

미래전략연구원 논단

2004/12/17

북핵문제에 있어 과연 한국의 주도적 역할은 가능한가?

김준형 (한동대 교수)

내용 문의 :

주소 서울시 종로구 당주동 128-27 동원빌딩 5층(우110-759)

미래전략연구원 <http://www.kifs.org>

전화 (02)739-0611 / 팩스 (02)739-0616 / e-mail kifs@kifs.org

민족의 미래를 준비하

미래전략연구원

북핵문제에 있어 과연 한국의 주도적 역할은 가능한가?

김준형 (한동대 교수)

노무현대통령이 LA에서의 깜짝 발언과 산티아고에서의 한미정상회담을 통해 북핵문제에 한국이 앞으로 주도권을 가지고 적극적인 해결을 모색하겠다는 뜻을 강력하게 표명했다. 처음 LA 발언이 알려졌을 때는 국내외평가가 비판일변도였다. 물론 발언을 지지하는 의견이 전혀 없었던 것은 아니었다. 예를 들면 한국이 이전보다 자율성을 가지고 미국에 대해서도 할 말은 하기 시작했다는 평가라든가, 또는 예상되는 부시 2기의 강경기조로 인해 다시 한번 군사적 옵션이 거론될 가능성에 대한 사전차단효과가 있다는 의견도 있었다. 그러나 대부분의 사람들은 가장 중요한 미국과의 관계, 그것도 이제 겨우 복구단계에 있는 공조체제를 다시 한번 흔들 수 있는 외교적인 실책이라고 비판했다. 언론이나 야당, 그리고 많은 전문가들은 앞 다투어 노무현 정부의 반복되는 외교아마추어리즘을 성토했다.

그러다가 산티아고 APEC회의의 막간에 열린 한미정상회담에서 미국 측이 LA 발언을 문제 삼지 않았고, 오히려 한미정상이 북한핵문제를 6자회담의 틀 안에서 평화적으로 해결한다는 기본 원칙에 합의하자 약간은 상황이 역전되었다. 적어도 겉으로는 노무현대통령의 자율성 제고 노력과 주도적 역할론이 먹혀들고 있는 것이 아닌가 하는 평가가 나오기 시작한 것이다. 진보적인 언론들이 중심이 되어 정부의 자주적인 외교자세에 지지를 표했으며, 북핵문제의 교착상태를 풀고 평화적 해결을 가져올 수 있는 기반을 마련했다는 다소 성급한 예측도 나왔다. 반대의 평가도 여전했다. 그런데 LA발언을 엄청난 외교적 실수라고 말하던 사람들이 이제는 비판의 방향을 조금 틀어서 기본적으로 한국이 가진 지렛대가 없는데, 어떻게 주도권을 가질 수 있는냐는 문제를 집중 제기하고 있다. 다시 말해서 북한이 원하는 것은 미국이 주는 생존권보장과 경제적 보상이며, 특히 전자는 남한이 줄 수 있는 것이 아니라는 것이다. 그러므로 미국과의 협상과 공조 없이 북핵문제에 있어서의 주도권을 주장하는 것은 향후 미국이나 북한의 태도에 따라 공염불이 될 가능성이 높고, 이는 다시 한번 우리 스스로를 한반도문제의 주변으로 더욱 밀려나게 할 수 있다는 것이다.

설득력 있는 주장이다. 한반도 문제에서 여전히 종속변수에 머무르고 있는 것이 우리의 차가운 현실이다. 오늘날 한국보다 훨씬 강한 국가들도 미국의 눈치를 보는 상황에서 대책 없이 단독 행보를 보이는 것은 무모하다는 지적도 일리가 있다. 어떤 사람은 북한 핵문제는 본질적으로 미국과 북한 사이의 문제이지 한국의 손을 떠난 일이라고 보기도 한다. 그러나 이런 관점은 어

면 경우에도 우리는 미국의 입장에서만 사고하고 행동해야 한다는 패배주의적인 자세인 동시에 50년간의 냉전적 관성에 물든 사고방식이기도 하다. 북핵문제 타결을 위한 어떤 새로운 제안을 내놓아도 “미국이 원하지 않는다면...”라는 한마디에 모든 논의가 그 자리에 정지하는 것을 여러 차례 경험해 왔다. 최근 수년간의 진행상황을 볼 때, 그리고 현재 미국의 문제해결에 대한 소극적인 입장을 볼 때 이런 식으로는 북한 핵문제의 교착상태가 장기화되는 것을 막을 수 없다. 물론 탈냉전이 되었다고 해서 남한이 한반도문제에 대해 갑자기 독립변수로서의 영향력을 가지는 것은 아니다. 노무현 대통령이 주도적 역할을 선언한다고 해서 그렇게 되는 것은 더더욱 아니다. 그러나 여전히 우리가 움직일 수 있는 틈새를 바라보고 볼 수 있어야 한다. 그리고 상황의 변화에 따라, 그 상황을 우리가 적절히 이용한다면 개입변수 정도의 역할은 할 여지가 있다고 생각한다.

발상의 전환을 통해서 이런 개입변수의 해법을 제시해보려 한다. 새로운 해법의 핵심은 바로 미국이 한국에게 힘을 실어주는 방법이다. 현재의 상황은 여전히 유동적이지만 몇 가지 점에서 개입변수의 역할에 대한 가능성을 발견할 수 있다. 물론 아래의 상황변화의 조짐들은 LA 발언 이후 약간의 가능성이 엿보이는 것 뿐 여건이 성숙된 것은 아니라는 점을 지적하지 않을 수 없다.

우선 현재의 북한 핵문제에 대해 미국이 가진 뚜렷한 정책옵션이 없다는 점을 들 수 있다. 이는 미국이 여전히 북핵문제해결의 실마리를 가진 핵심 행위자이지만 현재는 정책의 선택범위가 스스로에 의해, 그리고 관련국가의 비협조로 인해 협소해져버린 상태이기 때문이다. 첫째 협상에 의한 해결방안을 미국은 스스로 제한해버렸다. 부시 1기는 강력한 외교적 수사에 비해서 실제로는 북한 문제에 손을 떼고 있었던 것이나 마찬가지였다. 아프간과 이라크에서의 긴급한 상황 때문이었기도 하지만 페리 프로세서 및 제네바 협약을 실패로 규정했기 때문에 북한에 대한 협상은 안하겠다는 입장을 고수하고 있다. 다만 이미 한계를 드러낸 6자회담체제를 고수하고 있을 뿐이다. 원래 다자적인 접근은 일방적이고 직접적인 대외정책을 견지하고 있는 현 부시 행정부의 성격과는 맞지 않는 정책이다. 그러면서도 유독 북핵문제에 관해서는 다자회담을 기본 틀로 유지하겠다는 것은 이 체제를 유지함으로써 북한이 벼랑끝 전략을 사용하기 어렵게 만들려고 하기 때문이다. 그러나 이 말을 뒤집으면 미국이 자신들이 가진 협상의 지렛대를 스스로 제한하고 있다는 말과 같다.

둘째, 공식 비공식으로 계속 확인된 것처럼 미국이 가진 군사적 행동 역시 현재 미국이 택할 수 있는 정책옵션이 아니다. 이번 정상회담에서도 평화적이고 외교적인 해결을 한다는데 합의했다. 게다가 북한의 핵보유라는 위기상황이 그동안 시간을 너무 많이 끌어 군사적 행동을 정당화할 만큼의 위기감도 예전 같지 않다. 북한이 핵물질의 외부로 유출하거나 실험을 할 경우에 다시 거론될 수 있겠지만 현재로는 한국과 중국의 반대 속에서 미국의 강경파가 아무리 원해도 실제적인 정책옵션으로 채택되기는 어려워 보인다. 그리고 무엇보다도 미국내부에서는 북

한에 대한 공격이 94년의 경우와는 달리 핵개발을 차단할 수 있는 실제적 효과가 반감되었다고 판단하고 있다. 즉, 당시에는 군사적 공격이 북한에 대한 길들이기라는 목적뿐 아니라 실제로 핵시설을 파괴하여 북한의 핵개발을 중단시킬 수 있는 가능성이 높았지만, 지금은 핵무기의 개발이 상당히 진전되어 무기 또는 핵물질의 완성품의 형태라면 쉽게 숨기고 위장할 수 있기 때문에 군사공격의 실효성은 훨씬 낮아졌다는 의미이다.

셋째, 그다음 생각할 수 있는 강경책은 직접적인 군사옵션이 아닌 압박정책들을 들 수 있다. 경제제재나 인권문제, 또는 대량살상무기비확산안보구상(PSI)의 적극적인 활용 등이 포함될 수 있다. 그러나 이 역시 남한의 유화정책기조 때문에 현재로선 성공 가능성이 커 보이지 않는다. 그리고 미국이 국제사회를 향해 일관되게 6자회담을 기본틀로 제시한 이상 군사적 옵션과 마찬가지로 북한이 다른 대형사고(?)를 치지 않는 한 당장에 사용하기는 역시 어렵다. 그러면서도 미국은 당근정책은 전혀 고려하지 않고 있다. 이렇듯 현재 미국이 사용할 수 있는 정책은 별로 없다.

물론, 미국의 옵션이 제한되어있는 상태라고 해서 자동적으로 한국에게 주도권을 넘겨주지는 않을 것이다. 이렇게 되기에는 다음의 두 조건이 부가적으로 더 필요하다. 가장 중요한 전제는 미국이 북핵문제를 방법에 상관없이 우선적으로, 그것도 평화적인 방법으로 해결하기를 진정으로 원하느냐에 있을 것이다. 또한 그렇다 하더라도 한국에 힘을 실어줄 만큼 노무현 정부를 신뢰하고 있는가하는 문제가 두 번째로 대두된다.

첫째, 미국이 과연 문제의 해결을 원하고 있는가라는 문제는 예상 외로 대답하기가 간단하지가 않다. 외교적으로는 당연히 원한다고 말하지만 앞에서 지적했듯이 방법에 따라 원하지 않을 수도 있다. 예를 들면 북한과의 양자협상으로 푸는 방식으로는 해결하지 않겠다는 것이다. 이는 방법의 차이에 따라 북핵문제를 해결하지 않고 문제를 미해결인 상태로 남겨두거나, 심지어 북한을 실제적인 핵보유국가로 다루는 편이 낫다는 입장이 될 수도 있다는 의미이다. 실제로 강경파들의 생각은 여기에 가깝다고 본다. 기본적으로 북한을 협상의 상대자로 인정하지 않기 때문에 지루한 협상과정에서 북한에 끌려다는 것보다는 차라리 북한의 위험한 행동이 발전해서 군사적 공격을 정당화시킬 수 있게 되는 시나리오를 생각할 수도 있다. 그러나 이런 태도가 미국 전체의 의견은 아니며, 전혀 변화의 여지가 없는 것은 아니다.

공화당 내의 온건파나 아니면 전반적인 미국여론은 평화적 해결이 더 우세하고, 또 현재로는 훨씬 더 명분론에서 우세한 것에 주목할 필요가 있다. 부시가 재선에 성공함으로써 미국의 보수화가 강해진 것도 사실이지만, 현재 공화당 내의 온건파들의 불만도 커지고 있는 것도 사실이다. 특히 이라크 전쟁의 혼란과 재정적자의 문제에서 강경파들이 비난받고 있는 상황에서 북핵문제가 해결될 가능성만 높아진다면 방법문제도 미루지는 않을 것이라는 점이 우리에게 유리하다. 물론 한국이 교착상황을 타개하고 문제를 평화적으로 해결할 수 있다는 어느 정도의

확신을 주느냐가 관건이 될 것임은 분명하다.

두 번째로 미국이 한국에게 힘을 실어줄 만큼 한국정부를 신뢰하느냐 하는 문제에 관해서는 오히려 답하기는 쉽지만 대답은 부정적이다. 반세기가 넘는 한미동맹 기간 중에 가장 힘든 시간을 보낸 지난 2년을 생각하면 신뢰회복은 거의 불가능해보이기도 한다. 그러나 한미동맹의 균열문제는 반드시 노무현정부와 부시정부의 불편한 관계차원을 훨씬 넘어 9.11이후 미국의 세계전략변화에 따른 한미동맹의 목적이나 위협인식의 괴리라는 측면이 더 컸으며, 초기의 적응 과정에서 이제는 한미관계가 조금씩 느리게나마 제자리를 찾아가고 있다는 점에서 이 역시 지나치게 과장되어서는 안 될 것이다. 또한 신뢰가 협력을 증진시키는 중요한 조건은 될 수 있지만, 악셀 로드(Axelrod)의 지적처럼 신뢰가 사람과 사람, 그리고 국가와 국가 사이의 협력적 관계의 형성을 위한 절대적 필요조건은 아니다. 완벽한 이기주의자들 사이에서도 협력은 가능한데 비해 다만 지금까지의 한미관계가 이런 관계에 익숙하지 않았다는 점이 이런 식의 협력방식을 어렵게 했을 뿐이다.

이런 맥락에서, 한국정부에 대한 신뢰가 현재 상당한 수준으로 떨어졌음에도 불구하고 한국에게 힘을 실어줄 수 있는 가능성을 원천봉쇄할 정도는 아니라고 본다. 한미간의 긴밀한 협의를 통해서 큰 틀의 행동기준을 사전에 정한다면 가능성을 더 높일 수 있는 측면을 찾을 수 있다. 그렇다면 결국 미국이 한국에게 어떤 위임을 할 수 있고, 또 한국이 어떤 약속이나 조건을 미국에게 제시할 경우에 그 가능성을 높일 수 있을 것인지 생각해보자.

우선 가장 좋은 출발은 6자회담 안에서의 해결이라는 틀에 합의하는 것이 아닐까 한다. 6자회담은 잘 살펴보면 묘한 이중성을 가지고 있는 체제이다. 한편으로는 6개의 유관국들이 효용성에 대한 판단의 차이는 있더라도 현재로서는 가능한 유일한 틀로서 대체로 합의하고 있다. 그러나 다른 한편에서는 지금까지의 방식으로는 문제해결이 어렵다는 것에도 동시에 공감하고 있다. 미국은 지적인 대로 최선도 차선도 아닌 차악정도의 선택이며, 한국과 중국, 그리고 러시아는 미국이 북한과의 양자회담을 피하는 한 6자회담은 결실을 맺지 못한다고 보고, 미국이 움직이지 않는 한 해결은 어렵다고 보는 것이다. 북한에게는 6자회담의 참여를 촉구하는 정도의 요구를 하는 반면, 미국에게는 북미양자회담, 더 나아가서는 북한이 핵을 포기할 수 있는 보상을 하기를 원하고 있다. 그만큼 현재는 미국에 대해 더 많은 부하가 걸려있다고 볼 수 있다. 특히 중국의 경우에는 북핵문제의 교착상태에 대한 책임이 북한만큼이나 미국에도 있다고 대미 비판적인 견해를 가지고 있다.

그렇다면 한국이 이런 구도를 이용할 수 있을 것이다. 미국이 원하는 대로 6자회담의 틀을 깨지 않되, 6자회담 안에서의 대북협상을 한국이 맡는 방법이다. 물론 한미간에 대북협상에 대한 우선적인 공조가 있어야 함은 물론이다. 북한이 연기를 원하는 미국의 대북불가침선언을 한국이 독자적으로 줄 수는 없지만, 북한이 이를 받기 위해서는 어떤 조건을 만족시켜야 한다는 점

을 사전에 미국과 논의한 다음 협상을 담당할 수 있을 것이다. 그러나 여기서 가장 중요한 것은 사전에 협의해서 틀을 정할 수는 있지만, 이것이 성공하려면 한국을 미국 대신 협상의 창구로 전면내세우는 방법과 함께 한국을 통하지 않고는 절대로 북한이 미국을 설득할 수 없다는 점을 미국이 북한으로 하여금 인식하게 하는 것이다. 적어도 협의된 틀 안에서는 미국이 북핵문제에 대한 협상의 전권을 한국에게 위임해야 한다는 말이다.

그렇다면 미국이 얻는 것은 무엇일까? 가장 큰 이득은 더 이상 정책옵션이 없는 상황에서 북한핵문제를 해결할 수 있는 새로운 시도라는 점이며, 그 다음으로는 미국이 일관적으로 주장해 온 북한하고는 직접협상을 하지 않겠다는 선언을 포기할 경우 초래할 외교적 자존심과 신뢰성의 훼손을 최소화할 수 있다는 점이다. 스스로의 선택에 의해서 정책옵션이 제한된 미국, 그래서 현재 북한문제는 역설적으로 또 다른 위기상황이나 북한의 도발을 기다리는 듯한 형국이 되어버린 구도를 마냥 끌여가고 있기 보다는, 한국이 중재역할을 해서 문제해결의 가능성이 생긴다면 미국에게 득이 될 수 있다. 이를 한국이 미국과 협상할 경우 핵심적인 설득의 논리로 삼아야 한다. 필요하다면 APEC회담에서 정상들끼리 연쇄적으로 만나는 방식을 선택하는 것도 초기의 물꼬를 트는데 좋은 방법이 될 수 있을 것이다. 이것이 어느 정도 성과를 거둔다면 꼭 6자회담에 얽매이지 말고, 남북한의 양자회담도 작동시키고, 경우에 따라 더 다양화할 수도 있다.

다음 문제가 되는 것은 그렇다면 어떤 합의를 할 경우 미국이 한국에게 협상권을 위임할 수 있는 가능성을 보다 높일 수 있는 가일 것이다. 첫 번째 남한 정부는 대북유화정책 일변도를 지양할 것을 미국에게 약속하는 것이다. 남한 정부는 미국의 군사옵션을 막는다는 강박관념에서 이제는 좀 벗어나서 채찍과 당근 사이에서 보다 균형을 가진 자세를 보일 때다. 물론 채찍을 동시에 든다는 것이 현재의 노무현 정부에게는 상당히 부담스러운 시도일 수 있다. 그러나 두 가지 중요한 이점을 우선적으로 고려해야 한다. 하나는 당근과 채찍의 균형이지만 채찍보다는 당근을 먼저 쓸 수 있는 기회를 가진다는 점이고, 다른 하나는 미국의 신뢰를 얻고 미국과의 공조를 통해 당근의 효과를 극대화할 수 있다는 점이다. 미국은 한국이 북한과의 협상에서 핵문제를 타결하지 못할 경우에도 북한문제에 대한 한국의 공조를 얻을 수 있다는 점에서 매력적인 제안이 될 수 있을 것이다.

다음으로 문제의 적극적인 해결을 원한다면, 그리고 한국에 대해 미국이 신뢰가 부족한 것이 문제가 될 경우 1년 정도의 시한을 정하는 방법도 있다. 모든 문제를 1년 안에 다 해결해야만 하는 시한이 아니라, 진전된 결과를 보이는, 또는 한국이 북한의 의미 있는 양보를 끌어낼 수 있는 시한을 정하는 것이다. 이 시기동안 남한의 중재를 통한 북한핵개발포기와 미국의 불가침선언 및 한국의 대북보상의 로드맵을 작성할 수도 있을 것이다.

또 하나는 이라크 파병문제와의 연계이다. 다소 부담이 가는 방법이지만 한국의 이라크

파병문제의 연계를 심각하게 생각해볼 때이다. 1월 30일로 예정된 총선일자에도 불구하고 앞으로 상당한 기간동안 해결이 쉽지 않은, 오히려 더 깊은 수렁으로 빠질 수 있는 이라크문제는 미국으로서는 난제이다. 물론 이미 파병해버렸기 때문에 현재로선 지렛대로서의 효용성이 작겠지만, 이라크에 병력을 주둔시키는 국가의 숫자가 줄고 있고, 이는 시간이 갈수록 더 가속화될 것이므로 한국의 파병가치는 더 커질 것이 분명하다. 미국은 이라크문제가 악화될 경우 북핵문제에 대한 해결은 더 요원해지고, 또 북핵문제가 해결되지 않고 긴장이 조성될 경우 한국의 이라크 파병연장반대에 대한 국내의 압력은 증가될 것이라는 점을 설득할 필요가 있다.

최근에 노무현 정부가 일방적인 발표를 통해서 한국의 자율적인 입장을 확실하게 밝히는 일련의 언술전략이 일단은 국내외의 동조를 얻고 있으며, 미국의 수용도 얻어낸 전략은 지금까지는 성공적이라고 할 수 있다. 그러나 이런 전략만을 계속 사용하는 것은 문제가 있다고 본다. 미국과의 공조를 통해 한국이 개입변수의 역할을 하기 위해서는 미국과의 물밑 협상도 병행해야 할 것이다. 아무튼 발상의 전환만으로 해결될 수 없는 것이 오늘의 북핵문제인 것은 분명하다. 지금까지 지적한 여러 조건들을 만족시키기 위해서는 여러 가지 장애물을 넘어야 하고, 조건들이 효력을 발휘하기 위해서는 여러 가지 국제정치 환경도 조성되어야 한다. 그러나 제시한 것처럼 전혀 불가능한 것도 아니다. 그래서 한국정부의 협상력이 그 어느 때보다 요구되는 시기이다. 북핵문제 해결과정에서 진정한 주도자의 역할을 하려면 미국의 진정한 의도를 파악하는 것이 시급하고, 더불어 앞에서 말한 대미설득이 필수적이다.

<2004년 12월 17일 미래전략연구원>