

동향과 분석

- » 북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구 (장형수) 3
- » 북한 테러지원국 해제와 북미관계 개선 전망 (전봉근) 23

북한 테러지원국 해제와 북미관계 개선 전망

전봉근 (외교안보연구원 교수)
jun2030@gmail.com

I. 서론

북핵문제가 다시 기로에 서있다. 최근 북한이 2단계 비핵화 조치를 완료하고 이에 호응하여 미정부가 북한 테러지원국 지정 해제조치를 취할 것이라는 소식이 들린다. 북핵 해결과 북미관계 개선에 대한 기대감이 고조되는 순간이다. 이와 더불어 비관론도 제기된다. 2단계 조치가 완료되기 위해서는 ‘신고’ 내용에 대한 ‘검증’이 선행되어야 하며, 또한 일본인 납치문제의 해결 없는 테러지원국 해제는 불가능하다는 전망도 있다. 그렇다면 과연 비관론을 극복하고 비핵화와 북미관계 개선이 진행될 수 있을 것인가.

북한 비핵화 2단계 조치가 당초 완료시한인 2007년 말을 훌쩍 넘어 2008년 중반에 이르도록 그 완료 여부가 불투명한 것은 북핵문제가 얼마나 어려운 과제인가를 다시 한 번 보여주고 있다.¹⁾ 돌이켜보면 한반도비핵화공동선언(1991)이 합의된 후 17년이 지났지만 북핵문제는 아직 일보 진전과 일보 후퇴의 수렁에서 벗어나지 못한 느낌이다.

실사 올 상반기 내 비핵화 2단계 조치에 따른 북핵 프로그램의 ‘신고’가 완료된다고 하더라도 한반도 비핵화를 아직 낙관할 수 없다. 북핵 불능화와 신고보다 훨씬 어려운 핵폐기 문제가 남아있기 때문이다. 북한이 아직 그 존재를 완강히 거부하고 있는 농축핵개발

1) 북한은 6자회담 10.3 합의로 통상 불리는 “9.19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치(2007.10.3)” 합의에서 2007년 12월 31일까지 “모든 핵 프로그램의 완전하고 정확한 신고”를 약속하였다.

과 해외 핵이전을 규명하는 과제도 남아있다. 이행의 어려움과 시간을 감안한다면, 북한 비핵화 3단계 과정 중에서 2단계를 완료한다고 하더라도 비핵화 마라톤 코스에서 겨우 10km 이정표를 통과한데 불과하다. 따라서 2007년에 이어 2008년에도 북핵 협상 과정에 많은 난관과 우여곡절이 예상된다. 지난 2003년부터 시작된 6자회담 프로세스는 비록 속도가 느리지만 타협과 절충을 통해서 비핵화가 진전할 수 있다는 가능성을 보여 주었다는 점이 한 가닥 희망이다.

따라서 이 글은 2008년 중반 현시점에서 비핵화와 북미관계 개선의 가능성을 분석하고 조망하고자 한다. 이를 위해 2단계에서의 쟁점과 3단계 핵폐기 협상에서 등장할 쟁점을 규명하고 타결 가능성을 전망한다. 특히 북핵문제의 핵심 당사자인 미국과 북한의 입장을 중심으로 쟁점과 입장을 각각 분석하였다. 이 글은 또한 약 20년에 걸친 북핵협상 과정에서 나타난 협상 패턴을 도식적으로 분석하였다. 이 분석은 지나치게 현실을 단순화하는 위험이 있지만, 거시적 관점에서 북핵문제의 구조와 협상과정을 이해하고 대처하는데 도움을 줄 것이다.

II. 2단계 비핵화 동향과 북핵협상 구조

1. 2단계 조치 이행 동향과 쟁점

10.3 6자합의에서 2007년 말까지 완료하기로 합의하였던 2단계 비핵화 조치가 아직 지체되고 있다. 그렇다면 2단계 비핵화 조치에서 쟁점은 무엇이며 그 진전에 장애요인은 무엇인가.

첫째, 신고의 최대 쟁점은 2차 북핵 위기를 초래한 UEP(Uranium Enrichment Program; 우라늄농축프로그램)이다.²⁾ 미측은 2002년 2차 북핵위기 당시 확보한 물증과 최근 북측으로부터 받은 알루미늄관에 대하여 만족스런 해명을 요구하고 있다. 북한의 UEP 시도는 확실시되나, 규모와 진전 정도에 대해서는 평가가 분분하다. 초보적으로 우라늄농축을 시도하려고 했다는 단계에서 고농축우라늄 대량생산에 성공했다는 단계까지 다양한 평가가 있다. 작년 말 미 워싱턴포스트지(2007.12.21)는 북한이 미측에 제출한

2) 미정부는 2002년 10월 2차 북핵위기 발생 당시 북한이 비밀리에 고농축 핵개발(HEU: Highly Enriched Uranium) 프로그램을 가동한다는 정보를 이유로 제네바 북미기본합의(1994)를 파기하였다. 미정부가 2007년 HEU에 대한 정보 판단을 '중간 단계의 확신'으로 하향 조정한 이후 'UEP'로 불린다.

알루미늄관 샘플에서 핵농축 흔적이 발견되었다고 보도하여 UEP의 존재 가능성을 재확인하였다.

그럼에도 불구하고, 북한은 핵농축 프로그램의 존재를 여전히 완강히 부인하고 있다. 문제 알루미늄관에 대하여, 북한은 핵농축과 무관함을 충분히 설명하였고 이를 증명하기 위해 알루미늄관이 사용된 군사시설을 미측 인사에게 참관시키고 샘플까지 제공하였다고 주장하고 있다.³⁾

둘째, 시리아 핵이전설도 난제로 남아있다. 미 워싱턴포스트지는 2007년 9월 21일 이스라엘이 시리아의 한 핵의혹 시설을 공격하여 파괴하였으며, 이 시설은 북한이 제공한 핵시설이라고 보도하였다. 이후 북한-시리아 핵협력설이 6자회담 진전에 최대 장애물의 하나로 부각되었다. 언론에 따르면, 피폭 시설이 영변 핵시설과 유사하며, 또한 시리아가 폭격당한 잔해를 서둘러 제거하고 피폭 사실조차 부인함에 따라 북한-시리아간 핵협력 의혹은 더욱 증폭되었다.

특히 북미관계의 급진전 가능성과 대북 테러지원국 해제를 반대하는 대북 강경론자를 중심으로 시리아 핵이전설을 강력히 제기하고 있으며, 이들은 신고조치에 이에 대한 해명이 반드시 포함되어야 한다고 주장하고 있다.⁴⁾ 이 의혹은 북핵문제에 대한 미국 내 여론을 더욱 악화시켜, 2007년 하반기 북미협상과 비핵화 프로세스를 경직화시키고 미정부가 테러지원국 지정해제를 지체시키는 요인 중 하나가 되었다.

한편, 북한은 상기 외교부 담화에서 “(10.3 6자합의 1조 3항에서) 핵물질, 기술, 지식을 이전하지 않는다는 공약을 재확인” 하였기 때문에 별도의 신고 조치가 불필요하다는 입장을 내세우며 미정부의 ‘이전’ 신고 요구를 무시하였다. 미정부도 한-시리아간 핵협력설에 대하여 공식 반응을 삼간 채 일단 모호한 입장을 견지하여 동 사건이 6자회담에서 결정적인 장애물로 부각되는 것을 피하려는 듯이 보인다. 만약 핵확산이 6자 합의 이전에 발생하였다면 북한의 해명을 수용할 수도 있다는 입장도 시사하고 있다. 미정부 내 대북 협상론자들은 6자회담의 진전, 특히 플루토늄 핵시설의 불능화와 신고의 완료가 이 시점에서 더욱 중요하다는 입장을 보이고 있다.

셋째, 플루토늄 신고와 검증문제이다. 10.3 6자회담에서 합의한 모든 핵프로그램의

3) 북한 외무성 담화 (북한 조선중앙통신, 2008.1.4)

4) 미 Wall Street Journal 지는 ‘Plutonium of the Euphrates’ 라는 제목으로 사실을 2008.4.24, 4.30 등 두 차례에 걸쳐 제기하여, 미행정부가 북한-시리아간 핵협력 사실을 묵인하고 테러지원국 해제를 추진하고 있다고 비난하였다.

‘정확하고 완전한’ 신고에는 원칙적으로 플루토늄 총량, 핵무기 기수, 핵실험 시설, 기타 핵확산 기록, 그리고 검증방안도 포함되어야 한다는 기대가 있다. 이 중에서 우선 플루토늄 총량 신고문제가 부각되었는바, 언론 보도에 따르면 북한은 당초 생산량 30kg을 제시하였으나 미정부는 더욱 정확하고 완전한 신고를 요구하였다고 한다. 일반적으로 북핵 전문가들은 북한이 영변의 5MW 흑연감속로에서 핵연료봉을 3회 교체하였고, 폐연료봉을 재처리하여 핵무기 5~8기 제조에 필요한 플루토늄 약 50kg을 확보한 것으로 추정하고 있다. 최근 북한이 미측에 제출한 영변 핵시설 운영자료에 따르면, 약 37kg을 생산한 것으로 추정된다고 한다. 일단 북한이 운영자료를 제출한 이상, 플루토늄 생산량에 대한 논의는 검증 이후로 미룰 수 있다고 본다. 사실 미측의 50kg 주장도 추정치에 불과하므로, 북측의 37kg과는 추정오차범위 내에 있다고 볼 수도 있기 때문이다.

사실 북한 핵개발 프로그램의 핵심은 플루토늄 생산이므로 미정부는 이번 신고 조치에서 플루토늄의 총량 신고를 가장 중시할 것으로 보인다. 북한의 미래 핵능력은 이미 영변 핵시설의 폐쇄와 불능화를 통해 통제되었다. 이미 생산된 플루토늄은 현재 북한의 핵능력을 대변하고 있기 때문에 미국은 플루토늄 총량을 파악하는데 주력할 것으로 전망된다.

최근 신고의 ‘검증’ 문제가 새로이 부각되고 있다. 테러지원국 지정 해제와 같은 정치경제적 보상조치를 신고 접수에 맞추어 병행 추진할 것인지, 아니면 검증 이후로 미룰 것인지에 대하여 입장이 분분하다. 사실 검증의 시점과 범위와 방법은 6자회담에서 분명하게 정리되지 않았다. 미국, 특히 대북 강경파는 검증을 신고의 일부로 간주하지만 북한은 별개 사안으로 보는 경향이 있어 앞으로 검증의 범위, 수준, 시기 등을 둘러싸고 갈등이 예견된다.

마지막으로, 불능화와 기타 조치가 있다. 신고문제와 달리, 영변 핵시설의 불능화와 기타 조치는 비교적 순탄하게 진행되고 있다. 북한이 2007년 11월 불능화 작업에 착수한 이래, 2008년 4월 현재 11개 불능화 작업 중 8개가 완료되었으며 5MWe 원자로의 폐연료봉 인출작업도 진행 중이라고 한다.

2007년 10월 판문점에서 열린 제3차 경제에너지 협력 실무그룹 회의에서 중유 100만 톤 상당의 대북지원을 ‘중유 50만 톤’ 과 ‘중유 50만 톤 상당의 에너지 관련 설비·자재’ 로 공급한다는데 합의하였다. 이에 따라 2008년 4월까지 중유 약 30만 톤에 상당하는 지원이 제공되었다. 미국과 러시아는 중유를 중심으로 제공하고, 한국과 중국은 설비와 자재를 제공기로 하였다. 이에 따라, 지금까지 미국은 중유 10만 톤, 러시아는 중유 5만 톤을

제공하였고, 한국과 중국은 각각 중유와 설비자재 7만 톤 상당을 북한에 지원하였다.

대북 지원과 관련하여서는 몇 가지 특이 사항이 있다. 첫째, 일본은 납치자 문제가 해결되지 않았다는 이유로 대북 지원에 참여하지 않았다. 둘째, 북한에 중유 100만 톤 상당의 지원을 완료하는데 시간이 많이 걸린다는 점이다. 사실 10.3 합의에서 12월 말까지 북한이 불능화와 신고를 완료하고, 다른 나라도 이에 맞추어 중유 100만 톤 지원을 완료하기로 약속하였다. 그러나 2007년 연말까지 100만 톤을 제공한다는 약속은 북한의 제한된 수용능력 때문에 당초부터 충족하기 어려운 약속이었다. 셋째, 북한 핵실험(2006) 이후 미국은 북한에 대하여 완전한 수출금지 정책을 취하였으나, 6자회담 틀에서 다른 나라들의 대북 설비자재 지원에 동의함으로써 대북수출통제를 완화시키는 경향을 보였다. 이것은 향후 북핵 비핵화의 진전에 따라 대북 경제제재를 더욱 완화시킬 수도 있다는 전망을 가능케 한다.

양자관계에 있어, 미정부는 신고문제가 해결되면 테러지원국 지정 해제 및 적성국 교역법 적용을 중단하기 위해 대북제재 해제를 준비 중인 것으로 알려져 있다. 한편 일본은 납치문제가 우선 해결되어야 한다는 입장을 아직 견지하고 있어 미북간 마찰이 예상된다. 미 행정부는 일단 테러지원국 해제문제를 일본인 납치문제와 직접 연계시키지 않는 입장을 정리한 것으로 보인다. 그러나 일본 정부는 다양한 채널을 통해 집요하게 테러지원국 해제 반대를 청원하고 있어 그 귀추가 주목된다.

2. 북한의 신고 지체 배경

북한은 완전한 핵 신고 약속에도 불구하고, 왜 UEP와 시리아 핵이전에 대한 신고를 거부하는가. 우선 북한이 핵포기를 위한 9.19 6자 합의에도 불구하고, 아직 핵 포기를 위한 전략적 결정을 내리지 않았으며 다만 시간벌기 계임을 한다는 해석이 있다. 북한은 “한반도 비핵화는 김일성의 유훈”, “핵포기의 전략적 결정” 등을 언급하였으나, 이것은 핵 포기에 대한 ‘원칙적 발언’에 불과하고, 실제 핵포기를 이행할 ‘전략적 결단’ 여부는 여전히 의문시된다.

둘째, 북한은 ‘고백외교’의 딜레마에 빠져있다. 북한은 2002년 9월 북일정상회담에서 일본인 납치사실을 ‘고백’함으로써 북일수교의 진전을 기대하였으나, 일본의 대북 감정이 더욱 악화되고 북일협상도 오히려 후퇴시키는 부작용을 낳았다. 또한 2002년 10월 초 미국의 농축 핵개발 추궁에 대하여 북한이 이를 인정한 결과, 북미 제네바합의가 파기되고

2차 북핵 위기가 발생하였다.

만약 북한이 UEP, 시리아 핵협력, 핵무기 등에 대하여 완전하고 정확한 신고를 하였을 경우, 제재 해제보다는 북한의 거짓말과 말바꾸기에 대한 비난과 즉각적인 검증 요구가 제기될 가능성이 있다. 따라서 북한은 UEP 신고의 후유증으로 북한의 비밀 핵활동에 대한 비난이 고조되고 북미관계가 오히려 악화될 가능성을 우려하여 신고에 소극적일 가능성도 있다.

셋째, 북한은 스스로 북미 기본합의문(1994)에서 미국에게 속았다고 생각하는 경향이 있어, 2단계 조치 완료 이전에 상대로부터 더욱 실질적이며 불가역적인 보상을 요구하며 자신의 완전한 신고 의무 이행을 미룰 가능성이 있다. 북한이 자신의 조치에 대하여 모호성을 견지하려는 배경에는 북한이 강조하는 ‘불가역성’도 관련이 있다고 본다. 북한이 불가역성을 주장하는 것은 자신의 핵신고와 폐기 조치가 되돌리기 어려운 반면, 미국의 테러지원국 해제 등 정치적 조치는 쉽게 되돌릴 수 있다고 믿기 때문이다.

미정부는 북한이 제네바합의에도 불구하고 비밀리에 핵개발을 지속하였기 때문에 속았다고 생각한다. 북한도 마찬가지로 제네바합의에 따라 영변핵시설을 동결하였으나 남은 것은 노후화된 핵시설과 짓다만 경수로 콘크리트 덩어리뿐이라고 본다.

10.3 합의에서 신고에 대한 명시적인 합의에도 불구하고, 북한은 ‘완전하고 정확한 신고’를 계속 미루고 있다. 이것은 자신감 부족과 상대에 대한 불신, 그리고 과거의 경험이 복합적으로 작용한 결과이다. 따라서 일방이 크게 양보하지 않는 한 이러한 대치가 지속되거나 일시적으로 해소된다고 하더라도 유사한 형태로 반복할 가능성이 높다.

대부분 비확산 전문가들은 북한의 ‘핵포기를 위한 전략적 결정’에 회의적이며, 핵포기 가능성을 매우 낮게 평가한다. 북한이 최근 인도와 파키스탄의 비공식 핵국가 지위, 비공식 핵국가인 이스라엘과 미국간 관계에 관심을 보이는 것도 아직 핵을 완전히 포기할 의사가 없다는 방증자료이다. 그렇다고 북한이 핵을 보유해도 된다거나 보유할 수 있다고 보지 않는다. 국제사회에서 최고의 불량국가로 알려진 북한이 다른 비공식 핵국가의 지위를 획득할 가능성은 전무하다.

북한은 북미관계 개선과 국제사회의 경제지원을 대가로 핵포기를 할 수 밖에 없는 상황에 처해있다. 현재의 상황으로는 결코 북한의 미래를 보장할 수 없기 때문이다. 다만 북한은 체제위기와 정권위기로 인하여 ‘핵포기 결단’을 유보하거나, 또는 결단을 내렸다고 하더라도 그 이행을 충분한 보상과 보장이 있는 이후로 미루려는 경향이 있다. 이러한

기본적인 입장차로 인하여, 설사 2단계 비핵화 조치가 완료된다고 하더라도 폐기조치는 더욱 어려운 과제로 남을 것이다.

3. 북핵협상 구조 분석

북핵문제의 완전하고 불가역적인 해결책을 찾기 위해서는 당면과제에 대한 미시적인 대응방안을 찾는 데 더하여 거시적인 대책도 필요하다. 1991년 남북간의 비핵화 협상 이후 17년에 걸친 핵협상 과정과 결과에 대한 거시적인 분석은 북한 비핵화 전략 수립에 도움을 줄 것이다. 영구적인 북핵 해법을 찾기 위한 노력은 왜 지난날의 북핵 외교가 실패하였는지, 왜 북핵 위기가 재연되며, 왜 핵합의는 이행되지 않는가에 대한 해답이 전제되어야 한다. 과거 북핵 협상과정을 관찰하면 다음과 같은 특징이 나타난다.

첫째, 북핵 협상의 전형적인 패턴은 일반적으로 (1) 북한의 핵도발, (2) 핵위기 심화, (3) 일괄타결식 핵합의, (4) 합의 해체 등 4단계 순환주기로 구성된다. 북핵협상은 북한이 IAEA 사찰 거부, NPT 탈퇴, IAEA 사찰관 축출, 재처리시설 재가동, 폐연료봉 인출 등 도발적 행위를 한 이후에 미국의 사후적인 대응조치로서 시작되는 경향이 있다.

둘째, 북한과 핵합의는 일반적인 협상과정이지 아니라, 대립과 위기의 우여곡절을 거친 후에야 만들어진다. 북한은 벼랑끝 협상 전술을 효과적으로 구사하면서 상대의 협상과 합의를 강요한다. 북미 양국은 위기로 인한 긴박성이 있어야 진지한 협상에 들어가고 임시방편적인 타협책을 모색하는 경향이 있다. 예를 들면, 1994년 5월 북한이 핵연료봉을 무단 인출하여 전쟁위기가 발생한 이후에야 제네바합의가 타결되었으며, 2006년 10월 북핵 실험이 2.13 합의를 촉진시켰다.

셋째, 위기상황에서 급조된 핵합의는 지킬 수 없는 약속, 핵심 사항의 미합의와 생략, 애매한 조항 등을 포함하고 있어, 재해석 또는 불이행을 필연적으로 수반하고 결국 해체되는 경향을 보인다. 지난 17~20년에 걸친 북핵 협상은 아래 표와 같이 악순환 과정을 거쳤다.⁵⁾

5) 이 표는 전봉근, “6자회담과 2단계 조치의 쟁점과 전망”, 『Strategy 21』 (한국해양연구소, 2007 가을/겨울호)의 46쪽 표를 수정 보완한 것이다.

표 1 | 미북간 핵협상 악순환 패턴

도발	위기	일괄타결	파탄
북: 영변핵시설 건설 미북 북경 비공식 접촉	북: IAEA 안전조치협정 체결의무 불이행(88.12) 남북고위급회담 중단(1991)	북: 비핵화 공동선언 합의, IAEA 안전조치 협정 체결 미: 북고위급인사 초청, TS 한미군사훈련 중단	북: 사찰 비협조, 상호사찰 불이행 IAEA: 사찰후 불일치 발견
북: 미신고시설 사찰 거부 IAEA-미: 특별사찰 요구	북: 준전시 선포, NPT 탈퇴(93.3) 한미: T/S훈련 재개 발표(92.10)	미북공동성명(93.6): 미국은 대북안전보장, 북한은 사찰 수용 합의	IAEA사찰 중단
북: 사찰거부 IAEA: 안보리 회부	북: 폐연료봉 축출(93.5), IAEA탈퇴, 5MW 재가동 위협 미: 영변 폭격설 IAEA: 대북 기술지원 중지(94.6)	미북기본합의문(94.10): 북은 핵동결 및 폐기, 미국은 수교 및 중유경수로 지원	경수로공사 지연 북, 사찰 비협조
북: 한국형 경수로 거부로 베를린회담 교착	북: AF(제네바합의) 파기, 핵가동 위협 미: 주한미군증강검토	쿠알라룸푸르합의(95.6)에서 한국형 표준 채택 KEDO: 한전을 주계약자로 지정, 한국형 채택발표	경수로후속회담 지체
북: HEU 의혹 (02.10) 미: 중유 중단, “악의 축” 발언	북: 핵활동 재개, NPT 탈퇴(03.1) 미: 선제공격설, 경수로 중단	6자회담(2003.8~) 6자 공동성명(05.9.19)	북: “선경수로, 후 핵폐기” 미: BDA 금융제재
북: 미사일 발사(06.7), 6자회담 거부 미: 달러위폐 제재	핵실험(06.10) 안보리: 1718 제재결의	베를린 북미대화, 2.13과 10.3 6자합의	북: 신고 지연, 검증 거부(?) 미: 테러지원국 해제 지연(?)

미북간 핵협상과 합의, 그리고 이행과정은 정상적인 외교관계와 다르다. 적대와 불신 관계 속에서 협상이 진행되며, 합의에도 불구하고 그 이행이 보장되지 않는다. 이렇게 비정상적인 협상행태와 합의 불이행 현상이 반복되는 이유는 다음과 같다.

우선 미-북간 극단적인 불신, 근본적인 이해관계의 충돌, 적대감 등이 파행적인 협상의 배경이 된다. 특히 북한과 미국은 양국의 신뢰정도에 비추어 너무 높은 협상목표를 추구하는 경향이 있다. 미국은 북핵의 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 해체(CVID)’를 북

핵외교의 목표로 추구한다. 한편 북한은 미국의 대북 적대시 정책 중단, 불가침협정, 경제제재 해제, 경제지원, 수교 등을 요구하며, 선 이행을 요구한다. 양측의 뿌리 깊은 불신을 감안할 때, 단계적인 신뢰구축 없이는 달성 불가능한 목표들이다. 설사 양측이 미래의 추상적인 목표에 합의하더라도 구체적인 상호 조치의 이행은 또 다른 장애물로 남아 있다.

둘째, 미국의 대북정책과 북핵외교는 체계적이며 정교한 전략에 따른 것이 아니라 북한의 외교공세에 대한 반응적 행동으로 나타나는 경향을 보인다. 체계적인 전략을 갖고 접근하지 못하기 때문에 북한의 벼랑끝 전술과 위기 조장 전술에 쉽게 말려든다. 그리고 뒤늦게 위기해소 차원에서 최소한의 반응만을 보인다. 불완전한 핵합의는 결국 합의의 해체와 새로운 핵사태의 반복을 초래하였다. 체계적인 핵협상 전략을 수립하지 못하는 배경에는 정부 내외에서 대북정책에 대한 이견, 그로 인한 대북정책의 일관성과 추진력 부재 등이 있다.

셋째, 90년대 초반 미측은 핵 비확산이라는 도덕적 당위론을 과신한 나머지 북한의 핵개발 의지와 능력, 체제 내구력, 대외 불신감, 협상능력 등을 과소평가하였다. 90년대 초 유행하였던 북한 붕괴론도 이러한 미국의 성급한 판단에 기여한 것으로 보인다.

마지막으로, 미국의 대북 협상팀은 대북 협상 자체와 합의의 창출에 집착한 나머지, 합의이행을 보장하기 위한 장치 마련에 소홀하였다. 사실 합의 내용을 좀 더 명확히 하고 합의 이행보장 장치를 강화하려고 시도하였을 경우, 협상이 지체되거나 또는 합의 자체가 불가능하였을지도 모른다는 점도 북핵 협상의 한계를 말해 준다. 결과적으로 합의문을 작성하는데 성공하였으나 합의의 이행체제를 유지하는데 실패하였다. 핵합의의 붕괴와 재협상 과정을 거치면서 북미 상호간 불신은 더욱 깊어지고, 협상에 더 큰 비용을 치러야 했다.

III. 북미관계 개선을 위한 과제

1. 비핵화 문제

과연 2008년 상반기 내 2단계 비핵화의 핵심인 신고와 이에 대한 검증이 완료될 것인가. 이어 하반기 들어 3단계 협상이 완료되고 비핵화 조치가 추진될 수 있을 것인가. 이

러한 질문에 대한 결론부터 말하면, 2007년에 이어 2008년에도 적지 않은 난관과 우여곡절이 예상되지만 큰 틀에서 북미간 관계개선과 북한 비핵화는 점진적으로 진전할 것으로 전망한다. 무엇보다 북한이 미국과 관계 개선을 절실히 바라고 있고, 부시 행정부도 비핵화를 위해 매진할 준비가 되어있기 때문이다. 그렇다고 2008년 내 북핵문제가 완전히 해결되거나 비핵화 과정이 순탄하다는 뜻은 아니다. 북핵 검증, UEP와 시리아 핵이전에 대한 설명, 그리고 핵폐기 등 과거에 해결하지 못했던 숙제가 남아있기 때문이다. 또한 3단계 비핵화 조치는 경수로건설 및 북미수교 과정과 맞물려 수년 이상 걸릴 것이다.

북한이 신고와 검증에 비협조적일 경우, 대북 강경론이 재등장하고 비핵화 과정이 중단되며 새로이 위기국면이 조성될 가능성도 항상 있다. 현재 북미대화가 원만하게 진행되고 있어 그럴 가능성은 낮지만, 북한 또는 미국 내에서 정책의 급전환이 발생할 가능성도 있다. 당면 과제로서 2008년 중하반기 들어 검증문제가 크게 부각될 가능성이 있다. 검증과 더불어 테러지원국 해제 등 보상조치를 추진할 것인지, 아니면 검증완료 이후에 보상조치를 취할 것인지에 대하여 아직 명확한 합의가 없는 실정이기 때문이다.

과거 남아공의 경우, 핵을 포기한 이후 핵시설과 프로그램을 사찰하고 검증하는데 2, 3년이 걸렸다고 한다. 그러나 북한이 현 단계에서 철저하고 침투적인(intrusive) 검증에 협조할 가능성이 높지 않다. 따라서 초기단계에는 신고 검증이 제한된 약식 방법으로 현황을 확인하는데 그칠 가능성이 있다.

미국무부가 2007년 발행한 「2008 성과보고서(Performance Report)」는 2007년 말 불능화 및 신고 완료와 2008년 초까지 핵폐기 협상완료를 성과목표로 제시하고 있으나, 이미 달성하지 못했다. 사실 미정부도 우리정부도 2007년 시한에 큰 의미를 두지 않았다. 그러나 2단계 조치가 2008년 중반까지 완료되지 않는다면, 자칫 6자회담 프로세스가 표류할 가능성이 있다. 미국의 대선정국, 국내의 현실주의적 대북접근법, 그리고 한국 신정부에 대한 북한의 부정적 반응 등이 주목해야할 새로운 변수이다.

미정부가 북한과 불능화 협상을 타결한 배경에는 불능화의 수준과 범위에 대한 목표치를 대폭 하향 조정하는 결단이 있었다는 점을 감안한다면, 신고와 검증도 점진적으로 접근하는 방안을 강구해야 한다. 만약 미측이 보다 적극적으로 테러지원국 지정 해제 조치의 구체적 일정을 제시하고, 향후 북미수교협상과 경수로 제공 등을 포함한 정치경제적 보상에 대하여 보다 구체적인 약속과 일정을 제시한다면, 북한의 협조적인 자세를 유도할 수 있을 것이다. 이런 경우, 북한이 항상 우리의 선의를 악용할 가능성이 있어 조심스럽다.

향후 북한은 신고에 충실히 협조, 제한적 협조, 6자회담 거부 및 핵폐쇄와 불능화 해제 위협 등 3개 옵션 가운데, ‘제한적 협조’ 입장을 견지할 가능성이 높다. 이렇게 비핵화 국면의 현상유지 또는 사태개선에 대하여 조심스럽게 낙관하는 배경에는 북한식 위기의외교 또는 벼랑끝 협상전술에 대한 교훈, 중국 중재역할의 강화와 비핵화 개입, 북한의 경제난과 대외 의존도 증가, 부시 2기 행정부의 대북 대화정책, 그리고 무엇보다도 6자회담을 통한 다자적 접근 등이 있다. 한편, 북한의 핵포기 거부, 미국의 정권 교체 기대, 대미 불신, 추가 보상 요구 등을 볼 때, 비핵화에 대한 비관적 전망도 강하게 남아있다.

요약하면, 2008년에도 6자회담에서 타협과 미봉책을 통해 북미간 관계개선과 북한 비핵화가 일부 진전할 것으로 전망한다. 북한이 미국과의 관계 개선을 절실히 바라고 있으며, 부시 행정부도 비핵화를 위해 필요한 정치경제적 비용을 치를 준비가 되어 있기 때문이다. 부시 행정부의 입장에서 북한의 불능화와 신고가 완료되고, 2008년 들어 북핵 폐기를 위한 제2의 9.19 또는 2.13 합의가 타결된다면 외교적 성공으로 자평할 수도 있다. 특히 통제 불가능한 이란 핵문제와 비교한다면, 북핵문제는 성공적으로 관리되고 있으며 해결국면에 있기 때문에 긍정적인 평가가 가능하다.

2. 대북 제재 문제

미국의 대북 제재는 북한의 비핵화를 유도하는 최고의 압박수단이며, 동시에 효과적인 협상카드이다. 북한은 자신의 체제위기를 조장하는 외교적 고립과 경제난이 미국의 대북 제재 때문이라고 판단하고 미국의 대북 제재 해제와 관계개선을 강력히 추구하고 있다. 그렇다면 미국은 어떤 대북 제재 수단을 갖고 있으며, 어떤 조건에서 이를 해제할 것인가.

미국은 한국전 발발 직후 1950년 6월 28일 대북 전면금수를 실시하여, 대북 교역, 원조, 용자·투자 등을 전면금지하였다. 이러한 대북 전면금수체제가 냉전기 내내 유지되었다. 1987년 11월 KAL기 폭파사건 발생 직후, 미국은 북한을 국제테러지원국으로 지정하고 북한과의 교역, 방산물품판매, 수출입은행보증 등을 금지하였다. 미 재무부는 국제금융기관법에 따라 북한에 대한 국제금융기구의 차관과 사업지원을 반대한다. BDA 사태를 초래한 대북 금융제재는 미 재무부가 주도하는 제재로서 전세계적 민간 은행망에 대한 북한의 접근을 차단한다.

1993년 1차 북핵사태가 발생한 이후 북미대화가 시작된 이래 북한은 미국의 제재 해제

를 끈질기게 요구하였다. 미국은 북미 기본합의(1994)에 따라 처음으로 1995년 1월 초보적인 제재를 해제하였다. 북미 직통전화 개설 허용, 언론사의 상대국 주재사무실 개설 허용, 상호 연락사무소 개설에 따른 금융거래 허용, 미 은행이 동결한 북한자금 2,000만 달러 중 제3국인 소유 520만 달러 동결 해제, 북한산 마그네사이트 수입허용 등이 1차 제재해제 조치이다.

2000년 6월 클린턴 대통령은 북한의 미사일 시험 유예에 대한 보상으로 경제제재를 추가로 해제하여, 전면금수체제가 사전신고 또는 허가제로 전환되었다. 그러나 북한 핵 실험(2006.10.9) 이후 유엔안보리의 대북제재 결의 1718호에 따라 대북 제재조치가 전면 재도입되었다. 유엔안보리결의 1718의 요구를 반영하여 미 정부는 2007년 1월 26일 대북 교역통제를 대폭 강화하였다. 미 상무부는 기초적인 식량과 약품을 제외한 거의 모든 품목의 대북이전에 대하여 수출허가를 요구하고 있다. 이로서 미정부는 북한에 대하여 사실상 ‘금수조치(embargo)’에 버금가는 엄격한 수출통제를 부과하였으며, 클린턴 행정부 시절 해제된 대북 경제제재조치를 전면 부활시켰다.⁶⁾

북한은 10.3 6자 합의에서 미국의 테러지원국 지정 해제를 확보하기 위하여 핵시설 불능화와 핵프로그램 신고를 약속하였다. 그런데 테러지원국 지정이 해제된다고 하여 북미 관계에서 북한의 지위가 정상국가로 회복되는 것은 아니다. 북한은 미정부로부터 중복적인 제재를 받고 있기 때문이다.

예를 들면, 우선 북한은 적성국교역법과 외국자산통제규정에 근거하여 미국의 ‘안보위협국’으로 지정되었다. 둘째, 북한은 수출관리법에 근거하여 ‘테러지원국’으로 지정되었다. 셋째, 북한은 수출입은행법과 대외원조법에 근거한 ‘공산체제국가’로 지정되었다. 넷째, 북한은 무기수출통제법, 수출관리법, 북한비확산법에 의해 ‘대량살상무기 확산국’으로 지정되었다. 다섯째, 미 애국법은 대북 거래기관을 ‘위조와 돈세탁 기관’으로 지정하였다. 그 외에도 북한은 인권침해, 종교자유침해국으로 지정되어 추가 경제제재를 받고 있다.

사실 위의 많은 제재들이 중복적으로 적용되기도 한다. 2008년 초 현재 미국의 대북

6) 미 국무부 국제안보비확산국이 2006년 11월 13일 발표한 ‘안보리 결의 1718호 이행 보고서’에서 이미 국내법과 다자수출통제체제에 따라 동 안보리 결의가 요구한 이상의 경제제재 조치를 이미 취하고 있어 별도 조치가 불필요하다는 입장을 밝혔다. 미국내법에 따라, 비핵국가가 핵실험 시 무기수출통제법(Arms Export Control Act), 수출입은행법(Export-Import Bank Act), 원자력법(Atomic Energy Act) 등 법령에 따라 자동적으로 제재가 작동한다. 그러나 북한은 이미 미국과 교역이 단절되어 있어 별도의 추가 제재조치가 불필요한 실정이다.

경제제재 조치는 모두 42건이며, 이 중 테러 관련 제재가 16건으로 최대이며, 공산주의 체제 관련 10건, 대량살상무기 확산 관련 7건, 외교정책 일반 3건 등이다. 이중 제재조치를 해제 또는 면제할 수 있는 권한이 대통령, 국무장관, 재무장관 등 행정부 소관은 34건이며, 나머지 8건은 의회에 속한다고 한다.

대북제재 중에서도 가장 정치적이며 포괄적 효과를 갖는 조치 중 하나가 테러지원국 지정이다. 북한도 테러지원국 해제를 북미관계 개선에서 상징성과 효과성이 가장 큰 조치로 보고 그 해제에 집착하고 있다. 테러지원국 해제는 미 국무부 재량사항이다. 지정 해제시 미 행정부가, 첫째, 해당국 지도부와 정책기조에 근본적인 변화가 발생하여 동국가가 현재 국제테러 행위를 지원하지 않고 향후에도 지원하지 않는다고 보장하고, 둘째, 테러지원국 지정 해제 발효일 45일 전까지 해당국가가 최근 6개월간 국제테러 행위를 지원하지 않았고 향후 지원 않겠다고 보장하였음을 증명하는 보고서를 의회에 제출하면 45일 이후 효력이 발생한다.

미 정부가 이미 테러지원국 지정 해제를 약속한 만큼 북한의 신고조치가 진행됨에 따라 해제에 필요한 조치를 취할 것으로 전망된다. 그런데 위에서 지적하였듯이 해제 조치 개시 시점을 두고 이를 검증문제와 어떻게 연계시킬 것인가에 대하여 북미간 입장차가 존재한다. 이를 둘러싼 논쟁은 다시 북한의 신고와 검증문제 자체에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있어 그 귀추가 주목된다.

북한이 미국의 테러지원국 지정 해제를 요구하는 최고의 경제적 이유는 이것을 자유로운 국제경제활동의 기초로 보기 때문이다. 미 정부는 자신이 이사국이 되는 국제금융기관에서 테러지원국의 회원가입에 대하여 자동적으로 비토권을 행사하고 있다. 테러지원국 지정이 해제되면 국제금융기관 가입과 융자신청을 위한 최소한의 정치적인 필요조건을 만족시킬 수 있다.

따라서 북한은 비핵화에 협조하는 대가로 테러지원국 지정해제에서 나아가 국제금융기관 가입에 대한 지원을 요구할 가능성도 크다. 그런데 북한이 테러지원국 목록에서 해제된다고 하더라도 단기간 내 국제금융기관이 요구하는 가입조건과 융자자격을 충족시키기 어렵다. 북한 체제의 특수성과 역량부족 때문이며, 이를 극복하기 위한 북한의 노력과 역량강화를 위한 외부의 지원이 필요하다. 테러지원국 해제가 효과를 발휘하려면 북한이 추가적인 개혁개방 조치를 취해야 하며, 북한의 국제개발과 금융역량을 향상시키기 위한 추가적인 국제협력프로그램이 가동되어야 한다.

3. 경수로 제공문제

과거 북미 기본합의문(1994) 협상 때와 마찬가지로 2008년 북핵 폐기를 위한 6자회담의 성공도 경수로 제공에 달려있다고 본다. 과거 경수로에 대한 북한의 집착을 감안한다면 지금까지 북한이 이 문제를 제기하지 않았다는 점이 오히려 이상할 정도이다. 북한이 경수로 제기를 자제한 배경에는 3단계 협상에서 이를 충분히 다룰 수 있다는 공감대가 있었기 때문이 아닐까 추정한다.

이에 비하여, 미정부는 경수로 제공에 대하여 변함없이 부정적인 입장을 갖고 있다. 3단계 협상이 시작되면 북한의 경수로 필수론과 미국의 불가론이 충돌하여 6자회담이 다시 위기에 빠질 가능성이 크다. 미국의 입장을 자세히 보면, 상충되는 입장이 병존하고 있다. 우선 경수로 절대 불가 입장이다. 대부분 전문가는 북미 기본합의문을 연상시키는 경수로사업을 미정부, 특히 공화당 정부가 결코 승인하지 않을 것으로 본다. 경수로의 ‘핵확산 저항성’으로 인하여 이론적으로 핵무기 개발에 사용될 가능성은 낮으나 위험한 북한에게 그 낮은 가능성마저 허용하면 안 된다는 입장이다. 미국 내 대부분 안보와 비확산 전문가도 이에 공감한다. 만약 민주당 정부가 들어선다면 이에 입장이 바뀔 가능성도 있다. 그러나 제네바합의의 실패를 감안한다면 민주당 정부도 경수로제공을 강력히 추진하기는 쉽지 않다.

둘째, 9.19 6자 공동성명(2005)에서 “적절한 시기”에 경수로 제공을 “논의”하기로 합의한 것에 대한 해석차가 있다.⁷⁾ 미정부는 이 합의는 경수로 제공에 동의한 것이 아니며, 액면 그대로 미래의 일정 시점에 논의 할 수 있다는 입장이다. 그리고 그 논의의 시점에 대하여 매우 엄격한 조건을 내걸고 있다. 북한이 핵무기와 핵프로그램을 제거하고, 국제원자력기구(IAEA)가 이를 검증하며, 비확산 안전조치를 준수하고 이에 대한 협력과 투명성을 지속적으로 보여주고, 핵 확산을 중단하였을 때 경수로 제공을 ‘논의’ 한다는 조건이다.

마지막으로 소수 의견이나 북핵문제의 완전한 해결을 위해 경수로 제공이 불가피하다는 입장이다. 심지어 조건이 충족된다면 적극적인 협상카드로 활용하자는 입장도 있다.

7) 9.19 6자 공동성명 1조. 조선민주주의인민공화국은 핵에너지의 평화적 이용에 관한 권리를 가지고 있다고 밝혔다. 여타 당사국들은 이에 대한 존중을 표명하였고, 적절한 시기에 조선민주주의인민공화국에 관한 경수로 제공문제에 대해 논의하는데 동의하였다.

미정부 일각에서는 북핵 불능화와 신고 조치만 완성된다면 새로운 북미관계의 지평이 열리며 이런 상황에는 무엇이든 가능할 것이라고 주장하며 경수로의 조기 논의 가능성을 시사하기도 한다. 미국 내에서 대북 경수로사업에 대한 반감이 강하지만, 결국 북핵문제의 해결을 위해 최소한 경수로 제공에 대한 논의는 불가피할 것으로 보인다.

한편, 북한에서 경수로 건설은 김일성의 유훈이며 김정일의 외교 업적으로 알려져 있어 이에 대한 북한의 요구는 절대적이다. 6자 공동성명 채택 직후, 북한 외무성 대변인은 미정부의 입장과 정반대로 ‘선경수로 제공, 후 핵폐기 완성’ 입장을 아래와 같이 상세히 밝혔다.⁸⁾

“우리는 이번 6자 공동성명에 천명된 대로 미국이 우리에게 신뢰조성의 기초로 되는 경수로를 제공하는 즉시 NPT에 복귀하며 IAEA와 담보협정을 체결하고 이행할 것이다. 이미 누차 밝힌 바와 같이 조-미 관계가 정상화되어 신뢰가 조성되고 우리가 미국의 핵 위협을 더 이상 느끼지 않게 되면 우리에게 단 1개의 핵무기도 필요 없게 될 것이다. 따라서 기본은 미국이 우리의 평화적 핵 활동을 실질적으로 인정하는 증거로 되는 경수로를 하루빨리 제공하는 것이다. 신뢰조성의 물리적 담보인 경수로 제공이 없이는 우리가 이미 보유하고 있는 핵 억제력을 포기하는 문제에 대해 꿈도 꾸지 말라는 것이 지심 깊이 뿌리박힌 천연바위처럼 굳어진 우리의 정정당당하고 일관한 입장이다.”

한국 노무현 정부는 대북 경수로사업을 적극 지지하였다. 다만 논의와 제공 시점에 대해서는 다소 신중한 입장이었다. 이명박 신정부는 아직 이에 대한 의사를 표명하지 않고 있으나, ‘비핵·개방·3000’ 구상에서 나타난 적극적인 대북 개발지원 방침을 감안할 때, 비핵화를 조건으로 경수로사업을 지지할 것으로 보인다.

사실 한국은 이미 KEDO 경수로 사업에 주도적으로 참여한 경험이 있고, 북한 금호지구에 이미 1/3이 완성된 경수로부지가 있고 제작 중인 부품도 갖고 있다. 남북경협에 따른 북한 내 전력수요와 민족경제공동체 발전을 위해서도 대북 전력사업 또는 경수호가 필요하다. 따라서 3단계 핵폐기 협상이 잘 진행된다면 한국정부는 경수로사업을 적극적으로 지지할 것으로 보인다. 또한 대북 경수로사업은 한국정부가 구상하고 있는 대북 ‘협력적 위협감소(Cooperative Threat Reduction)’ 조치의 일환으로 추진될 수도 있다.⁹⁾

8) 북한 조선중앙통신, 2005.9.20

그런데 대북 경수로사업을 추진하기 위해서는 대북 전력제공문제, 경수로 건설비 분담 문제, 북한의 준비 등 3개 문제가 우선 해결되지 않으면 안 된다. 우선 9.19 공동성명(2005)은 경수로와 전력 제공을 동시에 언급하고 있으며, 이것은 2007년 2.13 합의에서 재확인되었다.¹⁰⁾ 따라서 향후 경수로 제공과 전력제공문제가 같이 논의될 가능성이 있다. 그러나 한국정부는 2005년 7월 ‘중대제안’을 제기하면서 경수로를 포기하는 대신 전력을 제공하기로 했다는 점을 분명히 밝혔기 때문에 이에 대한 입장을 다시 재확인할 필요가 있다.

둘째, 경수로사업비를 어떻게 분담할 것인가. 경수로 사업비는 북한 금호부지의 KEDO 경수로 공사를 재개한다는 전제 하에 약 33억 불(3조 1,350억 원, 1\$=950원 기준)이 소요될 전망이다. 원래 사업비 46억 불이 추가 비용발생 요인을 충분히 감안하지 못하였다는 점을 감안한다면, 실제 비용은 이를 크게 상회할 것이다. 경비분담 방식에 대하여, 6자회담식 5개국 균등 부담, KEDO식 한국 70% 부담, 한국 모두 부담 등 시나리오가 있다. 이 중 우리 정부는 균등 부담을 선호할 것이나, 다른 나라는 한국 부담 가중을 주장할 것으로 보인다. 한국정부는 경수로사업이 6자회담의 사업인 만큼 원칙적으로 5개국 분담 원칙을 견지해야 한다. 그러나 북핵 포기와 남북관계 발전을 위해 상당한 비용을 부담할 각오도 필요하며, 또한 비용문제가 비핵화를 촉진하기 위한 경수로사업에 장애가 되지 않도록 주의해야 한다.

마지막으로 경수로사업의 재개와 완공을 위해서 북한의 역량 강화가 전제되어야 한다. 이것은 단순히 정치적 선언이나 행정조치로 해결될 수 있는 문제가 아니기 때문에 많은 준비가 필요하다. KEDO 경수로 사업의 경우, 부품공급업자들이 핵 사고시 보상체제의 완비를 부품 공급의 전제조건으로 제시한 적이 있다. 그런데 북한은 낮은 국가신용도와 핵확산 활동으로 인하여 핵사고시 보상체제 구축에 필요한 국제보험을 구매할 수 없었

9) 대북 협력적 위협감소(CTR)에 대해서는 이동휘, “협력적 위협 감축 동향: 한반도 적용 가능성 대두를 계기로”, 『주요국제문제분석』, (외교안보연구원, 2005), 전봉근, “북핵폐기를 위한 글로벌 파트너십”, 『현대북한연구』, (2008, 11권 1호) 참조. CTR은 1991년 미국의 Nunn-Lugar 법안에 따라, 러시아, 우크라이나, 카자흐스탄 등 구 소련국가에 산재한 핵무기와 핵물질의 폐기를 목적으로 해당국가와 협력 하에 추진한 다양한 비확산 프로그램으로서 직접적인 핵폐기 지원뿐만 아니라 핵기술자의 전직 교육 및 민수용 과학기술센터 건립도 지원하고 있으며, 한국도 참여하고 있다.

10) 9.19 공동성명(2005) 3조, 6자는 에너지, 교역 및 투자 분야에서 경제협력을 양자 및 다자적으로 증진할 것을 약속하였다. 중화인민공화국, 일본, 대한민국, 러시아연방 및 미합중국은 조선민주주의인민공화국에 대해 에너지 지원을 제공할 용의를 표명하였다. 대한민국은 조선민주주의인민공화국에 200kw의 전력공급에 관한 2005. 7.12자 제안을 재확인하였다. 2.13 합의(2007) 2조 5항. 참가국들은 2005년 9월 19일 공동성명의 1조(“적절한 시기에 경수로 제공 논의”)와 3조(“한국의 200만kw 전력공급 제안 재확인”)를 상기하면서, 조선민주주의인민공화국에 대한 경제·에너지·인도적 지원에 협력하기로 합의하였다.

다. 심지어 일부 부품공급업자들은 북한의 낮은 국가신용도와 핵사고시 보상능력 미비를 이유로 KEDO 사업 참여를 포기하였다.

만약 경수로사업이 계속되었다면, 핵사고시 보험을 구매하지 못하거나 경수로 핵심 부품을 공급받지 못해 경수로 공사가 중단되는 사태가 발생하였을 가능성도 있다. 그런데 이 문제점은 북한에 대한 국제사회의 평가, 국가신용도, 핵확산 기록과도 연관되어 단시간 내 해답을 찾을 수 없다는데 어려움이 있다. 아직도 이 문제점들이 해소되지 않고 있다. 따라서 향후 경수로 제공문제를 논의할 때 이러한 문제점을 북한에 명확히 인식시키고 이를 해결하기 위한 방안을 6자회담에서 공동으로 찾아야 한다.

4. 북미수교

북한은 정치적 결단에 따라서 단숨에 북미수교를 완성하는 것을 상정하고 있으나, 실제 북미관계 정상화는 장기간에 걸쳐 단계적으로 진행될 것으로 전망한다. 북미수교는 법제도적 절차에 따라 양측간 수교를 가로막은 규정과 장애물을 해소하면서 진행되기 때문이다. 미국과 과거 적국과의 관계개선도 이러한 정치적·법적 절차를 거쳐서 완성되었다.

미·중간 관계는 1971년 1월 키신저 국가안보보좌관의 방중, 1972년 2월 닉슨 대통령의 공식 방중에도 불구하고, 1979년 1월에야 수교로 관계정상화가 완성되었다. 베트남의 경우, 미국은 북베트남을 포함한 4자 파리평화협정(1973.1)을 체결하였으나, 북베트남의 사이공 침공(1975.4), 캄보디아 침공(1978)을 거치면서 적대관계와 경제제재를 유지하였다. 80년대 말부터 미국은 베트남과 관계개선 절차를 시작하였으나, 1992년 4월 통신재개, 1993년 7월 국제금융기관의 베트남 차관 지원 허용 등 단계적 조치를 거쳐야 했다. 1994년 2월 경제제재를 완전히 해제하고 연락사무소를 개설하였으며, 마침내 1995년 8월 국교가 수립되었다.

최근 리비아의 경우, 대량살상무기 포기 선언(2003.12)에서 수교까지 2년 6개월이 소요되었다. 리비아는 대량살상무기 포기과 미국과 수교의 교환을 목표로 2003년 3월~12월간 영국의 중재 하에 미국과 협상을 가졌다. 2003년 12월 리비아가 대량살상무기 포기 선언을 발표하였고, 그로부터 2년 반이 지난 2006년 5월에야 국교가 수립되었다. 그 사이에 트리폴리에 미국 이익대표부 설치(2004.2), 상호 연락사무소 설치(2004.6), 미국의 대리비아 경제제재 해제(2004.9) 등 관계정상화를 위한 중간단계 조치가 있었다.

미북관계 정상화도 우선 테러지원국 해제와 수교협상 개시, 연락사무소 설치와 국제금융기관 차관 허용, 경제제재 완전 해제와 수교 등 단계를 거칠 것으로 전망된다. 이들 조치는 수교를 위한 정무차원에서 수교협상 개시, 연락사무소 개설, 수교 등 3단계를 설정할 수 있다. 이와 병행하여 경제적 의미를 갖는 조치로서 테러지원국 해제, 국제금융기관 차관 허용, 경제제재 완전해제 등을 단계적으로 추진할 수 있다. 북한은 미 국내법에 따라 적성국, 테러지원국, 대량살상무기 확산국, 인권침해국, 공산체제국, 수출통제 불이행국으로 다중적인 제재를 받기 때문에 이것을 모두 해소하는데 적지 않은 시간이 걸릴 것으로 보인다.

IV. 결론과 정책제안

2008년 중반 북핵 신고와 핵폐기 협상을 계기로 6자회담과 비핵화 프로세스가 다시 기로에 서있다. 위에서 토론한 북핵 협상의 악순환, 북한의 핵협상 전략과 신고 거부, 3단계 협상의 쟁점과 장애요인 등을 극복하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 그렇다면 앞으로 6자회담을 어떻게 성공시키고 북한 비핵화를 완성할 것인가. 그 해답의 일부를 6자회담과 북미대화의 성공적인 운영에서 찾고자 한다.

우선, 6자회담의 역할에 대한 잘못된 기대를 바로잡고, 6자회담의 구조에 부합하는 역할을 부여해야 한다. 우선 6자회담을 일방적인 대북압박의 수단, 또는 집단적 무책임의 구실로 남용해서는 안 된다. 그런데 미국은 초기에 6자회담을 협상보다는 집단적 압박의 수단으로 취급하는 경향을 보였다. 미국이 6자회담을 대북 다자압박의 수단으로 간주하는 동안에는 북핵협상이 정체되었으나, 2005년 여름부터 진지한 협상 틀로 간주하면서 9.19 공동성명과 이어지는 이행조치 합의의 성과를 거두었다.

또한 초기에 북한은 6자회담에 강한 거부감을 보였으나, 우리 정부는 남북대화의 기회에 ‘다자보장’ 체제가 양자합의보다 튼튼하다는 논리로 북한을 설득시켰다. 양자협상과 달리 6자협상에는 북한에게 동조자도 중재자도 있다는 기대감을 주었다. 6자회담의 강점은 다자협상틀이며, 다자보장틀이란다 있다. 앞으로도 6자회담을 촉진하기 위해서는 본연의 기능인 다자협상과 다자보장의 장점을 극대화해야 한다.

다음, 북미대화가 북핵문제 해결의 중심적인 역할을 지속해야 한다. 과거 북핵 협상 과정을 돌이켜 보면, 미국의 북한 방치와 일방적 압박 등 대화거부 조치는 북핵 사태를

악화시키는 경향을 보여 주의해야 한다. 부시 1기 행정부가 북한의 농축핵개발을 이유로 기본합의문을 파기한 이후, 영변 핵시설 재가동, 북한의 추가 재처리, 핵실험 등 북핵사태가 극도로 악화되었다.

만약 부시 2기 행정부가 강경책을 지속하였다면 한반도에 위기가 계속되고 북한이 핵무장을 더욱 강화하였을 가능성도 있다. 북한이 마침내 굴복하고 핵폐기가 촉진되었을 가능성도 있지만, 북한의 과거 행태를 볼 때 그 가능성은 매우 낮다. 다른 한편 미국의 대북 협상외교는 성과가 있었다. 비타협적이고 강경한 북한을 상대로 원칙과 인내심을 갖고 협상에 임할 때, 6자 공동성명과 후속 합의의 성과가 있었다.

마지막으로, 북핵문제를 해결하고, 북한을 국제사회에 편입시켜 보통국가로 변화시키기 위해서 미국의 외교적 주도력과 인내심이 더욱 요구된다. 그렇다고 북한에 대한 무조건 관용은 해결책이 아니다. 원칙 없는 선의적인 접근은 오히려 북한의 ‘도덕적 해이’와 ‘시간벌기’를 조장하고, 합의 불이행을 초래하므로 주의해야 한다. 당분간 안보리 결의 1718호 제재 체제를 유지하며, 합의 이행과 지원에 있어 ‘전략적 상호주의’와 ‘전략적 유연성’의 원칙을 유지한다.