

## ‘북한문제’ 해결의 세가지 시나리오

조 민

(통일연구원·선임연구위원)

이 글은 통일연구원 선임연구위원 조민 박사가 매봉통일연구소와 독일 프리드리히 에베르트 재단이 공동으로 주최한 국제학술회의 「북한사회변화를 위한 국제사회의 역할과 남북협력(International Society's Role for North Korean Change and Inter-Korean Cooperation: Seoul, 2006.8.8)」에서 발표한 “북한미사일 사태와 한반도 평화”라는 논문의 제3장 부분을 발췌하여 재편집한 것입니다. 이 논문의 전문은 통일연구원 홈페이지에서 찾아 보실 수 있습니다 (통일연구원 홈>정보자료>KINU연구진 발표, <http://www.kinu.or.kr/kinu/sc/sc.csp?scocode=report01&scCategorySr=1>).

### 1. <시나리오 1>: 대북압박 지속 및 강화

미국은 대북 비타협적 노선을 견지하면서 유엔 안보리 결의에 입각하여 대북제재의 수준을 단계적으로 높여갈 것이다. 이는 현재 진행 중인 시나리오이다. 대북 압박의 강도를 더해갈 경우 그에 대한 북한의 반응과 미국의 역반응 등으로 한반도 안보 상황은 더욱 악화될 수 있다. 미국은 5자회담, 10자회담 등의 국제사회의 동참을 통해 북한을 6자회담에 끌어내기 위한 명분을 축적해 나간다. 대북 압박은 경제적, 군사적 측면에서 다양하게 전개된다.

북한에게 적당한 명분이 주어진다면 북한은 6자회담에 복귀할 수 있다. 그러나 미국의 강경파는 6자회담에 회의적이다. 미국이 북핵 선 포기를 전제로 6자회담 틀을 활용하려는 입장을 고수할 경우 북한이 6자회담에 참여하더라도 문제 해결의 출구를 찾기는 어렵다. 더욱이 북한의 6자회담 참여와 금융제재는 별개의 사안이라는 미국의 입장이 변화되지 않는 한 6자회담의 미래는 전혀 낙관적이지 않다.

미국은 효율적인 경제제재를 위해 중국과 한국의 대북지원 중단을 요구할 것이다. 한반도와 동해상에서의 미국과 일본의 군사적 시위가 계속되면서 북한의 신경질적인 반응이 나타날 수 있다. 그와 함께 미국 주도의 일본, 호주, 캐나다 등이 참가하는 확산방지구상(PSI)은 북한을 인내의 한계로 내몰아 심각한 판단과 자제력을 잃도록 만든다. 북한 인권 문제 압력과 탈북자의 반복활동, 그리고 국제사회에서의 북한의 불법정권 부각 등을 통해 북한을 계속 몰아 부칠 것이다.

이 시나리오 국면에서 한국 사회는 두 진영으로 쪼개질 수 있다. ‘민족과 동맹’, ‘민족공조와 국제공조’ 사이에서 국론은 분열되고 북한은 이 틈새를 파고들 것이다. 이 상황에서 벗어나지 못한다면 2007년 대신 국면에서 ‘반미(민족)와 반북(동맹)’ 사이에서 ‘죽기 살기 식’의 사활을 건 싸움판이 벌어지면서,

한국 사회의 상처는 더욱 깊어지고 국가의 미래는 한층 불투명진다.

## II. <시나리오 2>: 북한 체제변화 추구

북한의 체제전환(Regime Change) 시나리오는 이제 테이블 위에 올려질 수 있다. 체제전환은 현실적인 가능성의 문제 못지않게 북한 사회의 ‘빅뱅’을 초래하는 폭발성을 지닌다. 그런즉 체제전환에 따른 변화의 폭과 심도를 예상할 수 없을 뿐만 아니라, ‘후과’를 감당할 수 없다는 점에서 본격적인 논의의 영역에 포섭되지 못했다. 대개 체제전환은 북한의 붕괴를 가져와 군사적 충돌, 핵 물질 및 대량살상무기 유출, 대량탈북 등 통제할 수 없는 상황을 가져올 수 있다는 두려움에서 북한의 급변사태는 결코 바람직스럽지 않다고 여긴다. 그럼에도 핵·미사일 문제는 북한체제의 변화 없이는 해결이 불가능하다는 인식이 나타나면서 북한 사회주의 체제의 존속을 전제로 정권 차원의 변화에 대한 논의가 제기되고 있다. 이를테면 ‘체제변환’(Regime Transformation)이나, 또는 통치방식의 변화를 기대하는 ‘리더십 변화’(Leadership Change) 등이 이론적 차원에서 언급되고 있는 실정이다. 이러한 분위기 속에서 북한 미사일 사태와 관련하여 ‘정권행태의 변화’(Change in Regime Behavior)에 대한 주장도 제기되었다.

최근 북한체제의 변화를 추구할 수 있다는 분위기가 워싱턴과 베이징 주변에서 흘러나왔다. 북한체제의 변화에 대한 논의는 사실 지금까지 거의 금기시되어 왔다. 이러한 사정에 비추보면 체제 문제에 대한 논의의 시작은 분명 한반도 문제에 대한 모종의 변화 분위기를 감지할 수 있게 하며, 무척 주목되는 현상이 아닐 수 없다. 이와 더불어 미국 조야에서 대북정책의 전면 재검토 논의가 조심스럽게 나타나고 있다. 힐 차관보는 미국이 유엔 안보리 결의에 중국이 참여한 것으로 계기로 북·중 관계의 변화 계기를 적극 활용기로 하고, 중국 측에 한반도 현상 타파 시 미국이 전략적 이득을 취할 생각이 없다는 점을 거듭 강조하였다고 하면서 대북정책의 전면 재검토를 주장했다.

미 의회 상원의외교위원회 청문회에 출석(7월 20일)한 힐 차관보는 미국의 대중관계에 대해 증언하면서 베이징에서 중국과 나눈 대 한반도 정책에 대한 막후 대화의 일단을 소개했다. 핵심은 “한반도에서 정치적 관계의 어떤 변화가 있더라도, 그로부터 미국이 어떤 전략적 이득을 취하는 데는 관심이 없다”는 것을 계속 중국 측에 설득시켜야 한다고 주장했다. 또한 중국의 대북 압박으로 북·중 관계가 틀어지거나 북한체제에 이상이 발생할 경우 “중국이 안보적 관점에서 우려하는 바를 미국이 이해하고 있다”는 것과, “우리는 중국과 협력하기를 원한다”는 것을 중국 측에 계속 설득하고 있다고 밝혔다.

### 미국과 중국의 빅딜(?)

미국과 중국은 상호 이익의 존중을 전제로 북한문제에 대한 ‘빅딜’을 단행할 수 있다. 미국은 북한의 핵·미사일 문제와 위폐 등 불법 문제가 해결된다면 중국의 북한 관리를 받아들일 수도 있다는 입장이다. 중국은 대량난민 유입을 초래할 북한 붕괴를 가장 우려한다. 그러나 미국 입장으로는 북한 붕괴 시나리오보다 대량살상무기(WMD)가 훨씬 우려되는 사안이다. 미국은 중국의 한반도 현상유지 입장

에 동의하지만, 북한체제 자체가 중국의 끝없는 불안 요인이라면 미국과 협의하여 이 문제를 근본적으로 해결하는 것이 미래지향적이라는 논리다.

미국은 북한 지역을 미국의 영향권아래 두기를 바란다. 그러나 이러한 최선책을 실현하기 힘들다면 차선책을 선택할 수밖에 없다. 차선책은 ‘핵 없는 북한’이다. 즉, 체제유지를 위한 핵이 필요 없는 북한은 오직 중국의 적극적인 개입과 결단을 통해서만 가능할 수 있다. 이는 중국의 국가이익과도 배치되지 않는다. 미국은 한반도 북부 지역에 대한 정치적 야심을 포기하는 대신, 중국이 북한을 ‘변화’시킨다면 중국의 한반도 북부 지역에 대한 배타적 특권을 인정하겠다는 차선책으로 기울 수 있다. 중국으로서는 미국을 제안을 신중히 검토할 수 있을 것이다. 이 경우 한반도에서 주한미군의 역할과 존재 가치는 상당히 약화될 것이며, 상징적 수준의 소규모 주둔에 그칠 가능성이 높다. 어쨌든 미국과 중국의 빅딜 개연성은 결코 가공의 소설 소재로 끝날 문제는 아니다. 미국 조야에서 들려오는 미국과 중국의 빅딜 발상 자체는 우리에게 지난 세기의 역사의 악몽을 떠올리게 한다. 두말 할 필요도 없이 이 시나리오에서 ‘자주 국가’ 한국의 존재는 찾을 수 없다.

### III. <시나리오 3>: 북한 정권진화(Regime Evolution) 추진

정권진화는 북한의 개혁·개방을 통해 북한체제의 점진적 변화를 기대할 수 있고, 또한 북한체제의 변화를 통해 평화와 번영을 추진해 나간다는 시나리오이다. 사실 현실적으로 외부의 개입에 의한 북한의 체제변화는 거의 불가능한 일에 가깝다. 또한 세계사적으로도 성공한 사례를 찾아보기 어렵다. 우리 정부의 대북정책의 기본 방향은 북한의 붕괴를 바라지 않으며, 북한의 개혁·개방을 적극 유도하여 한반도의 평화와 민족의 공동 번영을 추구하는데 있다.

정권진화는 군사력보다 외교를 앞세워 ‘주고받기 식’의 점진적인 접근을 추구한다. 이는 문제 국가를 고립시켜 직접적인 군사력을 동원하는 정권교체와는 다르다. 정권교체를 대상 정권을 축출한 뒤 대체 정권을 수립해야 하는데, 문제는 이라크에서 보듯 엄청난 정권대체 비용을 치르고도 성공하기 어렵다는 데 있다. 그러므로 북한의 경우 북한정권의 진화 정책을 추구해야 한다는 주장은 상당히 설득력이 있다. 정권진화 논리는 미국이 한국·중국과 협력하여 북한체제의 안전보장과 에너지를 포함한 경제협력을 제공하여 그 대가로 북한의 핵동결과 핵폐기를 이끌어내는 전략이다.

정권진화 전략은 한반도 상황에서 가장 바람직한 방식이다. 그러나 북한의 수령체제가 존속되는 한 개혁·개방을 기대하는 것은 불가능하다는 인식이 점차 높아지고 있다. 이런 상황에서 이 시나리오는 ‘희망적 전망’(Wishful Thinking)에 불과하다는 비판적 지적도 제기된다. 어느 면에서 보면 <시나리오 3>인 정권진화 논리는 오히려 <시나리오 2>의 다음 단계에 해당하는 것으로 볼 수도 있다. 그러나 무엇보다도 이 시나리오가 현실화되는 데에는 한국과 미국 간의 신뢰와 협력이 전제되어야 한다. 즉, 미국과 한국 사이에 통일한국의 미래에 대한 이해의 일치가 부재한 상태에서는 무의미한 시나리오로 전락된다. 현재 한·미 관계의 이완 상태를 심각하게 우려하는 분위기 속에서 정권진화 시나리오의 적극적인 추진을 기대하기는 어렵다.

결론적으로 보아, 북한문제 해결의 시나리오 진행의 전망은 다음과 같이 예측된다. 즉, 미국의 정책 기조에 따라 <시나리오 1> 상태가 상당 기간 지속될 것으로 예상되는 가운데, 미국은 북한체제의 변화를 추구할 수 있다. 여기서 미국과 중국 간의 비공개적 차원에서 빅딜이 이루어진다면 <시나리오 2> 국면이 나타날 수 있다. 물론 <시나리오 2>가 가까운 시간 내에 현실화되기는 쉽지 않다. 북한은 미사일 사태로 인한 경색국면을 타개하기 위해 조만간 대담한 결단을 내릴 수 있다. 북한은 '적절한 시점'에 대대적인 개방 드라이브 전략으로 극적인 국면 전환을 단행할 수도 있을 것이다. 이 경우 미국과 일본이 북한의 의도를 긍정적으로 이해하면서 잠정적으로 대북압박 조치를 유예한다면 북한문제의 새로운 출구를 찾을 수 있다.

그러나 대북 압박에도 불구하고 북핵 문제 해결의 전망이 불투명할 경우 점차 공식적·비공식적 수준에서 체제전환 문제가 논의될 것이다. 따라서 북한문제 접근 방식은 앞으로 <시나리오 1>과 <시나리오 2>의 초입 단계에서 선택될 가능성이 높다. 반면 <시나리오 3>은 북한문제에 대한 대화와 협상 국면이 자리 잡는 상황을 상정한다. 이 시나리오가 현실화될 때 비로소 한반도 위기의 해소와 평화 정착의 과정을 기대할 수 있다.

미국과 일본은 대북강경론자들의 입지가 강화되면서 대북정책의 공세적 주도권을 확보하는 계기로 삼고 있다. 미국은 대북제재로 북한을 완전히 궁지에 몰아넣고자 하고, 일본은 유엔결의안을 일본 외교의 성과이자 승리로 자축하면서 미국과 보조를 맞추고 있다. 반면 북한의 안보동맹국인 중국과 우방 러시아의 설득이 효과가 없는 것으로 밝혀지면서 이들 국가의 향후 대북정책도 어느 정도 변화가 불가피할 것으로 보인다. 향후의 상황 전개는 북한의 선택에 달려있다. 역풍에 처한 북한이 수습 국면으로 전환할 것인가, 그렇지 않으면 국제사회의 압박에 반발하여 전면 도전의 길을 선택할 것인가에 따라 한반도 정세가 요동칠 가능성이 크다.