

美 정권교체기 한반도 정세 전망: Again 1994?

김성배

(코리아연구원 연구위원/ 국가안보전략연구소 책임연구위원)

- I. 북한의 테러지원국 해제: 미국의 굴복?
- II. 북미관계 진전의 동력1: 북한에게 주어진 시간은 많지 않다
- III. 북미관계 진전 능력2: 미 차기행정부의 유리한 정책 환경
- IV. 남·북·미 전략적 삼각관계의 Dynamics
- V. 1994년, 2000년, 그리고 2009년

美 정권교체기를 앞둔 한반도 정세가 미묘한 양상으로 전개되고 있다. 북미간 검증 합의와 북한의 테러지원국 해제(10.11)를 계기로 북미관계는 순풍을 타고 있다. 반면, 남북관계는 북한이 “남북관계의 전면 차단”을 거론(10.16)할 정도로 경색이 더욱 심화되고 있다. 즉, “북미관계의 진전-남북관계의 경색”이라는 구도가 구조화되는 양상이며, 적어도 표면상으로는 1994년 제네바합의 직전의 시기와 비슷한 상황으로 전개되고 있다. 물론, 오늘날의 정세는 1994년과는 여러모로 다르다. 6자회담이라는 다자적 틀이 작동하고 있기 때문에 북미 양자협상에서 모든 것이 결정되는 구조는 아니다. 또한, 남북관계의 전면 단절이 가지는 무게감이 과거와 비교할 수 없으며 남이건 북이건 대단히 부담스러운 선택이 될 수밖에 없다. 그러나, 한반도 정세가 급변하는 가운데 남북관계의 경색이 지속되는 것은 우리의 정책적 선택지를 극도로 제약하기 때문에 결코 달가운 일이라고는 할 수 없다.

이러한 추세가 앞으로도 지속될지에 대해서는 의견이 분분하다. 항상 낙관론과 비관론이 공존하는 것이 한반도 정세이지만, 북미관계와 남북관계에 대한 낙관론과 비관론이 교차하고 있다는 점이 현재의 특징이다. 북핵문제와 북미관계에 대한 낙관론은 남북관계에 대해 비관론으로 이어지고, 북미관계에 대한 비관론은 남북관계에 대한 낙관론으로 연결되는 경향이 나타나고 있다. 이는 한반도 정세에 대한 정확한 진단보다 희망적 관측이나

당파적 해석이 지배하고 있기 때문으로 보인다. 최근의 북미간 핵검증 합의와 북한의 테러지원국 해제에 대한 평가가 엇갈리는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

I. 북한의 테러지원국 해제: 미국의 굴복?

부시행정부가 발표한 북미 검증 합의 및 북한의 테러지원국 해제에 대해 한미 양국에서 부정적 평가와 긍정적 평가가 공존하고 있다. 비판적 입장에서는 부시행정부가 북한의 협박외교에 또 다시 굴복하였으며, 북한에게 테러지원국 해제라는 “뇌물”을 주었다고 평가한다. 고농축 우라늄 개발 의혹과 핵확산 문제를 푸는 데에서 결정적인 미신고시설에 대한 검증을 누락한 합의는 단지 미진할 뿐만 아니라 사실상 실패한 협상이라는 것이다. 그 배경으로는 임기말 시간에 쫓긴 부시행정부가 자신의 유일한 외교 치적인 북핵문제가 원점으로 되돌아가는 것을 막으려는 동기가 작용했다는 것이 단골 메뉴로서 거론된다.

반면, 이번 합의를 비교적 긍정적으로 평가하는 입장에서는 비록 이번 합의가 미신고 시설에 대한 검증을 미해결 쟁점으로 남겨 놓기는 했지만 북핵문제가 과국으로 치닫는 것을 막고 조금이나마 진전되었다는 것에 의미를 두고 있다. 특히, 북한의 테러지원국 해제가 북미관계의 개선의 촉매제로 작용함으로써 향후 북미간 핵협상이 보다 활발히 전개될 것으로 기대하는 분위기이다.

이번 북미 핵협상이 구조적으로 미국에게 불리한 게임이었다는 것은 명백하다. 북한이 영변 핵시설을 원상복구시켜 2006년 10월 핵실험 직후의 상황으로 되돌아갔다면 부시행정부는 지난 집권 8년간 한 것이라고는 북한의 핵무기 숫자를 늘리고 핵실험까지 하게 해 준 것 외에 무엇이 있는냐는 비판을 면할 길이 없었을 것이다. 제2차 북핵 위기의 원인이 되었던 농축우라늄 프로그램(UEP) 개발 의혹 자체가 정보 신빙성 문제로 논란이 되고 있는 상황에서 북핵문제가 원점으로 되돌아갔다면 부시행정부의 북핵 협상팀은 줄줄이 청문회에 불려나가 정책 실패에 대한 추궁을 당할 처지에 있었던 셈이다. 이 점이 부시행정부가 국내적 논란을 감수하고 협상을 타결한 직접적/현상적 이유일지도 모른다.

그러나, 이번 합의가 단지 미국이 북한의 협박외교에 굴복한 결과에 지나지 않는다는 것은 지나치게 인색한 평가이다. 북핵문제가 불거진 지 15년 만에 처음으로 북한이 제출한 신고서에 따른 검증이 이루어지게 되었다. 우라늄 농축 프로그램과 핵확산 문제도 궁극적으로 해결되어야 하지만 북한이 확보한 플루토늄 량의 정확한 추정과 제거가 가장 시

급한 문제라는 점에서 신고 시설에 대한 검증이 정확하게 이루어지기만 하면 의미있는 진전이 이루어질 수 있다. 특히, 2.13 합의에 따라 불능화 프로세스가 복원되었다는 데 가장 큰 의미를 부여할 수 있을 것 같다. 2.13 합의는 과거 제네바 합의와 비교할 때 북한에게 상당한 불리한 합의이다. 북한의 불능화와 신고의 대가로 중유 100만 톤에 상당하는 지원을 매년이 아니라 단지 한번만 제공하기로 되어 있다. 따라서 북한으로서는 경제·에너지 지원을 지속적으로 확보하기 위해서는 핵폐기 과정의 진전이 있어야 하는 것이다. 더욱이, 불능화 조치로 인해 추가적 핵능력 증대가 차단될 뿐만 아니라 불능화 상태가 상당 기간 지속될 경우 영변 핵시설의 노후화로 인해 사실상 폐기 상태에 이르게 된다는 점이 중요하다. 따라서 비록 불완전한 검증이지만 2.13 합의 체제로 복귀하는 대가로 테러지원국 해제는 “뇌물”은 줄 만한 가치가 있다는 평가가 나오는 것이다.

워싱턴에서의 평가는 각자의 정치적 입장에 따라 다양하게 나뉘고 있다. 고농축 우라늄 문제를 제기한 네오콘 세력들의 평가는 극단적으로 비판적이며 오바마 진영과 매케인 진영의 반응도 미묘하게 다르다. 그러나 최근 전문가들을 중심으로 이번 합의가 현실적으로 불가피했다는 의견이 점차 힘을 얻는 추세이다. 일본의 분위기가 격앙되어 있는 것은 당연하겠지만 서울의 속내는 좀 더 복잡하다. 6자회담의 진전이라는 점에서 표면상 환영하고는 있지만 남북관계의 경색 상황에서 북미관계가 속도를 내는 것이 부담스러울 수밖에 없기 때문일 것이다.

이번 합의에 대한 평가에 따라 향후 북미관계 및 남북관계에 대한 전망도 미묘하게 엇갈리는 점이 흥미롭다. 부정적으로 평가하는 쪽에서는 이번 합의가 미봉에 불과하며 북한의 핵포기 의지가 불확실하기 때문에 결국 북핵문제가 또 다른 난관에 봉착할 것으로 본다. 또한, 북한의 통미봉남 의도는 결국 성공하지 못할 것이며 대남 강경 노선을 무한정 지속할 수 없을 것으로 분석한다. 반면, 긍정적으로 평가하는 쪽에서는 북한의 테러지원국 해제를 계기로 북미관계에 가속도가 붙을 것이며, 북한의 대남 태도는 우리 정부가 대북 정책 전환을 하지 않는 한 더욱 경직될 것으로 본다. 이런 차이가 나는 것은 앞서도 지적했듯이 당파적 입장이 강하게 투영되어 있기 때문이다. 필자/연구자는 북미관계도 낙관하고 중장기적으로는 남북관계도 낙관하는 편이다. 이는 북미관계 진전의 분명한 동력이 존재하고 있고 남·북·미 전략적 삼각관계의 동학이 작동한다고 보기 때문이다.

II. 북미관계 진전의 동력1: 북한에게 주어진 시간은 많지 않다

북미관계 진전의 동력은 우선 북한으로부터 나온다. 북한이 자신의 체제 안전에 대한 담보로 북미수교를 추구해 온 것은 새삼스런 일도 아니지만, 미국의 차기행정부를 상대로는 문자 그대로 “빅딜”을 시도할 것으로 예상된다. 2000년 클린턴행정부 임기말 북미수교의 기회를 실패한 것을 뼈아프게 생각하고 있는 북한으로서는 실로 8년 만에 다시 찾아온 기회라고 할 수 있다. 김정일 위원장과의 만나겠다고 공언하고 있는 민주당 오바마 후보의 당선이 가시권이 들어와 있기 때문이다.

물론, 미국 차기행정부와 빅딜을 시도하기 위해서는 핵폐기의 결단을 내려야 할 것이다. 북한이 진정으로 핵을 포기할 것인가에 대해서는 회의적 시각이 적지 않다. 특히 북한이 선군정치를 고수하는 한 그 물리적 체현물인 핵무기를 포기하지는 않을 것이라는 분석에도 논리적 타당성이 없는 것은 아니다. 그러나 영변 핵시설이 갈수록 노화되어 핵능력 증대 카드가 소진되고 있는 상황이어서 북한으로서는 비싸게 팔 수 있을 때 파는 것이 유리하다고 할 수 있다. 이미 확보한 핵물질과 핵무기의 경우에도 실전 배치를 위한 소형화를 위해서는 상당한 기술적 진보와 데이터의 축적이 필요하기 때문에 비싸게만 쳐 주면 파는 것이 유리할 수 있다.

최근 부각된 김정일 위원장의 건강 문제도 핵협상을 서두르는 요인으로 작용할 것으로 보인다. 자신이 언제까지 살 수 있을지 확신할 수 없을 경우에는 마음이 조급해 지는 것이 인지상정이다. 김정일 위원장도 살아생전에 치적을 달성하고 북한체제를 안정화시켜 후대에 계승하려는 조바심이 한층 강화되었을 것이다. 김일성 주석의 경우도 사망 직전에 대미, 대남 관계에 유난히 적극적이었던 것은 주지의 사실이다. 여기에다 강성대국 원년이자 주체 연호 사용 100주년인 2012년이 다가오고 있다는 점도 핵협상에 적극성을 부여하는 요인이다. 김정일 정권으로서는 북미수교라는 외교 치적과 에너지 문제 해결이라는 경제 치적이 절실한 상황인 것이다.

이상의 복합적 요인들로 인해 북한은 미국과의 핵협상에서 대단한 적극성을 보이게 될 것이라는 것이 필자/연구자의 분석이다. 다만, 미국의 차기행정부가 북핵문제에 그 다지 관심을 기울이지 않거나 검증 문제로 북핵협상이 지지부진하게 되면 일시적으로 위기를 고조시킬 가능성도 없지 않다. 또 다시 불능화 조치 중단과 영변 핵시설의 원상 복구를 추진하거나 불능화 차원에서 인출한 폐연료봉을 재처리하는 카드를 사용할 수 있을 것이다. 장거리 미사일 시험 발사나 제2의 핵실험도 북한이 선택할 수 있는 카드이다. 하지만 이러한 위기고조조차도 그 만큼 북한이 미국과의 협상을 서두르는 신호로 해석될 수 있다는 판단이다. 특히, 미국의 차기행정부 출범을 기다리지 않고 곧이 임기말 부시행정부를

상대로 검증 합의를 도출한 것은 테러지원국 해제라는 실리와 함께 3단계 핵폐기 협상에 의 진입 장벽을 제거하려는 의도가 있었다고 본다. 북한으로서는 부담스런 검증 문제를 털고 3단계 협상에서 빅딜을 추진하기 위한 사전포석을 깬 셈이다. 위기고조 시나리오보다는 적극 협상 시나리오에 무게를 두고 싶은 대목이다.

Ⅲ. 북미관계 진전 동력2: 미 차기행정부의 유리한 정책 환경

미국의 신행정부 출범도 북미관계 진전의 동력으로 작용할 것으로 전망된다. 김정일 위원장과의 만남을 공언해 온 오바마 후보가 당선되면 말할 것도 없고 설사 매케인 후보가 당선되더라도 부시행정부의 정책을 전면적으로 부정하기는 힘들 것이다. 최근 백악관은 오바마와 매케인 양 후보측에 북핵문제에 대한 브리핑을 실시한 것으로 알려지고 있다. 싱가포르 합의, 평양 합의 등 일련의 북미간 양자 협상의 전모가 전달되었을 것으로 짐작된다. 북핵문제에 대한 미 행정부의 정책적 연속성을 기하려는 의도로 풀이된다.

6자회담이라는 다자협의 존재도 북핵문제에 대한 정책적 연속성을 보장하는 기제로 작용할 전망이다. 미국의 차기행정부가 6자회담에서의 합의를 뒤집을 수는 없기 때문이다. 앞으로 북미간 핵검증 합의가 6자회담 문서로 채택되는 과정에서 난항을 겪을 가능성도 거론되지만, 부시행정부는 이제 좌고우면할 처지가 아니다. 설사 일본의 저항이 거세고 한국의 견제가 있더라도 미국식으로 밀고 나갈 것으로 예측된다. 더 이상 물러날 곳이 없기 때문이다. 따라서 미국 차기행정부는 정확히 부시행정부가 도달한 지점부터 북한과의 핵 협상을 이어 나가게 될 것이다. 핵폐기 협상이라는 세 번째 단계부터 시작한다는 것이다.

미국의 차기행정부가 전임 부시행정부보다 가용할 수 있는 자원이 많다는 점도 북핵협상 및 북미관계 진전에 유리하게 작용할 것이다. 우선 차기행정부는 제2차 북핵위기의 원인이 되었던 고농축 우라늄(HEU) 문제에서 상대적으로 자유롭다. 이는 전임 부시행정부와 달리 HEP 문제가 북핵문제 진전에 결정적 걸림돌이 되지 않을 것이라는 것을 의미한다. 주지하다시피 부시행정부는 이 문제를 피해갈 수가 없어서 싱가포르 합의의 핵심인 북미간 별도 신고서(confidential minute) 등과 같은 기발한 아이디어까지 동원해야 했다. 차기 행정부는 이러한 부담이 상대적으로 적을 것이다. 특히 미국의 차기 의회에서 HEU 의혹에 대한 미 정보당국의 정보 과장이 있었거나 시급성이 떨어지는 것으로 드러날 경우에는 이 문제를 정면으로 돌파할 수도 있을 것이다.

북한의 핵폐기를 유인하기 위해 경수로 제공이라는 카드를 활용할 수 있다는 점도 유리하다. 9.19 공동성명에 따라 6자회담 참가국들은 북핵문제 진전 과정에서 대북 경수로 제공을 논의할 수 있게 되어 있으나 실제 부시행정부는 이 문제에 관한 협상의 여지가 거의 없었다. 제네바 합의를 잘못된 합의로 사문화 하는 과정에서 경수로 공사를 중단시킨 마당에 이를 재론한다는 것은 자가당착이 되기 때문이다. 그러나 북미수교와 함께 경수를 제공하지 않고서는 북한의 핵폐기를 이끌어 내는 것이 사실상 불가능하다는 것이 전문가들의 일반적 지적이다. 3단계 핵폐기 협상에서는 경수로 문제가 반드시 제기될 수밖에 없으며, 미 차기행정부는 이를 협상 카드로 활용할 수 있을 것이다.

이번 미국 대선에서는 미 의회 하원 선거가 동시에 실시된다. 동시 선거인만큼 대선에서 승리하는 정당이 하원을 장악할 가능성이 높다. 이는 분열 정부(split government)의 출현에 따른 정책 추진력 저하 가능성이 높지 않다는 것을 의미한다. 이미 상원을 민주당이 장악하고 있는 상황에서 이번 선거에서 오바마 후보가 당선되고 민주당이 하원마저 장악한다면 차기행정부의 대북정책 추진력은 전례 없이 강화될 것이다. 당연히 북핵협상 및 북미관계 진전에도 유리한 환경이 조성되는 것이다.

IV. 남·북·미 전략적 삼각관계의 Dynamics

지난 십 수년의 과정을 돌아켜 보면 남북, 북미, 한미관계의 전략적 동학(動學)을 발견할 수 있다. 우선 남북관계의 진전은 북미관계에도 비교적 긍정적 영향을 미친다. 북미관계의 진전도 시간차가 나기는 하지만 결국 남북관계로 확산(spill-over)되는 경향을 발견할 수 있다. 반면, 남북관계와 북미관계가 급진전되면 한미관계는 미묘해지는 경향이 있다. 2000년 제1차 남북정상회담으로 남북관계가 급진전 되자 북미관계도 순풍을 탔다. 부시행정부로 접어들면서부터는 남북관계의 진전이 북미관계의 진전을 보장하지 못했지만, 적어도 북미관계의 극단적 악화를 막는 기능이 있었다.

한편, 남북관계가 경색되었을 경우에는 항상 북미관계가 진전되고 나서 남북관계의 복원이 뒤따랐다. 2004년 초 남북관계는 “서울 불바다” 발언이 나올 정도로 험악했지만 카터 전 미 대통령의 방북을 계기로 북미간 빅딜이 이루어지면서 김일성 주석의 남북정상회담 개최 제안으로 남북관계에도 돌파구가 마련되었다. 참여정부 초기에는 대북송금 특검과 조문 파동, 탈북자 대량입국 등으로 남북관계가 어려움을 겪었으나, 라이스 장관의 “폭정의 전초기지” 발언 때문에 악화되었던 북미관계가 먼저 풀리면서 남북관계도 대북지원

을 고리로 복원되었다. 2006년 북한의 미사일 발사와 핵실험으로 남북당국 대화가 단절되는 사태를 맞았으나 북미 베를린 접촉과 2.13 합의 채택 이후 남북관계도 풀리고 제2차 남북정상회담까지 개최되었다. 제1차나 제2차 남북정상회담 직후에는 일시적이거나 한미간에 미묘한 기류가 흘렀던 것이 사실이며, 1994년 북미 제네바 합의 채택을 전후해서는 북미간 고위급 회담이 활발히 이루어지면서 한미간 사이가 불편해지는 상황이 있었다.

최근 북한의 테러지원국 해제 이후 한반도 정세는 북미관계의 진전이 예상되는 가운데 남북관계는 경색을 면치 못하고 있는 상황이다. 이에 따라 “통미봉남” 현상의 재현이 우려되는 가운데 한미간에도 미묘한 정책적 기류의 차이가 있는 것 아니냐는 지적이 나온다. 물론, 북미관계가 진전되면 남북관계는 일시적으로 더욱 경색될 수도 있다. 북미관계 진전에 따른 정치·경제적 이득으로 인해 북한의 남북관계에 대한 수요가 상대적으로 떨어지기 때문이다. 미국의 대북 식량지원은 올해에 이어 내년에도 지속될 전망이다. 북핵문제 진전에 따른 6자회담 차원의 대북 경제·에너지 지원도 예상된다. 그 만큼 북한의 남북경협과 대북 인도적 지원에 대한 수요도 감소할 수밖에 없다. 더욱이 이명박 정부 출범 이후 남북간 기선 제압을 위한 압박전이 전개되고 있는 상황이어서 북한의 조속한 태도 변화를 기대하기는 난망이다.

그러나, 남·북·미 삼각관계의 전략적 동학(動學)을 고려할 때, 북미관계의 진전은 비록 시간차가 날 수는 있으나 남북관계에도 결국에는 긍정적으로 작용할 것으로 예상할 수 있다. 즉, 북미관계의 진전이 일정한 지점을 통과하면, 북한이 대남관계에서도 유연한 입장을 취할 가능성이 있다는 것이다. 따라서 남북관계 상황을 적절히 관리하면서 차분히 때를 기다리면 남북관계에서의 돌파구가 의외로 크게 열릴 수도 있다. 이를 위해서 반드시 필요한 것은 남북관계의 추가적 상황 악화를 막는 것이다.

최근 북한이 남북관계의 전면 차단을 거론할 정도로 격앙된 반응을 보이고 있는 것은 이명박 정부가 북한의 체제 전환과 흡수통일을 추구하고 있다는 의구심 때문으로 보인다. 한마디로 신뢰의 부족한 것이다. 김정일 위원장 건강 이상설 확산, 일부 단체의 뼈라 살포, 급변사태 공론화 등을 체제 전환 의도로 보는 것이다. 6.15와 10.4 선언 이행 문제도 세부 사업의 이행보다는 체제 존중에 대한 요구로 보인다. 따라서 북한을 불필요하게 자극할 수 있는 요인들을 차단하고, 이명박 정부가 진정으로 북한과의 상생·공영을 추구하지 체제 전환이나 흡수통일을 추구하지 않는다는 일관된 메시지를 보내는 것이 바람직하다. 또한, 북미관계의 진전에 조바심을 가지고 이를 차단하려고 할 경우에는 남북관계는 물론 한미관계도 악화된다는 1994년 전후의 교훈을 되새길 필요가 있다.

V. 1994년, 2000년, 그리고 2009년

북핵문제는 한반도에서의 냉전과 분단에 그 기원이 있다. 북한의 핵개발이 대미 협상용 이견 체제수호를 위한 무장용이건 북미간 전쟁상태와 남북간 무력대치에서 비롯된 것이기 때문이다. 따지고 보면 1970년대 박정희정권이 추진한 핵개발도 체제위협에 대처하기 위해서였던 것이다. 동일하게 비교될 성질은 아니지만 북핵문제이건 박정희 정권의 핵문제 이견 미국이 개입되어 있으며 미국을 상대로 한 것이라는 특징이 있다. 박정희정권은 핵개발을 포기하는 대신 주한미군의 지속 주둔과 미국의 대한 방위공약을 확보했던 것이다.

따라서, 미국의 정권교체기를 즈음한 북미관계의 진전은 북핵문제의 해결을 위해서도 필요한 일이며 환영할 만한 상황의 진전이다. 다행히도 이번 북미간 합의로 미국의 차기 행정부에서도 북미 핵협상과 북미관계의 진전이 예상되고 있다. 특히, 오바마 후보가 당선된다면 북미관계 진전에 가속도가 붙을 전망이다. 오바마는 외교안보 경험이 많지 않은데다가 금융위기 등 국내문제 해결에 전념하기 위해 외교안보는 부통령에게 일임할 가능성이 높다. 부통령으로서 사실상 외교안보 사령탑 역할을 하게 될 바이든 상원의원은 실제로 수차례 방북 시도를 했던 전례가 있으며 북핵문제에 대한 이해도도 매우 높은 인물이다. 북미관계 진전의 속도가 예상보다 빠를 수 있다는 분석이 나오는 이유이다.

내년부터 본격화될 북핵 3단계 협상은 핵폐기와 북미수교, 평화협정 등을 놓고 벌이는 “빅딜” 게임이 될 수밖에 없는 구조이다. 북미간의 군사회담은 물론, 고위급 회담을 통한 제2의 조미 공동코뮤니케의 채택 가능성도 배제할 수 없다. 북한이 두고두고 아쉬워하는 2000년 하반기의 흐름이 다시 올 수 있다는 것이다. 물론, 북한이 핵폐기 협상에 성실하게 응하고 북핵문제가 순조롭게 진전된다는 전제 하에서이다.

북미관계 진전과 남북관계 경색이라는 유사 “통미봉남” 현상으로 인해 자칫 1994년이 상황이 재현될지 모른다는 우려가 나오고 있다. 그러나 이러한 상황은 역설적으로 환영할 만한 일이 아닐까. 지난 시기 있었던 북미간 빅딜과 남북정상회담 개최 합의가 반복된다면 말이다. (2008/10/24)

