

한반도 정세, 대화국면으로 가는가

KOREAN PENINSULA : CHANGING ITS COURSES FOR DIALOGUE

- 일시 | 2009년 9월 29일 (화) 오후 2:00-5:00
- 장소 | 대한출판문화회관 4층 강당
- 주최 | 평화재단 (02-581-0581)

● 프로그램 ●

14:00	개 회	
14:05	여는말	윤여준 평화재단 지도위원, 한국지방발전연구원 이사장
	사 회	길정우 서울사이버대학교 부총장
14:15	발 표 1	북미 양자대화와 한반도 평화 백학순 세종연구소 수석연구위원
	발 표 2	중국의 대북정책과 북중관계, 비핵화나 안정화나 이동률 동덕여자대학교 중어중국학과 교수
	발 표 3	일본 민주당 정권의 등장과 북일관계 전망 신정화 동서대학교 국제관계학과 교수
	발 표 4	북한의 평화공세와 남북한 관계의 전망 이수석 국가안보전략연구소 연구위원
15:15	휴 식	
15:30	종합토론	
16:50	닫는말	
17:00	폐 회	

● 차 례 ●

03 모시는 글

05 발 표 1 북미 양자대화와 한반도 평화
백학순 세종연구소 수석연구위원

13 발 표 2 중국의 대북정책과 북중관계, 비핵화나 안정화나
이동률 동덕여자대학교 중어중국학과 교수

27 발 표 3 일본 민주당 정권의 등장과 북일관계 전망
신정화 동서대학교 국제관계학과 교수

33 발 표 4 북한의 평화공세와 남북한 관계의 전망
이수석 국가안보전략연구소 연구위원

평화재단 제33차 전문가포럼

한반도 정세, 대화국면으로 가는가

KOREAN PENINSULA : CHANGING ITS COURSES FOR DIALOGUE

폐년날 2009년 9월 29일 | 폐년곳 재단법인 평화재단 | 서울시 서초구 서초3동 1585-16호 (우 137-875)
전화 02-581-0581 | 전송 02-581-4077 | staff@peacefoundation.or.kr | www.peacefoundation.or.kr

이명박 정부 들어서부터 계속되어 왔던 남북한 경색국면이 최근 북한측의 적극적인 평화공세로 변화의 조짐이 보이고 있습니다. 8월 들어서자 미국 빌 클린턴 전 대통령의 북한 방문과 미국 여기자 석방, 현대 현정은 회장의 방북과 현대아산 유씨 석방 그리고 김정일 국방위원장 면담, 북한 특사조문단 방한과 이명박 대통령 예방, 연안호 선원의 석방, 이산가족상봉을 위한 남북적십자회담 등 북한의 단헛던 문이 열리기 시작했습니다.

군사적 충돌까지 예상되던 한반도 긴장위기가 이제는 한 풀 꺾이지 않았나 안도감을 주고 있습니다. 하지만 북한은 지난 9월 5일 우라늄 농축 성공과 플루토늄의 무기화를 언급하면서 유엔의 대북제재가 풀리기 전까지 6자회담으로 돌아갈 수 없다며 강경한 입장을 취하면서도 북미 간의 직접대화를 요구하고 있고 남북 간에도 대화를 시도하고 있습니다.

이러한 북한 태도에 대해 한국 정부의 입장이 불분명한 가운데, 한반도를 둘러싼 정세는 급박하게 돌아가고 있습니다. 미국과 중국이 고위급 전략경제대화를 갖는 등 G-2 시대를 열고 있는 가운데, 오바마 미 행정부는 8개월이 다 되도록 북한문제에 대해 이렇다 할 해법을 내놓지 못하고 있고 중국은 수교 60주년을 맞아 새로운 북중 관계를 모색하고 있습니다. 지난 8.30 총선에서 압도적 승리로 수평적 정권교체를 이룬 일본은 대등한 미일관계와 아시아 중시 외교를 내걸고 있어 태풍의 눈으로 등장할 기세입니다.

이와 같은 한반도 주변 정세의 변화는 동북아질서의 재편과 함께 북핵문제에도 커다란 영향을 미칠 것으로 예상되고 있습니다. 최근 벌어지고 있는 남북관계와 북미, 북중, 북일관계의 변화 움직임은 한반도 정세에 새로운 영향을 줄 것으로 보입니다. 이에 최근 한반도 정세를 진단해 보면서 한반도 문제의 해법을 찾아보고자 합니다. 많은 관심과 참여 부탁드립니다. P

2009년 9월
평화재단 이사장 법륜

북미 양자 대화와 한반도 평화

백학순 세종연구소 수석연구위원

1. 북한의 적극적인 대화모색
2. 북한의 '21세기 생존과 번영의 전략'
3. '김정일-클린턴 대화'와 북미관계의 대전환 예고
4. 김정일 - 현정은 면담과 고위급 '특사조문단' 파견
5. 향후 전망과 우리의 대응

북미 양자 대화와 한반도 평화

백학순 세종연구소 수석연구위원

1. 북한의 적극적인 대화모색

북한 김정일 국방위원장의 초청에 의해 클린턴 전 미대통령이 8월 4일 평양을 방문하여 김 위원장과 면담하였다. '김정일-클린턴 대화'에서는 여기서 석방문제 뿐만 아니라 북미 사이의 주요 현안이 폭넓게 논의되었다.

클린턴 전 대통령의 김정일 위원장 면담 후 채 1주일이지 않은 8월 10일, 김정일 위원장의 수용 하에 현정은 현대그룹회장이 방북하고 8월 16일 면담을 통해 현대아산 직원인 유 씨를 석방하고, 양측은 금강산 및 개성 관광 재개, 이산가족 상봉 등 5개항에 합의하고 6.15 공동선언과 10.4선언 실천의지를 표명하였다.

그 이틀 후 8월 18일 김대중 전 대통령이 서거하자 북한의 고위 '특사 조의 방문단'이 20일 서울을 방문하여 22일에는 청와대에서 이명박 대통령과 면담함으로써 '간접 남북 정상대화'를 하였다. 북한은 고위급 특사 조문단을 내려 보내면서 '12.1조치 전면 해제' 조치를 취하였다. 그리고 남북적십자 회담이 8월 26일 시작되어 추석 전 이산가족 상봉에 합의하였다.

이처럼 북한은 2009년 8월 들어 북미관계와 남북관계의 양 방면에서 적극적으로 대화를 시작함으로써 김정일 위원장의 강력한 대미 및 대남 대화와 관계개선 의지를 표명하였다. 이는 물론 김정일 위원장의 미국정부와 남한정부에 대한 대북정책 변경의 강력한 요구였다.

2. 북한의 '21세기 생존과 번영의 전략'

그렇다면, 북한은 '2009년 8월'에 왜 이처럼 미국과 남한에 대해 적극적으로 대화를 모색하고 나왔는가?

이에 대한 대답을 하기 위해서는 북한의 '21세기 생존과 번영의 전략'을 이해하여야만 한다. 북한은 소련 붕괴 이후 새로운 시대에 생존하고 번영하기 위해 안보분야에서 정권안보 및 국가안보, 경제 분야에서 경제회복과 경제번영이라는 국가이익을 확보하고 이를 기반으로 강성대국의 건설과 개막이라는 국가목표 달성을 위해 노력해왔다. 북한의 '21세기 생존과 번영의 전략'은 구체적으로 대내, 대남, 대미(대외)부문의 세 분야로 나누어 생각해볼 수 있다.

우선 '**대내 생존과 번영의 틀**'로는 2012년까지 후계정치를 완성하여 수령 후계자 문제를 해결함으로써 대내 정권안보와 국내 정치안정을 확보하고, '새로운 혁명적 대고조'(제2천리마 운동)와 '150일 전투'를 통해 '경제 강성대국'을 건설함으로써 소위 정치·사상 부문과 군사부문에서 이미 달성한 강성대국의 완성과 더불어 김일성 주석 탄생 100주년에 총체적으로 강성대국의 문패를 달겠다는 것이다.

'**대남 생존과 번영의 틀**'은 한반도에서 평화공존과 평화번영의 틀을 완성하는 것인데, 북한지도부는 2000년 6월 남북정상회담과 10.4공동선언을 통해 그것이 완성되었다고 생각하였던 것으로 보인다. 북한은 이명박 정부가 들어서면서 6.15공동선언과 10.4선언의 이행이 되지 않고 있는 상황은 결코 받아들이 수 없는 것으로 이야기해 왔다.

'**대미(대외) 생존과 번영의 틀**'은 핵과 미사일 카드를 사용하여 미국과 6.25전쟁을 조속히 종료하고, 평화협정을 맺고, 관계정상화를 이뤄냄으로써 한반도에서 정전체제를 없애고 영구적인 평화체제를 수립하겠다는 것이 핵심이다. 그리고 여느 국가 사이처럼 미국과 무역통상하고 교류하겠다는 것이다. 보다 구체적으로 9.19 공동성명에서 합의한 '포괄적 패키지 딜'(포괄적 주고받기)의 이행, 그리고 추가적으로 미국과 군사회담, 금융회담을 통해 실질적으로 군사적 안전보장을 받고 국제금융시스템에 들어가 국제사회로부터의 금융지원을 받아 정치·외교·경제적으로 살아나겠다는 것이다.

3. '김정일-클린턴 대화'와 북미관계의 대전환 예고

북한은 왜 최근 클린턴 전 대통령을 초청하여 '김정일-클린턴 대화'를 하고 스티븐 보스워스 미 대북정책특별대표와 성 김 6자회담 미 대표를 평양으로 초청하였는가?

이미 위에서 시사 하였듯이, 북한의 적극적인 대미행동은 한 마디로 북한의 '21세기 생존과 번영'을 위한 '대미(대외) 생존과 번영의 틀'을 짜려는 노력과 연결되어 있다. 북한으로서는 향후 생존과 번영의 과제를 생각할 때, 미국과 일본 등 국제사회와의 관계

를 개선하여 '유리한 대외환경'을 성취하는 것이 지극히 중요하다. 자원도 부족한 나라가 미국 등 국제사회와 대결하면서 고립되어 '강성대국'을 '개막'한다는 것은 어불성설이며, 더구나 대결적인 국제환경은 북한의 후계정치와 후계자의 권력에도 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다.

다른 한편, 오바마 정부는 왜 북한의 적극적인 대화모색에 화답하고 있는가? 이에 몇 가지 이유가 있다.

첫째, 오바마 정부로서는 북한의 로켓발사와 제2차 핵실험 때문에 유엔안보리 제재결의안 1874호를 통과시키고 이에 따라 '제재'를 취하고 있지만, 문제는 그러한 '처벌'정책이 현실적으로 북핵문제를 해결하는데 효과적이지 못한 딜레마를 경험하고 있다.

둘째, 오바마 대통령은 '핵무기 없는 세상'을 만들기 위해 내년 3월에 세계핵정상회의(Global Nuclear Summit), 내년 5월에 NPT검토회의(NPT Review Conference)를 계획하고 있다. 핵정상회의를 통해 모아진 전 세계 국가들의 '정치적 컨센서스'를 바탕으로 NPT검토회의에서 더욱 강력하게 비확산을 제도화하려는 계획을 갖고 있다. 따라서 이 두 가지 국제회의로부터 오는 '시간'상의 압력을 피할 수가 없으며, 북핵문제와 이란 핵문제의 해결은 최우선적인 정책과제가 되고 있다.

셋째, 최근 오바마 정부가 북핵문제를 대화와 협상을 통해 해결하는 방향으로 정책을 조를 새롭게 한 배경에는 중국정부의 강력한 권고와 압력이 있었다. 북핵문제의 해결은 중국에게도 매우 중요하며, 중국은 경험적으로 역사적으로 대북 처벌정책보다는 대북 협력 유인정책이 더욱 효과적이라는 것을 미국에게 확실히 한 것이다.

이상과 같은 몇 가지 배경 하에서 오바마 정부는 올 여름 들어, 특히 7월부터는 공개적으로 북한에 대한 처벌과 협력이라는 양궤정책(two-track policy)을 제시하면서 처벌 그 자체가 목적이 아니라 압력과 제재는 어디까지나 북한의 협력을 유인해 내는 데 그 목적이 있다는 것을 명확히 하였다.

동시에 '제3차 북핵위기'를 해결하기 위해서 또 한 번의 '포괄적 패키지 딜'이 가능하다는 식으로 분위기를 조성해 나가기 시작하였다. 이번 패키지 딜에는 9.19 공동성명에 포함되지 않았거나 혹은 그 후에 생겨난 문제들을 모두 포함시켜 또 한 번의 최종적인 '포괄적 패키지 딜'을 하겠다는 것이다.

오바마 정부의 이러한 정책변경은 미국의 대북정책이 과거 부시정부 8년과 오바마 정부 초기 몇 개월의 혼란을 극복하고 이제 2000년 10월의 '북미공동코뮤니케'의 정신

으로 돌아간다는 뜻이다. 앞으로 북미관계를 “근본적으로 개선”하며 핵문제, 미사일 문제가 재발하는 ‘문제의 근원’을 없애는 방향으로 나아갈 것이라는 의미이다.

4. 김정일 - 현정은 면담과 고위급 ‘특사조문단’ 파견

그렇다면, 북한은 왜 최근 김정일-현정은 면담과 김대중 전 대통령 서거 고위급 ‘특사 조문단’을 파견하는 등 적극적인 대남 대화의지를 표명하고 있는가?

이에 여러 해석이 있고, 모두 일정 정도 설득력이 있다. 예컨대, 북한이 유엔안보리의 대북 제재로 인해 경제적 압박을 당하자 이를 벗어나기 위해 대남 개선 카드를 뽑아 들었다는 해석도 있고, 미국의 대북제재가 계속되고 있는 상황에서 남한과의 관계개선을 미국과의 관계개선으로 가기 위한 징검다리로서 이용하려는 것이라는 해석도 있으며, 클린턴 전 대통령이 평양을 방북하여 북한에게 북미관계의 진전을 위해서라도 남한과의 관계를 개선하라는 강력한 권유가 있었기 때문이라는 해석도 있다.

그러나 역시 ‘2009년 8월’ 북한의 적극적인 대남 접근과 대화 모색은, 이미 위에서 시사 하였던, 근본적으로는 한반도에서 ‘평화공존’과 ‘평화변영’의 틀을 완성하여 북한의 ‘21세기 생존과 번영의 전략’을 완성하고 이행하고자 하는 노력에서 나온 것이다.

북한으로서는, 미국과의 관계도 그렇지만, 남한과의 관계를 끊고, 남한과 상호 대결적으로 나아가는 것은 자신의 전략상 결코 있을 수 없는 일이다. 남한과의 관계개선을 통해 한반도에서 ‘평화공존’과 ‘평화변영’을 이룩하지 못하면 북한의 ‘21세기 생존과 번영의 전략’은 달성될 수 없는 것이다. 그리고 남한과의 대결적인 정책을 지속하면서 또 어떻게 강성대국을 개막한다고 선언할 수 있겠는가.

5. 향후 전망과 우리의 대응

그렇다면, 앞으로 북미관계와 남북관계는 어떻게 될 것인가? 그리고 우리 정부는 북한의 대남 관계개선의 노력에 어떤 방향으로 대응해야 할 것인가?

우선 북미관계를 전망해 보자. 미국으로서는 내년 3월의 세계핵정상회의, 내년 5월의 NPT 검토회의를 앞두고 가능하면 조속히 대화와 협상을 시작하고 그 속도를 내려고 할 것이다. 미국으로서는 늦어도 올 연말까지, 아주 늦으면 내년 초, 아무리 늦어도 내년 2월까지의 북핵문제 해결에 의미 있는 성과를 내어 놓지 않으면 안 될 것이다.

북한은 이미 클린턴 전 대통령 방북 시 스티븐 보스워스 특별대표와 성 김 6자회담 미국대표를 평양에 초청하였으며, 미국은 이에 화답하여 곧 이들을 평양에 보내 북미 대화의 새로운 국면을 열게 될 것이다. 또 하나, 서울을 방문한 필립 골드버그 미 국무부

대북제재조정관이 8월 24일 기자들에게 대북제재는 지속되겠지만 “북한이 비핵화 과정인 6자회담으로 복귀하는 것이 안보리 결의의 목적”임을 밝히, 미국정부는 북한으로부터 ‘협력’을 이끌어내는 것이 목적이라는 점을 다시 한 번 확인하였다. 그는 또한 현정은-아태평화위 합의는 “유엔안보리 대북제재 결의와 무관하다”는 것을 명확히 하였다.

그리고 8월 26일 이언 켈리 미국무부 대변인은 미국은 ‘이산가족상봉 논의를 위한 남북 간 접촉을 권장’하며 ‘보다 일반적인 입장에서 남북대화를 권장’하고 있음을 강조하였다.

결국 북미양국은 협상을 통해 9.19공동성명에서 주고받기로 한 것(한반도의 비핵화 vs. 북미관계정상화, 동북아 평화안보체제, 경제-에너지 협력, 북일 관계 정상화) 외에 정전체제의 평화체제로의 전환문제, 북한 미사일 문제, 한반도에서의 재래식 무력문제, 북미 군사회담을 통한 북한에 대한 군사적 안전보장 문제, 북미 금융회담을 통한 북한의 국제적 금융체제에의 접근 문제 등을 포괄적으로 다루면서 ‘제3차 포괄적 패키지 딜’을 이룩해 낼 것으로 보인다. 그것이 당장은 쉽지는 않겠지만, 양국 지도부가 정치적인 의지만 있으면 아주 어려운 것만도 아니다. 바로 그러한 정치적 타결이 ‘포괄적 패키지 딜’의 성격과 특징인 것이다.

그렇다면 향후 남북관계는 어떠한 것인가? 북한 ‘특사조문단’은 그 동안 남북관계가 냉각되어 있어서 “석자 열음이 한꺼번에 쉽게 녹겠느냐”는 표현을 통해 그 동안의 냉각관계를 묘사하고 있지만, 그들이 평양에 돌아간 후 그동안 오랫동안 끊겨 있다가, 북한의 조문대표단의 방한을 계기로 다시 연결이 되었다가, 그들이 돌아간 후 다시 불통되었던 남북 판문점 직통전화(적십자 패널)가 불통 하루 만에 25일 다시 개통되었다. 그리고 남북한 적십자는 현정은 회장의 북한과의 합의 중 하나인 추석 이산가족상봉을 실현하기 위한 합의를 이루어냈다.

남북적십자회담에서 북측 대표단장은 기조 발언에서 “올해 8월 최고영도자의 결단에 의하여 북남관계에 교착타개의 국면이 열렸다”면서 김정일 위원장이 ‘조문특사단’을 파견한 의미를 강조하고, 이번 추석 이산가족상봉 행사가 “이명박 정권 출범 후 북남관계 개선의 새로운 계기점”이자 “역사적인 북남선언들의 첫 이행과정이 될 것”이라고 주장하면서, “북측은 이번 회담에서 적극적인 자세로 임하고 있다”는 입장을 명확히 하였다.

이제 우리 정부는 앞으로 어떻게 해야 할 것인가? 미국정부의 대북정책의 변화, 중국정부의 북미협상에 대한 강력한 지지, 이번 8월말 선거를 통해 일본 수상이 될 것으로 확실시되는 하토야마 당수의 대북대화와 협조용의 천명 등을 종합적으로 고려할 때, 만일 이명박 정부가 북한의 적극적인 대남 대화와 관계 개선시도에 소극적으로 반응하거

나 이를 거부한다면, 국제사회에서 핵문제 해결, 평화체제 구축 등 한반도문제를 다루는데 있어서 우리의 목소리와 발언권을 잃게 될 것은 명약관화한 일이다.

이명박 정부는 또한 국내정치적 요소로서 기존의 고려 요소 외에 김대중 전 대통령의 서거로 인한 햇볕정책 등 김대중 전 대통령의 업적에 대한 새로운 평가, 대북 화해 협력 세력의 적극적인 남북관계 개선 유지 계승의 각오, 올 가을 재보선과 내년의 지자체 선거 등 국내정치 일정, 여권 내의 최대 계파의 대북정책에 대한 입장 등을 고려하지 않을 수 없을 것이다.

결론적으로, 이명박 정부로서는 이번 북한의 적극적인 대남 접근과 관계개선 의지에 적극 호응하여, 이를 남북 당국 간 대화를 복원하고 북핵문제, 민족문제, 경제협력, 인도주의적 문제 등 남북 간의 현안을 해결하는 ‘기회’로 적극 활용하는 것 이외의 다른 선택지는 없어 보인다. 이명박 정부가 김대중 전 대통령이 서거하면서 만들어 준 ‘2009년 8월’의 기회, ‘특사조문단’을 통한 ‘간접 남북정상대화’를 적극 이어가는 역량을 발휘하기를 기원한다. ¹²

※ 이 글은 "정세와 정책" 2009년 9월호에 게재된 내용을 재수록하였습니다.

중국의 대북정책과 북중관계, 비핵화나 안정화나

이동률 동덕여자대학교 중어중국학과 교수

1. 문제제기
2. 북중관계의 현황
3. 중국의 대북 정책
4. 중국의 북핵 정책과 영향력
5. 북핵문제에 대한 중국의 대응 전략
6. 전망

중국의 대북정책과 북중관계, 비핵화나 안정화나

이동률 동덕여자대학교 중어중국학과 교수

1. 문제제기

○ 북한의 2차례에 걸친 핵실험은 중국에게도 상당한 충격과 도전으로 받아들여지고 있다. 중국 정부의 반응은 한중수교이후 북한에게 했던 그 어떤 대응보다도 강경하고 직설적인 것이었다. 중국이 북한문제와 관련하여 유엔 제재 결의안에 찬성한 것도 매우 이례적이다. 그러나 다른 한편 중국은 이러한 외교적 언행과는 상반되게 북한에 대한 직접적인 강력한 제재를 하고 있지 않을 뿐만 아니라 오히려 북한과의 경제교류를 확대해가고 있다. 중국의 대북정책과 북중관계에서 나타나고 있는 이러한 이율배반적인 이중적 상황은 적지 않은 논란을 야기하고 있다.

○ 논란은 크게 세 가지로 집약된다. 하나는 중국 대북정책의 근본적인 변화를 예측하고 있다. 정책의 변화과정에 시간차가 존재할 따름이지 중국의 기존의 대북 포용정책은 결국 변화되는 과정에 있다는 주장이다. 둘째, 중국의 강경한 반응은 외교적 수사의 성격이 강하며, 근본적인 정책의 변화는 없다는 주장이다. 핵실험에 대한 국제적 충격이 가라앉으면 중국은 다시 기존의 북한에 대한 포용정책을 지속할 것이라는 것이다. 셋째, 핵실험이후 중국내에서 대북정책을 둘러싼 정책논쟁이 더욱 격화되고 있으며 이에 따른 정책 혼선이 초래되고 있다는 주장이다. 이른바 북한과의 전통적 동맹관계를 중시하는 동맹론자와 북한을 중국 부상의 부담으로 인식하는 부담론자(liability) 사이에 정책 갈등이 존재하고 이들의 영향력과 입지에 따라 상이한 정책 선택과 반응이 나타나고 있다는 것이다.

○ 현재 중국의 대북정책에서 북핵문제가 최대의 현안이고 실제 절대적인 비중을 차지하고 있다. 그러나 중국의 북핵정책의 실체를 규명하기 위해서는 중국의 지역정책의 일환으로서의 대북정책이라는 장기적이고 거시적인 차원에서의 전략과 북핵이라는 현안 문제 해결을 위한 중단기적 전술상에 차이가 존재할 수 있다는 점을 고려하는 것이 필요해 보인다.

○ 현재 외견상 나타나고 있는 중국의 북핵 정책의 이중성도 정책의 혼선이거나 충돌의 결과이기 보다는 북핵문제에 대한 단기적, 미시적 전술과 북한문제에 대한 장기적, 거시적 전략 차이에서 기인한 것으로 보인다. 즉 중국은 북핵문제 역시 중국의 부상이라는 국가 목표의 관점에서 출발하고 있다. 따라서 장기적으로는 중국의 인접국인 북한을 친중국의 안정적인 체제로 연착륙시키는 전략을 구상하고 있다. 따라서 이러한 구상에 따라 핵문제로 인한 갈등에도 불구하고 북한과의 교류와 협력을 지속시키고 있고, 나아가 협력을 구조화시키려는 시도를 하고 있는 것이다.

○ 반면에 중단기적으로는 북핵문제는 그 자체 뿐 만 아니라 파급효과로 인해 중국의 부상에 장애요인이 되고 있다고 판단하고 이를 최소화하려는 외교적 노력을 경주하고 있는 것이다. 중국은 북핵문제가 근본적으로 북미양자간 현안이기 때문에 북핵문제의 근본적 해결을 위한 중국의 역할은 제한적이라고 판단하고 있다. 따라서 중국은 북핵문제가 중국의 안보불안요인 되지 않도록 6자회담을 통해 관리하는데 정책의 초점을 맞추고 있다. 중국은 상황에 따라 북한에 대해 설득, 회유, 압박이라는 다양한 수단을 동원하고, 또 상황에 따라 미국과의 협력하에 국제적 제재에도 참여하는 다양한 전술적 변화를 모색하고 있는 것이다.

2. 북중관계의 현황

○ 북중 정치외교 관계

- 북중 정치외교 관계가 2천년 이후 회복되고는 있지만 과거와 같은 정기적인 정상간 상호방문외교가 이루어지고 있지 않다는 것은 과거의 특수 관계와는 분명히 달라졌다는 것을 시사해주고 있다. 특히 한중간에는 수교이후 최근까지 무려 28회의 정상회담이 이루어진 것과는 분명한 대비가 된다. 북중 특수 관계의 주된 축의 하나가 양국 최고지도부간의 긴밀한 인적 유대와 교류에 있었던 것을 감안한다면 이는 양국간 특수관계의

성격 변화를 상정해볼 수 있는 상황이다. 최근 국제사회에서는 다자간 국제기구를 통해 양자간 정상회담이 활발하게 진행되고 있는 추세임을 감안할 때, 북중간의 정상 회담은 상호 방문외에 다른 대안이 없는 상황에서 이마저 감소하고 있는 것이다.

- 아울러 양국간 정상 회담이 줄어든 반면에 오히려 실무급 교류와 회담은 활발하게 진행되어 왔다. 예컨대 2차 북핵 위기가 발생한 2002년 이후 부터는 북핵문제와 관련하여 실무자급의 교류와 접촉이 활발하게 이루어졌다. 2002년 1월부터 2007년 1월 까지 5년간 중국의 고위지도자의 상호방문을 분석한 결과를 보면 정상간 방문은 3회에 그쳤지만 그 외에 부부장급 이상의 고위 실무자들 간의 교류는 29회에 달했다.¹⁾

- 최근 양국 지도부 인적 교류의 양상을 단순화 시켜 보면 중국은 북한의 6자회담 참여를 설득 또는 요구하기 위해 고위 실무자를 북한에 파견하고 있고, 북한은 이를 중국으로부터 더 많은 경제적 원조를 얻어 내는 데 활용하는 패턴으로 진행되고 있다. 실제로 북중 고위인사간의 교류는 북핵문제가 중대한 고비에 처했을 때 해결에 중요한 역할을 해왔다. 그러나 그 역할은 북핵문제의 근본적 해결이 아닌 중국이 주도하는 북핵 6자회담을 유지하는 제한적인 것이었다.

- 요컨대 북중 정상회담을 포함한 인적교류의 현황은 북중관계가 전통적 특수 관계에서 이탈해서 일반적(normal) 국가 관계로 전환되고 있음을 시사해주고 있다. 특히 중국의 대북 외교의 초점은 북핵 문제 해결에 두고 있으며 그 방식은 고위 실무자를 파견하여 경제 원조를 통한 설득과 구두 압력의 방식으로 진행되었던 것이다. 이 과정에서 북한은 중국의 명시적 반대에도 불구하고 2차례에 걸쳐 핵실험을 강행함으로써 양국 정치관계는 내부적으로 더욱 악화되었다. 최근 중국 일부에서는 북한을 신뢰하기 어렵고 다루기 힘든 동맹이라는 인식이 확산되면서 대북정책 조정 필요성도 제기되고 있다.

○ 북중 경제관계

- 북중간의 무역액은 양국간 정상회담이 복원된 2001년부터 증가하기 시작해서 소위 2차 북핵 위기로 중국의 역할이 확대된 2003년부터는 그 증가세가 두드러지고 있다. 그리하여 2008년에는 전년대비 41.2%가 증가한 약 27억 달러로 북한의 전체 대외 교역에서 중국과의 교역이 차지하는 비중이 무려 73%에 달하고 있다. 특히 전략 물자

1) 李开盛, “中国对朝鲜核问题影响的定量分析,” 『世界经济与政治』 No. 4(2007), pp.48-53.

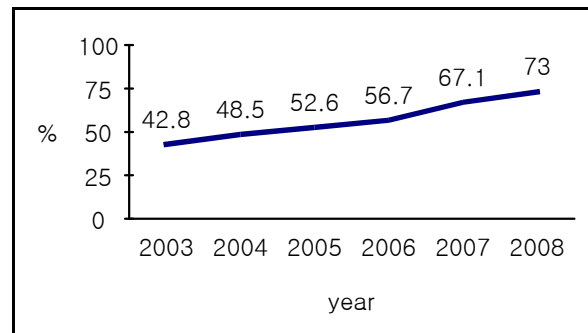
라고 할 수 있는 원유와 곡물의 중국에 대한 의존도는 2008년 기준으로 각각 100%와 42.8%에 이르고 있다. 북중간의 교역은 2006년 북한의 핵실험으로 북중관계가 상당히 경색된 것으로 알려진 이후에도 높은 증가세를 지속하고 있다.

- 중국의 대북 투자 역시 2003년부터 증가하고 있다. 360만 달러(2003)에서 899만 달러(2004), 그리고 2005년에는 5370만 달러로 크게 증가 하였다. 그리고 일반적으로 북한의 중국에 대한 경제의존도는 통계수치보다 더욱 높은 수준일 것으로 추론하고 있다. 최근 북한시장 소비재의 80%정도가 중국제품이라는 것이 일반론이다.

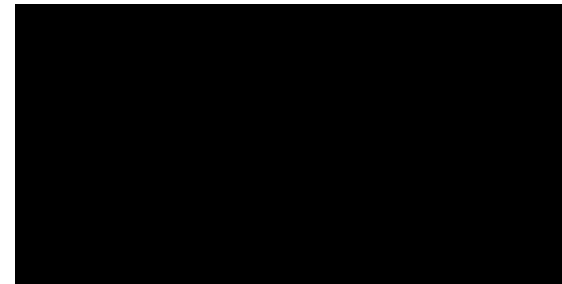
- 양국간 무역액의 증가는 사실상 중국의 대북한 수출 증가가 견인하는 양상을 보이고 있으며, 이로 인해 북한의 대중무역 적자도 크게 늘어 2008년에는 2004년의 6배로 증가했다. 이러한 만성적인 적자는 사실상 중국의 북한에 대한 경제적 원조의 성격을 띤다고 볼 수 있다.

- 북중간 교역의 증가와 더불어 중국의 북한과의 경제협력력을 구조화시키려는 시도도 발견된다. 2005년 3월과 7월에 양국은 각각 ‘투자장려 및 보호협정’과 ‘세관협력협정’을 체결하였고, 10월에는 ‘정부주도, 기업참여, 시장운영’이라는 경험 3대 원칙에 합의하면서 ‘경제협력협정’에 서명하였다. 즉 중국은 북한과 경험의 제도화를 통해 기존의 무상지원 방식에 따른 부담에서 탈피하고, 장기적으로는 중국식 발전모델의 이식을 통한 북한 경제체제의 변화를 견인하려는 의도가 있는 것으로 보인다.

[표 1] 북한의 대중 무역 의존도 (단위 : %)



[표 2] 북한의 대중국 교역 추이 (단위 : 1백만 달러)



- 북중관계는 정치적 신뢰관계가 상당정도 훼손되었음에도 불구하고 양국간 경제 교류와 지원은 오히려 증가하고, 북한의 중국에 대한 경제적 의존은 심화되고 있다. 이는 2003년 북핵 위기 이후 북한의 국제적 고립이 심화되는 과정에서 자연적으로 중국과의 경제 교류의 비중이 상대적으로 증가한 결과인 동시에 중국이 북한체제의 붕괴를 우려하여 교류와 지원을 증가한 결과로 해석된다.

- 즉 중국의 북한에 대한 경제교류와 지원은 일차적으로 북한 체제유지와 안정을 위한 조치의 일환이다. 북한의 체제 동요 또는 붕괴, 그로 인한 대량 난민의 발생은 국경을 맞대고 있는 중국에게는 직접적 불안요인이 될 수밖에 없기 때문이다. 북한 난민 문제는 국경 안보 불안 문제뿐만 아니라 이른바 기획탈북이 급증하면서 중국정부의 아킬레스건이라 할 수 있는 인권이슈로 확대될 수 있다는 정치적 부담도 적지 않다.

- 아울러, 중국은 북한과의 경제교류를 통해 중국식 개혁 개방 모델의 북한 이식이 라는 보다 근원적이고 장기적인 전략 목표를 지니고 있다. 중국의 입장에서 중국식 개혁 개방을 통한 북한체제의 연착륙은 북핵문제 해결 이상의 의미를 갖는다. 즉 중국은 북한체제의 안정과 친 중국 체제의 정착 이라는 일석이조의 효과를 얻을 수 있으며 향후 북미관계의 개선에 따른 중국의 상대적 영향력 약화에 대비한다는 중요한 전략적 의미도 있다. 실제로 북한 경제체제 전환을 위한 중국의 시도는 매우 조심스럽지만 적극적이다. 김정일 국방위원장이 2000-2006사이에 네 차례 중국 방문시 베이징, 중관춘, 농업연구소, 상하이 푸둥 등 중국 경제개혁의 성공사례 지역을 두로 방문케 한 것도 중국의 이러한 의도를 전달하고자 한 것으로 보인다.

3. 중국의 대북 정책

○ 현재 중국 지도부의 최대 국가 목표는 이른바 ‘중화민족의 부흥’으로 대변되는 중국

의 강대국화의 실현이다. 이에 따라 중국 외교정책의 목표 또한 국력 증강에 집중할 수 있는 안정된 주변 국제환경을 조성하고, 국제사회에서 중국의 글로벌 파워로서의 위상을 평화적인 방식을 통해 획득하는 것이다. 인접지역은 바로 이러한 중국의 강대국으로의 부상의 기반이다. 따라서 중국은 우선적으로 인접지역에서 안보딜레마 해소와 영향력 증대라는 두 마리의 토끼를 잡는 데 외교력을 집중하고 있다.

○ 중국에게 한반도는 지정학적으로 중국의 인접국인 동시에 미, 러, 일 등 강대국들과의 이해관계가 교차하는 특수한 위치에 자리하고 있기 때문에 중국의 인접지역 외교 전략인 ‘선린외교’와 함께 대국외교가 복합적으로 적용되는 지역이다. 따라서 한반도에 대한 중국의 정책기조는 ‘중국의 부상을 위한 한반도의 평화와 안정유지’라는 선린외교의 기조와 ‘한반도에 대한 영향력 확대를 통한 대국으로의 입지 강화’라는 대국외교의 기조가 동시에 작동하고 있다.

○ 중국의 부상을 위한 한반도의 안정 유지라는 차원에서 중국의 북한에 대한 구체적인 정책선택은 북한체제의 유지, 북한의 핵개발 반대, 북미, 북일 관계의 점진적, 제한적 발전으로 정리될 수 있다. ‘한반도에 대한 영향력 강화’라는 대국외교의 기조는 일차적으로 중국의 세계적 강국으로의 도약대가 될 수 있는 역내에서 ‘책임 지는 대국’으로서의 국가 정체성과 지위를 확보한다는 목표와 중국의 부상에 대한 미국의 견제에 대응하기 위한 지역적 협력과 지지 기반을 확보한다는 목표를 주 내용으로 하고 있다. 이러한 맥락에서 중국 입장에서는 한반도 역시 미국과의 영향력 경쟁이 첨예화 될 수 있는 주요한 무대의 하나로 상정하고 있다. 따라서 중국에게 북한은 완충지대로서의 전략적 가치와 미국, 일본, 한국과의 관계에서 전략적 지렛대로서의 가치가 부각되고 있는 것이다.

○ 현재 중국에게 중요한 것은 전략적 가치가 있는 ‘북한카드’를 유지하는 것이다. 그 구체적인 방법은 일차적으로는 북한체제의 유지이며, 더 나아가 북한에 대한 일정정도의 정치 외교적 지렛대를 확보하는 것이다. 따라서 대국외교의 차원에서도 ‘북한카드’의 상실을 의미하는 북한체제의 붕괴나 북중 관계를 훨씬 능가하는 북미 관계의 급진적인 발전은 억제되어야 한다. 그러한 맥락에서 북한체제 유지에 필요한 최소한의 지원을 유지하여 대북 레버리지(leverage)를 확보하면서, 6자회담을 통해 북핵문제를 적절히 관리하여 의장국이자 중재자로서의 국제적 위상과 영향력을 유지하는 것은 중국에게 중요한 전략적 의미를 갖는다.

○ 그러나 북한체제의 위기, 한미일 동맹의 강화, 중미관계의 악화 등 특수한 상황이

전개될 경우에는 중국에게 안보 완충지대로서의 북한의 존재감이 다시 부각될 개연성은 상존하고 있다. 이 경우를 대비해서 중국은 여전히 북한과의 기존 동맹조약에 대해 모호한 입장을 견지하는 한편, 장기적으로는 이러한 국제환경의 영향을 최소화할 수 있도록 북한과의 관계를 구조적으로 안정화시키는 장기 전략을 구상하고 있는 것이다.

4. 중국의 북핵 정책과 영향력

○ 중국의 북핵에 대한 입장과 정책

- 중국의 외교 전략과 대북한 정책을 고려할 때 북핵문제와 관련하여 중국의 최선의 정책목표는 ‘핵무기를 보유하지 않은 친중 정권 하의 북한체제의 안정적 유지’로 요약할 수 있다. 이러한 정책목표의 대전제는 북한문제로 인해 중국 국내외정세의 불안정과 중국의 부상 과정에 장애가 발생해서는 안 된다는 것이다.

- 중국의 한반도 비핵화 원칙의 이면에는 핵개발로 파생될 수 있는 주변 정세의 악화(예컨대 북한 급변사태 발생, 일본 및 대만의 핵무장, 미국의 북한에 대한 군사력 사용 등)를 우선적으로 경계하고 있는 것이다. 중국은 이러한 주변 국제정세의 악화가 상당부분 미국의 태도 여하에 좌우될 수 있다는 인식을 지니고 있다. 즉 북한의 핵무기 개발에도 불구하고 미국이 북한에 대해 군사행동을 하는 등의 극단적 상황 악화로 발전되지 않는다는 판단을 한다면 중국은 오히려 북한체제 위기까지도 상정할 수 있는 대북 강제력 동원이라는 최후 수단의 사용은 최대한 유보하려는 입장을 견지할 것이다.

- 중국의 입장에서는 북한의 핵개발로 인해 직접적인 안보 위기가 압박했다고 판단하지 않는 한 한반도의 안정과 북한에 대한 영향력을 유지하고 미국과의 협력적 관계도 유지할 수 있는 정책을 선택할 가능성이 높다. 중국은 일차적으로 북한의 비핵화와 친중의 북한체제의 안정적 유지 가운데 양자택일이라는 딜레마에 처하지 않도록 하는 데 외교적 노력을 집중할 것이다.

- 그럼에도 불구하고 양자택일이 불가피할 경우에는 어느 경우가 더 중국의 안보 불안을 가중시키는가 하는 인식이 선택의 주요한 기준이 될 것이며 따라서 상황에 따라 중국의 선택은 가변적이 될 수 있다. 작금의 상황에서 중국은 후자를 선택하고 있다. 즉 중국은 북한의 2차에 걸친 핵실험에도 불구하고 중국 주변정세가 우려했던 최악의 상

향으로 전개되지 않고 있다고 판단하고 있는 것이다. 따라서 일단 북한체제의 유지라는 선택을 통해 중국은 한반도의 안정과 대미 전략카드 확보라는 일석양득(一石兩得) 효과를 추구하려는 것이다. 그렇지만 중국 역시 과거와는 달리 북한을 통제, 관리할 수 있다는 충분한 확신과 수단을 갖고 있지는 못하다는데 현실적 정책 딜레마가 있다. 따라서 중국은 장기적으로 양국간 체제성격의 수렴을 지향하는 장기 전략을 구상하고 있는 것이다.

○ 중국의 북핵문제에 대한 영향력

- 중국은 주변 국제환경의 안정을 확보하는 차원에서 북한체제의 안정을 유지할 필요가 있고 이를 위해 경제적 교류와 협력을 지속하고 있는 것이다. 따라서 중국은 북한에 대한 절대적 제재 수단을 지니고 있다고 해도 그러한 수단의 사용이 오히려 북한 체제의 불안정을 초래할 수 있다고 판단할 경우 이를 사용할 가능성은 매우 낮을 수밖에 없다.

- 현재 북핵 위기가 고조되면서 북한의 고립이 심화되고 상대적으로 북한 경제의 중국 의존도가 크게 높아지고 있다. 북한이 핵실험 등 극단적 행동을 함에도 불구하고 중국의 경제교류와 지원이 북한체제 안정에 절대적인 위치를 차지하게 되면서 오히려 북한의 붕괴와 그에 따른 악영향을 우려하는 중국의 입장에서는 경제 제재라는 수단을 사용하기는 더욱 어려워지고 있는 것이다.

- 중국이 현재 경제적 수단을 사용할 수 있는 방법은 북한에 대한 지원을 통해 설득하는 방법과 매우 제한적으로 경제제재를 실시하는 것이다. 그런데 두 방법 모두 일정 정도 한계가 있다. 중국은 사실상 2003년부터 이상의 두 가지 방식을 통해 북한을 설득 또는 압박을 했지만 이미 북한의 핵실험으로 결과적으로 효과가 크지 않다는 것이 반증되고 있다. 중국은 이미 중국의 정책 의도에 부합하는 방식으로 경제적 수단을 사용해 왔지만 결과적으로 기대 했던 효과를 충분히 보지 못하고 있기 때문에 실효성에 대한 우려가 적지 않다.

- 중국이 두 가지 방식을 통해 제한적이거나 얻어낸 효과는 북한의 6자회담 참여를 유도해왔다는 것이다. 그런데 이러한 효과를 얻기 위해서는 양국간 일정정도의 정치적 신뢰와 긴밀함이 전제되어야 한다. 최근 북한의 2차에 걸친 핵실험과 중국의 유엔 제재 결의안 찬성으로 북중관계는 크게 악화되어 있다.

- 결국 경제 제재를 제한적으로 사용하는 기존의 방식으로는 북한의 6자회담 복귀마

저 실현시키기 어려운 상황이 전개되고 있다. 제재를 통해 북한의 변화를 강제하겠다는 것은 북한이 굴복하는 것을 의미하며 이는 북한체제의 특성상 쉽지 않으며, 그만큼 북한 체제의 붕괴를 상정하는 정도의 강도 높은 제재가 필요하다. 그리고 경제 지원을 통한 설득의 경우에는, 북한의 인식과 반응이 그 효과를 예측하는 중요한 요소이다. 그런데 북한은 중국의 원조가 자신들의 생존에 중요한 의미가 있음을 인지하면서도 규모와 방식에 대해 불만을 지니고 있으며 어떤 경우에는 심지어 노골적으로 불만을 표출하기도 했다.

- 요컨대 현재 중국이 지니고 있는 강제 수단은 중국이 지향하는 한반도의 정책 목표, 즉 한반도의 안정과 영향력 확보라는 두 마리의 토끼를 잡는 데는 효과적이지 않다는 판단을 하고 있다. 따라서 중국은 효과가 보장되지 않는 최후 수단을 선불리 소모해 버리기 보다는 차라리 강력한 강제 수단을 보유하고 있다는 평가 자체를 적절히 활용하는 전략을 구사하려는 것이다. 즉 중국은 보유한 수단의 사용이 북핵 문제의 완전한 해결을 담보할 수 있다는 확신이 없는 상황에서 오히려 대북 압박이 북한체제 위기 또는 북한과의 관계 악화 등 또 다른 차원의 한반도의 불안정과 한반도 영향력 확보의 중요한 수단의 상실이라는 부정적 결과만을 초래할 수 있다는 점을 경계하고 있는 것이다.

5. 북핵문제에 대한 중국의 대응 전략

○ 2002년 10월 2차 북핵 위기가 발생한 이후, 지금까지 중국은 북핵 문제와 관련하여 일관된 정책 원칙을 표명해 오고 있다. 즉 한반도 비핵화 지지, 한반도 평화와 안정 수호, 그리고 대화와 협상을 통한 평화적인 해결이라는 원칙적인 입장을 북핵실험 이후에도 여전히 견지하고 있다. 그래서 일견 중국은 지난 7년간 북핵 정책에 변화가 전혀 없는 것으로 보여 진다. 이러한 이유로 일부에서는 중국의 한반도 비핵화 원칙이 단지 외교적 수사에 불과한은 아닌가 하는 의문마저 제기하고 있다.

○ 그러나 지난 7년간의 6자회담의 진행과정을 살펴보면 중국은 그동안 상황에 따라 자신의 역할에 미묘한 변화를 보여 왔다. 즉 중국은 북핵문제의 방관자에서 조용한 주선자로 그리고 핵심적 중재자로 지위로 역할을 확대해왔다. 이러한 역할 변화는 중국이 일관된 원칙적 주장에도 불구하고 북핵문제의 구체적 접근방식에는 전술적 변화가 있었다는 것을 시사 하는 것이다. 실제 지난 북핵문제에 있어서 중국의 태도를 돌이켜 보면 몇 가지 주목할 만한 특징적 변화 추이를 발견할 수 있다.

○ **첫째**, 중국은 2003년 북미중 3자회담을 주선한 이래로 북핵문제에 대한 중국의 역할과 영향력을 점진적으로 확대해 왔다. 특히 북핵문제가 중대한 위기에 봉착했을 때마다 적극적인 중재자 역할을 통해 6자회담을 재개시키는데 결정적인 역할을 해왔다. 그리고 그 과정에서 중국은 북한에 대해 외교적 설득, 압압리의 독자적인 제한적 제재, 그리고 경제적 지원 등의 다양한 수단과 방법을 동원하여 북한의 6자회담 복귀를 중용해 왔다.

- 다만 중국의 지속적인 역할 확대와 다양한 수단의 사용에도 불구하고 중국의 역할은 북핵 위기가 고조되었을 때 6자 회담을 재가동하여 위기이전의 수준으로 회복시키는 역할에 한정되어 왔다. 심지어 2007년 북미 2.13합의의 경우와 같이 위기국면을 해소하는데 있어서조차도 중국의 역할은 한계가 있음을 보여준 사례도 있다. 중국은 자신의 역할을 확대하고 있음에도 불구하고 그 역할에 분명한 한계가 있다는 것을 인식케 한 사례이기도 하다. 중국이 국제사회가 기대하는 결정적인 영향력과 수단의 사용을 유보하는 또 다른 중요한 이유가 여기에 있다. 요컨대 중국은 북핵문제의 근본적 해결은 북미간 대화를 통해서 이루어질 수밖에 없다는 현실인식을 지니고 있기 때문에 선불리 자신의 수단을 소모하지 않으려 하는 것이다.

○ **둘째**, 중국의 역할 확대는 큰 틀에서 중국이 북핵문제 해결에서 점진적으로 미국과의 정책 협조를 지향해 가는 방향으로 전개되고 있다. 북한이 2차례의 핵실험이라는 극단적 선택을 하는 데는 중국의 이러한 태도 변화와 무관치 않아 보인다. 즉 북한은 벼랑끝(brinkmanship) 전술을 통해 중국의 대미 분쟁 연루(entrapment) 가능성을 의도적으로 높임으로써 중국의 북한 방기(abandonment) 가능성을 낮추려는 시도를 하고 있다. 그런데 북한의 이러한 벼랑끝 전술은 북한의 의도와는 달리 현재까지는 오히려 미중간의 정책 공조를 자극하는 방향으로 진행되고 있다.

- 중미간의 북핵 정책 공조는 부시 2기 행정부 등장이후 2005년 8월 제1차 미중전략대화가 계기가 되었다. 여기서 양국은 양국관계의 개선은 물론 북핵문제 해결에 대해서도 일정정도 공감대를 형성했다. 이후 양국은 북핵과 관련 주요 현안에서 공조를 이어갔다. 예컨대 미 재무부가 뱅코 델타 아시아(Banco Delta Asia)의 북한 계좌를 동결하자, 중국도 이에 동조하여 2006년 7월 중국은행(Bank of China) 마카오 지점의 북한 관련 계좌를 동결했다. 그리고 2006년 10월 북한이 중국의 만류에도 불구하고 핵실험을 단행하자, 비록 제재의 강도를 둘러싸고 미국과의 의견 조정과정을 거치기는 했지만, 중국이 역사상 처음으로 유엔 안보리의 대북 제재 결의안에 찬성하였다. 그리고 2009년 5월 2차 핵실험이후에는 보다 강화된 유엔 대북제재 결의안에도 찬성하였다.

- 그러나 미중간의 이러한 북핵 정책공조가 향후에도 지속, 또는 확대될 수 있을 것으로 단정키는 어렵다. 왜냐하면 양국은 북핵 정책의 목표에서 여전히 차이가 있기 때문이다. 미국의 목표는 완전한 북핵 폐기 또는 핵확산 방지에 있는 반면에 중국은 북한체제의 안정화를 통해 안보 불안정을 해소하는데 우선순위를 두고 있다.

- 아울러 중국은 여전히 북핵 이후의 정세에 대한 불확실성과 미국에 대한 전략적 불신이 자리 잡고 있기 때문에 완충지대로의 전략적 가치가 있는 북한을 포기할 수 없는 입장이다. 따라서 중국은 여전히 북한체제의 위협이 될 수 있는 강력한 대북 제재에 대해서는 미국과 입장이 다르다. 이는 최근 미국의 북한 유사사태에 공동 대처를 위한 협의 요청에 중국이 거부한 사례를 통해서도 엿볼 수 있다.

○ **셋째**, 북한이 2006년 이후 연이어 미사일 발사와 핵실험 등 극단적인 공세를 펼치자, 중국의 대응 방식 또한 초기보다는 강경하고 공식적인 형태로 변화하고 있다. 예컨대 6자회담 참여를 설득하기 위해 반대급부를 제공하던 ‘포지티브 인센티브(positive incentive)’ 전략에서 점차 공식적인 제재를 앞세우는 ‘네거티브 인센티브(negative incentive)’ 전략으로 옮겨가고 있다. 이는 북한의 벼랑끝 전술로 인해 중국 역시 국내외의 유무형의 압력으로 기존의 외교적 설득을 통한 해결 시도의 공간이 위축되고 있다는 것을 시사 하는 것이다.

- 중국은 2006년 핵실험 이전까지는 외교적 설득과 더불어 중국 특유의 방식을 통해 북한을 압박하기도 했다. 중국은 경제적 제재를 할 경우에도 단독으로 압압리에 제한적으로 전개하여 북한에 대한 최소한의 배려를 하는 한편, 중국 역시 제재 수단의 사용에 따른 리스크를 최소화해 왔다.

- 그런데 2006년 북핵 실험이후 부터는 단독의 비공식적인 방식보다는 유엔의 제재에 동참하는 형식으로 미국과의 협력기조를 유지하면서 공식적인 형식으로 제재에 참여하고 있다. 특히 2차 핵실험이후에는 1차 핵실험 직후 열흘 만에 북한에 특사를 파견한 것과 달리 핵실험이후 어떠한 직접적인 접촉도 모색하지 않다가 거의 4개월이 다된 시점에서야 비로소 다이빙궈(戴秉國) 국무위원의 대북 특사 방문이 이루어졌다. 이기간 중국은 외교적 설득보다는 북한에 대한 수출입 통제를 강화하는 등 유엔 안보리 제재결의 사항에 따라서 국제적 제재에 동참해 왔다.²⁾ 중국이 북한의 벼랑끝 전술이 의도하는 바대로 반응하지 않고, 오히려 미국과 국제사회의 요구에 부응하는 방식으로 대응

해 왔다고 볼 수 있다.

○ 그런데 이러한 중국의 태도 변화가 바로 중국의 대북 정책의 근본적인 변화라기보다는 대응 방식에서의 전술적 변화로 보인다. 중국은 북한의 도발 강도가 강해짐에 따라 이에 대응하여 보다 확고한 반대의 메시지를 전달하는 한편, 보다 장기적인 시각에서 현재의 어려운 국면을 전환하기 위한 계기를 모색하고 있었던 것이다.

- 실제 중국은 북한 핵실험 직후에 보여준 단호하고 결연한 반대 의사 표명에서 점진적으로 상황을 안정적으로 관리하려는 태도로 전환해 왔다. 이러한 변화는 미국의 반응과도 연계되어 있다. 미국 역시 강력한 제재 의지를 표명하면서 동시에 대화를 통한 해결 가능성을 열어놓고 있기 때문에 중국 또한 이러한 상황의 추이를 예의 주시하며 다시 6자회담을 회복할 수 있는 시점을 모색하고 있는 것이다. 이 과정에서 미국 여기자 석방을 위한 클린턴 전 대통령의 방북은 중국에게는 자극이 된 동시에 북한과의 외교 접촉을 재가동할 수 있는 환경의 변화로 받아들여진 것으로 보인다.

6. 전망

○ 중국은 중단기적으로는 경제적 수단을 활용하여 북핵문제를 안정적으로 관리하려는 구상을 갖고 있다. 중국은 북한 핵실험이후에도 여전히 중국의 이익에 가장 부합하는 북핵 해법은 6자회담을 통한 관리라는 판단을 하고 있다. 중국 입장에서 6자회담이 단기간에 분명한 성과를 내지 않는다 해도 6자회담의 동력을 유지하는 것 자체도 중국외교의 성과이며 6자회담을 통해 북핵문제가 더 악화되는 것을 막는 것이 중국의 이익에 부합하기 때문이다. 2009년 6월 한미정상회담에서 북한에 대한 제재에 공동협력하기로 합의한 직후 발표된 중러 정상의 공동성명에서는 다시 한 번 6자회담을 통한 북핵문제의 해결을 강조하여 중국의 6자회담 재개 의지를 분명히 하고 있다.

- 중국의 당면한 과제는 6자회담 불참을 공식화한 북한을 어떻게 다시 회담장으로 유도하는가 하는 것이다. 우선 중국은 초기에는 북한을 직접 설득하는 기존의 방식보다는 미국과 협력 기조를 강화하여 북한을 압박하는 방식을 전개해 왔다. 실제 미국도 이

에 호응하는 입장을 견지하고 있다. 미국은 7월 미중간 전략 및 경제대화를 앞두고 북한이 북미 양자회담을 제안한데 대해 오히려 6자회담의 참여를 촉구하는 반응을 보임으로써 중국의 정책 방향에 조응해왔다.

- 그런데 중국의 입장에서 앞선 언급한대로 미국과의 협력에 대한 전략적 불신이 잔존하고 있고, 특히 최근에는 북한의 후계체제 계승과 관련 유사사태 발생 가능성에 대한 우려가 고조되면서 내부적으로 매우 신중한 자세를 견지하면서 북한과의 최소한의 채널과 관계를 유지할 필요성도 제기되고 있다. 따라서 중국은 핵실험이후 공식적으로는 북한 제재에 참여하고 있지만 그럼에도 중국은 북한을 6자회담에 복귀하도록 유도하기 위해서는 가장 강력한 수단인 경제교류와 지원이라는 카드를 계속 확보하는 것이 필요하다는 인식을 지니고 있다. 이런 이유로 중국은 북한에 대한 유엔 제재 결의안에 찬성하면서도 제재가 6자회담의 복원에 도움이 되어야 한다는 원칙, 그리고 제재 조치가 북한 주민들에게 부정적인 인도주의적 결과를 초래해서는 안 된다는 점을 강조하고 있다.

○ 장기적으로는 중국은 북한에 중국식 개혁 개방 모델을 이식하여 중국의 동북 변경 지역에 구조적으로 친중국의 북한체제를 연착륙시키려는 구상을 갖고 있다. 중국은 북핵문제로 인해 중국에 직접적인 심각한 안보불안을 야기하지 않는다고 판단할 경우, 북핵문제를 장기적인 시각에서 관리해가는 방식을 선택할 가능성이 높다. 즉 6자회담을 재개하여 북핵문제가 위기 상황으로 발전하지 않도록 관리하면서 북한에 중국식 개혁 개방 모델을 이식하여 구조적으로 친중국의 북한체제로 연착륙하도록 한다는 것이다. 이러한 장기적인 전략을 위해서 중국은 경제적 수단을 대북 압박용으로 소모해 버리기 보다는 북한과의 경제교류와 협력을 지속시키는 것이 필요한 것이다. 중국은 이미 2005년부터 북한과의 경험을 시장원칙에 따라 구조화, 정상화하려는 시도를 하고 있다.

○ 중국은 북핵문제로 인해 중국 부상에 필수전제인 주변 국제환경의 안정이 위협받는 것을 원치 않고 있다. 동시에 북핵문제로 인해 중국 부상을 위한 중요한 협력대상인 미국과의 관계가 훼손되는 것도 원치 않고 있다. 아울러 북핵문제 해결이후 동아시아 세력관계의 변화에 대해서도 고려하고 있다. 즉 중국은 미, 일에 대한 전략적 신뢰가 확고하지 않은 상황에서 북핵 해결이후의 상황까지 고려하면서 북핵문제에 포괄적이고 장기적인 시각에서 접근하고 있는 것이다. 따라서 중국은 북핵문제 해결과정에서 미, 일과의 관계가 훼손되지 않도록 하는 동시에, 북핵 해결 이후 세력관계의 변화와 중국의 전략적 위상을 고려하여 북한과의 관계도 유지시켜 가는 전략을 지속할 것으로 보인다. P

2) 중국 라오닝(遼寧)성 단둥(丹東) 세관은 지난 7월 24일 북한으로 수출하는 제품 수송 차량에 대한 검색 과정에서 전략적 금속 물질인 바나듐(70kg)을 적발해 전량 압수했다. 『중앙일보』 2009/7/29.

일본 민주당 정권의 등장과 북일관계 전망

신정화 동서대학교 국제관계학과 교수

1. 자민당의 대북정책

: ‘보수주의적 보통국가론’과 ‘북한위협론’

2. 민주당과 대북정책

: ‘자유주의적 보통국가론’과 ‘대북유화정책’

일본 민주당 정권의 등장과 북일관계 전망

신정화 동서대학교 국제관계학과 교수

지난 9월 16일 일본에서는 민주당 정권이 탄생했다. 1955년 이후 약 54년간 지속되어 온 보수 자민당 정권이 그 막을 내리고 자유주의 성향의 민주당 정권이 수립된 것이다. 민주당은 외교·안보분야의 정권공약으로 “긴밀하고 대등한 미일동맹관계의 구축”, “동아시아 공동체의 구축”을 내거는 등, 미일동맹을 중심으로 한 자민당 전 정권의 외교·안보정책과는 차별성을 갖는 정책을 제시했다. 그렇다면 민주당 정권의 대북정책은 자민당 전 정권의 그것과 차별성을 가질 것인가? 구체적으로 어떠한 내용으로 이루어질 것인가?

1. 자민당의 대북정책 : ‘보수주의적 보통국가론’과 ‘북한위협론’

일본의 대북정책은 변화하는 국제정세 및 동아시아의 지역정세, 이를 배경으로 전개되는 일본이라는 국가의 존재방식, 그리고 정부·여당이 지향하는 국가진로와 외교정책 등에 영향을 받으면서 전개되어 왔다.

냉전기, 미일동맹을 외교의 근간으로 삼았던 자민당 정권의 한반도정책은 한반도의 안정이 일본의 안녕과 번영에 필요하다는 전제에 입각해 실시되었다. 그에 따라, 일본은 한반도에 존재하는 두 개의 국가 중 하나인 한국과는 1965년 국교를 정상화한 이래, 정치·경제·문화 등 다양한 분야에 걸쳐 교류와 협력을 심화시켜 왔다. 그러나 한반도의 또 다른 국가인 북한과는 국교조차 없는 비정상적인 관계를 유지해 왔다. 그리고

이와 같은 일본의 한반도정책은 한반도 분단을 고착시키는 주요 국제적 조건의 하나로 작용해 왔다.

90년대 이후 냉전 종식과 세계화의 도전은 전후 자민당 정치를 지탱해 온 ‘반공’과 ‘경제성장’이라는 두 개의 전제 기반을 붕괴시켰다. 이 결과, 자민 정권에게는 안보는 미국에게 맡기고 최소한의 무장만을 보유한 채, 경제발전에 전념해 온 종래의 국가진로 즉 ‘요시다독트린’에 근거한 통상국가 일본과는 다른 새로운 국가진로를 제시해야하는 과제가 부여되었다. 그리고 지난 20여 년 간 자민당 정권은 ‘북한위협론’을 사용해, 대내외의 커다란 반발 없이, ‘보수주의적 보통국가론’이라는 새로운 국가진로를 구현해 왔다.

1991년 1월 자민당 정권은 냉전기 적대적 국가였던 북한과 국교정상화 협상을 개최했다. 북한과의 수교 시도는 냉전 붕괴 후 급변하는 한반도와 동북아시아 정세를 배경으로 한 새로운 한반도정책의 모색이자, 새로운 국가진로의 모색이기도 하였다. 1992년 11월까지 개최된 총 8회에 걸친 모든 협상에서 북한과 일본은 과거사 청산문제와 핵문제를 둘러싸고 대립했으며, 이는 결국 협상의 결렬을 가져왔다.

일본의 입장에서 볼 때, 북한이 요구하는 과거사청산의 수준은 가깝게는 한국에 대해, 멀게는 동남아시아 국가들에 대해 지불한 수준을 넘어서는 것으로서 일본 국민의 역사인식에 비추어 볼 때 수용하기 어려웠다. 또 북한의 핵개발문제는 미국의 주요관심사라는 사실에 더하여 ‘비핵3원칙’에 의해 핵무기 개발이 금지되어 있는 일본으로써는 용인할 수 없었다. 결국, 협상 과정을 통해 일본은 북한과의 관계개선을 통해 동북아시아에서의 영향력을 확대하고자 한 노선이 갖는 문제점을 깨닫게 되었다. 이후, 대북정책의 주도권은 자민당 정치가로부터 한미일 동맹을 중시하는 외무성 관료들의 손으로 넘어가게 되며, 대화보다는 견제와 억제를 중심으로 한 강경정책이 실시된다.

1993년 3월 북한의 NPT탈퇴에 의해 제1차 북핵 위기가 발생하자, 자민당 정권은 대화를 통해 북핵문제를 해결하려고 하기 보다는 북핵문제를 자국 안보의 위협으로 전제 한 위에 일련의 안보체제를 정비해 나간다. 동년 5월 북한이 중거리 미사일 ‘노동 1호’를 발사하자, 일본은 ‘전역미사일 방위(TMD)계획’에의 참여를 적극적으로 검토하기 시작했다. 1997년 일본인납치문제가 불거지고, 다음해인 1998년 8월 북한이 장거리 로켓 ‘광명성 1호’를 발사하자, 자민당 정권은 북한을 일본 안보의 직접적 위협으로 상정했다. 그에 대한 대응의 일환으로 ‘TMD체제’를 구축해 군사력을 강화하고, ‘주변사태법’에 의해 대표되는 ‘미일방위협력지침 관련 3개 법안’을 성립(1999년 9월)시키는 등

미일안보체제를 일층 공고히 했다.

2002년 10월 제2차 북핵 위기를 계기로 ‘유사법제 관련 3개 법안’(무력공격사태 대처방안, 자위대법 개정안, 안전보장회의 설치법 개정안)이 다음해 5월 의회에서 통과되었다. 기본적으로 법안은 일본이 외부의 무력공격을 받을 경우의 자위대와 정부의 대응 방침을 명시하고 있다. 이는 평화헌법과 전수방위원칙에 기초해 온 ‘전쟁을 할 수 없는 나라’ 일본이 ‘전쟁을 할 수 있는’ 보통국가로 변모된 것을 의미했다.

2006년 7월 북한의 다연발 미사일 실험발사와 10월의 핵실험 이후에는 헌법이 금지하고 있는 ‘선제공격론’을 공론화시키면서, 한반도 유사사태를 상정한 ‘주변사태법’의 실시를 검토했으며, 일본의 핵무기 보유가능성을 제시하기도 했다. 그리고 북한에 대해서는 ‘만경봉 92호’의 입항 금지 등을 대표로 하는 대북제재조치를 실시했다. 그리고 지난 4월 북한이 장거리 로켓 ‘광명성 2호’를 발사하고, 5월 제2차 핵실험을 한 이후, 일본은 ‘유엔안보리의 의장성명’과 ‘대북제재결의안 1874호’의 채택을 주도하는 등 국제사회의 대북제재조치를 선도했다.

이와 같이 북한의 일련의 군사적 도발을 배경으로 일본은 냉전기 금지되어 왔던 안보체제를 한 단계씩 정비했다. 그리고 이것은 자민당을 중심으로 한 보수세력이 냉전 붕괴 후의 새로운 일본의 국가상, 즉 집단적 자위권의 확보와 미일안보체제의 강화를 통해 일본의 국제적 위상과 역할을 확대시키는 ‘보수주의적 보통국가론’이 현실화되는 과정이었다.

2. 민주당과 대북정책 : ‘자유주의적 보통국가론’과 ‘대북유화정책’

민주당 정권은 평화헌법의 이념을 계승하고 집단적 자위권 행사에 대해 소극적이라는 점에서 냉전기 사회당을 중심으로 한 진보세력이 견지해 왔던 평화주의의 맥을 계승하고 있다. 또 미일동맹의 계승과 함께 유엔 중심의 세계평화 구축에 공헌하겠다는 입장을 표명하는 점에서 자민당 전 정권과는 달리 ‘자유주의적 보통국가노선’을 취하고 있다.

민주당이 선거에 앞서 발표한 “민주당 정권공약 마니페스토 2009년”은 외교정책과

관련하여 첫째, 긴밀하고 대등한 미일관계를 구축한다. 둘째, 동아시아 공동체의 구축을 지향하며 아시아외교를 강화한다. 셋째, 북한의 핵보유를 인정하지 않는다. 넷째, 세계의 평화와 번영을 실현한다. 다섯째 핵무기 폐기의 선두에 서서, 테러 위협을 제거한다고 제시하고 있다. 간단히 말해, 미국의 오바마정권이 ‘핵무기 없는 세계’의 추구를 통해 글로벌 차원에서의 미국의 영향력 회복을 추구한다고 한다면, 일본은 ‘핵무기 없는 동아시아’의 추진을 통해 지역(동아시아) 차원에서의 주도권을 확고히 하겠다는 것이다. 그리고 중요한 점은 민주당 정권의 대북정책이 이와 같은 국가목표의 한 부분으로 책정되었다는 사실이다.

대북정책과 관련하여 정권공약은 북한의 핵보유를 인정하지 않는다는 대전제 하에 “북한 핵실험과 미사일 발사는 일본 및 국제사회의 평화와 안정에 대한 명백한 위협이기 때문에 이를 결코 용인할 수 없다. 핵·화학·생물무기 및 미사일의 개발·보유·배치를 포기시키기 위해 미국·한국·중국·러시아 등의 국제사회와 협력하면서, 화물검사의 실시를 포함한 단호한 조치를 취한다. 납치문제는 일본에 대한 주권침해이자 중대한 인권침해이기 때문에, 국가의 책임 아래 해결을 위해 전력을 기울인다.”라고 제시하고 있다.

이는 전 정권 자민당의 대북정책 기조와 거의 동일한 것처럼 보인다. 그러나 자민당 정권이 ‘보수주의적 보통국가주의’를 원활히 구현하기 위해 ‘북한위협’을 필요로 했다면, 민주당은 ‘자유주의적 보통국가주의’를 실현하기 위해 ‘핵무기 없는 북한’을 필요로 한다. 그리고 이미 ‘북한위협’을 구실로 일본의 안보력은 충분히 강화된 상태이다. 또 민주당은 자민당의 압박과 제재에 기초한 강경정책이 북핵문제는 물론 양국 간 현안인 납치문제의 해결에도 도움이 되지 않았다는 사실도 알고 있다. 따라서 민주당 정권은 당분간은 자민당 전 정권이 실시한 제재조치를 유지할 것이나, 장기적으로는 북한체제 및 역내 불확실성을 증가시킬 압박과 제재 위주의 강경정책보다는 대화와 타협에 기초한 유화정책을 사용할 것이다.

구체적으로, 우선 민주당 정권은 북한과의 관계를 적극적으로 개선하고자 할 것이며, 관계 개선의 준거틀로 2002년 9월의 북일정상회담 결과 발표된 ‘북일평양선언’을 사용할 것이다. 왜냐하면 북한과의 관계개선을 통해 일본은 한반도에서의 영향력은 물론, 동아시아에서의 입지를 강화시킬 수 있기 때문이다. 또 ‘북일평양선언’을 중시하는 것은 선언이 과거사문제와 납치문제라는 양국 간 현안뿐만 아니라, 핵·미사일문제 등 ‘동아시아 공동체’ 구성을 위해 필요한 안보에 대한 북일 양국만의 논의체제와 합의 사항까지를 제시하고 있기 때문이다.

둘째로, 민주당 정권은 6자회담을 적극적으로 활용할 것이다. 민주당이 추구하는 동아시아의 비핵화를 실현하는 데 있어 6자회담이 추구하는 한반도 비핵화가 필요불가결할 뿐만 아니라, 2007년 ‘2.13합의’에서 설치된 ‘동북아 평화와 안보메카니즘’이라는 다자적 틀을 적극적으로 활용하는 것이, 북핵문제에 대한 미국과 중국의 힘의 정치를 제어하는 데 효과적이기 때문이다.

셋째로, 납치문제에 대한 민주당 정권의 인식은 자민당 전 정권과 거의 같다. 그러나 민주당 정권은 자민당 전 정권과는 달리 납치문제의 완전한 해결(납치피해자 전원이 생존해 있다는 전제 하에, 피해자의 안전 확보 및 즉시 귀국, 납치 진상 규명, 납치실행법의 일본으로의 인도)을 북일 관계 개선의 전제조건으로 제시하지는 않을 것이다. 납치문제의 해결 수준을 납치피해자에 대한 북한의 성실한 조사 정도의 수준으로 낮추면서, 핵·미사일문제의 해결 단계와 보조를 맞추어 정치적으로 해결할 가능성이 높다.

마지막으로, 북한이 요구하는 과거청산문제와 관련하여 자민당 전 정권보다는 전향적인 태도를 취할 것이다. 민주당 정권은 일본이 주도하는 ‘동아시아 공동체’ 실현을 위해서는 일본의 동아시아 침략 및 식민지 지배가 야기한 동아시아국가들의 일본에 대한 불신을 해소하는 것이 급선무라는 사실을 알고 있다. 이미 민주당 정권의 핵심 정치가들은 일본의 한반도지배에 대해 사과를 표명하는 등 자민당 전 정권의 주요 인사들이 행해 온 식민지 지배 합리화 발언과는 선을 긋고 있다. 그러나 일본 국민의 대다수가 과거청산이 충분히 이루어졌다고 생각하는 분위기 속에서 민주당 정권이 돌출된 태도를 표명하는 것은 어려울 것이다. 따라서 사죄는 일본 국민들의 정서를 반영하는 형태로, 전후 50주년의 패전기념일을 맞이하여 발표된 1995년 8월 15일의 ‘무라야마담화’의 수준에서 이루어질 가능성이 높다. 그 대신 수교자금과 관련하여 자민당 전 정권보다 유연한 자세를 보이는 것을 통해 북한의 과거사문제와 관련한 요구를 일정 정도만 충족시킬 것으로 보인다. 

북한의 평화공세와 남북한 관계의 전망

이수석 국가안보전략연구소 연구위원

1. 머리말
2. 북한의 평화공세 배경
3. 남북관계 변수와 전망

북한의 평화공세와 남북한 관계의 전망

이수석 국가안보전략연구소 연구위원

1. 머리말

지난 8월 클린턴 전 미대통령의 방북으로 북한에 억류된 미국 여기자가 석방된데 이어 현정은 현대회장의 방북으로 현대아산 직원 유성진씨가 석방되었다. 현회장과 김정일 위원장의 면담이 성사되면서 현대와 아태평화위원회간에 이산가족 상봉을 비롯해 5개항이 합의되었다. 또한 김대중 전 대통령 서거를 맞아 북한의 김기남 당 비서를 비롯한 조문사절단이 한국을 방문하여 이명박대통령을 면담하였다. 8월말에는 이산가족 상봉을 위한 적십사회담도 개최되었다.

8월은 남북대화의 물꼬를 트는 계기들이 많이 마련된 달로서 뜨거운 날씨 못지 않게 남북관계 개선에 대한 국민들의 기대도 뜨거웠다. 8월에 이어 9월에는 26일부터 10월 1일까지 금강산에서 이산가족상봉이 진행되어 남북간에 대화분위기는 이어질 것으로 보인다.

그러나 핵문제와 평화체제, 개성공단 문제, 북방한계선(NLL)문제 등 북미관계와 남북관계에는 난제가 첩첩이 쌓여있다. 여기에다가 김정일 국방위원장의 건강이상설과 이에 따른 북한 급변사태 발생 가능성 등 한반도 정세는 여전히 예측불가능의 상태이다.

2. 북한의 평화공세 배경

올해 상반기는 북한의 대외강경정책으로 점철되었다. 3월 9일 북한의 군통신선 차단

과 개성공단 통행 중단, 4월 5일 북한의 미사일발사에 이어 5월 25일 핵실험 등 남북 관계와 한반도정세에 큰 영향을 미치는 행태를 북한은 자행하였다.

이런 북한이 클린턴 전 미 대통령의 방북을 전후로 조금씩 변화를 보이기 시작했다. 북한은 8월 8일자 로동신문 사설에서 “북과 남이 공동선언 이행을 위한 책임적인 조치를 취해간다면 군사적 대결과 전쟁위험을 제거할 수 있다”는 보도로 남북관계 개선의 필요성을 언급하였다. 비록 “책임있는 조치”라는 전제가 있기는 하지만, 이전에 비해 보다 다소 완화된 전제이다. “군사적 대결과 전쟁위험 제거”발언은 이전의 대남강경 발언과는 차별성 있는 언급이며, 그동안의 경색된 남북관계를 볼 때 주목할 만한 발언이다.

8월 17일자 조선신보의 ‘8.16 접견(김정일, 현정은 면담)에 의한 북남표창 타개의 돌파구’라는 제목에서도 남북관계 전환에 대한 입장을 발표하였다. “수개월간 지속되어 온 제재와 자위적 조치의 응수에 의한 긴장격화의 골고리가 풀리어 국면이 전환되어나 갈 조짐이 감지된다”라든가 “남조선의 실용정부는 평양발 신호의 의미를 정확히 접수했다면 이제는 관점이 바뀌어야 한다”는 주장에서 북한의 의도를 엿볼 수 있다. 8월 19일자 조선신보에서도 “8.16접견에 의한 북남관계의 개선에 기대가 부풀어 오르고 있을 때”라고 언급하였고 “북남관계를 대결시대로 되돌리는데 목적을 두지 않았다”고 주장하였다.

이런 북한의 변화가 완전한 태도변화로 보이지는 않는다고 해도 과거와 다른 모습임에는 틀림없다. 일종의 전술적 평화공세라고 볼 수 있다. 북한의 유화정책의 배경에는

첫째, 남북관계를 그대로 두고서는 북미관계 개선이 힘들다는 인식하에 제한된 범위 내에서 남북대화를 하려는 생각이 있다. 즉, 하반기 북한의 대남정책의 변화는 클린턴 전 미 대통령의 방북으로 북미관계 개선의 여지가 보임으로써 남북관계도 방치할 수 없다는 인식을 반영한 것이다.

둘째, 일시적 대남유화정책으로 국제사회의 대북제재를 완화시키는 여건조성이 필요하다는 전략적 판단이 들었을 것이다. 12.1 통행제한 조치를 해제하여 남북한 교류활성화가 이루어지면 국제사회에서 북한에 대한 이미지제고에 기여하여 유엔안보리의 대북 제재 이행과 확산을 막을 수 있다고 판단하였다. 현재 북한은 국제사회의 대북제재로 체제내구력이 현저하게 저하되어 있다. 예컨대 지난 7월 중국으로부터 수입하는 곡물량이 급감되었다는 사실에서 북한이 식량을 구입할 달러가 절대적으로 부족하다는 점을 잘 알 수 있다. 그리고 150일전투에 이어 연말까지 100일전투를 이어가자는, 다시 말해 총 250일 전투라는 이전에 없던 장기간의 노력동원운동을 전개하는 것은 그만큼 북한이 내부적으로 상황이 좋지 않다고 볼 수 있다.

셋째, 북한은 4월 5일 미사일 발사와 5.25 핵실험으로 이미 자신의 의사를 충분히 표현하였고, 군사기술력 시험도 이행하는 등 군사강국으로서의 위상을 과시하였다고 생각한다. 핵보유국으로서의 위상을 가졌다고 생각하는 북한이 강경태도 대신 대미, 대남 관계에서 유화적 자세로 협상하는 것은 당연하다.

넷째, 과거와 같은 강경일변도의 대남정책으로 이명박정부를 압박하는 것이 더 이상 통용되지 않는다는 현실인식에 기반한 것으로 보인다. 이명박 정부를 압박해서 현금을 챙기고 지원을 받는 것이 불가능해지자, 차라리 대남유화정책을 통해 북한체제에 도움이 되는 현금을 얻는 방법이 더 좋겠다는 인식도 작용한 것으로 보인다.

그리고 유성진씨 식방과 현대와의 5개항 합의에서 보듯이 민간기업과의 교류협력을 최대한 활용할 것으로 생각된다. 아태평화위와 현대와의 5개항 합의가 ‘통민보관’의 정책이라는 비판도 있지만, 이번 합의의 경우 북한이 우리 정부와 민간을 분리대응하려는 차원은 아닌 것으로 보인다. 다만 북한의 체면때문에 한국의 민간기업이나 단체를 활용할 수는 있다.

한편 김대중 전 대통령 서거를 맞아 북한이 고위급 조문사절단을 보낸 것은 김 전대통령에 대한 예의차원에다가 남북관계 개선에 대한 북한의 의사를 보여주는 것이라고 생각된다. 더구나 김기남 당선전비서와 김양건 통일전선부 부장이 이끄는 조문사절단이 이명박대통령을 방문하여 김정일위원장의 메시지를 전달한 것은 향후 남북관계 개선에 긍정적으로 작용할 것으로 보인다.

그러나 염두에 두어야 할 점은 북한의 관심사는 한국이 아니라 미국과의 대화이다. 북미대화가 본격화되기 전에는 남북대화를 크게 진행시키지는 않을 것이다. 2차 북핵위기 발생이후 북한은 자신의 핵권리에 동조할 것을 요구하고, 이에 대한 남한의 반응에 따라 남북대화와 교류협력을 적절한 수준에서 조절하였다는 점을 인식해야 한다.

3. 남북관계 변수와 전망

1) 변수

첫째, 북한내부 정세와 대남전략이다. 현재 북한은 3대세습 후계체제로 나가는 과정에 있다. 장성택과 오극렬의 국방위원 임명, 김영춘의 인민무력부장 임명 등은 후계구축과 밀접한 관련이 있다. 후계체제가 제대로 구축되지 않고 김정일의 건강이상이 심각해진다면 대남전략은 강경정책 일변도로 나가는 등 향후 북한의 대남정책은 이런 북한

의 내부권력 구도와 밀접하게 연관될 것이다. 현재 북한의 대남유화정책은 김정일의 건강이 회복되면서 김양건 통일전선부장에게 힘을 실어준 측면도 있다고 보여진다.

또한 북한으로서는 이명박정부에 대한 두려움을 갖고 있다고 생각된다. 과거 김대중, 노무현정부는 북한으로서는 다루기 쉬운 상대였을 것이다. 몇 번만 협박성 발언을 하면, 예컨대 북한당국의 대변인 성명이나 인민군 총참모부 대변인의 강경한 성명정도면 충분히 한국정부를 굴복시킬 수 있었으나, 이명박정부는 북한의 위협성 발언에 의연하고 일관된 정책기조를 유지하기 때문에 북한으로서는 난감했을 것이다.

한편 우리 정부가 북한이 원하는 대로 해주고 요구를 다 들어준다고 해서 남북의 대화국면이 조성되지 않는다는 사실이 급변 개성공단 임금인상 철회에서 잘 드러났다. 현재 북한의 관심사는 북미관계 개선과 김정일정권 유지를 의미하는 체제안전이며, 여기에 도움이 될 수 있는 정책들을 구사하려 한다.

둘째, 북미관계이다. 미국의 오바마 행정부 출범에 북한은 상당한 기대를 했었다. 한국내부에서도 오바마의 민주당정부가 출범하면 이명박정부의 대북정책과 코드가 안 맞아 현 정부가 큰 낭패를 볼 것이라는 예측도 많았다. 즉, 오바마정부 출범이후 미국이 적극적 대북정책을 통해 북미관계를 개선하는데, 한국만 홀로 남북관계를 악화시켜 새로운 질서에 적응하지 못하는 외교적 손실을 가져올 것이라고 예측한 것이다.

그러나 해빙 국면을 맞을 것으로 예상했던 미국과의 관계가 북한의 기대대로 진행되지는 않았다. ‘통미봉남’ 정책을 통해 한국과 미국간의 의사결정이 엇박자가 나고, 이로 인해 남한내부에서 대북정책을 놓고 남남갈등이 벌어질 것이라는 북한과 한국내 일부 전문가들의 예상과 달리 미국이 ‘대북냉담정책’으로 일관하였다. 이에 북한은 미사일발사와 핵실험이라는 극단적 조치를 취하여 한반도 정세의 불안을 조성하였다.

현재 북미관계가 개선조짐이 보이고 있다. 북미관계 진전상황에서 북한은 남북관계의 경색을 마냥 고집할 수는 없을 것이다. 그동안 남북관계의 정체는 북한의 전략에 기인한 바가 크다. 예컨대 6.15선언과 10.4선언에 대한 북한의 모순된 행동에 잘 나타나 있다. 작년에는 6.15선언과 10.4선언 이행문제로 남북관계를 단절시키더니, 올해 들어와 우리측에서 6.15선언과 10.4선언에 대해 적극적으로 나오니까 이에 대한 별다른 언급이 없다. 오히려 북한이 소극적인 자세로 나오고 있다. 북한은 전략적 필요에 따라 매 시기마다 정책의 강조점을 바꾼다는 사실을 잘 증명하고 있는 실례이다.

2) 전망

현재 추세대로라면 남북관계는 일단은 제한된 범위내에서 경색국면에서 벗어날 것이

다. 9월말 이산가족 상봉에 이어 10월에는 당국간 대화가 진행될 것으로 보인다. 그리고 인도적 지원사업 등 사회문화 분야의 교류사업도 조만간 진행될 것으로 예상된다.

남북경협도 북한의 평화공세로 일정분야에서는 진척될 가능성이 높다. 특히 개성공단 문제가 어느 정도 해결될 것으로 보인다. 그동안 개성공단 북측 근로자 월 임금 300달러, 토지임대료 5억불 등 북한이 무리한 요구를 철회하고 근로자 임금 월 5%인상률을 우리 측에 제시하여 일단은 개성공단문제는 원상태로 회복되었다. 우리측도 개성공단 내 탁아소 수립과 관련한 합의를 체결할 예정이며, 올해 말 완공을 목표로 공사를 추진할 계획이라고 한다.

북한이 다음 달 중 남북간 고위급 회담을 제의해 올 것이라는 예상이 있는 것처럼 하반기에는 남북관계가 순항할 가능성이 높다. 어쩌면 오랫동안 중단되었던 남북장관급 회담 개최도 예상할 수 있다. ‘통미봉남’이 아닌 ‘통미통남’의 국면이 온 것이다.

그러나 북한은 언제든지 남북관계를 정체시킬 국가이다. 한국정부가 아무리 진정성을 갖고 북한에 접근해도 북한은 상황에 따라 남북관계를 개선, 활성화, 정체를 반복한다. 핵문제가 제대로 풀리지 않는다고 북한이 판단하면 남북관계는 다시 경색국면에 처할 수 있다. 이런 상황에서 북한이 분명하게 인식해야 할 점은 비핵화와 한국과의 대화, 교류협력이야말로 북한경제 발전과 국제사회와의 협력으로 나아가는 길이라는 사실이다. 향후 북한이 체제위기를 극복하려면, 진정성을 갖고 남북교류 협력에 임해야 할 것이다. 

평화재단 제33차 전문가포럼
한반도 정세, 대화국면으로 가는가
NOTES

평화재단 제33차 전문가포럼
한반도 정세, 대화국면으로 가는가
NOTES