

한반도 정세 전망과 국면 전환 과제

고 유 환 / 동국대학교 교수

국면 전환의 새 전기와 북한의 유화 제스처 배경

최근 평양을 방문한 빌 클린턴 전 미국 대통령과 현정은 현대그룹 회장이 김정일 위원장을 면담하고, 대결에서 대화로 국면 전환을 원하는 김 위원장의 메시지를 본국 정부에 전달했다. 북한의 특사조의방문단도 남북 관계 복원을 강력히 희망하는 김정일 위원장의 메시지를 이명박 대통령에게 전달했다.

최근 북한이 유화 제스처를 보이는 배경을 다음에서 찾을 수 있을 것이다. 첫째, 후계 구축 가시화와 군사적 억제력 강화 이후 자신감을 반영한 것으로 볼 수 있다. 북한 지도부는 김정일 위원장 건강 악화 이후 나타나고 있는 체제 불안정과 급변 사태 가능성을 사전에 차단하기 위해서 후계를 조기에 가시화하여 갑작스런 건강 악화나 유고에 대비하고, 장거리 로켓 발사와 2차 핵실험을 강행하여 군사적 억제력을 강화하고자 했다. 3남 김정운으로의 후계 구도 가시화는 후계가 준비돼 있다는 점을 대내외에 과시하고 설령 지도자의 유고가 생긴다고 할지라도 정권과 체제 유지에 문제가 없다는 점을 부각하기 위한 조치로 보인다. 건강 악화 이후 김 위원장이 로켓 발사와 2차 핵실험을 강행하는 등 초강수를 연거푸 쏟아낸 것도 후

계 체제 구축을 위한 사전 정비 차원으로 볼 수 있을 것이다. 김정일 정권이 경제 위기 심화와 국제사회와의 갈등을 해소하지 못하고 후계자에게 감당하기 어려운 숙제를 물려줄 경우, 후계 체제는 정당성과 효율성의 위기에 직면하게 될 것이다. 김정일 위원장의 건강이 어느 정도 회복되면서 후계 논의는 침잠하고 북미 적대 관계 해소를 위한 양자회담에 주력하고 있는 것으로 보인다.

둘째, 2012년 ‘강성대국의 대문’을 열기 위한 교육지책의 일환으로 대미, 대남 유화책을 들고 나온 것으로 보인다. 북한은 김일성 주석 탄생 100년을 맞이하는 2012년을 ‘강성대국의 대문’을 여는 해로 정하고 이를 위한 ‘150일 전투’를 발기하고 주민 동원을 통한 강성대국 건설에 주력하지만 국제사회의 강력한 대북 제재와 자력갱생 방식의 경제 건설의 한계 등으로 경제적 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다. 150일 전투가 끝나면 100일 전투를 계속한다는 말이 나오고 있는 것을 볼 때 북한의 경제 사정은 매우 좋지 않은 것으로 보인다. 따라서 북한은 남북교류 협력을 통해서 경제적 어려움을 극복하고 목표 연도에 강성대국을 건설하려는 의도에서 남북 관계 복원을 요구하는 것으로 보인다.

셋째, 미국의 ‘포괄적 패키지’ 협상 용의에 대한 북한의 화답 차원에서 유화 움직임을 볼 수도 있을 것이다. 미국은 북한의 장거리 로켓 발사와 핵실험 이후 안보 리 대북 제재 결의안 1874호에 따라 제재와 압박을 가속화하는 한편 북한의 비핵화를 실현하기 위한 구체안을 만들기 위한 외교적 노력도 본격화하고 있다. 미국은 한반도 비핵화를 최소한의 선(bottom line)으로 정하고 북한을 압박하면서 “북한이 중대하고 불가역적 조치를 취한다면 미국을 비롯한 관련국은 북한이 매력을 느낄 수 있는 포괄적 패키지를 제공할 수 있다는 점”¹⁾을 강조했다. 국제사회의 제재가 본격화 하자 북한은 더 이상의 위기 조성을 멈추고 미국과 양자협상을 모색하면서 유화적 움직임을 보이고 있다. 미국이 제시한 ‘포괄적 패키지’는 북한의 비핵화를 전제로 북미 관계 정상화, 경제·에너지 지원, 한반도 평화체제 수립 등

1) 커트 캠벨 미국 국무부 동아태 차관보의 지난 7월 19일 발언 내용임.

을 포함하고 있는 것으로 알려진다. 북한은 핵보유국의 지위를 가지고 과거 핵 동결 또는 불능화 차원의 협상이 아닌 질적으로 다른 핵군축 협상과 정전체제를 평화체제로 전환하려는 의도에서 포괄적 패키지에 관심을 갖는 것으로 보인다. 북한의 속셈은 미국과 포괄 협상을 시도해 보고 여의치 않으면 핵보유를 통한 ‘억제력 강화 노선’을 고수하려는 지도 모른다. 북한 내부에서도 지난 20여년간 미국과 적대 관계 해소를 위한 협상을 지속해왔지만 성과를 거두지 못하고 시간만 보냈다는 불만이 제기될 수도 있다는 점에서 협상을 통한 핵 폐기를 시도해 보되 흥정이 되지 않으면 핵 억제력 강화 노선을 고수하려할 것이다.

넷째, 남북 관계에서의 유화 움직임은 북미 포괄 협상을 성사시키기 위한 분위기 조성 차원에서 볼 수도 있다. 이명박 정부 출범 이후 당국간 대화가 중단된 가운데 북한은 현정은 현대그룹 회장의 방북을 계기로 민간 차원의 교류 협력을 원상회복하기 위해 노력하고 있다. 김대중 전 대통령 서거를 계기로 특사조의방문단이 청와대를 방문하여 남북 관계 복원을 희망하는 김정일 위원장의 구두 메시지를 이명박 대통령에게 전달한 것은 남북 관계 자체를 겨냥한 것이라기보다는 북미 관계 진전을 위한 사전 정비 차원의 유화 움직임의 하나로 볼 수도 있을 것이다.

북미 양자대화 움직임

북한은 미국 오바마 행정부의 대북 정책이 구체화되기도 전에 로켓 발사와 핵실험을 강행해 미국의 대북 정책 선택 폭을 제한했다. 출범 당시 대화와 포용(engage)에 초점을 두던 미국의 대북 정책은 북한의 잇단 도발 행위로 제재와 압박으로 비중을 옮겼다. 오바마 행정부 출범 이후 미국이 한동안 북핵 해결의 원칙론만 제시하고 구체적인 포괄적 패키지를 내놓지 않은 것은 북핵 해결의 역진을 반복하지 않기 위한 것으로 보인다. 불가역적인 북핵 해법을 만들기 위해서는 시간이 걸리더라도 제대로 된 해법을 마련하겠다는 것이 오바마 행정부의 생각인 것으로 보인다.

최근 미국은 북한에 대해 ‘새 접근법(new approach)’을 구체화할 움직임을 본격화하고 있는 것으로 알려졌다. 억류 여기자 석방 등 북한의 유화 제스처에 화답이라도 하는 듯 미국이 북한과 양자대화를 추진하고 있다. 미국이 양자대화에 나선 것은 북한 핵능력이 향상되는 것을 막기 위한 것이다. 결국 제재만으로는 북한 비핵화를 실현하기 어렵다는 판단 아래 대화로 문제를 풀 준비를 하고 있는 것으로 봐야 할 것이다.

빌 클린턴 전 미국 대통령의 방북 이후 일련의 유화 움직임을 보였던 북한이 핵능력이 향상됐다는 편지를 유엔 안보리에 보냄으로써 미국도 더 이상 양자대화를 늦출 수 없게 된 것이다. 북한은 지난 9월 3일 유엔주재 북한대표를 통해서 “폐연료봉 재처리에서 추출된 플루토늄의 무기화와 우라늄 농축 시험에 성공”했다는 내용의 편지를 유엔 안보리 의장에게 보냈다. 이는 북한 비핵화의 역행이고 또 하나의 ‘벼랑끝 전술’의 구사로 볼 수 있다. 빌 클린턴 전 미국 대통령 방북 이후 대미, 대남 유화 제스처를 보였던 북한이 우라늄 농축 카드를 내민 것은 국면 전환을 위한 노림수로 볼 수 있다. 북한의 의도는 제재를 풀고 대화를 할 것인지 아니면 핵억제력 강화를 방치할 것인지, 양자택일하라는 선택지를 미국을 비롯한 국제사회에 던진 것이다.

미국 국무부가 지난 9월 11일 북한과 양자대화를 할 준비가 돼 있으며 시간과 장소는 앞으로 2주 안에 결정할 것이라고 밝힘으로써 대결 국면이 대화 국면으로 전환될 가능성이 높아졌다. 미국은 “6자의 틀 안에서 북한이 6자회담에 복귀해 비핵화를 위한 긍정적인 조치를 취하도록 설득하기 위한 것”이라고 밝혀, 6자회담 틀 내에서의 양자대화를 강조했다.

그동안 미국 오바마 행정부는 6자회담을 통한 북핵 해결에 주력했지만, 북한은 6자회담에 참가하지 않겠다고 버텼다. 지난 7월 15일 비동맹회의에서 김영남 최고인민회의 상임위원장은 미국과 그 동맹국들이 북한의 주권을 존중하지 않기 때문에 핵 프로그램을 둘러싼 군축협상을 재개할 준비가 돼 있지 않으면 “6자회담은 영원히 끝났다”고 말했다.

최근 한미 양국과 6자회담 참가국들은 북한 비핵화에 도움이 되면 ‘6자회담의 맥락에서 6자회담의 복귀를 위한’ 목적에서 북미 양자회담이 가능하다는 입장을 정리한 것으로 보인다. 북한도 6자회담에 절대 참가하지 않겠다는 입장에서 한발 물러선 것으로 보인다. 북한은 지난 9월 3일 유엔안전보장이사회 의장에게 보낸 편지에서 “6자회담 구도를 반대한 것이지 조선 반도 비핵화와 세계의 비핵화 그 자체를 부정하는 것은 없다”고 밝혔다. 편지에서 6자 틀 자체를 부정하지 않고 압력 구도를 문제 삼은 것을 볼 때 북한이 6자회담의 유용성을 전면 부정하는 것으로 보기는 어렵다. 북한은 현실적으로 6자 틀을 깨기는 쉽지 않다는 판단아래 6자회담 틀 내에서 양자대화를 시도하면서 5자의 압력 구도를 깨보겠다는 의도로 보인다.

김정일 북한 국방위원장은 지난 9월 18일 후진타오(胡錦濤) 중국 국가주석의 특사 자격으로 방북한 다이빙귀(戴秉國) 외교담당 국무위원에게 “북한은 비핵화의 목표를 계속 견지할 것이며 한반도의 평화와 안정 수호를 위해 노력할 것”이라면서 “이 문제를 양자 또는 다자대화를 통해 해결하기를 희망한다”고 말했다. 김 위원장이 언급한 양자대화는 최근 추진되고 있는 북미간 대화를 의미한 것으로 보인다. 그러나 김 위원장이 ‘6자회담’을 적시하지 않고 ‘다자대화’를 언급함에 따라 북한이 미북 대화 이후 실제로 6자회담으로 복귀할지 여부가 주목된다. 6자회담 불참 발언을 곧바로 뒤집기가 어려워 다자란 표현을 썼지만 북미 양자회담이 잘 되면 6자회담에 복귀하겠다는 뜻으로 해석할 수 있을 것이다.

북미대화를 앞두고 힐러리 클린턴 국무장관은 6자회담 파트너들과 “북한을 회담 테이블로 복귀시키는 방안의 하나로 6자회담이 무엇인지, 그리고 상응하는 대가(consequence)와 인센티브(incentives)가 무엇인지를 북한 측에 직접적으로 분명하게 설명하는 방식을 모색”하고 있다고 밝혔다. 미국은 북미대화가 열릴 경우 북한 측에 분명하고 명확하게 비핵화의 대가를 알려 줄 것이란 점을 클린턴 국무장관을 통해 밝혔다. 따라서 보즈워스 대북정책 특별대표가 평양을 방문하거나, 3국에서의 양자접촉이 이뤄지게 되면, 북한이 2005년 9·19 공동성명에 따른 비핵화 조치를 이행할 경우 오바마 행정부가 북미 관계 정상화, 체제 보장, 국제사회

의 대북 경제 지원 등 각종 인센티브를 제공할 것을 전달할 가능성이 높다.

미국 국무부는 9월 16일 대북 인센티브에 대해 “아직 구체적으로 언급할 때가 아니다”라고 밝혔다. 국무부 켈리 대변인은 “북한과의 협상은 북한이 6자회담에 돌아왔을 때 시작될 것”이라며 “실질적인 대화는 6자회담 틀 안에서 준비되고 있다”고 6자회담의 중요성을 거듭 강조했다. 미국 의회조사국(CRS)이 최근 발간한 ‘북한, 경제 지렛대와 정책분석’ 보고서에 의하면 미국이 북한 측 비핵화에 상응하는 대가로 제공할 수 있는 인센티브는 수교, 무역협정 체결, 제재 완화, 국제금융기구 가입 허용, 에너지와 식량 지원, 개성공단 제품에 대한 특혜 부여 등 6가지 항목이다.²⁾

현정은-김정일 면담 이후 남북 관계 전망

현정은-김정일 면담을 통해서 확인할 수 있는 것은 북한의 남북 경협 지속에 대한 확고한 의지다. 현대와 아태가 합의한 공동보도문에서 “6·15 공동선언과 10·4선언에 따라 남북 관계를 개선하고 민족공동의 번영을 위한 협력 사업을 적극 발전시켜 나갈 의지를 표명”함으로써 당국 차원에서 해결하지 못한 두 선언에 대한 입장 정리를 우회적으로 처리한 것으로 보인다.

남측 정부의 고민은 통행 제한 해제와 이산가족 상봉 이외의 합의를 당장 수용하기는 어렵다는 점일 것이다. 북한이 핵무기를 포기하지 않는 한 남북 관계 복원이 어렵다고 해석할 수 있다. 따라서 현대와 아태 사이의 합의는 북핵 진전 여부에 따라 크게 영향 받을 수밖에 없는 합의인 것이다. 현대-아태 합의는 공동보도문에 나타나 있는 것처럼 김 위원장이 현 회장의 “청원을 모두 풀어”준 것에 불과하고 이행을 위해서는 남북 당국간 협의가 전제돼야 한다.

현정은-김정일 면담 이후 북측은 남북 관계 국면 전환을 위한 남측 당국의 결

2) 문화일보, 2009. 9. 17일자 기사 참조.

단을 요구하고 있지만 남측은 북측의 진정성에 의문을 품고 기존 입장 고수를 재 확인하고 있다. 이명박 대통령은 8·15 경축사에서 ‘한반도의 새로운 평화구상’을 밝히고 북한이 핵무기를 포기할 경우 북한 경제 발전을 지원하겠다는 구상을 밝혔다. 이 대통령은 8월 17일 “흔들리지 않는 대북 정책은 결국 북한 사회를 변화시키고 국제사회로부터도 지지를 받을 것”이라고 기존 입장 고수를 분명히 했다. 북한이 핵무기를 포기하지 않는 한 남북 관계 복원이 어렵다고 해석할 수 있다. 이명박 대통령이 9월 15일 연합뉴스와 일본의 교도통신 공동 인터뷰에서 “북한이 그러한(국제 대북 공조로 인한) 위기를 느끼고 있기 때문에 위기에서 탈출하기 위해 대미, 대남, 대일 다소간 유화책을 쓰고 있는데, 현재로서는 핵을 포기하겠다는 진정성과 징조가 보이지 않는다”고 말했다. 이는 유엔 차원의 강력한 대북 제재가 전개되는 상황에서 이를 모면하기 위한 전술을 구사할 가능성을 경계한 것으로 풀이된다. 다시 말해 북한이 ‘핵을 포기하겠다’는 진정성을 보여줘야 새로운 국면을 상정할 수 있다는 것으로 보인다. 현인택 통일부 장관은 북한의 유화 움직임에 대해 북한의 근본적 변화가 아닌 전술적 변화로 평가하고 있다. 비핵화에 대한 북한의 의지가 확인되지 않은 가운데 제재와 압력을 회피하기 위한 한 방편으로 북한이 유화 제스처를 쓴다면 이를 수용하기 어렵다는 것이 우리 정부의 입장으로 보인다.

현재의 남북 관계는 국면 전환이 어려운 구조적 한계를 가지고 있다. 북한의 장거리 로켓 발사와 2차 핵실험 이후 유엔 차원의 대북 제재가 본격화하고 있기 때문에 제재 효과를 반감시키는 남북 경협 확대는 현실적으로 어렵다는 것이 이명박 정부의 입장으로 보인다. 따라서 북한이 비핵화 결단을 내리고 제재 국면이 대화 국면으로 전환돼야 남북 관계 복원이 본격적으로 이뤄질 것이다.

문제는 북한과 미국이 본격적인 양자협상을 시작할 경우이다. 남북대화가 중단된 가운데 북미 포괄협상이 본격화하면 한국 정부의 소외 문제와 주도권 상실에 대한 비판 여론이 나타날 수 있다는 것이다. 북한은 9월 3일 유엔 안보리에 보낸 편지에서 “조선 반도 비핵화를 부정한 적은 없다”면서 대화 의지를 밝혔고, 미국

도 양자회담 추진을 본격화함으로써 핵실험 이후의 대결 국면이 대화 국면으로 전환될 가능성이 높아졌다. 북한은 미국과 중국의 특사들을 받아들여 김정일 위원장이 접견하고 “비핵화 목표를 계속 견지할 것”임을 양국 지도부에 전달했다.

하지만 남북간에는 현대와 아태 사이에 합의한 이산가족 상봉만 추진될 뿐 임진강 방류 사건 등으로 남북 당국간 대화의 실마리를 찾지 못하고 있다. 북측 조문 특사와 이명박 대통령이 면담했지만 남측은 북측의 진정성을 확인할 수 없다는 입장이다. 어쩌면 한반도를 둘러싼 정세에 새로운 질서가 구축될지도 모르는 중대 국면(critical juncture)에서 한국 정부가 주도권을 상실하고 수동적으로 대응하고 있는지도 모른다.

앞으로 있을 포괄 협상은 냉전 질서를 평화 질서로 바꾸는 판이 바뀌는 큰 틀의 구조 변화를 수반할 수밖에 없다. 구조 변화를 수반할 수 없다면 현상유지적인 냉전질서를 지속할 수밖에 없을 것이다. 구조 변화의 가능성은 그 어느 때보다 높고, 사전 준비도 이뤄지고 있다. 미국 오바마 행정부가 부시 행정부와 달리 미사일 방어(MD) 체제 구축과 김정일 정권 교체를 추진하지 않고 비핵화에 초점을 맞출 경우 북핵 협상의 진전 가능성은 높다.

북핵 협상 성공의 관건은 북미 적대 관계 해소다. 이는 북한의 체제 보장과 관련된 문제로 정전협정을 평화협정으로 대체하는 한반도 평화체제 구축 문제가 긴요한 과제이다. 미국은 평화협정 체결에 따른 미군 철수, 한미연합사 해체 등을 우려해서 이를 서두르지 않았다. 하지만 2012년 전시작전통제권 환수, 주한미군 재배치 등이 이뤄질 경우 평화협정 체결에 따른 미국의 부담이 줄게 될 것이다. 이러한 점들을 고려할 때 북미간 포괄협상의 성공 가능성은 높다. 동유럽에서의 MD 체제 구축을 포기한 오바마 행정부가 동북아 지역에서도 MD 체제 구축을 포기할 경우 중국과 러시아의 협조 하에 북한 비핵화에 가속도를 낼 수 있을 것이다. 결국 미국은 개입과 확대 전략으로 돌아가 북한을 미국의 영향권으로 끌어들여 할 가능성이 높다. 통미봉남이란 말이 다시 나오지 않도록 우리 정부도 대화 국면으로의 전환에 적극적으로 대비해야 할 것이다.

북미 관계 진전을 위해서는 한국 정부의 협조가 불가피하기 때문에 북한이 현재 보다 상황을 악화시키지는 않을 것이다. 이명박 정부는 늦더라도 제대로 시작할 것이란 기존 입장을 고수할 것인지 아니면 대북 실용주의 접근을 새롭게 정립할 것인지 선택에 기로에 서 있다.

대화 국면으로의 전환에 능동적으로 참여하기 위해서는 특사 방북을 통한 남북 관계 복원을 적극 모색해야 할 것이다. 기회는 추석 이산가족 상봉 이후 ‘특사조 의방문단’에 대한 답방 형식의 특사 방북을 추진하여 남북 관계 복원을 모색할 필요가 있다. 특사조의방문단이 일정을 연장하면서까지 이명박 대통령과의 면담을 요청한 것은 김정일 위원장의 남북 관계 복원 의지를 반영한 것으로 보인다. 특사 방문단이 이 대통령 면담을 요청한 배경으로는, 북한이 2012년 강성대국 건설을 위해서는 남측의 도움이 절실하다는 관점에서 볼 수도 있고, 국제사회의 대북 제재 완화와 북미 적대 관계 해소를 위한 남북 관계 상황 관리 차원에서도 볼 수 있다. 어쩌면 워싱턴으로 가기 위한 ‘요식 행위’ 일 수도 있다. 요식 행위라 하더라도 정세 변화에 능동적으로 대처한다는 차원에서 남북 관계 복원을 적극 모색해야 할 것이다. 과거의 경험에 의하면 특사 방북 없이 장관급회담 재개 등 남북 관계 복원이 어렵다는 점을 고려해서 대통령의 신임을 받는 인사를 특사로 활용해서 남북 관계 정상화를 위해 노력해야 한다. **統**