

---

## Eyes Wide Shut 2: 북핵사태와 해법 제대로 보자

이 근(미래연 원장, 서울대 국제대학원 교수)

---

**1. 2차 북핵사태 전개의 구도와 성격:** 북핵보유 선언까지의 전개과정은 미국과 북한간의 도전과 응전의 상호작용으로 발전하였다. 따라서 북핵문제의 기본적 구도는 미북 양자구도이다. 이는 북핵문제 해결의 가장 중요한 열쇠를 미국과 북한이 쥐고 있다는 것을 의미한다.

북한 외무성의 2-10 핵보유 선언은 어떻게 하다가 북핵문제가 여기까지 오게 되었는가하는 답답하고 안타까운 생각을 갖게 한다. 그러나 국가의 운명을 진지하게 고민한다면 이러한 회한의 감정으로 이 문제를 일회적으로 소비하기 보다는 정말 어떻게 하다가 북핵문제가 여기까지 오게 되었는지 한번 점검해 봐야 할 필요가 있다. 북핵문제 해결의 실마리를 찾기 위해서는 지금까지의 발전과정을 복기하여 북핵문제의 기본적 구도와 성격을 파악하고, 위협의 수위를 한 단계씩 낮추어 가는 지혜가 요구된다.

간단히 말하자면 북핵문제 발전의 기본적 구도는 미국과 북한 상호간의 작용, 반작용이다. 즉 미북 양자구도에서 생겨난 작용, 반작용의 상승과정을 통하여 지금에 이르게 되었다. 이 과정에서 한국, 일본, 중국, 러시아 등 소위 6자회담 참여국과의 작용과 반작용도 전혀 없었던 것은 아니나, 기본적 구도에는 결정적인 영향을 미치지 못하였다.(이것이 한국 국민들의 북핵문제에 대한 안보체감이 떨어지는 이유 중의 하나임을 알아야 한다.) 2차 북핵사태 전개과정의 상호작용은 미국의 북한 체제에 대한 신뢰상실과 그에 따른 체제변환 선언과 위협, 이에 대한 김정일 정권의 체제 사수를 위한 대응의 구도로 요약된다. 이 상승과정을 누가 먼저 시작하였느냐는 관점에 따라 닭이 먼저냐 달걀이 먼저냐의 논란이 될 수 있으나, 양국간의 파워관계를 고려할 때, 미국이 우선 공격권을 가졌다는 가정에서 시작하는 것이 상식적이다

미국 공격권의 시작은 2002년 1월 부시가 연두교서에서 북한을 “악의 축”으로 규정하고, 또한 2002년 1월에 발간된 미국의 핵태세 보고서 (NPR)에서 북한을 핵 선제공격 대상으로 지목하면서 공세의 징조를 보이다가, 10월 미국의 국무성 동아태 담당 차관보인 제임스 켈리가 평양을 방문하여 북한의 고농축 우라늄(HEU) 핵개발계획을 추궁하면서부터 본격화되기 시작한다. 이 기간 동안에 북한은 다른 악의 축 국가 중의 하나인 이라크 주위에 미국이 전투병력을 증강시

키는 것도 보게 된다. 이러한 미국의 공세에 대하여 북한은 같은 달 10월 미국의 제네바 합의 위반을 주장하며(제네바 합의를 누가 먼저 위반하기 시작하였는가에 대해서는 논란이 많다) 미북 불가침 조약의 체결을 요구하는데 이에 대한 미국의 반응은 냉담함이었다. 오히려 11월 대북 중유지원 중단을 통하여 압박의 수위를 높이고 CIA에서는 북한의 핵무기 보유설을 발표하였다. 이에 대해 북한은 핵동결 해제를 선언하고, 핵시설 봉인과 감시카메라 제거, IAEA 감시요원 추방, 그리고 2003년 1월 10일 급기야는 NPT탈퇴를 선언하였다.

북한의 NPT 탈퇴 이후의 전개도 역시 상호간의 작용, 반작용의 상승작용이다. 2003년 3월 미국의 이라크 공격이 시작되었고, 북한은 3월, 4월 동해상에서 지대함 미사일을 발사한다. 2003년 4월 19일 미국의 부시 대통령은 이라크 전쟁의 사실상 종결을 선언하였고, 4월 23일에서 25일에 열린 미국, 중국, 북한의 3자회담에서 북한의 리근 수석대표가 회담장 복도에서 미국에게 핵보유를 시사하였다. 미국은 이후 북한과 대화할 수 없다는 입장에서 한발 물러서 다자대화라는 형식으로 북한을 묶어두는 전략을 취하기 시작하는데, 이것이 2003년 8월의 1차 6자회담이다. 1차 6자회담은 미북 양측이 서로 자신들의 입장만을 주장하다가 끝나고, 북한은 10월 핵폐연료봉 재처리를 완료했다고 위험수위를 높이게 된다. 10월 19일에 부시대통령은 미북 불가침조약 체결은 없을 것이라고 발언하였고, 북한은 10월 20일부터 25일까지 세 차례 동해안에서 단거리 미사일 시험발사를 하였다. 다시 11월 21일 북한 경수로 사업 중단이 결정되었고, 미국은 북한 핵에 대한 어떠한 보상도 있을 수 없다는 입장을 견지하였다. 이후 북한과 미국의 작용, 반작용은 계속되어 (중간 일지 생략) 최근에는 미 의회의 북한 인권법 통과, 미국 라이스 국무장관의 인사청문회에서 북한을 “폭정의 전초기지”라고 한 발언, 부시대통령의 연두교서에서의 자유의 확산 발언, 북한이 6불화우라늄을 리비아에 판매하였다는 보도 (리크에 의한 보도) 등으로 다시 북한에 대한 공세가 이어지고 있다. 이어서 북한은 2월 10일 이에 상응하는 핵보유 선언을 하게 되고 이 선언으로 한국정부는 매우 난감한 상황에 처하게 되었다. 이상에서 알 수 있듯이 2차 북핵사태의 구도와 성격은 미국과 북한의 양자구도이며, 북미간의 작용, 반작용을 통한 상승과정이었음을 알 수 있다. 한국정부를 포함한 나머지 6자회담국은 사태 발전의 추이에 따라 한숨도 쉬었다가, 가쁜 숨도 몰아쉬는 종속변수 (혹은 개입변수 아니면 관찰자) 정도의 역할에 지나지 않았다.

이러한 북핵사태 전개의 구도와 성격이 우리에게 말해 주는 것은 이 문제의 평화적 해결은 북한과 미국 양자에 달려있다는 사실이다. 우리가 할 수 있는 외교도 이 둘간에 협상을 잘하게 하는 것이지, 우리가 주도적으로 문제를 푼다는 것은 상상하기 어렵다. 이것이 평화적 해결을 위한 6자회담의 방정식이다. 평화적 해결을 위한 방정식은 6차방정식이 아니라 2차방정식인 것이다. 반면, 이 문제를 무력으로 해결하고자 한다면 이는 북한과 미국의 양자간의 문제가 아니라 6자회담국 전부가 변수가 되는 매우 복잡한 방정식이 될 것이다. 이 경우 해결의 방정식은 6차방정식이다. 이것이 2차 북핵사태 해결의 현실이다.

**2. 북미 양자간 대화의 딜레마:** 북한은 미국과 미국이 원하는 세계질서를 직접 위협하는 세력이 아니므로 미국은 직접 상대할 필요를 느끼지 않는다. 북한은 미국과 직접 협상하고자 하나 미국을 끌어 들이기 위해서는 미국과 미국이 원하는 세계질서를 직접 위협해야 한다. 이 경우 미국을 불러내는 데는 성공하나 북한의 운명은 파국으로 치달을 것이다. 한국은 이 사이에서 평화적으로 둘을 진지하게 만나게 하는 외교를 해야 한다.

위에서 본 바와 같이 2차 북핵사태의 전개과정은 북미 양자간의 구도가 기본이다. 그렇다면 이 문제를 평화적으로 해결하기 위해서는 둘이 만나서 진지하게 협상을 하여야 한다. 그런데 이번 북핵사태를 바라보는 미국과 북한의 교차할 수 없는 시각차 때문에 둘이 만나서 진지하게 협상을 하는 것이 참으로 어렵다는데 문제가 있다. 그 이유를 살펴보자.

미국은 이란, 이라크, 북한이라는 3개의 악의 축 국가 중에서 이라크를 제일 먼저 군사공격하였다. 그 와중에 리비아의 핵폐기 조치를 끌어내었고, 지금은 이란과 시리아가 대외 안보정책의 최우선순위가 되었다. 북한은 계속 후순위로 밀린다. 그 이유는 여러 가지가 있겠지만 북한은 이상 열거한 중동의 국가만큼 미국과 미국이 원하는 세계질서에 위협세력이 아니기 때문이다. 중동은 미국에 직접위협이 되는 테러세력과 연관이 되어 있고, 또 세계 경제의 동맥인 원유의 보고이다. 미국 경제는 석유 의존도가 세계에서 가장 높은 국가이며, 대부분의 석유 메이저 회사들도 미국회사이다. 그리고 이슬람으로 대표되는 중동국가는 미국적 세계관이 담긴 세계화에 강력히 반대하는 국가들이다. 따라서 중동 문제는 미국이 직접 나서서 풀어야 하는 중요한 사안이며, 미국의 문제인 동시에 범세계적 문제 (global issue)로 규정된다.

반면, 북한은 국가별 핵 확산(nuclear proliferation) 방지라는 면에서 미국의 세계전략에 부분적으로 도전하는 국가이지만, 현재의 단계에서 미국과 미국이 원하는 세계질서에 직접적인 위협을 줄 세력으로 인식되지 못한다. 이미 국가별 핵 확산은 파키스탄의 핵보유로 인하여 물이 흐려졌고, 미국은 대테러전 때문에 핵 확산된 파키스탄과 협력관계를 유지하고 있다. 또한 국가별 핵 확산은 미국의 핵과 재래식 전력으로 억지(deterrence)가 가능하지만 테러집단으로의 핵 확산은 비대칭 전력이기 때문에 억지가 어려워 지금 미국은 국가별 핵확산보다는 테러집단으로의 핵확산 및 대량살상무기 확산에 더욱 신경을 쓰고 있다. 따라서 최악의 경우 북한이라는 국가가 핵을 가진다 하더라도 미국에 직접 위협이 되지 않고, 그것을 가지고 미국의 사활적인 세계질서에 도전을 하지 않는다면, 중동문제에서 어느 정도 정치, 군사, 경제적으로 여유가 생길 때 까지 미국은 당장 움직일 가능성이 크지 않다. 이것이 미국이 북핵사태를 범세계적인 미국의 이슈로 규정하지 않고 지역적 이슈(regional issue)로 규정하는 이유이다. 미국은 북한의 2-10 핵보유 선언 이후 주요 당국자가 계속적으로 이 문제는 지역의 이슈이므로 지역국가 중심이 되어 6자가 같이 풀어야 한다고 되풀이 하였다. 특히 중국의 역할에 무게를 많이 두었

고, 미국이 직접 문제 해결에 나설 것이라는 신호는 전혀 보내지 않고 있다. 미국은 입장이 정해져 있으니 지역의 6자회담 참가국이 알아서 그 입장에 맞추어 (북한을 설득, 압박하여) 문제를 해결해 놓으라는 것이다. 미국이 북핵문제를 지역적 문제 (regional issue)라고 계속 규정하는 것은 이러한 의미가 담겨있다는 것을 놓쳐서는 안 된다.

이에 대해 북한은 이 문제를 미국과의 양자간의 문제로 성격규정하고 있다. 따라서 미국의 대북 적대시 정책의 포기과 북미 양자간의 대화를 원하고 있다. 문제는 불안한 쪽은 북한이고 미국과의 양자 접촉을 더욱 절실히 원하는 것이 북한이다. 미국이 2차 북핵사태를 지역적 이슈로 규정하고 있는 한 북미 양자간의 직접협상은 사실상 어렵다. 따라서 북한은 미국을 끌어들이기 위해 북핵사태를 북미 양자간의 이슈로 만들어야 하는 부담을 갖게 되는데 이 선택은 그야말로 균형을 잘못 잡으면 외줄에서 떨어지는 선택이 아닐 수 없다. 위에서 서술한 미국의 시각에서도 알 수 있듯이 북한이 이 문제를 미국이 나서서 글로벌 이슈로 만들기 위해서는 핵물질을 테러집단에 이전하거나, 미국에 직접 위협이 되는 수단을 개발하거나, 다른 방법으로 미국이 원하는 세계질서에 도전하여야 한다. 이 경우 미국의 관심을 끌어 미국이 직접 당사국으로 나설 수 있지만 미국은 북한이 자신이 쳐 놓은 레드라인을 넘는 것을 보고 무력에 의한 문제 해결로 진입할 것이다. 이는 북핵사태의 파국적 종말이다. 따라서 한국을 포함한 주변국들은 북한으로 하여금 북핵 문제를 글로벌 이슈로 만들지 못하도록 설득하면서, 미국으로 하여금 북한이 이 문제를 글로벌 이슈로 만들기 전에 북미 양자간에 직접 풀 수 있도록 유도하여야 하는 매우 어려운 외교를 하여야 한다.

**3. 한국 외교의 과제: 6자회담국 전체의 구도에서 볼 때 여태까지의 대북 정책은 carrot에 비해 stick이 과도하게 사용된 정책이다. 평화적 해결을 위해서는 미국이 이제 stick 보다는 carrot의 구체적 내용을 북한에 명확하게 전달할 때이다. 미국이 핵을 포기하는 북한에 대하여 어떠한 형태의 체제보장을 생각하고 있는지를 포함하여 미국의 보상안을 명확하게 북한에 전달할 필요가 있는데 과연 한국 외교가 그것을 만들어 낼 수 있을 것인가?**

북한 외무성의 2월 10일 핵보유 선언 성명으로 인하여 국내외에서 대북정책의 변화를 요구하는 주장들이 제기되고 있다. 특히 기왕의 대북정책이 유화책 일변도였기 때문에 이제는 강은 양면을 쉬는 소위 stick and carrot전략을 구사할 때가 왔다는 주장이 주류를 이룬다. 북한의 잘못된 행동에는 채찍을 적용하고, 옳은 행동에는 당근을 주는 이른바 상호성(reciprocity)의 전략만이 북한을 교화시킬 수 있다는 것이 이론적 근거인데, 핵보유 선언은 용납하기 어려운 조치이므로 채찍을 가해야 할 시기라는 것이다. 그런데 과연 그럴까?

이러한 정책의 전환을 위해서는 몇 가지 검토가 필요하다. 우선 한국은 강은 양면전략을 옵션으로 가질 수 있는가라는 질문이 필요하다. 이 질문에 대한 답은 매우 부정적이다. 그 이유는 한국의 대북 강압정책이 현재의 북한에 대하여 큰 효력을 발휘하기 어렵기 때문이다. 한국의 대북 강압정책은 북한에 대한 경제지원의 중단에서부터 시작하여, 북핵문제의 안보리 상정, 미국, 일본 등과 함께 PSI (혹은 그에 준하는 조치)에 참여, 군사적 시위 등 다양한 조치들이 있으나, 이 모든 조치에서 중국의 협력이 동반되지 않는 한 효력을 보기 힘들다. 보다 극단적으로 생각한다면 정권과 체제를 사수하겠다는 김정일 정권은 중국이 동참한다 하더라도 쉽게 굴복하기 보다는 오히려 핵을 가진 자급자족형 경제체제로 갈 가능성이 크다. 따라서 북한에 대한 강압정책은 역설적으로 북한이 핵을 보유해야 하겠다는 생각을 더욱 강하게 만들뿐만 아니라, 대북제재에 미온적인 중국을 고려할 때 강압정책은, 특히 한국의 강압정책은 효과를 보기 어렵다. 한국의 대북 강압정책이 효과를 보기 어려움에도 불구하고 강압정책을 적용할 경우 북한은 핵카드는 그대로 보유한 채 한국과의 협상 채널을 더욱 끊어 버려, 북핵문제 해결에 있어서 한국의 역할은 오히려 축소될 가능성이 크다.

강은 양면전략과 관련하여 두 번째의 검토 사항은 2차 북핵사태 이후 과연 여태까지 북한에 대하여 강은 양면전략이 구사되지 않았느냐이다. 또한 거꾸로 그 동안 북핵문제 당사국들은 북한에 대하여 유화, 혹은 햇볕정책을 제대로 시행해 왔는가라는 질문도 연관되어 필요하다. 이 질문들에 대한 답도 모두 부정적이다. 주지하다시피 북핵문제는 남북한간만의 문제가 아니다. 보다 깊이 미국이 주요 당사국이고, 여기에 중국, 러시아, 일본 등이 6자회담의 당사국으로 참여하고 있다. 그런데 이중 한국은 북한에 대하여 비교적 강압정책의 사용을 자제해 왔지만, 가장 중요한 당사국인 미국은 부시 행정부 이후 상당한 수준의 강압정책을 구사해 왔다. 일각에서는 부시 행정부는 북한에 대하여 거의 아무것도 안 한 것으로 분석하는 사람들도 있으나 사실은 앞서서도 언급한 것처럼 북한에 대한 중유지원의 중단과 원자로 건설사업의 백지화에서부터 시작하여 북한을 악의 축으로 지목하고, 일체의 대화를 거부하면서 악의 축 국가 중의 하나인 이라크를 무력으로 공격하였다. 그리고 그 후에도 북한에 대한 인권법을 만들었고, 북한 정권교체에 대한 의사를 흘렸으며, 최근에는 북한을 폭정의 전초기지로 묘사하면서 자유와 민주주의의 확산을 강조하였다. 김정일 정권의 입장에서 보면 이러한 발언과 행동들은 엄청난 강압 혹은 강압의 시그널이 아닐 수 없다. 미국의 체제전복의 위협과 이라크를 통한 전시효과는 사실 경제제재라는 강압보다 훨씬 강한 강압조치라고 할 수 있다. 반면, 유화나 햇볕정책은 그 강도가 강압에 비하여 훨씬 약했다. 가장 강하게 햇볕정책을 구사한 국가는 한국이지만 한국의 햇볕정책이 성공하기 위해서는 보다 강력한 태양인 미국의 햇볕정책이 필요한데, 미국은 부분적인 경제제재 완화조치가 없었던 것은 아니지만 아직도 테러국가지정에 따른 경제제재 및 미사일기술 통제관련 경제제재는 유지하고 있다. 이러한 조치들은 남북경협도 어렵게 할뿐 아니라 국제금융기관을 통한 대북지원을 봉쇄하고 있다. 즉 북한의 입장에서 보면 한국의 햇볕은 먹구름 사이로 비치는 몇 줄기의 빛 정도로 인식될지 모른다.

강은 양면전략과 관련한 세 번째 검토사항은 과연 북한은 강은 양면의 시그널을 제대로 전달 받고 있는가이다. 이 질문에 대한 답 역시 부정적이다. 강은정책이 유효하려면 강압과 보상의 시그널이 명확하게 상대국에게 전달되어야 한다. 그런데 2차북핵위기 이후 사태의 전개과정을 보면 북한에 대하여 강압의 시그널은 과도하게 명확하게 전달되는 반면 체제보장 문제를 포함한 보상의 시그널은 매우 약하게 전달되었다. 특히 미국의 경우 그러하다. 바꾸어 말하면 북한이 가장 중요하게 생각하는 상대국인 미국은 강압정책만을 주로 구사한 것이다. 이에 대하여 북한은 핵카드의 수위를 높여 왔는데, 보상의 시그널이 약하게 지속되는 경우 가뜰이나 체제전복의 위협에 놓여 있는 김정일 정권이 협상에 제대로 임할 수 있을지 의문스럽다.

이러한 검토 결과, 강은양면 전략에 대한 기왕의 많은 분석들이 현실을 제대로 반영한 입체적인 분석이 아니었다는 것을 알 수 있다. 즉 강은 양면전략이 어떻게 구사되어 왔는지를 미국과 북한을 중심으로 한 구도에서 우선 분석하고, 거기에 주변국들의 강은 양면전략이 어떻게 추가적으로 영향을 주고 있는지를 분석해야 하는데, 주로 한국의 햇볕정책만을 변수로 보고 있는 것이다.

그렇다면 한국 정부는 무엇을 해야 하고 무엇을 할 수 있는가? 가장 어려운 질문이다. 우선 6자회담의 옵션이 살아있는 한 북한에 대한 강압정책으로의 성급한 전환은 현명한 정책선택이라고 할 수 없다. 위에서 언급한 대로 효과도 없을 뿐만 아니라 오히려 북핵문제 해결과정에서 한국변수를 약하게 만들 것이다. 그렇다고 더 많은 유인책을 던지는 것도 유효하지 않다. 이 경우에도 미국에서 구체적이고 명확한 유인책이 북한에 직접 전달되지 않는 한 한국의 유인책은 변수가 되지 않을 것이다. 오히려 한국이 북한에게 호구만 잡힐 수 있다. 따라서 남아 있는 옵션은 침착하게 주변국에 대한 외교력을 발휘하여 북한을 협상태이블로 복귀시키는 것이다. 그리고 그 과정에서 미국이 보다 현실적인 강은의 조합, 특히 체제보장, 혹은 정권유지 보장에 관련한 보다 명확한 보상의 시그널을 북한에 직접 보낼 수 있도록 한국이 외교력을 발휘해야 할 것이다. 이러한 외교력을 한국이 발휘할 수 있다면 세계 외교사에 길이 남을 만한 엄청난 업적이 될 것이다. 한국의 외교관들은 이제 세계 외교사의 한 장에 이름을 남길 수 있는 절호의 기회를 맞았다. 국가의 운명에 더해 개인적인 영예를 위해서도 이를 잘 살리기를 기원한다. 과연 할 수 있을 것인가?

#### 4. 참고사항: 체제보장안 속에 북한의 박정희식 정권을 포함시킬 수 있는가?

북한의 입장에서 보면 사실 체제보장안의 내용이 무엇인가가 가장 궁금하고 중요할 것이다. 바로 자유민주주의와 시장경제를 이식시키고 거기서 김정일과 그의 추종자의 신변보호를 해 주는 것인가, 아니면 어느 정도의 권위주의를 인정하는 체제인가? 여기서 우리가 생각해 볼 수

있는 모델이 박정희 정권이다. 박정희 정권은 민주주의가 꽃 핀 정권도 아니지만 자유민주주의와 시장경제의 요소를 부분적으로 지니고 있었던 정권이다. 일정 정도의 종교의 자유도 있었고, 선거도 무기명 비밀투표를 하였다. 그러나 박정희 정권은 정권의 보장을 위하여 상당한 수준의 억압을 행했다. 그런데 중요한 것은 역사와 경제 발전의 과정상 박정희 정권은 필요한 기여를 한 것으로 평가되고 있고, 특히 한국의 보수와 해외 학계의 평가는 그러하다. 그렇다면 북한에 대한 체제보장 안의 내용에 박정희 정권과 유사한 정권이라면 북한에서 용인해 줄 수 있다는 안을 포함시키는 것은 어떠한가? 한국에서도 이 부분은 초당적인 합의를 이루어 낼 여지가 있고, 미국에서도 학계의 평가를 반영하여 관심을 유도할 수 있지 않을까? 그리고 부시2기 행정부가 민주주의 보다는 자유의 확산을 강조하고 있는 점을 볼 때 일정 정도의 자유, 특히 제한된 종교의 자유가 허용되는 권위주의 체제는 부시 행정부의 입장에서도 받아들일 수 있지 않을까? 그리고 김정일 정권의 기득권 집단인 군부에게도 자유시장 경제의 산업적 특혜를 주어 (일종의 재벌 정책과 공기업 정책 같이) 체제전환을 설득할 명문도 있지 않을까?

<2005년 2월 22일 미래전략연구원>