

북한의 핵 도전에 대한 대처

- 미 외교협회 한반도문제 태스크포스팀 보고서 -

2003. 5

통 일 부

○ 이 자료는 美 외교협회(CFR)의 한반도문제 태스크 포스(공동팀장 : Morton I. Abramowitz, James T. Laney)가 2003년 5월 19일 발표한 정책보고서 '북한의 핵 도전에 대한 대처' (Meeting the North Korean Nuclear Challenge)를 번역한 것입니다.

○ 이 보고서는 북한 핵문제 해결을 위해 북·미 직접협상과 유관국들의 노력을 강조하면서 아래 6가지의 정책을 건의하고 있습니다.

- ① 보다 개선된 한·미 관계 회복
- ② 미국의 선명한 대북정책 수립 및 굳건한 동맹 형성
- ③ 진지한 대북 직접협상 추진
- ④ 북한의 의도 파악을 위한 단기적 제안 개발
- ⑤ 중국의 대북 영향력 노력 배가
- ⑥ 비상 대책

○ 이 자료는 통일부 업무에 활용하기 위해 내부 참고용으로 발간한 것입니다.

2003. 5

통 일 정 책 실 장

1. 요약

북한의 핵 능력

북한은 지난 2년간 핵무기 개발 프로그램을 추진해 오면서 핵 능력 보유의 필요성을 점차 강조해 왔다. 북한은 지난 2002년 10월 고농축 우라늄(HEU)을 이용한 비밀 프로그램의 존재를 시인하고 핵비확산조약(NPT)을 탈퇴하였으며 핵무기 보유를 주장하는 한편, 사용후 연료를 재처리하고 있다고 선언하였다. 2003년 5월 평양은 남한과 1992년에 체결하였던 비핵화 선언의 무효화를 선언하였다. 북한이 1994년 이후 북미관계의 토대를 이루었던 제네바합의를 위반함으로써 동 합의를 누더기가 되었다.

미국의 정보기관이 북한이 주장하는 사실을 독자적으로 확인할 방법은 없다. 그 보다 더 불투명한 것은 북한의 의도이다. 일부 인사들은 북한이 미국의 공격에 대한 유일한 억지 수단으로써 상당한 핵 능력 보유를 추구하고 있다고 믿는다. 다른 인사들은 북한이 협상에 관심이 있으며 미국에 의한 안전 보장 및 외교관계, (미국 또는 다른 국가들에 의한) 경제지원 등과 교환하여 핵 능력을 포기할 준비가 되어 있다고 생각한다.

평양의 동기가 무엇이든 상관없이, 최근의 사태는 북한이 보다 능력을 갖춘—공인한—핵보유 국가가 되고 있음을 보여준다. 미국은 이러한 사태를 방지할 방법을 아직 찾지 못했다.

북·미 접촉

지난 2001년 6월 부시 행정부는 미국의 대북정책에 대한 재검토 작업을 마쳤다. 그 같은 재검토 작업은 비록 평양과의 대화의 문을 열어 놓긴 하였으나, 북한과의 그 어떤 합의도 핵 프로그램을 비롯하여 탄도 미사일 및 재래식 위협, 국제원자력기구 (IAEA) 안전조치 이행일정, 북한 인권문제 등을 망라한 광범위한 문제를 포함해야 한다는 것을 조건으로 내세웠다.

정책 재검토 이후 미국과 북한간에 열린 몇 차례의 실무회담은 진지한 협상이라고 할 수 없었으며 그 같은 협상으로 이어지지도 않았다. 북한은 미국이 2001년 6월에 제안한 포괄적 접근방식에 별 관심을 보이지 않았으며, 미국은 단지 자국의 입장을 제시할 정도로만 준비되어 있었던 것이다. 2002년 10월, 제임스 켈리 동아·태차관보가 평양을 방문했을 당시 북한은 HEU 프로그램을 비밀리에 추진한 사실을 시인하였다. 북한의 그 같은 시인은 북핵 문제 등 여러 사안의 해결을 위한 모든 논의를 중단시키는 결과를 초래했다. 2003년 4월 베이징에서 (중국 역시 참여한 가운데) 이루어진 양자간의 두 번째 만남에서 미국과 북한은 각각 핵 문제에 관해 거의 평행선을 달리는 제안을 제시하였다. 북한이 북핵 문제 논의에 앞서 다른 여러 가지 조건과 함께 미국에 의한 안전보장이 먼저 이루어져야 한다고 주장한데 반해 미국은 HEU 프로그램의 '불가역적이고 검증 가능한' 해체 및 여타 핵 프로그램의 동결이 선행되지 않고는 다른 사안에 대한 논의도 있을 수 없다고 주장하였다.

미국의 정책 접근방식

부시 행정부가 비록 클린턴 행정부의 포용정책(engagement policy)을 내던지기는 했지만 다른 어떤 정책대안을 채택한 것인지는 확실치가 않다. 미국 정부의 정책결정은 다분히 고위 레벨에서의 지속적인 분열과 내부의 불협화음으로 인해 종종 외부 인사들을 혼란에 빠뜨려왔다. 한 쪽 진영은 재래식 위협에서 북한 인권 문제에 이르는 광범위한 사안의 일부인 북한 핵 프로그램의 검증 가능한 종식을 위해 북한과의 협상 지속을 선호하는가 하면, 다른 한 쪽 진영은 쇠약해진 북한 정권을 붕괴에 이르게 할 수 있는 정치·경제적 고립질식정책을 선호하고 있다. 부시 대통령은 지금까지는 고립정책을 효과적으로 추진해온 것으로 보인다. 비록 그 같은 정책이 거의 대부분 결실 없는 회담에 의해 간헐적으로 중단되곤 했지만.

북한이 HEU 프로그램의 존재를 시인한 이후 미국은 협상이 이루어지기에 앞서 북한이 먼저 핵 프로그램 해체를 위한 가시적인 조치를 취해야 한다고 주장하였다. 그 후 부시 행정부는 그 같은 입장을 어느 정도 완화시키긴 하였으나 여전히 북한 핵 문제는 역내 모든 국가들의

관심사이기 때문에 다자간 방식을 토대로 해결되어야 한다고 주장하였다. (그 같은 주장은 매우 적절한 것이었다.) 한국, 중국, 일본, 러시아 등의 국가들은 모두 한반도 안정에 깊은 관심을 갖고 있으며 따라서 북핵 위기 대처에 이해관계를 갖고 있다. 그 같은 접근방식으로 미국은 일정한 성공을 거두었다. 동아시아 지역 내 미국의 파트너들은 하나같이 핵무장을 한 북한은 받아드릴 수 없다는 점을 분명히 하였다. 중국은 북한을 지난 4월의 3자회담에 나오게 하는데 기여했다. 한반도가 핵무장의 길로 나아가는 것에 대한 우려와 미국에 의한 군사행동에 대한 두려움이 베이징으로 하여금 해결책을 찾는데 적극적인 역할을 하도록 만든 것이다. 일본의 경우, 처음엔 강압적 행동을 취하는데 주저하였지만 최근 들어서는 북한을 상대로 보다 강력한 조치를 취하는 쪽으로 기울고 있으며 이미 일본 거주 조총련에 의한 대북 송금을 지연시키고 있다. 러시아는 북한에게 핵 프로그램을 포기하라고 경고하였다. 한국은 미국과의 관계를 강화하는 방향을 움직였다. 최근 노무현 대통령은 한국이 북한의 핵무기를 “용납하지 않을 것”이라고 선언하였다. 그러나 그 같은 노력 중 그 어느 것도 북한의 핵개발 노력을 중지시킬 수는 없었다.

동맹국들 사이의 문제

동맹 진영 내부의 입장이 어느 정도 한 곳으로 수렴되고 있음에도 불구하고 미국의 동맹국들 사이엔 각국이 채택한 정책의 효과적인 추진을 제한하는 상당한 차이점이 아직도 남아 있다. 워싱턴이 고립정책을 선호하고 있는데 반해 서울은 포용정책을 추진하고 있다. 역내 미국의 우방과 동맹국들은 북핵 위기에 어떻게 대처해야 하며 궁극적으로는 어떻게 북한의 변화를 유도해야 하는가 하는 문제를 놓고 미국과 길을 달리하고 있다. 미국의 역내 파트너들은 미국이 북한의 핵시설을 공격함으로써 한반도에 전쟁이 일어나게 될 것을 두려워하고 있다. 특히 한국과 중국을 비롯한 이 모든 국가들은 북한에 대한 봉쇄는 북한이 협박했던 것처럼 전쟁으로 이어질 수 있다는 두려움 때문에 포괄적인 제재를 담은 그 어떤 조치에도 반대하고 있는 것이다.

역내 미국의 파트너들이 모두 공감하는 점은 북핵 위기 타결을 위한 평화적 해결책을 찾기 위해 미국이 평양과 진지한 협상을 전개하든지 아니면 최소한 북한의 의도를 알아보아야 한다는 것이다. 그들은 그 같은 회담에 참여하기를 모두들 원하고 있지만 전체적으로 볼 때 다자간 협상에 참여하는 것에 대한 관심보다는 다자간이든 양자간이든 간에 상관없이 워싱턴과 평양이 직접 대화할 수 있는 진정한 성격의 협상이 열리는데 더욱 관심이 많다. 미국은 자신이 협상에 대해 진지하게 생각하고 있다는 사실을 역내 파트너들에게 설득시키지 못함으로써 그들로부터 상당히 더 강력한 입장에 대한 동의를 얻어내는 것을 불가능하게 내지는 매우 어렵게 만들었다. 따라서 협상에 실패하거나 미국의 정보기관이 북한의 사용후 연료 재처리 사실을 확인하게 될 경우라도 미국의 파트너들이 북한에 대해 지금보다 더 강력한 압력을 행사할 지가 불투명하다.

향후 해야 할 일들

태스크포스팀은 미국이 현재 과거와는 근본적으로 다른 한반도의 현실에 직면해 있다고 믿는다. 그것이 현실적인 위기를 만들어 내고 있는 것이다. 우리는 북한이 추가 분량의 핵무기 물질을 만들 수 있는 능력을 갖고 있으며 또한 그렇게 할 가능성이 매우 높다고 생각한다. 그것이 북한의 목표이며 그 같은 목표를 성공적으로 달성하기까지 미국을 붙잡아두기 위해 노력하고 있을 가능성을 배제할 수 없다. 현재 상황은 미국에게 보다 많은 핵무기를 지니고 있는 북한과 동거하며 북한이 그 같은 핵 물질을 외부로 수출하는 것을 방지하는 것 외에는 별 다른 선택의 여지가 없는 방향으로 흘러가고 있다. 태스크포스팀은 그 같은 목적을 달성할 수 있는 최선의 방법은 미국의 동맹국들을 공동의 정책을 중심으로 하나로 묶을 수 있도록 노력하는 것이라고 생각한다. 그렇게 하기 위한 최선의 방법은 북한과의 협상을 통해 검증 가능한 핵문제 해법을 찾도록 하되 협상이 실패로 끝날 경우 역내 미국의 동맹국들에게 보다 강력한 대북정책을 채택하도록 요구하는 것이다. 그러나 북한이 이미 사용후 연료를 재처리하였을 경우 역내 미국의 동맹국들에게 그나마 이 같은 대안마저도 가능하지 않게 될 것이다.

보다 구체적으로 태스크포스팀은 다음과 같은 조치를 취할 것을 권유하는 바이다.

- **한·미관계에 보다 큰 일체감을 회복하라.** 미국과 한국 정부는 동맹관계를 보수하고 보다 폭 넓은 양국관계를 위해 국민적 지지를 굳건히 해야 한다. 한·미동맹의 문제점을 해결하기 위한 범정부 기구의 설립과 함께 최근 이루어진 양국 정상간의 만남은 그 같은 방향을 향해 중요한 일보를 내딛은 것이었다. 그러나 아직도 해야 할 일이 많다. 단기적으로는 한국 국민 사이에 한·미동맹에 대한 보다 큰 지지를 복원하는 작업이 필요하다. 장기적 문제들을 처리하기 위해서 남한에 미군이 남아 있어야 한다면 어떤 형태로 있어야 하는가 등을 비롯하여 여러 가지 기본적인 문제에 대한 보다 면밀한 검토가 필요하다. 우리는 한국과 미국이 장·단기 조치 프로그램 모두를 마련하기 위해 고위급 쌍무기구를 설치할 것을 제안한다.
- **정책을 명확히 하고 강력한 연합세력을 구축하라.** 부시 행정부는 미국의 파트너들로 하여금 북핵 문제 해결을 위해 보다 큰 의무를 짊어지도록 격려하는 통일된 대북정책을 설정하고, 필요할 경우 보다 강력한 조치를 취할 준비를 해야 할 필요가 있다. 미국의 대북정책 조정을 전담할 고위 인사를 임명하여 동맹국과의 관계와 대북협상을 맡겨야 할 필요가 있다.
- **빠른 시간 내에 북한과의 직접협상을 진지하게 전개해야 한다.** 태스크포스팀은 동맹국들 간의 단결을 이루고 평양의 의도를 시험하기 위해서는 직접협상이 반드시 필요하다고 생각한다. 협상을 통해 핵무기와 미사일 문제에 대한 해결책을 추구한다는 북한의 반복된 발언을 먼저 시험해 보지 않은 가운데 취해지는 그 어떤 강압적인 조치에도 역내 미국의 동맹국들이 동의할 가능성은 높지 않으며, 심지어는 먼저 시험을 거친 연후에라도 그것을 지지할 가능성은 그리 높지 않다. 하지만 그 같은 노력이 없을 경우 미국이 보다 강력한 조치를 취하기란 쉽지 않을 것이며, 오히려 동맹국들 간의 불협화음으로 인해 그 같은 조치의 효과가 약화되는 것을 막을 길이 없을 것이다. 우리는 이 같은 논의가 한국, 중국, 일본, 러시아 등도 참여한 자리에서 이루어져야 한다고 믿는다. 양자협상을 배제할 경우 미국이 동맹국들의 지지를 얻어낼 수 있는 가능성은 별로 없다.

- **북한의 의도를 시험하기 위한 단기적 제안을 개발하라.** 미, 한, 중, 일 등 4개국과 가능하다면 러시아도 지지하는 잠정적 제안은 북한으로 하여금 핵 발전소와 재처리 시설을 동결하도록 만들 것이다. 평양은 또한 사찰단의 입국을 다시 허용하고 모든 사용후 연료뿐만 아니라 그 연료에서 분리해낸 모든 플루토늄의 존재 역시 밝히고 그것을 넘겨줄 수밖에 없게 될 것이다. 그 대가로 미국은 그 같은 잠정적 합의가 살아 있는 한 북한을 공격하지 않을 것과 다른 국가들이 북한을 지원하는데 반대하지 않을 것을 보장해야 한다. 잠정적 제안의 기본 목적은 북한의 핵개발 중단 의도를 신속하게 파악하는데 있다.
- **중국에 북한에 압력을 가하도록 만드는 노력을 배가한다.** 중국이 갖고 있는 북한과의 독특한 관계를 감안할 때 중국은 북핵 문제의 평화적 해결을 위한 노력에 있어 핵심 플레이어 가운데 하나이기에 북한이 핵 프로그램 중단하도록 만드는 데 있어 보다 큰 책임을 짊어지워야 한다. 미국은 평양이 선의로 협상에 임하지 않을 경우 대북 봉쇄에 베이징이 보다 적극적으로 참여하는 것을 조건으로 북한의 의도를 시험하는 노력에 중국을 동참시켜야 한다.
- **만약의 사태.** 협상이 실패로 끝나고 북한이 사용후 연료를 재처리하거나 핵실험을 감행할 경우 미국은 보다 의미 있는 제재 방법을 확보하기 위해 노력해야 하며 핵물질이나 여타 불법 또는 치명적 물질의 수출을 저지하기 위한 해상봉쇄를 실시해야 한다. 이 경우 동맹국들의 지지가 결정적으로 필요할 것이다.

II. 태스크포스팀 보고서

서론

본 태스크포스팀이 지금으로부터 거의 2년 전에 보고서를 제출한 이래 한반도 상황은 극적인 변화를 보였다.

- 북한은 최근 핵무기를 보유하고 있다고 주장하였다. 북한은 자국의 핵 능력을 극적으로 확장하기 직전에 놓여 있으며 그렇게 하겠다는 협박이 역내 긴장을 고조시키고 새로운 적대적 분위기에 대한 공포를 증대시켰다. 북한의 언론매체는 미국이 북한 정권을 말살시키려는 의도를 갖고 있다고 주장하였다. 평양은 수년에 걸쳐 국제사회와의 관계개선을 노력했지만 결국 NPT를 탈퇴하였으며 1992년의 남북 비핵화공동선언을 “무효화”시킴으로써 스스로 국제사회로부터 거리를 두게 되었다.
- 지난 1994년이래 북미관계의 기초를 이루어 왔던 제네바합의는 이제 누더기가 되었다. 워싱턴과 평양 사이엔 부시 행정부 출범이래 형성된 의견 차이를 해소하기 위한 그 어떤 진지한 대화도 이루어지지 않고 있다. 최근에 열린 베이징 회담은 북한의 사용후 연료 재처리 여부를 비롯하여 현재의 교착상태를 타개하기 위한 다음 수순이 무엇인지에 대한 불확실성만을 생산하였을 뿐이다.
- 한국과 미국 사이엔 북한을 다루는 문제에 있어 상당부분 긴장이 조성되었다. 다른 나라들과도 그와 유사한 견해 차이가 존재하고 있다. 공동의 대북전략이 아직 대두되고 있지 않은 상태다.
- 미국은 북한의 핵심 후원국인 중국을 평양의 핵무기 개발 프로그램을 중단시키는 노력에 있어 주요한 역할을 하는 파트너의 위치로 승격시켰다.

북한 핵에 걸린 이해관계에 관해서도 다음과 같은 점에 대한 폭넓은 논의가 진행되었다.

- **북한에 의한 핵확산.** 평양은 돈을 벌기 위해 핵 물질, 핵기술, 또는 완제품 무기를 그 어느 국가나 비국가 조직에도 판매할 가능성이 있다. 그 외에는 별 다른 수출품을 갖고 있지 못하기 때문이다.
- **보다 대담해진 북한.** 평양은 확장된 핵 능력이 북한에게 더욱 큰 강제력의 레버리지를 갖게 해 준다고 믿을 가능성이 있다. 따라서 남한 및 미국, 역내 다른 나라들로부터 양보를 요구 할 만큼 대담해질 가능성이 있다.
- **핵확산의 2차적 효과.** 현재 핵 비무장 상태에 만족하고 있는 역내 국가들도 안보에 불안을 느끼고 정책전환을 고려할 가능성이 있다. 그 어떤 결과도 결코 예정된 것은 없지만 보다 강력한 독립적인 군사조치의 필요성을 주창하는 한국과 일본 내의 인사들이 자국의 핵 비무장정책의 전환을 추진할 가능성이 있다. 보다 일반적 측면에서는 국제 핵비확산 체제의 약화를 가져오게 될 것이다.

북핵 문제의 결과는 동아시아 지역과 동 지역에서의 미국의 역할 및 군사적 주둔 문제에 지대한 영향을 미칠 것이다. 한국의 국내 여론을 감안할 때 한국의 지지가 없는 가운데 이루어지는 북한의 핵시설에 대한 미국의 그 어떤 군사적 행동도 한미동맹 관계를 붕괴시킬 수 있다. 북핵 문제는 이미 주한 미군의 규모와 범위를 축소시키는 것에 대한 논의의 야기하였다. 일본은 북한의 핵 및 미사일 능력에 직면하여 갈수록 더욱 안보적 취약성을 느끼고 있는 중이다. 중국은 북한의 행태에 대해 우려하고 있으며, 한반도에 존재하는 무력충돌의 가능성은 경제발전을 추구하기 위해 조용한 외부환경이 유지되기를 바라고 있는 중국의 노력에 장애로 작용하여 전반적으로 친개혁적인 성향을 보이는 후진타오 휘하의 새로운 지도세력의 정치적 입장에 영향을 미칠 수 있다.

북핵 문제는 위협스러운 대단원의 막을 향하여 나아가고 있다. 북한은 양측의 안보적 관심에 대한 해결책을 협상을 통해 찾겠다고 표명한 의지(그것이 진실한 것이었든 아니었든 간에)에서부터 점차 멀어져 가고 있는 가운데 “강력한 무기”의 억지력과 군사제일주의의 미덕을 점점 더 강조하고 있는 중이다. 부시 행정부는 북한이 핵능력을 추가로 보유하는 것을 방지하는 정책보다는 오히려 봉쇄정책을 향해 나아가고 있는지도 모른다. 그러나 역내 미국의 파트너들은 한편으론

그 같은 정책이 수반하는 전쟁의 위험성을 생각하고 또 다른 한편으로 협상을 통해 평화적 해결책을 찾고자 하는 북한의 의지에 대한 시험이 아직 이루어지지 않았다는 이유에서 아직 그 같은 공세적인 봉쇄정책에는 동의하지 않고 있다.

미국은 심각한 위기와 중대한 파급효과에 직면할 수 있다. 잠재적으로 소수의 동맹국도 그렇게 될 수 있다. 태스크포스팀은 미국이 지역 내 파트너들이 지지할 수 있는 대북정책의 수립을 통해 역내 동맹국들을 단결시킬 수 있도록 신속히 움직여야 한다고 믿는다.

동 보고서는 북한에 의해 형성된 핵 딜레마에 초점을 맞추고 있다. 어떻게 우리가 현재의 위기상황에 이르게 되었는지를 돌아보고 북한의 현황과 의도를 평가하여 미국과 한국 및 기타 주요 국가들의 정책을 분석하여 북한을 다루기 위한 정책대안을 제시하고 있다.

현재 우리는 어디에 서 있는가?

북핵 위기의 경과. 2003년 10월 3일, 동아·태차관보 제임스 켈리는 조 오지 부시 대통령의 취임 이후 평양을 방문한 미국의 최고위급 인사였다. 그가 방북하기 수 주전 미국의 정보기관들은 북한이 제네바합의를 위반하며 고농축우라늄(HEU) 프로그램을 추진하고 있다는 확신을 점차 갖게 되었다. 이들 정보기관들은 북한이 지난 2000년부터 실제적인 HEU 능력을 갖추어 왔으며 2001년엔 “다량의 원심분리기 관련 물질을 확보하기” 시작하였다고 추정하였다. 켈리는 그 같은 사실을 갖고 북한 측 대표단과 마주하였다. 놀랍게도 북한의 강석주 제1외교부부장은 HEU 프로그램의 존재를 확인해 주었고 이는 제네바합의를 무효화시킨 미국의 행동에 대한 대응의 일환이라고 정당화하였다.

켈리의 평양방문 결과가 10월 16일에 공개되자 대립상태가 즉시 악화되었다. 11월 들어 한반도에너지개발기구(KEDO)는 대북 중유공급을 중단하였다. 이어서 그 다음 달에는 평양이 지난 1994년 이래 동결되어 있던 영변의 핵시설의 가동과 건설을 재개하겠다고 발표하였다. 연이어 북한은 IAEA 사찰단원들을 추방하고 원자로, 연료 및 사용후 연료 보관

지역, 재처리 시설 등에 설치되어 있던 감시장비를 제거하였다. 올해 1월 들어 평양은 NPT 탈퇴를 발표하였다. 2월엔 사용 가능한 원자로 1기를 재가동하였으며 보다 큰 또 다른 2기의 원자로 건설을 재개하였다.

2003년 2월부터 4월에 걸친 기간 동안엔 여러 가지 측면에서 평양의 발언이 더욱 큰 우려를 자아내었지만 북한에 의한 긴장고조 속도는 줄어들었다. 평양은 많은 사람들의 우려와는 달리 주요 재처리 시설을 아직 가동하지 않고 있는 듯이 보인다. 아마도 중국의 압력에 굴복하거나 아니면 단순한 기술적 문제에 봉착하여 긴장을 한층 더 고조시키는 행동에 대해서 재고하고 있는 중인지도 모른다. 북한은 또한 능히 그렇게 할 수 있음에도 불구하고 이미 위협한 바대로 중·장거리 탄도미사일을 시험발사하지도 않았다. 한편 북한은 3월말에 들어 협상을 통한 해결책의 일부로서 제기된 사찰단 재입국 문제에 대해 더욱 완강한 태도를 보이기 시작하였다.

북한의 주장대로 양자회담으로 할 것인지 아니면 미국의 주장대로 다자회담으로 할 것인지에 대한 의견대립이 4개월에 걸쳐 계속된 후 마침내 중국의 주선으로 미·북·중 3자회담이 베이징에서 개최되었다. 그것은 북·미 양국 모두에게 있어 일종의 양보였다. 4월 23일에 시작된 베이징회담에서 이루어진 사용후 연료 재처리 관련 북한의 발표는 도발적이었지만 모호했다. 전반적으로 베이징회담은 북한의 핵개발 실상과 향후 논의 방향에 대한 불확실성을 증가시켰다. 북한과 미국은 거의 상호 대칭적인 입장을 제시하였다. 워싱턴은 미국이 다른 사안에 대한 논의를 시작하기에 앞서 평양이 먼저 HEU 프로그램을 중단하고 플루토늄 프로그램을 재동결하기 위한 조치를 취해야 한다고 주장했다. 북한은 (애매하지만) 구체적인 제안을 제시하긴 했지만 핵 프로그램들을 중단하기에 앞서 먼저 미국으로부터 안전보장이 있어야 한다고 주장하였다.

베이징회담에서는 리근 외교부 북미부국장이라는 책임 있는 북한 측 대표가 북한이 핵무기를 보유하고 있다고 처음으로 주장하였다. 그 이전에 이미 미국 정보기관은 북한이 하나 또는 두 개의 핵폭탄을 가지고 있을 가능성이 있다는 결론을 내린 상태임으로 그 같은 뉴스는 놀랄만한 것은 아니었다. 그러나 그 같은 시인은 동아시아지역에 상당한 정치적·심리적 영향을 미칠 수 있었다. 특히 1992년에 북한과 비핵화합의를 체결한 바 있는 한국에게는 북한이 이제 공개적으로 그 같은 조약을 폐기함으로써

상당한 충격을 주었다. 하지만 보다 중요한 것은 북한 측 대표가 켈리에게 북한이 모든 연료에 대한 재처리를 거의 완료하였다고도 언급한 사실이다. 그것은 진정으로 위기상황의 악화를 의미하는 것이기 때문이었다. 미국의 정보기관들은 아직 그 같은 상황전개에 대한 증거를 갖고 있지 못했다. 리근의 말이 진실이 아니거나 그의 발언이 미국에 보다 큰 압력을 가하기 위한 의도에서 이루어진 것일 가능성도 배제할 수 없다.

일부 관찰자들은 켈리의 추가 발언에 근거하여 북한이 미국의 안전보장과 핵무기 실험 및 핵무기·핵물질 수출 포기를 교환하는 새로운 거래를 제안하였다고 믿고 있다. 다른 설에 의하면 북한 측 대표는 북한이 보유하고 있는 모든 핵 프로그램을 테이블에 내놓았음을 암시하고 평양 측의 새로운 발언들은 워싱턴으로 하여금 그 같은 거래안을 수용하도록 하기 위한 것이라고 말했다 한다. 그 같은 상황진전에 대해 부시 대통령은 미국이 북한의 위협에 의해 협박당하지 않을 것이라고 응수하였다.

대북 접근방식의 차이. 과거 동맹진영 내부의 심각한 차이는 북한에 대한 효과적 대응을 어렵게 만들었지만 새로운 북핵 위기의 대두와 함께 그 간격은 더욱 넓어져 갔다.

부시 행정부는 대북 협상의 유용성에 대한 의문을 제기하며 클린턴 행정부의 대북정책을 뒤집었다. 또한 한국정부의 “햇볕정책”에 대해 상응하는 대가를 아무 것도 얻어내지 못하면서 북한에 퍼주기만 해서 형편없는 북한 정권을 강화시켜 준다고 생각하는 등 부정적인 태도를 보였다. 2001년 6월에 완료된 정책 재검토 결과는 평양과의 “진지한 대화”를 향한 문을 열어 놓았으며 북한에 대한 추가 경제지원을 약속하였다. 하지만 문제 해결에 이르는 길엔 여러 가지 높은 장애물이 가로놓여 있었다. 그 같은 장애물 가운데는 제네바합의에 따라 요구되는 IAEA 안전조치의 신속한 이행, 북한의 중·장거리 미사일 개발 프로그램 중단, 상대적으로 덜 위협적인 재래식 군사력 유지, 인권상황 개선, 경제개혁을 위한 가시적 조치 등이 포함되어 있었다. 그 같은 조건들은 본질적으로 전부 아니면 전부 형태의 패키지로 주어졌으므로 북한은 그 같은 조건하에 협상에 임하기를 주저하였다.

9.11 테러공격은 부시대통령으로 하여금 북한에 대해 단호한 인식을 갖게 만들었다. 2002년 1월의 연두교서에서 부시 대통령은 북한을 이라크, 이란 등과 함께 “악의 축”의 일부로 나열하였다. 그 같은 표현은 38선 양쪽으로부터 엄청난 우려를 불러 일으켰다. 그 같은 우려는 북한을 현재 개발 중에 있는 “실전용” 소형 핵무기를 이용해 선제공격을 가할 수 있는 대상 국가 가운데 하나로 북한을 포함하고 있다는 미국의 『핵태세검토보고서』(U.S. Nuclear Posture Review) 내용이 2002년 3월 언론에 노출되고, 나아가 북한을 전형적인 예로 들면서 “강대국가들”에 대한 대량살상무기를 이용한 선제공격을 정당화하는 종합적인 논리를 제시한 미국의 국가안보전략(National Security Strategy)이 같은 해 9월에 보도되면서 더욱 커져만 갔다.

같은 시간 국무부는 미국은 “언제 어디서든 아무 전제조건 없이” 북한과 대화할 수 있다는 주장을 계속하였다. 2002년 4월 북한은 마침내 회담에 동의하였다. 그러나 그 해 7월로 예정되었던 회담은 남·북한 해군 함정 사이에 총격전이 발생함에 따라 10월초로 연기되었다. 그러나 막상 10월에 이르러서는 HEU 문제가 미국의 입장을 결정하는 최대변수로 등장하였던 것이다.

하지만 북한과의 협상에 대한 미국의 회의적 생각이 김대중 대통령을 막지는 못했다. 2001년 한 해 어려웠던 남북관계의 일년을 보낸 김대중 대통령은 2002년 들어 햇볕정책에 대한 자신의 의지를 새롭게 하였다. 그 해 4월 임동원 특사의 평양 방문을 통해 양측은 (국경을 가로질러) 서울과 개성을 잇는 철도 개통을 비롯하여 또 한 차례의 이산가족 상봉, 남북경제협력추진위원회의 재가동 등에 합의하였다. 2002년 한 해 동안 남북교역량은 전년 대비 50% 증가하였다. 북한은 개성공단 신설 계획을 발표하였고 현대는 인프라 건설을 위한 준비에 들어갔다. 이어서 김대중 대통령의 대북 포용 노력의 상당부분은 북한에 대가를 지불함으로써 가능했다는 사실이 밝혀졌다.

노무현 대통령의 새로운 한국 정부는 제재를 통해 대북 압박을 가하려는 미국의 정책은 물론 무력사용에 대한 논의에 대해서마저도 공개적 반대를 계속하였다. 그에 대해 미국은 북한과 양자회담을 가지라는 노 대통령의 간청을 뿌리쳤다. 2002년 6월에 발생한 주한 미군에 의한

두 명의 여중생 사망사고와 노무현 대통령 당선 직전인 그 해 11월 전원 미국인으로 구성된 군법회의에서 관련자들이 무죄를 선고받은 사건은 정책을 둘러싼 한·미간 긴장을 더욱 고조시켰으며 남한 내 반미정서에 불을 지폈다. 2002년 12월 갤럽의 조사에 의하면 53%의 한국인 응답자들은 미국을 싫어하며, 단지 37%만이 미국에 대해 호감을 갖고 있는 것으로 나타났다. (1994년 조사에서 이 두 수치는 각각 15%와 64%로 나타났다.) 양국 정부도 한미관계의 두드러진 쇠퇴를 인식하게 되었으며, 이는 양측으로 하여금 관계개선을 위한 조치를 취하게끔 만들었다. 최근 양국 대통령의 워싱턴 회담은 그 같은 노력을 확장시킨 것이었다. 그러나 올해 들어 전반적인 한미관계에 진전이 이루어 졌음에도 불구하고 양국간에는 아직도 평양을 어떻게 해야 하는 데에 대한 합의를 전혀 이루지 못하고 있다.

한국의 대북정책에 비해서는 덜 하지만 일본과 중국, 러시아의 대북정책 역시 미국의 대북정책과는 차이를 보이고 있다. 고이즈미 총리는 지난 9월 미·북관계가 긴장상태에 있음에도 불구하고 평양과의 관계정상화를 위해 비록 성공적이지는 못했지만 단호한 노력을 보여 주었다. 지난 10월 농축우라늄 프로그램에 대한 북한측의 시인이 있는 후 일본은 대북 제재에 반대하였으나 그 후 평양에 대한 보다 강경한 정책 쪽으로 기울어졌다. 베이징은 대북 제재에 반대하고 유엔안전보장이사회에 의한 대북한 규탄을 사전에 저지하였다. 그러나 중국은 은밀히 북한에게 핵 위협을 중단할 것을 엄중히 경고하였다. 베이징이 그 같은 경고에 이어 지난 3월 대북 원유공급을 일시적으로 (사흘간) 중단했었다는 소문이 파다하다. 러시아는 대북 전면제재에 반대하고 있으며, 많은 러시아인들은 미국이 위기를 조성하였다고 비난하고 있지만 만약 북한이 핵무기 개발 프로그램을 진행시킬 경우 모스크바마저도 대북 제재에 대한 입장을 바꿀 수 있다고 협박하고 있는 상황이다.

대북제재에 대한 역내 국가들의 반대에도 불구하고 미국은 북한에 상당한 압력을 가할 수 있었다. 2002년 11월 KEDO는 대북 중유공급을 중단함으로써 북한의 총 원유 수입량을 약 1/4 가량 감소시켰다. 비록 적은 양이긴 하지만 WFP를 통한 미국의 식량지원도 삭감하였다. 미국은 북한을 상대로 대규모 신규 지원이나 투자사업을 하지 말도록 한국, 중국, 일본 등을 설득하였다. 점차적으로 그들로부터 다자간 회담에 대한 지지도 이끌어 냈다.

북한의 태도

관경에 빠져있는 북한. 작년 말 뒤로 물러서기보다는 긴장 고조를 선택할 당시 북한의 의도가 무엇이었던지 간에 지난 한 해 동안 북한의 위치는 위협에 처한 것이 아니라면 최소한 더욱 어렵게 된 것이 분명하다. 산업시설을 가동하는데 필요한 연료와 주민을 먹이는데 필요한 식량을 외부 세계에 의존하고 있는 북한 정권은 그 두 자원을 확보할 수 있는 접근능력의 대부분을 상실하였다. 북한은 상당부분 외교적으로 고립되어 있다. 북한은 클린턴으로부터 부시로 넘어가는 변화에 의해 완전히 겁을 집어먹고 있으며 따듯했던 대미 관계의 역전은 북한 정권으로 하여금 더욱 많은 관심과 자원을 군사적 필요에 투입하도록 만들었다. 최소의 경제 개혁이나마 추진하려는 북한 정부의 지속된 노력은 심각한 좌절을 맛보아야만 했다. 지속된 경제실패의 결과 북한은 국가수입의 상당 부분을 마약과 위조지폐 제조를 통해 벌어들이는 마치 마피아 국가와도 같은 형태로 변모하였다.

작년 한 해 동안 북한에 가해진 최대의 경제적 타격은 일본인 납치라는 오래된 문제를 해결함으로써 일본으로부터 수백 억 불의 원조를 받아내는데 실패한 것이었다. 평양은 피랍인사들의 일본 방문을 허용하였을 뿐 아니라 납치행위에 대해 사과함으로써 사망한 김일성 북한 주석에 대한 비판마저 암시하는 모습을 보임으로써 국제사회를 놀라게 하였다. 하지만 일본 국민들이 피랍자 이야기와 북한의 핵 책략에 흥분하여 일본 정부로 하여금 국교정상화 노력을 중단할 것을 강요하게 되자 그 같은 노력은 수포로 돌아갔다.

북한은 서울과 워싱턴 사이를 이간질하는 가운데 남한과의 외교를 통해 대남 관계에서 경제적 이익을 확보하였다. 북한은 2000년 남북정상회담에서 한 약속과 김정일 답방에 대한 약속을 결코 이행에 옮긴 적이 없었다. 그 같은 북한의 행동은 김대중 대통령의 국내 정치적 위상을 약화시켰으며, 그의 후계자에게도 똑같이 하겠다고 위협하였다. 두 대통령은 북한이 필요할 때 상당 규모의 식량과 비료를 제공하는 것을 도와준 지도자들이었다. 하지만 그들이 제공한 지원에 상응하는 조치를 북한이 전혀 취하지 않음으로써 그들이 국내 반대파 정치세력으

로부터 공격을 받고 수모를 당하는 순간에도 종종 평양은 단지 구경만 할뿐이었다. 작년에 있는 또 한번의 “평양의 봄”에 대한 약속은 남과 북 사이의 철도·도로 연결과 같은 주요 사업을 만들어 내는데 도움이 되었다. 그러나 남북관계는 북한 경제개혁의 실패와 북핵 문제의 재등장으로 인해 속도가 감소되었다. 북한은 서울이 하는 일이 마음에 들지 않을 때면 남한을 공개적으로 비난하는데 주저하지 않았으며, 이산가족 상봉처럼 한국에게 커다란 정치적 의미를 지닌 문제들을 이행하는데 있어서는 고통스러운 정도로 천천히 움직였다. 전반적으로 북한은 남한을 손쉽게 다룰 수 있고 남한 내에 형성된 반미감정을 더욱 부추길 수 있다고 믿고 있는 듯이 보였다.

미국을 상대하는데 있어 북한의 최대 약점은 아마도 국제사회로부터의 고립이 심화된다는 데 있을 것이다. 유일한 우방인 중국이 북한으로부터 거리를 유지하는 것은 평양으로서는 큰 걱정거리가 아닐 수 없다. 베이징은 무조건적으로 북한 정권을 지원하지 않을 것이라는 사실을 평양에 효과적으로 전달함으로써 북한의 핵 프로그램에 대해 분명한 반대 입장을 견지하였다. 일본은 국교정상화 노력의 속도를 줄였으며 그 어떤 대북 경제지원도 약속하지 않을 것이다. 한국은 근래 계속되던 반미공세의 고삐를 늦추었으며 최근 부시 대통령과의 정상회담에서 노 대통령은 “향후 남북교류와 협력은 북핵 문제의 진전을 보아가며 추진할 것이다”라고 하였다. 노 대통령이 북한과 한국 국내의 시끄러운 비난에도 불구하고 미국을 지원하기 위해 이라크전쟁에 비전투 부대의 파견을 승인한 것은 새롭게 인식한 한·미관계의 고마움을 적잖이 표현한 것이다. 또한 유럽연합(EU)마저도 북한의 인권기록을 비난하는 결의안을 유엔인권위원회에서 준비함으로써 대북 압박을 가하였다. 북한 인권 결의안은 절대다수의 찬성으로 가결되었다. (한국이 표결에 불참한 사실은 대북포용 노력에 해가 될 것을 우려하여 비참한 북한의 인권상황에 대한 비난을 주저하는 한국의 입장을 재확인시켜 주었다.)

북한은 또 한번 심각한 식량 및 에너지 부족으로 고통받을 불길한 한해를 눈앞에 두고 있다. 경제·외교적 실패가 북한의 지도부에 어떤 영향을 미칠지는 불확실하다. 혹자는 지난 3년간에 걸친 연이은 큰 실패가 지도부에 상당한 부담으로 작용했을 것으로 예측한다. 하지만 최소한 걸음으로 보기에 김정은의 위치는 안전한 것 같다. 그러나 “임박한”

미국의 공격을 강조하는 북한 언론이나 군부의 역할을 강화하는 행위는 내부 안정에 대한 지도부의 우려를 반영하는 것인지도 모른다. 러시아와 중국의 소식통들은 북한 지도부에 대한 주민들의 불만이 증가하고 있음을 넌지시 암시하였다. 한 가지 분명한 사실은 북한의 지도부가 아직도 국가와 경제의 개방은 정권의 붕괴를 가져올 것이라는 두려움으로 인해 개방할 수 없다는 생각을 갖고 있다는 점이다.

평양의 목표. 평양의 의도에 대한 견해는 관심 있는 국가나 북한에 대한 상세한 정보를 갖고 있는 나라의 국민들 사이에도 커다란 차이가 있다. 일부 인사들은 평양의 발언은 물론 심지어 행동마저도 어느 정도는 더 많은 핵무기 확보보다는 미국과 그 어떤 형태의 합의를 도출하는데 더욱 큰 관심을 갖고 있는 북한의 의중을 드러내 보여주는 것이라고 주장한다. 그러나 그것이 사실이라 하더라도 평양은 미국과 합의 도출에 실패할 경우 사용후 연료의 재처리를 감행할 것이라고 한다. 하지만 다른 인사들은 북한이 상당한 성능의 핵무기만이 미국의 공격에 대한 진정한 억지력이 될 수 있다는 생각에서 그 같은 능력을 보유하기로 작정하고 있다고 믿고 있다. 그것이 사실일 경우, 핵문제 합의 도출에 대한 북한의 관심은 허위이며 핵개발 노력을 계속하는 가운데 미국에 대한 국제사회의 제동을 유도해 내고 새로운 외국의 원조를 확보하기 위한 노력에 지나지 않을 것이다.

북한의 의도를 파악하는 모든 평가작업에는 커다란 불확실성이 존재하기 때문에 북한의 행동을 평가하는 데는 신중함이 필요하다. 북한의 정치와 의사결정과정은 불투명하다. 정부가 내놓는 공식 성명은 종종 애매하고 서로 모순된다. 공식 발표의 내용이 명백한 경우라 할지라도 무엇이 진실이고 무엇이 전술적인 것인지를 구별하기가 쉽지 않다. 벵골전술과 협박을 선호하는 평양의 성향은 북한을 이해하려는 노력을 더욱 힘들게 만든다. 본 태스크포스팀은 북한의 입장을 평가하는 과정에서 북한의 말과 행동을 “정상적인” 효과음, 즉 평양이 여태까지 보여 온 행동 패턴에 비추어 검토하였다. 하지만 그 같은 평가작업도 위에서 언급한 불확실성을 떨쳐 버릴 수는 없었다.

태스크포스팀은 평양의 태도가 시간의 흐름에 따라 더욱 더 완강해졌다고 생각한다. 특히 올해 2월 이후 그 같은 현상은 더욱 심화되었다. 북한은 그 이전까지는 비록 타결조건이 무엇인지는 전혀 불분명했으나 어쨌든 협상을 통한 해결방식에 깊은 관심은 보였었다. 그 후 북한의 계속된 협상 요구는 핵무기 개발 권리를 옹호하는 발언과 함께 이루어졌다. 북한은 진지한 협상을 할 준비가 되어 있는지 그렇지 않은지 아직도 알 수 없다.

협상이라고? 2002년 10월 25일, 미국이 켈리와 강석주 간의 대화 결과를 발표한지 9일이 지나서 북한은 "협상을 통해 문제해결을 추구할 준비가 되어 있다"고 선언하였다. 그 같은 과정에서 미국이 "대북 불가침을 보장"할 경우 북한은 "미국의 명백한 안보우려를 해소시켜줄" 용의가 있다고 했다. 미국이 과연 약속을 지킬지를 의심하고 있는 북한은 때때로 행정부에 의한 보장은 충분하지 않으며 의회의 인준을 받은 공식 불가침조약이 필요하다고 주장하기도 하였다. 북한은 또한 미국으로부터 경제원조를 봉쇄하거나 자국이 다른 나라와 체결하는 그 어떤 경제거래도 방해하지 않겠다는 보장이 필요하다고 주장하였다.

혹자는 이스라엘, 파키스탄, 인도 등의 모델에 비춰 볼 때 만약 북한이 본격적으로 핵무기 개발 프로그램을 향해 질주할 생각이었다면 최대한 조용히 그렇게 했었을 것이라고 예상한다. 실제로 북한은 그 같은 방식으로 HEU 프로그램을 추진하였다. 그럼에도 불구하고 작년 10월과 올해 2월 사이 - 물론 시작이 그 때부터인지에 대해서는 이견이 있을 수 있지만 - 북한은 일 예로 IAEA 사찰단원들을 추방하고 핵시설을 재가동하는 것 같은 긴장고조 행위를 공개적으로 외부에 알려 왔다. 그 같은 패턴이 비록 핵무기 생산 결정과 모순되는 것은 아니지만 그 보다는 미국을 협상 테이블로 끌어내기 위한 노력과 일치하였다. 보다 최근 지난 3월 2일 공해 상공에서 일어난 미 정찰기 요격사건과 노무현 대통령 취임식 하루 전의 실크웍 지대함 미사일 발사실험 역시 문제해결을 위한 압력을 미국에 가하기 위한 의도로 보였다. (후자의 경우 발사실험을 하면서 북한 스스로 발표한 미사일발사 유예조치에 구애받지 않는 단거리 미사일을 선택한 것은 그 같은 행위가 다분히 의도된 것이라는 사실을 암시한다.)

안전 보장을 요구하는 평양의 가시적 행위는 북한이 과거에 보여준 행위나 발언과 일치하고 있다. 제네바합의 협상 과정의 대부분은 경제 제재 해제와 관계 정상화, 대북 핵 불사용에 대한 공식 보장 등을 위한 조항을 마련하는데 초점이 맞추어 졌었다. 평양은 미국이 그 같은 조항을 준수하지 않는다는 불평을 자주 털어놓았다. 그 중 일부는 어느 정도 근거가 있었다. 미국은 1999년에 일부 경제제재를 완화하긴 했지만 모든 제재를 해제하지는 않았다. 외교관계를 정상화하지도 않았으며, 핵 공격과 관련 의심의 여지가 없는 보장을 제공하지도 않았다. (미국 측은 북한의 관료주의가 경수로 건설을 지연시켰으며, 클린턴 대통령 임기 말에 외교관계 정상화를 논의하기 위해 북한이 고위 대표단을 미국에 파견하는데 일년이 걸렸다는 점들을 지적하였다.) 2002년 10월 직전 몇 개월의 기간 동안 북한은 “악의 축” 명단과 선제공격 가능 대상국가 명단에 자신을 포함한 것에 대해 경고하였다. 모든 측면에서 평양은 진정으로 국가안보를 우려하고 있었던 것이다. 이라크전에서 나타난 미국의 결정적인 승리는 그 같은 우려를 더욱 심화시켰을 것이다. 북한 지도자들은 끝없는 협상보다는 핵무기를 통해 억지력을 확보하는 것이 더욱 손쉬울 것이라고 믿고 있을 것이다.

북한의 HEU 프로그램은 부시 대통령 취임 이전부터 이미 추진되었으며 따라서 부시 행정부가 취한 그 어떤 행동으로도 설명될 수 없는 것이다. 그러나 북한에 의한 (연구가 아니라) 실제 핵 능력 확보는 미국의 움직임에 대한 북한의 보다 일반적인 항의에 앞서 일어난 것처럼 보이지는 않는다. 북한은 1998년과 1999년에 클린턴 행정부와 협상을 하는 가운데 반복해서 미국이 국교정상화에 진척을 보이지 않음으로써 제네바합의를 위반하고 있다고 항의하였다. 평양의 HEU 프로그램은 미국에 의한 경제제재와는 무관하게 전적으로 자체 일정과 스스로의 논리에 의해 추진되었을 가능성이 있다. 하지만 주요 사건들이 발생한 명백한 시점을 감안할 때 북한이 HEU 프로그램을 추진한 속도나 2002년 10월 이후 평양이 보여 온 협상태도 변화는 미국에 대한 두려움의 증가라는 이유로도 일부 설명이 가능할 것이다.

북한과 직접 접촉을 해 본 적이 있는 사람들은 대부분 북한이 체제 안전에 상당한 우려를 갖고 있으며 미국과의 합의를 확보하는데 큰 관심을 갖고 있다는 인상을 받게 된다. 지난 1월에 북한 측 관리들을 만난 바

있는 빌 리처드슨 주UN 미국대표처럼 중국, 러시아, 한국 등의 인사들은 한결같이 그 같은 사실을 강조하였다. 지난 3월 유엔 특사 자격으로 북한을 방문했던 모리스 스트롱은 북한 사람들과 가진 면담에 대해 다음과 같이 요약하였다. “그들이 바라는 것은 안전보장이다. (북한사람들은) 자신들이 위협받고 있다는 사실을 절대적으로 확신하고 있었다.” 하지만 지난 3월 이전에도 미국이 수용할 수 있는 조건에 평양이 동의할 수 있었을 지는 불분명했다. 그러나 협상을 하고자 하는 의욕을 갖고 있었다는 데는 별로 의심의 여지가 없었다.

평양은 자신이 갖고 있는 자산을 양도하거나 파괴 또는 동결할 경우 그에 대한 보상을 기대할 것이다. 아마도 미국은 동맹국들이 그 같은 대가는 지불하기를 기대할 것이다. 북한으로 하여금 문제해결을 위해 나오게 하는 보다 큰 인센티브는 한국, 중국, 일본, 러시아 등과의 관계를 새롭게 복구할 수 있는 잠재력과 그 같은 합의가 체결될 경우 뒤따를 외국의 지원과 투자라고 할 수 있다. 미국과 동맹국들의 시각에서 보자면, 북한이 고립에서 벗어나는 것이 설혹 체제에 일정한 위험 부담이 되더라도, 2002년 10월 이전에 그랬던 것처럼 최소한 초보적인 개혁을 위한 노력을 동반할 것이라는 가능성은 어느 정도 상응한 인센티브를 제공한다. 그러나 그 같은 가능성에 대한 확신에 찬 기대조차 기껏해야 낙관적인 것일런지도 모른다.

보다 강경한 자세인가? 지난 2월, 특히 3월 후반부터 북한이 보여준 행동과 공개 발언은 북한의 태도가 현재 변하고 있거나 아니면 이미 변했다는 사실을 암시한다.

1980년대와 90년대 들어 노동당의 점진적인 구조적 쇠퇴에 발맞춰 이미 증대된 바 있는 군부의 특권이 더욱 더 강화되었다. 3월 21일 (노동당 기관지) 노동신문은 북한의 군사제일주의를 예찬하고 경제성장뿐 아니라 노동자 계급의 복지마저도 군사력 강화에 우선할 수 없다는 점을 강조하는 두 페이지 분량의 특집 기사를 실었다. 그 직후 북한 최고인민회의는 직책상 그간 조기 징집대상에서 면제되었던 당과 정부 관리를 징병할 수 있는 조항을 포함한 군사복무법을 통과시켰다.

북핵 문제에 대한 평양의 공개 발언 역시 눈에 띄게 변화하였다. 2003년 4월 10일, 북한 언론은 이라크의 '치명적 실수'는 무기 사찰단의 국내 진입을 용인한 것이라고 지적하며 "전쟁을 피할 수 있는 유일한 방법은 정당한 자기방어 수단을 강화하는 것"이라고 주장하였다. 베이징 회담 기간 중 북한 관리들은 북한의 핵능력 개발노력이 전적으로 평화적인 것이라고 하며 오히려 "강력한 물리적 억지력"의 필요성을 언급하는 등 한 걸음 더 나아갔다.

북한 지도부가 이미 핵 능력 강화를 추진하기로 마음먹었을 가능성은 있다. 하지만 전반적으로 북한의 발언과 행동이 강화되고 있는 경향에도 불구하고 북한은 여전히 이중적인 신호를 내보내고 있다. 지난 4월 베이징 회담 기간 중 평양은 포괄적인 해결책을 제안하였다. 물론 그들이 내세운 조건은 확실히 미국이 수용할 수 없는 것이었지만 북한의 제안을 면밀히 검토해 보면 유연한 것일 가능성도 있다. 북한 언론은 협상이야말로 교착상태를 타결할 수 있는 유일한 평화적 해결책이라는 주장을 종종 반복해 왔다. 군부의 관료적 권력에도 불구하고 김정일은 특별한 권력을 휘두르며 중대한 결정을 내릴 수 있는 것으로 보인다.

평양의 약화된 경제·외교적 위상과 미국의 이라크 점령의 여파가 북한의 향후 협상력에 어떤 영향을 미칠지는 예측하기가 쉽지 않다. 북한은 과거 여러 해 동안 어려운 시기를 헤쳐 나왔다. 그러나 상상건대 현재의 경제상황은 북한으로 하여금 현재 취하고 있는 태도에 대해 재고하고 교착상태 타결을 위해 양보하도록 만들 정도로 매우 어렵다. 그에 반해, 고립과 경제침체, 미국의 공격에 대한 증가된 공포 등이 군부에게 더욱 많은 힘을 실어주고 강경노선을 계속해서 유효하게 만들 가능성도 있다. 최근에 보이는 신호는 그리 고무적이지 아니다.

미국 정부의 태도

부시 행정부는 처음부터 대북정책에 대해 내부분열을 보여 왔다. 한 그룹의 사람들은 지속적인 포용을 선호하며 클린턴 행정부와는 다른 조건 아래 그것을 추구하였다. 이들 관리들은 재래식 무기와 보다 강력한 검증작업 등을 포함하는 보다 광범위한 관심사를 협의하는 해결책을

선호하였다. 그들은 개혁에 대한 대가로 경제지원의 차원에서 더욱 많은 것을 제시할 준비가 되어 있었다. 두 번째 그룹의 사람들은 제네바 합의를 하나의 재앙이라고 믿었다. 북한 정권은 지역적으로나 전 세계를 향한 다양한 형태의 위협이며, 그 같은 정권과의 합의는 그 어느 것도 이행이 불가능하다고 주장했다. 그들은 북한의 정권교체가 미국의 정책목표가 되어야 한다고 믿었다. 북한의 핵시설에 대한 그 어떤 군사행동도 어려움을 동반할 것이라는 사실 또한 알고 있으면서도 그 같은 방법만이 유일하게 한반도의 진정한 안정을 이루어 낼 수 있다고 생각했다. 그들은 김대중 대통령의 포용정책은 북한 정권의 생존을 돕고 변화를 피할 수 있게 만들었을 뿐이라고 믿고 있었다.

부시 행정부 내의 그 같은 분열은 계속 되고 있다. 한 동안 대북 정책에 대한 논란은 그 어떤 형태의 협상도 시작되기 앞서 핵 프로그램이 중단되었다는 데 대한 확실한 증거를 북한이 먼저 제시해야 할 것인가, 아니면 미국이 비교적 강력한 포괄적 거래안을 놓고 협상을 시작해야 하는가 하는데 초점이 맞춰져 있었다. 베이징 회담은 협상으로 규정되지 않고 단지 양측의 입장을 제시하는 기회로 인식되었기 때문에 그 같은 논란을 해결할 수 없었다. 논란의 내용이 무엇이든 간에, 그리고 설혹 또 한 차례의 회담이 열린다 해도, 부시 대통령이 진지한 대북 포용정책을 채택하기로 결정하였다는 암시는 아무 데서도 찾을 수 없다.

2003년 1월 이후 미국은 몇 개의 일관성 있는 주제를 강조하였다. 첫째, 북한의 핵무기 개발 프로그램은 지역문제이기에 북한과의 그 어떤 대화를 위해서도 단순한 양자가 아니라 다자간 대화의 틀이 필요하다. 둘째, 미국은 북핵 문제에 대한 평화적 해법을 찾는데 자신감을 표현하고 상황의 긴박성을 무시하였다. 셋째, 미국은 “나쁜 행실에 대해 상을 주는 것을 거부”하였다. 넷째, 중국의 지원과 협력을 얻어내기 위한 외교적 노력을 경주하였다. 베이징 회담은 다자간 회담의 중요성에 대한 강조에 있어 부시 행정부가 어느 정도 양보하였고, 중국의 역할이 강화되었음을 보여 주었다.

다자주의. 부시 행정부의 관리들은 다자간 협상에 대한 자신들의 주장을 뒷받침하기 위해 네 가지 논리를 제시하고 있다. 첫째, 북한의 핵무기 개발 프로그램은 - 잠재적으로는 전 세계 다른 지역의 국가들

에게도 영향을 미치지만 - 동아시아 지역 내 모든 국가들에게 영향을 미치기 때문에 동 문제 해결에 있어 모든 역내 국가들의 의견이 반영되어야 하며 또한 책임을 분담해야 한다. 둘째, 북한의 이웃 가운데 그 누구도 북한이 핵무기를 손에 넣는 것을 바라지 않기 때문에 다자간 포럼을 통해서 이들 국가들이 북한에 더욱 큰 압력을 가해 북한으로 하여금 핵개발 프로그램을 포기하게 만들 수 있다. 셋째, 미국의 파트너들은 협상에 참여함으로써 그 어떤 합의사항의 이행도 지원해야 할 의무를 짊어지게 될 것이다. 마지막으로, 다자간 접근은 북한에 대한 자금제공을 꺼리는 의회의 제약을 우회할 수 있는 방법이 될 수 있을 것이다.

위기부인 발언. 작년 10월부터 미국의 정책입안자들은 북핵 문제가 결국은 평화적으로 해결될 것이라는 확신을 드러냈으며 현 상황을 위기로 묘사하는 것을 적극적으로 회피해 왔다. 콜린 파월 국무장관은 아직도 외교적 노력이 성공할 시간적 여유가 있다고 계속 말해 왔으며 부시 대통령 이하 모든 관리들은 미국이 북한을 침공할 의도가 없음을 평양에 확인시켜주기 위해 노력하였다. 그 같은 태도는 이라크 전쟁을 위한 외교·군사적 준비작업과 미국 내 국민적 지지 확보 노력이 복잡하게 되는 것을 피할 수 있게 하였다. 그것은 또한 미국이 북핵 문제 해소를 위해 초조해 하고 있다는 사실을 암시함으로써 북한이 갖게 될 수 있는 레버리지의 가능성을 없애 주었다. 그러나 부시 행정부가 외교적 노력이 어떻게 성공할 수 있을 것으로 기대하고 있는지, 또한 과연 그 어떤 형태의 협상이 없이도 평화적 해결책이 있을지는 확실치가 않다.

나쁜 행동에 대한 보상은 없다. 현재의 핵 대치상태 이전부터 존재한 세 번째 주제는 “나쁜 행동에 대한 보상” 내지는 북한으로 하여금 “협박을 소매로 파는” 즉, 끊임없이 계속되는 양보를 얻어내기 위해 다양한 위협을 양산해 내거나 하나의 위협을 제거하는데 두 번의 지불을 요구하는 행위를 허용할 의사가 없다는 것이다. 부시 행정부는 설혹 미국이 선호하는 다자간 협상이 열린다 해도 어떤 종류의 거래를 제시하거나 수용할지 아직 명료하게 결정을 내린 상태가 아니지만, 미국이 북한의 위협을 소매가로 구매하는 것을 두려워하기 때문에 포괄적 해결방식이 필요할 것이다. 그러나 역설적으로 “나쁜 행동에 보상”에 대한 유사한 잠재적 두려움 때문에 부시 행정부에게는 그 어떤 거래도 정치적으로 어려울 것이다.

중국 중심의 외교. 미국은 북한에 압력을 가하도록 베이징을 설득하기 위해 중국과 양자관계의 중요성을 강조하여 왔다. 파월 국무장관, 리처드 아미티지 국무부 부장관, 켈리 차관보, 존 볼튼 차관 등은 모두 별도의 대표단을 이끌고 최근 베이징을 방문하였다. 부시 행정부는 중국이 북한에 대해 가장 큰 영향력을 갖고 있으며 북한의 핵무기 개발 프로그램을 중단시키기 위해 그 같은 영향력을 행사할 수 있다고 믿고 있다. 중국은 일본이나 한국의 핵무장을 유발할 수 있는 북한의 핵무기 개발 프로그램을 방지하는데 커다란 관심을 갖고 있다. 중국은 자국의 국경에서 전쟁이 발생하는 것을 원치 않기 때문에 미국이 북한의 핵시설을 공격하는 상황이 대두되는 것을 막기 위해 모든 노력을 다할 수밖에 없다. 베이징은 아직도 북핵 문제의 해결책은 워싱턴과 평양 양자 사이의 직접 협상을 통해 찾아져야 한다고 믿고 있지만 어느 정도 미국의 입장에 가까이 접근해 온 듯이 보인다.

미국의 대북정책에 관해 가장 대답하기 힘든 질문은 그것이 어떻게 결정되는 가이다. 과연 부시 행정부 내에서 대북정책에 대한 합의가 이루어 질 수 있을 것인가? 부시 대통령은 북한과의 협상을 계속해서 거부할 것인가? 아니면 새로운 정책방향을 설정하기 위해 결정적으로 개입할 것인가? 미국은 과연 북한 정권의 자멸을 포함하지 않는 내용의 합의를 수용할 수 있을 것인가? 대화의 형식을 둘러싼 북한과의 최근 교착상태로 인해 부시 행정부 내부의 의견 차이는 아직 해결된 것은 아니나 다자주의에 대한 공통된 요구로 인해 감춰진 상태로 남아 있다.

한국과 여타 지역국가들

미국과는 달리 일본, 한국, 중국, 러시아 등 주요 동아시아 지역국가들은 위기해소 방법 모색에 대한 절박감을 느끼고 있다. 베이징 회담 추진 결정을 지지했음에도 불구하고 일본과 한국은 지난 번 베이징 회담에서 제외된 것에 대해 어느 정도 경악하고 있다. 하지만 이 세 나라는 모두 베이징 회담을 전후에서 한결 같이 미국이 북한과 직접대화를 나누는 것을 권유했었다. 그러나 그 같은 공통점에도 불구하고 이들 국가들이 각자 선호하는 정책 사이에는 상당한 차이점이 존재한다. 하지만 이들 중 일부의 현재 입장은 어떤 사건이나 미국의 압력에 의해 바뀔 수 있다.

한국. 한국은 작년 12월에 대통령 선거를 치렀으나 김대중 대통령에서 노무현 대통령으로의 정권교체가 아직까지는 포용정책의 변화를 가져 오지 않았다. 김 대통령의 대북정책 운영방식과 2000년 정상회담이 돈을 주고 산 것이라는 설에 대한 국내의 점증하는 비난에도 불구하고 평양의 거부와 북핵 문제의 뒤엎힘 속에서도 한국의 신정부는 지속적으로 대북 포용정책을 유지하고 확대시켜 왔다.

2002년 10월 켈리의 평양 방문 결과가 공개된 이후에도 한국은 개성공단 건설 등 대북 경제협력의 가속화를 발표하였다. 포용정책의 필요성에 대해 설명하며 노 대통령은 “공산주의 국가에 대한 압박과 고립이 성공을 거둔 적은 결코 없다”고 하였다. 대통령 당선 직후 노무현 대통령 당선자는 군사행동에 대한 논의조차도 수용할 수 없다고 했다. 그는 서울이 평양과 워싱턴 사이의 갈등을 “중재”할 수 있다고 함으로써 워싱턴에 경고 사이렌을 발동시켰다.

북한 문제에 대해 다양한 시각을 지닌 워싱턴과 서울의 관리들은 이견을 줄이기 위한, 또는 최소한 일반적 차원의 동맹관계를 강화하기 위한 방법을 모색하였다. 2002년 11월, 서울은 KEDO의 중유공급 중단에 대한 반대를 철회하는데 동의하였다. 한반도 주둔 미군의 필요성에 의문을 제기한 노 대통령은 다음 해 1월 대통령 당선자로서는 사상 최초로 한미연합사를 방문하여 단도직입적으로 한미동맹은 “과거에도 중요했고 앞으로도 그럴 것”이라고 말했다. 주한 미군의 철수와 재배치 가능성에 대한 도널드 럼즈펠드 국방장관의 관심 표명이 한국인들로 하여금 무엇을 바라는지에 대해 신중할 필요가 있다는 사실을 상기시켜주는 동안 펜타곤은 서울과 협의 없이는 군사행동을 취하지 않을 것임을 한국에 재확인 시켜 주었다. 펜타곤은 또한 오랫동안 골칫거리였던 주한 미군기지 이전 문제를 해결하려는 의지를 내비쳤다. 양국 대통령은 최근 워싱턴에서 만남을 갖고 주한 미군의 통합과 배치변경의 가능성이 높다는 사실을 분명히 하였다.

2002년 10월 이후 한국은 미·북 직접대화를 일관성 있게 주장하였다. 한국의 대중 언론이 지난 4월 베이징에서 개최된 북한과의 첫 번째 회담에서 한국이 배제된 사실에 대해 실망을 표출하였음에도 불구하고 한국정부는 회담 마지막 단계에서 관여할 것이라는 데 대해 만족감을

표시하였다. 노 대통령은 북핵 문제의 해결이 한국이 회담에 참가하는 문제보다 선행되어야 한다고 말했다. 그는 지속되는 핵 위기가 한국 경제에 미치는 피해를 감안할 때 그것은 특히 옳은 이야기라고 말했다. 그것은 한국 정부의 의사결정과정에서 점차 중요한 고려사항이 되고 있는 것이다.

한국과 미국 양 정부 사이에 상당한 정책 차이가 존재한다는 사실은 놀라운 것이 아니다. 미국은 북한 정권이 사라지기를 바라는 반면 한국은 최소한 북한 경제가 나아져서 남북통일이 남한에게 재정적으로 덜 부담이 되는 형태로 이루어 질 수 있을 때까지는 북한 정권이 지속되기를 바라고 있다. 많은 한국 사람들에게 있어 북한의 위협에 대한 공통된 위기감은 감소하였다. 특히 6.25 전쟁의 기억이 없는 젊은 세대의 한국인들에게는 더욱 그렇다. 남북간의 격차를 고려할 때 많은 사람들은 북한을 생존에 대한 위협이라기보다는 자선의 대상으로 인식하고 있다. 그들 사이엔 미국이 한국인의 시각을 존중하지 않는다는 불만이 늘어만 간다. 그들은 북한 핵시설 파괴 위협이 자신들의 생명과 엄청난 물질적 성취에 대한 위협이 되고 있다고 생각하며 그 같은 위협은 핵으로 무장한 북한과 공존하는 것보다도 훨씬 더 비용이 많이 든다고 생각한다. 북한은 오랫동안 “나쁜” 나라들에게 치명적인 물질들을 판매해 왔으며 미국은 북한이 핵물질마저도 판매하게 될 것을 두려워하고 있다. 하지만 한국 사람들에게 있어서는 그 같은 두려움은 다른 관심사에 비해서 훨씬 낮은 우선 순위를 갖는다. 양국이 처해 있는 지정학적 환경의 차이를 감안할 때 그 같은 간격이 좁혀질 수 있을 지는 불분명하다. 노 대통령의 워싱턴 방문 목적은 양국간의 공조의식을 강화하는데 있었다. 하지만 노 대통령의 이번 방미는 김대중 대통령의 2001년 방미 때와 같은 외교적 재앙은 피할 수 있었지만 결국은 수면 아래 존재하는 주요 정책의 차이를 감추기는 어렵다는 사실을 증명하였다.

중국. 대한반도 정책에 대한 양국간의 차이가 여전히 남아 있음에도 불구하고 중국에 대한 미국 측의 치열한 로비는 성과가 있었다. 베이징은 평양의 불만에도 불구하고 한반도엔 핵무기가 없는 것이 바람직하다는 사실을 계속 분명히 확인해 주었다. 현재 중국은 지난 4월 베이징 3자 회담에서 보여준 북한의 행태에 대해 고민하고 있는 것으로 알려졌다. 그러나 중국은 국제사회에 의한 경제제재보다는 가끔은 강경할 수도 있지만 전반적

으로 조용한 대북 설득을 선호하였다. 중국은 IAEA 회의에서 북한의 NPT 탈퇴문제를 UN 안보리에 회부하여 논의하는 데는 찬성표를 던졌지만 안보리에서 평양을 비난하거나 경제제재를 가하려는 노력은 저지시켰다. 베이징은 워싱턴이 평양과 진지하게 직접 협상을 전개하기를 바라고 있는 것이다.

중국은 조용한 외교를 선호하며, 현재의 위기상황에서 미국이 베이징에 부여한 역할을 반드시 반기고 있는 것만은 아니다. 그러나 중국은 한반도에 지대한 관심을 갖고 있다. 그 같은 관심은 여러 해에 걸쳐 변화를 보여 왔다. 관심의 일차적 초점은 북한에 맞춰 있다. 아직도 그것이 사실이라는 전제 아래 북한에 대한 중국의 관심은 이제는 전략적이며 더 이상 이념적인 것이 아니다. 베이징은 평양에 대해 별로 사랑을 느끼지 않고 있다. 중국은 탈북자의 유입에 언짢아하고 있으며 북한의 붕괴가 자국으로 향한 북한 난민의 홍수를 야기할 것을 우려하고 있다. 중국은 아마도 북한의 핵개발 프로그램이 한반도에서의 전쟁을 야기하거나 또는 북한이 상당량의 핵무기를 보유하게 될 경우 앞서 언급한 바대로 한국과 일본으로 하여금 독자적인 핵 억지력 보유를 추구하게 할 것에 대해 더욱 크게 우려하고 있는 것 같다. 중국은 북한의 경제개혁을 설득하려는 기대에서 김정일을 초청하여 그의 상하이 방문을 주선하였다. (북한은 개혁의 방향으로 약간 움직였으나 그 같은 노력은 실패하였다.) 중국은 계속해서 북한의 무역적자를 메워 주었으며 북한이 필요로 하는 원유의 70 퍼센트와 식량 수입의 상당부분을 제공하고 있다.

북한에 대한 중국의 호감은 줄어들고 있지만 남한에 대한 중국의 관심은 급격히 증가하였다. 중국은 한국의 최대 교역국으로 부상하였으며 양국간의 투자 및 교류관계가 기하급수적으로 증가하였다. 한국 내 중국에 대한 대중정서가 상당히 나아졌으며, 양국간 문화 및 여타 분야의 교류도 증가 추세에 있다. 양국은 북한 핵문제를 비롯하여 여러 분야에서 북한을 대하는 방식에 있어 유사한 접근방식을 공유하게 되었다. 그와 마찬가지로 미·중관계의 엄청난 확장과 미·중관계 심화에 대한 중국의 관심은 한반도 문제를 양국의 공동 관심사로 만들어 놓았다. 북한 핵시설에 대한 미국의 공격을 피하고자 하는 중국의 바람이 워싱턴에게 베이징에 대한 상당한 레버리지를 제공하였다.

중국과 북한은 양자간에 집중적인 논의를 가졌다. 한 보고서에 의하면, 중국 관리들은 북핵 문제 논의를 위해 북한 측 카운터파트와 60차례에 걸쳐 만났다. 2003년 3월 초, 중국 정부는 북한 핵개발 프로그램에 대한 정책을 조정하고 정보수집력을 개선하며 북한 핵 프로그램에 대한 분석을 위해 후진타오를 책임자로 하는 「북한 위기 지도그룹」(LGNKC)을 발족시켰다. 중국의 특사들은 계속해서 미국이나 미군, 또는 동아시아 지역 내 미국의 동맹국들에 대한 그 어떤 공격도 미국의 압도적인 반격을 초래할 것이며, 그 경우 중국은 평양을 지원하지 않을 것이라는 사실을 김정일에게 경고하였다. 아마 그 가운데 가장 흥미로운 이야기는 중국에서 북한으로 이어지는 원유 파이프라인이 지난 3월 중사홀간이나 “기술적인 문제”로 인해 폐쇄되었다는 것이다. 그것은 확실히 평양에게 강력한 메시지를 던져주는 사건이었다. 중국의 대북 관계에 문제가 있는 것이 분명하다.

일본. 일본은 2002년 말 평양과의 국교정상화를 위한 노력이 마침내 실패로 돌아가고 북핵 문제가 머리를 쳐든 이후 미국의 대북 강경정책 노선에 행동을 같이 하기 시작하였다. 그러나 북한의 핵개발 노력을 포기하게 하는데 있어 어느 정도까지 동맹국 미국을 지지할 것인지는 아직 명확하지 않다.

준이치로 고이즈미 총리는 아직도 북한과의 국교정상화를 바라고 있으나 일본은, 한국과는 달리, 북한에 대한 이해관계가 별로 없다. 나아가 일본 국민들은 북한에 대해 강한 의심을 갖고 있으며 그 같은 감정은 남북 일본인의 귀환을 둘러싼 최근의 경험으로 인해 더욱 악화되었다. 일본 정부는 북한 핵개발 프로그램과 핵능력을 미사일에 연결시킬 수 있는 평양의 능력에 주로 관심을 갖고 있다. 북한은 일본을 향해 발사될 수 있는 노동미사일을 100기가 넘게 보유하고 있다. 일본은 북한의 핵 및 미사일 추가 개발을 두려워하고 있긴 하지만 북한 핵시설 파괴를 목적으로 한 미국의 공격이 일본에 대한 북한의 미사일 공격을 불러일으킬 수 있다는 사실 또한 우려하고 있다. 따라서 미사일 방어계획에 대한 일본의 관심이 증가함과 동시에 일본은 북한의 미사일 개발 노력을 감시하기 위한 첩보위성을 처음으로 쏘아 올린 것이다.

일본은 북핵 문제와 관련하여 조심스런 행보를 보였다. 일본은 먼저 지난 11월 KEDO의 중유공급을 중단시키려는 미국의 요청에 저항하는 한국의 노력에 동참하였다. 비록 한·일 양국 모두 결국은 태도를 누그러뜨렸지만, 일본은 또한 한국과 함께 핵문제에 대한 평화적 해결을 호소하는 노력을 하였다. 미국에게 북한과 직접협상을 전개할 것을 설득하였다. 하지만 최근 들어 일본의 입장은 강경하게 변했다. 아직도 일본은 협상을 선호하고 있긴 하지만 미국이 대북 경제제재가 추구하는 듯이 보이자 일본 정부는 그 같은 행동을 지지할 것으로 알려지고 있다. 북한에 대해 일본이 갖고 있는 잠재적 레버리지는 중국이나 한국이 갖고 있는 것보다 약하긴 하지만, 일본의 대북 경제제재인 KEDO에 대한 자금 제공 중단, 조총련에 의한 대북송금 중단, 무역제재 등이 포함될 수 있다.

일본이 대북 제재에 실제로 동참할 지 여부는 아직도 불확실하다. 2003년 2월, 고위 미국 관리들은 대북 경제제재에 대한 계획엔 일본 내 조총련의 대북송금 규제가 포함되어 있다고 말했다. 그러나 그 같은 보고서가 나오자마자 야수오 후쿠다 관방장관은 “지금 현재, 우리는 경제제재를 검토하고 있지 않다. 제재에 대한 그 어떤 논의도 없었다”고 반박했다. 일본은 이미 조총련에 의한 대북 송금의 흐름 속도를 늦춰 놓은 상태이지만, 포괄적 제재 감행 여부는 UN 결의안이 통과되든지 아니면 최소한 모든 관련국가들 사이에 합의가 이루어지는 것에 달려 있다. 일본은 북한 핵시설에 대한 무력사용에 반대하고 있지만 북한에 대한 압력을 서서히 상승시키는데 동참하는 것에는 근접한 듯이 보인다.

일본은 자국의 군사적 입장에 대해 신중함을 유지해 왔다. 2003년 1월 시게루 이시다 방위청장은 일본에게는 발사준비 단계에 있는 미사일 발사대에 대한 선제공격을 가할 권리가 있다고 말하였다. 그러나 그 같은 시점에서 그는 일본에게는 그 같은 작전을 실제로 감행할 능력이 없다고 말함으로써 자신의 발언의 강도를 약화시켰다. 지난 3월 초, 그는 적대적 사건이 발생할 경우 일본은 북한에 대해 자국의 무력을 사용하지 않고 미국의 반격에 의존할 것이라고 말함으로써 한 걸음 물러섰다. 어쨌든 지난 10월 이후 일본이 미국과의 군사동맹 강화를 추구하였음은 분명하다. 그 같은 맥락에서 눈 여겨 볼 것은 이라크 전에 대한 고이즈미 수상의 강력한 지지 발언이다. 그의 발언은 연합국들이 UN 안보리에서 2차 결의안을 철회하기 전에 이루어 졌다.

러시아 . 러시아는 지난 10월 이후의 위기를 조성한 것은 주로 미국이라고 비방하였다. 또한 지난 4월 9일까지만 해도 러시아는 중국과 한편이 되어 북한의 NPT 탈퇴를 비난하는 UN 안보리 의장 채택을 저지하였다. 러시아는 UN에서의 그 어떤 제재 논의에 대해서도 보다 강력하게 반대하였다. 그러나 러시아는 핵이 없는 한반도를 유지하는 것이 자국의 국익에 부합한다는 사실을 인식하게 되었다. 그 결과 북한의 핵무기 개발 프로그램을 중단시키는 방향으로 기울어졌다.

북한이 지난 1월 10일 NPT 탈퇴를 발표한 이후 러시아 외교부는 그 같은 발표가 모스크바에서 “깊은 우려를 불러 일으켰다”고 말하며 “평양이 국제사회의 한결같은 목소리에 귀를 기울이기를 희망한다”고 밝혔다. 그 직후 알렉산더 로슈코프 러시아 외무차관은, 러시아 소식통에 의하면, 이미 미국 및 관련 국가들과 의논한 바 있는 포괄적 협상안에 대해 논의하기 위해 평양을 방문하였다. 로슈코프 차관은 개별적 또는 UN의 지도력 아래 집단적 형식으로 하나 이상의 제3자가 미국과 북한 사이의 합의를 감시하고 보장하는 방식을 제시하였다.

평화의 중재자 역할을 하려던 러시아의 지난 1월 시도는 비록 실패로 끝났으나 모스크바는 협상을 통한 북핵 해결책의 주요한 일부분으로 여전히 잠재력을 지니고 있다. 시베리아 횡단철도를 북한을 통과해 남한까지 연장하는 계획은 지난 10월 이전에 이미 많은 진척을 보이고 있었다. 비록 최근의 위기상황으로 인해 그 같은 철도연장의 실현이 무기한 연기되곤 있지만 동 사업의 완성에 대한 전망은 모스크바에 매우 중요한 의미를 지니며 북한에게는 국제사회와 화해를 필요로 하는 긍정적인 동기를 제공한다. 지난 3월 말, 한국의 나종일 국가안보 보좌관은 모스크바를 방문하여 러시아가 북핵 해법의 일부로서 북한에 천연가스도 공급할 수 있을 것이라고 제안하였다. (아마도 한국이 동 사업에 드는 비용의 일부 또는 전부를 담당할 것 같다.)

북한에 긍정적인 동기를 제공하는 역할 이외에도 러시아는 부정적인 제재를 고려하는데도 보다 큰 관심을 보였다. 2003년 4월 11일, 러시아가 UN에 의한 강압적 행동을 저지하는데 지지를 보낸 지 이틀 후, 로슈코프 차관은 “우리는 북한인 동료들이 상식의 선을 유지하는 한 그 같은 접근방식[경제제재]에 반대할 것이다.... 그러나 러시아는 북한 핵무기의 등장

과 그 같은 무기가 우리 국경 가까운 곳에서 사용될 수 있다는 가능성이 러시아의 국익에 명확히 반하는 것일 경우 그 같은 입장을 진지하게 재검토해야 할 것이다” 라는 말로 러시아의 입장을 분명히 했다. 북한에 대한 러시아의 목소리는 로슈코프 차관의 발언이 의미하는 것보다도 더 애매하다. 그러나 모스크바는 현재의 위기를 해소하는 그 어떤 형태의 다자간 해법에서도 긍정적인 역할을 할 수 있는 위치에 있다.

대북정책의 달성

한반도 문제는 북한이라는 국가의 쇠약함과 대안의 부재로 인해 날이 갈수록 더욱 위험해지고 있다. 북한이 정상적인 국가로 변할 가능성은 매우 희박하지만 평양이 나머지 기간 동안에 정말 엄청난 피해를 입힐 수 없도록 방지해야 할 필요가 있다. 북한은 자기 자신이 거짓말쟁이이자 통제불능의 국가임을 스스로 입증해 보이고 있지만, 그렇다고 우리가 북한의 대량살상무기 개발 노력을 중단시키기 위해 고립정책에 의존할 수는 없다. 중국이 오늘날 얼마나 도움이 되던 간에 미국이 중국에게 북핵 문제를 평화적으로 해결할 수 있는 피수 살상용의 순은 탄환이 되기를 기대할 수도 없다. 우리는 일관성 있는 정책수립을 더 이상 지체할 수 없다. 문제가 빠른 시간 내에 해결되지 않을 경우 미국은 보다 많은 핵무기를 보유한 북한과 함께 사는 법을 배우고 있는 자신을 발견하게 될 것이다.

북한 정권의 붕괴는 많은 미국인들이 동의할 수 있는 목표의 하나이다. 그러나 그 같은 목표를 달성하기 위한 전략은 여러 가지 이유 중에서도 전쟁의 위험성을 내포하고 있기 때문에 한국과 여타 우방들의 강력한 반대를 불러일으키고 있다. 북한정권 교체를 추진하기 위해서는 미국이 동맹국들로 하여금 그 어떤 경우에도 실패할 가능성이 있는 노력에 동참하도록 엄청난 압력을 행사해야 할 것이다. 다른 국가들이 동의한다 하더라도 북한이 그 어떤 핵능력을 추구하기로 결정하였던 간에 미국이 그냥 그 같은 현실을 받아들이기로 마음먹지 않는 이상 고립과 교살정책은 상당한 시간을 요할 것이며, 그에 상응하는 불확실성을 야기시키는 한편 미국이 핵문제를 효과적으로 다루기 힘들게 만들 것이다. 따라서 태스크포스팀은 현행 위기상황에 따른 결과물의 하

나로서 정권교체를 배제하는 것은 아니지만 단기적 측면에서 볼 때 그 같은 접근방식이 수용 가능한 정책이라고는 생각하지 않는다. 태스크포스팀은 미국이 북핵 문제에 대해 두 개의 광범위한 접근방식을 갖고 있다고 주장하는 바이다.

- 양측의 기본 관심사를 충족시키기 위해 협상을 통한 해결책을 찾고자 하는 진지한 노력. 그 같은 해결책은 다자적인 방식이나 가능하다면 양자적 방식을 통해, 또는 그 두 가지 방식을 병행해서 추구하는 것이 바람직할 것이다. 북한은 아직은 양자적 방식에만 관심을 보이고 있지만, 미·북간의 협상은 광범위한 해결책에 초점을 맞출 수도 있고 한정된 해결책에 초점을 맞출 수도 있을 것이다. 양자간의 합의는 각각에 의한 선택과 포기(tradeoffs)를 포함하게 될 것이다.
- 북한으로 하여금 핵 능력을 포기하게 만들 강력한 조치. 그 같은 조치로는 고립에서부터 제재, 그리고 무력의 사용을 포함할 수 있다. 대북 송금, 무기 수출, 일반 무역 등에 대해 제재를 가할 수 있을 것이다. 군사력엔 외부에 알려진 주요 핵시설을 파괴하기 위한 공중 폭격뿐 아니라 핵물질, 무기수출, 마약, 위조지폐 등의 수송을 저지하기 위한 해상봉쇄도 포함될 수 있다. 그 같은 접근방식은 시간이 흐름에 따라 정권교체 전략으로 발전해 갈 것이다.

전략 수립 과정의 문제 해결. 한반도 안정에 대한 미국의 주요 동맹국과 우방국들의 깊은 관심을 고려할 때 모든 진지한 전략은 중국과 일본, 한국 및 러시아 등의 동의를 얻어야만 한다. 미국이 그들의 동의를 얻어내기 위해서는 동맹국들에게 보다 강경한 정책을 강요하기에 앞서 먼저 북한과 협상을 통한 해결책을 찾기 위해 선의의 노력을 다해야만 한다고 믿는다. 그러나 미국이 모든 어렵고 힘든 일을 맡아서 하는 동안 우방국들이 긴장을 풀게 해서는 안된다. 북한 핵문제 해결에 있어 동아시아 지역의 파트너들도 여러 가지 의무를 갖고 있다는 사실을 분명히 알려줘야 한다. 그 같은 전략엔 협상이 아무런 결과를 만들어 내질 못할 경우를 대비하여 모두가 합의한 대안(fall back option) 역시 포함되어 있어야만 한다. 타이밍에 대한 고려는 문제를 더욱 복잡하게 만든다. 그것은 언제 북한이 핵무기 물질을 추가로 생산할 수 있을지 또는 그 같은 방향으로 움직일 지에 대한 불확실성의 문제라고 할 수 있다.

연합전선 구축의 과제. 외교적 수사의 화려함에 상관없이 북한 핵문제에 관한 미국과 역내 파트너들 사이의 간격은 각국 정부로 하여금 서로 엇갈리는 목적을 추구하게끔 만들었다. 한국은 김대중 대통령과 현재는 노무현 대통령 아래서 포용정책을 지속시키기를 원하고 있으며, 대립정책에 대한 지지를 거부하고, 무력수단에 호소하는 것을 강력히 반대하고 있다. 북한 핵시설을 파괴하기 위한 군사공격은 미국의 일방적인 노력이 될 것이며 설혹 전면전을 야기하지 않고 성공한다 하더라도 한·미동맹에 심각한 영향을 미칠 것이다. 일본은 한국보다 강경한 대북노선을 취하기 시작하였으며 필요시 경제제재의 방향으로 나아갈 준비가 되어 있는 듯이 보인다. 이미 조총련에 의한 대북 송금을 규제하는 조치를 취하기 시작하였다. 그러나 한국처럼 일본도 북한 핵시설 파괴를 위한 무력사용엔 반대하고 있다. 북한에 대한 중국의 태도는 계속 변화를 보여 왔지만 북한이 계속해서 WMD 개발 프로그램을 추진할 경우 중국이 대북 제재 연합전선에 동참할 지는 미지수다. 과거 중국이 원조 삭감을 무기로 북한을 위협할 의사를 보인 적이 있긴 하지만 북한에 적극적으로 생명 유지 장치를 제공해 온 것도 중국이다. 중국의 동참이 없이는 그 어떤 대북 제재 체제도 성공할 수 없을 것이다.

회담형식의 문제. 부시 행정부는 북핵 문제를 논의하기 위한 다자간 회담을 주장하며 북한이 주장하는 양자회담을 거부하고 있는 것으로 비난을 받아 왔다. 또한 국내적으로는 그 같은 다자간 회담에 집착하여 위험한 상황이 흘러가는 대로 방치하고 있다는 질책을 받았다. 사실 그 어떤 유형의 대북 접근법도 양자적·다자적 측면 모두를 갖고 있어야 하며 그 두 요소가 서로를 보완·강화해 줘야 한다. 미국만이 핵기술 협상을 효과적으로 진행할 수 있으며 미국만이 북한의 핵시설을 파괴할 수 있는 능력을 지니고 있다. 하지만 그와 동시에 여타 역내 국가들은 북한의 핵개발 프로그램을 저지하는데 깊은 관심을 갖고 있기에 그 같은 작업의 부담을 미국만이 짊어져서는 안 된다. 더욱이 정치적 이유로 인해 미국은 북한에게 식량 이외의 대규모 지원을 제공하지 않을 것이 확실하다. 따라서 북한과의 그 어떤 합의도 경제지원에서부터 한반도 안보에 대한 다자적 요구, 한국전쟁 종료 등에 이르는 광범위한 사안을 커버할 수 있는 다자적 차원을 갖고 있어야 한다. 또한 그 같은 다자적 접근방식은 특히 중국으로부터의 압력을 포함하여 평양에게 보다 강한 압박을

가하게 하며 관련 국가들로 하여금 전반적인 과정과 결과에 참여하도록 만든다. 그것은 또한 양자협상이 실패할 경우 UN에 의한 후속조치를 촉진시킬 수 있다.

다자간 회담의 형태엔 여러 가지가 있다. 우리는 이미 중국, 미국, 북한을 포함한 3자회담 형식을 활용한 바 있다. 이미 존재하지만 휴면 상태에 있는 4자회담엔 남한이 포함이 된다. 6자회담은 러시아와 일본을 추가시킴으로써 북한 핵문제에 깊은 관심을 지닌 모든 국가들을 참여시킨다는 점에서 보다 나은 방식이라고 할 수 있다. UN 역시 가능한 방안이다. 4자회담은 이미 존재하기 때문에 북한이 수용하기가 쉬울 것이다. 문제는 북한이 다자간 협상을 거부하며 미국과의 양자회담을 주장해 왔다는 점이다. 중국과 북한 양측이 모두 최근 종료된 베이징 회담에서 중국의 역할은 참석자라기보다는 호스트에 더 가까웠다고 말한 사실을 감안할 때 교착상태가 완전히 타결된 것은 아니다. 부분적으로는 회담형식에 대한 문제는 북한의 핵개발이 모든 협상 형식을 배제하기 전까지 얼마나 많은 시간이 남아 있는가 하는데 달려 있다.

남아 있는 시간의 문제는 매우 중요한 문제이나 측정하기가 쉽지 않고 종종 혼란을 야기한다. 당초 북한은 수개월 내에 사용후 연료를 재처리를 시작하여 6개월 후에는 6개의 핵무기를 생산해 낼 수 있을 것이라는 주장이 있었다. 그러나 이제 그 문제는 확실치 않다. 우리가 갖고 있는 정보의 확실성에 대한 신뢰가 사라진 듯이 보인다. 평양이 그 같은 평가를 의심하게 만들고 있긴 하지만, 만약 북한이 재처리를 하지 않고 있다는 미국 정부기관들의 주장이 옳다면 북한은 재처리 작업에 어려움을 겪고 있거나 아니면 중국으로부터의 압력 또는 미국과의 협상에 대한 관심 때문에 재처리를 하지 않기로 결정했는지도 모른다. 북한의 HEU 프로그램에 있어서도 시간의 문제는 분명치가 않다. 처음에 미국 정부는 그 같은 프로그램이 핵물질을 생산해 내기까지는 2년이 걸릴 것이라고 주장하였다. 보다 최근에 미국 정부는 이 소요시간을 “수개월 내”로 감소시켰다. 아마 올해 안이라는 것을 의미할 것이다. 우리는 이 문제에 대한 판단을 내릴 수 있을 만큼 충분한 정보를 갖고 있지 못하다.

정책건의

1. 한·미동맹의 복구. 가장 시급한 문제는 한·미관계에 더욱 공고한 조화를 복원하는 일이다. 양국은 모두 협동의 필요성을 인식하고 있으며 상처를 축소시키기 위해 많은 노력을 기울였다. 그러나 새 한국 행정부의 경험과 한국정부가 갖고 있는 한반도에서의 폭력에 대한 철저한 두려움, 한국 국민들의 변화하는 시각 등을 미루어 볼 때 공조를 이루는 것은 쉬운 일이 아니다. 가장 중요한 것은 한·미동맹의 생명력이 합의된 대북정책을 필요로 한다는 점이다. 2003년 5월 노 대통령의 미국 방문은 양국간의 차이를 해소하려는 노력을 배가시켰다. 생각건대 공조는 한반도를 위한 장·단기 목표를 수립하기 위한 특수한 고위급 양자간 기구를 통해 다듬어 지고 촉진될 수 있다. 그 같은 기구의 설립에 상관없이 다음의 요소들은 양국관계를 활성화시키려는 노력의 일부가 되어야만 한다.

- 북핵 위기가 해소되기까지 미국과 한국은 대북정책 및 주한 미군 관련 기술적·군사적 사안에 관한 공개적 차이를 최소화하여야 한다.
- 미국은 특히 거북한 문제인 소파협정(SOFA)에 의해 야기된 갈등을 감소시킬 수 있는 방법을 모색해야 한다. 생각건대 한·미 합동군사법정의 설립은 검토해 볼만 한 방안이다. 주요 대민관계 문제에 대한 창조적 해법을 반드시 찾아야 한다. 그렇지 못할 경우 또 다른 사고가 건강한 동맹관계를 해치게 될 것이다.
- 미국은 동맹관계의 대민적 요소를 강화해야 한다. 특히 한국 국민과의 동맹을 강화해야 할 필요가 있다. 그에 대한 책임은 대부분 양국 동맹관계의 중요성을 국민들에게 분명히 이해시켜야 할 한국 정부에게 있다.
- 미국과 한국은 필요시 주한 미군의 장기적 주둔 문제를 논의해야 한다. 한국 국민이 미군의 영구 주둔을 바라고 있다는 낡은 인식은 변하고 있다. 용산의 미군 본부는 옮겨 갈 것이다. 한편 양국은 최근 주한 미군을 소수의 장소에 집중 배치하는데 합의하였다. 하지만 그 어떤 형태의 군사력 감축이나 남한 내 재배치도 북한 핵문제가 해소되기까지 연기되어야 한다.

- 일부 사안들은, 그 가운데 특히 기술적인 문제들은, 미 국무부와 국방부 합동팀과 한국의 카운터파트에 의해 논의되고 있는 중이다. SOFA 문제에 관해 많은 진척이 이루어졌다. 우리는 그 같은 노력에 큰 박수를 보내며 좁은 의미의 동맹관계에서 뿐만 아니라 보다 넓은 의미의 정치적 측면에 있어서도 고위급의 외교노력이 양국의 목적을 일치시키는 작업에 도움이 되기를 바라는 바이다.

2. 고위급 대북 정책 조정관. 한반도 문제의 정치적 중요성과 외교적 복잡성을 감안할 때 저명한 전담 고위 조정관을 임명해야 할 필요성이 있다. 그 같은 조정관은 북한 핵문제를 놓고 행정부 내 존재하는 깊은 분열의 골을 해소하는데 도움이 될 수 있다. 태스크포스팀은 한반도 정책을 놓고 행정부와 입법부가 거의 전쟁상태에 놓여 있던 시기에 클린턴 행정부에게 이와 유사한 건의를 한 적이 있다.

정책조정관에게는 행정부 내에서 정책을 결정하고 조정하는 것을 도우며, 우방 및 동맹국들과 함께 공동의 전략을 개발하며, 적절한 시기에 북한 측 고위 지도자와의 협상을 이끄는 책임이 주어져야 한다. 협상을 통해 현실적으로 북한 핵 및 미사일 개발 프로그램에 대해 검증할 수 있는 해법이 찾아 질 수 있는 전망이 존재할 때 그 같은 전망에 대한 가능성은 상당히 고위급 관리와 북한의 최고위급 인사들 사이의 직접 협상에 달려 있다고 할 수 있다.

3. 합의된 대북 전략 수립. 태스크포스팀은 한국과 미국의 여타 우방 및 동맹국들을 공동 전략의 배에 승선케 하는 것이 어렵다는 사실을 인식하며 다자간 또는 양자간 공동전략 수립을 위해 다음의 가이드라인을 제시한다.

- 동맹국들은 다자간 또는 양자간 토대에서 정책을 추진한다.
- 미국은 효과적인 검증을 통해 북한 핵 프로그램을 중단시키는 대신 안전 보장과 외교적 승인을 제공하는 합의를 위해 UN이든, 3자회담, 4자회담 또는 6자회담이든 그 어떤 형식의 회담을 빌어서라도 북한과 협상할 것을 공개적으로 천명한다. 북한이 보다 광범위한 안전 보장 체제에 관심을 보일 경우 미국은 한국 및 일본과 긴밀히

협약하는 가운데 그 같은 협상노력을 전개할 준비가 되어 있어야 한다.

- 위의 건의를 토대로 한국은 북·미 협상의 속도에 맞춰 북한과의 양자관계를 진행한다.
- 보다 대규모의 다자그룹이 비핵화된 한반도 유지, 북한경제에 대한 지원 및 원조, 원조와 관련한 다양한 조건 등을 포함한 지역 내 안전 보장을 위해 관련국가들과 협상을 전개한다.
- 보다 대규모의 다자그룹은 북한의 핵무기 개발 프로그램을 중단 시키기 위해 보다 큰 책임을 맡아야 한다. 북한이 핵 프로그램을 중단할 것을 거부할 경우 한국, 일본, 중국 등으로부터 대북 고립과 제재에 참여할 것이라는 약속을 사전에 확보하지 않고는 북한과 그 어떤 합의도 이루어서는 안 된다. 그 같은 약속이 실제로 미국의 동맹국들을 구속하지 않을 수는 있으나 그들에게 일관성 있는 행동을 요구하는 압력으로 작용할 수 있다. 협상을 통해 북한이 비타협적이라는 사실이 드러날 경우 미국의 파트너들로 하여금 추가 조치에 대한 책임을 지도록 할 수 있을 것이다.

4. 양자협상. 환상은 금물이다. 협상을 통해 미국의 검증요구를 충분히 반영하는 북한 핵개발 프로그램 제거의 해결책을 찾아내기란 불가능에 가까운 어려운 일이다. 현재 제시된 해결책은 북한의 비밀 HEU 프로그램을 감안할 때 제네바합의 때보다 더 많은 양보를 북한에게 요구하는 것이다. 제네바합의의 경험에 비추어 볼 때 모든 새로운 합의가 요구하는 사항들은 초기에 지불되어야 하며 실현 가능하고 분명한 기준들은 초기에 확립되어야 한다. 현실적으로 볼 때 그 같은 기준들은 북한(또는 미국)에게 한편의 모든 의무를 먼저 다 할 것을 요구하는 일방적인 것이 되어서는 안 되며, 오히려 가능한 범위 내에서 양측에게 그들의 기대하는 바가 충족되고 있으며 앞으로도 계속해서 충족될 것이라는 점을 재확인 시켜줄 수 있는 일련의 교차 행동을 요구하는 것이어야 한다.

지난 수년간 포괄적 협상을 거부해온 평양은 이제 최소한 핵과 미사일 문제를 함께 해결하는 방식을 수용한다고 주장하고 있다. 그 같은 조합에 대한 합의는 일본의 전폭적인 지지를 필요로 하며 미국으로서는 어떤 경우든 추진해야 하는 방식이다. 그 대신 워싱턴은 북한의 안보 관심사에 대해 논의하고 북한의 경제개혁을 방해하는 외부의 장애물을 제거해야 할 준비가 되어 있어야 한다.

모든 합의는 북한이 먼저 확실한 행동을 취할 것을 요구해야 한다. 북한은 사용후 연료를 재봉인해야 하며 정해진 일정에 따라 그것을 나라 밖으로 이동하는 작업을 시작해야 한다. 이제 그 같은 요구엔 최근 영변의 5메가와트급 실험용 원자로를 가동함으로써 생산된 모든 플루토늄이 포함되어야만 한다. 북한이 이미 사용후 연료에서 분리해 낸 모든 플루토늄 또한 포함된다. 평양은 NPT에 재가입해야 하며 IAEA 사찰단의 핵 프로그램 동결 확인 작업을 허용하고 안전사찰을 철저히 받아야만 한다.

미국은 또한 현재 건설 중인 것을 포함하여 북한의 가스·흑연 원자로를 폐쇄시키기 위해 모든 노력을 다해야 한다. 미국과 미국의 파트너들은 원자로가 폐기됨에 따라 대체용 재래식 발전소를 제공할 준비를 하고 있어야 한다. 북한은 비밀 HEU 프로그램 관련 물질에 대해서도 책임을 져야 하며 또 다른 그 같은 프로그램이 존재하지 않는다는 사실을 확인하기 위한 적절한 검증체제를 허용해야 한다. 이것들은 북한과 같은 비밀국가가 받아들이기에는 무리한 요구들이다.

미국은 협상이 진행되고 있는 동안에는 어떤 형태의 공격도 가하지 않겠다는 사실을 공식 문서로 보장할 준비를 해야 한다. 미국에 의한 그 어떤 보장의 조건도 IAEA의 안전조치를 계속해서 준수한다는 조건 위에 성립하는 것이지만 미국은 일단 IAEA가 기초 사찰을 마칠 경우 보다 유연한 안전보장을 제공할 의지를 보여줘야 한다. 아마 미국은 북한으로부터 사용후 연료가 단계적으로 제거되는데 따라 빠른 시일 내에 외교적 관계수립을 위한 일정을 마련해야 할 것이다. 동맹국들은 가스·흑연 원자로의 조속한 폐쇄와 미사일 프로그램 포기에 따른 일종의 보상을 북한에 제공해야 할 것이다. 우리는 북한이 경수로(LWRs)를 대체하는 데는 쉽게 응하지 않을 것으로 생각한다.

그 같은 합의는 “나쁜 행동”에 대해 상을 주는 것이 결코 아니다. 오히려 그것은 북한의 과거와 현재의 잘못을 벌주는 것이다. 자신의 HEU 프로그램이 제네바합의를 위반한 것이라는 사실을 알게 된 북한에게는 보다 강제적인 사찰체제가 적용되어야만 하며, 그 같은 북한에게 경수로를 맡길 수 없게 되었다. 미국 측은 이제 미국이 외교관계 정상화와 경제제재 철회에 대한 일정을 제시하지 않음으로써 제네바합의를 지키지 않았다는 북한 측의 인식에 관해 이야기해야만 할 것이다. 북한의 손실된 전력생산 능력에 대한 보상 역시 공짜 선물이거나 협박에 대한 보상이 아니다. 북한이 전부 또는 부분적으로 완공한 핵시설을 파괴하는 것이기에 북한은 핵기술에 대한 상당한 투자를 날려버리게 되는 것이기 때문이다.

5. 북한에 대한 압력을 가하도록 중국에 대한 노력을 배가. 북한에 대한 최대 지원국이자 북한과 독특한 외교관계를 맺고 있는 국가로서 중국의 위상은 중국으로 하여금 북핵 문제를 평화적으로 해결하는데 있어 중요한 역할을 할 수 있게끔 만든다. 중국에게는 북한이 핵 프로그램을 중단하도록 설득해야 할 책임이 있다. 부시 행정부가 대북 외교에 있어 중국의 중요성을 강조하고 북한에 압력을 가하는데 있어 베이징의 전면적인 지원을 얻어내기 위한 노력을 강화한 것은 잘한 일이다. 북한과의 모든 협상은 중국의 지원이 있어야 하며 모든 합의의 이행을 위해서는 중국의 적극적인 참여가 필수적이다. 북한이 붕괴되면 베이징이 금전적·정치적 비용을 지불해야 할지도 모른다는 사실과 중국으로부터의 추가적 압박은 위험부담을 수반한다는 사실을 감안할 때 김정일 정권이 내부붕괴를 일으킬 경우 미국은 중국을 비롯한 여타 역내 국가들과 협력할 것이라는 굳은 의지를 보여줘야만 한다. 베이징은 북핵 위기가 중국에게 동아시아에서 미국의 파트너로서의 역할을 강화할 수 있는 중요한 기회를 제공하고 있다는 사실을 깨달아야 한다.

6. 북한을 시험하기 위한 잠정적 조치. 북한 핵 문제를 해결하고 관계 정상화를 가져 올 포괄적 해결책을 찾기 위한 전략이 비록 미국에게는 최선의 중기적 선택이지만 몇 가지 중요한 단기적 목표는 보다 제한된 잠정합의를 통해 달성할 수 있다.

잠정합의의 조건은 양측에게 한정된 양보를 요구해야 한다. 북한은 (현재 가동 중이거나 건설 중인 모든) 원자로와 알려진 모든 핵 시설을 동결시켜야 한다. 또한 북한은 사찰단원들을 다시 받아들이고 모든 사용후 연료봉을 책임지고 인도하며 연료봉으로부터 추출한 플루토늄도 모두 인도해야 한다. 그 대신 미국과 미국의 파트너들은 KEDO의 중유 공급을 재개해야 한다. 미국은 잠정합의가 유효한 상태로 남아 있는 한 북한을 공격하지 않을 것이며 다른 국가들에 의한 지원제공에 반대하지 않을 것이라는 사실을 공식적으로 보장해야 한다. 그 같은 잠정합의가 미국이 갖고 있는 모든 안보상 우려(또는 북한의 모든 요구)를 해소하는 것은 아니다. 그것은 보다 포괄적인 해결책을 찾는 회담으로 이어져야 하는 것이다.

잠정합의의 목적은 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 비록 제한적이긴 하지만 구체적인 제안을 테이블 위에 올려놓음으로써 미국은 북한을 시험해 보고 미국과 미국의 파트너들이 평양이 진지하게 협상에 임하고 있는지 아니면 회담을 그저 핵 프로그램 추진을 숨기는데 필요한 연막 작전으로 이용하고 있는지를 판단하는데 도움을 줄 것이다. 둘째, 잠정합의는 어떻게 디자인되었느냐에 따라 상황이 악화되는 속도를 늦출 수 있을 것이다. 셋째, 긍정적인 결과는 양측에게 모두 상대방과 건설적으로 일을 해나갈 수 있는 자신의 능력에 대해 어느 정도의 자신감을 갖게 해 줄 것이다. 넷째, 잠정협상은 미국의 동맹국들과 여타 파트너들에게 목적의 진지함을 보여줌으로써 보다 커다란 합의에 대해 그들의 지지를 얻어낼 수 있는 미국의 능력을 강화시켜 줄 것이다.

비상대책

협상에 실패할 경우엔 어떻게 할 것인가? 앞서 지적한 바대로 북한은 이미 보다 실질적인 핵무기 능력을 보유하기로 결정했는지도 모른다. 그 경우 북한은 회담을 단지 시간을 벌기 위한 수단으로 이용하며 핵무기를 생산할 지도 모른다. 또한 북한은 미국이 동의할 수 없거나 동의해서는 안 되는 조건 (일 예로 강력한 사찰 조항이 없는) 하에서만 협상을 통해 안보문제는 해결하려 들지도 모른다.

협상을 위해 일치되고 진지한 노력을 보였음에도 불구하고 그 같은 노력이 수포로 끝날 경우, 미국은 다음의 두 가지 대안을 추구할 수 있다.

첫째, 미국은 중국, 한국, 일본, 러시아 및 여타 국가들에게 인도적 차원에서 특별히 제외되어야 할 식량과 의약품을 제외한 모든 대북 지원과 북한과의 교역을 중단하라고 요구해야 한다. 태스크포스팀이 위에서 제안한 바대로 미국이 하나의 통합된 전략 하에 역내 국가들로부터 후속조치에 대한 확고한 지지를 이미 확보한 상태라면 워싱턴은 그들 국가들에게 책임을 물어야 할 것이다. 만약 일부 국가가 불만을 표시할 경우 미국은 대북 제재안을 UN에 제출하는 방안을 검토하고 그들에게 분명한 입장을 취하도록 강요해야 한다.

둘째, 상황에 따라 미국은 역내 파트너들과 협의하고 핵물질이나 핵무기가 수출되는 것을 방지하기 위해 북한 해안에 대한 봉쇄조치를 단행해야 한다. 미국은 그 같은 노력의 일환으로 마약이나 위조지폐, 미사일 등과 같은 다른 밀수품들도 압류하겠다는 방침을 선포해야 한다. 해상봉쇄를 감행하기로 결정할 경우 미국은 러시아와 중국이 자국 영토에 착륙하는 모든 북한 항공기와 선박에 대한 정밀 검사를 포함하여 엄격한 국경 통제를 실시하도록 해야 한다. 역내 국가들로부터 그 같은 지원을 받는다고 해도, 분명히 그 같은 지원은 없을 것이지만, 플루토늄은 크기가 매우 작고 쉽게 옮길 수 있으며 탐색이 어렵다는 사실이 해상봉쇄를 통해 플루토늄 수출의 성공적 저지를 보장하는 것을 불가능하게 만든다.

분명히 위의 두 조치는 모두, 그 중 특히 두 번째 조치는, 전쟁을 유발시킬 수 있다. 미국은 그 같은 길을 걸어갈 준비가 되어 있는지, 만약 그렇다면 얼마만큼의 지지를 등에 업고 그렇게 할 준비가 되어 있는지에 대한 결정을 내려야 한다. 태스크포스팀은 협상 “실패”가 성급하거나 형식적으로 발표되어서는 안 된다는 사실을 강조하는 바이며, 본 보고서에서 논의된 전략을 먼저 다 구사해 보지도 않고서 서둘러서 그 같은 정책전환을 추진하는 것을 지지하지 않는다. 하지만 협상이 진정으로 실패로 끝났을 경우, 미국은 설혹 역내 파트너들의 전폭적인 지지가 없다 해도 가능한 선에서 그 같은 강경 조치를 취해야 할 것이다. 그 같이 중요한 결정은 반드시 시대 상황을 토대로 내려져야만 한다.

만일 북한이 사용후 연료를 재처리한다면? 오늘날 미국의 정보기관들은 북한이 어찌면 이미 사용후 연료봉으로부터 적은 량의 플루토늄을 최근 추출했었을 수도 있으며, 현재 영변에 있는 대규모 재처리 시설을 가동할 준비를 하고 있다고 믿고 있다.

만일 북한이 재처리 작업을 진행 중인 것이 확인된다면 평화적 해결을 위한 시간의 지평은 그리 길지 않을 것이다. 미국은 북한에게 모든 추가적 재처리 작업을 동결하고 모든 사용후 연료봉과 이미 추출된 플루토늄을 사찰의 대상으로 제출해야 하며 그렇지 않을 경우 그에 따른 심각한 결과를 맞이할 준비를 하라고 통고해야 한다. 만일 북한이 필요한 조치를 취하지 않는다면 미국은 진행 중인 모든 회담을 중단하고 위에서 논한 조치의 일부를 검토해야 한다.

북한이 즉시 사용후 연료의 사찰을 수용하고 플루토늄을 국외로 인도할 의사와 또한 위에서 잠정적 합의사항으로 제시한 기타 조건을 충족시킬 의사를 비칠 경우 미국은 역시 위에서 논한 것과 유사한 조건부 안전 보장으로 보답해야 한다. 다시 말해서 만일 북한이 즉시 저지른 피해를 복구하기 위해 노력한다면 미국은 그 같은 기회를 살려서 잠정적 합의를 타결해야 하는 것이다.

그 같은 노력엔 시작부터 엄격한 시간제한이 적용되어야 하며, 허용 기간의 길이는 북한이 재처리를 추진하고 있는 방식에 따라 결정되어야 한다. 북한이 재처리를 시작할 경우 위기를 외교적으로 해결할 수 있는 모든 가능성은 엄청나게 줄어들게 될 것이라는 사실을 이해해야만 한다.

핵 시설에 대한 군사공격? 미국은 북한 핵시설에 대한 공습의 가능성을 배제해서는 안 되지만 (단, 합의내용의 일부로서인 경우만은 제외하되, 그 경우 북한이 합의내용을 준수하고 있는 기간 동안에만) 그 같은 대안은 엄청난 위험부담과 불확실성을 수반하기에 우리는 그것이 매우 제한된 환경 하에서만 검토되어야 한다고 믿는다.

군사공격과 연관된 문제는 무수히 많다. 군사공격은 얼마나 잘 계획되었던 간에 상관없이 방사능이 대기로 유출되는 것을 방지할 수 있는

보장책이 없다. 미국은 단지 찾을 수 있는 목표물만을 공격할 수 있을 뿐이다. 그것은 영변의 재처리시설과 원자로를 포함할 것이다. 하지만 우리가 북한이 비축하고 있는, 후일 플루토늄 추출이 가능한 사용후 연료를 모두 찾아서 물어버리거나 파괴할 수 있는 가능성은 매우 희박하다. 마찬가지로 미국은 다른 장소에 제2, 제3의 재처리 시설이 존재하고 있는지에 대해 확실한 정보를 갖고 있지 않다. 실제로 소량의 플루토늄을 추출할 수 있는 소규모 재처리 시설이 최소한 한 군데 더 존재할 가능성이 높다. 군사공격을 통해 기존의 핵무기를 제거할 가능성은 낮다. 더욱이 농축우라늄 시설을 목표물로 삼는 것은 아마 거의 불가능한 것으로 드러날 것이다. 따라서 군사공격은 핵무기의 추가생산을 지연시킬 수는 있으나 그 같은 사태를 막을 수는 없다.

그와 동시에 군사행동에 따른 비용과 위험부담은 엄청날 것이다. 전면적인 경제제재나 특히 해상봉쇄와 같은 다른 대안의 경우에도 북한에 의한 공격을 유발할 수 있지만, 실제적인 군사공격의 경우 그 같은 대응을 불러일으킬 가능성이 훨씬 높다. 전면전에 의해 북한이 처하게 될 위험을 감안할 때 평양은 남한을 침공하는 대신 제한적 반격으로 응수해 올 가능성도 있다. 그러나 양측 군사력의 근접성과 북한의 의도를 평가하는데 내재하는 불확실성 때문에 보다 대규모의 전투를 유발할 가능성이 있다.

결 론

많은 사람들은 미국이 언젠가는 다시 한번 지난 1994년에 직면했던 것과 같은 곤경에 빠질 것이라고 예측하였다. 그러나 대부분의 사람들은 북한이 제네바합의 하에서 현재 보유하고 플루토늄 프로그램에 대해 자백할 시점에 이르러 그 같은 위기상황이 형성될 것으로 예상하였다. 위기상황의 도래는 북한이 HEU 프로그램을 추진함으로써 보다 더 앞당겨졌다. 현재 위기상황의 많은 부분은 1994년의 위기와 유사하다. 평양은 미국과 협상할 의사를 표명하고 있음에도 불구하고 (또한 여러 번의 기회를 통해 자신이 추구하는 구체적인 조건들을 제시하기도 했지만) 다시 한번 긴장고조라는 수단에 의존하고 있다. 북한이 얼마나 진지하게 핵 프로그램의 종단을 바라고 있는지는 아직도 불분명하다.

미국의 동맹국들은 대응방식을 놓고 여전히 분열되어 있다. 한국은 다시 한번 “강경한” 대안에 반대하고 있다. 어쩌면 1994년 당시보다도 더욱 강력하게. 1994년 때와는 달리 동맹국들이 하나의 조화된 접근 방식에 도달해 있는 것도 아니다.

또한 1994년 위기 때와 비교해서 중요한 차이점도 존재한다. 북한은 핵무기 보유 사실을 주장함으로써 이전 상황으로 되돌리는 것을 엄청나게 더 어렵게 만들었다. 또한 북한은 과거보다 더욱 허약하며 대규모 해외 원조와 내부 개혁이 없이는 쇠락을 반전시킬 전망이 거의 없는 상태다. 나아가 북한은 또한 비밀 HEU 프로그램으로 인해 엄청나게 신뢰를 상실하였으며 국제사회로부터 고립되어 있는 상태다. 미국은 진지하게 북한을 포용하려는 경향을 별로 보여주지 않고 있으며 심지어 이라크 전쟁 중에는 북한 문제가 뒤로 미루어지기도 했다. 미국은 1994년에 그랬던 것과는 정반대로 무력 사용을 위협하지는 않았다. 중국은 과거보다 더욱 더 협조적인 역할을 수행하고 있으며 북한 핵 프로그램이 가져올 결과에 대해서 더욱 더 중요되어 있다.

물론 미국의 요구를 충족시키는 협상을 통한 해결책이 바람직하긴 하나 그 같은 합의가 이루어질 수 있을지는 불확실하다. 북한의 의도를 시험하는 작업의 지연이 그 같은 해결을 달성하는데 더욱 유리한 것인지 아니면 긴장고조를 유발할 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 대개의 국가들은 북한의 경우 후자가 진실에 더 가깝다고 생각한다. 태스크포스팀도 그렇게 생각한다.

제네바합의를 위반한 북한의 비밀 HEU 프로그램 추진은 평양과의 또 다른 일련의 협상을 전개하는데 있어 전혀 인센티브를 부여하지 않는다. 부시 행정부가 북한에 대해 회의적인 생각을 갖고 있는 것은 옳은 것이다. 그러나 북한을 홀로 내버려두었을 경우 북한은 추가적인 핵능력을 생산해 낼지도 모른다. 그 같은 사태는 무시무시한 결과를 낳을 수 있다. 미국과 미국의 역내 파트너들은 북한의 핵 프로그램을 중단시키기 위해 그들이 할 수 있는 모든 노력을 경주해야만 한다. 생각건대 점증하는 북한의 도발행위와 발언은 우리의 모든 동맹국들로 하여금 한 목소리로 이제 그만 이라고 외칠 수 있게끔 만들어 줄 것이다. 우리는 그 같은 단결이 미국에 의한 진지한 대북협상 노력 없이는 가능하다

고 생각하지 않는다. 이 경우 “진지하다”라는 것은 서로 상대방에게 불가능한 것을 요구하는 것이 아니라 진정한 혜택을 상호 교환하고자 하는 의지를 의미한다. 양자와 다자적 요구조건 및 혜택이 모두 필요하다. 태스크포스팀은 지금은 동맹국가들 사이에 대북정책에 대한 컨센서스를 속히 이루어 양자간 및 다자간 포럼을 통해 북한과 진지한 대화를 시작해야 할 시점이라고 믿는다. 우리의 파트너들이 북한 핵문제에 효과적으로 대처하는데 동원할 수 있기를 바랄 경우 현실적으로 그 같은 회담을 피할 길이 없다. 만일 협상이 실패로 끝난다면 보다 커다란 위험부담에도 불구하고 미국과 역내 파트너들이 보다 강력한 행동을 취할 수 있는 무대가 마련될 것이다. ㉞

TASK FORCE MEMBERS

MORTON I. ABRAMOWITZ is a Senior Fellow at the Century Foundation. He was Ambassador to Thailand and has served as the President of the Carnegie Endowment for International Peace.

DESAIX ANDERSON is former Executive Director of the Korean Peninsula Energy Development.

EDWARD J. BAKER is Associate Director of the Harvard-Yenching Institute, a foundation associated with Harvard University that brings East Asian scholars to the United States for research and studies.

VICTOR D. CHA is an Associate Professor of Government at the Edmund A. Walsh School of Foreign Service, Georgetown University.

JAMES E. DELANEY is a consultant at the Institute for Defense Analyses. He served as an intelligence officer in Asia for more than twenty years.

L. GORDON FLAKE* is Executive Director of the Maureen and Mike Mansfield Foundation. He was Associate Director of the Program on Conflict Resolution at the Atlantic Council of the United States.

DONALD P. GREGG* is Chairman of The Korea Society in New York. He has served as the Central Intelligence Agency Station Chief in Seoul (1973-1975) and as Ambassador to the Republic of Korea (1989-1993).

ERIC HEGINBOTHAM is Senior Fellow in Asia Studies at the Council on Foreign Relations.

FRANK S. JANNUZI is a Democratic Staff Member on the Senate Foreign Relations Committee. He served as an East Asia regional political-military analyst in the Bureau of Intelligence and Research, U.S. Department of State.

RICHARD KESSLER* is the Democratic Staff Director of the Subcommittee on Financial Management, the Budget, and International Security for the Senate Committee on Governmental Affairs.

SUKHAN KIM is Senior Partner at Akin, Gump, Strauss, Hauer & Feld. He is also the Founder and President of the Sukhan Kim Foundation: Korean-American Youth Service Organization, Inc.

JAMES T. LANEY is President Emeritus of Emory University. He served as U.S. Ambassador to the Republic of Korea (1993 –1997).

KENNETH G. LIEBERTHAL is Professor of Political Science and the William Davidson Professor of Business Administration at the University of Michigan. He has served as Senior Director of Asia at the National Security Council (1998-2000).

WINSTON LORD* is Co-Chairman of the International Rescue Committee. He served as Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs and Ambassador to China.

K. A. NAMKUNG is an independent consultant specializing in U.S.-Asian relations. He advises government agencies and businesses in the U.S. and East Asia.

MARCUS NOLAND is a Senior Fellow at the Institute for International Economics. He has served as the Senior Economist for International Economics at the Council of Economic Advisers.

DONALD OBERDORFER* is Distinguished Journalist-in-Residence and an Adjunct Professor at the Nitze School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University. He is also the author of *The Two Koreas: A Contemporary History* (1997).

KONGDAN OH is a Research Staff Member at the Institute for Defense Analyses and a Nonresident Senior Fellow at the Brookings Institution.

MITCHELL B. REISS* is Dean of International Affairs at the College of William and Mary. He has served as Assistant Executive Director and Senior Policy Adviser at the Korean Peninsula Energy Development Organization.

ROBERT W. RISCASSI is a retired U.S. Army General. He has served as Commander in Chief of United Nations Command and Commander in Chief of the Republic of Korea/U.S. Combined Forces Command.

ALAN D. ROMBERG is Senior Associate at The Henry L. Stimson Center. He has served as Principal Deputy Director of the State Department's Policy Planning Staff under President Clinton.

JASON T. SHAPLEN was a Policy Adviser at the Korean Peninsula Energy Development Organization (1995-1999), where his primary responsibility was to prepare and negotiate agreements between KEDO and North Korea.

WENDY R. SHERMAN is a principal at The Albright Group. She served as a Counselor of the Department of State, with the rank of Ambassador during the Clinton Administration.

SCOTT SNYDER is the Korea Representative at The Asia Foundation. He is author of *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (1999).

STEPHEN J. SOLARZ heads an international business consultancy. He was also Vice Chair at the International Crisis Group. For twelve of his eighteen years in the House of Representatives, he served as Chairman of the Subcommittee on Asian and Pacific Affairs.

NANCY BERNKOPF TUCKER* is Professor of History at Georgetown University in the Edmund A. Walsh School of Foreign Service. She served in the State Department Office of Chinese Affairs and the U.S. Embassy, Beijing (1986-1987).

WILLIAM WATTS is President of Potomac Associates. He has served as Foreign Service Officer in Republic of Korea, Germany, and the Soviet Union, and as Staff Secretary at the National Security Council.

JOEL WIT is a Senior Fellow at the Center for Strategic and International Studies.

DONALD S. ZAGORIA is a Trustee at the National Committee on American Foreign Policy and also a Professor of government at Hunter College.

* Participant endorses the report in general but submitted an Additional View and/ or Dissenting View.

Members Not Concurring with the Report

RICHARD V. ALLEN is a Senior Fellow at the Hoover Institution on War, Revolution and Peace, Stanford University. He served as National Security Adviser to President Ronald W. Reagan.

ROBERT DUJARRIC is a Fellow at the Hudson Institute, and chairs the Korea-Japan seminar series.

ARNOLD KANTER is a Principal at the Scowcroft Group. He served as Under Secretary of State for Political Affairs (1991–1993) and as Special Assistant to the President for defense policy and arms control (1989-1991).

HELMUT SONNENFELDT is a Guest Scholar for Foreign Policy Studies at the Brookings Institution. He has served as a Senior Staff Member of the National Security Council

북한의 핵 도전에 대한 대처

- 미 외교협회 한반도문제 태스크포스팀 보고서 -

발행처 : 통일부 통일정책실
국제협력담당관실

전 화 : (02) 3703-2343

F A X : (02) 739-5047

<http://www.unikorea.go.kr>

· < 비매품 >

