

## 미·중 정상회담 이후 북한의 대남협상전략 예측

김진하 (북한연구센터 부연구위원)

Online Series CO 11-04

워싱턴 현지 시간 1월 19일 국빈방문 중인 중국 후진타오 국가주석과 오바마 미국대통령은 정상회담에서 합의한 41개 항목을 공동성명의 형식으로 발표하고 합동기자회견을 가졌다.<sup>1)</sup>

2010년 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격 등의 군사적 도발로 고조된 남북 간 갈등과 우라늄 농축 시설 공개로 위협적으로 재연된 북핵 문제 등의 난제에 대한 양국정상의 해법 찾기에 우리의 기대와 관심이 모아졌다. 다른 한편, 최근 표출된 미·중 간 경쟁과 갈등 상황에 근거하여 한반도 문제해결을 위한 합의 도출이 쉽지 않으리라는 비관적 견해조차 있었다. 결국 양국정상이 제시한 대안은 ‘남북관계의 의미 있는 진전’을 선결조건으로 하는 ‘6자회담의 조건부 재개’라는 절충안이 었다.

성명 발표 후 채 하루도 지나지 않아 북한은 김영춘 인민무력부장 명의로 ‘천안호 사건과 연평도 포격전에 대한 견해를 밝히고 조선반도 군사적 긴장을 해소할 데 대하여’라고 의제를 명시하며 남북고위급군사회담을 열자고 제안해왔다. 우리 측 요구에도 일정 수준 응하는 듯한 모양새이다. 신속히 대응하는 모습이다. 중국 측과 긴밀한 사전조율이 있었던 느낌마저 준다. 주변 정세가 바쁘게 돌아가는 형국이다.

1) 성명 전문은 <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/19/us-china-joint-statement>>에 게재됨.

이 글에서는 먼저, ① 한반도 문제에 대한 양국정상의 합의사항을 검토해본 후 ② 미·중 정상회담 이후 첫 번째 남북 간 접촉이 될 남북고위급군사회담에서 북한이 구사할 수도 있는 협상전략을 유형별로 정리·예측해 보고 대처방안을 제시해 본다.

## 미·중 정상회담 한반도 관련 합의 사항: 조건부 6자회담 재개

이 글에서 다루게 될 한반도 문제에 대한 합의 사항은 공동성명 18항에 집중적으로 적시되었다.

먼저, 양국은 대원칙으로서 ‘한반도의 평화와 안정유지’에 합의하면서, 2005년 ‘9.19공동선언 및 관련 유엔 안전보장이사회 결의안(실질적으로 Resolution 1695, 1718 및 1874를 지칭)’을 실천을 위한 준거의 틀로서 제시하였다.<sup>2)</sup>

다자 간 협상과 국제사회의 제재를 통해 ‘한반도 비핵화’를 실현하는 것이 한반도 평화유지의 요체임을 재확인하였다. 북핵 위기가 비단 미국과 북한만의 문제가 아닌 중국을 포함한 다양한 국제 행위자가 관련된 이슈이므로 그 해결도 국제적으로 이뤄져야 한다는 원칙을 재차 확인한 것이다. 미 국무부 공보담당 크롤리(Philip J. Crowley) 차관보가 1월 24일 밝힌 바 있듯, 미·북 직접 협상이 아니라 6자회담 프로세스만이 문제 해결을 위한 정당한 도구임을 분명히 한 것이다.<sup>3)</sup>

6자회담을 통해 만들어진 합의의 틀을 가지고 한반도 문제에 접근함으로써 중국 측이 원하는 회담재개 주장에는 원론적으로 동의하는 한편, 국제사회의 북한 제재에도 중국 측이 성실히 임해 줄 것을 간접적으로 주문하는 선에서 타협점을 찾았다. 후반부에서도 9.19합의와 관련된 ‘국제적 의무와 공약의 준수’를 다시 강조하였다. 북한 측에 의한 연이은 약속 불이행 사태들이 6자회담 체제의 좌초를 초래한 근본원인이었음을 지적하면서, 중국의 성의 있는 제재 동참과 북한에 대한 영향력 행사를 요구하는 미국 측 의사가 간접적으로 투영된 것으로 보인다.

둘째, 양측은 남북관계 개선의 중요성을 강조하며, ‘진정성 있고 건설적인(sincere and constructive) 남북대화’가 6자회담 조기재개를 위한 ‘필수적 조치’라는 데 합의하였다. 남북대화를 경유한 북핵문제 협상이라는 우리 측 원칙에 부합되는 부분이다. ‘비핵화는 6자회담으로, 6자회담은 남북관계의 진전으로, 남북관계의 진전은 북한의 진정성으로부터’라는 결자해지의 원칙이 반영된 것이다.

2) 9.19 합의와 1695, 1715 및 1874 결의안의 구체적 내용은 다음을 참조. 조민·김진하, 『북핵일지 1955-2009』(서울: 통일연구원, 2009).

3) Department of State, “Daily Press Briefing by Philip J. Crowley, Assistance Secretary,” Washington, DC, January 21, 2011, <<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2011/01/155163.htm>>.

중국 측의 입장이 반영되어 천안함 폭침과 연평도 포격 도발로 야기된 남북경색 국면을 최근 사태전개로 촉발된 긴장고조라고 중립적으로 표현되었다. 그러나 한·미 간 긴밀한 공조가 효과를 발휘한 듯, 우리 정부가 주장해온 북한 대화제외의 진정성 여부라는 척도가 공동성명에도 명시되는 외교적 성과를 거두었다.

남북관계 진전에 있어서 ‘진정성 있는 또는 건설적인 조치’라는 기준은 다소 모호한 표현이라 할 수 있다. 정상회담 전 12월 16일 크롤리 차관보는 6자회담 재개를 위해서는 북한이 ① 도발 중단 ② 역내 긴장 감소 ③ 한국과의 관계 진전 ④ ‘9.19공동선언’에 발맞추는 비핵화를 향한 긍정적 조치단행 ⑤ 유엔 안보리 결의안으로 부과된 국제적 의무 사항의 준수 등의 선행조건을 충족시킬 수 있는 건설적 움직임을 보여야 할 것이라 주문한 바 있다.<sup>4)</sup> 이의 연장선에서, 1월 10일에는 한국을 공격하거나 더 이상 위협적인 도발을 감행하지 않겠다는 공약(a public pledge)이 생산적이며 지속적인 남북대화의 환경을 제공할 것이라 언급하였다.<sup>5)</sup>

1월 20일 일일브리핑을 통해 미국무부 터너(Mark C. Toner) 부대변인 대리는 최근 이루어진 북한의 군사회담 제의는 일단 긍정적이라 평가한 후, ‘보다 구체적인 행동’으로 뒷받침되어야 함을 강조하면서, 북한의 어떠한 조치가 긍정적인 또는 구체적 행동인지에 대한 판단은 근본적으로 한국 측의 사안이며, 북한이 취할 조치의 준거 틀 역시 남북 간 대화를 통해 결정할 수 있을 것이라는 견해를 피력하였다.<sup>6)</sup> 궁극적으로 긍정적·구체적 행동이란 ‘한국 측이 정의할 어떤 것’이라는 뜻이다.<sup>7)</sup>

우리 정부도 지난 1월 10일 이미 통일부 대변인 논평 형식으로 북한에 대해 ① 천안함 폭침과 연평도 포격 도발에 대한 책임 있는 조치 및 추가 도발 방지에 대한 확약 및 ② 비핵화에 대한 진정성 확인을 위한 남북 당국 간 대화를 제의한 바 있다. 우리 측 정의인 셈이다. 미국 측의 측면 지원 하에, 정상회담 이후 국면에서도 북한이나 중국이 남북대화를 단지 6자회담 재개를 위한 형식적 사전조치로 평가절하 시키지 못하도록 노력하여야 할 것이다. 그동안 정부가 견지해온 ① ‘대화를 위한 대화 배경’ 및 ② 결자해지의 원칙을 일관되게 추진하여 명분과 실리 양면에서 주도권을 행사할 수 있어야 한다.

셋째, ‘북한이 (실재를) 주장하는’이라고 예들러 표현하였지만, 미국 측 의사를 반영하여 북한의 우라늄고농축프로그램(UEP)을 양측의 공동 우려사항으로 명기할 수 있었다.

4) Department of State, “Daily Press Briefing by Philip J. Crowley, Assistance Secretary,” Washington, DC, December 16, 2010, <<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2010/12/153016.htm>>.

5) Department of State, “Daily Press Briefing by Philip J. Crowley, Assistance Secretary,” Washington, DC, January 10, 2011, <<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2011/01/154205.htm>>.

6) Department of State, “Daily Press Briefing by Mark C. Toner, Acting Deputy Department Spokesman,” Washington, DC, January 20, 2011, <<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2011/01/155027.htm>>.

7) *Ibid.*

비록 우리와 미국 측 주장대로 북한 우라늄농축프로그램 문제를 유엔안보리에 안건으로 상정하는 데는 성공하지 못했지만, 중국 측으로 부터 부분적인 양보를 얻어내어 일종의 비핵화 공동전선을 형성할 수 있었다는 데 의의를 찾을 수 있다. 정상회담 직후 이뤄진 북한의 군사회담 제의와 우리 측의 긍정적 검토 및 역 제의에 대하여, 백악관 김스(Robert Gibbs) 대변인도 전향적이라 평가하면서, 미·중 정상회담을 통해 미국과 중국이 북한의 우라늄농축프로그램에 대한 우려를 표시하는 등 북한의 침략행위를 다루는 문제에 있어서는 양국이 어깨를 나란히 하고 있다는 모습을 한국 측에 보여줌으로써 긍정적 조건이 마련되었다고 언급했다. 애써 중국 측의 역할에 의미를 부여하는 모습이다.<sup>8)</sup>

6자회담의 틀을 통하여 기존의 플루토늄 핵물질 생산시설 이외에 우라늄농축프로그램에 대해서도 감시, 통제 및 불능화 작업을 추진해 나갈 수 있는 토대를 마련한 것이다. 미·중 핵안보센터(a Center of Excellence on Nuclear Security)의 설치 합의도 중국의 보다 전향된 자세를 반영하는 것으로 핵확산 문제에 관한 한 양국의 공통된 의지의지가 구현되었다 할 것이다. 북한에 대한 간접적 압박이 될 수 있겠다.

비록 온도차는 있지만, 미·중 정상은 북핵문제에 대한 해결책으로 다시 6자회담의 협상 틀을 제시하였다. 또한 북한의 진정성 검증에 대한 시금석으로서 남북 간 갈등 및 군사적 긴장 국면을 해소를 위한 북한 측의 구체적 행동을 주문하였다.

## 남북군사회담과 북한의 협상전략

북한은 작년의 대결 국면을 반전 시키려는 듯 신년 초부터 대화공세를 취해 오고 있다. 금번 미·중 정상회담 결과로 6자회담 재개 가능성이 가시권에 들어오면서 대화공세에 더욱 박차를 가하는 모습이다. 우리 정부로서도 남북 군사적 긴장 상태를 영구히 지속 시킬 수는 없다는 점에서, 우리 국민은 물론 국제 관중들에게도 주도면밀한 협상 전략을 마련하여 난국을 주도적으로 헤쳐 나가는 신뢰성 있는 모습을 보여줄 수 있어야 할 것이다.

6자회담 재개의 중대 길목일 수 있는 남북고위급군사회담에 임하는 북한의 협상전략들을 유형별로 예측해 보고 대응책을 고려해 보자. 유화전술은 목적과 강도에 따라 [전략 I: 형식이행]과 [전략 II: 구애공세]의 두 형태로 구분할 수 있을 것이다. [전략 III: 내부단속]과 [전략 IV: 도발예고]는 추가적 후속 도발이 감행될 개연성을 내포하는 공격형 전략으로 볼 수 있다.

8) White House, "Press Briefing by Press Secretary Robert Gibbs," Washington, DC, January 20, 2011, <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/20/press-briefing-press-secretary-robert-gibbs-1202011>>.

**[북한 협상전략 I: 형식이행]** 북한이 남북관계 진전을 통한 한국으로부터의 지원 확보나 미·북 간 직접 대화 성사 등에 큰 기대를 걸지 않고, 6자회담 재개를 실현가능한 거의 유일한 옵션으로 여기고 있을 경우 채택될 수 있는 맞춤형 전략이다.

북한이 이 전략을 선택한다면, 남북대화를 절차상의 징검다리로 형해화하여 6자회담 재개를 위한 조건으로 제시된 ‘진정성·구체성’ 요건을 형식적인 수준에서 충족시키는데 주력할 전망이다. 중국 측의 측면 지원 하에, 미·중 등 주요 국제 청중들의 부분적 수긍이나 암묵적 동의를 얻어낼 수 있을 정도의 양보만을 제시하면서 버티려 할 것이다. 요컨대, 이 전략의 성패를 결정할 주요 변수는 미국의 평가 정도와 중국의 밀어붙이는 힘의 세기라 할 수 있다. 현재의 국제정세를 고려할 때, 북한이 이 전략을 선택할 가능성이 가장 높다고 할 수 있다.

어떠한 사과나 조치가 진정성을 구성하는지를 결정하는 것이 금번 남북군사예비회담에서 해결해야 할 첫 번째 난제가 될 전망이다. 작년의 군사적 도발(북한이나 중국 측의 시각에서는 불안정 사태의 발생)의 시시비비를 가리면서 어떤 종류의 사과나 재발방지 조치가 긴장완화를 가져올 ‘성실하고 건설적인’ 행위를 구성하는 지의 문제를 두고 정치적 공방과 치열한 협상이 전개될 수 있다. 이 과정에서 NLL 설정의 정당성에 대한 문제를 제기하고 천안함 사태에 대한 재조사를 요구하는 등 몰타기 공세를 전개하여 사과의 수준과 범위를 축소시키면서 한국 측에 긴장의 책임을 전가하려 시도할 수도 있다.

최소한 남북대화 결렬의 책임이 한국 측에 있다고 주장할 만한 근거를 마련할 수 있는 선에서, 부분적으로 전향적인 제안을 선제적으로 구사할 수도 있다. 반대로, 길고 긴 협상과 지루한 사실 규명 공방의 과정을 거친 후 천안함 폭침에 대한 간접적 시인 및 연평도 도발에 대한 유감 등을 형식적 수준에서 표명할 수도 있을 것이다.

한국이 보다 진정성 있는 순도 높은 사과를 요구하며 홀로 버티기는 지난한 일이 될 수 있다. 한·미 공조의 강도 및 우리 정부의 의지와 인내력이 시험대에 오를 수도 있는 상황이 초래될 수도 있다. 대다수 국민의 반북여론과 반대세력의 흔들기 와중에 우리 정부가 곤혹스런 입장에 처할 수도 있겠다.

**[북한 협상전략 II: 구매공세]** 6자회담을 거치든 남북관계 진전과 경제교류 재개를 통해서든, 외부 지원을 얻고 남북 긴장관계를 해소시켜 국내외적 경색 국면을 정면 돌파하기 위하여 보다 적극적으로 유화공세를 취할 일말의 가능성도 존재한다.

도발과 협상의 사이클이 북한 대외정책의 근본적 특징이고 2010년에 감행한 도발 상황이 위중했던 점을 감안하면, 파격적인 제안과 사과가 있을 수도 있을 것이다. 예비회담 진행 과정에서 표출된 우리 측 의지의 정도나 협상 전술, 그리고 국제적 여론 변화 등에 따라서는 사과 또는 약속의 강도를 [전략 I]에서 상정된 수준으로 재조정할 수도 있다. 요체는 최소 비용 최대 수익이다.

북한은 현재 국제 제재와 압박으로 한계에 도달한 경제난국, 점증하는 주민들의 불만과 이탈, 남북 긴장 상태로 조성된 내부 경색 및 동요 징후 등으로 외부 지원과 북한 체제에 대한 국제적 보장 확보가

절실한 처지이다. 2011년도에 들어서자마자 지속적으로 대화를 제안하는 북한의 속내도 여기에 있는 듯하다.

그러나 북한이 현재 후계체제 구축에 주력하고 있다는 점, 직접 가해자라 할 수 있는, 따라서 사과가 강경노선 실책 인정으로 비치면서 내부 정치적으로 어려움에 직면할 수도 있는, 군부가 협상 주체가 된다는 점에서 금번 군사회담 중에는 현실화될 가능성이 낮은 ‘낙관적’ 시나리오로 볼 수 있다.

**[북한 협상전략 III: 내부단속]** 북한이 한국이나 국제사회 관중들보다는 내부정치 플레이어들 즉, 국내 청중에 더욱 주목하는 경우이다. 외부의 경제 지원보다는 내부 단속 의지가 더 강하게 작용할 때 선택 될 수 있는 대안이다.

협상과, 경제문제 관련 당 및 정부 기관 관료 그룹 등은 군부나 선군보안세력의 군사적 모험주의 노선이 초래한 악영향에 비판적일 수 있다. 후자는 이번 군사회담 협상과정을 통해 대결 국면의 책임이 한국 측에 있음을 증명하고자 할 수 있다. 비록 중국 측의 압박과 반대파의 불만 표출에 떠밀려 회담에 임했다 하더라도, 오히려 회담을 자신들의 정당성 재구축을 위해 활용하려 들 수 있다. 더불어 고조된 주민 불만과 동요를 잠재우는 기회로 활용할 수도 있다.

내부적 분열의 정도가 심각할수록 보다 강경한 협상 태도를 취할 것으로 예상된다. 분열과 이합집산이 있(었)을 것으로 예상되는 후계자 구축 과정에서 선군정치동맹이 김정일의 재신임 획득과 내부 정치적 헤게모니 독점을 목적으로 모처럼 개최된 남북 간 회담을 극장정치의 장으로 변질 시키려 들 수 있다.

긴장 조성의 책임을 한국에 적극적으로 전가하면서 우리의 강경한 협상태도를 유발하려 들 수 있다. 남북회담 자체가 포성 없는 대결의 전쟁터로 돌변하여 남북 간 치열한 심리전과 신경전이 벌어질 가능성도 염두에 두어야 할 것이다. 회담이 결렬될 경우 강도 높은 도발을 자행하여 남북 긴장 상태를 더욱 고조 시키는 한편, 내부 통제(심지어는 숙청작업 강행)를 더욱 강화하려 시도할 수 있다.

**[북한 협상전략 IV: 도발예고]** 애초부터 북한이 남북회담 자체를 위기고조의 촉매제로 사용할 의도를 가지고 협상에 임할 수 있다. 북핵위기가 발생하고 김정일이 최고 통치자에 등극한 시점에서부터 위기를 고조시킨 후에는 협상을 통해 요구조건을 제시하고, 여의치 않을 경우 곧 바로 보다 위협적인 군사적 도발을 감행하는 특유의 벼랑 끝 전술이 ‘꾸준히’ 애용되어 오고 있다.

그러나 2010년은 과거와 수준을 달리 하는, 자칫 제한전 또는 국지전 상황에 도달할 수도 있는 극한적 공세가 연속 구사된 전환점이 되는 해였다. 그 연장선상에서 남북군사회담을 공개적인 협박과 도발 예고의 이수라장으로 만들 수도 있을 것이다. 또 다른 서울 불바다 발언이 돌출할 수도 있겠다. 추가적 도발이나 공격을 예고하면서 전쟁공포를 극대화하려 할 수 있다. 즉, 이 전략에서 협상이란 위협의 한 수단으로 기능하게 되는 것이다. 북한이 미·중 정상회담의 결과나 천안함 사태 이후 우리의 원칙을 지키는 단단한 대응자세에 실망하여 불만이 한껏 고조된 상태라면 채택될 수도 있는 극단적 행보라 할 수 있다.

그러나 북한이 이러한 최강수를 펼칠 수 있을 지는 미지수이다. 상대방에 위협을 가함으로써 협상을 강제하고 협상력을 높이는 한편, 차지할 몫을 늘리려는 선군형 강공 드라이브가 지난 몇 년간 우리 정부의 인내력 있는 원칙고수 정책과 한·미 간 군사적 공조강화를 초래하는 악순환을 불러왔다.<sup>9)</sup> 국제적 고립과 경제난을 더욱 심화시키는 자승자박의 부메랑 효과가 나타나고 있는 것이다. 더구나 작년의 남북 간 군사적 긴장 상태 고조가 실제로는 북한에 더 큰 위협이 되었을 수도 있다. 이제 반복되는 경험으로부터 학습효과가 나타날 만도 하다. 또한 위협적 태도를 보이게 되면 그나마 뒤를 받쳐주던 중국에게 분노와 배신감을 안겨주게 될 것이다. 이런 모든 점을 고려해 볼 때, 북한이 비록 원한다 해도 실제로 이러한 위협천만한 전술을 택하기는 매우 힘들 것이다.

그러나 위에서 지적한 바 있듯이 내부 정치적 균열이 외부에서 관찰되는 양상보다 심각할 경우, 통제 불능의 자포자기의 형태로 극단적 행보가 표출될 여지도 있는 것이다. 아무리 확률적으로 발생가능성이 낮아 보인다고 하더라도 우리로서는 만전을 기할 수밖에 없다.

비록 북한이 [전략 I]을 택할 개연성이 상대적으로 높지만, 극한 상황에 이른 북한 체제가 실제로 어떤 행보를 보일지는 알 수 없다. 그래서 예비회담 과정이 중요하다. 북한의 의도와 전술의 대강을 탐지 할 수 있는 리트머스 시험지가 될 것이다.

북한이 ‘진정성 있는’ 협조적 자세로 나올 경우, 되찾아온 우리의 주도권에 기반하여 비례성과 상호주의의 원칙에 입각한 호혜적 남북관계 형성을 향해 자신감을 갖고 노력해 나갈 수 있을 것이다. 6자회담 재개와 관련된 국제적 협상의 전개 과정에서도 실질적인 결과물이 도출될 수 있는 방안 마련을 위해 주도적 참여자로서 적극적으로 참여할 수 있는 탄력을 받게 될 것이다.

보다 중요한 것은 우리의 원칙과 협상 자세를 먼저 가다듬는 일이다. 작년에 자행된 도발에 대한 사과 및 재발 방지에 관한 공식적 약속, 비핵화의 의지 천명 등 우리의 요구 사항을 북한 측에 뚜렷이 각인시키며, 원칙을 고수하며 이러한 목표를 관철 시키겠다는 확고한 의지를 보여 주어야 할 것이다.

북한 측의 사과 수위 결정 및 재발 방지를 위한 구체적 조치의 수준을 결정하는 문제에 있어서도 ‘가시적으로 검증 가능한 결과물’을 도출할 수 있는 ‘실효적인 조치’들의 요구·관철에 매진할 필요가 있다. NLL 문제의 정치적 이슈화 또는 서해안 평화지대 설치 제안 등 받아들일 수 없는 시도가 있을 경우, 이를 진정성 없는 처사로 간주할 수밖에 없음을 북한 측에 사전 인지시켜야 할 것이다. 진정성 없는 진정성은 받아들일 수 없다는 점을 분명히 밝혀야 할 것이다. 미국, 중국 등 6자회담 당사국들에게도 이점에 관한 한 양보의 소지가 있을 수 없다는 입장을 주지시키는 데 외교적 역량을 결집시켜 나가야 할 것이다.

9) Narushige Michishita, “Playing the Same Game: North Korea’s Coercive Attempt at U.S. Reconciliation,” *Washington Quarterly*, Vol.32, no.4 (October 2009), pp. 139~152.

회담 결렬 상황이 발생하거나 북한이 위에서 열거한 극단적 전술을 들고 나올 경우, 도발 상황이 재연될 수 있다는 점에도 유의하여야 한다. 한·미 안보 공조 강화는 물론 우리가 보유한 방위 및 위기관리 능력의 극대화를 통해 북한의 '억제'에 총력을 기울여야 할 것이다.

국내적으로는 북한 문제에 관한 한 전국민적 컨센서스가 형성될 수 있도록 노력하여 국론 분열을 최소화시켜야 할 것이다. 민주체제에서 정부가 어떤 정책의지를 일관되게 추진해 나갈 수 있도록 도와주는 가장 든든한 원군은 결국 시민들의 자발적 참여와 광범위한 지지일 수밖에 없기 때문이다.