

[ 현안진단 34호]

북미간의 소통될 수 없는 소통의 방식

김윤재 (법무법인 자하연 미국변호사)

결국 미사일이 발사됐다. 국제사회의 직·간접적인 설득도 발사 후 겪을 한국정부의 어려움에 대한 고려도 기상악화로 인해 당분간은 발사가 어려울 것이라는 전문가들의 예상도 모두 소용없었다. 우리 시간으로 새벽이었지만 북한이 보여주고 싶은 대상은 태평양 건너에 있었다. 7월 4일, 미국의 독립기념일 오후. 언론에 따르면 총 12시간 간격에 7발의 미사일이 발사됐다고 한다.

북한의 미사일 발사 이유는 크게 세 가지로 볼 수 있다. 하나는 국내용이다. 어려움에 처한 북한주민을 단결시키고 자부심을 고취하여 정권을 강화하는 계기가 될 수 있다. 두 번째는 상품으로 미사일을 국제사회에 선보이는 것이다. 중동국가들은 북한의 핵제조 기술과 함께 미사일에 대한 높은 관심을 보이고 있다. 세 번째는 미국을 겨냥한 정치적 목적이다. 이 세 가지 목적은 분리되었다기보다는 상호 연결되어 있는 것이 사실이다. ‘군사용이냐 정치용이냐’ 하는 구분을 하는 것 자체가 큰 의미가 없다. 그러나 이번 미사일 발사의 가장 중요한 목적이 미국의 관심을 끌기 위한 것이라는 점은 분명해 보인다.

9.11 테러이후 이란, 이라크와 함께 ‘악의 축’에 이름을 올린 북한은 나머지 두 나라에 대해 미국이 보이는 ‘관심’을 받지 못한 것이 사실이다. 북한은 미국과 같이 해결해야 할 문제가 있다고 주장하지만 미국은 6자회담이라는 틀 안에서 모두가 함께 해결해야 한다는 입장을 고수하고 있다. 이 6자회담 틀마저 작년 9월 합의 이후 누가 무엇을 먼저 하느냐에 대한 입장이 갈리며 틀어졌고, 미국은 금융봉쇄 등을 통해 북한의 자금줄을 죄었고, 6자회담은 사실상 식물인간 상태로 접어들었다.

북한의 일관된 외교목표가 휴전협정의 평화협정 전환과 미국과의 외교정상화라는 것은 익히 알려져 왔다. 그것만이 자신의 살길이라는 판단을 북한은 하고 있는 것이다. 그러나

상황은 북한의 의도대로 흘러가지 않았다. 우여곡절 끝에 국교정상화 일보직전까지 갔던 클린턴 행정부하에서의 미국과의 관계는 공화당 부시 행정부의 등장으로 다시 원점으로 돌아가게 된다. 아니 그보다 더 나빠졌다. 일단 클린턴의 것은 부정하고 봤던 부시팀의 태도에서 이전까지 추진된 미국의 대북정책은 대표적 클린턴표 정책이었고, 도덕적 순결주의의 입장을 견지하는 그와 그의 측근들의 시각에서 북한은 악이었다. 그 와중에 9.11이 터졌다. 2002년은 최악이었다. 부시는 연두교서에서 북한을 악의 축으로 언급했고, 같은 해 가을 북-미는 고농축우라늄 프로그램 문제로 등을 돌렸다.

부시행정부의 모든 관심이 이라크에 집중되어 있고 자신들과의 관계모색에 대해서는 전혀 의지가 없다는 것을 확인한 북한은 2003년 핵연료봉의 재처리 시도를 국제사회에 알리며 미국의 선택을 요구했다. 부시 행정부는 내부의 논란속에 체니와 럼스펠드가 중동문제에 집중하고 있을 때, 과월을 중심으로 한 협상파가 주변국의 동의를 얻어 미국이 6자회담의 틀 안에서 북한 문제를 해결하게 만들었다. 그러나 정책을 결정하는 데 문제의 내용이냐 틀의 구성 못지않게 중요한 것이 그 정책에 다가가는 접근자세라 할 수 있다. 이런 면에서 볼 때 6자회담은 처음부터 성공하기 어려웠다. 부시팀의 대북접근 자세는 북한이 신뢰할 수 없는 집단이라는 것을 입증하려는 것이었기 때문이다. 이를 통해 미국은 자신의 대북 압박정책에 반대 입장을 보여 온 한국, 중국, 러시아 등과 비교하여 국제적인 명분을 획득하려고 했다. 물론 북한이 백기를 들고 완전항복을 선언한다면 얘기는 틀려질 것이다. 그럴 경우 부시행정부의 대북정책이 옳았음을 입증하는 성과가 될 것이었다. 그러나 이러한 가능성은 극히 낮다는 것이 공화, 민주 양측 한반도 전문가들의 공통된 의견이었다.

2004년 대선이 부시의 재선으로 끝나자 북한으로서는 다른 방법을 모색해야 했다. 2008년까지는 너무 길었다. 그것이 장거리 미사일 발사 준비였다고 판단된다. 북한은 이미 98년 미사일 발사를 한 바 있다. 그리고 이것은 99년 페리 프로세스를 이끌어 냈다. 북한 역시 미사일 모라토리엄을 선언했다. 북한은 이번에도 핵이 6자회담에서 풀어야 할 문제라는 미국의 주장을 꺾을 수 없다면 미사일, 그것도 미국대륙에 다다를 수 있는 장거리 미사일이 미국과 북한 사이의 직접적 협상을 끌어낼 현안이 될 것이라고 믿었을 것이다. 리처드 루가 외교상원위원장이 미사일 문제는 북미간의 구체적인 현안임으로 양당사자간의 직접 대화가 필요하다는 입장을 밝힌 것은 이런 믿음을 뒷받침해 준다.

언론에 따르면 미정보부는 북한의 미사일 발사 준비가 5월초부터 시작됐다고 분석하였다. CIA 한국책임자이기도 했던 도널드 그레그 전주한미국대사는 북한은 미국 정보시스템이 실패한 대표적 국가라고 했다. 정보의 핵은 인간을 통한 것인데 북한에는 정보원의 진입이 거의 불가능하다는 것이다. 수집한 정보 역시 불완전할 수밖에 없는 것이다. 이번에

도 미국의 판단근거는 인공위성이었다. 미국이 찾았다기 보다는 북한이 보여줬다는 게 맞는 게 아닌가 하는 생각이다. 이 과정에서 북한은 가능하다면 미사일 발사를 강행하지 않으려고 했을 수 있다는 생각을 한다. 미사일 기술의 자신감도 문제거니와 협박을 하는 것과 실제로 협박 카드를 사용한 후에 발생할 상황은 다를 수밖에 없다. 비록 부시행정부가 북한에 대해 넘지 말아야 할 선(red line)을 정하지는 않았지만 지속적으로 북한의 미사일 발사에 대해 대가(consequence)를 치를 것임을 경고해 왔다.

지난 몇 주간의 과정을 보면 북한은 미사일 발사 준비만 한 상태에서 미국의 대화를 끌어낼 수 있을 것이라고 기대했던 것 같다. 그 첫 번째 기대는 5월17일 뉴욕타임즈의 데이비드 생어기자의 보도였을 것이다. 이 기사는 부시행정부내에서 대북정책에 대한 평화협정을 포함한 새로운 접근을 고민하고 있다는 보도를 했다. 워싱턴에서 ‘유출(leak)’은 하나의 중요한 작동방식이다. 아무것도 공식화된 바 없는 외교안보 정책의 내부 논의가 외부로 나올 때는 크게 두 가지 이유가 있다. 쟁점에서 소수인 쪽이 전선을 확대해 외부를 통해 힘을 얻으려는 경우와 해당 쟁점의 이해당사자들을 테스트해보려는 경우이다. 동기가 무엇이었던 북한은 분명한 이해 당사자였다. 그리고 약 2주 뒤 미국은 또 하나의 핵보유국을 준비하는 이란에 대해 비록 조건부지만 직접대화를 약속한다. 다자간 협상틀을 고집하던 미국이 이란문제에 고집을 꺾는 것처럼 보인 것은 북한의 입장에서는 분명 변화였다.

북한은 바로 다음날 크리스토퍼 힐 미국무부 동아시아담당 차관보의 방북을 요청했다. 미국은 이 제안을 일언지하에 거절했다. 그러곤 며칠있어 미사일 문제가 언론에 보도되기 시작했다. 그러나 부시행정부는 예상외로 차분했다. 수사적으로는 강경했지만 구체적인 대가에 대해서 언급이 없었음은 물론이고 레드라인 설정에도 소극적이었다. 루가는 물론이고 척 헤이글 상원의원이나 짐 리치 하원의원 등 공화당소속 외교분과 의원들이 양자대화를 촉구했으나 ‘북한의 관심 끌기’ 전략에 말려서는 안 된다는 백악관의 입장은 확고해 보였다. 상원에서 대통령의 입장을 대변하는 것으로 알려진 마크 워너 상원국방위원장은 정보보고 후 기자들과 만나자리에서 북한의 미사일 발사가 임박한 것으로 보이지 않으며 행정부는 어떠한 군사적 행동을 고려하고 있지 않다고 밝혔다. 워싱턴의 이러한 냉정한 태도는 북한이 협박만으로는 제대로 인정받을 수 없을 거라는 판단을 하게 만들었을 것이다. 발사 일주일 전이었다.

이런 와중에 군사력 사용 주장은 엉뚱한 곳에서 나왔다. 페리 프로세스의 주인공인 윌리엄 페리 전국방장관은 애쉬턴 카터 전국방부차관보와의 워싱턴포스트지 공동기고에서 북한의 장거리 미사일은 미대륙을 위협하는 것으로 미국의 안전을 위해 미사일 발사 전에 제거해야 한다는 것이었다. 94년 영변핵시설의 제한적 폭격을 준비했던 당사자였던 페리의 이

러한 주장은 미국안보 중심의 현실주의자라는 측면에서 특별히 놀라울 일은 아니다. 오히려 클린턴/민주당으로 상징되는 세력은 그래도 한반도를 전쟁으로 몰고 가지 않을 것이라는 막연한 기대감에서 벗어나게 하는 계기가 되었다는 생각이다. 그런데 문제는 강경파로 알려진 안보전문가들의 입장이다.

그들은 페리의 제안이 반갑지 않았다. 99년 페리 프로세스를 통해 북한의 미사일 발사를 보상했다고 생각하는 시각과 2004년 대선 케리캠프의 장관급 인물로는 처음으로 합류한 전력 등은 일단 그의 발언에 색안경을 끼게 만든다. 내용적으로도 가뜩이나 지금은 미군사력의 에너지가 이라크에 집중되어있다. 거기다 제한적 공격 자체가 한국정부의 동의를 받기도 어려울뿐더러 이것이 전면전으로 확산될 경우는 현재 미국의 상태로는 감당하기 어려운 상황을 만들 것이다. 누구보다 이러한 미국의 입장을 잘 아는 페리가 아닌가. 체니부통령은 CNN과의 인터뷰에서 “(페리의) 조언은 감사하지만 한 국가를 상대로 공격을 했을 때는 전면전을 준비해야 한다” 면서 페리의 제한적 공격이 현실적이지 않음을 밝혔다. 군사적 행동의 가능성을 일축한 것이다. 특히 그는 북한의 미사일 기술을 “상당히 초보적 단계”라고 평가절하하면서 ‘국제사회가 적절하게 대응하고 있다’는 기존의 입장만을 되풀이했다.

이렇듯 부시행정부는 양자대화도 제한적 선제공격 주장도 모두 외면한 채 일관되게 북한의 조건없는 6자회담 복귀를 촉구하면서 외교적 노력을 강조했다. 그렇다고 이를 위한 어떤 노력이나 성의를 보일 생각은 없어 보였다. 적대적 무시의 연속이었다. 그 와중에 부시행정부는 발비나 황 헤리티지재단 연구원을 크리스토퍼 힐 차관보의 한반도담당 특별보좌관으로 임명한다고 발표한다. 북한의 미사일 발사 준비가 포착된 후 미국이 북한과 관계되어 구체적으로 한 일 두 가지가 하나는 힐의 방북제의 거절이었고 다른 하나는 황의 특보 임명이었다. 발비나 황은 한반도 외부전문가 중 대북강경론자 중 한사람이다. 6월20일 헤리티지 온라인 기고에서도 북한이 미사일을 발사하더라도 절대로 양자대화를 수용해서는 안 되며 이러한 입장을 북한에 분명하게 전달해야 할 것이라고 밝힌바 있다.

이런 가운데 북한 미사일 발사 준비 기사는 며칠간 언론을 장식하다 다시 사라졌다. 이에 북한은 위협만으로 자신들의 메시지가 전달되지 않는다는 판단을 한 듯하다. 결국 7월4일 미사일 발사를 감행했다. 그러나 미정부의 반응은 앞선 과정에서 예측할 수 있듯이 침착(?)하다. 백악관은 이 문제가 대통령 수준에서 다룰 사안이 아니라며, 국무부 중심의 해결을 주문했다. 발사 직후 주변국들의 카운터파트너들에 연락을 취한 것은 라이스 국무장관이 아니라 부시 대통령이 아니었다. 발사를 도발로 간주하겠다는 관리들도 장거리 미사일이 실패했음에 더 초점을 맞추고 있다. 상황의 긴장감은 최대한 낮추고 주변국들과의 한목소

리를 내면서 문제를 해결하는데 우선순위를 두고 있는 모습이다. 부시의 핵심참모인 댄 바틀렛 수석보좌관이나 토니 스노우 대변인 모두 발사 이전부터 외교적 해결을 얘기했고 그것은 발사된 이후에도 변함없다는 입장을 유지하고 있다. 존 볼튼 미유엔대사는 단독이 아닌 일본대사와 함께 기자회견을 하면서 안보리소집을 요구했다. 중국이나 러시아의 반대로 경제적 재제가 가능하지 않겠지만 최소한의 상징적 비난성명을 채택할 것으로 보인다.

일부 워싱턴관리들은 이번 사건을 계기로 미일 중심의 대북 압박이 명분을 얻을 수 있을 것이라는 주장을 한다. 당장 한국과 중국의 입장이 곤혹스러워진 것이 사실이다. 거기다 미사일 문제가 대두되면서 미사일방어체제 예산의 과도한 배정에 대한 불만의 목소리가 사그러 들었다. 상원국방전력무기소위원회 위원장인 제스 세슨은 북한 이슈를 이유로 추가로 2억 달러의 예산을 미사일방어체제에 보태는 안을 상정했고 이는 찬성 98, 반대 0이라는 압도적 표결로 통과되었다. 그러나 이에 대한 반론도 만만치 않다. 94년 핵협상 당시 미국 책임자였던 로버트 갈루치는 부시행정부의 대북정책은 지난 6년간 아무것도 하지 않은 것이었다고 비판한다. 클린턴행정부 당시 외교안보보좌관을 역임한 샌디 버거는 협상은 ‘친구랑 하는 게 아니고 적하고 하는 것’ 이라면서 문제를 풀기위해 대화하는 것을 적에 대한 보상이라고 생각하는 인식자체가 잘못이라고 했다. 특히 그는 진짜 위험한 문제는 미사일이 아니라 핵이라는 점을 지적하면서 핵문제 해결을 위해서라도 미국은 북한과 직접 대화해야 한다고 주장했다.

그러나 실제로 내부에서 양자대화가 자체적으로 힘을 얻기는 쉽지 않을 것이다. 체니가 외교안보의 중심에서 절대적 역할을 하고 있고 고위층의 모든 관심은 이라크, 이란, 팔레스타인 등 중동문제에 쏠려있다. 행정부 내에서 현실주의적 입장에서 아시아를 이해하던 로버트 쥘릭 국무부부 장관은 떠났다. 아직 중국담당 부차관보는 정해지지 않았고 현재까지 NSC 아시아전문가 자리도 공식으로 되어있다. 그리고 이들 자리를 채우는 사람들이 대북정책의 새로운 접근에 공감하리라 보기는 더욱 어렵다.

무엇보다 부시가 보여준 국정운영 스타일은 실수를 인정하지도 않고 한번 정한 길을 바꾸지도 않는 것이다. 북한의 적대적 무시도 그렇지만 이라크 상황에 대한 대응을 보면 알 수 있다. 닉슨은 당시로선 소련보다 더 터부시 되던 중국을 방문해서 교류의 문을 열었고 미국의 이익을 위해 자존심을 버리고 베트남 철수를 결단했다. 레이건은 소련을 악으로 규정했으면서도 대화했고 레바논 침공 뒤에도 성공 가능성이 없자 철수했다. 이런 면에서 보자면 닉슨 당시 발탁되고 레이건에서 꽃을 피운 체니, 럽스펠드 등이 부시의 독선과 오만을 공고히 하고 있는 점은 아니러니라 할 수 있다.

오히려 부시행정부의 대북정책 전환은 외부에 의해 영향 받기를 기대해야 할 것이다. 오는 11월 중간선거와 2008년 대선에서 대북정책이 쟁점이 될 경우가 하나의 가능성이다. 장 애는 이 문제가 누구에게 도움이 될지 얼마나 표에 영향을 줄지 예측하지 못한다는 것이다. 부시의 실패와 독선의 프레임 안에서 쟁점화되는 대북문제와 외교안보 상황의 프레임 안에서 쟁점화되는 대북문제는 다른 결과를 가져올 것이기 때문이다. 그 이전에 민주당 측은 북한문제가 과연 얼마나 미국민에게 호소력 있고 민주당에게 경쟁력을 줄 수 있는 이슈 인가를 의심하고 있다. 중간선거에서 의회의 94년 체제를 뒤바꿔 놓을지도 모른다는 전망 이 나오는 가운데 민주당이 의회의 다수가 되면 한반도 정책은 지금과는 다른 양상으로 변 화할 수도 있다. 또한 전통보수그룹과 이라크문제로 입지가 좁아진 네오콘간의 갈등이 내 부적 세력약화를 가져올 수 있다. 이럴 경우 ‘새로운 접근’ 이 공화당측 상원의외교의 지원 을 받으며 힘을 얻을 수 있다.

현재로써 워싱턴 관계자들은 북한의 미사일 발사 관련 이슈가 언론에서 일주일 이상을 가지 못할 것이라고 전망하고 있다. 이럴 경우 북한은 미국의 관심을 끌기 위해 한달짜리 뉴스를 가지고 나타날 수 있다. 분명한 것은 부시행정부의 대북정책은 미국의 이해를 위해 서도 시급한 전환을 필요로 하고 있다는 것이다. 지난 6년 동안 북한의 핵보유 능력은 훨 씬 향상 됐고, 미사일은 발사됐고, 6자회담은 중단됐고, 미국은 중국에게 외교안보적 측면 까지 의존하고 있으며, 한국과도 미묘한 관계를 만들었다는 사실이다.

한국 역시 어려운 상황에 직면했다. 북한도 미국도 자국의 이익을 위해 한국을 이용하려 하지만 아무도 한국의 얘기를 무겁게 받아들이지 않을 것이다. 그러나 그럴수록 표면적인 상황에 의한 성급한 결정이나 행동 보다는 좀 더 장기적인 안목에서의 전략적인 사고와 접근이 필요하다. 실천에 있어서도 공식적 관계나 정부차원의 관계에만 의존하는 기존의 틀 에서 벗어나 다양한 접근과 시도의 노력이 있어야 한다. 이것은 개별적 접근이 아니라 유 기적이고 통합적 방식의 접근을 의미한다. 이러한 다양한 채널의 우선순위와 메시지는 동 일하고 집중적이어야 함은 물론이다. 기존 프레임은 강자가 설정한 프레임이다. 그 안에서 할 수 있는 일은 별로 없다. 약자는 기존 방식과 다른 프레임을 설정하여 활동해야 한다. 국제관계 속에서 역할은 만드는 것이 주어진 것이 아니다. 특히나 이 문제에 걸려있는 한국의 이해를 생각하면 더욱이 그러하다.

2006/07/07

새로운 코리아구상을 위한 연구원

