

# 한국 역대정부의 북핵대응 전략에 관한 연구

임종화  
청운대학교 중국지역학과

## A Study on the Counter-Strategy against the North Korea's Nuclear of the South Korean Successive Governments

Jong Wha Lim

Department of Chinese Studies, Chungwoon University

요 약 본 연구는 탈냉전이후 역대 한국정부의 북핵전략내용들을 규명하고, 동일시기 한반도에 영향을 준 미국의 B. 클린턴과 G.W.부시 행정부의 대북핵정책과 북한의 핵전략 및 전술이 한국정부의 북핵전략에 어떠한 인과론적 결과를 파생하였는지 상호연계·분석하여 향후의 대응방안을 제시하는데 있다. 탈냉전직후인 1991년 12월 13일 남북한이 공동 합의한 '남북기본합의서'는 한국이 남북관계를 주도해 가는 토대를 마련해 주었고, 북핵해결의 기점이라 하는 '한반도 비핵화선언'은 냉전종식에 대한 미국의 '해외전술핵무기폐기선언'과 직결되는 일련의 조치로, 냉전해체후 국제질서 재편과정의 파생물이자 북한의 교묘한 핵전략에 말려든 오판의 산물이었다. 이후 김영삼의 문민정부-->김대중정부의 햇볕정책-->노무현정부의 평화·번영정책--> 이명박 정부의 상생·공영정책과 비핵·개방·3000 전략은 남북관계발전을 정부 정책의 제일기조로 삼고 제시한 정책적 모토이고 추진과정에서 방법상의 차이가 있었다. 그러나 북핵문제대응에 대한 공통적 측면은 북핵문제해결을 위한 주도적이고 적극적인 대응책 마련과 실행의 노력보다는 국제기구나 다자적국제체제 및 미국역할에대한 기대심리가 지대했음을 인지할 수 있었다. 본 연구에서는 이의 미흡한 점을 보강하기 위한 결론적 제안으로 일치단결된 국민의식으로 북핵폐기를 위한 단호한 대전략(大戰略)수립과, 북핵문제해결을 위한 다자협의체제와 국제레짐의 공조(共助)를 통한 보다 쇄신되고 강력한 미래의 역할주문과 한국의 역대정부에서 이룩한 남북한 5대합의문의 재보강을 통한 확대된 억지책(extended deterrence)강구를 제안하였다.

주제어 : 체네바합의, 남북기본합의서, 한반도비핵화공동선언, 한반도휴전협정, 다자적국제체제, 6자회담, 확대된 억제

**Abstract** This study analyses the Korean successive governments' nuclear strategies after the post-cold war and suggests the future countermeasures as analysing to reciprocally interconnect B. Clinton and G.W.Bush governments' policies and North Korea's nuclear strategy. As the conclusion, this study suggests that the most urgent domestic alternative measure to North Korea's nuclear dismantlement is to prepare the grand strategy with the united whole national consensus and to order the renewed stronger future role by the mutual cooperation of multilateral agreement system and international regimes and lastly to adopt the extended deterrence through the reinforcement of the 5 great joint statements between the South-North Koreas.

**Key Words** : Geneva Agreement, Agreed framework between the USA and the DPRK, inter-Korean basic agreement, Denuclearization joint declaration in Korean Peninsula, Cease-fire agreement in Korean Peninsula, multilateral international system, The Six Party Talks, Extended deterrence

Received 01 July 2020, Revised 07 July 2020  
Accepted 24 July 2020  
Corresponding Author: Jong Wha Lim  
(Chungwoon University)  
Email: innovate3000@naver.com  
ISSN: 2466-1139(Print)  
ISSN: 2714-013X(Online)

© Industrial Promotion Institute. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

## 1. 서론

탈냉전이후 북한내부에는 한-소, 한-중 간의 외교관계 수립에 수반하여, 북한체제의 버팀목이던 북방3각체제(소련-중국-북한)의 해체, 남한의 월등한 경제성장으로 인한 체제경쟁에서의 패배의식, 경제파탄에 대한 체제불안의 심화와 흡수통일에 대한 위협인식이 팽배했다. 이러한 세계질서-한반도-북한내부 3단계 차원의 중층적 위기인식에 직면한 북한은 핵개발이라는 전략적 선택을 통해서 외부적으로는 안전보장을 위해 미국과 상대하려 했고, 내부적으로는 강성대군의 체제전환으로 내부단결을 추구했다.

1990년대초 핵개발의 의심이 IAEA에 의해 지적되면서 NPT가입국가이던 북한은 2003년 조약에서 일방탈퇴한 후, 2006년 1차와 2009년 2차에 이어 2013년 2월 3차에 이르는 핵실험을 강행했다. 이 과정은 제재수위가 가중된 UN안보리 제재결의안 1718호, 1874호, 2094호가 발효된 상황에서 이룬 불법강행이었다. 이러한 억지방안을 강구했음에도, 북한은 2012년 4월 헌법서문에 '핵보유국'명기에 이어 2013년 3월 31일 노동당 중앙위원회 전원회의에서 '경제건설과 핵 무력건설병진(並進)노선'을 당의 공식노선으로 채택하였다. 이는 북한은 어떠한 변화와 압박 및 제재가 있더라도 '핵무장의 고도화'정책과 전략을 포기하지 않을 것이란 메시지를 보낸 것이다.

이 기간중 미국에는 1989년 12월 미-소정상간의 몰타회담을 주도하여 해외전술핵무기폐기를 선포한 G.H.W.부시 행정부 4년, 클린턴 행정부 8년, G. W.부시 행정부 8년, 그리고 오바마 행정부 2기까지의 글로벌 차원의 북핵전략이 작동하였고, 다자간 국제협의체로 6자회담운영체제가 있었으며, 한국은 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현 및 이명박 정부들에 의해서 실시된 북핵정책과 전략들이 있었다. 그 결과 북핵문제해결을 위한 주요 합의는 미-북간 협의에서 이루어낸 '체네바합의'와 6개국다자협의체에서 이룬 '9.19공동성명'과 남북한 합의에 의한 '남북기본합의서', '한반도비핵화공동선언', '6.15 공동선언' 및 '10.4공동선언'이 있었다.

이 논문은 탈냉전이후 역대 한국정부의 북핵전략들을 동일시기 북핵문제와 관련하여 한반도 정책에 영향을 준 미국의 B.클린턴과 G.W.부시 행정부의 대 북핵정책과 조치 및 북한의 핵전략과 전술을 상호연계 분석

구명하여 향후의 대응방안을 제시하고자 한다.

## 2. 비핵화를 위한 한국 역대정부의 북핵 대응전략

### 2.1 노태우 정부('88~'93)의 북핵 대응전략

1988년 2월 25일 취임한 노태우 대통령은 7월 7일 '민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7.선언)'에서 남북 간에 민족공동체 관계를 발전시켜 나갈 것 등 6개항의 원칙<sup>54)</sup>을 선언하여 남북관계사에 획기적 이정표를 세웠다. 나아가 "한반도의 평화를 정착시킬 여건조성을 위해 북한이 미국·일본 등 우방과의 관계개선에 협조할 용의가 있으며, 소련·중국을 비롯한 사회주의 국가들과의 관계개선을 추구한다"고 주도적인 북방외교정책(Nordpolitik)을 천명했다. 노태우정부의 북방외교정책은 6.25 한국전쟁이후 적대관계를 형성해오던 공산권 국가들과 외교관계를 이룩함으로써 한국외교를 선진국 수준으로 끌어 올리는 성과를 거둔 측면에서 바람직스러운 것이었고, 국민들은 남북간 체제경쟁에서 압도적 우위를 확인하고 자신감을 갖는 계기가 되었다. 1990년 6월 5일 방미중에 노태우 대통령은 역시 방미중이던 소련의 고르바초프와 한·소 정상회담을 갖는 기회에 고르바초프의 방한과 소련과의 수교약속이 이루어져 10월 30일 주한 소련대사관이 개설되고, 소련붕괴직후 러시아와 재수교를 체결하는 관계로 연계되었다.

1991년 UN총회에 남북한 UN동시가입을 성사시켰다. 북한과의 동시가입은 있을 수 없다는 보수단체들의 집단반발을 무릅쓰고 남북한이 함께 '한반도비핵화공동선언'의 발표를 수락했다. 1992년 8월 중국을 방문하여 장쩌민(江澤民)총서기와 양상쿤(楊尙昆) 국가주석 등을 만나, 정상회담을 개최해 중국과의 외교관계를 수립하여, 중화인민공화국 건국 43년만에 수교관계를 형성하면서 오늘날 한국의 최대 교역대상이 된 중국이라는 거대한 수출시장을 선점하는 기회를 만들었다. 이러한 노태우정부의 북방외교 성과는 1970년대 말 중국의 실용

54) '7.7선언'이 내포하고 있는 기본적인 6개항은 ① 남북동포의 상호교류 및 해외동포의 남북 자유 왕래 개방 ② 이산가족 생사확인 적극추진 ③ 남북 교역 문화 개방 ④ 비군사 물자에 대한 우방국의 북한무역 용인 ⑤ 남북간의 대결 외교 종결 ⑥ 북한의 對 미·일 관계 개선 협조 등이다.

주의 노선 채택, 냉전체제의 종식과 탈이데올로기 시대의 대두, 소련의 페레스트로이카(개방)와 정치·경제개혁의 국제정세 변화에 한국의 경제성장과 국민적 논의의 대두라는 국내정세변화가 맞물린 결과였다. 그런 측면에서 노태우정부의 북방정책은 탈냉전을 계기로 표출된 국내외의 외교환경이 만들어준 호기회를 적극적으로 활용한 덕택이 컸다.

대북정책에 있어서는 1989년 9월 11일 국회본회의에 출석 ‘민족공동체 통일방안’을 제시·새로운 통일논의를 발표함으로써 통일논의를 둘러싼 남남갈등과 여소야대의 구도속에 강력한 통합력을 발휘할 수 없었음에도 소통의 정치를 실천하여 민족공동체 통일방안에 대한 여야만장일치의 지지를 이끌어 냈다. 1990년 1월 10일 신년연두교서에서 북한에게 고려이산가족왕래 및 금강산 공동개발 추진을 제의했고, 그의 제의를 북한측에서도 수락하였다. 1991년 12월 13일 서울의 제5차 남북고위급 회담에서 화해 및 불가침·교류·협력을 합의한 ‘남북불가침교류협력합의서(남북기본합의서)’에 서명하면서 한반도 평화체제유지를 위한 변함없는 의지를 보였다. 이러한 정책추진들은 냉전체제의 대전환기에 수동적 위치에 머물지 않고 화해와 개방의 흐름을 민족사에 접목시키는 진취적 방향성정으로 한국이 남북관계를 주도해 가는 토대를 마련했다.

북핵관련에 있어서 이 시기 북한은 1991년 4월 IAEA의 핵안전조치협정에 비준하고, 6월 워싱턴에서 미·북고위관리 접촉이 이루어진 후, 핵 안전협정문제에 관해 미국과 조건부 합의가 있었다는 발표와 함께 ‘한반도비핵지대화공동선언’을 제안하여 1991년 12월 31일 남북한 핵협상 고위급 3차실무접촉에서 ‘한반도비핵화에 관한 공동선언’을 채택하였다.

이에 이르기까지는 복잡한 국제정치환경이 개입·작용하였다. 1989년 12월 2~3일간 G.H.W.부시 미국대통령과 M.고르바초프 소련공산당서기장 사이에 이루어진 몰타정상회담(Malta Conference)실행을 구상하여 오던 부시 대통령은 1991년 9월 27일 ‘해외전술핵무기 폐기선언’을 한 후, 10월 28일 ‘한·미간 주한미군 전술핵무기 전면철수 합의’에 이어, 11월 8일 노태우 대통령의 ‘한반도비핵화와 평화구축을 위한 선언’이 발표되었다. 이러한 속성속결의 진행은 미·소냉전 및 양극구도체제에서 소련이 해체위기를 맞이하자 소련의 핵무기확산을 방지

하기위한 응급조치정책으로, 고르바초프 서기장이 소련 15개공화국에 분산배치된 전술핵무기를 러시아로 총집결시켜 폐기한다는 선언을 하자, 남한에 배치된 100여기의 핵무기도 철수되는 상황이 전개된 것이었다.

이어 1991년 11월 25일 북한 외무성이 “주한미군 핵무기 철수시 핵 안전협정에 조인하겠다”는 성명을 하자, 12월 11일 남한은 북한에 대해 ‘한반도비핵화공동선언문’선포 제의와, 12월 13일 남·북한간의 ‘불가침교류협력합의서(이하 남북기본합의서)’서명과 12월 18일 노태우 대통령의 ‘남한 내 핵 부재’선언에 이어, “핵안전 협정서명 및 사찰을 수락하겠다”는 12월 22일의 북한 외무성 성명과, 2차례에 걸친 남북핵협상고위급회담 실무접촉을 거쳐 제3차 남북핵협상고위급회담 실무접촉일인 1991년 12월 31일 ‘한반도비핵화공동선언’<sup>55)</sup>이 채택되고 1992년 2월 19일 발효되는 속결과정이 있었다. 노태우정부의 북핵해결을 위한 기점이라 할 수 있는 ‘한반도비핵화선언’은 냉전종식에 대한 미국의 ‘해외전술핵무기 폐기선언’과 ‘주한미군 전술핵무기 전면철수’합의와 직결되는 일련의 조치였다. 이러한 속결 조치는 오늘날 현실적 측면에서 보았을 때, 냉전체제 후 국제질서 재편과정의 파생물이며 북한의 교묘한 핵전략에 말려든 오판의 산물이었다는 비판을 받는 동시에, 현재에도 남한의 비대칭 북핵대응책 수립에 분분한 논란의 원인이 되고 있다.

## 2.2 김영삼 정부(‘93~’98)의 북핵 대응전략

1993년 2월 25일 김영삼 대통령은 취임사에서 “어느 동맹국도 민족보다 더 나을 수는 없다”며 급변하는 국제질서에서 민족공조의 중요성을 강조하며, 남북정상회담을 제의하고 남북간 긴밀한 협력을 통해 한반도의 평화와 통일을 강조했다.

이 시기 북한은 1993년 2월 25일 IAEA 이사회가 북

55) ‘한반도비핵화 남북공동선언’은 6개 항으로 요약된다; ① 남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 아니 한다. ② 핵에너지를 평화적 목적에만 이용한다. ③ 핵재처리시설과 우라늄농축시설을 보유하지 아니한다. ④ 한반도의 비핵화를 검증하기 위하여 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 남북핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰을 실시한다. ⑤ 공동선언의 이행을 위하여 공동선언 발효후 1개월 안에 남북핵 통제공동위원회를 구성·운영한다. ⑥ 공동선언은 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환하는 날부터 효력을 발생한다.

한의 지속적인 핵개발 의혹과 북한이 신고한 플루토늄 추출량과 IAEA의 추정치 간의 불일치, 미신고된 핵시설 2개소에 대한 확인을 위해 IAEA의 특별사찰을 수용해야 한다는 IAEA결의안 통과와, 3월 9일 한·미 '93 팀 스피리트 훈련' 재개에 강하게 반발하면서, 3월 12일 3개월 시한유예의 NPT 탈퇴선언을 하였다. 1995년도에는 1970년에 발효된 NPT가 발효25주년이 되어 조약의 영구연장 여부를 결정하는 평가회의를 앞두고 있었다. 따라서 북한의 NPT탈퇴 선언은 핵국(核國)과 비핵국(非核國) 간의 형평성 문제점을 부각시키고 NPT체제 존속여부에 대한 중대한 도전을 제기함으로써 NPT위상과 이를 주도하는 미국의 권위를 약화시키는 결과를 초래하는 것이었으며, 북한은 안보수단으로 핵개발 의지를 공개 표명 하는 벼랑끝전술<sup>56)</sup>을 구사하는 상황이 되었다.

북한의 NPT탈퇴선언으로 북핵문제는 새로운 차원으로 부상하여 출범 2개월째를 맞고 있던 클린턴(Bill Clinton) 행정부 외교정책의 현안이 되었다. 북한의 NPT탈퇴가 효력을 발생하기까지 3개월 이내에 위기해결 해법을 마련해야 했던 미국은 시한 1개월을 앞둔 1993년 5월 북·미간 고위회담을 갖는다는데 합의했다. 1993년 6월 2일 로버트 갈루치(Robert L. Gallucci) 미 국무부 정치·군사담당 차관보와 북한의 강석주 외무성 부부장을 협상대표로 하는 미·북고위급회담이 뉴욕에서 열린 결과, 6월 11일 북한은 NPT '탈퇴유보'라는 전례없는 조건을 관철시켰다. 이는 북한이 언제라도 NPT 탈퇴효력을 발생시킬 수 있는 협상의 지렛대를 갖는 것을 의미했고, 1995년으로 예정된 NPT영구연장회의를 고려해야 했던 미국은 북한탈퇴시한에 따른 효력발생의 급한 불을 끄는 수준에서 체면유지를 할 수 있게 되었음을 의미했다.

이 회담에서 북한은 미국으로부터 핵무기 비사용과 자주권 존중, IAEA의 특별사찰문제는 후속회담에서 논의한다는 양보를 추가적으로 얻어냈다. 결과적으로 북한은 제1차 북핵위기로 열린 미·북고위급회담에서 남한을 배제하고 IAEA를 부수적인 협상대상자로 전락시키면서 미·북간의 직접대화를 성사시킴으로써 미국의 협상당사자로 인정받았다는 점에서 상대적 이득을 얻는

성과를 거두었다.

김영삼정부는 북한의 IAEA의 핵사찰 거부와 NPT 탈퇴선언으로 취임초기의 전진적인 대북관계 구상에 수정이 불가피해졌음을 인식하고, '대화과 압박의 병행전략'으로 대북정책기조를 변경하였다. 이에 북한은 강력 반발하며 남북채널을 붕괴시켰고, 한국은 북핵문제와 남북관계에 접근하기 위해서는 어쩔 수 없이 미·북채널에 의존해야 하는 상황이 되었다. 1993년부터 북한의 '핵공갈'과 '서울 불바다' 등 대남전쟁 위협속에서 남한을 배제하고 1년6개월 이상 미·북고위급 마라톤협상 결과, 1994년 10월 21일 미국 클린턴정부와 북한 김정일정권 간에 제네바협정이 체결되었다. 이 협정의 성사로 북한은 김정일의 통치능력을 대내외에 과시하게 되었고, 북한에게 체제존속의 귀중한 시간을 벌게 하였으며, 미국과의 협상으로 IAEA를 무력하게 만드는 한편, KEDO(한반도에너지개발기구)로부터 경수로 제공을 약속받는 외교적 성과를 이루어 협정의 실질적인 승자가 되었다.

1993년 8월 3일 IAEA사찰단 방북을 허락한 북한은 'NPT탈퇴유보'라는 특수지위를 내세워 IAEA 사찰활동을 방해하였고, 남북대화에서는 주한미군철수를 핵사찰과 연계함으로써 남북대화를 파행으로 몰고 갔다. 1993년 10월 1일 IAEA와, 11월 1일 UN총회는 각각 북한의 핵사찰수용 촉구 결의안을 통과시켰다. 이에 대해 북한은 IAEA의 공정성 문제가 선결되지 않는 한 핵사찰을 받아들일 수 없으며 핵문제의 진척은 미국과의 대화만으로 해결될 수 있다고 강조했다. 제3차 미·북고위급회담의 전제조건인 남북대화과 IAEA의 사찰이 북한의 비협조적 태도로 파행이 거듭되는 과정에서, 1994년 3월 19일 남북간 특사교환문제 논의를 위한 판문점회담에서 북한측 대표 박영수의 '서울 불바다' 발언과 '북한=주적(主敵)'이라는 한국국방부의 대항발언으로 남북 대화는 또다시 무산되고, IAEA 핵사찰 역시 북한의 지속적 거부로 불허되었다. 1994년 3월 21일 IAEA특별이사회 회의 북핵문제 UN안보리 회부결의에 이어, 3월 31일 UN안보리는 IAEA의 대 북핵사찰을 촉구한다는 의장성명을 채택했다. 한국과 미국은 패트리엇미사일 조기 배치와 '94 팀스피리트 훈련재개를 전격결의했다.

북한은 이에 반발하여 1994년 5월 4일 영변 5MW 원자로의 사용후 핵 연료봉 무단인출작업을 시작했다. 이는 과거 핵을 규명할 수 있는 결정적 단서의 훼손을 의

56) 스코트 스나이더, 안진환·이재봉 옮김, 『벼랑끝 협상: 북한의 외교전쟁』 (서울: 청년정신, 2003), pp. 118-164. 벼랑끝전술이란 북한이 외교적 위기에 처했을 때 극도의 위기를 조성함으로써 상대로 하여금 극단적인 양자택일의 상황으로 몰고가 상대방을 굴복시키려는 일종의 북한식 외교전술을 말한다.

미하는 것으로 5월 27일 IAEA는 연료봉인출과 관련된 북한과의 협상결렬을 UN안보리에 보고했고, 5월 30일 UN안보리는 북한에게 추후 계속가능한 핵 연료봉 교체를 요구하는 3번째 의장성명을 채택했다. 강경기조로 대북정책 방향을 틀은 클린턴정부는 6월 14일부터 북한이 IAEA 핵사찰을 수용하지 않을 경우 북핵시설에 대한 외과수술적 정밀타격(surgical strike)방안을 모색했다. 주한미국시민들에 대한 유사시 대피훈련(NEO)을 실시하고, 북핵시설에 대한 제한적 타격을 위한 주한미군증강 검토 등, 1994년 6월의 한반도는 일촉즉발의 전쟁위기에 있었다.

이러한 북핵시설에 대한 미국의 정밀타격계획에 제동을 건 것은 남한의 김영삼정부였다. ‘임박한 전쟁 가능성’을 통고받지 못했던 김영삼 대통령은 예정된 군사행동 하루 전 제임스 레니(James Laney) 주한미국대사를 긴급소환하여 강력항의하고, 다음날 클린턴 대통령을 통화로 설득, 폭격계획을 철회하게 하였다. 결과적으로 제1차 북핵위기를 계기로 진행된 미·북고위급회담에서 배제되는 군사·외교적 실책을 하게 된 김영삼정부는 북핵 문제에 관한한 외교적 주도권을 상실하는 상황이 되고, 제네바합의의 경제적 부담을 떠맡는 결과를 초래했으며, 나아가 북핵문제에 관한 대북제재의 참여기회를 놓쳐버렸다.

북한은 사실상 미국의 도움으로 냉전체제말기 김일성정권체제 붕괴국면에서 외교적 고립을 벗어나는 여유를 가지게 되었다. 미국은 처음부터 이런 식의 제네바협정 타결을 원한 것은 아니었다. 북핵문제와 관련된 미국의 대북정책의 목표는 우선 북핵동결상태의 유지이며, 위기상황에 처한 북한정권의 연착륙을 유도하는 것이었다. 이 결과 제네바합의를 통하여 핵 동결문제가 일단락된 이후로 미국은 북한의 연착륙을 최대목표로 삼게 되었다. 이를 위해 클린턴 행정부는 봉쇄(containment)를 해제하여 북한의 고립을 풀고 국제사회에 동참시킴으로서 북한의 점진적인 개혁과 개방을 유도, 체제의 연착륙을 꾀하는 ‘관여전략(engagement strategy)’을 취하게 되었다. 결론적으로 김영삼정부 시절의 북핵문제 해결은 남북정상회담을 통한 남북관계가 유도하였던 것이 아니라, 제1차 북핵위기 해결을 위한 3차례에 걸친 미·북고위급회담 결과로 파생된 제네바합의가 결정적 영향을 미쳤다.

김영삼정부는 제네바합의가 미·북 관계개선의 상

항까지 논의된 것을 달갑게 생각하지 않았다. 그것은 북한과의 제1차 북핵위기에 대한 핵 협상을 미국에게 대행시키고 미·북고위급회담에 국외자적 입장과 방관적 태도를 취했던 미숙한 대북전략에 대한 댓가<sup>57)</sup>였다. 김영삼정부는 핵 협상을 포함하여 한반도문제에서 방관자적 입장에 있다는 국내의 비판적 여론에 휩싸이게 되었다. 이 시기 북한은 주한UN군사령부를 해체하여 주한미군철수를 통한 체제안보확보 시도를 했다. 북한의 정전협정 해체시도는 “남과 북은 남북사이에 공고한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사협정을 성실히 준수한다”<sup>58)</sup>는 ‘남북기본합의서’를 사문화하겠다는 의도이며, 미국과 직접협상채널을 확장함으로써 제네바합의 이행을 가속화하겠다는 목적이 내재한 것이었다. 1996년 4월 김영삼정부는 한반도평화체제의 달성과 대북정책의 성과를 목표로 평화협정체결을 위한 남·북·미·중의 4자회담을 미국에 제안하였고, 1996년 4월 16일 한미정상회담에서 양국정상이 이를 북한에 공식제안했다. 심각한 자연재해로 인한 식량난과 경제난 돌파를 위해 북한은 이 제안을 받아들였다. 1997년 8월부터 시작된 4자회담은 3회에 걸친 예비회담과 6회에 걸친 본 회담이 1999년 8월까지 진행되었으나 북한이 평화협정을 주한미군철수와 연결하고 평화협정 체결당사자를 북한과 미국으로 한정짓는 바람에 성과 없이 막을 내렸다.

### 2.3 김대중 정부(‘98~2003)의 북핵 대응전략

탈냉전으로 기존의 북방3각체계의 해체와 경제과탄에 의한 체제불안으로 외교적 고립에 빠지게 된 북한에게는 2가지의 역설적 선택이 중요했다. 즉 하나는 미국 및 일본과의 관계정상화로 불리해진 세력균형을 보정하는 것, 다른 하나는 자위적 억제력강화를 위한 핵무장 강화였다. 이를 위해 북한은 전방위 외교를 펼치기 시작했다. 2000년 10월 6일 미북관계개선을 위해 백남순 외무상은 미국의 올브라이트 국무장관과 ‘국제테러리즘에 대한 미북공동성명’을 채택했고, 10월 12일 북한국방위원회 제1부위원장 조명록과 클린턴 대통령은 ‘북미공동선언문(DPRK-US Joint Communiqué)’을 발표했다. 나

57) 이용준, 『북한핵: 새로운 게임의 법칙』 (서울:조선일보사, 2004), pp.134-135.

58) “남북기본합의서,”(제1장 ‘남북화해’ 관련 부속합의서 제20조), 통일부 『남북관계 주요법령집 2002』, p.134.

아가 김정일 자신은 국제적 고립을 탈피하고 대외지원 획득을 위한 방편으로 남한과의 관계개선을 추진하고자 기존의 통미봉남(通美封南)정책에서 대미용남(對美用南)전략으로 김대중정부의 대북협력화해정책(햇볕정책)을 수용하기 시작했고 그 산물이 2000년 6.15 남북정상 회담이었다.

2000년 6월 13~15일간 김대중 대통령의 방북으로 이루어진 김정일 국방위원장간의 남북정상회담은 제네바협정타결이후의 북핵동결과 미·북관계개선이라는 우호적인 한반도환경에서 성사되었다. 한반도 분단 55년만에 이루어진 남북정상회담은 5개항으로 구성된 6.15 남북공동선언을 채택하면서, 상호체제를 인정하고 한반도문제를 당사자 해결원칙에 입각해서 자주적으로 해결한다는 의지를 대내외에 천명하였다. 그러나 6.15 남북공동선언은 3가지 측면에서 문제점을 안고 있었다:

첫째로, 공동선언 제1항에 북한식 담론 “우리민족끼리”라는 용어를 삽입함으로써, 북측으로 하여금 필요시 ‘민족공조’ 명분의 정치적 대남공세 빌미와 논거를 제공했다. 따라서 2007년 노무현·김정일간의 10.4공동선언의 전문과 제1항에 그대로 사용되는 논거를 제공했다.

둘째, 공동선언 제2항 ‘남과 북은 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 공통성이 있다고 인정하고 향후 이 방향에서 통일을 지향시켜 나간다’는 내용은 법적·논리적 모순성으로 현재에도 남남갈등을 야기하고 있다. 북측이 지향하는 연방제는 통일된 국가의 중앙정부가 군사권과 외교권을 가지고 행사하는 것이고, 남측이 지향하는 연합제는 통일이전단계에서 남과 북의 두 정부가 각각의 군사권과 외교권을 가지고 통일을 지향하는 것으로 두 개념은 본질적인 차이점이 있다.<sup>59)</sup>

셋째, 공동선언에 평화체제 전환과 군비통제와 같은 한반도의 긴장완화와 평화정착을 위한 정치 안보적 이슈를 담지 못했을 뿐 아니라 북핵문제에 대한 언급은 전혀 없다는 점이다. 이의 필요성은 “남북한의 군사적 대립구도가 남북한의 경제적 교류와 협력만으로는 해소되지 않으며”<sup>60)</sup> 남북한 경쟁이 지속되는 한 6.15공동선언

의 실천은 사실상 불가능하기 때문이다. 따라서 정상회담에서 북한의 핵과 미사일문제의 해소와 이에 상응하는 남한의 군비축소 노력 등을 공동선언에 담을 필요가 있었다. 이 점에 대해 김대중 대통령은 자서전에서 “김정일과의 회담에서 북한이 핵문제 해결을 위한 북·미 제네바합의를 준수하고, 미국과의 미사일회담도 잘해서 조속히 관계개선을 해야 한다는 의견을 전달한 바 있다”<sup>61)</sup>고 북핵 해결에 대해 제3자적이고 소극적이며 추상적인 피력을 하고 있다.

그러나 한편 6.15 남북정상회담은 남북교류협력의 제도적 기반을 조성하면서 금강산관광사업, 개성공단개발사업 등 남북교류협력을 본격적으로 추진하고 활성화하는데 기여하였다. 특히 개성공단의 조성은 북한으로 하여금 개성지역주둔 1개 사단을 후방으로 이동배치케 함으로서 일정정도의 군비통제효과를 가져왔다. 이러한 남북경협사업 활성화를 통한 북한 전진배치 병력의 후방이동 유인 전략은 남북한에게 경제적 실익이었을 뿐 아니라 군비통제의 효과를 동시에 거둘 수 있었다는 점에서 일거양득<sup>62)</sup>이었다.

남북한 분단 55년만에 이루어진 남북정상회담과 6.15선언 및 대북포용정책은 다음과 같은 한계점도 지적되고 있다. 첫째, 북한의 변화거부가 일차적인 원인이었지만, 북한을 실질적인 개혁·개방으로 변화시키지 못했고, 북한의 군사모험주의를 억제하는데도 실패하였다. 특히 2002년 6월에 발생한 서해교전의 북한의 군사적 도발과 대통령임기만료가 되는 2003년 1월에 재연된 제2차 북핵위기와 3월의 NPT즉각탈퇴 선언은 김대중대통령의 대북포용정책이 작동중이었음에도 북한의 핵개발 활동은 멈추지 않고 있었음을 보이는 사태였다는 점에서 군사안보적 측면에 있어서 포용정책의 한계를 드러냈다.

둘째, 대북포용정책은 국민적 합의를 마련하지 못함으로써 남한내부의 남남갈등과 국론분열을 재생산하였다. 원래 김대중정부는 북한이 개혁과 개방의 길로 나올 수 있도록 ‘남북기본합의서’에 따른 협력과 화해의 적극추진을 對북한정책으로 설정한다는 논리를 가지고 있었다. 이를 위해 對북한 투자규모 제한의 완전폐지와 투

59) 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』 (서울: 중앙Books, 2008), pp.171-173.

60) 구갑우, 『비판적 평화연구와 한반도』 (서울: 후마니타스, 2007), p.73.

61) 김대중, 『김대중 자서전2』 (서울: 삼인, 2010), p.283.

62) 남북한 군비통제 협상대안 및 평가에 대해서는 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』 (서울: 박영사, 2005), pp.423-446 참조.

자제한 업종의 최소화를 골자로 하는 ‘경제협력활성화 조치’를 취하였다. 교류협력정책시행 결과 1998년 11월부터 남한시민들의 금강산관광이 열렸고, 남북간의 연간교역규모도 3억 달러를 상회하게 되었다. 식량사정이 좋지 못한 상태였기에 정부차원의 인도적 지원책으로 2,753억 원 어치의 비료 무상지원, 10년 거치 20년 분할상환, 연이율 1%조건인 식량차관 2,567억 원을 제공했다. 이 결과 ‘북한 퍼주기’라는 세간의 비판적 소리가 높아지면서 ‘햇볕정책’의 투명성에 대한 의혹으로 대북송금특검이 실시되었다. 특검실시결과 현대가 4억5천만 달러를 국가정보원 계좌를 통해 북한에 지원하였으며, 이 중 남북정상회담과 관련한 정부정책지원금 1억 달러가 포함됐다는 결론을 내렸다. 특검은 “북한에 송금된 돈의 액수는 총 5억 달러이며 이중 5천만 달러는 현물로 보내졌고, 5억 달러 중에는 남북정상회담 댓가로 김대중 정부가 북측에 건네기로 약속한 1억 달러가 포함되어 있음을 부인할 수 없다”<sup>63)</sup>고 했다.

6.15공동선언으로 남북한 화해협력의 수레바퀴가 순탄하게 가는 듯 했지만 2001년 1월 네오콘 중심의 G.W.부시행정부가 출범하면서 국제적 수레바퀴가 원활히 돌지 못하자, 한반도문제는 다시 정체되기 시작했다. 1999년 6월 15일과 2002년 6월 29일 서해연평도 인근에서 북한경비정의 NLL침범으로 인한 제1.2차 연평해전의 발발을 계기로 햇볕정책의 평화에 대한 실질적 성과에 대한 논란이 발생했다. 보수세력에서는 햇볕정책이 북한의 무력도발을 막지 못했다며 포용정책을 폐기하거나 전술적 수정을 거쳐야 한다는 주장이 나왔다. “북한 핵문제는 애초부터 북한이 핵을 포기할 것이며, 협상으로 그렇게 유도할 수 있다고 믿은 김대중·노무현 정부의 판단착오”라 했고, “협상의지가 없는 북한을 상대로 협상을 시도한 것 자체가 북한에게 핵개발에 필요한 시간과 돈을 벌어들여준 결과를 초래했다”<sup>64)</sup>고도 했다. 진보진영 일각에서는 햇볕정책의 목적은 긍정적이나 경제와 안보를 교환한다는 개념에서 실패했기 때문에 안보와 안보를 교환했어야 했다<sup>65)</sup>는 주장이 나왔다. 2009년 7월 폴란드를 방문 중이던 이명박 대통령은 유럽의 유력

뉴스전문채널 「유로뉴스(Euro News)」와의 인터뷰에서 “지난 10년간 막대한 돈을 북한에 지원했으나 그 돈이 북한 사회의 개방을 돕는데 사용하지 않고 핵 무장에 이용됐다는 의혹이 일고 있다”<sup>66)</sup>고 했다.

#### 2.4 노무현 정부(2003~2008)의 북핵 대응전략

2002년 10월 3~5일 미 동아태지역 차관보 제임스 켈리(James Kelly)가 특사자격으로 방북하여 강석주 북한외무성 제1부상에게 북한의 고농축우라늄(HEU) 핵개발의혹을 제기하자, 강석주는 긍정도 부정도 아닌 태도(NCND: Neither Confirm Nor Deny)를 보이며, 이를 교섭카드로 삼아 미·북 양자협정의 유도전술<sup>67)</sup>을 폈다. 2002년 10월 16일 미국은 북한이 HEU계획을 시인했다고 공식 발표<sup>68)</sup>하자 2003년 1월 6일 IAEA특별이사회가 북한의 HEU해명과 핵동결 원상회복 촉구결의안을 만장일치로 채택하자, 이의 반발로 1월 10일 북한은 NPT 즉각탈퇴 및 IAEA 핵안전 협정무효화를 선언했다. 미·북간의 제네바합의 파기와 실질적인 제2차 북핵위기가 시작된 것이다.

노무현정부가 들어선 2003년초 제2차 북핵위기 발발과 북한의 NPT탈퇴선언으로 북한과 미국은 새로운 회담의 틀을 두고 치열한 심리전을 진행하고 있었다. 북한의 UEP(우라늄농축프로그램)을 문제삼아 제네바합의 이행의 전면재검토와 대북경수로사업 중단을 내세우는 미국의 강경한 입장에 노무현정부는 KEDO사업을 지속해야 한다는 입장을 정했다. 이러한 상황에서 북한은 일관되게 자신의 핵문제가 미국의 적대시 정책에서 기인되기 때문에 미·북 양자협정을 통해서 해결되어야 하며, 어떠한 형태의 다자회담도 반대한다는 입장을 고수<sup>69)</sup>하였다. 부시행정부는 제네바합의의 실패원인이 효율적인 대북압박과 체찍을 구사할 수 없는 양자적 접근이었음

66) 조갑제, “중국에 속아 ‘自衛的 핵무장’ 카드를 버리면 안된다,” 『월간조선』, 2013년 9월호 p.276.

67) Yoichi Funabashi, *The Peninsula Question: A Chronicle of the Second Korean Nuclear Crisis*, (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007), pp.93-107. 후나바시는 강석주가 켈리에게 요구한 4가지 사항이 ① 북한의 주권 인정, ② 북한에 대한 불가침 보장, ③ 북한의 경제개발 및 한·일간의 관계정상화를 방해하지 말 것, ④ 경수로 건설지원에 대한 보상이었다고 한다.

68) “North Korean Nuclear Program,” Statement by Richard Boucher, Spokesman of the U.S. State Department, October 16, 2002.

69) 『로동신문』, 2003년 1월 29일, 『로동신문』, 2003년 3월 16일.

63) 미디어오늘, 2003년 7월 5일, “특검발표 왜곡한 언론”.

64) 최경운기자, “북핵(北核), 햇볕정책 때문, 책임론 불거져”, 『조선일보』, 2009년 6월 16일.

65) 김보근기자, “경제협력만으론 군사적 긴장완화 이끌 수 없다,” 『한겨레』, 2013년 4월 30일.

을 지적하면서 북핵문제 해결에 직접적 이해관계가 있는 주변국들이 참여하는 다자적 틀(multilateral framework)안에서의 해결을 주장했다. 중국은 북핵문제의 중재자로 자처하면서 2003년 3월 첸지천(錢其琛) 부총리를 방북시켜 김정일과 협의 후, 4월 23~25일 3일간 베이징에서 미·중·북간의 3자회담을 개최하였다.

2003년 4월의 미·중·북 3자회담은 제2차 북핵위기의 난국타개를 위한 협상채널을 확보했다는 점과 북핵문제를 다자적 틀에서 해결하고자 시도했다는 점에서 의미가 있었지만, 북핵문제 피해당사자인 한국정부가 참여하지 못하는 결과를 초래했다. 노무현 정부는 북핵문제를 미·북 양자간의 문제로 파악했기 때문에 3자회담에 참여하는 방안을 강구하지 않은 실책을 범했다. 이러한 소극적 태도로 인하여 노무현 정부는 북핵문제의 방관자라는 국내여론의 질타를 받아야 했다. 결국 이 3자회담은 2003년 8월 한국, 일본, 러시아가 추가로 참여하는 동북아 6자회담으로 확대되는 계기가 되었다.

제2차 북핵위기 해결을 위한 3자회담이 6자회담으로 전환된 배경에는 동북아시아의 강대국을 노리는 중국의 전략이 있었다. 중국은 북핵문제를 미국의 동북아시아 전략에 대한 대응차원에서 접근하기 시작했다. 중국은 2003년 상반기까지 미·북 양자대화를 촉구해 왔었지만 북한의 NPT 탈퇴이후 미·북관계가 대립으로 치닫자 중국은 중재자의 역할을 자임하고 나섰고, 절충안으로 3자회담을 제안했었다. 한편 북한이 미·북양자회담 고집에서 6자회담 수용 태도로 변화한 배경에는 경제적·정치적 요인이 작용했다. 2000년을 전후하여 총체적 경제난에 직면한 북한은 협상의 모멘텀 유지와 외부의 경제지원이 절실했다. 때마침 김대중정부의 햇볕정책과 북한의 중국과 러시아와의 새로운 우호관계 재설정 등은 북한이 6자회담을 수용하는 요인이 되었다.

2003년 8월 23~29일 베이징에서 열린 제1차 6자회담에서는 ① 북핵문제의 평화적 해결, ② 북한의 안보해소 노력, ③ 단계적이고 동시·병행적 방안추진, ④ 사태악화의 자제, ⑤ 대화유지, ⑥ 차기회담조속 확정 등의 주요약문 6개항을 발표했다. 이 회담은 모든 참여국들이 북핵의 평화적·외교적 해결에 공감대를 형성했다는 점에서 성과<sup>70)</sup>였다.

북핵문제와 북미관계가 새로운 국면을 맞이하는 2007년 10월 2~4일간 노무현 대통령의 방북으로 제2차 남북정상회담 결과, '10.4공동선언'을 하였다. 10.4공동선언은 한반도 평화와 남북의 공동번영 및 화해통일이라는 3대 현안에 대한 남북정상간의 기본 틀을 제시하고 구체적 과제에도 합의함으로써 '한반도 평화'의 새로운 역사를 열 수 있는 계기를 만들은 회담으로 평가된다. 나아가 서해평화특별지대를 설치하여 평화와 경제를 결합한 선순환 구조를 창출한 점, 남북국방장관회담 개최와 평화체제 구축합의를 통해 평화안보 논의의 장을 연 것, 북핵문제해결 촉진과 남북대화·6자회담 선순환 관계를 입증한 것, 남북경협 양적·질적 도약, 남북관계의 실질적 제도화 등이 그의 성과<sup>71)</sup>로 지적된다. 그러나 제2차 북핵위기의 조성 과 제1차 핵실험 감행이라는 엄청난 시기와 겹쳤음에도 한반도 평화공존실현과 북한의 근본적 변화를 유인하지 못하는 한계를 나타냈고, "북핵문제 해결을 위한 9.19공동성명과 2.13합의 이행을 위해 공동 노력한다"는 명시만이 있을 뿐 북핵해결의 구체성을 간과하고 있어 양비론적인 국내외의 논쟁을 초래하였다. 비판론자들은 임기말의 정부가 국민적 합의가 없이 30조 원 이상의 대북지원사업을 약속함으로써 차기 정부와 국민에게 과도한 부담을 초래하였고, 한·미동맹 관계를 어렵게 만들었다 주장했다. 이에 반해 긍정 평가론자들은 '10.4공동선언'은 6.15공동선언에 기초해서 진행되어 오던 남북관계가 더 이상 발전을 못하고, 동력을 상실하고 있는 상황에 10.4정상회담을 통해서 남북간의 화해와 협력관계가 재도약할 수 있는 기반을 다시 확보할 수 있게 되었다는 점을 지적했다.

'10.4공동선언'이후 7년이 흐른 2013년 6월 24일 국가정보원은 노무현 대통령-김정일 북한국방위원장간의 "2007 남북정상회담 회의록"을 일반문서로 재분류하여 공개하였다. 국내는 회의록에 대한 진위여부와 발언내용에 함축된 해석을 두고 정치쟁점화가 되어 검찰의 국정원 조사 등 혼란스러운 상황이 파생되었다. 공개된 자료에 입각할때 간과해서는 안될 내용이 있다. 우선, 북한은 이미 핵무기를 보유하고 있음을 공언하고 있다는 점이다. 상대측인 한국의 입장에서 북한의 핵무기보유는 1991년의 남북한 공동성명에 명시된 '한반도비핵화'성명

70) 외교통상부, 『제1차 6자회담 경과 및 향후대책』, 국회 통일외교통상위원회 보고자료(2003년 9월 1일), pp. 1-5.

71) 허문영, 오인환, 정지용, 『평화번영정책 추진성과와 향후과제』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 51-56.

을 위반한 것임을 분명히 할 필요가 있다. 두번째, 역사 진행과정을 보았을 때, ‘한반도비핵화’는 비핵화의 대상이 없는 한국이 아니라 ‘북한의 비핵화’임을 명심하고 용어의 혼란을 불식시켜야 한다. 세번째, 북한은 체제의 사활을 걸고 진력해온 핵무기개발의 근본 원인이 주한미군의 핵무력에 대항할 힘의 양성이라는 명분을 내세우고 있다. 북한에게 주한미군의 존재는 핵무기개발의 최종목표라는 것이다. 한미군사동맹에 기초하여 한국군의 군사력을 유지·증강하고 있는 현실에서 전시작전통제권 전환은 주한미군철수를 위한 수순이라는 점을 인식하고 책임있는 공직자는 결과의 전후관계를 직시하고 신중한 언행을 해야 한다는 점을 망각하지 말아야 한다.

## 2.5 이명박 정부(2008~2013)의 북핵 대응전략

이명박정부의 대북관은 남북관계가 정상으로 발전하기 어려운 것은 북한이 체제위기가 지속되는 상황에서 남한의 흡수통일을 우려하여 남북관계 진전자체를 두려워하기 때문이며, 빈발하는 대남 비방공세와 무력도발은 이 맥락에서 의도된 남북관계 속도조절임으로 북한의 흡수통일이나 체제붕괴 우려를 해소해 주어야 남북관계의 발전이 가능하다는 착안에서 출발하였다. 통일부는 이러한 이명박정부의 대북정책명칭을 ‘상생과 공영’으로 ‘비핵·개방·3000’은 이의 이행을 위한 추진전략, 2009년 9월 23일 UN총회 연설에서 제안한 ‘그랜드바겐(Grand Bargain: 일괄타결)’안은 북핵문제해결을 위한 실행계획으로 규정했다.

이러한 맥락에서 이명박 대통령은 북핵문제 해결과 남북협력 활성화를 위해 『한반도신평화구상』과 『그랜드바겐(Grand Bargain)』의 정책구상을 지속적으로 제시하였으나, 남북관계는 오히려 북한의 강경대응으로 경색되어 갔다. 2009년 1월 17일 북한의 조국평화통일위원회는 이명박정부의 대북 강경정책으로 인해 “남북한 간의 정치·군사적 대결상태해소와 관련한 모든 합의사항 등을 무효화”하고, 남북기본합의서의 “서해해상 군사경계선에 관한 조항들을 폐기한다”면서 “강력한 군사적 대응조치가 뒤따를 것”이라는 성명을 발표했다. 이후 북한보다 우수한 한국군의 무기체계가 사용되기 어려운 방식의 군사전략으로 야기된 2010년 3월 26일의 천안함 폭침과 11월 23일의 연평도 포격도발 이후의 남북관계는 한반도 주변정세에 의존하는 경향이 강하게 나타났

다. 이에 따라 천안함 폭침과 연평도 포격사건이후 남북관계는 실종되고 미국, 중국, 일본, 러시아간의 치열한 외교전이 전개되는 동시에 미국의 아시아로의 회귀(pivot to Asia)정책이 합리화되는 계기가 되었다.

2009년 4월 미사일 대포동2호 발사와 5월의 제2차 북핵실험, 2010년 3월 26일의 천안함 폭침에 대한 국제조사단의 조사결과가 북한의 돌발행위로 밝혀지면서 북한의 사과없이 북한과의 모든 관계를 단절한다는 ‘5.24제재조치’<sup>72)</sup>를 선포한 이후로 남북관계는 경제협력 및 교류중단으로 단절과 위기의 심화가 초래되었다. 상호무시(相互無視)의 상황이 전개되는 가운데 북한은 이명박정부 임기말이 되는 2012년 12월 장거리미사일 은하3호발사와 2013년 2월 제3차 핵실험을 강행했다. 이로써 이명박정부의 『비핵·개방·3000』 대북정책 전략구상은 2차례에 걸친 핵실험과 미사일발사, 천안함 침몰과 연평도 포격에 즉각적인 강경대응도 못하고 ‘비실용적이고도 친이념적 허상’이 되었다. 북핵문제해결을 위한 남북간의 대화는 물론 다자적국제차원의 6자회담도 2008년 12월이후 속개되지 않은 상황을 초래했다.

이러한 일련의 상황에서 이명박정부의 대북정책에 대해 붕괴정책 또는 공작정책이라는 비판<sup>73)</sup>이 있었다. 그러나 이런 비판은 이명박정부의 국제주의적 실용적 보수성향에 대한 이해와 이명박정부에 대한 북한의 독특한 도발적 행태에 따른 남북관계 경색현상을 간과한 측면이 있다. 이명박정부는 이전 정부들의 대북정책이 받았던 비판을 고려하여 남북관계정상화를 위한 원칙있는 대북정책을 추진했다. 우선 이전 정부의 남북정상회담결과물인 ‘6.15공동선언’과 ‘10.4선언’에 대해 합의는 존중하되 이행에 있어서는 현실상황에 부합하는 적합한 실천방안을 마련하여 단계적으로 추진해 간다는 입장에

72) 2010년 3월 26일 천안함 폭침 사건이 북한의 소행으로 밝혀진 이후 같은 해 5월 24일 이명박정부가 취한 대북제재조치로 북한선박의 한국해역 운항불허, 개성공단을 제외한 남북교역중단, 한국국민의 방북불허, 대북신규투자 및 투자확대 불허, 인도적 지원을 제외한 대북지원 보류 등이 핵심 내용이다.

73) 2011년 6월 15일 야권은 ‘6.15남북공동 선언 11주년’을 맞이해서 이명박정부의 대북정책을 비판했다. 야권은 “이명박정부 3년 여만에 화해와 협력의 역사는 무너지고, 한반도는 대립과 갈등의 시대로 회귀하고 말았다”고 언급하고 “이명박 정권주도하에 공공연하게 반북대결 조장이 자행되고 있다. 따라서 반북대결의 극우교본인 ‘비핵·개방·3000’에 민족의 미래를 저당잡혀 붙여박치는 전쟁위기를 두고 볼 수는 없다”는 입장을 밝혔다(「프리임경제」, 2011년 6월 15일자).

서 대북정책을 추진했다. 동시에 남북관계발전에 있어서는 북핵문제가 주요변수였다는 인식과 북핵문제 해결이 없는 남북관계발전은 항상 원점으로 돌아갈 수 있다는 판단에서 북핵문제의 우선적 해결을 강조했다.

이러한 이명박정부의 대북정책에 대해 북한은 이전 정부의 대북정책 관성에서 벗어나지 못하고 이명박정부 초기부터 남북경제협력사무소 인원추방<sup>74)</sup> 등 남한측과 힘겨루기를 하면서 그 동안 진행되어 왔던 남북한 당국간 대화와 교류협력이 위축되는 결과를 초래했다. 이와함께 김정일 위원장의 건강이상과 김정은으로의 3대 세습과정에 돌입한 북한은 제2차 핵실험과 장거리 로켓발사를 하였고 이에 대한 국제사회의 제재, 그리고 제재국면 돌파를 위한 對미국중심의 접근을 취함에 따라 남한과의 관계는 통미봉남(通美封南)과 통민봉관(通民封官)의 관계로 이전정부시기의 활발했던 대화와 교류협력이 동력을 유지할 수 없었다. 이런 상황에서 2010년 3월 북한의 천안함 폭침과 11월 연평도 포격도발은 한반도정전체제(停戰體制)의 근간에 해당하는 문제로 이명박정부로서는 반드시 짚고 넘어가야 할 문제가 되었고 이의 해결이 없는 상황에서 남북관계 정상화는 전례없이 어려운 상황에 처하게 되었다고 보여진다.

### 3. 결론

현실적으로 가장 시급한 대내적인 북핵대응은 일치된 국민의식으로 북핵폐기를 위한 단호한 대응책 마련이고, 대외적 측면에서는 북핵문제해결을 위한 다자협의체제와 국제레짐의 공조를 통한 쇄신된 역할이다. 이를 위해 3가지 방안을 제언하고자 한다.

1) 한국전쟁이후 한국사회는 자유민주주의와 반공을 국가이념으로 채택하면서 보수와 진보의 기준이 설정되어, 친미적이고 성장과 안보를 우선시하는 성향의 사람들을 보수주의자라로, 반미적이고 분배와 민족통일을 강조하는 성향의 사람들을 진보주의자<sup>75)</sup>라 했다. 분단

된 한국사회에서 보수와 진보간의 가장 큰 쟁점은 ‘북한 인식론’으로 국론분열의 시발이 되고 있다. 향후 이러한 분열은 국토분단이라는 특수상황을 고려하여 국민적 합의를 바탕으로 보수와 진보간의 전략적 공통분모를 창출해서 북한의 변화를 목표로 일관성있는 대북정책과 국민들에게 올바른 대북관과 통일관을 제시하는 대전략(大戰略)수립을 확립해야 한다.

2) 중단된 6자회담은 북한비핵화 추진기체로서 실효적으로 기능하지 못했다. 북한의 플루토늄 핵무기 개발을 억제하지도 못했을 뿐 아니라 약속을 이행하지 않는 북한의 일탈행위를 효과적으로 강력제재하지도 못했으며, 우라늄농축프로그램(UHP)추진을 사전에 차단하지도 못했다. 6자회담의 한계는 구조적인 한계와 회담참여국의 이해관계 상충과 국제레짐으로서의 취약성에 있었다. 국제사회는 핵문제에 관한 일탈행위자의 감시·검증 및 제재장치에 대한 책무를 IAEA나 UN 및 NPT등에 이관하여 왔는데, 이들의 작동방식도 북한의 의무준수를 강제하거나 참가국의 의무 및 공약이행을 구속하는 효과를 거두지 못했다. 그런데도 6자회담은 兩大 핵확산방지 국제레짐에서 이미 무단이탈한 북한과 북한 핵무기개발에 관련된 문제를 다시 이들 기관에 맡기는 모순적 상황을 연출했다.

북한의 핵무장이 국가의 생존과 안보상황변화에 직결되는 한국은 취약점이 많은 6자회담체제에 북핵문제해결을 의지하게 되면서 자국의 생존과 안보를 타국가의 선의에 맡기는 상황에 처하게 했다. 한국과 국제사회의 표류속에 한국이 직면한 것이 핵무장한 북한과 그들의 핵공갈이고 한국민에 대한 핵인질 가능성이다.

3) 對북핵정책에 정책적 일관성과 국제적 신뢰, 국민과 북한에 지속적 신호사인(signaling)을 보내기 위해서, 先行역대정부에서 이룩한 남북간의 합의와 국제적 합의를 인정하고 존중하여, 미흡한 부분이 있다면 그 내부에서 점진적·실용적으로 수정하여 실천할 필요가 있다. 이들 협정들이 진보정부에 불리하다해서 보수정부가 이룩한 합의를 뒤집고, 보수정부에 불리하다해서 진보정부의 합의를 뒤집는다면 국제적 국가준칙과 국가합의는 존재할 수도 없고, 국내의 사회갈등과 내부분열의 근원이 된다.

한국정부가 남북한 간에 이룩한 공동성명들은 분단

74) 북한은 2008년 3월말부터 남한측 당국자의 발언(김하중 통일원장관의 북핵문제와 개성공단 개발관련 발언과 김태영 합참의장의 선제타격발언 등)을 문제삼으며, 대남비난을 개시하였고, 2008년 3월 24일 남북경제협력사무소 남한측 인원철수를 요구하고 3월 27일 강제철수시켰다 (통일부, 『통일백서 2009』 참조).

75) 김용호·최연식, “대북정책에 있어서 보수·진보논쟁에 대한 고찰: 대외위협인식의 역사적 고찰을 통한 현재의 조명,” 『한국과 국제정치』 23-3, (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2007),

된 국토에 남북한의 군사적 대치와 북한의 무력도발이 빈발하는 상황속에서 ‘군사대치’와 ‘남북관계’를 일정정도 별도분리하여 시행한 전략정책의 산물들이다. 결과적으로 군사적 대치에 대응하는 한편, 일정 거리를 둔 남북관계의 진전이라는 온건-진보정책의 융합전략은 적대국가에 대해서 훨씬 효과가 크다는 것을 시사하고 있다. 이러한 대북전략은 보수정부가기 때문에 국내의 보수세력이 반대하지 않았고, 온건-진보의 융합정책이기 때문에 국내진보세력이 반대하지 않았기에 국론분열의 여지는 그만큼 줄어들고, 상대 적대국가 역시 결국 순응하여 따라오게 됨으로써 남북관계에서 남한이 주도권을 쥐는 결과를 초래했다.

앞에서 논의한 김대중·노무현정부의 대북온건정책과 이명박정부의 대북강경정책이 성공한 것으로 평가받지 못하는 주요 이유는 북한의 긍정적 태도변화 유도에 한계를 보였기 때문이다. 북한은 1990년대의 서해안교전에서부터 핵·미사일 실험 및 발사와 천안함 폭침과 연평도 포격이라는 지속적 도발과 제네바합의의 파기를 통해서 위기를 조성하고 대가를 얻어내는 전략을 반복했다. 이는 동등한 협상파트너로서의 자격상실을 의미하며, 이같은 행태는 향후에도 재연될 가능성이 높다는 점에서 문제가 있다. 북한이 합의를 파기했음에도 역대 한국정부의 대북 및 대북핵정책은 북한을 동등한 파트너로 인식하고 협상을 지속했다는 점에서 협상결렬의 대내외적 비용을 모두 감수해야 했다. 갈등구조를 극복하고 국민결집을 강화하기 위한 바람직한 대북핵전략은 대화를 중시하되 도발행동에는 단호한 억제원칙을 적용하며 유화-온건에 기반한 온정적 지원방법은 더 이상 통용되지 않는다는 것을 대내외적으로 확실히 각인시키는 확대된 억제방안(extended deterrence)의 강구가 절실하다.

## References

- [1] 구갑우, 비판적 평화연구와 한반도 (서울:후마니타스, 2007)
- [2] 김계동, 북한의 외교정책: 벼랑에 선 줄다리기 외교의 선택(서울: 백산서당, 2002)
- [3] 김대중, 김대중 자서전2 (서울: 삼인, 2010)
- [4] 김영삼, 김영삼 회고록: 민주주의를 위한 나의 투쟁 (제1권) (서울: 조선일보사, 2001)
- [5] 김태우, 북핵을 넘어 통일로(서울:명인문화사, 2012)
- [6] 남찬순, 북미핵협상과 동북아질서: 1990년대의 교훈 (서울: 나남출판, 2007)
- [7] 배정호·박재덕·홍지환·황재호·한동균·유영철, 북한의 국제정치와 한국의 대북핵 전략 (서울: 통일연구원, 2011)
- [8] 이수혁, 전환적 사건: 북핵 문제 정밀분석 (서울:중앙 Books, 2005)
- [9] 이용준, 북한 핵 새로운 게임의 법칙 (서울:조선일보사, 2004)
- [10] 이우탁, 오바마와 김정일의 생존게임: 북핵6자회담 현장의 기록 (서울: 창해, 2009)
- [11] 김용호·최연식, “대북정책에 있어서 보수-진보논쟁에 관한 연구,” 『한국과 국제정치』 (서울:경남대학교 극동문제연구소, 2007)
- [12] 박영호, “한미의 전략적 협력,” 『NPT 체제와 핵안보』 (서울: 통일연구원, 2010)
- [13] Don Oberdorf, The Two Koreas: A Contemporary History (Reading MA: Addison- Wasley 1997)
- [14] Funabashi, Yoich, The Peninsula Question: A Chronical of the Second Korean Nuclear Crisis (Washington, D.C., Brookings Institute Press, 2007)
- [15] Krasner, Stephen D., International Regimes (Ithaca: Cornell Univ. Press, 1999)
- [16] Snyder, Scott A., (안진환·이재봉 역), 벼랑끝 협상: 북한의 외교전쟁(서울: 청년정신,2003)
- [17] Waltz, Kenneth N., Theory of International Politics (Reading: Addison Wesley,1979)
- [18] Waltz, Kenneth N., Man, the State and War: A Theoretical Analysis (New York: Columbia Univ. Press, 1959)
- [19] Hecker, Siegfried S., “Lessons learned from the North Korean Nuclear Crisis,” Delhaus Issue 44 (Winter, 2010)
- [20] Park, John, “Inside Multilateralism: The Six Party Talks,” Washington Quarterly, Vol. 28, No. 4 (Autumn 2005),

임 중 화(Lim, Jong Wha)



- 2004년 3월 인하대학교 정치외교학과 졸업
- 2006년 6월 미국 오하이오 애크런 대학교(University of Akron) 경영학 석사 (MBA)
- 2009년 12월 영국 브래드퍼드 대학 (University of Bradford) 국제정치학 석사
- 2014년 8월 경기대 정치전문대학원 국제정치학 박사
- 2011년 9월~2016년 12월 중부대학교 교양학부 시간강사
- 2014년 3월~2016년 12월 경기대학교 무역학과 시간강사
- 2019년 9월~청운대학교 중국지역학과 연구교수
- 관심 및 전공분야 : 중국사, 중국근현대경제사, 중국미술사, 한중일현대정치사, 유럽근대사, 국제정치경제사, 경영학
- E-Mail : innovate3000@naver.com