

담대한 구상 구체화 방안 모색: 대북 비핵화 협상 단계별 상응 조치로서의 함의

김진하 | 통일연구원 선임연구위원 | jinha@kinu.or.kr

I. 들어가며

2021년 연초 북한은 제8차 당대회를 통해 <강-대-강> 접근법과 제2차 핵전력 고도화 프로젝트, 즉 ‘국방과학발전 및 무기체계 개발 5개년 계획’을 채택하며 대미·대남 강경노선을 천명하였다.¹⁾ 이후 북한은 핵탄두 및 투발 수단 개발에 박차를 가하는 것은 물론 중·단거리 미사일 시험 발사 도발을 연쇄적으로 감행하며 한반도 정세를 한껏 긴장시켰다. 이에 따라 2022년 5월 출범한 윤석열 신정부의 대북정책에 대해 국내외 청중의 이목이 집중되었다.

2022년 광복절 경축사를 통해 대북 비핵화 정책의 대강을 밝히며, 윤석열 대통령은 “북한이 핵개발을 중단하고 실질적인 비핵화로 전환한다면 그 단계에 맞춰 북한의 경제와 민생을 획기적으로 개선할 수 있는 담대한 구상”을 실천하겠다고 북한에 제안하였다.²⁾ 대규모 식량 공급, 항만과 공항 등 인프라 시설 현대화, 금융 지원프로그램 가동 등 다양한 대북지원 패키지를 제시하며 대통령 취임사에서 처음 언급된 바 있는 ‘담대한 구상’의 내용을 보다 구체화하였다.

8월 19일 북한은 김여정 노동당 부부장의 담화 발표 형식을 빌려 이례적으로 신속하게 반응했는데, 초기 반응은 한마디로 무시였다. 담대한 구상은 “비핵·개방 3000 복사판에 불과”하다며 “국제인 핵을 경제협력”과 혼정할 수 없다며 비난하였다. 제안을 거부한 북한은 2022년 9월에 개최된 최고인민회에서 핵 선제사용까지 명시한 공세적인 새로운 핵 운용

1) 『노동신문』, 「우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여」, 2021. 1. 9.
2) 『노동신문』(2022. 8. 19).

정책을 법제화하더니³⁾ 유례가 없는 대규모 미사일 시험 발사 세례를 퍼부으며 극도의 위기 상황을 조성하였다. 국내외에서도 구상의 <조건부적이며 단계적인> 성격을 두고 실효성 문제가 제기되고 재탕 논란이 벌어지는 등 다양한 이견이 표출되었다.

북한의 부정적인 초기 반응과 회의론 표출에도 불구하고, 외교부와 통일부 등 주무 부처들은 신정부의 대북 비핵화 및 통일정책의 근간으로서 담대한 구상의 내용을 가다듬어 왔다. 관건은 대화를 거부한 채 핵전력 고도화에 매진하는 북한을 변화시켜 진정한 태도로 비핵화 협상에 임할 수 있도록 추동하는 것이다. 이를 위해 담대한 구상의 전략적 배경과 취지 그리고 향후 전망을 면밀하게 분석 검토하면서, 담대한 구상을 실효성 있는 대북협상 프로그램으로 발전시키는 데 필요한 정책적 고려사항들을 논의해야 할 시점이다.

II. 담대한 구상의 성격 분석과 논쟁

담대한 구상은 실질적인 비핵화로의 태도 전환을 전제한다는 점에서 <조건부적>이며, 비핵화 협상의 진전 단계에 맞춘 상응 조치들의 이행을 강조하고 있다는 점에서는 <단계적인> 성격을 지닌 대북협상 프로그램으로 볼 수 있다. 그간 논쟁이 벌어졌던 주요 쟁점들을 중심으로 담대한 구상의 특징을 상세히 살펴보자.

첫째, 담대한 구상의 '상향식 단계적 교환론'으로서의 성격이다. 북한의 실질적 비핵화로의 태세 전환을 전제로 대규모 지원프로그램이 제시됨으로써, 담대한 구상을 북한이 누차에 걸쳐 거부해 왔던 <선(先) 비핵화 후(後) 경제지원>이라는 과거 협상 포물러의 답습으로 보는 시각이 있다. 북한 김여정도 담대한 구상을 <비핵·개방 3천> 공식의 복사판이라 평가 절하한 바 있다.

그러나 담대한 구상은 북한의 선비핵화를 요구하는 선결론적이며 수동적인 제안이라기보다는 북한의 진정성을 조건으로 단계별로 설정된 상응 조치가 조기 가동될 수 있는 적극적 단계론으로서의 성격을 지닌 제안이다. 우리 정부도 담대한 구상이 북한의 초기 비핵화 조치의 선결 이행에 따른 단순한 기계적 보상 조치가 아니라는 점을 분명히 밝힌 바 있다. 즉, 담대한 구상은 진정성을 조건으로 실제 협상 개시 이전부터도 가동될 수 있다는 것이다. 기존의 선비핵화 조건에서 탈피하여 협상 개시를 유도하는 마중물로서 제시된 것이다. 비핵화 협상 재개를 촉구하는 한국 정부의 의지가 담긴 것으로, 북한이 한국 및 국제사회와의 진정한

3) 『노동신문』, 「최고인민회의 법령 조선민주주의인민공화국 핵 무력정책에 대하여」, 2022. 9. 9.

관여 의사가 있다면 가벼이 거부할 수만은 없는 제안이다. 북한이 ‘진정성’을 갖고 비핵화 협상에 나올 경우라는 조건문에 대해서도 과도하게 비판적일 필요는 없다. 협상 과정이 시작되면 북한의 진정성을 확인하는 공식과 방법, 예컨대 <행동-대-행동> 원칙 등을 확립할 수 있는 것이다.

상향식(bottom-up) 접근법 채용도 눈여겨볼 만한 대목이다. 극적 타결에 기초한 일회성 조치가 아니라 점진적·단계적 협상을 상정하고 있는 방안이라는 점에서도 차별성을 찾을 수 있다. 일괄타결 <그랜드·바겐>이나 트럼프 미국 전 대통령의 하향식 빅딜 방식이 아니라 밑으로부터의 연쇄적·단계적 협상 진행과 실질적 성과를 강조하는 상향식의 단계별 접근법을 채용하고 있다. 밑으로부터의 전통적인 외교적·전문적 실무협상에 방점을 두는 미 바이든(Biden) 정부의 대북협상 접근법과도 일맥상통한다. 정치적 효과 창출에 집중하는 쇼케이스 회담이 아니라 실질적이며 검증 가능한 협상 성과의 도출을 목표로 하는 실용주의적 협상 방안이다.

둘째, 담대한 구상이 지닌 ‘전략적 경제교환론’으로서의 성격이다. 담대한 구상도 ‘안보 자산과 경제자산의 교환이 가능하다’라는 기능주의적 가정을 전제하고 있다. 즉, 경제·외교적 지원(경제원조, 제재 해제, 안전보장 등)으로 북한의 핵심적 안보 자산인 핵무력의 포기 결정을 유도할 수 있다고 가정하고 있다는 점에서 이미 빛바랜 구시대 경제주의 교환론의 유습을 답습한 측면도 있다. 이에 따라 담대한 구상에 실린 한국의 대북지원 의사를 북한이 악용할 소지가 있다고 염려하는 시각도 개선된다. 북한이 경제지원이나 외교적 양보를 선취한 후에 같은 말을 두 번 구매하게 하거나 살라미 전술을 구사하며 협상을 난항에 빠뜨려 왔던 선례들을 고려한다면 타당한 우려다.

더욱이 담대한 구상에서 제시된 다양한 지원프로그램 중 일부는 현재 가동 중인 대북제재의 조정이나 수정을 요구하는 내용도 담고 있다. “북한이 양보 선취 후 협상에서 이탈할 경우 기존 제재를 복원할 수 있는가?”라는 의문이 제기될 수밖에 없다. 문제는 국제정세다. 미·중, 미·러 간 갈등과 대립이 격해지고 있다. 비핵화 협상 과정에서 부분 해제된 UN 제재를 북한의 약속위반 행위에 대응하여 복원할 수 있다는 기대를 하기가 어렵게 되었다. 그러나 북한의 합의 위반 시에 일부 해제된 UN 제재를 그대로 원상 복구하기는 어려울지라도, 미국의 단독제재는 물론 민주주의 가치를 공유하는 국제사회 협력 국가들과의 공조를 통해 실질적으로는 대북제재의 상당 부분을 복원할 수 있을 것이다. 향후 구체적인 협상 로드맵을 준비하면서 협상 과정에서 발생할 수 있는 부수적 피해와 위험 요소들의 부정적 영향을 감쇄하기 위한 실질적 대처 방안들을 차분히 마련할 수 있을 것이다.

무엇보다 담대한 구상이 북한을 협상장으로 불러내는 ‘초대장으로서의 성격’을 지니고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 한국의 자체적 억제력 확대와 미국의 확장억제력 강화 등을 통해 북한의 핵무장 유지 및 증강 비용을 획기적으로 증대시켜 북한의 전략적 계산에 변화를 유도하는 동시에, 숨통을 열어 주는 관여적 제안을 통해 북한을 협상장으로 초대하고 있다는 측면에서 기존의 단순한 일방통행식 경제 유인 또는 대북압박과는 차별되는 양면 전략으로서의 면모를 지니고 있다.

이런 점에서, 일부에서 개선되고 있는 북한과의 관여로 인한 미국과의 대북 공조 체제 균열 우려는 기우다. 북한이 한국의 관여 의지를 악용하여 남북 또는 미·북 정상회담 등을 미끼로 기만적 보여주기 외교 쇼를 추진하며 경제적·외교적 이익을 취하는 한편, 남한 내 고조된 대북 윤택 분위기를 활용하여 한미동맹 균열, 남남갈등 조장, 대북 억제력 약화에 나설 수 있다는 걱정이다. 그러나 미국 바이든 정부는 정상회담 등으로 ‘전무 아니면 전부’의 극적 큰 타격을 추구하는 하향식(top-down) 협상의 실효성에 대해 회의와 비판을 제기해 왔다. 외형적 보여주기 라이브 쇼 방식의 회담에 집착하지 않으며, 동맹국들과의 긴밀한 공조 하에 완전한 비핵화라는 궁극적 목표를 추구하되, 협상 과정에서는 관여적인 타협과 양보도 전술로서 구사할 수 있다는, 실용적이면서도 잘 조절된 점진적 접근법을 추진할 것임을 거듭해서 천명해 왔다. 이런 점에서 담대한 구상과 바이든 정부의 대북 접근법은 일맥상통하며 상호 보완적 측면이 강하다. 더욱이 윤석열 정부는 한미동맹의 가치동맹으로의 승화, 양국공조 및 신뢰 관계 강화에 심혈을 기울여 왔다. 북한이 동맹 균열을 노리며 파고들 틈새가 넓지 않다. 대북협상 과정에서 설혹 이견이 발생하더라도 긴밀한 협력과 공동 심의 과정을 거쳐 해소가 가능할 것이다.

셋째, <표 1>에서 정리되었듯이, 담대한 구상은 단순한 원조 형식 지원이 아닌 ‘인도적 지원과 개발 협력(ODA)’ 위주로 구성된 포괄적인 대북 개발지원 패키지를 포함하고 있다. 따라서 전용이 가능한 단순 경제원조라거나 북한 주민 인권 개선 의지와 통일 비전 제시 면에서 미흡하다는 지적은 지나치게 단편적이다. 담대한 구상이 포괄하고 있는 대규모 식량 지원이나 의료 인프라 개선 프로그램 등은 북한 주민들의 인간 안보(human security)와 민생 여건을 획기적으로 증진하는 데 중대한 계기를 마련해 줄 수 있을 것으로 기대되는 계획들이다. 북한 인권 개선을 위한 물적 토대를 구축하는 사업들이기도 하다.

〈표 1〉 담대한 구상의 포괄적 개발지원 패키지

<ul style="list-style-type: none"> ① 대규모 식량 공급 ② 발전과 송배전 인프라 지원 ③ 국제 교역을 위한 항만과 공항의 현대화 프로젝트 ④ 농업 생산성 제고를 위한 기술 지원 ⑤ 병원과 의료 인프라의 현대화 지원 ⑥ 국제투자자 금융 지원프로그램

자료: 저자 작성.

인도적 지원 사업과 더불어 추진될 북한의 기간 인프라 시설 및 금융 시스템 개선 프로그램 등은 남북 간 경제적·사회적 격차를 감소시키면서 동시에 남북 교류와 협력을 활성화하여 평화적 남북통합의 실마리를 제공해 줄 수도 있을 것이다. 즉, 담대한 구상은 한반도 평화통일의 기반을 조성하는 장기적 포석이자 밑그림으로 활용될 수 있는 여지를 충실히 확보한 제안이다.

담대한 구상의 경제적 지원프로그램과 협상 우선론적인 제의에 집중하여 안보 공백 발생을 우려하는 시각도 있다. 경제적 공여와 외교적·군사적 양보로 평화를 구매할 수 있다는 ‘안보·평화 교환론’ 또는 ‘가짜 평화론’의 등장을 염려하는 의견이다.

그러나 담대한 구상 자체가 북한의 진정한 비핵화 의지를 전제한다는 점에 주목할 필요가 있다. 한국의 안보 태세를 협상 대상으로 포함하지도 않았다. 더구나 북핵·미사일 위협에 대응한 국방력 향상은 국정과제로 추진되고 있다. 미국의 방위공약 및 확장억제력 강화를 목표로 하는 다양한 외교적·군사적 노력도 동시에 전개되고 있다. 확대실시된 ‘울지프리덤실드(UFS)’ 한미연합훈련, 재가동된 ‘확장억제전략협의체(EDSCG)’ 등은 한미동맹의 대북 억제력 복원을 여실히 보여주는 사례들이다. 이에 더해 2023년 4월 26일 한미 정상은 미국의 확장억제 공약을 재확인한 ‘워싱턴 선언’을 발표했다. 담대한 구상 제안이 안보 공백으로 연결된 개연성은 낮다. 북한의 과거 행태를 통해 판단하자면 외교협상과 경제적 관여를 통한 북핵 문제 접근법이 지닌 실효성의 한계는 분명해 보인다. 그러나 튼튼한 억제와 안보의 확보라는 필수 요건의 충족하에서, 한반도 긴장 상황과 위기 구조를 해소하고 비핵화 문제를 평화적 방법으로 해결하려면 관여와 협상도 유효한 정책 자산으로 가동될 수 있어야 할 것이며, 이런 면에서 담대한 구상이 실용적이면서도 실천 가능한 현실적 방안들을 대폭 수용한 진일보한 제안임은 부인하기 어렵다.

III. 통일부와 외교부의 추격 버전

8.15 제안 이후 유관 정부 부처, 특히 통일부와 외교부는 담대한 구상 구체화 작업을 진행해 왔다. 통일부와 외교부의 구체화 시안들을 중심으로 주요 내용을 살펴보자.

통일부 추격 버전은 신(新)통일 대계로서 신통일구상 기획의 일환이자 남북관계 정상화 및 통일 준비 방안으로서 담대한 구상을 구체화하는 데 초점을 맞추어 왔다. 담대한 구상의 단기 목표로는 북한을 협상장으로 초대하여 남북대화의 돌파구를 마련하는 것으로 설정하였고, 중장기적으로는 남북관계를 재정립하고 공존과 번영의 통일을 준비하는 디딤돌로서 승화하는 데 중점을 두었다. 특히 중장기 남북관계 발전 프로젝트들인 지속가능한 상호 호혜적 남북경협을 지향하는 「남북공동경제발전계획」, 한반도 평화와 민족 번영을 위한 「신(新)통일미래구상」, 「민족공동체통일방안」 업그레이드 사업 등과 더불어 포괄적으로 진화된 종합적 통일 계획을 마련하는 토대로 활용할 계획이다.

담대한 구상의 통일부 버전은 진화된 종합적 통일방안을 모색하는 중장기계획의 중요한 일 요소로 기능하고 있다. 그러나 경제·사회적 교류 확대를 통해 민족 통합과 상호 의존적 평화공동체 건설이 가능하다고 가정하는 구(舊) 기능주의적 통합론의 전제에서 완전히 탈피하지는 못하는 한계를 보여주고 있는 점도 간과할 수는 없을 것이다.

담대한 구상의 핵심적 목표는 북한 비핵화이다. 이런 점에서 담대한 구상을 비핵화 협상 접근법이자 국제공조 방법론으로 구체화하고자 노력하는 외교부 추격 버전에 보다 주목할 필요가 있다.⁴⁾ 외교부는 북한의 ‘완전 비핵화’를 통해 한반도와 동북아 그리고 전 세계의 지속가능한 평화·번영을 추구한다는 목표하에, 구체적 추진방안으로서 담대한 구상의 구체화를 기획하고 있다. 외교부 판 담대한 구상의 핵심은 북한과의 ‘포괄적 합의’와 ‘단계적 이행’을 통해 비핵화 협상을 진행한다는 것이다. 즉, 북한 비핵화와 한국의 상응 조치를 망라한 과감하고 균형 잡힌 포괄적인 합의를 도출하고, 북한의 합의 불이행에 대한 안전장치까지 마련된 구체적이며 단계적인 로드맵의 이행을 통해 완전한 비핵화를 실현해 나간다는 계획이다.

일관성 있는 비핵화 협상의 추진을 위해, 외교부의 대북 협상안은 <비핵화 협상 전>, <비핵화 협상>, <비핵화 이행>의 3단계로 구성된다. <비핵화 협상 전> 1단계에서의 기본 목표는 담대한 구상을 구체화한 제안들을 통해 비핵화 협상 트랙으로 북한을 복귀시킨다는

4) 이하 비핵화 협상 방안으로서 ‘담대한 구상’의 외교부 구상의 내용은 다음에서 발췌했으며, 본문에서 별도 인용 표시는 생략하였다(https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_25492/contents.do).

것이다. 이를 위해 북한의 핵위협은 억제하고 핵개발은 단념시키면서 동시에, 북한이 비핵화 대화에 복귀할 수밖에 없는 전략적 환경을 조성하는 효과적인 사전 정치 작업이 필요하다.

현재 미 바이든 정부는 위기 고조 및 강압 전술을 구사하면서 협상 재개를 회피하고 있는 북한을 전략적으로 포위하여 대화라는 출구로 몰아가는 ‘몰이 전략’을 시연하고 있다. 도발 전술의 효과를 반감시켜 한반도의 안정을 도모하고, 강압 경로가 막힌 북한이 결국 협상장 복귀를 결정하도록 유도하고 있다. 이런 점에서 담대한 구상은 한미동맹이 구사 중인 대화로의 대북압박 몰이 전략의 보완책이자 협상 테이블로의 초대장으로서 제안된 측면이 강하다.

몰이 전략과 담대한 구상은 상호보완적이다. 바이든 정부의 대북 ‘몰이 전략과 협상 ‘유인책’으로서 한국의 담대한 구상은 사실상 기능적 분업체계를 구성하고 있다. 대북 억제력의 충실한 강화와 효과적 제재 압박으로 <강-대-강> 핵전력 증강정책과 위기 고조 전술이 북한의 체제 위기를 오히려 가중시키고 있다는 사실을 김정은 정권은 충분히 체감하게 할 수 있게 될 때 담대한 구상의 초대장 효과는 더욱 선명히 드러날 것이기 때문이다. 반면 단순한 몰이 전략도 한계가 있다. 지정학적 그레이트 게임과 강대국 정치가 귀환한 현 동북아 국제정치 환경에서 김정은 정권이 국운을 걸고 완성한 핵무력을 포기하는 결단을 내리기는 쉽지 않을 것이다. 미·중, 미·러 간 대립 격화로 김정은 정권이 기꺼이 활용하기를 원하는 신냉전 진영논리가 국제사회에 팽배하면서 몰이 전략의 효과가 반감되고 있다는 데 문제가 있다. 중국과 러시아가 북한에 피난처를 제공할 수도 있다. 담대한 구상의 경제적 지원 공약과 협상 유인 효과가 몰이 전략과 유기적으로 결합할 때 북한이 진정성을 가지고 대화에 복귀할 가능성이 커질 것이다. 이런 점에서 한국 정부의 ‘담대한 구상’은 협상 복귀의 과실을 선제적으로 제시하며 반감된 몰이 전략의 효과를 벌충하는 기능을 수행하고 있다는 점에 의의를 찾을 수 있다.

북한과 <비핵화 협상>이 진행되는 2단계에서는 ‘과감한 초기 조치’로 협상을 효과적으로 견인·추동하여 비핵화에 대한 ‘포괄적 합의’를 끌어내는 것을 목표로 한다. 즉, 북한이 진정성을 가지고 비핵화 협상에 임할 경우, 우리 정부는 과감한 초기 조치를 시행하여 협상 진행에 가속도를 올리고 중국적으로 북한 비핵화 전반을 아우르는 포괄적인 최종 합의를 끌어낸다는 것이다.

협상 단계 초기 조치 중 하나로 「한반도 자원·식량 교환 프로그램」 시행을 검토하고 있다. 외교부는 이 프로그램을 “제재 면제 제도를 활용하여 북한 광물자원의 수출을 일정 한도 내에서 허용하고, 동 대금을 활용해 식량·비료·의약품 등 생필품을 구입할 수 있도록

하는 메커니즘”이라고 설명한다. 본격적으로 협상이 진행되는 과정에서는 보건·식수·산림 분야에서 「북한 민생개선 시범사업」 등을 실시하고, 비핵화 협상과 이행의 진전 단계에 맞추어 사업을 확대해 나가는 방안도 상정하고 있다.

물론 이러한 북한에도 취약점은 존재한다. 구체적 협상 내용에 대한 윤곽이 그려지기 전에 ‘협상 전 유인과 협상장 안착’을 위해 북한에 제공되는 초기 조치들, 즉 단지 ‘협상 참가’ 또는 ‘협상 진행’의 대가(?)로 경제적 보상조치들을 제시하면서 한국이 개시부터 협상을 약세의 입장에서 출발하게 만드는 불리한 환경이 조성된다는 점이다. 북한에 잘못된 메시지를 전달할 수 있다. 북한의 요구 수준과 협상 결과물의 단가를 더욱 상승시키는 역효과를 초래할 수도 있을 것이다. 다만 협상 개시와 진행을 촉진하는 조치들로서 비교적 제재 해제의 부작용이 덜한 ‘인권 및 민생 지원’ 프로그램에 초점을 맞춘 점은 긍정적으로 평가할 만한 기술적 선택으로 보인다.

<비핵화 이행>을 위한 3단계에서의 키워드는 ‘포괄적 상응조치’다. 북한이 실질적·실효적 태세로 비핵화 이행에 나설 경우, 정치적, 경제적, 군사적 분야를 포괄하는 폭넓은 상응 조치를 제공할 준비가 되어 있다는 의미다. 경제적인 상응 조치로는 발전과 송배전 인프라 건설 지원, 국제적 교역을 위한 항만과 공항 그리고 병원과 의료 인프라의 현대화, 농업기술 제공, 국제투자 및 금융 지원프로그램 등을 추진하고, 북한의 비핵화 조치 이행 완수 단계에 맞추어 점차 규모와 영역을 확대해 나갈 예정이다. 포괄적 상응 조치는 경제지원에 그치지 않는다. 미·북 관계 정상화를 위한 외교 지원, 재래식 무기체계 군축 논의 등 정치·군사적 상응 조치들도 북한의 성실 이행 여부에 따라 고려될 것이다.

협상 단계에서는 인도 및 민생 지원에 집중하고, 협의 이행 단계에서는 포괄적인 개발 협력과 소극적 안전보장 제공 등 보다 적극적인 프로그램들을 추진하며 상대방의 협력 증대에 대하여 비례적으로 기회의 창을 넓혀주는 성실 기반 혜택 확대 원리를 적용하고 있다. 즉, 선한 행동에 더 큰 보상이 제공되는 지속적인 선순환구조를 확립하여 미래의 더 큰 협력을 불러오는 것을 목표로 하는 합리적 프로세스를 채용하고 있다. 그러나 논의 중인 상응 대가들 대부분이 사실상 과거에 반복적으로 제시되었던 조치들이어서, 북한으로서는 이미 상당 수준에 도달한 핵전력을 포기하고 얻는 대가로는 약하다고 판단할 공산이 크다는 데 그 한계가 있다. 장기적 안목에서 보다 다양하고 획기적인 상응 조치들도 고려될 필요가 있을 것이다.

IV. 바이든 정부의 대북 협상론과 담대한 구상

북한의 비핵화는 국제 문제이다. ‘담대한 구상’의 의의와 방향성을 종합적으로 분석하면서 효과적인 구체화 조치들을 발굴하기 위해서는 담대한 구상이 탄생하게 된 국제정치적 문맥, 특히 북한 비핵화 문제의 당사자로 큰 비중을 차지하고 있는 미국의 대북정책 전환에 대한 전반적인 이해가 선행될 필요가 있다. 더구나 비핵화 협상이 재개된다면 국제공조를 통해 진행될 수밖에 없다. 따라서 ‘담대한 구상’의 구체화 방향도 바이든 진영 안팎에서 논의되었던 대북협상 접근법과 보조를 맞추어 설정될 필요가 있다. 바이든 정부 대북 비핵화 공식에 대한 검토가 필수적인 이유다.

담대한 구상의 실질적·맥락적 기원은 바이든 정부의 ‘실용적이고 조율된 대북 외교협상’을 통한 북한 비핵화 추진 공식이다. 실용적이고 조율된 대북 비핵화 접근법의 실질적 요체는 강력한 대북 국제공조를 배경으로 <실효적으로 이행과 검증이 가능한 단계적(Step-by-Step) 비핵화 프로세스의 합의>를 추진하는 ‘외교협상 캠페인’이라는 점이다. 즉, 대화와 협상의 외교적 방법으로 북한 비핵화 문제에 임하되 실효적 협상을 위해서 동맹 강화 및 국제공조에 주력하겠다는 것이다.

바이든 정부는 북한의 협상 복귀를 견인하기 위해 다음의 선제 조치들을 구사하고 있다. 먼저, 경제적 압박 강화다. 국무장관 블링컨(Antony Blinken)은⁵⁾ 대선 이전부터 북한을 협상 테이블로 끌어내기 위해서 한일 등 동북아 동맹국들과의 대북 공조 체제를 강화하고, 이에 더해 중국의 압박까지 가세시켜 ‘진정으로 강력한 경제적 압박’을 가해야 한다고 주장해 왔다.⁶⁾ 바이든 대통령도 후보자 시절부터 국제공조 강화를 통한 대북 압박으로 북한을 협상장으로 끌어내기 위해 “지속적이고 조율된 캠페인(Coordinated Campaign)을 전개하는 데 박차를 가할 것”이라 공언해 왔다.⁷⁾ 북한 인권 문제 압박도 재개할 예정이다. 미국 시민 인권 단체와 민주당 일각에서는 북한 인권 문제 의제를 재활성화하여 북한을 강력하게 압박할 필요가 있다는 주장이 꾸준히 제기되고 있다.

미·중 경쟁 심화, 우크라이나 전쟁 발발 등으로 격렬해진 현재의 국제정세에서 중러까지 아우르는 대북 국제공조 포위망의 재(再)구축은 사실상 난망한 일이 되어 버렸다. 이에 따라

5) Lara Jakes, Michael Crowley, and David E. Sanger, “Biden Chooses Antony Blinken, Defender of Global Alliances, as Secretary of State,” *The New York Times*, 22 November, 2020.

6) Antony Blinken, “Biden Foreign Policy Adviser Antony Blinken on Top Global Challenges,” *CBS News*, 25 September, 2020.

7) Joseph R. Biden Jr., “Why American Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2 (March/April 2020), p.75.

미국은 한일 등 동맹국들과의 동맹 관계 복원을 통해 (최소한) 현재의 제재 수준을 유지하면서 대북 핵 억제력 재건 등 북한의 군사적 도발에 대한 준비 태세를 강화하며 대북압박을 강화하는데 주력하고 있다. 북한의 협상 거부와 새로운 길, 즉 핵전력 확대 및 고도화에 매진하는 <강-대-강> 강공책 선택으로 외교적 협상 성사 개연성은 매우 낮은 편이지만, 바이든 정부는 무리한 비핵화 협상 추동이나 외교 교섭 시도보다는 억제력 강화를 통한 북한의 전략 도발 최소화로 한반도의 현상 유지와 안정적 관리에 초점을 맞추는 '전략적 인내 버전 2'로 인내하는 중이며 북한이 진정성을 가지고 협상장에 나오도록 차분히 압박의 수위를 높여 가고 있다.

그렇다면 바이든 정부는 북한과의 협상 재개 시 어떠한 밑그림을 가지고 협상에 임하게 될까? 무엇보다도 바이든 정부는 대북협상에 있어서 상향식의 단계별 접근법을 선호한다. 전통적으로 국무부의 직업 외교관들이 선호해 온, <실무진-고위급-정상급>으로 이어지는 협상 프로세스, 즉 정상적인 '상향식(bottom-up)'⁸⁾ 협상 절차를 택하여 협상 전개 시에 실무진(negotiators)들에게 힘을 실어 주겠다고 공언해 왔다.⁹⁾ 트럼프 행정부의 하향식 빅딜 전략 실패에 대한 반성에서 출발한 접근법이다. 실무진 간 끈질긴 협상을 거쳐 비핵화 이행에 대한 조건과 절차를 합의하고, 이를 체계적으로 정리한 일정과 순서를 확립하는 데 초점을 맞추는 전문적이고 실용적인 협상 태도를 견지해 나갈 것이다.

북한과의 협상 모델은 <단계적 비핵화와 단계별 제재 해제>를 요체로 하는 2012년 미·북 <2.29 합의(Leap Day Agreement)>와, 핵능력 동결과 감축 그리고 신고 및 사찰 의무 수용을 부분적인 제재 완화 조치와 맞교환하기로 합의한 2015년의 다자(P5+1과 이란)간 <포괄적 공동 행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action)> 합의 모델을 혼합한 형태가 될 것으로 보인다. 즉, 바이든 정부의 대북 비핵화 협상 공식은 <이란 합의>를 토대로 <2.29 합의>의 실패 교훈을 반영하는 방식으로 구성될 것이다.

블링컨 국무장관은 대선 전인 2018년에 이미 북한과의 실효적인 협상 진행을 위한 최상의 비핵화 모델은 '과도적 잠정 합의(interim agreement)'를 먼저 도출한 후 다음 단계 협상들을 거쳐 본 합의에 도달한 이란 합의라고 주장한 바 있다.¹⁰⁾ 잠정 합의 선(先) 타결론이라 명명할 수 있는 블링컨 접근법은 이미 수십 기에 달하는 핵탄두를 보유한 것으로 판단되는 북한을 대상으로 단기간에 완전한 비핵화를 완료한다는 것은 사실상 가능하지도 않고 협상 진전 자체를 어렵게 할 것이라는 점을 강조한다. 중간단계 잠정 목표로서 핵동결 등에 관한

8) Ramon Pacheco Pardo, "Biden Is Kim's To Lose," *War on the Rocks: Texas National Security Review*, 22 December, 2020, <<http://warontherocks.com/2020/11/biden-is-kims-to-lose/>>.

9) Joseph R. Biden Jr., "Why American Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump," *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2 (March/April 2020), p.75.

10) Antony J. Blinken, "The Best Model for a Nuclear Deal with North Korea? Iran," *New York Times*, 11 June, 2018.

과도적 합의 타결을 우선 추진하고, 이후 협상은 핵동결 및 제재 부분 해제 등의 이행 단계를 거쳐 최종적으로 포괄적 합의를 끌어내는 방식을 취할 필요가 있다는 주장이다. 부분적 제재 해제를 반대급부로 모든 핵시설의 공개, 국제사찰을 통한 우라늄 농축 및 핵 재처리 시설 가동 동결 및 사찰 시행, 핵탄두 및 미사일 역량 일부 폐기, 미사일 발사 실험 유예 등을 ‘행동-대-행동(action-for-action)’ 원칙에 따라 단계적으로 교환·이행하는 잠정적 과도 합의를 먼저 맺고, 이의 이행 완료 후 중국적으로 최종 비핵화 로드맵에 합의하는 단계를 설정하고 있다.

포괄적이고 완전한 비핵화를 최종 목적지로 상정한 후 실질적으로는 핵동결에 관한 과도적 잠정 합의 도출에 우선 집중하자는 바이든 정부의 접근법은 실행 가능성이라는 측면에서나 협상 촉진 용도로서는 유용하지만, 북한의 실제적으로 완전한 비핵화를 완료한다는 중국적 목표 도달에는 부정적 파급 효과를 미칠 여지가 있다. 다음 장에서 소상히 논의되겠지만, 비핵화 협상을 핵 군축 회담으로 전환할 것을 주장하는 북한 측 요구를 암묵적으로 받아들이는 상황이 초래될 수 있다. 즉, 부분적 핵시설 폐기나 핵탄두 감축 그리고 핵전력 동결로 북한의 핵무장을 사실상 기정사실화하는 결과를 불러올 수 있는 것이다.

현재까지 논의된 외교부의 담대한 구상 구체화 방안이나 기획 중인 비핵화 협상 진행 로드맵상으로는 잠정 합의가 우선 추진 목표로 설정되지는 않은 상태다. 평가할 만한 일이지만, 이러한 방침은 실제로 협상이 개시된 이후 미국의 실용적 접근법과 북한의 집요함에 떠밀려 변경될 가능성도 배제할 수는 없다. 북한의 완전한 비핵화를 추구하는 한국의 의도와는 다른 방향으로 협상이 진행되지 않도록 대비책 마련이 필요하다.

V. 전략적 고려사항

결론에 갈음하여 담대한 구상의 구체화 및 북한과의 협상 재개 시에 전략적으로 고려되어야 할 사항들을 논의한다. 첫째, ‘독재자 중심의 개인 독재(personalist dictatorship)’라는 북한의 체제적 성격이 담대한 구상의 구체화 작업에서 고려되어야 한다는 점이다.¹¹⁾ 북한의 ‘유일적 영도체계’는 독재자 중심의 개인 독재체제의 전형적 유형이다. 개인 독재체제는 절대적으로 권력을 독점하고 있는 최고지도자와의 혈연적·인적 유대 관계와 충성 및 후원 네트워크를

11) 독재자 중심의 개인독재 체제의 특성 및 북한 사례에 대한 적용은 다음을 참조하라. 김진하, 「독재체제 안정화 경로와 북한의 가산제(家産制) 권력집중 전략」, 『국가전략』, Vol. 27, No. 2, 2021, pp.59~84.

축으로 강고하게 결속된 상대적으로 규모가 작은 통치 엘리트 집단을 통해 운영된다. 최고지도자가 권력을 독점함으로써 상부의 독점적 정책 결정과 하부의 절대적 복종을 특징으로 하는, 즉 ‘수령이 결정하면 당은 실행한다’ 그리고 ‘당이 결정하면 우리는 한다’는 방식의 하향식 정책 집행 패턴이 정형화된다. 이에 따라 최고지도자 및 가신화(家臣化)된 측근 통치 집단과 하부 피지배층 간의 유격이 매우 크며, 하층의 이해관계가 최고 지도부의 정책 결정에 영향을 미칠 가능성은 작다. 즉, 통치 엘리트 집단의 정책 결정이 피지배층의 이익과 유리되어 이뤄질 개연성이 매우 높은 것이다.

담대한 구상이 제시하고 있는 민생 지원이나 인프라 건설 등 포괄적 개발 협력의 확대는 북한 주민들의 생활이나 전반적 국민경제 발전에는 큰 도움이 될 것이며, 피지배층을 주 대상으로 하는 친(親)한국화 작업으로서도 의미가 지대하다. 그러나 수령과 권력 엘리트 집단은 이러한 개발 협력 중심 지원 패키지를 유일 영도체계의 수호와 지속 번영에 도움을 주는 강장제로 여기기보다는 오히려 피지배층의 불만과 불복종 의식을 고취하고 체제 불안정을 촉발할 수도 있는, 즉 잠재적 위험 요소들을 가득 품고 있는 ‘독이 든 사과’로 간주하기 쉽다.

더욱이 북한 지도부는 담대한 구상 제안에 포함된 상응 조치들과 북한의 비핵화가 사실상 교환 가능 등가물이 아니라고 판단할 것이다. 즉, 그다지 원하지 않거나 긍정적으로 여기더라도 후순위 가치를 지닌 대가들을 제안하고, 더구나 이를 위험한 계약 이행 및 배달 방식으로 제시하면서, 체제수호를 보증하는 절대적인 보검으로 애지중지하는 가문의 유산(즉, 핵무력)의 포기를 요구하는 격으로 받아들일 것이다.¹²⁾ 경제적·외교적 보상만으로 비핵화라는 정치적·군사적 상품을 구매하려면 북한 체제 권력 엘리트들이 이러한 교환을 매우 유익한, 남는 거래라고 받아들일 만한 실질적 등가물을 제시하고, ‘위험 없는 방식’으로 배달해야 할 것이다.

사실 개발 협력 등에 치중한 단계적 상응 조치를 대가로 제시한 비핵화 협상 제안이 협상의 개시나 성공적 협상 결과를 직접 견인할 가능성은 매우 낮다. 그러나 발상을 전환한다면, 담대한 구상은 북한의 핵무장 고도화 노선이 난관에 봉착하게 되거나 물이 전략이 효과를 발휘하기 시작하는 상황에서 북한에 제공되는 ‘우아한 탈출구(graceful exit)’로서 기능할 가능성이 있다는 점에 착안할 필요가 있다. 즉각적 효력 발생에 치중하는 단기적 시각보다는 비핵화 협상의 탄탄한 토대를 구축한다는 장기적 안목이 요구된다.

둘째, 북한이 단계별 비핵화 협상 틀을 수용할 경우, 대가로 주어지게 되는 상응 조치 프로그램들은 북한의 개혁 및 국가 정상화를 유도하는 촉매 효과(catalytic effects)를¹³⁾ 발산할

12) 인도적 지원이나 개발 협력 프로그램을 부분적 핵 폐기나 동결의 대가로서 고려의 대상으로 여길 수는 있을 것이다. 이런 방식의 핵동결이나 핵군축 식의 타협은 핵무장 기정사실화에도 유리할 것이기 때문이다.

수 있도록 치밀하게 설계될 필요가 있다. 상응 대가들의 순차적인 공급이 북한 체제의 정치적인 보상 구조(political reward structure) 및 이익 선호 순위의 점증적 변화(예, 자력갱생 경제에 대한 국가적 선호를 자유로운 국제무역에 대한 선호로 변화시키거나, 군사경제 유지 및 강화를 선호하는 체제적 성향이 시장에서의 이익을 선택하는 방향으로 개혁될 수 있도록 시장 친화적 인프라를 구축시켜 주는 방안 등)를 촉발할 수 있는 개혁 촉매제로서의 기능을 수행할 수 있도록 설계될 필요가 있다. 즉, 대북 경제지원 조치들을 북한의 체제적 속성 변화를 유인하는 체계적인 장기 개혁 유도 프로그램으로 진화시켜 나가야 한다.

마지막으로 이전 장에서 제기되었던 잠정 합의론의 대북협상 적용 시 발생할 수 있는 문제점을 검토하며 글을 끝맺고자 한다. 핵심은 결국 실효성의 문제, 즉 <부분적 핵동결 잠정 합의>가 <완전 비핵화를 실현할 포괄적인 최종 합의>의 체결 및 이행을 추동할 수 있는 실효적 기제로서 작동할 수 있을 것인가의 문제이다.

무엇보다도 잠정 합의와 포괄적 최종 합의로 구성된 단계적 협상 프로그램은 핵확산 의도 국가의 시간 벌기, 지연 및 회피 전술에 취약하다는 점을 지적하고 싶다. 예컨대 이란의 핵활동 유예와 동결에 과도기적으로 합의한 2013년의 잠정 합의 ‘공동 행동계획(Joint Plan of Action)’이 이른바 최종 합의인 ‘포괄적 공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action)’으로 이어지는 데 약 2년이 소비된 바 있다.¹⁴⁾ 거기다 소위 포괄적 합의라는 것도 최종 합의로 간주하기에는 어중간한 성격을 지닌 타협안이었다. 끈질긴 협상 지연 및 살라미 전술의 전문가들인 북한 협상가들의 존재를 고려한다면, 포괄적 합의에 이르기까지 지연될 기간은¹⁵⁾ 기하급수적으로 늘어날 것이다. 더구나 이란과 달리 북한은 이미 상당한 핵전력을 구축한 상태다. 이러한 북한으로부터 완전한 비핵화에 관한 합의를 얻어내는 일은 지난한 과제가 될 것이다.

잠정 합의를 통해서 외교적 수익과 부분적 제재 해제라는 성과를 확보한 이후 최종 합의를 위한 최종 협상 과정에서 상대가 이탈을 시도하게 될 경우, 이미 해제된 제재의 복원이 난망하다는 점도 지적되어야 한다. 북한은 잠정 합의와 최종 합의 간 단계 설정과 지연된 기간을 악용하여 잠정 합의의 과실을 취득한 후에 최종 합의를 위한 협상을 회피하거나 또 다른 단계의 설정을 요구하며 수익 확대에 나설 가능성이 크다. 협상 이탈 시 제재의 전반적인 복원을 규정하는 스냅백(snapback) 조항의 삽입을 고려할 수도 있겠지만, 이는

13) Miroslav, Nincic, "Getting What You Want: Positive Inducements in International Relations," *International Security*, Vol. 35, No. 1, 2010, pp.138-183.
 14) Kenneth Katzman, Paul K. Kerr, Mary Beth D. Nikitin, and Michael John Garcia, "Iran: Interim Nuclear Agreement and Talks on a Comprehensive Accord," *CRS Report*, Congressional Research Service March 27, 2015, pp.5-9.
 15) 북한은 협상을 지연시키며 국제사회의 비핵화 압박을 회피하면서 핵무장 상태를 굳혀 나가거나, 제재의 부분 해제 등을 활용하여 마련된 자원을 오히려 핵전력 고도화에 박차를 가하는 데 사용할 수 있다.

오히려 잠정 합의 자체의 성사조차 어렵게 할 것이다. 더구나 현재의 미·중, 미·러 상임이사국들 간 대립 양상 전개는 유엔을 통한 제재의 복원을 사실상 불가능에 가깝게 만들고 있다.

포괄적 최종 합의가 타결되더라도, 북한의 요구들이 관철되면서, 합의의 성격이 ‘부분적 비핵화’ 또는 ‘미·북 간 핵군축 합의’로 변질될 개연성이 농후하다. 이란과의 최종 합의안인 ‘포괄적 공동행동계획’도 사실상 동결 대상과 범위의 확장에 불과한 또 다른 잠정 합의안일 뿐이라는 인식이 우세하다. 트럼프 전 대통령의 일방적인 파기 이후에 이를 비판하며 집권한 바이든 정부조차 적극적으로 이란 딜의 복구에 나서지 않고 있다는 사실은 최종 합의에도 문제가 있었다는 점을 사실상 방증한다.

북한의 집요한 협상 전술로 비핵화 협상이 실질적으로는 미·북 간 군축회담으로 변형된다면 북한의 핵무장을 사실상 용인하는 기정사실화 효과가 발생하게 될 것이다. 한국의 입장으로는 수용하기 어려운 상황의 전개다. 북한 핵무장 기정사실화에 악용될 가능성이 농후한 잠정 합의 우선론의 취약점을 보완하기 위해서는 협상 개시 이전이나 협상 전개 중에도 북한의 최종적이며 돌이킬 수 없는 완전한 비핵화가 최종 목적지로 확정될 수 있도록 미국과의 긴밀한 공조 체제를 유지하는 것이 필수다. 북한의 완전한 비핵화라는 목표를 달성하기 위해서는 북한과의 비핵화 협상뿐만 아니라 한미 간 전략협상도 매우 중요하다.