

북핵 문제의 교착과 한국의 선택

서보혁 / 이화여대 통일학연구원 연구위원

< 요약 >

6자회담을 활용한 북핵 폐기 프로세스가 다시 난관에 봉착하였다. 8월 중순 북한은 자국의 핵시설 불능화 및 핵 신고목록 제출에 대한 미국의 상응 조치를 취하지 않은 것에 불만을 표시하고 불능화 조치 중단과 영변 핵시설 원상복구 검토를 공식 발표하였다. 북한의 이런 반응은 김정일 국방위원장의 건강 이상설, 미국의 대선 국면과 결부하여 한반도 비핵화 프로세스에 암운을 던져주고 있다.

이런 상황에서 9.19 공동성명에 나타난 북핵문제의 성격과 한반도 비핵화 원칙을 재확인 하고, 그에 기초하여 현 비핵화 이행 상황을 점검해보는 일은 향후 과제를 모색하는데 의미 있는 작업일 것이다. 특히 비핵화 2단계 조치를 완료하지 못해 핵 폐기 단계로 진입하지 못하는 기술적 측면과 북한과 미국의 대내 정치적 측면이 향후 비핵화 구도에 미칠 영향에 주목할 필요가 있다. 북한은 핵 불능화 조치를 완료를 앞두고 핵 신고 목록을 제출한 이후 미국에 상응조치, 즉 대북 테러지원국 명단 삭제 및 적성국교역법 적용 종료를 요구하고 있다. 미국은 북한의 요구에 기술적, 정치적 양 측면에서 응할 수 없는 상태에서 있으면서도 대화의 끈을 놓지 않고 있다.

이 글은 한반도 비핵화 이행 과정이 기술적, 정치적 양 측면이 상호 조화를 이뤄야 궁극적인 성과를 거둘 것이고, 그 속에서 한국의 적극적인 역할이 있어야 비핵화 이후 한반도 질서 변화에 한국이 능동적으로 참여할 수 있음을 강조하고 있다. 또 북핵문제를 포함한 대북정책은 남북관계와 한미관계 등 양자관계의 조화, 이들 양자관계와 6자회담 등 다자협의 적절한 병행의 필요성도 결론에서 강조하고 있다. 이제 한국 정부가 남북대화를 재개하고 대북정책을 북핵을 넘어 한반도 미래 질서를 전망하는 틀에서 바라보는 새로운 전략적 접근을 전개할 때이다. 북핵문제는 비확산과 한반도 평화 문제가 내장된 사안이자 미래 통일 구도가 구조되는 첫 번째 실험 공간이기도 하기 때문이다.

6자회담을 활용한 북핵 폐기 프로세스가 다시 난관에 봉착하였다. 북한이 8월 중순 자국의 핵시설 불능화 및 핵 신고목록 제출에 대한 미국의 상응 조치에 불만을 표시하고 불능화 조치 중단과 영변 핵시설 원상복구 검토를 공식 발표하였다. 북한의 이런 반응은 여러 관측을 불러일으키고 있고 김정일 국방위원장의 건강 이상설과 결부하여 비핵화 프로세스에 암운을 던져주고 있다.

다시 생각하는 9.19 공동성명

북핵 문제를 둘러싼 북한과 미국, 나아가 북한과 국제사회의 입장 차이는 핵 비확산 규범에 대한 시각 차이를 배경으로 하고 있다. 양측 모두 핵무기 폐기에 원칙적으로 공감하지만, 북한에게 핵은 세계 유일 초강대국인 미국으로부터 구속력 있는 안전보장을 획득하는 최고 수단인 데 비해, 미국 등 국제사회의 입장에서 북핵 폐기는 그 자체가 핵 비확산 노력의 일환이다. 북한의 핵정책을 도구적 혹은 동기중심적 접근이라고 한다면, 미국의 경우는 목적론적, 결과중심적 접근이라 할 수 있다. 이렇게 팽팽한 두 입장이 2005년 제4차 6자회담 2단계회의의 결과인 9.19 공동성명에서 '행동 대 행동 원칙'으로 모아지기까지 지루한 기싸움이 전개되었다. 2003년 6자회담이 어렵사리 개최되었지만 9.19 공동성명 도출까지 미국은 CVID(완전하고 검증가능하고 되돌이킬 수 없는 해체) 원칙으로 알려진 先핵포기를 북한에 주장하였고, 북한은 미국 등에 상호 관심사를 병행하는 포괄적 접근으로 맞섰다. 서두에서 북핵 문제의 기본 성격을 언급하는 이유는 대화와 갈등이 규칙적으로 반복되는 것같이 보이는 이 문제의 전개과정 및 해결 전망이 여기에 연유하기 때문이다. 북핵을 놓고 상이한 이해관계를 가진 당사자들이 자기 입장만 일방적으로 주장하는 것은 자기만족적 요구에 불과할 뿐 현실가능한 접근이 아니라는 것을 9.19 이전까지 2년간의 소모적인 논쟁이 잘 보여주고 있다.

북핵 문제에 대한 양측의 입장 차이를 좀 더 추상적으로 말한다면 북한이 강조하는 국가주권 우선론과 미국이 강조하는 초국가적 규범

우선론의 대립으로 볼 수 있다. 탈냉전, 세계화 시대에 들어서 비확산은 인권, 환경, 테러 문제와 마찬가지로 세계적인 관심사로 부각되었고 그런 초국적 문제 해결을 위해서 경우에 따라서는 관련 국가의 주권 침해가 불가피할 수도 있다고 본다. 실제 오늘날 국가주권은 냉전시대에 비해 크게 약화된 것이 사실이다. 그러나 북핵 문제에서 보듯이 국가안보와 직결된 문제에 관해서는 주권과 초국가적 규범의 대립이 팽팽하다. 국가 위신과 역량이 크게 약화된 상태에서 핵 카드에 국가 운명을 건 북한의 입장에서 주권 평등 논리는 체제보전의 정당성을 뒷받침해주는 기능을 하고 있다. 9.19 공동성명은 북핵 문제와 그것을 뒷받침하고 있는 행위 규범, 양 측면에서 쌍방의 입장 차이를 봉합하거나 타협한 결과이다. 공동성명에서 담고 있는 '행동 대 행동 원칙'이 북핵 문제 해결과 관련한 기술적 접근 원칙을 명기한 것이라면 비확산, 소극적 안전보장, 주권평등이 북핵 문제 이면에 작용하고 있는 행위 규범을 표현한 것이다.

9.19 공동성명은 소위 제2차 북핵 문제 해법으로 관련국들이 도출한 기본 틀이고, 거기에 위 두 가지 의미를 담고 있다는 점을 상기할 필요가 있다. 이후 소위 2.13 합의, 10.3 합의라는 것은 9.19 공동성명을 실행하는 조치를 담은 것이고 비핵화 이행 프로세스가 가동되는 상황에서 도출된 것이다. 반면, 9.19 이후 BDA 사태, 북핵실험과 국제사회의 대북 제재, 최근 북한의 핵 불능화 중단 조치 등과 같은 일은 관련국들이 9.19 공동성명을 이탈한 행위이거나 그에 대한 부정적 반응의 사례들이다. 즉 9.19 공동성명 이후 이런 긍부정적 현상들이 교차하면서 나타난 대화와 갈등의 이중주는 9.19 성명을 준거로 판단하는 것이 타당하고, 그럴 때 적어도 대화가 가능하고 나아가 상황 진전의 길을 모색할 수 있을 것이다. 물론 9.19 공동성명이 상이한 비핵화 해법과 행위 규범에 대한 타협이고 구체적인 문제에 관해 공백이 큰 한계를 안고 있는 것이 사실이다. 그러나 달리 보면 2.13, 10.3 합의 도출에서 보듯이 그 점은 관련국들이 비핵화를 진전시키는 창조적인 길을 열어놓은 것으로 볼 수도 있을 것이다.

최대 쟁점으로 부상한 핵 신고 목록 검증 문제

북핵 문제를 둘러싼 여러 가지 구체적인 쟁점들은 북핵 문제의 특징으로부터 연유하는데, 북핵 문제는 한편으로 대화와 갈등이 교차하는 파동을 보이는 점과 다른 한편으로 북핵 문제 그 자체와 관련국 간의 관계, 특히 북미관계가 연동되어 나타난다는 점을 특징으로 꼽을 수 있다.

먼저, 한반도 비핵화 이행과 관련한 기술적 쟁점을 살펴보자. 북한 외무성이 8월 26일 “핵시설 무력화 작업을 즉시 중단”한다는 성명을 발표하기 이전까지 초보 단계의 비핵화 진전이 나타났다. 소위 9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치와 2단계 조치가 그것인데, 북한은 ▷ 재처리 시설을 포함한 영변 핵시설 폐쇄 및 봉인, ▷ 그에 대한 감시 및 검증 활동을 위한 국제원자력기구(IAEA) 요원 수용, ▷ 5MW 실험용 원자로 등 영변 핵시설에 대한 상당부분의 불능화 조치, ▷ 그와 관련한 미국, 러시아, 중국의 전문가 그룹 방문 수용, ▷ 핵 프로그램 신고, ▷ 핵 물질, 기술 또는 노하우의 해외 이전 금지 등 2.13 합의와 10.3 합의 사항을 이행하고 영변 원자로의 냉각탑을 폭파하였다. 특히, 북한의 핵 신고 목록 제출과 원자로 냉각탑 폭파에 대해 한국과 미국 등 관련국들은 긍정적인 평가를 하였다. 부시 대통령은 상응조치로 대북 테러지원국 명단 해제, 적성국 교역법 적용 종료 작업 개시 방침을 밝혔다. 27일 북한은 외무성 대변인을 통해 미국이 향후 “대조선 적대시 정책을 근원적으로 송두리째 철회”할 것을 촉구하면서 관계개선에 강한 의욕을 표명하였다.

그런데 여기서 중요한 한 가지 문제가 발생하였는데, 북한이 제출한 핵 프로그램 신고 목록에 대한 평가가 그것이다. 이와 관련해 2.13 합의문에는 “플루토늄을 포함한 공동성명에 명기된 모든 핵 프로그램의 목록을 여타 참가국들과 협의한다”고 되어 있고, 10.3 합의문에는 “모든 핵 프로그램에 대해 완전하고 정확한 신고를 2007년 12월 31일까지 하기로 합의하였다”고 되어있다. 여기서 알 수 있듯이 북한의 핵 신고 목록이 합의상의 밑줄 친 부분과 일치하느냐 하는 문제이다. 구체적으로 신고 범위와 신고 내용의 문제이다. 먼저, 신고 범위와 관련해 북한은 8.26 외무성 성명에서 “우리는 지난 6월 26일 핵 신고서를 제출함으로써 자기 의무를 이행하였다”고 밝히면서도 그 내용에 관해서는 언급하지 않고 있다. 반면, 워싱턴

조야에서는 북한의 신고 목록이 대부분 플루토늄 추출량과 그것을 이용한 핵 개발 현황 중심으로 구성되어 있는 대신 과거 핵 개발, 우라늄 농축을 통한 핵 개발, 핵무기 보유 현황 그리고 핵 프로그램의 확산 문제를 포함하지 않고 있다는 비판이 일어났다. 또 그런 우려 사안에 관해 부시 행정부가 북한과의 협의 과정에서 북한이 미국의 우려를 알고 있다는 선에서 봉합한 것 아니냐는 비판이 일어났다. 이런 미국 내 반응은 신고 내용의 정확성에 대한 요구로 이어졌다. 북한의 핵 신고 목록에 대한 '검증' 필요성은 그런 차원에서 제기되었고 부시 행정부도 대북 압박에 나섰다. 이에 대해 북한은 위 성명에서 "6자나 조미 사이의 그 어떤 합의들에도 우리의 핵 신고서에 대한 검증 문제를 명단 삭제의 조건부로 규제한 조항은 없다"고 하면서, 신고 목록에 대한 미국 내 회의적 반응에 반발하고 있다. 따라서 북핵 문제가 검증 및 폐기 단계로 들어서려면 2단계 조치의 핵심인 북한의 핵 신고 목록에 대한 양측의 입장 조율이 필수적이다.

북핵 신고 목록을 둘러싼 위와 같은 문제 해결은 북한과 미국의 협상 전략이 주요 변수로 작용해 그 둘이 타협점을 찾느냐의 여부로 가늠될 것이다. 이와 관련해 성 김 미 북핵 담당 특사 내정자는 9월 10일(미국시간) 상원 외교위원회의 인준 청문회에서 북한의 핵 신고 목록에 대한 "강력한 검증 체계를 구축하는 방안을 우리의 파트너 및 북한과 협의 중에 있다"면서 "북한의 우라늄 농축과 확산 활동에 우려를 갖고 있다"고 언급했다. 반면 북한은 위 성명에서 미국이 '검증'을 주장하는 것은 합의 위반이며, 계속해서 검증을 요구할 경우 "9.19 공동성명에 따라 전 조선반도를 비핵화 하는 최종 단계에 가서 6자 모두가 함께 받아들여야 할 의무이다"고 밝혀 다른 입장을 나타냈다. 이렇게 볼 때 북핵 신고 목록에 대한 검증은 양국간 불철저하지만 상호 만족할 수 있는 적정 수준을 찾는 일이 우선 과제로 부상하고 있다.

북한 외무성의 핵 불능화 중단 선언 이후 북핵 문제가 다시 악화될 가능성을 완전히 배제하기 어렵게 되었다. 북한이 으름장(bluffing)을 놓고 있는 것처럼 영변 핵시설의 원상 복구가 이루어질 경우 살얼음판을 걸듯이 아주 점진적으로 진행되던 비핵화 양상은 새로운 국면을 맞을 수 있다. 북한이 8.26 성명에서 두 가지 대응조치 중 하나로 언급한 "영변 핵시설들을 원상대로 복구하는 조치를 고려하게 될 것"이라고

밝힌 배경으로 “해당 기관들의 강력한 요구”를 언급하고 있는 것이 주목된다. 이들 기관은 핵 군수공업, 전략무기 담당 군부, 국방위원회 내 강경 고위 군인사로 추측되는데, 김정일의 건강이상설과 결부할 경우 대내적 불만 무마의 의미를 넘어설 수도 있다는 관측은 유의할 대목이다. 만약 북한의 협박 전술이 구체화 될 경우 비핵화 이행 국면을 급속히 냉각시켜 한반도에 군사적 긴장을 초래할 수 있다. 동시에 그에 대한 나머지 6자회담 참가국들의 대응 방침도 새로운 관심사로 부상할 수 있다.

성 김 북핵 담당 특사 내정자는 위 인준 청문회에서 “영변 시설에서 일부 장비가 옮겨진 것 등은 파악하고 있으나 아직까지는 심각한 움직임이 없는 것으로 알고 있다”고 밝혔다. 북한은 8.26 성명에서 밝힌 두 가지 대응조치 중 일차적으로 핵시설 불능화 조치를 중단하고 필요시 핵시설 원상 복구 조치를 취하는 등 단계적 반응을 나타낼 수 있다. 북한의 불능화 중단 조치 시위 과정에서 북한과 미국이 핵 신고 목록 문제를 협의해 상황을 통제하고 검증 단계로 들어설 경우 진전된 비핵화 경로를 밟을 수 있을 것이다. 이때 검증이란 북핵 폐기 이전 단계에서 핵 신고 목록 확인의 성격이 강하다. 때문에 이에 대해 양측간의 긴밀한 협의로 미국의 의문 사항을 실질적으로 확인하되 그 방식은 신고 목록에 포함시키지 않는 다른 방식을 고안해내서 북한은 체면을, 미국은 실리를 확보하는 접근을 할 필요성이 제기된다. 그렇기 때문에 핵 신고 목록 확인 방법에 대한 양국간 합의는 북핵 문제를 폐기 단계로 진입시키는 결정적 관문이 될 것이다. 양국이 그 관문을 통과한다면 핵 폐기 및 그에 대한 검증 단계는 지금까지 보여준 정치적 게임보다는 기술적 협의 성격을 강하게 띠 가능성이 높다. 왜냐하면 핵 신고 목록 확인 문제를 해결한다는 것은 비핵화와 북미관계 개선을 병행 추진하겠다는 양국의 의지를 뚜렷하게 보여주는 의미를 갖기 때문이다.

비핵화 진전과 연동되어 있는 외교관계

다음으로 비핵화 이행과 관련되어 있는 관련국 간 관계를 생각해보

자. 미 행정부가 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하기로 함으로써 (물론 45일간 미 행정부의 긍정적 보고서가 미 의회에 전달된 후) 북미간 교역, 국제금융기구의 대북 투자 혹은 융자가 가능하다. 또 미국의 대북 적성국교역법 적용 종료 방침으로 미국 내 북한 자산 동결, 국제금융거래, 북한 선박의 운항 및 보험 가입 등이 가능하게 된다. 물론 이들 조치는 북한 시장의 제한과 북한 상품의 낮은 경쟁력, 클린턴 행정부 시기 이미 취해진 부분적 대북 제재 완화 등으로 실질적 효과보다는 상징적 효과가 크다고 할 수 있다. 더구나 미국의 대북 제재는 공산국가, 인권침해국가, 북핵 실험에 대한 유엔 안보리의 제재 등 폭넓은 범위에서 계속 이루어지고 있다. 그러나 이런 조치는 현재 핵 신고 목록 확인 문제로 단행되지 않고 있고, 다만 인도적 지원만 이루어지고 있다. 8.26 외교부 성명 이후 북한이 보이는 태도는 미국이 위와 같은 상응 조치를 하지 않는 것에 대한 불만에서 비롯되었다.

한편 일본 언론들은 정도의 차이는 있어도 북한의 핵 신고서 제출과 핵 시설 폭파를 논평하면서, 북한의 완전한 핵 폐기를 강조하고 미국의 대북 테러지원국 지정 해제 검토 과정에서 일본인 납치문제의 해결 방안이 나와야 한다고 강조하였다. 북한과 일본 정부는 북미간 핵 신고 목록 협의가 가닥을 잡아가던 6월 11~12일 양국 관계정상화 실무그룹 회의를 갖고 “건설적이고 진지한 대화”를 가졌다. 일본 측의 전언에 따르면 “북한이 이(납치) 사건은 이미 종결된 ‘기결 사안’이라고 말하지는 않았다”고 말했다. 또 양국은 8월 13일 회동을 갖고 납치의혹 일본인에 대한 재조사와 대북 제재 일부 완화에 합의하여 양국간 대화를 이어갔다. 그러나 북일관계 역시 북미관계에 영향을 받지 않을 수 없는 상황에서, 북한의 핵 불능화 중단 조치 선언 이후 일본에서도 미국 내 북핵 신고 목록 검증에 동조하는 강경여론이 득세하고 있다.

남북관계는 이명박 정부 들어서 ‘비핵·개방·3000’으로 알려진 새로운 대북정책이 제시되면서 북핵 문제 해결 없이 남북관계의 진전은 어렵게 되었다. 남한 정부는 북한의 신고 목록 제출 및 영변 냉각탑 폭파를 평가하면서도 실질적 비핵화 진전을 강조해왔다. 그리고 한미정상회담을 통해 북핵 신고서에 대한 완전하고 정확한 검증 및 모니터링 체제의 중요성에 공감하였다. 노무현 정부 시기 6자회담과 남북대화가

병행 전개되면서 한국이 양 방향으로 북핵 문제 해법 마련에 큰 역할을 한 것과 현재 상황은 극히 대조적이다. 남북대화가 중단되어있고 미국이 대선국면에 진입한 상태에서 북핵 문제는 또다시 중국에 아웃 소싱 된 꼴이다. 북핵 문제는 2단계 조치를 완료하지 못하고 1년 가까이 담보 상태를 벗어나지 못할 가능성이 크다. 특히 남북대화가 없는 상태에서 북핵 문제가 현상유지 나아가 악화될 경우 북핵 문제를 포함한 남한의 대북, 대외 정책의 지렛대는 더욱 약해질 우려를 안고 있다.

잠복기로 들어갈 조짐을 보이는 북핵 문제

북핵 문제를 전망함에 있어서 고려할 변수 혹은 사안들이 많지만 여기서는 큰 틀에서 북한과 미국의 입장, 그리고 양국 내 최근 대내 정세 등 세 가지를 언급하고자 한다.

2003년 8월 29일 제1차 6자회담 마지막 날 북한의 김영일 대표는 북핵 문제 해법으로 소위 '일괄타결 도식과 동시행동 순서'를 제시하였다. 북한이 밝힌 '일괄타결 도식'은 미국이 북미 불가침조약 체결, 외교관계 수립, 북일·남북 경제협력 담보, 경수로 제공 지연에 따른 전력손실 보상 및 경수로 완공 등을 책임지고, 대신 북한은 핵무기 개발 중단 및 사찰 허용, 핵시설의 궁극적 해체, 미사일 시험 발사 보류 및 수출 중지를 말한다. 당시 김 대표는 4단계 '동시행동 순서'를 다음과 같이 제시하였다.

- 1단계: 미국은 중유 제공 재개 및 인도적 식량지원 확대, 북한은 핵계획 포기 의사 선언
- 2단계: 미국은 불가침조약 체결 및 전력손실 보장, 북한은 핵시설과 핵물질 동결 및 감시사찰 수용
- 3단계: 북미·북일 외교관계 수립, 북한 미사일 문제 해결
- 4단계: 경수로 완공, 북핵시설 해체

또 2006년 12월 20일자 총련 기관지 <조선신보>는 다음 몇 단계로 북핵 해법을 시사한 바 있다: BDA 동결 해제 대 영변 핵시설 가동 중단 및 사찰→ 경수로 및 대체에너지 제공 대 현존 핵계획 포기(신고 및 검증)→ 핵군축회담 개최 대 핵 폐기 요구→ 미북 관계정상화 대

완전 핵 폐기.

여기서 알 수 있는 것은 북한은 ▷ 핵문제를 미국으로부터의 군사적 안전보장, 관계정상화 달성 수단으로 끝까지 이용할 것이고, ▷ 그것을 위해 핵문제를 가능한 최대한 여러 카드로 분할할 것이고(salami tactic), ▷ 필요시 6자회담을 이용하되 미국과의 양자 접촉에 주력할 것(남북관계는 부차시)이다.

반면에 미국은 북핵 문제를 철저히 비확산 차원에서 접근하되 그 접근 방법의 선택지에 있어서 북한의 입장을 유인으로 고려하는 온건한 방법과 그것을 무시하고 일방적 접근을 추구하는 강경 접근으로 나뉘 질 뿐이다. 현 부시 행정부는 2006년 중반까지 CVID로 알려진 북한의 일방적 양보를 추구한 압박 전술 위주의 강경 접근을 시도하다가, 2006년 후반부터 '실패한 외교'에서 전환하여 6자회담은 물론 북한과의 양자회담을 병행하며 비핵화 진전을 시도한 온건 접근으로 선회하였다. 북한은 이를 핵실험 등 '선군외교'의 성과라고 아전인수격으로 보고 있는데, 그 사이 부시 행정부의 대외정책 효력은 거의 다 소진되어 가고 있다.

한편, 최근 김정일 국방위원장의 건강이상설이 난무하고 있어 이것이 중단기적으로 한반도 비핵화 이행에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 이와 관련한 관련국 및 전문가들의 판단을 종합해 볼 때, 김정일 정권 혹은 포스트 김정일 정권은 군부에 의존하거나 군부의 직접 통치가 유력할 것으로 예상된다. 그럴 경우 군의 보수주의, 현상유지 속성을 고려할 때 비핵화 협상은 경직되거나 공전할 수 있다. 이 경우 북한과 미국 등 6자회담 관련국들이 오관 혹은 협상력 제고 등을 배경으로 상황 악화가 일어날 수 있다는 점에 유의해야 할 것이다. 그리고 북한 내 권력구도 변화 과정에서 핵 협상에 앞서 대내정치적 갈등이 발생하여 그것이 비핵화 과정에 부정적인 영향을 줄 가능성도 예의 주시할 대목이다.

지난 4월 8일 북한과 미국의 6자회담 수석대표가 싱가포르에서 회동하여 소위 '싱가포르 합의'에 이른 것으로 알려졌다. 그 골자는 플루토늄에 대해서는 자세한 신고와 철저한 검증을 하되, 고농축우라늄 문제와 핵 확산 문제는 과거를 불문하고 재발 방지에 중점을 두기로 하였

다고 전해지고 있다. 이 합의는 이후 북한의 영변 원자로 가동 일지 및 핵 신고 목록 제출과 영변 원자로 냉각탑 폭파 등 북한의 비핵화 2단계 조치를 이끌어냈다. 그러나 그런 일련의 상황 전개는 북한의 핵 개발 및 확산 관련 중요 사안이 미봉된 가운데 성급히 추진된 것이라는 비판을 초래하였다. 급기야 부시 정부는 테러지원국 지정 해제 등 상응 조치를 추진하지 못해 비핵화 이행을 진전시키지 못한 채 대선국면을 맞이하고 있다. 미 대선에서 공화당이 재집권할 경우는 물론이고, 민주당이 집권할 경우에도 전임 행정부의 대북정책은 비판적으로 재검토될 것이고 실제 새 대북 핵 정책은 지금으로부터 최소 1년이 지나서 시동이 걸릴 것이다.

따라서 북핵 문제의 진전, 구체적으로 핵 폐기 국면 조성은 북한의 비핵화 2단계 조치 완료와 그에 대한 미국의 두 가지 상응조치의 실행 여부에 달려있다. 현재까지 핵 신고 목록에 대한 확인이 이루어지지 않고 있고 그런 상태에서 미국의 상응 조치는 어려운 형편이다. 이런 현실은 비핵화 이행은 북미관계, 즉 군사기술적 문제가 정치외교적 문제와 긴밀히 연동되어 있음을 보여주고 있다. 북한의 핵 폐기 진전이 북미관계 정상화 논의와 연결되기 위해서는 북한의 핵 신고 목록 확인 문제 외에도 미국 내의 다각적인 대북 우려 사안과 일본의 입장이 변수로 작용할 수 있다. 부시 대통령은 북한이 핵 신고서를 제출한 지난 6월 26일 기자회견에서 다양한 이유에 기초한 미국의 대북제재가 여전히 유효함을 밝히면서 “북한에 의한 일본인 납치문제를 절대 잊지 않을 것이다”라고 덧붙였다.

비핵화 2단계와 최종 단계의 가교

북한의 일방적인 핵 불능화 중단 선언과 최근 김영남 위원장의 발언 등을 종합해 볼 때 비핵화의 진전은 미 대선 직후까지 나타나지 않을 가능성이 높다. 북한의 최근 행보는 미 대선 국면과 김정일 위원장의 건강이상설과 결합해 적어도 올 말까지는 비핵화 2단계를 넘어서지 않을 것임을 시사하고 있다.

물론 북한과 미국 중 한쪽이 먼저 혹은 의도적으로 상황 악화를 연

출하여 그 비용을 감수하려 하지는 않을 것이다. 실제 북한의 핵 불능화 중단 방침과 김정일 국방위원장의 중병설 그리고 대선 국면으로 들어선 미국 내 정세 등 어수선한 분위기 속에서도 북한과 미국의 우호적인 시그널 외교는 주목할 만하다. 북한 최고인민회의 상임위원장으로 형식적 국가수반인 김영남 위원장은 9월 10일 일본 <교도통신>과의 회견에서 미국의 대북 테러지원국 명단 삭제 지연을 비난하면서도 “시간이 가고 계속 노력하면 우리는 이를 해결할 수 있을 것”이라고 밝혔다. 이는 김정일 위원장의 견제와 북미 대화를 통한 비핵화 이행의지를 보여준 것으로 받아들일 수 있다. 실제 미 행정부는 “이 발언을 긍정적으로 보고 있으며 계속 협력하기를 기대하고 있다”(페리노 백악관 대변인 논평), “그런 보도(김정일 위원장의 건강이상설)와 관계없이 우리 관심의 초점은 6자회담의 성과에 있다”(매코맥 국무부 대변인 논평)고 밝혔다. 거기에 머무르지 않고 미국은 6자회담 수석대표인 힐 국무부 차관보가 베이징으로 가서 중국 측과 핵 검증의정서 마련을 위한 협의를 진행한 것으로 알려졌다. 이런 현상은 위 북핵 전망 세 변수 중 양국이 상호 입장을 충분히 이해하는 가운데 대내정치적 변수를 최대한 통제하면서 핵 폐기 국면으로 진입하려 하는 김정일-부시의 보이지 않는 공감대가 작용하고 있다고 말할 수도 있다.

향후 최소 1년간 비핵화 이행에 진전이 이루어지지 않을 경우에도 상황 악화가 일어날 가능성에 대비하는 일은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 그러나 보다 중요한 것은 현재 교착상태에서 빠진 비핵화 2단계를 마무리하고 핵 폐기 단계로 진입할 수 있는 지혜를 모으는 일이다. 서두에서 언급한 북핵 문제의 기본성격과 비핵화 논의 특징을 감안할 때 북한의 핵 신고 목록 검증과 그에 대한 미국의 상응 조치를 하나의 패키지로 묶어서 병행 추진하는 방안이 가장 합리적이고 타당하다고 본다. 이와 관련하여 현재 베이징, 뉴욕 등지에서 진행되고 있는 관련국간 실무접촉이 각국의 국내정치적 제약을 이기며 지속되길 기대한다.

미국 내 대내정치적 일정과 북한 내 권력 구도상 변화가 비핵화 이행의 진전에 제약을 가할 것이다. 그래서 올 하반기에서 내년 상반기까지는 숨고르기 상황이 불가피할 것이다. 그러나 이 시기는 단순 현

상유지가 아니라 관련국간 협상 전략 재검토 및 대안 수립, 그에 대한 상호 조율이 이루어지는 물밑 움직임이 치열할 때이다. 이때 여러 계기를 활용하여 남북대화를 재개하는 것이 비핵화 과정에서 한국의 역할 증대, 비핵화 이후 한반도 질서에서 한국의 위상 제고 등 여러 면에서 중요하다.

6자회담이 북한의 핵 포기에 기여한 바를 부시 대통령은 매우 정확하게 인식하고 있는 것 같다. 부시 대통령은 지난 6월 26일 대북 테러지원국 명단 삭제 방침을 밝히는 기자회견에서 6자회담을 일컬어 “다자 외교는 북한의 핵문제를 평화적으로 해결하는 데 최상의 방법이다. … 그러나 외교적 과정이 목적 그 자체일 수는 없다”고 말했다. 한국은 북핵 문제와 향후 대북정책을 전개함에 있어서 다자적 양자주의 방식을 취하는 것이 합당할 것이다. 한국이 북한 문제를 비핵화로 등치시켜 거기에 모든 것을 걸거나, 그것을 6자회담에서 모두 다뤄야한다고 생각한다면 6자회담 안팎에서 벌어지는 복잡한 정치적 역학을 무시하거나, 한국의 창조적 외교 능력 부족을 시인하는 꼴이 된다. 북핵 문제 해결이 진전되고 북미, 북일 관계가 개선되는 반면, 남북대화가 중단된 상태에서 한국이 처할 입장은 제네바합의 이후 김영삼 정부 시기 남북관계의 중단이 반면교사이다. 그런 점에서 북핵 문제를 포함한 대북정책은 남북관계와 한미관계 등 양자관계의 조화, 이들 양자관계와 6자회담 등 다자협의 적절한 병행이 필요하다. 하나의 방식에 절대 의존하거나, 그 반대로 하나의 방식을 외면하는 것은 옳지 않다. 이제는 한국정부가 남북대화를 재개하고 동북아 주변국들에 대해 전방위 외교를 펼칠 뿐만 아니라, 대북정책을 북핵을 넘어 한반도 미래 질서를 전망하는 틀 속에서 바라보는 전략적 접근을 전개할 때이다. 북핵 문제는 비확산과 한반도 평화 문제가 내장된 사안이자, 미래 통일 구도가 구조되는 첫 번째 실험 공간이기도 한 복합적 의미를 깨닫는 것이 매우 중요하다.