

북한의 대외 협상 자세와 시사점: 페리 권고안과 미사일 문제를 중심으로

윤덕민 / 외교안보연구원 교수

북한을 둘러싼 환경 인식과 관련, 북한 정권에게 가장 큰 문제는 페리 권고안으로 대변되는 미국의 압박 증대이다. 특히, 대량 살상 무기의 완전한 포기를 요구하는 한·미·일의 대북 포괄적 방안을 제네바합의 이후 최대의 난관으로 판단할 것이다. 이에 대한 대처는 북한 외교의 최대 현안이다. 즉, 북한은 페리 포괄적인 권고안을 받아들여, 한·미·일이 제공하는 당근을 수용하여 체제의 생존을 도모하는 대신에 대량 살상 무기를 포기할 것인가, 아니면 대량 살상 무기를 포기하지 않고 이를 협상 지렛대로 하면서 ‘그럭저럭 버티기 전략’(muddling through)으로 나갈 것인가의 선택의 기로에 서 있다고 볼 수 있다.

북한은 중러와의 연대를 모색하여 한·미·일을 견제하는 가운데, 장거리탄도미사일 능력을 협상 지렛대로 하여 대량 살상 무기 포기를 요구하는 미국의 포괄적 접근 방안에 대응해갈 것이다. 북한은 포괄 방안에서 제기되는 모든 문제들에 대한 협상 채널에 응하여 반대 급부를 얻는 반면, 문제의 진전을 최대한 단계화하여 협상의 진전을 가능한 한 지연시켜 사실상 상황의 ‘그럭저럭 버티기 전략’(muddle through)화를 시도할 것이다. 그러나 북한이 궁극적으로 포괄 방안을 수용하여 대량 살상 무기를 포기할 수 있겠느냐는 의문이 남는다.

결국 협상은 진행되지만 진전이 없는 상황을 언제까지 한미 양국이 수용할 수 있을지가 관건이 될 것이다. 소위 ‘인내 한계선’(red line) 문제이다. 만일 북한이 새로운 장거리탄도 미사일의 발사를 강행할 경우, 대북 포용 정책과 포괄적 접근 방안에 대한 한·미·일의 국민적 지지를 획득하기는 매우 어려워질 것이다. 북한의 미사일 발사가 미치는 부정적 영향을 고려할 때, 발사를 저지하기 위해 최대한의 노력을 기울여야 할 것이다. 미사일 발사를 억제하기 위해서는 한·미·일의 긴밀한 공조 하에, 북한이 미사일을 발사할 경우 이득은 절대로 없으며 손실이 분명하다는 점을 주지시키는 조치들이 수반되어야 할 것이다.

현재 한반도는 협력과 대결 사이에서 일대 전환의 기로에 서고 있다. 북한은 남북 관계 개선을 강력히 추진하는 서울과 대량 살상 무기 해결에 초점을 두고 있는 워싱턴의 이해 차이를 활용하여, 대북 정책을 둘러싼 한미 공조를 와해시키려 할 수도 있다. 한미 공조가 중요하다. 그러나 장거리탄도미사일 능력을 배경으로 한 북한의 강력한 대미 협상력은 제네바합의시와 비슷한 결과를 초래하지 않을까 우려된다. 즉, 우리가 배제된 채 협상이 진행되고, 그 결과 재정적 부담만 덮어쓰는 상황이 초래될 수도 있다.

김 대중 정부의 적극적인 대북 포용 정책과 금강산 관광 수용에서 보듯이, 북한의 경제 상황 악화에 따른 대남 경제적 접근 움직임은 남북 관계의 새로운 가능성을 보이는 듯하였다. 남북간 민간 차원에서 경제 협력은 확대되고 있으며, 남한 기업들의 대북 진출이 활성화되었다. 특히, 현대는 북한과 대규모 금강산 관광 사업을 성사시켜 수많은 남한 관광객들이 금강산을 다녀온 바 있었다. 또한 북한에 대한 비료 지원이 시작되고 남북한간의 차관급회사가 합의되어 총리급 접촉의 가능성마저 언급된 바 있었다. 더욱이 북한은 금창리 지하 시설에 대한 미국의 사찰 요구를 수용하는 한편, 페리 조정관의 방북을 받아들여 북미 관계를 진전시켰다. 그러나 낙관적으로 보이던 한반도 상황은 북한의 돌변적 태도로 갑자기 불투명해졌다. 북한은 자신을 지원하기 위한 비료를 실은 남한의 배가 항해하던 항로인 서해에서 군사적 도발을 감행하여 남한 해군과 교전을 벌인 바 있으며, 이어 금강산 관광객을 억류하는 행위를 취하였다. 그리고 대포동2호 장거리탄도미사일을 발사하기 위한 준비를 진행하여 한반도의 긴장을 고조시켰다.

이러한 상황에서 북한의 대외 전략이나 협상 자세가 변한 것이 아닌가 하는 관측도 제기되고 있다. 그러나 북한의 정책은 매우 일관된 것으로 이러한 관측은 북한판 정경분리를 잘못 해석한 탓이 아닌가 생각된다.

자원이 극도로 부족한 상황에서 체제 유지를 위한 절실한 자원을 얻기 위해 제한된 남북 협상에 임하는 북한을 보고 남한과 진정한 대화를 원한다고 판단했다면, 그것은 잘못된 판단일 것이다. 북한은 놀라울 정도로 일관된 대외 전략을 유지해왔다고 본다. 단지 기술적 필요성에 입각하여 한미 사이에서 양자의 틈을 벌리거나 상대방을 견제하는 데 활용하는 구도를 보여온 바 있다. 북한은 현재 페리 권고안에 대한 자신의 정책을 정립하는 과정에 있으며, 이를 위해 적극적으로 환경을 정비하고 있다고 볼 수 있다. 본고는 제네바합의 이후 악화되는 최근 정치·경제 정세 하에서 북한의 김정일 정권이 추구하는 생존 전략을 살피는 가운데, 최근 북한이 보이는 대외 정책 행태를 평가하는 데 그 목적이 있다.

위기의 북한 정세와 생존 전략

1994년의 북미제네바합의는 북한 정권이 생존할 수 있는 틈을 담고 있다. 즉, 제네바합의는 북한이 국제적 고립으로부터 벗어날 수 있고, 서방으로부터의 경협을 얻어 경제 위기와 에너지 부족을 해결할 수 있으며, 또한 안전 보장도 얻을 수 있는 틈이다. 따라서 제네바합의 직후, 북한은 제네바합의에서 마련된 생존의 틈을 구체화하기 위하여 대미·대일 관계 개선에 주력할 것으로 예측되었다.

그러나 김일성 주석의 급작스런 사망 이후, 북한은 대미 관계 개선 등 생존의 틀을 구체화하기 보다는 군에 의존한 국내 통제 강화와 함께 대미평화협정 체결을 요구하고 나섰다. 대미 관계 개선의 첩경인 상호 연락 사무소 설치가 오히려 북한측 사정으로 미루어지는 가운데, 북한은 남한을 철저히 배제한 채 미국이 받아들이기 힘든 평화협정 체결 등 정치·군사 문제에만 치중하는 양상을 보였다. 북한은 미국과 정치·군사 문제가 해결되면, '빵'을 비롯한 모든 문제가 풀린다는 도그마에 빠진 듯하였다.

제네바합의 이후 지난 4년간 북한의 상황은 정치·경제·군사적으로 더욱 약체화되었다. 과거 8년간 연속해서 북한 경제는 마이너스 성장을 기록 중이다. 1990년 이후 북한은 평균 -4.7%의 마이너스 성장을 해왔다.¹⁾ 북한의 공장 가동률도 최근 20%를 넘지 못하고 있는 것이 사실이다. 따라서 북한 경제는 이미 경제적인 파산 상태에 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

의심할 여지없이 북한의 가장 긴급한 최대 현안은 여전히 식량난임에 틀림없다. 북한은 작년에도 실제 최소 식량 필요량의 70% 정도밖에 수확하지 못한 것으로 평가된다. 미국의 존스홉킨스대학 공중위생 및 재

난연구센터가 탈북자들을 상대로 한 북한의 기아 상태에 대한 연구 조사에 따르면, 지난 1995년에서 1997년 사이에 북한에서 기아와 이와 관련한 질병으로 사망한 주민이 전체 2,300만 명 인구의 10%에 가까운 210만 명에 달하는 것으로 평가된 바 있다.²⁾ 북한 정권은 현재 자신의 주민들을 먹일 능력이 없다. 한편, 군사적 측면에 있어서도 북한의 재래식 전력은 경제 위기와 주변 환경 변화로 첨단 병기의 도입이 거의 불가능한 상황에서 크게 약화되고 있다고 볼 수 있다.

이러한 상황에서, 북한 정권의 실질적 위협은 바로 민주적이고 경제적으로 강력한 이웃 남한임이 명백할 것이다. 남북의 경제력 격차는 거의 25 배 정도에 달한다. 또한 군사비에 있어서도, 남한의 그것은 북한의 국민총생산(GNP)의 80% 수준에 달하고 있다. 향후 2~3년내 남한의 연간 군사비는 GNP의 3% 수준으로 유지된다고 하더라도, 북한의 GNP와 동일한 수준이 될 것으로 전망된다. 남북간의 격차는 시간이 흐를수록 더욱 확대될 것이 분명하다. 남북 격차가 돌이킬 수 없는 수준으로 확대되고 경제 상황은 더욱 악화되고 있는 가운데, 북한에게는 자신의 안전을 보장해줄 수 있는 이렇다 할 동맹국도 없게 된 실정이다. 여기서 북한 정권의

1) Korea Herald(July 1, 1998).

2) L.A. Times(July 24, 1999).

고민이 존재한다.

위기에 처한 북한체제의 생존을 위해, 김정일은 다음과 같은 점들을 고려해야 한다. 첫째, 심각한 경제·식량난이 정치적 위기로 비화되는 것을 여하히 차단할 것인가? 즉, 경제·식량난으로 초래되고 있는 정권의 통제력 약화를 어떻게 막으며, 자신의 권력을 어떻게 공고화할 것인가의 문제이다. 둘째, 북한의 약화를 이용하려는 외부 위협, 특히 라이벌 남한을 어떻게 억제할 것인가? 셋째, 경제 재건을 여하히 이룰 것인가의 문제이다.

이러한 문제점들을 해소하기 위해 김정일은 다음과 같은 조치들을 취하고 있다고 볼 수 있다. 우선 자신의 권력 기반을 공고히 하기 위해, 김정일은 작년 열린 최고인민회의에서 군사 중심의 위기관리체제를 제도화하였다. 국방위원회가 북한의 최고 권력 기관이 되었으며, 군부는 가장 강력한 정치 행위자로 부상되었다. 북한의 심각한 식량 사정은 주민 통제에 있어서 매우 중요한 두 개의 메커니즘, 즉 배급제도와 주민 이동 통제의 기능 상실을 여지없이 하고 있다. 사회주의 체제에 있어서 배급제도는 사회 전반을 통제하는 핵심적 수단이다. 배급제도가 무너지고 이에 따라 식량을 구하기 위한 굶주린 주민들의 이동을 정부가 방임할 수밖에 없게 됨으로써, 중앙정부의 對주민 통제력은 현저히 이완되어 있는 형편이다. 이와 관련해서 탈북자가 증가하고 있으며, 중조 국경에는 십

만 명 단위의 북한 탈북자가 존재한다는 평가도 있다. 심각한 경제·식량난으로 배급제도가 붕괴된 이래, 북한 정권은 주민들이 식량을 찾아 이동하는 것을 묵인할 수밖에 없으며, 그 결과 중앙정부의 對주민 통제력은 크게 약화되어 있는 형편이다. 더욱이 중앙정부의 지방정부에 대한 물자 공급이 제한되는 상황에서, 자급적인 지방정부에 대한 통제력도 상당히 약화되어 있다고 볼 수 있다.

이러한 상황에서, 북한 정권은 기능 부전에 처한 黨政을 대신하여, 물리적 폭력과 전국적인 조직력을 갖는 군에 의존하여 중앙의 통제력을 확보할 수밖에 없는 상황이라고 판단된다. 김청일이 군에 의존하는 것은 또한 군이 자신에 도전할 수 있는 유일한 잠재 세력이라는 판단도 있을 것이다.

둘째, 북한은 핵무기, 탄도미사일 등 대량 살상 무기의 개발을 추진하고 있다. 금창리 지하 시설 문제에서 보듯이, 비록 북한은 제네바합의에 의해 주요 핵활동을 동결하고 있지만 비밀리에 핵무기 개발을 모색하고 있을 가능성이 높다. 더욱이 북한은 경제난 하에서도 탄도미사일 개발에 박차를 가하고 있다. 대량 살상 무기는 위기의 북한 정권에 있어 심리적·정치적 안정판의 역할을 하고 있다고 본다. 특히, 대외 협상력에 있어서 대량 살상 무기 능력은 북한의 가장 효과적 카드이자 유일한 카드인 상황이다.

셋째, 김정일 정권은 소위 '聯美封南' 전

락을 추구하고 있다. 북한은 남한을 배제한 채 미국과의 직접적인 접촉을 피함으로써 한미간의 틈을 벌리려 하며, 남한의 흡수 통일 기도를 워싱턴을 통해 견제하는 구도를 추진하고 있다. 북한은 현재 미국의 세계적 대량 살상 무기 확산 문제에 있어서 열쇠를 쥐는 존재가 되었다. 대량 살상 무기라는 미국에 대한 북한의 강력한 협상 지렛대는 평양으로 하여금 '연미봉남' 전략을 가능하도록 하고 있다.

넷째, 경제 재건과 관련하여 평양은 서방으로부터의 지원을 얻기 위해 노력하는 한편, 제한적인 개혁도 시도하고 있다. 비록 중국식 개혁을 결코 따르지 않겠다는 주장에도 불구하고, 북한은 새로운 헌법에 1982년 중국이 개혁·개방을 앞두고 취했던 조치들과 비슷하게 사회주의 시장 경제의 요소들을 도입한 바 있다. 즉, 새헌법은 경제를 소생시키기 위하여 이윤과 같은 시장 경제의 기본적인 메커니즘과 대외 무역에 대한 규제 완화를 도입하였다. 그러나 이러한 조치들은 근본적 개혁을 의미하기 보다는 이미 90년대 초반 이후 행하여진 조치들을 합법화하는 데 불과하다고 볼 수 있다. 한편, 북한은 해외 지원이 경제 재건을 위해 필수적임을 인식하고 있다. 동아시아 금융 위기로 해외 투자가 위축되는 가운데, 북한 정권은 남한의 정경 분리 정책을 활용하여 남한 기업들에게 적극적으로 접근하고 있다. 한편, 黨政에 의한 정상

체제로 전환하기 위해서는 무엇보다도 배급제도의 기능을 회복시키는 것이 중요하다. 북한 정권은 배급제도를 회복시키기 위해서 국제적 지원이 불가결하다는 점을 충분히 인식하고 있다고 본다. 북한은 국제적 지원 확보를 위해 협박과 애걸의 모든 수단을 강구하고 있는 것처럼 보인다. 금창리 지하 시설 해결을 위해 백만 톤의 식량 지원을 요구하는가 하면, 북한 당국은 국제적 지원을 얻기 위해 의도적으로 자신의 어려움을 들어내는 행위도 서슴지 않고 있다.

결국 김일성 사망 이후 김정일이 보인 생존 전략은 군사 중심의 비상관리체제를 제도화하여 국내 통제를 강화하는 한편, 대량 살상 무기 개발을 협상 지렛대로 하여 워싱턴과 거래하고, 이를 통해 라이벌 남한의 흡수 통일 기도를 차단하며 필요한 지원을 확보하는 것이라고 볼 수 있다. 김정일은 대량 살상 무기 개발과 군사 중심의 위기관리체제의 제도화에 입각한 군사 편향의 정책이 국내 정치는 물론 대외 협상에 있어서 유용하다는 판단을 갖고 있는 듯하다. 그러나 김정일의 정책은 문제의 근본적 해결보다는 현상 유지에 치우쳐 있다.

북한의 정세 판단

북한 정권은 최근 자신을 둘러싼 환경과 관련 다음과 같은 판단을 하고 있다고 볼 수

있다. 우선 자신의 경제적 상황이 좀처럼 개선되고 있지는 않지만, 대외 지원에 힘입어 식량, 에너지, 경화 등의 물자를 어느 정도 확보하여 정권의 통제력을 정상화해갈 수 있는 여력이 증가하고 있다는 판단이다. 북한은 금창리 문제 타결을 계기로 미국으로부터 60만 톤의 식량 지원을 확보한 바 있으며, 대규모 고위급 방중을 계기로 중국으로부터도 상당량의 식량과 에너지를 확보하였다. 또한 남한으로부터도 10만 톤의 비료와 금강산 관광 사업으로 상당한 경화를 얻은 바 있다. 이러한 지원으로 북한 정권은 식량난과 관련 '발등의 불'을 어느 정도 진화할 수 있게 되었으며, 대내 통제력을 상당히 회복할 수 있게 되었다. 그러나 북한이 처한 어려움이 구조적 성격인 것임을 감안할 때, 다소 상황이 호전되었음에도 불구하고 여전히 위기적 상황이라는 기본 인식에는 변함이 없을 것이다.

한편, 김대중 정부의 햇볕 정책은 '독이 든 당근'임에도 불구하고, 활용할 가치가 있다는 판단을 갖고 있을 것이다. 북한의 심각한 경제 상황은 정경 분리에 입각한 남한의 대북 정책에 더욱 의존할 수밖에 없는 상황이다. 동아시아의 금융 위기는 북한에 대한 해외 투자를 극도로 위축시키고 있다. 특히, 북한이 힘을 기울여온 나진·선봉 등 경제특구 개발도 심각한 타격을 받고 있는 중이다. 더욱이 가장 기대해온 일본의 투자가 일본인

납치 문제와 탄도미사일 발사로 인하여 불가능해졌다. 이러한 상황에서 남한 정부와 기업만이 거의 유일하게 북한에 대한 경제 지원 의도를 보이고 있다. 남한 정부는 이러한 북한 사정을 충분히 감안하여 정경 분리에 입각하여 기업의 북한 진출을 적극적으로 추진하고 대북 지원 의사를 밝히고 있다. 결국 북한의 입장에서 절실한 대규모 경제 지원을 얻을 수 있는 대상은 현재 남한외는 없는 상황이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 따라서 남한의 경제적 지원이 갖는 부정적 영향을 충분히 인식하고 있다고 하더라도, 경제적으로 절박한 북한으로서는 대규모 지원을 얻을 수 있는 곳이 남한밖에 현재 다른 길이 없다고 볼 수 있다.

또한 북한은 남북 관계 개선을 강력히 추진하는 서울과 대량 살상 무기 해결에 초점을 두고 있는 워싱턴의 이해 차이를 활용하여, 대북 정책을 둘러싼 한미 공조를 와해시켜 자신에 대한 압력을 완화할 수 있는 기회가 있다고 생각할 것이다. 현재 상황은 90년대 초 핵문제가 심각화되는 가운데 북한이 남한과 총리회담을 추진한 상황과 매우 유사하다고 볼 수 있다. 따라서 대량 살상 무기를 둘러싸고 미국의 입장이 강경해지면 질수록 북한은 남한에 대한 접근을 강화할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 하지만, 남한의 햇볕 정책이 기본적으로 '독이 든 당근'이라는 인식에는 변함이 없으며, 당국자간 대화에는 직

접적인 반대 급부가 없는 한 일정한 거리를 유지해야 한다는 생각을 가질 것이다.

그러나 북한을 둘러싼 환경 인식과 관련해서 북한 정권에게 가장 큰 문제는 페리 권고안으로 대변되는 미국의 압박 증대이다. 특히, 대량 살상 무기의 완전한 포기를 요구하는 한·미·일의 대북 포괄적 방안을 제네바합의 이후 최대의 난관으로 판단할 것이다. 이에 대한 대처는 북한 외교의 최대 현안이다. 즉, 북한은 페리 포괄적인 권고안을 받아들여, 한·미·일이 제공하는 당근을 수용하여 체제 생존을 도모하는 대신에 대량 살상 무기를 포기할 것인가, 아니면 대량 살상 무기를 포기하지 않고 이를 협상 지렛대로 하면서 '그럭저럭 버티기 전략' (muddling through)으로 나갈 것인가의 선택의 기로에서 있다고 볼 수 있다.

페리 권고안과 북한의 대응

북한의 핵무기 개발 의혹에 즈음하여, 미국의 클린턴 정부가 채택한 정책은 포용 정책이었다. 미국의 입장에서 제네바합의는 북한의 긍정적 방향으로의 노력 여부에 따라 점진적으로 제재를 완화하고 관계 개선을 진전시켜간다는 과정(process)을 의미했다.³⁾

일종의 연계 전략(linkage strategy)인 셈이다. 제네바합의에 입각한 미국의 대북 포용 정책은 핵문제 해결과 함께 북한을 국제적 규범을 준수하는 '국제 사회의 책임있는 일원'으로 적극적으로 유도하는 데 목적이 있었다. 그러나 제네바합의 이후 4년 이상이 지났지만, 북한 상황은 미국이 의도한 대로 흐르지 않았으며, 오히려 미국이 추진해온 포용 정책의 중요한 전제도 무너지고 있는 형편이다.

첫째, 제네바합의는 북한이 핵동결을 유지하고 궁극적으로 핵무기 개발을 포기할 것이라는 전제 위에 성립했으나, 최근 금창리 지하 시설 의혹에서 보듯이 비밀리에 핵무기 개발을 지속하고 있을 가능성이 높다는 점이다.⁴⁾ 또한 제네바합의에도 불구하고, 북한은 핵폭탄을 폭발시키는 기폭 장치의 실험도 지속되고 있는 것으로 보도되고 있다. 만일 북한이 핵무기 개발을 지속하고 있다면, 경수로와 중유 제공을 포함한 KEDO 사업과 제네바합의의 전제는 더 이상 성립하지 않는다.

둘째, 대북 포용을 통해 북한의 개혁·개방을 유도할 수 있다고 보았지만, 지난 4년간 북한은 개혁·개방을 추진하기 보다는 군사중심체제의 제도화를 통해 역행하는 모습

3) 반면, 북한은 제네바합의에 관해서 핵동결을 하면 미국이 경제 제재를 풀고 국교 정상화를 이룰 수 있다고 해석했을 가능성이 높다.

4) *New York Times*(August 17, 1998).

을 보였다. 김정일체제 하의 북한은 경제 위기와 식량 사정이 심각화되고 있음에도 불구하고, 사태를 방치하고 본격적인 개혁·개방을 추진하려 하지 않고 있다. 또한 북미 협상에 있어 관계 개선보다는 평화협정 등 정치·군사 문제에 집착하고 있는 것에서 보듯이, 북한은 국제적 고립을 벗어나기 위한 노력을 거의 보이지 않고 있다. 오히려 군사중심체제와 대외 적대 노선의 강화를 통해, 체제의 안전을 유지하는 데 급급하고 있다.

1998년 8월 일본 영토를 통과하는 북한의 대포동미사일 실험 발사와 1998년 9월 헌법 개정을 통한 군사중심체제의 제도화는 금창리 지하 핵시설 의혹과 함께 북한에 대한 미국의 시각을 일전시켰다. 그것은 클린턴 정부가 추진해온 대북 포용 정책의 기본 전제가 무너진 것을 의미하는 것이었다. 즉, 관계 개선과 경협을 통해 북한이 대량 살상 무기를 개발하지 않더라도 충분히 생존할 수 있는 길이 있다는 점을 북한에게 인식시켜가는 가운데, 궁극적으로 핵무기 개발을 포기시키고 북한의 변화를 유도할 수 있다는 포용 정책의 효용을 부정하는 것이었다. 더욱이 공화당이 주도하는 美 의회가 대북 강경 입장으로 선화된 상황에서, 클린턴 행정부는 의회가 해결 시한으로 제시한 1999년 5월 31일까지 의미있는 해결을 모색해야 할 입장이었다. 美 정부는 페리 前국방장관을 '정책조정관'에 임명하여 대북 정책의 전면적 검토

를 행한 바 있다. 페리 조정관을 중심으로 한·미·일간의 긴밀한 협의의 결과로서, 포괄적인 대북 제안의 윤곽은 대체적으로 마련되었다고 볼 수 있다. 페리 조정관은 1999년 5월 25~28일의 방북을 통해 북한측에 포괄적 대북 정책, 즉 '북한이 핵무기 개발 및 탄도미사일의 개발과 수출을 포기하는 대신에 대북 제재 해제, 수교, 경제적 지원 및 체제 보장 등'을 제의하였고, 북한이 응하지 않을 경우 미국은 불가피하게 다음 단계로 정책이 전환될 수밖에 없음을 알렸다고 판단된다. 소위 '인내 한계선'(red line) 문제를 거론했을 것이다.

북한은 어떻게 하든 페리 권고안에 대한 대응을 하지 않으면 안될 입장이다. 북한은 페리 권고안에 즈음하여 대응 정책을 정립하는 과정에서 적극적으로 외교 환경의 정비를 행하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 북한은 남북 관계와 대미 관계뿐만 아니라 그동안 소원했던 중국과 러시아와의 관계도 새롭게 정비하고 있다고 볼 수 있다.

우선 미국과 관련한 북한의 외교 전략은 협상 분위기를 견지하는 가운데, 핵동결 해제 및 탄도미사일 발사 강행 위협을 협상 지렛대로 하여 협상을 유리하게 전개하는 방식으로 볼 수 있다. 북한은 미국과의 대화 채널을 지속하여 미국의 관심 사안인 미사일·미군 실종자(MIA) 문제에 대한 협상에 응하는 한편, 금창리 문제를 예상보다 빠르게 해결

한 바 있다. 북한은 60만 톤의 식량을 받는 대신에 금창리에 대한 미국조사단의 복수 이상의 접근을 보장했다. 또한 앞서 지적한 바와 같이, 페리 조정관의 방북을 받아들여 일단 대화 자세를 보이고 있다. 그러면서도 북한은 1998년 8월에 발사했던 대포동1호미사일을 능가하는 장거리탄도미사일의 발사 준비를 착실히 진행시키면서, 미국의 거듭되는 경고에도 불구하고 발사를 강행할 태세를 굽히지 않고 있다. 북한은 1998년 8월 대포동미사일 실험 발사에 성공함으로써 서방의 평가를 훨씬 능가하는 중거리탄도미사일 능력을 보유하고 있음을 과시한 바 있으며, 이제 다시 미국 본토까지 도달할 수 있는 장거리미사일 능력을 드러내려 한다고 볼 수 있다. 북한은 대량 살상 무기 확산 문제가 미국의 세계 전략에 있어서 가장 핵심적 과제인 점을 감안할 때, 장거리탄도미사일 능력이 있음을 과시함으로써 미국의 세계 전략에 있어서 열쇠를 쥐고 있는 존재라는 점을 부각시키고 있다고 볼 수 있다. 즉, 북한은 핵과 미사일이라는 강력한 카드가 있음을 과시하고 있는 셈이다. 향후 북한은 탄도미사일 능력을 대미 협상 지렛대로 적극 활용하여 반대급부를 극대화하려 할 것이다.

이와 같이 북한의 이중적인 대미 정책은 지난 7월 26일 북한 외무성의 성명에서 잘 나타난다. 북한 외무성은 “우리는 미국을 백년 숙적으로 보려고는 하지 않는다”고 하면

서, “미국이 우리의 자주권과 선택의 자유를 인정, 선의로 대한다면 평등과 호혜의 원칙으로 미국과 관계를 발전시키려 생각한다”고 강조한 바 있다.

남북 관계에 있어서 북한은 남한과의 차관급 대화를 전격적으로 성사하기로 합의하는 한편, 서해안 침범을 통해 남한 정부의 입장을 어렵게 하는 이중성을 보이고 있다. 서해안 사건 직전까지 남북 관계는 상당히 순조롭게 진전되는 듯 보인 바 있다. 그러나 지난 6월 서해안에서의 북한의 군사 도발을 계기로 남북 관계는 급속히 냉각된 바 있다. 북한은 1993년 북미고위급회담이 성사된 이래 남한에 대해서는 일관된 입장을 취하고 있다. 즉, 북한식 정경 분리에 입각하여 남한 기업의 진출을 수용하는 한편, 당국자간 대화는 식량, 비료 등 철저히 물질적 보상과 관련된 것에 국한하고 있다고 볼 수 있다. 그러면서도 남북 관계 개선을 강력히 추진하는 서울과 대량 살상 무기 해결에 초점을 두고 있는 워싱턴의 이해 차이를 활용하여, 대북 정책을 둘러싼 한미 공조를 와해시켜 자신에 대한 압력을 완화하려는 의도도 보이고 있다.

북한은 1998년의 대포동 발사 이후 대일 교섭이 중단된 이래 이렇다 할 움직임없이 일본에 대해 비난을 강화하고 있다. 페리 방북 이후, 무라야마 前 총리의 방북이 계획되어 있었으나, 북한은 식량 원조 요구와 연계

시켜오다가 서해 교전 이후 갑자기 태도를 변화하여 무라야마 前 총리의 방북은 현재 무산되었다.

한편, 북한은 소원한 관계를 유지해온 중국과 러시아와의 관계를 복원하기 위한 외교적 노력을 기울이고 있다. 북한은 중국이 유일한 사회주의 이념 동조자로서 체제 붕괴를 막기 위한 생명선과 같은 역할을 하고 있음에도 불구하고, 중국의 對韓 접근에 대한 불만으로 소원한 관계를 유지해온 바 있다. 북한은 페리 조정관이 방북한 직후 김영남 최고인민회의 상임위원장을 단장으로 총리, 외무상, 인민무력부장 등 최고위급 인사가 망라된 대표단을 중국에 파견하여 관계 복원을 꾀한 바 있다. 북한이 고위급대표단을 중국에 파견한 것은 코소보에서 중국대사관 오폭 사건으로 미중 관계가 악화된 상황을 활용하여, 대량 살상 무기 포기를 종용하는 한미의 압력을 완화시키려는 의도에서 중국과의 연대를 모색하려는 의도였다고 본다. 그러나 강택민 주석은 북한대표단에게 “중국은 남북 관계 개선을 지지하고, 북한은 미국·일본 등 서방 국가와 조속히 수교를 맺는 것이 필요하다”고 언급하였다. 이는 한미의 대북 포괄 방안, 특히 남한의 햇볕 정책과 다를 바가 없는 내용이다. 중국은 미중 관계와 한반도 문제를 분리하여 접근하였다고 볼 수 있다.

북한은 러시아의 남북 균형 정책에 응하여 對러시아 관계를 회복하기 위해 노력하고

있다. 남북한 사이에서 균형을 취하겠다는 러시아의 정책과 맞물려, 조러 관계는 상당히 진전되고 있다. 특히, 러시아와 북한은 「조러 우호 선린 관계와 협력 조약」을 체결하기로 합의되어, 조만간 이바노프 외상의 방북시 조약이 체결될 전망이다. 북한은 러시아로부터 군수 물자 도입에 상당한 관심이 있으며, 경제적 어려움 하에서도 군수 물자 획득을 위해 러시아와의 협상을 추진하고 있다고 본다. 또한 공장 가동률을 높이기 위해서는 러시아로부터의 원활한 부품 및 플랜트 도입이 절실한 상황이지만, 양국의 경제적 어려움으로 큰 진전을 기대하기는 어려울 것으로 보인다.

미사일 발사 가능성

페리 권고안을 앞둔 북한의 대응에 있어서 핵심적인 부분은 역시 새로운 장거리탄도 미사일 발사 문제일 것이다. 북한은 장거리 다단계탄도미사일 발사를 위한 준비를 진행 중이며, 8월 중순 이후 정부 수립일인 9·9절 사이에 발사할 가능성이 높다는 것이 일반적이 관측이다. 북한은 미국과의 중대한 협상들을 앞두고 일부러 모험적 행동을 취하여 협상 환경을 유리하게 전개하는 행태를 보인 바 있다. 우선 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언으로 야기된 사태를 타개하기 위한 북미고위급회담 개최 직전에 노동1

호미사일을 발사(1993년 5월)하고 고위급회담에 임하였다. 또한 1994년 5월에는 군사적 제재도 불사하겠다는 미국의 강력한 경고에도 불구하고, 원자로로부터 연료봉을 일방적으로 인출하고 결국 제네바합의를 이끌어낸 바 있다. 그리고 美 朝野의 대북 정책 조정 압력과 금창리 지하 시설 의혹으로 미국 정부의 대북 정책이 경화되는 상황에서 열린 북미고위급회담 중에 대포동미사일을 발사(1998년 5월)한 바 있다. 이와 같은 행태를 고려할 때, 북한은 페리보고서와 한·미·일의 '포괄 방안'에 따른 중대한 협상을 앞두고 대포동2호미사일의 발사를 감행할 가능성이 높다고 판단된다. 특히, 과거 경험에 비추어 북한은 모험적 행동이 협상력을 제고하는 데 도움이 된다는 인식을 갖고 있다고 볼 수 있다. 일단 미사일 발사가 성공하여 장거리탄도미사일 능력을 과시할 수 있을 경우, 북한은 향후 협상에서 유리한 고지를 선점하여 보다 큰 반대 급부를 얻을 수 있다는 계산을 갖고 있는 듯하다.

북한은 미사일 발사를 준비해가는 과정을 대미 협상·4者회담·남북 협상 등에서 협상 지렛대로 철저히 활용할 것이다. 특히, 발사에 임박하여 남북차관급회의 재개, 금강산 관광객 신변 보장 등에 응함으로써 한미 공조의 틈을 벌리는 전술을 취할 수도 있다. 미사일 발사 직후, 북한은 미사일 문제를 포함한 현안 문제들에 관해 미국과 협상을 할 수

있음을 명백히 함으로써, '위험 회피'(risk avoiding)를 적극 시도할 것으로 판단된다. 즉, 북한은 입증된 장거리탄도미사일 능력을 배경으로 미사일 문제를 포함한 포괄적 협상에 응할 것으로 보인다. 1994년 봄 연료봉 인출 직후에도, 북한은 '세리그 해리슨'을 통해 미국에 대해 핵동결 의사를 밝힘으로써 제재 국면을 극적으로 협상 국면으로 전환시킨 바 있다.

특히, 미사일 발사 이후 남한을 배제한 북미간의 협상 구도화가 심화될 것이 우려된다. 클린턴 정부는 일단 강경한 입장을 개진하겠지만, 협상을 통한 해결을 추진할 것으로 보이며, 한반도 문제에 있어서 미사일 문제를 우선시할 가능성이 높다. 결국 미사일 발사로 우리 정부가 주도했던 대북 포괄 협상 구도가 훼손될 것이 우려된다.

맺음말: 제2의 제네바합의?

결국 북한은 중러와의 연대를 모색하여 한·미·일을 견제하는 가운데, 장거리탄도미사일 능력을 협상 지렛대로 하여 대량 살상 무기 포기를 요구하는 미국의 포괄적 접근 방안에 대응해갈 것이다. 북한은 포괄 방안에서 제기되는 모든 문제들에 대한 협상 채널에 응하여 반대 급부를 얻는 반면, 문제의 진전을 최대한 단계화하여 협상의 진전을 가능한 한 지연시켜 사실상 상황의 '그럭저

력 버티기 전략 (muddle through) 化를 시도할 것이다. 그러나 북한이 궁극적으로 포괄 방안을 수용하여 대량 살상 무기를 포기할 수 있겠느냐는 의문이 남는다.

첫째, 북한이 핵·미사일 개발을 완전히 포기하는 문제는 쉽지 않을 것이다. 포괄 방안을 수용하여 핵·미사일을 완전히 포기하는 경우, 북한은 대미 수교와 경협을 얻어 물리적 생존을 얻을 수 있겠지만, 아무도 상대할 필요성을 느끼지 않는 소국으로 전락할 것이다. 숙명적 라이벌인 남한과의 엄연한 국력 차이와 관련, 핵·미사일을 포기한 소국 북한의 정치적 생존은 불가능할 것이다.

둘째, 일괄 타결은 북한 정권 지도부에게 전혀 다른 정치 환경을 초래할 것이다. 북한 지도부의 입장에서 남북 및 북미와의 적대 관계 조성은 체제에 대한 주민들의 지지를 동원하여 사회를 통제하는 데 매우 유용했다고 볼 수 있다. 그러나 일괄 타결로 모든 적대 관계가 청산될 경우, 북한 지도부는 주민의 지지를 동원하기 위해서 정치적으로나 경제적으로 좋은 성과(performance)를 보여야 한다는 부담을 갖는다. 북한의 지도부가 과연 새로운 패러다임을 받아들일 수 있을지 의문이다.

결국 협상은 진행되지만 진전이 없는 상황을 언제까지 한미 양국이 수용할 수 있을지가 관건이 될 것이다. 소위 '인내 한계선' (red line) 문제이다. 만일 북한이 새로운 장

거리탄도미사일의 발사를 강행할 경우, 대북 포용 정책과 포괄적 접근 방안에 대한 한·미·일의 국민적 지지를 획득하기는 매우 어려워질 것이다. 북한의 미사일 발사가 미치는 부정적 영향을 고려할 때, 발사를 저지하기 위해 최대한의 노력을 기울여야 할 것이다. 미사일 발사를 억제하기 위해서는 한·미·일의 긴밀한 공조 하에 북한이 미사일을 발사할 경우, 이득은 절대로 없으며 손실만 분명하다는 점을 주지시키는 조치들이 수반되어야 할 것이다.

현재 한반도는 협력과 대결 사이에서 일대 전환의 기로에 서 있다. 북한은 남북 관계 개선을 강력히 추진하는 서울과 대량 살상 무기 해결에 초점을 두고 있는 워싱턴의 이해 차이를 활용하여, 대북 정책을 둘러싼 한미 공조를 와해시키려 할 수도 있다. 한미 공조가 중요하다. 그러나 장거리탄도미사일 능력을 배경으로 한 북한의 강력한 대미 협상력은 제네바합의시와 비슷한 결과를 초래하지 않을까 우려된다. 즉, 우리가 배제된 채 협상이 진행되고 그 결과 재정적 부담만 덮어쓰는 상황이 초래될 수도 있다. **統**