

북핵 실험후 북미관계

박건영
(가톨릭대학교 국제학부 교수)

- I. 문제제기와 요약
- II. 정책대안
 - 1. 단기적 대안
 - 2. 중장기적 대안
- III. 결어

I. 문제제기와 요약

2005년 9월 19일 동북아의 6강은 북핵 문제의 평화적 해결을 위한 일련의 원칙에 합의하였다. 그러나 9.19공동발표문은 조치의 순서와 관련 모호성을 포함하고 있었고, 이는 북미간 혼선과 갈등의 원인이 되었다. 게다가 미국이 마카오의 BDA가 달러화 위조와 돈세탁의 혐의가 있는 북한 기업들과 거래해왔다는 의혹을 제기하면서 상황이 악화되었다. 결국 북한은 미국이 "금융제재"를 철회하지 않는 한 6자회담에 참여하지 않겠다고 선언하였다. 그러나 미국은 자국통화 방어는 법집행의 차원에서 이뤄지는 것이기 때문에 6자회담과는 무관하다는 입장이었고, 따라서 양보는 기대하기 어려웠다. 북한은 미국측 협상 대표를 평양에 초청하여 미국의 진정한 입장을 청취코자 했으나 미국은 이를 거절하였고, 이에 대응하듯이 북한은 2006년 7월 미사일을 시험발사하였으며¹⁾, 10월에는 국제사회의 경고에도 불구하고 핵실험을 강행하였다. 미국 일본 등은 북한을 응징하기 위해 유엔안보리 결의안 (1695, 2006년 7월 15일 1718, 2006년 10월 14일) 채택을 주도하였고, 그간 대북 제재에 소극적이었던 중국 등이 태도의 변화를 일정하게 노출하면서 6자회담과 동북아 안보동학의 재편을 야기하는 듯 하였다.

미사일과 핵실험으로 북한이 한국, 미국, 일본의 안보와 세계적 확산금지체제에 중대한 위협을 제기하였다는 데는 이견이 없는 듯하다. 북한은 또한 국제사회와 체결한 합의(예를 들어, 1992년의 한

반도비핵화공동선언)을 위반했다는 점에서도 유엔 등의 제재를 자초한 면이 있다. 그러나 중요한 것은 북한의 행동을 비판하면서도 문제를 효과적으로 해결할 수 있는 방안을 도출하고 체계적으로 이행하는 일일 것이다. 즉 국제사회는 북한의 핵무기 프로그램을 강화할 수 있는 모든 외적 수단을 분별력 있게 봉쇄하는 한편 가장 낮은 비용으로 북핵을 안전하게 제거할 수 있는 방법을 찾아내어야 하는 것이다.

미국과 많은 다른 나라의 북한 전문가들은 미국 부시 정부의 대북정책이 실패로 끝났다고 판단하고 있는 듯 하다. 이들이 실패의 원인으로 꼽는 이유 중 하나는 부시 정부 안보팀 내 강경파들이 공유하고 있는 기독교 근본주의적 윤리주의에 기초한 비타협주의 또는 그에 따른 정책적 경직성이다. 미국은 자신의 이익을 위해서라도 정책의 전환을 심각하게 고려해야 한다. 2006년 11월 중간선거에서 패한 부시 정부는 신보수주의자인 럽스펠드 국방장관과 그의 동료들을 퇴출시키고, 키신저, 스코우크로프트 계통의 전통적 현실주의자인 게이츠를 등용함으로써 전환의 가능성을 일정하게 보여주고 있다. 필자는 이 글에서 두 가지 정책대안을 제시하고자 한다. 첫째, 단기적 대안으로서, 미국은 북한의 핵무기 프로그램의 진전을 분별력 있게 봉쇄하는 한편 BDA에 대한 금융조치와 조사를 신속히 종결하고 북한의 불법행위 여부를 국제사회에 공표해야 한다. 북한의 의도가 중요하겠지만, 미국은 그렇게 함으로써 일단 6자회담이 "실질적으로" 재개되는 데 기여할 수 있을 것이다. 둘째, 미국은 6자회담이 궤도에 오르면 북핵의 검증가능한 폐기와 "영구적인 실질적 보상 (permanent substantive benefits)" 및 북미수교를 교환할 것임을 회담 모두에 천명함으로써 9.19공동발표문의 진전을 추동해야 한다.

II. 정책대안

1. 단기적 대안

미국은 북한의 불법 행위와 관련한 법 집행 절차를 신속히 종결하고 북한의 "고백의 부담"을 경감할 필요가 있다.

전기한 바와 같이, 북한은 미국의 대북 금융제재 철회와 미국과의 양자적 직접대화를 요구하고 있지만, 미국은 법 집행 문제를 북한과 토론하거나 협상하는 일은 있을 수 없다는 원칙적 자세를 고수하고 있다. 그러나 최근 미국은 북한을 6자회담에 복귀시키기 위한 방편으로 일련의 유연한 논평을 내놓은 바 있다. "양자적 대화가 실현되면 미국의 대북경제제재 철회 가능성을 포함하는 북미간 모든 현안들을 다루게 될 것이다 ("the bilateral talks, if realized, will deal with all pending

affairs, including the possible withdrawal of U.S. economic sanctions") 라는 크리스토퍼 힐 차관보의 발언이 그 한 예이다. 북한이 12월 6자회담 복귀에 동의한 이유 중 하나는 이와 무관하지 않을 것으로 판단된다.

9.19공동발표문에 북미가 접근하기 위해서는 미국 재무성이 BDA 북한 계좌에 대한 조사를 신속히 마무리하고 북한과 국제사회에 그 결과를 공표하는 일이 필수적이다.²⁾ 그리고 난 후, 미국이 제시하는 증거가 신뢰할 수 있다는 가정 하에, 미국과 다른 6자회담 참가국들은 북한에게 설명을 요구하고, 나아가 범법자 처벌과 재발방지를 이행하고 약속할 것을 요구해야 한다. 이 시점에서 미국은 북한이 자백하는 데 따르는 부담을 경감해줄 필요가 있다. 법적 도덕적인 차원이 아니라 북핵 제거라는 목적을 달성하기 위한 전략인 셈이다. 예를 들어, 북한이 불법행위는 인정하지만 국가적 차원의 결정은 아니었다고 주장한다면 이를 받아들여야 한다는 말이다. 2002년 "평양선언"이 가능했던 이유는 일본인 납치 문제와 관련한 김정일 위원장의 사과와 설명을 고이즈미 수상이 유연하게 수용했다는 데 있었다. 북한이 불법행위를 인정하고, "맹동분자(盲動分子)들"이 사용하던 금형(金型 plates) 등을 가시적으로 제거하는 등 재발방지를 약속하면, 미국은 북한에 대한 금융제재의 효과를 중지하는 조치를 취해야 한다. 미국 재무성은 최초 판단 (initial rule), 예비 판정 (preliminary rule), 최종 판정 (final rule) 의 과정을 거치도록 되어 있지만, 예비 판정의 과정에 있는 현 시점에서 북한이 불법행위를 방증할 수 있는 충분한 자료를 확보하고 있는 것으로 판단된다. BDA에 대한 판정을 내리고, 마카오 및 중국 당국에 자료를 넘기면서 "합법자금"에 대한 동결을 해제토록 하는 등 사실상의 금융제재가 해제될 수 있는 퇴로를 열 수 있을 것이다. 한편, 미국과 다른 6자회담 참가국들은 앞으로 북한이 합법적 금융거래수단을 확보할 수 있도록 협력하는 것이 바람직하다. 북한은 향후 북한의 금융거래와 관련 미국 등의 의심을 제거하기 위해 북미간 협의체를 구축할 것을 제의한 바 있다. 북한은 또한 미국의 감독을 용이하게 할 수 있도록 북한이 미국 은행에 계좌를 개설할 수 있도록 제안한 적도 있다. 미국은 북한의 불법행위를 방지한다는 의미에서 이러한 북한의 제의를 진지하게 고려할 필요가 있다. 이러한 조치는 북핵 제거를 위한 회담이 성공할 수 있는 가능성을 높일 뿐 아니라 양국간에 기본적인 신뢰를 조성하는 수단이 될 수도 있을 것이다.

2. 중장기적 대안

미국은 북핵의 검증가능한 폐기와 "영구적인 실질적 보상조치" 및 북미수교를 "동시행동"으로 교환할 수 있음을 천명해야 한다.

BDA 문제 등의 해결은 6자회담이 실질적으로 재개되는 데 의미 있는 기여를 할 것이다. 그러나 그 이후에도 참가국들은 9.19공동발표문의 진전을 이루기 위해서는 몇 가지 중대한 문제가 가로놓여

있다는 사실에 직면하게 될 것이다. 북한은 6자회담이 한반도비핵화를 위한 협상에서 핵군축협상으로 변화했다고 주장할 가능성이 있다. 북한은 또한 경수로 및 우라늄농축과 관련하여 과거의 입장을 고수할 것으로 판단된다. 미국은 회담 모두에 북한의 모든 핵시설 및 모든 핵물질의 검증가능한 폐기와 북미수교 및 경수로를 포함하는 "영구적인 실질적 보상조치"를 "동시행동"으로 교환할 수 있음을 천명할 필요가 있다. 북한이 자신의 생존을 위해 가장 중요하게 생각하는 것이 북미수교라고 할 때, 그리고 북한의 독특한 권위주의적 의사결정과정을 고려할 때, 이러한 "근본문제 중심"의 "하향접근 (top-down approach)"이 이제까지 별 성과 없이 추진되어 왔던 통상적 "상향접근 (bottom-up approach)"보다 더 효과적일 것으로 사료된다.

미국 부시 정부는 북한이 미국과의 근본적으로 변화된 관계를 현실화하기 위해서는 핵 문제 외에도 인권이나 재래식 무력에 대한 변화된 조치를 취하는 등 다른 조치들을 취해야 한다고 공식적으로 요구한 바 있다.³⁾ 그러나 미국이 핵 문제의 해결을 진정으로 원한다면 모든 문제를 동시에 해결하려는 자세가 비현실적이고 비생산적이라는 점을 이해해야 한다. 미국은, 이와 관련하여, 한국과 중국의 역사를 되돌아 볼 필요가 있다. 한국과 중국에서 인권을 개선하려는 미국의 노력은 전자에서 시민사회가 형성되고 후자에서 미국의 대사관이 개설된 후에 더 효과적이었다.

미국 부시 대통령은 2006년 11월 베트남 하노이에서 열린 APEC 정상회담에서 노무현 대통령과 중국 후진타오 주석을 각각 만나 만약 북한이 핵무기와 핵프로그램을 포기한다면 공식적으로 한국 전쟁의 종식을 선언할 것이라고 말했다. 일각에서는 미국의 중간선거 결과와 이를 결부하면서 커다란 의미를 부여하기도 한다. 미국의 대북정책의 전략적 전환을 뜻할 수 있다는 것이다. 그러나 부시 대통령의 발언을 "형식적"인 측면에서만 보면 중대한 전환을 담고 있다고 보기는 어렵다. 북핵 문제 해결에서 가장 중요한 것은 "교환의 순서"인데 부시 대통령의 발언에서는 미국이 그간 계속 주장해오던 "선행폐기론"이 반복될 뿐인 것이다. 물론 미국 대통령에 의한 "새로운 용어"의 사용은 미국의 대북정책이 전술적 변화를 도모하고 있다는 방증이 될 수는 있다. 그러나 "선행폐기론"은 북한이 근본적으로 받아들이기 어려운 조건이므로 미국의 전략적 전환을 운위할 수는 없을 것이다.

다른 각도에서 볼 수도 있다. 한국과 미국의 일부 전문가들은 "정치인 부시"의 "정치적" 발언과 외교책임자나 전략가들의 행동 간의 구분에 주목하고 있다. 부시 대통령은 국내정치 등을 고려해야 하고, 그래서 "선행폐기론" 등 원칙적 주장을 하고 있지만, 그의 외교안보팀은 사실상 "동시행동" 원칙에 입각한 북핵 문제 해결에 상당 부분 동의하고 있다는 말이다. 물론, 미국 외교안보팀이 생각하는 "동시행동" 원칙의 구체적 그림이 북한과 공명할 수 있는 수준인지는 두고 볼 일이지만, 일단 이것이 사실이라면, 협상의 발판은 마련된 것으로 볼 수 있다. 하향적 접근과 동시행동 원칙을 둘러싼 북미 간의 거리 좁히기가 문제해결의 관건이다.

III. 결어

필자의 접근법이 성공하리라는 보장은 물론 없다. 그러나 부시 정부의 비전략적 비실용주의적 접근법이 실패했음을 고려할 때, 그리고 필자가 제시하는 두 가지의 대안은 미국이 큰 "위험부담" 없이 추진할 수 있다는 점을 감안할 때, 6자회담이 재개될 것으로 예상되는 내년 초 미국이 능동적으로 여타 참가국들과 협력하여 시도해 볼 수 있는 새로운 접근이라 생각된다.(2007/01/02)



- 1) 북한은 2006년 6월1일 외무성 대변인 담화를 통해 6자 회담 미국 수석대표인 크리스토퍼 힐을 평양으로 초청하면서 “미국이 우리를 계속 적대시하면서 압박 도수를 더욱 높여 나간다면 부득불 초강경 조치를 취할 수밖에 없다” 고 천명했다. 미국은 영변 핵시설의 가동 중지를 조건으로 내세우며 북한의 힐 차관보의 초청을 사실상 거부했고, 이어서 북한의 미사일실험이 실시되었다.
- 2) 미국 재무성은 현재 북한의 불법 금융행위를 입증할 충분한 정보를 확보하고 있다고 판단된다. 절차적 측면에서 보면, 재무성은 북한의 불법적 금융행위 판정을 하고, 형사적 차원의 문제는 법무성의 소관이 된다. 미국 대북강경파들 일부는 미국 재무성이 북한의 BDA 계좌에 대해 조사를 하고 있지 않다는 주장을 펴고 있다. 물론, FBI가 조사에 참여하고 있겠지만, 재무성이 조사를 진행하고 있지 않다는 주장은 사실이 아닐 뿐 아니라, 그 배후에는 대북압박 지속이라는 정치적 의도가 자리하고 있다는 의혹을 자아내고 있다. 조사를 하고 있다면 종결이 되어야 하고, 종결되면 그 후 마땅한 대북압박책이 동반되어야 하는데 동북아 안보동학과 미국 국내정치 등을 고려할 때 현실적 대안이 쉽게 발견되지 않는다는 말이다.
- 3) James A. Kelly, Assistant, Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, "Dealing With North Korea's Nuclear Programs," Prepared Statement, Senate Foreign Relations Committee (July 15, 2004).