

연구총서 2001-17

북·미 미사일 협상과
한국의 대책

박종철

통일연구원

요약

본 연구는 북·미 미사일협상의 전개방향과 쟁점을 전망하고 이에 대한 한국의 대응책을 제시하고자 한다. 첫째, 북한의 미사일개발 현황과 의도를 분석하고자 한다. 둘째, 미국의 미사일 비확산정책과 북한 미사일문제와의 관련성을 검토하고자 한다. 특히 미국의 미사일방어계획과 북한 미사일개발과의 관계, 미사일통제체제와 북·미 미사일 협상에 대해서 분석하고자 한다. 셋째, 북·미 미사일 협상의 경과를 검토하고자 한다. 넷째, 북·미 미사일협상의 전망을 예측하고자 한다. 다섯째, 이상과 같은 분석을 토대로 북·미 미사일 협상에 대비한 한국의 대응책을 제시하고자 한다.

1. 북한의 미사일 개발 전략

가. 북한의 미사일 개발 현황

북한미사일 개발의 1단계는 북한이 미사일을 분해·조립하는 역설계 과정을 거쳐서 스커드미사일을 개발하고 이를 발전시킨 단계이다. 북한은 이집트로부터 소련제 스커드-B 미사일을 도입하여 이를 역설계함으로써 스커드 미사일을 복제하였다. 북한은 이를 발전시켜서 스커드-A, 스커드-B, 스커드-C를 개발하여 이란, 시리아 등에 수출하였다.

북한 미사일개발의 2단계는 북한이 중거리 탄도미사일(MRBM)인 로동미사일을 개발한 단계이다. 북한은 구 소련의 미사일 관련 기술자 및 중국의 미사일 개발 관련 전문가들로부터 기술지원을 받아서 1993년 5월 로동미사일 발사에 성공하였다.

북한의 3단계 미사일은 중거리 및 장거리 탄도미사일인 대포동 1호, 2호 미사일이다. 북한은 로동미사일과 스커드-C를 결합한 다단계 방

식을 활용하여 대포동 미사일을 개발하였다. 북한은 1998년 8월 대포동 미사일을 시험발사하였다.

나. 북한미사일의 위협

북한의 미사일위협 정도를 정확한 과학적 근거에 입각하여 파악하기는 어렵다. 더욱이 나라마다 북한미사일 위협에 대한 주관적 인식 정도가 다르다. 그러나 북한의 미사일은 동북아안보를 위협하는 요인이 되고 있는 것은 분명하다.

첫째, 북한의 미사일 위협에 대한 인식 정도는 나라마다 다르다. 남한은 북한의 단거리 미사일의 위협에 노출되어 있다. 그리고 북한의 중·장거리 미사일 능력은 주한미군과 주일미군을 위협함으로써 남한의 안보에 간접적으로 영향을 미친다. 일본은 북한의 중거리미사일에 대해서 위협을 느끼고 있다. 그리고 미국은 주한미군과 주일미군의 안전에 대해서 위협을 느끼고 있을 뿐만 아니라 북한의 장거리미사일이 미 본토에 도달할 가능성도 배제하지 못하고 있다. 또한 미국은 대량 파괴무기의 세계적 확산을 방지해야 하는 목표도 지니고 있다.

둘째, 북한은 비교적 짧은 기간 내에 미사일의 사거리를 늘리는 데 성공하였다. 북한미사일의 정확도가 낮더라도 대도시지역에 대한 위협 정도는 매우 높다. 따라서 북한미사일의 심리적 위협은 크다고 할 수 있다.

셋째, 북한의 미사일 개발 계획이 통제되지 않는다면 개발속도가 예상보다 빨라질 수 있다. 미사일 기술과 정보의 확산으로 북한이 예상보다 빨리 미사일의 성능을 향상시킬 수 있다. 따라서 북한과 협상을 통해 미사일개발계획을 중단시켜야 할 필요성이 절실하다.

2.. 미국의 미사일 비확산정책과 북한미사일

가. 미사일기술통제체제(MTCR)와 북한미사일

미사일의 확산을 방지하기 위한 방안으로 1987년 서방 선진 7개국에 의해 미사일기술통제체제(Missile Technology Control Regime)가 출범하여 2001년 현재 회원국이 33개국으로 확대되었다. MTCR은 미사일 공급국가들이 일종의 공급자카르텔을 구성하여 미사일 비보유국들에 대해 미사일 완제품, 부품, 관련 기술 이전을 금지함으로써 미사일의 확산을 방지하기 위한 것이다.

그런데 MTCR은 여러 가지 문제점을 지니고 있다. 첫째, MTCR은 회원국들의 자발적 합의에 근거하고 있기 때문에 규정을 위반하였을 경우, 이를 제재할 수단을 결여하고 있다. 둘째, MTCR은 규정준수와 이를 이행할 제도적 장치와 검증수단을 결여하고 있다. 셋째, MTCR은 미사일보유국과 비유국, 선진미사일 보유국과 낮은 단계의 미사일 기술 보유국의 불평등을 심화시키는 불평등성을 지니고 있다. 넷째, MTCR은 미사일의 수출확산에 초점을 두고 있기 때문에 미사일의 자체 개발을 막지 못한다. 또한 MTCR은 개발의지를 지닌 국가들간의 협력에 의한 기술이전을 막지도 못한다.

MTCR의 이러한 문제점을 보완하기 위해서 레이건행정부와 부시행정부 기간에 회원국의 선별적 확대, 회원국간 정책조율을 제고하기 위한 회의체 구성, 회원국의 수출통제관련 국내법 강화 등과 같은 조치들이 실시되었다. 그리고 클린턴행정부는 MTCR에 가입하지 않은 미사일기술 보유 국가들에 대해 유인을 제공하여 이들을 MTCR체제 속으로 편입시키고자 하였다. 미국과 양자협상을 통해서 MTCR에 신규로 가입한 국가들의 차별적인 조건에 영향을 미친 요인은 이 나라들

의 국내 정치적 조건, 지역안보상황, 미사일개발 수준이었다. 특히 각 나라의 미사일개발 및 우주항공기술의 수준은 MTCR에 가입하는 조건에 영향을 미친 가장 중요한 변수였다.

미국은 북한과 미사일협상을 통해서 북한의 미사일수출을 중단시키고 북한을 MTCR에 가입시키려고 한다. 문제는 북한이 미국에 대해서 아주 특별한 대가를 요구하고 있다는 것이다. 북한은 미국에 대해서 현금보상, 인공위성 발사, 관계개선 등 다양한 사항들을 요구하고 있다. 북한은 MTCR가입 조건으로 개발도상국의 다른 미사일기술 보유국가보다 많은 대가를 요구하고 있다. 북한은 이미 중거리미사일인 로동미사일과 대포동미사일을 개발하였다. 따라서 북한은 이미 개발 완료한 중거리미사일기술의 보유를 기정사실화 시키고자 한다. 또한 북한은 대포동미사일을 인공위성이라고 주장함으로써 우주항공산업에 대한 기득권을 보장받고자 할 것이다. 따라서 북·미 미사일 협상의 방향은 MTCR 가입을 위한 양자협상의 새로운 선례가 될 것이 분명하다.

나. 미사일방어 계획(MD)과 북한미사일

미사일방어계획의 이론적 근거는 상호확증파괴(Mutual Assured Destruction)의 근본적인 안보불안요인을 제거하기 위해서 미사일방어망을 구축한다는 것이다. 미사일방어계획은 1980년대 초 레이건행정부에서 SDI로 구체화되었다. 그러나 SDI는 기술적 결함, 막대한 비용, 국내외의 반대 등으로 말미암아 중단되었다.

그러나 1990년대 중반 이후 탈냉전후 미국의 세계전략을 구상하는 과정에서 미사일방어계획이 다시 부상하였다. 미국이 탈냉전 시대에 미사일방어망 구축의 이유로 제시하고 있는 것은 비대칭적 위협

(asymmetrical threats)에 대한 방어의 필요성이다. 미국은 소련이 붕괴한 뒤 미국에 대한 군사적 위협은 이란, 이라크, 북한, 테러집단 등이 보유한 미사일기술일 수 있다는 점을 미사일방어계획의 필요성으로 제시한다.

부시행정부는 미사일방어계획을 적극 추진하는 것을 중요한 정책목표로 설정하였다. 9.11 테러는 모든 비대칭적 수단에 의한 위협 가능성을 증가시켰기 때문에 오히려 MD의 필요성이 증가하였다.

MD는 북한미사일문제와 밀접하게 관련되어 있다. 북한미사일개발은 부시행정부가 MD를 구축하려는 중요한 이유 가운데 하나이다. 부시행정부의 고민은 최소한의 비용으로 북한미사일 개발을 중단시키면서도 MD를 추진할 수 있는 근거를 확보하는 것이다.

3. 북·미 미사일 협상 과정

가. 클린턴 행정부 기간(1996-2000)

북한 미사일문제에 대한 미국의 일차적 관심은 미사일 개발 자체보다 미사일의 수출문제였다. 미국은 북한 미사일이 직접적으로 안보적 위협을 제기한다기 보다는 미사일의 수출을 통해서 미사일확산을 조장하고 중동지역의 불안정을 촉발한다고 인식하였다. 북한이 1993년 5월 시험발사한 로동미사일이 동해에 떨어졌을 때도 북한의 미사일개발수준이 동북아지역의 안보를 위협할 정도는 아닌 것으로 여겨졌다.

1994년 10월 제네바 북·미 합의에 의해서 북한 핵문제의 해결구도가 마련된 뒤, 미국은 북한 미사일문제를 해결하기 위한 방안을 모색하였다. 이에 따라 1차 미사일회담(1996. 4)과 2차 미사일회담(1997. 6)이 개최되었다. 미국은 미사일회담에서 북한의 미사일 기술·부품·완제품의

수출금지 뿐만 아니라 미사일의 개발 및 생산중지, 생·화학무기 생산 중단 등의 문제도 다루어져야 한다는 입장을 표명하였다. 북한은 미사일회담에서 북한체제의 안전보장, 미·북평화협정 체결, 주한미군의 미사일철거, 주한미군의 역할변경, 군사회담 정례화 등 포괄적인 군사·안보문제들을 일괄타결하고자 하였다.

북한이 1998년 8월 31일 장거리미사일을 시험 발사함으로써 북한미사일문제는 새로운 국면을 맞았다. 북한의 장거리미사일 발사로 인해 북한의 미사일수출 뿐만 아니라 북한의 미사일개발 능력과 이것이 동북아 및 세계안보에 미칠 영향에 대한 우려가 제기되었다.

북한의 장거리미사일 발사 이후 3차 미사일회담(1998. 10), 4차 미사일회담(1999. 3)이 개최되었으나 별다른 성과가 없었다. 그후 미국과 북한은 1999년 9월 12일 베를린합의를 도출하였다. 베를린합의에 의해 북한은 미사일추가 발사를 유예하는 대신 미국이 대북경제제재를 일부 해제하고 북·미 고위급회담을 개최하기로 하였다.

북한의 조명록 특사 일행이 미국을 방문(2000. 10)하여 클린턴 대통령을 면담하고 북·미공동성명(10. 12)을 발표하였다. 북·미공동성명은 정전체제의 평화체제로의 전환, 자주권 존중과 내정불간섭, 경제교류·협력, 미사일문제, 제네바합의문의 이행, 인도주의문제, 반테러입장, 남북대화 등의 문제를 망라하였다. 특히 북·미공동성명에서 미사일문제와 관련하여 미사일회담이 계속되는 동안 북한이 모든 장거리미사일을 발사하지 않을 것임을 약속하였다. 또한 조명록 특사는 클린턴대통령과의 면담시(10.10) 북한 로켓의 제 3국 발사를 위해 국제사회가 재정지원을 할 경우 정거리미사일 개발을 포기할 용의가 있다는 것을 제안하였다.

조명록 특사의 방미에 대한 답방 형식으로 올브라이트 미 국무장관이 북한을 방문하였다(10. 23-25). 올브라이트 국무장관은 김정일위원

장을 면담하고 북한의 테러지원국 해제문제, 미사일개발, 외교관계 개선, 한반도긴장완화 등의 문제에 대해서 협의하였다. 이 회담에서 미사일문제에 대한 구체적 논의가 이루어진 것으로 알려졌다. 김정일은 미국의 인공위성 대리 발사를 조건으로 300마일 이상의 미사일 개발을 포기하고, 10억 달러에 해당하는 식량·석탄 등 현물지원 등을 조건으로 부품·기술·중개를 포함한 미사일 수출과 관련된 모든 활동을 중단할 의사를 밝혔다고 한다. 단, 검증문제와 이미 배치된 미사일의 처리문제는 미합의 사항으로 남겨졌다고 한다.

올브라이트 미 국무장관의 평양방문의 후속사항으로 쿠알라룸푸르에서 6차 북·미 미사일회담(2000. 11. 1-3)이 개최되었다. 클린턴대통령의 방북에 의해서 미사일문제에 대한 대타협이 이루어지고 북·미관계가 진전될 것으로 예상되었다. 그러나 미 대통령선거 결과 당선자가 확정되지 않고 미국의 국내정치 상황이 유동적이게 됨에 따라 클린턴대통령의 방북은 취소되었다. 이에 따라 클린턴행정부 말기에 타결될 것으로 예상되었던 북한미사일문제는 부시행정부로 넘겨지게 되었다.

나. 부시행정부 출범 이후(2001-)

부시대통령은 2001년 6월 6일 대북정책의 기본골격을 발표하였다. 부시대통령은 대북회담을 재개하되, 회의 의제로서 제네바합의의 이행개선, 북한의 미사일 개발 및 수출문제 해결, 북한의 재래식군사력의 위협 감소를 설정하였다. 그리고 부시대통령은 이러한 의제들을 남북관계, 한반도평화정착, 북·미관계 개선, 한반도의 지역안정 등의 문제와 관련하여 포괄적으로 접근할 것임을 밝혔다. 또한 북한의 긍정적인 호응에 상응하여 대북지원, 제재 해제, 북·미관계 개선 등을 추진할 것임을 표명하였다.

부시행정부는 북한미사일의 수출중단에 대해서 보상을 제공하는 방법을 택하기보다는 북한미사일문제를 근본적으로 재검토하고 북한의 약속이행에 대한 검증을 철저히 이행하겠다는 입장을 지니고 있다.

김정일 위원장은 페르손(Goran Persson) 스웨덴총리와의 면담(2001. 5. 3)에서 미국에게 대화를 희망하는 유화적인 메시지를 보냈다. 김정일 위원장은 미국을 적으로 간주하지 않는다고 함으로써 미국과의 화해의사를 피력하였다. 김정일 위원장은 2003년까지 미사일발사유예를 유지할 것이라고 밝힘으로써 부시 행정부의 대북 정책을 보다 유화적 방향으로 유도하려는 의도를 나타냈다. 그러나 김정일 위원장은 “미사일 기술 수출은 무역이며, 살 사람이 있다면 팔겠다”고 언급함으로써 미사일수출은 미국의 보상을 전제로 협상하겠다는 점을 밝혔다. 북한은 미국의 대북 강경정책을 정당화시킬 수 있는 미사일발사 재개는 자제하되, 미국과의 재화재개를 통해 경제적 실리를 대가로 미사일수출을 양보할 수 있다는 이중적 신호를 보내고 있다.

4. 북·미 미사일 협상의 쟁점

가. 북한의 미사일수출 중단과 MTCR 가입

북한이 MTCR에 가입할 경우 사정거리 300km 이상의 스커드 B 미사일 및 스커드 C 미사일, 그리고 로동미사일과 대포동 미사일의 완제품 및 부품, 기술의 수출이 불가능하게 된다.

그런데 북한의 미사일수출 및 기술개발을 중단시키기 위해서는 막대한 반대급부가 필요하다. 북한은 3차 북·미 미사일회담(1998. 10)부터 미사일수출 중단에 대한 대가로 매년 10억 달러씩 3년간 보상할 것을 요구하였다.

미국이 북한에 제공할 수 있는 반대급부는 의회의 승인이나 관련 법의 개정절차를 거치지 않고 행정부의 독자적 명령으로 실행할 수 있는 대북경제제재 해제조치들이다.

국제컨소시엄인 KEDO에 의해 북한 경수로사업이 추진되는 것과 마찬가지로 북한미사일 수출 중단에 대한 대가로 국제컨소시엄 방식을 통한 대북지원이 추진될 수도 있다. 대북 국제컨소시엄이 구성될 경우, 이스라엘, EU, 일본, 한국 등이 참여대상 국가로 거론될 것이다. 일본은 북한의 미사일개발에 대해서 직접적 위협을 느끼고 있기 때문에 대북보상에 참여해야 할 것이다. 일본은 미사일수출 중단에 대한 대가를 북한과 수교시 제공될 대북 경제보상의 일환으로 일괄처리하려고 할 가능성도 있다. 미국은 북한미사일의 개발중지 대가에 대해 남한에 대해서도 공동부담을 요구할 것이다. 그리고 EU도 미사일확산 방지를 위해서 북한의 미사일 수출 중단에 대한 보상 제공에 참여하는 방안을 검토할 것이다.

나. 북한미사일의 개발 중단

MTCR은 미사일의 기술 및 장비의 수출을 규제하기 위한 것이며, 독자적 기술에 의한 미사일개발을 제한하는 것은 아니다. 북한은 이미 중거리미사일인 로동미사일과 대포동 미사일을 개발했기 때문에 북한의 MTCR 가입만으로는 중거리미사일 개발문제를 해결할 수 없다. 북한의 미사일개발을 중단시키기 위해서는 일반적인 MTCR의 규정보다 훨씬 엄격한 특별 조건을 전제로 북한이 MTCR에 가입해야 한다. 그렇지 않을 경우 북한미사일의 개발 및 생산중단을 위해서는 MTCR의 규제보다 훨씬 더 강력한 내용을 포함하는 북·미합의문이 작성되어야 한다.

북한은 이미 개발을 완료한 로동미사일 및 대포동미사일을 기정사실화하여 이를 동결하는 대신 우주항공산업에 진출하겠다는 의도를 표명한 것이다. 북한은 인공위성의 단순한 대리발사 뿐만 아니라 우주항공산업에 관련된 첨단기술, 정보, 재원지원 등을 염두에 두고 있다고 할 수 있다. 북한이 대포동미사일을 인공위성 발사라고 주장한 것도 우주항공산업에 대한 기득권을 주장하기 위한 조치였다고 할 수 있다.

인공위성 발사문제는 재원지원과 기술이전 등을 포함하는 문제이다. 특히 인공위성을 대신 발사하기 위해서는 비용문제가 수반된다. 인공위성 발사에 소요되는 비용을 조달하는 문제가 미사일수출 중단에 대한 경제적 보상문제와 같이 논의될 가능성이 있다. 대북보상을 위한 국제컨소시엄이 구성된다면 그 기구 내에서 미사일수출 중단에 대한 경제보상과 함께 인공위성 발사를 위한 비용조달 문제가 논의될 가능성이 있다.

다. 배치된 미사일문제

북한 미사일의 수출 및 개발문제가 타협점을 찾는다고 하더라도 이미 개발배치된 북한미사일의 위협문제가 남는다. 일본은 로동미사일의 위협을 받고 있기 때문에 로동미사일의 배치문제가 해결되지 않는 한 대북보상을 위한 국제컨소시엄에 대해서 소극적 입장을 보일 것이다. 일본은 북한과의 수교교섭에서 북한미사일문제를 집중 거론하고 북한과 양자협상을 추진할 수도 있다. 남한의 입장에서는 북한미사일의 수출 및 개발문제가 해결된다고 하더라도 스킨드미사일은 여전히 위협 대상이다. 남한의 입장에서는 한반도에서 실질적인 군사적 신뢰구축과 긴장완화가 진전되는 것이 필요하다.

북한은 배치된 미사일을 폐기하기 위해서는 북한에 대한 위협해소가 전제되어야 한다고 주장할 것이다. 북한은 주한미군에 배치된 미사일의 철수, TMD의 중단, 주한미군의 역할조정 및 단계적 감축, 한·미 방위조약의 성격변화, 북·미 평화협정 등을 일괄논의하자고 주장할 것이다.

5. 한국의 대응

북한 미사일문제에 대해서 한국이 선택할 수 있는 정책대안은 억지력 강화, 미사일방어망 구축, 협상의 세 가지이다. 이 세 가지는 배타적으로 선택될 수 있는 사항이라기보다는 동시병행적으로 추진되어야 할 방안들이다. 북한과의 협상이 불투명한 상황에서는 세 가지 대안을 동시에 추진하는 것이 위험부담을 줄이는 방법이다. 또한 최종적인 타결이 이루어질 때까지 대안들을 동시에 고려하는 것이 협상력을 높이는 방법이다.

가. 억지(deterrence)

북한미사일문제에 대한 대응방안의 한가지는 억지력을 구축하는 것이다. 남한의 입장에서는 북한의 스킨드미사일에 대한 억지력을 확보하는 것이 필요하다. 한반도 군비통제과정에서 북한의 전락무기에 대응하여 협상할 수 있는 협상카드 마련을 위해서 미사일개발이 필요한 측면도 있다. 아울러 동북아 다자안보질서에 참여하기 위해서는 지역 안보 역할을 수행할 수 있는 군사력을 보유해야 할 뿐만 아니라 통일 한국의 군사적 위상을 위해서 중·장기적으로 미사일개발이 필요한 측면도 있다.

한·미는 여러 차례의 한·미 미사일협상을 통해 2001년 1월 새로운 합의를 도출했다. 이에 따라 남한은 사거리 300km, 탄두중량 500kg 이하 군사용 탄도미사일을 개발·배치하고 사거리 300km 이상의 군사용 미사일에 대한 연구·개발을 할 수 있게 되었다. 그리고 남한은 민간용 로켓에 대해서는 사거리 제한없이 개발·생산할 수 있게 되었다. 남한은 한·미 미사일 협상에 의해서 중거리탄도미사일 개발을 포기하는 한편, 우주항공산업에 진출할 수 있는 여지를 확보하게 된 것이다. 남한이 300km 미사일을 개발할 수 있게 됨에 따라 최소한 북한의 스킨 미사일에 대한 억지력을 확보할 수 있게 되었다.

나. 미사일방어

미사일방어체계의 주요 목적은 미 대륙에 대한 대륙간 탄도미사일 공격을 방어하려는 데 있기 때문에 한국과 같이 좁은 지역에서의 지역방어체계에는 맞지 않는 문제점이 있다. 더욱이 전역미사일방어체계(TMD) 구축에 의해 대도시를 완벽하게 방어한다는 것은 불가능하며, 효율성에 비해 막대한 비용이 든다는 점을 고려해야 한다. 더욱이 북한미사일의 정확도와 위협도가 낮기 때문에 이를 과대평가하여 TMD를 구축하는 것은 적절하지 않다.

북한미사일의 정확도가 낮다는 점과 미사일방어체계의 낮은 효과, 막대한 비용 등을 고려할 때 이를 한반도에 적용하는 것은 상당한 검토를 필요로 한다. 그러나 이러한 문제점에도 불구하고 패트리어트미사일 배치의 방어수단을 확보했다는 점에서 국민들을 심리적으로 안정시키는 효과는 있다. 따라서 미국의 주도하에 TMD구상이 구체화된다고 하더라도 이에 대한 한국의 참여는 북한의 위협진력, 비용, 효과 등을 고려하여 최소한도의 범위에 그쳐야 한다.

다. 협상

억지력과 미사일방어망을 구축하는 것과 병행하여 북한 미사일문제를 협상에 의해 평화적으로 해결하는 방안을 모색해야 한다. 북한 미사일문제의 평화적 해결을 위해서 한·미·일 협조가 필요하다. 따라서 한·미·일이 북한 미사일문제의 복잡성을 이해하고 공통관심사항에 대한 공감대를 넓히는 것이 필요하다.

북한 미사일문제에 대한 한·미·일의 입장조정을 위해서는 북·미 미사일회담 과정에서 한국과 일본의 이익을 적절하게 반영하는 방법이 강구되어야 한다. 한·미·일은 3자조정감독그룹(TCOG)을 통해서 북한 미사일문제를 해결하기 위한 기본방향에 대해서 조율해야 한다. 3자조정회의 대표를 대사급으로 격상하고 그 산하에 북한핵문제, 북한미사일문제, 테러문제 등 실무급회의를 구성하도록 해야 한다. 그리고 한·미·일 3자조정회의를 정례화하고 제도화하도록 해야 한다. 특히 북·미미사일회담 전후에는 정기회의 및 임시회의를 개최해야 한다.

그리고 북한 미사일문제를 포괄적으로 해결하기 위해서는 북·미회담과 남북회담, 북·일회담이 병행추진되어야 한다. 북·미회담과 남북회담, 북·일회담 간에는 의제들이 중복되는 분야도 있고 다른 분야도 있다. 그러나 북·미대화가 핵·미사일문제를 전담하고 남북대화에서는 남북화해·협력문제만을 전담하는 엄격한 역할분담보다는 공통된 이슈에 대해서는 동시다발적으로 북한과의 대화에서 의제로 삼는 것이 바람직하다. 따라서 남북대화에서도 북한미사일의 위협에 대해서 언급하는 것이 필요하며, 북·일회담에서도 북한미사일문제가 논의될 수 있다.

그리고 북한미사일문제를 세부 항목별로 구분하여 협상하기보다는 일괄타결을 모색하는 것이 바람직하다. 세부 항목별로 구분하여 협상을 하면 결과적으로 북한에게 제공할 보상이 증가하게 된다. 또한 북

한 미사일문제를 해결하기 위해서는 경제적 수단, 외교적 수단, 경제적 수단 등이 총 동원되어야 한다. 물론 일괄타결안이 합의된다고 하더라도 각 분야별로 구체적 사항을 이행하기 위해서는 후속 회담에서 세부 협의가 필요할 것이다.

북한에 대한 보상방안으로 국제적 컨소시엄이 구성될 경우 남한의 참여와 경제적 부담문제가 대두할 것이다. 대북 국제컨소시엄구성에 대한 남한의 성급한 참여는 과도한 반대급부 부담으로 귀결될 가능성이 있기 때문에 신중한 입장을 견지해야 할 것이다. 남한의 경제적 부담은 미국, 일본, 중동국가, 유럽 등의 참여를 전제로 한 공동부담 형태가 되어야 한다. 그리고 남한이 북한경수로사업의 70%를 부담하고 있다는 점도 고려되어야 한다. 그리고 남한에 대한 직접적인 군사적 위협은 북한의 중·장거리미사일보다 북한의 전진배치 병력, 장거리포, 스커드미사일 등이라는 점이 감안되어야 한다. 남한이 경제적 부담을 할 경우 북한의 단거리미사일의 위협을 해소하는 문제에 대한 관심이 촉구되어야 한다.

한편 북한이 미사일을 개발하게 된 근본 동기를 제거하는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 북·미 미사일협상과 병행하여 남북한간 포괄적 군비통제협상이 추진되어야 한다. 남북한이 군사적 신뢰구축을 위한 군사회담을 개최해야 한다. 남북한 군사회담에서 남북한 미사일에 관한 정보 교환, 관련 인사의 교환 등이 합의되어야 한다. 그리고 남북군사회담에서 북한의 이미 배치된 미사일의 배치조정 및 폐기에 관한 문제들이 협의되어야 한다.

- 목 차 -

I. 문제제기	1
II. 북한의 미사일 개발 전략	3
1. 북한의 미사일 개발 현황	3
가. 1단계	3
나. 2단계	4
다. 3단계	5
2. 북한 미사일개발의 특징	7
3. 북한 미사일의 위협	10
III. 미국의 미사일 비확산정책과 북한미사일	15
1. 미사일기술통제체제(MTCR)와 북한미사일	15
2. 미사일방어 계획(MD)과 북한미사일	20
IV. 북·미 미사일 협상 과정	28
1. 클린턴행정부 기간(1996-2000)	28
가. 북한 대포동 미사일 발사 이전(1996-1997)	28
나. 북한 대포동 미사일 발사 이후(1998-2000)	31
2. 부시행정부 출범 이후(2001-)	41
V. 북·미 미사일 협상의 쟁점과 전망	45
1. 북·미의 기본 입장	45
가. 미국의 기본입장	45

나. 북한의 기본입장	49
2. 쟁점	51
가. 북한의 미사일수출 중단과 MTCR 가입	51
나. 북한미사일의 개발 중단	53
다. 배치된 미사일문제	55
3. 전망	56
VI. 한국의 대응	63
1. 억지(deterrence)	63
2. 미사일방어	65
3. 협상	67
참고문헌	71

I. 문제제기

북한 미사일문제는 세계전략 차원의 문제인 동시에 동북아안보 및 한반도안보에 영향을 미치는 문제이다. 북·미 제네바합의(1994. 10)에 의해 북한 핵문제의 해결 구도가 마련된 뒤, 북한미사일문제가 북·미 간 최대 관심사로 등장하였다. 더욱이 1998년 8월 북한의 장거리미사일 시험발사로 북한 미사일문제에 대해 세계적 관심이 집중되었다.

북한 미사일문제는 미국의 미사일 비확산정책과 밀접하게 관련되어 있다. 미국이 미사일방어계획(MID)을 추진하는 중요한 이유 가운데 하나가 북한의 미사일개발이다. 따라서 북한 미사일문제의 해결 양상은 미국의 미사일방어계획에 대해 직·간접적으로 영향을 미친다. 또한 미사일 확산방지를 위한 미사일 기술통제체제(MTCR)는 북한 미사일의 수출문제와 관련되어 있다.

그 동안 북·미 미사일회담이 개최되었으나 별 성과가 없었다. 미국은 북한 미사일문제를 세계전략 및 지역전략 차원에서 접근하고 있다. 북한은 체제안보, 실리적 이익 확보, 협상수단 차원에서 미사일을 개발·수출하고 있다. 앞으로 북·미 미사일협상에서는 북한 미사일의 수출, 개발, 배치, 폐기, 검증 등의 이슈가 포괄적으로 논의될 것이다. 이러한 이슈들이 일괄 타결될 수도 있고 사안별로 단계적으로 논의될 수도 있다. 북한 미사일문제는 미사일문제에만 국한된 것이 아니라 북·미관계의 전반적인 전개 방향에 대해서 영향을 미칠 것이다. 또한 북한 미사일문제는 한반도안보와 남북관계에 대해서 직·간접적으로 영향을 미친다.

이러한 점을 감안하여 본 연구는 북·미 미사일협상의 전개방향과 쟁점을 전망하고 이에 대한 한국의 대응책을 제시하고자 한다. 첫째, 북

2 북·미 미사일 협상과 한국의 대책

한의 미사일개발 현황과 의도를 분석하고자 한다. 둘째, 미국의 미사일 비확산정책과 북한 미사일문제와의 관련성을 검토하고자 한다. 특히 미국의 미사일방어계획과 북한 미사일개발과의 관계, 미사일통제체제와 북·미 미사일 협상에 대해서 분석하고자 한다. 셋째, 북·미 미사일 협상의 경과를 검토하고자 한다. 넷째, 북·미 미사일협상의 전망을 예측하고자 한다. 다섯째, 이상과 같은 분석을 토대로 북·미 미사일 협상에 대비한 한국의 대응책을 제시하고자 한다.

II. 북한의 미사일 개발 전략

1. 북한의 미사일 개발 현황

가. 1단계

북한미사일 개발의 1단계는 북한이 미사일을 분해·조립하는 역설계 과정을 거쳐서 스커드미사일을 개발하고 이를 발전시킨 단계이다. 북한은 1970년대 중반부터 1980년대까지 중국과 소련으로부터 미사일 완제품을 수입하여 역설계함으로써 스커드미사일의 자체 개발에 성공하였다. 북한은 1976년 중국의 사거리 600km의 전술탄도미사일 (DF-61)계획에 참여하여 기술도입을 시도하였다. 그러나 중국의 동풍 61호 개발계획이 취소됨에 따라 북한의 미사일개발 계획은 차질을 빚게 되었다.¹⁾

중국의 미사일개발 계획이 중단되자 북한은 소련의 스커드-B 미사일도입을 위한 방법을 강구하였다. 북한은 1980년 이집트와 『탄도미사일 공동개발 협정』을 체결하였다. 이에 따라 북한은 이집트로부터 소련제 스커드-B 미사일을 도입하여 이를 역설계함으로써 스커드 미사일을 복제하였다. 북한은 이를 발전시켜서 1984년 스커드-A 미사일을 시험발사하는 데 성공하였다. 스커드-A 미사일은 1,000kg의 탄두무게에 약 300Km의 사정거리를 지니고 있었다. 스커드-A 미사일은 실전 배치되지는 않았다.²⁾

1) John Wilson Lewis and Hua Di, "China's Ballistic Missile Programs: Technologies, Strategies, Goals," *International Security*, Vol. 17, No. 2 (Fall 1992), pp. 32-33.

4 북·미 미사일 협상과 한국의 대책

북한은 1985년 스커드-A를 한 단계 발전시킨 스커드-B를 개발하였다. 북한은 미사일 몸체 무게를 줄이고 엔진추진력을 높임으로써 스커드-B의 사정거리를 320-340km로 연장하였다. 북한은 이란과 『탄도미사일 개발협정』을 체결하여 이란이 미사일개발 자금을 지원하는 대신 이란은 북한이 개발한 미사일을 구매하였다. 이 협정에 의해 북한은 1987년부터 다음 해까지 스커드-B 미사일 100기를 이란에 수출하였다.³⁾ 스커드-B는 이란·이라크전에서 사용되었다.

북한은 1989년 탄두중량을 700kg으로 줄이고 사거리를 500km로 연장시킨 스커드-C를 개발하였다. 북한이 스커드-C를 개발하는 과정에서 이란이 자금원조를 하였으며, 중국과 이집트도 기술지원을 하였다. 북한은 1991년부터 스커드-C의 대량생산을 시작하였으며, 이란, 시리아 등과 구매계약을 체결하였다.

나. 2단계

북한 미사일개발의 2단계는 북한이 중거리 탄도미사일(MRBM)인 로동미사일을 개발한 단계이다. 북한이 소련제 미사일인 스커드미사일의 몸체를 늘리고 엔진의 연료량을 늘이는 방법에 의해서 미사일사거리를 연장하는 방법은 스커드-C 개발로 한계에 이르렀다. 연료량을 50% 이상 늘리더라도 사거리 증가는 10% 정도에 불과하기 때문이다. 북한이 미사일 사거리를 늘릴 수 있는 방법은 추진력이 강한 새로운 엔진을 개발하거나 스커드-B 미사일의 엔진을 묶어서 사용하는 것이

2) David Wright and Timur Kadyshev, "The North Korean Missile Program: How Advanced Is It?" *Arms Control Today*, Vol. 24, No. 3 (April 1994), p. 9.

3) Joseph Bermudez, Jr., "Ballistic Ambitions Ascendant," *Jane's Defence Weekly* (April 10, 1993), p. 20.

었다. 북한은 구 소련의 미사일 관련 기술자들을 초청하여 이들로부터 기술지원을 받음으로써 추진력이 강한 새로운 엔진을 개발하는 데 성공하였다. 또한 북한은 중국의 미사일 개발 관련 전문가들로부터 기술 지원을 받았다.

이러한 기술지원과정을 거쳐서 북한은 1993년 5월 로동미사일 발사에 성공하였다. 실험 당시 미사일의 비거리는 500km였다. 그런데 미사일의 탄두중량이 1톤일 경우 최대 사거리가 1,000km이며, 탄두중량이 350kg일 경우 최대 사거리가 1,300km에 이를 것으로 추정되었다.⁴⁾ 북한은 로동미사일을 평양 인근에 7기, 북동 해안지역에 3기 배치한 것으로 추정된다.⁵⁾

다. 3단계

북한의 3단계 미사일은 중거리 및 장거리 탄도미사일인 대포동 1호, 2호 미사일이다. 1994년 2월 미국의 첩보위성이 북한의 대포동 미사일 센터에서 새로운 유형의 미사일을 탐지함으로써 대포동미사일의 존재가 알려졌다. 북한이 로동미사일의 사거리를 더 늘릴 수 있는 방법은 세가지이다. 첫째는 로켓의 몸체를 알루미늄-마그네슘 합금으로 만들어서 중량을 줄이는 방법인데 이 기술로 사거리를 늘리는 데는 한계가 있다. 두 번째는 새로운 엔진을 개발하는 것인데 이것은 새로운 기술과 시간을 필요로 한다. 세 번째는 다단계 미사일을 만드는 것이다. 북한은 로동미사일과 스커드-C를 결합한 다단계 방식을 활용하여 대포동 미사일을 개발하였다.⁶⁾ 대포동 1호는 탄두중량 700-1,000kg에

4) David Wright, "Will North Korea Negotiate Away Its Missiles?" <http://www.ucsus.org/index.html?NKmissiles.exe.html>.

5) 홍용표, 「북한의 미사일 개발 전략」 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 33-34.

6) 서재정, 「북한 미사일과 미국 미사일 방어계획」 이삼성 외, 「한반도의 선

6 북·미 미사일 협상과 한국의 대책

1,500-2,200km의 사정거리를 지닌 것으로 추정된다. 북한이 1998년 8월 대포동 미사일 1호를 시험발사함으로써 대포동미사일의 성능이 확인되었다. 당시 시험발사된 대포동 1호의 1단계 추진체는 300km를 비행하였으며, 2단계 추진체는 일본상공을 넘어 약 1,320km를 비행하였다.⁷⁾

대포동 2호는 중국의 DF-3 로켓과 로동1호를 연결한 것으로, 1톤 탄두에 사거리가 4,000-6,000km인 것으로 추정된다. 1999년 6월 북한이 미사일 발사시설의 확충공사를 하고 있다는 보도로 인해 대포동 2호 미사일에 대한 관심이 증가하였다. 북한은 1999년 9월 북·미 베를린합의를 통해 미사일시험발사를 유예하기로 하였다. 그런데 2001년 7월 북한의 대포동 부근의 시험시설에서 미사일 엔진점화시험이 포착되었다. 이것은 대포동 2호 미사일 개발과 관련된 것으로 판단되었다. 그러나 이것은 시험시설 내에서의 시험이기 때문에 미사일발사를 동결하기로 한 모라토리엄을 위배한 것은 아니다.⁸⁾

택: 부시의 MD구상, 무엇을 노리나」(서울: 삼인, 2001), pp. 160-161.

7) Center for Nonproliferation Studies, "Overview of North Korea's Ballistic Missile Program," <http://cns.miis.edu/research/Korea/overview.htm>.

8) Bill Gertz, "North Korea Tests Its Missile Engine," *Washington Times*, July 9, 2001.

<표 1> 북한 미사일의 제원 및 특성

명칭	사정거리 (km)	탄두중량 (kg)	형식	개발착수 시기	최초시험 비행
DF-61				1976	1978 개발중단
Scud-B	300	1,000	1	1980	1981
Scud Mod. A(화 성 5호)	300	1,000	1	1981	1984
Scud Mod. B(화 성 5호)	320-340	1,000	1	1984	1985
Scud Mod. C(화 성 6호)	500	770	1	1988	1990
로동 1호	1,000-1,300	1,200	1	1988-89	1993
대포동 1호	1,500-2,200	700-1,000	2	1991(?)	1998
대포동 1호 SLV	4,000	100	3		1998
대포동 2호	4,000-6,000	700-1,000	2	1991	

출처: Joseph S. Bermudez, Jr., "DPRK Ballistic Missile Characteristics," 11 May 1999, <http://www.aisa-research.com/missile.html>; 홍용표, 『북한미사일의 개발전략』, p. 18.

2. 북한 미사일개발의 특징

북한 미사일 개발의 첫 번째 특징은 북한이 1970년대 이후 오래동안의 기술개발을 통해서 자체의 미사일 개발 기술을 축적했다는 점이다. 북한이 1980년대 소련제 스커드미사일을 획득함으로써 미사일개발에 박차를 가할 수 있었던 것도 오래 동안 축적된 자체 기술이 있었기 때문에 가능하였다. 북한은 안보적 이유, 경제적 이유, 대외협상력 제고 등 여러 가지 이유로 미사일개발에 높은 우선순위를 두어왔다.

북한은 자체적인 기술 축적과 함께 소련과 중국으로부터 주요한 기술을 전수받음으로써 미사일 개발에서 질적 도약을 이룩할 수 있었다. 냉전시대에 북한은 소련 및 중국으로부터 미사일 기술을 도입하기 위해서 끈질기게 노력하였다. 소련붕괴후 북한은 구소련의 미사일 관련 기술자들을 초청하여 이들로부터 미사일 기술을 전수받았다. 그리고 중국으로부터도 우주가속계, 고급 기계부품, 특수강 등을 지원받았다. 북한이 단거리 미사일 개발 단계를 벗어나서 중·장거리미사일 개발 단계로 접어들어 따라 자체 기술보다 해외기술에 대한 의존도가 증가하였다.⁹⁾

북한의 미사일개발 과정에서 특이한 것은 북한이 탄도미사일 개발을 희망하는 국가들 특히 중동국가들로부터 자금지원을 받는 한편, 이들 국가에 대해 완제품·부품·기술을 수출하는 사이클을 밟았다는 점이다. 중동지역의 오일 달러와 복잡한 지역적 역학관계로 인한 군비경쟁이 북한의 미사일개발 목표와 결합되어 미사일개발이 추진된 것이다.

북한은 미사일 개발 초기 이집트로부터 소련제 스커드-B 미사일 2기를 도입하였으며, 이란으로부터 재정지원을 받아서 스커드 B를 개발하였다. 북한은 스커드미사일 개발에 성공한 뒤 중동지역에 미사일 완제품과 부품을 수출함으로써 미사일 개발비를 확보하였다. 북한은 1987년부터 1년 동안 스커드-B 미사일을 이란에 100여기 수출하였다. 그리고 1991년부터 스커드-C 미사일을 이란에 100여기, 시리아에 60여기 수출한 것으로 추정된다. 북한은 미사일 완제품 뿐만 아니라 미사일 부품과 이동발사대 차량을 이란, 시리아, 이집트 등에 수출하였다.

1990년 대에 접어들어 중동지역 국가들은 북한의 로동 미사일에 대

9) 문정인, 이석수, “한반도평화와 동북아안보환경의 재조명: 북한 미사일 개발 사례,” 김달중 외, 『새천년 한반도 평화구축과 신지역질서론』 (서울: 오름, 2000), pp. 197-188.

해서 많은 관심을 보이고 있다. 1993년 5월 로동미사일의 시험발사때 이란 대표단이 현장에서 참관한 것으로 알려졌다. 이란은 이라크와의 전쟁때 이라크의 al-Husayn 미사일의 공격을 받았기 때문에 이에 대응할 수 있는 사거리를 지닌 로동미사일의 획득에 관심을 지니고 있는 것으로 알려졌다.

그리고 북한은 파키스탄의 가우리(Ghauri) 미사일 개발과정에 깊숙하게 관련된 것으로 추정된다. 1995년 북한의 인민무력부장 최광이 파키스탄을 방문하여 파키스탄과 미사일개발 협력에 관하여 논의한 것으로 여겨진다.¹⁰⁾ 파키스탄이 1998년 4월 사거리 1,500km의 가우리 미사일의 시험발사에 성공함으로써 북한의 로동미사일이 가우리 미사일 개발과 관련되었다는 의혹이 제기되었다. 이와 관련하여 미국은 1998년 4월 MTCR의 범주 1의 통제 대상 품목을 북한이 파키스탄에게 거래한 것에 대해 북한과 파키스탄에게 경제제재 조치를 취했다. 제재대상은 북한의 창광신용회사와 파키스탄의 칸연구소(Khan Research Laboratory)였다.¹¹⁾ 그후에도 1999년 6월 북한 화물선이 미사일 부품과 생산장비를 파키스탄으로 우송하다 인도에서 적발되었다.¹²⁾

이처럼 북한은 미사일수출을 통해 미사일 개발에 필요한 재원을 확보하고 부족한 외화를 충당하였다. 1980년대 특히 이란-이라크 전쟁기간동안 북한은 미사일 수출에 의해 연간 약 5억-10억 달러의 외화를 획득한 것으로 추정된다. 그러나 북한의 미사일 수출 추세는 감소하고

10) Joseph Bermudez, "A Silent Partner," *Jane's Defence Weekly* (May 20, 1998).

11) State Department Noon Briefing, USIA Transcript, September 14, 1998.

12) Center for Nonproliferation Studies, "Chronology of North Korea's Missile Trade and Developments 1999."

있다. 우선 미사일 확산 방지에 대한 국제적 규제가 강화되면서 미사일 수출이 규제되고 있다. 그리고 북한이 미사일 완제품 뿐만 아니라 부품 및 기술까지 수출함으로써 북한으로부터 미사일기술을 전수받은 나라들의 자체 미사일 생산능력이 향상되었다. 이에 따라 북한미사일의 수출 수요가 감소하였다. 특히 중동 및 서남아시아국들은 인근 지역 내에서 주변국을 미사일 표적으로 삼기 때문에 장거리미사일인 대포동 미사일에 대한 수요는 낮다.¹³⁾

3. 북한 미사일의 위협

북한미사일에 대해서 일차적 위협을 느끼는 것은 남한이다. 남한의 국토면적이 작기 때문에 한국전체 지역이 스커드미사일의 사정거리에 포함된다. 그러나 북한미사일의 정확도가 대단히 낮기 때문에 탄두가 목표지점에서 수 km씩 벗어날 가능성이 크다. 미사일이 군사목표를 공격할 경우 오차반경이 50m 이내이어야 하기 때문에 북한의 미사일은 군사적으로는 효과가 거의 없다. 그러나 남한의 서울을 포함한 대도시지역의 인구밀도가 높기 때문에 미사일의 정확도가 낮더라도 도시지역에 대한 미사일공격은 커다란 손실을 초래할 수 있다. 특히 미사일에 핵무기나 화학무기를 탑재하여 인구밀집지역을 공격할 경우 테러무기로서 파급효과가 크다.¹⁴⁾

북한의 미사일은 또한 남한 주둔 미군에 대한 억지력 내지 위협효과를 지니고 있다. 주한미군이 북한미사일의 사정거리에 포함됨으로써 유사시 북한미사일 공격가능성은 주한미군에 대한 억지력을 행사할

13) 홍용표, 「북한의 미사일 개발 전략」, pp. 41-42.

14) Dietrich Schroeer, “핵확산과 미사일방어체계: 한국의 사례,” 1996년 5월 10일, 동아일보사 통일연구소, 한국전략문제연구소, 한국정보통신주식회사 공동주최 학술회의 발표논문, pp. 2-4.

수 있다. 또한 북한의 중거리미사일이 주일미군을 사정거리에 포함함으로써 주일미군의 병참지원 및 병력지원에 대해 억지력을 행사할 수 있다.¹⁵⁾

1998년 8월 북한의 중거리미사일 발사는 일본에게 직접적 위협으로 인식되었다. 당시 북한의 중거리미사일이 일본 상공을 지나 산쿠리 앞 바다의 태평양 해상에 떨어졌다. 일본은 북한의 미사일개발이 한반도 차원에만 한정된 것이 아니라 직접적으로 일본의 안보를 위협할 수 있다는 점을 실감하였다. 2차대전후 미국의 안보우산에 의존해 왔던 일본은 북한의 위협에 대해 노출됨으로써 심리적 불안감이 매우 컸다. 일본의 안보불안은 북한에 대한 부정적인 인식을 확대시켰다. 일본의회는 1998년 9월 3일 북한의 미사일 발사를 규탄하는 내용의 대북결의안을 만장일치로 통과시켰다.

북한의 미사일발사를 계기로 일본은 군비를 증강하는 계획을 수립하는 한편, 미사일 위협에 대응하는 TMD 계획에 참여하기로 결정하였다. 일본은 군사활동 강화를 위한 법적 절차를 신속하게 처리하였다. 북한의 미사일발사를 계기로 지연되었던 『신방위협력 지침』, 『주변사태법』 등이 통과되었다. 또한 일본은 국가안보와 관련된 상황이 발생할 경우, 신속한 대응책을 강구하기 위해 관방장관을 의장으로 하는 『내각정보회의』를 상설기구로 발족시켰다. 그리고 일본은 군사력

15) 이재욱, “북한 미사일 위협과 아국의 대응방향,” 『국방정책연구』, 2000년 겨울호, p. 211; 김일성은 미사일 개발 인력 육성을 위한 함흥군사학원 개원에 즈음하여 “전쟁이 일어나면 미국과 일본이 또 개입할 것이다. 이를 막기 위해 일본까지 갈 수 있는 로켓을 생산해야 한다”고 언급하였다. Prepared Statement of Ko Young-Hwan, in the North Korean Missile Proliferation Hearing before the Subcommittee on International Security, Proliferation, and Federal Services of the Committee on Governmental Affairs, U.S. Senate, October 21 1997, <http://www.fas.org/spp/starwars/congress/1997h/s971021ho.htm>

증강계획에 박차를 가하였다. 일본은 북한의 미사일위협에 대응하기 위해 2002년까지 정찰위성 4대를 발사하기로 하였다. 2005년까지 방공 능력을 강화하기 위해 이지스함 2척을 추가배치하고 패트리엇미사일의 개량형인 PAC 3를 항공자위대에 배치하기로 하였다. 아울러 일본은 1998년 8월 미국과 공동으로 TMD 공동연구를 추진하기로 합의하였다.

미국은 북한미사일문제에 대해서 일차적으로 북한미사일의 중동지역 수출에 따른 미사일확산에 대해서 관심을 가졌다. 이것은 북한미사일이 한반도 및 동북아지역에 미칠 영향보다는 미사일확산으로 인해 중동지역의 분쟁이 복잡해질 가능성을 더 우려했다고 할 수 있다. 북한의 장사포가 이미 한반도의 주요 지역을 사정권에 포함했기 때문에 북한의 스킨미사일이 주한미군이나 한반도안보에 새로운 위협을 제기하는 것은 아니라고 판단되었다. 미 국가정보위원회(NIC)의 리차드 쿠퍼 의장은 1996년 2월 미 하원 국가안보위원회에 제출한 보고서에서 북한이 사정거리 2천km의 대포동미사일을 개발 중에 있으나 15년 내에 미본토를 사정권에 포함하는 ICBM을 개발하기는 힘들 것으로 전망하였다. 북한이 15년 내에 대포동 1호 및 대포동 2호 미사일개발에 성공하기 힘들 것이며, 특히 대포동 1호 및 대포동 2호가 정확성을 가지려면 관성유도장치를 개발해야 한다는 것이었다.¹⁶⁾

그러나 1998년 8월 북한이 중거리미사일을 개발하면서 북한미사일 위협에 대한 미국의 판단이 바뀌었다. 북한의 중거리미사일이 주일미군을 위협할 수 있을 뿐만 아니라 북한이 미사일개발을 지속할 경우 미 본토가 북한미사일의 사정권에 포함될 가능성을 배제할 수 없는 상황이 되었다. 더욱이 북한미사일의 개발 속도가 예상보다 빨라질 수 있다는 예측이 제시되었다. 1999년 미국의 국가정보평가(National

16) 『중앙일보』, 1996. 3. 1.

Intelligence Estimate) 보고서는 향후 15년 내에 미국은 러시아, 중국, 북한(이란, 이라크도 가능함)으로부터 ICBM 위협을 받을 것이라고 예상하였다. 특히 북한이 대포동 2호를 경량화하여 생화학무기를 장착하면 미국의 서부와 중부까지 도달할 수 있을 것으로 예측되었다.¹⁷⁾

1999년 9월 북·미 미사일합의에 의해 일단 북한의 미사일 시험발사가 유예되고 있다. 미국은 북한의 미사일발사 유예에 의해 일단 북한의 미사일발사를 중단시키고 협상을 하기 위한 시간을 확보했다고 할 수 있다. 그런데 부시행정부에서 부처 간 북한의 미사일 위협에 대한 평가가 다르다. 리처드 아미티지 미 국무부 부장관은 북한의 미사일 시험 유예 약속 준수를 높이 평가하였다. 2001년 7월 북한의 미사일 엔진 시험에 대해 아미티지는 북한이 로켓 엔진을 시험한 것은 사실이나, 미사일 개발 계획을 2003년까지 동결하겠다고 유럽연합(EU) 대표단에 밝힌 약속을 어긴 것으로 보이지는 않는다고 언급하였다.¹⁸⁾ 반면 월 포비츠 미 국방부 부장관은 한반도 전쟁 재발시 미국이 직면하게 될 가공할 위협 가운데 하나가 북한의 미사일이며, 현 시점에서 한국과 페르시아만의 미군 주둔 병력과 민간인들은 화학탄두와 재래식 탄두를 탑재한 북한의 탄도미사일 공격에 대해 방어수단을 전혀 갖고 있지 못하다” 고 진술하였다.¹⁹⁾

북한의 미사일위협 정도를 정확한 과학적 근거에 입각하여 파악하기는 어렵다. 더욱이 나라마다 북한미사일 위협에 대한 주관적 인식 정도가 다르다. 그러나 북한의 미사일은 동북아안보를 위협하는 요인

17) National Intelligence Council, “Foreign Missile Developments and the Ballistic Missile Threat to the United States Through 2015” (September 1999).

18) Briefing of the Department of State, July 6, 2001.

19) Hearing of the Committee of Military Affairs of the Senate, July 12, 2001.

이 되고 있는 것은 분명하다.

첫째, 북한의 미사일 위협에 대한 인식 정도는 나라마다 다르다. 남한은 북한의 단거리 미사일의 위협에 노출되어 있다. 그리고 북한의 중·장거리 미사일 능력은 주한미군과 주일미군을 위협함으로써 남한의 안보에 간접적으로 영향을 미친다. 일본은 북한의 중거리미사일에 대해서 위협을 느끼고 있다. 그리고 미국은 주한미군과 주일미군의 안전에 대해서 위협을 느끼고 있을 뿐만 아니라 북한의 장거리미사일이 미 본토에 도달할 가능성도 배제하지 못하고 있다. 또한 미국은 대량 파괴무기의 세계적 확산을 방지해야 하는 목표도 지니고 있다. 따라서 미국은 북한의 미사일개발을 세계전략 차원에서 접근하고 있다.

둘째, 북한은 비교적 짧은 기간 내에 미사일의 사거리를 늘리는 데 성공하였다. 그러나 북한미사일의 정확도는 아직까지 낮다. 미사일의 위협을 종합적으로 평가하려면 사거리 외에 재진입기술, 탄두중량, 생화학무기의 저고도 분사능력, 정확도 등이 고려되어야 한다. 그러나 북한은 미사일실험의 인프라를 갖추지 못했으며, 미사일실험 횟수가 낮고, 생화학무기의 저고도 분사능력이 없으며, 탄두중량이 적다는 문제를 지니고 있다.²⁰⁾ 그러나 북한미사일의 정확도가 낮더라도 대도시 지역에 대한 위협정도는 매우 높다. 따라서 북한미사일의 심리적 위협은 크다고 할 수 있다.

셋째, 북한의 미사일 개발 계획이 통제되지 않는다면 개발속도가 예상보다 빨라질 수 있다. 미사일 기술과 정보의 확산으로 북한이 예상보다 빨리 미사일의 성능을 향상시킬 수 있다. 북한이 ICBM 급 미사일을 개발하게 되면 그것이 미치는 과장은 엄청날 것이다. 따라서 북한과 협상을 통해 미사일개발계획을 중단시켜야 할 필요성이 절실하다.

20) 정육식, “부시행정부의 미사일 방어망 구상과 한반도: 한국의 대응방안을 중심으로,” 이삼성 외, 『한반도의 선택: 부시의 MD 구상, 무엇을 노리나』, (서울: 삼인, 2001), pp. 222-229.

Ⅲ. 미국의 미사일 비확산정책과 북한미사일

1. 미사일기술통제체제(MTCR)와 북한미사일

1970년대 이후 대량파괴무기의 장거리 운송수단으로서 탄도미사일이 중동, 남아시아, 동아시아, 중남미 등으로 광범위하게 확산되었다. 이에 대해 미국을 중심으로 한 서방 선진국들은 다자적 레짐을 통해 미사일의 확산을 방지하기 위한 방안을 마련했다. 그 결과 1987년 서방 선진 7개국에 의해 미사일기술통제체제(Missile Technology Control Regime)가 출범하여 2001년 현재 회원국이 33개 국으로 확대되었다.

MTCR은 미사일 공급국가들이 일종의 공급자카르텔을 구성하여 미사일 비보유국들에 대해 미사일 완제품, 부품, 관련 기술 이전을 금지함으로써 미사일의 확산을 방지하기 위한 것이다. MTCR은 일종의 국제레짐²¹⁾으로 법률적 구속력을 갖는 조약이나 국제협약과는 달리 회원국들의 자발적인 합의에 의해 형성된 합의와 규범에 바탕을 두고 있다. MTCR은 미사일 보유국 상호간의 기술거래 및 정보교환을 허용하고 있다.

MTCR이 통제하는 대상은 제1범주(category I)와 제2범주(category II)로 대별된다. 제 1범주는 탄두중량 500kg, 사정거리 300km 이상의

21) 국제레짐(international regime)은 “국제관계의 일정영역에 있어서 행위자들간의 기대가 수렴되는 가치에 대한 명시적 혹은 묵시적 원칙, 규범, 규칙 및 의사결정”이다. Stephen Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables,” in Krasner ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 2.

로켓체계의 완제품과 무인비행운반체, 특수설계된 무기체계의 생산설비이다. 단, 재래식 탄두 장착 미사일의 수출은 500kg, 300km 제한규정에 해당하지만, 생화학무기를 탑재할 수 있는 미사일은 거리와 중량에 관계없이 국제거래가 금지되고 있다. 제 2범주는 제 1 범주의 제작을 위해 사용가능한 장비와 기술로서 부품, 발사장비, 지상지원 장비, 이들을 위한 기술과 재료 등이다.²²⁾

그런데 MTCR은 여러 가지 문제점을 지니고 있다. 첫째, MTCR은 회원국들의 자발적 합의에 근거하고 있기 때문에 규정을 위반하였을 경우, 이를 제재할 수단을 결여하고 있다. 따라서 회원국들이 국내법에 의해서 위반을 규제하도록 되어 있다. 예를 들면 미국은 수출 금지된 품목을 이전하는 국가들에 대해서 무기수출 통제법, 수출관리법, 국가방위를 위한 권한위임법 등에 근거하여 쌍무적 차원에서 다양한 경제제재 조치를 취한다. 미국은 MTCR의 두 번째 범주의 품목 이전을 이유로 이란, 파키스탄, 북한에게 경제제재를 하였다.

둘째, MTCR은 규정준수와 이를 이행할 제도적 장치와 검증수단을 결여하고 있다. MTCR은 별도의 행정기구를 지니고 있지 않으며, 연락, 회의일정 조정, 서류 작성 등을 위한 행정사무실이 프랑스 외무부 내에 있을 뿐이다. 이것은 핵무기확산방지를 위한 NPT의 이행기구로서 국제원자력기구(IAEA)가 조직되어 있는 것과는 대조적이다. 검증수단 및 이행기구의 결여로 인해서 MTCR의 실질적 구속력이 떨어진 것이다. 이것은 미사일수출 및 기술개발과 관련된 미사일 공급국인 선진국들의 복잡한 현실적 이해관계 때문이기도 한다.

셋째, MTCR은 미사일보유국과 비유국, 선진미사일 보유국과 낮은 단계의 미사일기술 보유국의 불평등을 심화시키는 불평등성을 지니고

22) Dinshaw Mistry, "Ballistic Missile Proliferation and the MTCR: A Ten-Year Review," *Contemporary Security Policy*, Vol. 18, NO. 3 (December 1997), pp. 59-82.

있다. 미사일 비보유국은 MTCR에 가입할 경우 미사일개발 금지에 관한 합의를 해야 하는 반면, 선진미사일 개발국가들은 미사일개발을 지속할 수 있는 권한을 지니고 있다. 이런 점에서 MTCR은 선진국들이 미사일 개발에 관한 자신들의 기득권을 유지하는 한편, 미사일비유국들에 대한 통제력을 행사하기 위한 것이라는 비판이 제기된다.

넷째, MTCR은 미사일의 수출확산에 초점을 두고 있기 때문에 미사일의 자체 개발을 막지 못한다. 또한 MTCR은 개발의지를 지닌 국가들간의 협력에 의한 기술이전을 막지도 못한다. 그리고 미사일 기술을 확산시키고 있는 국가 가운데 MTCR에 가입하지 않고 있는 국가가 상당수에 이른다. 실질적으로 MTCR에도 불구하고 미사일개발이 개발도상국으로 확산되었다.²³⁾

MTCR의 이러한 문제점을 보완하기 위해서 레이건행정부와 부시행정부 동안에 회원국의 선별적 확대, 회원국간 정책조율을 제고하기 위한 회의체 구성, 회원국의 수출통제관련 국내법 강화 등과 같은 조치들이 실시되었다. 그리고 클린턴행 정부는 MTCR에 가입하지 않은 미사일기술 보유 국가들에 대해 유인을 제공하여 이들을 MTCR체제 속으로 편입시키고자 하였다. 클린턴행 정부는 미사일확산 방지를 위해 제재와 규제 위주정책에서 벗어나서 미사일개발 포기에 따른 보상을 제공하는 정책을 적용하였다. 미사일 개발을 포기하고 MTCR에 가입하는 국가들에 대해 보상방안으로 우주개발프로그램을 지원해 주기로 한 것이다. 또한 클린턴행 정부는 MTCR에 가입하여 미사일개발 관련 기술을 습득하려는 국가들에 대해서는 가입조건을 엄격하게 설정하였다. 클린턴행 정부는 MTCR 가입 조건으로 국제 비확산 기준 준수, 국내 수출통제법의 효율적 집행, 사정거리 300km 이상 탄도미사일의 개

23) 전재성, “미사일기술 통제레짐과 미국의 미사일정책: 국제제도론적 분석과 대북정책에 대한 현실적 함의,” 『국제정치논총』, 제 39집 3호 (1999), pp. 49-53.

발 중단 등을 요구하였다.

클린턴행정부의 MTCR 회원국 확대정책에 따라 1993년 이후 아르헨티나, 헝가리, 러시아, 브라질, 남아프리카, 터키, 우크라이나, 한국 등이 MTCR에 가입하였다. 이러한 미사일개발 국가들이 MTCR에 가입하는 과정에서 주목할 만한 사항은 각자 미국과의 양자협상을 통해서 각기 다른 조건으로 MTCR에 가입했다는 점이다. MTCR을 주도하고 이를 실질적으로 유지시키고 있는 미국이 개별적인 양자협상을 통해서 차별적인 조건에 의해 미사일기술 보유국가들을 MTCR이라는 다자적 협의체 속으로 끌어들이는 것이다.

미국과 양자협상을 통해서 MTCR에 신규로 가입한 국가들의 차별적인 조건에 영향을 미친 요인은 이 나라들의 국내 정치적 조건, 지역 안보상황, 미사일개발 수준이었다. 특히 각 나라의 미사일개발 및 우주항공기술의 수준은 MTCR에 가입하는 조건에 영향을 미친 가장 중요한 변수였다. 아르헨티나는 Condor II 중거리미사일 프로그램(사정거리 800-1,000 km)과 우주항공산업을 포기하는 대신 MTCR의 통제 하에 있는 이중용도 기술에 대한 접근을 허용받고 1993년 MTCR에 가입하였다. 남아프리카는 Jericho I 중거리미사일 도입(사정거리 450 km)과 우주항공산업을 포기하는 대신 이중기술 용도에 대한 접근을 허용받고 1995년 MTCR에 가입하였다. 미사일 및 우주항공기술의 초기 단계에 있던 아르헨티나와 남아프리카는 미사일 기술 및 우주항공 기술을 포기하는 대신 이중용도 기술에 대한 접근만을 허용받았다. 그러나 브라질은 미사일 개발이 상당한 수준에 이르렀으며 우주항공 프로그램이 MTCR에 포함되지 않는다는 것을 이유로 중거리미사일 개발(사정거리 350-600km)을 포기하는 대신 인공위성용 로켓 개발계획을 유지하고 이에 대한 회원국의 자금 및 기술지원을 약속받고 1995년 MTCR에 가입하였다.²⁴⁾ 러시아는 미사일수출(사정거리 300km

미만)을 포기하는 대신 중거리미사일 프로그램을 유지하고 민간 인공 위성발사 시장에 진출하는 것을 허용받고 1995년 MTCR에 가입하였다.²⁵⁾

이처럼 미사일 및 우주항공기술의 축적 정도가 MTCR 가입조건을 결정하는 데 있어서 중요한 변수로 작용하고 있다. 미국은 북한과 미사일협상을 통해서 북한의 미사일수출을 중단시키고 북한을 MTCR에 가입시키고자 한다. 미국은 북한과 양자협상을 통해서 개별적인 조건에 대해서 협상한 뒤 북한을 다자규약인 MTCR에 가입시키고자 하는 것이다. 문제는 북한이 미국에 대해서 아주 특별한 대가를 요구하고 있다는 것이다. 북한은 미국에 대해서 현금보상, 인공위성 발사, 관계 개선 등 다양한 사항들을 요구하고 있다. 북한은 MTCR가입 조건으로 개발도상국의 다른 미사일기술 보유국가보다 많은 대가를 요구하고 있다. 북한은 이미 중거리미사일인 로동미사일과 대포동미사일을 개발하였다. 따라서 북한은 이미 개발 완료한 중거리미사일기술의 보유를 기정사실화시키고자 한다. 또한 북한은 대포동미사일을 인공위성이라고 주장함으로써 우주항공산업에 대한 기득권을 보장받고자 할 것이다. 따라서 북·미미사일 협상의 향방은 MTCR 가입을 위한 양자협상의 새로운 선례가 될 것이 분명하다.

-
- 24) 길정일, 이충목, “미사일확산과 통제: 미국의 비확산정책과 MTCR,” 한국정치학회 연말학술대회 발표논문, 1998. 12
- 25) John C. Baker, “Non-Proliferation Incentives for Russia and Ukraine,” Adelphi Papers 309 (1997); Alexander A. Pikayev, Leonard S. Spector, Elina V. Kirichenko, Ryan Gibson, “Russia, the U.S., and the Missile Technology Control Regime,” Adelphi Papers 317 (1998)

2. 미사일방어 계획(MD)과 북한미사일

미사일방어계획의 이론적 근거는 상호확증파괴(Mutual Assured Destruction)의 근본적인 안보불안요인을 제거하기 위해서 미사일방어망을 구축한다는 것이다. 냉전시대에는 미·소가 상대방의 공격에 대해 2차 핵보복능력을 보유함으로써 공격이 억제되는 공포의 균형이 유지되었다. 그러나 공포의 균형은 군비경쟁을 유발하고 최악의 경우를 완전히 배제하지 못하는 딜레마를 지니고 있다. 따라서 군사능력의 균형을 통해 억지(deterrence)를 확보하는 전략 대신 완벽한 방어(defense)를 통해 안보를 확보하겠다는 바램은 오랜 역사를 지니고 있다. 이러한 바램을 나타낸 미사일방어계획은 1980년대 초 레이건행정부에서 SDI로 구체화되었다. 그러나 SDI는 기술적 결함, 막대한 비용, 국내외의 반대 등으로 말미암아 중단되었다.²⁶⁾

그러나 1990년대 중반 이후 탈냉전후 미국의 세계전략을 구상하는 과정에서 미사일방어계획이 다시 부상하였다. 미국이 소련이라는 경쟁대상이 사라진 탈냉전 상황에서 역설적으로 완벽한 방어망을 구축하려고 하는 이유는 복합적이다. 미국은 유일한 초강대국으로 패권적 지위를 유지하고 있는 현 상황이 오히려 미사일방어망을 구축하기에 유리하다고 판단하고 있다. 미국은 미사일방어망을 구축함으로써 패권적 지위를 공고히하고 앞으로 미국에 대한 어떤 형태의 위협에도 안전판을 마련함으로써 미국의 패권적 지위를 영구화시키기를 희망한다.

미국이 탈냉전 시대에 미사일방어망 구축의 이유로 제시하고 있는 것은 비대칭적 위협(asymmetrical threats)에 대한 방어의 필요성이다. 비대칭적 위협은 위협의 주체가 전통적인 국가가 아니라 테러단체와

26) Jae Kyu Park, et. al., *The Strategic Defense Initiative: Its Implications for Asia and the Pacific* (Seoul: The Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University, 1987)

국제적 조직이기 때문에 이에 대응하기가 용이하지 않다는 것이다. 또한 비대칭적 위협은 위협수단이 핵, 미사일, 생화학무기, 재래식무기 뿐만 아니라 각종 테러행위를 망라한다는 것이다.²⁷⁾ 이러한 비대칭적 위협의 존재는 9.11 테러에 의해 입증되었다.

미국은 소련이 붕괴한 뒤 미국에 대한 군사적 위협은 이란, 이라크, 북한, 테러집단 등이 보유한 미사일기술일 수 있다는 점을 미사일방어 계획의 필요성으로 제시한다. 1998년 7월에 작성된 「럼스펠드보고서(Rumsfeld Report)」는 북한이 5년 이내 미국 본토에 다다를 수 있는 대륙간 탄도미사일을 개발할 수 있으며, 10년 후에는 실전배치가 가능하다고 주장하였다.²⁸⁾ 1998년 8월 북한의 대포동 미사일 발사는 럼스펠드 보고서의 주장을 입증하는 사례로 제시되었다.

1999년 3월 미 의회는 미사일방어계획의 추진에 관한 법안을 통과시켰다. 클린턴 대통령은 1999년 6월 이 법안에 서명하였다. 클린턴 행정부는 미국 본토의 방어를 목적으로 하는 국가미사일방어체계(National Missile Defense)와 해외주둔 미군 및 동맹국의 방어를 목적으로 하는 전역미사일방어체제(Theater Missile Defense)로 구분하여 미사일방어계획을 추진하였다. 그러나 미사일방어 계획의 기술적 문제, 국제적 반대 등으로 클린턴대통령은 2000년 9월 미사일방어계획의 추진에 대한 결정을 차기 행정부에 위임하기로 결정하였다.

부시행정부는 미사일방어계획을 적극 추진하는 것을 중요한 정책목표로 설정하였다. 럼스펠드는 부시행정부의 국방장관에 임명됨으로써 자신이 작성했던 「럼스펠드보고서」에 근거하여 미 국방정책을 직접

27) National Security Study Group, "Hart-Rudman Report, 2001"; "Defense Strategy Review," Department of State of the U.S., August 2001.

28) Donald Rumsfeld, "Executive Summary of the Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States," July 15, 1998

입안할 수 있게 되었다. 럼스펠드는 NMD와 TMD로 구분되던 것을 미사일방어계획(Missile Defense, MD)으로 통합하였다. 이것은 미 본토와 해외주둔 미군 및 동맹국에 대한 미사일방어를 통합적으로 실시하겠다는 것이다. 실패를 거듭하던 미사일 요격실험이 2001년 7월 14일 4차 시험에 성공함으로써 미사일방어 구상이 가속화될 수 있는 전기가 마련되었다.

2001년 9월 11일 미국에 대한 테러사태가 미국의 미사일방어계획에 어떤 영향을 미칠 것인가에 대해서는 상반되는 견해가 제시되었다. 우선 9.11 테러로 인해 MD를 추진할 명분과 필요성이 약화되었다는 견해가 있다. 9.11 테러사태는 비대칭적 수단의 위협을 증가시켰기 때문에 미사일방어계획보다는 테러방치책에 더 많은 노력과 재원이 투자되어야 한다는 견해도 제시되었다. 그러나 9.11 테러는 모든 비대칭적 수단에 의한 위협 가능성을 증가시켰기 때문에 오히려 MD의 필요성이 증가하였다는 견해가 제시되었다. 만약 테러집단이 미사일에 핵무기와 생화학무기를 장착하면, 가공할 위협이 되기 때문에 MD의 필요성이 더욱 증가했다는 것이다.²⁹⁾ 부시 대통령은 대테러전 이후 MD 계획을 보다 강력하게 추진할 것임을 분명히 밝혔다(2001. 10. 11). 그리고 미 의회는 테러사태 이후 삭감하였던 MD 관련 예산 13억 달러를 복원시켰다(2001. 9. 21). 따라서 9.11 테러사태는 미국의 MD 추진 명분을 보장시켰다.

미국의 MD에 대해서 각 국은 자국의 전략적 이해관계와 득실에 따라 다양한 입장을 보이고 있다. 러시아, 중국 등은 반대입장을 표명하고 있으며, 스페인, 이태리, 영국 등은 지지입장을 보이고 있다. 초기에 부정적 입장을 보였던 독일과 유럽국가들은 신축적인 입장을 보

29) Baker Spring, "Talking Points: Terrorist Attack on America Confirms the Growing Need for Missile Defense," *The Heritage Foundation Backgrounder*, No. 1477 (2001), <http://www.heritage.org>.

이고 있다.

미국이 MD를 추진하는 데 있어서 가장 중요한 협상대상은 러시아다. 미국과 러시아는 1972년 탄도탄요격미사일제한협정(ABM)을 체결하여 미사일방어망을 구축함으로써 군비경쟁이 가속화하는 것을 방지하기로 합의하였다. 미국의 MD는 불가피하게 ABM의 수정내지 폐기를 필요로 한다. 러시아는 미국이 MD를 강행할 경우 핵무기감축을 중단하고 다탄두 미사일을 새로 개발할 것이라고 위협하였다. 그러나 미국의 MD는 약 6,000여 개의 다탄두 핵미사일을 보유하고 있는 러시아의 핵능력을 무력화시키는 것은 아니다. 러시아의 의도는 미국과의 협상을 통해 미국의 핵무기를 감축하고 ABM 개정에서 유리한 입장을 차지하려는 것이라고 할 수 있다.

미국의 MD 강행과 ABM 개정문제로 마찰을 빚던 미·러관계는 9.11 테러로 전기를 맞이하였다. 푸틴 러시아 대통령은 미국의 아프간 공격이 시작되자 미국을 지원할 의사를 밝혔다. 러시아는 미국이 우즈베키스탄과 타지키스탄의 영토를 이용하도록 협조하는 대신 부채 경감, 러시아의 나토 및 WTO 가입, 체첸 진압작전 묵인 등을 요구한 것으로 알려졌다. 콜린 파워(Colin Powell) 미 국무장관과 이고르 이바노프(Igor Ivanov) 러시아 외무장관은 중국 상하이에서 개최된 APEC 외교·통상장관회의에서 만나(2001. 10. 18) MD, 러시아의 나토 가입 등 양국의 주요 전략적 이견들에 대해서 회담하였다.³⁰⁾

미국은 러시아와의 정상회담을 앞두고 회담분위기 조성을 위해 MD 실험을 연기하였다.³¹⁾ 미·소정상회담(2001. 11. 13-15)에서 미국은 약 7,000기의 핵탄두를 향후 10년 간 1,700내지 2,200기로 감축하고 러시아도 이에 상응하는 조치를 취하기로 원칙적으로 합의하였다. 그러나

30) 『중앙일보』, 2001. 10. 19.

31) 『중앙일보』, 2001. 10. 27.

미·러 정상은 MD 및 ABM 개정문제에 대해서는 합의를 보지 못하였다.³²⁾

부시대통령은 아프카니스탄의 탈레반정권에 대한 공격이 마무리 단계에 접어들자, 2001년 12월 13일 전격적으로 ABM조약에서 탈퇴하겠다는 입장을 발표하였다. 이에 대해 러시아는 START조약에서의 탈퇴를 불사하겠다는 반응을 보였다. 미국이 러시아의 반대를 무릅쓰고 MD를 추진하겠다는 입장을 천명함에 따라 미국과 러시아와 긴장관계가 조성되고 있다. 그러나 앞으로 미국이 러시아와 협상을 통해서 타협점을 모색할 가능성을 배제할 수 없다.

중국도 미국의 MD에 대해서 민감한 반응을 보이고 있다. MD는 20여 개의 대륙간 탄도미사일을 보유하고 있는 중국에게 가장 위협적이다. 중국은 대륙간 탄도미사일을 더 많이 배치하거나 신형 미사일을 개발함으로써 미국의 미사일방어계획에 대응하려고 할 것이다. 중국에게 이것은 경제적 부담이 될 것이다. 더욱이 중국은 대만이 TMD에 참여하여 미국의 미사일방어망 속으로 편입됨에 따라 대만의 독자적 위상이 강화될 것을 우려한다. 그러나 중국은 현실적으로 MD를 저지할만한 협상수단을 결여하고 있다. 또한 1,000억 달러를 넘어 선 미·중 무역, 중국의 WTO가입, 2008년 중국 올림픽 개최 등이 중국으로 하여금 미국에 전면 대응하는 것을 제약하고 있다. 미 테러사태 이후 미·중간 협력분위기가 조성되고 이 일환으로 미국이 1989년부터 시작된 대중국 군사관련 장비 금수조치를 해제할 것을 검토하고 있는 것도 MD에 대한 중국의 반대를 무마하는 요인이 될 수 있다.

유럽은 미국이 MD에 의해 미사일방어를 확보할 경우 유럽의 안전보장을 소홀히 취급하고 결과적으로 유럽이 핵위협에 노출될 가능성을 염려한다. 또한 유럽안보 보장에 대한 미국의 관심이 낮아질 것을

32) 『동아일보』, 2001. 11. 17.

우려한다. 또한 유럽국가들은 미국의 MD가 유럽과 미국간 전력차이를 넓힘으로써 유럽의 중요성이 낮아질 것을 우려한다. 따라서 미국은 MD가 미 본토 뿐만 아니라 해외주둔 미군과 동맹국을 포함하는 개념이라는 것을 강조함으로써 MD에 대한 유럽의 지지를 얻어내고자 한다.³³⁾

MD는 북한미사일문제와 밀접하게 관련되어 있다. 북한미사일개발은 부시행정부가 MD를 구축하려는 중요한 이유 가운데 하나이다. 부시행정부는 북한미사일문제가 협상에 의해 해결될 경우, MD구축의 명분이 약화되는 것을 감수해야 한다. 이러한 이유에서 민주당의원인 토마스 앨런, 바니 프랭크, 앨런 토셔 등 5명은 부시행정부가 MD 추진을 위한 명분으로 북한 미사일개발을 과장하고 있다고 비판하고 클린턴행정부의 대북포용정책을 지속할 것을 촉구하였다.³⁴⁾

부시행정부의 고민은 최소한의 비용으로 북한미사일 개발을 중단시키면서도 MD를 추진할 수 있는 근거를 확보하는 것이다. 이와 관련하여 클린턴 행정부에서 대북정책조정관을 지내고 북·미 미사일회담에 관여했던 웬디 셔먼(Wendy Sherman)은 MD와 북·미 미사일협상을 동시에 추진할 것을 제안한다. 셔먼에 의하면 MD를 추진하는 데에는 많은 시일이 소요되며, 대북 미사일협상을 타결하고 이행하는 데에도 많은 시간이 소요된다는 것이다. 따라서 북·미 미사일협상과 미사일방어계획을 병행 추진하되, 북·미 미사일협상에서 성과가 있으면 MD를 수정할 수 있다는 것이다. 미국이 MD를 추진하더라도 적은 비용으로 외교적 방법을 통해서 북한 미사일개발을 중단시킬 수 있는 대안을 포기하는 것은 비합리적이라는 것이다.³⁵⁾

33) John Newhouse, "The Missile Defense Debate," *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 4 (July/August 2001), pp. 107-109.

34) 『동아일보』, 2001. 3. 23.

35) Wendy R. Sherman, "Past Progress and Next Steps with North

한편 남한은 NMD에 대해서는 찬반을 유보하고 이해한다는 의사를 표명한 반면, TMD에 대해서는 불참한다는 의사를 밝혔다. 남한은 TMD에 참여할 경우 북한을 자극함으로써 남북화해·협력분위기를 손상시킬 가능성이 있다는 점을 우려한다. 또한 남한은 TMD에 참여하면 중국과 러시아를 자극함으로써 대북화해·협력정책에 대한 중·러의 지지가 약화될 것을 염려한다. 남한은 MD로 인해서 미·일·남한을 한 축으로 하고 러·중·북을 다른 한 축으로 하는 대립관계가 조성됨으로써 한반도문제의 평화적 해결에 부정적인 환경이 조성되는 것을 염려한다.³⁶⁾ 이러한 맥락에서 남한은 한·러공동성명에서 ABM이 준수되는 것이 바람직하다는 러시아의 입장에 공감을 표명하였다. 그러나 이것은 미국으로부터 즉각적인 항의를 초래하였다. 그 결과 남한은 한·미 정상회담 등 여러 기회를 통해서 MD를 반대하지 않는다는 입장을 표명해야 했다.³⁷⁾

미국이 NMD와 TMD를 통합하여 MD를 추진한다고 발표함에 따라 남한은 MD에 대해서 입장을 표명해야 될 상황에 놓이게 되었다. 남한은 아직까지 MD에 대해서 명확한 입장표명을 유보하고 있다. 그러나 남한은 PAC-3와 이지스함 도입을 추진함으로써 사실상 MD를 부분적으로 추진하고 있다.³⁸⁾ 남한은 MD에 부분적으로 참여하더라도 이것이 남북관계를 반드시 악화시키거나 북·미 미사일협상의 장애요인

Korea,” Presentation at the United States Institute of Peace, March 6, 2001. <http://www.usip.org>

36) 한국의 MD참여가 남북관계에 미칠 부정적 입장에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 정육식, “부시행정부의 미사일 방어망 구상과 한반도: 한국의 대응방안을 중심으로,” 이삼성 외, 『한반도의 선택: 부시의 MD 구상, 무엇을 노리나』 (서울: 삼인, 2001), pp. 245-256.

37) 이정빈 외교통상부장관의 해명, 김하중 외교안보수석의 해명, 한·미 정상회담(2001.3.7) 등을 통해서 한국은 한·러정상회담으로 한국이 NMD를 반대하는 것으로 비춰진 것에 대해서 사과를 표명했다.

38) 『한겨레신문』, 2001. 5. 14.

으로 작용하지 않기를 희망한다. 이러한 입장은 미국이 세계적 차원에서 MD를 추진하기 때문에 지역적 문제인 북·미 미사일협상이 반드시 MD로부터 영향을 받지 않기를 기대한다. 그리고 남한은 미국이 MD를 포기하지 않을 것이기 때문에 동맹국인 남한이 그것을 수용하는 것이 불가피하더라도 참여정도를 최소화함으로써 부정적인 여파를 줄이기를 희망한다. 또한 남한은 MD를 구체화하기까지 많은 시간이 소요되기 때문에 MD와 북·미 미사일 협상이 양립되기를 기대한다. 그리고 남한은 북한이 미사일협상에 대해서 적극적인 태도를 보이고 있기 때문에 미국이 이에 대해서 응할 필요가 있다고 판단하고 있다.³⁹⁾

39) 서동만, “한·미정상회담과 북·미관계,” 미래전략연구원 주최 세미나, 2001. 4. 7; 이종석, “북·미관계와 남북관계: 동시발전을 위한 전략적 고려들,” 『정세와 정책』, 2001년 6월호; 최장집, “미국의 한반도정책, 우리 손에 달려있다,” 『신동아』, 2001년 6월호; 이삼성, “NMD와 북 미사일 분리시켜라,” 『말』, 2001년 4월호.

IV. 북·미 미사일 협상 과정

1. 클린턴행정부 기간(1996-2000)

가. 북한 대포동 미사일 발사 이전(1996-1997)

북한 미사일문제에 대한 미국의 일차적 관심은 미사일 개발 자체보다 미사일의 수출문제였다. 미국은 북한 미사일이 직접적으로 안보적 위협을 제기한다기 보다는 미사일의 수출을 통해서 미사일확산을 조장하고 중동지역의 불안정을 촉발한다고 인식하였다. 북한이 1993년 5월 시험발사한 로동미사일이 동해에 떨어졌을 때도 북한의 미사일개발수준이 동북아지역의 안보를 위협할 정도는 아닌 것으로 여겨졌다. 더욱이 그 당시 북한 핵문제가 북한 미사일문제보다 우선적 관심사항이었기 때문에 북한 미사일문제에 대한 관심도는 낮았다.

1994년 10월 제네바 북·미 합의에 의해서 북한 핵문제의 해결구도가 마련된 뒤, 미국은 북한 미사일문제를 해결하기 위한 방안을 모색하였다. 이러한 배경 하에 베를린에서 1차 미사일회담(1996. 4. 20-21)이 개최되었다. 1차 미사일회담은 실무적 차원에서 이루어진 협상이었다. 1차 미사일협상이 끝난 뒤, 아이훈(Robert Einhorn) 미 수석대표는 “이번 회담이 좋은 시작이었으며, 대화를 계속할 계획이다”고 언급함으로써 일단 출발이 순조롭다는 입장을 표명하였다.⁴⁰⁾

1차 미사일회담은 회담의 성격, 의제, 추후일정 등을 둘러싸고 양측의 입장을 타진한 일종의 탐색전이였다. 미국은 미사일 협상을 통해 북한의 이란, 시리아 등 중동지역에 대한 미사일 수출을 금지하는 한

40) 『한국일보』, 1996. 4. 22.

편, 북한을 미사일기술통제체제(MTCR)에 묶어 두기를 원하고 있다. 미국은 미사일기술통제체제에 가입하면 북한을 테러 국가명단에서 해제하고 추가적인 대북 경제제재 완화 조치를 취할 것임을 시사하였다. 그러나 북한은 미사일 개발과 생산, 배치는 자위권에 속하는 문제라고 주장하며 미국측 요구를 모두 거부하였다.

첫째, 회담성격과 관련하여 미국은 미사일문제를 대량과괴무기 확산 금지라는 전략적 차원에서 임하고 있는 반면, 북한은 북·미간 군사접촉통로 확보 및 대미관계 개선이라는 차원에서 임하였다. 이러한 양국의 기본적 입장차이는 미국측 수석대표가 비확산 및 군비통제전문가인 로버트 아인혼 국무부 부차관보인 반면, 북한측 대표는 대미외교전문가인 이형철 외교부 미주국장인 점에서도 나타났다.

미국은 북한의 미사일개발·생산·수출과 생·화학무기생산 중단문제를 대량과괴무기 통제차원에서 접근하였다. 미국은 북·미 제네바합의에 의해 북한 핵동결이 유지됨으로써 북한의 핵무기개발 억제에 성공했다고 판단하고 대량과괴무기 통제의 다음 수순으로 미사일의 수출·개발과 생·화학무기생산을 통제하고자 하였다. 특히 북한은 스커드미사일을 이란과 시리아에 수출함으로써 중동평화를 위협해 왔다.⁴¹⁾ 미국 내 친이스라엘 세력이 북한미사일의 중동수출을 문제시함에 따라 대통령선거를 앞둔 클린턴은 이 문제의 조속한 해결을 희망하였다.

북한은 북한의 미사일이 공격용이 아니라 주한미군의 미사일 위협에 대한 자위수단임을 강조하였다. 북한은 로동신문 사설(1996. 4. 18)을 통해 미사일개발은 「자위권에 속하는 문제이며, 한·미측의 시비를

41) 미국은 특히 중동국가들의 미사일획득이 이스라엘의 안보에 미칠 영향을 염려하고 있다. 미국은 1996년 4월 28일 이스라엘과 「미사일방어협정」을 체결함으로써 이스라엘을 겨냥한 모든 미사일공격에 대해 미국이 인공위성을 통해 정보를 신속히 제공하고 새 레이저방어무기를 공동개발하기로 하였다. 『세계일보』, 1996. 5. 4.

용서하지 않을 것이며,.....미사일회담은 우리를 무장해제시켜 손쉽게 압살하자는 것...』이라고 주장하였다.⁴²⁾ 이러한 이유로 북한은 북·미 간 평화협정 체결을 통해 북한의 안보위협 요인이 제거되어야만 미사일기술통제체제에 가입할 수 있다고 주장하였다.

둘째, 의제와 관련하여 미국은 미사일회담에서 북한의 미사일 기술·부품·완제품의 수출금지 뿐만 아니라 미사일의 개발 및 생산중지, 생·화학무기 생산중단 등의 문제도 다루어져야 한다는 입장을 표명하였다.⁴³⁾

반면 북한은 미사일회담에서 북한체제의 안전보장, 미·북평화협정 체결, 주한미군의 미사일철거, 주한미군의 역할변경, 군사회담 정례화 등 포괄적인 군사·안보문제들을 일괄타결하고자 하였다.

미국과 북한은 2차 미사일 회담(1997. 6. 11-13)을 개최하였다. 그러나 미국은 북한의 미사일수출·생산·배치중단과 미사일기술통제 가입을 주장한 반면, 북한은 미사일 개발은 자위권의 문제라는 입장을 되풀이해서 주장하였다. 그런데 1997년 8월 장승길 이집트 주재 북한대사가 미국으로 망명하는 사건이 발생하였다. 장승길 북한대사는 북한 미사일의 중동지역 수출커넥션에 깊숙하게 개입한 인물로 알려졌다. 이 문제로 인해서 3차 북·미 미사일회담이 연기되었다. 3차 미사일회담이

42) 『로동신문』, 1996. 4. 18.

43) 윈스톤 로드 미국무부 동아시아 태평양 담당 국무부 차관보는 1996년 3월 19일 미하원 외교위원회 아시아·태평양 소위원회에서 행한 증언에서 북한핵동결이후 북한에 대한 미국의 주요관심이 북한의 전방배치된 재래식군사력과 미사일, 생·화학무기라고 밝혔다. Testimony of The Assistant Secretary of State For East Asian and Pacific Affairs, Ambassador Winston Lord, House Committee on International Relations, Subcommittee on Asia and The Pacific, March 19, 1996; 미국과 한국은 4월 8일 워싱턴에서 실무협의를 통해 미사일회담에서 북한 미사일의 수출 뿐만 아니라 미사일의 개발 및 배치, 생·화학무기의 생산 중단문제까지 논의하기로 합의하였다. 『한국일보』, 1996. 4. 20.

무산된 후 미국과 북한은 1998년 6월 실무급 접촉을 통해 1998년 7월 중 3차 미사일회담을 개최하기로 합의하였다.

나. 북한 대포동 미사일 발사 이후(1998-2000)

북한이 1998년 8월 31일 장거리미사일을 시험 발사함으로써 북한미사일문제는 새로운 국면을 맞았다. 북한은 대포동 미사일 발사후 다단 계식 운반 로켓에 의한 인공위성 『광명성 1호』를 발사하여 궤도진입에 성공했다고 발표했다. 북한은 궤도진입에 성공한 『광명성 1호』가 단파로 김일성 노래를 방송하고 모스 신호를 보내고 있다고 주장하였다.⁴⁴⁾

북한의 장거리미사일 발사로 인해 북한의 미사일수출 뿐만 아니라 북한의 미사일개발 능력과 이것이 동북아 및 세계안보에 미칠 영향에 대한 우려가 제기되었다. 당시까지 미국은 북한미사일의 정확도가 낮고 북한의 경제력과 기술수준을 감안할 때 장거리미사일 개발에 훨씬 많은 기간이 소요될 것으로 판단하고 미사일개발의 규제보다는 북한미사일의 수출규제에 중점을 두었다. 그러나 북한의 장거리미사일 발사가 현실화됨에 따라 북한의 미사일개발 규제에 초점이 두어지게 되었다.

미 국방부는 북한의 장거리미사일의 군사적 위협요인에 대해서 초점을 맞추었다. 미 국방부대변인 케네스 베이컨(Kenneth Bacon)은 북한이 3단계 로켓으로 미사일을 발사함으로써 대륙간 탄도미사일을 개발할 수 있는 잠재력을 지니고 있음을 입증했다는 점을 지적하였다.⁴⁵⁾

한편 미 국무부는 북한의 미사일개발 능력의 잠재적 위협에 대해서

44) 『중앙방송』, 1998. 9. 7; 『로동신문』, 1998. 9. 7.

45) Pentagon regular briefing, USIA Transcript, September 15, 1998.

주의를 환기시키면서도 기술적 결함이 있다는 점에 비중을 둬으로써 국방부의 견해와는 약간 거리를 두었다. 미 국무부 제임스 루빈(James Rubin)대변인은 북한은 3단계 미사일인 대포동 1호에 아주 작은 인공 위성을 장착 발사하였다고 발표하였다. 그는 미사일의 사정거리 여부와 인공위성발사를 위한 3단계 추진체의 보유 여부와 무관하게 북한이 1,500km 이상의 장거리 미사일을 개발할 수 있다는 능력 자체가 위협적이라는 점을 지적하였다. 그러나 루빈 미 국무부대변인은 미국 본토를 위협하는 수준의 5,000km이상의 사거리를 지닌 미사일을 개발하기 위해서는 두 가지 기술이 전제되어야 하기 때문에 북한의 미사일기술이 미국의 안보에 그다지 위협적이지 않다고 언급하였다. 첫째, 3단계 로켓기술이 개발되어야 한다는 것이다. 특히 3단계 로켓에서는 고체연료가 사용되어야 하는데, 북한의 3단계 추진체는 고체연료의 결합으로 비행도중에 연소했다는 것이다. 둘째, 탄두가 대기권에 재진입하는 기술이 개발되어야 한다는 것이다. 특히 탄두가 대기권에 재진입할 때 발생하는 엄청난 열을 견뎌야 하며, 탄두가 타지 않고 목표물을 정확히 맞춰야 한다는 것이다. 그런데 현재 북한의 기술수준으로 볼 때 이러한 기술을 개발하기는 힘들다는 것이다.⁴⁶⁾

한편, 미 중앙정보부의 정보분석관인 월폴(Robert D. Walpole)은 미국이 북한의 대포동미사일 발사를 예상했었으나, 3단계 추진체를 지닌 인공위성 발사를 예측하지는 못했었다는 점을 인정하였다. 월폴은 북한은 미국에 대해 적대적인 국가 가운데 가장 발달한 미사일 기술을 지니고 있으며, 미 정보기관은 미국에 적대적인 국가가 독자적으로 장거리미사일을 개발하는 것을 5년 전에 파악할 수 있는 능력을 지니고 있다고 주장하였다. 그러나 적대국이 미사일을 외부에서 구입하거

46) State Department Noon Briefing, USIA Transcript, September 15, 1998.

나 해상발사용으로 미사일을 변형하면 5년 이내에 미사일공격위협을 경고할 수 없다는 점을 인정하였다.⁴⁷⁾ 터넷(Tenet) CIA 국장은 의회 청문회에서 북한의 미사일개발 능력이 조만간 미국 본토를 공격할 수 있을 정도의 수준에 도달할 것이라고 증언하였다.⁴⁸⁾

이처럼 북한의 미사일 개발 능력과 그 위협에 대해서는 전문가 간에 의견이 일치하지 않았다. 그러나 북한의 장거리미사일 발사로 인해 미국은 북한미사일의 수출문제 뿐만 아니라 북한미사일의 개발 및 배치문제에도 좀 더 적극적인 관심을 갖게 되었다.

북한의 장거리미사일 발사로 인해 중단되었던 3차 미사일회담이 개최(1998. 10. 1-2)되었다. 3차 회담에서 북한은 향후 협상의 실마리가 될 수 있는 중요한 제안을 하였다. 북한은 향후 3년간 매년 10억 달러를 보상할 경우 미사일 수출을 중단할 수도 있다는 입장을 표명하였다. 이것은 북한이 미사일수출은 외화획득을 위한 무역거래의 일종이기 때문에 금전적 보상을 제공하면 미사일수출을 중단할 수 있다는 것을 시사한 것이었다. 북한은 이후 미사일수출에 대한 금전적 보상을 계속 주장하였다.

3차 미사일회담이 종료된 후인 1999년 2월 북한의 이근 유엔주재 차석대사는 북한의 인공위성 발사는 주권국가의 권리이며 북한은 제2, 제3의 광명성 발사를 준비하고 있다고 주장하였다. 그러나 이근 대사는 미사일문제에 대해서 미국과 협상할 준비가 되어 있으며, 보상 정도에 따라 북한의 협상태도가 달라질 수 있음을 시사하였다. 아울러 북·미 평화협정이 체결될 경우 미사일문제가 순조롭게 진행될 것이라

47) Bradley Graham, "North Korean Missile Threat is Reassessed," *The Washington Post*, September 25, 1998.

48) George J. Tenet, Current and Projected National Security Threats, Hearings before the Senate Armed Services Committee, February 2, 1999.

는 점을 지적했다. 이처럼 북한은 미사일문제를 통해 경제적 보상을 획득하는 한편, 북·미 평화협정 등 대미협상을 위한 지렛대로 사용하고자 하는 의도를 나타냈다.⁴⁹⁾

그런데 1998년 상반기부터 북한 금창리지역의 지하에 핵 관련 시설이 건설되고 있다는 의혹이 제기되었다. 금창리 지하 의혹시설문제는 1998년 8월 북한의 장거리미사일 발사와 함께 북한의 핵·미사일 개발에 대한 우려를 증폭시켰다. 따라서 북·미 간 뉴욕실무접촉에서 금창리 지하 의혹시설문제와 북한 미사일문제가 중요한 의제로 논의되었다. 북한과 미국은 1999년 3월 15일 북한의 금창리지역의 지하 핵의혹 시설에 대한 미 전문가들의 현장방문에 대해서 합의하였다.⁵⁰⁾

북한과 미국은 금창리 지하 핵의혹문제에 대해 일단락짓고 북·미 미사일회담을 재개하였다. 4차 미사일회담(1999. 3. 29-30)에서 북한은 미사일 수출 중단 대신 현금보상을 요구하는 한편, 미사일의 개발·생산·배치문제는 미국의 대북적대정책 포기가 전제되어야 한다고 주장하였다.

한편, 북·미 제네바합의를 비롯한 클린턴행정부의 대북포용정책에 대해서 비판적 입장을 지닌 미의회는 대북정책을 전반적으로 검토하기 위해서 한시적으로 대북정책조정관(coordinator)을 임명할 것을 건의하였고, 이를 받아들인 클린턴대통령은 1998년 11월 전 국방부장관인 윌리엄 페리(William Perry)를 대북정책조정관에 임명하였다. 페리 대북정책조정관은 한국, 중국, 일본 등을 방문하여 대북정책의 포괄적 구상에 관한 견해를 수렴하였으며, 북한을 방문(1999. 5. 25-5. 28)하여 고위층을 면담하고 페리구상의 기본골격에 대한 북한측의 의사를 타진하였다. 이러한 과정을 거쳐서 작성된 페리보고서는 1999년 9월 15일 의회에 제출되었다. 페리보고서는 북한체제가 존속할 수 있다는 가

49) 『중앙일보』, 1999. 2. 12.

50) 금창리지역에 대한 2차례의 사찰(1999. 5; 2000. 5) 결과, 지하시설이 핵개발과 직접 관련이 없는 것으로 판명되었다.

정에 근거하여 북한에 대한 포괄적·통합적 접근법(comprehensive and integrated approach)을 채택하였다. 페리보고서의 단기 목표는 북한의 미사일개발사를 중단시키는 것이며, 중기 목표는 북한의 핵개발 계획 중단, 북한 미사일의 시험·생산·배치·수출 중단이다. 그리고 장기 목표는 한반도의 안정과 장기적으로 동아시아 냉전종식에 기여할 수 있는 환경을 조성하는 것이다.⁵¹⁾ 그러나 북한은 페리보고서의 포괄적 구상에 대해서 직접적인 응답을 하지 않았다.

이런 가운데 북한은 1999년 5월 초 미사일엔진의 발사실험을 한 것으로 알려졌으며,⁵²⁾ 중국과의 국경지역에 지하 미사일기지를 건설중이라는 것이 보도되었다.⁵³⁾ 또한 미 국방정보국은 북한의 대포동 2호 미사일이 동해안 발사기지로 옮겨졌으며 시험발사가 1999년 7월 중 있을 것이라고 보고하였다.⁵⁴⁾ 북한은 미국의 포괄적 구상에 대해서 직접 호응하기보다는 미사일 발사실험을 함으로써 미사일문제에 대한 관심을 제고하고 대북협상력을 제고하고자 하였다. 미 국무부 카트먼(Charles Kartman) 한반도평화회담 특사는 김계관 북한 외무성 부상과 지속적인 접촉을 갖고 미사일 실험발사 중단을 요구하였다. 그리고 6차 4자회담(1999. 8. 3)개최를 앞두고 북·미대표는 북·미 미사일문제에 대해서 협의하였다. 북측 대표인 김계관은 미국이 북한에 대한 적대정

51) William J. Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, Review of United States Policy toward North Korea: Findings and Recommendations, October 12, 1999; 페리보고서의 내용에 대한 분석과 한·미·일공조에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Jongchul Park, "U.S.-ROK-Japan Trilateral Coordination in the Implementation of the Perry Report," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. XI, No. 2 (Winter 1999), pp. 97-119.

52) 『동아일보』, 1999. 6. 21.

53) 『연합통신』, 1999. 7. 9.

54) *Washington Times*, July 16, 1999.

책을 그만두면 미사일 발사중지문제를 고려할 수 있다고 언급함으로써 대미협상의 여지를 남겨 두었다.

이런 상황에서 북한에게 미사일추가발사 중지를 촉구한 유럽연합 외무부장관의 성명(1999. 7. 19), ARF의 의장성명(1999. 7. 26), 한·미·일 외무장관의 경고(1999. 7. 27), 한·미 국방장관의 공동회견(1999. 7. 29) 등이 북한의 미사일 추가발사를 억지하는 역할을 하였다.

미국과 북한은 일련의 접촉을 통해 1999년 9월 12일 베를린합의를 도출하였다. 베를린합의에 의해 북한은 미사일 추가발사를 유예하는 대신 미국이 대북경제제재를 일부 해제하고 북·미 고위급회담을 개최하기로 하였다. 미국은 9월 17일 적성국교역법, 방산물자법, 수출관리법 등에 근거하여 대북한 수출입, 투자, 항공 및 해상운송 등에 대한 대북경제제재 완화를 위한 실무작업에 착수하였다. 그러나 테러국조항에 근거하여 무기수출 및 이중사용 가능 첨단기술과 국제경제기구의 대북지원에 대한 규제는 지속되었다.⁵⁵⁾ 이러한 과정을 통해 2000년 6월 19일 상무성의 수출관리국(BXA), 교통성, 재무성의 해외자산규제청(OFAC) 명의로 대북한 경제제재 완화조치가 연방관보에 게재되었다. 그 내용은 민간용 상용 품목의 대북한 수출 및 제3국 경유 재수출, 미국의 항공사 및 해운사의 북한과의 운송, 북·미간 금융·무역·투자 교류를 위한 자산의 이동 등을 허용하는 것이었다. 이에 따라 군수물자 및 군수품으로의 전용이 가능한 첨단기술 제품을 제외한 상업품목의 대북한 수출입이 허용되었으며, 이와 관련된 금융거래와 물자수송이 가능하게 되었다.⁵⁶⁾

미국의 대북경제제재 해제조치에 상응하여 북한 외무성은 1999년 9

55) Easing Sanctions Against North Korea, Washington, D.C., Office of the White House Press Secretary, September 17, 1999.

56) *Federal Register*, Vol. 65, No. 118/Monday, June 19, 2000, Rules and Regulations.

월 24일 북·미 회담기간동안 미사일 발사를 하지 않을 것이라는 미사일발사 모라토리움을 발표하였다. 백남순 북한 외무상은 제54차 유엔 총회 기조연설(1999. 9. 25)에서 북·미관계 개선을 위한 고위급 회담이 진행되는 기간에는 미사일을 발사하지 않을 것임을 재확인하고, 미국과의 관계개선 노력에 신의 있게 호응할 것이라고 밝혔다.

2000년 상반기에 북·미고위급회담을 위한 준비를 위해 북한의 김계관 외무성 부상과 찰스 카트먼 한반도평화회담 특사간 접촉이 진행되었다(2000. 1.22-1.28, 베를린; 2000. 3.7-3.15, 뉴욕; 2000. 5.24-5.30, 로마; 2000. 9.27-10.2, 뉴욕). 김계관-카트먼 회담에서 북한의 핵·미사일 문제, 북한의 테러방지 국제협약 가입, 북한의 아세안지역안보포럼(ARF) 가입, 경수로건설의 지연에 따른 전력손실 보상, 북·미 고위급 회담, 대북지원과 경제제재 해제 등이 논의되었다. 남북정상회담이 발표된 후 로마에서 개최된 5월 회담은 북·미관계와 남북관계의 상관관계를 가늠할 수 있다는 점에서 주목되었다. 7월중 베를린에서 개최된 김계관-카트먼회담에서는 아세안지역안보포럼(ARF) 외무장관회의(2000. 7.26-7.27) 기간 중 개최 예정인 북·미 외무장관 회담의 의제 등이 논의되었다. 그리고 9월 말 뉴욕에서 개최된 회담에서는 북한미사일문제, 테러지원국 해제, 제네바합의 이행 등의 문제와 함께 북한의 조명록 특사의 방미일정 및 절차에 관한 문제가 논의되었다. 이러한 김계관-카트먼 회담을 통해 미국의 대북제재해제 발효(2000. 6. 19), 북한의 미사일발사 유예 유효 선언(2000. 6. 20), 제5차 미사일회담 개최 합의(2000. 7. 10), 조명록 특사의 방미(2000. 10. 9) 등이 이루어졌다.

2000년 하반기에 접어들면서 북·미관계를 개선하기 위한 여러 가지 채널의 대화가 활성화되었다. 북한은 2000년 7월 아세안지역안보포럼(ARF)의 정식회원으로 가입하였다. 북한의 백남순외상은 ARF 회담을 전후하여 한국, 일본, 미국의 외무부장관들과 회담을 가졌다. 백남

순외상은 미국의 올브라이트(Madeleine A. Albright) 국무부장관과 최초의 북·미 간 외무부장관 회담을 갖고 북한의 핵·미사일문제, 북한의 테러지원국 해제문제, 대북경제제재 해제, 북·미 고위급대화 등의 현안에 대해서 논의하였다. 북한과 미국은 테러문제에 대한 실무회의를 개최하여 10월 6일 「북·미 반테러 공동성명」을 발표하였다. 이 성명에서 북한은 모든 형태의 테러에 반대하며, 테러방지 협약에 서명하고 테러에 관한 정보를 제공하기로 합의하였다. 그 대신 미국은 북한이 미국의 법률 요건을 충족시키는대로 북한을 테러지원국 명단에서 제외하기로 하였다.⁵⁷⁾

이러한 과정에서 5차 미사일회담이 개최(2000. 7. 10-12)되었다. 북한은 5차 미사일회담에 앞서 미사일발사 유예 모라토리엄을 재확인하였다. 그리고 미국은 밀 5만 톤을 북한에 지원하기로 함으로써 회담여건을 조성하였다. 5차 미사일회담에서 북한은 미사일 수출 중단에 대한 경제적 보상을 요구하고 미국은 북한의 MTCR 가입이 선행되어야 한다는 점을 강조하였다. 북·미 미사일회담에서 핵심적인 사안에 대해서 합의가 이루어지기 위해서는 북·미관계의 보다 포괄적 틀에 대한 합의가 선행되어야 했다.

북한과 미국 간에 최초로 개최된 외무장관회담(2000.7.27)에서 북한 미사일문제, 테러리스트명단에서 북한 제외, 양국관계 진전 등 현안이 논의되었다. 북·미 외무장관 회담은 1992년 1월 미 국무부 켄터(Arnold Canter) 차관과 김용순 북한 노동당 국제부장간의 회담 이후 최초의 고위급회담으로 상징적 의미를 지니고 있었다.

한편, 북한의 조명록 특사 일행이 미국을 방문(2000. 10. 9-12)하여 클린턴 대통령, 올브라이트 국무장관, 코헨 국방장관 등을 면담하고

57) Joint U.S.- DPRK Statement on International Terrorism, October 6, 2000, USKOREA@PD.STATE.GOV

북·미공동성명(10. 12)을 발표하였다. 북한은 핵개발 카드를 활용하여 경수로라는 실리와 함께 대미접근의 일차적 목표를 달성하였다. 북한은 이번에는 미사일과 테러리즘을 고리로 해서 대미관계 개선에서 또 하나의 돌파구를 열었다. 특히 북한은 임기가 얼마 남지 않은 클린턴 행정부와 양국관계 개선의 확실한 이정표를 설정함으로써 차기 미 행정부가 이를 존중하지 않을 수 없도록 하고자 하였다. 북·미공동성명은 정전체제의 평화체제로의 전환, 자주권 존중과 내정불간섭, 경제교류·협력, 미사일문제, 제네바합의문의 이행, 인도주의문제, 반테러입장, 남북대화 등의 문제를 망라하였다.⁵⁸⁾ 특히 북·미공동성명에서 미사일문제와 관련하여 미사일회담이 계속되는 동안 북한이 모든 장거리미사일을 발사하지 않을 것임을 약속함으로써 1999년 9월에 합의된 미사일발사유예 약속이 유효함이 재확인되었다. 또한 조명록 특사는 클린턴대통령과의 면담시(10.10.) 북한 로켓의 제 3국 발사를 위해 국제사회가 재정지원을 할 경우 정거리미사일 개발을 포기할 용의가 있다는 것을 제안하였다.

조명록 특사의 방미에 대한 답방 형식으로 올브라이트 미 국무장관이 북한을 방문하였다(10. 23-25). 올브라이트 국무장관은 김정일위원장을 면담하고 북한의 테러지원국 해제문제, 미사일개발, 외교관계 개선, 한반도긴장완화 등의 문제에 대해서 협의하였다.⁵⁹⁾ 이 회담에서 미사일문제에 대한 구체적 논의가 이루어진 것으로 알려졌다. 김정일은 미국의 인공위성 대리 발사를 조건으로 300마일 이상의 미사일 개발을 포기하고, 10억 달러에 해당하는 식량·석탄 등 현물지원 등을 조

58) U.S.-DPRK Joint Communiqué, October 12, 2000, USKOREA@PD.STATE.GOV; “조선민주주의 인민공화국과 미합중국 사이의 공동공표문서,” 『로동신문』, 2000. 10. 13.

59) Secretary of State Madeleine K. Albright Press Conference from Pyongyang, October 24, 2000, secretary.state.gov/www/statements/2000/001024b.html

건으로 부품·기술·중개를 포함한 미사일 수출과 관련된 모든 활동을 중단할 의사를 밝혔다고 한다. 단, 검증문제와 이미 배치된 미사일의 처리문제는 미합의 사항으로 남겨졌다고 한다.

올브라이트 미 국무장관의 평양방문의 후속사항으로 쿠알라룸푸르에서 6차 북·미 미사일회담(2000. 11. 1-3)이 개최되었다. 6차 미사일회담은 북한의 장거리미사일의 개발·시험발사 포기, 중·단거리미사일의 수출 포기, 중거리미사일의 배치 철수 등 북한 미사일문제의 구체적 사항에 대해서 협의하였다. 미국과 북한은 북한의 장거리미사일 개발 포기 대신 북한 인공위성을 대리발사하는 문제에 대해서 원칙적인 합의를 보았다. 그러나 인공위성 발사 횟수, 장소, 기술이전 등의 구체적 사항 등은 합의되지 않았다. 미사일의 수출중단에 대해서 북한은 현금에 상응하는 경제적 보상을 요구한 반면, 미국은 국제경제기구 등을 통한 간접지원 방식을 제시하였다.⁶⁰⁾ 그리고 미국은 클린턴대통령의 방북시 이루어질 북·미정상회담에서 서명될 기본협정 초안과 양 측의 세부 의무사항을 명시한 비공개서한을 북한에 전달했다고 한다.⁶¹⁾

이에 따라 클린턴대통령의 방북에 의해서 미사일문제에 대한 대타협이 이루어지고 북·미관계가 진전될 것으로 예상되었다. 그러나 미 대통령선거 결과 당선자가 확정되지 않고 미국의 국내정치 상황이 유동적이게 됨에 따라 클린턴대통령의 방북은 취소되었다. 이에 따라 클린턴행정부 말기에 타결될 것으로 예상되었던 북한미사일문제는 부시 행정부로 넘겨지게 되었다.

60) 『중앙일보』, 2000. 11. 4.

61) Michael R. Gordon, "How Politics Sank Accord on Missiles With North Korea," *The New York Times*, March 6, 2001; Wendy R. Sherman, "Talking to the North Koreans," *The New York Times*, March 7, 2001.

2. 부시행정부 출범 이후(2001-)

부시행정부는 북한에 대한 인식, 협상원칙, 합의결과 이행 등에 대해서 클린턴행정부와 차별성을 지니고 있다.

첫째, 부시행정부는 북한의 현실과 변화 전망에 대해서 부정적인 평가를 하고 있다. 이 점은 클린턴행정부에서 작성된 페리보고서가 북한의 변화와 체제 전환을 기대하기 어렵다는 판단하에 ‘있는 그대로의 북한’(North Korea as it is)과 협상할 수 밖에 없는 현실을 받아들인 것과는 대조적이다.⁶²⁾ 특히 부시대통령은 한·미정상회담시 김정일에 대해 개인적인 의구심(skepticism)을 갖고 있으며 북한에 대해 환상(illusion)을 갖고 있지 않음을 분명히 하였다.

둘째, 부시행정부는 대북협상의 원칙으로 엄격한 상호주의를 강조한다. 북·미 제네바합의와 북한 미사일발사 중단에 관한 모라토리엄은 미국과 북한의 상호 의무사항 이행에 관한 상호주의원칙에 입각해 있다. 그러나 부시행정부는 북한의 의무이행이 만족스럽지 못하며, 대북 관계 진전을 위해서는 북한이 정치, 경제, 안보 등 각 분야에서 보다 철저히 상호주의원칙을 지켜야 한다고 주장한다.

셋째, 부시행정부는 합의사항 이행의 원칙으로 점검(monitring)과 검증(verification)을 강조한다. 특히 부시대통령은 북한체제의 폐쇄성으로 인해 북한과의 합의내용에 대한 투명성 확보가 어렵기 때문에 북한과의 협상에서는 합의에 대한 완전한 검증절차가 필요하다고 역설한다.⁶³⁾

62) Review of United States Policy toward North Korea: Findings and Recommendations, Unclassified Report by William J. Perry. October 12, 1999.

63) Joint Press Conference by US President George W. Bush and ROK President Kim Dae-jung, March 7, 2001 <http://usinfo.state.gov>

이러한 기본방향 하에 부시대통령은 2001년 6월 6일 대북정책의 기본골격을 발표하였다. 부시대통령은 대북회담을 재개하되, 회의 의제로서 제네바합의의 이행 개선, 북한의 미사일 개발 및 수출문제 해결, 북한의 재래식군사력의 위협 감소를 설정하였다. 그리고 부시대통령은 이러한 의제들을 남북관계, 한반도평화정착, 북·미관계 개선, 한반도의 지역안정 등의 문제와 관련하여 포괄적으로 접근할 것임을 밝혔다. 또한 북한의 긍정적인 호응에 상응하여 대북지원, 제재 해제, 북·미관계 개선 등을 추진할 것임을 표명하였다.⁶⁴⁾

북한 미사일문제와 관련하여 부시행정부가 클린턴행정부 말기에 이루어진 북·미협상의 결과를 수용할 것인지 여부가 관심 대상이다. 콜린 파월 미 국무장관은 3월 6일 클린턴정부의 대북정책가운데 유망한 요소(some promising elements)를 검토할 것이라고 언급함으로써 북·미 미사일협상의 성과를 이어받을 가능성이 있음을 시사하였다. 그러나 파월 국무장관은 다음날 입장을 선회하여 대북정책을 전면적으로 재검토할 것이라는 입장을 밝혔다.⁶⁵⁾ 그리고 제임스 켈리 미 국무부 아태차관보는 한·미·일 3자 조정감독그룹 회의(2001. 5. 26)에서 클린턴행정부 말기에 진행된 북·미 미사일협상은 매우 불완전하였으며 마무리되지 않았다고 지적하였다.⁶⁶⁾

2001년 6월 초 북한은 부시행정부의 대북강경정책에 대한 대응책의 일환으로 미사일엔진을 시험하였다.⁶⁷⁾ 북한의 이러한 조치는 부시행

64) Statement by the President George W. Bush, The White House, Office of the Press Secretary, June 6, 2001, USKOREA@PD.TATE.GOV

65) Colin Powell's Remarks to the Pool after Meeting with South Korean President, Kim Dae-jung, March 7, 2001. <http://usinfo.state.gov>

66) Press Briefing following the TCOG Meeting, May 26, 2001. USKOREA@PD.STATE.GOV

67) Bill Gertz, "North Korea Tests Its Missile Engine," *Washington Times*, July 3, 2001.

정부내 강경파의 입장을 강화하였다. 그러나 부시행정부내에서 온건한 입장을 표방하고 있는 국무부의 아미티지 부장관은 북한이 미사일발사 중단에 관한 모라토리엄을 위반한 것으로 보지는 않는다는 입장을 발표하였다.

이상을 요약하면 부시행정부는 북한미사일의 수출중단에 대해서 보상을 제공하는 방법을 택하기보다는 북한미사일문제를 근본적으로 재검토하고 북한의 약속이행에 대한 검증을 철저히 이행하겠다는 입장을 지니고 있다.

한편 북한은 부시행정부의 대북 강경정책에 대해서 부정적인 반응을 보이고 있다. 북한 외무성 대변인 성명(2001. 2. 21)은 부시행정부의 상호주의, 단계적 접근, 경수로사업의 지연, 미사일방어체제 구축 등을 비난하고, 미사일문제에 대한 북한의 제안이 수용되지 않을 경우, 미사일발사를 재개할 수도 있음을 시사하였다.⁶⁸⁾ 또한 북한은 경수로지연에 대한 보상이 제공되지 않으면 핵동결을 중단할 수 있음을 언급하였다.⁶⁹⁾ 북한이 한반도군축을 위해서는 주한미군 철수가 선행되어야 한다는 주장을 제기한 것도 부시행정부의 대북 정책에 대한 반응이라고 할 수 있다.⁷⁰⁾ 미국이 북한의 재래식군사력 감축문제를 제기함에 따라 북한은 주한미군철수가 재래식군축과 연계되어야 한다는 입장을 표명한 것이다. 이것은 북한이 미국을 상대로 한반도 평화 안보를 논의하겠다는 기존 입장을 반복한 것이라고 할 수 있으며, 북·미회담을 위한 협상지렛대를 확보하기 위한 것일 수도 있다.

그러나 북한은 부시행정부의 대북 강경정책을 비난하면서도 대북 협상을 위한 여지를 남겨놓고 있다.⁷¹⁾ 북한 『로동신문』 사설(2001. 3.

68) “북한외무성 대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2001. 2. 21.

69) 『조선중앙통신』, 2001. 5. 16.

70) 『로동신문』, 2001. 4. 16.

71) 『조선중앙방송』, 2001. 3. 14, 2001. 3. 17; 『로동신문』, 2001. 3. 17, 2001.

19)은 북·미 대결 해소와 관계개선을 희망하며, 클린턴 행정부하에서 여러 가지 대화와 공동합의문이 발표되었음을 상기시켰다. 북한은 아세안지역안보포럼(ARF) 고위관리회의의 의장보고서에 ‘북·미제네바합의’(1994. 10)와 ‘북·미공동선언’(2000.10)을 포함시켰다. 이것은 북한이 클린턴 행정부하에서 이루어진 북·미관계 진전의 성과를 바탕으로 부시행정부와 대화를 재개하기를 희망하는 것이라고 할 수 있다.⁷²⁾

김정일 위원장은 페르손(Goran Persson) 스웨덴총리와의 면담(2001. 5. 3)에서 미국에게 대화를 희망하는 유화적인 메시지를 보냈다. 김정일 위원장은 미국을 적으로 간주하지 않는다고 함으로써 미국과의 화해의사를 피력하였다. 김정일 위원장은 2003년까지 미사일발사유예를 유지할 것이라고 밝힘으로써 부시 행정부의 대북 정책을 보다 유화적 방향으로 유도하려는 의도를 나타냈다. 그러나 김정일 위원장은 “미사일 기술 수출은 무역이며, 살 사람이 있다면 팔겠다”고 언급함으로써 미사일수출은 미국의 보상을 전제로 협상하겠다는 점을 밝혔다.⁷³⁾ 북한은 미국의 대북 강경정책을 정당화시킬 수 있는 미사일발사 재개는 자제하되, 미국과의 재화재개를 통해 경제적 실리를 대가로 미사일수출을 양보할 수 있다는 이중적 신호를 보내고 있다.

3. 18, 2001. 3. 20.

72) 『동아일보』, 2001. 5. 25.

73) 『중앙일보』, 2001. 5. 4, 5. 5.

V. 북·미 미사일 협상의 쟁점과 전망

1. 북·미의 기본 입장

가. 미국의 기본입장

미국이 북한 미사일개발에 대해서 택할 수 있는 정책은 억지력 강화, MD구축, 협상, 외교적·경제적·군사적 제재 등이다.

첫째, 미국은 북한에 대한 억지력을 강화함으로써 북한으로 하여금 미사일개발이 수반할 위험요인을 인식시키는 한편, 미사일개발 저지에 실패할 경우에 대비하고자 한다. 미국이 태평양지역과 한반도에 공군력을 강화시키거나 미 함대를 한반도 주변에 이동배치하는 것 등은 억지력 강화의 한 방법이다. 억지력강화는 미사일개발에 대한 대응수단이며, 동시에 북한을 협상태이블로 끌어들이는 협상수단이라는 측면도 지니고 있다. 미국이 북한과 협상을 추진하더라도 억지력을 보유함으로써 북한의 양보를 보다 효율적으로 얻어낼 수 있다. 따라서 대북 협상에서 당근과 채찍을 적절하게 배합하는 것이 중요한 과제이다. 또한 미국은 MD를 구축하기까지 많은 시일이 필요하기 때문에 그 때까지 억지력을 유지하려고 한다.

둘째, 미국은 북한의 미사일공격에 대비하기 위해서 MD를 구축하고자 한다. 미국은 주한미군과 주일미군을 미사일공격으로부터 보호하기 위해서 TMD를 구축하고자 한다. 미국은 패트리엇미사일과 같은 기존의 미사일 대응능력을 강화시키는 한편, 일본과의 공동연구를 통해서 동북아시아에서 TMD를 구축하고자 한다. 그리고 미국은 미 본토 방위를 위해서 NMD를 구축하고자 한다.

미국의 고민은 MD구축을 위한 명분으로 북한의 미사일개발이 필요하지만 실제로 MD구축에는 많은 시일이 필요하기 때문에 그 때까지 북한의 미사일개발을 방치할 경우, 미사일개발에 가속도가 붙을 것이라는 점이다. 따라서 미국은 한편으로는 대북 미사일협상을 추진하면서 동시에 MD를 추진하는 이중전략을 택할 것이다.

셋째, 협상을 통해서 북한 미사일문제를 해결하는 방안이 있다. 북한과의 협상을 위해서는 경제적·외교적·정치적 이익을 제공해야 한다. 북한 핵문제해결을 위한 협상에서 경수로건설, 중유제공, 북·미관계 개선 등이 북한에게 보상으로 제공되었다. 북한에 대한 경제적 보상을 위한 재원을 어떻게 마련할 것인가, 이에 대한 미국 내의 지지를 어떻게 얻을 것인가 하는 점은 해결하기 어려운 문제다. 더욱이 대북보상에는 북·미관계 개선, 북한체제 보장 등과 같은 외교적·정치적 유인요인이 뒤따라야 한다. 그러나 부시행정부는 이러한 보상을 제공하는 방식의 대북협상에 대해서 기본적으로 회의적인 태도를 지니고 있다. 또한 보상에 의한 협상은 비용이 높을 뿐만 아니라, 매 사안마다 그에 상응하는 북한의 양보를 확보할 수 없다는 문제점을 지니고 있다. 이것은 양보를 얻어내기 위한 북한의 벼랑끝전술을 허용하는 문제점을 지니고 있다.⁷⁴⁾

넷째, 미국이 북한에 대해서 외교적·경제적·군사적 제재를 강화하는

74) 스나이더(Scott Snyder)는 북한의 벼랑끝전술을 상대방의 일방적 양보 요구, 허세와 위협(bluffing and threats), 최종기한의 임의 설정, 회담 중단 시사 등으로 세분화했다. 스나이더는 이외에도 북한은 협상결렬의 책임전가, 체면 존중 요구 등의 전술을 협상지렛대로 사용하며, 회담상대방과 동등한 위상 요구(equivalency), 합의사항의 동시이행(simultaneity), 실질적 내용보다 형식 중시 등의 전술을 보였다고 정리하였다. Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington, D. C. : United States Institute of Peace, 1999), pp. 68-96.

방안이 있다. 북한 핵문제에 관한 협상시 북한이 국제적으로 고립되어 있으며 국제적 연계망이 약하기 때문에 역설적으로 대북 압박수단의 효과는 제한적이었다. 미국은 국제원자력기구의 대북결의안, 유엔의 대북제재 결의안, 한·미·일 공조, 국제사회의 여론 형성 등 외교적 압력 수단을 통해 북한에게 압박을 가했으나 국제규범으로부터 별로 구속을 받지 않는 북한은 이러한 외교적 압력에 대해서 개의하지 않았다.

대북경제제재는 국제적으로 경제적 연계망을 지니고 있지 않는 북한을 더 이상 고립시키기 어렵다는 근본적인 한계를 지니고 있었다. 중국은 북한에게 경제적 제재를 가함으로써 난민이 발생하거나 북한의 급격한 붕괴로 인해 한반도에 불안정이 초래되는 것을 원하지 않는다. 실제로 중국이 북한에 대해서 공식적·비공식적으로 제공하고 있는 경제지원과 물물거래를 완전히 차단하는 것도 불가능하다. 북·미 핵협상이 진행되는 과정에서도 중국은 정부차원의 공식적 원조, 정부보조를 통한 무역거래, 그리고 국경지역의 물물거래를 통해서 북한에게 최소한의 생존을 위한 숨통을 열어 주었다.⁷⁵⁾ 중국은 북한에게 압박을 가하기보다는 최소한의 지원고리를 유지함으로써 북한의 대중국 의존을 지속시키는 한편, 이를 근거로 한반도문제에 대한 영향력을 행사하고자 했다. 또한 일본 조총련의 대북송금을 완전 차단하는 것도 용이하지 않았다.⁷⁶⁾

미국이 북한에 대해 무력제재를 취할 가능성에 대해서 분명한 예측을 하기는 어렵다. 그러나 미국이 북한에 대해 무력제재를 하기 위해서는 중국 및 남한의 반대, 북한의 군사적 반격가능성 등을 고려해야 한다. 북·미 핵협상의 하이라이트는 1994년 6월 16일 평양에서 카터·김

75) United States Institute of Peace, Special Report, "North Korea's Decline and China's Strategic Dilemmas," October 1997.

76) 리언 시걸 저, 구갑우 외 옮김, 「미국은 협력하려 하지 않았다」, pp. 104-106.

일성회담이 진행되고 있던 그 순간에 백악관 안보회의에서는 대북공격의 가상시나리오에 대한 검토가 진행되고 있었다는 사실이다. 이것은 미국의 대한반도정책의 우선순위, 바텀라인, 정책수단의 효과, 우방국과의 관계 등 여러 가지 복잡한 문제들을 압축적으로 보여준 극적 장면이었다.⁷⁷⁾ 미국이 백악관 안보회의에서 무력제재를 검토하며 다양한 실제상황을 염두에 두고 세부적 대비를 했다는 것은 사실로 판명되었다. 대북제재안의 검토가 카터·김일성회담과 극적으로 대비됨으로써 마치 미국이 무력제재를 곧 실행에 옮길 것이었던 것처럼 가정되었다. 반면 카터의 방북은 일촉즉발의 전쟁을 방지한 신화처럼 여겨졌다. 그럼에도 불구하고 실제로 무력제재가 실행에 옮겨지기는 쉽지 않았을 것이다. 무력증강방안과 만약에 대비한 도상계획이 검토되었지만 이것이 실행되기 위해서는 미국 내 여론의 반대, 남한과 일본 등 우방국의 미온적 태도, 중국의 반대 등 넘어야 할 산이 많았다. 따라서 대북무력 제재안은 비상대비계획의 검토차원에 머물렀을 가능성이 크다. 따라서 앞으로 미국이 대북무력제재를 감행하기 위해서는 핵협상 당시와 같은 동일한 문제들을 검토해야 한다.

부시행정부는 북한에 대해서 취할 수 있는 여러 가지 정책적 대안들을 동시에 고려할 것이다. 부시행정부는 북한 미사일개발에 대해서 억지력을 확보하는 방안을 강구할 것이다. 이것은 북한에 대한 협상력을 높이고 협상이 실패했을 경우 대비책을 마련하기 위한 목적도 지니고 있다. 그리고 부시행정부는 미국과 해외주둔 미군, 동맹국의 안보를 위해서 MD계획을 추진할 것이다. 이와 동시에 부시행정부는 북한과 미사일회담을 통해서 평화적 방법을 통해서 북한미사일문제를

77) 리언 시걸 저, 구갑우 외 옮김, 『미국은 협력하려 하지 않았다』, p. 208; 돈 오버도퍼 저, 『두개의 코리아』, pp. 288-292; 하버드대학교 케네디 스쿨 편, 서재경 옮김, 『한반도, 운명에 관한 보고서』 (서울: 김영사, 1998), pp. 120-133.

해결하기 위한 방도를 탐색할 것이다. 그러나 부시행정부는 대북 경제 보상 제공이나 외교관계 개선 등에 대해서는 신중한 입장을 취하고 북한의 양보와 철저한 검증을 요구할 것이다. 미국은 북한에 대해 보상을 제공하더라도 그 부담을 일본, 한국 등 관련 국가에게 전가시키려고 할 것이다.

나. 북한의 기본입장

북한이 핵개발을 추진한 이유는 안보, 경제적 이익획득, 국내정치적 통합, 국제적 위상 강화 등 여러 가지이다.⁷⁸⁾ 북한이 미사일을 개발한 이유도 마찬가지로 복합적이다. 우선 북한은 미사일문제에 관련된 이슈를 다원화시키고 각 항목별로 최대한 이익을 얻어내고자 하는 살라미전술⁷⁹⁾을 채택하고 있다. 북한은 미사일발사 중단, 미사일 수출, 미사일개발, 미사일배치 등 각 이슈를 세분화하여 이에 대해서 차별적으로 접근하고 있다. 북한은 1999년 9월 북·미 베를린합의에 의해서 미사일 발사중단에 대해서 일단 합의하였다. 앞으로 구체적인 협상이슈는 미사일의 수출, 개발, 배치 등이다.

북한은 미사일 수출문제는 일반적인 무역과 같이 외화획득을 위한 수단이기 때문에 경제적 보상을 제공할 경우 이를 중단할 수 있다는 입장을 보이고 있다. 북한은 경수로를 제공받는 대신 핵동결에 합의했듯이 적절한 보상이 제공되면 미사일 수출을 포기할 것이다.⁸⁰⁾

78) 박종철, “북·미핵 협상에 대한 다차원적 접근: 대결과 타협의 변주곡,” 『현대북한연구』, 3권 1호 (2000), pp. 347-351.

79) 살라미전술은(salami tactics) 잘게 잘라지는 살라미소세지처럼 이슈를 다원화시키는 협상전술을 의미한다.

80) Selig Harrison, “The Missiles of North Korea: How Real a Threat?” *World Policy Journal*, Vol. 17, No. 3 (Fall 2000).

그러나 북한은 미사일개발문제는 자주권문제에 속하기 때문에 경제적 보상만으로 중단될 수 없다는 입장을 견지하고 있다. 북한의 주장을 전면 수용하지 않더라도 북한이 안보적 목적을 위해서 미사일을 개발하는 측면이 있다. 모든 면의 국력에서 열세에 처한 북한이 유일하게 의존할 수 있는 것은 군사력이다. 더욱이 경제난으로 재투자가 이루어지지 않은 재래식군사력도 열세에 처했기 때문에 북한은 미사일 개발에 의존하지 않을 수 없는 측면이 있다.⁸¹⁾

북한은 미사일 개발을 중단하려면 북한 인공위성을 대신 발사해 주어야 한다고 주장한다. 이것은 북한이 미사일 개발중단을 대가로 우주항공기술을 획득하기 위한 것이다. 북한은 이미 확보한 미사일기술을 기정사실화시키고 이를 발판으로 우주항공산업에 진출하려고 하는 것이다.

또한 북한은 미사일개발을 중단하려면 북한에 대해 위협적인 안보 환경이 개선되어야 한다고 주장한다. 북한은 이를 위해 적대적인 북·미관계가 개선되어야 한다고 주장한다. 북한은 미사일개발 중단에 대한 반대급부로서 물질적 보상 뿐만 아니라 북한체제의 안전보장, 주한미군의 후방배치 및 감축, 주한미군의 역할변화, 북·미 평화협정 체결 등과 같은 외교·안보상의 대가를 요구하고 있다.

그리고 북한은 미사일 배치조정문제나 검증문제에 대해서는 매우 까다로운 조건을 요구할 것이다. 북한은 이 문제들에 대해서는 대규모의 대북 경협프로그램과 북·미관계 정상화 등을 요구할 것이다.

81) 홍용표, 『북한의 전략문화와 안보정책』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 33-41.

2. 쟁점

가. 북한의 미사일수출 중단과 MTCR 가입

미사일의 수출문제를 해결하는 방법은 양자간 협상에 의한 방법과 MTCR의 다자간 방식을 통한 방법이 있다. 미국은 북한의 미사일수출이 중동평화를 불안하게 하며, 미사일의 세계적 확산요인이 되고 있다는 점에서 북한의 미사일 수출금지를 위해서 북한의 MTCR 가입을 추진하고 있다. 미국은 북·미 미사일협상을 통해 북한을 MTCR에 가입시키려고 함으로써 양자협상과 다자방식을 결합하고자 한다.

북한이 MTCR에 가입할 경우 사정거리 300km 이상의 스커드 B 미사일 및 스커드 C 미사일, 그리고 로동미사일과 대포동 미사일의 완제품 및 부품, 기술의 수출이 불가능하게 된다.

그런데 북한의 미사일수출 및 기술개발을 중단시키기 위해서는 막대한 반대급부가 필요하다. 특히 북한은 스커드미사일을 이란과 시리아에 수출하여 부족한 경화와 원유를 도입하고 있기 때문에 미사일수출 중단에 대해서 이에 상응하는 경제적 보상을 요구하고 있다. 북한은 3차 북·미 미사일회담(1998. 10)부터 미사일수출 중단에 대한 대가로 매년 10억 달러씩 3년간 보상할 것을 요구하였다.

미국이 북한에 제공할 수 있는 반대급부는 의회의 승인이나 관련법의 개정절차를 거치지 않고 행정부의 독자적 명령으로 실행할 수 있는 대북경제제재 해제조치들이다. 여기에는 미 기업의 직접투자 허용, 대북교역에 대한 수출신용 제공, 미국 내 북한자산 동결 해제, 테러리스트국가에서 제외, 최혜국대우 제공 등이 포함된다.⁸²⁾ 그리고 미

82) 미국의 대북제재조치의 현황과 해제전망에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Zachary S. Davis, Larry A. Niksch, Larry Q. Nowels, et al.,

국은 IMF, IBRD, ADB 등 국제금융기구에 대한 북한의 가입을 지원하고 이들 기관으로부터의 대북차관을 지원할 것이다.

북한의 미사일 수출 중단에 대해서 경제적 보상을 제공하는 문제에 대해서 부시행정부는 부정적 입장을 보이고 있다. 부시행정부는 북한과 같은 문제국가에게 미사일위협을 대가로 경제적 보상을 제공한다는 것에 대해서 근본적으로 부정적인 견해를 지니고 있다. 부시행정부는 협상 결과 어쩔 수 없이 대북보상을 제공한다고 하더라도 미국의 직접 부담을 최소화하고자 할 것이다.

이런 점을 고려하면 국제컨소시엄인 KEDO에 의해 북한 경수로사업이 추진되는 것과 마찬가지로 북한미사일 수출 중단에 대한 대가로 국제컨소시엄 방식을 통한 대북지원이 추진될 수도 있다. 그러나 북한은 국제컨소시엄에 의한 대북지원과 관련하여 가급적 참여국가의 영향력을 제한하고 모든 협상을 미국과 진행하려고 할 것이다. 특히 남한이 다자간 대북지원 방식에 참여할 경우 북한은 남북한간 직접 접촉 가능성을 최대한 배제하고자 할 것이다.

대북 국제컨소시엄이 구성될 경우, 이스라엘, EU, 일본, 한국 등이 참여대상 국가로 거론될 것이다. 일본은 북한의 미사일개발에 대해서 직접적 위협을 느끼고 있기 때문에 대북보상에 참여해야 할 것이다. 일본은 미사일수출 중단에 대한 대가를 북한과 수교시 제공될 대북 경제보상의 일환으로 일괄처리하려고 할 가능성도 있다. 미국은 북한 미사일의 개발중지 대가에 대해 남한에 대해서도 공동부담을 요구할 것이다. 그리고 EU도 미사일확산 방지를 위해서 북한의 미사일 수출 중단에 대한 보상 제공에 참여하는 방안을 검토할 것이다.

중동국가 가운데 특히 이스라엘은 북한미사일의 수출에 대해서 위

“Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea,” (Washington D. C.: Congressional Research Service, November 29, 1994), pp. 21-36.

협을 느끼고 있기 때문에 대북보상에 상당부분을 기여해야 할 것이다. 이스라엘은 중동지역에 수출된 북한미사일에 대해서 위협을 느끼고 북한의 미사일 수출을 중단시키기 위해서 북한과 여러 차례 협상하였다. 1992년 10월 이스라엘의 외무부차관이 북한을 방문하여 북한미사일의 수출 중단에 대해서 경제적 보상을 제공하는 방안에 대해서 협의했다. 이스라엘은 북한 미사일의 중동지역 수출중단 대신 3억 달러의 가격으로 운산금광을 매입하는 방안을 제안했다. 그러나 1993년 3월 북한이 NPT로부터 탈퇴하자 미국은 이스라엘로 하여금 북한과 협상을 중단하도록 하였다. 1993년 6월 북한 핵문제에 대한 북·미협상이 시작되던 무렵 이스라엘 대표단은 다시 북한을 방문하여 북한미사일 수출문제에 대해서 협의했다. 이 협상도 북한핵문제로 인해 북한과 줄다리기를 하고 있던 미국의 압력에 의해서 중단되었다. 1994년 3월 이스라엘과 북한과의 협상이 재개되어 북한에게 미사일 수출 중단 대가로 10억 달러를 제공하는 방안이 논의된 것으로 알려졌다.⁸³⁾

나. 북한미사일의 개발 중단

MTCR은 미사일의 기술 및 장비의 수출을 규제하기 위한 것이며, 독자적 기술에 의한 미사일개발을 제한하는 것은 아니다. 북한은 이미 중거리미사일인 로동미사일과 대포동 미사일을 개발했기 때문에 북한의 MTCR 가입만으로는 중거리미사일 개발문제를 해결할 수 없다. 북한의 미사일개발을 중단시키기 위해서는 일반적인 MTCR의 규정보다 훨씬 엄격한 특별 조건을 전제로 북한이 MTCR에 가입해야 한다. 그렇지 않을 경우 북한미사일의 개발 및 생산중단을 위해서는 MTCR의 규제보다 훨씬 더 강력한 내용을 포함하는 북·미합의문이 작성되어

83) "The North Korean Connection," *Time*, June, 1993.

야 한다. 이것은 북한 핵문제 해결과정에서 북·미협상에 의해 「북·미제네바 합의문」이 채택됨으로써 북한이 핵동결 및 핵시설해체 등 IAEA 핵안전 협정보다 훨씬 강력한 내용을 수용한 것과 같은 양상이 될 것이다.

북·러정상회담(2000. 7. 20)에서 김정일은 푸틴 러시아대통령에게 매년 다른 국가들이 2-3회 인공위성을 발사해 줄 경우 대륙간탄도미사일 개발계획을 포기할 수 있다는 입장을 표명한 것으로 알려졌다.⁸⁴⁾ 북한은 인공위성을 발사하기 위해서 장거리미사일을 개발하고 있기 때문에 만약 다른 나라들이 북한의 장거리미사일 개발계획을 중단시키려면 그 대신 인공위성을 대신 발사해달라는 논리를 제시한 것이다.

북한은 이미 개발을 완료한 로동미사일 및 대포동미사일을 기정사실화하여 이를 동결하는 대신 우주항공산업에 진출하겠다는 의도를 표명한 것이다. 북한은 인공위성의 단순한 대리발사 뿐만 아니라 우주항공산업에 관련된 첨단기술, 정보, 재원지원 등을 염두에 두고 있다고 할 수 있다. 북한이 대포동미사일을 인공위성 발사라고 주장한 것도 우주항공산업에 대한 기득권을 주장하기 위한 조치였다고 할 수 있다.

클린턴행정부는 북한의 미사일개발 중단 대신 인공위성을 발사해주는 문제를 검토하였다. 2001년 6월 부시행정부의 아미티지 미국무부 부장관은 북한의 인공위성 대리발사 문제를 논의할 용의가 있다는 점을 표명하였다.⁸⁵⁾ 북·미 미사일 협상에서 북한인공위성의 대리발사문제가 받아들여진다면, 북한은 MTCR에 가입하면서 우주항공산업의 추진을 보장받았던 브라질과 같은 경우가 될 것이다.

인공위성 발사문제는 재원지원과 기술이전 등을 포함하는 문제이다.

84) *Washington Post*, August 3, 2000.

85) 「동아일보」, 2001. 6. 29.

특히 인공위성을 대신 발사하기 위해서는 비용문제가 수반된다. 인공 위성 발사에 소요되는 비용을 조달하는 문제가 미사일수출 중단에 대한 경제적 보상문제와 같이 논의될 가능성이 있다. 대북보상을 위한 국제컨소시엄이 구성된다면 그 기구 내에서 미사일수출 중단에 대한 경제보상과 함께 인공위성 발사를 위한 비용조달 문제가 논의될 가능성이 있다. 이럴 경우 국제컨소시엄 내에서 경제적 보상문제와 인공위성 발사 비용의 항목별로 별도 계정이 운영될 것이다. 이것은 KEDO 내에서 경수로건설비용과 대북중유제공 비용이 별도 계정으로 운영되는 것과 유사한 형태가 될 것이다.

다. 배치된 미사일문제

북한 미사일의 수출 및 개발문제가 타협점을 찾는다고 하더라도 이미 개발배치된 북한미사일의 위협문제가 남는다. 일본은 로동미사일의 위협을 받고 있기 때문에 로동미사일의 배치문제가 해결되지 않는 한 대북보상을 위한 국제컨소시엄에 대해서 소극적 입장을 보일 것이다. 일본은 북한과의 수교교섭에서 북한미사일문제를 집중 거론하고 북한과 양자협상을 추진할 수도 있다. 남한의 입장에서는 북한미사일의 수출 및 개발문제가 해결된다고 하더라도 스커드미사일은 여전히 위협 대상이다. 남한의 입장에서는 한반도에서 실질적인 군사적 신뢰구축과 긴장완화가 진전되는 것이 필요하다.

북한은 배치된 미사일을 폐기하기 위해서는 북한에 대한 위협해소가 전제되어야 한다고 주장할 것이다. 북한은 주한미군에 배치된 미사일의 철수, TMD의 중단, 주한미군의 역할조정 및 단계적 감축, 한·미 방위조약의 성격변화, 북·미 평화협정 등을 일괄논의하자고 주장할 것이다.

3. 전망

부시행정부 출범 이후 6월 북·미접촉이 있는 뒤 후속회담이 개최되지 않았다. 이러한 가운데 발생한 테러사태는 북·미관계에 대해서 직·간접적으로 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다. 미 국무부는 10월 5일 오사마 빈 라덴이 이끄는 테러조직인 알 카에다 등 28개 테러단체의 명단을 발표하였다. 이 가운데 일본의 적군파와 페루의 테러단체는 그 동안 특별한 활동을 하지 않았다는 이유로 명단에서 제외되었다. 그러나 적군파에게 은신처를 제공한 북한은 미국의 테러지원국 명단에 계속 포함되었다.

부시대통령은 APEC 회담을 앞두고 가진 연합뉴스와 가진 기자회견(10. 16)에서 북한에 대한 입장을 밝혔다. 부시대통령은 미국의 대테러전을 이용한 북한의 군사행동 가능성에 대해서 강력하게 췌기를 막고, 한·미상호방위조약의 약속을 굳건하게 지킬 것이라는 점을 강조하였다. 그리고 부시대통령은 북한이 신뢰조성, 재래식군사력 감축, 대량파괴무기문제, 북·미대화, 남북대화 등에 있어서 전향적인 자세를 보여야 한다는 점을 강조하였다.⁸⁶⁾ 그리고 APEC 개최기간 중 한·미정상회담(10월 19일)을 개최하기 앞서 가진 공동기자회견에서 부시대통령은 김정일이 기회에 부응하지 않고, 너무 의심이 많으며(so suspicious), 너무 비밀스럽다(so secretive)는 점을 지적하고 미국의 대화제의를 받아들여야 한다고 촉구하였다.⁸⁷⁾

대테러전이 핵, 미사일, 생화학무기 등을 망라한 대량파괴무기에 대한 대응책으로 확대됨에 따라 미국은 북한의 생화학무기에 대해 관심을 환기시켰다. 생물무기협약(BWC)국제회의에서(11.19.) 미 국무부 차

86) Remarks By the President in Roundtable Interview with Asian Editors, October 17, 2001, USKOREA@PD.STATE.GOV

87) 『조선일보』, 2001. 10. 20.

관 존 볼튼(John Bolton)은 북한이 생물·세균무기의 개발·생산·보유·금지·폐기를 규정하고 있는 BWC를 위반하고 있다고 밝혔다.⁸⁸⁾ 그리고 부시대통령은 11월 26일 북한의 대량파괴무기 개발 및 확산에 대해서 강력히 경고하고 테러에 이용될 수 있는 대량파괴무기를 개발하는 나라들은 응분의 책임을 지게 될 것이라며 이라크와 북한에 대해 사찰 수용을 촉구했다.⁸⁹⁾

이처럼 미국은 테러사태 발생 이후 북한의 테러, 생화학무기 등 대량파괴무기 개발에 대해서 문제를 제기하고 이러한 문제에 대해서 북한이 호응할 것을 강력히 촉구하고 있다. 미국이 북한의 대량파괴무기 문제를 제기한 것은 새로운 것은 아니지만 북한이 테러단체들과 직·간접적으로 관련되었을 가능성 때문에 북한에 대한 의구심이 증대하고 있다. 부시행정부의 대북강경책이 테러사태를 계기로 더욱 강경한 자세를 띠고 있는 것이다.

한편, 북한은 부시행정부에게 클린턴행정부 하에서 이루어졌던 북·미관계의 수준으로 돌아갈 것을 촉구해 왔다. 북한은 부시행정부의 대북강경책을 비난하면서 적절한 대화재개의 방법을 모색하고 있었는데, 테러사태로 인해서 난감한 상황을 맞고 있다. 북한은 우선 반테러의 입장을 표명함으로써 미국의 비난을 무마시키고자 하고 있다. 테러참사가 발생한 다음날인 9월 12일 북한외무성 대변인은 미국에 대한 테러를 비난하고 북한은 유엔회원국으로서 모든 형태의 테러와 테러행위에 대한 어떤 지원도 반대한다는 입장을 표명하였다. 그리고 10월 초 유엔총회에서 북한의 이형철 유엔대표는 테러에 대한 반대입장을 확인하였다. 북한은 반테러 입장을 표명함으로써 미국의 테러참사 이후 국제적으로 테러에 대한 비난이 고조되는 상황에서 비난의 화살을

88) John Bolton Says Iraq, North Korea Violate Biological Weapons Pact, Washington File, November 19, 2001. <http://usinfo.state.gov>

89) 『조선일보』, 2001. 11. 28.

피하는 한편, 북·미관계 개선의 여건을 조성하고자 하였다.

그러나 미국의 아프카니스탄 공격이 개시되면서 북한의 입장은 바뀌었다. 10월 9일 북한 외무성 대변인은 반테러리즘 입장과 함께 민간인 피해나 지역안정에 영향을 미치는 대테러 전쟁을 반대하면서 미국의 아프카니스탄 공격이 테러의 악순환을 초래할 위험을 경고하고, 북한을 테러지원국 명단에서 해제할 것을 요구했다. 북한은 미국이 자국의 이익에 도전하는 국가나 단체에 대해 대규모 응징을 하는 것을 매우 주의깊게 관찰하고 있다. 북한은 미국의 대규모 보복이 불량국가로 분류되고 있는 북한에게도 발생할 가능성을 완전히 배제할 수 없다는 점을 우려하고 있다.

북한은 2001년 11월 3일 「테러자금 억제에 관한 국제협약」과 「인질 억류방지에 관한 국제협약」에 가입하기로 함으로써 반테러에 대해 좀더 적극적인 입장을 취하였다. 북한은 이러한 조치가 북·미관계와 북한의 테러지원국 해제에 대해 긍정적 영향을 미칠 것을 희망하였다.⁹⁰⁾ 한·미·일 3자 조정감독그룹회의(11. 26-27)의 공동성명은 북한의 테러 반대 입장 및 2개의 테러 관련 국제협약 가입 조치를 환영하고 북한이 후속조치를 취할 것을 촉구하였다.⁹¹⁾

당분간 미국이 대테러전을 수행하고 테러방지를 위한 조치를 강구하는 데 몰두할 것으로 예상되기 때문에 단 기간내에 북한과의 대화 재개를 추진하지는 않을 것으로 예상된다. 더욱이 북한이 아직까지 테러지원국 명단에 포함되어 있는 점도 북·미대화 재개의 걸림돌로 작용할 것이다. 그러나 대테러전이 일단락되면 어떤 형태로든지 북·미대화 재개가 모색될 가능성이 있다. 앞으로 전개될 북·미대화의 형태로는 북·미관계의 전반적 틀에 대해서 논의하는 고위급회담과 함께 테러문

90) 『중앙일보』, 2001. 11. 4.

91) Joint Press Statement of the TCOG, November 27, 2001.

제, 생화학무기, 미사일문제, 세부 의제에 관한 분야별 회담이 개최될 수 있다.

북·미관계의 일차적인 의제는 테러문제가 될 것이다. 북한은 1987년 KAL기 폭파사건으로 1988년 미국의 테러지원국 명단에 포함되었다. 북한은 현재 이란, 이라크, 시리아, 리비아, 수단, 쿠바 등과 함께 7개 테러지원국에 포함되어 있다. 테러지원국 명단에 포함되면 국제금융기구의 차관도입 금지 등 각종 경제적 제재를 받게 된다. 미국의 『2000년 세계 테러리즘 유형』(Patterns of Global Terrorism) 연례보고서는 북한이 테러조직들과 연계를 유지하고 있으며 이들에게 직·간접적으로 무기를 판매한 증거가 있다고 지적하고 있다. 더욱이 1999년 연례보고서는 북한이 빈 라덴 및 그의 조직과 연계를 유지하고 있다고 명시하였다. 이런 점을 감안할 때 북한과 이슬람국가 및 단체들과의 연계 여부가 핵심적 문제가 될 것이다.

북한과 미국은 2000년 3차례(3월, 8월, 10월)에 걸쳐 테러지원문제에 대해서 협의하였으며, 2000년 10월 『국제테러에 관한 북·미공동성명』이 발표되기도 하였다. 북·미공동성명에서 북한은 반테러리즘 입장을 표명하고 반테러리즘 조치를 위해 협력하기로 하였으며, 미국은 북한을 테러지원국 명단에서 제외하는 것을 고려하기로 하였다.⁹²⁾

북·미관계는 대테러전에 대해서 북한이 어떤 입장을 취하느냐 하는 것과 밀접하게 관련되어 있다. 북한이 국제적 테러망에 대한 정보를 제공하는 데 협조하고 일본 적군파를 추방하는 등 테러방지책에 대해서 적극적인 입장을 보일 경우, 북·미관계가 예상보다 빨리 진전될 수도 있다. 북한이 협력적인 입장을 보일 경우, 북한이 테러지원국 명단에서 해제되고 북한에 대해 금융기구의 차관이 제공될 수도 있을 것

92) Joint U.S.-DPRK Statement on International Terrorism, October 6, 2000, USKOREA@PD.STATE.GOV

이다. 그러나 북한이 반테러 연대에 대해서 소극적인 입장을 보일 경우, 미국은 북한을 계속 테러지원국 명단에 포함시키고 대북경제제재도 유지할 것이다.

그리고 북한의 생화학무기도 중요한 이슈로 부각되고 있다. 특히 북한이 테러단체들에게 생화학무기를 제공했을 수도 있을 것이라는 것에 대한 의혹이 제기되고 있다. 따라서 북한의 생화학무기 능력과 이것이 중동지역에 보급되었을 가능성이 집중적으로 검토될 것이다.

북·미대화가 테러문제에 대해서 어느 정도 성과를 이룩하면, 북한핵 문제와 미사일문제가 논의될 것이다. 미국이 사찰의무 강화 등을 포함한 제네바합의의 수정을 제기할 경우, 북·미 핵협상이 또 다시 개최될 수 있다. 북한이 추가전력 제공, 송배전망 건설 등 추가 보상을 얻기 위해 제네바합의의 수정에 응할 수도 있다. 제네바합의의 수정을 위해서는 한국, 일본, 유럽연합 등의 동의를 필요하다.⁹³⁾ 북·미제네바 합의가 타결된 이후, 북한경수로사업은 KEDO가 주관해 왔기 때문에, 북·미핵협상이 재개될 경우, 북한-국제원자력기구, 북한-KEDO, 미국-KEDO간의 상대적 관계가 복잡해질 것이다. 제네바합의의 수정은 미국, 북한, 남한, 일본, 유럽연합, 국제원자력기구, KEDO 등이 포함된 다차원적인 복합협상이 될 것이다.

1999년 9월 이후 북한 장거리미사일의 추가 발사는 유예되고 있으며 북·미공동성명(2000. 10. 12)에서도 미사일회담이 계속되는 동안 장거리미사일의 시험발사가 유예될 것이라는 점이 확인되었다. 그리고

93) 미 외교협회가 부시대통령에게 제안한 서한은 북한핵시설 해체의 지연, 심각한 기술적·법적 장애요인 등을 고려하여 북·미제네바합의를 재검토하되, 미국이 한국, 일본, 유럽 등과 함께 검토작업을 할 것을 제안하였다. 제네바합의를 신중하게 재검토해야함. A Letter by Council on Foreign Relations' Korea Task Force to U.S. President George Bush, March 26, 2001. <http://www.cfr.org>

김정일위원장이 2003년까지 미사일 발사 유예가 지속될 것이라는 점을 밝혔다. 따라서 2003년까지 미사일문제를 해결하기 위한 포괄적 협상이 이루어져야 한다.

앞으로 북·미간 문제를 망라하였던 「북·미제네바합의문」과 같이 테러문제, 핵문제, 미사일문제, 양국관계 개선 등을 모두 포함한 포괄적 합의문이 채택될 수도 있다. 이러한 포괄적 합의문에 기초하여 그후 테러문제, 핵문제, 미사일문제 등 각 분야별로 전문가회담이 개최될 수 있다.

북·미대화가 재개되더라도 침예한 의견대립이 예상되기 때문에 회담이 결렬되고 긴장이 고조될 가능성을 배제할 수 없다. 북·미핵협상과정에서 나타난 협상, 회담결렬, 긴장고조, 협상 재개과정의 반복될 수도 있다.⁹⁴⁾ 특히 부시행정부가 대북정책에 있어서 상호주의, 검증, 점검 등을 강조하고 있으며, 북한에 대한 물질적 보상에 대해서 비판적 입장을 지니고 있기 때문에 협상이 순조롭지 않을 것이다. 북한도 핵·미사일을 체제수호의 최후 보루로 인식하고 있기 때문에 쉽게 양보하려고 하지 않을 것이다.

이상과 같은 점들을 고려할 때, 북·미회담이 결렬되고 위기가 조성될 가능성도 있다. 그러나 미국이 대북 경제제재를 강화하거나 무력제재를 동원하기는 어려울 것이다. 미국의 대북 경제제재는 실효성이 적으며, 중국과 일본, 유럽연합의 반대에 직면할 것이다. 더욱이 대북 무력제재는 북한의 반격가능성으로 인해 많은 위험을 수반한다. 특히 중국과 한국은 대북 무력제재를 강력하게 반대할 것이다. 북한도 핵동결 파기나 미사일발사 재개와 같은 극단적 조치를 취하기 어려울 것이다.

94) 북·미협상의 결렬, 긴장고조, 재협상의 반복적 과정에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Leon U. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1998).

북한은 대외개방과 국제관계 확대를 송두리째 무산시킬 극단적 조치를 취하기 어려울 것이다.

또한 대내적으로 볼 때, 공화당출신 상원의원인 제임스 제퍼즈(James Jeffords)의원의 탈당으로 상원에서 다수를 차지한 민주당의원들이 부시행정부의 대북강경책에 대해 제동을 걸고자 할 것이다. 보수주의자인 공화당의 제시 헬름즈(Jesse Helms)의원 대신 외교위원장직을 맡은 조지프 바이든(Joseph Biden)의원은 부시행정부의 대북강경책을 견제하는 입장을 지니고 있다. 또한 공화당 존 워너(John W. Warner)위원장으로부터 상원 군사위원회회장직을 인수받은 민주당의 칼레빈(Carl M. Levin) 의원은 미사일 방어와 펜타곤의 예산 지출 증액 등 부시 행정부의 핵심적인 정책 현안에 제동을 걸 것으로 예상된다.⁹⁵⁾

따라서 북·미대화가 결렬되고 긴장국면이 조성되더라도 일정기간 동안의 냉각기를 거친 후 북한과 미국이 협상을 재개하여 최대의 공통이익을 모색하기 위해 노력할 것이다. 북·미대화가 교착상태에 빠질 경우, 카터 전 미 대통령이 북한 핵문제 해결의 돌파구를 열었듯이 고위급인사가 국면전개를 위한 비공식 역할을 수행할 수도 있다.

95) "Chair Changes Likely to Alter Priorities," *Washington Post*, May 27, 2001.

VI. 한국의 대응

북한 미사일문제는 한반도 및 동북아지역 안보에 관련된 문제일 뿐만 아니라 세계안보와 관련된 문제이다. 따라서 북한 미사일문제를 해결하기 위해서는 한반도 및 동북아 안보차원의 문제와 세계안보 차원의 문제가 고려되어야 한다. 또한 북한미사일문제는 안보, 경제, 과학 기술 등 여러 분야와 복합적으로 관련된 문제이다. 북·미 미사일회담이 한반도안보 및 남북관계에 미칠 영향을 면밀하게 분석하고 이 과정에서 한국이 참여할 사안에 대한 손익계산을 정확하게 해야 한다.

북한 미사일문제에 대해서 한국이 선택할 수 있는 정책대안은 억지력 강화, 미사일방어망 구축, 협상의 세 가지이다. 이 세 가지는 배타적으로 선택될 수 있는 사항이라기보다는 동시병행적으로 추진되어야 할 방안들이다. 북한과의 협상이 불투명한 상황에서는 세 가지 대안을 동시에 추진하는 것이 위험부담을 줄이는 방법이다. 또한 최종적인 타결이 이루어질 때까지 대안들을 동시에 고려하는 것이 협상력을 높이는 방법이다.

1. 억지(deterrence)

북한미사일문제에 대응방안의 한가지는 억지력을 구축하는 것이다. 남한의 입장에서는 북한의 스킨드미사일에 대한 억지력을 확보하는 것이 필요하다. 한반도 군비통제과정에서 북한의 전략무기에 대응하여 협상할 수 있는 협상카드 마련을 위해서 미사일개발이 필요한 측면도 있다. 아울러 동북아 다자안보질서에 참여하기 위해서는 지역안보 역할을 수행할 수 있는 군사력을 보유해야 할 뿐만 아니라 통일한국의

군사적 위상을 위해서 중·장기적으로 미사일개발이 필요한 측면도 있다.

남한은 1979년 「사거리 180km, 탄두중량 500 kg이상의 어떠한 로켓시스템도 개발하거나 획득할 수 없다」라는 내용의 「한·미 지대지미사일각서」를 수락함으로써 미사일개발에 있어서 MTCR 체제보다 엄격한 규제를 받아왔다. 남한이 미국으로부터 공급받은 Nike-Hercules 지대공미사일을 NHK-1지대지미사일로 개발하는 계획을 추진함에 따라 미국은 1979년 남한과 「한·미미사일 각서」를 체결하여 사거리 180km 이상 미사일의 개발을 제한했다.⁹⁶⁾ 1990년 남한이 NHK-1 보다 장거리인 NHK-2 미사일을 개발하려고 하자, 이를 우려한 미국은 「한·미미사일각서」의 준수를 재강조하였다. 남한은 180km의 사거리제한 규정을 검증하기 위해 미국측의 NHK-2연료탱크 사찰을 허용하고 우주선(space launch vehicles)을 개발하지 않기로 약속하였다.

한·미는 여러 차례의 한·미 미사일협상을 통해 2001년 1월 새로운 합의를 도출했다. 이에 따라 남한은 사거리 300km, 탄두중량 500kg 이하 군사용 탄도미사일을 개발·배치하고 사거리 300km 이상의 군사용 미사일에 대한 연구·개발을 할 수 있게 되었다. 그리고 남한은 민간용 로켓에 대해서는 사거리 제한없이 개발·생산할 수 있게 되었다. 남한은 한·미 미사일 협상에 의해서 중거리탄도미사일 개발을 포기하는 한편, 우주항공산업에 진출할 수 있는 여지를 확보하게 된 것이다. 남한이 300km 미사일을 개발할 수 있게 됨에 따라 최소한 북한의 스커드 미사일에 대한 억지력을 확보할 수 있게 되었다.

96) 이러한 배경하에 추진된 NHK-1계획에 의해 한국은 1994년 사거리 180km의 지대지미사일 「현무」개발에 성공하였으며, 현재 이를 수십기 실전배치하고 있다. 김민석, “미사일 기술통제제도(MTCR)와 한국의 입장,” 「한반도군비통제 14」, (1994. 8), pp. 113-117.; 「동아일보」, 1996. 5. 10.

남한은 한·미 미사일 협상 결과를 토대로 2001년 4월 1일 MTCR에 33번째 회원국으로 가입하였다.⁹⁷⁾ 남한이 MTCR에 가입함으로써 얻을 수 있는 긍정적 측면은 국제적 비확산체제 가입으로 인한 국제적 신뢰감 획득, 회원국 간의 기술협력, 기술협력 대상국의 다변화 등이다. 아울러 남한은 우주항공산업에 진출할 수 있게 되었다. 그러나 MTCR 가입으로 인해 민수·군수 겸용인 이중사용품목의 수출장으로 인한 관련 산업의 기반약화, 비회원국으로부터 미사일 및 우주관련 산업의 기술 및 장비도입 제약, 관련 기술의 수출제약 등과 같은 부정적 측면도 있다.

2. 미사일방어

북한의 미사일에 대해 미사일방어체제를 구축하는 것과 관련하여, 4가지의 미사일요격체계를 고려할 수 있다. 미육군의 PAC-2(GEM)는 걸프전 당시 사용된 패트리엇의 개량형이며, 스커드 B 미사일 요격용인데 스커드 C 미사일에 대응한 성능을 일부 갖추고 있다. 미해군의 Aegis 공중방위시스템은 특히 항공기와 크루즈미사일을 대상으로 한다. 미육군의 PAC-3(ERINT)와 THLAD(Theater High latitude Area Defense, 전역고도방위체제)도 고려대상이다. 이러한 미사일방어 시스템은 개량 전역미사일방어체제로 장거리 스커드미사일에 대응하기 위한 것이다.

그런데 이러한 미사일방어체제의 주요 목적은 미 대륙에 대한 대륙간 탄도미사일공격을 방어하려는 데 있기 때문에 한국과 같이 좁은 지역에서의 지역방어체제에는 맞지 않는 문제점이 있다. 더욱이 탄도탄요격미사일(ATBM)이나 전역미사일방위체제(TMD)⁹⁸⁾ 구축에 의해

97) 『중앙일보』, 2001. 4. 2.

대도시를 완벽하게 방어한다는 것은 불가능하며, 효율성에 비해 막대한 비용이 든다는 점을 고려해야 한다.

더욱이 북한미사일의 정확도와 위협도가 낮기 때문에 이를 과대평가하여 TMD를 구축하는 것은 적절하지 않다. 북한의 로동1호는 대기권에 재진입할 때 대기압력에 의해서 재진입 운반체가 예측 불가능하게 움직인다. 이처럼 계속 방향을 바꾸는 부정확한 미사일을 계속 추적하고 요격하기 위해서는 요격미사일이 높은 측면가속도를 내야 하기 때문에 이러한 정교한 수준의 요격미사일을 개발하기는 쉽지 않다. 걸프전에서 입증된 바와 같이 재래식탄두와 화학탄두를 장착한 미사일에 대해서 적절한 사전경고나 강화된 콘크리트건축은 피해를 줄일 수 있다.⁹⁹⁾

북한미사일의 정확도가 낮다는 점과 미사일방어체제의 낮은 효과, 막대한 비용 등을 고려할 때 이를 한반도에 적용하는 것은 상당한 검토를 필요로 한다. 그러나 이러한 문제점에도 불구하고 패트리어트미사일 배치의 방어수단을 확보했다는 점에서 국민들을 심리적으로 안정시키는 효과는 있다.¹⁰⁰⁾ 따라서 미국의 주도하에 TMD구상이 구체화된다고 하더라도 이에 대한 한국의 참여는 북한의 위협전력, 비용, 효과 등을 고려하여 최소한도의 범위에 그쳐야 한다.¹⁰¹⁾

98) TMD(Theater Missile Defense)는 경계위성 및 공중경보기(AWACS)가 공격미사일의 방향, 속도 등에 관한 정보를 지상분석센터에 전달하고 이에 의해 통신위성이 요격지령을 미사일부대에 전달하여 공격미사일을 요격하는 시스템이다. 요격에는 THADD, 개량형 패트리어트, 호크미사일 등이 동원된다.

99) David Wright and Timur Kadyshev, "The North Korean Missile Program: How Advanced Is It?" *Arms Control Today*, Vol. 24, NO. 3 (April 1994), p. 12.

100) Dietrich Schroer, "핵확산과 미사일방어체계: 한국의 사례," pp. 4-8.

101) 한용섭, "북한의 미사일 위협과 우리의 대응책," 『전략연구』, 제 7권 3호 (2000), pp. 99-101.

3. 협상

역지력과 미사일방어망을 구축하는 것과 병행하여 북한 미사일문제를 협상에 의해 평화적으로 해결하는 방안을 모색해야 한다. 북한 미사일문제의 평화적 해결을 위해서 한·미·일 협조가 필요하다. 북한 미사일문제에 대해서 한·미·일의 관심사항이 조금씩 다르다. 미국은 일차적으로 미사일의 수출에 대해서 관심을 지니고 있다. 미국은 북한의 미사일 수출이 미사일을 확산시키며, 특히 중동지역의 평화를 위태롭게 한다고 판단하고 있다. 아울러 미국은 미 본토에 도달하는 사정거리를 지닌 북한의 장거리미사일 개발을 위협으로 인식하고 있다. 일본은 북한 미사일의 수출보다는 일본 열도를 위협할 수 있는 북한 로동미사일의 배치를 안보위협으로 인식하고 있다. 한국은 한반도를 사정권에 포함하고 있는 북한의 단거리 미사일인 스커드미사일을 위협으로 느끼고 있다.

따라서 한·미·일이 북한 미사일문제의 복잡성을 이해하고 공통관심사항에 대한 공감대를 넓히는 것이 필요하다. 한국과 일본은 북한이 미사일수출을 통해서 획득한 외화를 미사일개발에 투자하고 있기 때문에 미사일수출과 미사일개발이 밀접하게 연관된 문제라는 점을 이해해야 한다. 그리고 미국은 북한의 장거리미사일 뿐만 아니라 북한의 중거리미사일과 스커드미사일이 일본 및 남한에게 안보위협이 되고 있다는 점을 인정해야 한다.

북한 미사일문제에 대한 한·미·일의 입장조정을 위해서는 북·미 미사일회담 과정에서 한국과 일본의 이익을 적절하게 반영하는 방법이 강구되어야 한다. 북한 핵협상이 북·미회담에 의해서 주도된 결과 한국이 공식적으로 회담에 참여할 창구가 없었다. 이로 인해 북·미회담과 남북대화를 병행·발전시키는 문제는 한·미간 이견 중의 하나였다. 따

라서 북한 미사일회담과정에서 한국의 입장이 반영될 수 있는 제도적 장치를 강구해야 한다. 일본도 북한 미사일문제가 안보와 직결되어 있다고 인식하고 있기 때문에 북·미 핵협상의 추이에 대해서 촉각을 곤두세울 것이다. 이런 점을 고려할 때 한·미·일은 3자조정감독그룹(TCOG)을 통해서 북한 미사일문제를 해결하기 위한 기본방향에 대해서 조율해야 한다.¹⁰²⁾ 3자 조정회의 대표를 대사급으로 격상하고 그 산하에 북한핵문제, 북한미사일문제, 테러문제 등 실무급회의를 구성하도록 해야 한다. 그리고 한·미·일 3자조정회의를 정례화하고 제도화하도록 해야 한다. 특히 북·미미사일회담 전후에는 정기회의 및 임시회의를 개최해야 한다.

그리고 북한 미사일문제를 포괄적으로 해결하기 위해서는 북·미회담과 남북회담, 북·일회담이 병행추진되어야 한다. 북·미회담 만이 추진되고 남북회담과 북·일회담이 추진되지 않을 경우, 남한과 일본이 북·미회담 결과를 지지하기 어렵다. 반면 북·미대화가 추진되지 않는 상황에서 남북대화 만이 추진되기에 한계가 있다. 따라서 북·미회담과 남북대화, 북·일회담이 병행추진되는 것이 북한 미사일문제의 포괄적 해결을 위해서 바람직하다.

북·미회담과 남북회담, 북·일회담 간에는 의제들이 중복되는 분야도 있고 다른 분야도 있다. 북·미회담에서는 북한테러문제, 핵문제, 미사일문제, 양국간 관계개선 등이 논의될 것이다. 남북대화에서는 남북경협, 사회문화협력, 이산가족문제 등과 함께 군비통제문제, 평화체제문제 등이 논의되어야 한다. 북·일회담에서는 일본인납치문제, 보상문제 등 양국간 수교에 관련된 기존의 문제 뿐만 아니라 북한미사일문제가 추가로 논의될 수 있다. 한·미·일은 각각 북한과의 대화에서 독자적 이

102) 3자조정감독그룹의 역할에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박종철, 「페리프로세스와 한·미·일 협력방안」 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 28-32.

슈에 대해서는 개별적으로 접근하되, 핵문제, 미사일문제, 평화문제, 테러문제 등 공통이슈에 대해서는 공동보조를 맞추어야 한다. 북·미 대화가 핵·미사일문제를 전담하고 남북대화에서는 남북화해·협력문제만을 전담하는 엄격한 역할분담보다는 공통된 이슈에 대해서는 동시다발적으로 북한과의 대화에서 의제로 삼는 것이 바람직하다. 따라서 남북대화에서도 북한미사일의 위협에 대해서 언급하는 것이 필요하며, 북·일회담에서도 북한미사일문제가 논의될 수 있다.

그리고 북한미사일문제를 세부 항목별로 구분하여 협상하기보다는 일괄타결을 모색하는 것이 바람직하다. 세부 항목별로 구분하여 협상을 하면 결과적으로 북한에게 제공할 보상이 증가하게 된다. 또한 북한 미사일문제를 해결하기 위해서는 경제적 수단, 외교적 수단 등이 총 동원되어야 한다. 그리고 북한 미사일문제는 경제, 안보, 과학기술 등의 문제와 복합적으로 관련되어 있다. 따라서 관련 이슈들을 종합하여 일괄타결을 모색하는 것이 바람직하다. 물론 일괄타결안이 합의된다고 하더라도 각 분야별로 구체적 사항을 이행하기 위해서는 후속 회담에서 세부 협의가 필요할 것이다.

북한에 대한 보상방안으로 국제적 컨소시엄이 구성될 경우 남한의 참여와 경제적 부담문제가 대두할 것이다. 북한의 MTCR 가입 및 북한미사일의 수출문제는 한국의 직접적 관심사항이 아니다. 북한미사일의 중동수출은 대량파괴무기의 세계적 확산방지 및 중동평화에 관련된 세계전략 차원의 문제로 한반도안보 및 남북관계와는 직접 관련이 없다. 그러나 미사일수출문제는 사실상 미사일 개발문제와 관련되어 있다. 그리고 한·미·일공조와 한·미동맹관계를 고려할 때, 남한이 어떤 형태로든지 대북 국제컨소시엄에 참여하지 않을 수 없을 것이다. 그러나 대북 국제컨소시엄구성에 대한 남한의 성급한 참여는 과도한 반대급부 부담으로 귀결될 가능성이 있기 때문에 신중한 입장을 견지해야

할 것이다. 남한의 경제적 부담은 미국, 일본, 중동국가, 유럽 등의 참여를 전제로 한 공동부담 형태가 되어야 한다. 그리고 남한이 북한 경수로사업의 70%를 부담하고 있다는 점도 고려되어야 한다. 그리고 남한에 대한 군사적 위협은 북한의 중·장거리미사일보다 북한의 전진 배치 병력, 장거리포, 스커드미사일 등이라는 점이 감안되어야 한다. 남한이 경제적 부담을 할 경우 북한의 단거리미사일의 위협을 해소하는 문제에 대한 관심이 촉구되어야 한다.

한편 북한이 미사일을 개발하게 된 근본 동기를 제거하는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 북·미 미사일협상과 병행하여 남북한간 포괄적 군비통제협상이 추진되어야 한다. 남북한이 군사적 신뢰구축을 위한 군사회담을 개최해야 한다. 남북한 군사회담에서 남북한 미사일에 관한 정보 교환, 관련 인사의 교환 등이 합의되어야 한다. 그리고 남북군사회담에서 북한의 이미 배치된 미사일의 배치조정 및 폐기에 관한 문제들이 협의되어야 한다.

참고문헌

1. 단행본

- 리언 시걸 저, 구갑우 외 옮김. 『미국은 협력하려 하지 않았다』, 서울: 사회평론, 1999.
- 박종철. 『페리프로세스와 한·미·일 협력방안』, 서울: 통일연구원, 2000.
- 하버드대학교 케네디 스쿨 편, 서재경 옮김. 『한반도, 운명에 관한 보고서』, 서울: 김영사, 1998.
- 홍용표. 『북한의 미사일 개발 전략』, 서울: 통일연구원, 1999.
- _____. 『북한의 전략문화와 안보정책』, 서울: 통일연구원, 2000.
- Sigal, Leon U. *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton. New Jersey: Princeton University Press, 1998.
- Snyder, Scott. *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior*. Washington. D. C. : United States Institute of Peace, 1999.
- Zachary, David S, Larry A. Niksch and Larry Q. Nowels, et al., *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*. Washington D. C.: Congressional Research Service, November 29, 1994.

2. 논문

- 길정일·이충묵. “미사일확산과 통제: 미국의 비확산정책과 MTCR.” 한국정치학회 연말학술대회 발표논문, 1998. 12.
- 김민석. “미사일 기술통제제도(MTCR)와 한국의 입장.” 『한반도군비통제 14』, 1994. 8.
- 문정인·이석수. “한반도평화와 동북아안보환경의 재조명: 북한 미사일 개발 사례.” 김달중 외. 『새천년 한반도 평화구축과 신지역질서론』, 서울: 오름, 2000.
- 박종철. “북·미 핵 협상에 대한 다차원적 접근: 대결과 타협의 변주곡.” 『현대북한연구』 3권 1호 (2000).
- 서동만. “한·미 정상회담과 북·미관계.” 미래전략연구원 주최 세미나, 2001. 4. 7.
- 서재정. “북한 미사일과 미국 미사일 방어계획.” 이삼성 외. 『한반도의 선택: 부시의 MD구상, 무엇을 노리나』, 서울: 삼인, 2001.
- 송운수. “대량과괴무기 확산방지를 위한 다국적 수출통제체제의 동향과 전망.” 『한반도군비통제』 제10집 (1993. 4).
- 디트리히 쉬레더. “핵확산과 미사일방어체계: 한국의 사례.” 『동아일보사 통일연구소, 한국전략문제연구소, 한국정보통신주식회사 공동주최 학술회의 발표논문』, 1996. 5. 10.
- 이삼성. “NMD와 북 미사일 분리시켜라.” 『말』, 2001년 4월호.
- 이재욱. “북한 미사일 위협과 아국의 대응방향.” 『국방정책연구』, 2000년 겨울호.
- 이종석. “북·미관계와 남북관계: 동시발전을 위한 전략적 고리들.” 『정세와 정책』, 2001년 6월호.

- 전재성. “미사일기술 통제레짐과 미국의 미사일정책: 국제제도론적 분석과 대북정책에 대한 현실적 함의.” 『국제정치논총』 제 39집 3호 (1999).
- 정육식. “부시행정부의 미사일 방어망 구상과 한반도: 한국의 대응 방안을 중심으로.” 이삼성 외. 『한반도의 선택: 부시의 MD 구상, 무엇을 노리나』. 서울: 삼인, 2001.
- 최장집. “미국의 한반도정책, 우리 손에 달려 있다.” 『신동아』, 2001년 6월호.
- 한용섭. “북한의 미사일 위협과 우리의 대응책.” 『전략연구』 제 7권 3호 (2000).
- Baker, John C. Non-Proliferation Incentives for Russia and Ukraine, Adelphi Papers 309, 1997.
- Bermudez, Joseph Jr., “Ballistic Ambitions Ascendant.” *Jane’s Defence Weekly*, April 10, 1993.
- _____. “A Silent Partner.” *Jane’s Defence Weekly*, May 20, 1998.
- Gertz, Bill. “North Korea Tests Its Missile Engine.” *Washington Times*. July 9, 2001.
- Gordon, Michael R. “How Politics Sank Accord on Missiles With North Korea.” *The New York Times*. March 6, 2001.
- Graham, Bradley. “North Korean Missile Threat is Reassessed.” *The Washington Post*. September 25, 1998.
- Harrison, Selig. “The Missiles of North Korea: How Real a Threat?” *World Policy Journal*. Vol. 17, No. 3 (Fall 2000).

- Krasner, Stephen. "Structural Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables." in Krasner ed., *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- Mistry, Dinshaw. "Ballistic Missile Proliferation and the MTCR: A Ten-Year Review." *Contemporary Security Policy*. Vol. 18, No. 3 (December 1997).
- Newhouse, John. "The Missile Defense Debate," *Foreign Affairs*. Vol. 80, No. 4 (July/August 2001).
- Park, Jongchul. "U.S.-ROK-Japan Trilateral Coordination in the Implementation of the Perry Report." *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol.XI, No.2 (Winter 1999).
- Park, Jae Kyu. et. al., *The Strategic Defense Initiative: Its Implications for Asia and the Pacific*. Seoul: The Institute for Far Eastern Studies. Kyungnam University, 1987.
- Pikayev, Alexander A. Leonard S. Spector, Elina V. Kirichenko, Ryan Gibson, "Russia, the U.S., and the Missile Technology Control Regime." *Aldephi Papers* 317. 1998.
- Sherman, Wendy R. "Talking to the North Koreans." *The New York Times*. March 7, 2001.
- _____. "Past Progress and Next Steps with North Korea." Presentation at the United States Institute of Peace, March 6. 2001. <http://www.usip.org>
- Spring, Baker. "Talking Points: Terrorist Attack on America Confirms the Growing Need for Missile Defense." *The*

Heritage Foundation Backgrounder. No 1477, 2001.
<http://www.heritage.org>

Wilson, Lewis John and Hua Di. "China's Ballistic Missile Programs: Technologies, Strategies, Goals." *International Security*. Vol. 17, No. 2, Fall 1992.

Wright, David. and Timur Kadyshev. "The North Korean Missile Program: How Advanced Is It?" *Arms Control Today*. Vol. 24, NO. 3, April 1994.

Wright David. "Will North Korea Negotiate Away Its Missiles?"
<http://www.ucsus.org/index.html?NKmissiles.exe.htm>.

3. 기 타

「동아일보」

「로동신문」

「세계일보」

「연합통신」

「조선일보」

「조선중앙통신」

「중앙방송」

「한겨레」

「한국일보」

The Washington Post

Washington Times

Times

The New York Times

Center for Nonproliferation Studies. "Chronology of North Korea's Missile Trade and Developments 1999."

Department of the State of the U.S. "Briefing of the Department of State." July 6, 2001.

_____. *Defense Strategy Review*. August 2001.

_____. "State Department Noon Briefing." USIA Transcript, September 14, 1998.

_____. "State Department Noon Briefing." USIA Transcript, September 15, 1998.

Federal Register, Vol. 65, No. 118 (Monday, June 19, 2000), Rules and Regulations.

Hearing of the Committee of Military Affairs of the Senate. July 12, 2001.

Joint U.S.- DPRK Statement on International Terrorism. October 6, 2000, USKOREA@PD.STATE.GOV.

National Intelligence Council. *Foreign Missile Developments and the Ballistic Missile Threat to the United States Through 2015*, September 1999.

National Security Study Group. *Hart-Rudman Report*, 2001.

Pentagon regular briefing. USIA Transcript. September 15, 1998.

Perry, William J. U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, "Review of United States Policy toward North Korea: Findings and Recommendations." October 12, 1999

Prepared Statement of Ko Young-Hwan, in the North Korean

Missile Proliferation Hearing before the Subcommittee on International Security, Proliferation, and Federal Services of the Committee on Governmental Affairs, U.S. Senate, October 21, 1997.

Rumsfeld, Donald. Executive Summary of the Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States, July 15, 1998.

Statement by the President George W. Bush, The White House, Office of the Press Secretary, June 6, 2001, USKOREA@PD.TATE.GOV

Tenet, George J. Current and Projected National Security Threats, Hearings before the Senate Armed Services Committee. February 2, 1999.

Testimony of The Assistant Secretary of State For East Asian and Pacific Affairs, Ambassador Winston Lord, House Committee on International Relations, Subcommittee on Asia and The Pacific, March 19, 1996

“U.S.-DPRK Joint Communiqué,” October 12, 2000, USKOREA@PD.STATE.GOV.