

2·13합의 이후 북한의 전략적 결단

서 재 진

통일연구원 선임연구위원

6자회담 2·13합의가 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 구축에 돌파구를 마련하는데 획기적인 사건이라는 사실은 대체로 공감을 얻고 있다. 2·13합의에 도달한 것도 뜻밖인데 합의이후 미국과 북한 양국 모두 2·13합의 이행에 적극적인 태도와 빠른 속도를 보여주고 있기 때문이다.

2·13합의이후 최대의 관심은 도대체 미국이 왜 태도를 근본적으로 바꾸었느냐 하는 문제이다. 부시행정부 출범이후 북한을 악의 축이라고 규정하고 대화는 해도 협상은 하지 않는다거나 잘못된 행동에는 보상하지 않는다거나, 6자회담과 BDA 금융제재는 별개라고 주장하면서 북한과의 양자간 협상을 거부해왔다. 그러던 미국이 북한과 대화를 재촉하여 2·13합의를 했고, 실무그룹 양자회담을 열어서 국교정상화 문제를 논의하고 있으며 5개의 실무그룹이 가동을 시작하였다. 아직 미국의 대북정책의 성격에 대하여 불확실성이 있지만 2·13합의는 미국의 대북정책의 변화 때문에 가능하였다는 것은 사실이다.

그런데 오히려 북한이 어떻게 해서 2·13합의에 호응하였는가 하는 문제에 대해서는 관심이 덜하다. 이것은 북핵문제의 전개과정을 볼 때 북한은 강경책을 쓰면서도 지속적으로 미국과의 대화를 요구하였다는 점을 감안한 때문인 것 같다. 북한은 1990년 일본 사회당 및 자민당과의 3당공동선언 이후 급진전된 북·일 수교협상과 이듬해 합의된 남북기본합의서 체제가 미국이 제기한 핵문제로 좌절된 이후 미국과의 수교협상에 매달렸다. 미국과의 수교 없이는 일본과의 수교가 어렵다는 현실을 인식하였기 때문이다. 80년대 말 냉전체제의 종식이후 북한의 역사는 미국과의 관계개선을 위한 몸부림의 역사였다고 해도 과언이 아니다.

그러나 여전히 남은 문제는 북한이 체제생존을 위한 수단으로 만든 핵을 과연 완전히 포기할 것인가이다. 2·13합의이후 60일 이내에 하기로 되어 있는 핵시설 폐쇄는 이행하겠지만 60일 이후에 하기로 되어 있는 핵시설 불능화 조치 이행에는 의구심이 제기되고 있는 상황에서 이미 생산한 핵물질과 핵무기를 완전히 폐기하겠느냐의 문제에서는 더 많은 부정적 입장들이 제기되고 있다.

이러한 인식의 바탕에는 북한이 부시행정부가 국내정치 때문에 조급증이 나 있는 상황을 이용하여 핵시설을 폐쇄는 하겠지만 불능화까지는 가지 않고 시간을 보내면서 중유 100만톤 지원, 미국의 BDA 금융제재 해제, 유엔안보리 대북제재 해제, 미국의 대북적대정책 완화 등을 얻어내는 수단으로 활용할 것이라는 의심이 짙게 배여있다.

특히 북한이 지난 수십년 동안 비싼 돈 들여서 국제사회로부터 제재를 받으면서 만들어 놓은 핵을 절대로 포기하지 않을 것이라는 주장이 많다. 북한의 핵은 체제보장의 최후의 보루이기 때문에 포기하기

어려울 것이라는 주장이다.

과연 북한은 어떤 선택을 할 것인가? 북한이 미국과의 협상에서 행사할 수 있는 지렛대는 핵문제뿐이기 때문에 최대한 활용할 것이라는 사실에는 의문의 여지가 없다. 데이비드 올브라이트 미국 과학·국제안보연구소장과 조엘 위트 전 제네바 군축회담 대표가 1월 30일부터 닷새간 북한을 방문하였을 때 얻은 정보를 바탕으로 북한의 핵문제 해결 전략을 밝힌바 있다. 그들에 의하면 북한은 핵폐기 과정을 두단계에 걸쳐서 추진한다는 것이다. 그 첫 단계가 초기 이행조치로서 2·13합의에서 합의한 대로이다. 즉, 핵시설 폐쇄 및 불능화, 모든 핵시설, 핵프로그램, 핵물질, 핵무기의 신고를 이행하고 그 대가로서 중유 100만톤 지원, BDA 북한계좌 해결과 더불어 북미외교관계 수립을 위한 조건 조성으로서 테러지원국 명단 해제, 적성국교역금지법 적용 중단 등을 얻어내는 것이다. 2단계 전략은 핵무기 및 핵물질을 폐기하고 그 대가로 경수로 지원과 북·미수교의 실현 및 평화체제의 구축이다.

1단계는 대체로 무난히 진전될 가능성은 높지만 2단계에서 경수로 지원 문제가 가장 큰 난관이다. 경수로가 북한에게는 사활적인 협상의 목표임에는 틀림없다. 그런데 북한에게는 경수로보다 더 큰 목표가 있다. 그것은 바로 김정일정권의 가장 중요한 과제인 체제유지이다. 북한은 작은 것에 집착하여 더 큰 목표를 희생하거나 전체의 판을 깨는 우를 범하기에는 이제 대내외 사정이 너무 나쁘다. 경수로 협상과정이 지난한 우여곡절을 겪었지만 6자회담에서 타결될 가능성이 높다. 북한이 경수로 대신 화력 발전소를 얻든지, 북한이 핵을 완전히 폐기한 이후 5개국 분담으로 경수로를 지어주는 약속을 받든지 등의 방식으로 타결될 가능성이 있다. 북한의 전략적 선택과 6자회담 참여국들의 이해가 맞물리는 접점이 있기 때문이다.

북한에게 체제유지를 위하여 핵무기 보유가 효과적인 것은 사실이지만 미국, 한국, 중국이 반대하는 한 북한은 핵보유를 고집하기 어렵다. 어떤 나라든 핵보유를 원하지 않은 나라는 없지만 NPT 체제나 주변국의 반대때문에 뜻을 이루기는 쉽지 않다. 핵을 보유하기 위해서는 내적으로 국력이 뒷받침되어야 한다. 그러나 북한은 그럴 능력이 없다. 북한은 파키스탄과 같은 내부자원이 많은 나라와는 다르다. 아직도 핵무기 개발을 완성하기 위해서는 핵실험을 여러 번은 더해야 되는데 더욱 조여드는 국제사회의 제재를 감내할 수 있을지 의문이다.

그런데 아무리 외부에서 제재를 가해도 북한은 버티기 전략으로 버틸 수 있다는 주장이 있다. 과연 북한이 그럴 힘이 있을까? 지금까지 버티었다고 해서 앞으로 몇 년간 BDA 제재와 유엔안보리 제재, 중국의 제재를 버티단 말인가? 오히려 핵을 보유하려다가 체제가 안으로부터 무너질 가능성이 있다. 북한의 핵무장은 결코 북한의 안보에 대한 우려를 해소해주지 못한다. 핵무기가 오히려 미국으로 하여금 제재와 공격의 빌미를 제공해줄 수 있기 때문이다. 북한은 핵을 보유하는 한 체제유지에 핵심적인 미국 및 일본과의 관계개선, 경제제재 해제, 국제금융기구 가입과 차관 도입, 남한으로부터의 경제지원을 얻기가 어렵다. 즉, 핵위기의 장기화는 북한에게 너무 불리하다.

결국, 북한에게 가장 중요한 체제안전 보장 장치는 미국과의 관계정상화이다. 미국과의 수교는 일본과의 수교를 동시에 수반하여 100억 달러 정도의 식민지배 배상금도 받을 수 있다. 미국으로부터의 정치적·경제적 봉쇄에서 벗어날 수 있다. 미국이 기꺼이 수교까지 해주겠다는 상황에서 벼랑끝전술로 핵보유를 고집할 것이라고 보기는 어렵다.

북한이 핵을 포기했을 경우 가장 큰 의문은 내부 체제통합을 어떻게 할 것이냐의 문제이다. 이 의문이 풀리지 않으면 북한은 핵을 포기하지 않을 것이라는 주장이 다시 힘을 얻게 된다. 북한이 미국 및 일본

과 수교를 실현하고 남북관계 개선을 확대함으로써 외부의 적이 소멸되면 내부통합에 어려움이 있다는 평가 때문이다.

그런데 실제 북한이 외부의 적 만들기 외에도 체제유지를 위하여 사용할 수 있는 사회통제의 기법은 다양하다. 현재 북한이 체제유지를 위하여 동원하고 있는 통치이데올로기는 선군정치이다. 선군정치는 군부를 포용하여 군부 쿠데타를 예방하며, 군대를 동원하여 사회질서유지에 활용하는 정책이며, 2002년 10월의 제2차 핵문제 상황에서 반미주의의 상징으로 부상되어 체제유지에 매우 유용하게 활용되고 있다. 미국과 핵문제로 대결하고 있는 상황에서 선군정치는 곧 핵무기 정치 또는 핵게임의 논리로 이해되었다. 핵문제가 해결되면 다소 의미가 퇴색되겠지만 여전히 선군정치는 대내정치의 상징으로 유효할 것이다.

핵문제가 해결되면 강성대국이 선군정치보다 더욱 효과적인 통치이념으로 부각될 가능성이 높다. 1998년 김정일이 국방위원장에 취임하면서 제시한 통치이념이 강성대국이었다. 이후 2002년 10월 제2차 핵문제 돌출시 선군정치가 급부상할 때까지 강성대국이 핵심 통치이념으로 활용된 적이 있었음을 감안한다면 핵문제 해결이후 통치이념의 우선순위는 선군정치에서 강성대국으로 옮겨갈 가능성이 높다. 경제회생에 정책의 우선순위를 두면서 주민들을 경제성장으로 동원하면서 체제통합을 시도할 가능성이 높다.

이러한 상황을 종합하면 북한은 핵을 포기하고 그 대신에 미국 및 일본과 수교를 단행하고 한반도 평화체제로 이행하는 것이 경제를 살리는데 결정적인 효과가 있기 때문에 핵포기가 체제유지에 더 효과적이라고 판단할 가능성이 높다.

만약 북한이 핵포기 일정을 지연시켜 이번 기회를 놓치게 되면 미국의 신뢰를 되찾기는 어려우며, 고립과 봉쇄가 지속되어 북한체제의 생존은 예측하기 어려울 것이다. 왜냐하면 향후 미국의 한반도 정책은 아직도 불확실성이 있기 때문이다. 부시행정부의 대북정책의 변화는 2008년말 대선을 앞두고 중동에서의 외교정책 실패를 한반도에서 만회하려는 데서 나온 상황적 전략인 측면이 있으며, 기존의 한반도 정책을 근본적으로 바꾸는 과정에서 미국내 기득권층의 저항이 있을 수 있으므로 미국은 북한이 잘못된 빌미를 주게되면 책임을 북한에게 떠넘기고 대북정책은 다시 바뀔 수 있다.

결국, 북한은 오랫동안 고대해왔던 미국과의 관계개선을 하는데 주저하지는 않을 것이며, 결국 핵무기를 포기하는 결단을 내릴 것이다. 북한이 가지고 있는 유일한 협상수단은 핵무기이기 때문에 마지막까지 지렛대로 활용을 하겠지만 결국은 큰 전략적 결단을 하게 될 것이다. 지난 15년간 북한은 핵문제로 미국과 대결함으로써 외교적·경제적 고립을 심화시켜왔다. 북한의 핵무기개발 기도가 미국의 한반도 현상유지 정책과 중동에서의 대테러전쟁의 명분으로 이용당한 측면도 있다. 2005년 9·19 공동성명 때도 BDA 금융재제가 불거지면서 또다시 교착상태에 빠진 이후 1년 반을 허비하였다. 북한은 미국과의 교착상태와 대결을 핵실험의 명분으로 삼고 핵실험을 강행함으로써 가까스러 미국을 대화에 불러낼 수 있었다.

북한의 미국과의 관계개선을 위한 전략적 선택은 이미 너무 늦었다. 남한이 1953년의 한미동맹을 바탕으로 1965년 일본과의 수교 이후 한·미·일 3각 경제협력 구도를 기반으로 세계 10대 경제대국으로 성장한 것을 감안한다면 북한은 미국 및 일본과의 수교를 하지 못하고 고립·봉쇄된 상태에서 너무 많은 것을 잃었다.

종합해볼 때 북한이 다른 사회주의국가들이 공통적으로 선택했던 자본주의세계체제에의 재편입을 선택하지 않고 핵보유를 고집하여 냉전시대의 고립을 지속할 가능성은 낮으며, 핵무기를 폐기하는 전략적 결단을 내린 것으로 평가할 수 있다.