

최용해 방중 이후 한반도 정세 전망

박 형 중 (북한연구센터 선임연구위원)

Online Series CO 13-15

최용해의 방중(5.22~24)은 국면전환을 보여준다. 북한의 군사적 긴장 고조가 주도한 갈등 국면이 관련국 간의 외교적 수단을 통한 갈등 국면으로 바뀌었다. 앞으로 전개될 외교적 대결 국면의 핵심 특징과 동태성은 어떠한 것인가? 가장 기본적인 것은 상당 기간 교착 국면이 지속된다는 것이다. 그러한 가운데서도 각 당사자는 상대방에게 불리한 상황을 만들어 내기 위한 외교적 그리고 기타 행마를 둘 것이다.

방중과 관련한 각국의 입장

우선 이번 방중과 관련하여 표명된 당사국의 입장을 보자. 최용해 총 정치국장은 24일 시진핑 주석과 만나 “북한은 6자회담 등 다양한 형식의 대화와 협상을 통해 (한반도) 관련 문제를 해결하고 한반도 평화와 안정을 적극적으로 지킬 것”이라 했다. 이에 대해 시진핑 주석은 “한반도 비핵화를 위한 중국의 입장은 분명하며 어떤 상황에서든 비핵화 목표를 달성해 한반도 평화와 안정을 이루어야 한다”고 말했다. 이에 대해 27일 윤병세 장관은 “우리로서는 대화를 위한 대화는 안된다는 입장이며, 북한은 비핵화와 관련된 국제 의무와 약속을 준수함으로써 행동으로 진정성을 보여야 한다”고 했다.

이러한 입장 표명은 2012년 12월 북한의 미사일 발사와 2013년 2월 3차 핵실험, 그리고 이후 북한이 주도한 군사적 긴장 고조 국면과 관

련한 각 국가의 정치외교적 결산을 보여 준다. 이러한 입장은 앞으로 외교적 갈등 국면에서 각 국가가 견지할 전략적 입장을 내비쳐 준다.

향후 각국의 전략적 입장

우선 북한을 보자. 북한은 기본적으로 지난 긴장 고조기의 전과(戰果)를 외교적으로 공고화하고자 할 것이다. 즉 '6자회담 등 다양한 형식의 대화와 협상을 통해 <핵보유국 인정 + 핵군축 + 평화체제 건설>을 기본의제로 내세우면서, 최대한의 양보치로서 <핵 능력 동결과 보상>을 달성하고자 할 것이다.

중국의 당면 목표는 의미 있는 6자회담 재개가 최선이지만 어쨌든 회담의 형식에 상관없이 북한을 비핵화 궤도에 복귀시키는 것이 될 것이다. 중국이 우려하는 것은 북한의 핵 보유 자체 보다는 핵 보유와 긴장고조로 인해 한국과 미국이 과격하게 반응하고, 이로 인해 중국의 안보이익이 침해당하는 것이다. 따라서 중국은 북한이 비핵화 궤도에 복귀하는가의 여부와 앞으로 북한의 한·미에 대한 다른 요구를 지지할 것인가 여부를 연계할 가능성이 있다.

한국과 미국은 북한이 '진정하고 신뢰할 만한 비핵화 조치'를 취하는 것을 의미 있는 대화와 협상의 전제로 내세우고 있다. 북한이 취해야 하는 최소한 조치의 기준은 북한이 2012년의 2.29 합의에서 동의한 사항을 준수해야 한다는 것이다. 즉 북한은 핵·미사일 실험 중단, 우라늄 농축 중단, 국제원자력 기구 사찰단 복귀를 수용하고, 이에 대해 대북지원이 제공된다는 거래이다.

전략적 교착 상태의 지속과 2.29 합의의 재생?

이와 같은 당사국의 입장을 결산해 보면, 앞으로 북핵문제를 둘러싼 한반도 정세는 각국이 공히 '전략적 인내'를 견지하는 교착상태가 당분간 지속될 것으로 보인다. 그 이유는 관련국가 모두가 현재 상태에 불만이고 따라서 판을 유리하게 바꾸어 보고자 하지만, 그 어느 누구도 상대방의 행동을 의미 있게 바꿀 만한 압박 또는 유인의 수단을 가지고 있지 못하기 때문이다. 그러므로 앞으로 당분간 북한, 중국, 한국과 미국은 자신이 현재 견지하고 있는 입장을 바꾸지 않지만, 상대방의 입장도 의미 있게 바꾸지 못할 것이다. 결국 각 국가는 '전략적 인내'를 기본으로 하면서, 상대방의 입지를 약화시키는 조치를 취하면서, 상대방이 먼저 변하기를 기다리게 될 것이다.

이러한 교착 상태는 불안정하게 지속할 가능성이 높은 가운데 어떤 타협에 도달할 가능성도 있다. 불안정 지속 가능성이 높은 이유는 교착과정에서 각 국가가 상대방의 입지를 약화시키려는 조치를 취할 것이며, 이로 말미암아 또 다시 불안정이 도래할 수 있기 때문이다. 어떤 타협에 도달하는 데는 시간이 상당히 걸릴 것이며 또한 도중에 상당히 불안정한 상황을 몇 번 경험할 것이다. 교착 상태의 잠정 종결로서 관련국들이 또 다시 <2.29 합의>와 유사한 합의를 만들어 낼 가능성도 있다. 단 모든 참여 국가는 <2.29 + a>를 도모할 것이다. 북한은 2.29 합의에 더하여 <핵 보유국 묵시적

인정 + 평화체제 회담 개최>를 성취하고자 할 것이다. 중국은 2.29 합의에 더하여 <북한에 대한 영향력 확보 + 6자회담 재개를 통한 중국의 위상 재확보>를 원할 것이다. 한국과 미국은 2.29 합의에 더하여 <비핵화 심화 보장 + 남북관계 개선>을 원할 것이다. <2.29 재생>에 대한 전략적 속내는 다르지만, <2.29 재생>은 불안정한 교착 상황으로부터 상황을 잠정적으로 안정시킬 수 있는 최대 공약수 또는 그 어떤 다음 단계로 넘어가기 위한 중간 기착지가 될 것이다.

상대방 입지 약화를 위한 각국의 행마

언제 끝날지 모르는 교착 상태가 지속되는 기간 동안 각국 행마의 핵심은 자신의 현존 입장은 고수 하면서, 여러 조치를 통해 상대방에게 불리한 여건을 만들어 내어 상대방이 먼저 입장을 바꿀 수밖에 없도록 하는 것이다. 이와 같은 상대방에 대한 적대적 의지와 교란 행마 때문에, 교착 상태는 쉽게 불안과 혼란에 빠지거나 예기치 않은 복병을 만날 수 있다.

앞으로 이러한 행마의 핵심은 무엇인가? 그 핵심은 중국을 자기편으로 끌어당기기 위해 한편에서 북한이, 다른 편에서 한국과 미국이 경쟁하게 되는 것이다. 중국은 북한의 핵무기 보유국가 지위 고수 정책 및 위협스러운 도발을 제어하지 않으면, 미국의 동북아 군사 개입 강화와 한·미 군사 동맹 강화가 초래될 것이고, 이것이 중국의 안보이익에 심각한 침해를 야기할 수 있다고 판단하는 것으로 보인다. 따라서 중국은 최소한 북한의 과격하고 도발적 핵무기 보유 고수 정책을 수정시켜야 한다는 필요성을 인정한 것으로 보인다. 중국은 이러한 관점에서 한·미와 아마 적어도 전술적 협력을 일시 강화하는 모습을 보이고 있는 것으로 보인다. 이것이 보다 공고한 전략적 협력으로 발전할 지는 미지수이다.

북한의 입장에서 보았을 때, 중국과의 거리 증가는 2012년 12월 이후 자신의 군사 긴장 고조 정책이 초래한 의도하지 않은 역효과이다. 중국이 이와 같이 북한 그리고 한·미 사이에서 경쟁 대상이 된 것 자체가 북한에게는 매우 위협스러운 사태 전개이다. 따라서 앞으로의 정세 전개에서 북한 외교 행마의 핵심은 한·미·중 삼각 협력관계가 공고화되는 것을 막는 것이다. 이것이 최우선 목표였을 것이다. 또한 앞으로도 북한은 한국, 미국, 중국 사이에 상호 의심을 높이는 것, 적어도 한·미 대 중국 관계를 이간질하는 것을 외교 행마의 초점으로 삼을 것이다. 역으로 한국의 정책 목표는 한·미·중 사이에 대북정책에 대한 공감대와 협력을 높이는 것이 될 것이다. 그 성패는 한국과 미국이 중국의 북한에 대한 전략적 이익과 우려를 얼마나 현명하게 자신의 정책에 반영할 수 있는가에 따라 달라질 수 있다.

이것 이외에도 관련국은 상대국가에게 불리한 상황을 만들기 위해 노력할 것이다. 북한은 한국 내부의 정치적 갈등을 확대하는 한편, 핵·미사일 능력의 증가 및 기타 위협 능력 보유를 과시할 것이다. 미국은 북한에 대한 정보 유입 강화, 인권 침해 규탄, 금융 제재 등을 강화하는 조치를 취할 것이다. 중국은 유엔제재 실행 및 금융 압박 등의 강화를 통해 북한이 보다 분명하게 비핵화 궤도에 들어오도록 촉구할 수 있다. 중국은 또한 북한 뿐 아니라 한국과 미국도 ‘한반도의 안정과 평화’를

준수하도록 요구하는 한편, 6자회담 재개를 위해 북한 뿐 아니라 한국과 미국에게도 양보를 요구할 것이다.

마지막으로 일본의 대북 외교가 불확실성 요소로 다시 등장할 가능성이 있다. 성과 없이 끝났지만, 아베 특사인 이시마 참의가 방북했다(5.14~17). 이는 한·미·일 공조의 균열을 의미했다. 보수 우파 아베 정권이 주도하는 일본은 한국 및 중국과 외교적으로 대립하고 있을 뿐 아니라 미국의 영향력에서 벗어나 동아시아에서 독자적 외교 공간을 궁극적으로 개척하고자 한다. 그 목적은 두 가지이다. 그 하나는 정권 연장을 위해 국내정치적 지지를 확보하는 것이다. 다른 하나는 일본의 북고적 노선은 한·미·중 3국과 공히 갈등 관계를 초래하고 있는데, 북한과의 독자 행보를 통해 다른 국가의 대일 압박을 견제하는 것이다. 북한을 상대로 한 독자 외교는 첫 라운드에서는 실패했지만, 아베 정권은 이를 또 다시 시도할 가능성이 있다.

요약 및 결론

최용해 방중은 북한이 자신의 목적을 달성하는 데서 긴장고조 전술을 외교적 전술로 전환했음을 보여준다. 현재 북한은 2012년 12월 이후 긴장고조 유발 정책이 초래한 성과와 비용에 직면해 있다. 북한은 현재 다양하며 만만치 않은 국내외적 도전에 직면해 있다. 그 중에서도 특히 중국의 비판적 태도가 공고화되는 것이 북한에게 우려스러울 것이다. 한국, 미국, 중국과 북한의 정책 입장을 보면 당분간 외교 차원에서 지리한 공격과 방어 그리고 결국 교착상태가 지속될 것으로 보인다. 이러한 가운데서도 각국은 최종적으로 자신에게 유리한 상황을 만들어내기 위한 전술적 행마를 둘 것이다. 그 중간 기착지는 <2.29 + a>가 될 것이다. 다만 <+ a>가 누구에게 유리하게 될 것인지는 교착 국면에서 각 국가의 외교 및 기타 행마가 얼마나 현명하고 효과적인가에 따라 달라질 것이다. © KINU 2013

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.