적인 강경 체제는 고수해 나갈 것이다. 경제난 극복을 위하여 식량·소비재의 생산과 유통부문에서의 제한적 시장요소 도입을 허용할 것이나, 이로 인한 간부 부패 증가·사회적 계층 분화심화·국가에 대한 주민신뢰 상실 등을 극복하기 위해 공안통치를 지속할 것이다.

대외정책에서는 서방권과의 관계를 개선하면서도 동유럽 사회주의 체제 전환 진입의 前단계에서 발견할 수 있었던 바와 같은 본격적인 개혁의 추진은 없는 개방정책을 확대·추진할 것으로 전망된다. 동시에 북한은 주변국가들의 대북 체제 안전 보장을 유도하기 위해 ‘상호 견제적’ 영향력 확대 경쟁을 심화시키는 유인 외교를 적극적으로 추진할 가능성이 있다.

대남정책에서는 남한과 미국의 정책 변화에 대응하여 기본적으로 ‘민족공조’를 내세운 한·미간의 이간책을 구사할 것으로 예상된다. 북한은 적어도 경제적 필요에 따라 비안보군사적 차원의 남북관계 진전 모습을 유지할 것이다. 그러나 미국과의 관계가 개선되기 전에는 남한의 한·미공조를 계속 비난하면서 때로는 남한과의 관계를 경색시키는 등의 방법으로 강경책과 유화책을 전술적으로 병행하여 구사할 가능성이 있다. 김정일 시대의 국가경영전략인 ‘선군정치’는 경제 회복, 내부적 체제 단속과 동시에 핵무기개발 추진, 화생무기 공격능력 강화, 장거리 미사일개발 등 공세적 전략을 수행하기 위한 군사력 강화와 결부되고 있다. 또한 남한의 국력이 북한에 비해 압도적으로 우세해지고, 남한의 군사적 질 및 전쟁수행능력이 개선되어 군사력에 있어서 남북한 균형 내지는 적어도 전쟁억제의 합리적 충분성이 확보되어감에 따라 북한의 공세적 군사전략은 오히려 더 강화될 가능성도 전혀 배제할 수는 없다.

그러나 향후 동북아 정세의 진전 상황에 비추어볼 때, 북한이 한반도의 군사적 안정을 깨뜨리기 위하여 외국 군대의 지원을 기대하는 것은 사실상 어려우며, 따라서 군사부문에 대한 획기적인 투자가 선행되지 않고서는 군사경쟁력에서의 우위도 점차 상실하게 될 수 있다. 다만, 군사적 속전속결전략이나 대량

살상무기 및 미사일과 같은 전략무기로 남한의 방어태세에 위협을 주는 군사태세의 지속성은 유지될 것으로 보인다.

향후 남북한 전력수준의 완전한 균형 확보나 남한 우위로의 발전전망에 따라 북한이 기존의 군사적 모험노선을 고수하는 것은 오히려 북한체제의 붕괴를 가속화시킬 수 있는 요인이 될 수도 있다. 그럼에도 불구하고 북한은 전략무기 개발과 보유를 통해 미국과의 관계 개선 돌파구를 열어나키면서, 남한에 대해서는 위협을 가할 수 있는 군사적 능력을 유지하고자 한다. 요컨대 북한은 경제난 극복과 대외관계 개선을 통한 체제안정화와 정상화에 주력할 것이고, 중기적으로는 급격한 변동시대 요인이 발생하지 않도록 유의하는 체제 장기지속 전략을 추진할 것으로 예상된다.

나. 남한

한반도 평화정착을 이루어나가기 위한 한국의 노력은 주변 정세와 북한 정세의 영향을 받기도 하지만, 그러한 목표를 달성하기 위한 우리의 능력과 긴밀한 관계가 있다. 향후 한국이 어떠한 국가능력을 가지고 있는가를 점검하기 위해서는 몇 가지의 핵심적 요인을 분석할 필요가 있다.

우선 정치적 능력이다. 우리 사회가 1980년대 후반 민주주의혁명을 이루어 1990년대부터 민간 정부가 들어서고 다양한 시민단체의 등장과 활발한 노조 활동에서 볼 수 있듯이 민주주의가 발전되었지만, 선진민주주의라고 우리의 정치적 정세를 평가하기는 어렵다. 부정선거자금, 정경유착, 각종의 정치적 뇌물 사건 등에서 나타나듯이 아직 우리의 정치적 민주주의는 그 제도화의 수준이 튼튼하지 못한 상태이다. 또한 한국은 21세기 국가경쟁력 강화의 시대에 노사 갈등을 비롯하여 각종 이해집단간의 폭력적 양태의 갈등이 첨예하게 나타나고 있다. 국가경쟁력을 간접적으로 보여주는 지표인 정부의 효율성을 보면 2003년

도에 한국은 인구 2,000만 명 이상의 30개 국가 중 18위를 차지한 것으로 평가되었다. 이러한 평가는 우리의 경쟁 목표 국가들인 미국, 일본, 독일, 영국, 프랑스 등은 물론 캐나다, 중국, 대만, 말레이시아, 멕시코 등에도 뒤떨어지는 평가이다. 또한 2002년도의 평가 순위인 11위로부터 급격히 떨어지고 있는 것이다. 이러한 추세가 앞으로도 지속된다면, 한국의 국가경쟁력은 물론 남북관계의 지속적인 발전과 통일 지향의 평화 정착을 실현하는 국가적 능력이 차질을 빚게 된다고 할 수밖에 없다.

남한 사회 내에서는 이념적 정향에 상관없이 정치적 개혁을 해야 한다는 공감대가 형성되고 있다. 정치 세대의 교체는 현실적 문제로 대두된 상태이며, 지역간, 세대간의 이해의 차이를 좁히고 갈등을 완화하려는 노력도 다양한 비정부기구와 일반 시민 사이에 부각되고 있다. 향후 이러한 추세는 시대적 흐름으로 더욱 확대될 것이다. 사회의 전반적인 발전과 전후 세대의 사회 중심세력으로서의 성장, 정보화 발전 등은 민주주의의 발전을 더욱 촉진시키고, 민주주의의 제도화를 심화시킬 것이다.

공고한 한반도 평화정착은 평화체제의 구축, 북핵 문제와 같은 군사안보문제의 해결이 필요하다. 그러나 동시에 이와 같은 안전보장의 뒷받침을 해줄 수 있는 수단은 경제적 부라고 할 수 있다. 북한을 남북관계에 보다 적극적으로 유인할 수 있었던 것도 결국 북한의 경제적 필요를 활용한 경제적 수단의 강구에 있었다. 이와 같은 경제적 부의 기반은 앞으로도 매우 중요한 요소이다. 향후 우리의 경제적 능력을 기를 수 있는 지표로서 국가전체의 경제적 능력을 살펴볼 수 있다.

그리고 국가경쟁력을 살펴볼 수 있다. 산업정책연구원과 국제경쟁력연구원의 연구 결과에 따르면, 한국의 국가경쟁력은 전 세계 주요 68개국 중에서 2001년 22위, 2002년 24위, 2003년 25위로 지난 3년간 점차 악화되고 있는 것으로 나타났다.⁵⁰ 2003년도 종합 순위에서 한국은 중국(32위)에 앞서 있

나, 근로자와 생산요소에서 한국은 중국에 훨씬 뒤쳐져 있는 것으로 평가되었다. 즉 근로자부문에서 값싼 노동력을 기반으로 하는 중국이 세계 1위로 평가된 반면, 한국은 39위에 불과하였다. 노동쟁의·노동시장 개방 등 근로자의 질적 경쟁력에서는 중국이 12위였는데 반하여 한국은 겨우 59위를 차지하였다. 천연자원·국토면적 등 생산요소의 경쟁력도 한국은 거의 바닥인 59위인데 반하여 중국은 4위로 조사되었다. 외국인 투자도 중국은 13위로 상위로 평가되었으나, 한국은 41위에 불과하였다. 한국이 중국에 크게 앞선 것으로 평가된 분야는 기업가의 경쟁력(16위 대 52위)과 전문가의 경쟁력(20위 대 57위) 분야로 조사되었다.

이러한 추세라면 한국의 국가경쟁력은 중국에게 크게 뒤질 것으로 추정되고 있다. 중국은 지난 20여년의 빠른 성장을 기반으로 하여 향후 20~30년의 기간을 1인당 국민소득을 기준으로 중진국으로 도약하려는 국가전략을 가지고 있다. 만약 이러한 전략이 성공한다면, 중국의 총체적 경제력은 미국과 경쟁하는 초일류국가로 등장할 것이다. 따라서 우리나라는 미국, 중국, 일본이라는 초강대국의 틈바구니에서 계속 어려움을 겪을 수도 있다. 이러한 점에서 경제적 경쟁력을 회복하는 과제가 시급하다.

그러나 현재의 경제적 정체 현상은 시간의 경과에 따라 개선될 수 있을 것으로 전망된다. 우리 민족은 전통적으로 평등주의가 강하다. 평등주의는 개인적 차원에서는 열심히 일하는 형태로, 집단적 차원에서는 타인에 대한 지원의 형태로 나타난다. 어려운 시기에 우리 민족은 단결하는 성향을 자주 보여주었다. ‘금 모으기 운동’과 같은 경험이 성공적으로 달성할 수 있었던 것은 ‘다함께 잘 살자’는 우리의 공동체 의식이 발휘한 것으로 볼 수 있다.

<표III-1> 2003 국가경쟁력 순위

순위	국가명	경쟁력 지수
1	미국	73.88
2	스웨덴	63.84
3	캐나다	62.48
4	영국	62.02
5	싱가포르	61.46
7	홍콩	61.23
19	일본	52.73
20	대만	52.01
25	한국	48.5
25	칠레	48.5
28	말레이시아	47.65
30	태국	44.92
31	멕시코	44.5
32	중국	43.41
33	브라질	42.38
34	러시아	41.62

자료: 산업정책연구원·국제경쟁력연구원 「중앙일보」, 2003.12.17

따라서 향후 한국경제가 현재보다 훨씬 경쟁력이 신장된 상태가 될 것이다. 1인당 국민소득은 지금의 선진국 수준으로 진입할 수 있을 것이다. 국가의 총체적 부의 축적도 완전하지는 않겠지만 중산층이 건전하게 발전된 지형이 될 것이다. 세계 및 동북아 정세의 변화를 적극적이고 능동적으로 활용한다면, 무역도 다변화되어 중국과 러시아와의 경제관계가 긴밀해질 것이다. 이러한 관계 발전은 예를 들어 남북한의 중단철도(TKR) 연결 사업이 시베리아횡단철도(TSR)와 중국대륙횡단철도(TCR)와 연결되는 경제 전략적 국가능력의 확대를 도모할 수 있을 것이다.

IV. 한반도 평화체제 추진 전략

1. 한반도 평화체제 구축에 대한 당사국 입장

가. 북한측 입장: 북·미 평화협정체결

1953년 정전협정을 체결할 때만 하더라도 정치협상을 통해 평화협정을 바로 체결한다는 것이었으나 정전체제는 50여 년이 지난 오늘날까지 변함없이 존속해 오고 있다. 그 이유로 여러 가지를 꼽을 수 있을 것이다. 그 중에서 북한이 대남 군사적 위협태세를 끊임없이 고조시켜 온 점을 우선적으로 지적하지 않을 수 없다. 미국을 중심으로 한 서방측 연합국가들은 한반도가 공산화되는 것을 우려하여 정전협정의 변화보다는 그것의 유지 또는 강화에 더욱 힘써왔다. 미국은 공산주의 확장정책이 한반도로 남하하는 것을 차단하기 위해 한국과 군사동맹 관계구축을 마다하지 않았다. 이후 한국과 미국은 연합전력을 구축하면서 북한의 대남 군사적 위협에 대처하였다. 북한은 대남무력적화통일을 성취시킴으로써 그들에 대한 가장 위협적인 존재(남한)를 제거하여 유일자배 정권을 강화하고자 하였으며, 그 노력의 일환으로 군사적 도발, 정치·경제적 경쟁 및 군비경쟁 등을 수행해 왔다. 물론 1950년 북한의 전면적 군사도발은 미국의 군사적 개입으로 인하여 실패로 끝났으나 정치·경제적 경쟁과 군비증강 정책은 지속적으로 추구되어 왔다. 특히 북한은 군사비 지출을 지속적으로 증가시켜 군수산업을 과도하리 만큼 확충·발전시키고 군비증강을 지속적으로 견지해 왔다. 전반적으로 볼 때, 북한의 군사적 기본입장은 변함없이 강력한 대남 공세적 양상을 견지해 온 것이다. 1950년 전면적 도발 이외에도 그 이후의 지속적인 군사력 증강, 휴전선 일대의 땅굴구축 그리고 크고 작은 대남 군사도발 및 테러 등 실질적 행동의 차원에서 북한은 도발적이며 공격적인 군사전략을 고수해

왔던 것이다. 북한은 그들의 군대에 수시로 「전시동원태세명령」을 하달함으로써 부대 전투태세 역량을 강화했다. 1980년대의 경우 북한은 1983년의 「준전시 상태의 돌입명령」, 1984년에는 「전투동원태세 강화명령」, 1985년에는 「전투동원준비 강화태세 명령」, 1986년에는 「전투동원태세를 갖추는 데 대한 명령」을 하달한 바 있다. 1990년대 들어서도 미·북 핵협상 진행과정에서도 NPT 탈퇴 결정 및 전시준비태세 돌입 명령을 내린 바 있다. 북한은 이러한 비상명령을 통하여 인민군으로 하여금 “조성된 정세에 맞게 모든 부문, 모든 단위에서 엄격한 규율과 질서를 세우고 항상 동원된 태세에서 전투적으로 살며 일할 것”을 요구해 온 것이다.⁵¹ 특히 「준전시 태세」 명령이 떨어지면 정규군인 인민군은 말할 것도 없고 노농적위대, 붉은청년군위대, 교도대를 비롯한 모든 예비병력들조차도 거의 전쟁을 방불케 하는 상황에 돌입한다. 북한은 이러한 전쟁 준비태세 하에 “언제든지 나가 싸울 수 있게 항상 준비되고 동원된 태세의 견지라는 방침”을 중심으로 한 군사정책을 유지했다. 북한은 국내의 정세가 그들에게 유리하게 전개될 때에는 언제나 독자적으로 전면전, 국지 제한전, 특공전 등을 감행할 수 있도록 인민군부대 조직의 준비성을 강화했다. 북한은 이같이 별도의 전쟁기구가 필요 없이 전쟁발발시 평시체제를 그대로 전시에 적용하는 「전시형국가관리체계」를 유지하고 있다. 북한의 전 노동당 비서였던 황장엽은 북한의 군사 준비성에 대하여 다음과 같이 지적하였다.

첫째, 북한은 전쟁이 발발할 경우 평시체제를 그대로 전시에 적용하는 전시형국가관리체제를 유지하고 있으며, 무기 생산은 100% 자체 해결하고 있고 전투헬기, 미사일, 방사포도 대대적으로 생산하고 있다.

둘째, 갱도에서 모든 생활이 가능하고 대포 출입조차 가능케 되어있는 등 완전지하 요새화 되어있다.

51 정영태, 『북한의 국방계획 결정체계』 (서울: 민족통일연구원, 1998), p.48

셋째, 산업분야의 전기공급이 아무리 부족해도 지하군시설에 사용되는 전력은 절대 다른 곳에 전용될 수 없도록 하고 있다.

넷째, 북한의 특수전 부대들은 부대별로 남한내 미사일 기지, 공항 주요 전략시설에 대한 타격목표를 선정해 놓고 있으며, 유사시 항공육전대(공수부대)나 쾌속정도로 들어가서 타격하도록 완벽한 준비 태세를 갖추고 있다.⁵²

다른 한편으로 북한은 미국이 상호방위조약을 근거로 미군을 주둔시킴으로써 근본적으로 아시아에서의 헤게모니 장악을 위한 전진기지로서 남한뿐만 아니라 북한까지 영구히 정복하고자 하는 것으로 인식해 온 것으로 보인다. 북한의 이러한 직접적인 대미 위협인식 외에도 남북한 상호간의 무력 충돌시 미국의 군사적 개입 가능성이 존재하기 때문에 북한은 그만큼 더 큰 안보의 결핍을 수반해 온 셈이다. 지하시설물 설치, 군사기지와 주요산업시설 요새화, 핵무기를 포함한 살상무기 개발 등은 기본적으로 북한의 대미 안보위협 인식을 잘 반영한 것이라 할 수 있다. 따라서 북한으로서는 미국의 한반도 군사적 개입 가능성을 우선적으로 차단하는 것이 급선무가 아닐 수 없다.

미국의 한반도 군사적 개입 가능성을 원천적으로 차단하기 위해서 북한은 정전협정체제를 평화협정체제로의 전환을 모색하지 않으면 안된다. 북한이 의미하는 평화협정체제는 미국과 직접적인 평화적 관계를 구축하는 것이다. 논리적으로 볼 때, 북한이 미국과 평화협정을 체결하고 관계개선 목표를 달성하게 된다면 북한을 공동적(敵)으로 하는 한미동맹관계는 그 존립의 근거를 상실하게 되어 장래가 불투명해지거나 한미동맹관계의 성격이나 역할이 달라지지 않을 수 없게 될 것이다. 이는 곧 주한미군의 철수 또는 그 성격과 역할이 판이하게 달라지게 되는 상황을 야기하게 될 것이다. 실제로 북한은 한반도 군사안보문제를 미국과만 논의할 수 있다면서, 대미 평화협정체결을 통해 한반도에서

52 『조선일보』, 1997년 7월 12일

‘새로운 평화보장체제’를 수립하여야 한다고 주장하였다. 북한 당국은 1995년 9월 19일부터 1주일간 방북한 미국의 셸릭 헤리슨 박사를 통하여 “북은 궁극적으로 주한미군이 철수되어야 한다고 보지만, 미국의 동아시아 전략상 하루 이틀에 이루어지지 않을 것을 인식하고 있기 때문에 ‘새로운 평화체제’(New Peace Mechanism)를 구상하고 있다”고 전하면서 북한은 “주한미군 주둔을 용인하는 대신, 현 정전체제를 ‘새로운 평화체제’로 전환하기를 바라고 있다”고 밝힌 바 있다. 그는 또한 북한이 주장하는 ‘새로운 평화체제’란 “먼저 ‘조-미 상호안보협약체’를 구성하고, 이 협의회가 가동되는 시점에서 ‘남북기본합의서’에서 합의한 ‘남북군사공동위원회’를 가동시키는 이중구조의 평화 보장안을 뜻한다”고 전하였다. 뿐만 아니라 “북(조선)은 현재 조건에서 조-미평화조약 체결이 현실적으로 불가능하다는 것을 인식하고 있다”고 하면서 “평화조약체결이 조-미 관계 정상화의 전제조건은 아니라고” 보고 있지만 “주한 유엔군사령부 해체는 불가피”한 것이라고 밝혔다. 이를 종합해 볼 때, 북한은 우선적으로 ‘조-미 상호안보협약체’를 구성하여 주한유엔군사령부 해체를 통한 정전협정체제를 위해서 김으로써 주한미군의 지위와 역할의 약화 또는 변화를 추구해 온 것으로 판단된다.

나. 미국의 입장

정전협정체제의 평화협정체제로의 전환 관련, 미국의 공식적인 입장은 북한의 WMD 문제에 대한 완전한 해결은 물론, 남북간 구조적 군비통제를 통한 재래식 전력의 균형과 안정성 달성 이후 한반도 평화체제 정착이 가능하다고 함으로써 북한과의 평화협정체결은 시기상조라는 것이다. 미국의 부시 행정부는 북한을 핵·생화학무기 등 대량살상무기와 미사일 개발을 지속함으로써 미국의 안보는 물론 세계의 평화를 깨뜨릴 가능성이 높은 ‘불량국가’로 간주하고

있다. 북한의 핵개발과 장거리 미사일 개발은 미국의 세계적 전략에 대한 중대한 도전이며 한반도 및 미국안보에 대한 위협요소로 인식되고 있다. 부시 대통령은 핵관련 제네바 합의문 이행 개선, 미사일 검증 가능한 규제 및 금수, 덜 위협적인 재래식 군비태세 유지 등을 포함한 포괄적 접근의 의제에 대해 긍정적으로 호응할 경우 북한인민 지원(식량 의약품 제공 등 인도적 지원), 대북제재 완화(경제제재 완화, 테러지원국가 해제), 기타 외교관계 정상화를 취할 것임을 제시한 것은 단순히 협상의 우위확보를 위한 것이라기보다 미국의 기본 대북전략을 반영하고 있는 것이다. 부시 행정부의 대북정책은 기본적으로 북한이 국제사회의 이탈세력으로 존재하고 있다는 대북 불신으로부터 출발하고 있으며, 정책기조는 북한에 대한 개입정책을 지속하되 ‘힘의 외교’의 토대 위에서 미국이 북한에 대해서 원하는 바를 명확히 제시하고, 북한이 그에 적응하려는 의지를 가지고 있는지를 확인해나가는 방향으로 추진될 것으로 보인다. 부시 행정부는 전임 클린턴 행정부의 대북정책이 ‘벼랑끝 전술’의 사용을 통한 ‘니쁜 행위에 대해 보상을 해주는 잘못된 방향으로 추진되어온 것으로 판단하고 있기 때문에, ‘선 보상을 통한 북한 유인정책’으로부터 ‘선 북한의 긍정적인 행위 확인 후 보상정책’의 기초를 보여주게 될 것이다. 따라서 미국이 제시하고 있는 어젠다에 북한이 긍정적인 입장을 보이지 않는 한에 있어서는 대북관계의 개선을 서두르지 않는다는 입장이다. 또한 미국 9·11 테러사건 이후 북한이 재빨리 반테러 입장을 표명하고 추가적으로 국제협약에 가입할 것을 약속하였으나 미국은 북한이 과거 테러행위를 저질렀고 제3국이나 국제 테러 집단에 대해 테러수출을 한 바 있으며, 여전히 북한이 이라크에 이어 대표적인 테러지원국가이고 국가 차원에서 생물무기를 이미 개발, 생산, 배치하였으며 일단 결정하면 수주내 충분한 양의 생물무기를 생산할 수 있다고 믿고 있는 것으로 보인다. 미국의 이러한 입장과 인식에 대한 북한의 반응이 양자관계 개선의 당연한 관건이다.⁵³ 이러한 상황에서 북한이 비록 핵문제 해결을 위해서 선 북미 불가침

조약체결이 필요한 것으로 주장하고 있지만 미국의 공식적인 태도는 북한이 검증 가능한 상태로 핵개발을 포기한다면 서면 대북안전보장을 약속하는 정도의 응대를 하고 있을 뿐이다. 북한이 의미하는 북미불가침협정체결 주장은 정전협정체제의 평화협정체제 요구외도 일맥상통한 것으로서 미국은 북한의 이러한 요구를 근본적으로 받아들이지 않고 있는 것으로 보인다.

그런데 부시정권의 이러한 대북 강경정책은 북한의 핵문제를 해결하는 데 있어서 한계를 노정하지 않을 수 없을 것으로 판단된다. 북한은 핵무기 개발을 비롯한 대량살상무기 개발문제를 주한미군철수 목표를 궁극적으로 달성하기 위한 주요한 수단으로 인식하고 있다. 미국이 이와 관련한 북한의 요구(북미 불가침협정체결→실질적인 북미평화협정체제 구축→미군철수)를 수용하는 태세로 나오지 않을 경우 북한은 한반도의 긴장고조를 불사하는 ‘벼랑끝 전술’을 고수하게 될 것이다. 이러한 상황이 지속될 경우 미국에 대한 국제적 여론은 악화될 가능성이 커지면서 미국의 대북협상 요구가 팽배해지게 될 것이다. 특히 이 경우 한국의 반미 여론이 증폭되면서 정전협정체제의 평화협정체제로의 전환 요구가 확대되고 주한미군 철수 주장 역시 확산될 가능성을 배제할 수 없다.

다른 한편으로 부시정부가 재선에 실패하고 민주당 정부가 정권을 장악하게 될 경우 북한의 대량살상무기 개발 관련 대북협상은 새로운 전기를 맞게 될 가능성이 크다. 클린턴 정부 시기, 미 의회조사국 연구원 니쉬(Larry A. Niksch)는 미국정부가 북한의 예상되는 변화(붕괴든 개혁이든)가 일어날 때까지 위협을 막고 문제를 잘 이끌어 나가기 위한 것으로서 포용정책을 확대해 나갈 것이라고 전망하고, 이러한 정책이 “정전체제에 대한 북한의 장래 결정에 커다란 영향을 미칠 수 있고, 한반도 문제에서 주요 당사자가 되기를 원하고 또

한·미유대를 강화해 나가려는 한국정부의 노력에 커다란 도전이 될 수 있다”⁵⁴고 주장했던 것을 미루어 짐작해 볼 때, 미국의 포용정책이 정전체제 전환문제를 포함한 대북한 군사문제의 직접적인 협상에까지 확대될 가능성을 시사한 것으로 판단된다. 여기에 대해서 닉쉬 연구원은 “미국의 대북한 포용정책의 확대는 한국의 기본적 안보를 약화시키지는 않을 것이다. 그러나 장기적으로 볼 때, 미국이 군사적 이슈를 놓고 북한과 협상을 시작할 가능성이 있다.”⁵⁵고 예측한 바 있다. 실제로 미국이 북한과의 직접적인 군사대화를 확대해 왔다는 사실은 북한과의 핵협상 및 미사일 협상, 미군유해협상 등에서 잘 드러난 바 있다. 결국 클린턴 정부의 대북 포용정책 확대는 북한이 요구해 왔던 ‘북·미안보대화채널’ 구축의 실현으로 연결되었을 가능성이 크며 미국과 북한은 이 대화 채널을 통해서 정전협정체제 변화문제를 구체적으로 논의하게 되었을지도 모른다. 향후 민주당 정부가 다시 탄생하게 될 경우 미국의 이러한 대북 포용정책이 부활되고 정전협정체제 변화 관련 논의가 심화될 가능성을 배제할 수 없을 것이다.

다. 중국의 입장⁵⁶

중국은 공식적으로 한반도의 평화와 안정이 유지되기를 희망하고 있으며 한반도 평화체제구축에 대해서 부정적이지 않다. 중국은 한반도 정전체제는 냉전적 요소가 반영되어 있기 때문에 한반도에서 진정한 평화를 보장해주는 장치

54 Larry A. Niksch, “미·북관계와 미국의 대한반도 정책”, 『북한정세변화와 주변 4국의 대한반도 정책』, 제5회 국제학술회의 발표논문집 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 71-72.

55 Larry A. Niksch, “미·북관계와 미국의 대한반도 정책”, p.80.

56 한반도 평화체제 구축과 관련, 중국의 입장에 대해서는, 신상진, 『한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략』, (서울: 민족통일연구원, 1998), pp.14-18 참조

가 될 수 없다면서 탈냉전기에 걸맞는 새로운 평화체제가 구축되어야 한다는 데 공감하고 있는 것으로 전해지고 있다. 정전체제 변화 관련, 중국의 이러한 입장은 단순히 원론적인 입장에 불과한 것으로 보인다. 중국은 정전체제가 비록 냉전적 요소가 있기는 하지만 한반도의 안정과 평화를 유지해오는 데 크게 기여한 것으로 평가하고 새로운 평화체제가 구축되기 이전까지는 현 정전체제가 유지될 필요가 있다고 강조한다. 즉 중국은 이 정전기구를 바로 폐기하고 평화체제로 대체하기보다 이 기구를 통하여 남북한간 첨예한 갈등과 긴장이 완화될 수 있는 방안을 찾아야 한다는 것이다.

이렇게 볼 때, 중국은 이제까지 한반도 정전체제의 변화와 관련, 남한과 북한의 입장을 동시에 고려해 온 점을 간과할 수 없다. 그러나 중국은 내심으로 당분간 정전체제가 유지되어 이를 통해서 한반도 문제에 대해 일정한 영향력을 행사하기를 바라고 있는 것으로 판단된다. 중국은 1953년 정전협정 서명 당사국의 일원으로서 법적으로 주변 4국 중 한반도 문제에 대해 중요한 발언권을 행사할 수 있는 자격을 보유하고 있기 때문에 중국은 대한반도 정책에서 이를 적절히 활용하기를 원한다.

그러나 중국은 북한이 주장하는 대로 북·미평화협정체제로의 전환에 대해서는 분명한 반대입장을 견지하고 있다. 중국은 한반도 평화체제 전환 관련, 남북한이 일차적 당사자이며 중국과 미국은 2차적 당사자에 불과한 만큼 북미평화협정체제 주장은 받아들이기 어렵다는 것이다. 실제로 중국은 한반도의 평화는 남북한 직접 당사자간의 신뢰회복이 전제되지 않고서는 불가능하다는 입장이다. 중국은 한반도 평화체제 구축과정이 남북한간 대화와 합의를 전제로 해야 하며, 남북한에 의해 주도적으로 추진되는 것이 바람직하다는 견해를 보이고 있다.⁵⁷

57 Zhou Xingbao, "China's Perspectives and Position about the Proposed

라. 한국의 입장: 남북한 평화협정 체결

6·15 남북정상회담 이후 분야별 남북회담을 총괄·조정하는 「남북 장관급 회담」이 정례화 되어 6·15 공동선언 이행문제와 남북간 주요 현안을 협의해 오고 있다. 「경제협력추진위원회」, 「적십자회담」, 「개성공단건설실무접촉」 등 분야별로 다양한 회담이 지속적으로 진행되고 있는 실정이다. 특히 남북한은 남북철도·도로 연결과정에서 수차례의 군사실무회담 접촉을 벌임으로써 남북간 군사협력의 가능성을 발견하게 되었고 이를 통해 남북한은 정전협정체제가 남북대화의 심화를 어렵게 하고 있다는 점을 점차 인식하게 되었다. 비록 남북 철도·도로 연결 관련 군사적 실무문제를 해결하기 위한 제한적 군사 접촉이었지만 남북한은 이러한 남북 직접적인 군사협상 경험이 보다 일반적인 군사협상으로 연결시킬 수도 있을 것이라는 가능성을 발견할 수 있을 것이다.

군사실무협상을 어렵게 하거나 지연시킨 주요 요인 중 하나는 정전체제하에서 존재하고 있는 유엔사와의 협상이 지적된다. 북한은 가능한 한 남북 도로·철도 연결 관련 군사적 실무에 대해서는 유엔사의 간섭 없이 남북이 직접 협상하기를 원했다. 이에 반해 유엔사는 모든 비무장 지대와 관련한 사항은 정전협정의 규정에 근거하여 추진되어야 한다는 입장을 견지하였다. 따라서 한국 측은 북한의 입장과 유엔사의 입장을 동시에 조율해야 하는 어려운 과정을 거치지 않으면 안되게 됨으로써 자연히 남북한 철도·도로 연결을 위한 군사실무협상은 지연될 수밖에 없었던 것이다. 이는 곧 남북한의 대화와 교류협력의 범위와 내용이 확대·심화되어 감에 따라 1953년에 체결되어 지금까지 유지되고 있는 한반도 정전협정체제의 변화가 요구된다는 것을 의미한다. 사실상 대부분

Four-Party Talks”, KINU International Conference, Seoul, April 15, 1997, pp. 5-7.

의 우리 국민들은 정전체제는 형식적인 정전관리 기능만 수행하고, 실질적인 대북전쟁억제 기능은 한·미동맹체제의 연합전력이 담당하고 있는 것으로 이해하고 있는 것으로 판단된다. 냉전기에는 정전체제가 한반도의 ‘불안한 평화’ 유지를 위한 소극적인 공헌을 해왔던 것은 사실이다. 그러나 6·15 정상회담 이후 활성화되고 있는 적극적인 평화구축을 위한 다양한 남북간의 노력에 부응하기 위해서는 이러한 소극적 평화유지에 국한된 정전체제의 변화가 요구된다. 한반도 평화를 보다 주도적으로 그리고 통일 지향적으로 관리할 수 있는 한반도 평화체제 구축의 필요성이 제기되고 있다는 것이다. 그런데 북한이 북미간 직접적인 평화협정체결을 원하고 있는 데 반해 한국은 남북평화협정체제를 추구하고 있는 실정이다.

2. 한반도 평화체제 구축 추진 구도

가. 한반도 평화체제 구축의 내용

한반도 평화체제가 의미하는 것은 한반도 질서를 규정해온 정전상태가 평화상태로 전환되고 안보 및 남북관계 그리고 대외관계에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태이다. 그리고 한반도 평화상태를 만들어 가고(peace making), 이를 제도화하는 과정(peace process)을 통틀어 한반도 평화체제 구축이라 말할 수 있다. 정전체제에서 평화체제로의 전환 내용을 분야별로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 남북관계

정전체제하에서의 남북관계는 다른 분야와는 달리 매우 활발한 양상을 띠고 있다. 경제, 사회, 문화 및 인도적 분야의 교류와 협력은 지속적으로 확대·심화되어 오고 있다. 남북정상회담이 개최되고, 6·15 공동선언을 발표하여 이제까지의 남북회담에 있어서 한 차원 높은 단계로 발전하였다. 정전체제하에서도 정상회담은 남북한의 실질적인 문제를 해결하기 위하여 정례적이거나 특별 회담 형태로 일반화될 가능성도 있다. 6·15 공동선언 이후 장관급회담을 비롯한 각종대화가 정례적인 양상을 보이고 있는 것은 ‘선 정치문제 해결 후 교류협력’을 주장해 오던 종래의 태도에서 크게 변화된 모습을 반영한다. 이는 북한이 남한의 경제적 지원을 비롯한 남한으로부터의 교류협력을 절실하게 필요로 한다는 이유에서 기인한다 따라서 남북한의 당국간 대화, 특히 경제적 교류협력 관련 대화의 정례화는 지속될 것으로 보인다. 그러나 남북한간의 정치적 회해 및 신뢰 구축에는 일정한 한계를 보이고 있어 교류협력이 완전히 제도화되기에는 어려운 점이 많다. 그러나 평화체제로 전환될 경우 정치적 회해가 이루어지게 됨으로써 교류협력이 제도화되는 양상을 띠게 될 것이다. 이 경우 남북경제공동체 형성이 가능하게 될 것이며 이를 통해 남북한간의 경제적 공동번영을 위해 남북한의 경제적 교류협력은 더욱 확대 심화될 수 있을 것이다.

(2) 대외관계

정전체제 하에서 남한이 북한의 동맹관계에 있는 중국과 수교를 하고, 양국사이의 친선우호 관계는 심화되어가고 있으며, 구소련을 이은 러시아와도 관계 정상화와 더불어 교류협력의 폭을 확대해가고 있다. 반면 북한은 미국 및 일본과의 관계정상화는 고사하고 오히려 그들의 핵무기를 비롯한 대량살상무기

개발 문제로 오히려 관계 악화 양상을 띠고 있다. 이렇게 볼 때 정전체제하의 대외관계에 있어서 남한과 북한은 심각한 불균형성을 노정하고 있다. 그러나 평화체제에 접어들게 되면 북한 역시 미국과 일본과의 관계 정상화와 함께 양국과의 교류협력의 폭을 넓혀가게 됨으로써 남한과 북한간의 외교적 차원의 불균형성이 해소됨에 따라 남북 양국간의 신뢰가 구축되어나갈 것으로 보인다.

(3) 한반도 군사질서

정전협정하에서 남한과 북한은 법적으로 전쟁이 종결되지 않은 교전 쟁방간 적대관계가 그대로 유지되며, MDL, DMZ, JSA가 설정되어 있으며, 군정위(MAC)와 중감위(NNSC)가 구성되어 있다. 정전협정 관리 책임은 UNC와 북한군에게 있으며 남북간 군사적 대결과 우발적 충돌 및 전쟁위험은 그대로 상존하게 된다. 그러나 평화협정체제하에서는 법적으로 전쟁이 종결된 상태이며 평화가 회복된 것으로 인식된다. 이에 따라 MDL이나 DMZ 및 NLL에 대한 재규정 노력이 뒤따르게 될 것이다. 동시에 남북한 군사기구가 구성되어 한반도의 평화체제 구축을 공고화하는 데 그 기능과 역할을 담당하게 될 것이다. 이 경우 한반도의 평화협정 관리는 남북 당사국이 직접 그 책임을 맡게 된다. 또한 전반적으로 한반도의 군사적 안정성이 크게 제고될 것이다. 신뢰구축 조치 등 군사적 투명성이 확보되고 기습공격의 가능성이 원천적으로 제거될 것이다. WMD 문제도 함께 해결될 것이다.

종합적으로 볼 때, 한반도 평화체제가 구축됨에 따라 정전체제하에서 미(UNC)·북한 주도의 한반도 군사질서가 평화공존적인 남북주도의 군사질서로 전환되는 것이 가장 핵심적인 변화로 판단된다.

나. 한반도 평화체제 구축의 문제점

현재 평화체제구축에 있어서 가장 큰 문제점은 평화체제 구축 관련 당사자 문제와 평화협정체결 시기문제이며 이에 대한 남한, 북한, 미국간의 입장차이가 상당히 크기 때문에 한반도 평화체제 구축을 실현하기 위해서는 3국간의 입장을 여하히 조율하는 데 달려있다 할 것이다. 현재 한국은 남북당사자간 평화협정 체결 및 미·중의 보장이 필요하다는 입장을 견지하고 있는 반면, 북한은 남북 평화협정이 아닌 미북평화협정 체결을 주장하고 있다. 북한은 한국교전 당사자는 북한과 미국이며, 미국이 정전협정의 실질적 서명 당사자이며, 주한미군이 한국군의 작전권을 보유하고 무력의 실권을 행사하고 있기 때문에 실질적인 한반도 평화체제 정착을 위해서는 미북한간의 평화협정체제가 필수불가결한 것이라 주장하고 있다. 반면 남북간에는 이미 『기본합의서』(불가침) 체결로 남북간 평화협정체결은 더 이상 필요치 않다는 것이다.

평화협정체결 시기 문제와 관련, 우리 정부는 완벽한 평화상태가 아니더라도 어느 정도의 추진 여건이 조성되면 남북간 평화협정을 체결하고, 이후 점차 보완해 나가겠다는 구상을 밝히고 있다. 북한은 한반도 평화문제에 있어 출발점이 되는 과제로 인식 당장 북미 평화협정체결을 주장하고 있다. 반면, 미국은 실질적인 평화체제가 정착이 될 경우 평화협정체결이 가능한 것으로 보고 있다. 물론 미국이 말하는 평화협정은 미·북간의 직접적인 평화협정이 아니라 남북 평화협정을 의미한다.

3. 한반도 평화체제 구축의 추진 단계

가. 추진방향

평화체제 구축은 보다 나은 실질적인 평화상태를 만들어 나가는 과정으로서, 국민적 기대를 감안 목표지향적 의지는 견지하되, 객관적 여건을 감안하는 신중한 추진 정신이 필요하다. 현재의 유엔사와 북한군 중심의 정전체제를 남북 주도의 한반도 평화체제로 전환하는 데 있어서는 한·미동맹체제를 약화시키지 않는 가운데, 작전통제권과 유엔사의 역할에 대한 일정한 조정이 필요하며, 이를 위해 한미간 상호 신뢰를 바탕으로 상황판단 및 추진방법에 대한 공감대 형성이 필수적이다.

한반도 평화와 안정의 관건은 북한의 대남적화전략의 포기, 핵문제를 포함한 검증 가능한 군축의 시행, 국제사회로 편입하기 위한 의지와 노력 등을 통한 실질적 긴장완화와 위협감소에 달려있다고 할 수 있다. 따라서 남북군사관계의 현상태로서는 곤란하며, 북한으로 하여금 한국이 평화체제 구축과정에서의 당사자임을 인정토록 하는 조치가 선행되어야 할 것이다.

이를 위해서 먼저 남북군사관계 진전을 위한 정치·군사적 여건을 조성(1단계)한다. 남북 정상간 군사적 신뢰구축 추진을 위한 기본틀에 대해서 합의할 수 있도록 해야 할 것이다. 지난 6·15 남북정상회담 이후 북한이 남북문제의 근본적 해결에 필요한 정치 군사문제에 대한 논의를 회피, 진전이 답보상태에 머물러왔다. 1차 남북정상회담 이후 비록 군사분야를 제외한 여타 분야의 교류 협력은 괄목할만한 신장을 거듭해 왔으나 북한은 여전히 군사문제에 있어서는 미국과의 접촉을 고집하고 있는 상태를 지속하고 있다. 그렇지만 남북철도·도로 연결을 위한 군사실무회담이 매우 효과적으로 개최되어 향후 남북군사회담을 위한 좋은 선례와 경험이 축적된 것은 사실이다. 특히 북한은 군사실무회담

에서 회담목적 달성을 위해서 정치적 논쟁을 극히 자제하면서 실리를 추구하려는 협상태도를 보여온 것은 이례적이다. 이러한 경험을 살려서 현재 남북한간 분쟁의 불씨를 안고 있는 NLL 문제라든가 군사분계선 부근의 상호 비방선전 문제 등을 협의할 수 있는 남북 국방장관 회담 개최를 추진하여 군사회담을 통한 남북한의 신뢰구축 조치의 폭을 넓혀나가는 것이 바람직하다.

이어 본격적인 군사적 신뢰구축을 위한 제2차(2단계)의 점진적·단계적 협의를 추진할 필요가 있다. 남북한 군사문제와 관련해서 상호 다른 이익과 문제를 안고있는 점을 감안해서 지나치게 원론적인 군사적 신뢰구축을 위한 회담을 다그치는 태도를 지양해야 한다. 기본적으로 남북한이 공히 이행이 용이한 조치부터 우선 협의하고 이에 따른 조치를 이행할 필요가 있다. 군사교류는 남북관계 진전 정도에 따라 점차 확대해 나가는 인내심이 필요하다. 이 과정에서 지나치게 남북관계와 군사교류를 연계하는 조급성을 보여서는 안될 것이다. 남북관계 확대 자체가 남북한의 신뢰구축 조치라는 사실을 염두에 두면서 남북 군사교류 회담의 확대를 요구하는 자세가 필요하다.

나. 군사적 신뢰구축을 통한 평화체제 구축단계

(1) 제 1단계: 평화체제 구축을 위한 정치적·법적제도 구축

(가) 주변 강대국에 대한 기능적 접근 확대·강화

한반도가 주변 강대국들로부터 직접적으로 정치·군사적 영향을 받아 온 것은 우리의 역사를 통해서도 잘 알 수 있다. 일본은 한반도를 식민지화 한 바 있으며, 미국, 러시아, 중국은 한반도 분단에 직·간접적으로 관여해 온 것을 부인할 수 없다. 또한 이들 4강은 한반도에 대해서 그들의 지정학적 관심을 동

시에 지니고 있다고 볼 수 있다. 따라서 우리가 남북한의 군사적 화해·신뢰 조치를 추구하는 과정에서 이들 4강을 적절히 관리해 나가지 않으면 안된다. 그 중에서도 우리의 군사적 문제와 관련하여 가장 직접적인 영향력을 행사하게 되는 것이 미국과 중국이다. 미국과 중국은 각각 한국과 북한에 대하여 군사적 동맹관계를 맺고 있으며, 특히 미국은 한국에 군대까지 주둔시켜 놓은 상태에서 남북한의 군사적 화해·신뢰체제를 구축해 나가는 과정에 필요한 군사적 불신제거, 군축, 평화협정 체결 문제에 있어서 직접적으로 간여하고자 할 것이다.

미국, 중국, 러시아, 일본 등 주변 4강은 기본적으로 한반도의 안정유지를 위하여 남북한의 평화정착 노력을 지지하고 있으며, 동시에 한반도에 대한 영향력을 확대하고자 하는 경향을 보이고 있다. 따라서 이들 대부분은 북한이 한반도의 안정적 평화구축을 위한 군사적 신뢰구축조치 추진활동에 지지를 보낼 것이다. 그러나 이들 4강은 한반도에 대한 영향력 확보 차원에서 북한의 비현실적인 군사적 신뢰조치를 지지하고 나올 가능성을 전혀 배제할 수 없는데, 이에 대비한 외교활동을 적극 추진할 필요가 있다. 특히 북한이 한·미동맹관계를 악화시킬 수 있는 방안을 적극 모색하고 있다는 점을 고려하여, 북·미 평화협정 체결, 유엔사 해체, 주한미군 철수 문제 등에 대해서는 한·미간 사전 입장조율을 충분히 해두어야 할 것이다.

한반도의 평화협정 체결 문제에 대해서 중국, 일본, 러시아도 비교적 높은 관심을 보이고 있는 것이 사실이다. 중국은 한반도의 궁극적인 평화와 안정을 위해서는 휴전체제가 평화체제로 전환되어야 한다고 인식하고 있으나, 북·미간의 직접적인 평화협정 체결에는 부정적인 반응을 보이고 있는 것으로 보인다. 그것은 평화협정이 북·미간에 직접적으로 체결될 경우 북한에 대한 미국의 영향력이 확대되는 반면 중국의 대북한 영향력이 상대적으로 약화될 수 있다는 판단에서 기인하는 것 같다. 일본은 한반도의 안정과 한·일관계를 고려하여 남북평화협정 체결을 통한 평화체제로의 전환을 지지하고 있는 것으로 전해지고

있다. 그러나 일본은 한반도 문제 해결과정에서 미·중보다 열세에 놓이지 않기 위해서 북·일수교고섭 추진 및 대북 지원을 강화하여 북한에 대한 영향력을 확보함으로써 한반도 평화에 대한 국제적 보장에 적극 참여할 수 있는 기반을 마련하고자 할 것이다. 러시아도 동북아에 있어서 자국의 이익확대를 위해서 북·미 평화협정체결에는 반대하고 이의 동참을 추구하고 있는 것으로 판단된다.

이러한 상황을 고려하여 우리 정부는 먼저 이들 강대국들에게 평화체제 전환문제는 「민족자결원칙」과 「당사자 해결원칙」에 입각하여 남북한간에 직접 해결되어야 한다는 사실을 설득시키는 노력을 기울여야 할 것이다. 단, 남북한 평화협정에 대한 국제적 보장을 확보하는 데 있어서는 최소한 미국과 중국을 참여시키는 방안(예, 2+2)이 모색될 필요가 있을 것이다. 그렇지만 한반도 문제에 대한 주변 강대국의 영향력을 제도화할 위험성이 있는 방안은 가급적 피하는 것이 좋을 것이다.

(나) 북·미 불가침 협정체결 추진

굿비 대사는 남북한간 무력불사용 협정 및 체계적인 대화의 시작은 분단을 극복하는 첫걸음이 될 것이라고 하면서, 평화협정 체결의 중요성을 지적하였다. 그는 평화협정이 문건의 수에 대한 공식화 문제보다는 그 협정의 기본적인 개념의 중요성을 강조하면서, 평화협정은 한반도 문제의 해결을 위해서 다음과 같은 내용이 포함되어야 한다고 주장하고 있다.

- ① 분단된 남북한간의 새로운 정치·경제적 관계 수립
- ② 한반도에서 군사력 규제
- ③ 안전보장과 관련하여 제3국과의 관계 정립

북한이 일찍부터 주장해 온 평화협정체결 주장은 한반도 문제 해결을 위한

이러한 내용에 대해서 어느 것도 실질적으로 담보하고 있지 않다는 데 문제가 있다. 정전상태의 평화상태로의 전환과 관련, 북한은 1960년대에는 「남북평화협정」 체결을 강조하였다. 그러나 북한 최고 인민회의는 1974년 3월 미국 상·하원에 보낸 서한을 통해 대미평화협정 체결을 최초로 제의하였으며, 1984년 1월에는 중앙인민위원회·최고인민회의 상설회의, 연합회의 명의의 「서울 당국과 미합중국 정부와 국회에 보내는 편지」에서 남북 불가침 공동선언과 대미 평화협정 동시체결을 제의한 바 있다. 북한 당국에 의하면, 휴전협정의 서명자가 유엔, 북한, 중국의 각 사령관이지만, 중국은 이미 북한에서 철수하였고, 대부분의 유엔군은 「유엔군의 모자를 쓴 미군」이므로, 미국과 북한이 휴전협정의 실질적 당사자라고 한다. 반면 남한정부는 「미제국주의자의 괴뢰」로서 자율성이 없기 때문에 북·미 평화협정만 체결되면 모든 한반도 문제가 쉽게 해결될 수 있다는 것이다.

북한의 이러한 대미평화협정 체결 주장은 협정관련 기본개념에 있어서 의심을 자아내게 하는 것이다. 즉 북한은 평화협정을 한반도의 평화적 분단극복을 위해서라기보다 북한 자체의 대남 적화전략의 일환으로 이용하고 있는 것처럼 보인다. 북한은 한반도의 정치·군사문제에 대하여 미국과의 직접협상을 벌여 유엔사 해체 및 주한미군 철수를 통해 남한의 대북 안보장치를 약화시킴으로써 「남조선의 해방」 목표를 달성시키고자 하는 의도를 지니고 있을 가능성이 다분하다.

이렇게 볼 때 북한이 주장하고 있는 평화협정은 한반도의 평화를 약속해 줄 수 있는 법적제도로 이용될 수 있는 가능성보다는 오히려 한반도에서 불안하게나마 유지해 온 균형조차도 깰 수 있는 가능성을 지닌 것으로밖에 이해되지 않는다. 따라서 한반도에 있어서 항구적인 평화구조가 정착되기 위해서는 평화협정이라는 법적 제도장치가 마련되어야 한다는 데 있어서는 이론의 여지가 없다. 그러나 북한의 대남무력적화 의지 포기가 선행되지 않는다면 평화협

정체결의 본래목적이 퇴색될 수밖에 없는데, 우리 정부가 남북한 평화협정 체결을 위해 노력하게 될 경우에도 이점을 충분히 고려하여야 할 것이다.

그런데 북한이 그들의 체제를 변화시키기 위한 개혁·개방정책을 추진해 나갈 수 있도록 하는 대외적 환경을 조성해 주기 위하여 그들이 가지고 있는 대미위협 인식을 우선적으로 해소시켜 줄 수 있는 조치를 강구할 필요가 있다. 북한은 한국에 배치된 미군에 대하여 군사적 위협을 인식할 가능성이 있다. 또한 그들은 유사시 효과적으로 합동작전을 전개할 수 있는 한·미 합동군사역량에 대해서도 우려할 수도 있을 것이다.⁵⁸ 북한의 이러한 우려를 어느 정도 완화해줌으로써 김정일 체제가 좀더 실용주의적 체제로의 전환을 꾀할 수 있도록 유도해나갈 필요성이 있다는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 한반도의 군사적 긴장완화 및 평화체제기반 조성 차원에서 북·미간 불가침협정이 체결될 수 있도록 하는 것은 상당한 의미를 지니게 될 수도 있을 것이다. 단 북·미간 불가침협정이 정전협정 체제 해체를 의미하는 ①전쟁종결 및 평화상태 회복, ②유엔군 사령부 해체, ③미군철수 또는 감축 등과 같은 문제를 포괄하는 내용을 전제하는 것이 되어서는 안될 것이다. 국제법 측면에서도 북·미간 불가침협정은 평화협정과는 근본적으로 다른 것이다. 즉 불가침협정은 현존 질서의 바탕 위에서 침략을 예방하는 사전조치로서 영토적·정치적·기존상태를 확인·협정인 데 반해, 평화협정은 정전상태를 법적으로 종결하고 평화상태를 회복하기 위한 교전 당사자간의 명시적 합의이다.

북·미간 불가침협정 위험성을 보완하기 위한 방안으로 한국과 중국과의 불가침협정을 동시에 체결하는 소위 교차 불가침협정을 추진하게 된다면 더욱 바람직할 것이다. 남북한 군사적 불신제거 및 남북한 군사적 비대칭성 해결을 위

58 鄭永泰, 『北韓 軍事政策의 展開 樣相과 核政策 展望』 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 32~37.

한 조치들이 뒤따르도록 노력을 거친 후 이것들이 본격적으로 활성화되어 가는 상황에 도달하게 되었을 때야 비로소 남북한 평화협정이 체결될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 이러한 상황을 보다 안정적이며 효율적으로 확보하기 위해서는 남북기본합의서와 같은 포괄적인 제도구축을 위해서도 동시에 노력을 병행해야 할 것이다. 특히 남북한은 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」에서 「남북군사공동위원회」를 구성·운영하여 남북한의 불가침 이행과 보장을 약속한 바 있다. 즉 남북한은 합의서 발효 3개월 안에 남북군사공동위원회를 설치하여 대규모 부대 이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사 교류 및 정보교환문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위하여 협의·것을 약속하고, 이와 관련하여 몇 차례에 걸친 협의활동을 해온 경험을 가지고 있다. 따라서 남북한은 이러한 경험을 최대한 살려, 기본합의서라는 포괄적 틀속에서 남북군사공동위를 재가동하여 군사적 화해·신뢰구축 노력을 지속할 필요성이 있다.

(2) 제 2 단계: 불신 해소 및 기습공격 우려 제거

남북한의 군사적 긴장을 완화할 수 있는 첫 번째 방안으로 지적될 수 있는 것은 남북한이 안고 있는 군사적 불신을 약화 또는 해소하는 것이다. 이를 위해서 어떠한 접근방법이 필요할까? 남북한이 유럽이 시행해오고 있는 군사력의 투명성 조치(transparency measures)를 취할 수 있게 된다면, 상당한 정도로 한반도의 군사적 긴장을 완화할 수 있을 것이다. 문제는 한반도에 있어서 군사적 투명성 조치가 어느 정도 효율적으로 취해질 수 있는가이다. 쌍방의 군사활동의 공개로 양측의 군사적 투명성이 제고 될 수 있다. 군사활동을 공개하는 과정에서 대치상태에 있는 쌍방간의 빈번한 협상의 기회가 생겨난다. 이러

한 협상기회는 적대국간의 협력경험을 쌓아나갈 수 있을 뿐만 아니라 쌍방이 갖고 있는 호전성이라든가 적대적 감정을 확인, 이를 누그러뜨릴 수 있는 기회를 제공하게 될 것이다. 투명성 조치는 상호간에 동의된 명세에 나타나 있는 양측 군사력의 위치와 특성에 관한 자료를 공유하는 것을 포함하게 된다. 대치 상태에 있는 양국이 분야별 군사력에 대한 세분화된 정보자료 교환을 필요로 하게 된다. 특히 군의 편제, 조직, 배치에 대한 정보교환이 필수적이다. 이러한 정보교환에는 연대 및 여단급까지의 편제 및 장비에 관한 도표를 포함시키는 것이 바람직 할 것이다. 데이터에 있어서의 변동은 일어날 때마다 보고되어야 하고, 정기적인 현장검증으로 교환된 자료의 정확성을 파악하게 된다. 더 나아가 훈련을 목적으로 한 병력의 이동은 이미 쌍방이 동의한 절차에 따라 보고되어야 하고, 읍져버들이 훈련진행상황을 참관할 수 있게 하여야 할 것이다.⁵⁹

군사력 안정에 대한 보다 정확한 군사적 위협 가능성을 평가하기 위해서는 군사연락관 배치를 통한 정보획득과 판단이 현지사찰 방법의 하나로 보완될 필요가 있을 것이다. 이러한 예는 통일전 동서독이 군사연락단을 교환함으로써 통상적인 군사연습의 내용에 대한 심도있는 관찰을 시행해 온 경우에서 찾아볼 수 있다. 상호사찰 제도로서의 군사연락단은 상호간에 비정례적인 군사력 증강이 시도되지 않고 또 대규모의 병력이 공격태세로 전환되지 않았음을 확인시켜 줄 수 있는 중요한 수단이 될 수 있을 것이다. 특히 순회 군사참관단을 특정지역에 상주시킴으로써 일상적인 안보적 상황 감시를 도모할 수 있을 것이다. 군사연락단으로 하여금 군사시설의 출입은 허용하지 않더라도 자유로운 여행의 권리를 주어 상주시키게 된다면 양측 특정지역에서의 군사력 태세 전환 사실을 감추기 어려울 것으로 판단된다.⁶⁰

59 James E. Goodby, “한반도에서의 신뢰안보 구축: 협상의 조건”, 외교안보연구원, 『한반도의 군비통제』, 국제학술회의 (1990. 10. 10~11), pp. 4~5.

60 “Verifying Conventional Force Reductions”, The Washington Quarterly

대북 군사문제에 있어서 우리가 당면하고 있는 또 다른 관심은 북한의 기습공격능력을 제거하여 상당한 기간의 전쟁준비 없이는 단기간에 남침할 수 없도록 하는 것이다. 심각한 대치상태에서 군사력이 집중되고 있는 휴전선이 우리의 수도와 지근의 거리에 놓여 있다. 이러한 군사적 긴장상태를 완화시킬 수 있는 방안으로 상호 군사력의 운용태세에 관한 협정을 맺는 것이 지적될 수 있다. 미·소 해양사건에 관한 협정(The Incidents at Sea Agreement), 군사활동 방지에 관한 협정(The Agreement on Prevention of Dangerous Military Activities) 등은 미·소간 군사적 긴장관계 완화를 위한 군사력 운용 관련 협정의 좋은 예로 볼 수 있다. 또한 한반도 군사분계선 비무장 지대를 평화지대로 만들기 위한 협정이나 군사분계선 일대에서 상대측에 대한 일체의 군사적 도발행위를 금지하는 협정이 체결된다면 남북한의 군사적 긴장관계를 해소할 수 있는 좋은 방안이 될 것이다. 특히 기습공격의 방지를 위해서는 쌍방 군사력의 위치, 장비소유 혹은 운용에 제한을 가할 필요성이 제기된다.⁶¹ 특히 북한의 기본 군사전략이 기습공격에 초점이 맞추어져 있다는 사실을 고려해 볼 때 군사력 운용에 관한 제한의 중요성은 한층 더 제고된다고 볼 수 있다. 1986년 조인된 스톡홀름 협정은 13,000명 병력규모 이상 지상군 부대의 이동은 일 년 전에 상대측에 통보하여야 하며 이러한 이동에 대한 상세한 내용을 42일 이전에 밝혀야함을 규정하고 있다. 또한 동협정은 17,000명 이상 규모의 병력 이동이 있을 때는 유럽안보협력회의 참여 35개국 참관단의 초청을 포함하고 있다. 유럽국가들의 이러한 경험은 “운용적 군비통제”에 해당하는 것으로서 한반도에도 적용 가능한 것으로 판단된다. 스톡홀름 국제평화연구소 상임연구위원인 롯펠드(Adam D. Rotfeld)는 유럽의 경험을 한반도에 적용시키는 데 있어

(Winter 1991) 참조

61 James E. Goodby, “한반도에서의 신뢰안보 구축: 협상의 조건”, 외교안보연구원, 『한반도의 군비통제』, 국제학술회의 (1990. 10. 10~11), p. 5.

서는 좀더 좁은 의미로 운용적 군비통제에만 국한시켜 검토할 수 있음을 지적하고 이에 대해서 다음과 같이 설명하고 있다.

“궂비 대사는 운용적 군비통제 개념을 ‘사단병력수 또는 탄도탄수 자체에 대한 통제보다 부대 이동과 관련된 군사력의 운용적 측면에 관한 통제’로 국한시키고 있다. 이러한 궂비 式的 좁은 의미로 볼 때, 신뢰안보 구축조치가 중요한 의미를 갖게 됨은 물론이다. 궂비 대사에 의하면, NATO는 한반도에 존재하는 문제들과 똑같은 문제들에 직면해 있었는데(즉, 병력, 탱크, 장갑차, 아포 등에 있어서 상대방보다 수적 열세), 운용적 군비통제 관련 조치들만 잘 합의되면 이러한 수적 열세문제들로부터 야기되는 상황을 효과적으로 통제할 수 있다는 것이다. 한반도에서의 운용적 군비통제조치들은 기습공격을 억제하고 이를 조기발견하는 데 공헌하게 될 것이다.”⁶²

북한의 『조선반도의 평화를 위한 군축제안(1990.5.31)』은 남북한 군사적 신뢰구축을 위한 다음과 같은 조치를 포함하고 있다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

“북과 남은 군사훈련과 군사연습을 제한한다.”

- ① 외국군대와의 모든 합동군사연습과 군사훈련을 금지한다.
- ② 사단급 이상 규모의 군사훈련과 군사연습을 금지한다.
- ③ 군사분계선 일대에서 일체군사연습을 폐지한다.
- ④ 자기 령내에서 외국군대의 군사연습을 허용하지 않는다.
- ⑤ 군사연습을 사전에 호상 통보한다.

“북과 남은 군사분계선 비무장지대를 평화지대로 만든다.”

62 Adam D. Rotfeld, “유럽군비통제모델의 한반도 적용 가능성”, 외교안보연구원, 『한반도의 군비통제』, 국제학술회의 발표논문, p. 8.

- ① 비무장지대 안에 배치한 모든 군사인원들과 군사장비를 철수한다.
- ② 비무장지대 안에 설치한 모든 군사시설물들을 해체한다.
- ③ 비무장지대를 민간인들에게 개방하며 평화적 목적에 리용하도록 한다.

“북과 남은 우발적 충돌과 그 확대를 막기 위한 안전조치를 취한다.”

- ① 쌍방 고위군사 당국자 사이에 직통전화를 설치운영한다.
- ② 군사분계선 일대에서 상대측에 대한 일체의 군사적 도발행위를 금지한다.”⁶³

북한의 군사적 신뢰구축을 위한 제안은 좁은 의미의 군비통제 내용인 군사 운용 제한과 관련한 몇몇 요소, 즉 군사훈련과 군사연습 제한, 비무장 지대 평화지대화, 우발적 충돌 방지를 위한 안전조치만을 포함하고 있을 뿐이다. 그것조차도 북한 자신에게 유리하고 남한측에는 불리한 내용일색이다. 즉 미국과의 군사훈련 및 장비도입 중단을 요구하면서도 그들이 전방에 60% 이상을 배치한 군대의 후방철수나 기습공격방지 및 수도권(서울) 공격용 부대의 후퇴 등에 대해서는 전혀 언급하지 않고 있다. 보다 중요한 것은 군사적 신뢰구축 조치로서 가장 먼저 선행되어야 할 투명성, 즉 군사적 자료의 공개내용이 완전히 빠져 있다는 사실이다. 사실상 군사배치, 장비병력에 대한 구체적 자료를 투명하게 공개하고 교환하지 않는 상황에서 군사 운용적 제한조치를 논한다는 것은 앞뒤가 맞지 않은 것이라고 볼 수밖에 없다. 이러한 사실을 고려해 볼 때 북한의 동 제의는 실천적 의지의 산물이라기보다는 선언적 의미가 더 강하다.

63 『로동신문』 1990년 6월 2일

<표 IV-1> 남북한 군사력 유형요소 비교·평가

		비 고			특 기 사 항	
		북한 우위	남한 우위	남북한 동 등		
병력	상비병력	0				
	예비병력	0			·수적우세 ·훈련 및 보유무기 우세	
무기 체계	지상무기체계	0			·수적우세(소화기, 박격포 등은 남한이 우세) ·북한의 지상장비는 남한의 것에 비해 노후화 정도가 큰 것이 많으며 성능 또한 남한의 것에 뒤지는 것이 많이 있음. ·남한은 지상무기의 수적 열세를 질적인 성능보장으로 어느 정도 상쇄시켜나가고 있음.	
	해상무기체계			0	·북한이 수적으로 우세, 그러나 총 톤(ton)수에 있어서는 남한이 우세 ·남한은 방어위주의 해상무기체계 보유, 북한은 공격위주의 해상무기체계 보유 ·성능과 노후화 정도 측면에서 남한이 북한의 우위에 있음.	
	공중무기체계			0	·북한이 수적으로 우세 ·성능과 노후화 정도 측면에서 남한이 북한의 우위에 있음. ·훈련량과 질 측면에서 남한이 우세 ·정비능력이 있어서 남한이 우세	
	전 략 무 기	화생무기	0			·남한에는 존재치 않음
		핵무기	0			·북한의 핵무기 개발 가능성이 큰 것으로 판단됨
	미사일	0			·공격무기 측면에서 북한이 우세 ·방어무기 측면에서 남한이 우세	
지원능력			0		·전반적으로 남한이 우세	
군수산업능력				0	·박격포, 구축함 등에 있어서 남한우세 ·방사포, 대전차화기, 대공화기, 잠수함, 유도탄 측면에서는 북한 우위 ·그 이외 거의 동등수준임.	

(3) 제 3 단계 : 군사적 비대칭성 완화

남북한간의 군사적 비대칭성은 한반도의 불안과 긴장감을 조성시키는 것으로서 이는 우리의 긴장완화 노력에 장애가 되고 있다. 남북한 군사력의 실체를 중심으로 개략적인 남북한 군사력의 비교·평가 결과를 간단히 표로 나타내 보면 <표IV-1>과 같다.

이상에서 개략적으로 살펴볼 때 남북한의 군사력은 요소별로 비대칭성을 이루고 있다고 할 수 있겠다. 남북한 당국은 비록 위에서 밝혀진 대로 상대측의 군사력의 실체를 어렵듯이 이해하고는 있지만 이에 대해서 완전한 신뢰를 갖고 있지도 못하다. 그 이유는 남북한 쌍방이 상대측의 군사력에 대한 정확한 정보를 갖고 있지 못하는 데서 찾아 볼 수 있다. 따라서 이러한 불신을 해소하기 위해서는 남북한 군사력에 대한 정확한 정보교환, 즉 투명도 조치가 취해질 필요가 있는 것이다. 굿비 대사는 “군사력에 관한 자료를 교환하는 것을 비롯한 검증(verification)의 방법이 군사력의 비대칭성을 해소하는 과정 중 가장 본질적인 부분”이라고 했다.⁶⁴

여기에서 출발하여 남북한은 쌍방의 군사력에 대해서 위협을 느끼지 않도록 군축협상을 시작할 수 있을 것이다. 이러한 상황이 성숙되어 남북한 군축협상문제가 제기될 경우 재래식 무기통제에 관하여서는 유럽의 동일한 결과의 원칙(the principle of equal outcomes)을 적용할 수도 있을 것이다.⁶⁵ 이 원칙에 따라 우월한 군사력을 가진 측은 감축 프로그램의 마지막에 가서 동일한 수준이 되도록 상대적으로 많이 감축할 필요가 있다. 예를 들면 남북한 양측은

64 James E. Goodby, “한반도에서의 신뢰안보 구축: 협상의 조건”, 외교안보연구원, 『한반도의 군비통제』, 국제학술회의 (1990. 10. 10~11), p. 6.

65 James E. Goodby, “한반도에서의 신뢰안보 구축: 협상의 조건”, 외교안보연구원, 『한반도의 군비통제』, 국제학술회의 (1990. 10. 10~11).

협상의 목표로 탱크 20,000대, 장갑차 3,000대의 공통상한선을 정해놓고 이를 달성하기 위한 협상노력을 지속해 나가는 것이다. 그런데 남북한은 남북한의 군사적 신뢰구축 차원에 의미를 두고 군비감축 협상을 진행시켜 나가는 것이 더 좋을 것이다.

북한은 남북한 군사력 감축에 있어서 매우 구체적인 제안(조선반도의 평화를 위한 군축제안)을 한 바 있다. 동 제안의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

“북과 남은 무력을 단계적으로 축감한다.”

① 병력축감은 쌍방사이에 군축안이 합의된 때로부터 3~4년 동안에 3단계로 나누어 실시한다. 첫 단계에서는 쌍방이 각각 30만 명선으로, 둘째 단계에서는 다시 각각 20만 명 선으로 축소하며, 세번째 단계가 끝날 때에는 쌍방이 각각 10만 명 아래 수준에서 병력을 유지하도록 한다.

② 단계별 병력축감에 상응하게 군사장비들도 축소 폐기한다.

③ 정규무력축감의 첫 단계에서 모든 민간군사조직과 민간무력을 해체한다.

“북과 남은 군사장비의 질적 갱신을 중지한다.”

① 새로운 군사기술, 장비의 도입과 무장장비의 개발을 중지한다.

② 외국으로부터 새로운 군사기술과 무장장비를 반입하지 않는다.

“북과 남은 군축정형을 호상통보하며 검증을 실시한다.”

① 무력축감 정형을 호상 상대측에 통지한다.

② 상대측 지역에 대한 호상 현지사찰을 통하여 군축합의 이행 정형을 검증한다.”⁶⁶

66 『로동신문』, 1990년 6월 2일.

이에 더하여 북한은 동 제안에서 주한미군 철수와 관련한 「외국무력 철수」를 요구하기도 했다. 즉 북한 당국은 남과 북이 “조선반도를 비핵지대”로 만들 것과 “조선반도에서 일체 외국군대를 철수시키기 위하여 공동으로 노력”할 것을 제의하였다. 여기에서 주목할 필요가 있는 것은 북한이 “남조선 주둔 미군과 그 장비들이 북남무력 축감에 상응하게 단계적으로 완전철수 되도록”하며 “미군철수에 상응하게 남조선에 설치된 미군사기지들도 단계적으로 철폐되도록” 하지는 이전과는 다른 단계적 미군철수론을 주장하고 있는 것이다.

북한의 이러한 「구조적 군비통제 요구」는 그 내용의 현실성 문제를 차치하더라도 여러 가지 측면에서의 신뢰성 결핍을 지적하지 않을 수 없다. 북한은 우리가 사용하고 있는 「신뢰조성」과 「군비통제」 등의 용어들을 사용하면서도 그것들이 실현될 수 있는 선결조건과 순서를 명시하지 않고 있다. 현실적으로 볼 때 북한의 군축제안이 우리에게 신뢰감을 주기 위해서는 북한 당국이 그들의 체제변화, 즉 개혁과 개방과 같은 구체적인 정치적 의지 및 군축의지를 행동으로 먼저 표명해야만 할 것이다. 그렇지 않은 상태에서는 북한의 어떠한 군축제안도 고려할 가치가 없는 것임을 명심해야 할 것이다.

이러한 점을 고려하여 향후 우리의 군축추진은 다음과 같은 원칙으로 추진될 필요가 있을 것이다.

① 적정규모의 상호균형 무력 유지와 단계적 감축을 원칙으로 하되, 그것이 통일 후의 군사력의 역할을 고려한 것이어야 한다.

② 기습공격이나 공세작전능력 배제 조치를 우선시켜 남북한의 군사적 신뢰구축 상황을 먼저 창출해야한다. 특히 북한의 핵무기 개발 및 화생무기 문제는 가장 우선적으로 해결되어야 할 과제이다.

③ 남북한 군축 진척과 연계하여 대외적 군사협력을 조정하여야 한다. 그러나 주한미군은 남북한의 균형관계 유지를 위한 지렛대 역할을 하고 있는바, 상당한 정도의 남북(남북)한 정치적·군사적 신뢰가 전제되지 않는 한 현상을

유지할 필요가 있다.

④ 동수보유원칙에 입각한 군사력 상호감축을 추진한다(유사 군조직 및 예비전력 포함).

⑤ 군축을 감시·보장하는 검증체계를 확립한다.

V. 한반도 평화정착 추진을 위한 북핵문제 해결방향

1. 평화정착과 북한 핵문제

21세기 첫 번째 대통령인 노무현 대통령은 정부명칭을 ‘참여정부’로 설정하고, 취임사를 통해 새 역사의 도정에 동참할 것을 호소하였다. 참여정부는 ‘국민과 함께하는 민주주의·더불어 사는 균형발전 사회·평화와 번영의 동북아 시대’를 3대 국정목표로 제시하고, ‘한반도 평화체제 구축’을 포함한 12대 국정과제도 제시하였다.⁶⁷ 그러나 ‘참여정부’는 북한의 핵무기개발의혹 문제와 미국의 이라크파병요청 문제로 인한 국론분열에 직면하여 안팎으로 어려움을 겪고 있다.

2002년 10월에 다시 제기된 북핵문제는 1년이 지나도록 여전히 해결되지 않고 있다. 물론 대화를 통해 북핵문제를 평화적으로 풀기 위한 노력도 있었다. 중국이 중재하는 가운데 북·미·중 3자회담(2003.4.23-25, 베이징)과 한국·일본·러시아도 포함된 확대 6자회담이(8.27-29, 베이징) 개최되었다. 지난 10월 20일 부시 미국 대통령이 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의에서 ‘대북 5자 안전보장의 문서화 원칙을 밝힌 이후, 북한 외무성대변인은 ‘서면불가침담보’를 고려할 용의가 있음으로 응답(10.25)하였다. 나아가 미국이 대북 공격을 결정한다 하더라도 전쟁수행준비를 하는 데 최소 6개월에서 1년은 걸리고, 2004년 초 미국은 대선체제로 들어서야 하기 때문에 미국의 대북공격 가능성은 없다고 주장하는 견해도 있다.⁶⁸ 2003년 12월 현재 제2차 6자회담의 개최는 유동적이다.

67 <<http://www.president.go.kr/warp/kr/news/vision/>>.

68 『대한매일』 2003년 4월 15일.

그러나 한반도 위기는 아직 지속되고 있고, 심화될 가능성 또한 여전히 배제할 수 없다. 미국과 북한의 상호 강경정책이 바뀌지 않았기 때문이다. 미국은 대화를 통해 북핵 문제를 풀어 나가되, 미국 의도대로 협상이 진전되지 않을 경우, 선제공격(preemptive strike)⁶⁹도 감행하려는 의도를 감추지 않은 바 있다.⁷⁰ 북한 또한 이렇게 될 경우, 가만히 앉아서 당하고 있지만 않을 것임과 자위적 차원에서 핵무기개발을 지속할 것임⁷¹도 천명하고 있다. 이런 맥락에서 미국의 불타협 자세와 북한의 확고한 핵무기 보유욕 그리고 남한의 안보의식 해이와 위기감 부재로 인하여 한반도가 3각폭풍 중첩화에 따른 '절대 폭풍'(perfect storm)에 진입중이라는 경고도 미국의 한반도문제 전문가에 의해 제기된 바 있다.⁷² 이후 계속해서 미국 전문가들이 전쟁우려의 발언을 하고 있는 실정이다.⁷³

69 The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 17, 2002.

70 『조선일보』, 2003년 2월 26일; 「미, 미사일추적함 북 근접배치, 합참의장 선제공격 계획있다」, 『조선일보』, 2003년 3월 1일; 「미, 북 핵시설 고강도 폭격도 검토」, 『한겨레』, 2003년 2월 20일; Nicholas Kristof, New York Times, 2003년 2월 28일; “ 디 체니 미 부통령, 북한에 대한 무력행사 가능성 시사”, Los Angeles Times, 2003년 3월 23일; 『산케이 신문』, 2003년 4월 11일; 히다카 요시키, 은영미 역, 『미국은 북한을 핵폭격한다』 (서울: 나리원, 2003).

71 북한은 외무성대변인 발표를 통해 다음과 같이 밝히고 있다. “우리의 핵억제력 강화는 때가 되면 실물로 증명”(10.18), “때가 되면 우리의 핵억제력을 물리적으로 공개”(10.16), “8,000여대의 폐연료봉 재처리 성과적으로 끝냈다”(10.2), 미국의 핵선제공격 막는 핵억제력 강화의 실제적 조치를 취해 나가고 있다”(9.29); “8,000여대의 폐연료봉 재처리는 6월말에 완료”, 『조선중앙통신사』, 2003년 10월 3일.

72 돈 오버도퍼(Don Oberdorfer) 미 존스홉킨스대 국제대학원 (SAIS) 교수, 『조선일보』, 2003년 5월 3일.

73 William Perry, “미국과 북한은 전쟁을 향해 떠나려가고 있다. 빠르면 금년 내에

게다가 국내적으로는 남북공동행사 및 이라크 파병문제로 인해 보·혁 및 세대갈등이 심화되고 있다.⁷⁴ 2003년 3·1절에는 57년 만에 다시 ‘갈라진 행사가 개최되었고,⁷⁵ 4·19에는 ‘반핵 반김 자유통일 청년대회’와 ‘민족지주 반전 평화 촛불행진’이,⁷⁶ 8·15에는 집권당 사무총장은 평양으로 야당 대표는 길거리로 나갔고, 3년째 보수·진보 단체들에 의해 ‘반핵 반김 국민대회’와 ‘반전평화 통일대행진’ 등 ‘남남갈등’의 대규모 도심 집회가 반복되었다.⁷⁷ 북한을 협상대상으로 보는 시각과 정복대상으로 보는 시각이 첨예하게 대립하였다. 최근에는 미국의 이라크 추가파병 요청이(9.5) 있자, 파병반대론과 파병찬성론으로 국론이 분열되고 있다.

요컨대 지금 우리사회의 안보·통일·외교 차원 최대 현안은 북핵 문제와 이라크 추가파병 문제로 인한 국론분열과 전쟁가능성이라 하겠다. 한반도 정세가 이렇게 위기와 갈등국면으로 치달게 된 이유는 무엇인가? 이 같은 상황을

일어날 수도 있다”, Washington Post, 2003년 7월 15일; Larry Nicsh, “한반도 주변 7~10월 위험한 시기”, Far Eastern Economic Review, 2003년 7월 17일; “미, 북 붕괴시킬 군사작전안 마련”, US News and World Report, 2003년 7월 21일 심지어 구체적 연도인 2004년 및 2007년 한반도 전쟁예언설까지 나오고 있는 상황이다.

74 예컨대 대북 및 주한미군 문제와 관련해서는 자유시민연대·재향군인회 대 통일연대·전국민중연대 간의 갈등이, NEIS 정책과 관련해서는 한국교총 대 전교조 간의 갈등이, 대법관 제청문제와 관련해서는 대법원 대 소장판사·시민단체간의 마찰이, 학생운동과 관련해서는 젊은보수모임 대 한총련간의 갈등 등을 들 수 있다. 『매일경제』, 2003년 8월 15일.

75 광복후 처음 맞은 1946년 3·1절 행사도 좌익과 우익으로 갈라져 기념식을 따로 가진 바 있다.

76 “4·19집회 보수 따로 진보 따로”, 『중앙일보』, 2003년 4월 21일; “또 따로 집회, 서글픈 4·19”, 『조선일보』, 2003년 4월 21일.

77 “남남갈등의 날 돼버린 8·15”, 『한국일보』, 2003년 8월 16일.

어떻게 이해해야 하는가? 이를 평화적으로 해결하기 위해 우리가 해야 할 일은 과연 무엇일까? 본 장에서는 평화정착의 핵심 전제인 북핵문제에 초점을 맞춰 분석한다.

2. 미국과 북한의 갈등구조

최근 한반도 위기상황은 2000년 남북정상회담 이후 변화하고 있는 한반도 정세의 연장선상에서 보아야 하며, 특히 21세기 유일초강국으로 자리매김을 한 미국과 강성대국을 주창하고 나선 북한의 입장과 전략을 세밀하게 분석해야 그 해법을 찾을 수 있다.

가. ‘한반도 위기’: 미국 세계패권전략과 북한 생존전략 충돌

얼핏 보면, 최근 한반도 위기 상황은 북한의 핵개발 문제로 인해 초래된 것으로 생각할 수 있다. 그러나 한반도 위기상황을 북핵 문제로 이해하는 한, 위기상황은 쉽게 풀리지 않을 수 있다. 북핵 문제를 단순히 북한의 핵 문제로 이해하는 한, 북핵 문제는 풀리지 않을 수 있기 때문이다. 달리 말하자면, 북핵 문제는 한반도 위기상황에 있어서 현상의 문제이지, 본질의 문제는 아닐 수 있기 때문이다. 한반도 정세를 어떻게 개념화 또는 상황정의를 내리느냐 하는 것은 이미 그 용어 안에 문제제기와 해결 방법을 제시하고 있는 것으로 볼 수 있다.

‘북핵 문제’라는 표현은 미국에 의해 제기된 용어로서, 북한의 핵무기개발이 문제이며, 북한이 핵무기개발을 포기하면 해결됨을 뜻한다. 미국은 2002년 10월 16일 손 매코맥 백악관 대변인과 바우처(Richard Boucher) 국무성 대변인을 통해 북한의 핵무기개발용 농축우라늄 프로그램 보유 시인을 밝히고, 이

문제에 대한 평화적 해결을 피력하였다.⁷⁸

이에 대해 북한은 ‘조선반도의 핵문제’라는 용어로 대응하였다.⁷⁹ 북일수교 회담에서 일본이 납치문제와 북핵문제를 거론하자, 북한은 ‘조선반도의 핵문제 해결의 직접적 당사자는 북한과 미국’임을 강조하고, ‘조선반도 핵문제의 발생근원은 미국의 대조선적대시정책과 핵위협압살책동에 있다’고 주장하였다. 북한은 북한의 핵무기 프로그램과 한반도 주변의 미 핵무기 문제 그리고 미국의 대북 핵선제공격 가능성을 ‘조선반도의 핵문제’에 함께 포함·제시하였다.

그러나 최근 한반도 정세는 ‘제2 한반도 위기로 명명하는 것이 보다 정확한 것으로 판단된다. 역사는 반복하는 것인가? 1990년대 초반 북한은 남한·일본과 각각 고위급회담과 수교회담을 진행한 바 있다. 그러나 미국이 북한의 플루토늄 핵무기개발의혹 문제 해명을 위한 특별사찰 수용문제를 강조하고, 일본이 KAL기 폭파범 김현희의 일어교사 이은혜 납치문제 해결을 강력히 제기하자, 북한은 반발하였다. 그 결과 남북고위급회담은 8차회담(1992.9. 평양)으로, 북·일수교교섭 또한 8차회담(1992.11. 북경)으로 결렬되었다. 그리고 북한의 NPT 탈퇴선언(1993.3.12)과 미국의 강경대응으로 제1차 한반도위기 상황이 도래하였고, 북·미 『제네바 기본합의서』체결(1994. 10)로 해결되었다.

이후 여러 요인에 의해 경수로건설공사가 지지부진해지는 가운데 북한의 핵개발의혹이 다시 제기되기 시작했다. 그리고 2000년 6월 남북정상회담 이후 재개된 남북장관급회담이 8차(2002.10, 평양)까지, 2000년 4월 재개된 북일 수교교섭이 북·일정상회담(2002.9)으로 지원을 받게 된 상황에서 미국은 북

78 Daily Press Briefing,

<<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb /2002/14464pf.htm>>, (2002.10.17);

<<http://usembassy.state.gov/seoul/www43d2.html>>; 『중앙일보』, 2002년 10월 18일.

79 “거꾸로 된 론리, 그릇된 대화자세”, 『로동신문』 논평, 2002년 11월 11일.

한의 농축우라늄 핵무기개발 의혹을 다시 제기하였다. 이에 대해 북한은 제네바 기본합의서 파기와 NPT 탈퇴를 재선언(2003.1)하였고, 미국은 선제공격 불사까지 언급함으로써 제2차 한반도위기 상황이 재연되었다.

따라서 제네바 기본합의서를 넘어서는 새로운 합의가 산출되어야 한다. 새로운 합의 산출 주체와 방식과 관련해서 각국은 다양한 견해를 제시하였다. 북한의 북·양자회담, 중국의 중·북·미 3자회담 및 중·북·미·한 4자회담, 미국의 미·북·중·한·일 5자회담, 그리고 수정안으로서 중국의 선 3자후5자회담과 미국의 다자회담 틀거리 안 북·미 양자회담⁸⁰, 북한의 ‘북·미·중·일·남·러 6자회담 테두리 안 북·미 쌍무회담’⁸¹ 등이 막후에서 논의되었다.⁸² 그리고 북·미 양자회담이나 남·북·중·미 4자회담이 아닌 일·러까지 포함된 6자회담 개최합의가 발표되었다.

우리로서는 북한의 핵무기 개발과 한반도 전쟁을 저지해야 할 뿐만 아니라 한반도문제가 주변 4국의 영향력에 의해 휘둘리는 것도 억제하면서 평화와 평화통일을 이뤄가야 한다. 이런 맥락에서 미국과 북한의 국가 성격과 대외전략 그리고 6자회담에 임하는 각국의 입장과 전략을 정리해 보고자 한다.

나. 미국의 성격과 전략: 전지구 제국(Global Empire)과 세계 패권전략

한반도 평화와 평화통일을 이루하기 위해서는 현재 한반도에 가장 영향력이 큰 달 리 말하면 결정적 변인인 미국이 어떤 상황에 있는지를 정확히 이해하는 것이 필요하다

80 『조선중앙통신』, 2003년 8월 1일.

81 『조선중앙통신』, 2003년 8월 4일.

82 자세한 논의는 한호석, “조·미 대결전은 또 하나의 분수령을 넘고 있다,” pp. 4~

10. <<http://www.onekorea.org/>>

(1) 국가적 특징

(가) 국가위상: 식민지에서 제국으로 (from colony to empire)

오늘의 미국은 퓨리틴들이 시작한 미국과 국가성격 측면에서 차이가 있다. 거칠게 말하자면, 식민지→ 독립국(1776, 독립전쟁 Revolution War)→ 통합국(1860, 남북전쟁 Civil War)→ 대륙국(1898, 미서전쟁)→ 패권국(1916, 1943, 제1 및 2차 세계대전 World War I, II)→ 유일초강국(1992, 냉전 종식)→ 제국(2001, 반테러전쟁 Anti-Terror War)으로 발전한 것으로 볼 수 있겠다.

소련의 해체로 인해 미국은 탈냉전시대 유일 초강국으로 남게 되었다. 다른 각도에서 보면, 미국은 20세기 패권국(Hegemony)을 넘어서, 경제적 거래까지 통제하는 21세기 전지구 제국⁸³으로까지 발전하는 모습을 보여주고 있다. 물론 이 같은 미국이 영국과 같은 단기 제국으로 끝날지, 로마 같은 장기 제국으로 지속될 지는 좀 더 두고 봐야하겠다.⁸⁴ 다만 우리로서는 20세기 미완성 과제이자, 민족의 숙원인 한반도 평화와 통일을 21세기에는 반드시 달성하기 위해, 미국의 이 같은 절대 강력화 흐름을 잘 이해하고 대처해야 한다.

(나) 정치문화: Three Pism

83 Joshua S. Goldstein은 자유주의자들이 선호하는 패권과 중상주의자들이 선호하는 제국의 차이점을 경제적 거래 통제 시도 여부로 구분한다. Joshua S. Goldstein, 김연각 외 역, 『국제관계의 이해』(서울: 인간사랑, 2002), p. 393.

84 Emmanuel Todd, 주경철 역, 『제국의 몰락』(서울: 까치, 2003); Zbigniew Brzezinski, 김명섭 역, 『거대한 체스판』(서울: 삼인, 2001); Michael Howard, 안두환 역, 『평화의 발명』(서울: 전통과 현대, 2002) 참조

미국의 대외정책은 미국의 정치문화에 기초한다. 미국의 정치문화 특징을 필자 나름대로 정리해 보면 ‘3P주의’(Three Pism)라 할 수 있겠다. 즉 개신교주의(Protestantism), 실용주의(Pragmatism), 애국주의(Patriotism) 가 그것이다.⁸⁵

첫째, 개신교주의(Protestantism)라 함은 미국 최초 이주자들이 퓨리틴으로 일컬어지는 기독교인들이기 때문이다. 이들은 1626년-40년 사이 영국의 동부지역에서 이주해왔다. 이들은 국가권력을 신의 위임을 받아 세속적인 덕성을 관리하는 장치로서 보고, 그 필요성을 인정하였다. 따라서 신정정치적 위계관념을 토대로, 공동체주의적·도덕주의적 공화주의(Moralistic Republicanism)에 대한 강조가 미국 정치문명의 한 축이 되어왔다.⁸⁶ 개신교주의 또는 청교도주의(Puritanism)는 미 국민에게 이상주의 또는 모범의식, 역사적 소명감 등을 불러일으켜 온 것으로 보인다.

한편 기독교인들의 정치에 대한 태도는 5가지 유형으로 구분할 수 있으나⁸⁷, 대별하면 사회구원을 강조하는 자유주의(Social Gospel, Liberalism)와 개인구원을 강조하는 복음주의(Evangelism) 또는 상대적으로 철저한 신앙을 강조하는 근본주의(Fundamentalism)으로 나눌 수 있다. 그리고 전쟁에 대한 미국인들의 태도는 기독교적 전쟁관에 기초하여 크게 3가지로 나타난다.⁸⁸ ‘모든 전쟁은 옳지 않다’고 보는 평화론(절대평화론, 평화지상주의, Pacifism), ‘어

85 권용립은 자유주의와 공화주의와 칼빈주의를 미국의 보수적 아메리카니즘의 구성요소로 간주하고, 자유주의와 공화주의의 긴장관계 속에서 미국의 정책이 형성된 것으로 평가한다. 권용립, 『미국의 정치 문명』(서울: 삼인, 2003).

86 권용립, 『미국 대외정책사』(서울: 민음사, 1997), pp. 106-130.

87 허문영, 『기독교정치관 소고』(대구: CUP, 1991), pp. 5-9.

88 Joseph L. Allen, 김홍규 역, 『기독교인은 전쟁을 어떻게 볼 것인가』(서울: 대한기독교서회, 1993); Michael Lind, 임종태 역, 『부시, 메이드 인 텍사스』(서울: 동아일보사, 2003), pp. 219-305.

면 조건하에서 특별한 전쟁은 정당화될 수 있다고 보는 정전론(정당전론, 의로운 전쟁론 Just War), '신의 이름으로 나아가는 모든 전쟁은 옳다'고 주장하는 성전론(십자군론, Crusade)이 그것이다.

둘째, 실용주의(pragmatism)라 함은 미국이 주어진 상황 가운데 국익을 추구하기 위해 극단주의를 배제하고 정책을 실용적으로 선택함을 의미한다. 예컨대 미국은 구라과 대륙을 휩쓸고 지나간 극단논리인 극우적 파시즘과 극좌적 맑시즘을 배제하고 보수와 진보의 공존 속에 국가정책을 선택했던 것이다. 이는 미국의 대외정책에 있어 힘을 강조하는 현실주의(Realism)와 대화를 강조하는 자유주의(Liberalism) 또는 미 대륙중심의 고립주의(Isolationism)와 세계문제 관여적 개입주의(Interventionism)의 교차적 선택으로 표출되기도 한다.

셋째, 애국주의(patriotism)는 미국의 국가형성과정의 특징을 반영하는 것으로서, 미국식 민족주의라 할 수 있겠다. 다른 나라들은 먼저 국민(nation)의 전신인 인민(people)이 존재하였고, 이들이 근대화과정에서 정치적 각성을 함으로써 민족국가(nation-state)를 건설하였다. 그러나 미국은 이주민들에 의해 국가가 형성된 이후, 계속된 이주민의 유입으로 국가가 팽창해나갔다. 즉 다른 나라들은 선 국민화, 후 근대국가건설 과정을 거쳤으나, 미국은 선 근대국가 건설, 후 국민확장으로 차별적 특징을 보여준다. 따라서 필자는 전자를 민족주의(nationalism)로, 후자를 애국주의(patriotism)로 구분하고자 한다. 이 같은 애국주의는 대외정책에 있어 팽창주의(Expansionism)로 왕왕 나타난다. 애국주의와 실용주의가 결합되어 대외정책으로 표출될 때, 이는 대륙내부팽창주의(고립주의적 팽창주의, Continental Expansionism)와 해외팽창주의(개입주의적 팽창주의, Overseas Expansionism)로 나타난다.

(다) 정치 주기론: 보수·진보의 시대교체

미국정치를 주기론적 관점에서 파악하는 학자들이 있다.⁸⁹ R. W. Emerson은 미국정치가 보수당(*party of conservatism*)과 혁신당(*party of innovation*)에 의해 번갈아 지배되었다고 본다. H. Adams는 독립선언 이후 12년마다 미국정치가 중앙집중(*Centralization*)과 지방분권(*Diffusion*)의 길을 오갔다고 본다. Arthur M. Schlesinger는 평균 16.5년마다 소수 기득권을 옹호하는 보수주의와 반대편인 자유주의 시대가 교차함으로써, 30년 주기의 정치변화가 미국사에서 계속되고 있다고 본다. A. O. Hirshman은 산업혁명 이후 이기적 속성의 私益(*private interest*)을 추구하는 시대와 공민적 덕성의 公益(*public purpose*)을 추구하는 시대가 주기적으로 교차해 왔다고 본다. 이를 발전시켜 권용립 교수는 이기적 속성의 私益(*private interest*)을 추구하는 자유주의와 공민적 덕성의 公益(*public purpose*)을 추구하는 공화주의의 모순과 긴장이 미국 정치사의 고유 패턴을 만든다고 본다. S. Huntington은 신념(*American Creed*)과 현실 사이 괴리, 또는 정치적 이상과 정치현실간의 괴리로 인해 70년 주기의 정치 변화가 있어 왔다고 본다.

이상 앞에서의 논의를 적용해 볼 때, 오늘의 미국과 부시행정부는 전지구 제국(*global empire*)으로서 보수의 시대물결 속에 근본주의적 성전주의(*fundamentalistic crusader*) 문화와 현실주의적 개입주의(*realistic interventionist*) 및 해외 팽창주의적 애국주의(*overseas expansionistic patriotism*) 토대 위에 있는 것으로 평가된다.

89 권용립, 「미국의 정치 문명」.

(2) 외교정책 특징: 유일초강국 패권유지를 위한 일방주의적 재سن주의

혹자는 미국의 외교정책을 1898년 미서전쟁을 기점으로 하여 몬로대통령의 고립주의 전통과 매킨리 대통령의 개입주의로 구분한다. 그러나 미국은 앞서서도 보았듯이 식민지에서 제국으로 뻗어나가고 있으며, 오늘날 US 대 UN의 대결구도까지 운위되고 있는 상황에 처하여 있다. 이 같은 21세기 미국의 대외정책을 파악하기 위해서는 먼저 미국 대외정책 기본방향과 관련하여 주요 저작물을 발표한 몇몇 저명전략가들의 입장을 분석해 보는 것도 필요하다.

카터 행정부에서 국가안보담당 특보 및 국가안전보장회의 의장으로 활약한 브레진스키(Z. Brzezinski)는 21세기 세계일등적 지위(Supremacy)를 지속하기 위해서 미국은 세계최대 대륙인 유라시아(Eurasia)에서 패권국가가 나오지 못하도록 5개국(불·독·러·중·인) 세력균형체제를 조성해야 하며, 동시에 유럽(EU)·중동(ME)·동아시아(EA)에서의 지역패권을 지속해야 함을 권면하였다. 그는 주한미군 철수가 주일미군 철수를 초래하고, 이는 일본의 재무장화를 강화하며, 그 결과 동북아시아의 불안정화를 증대시키고 결국 미국의 지역패권을 약화시킬 수 있는 것으로 우려한다. 따라서 그는 한국이 극동지역 추축국임을 지적하고⁹⁰, 향후 미·중 분쟁의 원천과 미·일관계의 주요 변인이 될 수 있는바⁹¹, 분단 구도 속에 주한미군의 지속적 주둔 또는 한·일 화해·협력 및 동반관계 형성 구도 속에 통일한국 형성과 미국 세력의 계속적 주둔을 주장하였다.⁹²

닉슨 행정부에서 국가안보담당 특보를 지낸 키신저(H. Kissinger)도 한반도는 열강이해의 충돌지역이기 때문에 한미동맹이 한반도 안정의 핵심임을 주

90 Zbigniew Brzezinski, 김명섭 역, 『거대한 체스판』, p. 72

91 Zbigniew Brzezinski, 김명섭 역, 『거대한 체스판』, p. 244

92 Zbigniew Brzezinski, 김명섭 역, 『거대한 체스판』, pp. 244~248

장하고, 남북긴장 완화시 주한미군 문제가 매우 논쟁적인 의제로 부각될 것임을 예측하였다. 그는 또한 주한미군 문제가 미국의 아·태전략과 연계되어 있는 것임을 지적하고, 한반도 문제해결에 있어 미국이 한국의 주도력을 인정하면서 좋은 관계를 만들어야함을 강조하였다. 키신저도 브레진스키와 마찬가지로 주한미군 철수는 주일미군 철수로 연계될 수 있고, 그 결과 미래 미국의 대아시아 정치·군사적 역할이 위축될 수 있다고 보기 때문이다.⁹³

한편 부시 행정부의 외교정책 특징을 규명하기 위해 몇 가지 선행 이론적 연구결과를 인용해서 살펴본다. 먼저 미드(W. R. Mead)에 따르면, 미국 대외정책의 전통은 크게 4가지로 유형화할 수 있다.⁹⁴ 경제중시적 대외정책이라 할 수 있는 해밀턴주의(Hamiltonians)는 정부와 대기업 동맹으로 국내안정을 꾀하고, 대외적으로는 효율적인 정책을 추진하려는 입장이다. 고립주의적 제퍼슨주의(Jeffersonians)는 해외에 민주주의를 퍼뜨리는 데 대한 관심을 줄이고, 미국내에서 민주주의를 잘 보존하는 데 관심을 가져야 한다는 입장이다. 개입주의적 윌슨주의(Wilsonians)는 미국적 민주주의와 사회적 가치들을 전 세계에 전파하는 데 대해 도덕적 의무감과 국익을 갖고 있는 것으로 간주하고, 법에 의해 평화로운 국제공동체를 형성하는 데 많은 관심을 가져야 한다는 입장이다. 마지막으로 군사중시적 대외정책인 잭슨주의(Jacksonians)는 미 국민의 경제 번영과 육체적 안전을 확보하기 위해 대내외 정책에 있어 정부가 중요한 역할을 해야 한다는 입장으로서, 먼저 전쟁을 선택하지는 않으나, 전쟁을 하게 되면 반드시 이겨야 한다는 생각한다. 이 틀에서 보면 부시행정부의 대외정책은 잭슨주의적 정책이라 할 수 있다.

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

94 Walter Russell Mead, *Special Providence—American Foreign Policy and how It Changed The World*(N.Y.; Routledge, 2002).

또한 프리스(C. P. Prece)와 수터(R. G. Sutter)의 분류를 발전시킨 이삼성 교수에 따르면, 미국의 대외정책은 크게 4가지로 유형화 할 수 있다.⁹⁵ 국제정치이론의 양대 산맥인 자유주의와 현실주의 전통을 미국이 국제정치에서 얼마나 적극적인 역할을 담당할 것이냐를 기준으로 한 고립주의와 국제주의(개입주의)를 결합시킬 경우 자유주의적 고립주의, 자유주의적 국제주의, 현실주의적 고립주의, 현실주의적 국제주의 등으로 구분할 수 있다. 이 틀에서 보면 부시 행정부의 대외정책은 현실주의적 국제주의정책이라 할 수 있겠다.

마지막으로 부시 행정부에서 특별히 두각을 나타내고 있는 신보수주의자인 일명 네오콘(Neo-Conservatives)의 영향력도 잘 살펴보아야 한다. 현 미국 부시 행정부의 대외정책 결정과정에 있어서 네오콘의 영향력은 매우 큰 것으로 보이기 때문이다. 따라서 이에 대한 심도 깊은 분석과 평가가 있어야 한다.

이상의 논의를 정리해서 볼 때, 부시 행정부는 미국 동북부 유태계 신보수주의자들인 네오 콘(Neo-conservatives)과 남부 백인 프로테스탄트 근본주의자(Fundamentalists)들의 동맹체로 규정된다.⁹⁶ 이는 부시행정부의 전통적 공화당이 선택해온 고립주의(Isolationism)보다 국제주의(Internationalism) 또는 개입주의(Interventionism)를 선택하였음을 의미한다. 동시에 자유주의자(Liberalist)들이 선호하는 다자주의(Multilateralism)와 현실주의자(Realist)들이 선호하는 양자주의(Bilateralism)보다 일방주의(Unilateralism)를 선호함을 의미한다. 현 네오콘의 핵심인물인 미 국방부 부장관인 폴 윌포위츠(Paul Wolfowitz)는 아버지 부시 전대통령이 걸프전(1991)에서 이라크의 바그다드를 점령하지 않은 것에 대해 개탄하면서, 아들 부시 행정부의 대외정책 특징인 ①군비증강, ②이스라엘 중시, ③선제공격, ④

95 이삼성, 『대미국의외교와 국제정치』(서울: 한길사, 1993), pp. 36~60.

96 Michael Lind, 임종태 역, 『부시, 메이드 인 텍사스』, pp. 228~248.

일방주의를 이미 1992년 봄에 강조한 바 있다.⁹⁷

이 같은 부시행정부의 외교정책을 아시아전략적 관점에서 다시 살펴보자면, 9·11테러와 동아시아의 변화(중국의 성장, 남북관계 개선, 한미동맹 긴장)라는 환경변화에 처하여 유일초강국 패권을 21세기에도 지속적으로 유지하는 데 그 목적을 두고 있다 하겠다. 이를 이루기 위한 방법에 있어서는 클린턴 정부의 개입·확장정책(Engagement & Enlargement Policy)과 달리 중국에 대한 봉쇄정책(Containment Policy)을 은밀히 추구하는 모습을 보여주고 있고, 해외미군 운용전략은 냉전기 공산주의를 상대로 한 전진배치전략에서 탈냉전기 테러리즘을 상대로 한 신속이동전략으로 전환하는 양상을 취하고 있다. 그리고 이를 뒷받침하는 이론으로서는 클린턴 정부의 민주평화론(democratic peace theory)과 달리 패권적 안정론(hegemonic stability theory)에 기초하고 있는 모습이다.⁹⁸

(3) 한반도정책 특징

첫째, 부시 행정부는 힘에 의한 평화정책을 더욱 강하게 추구하고 있다. 역대 미국의 대외정책은 국제평화를 위해 힘을 강조하는 공화당과 대화를 강조하는 민주당에 의해 추진되어 왔다. 민주당원인 클린턴이 대통령이 되었을 때, 미국은 힘보다는 대화에 의한 평화를 선호하였다.⁹⁹ 이 같은 입장이 대북정책에

97 『방위계획지침』(Defense Planning Guidance); Michael Lind, 임종태 역, 『부시, 메이드 인 텍사스』, p. 255.

98 부시 대통령은 9·11테러시대를 맞이하여 새로운 군사변환(transformation)전략 추진을 위해 해외주둔 군사력 재검토 협의를 동맹국 및 의회와 본격화할 것임을 밝혔다. 2003.11.25.

99 클린턴 대통령의 정책은 개입과 확장전략(Engagement & Enlargement Strategy)으로 일컬어진다. 이 같은 전략은 민주주의 국가사이에서는 전쟁이 일어

도 반영되어 미국은 올브라이트 국무장관을 북한에 파견하는 등 북한의 대량살상무기 문제를 해결하는 데 있어서도 대화와 협상을 선호하였다. 그러나 가까스로 대선에서 이긴 공화당 부시 행정부는 ABC (Anything But Clinton) 정책을 강조하는 가운데 9·11 테러사건을 겪으면서 더욱 강경한 힘의 대외정책을 추진하고 있다. 이같이 힘을 강조하는 부시행정부의 대외정책은 군사력을 강조한 잭슨니언 외교정책으로 특징화할 수 있다.¹⁰⁰

둘째, 미국은 대북 강경정책을 통해 북한의 핵무기개발을 좌절시키는 한편 한반도 및 동북아에서 패권을 지속하려는 의도도 있는 것으로 보인다. 탈냉전기 유일초강국인 미국은 9·11 테러 이후 북한의 미사일 및 핵탄두 개발을 원천적으로 봉쇄하여 대량살상무기가 중동 테러집단으로 연계되는 것을 막으려 한다. 동시에 미국은 미국이 주도하지 않는 동북아 지역질서 재편에 대해서도 매우 소극적 또는 부정적인 태도를 보여주고 있다. 2000년 6월 남북정상회담 이후 남북관계가 적대 갈등관계에서 화해 협력관계로 전환하기 시작하였고, 북한의 대중국 및 러시아 정상외교, 나아가 2002년 9월 북일 정상회담으로 동북아 질서 재편조짐이 일어나자 부시행정부는 10월 켈리특사의 방북을 통해 북한의 농축우라늄 핵개발 의혹을 지적하고 나섰다. 이 같은 부시 행정부의 대북정책은 1990년대 초반 아버지 부시 행정부에 의해 추진된 대북정책을 연상시킨다. 당시 8차에 걸쳐 진행된 남북고위급회담과 북일 국교정상화회담은 탈냉전 분위기에 부응하여 한반도 및 동북아 질서재편의 계기를 만들 수 있었으나, 미

난 적이 없으며, 따라서 비민주주의국가들에 개입해서 민주주의와 시장경제를 확장시키면 평화를 이룰 수 있다는 ‘민주평화론’(democratic peace)에 기초한다.

100 부시 대통령은 영국 Financial Times와의 기자회견에서 “군사행동이 북한과 이란의 핵문제를 해결하는 유일한 방법은 아님”과 “모든 상황을 무력으로 해결해야 할 필요는 없다”는 언명은 잭슨니언임을 반증하는 것이라 하겠다. 「조선일보」, 2003년 11월 15일

국이 제기한 북한의 플루토늄 핵무기개발의혹에 대한 특별사찰 요구로 결렬되고 말았기 때문이다.

셋째, 근본주의적 성전론자(Fundamentalistic Crusader)에 가까운 부시 대통령이 ‘불량국가’(Rogue State), ‘악의 축’(Axis of Evil) 또는 ‘무법국가’(Outlaw State)인 북한의 김정일 정권이 붕괴(regime change)되는 것을 적극 추구할 가능성도 배제할 수 없다.¹⁰¹ 21세기 인류의 공적인 테러와의 전쟁전략 차원에서 그 배후 테러지원국인 북한을 제재하고, 북한주민의 기본적인 인권을 보장하지 못하는 김정일 정권을 전복시키는 것은 인류의 정의와 하나님의 선에 부합하는 것이라고 부시 대통령은 충분히 생각할 수 있기 때문이다. 현 부시 대통령은 9·11 테러 이후 테러와의 십자군전쟁을 다짐한 바 있고, 아프가니스탄 전쟁과 이라크 전쟁을 전개하였다. 이에 대해 헌팅턴(S. Huntington)은 미국의 대이라크 전쟁을 ‘제국주의 전쟁’으로 규정하고, 도저히 정당화할 수 없는 것이라고 비판한 바 있다.¹⁰²

넷째, 부시행정부의 대북정책 기본 방향은 1999년 3월 4일에 발표된 일명 ‘이미티지 보고서’(Armitage Report)에서 이미 나타난다.¹⁰³ 당시 클린턴 행

101 “일본 시사주간지 사피오가 전하는 미국의 김정일제거 극비 사나리오”, 『월간 중앙』, 2003 ; “중국 새 지도부는 북한의 김정일을 버릴 것인가”, 『월간 조선』, 2003년 6월호; “김정일 스위스 망명 공작”, 『월간 조선』, 2003년 8월호 ; “난 기류에 빠진 북중관계”, 『월간 중앙』, 2003년 8월호.

102 S. Huntington, 조지타운대 강연(2003.4.28), 『중앙일보』, 2003년 4월 30일.

103 1999년 3월 4일 당시 국방부 국제안보담당 차관보(현 국무차관)였던 리처드 아미티지(Richard L. Armitage)와 폴 윌포위츠(Paul D. Wolfowitz: 현 국방차관)의 주도하에 북한의 대량살상무기 개발문제를 연구하던 정책연구집단은 「이미티지 보고서: 북한에 대한 포괄적 접근(A Comprehensive Approach to North Korea)」을 연방하원 국제관계위원회 위원장 벤저민 길먼(Benjamin A. Gilman)에게 제출하였다. Richard L. Armitage, *A Comprehensive*

정부의 '제네바 기본합의문' 및 그 이행과정에 대해 회의적인 입장¹⁰⁴을 가지고 있던 공화당 의회가 주동이 되어서 동 연구를 요청한 것으로 알려진다. 이미티지 보고서는 대북정책 목표를 '북한의 핵·생화학·미사일 및 재래식 무기에 의한 군사위협 제거'에 두어야 함을 강조하고, 이를 위해 경험·안전보장 및 관계정상화를 대가로 제시하는 '포괄적 종합안(comprehensive package)'을 제안하였다. 즉 제네바 합의·4자회담·미사일 회담·식량지원·유해회담 등 다양한 채널을 통해 분리 추진함으로써 북한의 주도권을 허용해 왔는데, 이제 포괄적 접근을 통해 외교적 주도권을 장악해야 한다는 것이다. 그리고 포괄적 대북정책을 운용하기 위해서는 '혜택과 불이익'의 개념적 틀에 기초하여 '외교와 억지' 조치를 병행 추진해야 하고, 이를 위해 남한, 일본과 공조체제 유지 및 중국의 협조 틀 속에서 북한이 긍정적 반응을 보일 때 한반도 재건기금 창설·식량 및 의료제공 지속·경제제재 완화 및 개혁개방 지원·대체에너지 개발 노력 제공 그리고 6자회담 추진 및 북·미 국교수립을 제시하였다. 그러나 외교노력이 실패할 경우, 군사적 힘의 우위에 기초한 억지력 및 봉쇄 강화 그리고 필요시 '선제공격'도 우방국 합의 및 성공 가능성에 기초하여 선택할 수 있어야 함을 강조하였다. 최근 진행되고 있는 6자회담은 외교적 조치 일환으로 선제공격 논의는 억지적 차원에서 이미 이미티지 보고서에서 검토되었던 것이다.

다섯째, 부시 행정부의 공격적인 대북정책은 한반도에서 전쟁을 초래할 수 있다. 한·미연합사는 북한의 선제공격과 우발적인 도발 등과 같은 유사시를 대비한 공동대응전술로서 작전계획(Operation Plan)¹⁰⁵을 준비해왔다. 지금

Approach to North Korea, <<http://nk.chosun.com>>; 장성민 편역, 『부시행정부의 한반도리포트』(서울: 김영사, 2001), pp. 236~253.

104 동 보고서는 북·미 기본합의가 북한의 핵개발사업 가운데 일부만 동결시켰을 뿐, 북한은 핵무기 개발을 계속 은밀하게 추진하고 있음을 지적하고, 핵무기 이외에 미사일 개발에도 주의를 기울여야 한다고 주장하였다.

까지 알려진 작계로는 5026, 5027, 5028, 5029, 5030 등이 있으며, 한반도 전쟁시나리오 중 가장 큰 비중을 갖는 것은 작계 5027로서, 북한의 남침 시 휴전선 이북으로 되돌리는 방어전략으로 알려져 왔다. 그러나 최근 알려지고 있는 작계 5027-02 및 -04과 5030은 우리의 각성과 사려깊은 정책수립을 요청하고 있다.¹⁰⁶

작계 5027-02는 9·11테러 직후 작성된 것으로, 대량살상무기를 개발하는 북한 김정일에 대한 암살작전과 함께 미국 신안보독트린에 따라 한국과 상의없이 북한과 전쟁을 치를 수 있다는 내용이 포함된 것으로 전해진다. 그리고 2002년 중반 린스펠드 미 국방장관의 측근들은 부시 대통령의 ‘핵태세검토(NPR) 등 선제공격론을 적용하는 차원에서 한국배제 대북선제타격 계획이 추진됐다. 다만 이를 파월 국무장관과 토마스 파고 태평양사령관이 나중에 안 뒤, 추가논의를 자제시킨 것으로 알려진다. 작계 5027-04는 현재 수립중이며, 이라크전에 사용한 정밀 폭격기술을 활용, 특정목표를 공격하는 방안과 북한 미사일공격에 대비한 미사일방어(MD)체제 구축문제를 반영하고 있는 것으로 전해진다.

작계 5030은 잦은 군사긴장과 도발로 북한의 취약한 경제력을 소진시켜 김정일정권을 붕괴시킨다는 계획으로 알려진다. 북핵 위기를 장기화, 북한의 내부적 궤멸을 초래하려는 계획이다. 이런 맥락에서 각종 군사훈련을 전개하여

105 일명 ‘작계(OPLAN)’으로도 불리는 일종의 ‘전쟁시나리오’이다. 북한은 이를 ‘북침전쟁각본’으로 부른다. 작계는 고유번호(지역사령부 코드와 작전지역 코드로 구성)를 갖고 있는바, 작계 5027-98은 미국태평양사령부를 뜻하는 5, 극동의 한반도를 의미하는 027, 갱신년도를 나타내는 98로 구성되어 있다. 전직작전권을 갖고 있는 미국 주도하에 1-2년마다 갱신된다. 이는 1급 비밀이나, 일부가 미국 민간군사안보연구소인 Global Security에 의해 공개되고 있다.

106 <<http://www.globalsecurity.org/military/ops/oplan-5027.htm>>;
<<http://www.globalsecurity.org/military/ops/oplan-5030.htm>>.

북한의 대응훈련에 따른 군사자원 고갈과 무기수출 차단을 통한 북한정권 자금 줄고갈, 그리고 허위정보 유포의 심리전을 통한 북한 주민 반발 유도 등을 시도하는 계획으로서, 전쟁 전 단계에서 미군이 북한군을 상대로 도발적인 군사행동을 벌이는 것을 뜻한다.

다. 북한의 성격과 전략: 강성대국 건설과 생존전략

(1) 국가적 특징

(가) 식민지에서 ‘강성대국’으로(from colony to ‘strong and prosperous state’)

일제의 식민지로부터 벗어난 북한은 소련의 후원 하에 「조선민주주의인민공화국」을 출범(1948.9.9)시켰다. 이후 냉전시대 북한은 김일성 중심의 사회주의 국기를 건설하기 위해 노력하였고, 김일성 사망(1994.7.8) 이후에는 ‘유훈관철’ 명분하에 기존노선을 고수하였다.¹⁰⁷ 그리고 김일성 사후 4년만에 북한은 김정일 국방위원장체제를 공식출범(1998.9.5)시키면서, 「강성대국(强盛大國)론」¹⁰⁸과 「선군정치(先軍政治) 사상」¹⁰⁹을 주창하고, 로켓발사를 강성대국의

107 ‘절대로 제국주의자들과 반동들이 요구하는 개혁 개방의 길로 나가지 않을 것임’ 강조 김정일, “혁명적 신념과 량심은 혁명과 배신자를 가르는 기본징표이다 (조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1997.2.17.)”; “과거의 김일성 노선과 0.001mm의 정책차이도 없을 것이다”, 『평양방송』, 1997년 10월 4일 『로동신문』정론, 1998년 8월 22일.

108 북한은 강성대국의 특징을 사상강국, 정치대국, 군사강국, 경제강국으로 규정하며, 강성대국 건설방식으로 ‘사상의 강국을 만드는 것부터 시작하여 군대를 혁명의 기둥으로 튼튼히 세우고 그 위력으로 경제건설의 눈부신 비약을 일으키는 것

‘신호탄’으로 강조¹⁰하는 등 군부중시·당중심의 통치체제 기반위에서 주민들에게 새로운 비전을 제시코자 노력하였다.

(나) 북한의 당면목적: 김정일정권 유지

냉전기 북한은 국가목적(National Goals)으로 두 가지를 제시하였다. 하나는 최소목적으로서 사회주의 체제유지이다. 다른 하나는 최대목적으로서 한반도 공산화통일 및 전 세계 공산화이다. 김일성 시대 북한은 공산화통일에 보다 비중을 두고, 한반도 대내외정세에 따라 신축적으로 추구하였다.

이후 '90년 한·소수교와 소련붕괴, '92년 한·중수교로 북방삼각관계가 중요하고 '94년 김일성 주석이 사망하자, 북한은 경제난과 체제위기를 겪게 되었다. 이에 북한은 ‘유훈통치’(94.7), ‘붉은기 철학’(95.8), ‘고난의 행군과 3대진지 강화론’(96.1), ‘제2의 천리마대진군운동’(98.3), ‘강성대국’(98.8), ‘새로운 관점과 사고방식’(2001.1)을 선포하며, 공산화통일보다 사회주의 체제유지에, 좀 더 정확하게 말하자면, 김정일정권 수호에 주력하는 모습을 보여주고 있다.

김정일정권의 안정성은 정통성(legitimacy)·유효성(effectiveness)·통제성(coerciveness)·연대성(solidarity) 등 4가지 요소에 의해서 제고되는 것으로 볼 수 있다.¹¹¹ 현재 북한은 경제난의 심화에 따른 유효성 저하와 더불어

으로 제시한다. “정론”, 『로동신문』, 1998년 8월 22일; 『조선중앙방송』, 1998년 8월 23일; 김재호, 『김정일강성대국 건설전략』 (평양: 평양출판사, 2000).

109 김철우, 『김정일장군의 선군정치』 (평양: 평양출판사, 2000).

110 『로동신문』 사설, 1998년 9월 8일.

111 ①정통성: 김정일정권에 대한 북한주민들의 사상적 공감, ②유효성: 경제난(에너지, 식량, 외화, 생필품)해소를 통한 주민 불만 해소, ③통제성: 국가보위부 및 사회안전성에 의한 공포와 통제력, ④연대성: 사회주의 동맹국인 중국의 지원과 구 동맹국 러시아의 협력. 그리고 새로이 관계정상화를 이룬 EU 국가들과의 관

어 대미관계 악화 및 대일관계 개선지연으로 인한 연대성 약화라는 이중적 어려움에 처해있는 것으로 평가된다. 따라서 북한은 김정일정권의 안정성 제고를 위해 단기적으로는 경제난을 해소하고, 중기적으로는 대미관계를 개선하여 체제보장을 확보하고, 장기적으로는 주한미군 성격 변화 및 철수를 유도하여, 궁극적으로는 공산화기반을 조성하려는 것으로 볼 수 있다.¹¹²

(2) 외교정책 특징

(가) 대외 전략 균형·편승·돌파·버티기¹¹³

북한이 대외관계에서 선택할 수 있는 외교전략은 크게 4가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 균형전략(balancing strategy)으로서, 강대국 A의 압박에 대항하여 체제생존을 위해 다른 강대국 B와 동맹을 맺음으로써 힘의 균형을 이뤄 대응하는 정책이다. 예컨대 북한이 중국, 러시아와 동맹을 맺어 미국에 대항하는 정책이다.

둘째, 편승전략(bandwagoning strategy)으로서, 강대국 A의 압박에 직

계. 허문영, “북한의 생존전략과 진로: 부문별 정책방향과 체제변화 전망을 중심으로”, 『정책연구』, 통권 제132호 (서울: 국가안보정책연구소, 1999 여름), pp.179~186.

112 한호석은 6자회담에 임하는 북한의 목적을 ‘체제보장과 경제지원 요구’로 평가하는 견해를 비판하며, 진정한 목적은 ‘북·미관계의 근본문제 해결’ 즉 ‘한미동맹 체제 해체와 주한미군 철거를 통한 대북적대정책 및 대남지배정책의 포기를 유도하는 데 있는 것으로 주장한다. 한호석, “조·미 대결전은 또 하나의 분수령을 넘고 있다,” p. 18.

113 허문영, 『북한외교의 특징과 변화 가능성』(서울: 통일연구원, 2001), pp. 15~16.

면하여 강대국 B가 더 이상 존재하지 않거나, 동맹을 맺어 힘의 균형을 이루기 어려울 경우, 강대국 A에 정책적으로 동조하여 생존을 모색하는 정책이다. 유일 초강국으로 부상한 미국의 정책방향에 동조하여 실리를 추구하는 정책이다.

셋째, 돌파전략(breakthrough strategy)으로서, 현재 직면한 난관을 타개할 수 있는 여력이 있을 때, 선택하는 정책이다. 미국의 강압정책에 대항하여 핵무기 및 장거리 미사일 개발 등을 통해 협상과 국면 타개를 모색하는 정책이다.¹¹⁴

넷째, 버티기전략(muddling-through strategy)으로서, 현재 직면한 난관을 타개할 수 있는 여력이 없을 때, 선택하는 정책이다. 강대국의 정책을 수용하기 어려울 때 그리고 주변에 도움을 줄 수 있는 다른 국가도 없을 때, 내부결속을 통해 그러저럭 간신히 버티는 정책이다.

이 같은 외교전략 유형을 북한의 대미외교에 적용해 볼 때, 북한은 냉전기에는 중국, 소련과 동맹을 맺어 대항함으로써 대미 균형전략을 추구하였으며, 1990년대 초반(한·소/한·중 수교 직후)에는 핵무기 개발과 NPT 탈퇴선언으로 돌파전략을 선택하였고, 1994년 10월 제네바 기본합의문 체결 이후에는 편승전략을 채택하였던 것으로 설명할 수 있다. 그리고 1998년 금창리 핵의혹 압력을 전후하여 8월 30일 대포동 1호 미사일 발사에 의한 돌파전략을 선택한 후, 북한은 중국과의 관계 강화 및 러시아와의 관계 복원을 통해 냉전시대의 균형(Balancing)전략을 병행하여 안전판을 확보하는 한편, 편승 전략을 지속하여 미국으로부터 실리를 확보하려는 이중전략을 전개하는 모습을 보여주었다.

114 북한이 93년 3월 NPT 탈퇴를 선언하여 미국을 협상태이블로 이끌어 낸 행위, 94년 5월 미국이 red line으로 설정한 원자로 연료봉의 일방인출함으로써 제네바 합의를 이끌어 낸 행위, 그리고 98년 8월 대포동 미사일을 발사하여 베를린 합의를 이끌어 낸 행위가 대표적이다.

(나) 외교 유형: 여우·고슴도치·비둘기·전갈·방울뱀 외교¹¹⁵

북한의 외교는 크게 5가지로 유형화할 수 있다.

첫째, 체제확장적 여우외교(Fox Diplomacy)이다. 냉전기 김일성 정권이 추진하였던 외교정책으로서 사회주의 체제유지와 한반도공산화 통일을 위해 무력·혁명·대화·위장평화 등 다양한 전략을 능수능란하게 공세적으로 구사하였다는 점에서 여우 외교로 규정할 수 있을 것이다.

둘째, 체제수호적 고슴도치외교(Porcupine Diplomacy)이다. 과도기(94년 김일성 사망 이후에서 98년 김정일 국방위원장 출범 이전까지) 북한이 보여주었던 외교정책으로서, 체제수호를 위해 명분유지 차원에서 '3대 진지강화론'과 같은 자력갱생노선을 고수하는 동시에 실리확보 차원에서 주변 4국의 대한반도 영향력 확대경쟁을 유발하는 유인외교와 제한적 대외개방정책과 모든 국가로부터 원조를 서슴없이 받아들이는 원조외교 그리고 군중시사상에 기초한 안보외교를 적극 수용하였다. 따라서 이 같은 체제수호적 모습을 보여준 과도기 북한 외교를 고슴도치외교로 명명할 수 있을 것이다.

셋째, 체제도약적 비둘기외교(Dove Diplomacy)이다. 북한은 1998년 9월 김정일 국방위원장 체제를 출범시킨 이후 강성대국건설 기치 하에 기왕의 동맹 국가였던 중·러와의 관계강화 뿐만 아니라, '제국주의적 원썩었던 미국 및 일본을 포함하여 유럽연합 등 전 세계 각국과의 개선에 적극적으로 나섬으로써 평화적인 모습과 더불어 체제도약 외교를 구사하기 시작하였다. 김정일체제가 공식 출범한 이후 현재까지 북한이 보여주기를 원하는 전방위·실리·강성대국 외교를 비둘기외교로 불러줄 수 있을 것이다.

넷째, 체제강화적 전갈외교(Scorpion Diplomacy)이다. 김정일 정권은 아

115 허문영, 『북한외교의 특징과 변화 가능성』, pp. 24~25.

직 공산회통일과 대량살상무기 개발을 완전히 포기한 것이 아니다. 따라서 한반도 평화체제 형성과 남북연합이 이뤄지기 전까지는 북한의 대외정책이 언제 든지 전갈외교로 전략할 수 있음을 간과해서는 안 된다. 이 경우 핵무기 보유 숫자는 1~2개 정도를 상정한다.

다섯째, 체제공포적 방울뱀외교(Rattlesnake Diplomacy)이다. 김정일 정권은 유효성과 연대성 문제를 해결하지 못함으로써 체제도약을 이루지 못하고, 오히려 정권안보에 위협을 느끼게 될 경우 핵무기 생산계획에 박차를 가할 것이다. 북한은 이 같은 핵무기 개발을 적어도 미국 본토에 타격을 줄 수 있는 최소한의 전략적 의미(minimal strategic meaning)를 갖는 핵무장화 수준까지 지속할 것이다. 이 경우 핵무기는 6~7개 이상 보유함을 뜻한다.

(다) 협상전략

'90년대 북한의 대미 협상행태(Negotiation Behavior)를 협상관, 협상성격, 협상목표, 협상전략, 협상전술로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 협상관에는 타협을 통한 상호이익을 추구하는 자유국가의 '일반협상관'과 투쟁을 통한 일방적 이익을 추구하는 공산국가의 '특수협상관'이 있는데, 북한은 후자를 보다 선호해왔다.

대미 협상성격과 관련해서는 다른 숨은 목적을 달성하려는 '의사(擬似)협상', '쟁점적 힘'에 주력하는 '불균형협상', 체제안보적 차원의 '중요협상', 일방적 승리를 추구하는 '분배적 협상', 자신의 입장에만 집착하는 '입장협상'을 지향해왔다.

대미 협상목표와 관련, 근본적 차원에서 내용상의 변화가 없었으나, 현상적 차원에서 비중상의 변화는 있었다. 예컨대 주한미군철수, 한반도문제에 대한 미국의 영향력 배제, 한-미관계의 악화, '두개의 조선' 정책 부인 등은 지속되었으

나, 3대혁명역량의 점진적 약화상황에서 북한은 ‘남조선해방과 조국통일’의 목표보다 ‘사회주의체제 유지’의 목표달성에 보다 주안점을 두고 대미관계개선을 통한 경제난·외교난·안보난의 일시타결에 전념하였다. 즉 북한은 단기 체제유지, 중기 경제번영, 장기 주한미군 철수를 추구하는 모습을 보여주었고, 그 결과 외양상(단기적)으로는 ‘정상화협상’(Normalization Agreement)을 겨냥하나, 실제(장기적)로는 ‘재분배협상’(Redistribute Agreement)을 추구해 왔다.

대미 협상전략에도 변화와 지속이 있었다. 북한은 냉전기에 갈등이익지향적인 경쟁전략(contending strategy)과 무행동전략(inaction strategy), 의사협상전략(pseudo negotiation strategy)을 선택했으나, 탈냉전기에 들어와 협력과 타협을 전제로 하는 문제해결전략(problem solving strategy)과 양보전략(yielding strategy)을 부분적으로 수용하는 모습을 보여주었다. 또한 위기관리 전략적 차원에서, 북한은 변화를 추구하는 공세적 전략(offensive strategy)과 현상유지를 위한 방어적 전략(defensive strategy)을 함께 구사하는 이중전략적 자세도 보여주었다.

대미 협상전술에도 지속과 변화가 있었다. 북한은 그들의 협상안을 관철시키기 위한 방법으로 공격전술과 합의사항 일방과기전술 그리고 협상의 중단과 재개를 반복하는 지연전술을 지속하였다. 반면에 실리성 추구의 정도도 증대되어 협상진행을 의제중심적으로 장기간 진행시키는 모습과 더불어 살라미 전술을 통하여 협상이익을 최대화하려는 모습도 보여주었다.

단계별 협상전술과 관련해서, 북한은 초기에 경직되고 극단적 입장을 취하고, 중기에 자신의 입장을 반복적으로 주장하고, 교착상태에 이르면 그 때에서야 합의를 위해 비밀교섭을 통해 양보를 하는 경향이 높으며, 공식적 차원에서는 합의직전에 최대한으로 자신의 입장을 강경하게 주장하는 경향이 높다.

의제 제의와 관련, 북한은 선제 제의를 통해 의제 설정에 영향을 미쳐 협상의 주도권을 장악하고, 기습 제의를 통해 협상의제 변화를 통해 자신들의 주

도하에 협상 끌고 가며, 반복 제의를 통해 상대편 양보의 한계를 검토하는 동시에 대내 선전을 통한 통합제고 및 대외적 명분 축적을 기도하고, 추가 제의를 통해 새로운 조건을 제시함으로써 협상 목표 달성을 끊임없이 추구하였다.

회담방법과 관련, 북한은 정부간 회담이 제대로 진전되지 않을 경우 인민외교를 강화하는 방향으로 나아갔고, 무력도발이 소기의 성과를 거두지 못하게 될 경우 유화적 또는 대화정책을 선택하였다.

(3) 핵무기 개발실태

(가) 유형과 개발현황

1) 핵무기 유형

핵무기(nuclear weapons)는 핵 탄두, 운반장치, 기폭장치 등 3가지로 구성된다. 이 같은 핵무기에는 두 종류가 있다. 하나는 핵분열무기(fission weapons)이고, 다른 하나는 핵융합무기(fusion weapons)이다. 전자는 핵분열을 이용한 원자폭탄(atomic bomb)이고, 후자는 핵융합을 이용한 수소폭탄(열핵폭탄: hydrogen bomb, thermonuclear bomb)이다. 원자폭탄은 수소폭탄에 비해 단순하고, 비용도 적게 들고, 파괴력도 상대적으로 낮다.¹¹⁶

원자폭탄에는 플루토늄 폭탄과 농축우라늄 폭탄이 있다. 플루토늄 탄은 농축우라늄 탄에 비해 제조하기가 어렵다. 반면에 농축우라늄 탄은 개발하는 데 시간이 오래 걸리고, 비용도 비싸며, 기술적으로도 어렵다.

116 Joshua S. Golidstein, 김연각 외 역, 『국제관계의 이해』, (서울: 인간사랑, 2002), pp. 305~307; 국방부, 『대량살상무기(WMD) 문답백과: 화·생·방·미사일 얼마나 알고계십니까』 (서울: 국방부, 2001), pp. 78~79.

2) 핵무기 개발현황: 과거(플루토늄) · 현재(재처리) · 미래(계획)

북한의 핵무기 개발문제는 과거 · 현재 · 미래의 핵문제로 구분해서 살펴야 정확하게 이해할 수 있다. 지금 우리 사회에서는 북한의 핵개발 실태를 시점과 상관없이 논의함으로써 많은 혼란을 초래하고 있기 때문이다.

과거핵무기 문제는 1994년 10월 「제네바 기본합의서」가 체결되기 이전에 북한이 개발한 것으로 추정되는 문제이다. 이와 관련해서는 플루토늄 원자폭탄 1-2개 정도를 만들 수 있는 플루토늄을 북한이 추출한 것으로 추측되고 있다.¹¹⁷ 북한이 보유하고 있다고 주장하는 핵무기는 이와 관련된 것으로 판단된다. 「제네바 기본합의서」에 따르면, 과거핵무기 개발의혹 해명은 ‘경수로대상의 상당한 부분이 실현된 다음 주요핵관련부분품들이 납입되기 전에’ 협상을 통해 완전히 이행할 것으로 합의되어있다.

현재핵무기 문제는 「제네바 기본합의서」에 따라 2000년 4월 봉인된 영변

117 북한은 1989년 70일간의 흑연감속원자로 가동중지를 통해 핵폭탄 1~2개분의 플루토늄을 추출했을 가능성이 높다. David Albright, “How Much Plutonium Does North Korea Have?”, *Bulletin of Atomic Scientists*, september/october 1994; 2001년 12월 미 국가정보위원회(National Intelligence Council)도 북한이 1~2개의 핵폭탄을 보유하고 있는 것으로 평가하였다. Larry A. Niksch, “North Korea’s Nuclear Weapons Program”, *Issue Brief for Congress* (Congressional Research Service, November 27, 2002), pp. 6~8 ; 2002년 10월 국회 정보위보고에서 국가정보원은 북한이 핵사찰이전에 7~22kg을 추출, 조잡한 형태의 핵무기 1~3개를 제조했을 가능성을 언급하였다. 「조선일보」, 2002년 10월 27일; 2003년 8월 의회 제출보고서에서 미CIA는 북한이 핵실험 없는 고폭실험을 통해 핵무기 개발에 성공, 히로시마형 핵폭탄 1~2발을 생산한 것으로 추정하였다. *The New York Times*, November 9, 2003. 윤덕민, “북핵문제의 평화적 해결을 위한 6자회담의 역할과 전망”, 2003년도 군비통제세미나 발표문, 재인용.

5메가와트 원자로의 폐연료봉(spent fuel) 8,000여 개와 관련된 문제이다. 북한이 2003년에 들어와 처리·완료했다고 주장하는 플루토늄 폐연료봉이 이것이다.¹¹⁸ 만약 북한 주장대로 2003년 2월부터 11월 현재까지 모두 재처리했다면, 핵폭탄 5개 정도의 플루토늄을 가질 수 있게 된다. 그리고 5MW 원자로를 재가동할 경우, 2004년 9월부터 연간 핵폭탄 1개분의 플루토늄을 생산할 수 있는 것으로 평가된다.¹¹⁹ 그러나 인공위성 사진을 통해 북한을 감시하는 미국은 북한의 주장을 협상용 발언으로 평가절하하고, 이 같은 주장에 대해서 의심하는 분위기이다.

미래핵무기 문제는 2002년 10월 켈리 방북시 제기된 농축우라늄 핵탄두 개발의혹문제이다. 이에 대해 북한은 와전된 것이라고 주장하고 있다. 1999년 미 에너지성은 북한의 농축우라늄 핵무기개발 추진을 밝힌 바 있고,¹²⁰ 2002년 11월 의회보고서를 통해 미CIA는 북한이 2001년 대규모의 원심분리기 생산에 착수했으며 2005년경까지 매년 농축우라늄 핵폭탄 2개 이상을 만들 수

118 원자로, 방사화학실험실 등 동결시설봉인 제거 및 감시카메라 작동정지 조치 (2002.12.22).

- 5MW 원자로 장착 연료봉 1,000여개 이동(12.26)
- 50MW 및 200MW 원자로 건설 재개 표명(12.27)
- IAEA 사찰단 추방 및 방사화학실험실 가동 준비결정 발표(12.27)
- NPT 탈퇴 발표(2003.1.10)

119 David Albright, "North Korea's Current and Future Plutonium and Nuclear Weapons Stocks", *ISIS Issue Brief* (January 15, 2003), <<http://www.isisonline.org/publications/dprk/currentandfutureweapons>>; Daniel A Pinkston and Stephanie Lieggi, "North Korea's Nuclear Program: Key Concerns", Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies, January 17, 2003, <<http://cns.miis.edu/research/korea/keycon.htm>>.

120 Larry Nixsch, *op. cit.*, p. 8.

있는 고농축우라늄(HEU)을 생산할 수 있을 것으로 추정하였다.¹²¹ 그러나 일부 미국전문가들은 북한이 우라늄 농축시설을 건설하는 과정에 있으며, 현재의 북한 경제사정과 기술로는 최소 10억 달러 이상이 소요되는 농축우라늄 핵탄두를 개발하는 데 10년 이상 걸릴 것으로 예상하고 있다.¹²²

따라서 현재 북한이 핵무기를 과연 갖고 있는가 하는 문제에 대해서는 실제 보지 않고는 어느 누구도 단언하기 어려우나, 필자의 소견으로는 낮은 수준의 플루토늄 핵무기 1-2기를 갖고 있을 가능성은 있는 것으로 판단된다. 북한이 과거핵무기 개발과정에서 추출된 것으로 추정된 플루토늄 5-9Kg을 재처리해서 핵탄두를 만들었을 가능성과, 기폭장치 실험 및 장거리 탄도미사일 개발에 성공했을 것으로 전제한 평가이다.

한편 우리로서는 최악의 경우도 예상·대비해야 한다. 만약 북한이 공표한 대로 재처리를 완료했다면, 11월 현재까지 총 6~7개의 핵무기를 보유할 수 있다. 그리고 2004년 9월 경에는 5MW 원자로에서 나온 폐연료봉 처리를 통해 1개를 추출하여 총 7~8개가 되고, 2005년에는 5MW 원자로의 1개뿐만 아니라 고농축우라늄 핵탄두 2-3개를 추출하여 총 10-12개의 핵무기를 보유할 수 있게 된다. 그리고 2010년경에는 중국의 핵능력과 비슷한 200개의 핵무기를 보유할 수도 있는 것으로 평가된 바 있다.¹²³ 이렇게 될 경우 북한은 곤충인 전갈(scorpion)에서 독수리와 싸울 수 있는 방울뱀(snake)으로 변태할 수 있게 된다. 미국은 이 같은 북한의 핵무장화를 결코 허용하지 않을 것이다. 미국

121 Fred McGoldrick, "The DPRK Enrichment Program : A Freeze and Beyond", *Policy Forum Online* (The Nautilus institute, January 10, 2003), p. 23.

122 2003년 4월, 필자와의 면담.

123 "Fast Facts : North Korea's Current and Future Nuclear Weapons Capabilities", *ISIS Fact Sheet* (January 20, 2003), <<http://www.isis-online.org/publications/dprk/fastfacts.html>>.

은 대북 선제공격을 선택할 수 있으며, 이것은 한반도 전쟁을 초래할 수 있다. 결국 지금 한반도는 매우 중요한 시점을 향하여 나아가고 있음을 유념해야 한다.

(나) 핵무기 개발의도: 主 협상 모델 구사, 從 안보 모델 모색

일반적으로 핵무기개발 동기는 크게 다섯 모델로 구분할 수 있다.¹²⁴

①「안보 모델」: 외부로부터의 위협에 대한 국가안보차원에서 군사력 증강 일환으로 핵무기 개발, ②「국내정치(통합) 모델」: 국내 정치적 기반 강화와 리더십 과시를 통한 정권안보차원에서 핵무기 개발, ③「상징 모델」: 지역적 역할 증대 및 강대국 관심 유도 차원에서 핵무기 개발, ④「경제 모델」: 상대적 영가의 방위력 확보와 무기수입 대체 및 무기수출 증대를 통한 국제수지 개선차원에서 개발, ⑤「협상 모델」: 핵강대국으로부터 체제보장 및 정치·경제·안보적 실익 확보차원에서 핵무기 개발 등이다.

북한의 경우 이 모델들을 다 적용할 수 있다. 북한은 핵무기 개발카드를 김일성 시대에는 미국으로부터의 체제방어 및 공산화통일을 위한 「안보 모델」 차원에서 추구한 것으로 보인다. 그리고 1998년 김정일정권 공식출범 전후에서는 대미 협상을 위한 「협상 모델」차원에서 구사한 것으로, 2001년 부시행정부

124 「안보 모델」, 「국내정치 모델」, 「상징 모델」은 스콧 사강이 핵무기 확산의 원인을 설명하기 위해, 「경제 모델」은 홍용표 박사가 북한의 탄도미사일 개발 원인을 제시하기 위해, 「협상 모델」은 필자가 북한 핵무기 개발 의혹을 분석하기 위해 상정해 본 것이다. Scott D. Sagan, "Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of Bomb", *International Security*, Vol. 21, No. 3 (Winter 1996/1997); 홍용표, 「북한의 미사일 개발 전략」 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 7~14. 재인용

출범 이후 『협상 모델』 및 『안보 모델』 차원에서 전개한 것으로 분석된다. 그리고 2003년 이라크전을 전후해서는 상대적으로 『안보 모델』에 주력하려는 조짐을 보여주고 있다. 그러나 최근 폐연료봉 재처리 주장 및 실물 제시 가능성 등 다소 과장되게 강조하고 있는 것을 볼 때, 북한이 『협상 모델』로 전환할 가능성도 배제할 수 없다.

(4) 대미정책 특징

그러면 북한이 농축우라늄 핵무기개발계획을 시인한 의도는 무엇인가?

첫째, 북한이 핵개발 계획을 시인한 것은 외교전략에 있어서 미국의 강압 정책에 대항하여 국면을 타개하고 협상을 유도하기 위해 돌파전략(breakthrough strategy)을 선택한 것임을 시사한다. 이는 '98년 강성대국 출범 이후 추진해 온 대중·러 관계강화를 통한 균형전략(balancing strategy)과 대미 관계개선을 시도하는 편승전략(bandwagoning strategy)의 이중전략에서 변화한 것으로 평가할 수 있다.¹²⁵

둘째, 북한은 단기적으로 체제유지에 주력하되, 중장기적으로는 공산화통일을 추진할 수 있다. 북한의 국가목표는 체제유지와 공산화통일 2가지이며, 상황에 따라 그 우선순위와 비중이 변하였다. 그리고 이른바 3대혁명역량(국제정세/남한정세/북한정세)이 전반적으로 약화된 현 상황에서는 '강성대국 건설'을 표방하며 체제유지에 주력하고 있다. 그러나 북한체제의 발전적 변화가 없이 경제난과 안보난이 해결될 경우, 북한은 다시 공산화통일에 주력할 가능성이 있다.

125 허문영, 『북한의 핵개발계획 인정과 우리의 정책방향』, (통일연구원, 2002), pp.33~35; pp.55~56.

셋째, 북한은 공세적 위기관리전략(offensive crisis management strategy) 차원에서 대미압박을 가하고 있는 모습을 보여주고 있다.¹²⁶ 북한은 핵동결 해제선언을 통해 플루토늄 생산 가능성을, 전투기의 북방한계선 침범(2.17) 등으로 정전협정 무효화 가능성을, 지대함 미사일 실험발사(2.24, 3.10) 등으로 미사일 모라토리엄 폐기 가능성을 각각 시위함으로써 미국을 양자 협상테이블로 끌어들이기 위해 노력하였다. 또한 북한은 북경 3자회담에서 핵무기 보유를 비공식적으로 미국에게 통보하였고, 백남순 외상 또한 평양방문 미 의원단에게 재처리 완료를 언급함으로써 북·미 협상이 균형협상과 중요협상임을 주지시키려 했던 것으로 보인다.

넷째, 북한은 농축우라늄 핵개발 계획과 플루토늄 핵무기 보유의혹을 대미 관계 개선을 위한 협상용으로 일단 활용하되, 정권유지 차원에서 실제적으로 개발 및 보유하고 있을 가능성도 배제할 수 없다. 북한은 김정일 정권의 장기유지를 위해 경제난과 안보난을 반드시 해결해야 하며, 이를 위해서는 미국과의 관계개선이 무엇보다 시급한 ‘중심고리’적 과제를 확신한 것으로 보인다. 따라서 북한은 부시 행정부로부터 체제보장을 받아내기 위해 2003년 경수로발 전소 완공지연(계획목표의 30%)과 미사일 발사동결 해제문제를 중심으로 큰 담판을 준비해왔던 것으로 분석된다. 그러나 북한은 미국 부시행정부의 대북정책이 한반도 및 동북아에서 패권을 유지하려는 목적이 아니라 김정일 정권 붕

126 위기관리전략은 위협·공갈 및 통제된 압력 등을 구사함으로써 변화의 목표를 추구하는 공세적 전략과 한계선 확정 및 시간끌기 등과 같이 현상유지를 위한 방어적 전략으로 구분된다. Alexander L. George, “Strategies for Crisis Management”, Alexander L. George(ed.), *Avoiding War: Problems of Crisis Management* (Boulder: Westview Press, 1991), pp. 37; 전인영, “북한의 대미 협상행태의 특징”, 『북한의 협상행태와 한국의 대응방안』 (서울대 사회과학연구소, 1995), p. 8. 재인용.

괴에 있는 것으로 판단될 때, 정권유지를 위한 최후 보루 확보차원에서 핵무기 개발을 실제적으로 추진할 것이다.¹²⁷

따라서 제2차 한반도 위기는 대이라크전의 성공적 추진과 더불어 동북아에서 패권을 안정적으로 유지하려는 미국의 전략과 2003년 대미협상을 통해 정권유지 및 공산화통일 기반을 구축하려는 북한의 전략이 충돌한 것이라 하겠다. 즉 미국의 세계패권전략과 북한의 생존전략의 충돌이 최근 한반도 위기를 심화시키고 있다.

3. 관련국 입장

가. 최근 국제정세

(1) 국제: 미국 중심의 단·다극 구조화 및 반테러전

오늘의 국제정세는 다음과 같은 모습을 보여주고 있다.

양극 구조에서 단·다극 구조로 전환하고 있다. 냉전시대 국제사회는 미국을 중심으로 하는 자유진영과 소련을 중심으로 공산진영의 양극 구조였다. 그러나 1990년 소련의 붕괴와 공산진영의 몰락 이후 국제사회는 미국을 정점으로 하여 유럽연합, 중국, 일본 등이 전반적인 국제질서의 흐름을 주도하면서 정치·경제·과학기술 등 제반 분야에서 시안별로 협력하고 견제하는 체제로 변

127 한호석은 북한이 핵무기개발활동을 5단계로 진행할 것이며, 8월 현재 3단계까지 도달한 것으로 평가한다. ①5MW급 실험용 흑연감속로 재가동, ② 50MW 및 200MW 원자력발전소 건설공사 재개, ③ 폐연료봉 8000여개 재처리작업 완료, ④ 추가 핵탄두 제도, ⑤ 기보유 핵탄두 지하핵실험 실시 및 핵무장 선언. 한호석, “조·미 대결전은 또 하나의 분수령을 넘고 있다”, pp. 10~13.

화하고 있다. 미국은 군사 분야뿐만 아니라 경제적인 면에서도 개방과 자유무역시대를 주도하면서 가장 부강한 국가로 인정받고 있다.

또한 이데올로기 중심의 군사안보적 대결시대에서 경제력, 과학기술력 중심의 경제적 경쟁시대로 변하고 있다. 산업화 시대에서 정보화 시대로의 흐름 속에서 각 나라들은 초일류의 재화와 서비스 창출 경쟁과 더불어 일정한 지역을 중심으로 상호협력 관계를 강화하려는 움직임을 보여주고 있다.

그리고 강대국 간 분쟁 가능성이 줄어드는 반면 테러·게릴라전·정보전과 같은 비전통적 위협이 증대되고 있다. 2001년 9월 11일 테러사건은 이러한 경향을 반영한다.

이 같은 탈냉전의 국제질서는 북한에 냉전시대에는 상상할 수 없었던 시련과 도전을 안겨 주었다. 특히 중국과 러시아가 세계 자본주의체제에 편입되면서 그동안 냉전체제 속에서 사회주의시장에 의존하였던 북한은 경제적·외교적으로 심각한 타격을 받게 되었다. 결국 국제질서의 변화는 남북관계 및 북한의 변화를 가져오는 요인이 되고 있다.

(2) 동아시아: 협력과 경쟁

세계적 냉전해체는 동북아시아 지역의 냉전구조도 어느 정도는 완화시켰다.

먼저 이중삼각관계가 이완되고 있다. 냉전시대 동아시아 구조는 이중삼각대립의 양상을 보여주었다. 소련·중국·북한의 북방삼각관계와 미국·일본·남한의 남방삼각관계의 대립이 그것이다. 그러나 1990년대 들어와 한·소 및 한·중 수교 그리고 소련의 해체로 말미암아 북방삼각관계는 상당 정도 이완되었다.

그 결과 적대적 대립관계에서 화해·협력적 경쟁관계로 전환하고 있다. 한반도 주변 4국은 각각의 양자 관계에서 전략적 협력 또는 유대를 발전시키면서

동시에 타방에 대한 경쟁도 보이고 있다. 이에 따라 이들 국가는 모두 역내 질서가 평화적으로 안정되어야 한다는 데 공감대를 형성하고 있다. 특히 9·11 테러 이후 대 테러연대를 구성하면서 갈등적이기 보다는 협력적 관계를 보여준 바 있다.

이런 흐름 가운데 탈냉전 시대의 동아시아 안보정세는 미국을 정점으로 중국, 일본, 러시아가 정치·경제·군사적으로 일정한 영향력을 행사하는 양상을 보이고 있다. 그 속에서 일본과 중국은 상대적 위상을 높이고 있으며, 러시아는 쇠퇴한 영향력의 복원을 시도하고 있다.

(3) 한반도 주변 4국의 영향력 확대경쟁 심화

주변 4국은 한반도에 대한 영향력 확대 경쟁의 모습을 보여주고 있다. 미국과 중국은 상호 협력하는 한편 동북아지역의 미래에 상대방이 미칠 영향에 대해 견제하는 입장을 보이고 있다. 또한 미·일 간의 안보협력에 대하여 중·러는 전략적 유대 관계를 강화하는 것으로 대응하고 있다.

그러나 이러한 주변 4국의 경쟁은 상호 협력이 전제된 상태에서 각각의 국가의 극대화를 위해서 전개되는 것이다. 이와 같은 경쟁 구조는 한반도 평화정착에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다는 점을 유의해야 한다.

주변 4국은 한반도의 급격한 현상타파로 인해 동북아질서가 부정적인 영향을 받는 것을 우려하고 있다. 그러나 남북관계의 개선과 북한의 안정적인 변화는 동북아의 안정과 평화에도 크게 기여할 것이라는 점을 이해시켜 나감으로써 주변국들이 우리의 통일추진에 협력하거나 원조하는 역할을 수행하도록 노력해야 한다.

탈냉전의 국제질서가 자리를 잡고 있지만 한반도에는 냉전구조가 잔존해 있다. 오늘날 국제질서는 경제실리를 중심으로 움직이고 있음에도 불구하고 남

북한은 아직도 이념 및 정치·군사적 갈등 구조를 벗어나지 못하고 있다. 또한 북한 핵 문제, 북한 미사일 문제, 북·미와 북·일 관계 등이 바로 이 구조에서 풀어야 할 현안들이다. 남북관계가 공고한 평화상태로 이행할 때까지는 많은 고비가 있을 수 있으며, 그 과정에서 양측의 대립이 한반도 위기를 고조시킬 가능성도 여전히 존재한다.

따라서 북한의 핵무기의혹 등 대량살상무기 개발문제에 따라 한반도 문제의 ‘국제화’가 심화되고 있다. 북한은 여전히 막강한 재래식 군사력을 보유하고 있으며, 중·장거리 미사일과 생화학 무기 개발과 함께 핵 개발 의혹 등으로 한반도 안보위기를 조성하고 있다. 북한의 핵 및 미사일 문제는 국제사회의 우려 대상으로 남아 있으며, 특히 2002년 10월 북한이 농축 우라늄을 이용한 새로운 핵무기 개발 프로그램의 존재를 시인함으로써 한반도의 안보 위기감이 다시 높아지게 되었다.

결국 한반도 평화정착은 남북한 당사자가 해결해야 할 문제이자, 동시에 국제적인 성격을 띤 문제이기도 하다. 그러므로 당면한 북한 핵문제의 해결 등 군사적 긴장완화와 한반도 평화정착을 달성하기 위해서는 북한의 안보위협에 대비하기 위한 튼튼한 국방력을 갖추어 나가면서 주변국들의 적극적인 지지와 협력을 확보하는 것이 필요하다.

나. 각국 입장과 전략 변화가능성¹²⁸

(1) 미국

첫째, 미국은 제1차 6자회담에서 미국 주도하의 ‘국제적 공동연대 또는 전

128 『6자회담 대응책』 (통일연구원 정책건의서, 2003-48).

선이 대북 핵억지 압박에 성공적이었다고 평가하고 있다. 특히 중국의 역할을 높이 평가하고 있다.

둘째, 미국은 북한에게 변화와 불변의 2중적 신호를 보내고 있다. 미국은 1차 6자회담에서 북한이 모든 핵무기를 포기하고 핵시설을 폐기할 때까지 인센티브를 제공할 수 없다는 종전의 입장²⁹을 다소 완화하여, 핵폐기를 시작하는 단계부터 대북 인센티브가 가능하다는 쪽으로 유연해진 모습을 보여주었다. 그러나 미국의 3단계 해법은 북핵 포기가 검증된 이후에 북한체제를 보장하겠다는 것으로 ‘선 핵개발 포기, 후 체제보장’이라는 기존 입장과 동일한 것이다. 미국은 3단계 이후 핵무기 부재 검증 시 북한의 안보우려 해소·대량살상무기·미사일·인권·납치 문제 등을 논의하고 북·미관계를 정상화할 수 있다는 입장을 보였다.

한편 제1차 6자회담 이후 미국은 북한의 안보우려에 대해 조약 형태는 어렵지만 문서 형태로 할 수 있다는 점을 시사함으로써 변화의 모습을 보여주었다. 파월 장관이 「다자보장과 문서화」를 통한 대북 안전보장 입장을 천명(10.10)하였고, 부시 대통령은 APEC 한미 정상회담(10.21)에서 한국의 파병 결정에 감사하며, “북한 핵 포기시, 다자 틀 안에서 문서로 북한체제 안전보장”을 제의하였다. 북한이 핵문제 해결의 전제로서 미국의 불가침 약속을 요구했음에 비추어 북핵 협상의 돌파구가 마련된 것으로 평가된다. 그러나 미국은 기본적으로 북한이 조건으로 내세운 “동시행동”과 “일괄타결” 원칙을 긍정적으로 생각하고 있지 않는 모습도 보여주고 있다. 특히 럽스펠드 장관은 방한시, 김정일 체제에 대해 ‘악(evil)’이라는 표현을 다시 사용함으로써 부시행정부의 대북 불신은 불변임을 드러냈다. 중국측 안인 (1)미국의 직접 대북 불가침 약속 이후, (2)나머지 4개국 이 ‘중인’으로 문서 서명하는 안에 대해서도 미국은 거부하

는 입장으로 알려진다.

셋째, 미국은 ‘선 핵무기개발 포기, 후 체제보장’을 강조하면서 북·미 양자 구도가 아닌 다자구도 해결전략 아래 제2차 6자회담을 운영하려는 모습을 보여 주고 있다. 따라서 “북한이 핵 완전 포기 의사의 표명과 더불어 구체적인 행동을 보일 경우, 안전보장을 문서화 하겠다”고 약속하는 공동성명이나 공동발표문을 주장할 가능성이 크다.

이 같은 미국의 2중전략은 북한으로 하여금 미국의 진의를 파악하는 데 어려움을 겪게 할 것이다. 그 결과 한반도위기는 지속적으로 심화될 가능성이 크다.

(2) 북한: 先 버티기, 後 양보 전략

현재 김정일 정권의 안정성에 결정적인 장애요인은 구조적 차원에서 유효성 저하(경제난 심화)와 상황적 차원에서 연대성 약화(외교적 압박증대)를 들 수 있다. 북한이 제1차 및 제2차 6자회담에 응하게 된 이유도 이런 맥락에서 분석할 수 있다. 2002년에 선택한 ‘7·1 경제관리개선조치’와 ‘4귀생 통어복 필승전략’으로 칭할 수 있는 ‘특구 개발’사업이 모두 난관에 처함으로써 경제난이 심화되고 있고, 동아시아의 핵 도미노 현상(북한 → 일본 → 한국 및 대만)을 우려한 중국의 외교적 압박에 봉착하게 되었기 때문이다.

따라서 북한은 6자회담을 통해 단·중기적으로 대미관계 개선 및 대중관계 강화로 경제난과 외교난을 해소함으로써 김정일 정권 보장을 확보하고, 중·장기적으로는 주한미군 성격 변화 및 철수를 유도하여 궁극적으로 공산화통일 기반을 조성하고자 할 것이다.

그동안 북한은 북·미 핵문제 해결과 관련하여 조선반도의 비핵화(김정일 정권 및 사회주의체제 보장 확보)를 목표로 설정하고, 일괄타결방안(미국의 적

대정책 포기¹³⁰와 북한의 핵계획 포기)과 동시행동원칙(상호 불안감 해소 및 신뢰 구축)으로 그 해법으로 제시하고, 북·미 불가침조약 체결을 주장해 왔다.

북한은 3자회담(2003.4, 북경)에서 「단계적 패키지」(step by step package) 해결을 제안하였고, 6자회담에서 4단계 일괄타결 방안을 제의하였다.¹³¹ <표 V-2 참조>

북한의 '4단계 동시행동' 로드맵은 면밀히 검토하면 불균형적 동시행동 방식이라 할 수 있다. 북한은 2단계에서 미국과의 불가침조약 체결, 즉 미국의 체제보장에 대해 핵개발을 포기하는 것이 아니라 단지 핵시설과 핵물질 동결 및 감시·사찰 정도를 허용하고 있기 때문이다. 결국 북한은 중유, 식량, 불가침조약, 전력손실 보상, 북·미 및 북·일 수교, 경수로 등 가능한 한 얻을 수 있는 것을 모두 얻고 그 이후에 핵개발을 포기하겠다는 의도를 갖고 있는 것으로 평가된다.¹³²

제2차 6자회담이 개최될 경우, 북한이 취할 협상행태는 다음과 같이 예상된다.

협상관에 있어, 북한은 협상을 다른 수단에 의한 전쟁으로 보는 특수협상관을 지속할 것이다. 그 이유는 북한의 정치문화가 바뀌지 않았기 때문이다.

협상성격과 관련하여, 이번 2차 6자회담은 향후 중요한 갈림길이 될 것이다. 미국 부시행정부가 김정일 정권의 생존을 보장하는 방향으로 나올 경우, 북한은 위장협상인 의사(擬似)협상을 벗어나 정권생존 확보를 위한 진의(眞意)협

130 북한은 적대시정책 포기의 징표로서 **북·미불가침조약** 체결, **외교관계** 수립, 타국과의 **경제협력 방해안함**으로 규정한 바 있다. 조선외무성대변인 담화, “6자 회담에 임하는 원칙적 입장”, (2003.8.16).

131 「연합뉴스», 2003년 6월 27일

132 여인곤, “최근 북한 핵문제 해결을 위한 다자회담에 대한 평가와 전망”, 『한반도 문제와 새로운 협상 패러다임』, 추계학술대회 발표논문집 (한국정치학회: 2003.10), pp. 84~85.

상 자세를 취할 것이다.

그러나 부시행정부가 선 핵무기개발 포기·후 체제보장을 고수하고 니설 경우, 북한은 두 가지 태도 중 하나를 취할 수 있다. 하나는 중국의 대북 경제·정치적 지원이 지속될 경우, 북한은 중국의 배려를 의식하여 6자회담에는 임하되 의사협상을 지속하고, 차기 미국 대통령과의 협상을 준비할 가능성이 있다. 다른 하나는 중국의 지원이 없고 5국의 대북 압박이 강화될 경우, 북한은 자위적 차원에서 핵무기를 비롯한 대량살상무기 개발 및 보유 시위를 단행할 가능성이 있다.

따라서 북한은 제2차 6자회담이 시작되기 전까지는 버티기 전략(muddling-through strategy)을 취하면서, 협상의 주도권과 실리를 최대한으로 확보할 수 있도록 미국을 밀어 부칠 것이다. 북한은 핵무기를 비롯하여 다양한 대량살상무기 개발·보유에 의한 협상거부권을 갖고 있음을 강조하여 상호거부권 보유의 균형(均衡)협상이 되도록 애쓸 것이다. 동시에 미국의 안보에도 위협이 될 수 있는 문제를 다루는 중요(重要)협상임을 주지시키려 할 것이다.

협상전략으로, 북한은 협상상황에 따라 혼합전략(mixed strategy)을 구사할 것이다. 북한은 2차 6자회담이 개최되기 직전까지 미국으로부터 최대한의 이익을 확보하기 위한 경쟁전략(contending strategy)과 국제사회의 요구에 부응하고 비난을 최소화하기 위해 맞대응전략(TFT strategy)을 당분간 구사하되, 2차 6자회담이 본격 진행될 경우, 초기에 그리트전략(Gradual Reciprocation in Tension Reduction strategy)과 문제해결전략(problem solving strategy)을 선택할 것이며, 협상막바지 국면에 유효성·연대성 그리고 정통성에 대한 실리를 확보한 것으로 판단할 경우 양보전략(yielding strategy)도 과감하게 구사할 가능성이 있다.

협상전술로는, 제2차 6자회담 개최 전까지는 미국의 일방적 조치를 강조하

는 흥정전술(bargaining tactics) 가운데 위협·위압을 사용하는 공격적 전술(aggressive tactics)과 타협·보상을 강조하는 비공격적 전술(non-aggressive tactics)을 병행할 것이다. 그리고 협상이 시작되면 설득하려는 논쟁전술(debate tactics)을 구사할 것이며, 초기에는 협상의제와 관련한 협상구조 논쟁전술(structural debate tactic)을 펼쳐 북한의 협상입지 강화를 위해 노력하되, 점차 경쟁적 논쟁(competitive debate tactic)과 문제해결 논쟁(joint problem solving debate tactic)으로 전환하여 최대이익 확보를 위해 노력할 것이다.

요컨대 북한은 미국이 경제제재 해제와 정권안보를 문서에 의해 보장할 뿐 아니라 이를 실제적으로 이행할 것으로 확신할 때, 양보전략(yielding strategy)을 대담하게 수용할 가능성이 있다. 그러나 실행과정에서는 여전히 카드를 최대한 세분화시켜 단계적으로 실리를 최대한 확보하려는 아금아금(Salami Slicing) 전술을 구사할 것이다. 동시에 북한은 생화학 무기 등 다른 대량살상무기 문제와 재래식 무기 문제에 대해서는 6자회담 의제가 아님을 주장하면서 완강히 버틸 가능성이 높다.

(3) 유관국

(가) 중국

첫째, 중국은 제2차 6자회담 성사를 위해서도 중재자 역할을 다하려 할 것이다. 이런 맥락에서 중국은 북한의 '일괄타결 및 동시행동 원칙'과 미국의 '다자틀 안에서 문서화된 안전보장'에 대해 북·미 상호양보를 도출하는 데 주력하고 있다. 중국은 북핵문제 해결에 시급한 것이 아니라는 이유로 일본이 제기하고 있는 납치 문제와 미사일 문제를 제2차 6자회담의 주요 의제로 상정·논의

하는 것에 부정적 입장이다.

둘째, 중국은 북핵문제를 다루는 데 있어서, 지정학적 이해관계와 정치·경제적 실리 사이에서 균형을 찾고자 할 것이다. 북한은 중국의 대미관계에서 완충지역(Buffer Zone)으로서 지정학적 의미가 있다. 그러나 동시에 북핵문제는 2008년 베이징 올림픽과 2010년 상해 엑스포를 성공적으로 치를 뿐만 아니라 장차 대만을 통일해야 할 중국에게 있어 일본·대만의 핵무장화를 초래할 뿐만 아니라, 동아시아의 불안과 대 한·미·일 협력관계를 악화시킬 수 있는 아킬레스건이 될 수 있다. 따라서 중국은 90년대 초반 제1차 한반도위기 때보다 적극적으로 북핵문제 해결에 나서서 6자회담 성사에 적극 나서고 있고, 최악의 경우 김정일정권의 교체까지도 시도할 수 있음을 공공연히 암시하는 한편, 북·중 국경지역 담당지를 인민해방군으로 변경(8.1)함으로써 무언의 압력을 가하고 있다.

셋째, 중국은 6자회담 지속을 위해 공동성명이나 합의문이 도출되도록 노력할 것이다. 중국은 제2차 6자 회담에서 북핵문제가 완전히 해결될 가능성에 대해서는 부정적으로 전망하고 있다. 따라서 제3차, 제4차 회담이 지속돼야 함을 강력히 주장할 것이다. 한편 북한의 거부로 제2차 6자회담에서 중단될 경우, 미국은 유엔안보리에 북핵문제를 상정하여 의장성명 채택뿐만 아니라 PSI를 더욱 강화해 나갈 것이다. 중국은 미국의 이러한 행동과 유엔안보리 의장 성명 채택에 반대하지 않을 것이다.

(나) 일본

첫째, 일본은 제1차 6자회담을 통해 한반도문제 해결의 한 당사자로서 자리매김할 수 있었고, 북핵문제의 평화적 해결에 6자가 일치한 것과 3차례의 일·북 양자회담에서 납치문제를 협의한 것을 성과로 평가하고 있다. 일본은 6

자회담에서 핵문제는 물론 납치 및 미사일 문제도 함께 다루야 한다는 입장이며, 이를 평양선언(2002. 9. 17)의 준수와 국제협력을 통한 해결을 주장하고 있다.

둘째, 일본은 납치문제를 최우선시 하는 국내여론과 북핵문제를 중요시하는 유관국들의 입장사이에서 의제선정에 어려움을 겪고 있다. 따라서 일본은 납치문제의 조기해결을 강하게 주장하는 한편, 동북아 지역 안보차원에서 북한 핵무기의 개발·보유·이전도 절대 용인하지 못한다는 입장의 지속적인 표명과 더불어 북한의 모든 핵 프로그램을 검증 가능한 방식으로 신속하게 완전 해체할 것을 촉구하고 있다.

셋째, 일본은 제2차 6자회담에서 일본인 납치·북핵·미사일 문제의 포괄적 해결을 주장하되, 특히 납치문제를 6자회담의 주요의제로 계속 상정할 것이다.

(다) 러시아

첫째, 러시아 또한 6자회담 참석을 통해 한반도에 대한 영향력을 회복함으로써 4자회담에서 배제된 상태를 극복할 수 있게 되었다. 따라서 러시아는 제1차 6자회담이 비록 결론을 도출하지는 못했지만 유용했고, 앞으로도 지속되게 바람직하다는 입장이다.

둘째, 러시아는 북한이 제2차 6자회담을 거부하지 않도록 노력하고 있다. 방콕 APEC 정상회의에서 미국과 일본이 북한의 핵무기 개발을 강도 높게 비난하고 핵개발 계획 포기를 촉구하는 특별성명의 채택을 제의하자, 러시아는 중국과 함께 북한 자극의 역효과를 우려하여 반대하였다. 그러나 러시아는 체첸문제 및 이슬람과의 긴 국경선 등을 감안하여, 핵확산 방지 및 북한의 핵무장화 반대에는 미국과 이해를 같이한다. 다만 러시아는 유럽국가들이 「유럽안

보협력기구(OSCE)를 통해 신뢰구축을 이루었던 것처럼 북핵문제도 다자안보 대화 형성을 통해 해결할 것을 주장한다.

셋째, 제2차 6자회담에서 북핵문제 해결을 위한 러시아의 전략은 일괄타결 해결책(package solution)을 모색하는 것이다. 이는 한반도 비핵화와 북한의 NPT 복귀 및 IAEA와의 협력 재개를 보장하는 동시에, 북한의 안보우려 문제를 해결하려는 것이다.

(라) 한국¹³³

첫째, 노무현 대통령의 참여정부는 ‘한반도 평화증진’을 『평화번영정책』의 주요 목표로 설정하고, 북핵문제를 당면 안보위기 문제로 규정한 후 이를 해결하기 위한 3대원칙으로 북한 핵 불용, 대화를 통한 평화적 해결, 우리의 적극적 역할¹³⁴을 제시하였다.

둘째, 참여정부는 제1차 6자회담에서 북핵문제 해결을 위한 유용성과 지속성을 마련한 것으로 평가한다. 6자회담을 통해 각국은 비교적 솔직한 의견교환을 통해 상호 입장을 이해할 수 있었다는 데 큰 의미를 부여했다.¹³⁵ 그리고 차기회담 개최에 대한 공감대를 도출함으로써 향후 회담과정을 통한 평화적 문제 해결의 토대를 마련한 것으로 보고, 대화과정을 통해 서로의 인식차를 좁히고 합의를 축적해 나간다면 북핵문제의 평화적 해결에 이를 수 있을 것으로 기대하였다. 또한 회담 전반에서 우리 대표단이 “대화의 촉진자(facilitator)”로서

133 정세현, 『대북정책 추진현황- 평화번영정책과 남북관계 주요 현안』 (통일부: 2003.9.4).

134 초기에는 ‘한국의 주도적 역할’을 주장하였다.

135 북한의 한반도 비핵화 의지 표명, 미국의 평화적 해결원칙 및 대북 불공격 의사 재확인 등.

원활한 회담분위기 조성을 위해 적극적인 역할¹³⁶을 담당한 것으로 긍정 평가하였다. 그러나 ‘차기회담 개최일자 합의도출’이라는 초기 기대목표는 달성하지 못한 아쉬움도 있다.

셋째, 참여정부는 향후 대처방향과 관련해서 북한이 대화의 틀을 통한 평화적 해결 과정에서 상황을 악화시키는 조치를 취해서는 안되는 것임을 강조하고 있다. 그리고 제1차회담 결과를 바탕으로 한·미·일 공조와 중·러와의 협력을 통해 후속회담 준비에 만전을 기하는 한편 북핵문제 해결에 유리한 환경 조성을 위해 남북관계를 지속적으로 발전시켜 나가면서, 남북대화를 통해 한반도 비핵화를 촉구하고, 상황악화 방지를 위해 북한 설득에 주력할 방침임을 밝혔다.

다. 의미와 전망

(1) 의미

첫째, 6자회담은 한반도 분단에 책임 있는 주변 4국과 남·북한이 한자리에 앉아 한반도관련 문제를 논의한 최초의 국제회담이다. 비록 북한의 핵개발 문제 해결을 위해 모였으나, 이 문제를 잘 풀어나갈 경우 한반도 평화체제뿐만 아니라 동아시아 질서를 새롭게 만들어 나갈 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

둘째, 6자회담은 한반도문제의 국제화를 의미한다. 1990년대 초반 한반도 문제는 남북고위급대화와 북일수교교섭 등 양자대화를 통해 풀리기 시작하였다.

136 중·러 양국 또한 미·북간 입장 중재와 상호신뢰 토대 구축을 위한 건설적 노력을 경주.

이 외중에 미국이 북핵문제를 제기하고, 특별사찰을 요구하자, 북한은 NPT 탈퇴('93.3)라는 초강수로 대미 양자협상에 들어갔다. 그리고 제네바 기본합의서가 타결('94.10)된 이후, 미국과 북한은 한국 및 중국과 더불어 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담을 개최하였다. 그러나 북한은 4자회담에 미온적인 태도를 표출하면서 북미 양자대화를 요구하는 한편, 핵무기를 계속 개발하는 모습을 보여주었다. 이에 미국은 미·북 양자대화의 효용성에 대해 의문시하면서, 북핵개발 저지를 위한 역내 유관국가의 관심과 역할을 촉구하는 다자회담을 제시하였다. 다자회담에의 참여국 수가 늘어나면 늘어나는 만큼, 한반도문제의 국제화가 심화되는 과정이라 할 수 있다. 따라서 한반도문제가 양자회담에서 4자회담으로 그리고 6자회담으로 그 참여국이 늘어나고 있는 만큼, 한반도문제의 평화적 해결과 평화체제 구축을 위한 우리의 주체적 역할과 대응이 요청된다.

셋째, 6자회담은 북한 주도의 동북아질서 재편시도가 미국주도의 동아시아 질서 재편과정으로 전환하게 됨을 의미한다. 1998년 9월 김정일 국방위원장 체제의 공식적 출범 이후 북한은 남북 및 대중·러·일 정상회담을 개최하는 동시에 미국에 대해서도 양자대화를 요구하면서, 동아시아 질서를 재편하는 모습을 보여주었다. 이에 미국은 제네바합의에도 불구하고 북한이 핵개발을 지속하고 있었다는 사실을 제시하면서 다시 북핵문제를 제기함으로써 동아시아 역내국가들의 관심과 협력을 촉구하였다. 유일초강국을 넘어서 제국으로 발전하고 있는 미국으로서는 동아시아 ‘불량국가(rogue state)’인 북한중심의 질서재편과정이 주한미군 철수와 한미동맹약회를 초래하고 궁극적으로 동아시아 지역 패권을 와해시킬 수 있기 때문에 허용하기가 쉽지 않았을 것이다.

(2) 전망

첫째, 제2차 6자회담은 향후 한반도위기를 풀어나가는 대화의 축이 형성될 수 있는지를 가늠할 수 있는 중요한 회담이 될 것이다. 그리고 쟁점은 북한의 선제공보장 대 미국의 선택포기 주장이 어떻게 합의되느냐이다. 따라서 향후 6자회담과 북미관계는 미국 부시 행정부의 대북정책과 북한 김정일 정권의 대미정책이 어떤 성격을 띠게 되느냐에 따라서 틀 지워질 가능성이 높다. 현 상황에서 볼 때, 2004년에도 부시 행정부의 대북정책은 유화·포용적이기 보다는 강경·봉쇄적 자세를 지속할 가능성이 높다. 김정일 체제의 대미정책은 이 같은 부시 행정부의 대북정책에 대해 수용적 입장을 표명하거나, 반대로 반발적 입장을 드러내는 것으로 상정할 수 있다. 따라서 양국이 서로를 향해 선택한 정책의 결과를 정리해 보면, 다음과 같이 4가지 경우로 상정할 수 있다.

<표 V-1> 북미관계 시나리오

미국 \ 북한		수용 (편승)	반발 (균형)
유연 (패권유지)	생존보장	전면 개선	
	불량국가 지정 지속		위기지속 및 악화
강경(정권변화)		선 타결 후 지지부진	전쟁

둘째, 제2차 6자회담은 조기에 개최되기가 쉽지 않을 것으로 예상된다. 앞에서 살펴봤듯이 무엇보다도 북한이 제2차 회담이 시작되기 전까지 최대한으로 버티면서, 김정일 정권의 안정성 확보를 위해 미국의 보장과 협상의 주도권 및 실리를 추구할 것이기 때문이다. 게다가 미국 또한 21세기 동아시아 패권유지

를 위해 한국 및 여타 국가(일본·중국·러시아)와의 관계조정에 있어 북핵문제를 협상카드로 최대 활용할 것으로 보이기 때문이다.

셋째, 제2차 6자회담은 개최 이후 진행과정도 복잡하고 어려운 조정을 통해 진행될 가능성이 크다.¹³⁷ 의제설정과 관련해서는 일본이 일본인 납치문제와 미사일 문제를 특히 납치문제를 국내사정으로 완강히 주장하고 있기 때문이다. 북핵문제 논의방식 및 해결방식과 관련해서는 미국이 다자회담을 통한 ‘선 핵무기포기에 기초한 3단계 해법을 강조하고 있고, 북한은 북·미 양자회담을 통한 ‘선 체제보장’에 기초한 4단계방식을 주장하고 있기 때문이다. 그리고 중국은 중국의 중재적 역할을 통한 해법마련을 시도하는 모습을 보여준다. 한편 북한체제 보장문제와 관련해서는 미국과 중국이 정치·안보적 차원에서, 일본과 한국·러시아는 경제적 보상 및 지원·협력차원에서 영향을 줄 수 있기 때문이다.

넷째, 제2차 6자회담은 다양한 형태의 편갈림이 있을 수 있다. 참여국가 수가 늘어날수록 합의가 존중될 가능성은 물론 크지만, 그 과정은 매우 복잡할 수 있기 때문이다. 동시에 참여국가들은 공통의 목적을 지향하는 과정에서 자국의 이익을 또한 추구할 것이기 때문이다. 따라서 주변 4국은 북한의 핵무기 개발에 대해서는 동아시아 안정화 차원에서 한 목소리로 반대할 것이나, 보상 및 처리방식 등 구체적 방안 합의과정에서는 국익적 관점에서 다양한 의견을 제시할 것이다. 그리고 북핵문제의 해결과정에서 미국과 일본은 강경한 방식도 불사할 것이나, 한·중·러는 평화적 해결을 강조하면서 온건한 해법을 모색할 것이다. 그러나 북핵문제 해결과정에서 필연적으로 나타날 동아시아 질서재편

137 도널드 그렉그 전 주한미대사는 6자회담에서 해결될 가능성을 45%정도로, 윌리엄 페리 전 국방장관은 6자회담에서 해결되기를 바라나, 북·미 양국을 만족시킬 수 있는 해법을 발견하기 쉽지 않기 때문에 낙관하지 않음을 언명한 바 있다. 제주 평화포럼 (2003.11.3).

방식에 대해서는 6국 모두 예민한 태도를 보일 것으로 예상된다.

다섯째, 6자회담 실패 시, 한반도에서 전쟁이 재발할 가능성에 대해 대비해야 한다. 아무튼 전쟁은 막아야 한다. 북한의 거부로 차기 6자회담이 중단될 경우 북핵문제는 1단계 유엔안보리 의장성명 채택, 2단계 대북경제제재 실시, 3단계 군사제재의 수순을 밟을 수 있다. 물론 중·러는 “북핵 사태 해결을 위한 어떠한 군사적 위협이나 행동도 수용할 수 없다”는 입장³⁸을 갖고 있기 때문에 유엔안보리를 통한 대북 군사제재가 실행되기는 어려울 것이다. 그러나 북한의 핵무기개발 실태가 상당히 위협적인 수준에까지 올라가고 있는 것으로 판단될 경우, 미국의 외교수술식 선제공격을 배제할 수 없다.

138 『중·러 모스크바 공동성명』, 2003.5.27.

4. 문제해결 방향

앞에서 살펴보았듯이 한반도 위기의 핵심은 미국 세계패권전략과 북한의 생존전략의 충돌이며, 그 쟁점은 원칙·방식·핵개발의도와 관련되어 있다. 쟁점 가운데 방식은 6자회담 틀 내 북·미 양자협상을 진행함으로써 미국의 다자협상과 북한의 양자협상 모두 만족시킬 수 있게 되었다. 북한핵개발 의도는 6자회담을 진행하고, 회담진행 중 핵개발동결을 합의함으로써 대미협상 유인카드용이라는 견해와 실제적 개발용이라는 우려 양자 모두를 만족시킬 수 있게 되었다. 따라서 남아있는 쟁점은 북핵문제 해결원칙과 관련된 것이다. 미국의 '선 핵포기와 북한의 '선 체제보장'이 각을 세우고 있다. 이 남은 쟁점을 해결하는 데 우리정부의 지혜로운 대응정책이 필요하다.

가. 기본방향

첫째, 한반도문제의 이중성에 유념하여 균형적 인식과 관용적 자세에서 문제를 풀어나가도록 한다. 한반도문제는 냉전과 탈냉전의 조류가 교차하는 상황의 이중성을 띠고 있고, 남·북한의 민족문제이자 미·일·중·러 주변4국의 이해관계가 첨예하게 걸려있는 국제문제이고, 동시에 4,500만의 자유민주주의를 지키는 현상유지의 문제이자 7,500만 한민족의 공동번영을 추구하는 현상타파의 문제인 구조의 이중성을 갖고 있다. 우리는 이 같은 한반도문제의 상황 및 구조적 이중성에 유념하여, 주변4국과 평화로운 관계를 만들 뿐 아니라 인류에게 희망을 줄 수 있는 나라³⁹를 건설하기 위해서는 균형적 인식과 관용적

139 공존의 논리와 윤리에 기초한 공존지향성, 합리적 안보관 확립 및 주변4국과 협력관계 구축을 위한 평화지향성, 남북 화해협력 및 통일과정에서 우리 정부와 국민의 주도적 책임성, 그리고 인류가 경험하지 못한 새로운 통일을 추구하는

자세를 정립해야 한다.¹⁴⁰ 따라서 현안이 대두될 때, 그 문제의 국제적 성격과 민족적 성격을 잘 구분해서 해법을 모색해야 한다. 예컨대 북핵문제는 구조적으로 국제문제적 비중이 높음을 인정하여 과잉의욕을 자제하고, 주변국과 유기적 협력관계 속에서 풀어나가야 한다. 그러나 재래식 군사력 감축문제는 남북한의 민족적 차원에서 주도적으로 풀도록 해야 한다.

한편 우선순위를 잘 정립해야 한다. 참여정부는 한반도 위기관리와 북한의 변화노력을 지원하기 위해 무엇보다 먼저 남남갈등의 해소와 국민화합을 이워야 한다. 국민적 지지가 없는 대북정책은 가시적 성과에 급급할 수밖에 없다. 나아가 한반도 평화정착 프로세스와 평화통일에 혼란을 가중시키는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 先국민화합, 中한·미협력, 後남북관계개선 순으로 추진하는 것이 바람직하다.

둘째, 미국의 패권을 인정한다. 21세기 제국으로 발전하고 있는 미국의 위상과 미국 지도부의 전략적 사고를 정확하게 읽어야 한다. 그들은 21세기에도 전세계에서 독점적 패권을 유지하기 원하며, 이런 맥락에서 유럽연합(EU), 중동(ME), 동아시아(EA)에서 지역 패권도 지속하려한다. 따라서 남북정상회담과 급격한 남북관계 개선은 한미동맹관계와 동아시아 기존질서의 급변을 초래할 수 있다는 점에서 미국으로서는 우려할 만한 사안이 된다. 따라서 한국정부는 미국의 세계전략, 아태전략 및 동북아 전략의 목표를 정확하게 파악한 토대 위에서 평화전략을 수립하고, 한미협력을 강화해야 한다. 그리고 미국의 대북정

창의성 등을 주요 골자로 하는 통일철학과 비전을 정립·제시해야 한다.

140 참여정부는 미국에 가서는 북한 능멸을, 일본에 가서는 민족지도자(백범 김구)를 실패한 정치인으로, 중국에 가기전에는 햇볕정책 주도자를 격하하는 발언을 한 것으로 비판하는 지적을 반성하는 한편, 자신의 주장과 논리를 포용력있게 긍정적으로 담아내려는 권고를 경청해야 할 것이다. 김민웅, 『Pressian』, 2003년 7월 7일; 홍준호, “샌드위치 된 한국외교”, 『조선일보』, 2003년 7월 9일.

책 목표가 김정일 정권 교체(leadership change)에서 핵·미사일 등 대량살상무기의 제거 및 북한 체제변화(system transformation)로 전환될 수 있도록 그 당위성과 타당성을 적극 협의하고, 영변 핵시설에 대한 외과수술식 공습(surgical strike)에 대한 분명한 반대와 더불어 북핵 불용원칙의 한계선(redline)을 분명하게 제시하면서, 민족공조와 한미협력을 대립관계가 아닌 보완관계로 발전시켜 나가야 할 것이다.

셋째, 북한의 생존을 보장한다. 북한 또한 현재 최고의 관심사항은 김정일 정권의 유지에 있다. 이에 4대 경제난의 심화 속에 '4귀생(나진·금강산·신의주·개성) 통어복(경의선 및 동해선) 필생전략'으로 일컬을 수 있는 '북한식 개혁·개방정책'을 추진하고 있으나, 미국의 대북 강경정책에 직면하여 매우 어려운 상황에 처해 있다. 따라서 우리로서는 한반도 평화와 평화통일의 기반을 조성하기 위해 현실적인 정책을 구사하는 것이 필요하다. 이를 위해 한국정부는 대북 전략을 대화와 압박을 병행하면서 안내심을 갖고 북한을 설득해 가면서 북핵문제 해결과정에서 북·미간에 반핵·반전의 정직한 중재자(honest broker) 입장을 견지하도록 한다. 그리고 남북 경제 교류협력 확대 및 축소정책을 북핵문제 해결과정에 기계적으로 적용하기 보다는 남북 군사적 긴장완화 여부와 병행 추진하도록 한다.

넷째, 참여정부는 북한의 '4단계 동시행동안'과 미국의 '3단계 방안'을 절충하여, 다음과 같은 '3단계 균형적 동시행동안'을 마련하도록 한다. 그리고 이를 TCOG과 남북대화를 통해 사전 협의·전달하여 미국과 북한의 협력을 이끌어 내도록 한다. 제1단계(미래핵무기 해결)에서 북한의 핵개발 포기 의사 선언과 NPT 복귀, 미국의 체제보장 의사 선언과 인도적 식량지원 확대가 이뤄지도록 함으로써 당장 시급한 북한의 핵위협을 억제하는 동시에 북한의 안보 및 식량 불안을 해소하도록 한다. 제2단계(현재핵무기 해결)에서 북한의 핵사찰 허용 및 핵 폐기 시작, 미국의 중유 제공·경수로 건설 재개 및 대북 체제보장 선언

과 테러지원국 삭제가 이뤄지도록 함으로써 양국관계가 한 단계 더 진전할 수 있도록 한다. 마지막으로 제3단계(과거핵무기 해결)에서 북한의 미사일문제 해결 및 핵폐기 완료, 미국의 대북수교와 북·일 수교 및 경수로 완공으로 이어질 수 있도록 함으로써 북핵문제의 완전 해결과 더불어 북한의 서방세계로의 안정적 진입과 경제난 해소를 통한 체제자신감을 회복할 수 있도록 한다.

다섯째, 6자회담은 미국의 동북아 지배전략과 중국의 중재전략의 담합의 산물이라 할 수 있는바, 우리로서는 최악부터 최상의 경우에 이르기까지 모든 시나리오에 대한 정책을 준비해야 한다. 최상의 경우는 6자회담으로 인해 북핵 문제가 해결될 뿐만 아니라, 한반도 평화체제 구축을 위한 협상으로 발전하는 것이다. 이보다 다소 낮은 경우는 6자회담을 통해 주변 열강의 한반도문제에 대한 개입이 심화됨으로써 우리 민족의 자결권이 위축되는 상황이다. 마지막으로 최악의 경우는 북핵 문제 해결의 기미가 전혀 보이지 않는 가운데 단지 미국의 대북 선제공격 및 전쟁전략의 정당화 수순으로 진전할 가능성이 있다.

나. 세부 실천방안: 한·미 정책협력을 중심으로

(1) 대내정책: 평화지향적 국민통합 추구

첫째, 국내 남남갈등을 해소하고, 국민통합을 이뤄내기 위해서는 북한에 대한 객관적 이해를 확산시키는 것이 요청된다. 북한에는 아직도 공산화통일을 지향하는 300만 공산당원과 130만 붉은군대가 있으나, 동시에 분단 이후 태어난 세대가 전체주민의 90%에 달한다. 따라서 북한의 '적'과 '동반자'의 이중적 특성을 균형적으로 인식할 수 있도록 홍보한다. 이를 위해 북한의 조기변화론, 변화낙관론 등을 유포하지 않도록 조심하며, 한반도 평화와 통일을 이루어가기 위해서는 인내심이 필요함을 강조한다.

둘째, 통일정책 추진체계를 잘 세워야 한다. 국민의 정부 햇볕정책은 많은 성과를 거두었음에도 불구하고, 시스템보다는 소수 인원에 의해 추진된다는 소문이 남으로써 상당수 지식인들의 비판과 이반을 초래하였다. 그리고 2000년 4월 총선 직전 남북정상회담 일정을 발표하고, 금강산관광 및 대북 지원정책을 일방적으로 추진하자, 국민의 정부도 대북정책을 국내정치에 이용하려는 의도가 높은 것으로 의심받기 시작하였다. 그 결과 특검이 실시되고, 절차 및 내용상의 심각한 문제점이 밝혀지면서 정몽헌 회장의 자살과 더불어 대북 화해협력정책의 정당성마저 훼손되었다. 노무현 참여정부하에서도 ‘안보현안의 기획·조정자’인 청와대 국가안전보장회의(NSC)와 ‘안보정책 집행의 핵심’인 국방부가 국방비전의 핵심원칙인 ‘지주국방론’의 실행방안을 놓고 마찰을 빚고 있는 것으로 알려졌다.¹⁴¹

셋째, 최근 국내사회에서 점차 확산되기 시작한 반미정서에 대해, 능동적으로 대처한다. 반미도 문제가 있으나, 친미 회귀 주장도 21세기 한민족 발전전략으로 바람직하지 않다. 따라서 한미관계에서 한국의 주체적 위상을 확보하되, 미국의 세계전략과 위상을 훼손시키지 않으면서 양측 모두 실익을 확보할 수 있는 방안을 적극 모색한다.

넷째, 지금 이 시점에서 국내적으로 우리가 해야 할 일은 상호존중이다. 민주시회에는 다양한 의견이 존재할 수 있어야 하며, 동시에 자유롭게 개진되고 토론될 수 있어야 한다. 이런 맥락에서 볼 때 최근 일련의 보수·진보 논쟁은 우리 대북정책 방향과 속도에 대한 국민여론 수렴과정이라는 점에서 긍정적으로 볼 수 있다. 그러나 나와 다른 의견을 존중하는 관용의 정신이 결여되고, 통일문제가 정략적으로 이용될 때, 자유민주주의는 훼손되고 우리 민족의 장래가

141 “국방부·NSC 파워게임에 안보전선 비상등”, 『신동아』, 2003년 8월호

<<http://www.donga.com/docs/magazine>>

어두워지게 될 수 있다는 점도 동시에 유념해야 한다. 따라서 정부는 남북정상 회담 이후 대두된 비판 여론 가운데 타당한 지적은 겸허히 수용하여 남북대화 와 6자회담에 임해야 한다. 지금 함께 사는 국민과의 화합 없이 미래에 함께 살 동족 및 타민족과의 화해는 불가능하기 때문이다.

(2) 대외정책: 한·미 및 대외 신뢰회복과 향후 정책협력 적극 모색

대외정책 가운데 현재 한반도 위기의 해결의 핵심적 관건은 대미 외교정책 이다. 일반적으로 정책은 목표·전략·수단에 의해 구성된다. 이 순서에 따라 대미정책 방향을 수립해보면 다음과 같다.

(가) 목표

첫째, 신뢰회복이다. 대외관계에서 우리 정부가 먼저 해야 할 일은 다름 아 닌 무너진 신뢰감을 회복하고, 믿음을 줄 수 있는 존재가 되는 것이다. 참여정 부는 다소 흥분된 상태에서 북핵 위기의 ‘주도적 해결’을 강조하는 가운데 대북 및 대미 특사단을 파견하였다. 김정일 국방위원장 및 부시 대통령을 만나지 못 한 사실을 고려할 때, 소기의 성과를 거둔 것으로 보기 어렵다. ‘주도적 해결’이 라는 것이 다소 과잉의욕적 표현이었다. 북핵 위기와 관련된 북한과 미국의 입 장을 배려하면서도, 한반도문제의 당사자로서 ‘적극적(건설적) 노력’을 강조했다 면 더 좋았을 것이다. 그러나 그보다 더 중요한 것은 국민적 합의에 기초해서 정책을 추진했어야 한다는 것이다. 아무튼 북핵 위기 및 한반도문제를 풀어가 기 위해서는 다차원적 노력이 필요하다.¹⁴²

142 예컨대 한·미간의 신뢰구축과 정책협력이 유기적으로 이뤄질 경우, 주한미군

둘째, 미국의 정책기조가 현재 보수적 주기 속에 있음을 정확하게 인지해야 한다. 새뮤얼 헌팅턴(Samuel Huntington)의 70년 주기설에 따르면, 미국은 1980년 레이건 공화당 정부 출현 이후 현재까지 보수시대 속에 있다. 또한 아더 쉘레진저(Arthur M. Schlesinger)의 30년 주기설에 따르면, 미국은 2000년대 들어와 부시행정부의 등장과 더불어 보수화 물결 속에 처한 것으로 볼 수 있다. 더욱이 2001년 9·11 테러사건은 미국인으로 하여금 전대미문의 본토 피격이라는 초유의 경험을 갖게 하였고, 그 결과 미국인들은 테러와의 전쟁속에 십자군적 애국주의를 선택하게 되었음을 적극적으로 이해해야 한다. 이 같은 미국의 정책기조 흐름과 주어진 정치상황과 강요된 애국주의를 제대로 파악하지 않고 우리의 일방적 국익에 기초한 대미정책을 모색할 때는 많은 마찰이 예상된다. 특히 노무현 정부의 등장과 더불어 한국사회는 1990년대 김영삼 정부 이후 지속적으로 확대되어 온 민주화가 정당민주주의를 넘어선 참여민주주의의 진보적 시대가 만개하고 있기 때문이다. 따라서 우리 사회의 진보적 민주주의와 미국 사회의 보수적 애국주의가 정책 기조상 마찰을 빚을 가능성이 높음을 인지하고, 정책적 협력을 이뤄가도록 해야 할 것이다. 이를 외교정책에 국한하여 정리해 보면, 부시 공화당 정부의 개입주의적 현실주의와 노무현 참여정부의 포용주의적 자유주의 정책간에 차이가 있음을 명확하게 인식하고, 이를 상호보완적 관계로 승화시키도록 한다.

셋째, 미국의 세계전략 목표를 정확하게 읽어낸 토대위에서 우리의 평화 및 통일전략을 수립한다. 미국은 현재 세계정세를 좌지우지하는 제국이며, 한반도 위기를 결정적으로 악화시키거나 풀 수 있는 유일초강국이다. 따라서 미국

재배치 문제는 남북한 모두 전진 배치되어 있는 전투병력 일부를 후진 배치하는 긴장완화용 카드로 활용할 수 있었다. 그러나 한·미 정책적 갈등 상황이 전해지면서, 미국의 북한 제한선제공격의 신호탄으로 해석됨으로써 한반도 긴장수위가 오히려 높아지는 모습을 보여주었다.

의 세계전략에 우리의 정책기조를 부응시키는 한편, 실리를 찾도록 해야 한다. 현재 미국의 세계전략 목표는 유일초강국 패권유지라 할 수 있다. 이를 위해 부시 행정부는 냉전시대 소련에 대한 봉쇄정책(containment policy)이 탈냉전 클린턴 정부하에서 개입·확장정책(engagement & enlargement policy)에 의해 대체되었던 것을 21세기 가상 적국인 중국을 견제하기 위해 다시 복원하였다. 또한 냉전시대에는 공산주의 진영과 싸우기 위해 전진배치전략을 구사하였는데, 탈냉전시대에 들어와 테러리즘의 도전에 직면하여 신속이동전략을 추진하고 있다. 그리고 1990년대 이후 클린턴 정부가 ‘민주국가들 사이에는 전쟁이 일어나지 않는다’는 가설에 기초하여 민주평화론(democratic peace)을 전파한 것과 달리, 부시 행정부는 ‘골목대장이 있어야 골목에 분쟁이 일어나지 않는다’는 패권적 안정론(hegemonic stability)에 기초하여 미국의 유일초강국지위를 강화하는 방향으로 나가고 있다.

이런 상황 가운데 미국은 테러의 도전과 동아시아 변화에 직면하게 되었다. 특히 중국의 경제성장 및 남북정상회담 이후 급격하게 진행되는 남북관계개선과 한미동맹 이완으로 인해 동아시아 질서가 급격하게 변하게 되자 미국으로서 당혹스런 상황에 처하게 된 것으로 평가된다.

넷째, 미국이 대북정책 목표를 바꿀 수 있도록 정책적 협력을 적극 추진한다. ‘김정일 정권 교체(leadership change)’가 아닌 핵 및 미사일과 같은 대량살상무기의 제거와 북한주민의 인권 회복 등을 중심 내용으로 하는 체제변화(system transformation) 그리고 세계전략 차원에서 동북아에서의 패권유지로 국한될 수 있도록 대미협력관계를 적극적으로 만들어가야 한다. 현재 미국의 신보수주의자들은 ‘김정일 타도’를 주장하고 있다. 이들은 쿠데타 주도세력을 찾고 탈북자문제를 김정일 정권 아킬레스 건으로 활용하는 한편 북핵 개발의혹을 빌미로 중국을 설득하여 동참시키려 하고 있다. 그러나 ‘수령제 사회주의국가인 북한체제의 특수성’으로 인해 김정일 정권 교체가 현 단계에서는 쉽

지 않은 목표이자, 실질적으로 재앙초래적 방향이 될 수 있음을 논리적으로 제시해야 한다. 그리고 이보다는 김정일 정권을 보장해 주되, 북한 인권 및 제한적 개혁·개방 수용을 통한 국제사회의 책임있는 일원으로서의 참여를 유도하는 것이 보다 실제적으로 가능한 정책목표임을 구체적 및 논리적 근거를 토대로 강조한다.

동시에 북한에 대해서도 핵개발 위협이 외교적 협상용으로 국한되어야지, 군사적 수단이 되어서는 민족적 불행의 단초가 될 수 있음을 분명하게 전해야 한다. 그리고 김정일정권의 근본적 고민인 경제난을 함께 해결할 수 있도록 ‘한민족 발전전략’ 등을 공동으로 모색하는 등 적극적으로 노력한다.

(나) 전략

첫째, 한국과 미국의 대북정책에 있어 공통점과 차이점을 정확하게 인식하고, 공통점과 보완점을 중심으로 양국관계를 돈독히 한다. 따라서 한·미간 마찰이 있는 부분도 존재함을 솔직히 인정한다. 그리고 미국과 의제 및 역할 부담을 적극 협의한다. 이런 맥락에서 북한의 핵·미사일 개발 중단 필요성에 대해서는 공감과 공동 대응의 필요성을 표출하되, 과도한 부담을 떠맡지 않도록 유의한다. 1994년 북핵 문제 해결과정에서 지나치게 감정적으로 대응하다가, 경수로 건설의 70% 이상을 우리가 부담하게 된 과정을 타산지석으로 삼아야 한다.

둘째, 한·미 신뢰회복을 위해 다양한 노력을 전개한다. 이를 위해 한·미간에 다양한 접촉 창구를 개발하여 인적 친밀도 형성을 토대로 상호이해의 폭을 넓혀간다. 정부 대표(외통부, 국방부, NSC, 국정원)들을 미국 상대기관요원들과 수시로 접촉케 하고, 정부출연연구기관들로 하여금 미국 해당연구기관과 정례 세미나 및 수시 워크샵 등 연구교류를 통해 정책적 공감대 형성 및 사

전 조율을 이뤄 마찰 가능성을 최소화시킨다.

셋째, 대미 신뢰관계 구축 및 북핵문제 해결과정에서 우리 대통령 및 유관 책임자의 신중한 발언이 요청된다. 미국은 한·미 정상회담 이후 노무현 대통령에 대한 불신 정도를 다소 낮춘 것으로 판단되나, 아직도 참여정부의 색깔과 정책기조를 386세대 중심의 진보성향으로 평가하고 있는 것으로 보인다. 따라서 대통령을 위시한 외교안보 고위관계자들의 발언은 매우 전략적인 고려가 있는 가운데 공개되어야 한다. 전략적 고려가 없는 돌출발언은 한국정부에 대한 미국의 불신을 다시 초래하며, 그 결과 위기의 한반도 상황이 더욱 악화될 수 있기 때문이다.

예컨대 8·15 경축사에 제시된 노무현 대통령의 자주국방론이나, 목하 열전중인 것으로 보도된 바 있는 NSC의 국방개혁중심의 자주국방론이나 국방부의 군비증강 중심의 자주국방론은 모두 문제가 있다. 물론 국방부의 입장은 미국의 군산복합체 이해관계와 일치하고, 네오콘의 전략적 입장에 부응하기 때문에 미국의 호의적 반응을 얻어 낼 수 있겠으나, 우리로서는 최선의 길이 아니라 할 수 있다. 왜냐하면 우리는 지금 시점에서의 주적인 북한만 겨냥한 국방정책을 추구할 것이 아니라, 미래 시점에서 한반도 안보를 생각하는 국방정책을 지향해야 할 것이기 때문이다. 따라서 우리의 국방정책은 균형국방(Balance Defense)정책이 되어야 한다. 균형국방정책이란 우리의 해·공군력을 강화해서 육군력과 균형 발전을 이뤄야 하며, 이를 토대로 향후 동아시아 분쟁상황이 초래될 때 우리 자신을 방어할 뿐 아니라 평화질서 복원세력이 될 수 있도록 균형자(Balancer)로서의 안보능력을 가지는 것을 의미한다.

넷째, 한국은 북핵문제 해결과정에서 북·미간에 정직한 중재자 입장을 견지해야 한다. 현재 한반도 핵 위기는 앞서서도 살펴보았듯이 미국의 일방주의적 세계패권전략과 북한의 고집스러운 생존전략의 충돌에 기인한다. 따라서 한국은 양측의 입장 가운데 어느 하나를 일방적으로 지지하지 않아야 하며, 북한

의 핵개발 노력과 미국의 북핵 폐기 주장이 각각 북한의 체제(정권)보장과 미국의 한반도 및 동아시아 패권 및 부시 대통령의 재선과 연계되어 있음을 인식해야 한다.

이와 관련 현재 우리 정부는 현명한 태도를 취하고 있는 것으로 평가된다. 예컨대 북핵 문제를 해결하는 방식과 관련해서는 북한의 양자회담 주장과 미국의 다자회담 주장을 절충하여 6자회담 방식처럼 다자내 양자회담을 지속하도록 한다. 그 수순에 있어서는 북한의 선 체제보장과 미국의 선 핵무기개발 포기 주장을 절충하여, 단계·상호주의적 동시병행 원칙을 제시한다. 마지막으로 북한의 핵무기개발의도와 관련해서는 북한의 협상용과 미국의 보유용 주장이 있는데, 이에 대해서는 시간의 흐름 변수를 도입하여 단기적으로는 경제난 및 외교난 극복을 위한 협상용이나, 중·장기적으로 협상이 좌절될 경우 체제(정권)방어를 위한 보유용으로 전환될 수 있음을 분명히 지적함으로써 한반도 위기가 심화되는 것을 억제할 수 있도록 해야 한다.

다섯째, 민족공조와 한미공조 사이에서 택일적 정책을 추진하는 것이 아니라, 새로운 접근에 기초한 남북협력과 한미협력을 대립관계가 아닌 보완관계로 발전시켜 나간다. 그리고 그 수순은 선 한미관계 강화, 후 남북협력 증진이 되어야 한다. 민족공조는 북한 주도의 전략적 용어이기 때문에 우리가 쉽게 수용하기는 어렵다.¹⁴³ 또한 한미공조도 지난 시기 일방추종적 자세를 반복할 수

143 북한은 민족공조론을 3차원에서 활용하고 있다. 첫째, 안보위기해결 차원에서 미국의 대북 압박 및 강경정책의 예봉을 피하는 것이다. 이는 ‘반미 및 주한미군 철수주장 등 한·미공조 이간전략으로 표출된다. 둘째, 경제난 해소 차원에서 남한 정부의 지원 및 기업의 자본과 기술을 활용하는 것이다. 이는 ‘6·15 공동선언의 철저한 이행’ 등 6·15 이행전략으로 나타난다. 셋째, 통일전선사업 차원에서 남한에 친북 우호세력을 구축하여 ‘공존과 적화통일’의 기반을 구축하는 것이다. 이는 ‘국가보안법 철폐, 한총련 합법화’ 등 통일전선전략으로 나타난다.

있기 때문에, 한미협력과 같이 새로운 개념에 기초한 접근이 필요하다. 이 과정에서 북한이 오해할 경우, 비선을 통해 이해시키도록 한다. 동시에 북핵문제 해결의 근본목적이 한반도 정세 안정화와 평화정착에 있음을 분명히 하고, 이를 위해 북한의 핵 포기과 생존을 보장해주는 정치·경제·군사적 방안을 제시한다. 이 과정에서 미국과 실질적인 협의를 사전에 거치도록 한다.

여섯째, 우리정부는 ‘북핵 불용’ 원칙과 관련하여 한계선(red line)을 분명하게 제시하는 것이 필요하다. 이는 우리의 입장을 명확하게 천명함으로써 미국으로부터의 신뢰회복과 더불어 북한의 모험주의적 행동을 자제케 할 수 있기 때문이다. 사실 우리 정부는 북핵 불용 원칙은 제시하였으나, 북핵 불용이 무엇을 의미하는지 명확하게 제시하지는 않았다. 원자로 가동을 의미하는지, 핵 재처리 시설 가동을 의미하는지, 폐연료봉 완전 가공을 의미하는지, 핵탄두 개발을 의미하는지, 완성된 핵무기 보유를 의미하는지 불분명하다. 따라서 그 한계선을 분명하게 제시함으로써 한반도 위기상황이 돌발적 충돌상태로 전환하는 것을 막아야 한다. 또한 북한의 과거핵 보유문제와 현재 플루토늄 핵재처리 문제와 농축우라늄 핵개발 문제를 구분하여 북핵 불용원칙을 세워 제시해야 할 것이다.

일곱째, 북한의 핵무기 문제뿐만 아니라 생물학·화학무기 그리고 미사일 문제도 포함한 대량살상무기 문제를 함께 근원적으로 포괄 협상해야 한다. 임시방편으로 적절한 수준에서 미봉책을 만들다가는 다시 위기 상황이 올 수 있기 때문이다. 따라서 거시적으로 한반도 평화체제 및 동북아 평화체제 구축 차원에서, 미시적으로는 북한 김정일 정권의 발전적 변화와 남북관계 개선 및 북미관계 정상화 차원에서 한·미 동맹관계의 재조정 및 북·미 상호 적대정책의 해소 방안과 연계된 국가전략을 수립하여 북한의 대량살상무기 문제를 근본적으로 풀어나가야 한다.

여덟째, 여타 주변 3국과의 인식공유 및 관계설정에도 항상 유념하도록 한

다. 한·미 공조를 지나치게 강조하여, 중국 및 러시아의 반발을 불러일으키지 않아야 한다. 중국과 러시아 모두 북한의 핵무기개발 및 무장을 원치 않는 점과 동아시아의 평화적 질서유지를 통한 국가발전의지를 심분 활용, 대북 핵개발 저지를 위한 정책적 협력을 적극 모색한다. 동시에 일본으로 하여금 소외감을 갖지 않도록 정책적 협조를 원활하게 진행할 필요가 있다. 특히 일본과는 우리가 2002 한·일 월드컵을 성공적으로 공동개최한 경험을 살려, 21세기 태평양시대 동아시아의 평화와 번영을 위해 ‘문명의 충돌’이 아닌 ‘문명의 화해·공존·협력’을 함께 노력할 것을 호소하여 북핵문제 해결과정에서 전쟁이 일어나지 않도록 각별히 노력하도록 한다. 이런 맥락에서 한국은 북한 핵을 결코 용납하지 않을 것이며, 군사적 수단이 정치·외교적 수단에 의해 해결되어야 하며, 북한이 핵무기를 개발할 경우 남북화해협력이 근본적 차원에서 진전될 수 없음을 주변국가에게 분명히 밝힘으로써 이들의 지지를 받아내도록 한다.

아홉째, 북핵 문제 해결과정 및 향후 한반도 평화체제 구축과정에서 우리 정부가 추구해야 할 외교전략은 균형외교(Balance Diplomacy)가 되어야 한다. 이는 냉전시대 이데올로기와 힘에 기초한 미·일 중심의 동맹외교(Alliance Diplomacy)에서 벗어남을 의미하며, 원칙에 기초한 평화외교(Peace Diplomacy)를 지향해야 함을 뜻한다. 물론 현 단계에서는 한·미 동맹관계에 기초한 평화외교를 추구해야한다. 그러나 북핵문제 해결 이후에는 한·미 동맹관계를 발전적으로 재조정하는 동시에 주변3국 모두와 협력적 관계를 이룩해 가야한다. 이를 위해 미·일·중·러 모두와 유기적 협력관계를 갖는 한반도 평화체제를 지향하면서 동맹을 넘어선 평화지향적 원칙외교를 추진해야 한다.

열째, 단기(從) 전략적 접근과 중장기(主) 원칙적 접근을 배합한다. 단기적으로는 미국 및 중국 그리고 북한의 전략적 이익을 충족시켜 가면서 북핵 문제를 해결하도록 노력하되, 중·장기적으로는 그리고 기본적으로는 한반도 평화

체제 구축을 위해 평화의 원칙이 대외정책의 기본 골격이 되도록 한다.

(다) 수단

첫째, 대화와 압박을 병행한다. 독재 공산정권인 북한으로 하여금 핵무기 개발을 포기하고 국제사회의 책임있는 일원으로 나오게 하기 위해서는 한미간의 역할 분담을 통한 양면작전이 필요하다. 부시 공화당 정부의 강경한 대북정책과 노무현 참여정부의 온건한 대북정책이 북한으로 하여금 ‘안정 속 변화’를 선택케 할 수 있을 것이기 때문이다. 따라서 한국정부는 미국의 대북 강경정책을 공개적으로 절대 비난해서는 안된다. 나아가 미국의 대북 정책결정자들과 유기적인 친밀관계를 형성해서 절대 신임의 토대위에 대북정책을 추진해야 한다.

둘째, 법률 및 심리적 압박을 가한다. 미국의 대북정책 결정자들의 신임을 얻기 위해서는 북핵 개발문제에 대해 우리 정부가 보다 적극적으로 그 불법성과 위험성을 제기해야 한다. 예컨대 북핵 개발문제는 남북관계차원에서 볼 때, 한반도 비핵화 공동선언의 위반일 뿐 아니라 남북기본합의서 및 6·15 공동선언의 정신에도 위배되는 것임을 강조함으로써 미국 정책결정자들 보다 더욱 단호한 태도를 갖고 있음을 과시할 필요가 있다. 또한 국제적 차원에서 볼 때, 제네바 기본합의문 및 핵안전협정의 위반이 되고 있음도 적극 지적함으로써 우리 정부의 도덕적 우월성을 확보하도록 한다. 우리 정부가 이렇게 적극적인 자세를 취할 때만이 한반도 문제의 국제화가 심화되는 과정에서 향후 우리의 운신 공간을 확보할 수 있을 뿐만 아니라 미국의 일방적 행동과 대북 선제공격 가능성을 약화시킬 수 있기 때문이다.

셋째, 영변 핵시설에 대한 외과수술식 공습(surgical strike)에는 분명하게 반대한다. 이는 한반도 및 동북아 질서에 혼란을 초래하고, 문제해결에 도움

이 안되는 수단이기 때문이다. 북한은 이라크와 달리 최근 유엔 결의를 위반한 적이 없고, 미국 지도부와도 원한관계를 맺은 적이 없다. 또한 북한의 재래식 무기 파괴력은 미국의 동맹국인 한국과 일본을 엄청난 혼란에 처하게 할 수 있다. 그리고 미국이 북한을 일방적으로 공격할 경우, 대중국 및 러시아관계를 악화시키게 될 뿐 아니라 국제적 비난을 받을 수 있다. 나아가 북한이 실제 조야한 형태의 핵무기를 사용하거나 기타 대량살상무기인 화학·생물학 무기를 사용할 경우 재앙적 사태를 동아시아에 초래할 수 있음을 미국측에 설득하도록 한다.

넷째, 말보다 행동에 의한 문화적 수단을 강화한다. 이런 맥락에서 식량·비료 및 의약품 등 각종 대북 인도지원을 지속하는 한편, 탈북자 문제 해결에 대해서도 적극적인 태도를 취하도록 한다. 전자는 북한주민을 겨냥한 제언이고, 후자는 폴 윌포워츠를 비롯한 네오콘들을 겨냥한 정책 제언이다. 우리 정부는 현재 한반도 위기상황을 풀어나가는 데 있어 결정적 요인은 미국 정부의 손에 달려 있음을 인정하고, 미국의 대외정책을 일방주의적 현실주의 외교노선에 기초해서 풀어나가고 있는 신보수주의자들의 요구를 충족시켜주도록 노력해야 한다. 이런 맥락에서 과거 히틀러 치하에서의 인권말살의 박해에 대한 역사적 경험을 뼈저리게 느끼고 있는 폴 윌포워츠를 비롯한 유태계 신보수주의자들의 마음을 사로잡을 수 있도록 노력해야 한다.

다섯째, 한반도 정세 논평시 미국의 대한반도 정책에 대해 비판적 태도는 공개언론을 통해 표출하지 않도록 노력한다. 자율성 문제, 동맹 강화 문제, 사안별 공조 문제에 있어서도 차이점이 지나치게 부각되지 않도록 한다. 또한 본 토피격이라는 전대미문의 9·11테러사건으로 인해 안보위기감 속에 테러국가에 대한 선제공격도 불사하려는 미국의 입장을 잘 헤아려 협력하는 것이 필요하다.

여섯째, 남북 경제 교류협력 확대 및 축소정책은 남북 군사적 긴장완화 여부와 병행·추진하도록 한다. 일부 학자들은 북핵위기를 해소하기 위해 남북

장관급회담 및 경제교류협력추진위원회 회담을 북핵문제 해결과정에 연계시켜야 한다고 주장한다. 그러나 앞에서 살펴보았듯이 우리는 한반도 문제가 이중 구조 속에 있음을 분명하게 인식하고 정책을 만들어야 한다. 북핵문제는 국제적 비중이 큰 현안이다. 따라서 이 문제 해결과정에서 우리로서는 배제되지 않도록 하는 동시에 한반도 문제 해결과정이 지나치게 국제화되지 않도록 하는 것이 최선이다. 오히려 우리로서는 이를 한반도 평화체제 구축의 계기로 발전시켜 나가도록 대책을 세워야 한다.

동시에 우리에게 주어진 또 하나의 과제는 한반도 번영을 이룩하는 것이다. 이를 위해 북한의 재래식무기에 기초한 대남군사위협을 감소하도록 유도하는 카드로써 남북 경제협력을 활용하도록 한다. 북한의 김정일 정권은 경제난을 해결하지 못할 경우, 중·장기적으로 어려움과 심지어는 위기 상황에 처할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 이 같은 김정일 정권의 입장을 헤아려 이들이 적극적으로 남북 긴장완화에 임할 수 있도록 김정일 정권에 대한 암묵적 지지와 더불어 경제난 해결을 위한 정책수립과 추진을 위해 적극 노력하도록 한다.

(3) 대북정책: 화해협력과 평화공존 정책 병행 추진

첫째, ‘김정일 정권의 안정화’를 위해 경제난을 해결할 수 있도록 대규모의 대북경제 지원을 과감하게 확대하는 방안도 적극 검토한다. 그 대신 반대급부로 북한 군부에게 군사적 긴장완화 조치이행을 적극 요구하여, 단기적으로는 한반도 평화정착기반을 조성하고, 중·장기적으로는 북한 경제력 강화가 체제 방어용이 아닌 적화통일을 위한 군사력 강화로 전이되지 않도록 보장장치를 마련해야 한다. 이런 맥락에서 ‘한민족 경제발전 전략’과 ‘한반도 평화방안’을 남북한이 함께 수립하여, 추진하도록 한다.

둘째, 북한의 핵무기 개발에 대해서는 우리의 반대 입장을 분명하게 정

립·천명한다. 남북합의에 따른 각급 수준의 당국간 회담 및 각종 합의 사항 이행을 진행하여 남북관계와 대북 포용정책의 지속성을 유지하되, 우리 정부는 장관급회담 등 각급 수준의 회의에서 북측에 대해 핵문제 해결이 북한의 미·일 등 서방과의 관계 개선 또는 확대, 경제회복을 위한 외부 자원 확보, 북한의 체제 안전문제 등의 관건이라는 입장을 지속적으로 주지시킨다. 북한 핵문제 해결이 없이는 정부간 남북관계 진전에 한계가 있으며, 북·미관계 진전 없는 북한의 체제안전 보장 요구 실현이 불가능함을 설득한다. 또한 남북관계와 북·미관계의 분리 활용 전략은 남북관계의 지속성 문제를 야기할 것임을 강력하게 주지시킨다.

셋째, 핵문제 해결과 남북협력사업을 병행 추진한다. 대화과정에서 북한의 핵문제 해결을 촉구하고 경의선-동해선 철도·도로 연결, 개성공단 건설, 금강산 특구지정 및 육로관광, 임진강 수해방지 대책, 이산가족 상설면회소 설치 등 합의 사항을 차질 없이 이행할 수 있도록 촉구한다. 그러나 북한이 의사(擬似)협상관을 고집하면서 대화를 진행할 때는 우리도 의연하게 대처해야 한다. 실질적 합의성과가 예상되지 않음에도 불구하고 일방적으로 짝사랑의 대화만을 강조하는 태도는 안팎으로 참여정부에 대한 불신만 불러올 수 있기 때문이다. 북한이 대화의 실제적 필요성에 의해 진의(眞意)협상관에 기초한 대화를 제의해 올 경우에는 보다 성과있는 대화가 될 수 있도록 대화 환경을 조성해야 하나, 다른 목적을 달성하기 위한 형식적 제의에 불과할 경우에는 지나치게 낙관적인 태도를 취하지 않도록 유념한다.

넷째, ‘공동안보’(common security)와 ‘협력안보’(cooperative security)¹⁴⁴에 기초한 새로운 대북 및 한반도 안보정책을 수립·추진한다. 안보문제

144 공동안보의 개념에 대해서는 본 연구의 제2장 참조. 공동안보 및 협력안보 개념에 대한 자세한 논의는 다음을 참조. 온만금, “공동안보, 협력안보, 평화유지군”, 육군사관학교, 『국가안보론』 (서울: 박영사, 2001), pp. 231~256.

와 관련해 우리에게는 두 가지 도전이 있다. 하나는 여전히 이데올로기 지향적인 북한과 더불어 평화·번영의 새 시대를 열어나기는 과제이고, 다른 하나는 주변 4국의 군사력 증강 및 기술패권주의를 극복해 한반도 및 동아시아 평화를 정착해 나가야 하는 과제이다. 이는 상대측의 영토에서 일방적 승리(unilateral security)를 목표로 하는 ‘절대적 안보’개념에 근거한 정책에서 합리적 충분성(resonable sufficiency)에 기초한 적정 군사력을 유지하며 전향적으로 협조·지원하는 가운데 상호간의 호혜적 공존(mutual security)을 모색하는 ‘상대적 공동안보’개념에 근거한 정책으로의 전환을 의미한다.¹⁴⁵ 동시에 개별 국가의 영역을 초월하여 나타나는 여러 안보쟁점을 동아시아 6국이 함께 해결해 나가기 위해서는 다자안보외교와 협상 및 대화를 중시하는 협력안보를 만들어가야 한다. 따라서 우리는 6자회담을 통해 단순히 북핵 문제를 해결하는 데 머무를 것이 아니라, 북한체제의 스스로의 변화를 통한 안정적 발전 여건의 제공과 더불어 동아시아 평화와 안전을 제도적으로 보장하는 다자안보 협의체를 구축하는 장으로 발전시킬 수 있어야 하겠다.

145 허문영, 『탈냉전기 북한의 대중국·러시아관계』 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 120~121.

<표 V-2> 남·북한 및 미국의 북핵 해결 로드맵 비교¹⁴⁶

실행국	북한안 (일괄타결·동시타결)		미국안 (선 핵포기·후 안보경제우려 해소)		한국안 (단계적·포괄적해결)	
	미국	북한	미국	북한	미국	북한
1단계	중유제공 식량지원	핵계획 포기의사 선포	다국 안전보장, 에너지 지원의지 표명	핵시설공개, 가동중단 NPT복귀	대북 불침공의사	핵 폐기 용의
2단계	불가침조약체 결 및 경수로건설지 연전력손실 보장	핵시설· 핵물질 동결 및 사찰 수용	에너지· 경제 지원	핵시설허용, 플루토늄제거	북 안전보장	고농축우라늄 핵개발계획 폐기 NPT복귀, 플루토늄 폐기
3단계	북·미 북·일 수교	미사일 문제해결	비핵에너지 지원 남북평화체제협 상개시	과거·현재·미 래의 핵 완전제거	의회결의로 안전보장 경제·에너지 지원	핵 폐기와 감중, 인권개선 반테러협약 가입
4단계	경수로 완공	핵시설 해체				

146 「문화일보」, 2003년 9월 1일

<표 V-3> 새로운 제안 : 북핵 3단계 균형적 동시 행동안

	북한	미국
제1단계 (미래핵무기 해결)	핵개발 포기외사 선언 NPT 복귀	체제보장 의사 선언 인도적 식량지원 확보
제2단계 (현재핵무기 해결)	핵사찰 허용, 핵 폐기 시작	중유제공, 경수로건설재개 대북 체제보장 선언 테러지원국 삭제
제3단계 (과거핵무기 해결)	미사일문제 해결 핵 폐기 완료	북·미·북·일 수교 경수로 완공

Ⅵ. 한반도 평화정착을 위한 국민적 합의기반 조성

1. 한반도 냉전구조의 대내적 영향

가. 친미주의와 반공문화의 형성

분단체제의 등장과 한반도 냉전구조의 형성은 동북아의 외교안보적 질서재편과정에서 탄생한 것이지만 동시에 남북한의 내부에도 중요한 영향을 미쳤다. 분단은 식민지배체제에서 벗어난 신생 국가로서 새로운 체제를 형성해야 하는 남북한에 공히 지배적인 영향력을 행사한 중요한 요소였다고 할 수 있다. 따라서 한반도 냉전구조는 다양한 차원에서 남북한의 내부구조에서 재생산 되었으며, 냉전문화는 냉전구조의 내적인 차원으로 이해될 수 있는 성격을 지니고 있다. 이와 같은 점에서 한반도 냉전구조의 해체와 평화정착은 세계적 냉전체제의 해체 이후 진행되고 있는 동북아의 역내 질서재편과 연관된 국제적인 문제일 뿐만 아니라 대내적인 차원의 문제이기도 한 것이다.

한반도 냉전구조는 외교안보적 차원에서 북한 및 사회주의권과의 대립구조로서 ‘혈맹’으로서의 한미동맹체제를 탄생시켰으며, 이는 남한사회내의 친미주의와 강력한 반공문화의 형성을 의미했다. 이는 동시에 반북주의의 형성을 의미하는 것이기도 했다. 세계적인 차원의 냉전구조가 심화됨에 따라 한미동맹관계의 결속력은 강화되었고, 반공문화 역시 강력한 통제기제로서 영향력을 발휘했다. 한국전쟁을 통해 형성된 북한에 대한 극단적 적개심의 형성은 친구로서 ‘미국’에 대한 인식의 확산과 동시에 ‘적’으로서 북한의 의미를 강조하는 강화기제로 작용했다. 결과적으로 냉전체제의 강화에 따라서 ‘친미, 반공’이라는 남한사회의 핵심적 가치로 자리잡았다.

반공주의를 핵심축으로 하는 냉전문화는 다양한 차원에서 남한사회의 다양

한 분야에서 재생산되어왔다. 정치적으로는 진보적인 성향의 정당의 탄생을 원천적으로 봉쇄했다. 권위주의적 정권은 '정당성의 결여'라는 스스로의 약점을 극복하기 위해 한국사회의 '압축적 성장'이라는 '효율성'을 명분으로 내세웠으며, '친미, 반공'을 핵심내용으로 하는 냉전문화를 효율적인 통제기제로 활용했다. 어떠한 경우에도 '친미, 반공'에 대한 도전은 용납될 수 없는 것이었으며, 따라서 남한사회의 금기영역였다. 이는 종종 정치적 반대세력 및 저항에 대한 통제 수단으로 활용되어왔다. 대통령후보를 지낸 조봉암을 사형으로 내몰았던 소위 진보당 사건은 냉전문화의 광기와 권위주의적 정권의 성향을 단적으로 나타내는 상징적 사건이라 할 수 있다. 뿐만 아니라 극히 최근까지도 대중적 지지를 받는 야당지도자에 대한 이념적 성향의 문제를 제기하는 소위 색깔시비의 제기는 그 자체만으로도 선거에서 야당에 대해 타격을 가할 수 있는 것이었다. 따라서 남한사회 내부에는 기본적으로 보수적인 성향의 정당구조가 형성되었다. 최근까지도 한국의 정당구조는 보수적인 성향의 정당들이 이념적으로는 근본적인 차이를 나타내지 않는 상태에서 여야구조를 형성했다. 따라서 정당간의 차이는 정책적 차이이기 보다는 주로 상징적인 정치적 지도자와 지역적 편향성에 기인하는 것이었다.

반공주의는 정권의 취약한 정당성을 보충해줄 효과적인 기제로서 다양한 차원에서 활용되었다. 반공주의는 종종 정치적 반대와 뿐만 아니라 일상적인 시민사회의 영역에서도 다원주의와 민주주의적 요구를 억제하는 효과적인 기제로서 활용되었다. 예를 들어 노동운동과 같은 시장에서의 이익추구행위나 민중문화같은 문화적 다원성의 추구는 체제저항적인 이념행위로 취급되는 경향을 보였다. 검찰과 경찰, 안기부, 보안사 등은 반공주의를 위반하는 행위들의 단속과 처벌을 위해 상당한 자원과 인력을 할당해야만 했다. 이와 같은 상황은 공산주의를 표방하고 남한의 적화를 공언하고 있는 북한의 존재에 의해 남한사회에 당연한 것으로 받아들여져 왔으며, 이와 같은 점들은 종종 정권안보의 수호

를 위해 이용되는 경향을 보여왔다.

분단으로 인한 남북한간의 대립과 이에 대한 외교안보적 상황의 전개는 한미동맹관계를 강화시켜왔으며, 이는 친미주의적 정서 및 문화를 남한사회에 확산시키는 계기로 작용했다. 세계적인 냉전체제와 한국전쟁을 거친 남북한간의 극단적 대립은 친미정서와 문화에 대한 거부감 및 문제제기를 어렵게 만드는 조건이었던 것이다. 한미동맹관계와 친미주의적 정서에 반하는 행위들은 금기시 되었으며, 친북주의와 동일한 것으로 해석되었다. 그러나 친미주의의 형성과정은 동시에 반미주의를 형성시키는 과정이기도 했다. 정당성의 결여라는 태생적 한계를 지닌 권위주의 정부가 한미동맹관계와 친미주의를 정권안보에 활용함으로써 반미주의는 남한의 민주화운동세력들에 있어서 주요한 운동이슈로 자리잡게 되었던 것이다. 특히 광주민주화운동의 진압과정에 있어 미국의 역할에 대한 문제제기가 지속적으로 제기됨으로써 신군부와 미국은 민주화운동 세력의 동일한 비판의 대상으로 자리매김하게 되었다.

그러나 권위주의정부체제하에서 ‘반미주의’적 인식은 공개적으로 언급되기 어려웠으며, 따라서 은밀한 저항문화의 형태로 형성, 발전되는 경로를 거쳤다. 물론 이 과정에서 친미주의와 반미주의를 지향하는 세력간의 평화적 대화와 인식의 교류는 원천적으로 가능하지 않았다. 이 같은 상황은 반미주의가 극적이고 저항적인 방식으로 표출될 수밖에 없는 근본적 요인이었다. 80년대 초의 미문화원방화사건은 이와 같은 맥락에서 해석될 수 있는 것이다. 이후 광주민중항쟁에서의 미국의 역할에 대한 문제제기는 그동안 확고하게 자리잡고 있던 ‘친구로서의 미국’의 존재에 대한 근본적인 재해석의 요구였다.

친미와 반공주의는 냉전체제의 해체와 남한사회의 민주화 및 시민사회의 성장, 그리고 북한에 대한 화해협력정책의 구사로 인해 새로운 변화의 요구에 직면해 있다. 남북정상회담 이후의 남북관계 개선과정은 ‘적으로서의 북한’이라는 단순한 이미지에 복합적인 의미변화를 요구하고 있다. 세계적인 냉전체제의

해체 이후 동서진영간의 대립은 의미를 상실했으며, 국제관계는 이념이 아니라 실리에 의해서 지배되는 경향을 보이게 되었다. 한반도 역시 이와 같은 상황에서 자유로울 수 없었다. 따라서 한미관계 역시 이념적 동질성에 기반한 과거의 동맹관계에서부터 새로운 변화를 수용해야만 하는 상황에 처하게 되었다. 남북관계의 패러다임변화라는 상황 속에서 부시 정부의 대북압박정책 및 여중생사망사건 등 일련의 과정은 남한사회의 대미인식에 상당한 변화를 가져오고 있다. ‘친구로서의 미국’과 ‘적으로서의 북한’이라는 도식에 근본적 변화가 야기되고 있는 것이다.¹⁴⁷ 따라서 남한에서는 미국에 비해 북한정권의 위협성을 낮게 보고 있는 반면 미국의 대외정책에 대한 반감은 높아지고 있다.¹⁴⁸

147 남북관계의 패러다임변화에 따라 미국에 대한 국내의 인식도 빠르게 변화하고 있다. 대북포용정책 이전인 93년에 한국갤럽이 ‘향후 한국의 안보에 군사적으로 위협이 될 나라를 조사한 결과에서 북한(44%), 일본(15%), 중국(4%)에 이어 미국은 1%에 불과했었다. 당시엔 주한미군이 한국 안보에 ‘중요하다’는 의견도 대다수인 72%였다. 그러나 2003년 9월 한국갤럽의 조사에서는 ‘북한의 김정일 국방위원장과 미국의 부시 대통령 중에 누가 더 우리나라의 평화에 위협적인가’란 물음에 김정일 위원장(42%)이란 응답과 아울러 부시 대통령(38%)도 유사하게 나와 대미인식이 악화되었음을 나타냈다. 그리고 2004년 1월초 리서치앤 리서치의 전화조사에서 ‘우리나라 안보에 가장 위협적인 국가는 어디인가’란 질문에 미국(39%)이란 응답이 북한(33%)보다 더 많게 나왔으며, 중국(12%), 일본(8%) 순이었다. 이와 같이 최근 미국에 대한 인식이 부정적으로 바뀌는 추이가 지속적으로 나타나고 있다. 『조선일보』, 2004년 1월 12일.

148 미국의 여론조사기관인 퓨 리서치 센터가 한국과 미국 등 20개국을 대상으로 한 2003년 조사에서 북한정권이 아시아와 세계 평화에 ‘위험한 대상’이란 응답이 호주(79%)에서 가장 높았다. 그 다음은 미국(77%), 독일(77%), 영국(71%), 캐나다(70%) 등의 순이었고, 한국은 69%로 여섯 번째에 머물렀다. 반면 남한사회의 한국인의 3명 중 2명(76%)은 ‘미국이 대외정책을 결정할 때 한국민의 이해를 고려하지 않는다’고 믿고 있으며, 미국이 주도하고 있는 ‘테러와의 전쟁’에 대해서도 반대가 71%에 달했다. 평화 유지에 잠재적으로 위협이

기이상황에까지 다다른 북한의 위기구조심화는 북한이 더 이상 체제경쟁대상이 아니며, 지원의 대상으로 바뀌었음을 의미하는 것이었다. 체제경쟁이 의미를 상실한 상황에서 대북정책 역시 대립을 지양하고 남북간의 평화적 공존을 지향하게 되었으며, 대북 화해협력정책의 추진은 이와 같은 상황에서 나타난 당연한 변화라고 할 수 있다.

이와 같은 상황의 도래는 한반도 냉전구조의 내적인 표현형태라고 할 수 있는 남한사회의 냉전문화에도 변화를 요구하고 있다. 세계적인 냉전구조의 해체와 남북관계의 변화는 냉전적 패러다임 속에서 안주했던 우리에게 새로운 질서의 구축과 적응을 요구하고 있으며, 이는 우리 사회의 여러 분야에서 이미 나타나고 있다. 변화는 이에 맞는 새로운 질서의 형성을 요구하는 관성을 지니며, 이는 종종 과거의 질서와 충돌하는 경향을 보인다는 것은 역사의 평범한 상식이다. 냉전문화의 가장 큰 문제 중의 하나는 사회를 양극화시켰다는 점이다. 냉전문화는 문화적 다원성과 이념적 포용성의 형성을 극단적으로 억제했으며, 이는 한국사회의 다양한 갈등구조에 중첩되어 투영되어 왔다고 할 수 있다. 이는 이념과 가치에 대한 사회의 이분법적 대립구조의 형성을 의미하는 것이며, 대화와 타협보다는 배제와 거부가 사회의 지배적 특성으로 자리잡게 되는 것을 의미한다. 대북정책, 한미관계, 이라크파병 등에 대해서 나타나는 여론의 양극화와 보혁간의 극단적 의견의 대립은 냉전문화의 영향에 의한 구체적인 결과라고 할 수 있다.¹⁴⁹ 이는 북한과 미국에 대한 현실적 인식의 형성을 저해하고

될 수 있는 국가에 대해 미국이 선제공격을 가하는 것도 한국인의 절반 이상(55%)이 ‘정당하지 못한 것’이라는 반대의사를 나타냈다. 『조선일보』, 2003년 8월 31일

149 2003년 8월 MBC 조사의 경우 국내 보수·진보 진영간의 갈등에 대해서는 79.1%가 ‘심각하다’는 입장을 보였고, 편가름과 갈등을 조장하는 주체로는 정치인을 꼽은 사람이 73%로 가장 많았다. 이는 보혁갈등의 심각성과 정치권에서 주요한 정쟁화 소재로 활용되고 있음을 반증하는 것이라 할 수 있다. 또한 동

있다.

일방적 친미와 반미는 한국의 현대사 및 분단사의 과정이자 결과로서의 의미를 지니나, 양자 모두 상당한 문제점을 내포하고 있다. 한미동맹을 기초로한 친미는 세계적인 냉전체제의 형성과 전개과정에서 남한에게 생존을 위한 ‘강요된 선택’의 의미를 지녔으며, 반미 역시 친미적 독재정권에 대한 ‘우회적 저항의 담론’으로서의 의미가 더 컸다고 할 수 있다. 따라서 일방적 친미와 반미는 세계적인 냉전체제의 해체와 남북관계의 패러다임 전환이라는 상황에서 현실적합성을 잃어가고 있으며, 이는 우리에게 미국과 북한에 대한 새로운 현실적 인식이 필요함을 주지시키고 있다고 할 수 있다.

사회는 다양한 견해와 의견이 존재하는 복합적인 공간으로 이해되어야 한다. 이와 같은 점에서 차이가 인정되는 ‘관용’은 시민사회형성에 있어 핵심적인 가치로 평가될 수 있는 것이다. 냉전문화는 이와 같은 관용의 확산과 일상화를 억제했고, 사회가 보수와 진보로 이분법적으로 재편되는 원인으로 작용했다. 이와 같은 상황에서 제기되는 외교안보적 이슈와 북한문제에 대해서 여론 역시 양극화될 수 밖에 없으며, 끊임없는 소모적 정쟁의 과정을 겪게될 수 밖에 없다. 이는 사회적 비용의 증가와 아울러 정책의 추진력을 근본적으로 약화시키는 것을 의미한다. 현안에 대한 국민여론의 양극화와 정부의 대처능력의 한계는 바로 이와 같은 점에 기인하는 것이다.

한반도 냉전구조해체를 지향하는 구체적 노력 역시 이와 같은 내적인 냉전문화의 영향으로부터 자유로울 수 없다. 북한과 미국에 대한 현실적 인식의 형성이 없이 평화정착을 위한 노력 및 정책은 추진력을 확보하기 어렵다. 이 점에 있어서 한반도의 냉전체제의 해체를 위해서는 외교안보적 노력과 아울러 동

조사에서 응답자 자신의 경우 34.3%가 ‘중도’, 28.8%가 ‘진보’, 27.5%가 ‘보수’라고 응답, 비슷한 분포를 나타냈다. 『연합뉴스』, 2008년 8월 8일

시에 남한사회에 뿌리깊게 형성되어 있는 냉전문화의 해소를 위한 내적 노력이 병행되어야 한다고 할 것이다.

나. 근대화의 왜곡

분단으로 인한 남북한의 적대적 공존관계는 남북한 사회내부의 전반적인 분야에 영향을 미쳤으며, 남북한의 근대화방식에도 지배적인 영향력을 행사했다. 자본주의와 사회주의라는 각기 다른 방식의 근대화가 남북한에서 시도되었으며, 분단으로 인한 정치적 제약성은 남북한 사회의 정상적인 발전을 저해해 왔다. 그 결과 북한은 체제의 생명력을 상실한 위기구조를 이어가고 있다. 한국의 기적이라는 평가를 받으며, 세계 10위권의 경제력을 구축한 남한사회도 이와 같은 분단의 영향으로부터 자유롭지 못했다고 할 수 있다. 분단은 남한시민 사회의 정치적 자율성을 약화시켰고, 권위주의 정권은 이와 같은 환경에서 압축적 고도성장 전략을 채택했다. 오랫동안 남한사회는 반공과 발전이라는 두 요소를 핵심적 가치로 설정했으며, 이에 대한 반대는 억압되어 왔다. 남한사회 내에 온존되어 있는 냉전문화는 이와 같은 점에서 중층적 의미를 지니며, 주민들의 일상생활속에서 아직도 반복적으로 재생산되고 있다 할 것이다. 이와 같은 점에서 분단이 남북한의 근대화과정에 미친 영향에 대한 성찰적 고찰과 근대화의 정상성 회복이라는 관점의 적용은 통일문제의 접근에 있어서 중요하게 취급되어야 할 것이다.¹⁵⁰

분단 이후 남과 북은 상호 이질적인 체제와 제도를 형성해왔다. 이와 같은 제도적인 이질화는 남과 북의 사회구성원들이 상이한 사회문화적 삶을 영위하

150 조한범, “남북한 사회문화통합을 위한 제언”, 『통일과 사회·문화통합』 홈볼트 대학 Hans Meyer 총장 초청 국제심포지엄 발표논문, 2003.9.18, pp. 23~25.

는 배경으로 작용했다. 통일은 정치, 경제 등 제도적인 차원의 통합을 전제로 한다. 그러나 분단체제상에서 나타난 이질화의 영향은 제도적인 차원의 통합만으로 해소되지 않으며, 장기간의 영향을 미치게 된다. 그것은 사회성원들이 상이한 생활세계에 놓여있었기 때문에 단기적인 재사회화로는 해소되기 어려운 신념체제와 행동체제를 가지고 있기 때문이다.

이는 사회주의체제와 자본주의체제는 근본적으로 다른 근대화과정을 거쳐 왔다는 점에 기인한다. 근대는 인간이 신으로부터 해방되어 주체적으로 세속의 영역을 개척하기 시작했다는 의미를 지닌다. 인간이 신의 가치에서 해방되어 세속화의 길을 걷게 되었을 때, 신의 가치를 대체하는 새로운 대안을 찾아야 했다. 그것은 '자유'와 '평등'이라는 인간적 가치였다. 그러나 이 두 가지 인간적 가치를 두고 사람들은 조화로운 합일의 추구보다는 종종 어느 한편으로 경도되는 경향을 보여 왔다. 이와 같은 점에서 자본주의와 사회주의는 근대화의 여정이 둘로 나뉘어져 진행되어 왔다는 것으로 해석될 수 있을 것이다. 자본주의는 자유를 사회주의는 평등을 자신들의 근대화의 여정에 있어 핵심적 가치로 설정했다. 그리고 두 체제는 자유와 평등의 가치간의 조화보다는 자신들이 선택한 반쪽의 가치를 강화하는 데 주력해 왔다. 두 체제간의 냉전적 대립은 선택을 정당화시키는 외적인 기제이자, 동시에 스스로의 선택에서 벗어나지 못하는 족쇄로 작용해 왔다.

현실 사회주의는 이미 체제로서 생명력을 다했다는 점에서 자신들이 선택한 근대화를 완성시키는 데 실패했다. 그러나 사회주의의 실패가 자본주의적 근대화가 정당화될 수 있는 논리의 필요충분조건으로서의 의미를 지니는 것은 아니다. 굳이 포스트모더니즘의 논리를 들지 않더라도 근대의 의미를 인정하는 진영에서도 '성찰적 근대화'라는 대안을 제시하고 있는 만큼, 자본주의적 근대화 역시 '절반의 성공'일 수밖에 없다. 이 점에서 우리는 신으로부터 해방되어 스스로 발견한 자유와 평등이라는 두 가치의 조화로운 합일을 통한 근대화의 완성

이라는 과제를 안고 있다.

분단은 냉전체제의 최전선에 남북한이 대치하는 상황을 의미했다. 따라서 남북한은 사회주의와 자본주의라는 두 체제의 이념적 대립이 극단적으로 진행되는 과정에 놓였으며, 남북한의 근대화 역시 이 과정에 의해서 지배되어 왔다. 따라서 남북한은 자본주의와 사회주의의 가치체계를 극단적이고 폐쇄적인 방식으로 발전시켜왔다. 상대방은 극단적으로 적대시되었으며, 이 같은 상황에서는 상대방의 가치에 대한 그 어떠한 이해나 동조도 이적행위와 동일시 될 수밖에 없었다. 따라서 남북한의 근대화는 분단과 극단적 대립으로 인해 기형적으로 진행되어왔다. 북한은 자신들의 전체주의적 속성을 평등주의로 포장해왔고, 남한에서는 발전논리 속에서 자본은 자유를 만끽해왔다. 그 결과로 우리는 체제의 생명력을 상실하고 있는 북한과, 반공과 성장지상주의속에서 상실했던 가치의 회복이라는 과제를 안고 있는 남한의 현실을 목도하고 있다.

사회주의를 근대화의 한 과정으로 볼 수 있느냐에 대한 논쟁에도 불구하고 근대화를 종교와 자연으로부터 인간이성의 해방과정으로 전제할 경우 사회주의는 자기방식을 통한 근대화의 한 경로를 걸어왔다는 평가를 내릴 수 있을 것이다. 이 경우 우리가 경험한 근대화는 두 가지 경로로 해석될 수 있을 것이다. 자유(보다 엄밀하게 말해 자본의 자유)를 핵심적 테마로 한 자본주의적 근대화는 베버의 표현을 빌리면 수단목적합리성을 강화시켜온 측면이 있다. 반면 평등을 테마로 한 사회주의적 근대화는 공동체라는 가치합리성에 핵심적 의미를 두고 진행되어 왔다고 할 수 있을 것이다. 상이한 테마를 주제로 한 자본주의와 사회주의는 결과적으로 상이한 ‘근대인’을 탄생시키게 되는 태생적 특성을 가지고 있다고 할 수 있다. 남북한의 이질화는 단순한 상호대립적인 폐쇄적 분단구조를 뛰어넘어 보다 본질적인 근대화의 방식에 기인한 것으로 평가될 수 있을 것이다. 따라서 남북한의 이질화해소의 문제는 단절된 교류와 접촉의 재개라는 단기적 수단을 넘어 분단으로 인해 이질적으로 진행된 근대화간의 통합

과 이를 통한 근대화의 정상성 회복이라는 문제를 제기하게 되는 것이다.

남북의 사회문화적 통합과정은 정치·경제적 차원의 제도적 통합과 동일한 생활세계를 바탕으로 의식 및 행동체계가 확립되어야 달성되는 장기적 과정이다. 따라서 이질화의 극복은 이와 같은 단절과 고립의 해소로부터 시작되는 것이며, 통일과정에 있어 남북 교류는 ‘첫 발걸음’으로서의 의미를 지니게 되는 것이다.

분단은 체제간의 적대적 공존관계와 각각의 체제내에 상이한 이질적 요소를 증가시킨다. 이는 흔히 말하는 냉전문화로 일상생활에서 재생산되어왔다. 따라서 남북한간의 이질화의 해소와 사회문화적 통합의 달성은 남북 양자관계차원의 교류협력만으로 해소되기 어려운 측면이 있다. 최근 대북포용정책의 실시와 아울러 남북관계개선이 이루어지고 있는 데 반해 남한사회내부의 남남갈등 구조가 오히려 증폭되고있는 현상은 이와 같은 점을 잘 나타내고 있다 할 것이다. 따라서 스스로 형성해온 자체내 냉전문화의 해소 및 사회문화적 통합을 위한 내적기반, 즉 대내적 인프라의 구축이 없이 사회문화적 통합상태의 달성은 어렵게 되는 것이다.

남북한의 민족동질성회복에 있어서 적용되어야 할 중요한 사실은 미래지향적·확대발전적 관점의 적용이다. 분단은 남북한이 상이한 이념과 체제를 바탕으로 근대화를 시도했다는 것을 의미한다. 따라서 근대화 이전 과거로의 회귀는 현재적 관점에서 큰 의미를 찾을 수 없게 된다. 따라서 ‘민족동질성회복’은 근대화의 완성이라는 새로운 관점에서 적용될 수밖에 없으며, 따라서 미래적·과정적 의미로 해석되어야 한다. 이는 실패한 사회주의적 근대화와 불완전한 자본주의적 근대화가 새로운 형태의 발전적 목표 속에서 통합되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 어느 한 쪽의 일방적 흡수와 재편이 아닌 남북한사회 자체내의 노력이 병행되어야 함을 의미하며 남북한의 통합은 왜곡된 근대화의 완성이어야 할 것이다.

사회문화적 통합은 남과 북의 어느 한 편으로의 일방적 수렴으로는 달성되기 어렵다는 사실에 주목해야한다. 대개의 경우 사회문화적 통합을 위한 남한 사회자체의 기반형성은 크게 문제시되지 않는다. 그러나 이미 IMF체제에서 나타나고 있는 것처럼 한국사회의 산업화는 그 자체로서 완결성을 가지지 않으며, 많은 문제점을 내포하고 있다. 선진자본주의 국가들과 비교하여 자유시장경제 체제, 사회복지체제, 법치주의와 정치적 민주화의 완성, 문화적 다원주의 형성의 측면에서 한국사회는 많은 문제들을 해결해야한다. 동시에 분단체제와 냉전 문화에 의해 왜곡된 사회문화의 정상화과정이라는 과제를 지니고 있다. 남과 북의 사회문화적 통합은 현재적 의미에서의 남한사회와 북한사회와의 결합이 아니라 사회통합을 위한 남과 북 자체내의 일련의 변화를 포함하는 미래적, 과정적 의미로 확대되어야 한다.

따라서 남북한의 사회문화적 통합은 성공한 체제가 실패한 체제를 수렴하는 방식으로 이해되어서는 안될 것이다. 분단은 남북한에 공히 왜곡된 근대화를 강요해왔다. 남한은 변화를 위한 주체적인 역량을 확보하고 있다는 점에서 체제로서 전망을 가지지 못한 북한과 동일시 될 수 없다. 그러나 북한의 실패는 남한의 절반의 성공에 불과한 근대화를 정당화하는 논리가 될 수 없다. 남한 역시 왜곡된 근대화를 정상화해야 하는 숙제를 안고 있는 것이다.

완전하지 못한 상태의 장애를 지니고 있는 우리의 현실에 북한을 산술적으로 더하는 방식의 사회문화적 통합은 새로운 갈등의 소지를 지낼 뿐만 아니라, 근대화를 완성시킬 수 있는 기회의 박탈이라는 비관적 전망을 낳을 뿐이다. 남북한의 통합은 왜곡된 근대화의 정상화과정으로서 해석되어야 하며, 따라서 '성찰적 통합'이 되어야 한다. 이와 같은 점에서 남북한의 사회문화적 통합의 시제는 과거로의 회귀도 아니며, 현재도 아니다. 그것은 미래 어느 시점이 되어야 하며, 우리 스스로의 정상화노력을 포함하는 '과정'이 되어야 하는 것이다.

남남갈등을 해소하지 못하는 상태에서 남북의 화해를 추구하기는 어려운

일이다. 독일의 경험에서 나타나듯이 통일의 과정은 복합적이고도 지난한 과정이다. 최소한의 국민적 합의도 없는 상태에서 효율적인 대북정책의 추진과 통일을 달성하기 어렵다는 것이다. 월드컵에서 나타났던 긍정적 희망은 정당한 계기가 주어질 경우 지역갈등, 세대갈등, 이념갈등을 넘어서 국민통합이 가능하다는 잠재력을 보여주었다는 점이다. 이와 같은 긍정적 측면과 통일을 위한 다양한 국민통합의 노력 및 정책대안의 마련과 연계시키는 실천적 노력이 필요한 시점이다. 통일문제는 이념, 세대, 지역간의 갈등구조가 증첩된 복합적 문제로서 심도 있는 국민통합의 계기가 필요한바, 국민통합의 가능성을 통일분야에서 실현하는 것이 필요하다. 그러나 이와 같은 과정은 분단으로 인해 저해되었던 한국근대화의 정상성 회복이라는 포괄적 틀 속에서 접근되어야 할 것이며, 따라서 시민사회의 건강성회복이라는 관점의 적용이 필요하다 할 것이다. 이와 같은 점에서 통일을 위한 국민적 합의기반 과제 역시, 보다 포괄적인 틀 속에서 해석될 필요가 있다.

2. 한반도 평화정착을 위한 국내적 기반 조성의 방향

가. 대북정책추진과 국내적 기반조성의 필요성

사회주의권의 붕괴와 세계적인 차원의 냉전구조의 해체는 남북관계의 성격에도 변화를 가져왔다. 남북관계는 동일한 능력을 가진 체제간의 대결이라는 의미를 더 이상 가지기 어려웠다. 국민의 정부하에서 주도된 대북화해협력정책은 바로 이와 같은 상황적 변화에 기인한 것이라 할 수 있으며, 참여정부하에서 평화번영정책으로 기본골격이 계승되고 있다.

대북화해협력정책은 세계적인 냉전체제의 해체와 북한의 구조적 위기로 이미 의미를 상실하기 시작한 대립적 남북관계를 화해와 협력구도로 방향을 전환

시켰다는 점에서 중요한 평가받을 수 있다. 대북화해협력정책의 목표는 현실적으로 당장은 가능하지 않은 통일을 유보하고 통일을 달성할 수 있는 환경을 조성한다는 점이며 이를 위한 현실적 수단으로서 전방위에 걸친 남북관계개선을 추진해왔다. 따라서 장기간 지속된 남북한간의 소모적 대립구조에서 대화가 가능한 상태로 구도를 전환시켰다는 점이 중요하게 평가되어야 할 것이다. 따라서 대북화해협력정책하에서 남북관계는 비록 제한적이기는 하지만 남북대화와의산가족상봉 및 인도적 대북지원, 남북경협 등 화해를 지향하는 성과를 얻었으며, 금강산관광사업의 성사 및 남북철도연결 등 협력사업에 있어서도 상당한 진전을 보였다. 따라서 대북화해협력정책의 방향성은 기본적으로 적합한 것이었다는 평가를 내릴 수 있을 것이다.

그러나 대북화해협력정책은 추진과정에서 새로운 문제점들을 야기시켰으며, 이에 대한 효과적인 대응정책의 구사도 만족할 만한 수준에 이르지 못했다는 점이 지적될 수 있을 것이다.

우선 대북화해협력정책의 논리구조가 명확하게 설정되어 있지 못했다는 점이 지적될 수 있을 것이다. 대북화해협력정책과 관련된 여러 가지의 원칙들이 사전에 충분한 검토를 거쳐 일관된 방향성에 의해 제시된 것으로 보기 어려우며, 상황에 따라 제시됨으로써 개념상의 혼란을 초래했다는 점이다. 즉 처음부터 일관된 논리를 가졌다가 보다는 남북관계의 변화와 국내정치 및 여론의 향배에 따라 영향을 받음으로써 정책의 일관성을 유지하기 어려웠으며, 결과적으로 이는 정책에 대한 신뢰성에 부정적 영향을 미쳤다고 할 수 있을 것이다.

햇볕정책의 근본적 전제조건인 ‘안보와 협력의 병행’ 추진전략이 남북간 안보문제에 대한 실질적 논의로 연결되지 못함으로써 서해교전과 같은 사태에 효과적으로 대응하지 못했다고 할 수 있다. 또한 신속적 상호주의 논리도 국민들을 설득하는 데 충분했다고 보기 어려우며 금강산사업에 대해 정부가 초기부터 강조했던 정경분리 원칙도 정부 차원의 지원이 시작됨으로써 지켜지지 않은 결

과가 되고 말았다.

주변국과의 정책 공조문제에 있어서도 매끄럽지 못한 면들이 지적될 수 있을 것이다. 현실적으로 한·미공조에 기반한 안보체제를 유지하고 있는 상태에서 주변국, 특히 미국과의 협관계는 매우 중요한 문제이다. 그러나 한·미 정책 공조에서 우리측의 일방적 기대와 해석에 지나치게 의존함으로써 미국의 의도를 정확하게 파악하고 이에 대응하는 행보를 하지 못함으로써 정책의 수렴이 제대로 이루어지지 않았다고 할 수 있을 것이다. 특히 부시 행정부의 정책노선에 대한 정확한 판단을 결여함으로써 한 기간 대북인식 및 구체적 정책집행과정에 이르기까지 조율이 효과적으로 진행되지 못했다고 할 것이다.

무엇보다도 대북정책추진에 있어 포괄적인 의미의 국민적 합의기반구축 노력이 취약했다는 점이 지적될 수 있을 것이다. 특히 대북정책추진에 있어 가장 중요한 에너지인 국민적 합의기반구축문제는 보다 중요하게 지적될 수 있을 것이다. 남북관계의 특수성과 남북간에 공히 존재하는 냉전구조 및 냉전문화는 대북정책 추진에 근본적 제약요인이며, 이에 대한 충분한 이해 위에서 정책이 진행되어야 했다는 것이다. 따라서 조금 늦더라도 대북정책추진에 있어 국민적 합의기반구축에 보다 많은 노력을 기울이고 이를 통한 대북정책추진이 필요했다고 할 수 있을 것이다.

정부는 대북화해협력정책의 방향성이라는 옳다는 전제속에서 비판적 평가를 남남화합적 차원에서 포용하는 데 한계를 보였으며, 대북정책 및 통일정책에 대한 사회의 이분법적 대립구도의 형성을 차단하는 노력이 미흡했다는 점이다. 이는 뿌리깊은 냉전문화와 야당의 비타협적 태도에 기인한 바 크다고 할 수 있으나, 대북정책추진과정에서 보다 효율적으로 대처할 가능성이 있었다는 점에서 문제제기가 가능할 것이다. 따라서 남북관계진전에 대응하여 대내적 인프라구축이 병행되는 양상보다는 보수와 진보라는 이분법적, 비타협적 구도로 재편되는 경향을 보였으며, 남남갈등이 형성되는 지형을 초래했다. 냉전구조재

편과정에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 상황이라 하더라도 이에 대한 대비를 적어도 타협적 구도를 설정할 수 있는 노력이 필요했다는 점이다.

이와 같은 점은 소수정권의 한계를 지닌 현정부의 대북정책추진력을 현저히 약화시키는 계기가 되었으며, 야당과의 협력구도를 설정하지 못함으로써 대북정책이 정쟁화되는 계기로 작용했다고 할 수 있을 것이다. 따라서 야당의 협조를 받지 못하는 상황에서 끊임없이 제기되는 비판여론에 효과적으로 대응하기 어려웠다고 할 수 있을 것이다. 북한변화와 관련해서도 정부는 대북정책추진의 정당성확보를 위해 북한의 변화에 대한 일방적 해석에 입각한 정책추진을 시도했으며, 북한에 대한 평가에 있어 균형감각을 상실했다는 지적으로 이어졌다. 따라서 이는 국민들을 이해시키는 데 충분한 효과를 나타내지 못했다고 할 수 있을 것이다.

따라서 현정부는 대북정책추진과정에서의 남남갈등에 대한 정확한 예측과 이에 대한 대비책을 가지고 있어야 했다. 그러나 정부는 소수의 정책결정자에 지나치게 의지하고 남북관계의 대형 이벤트를 통한 국면전환이라는 카드에 집착한 반면에 국민적 합의기반구축에 상대적으로 소홀, 결과적으로 국민들을 설득하는 데 한계를 노정했다.

결과적으로 대북화해협력정책의 기본방향은 옳았으며, 세계적 냉전구조의 해체라는 역사적 변화와 기아에 직면한 북한을 앞에 둔 우리에게 선택의 여지가 없었다고 할 수 있을 것이다. 대북화해협력정책하에서 이룩한 남북관계 개선 성과에 대해서도 긍정적 평가를 내릴 수 있을 것이다. 따라서 대북포용정책의 계승·발전을 추구하고 있는 평화번영정책의 기초 역시 타당성을 지닌 것으로 평가될 수 있다. 그러나 남북화해를 지향하는 대북정책의 추진과정에서 성과와 아울러 상당한 문제점들이 부각되었으며, 특히 국민적 합의기반구축의 문제는 향후 남북관계개선과 대북정책 효율적 추진을 위한 에너지로서의 의미를 지니고 있다는 점에서 중요성이 있다. 남북관계개선 및 통일은 남북 양자관계

개선차원만이 아니라 남한사회 내부의 합의기반형성정도에 의해서도 제약을 받기 때문이다. 따라서 국민적 합의기반 구축의 과제는 평화번영정책의 국민적 과제로서 중요한 목표로 설정되어야 할 것이며, 이를 위한 종합적인 차원의 정책마련이 요구된다 할 것이다.

남북 양 체제는 일반적인 체제간의 관계와 다르게 상호 적대적 공존관계를 유지해 왔다. 상호 이질적인 체제상의 특성을 넘어서 남북한은 동일한 민족적 역사를 공유하나, 분단으로 상대방 존재의 부정을 스스로의 존재의 타당성으로 삼아왔다. 즉 단순한 체제간의 차이를 넘어 상대방에 대한 부정을 통해 체제의 정당성을 강화시켜 왔다는 것이며, 이는 각각의 주민들에 대한 내면화 과정을 통해 일상생활의 영역에서 주입되고 재생산되어 왔다는 것을 의미한다. 남북한 체제는 일반적인 체제간의 사회문화적 차이와는 다른 특성을 지니고 있다는 것과 같은 의미이다. 따라서 남북한간의 이질성의 해소와 통합상태의 증대는 단순한 교류·협력의 증대와 이를 통한 동질성의 증대라는 일반적 방식과는 다른 의미의 접근이 필요하게 된다.

민족공동체형성에 대한 기존의 입장은 남북한간의 교류·협력에 초점을 맞추고 있다. 반면 공동체 형성에 필수적이라 할 수 있는 남북한 사회 내에 존재하는 이질성의 자체적 해소문제에는 상대적으로 소홀하게 되는 결과를 가져왔다. 남북한은 상이한 체제와 상이한 근대화의 경로를 걸어왔으며, 한국전쟁과 냉전체제의 최전선에서 적대적 공존관계를 유지해왔다. 세계적 냉전구조의 해체에도 불구하고 한반도 냉전구조는 해체되지 않고 있으며, 냉전구조의 남북한 사회내의 내면화상태인 냉전문화 역시 공고한 틀을 유지하고 있다. 따라서 남북한간의 동질성 증대를 위한 교류·협력의 중요성과 아울러 공동체 형성을 위한 자체적 기반의 마련 역시 민족공동체형성의 주요과제가 되어야 한다.

이와 같은 점에서 남북관계의 개선상황에서 나타나고 있는 문제점들이 지적될 수 있을 것이다. 통일정책이 남북관계개선에 집중됨으로써 남북관계개선

으로 인한 국민적 피급효과와 냉전문화와의 상충, 대북정책 추진기반마련 등 다양한 문제들에 대해서는 상대적으로 소홀하게 된 측면이 있다. 이는 남남 갈등의 부각 및 대북정책의 추진력을 감소시키는 결과로 나타나고 있다. 남북관계 개선과 이를 위한 교류·협력의 증대를 중심과제로 설정하고 있는 통일정책의 기초에서 나타난 결과라고 할 수 있을 것이다. 이는 대북정책이 남북관계개선을 위한 교류·협력을 중심과제로 설정함과 아울러 동시에 상호 이질성을 심화시켜온 체제내적인 문제는 상대적으로 소홀하게 다루었음을 의미하는 것이다.

주지하다시피 남북관계는 반세기 이상의 적대적 상호공존관계를 유지해왔으며, 이는 양 체제간의 이질성이 일반적인 체제간의 차이와 다르다는 것을 의미한다. 따라서 민족공동체 통일방안의 해석에 있어서 각 단계에 대한 차별적인 인식이 필요하다. 남북 양 체제간의 적대적 공존관계의 특수성과 장기적인 냉전관계의 지속은 양 체제 내의 이질성을 심화시켜왔으며, 이는 주민의식의 내면화과정을 심화시켜왔다. 따라서 남북 양 체제는 체제간의 교류·협력의 확대와 이를 통한 동질성의 증대라는 일반적 과정과는 다른 의미를 지니게 된다. 이를 민족공동체 통일방안에 적용시킬 경우, 첫 번째 과정인 화해·협력기가 남북 연합기와 남북통일단계에 비해서 중요성을 지니게 된다는 것을 의미한다. 즉 장기적인 대립관계와 이를 통한 이질성의 심화과정은 이를 해소할 수 있는 준비의 중요성을 부각시키는 것이다. 따라서 민족공동체 통일방안의 이해에 있어서 남북관계의 특수성을 적용시킬 경우 화해·협력기는 남북연합 및 통일단계에 선행하는 단계이자, 이를 위한 필수적인 과정이 된다. 대립관계의 청산과 화해·협력적 관계의 형성은 남북관계의 특수성에 비추어 다른 일반적인 체제간의 상호수렴관계와 다르다는 것이다. 즉 남북관계의 개선과 통합을 위한 노력이 있어서 화해·협력기는 일반적인 경우보다 더 중요한 의미를 지니게 된다.

이와 같은 입장에 근거할 경우 민족공동체 통일방안에 있어 화해·협력기는 가장 중요한 단계에 해당한다. 화해·협력기가 원만하게 진행될 경우 남북

연합기는 사실상 통일을 위한 남북한간의 공식적 합의를 의미하며, 따라서 비교적 단기간 지속될 가능성이 있으며, 3단계인 통일과정으로 이행하는 단기적 과도기가 될 가능성이 크다. 경우에 따라서는 남북연합기가 일종의 요식행위에 해당하는 절차적 의미만을 지니게 될 수도 있을 것이다. 화해·협력을 통한 남북연합으로의 합의는 양 체제간의 통일에 대한 합의를 의미하며, 결과적으로 적대적 공존관계에서 형성된 다양한 차이들이 상당부분 해소된다는 것과 같은 의미이기 때문이다. 따라서 기존 민족공동체 통일방안의 단계별 지속기간의 이해에 있어서 남북관계의 특수성에 입각, 장기적인 화해·협력기와 비교적 단기간의 남북 연합기, 그리고 이 과정에 이어진 통일단계로 구분될 필요가 있다. 이는 남북통합을 위한 전제조건들이 화해·협력기에 상당 부분 해소되어야 한다는 것을 의미한다.

이와 같은 방식으로 민족공동체 통일방안을 해석할 경우 화해·협력기의 과제는 단순한 남북관계 진전에만 국한될 수 있는 것이 아니다. 나아가 양 체제간에 내재하는 이질성을 해소할 수 있는 체제내적인 문제들의 해소가 주요 정책과제가 되어야 함을 의미하며, 따라서 남북 양자관계뿐만 아니라 국민적 합의기반조성 역시 주요 정책과제로 다루어져야 함을 의미한다.

나. 국내적 기반 조성 과제

(1) 합의구조의 형성

남북한의 인적 교류뿐만 아니라 남북관계개선의 전반적 과정은 남한내의 대북정책추진에 대한 합의정도에 따라 상당한 영향을 받는다. 따라서 대북정책 추진기반의 강화는 남북 관계 개선과정에 있어 핵심적 근본적인 의미를 지닌다. 주지하다시피 냉전문화가 해소되지 않은 상태에서 진전되는 남북관계개선과 아

올리 비판적인 여론도 동시에 나타나고 있으며, 이는 다시 정당정치에서 증폭, 재현되는 순환구조가 나타나고 있다. 남북관계는 정쟁의 소지로 이용되는 경향을 보여 왔으며, 결과적으로 대북정책의 추진력을 약화시켜 왔다. 따라서 현재와 같은 민족문제 정쟁화의 재생산 구조는 해소될 필요가 있으며, 생산적인 합의구조의 형성이 필요하다. 정당정치의 특성상 모든 문제에 대한 합의가 가능한 것은 아니지만, 민족문제에 대한 최소주의적 합의를 통해 정쟁화의 소지를 줄이는 것이 필요하다.

정당간 협의를 통해 대북정책의 국내정치 불이용 및 민족적 차원에서의 정책추진 원칙을 대 국민선언 형식으로 천명하고, 이를 국회 및 정치권 차원에서 구체화하는 노력이 필요하다. 특히 대 국민선언을 실천하기 위한 구체적이고 실무적인 기구들을 설치, 운영하여 대북정책에 대한 국민적 합의를 이끌어내는 것이 필요하다. 이를 위해 대북정책 수립과정에서 여야간의 협의 과정을 거치고, 대북정책에 대한 국회차원의 지지를 유도해야 할 것이다. 또한 상시적인 초당적 차원의 대북정책 협의기구를 설치하여 여야간 협력구도를 정착시키고 이를 실질적으로 활용함으로써 대북정책추진의 부담을 분산시키는 한편 대북정책에 대한 정당간 신뢰성을 확보해야 할 것이다.

또한 대 국민설득을 통한 국민적 합의기반 형성을 위해 개방적 대북정책수립체계를 구축하고, 대북정책 추진과정의 공론화를 지향, 정책의 투명성을 강화해야 할 것이다. 여론수렴기능을 제도적으로 강화하는 한편, 대 국민설득 체제로 활성화하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 또한 여론을 주도하는 언론 및 전문가 집단에 대한 지지유도가 필요하며, 시민사회의 요구를 수렴하는 제도적 장치의 마련이 필요하다. 국민적 합의기반을 구축하기 위해서는 대북정책에 대한 비판집단을 설득하고 적극적인 대 국민홍보작업이 필요하며, 이를 통해 통일과정에 대한 현실화된 인식을 유도해야 할 것이다.¹⁵¹

(2) 시민사회교육

분단은 남북한의 근대화에 영향을 미쳤으며, 따라서 시민사회의 정상적 발전에 부정적 영향을 미쳤다. 통일을 위한 노력의 기본적 방향성 역시 이와 같은 입장에 기초해야 하며, 따라서 시민사회영역에서의 성찰적 노력을 포함해야 한다. 분단상황은 남한사회의 근대화 전반에 영향을 미친 구조적 요인으로 작용했으며, 이는 냉전문화로 생활세계에서 재생산되어온바, 이에 대한 근본적인 해체노력이 없이 근대화의 정상성회복과 시민사회의 정상적 발전은 가능하지 않게 된다. 이는 건설적인 국민적 합의기반의 구축에 부정적 영향을 미치게 될 것이다. 따라서 통일을 위한 대내적 인프라의 구축은 보다 확대된 관점에서 추진될 필요가 있다. 즉, 통일을 위한 준비는 냉전으로 인한 근대화의 비정상성을 해소하고, 정상성을 회복하는 과정으로서 확대, 해석될 필요가 있다.

분단은 남북한의 주민들에게 상이한 인성체계를 형성시켰으며, 따라서 사회적 단위로서 남북한 주민들의 가치체계는 서로 다르게 나타난다. 이념적 차원에서 남한은 시장체제에 기초한 개인주의, 진취성, 경쟁, 그리고 자율성을 중요시한다. 그러나 북한 주민들은 사회주의적 가치관을 가지고 있다. 따라서 집단주의를 선호하고 협동과 단결을 중요시한다. 결과적으로 이들에게는 상대적으로 수동성이 강하게 나타난다. 사회적인 측면에서 남한주민들은 개방적인 자세를 선호하고 사교성이 강하게 나타나며, 개인적 권리를 중요시 여긴다. 또한 남한주민들의 사회적 삶에 있어서 중심적인 판단기준은 합리성이다. 반면 북한 사회주의 체제는 북한 주민들에게 폐쇄성을 중요한 사회적 특성으로 만들어 놓았다. 또한 집단적인 이익을 위해서 개인들의 권리는 무시될 수 있으며, 조직의

151 조한범, 『남북한 사회문화공동체 형성방안 연구』 (서울: 통일연구원 2002), pp. 60~61.

원리에 충실하며 무조건적인 복종이 사회적으로 평가받는 행위로 인식되었다.

따라서 선호되는 가치의 우선 순위도 남북한 주민들에게 다르게 나타난다. 남한주민들이 선호하는 가치의 우선순위는 가족관계, 삶의 편리성, 자유, 타인의 인정 그리고 국가의 안정으로 나타난다. 그러나 북한주민들에게 이와 같은 우선 순위는 다르게 나타난다. 우선 국가의 발전이 가장 중요시되며 평등주의가 그 뒤를 잇는다. 편안한 삶과 가족관계는 그 다음의 선호가치이며 자유는 선호되는 가치에 있어서 별로 중요시되지 않는다.

따라서 북한에서는 민주주의 시장경제체제에서와 같이 자율적으로 가능하는 ‘시민’은 존재하지 않으며, 집단적 가치와 당의 사상통제, 그리고 유일 지배 체제에 순응하는 ‘신민’들의 형성이 있었을 뿐이다. 통일과정에서 이와 같은 사회주의형 인성은 민주주의 시민성으로 전환되어야 한다. 따라서 통일과정 및 통일 이후의 진정한 사회통합의 달성에 있어서 북한 주민들에 대한 시민성의 강화교육은 매우 중요한 의미를 지니게 된다. 북한 주민들의 경우 그동안 전체주의체제에서 타율적으로 강요되었던 특성들은 재사회화 과정을 통해서 건전한 시민사회의 특성들로 전환되어야 한다.

그러나 시민성의 강화가 북한주민들에 대해서만 의미를 지니는 것은 아니다. 남한 근대화의 모순은 시민사회의 정상적 발전을 저해해온 측면이 있다. 그동안 급속한 산업화 과정에 따르지 못했던 남한사회의 시민성은 통일 과정에서 발생하는 사회적인 문제들을 효과적으로 해결하는 데 취약한 구조를 지니고 있다. 이와 같은 점에서 남한 주민들에 대한 통일교육은 시민성의 강화를 통한 시민사회의 형성으로 귀결된다고 할 수 있을 것이다.

시민사회교육은 시장경제체제와 민주주의 사회를 위한 합리적이고 건전한 행위주체를 형성한다는 의미를 지닌다. 또한 통일 이후 북한주민들도 사회주의의 전통주의적 특성에서 벗어나 시장체제의 근대성과 적응력을 향상시킬 필요가 있다는 점에서 시민사회교육의 강화는 장기적인 통일교육의 측면을 지니게

된다. 이와 같은 점에서 대북정책과 관련된 특성을 지닌 현 통일교육의 기본골격의 변화가 필요하다. 이는 통일교육이 보다 거시적인 시민사회교육의 하부구조로 자리매김하는 것을 의미한다. 다시 말해서 통일을 분단으로 인한 근대화의 왜곡을 극복하는 정상성의 회복과정으로 이해할 경우, 시민사회교육과 시민사회의 건전한 발전은 중요한 의미를 지니게 된다. 분단의 왜곡된 영향을 해소하고, 정상적인 시민사회를 형성하는 노력이 없이 국민적 합의기반의 강화는 어려운 것이기 때문이다. 이와 같은 점에서 독일의 대 시민 정치교육체계는 중요한 참고사례가 될 수 있을 것이다.

(3) 냉전문화의 해체

분단구조는 이에 상응하는 내적 문화를 형성한다. 남한사회의 냉전문화는 분단으로 인한 비정상적 분단문화체계로서 오랫동안 지속되어 왔다. 세계적인 냉전체제와 남북한간의 대립구조의 내적인 표현형태가 냉전문화라 할 수 있을 것이다. 냉전기 냉전문화는 반공과 레드컴플렉스의 형태를 지녔으며, 탈 냉전기라 할 수 있는 현재 보혁갈등, 혹은 남남갈등의 형태로 표출되어 나타나고 있다. 문제는 이와 같은 냉전문화가 남북한간의 분단과 대립이라는 장기적인 형성과정을 거쳤으며, 따라서 그 영향 또한 장기적으로 지속될 수 있다는 점이다. 이와 같은 점에서 냉전문화의 해소를 위한 내적인 노력은 통일과정에서 매우 중요하게 다루어져야 한다. 남북관계가 개선되는 과정에서 오히려 남남갈등의 소지는 커지고 있으며, 사회가 이념적으로 양극화하는 현상은 냉전문화의 영향을 단적으로 보여주고 있다.

따라서 냉전문화의 상존상황에서 남북관계진전에 대응하여 대내적 인프라 구축이 병행되는 양상보다는 보수와 진보라는 이분법적, 비타협적 구도로 사회가 재편되는 경향을 보였으며, 남남갈등이 형성되는 지형이 초래되었다. 이는

냉전문화가 상존하는 상태에서의 국민적 합의기반구축은 어려운 과제일 수밖에 없다는 것을 의미한다. 남남갈등구조는 냉전구조재편과정에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 상황이라 하더라도 이에 대한 사전적 대비를 통해 문제를 예방하는 것이 필요하다.

냉전문화의 해소는 성찰적 노력을 통해 그 가능성이 모색될 수 있을 것이다. 냉전문화의 해체와 정상문화로의 회귀는 국민적 합의기반 구축을 위한 전제로서의 의미로 해석되어야 한다. 보혁간의 차이와 평가르기가 아니라 보혁간의 정상적인 공존관계의 형성을 지향해야 한다. 정상적인 선진사회에는 다양한 이념적 스펙트럼이 평화적인 방식으로 공존할 수 있는 시민적 공간이 확보되어 있다. 따라서 냉전문화의 해체방식 역시 흑백논리차원의 청산방식이 아닌 공존의 논리 속에서 강구되어야 한다. 기본적인 대화조차 거부하는 보혁간 갈등구조의 해소는 통일교육의 주요 목표가 되어야 한다. 대북포용정책에 대한 무조건적 부정이나, 대북포용정책의 방향성이 옳다는 전제 속에서 비판적 평가를 수구적 발상으로 치부하는 태도 역시 해소되어야 한다.

주지하다시피 남북관계 진전에 따른 남남갈등의 소지가 커지고 있고, 이와 같은 현상이 지속되는 한 대북정책의 추진력이 약화될 수밖에 없으며, 남북관계 개선에 수반되는 사회문화적 충격을 효과적으로 해소하지 못하게 된다. 특히 남북관계발전에 따라 장기간 지속되어온 냉전구조 및 냉전문화와 상충되는 현상이 지속적으로 발생할 것인바, 이에 대한 적극적 해소책이 필요하다. 국가보안법개정 등 제도적 개선과 함께 대내적 냉전구조 및 냉전문화청산을 위한 종합적 대책을 마련하고, 금기영역에 대한 공론화를 유도, 남북관계 발전시 나타날 사회적 갈등 및 남남갈등을 중화시키는 사전작업이 필요하다. 이는 ‘포괄적 의미에서의 통일교육’으로 해석될 필요가 있다. 따라서 통일문제를 둘러싼 보수, 진보간의 ‘합의를 위한 의사소통구조’를 구현하는 정책적 노력과 함께, 이를 가능케 하는 사회적 지형과 사회적 인내의 형성을 위한 기초적 통일교육이 필요

하다. 보수와 진보세력간의 대립적 대화단절의 상태는 결코 바람직하지 않다. 사회는 보수와 진보가 공존하는 공간이며, 두 세력간의 대화와 타협을 통해 효율적인 대안을 찾아야 하기 때문이다. 따라서 통일문제와 남북관계개선에 대해 대화와 협이가 가능한 ‘열린공간’을 제도화하여 갈등을 중화하고, 합의기반을 강화하는 노력이 필요하다. 통일교육은 이와 같은 열린공간의 형성을 뒷받침하는 기초 작업으로서 해석되어야 하며, 이에 따른 추진방안의 마련이 필요하다 할 것이다.¹⁵²

(4) 통일교육체제의 정비

남북한 사회의 이질화 원인은 상호 대립적인 폐쇄적 분단구조에 있으며, 이는 남북주민간의 장기적인 교류와 접촉의 단절을 가져왔다. 이와 같은 고립은 결과적으로 상이한 생활세계를 만들었다. 따라서 이질화의 극복은 이와 같은 단절과 고립의 해소로부터 시작되는 것이다. 그러나 고립과 단절로 인해 발생한 이질화는 단기적인 사회적 관계의 형성을 통해서 해소되기 어려우며 반대로 상호 몰이해로 인한 긴장관계를 발생시킬 가능성이 있다.

따라서 차이의 이해와 이를 바탕으로 한 진정한 사회통합의 필요성이 인지될 필요가 있다. 한 사회의 구조적인 속성들은 일시에 사라지지 않는다. 반대로 구조적인 특성들은 비교적 오랜 시간동안 생존한다. 그 이유는 북한사회는 사회주의 체제와 이데올로기적 구성을 장기간 유지해 왔으며, 이는 북한주민들의 생활세계에 직접적 영향을 미쳤다는 점에 기인한다. 따라서 남북한간 통합에 있어서 중요하게 인식되어야 할 것은 북한사회가 하나의 단위로서 특수한 경험

152 조한범, “남북한 사회문화통합을 위한 제언”, 『통일과 사회·문화통합』, 훔볼트 대학 Hans Meyer 총장 초청 국제심포지엄 발표논문, 2003.9.18, pp. 33~34.

을 재생산해온 역사적인 산물이라는 점이다. 북한사회의 구조적인 결과물들은 비교적 장기간에 걸쳐서 형성된 것이며, 일정 정도 사회적인 영향력을 가지고 있기 때문이다. 북한체제가 형성한 부정적 특성들은 청산되어야 하는 것이지만 이는 단기적이고 일회적으로 이루어지기는 어려울 것이다. 또한 북한 주민들에 있어서 상이한 체제로의 변화는 적응의 문제를 발생시킨다. 따라서 이질성은 장기적인 관점에서 해소되어야 한다.

사회통합은 북한이 남한과 다른 사회적 과정을 경유했다는 점을 인정하는 것으로 출발해야 한다. 냉전 논리적인 가치판단에 입각한 단기적인 청산의식은 사회적 단위로서의 북한 주민들에게 고유한 또 하나의 경험을 제공하게 될 것이며, 결국 남북한 사회의 통합을 저해하는 요소로 작용할 소지를 만들게 된다. 남북한의 진정한 통합은 제도적인 외형상의 통합을 넘어서 사회의 내재적인 동질성을 회복하는 단계로 이어져야 한다. 그렇지 않다면 통합은 다양한 분열적 요소를 잠재시킨 겉으로의 통합이 될 것이기 때문이다. 남북한보다 여건이 좋았던 독일의 경우도 동독주민들이 느끼는 소외감과 사회적 거리감이 사회통합에 있어서 저해요소가 된다는 점을 보여주고 있다.

따라서 과도기적으로 나타나는 상호간 차이를 이해하는 노력이 필요하다. 북한주민들에게 나타나는 전체주의적 영향들이 점진적인 과정을 통해서 해소될 수 있는 것들이라는 점과 이를 위해 일정 정도의 사회적 비용과 기간이 필요하다는 점을 인식시켜야 한다. 따라서 남북한 주민간의 사회적 거리감과 그릇된 편견의 구조화를 막기 위해서는 다양한 통합교육프로그램의 개발이 필요하게 된다. 남한 사회내의 보혁간의 대립이 갈등구조로 증폭되는 현실에서 남북한간 차이의 수용을 요구하는 것은 무리일 수밖에 없다. 차이의 인정과 관용이 지배적 가치로 자리매김하는 사회적 분위기의 형성은 통일을 위한 사전적 조치로서의 의미를 지닌다. 따라서 통일은 남북한 양자적 관점뿐만 아니라, 남한사회 내부의 갈등구조해소를 포함하는 사회통합적 관점에서 해석될 필요가

있으며, 따라서 포괄적인 방식으로 추진될 필요가 있다. 즉 남한사회 내부의 사회통합적 관점의 적용이 필요하다고 할 것이다.

세계적 차원의 냉전구조의 해체는 한국사회에도 변화를 요구하고 있다. 그러나 과거의 제도와 문화의 관성은 이와 같은 새로운 변화를 수용하는 데 걸림돌이 되고 있다. 냉전적 패러다임 속에서 기원을 형성하고 있는 통일교육분야에서도 새로운 변화와 과거의 관성간의 마찰이 나타나고 있다.

현 통일교육체제는 남북관계의 개선이 전제되지 않은 상태에서 골격이 만들어진 것이라 할 수 있다. 냉전체제하의 통일교육은 남북통합을 지향하는 시민교육의 성격을 지향하기 보다는 국민윤리차원의 이념교육의 특성을 지녔다. 통일교육차원의 학교교육과 사회교육은 반공 및 안보교육이라는 국가적 캠페인의 하부구조를 이루었으며, 따라서 구체적인 자율적 프로그램이 마련될 공간을 가지고 있지 않았다. 통일교육은 국가안보라는 상위체계를 위한 하부구조의 한 부분을 이루고 있었으며, 따라서 안보교육체제의 일부분이었다. 이 같은 상황에서 직접적인 통일교육은 안보교육과 소수 선발인원에 대한 방북교육 시스템으로 그 의미가 제한되어 있었다고 할 수 있다.

이와 같은 통일교육체제는 냉전의 해체와 남북화해시대의 도래에 따라 상당한 문제점들을 노출하고 있다. 안보교육체제의 관성과 함께 통합되지 않은 학교교육 및 취약한 국민교육체제, 교육전문가의 절대부족 등의 문제점이 그것이며, 이는 남북관계개선과 통일교육수요의 급증상황에 한계를 보이고 있다. 따라서 국민적 합의기반 및 통일역량의 현실화라는 차원에서 통일교육에 대한 종합적 재검토 및 지원체계의 구축 노력이 필요하다. 그리고 이와 같은 노력이 필요한 분야는 비단 학교교육과 시민사회 교육의 영역뿐만 아니라 언론, 문화 등 냉전문화의 영향으로부터 자유롭지 못한 포괄적인 분야를 포함해야 할 것이다.¹⁵³

VII. 결 론

2020년까지는 한반도 통일이 이루어져 있을 것이라는 미래 예측서의 전망¹⁵⁴을 인용하지 않더라도 21세기에는 1945년 8월의 분단 이후 지속된 분단의 구조를 극복해야 할 것이다. 이러한 목표를 향한 우리 민족의 노력은 남한이나 북한이나 각각의 이념적 가치나 믿음 체계에 따라 꾸준히 추진되어 왔다. 그 방식에는 상관없이 통일이 다른 모든 것에 우선하여 한민족의 “共同善”(common good)이라고 주장하는 것은 21세기의 시대적 인식이나 국가 간 상호의존의 국제 질서와는 상충하지 않는다고 할 수 있다. 통일이라는 목표가 물론 중요하다. 그러나 우리는 통일 그 자체보다는 어떠한 방식으로 통일의 과정을 이루어나갈 것인가의 문제를 심각하게 생각해야 할 것이다. 사실 통일이라고 할 때, 그 의미가 “평화적 통일”이라는 데에 대하여 적어도 남한 사회 내에서는 일종의 공감대 (consensus)가 형성되어 있다고 해도 틀린 말은 아닐 것이다. 6자회담이라는 다자회담 방식을 통해 당면한 북한 핵문제를 해결하려는 노력은 평화 통일을 향한 평화정착을 추진하기 위한 것이다. 또한 우리 국민이 정부에 대해 통일문제에 대한 국민적 합의 기반의 공감대를 조성하는 데 더욱 노력하고, 정권적 차원이 아닌 국가와 민족적 차원에서 대북정책을 수립하고, 우선순위를 잘 세워 추진하려고 요구하는 것도 평화통일의 초석을 다지기 위한 것이다.

바로 이러한 관점에서 우리는 평화적 통일의 기반을 마련하기 위한 실제적인 국가경영전략을 강구하고, 그에 따른 구체적인 정책을 추진해나갈 필요가 있다. 1970년대 초 남북대화가 시작된 이래 한국 정부의 통일 접근 노선은 평

153 조한범, 『남북한 사회문화공동체 형성방안 연구』 (서울: 통일연구원 2002), pp. 61~62.

154 Hanish McRae, *The World in 2020* (Boston: Harvard Business School Press, 1994), p. 256.

화적이며 단계적인 접근이었다. 그 과정에서 남북간의 갈등 구조나 지도자의 이념 체계와 가치관, 당대의 국내정치적 요인, 국제정치경제 질서의 변화 등이 구체적인 정책을 입안하고 추진하는 과정에서 반드시 그러한 기본 노선에 충실하지 않은 경우도 있었다. 그렇다고 하여 평화적 통일을 향한 한반도 평화프로세스의 지향점은 크게 변하지 않았다.

우리는 21세기에 국가적 및 민족적 차원에서 세계 중심 국가의 일원으로 도약한다는 비전을 가져야 한다. 이러한 비전을 실현하고자 한다면, 우리 민족은 대륙세력과 해양세력의 접점에서 계속하여 대결의 상태에 머물러 있어서는 안 될 것이다. 우리는 민족의 화해와 평화 통일을 통해 한반도 문제를 해결 할 뿐 아니라 동북아의 평화와 공동 번영 나아가 인류의 공동 발전에 이바지하려는 의지를 갖고 통일문제를 진취적으로 풀어나가야 한다. 이러한 과정에 작은 도움을 주려는 목적으로 본 연구는 평화체제 구축과 북한 핵문제의 해결 방향을 중심으로 한반도 평화정착 추진을 위한 전략을 다루었다. 국가안보전략의 차원에서 이러한 문제를 다룰 경우, 경제나 국내정치, 그리고 사회 생태적 문제도 다루어져 종합적인 관점에서 분석할 필요도 있다. 그러나 현실적으로 미국, 영국, 프랑스, 이스라엘 등의 나라에서 발간되고 있는 국가안보전략서는 대체적으로 안보정책을 중심으로 다루어지고 있음을 알 수 있다. 즉 미국은 안보전략(national security strategy), 영국은 대전략(grand strategy), 프랑스는 총체전략, 이스라엘은 정치-군사독트린(political-military doctrine) 등의 호칭을 선호한다.¹⁵⁵ 세계의 유수한 국가들이 모두 정보화와 지식 기반의 국가경영을 통해 새로운 국가발전에 도전하고 있는 국제 환경 속에서 우리나라는 세계 중심 국가의 일원으로 진입할 수 있는 계기를 만들 수도 있고, 민족 갈등의 지속과 국

155 본 연구의 과정에서 자문에 응한 육사 이민용 교수의 발제(2003년 9월 30일) 인용.

가적 정체의 나락으로 떨어질 수도 있는 도전적 상황에 처해 있다. 이러한 관점에서 새로운 도약을 위한 관점에서 중장기적 차원의 포괄적인 국가전략 또는 국가안보전략을 수립할 필요가 있다.

한반도문제의 국제화가 점차 심화되고 있는 상황에서 우리는 다른 어느 때보다 한반도의 공고한 평화정착을 바라고 있으며, 이를 실현하기 위한 현실적인 정책 대안들을 강구하고 있다. 남북관계가 북핵 문제로 압도적인 영향을 받더라도 결국 한국의 정책적인 지향은 남북관계의 안정화와 지속 가능한 발전이다. 우리 사회 내부적 차원에서 보면 모든 개인과 집단들은 자기중심적이고 자기집단의 이익만을 앞세우는 편협한 자세에서 벗어나 함께 발전해야 한다는 민주시민 및 집단으로서 성숙하려는 노력을 그 어느 때보다 배가해야 할 시점이다. 동시에 북한 핵문제와 한반도 위기상황을 한반도 평화체제 구축과 민족 공동발전의 기회로 삼기 위해 보다 노력해야 할 때이다.

이를 위해서는 평화의 문제가 결코 소홀히 다루어져서는 안 된다는 점을 우리는 “햇볕정책”의 추진과정에서 교훈으로 얻었다. 한반도에 공고한 평화를 정착시키려는 노력과 비전은 결국 우리가 지향해야 하는 남북관계의 발전을 담고 있다. 중요한 점은 비전의 결핍이 아니라 그러한 비전을 어떻게 구체적인 실천으로 담아내는가 하는 것이다. 또한 구체적인 이행을 추진하는 과정에서 항상 유념해야 할 사항은 남북관계나 대북정책 또는 통일정책의 문제에 있어서는 ‘나만의 정도’가 없다는 것이다. 항상 다양한 견해와 나와 다른 견해, 그리고 우리가 처한 지정학적인 현실의 문제를 고려하는 일에 게을리 하지 말아야 할 것이다. 이러한 요소들을 현실적으로 반영할 수 있는 방법의 하나는 장기전략 차원에서 국가안보전략을 구상하는 일이다. 여러 가지의 변수들이 복잡하게 얽힌 한반도 문제를 단숨에 풀 수 있는 묘책은 없다. 다만 우리 국민의 균형적 인식과 관용적 자세 그리고 전략적 사고에 기초한 성숙한 태도를 기반으로 한반도 문제를 평화 지향적으로 지혜롭게 풀어나가되, 그 과정에서 인내심과 진실함과 꾸준함으로 접근할

때 그 난제를 해결할 수 있는 길을 찾을 수 있을 것이다.

참고문헌

단행본

- Allen, Joseph L. 김홍규 역. 『기독교인은 전쟁을 어떻게 볼 것인가』. 서울: 대한기독교서회, 1993.
- Brzezinski, Zbigniew. 김명섭 역. 『거대한 체스판』. 서울: 삼인, 2001.
- Cronin, Patrick M, ed. *2015: Power and Progress*. Washington, D.C.: National Defense University Press, 1996.
- Flanagan, Stephen J., Ellen L. Frost, and Richard L. Kugler. *Challenges of the Global Century: Report of the Project on Globalization and National Security*. Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2001.
- Goldstein, Joshua S. 김연각 외 역. 『국제관계의 이해』. 서울: 인간사랑, 2002.
- Gorbachev, Mikhail. *Perestroika: New Thinking for Our Country and the World*. HarperCollins: 1988.
- Gramsci, Antonio. edited and translated by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith. *Selections from the Prison Notebooks*. N.Y.: International Publishers, 1983.
- Howard, Michael. 안두환 역. 『평화의 발명』. 서울: 전통과 현대, 2002.
- Kissinger, Henry. *Does America Need a Foreign Policy?—Toward a Diplomacy for the 21st Century*. N.Y.: Touchstone, 2001.
- Lind, Michael. 임종태 역. 『부시, 메이드 인 텍사스』. 서울: 동아일보사,

- 2003.
- Mahhub, Ul-Hag. *Human Development Reports*. UNDP, 1994.
- _____. *Human Development Reports*. UNDP, 1998.
- Mandel, Robert. *The Changing Face of National Security: A Conceptual Analysis*. Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1994.
- McRae, Hamish. *The World in 2020*. Boston: Harvard Business School Press, 1994.
- Mead, Walter Russell. *Special Providence—American Foreign Policy and how It Changed The World*. N.Y.: Routledge, 2002.
- Niebuhr, Reinhold. *Christian Realism and Political Problem*. New York: Scribner's, 1953.
- The White House. *The National Security Strategy of the United States of America*. September 17, 2002.
- Todd, Emmanuel. 주경철 역. 『제국의 몰락』. 서울: 까치, 2003.
- Weston, Burns H. 유재갑 역. 『대안적 안보론—핵억지없는 삶』. 국방대학원 안보문제연구소, 1992.
- White House. *The National Security Strategy of the United States*. Washington, D.C.: The White House, 1992.
- Wolfers, Arnold. *Discord and Collaboration Essays on International Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1962.
- 국방부. 『대량살상무기(WMD) 문답백과: 화·생·방·미사일 얼마나 알고계십니까』. 서울: 국방부, 2001.
- 권용립. 『미국 대외정책사』. 서울: 민음사, 1997.
- _____. 『미국의 정치 문명』. 서울: 삼인, 2003.

- 김재호 「김정일강성대국 건설전략」, 평양: 평양출판사, 2000.
- 김철우 「김정일장군의 선군정치」, 평양: 평양출판사, 2000.
- 대한민국 국방부 「국방백서 1999」, 국방부, 1999.
- 민주평화통일자문회의사무처 「통일논의리뷰」, 통권 제4호 2002년 4/4분기, 민주평통, 2003.
- 박영호 「남북한 평화공존과 대북정책」, 서울: 통일연구원, 2001.
- 신상진 「한반도 평화체제구축에 대한 중국의 입장과 전략」, 서울: 민족통일연구회, 1998.
- 이삼성 「대미국외교와 국제정치」, 서울: 한길사, 1993.
- 장성민 편역 「부시행정부의 한반도리포트」, 서울: 김영사, 2001.
- 정세현 「대북정책 추진현황- 평화변영정책과 남북관계 주요 현안」, 통일부: 2003.
- 鄭永泰 「北韓 軍事政策의 展開 樣相과 核政策 展望」, 서울: 민족통일연구원, 1993.
- _____. 「북한의 국방계획 결정체계」, 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 조한범 「남북한 사회문화공동체 형성방안 연구」, 서울: 통일연구원, 2002.
- 통일연구원 「6자회담 대응책」, 통일연구원 정책건의서 2003-48, 2003.
- 한국통일포럼 편 「북핵 위기와 한반도 평화-‘한반도 평화프로세스’의 제언」, 한국통일포럼 학술회의 발표논문집, 한국통일포럼, 2003.
- 허문영 「기독교정치관 소고」, 대구: CUP, 1991.
- _____. 「북한외교의 특징과 변화 가능성」, 서울: 통일연구원, 2001.
- _____. 「북한의 핵개발계획 인정과 우리의 정책방향」, 서울: 통일연구원, 2002.
- _____. 「탈냉전기 북한의 대중국·러시아관계」, 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 홍용표 「북한의 미사일 개발 전략」, 서울: 통일연구원, 1999.

히다카 요시키. 은영미 역. 『미국은 북한을 핵폭격한다』. 서울: 나리원, 2003.

논문

Ahfeldt, Horst. “New Policies, Our Fears”. *Bulletin of the Atomic Scientists*. vol. 44, No. 7. September, 1998.

Albright, David. “How Much Plutonium Does North Korea Have?”. *Bulletin of Atomic Scientists*. September/October, 1994.

_____. “North Korea’s Current and Future Plutonium and Nuclear Weapons Stocks”. *ISIS Issue Brief*. January 15, 2003.

<<http://www.isisonline.org/publications/dprk/currentandfutureweaponsst>>.

Armitage, Richard L. “A Comprehensive Approach to North Korea”. <<http://nk.chosun.com>>.

Bacevich, Andrew J. “New Rome, New Jerusalem”. *The Wilson Quarterly*. vol. 26, No.3. 2002.

Boserup, Anders. “A Way to Undermine Hostility”, *Bulletin of the Atomic Scientists*. vol. 44, No. 7. September 1988.

George, Alexander L. “Strategies for Crisis Management”. Alexander L. George(ed). *Avoiding War: Problems of Crisis Management*. Boulder: Westview Press, 1991.

Glennon, Michael J. “What’s Law Got to Do with It?”. *The Wilson Quarterly*. vol. 26, No.3. 2002.

Goodby, James E. “한반도에서의 신뢰안보구축: 협상의 조건”. 외교안보연구원 『한반도의 군비통제』. 국제학술회의. 1990.

Karunan, Victor P.. “아시아 인권상황: 국가안보와 인간안보”.

Forum-Asia 1994.10.15~17.

<<http://www.humanrights.or.kr/HRLibrary8-kb22.htm>>.

Kowert, Paul A. "National Identity: Inside and Out". *Security Studies*. 1998.

_____. "The Origins of National Interests". *Security Studies*. 1999.

Lind, Michael. "Toward a Global Society of States". *The Wilson Quarterly*.
vol. 26, No.3. 2002.

Litwak, Robert S.. "The Imperial Republic after 9/11". *The Wilson Quarterly*.
vol. 26, No.3. 2002.

McGoldrick, Fred. "The DPRK Enrichment Program : A Freeze and Beyond".
Policy Forum Online. The Nautilus institute, January 10, 2003.

Morgenthau, Hans J.. "Another Great Debate: The National
Interests of the United States". *American Political Sciences
Review*. December, 1952.

Niksch, Larry A. "한반도 주변 7~10월 위험한 시기". *Far Eastern Economic
Review*. 2003.7.17.

_____. "미·북관계와 미국의 대한반도 정책". 『북한정세변화와 주변 4국의 대
한반도 정책』. 제5회 국제학술회의 발표논문집. 서울: 민족통일연구원,
1996.

_____. "North Korea's Nuclear Weapons Program". *Issue Brief for Congress*.
Congressional Research Service, November 27, 2002.

Nuechterlein, Donald E. "The Concept of National Interest: A Time
for New Approach". *ORBIS*. Spring, 1979.

Nye, Joseph S. and Sean M. Lynn-Jones. "International Security Studies: A
Report of a Conference on the State of the Field",
International Security. vol. 12, No. 4. 1988.

- Overview of HDR 1994. "An Agenda for the Social Summit".
 <<http://www.undp.org/hdro/e94over.html>>.
- Pinkston, Daniel A. and Stephanie Lieggi. "North Korea's Nuclear Program: Key Concerns". Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies. January 17, 2003. <<http://cns.miis.edu/research/korea/keycon.htm>>.
- Rana, Pradumna B. "Introduction: The Asian Approach to Reforming Transitional Economies", Pradumna B. Rana and Naved Hamid eds., *From Centrally Planned To Market Economies: The Asian Approach* New York: Oxford University Press, 1995.
- Rotfeld, Adam D. "유럽군비통제모델의 한반도 적용 가능성". 외교안보연구원. 『한반도의 군비통제』, 국제학술회의 발표논문.
- Sagan, Scott D. "Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of Bomb". *International Security*. vol. 21, No. 3. Winter 1996/1997.
- Trager, Frank N. and F. N. Simonie. "An Introduction to the Study of National Security". F. N. Trager and P. S. Kronenberg(eds.). *National Security and American Society*. Lawrence: University of Kansas, 1973.
- Walker, Martin. "What Kind of Empire?". *The Wilson Quarterly*. vol. 26, No.3. 2002.
- Wolfers, Arnold. "National Security as Ambiguous Symbol", *Political Science Quarterly*. December, 1952.
- Xingbao, Zhou. "China's Perspectives and Position about the Proposed Four-Party Talks". KINU International Conferance(Seoul). April 15, 1997.

- 구영록. “국가중심주의와 평화체제”. 『국제정치논총』. 제37집 1호 한국국제정치학회, 1997.
- 미백약관 “새로운 세기를 위한 국가안보전략(A National Security Strategy for A New Century, 1998. 10)”. 세종연구소 『국가전략』. 제5권 1호 세종연구소, 1999.
- 박영호 “북한 핵문제와 북·미관계”, 『동아시아의 핵위기와 한미동맹』. 한국세계지역학회·동아시아문명학회 공동 주최 학술회의 발표논문집. 2003. 4. 19.
- _____. “평화번영정책과 한반도 평화프로세스”. 『한반도 평화번영과 국제협력』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 여인근. “최근 북한 핵문제 해결을 위한 다자회담에 대한 평가와 전망”. 『한반도문제와 새로운 협상 패러다임』. 추계학술대회 발표논문집. 한국정치학회, 2003.
- 온만균. “공동안보, 협력안보, 평화유지군”. 육군사관학교 『국가안보론』. 서울: 박영사, 2001.
- 윤덕민. “북핵문제의 평화적 해결을 위한 6자회담의 역할과 전망”. 2003년도 군비통제세미나 발표문.
- 임현진·김병국·공유식. “왜 결손국가인가?: 남북한의 분단과 통일에 대한 역사·사회과학적 단상”. 『남북관계의 새로운 인식』. 이주대학교사회과학연구소 주최 학술회의. 1993. 4. 9.
- 전인영. “북한의 대미 협상행태의 특징”. 『북한의 협상행태와 한국의 대응방안』. 서울대 사회과학연구소, 1995.
- 조용환. “국가보안인가, 국민보안인가?: 인권 및 국가보안법에 대한 제언”. 『아시아 국가보안법하의 인권 침해』. KONUCH, SEOUL, 1993.
- 조한범. “남북한 사회문화통합을 위한 제언”. 『통일과 사회·문화통합』. 홈볼트

- 대학 Hans Meyer 총장 초청 국제심포지엄 발표논문. 2003.9.18.
 킨히데 무사코지. “국가안보 국가지대에서 인간안보 사회지대로-일본의 한 시
 각”. <<http://www.humannhgts.or.kr/HRLibrary/HRLibrary8-kb7.html>>.
 한호석. “조·미 대결전은 또 하나의 분수령을 넘고 있다”.
 <<http://www.onekorea.org>>.
 허문영. “북한의 생존전략과 진로: 부문별 정책방향과 체제변화 전망을 중심으
 로”. 『정책연구』. 통권 제132호. 서울: 국가안보정책연구소, 1999.
 홍용표. “국가안보와 정권안보: 이승만 대통령의 안보정책을 중심으로, 1953~
 1960”. 한국국제정치학회. 『국제정치논총』. 제36집 3호. 1997.

기타

- <<http://usembassy.state.gov/seoul/www43d2.html>>
 <http://www.chinawatch.co.kr/chinawatch.php3?_Number=19336>
 <<http://www.globalsecurity.org/military/ops/oplan-5030.htm>>
 <<http://www.globalsecurity.org/military/ops/oplan-5027.htm>>
 <<http://www.isis-online.org/publications/dprk/fastfacts.html>>
 <<http://www.president.go.kr/warp/kr/news/vision/>>
 <<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb /2002/14464pf.htm>>
 <www.chosun.com/w21data/html/news/200312/200312110422.html>
 <www3.yonhapnews.co.kr/cgi-bin/naver/getnews?162003121516600+20031215+14>

40>

- 『대한매일』
- 『로동신문』
- 『매일경제』
- 『문화일보』

「산케이 신문」

「신동아」

「연합뉴스」

「월간 조선」

「월간 중앙」

「조선일보」

「조선중앙통신」

「중앙일보」

「평양방송」

「한겨레」

「한국일보」

「Pressian」

Los Angels Times

New York Times

The Washington Quarterly

US News and World Report

Washington Post

“중·러 모스크바 공동성명” (2003.5.27)