

미래전략연구원 특별기고

북핵문제의 선택지: 차선(次善) vs. 차악(次惡)

김준형 (미래전략연구원 연구위원/한동대 국제어문학부 교수)

성급한 강경책과 성급한 낙관론 사이에서

2.13 합의가 이루어진지 벌써 3달이 흘러버렸다. 60일이라는 시한을 정하고 초기 합의이행을 실현하고자 했지만 생각보다 쉽지 않다. 특히 해제된 BDA 동결자금이 북한에게 전달되는 과정이 제대로 이루어지지 않으면서 2.13 합의 실현 전반에 대한 우려감이 대두되었다. 2.13 합의는 2006년 10월 북한의 핵실험과 미국의 경제압박을 필두로 한 대북 강경책 실시 등 악화일로로 치닫던 물살의 방향을 돌려놓았기 때문에 많은 사람들이 북핵문제 해결의 획기적 돌파구(breakthrough)라고 진단했었다. 합의 실행까지는 여러 가지 어려움이 있다는 신중론과 북한의 과거 행적을 미루어볼 때 이번에도 믿을 수 없다는 비관론이 일부 제기되었지만 대체는 분명 낙관론이었다. 물론 아직은 실패를 논할 때가 아닌 것이 6자회담 당사국, 특히 미국과 북한이 2.13 협상의 진실성과 이행에 대한 진의성을 수차례 밝혔다. 필자는 작년 북한이 핵실험을 하고 난 직후 성급한 강경책을 우려하는 글을 발표한 적이 있다. 물론 성급한 낙관론이 성급한 강경책보다는 덜 치명적인 결과를 낳을 것이라는 생각에는 변함이 없지만, 전자 역시 결코 바람직한 것은 아니다. 더욱이 핵문제가 가지는 구조적 본질을 감안하지 않은 현상적 낙관론은 많은 문제점을 내포하고 있다. 무엇보다도 지나친 기대는 실망을 가져오고, 다시 북한핵문제에 대한 강경 정책으로 언제든지 환원될 수 있기 때문이다. 본 글은 북핵문제 해결의 어려움은 상호신뢰, 협상태도, 또는 상대방에 대한 이해 부족 같은 이유로 빚어지는 문제라기보다는 본질적이고 구조적인 차원의 어려움과, 이에 대한 정확한 상황인식 부족이 원인이라는 점을 강조한다.

선택지는 최선과 최악이 아니다

국제정치의 현실주의 패러다임이 고수하는 핵심 원칙 중에 하나가 국제정치는 결코 선(good)과 악(evil) 사이의 선택이 아니라는 것이다. 그들이 말하는 국제정치의 현실은 차선(less good)과 차악(less evil)사이의 선택이다. 현실주의 관점이 가지는 지나친 냉소주의에 대한 경계는 멈추지 않더라도 실현가능성에 무게를 두는 통찰력만큼은 귀 기울일 만하다. 특히 북한핵문제에 관해서

는 이런 식의 관점이 조명해주는 진실이 더 많아 보인다. 그렇다면 북한핵문제의 최선은 무엇일까? 그것은 고민할 필요도 없이 우리 모두가 바라는 북한의 완전한 핵포기를 통한 한반도 비핵화이다. 그리고 더 나아가 북한의 개혁개방과 한반도 평화일 것이다. 물론 북한이 아무런 대가없이 그렇게 순순히 응해줄리 만무하다. 핵무기개발을 시작한 이유가 절대절명의 위기에 빠진 체제의 보장이므로 북한의 경제난을 완화해줄 수 있는 원조와 정권에 대한 안전보장이 전제되지 않고선 문제 해결은 없다. 반면에, 북한핵문제의 최악의 선택지는 결국 북한이 핵무기 보유를 강행함으로써 한반도 평화에 치명적인 위협을 가하는 경우이다. 그렇게 될 경우 주변국가들, 특히 미국이 용인하지 않을 것이며 군사적 수단을 사용할 수도 있다는 가정이다.

그러나 현재로서는 북한핵문제에 있어서 두 가지 시나리오 중에 어느 쪽도 실현가능성이 높지 않는 것으로 판단된다. 우선 북핵문제가 최선의 해결로 가기 어려운 이유는 무엇일까? 북한 입장부터 살펴보면 핵무기개발 프로그램은 체제의 사활을 건 모험이다. 그러므로 북한은 미국을 포함한 주변국가의 '적당한(appropriate) 보상' 정도로 포기할 수가 없는 것이다. 이는 핵무기개발이 단순한 협상수단(bargaining chip)이라거나, 아니면 어떤 희생을 치르고서라도 핵무기를 가지고 말 것이라는 어느 한 가지로만 단순화하기 어렵다는 것과는 맥이 통한다. 북한은 90년대 초 이후 심각한 생존위기를 겪었고, 현재도 상황이 크게 개선되지 않았다. 북한의 위기는 개혁을 통해서 닫힌 문을 열고 외부로부터의 수혈이 필수임을 북한 리더십도 분명히 알고 있지만, 과거 무턱대고 문을 열었던 사회주의 국가들이 줄줄이 붕괴되어갔던 것을 목격했기에 쉽게 문을 열어젖힐 수 없다. 그래서 북한의 문에는 문고리가 안에만 있고, 밖에는 없는 상황과 유사하다. 문고리를 북한이 잡고 여는 정도와 여는 속도를 조절하겠다는 것이고, 핵무기 개발이 문고리의 역할을 하는 것이다. 핵외교로 자신들이 개혁개방의 속도조절을 하겠다는 의도인데, 국가생존과 정권생존을 동시에 가능하게 할 유일한 길로 판단하고 있다.

이러한 북한의 입장은 미국의 입장과 긴밀하게 연동된다. 알다시피 미국은 북한체제에 대한 근본적인 거부감을 가지고 있다. 특히 부시정권에 와서는 이것이 대북정책을 이끄는 중심이 되었고, 드러내 놓고 공식화한 적은 없다하더라도 정권변화를 바라고 있다. 특히 여하한 경우에도 북한이 핵무기를 보유하는 것을 인정할 수 없으며, 이것은 협상의 대상이 아니다. 또한 군사충돌 같은 파국을 막는 차원에서 미국이 앞에서 말한 '적당한 보상'을 전술적으로 허용할 수 있으나, 북한이 꿈꾸는 대박을 안길 생각은 추호도 없다. 다시 말해서 핵문제 외에도 인권이나 이념 등 근본적으로 체제를 인정할 수 없는 북한이 겨우 버틸 정도의 보상은 가능할지 모르지만 북한체제를 강하고 견고하게 만들어줄 생각은 없는 것이다. 게다가 북한이 문고리를 잡고 주도권을 행사하겠다는 것에는 동조할 생각이 없다.

그렇다면 북한핵문제는 최악으로 흘러갈 가능성이 더 높은가? 그것도 현실적인 가능성은 높지 않다고 봐야 한다. 이는 94년 이후 여러 차례 파국으로 흐를 수 있었음에도 그렇게 되지 않았다는 것이 가장 큰 증거라고 할 수 있다. 물론 이 과정에 있어 한국을 비롯한 주변국들의 협상노력을

전적으로 부정할 수는 없지만, 그보다 북핵문제가 파국으로 가기도 쉽지 않은 구조라는 것이 더 큰 이유이다. 부시정권, 특히 1기 동안은 바깥 편에 문고리가 없음으로 인한 좌절감으로 여러 차례 문을 부수고 싶은 충동을 느끼게 했을 것이다. 적어도 네오콘들은 북한의 문을 부수지 않고는 결코 핵문제가 해결되지 않는다고 굳게 믿고 있었을 것이다. 그러나 문을 부수면 집 전체가 무너질 위험이 있다는 것을 염려하지 않을 수 없었다. 그동안 NPT 탈퇴, 핵사찰거부, 핵무기보유 선언, 미사일 발사 등으로 수위를 높여감에 따라 과연 미국의 레드라인이 어디일까라는 것이 이슈가 된 적이 많았다. 결국 2006년의 핵실험은 미국이 더 이상 참을 수 없는 레드라인을 침범한 것이라고 많은 사람들이 생각했지만, 그 이후의 과정은 예상보다 차분했다. 이것은 북한의 초강수에 대해서 미국도 초강수로 맞대응하기가 결코 쉽지 않은 미국의 어려움을 보여주었다.

그렇다고 해서 미국의 이러한 한계가 곧 북한의 벼랑 끝 전략의 성공을 의미하지는 않는다. 벼랑 끝 전략은 이미 여러 차례 사용했던 전략이라 효용성이 감소한 것은 물론이고, 정말 파국으로 갔을 때 북한이 얻을 것이 없기 때문이다. 북한이 문고리를 잡고 놓지 않겠다는 의지는 확고하지만, 미국이 정말 문을 부수고 싶을 정도로 문 밖의 미국을 자극할 여유까지는 없는 것이다. 핵개발과 관련해서 미국의 선택도 좁아졌지만, 북한의 선택범위는 미국보다 더 좁아진 상태이다. 핵실험을 반복하거나, 그보다 더 강화된 핵무기를 공개한다거나, 또는 미국이 가장 우려하는 핵의 제3자로의 이전 또는 확산 등이 이론적으로는 가능하지만 북한이 선택하기는 매우 어렵다.

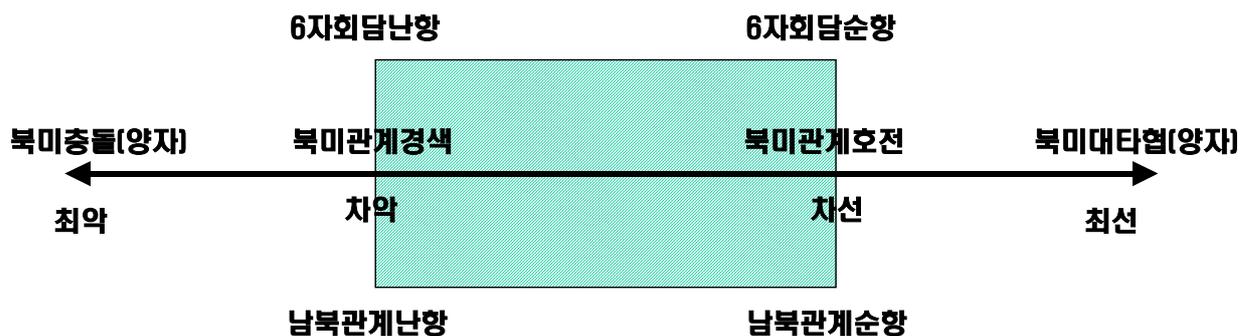
선택지는 차선과 차악이다

이런 맥락에서 북핵문제는 현재 최선과 최악 사이의 선택이 아니라 차선과 차악간의 선택으로 좁혀진다. 그리고 차선과 차악의 선택지는 방향성의 문제에 가깝다. 즉, 북미양자의 대타협과 양보에 의해 전격적으로 해결되지는 않을 것이지만, 적어도 북핵을 둘러싼 한반도에서의 긴장이 고조되지 않고 순방향으로 갈 것인가, 아니면 북핵문제가 급격한 긴장고조나 파국으로 흐를 가능성은 낮지만 해결 없는 지루한 대치로 흐를 것인가 사이의 선택이다. 전자를 ‘안정적 위기(stable crisis)’로 부른다면, 후자는 ‘항구적 위기(permanent crisis)’로 정의할 수 있겠다. 항구적 위기는 문제해결의 전망 없이 위기상황이 지속되는 것이지만, 위기에 대한 면역력이 생기면서 급격하게 악화되지 않는 상황이다. 그러나 문제해결은 기대하기 어렵고, 때에 따라서는 파국의 가능성마저 보인다. 구체적인 상황에 대입시켜본다면 6자회담이 별로 효용성을 발휘하지 못하고 공전을 한다든지, 현재까지 일부 그런 기능을 했듯이 6자회담이 대북압박의 수단으로만 사용되는 경우, 그리고 2.13합의가 이행되지 못하고 파행을 겪는 경우 등을 예상해볼 수 있을 것이다. 2.13합의가 그 자체로는 획기적인 내용을 담고 있으나, 앞으로 차악으로 흐르게 할 대표적인 변수가 많다. 경수로문제, 고농축우라늄문제, 미사일관련문제 등이 대표적이고, 특히 과거보다 시간이 갈수록 어려워지는 북한에 핵무기 보유에 대한 검증이 버티고 있다. 94년도와 현재의 핵문제 해결의 관건은

북한 핵개발프로그램의 폐기를 검증하는 과정인데, 초기단계였던 당시보다 검증하기가 훨씬 더 어려워졌다는 점이 차악으로 흐르게 할 수 있는 뇌관이다. 검증이 어려워진 만큼 미국이 원하는 수준까지 검증이 실행되려면 북한의 자존심을 건드리는 것은 물론이고 주권침해 가능성까지 있기 때문이다. 2006년 10월의 핵실험이 파국이 아니었듯이, 2007년 2월의 합의가 그래서 획기적 해결이 아닐 수 있다.

한편, 차선의 시나리오는 문제 해결의 시간이나 진전속도가 생각보다 오래 걸리겠지만 순방향으로 진행되는 경우이다. 차악과 마찬가지로 이유로 핵무기를 보유하고 있느냐와 핵무기를 폐기하느냐의 사이에는 수많은 단계들이 놓여있기 때문에 이를 실현하는 과정이 생각보다 훨씬 더딜 것이며, 또한 중간에 북미는 물론 여타의 6자회담 당사국들의 견해차로 인해 불협화음이 언제든지 발생할 수 있다. 이번 2.13합의이행의 초기 단계가 시한을 넘기게 만든 BDA 자금 해제와 송금이 단순히 행정절차의 문제로만 볼 수 없는 이유가 여기 있다. 앞으로 2.13 합의에 대한 실천의 가닥을 잡는다하더라도 수많은 난관이 놓여 있는 것이다. 어떻게 보면 본질이 양자회담인 북핵문제가 6자회담의 틀 안에서 해결이 모색되고 있다는 자체가 차선과 차악이 선택지라는 방증이고, 역으로 6자회담을 통한 해결과정은 시간이 갈수록 차악과 차선의 선택구도를 강화시킬 가능성이 많다. 또한 6자회담과 더불어 남북관계도 차선과 차악의 선택을 강화하는 개입변수로 작동할 것으로 보인다. 향후 수년간은 적어도 아래의 그림에서 표시된 박스 속에서 지루한 과정을 겪게 될 것이다.(그림 1 참조)

<그림1>북핵문제의 선택지



안티노미의 수용부터

북핵문제에 관해 차선과 차악 사이의 선택이라고 주장하는 것은 상대적 실현 가능성의 맥락에서

판단하는 것이다. 현재의 북핵문제의 근간을 흔들만한 급격한 상황변화도 가능한 것이 동북아 국제정치이며, 특히 시간의 흐름은 북핵문제를 일시에 해결할 수도 있으며, 또한 파국으로 몰고 갈 수도 있다. 여러 가지 변수가 복합적으로 작동한다면 현상유지는 얼마든지 깨질 수 있는 것이다. 그러나 현시점에서 그리고 앞으로 수년 내에는 이런 식의 가정이 적어도 북핵문제와 관련해서는 의미가 축소될 수밖에 없다. 북한의 남침가능성이 '제로'라고 말할 수 없지만, 그렇다고 해서 북한의 남침에 대한 대비가 한국정부의 현 대북정책의 방향을 좌우할 수는 없는 것과 마찬가지로 논리다.

차선과 차악으로 좁혀진 선택지는 한편으로는 파국으로 몰고 갈 가능성이 줄어든다는 면에서는 다행스럽지만, 그만큼 좁아진 선택지로 인해 인내심은 물론이며, 더욱 정교한 외교와 협상기술이 개발되고 동원되지 않으면 어렵다. 한국정부가 정책을 입안할 때 최대의 효과를 기대하는 것은 지극히 당연한 시도이지만, 가능성과 효과를 제고하기 위해 냉철한 현실인식을 바탕으로 우호적인 조건을 형성하는 치밀함이 필요하다. 한국의 대북정책이 그 자체로 아무리 합리적이고, 바람직하더라도 원하는 정책목표를 실현할 수 없다면 큰 의미가 없기 때문이다. 정책에 대한 대국민홍보나 설득도 같은 맥락에서 이루어져야 할 것이다. 최선의 선택 곧 희망사항과 실현가능한 선택 곧 차선의 차이를 확실하게 국민들에게 전달해야만, 정부에 대한 국민의 불신을 막을 수 있다. 김대중 및 노무현 정부가 미국에 대해서 적어도 대북정책에 있어 자율성을 제고한 점은 분명하지만, 결국 핵문제에 관한 남한의 비현실적 독립변수로의 과욕 역시 희망사항과 실현가능한 정책사이의 혼란을 가져와 결국 실리는 창기지 못했다는 점도 분명히 지적되어야 할 것이다.

안정적 위기라는 말 자체는 이율배반(antinomy)이다. 위기가 안정일 수는 없기 때문이다. 그러나 앞에서 분석한 것처럼 실제로는 북한핵문제가 이런 성격을 매우 강하게 띠고 있다. 특히 2.13 합의 이후의 상황은 일단 안정적 위기라고 볼 수 있다. 순방향으로 돌아섰다는 점에서 안정이지만, 북해해결이 조만간 해결될 수 있다는 것을 낙관하지 못한다는 측면에서 여전히 위기상황이다. 가장 큰 이유는 북미대타협이 문제의 근본해결책이지만 현재의 두 정권의 본질상 가능성이 매우 낮기 때문이라고 했다. 따라서 6자회담이나 남북협력에 대한 정책적 기대수준을 현실화할 필요가 있다. 6자회담이나 남북관계개선은 결코 문제해결의 독립변수가 되지 못하다는 점을 인정할 필요가 있다는 것이다. 그러나 이 말은 최선과 최악 사이의 선택지에서는 결정적인 변수가 되지 못한다는 말이며, 차악과 차선의 선택지에서는 달라진다. 즉 안정적 위기를 관리해서 순방향을 유지할 수 있는 개입변수로서의 중요한 역할은 여전히 가능하고, 이 방향으로 힘을 모아야한다는 말이다. 현재의 북핵문제는 안정적 위기의 기대수준에서 순방향으로 유지 및 관리해 나가는 것이 가장 중요하다. ■

내용 문의 :

미래전략연구원 <http://www.kifs.org>

주소 서울시 중구 서소문동 39-1 신아빌딩 704 우)100-813 / 전화 (02)779-0711 / 팩스 (02)779-0718 / 메일 kifs@kifs.org