

북·미간 갈등구조와 협상 전망

박 종 철 (통일연구원)

◆ 논문 요약 ◆

북한과 미국은 회담형식, 합의이행 순서, 의제 등에 있어서 대조적인 입장을 보이고 있다. 회담형식면에서 미국은 다자대화가 개최되어야 한다는 입장을 지닌 반면, 북한은 북·미 양자대화를 요구하고 있다. 합의사항의 이행 순서 면에서 미국과 북한은 첨예한 입장 차이를 보이고 있다. 미국은 북한이 먼저 핵개발을 포기한 이후 북한에게 체제보장과 경제지원을 제공할 수 있다는 방침을 지니고 있다. 북한은 북한의 의무사항과 미국의 보상방안을 단계적으로 연계하여 양측이 의무사항을 동시에 행하는 방안을 제시하였다. 그리고 의제와 관련하여 미국은 핵·미사일문제, 테러문제, 인권문제, 재래식 군사력 등이 포함되어야 한다는 입장을 지니고 있다. 반면, 북한은 미국에 대해서 체제보장과 관계정상화를 요구하고 있다.

북한과 미국이 입장차이에도 불구하고 대화의 필요성과 협상의 불가피성을 인식하고 있다는 점을 감안할 때, 우여곡절 과정을 거치더라도 북·미가 궁극적으로 협상을 모색할 것으로 전망된다

북한과 미국이 협상을 진행할 경우 핵심적인 문제는 회담의 형태, 합의이행 순서, 북한에 대한 보상방안이다. 회담의 형태는 유동적이다. 북·미·중의 3자회담이 고착될 가능성도 있고 5자회담(북한, 미국, 중국, 남한, 일본), 6자회담(북한, 미국, 중국, 남한, 일본, 러시아) 등 다양한 형태의 회담이 시도될 가능성도 있다.

그 다음 중요한 문제는 북한의 의무 이행사항과 미국 및 국제사회의 보상방안을 시간별 및 이슈별로 중흥으로 연계하는 것이다. 북한의 의무사항은 핵개발을 포기하고 미사일 개발 테러문제, 인권문제 등에 있어서 전향적인 조치를 이행하는 것이다.

그리고 북한체제의 보장방안으로 북·미 양자간 보장방안과 6자회담 등 국제적 차원에서 북한체제의 안전을 보장하는 방안이 있다. 또한 대북경제제재 해제, 북한의 에너지개발을 위한 국제적 컨소시엄 구성 등 북한의 경제발전을 지원하는 종합적 방안이 마련되어야 할 것이다.

I. 머리말

북한핵문제는 남북한 주민의 실존의 문제이자 국제정치적 힘의 논리이

며 고도의 외교전략과 협상의 문제이다. 1993년 3월 북한의 NPT탈퇴 이후 1994년 10월 제네바합의문이 타결될 때까지 북한핵문제는 한반도와 국제정세에 영향을 미치는 핵심 사안으로 작용하였다. 2002년 10월 북한이 농축우라늄에 의한 핵개발을 시인함으로써 북한 핵문제가 10년만에 다시 세계 무대의 전면에 등장하였다. 북한의 핵개발 시인에 대응하여 미국이 대북중유공급을 중단하자 북한은 핵동결을 해제하고 국제원자력기구의 사찰요원을 추방하였다. 더욱이 북한은 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴하고 핵무기 보유를 인정함으로써 북한핵문제는 한치 앞을 내다볼 수 없는 불확실한 상황에 놓이게 되었다. 북한 핵문제를 둘러싼 미국과 북한의 대응은 마주보고 달리는 열차와 같은 양상을 보이고 있다. 북·미가 1994년과 같이 협상에 의해서 새로운 절충안을 마련할 수 있을 까? 아니면 이번에는 두 열차가 파국을 피하지 못할까?

북한핵문제의 전개양상을 전망하기 위해서는 북한핵문제의 복합적 특성을 고려해야 한다. 북한핵문제는 문제의 성격, 관련 이슈, 관련 행위자 등의 측면에서 다음과 같은 특성을 지니고 있다.

첫째, 북한핵문제는 탈냉전후 국제분쟁의 시범사례의 의미를 지니고 있다. 냉전시대에는 지구 구석의 조그만 분쟁도 미·소 냉전구도의 시각에서 취급되었다. 아프리카 및 남미 국가의 국내문제조차도 세계적 차원의 미·소경쟁의 대리전으로 인식되었다. 냉전구도 하에서 미·소는 핵무기에 의해 공포의 균형을 유지하는 한편 지역분쟁에 개입하여 상대방의 힘을 가늠하고 영향력확대를 위해 치열하게 경쟁하였다. 냉전체제하에서 대규모의 세계대전은 발생하지 않았지만 모든 분쟁이 미·소의 세계전략 관점에서 재단되었다.

그러나 사회주의권이 붕괴한 후 이데올로기적 대립보다 종교, 인종, 지역주의, 분리주의 등 비이념적 요인으로 인해 국제분쟁이 발생하고 있다. 탈냉전상황에서 국제분쟁의 해결양상은 3가지 유형을 보이고 있다. 우선 아프리카의 르완다나 이디오피아와 같이 전략적 중요도가 낮고 국제적 관심도가 낮은 지역의 분쟁은 국제사회에서 방치되고 있다. 반면 발칸지역과 같이 전략적 중요성이 크고 주변국의 참여한 이해가 관련되어 있을 경우 미국과 NATO 등이 분쟁확대 방지 및 지역질서의 관리를 위해 군사적으

로 개입한다. 그리고 이란, 이라크, 북한처럼 세계적 차원에서 대량살상무기 개발과 테러지원 등으로 비대칭적(asymmetrical threats) 위협을 제기하고 있는 나라에 대해서 미국은 선제공격까지 포함한 적극적인 대응방법을 강구하고 있다.

북한은 핵개발을 시도함으로써 탈냉전후 세계적 관심이 되고 있는 대량살상무기의 확산방지에 정면으로 도전하고 있다. 따라서 북한 핵개발문제는 복잡한 지정학적 배경을 지닌 국가가 대량살상무기를 개발하려고 할 경우에 대한 시범사례가 되고 있다. 특히 미국이 이라크에 대해서 선제공격을 감행한 후 향후 미국의 대북정책이 어떤 형태가 될 것인지에 대해 초점이 집중되고 있다.

둘째, 북한 핵개발문제는 일차적으로 세계안보 차원의 성격을 지니고 있으나, 한반도 및 동북아지역의 역학관계에도 시사점을 지니고 있다. 북한핵문제는 한반도문제의 국제화, 남북한 당사자주의, 봉쇄정책과 유인정책의 효과, 한·미동맹의 미래, 동북아역학관계 등 다차원적인 문제들과 밀접하게 관련되어 있다. 북한핵문제를 해결하는 과정에서 드러나게 될 북한 문제에 대한 관리방식은 향후 한반도 및 동북아질서의 재편을 위한 기본틀로 작용하게 될 것이다.

셋째, 북한 핵문제는 다차원적인 복합적인 이슈를 총망라한 잡화상과도 같다. 북한 핵문제는 군사안보적 문제일 뿐만 아니라 정치문제, 경제문제, 기술 문제 등을 전부 포괄하고 있다. 북·미핵문제와 관련하여 핵개발에 관련된 고도의 전문용어와 기술적 문제에 대한 지식이 총동원되고 있을 뿐만 아니라 군사적 제재, 경제제재, 사찰 등 전문용어들이 매일 매스컴을 장식하고 있다. 더욱이 단계적으로 로드 맵(road map)이 검토됨에 따라 이러한 이슈들은 상당부분 중첩으로 연계되고 있다. 따라서 각 이슈들의 상호관련성과 실현가능성이 논의대상이 되고 있다.

넷째, 북한 핵문제에는 여러 행위자들이 관련되어 있다. 북한 핵문제의 일차적 당사자는 미국과 북한이다. 이외에 남한, 일본, 러시아, 중국 등 관련 국가들과 국제연합, 국제원자력기구(IAEA) 등 국제기구들이 조연 역할을 하고 있다. 흥미로운 것은 각 행위자들의 역할이 미리 각본에 의해서 짜여진 것이 아니라 극의 상황전개와 행위자들의 의도에 의해서 가변

적이라는 점이다. 극의 전개과정에서 각 행위자들은 자신들의 이미지 형성과 역할 확보를 위해 다양한 방법을 구사하고 있다.

다섯째, 북한핵협상은 다양한 형태의 협상채널에 의해서 동시병행적으로 전개될 가능성이 있다. 현재 북·미·중국의 3자회담이 주된 협상통로가 되고 있지만, 앞으로 상황전개에 따라서 여러 형태의 다자협상이나 양자협상이 동시에 전개될 가능성이 있다. 그럴 경우, 여러 협상채널은 때로는 공동보조를 취하고, 때로는 서로 보완하고, 때로는 상호 견제역할을 할 것이다.

여섯째, 북한핵문제의 해결양상은 동북아지역의 역학관계에 질적 변화를 초래할 것이다. 북한핵문제가 마무리될 경우 어떤 형태로든지 남북관계, 북·미관계, 북·일관계 등이 구조적 변화를 겪을 것이다. 뿐만 아니라 북한핵문제의 여파는 한·미동맹에 변화를 초래하고 남한, 북한, 미국의 3자간 역학관계에도 변화를 가져올 것이다.¹⁾

본 논문은 북한핵문제의 이러한 복잡한 성격을 감안하여 북한핵문제를 둘러싼 북·미간 갈등구조를 분석하고 포괄적 해결방안을 모색하고자 한다. 우선 북한 핵개발의 의미를 살펴 보고 북·미간 갈등구조를 분석하고자 한다. 구체적으로 제네바합의의 유산, 북한의 핵개발 시인의 의도, 북·미간 상호 대응양상, 다자대화의 모색 등을 검토하고자 한다. 그리고 북한과 미국의 목표, 정책수단, 접근방법의 차이 등을 비교검토하고 이를 토대로 향후 북한문제의 전개양상을 전망하고자 한다. 그리고 결론적으로 북한핵문제의 해결을 위한 정책적 대응방안을 제시하고자 한다.

II. 북한의 핵개발과 북·미 갈등

1. 제네바합의의 유산

1994년 북·미제네바합의는 북한 핵문제를 평화적으로 해결하는 이정표가 되었을 뿐만 아니라 북·미관계와 남북관계, 동북아질서에 영향을 미치

1) 박종철, 『미국과 남북한: 갈등과 협력의 삼각관계』 (서울: 오름, 2002), pp. 83-87.

는 틀로 작용하였다. 북·미제네바합의에 포함된 가정들과 이행계획은 아직 까지 북한문제 및 동북아질서의 유산으로 작용하고 있다. 북한핵개발문제가 다시 대두된 상황에서 북한핵문제의 해법을 마련하기 위해서는 제네바합의의 유산을 검토하는 것이 필요하다.

제네바합의는 탈냉전시대 미국의 클린턴행정부의 포용정책(engagement policy)의 시험대였다. 클린턴행 정부는 탈냉전시대 아시아·태평양지역의 전략적 지침으로 「확대와 포용정책」(enlargement and engagement policy)을 천명하였다. 미국은 전통적 우방국가들에 대해서는 협력적 개입을 지속하는 한편, 중국, 베트남, 러시아 등과 같은 이전 사회주의국가나 체제전환과정에 있는 나라들에 대해서는 자유시장과 민주주의를 확대한다는 전략적 지침을 채택하였다. 확대 및 포용정책의 수단으로 강력한 방위능력 유지, 대량살상무기 확산 방지, 마약밀매외의 투쟁, 평화유지작전 참여, 외국시장에 미국의 접근 증대 등이 강조되었다.²⁾

이러한 새로운 전략적 구도에 따라 미국의 적대국이었던 북한은 미국의 영향권으로 편입되어야 할 확대정책의 대상으로 간주되었다. 그리고 확대정책을 실행하기 위한 수단으로는 봉쇄나 채찍이 아니라 설득과 당근이 적절한 수단으로 상정되었다. 이러한 정책수단은 북한과의 핵협상 과정에서 중요한 협상수단이었으며, 제네바합의를 이끌어 냈다.

그리고 제네바합의는 이후 남북관계에 영향을 미치는 외적 요인으로 작용하였다. 1990년대 초 남북고위급회담 개최와 남북기본합의서 채택으로 전환기를 맞았던 남북관계는 1993년 북한 핵문제가 대두하면서 전면 중단되었다. 그러나 제네바합의에 의해서 남북한은 경수로사업을 매개로 KEDO의 틀을 통해 간접대화를 진행하고 경수로사업 현장에서 남북 협력 사업을 추진할 수 있게 되었다. 또한 2000년 6월 남북정상회담은 제네바합의에 의한 핵문제의 해결구도와 미사일발사 유예라는 외적 환경에 힘입어 가능하였다.³⁾

2) Department of Defense, Office of International Security Affairs, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (Washington, DC: US GPO, February 1995)

3) 북한핵문제가 남북관계에 미친 영향에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박종철, “남북기본합의서 이후 남북관계의 전개와 전망: 국제요인과 남북관계

또한 제네바합의는 북한의 대미접근과 대일수교 협상을 가능하게 하였다. 제네바합의 이후 북한과 미국은 경제, 인도주의, 미사일 분야 등에서 다양한 형태의 회담을 추진하였다. 또한 북한핵문제로 인해서 교착상태에 빠졌던 북·일수교협상도 제네바합의 이후 재개되었다.

그러나 부시행정부 등장 이후 제네바합의의 틀이 전반적으로 재검토 대상이 되었다. 미국의 일부 전문가들이 경수로 2기 건설 계획에 대해 의문을 제기하고 이를 전면 재검토하여 화력발전소로 대체해야 한다고 주장하기도 하였다. 이것은 제네바합의의 기본틀을 전면적으로 수정하는 것을 의미하였다. 이들의 주장은 우선 기술적·재정적 어려움에도 불구하고 북한이 경수로에서 폴로토늄을 추출할 수 있는 가능성을 완전히 배제할 수 없다는 것이다. 또한 북한 송배전망의 낙후로 경수로에서 생산된 전력의 이용이 불가능하기 때문에 북한에게 전력공급을 할 수 있는 화력발전소가 실용적이라는 것이다. 그리고 미국이 매년 북한에 공급하기로 한 중유 50만 톤의 가격이 5년 동안 3배 이상 상승하여 1억 달러가 되었기 때문에 화력발전소 건설을 통해 대북중유 제공 비용을 경감할 필요가 있다는 것이다.⁴⁾ 그러나 경수로를 화력발전소를 대체하는 것도 비현실적이며, 미국이 중유공급대신 북한의 발전시설의 보수 및 대체에너지 개발을 지원해야 한다는 견해도 제기되었다. 이러한 견해는 북한의 에너지난 해소를 위해 배전망 수선, 발전소 및 보일러 복구, 연료공급시설 재건설, 대체에너지 개발 지원, 에너지 효율성 향상 등이 효과적이라는 것이다.⁵⁾ 이 문제를 둘러싼 논란은 한·미·일 3자조정감독회의(2001. 3. 26; 5. 28)에서 제네바합의 유지방침이 확인됨으로써 일단락 되었다⁶⁾

의 상호작용,” 『한반도 평화정착의 현황과 전망』 (서울: 통일연구원, 2002). pp. 12-24.

- 4) Don Kirk, "U.S. Doubts Rise on North Korean Deal to Build Nuclear Reactors," *International Herald Tribune*, February 26, 2001; 경수로건설 사업은 이외에도 건설일정의 지연, 건설비 증가와 재원조달문제, 핵심부품을 제공하기로 한 GE사의 참여 포기, 북한근로자의 임금인상 요구와 철수 등의 문제를 안고 있다.
- 5) David Von Hippel, Peter Hayes, and Timothy Savagel, "Modernizing the US-DPRK Agreed Framework," 2001, <http://www.nautilus.org/papers/energy/modernizing AF.PDF>

부시행정부는 제네바합의를 유지하되 보완이 필요하다는 입장을 시사하였다. 부시대통령이 한·미정상회담(2001. 3. 7)에서 제네바합의 이행을 재확인하였음에도 불구하고, 파월 국무장관은 상원 외교위원회(2001. 3. 8)에서 경수로의 전용가능성과 감독방법, 감시 및 검증방법 등 제네바합의 중 일부를 재검토할 것이라고 말하였다. 제임스 켈리 미국무부 아·태차관보는 제네바합의를 준수하는 것이 필요하되 앞으로 개선이 필요할지도 모른다는 점을 시사하였다.⁷⁾

미의회도 북한 핵활동의 철저한 검증이 필요하며, 이를 위해 제네바합의를 재검토할 것을 제안하였다. 제시 헬름스(J. Helms) 미상원 외교위원회 위원장은 부시대통령에게 북한의 핵확산방지를 위해서 제네바합의를 파기할 것을 촉구하는 서한을 보냈으며(2001. 3. 9), 헨리 하이드(Henry Hyde) 미하원 국제관계위원회 위원장은 북한의 제네바합의 이행에 관한 철저한 검증이 필요하다고 주장하였다.⁸⁾

부시행정부가 제네바합의에서 특히 문제시한 것은 북한경수로 건설의 지연으로 인해 과거 핵 활동 규명이 지연되고 있다는 것이다. 제네바합의는 북한의 핵개발 활동을 동결시키는 데 초점을 두었기 때문에 과거 핵활동 문제는 경수로 완공 후로 미루어졌다. 미국은 북한핵동결에 관한 제네바합의가 철저하지 못했으며, 제네바합의의 개정에 의해 북한 핵시설에 대해 보다 철저한 사찰이 이루어져야 한다고 여겼다. 과거 핵투명성 규명문제는 경수로사업 일정과도 관련되어 있다. 제네바합의에 의하면 경수로 핵심 부품의 북한 전달 시점을 전후하여 북한이 핵안전협정의 모든 임시·일반사찰을 받도록 되어 있다. 그런데 핵사찰에는 3~4년의 시일이 필요하기 때문에 북한핵시설에 대한 사찰을 위해서는 늦어도 2002년경부터는 사찰이

6) TCOG Meeting Joint Press Statement, March 26, 2001, May 26, 2001, USKORA@PD.STATE.GOV

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

8) 하이드의원은 공화당과 민주당을 포함한 “Bipartisan Accord on North Korea”를 구성하여 대북정책을 전면 재검토 할 것을 제안하였다. Representative Hyde on North Korea, napsnet@nautilus.org, March 14, 2001

실시되어야 한다는 것이었다.

또한 제네바합의의 기본 전제가 되었던 북한의 조기붕괴 가능성이 근거가 희박한 것으로 비판받고 있다. 클린턴행정부는 북한이 조기 붕괴할 것으로 전제하였기 때문에 북한에게 경수로를 완공해 주지 않아도 될 것으로 가정하였다. 그러나 북한은 대내외적 위기에도 불구하고 생존하고 있으며, 가까운 시일내에 붕괴할 가능성도 없다. 부시행정부는 북한의 붕괴 대신 북한의 존속을 전제로 북한의 정책변화와 나아가서 체제변화까지를 목표로 설정해야 한다고 여기고 있다.

그리고 제네바합의는 합의이행의 보장장치를 결여하고 있다는 것도 문제점으로 지적된다. 제네바합의는 북한의 핵동결과 미국의 보상을 단계적으로 연계시킨 구도로 이루어져 있다. 따라서 어느 한편의 의무 불이행이나 돌발사태로 인해 합의이행이 지연되었을 경우, 전체 틀의 이행이 어렵게 된다. 더욱이 제네바합의는 합의 불이행에 대한 규제나 합의이행을 보장할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않다. 또한 제네바합의는 북한과 미국의 양자합의이기 때문에 합의이행을 감시할 수 있는 제 3자나 국제기구가 존재하지도 않는다.

그리고 부시행정부는 제네바합의가 북한에게 벼랑끝 전략(brinkmanship strategy)을 허용하는 잘못된 교훈을 주었다고 믿는다. 북한이 국제규범을 위반했는데도 북한에게 보상을 제공함으로써 북한이 앞으로도 공갈과 협박전술을 통해서 이익을 얻으려는 유혹을 갖게 되었다는 것이다.

2. 켈리 특사 방북과 북한의 농축 우라늄 개발 시인

부시행정부의 대북정책의 기본방향은 2001년 6월 6일 발표되었다. 부시대통령은 북·미회담을 개최하되, 회의 의제로서 제네바합의의 이행 개선, 북한의 미사일 개발 및 수출문제 해결, 북한의 재래식군사력의 위협 감소를 설정하였다. 그리고 부시대통령은 이러한 의제들을 남북관계, 한반도평화정착, 미·북관계 개선, 한반도의 지역안정 등의 문제와 관련하여 포괄적으로 접근할 것임을 밝혔다. 또한 북한의 긍정적인 호응에 상응하여

대북지원, 제재 해제, 미·북관계 개선 등을 추진할 것임을 표명하였다⁹⁾ 이에 따라 2001년 6월 13일 뉴욕에서 북·미대화가 재개되었으나 구체적인 성과가 없이 일회성 회담으로 끝났다

그런데 2002년 7월 북한이 물가 및 임금인상 조치 등 대내적 경제관리 개선조치를 취하고 9월 신의주특별행정구를 발표하는 등 대외개방조치를 취하였다. 아울러 9월 중순 고이즈미 일본 총리가 평양을 방문하여 김정 일위원장과 정상회담을 갖고, 『평양공동선언문』을 발표하였다.

북한이 이처럼 대내적 경제개선 조치와 북·일정상회담을 통해 대외적으로 화해제스처를 보임에 따라 제임스 켈리 미 대통령 특사가 북한을 방문하였다(2002. 10. 3~5). 켈리 특사는 방북후 기자회견을 통해 북한의 핵·미사일 개발 프로그램 및 수출, 재래식 군사력의 위협, 인권침해, 인도 주의 문제가 미국의 우려사항이라는 점을 밝히고 북한이 이런 우려를 해결하기 위한 포괄적인 노력에 나설 경우 북·미 관계가 개선될 수 있다는 입장을 북측에 전달하였다고 말했다.¹⁰⁾

그러나 2002년 10월 17일 미국무부가 켈리 특사의 방북시 우리나라 농축계획에 관한 정보를 북한에게 제시하였으며, 북한이 그런 계획(such a program)을 갖고 있다는 것을 시인했다고 발표함으로써 북한 핵문제가 새로운 국면을 맞게 되었다.¹¹⁾ 북한의 핵개발 시인의 성격에 대해서 여러 가지 논란이 있었으나¹²⁾, 북한의 공식적인 시인에 의해서 이러한 논란은 종식되었다. 북한 외무성 대변인은 2002년 10월 25일 담화를 통해 “우리

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

10) Daily Press Briefing of State Department by Richard Boucher on October 7, 2002, On Assistant Secretary Kelly's visit to Pyongyang. <http://www.state.gov>

11) Daily Press Briefing of State Department by Richard Boucher on October 17, 2002, . <http://www.state.gov>

12) 북한이 핵계획에 대한 엄포를 놓았을 뿐 실제로 이를 시인한 것은 아니라는 견해도 있었다. 정육식, “북한 핵 개발 시인 사태의 진상,” 전국언론 노동조합 연맹, 민주언론운동 시민연합 공동주최, 『북한 핵개발 시인사태 및 언론보도에 관한 긴급 토론회』, 2002. 10. 23.

는 미국의 가중되는 핵압살 위협에 대처하여 우리가 자주권과 생존권을 지키기 위해 핵무기는 물론 그 보다 더한 것도 가지게 되어 있다는 것을 명백히 말해 주었다”고 함으로써 핵무기 개발 계획을 진행중에 있다는 것을 명백히 하였다.¹³⁾

북한의 농축 우라늄 개발 시인으로 인해 북한핵문제는 새로운 양상을 띠게 되었다. 제네바합의는 북한이 플루토늄을 통해 핵무기를 개발하는 것을 방지하기 위한 것이었다. 제네바합의는 북한의 과거핵 문제를 유보하는 가운데 미래에 플루토늄을 추출할 가능성을 차단하기 위한 것이었다. 그러나 북한이 농축 우라늄에 의한 핵무기 개발을 시도함으로써 북한 핵문제는 플루토늄 획득 가능성을 차단하는 문제와 함께 농축 우라늄 개발을 저지해야 하는 과제를 안게 되었다.¹⁴⁾

북한의 핵개발 의도가 무엇인가 하는 것은 제네바 핵협상 기간동안 줄곧 수수께끼였다. 북한이 농축 우라늄에 의한 핵개발을 시도함으로써 북한의 의도가 다시 의문대상이 되었다. 북한이 어떤 동기에서 핵개발을 시도했느냐에 따라 그 파장이 달라지고 협상대책도 달라진다. 일반적으로 핵개발을 하는 이유에는 안보이유, 국내정치적 이유, 상징제고 등이 있다.¹⁵⁾ 북한이 핵개발을 추진한 데에도 안보, 국내정치적 통합, 국제적 위상 제고 등의 이유가 작용했다고 할 수 있다. 여기에 덧붙여 북한의 경우에는 보상확보와 대미협상이라는 요인이 작용한 것으로 보인다.

첫째, 북한은 안보적 위협에 대응한 방위목적에서 핵무기를 개발했다는 설명이 있다. 이런 견해에 의하면 모든 면의 국력에서 열세에 처한 북한이 유일하게 의존할 수 있는 것은 군사력이라는 것이다. 더욱이 경제난으로 인해 재래식군사력도 열세에 처했기 때문에 북한은 대량파괴무기 개발에 의존하지 않을 수 없다는 것이다. 이런 관점에 의하면 북한이 미국과의 협상을 수용한 것은 단지 국제적 압력을 완화시키고 핵개발을 할 수 있는

13) 『조선중앙방송』, 2002. 10. 25.

14) 서주석, “북한 핵 파문이후 북·미관계 전망,” 『국가전략』, 제8권 제4호 (2002. 12), pp. 30-33.

15) Scott D. Sagan, “Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of a Bomb,” *International Security*, Vol. 21, No. 3 (Winter 1996/1997)

시간을 벌기 위한 것이라는 것이다.¹⁶⁾

그런데 북한이 체제유지의 최후수단으로 핵무기를 개발했다고 가정할 경우, 북한이 협상에 의해 핵개발을 포기할 가능성이 희박하다. 이럴 경우, 이에 대한 대책은 억제력 중심의 강경책과 군비경쟁이 될 가능성이 크다. 미국의 강경과는 북한이 제네바합의문에 동의했다고 하더라도 비밀리에 핵개발을 추진해 왔다고 가정한다. 북한이 협상의 혜택을 받아들였다고 하더라도 결코 최후의 안보수단인 핵개발을 쉽게 포기하지 않을 것이라는 것이다.¹⁷⁾

둘째, 북한이 국제적 위상강화와 대내선전을 위해서 핵무기를 개발했다는 견해도 있다. 이러한 견해에 의하면, 북한에게 이에 상응하는 국제적 위상 강화방안을 제안하지 않는 한 북한이 쉽사리 핵무기 개발을 포기하지 않을 것이다.

셋째, 북한이 반대급부 획득을 위한 협상용으로 핵무기를 개발했다는 견해가 있다. 북한의 입장에서 보았을 때, 핵개발에 의한 것보다 핵협상을 통해서 더 많은 정치경제적 이익을 얻을 수 있다는 것이다. 그리고 만약 협상이 실패할 경우, 북한은 핵개발 가능성을 계속 보유할 수도 있다는 것이다. 특히 미국이 우크라이나와 카자흐스탄의 핵무기 포기에 대해 경제적 보상을 제공하는 것을 목격한 북한은 핵개발을 중단하는 대신 미국으로부터 경제적 보상을 기대했을 것이라는 것이다.¹⁸⁾

제네바합의를 통해 북한의 핵개발 의도는 협상용이었다는 견해가 우세했다. 북한핵문제는 적절한 보상을 제공함으로써 협상이 가능한 것이었다는 것이다.¹⁹⁾ 그러나 북한의 농축 우라늄 개발이 시도되면서 북한의 핵개

16) James A. Bayer, "The North Korean Nuclear Crisis and The Agreed Framework: How Not to Negotiate with The North Korean," *Asian Perspective*, Vol. 19, No. 2 (Fall-Winter 1995), p. 192.

17) Chuck Downs, *Over the Line: North Korea's Negotiating Strategy* (Washington, D. C.: The AEI Press, 1990), pp. 247-252.

18) 러시아 및 우크라이나의 핵개발 포기에 대한 미국의 인센티브 제공에 대해서는 다음을 참조하기 바람. John C. Baker, *Non-Proliferation Incentives for Russia and Ukraine*, Adelphi Paper 309 (London: The International Institute for Strategic Studies, 1997)

19) Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*

말이 협상용이라는 견해에 대한 비판이 제기되고 있다. 북한이 제네바합의를 체결한 이후에도 핵개발 계획을 완전 포기하지 않았다는 것이다. 북한의 협상 의도를 강조하는 사람들은 부시행정부의 대북강경책과 대테러전에 대한 위협 때문에 북한이 농축 우라늄 개발을 시도했을 것이라고 가정한다. 그러나 강경파들은 북·미관계가 개선되고 있었던 클린턴 행정부 기간인 1998년경부터 북한이 농축 우라늄 개발 계획을 추진했었다는 점을 고려하면, 북한의 협상용 핵개발론은 타당성이 없다고 지적한다

현 단계에서 북한이 방어용, 국제적 위상강화 및 대내선전용, 협상용 가운데 어떤 의도에서 핵무기를 개발했는지를 분명하게 판단하기는 쉽지 않다. 북한은 이상과 같은 요인들을 복합적으로 고려하여 핵개발을 시도했을 수 있다. 북한은 가능한 한 여러 요인을 종합적으로 고려하여 다양한 대안을 보유하고자 했을 것이다. 중요한 것은 앞으로 상황전개 및 여건에 따라 북한의 의도와 정책우선순위가 변할 수 있다는 점이다. 북한의 핵개발 의도는 고정 적인 것이라기 보다는 향후 국면 전개에 따라 가변적인 것이라고 할 수 있다.

3. 갈등의 증폭

북한 핵개발 시인 이후 북한과 미국은 공방전을 펼치는 가운데 긴장이 점차 고조되었다. 미국은 대이라크전에 대해 관심을 집중한 상황에서 국제사회의 다자적 틀을 활용하여 북한을 견제하면서 이라크문제를 해결하는데 북한문제가 걸림돌이 되지 않도록 시간을 끄는 지연전략을 택했다. 미국은 북한의 긴장고조 행위에 대해서 즉각적으로 반응하지 않는 대신 북한핵문제를 국제화함으로써 북한을 국제규범의 위반자로 부각시키고자 하였다. 북한은 이라크전이 종료되기까지 미국이 적극적인 대북압박조치를 취하기가 어렵다는 판단 하에 미국을 상대로 벼랑끝 전략을 시험하면서 북·미 양측의 요구사항을 일괄타결해야 한다는 입장을 견지하였다.

미국은 북한의 핵개발 계획은 핵비확산조약(NPT), 국제원자력기구의 핵안전조치협정(Safeguard Agreement), 한반도비핵화공동선언, 제네바

합의를 위반한 것이라고 지적하고 북한의 핵계획 폐기를 요구하였다. 특히 미국은 즉각적이고 가시적이며, 검증가능한 방법으로 북한이 핵계획을 철회할 것을 요구하였다.

한편, 미국은 북한의 핵개발을 허용하지 않되, 북한핵문제를 평화적으로 해결하겠다는 원칙을 거듭 천명하였다. 부시대통령은 대북정책성명(2002. 11. 15)에서 미국은 북한을 침공할 의사가 없으며 북한 주민들과 우호관계를 추구하고 평화적으로 문제를 해결하겠다는 입장을 표명하였다²⁰⁾ 북한핵문제의 평화적 해결원칙은 이후 파월 국무장관 등 미고위층을 통해 여러 차례 확인되었다. 미국이 북한핵문제의 평화적 해결원칙을 밝힌 것은 대이라크전을 준비하는 과정에서 북한이 긴장고조 행위를 하지 않도록 촉구하는 의미를 지니고 있었다. 또한 미국은 북한핵문제의 평화적 해결원칙을 천명함으로써 한국의 입장을 감안하는 한편 최악의 경우 미국이 평화적 해결을 위해 노력했다는 명분을 축적하려는 의도를 지니고 있었다.

미국은 평화적 해결원칙을 천명하면서도 북한에 대한 단계적인 압박조치를 취했다. 미국은 2002년 11월 15일 KEDO 집행이사회에서 대북 중유를 12월 분부터 중단하는 조치를 취했다. 그리고 향후 북한측의 태도에 변화가 없을 경우 KEDO사업을 재검토하겠다는 입장을 밝혔다.

그리고 미국은 국제사회와의 협조를 통해서 북한에게 핵계획 포기를 요구하는 압력을 행사했다. APEC 기간중 한·미·일 정상은 북한의 핵개발 포기를 촉구하는 공동성명을 발표하였으며(2002. 10. 27), 한반도 비핵화 지지와 북한의 핵개발 폐기를 촉구하는 APEC 의장성명(2002. 10. 28)이 발표되기도 하였다. 국제원자력기구는 북한에게 핵개발 계획의 포기 및 안전조치 이행을 촉구하는 결의안을 채택하고(2002. 11. 29), 북한문제를 유엔안전보장이사회에 회부하는 결의문을 채택하였다(2003. 2. 12). 이로써 북한핵문제가 1993년과 같이 유엔으로 회부되는 상황이 재발하였다. 이에 따라 유엔안전보장이사회가 개최되었으나(2003. 4. 10) 중국이 북한문제의 안보리 논의를 반대함으로써 유엔결의안이나 안보리 의장성명은 채택되지 못했다.²¹⁾

20) News Conference of President George W. Bush, <http://www.whitehouse.gov/news/releases>, November 15, 2002.

한편, 북한은 미국이 적대적 무시정책(hostile neglect)정책을 취하는 동안 긴장을 점차 고조시킴으로써 미국의 관심을 불러 일으키고 협상을 촉구하는 노선을 택했다. 북한은 핵활동 동결 해제 선언(2002. 12. 12)을 선언한 이후 IAEA 감시장비 제거(2002. 12. 21), IAEA 감시요원 추방(2002. 12. 27) 등의 조치를 순차적으로 취했다. 북한은 2003년에 접어들어 NPT 탈퇴를 선언(2003. 1. 10)하였다. 1993년 3월 북한이 NPT탈퇴함으로써 북한 핵위기가 고조되고 이후 북·미대화가 재개되었으나, 이번에는 NPT탈퇴에도 불구하고 미국이 협상에 응하지 않았다. 그러자 북한은 폐연료봉 운반 시도(2003. 1. 31), 5MWe 원자로 재가동(2003. 2. 26) 조치 등 위험수위를 높였다. 더욱이 2003년 4월 베이징 3자회담 개최시(2003. 4. 23~25), 북한은 단계적 해법을 제시하면서도 핵무기 보유 및 핵재처리 시사 발언을 함으로써 미국이 설정한 레드라인을 넘는 모험을 감행했다.

4. 이라크전 종결과 다자 대화 모색

미국은 북한 핵개발 재개문제가 대두한 초기 북한이 핵개발을 완전 폐기하지 않는 한 북·미대화가 불가능하다는 「선 핵폐기 후 대화」의 강경 입장을 지녔다. 그러나 2002년 1월 초 한·미·일 3자 조정감독그룹(TCOG) 회의를 거치면서 미국의 입장은 「대화 가능 협상 불가」로 선회했다. 미국의 방침은 북한과의 대화는 가능하지만 대가를 주고 받는 거래나 협상은 불가능하다는 것이었다. 그러나 미국은 입장을 완화하여 북한이 핵계획을 포기한 이후에는 북한에 대한 대가를 고려할 수 있다는 견해를 표명하기 시작했다. 부시대통령은 2003년 1월 14일 북한의 핵포기시 식량과 에너지를 지원할 수 있다는 대담한 접근(bold initiative)을 제시하였다.²²⁾

21) 중국 외교부 대변인은 북한 핵문제의 유엔 안보리 논의보다 중국의 중재아래 북·미당사자간 대화가 시작되기를 바라며 유엔 개입을 바라지 않는다는 입장을 밝혔다. 『중앙일보』, 2003. 3. 25.

22) 『중앙일보』, 2003. 1. 16.

그리고 리처드 아미티지(Richard Armitage) 미국무부 부장관은 북한이 요구하는 불가침협정은 의회의 반대로 불가능하지만 정부의 공식성명이나 서신 교환의 형태로 불가침 의사를 표명하는 것을 가능하다고 언급하였다.²³⁾

2003년 1월에 접어들어 북·미·대화를 모색하기 위한 여러 형태의 움직임이 진행되었다. 미국 산타페에서 이루어진 빌 리처드 지사와 한성렬 유엔북한 차석대사의 만남(2003. 1. 9~10)은 비공식 접촉 통로로서 북·미 대화의 가능성을 모색하였다. 독일 베를린에서 미국 핵전문가와 북한 원자력 총국 관계자들의 만남(2003. 2. 20~21)은 북한 핵문제의 기술적 문제를 논의했다. 그리고 북·미대화를 위한 중국의 역할이 두드러졌다. 중국의 조정역할은 리 쥘 중국 당 대외연락부 아주국장 대리의 방북(2003. 3. 1), 첸지천 중국 부총리의 방북(2003. 3. 8), 조명록 국방위 1 부위원장의 방중(2003년 3월 중순) 등으로 이어졌다.²⁴⁾

이와 같이 북·미대화의 가능성이 타진되는 가운데, 이라크전이 종결됨으로써 북·미대화가 시도될 수 있는 상황이 조성되었다. 미국은 이라크전을 조기 종결함으로써 북한문제에 대해 관심을 쏟을 수 있는 여유와 자신감을 얻게 되었다. 북한은 이라크전의 전개과정을 예의 주시한 뒤, 이라크전이 조기종결되자 미국의 다음 목표가 북한이 될 수 있다는 위협을 인식하고 대화의 필요성을 절감하였다. 이러한 배경하에서 북한은 2003년 4월 12일 외무성 대변인 회견을 통해 다자대화의 수용의사를 밝혔다.²⁵⁾

이로써 북한핵문제의 협상틀로 다자대화를 주장한 미국의 입장과 북·미 양자대화를 주장한 북한의 입장이 조정될 수 있는 가능성이 생겼다. 다자 대화의 형태로 6자회담(남한, 북한, 미, 일, 중, 러) 10자회담((유엔안보리 상임이사국 5, 남한, 북한, 일본, 유럽연합, 호주) 등 다양한 방안이 논의되었으나 일단 북·미·중 3자회담의 형태를 띠게 되었다. 특히 북한이 미국의 다자회담 제안을 거부하자 중국이 3자회담을 대안으로 제시하여 미국과 북한의 동의를 얻어냄으로써 3자회담의 틀이 마련된 것으로 알려

23) 『중앙일보』, 2003. 1. 20.

24) 『조선일보』, 2003. 4. 17.

25) 『조선중앙방송』, 2003. 4. 12.

졌다.

베이징에서 3자회담이 개최됨(2003. 4. 23~25)으로써 다자대화의 실마리가 풀렸으나 회담의 성격, 북한의 핵개발 현황, 의제 등과 관련하여 처음부터 논란이 있었다. 우선 회담의 성격과 관련하여 미국은 3자회담을 향후 본격적인 다자회담을 위한 예비회담으로 규정하였다. 미국은 본격적인 다자회담에는 한국과 일본 등이 참여해야 한다는 입장을 고수하였다. 그러나 북한은 중국은 회담장소만 제공했을 뿐이며 3자회담은 실질적으로 북·미양자회담이라는 입장을 견지했다. 중국은 북한핵문제의 유엔 논의를 반대하는 대신 북·미대화에 의한 해결을 주장한 입장의 연장선에서 3자회담을 주선하였다. 중국은 3자회담에서 적극적인 입장을 개진하기 보다는 조정자 내지 중재자의 역할에 만족하고 있는 것으로 보인다.

한편, 3자회담 개최 이전부터 북한의 핵개발 현황이 쟁점으로 부각되었다. 3자회담의 개최 직전 북한은 외무성 대변인 발표를 통해 “핵활동의 재개이후... 8천 여개의 폐연료봉들에 대한 재처리작업까지 마지막 단계에서 성과적으로 진행되고 있다(We are successfully reprocessing more than 8000 spent fuel rods at the final phase)”고 밝혔다. 이로 인해 북한의 핵재처리 여부를 둘러 싸고 논란이 제기되었다. 특히 북한의 영문표현이 핵재처리를 완료한 것으로 표현되었기 때문에 3자회담의 개최 여부가 불투명하기까지 했다. 그러나 북한이 영문번역이 오류였음을 스스로 밝히고 재처리 작업이 완료되지 않았음을 표명함에 따라 3자회담은 예정대로 개최되었다.²⁶⁾

그러나 3자회담시 북한 대표가 북한이 이미 핵무기를 보유하고 있으며 핵재처리를 완료했음을 시사함으로써 갈등이 증폭되었다. 이것으로 미루어 보면 3자회담 개최 전 북한의 영문 오역을 둘러 산 해프닝은 미국측의 의도를 떠보기 위한 북한의 의도적인 실수였던 것으로 짐작된다. 그 동안 미국의 정보담당자 및 국방부장관은 북한이 1~2개의 핵무기를 만들 수 있는 플루토늄을 보유했거나 이미 1~2개의 핵무기를 보유했을 가능성이 있다는 점을 여러 차례 언급했었다.²⁷⁾ 따라서 북한의 핵보유가 새로운 사실은 아

26) 『중앙일보』, 2003. 4. 19; 2003. 4. 21.

27) 럽스펠드 미국방부 장관은 2002년 10월 17일 기자회견을 통해 북한이 1-2개의

니었다. 그러나 북한 스스로 NCND 입장을 바꾸어서 핵무기 보유를 시인함으로써 이에 대한 구체적인 대응책을 강구하지 않을 수 없게 되었다

한편, 북한은 3자회담에서 단계적 해결방안을 제시한 것으로 알렸다. 북한은 핵활동 동결과 핵개발 포기 대신 미국으로부터 단계적으로 중유공급 재개, 경수로 사업 지속, 불가침조약 체결, 관계정상화, 테러지원국 해체 등을 요구한 것으로 보도되었다.²⁸⁾ 북한은 한편으로는 협상을 위해 단계적 해결방안을 제시하는 한편, 협상력 제고를 위해 핵무기 보유 및 재처리를 시인하는 강경수단을 택했다.

베이징 3자회담 후 후속 대화의 골격이 아직 드러나지 않고 있다. 미국은 북한의 핵개발 현황, 특히 재처리 가동 여부에 대한 정보를 확인 중이며, 후속 방침을 대해 고심중이다. 향후 대응책과 관련하여 미국무부 중심의 온건파와 국방부 중심의 강경파가 입장차이를 보이고 있다.²⁹⁾ 온건파는 3자회담 재개를 주장하는 반면, 강경파는 북한에 대한 경제제재조치 강화 등 압박을 요구하고 있다. 부시행정부는 온건파와 강경파간 정책대립의 타협책으로 다자회담을 통한 북한핵문제의 평화적 해결을 추진하는 동시에 북한의 마약, 위조지폐의 제조·사용, 미사일 수출 등에 대한 단속강화를 통해 대북압력을 증가시키는 이중전략을 택하기로 하였다.³⁰⁾

미국은 북한핵문제의 평화적 해결을 위해 노력하되 핵협상이 순조롭지 않을 경우 대북 압박조치를 취할 의사를 표명하였다. 한·미정상회담(2003. 5. 14)결과 발표된 한·미공동성명은 북한핵문제의 평화적 해결을 위해 노력하되, 한반도에서 위협이 고조될 경우 추가조치(further steps)를 검토하겠다는 점을 명시하였다. 미·일정상회담(2003. 5. 23)에서도 북한이 핵개발과 무기판매를 중단하지 않을 경우 ‘더 강경한 조치’(tougher measures)를 취할 것이라는 점이 언급되었다.

핵무기를 보유하고 있다고 언급하였다. 『연합뉴스』, 2002. 10. 18.

28) 『동아일보』, 2003. 4. 28.

29) David E. Singer, “Administration Divided Over North Korea,” *The New York Times*, April 21, 2003; Steven R. Weisman, “North Korea Said to Offer Small Nuclear Steps, at a Price,” *The New York Times*, April 29, 2003.

30) *Washington Post*, May 7, 2003.

부시대통령은 대량과괴무기의 확산을 방지하기 위한 ‘대량과괴무기 확산 방지안(WMD Proliferation Security Initiative)을 제안하고 이에 대한 우방국들의 협력을 요청하였다(2003. 5. 31). G8회담(2003. 6)의 참가국들은 현행 국제법상 대량살상무기와 미사일의 국제적 거래를 규제할 수 있는 근거가 희박하다는 입장을 보였으나 미국은 이를 가능하게 할 수 있는 새로운 국제법적 근거를 마련하고자 하고 있다. 그 결과 G8 폐막 성명에서 “대량살상무기와 운반수단 등의 이동을 통제하고 필요하다면 국제법에 근거한 다른 수단을 사용할 수 있다.”는 내용이 포함되었다.³¹⁾

존 볼튼 미국무부 차관은 미하원 국제관계위원회 청문회(2003. 6.4)에서 미국은 대량살상무기의 국제적 확산을 막기 위해서 북한 등의 대량살상무기나 미사일 거래를 육상이나 항공, 해상에서 합법적으로 검색·저지하는 방안을 우방국들과 협의하고 있다고 하였다. 볼튼 차관은 북한의 대량살상무기 거래저지를 위해 우방국들과 협력한 사례로 스페인과 협력하여 아리바아해에서 북한미사일 탑재선 소산호 억류, 프랑스·독일과 협력하여 화학무기 원료의 북한 수출 저지, 호주와 협력하여 헤로인 탑재 북한 선박 봉주호 압류 수색 등을 제시하였다.³²⁾

미국은 북한의 대량살상무기와 마약, 위조지폐 등 달러 수입원을 차단하기 위한 조치를 취하기 위해서 국제적 협력망을 구축하였다. 미국은 일본, 호주와 별도 회담을 가졌으며, G8 회담, 대량살상무기 확대방지를 위한 스페인 마드리드의 12개국 회담, 아세안 지역안보 포럼(ARF) 등에서 북한의 대량살상무기에 관한 정보를 제공하고 이를 바탕으로 각국이 국내법에 근거하여 영토·영해·영공에서 북한의 의심되는 선박이나 항공기를 나포할 수 있는 방안에 대해서 협의하였다.

한편, 북한은 회담 재개를 위한 여건을 모색하면서, 미국의 대북압박조치를 용납하지 않겠다는 자세를 보이고 있다. 북한은 일단계로 북·미 양자 대화를 재개하고 2단계로 다자회담을 수용할 수 있다는 입장을 표명하였다(2003. 5. 24). 북한의 2단계 회담 제안은 후진 따오 총서기를 통해서 부시대통령에게 전달되었다. 그러나 부시대통령은 2단계 회담을 불가능하

31) 『중앙일보』, 2003. 6. 1.

32) 『문화일보』, 2003. 6. 5.

며, 다자회담에 한국과 일본이 포함되어야 한다는 입장을 명확히 하였다.

Ⅲ. 북·미의 전략적 구도

1. 목표

미국의 대북정책의 일차적 목표는 대량살상무기의 확산방지라는 세계적 차원의 전략적 이해관계이다. 1993년 미국이 북한을 상대로 협상을 하게 된 것도 NPT 체제유지라는 세계적 비확산정책 때문이었다. 더욱이 9.11 테러 이후 미국이 세계적 차원의 대테러전을 수행하면서 비대칭적 위협(asymmetrical threats)³³⁾에 대응하기 위해서 북한의 대량살상기 확산을 중단시키는 것은 미국의 안보에 직결되어 있다. 또한 북한의 핵개발은 동북아시아의 핵개발 경쟁을 부추킬 가능성이 있기 때문에 미국은 동북아시아의 안정을 위해서 북한의 대량살상무기 개발을 억지하고자 한다.

또한 미국은 북한이 테러리즘과 관련성을 지니고 있다는 점도 주목하고 있다. 미국은 북한이 9.11 테러이후 2개의 반테러국제규약에 가입하고 반테러전을 지지한다는 입장을 표명하였지만 실질적인 성과는 없다고 판단하고 있다. 그리고 북한은 적군파에게 피난처를 제공하고 시리아 리비아 등에 미사일을 판매한 것으로 여겨진다.³⁴⁾ 아울러 미국은 북한을 ‘악의 축’의 일원으로 규정하고 궁극적으로 북한이 인권을 존중하고 민주주의와 시장경제를 추진하는 체제로 전환되어야 한다는 목표를 지니고 있다.³⁵⁾

그러나 미국은 구체적으로 어떤 방법을 통해서 북한체제를 전환시킬 것

33) 비대칭적 위협은 위협수단을 기준으로 할 때, 대량살상무기, 테러, 사이버테러 등 비재래식 무기를 의미한다. 또한 비대칭적 위협은 위협의 행위자를 기준으로 할 때, 불량국가, 테러단체 등 비전통적 위협 주체를 의미한다. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001.

34) U.S. Department of State, *Patterns of Global Terrorism, 2002* (April, 2003), pp. 80-81.

35) The President's State of The Union Address, January 29, 2002, USKOREA@STATE.GOV

인지에 대한 방법론에 대해 고심하고 있다 미국의 온건파는 북한과의 협상을 통해서 북한의 대량살상무기 개발 포기와 국제테러리즘 지원을 중단시킬 수 있다고 여긴다. 그러나 미국의 강경파는 협상을 통한 제네바합의가 북한의 정책변화를 유도에 실패했기 때문에 보다 근본적인 대책이 필요하다고 주장한다. 미국의 강경파들은 북한정권의 변화를 통해서 궁극적으로 북한이 제기하고 있는 위협요인이 제거될 수 있다고 믿는다 그러나 북한정권교체 대안에 대한 한국을 비롯한 주변국가들의 반대와 북한의 재래식 군사력의 위협 때문에 정권교체는 미국의 대북정책의 공식 목표로 표명되지는 않고 있다.

한편, 북한의 대미정책의 목표는 체제생존을 위한 정치·경제적 수단을 확보하는 것이다. 북한은 국제적 고립과 경제난, 사회적 통제이완 등 총체적 위기에 직면하여 북한식 사회주의체제의 생존에 최대의 역점을 두고 있다. 더욱이 미국이 대이라크전을 준비하는 상황에서 북한은 미국의 다음 공격목표가 북한이 될 가능성을 우려하고 있다. 북한은 대미관계 개선을 통해서 미국의 정치·군사적 위협을 제거하고, 북한체제의 안전을 보장받으려 한다. 북한이 핵개발 포기의 조건으로 북·미 불가침협정을 지속적으로 주장하고 있는 것도 이러한 배경에서 제기되고 있다.

아울러 북한은 대미관계개선을 통해서 미국의 경제지원 확대와 대북투자 등을 기대한다. 북한은 경제난과 국제적 고립이 미국의 대북경제제재에서 기인한 것으로 인식하고 있으며, 미국의 경제제재 해제에 의해서 경제적 활로를 모색하고자 한다. 또한 북한은 대미관계 개선이라는 관문을 통과함으로써 대일 및 대서방국가와의 관계진전을 기대하고 있다.

2. 정책수단

미국은 대북관계에서 북한체제 보장, 경제지원, 경제제재 완화, 대북투자 등과 같은 보상적 수단(remunerative means)과 외교적 압력, 경제제재, 군사적 대응 등의 강제적 수단(coercive means)을 보유하고 있다.

미국은 제네바합의와 그 이후 북·미대화를 통해 북한체제를 소극적으로 인정하는 조치를 취해 왔다. 북한은 제네바합의를 통해 북한에 대한 핵선

제불공격을 약속했으며 2000년 10월 북·미공동커뮤니케에서도 북한 주권을 인정하였다. 앞으로 북한이 핵프로그램을 완전 중단할 경우, 미국은 서한이나 성명을 통해 북한체제를 보장할 수 있다. 그리고 북·미 국교수립도 미국이 북한에게 외교적으로 행사할 수 있는 협상수단이다.

또한 미국은 북한에 대해서 경수로건설, 중유제공, 대북경제제재 완화, 대북쌀지원 등과 같은 경제적 보상수단을 활용해 왔다. 북한의 국제금융기구 가입 및 국제차관도입 지원, 국제컨소시엄에 의한 대북투자 등은 앞으로 고려될 수 있는 대북보상 수단이다.

반면, 미국은 외교적 압력, 경제제재, 군사적 대응 등과 같은 강제적 수단을 지니고 있다. 우방국과 유엔을 동원한 외교적 압력은 위기의 초기단계에서 그리고 위협부담 없이 활용될 수 있는 정책수단이다. 그런데 1993년에 비해서 북한이 남한, 중국, 러시아, 유럽연합 등과 관계를 개선함으로써 미국이 대북압박정책에 대한 국제적 지지를 확보하기가 용이하지 않다. 유엔안보리의 의장성명이나 대북결의안은 국제사회가 북한 핵포기에 대한 일관된 목소리를 보여 준다는 점에서 중요하다. 그러나 유엔안보리의 대북결의안에 대한 중국의 반대가 걸림돌이 되고 있다.

북한이 국제적으로 고립되어 있으며 국제적 연계망이 약하기 때문에 역설적으로 외교적 압력의 효과는 제한적이다. 북한이 국제원자력기구의 대북결의안, 유엔의 대북제재 결의안, 한·미·일 공조, 국제사회의 여론 형성 등 외교적 압력에 대해서 별로 구속을 느끼지 않는 점은 대북압박수단의 효과를 제약한다.

대북경제제재는 북한의 경제개방 개혁정책에 타격을 줄 수 있다는 점에서 효과적인 정책수단이다. 1993년에 비해서 대외식량원조에 대한 북한의 의존 비율이 커졌기 때문에 대북식량지원 중단과 무역제재가 북한에 대한 압력요인으로 작용할 수 있다. 그러나 대북경제제재의 성과를 가늠할 수 있는 남한, 일본, 중국, 유럽연합 등의 동참 여부는 미지수이다. 중국은 북한에게 경제적 제재를 가함으로써 난민이 발생하거나 북한의 급격한 붕괴로 인해 한반도에 불안정이 초래되는 것을 원하지 않는다. 또한 중국이 북한에 대해서 공식적·비공식적으로 제공하고 있는 경제지원과 물물거래를 완전히 차단하는 것도 사실상 불가능하다. 중국은 정부차원의 공식적

원조, 정부보조를 통한 무역거래, 그리고 국경지역의 물물거래를 통해서 북한에게 최소한의 생존을 위한 숨통을 열어주고 있다. 중국은 북한에게 압박을 가하기보다는 최소한의 지원고리를 유지함으로써 북한의 대중국 의존을 지속시키는 한편, 이를 근거로 한반도문제에 대한 영향력을 행사하고자 한다. 또한 일본 조총련의 대북송금을 완전 차단하는 것도 용이하지 않다.³⁶⁾

북한이 불량국가나 테러조직에게 핵 물질을 수출하는 것을 막기 위해서 핵물질을 적재한 것으로 의심되는 북한 선박의 운행을 선별적으로 봉쇄하는 방안이 실시될 수도 있다. 부시행정부의 미국무부 부장관인 아미티지가 미대선 전인 1999년 주도하여 작성한 대북포괄적 접근(A Comprehensive Approach to North Korea, 일명 아미티지 보고서)은 협상전략이 실패할 경우에 대한 대안으로 대북군사태세를 강화하고 북한의 미사일 수출을 공해상에서 저지하는 것을 제안한 바 있다³⁷⁾ 선별적 해상봉쇄 계획은 1963년 쿠바미사일 위기 당시 미국의 대쿠바 봉쇄정책과 유사한 형태가 될 수 있다.³⁸⁾

한편, 9.11테러 이후 미국의 선제공격론이 정책대안의 하나로 제시되고 있다. 9.11테러 이후 미국의 안보전략은 테러, 생화학무기, 사이버공격,

36) 1993년 북한 핵위기시에도 중국 및 일본의 동참 여부는 대북경제제재를 검토하는 데 있어서 핵심적 사항이었다. United States Institute of Peace, Special Report, *North Korea's Decline and China's Strategic Dilemmas*, (October 1997).

37) Richard L. Armitage, "A Comprehensive Approach to North Korea," *Strategic Forum*, No 159 (National University, March 1999).

38) 『동아일보』, 2003년 4월 28일; 실제로 미사일을 수출하던 북한 화물선이 나포되는 상황이 발생하였다. 2002년 12월 9일 스페인 군함은 미사일을 선전한 채 항해중이던 북한 화물선 소산호를 인도양의 공해상에서 나포하여 미국측에 인도하였다. 북한 화물선은 15기의 스커드 미사일을 선적하고 있었다. 그러나 미국은 당시 대이라크전을 준비하는 과정에서 예멘의 지지가 필요했기 때문에 국제법상 예멘이 미사일을 수입할 수 있으며, 미국이 이를 압수할 권한이 없다는 이유로 북한 화물선의 예멘행을 허용했다; 1996년 6월에도 미사일 부품을 선적한 북한 선박 구월산호가 인도에 의해 억류되었다. 인도는 구월산호에 실린 미사일 부품을 압수하고 북한 선원 44명을 구금했다. 인도는 북한의 미사일과 부품이 파키스탄에 유입되는 것을 우려했다. 인도는 북한에게 약 22억 원의 벌금을 부과하고 선박과 선원을 석방했다.

미사일 등 각종 비대칭적 위협(asymmetric threats)으로부터 미국을 보호하는 것에 우선순위를 두었다. 비대칭적 위협은 재래식 군사력에 의한 위협이 아니라 핵무기·생화학무기·테러 등으로 미국의 사활적 이익을 위협하게 하는 것이다.

9.11테러 이후 발표된 미국방부의 「4개년 국방보고서」(Quadrennial Defense Review)는 냉전시대의 봉쇄와 억지전략이 더 이상 효과적이지 않다는 점을 지적하였다.³⁹⁾ 선제공격론은 미국의 새로운 안보전략을 정립한 「미국의 국가안보전략」(The National Security Strategy of the United States, September 2002)에서 구체화되었다. 「미국의 국가안보전략」은 불량국가 및 테러집단의 위협에 대처하기 위해서 이를 억지하고 방어하는 예방적 반확산(preventive counter-proliferation)과 선제공격(preemptive strike)가 필요하다는 점을 강조하였다.⁴⁰⁾ 더욱이 2001년 12월 작성된 미국의 「핵태세 검토」(Nuclear Posture Review)는 대량살상무기의 위협이 존재할 경우 핵무기에 의한 선제공격이 가능하다는 점을 지적하였다. 특히 유사시 핵무기를 사용할 수 있는 대상국가로 중국, 러시아, 북한, 이라크, 이란, 리비아, 시리아 7개국이 지칭되었다.⁴¹⁾

이라크전의 종결이후 미국의 선제공격론이 이라크에 이어 시리아, 이란, 북한 등 여타 불량국가와 북한에게 적용될 것인가의 여부가 관심을 모으고 있다. 그런데 이라크전의 승리에도 불구하고 이라크에서 대량살상무기가 발견되지 않음에 따라서 선제공격의 근거가 수정될 수 있다는 견해도 있다. 미국의 고위당국자들은 적대국가들이 대량살상무기를 보유하고 있지 않더라도 이를 개발할 능력과 의지만 있으면 예방적 차원의 군사행동이 가능하다는 방향으로 선제공격의 논리를 변경할 수 있다는 것이다⁴²⁾

39) U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, (September 30, 2001).

40) The White House, "The National Security Strategy of the United States," September 2002. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss>

41) The Department of Defense of America, *Nuclear Posture Review* (December 31, 2001)

42) *The Financial Times*, May 3, 2003.

한편 북한의 일차적 정책수단은 대량살상무기와 미사일의 확산 위협이다. 북한이 어떤 목적으로 핵무기개발을 시도했는지 어느 시점부터 그것을 대미협상카드로 활용하려고 했는지를 판단하기가 쉽지 않다. 북한의 대량파괴무기 개발 의도는 고정적인 것이기보다는 국제사회의 반응과 북한 측의 손익계산에 따라서 가변적인 것이라고 할 수 있다. 북한은 안전보장을 위해서 대량살상무기를 개발하는 동시에 다른 한편으로는 대량살상무기를 협상지렛대로 사용할 수 있는 가능성을 끊임없이 탐색한다. 만약 북한이 대량살상무기의 개발 포기에 따른 이익이 개발 강행에 수반된 위험보다 크다고 판단할 경우, 대량살상무기 개발을 포기하고 반대급부를 받아들일 것이다. 반면, 개발포기에 따른 이익이 기대에 못 미칠 경우, 북한은 대량살상무기 개발을 지속하고 이를 통해 협상레버리지를 더욱 높이려고 할 것이다.

그리고 북한은 재래식 군사력, 침투, 테러, 도발 등의 위협수단을 보유하고 있다. 북한은 현대적 군사장비 부족, 식량 및 보급품의 제약, 군인 사기저하 등 제약요인에도 불구하고 마지막 의존수단으로 군사력을 동원할 수 있는 능력을 지니고 있다. 전반적 국력이 열세에 처할수록 북한이 최후수단인 군사적 수단에 더욱 의존하는 역설적 현상이 나타나고 있다. 1993년 북한 핵위기시 북한의 대남 ‘불바다위협’이 미국 및 한국의 대북 군사적 제재를 재고하게끔 하고 협상전략으로 선회하게 하였던 것도 북한으로 하여금 군사적 수단을 포기할 수 없게 하는 선례가 되었다. 따라서 군사적 수단의 동원에 수반되는 위험요소와 비용이 크에도 불구하고, 북한이 다양한 방법으로 정전체제를 위반하여 긴장을 고조시키거나 군사분계선 지역에서 제한된 규모의 기습공격을 할 가능성을 배제할 수 없다.

3. 접근방식

북한과 미국은 회담형식, 합의이행 순서, 의제 등에 있어서 대조적인 입장을 보이고 있다.

회담형식면에서 미국은 3차회담후 본격적으로 다자대화가 개최되어야 한다는 입장을 지니고 있다. 미국은 북한 핵문제가 북·미 양자간 시안이

아니라 국제적 사안이라는 점을 강조하고, 다자간 틀 속에서의 양자간 대화도 가능하다는 입장을 견지하고 있다. 미국은 다자대화의 틀을 통해서 북한에 대한 국제사회의 압력을 행사하고 참여국들이 북한에 대한 보상을 분담하기를 희망한다.

반면 북한은 북·미 양자대화를 통해서 미국으로부터 직접 체제보장을 받고자 한다. 북한은 북·미양자대화를 통해서 국제사회에서의 위상을 제고하는 한편, 한반도문제 해결에서 주도권을 장악하고자 한다. 북한은 4자 회담의 경험을 통해 다자회담이 북한에 대한 압력 증가의 장으로 활용될 가능성을 우려한다.⁴³⁾ 북한은 중국이 북한에 대한 우호적 내지 중립적 역할을 해 줄 것을 기대하여 북·미·중 3자회담을 수용했으나, 미국을 지지할 것으로 예상되는 한국과 일본의 회담참여는 반대하고 있다. 더욱이 북한은 한국을 배제함으로써 한국의 당사자자격을 인정하지 않고 한미갈등을 조장하고자 한다.

한편, 합의사항의 이행 순서 면에서 미국과 북한은 첨예한 입장차이를 보이고 있다. 미국은 북한이 먼저 핵개발을 포기한 이후 북한에게 체제보장과 경제지원을 제공할 수 있다는 방침을 지니고 있다. 미국은 북한이 국제적 규범을 위반했기 때문에 합의위반사항에 대해서 보상을 제공하는 협상방식을 택할 수 없다고 주장한다. 더욱이 북한의 합의이행을 신뢰할 수 없기 때문에 북한의 의무이행이 선행되어야 한다는 것이다. 다만 북한이 먼저 핵포기를 이행할 경우 북한의 국제적 고립 탈피 및 경제난 해소를 위한 방안을 추후적으로 고려할 수 있다는 것이다.

북한은 미국이 먼저 대북적대정책을 철회해야 핵개발 포기가 가능하다는 강경입장에서 변화를 보였다. 북한은 북한의 의무사항과 미국의 보상방안을 단계적으로 연계하여 양측이 의무사항을 동시이행하는 방안을 제시하였다. 북한은 제네바합의에 적용된 단계적 이행조치를 좀 더 포괄적인 형태로 확대하였다. 베이징 3자회담에서 표명된 북한의 3단계 로드맵에 의하면 1단계는 북한이 핵문제해결을 구두약속하고 미국이 중유공급 재

43) 4자회담의 전개과정과 북한의 4자회담 전략에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박중철, 『4자회담의 추진전략: 분과위 운영을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 37-42.

개, 경수로사업 지속을 이행하는 것이다 2단계는 북한의 핵활동 동결 및 사찰 수용 대신 미국이 대북핵무기 불사용, 북·미불가침 조약 체결을 보장하는 것이다. 3단계는 핵시설 해체 및 미사일협상 재개를 조건으로 미국이 북·미관계정상화, 테러지원국 명단 삭제, 경수로 완공 등을 추진하는 것이다.⁴⁴⁾

그리고 의제와 관련하여 미국은 핵·미사일문제, 테러문제, 인권문제, 재래식 군사력 등이 포함되어야 한다는 입장을 지니고 있다. 미국의 우선적인 관심사항은 핵·미사일문제이지만 이에 못지 않게 미국은 북한의 테러지원과 인권, 재래식군사력도 해결되어야 한다고 인식하고 있다.

반면, 북한은 미국에 대해서 체제보장과 관계정상화를 요구하고 있다. 특히 북한은 미국에 대해서 자주권 인정과 불가침조약을 통한 체제보장을 집중적으로 요구하고 있다.⁴⁵⁾ 아울러 북한은 미국으로부터 체제보장을 받는 한편, 경제지원은 한국, 일본 등과 후속 회담을 통해서 확보하려는 이중 전략을 지니고 있는 것으로 보인다

<미국과 북한의 전략적 구도 비교>

	미 국	북 한
목 표	○대량살상무기확산 방지 ○테러리즘 지원 중단 ○북한의 체제변화(인권개선 민주화)	○체제생존을 위한 북·미불가침 협정과 경제지원
정책수단	○보상적 수단: 체제보장, 경제제재 해제, 개발원조, 국교정상화 ○강제적 수단: 외교적 압력, 경제제재, 선제공격	○핵·미사일개발 ○재래식 군사력 ○침투·도발·테러 등 위협수단
접근방식	○다자대화 ○선 핵포기 후 체제보장·경제지원 ○핵·미사일, 테러, 인권문제, 재래식 군사력	○양자대화 ○3단계 로드맵(핵포기와 체제보장의 동시이행) ○체제보장, 관계정상화

44) 『동아일보』, 2003. 4. 28; 『조선일보』, 2003. 4. 30.

45) 『조선중앙방송』, 2002. 10. 25.

IV. 전 망

앞으로 북한핵문제의 전망에 대해서 위기고조, 조기 타결, 점진적 타결을 가정할 수 있다.

첫째, 회담이 결렬되고 위기가 조성되는 시나리오다. 부시행정부가 대북 정책에 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. 더욱이 이라크전이 종료된 상황에서 미국이 북한에 대해 공세입장을 취할 수도 있다.

그러나 미국이 북한에 대해서 선제공격을 감행할 가능성은 적다. 이라크전 종결 이후 부시대통령은 북한의 대량살상무기문제를 대화에 의해 해결하겠다는 점을 밝힘으로써 대북 군사적 공격 가능성을 배제하였다. 그리고 한국과 중국의 반대, 주한미군의 안전 등을 고려할 때, 미국이 북한에 대해 무력을 사용하기는 어려울 것이다. 또한 미국의 입장에서 볼 때, 북한은 군사적 제재를 감행할 정도의 전략적 이익이나 경제적 이익을 결여하고 있다. 더욱이 대북 무력제재는 북한의 반격가능성으로 인해 많은 위험을 수반한다.

둘째, 조기타결이 이루어지는 경우다. 협상의 진전상황에 따라 일괄적으로 모든 사안에 대한 합의가 도출될 수도 있고, 핵문제, 미사일문제, 테러문제 등 각 이슈별로 세부 합의가 이루어질 수도 있다.

그러나 관련 현안이 많고 양측이 입장이 첨예하게 대립하고 있기 때문에 조기타결이 이루어질 가능성은 희박하다. 조기타결을 위해서는 미국이 북한에게 체제보장과 경제적 보상을 제공하고 북한이 핵·미사일, 재래식군사력 감축 등의 사항에서 양보하는 형태가 되어야 한다. 그러나 미국이 북한에게 경제적 보상을 제공할 가능성은 희박하다. 북한도 확실한 보장이 없는 한 핵·미사일, 재래식군사력의 측면에서 양보할 가능성이 적다.

셋째, 우여곡절을 거치면서도 점진적으로 타협안이 마련되는 경우다. 이것은 회담이 유지된다고 하더라도 현안을 타결하는 데 상당한 시일이 소요되는 경우이다. 이럴 경우, 회담결렬과 회담재개가 반복되면서 핵, 미사

일문제에 대해서 부분적으로 타협이 이루어지고 단계적으로 합의가 도출될 것이다.

북한과 미국이 입장차이에도 불구하고 대화의 필요성과 협상의 불가피성을 인식하고 있다는 점을 감안할 때, 우여곡절 과정을 거치더라도 북·미가 궁극적으로 협상을 모색할 것으로 전망된다. 북·미 양측은 각자의 선결요구사항이 대화를 통하지 않고는 접점을 찾기 힘들다는 점을 인식하고 있다. 미국이 대북무력불사용 및 평화적 해결원칙을 밝히고 있으며, 북한도 대화를 통해 핵개발을 포기할 용의가 있다는 점을 시사하고 있다.

미국의 대북정책은 평화적 해결원칙에 입각하면서도 북한에 대한 경계심과 압박을 완전히 배제하지 않는 「매파적 개입정책」(hawkish engagement)이 될 가능성이 있다. 매파적 포용정책의 주요 목적은 상대방을 끌어안는 것이 아니라 상대방의 부정적 측면을 노출시키고 자신의 정책에 대한 대내외적 지지를 확보하기 위한 것이다. 매파적 포용정책은 포용정책이 궁극적으로 효과가 없기 때문에 압박정책을 택하지 않을 수 없다는 것을 입증하기 위한 명분축적용 전술이다. 또한 매파적 포용정책은 불량국가에 대해서 보상을 제공한 뒤, 그것을 회수할 경우 손실 효과를 크게 함으로써 불량국가를 길들이기 위한 방법이다. 그리고 매파적 포용정책에 입각한 인도적 지원은 불량국가의 정권과 주민을 분리시키고 주민들의 마음을 얻기 위한 방안으로 이용된다. 아울러 매파적 포용정책은 협상에서 당근과 함께 채찍을 동시에 사용한다. 매파적 포용정책은 군사적 대응태세와 위협수단을 강조함으로써 보상의 매력을 높이는 한편 상대방이 양보하지 않았을 경우 감수해야 할 희생을 고려하게 한다.⁴⁶⁾

미국이 북한에 대해서 매파적 포용정책을 택할 경우 협상을 진행하면서도 북한에 대해서 맞춤형 봉쇄정책(tailored containment policy)을 택할 가능성을 배제할 수 없다. 맞춤형 봉쇄정책에는 인도적 지원의 중단, 유엔의 대북결의안, 북한의 무기수출 저지를 위한 선별적 해상봉쇄, 조총련의 대북송금 중단, 북·중 무역 중단, 기술지원 및 교육 중단 지원 등이 포함된다.⁴⁷⁾

46) Victor D. Cha, "Korea's Place in the Axis," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 3 (May/June 2002), pp. 82-88.

북한은 협상력을 제고하기 위해 ‘벼랑끝 전술’(brinkmanship tactics)을 구사하는 한편, 정책수단을 세분화하는 ‘살라미 전술’(salami tactics)을 사용할 것이다. 특히 북한은 벼랑끝 전술에 입각하여 상대방의 일방적 양보 요구, 허세(bluffing)와 위협, 최종기한의 임의 설정, 회담중단 시사 등의 전술을 사용함으로써 회담에 난관을 조성할 것이다⁴⁸⁾

북한과 미국이 간헐적인 회담중단과 긴장고조의 위험을 겪으면서 지루한 협상을 진행할 경우 핵심적인 문제는 회담의 형태 합의이행 순서, 북한에 대한 보상방안이다.

우선 회담의 형태는 유동적이다. 북·미·중의 3자회담이 고착될 가능성도 있고 4자회담(북한, 미국, 중국, 남한), 5자회담(북한, 미국, 중국, 남한, 일본), 6자회담(북한, 미국, 중국, 남한, 일본, 러시아) 등 다양한 형태의 회담이 시도될 가능성도 있다. 그리고 2단계 회담이 추진될 수도 있다. 예를 들면 1단계에서 북·미·중 3자회담을 통해 포괄적 틀이 마련되고 2단계에서 세부사항의 이행을 위한 후속회담으로 여러 개의 양자회담이나 5자회담, 또는 6자회담이 개최될 수도 있다. 회담의 형태를 확정하는 데 있어서 관건은 어떤 형태로든지 북·미 협상이 실질적으로 보장되어야 한다는 점이다. 그리고 다자회담을 성사시키기 위해서는 이에 대한 북한의 동의를 얻어내는 것이 중요하다. 북한은 다자회담이 실질적으로 합의의 보장 및 보상제공을 위해서 필요하다는 점을 인정하지 않는 한 다자회담을 수용하지 않을 것이다.

그 다음 중요한 문제는 북한의 의무이행사항과 미국 및 국제사회의 보상방안을 시간별 및 이슈별로 종횡으로 연계하는 것이다. 북한과 미국 및 국제사회의 상호 이행사항은 여러 가지 사항을 포함하고 있기 때문에 일시적으로 이행되기는 어렵다. 따라서 미국이 단계적 로드 맵에 대해서 반대하고 있음에도 불구하고 결국 협상에 의한 해결방안은 양측의 요구사항을 시간별 및 이슈별로 연계하여 단계적 로드 맵을 만드는 형태가 될 것

47) Michael R. Gordon, "North Korea Faces Isolation over Reactors," *The New York Times*, December 29, 2002.

48) Scott Snyder, *Negotiation on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington, D.C. : United States Institute of Peace Press, 1999), 68-96.

이다. 협상 결과 각 이슈별로 합의가 도출될 수도 있고, 모든 사안을 총망라하여 포괄적 합의문이 도출될 수도 있다.

북한의 의무사항은 플루토늄 및 농축 우라늄에 의한 핵개발을 폐기하고 미사일 개발, 테러문제, 인권문제 등에 있어서 전향적인 조치를 이행하는 것이다. 특히 북한의 핵시설 및 향후 의심지역에 대한 광범위한 사찰을 실시하는 것이 핵심사항이 될 것이다.

그리고 북한의 대량살상무기 및 미사일 개발 포기에 대한 보상방안이 핵심의제가 될 것이다. 북한체제의 보장방안으로는 북·미관계개선 과정에서 양국간 모든 현안을 망라하여 포괄적인 형태의 「북·미공동합의문」을 채택하고, 이 가운데 북한체제에 대한 안전보장을 명시하는 방안이 있다. 이것은 북한이 무력도발을 하지 않는 한, 핵무기 및 재래식군사력에 의해서 북한을 선제공격하지 않겠다는 것을 명시적으로 보장하는 것이다 또는 북·미수교시 북·미우호협력 조약을 채택하고, 이 가운데 북한체제 보장 내용을 포함하는 방안도 있다.

그리고 국제적 차원에서 북한체제를 보장하는 방안도 모색될 수 있다. 예를 들면 6자회담(남한, 북한, 미, 일, 중, 러)을 통해서 북한체제의 안전과 한반도평화를 보장하는 방안이 있다. 6자회담은 한반도평화체제 전환을 국제적으로 보장하는 장치로 확대될 수도 있다.

그리고 북한의 경제발전을 지원하는 종합적 방안이 마련되어야 할 것이다. 일차적으로 미국은 대북경제제재를 해제하고 북한을 테러리스트지원 국가 명단에서 해제함으로써 국제금융기구의 대북차관을 가능하게 해야 한다.

또한 북한의 에너지개발을 위한 국제적 컨소시엄이 형성될 수도 있다. 북한에 화력발전소를 건설하거나 시베리아가스관을 연결해서 북한에게 가스를 제공하는 국제적 사업을 위해 관련국가들이 공동 기금을 출자하는 형태의 국제컨소시엄이 구성될 수도 있다.

다자적 대북지원 프로그램과 함께 남북경협사업의 활성화가 북한경제에 활로를 제공할 수 있을 것이다. 또한 북·일국교정상화와 함께 일본의 대북 경제보상금이 북한경제발전에 필요한 자본을 제공할 수 있다.

V. 맺음말

북한핵문제의 전개양상은 남북관계와 동북아질서, 그리고 세계정세에 중대한 영향을 미칠 것이 분명하다. 북한핵문제의 해결을 위해 다음과 같은 대비책을 마련하는 것이 필요하다.

우선 북한 핵문제의 전개 양상에 대한 다양한 시나리오를 상정하고 각 유형별로 구체적인 대북정책을 마련해야 한다. 핵협상이 순조롭게 진행될 경우뿐만 아니라 회담결렬 및 위기고조 경우 등에 대비한 다양한 대비책을 마련해야 한다.

일차적으로 협상에 대비한 종합적 로드 맵을 마련해야 한다. 포괄적 협상안은 북·미가 현안으로 제시하고 있는 모든 사항을 망라해서 상호 연계 하에 순차적으로 해결하는 실천 프로그램이 될 것이다. 포괄적 방안은 각 단계별로 북한의 이행조치와 이에 상응하는 미국, 한국, 일본 등의 이행조치에 대한 종합적 방안이 될 것이다.

따라서 한국이 어떤 단계에서 어떤 형태로 다자회담에 참여할지를 결정해야 한다. 한국이 다자회담에 참여하기 위해서는 북한으로 하여금 한국이 다자회담에서 회담의 진행 및 타협에 기여할 수 있는 긍정적 역할이 있다는 점을 설득시켜야 할 것이다. 한국이 부담하는 비용에 상응하는 형태의 입지를 확보하기 위해서 회담 초기에 참여하는 방안과 포괄적인 틀이 마련된 뒤, 후속회담에 참여하는 방안의 이익과 부담을 냉철하게 검토해야 한다.

한국의 다자회담 참여 여부에 관계없이 한국은 어떤 형태로든지 대북 경제 보상의 비용을 분담해야 될 것이다. 한국의 경제적 부담은 일본, 유럽연합, 미국 등을 포함한 대북컨소시엄을 통한 분담이 되도록 하는 것이 바람직하다. 그리고 한국의 경제적 부담은 일방적인 대북지원의 형태보다는 시베리아가스관개발이나 대북에너지사업 참여 등 한국에게도 일정한 혜택이 제공되는 형태가 되어야 할 것이다.

또한 회담결렬시 긴장고조를 최소화하고 회담을 재개할 수 있는 방안도 마련해야 한다. 회담이 교착상태에 빠졌을 경우 북한이 돌발적으로 긴장고조행위를 하지 않도록 하는 위기관리방안도 강구해야 한다. 그리고 회담결

렬상태에서 한국이 남북대화를 통해 회담재개를 중재할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

한편, 북한핵문제의 해결을 위해 다층적 협력구도를 마련해야 한다. 일차적으로 한·미·일공조를 통해 공통의 협상안을 마련하는 데 초점을 두어야 한다. 북한핵문제에 대한 인식, 대응책, 정책수단 등에 있어서 한·미·일간 입장차이를 조정하고 최대의 공통분모를 마련해야 한다. 이를 위해 한·미·일 3자조정감독 그룹을 정례화하고 회의대표의 위상을 격상시키는 것이 필요하다. 아울러 러시아, 유럽연합 등과의 협조를 통해 다층적 국제 협력방안을 모색해야 한다.

그리고 북한핵문제와 관련하여 남북대화 및 남북협력사업의 추진방향을 정립해야 한다. 한국은 북한핵개발 불허의 입장에서 북한핵개발의 진전상황에 따른 구체적인 레드 라인을 설정해야 한다. 북한이 레드라인을 넘어서지 않는 한 남북대화와 남북협력사업을 지속하도록 해야 한다. 단, 북한이 레드 라인을 넘어설 경우, 남북경협의 속도조절과 대북 경제태세 강화 조치를 검토해야 할 것이다.