

# 특집

## 북핵 문제 향방과 남북 관계 전망

미국의 전략 방향과 우리 정부의 대북 정책 • 최원기

북한 핵 · 미사일 문제와 남북 관계 전망 • 백학순

북핵 해결 방향에 따른 남북 경험 전망 • 조동호

# 미국의 전략 방향과 우리 정부의 대북 정책

최원기 / 중앙일보 통일문화연구소 기자

**그** 창리를 둘러싼 세 차례의 북미 협상은 무위로 끝나고 말았다. 워싱턴의 시스템 고장과 김정일의 결단이 문제의 핵심이다. 3~5월은 위기 국면인 동시에 남북 관계 반전의 好期가 될 것이다. 어쩌면 남북 정상회담이 성사될 수도 있다. 지금은 국정 최고 책임자인 대통령이 보다 적극적인 제2 단계 햇볕 정책을 전개해나가야 할 시점이다.

## 두 가지 시나리오

북미 관계의 최대 고비는 3~5월이 될 전망이다. 지난해 10월 美 의회는 북한의 핵개발 의혹이 해결되지 않을 경우 중유 예산을 중단키로 결의한 바 있다. 따라서 국무부가 5월까지 금창리 문제를 해결하지 못할 경우 제네바 핵합의가 깨지는 최악의 사태로 치달을 수 있다.

금창리 지하 시설이 북미간 최대 현안이다. 북한은 3억 달러 또는 그에 상응하는 정치·경제적 '관람료'를 낼 경우 지하 시설을

보여주겠다는 것이다. 반면, 보상은 안된다는 것이 미국의 입장이다. 북한 김계관 대표와 미국 찰스 카트먼 대표는 워싱턴·평양·제네바를 오가며 지하 시설 접근의 주체·접근 조건·보상 방법을 둘러싸고 지리한 입씨름을 벌였으나 결국 무위로 끝나고 말았다. 김계관과 카트먼 협상 결렬 이후 북미 관계는 국면에 따라 다음과 같이 평화적 시나리오와 벼랑끝 시나리오가 교차되면서 전개될 공산이 크다.

평화적 시나리오는 양측이 2월 중에 재개될 북미 협상에서 패키지 딜 도출에 성공 → 금창리 접근 → 경제 제재 단계적 해제 → 남북 대화 재개 → 연락사무소 개설 → 남북 경험 확대로 이어지는 코스다. 벼랑끝 시나리오의 평양이 워싱턴으로부터 좀 더 많은 양보를 이끌어내기 위해 국면마다 벼랑끝 전술을 구사하는 것이다. 즉, 북미회담 결렬 → 미사일 발사 보고서 → 패키지 딜 실패(주한 미군 철수 요구 등) → 의회 중유 제공 중단 → 긴장 고조 등의 순서에 따라 문제가 꼬여가는 순서다.

## 시스템 불능 상태에 빠진 워싱턴

문제의 핵심은 워싱턴의 시스템 고장이다. 현재 미국의 대북 정책은 국회와 국무부의 두 곳에서 발목이 잡혀 있는 상태다. 뉴욕 20선거구 출신인 유태계 벤저민 길먼

국제관계위원장을 선두로 더그 비라이더(네브라스카), 존 매캐인(아리조나) 같은 공화당 강경파 인사들은 '클린턴 흠집내기'를 자신들의 정치적 목표로 삼고 있다. 일찍부터 대북 강경 자세를 견지해온 이들은 지난 8월 31일 북한의 대포동미사일 발사로 단숨에 '예언자'의 반열에 올라섰다. 이들은 그 여세를 몰아 북한 핵개발 중단, 금창리 지하 시설 의혹 해소, 미사일 수출 중단, 남북 대화 등 일곱 가지 조건을 붙여 대북 예산을 중단시켜놓은 상태이다. 따라서 제네바합의 유지의 열쇠는 이들이 쥐고 있다고 해도 과언이 아니다.

## 분열된 국무부

국무부도 분열돼 있다. 현학적으로 말해, 국무부에는 북한 문제에 대한 접근 방식과 세계관(world view)이 다른 두 개의 그룹이 존재한다. 우선 핵문제 특사로 임명된 찰스

국무부에는 북한 문제에 대한 접근 방식과 세계관이 다른 두 개의 그룹이 존재한다. 우선 핵문제 특사로 임명된 찰스 카트먼을 포함해 한국과, KEDO 담당, 북미기본합의 담당 등 3 개 부서 80여 명의 관리들은 한국에 대해 잘 아는 사람들이다. 이들은 북한에 대한 이해에 기초해 문제를 바라보는 귀납적인 사람들이다. 반면, 또 다른 세계관을 가진 그룹이 있다. 이들은 올브라이트 국무장관을 포함한 고위급 인사로서, 한국에 대한 이해가 부족한 사람들이다. 이들은 북한 문제를 '21세기와 미국의 역할'이라는 글로벌한 창문을 통해 본다.

카트먼을 포함해 한국과, KEDO 담당, 북미 기본합의 담당 등 3 개 부서 80여 명의 관리들은 한국에 대해 잘 아는 사람들이다. 이들은 북한에 대한 이해에 기초해 문제를 바라본다. 귀납적인 사람들이다. 이 사람들은 김정일이 핵개발을 빌미로 약자의 게임을 벌이는 것으로 이해하고 있다.

반면, 또 다른 세계관을 가진 그룹이 있다. 이들은 대개 고위급 인사로서 올브라이트 국무장관, 샌디 버거 백악관 안보보좌관, 스탠리 로스 동아태차관보, 미사일협상 대표인 아인 혼 같은 사람들이다. 이들은 한국에 대한 이해가 부족한 사람들이다. 이들은 북한 문제를 '21세기와 미국의 역할'이라는 글로벌한 창문을 통해 본다. 즉 연역적으로 본다. 이들에게 북한의 특수성은 문제가 아니다. 다만, NPT체제 유지가 최대 관심사다. 자연히 이들 머리 속에는 '북한 = 이라크'라는 인식이 들어있다. 또 각자의 담당 영역이 있다. 예컨대, 스탠리 로스 차관보의 주 관심

문제는 금창리 문제가 해결 안될 경우 북한 문제가 귀납파에서 연역파로 옮겨간다는 점이다. 지금까지 북한 문제는 카트먼 차원에서 다뤄왔다. 그러나 2월 하순에 재개될 북미 협상이 실패할 경우 이 문제는 이제 카트먼 손을 떠나 글로벌한 시각을 가진 정책 결정자에게 올라갈 것이다.

사는 중국 문제와 인권 문제다. 그러다 보니 카트먼은 고위급에서 보좌(backup)해주는 인사가 없다. 자연스럽게 카트먼은 백악관 안보 정책회의(NSC)에도 참여하지 못한다.

문제는 금창리 문제가 해결 안될 경우 북한 문제가 귀납파에서 연역파로 옮겨간다는 점이다. 지금까지 북한 문제는 카트먼 차원에서 다뤄왔다. 올브라이트 장관이 카트먼 특사에게 “네가 한국 문제 전문가라니 핵문제를 풀어봐라”하고 숙제를 내줬기 때문이다. 그러나 2월 하순에 재개될 북미 협상이 실패할 경우 이 문제는 이제 카트먼 손을 떠나 글로벌한 시각을 가진 정책 결정자에게 올라갈 것이다. 지난 1994년에도 그런 일이 발생했다. 당시 미국은 북한과 협상을 재개하면서 한국에게 사전 귀뜸이나 협의없이 바로 협상에 뛰어들었다. 서울이 크게 당황했음이 물론이다. 워싱턴의 고위 정책 결정자들이 북한 문제의 민감성·특수성에 둔감했기 때문이다. 이번에도 비슷한 사태가 재발할 수 있다. 북한을 워낙 모르기 때문이다. 한승주 前 외무장관도 “미국 행정부내 국무

부의 역할이 미흡한 것이 우려된다”고 지적하고 있다.

### 클린턴, 强手 둘 가능성

클린턴이 북한에 대해 强手를 둘 가능성도 배제할 수 없다. 서울과 마찬가지로 미국의 대외 정책도 국내 정치 바람을 탄다. 가뜰이나 르윈스키 스캔들과 탄핵으로 코너에 몰린 클린턴이 북한 문제에서 돌파구를 찾을 수도 있다. 이런 맥락에서 클린턴이 지난달 20일 상하원 합동 연설에서 ‘이라크와 북한’을 언급한 것도 좋은 조짐이 아니다. 이 연설로 대부분의 미국인들 눈에는 ‘북한 = 아시아의 이라크’로 인식하게끔 하는 효과를 내고 있다. 헨다가 빠진 클린턴이 자신의 건재함을 과시하기 위해 금창리 폭격론에 유혹을 느낄 가능성을 배제할 수 없다. 클린턴의 의회 연설 바로 다음날인 21일 올브라이트 국무장관이 국가정책센터(CNP)에서 북한 금창리 문제와 관련 “북한은 상호 존중 및 평화 공약에 입각한 관계 개선과 고립의 심화 가운데 하나를 선택해야 할 것”이라며, “우리는 前者를 강력히 촉구하지만 두 방안 모두에 대한 준비를 갖추고 있다”고 통첩성 발언을 한 것은 눈여겨볼 만한 대목이다.

## 북한, 최후 통첩 가능성

평양은 지난 1994년 10월 북미제네바합의 이후 워싱턴의 태도를 주로 두 가지 측면에서 면밀하게 관찰해왔다. 초기 단계에서 평양은 워싱턴에게 북미합의문에 포함된 대북 경제 제재를 집요하게 요구해왔다. 그러나 미국은 1995년 봄 북미 통신 개방과 신용카드 사용 한도를 조정하는 것외에는 이렇다 할 만한 조치를 취하지 못했다. 그 후 평양은 중유 문제를 들고 나왔으나 미국은 이 문제도 제대로 풀지 못했다. 예산 확보에 실패한 워싱턴은 초기 몇년을 제외하고는 약속을 지키지 못했다. 그 결과, 북한은 내심 “미국이 제네바합의를 지킬 의지가 없다”고 판단한 것으로 보인다. 유엔 주재 북한대표부 이 근 부대사는 최근 한 인터뷰에서 “미국의 기본 정책은 살라미소시지 정책”이라며 “영양가도 없는 것을 한조각 한조각 잘라주면서 서서히 힘을 빼 우리 지도부를 제거해 보려는 속셈”이라고 강한 불신감을 나타냈다.

현재 평양은 워싱턴의 의중을 면밀히 저울질하고 있는 것 같다. 김정일 국방위원장은 세 차례에 걸친 협상을 토대로 상반기중 제네바합의와 관련된 최종 결심을 할 것이다.

현재 평양은 워싱턴의 의중을 면밀히 저울질하고 있는 것 같다. 김정일 국방위원장은 세 차례에 걸친 협상을 토대로 상반기중 제네바합의와 관련된 최종 결심을 할 것이다. 예컨대, 북한은 2월 중에 열릴 4차 북미 협상에서 미국측에게 “이런 식으로 무한정 질질 끌려다닐 수 없으니까, 제네바합의 준수 여부와 관련 석달 내에 분명한 입장을 밝혀라”고 최후 통첩을 할 가능성이 있다. 이럴 경우 국무부는 의회 강경파와 평양이 각각 설정한 두 개의 시한 사이에 샌드위치 돼 안팎 곱사등이 신세가 될 수 있다.

예컨대, 북한은 2월 중에 열릴 4차 북미 협상에서 미국측에게 “이런 식으로 무한정 질질 끌려다닐 수 없으니까, 제네바합의 준수 여부와 관련 석달 내에 분명한 입장을 밝혀라”고 최후 통첩을 할 가능성이 있다. 이럴 경우 국무부는 의회 강경파와 평양이 각각 설정한 두 개의 시한 사이에 샌드위치 돼 안팎 곱사등이 신세가 될 수 있다.

## 지금은 우리 정부 주도의 제2단계 햇볕 정책이 요구되는 시점

지금은 아주 미묘한 시점이다. 북한 문제를 둘러싸고 韓·美·中·日 4개국의 입장이 크게 뒤바뀌었다. 지난 1994~97년에는 미국과 일본이 북한 문제에 대해 전향적이었던 반면, 한국은 소극적인 자세를 견지했다. 그러나 지금은 정반대 상황이다. 금강산 관광 프로젝트를 성공시킨 서울은 평양에 대해 가장 전향적인 자세를 보이고 있다. 또

지금 한국 정부는 휘발성 높은 금창리 문제를 포함한 북한 문제를 시스템 불능 상태에 빠진 워싱턴에 맡겨놓아서는 곤란하다. 지금은 서울의 주도로 워싱턴과 도쿄와 정책 조율을 해가면서 좀 더 적극적인 2단계 햇볕 정책을 전개해나가야 할 시점이다. 구체적으로는 다음과 같은 다섯개 분야에 걸쳐 정책 역량을 투입해야 한다. 첫째, 대북 정책의 초점을 금창리에서 한반도 냉전 구조 종식으로 전환시켜야 한다. 둘째, 한미가 주도하는 대북 프로그램을 세계은행(World Bank) 등 국제 경제 기관이 주도하는 개발 위주 프로그램으로 전환할 필요가 있다.

베이징도 한국의 입장에 동조하는 눈치다. 반면, 북한이 지난해 8월 31일 발사한 대포동미사일은 도쿄와 워싱턴의 중심추를 오른쪽으로 쏠리게 만들었다. 의회를 포함한 워싱턴의 한국 관련 서클들은 북한에 대해 강한 의구심을 표하고 있다. 따라서 지금은 국정 최고 책임자인 대통령이 남한 주도의 보다 적극적인 대북 정책으로 전환해야 할 시점이다. 지금 청와대가 고민할 話頭는 “워싱턴과 다소간의 마찰을 감수하더라도 대북 정책을 밀고 나갈 수 있겠느냐”는 것이다. 휘발성 높은 금창리 문제를 포함한 북한 문제를 시스템 불능 상태에 빠진 워싱턴에 맡겨놓아서는 곤란하다. 지금은 서울의 주도로 워싱턴과 도쿄와 정책 조율을 해가면서 좀 더 적극적인 2단계 햇볕 정책을 전개해나가야 할 시점이다. 구체적으로는 다음과 같은 다섯개 분야에 걸쳐 정책 역량을 투입해야 한다.

첫째, 대북 정책의 초점을 금창리에서 한

반도 냉전 구조 종식으로 전환시켜야 한다. 북한의 지하 시설은 총 1만 1,000 개에 이른다. 이는 올해 금창리 문제를 해결하더라도 매년 제2, 제3의 금창리가 등장할 수 있음을 의미한다. 따라서 금창리에 집중된 한미

의 대북 정책 초점을 한반도 냉전 구조 종식이란 좀 더 폭넓은 중장기 목표로 전환시켜야 한다. 이를 위해서는 기존의 제네바협약의 유지외에 별도의 문제 해결 방식이 필요하다. 예컨대, 북미 경제 관계 정상화, 미사일 문제, 남북 대화, 신뢰 구축 방안 등을 3~4 개 트랙(track)에 올려놓고 진행시키는 방식을 고려할 만하다. 물론 금창리 의혹에 대해서는 평양의 자진 신고가 전제되어야 한다.

둘째, 한미가 주도하는 대북 프로그램을 세계은행(World Bank) 등 국제 경제 기관이 주도하는 개발 위주 프로그램으로 전환할 필요가 있다. 빈사 상태에 빠진 북한 경제는 지금 두 개의 산소 호흡기에 매달려 하루하루 버텨가고 있다. 하나는 서울과 워싱턴이 그때그때 제공하는 정치적 차원의 원조다. 또 다른 하나는 국제 기관들의 인도적 지원이다. 그러나 두 개는 단기적인 프로그램인데다 정치적 의도가 짙게 깔려 있어 북한으

로서는 내키지 않는 프로그램들이다. 단기적이고 정치적인 대북 프로그램을 중장기 개발 프로그램으로 통합할 필요가 있다.

셋째, 서울·평양간에 모든 문제를 놓고 허심탄회하게 대화할 수 있는 막후 채널을 개설해야 한다. 정부가 추진하는 햇볕 정책이 서울도 살고 평양도 사는 윈-윈(Win-Win) 전략이라는 점을 설득시켜야 한다. 또 김대중 대통령과 김정일 국방위원장간에 개인적 메시지가 가감없이 전달되어야 한다. 또 이 채널을 이용해 정상회담 문제도 논의되어야 한다. 분위기 조성을 위해 미전향 장기수 송환과 이산 가족 면회와 같은 조치도 검토할 만하다.

넷째, 클린턴을 도와줘야 한다. 국내 정치 공세로 코너에 몰린 클린턴과 국무부는 한국에게도 결코 플러스 요인이 아니다. 한미 의원 외교를 한층 강화해 국무부와 백악관의 짐을 덜어줘야 한다. 특히, 공화당 의원들에게는 금창리 사태로 한반도에 전쟁이 발발하면 그 1차 피해자는 해당 지역구 출신 미군들이라는 점을 상기시켜야 한다. 또 문화적 차이로 야기되는 북미간 불필요한 갈등을 중간에서 코치해줄 필요가 있다. 駐美 이홍구 대사가 좀 더 뛰어야 한다.

셋째, 서울·평양간에 모든 문제를 놓고 허심탄회하게 대화할 수 있는 막후 채널을 개설해야 한다. 정부가 추진하는 햇볕 정책이 서울도 살고 평양도 사는 윈-윈(Win-Win) 전략이라는 점을 설득시켜야 한다. 넷째, 클린턴을 도와줘야 한다. 국내 정치 공세로 코너에 몰린 클린턴과 국무부는 한국에게도 결코 플러스 요인이 아니다. 한미 의원 외교를 한층 강화해 국무부와 백악관의 짐을 덜어줘야 한다. 다섯째, 북한 문제의 1차 당사자는 서울임을 주변국에게 주지시켜야 한다.

다섯째, 북한 문제의 1차 당사자는 서울임을 주변국에게 주지시켜야 한다. 대포동미사일 발사에 화들짝 놀란 미국과 일본 朝野에는 '3월 위기설'·'4월 위기설'이 나돌고 있다. 전쟁설이 나도는 것은 문제 해결에도 도움이 안되는 것은 물론, 우리가 추구하는 경제 회복에도 전혀 좋을 것이 없다. "일단 서울에 맡기고 조용히 있어 달라"는 메시지를 전달할 필요가 있다. **完**