

북핵문제와 미국의 대응

전재성 (서울대 외교학과)

| 요약 |

2007년 2.13합의와 더불어 북핵 문제 해결 가능성에 대한 조심스런 낙관이 지속되고 있다. 미국은 2006년 중간선거 결과, 2008년 대선과 관련된 국내정치 일정, 북핵 실험 이후 정책 실패에 대한 총체적 반성, 비확산체제를 유지해야 할 필요성 등으로 인하여, 그간 북핵 문제 해결에서 주창해온 전술적 원칙들을 근본적으로 수정하였다. 즉, 북한과 양자 직접회담을 다양한 경로를 통해 추진하고 있으며, 금융제재문제와 북핵 문제를 연계하여 행동 대 행동의 실행단계 접근법을 승인하였다. 향후의 상황전개와 관련하여 세 가지 가능성을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 2.13합의가 성공적으로 추진되어 불능화단계와 핵의 완전 폐기 단계가 완료되고, 결국 핵없는 북한과 미북관계정상화, 그리고 한반도 평화프로세스가 상당히 진전되는 가능성이다. 이를 위해서는 무엇보다 북핵 폐기라는 전략적 결단이 선행되어야 하고, 이를 뒷받침할 수 있는 주변국들의 노력이 성공을 거두어야 한다. 둘째, 2.13합의 실행과정에서 초기단계가 성공한 이후, 불능화 단계에서 실패하는 경우이다. 이 과정에서 미북 간 과정적 신뢰가 쌓이고, 북한의 소위 미국의 대북적대시정책 철회의 물적 담보에 대한 확신을 가지지 못하는 이상, 순조로운 성공이 보장되기는 어렵다. 따라서 불능화 단계에서 실패하는 경우를 생각해 볼 수 있다. 셋째, 불능화는 성공을 거둘지라도, 북핵 프로그램의 완전 신고에서 실패하는 경우, 혹은 양자에서 성공하더라도, 북핵의 완전 폐기 단계에서 정

체되거나 지연되어 결국 실패하는 경우를 생각해 볼 수 있다. 역시 북한의 전략적 결단의 문제가 발생할 수 있고, 혹은 미국과 북한 내부에서 미북관계정상화 및 미북관계의 미래를 둘러싼 국내적 회의와 반발이 발생할 경우 북핵 폐기단계에서 2.13합의 노력이 좌초될 경우를 상정한 것이다.

향후 북한은 대미 협상에서 우월한 지위를 차지하기 위해 다양한 준비를 해나갈 것이다. NLL에 대한 문제제기, 평화체제 시 논의될 주한미군 철수 문제, 한미동맹의 지위변경 문제 등을 서서히 제기하면서, 불능화 단계에서 최대한 안전을 확보하기 위해 노력할 것이다. 현재까지 북한이 대미관계정상화, 한반도 평화체제 등을 교섭하면서 제기해왔던 다양한 주장등을 철저히 검토한다면, 향후 어떠한 문제들이 다시 제기될지 예상할 수 있을 것이다. 한국은 향후 북한의 전략적 결단과 관련한 향후의 사태를 정확히 예측하고, 각 시나리오 별로 미북과 주변국에게 적절한 해결의 방향을 제시하는 노력을 기울여야 할 것이다. 2.13 합의 실행과정에 놓여있는 문제점과 걸림돌을 현실적으로 정확히 파악하여, 이를 해결할 방법을 다각적으로 제시할 때, 한국의 노력은 또다시 의미있는 성과를 거둘 수 있을 것이다.

I. 서론

2007년 2.13합의와 더불어 북핵 문제 해결 가능성에 대한 조심스런 낙관이 지속되고 있다. 특히 북핵 문제에 대한 미국의 접근법이 2007년 들어 급격히 변화하면서 미북관계 발전에 대한 전망이 나오고, 이는 북핵 문제 해결에 대한 전망을 밝게 하는 요소로 작용하고 있다. 미국은 2006년 중간선거 결과, 2008년 대선과 관련된 국내정치 일정, 북핵 실험 이후 정책 실패에 대한 총체적 반성, 비확산체제를 유지해야 할

필요성 등으로 인하여, 그간 북핵 문제 해결에서 주창해온 기술적 원칙들을 근본적으로 수정하였다. 즉, 북한과 양자직접회담을 다양한 경로를 통해 추진하고 있으며, 금융제재문제와 북핵 문제를 연계하여 행동대 행동의 실행단계 접근법을 승인하였다.

문제는 2.13합의의 초기조치가 성공한 이후, 불능화 단계 및 북핵의 완전 폐기단계에서 과연 궁극적인 성공이 보장될 수 있는가 하는 점이다. 세 가지 가능성을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 2.13합의가 성공적으로 추진되어 불능화단계와 핵의 완전 폐기 단계가 완료되고, 결국 핵없는 북한과 미북관계정상화, 그리고 한반도 평화프로세스가 상당히 진전되는 가능성이다. 이를 위해서는 무엇보다 북핵 폐기라는 전략적 결단이 선행되어야 하고, 이를 뒷받침할 수 있는 주변국들의 노력이 성공을 거두어야 한다. 둘째, 2.13합의 실행과정에서 초기단계가 성공한 이후, 불능화 단계에서 실패하는 경우이다. 북핵 시설의 불능화는 물론, 핵프로그램의 완전신고는 불가역적이고, 완전한 북핵 폐기의 실현을 상당부분 실현하는 것으로, 북한의 전략적 결단이 반드시 선행되어야 가능한 문제이다. 그러나 이 과정에서 미북 간 과정적 신뢰가 쌓이고, 북한의 소위 '미국의 대북적대시정책 철회의 물적 담보'에 대한 확신을 가지지 못하는 이상, 불능화 단계에서 순조로운 성공이 보장되기는 어렵다. 따라서 불능화 단계에서 실패하는 경우를 생각해 볼 수 있다. 셋째, 불능화는 성공을 거둘지라도, 북핵 프로그램의 완전 신고에서 실패하는 경우, 혹은 양자에서 성공하더라도, 북핵의 완전 폐기 단계에서 정체되거나 지연되어 결국 실패하는 경우를 생각해 볼 수 있다. 역시 북한의 전략적 결단의 문제가 발생할 수 있고, 혹은 미국과 북한 내부에서 미북관계정상화 및 미북관계의 미래를 둘러싼 국내적 회의와 반발

이 발생할 경우 북핵 폐기단계에서 2.13합의 노력이 좌초될 경우를 상정한 것이다.

본 논문에서는 이러한 세 가지 가능성을 북핵 문제 해결의 진행과정과 연결하여 논의해 보고, 각각의 경우 북한과 미국이 취하게 될 정책적 대안 및 2.13합의의 전개 과정에 대해 논의해보도록 한다.

II. 미국의 북핵 정책

2002년 10월 미국의 켈리 동아태차관보의 평양방문과 더불어 발생한 제2차 북핵 위기에 대한 미국의 전략목표는 일관되게 지속되어 왔다. 그것은 북한의 핵무기와 핵프로그램에 대한 완전하고 재생불가능한 폐기이다. 부시행정부는 5년에 이르는 기간 동안 전략목표를 한번도 수정하지 않은 채, 다양한 전술과 정책들로 북핵의 완전한 폐기를 위해 다양한 전략과 전술을 구사해왔다. 그 과정에서 전체 전략 목표는 유지된 채, 정책과 접근방법에 있어서는 시기별로 일정한 편차를 보였다.

얼핏 보면 6자회담의 틀 속에서 북핵문제에 대한 미국의 접근이 일관된 모습을 보이고 있는 것 같지만, 6자회담의 운용방식에 있어서는 시간이 흐르면서 미국의 정책에 변화가 일어났다. 가장 큰 분기점은 2007년의 2.13 합의였다. 2005년의 9.19 공동성명이 6자회담 틀 속에서 해결될 수 있는 북핵 문제의 대강과 출구를 보여준 것이었지만, 사실상 합의와 실행을 위해서는 또다시 많은 난관을 거쳐야 했다. 결국 2.13 합의로 본격적인 실행단계가 시작되었다. 물론 전망은 불투명하

다. 그럼에도 불구하고 2.13 합의 이후 미국이 보이고 있는 협상전술들은 6자회담의 역사 상 현재까지는 가장 큰 변화라고 할 수 있다.

우선, 미국은 북핵 협상의 형식에서 사실상 전환을 이루었다. 여태까지의 협상에서 미국은 6자회담이라는 다자회담의 형식을 고집하며, 미북 간 양자회담의 공식화를 거부하여왔다. 제네바합의를 어긴 북한과의 양자협상 자체가 북한에 대한 보상이며, 양자협상에서 타결되는 결과 역시 제3자의 보장이 없으면 실효를 거두기 어렵다는 각성 때문이라는 것이 미국의 주장이었다. 그러나 2.13 합의를 가능하게 한 2007년 1월의 미북간 베를린 합의, 그리고 2.13 합의 이후 미북 간 힐-김계관 협상 및 금융협상, 김계관-힐의 워싱턴-평양 교차방문 등은 양자협상의 단면을 보여주는 사례들이다. 미국은 북한을 외교협상의 대상으로 인정하는 태도를 보임으로써, 그간 북한이 주권국가라는 언명을 되풀이하는 것보다 더 중요한 신호를 협상 행동으로 보여주고 있다.

내용에 있어서도, 선택포기 후보상 및 협상이라는 미국의 접근법이 현재 단계별 접근방식으로 바뀌어 있다. 9.19 공동성명만 보더라도, 북한과 나머지 5자가 총체적으로 주고 받을 내용이 명시되어 있을 뿐, 이를 구체적으로 실행할 방법에 대해서는 명시되어 있지 않다. 핵의 완전한 포기, 경제지원, 국교정상화, 평화체제 등 원칙과 최종결과물에 대한 논의만 있을 뿐, 이를 실현할 실행방법에 대해서는 명시되어 있지 않았던 것이다. 2.13 합의는 이와 달리 폐쇄, 불능화, 폐기라는 북한의 구체적 행동에 따른 보상을 명시함으로써 단계별 ‘행동 대 행동’의 원칙을 명시하고 있다. 결국, 그간 미국이 주장해 온 북핵 선포기의 엄격한 조건을 완화한 상태에서 미국의 대응책을 찾아간 것이라 할 수 있다.

미국의 대북 인식에도 차이를 보이고 있다. 미국은 북핵 문제를 북한이라는 국가에 대한 외교정책이라는 차원보다는, 핵 무기 및 핵프로그램의 제거, 핵 확산 방지라는 대량살상무기정책의 차원에서 다루어온 측면이 강하다. 9.11테러 사태 이후, 미국은 세계전략의 근간을 대테러 전쟁의 수행과, 미패권유지라는 두 축에 두어왔다. 동북아시아의 경우, 북핵 폐기와 중국 견제가 가장 중요한 전략목표라고 할 수 있다. 전자를 위해서는 6자회담을, 후자를 위해서는 대중 양방(hedging)전략 및 한미, 미일동맹 강화를 주된 정책으로 추진해왔다. 이 과정에서 북한이 동북아시아의 국제정치구도에서 어떠한 역할을 차지해야 할 것인가에 대한 구체적이고, 미래지향적인 미국의 고민이 그리 뚜렷하지 않았다. 북한의 국제정치적 위상은 미국의 동북아 전략의 우선 순위에서 낮은 순위에 있었던 것이다. 반면 북한이 개발하고 있는 핵무기와 핵 프로그램은 대테러전쟁의 수행, 특히 대량살상무기를 이용한 테러를 막기 위한 확산방지전략의 차원에서 그 자체로서 뿐 아니라, 세계적 전략의 기준설정이라는 측면에서도 매우 중요한 정책과제로 등장하였다.

핵 위주의 북핵전략이 북한 위주의 북핵전략보다 북한을 더욱 옹크리게 만든 면은 확실히 강하다. 핵의 관점에서 북한에 접근하면서 미국은 북한이 주권국가라는 점, 미국은 북한을 군사적으로 침략하지 않을 것이라는 구두 약속, 북한이 핵을 완전 폐기하면 그에 따른 외교적, 경제적 보상이 있을 것이라는 점, 미국 뿐 아니라 동북아 국가들이 북한의 안전을 보장할 것이라는 점 등을 계속 강조해 왔다. 그러나 언어적, 다자적 보장과 경제적 보상은 북한에게 실질적인 의미를 가지기 어려웠다. 북한은 미국이 북한을 정당한 정치적 상대로 인정한다는 물적 담보를 원했기 때문이다. 미국의 언명들은 물적 담보가 아니다. 더구나

미국은 북한을 독재국가, 악의 축 국가, 범죄국가(kleptocracy) 등 다양한 명칭으로 부르며, 북한의 국가성격에 대한 도덕적 판단을 지속적으로 표명하였다.

2006년 11월 미국의 중간선거에서 공화당이 패배한 이후, 미국의 대북 전략은 전략적 목표는 아니지만, 정책과 접근법에서 선회하였다. 정책의 선회는 북한에 대한 미국의 인식이 바뀌었다는 점을 표면상으로 보이게 위한 미국의 노력과 병행하고 있다. 실제로 부시행정부의 대북 인식이 바뀌었는가는 별개의 문제이다. 북한으로 하여금 미국의 대북 인식이 바뀌고 있다는 실제적 신호를 보임으로써 미북 간의 신뢰조성의 초기 단계를 밟을 수 있다면, 2.13 실행과정의 성공률이 더 높아질 것이다. 방코 델타 아시아(BDA)와 관련된 금융제재 문제에서도 이러한 인식 변화는 나타나고 있다. 현재 2.13 합의과정을 이끌고 있는 미국무부는 BDA 문제의 근원을 언급하고 있지 않다. 문제의 근원은 위조지폐 불법 유통 및 자금세탁이었지만, 미국은 북한의 2,500만불이 위조지폐와 연관되어 있는지를 표면화하고 있지 않다. 북한이 범죄국가인가의 여부보다, 북한과의 외교적 방식에 의한 북핵문제 해결에 더욱 비중을 두고 있는 것이다

미국의 대북정책 변화가 일어난 원인을 분석하는 것은 향후의 대북 정책을 분석하는 데에도 매우 중요한 일이다. 특히 무엇이 변했는가를 분석하는 것이 중요하다. 미국의 전략과 정책 위계는 하향식이다. 즉, 지구전략이 설정된 이후, 그에 맞추어 지역전략이 만들어지고, 개별 이슈 및 개별 국가에 대한 전략이 조응된다고 볼 수 있다. 미국은 테러 사태 이후, 일변한 지구전략을 세우고, 이에 따라 지역 및 국가전략을 설정하였는데, 이는 지역 및 국가전략이 그만큼 정교하기가 어렵다는 것

을 의미한다. 지역과 국가전략은 독특한 상황과 특수성이 있기 마련인데, 지나치게 일반적인 지구전략이 이를 일거에 변화시키기는 어렵기 때문이다. 일례로 미국의 동아시아전략은 그간 명확한 전략보고서의 형태로 구체화되었는데, 부시행정부의 경우 집권 7년이 다되어 가도록 명확한 동아시아 전략보고서가 출간되고 있지 않다. 미국의 북핵전략의 경우도, 소위 불법국가의 핵무기 및 핵프로그램을 원천봉쇄하고, 테러집단으로의 이전을 막는다는 일반론이 확립되었을 뿐, 동북아라는 전략적 배경과, 북한이라는 독특한 나라를 함께 고려한 북핵전략이 수립되는 데에는 많은 시간이 걸렸다. 새로운 지구전략과 개별 국가의 핵에 대한 전략 사이에는 시간지체현상이 있었던 것이다. 다만, 지구전략의 목표에 상응하는 북핵의 완전한 폐기라는 전략목표가 일관된 흐름으로 지속되었던 것이다. 문제는 정책과 접근법인데, 어떠한 독립변수가 미국의 북핵정책의 변화를 결정하는가?

첫째, 미국의 지구전략의 추진상황이다. 북핵 전략 목표를 달성하기 위해서는 많은 정책자원이 필요하다. 최악의 경우 전면전을 각오한다면, 막대한 군사자원이 필요하다. 또한 북한에 대한 군사적, 비군사적 정책을 지원해줄 외교적 자원도 필요하다. 현재 미국의 정책자원 대부분을 차지하는 대상은 이라크이다. 미국은 이라크에 대해 10만 이상의 군사와, 동맹국들의 지원군, 막대한 예산과 외교적 노력, 국내정치적 비용을 투입하고 있다. 이라크 정책이 성공적이라고 할지라도 북한과의 군사적 대립은 감당하기 어려울진대, 하물며 현재와 같이 이라크정책이 실패를 거듭하고 있을 경우, 미국이 북핵해결과정에서 동원할 수 있는 정책자원은 매우 한정될 수밖에 없다. 북한과의 전면전을 상정하여 90일 이내에 60만 이상의 미지원군을 파견한다든지 하는 작전계획

5027 등의 원안은 성립되기 어렵고, 더구나 북한과의 군사대결에 또 다시 외교적, 국내적 지지를 이끌어내기는 난망할 것이다. 이란의 상황도 그리 낙관적이지 않다. 이란은 플루토늄 추출의지를 명확히 하고, 미국은 부시행정부 임기 내에 확실한 해결전망을 보이고 있지 못한 상황에서, 미국의 대북정책은 명백한 한계를 보일 수밖에 없다.

둘째, 미국의 국내정치상황이다. 특히 선거주기가 중요한 영향을 미치고 있다. 2006년 공화당이 중간선거에서 패배한 이후, 미국은 패배의 원인을 이라크전쟁 수행 실패 및 네오콘 중심의 외교정책라인에서 찾아오고 있다. 물론 이라크전쟁의 전략목표와 전쟁수행방식 자체에 대해서는 대대적 수정을 가하고 있지 않다. 그러나 린스펠드 국방장관의 경질, 군사변환에 이어 변환외교에 대한 치중, 국무부 중심의 대외정책 추진, 국무부 인사들의 대폭 변화 등은 중간선거의 반성과, 2008년 대선을 준비하는 정치적 고려에 기인한 것으로 볼 수 있다. 특히 대선에 악재로 작용할 수 있는 외교정책의 실패상황을 만회하고, 도움이 될 수 있는 정책성과를 높이는 것이 부시행정부로서는 중요한 고려요인이다. 미국은 이라크, 이란에서 명확한 정책성과를 거두기 어려울 것을 예상하여, 북핵정책에서 일정한 성공을 거두는 것을 고려하고 있다. 이는 북핵정책의 접근법 뿐 아니라, 해결일정의 완급조절에도 영향을 미칠 것이다. 북핵 해결의 타이밍이 국내정치적 상황과 맞을 경우, 효과가 극대화될 수 있기 때문이다.

셋째, 미국 내 관료정치 상황이다. 미국의 북핵 정책은 그간 네오콘 인사들의 강경파 정책과 국무부 중심의 온건파 정책의 갈등으로 결정되어온 부분이 있다. 그러나 관료정치 자체가 북핵정책을 결정하는 독립변수로 작용한다기 보다는, 앞의 변수와 같은 요인들이 발생할 때,

이와 더불어 힘을 발하는 변수라고 볼 수 있다. 이라크전쟁 수행의 실패가 가시화되어 럼스펠드 국방장관이 물러나고, 각종 스캔들로 체니 부통령의 힘이 약화됨과 동시에, 볼튼, 롤린스 등 그간의 한반도 정책 담당자들이 교체되면서, 국무부 중심의 협상파들이 힘을 받고 있는 것이 중요한 변화라고 할 수 있다. 특히 라이스-힐 중심의 북핵정책이 가시화되면서, 2007년 들어 북한과의 양자협상이 가속화되고 있는 양상이다. BDA 문제와 연관해서는 국무부와 재무부 사이의 갈등 및 타협도 하나의 변수로 작용하였다. 결국, 관료정치 변수는 다른 변수들의 변화와 더불어 북핵문제에도 많은 변화를 가져오는 변수라 할 수 있다.

넷째, 상대국인 북한의 상황이다. 북한이 미국의 정책 우선 순위에서 하위에 머물고 있는 것과는 달리, 미국은 북한에게 가장 중요한 정책 대상국이다. 즉, 관심의 극단적 비대칭상황이 발생해 있는 것이다. 그만큼 북한은 효과적인 대미정책을 달성하기 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. 북한은 핵개발을 통하여 수령옹위체제라는 정권과 국가정체성을 동시에 보장받으려 하고 있다. 그리고 이를 위해서는 패권국인 미국의 북한 인정이 반드시 필요하고, 북한이 말하는 바, 소위 대북 적대시정책 철회를 강력히 요구하고 있다. 이 과정에서 북한은 수동적 의미의 정권 및 체제생존 보장을 넘어, 보다 본격적인 북미관계 수립을 통해, 생존 이후 발전과 국력회복을 도모하고 있다. 즉, 미국과의 전략적 대타협을 통하여 우리식 사회주의를 유지하는 가운데, 새롭게 국력을 회복하려는 적극적 의지도 가지고 있는 것이다. 동시에 북한은 이를 추구하는 과정에서 각 국면에서의 실패를 예상하고 생존 자체를 위한 실리챙기기에 예민한 모습을 보이고 있다. 전략적 대타협을 위해 많은 양보를 했다가 실리를 챙기지 못하고 오히려 구석에 몰리는 상황을

피해야 하기 때문이다. 북한은 중국과 한국의 동의와 지원을 바탕으로 각 국면에서 생존에 필요한 경제적 자원을 확보하고 노력해왔다.

북한은 전략적 대타협과 실리챙기기를 위해, 한편으로는 외교적 타협의 방법을 쓰면서도, 다른 한편으로는 군사적 긴장을 높여 미국의 전략적 변화를 이끌어 내기 위해 노력해 왔다. 2007년 10월 9일의 핵실험은 군사적 긴장 높이기 of 초강수였다. 그에 앞선 7월 5일의 미사일 실험발사 이후, 미국이 전 지구적 대북 제재망을 형성함에 따라, 북한 역시 제재의 실효를 느끼면서 핵실험으로 이를 돌파하고자 하였다. 핵실험은 한편으로는 미국의 정책선회를 가져온 하나의 원인이 되었고, 북한은 강경책과 더불어 다시 외교협상에 적극적인 모습을 보이는 기존의 이중 전략을 되풀이 하였다. 결국, 북한의 대미정책은 미국의 대북정책에 영향을 미치는 중요한 요인 중 하나로 볼 수 있고, 특히 앞의 두 변수와 결합될 경우, 중요한 변수로 작용한 것은 사실이다.

다섯째, 6자회담에 참가하는 국가들, 특히 북핵문제에 중요한 국가 이익을 가지고 있는 국가들의 정책이 미국의 대북정책에 중요한 독립 변수로 작용해왔다. 6자회담에 참가하는 미북 이외 4국의 이해관계는 미국의 정책결정에 중요한 역할을 해왔다. 특히 한국은 북핵으로 인한 군사적, 정치적 영향력을 압도적으로 받고 있으며, 미국의 동맹국으로서 북핵은 물론 북한에 대한 정책에서 미국에 많은 영향을 미쳐왔다. 물론 한국이 미국의 북핵전략 자체에 결정적 영향력을 미치기는 어렵지만, 북한과 동북아 정치상황에 대한 미국의 인식에 점진적인 영향력을 미쳐온 것은 사실이며, 미국이 정책적 전환을 모색할 때 이에 필요한 정책대안을 제시해 온 것도 사실이다. 중국 역시 강대국으로 부상하는 과정에서 북핵문제와 같은 중대한 외교적 사안에 있어 자국의 영향

력을 확대하려고 노력해왔으며, 미국과의 다양한 대화에 의해 중국의 이익을 관철시키려 노력해왔다. 그 과정에서 한편으로는 북한을 대화의 장으로 끌어들이고, 다른 한편으로는 북미 간의 타협이 성공할 수 있도록 미국의 정책적 변화를 종용하는 역할을 하였다.

III. 향후 북핵 문제 전개 시나리오와 미국의 정책: 완전 성공의 경우

미국이 북핵의 완전하고 불가역적인 폐기라는 기존의 전략적 목표를 지속하고 있지만, 앞에서 논한 다양한 변수들로 인하여 전술적, 정책적 접근방식을 변화했기 때문에, 북핵 해결이 궁극적으로 성공을 거둘 것이라고 생각할 수 있다. 미국이 전술적, 정책적 접근방식을 변화한 다양한 요인들 가운데, 미국의 국내정치적 배경과 관련된 변수는 적어도 2008년 미국의 대통령 선거 때까지 지속될 요인이기 때문에, 북핵문제에 대한 접근 역시 이 기간 동안에는 지속될 것이라고 예상할 수 있는 것이다.

미국은 이미 전술적, 정책적 접근방식을 변화하면서 그간 고수해 왔던 북핵 해결 원칙에 일정한 변화를 일으켰다. 미북 간에 양자협상을 하지 않는다는 원칙을 수정하여 다양한 경로를 통하여 미북 간 양자협상을 추진하였고, 북한이 핵을 완전히 포기해야 경제적, 정치적 지원을 한다는 선택포기 후보상의 원칙도 수정하였으며, BDA 문제는 북핵 문제와 별도로 발생한 것이며, 따라서 해결 방식도 별도로 분리하여 추구한다는 원칙도 이미 수정하여 2.13 합의에서는 양자를 연계시키고 있다.¹⁾

60일 내에 완료되기로 한 2.13 초기 조치가 BDA 문제로 실행지연되면서, 2.13 합의 시행과정에 대한 회의론이 대두한 것도 사실이었으나, 결국 BDA 문제가 해결되면서 다시 2.13 합의가 시행될 것이라는 조심스러운 낙관도 생겨나고 있다. 특히 국무부를 중심으로 한 미국의 북핵 문제 해결의지가 지속되고 있으며, 그 과정에서 북한을 설득하고, 국제레짐에 적극적인 정책을 가하며, 미국 내 대북 강경파에 대해 적극적으로 대하면서 2.13 합의를 해결하려는 미국의 정책은 2.13 합의가 성공할 수 있으리라는 전망을 높이는데 일조하고 있다. 2.13 합의는 행동대 행동이라는 실행과정의 원칙과, 대강의 양자 간 실행의무사항을 규정했을 뿐, 구체적인 조치에 대해서는 여전히 많은 한계를 가지고 있는 합의이다. 따라서 실제적인 실행에 있어서는 해결해야 할 단기적 사안이 무수히 돌출할 수 있으며, 그 과정에서 중요한 것은 2.13 합의의 문구에 의존하는 것이 아니라, 관련당사국들이 문제를 해결하고자 하는 정치적 의도에 의존하는 것이다.

미국은 초기 조치 실행과정에서 북한보다도 더욱 적극적인 정치적 의지를 보인 것이 사실이다. 방코델타아시아(BDA) 문제만 하더라도, 국무부는 재무부가 동결시켰던 BDA의 북한 자금 가운데 범죄행위와 관련없는 전체 2천 500만 달러의 일부가 아닌, 전액을 미국이 동결해 제함으로써, 사실상 북한의 불법 자금을 대한 사법적, 정치적 책임을 면제해 주었다. 그간 재무부가 추진해 온 북한에 대한 맞춤형 경제금융 제재의 의사를 약화시킨 것은 물론, 불법자금의 내용과 전적을 철저히 조사하여 재발을 방지한다는 정치적 의지도 상당부분 약화시킨 것이

1) 전성훈, 『부시행정부의 북핵 정책 변화 분석』, 통일연구원 통일정세분석, 2007-05 참조.

다. 더욱이 미국은 미국 연방준비은행을 통해 북한계좌로 송금함으로써 북한이 국제금융시스템과 다시 거래할 수 있도록 부분적인 노력을 한 것도 사실이다. 북한 스스로가 BDA 문제 해결과정에서 단순히 2천 500만 달러의 금융해제 뿐 아니라, 합법적 금융거래 자체를 요구하고 나선 것은, 이러한 미국의 적극적 태도를 최대한 이용하고자 한 것이다. 또한 BDA 사례가 보여주는 것은 실행단계에 관한 애초의 시한설정 및 실행과정이 아니라, 2.13 합의에 애매하게 규정된 모호성의 부분을 북한이 최대한 활용하여 이익을 극대화하려고 하였다는 것이다. 이러한 태도는 향후에도 지속될 것이다.

BDA 문제가 해결된 이후, 올리 하이노넨 사무 부총장이 이끄는 IAEA 실무 대표단이 북한을 방문하여 핵시설의 폐쇄와 봉인에 필요한 절차를 밟기 시작하였다. 영변의 5MW 원자로와 건설 중단된 50MW 및 태천의 200MW 원자로, 재처리시설인 방사화학실험실, 핵연료봉 생산시설 등 5개 시설을 둘러봄으로써 폐쇄, 봉인과 관련된 검증을 본격적으로 시작하려고 준비하고 있는 것이다. 만약 폐쇄와 봉인이 성공적으로 이루어져, 1994년 북·미 제네바 합의때 동결대상이었던 이들 시설이 폐쇄, 봉인될 경우 북한의 무기급 플루토늄 추가 생산은 일단 차단되는 성과를 거두게 된다. IAEA는 북한 방문에 이어 특별이사회를 열어 이번 합의를 바탕으로 핵시설 감시, 검증단 파견을 의결할 것이고, 북한은 중유 5만 톤의 수송이 이루어지는 대로, '행동 대 행동'의 원칙에 따라 폐쇄와 봉인 절차에 들어갈 것이다.

문제는 불능화단계로의 진입이다. 불능화 단계에서는 북한이 개발한 모든 핵무기 프로그램과 시설에 대한 완전한 신고가 이루어져야 하고, 북한이 회복할 수 없는 핵무기 시설 포기, 혹은 상당히 어려운 과정을

통해서만 복구할 수 있는 정도의 핵무기 시설 포기가 이루어져야 한다. 북한이 만약 모든 핵무기 프로그램 및 시설, 그리고 이미 추출되었다고 믿어지고 있는 50kg 전후의 프루토늄의 정확한 양과 소재에 대한 신고를 한다면 불능화단계의 중요한 문제는 해결된다고 보아야 할 것이다. 특히 고농축 우라늄을 이용한 핵무기 개발 프로그램의 존재 여부와 구체적 진전상황, 프로그램 시행의 장소와 단계에 대한 정확한 신고는 불능화단계의 진전에서 가장 중요한 내용 중 하나이다.

핵 무기 프로그램에 대한 완전한 신고는 사실상 북핵 문제 전반에 대한 북한의 자체정보를 완전히 공개한다는 것을 의미하고, 이는 북핵문제 접근에 대한 북한의 전략적 결단이 없이는 불가능한 문제라 보아야 할 것이다. 더욱이 완전한 신고에 이어 이를 복구할 수 없는 정도로 불능화시킨다는 것은 북핵 문제 해결과정에서 상당한 성공을 거둔 것이라고 평가해야 할 것이다. 2.13 합의는 북한의 선대북적대시정책 포기, 후북핵 포기의 주장에 맞서, 핵의 완전 포기라는 전략적 결단을 이끌어 내기 위하여, 실행단계의 과정을 좀더 잘게 나눈 것이라고 할 수 있다. 동결, 폐쇄 및 봉인, 불능화, 완전폐기의 단계로 나누어 각 단계에서 미 북 간의 신뢰를 조성함으로써 단번에 내리기 어려운 북핵의 완전한 포기라는 결단을 좀더 쉽게 내릴 수 있도록 유도한다는 것이 2.13 합의의 핵심이라 할 수 있다.

문제는 북한이 불능화단계의 전략적 결단을 내리게 할 수 있도록 미 북 간, 그리고 6자 간 신뢰를 어떻게 증진시킬 수 있는가 하는 점이다. 북한을 제외한 나머지 5개국은 불능화단계에서, 중유 95만톤 제공, 북 미 수교 및 평화체제 협상 시작 등의 대응조치를 취하게 될 것이다. 중유제공은 경제적 보상의 연속선상에 있는 조치로 불능화단계에서 북한

의 전략적 결단을 이끌어내기에는 물론 부족한 대응조치이다. 북한은 BDA 문제 해결과정에 대한 논의를 정리하면서, 북한이 BDA 문제에서 주목했던 것은 금융제재 해제라는 경제적 측면이 아니라, BDA 문제가 미국의 대북적대시정책의 집약적 표현이었다는 정치적 측면이라는 점을 명확히 하고 있다. 따라서 중유제공도 경제적 보상이라는 의미 뿐 아니라, 대북 적대시 정책 포기의 물적 담보 중 하나라는 측면에서 인식되기도 할 터인데, 이러한 면에서 큰 의미를 가지기는 어렵다는 것이다.

과연 북미수교 및 평화체제 협상이 북한으로 하여금 미국이 대북적대시정책을 포기하였다는 신뢰를 줄 수 있는가가 핵심적인 성공의 관건이라 할 수 있다. 더욱이 이들 협상이 대북 적대시정책 포기의 “물적 담보”와 연결되려면 이들 협상으로 인한 실질적 변화가 생겨야 북한은 북핵 포기를 위한 불능화라는 전략적 결단을 내리게 될 것이다. 이러한 점에서 불능화 단계가 추진되는 중에, 미북 간의 고위급 신뢰가 쌓이고, 이를 다양한 형태로 보장하는 것이 대단히 중요하다. 북한은 과연 미국이 북한의 핵무기 프로그램의 완전 신고와 불능화 조치라는 전략적 실행에 상응하는 조치를 취하는지 다양한 형태로 시험할 것이다. 또한 2.13 합의 자체가 모호하게 규정하고 있는 허점에 주목하여 미국의 이행의지를 철저하게 검증하고자 할 것이다.

따라서 폐쇄, 봉인 단계에서 불능화 단계로 진입하기 위해서는 북한의 불능화 결단에 대응하는 신뢰조성 및 일정, 실행의 구체적 내용에 관한 합의가 필요할 것이다. 현재 IAEA 사찰단의 입북과 중유제공, 북한의 폐쇄, 봉인 단계의 실천 과정에서 6자는 불능화 단계를 논의하기 위한 6자 회담 개최를 논의하고 있다. 불능화단계의 구체적 실현방안

을 계획하는 6자 회담의 개최와 합의는 매우 중요하며, 이 과정에서 한 편으로는 정치적 신뢰구축과, 다른 한편으로는 구체적 조치에 대한 실질적 합의를 이룩해야 할 것이다. 현재까지의 상황으로 볼 때, IAEA 검증, 감시단이 북한에 들어가 폐쇄와 봉인 착수상황을 점검하는 시기에 6자회담 수석대표회담이 열릴 가능성이 높다.

불능화 단계의 성공적 이행을 준비하게 될 6자 수석 대표회담이 순조롭게 진행될 경우, 6자 외교장관 회담이 개최된다는 것까지 예상할 수 있다. 2.13 합의에서는 9.19 공동성명의 이행과, 동북아 평화를 위하여 6자 외교장관회담의 개최를 규정해 놓고 있다. 초기 조치에서 불능화단계로 이행하기 위해 논의해야 할 사항들은 다음과 같다.

첫째, 핵프로그램의 완전 신고가 어떠한 내용을 포괄해야 하는가 하는 점이다. 2.13 합의에서는 이미 추출된 플루토늄에 대한 신고는 명확히 규정하고 있다. 그러나 고농축우라늄 프로그램에 대한 존재 자체, 이를 핵무기 프로그램으로 볼 수 있는지, 신고는 어떠한 범위까지 포함되는지에 대한 합의가 여전히 열린 상태로 남아있다. 또한 신고의 내용도 핵프로그램의 구체적 진전 정도, 존재하는 위치, 신고 이후의 검증 단계 등이 어떻게 포함될지에 대해서 구체적으로 규정하고 있지 않기 때문에, 여전히 많은 논란이 발생할 가능성이 있다.

둘째, 불능화에 대한 개념 규정의 문제가 있다. 불능화라는 용어는 핵과 관련된 합의용어라고 보기 어렵다. 현재 북한을 제외한 주변국들은 핵프로그램과 관련된 핵심 시설의 사용불가능한 폐기 정도로 규정하고 있으나, 과연 북한이 이에 구체적으로 동의할 지, 실행방법은 어떻게 이루어질 지 여전히 많은 합의가 따라야 할 문제이다.

셋째, 북한의 핵프로그램 완전신고와 불능화에 대한 나머지 5개국의

대응조치가 구체적으로 어떠한 것이어야 할지에 대한 합의가 논의되어야 할 것이다. 우선 경제적 지원의 측면에서, 경제 및 에너지 실무그룹에서 어떠한 합의를 도출할 수 있을지, 중유 100만톤 제공 이상의 어떠한 경제적 지원이 필요할 지, 경수로 제공에 대한 북한의 요구가 어떠한 형태로 도출될 지, 북한이 만약 HEU 프로그램을 인정하고, 이를 발전시설로 고집할 경우 이를 폐기하는 행동에 대한 어떠한 경제적 보상을 제공할 지 등, 여전히 구체적인 경제적 지원과 관련된 많은 문제들이 논의될 필요가 있을 것이다.

또한 북한이 만족할 만한, 미국의 대북 적대시정책 철회의 물적 담보 제공문제가 있다. 앞에선 논의한 바대로, 북한은 불능화단계에서 핵 폐기에 대한 전략적 결단을 내려야 하며, 이 과정에서 구체적인 미북관계 진전에 대한 행동을 요구하게 될 것이다. 가장 확실한 것은 미북 간의 관계정상화와, 한반도 평화체제 수립에 의한 평화 정착이라 할 것이다. 그러나 보다 구체적으로 불능화 조치의 진전과 북미관계 정상화, 그리고 한반도 평화체제 수립이 어떻게 맞물릴지에 관한 지속적인 협상이 필요할 것이다. 현재까지 미국은 핵을 완전히 폐기한 북한과의 수교 만이 가능하다는 입장을 견지하고 있다. 즉, 북한의 선행폐기와 후북미정상화라는 원칙이다. 물론 이를 추진하는 과정에서 북미관계정상화도 여러 단계로 나뉘어질 수 있을 것이다. 즉, 북미 간 연락사무소 개설, 보다 광범위한 북미 간 상호 교류 개시, 이후 외교적 관계 수립 등으로 나뉘어질 수 있을 것이다. 따라서 북한이 핵 프로그램을 신고하고, 이에 따라 불능화를 추진하는 단계를 보다 작은 소단계로 나눌 때, 미국이 이에 어떠한 형태로 대응할 것인지가 중요해질 것이다.

한반도 평화체제 역시 여전히 많은 구체적 논의사항을 남겨놓고 있다. 9.19 공동성명에 의하면 북핵 문제의 해결과정에서 별도의 포럼을 설립하여 한반도 평화체제를 논의하도록 규정하고 있다. 현재까지 북한은 한반도 평화는 한미동맹의 구체적 변화에 의해 확보될 수 있다는 입장을 견지해왔기 때문에, 북핵문제와 맞물려 북한의 주장이 어떻게 변화될 수 있을지, 또한 한반도 평화체제의 문제와 북핵문제의 해결과정이 맞물려 발전될 지가 매우 중요한 과제이다. 부시대통령은 그간 한미정상회담의 기회 등을 통해 한반도 평화체제 논의의 필요성에 대해 언급해 왔고, 2006년 11월에는 종전선언 의사를 밝히기도 하였다. 과연 종전선언의 구체적 내용이 어떻게 형성될지, 종전선언과 평화체제는 어떠한 단계로 연결될지 향후 지켜봐야 할 문제들이라고 할 수 있다.

이상의 내용을 볼 때, 2.13 합의가 불능화단계에서 성공적으로 진행되기 위해서는 해결되어야 할 과제들이 여전히 많이 남아있다는 점을 알 수 있다. 불능화 단계가 성공적으로 마무리된다면, 북한은 HEU 프로그램에 대한 납득할만한 설명과 현재까지 구체적 진행상황 및 시설 위치에 대한 정확하고 완전한 신고를 해야 하고, 기추출된 플루토늄의 양과 보관위치, 2006년 10월 9일의 핵실험에 사용된 플루토늄의 양 등에 대한 정보를 제공하게 될 것이다. 또한 폐쇄, 봉인된 데에 불과했던 연변과 태천의 핵프로그램을 복귀가 불가능할 정도로 불능화해야 할 것이다. 이 과정에서 기추출된 플루토늄을 어떻게 처리할 지, 불능화 단계에서 플루토늄의 무기화를 막기 위해 어떠한 대책을 마련해야 할 지도 결정되어야 할 것이다.

반면 이에 대한 대가로 북한은 100만톤의 중유, 그리고 요구조건에

따라 경수로를 포함하는 더 많은 경제, 에너지 지원을 얻게 될 것이다. 또한 북한이 원하는 정도에 맞게 진행된 북미 간 수교협상의 진행상황, 별도로 진행되지만 북한의 체제안전과 연결될 수 있는 정도의 한반도 평화체제 진전 상황이 실현되게 될 것이다.

따라서 초기 조치 이행 이후, 6자 수석대표회담 및 외교장관 회담을 통해 불능화 단계에 대한 구체적 합의가 도출되고, 이에 따른 이행이 착실히 진행될 때, 불능화 단계가 성공에 이를 것이다. 현재까지의 진전상황으로 볼 때, 미국의 힐차관보는 2007년 말까지 불능화단계가 실행될 가능성이 있다고 논하고 있다. 이를 위해서는 대략 7, 8월 중 6자 수석대표회담, 8, 9월 중 외교장관 회담, 곧 이어 북한의 핵프로그램 및 기추출 플루토늄의 완전 신고, 이와 거의 동시에 북한에 대한 95만 톤의 중유 수송, 혹은 중유에 상응하는 대체방안 논의가 이루어질 것이다. 최근 힐차관보의 평양방문과 더불어 제기된 문제와 같이, 북한이 HEU 프로그램을 인정하고 신고할 경우, 어떠한 경제적 보상을 북한에 대해 해줄 것인지가 성공적으로 논의되어야 할 것이다.

북한이 불능화에 필요한 구체적 행동으로 들어가, 핵시설의 주요 부품을 폐기처리, 혹은 재생불가능하게 처리할 경우, 미국은 이와 동시에 북미 국교정상화에 필요한 단계를 밟게 될 것이다. 경우에 따라서는 부시대통령과 김정일 위원장, 그리고 한국 등 다른 국가들도 포함된 정상회담과 같은 정치적 절차가 따를 수도 있다. 미북 간의 정상회담이야말로, 양국 간의 상호적대시정책을 폐기하는 정치적, 외교적 상징성을 가지고 있으며, 이후의 관계발전에 대한 실무논의의 출발점이 될 수 있기 때문이다. 이 단계에서 상호연락사무소 설치, 북한의 테러지원국 명단 해제, 적성국 교역법 적용 중지에 대한 보다 진전된 조치들이 시행될

수도 있을 것이다.

만약 미북 간 양자협상과 실행단계의 진전에 따라 국교정상화가 이루어진다면, 평화체제의 문제를 해결해 나가는데도 보다 유리한 조건이 마련될 것이다. 종전선언이 미북 간 회담 속에서 이루어질 수 있으며, 종전선언은 이후에 진행될 평화체제 협상의 전제로서 사용될 수도 있고, 내용상 별개이지만 평화체제 협상을 촉진시킬 수도 있을 것이다. 종전선언과 평화체제 체결 사이의 공백을 메우기 위해 평화체제 논의가 진행될 가능성이 있으며, 이 과정에서 주한 미군 및 한미 동맹, 한반도 비핵화에 대한 미북 간의 합의가 도출되어야 할 것이다. 2.13 합의가 성공적으로 진행되는 시나리오 속에서, 북한은 주한미군의 지구적, 지역적 필요성을 인정하고, 한미동맹의 대북 적대시 정책 폐기를 이해해야 할 것이다. 만약 불능화 단계에서 북미 간에 이상의 이해가 이루어지고, 양자가 정치적 의도에서 상호 이해를 도모한다면, 불능화단계가 성공적으로 이루어졌다고 볼 수 있을 것이다.

시간적으로 불능화 단계가 2007년 말까지 완료될지는 2.13 합의가 보다 구체적으로 합의를 어떻게 이루어나가는가, 그리고 미북 간에 정치적 신뢰가 어떻게 축적되는가에 달려있다. BDA의 경우처럼, 예상치 못한 문제가 돌출할 수도 있고, 상대방의 진지성을 끊임없이 시험해 볼 수도 있으며, 국내정치적 반발에 부딪혀 시간이 낭비될 가능성도 있기 때문이다. 그러나 결국 불능화단계가 성공적으로 마무리된 다면 북핵의 완전 폐기단계는 불능화단계보다 용이하게 진행될 가능성이 높다. 불능화단계의 전략적 결단이 이후의 과정을 보다 쉽게 만들 것이기 때문이다. 북핵의 완전폐기 단계에서는 북한의 NPT, IAEA 복귀, 기추출된 플루토늄의 폐기 혹은 다자적 관리, 해외반출, 핵 프로그램의 완전

한 폐기, IAEA의 철저한 검증절차 확립 및 시행 등이 이루어질 것이다.

이에 대한 댓가로 미국은 테러지원국 명단에서 북한 제외, 적성국 교역법 적용대상에서 북한 제외, 북미국교정상화 완성, 평화체제 논의의 상당한 진전 등의 행동을 제공하게 될 것이다. 결국 북핵이 완전히 폐기된 단계에서 북한과 미국은 정상적인 외교관계를 수립하고, 양자 간에 확대되는 상호교류관계를 이루게 될 것이고, 북한을 적대시할 수 있는 모든 제도적, 법적 절차를 폐기하게 될 것이다. 또한 한반도 평화체제가 구체적 진전을 이루어, 정전체제의 적대성을 대체하고, 점차적인 평화정착 프로세스를 추진하게 될 것이다.

이 단계에서는 북한과 미국의 장기적 전략이 매우 중요해질 것이다. 북한으로서는 미국과의 관계 수립이 수령옹위체제 유지에 도움이 되도록 노력을 하게 될 것이다. 우선 적대국인 미국과의 협상에서 핵 프로그램을 완전히 포기했다는 사실이 수령옹위체제 유지에 손상이 되지 않도록 국내정치적 합의를 이끌어 내야 할 것이다. 군부와 주민이 납득할 수 있을 정도로 제국주의 미국과 국교수립이 명확히 이해되기 위해서는 북핵 폐기단계에서 북한의 국내정치가 매우 중요하게 부각될 것이다.

또한 미북국교정상화 및 광범위한 관계형성, 이에 따른 국제적 대북 경제지원 및 교류확대는 북한의 사회주의 체제에 커다란 도전으로 다가올 것이다. 북한은 북핵 폐기를 통해 체제 및 정권 보존이라는 성과를 거두었을지 몰라도, 이러한 성과 자체가 자본주의, 민주주의의 유입으로 장기적으로는 북한의 체제를 무너뜨릴 수도 있게 된다는 절대적 딜레마에 처할 가능성이 있다. 이를 충분히 예상할 수 있는 북한 정권으로서는 북핵 문제 해결과정에서 북미 관계정상화를 추진하지만, 부

속물로 따라올 수 있는 북한의 개혁, 개방을 어떻게 조절해 나가야 할 것인가 하는 고민을 안게 될 것이다. 따라서 이 과정에서 북한의 결단이 또한번 요구된다고 볼 수 있다.

미국으로서는 북핵 폐기의 마지막 단계가 부시행정부 및 공화당의 외교적 성공으로 이어질 수 있도록 최선의 노력을 다할 것이다. 물론 북핵 폐기 단계가 완성되어야만 공화당의 국내정치적 이익으로 직결되는 것은 아니다. 불능화단계를 만족할만한 수준에서 이를 수 있다 하더라도 국내정치적 이익으로 연결될 수는 있기 때문이다. 오히려 북핵의 완전 폐기 단계가 너무 조기에 이루어져, 2008년 말의 대통령 선거와 시기적으로 멀어진다면, 오히려 선거에 큰 도움이 안될 수도 있기 때문에, 타이밍 조절이 매우 중요한 문제로 고려될 것이다.

북핵 폐기 단계가 성공적으로 마무리되고, 미북 간의 관계정상화가 이루어진다면 미국 내에서는 북핵 문제의 해결과 미북 간 관계정상화의 맞교환이 과연 미국의 국익에 도움이 될 것인가에 대한 검증이 대두될 것이다. 과연 미국이 제네바합의를 위반했다고 정의된 북한에 대해 그릇된 보상을 한 것은 아닌지, 미북 관계 정상화 이후의 관계 관리가 미국의 국익에 도움이 되는지, 특히 미중 관계 및 동북아 상황관리에서 미북관계가 어떠한 도움이 되는지, 한반도 평화체제의 수립과 이에 따른 한미동맹의 필연적조정과정이 미국의 안보전략에 어떠한 도움을 줄지 등의 문제가 보다 장기적 차원에서 논의될 것이다. 따라서 미국은 북핵 완전 폐기단계에서 이상의 문제들에 대한 해답을 제공하면서 마지막 단계를 마무리하게 될 것이다.

IV. 향후 북핵 문제 전개 시나리오와 미국의 정책: 실패의 경우

현재까지의 진행상황으로 볼 때, 2.13 합의의 초기조치 단계가 실패로 돌아갈 확률은 별로 없다. 북한은 중유 5만톤을 받으면서, IAEA 사찰단의 활동개시를 허용할 것이고, 앞에서 논의한 5개 핵시설에 대한 폐쇄와 봉인을 시행할 것이다. 따라서 2.13 합의가 궁극적으로 실패하는 시나리오를 생각해 본다면, 이는 불능화 단계의 정체 혹은 실패로 인한 2.13 합의 프로세스의 중단이라고 정의해야 할 것이다.

초기단계가 마무리 되면서 6개국 수석대표들은 불능화단계의 구체적 실행과정에서 부딪힐 많은 문제들을 토의하게 될 것이다. 우선, 북핵프로그램의 완전 신고를 둘러싼 문제를 해결하게 될 것이다. 가장 큰 문제는 HEU 프로그램에 대한 북한의 인정이다. 북한은 현재까지 HEU 프로그램의 존재를 공식적으로 인정한 적이 없으며, 이에 대한 논의의 의지는 밝히고 있지만, 과연 이러한 과정이 성공적으로 이루어질지는 여전히 미지수이다. 또한 기추출된 플루토늄 신고의무를 가지고 있지만, 과연 모든 플루토늄이 신고된 것인지를 정확히 검증할 방법도 마땅치 않다. 따라서 신고의 의무를 북한의 일방적 신고의무로 규정할 경우, 어떠한 형태의 검증을 거쳐 신고의 완전성을 인정할 것인지 문제가 대두될 것이다.

결국, 신고의 완전성에 대한 합의도 정치적으로 이루어질 가능성이 높다. 북한은 미국의 경제적 지원과, 신고에 따른 미국의 대북 체제보장의 정치적 행동을 보고, 신고를 얼마나 성실하게 이행할지 결정할 것이다. 만약 북한이 미국의 경제적 지원이 불충분하다고 생각하거나, 대

북 적대시 정책이 여전히 존속하고 있다고 주장할 경우, 신고 단계에서 2.13 합의가 좌초될 가능성도 없지 않다. 경제적 지원의 경우 북한은 에너지의 보상 차원에서 경수로 제공논의를 다시 시작할 가능성도 있다. 북한은 HEU 프로그램의 존재를 인정하더라도 이를 에너지 프로그램이라고 주장하여 그 댓가로 단순한 중유제공, 혹은 발전시설 수리 정도가 아닌 새로운 발전시설로서 경수로 제공을 요구할 수 있다. 이는 김일성 주석의 유훈이자, 북한의 국가목표라고 주장될 때, 중요한 문제로 대두될 것이고, 미국에서는 경수로 제공의 핵무기 개발 가능성을 문제삼아 양자 간의 합의가 좌절될 가능성도 있다.

둘째, 불능화의 개념을 둘러싼 6개국 합의도출이 실패로 끝날 가능성도 있다. 현재 북한을 제외한 5개국은 불능화 단계를 거치면 사실상 북한이 핵프로그램을 다시 회생하는 것이 불가능할 것이라고 전제하고 있다. 즉, 불가역적인 핵 폐기의 결정적 단계를 밟게 된다는 것이다. 그러나 북한은 단순한 가동중지라고 주장하며, 불능화 개념을 둘러싼 협상의 여지를 계속 주장할 가능성이 있다. 핵 프로그램의 완전신고와 마찬가지로 결국 불능화 개념을 둘러싼 합의도 기술적 문제가 아닌, 정치적 문제로 변화되는 것이다. 만약 북한이 미국의 대북적대시정책 철회의 물적 담보를 제공받지 못했다고 생각한다면, 불능화의 개념규정을 두고, 논의를 지연시켜 2.13 합의의 틀 속에서 2.13 합의 자체의 진전을 막을 수 있는 가능성도 있다.

셋째, 무엇보다 중요한 것은 북한의 핵폐기라는 전략적 결단을 뒷받침할 미북 간 정치적 신뢰구축이 실패하는 경우이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 불능화단계는 북한의 전략적 결단 여부를 확인하는 매우 중요한 단계가 될 것이다. 어떻게 보면 초기단계의 성공은 그간 6자회담의

정체를 해결하는 도약이라고 보기에는 어려운 점이 있다. 북한과 미국의 전략적 결단 혹은 수정 없이도 가능한 단계이기 때문이다. 초기 단계의 조치이행이 의미를 갖는 것은 전략적 결단을 촉구할 수 있는 불능화단계와 논리적으로 연결되며, 이를 보다 용이하게 만들 수 있는 정치적 신뢰구축의 장으로 기능할 수 있다는 점 때문이었다. 따라서 초기단계의 성공의미를 보장할 수 있는 것은 불능화단계의 성공여부이다.

북한의 핵폐기라는 전략적 결단을 이끌어내기 위해서는 경제적 지원만으로는 불가능하기 때문에, 과정적 신뢰구축, 북미정상화단계의 추진이라는 구체적 성과가 반드시 전제되어야 할 것이다. 문제는 과정적 신뢰를 쌓기 위해 수석대표급 회담 이상의 상호 교류와 협의가 지속적으로 이루어져야 한다는 점이다. 우선은 외교장관급 회담이 열리고, 이를 통해 고위급에서의 신뢰구축이 중요한 문제로 다루어질 것이다. 그러나 돌이킬 수 없는 핵폐기의 첫 단계로서 불능화 조치와, 북한이 납득할 수 있는 물리적 행동으로서 미국이 대북 정책을 취할 수 있는가의 근본 문제를 둘러싸고 미북 간에 합의가 도출되지 못할 가능성을 생각해 볼 수 있다. 북한은 만족할 만한 경제적 지원, 미국무장관의 언어적 안전담보제공 수준으로는 체제생존을 보장받았다고 믿기 어려울 것이다. 북한으로서는 미국의 북핵 시설의 완전신고를 받고, 불능화조치가 이행된 이후, 북한에 대한 안전담보를 철회할 가능성이 있다고 믿으면, 미국과의 협상을 거부할 것이기 때문이다.

결국, 그간 6자회담을 공전, 혹은 정체시켜온 전략적 결단의 어려움이라는 난제가 해결되지 않으면, 불능화 단계의 성공은 좌초될 것이다. 미국은 BDA 문제가 북한의 주장으로 해결되지 않은 상태에서, 2.13 합의과정이 좌절될 경우, 책임은 북한에게 있으며, 이후 북한에 대해

보다 강경한 조치를 취할 수밖에 없음을 암시하여 왔다. 미국으로서는 그간의 접근방식을 상당부분 수정하면서 북한과의 협상에 최선을 다해 임하였는데, 북한이 협상에 까다로운 조건을 제시하며 협상을 좌초시키려 하고 있다는 불만이 배어 있는 것이다. 또한 2.13 합의가 좌초되고 다시 대북 강경정책으로 선회할 경우, 이를 합리화시킬 수 있을 만한 최선의 노력이 중요한 근거로 작용할 것이다.

사실 미국 내에서는 국무부의 2.13 합의 노력을 유화정책이라 비난하며, 강경정책의 필요성을 주장하는 목소리가 계속 존재하고 있다. 이들은 부시행정부가 많은 양보를 하면서 북한과 양자직접대화를 하는 것은 사실상, 임기를 1년 반 정도 남긴 부시대통령이 국내정치적 효과를 위하여 북핵문제를 성공으로 이끌려는 의도에서 나온 것이라고 비판하고 있다. 이들은 힐의 평양 방문이 잘못된 보상이었다고 주장하며, 미국무부가 북한에 대한 절박함을 드러내, 쉬운 양보를 하고 있다고 생각하여, 현재의 접근법을 무능한 외교라고 비판하고 있다. 만약 국내정치적 효과를 위해 외교정책의 사안을 이용한다는 비판이 힘을 얻을 경우, 현재의 노력이 성과를 거두지 못하면 쉽게 폐기될 가능성도 생각해 볼 수 있다.

미국은 2.13 합의가 만들어지기 전, 대북 정책을 두 개의 트랙으로 생각하고 있다는 접근방법에서의 원칙을 강조하여 왔다. 즉, 6자회담을 위한 합의도출에 최대한 노력하지만, 만약 실패할 경우, 북핵의 완전폐기와 핵물질 이전을 막기 위한 외교적 제재를 계속할 것이라는 점을 강조한 것이다. 미국은 지구적 차원에서 외교적, 경제적 제재를 하여 북한이 핵개발로 인한 비용을 감당할 수 없게 만드는 정책을 사용하여 왔다. 핵실험 이후 북한 역시 국제연합 및 지구적 국제레짐을 통한

대북 제재 공감대 형성을 몸소 체험한 바 있고, 미 재무부가 주도하는 금융제재의 효과를 이미 느낀 바 있다. 따라서 미국은 2.13 합의가 좌초될 경우, 일단 책임의 소재를 북한에게 돌리고, 북한이 더 이상의 핵개발을 하지 못하도록 강경한 제재를 취할 가능성도 있다.

부시 행정부가 대선을 앞두고 북핵문제를 관리하는 과정에서 2.13 합의가 실패하고, 실패의 책임이 국내정치적으로 연결된다면 이는 큰 문제로 다가올 것이다. 따라서 2.13 합의의 실패를 만회할 수 있는 보다 강경한 대북 정책을 취할 가능성도 없지 않다. 물론 임기를 얼마 앞두고 지 않은 시점에서 실효를 발휘할 수 있는 정책 추구에는 많은 한계를 가지겠지만, 외교관계의 악화는 차기 행정부의 대북 정책 추진에 우호적 환경을 조성한다고 볼 수는 없을 것이다.

V. 향후 북핵 문제 전개 시나리오와 미국의 정책: 부분 실패의 경우

2.13 합의가 북핵의 완전 폐기에 이르지 못하고, 중간단계에서의 성과만을 거두고 정체, 악화, 혹은 장기적 국면 돌입 등의 상황에 처하는 경우를 생각해 볼 수 있다. 초기단계 조치가 성공적으로 이루어진 이후, 불능화단계에서 북핵 시설의 불능화에 성공하나, 핵시설의 완전신고에 이르지 못하거나, 북핵의 완전폐기 단계로 진입하지 못할 경우, 핵폐기의 완전성공에 이르렀다고 볼 수는 없다. 이런 경우, 불능화 이후, 다시 실패의 경로를 겪거나, 장기간 동안 정체국면에 처하거나, 혹은 일정 기간의 휴지기를 거쳐 성공의 길을 건을 수 있을 것이다. 불확

실한 국면에서의 이후 이행과정은 당시의 조건에 따라 결정될 것이라고 보아야 한다.

앞에서 논의한 바와 같이 불능화단계에서 북한의 조치는 일정한 수준의 전략적 결단이 없으면 이루기 힘든 조치이다. 특히 불능화단계에서 HEU를 포함한 모든 핵프로그램을 신고하는 것은 북한의 체제 및 정권의 안전에 대한 확신이 없는 경우 어려운 결정이다. 따라서 불능화 단계를 추진하면서 미북 간의 과정적 신뢰가 축적되거나, 북한이 미국을 신뢰할 수 있는 제도적, 물적 담보가 확보되지 않는 이상, 핵 프로그램의 완전 신고는 어려울 것이라 볼 수 있다.

따라서 기존 핵시설의 폐쇄와 봉인에 성공한 이후, 불능화단계에서 시설의 불능화를 이루었지만, 핵 프로그램의 완전 신고를 둘러싸고 지속적인 논란이 벌어질 가능성을 생각해 볼 수 있다. 물론 불능화 역시 상당 수준의 보상이 뒤따라야 하겠지만, 이는 북한을 제외한 5자들 간의 실질비용 분담 노력에 의해 북한에 대한 적절한 경제적 지원을 하면서 성공할 가능성도 있다. 또한 북한은 북핵 시설의 불능화를 이루었더라도 핵프로그램을 완전신고하여 HEU의 존재를 밝히고, 기추출된 플루토늄에 대한 정보를 불완전하게 공개하고 있다면 여전히 북핵폐기의 전략적 결단을 유보한 채, 미국과 나머지 4개국의 반응을 지켜볼 수도 있을 것이다.

그러나 결국 북한의 불능화조치 이후, 북한이 체제와 정권에 대한 안전을 확신하지 못한다면 북핵의 완전폐기단계로 진입하는데 필수적인 핵프로그램에 대한 완전신고를 이행하지 못한 채, 2.13합의 실행과정 이 난관에 부딪힐 수 있다. 이럴 경우, 미국은 물론 나머지 4개국들도 북한에 대한 경제적 지원과 평화프로세스를 더 이상 진행시키는데 많

은 난관에 처할 것이다. 미국은 불능화의 진전을 국내정치적으로 홍보 하겠지만, 2.13합의 과정을 진전시키는데에 많은 어려움을 겪을 것이다. 따라서 이후의 상황이 더 이상 진전되지 못한 채, 미북 간의 새로운 협상 혹은 긴장 상승의 국면을 맞이하여 실패와 성공 사이의 가능성을 가능하게 될 것이다.

또 다른 시나리오로서 북핵 시설의 불능화 뿐 아니라 북핵프로그램에 대한 완전한 신고가 이루어진 이후, 2.13합의 과정이 정체되는 경우를 상정해 볼 수 있다. 이 경우 북한의 생존에 대한 미국의 상당한 노력이 진행될 것이고, 미북관계 정상화 및 한반도 평화체제 협상과정에 많은 성과가 있을 것이다. 문제는 미북 관계정상화와 북핵의 완전 폐기라는 마지막 단계에 대한 북한과 미국 내 정치적 반발의 문제이다. 미북 관계정상화가 이루어질 경우, 북한은 그간 적대국으로 상정해 왔던 미국과 정상적인 외교관계를 이루며, 상당 수준의 상호교류를 진행하게 될 것이다. 특히 북한은 경제발전을 위하여 미국 및 국제기구로부터 경제지원을 받고, 점차 개혁과 개방의 길로 나아가게 될 가능성이 있다. 그러나 개혁 개방이 북한에게 가장 중요한 수령옹위체제를 유지할 수 있게 할 것인가의 문제를 제기할 수 있다. 중국의 경우 개혁, 개방 조치를 단행한 이후에도 지속적인 공산당 주도체제를 유지하였다. 그러나 북한의 경우, 개혁 개방이 북한 내 동요를 가져와 중국보다 훨씬 견고한 독재체제를 유지하는데 많은 어려움을 제기할 수도 있다. 북한으로서는 경제회생을 위한 일정 정도의 개혁, 개방의 필요성과, 개혁, 개방을 시도할 경우, 수령옹위체제를 유지하는데 정치적 어려움이 제기될 수 있다는 가능성 사이의 딜레마를 해결하는데, 많은 문제를 가지게 될 것이다. 따라서 불능화와 핵프로그램의 완전 신고라는 불능화 단계의

성과를 거둔 이후에도, 여전히 북핵 완전 폐기단계로 진입하는데, 상당한 기간 동안의 지연이나, 정체를 겪을 가능성을 생각해 볼 수 있다.

북핵 완전 폐기단계의 미북관계 정상화를 둘러싼 미국의 노력 역시 국내정치적으로 여러 가지 어려움에 직면할 가능성도 생각해 볼 수 있다. 현재 2.13합의 과정에 의하면 북핵의 완전 폐기라는 북한의 노력에 대한 대가로 미국은 북한과 국교관계정상화 및 북한의 생존, 더 나아가 북한의 경제회생을 지원하게 될 것이라는 점을 생각해 볼 수 있다. 그러나 북한의 인권 문제, 정치적 독재, 위조지폐 제조 및 마약 판매 등의 의혹에서 비롯되는 불법국가의 문제 등이 여전히 남아있을 것이다. 부시행정부는 북한의 불법적 행위에 대한 철저한 조사와 의혹 해명 없이, 북핵 폐기의 대가로 북한과 관계정상화를 하는데 어려움을 겪을 수 있다. 즉, 미북 관계정상화의 조건을 둘러싼 미국 내 정치적 견해의 차이와, 이러한 문제의 대선과정 쟁점화의 가능성을 생각해 볼 때, 북핵 완전폐기 단계에서 2.13합의 과정이 정체, 지연될 가능성을 생각해 볼 수 있다.

VI. 결론

2.13 합의는 북핵 문제 해결을 위해 노력한 많은 국가들의 노력이 거둔 성과라는 데에는 의심의 여지가 없다. 문제는 이러한 합의가 성공적으로 실행될 수 있는가 하는 점이다. 2.13합의는 여전히 많은 모호점을 남겨두고 있으며, 대강의 과정에 대해서만 합의한 것이다. 또한 북한의 핵포기라는 전략적 선택의 시점을 여전히 통과해야 하는 문제를 남겨두

고 있다. 2.13합의의 초기조치는 제네바 합의 당시 북한이 행해야 할 의무사항을 규정한 것으로, 그 자체로는 큰 의미가 없다. 불능화 단계와 북핵의 완전 폐기단계를 준비한다는 점에서 큰 의미가 있을 뿐이다. 따라서 2.13합의가 완전한 성공으로 이어지기 위해서는 불능화단계에서의 어렵고 긴 협상이 중요한 전기를 마련해야 할 것이다. 완전한 성공과 실패가 나누어지는 분기점도 결국 북한의 불능화 조치 시행, 특히 북핵 프로그램에 대한 완전한 신고 및 5개국의 납득과정이 중요할 것이다.

이를 위해서는 미북 간 과정적 신뢰가 축적되고, 북한이 정권과 체제에 대해 완전한 안전감을 느껴야 할 것이다. 따라서 불능화 단계에서 미북 간 관계정상화에 대한 기초 논의, 한반도 평화체제에 대한 논의 등이 상당부분 진전되어야 할 것이다. 이 과정에서 북한은 대미 협상에서 우월한 지위를 차지하기 위해 다양한 준비를 해나갈 것이다. NLL에 대한 문제제기, 평화체제 시 논의될 주한미군 철수 문제, 한미동맹의 지위변경 문제 등을 서서히 제기하면서, 불능화 단계에서 최대한 안전을 확보하기 위해 노력할 것이다. 현재까지 북한이 대미관계정상화, 한반도 평화체제 등을 교섭하면서 제기해왔던 다양한 주장등을 철저히 검토한다면, 향후 어떠한 문제들이 다시 제기될 지 예상할 수 있을 것이다.

한국은 현재까지 북핵 문제 해결과정에서 필요한 대안 제시를 위해 많은 노력을 기울여왔다. 이러한 노력은 미북 간 협상이 정치적 타협을 거둘 때 적절히 채택되어 북핵 문제의 실질적 진전을 위해 기여한 것이 사실이다. 관건이 되는 것은 향후 북한의 전략적 결단과 관련한 향후의 사태를 정확히 예측하고, 각 시나리오 별로 미북과 주변국에게 적절한 해결의 방향을 제시하는 노력을 기울이는 것이다. 2.13 합의 실행과정

에 놓여있는 문제점과 걸림돌을 현실적으로 정확히 파악하여, 이를 해결할 방법을 다각적으로 제시할 때, 한국의 노력은 또다시 의미있는 성과를 거둘 수 있을 것이다.*

〈참고문헌〉

- 고유환, 『북한 핵문제의 해법과 한반도 평화체제 구축』, 서울: 동국대학교, 2003.
- 구갑우 외, “한반도 평화체제 수립과 동아시아 다자간 안보협력에 관한 연구,” 『한국과 국제정치』 Vol.21, No.2 (경남대학교 극동문제연구소, 2005).
- 김성주, “6·15 남북정상회담이후 남북한관계와 한반도평화체제 구축의 전제,” 『국제정치논총』 Vol.42, No.3 (한국국제정치학회, 2002).
- 김학성, 『한반도 평화체제에 대한 이론적 접근: 현실주의, 자유주의, 구성주의의 비교』, 통일연구원, 남북협력연구실 편, 서울: 통일연구원, 2000.
- 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환의 단계적 접근,” 통일연구원 온라인 시리즈 PA 05-08, 2005, 12.
- 백학순, 「대남전략」, 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 국가전략』(서울: 한울아카데미, 2005), 205-207쪽 참조.
- 전성훈, 『부시행정부의 북핵 정책 변화 분석』, 통일연구원 통일정세분석, 2007-05.
- 제성호, 『한반도 평화체제의 모색: 법규범적 접근을 중심으로』, 서울: 지평서원, 2000.
- 하영선 편, 『북핵위기와 한반도 평화』(서울: 동아시아연구원, 2006).
- Alagappa, Muthiah, ed., *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*(Stanford: Stanford University Press, 2002).
- Cha, Victor D. and David C. Kang, *Nuclear North Korea: A Debate On Engagement Strategies*(Columbia University Press; 2005).
- Cha, Victor D., “Hawk engagement and preventive defense on the Korean peninsula,” *International Security* 27-1(2002).
- Cohn, Elizabeth, “Bush “realists” say goodbye to democracy promotion,” *NACLA Reports on the Americas* 35-3(Nov/Dec. 2001).

Harrison, Selig S., *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*(Princeton University Press; 2003).

Ikenberry, John, and Michael Mastanduno, eds., *International Relations Theory and the Asia-Pacific*(New York: Columbia University Press, 2003).

O' Hanlon, Michael, and Mike M. Mochizuki, *Crisis on the Korean Peninsula: How to Deal With a Nuclear North Korea*(McGraw-Hill; 2003).