

김정일 국방위원장의 방중과 북미관계 전망

이상현(미래전략연구원 남북국제연구위원/세종연구소)

□ 김정일의 극비 방중

김정일 국방위원장이 2006년 1월 10일~18일 사이에 중국을 극비리에 방문하였다. 김정일의 비밀 방문을 둘러싸고 그 의도에 관한 다양한 추측과 분석이 나오고 있다. 언론보도에 의하면, 이번 김정일의 방중 행로와 의미는 1992년 1월 덩샤오핑이 중국에서의 사회주의와 자본주의에 대한 논쟁에 중지부를 찍고 본격적인 시장경제 개혁의 가속화를 선언한 남순강화(南巡講話)에 비유되고 있다. 덩샤오핑은 1970년대 후반에 도입한 개혁·개방의 성과와 문제점을 놓고 중국 전체가 분열되어 혼란을 겪고 있을 때, 남순강화를 통해 그 유명한 '흑묘백묘론'(黑猫白猫論)을 들고 나와 중국경제가 본격적으로 시장경제로 나아가도록 하는데 결정적인 전환점을 마련했던 것이다.

이번 방문에서 김 위원장은 중국의 대표적인 개방지역인 광저우(廣州)·주하이(珠海)·선전(深圳) 등을 방문하여, 향후 북한의 '초기 중국식 개혁·개방' 채택 가능성을 시사하는 한편, 후진타오(胡錦濤) 중국 주석과의 정상회담을 통해 지난해 10월 28일 양국 정상이 확인한 북·중간 친선관계 강화를 재천명하고, 현안인 6자회담 및 위폐문제 등을 논의한 것으로 보인다. 이러한 북·중간 정치적 행보는 위폐 및 인권 문제를 중심으로 미국의 대북 압박이 강화됨에 따라 제2단계 5차 6자회담 개최가 지연되는 시점에서 나온 것이어서 향후 북한 및 중국이 어떤 정책을 제시할 지가 국내외적 관심사로 등장하고 있다.

김정일 위원장이 현재의 어려운 사정을 두고 왜 극비리에, 그것도 특별열차를 운행시켜 세계의 이목을 끈 다음 비행기 편으로 중국을 방문했을까? 확실하지는 않지만 김정일과 후진타오가 만나 논의한 주요 의제는 북한의 개혁·개방과 중국의 대북 경제협력 문제 외에 북핵문제와 6자회담 재개문제, 미국의 북한에 대한 '범죄정권' 규정과 경제제재로 최근 급속히 악화된 북미관계 등이 다루어졌을 것으로 추측된다.

□ 북미관계 현안과 미국의 입장

북미관계가 부시 행정부 등장 이래 악화일로를 걸어온 것은 주지의 사실이다. 그러나 최근 북한은 대미 관계에서 파국을 원하지 않으면서 관계개선의 실마리를 남겨 두려 한다는 징후를 내비치고 있다. 금년 1월 1일 『로동신문』·『조선인민군』·『청년전위』를 통해 “원대와 포부와 신심에 넘쳐 더 높이 비약하자”라는 제목으로 공동사설을 발표하면서 직접적인 대미 비난을 자제한 것이 그러한 추측을 가능케 해준다. 북한은 2006년을 ‘사회주의강성대국건설에서 일대 비약을 일으켜 나가는 전면적 공세의 해’로 규정하고 《선군의 위력으로 사회주의강성대국 건설에서 새로운 비약을 이룩하자》를 전투구호로 제시하고 있다. 그러나 ‘대담하고 전면적인 공격전’이라는 표현과 달리 그 내용은 기존정책의 지속 등 체제유지에 무게를 두고 있다. 대내적으로는 ‘선군정치’, 대남 및 대미관계에서는 ‘우리 민족끼리’를 통해 체제결속 및 미국의 대북압박 저지에 중점을 두고 있는 것으로 보인다.

미국과 관련하여 주목을 끄는 부분은 대미 비난은 원론에 그치고 핵문제를 전혀 거론하지 않은 점이다. 미국을 통일의 기본 장애물로 표현하고 미군철수를 주장한다든지 핵 참화의 가능성을 거론하는 등 미국의 대북위협 주장은 과거의 수준에서 되풀이되었다. 그러나 핵문제와 6자회담에 대한 언급이 없고 미국에 대해서도 직접적 비난은 자제하고 있다. 이런 변화는 최근 갈수록 악화되고 있는 북한의 전략적 상황을 고려한 판단에 기인한 것으로 보인다. 위폐문제, 인권 등으로 불리한 국제여론과 미국의 대북정책에 변화가 감지되지 않은 상황에서 6자회담 이행을 직접 거론할 경우 북한책임론이 등장할 수 있고 또한 미국을 자극하는 것이 결코 유리하지 않다는 점을 고려한 것으로 보인다.

현재 북한과 미국간에는 여러 가지 현안들이 복합적으로 얽혀있어 조만간 양국의 관계가 개선될 가능성은 크지 않다. 대표적인 현안으로는 6자회담과 북핵문제, 위폐 등 불법 활동, 인권 문제 등을 들 수 있다. 이러한 현안들 외에 현재 미국의 전반적 군사안보전략의 변화는 미국과 북한간 충돌에 근본적 해결점을 찾기가 매우 어렵다는 점을 시사한다.

첫째, 북핵 문제와 6자회담에 관해 북미 양국은 현재 서로 원론적인 입장만을 강조하면서 협상 의지를 보이지 않고 있는 실정이다. 북·중 양국은 6자회담이 핵문제의 평화적 해결에 도움이 되는 것으로 평가하고, 6자회담의 지속을 천명하였다. 특히 김정일 위원장은 한반도 비핵화 목표를 견지하고, ‘9·19 공동성명’ 이행을 천명하는 한편, 위폐문제 등 6자회담 과정에서 조성된 난관을 극복하고 회담지속 방안을 모색하는 과정에서 중국과 협력할 것을 약속하였다. 미국 또한 6자회담을 통한 북핵 문제의 평화적 해결을 주장하면서도 막상 6자회담은 2단계 5차 회담의 일정마저 잡지 못하고 있는 상태이다.

둘째, 위폐 등 북한의 불법 활동 문제이다. 북한의 달러화 위조지폐 제조 및 유통 문제로 불거진 북미간 갈등은 미국의 대북 압박으로 진전되면서 차츰 현실화되는 느낌을 주고 있다. 최근 미국은 우리 정부에 대해서도 북한을 겨냥해 대량살상무기(WMD) 확산 주범과 그를 돕는 지원망을 재정적으로 고립시키는 데 힘써줄 것을 주한 미 대사관을 통해 공식 요청했다.

미국 정부는 최근 북한의 달러 위폐와 관련하여 일련의 정보를 공개하면서 국제사회의 압박을 동원하고 있다. 알렉산더 버시바우 주한 미 대사는 공개석상에서 북한을 '범죄정권'으로 호칭하면서 북한에 의한 범죄와 화폐위조, 마약수출, 위험한 군사기술 확산, 돈세탁 등의 문제를 우려한다고 하였고, 이에 대한 미국정부의 입장은 분명하다고 강조한 바 있다. 이에 따라 미국은 미국 내 북한 관련 기업의 자산 동결 및 우방국의 북한관련 금융업무 제한 조치를 취하고 있다. 작년 9월 15일 미 재무부는 북한이 마카오의 중국계 은행 방코 델타 아시아(BDA)를 통해 위조달러 지폐를 유통시키고 북한산 밀수상품의 돈세탁 혐의가 있다고 발표하고 '우선적 돈세탁 우려' 대상으로 지정하였다. 미국의 발표에 따라 마카오 의회는 10월 28일 돈세탁방지법을 통과시켜 이 은행의 돈세탁을 원천적으로 봉쇄하는 조치를 취하였으며, 예상대로 북한은 미국과 마카오 정부의 조치가 자신들의 자금줄을 차단하려는 압박으로 받아들이고 강력히 반발하고 있다.

또한 우리 정부가 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 훈련에 사안별로 참여하기로 결정했다는 사실도 뒤늦게 드러났다. 이런 일련의 상황들은 미국이 대북 압박을 본격화하기 시작했다는 판단의 근거로 삼기에 충분해 향후 북측의 반응과 한반도를 둘러싼 정세 변화에 촉각을 곤두세우지 않을 수 없다.

셋째, 민주주의와 인권 문제이다. 부시 2기 행정부의 안보전략 기조는 반테러·반확산 일변도에서 '자유와 확산' 및 '민주주의' 증진으로 확대되는 추세이다. 부시 대통령은 향후 미국 외교의 핵심 목표가 민주주의 확산을 통한 평화의 실현임을 명확히 하였다. 이는 북한, 남아시아, 중앙아시아, 중동, 코카서스 산맥, 동아프리카, 카리브해 등 경제적으로 궁핍하고 테러의 온상이 되어 있거나 될 가능성이 큰 지역, 소위 '불안정 호'(arc of instability)의 정치체제를 바꾸지 않고서는 반테러 전쟁에서 승리할 수 없다는 중장기적 전략구상을 반영하는 것이다. 북한 인권 문제와 관련해서 미국은 지난해 북한 인권법을 통과시켰고 올해엔 북한 인권특사까지 임명하였다.

또한 작년 11월 17일 유엔총회에서 북한 인권결의안이 채택된 것은 북한 인권 실태에 대한 국제사회의 우려와 경고가 더욱 격상됐음을 의미한다. 2003년 이후 3년간 유엔 인권위원회(53개국 이 위원국)는 북한 인권결의안을 채택했으나 이번엔 191개국이 참석한 총회에서 이를 확정했다는 점에서 압박의 정도가 훨씬 강화된 것이다. 비록 총회가 인권결의안을 채택해도 강제력은 없고, 북한이 인권 개선 조치에 나서지 않는다고 제재할 수단은 없으나 북한은 심리적으로

상당한 압박을 느낄 것으로 예상된다.

넷째, 마지막으로 총체적인 문제로서 미국의 변환 전략에 따른 북미간 충돌 양상을 들 수 있다. 미국은 9.11 테러 이후 반테러·반확산을 전략 기조로 채택하고, 그에 따라 미군의 태세를 불박이형 군대에서 신속기동대응군 형태로 바꾸는 군 변환(Transformation)을 적극 추진 중이다. 최근 논란이 되고 있는 주한미군의 전략적 유연성 및 2006년 QDR은 미 군사안보전략의 전면적인 반테러 체제로의 전환을 예고하는 것이다.

미국의 변환전략은 두 차원에서 진행되고 있다. 하나는 군사태세의 변환이고 다른 하나는 외교태세의 변환이다. 미국의 군사력 변환은 동맹 네트워크, 군사역량, 그리고 글로벌 방위태세 조정 등을 포함하고 있다. GPR로도 알려진 글로벌 방위태세 재편은 미군의 해외배치를 새로운 안보환경의 실정을 정확히 반영하도록 조정하는 것이다. 새로운 글로벌 방위태세의 핵심은 반테러 전쟁과 미래의 위협에 보다 효율적이고 유연하게 대처하기 위해 미군을 필요한 곳에, 그리고 미군의 주둔에 우호적인 곳에 주둔시킨다는 것이다. 전략적 유연성은 이러한 새로운 방위태세에서 필수적 요구사항이다.

군사차원의 변환과 아울러 콘돌리자 라이스 미 국무장관은 지난 1월 18일 조지타운대에서 행한 연설에서 미국이 지향할 21세기 외교로 변환외교(Transformational diplomacy)를 강조하였다. 변환외교란 외교를 통해 세계를 변화시킨다는 취지로 미 국무부가 추진해온 공공외교(public diplomacy)가 더욱 확대·발전된 개념이다. 변환외교의 목표는 될 수록 많은 국가들과 파트너십 관계를 강화함으로써 민주주의와 법치의 확장을 도모하는 그물망 지식외교이다. 21세기의 새로운 안보환경에서 미국의 국익을 실현하기 위해서는 외교 분야에서도 군 변환에 필적하는 외교태세의 변환이 필요하다. 구체적으로는 전 세계에 배치돼 있는 외교 인력을 21세기적 수요에 따라 재배치하겠다는 것이다.

일례로 인구 8,000만 명의 독일과 10억 명이 넘는 인도에 같은 수의 외교관이 배치돼 있는 유럽 우선주의를 과감하게 재조정하고, 동시에 외교관들을 각국의 수도에 중점적으로 배치하는 대신 여러 국가를 동시에 관장하는 지역 공공외교센터를 본격적으로 확충하며, 군사와 외교의 합동성을 강화한다는 것이다. 또한 혁명적으로 발전하고 있는 정보기술의 도움을 얻어 외교관 일인 포스트와 가상 포스트(Virtual Presence Post)를 많이 만들어 세계 시민들에게 직접적으로 미국식 자유를 전파하기 위한 현장외교를 본격적으로 전개하겠다는 것이다.

미 국방부가 2월 초 의회에 제출(원래 2005년 말에 발간될 예정이었으나 2006년 2월로 순연)할 '4년주기 국방전략보고서(QDR)' 또한 전반적인 미국의 전략변화를 반영하고 있다. 이번 QDR은 대 테러전 역량 강화와 중국에 대한 영향력 행사 등에 초점이 맞춰져 있으며, 베트남전 이래 최고 수준으로 특수전 부대를 확대하는 것이 핵심 내용이 될 것이라고 미 언론들이 보도했

다. QDR은 미 국방부가 4년마다 중장기 국방전략을 전면 재검토해 수립하는 전략보고서로, 1997년, 2001년에 발간된데 이어 이번이 세 번째이다. 이번 보고서는 2001년 9·11테러 이후 처음으로 만들어진 것이란 점에서 미국의 새로운 세계군사전략과 관련해 관심을 모아왔다.

워싱턴 포스트는 이와 관련, 2005년 QDR은 전통적인 군사적 위협과는 다른 테러리스트들의 비정규적 공격 방지와 분쇄가 중요 개념을 이루고 있다고 국방부의 QDR 초안을 인용해 보도했다. 포스트에 따르면, 이번 QDR은 과격 테러리스트 분쇄, 미 본토 방어, 세계적 역할과 관련 중국처럼 '전략적 기로'에 선 국가들에 대한 영향력 행사, 적대 국가 혹은 적대 행위자들의 핵 및 생화학 무기 획득 저지 등 4가지를 주요 군사목표로 설정하고 있다. 이는 미국이 현재 수행 중인 세계적인 대 테러 전쟁 개념을 새로운 국방전략으로 반영하는 동시에, 중국의 군사력 확대에 대한 견제필요성을 4대 군사목표로 명시했다는 점에서 주목된다.

이러한 변화는 2005년 3월에 미 국방부가 새로운 국방전략을 발표하면서 이미 예고되었던 바다. 새로운 국방전략의 핵심은 능력위주 계획(CBP: Capabilities-based planning)으로, 이는 앞으로 미국이 대비해야 할 네 가지 위협요소에 역량을 분배하는 것을 의미한다. 미 국방부는 미국이 처한 위협요인을 비정규적(Irregular) 위협(테러리즘, 반란, 내전, 무제한전 등), 전통적(Traditional) 위협(재래식 지상, 공군, 해군력 및 핵전력을 사용한 공격), 대재앙적(Catastrophic) 위협(미 본토에 대한 미사일 공격, 국가로부터 비국가 행위자로의 WMD 확산, 동맹국에 대한 WMD 공격 등), 파괴적(Disruptive) 위협(센서, 정보전, 사이버전, 극소형 무기, 우주전, 지향성 에너지 무기 등 최첨단 능력)으로 구분하고, 이 중 가장 가능성이 높고 미국이 취약점을 지니는 것은 바로 테러집단과 불량국가들이 대량살상무기를 사용한 공격을 가해오는 대재앙의 경우로 규정하고 있다. 미 본토에 대한 미사일 공격도 이에 해당한다. 이러한 새로운 위협에 효율적으로 대처하기 위해 미국은 군사·외교의 전반적 변환을 꾀하고 있다.

1993년 국방근본검토 BUR(Bottom-Up Review) 당시 국방전략의 가장 중요한 중점은 국가 대 국가의 전쟁 가능성이었다. 게릴라전이나 비전통적 갈등 및 반테러전은 상대적으로 덜 중요시되었다. 또한 대량살상무기와 첨단기술무기의 위협도 부차적인 위협으로 간주되었다. 그러나 9.11 테러와 뒤이은 전 세계적 반테러전을 치르면서 형성된 새로운 미 군사전략의 중점은 국가 대 국가의 재래전보다는 대테러전과 비전통적 위협, 그리고 대량살상무기 및 첨단기술무기의 위협을 더 중요시하고 있다.

요약하자면, 부시 1기 행정부의 반테러·반확산 중점이 2기에 들어 여기에 민주주의·인권 확산이 추가되면서, 이를 군 변환과 변환외교로 뒷받침한다는 것이 현 부시 행정부의 큰 구상인 것이다. 부시 행정부의 거의 모든 외교안보 중점은 북한체제의 성격과 직접적으로 충돌하는 양상이다. 그렇기 때문에 향후에도 북미관계의 전망은 어두울 수밖에 없다.

□ 북미관계 전망

이상에서 살펴보았듯이 북미관계는 구조적 갈등요인을 내포하고 있어서 북한의 생존과 미국의 세계전략은 정면충돌의 양상을 띠고 있다. 현재의 갈등상황을 벗어나기 위해 상상할 수 있는 최선의 해결책은 미국과 북한이 공존의 방법을 찾는 것이다. 그러기 위해서는 최소한의 전제가 북핵 및 불법행위 포기, 미국의 대북압박 완화라 할 수 있다. 그러나 북한의 전략적 결단이 없는 한 적어도 당분간 이러한 반전을 기대하기는 어려운 것이 실정이다.

향후에도 미국의 대북정책이 조만간 바뀔 가능성은 높지 않다는 것이 일반적 평가이다. 부시 행정부의 강경정책은 아직도 상당 부분 네오콘의 영향력을 반영하고 있다. 이들은 대북 유화정책이나 포용정책이 제네바합의의 종언을 가져온 근본 원인이라고 보며, 북한에 대해서는 당분간 다자적·다각적 압박전략을 구사할 것으로 예상된다. 현재 시행되고 있는 대북 경제제재의 상당 부분은 결국 정치적 관계의 파생물이므로 북미간 정치적 관계 정상화가 이루어지지 않는 한 근본적인 해결책이 마련될 가능성은 크지 않다.

이러한 상황에서 한국이 할 수 있는 일은 무엇인가? 앞에서 보았듯이 문제의 핵심이 북미간 관계에 있는 만큼 한국의 역할은 매우 제한적이다. 한국으로서는 북미관계가 개선될 수 있도록 충실한 중재자 노력에 주력하는 것이 현실적 대안으로 보인다. 그러나 그 과정에서 북한 문제를 둘러싸고 서울과 워싱턴의 입장이 갈수록 벌어지는 한·미간 갈등으로 비쳐지는 양상은 피해야 한다.

노무현 대통령은 1월 25일의 연두기자회견에서 북미간 갈등에 관해 언급하면서 '북한 체제에 대해 문제를 제기하고 압박을 가하고 때로는 붕괴를 바라는 듯한 미국 내의 일부 의견에 대해선 동조하지 않는다'며 '미국 정부가 그 같은 방법으로 문제를 해결하려 든다면 한미간 이견이 생길 것'이라고 말해 미국내 대북 강경파의 입장을 반대한다는 점을 분명히 하였다. 국내외 언론들은 노무현 대통령의 이 같은 발언을 한·미 양국이 대북 압박문제를 둘러싸고 각기 제 갈 길로 가는 것이 아닌가 하는 우려를 표명하였다.

북한 문제에 대한 서울과 워싱턴의 입장이 다를수록 양국은 전략적 공통분모를 찾기 위해 노력해야 한다. 만일 북한 문제를 둘러싸고 양국이 각기 다른 길로 간다면, 한국으로서는 북한 문제도 그르치고 한미동맹도 큰 손상을 입는 결과를 초래할 것이다. 그것은 서울과 워싱턴 모두에게 'win-win'이 아닌 'lose-lose' 게임일 수밖에 없다. 그러한 최악의 시나리오를 방지하는 것이 우리 정부가 할 일이다.

< 2006년 1월 27일 미래전략연구원 >