

북핵 협상의 정치화와 한국의 대응 원칙

김태우 / 한국국방연구원 책임연구위원

2008년 4월 9일 6자회담의 미국측 수석대표인 크리스토퍼 힐 차관보와 북한의 김계관 외무성 부상이 싱가포르에서 회동한 이래 북핵 문제는 다소의 진전을 보이고 있다. 북한이 플루토늄 신고 절차에 들어가면서 미국도 대북 식량 제공과 테러지원국 명단 해제를 검토하는 등 관계 개선의 조짐을 보이고 있다. 그럼에도 북핵 문제가 20여 년 동안 부단하게 浮沈을 거듭해왔다는 점을 감안한다면, 그리고 핵 해결을 어렵게 하는 딜레마들이 자리잡고 있다는 점을 감안한다면 평가와 전망에는 신중해야 할 필요가 있다. 현명한 관전자라면 북핵 문제에 관한 편린을 보고 일희일비하기보다는 구조를 봐야 하며, 몇 그루 나무만을 보고 선불리 감격하기보다는 숲을 보고 냉정하게 평가할 수 있어야 한다.

이명박 정부의 ‘우호적 방임’ 기조

특정국에 대한 일국의 대외정책 기조는 적대(hostility), 접촉유지(engagement), 유화(appeasement), 방임(neglect) 등으로 대별될 수 있다. 이 분류법에 따르면 한국의 대북정책은 과거 권위주의 정부동안의 ‘적대’에서 김대중·노무현 정부의 ‘유화’를 거쳐 이명박 정부 정부에 이르러 ‘우호적 방임’ 기조로 변하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

‘우호적 방임’은 ‘접촉유지’와 ‘방임’의 중간쯤에 해당하는 것으로 이것이 이명박 정부 초기에 드러나고 있는 대북정책의 기조라 할 수 있다. 노무현 정부의 유화정책은 남북한 정부간 관계를 개선하고 교류를 확대시켜 국민이 피부로 느끼는 전쟁 위험이 감소되는 등의 성과를 기록했지만, 부작용도 적지 않았다. 유화 정책은 사실상 북한의 핵개발을 방조하는 것이었으며, 분배의 투명성을 요구하지 않는 대북지원은 평양정권이 분배권을 행사하기 때문에 오히려 북한 체제의 생존성과 대주민 통제력을 강화하는데 기여하여 북한의 변화를 가로막은 측면이 있었다.

이러한 맥락에서 보면 이명박 정부가 내건 ‘비핵·개방·3000’ 공약은 전임 정부 대북정책의 장단점들을 고려한 ‘우호적 방임’ 기조를 제시한 것으로 볼 수 있다. 이 공약은 북한이 핵을 포기하고 개방을 수용하면 10년 이내 국민소득이 3,000 달러에 이르도록 대폭 지원하겠다는 것인데, 북한이 일정한 여건을 조성하고 국제 관행과 상호주의 원칙을

준수할 때까지는 대규모 지원을 하지 않겠다는 의미를 담고 있어 ‘방임’의 성격을 가지고 있으나, 그럼에도 여전히 남북교류의 중요성을 인정하고 대북지원의 길을 열어두고 있다는 점에서 ‘우호적’이라 할 수 있다.

이명박 정부의 새로운 대북정책 기조는 지난 10년간 유화정책에 익숙한 북한 당국에게는 당혹스러운 존재일 것이며, 이는 지난 3월 북한이 김태영 합참의장 발언에 대한 시비를 필두로 ‘이명박 정부 때리기’에 나선 것과 무관하지 않을 것이다. 3월 26일 김 의장이 국회청문회에서 “북한이 핵을 사용하려 한다면 먼저 타격해야 한다”라는 취지의 상식적 발언에 한 것에 대해 북한은 ‘선전포고 행위’로 비난했으며, 관영 텔레비전은 “불지뢰에는 불벼락으로 그리고 강경에는 초강경으로 맞설 것”이라면서 긴장을 고조시켰다. 이어서 4월 1일자 노동신문은 이명박 정부를 ‘역도(逆徒)’로 비난하고 ‘비핵·개방·3000’ 정책에 대해서도 ‘대결과 전쟁을 추구하는 반통일 선언’으로 폄하했다. 북한의 이러한 언행은 우선적으로 이명박 정부가 선보인 ‘우호적 방임’ 기조에 대한 불만을 표출한 것이며, 취임 초기에 남한의 대북정책을 자신들이 원하는 방향으로 자리잡게 하기 위한 ‘기싸움’의 성격을 지니고 있었다.

정치게임으로 변질되는 북핵협상

남한에 대해 ‘이명박 정부 때리기’에 나선 것과는 대조적으로 북한은 미국과의 핵협상에서는 4·9 싱가포르 회동을 기점으로 소정의 진전을 허용하고 있다. 그럼에도 날카로운 관전자라면 최근 들어 핵협상이 부쩍 정치게임으로 변질되면서 진실규명이 최우선 과제의 자리에서 밀려나고 있음을 간파할 수 있을 것이다.

예를 들어, 2007년 2·13 합의에서 ‘불능화(disablement)’라는 용어가 선택된 것 자체가 정치화의 서막이었다. 미국과 북한이 합의한 불능화의 정의는 5MW 원자로, 재처리 시설, 핵연료 가공공장 등 세 곳의 핵시설에 국한하여 가동을 중지하고 부품 일부를 제거하는 정도이지만, 비전문가들에게는 북한의 모든 핵시설이 완전히 해체되는 것으로 들리기 쉽다. 북한에는 이 말고도 우라늄 광산에서 연구로와 지하핵실험장에 이르는 다양한 핵시설들이 산재하고 있다. 구소련에서 도입한 연구로 IRT-2000은 1996년에 가동을 중단했으나 그 이전의 활동은 여전히 관심의 대상이 되고 있다.

플루토늄 신고를 시작하기로 한 싱가포르 합의는 더욱 정치적이었다. 이 합의에서 양국은 “북한이 비밀리에 농축활동을 했는가”와 “북한-시리아 간 핵협력이 있었는가”라는 최대 민감 이슈들을 차후의 과제로 미루고 적당히 얼버무렸다. 부시 대통령이 이토록 중대한 사안들

을 미룬 것에는 끝이 보이지 않는 이라크 사태, 다시 악화되는 아프가니스탄 전황, 대선을 둘러싼 혼미, 얼마 남지 않은 임기, 취약한 정치입지 등 다양한 정치적 이유가 도사리고 있었다.

북한도 그랬을 것이다. 식량위기를 극복하기 위해서는 부시 대통령이 갈급해하는 ‘핵협상 진전’을 제공하고 대가를 받기 원했을 것이다. 북미관계가 개선되면 이명박 정부에게도 대북지원을 재개하도록 하는 압박카드가 된다는 계산도 했을 것이다. 이런 맥락에서 2008년 5월 북한이 “5MW 원자로의 냉각탑을 폭파할 용의가 있다”고 밝힌 것도 흥미롭다. 이 원자로를 흑연을 감속제로, 이산화탄소(CO₂)를 냉각제로 그리고 물을 2차 냉각제로 사용한다. 냉각탑은 제2차 냉각제를 운용하는 체계로서 불능화 합의에 따라 이미 기능이 정지된 상태이다. 기능이 정지된 부대시설의 건물을 폭파하겠다는 것은 그것이 가지는 기술적 의미보다는 정치 이벤트적인 성격을 활용하겠다는 측면이 강하다고 할 수 있다. 보다 확실하게 원자로의 불능화 의지를 보여주기를 원한다면 핵심부위인 로심(爐心)을 폭파하고 콘크리트를 부어 넣겠다고 하는 것이 옳았다.

이런 변화의 연장선에서 현재 진행 중인 플루토늄 신고도 진실규명보다는 정치행사로 흘러갈 가능성이 있다. 북한이 플루토늄의 생산량, 용처, 재고 등을 완전하게 고백한다면 이는 핵무기 관련 정보를 제공하는 것이 된다. 북한이 국가정책으로서 핵포기 결단을 내리지 않은 상태에서는 완전하고(complete), 정확한(correct) 플루토늄 신고를 기대하기가 어렵다는 얘기다. 이런 여건에서 미국이 북한의 신고에 만족감을 표시하고 대북관계 개선에 나설 것인가 하는 것은 진실공방이라기보다는 또 하나의 정치게임이 되기 쉽다.

어떻게 보면 크리스토퍼 힐 대표 자신도 진실규명보다는 일종의 정치게임을 즐기고 있는지도 모른다. 부풀려진 표현과 주목거리를 만들어내면서 줄곧 세계 언론의 조명을 받는 그의 움직임에서 북핵의 진실을 파헤치기 위한 진지함은 별로 느껴지지 않는다. 그 역시 진실규명보다는 자신의 역할을 연장하고 차기 정부에서의 정치적 위상을 도모하고 있는 지도 모른다.

‘편린’을 보기보다는 ‘구조’를 봐야

물론 국가간의 협상이 정치게임으로 변질되는 것이 반드시 부정적인 것일 필요는 없다. 교착상태를 돌파하거나 국면전환을 위해 필요할 경우도 많다. 필요하다면 한국이 정치게임 기류에 편승해야 한다. 미북간 관계개선 모드를 이용하여 꼭 막혀있는 남북대화의 물꼬를 터는 것은 나쁘지 않다.

그럼에도 중요한 것은 정치게임과는 별도로 진실을 추적하는 눈을

따로 가지고 있어야 한다는 점이다. 진행되고 있는 플루토늄 신고와는 별개로 북한-시리아 핵협력 의혹이나 비밀 농축활동 의혹을 밝히는 것도 여전히 중요한 과제로 남아 있다는 점, 불능화와 신고가 무사히 종료된다 하더라도 그것이 핵폐기를 위한 전주곡일 수는 있어도 핵폐기 자체는 아니라는 점, 본격적인 핵폐기 협상은 별도의 게임으로 남아 있다는 점, 북한이 핵을 포기할 때까지는 적어도 군사안보적으로는 한국의 안보가 북핵의 인질로 남게 된다는 점 등은 언제나 정확하게 추적하고 있어야 할 진실들이다. 정치게임에서 사용되는 부풀려진 표현이나 방송화면에 비친 힐 차관보의 함박웃음이 이런 진실을 가리게 해서는 안 될 것이다.

더욱 중요한 것은 북핵문제의 본질을 파악하기 위해서는 더욱 큰 시각으로 편린이 아닌 구조를 봐야 한다는 점이다. 가장 유념해야 할 것은 북한, 미국, 한국 등이 안고 있는 딜레마 구조이다. 우선, 북한 지배층에게 있어 핵무기는 자신들이 군림하는 체제를 지키는 수호신이다. 그들은 체제를 지키지 못하면 끝장이라는 생각을 가지고 있으며, 바로 이런 이유에서 개방과 개혁이 주민경제를 당장 개선한다는 것을 알면서도 받아들이지 못한다. 그들에게 있어 핵포기는 어려운 결단일 수밖에 없다. 미얀마 군정의 탄 슈웨 장군은 2008년 5월 사상 최악의 사이클론 ‘나르기스’로 13만 명 이상이 사망하고 수십만 명의 이재민이 발생한 가운데서도 외국 민간 구호인력의 입국과 구호품의 반입을 막아 국제적 원성을 산 적이 있다. 이 사태는 반기문 유엔사무총장의 방문으로 타결되었지만, 체제보호를 우선시하는 미얀마 군정의 행태는 북한에게 있어 핵포기가 얼마나 어려운 선택인가를 여실히 보여주고 있다. 이런 구조들을 간파하는 관전자라면 항구적 핵해결의 길이 아직도 멀고 험난하다는 사실을 내다볼 것이다.

미국도 같은 맥락의 딜레마를 가지고 있다. 북한에게 불안감을 주지 않으면서 핵을 포기시키는 방법은 북한 체제의 생존성을 보장해주는 것이지만, 인권부재의 수령독재 체제를 보장해준다는 것은 건국이념에도 맞지 않고 미국 국민이 수용할 수 있는 것도 아니다. 결국 제시할 수 있는 것은 일정 수준의 ‘정치적·경제적 보상’일 뿐이다. 다른 극단의 방법으로는 군사행동을 통해 북한의 핵능력을 제거하는 것이나 북한이 이미 핵실험까지 강행한 마당에서는 고려하기 어려운 대안이며 시간이 지날수록 타당성은 더욱 감소할 것이다.

한국도 그렇다. 북한의 체제를 바꾸는 것이 핵문제의 항구적 해결이지만 그럼에도 북한 체제의 붕괴나 급속한 체제변혁을 추구한다면 남북관계는 험악해질 것이다. 그렇다고 해서 무비판적 지원을 지속하는 것은 북한의 체제를 강화시키면서 안보위협 가중이라는 부메랑이 되어 돌아올 것이다. 이런 딜레마 구조 속에 한국이 지향할 수 있는 대북정책의 목표는 ‘점진적 변화’ 뿐일 것이다. 즉, 북한의 지배층에게 적응할

수 있는 시간적·공간적 여지를 열어주어야 할 것이다.

‘균형’과 ‘인내’ 원칙 필요한 때

이러한 상황에서 이명박 정부에게 부여된 당면한 핵과제는 북핵에 대응하는 정책을 위한 새로운 원칙들을 채택하는 일이다. 최우선적으로 채택되어야 할 원칙은 ‘균형과 조화’ 일 것이다.

한국에게 있어 북한은 ‘동족’이라는 이상론적 얼굴과 ‘안보위협’이라는 현실론적 얼굴을 가진 두 얼굴의 존재이다. 때문에 한국의 대북정책은 ‘화해협력’과 ‘안보’라고 하는 두 개의 수레바퀴가 함께 굴러가는 것이 되어야 한다. 동족의 모습을 바라보면서 대북지원을 제공하고 6자회담을 통해 설득하는 일도 중요하지만, 동시에 ‘안보위협’에도 대비해야 한다. 노무현 정부 동안 이상론에만 치우쳐 ‘동족’의 얼굴만을 쳐다보는 대북정책을 펼쳤지만, 이제는 현실론도 중시하면서 ‘안보위협’이라는 얼굴도 중시하여 생존전략을 준비하고 있어야 한다(이 부분에 대해서는 안보국방 차원에서 별도의 논의가 필요하다). 당연히 남북공조와 국제공조 사이에서도 균형과 조화가 필요하다. ‘민족의 틀’ 내에서 핵문제를 해결한다는 것은 언제나 바람직한 논리이지만, 실제로 북한에게 큰 영향력을 가진 것이 미국을 위시한 국제사회라는 현실을 중시한다면 남북공조 못지않게 국제공조도 중요함을 인식해야 한다. 또한 건전한 남북관계 발전을 위해서는 지나치게 북한의 눈치만을 보는 것도 지양되어야 하지만, 그렇다고 대결정책으로 남북관계를 악화시킬 이유도 없다.

비슷한 맥락에서 불 때 연계론-비연계론 논쟁은 불필요하다. 그 동안 한국사회는 “북핵과는 별개로 대북지원을 지속해야 한다”라는 비연계론과 “핵해결 이전에는 대북지원을 단절해야 한다”라는 연계론으로 양분되어 왔지만, 양자 모두에 한계가 있다. 비연계론은 “대북지원이 북한 군사력을 키우고 북핵 위협을 가중시킨다”라는 지적에 책임있는 대답을 제시하기 어려우며, 연계론은 “대북지원을 차단하면 스스로 대북 지렛대를 포기하는 것이 되고, 북한이 중국의 위성국가로 전락하는 것을 방치하는 것”이라는 지적에 취약하다. 필요에 따라서는 인도적 지원을 포함한 대북지원은 제공되어야 하고 필요하다면 국제사회의 대북제재에 동참하는 것도 고려해야 하는 것이 한국의 처지이기 때문에 한국정부로서는 일정 부분의 전략적 모호성을 가지고 신축적으로 대응하는 것이 바람직하다. 정부에게 쾌도난마(快刀亂麻)식 해답을 요구하는 것은 바람직하지 않다.

여기에 더하여 인내는 행정책을 포함한 모든 대북정책이 요구하는 기본 덕목이다. 핵문제가 체제문제에서 비롯되었다고 해서 체제포기를 요구한다면 오히려 북한의 경계심을 유발하여 남북관계는 악화될 것이

다. 한국으로서는 점진적인 체제개선을 목표로 인내심을 가지고 북한을 설득해나가는 것이 중요하며, 북한의 기득권층으로 하여금 안전하게 적응해나갈 수 있는 시간과 공간을 허용하는 정책을 강구할 필요가 있다. 한국이 북한의 핵포기를 강요할 지렛대를 갖지 않은 상태에서 조기 핵해결을 약속하는 등의 언행은 전혀 바람직하지 않다.

이런 맥락에서 본다면 이명박 정부가 제시한 ‘비핵·개방·3000’ 공약을 통해 제시한 ‘우호적 방임’ 기조는 지나치게 유희적이지도 않으면서 적대적이지도 않은 내용을 담고 있어 일단 ‘균형과 조화’의 원칙과 맞아 떨어지는 것이며, 조기 핵해결 의욕을 담고 있지 않아 ‘인내’의 원칙에도 부합하는 것으로 볼 수 있다. ‘비핵·개방·3000’이 이런 고민을 거쳐 만들어진 공약인지는 알 수 없으나, 향후 대북정책을 수행하는 과정에서 이명박 정부의 북핵 정책이 점차 뚜렷한 윤곽을 드러낼 것으로 기대된다.