

북핵 협상 진전과 남북 정상회담 필요

전 봉 근 / 외교안보연구원 교수

2009년 북한식 위기 관리와 국가 통제의 회복 시도

북한은 2010년 신년사에서 2009년을 “조국청사에 특기할 변이 난 해”, “극적인 전환의 해”로 자평했다. 언제나 과장하는 북한식 표현이긴 하지만, 2008년 여름 김정일 위원장의 뇌졸중 발병 이후 발생한 체제 위기를 잘 극복했다는 안도감과 자축의 의미를 담고 있다.

2009년 북한은 위기를 위기로 극복했다. 김정일 위원장의 건강 이상으로 통치 부재라는 초유의 위기 사태를 맞이하여, 장거리 로켓 발사(4.5), 6자회담 전면 거부(4.14), 2차 지하 핵실험(5.25) 등 전략적 도발을 통해 대내외적 긴장 국면을 최고 수준으로 끌어올렸다. 대남 관계에서도 지속적인 도발적 언동으로 대치 국면을 유지했다. 한편 이런 도발은 국제사회의 강경한 경제 제재와, 북미 대화의 포기를 감수하고서라도 초강수를 둘 수밖에 없었던 북한 내부의 절박한 사정을 방증한다.

북한식 위기관리 전략은 단기적인 성과를 거둔 듯이 보인다. 김정일이 병상에 벗어나 통치 전선에 복귀하기까지 급격한 정세 변동이 없었다. 공산국가 또는 독

재국가 역사상 유례없는 3대 권력 세습 과정도 일단 무난하게 관리되는 듯이 보인다. 헌법 개정(4.9)을 통해 국방위원회의 통치 기능을 강화하고, 사상 교육을 강화하여 김정일 위원장의 통치 기반을 재정비하였다.

경제 부분에서 특이 동향은 지난 4월부터 시작하여 연말까지 이어진 ‘150일(경제) 전투’와 ‘100일 전투’이다. 그 결과 중공업과 건설 일부 부분에서 큰 발전이 있었다고 홍보하나, 북한의 경제 구조나 주민 생활은 오히려 개악된 면이 있다. 경제 전투는 주민동원식 계획경제운영 방식이며, 북한 당국이 시장경제의 확산을 막고 정부의 경제 통제권을 회복하기 위해 이용되었다.

11월 말 전격 단행된 화폐개혁은 국가 장악력과 계획경제체제를 복구하기 위한 결정적 조치이다. 탈냉전 이후 계획경제와 국가배급체제가 붕괴되면서, 시장부분이 점차 확대되고 사적인 부도 축적되었다. 그 결과 국가 권력은 상대적으로 약화되고, 전통적인 계획경제 부분 내 봉급생활자들은 극심한 인플레이에 시달리며 경제적 지위가 급락했다. 북한 당국은 화폐개혁을 통해 시장경제와 사적 경제활동을 일거에 무력화시키고 국가의 경제통제권과 국가봉급 생활자들의 지위를 회복시키려고 한다.

그러나 북한식 위기 관리의 일시적 성공에도 불구하고 북한의 내외 정세가 구조적으로 개선되었다는 정황은 없다. 북한의 모든 대외 관계는 여전히 정체 또는 제재 속에 있고, 경제는 악순환의 늪에서 헤어나지 못하고 있다. 특히 주민경제와 식량생산은 지속적으로 악화되어, 일각에서는 대량 기아가 재연될 가능성마저 전망한다.

그런데 2009년 하반기 들어 김정일 위원장의 건강이 회복되고 체제위기를 넘기게 되자, 북한은 점차 유연한 대외 정책 기조로 전환하기 시작했다. 체제위기를 거치면서 북한 지도부는 핵무장력 유지, 북미 관계 개선, 국가계획경제와 인민생활경제의 복원 등을 결심한 것으로 보인다. 따라서 북한은 2010년에도 핵무장력과 내부 통제를 유지하는 동시에, 경제의 숨통을 트기 위한 대외적 환경조성에 적극 나설 것으로 보인다.

북한의 핵무장 지속과 대외적 평화공세 전망

북한 비핵화 전망에 대한 비관론

북한은 2009년 5월 2차 핵실험에 성공한 후 스스로 '핵국'으로 자임하고, 여름 들어 대미 대화 모드로 전환했다. 특히 김정일 위원장은 8월 초 방북한 클린턴 미 전 대통령을 면담하고, 8월 5일 억류 미 기자 2명을 석방하여 미국과 대화를 적극 모색하였다. 그러나 북미 대화가 뜻대로 진전되지 않자 북한은 다시 9월 4일 조선 중앙통신을 통해 우라늄 농축 실험 성공과 플루토늄의 무기화를 선언하여 핵무장을 기정 사실화하는 동시에 북미대화 재개를 압박했다.

북한은 북미대화과 관계 개선이 필요하므로, 2010년에 초보적인 비핵화 조치에 동의할 가능성이 있다. 특히 미국의 정치·경제적 보상을 조건으로 과거 2.13, 10.3 6자 합의 수준의 비핵화 조치에 동의할 가능성이 있다. 그러나 북한이 초보적인 불능화를 넘어서는 불가역적인 비핵화 조치를 취할 가능성은 낮다.

그런데 북한이 2009년 5월 2차 핵실험을 실시한 이후 북한 비핵화에 대한 비관론이 급속히 확산되었다. 사실 2003년 6자회담 초기에 가졌던 기대와 달리 북핵 문제는 지속적으로 악화되었다. 6자회담 도중에 두 차례 핵실험(2006.10, 2009.5)이 있었고, 북한의 무기용 플루토늄 보유 추정량도 3~4배 정도 증가한 것으로 알려져 있다. 특히 오바마 행정부가 북미대화 재개를 시사했음에도 불구하고 북한이 2차 핵실험을 감행한 것은 북한이 핵무장을 쉽게 포기하지 않을 것이라는 점을 재확인시켰다.

과거 북한의 핵도발 패턴을 볼 때 2010년에 북한이 추가 도발을 시도하여 사태를 악화시킬 가능성을 배제할 수는 없다. 그러나 3차 핵실험과 같은 극단적인 조치를 취할 가능성은 낮아 보인다. 매 5년마다 실시되는 NPT 평가회의가 2010년 5월로 예정되어 있는데, 북한은 여기서 심각한 핵도발로 집중적인 비난을 받는 상황을 피하려고 할 것이다. 또한 심각한 경제사정과 이미 집행되고 있는 유엔의 대북 제재도 큰 부담으로 작용한다.

북핵 협상의 악순환 패턴과 6자회담 전망

6자회담의 진전을 전망하기 위해서는 우선 북핵 협상 패턴에 대한 이해가 필요하다. 1980년대 말 북미 비공식 접촉이 시작된 이후 20년간, ① 북한의 핵도발과 비랑끝 전술에 의한 핵위기 발생, ② 핵합의, ③ 합의 이행체제 붕괴 등이 계속 반복되었다.

우선 북한은 비랑끝 전술을 효과적으로 구사하면서 상대의 협상과 합의를 강요한다. 이때 미국은 사후적이며 소극적인 반응 조치로서 북핵 협상에 나서는 경향을 보였다. 위기 국면에서 협상 당사국은 급한 불을 끄기 위해 임기응변적인 타협책을 모색하는 경향이 있다. 이때 핵합의는 핵심적인 조치를 미룬 채 합의가능한 조치만 담게 된다. 집행 단계에서는 다시 근본적인 입장차가 드러나 결국 합의 체제가 붕괴되는 경향이 있다.

6자회담은 과거 양자협상 방식과 달리 북한의 과격한 행동을 억제하고 핵합의 이행 체제를 강화시킬 것이라는 기대가 있었다. 그럼에도 불구하고 북핵 협상의 악순환 패턴은 최근까지 반복되었다. 북한은 6자회담에서 9.19(2005), 2.13(2007), 10.3(2007) 합의 등에 서명하고도, 핵실험을 두 차례나 감행하고 검증의정서 채택을 거부하여 핵위기를 재연시켰다. 따라서 2010년 들어 6자회담이 재개될 가능성은 높지만 북한 비핵화의 실질적인 진전을 기대하기는 어렵다.

북미대화과 평화체제 논의 전망

2010년의 핵협상도 과거 20년간의 북핵 협상 패턴에서 크게 벗어나지 못한 채 대화와 대치 상태를 오갈 것으로 보인다. 특히 미국 오바마 행정부가 엄격한 비핵산 입장을 견지하고 있고, 만성적 체제 위기와 권력 세습 과정에 있는 북한이 핵무장에 집착할 가능성이 높아 북미 간 접점을 찾기 쉽지 않기 때문이다.

한편 오바마 행정부는 6자회담을 북한 비핵화를 촉진할 수 있는 최선의 협상 틀로 보고, 2010년에도 북한의 6자회담 복귀를 위한 외교적 노력을 지속할 것이다.

미 정부는 북미대화를 재개하면서 6자회담의 재개를 위한 외교의 일환일 뿐이라고 강조하고, 북미간 양자 관계에 대한 확대 해석을 경계했다.

지난 12월 초 보즈워스(Stephen Bosworth) 대북정책 특별대표의 방북 시 이런 미국의 입장이 반영되어 고위인사의 방북임에도 불구하고 실무적인 대화로 끝났다. 앞으로 북미대화가 재개되더라도, 미국의 비핵화 우선 입장과 북한의 미국 평화협정 우선 체결 입장이 좁혀질 가능성은 매우 낮다. 향후 미국은 유엔 안보리 결의 1874호 제재를 유지하면서 대화와 압박의 병행 전략을 견지하며 신중하게 대응할 것으로 보인다.

한편, 북한의 북미 평화협정 요구에 대해, 미국의 호응 여부가 계속하여 관심의 대상이다. 그런데 향후 미국이 북한과 양자차원의 평화협상을 추진하고 평화협정을 체결할 가능성은 없다. 일단 미국은 북한의 평화협정 요구에 대해 9.19 6자 공동성명(2005)에 따라 별도의 '평화포럼'에서 논의하자는 입장이다. 아직 평화포럼 참가국이 결정되지는 않았지만, 1990년대 말 열렸던 평화체제 논의를 위한 '4자회의'를 고려할 때, 남북한, 미국, 중국 등 4개국이 참여할 가능성이 높다.

그런데 빠른 시간 내 평화포럼이 가동될 가능성은 낮다. 북한 비핵화가 불능화의 수준을 넘어 폐기의 단계로 진행될 때, 비로소 평화체제문제가 본격적으로 논의될 것으로 전망된다.

남북 관계 개선과 정상회담 모색

북한의 대남대화와 경험 확대 모색

이명박 정부가 출범한 이후 줄곧 우리를 비방하고 도발을 일삼던 북한의 대남 자세가 2009년 하반기 들어 유화적인 태도로 돌변했다. 9월 들어 자발적으로 개성공단에 대한 규제 조치를 철회하고 이산가족 상봉을 실시한 데 이어, 임진강 사고에 대해 조의를 표명하기도 했다.

특히 8월 북한 조문단의 이명박 대통령 예방을 계기로 대남 비방 언동이 대폭 축소되었다. 당시 북한 조문단은 남북정상회담 가능성을 타진한 것으로 알려져 있다. 이런 유화적 태도는 서해의 군사적 충돌(11.10)에도 불구하고 기본적으로 변치 않고 있다. 오히려 해상 충돌을 “남북 및 북미 관계 개선에 대한 방해 책동”으로 비난하거나, “통일부가 남북 교류와 경협사업을 방해”한다고 비난하여 경협 확대에 대한 기대감을 우회적으로 표출하기도 했다.

이런 태도 변화의 배경에 북한의 내부 체제 정비와 핵무장 진전에 따른 자신감과 심각한 경제난이 있다는 설명이 유력하다. 북한은 2010년 신년사에도 강성대국을 강조하면서도, 대부분 지면을 “인민생활 개선”에 할애한 것과 같은 맥락이다.

따라서 2010년에도 ‘북한식’ 대남 대화 공세는 지속될 전망이다. 2009년 북한 신년사의 대남 논조가 “보수 당국의 파쇼 통치에 대한 투쟁” 선동으로 일관한 반면, 2010년 신년사는 “민족 화해”와 “래왕과 접촉을 통한 협력사업 추동”을 강조하고 있다.

이런 북한의 태도 변화에도 불구하고, 우리 정부가 기대하는 대남 태도에는 크게 미치지 못한다. 북한은 여전히 ‘6.15 공동선언’을 전면내세우고 “법제도적 장치 철폐”와 “통일 논의와 활동 보장”을 주장하여 여전히 정치적 의도가 앞서운다.

다른 한편, 북한의 태도 변화는 2010년 남북 대화 재개와 관계 개선에 대한 기대를 고조시키고 있다. 북한도 내부의 경제적 필요성이 요구하는 범위 내에서 남북 대화, 경협 확대에 응할 가능성이 높다. 특히 남북 대화가 재개되면 각종 남북 간 인도적 문제의 해결을 추진하는 동시에, 개성공단 사업을 활성화하고 금강산관광을 재개하기 위한 논의도 진전될 전망이다.

남북정상회담과 남북판 ‘그랜드바겐’ 가능성

2010년 남북 관계에서 최대 관심사는 3차 남북정상회담 개최 여부이다. 우리 정부는 모든 남북 대화에서 대해 “어떤 수준이든, 어디서든 실질적인 협의”가 가능하다는 열린 입장이지만, 회담을 위한 회담은 불필요하다는 입장도 갖고 있다.

특히 남북정상회담이 갖는 상징성을 감안할 때, 남북 관계와 비핵화에서 성과 없는 회담을 갖기 어렵다. 또한 정부가 국군포로와 납북자 송환, 이산가족 상봉 등 인도적 문제에 대해 각별한 관심을 갖고 있어 이에 대한 성과도 보장되어야 한다.

다른 한편, 김정일 위원장이 이런 문제에 대한 유연한 입장을 보인다면 2010년에 남북정상회담이 열릴 가능성이 높다. 북한은 권력 세습과 체제 안정을 위해 경제 재건과 북미 관계 개선이 절대 필요한 실정이다. 그런데 경제 지원과 북미 관계 개선은 한국을 통하지 않고서는 사실상 불가능하다. 이런 실질적 필요성은 김정일 위원장의 ‘통 큰’ 결정을 요구한다.

우리 정부도 남북정상회담을 서두를 이유도 없지만, 그렇다고 마다할 이유도 없다. 북한이 6자회담에 복귀하고 비핵화를 추진하는 동시에 남북 관계 개선의 의지를 구체적으로 보인다면, 2009년 하반기 들어 남북정상회담 개최 가능성이 더욱 커질 것이다.

정책적 고려 사항

2010년 한반도는 대변환기의 중양에 서있다. 2010년에도 북한은 자기 생존을 위해 세계사를 거슬리는 어려운 투쟁을 지속할 것이다. 탈냉전 이후 모든 구공산 국가가 체제 전환을 거쳤지만 북한만이 아직 구체제를 고수하고 있다. 북한에서도 개혁 개방 실험이 있었지만, 정치적 한계를 넘지 못하고 결국 실패하고 말았다. 그런데 김정일 체제가 과연 지속가능한 정치 경제 모델이 될 지 의문이다. 구공산국가의 체제전환 성공 사례로 중국과 베트남식의 개혁 개방과 동구식의 민주화 변혁

이 있다. 호네커의 동독, 차우세스쿠의 루마니아는 실패 사례이다. 북한 체제의 지속 가능성과 미래에 대해 체계적인 논의가 필요하다.

다음 북한 비핵화 프로세스를 조속히 재가동해야 한다. 사실 6자회담의 재개 못지않게 중요한 것은 합의 가능한 비핵화 ‘솔루션’을 찾는 것이다. 이를 위해 우리 정부가 제기한 ‘5자 협의’와 ‘그랜드 바겐’ 구상에 주목해야 한다. 정부가 강조하듯이 ‘5자 협의’는 6자회담을 대체하는 협상 틀이 아니며, 북핵 솔루션을 찾기 위한 회의체이다. 이를 통해 북핵 문제의 근본적 해결과 정치 경제적 보상을 제공하는 ‘그랜드 바겐’의 내용을 찾아야 한다.

마지막으로 남북정상회담이 필요한 시점이다. 현재 남북간 경색 국면을 볼 때, 장관급 고위 회담으로는 그 전환점을 찾기 힘들다. 특히 북한 비핵화, 남북간 정치 인도적 현안 해결, 경제 공동체 구축을 위한 최고위급 정치 회담이 요구된다. 정상회담이 개최되고, 정치 외교적 문제가 해소된다면 남북경협과 국제사회의 대북 지원이 획기적으로 증가할 것이다. 특히 정상회담은 우리 정부가 제기한 ‘비핵·개방·3,000’ 구상 중 북한 개발 지원 프로그램을 본격적으로 가동시키는 계기가 될 것이다. ㉔