

## 북한의 정책 변화와 남북관계를 보는 5가지 논점

이정철

(코리아연구원 기획위원/ 숭실대 정치외교학과 교수)

- I. 북한의 변화: 제재의 효과인가 협상 전술의 변화인가
- II. 중국 역할론: 관리인가 중재인가
- III. 다자회담: 6자인가 3~4자인가
- IV. 그랜드 바겐: 대화론인가 제재론인가
- V. 남북정상회담: 산토끼론인가 백년대계론인가

올해 들어 북한의 대외정책이 널뛰기를 하고 있는 형국이다. 상반기 동안은 로켓 발사와 핵 실험으로 초강경 행보를 넘나들더니, 하반기에 들어서면서는 돌연 적극적인 대화 공세에 나서고 있다. 8월 이후 북미관계를 필두로 북중, 남북 등 각종 대화를 파상적으로 전개하기 시작한 것이다. 최근에는 북한이 남북정상회담을 제안했고 이 때문에 제 3국에서 비밀접촉을 했다고 보도되어서 시끄럽기까지 하다. 이 같은 태도 변화는 북한이 지속적으로 강경행보를 펼칠 것이라는 향간의 우려를 깨끗이 씻어낼 정도로 큰 폭이어서 그 원인에 대한 궁금증을 자아내고 있다. 현재의 상황을 제대로 이해하기 위해서 이하에서는 북핵문제와 남북관계의 쟁점이 되는 5가지 키워드를 정리해본다.

### I. 북한의 변화: 제재의 효과인가 협상 전술의 변화인가

북한의 이런 변화를 보는 데는 크게 두 가지 시각이 대립 중이다.

가장 유력한 주장은 역시 한국 정부의 입장에서, 북한의 태도 변화를 국제 사회의 제재의 효과로 보는 시각이다. 유엔 제재가 지속되고 그로 인해 식량과 비료 사정이 악화되는 등 북한 내부의 내구력이 한계에 달하면서 북한이 더 이상 대외 강경책을 고집할 수 없는 임계점에 도달했다는 것이다. 대외관계의 변화를 통해 식량 문제 등 내부 불만을 해소하려고 한다는 해석이다. 북한의 대외정책과 협상 태도를 좌우하는 것은 다른 여타의 나라와 마찬가지로 북한 체제의 내구력 즉 내부 정치 경제라는 시각으로, 북한이 전통적으로 남북협상에서 식량 사정이

악화되는 후반기에 자세를 낮춰 협상에 응대해왔다는 ‘前高後低’의 태도를 보여 왔다는 경험론과도 일맥상통한 견해이다.

그러나 이에 대해서는 만만찮은 반론이 존재한다. 북한이 협상에 나오는 것은 제재의 효과라기보다는 오히려 북미대화가 개시되는 등 새로운 상황이 조성된 데 따른 전술 변화의 귀결이라는 것이다. BDA 제재에 대한 1차 핵실험, 로켓 발사 제재에 대한 2차 핵실험 등 북한의 속성상 제재에 대해서는 한층 더 강력한 대응을 해 온 것이 관례였음을 들어 최근 북한의 반응은 제재에 대한 굴복이 아니라 다른 의도와 계산에 따른 것이라는 해석이다. 물론 그 목적에 대해서는 다양한 견해들이 난립한다. 미국이 북한에 대해 대화를 시작하고 화해 분위기를 조성한 데 대한 단순한 반응이라는 설에서부터, 미국과의 협상 틀을 만들기 위한 분위기 조성용이라는 해석 그리고 남한, 일본, 미국, 중국 등 주변국들과의 새로운 협상 틀을 실제로 만들고자 하는 것이라는 해석 등 그 층위는 다양하다.

두 가지 논쟁에 대한 즉답은 뒤로 미루고, 일단 후자 즉 협상 전술 변화론이 얼마나 타당한가에 대해 논의를 집중해보자. 협상전술변화론 즉 상황 변화론에 따르면 목적이 어떠한 북한이 대화를 유용하다고 믿게 된 최소한의 상황 변화가 있다는 논지가 형성된다. 북한의 태도 변화를 이끌어낸 요인으로 제재 효과 외에 다른 것이 있다면 그것은 혹시 중국 변수일까?

## II. 중국 역할론: 관리인가 중재인가

많은 중국 전문가들은 북중 관계가 더 이상 과거와 같은 혈맹관계가 아니고 중국이 더 이상 북한이라는 부담을 지고 가지는 않을 것임을 분명히 하고 있다. 그러나 6월 13일 북한의 인민 무력부장인 김영춘 방중 사실이 확인되면서 북중관계를 보는 시각이 다시 복잡해졌다. 전통적으로 북중관계는 당과 군이 주도해 온 것이기 때문에, 군부 라인의 대화 채널이 가동되고 있다는 정보는 민간과 외교 라인간의 관계를 중심으로 독해되어 오던 북중관계 해석론을 신중 모드로 전환하게 만들었다.

6월 13일 중국은 드디어 미루어 오던 대북 제재안에 찬성안을 던졌고 당일 김영춘은 중국을 방문하였다. 그리고 그날 북한은 외교부 대변인을 통해 비난 성명을 발표하였다. 북한의 이날 성명은 ICBM이나 3차 핵실험을 언급한 것이 아니라 우라늄 주기의 완성에 대한 것이었다. 한국 언론들은 북한이 HEU 즉 고농축우라늄 핵개발을 실토한 것이라고 호들갑을 떨었지만 실상 성명 내용은 평화적 핵 이용권에 대한 북한의 기존 주장에서 크게 달라진 것이 아니었다. 한국 언론의 반응과는 달리 기존의 북한의 행태를 관찰해 온 전문가들의 눈에는 의외의 수준으로 억제될 정도로 순화된 것이었다. 무엇인가가 북한의 의사 결정에 영향을 준 것이라고 볼 수 있었다.

그것이 혹시나 중국의 중재라고 볼 수는 있을까? 김영춘 방중 이후 중국은 7월 1일을 기해 북한에 대한 식량, 비료 등에 대한 관세를 전격 인하, 철폐한다고 발표하였다. 일부 식량의 경우 20%대에 달하는 규모여서 관세의 철폐는 사실상 식량 지원 효과가 있었다. 또한 중국 丹東의 다둥(大東)항 세관에서만 올 상반기 북한과 중국의 무역량이 작년 같은 기간에 비해 481.9% 증가(무역액 268.4% 증가, 9천 617만 달러)했다는 사실(연합뉴스 2009.7.30) 역시 이 같은 상황을 설명하는 방증이다. 유엔 제재에도 불구하고 이처럼 북중 경제교역이 증대했다는 사실을 북한이 대외 강경 행보를 중단하는 대가로 중국이 북중 경제관계를 사실상 진전시키는 ‘보상’에 돌입했다는 것으로 독해할 여지는 없는 것일까?

이 시기 중국역할론에 대한 이 같은 해석은 근거 자료가 충분하지는 않다. 그러나 10월 원자바오 총리가 방북하고 이에 대한 북한의 환대 분위기가 전해지면서 그리고 2,000만불에 달하는 중국의 대북 무상 원조 규모가 전해지면서 북중관계에 대한 해석은 더욱 복잡해지고 있다. 적어도 일부 언론이 주장하듯이 “클린턴 전 대통령 방북 이후 북미관계가 진전되자 뒤늦게 중국이 대북 지원에 뛰어든 것”이라고 보는 것은 아무래도 선후관계와 인과관계에 대한 혼돈의 결과인 듯싶다.

### Ⅲ. 다자회담: 6자인가 3~4자인가

어쨌든 원자바오 총리가 북한을 방문하여 “양자 또는 6자를 포함한 다자회담”이라는 해법에 합의했다. 김정일 국방위원장이 중국의 체면을 살려 주었다는 것이 중론이었다. 양자회담 이후 북한이 6자회담에 나갈 것이라는 평가였다. 그러나 6자회담에 대한 북한의 입장은 만만한 것이 아니었다. “다시는 절대로” 6자회담에 나가지 않겠다고 공언한 만큼 북한이 명시적으로 6자회담에 나가겠다고 발표하지 않는 한, 그 정도 표현을 과연 6자회담에 대한 참가로 볼 수 있을 것인가 하는 점이다. 흔히들 6자회담을 선호하는 것은 동북아 다자안보체제와 6자회담을 혼동하기 때문이다. 동북아 다자안보체제를 6자회담과 동일시하면, 그러나 그 때의 6자회담은 핵 군축 회담으로서의 다자안보체제로 기능할 수밖에 없음은 물론이다.

그러나 비핵화의 실효성의 견지에서 본다면, 북미 양자회담 또는 남북미중 4자회담이 이를 의제화하는 것이 훨씬 효율적일 수도 있다. 북한이 핵보유의 근거로 비대칭 전력과 대미 억지력이라는 명분을 내세우고 있기 때문에, 이를 해소해 줄 수 있는 미국의 안전보장 제공이나 정전체제 해소 과정을 병행한다면 비핵화에 대한 강한 유인책이 효과를 발휘할 수 있기 때문이다. 북한이 비핵화를 거부해온 가장 중요한 명분이 사라지기 때문이다.

이 점은 북한이 핵협상에서 평화체제 즉 정전협정 해소 문제를 가장 우선시하고 있다는 해석과도 일맥상통한다. 정전체제의 해소 방안에 대해서는 2007년 10.4 남북정상선언에서 분명히

합의된 바 있다. 종전선언을 통한 정전체제로의 전환 과정에서 3자 또는 4자 정상회담을 거친다는 것이다. 이를 종합적으로 고려한다면 북한이 의미하는 다자체제가 6자회담이 아니라 오히려 3자 혹은 4자 회담에 더 가깝다는 해석도 무리는 아니다.

요컨대 북한이 원하는 회담의 형식이란 북미 관계 개선을 중심 의제로 하는 양자회담, 정전체제 해소 과정을 논의하는 3-4자 회담, 그리고 이를 뒷받침하는 경제협력체로서의 6자회담과 동북아 다자안보체제로서의 6-7자회담을 병행하는 방식이 될 것이다.

#### IV. 그랜드 바겐: 대화론인가 제재론인가

여기서 다시 처음의 문제로 돌아가 보자. 북한은 과연 제재 때문에 대화로 나오고 있는가?

물론 북한에게 쌀 비료 등 식량 문제는 중요한 사안이고, 이 때문에 쌀 비료 지원을 무기로 해서 대화를 거부하는 북한을 대화로 끌어내는 효과가 있었다. 그러나 그것은 한국 정부가 대북 포용정책을 사용한 이후의 일이다. 남북관계가 큰 틀에서는 협력의 기조 하에 있었기 때문에 북한의 자존심을 그리 심하게 상하게 하지 않고도 대화를 끌어내는 것이 가능했었다. 주지하듯이 김영삼 정부 시절 내내 남북관계는 쌀 아니라 금을 준대도 제대로 진척될 수 없는 상태에 놓여있었다. 소위 김일성 주석 사망이후 북한 붕괴론적 접근법이 공론화된 데 따른 북한의 경계심과 김일성 조문에 대한 모독을 문제시한 근본주의적 접근법 때문이었다.

한국 정부의 입장은 단호하다. 북한이 그나마 이 정도의 대화에 나온 것도 제재의 효과이기 때문이므로, 국제사회가 더욱 더 단합된 제재를 가한다면 북한을 완전히 무릎 꿇게 할 수 있다는 것이다. 더 많은 제재가 필요하다는 주장이다. 한국 정부의 이런 접근법에 의거한다면, 그랜드 바겐이라는 “one shot deal” 방안을 그 표현이 담고 있는 뉴앙스 그대로의 ‘한방에’ 강조점을 두고 독해하기란 어렵다. 북핵 협상이라는 것이 그리 쉽게 단 순간에 이루어질 수 있는 것이 아님에도 불구하고 사실상 북한이 모든 것을 포기하는 순간까지 어떤 지원도 거부하고 마지막 합의가 이루어지는 순간에 모든 것을 크게 주고받는다는 제안은 참으로 순진무구하다. 제네바 합의나 6자회담의 진행 과정을 살펴본다면 이 같은 원샷 딜 식의 방안은 사실상 북한이 선 핵포기 즉 핵포기를 ‘완전하고 불가역적으로 그리고 검증가능하게(CVID)’ 하는 데 동의해야 함을 전제로 하는 것이다. CVID를 패전국에게나 강요할 만한 안이라고 거부한 바 있는 북한이 이를 받아들일리 만무하지 않겠는가?

더군다나 이는 북한이 비핵화의 의지가 있다고 믿을 경우에만 통할만한 방안인데, 만일 북한이 비핵화의 의지가 없다고 판단하고 있으면서 이런 제안을 한다면 그 의도는 협상이 아니라 다른 데 있음이 분명하다. 이 경우 그랜드 바겐이라는 안은 궁극적으로는 북한이 핵포기를 하지 않을 것이기 때문에 소모적인 대북 지원을 해서는 안 된다는 대북 고립론의 논리와 연결될

수 있다. 청와대는 이 방안에 대해서 6월 한미정상회담에서 그랜드 바겐이라는 용어를 오바마 대통령이 먼저 사용했음을 들어 이미 한미 간에 합의된 안이라고 주장하고 있다. 그러나 그 용어를 사용했다는 것과 그것을 정책화한 내용에 동의했다는 것이 동일한 것일 수는 없다. 미국 측이 그랜드 바겐 제안에 대해 소극적인 것은 주지의 사실이다.

이런 상황에서 최근 외교부장관 등 한국 정부의 고위 관료들이 “북한의 핵무기가 대남 공격용이다” 등과 같은 대북 강성 발언을 작심토로 한 것은 그 그랜드 바겐의 저의를 의심케 한다. 그것이 북한을 청중으로 하는 것이 아니라 대북 협상을 시작하려는 국가들을 대상으로 하는 것이라는 해석이 나도는 것도 그래서이다.

## V. 남북정상회담: 산토끼론인가 백년대계론인가

남북정상회담안이 시끄럽다. 북한이 원자바오 총리 방북 당시 중국 측에 남북정상회담을 제안했다는 사실이 미 국방부 차관보에 의해 밝혀지면서 그 진의에 대해 논의가 분분하다. 심지어 싱가포르에서 김양건 통전부장과 남측 고위인사가 면담했다는 설도 흘러나온다. 결론부터 말하면 남북정상회담은 충분히 가능하다.

양자회담, 3-4자회담, 6자회담 이들 회담의 격에 대한 북한의 입장은 분명해지고 있다. 고위급일수록 그 효과가 분명하다는 것이다. 앞서 보았듯이 10.4 선언에서 말한 3-4자 회담은 정상회담을 의미하는 것이다. 이를 유추해서 본다면 북한이 원하는 것은 북미 양자 정상회담, 3-4자 정상회담 그리고 가능하다면 6자 정상회담과 같이 최고위급 회담을 통한 협상 방식인 듯하다. 이번에 김정일 위원장이 원자바오 중국 총리에게 밝힌 담화도 그런 차원의 내용이었을 것으로 추측된다. 즉 남북 정상회담, 한미 정상회담, 북중미 정상회담, 북일 정상회담 등 북한이 다양한 형태의 정상외교를 원한다는 것이고 원자바오 총리는 이를 한일정상에게 “기회”라는 표현을 사용하며 적극 설명한 것으로 판단된다.

문제는 청와대가 이를 수용할 수 있는가 하는 점이다. 정치공학의 견지에서만 보면 남북정상회담이 이명박 정부에게는 집토끼를 잡고 산토끼를 잡는 것일지, 집토끼마저 잃게 되는 것일지 어려운 판단을 요할 것이다. CVID와 같이 확실한 북핵 포기가 확약된다면 그야말로 집토끼 산토끼 다 잡겠지만, 북핵 협상이라는 것이 그리 만만한 것은 아니라는 경험칙을 무시할 수만은 없다. 자칫 북한의 핵 보유만 합리화해주는 상황에 말려들 수 있고 이 경우 국내 보수층이라는 집토끼마저 잃어버리는 우를 범할 수 있다는 신중론이 비등할 수도 있다.

물론 국제정치는 의도의 함수가 아니다. 또한 앞서 본 것 같은 북한의 의도와 실제 이를 실

행할 그들의 능력간의 간극 역시 작지 않다. 따라서 북한의 의도를 가지고 호들갑을 떨 이유는 없다. 그들이 정상회담을 원하던 3-4자 정상회담을 원하던 혹은 6자회담을 거부하던 간에, 이미 시작된 제재 구조를 밀어붙여 힘으로 그들을 굴복시킬 수만 있다면 그들의 의도는 무시해도 좋다.

그러나 국제정치가 다국 간 합의가 철석같이 지켜지는 장(場)이고 따라서 유엔 제재를 모든 국가들이 동요없이 밀어붙여 북한을 굴복시킬 수 있다고 믿고만 있기엔 석연찮은 구석이 있다. 이미 우리는 중국의 대북 제재 의지를 믿지 못하고 있고 심지어는 미국의 대북 접촉에 대해서 일희일비하고 있는 실정이며 언제 일본이 북한과 협상을 재개할 지에 대해 귀동냥하고 있지는 않은지 돌아볼 필요가 있다. 결국 북한 뿐 만 아니라 우리 역시 의도를 힘으로 전환시킬 능력이 부족하다는 지적 앞에서 그리 당당하지 못하다. 강대국 정치의 틈바구니에서 남북관계는 우리가 의도를 힘으로 전환시키는 하나의 출구였다. 여기에 경색증이 도지면 우리는 동북아 정치의 어떤 구조 변화도 주동할 수 없는 수세에 놓이게 된다. 동북아 정치의 상수이자 한미동맹의 종속변수에 다름 아니게 되어버리는 것이다. 이 경우 한국 무시하기(Korea Passing)는 자초한 것이라는 비판 앞에 속수무책일 것이다.

남북정상회담은 우리가 4강외교와 남북관계의 병행발전이라는 논리를 통해 한국의 외교적 이니셔티브를 만드는 주요한 창구의 하나였다. 지금 다시 그 기회를 활용하느냐 아니냐의 선택의 시점이 다가왔다고 본다면, 집토끼 산토끼라는 지극히 당파적 셈법을 넘어 국가 대계의 관점에서 접근해야 한다. 남북관계에 까다로운 방정식을 적용해 온 북한 측이 먼저 정상회담을 원한다면, 겉으로 덤석 물어 안는 경망스러움을 보일 필요야 없겠지만 내심 반기지 못할 일도 아니지 않겠는가?

문제는 북한이 비핵화 문제에 대해 어느 정도까지의 협상 가능한 의제를 설정하느냐에 달려 있을 것이다. 그것은 북한의 의도의 영역에 들어있다는 점에서 그에 대한 정보나 첩보 수준의 논란은 쉽게 가라앉지 않을 듯하다. 심지어 그 같은 혼란은 정상회담들의 쓰나미가 끝난 후일 지라도 마찬가지로 일 듯하다. 그렇다면 굳이 인과관계가 불확정적인 의도의 함수에 일희일비할 것이 아니라, 최소주의의 입장에서 정치 과정을 주동적으로 ‘구성’ 해본다는 결단에 서서 이 문제를 바라보는 것은 어떨까? (2009/10/23)



※코리아연구원은 회원님들의 정성어린 후원회비 및 기부금으로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합 부문에서 정책대안 및 국가전략을 제시합니다. 홈페이지(www.knsi.org)와 전화(02-733-3348)로 후원 및 회원등록이 가능하며, 후원회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 연말정산 때 세제혜택을 받을 수 있습니다.