

# 평화변영정책 추진에 영향을 미치는 요인분석

서 재 진 (통일연구원 선임연구위원)

## ◆ 논문 요약 ◆

이 논문은 노무현정부의 평화변영정책이 직면하고 있는 주요 장애요인들을 분석하고 이에 대한 대응방향을 모색하였다. 세가지 주요 장애요인은 북한의 핵개발 게임, 미국의 일방주의적 대외정책 및 대북정책, 우리나라민들의 남남갈등 등이다. 이중에서 가장 중요한 장애요인이 북한의 핵개발 게임이다. 북한의 핵무기개발 게임은 우리의 경제에 악영향을 미치며, 남북관계를 경색시키고, 한미관계를 교란하고, 국가안보를 위협하며, 남남갈등을 심화시킨다는 점에서 매우 나쁜 악재이다. 남북관계 개선을 위하여 그리고 평화변영정책의 추진을 위하여 반드시 우선적으로 해결되어야 할 당면과제이다. 미국의 대북정책도 평화변영정책 추진에 결코 우호적

이지는 않다. 북한의 핵문제가 대북정책을 더욱 악화시키고 있다.

북한의 핵무기 개발 시도를 저지하기 위한 방안의 하나로 한미간에 공조하여 추진할 「두단계 로드맵」을 제시하였다. 북한이 제의한 의제를 미국의 입장에서 역제의하여 대화를 재개하되, 북한이 대화에 참여하지 않거나 회답이 결렬될 경우는 경제제재를 가하는 수순이다.

이 논문은 또한 북한의 핵문제와 미국의 일방주의적 대외정책을 감안하여 평화변영정책의 개념을 수정할 것을 제의하였다. 평화와 번영을 인과적 우선순위의 관계로 설정하고, 남북간에 평화와 번영이라는 목표를 실현하기 위한 정책수단들을 세분화하여 검토할 것을 제의하였다.

## I. 서론

김대중정부의 대북 햇볕정책 또는 화해협력정책은 국내외의 많은 논란에도 불구하고 지난 5년 동안 지속적으로 실천된 결과 북한체제와 남북관계에 많은 변화를 가져왔다. 금강산관광사업부터 시작하여 사상 첫 남북정상회담, 고위급회담, 이산가족상봉, 개성공단 추진, 동해와 서해의 도로

및 철도의 연결공사 추진, 수많은 사람들의 방북, 많은 북한사람들의 남한 방문 등의 실천이 이루어졌다.

김대중정부의 마지막 단계에서 대북송금문제가 불거지고 핵문제가 돌출되는 등의 문제점이 노출되었지만 햇볕정책이 남북관계와 북한의 변화에 미친 영향은 가히 획기적이라고 할 수 있다. 노무현정부는 이러한 햇볕정책을 계승발전 시키겠다는 취지하에 평화변영정책이라고 이름을 지은 새로운 정책을 제시하였다.

통일부에서 제시한 평화변영정책의 구도와 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.<sup>1)</sup> 평화변영정책은 평화를 증진시키고 남북 공동번영을 추구하는 가운데 평화통일의 기반을 조성하고, 나아가 대한민국이 동북아 평화와 협력의 공동체형성에 관문적 역할(hub state)을 해나가자고 하는 구상이다. 한반도 평화발전을 위한 기본구상이자 포괄적 입체적이고 융통성있는 국가발전전략을 지향하였다. 이로써 대북정책은 한반도의 평화와 번영을 동북아의 공동번영으로 연결시키는 한단계 격상된 정책이다.

평화변영정책은 다음과 같은 세가지 배경에서 나왔다. 첫째, 지난 5년간 화해협력 정책 추진결과, 북한의 변화와 남북관계가 획기적으로 변화했음에도 불구하고 여러 가지 문제점이 노정되었으므로 이를 계승하고 보완 발전시킬 필요가 발생하였다는 것이다. 따라서 전임정부의 햇볕정책을 다소 보완 발전시킨다는 취지를 가지고 있다. 둘째, 북핵문제로 한반도와 동북아의 평화없이는 남북한 및 동북아의 번영을 기약할 수 없다는 인식이 대두되었다. 따라서 정책형성의 단계에서부터 핵문제가 현안 문제로 대두된 상황에서 시작한 정책이므로 평화의 의미가 강조되어있다. 셋째, 한반도 문제의 국제화에 따라 동북아 지역의 평화와 공동번영을 추구하는 방향에서 대북정책을 운용할 필요성이 증대되었다. 남북한 관계 개선이 동북아의 번영에 수단이 될 수 있으며, 동시에 동북아 공동번영을 위하여 남북관계 개선이 필요하다는 인식하에 남북관계 개선에 북한뿐 아니라 주변국의 지원을 받을 수 있는 방안을 강조한다는 의미가 내포되어 있다.

1) 통일부, “참여정부의 평화변영정책,” (통일부 홈페이지, 2003. 3); 통일부, “대북 정책 추진현황 보고: 평화변영정책과 남북관계 주요 현안,” 『제1회 열린 통일포럼 보고자료』 (2003. 3. 27) 참조.

통일부는 이 정책의 목표를 달성하기 위하여 4개 추진원칙을 제시하였는데 대화를 통한 문제해결, 상호신뢰 우선과 호혜주의, 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력, 국민과 함께하는 정책이다.

그런데 평화변영정책은 화해협력정책을 한 단계 더 격상시킨 개념이지만 현실은 화해협력정책 시대에 비하여 한단계 후퇴하였다는 점에서 평화변영정책의 추진에 우려가 제기되고 있다. 햇볕정책을 계승 발전시키고자 하는 것이 정부의 입장이며 평화변영정책 자체는 화해협력정책과 유사한 측면이 많지만, 두 정책이 처한 시대적 상황은 이미 많이 변화하였다.

평화변영정책의 상대는 북한임은 말할 나위가 없다. 그러나 북한은 2002년 10월 핵개발 시인이후 핵개발의 단계를 한단계씩 격상시키면서 벼랑끝전술을 구사하고 있음으로써 노무현정부의 대북정책은 심각한 도전에 직면하였다.

또한 한반도에 가장 큰 영향을 미치는 외부 변수는 미국인데, 미국은 2001년 9.11테러를 맞으면서 대외정책이 크게 변화하였다. 미국은 9.11 테러사건 일주년을 기하여 2002년 9월 「국가안보전략」을 발표하였는데 일방주의, 단극적 체제 유지, 선제공격 등으로 특징지어지는 대외정책을 담고 있다. 특히 2003년 봄의 이라크전쟁의 승리이후 미국은 유일초강국으로서의 지위를 더욱 확고히 하였음을 감안한다면 이 힘의 논리에 의하여 우리의 현실적 정책선택 방향은 이미 규정되어진 셈이다.

부시정부는 출범때부터 북한에 대하여 강경정책으로 변화하였는데 9.11 테러사건을 계기로 하여 북한에 대한 정책은 더욱 경화되었다. 북한을 악의 축으로 규정하고 북한과의 대화를 거부하면서 북한을 압박하고 있다. 결국 2003년 5월의 한미정상회담에서 노무현대통령은 핵문제와 남북교류 및 협력을 연계하겠다는 입장을 표명하였으며 한미정상회담에 명기되었다. 북한핵문제가 해결되기 전에는 남북관계는 진전되기 어렵다는 의미이다.

국내적으로는 대북송금과 관련하여 특검제에 의한 조사가 진행중에 있다. 대북송금사건으로 인하여 대북 포용정책의 정당성은 상당히 실추되었다.

이처럼 대북 평화변영정책의 장애요인은 매우 심각하다. 사실상 노무현 정부의 평화변영 정책은 아직 시작도 하기 전에 추진 전망은 안개속에 가려있다. 한미정상회담 이후 처음으로 5월 20일 평양에서 열린 제5차 남

북경협추진위원회는 사실상 북한에 식량을 지원하기 위하여 열린 회의인데 한미정상회담에서 합의된 인도적 지원의 투명성 요구입장에 따라 우리 정부는 인도적 식량지원에 대해서 투명성이 보장되어야 한다는 전제조건을 붙이자, 북한은 강한 거부반응을 나타내었다. 북한은 “남측이 대결방향으로 나갈 경우 헤아릴 수 없는 재난을 당할 것”이라고 위협하였고, 한국은 “쌀을 달라면서 동족을 위협하는 경우가 어디 있느냐”면서 강하게 항의하는 사태로까지 발전하였다.

평화번영정책을 성공적으로 실현하기 위하여 이들 정책이 딛고 서 있는 토양과 주변환경의 특성을 면밀히 분석하여 장애물들을 돌파하는 전략이 필요하다. 핵문제 해결이 우선적으로 추진되어야 하겠지만 그 밖의 요인들에 대한 분석과 대응책이 필요하다. 평화번영정책은 단순히 남북관계의 개선뿐만 아니라 우리의 경제발전의 한 단계 도약을 위한 국가전략의 토대로 설계된 것이기 때문이다.

## II. 평화번영정책과 미국

### 1. 미국 대외정책의 변화

남북관계에 가장 큰 영향을 미치는 변수의 하나가 미국이다. 그런데 미국의 대외정책은 부시행정부 출범부터 현저하게 달라졌다. 탈냉전기에 부상한 미국 단극체제를 유지하고 강화하는 전략으로 전환한 것이다. 2001년 9.11테러사건 이후 미국의 대외정책은 무적의 군사력을 바탕으로 매우 공격적인 방향으로 변화되었다.<sup>2)</sup>

부시행정부의 대외정책은 일방주의, 제국주의, 신보수주의 등으로 평가되고 있다.<sup>3)</sup> 2002년 9월 「미국의 국가안보전략」 발표이후 미국 대외정

2) Loch K. Johnson, “Introduction: A New Foreign Policy for a Fragmented World,” *PS*, Vol. 36, No.1, (Jan 2003); Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, “American Primacy in Perspective,” *Foreign Affairs* (July/Aug., 2002).

3) Ralph G. Carter, “Leadership at Risk: The Peril of Unilateralism,” *PS*, Vol. 36, No.1 (2003); 김교환, “미국의 신보수주의,” 『계간사상』 가을호, (2001).

책의 달라진 모습에 대하여 아이켄버리 (G. John Ikenberry)는 다음과 같이 7가지 특징으로 규정하였다<sup>4)</sup>

- 미국은 단극적 세계를 유지하는데 집착한다: 미국이 배제된 여타의 강대국 동맹이 헤게모니를 노리는 것을 허용하지 않는다.
- 테러리스트 국가나 단체는 대량살상의 파괴력을 가지고 있는데도 게임의 법칙을 따르지 않으므로 제거되어야 할 대상들이다
- 냉전시대의 억지력의 개념은 낡은 개념이므로 선제공격 예방적 공격을 활용해야 한다.
- 테러리스트는 국경이 없으므로 그에 대한 방어를 위해서도 주권 개념에 상관없이 언제 어디서나 공격할 수 있다.
- 새로운 위협에 대응하기 위하여 국제법, 조약, 안보파트너의 개념은 의미가 없다. 중요한 것은 위협을 제거하는 것이다
- 위협에 대응하기 위하여 미국은 독자적이고 무제한적인 역할을 한다. 동맹국이 미국과 공동작전을 수행할 만큼 군사적 능력이 갖추어져 있지 않기 때문이다.
- 국제사회의 안정에 가치를 두지 않는다. 가령, 북한에 대한 강경책은 한반도를 불안정하게 할 수 있지만 그것은 평양에서 위험한 정권을 제거하기 위하여 지불해야할 대가이다.

또 다른 미국 학자들은 미국의 대외정책의 7가지 부정적 특성을 강조하였다.<sup>5)</sup>

- 무지: 미국인은 다른 나라의 지리와 역사와 상황에 대하여 잘 모른다.
- 동정심의 결여: 미국인들은 가난한 나라, 힘없는 나라 등 다른 나라와 감정이입을 할 줄 모른다.
- 고립주의: 무역의 상호관계가 깊어짐에도 불구하고 미국인들은 고립주의를 고수한다.

---

4) G. John Ikenberry, "American Imperial Ambition," *Foreign Affairs* (September/October 2002).

5) Loch K. Johnson and Kiki Caruson, "The Seven Sins of American Foreign Policy," *PS*, Vol. 36, No. 1 (Jan. 2003).

- 일방주의: 국제적 사안을 우방과의 협의나 유엔의 승인없이 일방적으로 결정한다.
- 즉각적 군사행동: 미국은 세계의 119구조대라는 인식을 가지고 세계 어느 곳이든지 미국의 이해관계가 걸린곳에는 즉각적 군사적 개입을 한다.
- 대통령 제국주의: 부시 대통령은 자기 아버지 부시 대통령과 마찬가지로 의회가 인준하든 않든 이라크 전쟁을 추진할 기세로 전쟁에 열을 올리는 대통령이다.
- 오만: 이 모든 여섯가지 죄악을 합치면 오만이다. 냉전종식 이후 미국이 다른 나라의 입장을 고려한 적이 없다.

이러한 특성의 결정체로 나타난 행동이 2003년 봄의 이라크 전쟁이다. 이라크전쟁에 승리함으로써 미국은 향후 수십년간 세계를 독점적으로 지배할 정치적 경제적 토대를 마련하였다. 흔히들 미국이 이라크전쟁을 벌인 것은 대량살상무기 해체를 위해서라거나 이라크 석유를 확보하기 위해서라고 평가하는 경향이 있다. 그러나 미국이 불-독의 격렬한 반대와 유엔 안보리의 거부에도 불구하고 이라크를 점령하겠다는 것은, 더 깊고 원대한 세계적 차원의 전략 ‘구상’ 이 작용하고 있기 때문이며, 이것이 바로 이라크 침공의 숨겨진 ‘동기’ 라고 봐야 할 것이다. 세계적 차원의 전략이란 바로 이라크를 점령함으로써 중동의 석유와 정치적 헤게모니를 장악하고 이를 토대로 유럽의 팽창과 중국의 팽창에 연결될 석유 파이프라인을 장악한다는 것이다.<sup>6)</sup>

이러한 미국이 북한 핵문제를 매개로 한 현안문제의 당사자국가이다 우리의 대북정책과 북한은 어떠한 영향을 받을지 세심한 분석이 요구된다

## 2. 부시행정부의 대북정책의 변화

클린턴 행정부하의 미국의 대북정책은 우리의 햇볕정책에 우호적이었다.

6) 오진룡, “이라크전쟁에 대한 중국의 입장,” 『국제이슈해설』 (자유기업원, 2003. 5. 27).

미국의 대북정책은 ‘포용정책’으로 불려졌고 대화를 통하여 북한의 핵문제와 미사일문제를 풀어간다는 입장이었다.

그런데 부시행정부는 출범부터 클린턴행정부의 대북정책을 전면 수정한 것으로 보인다. 부시행정부의 대북정책은 전임 클린턴 행정부의 대북정책에 대한 반작용인 동시에 김대중정부의 한국의 대북정책에 대한 반작용이라고도 볼 수 있을 것이다. 부시행정부의 이러한 대북정책은 미국의 변화된 대외정책의 일환으로 이해할 수 있다.

부시 행정부의 대북정책도 9.11테러이후의 대외정책에 유사한 방향으로 전개되고 있다. 북한에 대한 부시행정부의 정책 변화를 세 시기로 나누어 볼 수 있다.

출범직후 시기: 부시행정부 출범부터 북한에 대한 불신 및 거부감 등으로 표출된 강경정책이 시작된 시기이다. 미국의 북한에 대한 포용정책의 퇴출이라고 볼 수 있다. 클린턴 정부의 대북정책은 북한에 대한 포용정책으로 특징지워졌다. 북한을 포용함으로써 북한의 개혁개방을 유도하고 남북간에 점진적 화해를 주도하여 북한을 소프트랜딩시키는데 이바지한다는 목표에 기초해 있었다.<sup>7)</sup>

그런데 부시 행정부는 이전 클린턴 행정부의 대북 포용정책을 근본적으로 수정한 것으로 보인다. 부시행정부의 출범 초기에 발간된 미국 국가정보회의(NIC)의 한 보고서의 서론에 그 기관의 입장이 잘 드러나 있다. 보고서에 의하면 북한이 국제사회의 경제지원을 얻고 정치적 인정을 받으면 북한에 대한 미국의 영향력이 감소할 것이라고 평가하고, 미국은 대북 포용정책을 폐기해야 한다고 주장하였다. 또한 남한과 중국(과 일본) 등의 다른 나라들이 북한과 관계를 개선하면 미국이 북한을 통제할 수 있는 능력이 감소할 것으로 보았다. 가장 중요한 것은 북한에 대하여 미국이 포용정책을 추진한다면 이것은 지난 50년간 북한을 주요 적대국이자 군사적 위협국이라고 보아왔던 미국의 안보 패러다임이 무너지는 것이 되며, 주한

7) 클린턴 행정부가 대북 포용정책을 추진한 배경에 대하여 다른 평가도 있다. 가령, 미국은 북한이 조만간 붕괴할 것이라고 전제하고 군사적 수단 등 비용이 많이 드는 정책보다는 붕괴를 기다리는 안전한 정책으로서 포용정책을 추진하였다는 것이다.

미군 주둔의 명분을 약화시키며, 미국적 가치에 도전하는 나라에 원조를 주고 협상을 추구하게 됨에 따라 미국적 가치와 규범을 훼손한다고 보았다.<sup>8)</sup>

NIC의 이 입장은 지금까지의 부시행정부의 대북정책과 유사하다는 점에서 이 문건의 논지를 중시할 필요가 있다.

이런 맥락에서 본다면 부시행정부의 대북 강경책은 클린턴정부의 북한에 대한 접근법을 근본적으로 수정한 셈이 되는 것이다. 부시행 정부는 집권초기에 이미 클린턴정부의 대북정책을 이어받을 의도가 없으며, 미국이 빠른 시일안에 북한과의 미사일 회담에 나서지 않을 것임을 밝히기도 하였다.

부시행정부 출범부터 북한에 대하여 강경노선으로 전환한 것에 대하여 두가지 해석이 있다. 하나는 클린턴 정부의 대북포용정책이 실패하였다고 판단하고 북한을 압박하여 항복을 받아내고 북한을 붕괴시키기 위한 전략이라고 보는 입장이며, 다른 하나는 탈냉전이후 미국의 일방주의적 세계지배전략의 차원에서 추진되는 미사일방어(MD)계획을 추진하기 위하여 필

---

8) The conferees generally believe that the *United States* probably will see its influence reduced somewhat as North Korea - while still focused on the US connection - seeks military security, economic assistance, and political recognition from a broader range of international players. The ability of the United States to control the pace of the engagement process probably will decline as South Korea, China, and others improve their relations with Pyongyang. The specialists assess that North Korea's engagement increasingly challenges the US security paradigm of the past 50 years that has viewed North Korea as a major enemy and military threat. It complicates the existing rationale for the US military presence in Northeast Asia and challenges US values and norms as US policy provides aid and pursues negotiations with a regime that affronts many US-backed norms. Because of the multifaceted and complicated array of US policy issues related to engagement with North Korea, several specialists favor a senior US policy coordinator for North Korea; others oppose such a step as unneeded in the current context. US National Intelligence Council, "North Korea's Engagement: Perspective, Outlook, and Implication: Conference Report," (May 2001) p. 6.



요한 명분 쌓기에 북한의 미사일개발계획을 이용한다는 시각이다. 클린턴 정부말기에는 북미간에 미사일문제 해법에 관한 접근이 이루어졌는데 반하여, 부시행정부는 북한지도부를 맹비난함으로써 회담 가능성 자체를 배제시켰다. 대신 MD계획을 강력히 추진하기 시작하였던 것이다.

부시행정부가 북한에 대한 포용정책을 거부한다는 측면을 감안한다면 첫 번째 시각이 옳으며, 미국이 소련과의 ABM을 폐기하면서 소련 및 중국과 알력을 빚으면서 MD계획을 적극적으로 추진한 것을 감안하면 두 번째 입장도 타당하다. 그런 점에서 미국의 대북정책의 변화는 위의 두가지의 다목적적인 것으로 볼 수 있다.

9.11테러사건 이후 시기: 이 시기는 미국의 대북강경정책이 더욱 강화된 시기이다. 테러사건이 있는 이듬해 2002년 연두 국정연설에서 부시대통령은 북한, 이란, 이라크를 '악의 축'으로 규정하였다. 북한을 테러지원국으로 규정하고 있는 미국은 정권초기부터 가지고 있었던 북한에 대한 강경정책을 9.11테러사건을 계기로 더 강화하였다. 9.11테러사건 이후 변화된 미국의 대외정책이 2002년 9월에 발표한 「국가안보전략」에 반영되어있는데, 북한은 미국의 새 국가안보전략의 주요 우려국으로 규정되었다.

앞서 인용된 NIC 보고서의 입장과 이후 부시 행정부의 대북 태도로 볼 때 '북한 미사일 문제 해결' 보다는 '북한 미사일문제 이용'에 더 관심이 많았던 것으로 평가할 수 있다. 김대중 대통령이 부시대통령의 취임직후에 미국을 방문하여 대북정책의 변화를 설득하였으나 실패한 것은 미국의 이런 의도 때문인 것으로 볼 수 있다.

9.11테러가 발생한 것은 북한에 대한 미국의 이러한 입장을 강화하는 쪽으로 작용하였다. 미국은 북한을 포함한 몇 개의 아랍국을 '악의 축'이라고 규정하고 테러전쟁의 대상으로 지목한 바 있다.

이라크전쟁 준비 시기: 미국이 이라크전쟁을 준비하는 시기에 미국은 북한의 핵문제를 제기함으로써 미국과 북한의 갈등은 더욱 첨예화되었다. 9.11테러 사건이후 미국의 가장 큰 관심은 對테러전쟁인 것은 잘 알려져 있다. 아프카니스탄 공격이후 이라크에 대한 전쟁이 미국의 가장 큰 관심사였다는 것도 사실이다. 유엔안보리의 반대에도 불구하고 전쟁을 감행한 것을 보면 미국이 이라크전쟁에 필요한 명분확보에 얼마나 집착하고 대비

를 했는지를 알 수 있다. 對테러전쟁이 對아랍국 전쟁이라는 비난을 피하기 위하여 북한을 대상에 포함시켰다는 지적이 바로 이런 맥락에서 나온 것이다. 대테러전쟁 수행에 필요한 명분으로 북한의 ‘악의 축’ 이미지가 이용된 셈이다.

미국이 이라크 전쟁을 준비하고 있는 동안 북한의 핵개발 의혹이 미국에 의하여 제기되었다. 북한이 핵개발을 준비하고 있었던 것이 북핵사태의 1차적 원인이지만, 북한핵 개발의 정보를 가지고 있던 미국이 2002년 10월이라는 시점에서 문제를 터뜨린 것은 이라크전쟁과 관련이 있다고 볼 수 있다.

이 시기는 또한 남한에서 대통령선거 1달전이라는 시점이다. 북한이 핵무기를 개발하고 있다는 사실을 시인하게 함으로써 남한에서 대선의 향방에 영향을 미칠 수 있는 사안이기도 하며, 동시에 새로 출범한 한국정부의 대북정책의 방향에 영향을 미칠 수 있는 사안이기도 하다.

제2차 핵문제가 제기된 시점은 남북관계와 북일관계가 급진전되고 있던 상황이었다는 점도 중시할 필요가 있다. 북한이 일본 고이즈미 총리를 평양에 초청한 자리에서 일본인 납치사실을 사과함으로써 일본과의 수교협상이 전격적으로 시작하였고 매우 급속한 진전이 이루어지고 있었다. 한반도에서 탈냉전의 분위기가 가속화되는 방향으로 상황이 전개된 것이다. 특히 미국의 장악하에 있을 것으로 기대되는 일본의 대북정책이 급변하여 독자노선을 선언한 셈이다. 고이즈미의 평양 방문은 미국에 대한 외교 쿠데타였다고 평가되고 있으며, 그 만큼 미국의 거부반응이 컸던 것으로 평가되고 있다.

고이즈미 일본총리가 북한을 방문하여 김정일 위원장과 정상회담을 하는 9월 17일 당일에 미국 국방장관은 북한이 이미 핵을 보유하고 있다고 발언하였다. 그리고 이어서 9월 20일에 발표한 미국의 ‘국가안보전략’ 보고서에서 이라크와 함께 북한을 ‘불량국가’로 지목했다. 이렇게 남북관계와 북한-일본관계가 급진전되는 상황에서 미국은 제임스 켈리 국무부 차관보를 특사로 평양에 파견하였으며 북한이 핵무기를 개발하고 있다는 증거자료를 가지고 간 것이다. 미국은 북한의 핵개발 의혹이라는 카드를 사용하여 한반도에서의 해빙의 상황 진전을 막고자 한 셈이다. 1992년과 그

10년후인 2002년에 두 번에 걸쳐 하필 남북관계가 급진전되고 북-일간에 수교협상을 할 시점에서 미국에 의해 북한 핵문제가 제기된 것이다. 미국의 북한에 대한 강경정책이 어떠한 맥락에서 나온 것인지를 보여주는 대목이다.

이라크전쟁 이후 시기: 이라크전쟁에 승리한 이후 미국이 북한에 관심을 돌리기 시작하였다. 북경 3자회담이 그것이다. 미국은 북한이 이라크와 다르다는 말을 수없이 되풀이 하였는데 있는 미국이 북한에 대하여 이라크에서처럼 군사적 공격을 하지 않겠다는 것을 의미한다. 혹자는 이라크에는 무공무진한 석유가 매장되어 있지만 북한에는 그것이 없기 때문이라고 지적한다. 그러나 미국이 북한을 이라크와 다르게 보는데는 다른 이유가 있는 것으로 보인다. 북한이 차지하고 있는 지정학적 위치, 북한의 김정일 정권이 행하고 있는 미사일개발과 핵무기개발이 미국에 위협적이지 않으면서도 위협적이라고 비난할 수 있으며, 동시에 아랍권처럼 미국에 테러를 가하는 국가도 아닌 상태에서 적정한 규모의 '군사적 게임'을 하고 있다는 것이 미국에게 가장 매력적이라고 생각할지도 모른다.

이라크와는 다르게 접근한 방식이 바로 북경 3자회담이다. 미국이 그동안 주장하던 북한 핵문제의 해법으로 다자대화를 주장해왔었는데 미국, 중국, 북한간의 대화가 2003년 4월 23일 북경에서 열렸다. 이 회담에서 북한은 '대담한 해결방도'를 제시하였으나 미국은 북한의 핵개발 프로그램의 완전 폐기가 전제되어야 대화가 가능하다는 입장을 보였다. 이에 대하여 북한은 핵을 이미 보유하고 있다고 선언함으로써 미국이 북한의 핵 프로그램을 구실로 북한을 압박한다는 음모론을 불식시키는 결과를 낳고 3자회담은 사실상 결렬되었다.

향후 대책을 논의하기 위한 한, 미, 일 3국간의 대북정책조정감독그룹(TCOG) 회의가 2003년 6월 12-13일 하와이에서 열렸는데 한국과 일본이 포함되는 다자회담이 개최되어야 한다는데 합의하였다. 이제 선택은 북한에게 달려 있다.

### 3. 미국의 대북정책이 남북관계에 미칠 영향

최근 미국이 북핵문제를 다자간대화의 틀로 넘긴 것은 중국의 힘을 빌어서 핵문제를 해결하겠다는 의도도 있지만, 북핵문제 해결은 중국에 떠넘김으로써 북-미간의 직접거래는 피하고 북한이 희망하는 북-미관계 개선에 관해서는 유보하겠다는 전략으로도 볼 수 있을 것이다.

클린턴 행정부의 백악관 안보보좌관을 지낸 새뮤얼 버거 Stone Bridge International 회장과 로버트 갈루치 전 국무부 차관보가 뉴스위크지(5월 12일자) 공동기고문에서 북경 3자회담에 대하여 북한핵을 중국이 대신 해결하도록 하는 방안이라고 비판한 바 있다.

또한 중국이 북한 핵문제를 해결하지 못하면 일본 핵무장을 허용하겠다는 입장이 미국의 언론 및 정치가들이 언급한 바 있다.<sup>9)</sup> 중국을 활용한 미국의 북한 핵문제 해법이다. 이러한 접근법의 의도의 하나는 핵문제를 중국이 책임지고 해결하면, 핵문제 해결이후에도 미국은 북한과의 거래를 하지 않을 수 있는 것이다. 즉, 북한의 미사일문제, 재래식 무기, 인권문제를 거론하여 발목을 계속해서 잡겠다는 것으로 볼 수 있다. 이러한 입장은 제임스 켈리 동아태차관보가 3월 12일 미국 상원의원 대외관계위원회에서 행한 연설에서 잘 드러나 있다. 켈리 차관보는 북한이 핵을 완전히 폐기하면 북미간의 새로운 관계에 관한 포괄적 대화를 추진할 준비가 되어 있지만, 완전히 포용적 관계를 맺기 위해서는 북한이 인권, 테러지원국 문제 해소, 미사일 문제, 재래식무기 문제 등에 관한 문제를 해결해야 한다고 지적하였다.<sup>10)</sup>

9) 이춘근, “미국 국력의 실체,” 『Opinion Leaders’ Digest』 (자유기업원, 2003. 5. 28) p. 4.

10) While we will not dole out “rewards” to convince North Korea to live up to its existing obligations, we and the international community as a whole remain prepared to pursue a comprehensive dialogue about a fundamentally different relationship with that country, once it eliminates its nuclear weapons program in a verifiable and irreversible manner and comes into compliance with its international obligations.

Of course, for full engagement, North Korea will need to change its behavior on human rights, address the issues underlying its appearance on

이런 맥락에서 본다면 핵문제 해결이후에도 미국의 대북정책에서 남북관계 개선의 돌파구를 찾기는 어려운 것으로 보인다. 미국은 남북관계 개선을 지원하기 보다는 남북관계 개선을 지연하고 동북아에서 냉전의 구도가 지속되기를 바라는 것이 아닌가 하는 의구심이 든다.

미국의 이러한 의도를 감안한다면, 노무현정부의 평화번영정책은 미국의 대외정책에 의하여 큰 영향을 받고 있다. 미국의 북한에 대한 강경정책이 완화되지 않은 한 남한의 북한에 대한 정책이 제한적이기 때문이다. 북한은 북미관계가 개선되지 않으면 남북관계 개선을 기피하는 경향도 있다.

이러한 구조적 상황은 2003년 5월 한미정상회담의 공동성명에서 그대로 드러났다. 공동성명에 의하면 “양 정상은 한국과 미국이 북한에 대한 인도적 식량지원의 최대 공여국임을 주목하면서 인도적 지원이 정치적 상황 전개와 연계되지 않고 이루어질 것”이라는 점을 재확인하였지만 “노대통령은 향후 남북교류와 협력을 북한 핵문제의 전개상황을 보아가며 추진해 나갈 것이라는 입장을 표명하였다”고 명시되어 있다. 이제 핵문제와 남북관계가 연계되어 추진된다는 것이 미국측의 요구라는 사실을 한미공동선언문에 명문화한 셈이다.

### III. 평화번영정책과 북한

대북 평화번영정책은 북한을 대상으로 하는 정책이다. 정책의 성공을 위해서는 북한의 상응하는 호응이 필수적이다. 북한의 경제난이 심각한 정도로 악화되고 있고, 경제난 해결이 북한 당국의 최우선 정책으로 떠올라 있는 상황에서 북한이 경제난 해결을 위하여 경제논리 위주로 정책을 추진한다면 우리의 평화번영정책과 상호 이해관계가 합치하여 호응이 잘 맞을 수 있다.

그런데 북한의 정책방향은 우리의 바람직한 방향과 빗나가고 있다. 북

---

the State Department list of states sponsoring terrorism, eliminate its illegal weapons of mass destruction programs, cease the proliferation of missiles and missile-related technology, and adopt a less provocative conventional force disposition.

한의 핵개발 게임 때문에 2000년 정상회담이후 발전된 남북관계가 교착 상태에 빠지고 말았다. 북한에 대한 국제사회의 우려도 증폭되고 있다.

북한의 핵무기개발 게임은 우리의 경제에 악영향을 미치며, 남북관계를 경색시키고, 한미관계를 교란하고, 국가안보를 위협하며, 남남갈등을 심화시킨다는 점에서 매우 나쁜 악재이다. 핵문제는 남북관계 개선을 위하여 그리고 평화변영정책의 추진을 위하여 반드시 우선적으로 해결되어야 할 당면과제이다.

핵개발 문제로 평화변영정책이 지연되거나 좌절된다면 북한도 평화변영정책이 가져올 편익을 모두 잃게 된다. 그럼에도 불구하고 북한이 남한의 호의적인 대북정책을 좌절시키는 핵개발 게임을 추진하는 배경이 어디에 있는지를 분석할 필요가 있다. 북한이 핵개발 게임을 벌이는 배경을 이해하기 위하여 최근 경제관련 정책방향을 살펴볼 필요가 있다.

## 1. 경제회생 전략의 변화

90년대 초기에는 내부체제는 손대지 않고, 나진선봉경제특구 건설 등 자본의 외부수혈을 통하여 경제회생을 시도하였지만 2000년대 들어서는 2002년의 7·1경제관리개선조치와 신의주 특구 등의 사례에서 보듯이 내부체제를 개혁하면서까지 경제난 해결의 의지를 보이고 있다.

북한의 경제난 해결의 의지가 가장 강력하게 드러난 정책적 조치가 7·1 경제관리개선조치이다. 북한은 기존의 사회주의 사회보장제도와 주체사상 등의 이념 동원에 의한 노동생산성 향상을 도모하였으나 실패한 것으로 판단하고, 지난해의 7·1경제관리개선 조치를 통하여 생산성 만큼의 임금을 지불하고 임금으로 시장가격의 상품을 구매하도록 하는 제도를 도입함으로써 사실상 자본주의의 본질인 임금노동제를 도입한 것이다. 북한 사회주의의 가장 중요한 특징의 하나가 배급제라고 본다면 7·1경제관리개선조치는 배급제를 폐지함으로써 북한식사회주의체제의 근간을 변화시킨 셈이다.<sup>11)</sup>

11) 서재진, 『북한의 7·1경제관리 개선조치가 주민생활에 미칠 영향』 (통일연구원, 2002).

북한의 생존전략의 시도 중에서 둘째로 지적할 수 있는 것은 신의주 행정특구의 추진 시도이다. 신의주라는 하나의 도시에 완전한 자본주의 제도를 이식하는 조치이다. 한정된 도시에 한한 것이기는 하지만 북한 지도부의 경제난 극복의 의지를 보여주는 대목이다.

개성공단도 남한의 기업을 유치하되 남한에 관리의 전권을 위임하는 방식이기 때문에 북한에 미칠 여파가 큰 사업인데 이를 수용한 것은 북한의 변화의 폭을 실증하는 사례들이다.

셋째로 지적할 수 있는 것은 IT 산업을 통한 단번도약 전략으로서 북한의 경제난 해결의 핵심전략이었다. 전통산업을 통한 경제회생은 체제의 대규모 개혁과 개방이 불가피한 바, 소수의 전문인력양성으로 외화를 획득할 수 있는 IT 산업을 특화산업으로 선택하였다 최소한의 개혁과 개방으로 경제난을 타개하고자 하는 전략이다.<sup>12)</sup>

## 2. 미국과의 관계개선의 회구

북한이 추진하고자 하는 일련의 경제회생 전략은 미국과의 관계개선이 이루어져야 추진가능한 것이다. 7·1경제관리개선조치는 연료와 원료가 도입되어 공장이 정상적으로 가동되어야 성공할 수 있는 경제발전 전략이다. 북한은 경제난 해결을 위하여 미국과의 관계개선이 필수적임을 인식하였던 것이다. IMF, IBRD, ADB 등 국제금융기구를 통한 자본도입과 바세나르협정의 규제로부터 벗어나 IT기술 도입의 전제조건이 북미관계 개선이다. 실제로 냉전종식 이후 지난 10여 년의 북한의 대외정책의 핵심은 미국과의 관계개선에 있다. 미국 및 일본과의 관계개선이 경제회생에 필수적인 것으로 인식하고 있다.

북한의 핵 게임은 미국과의 협상을 위한 전략이라는 가설과 실제로 핵을 보유하기 위한 전략이라는 두가지 가설이 있을 수 있고, 두가지 모두라는 견해도 있다. 안보전략적 차원에서는 핵무기 개발프로그램을 단순히 협상카드로만 보는데는 문제가 있을 수 있으며 북한이 협상카드에 무게를

12) 양문수, “김정일 시대 북한의 경제운용과 과학중시 정책,” 『통일문제연구』, 제 13권 1호 (2001) p. 193 참조.

두고 있다고 하더라도 얼마만한 대가와 교환할 수 있을지는 여전히 의문이고, 북한의 안보전략상 핵무기개발카드는 여전히 유효하다고 보아야 한다는 입장도 있다.

북한이 미국 켈리 차관보에게 핵개발 문제에 대하여 과거처럼 NCND 정책을 취하지 않고 핵을 개발하고 있다고 시인한 것은 핵을 보유하기 위한 것이라기보다는 핵개발을 미국과의 관계개선을 위한 협상카드로 사용하고 있다는 것을 시사하는 증거가 된다. 핵을 개발하기로 계획한 국가가 핵을 개발중이라는 시인을 한다는 것은 비현실적이기 때문이다. 그런 점에서 본다면 북한의 의도는 미국과의 대화에 더 무게가 있는 것으로 보인다. 제임스 켈리 미국 특사가 북한을 방문했을 때 북한은 핵무기를 개발하고 있다는 사실을 시인함과 동시에 북한의 핵문제, 미사일문제, 재래식무기 등 모든 안보관련 문제와 미국이 북한에 대하여 가하고 있는 경제제재 문제를 일괄타결하지는 대화제의를 하였던 것으로 알려지고 있다.

이에 대하여 미국은 북한이 핵무기 개발을 시인했다는 사실만 강조하고 있기 때문에 북한의 의중이 왜곡된 채로 국제사회에 파장을 미치고 있다. 북한의 진정한 의도는 북한이 핵무기 포기, 미사일개발 포기, 심지어는 재래식무기 감축까지를 포함하여 미국이 우려하고 있는 군사문제를 양보할 테니 미국이 북한에 대하여 가하고 있는 제재와 적대정책을 중단하라고 요구한 것으로 알려지고 있다.

2003년 1월 11일까지 3일동안 한성렬 유엔주재 북한 차석대사 등 북한 외교관 2명과 만나 북핵 위기 해소 방안 등을 논의한 리처드슨 주지사는 북한 외교관들이 북한은 핵무기를 만들지 않을 것이며 그들의 핵 프로그램의 일부를 규명하는 것에 관해 협상할 준비가 돼 있다고 주장한 바 있다.<sup>13)</sup>

둘째 북한이 동결된 핵시설을 재가동하여 즉각 플루토늄을 추출하기 시작한 것이 아니라 플루토늄 추출을 위한 단계를 차례로 밟고 있는 것도 미국을 대화에 끌어들이기 위한 압력용이라는 가설을 지원하는 것으로 볼 수 있다.

또한 북경에서 열린 3자회담에서 북한은 미국에게 북미간의 관계개선이

13) 『연합뉴스』, 2003. 1. 13.



이루어지면 핵을 포기한다는 내용의 포괄적 협상안을 제의하였다. 이점에 대해서도 북한은 여전히 핵을 개발하고자 하는 의도를 가지고 있다는 주장도 가능하다. 그러나 이라크전쟁 이후의 미국을 모르지 않는 북한이 끝까지 핵개발을 고수하리라고 보기 어렵다.

고든 플레이크 맨스필드센터 소장과 래리 닉시 미의회 전문위원과 같은 미국의 한반도 전문가들은 북한 당국의 전격적인 핵무기 개발프로그램 시인은 두가지에 기인한다고 본다. 첫째, 미국의 공격에 대한 두려움 때문이라는 것이다. 즉, 북한은 핵무기를 가지고 있다는 것을 선언함으로써 남한을 볼모로 잡는 능력이 더 강화되어 미국이 북한을 함부로 공격하지 못하게 하려는 의도라는 것이다. 둘째는 북한의 핵개발 고백은 새롭고 보다 나은 대미관계 개선을 위한 서툰 표현이라고 보고 있으며 이것은 김정일 국방위원장의 일본인 납치시인과 같은 수법이라고 보았다.<sup>14)</sup>

더욱 설득력이 있는 증언이 있다. 미하원 군사위 조사개발소위원회 위원장 커트 웰든 공화당 의원은 2003년 6월초 동료의원들과 북한을 방문하여 백남순 외무상, 강석주 제1부상, 김영남 최고인민회의 상임위원장 등을 만나 나눈 대화내용을 6월 25일 미국 해리티지재단이 주최한 ‘한미 동맹 50주년’기념 만찬행사에서 공개하였다. 내용의 요지는 북한 지도부 인사들이 “미국이 우리와의 불가침조약에 서명하면 우리는 핵무기와 핵프로그램을 철회하겠다, 그것이 핵심이다”라고 말했다고 한다. 북한은 또 “김정일정권의 인정과 대화만이 핵문제를 해결할 수 있으며 그때까지 핵억지력을 발전시키겠다. 우리가 억지력을 가지려는 것은 부시행정부 내의 강경파들과 이라크전쟁과 관련이 있다. 이라크전쟁을 통하여 배운 교훈은 만일 억지력이 없으면 스스로를 방어하지 못한다”고 주장하였다고 한다.<sup>15)</sup>

요약하면, 북한이 핵개발 게임을 벌이는 것은 당면한 경제난 해결에 긴요한 자본수입과 기술도입을 위해서는 미국으로부터 테러지원금 리스트로부터의 해제와 미국과의 국교정상화를 위한 협상카드로 보는 것이 현실적이다. 북한이 처한 국제환경으로 볼 때 북한의 경제난 해결방법과 핵개발은 양립하기 어려운 사안이기 때문이다.

14) *LA Times*, Sep. 18, 2002.

15) 『중앙일보』, 2003. 6. 27.

협상이 여의치 않을 경우 핵을 보유한다는 복안도 있을 것이지만 그것이 가져올 부담은 더 클 것이다. 가령, 북한이 핵을 보유하게 되면 북한은 미국의 정밀타격의 대상으로 확고히 분류될 것이다. 그것이 언제일지 어떤 상황일지의 문제만 남는 불안정 상황이 지속되며 ‘악의 축’으로서의 딱지를 더욱 확고히 하는 계기가 될 것이다. 또한 남북한간의 분할통치가 힘을 받게 되는 상황이 된다. 남한에게는 최악이 상황이 되는 셈이다. 북한은 미국의 위협에 대하여 반격의 수단을 가지게 되고 남한에 대하여 군사적 위협을 강화할 수 있지만 남한의 대북포용정책과 평화번영정책은 위축될 것이다. 북한에 대한 인도적 지원도 명분을 잃게 될 것이다. 북한은 핵을 가지게 됨으로써 경제난은 더욱 심화되며 민족을 영구히 분열시키고 외세에 분할통치 당하는 결과를 자초하게 될 것이다.

#### IV. 국내의 여론

대북정책 추진방향에 대해서는 오래전부터 이견이 있어왔다. 김영삼정부가 정권초기 민족주의적 시각의 대북 포용정책을 추진할 때부터 진보와 보수의 대립은 시작되었다. 북한을 포용해서 변화시킬 것인가, 아니면 봉쇄하여 압박을 가함으로써 변화 또는 붕괴시킬 것인가의 입장으로 나누어졌었다.

대북강경론은 힘의 논리에 근거하여 북한을 봉쇄하거나 압박을 가하여 북한정권에 타격을 가하여 체제를 변화시키자는 논리이다. 대북강경론은 주로 북한을 붕괴시키는 목표를 전제로 하는 경우가 많으며 북한에 대하여 6.25전쟁이나 대남도발에 대한 감정적 적대감을 가지고 접근하는 사람들이 많다. 그에 반하여 대북포용론은 햇볕정책이라는 이름대로 북한에 경제지원을 하고 교류협력을 증대시켜서 북한이 개혁개방의 길로 나오도록 하자는 논리에 근거하고 있다. 대북포용론은 북한이 쉽게 붕괴하지 않을 것이라는 전제를 가지고 있는 데서 대북강경론과 대북인식에서 큰 차이가 있다. 북한에 강경론으로 밀어붙이면 북한이 오히려 위기의식을 느껴 체제단속에 전념하기 때문에 변화를 기대하기는 어렵다고 보고, 북한이 안보적 위협을 느끼지 않도록 평화협정 등의 법적 장치를 해주고, 교류와 협력을

증대하여 북한이 경제적 이익에 관심을 갖도록 유도하는 전략이라고 볼 수 있다.

김영삼정부는 이러한 여론의 분열로 말미암아 강온간에 우왕좌왕하였으며, 대북정책이 일관적이지 못하다는 평가를 받았다. 김대중 정부는 대북 포용정책의 기초를 일관되게 추진하였는데, 이에 대하여 지나치게 경직된 포용정책을 추진하였다는 평가가 나왔으며 강온간의 갈등은 더욱 분명하게 나누어졌다. 특히 정권말기에 대북송금사건이 불거져나오면서 대북포용정책의 신뢰가 실추하자 강경론의 입장이 더욱 우세해졌다.

평화변영정책의 큰 장애요인은 바로 대북정책에 대한 국론분열이다. 김대중정부의 초기에 비하여 훨씬 심해졌다고 볼 수 있다. 김대중정부 초기에는 이산가족상봉 사업을 최우선 대북 과제로 앞세우고 추진하였기 때문에 월남자들을 중심으로 하는 보수그룹의 기대가 있었고 또한 IMF 외환 위기 상황에서 외자도입을 위해서는 남북관계가 안정되어야 한다는 논리들이 설득력이 있었다. 대북포용정책은 비교적 순조롭게 출범하였다.

그러나 북한에 대한 지원은 증가하였지만 남북관계에서는 북한에 끌려다닌다는 비판이 비등하면서 대북정책에 대한 입장차이는 더 커졌다. 급기야는 2002년 6월 월드컵기간 동안의 서해교전 사건, 2002년 10월의 제2차 북핵문제 돌출, 대북송금사건 등이 잇따라 불거지면서 화해협력 정책의 신뢰는 상당히 실추되었다.

대북 화해협력정책에 대한 주요 비판의 내용은 일방적으로 지원을 하면서도 북한에 끌려다닌다는 점, 남한이 지원한 현금으로 핵무기를 개발하였다는 점 등이다.

노무현 정부 출범 전에 돌출한 제2차 북핵문제는 대북정책을 둘러싸고 강온간의 갈등이 더욱 현실적인 문제로 다가왔다. 북한에 대한 신뢰성의 문제와 핵문제에 대한 해법이 핵심 쟁점으로 떠올랐다 정상회담이후 증대된 대북지원이 핵무기 개발의 자금으로 사용되었다는 의혹으로 발전되었기 때문에 대북포용정책을 지속하는 방향에 대하여 반대하는 입장들이 증가하기도 하였다. 핵문제 해법으로서 평화적 해결을 주장하는 정부안에 대하여 평화적 해결만으로 북한의 벼랑끝 전술을 돌파할 수 있느냐는 이견이 대두되었기 때문이다.

2003년 5월의 한미정상회담에서 북한핵문제 해법으로서 우리 정부가 대화로서 해결되지 않을 경우 추가조치를 취할 수 있다는 입장을 보임으로써 평화적 해결외의 다른 수단을 사용할 수 있다는 입장으로 선회하였다. 이로써 우리 사회의 갈등의 폭은 다소 좁혀진 셈이다.

## V. 평화번영정책 추진을 위한 몇가지 방안

위의 세가지 주요 현안을 극복하고 나아가 평화번영정책을 성공적으로 실현하기 위하여 견지해야 할 주요 정책방향으로 다음과 같은 세가지를 강조할 필요가 있다.

### 1. 대미: 핵문제 우선적 해결과 한미공조의 내용에 대하여 공조

2003년 봄의 이라크전쟁에서 승리한 미국의 대외정책은 2001년의 9.11테러사건이후의 일방주의적 노선을 더욱 강화하는 계기가 되었다. 미국의 일방주의적 대외정책은 프랑스나 독일과 같은 유럽의 강국들도 대결하기가 어렵다. 러시아도 미국의 대테러전쟁의 논리에 순응하고 있으며 중국마저도 그러하다.

우리의 대미정책은 현실논리에 의하여 이미 규정되어지고 있는 셈이다. 이라크전쟁승리이후 미국의 자신감이 충천한 상황에서 이루어진 한미정상회담에서 한국은 기존의 평화적 수단만의 접근법에서 한발 후퇴하는 방향으로 정책전환을 하였다. 즉, 대화로 되지 않으면 추가조치를 취할 수 있다는 입장으로 선회하였다.

미국이라는 유일강국의 대외정책이라는 현실논리에 순응하는 것이 대미정책의 현실적 방향임을 감안할 때 적절히 취해진 선택이라고 볼 수 있다. 북한에 대해서는 주도를 하되 미국과는 공조와 협력을 하는 방향을 견지하는 것이다. 미국과의 공조하에 북한의 핵문제에 접근하되 수사학적으로 또는 협상에서 유리한 고지를 점하기 위하여 대화가 결렬되면 제재를 가한다는 입장을 유지하되, 미국이 북한에 대하여 군사적 수단은 사용하지 않도록 하는 외교력을 발휘해야 하는 것이다.

## 1) 북한 핵문제 해결을 위한 두단계 로드맵(Road Map)

북한의 핵개발을 절대 불용한다는 것이 우리의 입장인데, 대화만으로는 북한을 다스리기는 부족하다는 평가가 많았다. 미국의 대북 군사공격을 배제하고자하는 우리의 입장을 북한은 벼랑끝전술의 수위를 높이는데 활용하고 있기 때문이다. 이러한 북한의 태도를 바꾸기 위해서 북한에 대하여 대화 외의 방법도 고려하고 있다는 메시지를 주는 것이 협상에 유리하다는 것은 말할 나위가 없다. 그렇지 않으면 남한이 미국의 북한 공격을 막아줄 것이라고 인식하며, 중국도 미국의 북한 공격을 막아줄 것이라고 인식하여 북한은 계속하여 벼랑끝전술을 구사할 것이기 때문이다.

핵문제가 장기화될 경우 우리에게 큰 부담이 되므로 보다 전향적이고 적극적인 대응책으로 미국과의 공조를 추진하는 것이 필요하다. 우리정부는 한미정상회담 공동선언문에서 평화적 해결이 원칙이지만 상황이 악화될 경우 추가적 조치를 하겠다는 입장을 밝혔다. 보다 구체적인 조치의 방향을 위하여 단계적인 로드맵을 만들 필요가 있다. 대화를 통한 평화적 해결이 우리정부의 입장이지만, 여의치 않을 경우 미, 중, 일 등 국제사회와 공조하여 경제제제도 검토할 수 있다는 논지로 두단계 로드맵을 제시한다

제1단계는 북한의 3단계해법 제의를 미국의 입장에서 역제의 하도록 미국에 권유하여 3자회담이 5자회담 등 다자회담이라는 새로운 국면에서 재개되도록 유도한다.

제2단계는 북한이 이를 수용하지 않거나 협상이 결렬될 경우, 미, 중, 일, 한이 협력하여 경제제재를 취하도록 미국에 권유한다. 미국의 대화제의를 북한이 수용하지 않을 경우 국제사회와 유엔에서 북한에 대한 경제제재 명분을 획득하고 실행에 옮길 수 있을 것이다

## 2) 제1단계: 대화 설득

북한이 미국에 대하여 3단계 해법을 제시한 바 있다. 즉, 미국이 중유 공급을 재개하면 북한이 핵포기 약속하고, 미국이 불가침조약을 체결하면, 북한이 핵사찰을 수용하며, 미국이 북한과 관계정상화하면, 북한이 핵

폐기에 착수한다는 것이다.

그런데 미국은 이를 수용하기를 거부한다. 북한의 제안은 미국을 북한에 대한 포용정책에 끌어들이는 것이며, 북한의 주도에 끌려가는 방식이기 때문이다.

그렇다면 현실적인 하나의 협상안은 북한의 3단계 제안을 북한에 역제의 하도록 미국에 권유하는 것이다. 즉, 북한이 핵포기를 약속하면, 미국이 중유공급을 재개하고, 북한이 핵사찰을 받으면, 미국이 불가침 약속을 하며, 북한이 핵을 폐기하면, 미국이 경제제재를 완화하는 등의 후속조치를 취하는 것이다. 이를 미국의 입장에 맞게 단계별 내용을 수정할 수도 있다. 미국은 북한과의 관계정상화는 고려하지 않을 가능성이 높으며 특히 다자회담을 주장하는 미국은 경제적 부담을 주변국가에 전가하고자 할 것이다. 그리고 핵문제 해결 외에는 북한과의 거래를 기피할 가능성이 높다. 북한이 원하는 것은 미국과의 관계개선임을 감안한다면 결국은 대화를 통한 핵문제 해결은 어려울 수 있다

### 3) 제2단계: 경제제재

북한이 미국의 역대화 제의를 수용하지 않거나 대화가 결렬될 경우는 경제제재로 전환하는 도리밖에 없다. 한, 미, 일 3국이 2003년 6월 12~13일 하와이에서 열린 대북정책조정감독그룹(TCOG) 회의를 열고 한국과 일본이 포함되는 다자회담이 개최되어야 한데 합의하였다. 북한이 다자회의에 참여하지 않으면 안되는 상황이다.

북한이 다자회의를 거부할 경우 경제제재를 포함한 추가조치에 들어간다는 것이 2003년 5월 한미정상회담의 합의사항이다. 중국도 북한의 핵보유에 절대 반대하므로 경제제재에 동참가능성 있다. 제2차 핵문제 이전에는 중국은 북한에 대한 경제제재를 한사코 반대해왔으나 이제는 사정이 달라졌다. 중국 외교관계 소식통은 “미국이 무력공격에 나설 경우 6.25때처럼 중국이 파병을 통하여 북한을 지원하는 일은 두 번 다시 없을 것”이라고 통고하고 대화를 하도록 설득했다고 한다. 중국은 지금까지 미국을 견제하고 북한을 지원하였으나 김정일 정권에 대하여 극도로 불신하는 등

태도를 급격히 바꾸고 있다. 이러한 중국의 정책 변화는 지난해 10월 북한이 핵개발 시인 이후의 일이며 후진타오체제의 특성이기도 하다.<sup>16)</sup>

북한에 대한 미국의 경제봉쇄에 중국이 동참하게 되면 북한은 굴복할 수밖에 없어진다. 일본은 이미 북한에 대한 경제제재를 시작하고 있다. 일본은 북한에 대하여 2단계 압박전략을 마련한 것으로 보도되었는데<sup>7)</sup> 1차는 평상시 조치의 하나로 2003년 6월 9일자로 북한의 선박 만경봉호의 일본 입항을 거부하였으며, 2단계로 북한의 도발행위가 확산되면 북한과 일본과의 교류를 중단하는 조치를 포함하고 있다. 미국과 중국, 일본이 북한에 대한 경제봉쇄를 단행하게 되면 우리 정부도 보조를 같이 할 가능성이 높다.

## 2. 대북: 남한주도력의 확보

대북정책에서 역점을 두고 견지해야 할 사항의 하나는 남북관계에서의 남한 주도력의 확보이다. 김대중정부 기간동안 남북관계는 북한이 주도했다고 해도 과언이 아니다. 대부분의 회담과 남북관계의 내용은 북한의 주도로 결정된 경우가 많았다. 남북정상회담도 남한의 역대 대통령이 제의했지만 김대중 정부에서 성사된 것은 미국의 MD계획에 대응하는 중국과 러시아가 북한으로 하여금 미국 MD의 명분이 되고 있는 북한의 미사일 개발을 폐기할 것과 남북관계를 개선할 것을 종용한 때문이며, 동시에 북한의 내부 경제 사정 때문에 북한이 결단을 내렸던 것이다. 정상회담이후에도 국면마다 북한의 주도에 끌려다닌 측면이 많았다. 북한이 회담을 제의하면 남북회담이 열리고 북한이 중단하며 남북회담이 중단되었다 남한이 주도하였던 회담은 2002년 임동원 특사 파견으로 이루어진 남북간의 합의 등 소수에 지나지 않는다.

남한이 경제적인 지원을 하면서도 남북관계의 결정권은 북한이 가지게 된 것은 김대중 정부가 남북관계의 진전을 국내정치에 연계하여 정권의

16) David Lamton, "China: Fed Up with North Korea," *Washington Post*, June 4, 2003.

17) "일, 북 옥죄기 수위 높인다," 『중앙일보』, 2003. 6. 24.

치적의 핵심분야로 삼았기 때문이다. 다른 분야에서의 실정을 대북정책에서 만회하고자 했기 때문에 대북정책의 단기적 결과에 집착하였다. 여유있게 기다리거나 밀고 당기고 하면서 관계를 통제할 수 있는 주도력을 가지지 못했다.

북한은 이를 간파하고 있었기 때문에 남한의 지원을 받으면서도 지원의 규모와 시기 방법을 자기들이 결정하였고, 아이러니컬하게도 남한의 지원을 받아주는 것이 남한정부에 대한 하나의 협상 레버리지가 된 것이다.

그럼에도 북한은 남한의 대북정책에 대하여 불만을 가지고 있다. 일방적으로 지원을 받으면서도 남한의 대북정책에 대하여 불만을 가지고 있는데 이것은 북한을 대화에 끌어들이기 위하여 대북 지원 약속을 남발하였기 때문이다. 정상회담 직전에 있었던 ‘베를린 선언’은 북한에게 너무 많은 약속을 하였던 주요 사례로 꼽을 수 있다.

이전의 화해협력정책에서 노무현정부가 보완해야 할 가장 중요한 부분은 남한이 가지고 있는 대북협상력에 근거하여 남북관계를 우리가 주도하는 역학관계로 전환하는 것이다. 평화번영정책은 북한에 대한 경제적 지원이 불가피한 정책인데 북한에 지원을 하되 우리의 주도로 북한을 움직이고 변화시키게 하는 방향이 되어야 한다. 이것은 상호주의를 의미하는 것이기도 하지만 엄격한 상호주의는 정책의 탄력성을 떨어뜨릴 우려가 있기 때문에 엄격하게 적용할 필요는 없다. 남한이 지원하되 남북관계를 남한이 주도할 수 있으면 되는 것이다. 가령 남북간에 합의된 사항을 북한이 일방적으로 파기할 때에는 일정기간 대북지원을 금지하는 등의 내부규칙을 도입할 필요가 있다. 또한 북한의 군사적 협박 때문에 남한이 움직인다는 선례를 남겨서는 안된다.

북한에 끌려가지 않고 우리가 주도하는 남북관계를 정립하기 위해서는 정권의 임기내에 남북관계의 어떤 단계까지 도달하겠다는 목표설정을 하지 말아야 한다. 목표달성을 위하여 북한에 대화와 협상을 구걸하는 방식으로 접근한다면 구태를 답습할 우려가 있기 때문이다. 대북정책의 방향만 제시하고 그 방향으로 일관성 있게 추진하면 되는 것이다.

김대중정부가 남북관계에서 새로운 관계를 형성하는데 기여한 정부라면 노무현정부는 남북관계를 남한주도로 통제하는데 기여한 정부라는 평가를



받을 수 있어야 한다.

### 1) 최우선 과제로서의 북한의 핵문제 해결

북한의 핵문제 해결은 남북관계에서 최우선 해결과제임을 북한에 주지시킬 필요가 있다. 여타 남북관계 현안이 핵문제 해결의 조건부는 아니지만 정책우선순위에서 최우선임을 주지시킬 필요가 있다. 북핵 문제의 심각성, 남한을 고려하지 않는 북한의 일방적 행위양식, 미국의 입장, 우리 국민여론을 감안하여, 북핵문제는 우선적으로 해결되어야 한다. 한미정상회담에서 남북교류와 협력은 핵문제의 전개상황을 보아가며 추진해나갈 것이라는 노무현대통령의 입장은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

북한이 2002년 10월 핵문제 돌출이후 주장하고 있는 민족공조 논리의 비현실성을 지적할 필요가 있다. 미국이 제기한 북핵문제에 대하여 민족이 공조하여 해결하자고 북한은 주장하였다. 그러나 정작 핵문제를 논의하기 위한 북경 3자회담이 열렸을 때 북한은 남한 참여를 거부하였다. 핵문제를 민족공조로 풀자고 하던 주장과 북경 3자회담에서의 입장은 너무 모순적이다.

북한의 민족공조 논리의 주된 의도는 미국을 비판하기 위한 것으로 분석할 수 있다. 정부는 북한이 남한과 미국과의 관계를 오판하지 말도록 해야 할 것이다. 북한은 흔히 남한과 미국과의 관계를 교란하기 위하여 책동을 부릴 때가 많았다. 남한에게는 북한도 중요하지만 미국도 안보적 관계 뿐 아니라 경제적 관계에서도 남한의 가장 중요한 우방임을 인식하게 하고 한·미관계를 이간질하는 책동을 부리지 말도록 경고를 주어야 할 것이다.

북한은 핵무기를 개발하고 있으면서 이를 남한을 겨냥한 것이 아니며, 북한의 핵보유는 남한의 안보에도 도움이 된다는 억지 주장을 하고 있다. 북한의 핵문제는 우리 경제에 치명적 영향을 미치고, 국가안보를 위협하고, 한미관계를 교란하며, 국론을 분열시키는 악재이다. 북한의 핵무기개발 포기가 없이는 민족공조가 있을 수 없다는 것을 북한에게 현실로서 인식하게 하고 민족공조의 주장에 대해서는 반응하지 말아야 한다.

북한의 핵문제는 무조건 북한이 먼저 포기하는 것이 가장 효과적임을 설득할 필요가 있다. 일방주의로 치닫는 미국에 정면 대응하는 것은 무모하기 때문이다. 북한에게 미국의 대북정책의 본질이 무엇인지를 설명하고 악의 축의 딱지를 벗지 않으면 북한이 경제를 살리기 위하여 할 수 있는 것이 아무것도 없으며 경제를 살리지 못하면 북한의 장래도 없다는 것을 설득해야 할 것이다.

### 3. 대남: 국민합의 원칙

대북정책의 성패를 결정하는 한 요인은 국민적 합의이다. 김대중정부의 대북정책에 대하여 남남갈등이라는 말이 나왔을 정도로 국론이 분열된 것은 정책추진에 있어서 큰 장애의 하나였다. 우리정부에서는 우리 국민들중에는 아직 대북포용정책에 비판적 시각을 가진 사람들이 많다는 것을 현실로 직시해야 한다. 이들의 태도는 매우 견고하다는 것도 인식해야 한다. 이들을 설득하여 대북정책에 동참시키는 작업이 이루어져야 한다. 그렇지 않을 경우 남남갈등과 퍼주기 논란이 재연될 수 있다.

국민합의를 도출하기 위한 지름길은 대북정책의 내용, 의도, 기대효과를 국민에게 정확히 설명하는 것이다. 현시점에서는 냉전시대와는 달리 반북 대결정책을 추진할 수 없는 이유를 설명하고, 현재의 시대상황에서 화해협력 정책, 나아가서 평화번영 정책의 의도와 기대효과가 무엇인지를 국민들에게 설명하는 집중적인 노력이 필요하다. 이것이 진정한 의미의 합의의 도출의 길이다. 그리고 국민의 대표기구인 국회에서 초당적 논의를 해야 하며 중요사안에 대해서는 국회의 동의를 거쳐야 할 것이다.

평화번영정책에 대한 국민적 합의를 얻기 위하여 국민들에게 설명해야 하는 논리를 다음과 같이 몇가지 주요 내용을 정리할 수 있다.

#### 1) 시대적 논리 및 경제적 논리 강조

남북한이 화해협력의 관계로 나아가지 않으면 안되는 가장 큰 이유는 시대가 바뀌었기 때문이다. 냉전의 시대에서 탈냉전의 시대로 바뀌었기 때

문이다. 우리는 흔히 세계는 탈냉전의 시대로 이행했지만 한반도에서는 아직 냉전의 시대에 머물고 있는 것으로 생각하는 경향이 많다. 그러나 사실은 한반도에 탈냉전의 영향이 미치지 않은 것이 아니라 탈냉전의 거센 파고가 부정적인 방식으로 왔을 뿐이다. 냉전종식과 더불어 남한은 IMF 외 환위기, 북한은 식량난으로 남북한이 공히 6.25 이후 최대의 국난을 겪은 것이다. 원인은 다름 아닌 탈냉전의 영향인 것이다.

냉전기간 동안 한국은 미국의 군사적 요충지로서 활용되었던 측면이 있었다. 한국이 경제적으로 안정되어야 군사기지로서의 역할을 제대로 할 수 있다는 판단하에 미국은 한국에 무역상의 특혜를 부여하였었다. 그러한 덕분에 한국은 국방문제에서 미국의 지원을 받으면서 경제발전에 전념할 수 있었다. 그러나 소련의 붕괴 직후 이 정책은 변화하였다. 미국은 즉각 한국을 미국의 군사기지에서 상품시장으로 정책의 중점을 전환하였다.

한편, 북한은 냉전시기 소련, 중국, 동구사회주의 국가들로부터 많은 원조, 지원, 협력을 받았었다. 자력갱생을 주장했던 북한이지만 실질적으로 소련과 중국, 그리고 동유럽사회주의 국가들의 경제협력을 많이 받았었다. 냉전의 종식으로 사회주의 우방국들이 소멸된 후 북한은 식량난도 해결하기 어려울 정도의 경제적 타격을 받고 있는 것이다.

이처럼 남한과 북한은 탈냉전의 영향을 많이 받았다. 냉전기간 동안 자본주의와 사회주의 대결의 최전선이었던 남한과 북한은 냉전 종식의 영향을 가장 많이 받았던 나라에 속한다. 그 영향은 좋은 방식으로서가 아니라 매우 부정적인, 치명적인 악영향을 받은 셈이다.

남한과 북한의 경제난은 문제의 원인이 다르지 않다는 것을 알 수 있다. 남한과 북한의 경제난은 공히 동일한 세계질서의 변화에서 왔다는 점에서 우리민족 전체가 국제질서의 변화에 대한 인식을 새롭게 하지 않으면 안된다. 변화하는 국제질서에 대한 새로운 인식이 없이 남한과 북한의 갈등과 경쟁관계를 지속한다면 이것은 매우 어리석은 일이다. 세계질서가 새로운 차원으로 이행되고 있는 시점에서 한반도만이 20세기의 유물인 분단과 이념대결로 고착해 있을 수 없다. 20세기의 유물을 극복하지 않고 어떻게 21세기에서 번영할 수 있겠는가? 남북한이 통일하지 않고는 21세기 동북아 경쟁구조 속에서 번영하기가 어렵다.

대북 평화변영 정책의 불가피성을 위와 같은 논리로 설명한다면 국민들을 설득하는데 도움이 될 것이다.

## 2) 일본, 중국, 러시아와의 관계정상화에 대한 비유

북한과 화해협력을 하고 평화변영 정책을 추진해야 하는 이유를 우리가 일본, 중국, 러시아와 수교했던 논리로 설명하는 것이다. 우리는 36년간 식민지배를 했던 일본과도 수교하였고 6.25전쟁에 참전하여 북한을 지원했던 중국과도 수교를 하였으며 사회주의국의 종주국이었던 소련과도 수교하였다. 감정은 남았지만 모두 국가이익을 위하여 그렇게 하였다. 그런데 북한에 대한 관계개선을 왜 하지 말아야 하는가? 북한과의 관계개선은 우리의 국익에 필수적이다. IMF 외환위기를 극복할 수 있었던 한 원인은 대북포용정책과 남북관계 개선으로 투자분위기가 조성되어 외자가 유입될 수 있었기 때문이다. 북한에 대해서는 반공이데올로기의 골이 너무 깊으며, 북한이 보인 대남 적대정책의 후유증이 큰 것은 사실이다.

그러나 이제 남북관계의 개선 없이는 우리의 경제성장과 국가발전은 기대하기 어렵다. 동북아로 진출해야 하는 상황에서 도로도 막히고 철도도 막혀있으면 불가능하다. 냉전시대의 이념적 굴레에 사로잡혀 있으면 우리의 미래는 없다. 북한과의 관계개선은 우리가 일찍이 일본, 중국, 러시아와 국교정상화를 했던 논리로서 설명한다면 국민들을 설득하는데 도움이 될 것이다.

## 3) 대북포용정책 이후 북한의 변화 강조

우리의 대북정책의 핵심 목표의 하나는 북한을 변화시키는 것이다. 2000년 정상회담 이후 북한이 많이 변화하였다. 북한은 경제난 해결을 위하여 대내외적으로 여러 가지 변화를 시도하고 있다. 2002년 10월 제2차 핵문제가 돌출하기 직전까지 북한의 정책은 이전과는 다르게 개혁개방을 시작하는 정책이었다고 평가될 수 있다. 7·1경제관리개선 조치와 신의주 행정특구 설치, 개성공단 특구 및 금강산관광특구 설치하는 각각 북한의

내부체제의 개혁과 대외적 개방의 핵심적 사례들이다 이들 두가지 조치는 지난날의 북한의 수구적 행태에 비해 본다면 가히 혁명적 조치들이다. 신의주 행정특구의 설치의 중국의 개혁초기보다 과감한 개방이라고 평가될 만큼 북한 지도부의 선택은 매우 파격적이다.

1998년 이후 북한에 대한 지원을 확대한 이후 북한이 남한의 지원을 기대하고 나아가서 남한에 의존적인 행태를 보이고 있는 것도 큰 변화의 하나이다. 1999년 6월에 서해교전이 발발했을 때에 동해의 금강산 관광선은 중단없이 운행되었으며, 2002년 6월의 서해교전때에도 금강산관광사업은 지속되었다.

북한의 대남기구인 조평통 산하의 각 기관들끼리 남한의 해당 단체에서 더 많은 방문자 유인과 더 많은 대북지원을 얻어내는 경쟁을 벌이고 있는 것은 북한의 남한에 대한 의존성을 단적으로 말해준다

또한 남북간의 인적교류 확대와 대북지원이 북한주민들의 남한에 대한 인식을 변화시키고 있다. 김대중 정부 출범 이후, 남북간 왕래인원이 크게 늘어나고 있는데, 특히 남북정상회담 이후 남북간 교류가 체육·학술·문화·언론·교육 등 다양한 분야로 확대되고, 대규모 행사들이 남북을 오가며 개최되고 있다. 이를 계기로 북한주민은 남한의 실상에 대한 정보를 접할 뿐 아니라 대남 적대 의식을 크게 약화시키고 있다.

## VI. 맺음말: 평화번영정책의 보완을 위한 몇가지 함의

지금까지 살펴본 바와 같이 평화번영정책의 여건은 매우 나쁘다. 정상회담 이후 남북관계는 최악의 상황으로 빠졌다 이 모든 것은 북한이 핵무기 개발 게임을 시작한데서 비롯되었다. 미국의 북한에 대한 정책도 우리에게서 장애요인으로 작용하고 있다. 이에 상응하여 우리 국민들간의 대북 인식의 균열이 더 커졌다.

평화번영정책이 실천될 수 있기 위해서는 무엇보다도 북한의 핵문제가 해결되어야 한다. 그런데 핵문제는 해결전망이 불투명하다. 북한과 미국의 이해관계가 서로 엇갈려 있기 때문이다. 북한은 미국으로부터 관계개선 등의 조치를 받아내기 위하여 핵개발 게임을 하고 있지만 미국의 부시행정

부는 북한의 핵개발 계임에 대하여 보상을 해주기를 거부하고 있으며, 그런 맥락에서 북미간의 직접대화가 아닌 다자대화 방식에 문제해결을 전가하고 있다. 북한과 직접 거래를 하기를 기피하며, 북한이 원하는 북미관계 개선에 응해주지 않을 가능성이 많다

가장 가능한 방법은 다자대화의 참여범위를 확대하여 핵문제 해결의 방안에서 미국의 역할을 상대적으로 축소시키는 것이다. 북한이 핵문제 계임에서 원하는 것을 중국, 일본, 러시아, 남한이 대체하여 주는 것이다. 즉, 북한의 핵을 포기하는 대가로 북한이 필요로 하는 체제의 안전보장 경제적 지원 등이 그것이다. 북한이 핵을 포기하는 것이 검증된다면 미국으로서는 찬성할 수 있는 방안일 것이다.

우리의 대미정책 및 대북정책에서는 변화된 미국의 대외정책에 역행하기는 어렵다. 오히려 미국의 대외정책을 이용하는 지혜가 필요하다. 한미동맹관계를 매개로 북한의 핵문제를 해결하는 것이 현실적이다. 일단 북한의 핵문제가 해결되면 남북관계는 다시 핵문제 돌출 이전상황으로 복귀할 수 있을 것이다.

북한으로서도 미국의 무소불위의 군사력과 미국의 국가안보전략의 본질을 이해하고 이에 순응하는 지혜를 찾지 않으면 안된다. 대결하는 것은 매우 무모하기 때문에 북한이 선택할 수 있는 길은 명백하다. 3자회담이든 다자회담이든 대화의 틀이 마련되었을 때 핵무기를 먼저 폐기하고 요구할 것을 요구하는 방식을 선택하는 것이다. 현재의 미국은 9.11테러 사건이나 이라크전쟁이전의 미국과는 다르다는 것을 분명히 인식하고 다르게 행동하는 것이 필요하다.

평화변영정책 자체가 아직 형성 과정에 있기 때문에 현재의 상황을 반영하는 방향으로 재정립될 필요가 있다. 평화변영정책은 이름만 화려할 뿐 당분간은 공전할 가능성이 높다. 현재로서는 대북정책은 핵문제 해결에 힘이 결집되어야 할 것이다. 평화와 변영의 정책 중에서 평화정책에 초점을 맞출 수밖에 없는 상황에 처해있기 때문에 변영정책은 후순위로 밀릴 수밖에 없어졌다. 이러한 현실을 반영하기 위하여 평화변영 정책은 평화와 변영이 수평적으로 연결된 개념이 되어서는 안되며, 평화가 이루어져야 변영이 온다는 인과적 개념으로 설정할 필요가 있다. 그래야 핵문제로 남북

관계가 교착상태에 빠진 현실에서도 타당성이 있는 대북정책으로서 평가될 수 있을 것이기 때문이다.

둘째로 대북정책의 목표는 장미빛의 비전으로 제시된 데 반하여 현실은 이를 따라가기 어렵기 때문에 목표를 실현하기 위한 수단에 대한 개념과 전략이 정립될 필요가 있다. 핵문제 해결과 그 이후의 남북관계를 개선하는 과정까지의 로드맵을 작성하여 로드맵의 각 단계를 실현하는 정책수단에 대한 검토가 필요하다. 우리가 가지고 있는 대북정책의 가장 중요한 수단은 북한에 대한 인도적 지원과 경제협력인데 이를 어떻게 활용할 것인지에 대한 새로운 전략이 필요하다. 북한의 국력이 현저히 쇠퇴하였는데 이러한 상황을 감안하여 대북정책의 다양한 수단을 검토해야 한다. 목표와 수단 사이의 합리적인 운용방안은 대북정책에 대하여 국민을 설득하는 논리로서도 필요하다.

셋째로 노무현정부의 대북정책으로서의 평화번영정책은 동북아 중심국 발전을 지향하는 정책수단으로 외연을 확장하는 의도를 가지고 있는데 이 정책에 대하여 미국은 향후 북한, 중국, 러시아와 더 교류하고 미국보다 더 가까워질 수 있다고 판단할 수 있다. 그런데 9.11테러 사건 이후 미국의 대외정책은 단극체제 유지에 정책목표를 설정하고 있으며, 미국이 배제된 지역블럭화 형성을 반대한다고 천명하고 있는 점들을 감안한다면 대북 평화번영정책은 미국과의 코드맞추기를 잘하지 않으면 안되는 상황이라는 점도 중시할 필요가 있다.