

(포커스) 2007년 한반도 정세와 남북 관계 전망

고유환 / 동국대 북한학과 교수

‘10·9 핵실험’ 이후 위기의 한반도

‘9·11 테러’ 이후 미국의 세계 전략이 근본적으로 바뀌었듯이 ‘10·9 핵실험’ 이후 한반도 정세도 근본적으로 바뀌고 있다. 북한의 핵실험은 남북 관계는 물론 동북아 정세 전반에 걸친 안보 환경의 질적 변화와 패러다임의 전환을 초래할 수밖에 없다. 북한은 핵실험을 통해서 핵 보유국의 지위를 인정받고 싶겠지만, 핵실험이 가져올 파장은 미사일 시험 발사와는 비교할 수 없는 동북아 정세 전반에 걸친 질적 변화를 초래할 것이다. 미사일 발사로 이미 유엔 대북 결의안이 채택된 가운데 또다시 핵실험으로 대량살상무기(WMD) 문제를 부각시킴으로써 유엔 안보리는 곧바로 강력한 대북 제재결의안을 채택했다. 한국과 중국도 국제사회의 대북 제재에 동참할 수밖에 없었다.

북한 미사일 발사의 경우는 미국과 일본이 이를 빌미로 하여 미사일방어(MD) 체제 구축에 박차를 가할 수 있어 어느 정도 용인될 수 있다. 하지만 핵실험의 경우는 동북아에서의 핵확산을 가져오기 때문에 미국으로서도 용인하기 어려울 것이다. 특히 북한의 핵 개발에 대한 중국의 안보 우려는 사활적인 것이다. 북한이 핵 보유국이 될 경우 일본, 한국, 대만의 핵보유를 촉진함으로써 동북아에서의 핵확산을 막을 수 없을 것이다. 특히 중국은 핵문제의 장기화가 일본 군국주의 부활의 구실을 준다고 우려하고 있는 것으로 알려졌다.

북한의 핵실험은 체제 위기 심화로 고통 받고 있는 북한 주민들의 내부 동요를 막고 체제 결속을 강화할 수 있을지 모르지만, 주변 국가들의 핵 개발 경쟁을 촉발함으로써 오히려 북한의 안보를 위협하게 될 것이다. 북한의 핵실험은 북한 주민들의 불안감을 덜어주는 자기 최면용(自己 催眠用)¹⁾ 또는 ‘자기 충족적 예언(self-fulfilling prophecy)’은 될지언정 미국에 대한 억제력은 될 수 없다. 핵실험 이후 북한은 핵 보유국의 지위를 확보하여 미국과 핵 군축을 위한 협상을 모색하려고 하겠지만, 미국은 북한을 핵 보유국으로 인정하려 하지 않고 유엔 안보리 제재결의안 등을 통해서 국제적 압박을 통한 비핵화를 추구하려 할 것이다.

미국이 파키스탄의 핵보유를 묵인한 것은 인도를 견제하기 위해서였고, 최근 미

1) 북한은 핵실험 성공을 환영하는 평양시 군민대회를 10월 20일 김일성광장에서 진행하는 등 전국적으로 각 시·군 단위에서 핵실험 성공 군민대회를 개최했다.(『조선중앙통신』, 2006. 10. 10; 10. 31) 이는 역사상 유례가 없는 것으로 핵실험이 자기 최면용이라는 것을 반증하는 것이다. 케네스 퀴노네스 전 국무부 한국과장은 북한 김정일 국방위원장이 국제사회의 만류와 우려에도 불구하고 미사일 발사와 핵실험을 강행한 것은 선친인 김일성 주석의 항일 무장 투쟁을 등을 의식한 군부에 자신을 과시하기 위한 것이라고 분석했다.(『연합뉴스』, 2006. 11. 3)

국이 인도의 핵 개발을 지원하고 있는 것은 중국을 견제하기 위함이다. 그리고 인도와 파키스탄은 외부 압력을 견뎌낼 수 있을 정도의 국력을 가지고 있기 때문에 외부의 압력에도 불구하고 핵 개발 경쟁을 하고 있는 것이다. 하지만 북한은 미국의 경제 봉쇄 등으로 내부 자원이 고갈됐고, 홍수 등 자연 재해로 식량난을 해결하기 어려운 '위기 국가'이다.

위기 국면의 대화 국면으로의 전환

북한과 미국이 11월 1일 6자회담 재개에 합의함으로써 북핵 실험 이후 위기 국면이 대화 국면으로 전환되고 있다. 북한의 입장에서는 미국의 무시 전략에 맞서 충격 요법을 통한 국면 전환 차원에서 핵실험을 강행했다. 북한은 11월 미국 중간선거를 겨냥하여 부시 행정부의 비확산 정책이 실패했다는 점을 부각시켜 협상을 모색했던 것이다. 북한은 핵확산이나 협상이나 양자택일을 미국에 요구하여 6자회담 재개에 성공했다. 북한은 스스로 핵 보유국의 지위를 부여하고 전제 조건 없이 6자회담에 복귀함으로써 방코델타아시아(BDA)의 금융 제재 해제 문제를 6자회담 복귀의 전제 조건에서 의제로 돌렸다. 북한은 유엔안보리 제재가 전면화하기 전에 6자회담에 복귀하여 체제 위기를 해소하려는 것으로 보인다.

미국의 입장에서는 북한 핵실험에 맞서 안보리 제재 결의안 채택과 함께 핵포기나 붕괴나 압박을 본격화해 나갔다. 하지만 북한의 핵 보유국 지위를 인정할 수 없는 미국의 북핵 저지의 다급성을 반영하여 6자회담 재개에 합의했던 것으로 보인다. 미국이 북핵 해결을 늦출 경우 북한의 핵보유는 기정사실화 하게 된다. 이러한 다급한 사정을 반영하여 미국은 북한이 '사실상의 핵 보유국'이 되는 것을 방지하기 위해서 협상에 나설 수밖에 없는 상황이다. 북한의 핵실험은 미국 부시 행정부가 대북 '무시' 전략에서 '협상' 전략으로의 자세 전환을 하지 않으면 안 되게 만들었다.

중국의 입장에서는 북핵 실험 이후 실추된 위신을 만회하고 안보 우려 해소 차원에서 북한과 미국 사이의 중재자로 적극 나서지 않을 수 없게 됐다. 후진타오 국가주석의 특사인 탕자취안 국무위원이 워싱턴과 평양을 방문하여 양 당국을 설득하여 6자회담 재개를 이끌어냄으로써 중국은 중재 외교의 성과를 부각시키면서 실추된 위신을 만회하고 있다. 중국은 다시 북핵 해결의 주도 국가로 부각하고 있는 것이다.

결과적으로 해석해 보면 북한이 핵실험을 강행할 때 미국과 중국을 동시에 겨냥한 것으로 보인다. 북한은 미사일 시험 발사와 핵실험을 강행하여 중국의 사활적 안보 문제를 자극하고, 중국을 적극적 중재자로 활용하여 미국을 설득하고 6자회담 재개를 성사시킨 것이다. 중국은 북한 문제를 안보 문제일 뿐만 아니라 경제 문제로 인식하고 있다. 안보 문제는 미래의 문제이고, 경제 문제는 현재의 문

제다. 북한의 미사일 시험 발사와 핵실험에 따른 대량살상무기(WMD) 확산은 중국의 미래 안보를 위협하는 것이고, 미국의 대북 정책에 협조하지 않았을 때 오는 경제 압력은 현재 문제다. 중국은 미국의 도움이 없으면 안정적인 경제 성장을 이룰 수 없다. 이러한 중국의 대미 의존 관계를 활용하여 미국은 중국에게 북핵 해결에 적극 나설 것을 촉구했다. 중국은 평화적으로 일어나기(和平崛起) 위해서는 미국과 '전략적 동반자 관계'를 유지할 필요가 있다. 미국이 미·중간의 경제적 의존 관계와 중국에 대한 안보 위협을 자극하고, 중국이 대북 압력을 행사한 결과 북한을 6자회담의 테이블로 끌어낼 수 있었다. 미국은 비확산 정책의 실패 여론을 의식하고 실질적으로 북핵을 제거하기 위해 협상 테이블에 나왔다. 이와 같이 한반도 비핵화는 미국과 중국의 공동이익이다.

북미 적대 관계 해소 가능성

북핵 실험은 한반도 안보 환경과 미국의 세계 전략의 질적 변화를 수반하기 때문에 조속한 협상 진전의 필요성이 부각하고 있다. 미국 입장에서는 북한의 핵 보유국 지위를 부여할 수 없고 핵확산을 차단하기 위해서는 무시 전략으로 시간끌기가 어려워졌다. 북한입장에서도 유엔 안보리 제재가 본격화하면 체제 위기 심화에 따른 '내부 폭발'(implosion) 가능성 등을 고려한 조속한 협상 진전을 모색할 수밖에 없다.

최근 미국의 대북 정책 변화 움직임이 나타나고 있다. 북핵 실험 이후의 상황은 비확산 정책의 실패에 대한 부담 때문에 미국이 '북한 위협론'을 장기적으로 끌고 가기 어렵게 됐다. 북핵 실험 이전만 해도 부시 행정부의 대북 정책은 대량살상무기(WMD) 확산방지, 북한 위협론 유지 하에 미사일방어(MD) 체제 구축, 북한 정권 교체 등 3가지 의도에 따라 이를 동시에 추진하는 듯한 모습을 보였다. 북핵 문제에 대한 미국의 의도가 무엇인지 분명치 않음에 따라 북한의 대미 불신은 깊어졌고, 북핵 해법을 둘러싸고 한미간 이견이 노출되기도 했다. 북핵 실험 이후 미국은 더 이상 북한 위협론을 유지하면서 미일 동맹 강화와 미사일 방어(MD) 체제 구축의 빌미로 활용하기 어렵게 됐다. 북핵 해결을 늦출 경우 북한을 '사실상 핵 보유국으로 인정'할 수밖에 없기 때문이다.

북한의 핵과 미사일 개발은 '북미 적대 관계의 산물'로 역사적·구조적 근원을 가진 문제다. 반복하는 한반도 위기문제는 한국전쟁을 종결하지 못한 데 따른 것이다. 따라서 북미 적대 관계를 해소하고 공존을 합의하는 등 냉전 구조를 해체하고 평화 체제를 구축해야 한반도 문제를 근원적으로 해결할 수 있다. 북핵 실험 이후 미국이 북미 적대 관계 해소에 관한 전향적 자세를 보이고 있다. 11월 18일 부시 대통령이 한미 정상회담에서 "북한이 핵무기와 핵 야망을 포기할 경우 안보 협력과 이에 상응하는 유인책을 제공할 것"이라고 언급했다. 이와 관련 토니 스노

백악관 대변인은 “한국전의 공식 종료 선언이 포함될 수 있다”고 밝혔다. 한미 정상회담에서 부시 대통령은 북한이 핵 폐기에 나설 경우 노무현 대통령, 김정일 위원장과 함께 한국전쟁의 종료를 선언하는 문서에 공동 서명하겠다는 뜻을 밝힌 것으로 알려졌다. 한국전의 공식종료 선언은 북미 적대 관계 해소와 정전협정의 평화협정으로의 전환의 시작을 의미한다. 한국전 종료 선언은 북한이 줄곧 요구해 왔던 미국의 대북 적대시 정책의 철회를 의미함으로 북미관계 개선의 청신호로 볼 수 있다.

북한은 핵과 미사일 개발의 근원을 북미 적대 관계에서 찾아왔다. 그동안 북한은 정전협정 상 북한과 미국이 교전관계에 있기 때문에 미국이 대북 적대시 정책을 철회하면 핵 개발을 하지 않겠다는 주장을 해왔다. 미국이 한국전쟁의 종료 선언을 할 수 있다는 것은 북미 적대 관계를 해소할 수 있다는 의미를 내포하는 것이다. 미국이 대북 적대시 정책을 추진하지 않을 테니, 북한도 핵을 버리라는 것이다. 미국이 한국전 종료 선언을 들고 나온 것은 북한에게 핵을 버릴 수 있는 명분을 줄 테니 ‘김일성 유훈’에 따라 비핵화를 실현하라는 것이다.

미국의 이러한 적극적 자세변화 움직임은 북핵 실험 이후 한반도에 대한 ‘현상 유지’ 정책에서 ‘현상 변경’ 정책으로의 정책 전환 가능성을 시사하는 것이다. 현상 유지 정책은 북한의 핵보유를 인정하게 되는 것이다. 북한의 핵보유를 인정할 수 없는 다급한 사정을 반영해서 미국이 대북 적대시 정책의 철회를 시사하고, 북한을 6자회담의 테이블로 유인하여 비핵화를 실현하려는 것으로 보인다.

중국이 1970년대 초 미·중 적대 관계를 해소하고 1978년 등소평 등장 이후 개혁·개방을 본격화한 경험에 비춰볼 때, 북미 적대 관계 해소는 북핵 해결의 지름길이고, 북한의 개혁·개방을 촉진하게 될 것이다.

신뢰의 위기와 남북 관계 냉각

남측의 심각한 우려에도 불구하고 북측이 미사일 시험 발사와 핵실험을 강행함으로써 남북간 신뢰는 크게 손상됐다. 우리 정부는 북한의 미사일 시험 발사를 ‘도발적 행위’로 규정하고 ‘심각한 유감’을 표명했고, 핵실험 이후에는 대통령이 직접 나서 대북 포용 정책의 재검토 가능성을 시사하기도 했다. 북한의 미사일 발사로 인도적 문제가 연계되면서 남북 관계가 급격히 냉각하고 있던 중에 북한이 핵실험을 강행하여 6자회담에서 북핵 해결의 진전이 있을 때까지 남북 관계 회복과 정부 차원의 대북 지원은 어려울 것이다.

북한이 국제사회의 관심사인 대량살상무기(WMD) 문제를 던짐으로써 한반도 문제는 다시 국제화됐다. 북한이 미사일 발사와 핵실험을 강행한 것은 북미 양자 대화를 위한 것이지만, 의도와는 달리 북한 문제는 ‘북한 對 유엔 문제’로 확대됐다. 북한 문제가 유엔안보리 의제로 남북 대화와 6자회담 틀을 벗어남으로써 우

리 정부의 역할은 유엔 회원국의 일원으로 대북 결의안을 준수해야 하는 국제 의무를 다해야 하고, 다른 한편에서는 민족 내부 관계 차원에서 남북 화해 협력 정책의 기초와 원칙을 일관성 있게 유지하면서 위기를 관리해 나가야 하는 이중의 부담을 짊어지게 됐다. 최근 북한이 6자회담에 복귀하기로 약속함으로써 북핵 문제 해결은 유엔 차원, 6자회담 차원, 남북 대화 차원 등에서 논의할 수 있게 됐지만 유엔 안보리 결의안의 구속력이 강화되고, 북한이 핵 보유국의 지위를 내세워 정전협정의 당사국이자 핵 보유국인 북·중·미 등과의 협의를 고집할 경우 한국은 자칫 논의 구조에서 소외될 수도 있다.

최근 한국 정부가 유엔 인권 결의안에 찬성 표결한 이후 북한이 강하게 반발하고 있다. 한국이 유엔 인권 결의안에 찬성 표결한 것을 계기로 6자회담 장에서 이전과는 달리 우리의 대북 영향력이 약화될 가능성이 있다. 남북대화에서도 북한은 핵 보유국의 지위를 은연중에 과시하면서 ‘선군 정치’에 의한 한반도 평화와 안전 유지를 내세우면서 남측의 경제 지원을 요구할 가능성이 있다. 또한 핵실험 이후 핵 보유국의 지위를 내세워 6자회담에서 핵보유국인 미, 중, 러, 북 4개국과의 협상을 중시하고 한국과 일본을 상대적으로 소외시킬 가능성도 있다.

포용과 억지로 남북 관계 진전 모색

북한의 미사일 시험 발사와 핵실험 이후 우리나라는 포용 정책 시비에 따른 남남갈등으로 외교 안보 라인을 전면 교체하기에 이르렀고, 이에 따른 새로운 안보 라인이 본격적인 대북 정책을 추진하기까지 다소 시간이 필요할 것이다. 현안인 북핵 문제 해결과 남북 관계 진전을 위해서는 대북 특사파견과 남북 정상회담을 적극적으로 검토할 수 있지만, 미사일과 핵실험 이후 남북간 신뢰가 높지 않아 성사 가능성은 높지 않다.

하지만 차기 6자회담에서 북핵 해결의 가닥을 잡을 경우 중단됐던 쌀과 비료 및 인도적 지원을 재개하고 남북 관계 회복을 적극 모색할 필요가 있을 것이다. 북한의 식량난 등 경제 사정이 좋지 않기 때문에 내년 봄쯤 당국간 대화가 재개될 가능성이 있다. 국회 통일외교통상위원회가 내년도 남북협력기금 예산 1조 1855억 원(경수로 예산 제외)을 통과시켰다. 이 안은 예산결산위원회를 거쳐야 하지만, 내년도 식량 50만 톤, 비료 35만 톤을 지원할 예산을 확보했기 때문에 이것이 남북대화의 유인이 될 수 있을 것이다. 내년도 남북 관계를 좌우할 변수는 ① 6자회담에서의 북핵 해결 진전 여부, ② 안보리 제재 결의안에 따른 국제사회의 제재 본격화 등에 따른 북한 내부의 경제 사정, ③ 남한의 대선 판도와 남남갈등 등을 꼽을 수 있다.

우리 정부는 위기일수록 대북 정책의 일관성을 유지하면서 포용과 억지를 병행해 나가야 신뢰를 회복하고 남북 관계를 진전시킬 수 있다. 북한의 핵과 미사일

개발 등 대량살상무기(WMD) 개발 문제는 분명 우리의 안보를 위협하는 ‘도발 행위’로, 북핵 불용 원칙과 한반도 비핵화 공동선언 등에 따라 반드시 저지해야 한다. 하지만 북핵 위기에 도 불구하고 우리 정부는 화해 협력 정책의 일관성을 유지하면서 남북간 신뢰를 회복하여 북한 문제를 안정적으로 관리하고, 북핵 문제를 평화적으로 해결해 나가야 한다. 우리 정부는 북한의 핵실험으로 촉발한 ‘한반도 위기’가 증폭되지 않도록 적극적인 위기관리체제를 운영하면서 북한과 미국을 설득하여 6자회담에서 북핵 해결의 돌파구를 찾고 새로운 한반도 평화프로세스 만들기에 주력해야 할 것이다.

북한은 충격 요법을 통한 국면 전환에 성공했다. 하지만 이번 기회에 북한은 북핵 해결의 가닥을 잡고 체제 위기 해소를 위한 정책 전환을 모색하지 않으면 생존이 어려울 것이다. 북한은 미국이 대북 적대시 정책을 포기하고 안전을 담보한다면 비핵화를 실현하고 개혁·개방을 본격화할 가능성이 있다. 이번 기회가 북한을 국제사회의 일원으로, 정상 국가로 만들 수 있는 마지막 기회일 수 있다는 점에서 우리 정부의 적극적이고 건설적 역할이 중요하다.