

북미 관계 변화에 따른 1999년 남북 관계 전망

김성한 / 외교안보연구원 교수

머리말

달 냉전기 유일 초강대국으로서의 리더십을 유지하기 위해 대량 살상 무기(WMD) 확산 방지에 주력하고 있는 美 행정부는 북한의 미사일 개발과 지하 핵의혹 시설 문제로 인해 적지 않은 고민에 빠져있다. 1998년 8월 31일 북한의 탄도 미사일 발사를 계기로 북한의 미사일 개발 및 수출 문제가 쟁점으로 떠올랐다. 이와 함께 북한 금창리 지하 시설이 핵관련 시설이라는 의혹이 제기됨으로써 제네바합의를 통해 북한의 핵 개발 및 확산을 저지하려는 미국의 정책이 도전에 직면하게 되었다.

금창리 지하 핵의혹 시설 문제가 북미간의 현안으로 부상함에 따라 美 의회는 행정부의 대북 정책 전면 재검토를 요구하고 1999년도 대북 중유 예산 3,500만 달러를 제네바합의 준수 확인 및 미사일 문제 해결이라는 조건부로 승인하였다. 국내 정치적으로 어려움에 처한 클린턴 美 대통령은 의회의 입장을 고려하여 페리 대북 정책 조정관을

중심으로 대북 정책에 관한 종합적인 검토를 진행시키면서 북한과의 협상을 해나가고 있다. 정경 분리 원칙 하에 대북 화해와 협력 정책을 펴나가고 있는 한국 정부로서는 이러한 미국의 입장을 충분히 이해하면서도, 자칫 북미 관계가 파국으로 치닫지 않도록 하기 위해 노력하고 있다. 특히, 한국 정부는 경제 위기 극복이 최우선 과제인 만큼 북미 관계의 변화로 인해 한반도에 긴장이 고조되는 상황을 피하는 것이 급선무다.

점차 2000년 대선 정국으로 접어들고 있는 시점에서 클린턴 美 대통령은 자신의 외교적 공적 가운데 하나로 내세우고 있는 제네바합의 틀을 유지하기 위해 북한을 설득해나가고 있다. 의회의 강경 분위기를 익히 감지한 바 있는 북한은 클린턴 대통령을 곤혹스럽게 만들어 사태를 어렵게 끌고나가기 보다는, 미국으로부터 어느 정도의 '보장'을 얻어내는 선에서 타협할 가능성이 현재로서는 높아 보인다. 그러나 2000년 대선 정국에서 주도권을 쥐기 위해 폭발력있는 이슈를 찾고 있는 공화당이 행정부의 대북 정책에 대해

기꺼이 협조할지는 미지수다. 결국 1999년도 남북 관계는 이렇듯 단순하지 않은 북미 관계의 변화에 의해 직간접적인 영향을 받을 수밖에 없는 상황이다.

북미 관계 변화 시나리오와 남북 관계

북한의 미사일 문제 및 핵동결, 그리고 지하 핵의혹 시설 규명을 위해 미국이 고려할 수 있는 정책 대안은 '점진적 접근' (piecemeal approach), '일괄 타결' (package deal), '군사적 대응' (military response) 등이다. 그러나 실질적 차원에서는 이러한 정책 대안들이 상호 배타적일 수는 없을 것이다.

점진적 접근은 한·미·일이 중국과 러시아 및 국제 사회의 외교적 지원을 바탕으로 북한에 대해 지하 시설 의혹 규명을 포함한 제반 현안 문제에 관한 협조를 요구해나가 되, 북한이 응할 경우 대북 식량 원조의 증대, 대북 경제 제재의 점진적 완화, 북미 수교 과정의 가속화를 단행해가는 것을 의미한다. 이는 美 행정부가 현재까지 가장 현실적인 대안으로 생각하는 접근일 것이다.

일괄 타결 방안은 북한의 핵동결 및 미사일 개발 포기 등에 대한 대가로 경제 제재 해제, 북미 관계 정상화 등을 단행하는 방안이다. 이는 북미 관계, 더 나아가 한국·미국·북한 삼각 관계의 구조적 딜레마를 근본적으로

로 해결하는 방안이나, 미국의 입장에서는 단기적인 해결책이라기 보다는 중장기적인 차원에서 고려될 수 있을 것이다. 일괄 타결 방안의 실현을 위해서는 美 의회의 동의, 북한의 신뢰성 및 개혁·개방이 전제되어야 하기 때문이다. 북미 수교를 위해서는 대북 경제 제재가 해제되어야 할 것이나, 대북 경제 제재의 전면 해제는 美 의회의 강경 분위기와 대선 정국으로의 진입 등으로 인해 쉽지 않은 상황이다. 미국의 대북 제재는 「적성국 교역법」(TWEA) 및 기타 법률 및 행정 명령 등에 의해 복합적으로 시행되고 있어 의회의 동의없이 전면적 해제는 불가능하다.

군사적 대응 방안의 범주 속에는 북한이 미국의 요구를 받아들이지 않을 경우 마지막 수단으로서 핵관련 시설에 대한 군사력 사용이 고려될 수밖에 없다는 점을 강력히 시사하는 일종의 군사적 위협과, 실제로 북한의 비협조로 인해 제네바합의가 파기되었을 경우 대북 봉쇄 전략으로의 '회귀' 하는 방안 등이 종합적으로 포함된다. 그러나 한반도의 지정학적 특수성을 감안할 때 북한으로부터의 대규모 도발이 행해지지 않는 한, 미국이 북한에 대해 '환부 제거식 공격' (surgical strike)을 포함한 군사적 대응은 고려하기 힘든 방안이다.

이러한 방안들을 염두해두면서 북미 관계의 변화를 생각해볼 때, 결국 1999년도 남북

관계는 북미 관계를 둘러싼 몇가지 시나리오에 의해 영향을 받을 수밖에 없다.

첫째, 점진적 접근 방법에 입각, 북미간에 타협이 이루어져 북한이 금창리 핵의혹 시설에 대한 정기적인 현장 접근이 허용되고 영변 핵시설에 대한 동결을 지속해나가는 대신, 미국이 대북 식량 지원의 양을 늘리고 대북 경제 제재를 부분적으로 완화하는 상황이다. 이는 美 의회가 행정부에게 요구한 북한의 제네바합의 준수 확인이라는 조건을 어느 정도 충족시킨 것을 의미한다. 문제는 미사일 문제인데 이는 북미간 미사일협상을 진행시켜가면서 미국이 경제적 인센티브를 약속하는 형식을 취할 가능성이 클 것이다.

그러나 이러한 상황 전개가 남북 관계에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 속단하긴 힘들다. 북한은 미국과의 관계가 원만하게 작동하고 있는 동안에는 '연미봉남' 정책을 구사하는 것이 상례이기 때문이다. 다시 말해, 미국과의 타협이 이루어지면 북한 입장에서는 남북 관계를 빠른 속도로 개선시켜야 할 필요성을 느끼기 힘들다. 따라서 남북 당국자간 대화가 이루어질 가능성은 크지 않을 것이나, 북미 관계의 악화로 인한 한반도 긴장 고조 상황을 피할 수 있게 되었다는 점에서 일단 안도할 수 있을 것이다. 다만, 북한에 대한 식량 지원 등을 비롯하여 실질적인 지원이 이루어지기 위해서는 한국의 역할이 필

수적이므로 인도적 지원을 위한 남북한 비공식 대화가 이루어질 수 있을 것이다. 미국이 북한과의 협상에서 대북 식량 지원을 포함한 실질적인 대북 지원이 이뤄지기 위해서는 한국의 협조가 필요하므로, 타협안 속에 남북 대화를 포함시켜 이를 북한이 받아들일 경우 남북 관계는 일단 긍정적인 방향으로 발전해갈 수 있을 것이나 이러한 방안을 북한이 받아들일지는 미지수다.

둘째, 북미간의 대타협에 의해 지금까지 모든 딜레마가 일거에 해결되는 상황이다. 이는 명실공히 일괄 타결을 의미하는 것으로서 북한이 핵 및 미사일 개발을 중지하는 대신, 미국은 대북한 경제 제재 해제·북미 수교를 단행하는 것이다. 이렇듯 북미간의 구조적 걸림돌이 제거되면 남북한 관계는 새로운 전기를 맞게 되고, 「남북기본합의서」를 바탕으로 경제 협력, 군비 축소, 평화체제 구축을 위한 노력 등이 가시화될 수 있는 환경이 조성될 수 있을 것이다. 그러나 북한이 핵 및 미사일을 개발하는 의도가 단순히 대외 협상용이라기 보다는 궁극적으로 자신의 안전을 보장하는 수단으로서의 의미가 크다면 대타협이 이루어져도 언젠가는 좌초할 가능성이 커진다. 북한이 핵동결 및 미사일 개발 중지를 약속했다고 하여도 이를 실천에 옮기는 과정을 모니터링하는 것은 용이한 일이 아니며, 북한 정권이 국제 사회로부터 받고 있는

불신감을 감안할 때 쉽게 실천에 옮기기가 용이하지 않다.

아울러 북미 수교의 이전 단계로서 대북한 제재를 전면적으로 해제하는 것도 간단하지 않다. 북한은 미국에 의한 대북한 제재 해제가 북한에게 직접적인 경제적 이득을 가져올 수 있기 때문에 북미간 양자 현안 가운데 가장 중점을 두어왔으며, 특히 경제 제재 및 테러 지정국 해제에 가장 관심을 두고 있다. 그러나 대북 제재의 핵심은 무역·투자·원조의 금지로서, 이는 적성국교역법, 국제 테러 제재 규정, 공산국 제재 규정 등 여러 법규에 의해 다중적으로 규제되어 있다. 대북관계 개선에 보수적인 입장을 취하고 있는 공화당이 의회를 장악하고 있으므로 법률 개정을 통한 제재 해제 가능성은 단기간 내에는 힘든 상황이다. 그러나 궁극적으로는 일괄 타결의 방향으로 나아가야 북미 관계의 악순환을 제거할 수 있을 것이다.

마지막으로 북미간의 협상이 결국은 결렬되어 1999년 5월 31일까지 美 대통령이 의회에 대해 북한이 제네바합의를 준수하고 있다는 사실을 서면으로 증명(certify)하지 못할 경우, 중유 예산이 집행되지 못하게 되고 이로 인해 제네바합의가 파기될 위험에 놓이는 상황이다. 현재까지 美 의회의 분위기는 거듭되는 북한의 '농간'을 이번 기회에 확실히 바로 잡아야 한다는 것이 주류인 데다, 대

통령 탄핵 문제를 둘러싸고 행정부와 의회간에 생긴 대립의 상처가 쉽게 치유될 수 없는 상황이므로 클린턴 행정부의 대북 협상 자세가 사뭇 '신경질적으로' 전개될 가능성을 배제할 수 없다.

북한측이 1999년 5월까지 벵골곶(brinkmanship) 전술에 대한 유혹을 떨쳐버리지 못할 경우, 국내외적으로 수세적인 입장에 놓인 클린턴 행정부가 이라크의 경우와 마찬가지로 제네바합의체제 파기를 위협하는 공세적 입장으로 돌변할 수 있다. 미국식 벵골곶 전술이 등장할 수 있는 것이다. 북미 양측간에 긴장이 고조되게 되면 북한측은 한국에 대해 특유의 유화 제스처를 보여주려고 할 것이다. 남북간당국자회담 혹은 정상회담을 제의하여 공세적으로 나오는 미국에 대해 한국을 방패막이로 삼는 전술을 구사할 수 있다. 경제 위기 극복을 위해 한반도 긴장 고조를 막아야 하는 한국으로서는 이렇게 되면 매우 난처한 입장에 빠지게 될 것이다. 한미 관계를 희생하면서 대북 화해 정책을 추진한다는 것은 현 정부의 의도와도 배치되기 때문이다.

맺음말

시나리오의 내용은 북한의 태도에 의해 결정되겠지만 상당 부분 미국 국내 정치의

역학 구도에 의해 영향을 받을 수밖에 없다. 클린턴 대통령에 대한 탄핵 심의가 1월초 美 상원에서 개시될 예정인 바, 민주당측이 주장하는 대통령 견책(censure)안을 공화당이 받아들여 정치적 타협이 극적으로 이루어지게 되면 행정부와 의회간에 협조적인 분위기가 조성될 수 있다. 공화당의 지루한 정치 공세에 대한 국민들의 눈총이 따가운 만큼 공화당은 새로운 모습을 보여주려고 할 것이다.

제네바합의가 파기될 경우 북한이 감수해야 할 정치·경제적 비용을 감안할 때 북한으로서도 무조건 버티기 전술만을 구사할 수는 없다. 미국으로서도 3,500만 달러라는 크지 않은 돈때문에 제네바합의를 파기한다는 것은 근시안적인 처사라는 비판을 면하기 힘들다. 미국내 탄핵 정국이 해소되고 북한이 금창리 지하 시설 문제에 관해 협조적인 자세를 보임으로써 클린턴 행정부에게 힘을 실어줄 경우 미국은 식량 지원 증대, 대북 제재 완화, 북미 수교 일정의 가시화를 실천에 옮김으로써 문제를 비교적 손쉽게 풀어나갈 수 있을 것이다. 그러나 공화당 의회가 대선 정국으로의 진입을 앞두고 북한 문제를 최대 쟁점화하려는 유혹을 쉽게 떨쳐버릴 수 있는 현재로서는 속단하기 힘들다.

결국 1999년도 남북 관계는 다른 어떤 해보다도 북미 관계의 변화 추이에 따라 직접

적인 영향을 받게 될 것이다. 한국의 입장에서 반드시 피해야 할 상황은 북미 관계의 악화로 인해 한반도에 긴장이 고조되는 것이다. 따라서 북한과 미국 모두에게 제네바합의 틀을 깨지 않는 방향으로 타협을 이룰 수 있도록 유도하는 한국의 적극적인 역할이 요구된다.

북한에 대해서는 제네바합의 틀이 깨질 경우 최대의 피해자는 결국 북한일 수밖에 없다는 점을 주지시켜야 할 것이며, 美 의회에 대해서는 대북 포용 정책이 궁극적으로 한미 모두에게 득이 된다는 점을 설득해나가야 할 것이다. 아울러 美 행정부의 대북 협상 과정에서 한미 공조가 철저히 이루어지도록 여러 가지 협상안에 대한 충분한 사전 논의가 필요하다. 마지막으로, 북한 문제는 한·미·일 3국만으로 대응하는 데는 한계가 있으므로 중국 및 러시아가 긍정적인 기여를 할 수 있도록 배려해야 한다. 따라서 한·미·일 3국은 중국 및 러시아가 자금 부담이 없는 상태로라도 KEDO에 참여할 수 있도록 외교적 노력을 경주해야 할 것이다. **續**