

북핵 신 전략 구상: 한·미·중 연대 강압외교 전략

최 종 철*

I. 서론	구성
II. 북한 핵 위기 경과, 대응 전략 평가 및 쟁점 환경 변화	IV. 북한 핵 대응 “한·미·중 연대 강압외교 전략”
III. 북한 핵 대응 “강압외교 전략”의 이론적	V. 결 론

Abstract

A New Strategic Initiative on the North Korea's Nuclear Issue: The ROK-US-China Coalitional Coercive Diplomacy

This study is a new proposal to break the standstill through “a strategy of ROK-US-China Coalitional Coercive Diplomacy.” As of the end of the 2006, the second round of the North Korean nuclear issue has come to a standstill. The Six-Party Talks, being led by the China since 2003, are not seemingly to bear fruits in a near future. It is not probable that China would abandon North Korea, even though it unexpectedly decided to participate in the sanctions by the UN Security Council's resolution of No. 1718. It is due to the strategic value of North Korea as a buffer state between China and the US. The US is not possible to drive power out its long lasting tough stance against North Korea by neither giving up counter nonproliferation policy nor withdrawing its

PSI and financial sanctions. The influence and leverage of South Korea over the North is not much significant in the process of resolution of the issue.

Against this background, the time has come to devise a new strategy to deal with the North Korean nuclear issue. That is a strategy of ROK-US-China coalitional coercive diplomacy. To persuade North to do away with the development of nuclear weapons, the three countries need to establish a coalition to coordinate their policies and strategies toward North Korea. The coalitional coercive diplomacy as an alternative to war is a device to conducive to the stability in the region, as well as a coordinated management of the North Korean nuclear issue.

Key Words: coercive diplomacy, Six-Party Talks, coalition of the willing, North Korean nuclear issue, coercion and counter coercion, dynamic contest

* 국방대학교 교수

I. 서론

1993~94년 1차 북한 핵 위기가 카터(Jimmy Carter) 대통령의 북한 방문 및 김 일성과의 회담으로 진정된 지 약 10년이 지난 2002년 10월 북한 당국이 HEU 핵무기 보유 사실을 인정함으로써 북한 핵 위기는 다시 살아났다. 이는 북한이 2005년 2월 10일 핵무기 보유를 선언하고 6자회담 불참을 통보한 데 이어 2006년 7월 5일 미사일 발사와 10월 9일 핵실험을 단행한 데 대해 미국 등 국제사회가 10월 15일 유엔 결의안(1718호)을 만장일치로 통과시킨 데 따른 것이다.¹ 작금의 2차 북핵 위기는 핵실험을 통한 핵 보유국의 위상을 확보하여 체제 안정 등의 목적을 추구하려는 북한과 이에 맞서 유엔 등 국제사회의 지지와 지원을 업고 패권적 세계질서 유지 차원에서 북한 핵 문제에 접근하는 미국 사이에 강압-반강압 외교(Coercive-Counter Coercive Diplomacy)적 대치를 축으로 하여 진행되고 있다.² 만약 이 북·미간 대치가 극한으로 치달을 경우, 그 결과는 한반도의 파국이자 동북아 세력 균형의 와해이며 그리고 국제 핵 질서의 재편으로 발전하게 될 것이다.

북한 핵 문제로 야기되고 있는 위기는 1993~94년 1차 위기 이후 지금까지 완급은 있었으나 지속적으로 고조되어 왔으며 최근 그 종점으로 치닫는 듯하다. 따라서 북한 핵 위기를 최소화한 관리하고 궁극적으로 해결할 수 있는 보다 효율적인 새로운 전략이 나와야 할 때가 되었다.³ 단속을 거듭한 6자회담도 기대할 해결 방안을 생산

¹ 가장 최근의 북한 미사일 발사 및 핵 실험 문제 분석은 최종철, “북한 미사일 발사와 한국의 전략적 대응,” 『월간 U-안보리뷰』, Vol. 7 (2006.8.15); 이상근, “북한 핵 실험 파장과 우리의 대응,” 『월간 U-안보리뷰』, Vol. 9 (2006.10.15) 참조할 것.

² 본 연구의 이론적 틀인 강압 외교이론과 실제에 관한 최근 연구들 가운데 일부로서 Robert J. Art and Patrick M. Cronin, eds., *The United States and Coercive Diplomacy* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2003); Daniel Byman and Matthew Waxman, *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002); Peter Viggot Jakobson, *Western Use of Coercive Diplomacy after the Cold War* (New York: St. Martin's Press, 1998); Lawrence Freedman, ed., *Strategic Coercion: Concepts and Cases* (Oxford: Oxford University, 1998); Robert A. Pape, “Coercion and Military Strategy: Why Denial Works and Punishment Doesn't,” *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 15, No. 4 (December 1992); Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1991); *The Limits of Coercive Diplomacy*, 2nd ed. (Boulder: Westview Press, 1994); Robert O. Keohane, “Multilateral Coercive Diplomacy: Not ‘Myths of Empire’,” November, <http://www.ciaonet.org/special_section/iraq/papers/ker02/ker02.html> (2002) 등이 있다.

³ 이러한 필자의 주장에 견해를 같이하는 연구 및 기타로는 김태효, “북핵, 이제 승부를 걸어야

하기 어려운 처지에 놓여 있다. 새 전략은 북한이 사실상의 9번째 핵무기 보유국의 위상을 차지하지 못하게 하는 것으로부터 시장민주적 체제로 전환함으로써 스스로 핵 무용론을 자인하도록 하는 데 초점이 맞추어 진 것이어야 한다. 그렇게 하기 위해서 미국의 비확산 세계 전략 차원의 접근과 비효율적인 강경책 일변도 전략이나 중국의 소극적인 유화 일변도 및 북한을 세력권 내의 완충국가로 간주하는 지정학적 정책은 수정되어야 한다. 그리고 한국 역시 북한의 핵 보유를 단순히 남북공조의 관점에서 포용정책 혹은 화해협력정책 차원에서만 다루는 자세는 문제 해결에 바람직하지 못하다. 더불어서 현 정부가 천명한 북핵 3원칙⁴ 중 하나인 “한국 정부의 적극적 역할” 원칙이 구현되는 전략은 더욱 바람직할 것이다.

북한의 미사일 시험발사와 핵 실험 후 북핵 문제를 둘러싼 쟁점 환경은 눈에 띄게 변했으며 이는 북핵 해결 구도와 전략을 새로이 구상할 수 있는 동력을 제공하고 있다. 이와 같이 가시적으로 변화된 쟁점 환경(issue conditions)-관계 국가의 수와 전략, 쟁점의 성격과 특성, 시간/공간적 상황 등-의 관점에서 볼 때 새로운 북한 핵 대응전략으로 역내 핵심 관계국에 의한 강압외교(coercive diplomacy) 전략이 바람직하다. 더 구체적으로는 새 전략은 미국과 중국의 적극적 참여와 역할을 바탕으로 하고 한국이 전략 수행의 촉진자인 동시에 제한적으로 리더십을 발휘하며 3국간의 긴밀한 연대(collation) 속에서 평화적 대화를 우선으로 하고 제한적 무력의 사용 및 사용 위협의 뒷받침을 받는 외교적 방법인 “한·미·중 연대 강압외교 전략(Strategic of Coalitional Coercive Diplomacy)”이라 할 수 있다. 북한 핵 문제를 해결하는 데 있어서 강압외교 전략은 설득과 타협 등 순수한 외교적 수단과 인센티브 제공 그리고 제한적 무력 사용과 사용 위협 등 다양한 외교 및 무력 수단을 동원하는 오케스트라식 전략이기 때문에 다른 어떤 전략 보다는도 유용하다고 할 수 있다.⁵ 다만 관계국의 참여 의지와 자원을 동원하는 오케스트라의 지휘자 역할이 참여국 사이에 적절히 배분되어 실행될 수만 있다면 그러할 것이다.

한다.” 『조선일보』, 2005년 5월 9일. 이 외에 북한 핵 문제의 긴박성에 대한 보도는 많다. 그 가운데 윤영찬, “한나라 ‘북핵’ 최악의 시나리오 마련하라,” 『동아일보』, 2005년 5월 5일; “북핵 중대 국면,” 『조선일보』 사실, 2005년 5월 5일; “북핵 ‘갈림길...과련국 행보 ‘긴박,’” 『중앙일보』, 2005년 5월 6일; “북핵 진상을 알고 싶다,” 『중앙일보』 사실, 2005년 5월 4일; 박신흥, “북핵 위급성 첫 공식화,” 『중앙일보』, 2005년 5월 5일 등이 있음.

⁴ 노무현 정부가 선언한 북핵 3원칙은 첫째, 북핵 불용, 둘째, 평화적 해결, 셋째, 한국의 적극적 역할 등이다.

⁵ 북한 핵 문제 해결을 위해 전쟁의 방안까지도 고려해야 한다고 주장하는 논평가도 있다. 조민호, “94년 여름과 올 여름,” 『세계일보』, 2005년 5월 18일.

이런 시각에서 이 연구는 재발한 압과 같은 북한 핵 문제 해결 전략을 개념적으로 제시하고자 하는 데 목적을 두고 있다. 본 연구에서 제시한 ‘한·미·중 연대 강압외교 전략’은 6자회담과 병행 추진되는 가운데 삼국을 중심으로 일본, 러시아 그리고 유엔 등 국제사회 등이 대북 정책을 조정하고, 현재의 분산적인 대북한 협상 전술을 통합적이고 구심점 있게 만들며 더 효율적으로 추진할 수 있을 것으로 기대된다. 이를 위해서 먼저 북한 핵 문제가 처한 현재의 환경과 지난 경과를 통해서 문제 해결의 주요 장애물을 찾아낼 것이다. 이어서 변화된 북한 핵 쟁점 환경 분석을 바탕으로 문제 접근 시각과 강압외교 전략의 이론적 골간을 설명한 후 한·미·중 삼국간 “연대 강압외교 전략”의 주요 내용을 개념적으로 제시할 것이다.

II. 북한 핵 위기 경과, 대응 전략 평가 및 쟁점 환경 변화

1. 북한 핵 위기 경과

제 1차 북한 핵 위기를 마무리 지었던 1994년 10월에 체결된 북·미간 제네바 합의(Agreed Framework)는 이미 휴지조각이 되었다. 미국은 물론 다른 6자회담 참가국들도 더 이상 제네바 합의에 대한 정치적 지지를 보내지 않는다. 일차적으로 북한이 핵무기 개발 관련 거짓 행동을 했고 핵무기 활동을 확대함으로써 한반도 비핵 합의를 어겼으며 국제사회의 비확산원칙에 도전했기 때문이다.⁶ 더불어서 1998년 북한이 대포동 미사일 발사 실험을 한 것도 북한 핵 위기를 고조시키는 데 일조했다고 할 수 있다. 물론 미국의 행정부 교체에 따른 대북핵 정책 의지의 변화와 진전한 자세의 부족 그리고 정책자원이 중동지역에 집중됨으로써 북한 문제에 대한 소홀함 등도 책임이 있다고 할 수 있다.

2002년 가을 북한 당국이 농축우라늄 핵 계획을 공개할 때까지 제네바 기본합의는 여러 소규모 위기들을 견디며 명맥을 유지하는 가운데 북한의 핵 야망은 현실화 되지 못했다. 이는 북한 당국이 1992년의 남북비핵화 공동선언, 1994년 제네바 기본합의서, 핵비확산 조약(NPT), IAEA 등 몇 개의 국제적 협정들에 정면 도전을

⁶ William M. Drennan, “Nuclear Weapons and North Korea: Whs Coercing Whom,” Robert J. Art, and Patrick M. Cronin (eds.), *The United States and Coercive Diplomacy* (Washington, DC.: United States Institute of Peace Press, 2003), p. 198.

자제한 때문이었다.⁷

2002년의 HEU 공개로 시작되고 2003년 1월 북한의 NPT 탈퇴로 조성되기 시작한 제 2차 핵 위기를 관리, 해결하기 위해서 2003년 미국, 일본, 중국, 러시아 및 한국 등 동북아 지역의 5개국들은 북한의 동의로 6자 회담을 북경에서 개최하기 시작했다. 북경 6자 회담은 중국의 적극적 중재 노력 덕분에 2004년 초까지 3차례 개최되기는 했으나 성과는 거의 없었다. 그 사이에 2차 핵 위기가 서서히 고조되는 가운데 북한은 2005년 2월 핵무기를 보유하고 있다고 선언하고 3월에는 스스로를 핵 국가로 자임하면서 6자 회담 대신에 핵군축 회담이 열려야 한다고 주장하기까지 했다. 2005년 9월 19일 6자 회담 공동선언이 발표되었으나 북한과 미국의 조문 해석을 둘러싸고 다시 반목의 길로 들어서면서 북핵문제 협상은 교착상태에 머물러 있다.

그 동안 미국이 2005년 9월 BDA 계좌를 동결하는 등 북한에 대한 금융제재에 돌입하고 북한은 2006년 7월 5일 미사일 시험 발사와 10월 9일 핵실험으로 맞서는 등 대미 반강압(counter coercion)을 계속하자 미국 등 국제사회는 유엔 결의안을 채택하여 다시 북한의 벼랑끝 전술에 더욱 엄격히 대응했다. 북한에 대한 더욱 엄격한 대응책이 이전과 달리 의미가 있는 것은 중국과 러시아가 동참했다는 사실이며 동시에 PSI를 통한 북한의 핵 및 미사일 관련 물질의 이전을 저지하고 금융제재로 김정일의 리더십에 타격을 가하며 북한 인권 문제의 국제화로 외교적 압박을 증대하고 나아가 군사적 제재를 하나의 옵션으로 배제하지 않음을 암시하는 등 종합적인 압박책이 보다 조직적으로 진행되고 있는 것이다.

북한은 2002년 HEU 계획 발표 이후 NPT 탈퇴, 핵무기 보유 선언 및 6자 회담 불참 선언 그리고 최근 미사일 발사 시험과 ‘핵실험’을 통한 핵국가 위상 확보 등 미국과 국제사회를 상대한 게임 주도권 장악을 위한 “확진 우세(escalation dominance)”를 유지하려는 압박 조치를 계속하고 있다. 이는 북한과 미국 사이에 그리고 한국과 중국은 경제적 지원의 단속을 통하여 제한적으로 참여하는 강압과 반강압(coercion and counter-coercion)의 역동적 경합(dynamic contest) 과정에서 북한은 계속 주도권을 잡아 나가고 있음을 의미한다. 이는 북한의 반강압 전략에 대해 미국과 중국 및 한국이 적절히 대응하지 못하고 있음을 의미한다.

⁷ *Ibid.*, pp. 196~197.

2. 북한 핵 대응 평가

2002년 2차 핵 위기가 시작된 이래 미국 등 6자 회담 당사국과 유엔 등 국제사회는 효과적으로 대응해 왔는가? 최근 2차 핵 위기 동안 북한은 HEU 계획 발표, 핵 무기 보유 선언, 미사일 발사, 그리고 핵실험 등 확전 우세를 유지하기 위한 다양한 전술을 중단 없이 구사해 왔다. 이러한 북한의 치밀하게 계획된 소위 벼랑끝 전술식 위기 조장 전략에 대해 대응 국가들은 대체로 반응적이었다. 또한 미국이 대응 전략의 주도국으로 인정되어 왔으나 대테러 전쟁과 중동 사태에 우선순위를 두는 전략에 몰두한 나머지 효과적인 리더십을 발휘하지 못했다. 뿐만 아니라 6자 회담의 5개 대응국가들은 각자 자국의 이익에 따라 행동함으로써 통합되고 조율된 대응책을 마련하지 못했다고 할 수 있다. 같은 맥락에서 2003년 시작된 6자 회담은 출추었으나 어떤 의미 있는 결실을 생산하는 데는 실패했다. 6자 회담의 결실로서 2005년의 9.19선언은 가문의 단비로 평가되나 그 후속 과정은 동 선언을 “안타까운 과실”에 그치게 하고 있다.

북핵 대응과정에서 한국은 북한 핵의 직접적 위협 하에 놓여 있음에도 불구하고 미국의 세계 핵비확산 전략에 의존해 왔다. 동시에 한국은 북한 핵이 일본과 대만 등의 핵무장을 초래할 것을 우려하는 중국의 대응에 기대는 등 주도적이고 적극적인 자세를 보이지 않았다. 이러한 대외 의존적 자세와 함께 한국은 북한에 대해서는 식량, 비료 등 인도적 지원과 금강산 관광 및 개성공단 개발 등 경제 지원 등으로 화해와 협력을 통한 북핵 위기의 평화적 해결에 주력하였다. 또한 한국은 북한과 미국 사이에서 중간자를 자임하며 북한에게 핵 포기를 설득하고 미국에게 협상 자세의 유연화를 주문함으로써 북·미간 타협을 유도했으나 성공하지 못했다.⁸ 뿐만 아니라 한국의 대북핵 원칙으로서 ‘북핵 불용’과 ‘평화적 해결’ 및 ‘한국의 주도적 역할’을 내세우면서도 북한의 핵 보유 선언과 핵실험은 ‘핵불용’ 원칙에 위배됨에도 불구하고 경제 지원을 계속하는 정책을 추진함으로써 원칙의 철저한 적용을 유보하는 태도를 보이고 있다.⁹

더불어서 북핵 문제 해결에 있어서 한국의 문제점은 해결책 접근 시각이 확연히 양분되어 있는 것이다. 한 시각은 한·미공조를 통해서 북핵 문제를 풀어야 한다고

⁸ 김근식, “북한의 핵실험 가능성과 한국의 선택,” 『미래전략연구원 논단』 (2005.5.13).

⁹ 한국의 대북핵 협상 실패를 주장하는 사람도 있다. 문창극, “북핵 방향을 끝내라,” 『중앙일보』, 2005년 5월 2일.

주장하고, 다른 시각은 이러한 보수 진영의 주장과 달리 탈미 자주와 민족공조의 관점에서 해결해야 한다고 주장한다.¹⁰ 이 양분된 시각은 북한의 반강압 전략에 힘을 실어 주는 결과를 초래시키고 있다. 게다가 한국은 최근 중국의 대화 중심의 북핵 해결 노력이 강화되자 동맹국 미국과 보조를 맞추기보다는 중국의 대응책에 경사된 자세를 보임으로써 북한에 보다 단호한 의지를 전달하는 데 실패했다.

한편 미국은 1차 핵 위기를 해결하는 과정에서 전술적이고 임시변통적(ad hoc)인 접근을 했다고 비판을 받고 있다. 또한 미국은 북핵 협상테이블에 중국의 부장관급 대표에 비해 차관보급 협상 대표를 내세우는 등 고위급 외교를 통한 해결 의지도 보여 주지 못했다. 그럼에도 북핵 위기가 파국에 이르지 않았던 것은 전대미문의 사건 즉 카터 대통령의 개입 덕분이었다. 이는 어디까지나 파국의 모면이었지 문제의 해결은 아니었다.¹¹ 이러한 미국의 북핵 정책은 부시 행정부에 들어서도 크게 달라지지 않았다. 2차 핵 위기에 대해서도 미국은 북한의 핵 도전에 대해 대응태세(posture)를 갖추고 있었지만 부시 대통령의 북한 불신, 북한 고립을 주장하는 강경파와 협상 우선의 온건파 간의 갈등, 그리고 다자 접근에 대한 지나친 의존 등으로 바람직한 결과를 끌어낼 정책(policy)은 없었다.¹² 부시 행정부 출범 당시에는 이라크 사태에 몰두하여 북한 핵 문제에 대해 관심을 쏟기 어려웠으며 2기 행정부에서도 일관되게 패권적 강압책 일변도 전략을 고수하고 있다. 대체로 미국의 대북핵 정책은 봉쇄와 제재의 플랜 B - 위기 해결을 위한 평화적 방책(A안)이 실패했을 경우에 대비하여 봉쇄와 제재 등을 통한 김정일 정권 붕괴 시나리오 등 - 를 과장하는 미국 언론의 부풀리기와 네오콘의 음모적 시각도 문제를 야기했다.

미국의 대북한 핵전략은 수사적으로는 강경하나 수동적이고 미약하다고 할 수 있다. PSI나 북한 인권법 등은 장기적인 전략으로서 직접적이고 즉각적인 효과를 기대할 수 없는 것들이다. 어떤 측면에서는 부시 행정부의 대북 정책은 그의 2기 취임사에서 나타난 바와 같이 북한을 자유 민주주의 확산 대상의 하나로 간주하는 것으로 보였다. 예를 들면 북한의 핵 쟁점과 관련하여 김정일을 “폭군”으로 부르고 북한을 “폭정의 전초기지”로 부르는 등 ‘자유’를 강조하는 시각에서 북한을 언급하고 있다.¹³

¹⁰ 배명복, “북핵의 마지노선,” 『중앙일보』, 2005년 5월 1일.

¹¹ William M. Drennan, “Nuclear Weapons and North Korea: Who’s Coercing Whom,” p. 194.

¹² Larry A. Niksc, *Korea: US-Korean Relations-Issues for Congress* (CRS Report for Congress, Order Code RL 33567, July 21, 2006), p. 2.

이에 반해 중국은 북한 핵이 실질적이기보다는 상징적인 것이라고 생각하고, 북핵 문제를 해결하기 위해 북한에 경제 협력 확대라는 카드를 사용하고 있으며 비록 미국의 입장이 강경한 압박으로 기울더라도 이러한 중국 자체의 기조는 허물지 않아 왔다.¹⁴ 즉 중국은 북핵은 “물지 않고 짓기만 하는 것(a louder bark than bite)”으로 간주하고 채찍보다는 당근 우선의 대북 핵 전략을 구사하고 있다.¹⁵ 중국은 북한의 핵 보유는 반대하나 완충국가로서의 전략적 가치 때문에 북한을 반대할 수 없다는 입장을 고수했다. 나아가 중국은 북한 핵보다도 체제 와해로 인한 한반도의 불안정이 중국의 ‘소강사회’ 건설 전략에 더 위해가 된다고 보는 것이다. 더하여 중국은 미국이 이라크 사태를 처리하는 과정에서 보여 주었듯이 미국의 일방적 주도를 견제하려는 목적도 가지고 있다.

지금까지의 대북 전략에 있어서 가장 심각한 문제는 6자 회담 5개국들간의 대응 전략의 보조가 맞지 않고 있는 점이다. 대표적으로 미국은 북핵 해결책으로 리비아 모델을 옹호하는 데 비해 중국과 한국은 우크라이나 모델을 선호하고 있다.¹⁶ 그리고 미국과 일본은 강경 태세를 중심으로 설득보다는 압박 우선의 정책을 구사하고 한국과 중국은 경제적 지원과 협력적 자세를 앞세우고 있다. 즉 미·일과 한·중 두 진영으로 나뉘어서 선악(bad guy, good guy) 역할을 나누고 한 진영에서 강압책을 쓸 때 다른 진영은 유인책을 쓰는 등 서로 상반된 전략과 전술로 맞서는 양상을 보여 왔다.

종합해 보면, 전체적으로 1, 2기 북핵 위기를 거치면서 북핵 문제는 북한측의 문제점은 차치하고 대응국가들의 조율된 정책 부재와 이들이 만든 장애물들로 인해서 해결이 지연되는 것으로 보인다. 먼저 북핵 문제는 북한과 미국의 양국간 문제처럼 취급되는 것 같았고 해결 노력도 미국에 의해 주도되었다. 또한 미국의 강경책과 중국의 유화책이 너무 극명하게 대비되고 있다. 미국은 중국의 대북한 영향력에 기대하고 중국은 문제 해결의 열쇠는 미국이 쥐고 있다고 생각한다. 나아가 중국은 미-북 불신이 문제 해결의 최대 걸림돌이라고 보고 있고 미국은 중국의 영향력 행사가 불충분하며 북한 편들기를 계속한다고 비난하고 있다. 게다가 최근에는 북한이 대

¹³ Larry A. Niksch, “부시 취임사와 대북한 정책,” 『조선일보』, 2005년 1월 31일.

¹⁴ 최원기·유광중, “중국, 대북 식량수출 제한 검토,” 『중앙일보』, 2005년 5월 9일 <북중 무역 통계 그림>.

¹⁵ John S. Park, “Inside Multilateralism: the Six Party Talks,” *Washington Quarterly* (Autumn 2005), p. 83

¹⁶ *Ibid.*, p. 79. 리비아 모델은 핵무기 계획을 먼저 포기하고 국제체제로 복귀하는 것임.

남한 핵우산 논리¹⁷를 펴면서 한국의 북핵 대응체제에 틈새를 만들어 무력화시키려는 전략을 구사하기까지 하고 있어 북핵 해결을 더욱 더디게 하고 있다.

3. 쟁점 환경의 변화

북한의 핵 실험 후 북핵 문제를 둘러싼 환경은 눈에 띄게 변했다. 여기서 논의될 북핵 쟁점 환경의 가시적 변화는 북핵 해결 구도와 전략을 새로이 구상할 수 있는 동력을 제공하고 있다.

가장 거시적이고 뚜렷한 변화는 미국, 중국, 한국 등 삼국의 북핵 해결 접근 시각이 점진적이거나 수렴하고 있다는 것이다. 삼국 모두는 유엔 결의안 1695호(북한 미사일 시험 발사 대응)와 1718호(북한 핵 실험 대응)를 채택하면서 조율된 압박 조치를 취하는 데 과거에 비해 상호 접근하게 되었다. 먼저 미국은 북한의 미사일 능력은 제한적이며 핵 능력은 미국의 안보에 직접적으로 위협이 되지 못한다고 판단하게 되었다. 이러한 판단에 근거하여 지금까지 공표해온 북한 문제 해결의 기초였던 ‘평화적 외교적 해결’ 기초를 유지하면서 그러나 실질적 효과를 거두기 위해서는 강압이 필요하다는 데 더 무게를 두는 전략을 분명히 하고 있다. 미국은 한때 북핵 문제와 관련 ‘무시’태도를 취하다가 ‘개입’을 거쳐 북한 핵 실험 후 마침내 ‘압박’ 전략으로 이동하고 있다. 이렇게 함으로써 김정일 자신이 고통을 느끼게 하는 데 초점을 맞추고 있다.¹⁸ 이러한 미국의 태도와 전략 변화에 중국과 한국이 발을 끌며 따르고 있다.

그리고 미국의 대북핵 전략 목표가 북한 핵실험 이후 부분적으로 수정되는 분위기가 나타나고 있다. 즉 핵 폐기는 궁극적 목표이나 현재로서 북한 핵을 포기시킬 수단이 마땅치 않은 상황에서 핵의 제3자 이전 특히 테러집단 등에 이전되는 것을 방지하는 데 보다 우선 순위를 두고 있는 것으로 보인다.¹⁹ 유엔의 결의안 1718호의 이행에 있어서 PSI를 통한 핵 물질의 이전 방지에 초점을 맞추고 있다. 이는 미

¹⁷ 이영중, “한국, 북핵 덕 본다?” 『중앙일보』, 2005년 5월 9일. 북한 조평통은 2005년 5월 6일 “남조선은 우리의 선군정치와 핵우산의 덕을 보고 있다”고 주장했다. 이는 민족공조 논리로서 통일 되면 북한 핵은 우리 것이라는 남한 통일 지상주의자들의 주장과 일맥 상통한다.

¹⁸ David E. Sanger, “Few Good Choices in North Korean Standoff,” *New York Time*, July 6, 2006.

¹⁹ “라이스 핵무기, 핵 물질 제 3자 이전 방지에 합의,” 『중앙일보』, 2006년 10월 19일; “미, 북핵 보유 묵인하기로 했다,” 『조선일보』, 2006년 10월 20일.

국의 압박과 제재 일변도 전략에서 벗어나 다소 탄력적으로 북핵 문제에 접근할 수 있음을 시사하는 것이다.

미국의 대북핵 해결 전략에 있어서 부동의 기조는 북핵 문제를 외교적으로 해결하며 동시에 협상 테이블에는 반드시 동반자와 함께 앉는다는 것이다. 부시 행정부는 대북 핵 협상 테이블에 같이 앉을 동반자로는 중국과 한국을 가장 선호하고 있다. 그 이유는 중국은 북한에 대해 가장 큰 영향력을 행사할 수 있는 국가이며 한국은 북한 사태에 가장 큰 이해를 가지고 있는 국가이기 때문이다.²⁰ 따라서 미국은 중국과 한국의 적극적 참여 없이는 장기화될 가능성이 있는 북핵 문제를 효과적으로 해결하기 어렵다고 보고 있다.

더불어서 중국과 한국의 태도에도 변화가 나타나고 있다. 한국과 중국 양국은 공조 관계를 유지하면서 제재 쪽으로 좀 더 이동하고, 중국은 미국이 기대하는 바 대로 대북 영향력을 행사해야 할 필요성을 더 느끼고 있다. 중국은 대북 제재 유엔 결의안 1718호에 참여하기 전에 2006년 7월 미사일 발사 후 9월 한달 동안 대북 원유 공급을 중단하고 금융거래의 일부를 중단했으며 그 효과는 북한이 핵실험 후 6자 회담 복귀 결정에서 나타난 바와 같다.²¹ 이러한 중국의 제재 동참은 라이스 미국 무장관이 지적한 바와 같이 “전통적으로 제재를 주권 침해로 여겨온 중국이 제재 결의안을 지지한 것은 매우 이례적이고 의미 심장한 것”이다.²² 무엇보다도 이러한 중국의 대 북한 태도 변화가 근본적이라고 보기에는 아직 이르나 삼국 연대를 통한 강압외교 전략이 유효성을 높이는 데 기여하고 있다.

미국은 이러한 중국의 대 북한 태도 변화를 군사공격 등 “다양한 군사적 옵션”을 준비하는 데 ‘푸른 신호등’으로 간주하고 있다.²³ 중국으로서는 지속적인 경제 성장과 국내 안정을 위해 동북아의 안정과 주변국과의 우호협력 관계 구축이 절실하다. 뿐만 아니라 대국외교를 표방하기 시작한 중국으로서는 장차 세계 리더십을 행사하려면 북한 핵 문제를 원만히 해결하지 못할 경우 중국의 외교 리더십은 치명상을

²⁰ Jane Morse, “Bush Says Multilateral Approach Best for Dealing with North Korea,” *Washington File*, July 7, 2006.

²¹ 후진타오의 특사로 북한을 방문한 탕자쉬안 국무위원은 10월 19일 김정일을 면담한 자리에서 “국제사회의 반발은 절대적이다,” “우리도 같다, 어떤 이유로도 핵실험은 정당화될 수 없다. 재 실험을 하면 어떤 결과를 야기할 지 생각해야 한다”고 말함으로써 북한의 회담 복귀를 압박했다. “산케이, ‘김정일 탕자쉬안 압박에 한동안 말 잃어,’” 『중앙일보』, 2006년 11월 4일.

²² “미 외교가, ‘중국식’ 북한 압박 방식 화제,” 『중앙일보』, 2006년 11월 3일.

²³ Bill Gertz, “US Speeds Attack Plans for North Korea,” *Washington Time*, November 3, 2006.

입을 수 있다. 따라서 책임 있는 대국으로의 성장을 고대하는 중국으로서는 북한 핵 문제 해결이 세계적 대국으로서의 자격 시험과 같은 것이라 할 수 있다. 게다가 중국은 북한 핵 문제 해결에 있어서 이미 미국으로부터 우월적 지위를 부여 받고 있는 상황에서 더욱 책임을 통감하지 않을 수 없다.²⁴ 이러한 배경에서 중국은 북한 핵실험 후 근본적 결정을 내렸다. 즉 중국은 안보리 결의안 1718호 통과에 참여함으로써 더 이상 전통적 동맹관계에서 벗어나 국가이익을 최우선 하는 보통국가로서의 관계로 한 발짝 더 다가간 것이다.²⁵

한국 역시 북핵 문제 해결 전략에 있어서 지금까지의 대북 화해협력 정책 맥락에서만 접근하는 것을 수정할 필요성이 있음을 인정하고 있다. 이런 맥락에서 최근 한국에는 북한 미사일 발사와 핵실험이 ‘정치적 압박 행위’라고 보는 한편, 한국에 대한 무력시위이며 안보에 심각한 위협으로 간주해야 한다는 여론이 상대적으로 고조되고 있다.²⁶ 또한 부분적으로 참여하고 있는 PSI에도 참여의 범위를 확대할 필요가 있다는 정부 당국의 입장이 개진되고 있으며 유엔의 제재에 동참하는 차원에서 개성공단, 금강산 관광 사업 등 경제지원 정책에서도 변화가 모색될 필요성을 인정하는 분위기가 높아지고 있다.²⁷ 한국은 북한의 핵무기 보유가 초래할 여러 사태들, 예를 들면 동북아 지역의 핵 도미노나 북한 체제 붕괴, 그리고 안보 역학 구도의 변화가 한국의 장기적 안보 이익에 유리한지에 대한 포괄적 검토가 이루어지면 대북 정책의 부분적 수정이 불가피할 것이다.

또 다른 쟁점 환경은 북핵 문제의 성격과 특성이다. 우선 북핵 문제는 단기간에 해결되기 어렵다. 물론 북한이 스스로 핵을 포기하거나 체제를 전환하여 핵 보유가 전략적 이익이 되지 못한다고 결정한다면 문제는 간단하다. 그렇지 않다면 수십 년의 쟁점이 될 수도 있다. 또한 현재의 쟁점인 북한의 핵무기 폐기가 북한과 미국 등 주변국 또는 국제사회 사이에 지루한 줄 당기기가 될 핵군축 및 군비통제 문제

²⁴ 미국은 북한 미사일 발사 직후 상원 청문회에서 크리스토프 힐의 발언: “한반도에서 정치적 관계에 어떤 변화가 있더라도 그로부터 미국이 어떤 전략적 이득을 취하는 데는 관심이 없다”를 통해 미국이 한반도 비핵화라는 이득을 얻는다면 북한 핵 문제 해결에 대한 중국의 우월적 지위를 인정하는 의미로 해석될 수 있는 태도를 보였다. “동북공정과 ‘전작권’의 환수,” 『뉴스위크』, 2006년 10월 9일.

²⁵ Stephen Kaufman, “US Welcome North Korean Decision to Return to Six-Party Talks,” *Washington File*, October 31, 2006.

²⁶ 채병건·김성탁, “북 ‘미사일 실험 계속’-합참, 무력시위 간주,” 『중앙일보』, 2006년 7월 7일.

²⁷ 박진우, “버시바우 대사 ‘한국, PSI 적절한 조치 기대,’” 『세계일보』, 2006년 10월 27일; 장인수, “유 외교차관 ‘한반도 주변서 PSI활동 못한다,’” 『세계일보』, 2006년 10월 28일; 문정인, “한국도 PSI 참여할 때 됐다,” 『세계일보』, 2006년 10월 10일.

로 발전할 수도 있다. 더불어서 북한 핵 문제를 관리 및 해결하기 위해서 평화적 외교 수단에서부터 제한적 무력 사용 사이에 매우 다양하고 복잡한 수단이 동원될 수 있다.

게다가 북한 체제의 불안정과 불확실성은 북한 핵 문제의 진로를 예측하기 어렵게 한다. 북한 핵 문제가 해결되기 전에 북한체제가 와해될 수도 있으며, 이것이 동북아 역학 구도를 완전히 비틀어 놓을 수도 있다. 이러한 북한 체제의 불확실성은 북핵 관련 당사국들이 장기적이고 구조화된 해결책 마련 의지를 왜곡시켜 문제 해결을 어렵게 할 수도 있다. 이는 관계 당사국들로 하여금 자국 이익을 우선하여 북핵 문제에 접근하게 만들고 결국 조율된 조치나 전략을 취할 수 없도록 할 것이다. 이는 북핵 문제 해결 전략 속에 북한 긴급사태에 대한 대비책도 포함될 필요성을 제기하는 것이다.²⁸

마지막 쟁점 환경으로서 고려되는 것은 북한 핵 쟁점이 살아 거주하는 공간으로서 동북아 안보 역학 구도이다. 동북아 안보 역학 구도는 역동적 변화의 와중에 있는 것이 특징이다. 역동적 변화의 주역은 중국의 성장이다. 중국의 성장은 가까운 장래 동북아 지역에 미·중 양두체제의 등장을 예고하고 있다. 이 미·중 양두체제는 냉전시대 미·소 양극체제와 달리 비정치-군사 영역에서는 긴밀하고 복잡하게 상호의존적 관계를 형성하고 있어 양국이 극한적 대결로 빠져들기는 어렵게 되어 있는 특성을 가지고 있다.

이러한 미·중 양두체제를 중심으로 중·러 전략적 동반자 관계와 미·일 동맹 체제가 위치하고 있다. 중국과 러시아는 미국의 세계 일극체제를 다극체제로 전환 시키려는 공동의 목표 하에 군사안보적 협력 관계를 강화하고 있다. 그리고 일본은 보통국가화 전략이 완성될 때까지 미국에 의존하는 안보전략을 수정하지 않을 것이며 중국의 성장을 견제하려는 미국의 노선을 추종할 것이다. 중국과 일본 역시 저위 정치(low-politics) 영역에서의 긴밀한 협력과 공조를 바탕으로 상호 경쟁하나 대결을 원하지 않는 관계를 유지하고 있다.

한편 한국은 최근 미국으로부터의 독자노선을 강화하고 있어 한미동맹은 그 결속도가 묽어지고 있고 중국과의 통상 관계가 급격히 확대되는 데 발맞추어 북한 문제 해결 등 안보 영역에서도 중국에 경사되는 경향을 보이고 있다. 한·일 관계는 한·미동맹의 소원과 한·중 관계의 발전 그리고 양국 현안들, 특히 과거사 문제와 총리의 신사참배 등에 영향을 받아 불편한 관계가 지속되고 있으며, 이는 전통적인

²⁸ 국기연, “중국, 김정일 정권 붕괴 가능성 대비중,” 『세계일보』, 2006년 3월 1일.

한·미·일 안보 유대를 약화시키는 방향으로 확대되고 있다.

결국 동북아 안보 역학 구도는 한·미·일 안보 협력체제와 북·중·러 삼각협력관계가 변형되어 미·일 진영과 중·러 진영의 대립 구도가 미·중 양두체제 하에 형성되어 있다. 이러한 구도하에 한국과 북한은 주변 강대국으로부터 ‘냉전시대에 비해 상대적으로’ 이격되어 있는 모습을 보이고 있다

Ⅲ. 북한 핵 대응 강압외교 전략의 이론적 구성

1. 강압외교의 정의와 성격

탈냉전 시대의 다양한 분쟁에 대처하는 전략의 하나로 주목을 받는 강압외교는 “융통성 있게 상황에 대처하면서 폭력을 위협하거나 제한적인 폭력을 사용하여 상대방으로 하여금 지국이 원하는 행동을 하도록 설득하는 세련된 외교의 형태”이다.²⁹ 또는 국가의 정치적 목적을 달성하기 위해 상대국에게 위협을 가함으로써 상대방의 행동이나 의지에 영향을 주는 방법 또는 기술로도 정의된다.

이러한 강압외교는 “적(상대)으로 하여금 이미 시행한 행동을 중단하거나 원상회복 하도록 설득하는 것”으로서 곧 ‘강요적 설득(forceful persuasion)’이다.³⁰ 강압외교의 초점은 위협이 아니라 설득에 있다. 즉 강압외교는 “적으로 하여금 침략을 중단하도록 위협하는 것이 아니라 설득하는 전략”이라는 것이다.³¹ 동시에 강압외교는 다양한 형태의 유인물(inducements)을 사용한다. 유인물로는 대상국에 제공하는 물질이거나 물질은 아니나 가시적 이득이 되는 제안도 될 수 있다. 더불어서 강압외교는 ‘값싸게’ 목표를 달성할 수 있는 테크닉으로서 강압자에게 적은 비용으로 큰 이득을 보장해 주기 때문에 매력적인 수단이 된다.³²

²⁹ Alexandre L. George, “Coercive Diplomacy: Definition and Characteristics,” Alexander L. George and William E. Simons (eds.), *The Limits of Coercive Diplomacy*, 2nd ed. (Boulder: Westview Press, 1994), pp. 7~11.

³⁰ 강압외교에 관한 구체적 설명에 대해서는 Alexander L. George, “Introduction: the Limits of Coercive Diplomacy” and “Coercive Diplomacy: Definition and Characteristics,” *Ibid.*, pp. 1~4, 7~11 참조할 것.

³¹ Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, DC.: United States Institute of Peace Press, 1991), p. 5.

³² Robert J. Art, “Introduction,” Robert J. Art and Patrick M. Cronin, (eds.), *The United*

<표 1> 강압외교의 3 유형

형 태	유형 A	유형 B	유형 C
내 용	진행중인 행동을 중지하도록 설득	완료된 행동을 원상회복 하도록 설득	체제 변환을 하도록 설득
설득 수단	응징의 위협/제한된 군사력의 사용, 의사전달, 협상, 교섭 등		
달성 가능성	쉬움 ←—————→ 어려움		

동시에 강압외교는 ‘무력 사용의 위협 또는 제한적 사용(the threat or limited use of force)’을 포함해야 한다는 측면에서 ‘강압적 시도(coercive attempts)’와 구별된다. 그러나 무력의 제한적 사용도 외교적 및 과시적 사용(diplomatic and demonstrative use)에 한정하고 전쟁 직적 단계까지만 허용된다. 이런 관점에서 강압외교는 전쟁이나 군사전략의 대안인 것이다.³³ 결국 전면적 무력이 사용될 경우 강압외교는 실패한 것으로 평가된다. 이는 최후적으로 무력을 사용하여 애초에 의도했던 목표를 달성한다고 해도 그러하다.

강압외교 전략은 강압자와 피강압자 사이의 일방 통행적 관계가 아니라 상호 경쟁관계 속에서 진행되는 역동적 경합(dynamic contest)이다.³⁴ 또한 강압전략의 성공은 강압자가 피강압자의 대응 수단 선택과 쟁점 관련 정책결정과정에 영향을 미침으로써 강압자의 의도를 달성하게 되는 것이다. 이러한 관점에서 강압외교 전략의 성공조건으로서 확전 우세(escalation dominance)와 압박점(pressure points)이라는 두 개념과 관련이 있다.

먼저 확전 우세란 강압국이 강압을 행사할 때(즉 위협할 때) 피강압국이 위협에 대응하는 과정에서 지불해야 하는 비용을 증가시키고 동시에 피강압국이 그 비용을 회피하거나 반격을 가할 수 있는 기회를 거부할 수 있는 능력이다. 말하자면 확전 우세는 피강압국이 보복할 수 있는 것보다 더 많은 비용을 부과할 수 있는 절대 능력 이상의 능력이다.³⁵

그리고 강압외교 전략이 성공하기 위해서는 피강압자가 소중하게 여기는 가치,

States and Coercive Diplomacy (Washington, DC.: United States Institute of Peace Press, 2003), p. 7.

³³ *Ibid.*

³⁴ Daniel Byman and Matthew Waxman, *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), p. 37.

³⁵ *Ibid.*, p. 3.

즉 표적을 파악하여 위협해야 한다. 압박점은 피강압자에게는 가치있는 것이나 강압자에게는 비용을 많이 들이지 않고 피강압자를 확실히 위협에 처하게 할 수 있는 것이다.³⁶

2. 반강압(Counter Coercion)의 의미와 전략

반강압(counter coercion)은 피강압국이 군사력, 경제력 등 다양한 수단을 통하여 강압국의 강압을 저지하는 것이다.³⁷ 즉 반강압은 강압국의 강압력을 약화시키거나 저지하고 확산우세를 회피하기 위해 피강압국이 반사적으로 대응하는 것으로 정의된다. 강압국의 강압 정책에 반사적으로 대응한다는 것은 곧 강압국의 정책을 피강압국에 유리하게 만드는 것이다.

이러한 반강압 전략에 따라 피강압국은 강압국의 압박점을 타격하여 강압력을 제한함으로써 강압국(또는 강압 연대)의 정책결정과정에 영향을 미치려 한다. 또한 피강압국은 반확전(counter-escalation)을 통해 피강압국의 저항비용은 줄이고 강압국의 정치적 비용을 증대하여 확산 우세를 무력화하려 한다. 마지막으로 피강압국은 강압국으로 하여금 전략 선택의 범위를 제한하여 강압이 성공하지 못하도록 한다.

피강압국의 반강압 전략의 유형으로 다음의 3가지가 있다. 첫째, 민간인 피해발생 전략(Civilian suffering-based strategies)은 자국 국민을 비극적 상황에 빠뜨려 강압국 및 국제여론으로 하여금 강압작전을 지원하지 못하게 하는 것이다. 둘째, 강압 연대 분열 전략(Coalition-fracturing strategies)은 강압국의 강압력(군사력 등)의 사용을 제한하려는 전략이다. 강압국은 강압을 행사함에 있어서 다국간 협력을 선호하는 경향이 있다. 그렇게 함으로써 강압국은 강압의 강도를 높이는 동시에 합법성을 제고할 수 있다. 따라서 피강압국은 강압국 또는 강압 연대의 군사력을 제한하거나 연대의 결속력을 약화시키거나 와해시키려 한다. 셋째, 사상자 유발 전략(Casualty-generating strategies)은 강압국이 무력을 사용할 경우 군인이나 민간인 사상자를 유발시켜 강압국이나 국제여론을 환기시키고 이를 이용하여 강압을 저지하거나 강압력을 제한하려는 전략이다. 이는 최근 미국의 군사전략에서 무사상자(No Casualty) 원칙이 중시되는 경향을 이용하는 것으로 볼 수 있다.

³⁶ *Ibid.*, p. 44.

³⁷ David E. Johnson, Karl P. Mueller, William H. Taft, *Conventional Coercion Across the Spectrum of Operation* (Santa Monica, CA: Rand, 2002), p. 23.

3. 강압외교의 성공 조건

강압외교가 성공할 수 있는 조건은 다양하다. 강압국의 능력과 피강압국의 대응 능력 그리고 양자의 전략 뿐만 아니라 상황변수 등에 따라 성공 조건은 달라질 수 있다. 조지(Alexander George)는 동기의 비대칭성, 즉 강압국의 위협 사용 동기가 피강압국의 반대의 동기보다 우세하다는 신념체제가 구성되어야 하고, 둘째, 긴박감의 조성 즉 요구가 받아들여지지 않을 경우 감당할 수 없는 위협을 상승시켜 공포를 조성하는 것, 셋째, 협상술과 의사소통의 문제가 중요하다고 주장한다. 즉 위협의 조작을 통하여 불확실성을 증대시키고 군사적 수단의 직접적 위협과 흥정술의 조화가 필요하다는 것이다.

이러한 조지의 성공조건을 보다 정치화하여 바이만과 왁스만(Daniel L. Byman & Matthew C. Waxman)은 강압을 역동적 경합으로 보고 2가지 조건과 강압 메커니즘을 제시한다. 이들은 첫째, 성공적 강압의 관건은 확전우세, 즉 피강압국이 강압국의 위협에 저항할 때 지불해야 하는 비용을 증대시킴으로써 피강압국이 강압국의 위협을 방어하거나 반격할 수 없도록 하는 능력에 달려있다.³⁸ 둘째 조건은 강압국이 피강압국이 민감하게 반응할 표적 즉 중요한 가치, 달리 말하면 압박점을 찾아내야 한다. 압박점은 정치체제에 따라 다르다. 통상 민주체제에 대한 압박점은 여론이나 경제상황에 있다. 그러나 전체주의 체제의 압박점은 지도층의 위상이나 권위 등에 있다. 이와 관련하여 군사/경제적 포괄적 제재나 국가 기반시설 공격이나 여타의 압력들은 그 충격이 지도층과 일반 국민에게 다르게 전달되기 때문에 효과적이지 못하다.³⁹

이들 확전우세와 압박점만으로 강압이 성공할 수는 없다. 강압의 목적과 수단을 연결하는 강압 메커니즘의 적절한 활용이 강압의 효율성을 높일 수 있다. 그렇게 하는 데 필요한 것은 먼저 피강압국과 가장 밀접한 지원 국가 간의 관계를 단절 또는 약화시킴으로써 피강압국의 권력기반을 침식하는 것이다. 피강압국의 집권정부에 대한 국민의 불만을 조장하여 사회를 동요케하는 것도 중요하다. 또한 피강압국 지도층의 신변을 위태롭게 하는 참수(decapitation)와 사회 전반의 불안을 조성할 목적의 공격 그리고 군사적 침공을 통해 피강압국 지도부의 정치적 승리를 방해하는 작전도 강압에 굴복하게 하는 방법이다.

³⁸ Daniel Byman and Matthew Waxman, *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might*, pp. 38~44.

³⁹ *Ibid.*, pp. 44~47.

IV. 북한 핵 대응 “한·미·중 연대 강압외교 전략”

1. 연대 필요성과 체제

북한 핵 문제를 해결하는 데 있어서 국제사회의 지지와 지원을 받는 소수 핵심 주도 국가들이 연대를 형성하여 해결하는 전략이 이상적이라는 것에 대해서는 이론의 여지가 거의 없다. 미·북 양자간 대화로 타협에 이르렀던 1차 북핵 위기가 재발한 상황에서 양자 대화는 유효기간이 지났으며 이제 6자 회담이 그 바톤을 이어 받았으나 아직 실질적 효과를 산출하지 못하고 있다. 분명한 것은 6자 회담의 5개 당사국은 물론 유엔이나 여타의 국제기구 등을 포함하여 어느 국가도 독자적 또는 지배적으로 북핵 해결 역량이나 의지를 가지고 있지 못하다는 것이다. 따라서 이제 효과적인 새로운 다자간 대응체제의 출현을 필요로 한다. 미국은 다자대응을 절대적으로 선호하고 있으며 중국 역시 동의하고 있는 최근의 쟁점 환경의 변화는 북핵 강압외교의 성공에 유리한 환경이 조성되고 있다고 할 수 있다.⁴⁰

그러면 다자대응 체제 가운데 왜 하필 한국, 미국 및 중국 삼국간 연대인가? 이에 대한 대답은 북한의 핵무기 보유가 이들 삼국의 정치 전략적 이익에 가장 많은 영향을 미치고 있기 때문이다. 나아가 이들 삼국은 북핵 그 자체 뿐만 아니라 북핵 해결 과정에서 있을 수 있는 북한 급변사태를 직접 관리해야 할 책임과 부담도 함께 지고 있기 때문이다. 미국과 중국은 북한의 핵을 제거하는 결정적 의지와 능력을 보유하고 있으며 한국은 북한 핵이 초래할 결과에 가장 심각한 영향을 받는 국가이다. 미국과 중국이 한·미·중 삼국 연대와 6자 회담 틀 내에서 실질적인 공조관계를 구축하지 않고는 엄중한 포괄적 방안(a stringent package deal)을 이행하기 어렵다. 만약 미국이 중국의 대 북한 레버리지 행사에 대해 의심을 거두지 않고 중국이 미국의 일방적 무력 제재에 대한 불신을 해소하지 않는다면, 북한의 핵을 평화적으로 제거하는 효율적 다자 전략을 만들 수 없다. 한·미·중 삼국 각각의 대북한 제재, 보상, 영향, 전략 등의 역량을 총합하여 조율된 연합정책을 형성하는 것이 가장 효율적인 북한의 핵무장 해제의 길이다.

북핵 해결을 위해 2003년 이래 가동되고 있는 6자 회담 당사국 일본과 러시아를 제외한 한국, 미국 및 중국의 삼국간 연대가 더 의미 있다고 보는 것은 일본과 러시

⁴⁰ 미국은 반복하여 북·미 양자 대화를 거부함으로써 책임을 다 떠맡는 상황에 처하게 되는 것을 우려해 왔고 중국 역시 조화 세계론에 따라 다자간 협력체제를 통한 문제 해결을 선호한다.

이는 미국과 중국 각각의 주도적 역할에 비해 배후 참여자의 역할에 그치고 있다는 판단에 따른 것이다. 일본과 러시아가 문제 해결에 기여를 하는 것은 있으나 이들이 불참하더라도 회담장의 공허감이 크게 느껴지지 않는다. 일본은 핵 비확산 목표와 다양한 제재 수단과 방법에 있어서 미국과 공동 보조를 취하고 있다. 오히려 일본은 북핵 위기를 군사적 정상 국가화에 이용하려는 의도를 노골적으로 나타내고 있으며 일본인 납치사건 등 북한과의 껄끄러운 관계 하에 있기 때문에 쟁점 해결 과정에 불편한 요소로 작용하는 측면도 있다.⁴¹ 따라서 일본은 미국에 의해 대표되는 것이 삼국 연대의 효율적 운영에 긍정적으로 기여한다고 할 수 있다.

러시아의 배제 역시 일본의 사례와 크게 다르지 않다. 러시아는 중국의 전략적 동반자로서 북한 핵 문제 해결에 있어서 중국의 주도적 역할에 동의하고 있으며 동북아 지역 쟁점 일반에 사활적 이익을 가지고 있지도 않다. 사실 러시아는 북한의 행동에 영향을 미칠 수단이나 도구가 변변치 않으며 튼튼한 지렛대를 보유하고 있지도 못하다. 또한 러시아는 북핵 문제 관련 미국의 정책과 전략에 동조하지 않는 입장을 취할 위치에 있지도 못하다.

한·미·중 삼국 연대 강압외교 체제는 북한 핵 문제 해결에 투자할 수 있는 각국의 능력과 전략을 종합하여 연대 전략을 수립하고 이행하며 대북 협상 전술을 협의하는 정부간 협의체라 할 수 있다. 이 삼국 연대 협의체는 삼국의 협상 대표와 미·중의 서울 주재 대사를 중심으로 각국 2인의 대표로 구성한다. 각국 대표 1인은 6자 회담의 대표를 겸직한다. 6인의 각국 대표는 한국이 제공하는 서울의 특정장소에서 정례적으로 회합을 하고 대응 전략을 개발하고 협상 전술을 고안하며 조율된 합의를 북한에 전달하며 국제사회에 대한 홍보도 담당한다.

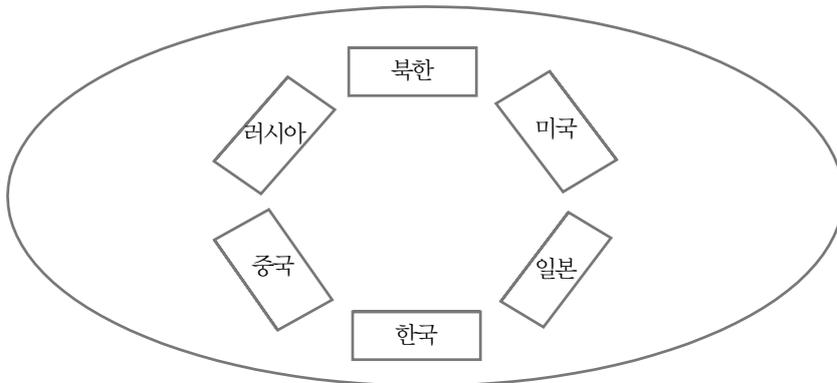
2. 연대 강압외교 전략

삼국 연대가 수립하는 연대 전략에는 그 목적, 방법, 이행 방안, 효과분석, 향후의 영향 등을 포함한다. 특히 북한 핵은 폐기되어야 하는가 아니면 제3자 이전 방지가 목적인가, 혹은 강압외교의 3유형 어느 하나를 목적으로 할 것인가 아니면 3개 모두를 목적으로 할 것인가, 이 경우 이들의 우선순위를 어떻게 정할 것인가, 북한이 삼국의 합의된 제안에 동의할 경우 북한에 제공할 보상은 무엇인가, 더불어서 강압외

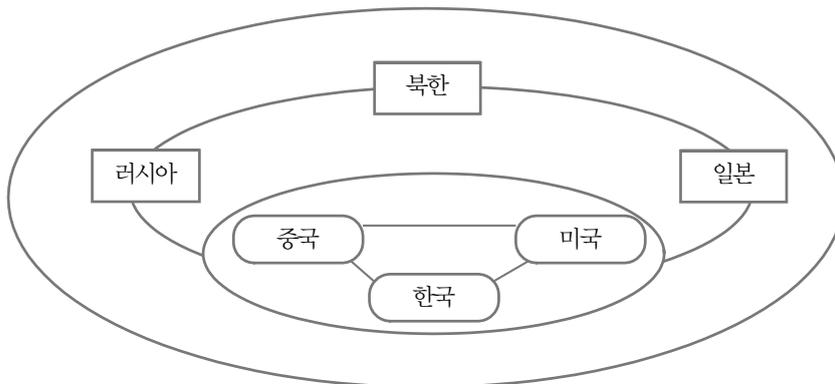
⁴¹ 사실 북한은 공개적으로 일본의 6자 회담 참여에 거부적 태도를 보이기도 했다. “북외무성 ‘일, 6자 회담 참가 않는 게 바람직,’” 『조선일보』, 2006년 11월 4일.

교에 불복할 경우 어떤 유형의 제재(경제, 군사, 및 정치적 제재)를 가할 것인가, 북한 핵 문제를 관리 및 해결하는 과정에서 예상되는 북한 긴급사태에 어떻게 대응할 것인가에 대한 연대 전략을 구상하고 나아가 예상되는 북한의 반강압 대응책을 개발하며 삼국 연대가 확전 우세를 지속할 전략과 대북 압박점을 발굴하는 것 등이 다루어져야 할 것이다.

<그림 1> 북핵 6자 회담 체제 구성도



<그림 2> 한·미·중 연대 강압외교 체제 구성도



위에서 논의한 삼국 연대 강압외교 전략은 북핵 관리 및 해결 주체로서 한·미·중 삼국이 6자 회담과 병행하면서 북한이 보유했거나 보유하려는 핵무기를 효율적으로 제거하는 조율된 방안을 강구하는 데 목적을 두고 있다. 이 목적을 위해서 연

대 강압외교전략의 주요 역할, 성격 및 주요 내용은 아래와 같이 정리될 수 있다.

첫째, 한·미·중 삼국의 대북핵 강압외교는 순수한 외교적 수단으로부터 제한적 무력의 사용이나 사용 위협도 포함하는 광범위 전략이다. 그 목적은 강압외교의 3 유형, 즉 현재의 핵 활동 중단, 보유 핵의 폐기 그리고 장기적으로는 북한 체제 전환을 통한 핵포기 등을 모두 포함한다. 이 강압외교전략은 제한적 무력을 사용하는 경우에도 북한이 순응하도록 설득하는 데 목적이 있지 북한을 굴복시키는 군사전략이 아니다. 또한 대북 강압외교는 방어적이며 확전을 추구하는 것이 아니다. 따라서 미국과 중국이 합의하고 한국이 동의하는 제한적 무력 사용의 경우에도 이는 북한이 핵무기를 포기하지 않으면 그 대가가 크다는 것을 입증하는 데 그쳐야 한다. 그래서 한·미·중 삼국의 조율된 강압외교가 성공한다면 이는 북한이 군사적 패배 없이 순응하는 경우이며 전쟁상태로의 돌입은 강압외교가 실패한 것이다. 따라서 한·미·중 삼국은 북한이 순응과 저항 사이에서 선택할 수 있는 시간을 주어야 하고 북한이 설득되지 않으면 강압외교가 성공할 수 없음을 명심할 필요가 있다.

둘째, 이러한 성격의 대 북핵 연대 강압외교 전략은 삼국 각각이 목적달성에 최적의 역할을 수행할 필요가 있다. 한국은 북핵 문제의 가장 직접적 당사국이다 즉 한국은 북핵 문제 해결로 인해 얻는 혜택이나 드는 비용 지불에서도 한국이 가장 큰 몫을 담당하지 않을 수 없다. 따라서 북핵 문제를 미국의 비확산 세계전략에 맡기고 미국의 해결책에 의존하는 것은 효과적인 북핵 관리 및 해결 전략이 되지 못한다. 한국은 미국의 무력 수단과 중국의 경제 및 인도적 지원 수단을 연합적으로 사용할 수 있도록 하는 중개자와 공동의 목표 설정과 추진을 지원하는 촉진자의 역할을 한다. 한국 정부는 중국에게 대 북한 경제 및 인도적 지원을 하되 북한을 설득하는 외교적 수단으로 활용하고 나아가 무력 사용 위협에 직접 참여하지는 않더라도 미국 등 국제사회의 무력 사용 위협 등 강압 전략을 지지하도록 노력한다. 또한 미국에게도 대 북한 압박 강도를 다원화하는 등 전략의 유연성을 높일 것을 주문함으로써 압박의 설득력을 증대시키는 전략을 요구할 필요가 있다.

한·미·중 삼국 연대 강압외교 전략을 추진하면서 중국의 역할에 한계가 있음이 고려되어야 할 것이다.⁴² 중국은 최근 6자 회담장을 제공하는 등 북핵 문제 해결에 적극성을 보이고 있다. 이는 중국이 국제사회에서 강대국으로 성장했고, 또한 북한

⁴² 중국 역할론 등과 관련한 논평으로서 유광중, “북핵 문제와 중국 역할론,” 『중앙일보』, 2005년 5월 12일; “미전문가, 중, 북 핵무기 보다 체제 붕괴 더 우려,” 『조선일보』, 2005년 5월 1일 참조할 것.

에 대한 석유와 식량을 무상 지원하는 강력한 후견국이자 미국의 대북 강경책을 선봉에서 막아주는 방패국이며 북한의 의도를 미국 등에 전달해 주는 중재국이다. 이러한 관점에서는 분명 중국은 북한에 대해 상당한 정치 외교적 영향력을 가지고 있다고 판단된다. 그러나 북핵 문제와 관련한 중국의 대북 전략은 주변국들이 기대하는 것과 다르다. 중국은 북한을 지정학적으로 완충국이자 미국의 대중국 봉쇄 탈출구로서의 전략적 가치를 인정한다. 동시에 중국 최대의 안보전략 목표는 안정적 경제 성장에 두고 있어 주변지역의 안정은 절대적 필요 조건이다. 따라서 북한에 압박을 가하여, 특히 미국의 요청에 따라 북한을 과도하게 강압하는 전략은 구사하려 하지 않는다. 북한의 핵개발보다는 체제 붕괴를 더 우려하고 있는 것이다. 따라서 중국의 주도적 역할을 기대하는 데는 신중할 필요가 있다.

중국의 역할과 연계하여 미국의 역할은 미·중의 문제 접근 시각과 정책 수단 및 전략에 있어서 상당한 괴리가 있음에 유의하여 부여될 필요가 있다. 미·중 양국이 북핵의 확산 문제와 관련하여 견해를 같이하고 있으나 중국은 북핵 해결 과정이 중요하다 보는 데 비해, 미국은 핵포기 선언이 최우선적 과제로 보고 있다.⁴³ 미국은 리비아 모델을 선호하고 중국은 우크라이나 모델을 이상적으로 생각한다. 미국은 중국의 주도적 역할을 인정하면서도 흔쾌하게 지원을 하지는 않는다. 이와 같이 미·중 간 전략상의 괴리가 북핵 관리 및 해결에 걸림돌이 되고 있음을 고려할 때, 미국은 북한과 일정 거리를 두고 외곽에서 위기의 확산을 예방하고 사후 보상(수교 등을 통한 체제 안정)을 제공하며 장기전략으로서 북한 체제의 정상화 또는 체제 변환 등에 주요 역할을 하는 것이 효과적일 것으로 보인다.

셋째, 삼국 사이에 대북 강압외교를 위한 수단별 역할 분담은 연대 강압외교 전략에 역행하는 것이다. 예를 들면 미국은 북한 핵 시설에 대한 외교적 공격이나 경제 제재 등 강경책을 전담하는 역할을 맡고 중국은 석유와 식량 제공을 통해 영향력을 행사하며 한국은 인도적/경제 지원 등 교류 협력에 전념하는 것은 목표 달성을 어렵게 한다. 이는 연대 강압외교에 대한 북한의 저항 비용을 줄이거나 강압 삼국의 정치비용을 증대시키는 등 북한의 반확전(counter coercion)을 이롭게 하는 것이기 때문이다. 한국과 중국도 공식 및 비공식 강압책을 구사함으로써 북한의 태도 변화를 적극적으로 추구해야 한다. 특히 북한에 대한 최고의 압박점(pressure points)은 경제제재이므로 한국과 중국은 북한과의 무역관계를 활용하여 북한을 압박할 수 있을 것이다.⁴⁴ 같은 맥락에서 미국도 강경 일변도 대북 전략에서 벗어나 보다 대화와

⁴³ John S. Park, "Inside Multilateralism: the Six-Party Talks," p. 89.

보상 제공 등 유연한 수단으로 북한을 유인하는 역할을 강화해야 할 것이다.

넷째, 삼국간 연대 형성을 통한 대 북한 설득의 효과를 높이기 위해서는 대 북한 정책 우선순위의 수렴이 중요하다. 정책 우선순위 문제와 관련하여 삼국은 긴밀한 회합을 통해 대응 정책 과제의 우선순위를 수렴시킬 필요가 있다. 북한 핵 문제 관리 및 해결 과정에서 한·미·중 삼국이 공동으로 다루는 정책 대상은 1) 핵포기, 2) 북한 체제 유지 혹은 안정 3) 대북 인도/경제 지원 등이다.

미국이 최고 우선순위에 두는 압박과 제재를 통한 핵포기 쟁점과 중국이 우선적 과제로 보는 북한 체제 유지를 상호 조정하여 중국은 미국의 제재나 맞춤형 봉쇄에 참여하거나 또는 지지 내지는 묵인하고 미국은 중국과의 대북 제재 공동전선 구축을 합의해 주는 상호 교환 거래를 하는 것이 바람직할 것이다. 한국 역시 화해와 협력 일변도 대북 정책은 항구적 한반도 안정과 위기 관리에 유익하지 못하다는 것이 지난 10여 년의 남북관계의 산물임을 자각할 필요가 있다. 특히 북한에게 핵은 생존의 문제이면서 동시에 한국에게는 안보 위협과 남남 갈등의 근원이자 한·미동맹 약화의 뿌리임에 비추어 대화/지원과 압박/제재를 조화하는 전략으로의 전환이 불가피하다. 한국이 선택할 조화 전략은 경제적 지원(개성공단 지속 등) 등을 제한적으로 계속하면서 유엔이 축이 된 대북 제재와 미국이 주도하는 PSI에 참여하고 남북 거래는 전략적 상호주의 원칙을 더 중시하는 방향으로 개선될 필요가 있다.

다섯째, 다양한 강압외교 수단을 통시적으로 사용하고 그 효과에 대해 면밀하게 분석해 둬으로써 북한의 반강압 전략에 대응하는 준비를 해 두어야 한다. 북한으로 하여금 핵을 포기하고 정상국가로 회귀하도록 강압과 설득을 하는 데 유용한 모든 평화 및 무력적 수단을 식별해 내고 그 효과를 분석해 둔다. 평화적 해결 수단 우선의 원칙에 지나치게 집착하여 반드시 외교적 협상에만 의존해서는 안 된다. 설득과 타협의 외교적 협상은 물론 인센티브 제공, 제재(경제봉쇄 및 인권 문제), 무력 사용 위협 그리고 꼭 필요하다면 매우 제한적이거나 무력 사용도 신중히 고려하는 등 전쟁의 방법 외에 모든 수단을 종합적으로 통시적으로 사용할 수 있어야 한다. 다음으로 이들 식별된 외교 및 무력 수단들 하나 하나의 효용성과 효과에 대해 한·미·중 삼국은 공통의 이해를 공유해야 한다.

여섯째, 강압외교의 3유형 모두를 대북 핵 문제 해결에 적용하되 비중과 실행 단계를 차별화해야 한다. 북한 핵 문제는 ‘비핵 북한’으로 회귀하는 것이 근본 해결책

⁴⁴ 박진, “북한 핵문제와 대북경제제재에 대한 일고,” 미래전략연구원 특별기고 ‘한미차세대 포럼’ (2005.6.2).

이라는 데는 모두가 동의한다. 그러나 앞에서 언급되었다시피 북핵 문제는 장기간의 쟁점이다. 따라서 북한 핵 기지나 시설 등에 외교적 공격을 하는 등 수단과 방법을 가리지 않고 총력을 다한다면 북핵을 제거할 수도 있을 것이나, 이는 비현실적일 수 있다. 북한에 의한 대남 전쟁 도발이나 북한 체제의 와해의 가능성도 완전히 배제할 수 없기 때문이다. 따라서 장기적인 과제로서 북한의 정권 교체나 체제 변환을 통한 북핵의 제거 방안도 예비해 둘 필요가 있다.

V. 결 론

한국은 북핵 문제를 북·미간의 문제로 치부해서는 안되며 ‘직접적 당사국가’로서 최선의 전략을 선도해 나가는 자세가 필요하다. 지금까지와 달리 한국 정부는 “때론 남북관계에 쓴 소리도 해야 하고 얼굴 붉힐 때는 붉혀야 한다”는 대북 현실주의적 자세로 대북핵 태세를 재정비할 필요가 있다.⁴⁵ 한마디로 너무 자비롭고 탄력적이며 이상주의적인 한국의 대북 핵 문제 인식과 접근 시각에서 탈피해야 한다.⁴⁶

긴박성이 높아지고 있는 북핵 위기를 해결하기 위해서는 몇 가지 새로운 접근 시각이 추가되어야 한다. 첫째, 한국이 중개자(broker)로서 주도적 역할을 자임해야 한다. 둘째, 최소한 한·미·중 삼국간에는 외교적 수단이든 무력적 수단이든 어떤 방법을 사용하더라도 ‘연대적으로’ 설득하고 압박하는 연합 전략이 필요하다. 셋째, 북핵 문제를 한반도 차원이나 세계 차원보다는 동북아 지역 차원의 문제로 인식하고 접근하는 것이 적절하다.

이러한 새로운 문제 인식과 접근 시각에 비추어 외교적 수단과 제한적 무력 수단을 복합적으로 활용하는 강압외교 전략은 북핵 문제를 관리하고 종국적으로 해결하는 방안으로서 최적이라 할 수 있다. 강압외교 전략은 전쟁이 아닌 방법으로서 이미 이루어진 행위를 원상 복구시키는 데 유효한 전략이라는 점에서 북한 핵을 중국적으로 포기하여 북한을 1992년 한반도 비핵화 선언 이전의 상태로 되돌리는 목적을 달성하는 데 적절한 전략이라 할 수 있다.⁴⁷

⁴⁵ 2005년 4월 11일 노무현 대통령이 독일 방문 시 동포 간담회 자리에서 언급한 말임.

⁴⁶ 장강명, “통일부의 아전인수,” 『동아일보』, 2005년 5월 20일.

⁴⁷ 이미 잘 알려진 바와 같이 1994년의 제 1차 북핵 위기 동안 북·미 양국의 치열한 강압외교는 성공하지 못했다. 북·미 제네바 합의는 강압외교의 산물이라기 보다는 카터 대통령의 개입의 결과이었다. 한국과 중국 등 다른 동북아 지역 국가들 모두는 엑스트라 역할을 하는 데 그쳤다.

대북핵 연대 강압외교 전략을 추진함에 있어서 한국을 포함한 6자 회담의 5개국과 여타 관련국 모두는 북한 핵 문제를 해결하는 데 있어서 전쟁을 제외하고는 수단의 선택에 어떤 제한을 두어서는 안 된다. 또한 한국, 미국, 중국 등의 대 북한 정책 목표와 우선순위 그리고 수단 선택이 서로 충돌하고 있어 대 북한 확전 우세와 효과적인 압박점 선택과 압박 행사가 실효적 성과를 거두지 못했다. 따라서 한·미·중 삼국은 목표와 수단을 선택할 때나 기타 다른 어떤 조치를 취할 때 연합전선을 형성함으로써 북한의 태도 변화를 이루도록 해야 한다.

특히 북핵 문제 당사국으로서 한국은 미국의 강경 중심 대북 전략과 중국의 경제 지원과 북한의 지정학적 활용 목적에 치중한 대북 정책이 가능한 한 상호 수렴하도록 외교적 노력을 극대화할 필요가 있다. 나아가 한국으로서는 미국의 선택지(영변 핵시설 폭격, 체제 전복, 설득 협상 및 핵 보유 묵인) 가운데 북한 핵 보유 묵인이라는 미국으로서도 어쩔 수 없이 선택하게 되는 상황도 고려한 대응책을 마련해야 할 것이다.

더불어서 북한 핵 문제가 미·중의 소위 빅딜에 의해 처리되는 사태를 막아야 한다. 위에서 논의된 바와 같이 미국은 북한의 핵이 직접적 위협이 되지 못할 것이며 동시에, 북핵을 폐기토록 할 수단이 많지 않다. 따라서 미국은 북핵 처리에 있어서 중국을 핵심 행위자로 존중하고 있다. 즉 미국은 북한 핵이 제거된 후 북한이 중국의 세력권에 들어가는 것을 용인하고 그 대신 핵 없는 북한을 통해 핵비확산의 과실을 얻는 데 만족하는 차선책을 선택하는 시나리오가 가능하다는 것이다. 말하자면 유럽의 강대국 협조 체제식(concert of power) 미·중간 거래를 할 수도 있다는 것이다. 이 시나리오가 있을 수 있다고 보는 이유는 1차 핵 위기 이래 북핵 제거를 위해 노력했으나 성과를 거두지 못한 미국과 미국 못지 않게 북핵을 제거해야 할 필요성을 절감하고 있는 중국의 이해가 맞아 떨어질 경우를 예상할 수 있기 때문이다.

■ 접수: 8월 31일 / ■ 심사: 11월 23일 / ■ 채택: 12월 8일

북한은 벼랑끝 전술, 협상 테드라인 설정, 무력 사용 위협 등 강압외교 전략을 구사했으며 미국 역시 인센티브와 양보의 외교술과 함께 핵 포기를 하지 않을 경우 유엔 제재와 무력 사용의 위협 등으로 강압외교로 맞섰다. William M. Drennan, "Nuclear Weapons and North Korea: Who's Coercing Whom," pp. 158~159.