

제2부

경제자료

» 미국의 대북경제제재의 주요 목표와 적용법규 (김상기)	45
» 북한 테러지원국 지정 해제? (CRS REPORT)	53

북한 테러지원국 지정 해제?

– CRS REPORT 'North korea: Terrorism List Removal?' –

본 자료는 2008년 1월 14일에 발표된 CRS의 Larry Nicksch 아시아문제 전문가, Raphael Perl 국제문제 전문가가 쓴 CRS Report for Congress 'North Korea: Terrorism List Removal?' 을 발췌하여 소개한 것이다. 원 보고서의 저자들은 미국 의회의 대표적 북한 문제 전문가들로 최근 미국에서 논의되고 있는 북한의 테러지원국 해제 문제를 일목요연하게 정리하고 있다. 이 글에서는 원 보고서를 우리의 시각에서 보다 쉽게 이해할 수 있도록 ①테러지원국 해제를 위한 북미간 협상과정 ②테러지원국의 내용과 지정·해제절차, ③최근 북한의 테러지원국 해제 논의와 그 평가 등으로 구분하여 요약·소개한다.

보고서의 원문은 <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30613.pdf> 에서 볼 수 있다.

요약 정리: 김은영 주임연구원
(key@kdi.re.kr)

1. 북한의 테러지원국 해제를 위한 북미간 협상과정

북한의 테러지원국 해제 여부는 2000년 이후 북미외교의 중요한 쟁점사항 가운데 하나로서 이를 둘러싼 양자 협상은 크게 세 단계로 진행되었다. 첫 번째 단계는 2000년 클린턴 행정부 시절의 북한과의 협상이며, 두 번째 단계는 북한 핵문제를 둘러싼 2003~4년 6자회담, 그리고 마지막 세 번째 단계는 2007년 '2·13합의' 이후의 시기를 말한다. 물

론 북한이 미국의 테러지원국 명단에 처음 포함된 것은 1987년의 일이었다. 그러나 북한의 테러지원국 해제문제는 2000년 이전까지 북미간 주요 협상의제로 설정되지 않았다. 당시까지 미국 외교의 핵심은 1994년 제네바 합의의 이행여부에 초점이 맞추어져 있었으며, 이로 인해 제네바 합의에 포함되지 않은 북한의 테러지원국 해제 문제를 협상 테이블로 끌고 갈 이유가 없었기 때문이다.

2000년 클린턴 행정부

북한의 테러지원국 해제문제가 처음 북미간 협상의제로 등장한 것은 1999년 10월 클린턴 행정부가 이른바 ‘페리 보고서’를 채택하면서 부터였다. 이 보고서는 북한의 미사일 프로그램에 대해 새로운 협상을 시작한다는 구상을 담고 있었다. 북한이 미사일 프로그램의 검증 가능한 폐기에 동의한다면, 미국은 북한에 경제적·외교적 혜택을 부여하고, 궁극적으로는 이를 북미관계 정상화로까지 발전시킨다는 구상이었다. 이러한 구상을 토대로 2000년 클린턴 행정부는 북한 고위관리가 워싱턴을 방문해 줄 것을 요청하였다. 그러나 북한은 이에 대해 몇 가지 전제조건을 내세웠는데, 그 조건 가운데 하나가 바로 북한의 테러지원국 해제 요구였다. 이러한 북한의 요구는 이후에도 계속되었고, 이에 따라 북한의 테러지원국 해제문제가 2000년 이후 북미협상의 주요 의제가 된 것이다.

당시 클린턴 행정부는 테러지원국 해제를 요구하는 북한정부를 상대로 이를 위해서는 4가지의 선행조치가 필요함을 강조하였다. ① (북한이) 더 이상 테러활동을 하고 있지 않다는 것을 서면 보장 할 것, ② 지난 6개월 간 테러활동을 하지 않았다는 증거를 제공할 것, ③ 국제 반테러협정에 가입할 것, ④ 그리고 과거 테러활동 문제에 대해 공개적으로 언급할 것 등이다.

또한 클린턴 행정부는 이 문제를 한국과 일본 등 동맹국들과도 협의하였다. 이와 관련 한국의 김대중 정부는 북한의 테러지원국 해체에 우호적인 입장이었다. 반면 일본은 북한의 테러지원국 해제문제는 일본에 대한 북한의 테러행위와 연계해야 한다는 강경한 입장을 고수하였다. 일본은 특히 북한의 일본인 납치 문제를 거론했으며, 1970년대 적군파 요원을 북한이 아직도 은닉하고 있다는 사실을 상기시켰다.

이처럼 강경한 일본의 입장은 북미간 협상과정에 상당한 영향을 미쳤다. 일본이 미국을 상대로 북미간 고위급 회담에서 테러에 대한 일본의 우려를 거론하도록 압박했기 때문이다. 실제로 2000년 10월 조명록 북한 인민군 차수가 워싱턴을 방문했을 때, 북미 양국은 국제 테러리즘에 반대한다는 공동 코뮈니케를 발표하였다. 또한 같은 달 웬디 셔먼

미 국무부 대북정책조정관이 올브라이트 국무장관의 평양 방문 계획을 발표하는 과정에서도, 그는 클린턴 행정부가 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하려는 것이 아님을 강조하였다. 그는 북한이 테러지원국 해제를 위해 무엇을 해야만 하는지를 잘 알고 있다고 말함으로써 우회적으로 북한을 설득하고 있음을 내비쳤다.

이러한 일본의 영향력은 올브라이트의 북한 방문 기간동안에도 확인되었다. 올브라이트가 김정일 위원장과의 면담에서 일본인 납치 문제를 제기한 것이다. 이 면담에서 올브라이트는 “나는 납치문제를 몇 번이고 제기했다. 이 문제는 일본 뿐만 아니라 미국에게도 중요하다” 라고 말했다고 일본 고노 요헤이 외무성 장관에게 전달했다. 고노 장관은 만족스러워했으며, “그녀는 일본에 대해 많은 생각을 하는 것 같다” 라고 화답했다.

요컨대 2000년 북한의 테러지원국 해제문제를 둘러싼 클린턴 행정부의 대북외교는 일본의 입장을 우선적으로 고려하는 것이었으며, 이에 따라 한국의 입장은 상대적으로 우선순위에서 밀려나 있었다.

2003~2004년 부시 행정부

테러지원국 해제문제는 미국에서 부시 행정부가 들어서 북한에 대해 강경책을 고수하던 2004년 6월까지 별다른 진전을 보지 못했다. 특히 이 기간 중 북한의 NPT 탈퇴와 IAEA 사찰관 추방 등 제2차 핵 위기가 불거지면서 북미관계는 악화일로로 치달았다. 이에 따라 2004년 초까지 부시 행정부는 북한이 핵프로그램을 동결하는 구체적인 조치를 실시하기 전까지는 테러지원국 해제를 포함한 일체의 대북협상을 진전시키지 않겠다는 입장을 고수했다.

그러나 이러한 부시 행정부의 입장에 대해 중국은 물론 동맹국인 한국과 일본의 비판 역시 거세졌기 때문에 미국은 2004년 6월 태도를 바꾸었다. 즉, 북한이 모든 핵 프로그램을 동결하고, 국제적으로 검증 가능한 보고서를 제출하며, 3개월 동안의 준비기간을 거쳐 모든 핵 프로그램의 폐기 절차에 돌입한다면, 미국은 테러지원국 해제를 포함한 다른 문제들에 있어서도 북한과 협상할 용의가 있음을 천명한 것이다. 그러나 이러한 부시 행정부의 입장은, 테러지원국 문제에 관한 한, 일본의 입장을 크게 고려했던 클린턴 행정부의 입장과 본질적으로 그 궤를 같이 하는 것이었다. 실제로 부시 행정부는 2001년 취임 당시부터 북한을 상대로 일본인 납치피해자 가족 문제를 제기해왔으며, 이를 근거로 북한의 테러지원국 해제를 거부해 왔다. 6자회담의 미국측 대표인 제임스 켈리 국무부 차관보 또한 북한 대표단에게 이 문제가 해결되어야만 테러지원국 해제문제에도 진전

이 있을 것이라고 설명했다.

이러한 분위기를 배경으로 2004년 4월 미 국무부는 국제테러에 관한 연차보고서를 발간하면서 북한의 테러지원국 지정 이유로 일본인 납치문제를 강조했다. 국무부의 『2003 국제 테러유형 보고서』는 2002년 북일정상회담에서 김정일이 일본인 납치문제를 인정했으며, 이 문제는 계속 북일간 협상중이라고 기술하였다. 코퍼 블랙 미 국무부 대테러담당관은 납치문제가 테러지원국 명단에 남겨진 주요인이라고 설명했다. 부시 대통령과 체니 부통령, 곤돌리자 라이스 안보담당 보좌관 등 미국의 주요 지도자들 역시 일본을 지지하는 성명을 잇달아 발표했다. 2003년 5월 부시 대통령은 고이즈미 수상과의 정상회담에서 “납치는 혐오스러운 행위이다. 미국은 북한에 의해서 납치된 일본인들이 어디에 있는지 찾을 때까지 일본을 전적으로 지지한다” 고 말했다. 곤돌리자 라이스는 납치 문제가 “미국에게도 우선적인 문제이며 북한이 한 만행을 혐오한다” 고 강조했다. 2004년 4월 체니 부통령은 도쿄에서 북한 납치 문제에 대한 일본의 ‘분노’에 공감하며, 부시행정부는 북한의 일본인 납치 문제의 해결에 대한 일본의 요구를 지지한다고 발표했다.

북한의 테러지원국 해제문제를 둘러싼 미국과 일본의 공동보조는 이후 양국의 대북정책 전반으로 확대되었다. 부시 행정부는 일본 정부를 상대로, 북한이 핵과 미사일 문제를 해결하면, 일본 정부가 그에 상응하는 재정적 원조를 제공해 달라고 설득했던 것으로 알려졌다. 또한 부시 행정부는 2002년 고이즈미 수상의 평양 방문시 북한에게 핵 문제에 대한 정책을 바꾸라고 설득해 줄 것을 요청했다. 일본은 이러한 미국의 제안을 따랐다고 알려져 있다. 미국과 일본의 이러한 공동보조는 미국의 대북정책 전반에 대한 일본의 중요성을 더욱 부각시켰고, 이로 인해 테러지원국 해제와 관련된 일본인 납치문제는 더욱 영향력이 커지게 되었다.

2006년 10월~2007년 11월 부시 행정부의 북한 테러지원국 해제 논의

북한의 테러지원국 해제문제는 2004년 이후 2006년까지 또다시 잠복하게 된다. 이 기간 동안 미국은 BDA로 대표되는 대북 압박정책을 구사하였으며, 북한은 이에 맞서 미사일 발사와 핵실험을 강행하여 북미관계가 최악의 상황에 놓이게 되었다. 그 결과 북한의 테러지원국 해제를 둘러싸고 양국이 진지한 대화를 나눌 수 있는 분위기가 조성되지 못했다. 그러나 역설적이게도 돌파구는 북한의 핵실험 이후 마련되었다.

부시 행정부는 2006년 10월 북한의 핵실험과 관련하여 UN 안보리의 대북제재 결의를 이끌어 내는 성공을 거두었다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 부시 행정부는 이 문제

를 보다 근본적인 방법으로 해결하고자 기존의 대북정책에 중대한 수정을 가하였다. 그 중 하나가 바로 테러지원국 문제를 북미간 협상테이블로 가져가는 것이었다. 이러한 변화는 곤돌리자 라이스 국무부장관과 크리스토퍼 힐 국무부 차관보에 의해 시작되었다.

2006년 북한의 핵실험과 2007년 2·13 합의 사이에 부시 행정부의 대북정책에는 세 가지의 근본적인 변화가 있었다. 첫째, 부시 행정부는 그동안 북미간 양자회담을 반대해온 입장에서 벗어나 적극적으로 북한과 만나 대화하는 방향으로 정책을 선회하였다. 둘째, 미국의 정책 목적을 북한 핵 프로그램의 동결 및 폐기로 구체화하였다. 이는 2008년 9월 부터 미국의 대선 캠페인이 시작된다는 점을 고려할 때, 임기가 얼마 남지 않은 부시 행정부로서는 불가피한 선택이었다. 셋째, 북한이 6자회담의 합의를 성실히 이행하도록 만들기 위해 이를 북한의 테러지원국 해제문제와 서로 연결시켰다. 실제로 미국은 2006년 11월 28~29일 힐-김계관 면담을 시작으로 북한의 핵프로그램 폐기와 테러지원국 해제 문제를 서로 연계하기 시작했으며, 그 결과 2·13합의문에는 초기단계의 조치로서 미국이 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하는 과정을 개시한다는데 동의한다는 문구가 삽입되었다.

부시 행정부가 테러지원국 해제문제와 핵문제 해결을 연계했다는 것은 그간 강조해온 일본인 납치문제를 테러지원국 해제 문제와 분리하였다는 의미이다. 실제로 2007년 5월 아베 수상이 백악관을 방문했을 때, 라이스 국무장관은 부시 행정부가 납치문제와 테러지원국 해제 문제를 연계할 아무런 법적 의무가 없다고 말했다. 또한 부시 대통령 역시 2007년 8월 30일 외신 기자회견에서 ‘일본인 납치문제의 해결이 북한의 테러지원국 해제 문제의 전제조건’ 이냐는 질문을 받고 직접적인 답변을 회피했다. 대신 그는 납치 피해자 가족을 백악관에서 만났을 때 가졌던 그의 개인적인 우려와 소회를 표현하는 것으로 답변을 대신했다.

한편, 2007년 9월 힐-김계관 회담에서는 2007년 12월 31일까지 북한 핵 프로그램에 대한 완전한 신고와 영변 핵시설의 불능화를 포함한 ‘2·13합의’ 의 2단계 조치 이행에 합의하였다. 이와 관련 김계관과 북한 외무성은 이러한 조치를 이행하는 경우 북한을 테러지원국 명단에서 삭제할 것이라는 힐의 언급이 있었다고 주장했다. 힐은 이를 확인해주지 않고 있으나, 테러지원국 명단과 관련하여 김계관의 말이 어느 정도 신빙성이 있는 것으로 받아들여지고 있다.

이러한 분위기 속에서 2007년 10월 3일 6자회담은 북핵문제의 2단계 조치 이행을 명시한 합의문을 발표했다. 이 합의문은 이행 절차의 일부로서 북한을 테러지원국에서 삭

제하는 조치를 취할 것이라는 미국의 약속을 담고 있었다. 다시 말해, 이 합의문은 2007년 ‘2·13합의’에서 북한을 테러지원국 명단 및 적성국 교역법에서 삭제하기로 했던 미국의 약속을 상기시키면서, “미 합중국은 북미관계 정상화 실무그룹 회의를 통해 도달한 컨센서스에 기초하여 조선민주주의인민공화국의 조치들과 병렬적으로 조선민주주의인민공화국에 대한 공약을 완수할 것이다”라고 명문화하였다. 이와 관련 크리스토퍼 힐은 10월 25일 개최된 의회 청문회에서 미국의 약속 이행은 “미국 법에 명시된 합법적인 조건을 충족시켜야 할 뿐만 아니라...북한의 핵 프로그램에 대한 완전한 신고와 핵시설의 불능화를 목표로 하는 2단계 조치 이행에 달려있다”고 말했다.

이러한 사태의 진전은 당연히 일본의 반발을 불러왔다. 일본주재 미국 대사 토머스 쉬퍼는 일본인 납치 문제 해결에 대한 진전 없이 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하는 경우 미일 동맹의 기초가 훼손될 수 있다고 우려하였다. 그러나 이러한 우려에도 불구하고 부시 행정부의 현 대북정책 기조는 당분간 유지될 것으로 보인다. 비록 일본의 반발이 있지만, 이와 관련된 미국의 요구가 있으며, 한국과 중국 등 주변국들 역시 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하려는 미국의 계획에 지지를 보내고 있기 때문이다.

2. 테러지원국의 내용과 지정·해제 절차

1) 테러지원국가와 미국의 제재

현재 미국 국무부는 북한을 포함한 5개국을 “지속적으로 국제 테러를 지원해 온” 테러지원국으로 분류하고 있다. 미국 행정부에 의해 테러지원국으로 분류된 국가들은 다양한 미국 국내법에 따른 경제제재를 받게 되어 있다.

우선 이들 국가에는 군사적으로 전용될 수 있는 이중 용도의 기술과 군수품의 판매가 금지된다. 1979년 개정된 수출관리법(Export Administration Act)의 6조 j항은 “테러지원국 명단에 있는 어떤 국가에게도 통제 품목과 기술을 수출할 때는 허가를 필요로 한다. 상무부와 국무부는 반드시 하원 외교위원회, 상원 금융·주택·도시문제 위원회, 외교위원회에 이 국가의 군사력이나 테러지원능력을 강화할 것으로 판단되는 재화와 서비스에 대한 수출허가를 내리기 최소 30일 전에 고지해야 한다”고 명문화하고 있다. 또한 1986년 제정된 외교안보와 반테러법(Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act, P.L. 99-399) 509조 a항은 테러지원국 명단에 있는 국가들에게 군수품 수출을 금

지하도록 규정하고 있다. 그리고 미국의 해외원조법(the Foreign Assistance Act)은 테러지원국에 대한 해외원조를 금지하고 있다.

한편, 북한에게 잠재적으로 제한을 가하는 가장 중요한 규정으로는 국제금융기구법(International Financial Institutions Act, P.L. 95-118)의 1621조 항목이다. “테러리스트 국가에 대한 국제 금융기구의 원조 반대”를 규정하고 있는 이 조항은 “1961년 해외원조법 620A항 또는 1979년 수출관리법 6조 j항에 의거, 재무부는 각 국제기구에 있는 미국의 이사들에게 국무부가 결정을 내린 나라에 대해서나 그런 나라를 위해서 각 기구가 자금이나 차관을 주는 데에 반대하는 투표권이나 발언을 행사하도록 지시하여야 한다”고 명시하고 있다. 간단히 말해 미국은 세계은행이나 IMF 등과 같은 국제기구가 테러지원국 명단에 있는 국가들에게 금융지원을 실시하는 것을 반대해야만 한다는 것이다. 이런 기구들에 대한 미국의 영향력을 감안해 보면, 미국의 반대는 대북 금융지원에 있어 커다란 장애임이 틀림없다. 그러나 앞서의 조항은 북한이 세계은행이나 IMF에 가입하는 것 자체를 반대하는 것은 아니다. 이런 기구에 북한이 가입하는 것은 한국정부가 가까운 시일 내에 달성하고자 하는 목표이며, 이는 국제사회의 대북 금융지원을 가능하게 하는 첫 번째 단계로 보여진다.

마지막으로 2005년 통과된 에너지법(the Energy Policy Act, P.L. 109-58)은 테러지원국으로 분류된 국가들에게 미국의 핵물질이나 기술을 수출, 재수출, 이전 및 재이전하는 것을 금지하고 있다. 이 법의 632조는 미국 핵 기술이 이들 국가에게 직접 전파되는 것은 물론 심지어는 제3국의 민간 활동을 통해서 전파될 가능성까지를 모두 차단하는 광범위한 제한 조치를 담고 있다.

2) 테러지원국가의 지정 및 해제 절차

특정국가의 테러지원국 지정 및 해제과정 역시 기본적으로 앞서 언급한 1979년 수출관리법 6조 j항에 의해 결정된다. 이 법에 따라 매년 1월 초 미국 상무장관이 국무장관과 논의하여 관련 국가 명단을 선정하고, 이를 의회에 보고함으로써 공식적으로 테러지원국 명단이 제정된다. 이를 위해 미 국무부는 1년 내내 전 세계 테러활동관련 자료를 모으고, 11월이 되면 공식적으로 그 명단을 갱신하는 절차를 밟는다. 이처럼 갱신된 명단은 의회의 승인을 거쳐 새롭게 『연방 관보』에 공고됨으로써 그 효력을 발휘한다.

한편, 미국 행정부가 선정하여야 할 테러지원국의 정의에 대해서는 1989년 반테러 및 무기수출 수정법(Anti-Terrorism and Arms Export Amendments Act of 1989)과 관

련하여 하원 외교위원회가 채택한 보고서(H.Rept. 101-296)에 명시되어 있다. 이 보고서에서 제시된 테러지원국의 정의는 다음과 같다. ① 자국의 영토를 은신처로 사용할 수 있도록 제공 ② 테러리스트 또는 단체에게 군수품을 제공 ③ 테러리스트 또는 단체에게 병참 지원 제공 ④ 테러리스트 또는 단체에게 안전한 피난처 또는 사령부 제공 ⑤ 테러리스트 활동 수행을 위한 계획, 지시, 훈련 또는 지원 ⑥ 테러 단체에 대한 직접적 혹은 간접적 금융 지원 ⑦ 테러활동 선동, 지원 용도로 외교 수단을 제공하는 국가이다.

특정국가의 테러지원국 해제과정 또한 기본적으로 수출관리법 6조 j항에 의거하지만, 그 실질적 과정은 지정 절차와는 약간의 차이를 보인다. 즉 이 법률 6조 j항의 4는 대통령이 하원의 외교위원회와 상원의 금융·주택·도시문제 위원회 및 외교위원회에 특정국가의 테러지원국 해제를 서면으로 보고하지 않을 경우, 이 명단에서 해당 국가를 삭제할 수 없도록 명시하고 있다. 특정 국가를 테러지원국 명단에서 해제하려 할 경우 대통령은 이를 관련 자료와 함께 의회에 보고하여 승인을 받아야 한다는 뜻이다.

특정 국가의 테러지원국 해제는 두 가지 경우로 나누어 볼 수 있는데, 하나는 해당 국가의 정부가 테러지원국 지정 당시와 다른 경우이며, 다른 하나는 동일한 경우이다. 우선 해당 국가가 테러지원국 지정 당시와는 성격이 확연히 다른 정부로 정권이 교체되었을 때, 대통령은 ① (선거, 쿠데타, 다른 여러 수단 등으로 인해) 해당 국가 정부의 지도부나 정책에 근본적인 변화가 있고 ② 새 정부는 국제테러활동을 지원하지 않으며 ③ 새 정부는 앞으로도 국제 테러활동을 지원하지 않는다고 약속했다는 점을 의회에 보고해야만 그 국가를 테러지원국 명단에서 삭제할 수 있다.

정권의 교체가 없는 현재 북한의 상황과 같은 경우에는, 대통령이 테러지원국 지정 해제 발효 희망일 45일 전까지 ① 해당 국가가 최근 6개월 동안 국제 테러를 지원하지 않았고 ② 이후에도 국제 테러행위를 지원하지 않을 것이라는 약속을 했다는 점을 입증하는 보고서를 의회에 제출해야만 한다. 의회는 이를 승인할 수도 있고 거부할 수도 있다. 1989년에 이런 절차가 입법화된 이래, 부시 행정부는 테러지원국 명단에서 리비아와 이라크를 삭제했다. 따라서 절차상으로 보면, 북한의 경우에도 대통령이 위의 사항을 확약하는 보고서를 의회에 제출하는 경우 테러지원국 해제가 가능하다.

그런데 여기에는 한 가지 주의해야 할 사실이 있다. 미국 의회가 2005년부터 북한의 테러 지원과 관련하여 몇 가지 결의안을 통과시켜 왔다는 점이다. 예를 들어, 2005년 1월 의회의 일리노이 대표단은 북한의 유엔대사에게 2000년 중국에서 북한 요원에 의해 납치된 김동식에 관한 정보를 요청하는 서한을 보냈다. 일리노이 대표단은 이 문제가 해

결되기 전에는 북한의 테러지원국 해제에 반대한다고 천명했다. 또한 2007년 9월 하원이 발의하고 27명의 의원이 지지한 H.R. 3650 법안은 북한의 핵과 미사일 확산 문제, 테러단체에 대한 훈련과 무기 공급, 미국 화폐 위조 등 불법적 거래, 납치된 일본인과 김동식 문제, 한국전쟁시의 남한 포로 송환 등과 같은 문제들이 해결되기 전까지는 북한을 테러지원국에서 제외할 수 없다고 규정하고 있다. 이렇게 보면 북한의 테러지원국 해제문제는 일부에서 예상하듯 그렇게 간단한 문제가 아닐 수도 있다. 참고로 북한의 테러지원국 해제문제의 유사사례라 할 수 있는 이라크의 경우 1982년 테러지원국 명단에서 해제되었으나, 1990년에 다시 명단에 등재되었고, 2004년에 또다시 명단에서 해제되는 비교적 복잡한 과정을 겪었다.

3) 북한의 테러지원국 지정 논리와 배경

북한은 1987년 11월 29일 KAL기 폭파로 115명의 사망자가 발생한 이후 공식적으로 미국의 테러지원국 명단에 올려졌다. 그런데 미국 국무부는 1987년 이후 북한이 어떤 테러행위와도 연관되지 않았다고 밝히고 있다. 또한 이에 발 맞추어 북한당국 역시 그 어떤 형태의 테러도 이를 지원하거나 조장하는데 반대한다고 발표하고 있다. 북한은 1995년 11월과 2001년, 그리고 9.11 테러 사태가 발생하였을 때도 이와 비슷한 입장을 천명했다.

이러한 상황 하에서 미 국무부가 발간한 『테러리즘 국가보고서 2006』은 북한이 테러지원국 명단에 속한 이유를 다음과 같이 기술하고 있다. “...북한은 1970년 항공기 납치 사건과 관련된 일본 적군파 요원 4명을 계속 보호하고 있다. 일본 정부는 2002년 이후 일본으로 귀환한 5명의 납북자 등 북한 정부에 의해 납치된 것으로 추정되는 12명의 일본인에 대한 설명을 지속적으로 요구하고 있다. ...”. 2006년 발간된 『테러리즘 국가보고서 2005』에서도 북한의 테러지원국 지정 이유를 유사하게 설명하고 있다. “1987년 대한항공기 폭파 사건 이후 북한이 다른 테러행위를 지원했다는 사실은 알려진 바 없다. 2003년 북한은 생존 납치 피해자 5명의 귀환을 허용하였으며 2004년에는 이들의 가족 8명(대부분 자녀)의 귀환을 허가하였다. 다른 납치 피해자들의 생존여부에 대한 문제는 현재 북일간에 진행되는 협상의 의제가 되고 있다. 11월, 북한은 사망한 것으로 밝힌 납치 피해자 두 명의 유골을 일본에 반환하였다. 올해 말 현재까지 이 문제는 쟁점이 되고 있다. 또한 다른 국가의 사람도 해외에서 납치되었다고 하는 신뢰할 수 있는 정보도 있다. 한국정부는 한국전쟁 이후 민간인 약 485명이 납치 또는 감금된 것으로 추정하고 있다. 1970년 항공기 납치사건과 관련된 일본 적군파 요원 4명은 북한에 머물러 있지만 그들

가족 중 5명은 2004년에 일본에 귀환하였다.”

이처럼 미국은 1987년 KAL기 폭파사건과 일본인 납치문제 등을 북한의 테러지원국 지정의 구체적인 이유로 들고 있다, 그러나 시각을 조금 더 확대해 보면, 북한의 테러지원국 지정 이유는 이러한 구체적인 이유 말고도 북한에 대한 미국의 전반적 의구심이 크게 작용을 하고 있다. 예를 들어, 『테러리즘 국가보고서 2005』와 이후 동 보고서를 부분적으로 수정한 『테러리즘 국가보고서 2006』의 “테러지원국 개관”에는 북한과 같은 국가를 테러지원국으로 분류하는 이유로 크게 두 가지를 언급하고 있다. 하나는 테러 단체들과의 관계 유지 가능성이며, 다른 하나는 WMD 제조능력과 같이 테러리스트가 입수 가능한 기술을 개발하면서도 이의 확산을 차단하는 분명한 조치를 실시하지 않는 국가라는 점이다. 실제로 이들 보고서는 다음과 같이 기술하고 있다.

“리비아와 수단은 테러에 대한 범세계적인 전쟁에 협조하는 의미 있는 조치를 지속적으로 취해왔다. 그러나 쿠바와 이란, 북한, 시리아는 테러 단체들과의 관계를 유지하여왔다. 이란과 시리아는 테러 조직에 대해 안전한 은신처, 기본적인 물자, 지침 등을 제공하고 있다”

“테러지원국은 비정부 테러단체에게 상당한 지원을 해왔다. 정부의 지원 없이는 테러 단체가 자금, 무기, 물자, 작전을 계획하고 수행할 안전한 장소 등을 얻는 것이 매우 곤란하다. 가장 걱정되는 것은 이런 국가들이 WMD를 제조할 수 있는 능력이 있고, 테러리스트들이 입수할 수 있는 불안정한 다른 기술을 가지고 있다는 것이다. 미국은 이 국가들이 테러 단체를 지원하는 것을 그만두도록 계속 설득할 것이다.”

3. 최근 북한의 테러지원국 해제 논의와 그 가능성

1) 미국 행정부의 현재 입장과 그에 대한 평가

그런데 앞서와 같은 북한의 테러지원국 지정 이유가 지속되고 있는 것과는 별개로 미국 행정부는 2007년 이후 북한의 테러지원국 해제문제를 고려하고 있으며, 이러한 사실은 2007년 국무부가 발행한 『테러리즘 국가보고서 2006』에서 미국은 “2007년 2월 13일 초기조치 합의를 통해 ‘북한의 테러지원국 지정을 해제하는 과정을 시작’ 하기로 합의하였다”고 명시한 데에서 분명히 드러난다.

이러한 구절은 ‘2·13합의’ 실행을 위해 북한 핵 문제를 테러지원국 해제문제와 연관시

키는 새로운 라이스-힐 전략을 반영한 것임이 분명하다. 이로 인해 미국은 더 이상 일본인 납치문제를 과거만큼 거론하지 않고 있다. 또한 납치 문제의 해결이나 규명을 북한의 테러지원국 해제의 전제조건으로 제시하지도 않고 있다. 따라서 현재 이 문제와 관련하여 중요한 것은 북한이 “1987년 이후 어떤 테러도 지원한 적이 없다고 알려져 있다”는 주장뿐이다.

이러한 주장은 미 국무부가 오랫동안 표명해 온 것인 동시에, 북한을 테러지원국 명단에서 해제하려는 라이스-힐 전략의 명백한 목표라는 점에서 매우 중요하다. 그러나 이러한 주장은 이미 보고된 두 가지 정보와 비교해 볼 때 그 정확성이 의문시된다.

하나의 정보는 미 국무부 자신으로부터 나온 것이다. 국무부의 『테러리즘 국가보고서 2005』는 북한 부분에서 일본인 납치문제가 언급되었고, 다른 국민들이 해외에서 납치되었을 “가능성도 있다”고 명시하였다. 물론 미국 행정부는 이러한 “가능성”에 대한 세부적인 내용을 제공하지 않았다. 그러나 이러한 언급은 1987년 이후 북한이 어떤 테러도 지원하지 않았다는 주장과 상반되는 것이 분명하다.

두 번째 정보는 다양한 출처로부터 나온 것인데, 북한이 레바논의 헤즈볼라와 스리랑카의 타밀 반군에 무기를 제공하고 무장요원들을 훈련시켰다는 내용이다. 실제로 어떤 보고서들은 북한이 이런 그룹들을 지원했다는 점을 상당히 세부적인 내용을 적시해 주장하고 있다. 예를 들어, 정치·경제 정보를 취급하는 인터넷 전문매체인 “파리 기밀 온라인(Paris Intelligence Online)”은 2006년 9월 북한이 헤즈볼라에 무기를 지원하고 요원을 훈련시킨 상세한 내용을 보도했다. 이에 따르면, 1980년대 후반부터 1990년대 초반 헤즈볼라 간부들이 북한을 방문했으며, 이들은 북한인들로부터 몇 달 동안 (군사)훈련을 받았다. 더욱이 2000년 이후에는 북한 교관들이 직접 남부 레바논에 파견되어 헤즈볼라 간부들에게 광대한 지하 군사시설을 조성할 수 있는 방법을 교육했다. (북한에는 이미 대규모의 지하 군사시설이 있다고 알려져 있다) 이러한 북한의 지원으로 2006년 이스라엘-헤즈볼라 전쟁시 헤즈볼라의 전투력이 크게 향상되었다는 것이다. 헤즈볼라의 지하 시설이 2006년 전쟁에서 중요한 역할을 했다는 정보는 또 다른 출처에서도 확인할 수 있다. 이들 출처에 따르면, 헤즈볼라가 지하에 로켓트 발사대 1,000~1,500대를 숨길 수 있었으며, 이로 인해 이스라엘 공군이 헤즈볼라의 로켓트 발사대 위치를 파악하기 어려웠다는 것이다. 실제로 이스라엘 육군이 남부 레바논에 들어갔을 때, 헤즈볼라 군대는 지하 터널망과 병커를 이용해 위치를 바꾸며 저항했고, 종종 후방에서 이스라엘군을 공격하기도 하였다.

또한 2007년 11월 일본의 「산케이 신문」은 북한이 타밀 호랑이 반군에게 무기를 제공했다고 보도했다. 「산케이 신문」은 2백만 부수를 가진 일본의 5대 일간지 중 하나이다. 이에 따르면, 북한은 2006년 말부터 2007년 초까지 스리랑카의 타밀 반군에게 기관총, 자동소총, 대전차 로켓 등을 포함하여 무기를 밀매하려고 시도했었다.

2) 대안과 전망

이처럼 북한의 테러지원국 해제문제는 언제라도 비판의 대상이 될 수 있는 소지가 있다. 더욱이 북한과 미국은 2·13 합의에서 2007년 말로 시한이 설정된 2단계 조치를 이행하는데 실패했다. 부시 행정부는 영변의 플루토늄 시설 불능화에는 어느 정도 성과가 있었으나, 북한의 핵 프로그램 신고는 아직 완전하지 않다고 평가하고 있다. 반면, 북한 외 무성은 2008년 1월 5일 미국에게 북한 핵 프로그램에 대한 완벽한 신고서를 보냈다고 발표했다. 또한 미국이 대북 에너지 지원과 테러지원국 명단 및 적성국교역법에서 북한을 삭제하는 것을 지연시키고 있다고 말하고 있다.

이러한 상황을 타개하기 위해 미국정부는 다양한 정책을 강구할 수 있을 것이다. 첫 번째로 생각할 수 있는 정책대안은 2·13 합의 이행에 우선순위를 두고, 북한의 완전한 합의이행을 추진하기 위한 중간조치로서 북한을 ‘불완전 테러협력국’이나 ‘테러우려 대상국’으로 하향조정 하는 것이다. 이런 조치는 부시 행정부로 하여금 북한과 새로운 협상을 시작할 수 있는 돌파구를 마련해 줄 수 있을 것이다. 그러나 테러지원국 명단 삭제는 논란의 대상이 될 수 있고, 미해결로 남아있는 일본인 납치 문제나 북한의 테러단체 훈련지원 의혹 등으로 미국, 일본의 일부 인사들로부터 비판을 받을 수 있다.

두 번째의 대안은 북한이 영변 핵시설 불능화를 완료하면 미국이 북한의 테러지원국 명단 삭제, 또는 적성국 교역법 적용 제외 중 어느 한 가지 조치를 위한 절차에 착수하고 북한이 핵프로그램 신고를 마치면 나머지 조치를 취하는 것이다. 이는 북한 핵문제와 관련 외교적 교착상태에 빠지더라도 부시 행정부로 하여금 ‘2·13합의’를 계속 추구할 수 있는 발판을 마련해 줄 것이다. 이 경우 부시 행정부는 대북에너지 지원을 계속하는 것을 정당화할 수 있을 것이다. 그러나 부시 행정부가 영변 핵시설 불능화 대가로 북한의 테러지원국 명단 삭제조치를 취하면, 미국이 북한으로부터 얻는 게 너무 적다는 비판이 미국과 일본에서 나올 수 있다.

세 번째의 정책대안은 ‘2·13합의’ 가운데 핵과 관련된 내용이 아닌 테러와 관련된 조건을 북한이 먼저 이행할 경우 여기에 혜택을 부여하는 것이다. 북한이 테러와 관련하여

“우선 실시해야 할 첫 번째 조치”는 일본인 납치 문제를 해결하는 것이다. 또한 국제 테러조직에 대한 군사적 지원을 중단하고, 이란, 시리아 등 테러지원국과의 군사협력 역시 중지해야 한다. 이러한 대안은 납치 문제에 대한 일본의 입장을 어느 정도 만족시킬 수 있다는 장점을 갖고는 있지만, 북한이 과연 여기에 얼마나 응할지는 미지수라는 점에서 불확실한 대안이라고 할 수 있다.