

연구 논문

» 6자회담 재개전망 및 북한의 대남협상전략 분석:
미·중 정상회담 이후 정세변화를 중심으로

47

6자회담 재개전망 및 북한의 대남협상전략 분석:

미·중 정상회담 이후 정세변화를 중심으로

김진하(통일연구원 연구위원)

jinha@kinu.or.kr

I. 서두

워싱턴 현지 시간 2011년 1월 19일 국민방문 중인 중국 후진타오 국가주석과 오바마 미국대통령은 정상회담에서 합의한 41개 항목을 공동성명의 형식으로 발표하고 합동기자회견을 가졌다.¹⁾

2010년 북한의 '천안함 폭침' 과 '연평도 포격' 등의 군사적 도발로 고조된 남북 간 갈등과 '우라늄 농축 시설 공개' 로 위협적으로 재연된 북핵문제²⁾ 등의 난제에 대한 양국정상의 해법 찾기에 우리의 기대와 관심이 모아졌다. 다른 한편, 남북갈등과 관련하여 발생했던 미·중 간 경쟁과 갈등상황에 근거하여 한반도 문제해결을 위한 실효성 있는 합의의 도출이 쉽지만은 않으리라는 비관적 견해도 있었다. 결국 양국정상이 제시한 대안은 '남북관계의 의미 있는 진전' 을 선결조건으로 하는 '6자회담의 조건부 재개' 라는 절충안이었다. 북핵 및 남북 간 군사적 긴장고조 문제해결의 대안으로 6자회담 구도가 또다시 등장

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

2) 2010년 11월 연평도 포격 도발 직전 북한은 영변 핵시설단지를 방문 중인 핵물리학자 해커박사 일행에게 우라늄 고농축 시설로 보이는 일련의 시설물을 공개하여 북핵문제에 대한 국제여론 환기를 의도한 바 있다. Siegfried S. Hecker, "A Return Trip to North Korea's Yongbyon Nuclear Complex," Special Report (Center for International Security and Cooperation, Stanford University, November 20, 2010)

하게 된 것이다.

성명발표 후 하루도 지나지 않아 북한은 김영춘 인민무력부장 명의로 “천안호 사건과 연평도 포격전에 대한 견해를 밝히고 조선반도 군사적 긴장을 해소할 데 대하여” 라고 의제를 명시하면서 남북 고위급군사회담을 열자고 제안해왔다. 북한의 신속한 대응은 중국 측과 긴밀한 사전조율이 있었음을 보여준다.³⁾

북한이 연초 신년사설에서부터 남북 간 “대화과 협력사업을 적극 추진시켜 나가야한다” 고 주장하며 다양한 수준의 대화제의를 해왔으나 우리 측은 이를 진정성이 낮은 선전공세로 일축해 왔다. 2010년 도발 상황의 엄중함을 고려할 때, 이에 대한 사과나 유감 표시 없이 남북대화에 임하라는 북측의 요구는 받아들이기 어려운 것이었다. 사과 등의 권한이 있는, 즉 책임 있는 당국자 간의 대화가 개최될 수 있는 전기를 정상회담이 제공해 준 것이다.

그러나 남북 간 실질적 대화 재개의 단초로 기대를 모았던 실무급 예비접촉은 고위급 본회담에서 다룬 의제 선정에서조차 실패를 경험하면서 2월 8-9일 진전 없는 짧은 만남으로 끝나고 말았다.⁴⁾ 한국은 진정성 있고 건설적인 남북관계의 복원을 위한 북한 측 노력의 징표로서 도발 사과 및 재발 방지 공약을 요구하였으나, 북한이 이에 응하지 않았던 것이다. 남북관계 개선을 통한 6자회담 재개 수순이 교착상태에 빠지자, 중국 측은 남북관계 개선 문제와 분리하여 6자회담 재개 프로세스의 첫 단계로서 ‘남북 6자회담 수석대표 간 회담’ 을 4월 16일 우리 측에 제안함으로써 6자회담 재개의 불씨를 살리기 위해 외교적 노력을 경주 하고 있다. 그러나 현재까지 교착 상태 타개를 위한 실질적 전기를 마련하지는 못하고 있는 실정이다.

이 글에서는 이러한 현 정세를 분석하여 [1] 6자회담 재개 가능성 및 그 한계를 진단하고, [2] 6자회담 재개 프로세스와 관련한 북한의 대남 협상전략을 예측해 보고자 한다.

상기의 목적에 따라, 이 글은 다음과 같이 구성되었다. 다음 2장에서는 서두에서 소개한 한반도 문제에 관한 지난 1월 미·중 정상회담에서의 합의 상황을 구체적으로 살펴보고, 회담 이후 전개된 6자회담 재개 및 남북관계 개선문제와 관련하여 주목할 만한 당사국들의 움직임을 조망한다. 제3장에서는 보다 근본적인 의미에서 6자회담 체제가 지닌

3) 2010년 12월 중국 다이빙귀 국무위원의 방북, 1월 3일 양제츠 중국 외교부장의 방미, 1월 4일 보스워스 (Stephen Bosworth) 미 대북정책특별대사의 한국과 중국 방문, 그리고 같은 달 9일 미 게이츠(Robert Gates) 국방장관의 중국 방문을 통해 관련국 간 사전 의견수렴 작업이 진행 된 바 있다.

4) Aidan Foster-Carter, "South Korea-North Korea Relations: Not Getting Better," *Comparative Connections*, Vol. 13, No. 1 (May 2011), pp. 85~103, <<http://csis.org/files/publication/1101q.pdf>>.

구조적 한계를 적시하면서, 회담 당사국간의 이해관계 상충을 분석한다. 4장에서는 남북 대화 및 6자회담 프로세스에 임하면서 취할 수 있는 북한의 협상전략을 유형별로 정리·예측해 본다. 국제정세 뿐만이 아니라 북한 내부 정치적 요인들도 북한의 전술적 행보 선택에 중요한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 마지막 5장에서는 한국 측의 대처방안을 토론했다. 남북비핵화 회담에서든 군사회담이든 한국으로서는 진정성 확인과 실효성 확보의 원칙을 견지해 나아가야 할 필요가 있다고 주장된다.

II. 미·중 정상회담과 6자회담

1. 6자회담 재개조건

이 글에서 초점을 맞추고 있는 한반도문제에 관한 미·중 정상회담 합의사항은 공동성명 18항에 집중적으로 적시되었다. 주 내용을 차례대로 살펴보자.

첫째, 양국은 대원칙으로서 ‘한반도의 평화와 안정유지’에 합의하면서, 2005년 ‘9.19 공동선언 및 관련 유엔 안전보장이사회 결의안(실질적으로 Resolution 1695, 1718⁵⁾ 및 1874를 지칭)’을 실천을 위한 준거의 틀로서 제시하였다.⁶⁾ **표 1**은 이번 합의의 근본 토대를 제공한 9.19 합의의 주요 내용을 다루고 있다.

표 1 | 9.19 공동성명의 주요 내용

6자회담의 목표와 방법	평화적 방법에 의거한 한반도의 검증 가능한 비핵화 북한의 모든 핵무기와 핵계획의 철폐. 북한의 NPT 및 IAEA 복귀. 북한의 핵에너지 평화적 이용권리 보장 및 북한에 대한 경수로 제공. 1992년 「한반도 비핵화에 관한 남·북 공동선언」의 준수·이행(미국의 한반도 내 핵무기 재배치 금지 및 미국의 북한 불가침 공약).
상호관계	평화공존의 원칙 UN헌장이 규정한 목적과 원칙 및 국제관계에서 인정된 규범의 성실한 준수. 미·북 상호주권 존중 및 평화공존. 미·북 관계정상화 추진. 6자간 경제협력 증진 및 북한에 대한 에너지 제공 논의.
한반도 평화	당사국은 동북아시아의 평화와 안정을 위해 공동으로 노력할 것 공약
이행 방식	‘공약 대 공약’ 및 ‘행동 대 행동’의 원칙에 입각한 단계적 이행. 6자간 상호조율 된 조치.

5) 유엔안보리결의안 1718은 ‘6자회담 재개를 위한 외교적 노력’을 강력히 권고하고 있다.

6) 9.19 합의와 1695, 1715 및 1874 결의안의 구체적 내용은 다음을 참조. 조민·김진하, 『북핵일지 1955~2009』(통일연구원, 2009)

9.19 합의의 원용으로 ‘다자 간 협상’ 방식으로 합의된 조치를 통해 당사국들이 북한을 ‘보장’ 하거나 합의 불이행에 대해서는 ‘재제’ 를 가함으로써 ‘한반도 비핵화’ 를 실현하는 것이 한반도 평화유지의 요체임을 재확인한 것이다. 북핵 위기가 비단 미국과 북한만의 문제가 아닌 중국을 포함한 다양한 국제 행위자가 관련된 이슈이므로 그 해결도 국제적으로 이뤄져야 한다는 원칙을 다시 천명한 것이다.⁷⁾ 미국무부 공보담당 크롤리(Philip J. Crowley) 차관보가 1월 24일 밝힌 바 있듯, 미·북 직접 협상이 아니라 6자회담 프로세스만이 문제해결을 위한 정당한 도구임을 분명히 명시한 것이다.⁸⁾ 표 2 는 실패로 끝난 미·북 양자 간 ‘제네바 합의 틀(Agreed Framework)’ 과 6자회담으로 성사된 9.19 공동선언 체제를 비교하였다.

표 2 | 1994년 제네바합의와 2005년 9.19 합의

<p>목표</p>	<p>[제네바합의] 미국의 보상에 의한 북한 측의 핵무기개발 활동 동결(영변 핵시설 해체 등) [9.19합의] 평화적 방법에 의거한 한반도의 검증 가능한 비핵화 및 한반도 평화공존(현상유지)</p>
<p>협상방법</p>	<p>[제네바합의] 양자(미·북) 협상 [9.19합의] 다자간 협상</p>

6자회담을 통해 만들어진 다자 간 합의의 틀로 한반도 문제에 접근함으로써 중국 측이 원하는 대로 6자회담재개 및 다자주의 원칙에는 원론적으로 동의하는 한편, 미국은 UN 등에 의한 국제사회의 북한제재에도 중국 측이 성실히 임해 줄 것을 간접적으로 주문하는 선에서 타협점을 찾았다. 후반부에서도 9.19 합의와 관련된 ‘국제적 의무와 공약’ 의 준수를 다시 강조하였다. 북한 측에 의한 연이은 약속불이행 사태들이 6자회담체제의 좌초를 초래한 근본원인이었음을 지적하면서, 중국의 성의 있는 제재동참과 북한에 대한 영향력행사를 요구하는 미국 측 의사가 간접적으로 투영된 것으로 여겨진다.

7) 9.19 합의의 원용을 통해 동아시아 질서 유지에 대한 ‘중국의 역할과 의무’ 를 재차 강조하였다. 1994년 ‘제네바 합의 틀’이 미·북 양자 간 합의 방식으로 채택된 데다 북한 비핵화와 이에 대한 보상이라는 결론에 도달한 ‘협정의 타협’ 이었다면, 9.19 선언은 다자 간 협상의 방식으로 전개되었고 한반도 평화공존의 원칙적 이슈까지 다루는 광의의 의제 ‘를 다룸으로써 중국 측의 이해관계를 반영하는 한편 동북아 질서 관리자로서 중국의 위상과 역할을 미국 측이 공인하는 결과를 가져왔다.

8) 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>>

둘째, 양측은 남북관계 개선의 중요성을 강조하며, ‘진정성 있고 건설적인(sincere and constructive) 남북대화’가 6자회담조기재개를 위한 “필수적 조치”라는 데 합의하였다. 남북대화를 경유한 북핵문제 협상이라는 우리 측 원칙에 부합되는 부분이다. 한국 측의 ‘비핵화는 6자회담으로, 6자회담은 남북관계의 진전으로, 남북관계의 진전은 북한의 진정성으로부터’라는 결자해지 원칙이 반영된 것으로 볼 수 있다.

2010년 천안함 폭침과 연평도 포격 도발로 야기된 남북경색 국면을 ‘최근 사태전개’로 촉발된 긴장고조라고 중립적으로 표현되었다. 그러나 한미 간 긴밀한 공조가 효과를 발휘한 듯, 우리 정부가 주장해온 북한 대화제의를 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] ‘9.19 공동선언’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.⁹⁾ 이의 연장선에서, 1월 10일에는 한국을 공격하거나 더 이상 위협적인 도발을 감행하지 않겠다는 공약(a public pledge)이 생산적이며 지속적인 남북대화의 환경을 제공할 것이라 언급하였다.¹⁰⁾

1월 20일 일일브리핑을 통해 미국무부 터너(Mark C. Toner) 부대변인 대리도 북측의 군사회담 대화제의를 일단 긍정적이라 평가한 후, ‘보다 구체적인 행동’으로 뒷받침되어야 함을 강조하면서, 북한의 어떠한 조치가 긍정적인 또는 구체적 행동인지에 대한 판단은 근본적으로 한국 측이 판단할 사안이며, 북한이 취할 조치의 준거 틀 역시 남북 간 대화를 통해 결정할 수 있을 것이라는 견해를 피력하였다.¹¹⁾ 궁극적으로 긍정적·구체적 행동이란 ‘한국 측이 정의할 어떤 것’이라는 뜻이다.¹²⁾

우리 정부도 1월 10일 이미 통일부 대변인 논평 형식으로 북한에 대해 [1] 천안함 폭침

9) 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>>

10) Department of State, "Daily Press Briefing by Philip J. Crowley, Assistance Secretary," Washington, DC, January 10, 2010, <<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2011/01/154205.htm>>

11) 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>>

12) *Ibid.*

과 연평도 포격 도발에 대한 책임 있는 조치 및 추가 도발 방지에 대한 약속 및 [2] 비핵화에 대한 진정성 확인을 위한 남북 당국 간 대화를 제의한 바 있다. 우리 측 정의인 셈이다. 그동안 정부가 견지해온 [1] ‘대화를 위한 대화 배격’ 및 [2] 결자해지의 원칙을 일관되게 추진하여 명분과 실리 양면에서 주도권을 행사할 수 있어야 한다. 다음 절에서 논의 되겠지만, 한국정부는 이러한 원칙을 현재까지 굳건히 견지해 나가고 있다.

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

비록 우리와 미국 측 주장대로 북한 우라늄농축프로그램 문제를 유엔안보리에 안건으로 상정하는 데는 성공치 못했지만, 중국 측으로부터 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 깁스(Robert Gibbs) 대변인도 전향적이라 평가하면서, 미·중 정상회담을 통해 미국과 중국이 북한의 우라늄농축 프로그램에 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.¹³⁾ 6자회담의 틀을 통하여 기존의 플루토늄 핵물질 생산시설 이외에 우라늄 농축 프로그램에 대해서도 감시, 통제 및 불능화 작업을 추진해 나갈 수 있는 최소한의 공동기반을 마련한 것이다.

‘포괄적 핵실험 금지조약(CTBT, Comprehensive Test Ban Treaty)’의 조기 이행에 대한 합의에서 드러났듯, 핵비확산 이슈에 관한 한 양국은 동일한 이해관계를 공유하고 있다는 점을 분명히 하였다. 미·중 핵안보센터(CENS, Center of Excellence on Nuclear Security)의 설치 합의도 중국의 보다 전향된 자세를 반영하는 것으로 핵확산 문제에 관한 한 양국의 공통된 역지의지가 구현된 것으로 해석될 수도 있겠다. 북한에 대한 간접적 압박이 될 수도 있겠다.

비록 온도차는 있지만, 미·중정상은 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. 이에 따라 남북대화를 경유한 6자회담 재개 공식이 시도되게 되기에 이른다.

13) 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>>

2. 남북군사예비회담의 결렬과 중국의 공세적 중재

북한은 작년의 대결 국면을 반전 시키려는 듯 신년 초부터 대화공세를 취해 오고 있다.

【표 3】에서 이를 정리 하였다.¹⁴⁾

【표 3】 2011년 1월 중 북한의 대남 대화촉구 과정

1.1 신년공동사설	남북 간에 “대화과 협력사업을 적극 추진시켜 나가야한다” 주장
1.5 정부, 정당, 단체 연합성명	4개항의 “중대제안” 발표 ①남측당국 정당단체들과의 폭넓은 대화 제의 ②북과 손잡으려는 그 누구와도 만날 용의 ③긴장완화와 평화 화해와 단합 협력사업 등 모든 문제협의 가능 ④상호비방·중상 및 자극행위 중단 * 특히 “당국회담을 무조건 조속히 개최할 것” 을 요구
1.8 조국평화통일위원회(조평통) 대변인 담화	당국회담을 비롯하여 적십자 금강산관광 개성공업지구회담 재개 제의 판문점 남북연락채널 재개 남북경협협의사무소 동결 해제 통보 * “우리의 대화제안에는 아무런 조건부도 없으며 그 진의를 의심할 것도 없다” 고 주장
1.10 아시아태평양평화위원회(아태위), 적십자사, 경협사무소 통지문	당국회담실무 접촉 적십자회담 일정·장소 제시, 판문점 연락채널 재개(1.12), 경협사무소 정상운영 통지.
1.20 인민무력부장 명의 공개서한	우리 국방장관에게 “천안호사건과 연평도 포격전에 대한 견해를 밝히고 조선반도의 군사적 긴장상태를 해소할 데 대하여” 를 의제로 하는 ‘남북고위급군사회담’ 과 이를 위한 예비회담 개최 제의
1.28 조국통일민주주의전선(조국전선) 호소문	“전체조선민족에게 보내는 호소문” 형식으로 당국대화를 촉구하면서 최고인민회의와 우리 국회 사이의 의원 접촉도 제기
1.29 북 군사당국 통지문	우리의 2월11일 군사실무회담 역제의를 대해 회담날짜를 ‘2월1일’로 앞당기자’ 고 요구
1.31 아태위 통지문	통일부에 “대화의 장애물들이 모두 제거” 되었다면서 남북대화들을 조속히 개최할 것을 요구

14) 【표 3】은 다음에서 차용. 한기범, “북한의 집중적인 대남 대화공세 배경”, *KINU Online Series CO 11-06(2011, 2)*, <<http://www.kinu.or.kr/issue/index.jsp?category=1>>

미·중 정상회담 결과로 6자회담재개 가능성이 가시권에 들어오면서 대화공세에 더욱 박차를 가하는 모습이었다. 그러나 북한의 협박과 협상의 병행, 즉 화전 양면 전술 및 한국 내부 분열을 의도한 통일전선전술의 일환으로 이해될 수도 있는, 즉 선전전의 양상으로도 비칠 수 있는 ‘제안을 위한 제안’ 들이 다수였다. 이에 반해 한국 측에 있어 정상회담 이후 제안된 군사회담은 여타 전시적 대화제의들과는 달리 북한의 진정성을 실체적으로 확인할 수 있는 실질적 대화의 장으로 볼 수 있었다. 앞서 김영춘의 대화의제 제안에서도 살펴 볼 수 있듯이 2010년 도발 상황에 대한 북한의 모종의 조치가 암시되는 분위기였다.

서두에서 살펴보았듯이 고위회담을 준비하는 대령급 남북군사예비회담 자체가 결렬되면서 북한의 화해 노력의 진정성에 대한 한국 측의 의구심은 오히려 깊어진 형국이다.

남북 간 직접 대화(dialogue)가 교착상태에 빠져들자, 6자회담 재개를 목표로 중국 측이 중재를 위해 적극적으로 움직이기 시작했다. 남북대화 경유를 통한 회담재개 방식이 ‘진정성’의 징표로서 도발에 대한 사과 및 재발 방지를 요구하는 우리 측의 원칙적 접근과 이를 회피하려는 북한 측의 태도로 난관에 봉착하자 중국이 우회로 개척에 나선 것이다.¹⁵⁾

중국 외무성은 4월 7~12일 방중한 김계관 북한 외무성 제1부상과의 접촉을 통해 중재안을 마련하고,¹⁶⁾ 이를 우다웨이 중국 한반도사무특별대표를 통해 4월 15일 한국 측에 전해왔다.¹⁷⁾ 그 핵심은 [1] 교착상태에 빠진 남북 간 대화 과정에서 비핵화 이슈를 분리하여, 이들 사안들을 별도의 프로세스로 진행하며, [2] 남북비핵화 회담을 거쳐 미북 양자대화를 추진한 후 6자회담 재개 프로세스에 돌입한다는 것이다. 난제인 북한의 사과문제 등을 우회하면서도, 미·중 정상회담에서 합의된 남북 당사자 접촉과 긴장 완화 이후 6자회담 재개 원칙을 고수하는 절충안을 제시한 것이다. (▶그림 1▶ 참조)

15) 6자회담 재개 문제와 관련한 최근 중국 측의 외교 활동에 관해서는 다음을 참조할 것. Scott Snyder, "China-Korea Relations: Can Inter-Korean Dialogue Revive the Six-Party Talks?" *Comparative Connections*, Vol. 13, No. 1 (May 2011), pp. 109~118, <<http://csis.org/files/publication/1101q.pdf>>.

16) 방중 기간 중 김계관은 장지준 중국 외무성 부상, 양제츠 중국 외무상, 우다웨이 중국 한반도사무특별대표 등과 개별 회담을 열었다고 중국 외무성이 발표한 바 있다. 중국 측의 북한 설득이 집요했음을 알 수 있다.

17) 중국이 6자회담 재개에 ‘과도하게’ 적극적인 이유는 다음 장에서 논의된다.

그림 1 | 중국 중재안(단계적 접근법)

[Track 1] 남북 긴장완화와 관계개선을 위한 남북회담

[Track 2] 남북 비핵화회담

남북 6자회담 수석대표 간 회담(1단계) → 미북 접촉 → 6자회담 재개

이를 수용한다면 6자회담 재개 여부가 비핵화 의지의 ‘진정성’ 여부를 전제로 한 남북 비핵화 회담의 향방에 따라 결정될 수 있게 된다. 이에 대해 북핵 문제 협의 차 워싱턴을 방문 중인 정부 고위 당국자는 “비핵화를 위한 남북대화는 우리가 이미 제의 한 것”이라며 대화 성사 가능성을 암시하면서도, “북한과의 대화는 순서가 중요한 것이 아니라 실질적으로 비핵화의 진전을 기할 수 있느냐가 중요하다”며 북한의 비핵화에 대한 진정성 여부를 중요한 잣대로 삼을 것임을 시사 한 바 있다.¹⁸⁾ 그는 또 “남북대화를 해보고 그 결과를 놓고 한·미가 협의해 북미대화에 대한 종합적 판단을 해야 할 것”이라며 선을 긋는 모습이다.¹⁹⁾

북의 진정성 확인 문제가 또다시 중요한 회담 성공의 준거로 등장하는 모습이다. 5월 9일 독일을 방문 중인 이명박 대통령은 메르켈 독일 수상과의 공동 기자회견 자리에서 2012년 3월 개최되는 핵안보정상회의(Nuclear Security Summit)에 김정일을 초청할 수 있다며, 그 전제 조건으로 국제사회에 대한 확고한 핵포기 의지 표명과 2010년 북한 도발에 대한 사과를 요구하였다.²⁰⁾

지금까지 미·중 정상회담 이후 6자회담 재개와 관련한 정세 변화를 살펴보았다. 다음 장에서는 북핵문제의 해결책으로 거듭 재등장하는 6자회담 체제의 본질적 한계에 대해 논해본다.

18) 윤완준, “정부 “긍정적 진전” 비핵화회담 추진”, 『동아일보』, 2011. 4. 16; 김상연, “북 태도변화 없으면 6자회담 재개 안해”, 『서울신문』, 2011. 4. 16.

19) 김명호, “북 비핵화 논의 수용엔 남북대화”, 『국민일보』, 2011. 4. 16.

20) 전수영, “비핵화합의엔 핵정상회의 김정일 초청”, 『연합뉴스』, 2011. 5. 10.

III. 6자회담 체제의 구조적 한계

1. 약한 레짐으로서 6자회담체제

6자회담이 그간 북한 비핵화 목표 달성에 실효적 도구로서 제대로 기능하여 왔는지는 매우 의문스럽다. 북한의 플루토늄 핵무기 개발을 억제하지도 못했을 뿐만이 아니라, 약속을 이행하지 않는 북한과 같은 행위자를 효과적으로 제재할 수도 없었으며, 우라늄농축프로그램 추진을 사전에 차단하지도 못했다. 오히려 북한이 비핵화 대가로 주어진 경제지원을 향유하면서 핵무기 및 운반매체 개발에 필요한 시간을 버는데 방조한 측면마저 있다. 보다 심각한 문제는 이러한 낮은 실효성이 단지 기술상의 실책이나 방법론상의 문제가 아닌 ‘근본적이며 구조적인’ 한계에서 연유된 것으로 보인다는 점이다. 그렇다면 회담재개가 앞으로도 북한 비핵화 달성에 크게 기여할 수는 없을 것이라는 전망이 설득력을 가질 수밖에 없다. 6자회담의 한계는 회담참가 당사국들 간의 이해관계 상충과 하나의 국제레짐(international regime)으로서 6자회담체제가 가지는 취약성에서 찾아 볼 수 있을 것이다.²¹⁾

6자회담의 실효성을 제약하는 요인으로 무엇보다도 회담 참여자들의 평화적(즉, 협상과 보상을 통한) 북한 비핵화 달성이라는 공동의 목표에 대한 동기의 강약과 공약 정도가 상이하다는 점을 들 수 있다. 6자회담이 참가자들의 행위를 규범적 절차적으로 수렴하여 비핵화라는 공공선을 조직적으로 생산해 내는 탈-국가적 체제로 기능하기보다는 각 행위자들이 개별국가의 이익을 도모하는 이전투구의 지리멸렬한 게임의 장으로 둔갑할 개연성이 근본적으로 높을 수밖에 없다.

[북한] 그간의 경험을 통하여 비핵화에 대한 북한의 의지가 매우 ‘희박하다’ 라는 점은 거듭 확인되었다. 북한은 동북아 국가들 중 거의 유일하게 핵무기 비확산 규범(norm)에 역행하는 일탈국가로 자리매김해오고 있다.²²⁾ 북한의 핵무장 욕구는 군부 및 선군보위 세력이 독점적 지위를 확보하고 있는 국내 정치체제에 확고히 뿌리 받고 있는 것으로 여

21) 국제레짐은 국제관계상의 주어진 일정 영역에서 참여하는 행위자(예, 개별 주권국가)들의 (행위 방식이나 정책결정의 결과에 대한) 기대치가 수렴될 수 있는 암묵적, 명시적 원칙, 규범, 규칙, 정책결정절차” 를 의미한다. Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” In *International Regimes*, edited by Stephen D. Krasner (Ithaca: Cornell University Press, 1983)

22) Etel Solingen, *Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2007) 참조.

겨진다.

평화적 국제공조로 한 국가의 체제적 성격을 바꾼다는 것은 지극히 힘든 일이다. 더욱이, 선군정치연합의 단합을 꺾어야할 후계보위정권에 핵무기 포기를 결심시킨다는 것은 거의 불가능한 일이다.²³⁾ 북한은 오히려 6자회담의 틀을 활용하여 핵무기 ‘보유국가의 지위’를 공인받고, 그 연장선상에서 평화체제 수립을 꺾고 있는 것으로 보인다.

미국과 한국을 향하여 유화적 신호를 보내는 한편, 중국과의 경협을 강화하면서 개방·개혁 제스처를 취하여 체제 유지에 필요한 경제 및 식량 지원을 얻어내는 방편으로서 6자회담을 이용하려 들 수 있다.

한 보고서에 따르면, 식량수급 상태가 비교적 나아졌다고 평가되는 2008년 이후에도 북한인구 중 상당수가 외부원조에 의지하여 기아와 투쟁 중인 것으로 추산된다.²⁴⁾ 특히, 2010년 북한의 작황 상태는 태풍과 수해 등의 여파로 더욱 심각한 수준으로 악화된 것으로 보인다.²⁵⁾ 미국 등 국제사회의 제재로²⁶⁾ 경제난이 심화된 데다 정당성이 떨어지는 3대 세습의 강행으로 일반 주민에게서는 물론 엘리트층 사이에서조차 체제에 대한 회의감이 증대되고 있는 실정이다.

그렇다고 해서 체제 붕괴와 직결될 수도 있는 위험성을 내포한 개혁·개방정책의 대규모 추진을 통해서 문제의 본원적 해결을 시도한다는 것은 후견정부로서는 지나친 모험일 것이다. 9.28 당대표회나 중앙위원회 전원회의를 통해 구성된 후계정권의 인적 구성이나 개정 당규를 통해 드러난 지도 이념의 지향점을 면밀히 검토해보면, 향후에도 근본적인 개혁이 없을 것임이 보다 분명히 드러난다.

이에 따라 북한은 최소한의 체제운영에 필요한 물적 지원을 내부개혁 없이 ‘외부로부터’ 얻어 내야할 필요가 있으며,²⁷⁾ 이를 위해 6자회담 재개 시도, 남북 간 긴장 감소, 북

23) Jin-Ha Kim, "North Korea's Succession Plan: Stability and Future Outlook", Korea University *Ilmin International Relations Institute Working Paper Series No. 8*, (December 2010), <<http://www.iiri.or.kr/>>

24) Dick K. Nanto and Emma Chanlett-Avery, "The North Korean Economy: Leverage and Policy Analysis", CRS Report RL 32493 (Congressional Research Service, Updated Aug. 26 2008).

25) WFP/FAO/UNICEF, "Rapid Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea," Special Report (24 March, 2011).

26) 특히 미국은 현재 시행 중인 유엔결의안 1695, 1718, 1874 및 대량살상무기거래금지 행정명령 13382에 이어 북한의 천안함 도발에 대한 대응으로 추가금융제재를 추진 중에 있다. 미국의 대북 경제제재에 대해선 다음을 참조. Karin Lee and Julia Choi, "North Korea: Unilateral and Multilateral Economic Sanctions and U.S. Department of Treasury Actions 1955-April 2009," *National Committee on North Korea Working Paper* (Last Updated April 28, 2009).

27) North Korean Advisory Group, *Report to the Speaker, U.S. House of Representative* (Washington,

핵문제를 매개로한 미국과의 대화 추진 등의 임시방편적 유화전술을 구사할 수도 있을 것이다. 핵협상 등을 도구로 한국과 미국 등으로부터 상당한 경제지원을 얻어냈던 기억을 쉽게 잊을 수는 없을 것이기 때문이다.²⁸⁾ 유화전술이 성공하여 6자회담이나 북미협상 또는 남북 정상회담 등이 개최된다면, 경제적 지원이나 대규모 식량 원조를 국제사회로부터 각출해 낼 수 있을 뿐만이 아니라, 김정은 후계체제의 국제적 공인 또는 암묵적 동의라는 부수입을 올릴 수 있을 것으로도 기대된다.

그럼에도 불구하고 6자회담이나 남북회담 재개 노력 등의 북한의 유화적 제스처는 군사적 모험주의 경향에 종속된 제한적 수단으로 보아야 할 것이다. 이는 선군군사세력의 절대적 지지를 확보하여야 하는 세습후견정부의 내부 정치적 한계와 역내에서 안보불안정을 조성해야 주변국으로부터 일정 지원을 얻어낼 수 있는 ‘지정학적 역설’ 때문이다. 천안함사태 이후 전개된 미·중 갈등국면으로 보다 많은 중국의 경제적, 정치적 지원을 얻어낼 수 있었던 그간의 선례들을 돌이켜 보면, 군사적 도발의 후속·수확전술로서 유화전술의 한정적 성격이 쉽게 이해될 수 있다.²⁹⁾

북한 지도부는 어떤 식으로든 지원을 받아내기 위해서 동북아 안보 상태를 뒤흔들 수 있는 능력을 보유하고 있다는 사실을 주변국에 때때로 과시할 필요가 있다고 믿고 있는 듯하다. 근본적으로 북한 지도자들은 위협을 회피하고자 노력하는 집단과는 거리가 멀다. “사실, 위협을 감수함으로써 번창하는 집단이다.”³⁰⁾ 만약 유화 제스처가 소기의 성과를 거두지 못할 경우 언제든지 안보상의 도발 정책으로 급격히 회귀할 가능성이 농후하다 할 수 있다. 6자회담 재개를 위한 당사국들의 활발한 외교적 움직임에도 불구하고 역내

DC: GOP, 1999), p. 30; Marcus Noland, *Avoiding the Apocalypse: The Future of the Two Koreas* (Washington, DC: IIE Press, 2000), p. 348; Bruce E. Bechtol, Jr., *Defiant Failed State: The North Korean Threat to International Security* (Washington, DC: Potomac Books, 2010), pp. 121~30.

28) 한국정부로부터의 햇볕지원은 물론 미국으로부터도 동기간 중 10억 달러 이상의 경제 지원을 얻어낸 바 있다. Mark E. Manyin and Mary Beth Nikitin, "Assistance to North Korea," *CRS Report R40095* (Congressional Research Service, December 24, 2008).

29) 이러한 논리의 연장선에서 조민은 천안함 및 연평도 도발은 김정일이 역내 불안정을 조성하여 중국 측의 지원을 강제하기 위해 기획된 정쟁 비즈니스의 한 기법에서 비롯된 것으로 파악한다. 조민, “북한의 ‘전쟁 비즈니스’ 와 중국의 선택”, *KINU Online Series* CO 10-46(2010, 12), <<http://www.kinu.or.kr/issue/index.jsp?page=2&num=702&mode=view&field=&text=&order=&dir=&bid=DATA01&ses=&category=1>>

30) Han Sung-Joo, “The Yeonpyeong Shelling: North Korean Calculations”, *Luncheon Speech at the Five-University* (Universities of Princeton, Peking, Tokyo, Korea, and National University of Singapore) Workshop on “Asia-Pacific Order and US-China Relations” (December 10, 2010, Beijing)

안정성이 증가할 수 있다고 믿을 수 없는 상황인 것이다.

[중국과 미국] 중국의 경우에도 북한 체제 유지(안정)와 한반도 현상의 평화적 관리(평화)를 비핵화보다 보다 상위 목표로 추구하고 있는 것으로 보인다.³¹⁾ 북핵문제를 북한의 체제 안정 및 동북아에서의 미국과의 안보 경쟁의 틀에서 접근하고 있으며, 북한붕괴로 초래될 수 있는 혼란(chaos) 상태에 깊은 우려를 가진 듯하다.³²⁾

이러한 시각을 견지하는 한, 전략적으로 중요한 관문(outdoor)에 자리 잡고 있는 김정일 체제를 경쟁국가의 목표가 되게 만들 수 있는 어떠한 사태발전에도 저항(resistance)할 수밖에 없을 것이다.³³⁾ 중국은 북한이 대중 포위 또는 아시아관 봉쇄전략의 전개를 사전에 예방하는 쇄기로서의 역할을 수행해 줄 수 있을 것으로 기대하고 있는 듯하다. 이러한 계산법에 따르는 한, 아무리 나쁜 정권이라 해도 김정일 북한의 유지에 비중을 둘 수밖에 없을 것이다.

미국의 경우, 북한의 비핵화 및 (핵과 대량살상 무기체계 및 그 테크놀로지의) 비확산 그리고 역내 안정을 추구하는 수단으로서 6자회담체제를 바라보고 있는 듯하다. 그러나 중국과는 이들 목표들의 순위 매김에 있어 다른 모습을 보여주고 있다. 실질적인 세계 경영자로서 미국의 입장에서는 핵무기의 확산 이슈가 더 큰 문제로 다가올 수 있다. ‘핵무기 없는 세상’을 목표로 하는 오바마 정부 입장에서는 더더욱 그러하다. 북한의 체제 유지보다는 비핵화 문제에 더 천착할 수 있다는 점에서 중국보다는 한국의 입장에 더 우호적일 수는 있으나, 비핵화 또는 비확산 문제가 해결 될 수 있다면 북한 체제 유지에도 반대하지 않을 것이다. 이점에서는 한국보다는 중국과 더 많은 이해관계를 공유할 수 있는 것이다. 경우에 따라서는, 북한의 비핵화보다는 비확산으로 목표를 재조정할 경우 한국 으로서는 지대한 국익의 손상을 가져올 수도 있다. **표 4**는 미국과 중국의 북핵 문제에 대한 전략적 목표 및 이해의 상이성을 정리하였다.

6자회담의 주 행위자인 미국과 중국이나 그 대상인 북한의 이해관계 특실이 상이하므로, ‘최선의 경우’라 할지라도 실질적으로 6자회담체제는 한반도의 현상유지 및 관리, 그리고 보상을 통한 북핵개발 속도의 상대적 지연 이상의 결과를 얻어내기는 힘들 것이다.

31) David Shambaugh, "China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term," *Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 2 (Spring 2003), pp. 43~56.

32) Jennifer Lind, "The Once and Future Kim: Succession and Stasis in North Korea," *Foreign Affairs Snapshot*, October 25, 2010.

33) Andrew Salmon, "China's Support of North Korea Grounded in Centuries of Conflict," *CNN*, November 26, 2010, <http://edition.cnn.com/2009/WORLD/asiapcf/11/26/china.north.korea.ties/index.html>.

북한이 비핵화 원칙에 동의할지라도 이전에 그랬던 것처럼 이행과정을 지루하게 끌고 나갈 것임은 자명하다.³⁴⁾

표 4 | 미중 양국의 한반도 문제에 대한 상황인식 및 전략적 목표

	상황인식	전략목표 순위	북핵 접근법
중국	한반도 안보 불안 및 긴장고조 긴장 완화 및 상황 안정화 필요성 동북아에서 미국의 대중국 포위	한반도 긴장 완화 및 안정화 북한의 지전략적·지경학적 중요성과 영향력 유지 1) 북한 정권 유지, 개혁·개방 및 비핵화 2) 북한 정권 유지 3) 북핵 비확산 및 관리 4) 북한 비핵화	대화를 통한 상황 관리, 긴장 완화 및 안정화 상황 안정화를 통한 북한 정권 유지, 북핵 비확산 및 한반도 비핵화
미국	한반도 안보 불안 및 긴장 고조 긴장 완화 및 상황 안정화 필요성 북핵 및 미사일 개발은 지역 안보 및 미국에 위협 중국의 북한 정권 비호	한반도 긴장 완화 및 안정화 한·미 동맹 강화와 한국 안보보장 1) 북핵 비확산 및 비핵화 2) 북한 정권 개혁 및 인권 개선	대화를 통한 상황 관리, 긴장 완화 및 안정화 대화를 통한 북핵 비확산 및 비핵화 달성
공통분모	한반도 안보 불안 및 긴장 고조 긴장 완화 및 상황 안정화 필요성	한반도 긴장 완화 및 안정화	대화를 통한 상황 관리, 긴장 완화 및 안정화
상이점	중국: 동북아에서 미국의 대중국 포위 미국: 중국의 북한 정권 비호	중국: 북한의 지전략적·지경학적 중요성과 영향력 유지 미국: 한·미 동맹 강화와 한국안보 보장 전략적 이해의 우선순위 차이	중국: 상황 안정화를 통한 북한 정권 유지 미국: 북핵 비확산 및 북한 비핵화 달성

* 이지용, “미중 정상회담 이후 한반도 안보정세”, 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 2011. 3), p. 9.

[한국의 딜레마] 6자회담체계에 주체적으로 입장을 잡아나가지 못한다면, ‘최악의 경우’ 우리의 안보를 담보로 하는 국제 거래가 우리의 의사와 관계없이 이뤄지지 않으리라는 보장도 없다. 극단적으로는 미국도 현실과의 타협 속에 비핵화 대신 비확산에 치중하는 차선책을 택할 가능성마저 배제할 수만은 없는 노릇이다. 우리가 북한 비핵화의 목표를 ‘확고하고 분명하게’ 추진해 나아가야 할 당위도 여기에 있는 것이다. 국제적 협력강

34) Siegfried S. Hecker, "Lessons Learned from the North Korean Nuclear Crises," *Daedalus*, Issue 44 (Winter 2010), p. 54.

화 주문이 강하고 이에 대해 다른 대안을 제시할 수 없는 상황이라면, 차선책으로 비용 대비 최대 효과의 원칙하에 문제에 접근하는 유연한 방법론도 필요할 것이다. 물론 그 과정에서 미일과 긴밀한 공조를 유지해야 함은 당연하다.

집단선(collective good) 이론에 따르면, 집단선은 언제나 부족하게 생산된다. 이에 대한 극복 방안 중 하나가 참여자의 행위를 구속하는 조직의 존재이다. 비록 구성원 간 상이한 목표와 이해관계가 북한 비핵화라는 공공선을 생산해 내지 못하는 주원인이라 할지라도, 만약 6자회담체제가 강력한 조직 기구적 구속력을 구비한 강력한 국제레짐이라면 ‘그럼에도 불구하고’ 공공선을 생산해 낼 수 있을 것이다.

규범적 이행 기구로서 6자회담체제의 약점을 지적하지 않을 수 없다. 국제레짐으로서 6자회담체제는 특히 합의사항의 ‘이행’ 및 불이행시의 ‘제재’ 양면에서 취약점을 드러내어 왔다. 일탈행위자의 감시, 검증(verification) 및 제재 장치가 미약하며, IAEA, UN 등 또 다른 국제기구에 이러한 책무를 이관해 왔는데, 그 동안 이러한 이원화된 작동방식이 북한의 의무 준수를 강제하거나 여타 참가국의 의무 및 공약 이행을 구속하는(binding) 효과를 거두어 왔다고 말할 수는 없다.³⁵⁾

이러한 점은 비단 일탈 국가로서 북한의 반규범적 행위를 차단하는데 효과적이지 못했다는 점에서만 보이는 것은 아니다. 북한의 후견국가 중국은 안보리 상임이사국이다. 중국이 국제사회가 요구하는 북한의 일탈행위 제재에 적극 동참하지 않는다면, 안보리 결의안 자체가 제대로 성안되고 엄격히 적용될 가능성은 희박해진다.

최근 위키리크스(Wikileaks) 폭로 내용에서도 확인되듯, 중국 자체가 대북 UN 결의안에 부합되지 않는 대북방조 내지는 동조 행위를 해왔던 것으로 의심받고 있다.³⁶⁾ 북한의 지문이 미얀마, 시리아, 이란 등 열외 커넥션 국가들의 핵 및 대량살상 무기개발과정 도처에서 발견되고 있는 실정이다.³⁷⁾ 최소한 물리적으로 중국의 영토나 영해를 경유하지 않으면서 미사일 등 대량살상무기 또는 그 제조기술의 북한으로부터의 유출 또는 북한으로의 유입이 가능했다고 믿기는 힘든 일이다. 중국 측의 의식적 방관 내지는 묵인이 없었

35) 9.19 공동 선언 자체가 북한의 NPT 및 IAEA 복귀를 근본 원칙의 하나로 적시하고 있는 형편이다. 양대 핵확산 방지 레짐에서 이미 무단이탈한 북한과 북한의 핵무기 개발 프로그램에 관련된 문제를 다시 이들 기관에 맡겨야 하는 모순적 상황이 발생한 것이다.

36) 윤덕민, “북한의 우라늄농축 프로그램과 대응방향”, 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 2011).

37) Larry A. Niksch, "North Korea's Nuclear Weapons Development and Diplomacy," *CRS Report RL33590* (Washington, DC: Congressional Research Service, March 30, 2009) 및 International Crisis Group, "North Korea's Chemical and Biological Weapons Programs," *Asia Report N° 167* (June 2009) 참조.

다면, 실질적으로는 불가능했을 활동들이다.

최근 중국의 반대로 공개가 무산된 UN 보고서에서도 이란과 북한 간 미사일 생산 등에 관련된 기술 공유 문제가 거론되고 있는 것으로 알려졌는데, 5월 16일 일일 기자브리핑에서 미국무부 터너(Mark C. Toner) 부대변인 대리는 이란-북한 기술 공유가 중국의 지원(facilitating) 하에 이뤄진 것이 아니냐는 기자들의 질문에 미국은 과거부터 기술공유 문제를 꾸준히 제기해 왔음을 상기시킴으로써 불편한 속내를 드러내기도 했다.³⁸⁾

중국이나 북한에 6자회담 합의사항 이행의무나 국제사회의 제재 요구수행을 강제할 어떠한 수단도 6자회담체제는 가지고 있지 못하다. 이번 공동선언에서도 미국 측 의사가 강력히 반영된 듯 구체적이면서도 효과적인 조치의 필요성이 거듭 강조되는 사정도 기실 여기에 있는 것이다. 우리 정부도 6자회담 재개의 조건으로서 제재의무 실행 등의 사안에 관한 참가국들의 명확한 공약 확보 및 이를 실효성 있게 제도화할 수 있는 방안의 마련에 주력해야 할 필요가 있다. 합의사항 불이행의 최대피해자는 결국 한국일 수밖에 없는 현실이다.

2. 6자회담체제의 존속 원인

그렇다면, 비핵화에 큰 관심이 없거나 상대적으로 낮은 우선순위를 두고 있는 즉, 본질적 관심이 없다고 할 수 있는 북한이나 북한 비핵화보다 역내 안정에 우선순위를 두고 있는 것으로 보이는 중국이 줄기차게 6자회담재개를 주창하는 이유는 무엇일까? 6자회담체제의 유지가 자신들이 정의하고 추구하는 국가이익에 부합되기 때문이다. 북한의 경우부터 검토해 보자.

앞서 지적했듯, 북한은 6자회담의 형식을 빌려 핵무기 보유국 지위를 획득하고자 하며, 이를 2012년 강성대국 진입의 한 지표로 여기고 있는 것으로 보인다. 후계체제의 안정화에도 기여할 수 있을 것으로 심산하고 있을 것이다. 장기적으로는 북한과 미국 간 평화협정체제를 유인하고자 한다.

다른 한편, 6자회담 재개를 경제적 궁핍 및 국제적 고립 상황을 타개해 나갈 하나의 방안으로 여길 수 있다. 북한은 ‘원조에 의존하는 국가(an aid-based state)’ 이다.³⁹⁾ 6자

38) Department of State, "Daily Press Briefing by Mark C. Toner, Acting Deputy Department Spokesman," Washington, DC, May 16, 2011, <<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2011/05/163509.htm>>

39) Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (Basic Books, 2001, Revised and Updated), p. 414.

회담을 절대적으로 부족한 체제 유지비용을 충당할 수 있는 현금창구(cash cow)로 여기고 있을 수 있다.

‘수입원(sources of income) 다변화(diversify) 수단’ 으로 활용할 수도 있다.⁴⁰⁾ 6자회담 보상체계가 중국 일변도 경제 및 외교정책이 가져올 수 있는 위험성을 상쇄할 수 있는 우회수단이 될 수 있는 것이다. 비록 북한이 원하는 경제지원을 얻을 수 없을지라도, 중국의 동북아 정책에 대한 순응의 대가로 일정 수준의 원조를 중국으로부터 추가로 얻을 수 있을 것이다.⁴¹⁾

부가적으로, 남북대화 국면을 활용하여, 대남분열 및 통일전선구축 전략의 일환으로서 한국 내 여론분열을 야기하고 신년사설에서 강조하듯 “성스러운 정의의 애국투쟁” 을 부추겨 현 정부의 통치력 약화를 피해 볼 수도 있을 것이다.

중국은 연평도 도발의 포연이 채 가시지도 않은 직후 상황에서도 한국 측에 6자회담 재개를 강권하는, 외교적 결례로 비칠 수 있는 행태조차 마다하지 않은 바 있다. 중국은 6자회담의 틀에서 자국이 원하는 방향으로의 지역 안정체제를 유지할 수 있다고 믿고 있는 듯하다. 6자회담의 재개를 통하여 최소한 지역 안정 및 북한 체제 유지에 필요한 비용을 타국에 떠넘길 수도 있을 것이다.

‘같은 말을 두 번 사지 않기 위한’ 미국의 전략적 인내(patience)나 의도된 방관(negligence) 정책이 효험을 거두지 못하고 있는 반면, 북한의 탄도미사일 개발과 우라늄농축 프로그램은 줄기차게 진행되어 왔다. 노골적인 북한의 군사적 도발마저 자행되었다. 위협이 끊임없이 증대된 것이다. 미국도 국내외적으로 무언가 시도해야만 한다는 압력에 노출된 형편이다. 더 이상 북한문제가 오바마 행정부의 우선 처리대상에서 제외될 수 없게 되었다. 어떤 식으로든 개입할 수밖에 없는 시점에 도달하였다.

북한체제의 지속과 한반도 분단의 ‘평화적’ 고착 및 동북아 세력 균형 상태의 항구적 보존을 지역 내 주요 행위자가 참가하는 6자회담이라는 다자간 협의체를 통하여 인정받으면서도, 그 비용을 타국에 전가하고자 하는 역설적 목표를 추구하고 있는 듯하다. 이러한 점은 비록 방향성은 다르더라도 미국의 북핵문제를 다루는 태도에서도 유사하게 드러나는데, 미중 양국의 북핵문제 접근법은 ‘비용전가(buck-passing)’ 라는 키워드로 요

40) Robert Kaplan, "Attack That May Signal a Pyongyang Implosion," *Financial Times*, November 23, 2010, <<http://www.ft.com/cms/s/0/6fcf5c14-0d3e-11e0-82ff-00144feabdc0.html#axzz18xGbjgry>>

41) 5월 20일 새벽에 이루어진 김정일의 전격적 방중도 6자회담 참가를 종용하는 중국 측에 반대급부를 요구하려는 북한의 의도에서 비롯된 것으로 추측해 볼 수도 있겠다. 2010년의 도발 정국을 무마하여 6자회담재개를 통해 역내 안정을 이루고자 하는 중국에 얻어낼 무엇이 있을 것이기 때문이다.

약될 수 있다. 상대의 비용으로 자신의 전략적 목표를 달성할 수 있다면 금상첨화일 것이다.

정리하면, 6자회담체제는 합의사항의 이행의무 실현 및 불성실 이행에 대한 감시와 제재의 측면에서는 구조적으로 취약했던 반면, 개별 참여자들이 자국 이기 실현을 위한 정치 게임의 장으로서 활발히 활용되어온 측면이 강하다. 북한의 핵무장 문제가 국가의 생존과 안보상황 변화에 직결되는 한국으로서는 약점이 많은 6자회담체계에 북핵문제 해결을 전적으로 의지하는 것은 안전한 선택이라 할 수 없다.

6자회담 재개에 관한 국제적 논의에 참가할 수밖에 없는 상황이 전개되더라도, 한국은 ‘북한 비핵화’의 실현이라는 6자회담 본연의 목표를 참여국들에 명확히 각인·주시시켜 나가야 한다. 이에 대한 참가국들의 공약 확보와 더불어 공약의 완전한 이행을 보장해 줄 제도적 장치 구비에 주력함으로써, 협상주체로서의 확고한 자세를 견지하여야 할 것이다. 군사회담 개최와 별도로 남북 간 비핵화 문제를 다루기 위한 회담을 제의한 우리 정부의 결정은 이런 면에서 주도권 회복을 위한 시발점이 될 수 있을 것으로 기대된다. 최근 중국 측의 남북비핵화 회담 중재 노력도 한국 측의 이러한 주도권 되찾기 노력의 과실로 보아야 할 것이다.

군사회담이든 비핵화 회담이든, 또는 6자회담 본회의 재개 시에도 경제성과 효율성의 측면을 중시하는 실용적 접근을 꾸준히 시도할 필요가 있다. ‘성과 없이 지불 없다’는 원칙을 고수해 나가야 할 것이다. 최소한 우리의 비용을 줄일 수는 있을 것이다.

IV. 북한의 대남협상전략

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 길목 일 수 있는 각종 남북대화나 개최 가능성이 있는 남북 비핵화 회담에 임하는 북한의 협상 전략들을 유형별로 예측해 보고 대응책을 고려해 보자.

북한의 대외정책 패턴에서는 벼랑 끝 대결(brinkmanship)을 적절히 구사하여 상대로부터 양보를 얻어내면서 자신의 의지를 관철 시키는 강압적 외교(Coercion)의 양상이 규칙적으로 나타난다. 소위 ‘강제적 설득(forceful persuasion)’의 북한식 변형이라 부를 수 있겠다.⁴²⁾ 미국과 북한 또는 중국과 북한 간의 절대적으로 비대칭적(asymmetric)인

국력 차를 감안할 때, 강제적 설득 전술은 미국이나 중국이 북한에 적용할 수 있는 옵션에 하나이지만, 유동적인 동북아 정세, 특히 미·중 간 갈등 등의 가변적 상황과 일단 전쟁이 발생할 경우 큰 피해를 감내할 수밖에 없는 한국의 지정학적 취약성(요컨대, 수도권 시민의 인질화)을 불모로 오히려 북한이 이를 애용하는 역설이 나타나게 된 것이다.

이 패턴에서는 전쟁을 예감할 수 있을 정도로 긴장을 한껏 고조 시킨 후 유화를 가장한 협상으로 더 큰 대가를 얻어 내고자 한다. 불충분한 보상은 또다른 도발을 예고하는 것이다. 비단 한국 뿐만이 아니라 한반도 현상 유지를 바라는 모든 행위자를 그 협상(또는 협박) 대상으로 하며, 직접 도발의 대상은 주로 한국이 될 수밖에 없다. 각종 회담개최 등 협상 국면에서도 협상력 증대를 위해 언제든지 도발을 자행할 수 있으며, 도발 와중에도 협상을 제안하는 이중적 행태를 보이게 된다. 즉, 유화 제스처와 도발적 행위가 국면 별로 번갈아 나타나는 화전 양면전술이 구사되는 것이다.

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.

[북한 협상전략 I: 형식이행] 북한이 남북관계 진전을 통한 한국으로부터의 지원 확보나 미·북 간 직접대화 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, 미국과 중국 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 국제 정세를 고려할 때, 북한이 이 전략을 선택할 가능성이 가장 높다고 할 수 있다.

어떠한 사과나 조치가 진정성을 구성하는지를 결정하는 것이 각종 남북대화나 비핵화 회담에서 해결해야할 첫 번째 난제가 될 전망이다.

군사회담 등 남북대화에서는 작년의 군사적 도발(북한이나 중국 측의 시각에서는 불안

42) 개념과 사례는 다음을 참조. Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1997).

정 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 물 타기 공세를 전개하여 사과의 수준과 범위를 축소시키면서 한국 측에 긴장의 책임을 전가하려 시도할 수도 있다.

비핵화회담 역시 북한으로서는 다분히 형식적인 수준에서 1992년 「한반도 비핵화에 관한 남·북 공동선언」의 준수 언명 정도에서 마무리지려 할 수 있다. 비핵화 실패의 책임을 미국과 한국에 떠넘기면서 자신들의 이행 의무 파기에 대한 정당화에 주력할 수도 있다. 금번 이명박 대통령의 김정일에 대한 핵정상회의 초청 제의에서 도발에 대한 사과를 전제한 것도 비핵화 회담에서의 북한의 형식적 응대 또는 적반하장의 선전전 전개를 방지하고자하는 노력의 일환으로 이해될 수 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 도발에 대한 순도 높은 사과 또는 비핵화 의지의 진정성을 요구하며 홀로 버티기는 지난한 일이 될 수 있다. 한미 공조의 강도 및 우리 정부의 의지와 인내력이 시험대에 오를 수도 있는 상황이 초래될 수도 있다. 대다수 국민의 반복여론과 반대세력의 흔들기 와중에 우리 정부가 곤혹스런 입장에 처할 수도 있겠다.

[북한 협상전략 II: 구애공세] 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 사이클을 경유한 강압적 설득이 북한 대외정책의 근본적 특징이고 2010년에 감행한 도발 상황이 위중했던 점을 감안하면, 파격적인 제안과 사과가 있을 수도 있을 것이다. 요체는 최소비용 최대 수익이다.

북한은 현재 국제 재제와 압박으로 한계에 도달한 경제난국, 점증하는 주민들의 불만과 이탈, 남북 긴장 상태로 조성된 내부 경색 및 동요 징후 등으로 외부지원과 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, 도발의 직접 가해자이자 북한 핵무장의 직접 당사자로서, 따라서 사과가 강경노선 실책 인정으로 비치면서 내부 정치적으로 어려움에 직면할 수도 있는, 군부나 선군 보위 세력이 군사회담이나 비핵화 회담에서 성실한 사과나 진정한 비핵화 의지 천명 등의 우리 측 요구사항에 전면적으로 응하기 힘들다는 점에서 현실화될 가능성이 낮은 ‘낙관적’ 시나리오로 볼 수 있다.

[북한 협상전략 III: 내부단속] 북한이 한국이나 국제사회 관중들보다는 내부정치 플레이어 즉, 국내청중에 더욱 주목하는 경우이다. 외부의 경제 지원보다는 내부 단속의 지가 더 강하게 작용할 때 선택될 수 있는 대안이다.

협상과, 경제문제 관련 당 및 정부 기관 관료 등의 그룹은 군부나 선군보안세력의 군사적 모험주의 노선이 초래한 악영향에 비판적일 수 있다. 후자는 이번 남북회담들을 통해 대결 국면의 책임과 북한 핵무장의 원인이 한국과 미국에 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 전용할 수도 있을 것이다.

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 변질시키려 들 수 있다.

긴장 조성과 북한 핵무장의 책임을 한국에 적극적으로 전가하면서 우리의 강경한 협상 태도를 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. 북핵 위기가 발생하고 김정일이 최고 통치자에 등극한 시점에서부터 위기를 고조시킨 후에는 협상을 통해 요구조건을 제시하고, 여의치 않을 경우 곧바로 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 남북회담을 공개적인 협박과 도발 예고의 아수라장으로 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 몇년간 우리 정부의 인내력 있는 원칙고수 정책과 한미 간 군사적 공조강화를 초래하는 악순환을 불러왔다.⁴³⁾ 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.

V. 한국의 대응전략 모색

비록 북한이 [전략 I]을 택할 개연성이 상대적으로 높지만, 극한 상황에 이른 북한 체제가 실제로 어떤 행보를 보일지는 알 수 없다. 북한이 '진정성 있는' 협조적 자세로 나올 경우, 되찾아온 우리의 주도권에 기반 하여 비례성과 상호주의의 원칙에 입각한 호혜적 남북관계 형성을 향해 자신감을 갖고 노력해 나갈 수 있을 것이다. 6자회담 재개와 관련

43) Narushige Michishita, "Playing the Same Game: North Korea's Coercive Attempt at U.S. Reconciliation," *Washington Quarterly* 32:4 (October, 2009), pp. 139~52.

된 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 사과수위결정 및 재발방지를 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.

또한 비핵화의지의 공식적 천명에 있어서도 그간 한국 측에 가해 왔던 핵 협박에 대한 진정한 사과 및 재발 방지 공약을 받아내야 할 것이다. 상대에게 핵전쟁 발발 가능성을 언급하며 억압하면서 비핵화 협상에도 응할 수 있다는 자세는 진정성을 의심받게 할 수 있는 모순적 처사라 할 수 있을 것이다. 비핵화 프로세스 자체는 국제적 사안이라 해도 핵위협과 직접적 군사 도발은 한국의 안보에 직접적 위해를 가하는 문제라 아니 할 수 없다. **표 5**는 2009년 5월 25일 이차 핵실험 이후 자행된 북한의 핵참화 등 협박성 발언을 정리한 것이다.⁴⁴⁾

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

44) 북한의 핵 억지력 주장이나 핵참화 발언은 북핵 문제가 가시화된 1990년대 중반 이후 남북 미북 간 갈등상황이 벌어질 때마다 정례적으로 행해져 왔다.

표 5 | 2010년 이후 북한의 핵참화 발언 목록

2009.6.9 민주조선	“인민의 자유와 행복, 정의를 위한 우리의 핵억제력은 조선반도와 주변지역의 평화와 안전을 수호하는 강력한 방어수단으로, 나라의 존엄과 자주권을 조금이라도 건드리는 자들에게는 정의의 보복 타격을 가할 무자비한 공격수단으로 될 것”
2009.6.20 노동신문	“총에는 대포를 들이대고 대포에는 미싸일을 들이대며 ‘제재’에는 보복으로, 핵무기에는 핵무기로 대답하는 것이 우리 본때”
2009.8.17 조선중앙통신의 조선인민군 최고사령부 보도	“만약 미제와 남조선괴뢰들이 우리의 자주권을 침해하는 사소한 군사적 도발행위라도 감행한다면 선군의 위력으로 백배해진 우리의 혁명무력은 핵억제력을 포함한 모든 공격 및 방어 수단을 총동원하여 침략자들에게 무자비하고 즉시적인 섬멸적 타격을 가할것”
2009.8.24 노동신문	“우리 군대와 인민은 이번 ‘을지 프리덤 가디언’ 전쟁연습을 통하여 핵억제력을 포함한 자위적 힘을 보다 강화하며 고도의 경각성을 가지고 미제의 반공화국침략책동에 초강경으로 대응해야 한다는 것을 더욱 깊이 절감”
2009.10.14 노동신문	“우리 공화국은 미제의 가증되는 핵위협에 대처하여 나라의 최고리익과 안전을 지키기 위해 부득이하게 자위적 핵억제력 보유를 선택” “우리나라를 핵억제력 보유어로 떠민 것은 다름 아닌 미국이며 따라서 조선반도핵문제의 책임은 전적으로 미국에 있다”
2010.12.18 조평통이 운영하는 대남 선전매체 웹사이트 ‘우리민족끼리’	“이 땅에서 전쟁이 일어날 경우 지난 조선전쟁(6.25전쟁 지칭) 때와는 비교도 안 되는 엄청난 핵참화가 우리 민족의 머리 위에 덮어씌워 지게 된다.
2011.2.21 김영춘 인민무력부장이 로버트 게이츠 미 국방장관에 보낸 서신	“이대로 놔두면 한반도에 핵참화가 일어날 것”
2011.3.1 노동신문 논설	“지금 조선반도에서 대화와 평화의 기회는 사라져 가고 오히려 전쟁위험이 증대되고 있다” 며 “전쟁이 터지면 초래될 것은 핵참화뿐” 이라고 협박

북한 비핵화라는 6자회담의 본연의 목표는 앞의 장에서 지적한 바와 같은 이유들에서 달성기 힘든 과제라 할 수 있다. 6자회담을 통해 회담 참여국들이 추구하는 목표 중 유일한 공통분모가 있다면 한반도의 안정적 관리 할 것이다. 한국 측 입장에서 살펴볼 때, 이는 6자회담이 양날의 칼로 기능할 수 있음을 알 수 있다. 한편에서는 현상의 안정적 관리라는 강대국 정치 논리 하에 한반도 분단이 더욱 고착될 수 있다는 점을 지적할 수 있다.

그러나 다른 한편, 한국이 현상유지형 강대국 논리 특히 미중의 안정화 계산법을 주체적으로 역이용할 수 있다면, 6자회담 체계를 북한 체제 파국 시를 대비한 관리 장치 즉, 완충적 안정화 기제로 활용할 수도 있을 것이라는 점도 인식하여야 할 것이다. 즉, 통제 불능의 급작스런 상황을 예방적 차원에서 관리하면서 북한의 소프트 랜딩(soft-landing)

과 한국과의 안정적 통합을 유인하는 국제 관리 체제로 활용할 수 있다는 것이다.

6자회담이 이미 정상적 기능을 수행하지 못하고 있는 실패국가의 기생적 사령탑으로서 북한정권의 유지 그리고 이를 통한 한반도 분단고착화의 장치로 기능할 것인가 또는 북한 체제 내부 및 외부에서 발생할 수 있는 불안정 상황을 국제적으로 관리·안정화 하면서 남북 간 평화적 통합을 지원하는 하나의 통일 촉진기제로 작동할 수 있을 것인가를 결정하는 주요 요인 중의 하나는 한국이 전략적이며 주체적으로 6자회담체제에 접근할 수 있는가의 문제라 할 수 있다. 한국으로서는 북한 체제의 변화를 유인하고, 한국주도 통일이라는 보다 큰 목표에 도움이 되는 방향으로 6자회담을 이끌어 나갈 수 있는 외교적 역량을 마련하는 데 노력을 경주하여야 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. 역설적이지만, 외치는 내치로부터 시작된다 할 수 있다. 범국민적 합의는 6자회담외교에 한국이 주도적으로 참여할 수 있는 자기 확신과 기초 체력을 제공해 주는 젓줄이자 보루라 할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김명호, “북 비핵화 논의 수용엔 남북대화”, 「국민일보」, 2011. 4. 16.
- 윤덕민, “북한의 우라늄농축 프로그램과 대응방향”, 「주요국제문제분석」(외교안보연구원, 2011).
- 윤완준, “정부 “긍정적 진전” 비핵화회담 추진”, 「동아일보」, 2011. 4. 16; 김상연, “북 태도변화 없으면 6자회담 재개 안해”, 「서울신문」, 2011. 4. 16.
- 이지용, “미중 정상회담 이후 한반도 안보정세”, 「주요국제문제분석」(외교안보연구원, 2011.3).
- 전수영, “비핵화합의때 핵정상회의 김정일 초청”, 「연합뉴스」, 2011. 5. 10.
- 조민, “북한의 ‘전쟁 비즈니스’ 와 중국의 선택”, KINU Online Series CO 10-46(2010, 12).
- 조민·김진하, 「북핵일지 1955-2009」(통일연구원, 2009).
- 한기범, “북한의 집중적인 대남 대화공세 배경”, KINU Online Series CO 11-06(2011, 2).
- Bechtol, Jr., Bruce E. *Defiant Failed State: The North Korean Threat to International Security* (Washington, DC: Potomac Books, 2010).
- Foster-Carter, Aidan, "South Korea-North Korea Relations: Not Getting Better," *Comparative Connections*, Vol. 13, No. 1 (May 2011).
- George, Alexander L., *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1997).
- Han, Sung-Joo, “The Yeonpyeong Shelling: North Korean Calculations”, Luncheon Speech at the Five-University (Universities of Princeton, Peking, Tokyo, Korea, and National University of Singapore) Workshop on “Asia-Pacific Order and US-China Relations” (December 10, 2010, Beijing).
- Hecker, Siegfried S., "A Return Trip to North Korea's Yongbyon Nuclear

- Complex," Special Report (Center for International Security and Cooperation, Stanford University, November 20, 2010).
- _____, "Lessons Learned from the North Korean Nuclear Crises," Daedalus, Issue 44 (Winter 2010).
- International Crisis Group, "North Korea's Chemical and Biological Weapons Programs," Asia Report N° 167 (June 2009).
- Kim, Jin-Ha, "North Korea's Succession Plan: Stability and Future Outlook" , Korea University Ilmin International Relations Institute Working Paper Series No. 8. (December 2010).
- Krasner, Stephen D., "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," In International Regimes, edited by Stephen D. Krasner (Ithaca: Cornell University Press, 1983).
- Lee, Karin and Julia Choi, "North Korea: Unilateral and Multilateral Economic Sanctions and U.S. Department of Treasury Actions 1955–April 2009," National Committee on North Korea Working Paper (Last Updated April 28, 2009).
- Lind, Jennifer, "The Once and Future Kim: Succession and Stasis in North Korea," Foreign Affairs Snapshot, October 25, 2010.
- Manyin, Mark E., and Mary Beth Nikitin, "Assistance to North Korea," CRS Report R40095 (Congressional Research Service, December 24, 2008).
- Michishita, Narushige, "Playing the Same Game: North Korea's Coercive Attempt at U.S. Reconciliation," Washington Quarterly 32:4 (October, 2009).
- Nanto, Dick K., and Emma Chanlett-Avery, "The North Korean Economy: Leverage and Policy Analysis" , CRS Report RL 32493 (Congressional Research Service, Updated Aug. 26 2008).
- Niksch, Larry A., "North Korea's Nuclear Weapons Development and Diplomacy," CRS Report RL33590 (Washington, DC: Congressional Research Service, March 30, 2009).
- Noland, Marcus, Avoiding the Apocalypse: The Future of the Two Koreas (Washington, DC: IIE Press, 2000).
- North Korean Advisory Group, Report to the Speaker, U.S. House of

- Representative (Washington, DC: GOP, 1999).
- Oberdorfer, Don, *The Two Koreas: A Contemporary History* (Basic Books, 2001, Revised and Updated).
- Salmon, Andrew, "China's Support of North Korea Grounded in Centuries of Conflict," CNN, November 26, 2010.
- Shambaugh, David, "China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term," *Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 2 (Spring 2003).
- Snyder, Scott, "China-Korea Relations: Can Inter-Korean Dialogue Revive the Six-Party Talks?" *Comparative Connections*, Vol. 13, No. 1 (May 2011).
- Solingen, Etel, *Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2007).
- WFP/FAO/UNICEF, "Rapid Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea," Special Report (24 March, 2011).

<<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2011/01/155163.htm>>

<<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2010/12/153016.htm>>

<<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2011/01/154205.htm>>

<<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2011/05/163509.htm>>

<<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2011/01/155027.htm>>

<<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/19/us-china-joint-statement>>

<<http://csis.org/files/publication/1101q.pdf>>

<<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/20/press-briefing-press-secretary-robert-gibbs-1202011>>

KDI 북한경제연구협의회

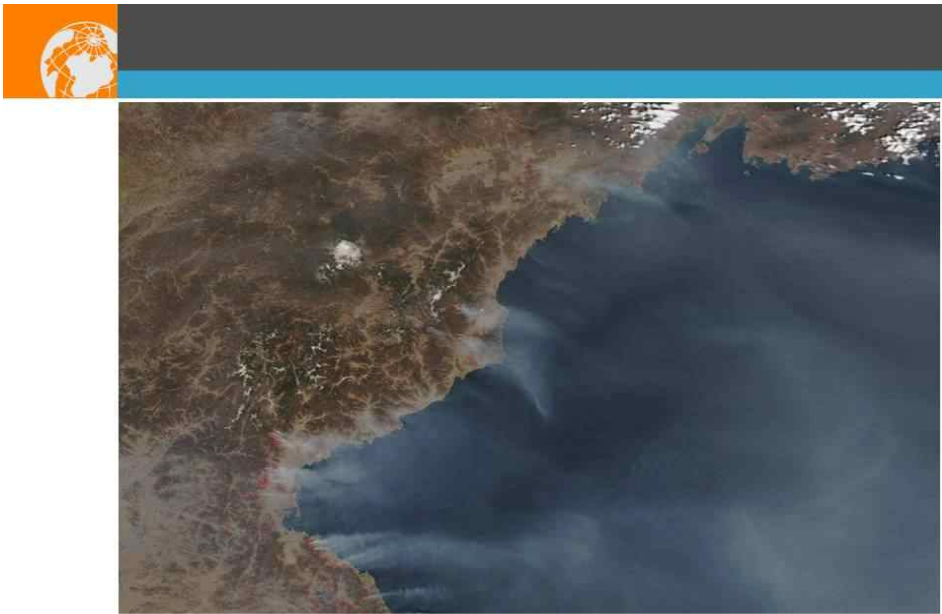
» 북한의 식량상황 평가

77


북한의 식량상황 평가

권태진(한국농촌경제연구원 부원장)

kwontj@krei.re.kr




NASA, Fires and Smoke in North Korea, April 13, 2011



1. 문제의 제기

- WFP의 북한 긴급식량안보평가보고서 발표 이후 북한의 식량 상황에 관한 논란이 가속화되고 있음
- 우리 정부는 최근 북한이 전세계에 식량지원을 요청하는 이유에 대해 식량사정이 특별히 나빠서라기보다는 다른 이유 때문이라고 인식함
- 미국 내에서도 WFP보고서의 내용에 대해 주장이 서로 엇갈리며 추가 확인절차가 필요하다는 인식임

3/22



2. 식량 수급 관련 통계치

- 식량: 사람이나 가축이 먹는 식량작물의 열매
- 곡물: 입상의 농작물 열매+감자(알곡 환산)
- 공급량=(기초재고량)+생산량+수입량+지원량
- 소요량=식용+사료용+가공용+종자용+감모
- 수급균형: 기초재고량을 제외한 공급량과 소요량을 일치시키는 양
- 양곡연도: 전년11월~당년 10월

4/22

2. 식량 수급 관련 통계치

식량공급카드 (Food Supply Card)

이름: 김성만 (Name: Kim Seong-man)

주소: 평안남도 평壤시 평壤구역 (Address: Pyongannam-do, Pyongyang-si, Pyongyang-guyok)

생년월일: 1950.10.18 (Date of Birth: 1950.10.18)

성별: 남 (Gender: Male)

직업: (Occupation)

주요 식량 공급내용 (Main Food Supply Content):

구분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	계
10	2	1	1	1	1	1	1	1	1	10
11										
12										
1										
2										
3										
4										
5										
6										
7										
8										
9										

2. 식량 수급 관련 통계치

- 2009/10년 곡물생산량 추정치 비교

구분	RDA	FAO/WFP	비고
면적(만ha)	161	177	FAO/WFP는 텃밭 및 경사지 포함 (제외시 413만톤)
생산량(만톤)			
- 정곡	411	435	

6/22




2. 식량 수급 관련 통계치

• 2010/11년 곡물생산량 추정치 비교

구 분	RDA	FAO/WFP	비 고
면적(만ha)	-	185	FAO/WFP는 텃밭 및 경사지 포함. (제외시 403만톤)
생산량(만톤)	?	425	
전년대비(%)	약간 감소	-2.3	

• FAO/WFP의 추정치는 2011.3.24 수정 발표한 것이며 최초 보고서(2010. 11.16)에서는 448만 톤(+3%)으로 발표하였음.

7/22



2. 식량 수급 관련 통계치

• FAO/WFP 2010/11년 곡물수급 전망치 변경 내용

구 분	2010.11.16	2011.3.24	비 고
소요량(만톤)	535	534	-1만톤
생산량(만톤)	448	425	이모작 작황부진
수입요구량(만톤)	87	109	+22만톤
수입량(만톤)	32.5	20.0	곡물가격 상승
부족량(만톤)	54	89	+35만톤

• 수정 보고서에서는 2011년 북한의 식량 사정이 원래 추정치보다 더욱 나빠지는 것으로 전망함 .

8/22



3. 대북식량 지원을 둘러싼 쟁점

- **북한의 식량사정에 관한 상황 파악**
 - WFP의 보고서를 그대로 믿기 어려우며 좀 더 신중한 검토가 필요함.
 - WFP 보고서 내용은 북한의 실상과 크게 다르지 않으며 다른 믿을만한 정보가 없는 한 그대로 수용해야 함.
- **북한의 국제사회에 대한 식량지원 요청 배경**
 - 북한의 식량부족이 심화되어 아사자의 발생 가능성이 있거나 취약계층의 식량사정이 매우 악화(진보)
 - 북한이 2012년을 겨냥하여 식량을 비축하고자 하는 의도가 강함(보수)

9/22



3. 대북 식량 지원을 둘러싼 쟁점

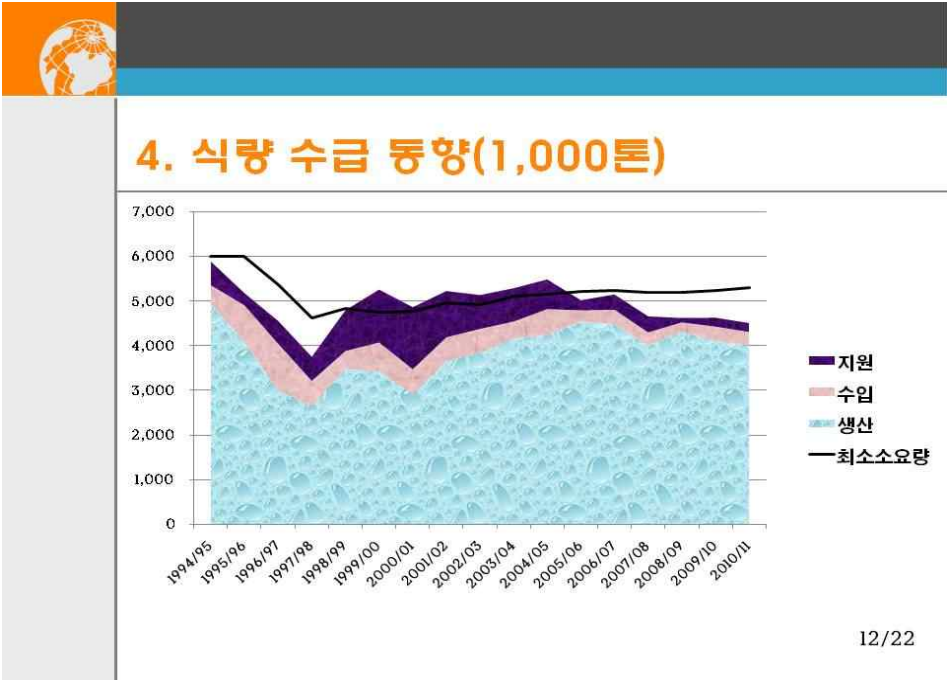
- **WFP가 식량부족량을 과대평가**
 - 벼의 정곡환산율을 65%로 낮게 평가
 - 2010년 한국의 경우 72%→69% 하향 조정
 - 몇 개월 사이에 곡물생산량을 하향 조정할 근거 없음
 - 재배중인 밀과 보리가 동해를 입었으며 씨감자의 부족으로 인해 감자의 수확량도 감소할 것으로 예상
 - 지난해 보고서에서는 언급하지 않은 식량재고량을 금년 3월 수정보고서에서 언급(10월말 재고량 118만 톤)
 - 10월말 재고량은 작년 가을 수확된 곡물로써 별도의 재고가 존재하는 것은 아님
 - 북한의 곡물수입 예상량을 하향 조정
 - 옥수수 국제가격은 1년 전에 비해 100%, 밀은 70% 상승

10/22

3. 대북 식량 지원을 둘러싼 쟁점

- 국제사회가 지원한 식량의 분배투명성 미약
 - 탈북자들의 증언에 의하면 국제사회가 지원한 식량을 실제 분배 받은 사람은 소수에 불과
 - 국제사회가 지원한 식량은 일반주민에게 전달되기 보다는 취약계층에게 선별적으로 분배됨
 - 쌀을 지원할 경우 대부분 군량미로 사용되며 일반주민에게는 분배되지 않음
 - 쌀 이외의 품목 고려
 - 분배된 식량을 확인하기 위한 모니터링 절차가 미흡하며 투명성이 부족
 - 차관에서 무상지원으로 전환할 경우 과거에 비해 모니터링과 평가가 더욱 중요

11/22





4. 식량 수급 동향 - 상업적 수입

- **2010/11양곡연도 중 곡물 도입량 대폭 확대**
 - 2010/11양곡연도 중 북한은 총 28만 여 톤의 곡물을 수입(1억 1,759만 달러, 톤당 417달러)함으로써 전년 대비 수입량이 60% 증가
- **최근 5년간 곡물 도입량, 가격 상승 추세**
 - 최근 5년 간 연평균 곡물 수입량은 192,280톤(6,074만 달러, 톤당 298달러)
 - 최근 5년간 톤당 곡물 수입 가격은 지속적으로 상승(2006년 207달러/톤 → 2011년 455달러/톤)
 - 최근 5년간 도입 곡물 비율은 옥수수 56%, 쌀 33%, 밀가루 6%, 콩 및 잡곡 5%

13/22



4. 식량 수급 동향 - 국제사회 지원

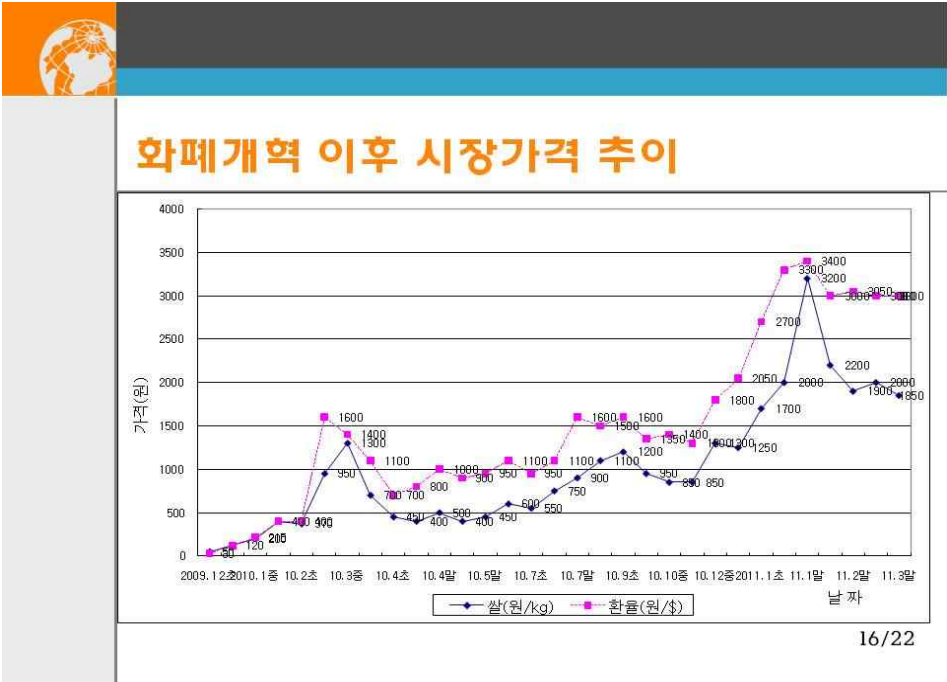
- **최근 국제사회의 대북지원 감소 추세**
 - 한국은 2008년 이후 대북 식량지원 중단
 - 중국은 최근 5년 동안 연간 10~30만 톤 규모의 곡물과 2~3만 톤 정도의 콩을 양자지원 형태로 북한에 지원
 - 미국은 2008~09년에 30만 톤의 양자 및 다자 지원
 - 이 밖에 인도, 미얀마, 캐나다, 베트남, 러시아 등도 대북 양자지원을 제공하였으나 규모는 크지 않음
 - 2001~05년 동안 국제사회는 연평균 115만 톤의 곡물을 북한에 지원
 - 2008년 이후 국제사회는 연간 30만 톤 내외의 곡물을 양자 또는 다자지원 형태로 북한에 제공

14/22

4. 식량 수급 동향 - 특징

- 1990년대 중반과 현재 상황의 차이점
 - 북한의 식량 생산능력 향상
 - 국제사회의 대북 지원 감소
 - 상업적 수입 증가
 - 취약계층의 영양 상태가 다소나마 호전
 - 시장 기능 증대, 그러나 제한적(thin market)
 - 가구 간 빈부격차 심화
- 최근 몇 년간 식량 부족량이 점차 커지고 있다는 점에서 1990년대 중·후반과 유사한 양상

15/22



16/22



5. 식량 수급 전망

- **식량위기의 진행 과정**
 - 5~6월 춘궁기를 맞아 식량난
 - 금년 이모작 작황 부진으로 8월 중순부터 가을 수확기 까지 식량난 심화
- **재고 부족으로 공공배급은 지속적으로 감소 전망**
 - 공공배급 의존자의 식량상황 악화
 - 식생활 평가: 걱정 4%, 약간 부족 19%, 부족 77%(WFP 조사결과)
- **주민들의 대응책**
 - 친척 도움, 식사회수 및 식사량 줄이기, 몰타기


17/22



5. 식량 수급 전망-외부 조달 가능성

- **국제사회의 대북 지원**
 - WFP의 식량지원 증가 예상(2010년 44,000톤)
 - 미국의 지원(WFP 및 NGOs) 가능성 높음
 - 중국의 지원 가능성 상존
 - 한국의 지원 가능성 낮음
- **상업적 수입**
 - 중국산 곡물 가격 상승으로 수입량은 제한적
 - 중국 이외의 수입처 모색


18/22



5. 식량 수급 전망

- 가을 수확기까지의 곡물 조달 가능량
 - 한국 무상지원: ?
 - WFP 식량지원: : 5~10만 톤
 - 미국 지원: 0~20만 톤
 - 중국 지원: 10~20만 톤
 - 수입: : 20만 톤 내외
 - 총량 : 35~70만 톤

19/22



6. 식량위기 해소방안-북한의 선택

- 수확기까지 대규모 아사자 발생 가능성 거의 없음
 - 그러나 부분적 아사자 발생 가능성은 상존
 - 시장의 식량가격 상승으로 취약계층 고통 가중
- 북한의 선택
 - 사후 처방보다는 사전 예방이 중요(영양결핍의 영향은 지속적, 복합적)
 - 한국에 쌀 지원 요청→사과가 선행
 - 중국 정부에 지원 요청→무상지원
 - 국제사회에 지원 요청→긴급인도지원
 - 국제사회의 모니터링 강화 요구 수용이 전제

20/22



6. 식량위기 해소방안-한국의 선택

• 전략적 지원

- 북한의 식량상황 파악이 선행
- 대규모 직접지원은 시기적으로 부적절
 - 만일 대북 식량지원이 이뤄진다면 실질적인 대북 무상지원이 개시되는 것이므로 북한과의 협상을 통해 인도지원 원칙을 먼저 설정
 - 대안으로 WFP나 민간단체를 통한 식량지원 검토
- 대북정책의 일관성 유지와 국민합의를 우선 고려
- 분배의 투명성과 지원 효과의 극대화를 위한 모니터링
 - 대안으로 식량지원 대신 비료지원 검토
- 국내 쌀 과잉재고 해소를 위한 대북 지원은 부적절

21/22



6. 식량위기 해소방안-중장기 대책

• 긴급지원과 개발지원의 병행

- 북한의 지원 요청이 선행
 - 북한은 인도적 상황을 국제사회에 공개
 - 북한은 분배의 투명성 확보 방안을 제시
- 다자협력의 틀 속에서 개발지원 추진(유엔 중심)
 - 과거 CAP 방식의 국제협력이 효과적
 - 중장기 프로그램 방식의 접근이 필요
 - 민간단체를 통한 개발지원 병행

• 핵 문제 해결을 위한 북한의 노력이 병행

- 핵 문제 해결과 경제 또는 식량문제 해결이 동시에 추진

22/22

