

제2차 남북정상회담과 북미관계 전망

최진욱

통일연구원 선임연구위원

남북관계와 북미관계의 연관성은 북한문제에서 오랜 퍼즐 중의 하나이다. 일반적으로 양자는 상호 보완적이라기보다는 역방향으로 움직여왔다. 1991년 남북기본합의서가 체결되고 남북관계의 진전에 대한 기대가 고조되는 시점에 북핵문제가 돌출되었고, 이후 북미관계가 남북관계를 압도하였다. 북한과 미국은 양자회담을 통해 1994년 제네바합의를 이루었으며, 이후에도 남북관계는 오랜 경색국면을 벗어나지 못하였다.

2000년 1차 남북정상회담 이후 북한은 남북관계 진전에 정성을 쏟기 보다는 곧 바로 미국에 관심을 돌렸다. 조명록 국방위원회 제1부위원장의 워싱턴 방문과 올브라이트 국무장관의 평양방문이 이루어졌으며, 클린턴 대통령의 평양방문이 성사 직전까지 갔다. 2002년 북한은 북일정상회담으로 한반도 주변을 놀라게 하기도 하였으나, 남북관계는 정상회담 이후 기대했던 것만큼의 성과를 이루지 못하였다. 2002년 10월 2차 북핵위기가 돌출되면서 북한에게 남북관계는 북미관계에 부수적인 것으로 간주되었다. 장관급회담과 대북지원성 교류협력이 남북관계의 명맥을 유지하였고 일부 진전도 있었으나, 북한은 즐기차게 북미 양자회담을 요구하기 시작하였다.

북한은 체제생존을 위해서 북미관계 정상화, 북미 평화협정 등이 핵심과제라고 간주하고 있으며, 이를 위해서 남북관계 보다는 북미관계를 생존의 핵심열쇠로 여기는 행태를 보여왔다. 미국의 입장에서 최대 관심사인 북핵 폐기를 위해서 남북관계와 북핵문제의 연계를 주장하여 왔으며, 남북관계의 급진전은 미국의 레버리지(leverage)를 약화시키는 것으로 생각하고 있다.

이러한 역사적 경험에 비추어 2007년 남북정상회담은 성사자체가 불투명하였다. 특히, 북한의 입장에서 볼 때, 2000년과 같은 실리획득에 한계가 있는 레임덕 정부와의 정상회담에 대해 주저하였던 것 같다. 그럼에도 불구하고 북한이 남북정상회담을 수용한 데는 몇 가지 전략적 고려가 있는 것으로 보인다.

북한의 당면한 최대관심사는 미국의 '대북 적대시 정책' 철회와 북미관계 정상화이며, 이를 위한 전제조건은 물론 북한의 단계별 핵폐기이다. 북미관계 정상화와 핵폐기 시점까지 미국의 압박과 체제불안정 등 '과도기' 상황을 어떻게 관리하는가가 북한의 당면 과제이며, 이 과도기 기간 중 미국과의 협상에 유리한 환경을 조성할 필요가 있다. 북한이 갖고 있는 유일한 협상카드인 핵프로그램과 추가 핵실험이다. 과거 북한의 협상행태는 소위 '샐러미 전술(salami tactics)'로서, 하나의 협상카드를 여러 개로 만드는 것이었다. 샐러미 전술은 어느 정도 효과를 보았지만, 이미 전술이 노출되었을 뿐만 아니라 북한이 핵문제 해결에 대한 전략적 결단을 내렸다면 시간이 지체되는 것이 더 이상 능사가 아니다. 북한은 1990년대 초반, 그리고 클린턴 행정부 말기에 시간을 지체하다 기회를 놓쳐버린 경험을 여러 번 하였다.

미국과 베트남의 수교협상은 수년간의 시간이 소요되었지만, 베트남의 경우 풍부한 식량이 있었고, 정치적 안정을 누릴 수 있었다. 리비아는 2003년 12월 핵폐기 선언을 하고 6개월 후 미국과 연락사무소를 개설하였으며 2년 6개월 후인 2006년 5월 대사급 외교관계를 수립하였다. 미국은 수교 한달 후에야 테러지원국 명단에서 리비아를 제외시켰다. 리비아는 풍부한 석유자원을 바탕으로 정치·경제적 안정을 누렸기 때문에, '과도기'를 견딜 수 있었다.

반면, 리비아·베트남과 달리 정치적·경제적·사회적 불안정을 겪고 있는 북한은 미국과의 관계정상화를 가급적 단축시킬 필요가 있다. 부시행정부의 대북정책이 '근본적인 변화'를 하였다는 전제와 북한이 핵포기를 결정하였다는 대전제 하에, 북한은 부시행정부의 임기가 1년 6개월 남아있음을 감안하면 시간을 지체할 이유가 없다. 더욱이 일본의 아베정부가 무력화되어 있고, 한국이 적극적으로 북미관계 진전을 지원하는 유리한 환경을 활용하길 원할 것이다.

과거의 경험에서 볼 때, 북한은 '변화의 고통'을 견디지 못하고 다시 후퇴하는 모습을 보였다. 북한은 1984년 합영법 이후 해외동포, 외국과의 협력이 심화되는 순간에 움추려 들었고, 유사한 행태가 1990년대 라진·선봉과 해외투자유치 노력 이후와 2002년 7·1 경제관리개선조치 이후에도 반복되었다. 최근 북한의 경제난은 정치적, 사회적 불안정으로 전이되고 있다. 식량난으로 인한 거주지 이탈과 직장 이탈, 대량 탈북사태, 주민들의 사기저하, 각종 범죄급증, 통제체제 이완현상이 나타나고 있다. 군부, 당, 국가보위부, 인민보안성 등 체제수호기관들은 본연의 임무보다는 외화벌이에 치중하는 모습을 보이고 있다. 북한의 오랜 맹방 중국은 북한체제의 수호자라기보다는 견제와 협력이 교차하는 국가로 점차 전환되고 있다.

이러한 상황에서 안정적으로 식량과 경제지원을 제공하고, 북한 주민에게 통일의 분위기를 조성시킴으로써 체제안정에 도움을 주며, 북미협상에서 미국의 강경한 태도를 누그러뜨리는 역할을 할 수 있는 남한의 도움이 절실히 필요한 것으로 보인다.

미국은 부시 대통령이 자신의 임기내 북핵폐기의 완료를 공언하는 등 북핵문제 해결을 통해 이라크의 상처를 만회하고 정치적 성과를 도출하려는 의도를 숨기지 않고 있다. 정치적 불안정을 겪고 있는 북한에게는 과도기의 단축이 필요하다. 과도기가 길면 길수록 북한은 어려움에 처할 가능성이 높으며, 2·13 합의 이후 워싱턴을 방문한 북한의 김계관 6자회담 수석대표가 연락사무소 단계를 생략하고 북미관계 정상화를 이룰 수 있다는 발언을 한 것도 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

북한이 과연 모든 핵프로그램과 핵무기의 완전한 포기를 결정하였는지는 여전히 불확실하며, 결정하였다 하더라도 과거와 같이 핵물질 폐기단계, 핵무기 폐기단계 등에서 움추려들 가능성은 충분히 있다. 또한 북한은 리비아와 같이 모든 핵프로그램을 일거에 공개하고, 미국의 처분에 맡기는 방식보다는 '행동 대 행동'의 방식에 근거한 핵폐기 수순을 밟을 것이다. 그러나 북한의 핵폐기 속도는 미국의 호응에 따라 예상보다 빨라질 수 있으며, 남북정상회담 이후 남북관계의 진전은 북미관계 진전에 긍정적으로 기능할 것이다. 다만 한가지 유의할 점은 북미관계의 급진전 속에서 우리의 이해관계와 직결되는 문제에 대해서는 철저히 점검하고 대비책을 마련해야 할 것이다.