

북한 핵·미사일 문제와 남북 관계 전망

백학순 / 세종연구소 연구위원

‘북한 핵·미사일 문제’의 새로운 등장

최 근 북한의 금창리 지하 핵의혹 시설과 장거리 탄도미사일(인공위성) 발사 실험은 한국, 미국, 일본 등 주변국들에게 큰 충격을 안겨주었다. 90년대 전반에 ‘북한 핵문제’가 당시 새로운 차원의 문제로 등장하여 그것이 미국 주도의 제네바 「북미기본합의」에 의해 기본적으로 수용·해결되었고, 이후 북한 핵문제는 제네바 ‘북미기본합의체제’의 틀에 의해 그런대로 성공적으로 수용되어져왔다. 그런데 이번의 두 가지 사건은 한마디로 제네바 북미기본합의체제의 틀을 벗어난 문제로서 ‘북한 핵·미사일 문제’가 90년대 후반에 다시 우리 앞에 새롭게, 새로운 차원의 문제로서 등장하였다는 것을 의미한다. 따라서 이번이야말로 북한 핵·미사일 문제가 또 다시 자국의 안보와 동아시아 및 세계의 평화와 안정을 위협하는 식으로 발전하지 않도록 하기 위해 한국과 미국·일본 등 주변 관련국들은 북한 핵·미사일 문제를 해결할 수 있는 새로운 ‘수용체제’를 어떻게든 다시 수립해야 할 처지에 있다.

이번 사건들의 배경을 이루는 북한의 의

도와 국가 목표, 그리고 그 목표를 달성하기 위한 전략은 무엇일까? 북한 핵·미사일 문제를 보다 완전하게 해결할 수 있기 위해서는 이번에는 어떤 수용체제를 구축해야 할 것인가? 북한 핵·미사일 문제에 대한 남한의 입장은 무엇이며, 남북 관계에 대한 전망은 어떠한가?

북한의 의도, 국가 목표 및 전략

북한은 구소련과 동유럽에서 사회주의체제가 붕괴되고 구동독이 구서독에 흡수 통일된 이후 극도로 불리해진 대외 국제 환경 속에서, 1994년 10월의 제네바 북미기본합의를 통해 자신의 ‘핵’을 동결하는 대가로 북한 체제의 대외 생존의 틀을 확보하고자 하였다. 그러나 북한은 최근에 들어 제네바 북미기본합의체제가 지난 몇년간 북한의 체제 안보, 경제 회복, 그리고 대외 생존 구조의 확립이라는 국가 목표를 달성하는 데 별로 도움이 되지 못하였다는 결론을 내리고, 더욱 어려워진 체제 안보와 경제 상황을 타개하기 위해, 이제는 이 북미기본합의체제의 틀을 넘어서는 새로운 차원의 전략과 수단을 개발

하려는 생각을 갖게 된 것으로 보인다.

북미기본합의체제의 효과성에 대한 부정적인 평가 하에서, 북한은 지금 체제 안보·경제 회복·북미 관계 개선을 통한 대외 생존의 틀의 구축을 위해, 핵무기 개발 의도 및 핵개발의 실제 진행에 대한 불투명성이 주는 대외 협상력, 장거리 탄도미사일 개발, 발사 실험 및 수출이 주는 위협 등과 같은 자원들에 그들 특유의 외교 협상 방식을 결합하여 주변국들에 대해 나름대로 효과적인 전략을 구사하고 있다.

그런데 이러한 북한의 전략은 한마디로 강성 대결 전략이다. 북한의 강성 대결 전략은 북한이 약자로서 被包圍 의식 상태에 처하여 사용하는 기본적으로 방어적 성격의 전략이다. 더구나 자원이 고갈된 북한이 필요할 때마다 매번 새로운 차원의 자원과 협상 수단을 개발할 수도 없는 노릇이기에, 만일 우리가 피포위 상태의 약자가 느끼는 압박감을 가중시켜 북한으로 하여금 더욱 강도 높은 강성 대결 전략을 선택할 수밖에 없도록 한다면, 이는 주변국들의 큰 외교적 실책이 될 것이다.

‘북한 핵·미사일 문제’의 새로운 ‘수용체제’의 구축

북한 핵·미사일 문제를 해결하기 위한

북미기본합의체제의 효과성에 대한 부정적인 평가 하에서, 북한은 지금 체제 안보·경제 회복·북미 관계 개선을 통한 대외 생존의 틀의 구축을 위해, 핵무기 개발 의도 및 핵개발의 실제 진행에 대한 불투명성이 주는 대외 협상력, 장거리 탄도미사일 개발, 발사 실험 및 수출이 주는 위협 등과 같은 자원들에 그들 특유의 외교 협상 방식을 결합하여 주변국들에 대해 나름대로 효과적인 전략을 구사하고 있다. 이러한 북한의 전략은 한마디로 강성 대결 전략이다.

한국 정부의 노력은 미국의 윌리엄 페리 대 북 정책 조정관이 지난 12월에 한국을 방문 하였을 때, 북한 핵·미사일 문제에 대한 ‘포괄적인 일괄 타결’의 주장으로 나타났다. 포괄적 일괄 타결은 각 단계마다 새로운 협상을 벌이는 대신, 양측 대표단이 자국의 모든 요구 사항과 제공 사항을 한꺼번에 꺼내놓고 서로 주고받는 방식이다.

북한과의 협상에서는 언제나 그러했지만, 최근 1월 16일부터 24일까지 번갈아가면서 개최된 북미고위급회담, 4총회담 본회담, 북미고위급회담에서도 개별 문제를 단계적으로 협상하는 것은 별로 큰 효과가 없다는 것이 다시 한 번 증명되었다. 역사적으로 북한과의 협상에 있어서 상대방이 성공한 대표적인 경우는 포괄적 일괄 타결을 이룬 제네바 북미기본합의였다.

지금 북한 핵·미사일 문제의 상황은 문제의 성격이 기존의 문제 해결의 틀만으로써는 더 이상 해결할 수 없는 성격이라는 점에서 1994년의 제네바 북미기본합의 직전의 상황에 견줄 만하다. 그런데 북한과 미국은 이미 그러한 포괄적 일괄 타결에 대한 경험이

김대중 정부 대북 정책의 최대의 특징은 북한에 대한 흡수 통일 의사가 없음을 분명히 밝히고, 일관된 정경 분리 원칙 하에 남북 경협을 확대 추진해나간다는 데 있다. 이에 현대그룹의 금강산 관광 개발 사업의 진척과 북한 잠수정 및 간첩선의 남한 침투가 동시에 발생하였는데도 불구하고 새정부는 정경 분리 원칙을 일관성있게 유지해오고 있다.

다는 IMF경제체제 하에서 부족한 자원을 이용하면서도 남북 관계를 개선하고 평화적 통일의 초석을 놓는 저비용·고효율의 정책이라고 생각하는 대북 공존·포용 정책을 선택하였던 것이다.

있으나, 1994년의 일괄 타결이 완전하지 못하여 또 다시 북한 핵·미사일 문제가 제기되었다. 때문에 북미 양측은 이번에는 보다 완전하고 포괄적인 일괄 타결을 통해 북한 핵·미사일 문제를 보다 근본적으로 해결할 새로운 '수용체제'를 구축하여야 한다는 필요성에 모두 합의하고 있는 것으로 보인다.

'북한 핵·미사일 문제'에 대한 한국 정부의 입장

1994년 한국이 제외된 상황에서 미국의 주도에 따라 이루어진 제네바 북미기본합의의 배경에 있었던 미국측의 논리는 '북한 조기붕괴론' 이었고, 이러한 논리의 연장선 상에서 남한에서는 한때 '북한 흡수통일론'이 기세를 떨쳤다. 그러나 북한이 예상대로 붕괴하지 않고, 북한의 식량난과 경제적 파탄이 계속되는 등 남북 관계에서의 긴장이 점증하는 상황에서 남한은 뜻밖에 IMF관리체제 하에 놓이게 되었고, 김대중 대통령은 '대북 관계에서의 구조 조정'을 시작하였다. 즉, 기존의 대결적이고 때로는 공격적인 고비용·저효율 정책보

김대중 정부 대북 정책의 최대의 특징은 북한에 대한 흡수 통일의 의사가 없음을 분명히 밝히고, 일관된 정경 분리 원칙 하에 남북 경협을 확대 추진해나간다는 데 있다. 이에 현대그룹의 금강산 관광 개발 사업의 진척과 북한 잠수정 및 간첩선의 남한 침투가 동시에 발생하였는데도 불구하고 새정부는 정경 분리 원칙을 일관성있게 유지해오고 있다. 이러한 정책적 일관성은 이제 하나의 制度 수준으로 자리를 잡아, 남북한과 미국, 일본, 중국 등 주변국들의 대북한 정책의 추진과 평가에 있어서 하나의 比較 準據點이 되고 있다.

김대중 대통령은 1999년에 들어서자마자 맨 처음 국가안전보장회의를 주재하고 한반도의 안보 불안 요인을 '당면 개별 현안'과 '根因'으로 나누고, 금창리 지하 핵의혹 시설과 증장거리 탄도미사일 개발 문제와 같은 당면 개별 현안은 평화적으로 협상을 통해 해결하고, 한반도에서 아직도 해체되지 않고 있는 냉전 구조는 '장기 포괄적 접근 방안'으로 해체해나가야 한다는 의견을 제시하였다. 김대중 대통령은 북한 핵·미사일 문제로 생

긴 '위기'를 '기회'로 삼자는 정신 하에, 북한 핵·미사일 문제를 포괄적 일괄타결로써 해결하려는 생각을 가지고 있는 것으로 보인다.

임동원 대통령의 교안보 수석은 북한 핵·미사일 문제에 대한 한미 양국의 대북

한 정책을 조율하기 위해 지난 1월 하순 미국을 방문하여 윌리엄 페리와 美 국무성 고위 관리들, 백악관 안보보좌관 등을 만나, 그들에게 금창리 지하 핵의혹과 장거리 탄도미사일 등을 개별 현안별로 다루는 것보다는 이러한 문제들을 대북 경제 제재 완화, 식량 지원, 이산가족 상봉, 남북 대화 복원, 북미간의 관계 정상화 등의 문제와 연계하여 함께 다루는 포괄적 일괄 타결을 다시 한 번 제안하였다.

미국도 포괄적 일괄 타결에 동의하고 있다. 오는 3월에 들어 발표될 것으로 보이는 페리보고서가 '대북 포용 정책의 지속적 확대'의 기조 하에, 북한 핵·미사일 문제 타결을 위해 북미기본합의서의 틀을 뛰어넘는 장기 대북 전략 개발과 함께 대북 경제 제재 전면 해제 같은 회기적 조치를 포함하고 있는 것으로 알려져 한국 정부의 입장과 크게 다르지 않아 보인다.

북한 문제에 대한 장기 포괄적 접근의 맥락에서 한국 정부는 기존의 대북 정책을 보완·강화하는 동시에 중장기 대북 정책을 수

북한 문제에 대한 장기 포괄적 접근의 맥락에서 한국 정부는 기존의 대북 정책을 보완·강화하는 동시에 중장기 대북 정책을 수립하고 있다. 남북간의 민간 교류를 더욱 확대하고 남북 당국간 대화도 발전시켜나가면서, 비료, 농약, 종자, 구급차 등을 인도적 차원에서 상호주의 원칙에 얽매이지 않고 북한에 지원하는 것을 검토 중인 것으로 알려져 있다. 정부는 북한이 자신의 국가 목표를 추구하는 데 있어서 強性 대결 전략이 아닌 軟性 협력 전략을 선택하도록 북한에게 환경을 조성하는 것이 필요하다고 생각하고 있다.

립하고 있다. 남북간의 민간 교류를 더욱 확대하고 남북 당국간 대화도 발전시켜나가면서, 비료, 농약, 종자, 구급차 등을 인도적 차원에서 상호주의 원칙에 얽매이지 않고 북한에 지원하는 것을 검토 중인 것으로 알려져 있다. 정부는 북한이 자신의 국가 목표를 추구하는 데 있어서 強性 대결 전략이 아닌 軟性 협력 전략을 선택하도록 북한에게 환경을 조성하는 것이 필요하다고 생각하고 있다.

남북 관계의 전망

지난 1월 24일에 끝난 북미 제3차고위급 회담에서 북미 양국은 금창리 지하 핵의혹 시설에 대한 해명의 필요성에 대해 견해의 일치를 보았다. 북한이 사찰(inspection)이나 현장 접근(access)이라는 표현이 아닌 현장 방문(visit)이라는 표현을 사용하여 미국에 사찰을 허용하고, 그대신 미국은 북한에 '정치·경제적 혜택'을 제공한다는 데 원칙적으로 합의하였다. 정치·경제적 혜택의 내용은 무엇일까? 우선 미국에서는 미국이 정

북한은 내부적으로 '고난의 행군'과 '강행군'은 끝났다는 것을 강조하고 이제 '강성 대국 건설'이라는 국가적 슬로건을 앞에 내걸고 '제2의 천리마대진군'을 일으킴으로써 노력 동원을 하고 있다. 그런데 한국전쟁이 끝난 후 전후 복구와 '공업화의 토대 구축'을 위한 천리마운동 때에도 사실 구소련 등 외국의 도움이 많이 필요하였고, 이번에는 더욱 더 한국과 미국, 그리고 일본의 지원이 필요할 것으로 보인다. 이번 북한 핵·미사일 문제가 포괄적인 일괄 타결을 통해 해결되고 북미간의 관계가 좋아지면, 그때에는 남북 경협 규모와 속도도 더욱 커지고, 남북 당국자간의 대화도 성사되고, 잘 하면 올 가을이나 내년 초쯤에 남북정상회담도 성사될 것으로 기대해본다.

치적으로 북한을 테러 지원국의 명단에서 해제시켜주고 경제적으로 식량 지원을 해주는 것을 생각해볼 수 있다는 식으로 이야기가 나오고 있다. 테러 지원국의 명단에서의 해제는 대북 경제 제재의 전면적 해제의 첫걸음으로 볼 수 있다. 또한 미국은 북한이 이미 요청한 100만 톤의 식량 지원을 세계식량계획(WFP)을 통해 요청한 양의 일부를 지원하기로 방침을 정한 것으로 알려져 있어, 북미 관계는 현재 '위기'의 요소가 많지만 '기회'의 요소 또한 결코 적은 것이 아니다.

들리는 소문으로는 북한은 지난 8월에 있었던 고위정책회의에서 북한에서 사회주의체제의 기능에 심각한 장애가 일어났다는 것을 인정하고, 국제 자본주의 사회에 적응해야 하는 노력을 배가해야 한다는 식으로 결정하였다고 한다. 한 가지 명확한 사실은 북한 사람들이 요사이 국제법, 특히 경제 분야에서의 국제 사회에서 통용되는 중재법(arbitration law)을 배우기 위해 관심을 많이 기울이고

있다. 북한은 공식적으로는 상대방이 항상 엄청난 인내심과 끈기를 요구하는 방식의 협상 태도를 가지고 있으나, 김정일 국방위원장 특유의 '기존 공식이나 관례에 구애됨이 없이 모든 것을 조선식으로 풀어나가는' 정치방식, 그리고 '통큰 정치' 스타일을 고려할 때, 북한이 앞

으로 남한과의 관계를 개선하는 데 있어서도 김정일 위원장 특유의 방식으로 '통크게' 나올 가능성도 배제할 수 없다.

북한은 내부적으로 '고난의 행군'과 '강행군'은 끝났다는 것을 강조하고 이제 '강성 대국 건설'이라는 국가적 슬로건을 앞에 내걸고 '제2의 천리마대진군'을 일으킴으로써 노력 동원을 하고 있다. 그런데 한국전쟁이 끝난 후 전후 복구와 '공업화의 토대 구축'을 위한 천리마운동 때에도 사실 구소련 등 외국의 도움이 많이 필요하지 않았던가? 이번에는 더욱 더 한국과 미국, 그리고 일본의 지원이 필요하지 않겠는가? 이번 북한 핵·미사일 문제가 포괄적인 일괄 타결을 통해 해결되고 북미간의 관계가 좋아지면, 그때에는 남북 경협 규모와 속도도 더욱 커지고, 남북 당국자간의 대화도 성사되고, 잘 하면 올 가을이나 내년 초쯤에 남북정상회담도 성사될 것으로 기대해본다. **統**