

논단



북한의 지하 시설 건설과 인공위성 발사후 미국의 대북 정책

박종철 / 민족통일연구원 선임연구위원

남북한간 효율적 통신 통합을 위한 분석

김상택 / 정보통신정책연구원 연구위원

남북한 어업 협력 방안

신영태 / 한국해양수산개발원 부연구위원

북한의 지하 시설 건설과 인공위성 발사후 미국의 대북 정책

박종철 / 민족통일연구원 선임연구위원

1994년 10월 북미제네바합의 이후 북미 관계는 정치, 경제, 군사, 인권 등 여러 분야에 걸쳐서 다차원적으로 진행되고 있다. 우선 관련 이슈가 경수로 건설, 핵동결, 4者회담, 미사일회담 등과 같은 정치·군사적인 문제뿐만 아니라 경제 제재, 유해 송환 등 경제·사회 분야까지 망라하고 있다. 그리고 접촉 채널도 뉴욕의 유엔대표부 접촉과 고위급회담, 4者회담, 미사일회담 등 다원화되었다. 이처럼 다원화되고 다차원화된 북미 관계는 앞으로 한층 복잡한 양상으로 전개될 것이다. 이렇게 다층화된 북미 관계가 전면 결렬되거나 급진전할 것이라고 예측하기는 어렵다. 앞으로 북미 관계는 일정 분야에서는 부분적 진전을 이루면서 미해결된 문제를 남겨둔 채 지그재그 방식으로 시행 착오를 거치면서 전개될 것이다. 물론 미국의 한반도 문제 선임조정관의 임명으로 인해 좀더 거시적이고 포괄적인 차원에서 대타협이 이루어질 가능성도 있다. 앞으로 북미 관계에서 제일 핵심적인 사안은 북한의 핵동결 여부와 미사일 문제 등 군사·안보적 이슈가 될 것이다. 특히, 현안으로 등장한 영변 지하 시설의 사찰 문제와 미사일회담이 어떻게 해결되느냐에 따라서 북미 관계의 전반적인 양상이 달라질 것이다. 또한 앞으로 다른 지역의 지하 시설 건설 문제가 또 다른 쟁점으로 부각될 가능성도 배제할 수 없다.³⁰⁾ 이러한 여러 가지 잠재적 불안 요인에도 불구하고 당분간 북미 관계는 관련 현안들을 잠정적인 수준에서 조정하고 타협하는 점진적 타협책에 의해서 진전될 것으로 전망된다.

머리말

19

94년 10월 미국과 북한간에 체결된 제네바합의문(Agreed Framework)은 북한의 NPT 탈퇴로 야기된 북한 핵개발 위기를 해소하고 이후 여러 분야에 걸쳐

서 북미 관계를 진전시키는 이정표가 되었다. 북한 핵문제를 계기로 미국과 북한은 냉전시대의 적대 관계에서 벗어나서 상호 포괄적인 관심사들을 논의할 수 있는 대화와 협상 관계로 변화였다.¹⁾

이후 북미 관계는 북미제네바합의에 따

라 북한 핵동결과 중유 지원 및 경수로 사업을 이행하는 문제를 중심으로 전개되었다. 그리고 이외에 북한의 미사일 수출 및 개발을 중단시키기 위한 미사일회담, 한반도 평화 정착을 위한 4者회담, 미군 유해 송환, 대북 식량 지원 등 다양한 차원에서 북미 관계가 진전되었다.

그러나 1998년 8월 북한이 영변 지역에 핵시설로 추정되는 지하 시설을 건설하고 있는 문제가 부각됨에 따라 북미제네바합의 유용성에 대한 의문이 강력하게 제기되었다. 더욱이 8월말 북한이 인공위성을 발사함으로써 북한의 군사적 위협에 대한 경각심이 가중되었다. 북한의 연이은 돌발 행동으로 인해 美 의회는 북미제네바합의의 실효성에 대해 근본적인 의문을 제기하고 대북 중유 비용을 삭제하는 등 강경 입장을 표명했다. 이런 상황에서 9월초 미국과 북한의 고위급회담에서 포괄적인 합의가 이루어지는 한편, 美 의회와 행정부는 대북 정책에 대한 절충안을 모색하고 있다.

이처럼 북미 관계에서 여러 가지 돌출적 요인이 존재하고 있는 가운데 미국의 대북 정책을 검토하고 향후 전개 방향을 전망하는

것이 필요하다. 첫째, 북한의 지하 시설 건설과 인공위성 발사에 대한 미국측의 평가를 종합적으로 분석하고자 한다. 둘째, 북한의 지하 시설 건설 및 인공위성 발사후 북미제네바합의와 북미 관계 전반에 대한 미국 내의 다양한 견해를 검토하고자 한다. 셋째, 미국과 북한의 고위급회담의 타협안과 이것의 진행 상황을 점검하고자 한다.

북한의 지하 시설 건설과 인공위성 발사에 대한 미국의 평가

북한의 지하 시설 건설에 대한 평가

미국의 「뉴욕타임즈」지는 8월 17일 북한의 핵시설이 집중되어 있는 영변 북동쪽 25마일 지점에 북한 노동자 1만 5,000 명이 동원되어 건설 중인 지하 시설이 핵 관련 시설일 가능성이 있다는 보도를 함으로써 북한의 핵동결 파기 문제가 쟁점으로 부각되었다.²⁾

이후 북한 지하 시설의 존재와 그 의미에 대해 미국 내에서 다양한 견해들이 제기되었는데, 크게 보면 두 가지로 대별될 수 있다. 우선 美 국무부 관리인 위트(Joel S. Wit)는

1) 냉전시대와 탈냉전시대의 미국의 대북 정책 변화에 대해서는 다음을 참조하기 바란다. Jongchul Park(Summer/Fall 1998), "U.S. Policy towards North Korea: Strategy, Perception, and Inter-Korean Relations," *The Journal of East Asian Affairs*, vol.12, no.2.

2) *New York Times*(August 17, 1998).

문제가 되고 있는 북한 지하 시설의 명확한 성격 규명을 위해서는 사찰이 불가피하다는 입장을 대변하였다. 위트는 구체적으로 건설 중에 있는 지하 시설은 5년 내지 8년 후에 완공될 예정이기 때문에 1회의 사찰은 무의미하며, 매년 사찰이 필요하다고 주장하였다. 특히, 그는 1995년 이후 북한과 IAEA간에 사찰에 대한 협의가 없는 상태이기 때문에, 미국·구소련 군비 통제에서와 같이 의심 지역에 대한 방문 허용과 과거 정보 보존에 관한 이행 메커니즘을 만드는 것이 필요하다고 주장하였다. 그대신 위트는 북한의 양보에 대한 대가로 2006~2007년으로 지연될 가능성이 있는 경수로 건설을 예정대로 2003년에 완공할 것을 제안하였다. 위트는 아울러 북미간 포괄적 관계 개선이 전제되어야 경수로 문제와 미사일 문제가 해결될 수 있음을 지적하였다.³⁾

이와는 대조적으로 美 국무부 정보조사국 담당관을 지낸 퀴노네스(Quinones)는 북한의 지하 시설이 핵시설일 가능성이 희박하다는 견해를 표명하였다. 퀴노네스는 북한이 전쟁시 공습에 대비하여 모든 중요한 시설물은 지하에 건설하는 것이 일반적이며, 1997년 7월말 자신이 헬기를 타고 영변 북부의 문

제가 되고 있는 지역의 상공을 비행했다고 주장하였다. 그는 만약 이것이 핵시설이었다면, 이 지역의 상공 비행이 허용되지 않았을 것이라는 점을 지적하였다.⁴⁾

이처럼 북한 지하 시설 건설에 대한 상반된 견해는 문제가 되고 있는 시설에 대한 직접적인 조사가 실시되기 전까지는 판가름하기 힘들다. 그러나 위트가 지적한 바와 같이, 현재 초기 단계에 있는 공사 현장에 대한 일회성 조사로는 명확한 성격 규명이 어렵기 때문에 어쩌면 이 문제는 장기간 쟁점 사항으로 남을 가능성도 있다. 어쨌든 미국의 전반적인 여론은 이 문제를 묵과할 수 없으며, 어떤 형태로든지 사찰이 필요하다는 것이 대세를 이루고 있다.

북한 인공위성의 기술 능력 평가

북한이 8월 31일 인공위성을 발사함으로써 북한의 미사일 개발 능력과 이것이 동북아 및 세계 안보에 미칠 영향에 대한 우려가 표명되었다. 미국은 초기에는 북한이 미사일 발사를 시도했다고 발표하였다. 그러나 북한이 인공위성 발사에 성공했다는 발표를 한 뒤, 미국은 재조사를 통해서 북한이 발사한

3) Response to Quinones, Policy Forum Online #21, October 13, 1998, napsnet@nautilus.org.

4) Kenneth Quinones, "North Korea's Nuclear Site: Fact or Fiction?," Northeast Asia Peace and Security Network, Special Report, Policy Forum Online #21, October 5, 1998, napsnet@nautilus.org.

비행체가 인공위성이었다는 것을 추인하였다.

미국은 그동안 북한 미사일의 정확도가 낮고 북한의 경제력과 기술 수준을 감안할 때 장거리 미사일 개발에 훨씬 많은 기간이 소요될 것으로 판단하고,⁵⁾ 미사일 개발의 규제보다는 북한 미사일의 수출 규제에 중점을 두어왔다. 그러나 북한의 인공위성 발사에 직면하여 미국은 북한이 예상보다 빨리 중거리 미사일을 개발했다는 점에 대해 우려를 표명하였다.

美 국방부는 북한의 인공위성 발사의 군사적 위협 요인에 대해서 초점을 맞추었다. 국방부 대변인 케네스 베이컨(Kenneth Bacon)은 북한이 3단계 로켓으로 된 인공위성 발사를 시도했으나 실패했다고 발표했다. 그러나 이것은 북한이 앞으로 대륙간탄도미사일을 개발할 수 있는 잠재력을 지니고 있음을 입증한 것이라는 점을 지적하였다.⁶⁾

한편, 美 국무부는 북한의 미사일 개발 능력의 잠재적 위협에 대해서 주의를 환기시키면서도 기술적 결함이 있다는 점에 비중을 두으로써 국방부의 견해와는 약간 거리를 두었다. 美 국무부 제임스 루빈(James Rubin)

대변인은 북한은 3단계 미사일인 대포동1호에 아주 작은 인공위성을 장착 발사하였다고 발표하였다. 그는 미사일의 사정 거리 여부와 인공위성 발사를 위한 3단계 추진체 보유 여부와 무관하게 북한이 1,500 km 이상의 장거리 미사일을 개발할 수 있다는 능력 자체가 위협적이라는 점을 지적하였다.

그러나 루빈 美 국무부 대변인은 미국 본토를 위협하는 수준의 5,000 km 이상의 사정 거리를 지닌 미사일을 개발하기 위해서는 두 가지 기술이 전제되어야 하기 때문에, 북한의 미사일 기술이 미국의 안보에 그다지 위협적이지 않다고 언급하였다. 첫째, 3단계 로켓 기술이 개발되어야 한다는 것이다. 특히, 3단계 로켓에서는 고체 연료가 사용되어야 하는데, 북한의 3단계 추진체는 고체 연료의 결합으로 비행 도중에 연소했다는 것이다. 둘째, 탄두가 대기권에 재진입하는 기술이 개발되어야 한다는 것이다. 특히, 탄두가 대기권에 재진입할 때 발생하는 엄청난 열을 견뎌야 하며, 탄두가 타지 않고 목표물을 정확히 맞춰야 한다는 것이다. 그런데 현재 북한의 기술 수준으로 볼 때 이러한 기술을 개발하기는 힘들다는 것이다.⁷⁾

5) 美 국가정보위원회(NIC)의 리처드 쿠퍼(Richard Cooper) 의장은 1996년 2월 美 하원 국가정보위원회에 제출한 보고서에서 북한이 사정 거리 2,000 km의 대포동미사일을 개발 중에 있으나, 15 년 내에 美 본토를 사정권에 포함하는 ICBM을 개발하기는 힘들 것으로 전망하였다(「중앙일보」(1996. 3.1)).

6) Pentagon Regular Briefing, USIA Transcript, September 15, 1998.

7) State Department Noon Briefing, USIA Transcript, September 15, 1998.

한편, 美 중앙정보부의 정보분석관인 월폴(Robert D. Walpole)은 미국이 북한의 대포동미사일 발사를 예상했었으나, 3단계 추진체를 지닌 인공위성 발사를 예측하지는 못했었다는 점을 인정하였다. 월폴은 북한은 미국에 대해 적대적인 국가 가운데 가장 발달한 미사일 기술을 지니고 있으며, 美 정보 기관은 미국에 적대적인 국가가 독자적으로 장거리 미사일을 개발하는 것을 5년 전에 파악할 수 있는 능력을 지니고 있다고 주장하였다. 그러나 적대국이 미사일을 외부에서 구입하거나 해상 발사용으로 미사일이 변형되면 5년 전에 미사일 공격 위협을 경고할 수 없다는 점을 인정하였다.⁸⁾

북한의 인공위성 발사는 미국이 북한 미사일의 수출 문제뿐만 아니라 북한 미사일의 개발 및 배치 문제에도 좀더 적극적인 관심을 갖게 하는 계기가 되었다. 따라서 앞으로 미사일회담에서 미국은 북한 미사일의 수출 금지 문제와 더불어 미사일의 개발·배치 문제에도 비중을 두게 될 것이다.

미국의 대북 정책 검토

美 의회와 행정부의 대립과 타협

북한의 지하 시설 건설과 인공위성 발사는 대량 파괴 무기의 확산 방지에 우선 순위를 두고 있는 미국의 대외 정책에 정면으로 도전하는 것이다. 북한이 개발한 핵무기가 장거리 미사일과 결합되는 경우, 동북아 지역과 세계의 전략 환경에 근본적인 위협이 될 것이다. 따라서 미국은 대량 파괴 무기의 확산 방지라는 전략적 차원에서 북한의 핵개발 중지와 미사일 개발 문제에 접근하고 있다.

우선 미국은 세계 전략 차원에서 북한 미사일 개발의 국제적 커넥션과 북한 미사일의 중동 지역 수출 중지에 대해서 지대한 관심을 표명하고 있다. 특히, 파키스탄의 가우리(Ghauri)미사일의 개발 과정에 북한이 깊숙이 관련된 것으로 알려지고 있다. 북한·파키스탄의 미사일 협력은 90년대 초로 거슬러 올라간다는 지적도 있다.⁹⁾ 이와 관련하여 1998년 4월 미국은 MTCR의 범주1에 의해 통제되는 품목을 북한이 파키스탄에게 거래하는 것에 대해 북한과 파키스탄에게 제재를

8) Bradley Graham(1998. 9.25), "North Korean Missile Threat is Reassessed," *The Washington Post*.

9) 1995년 북한의 인민무력부장 최 광이 파키스탄을 방문하여 북한과 파키스탄간 미사일 개발 협력에 관해서 논의한 것으로 추정된다(Joseph Bermudez(1998. 5.20), "A Silent Partner," *Jane's Defence Weekly*).

가하였다. 제재 대상은 북한의 창광신용회사와 파키스탄의 칸연구소(Khan Research Laboratory)였다.¹⁰⁾

그리고 동북아 차원에서 미국은 북한의 미사일 개발이 일본의 안보를 위협하며, 일본과 중국의 군비 경쟁을 가속화시킬 가능성이 있다는 점을 우려하고 있다. 특히, 북한의 장거리 미사일 개발이 주일 미군에게 미칠 직접적 위협이 우려되고 있다. 또한 한반도 차원에서 북한의 미사일 개발·배치는 한반도 안보를 불안하게 하며, 남북한간 미사일 개발 경쟁을 촉진할 가능성이 있다는 점도 고려 사항이다.

美 의회와 행정부는 북한의 핵개발 및 미사일 개발이 제기하는 전략적 차원의 위협 요인에 대해서 대체로 공감대를 형성하고 있다. 그러나 좀더 구체적으로 살펴보면, 공화당이 주류를 형성하고 있는 美 의회가 클린턴 행정부의 대북 정책에 비해서 좀더 보수적이고 강경한 입장을 지니고 있다.

클린턴 행정부는 1994년 북미제네바합의를 외교적 성과의 하나로 평가하고 있다. 따라서 클린턴 행정부는 북한의 지하 시설 건설과 인공위성 발사에도 불구하고, 제네바합

의의 기본 틀을 유지함으로써 북한의 핵동결을 유지하는 것이 현실적인 대안이라고 인식하고 있다. 더욱이 클린턴 행정부는 제네바 합의의 이행이 결렬될 경우, 정치, 경제, 군사, 인도적 문제 등 여러 분야에서 전개되고 있는 북미 관계 전체가 교착 상태에 빠지는 것도 바람직하지 않다고 여기고 있다.

그러나 공화당이 다수를 점유하고 있는 美 의회는 북한에 대해서 보다 강경한 입장을 견지하고 있다. 美 상원은 9월 2일 북한의 NPT규약 준수와 미사일 수출 중지를 조건으로 미국의 한반도에너지개발기구(KEDO) 분담금인 3,500만 달러의 지원을 승인한다는 내용의 대외원조법 수정안을 통과시켰다.¹¹⁾ 그리고 美 하원은 美 상원의 결의안과 동일한 내용의 결의안을 9월 9일 통과시킨 데 이어, 9월 17일 1999년도 대외활동예산법안 가운데 중유 50만 톤 지원을 위한 예산 3,500만 달러 전액을 삭감하였다. 또한 美 공화당의 크리스토퍼 콕스(Christopher Cox) 하원의원은 대북 식량 원조에 엄격한 조건을 부과한 법안을 하원 농업위원회에 제출하기도 하였으나,¹²⁾ 인도적 차원의 지원은 지속되어야 한다는 반대에 부딪혀 상정되지

10) State Department Noon Briefing, USIA Transcript, September 14, 1998.

11) 「동아일보」(1998. 9.4).

12) 이 법안은 대북 식량 지원의 조건으로 북한 정부가 원조 식량을 군사용으로 전용하지 않고 식량난이 악화되면 군 비축 식량을 방출한다는 것을 美 행정부가 입증하고, 대북 원조는 한국 정부의 동의를 받아야 한다는 것을 선행 조건으로 제시했다(「동아일보」(1998. 10.1)).

는 못했다.¹³⁾

이처럼 美 하원이 대북 중유 지원을 전면 중단시킴으로써 제네바합의가 와해될 위기에 처하자, 클린턴 행정부는 적극적으로 절충 작업을 시도하여 美 의회와 타협안을 도출하였다. 이 타협안은 KEDO 사업의 중요성을 인정해서 미국의 대북 중유 비용 제공을 허용하되 단계별로 세분화된 전제 조건을 설정하였다.

우선, 1단계에 해당하는 1999년 3월부터 6월까지 대북 중유 비용으로 1,500만 달러를 제공하되, 한반도비핵화공동선언 이행과 남북 대화 진전, 북미제네바합의와 북미 비공개 합의의 모든 규정 준수, 사용후 연료봉의 봉인 작업과 안전 저장에 대한 협력, 지원 식량의 전용 금지, 탄도미사일의 개발·수출 억제 등을 위한 노력 등을 美 대통령이 확인할 것이 전제 조건으로 설정되었다. 그다음 2단계에 해당하는 1999년 6월 이후 지출되는 2,000만 달러는 한반도비핵화공동선언에 대한 북미의 협의, 영변 핵의혹 지하 시설에 대

한 우려 해소 방안 합의, 탄도미사일 수출 등 북한의 미사일 위협을 해소하기 위한 북미 미사일 협상의 진전 등을 대통령이 확인할 것이 전제 조건으로 제시되었다.

그리고 예산안에는 이러한 조건들이 실제적으로 모두 충족되기 힘들다는 점을 감안하여, 대통령이 국가 안보에 긴급하다고 판단할 경우 이러한 조건들을 유보시키고 예산 집행을 가능하도록 하는 유보 조항이 명시되었다. 아울러 예산안은 '대북한 정책 조정관'(North Korea Policy Coordinator)을 임명하여 미국의 대북 정책을 종합 검토하고 대북 협상을 전반적으로 조정할 것을 제안하였다.¹⁴⁾

대북 중유 제공에 대한 美 의회의 엄격한 단계별 전제 조건들이 현실적으로 다 충족되기는 어려울 것이다. 따라서 의회의 요구 사항이 충족되지 않은 상태에서 대통령의 권한으로 예산이 집행될 가능성이 크다.¹⁵⁾ 이 경우 대북 중유 제공에 큰 차질은 없겠지만 의회에 대한 대통령의 정치적 부담이 계속 남

13) 「서울신문」(1998. 10.15).

14) The U.S. House of Representatives and Senate Conference on the Funding for the KEDO, October 19, 1998.

15) 1997년 KFDO 지원 예산안 통과시에도 상·하원합동회의회는 행정부가 요청한 3,000만 달러에 대해 엄격한 조건을 붙여 승인하였으나, 조건 미비 상태로 예산이 집행되었다. 의회는 이외에도 다른 회원국들의 기부금과 합쳐 부채(약 4,000만 달러)를 모두 정산할 수 있을 경우에 한해 예산을 집행할 것을 중유 부채 청산용 1,000만 달러 추가 배정요 조건으로 규정하였으나, 이 조건이 충족되지 않은 채 예산이 전용되었다. 그리고 클린턴 대통령은 1998년도분 중유 15만 톤을 구입하기 위해 1,500만 달러의 추가 비용을 전용하였다. 이 비용은 반테러리즘과 비확산 용도의 비용으로부터 전용한 것이다 (Reuters, Carol Giacomo(1998. 9.30), U.S. Gives North Korea Full Oil As Talks Resume, Washington).

게 될 것이다.

미국의 대북 정책 대안 모색

美 의회와 행정부의 대북 정책에 대한 견해가 대립하고 있는 가운데 미국의 대외 정책 전문가 사이에서도 미국의 대북 정책의 방향에 대한 견해가 엇갈리고 있다. 그레그(Donald P. Gregg)와 레니(James Laney) 전 주한미대사는 제네바합의가 지켜져야 하며, 북한 미사일 문제는 북미미사일회담에서 별도의 합의문에 의해서 규제되어야 하는 별개의 사안이라고 주장함으로써 대북은건론을 대변하였다. 이들은 제네바합의는 성공적이었으며, KEDO는 성공적으로 진행되고 있다는 점을 지적하였다.¹⁶⁾

반면, 제임스 베이커(James A. Baker III) 전 美 국무장관은 미국의 대북 정책이 분명한 실패이며, 북미제네바합의는 북한에 대한 신뢰를 토대를 했으나, 북한을 믿을 수 없기 때문에 제네바합의는 와해되려고 하고 있다고 주장하였다.¹⁷⁾ 베이커 전 장관의 견해는 공화당 보수파의 시각을 분명하게 대변한다고 할 수 있다.

이러한 배경 하에 미국외교협회(Council

on Foreign Relations)가 10월 7일 클린턴 대통령에게 보낸 서한은 한반도 문제 전문가들의 정책적 대안 제시라는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다. 외교협회 건의문은 제네바합의문이 충분한 것은 아니지만 한반도의 안정을 위해서 필요하며, 이것을 파기할 경우 다음과 같은 요인을 고려해야 한다는 점을 지적하였다. 첫째, 미국이 제네바합의문을 일방적으로 파기할 경우, 앞으로 북한과 테러리즘 문제, 미사일 문제, 재래식 무기 문제, 대량 파괴 무기 등을 협상하는 데 있어서 어려움에 봉착할 것이라는 것이다. 둘째, 미국과 한국 및 일본과의 관계가 복잡해질 것을 염두에 두어야 한다는 점이다. 셋째, 북한이 핵개발을 재개할 것을 고려해야 한다는 것이다.

외교협회 문건은 그럼에도 불구하고 제네바합의의 이행을 위해서는 북한의 의도를 파악하고 미국의 대북 정책을 전면적으로 검토하는 것이 필요하다고 주장하였다. 특히, 북한의 의도 분석, 우방과의 정책 조율의 효율성, 미국의 장기 정책 목표, 포괄적인 대북 협상 수단, 북한의 제네바합의문 파기시 대안 등을 전면적으로 재검토하는 것이 필요하며, 이러한 검토 작업을 60 일 이내 완료해야

16) Donald P. Gregg and James Laney(1998. 9.21), "Don't Dismantle the Nuclear Framework on Korea," *The Washington Times*.

17) George Gedda(1998. 9.23), "Baker Faults Clinton Policies," *The Associated Press*, Washington.

한다는 것이다.

그리고 향후 KEDO 지원을 위해서는 북한의 핵의혹 지하 시설과 제네바합의문에 대한 북한의 의도 확인이 필수적이라는 것이다. 특히, 지하 시설을 포함하여 모든 의혹 시설에 대한 철저한 사찰이 실시되어야 하며, 사용후 연료봉 봉인 작업이 완료되어야 하는데 이 조치들이 1999년 10월 내년도분 중유 공급 완료 이전까지 완결되어야 한다는 것이다.

미국외교협회 건의문은 또한 행정부외의 고위 인사로 고위 특사를 선정하여 초당적 지원 하에 대북 정책을 재검토하는 한편, 한국, 일본 등 우방과 협의 하에 북한 고위층에게 미국의 우려를 직접 전달하고 그들의 의사를 타진할 것을 제안하였다. 아울러 미국외교협회는 북한의 제네바합의문 이행 의사를 확인하면, 대북 경제 제재 조치를 건별로 완화하고 한국의 대북 포용 정책을 측면 지원하는 것이 바람직하다고 건의하였다.¹⁸⁾

미국외교협회가 지난 5월말 미국의 대북 연착륙 정책과 한국의 대북 포용 정책을 지지하는 건의문을 제안했던 것을 고려하면,¹⁹⁾

미국외교협회의 이번 건의문은 북한의 지하 시설 건설 및 인공위성 발사후 미국 내의 대북 강경 분위기를 반영하는 것이다. 미국외교협회는 초당적 입장에서 정책 제안을 한 민간 연구 기관이지만 관련 전문가들이 보고서 작성에 참여하고 있는 점을 감안하면, 향후 미국의 대북 정책 방향에 상당한 영향을 미칠 것으로 전망된다. 한 가지 예로 윌리엄 페리(William Perry) 전 국방장관을 대북 정책을 담당하는 선임 조정자(senior coordinator)로 임명하여 카트먼 한반도 특사의 대북 협상을 총괄 조정하도록 할 것이라는 계획은 미국외교협회의 제안을 수용한 것이다.²⁰⁾

북미고위급회담(1998. 9) 합의의 진행 상황

북한의 지하 시설 건설과 인공위성 발사로 세계 여론이 들끓고 있는 가운데 미국과 북한은 8월 21일부터 9월 5일까지 고위급회담을 개최하였다. 북미고위급회담은 제네바합의의 이행 상황을 총점검하는 동시에 북한 미사일 문제, 4철회담, 지하 시설 건설 문제, 테러 지

18) Council on Foreign Relations(1998. 10.7), Special Report to the President, CFR Task force on U.S. Korean Policy.

19) Morton I. Abramowitz and James T. Laney, project co-chairs(1998. 5.29), "Managing Change on The Korean Peninsula," Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations.

20) 윌리엄 페리(William Perry) 전 국방장관이 대북 정책 담당 선임조정관으로 임명될 것이라고 보도되었다(「동아일보」(1998. 10.8)).

원국 해제 문제, 대북 식량 지원 등 양국간 현안을 전부 망라하여 포괄적 합의를 하였다. 이것은 제네바합의 이후 양자간 차원에서 전개되고 있는 모든 사안을 중간 점검하고 총체적 중간 점검표를 만든 것이었다.²¹⁾

제네바합의의 이행: 북한의 핵동결과 대북 중유 제공 및 경수로 사업의 추진

우선 북한의 핵동결 및 대북 중유 제공과 경수로 사업에 관한 제네바합의의 이행이 재확인되었다. 미국은 북한에 대해 1998년분 중유 공급의 잔여분인 28만 4,000 톤을 연말까지 제공하기로 하고, 경수로 본 공사를 11월중 착공하기로 하였다. 그대신 북한은 4월 이후 중단된 사용후 연료봉의 봉인 작업을 재개하여 잔여분 200여 개의 봉인 작업을 9월 중순까지 재개하기로 하였다.

이에 따라 북한은 9월말 사용후 연료봉 봉인 작업을 재개했다.²²⁾ 그러나 경수로 본 공사 착공은 예정보다 늦어지게 되었다. 경수로 사

업의 가장 큰 쟁점이었던 비용 분담 문제에 대해서는 한국이 70%의 비용을 분담하고 일본이 10억 달러를 제공하며, 미국이 나머지 금액을 조달하기로 한 내용의 합의문이 8월 31일 서명될 예정이었다. 그러나 북한의 인공위성 발사로 인해 일본이 서명을 유보하였다. 일본은 한·미·일 협의를²³⁾ 통해 결국 경수로분담금 협정에 서명하는 데 동의하였다.²⁴⁾ 그러나 경수로분담금협정 서명이 지연됨에 따라 KEDO는 공급자 신용 방식에 의해 일단 공사 발주체인 한국전력주식회사의 부담 하에 10월 15일 완료된 기초 공사를 1999년 1월 15일까지 연장하기로 하였다.²⁵⁾ 이에 따라 경수로 부지 공사는 계속되게 되었지만 실질적인 본 공사의 시작은 당초 합의보다 늦어지는 것을 피할 수 없게 되었다.

미사일회담

북미고위급회담의 두번째 합의 사항은 북한의 미사일 수출·개발을 규제하기 위해

21) The testimony of the U.S. special envoy Charles Kartman before the Senate Foreign Relations Subcommittee on East Asia and The Pacific, September 10, 1998.

22) 「조선일보」(1998. 9.30).

23) 9월 22일 미일 정상회담에서 일본은 경수로 사업이 지속되어야 한다는 점에 대해서 동의하였다(「연합통신」(1998. 9.22)); 한·미·일 외무장관은 뉴욕에서 회담을 가진 뒤 9월 24일 'Joint Statement on North Korea Issue'를 발표하였다. 여기에는 북한의 핵개발을 막기 위해서 1994년 제네바합의문이 유용하며, 한·미·일은 KEDO를 계속 지원할 것이라는 점이 포함되었다(「동아일보」(1998. 9.25)).

24) 「한겨레신문」(1998. 10.22).

25) 「한국일보」(1998. 10.15).

미사일회담을 10월 1일 개최하기로 한 것이다. 이에 따라 예정대로 10월 1일 제3차 미사일회담이 개최되었다.²⁶⁾ 그러나 1차 및 2차미사일회담에서와 같이 양측은 접점을 찾지 못했다. 북한은 미사일 수출 문제에 대해서만 논의하자는 입장을 보인 반면, 미국은 미사일의 수출 금지뿐만 아니라 미사일의 생산·개발·배치 등도 논의되어야 한다는 입장을 견지하였다. 앞으로 미사일회담은 미사일의 수출 금지 및 생산·배치 문제와 함께 북한의 생화학 무기 생산 중단 문제도 다룰 것으로 예상된다. 그러나 미사일회담을 통해서 양자간 합의가 이루어지기까지는 상당한 시일이 소요될 것으로 전망된다.²⁷⁾ 특히, 북한이 미사일의 중동 수출을 통해서 달러를 획득하고 있는 점을 감안하면, 북한은 미사일 수출 포기를 대가로 이에 상응하는 보상을 요구할 것이다.²⁸⁾ 더욱이 미사일 수출 중지뿐만 아니라 미사일 개발·배치 문제에 대해서 합의를 도출하고 더 나아가서 북한의 생화학 무기 개발 금지를 얻어내기까지는 상당한 어려움이 예상된다.

4者회담

북미고위급회담의 세번째 합의 사항은 10월중 제네바에서 4者회담을 개최하기로 한 것이다. 이에 따라 미국과 북한은 9월 25일 실무회담을 가진 뒤, 3차 4者회담을 개최하였다(10.21~24). 그동안 4者회담의 최대 쟁점은 하위분과위원회의 구성과 의제 문제였다. 한국은 4者회담을 가동시키기 위해서 우선 '평화체제분과위원회'와 '신뢰구축위원회'를 구성하고 분과위원회에서 논의될 의제들은 추후 회담에서 협의할 것을 제안하였다. 반면, 북한은 먼저 분과위원회에서 다룰 주제들에 대해서 합의한 다음 분과위원회 구성을 논의하자고 주장해왔다. 특히, 북한은 4者회담에서 주한 미군 철수, 북미평화협정 체결, 한반도 무기 반입 금지, 한미 합동 군사 훈련 중지 등을 다룰 것을 제안하였다.

이러한 양측의 입장이 팽팽하게 대립하였으나 10월 24일 남북한과 미국·중국은 '한반도평화체제 분과위원회'와 '한반도긴장완화위원회' 구성에 합의하고 「4者회담 공동발

26) 1차미사일회담은 1996년 4월 개최되었으며, 2차미사일회담은 1997년 6월 개최되었다.

27) 미국과 북한간 미사일회담의 쟁점과 전망에 대해서는 다음을 참조하기 바란다. Jongchul Park(Winter 1996), "U.S.-DPRK Missile Talks and South Korean Response," *Korea and World Affairs*, vol.20, no.4, pp. 608~622.

28) 북한을 방문한 美 하원 국제관계위원회의 피터 브룩스(Peter Brookes) 보좌관에 의하면, 북한은 만약 미국이 북한의 연간 미사일 수출에 의한 외화 획득액의 1/3에 해당하는 5억 달러를 제공할 경우, 미사일 수출을 중단하겠다는 의사를 표명했다고 한다(*Washington Post*(1998. 8.20)).

표문」과 「분과위 설립 및 운영에 관한 각서」를 채택하는 데 성공하였다. 이에 따라 1999년 1월 18~22일 제네바에서 4측회담 본 회담이 개최될 예정이다.

4측회담은 구체적인 기구와 운영 절차를 정비함으로써 앞으로 관련 의제를 논의할 수 있는 제도적 장치를 구비하게 되었다. 그럼에도 불구하고 주한 미군 철수와 북미평화협정 의제 문제는 앞으로 4측회담 진전의 지속적인 장애 요인으로 존재할 것이다. 그런데 4측회담의 합의 과정에서 미국과 북한의 개별 접촉을 통해 북한에 대한 반대 급부가 제공된 것으로 추정된다. 특히, 미국은 북한에 제공하기로 한 30만 톤 밀가루의 수송 시기와 테러국 명단에서 북한을 제외할 시점 등을 대북 인센티브로 제공한 것으로 알려졌다. 한편, 북한은 미국으로부터 중유를 제공받는다는 실리를 위해서 뿐만 아니라, 북한에 대해 부정적인 美 의회를 무마하기 위해서도 4측회담에서 어느 정도 양보를 하지 않을 수 없었을 것이다.

영변 지하 시설 사찰과 반대 급부

북미고위급회담에서 영변 지하 시설 문제에 대해서는 추후 접촉을 통해 협의하기로 합의되었다. 3차 4측회담에서 미국측 카트먼

대사와 북한의 김계관 외교부 부부장은 네 차례의 개별 접촉을 통해서 이 문제에 대해서 집중적으로 논의한 것으로 추정된다. 그 결과 카트먼 한반도대사가 11월 16일부터 18일까지 북한을 방문하여 지하 시설에 대한 사찰의 시기와 방법 등에 대해 구체적으로 논의할 예정이다. 북한은 지하 시설이 민간 시설이라고 거듭 주장하면서 사찰 결과 민간 용이라는 것이 판명될 경우 미국의 보상을 요구하였다.²⁹⁾

한편, 북한이 지하 시설 사찰을 수용하는 대가로 대북 제재 해제와 30만 톤의 밀 지원이 제시되었다. 북한의 테러 지원국 해제 문제는 대북 경제 제재를 해제하기 위한 중요한 수순의 하나이다. 북한은 쿠바, 리비아, 이란, 이라크, 시리아, 수단 등과 함께 테러 지원국으로 분류되어 있는데, 이를 해제하기 위해서는 美 행정부가 의회에 대해 해당국이 최근 6개월간 국제 테러를 지원하지 않았으며, 앞으로도 지원하지 않을 것임을 증명해야 한다. 카트먼 美대사의 북한 방문시 지하 시설 사찰에 대한 대가로 30만 톤 밀의 대북 지원과 테러 대상국 제외 문제가 일괄 논의될 것으로 예상된다.

29) 북한 중앙통신(1998. 10.19).

맺음말

1994년 10월 북미제네바합의 이후 북미 관계는 정치, 경제, 군사, 인권 등 여러 분야에 걸쳐서 다차원적으로 진행되고 있다. 우선 관련 이슈가 경수로 건설, 핵동결, 4者회담, 미사일회담 등과 같은 정치·군사적인 문제뿐만 아니라 경제 제재, 유해 송환 등 경제·사회 분야까지 망라하고 있다. 그리고 접촉 채널도 뉴욕의 유엔대표부 접촉과 고위급회담, 4者회담, 미사일회담 등 다원화되었다. 또한 관련 이슈가 유해 송환, 경제 제재 해제와 같이 양자 차원의 문제에 한정된 것도 있지만, 경수로 건설, 4者회담, 미사일회담 등과 같이 여러 관련국들이 포함된 사안들도 있다.

이처럼 다원화되고 다차원화된 북미 관계는 앞으로 한층 복잡한 양상으로 전개될 것이다. 이렇게 다층화된 북미 관계가 전면 결렬되거나 급진전할 것이라고 예측하기는 어렵다. 앞으로 북미 관계는 일정 분야에서는 부분적 진전을 이루면서 미해결된 문제를 남겨둔 채 지그재그 방식으로 시행 착오를 거치면서 전개될 것이다. 물론 미국의 한반도 문제 선임조정관의 임명으로 인해 좀더 거시적이고 포괄적인 차원에서 대타협이 이루어

질 가능성도 있다.

앞으로 북미 관계에서 제일 핵심적인 사안은 북한의 핵동결 여부와 미사일 문제 등 군사·안보적 이슈가 될 것이다. 특히, 현안으로 등장한 영변 지하 시설의 사찰 문제와 미사일회담이 어떻게 해결되느냐에 따라서 북미 관계의 전반적인 양상이 달라질 것이다. 영변 지하 시설에 대한 사찰이 실시된다고 하더라도 공사가 완공될 때까지 이 문제는 계속 의문 사항으로 남을 가능성이 있다. 또한 앞으로 다른 지역의 지하 시설 건설 문제가 또 다른 쟁점으로 부각될 가능성도 배제할 수 없다.³⁰⁾ 더욱이 경수로 핵심 부품의 인도를 전후해서 실시하기로 되어 있는 과거 핵활동 규명을 위한 특별 사찰 문제와 관련하여 제네바합의와 북미 관계 전반이 긴장 국면에 놓이게 될 가능성도 있다. 이러한 여러 가지 잠재적 불안 요인에도 불구하고 당분간 북미 관계는 관련 현안들을 잠정적인 수준에서 조정하고 타협하는 점진적 타협책에 의해서 진전될 것으로 전망된다. **9**

30) 김덕룡 의원은 영변 지역외에도 평북 대관군 금창리와 태천-구성군 사이 두 곳에 핵시설로 추정되는 지하 시설이 건설되고 있다고 주장하였다(『조선일보』(1998. 10.24)).