

# 북미 핵 검증 합의 이후 한국의 대북정책 방향

: 변화하는 남북관계의 전략적 의미

서보혁

(코리아연구원 기획위원/ 이대 학술원 연구위원)

- I. 미흡하지만 시의적절한 타협
- II. 북한의 전략: 협상력 제고와 북미 정치대화
- III. 북미 주도 비핵화 구도 속의 한국
- IV. 10.4 선언 이행 위한 남북대화 제의 필요성
- V. 비핵화 과정의 이면: 분단고착형 평화체제?

미국이 지난 10월 11일 북한을 테러지원국 명단에서 삭제함으로써 9.19 공동성명 2단계 조치가 완료될 수 있는 계기를 마련하였다. 북한은 12일 미국의 조치를 환영하였고, 일본을 제외한 6자회담 대부분의 참가국들도 지지와 환영 의사를 표시했다. 이후 북한은 “영변 핵시설의 무력화를 재개하며 미국과 국제원자력기구(IAEA) 감시 성원들의 임무 수행을 다시 허용하기로 했다”고 밝혔다. 실제 북한은 그런 공약을 실천에 옮겨가고 있고, 17일 미 국무부가 이를 확인하는 발표까지 있었다.

## I. 미흡하지만 시의적절한 타협

10월 1-3일 크리스토퍼 힐 미국 6자회담 수석대표의 평양 방문에서 이루어진 소위 북미간 핵 검증 합의는 깔끔하지 못해 이후 논란의 불씨를 남겼다는 지적이 적지 않다. 그러나 그것을 달리 말하면 쌍방이 체면을 손상하지 않는 가운데 비핵화 프로세스를 다시 추진할 수 있도록 타협을 본 것이라 할 수 있다. 미흡하되 시의적절한 타협이라 할 수 있다. 만약 힐의 평양 방문에서 이런 핵 검증 합의가 이뤄지지 못했다면 비핵화 프로세스는 표류하고 그 과정에서 상황악화가 재발하는 악순환에 빠질 수도 있었다.

미국의 입장에서는 “샘플링과 실증적으로 규명해내는 과학적인 절차”를 통한 검증이

플루토늄 핵시설은 물론 우라늄 농축 프로그램, 핵확산 활동 등에도 적용되는 점이 성과이다. 특히 미국의 샘플링 능력은 과거 핵활동 규명까지 가능한 것으로 알려져 있다. 이로써 미국은 9.19 공동성명에 합의한 “검증가능한 한반도 비핵화”의 길을 닦아놓은 셈이다. 북미간 핵 검증 합의를 설명하면서 미 국무부 대변인이 “미국이 추구했던 모든 요소가 핵검증 패키지에 포함됐다”고 언급한 것은 미국이 체면을 살렸을 뿐만 아니라 향후 북한에 완전한 비핵화에 협력할 것을 요구할 근거를 확보한 의미도 담고 있다.

대신 북한은 “신고 되지 않은 시설에 대해서는 상호 동의에 의해 접근한다”는 합의를 이끌어내 핵 불능화 이행 단계를 나누어, 이를 6자회담 참가국들로부터 추가 대가를 이끌어내는 한편 그 과정을 미국과의 정치대화 개시의 발판으로 삼을 수 있게 되었다. 재일 총련 기관지 <조선신보>가 10월 12일자 보도에서, 북한이 기존 어떤 합의에서도 언급되지 않은 미국의 핵검증 요구에 ‘아랑’을 베풀었다고 평가한 대목이나, “조미가 검증문제의 타결을 계기로 다음 단계의 걸음을 내딛게 되”었다고 언급한 것도 북미관계 개선에 대한 기대를 보여주고 있다.

## II. 북한의 전략: 협상력 제고와 북미 정치대화

그러나 북미간 순차적인 핵 검증방식에 따라 비핵화 2단계 완료는 서서히 진행될 전망이다. 미국의 대선 일정 및 새 행정부 취임 그리고 북한의 분할전술도 완전한 핵 신고 검증 시간에 영향을 줄 수 있다. 위 <조선신보>에서도 미국 대선 일정을 의식해 “조선반도를 둘러싼 정세에는 변수가 많다”고 하면서 “부시 정권이나 내년 초 출범하게 될 새 정권이 어떤 행동을 취할지 두고 봐야 할 일”이라고 지적했다. 이것은 북한이 2008년 말까지, 혹은 2009년 상반기까지 비핵화 2단계가 완료되지 않을 것이라고 판단하고, 신고 시설에 대한 검증을 수용하되 그 이후 단계는 정세를 관망하면서 ‘탄력적으로’ 대응할 것임을 암시해주고 있다.

북한은 기술적 측면에서도 핵 검증 완료 과정을 매우 세밀한 접근으로 대응할 것으로 예상된다. 10월 12일 북한 외무성은 미국의 테러지원국 해제 조치를 환영하는 성명을 발표하면서 “앞으로 10.3합의 이행이 완전히 마무리되는 것은 미국의 테러지원국 명단 삭제 조치가 실제적 효력을 발생하며 (6자회담 참여) 5자가 경제보상을 완료하는 데 달려 있다” (밑줄은 필자)고 밝힌 점도 유의할 대목이다. 이것은 북한이 핵 신고 검증에 대한 협력을 대미 교역 및 국제금융기구의 대북 차관 공여, 그리고 (10.3합의에서 밝힌) 5개 6

자회담 참가국들의 중유 100만 톤 상당의 경제-에너지-인도적 지원 완료와 연계하고 있음을 강력히 시사하고 있다. 또 북한은 우라늄농축 프로그램과 미신고 시설에 대한 검증과 관련한 상호 합의를 별도의 대가를 획득할 기회로 삼을 공산이 크다.

전체적으로 미국과 북한의 최근 일련의 상호 조치는 비확산 차원에서 볼 때, 핵 검증 이행계획에 합의함으로써 비핵화 2단계를 완료하고 폐기 단계로 들어설 다리를 놓은 것으로 요약할 수 있다. 정치적 차원에서는 그런 이행이 순조롭게 진행될 경우 북미, 북일 관계개선 논의가 탄력을 받을 수 있을 것이다. 그리고 이 둘은 서로 맞물려 진행될 것이다. 연말연초 미국과 일본 내 정치적 일정으로 이런 전망이 얼마나 현실화 될지는 현재로서는 장담하기 어렵다. 다만, 미국 내 대선 국면에도 불구하고 북한의 핵 불능화 조치 재개와 미국의 인도적 지원이 계속되는 것을 볼 때, 적어도 핵 신고시설에 대한 검증은 순조롭게 진행될 것이다. 그것이 연내에 이루어진다면 북한은 미국의 새 행정부와 미신고시설에 대한 검증 방안 협의를 북미관계 정상화 논의와 연계하여 적극적인 협상을 시도할 것이다. 북한은 이를 북일 수교 협상에서 협상력 제고, 남한의 10.4 선언 이행 수용을 이끌어낼 동력으로 활용할 수 있을 것이다.

북미간 핵검증 조치가 합의되면서 비핵화 촉진을 위한 6자회담 재개가 예상되고 있다. 6자회담 개최일은 아직 발표되지 않았으나 아시아-유럽정상회의(ASEM, 10. 24-25)와 미국 대선(11. 4) 일정 사이에 개최될 가능성이 높아 보인다. 그러나 그것이 어렵다면 미 대선 이후에 개최될 수도 있을 것이다. 당선이 유력한 오바마 후보가 6자회담 구도를 지지하고 있고 북한과의 양자대화에도 긍정적인 입장을 갖고 있기 때문이다.

6자회담이 개최된다면 핵검증 의정서 채택은 물론 6자회담 내 북미 관계정상화, 북일 관계정상화, 경제 및 에너지 협력 실무그룹 회의가 동시에 열리면서, 6자회담은 새로운 국면을 열어나갈 수 있을 것이다. 한국은 이에 대비하여야 한다. 북미 대화, 남북 대립이라는 현 이중 구도가 지속된다면 한국은 6자회담에서 대북 에너지 및 경제 지원 역할을 할 뿐 아무런 결실을 획득하지 못할 수도 있다는데 유의해야 할 것이다.

### Ⅲ. 북미 주도 비핵화 구도 속의 한국

북미간 핵 검증 합의가 주목되는 현상은 한국과 중국의 입지가 크게 축소된 가운데 비핵화 과정이 북미 구도로 진행되고 있다는 점이다. 이것은 2006년 말부터 가시화 된 미

국의 대북정책 전환에 따라 그동안 중국에 ‘아웃소싱’ 되어 있던 북핵문제가 북미 양자 구도로 전개되어 온 일련의 흐름에서 볼 수 있다. 그 과정에서 한국은 2007년까지 정상 회담 등 적극적인 관여를 시도해오다가 새 정부 들어 관여의 폭을 스스로 좁혀버렸다.

북한의 단기적인 핵협상 전략을 위와 같이 볼 때 한국은 어떻게 대응하는 것이 필요한가? 그에 앞서 북미간 평양 핵 검증 합의 이후 일련의 상황 진전에 대한 이명박 정부의 반응을 살펴보는 것이 순서일 것이다.

먼저, 북핵 불능화를 재개시키는 과정에서 한미간 정책 협의가 긴밀히 이루어졌다는 점을 지적할 수 있다. 이와 관련한 언론 보도를 종합해보면 미국의 대북 테러지원국 해제 및 북미 핵 검증 합의 내용 발표까지 한미간에는 양국 외교장관의 전화 협의, 힐 차관보의 평양 방문 후 서울에서 회담 결과 설명 등 “미국의 결정은 우리 정부와의 협의를 바탕으로 이뤄진 것” 이라 할 수 있다. 특히 북미간 핵검증 합의문에 “핵을 보유하지 않은 국가의 전문가도 포함” 된 “6자회담 당사국의 전문가들이 검증활동에 참여할 수 있다” 는 대목은 한국의 입장이 크게 반영된 것으로 평가된다. 이는 현재 중단된 남북관계를 복원하는데 한미간 협력관계가 긍정적인 역할을 할 수 있음을 말해주고 있어 이에 대한 정부의 추가 대책이 필요하다.

그러나 북미 대화에 의한 북핵 불능화 재개 조치에 대해 정부는 소극적인 반응을 넘어 서지 못하고 있다. 미국의 대북 테러지원국 해제 발표에 대해 외교통상부는 “환영한다” 는 논평을 내놓으면서도, 그것이 “테러지원국 해제를 환영한다는 게 아니라 북한이 비핵화의 길로 나오게 된 것을 환영한다는 의미” 라고 설명했다. 보다 전향적인 반응을 내놓지 못한 것을 이해할 수 없다. 또 10월 16일 북한 <로동신문>이 “북남관계의 전면 차단을 포함해 중대 결단” 언급한 것에 대해서, 통일부 대변인은 “북한 당국의 공식입장을 대내외적으로 발표한 것은 아니다” 고 의미를 축소하였다. 결국 북미간 핵 검증 합의 과정에서 한미간 협의가 사전에 충분히 이루어졌다는 정부의 설명은 그에 상응하는 적극적인 대북정책이 제시되지 않음으로써 그 의미가 크게 퇴색되고 말았다.

10월 들어 힐의 평양 방문에서 보듯이 북미간 적극적 대화를 통한 문제해결과 남북대화의 부진은 뚜렷한 대조를 보여준다. 북미간 핵검증 관련 평양 회담이 진행되고 그 이후 합의에 따라 테러지원국 명단 해제와 핵 불능화 재개가 진행되고 있을 때, 이명박 정부 들어 처음 가진 남북 당국간 회담인 군사실무회담은 대북 비난전단 살포 문제로 성과 없이 끝나고 말았다.

미국의 테러지원국 명단 해제와 북한의 핵 불능화 재개 조치는 긍정적 방향의 주고받기 행동이자, 북한이 강력 반발해온 핵 검증을 수용한 것에서 알 수 있듯이 장래에 미국으로부터 큰 이익을 기대하는 소위 '미래의 그림자(shadow of future)' 를 길게 드리운 적극적 조치이다.

#### IV. 10.4 선언 이행 위한 남북대화 제의 필요성

10월 16일 <노동신문> 논평원의 남북관계 전면 차단 경고는 북미관계 진전에 대한 자신감의 표현이자, (그동안의 여러 불만을 우회적으로 표현한 것이라기보다는) 남북관계 개선 의지를 우회적으로 표현한 것으로 볼 수도 있다. 최근 북한의 대남 비난이 이명박 정부 자체보다는 대북 비난전단 살포나 급변사태 논의에 대한 반발 등 구체적인 사례로 이동하고 있는 점이 눈에 띈다. 이것은 이명박 정부가 6.15 공동선언, 10.4 선언 등에 대해 무언급→ 부정하지 않음→ 존중함→ 이행 논의를 위한 남북대화 가능 등과 같은 태도 변화에 상응하는 것인지도 모른다. 북한의 입장에서는 결자해지,<sup>1)</sup> 곧 이명박 정부가 이와 같은 레토릭상의 태도 변화에 신뢰를 줄 수 있는 분명한 정책 변화를 기대하고 있는지도 모른다. 그것은 10.4선언을 남북간 기존 다른 합의들과 함께 언급하는 수준이 아니라, 10.4선언을 별도로 언급해 그에 대한 존중 의사를 표명하고 이행을 위한 당국간 회담을 제의하는 방안을 상정해볼 수 있다.

북한의 최근 대남 비난 메시지의 의도를 이렇게 분석할 수 있다면, 정부는 10.4 선언 이행을 논의할 남북대화 제의 필요성과 그 시점, 그리고 제의 방식을 검토해볼 필요가 있다고 본다. 그에 대한 검토 결과가 긍정적이라면 구체적인 회담 방식 및 시점은 비공개 채널을 통해 북측과 협의할 수 있을 것이다. 그런 방안이 이루어질 경우 정부는 10.4 합의에 대해 갖고 있는 정책적 판단<sup>2)</sup>을 북측에 설명하고 남북대화에서 적절한 이행방안을 모색할 수 있을 것이다. 남한의 선제 10.4선언 이행 논의를 위한 남북대화 제의는 북한의 대남 고립화 전략을 저지하는 한편, 향후 남북관계 발전에 적극적인 의지를 과시함으로써 북한이 남북 대화에 응할 수밖에 없는 명분을 제공할 수 있다.

1) 북한은 이명박 정부가 10.4 선언을 부정하고 남북대화를 중단시켰다고 보고 있기 때문에, 남북대화 재개는 남한 정부의 10.4 선언 존중 및 이행 의지 표명 이후에 가능하다고 보고 있다.

2) '10.4 정상선언'은 "현실적으로 여러 가지 사항들을 고려하면서 북한과의 협의를 통해 이행방안을 검토해 나갈 것입니다. 북핵문제의 진전, 경제적 타당성, 우리정부의 재정부담 능력, 국민 합의의 네 가지 원칙을 지키면서 구체적인 이행방안을 만들어나가겠습니다." 『이명박정부 대북정책은 이렇습니다』 (통일연구원, 2008), 39쪽.

이명박 대통령은 지난 광복절 경축사에서 부시 대통령과 만난 자리에서 “한국과 미국, 국제사회가 함께 국제금융기구를 통해 대북지원에 적극 나설 수 있으면 좋겠다” 고 말한 것을 상기한 바 있다. 이 대통령은 그 자리에서 또 “6자회담과 국제협력의 진전에 따라 실질적인 대북 경제협력 프로그램을 본격 추진하여 한반도 경제공동체를 실현해 나갈 것” 이라고 밝혔다. 지금이 그런 구상의 실천을 검토할 때가 아닌가 생각한다.

비슷한 맥락에서 통일부는 미국의 대북 테러지원국 지정 해제로 대북사업 재검토 작업에 들어간 것으로 알려져 있다. 거기에는 식량지원 및 통신장비 제공, 개성공단 인프라 구축 등 보류해둔 사업들이 재검토 대상으로 올라와 있다.

그러나 보다 중요한 것은 정책 아이디어 이전에 그것이 위치하는 정책 방향과 상대와의 신뢰구축 가능성이다. 비핵화 이행 진전을 남북관계 개선, 한반도 평화체제 구축으로 발전시킬 수 있는 전략이 그것이다. 이를 통해 비핵화 이후 한반도 질서에 능동적으로 대비할 수 있는 기반을 조성하여야 한다.

## V. 비핵화 과정의 이면: 분단고착형 평화체제?

그렇지 못할 경우 비핵화 진전은 향후 북미관계 주도의 평화체제 논의 구도로 기울 수 있다. 이제 한국정부의 대북정책은 비핵화와 남북관계, 평화체제 구축을 선순환적 관계로 인식하는 발상의 전환을 필요로 한다. 현재에 같은 구도가 유지될 경우, 정부가 6자회담 합의에 따라 제공할 중유 및 에너지 관련 설비 자재는 북미간 핵검증 합의에 대한 일종의 보상이지만, 북한의 입장에서는 남한에 대해 어떤 신뢰나 고마움도 가질 필요 없는 의무 사항 이행으로 받아들여질 수 있다.

정부의 ‘비핵·개방·3000’은 비핵화 진전 단계에 따라 대북지원 및 남북경협의 범위와 수준을 조절하고 있다. 이런 소극적인 정책 마인드는 박정희 정부의 6.23 평화통일정책선언, 노태우 정부의 북방정책 등 역대 남한정부의 대북정책이 연속선상에서 전개되어온 점을 무시하고, 전임 정부의 대북정책과 달라야 한다는 강박관념의 산물이라는 지적을 피할 수 없다. 그런 접근으로는 비핵화 진전 과정을 남북관계 발전 및 평화체제 구축으로 연결 짓지 못하는 전략적 오류를 초래할 수 있고, 나아가 비핵화 이후 한반도 질서 변화에 능동적으로 대처하지 못할 우려마저 있다.

정부는 비핵화 이행이 그 자체의 의미는 물론 미래 한반도 질서 수립에 주는 의미와 영향을 함께 고려하면서 대응에 나설 필요가 있다. 그 출발은 비핵화 진전에 따라 남북관계를 조절하는 수동적 접근이 아니라, 양자를 상호보완적인 관계로 인식하고 접근하는 길이다.

미 대선 양상을 볼 때 새 행정부 등장 이후에도 6자회담을 통한 북핵문제 해결 구도가 유지되는 가운데 북미 양자회담이 결합하는 새로운 현상이 도래할 수 있다. 이것은 북한의 체제생존전략과 미국의 동북아 패권유지전략이 만나는 지점이지만, 비핵화 이후 혹은 핵 폐기 단계에 들어서면서 분단고착형 한반도 평화체제가 미국의 새 행정부 임기 동안 추진될 수도 있음을 암시한다. 중국정부가 미국의 대북 테러지원국 해제 조치에 공식 논평을 내놓지 않은 것도 유의 깊게 볼 대목이다. 말하자면 이명박 정부의 대북정책은 매우 중요한 시점에서 진행되고 있는 것이다.

북미간 핵검증 합의와 테러지원국 해제 조치는 한반도 비핵화는 물론 미국과 중국의 동북아 주도권 경쟁, 미래 한반도 질서, 그 속에서 각국의 위상 변화 등 그 의미가 단순하지 않다. 정부는 현재 북미가 주도하기 시작한 이런 고차원방정식에 능동적으로 적응하길 촉구한다. 따라서 북핵문제에 모든 걸 연계해놓고 있는 현 대북정책은 용기 있게 수정할 때가 되었다. 오히려 북미 주도의 비핵화 구도를 견제할 필요가 있다면 북핵문제는 6자회담 중심으로 풀어가고, 남북관계는 한미관계와 병행하며 한반도 질서변화에 능동적으로 대비하는 미래자산으로 다져가는 접근이 필요할지도 모른다. 이렇게 하면 정부는 ‘비핵·개방·3000’ 이 초래한 연계딜레마의 뜻에서 벗어나 비핵화와 남북관계 발전을 병행 추진하는 본연의 실용주의적 대북정책을 전개할 수 있을 것이다.<sup>3)</sup> (2008/10/20)



3) 이명박정부가 행동규범으로 삼고 있는 ‘창조적 실용주의’는 “모든 정책과 주장은 실질적 성과를 산출해야 하고, 현실적 합성을 지녀야 한다”고 밝히면서 “추진 중에 있는 정책이라 할지라도 문제점이 나타나면 지체 없이 수정·보완”해야 한다고 말하고 있다. 『제17대 대통령직 인수위원회 백서 1』 (2008), 37쪽.