

## 미래전략연구원 이슈와 대안

### 북한의 테러지원국 지정 해제와 핵문제 해결 전망

이상현 (외교통일전략센터 연구위원 / 세종연구소 안보연구실장)

또 다시 김정일 위원장이 미국에 관정승을 거뒀다. 그것도 아주 큰 점수차로 이겼다. 임기말 선거 국면에 몰린 부시 행정부가 마침내 북한을 테러지원국 명단에서 삭제함으로써 벼랑끝 전술이 다시 한 번 승리를 거둔 것이다. 이로써 북한은 대미 협상의 기본인 ‘동시행동’ 원칙을 바탕으로 미국의 대북 테러지원국 지정해제라는 20년 숙원을 해결했을 뿐 아니라 핵검증 체계도 미국이 당초 요구한 국제기준 대신 이보다 자신들에게 유리한 6자회담 기준을 관철시켰다. 북한은 미국이 주장하는 국제기준에 의한 검증을 자신들의 주권을 침해하고 자신들을 일방적으로 무장해체시키는 “강도적 요구”라고 비판하면서 6자 테두리 안의 검증체계를 고수해 끝내 ‘분리검증’과 미신고 시설에 대한 ‘합의검증’을 요체로 하는 분리·순차적 검증이라는 성과를 얻어냈다. 이에 따라 조만간 6자회담이 재개되고 이번에 미-북 간에 합의한 북핵검증 이행방안을 추진하면서 2·13합의에 따른 비핵화 2단계를 마무리하는 수순을 밟게 될 것으로 보인다. 결국 실질적인 검증이행과 북핵 폐기를 위한 비핵화 3단계는 결국 미국의 차기 정부 몫으로 넘겨지게 됐다.

북한과 미국 간에 합의된 검증안은 다음과 같은 내용을 담고 있다. 첫째, 검증활동에는 6자회담 참가국 모두가 참여하며, 여기에는 한국처럼 핵 비보유국도 포함된다. 둘째, IAEA가 검증과정에서 자문 및 지원 역할을 하기로 합의했다. 셋째, 신고된 모든 시설에 대한 검증 전문가들의 접근을 허용하며, 미신고 시설에 대해서는 상호 동의(mutual consent)에 의해 접근이 허용될 것이다. 넷째, 시료 채취 및 분석활동 등 과학적 절차의 사용이 합의되었다. 다섯째, 검증 프로토콜에 포함된 모든 조치들은 플루토늄 기반 프로그램은 물론 우라늄 농축 및 확산활동에도 적용된다. 또한 6자회담 합의 준수를 감시하기 위해 참가국들 간에 이미 합의된 사항은 우라늄 농축 및 확산활동에도 적용된다. 이상의 내용에 기초하여 6자회담 참가국들은 가까운 장래에 최종 검증안을 도출하기로 합의하였다.

북한의 테러지원국 지정 해제는 북핵 협상이 교착상태를 벗어나 다음 단계로 넘어갈 수 있도록 했다는 점에서 의미 있는 진전이라 할 수 있다. 하지만 다음 단계 협상은 좀 더 어려운 과정이 될 것으로 보인다. 무엇보다도 북한이 폐기해야 할 ‘모든 핵 프로그램’의 범위와 검증방법이 여전

히 불분명하다. 북한은 '10:3 합의' 범위 안에 있는 '신고된 시설'과 그 범위 밖의 우라늄 농축프로그램, 플루토늄 보유량, 핵무기 등 '미신고 시설'을 구분했다. '신고된 시설'에 대해서는 미국이 요구하는 검증방법에 협력하지만 '미신고 시설'은 상호동의하에서만 검증을 받는다는 방침을 취했고, 미국은 이런 입장을 받아들였다. 이는 1991년 12월 한반도 비핵화를 위한 남북 핵협상에서 보인 북한의 입장과 같은 맥락이다. 비핵화 공동선언에는 '일방이 정하고 쌍방이 합의하는' 대상에 대해 사찰한다는 구절이 있는데, 북한의 동의 없이는 어떤 대상도 사찰할 수 없다는 것과 마찬가지로. 이번 미-북 간에 합의한 검증안도 핵 폐기 여부에 대한 북한의 자의적 선택권을 제거하지 못했고, 그 결과 북핵 제거 전망도 불투명한 상태로 남게 되었다.

북한이 테러지원국 명단에서 빠지게 되면 일단 북한은 테러지원국이라는 오명을 벗고 국제사회의 일원으로 한 발짝 더 다가설 수 있게 된다. 북한은 테러지원국 지정 해제로 그동안 미국의 무기 수출통제법, 수출관리법, 국제금융기관법, 대외원조법, 적성국교역법 등 5개 법률에 의거해 받았던 제재에서 벗어날 수 있는 근거를 갖게 된다. 또한 북한은 IMF(국제통화기금), IBRD(국제부흥개발은행, 세계은행) 등 국제금융기관에 가입할 수 있는 형식적 요건을 갖추게 되어 이들을 통한 개발원조 자금을 지원받을 수 있는 길이 열리게 된다. 하지만 북한은 테러지원국 지정에 따른 제재와는 별도로 마약과 위조화폐 제조 및 유통, 대량살상무기(WMD) 확산, 공산주의 채택 등의 이유로 여러 가지 제재를 받고 있고, 유엔안보리 결의안 1540 및 1718호에 의한 제재가 여전히 유효하기 때문에 테러지원국 해제만으로는 국제기구 차관을 받기 어려운 상황이다. 따라서 테러지원국 명단 삭제 효과는 당장은 실질적인 이득보다 테러지원국이라는 낙인을 지웠다는 상징적 효과에 불과하다고 볼 수 있다.

우리 정부는 미국이 북한을 테러지원국 명단에서 삭제한 것과 관련, "정부는 6자회담이 정상궤도로 복귀하고 궁극적으로 북핵폐기로 이어지는 계기가 마련된 것으로 평가하며 이를 환영한다"며 "조만간 6자회담이 개최되리라 기대한다"고 밝혔지만 속내는 그다지 편한 것만은 아닌 것으로 보인다. 북한의 테러지원국 지정 해제는 핵문제 해결의 긴 여정에서 보면 분명일보 진전이라 볼 수 있겠지만, 그 전도가 반드시 낙관적인 것만은 아니다. 오히려 핵문제 해결을 위해서는 안 좋은 선례를 남기는 또 하나의 사례다. 무엇보다도 이번 사례는 벼랑끝 전술이 여전히 통한다는 것을 국제사회에 다시 한 번 여실히 보여주었다.

북한은 1983년 10월 미얀마(버마) 아웅산 폭탄테러, 1987년 11월 대한항공 858기 폭파테러 등으로 1988년 1월 미국에 의해 테러지원국 명단에 오르게 되었다. 이 두 사건은 그동안 남북 당국 간에 정치적 이유로 거론조차 되지 못한 채 북한의 테러지원국 명단 해제로 결말 아닌 결말을 보게 된 것이다.

북한이 이런 성과를 거둔 것은 결국 상황을 활용한 배짱부리기가 통했기 때문이다. 막판에 몰린 부시 행정부로부터 테러지원국 지정 해제라는 성과를 얻어 냈고, 더구나 대선 국면에서 민주당에

뒤지는 판세에 제2차 핵실험을 한다는 등 제스처에 부시 행정부는 완전하고 철저한 검증보다는 부시 임기 내에 불능화를 마무리 짓고 차기 행정부로 핵폐기 3단계 협상이 이어지도록 결정을 내린 것으로 보인다. 북한은 오바마가 당선되면 북한에 유리한 국면이 조성될 것으로 기대할지도 모른다. 하지만 민주당이 집권하더라도 북핵 협상에서 북한이 유리할 것이라는 전망은 착각에 불과하다. 적어도 핵 문제에 관한 한 민주당도 공화당 못지않게 강성이다. 유일한 차이는 민주당의 경우 적대국 지도자와 직접 대화를 시도하겠다는 것뿐이다. 이를 북한 핵문제에 유화적일 것이라고 해석하는 것은 완전히 오산이다. 과거의 예를 보더라도 북한에 더욱 강경한 정책수단을 결정한 것은 주로 민주당 정권이었다.

이 시점에서 이명박 정부는 다음과 같은 과제에 집중해야 한다. 첫째, 미국과의 공조를 재확인할 필요가 있다. 최근 부시 행정부의 행태는 미국이 자국의 외교적 계산을 위해 한국의 입장을 덜 고려하는 듯한 양상이다. 이명박 정부 초기 미진한 핵신고를 대가로 50만톤 식량지원을 덜컥 결정함으로써 통미봉남의 실마리를 제공했고, 이제는 미봉적인 검증절차를 대가로 테러지원국 명단에서 북한을 삭제했다. 정작 북한이 테러지원국 명단에 들어가게 된 계기가 되었던 KAL기 폭파 사건이나 납북자 문제는 전혀 매듭지어지지 않은 채 말이다. 특히 한국은 북핵 협상이 유야무야 되면서 북한이 사실상의 핵보유국이 될 가능성을 경계해야 한다. 북핵 불용 원칙을 재확인하고, 핵포기 결단이 분명하지 않은 상태에서 북미관계 정상화나 핵보유 기정사실화 조짐이 보일 경우 이를 강력히 반대해야 한다.

둘째, 조속히 교착상태에 빠진 남북 당국간 대화 채널을 복원해 북한의 핵포기 결단을 도와줘야 한다. 그와 함께 핵 폐기시 북한이 받을 혜택을 구체적으로 제시해야 한다. 이명박 정부는 이미 비핵·개방·3000 구상을 상생·공영의 대북정책으로 개선했다. 적당한 계기만 주어지면 북한에 대한 인도적 지원도 재개할 생각이다. 그러나 불행히도 북한은 한 술 더 떠서 지난 16일 “(이명박 정부가) 우리의 존엄을 훼손하며 무분별한 반공화국 대결의 길로 계속 나간다면 우리는 부득불 북남관계의 전면 차단과 중대결단을 내리지 않을 수 없게 될 것”이라고 밝혔다. 미국과의 관계에서 숨통이 트이자 이를 빌미로 남측을 압박하려는 것이다. 물론 우리가 이런 말의 테러에 굴복할 이유는 없다. 이명박 정부는 의연한 태세를 유지하면서 인내를 갖고 북한이 대화에 응해 오기를 기다려야 한다. 북의 협박이 실행에 옮겨질 경우에 철저히 대비하되, 앞으로 남북관계에서 정상적인 대화의 문화가 정착되어야 한다는 점을 의연하고도 단호하게 보여줘야 한다. ■

내용 문의 :

미래전략연구원 <http://www.kifs.org>

주소 서울시 중구 서소문동 50-2 삼영빌딩 801 우)100-813 / 전화 (02)779-0711 / 팩스 (02)779-0718 / 메일 kifs@kifs.org