

## 페리보고서의 정치·경제적 함의

김재홍 / 동아일보 논설위원

### 한반도는 중동 발칸과 다르다

#### 목

한과 미국이 베를린 외교 협상을 지난 9월 12일 타결짓고 페리보고서에 따른 포괄적 협상에 들어간 것은, 북한 문제를 대화와 협상에 의해 해결할 수 있다는 주장에 힘을 주었다. 지난 1994년 제네바핵합의나 올해 3월 금창리 지하 시설 사찰 협상 타결때와 함께 국가간 갈등에 대한 평화적 해결 노력을 부각시켰다.

북미 외교 협상이 타결되지 않았더라면 북한의 미사일 재발사가 계속 추진됐을 것이다. 그러면 미국과 일본의 보수층은 또 다시 한반도 위기론을 꺼내들 터이다. 한반도 위기론은 실제 군사적 충돌로 돌입할 위험성이 짙은 국면을 조성하기도 하겠지만, 그것이 현실화되기 전에 우리 경제를 파탄 지경에 몰아넣을 것이다. 砲煙이 피어오르는 나라에 어떤 해외 기업이 투자하겠으며 상품을 주문하러 오겠는가. 한국에 오던 해외 기업인들은 모두 일본이나 싱가포르로 행선지를 돌려버릴 게 뻔하다. 한반도 위기론은 정치·군사적 안보 면보다도 경제에 미칠 악영향이

더 큰 문제라는 것이다.

북한이 미사일을 재발사하더라도 1998년 8월말 광명성1호 장거리 로켓을 쏘았을 때보다는 충격이 덜할 것이라는 견해도 있다. 광명성1호는 한국·미국·일본 등 관련국들이 사전 정보를 전혀 입수하지 못한 상태에서 발사했지만, 이번에는 공개적으로 예고해놓은 것이기 때문이라는 설명이다. 이는 잘못된 해석이다. 북한이 사전 예고한 대로 강행하는 것 자체가 중대한 위기를 조성할 가능성이 더 크다고 보아야 할 것이다. 왜냐하면 미사일 재발사를 강력히 반대하는 한미일공조체제가 지켜보는 가운데, 북한이 강행하는 것은 곧바로 한·미·일의 대북 억지력에 대한 정면 도전이기 때문이다. 한·미·일은 사전에 알고도 북한의 도발적 행동을 막는데 실패한 결과가 된다. 그렇다면 한·미·일에게는 평화를 지키기 위한 최후 수단으로서 군사적 응징밖에 다른 방도가 없을 것이다. 한미일공조체제란 세계 최대 경제력으로 뒷받침되는 최강의 군사력을 뜻한다. 북한에게는 매우 위험한 미사일 도박이었다.

이번 북미베를린회담 타결은 한반도 문제

가 중동이나 발칸반도와는 다르다는 차별성을 확실히 했다는 데 가장 큰 의미가 있다. 베를린회담합의서와 페리보고서는 미국 朝野의 한반도 문제에 대한 인식을 바꾸는 데 크게 기여할 것이다. 미국은 지난 1991년 이라크의 쿠웨이트 침공을 응징하기 위해 걸프전을 벌여야 했었고, 올해 코소보 소수 민족 학살을 자행한 유고와 협상이 결렬돼서 발칸전을 강행했다. 북한이 끝내 협상에 응하지 않을 경우 미국이 결국 중동이나 발칸 방식을 생각할 가능성은 결코 작지 않다. 그러나 이번 페리보고서에 담긴 다음과 같은 문구는 매우 의미가 큰 것으로 보아야 할 것이다.

“한반도에서 전쟁이 일어나면 미국과 한국이 승리하겠지만 엄청난 희생이 뒤따를 것이다.”

이는 한반도 문제 해결 방안에서 군사적 수단을 배제해야 한다는 제언이다. 그 대안으로 페리보고서는 여러 가지 대북 포괄적 협상안을 제시하고 있다.

이번 북미회담 타결은 가시적인 목표가 북한의 장거리미사일 재발사를 막는 것이었으나, 앞으로 북한과 여러 가지 협상을 본격화할 수 있는 문을 열었다는 데 더 큰 의미가 있다고 할 것이다. 북한은 미국과의 공동 발표문에서 동북아 지역의 평화와 안정을 위해 노력한다는 데 동의했다. 이는 선언적인 내용이라고 해도 일단 국제 사회의 평화 수호 무대에 첫걸음을 내디딘 것이라고 볼 수 있

다. 그것이 타결됨으로써 북한에 대한 포괄적 협상안이 될 페리보고서가 실천 단계에 들어가게 됐다. 궁극적으로 군사적 상호 위협을 감축시켜 한반도에서 냉전적 대치 상태를 종식시킨다는 장기적 목표가 실현되면, 남북한은 사실상 통일 상태로 들어가는 의미가 될 것이다. 그리고 외교적으로 북한은 이제 미국·일본과 국교를 수립할 수 있는 계기가 마련됐다. 지난 1974년 외교 관계를 단절한 호주와도 그것을 복원하기 위한 협상이 진행 중이며, 우리 정부도 이것을 환영하는 입장이다. 그리고 북한에게 가장 중요한 경제적 측면에서 한국·미국·일본의 공동 지원을 받아 낙후한 경제를 회생시키고 식량난도 해결할 수 있는 기회가 될 것이다.

그러나 이런 북한과의 협상안이 너무 낙관적으로 돼 있거나 또는 미국의 대외 정책을 수행하는 데 치중한 나머지 정작 남북 국간 직접 대화의 비중이 낮게 취급됐다는 것이 문제다. 그래서 한·미·일의 공조는 앞으로도 더욱 중요하지만 결국 북한은 이번에 맞이한 많은 기회들이 한국과 대화하지 않고서는 현실화하기 어렵다는 사실을 조속히 깨달아야 한다. 이 점은 북한뿐 아니라 미국과 일본도 마찬가지로 북한과의 협상에서 최고의 이해 당사자인 한국의 입장이 존중되도록 정부가 외교력을 기울여야 할 것이다.

## 한반도 냉전 종식을 위한 상호 위협 감축

당초 우리 정부는 1998년 8월, 북한이 광명성1호 로켓을 발사하고 또 금창리 지하 시설에 대한 의혹이 떠올라 한반도 위기론이 불거지자 일괄타결론(package deal)을 내놓았다. 이는 북한이 문제를 일으킬 때마다 법석을 떨게 아니라 근본적인 대책으로 북한과 한·미·일이 필요로 하는 것들을 한꺼번에 주고받자는 내용이었다. 나중에 그것이 양측의 모든 요구들을 동시에 맞바꾸자는 방안이 아니라, 종합적으로 협상해가자는 포괄적 협상 전략(comprehensive engagement policy)을 의미한다고 수정됐다. 이번에 제한적으로 공개된 페리보고서가 3단계 접근을 제시하고 있는 것도 북한을 상대로 하는 협상에서 한꺼번에 해결하기란 어렵다는 현실 인식에 근거했다고 볼 수 있다.

첫째, 단기적으로 북한의 미사일 재발사를 유보하게 하고 그 대가로 미국이 대북 경제 제재를 완화한다는 것이다. 이 단기 협상안은 베를린회담 합의로 이미 충족된 상태다. 다만, 북한이 미국의 약속 이행을 보아가며 회담을 계속할 것이고 회담을 계속하는 동안 미사일 발사는 하지 않겠다고 해서 불만을 사고 있다.

둘째, 중기 협상안은 북한의 핵과 미사일 같은 대량 살상 무기 개발을 중단시키는 것

이다. 이를 위해서는 북한이 한·미·일에 대해 상당한 신뢰감을 표해야 할 것이다. 북한에 대한 모든 제재와 압박 정책을 풀어주고 경제 개발을 도와주는 협정 같은 것이 필요할 것이다. 북한이 호락호락하게 대량 살상 무기의 개발을 포기하리라고 기대하기는 어렵다.

중기 협상이 제대로 이루어지면 세번째 단계로 장기적 목표인 한반도 냉전 종식을 이룬다는 것이다. 여기서는 재래식 무기를 포함한 군축 협상이 있어야 한다. 이 협상이 제대로 되면 평화체제가 구축될 것이며, 그 동안 교류 협력도 축적돼 사실상의 통일 상태가 이루어진다는 것이 한미 양국 행정부의 복안이다.

한편, 페리보고서에 담긴 다섯 가지 정책 건의안은 단기와 중기 단계에서 모두 실천할 수 있는 것들이다.

첫째, 포괄적이고 통합된 접근 방식의 대북 정책 채택으로, 이것은 지난 8월 12일 베를린에서 북미고위급회담이 타결된 후 나온 페리보고서 자체를 말한다. 이것은 美 의회가 거부하지 않아야 채택이 가능하다.

둘째, 美 행정부가 대북 정책 조정을 위한 대사급 고위직 조정관을 두어야 한다는 권고다. 현재 페리 조정관이 맡고 있는 한시적 역할을 중장기 정책으로 실천해나가기 위해 북한 문제 전담 대사가 필요하다는 것이다. 한

때 페리팀의 웬디 셔먼 국무장관 보좌관이 강력한 후보로 떠올랐지만, 지난 9월 22일 서울에 온 페리 조정관은 북한 문제가 해결 될 때까지 자신이 계속 일할 것임을 밝혔다.

셋째, 한일과의 고위정책조정감독그룹을 존속시키자는 것이다. 이것도 현재의 3국고위정책협의회를 그대로 유지하면 된다. 우리는 외교부 차관보급이 대표로 나갈 것이다.

넷째, 미국 의회의 초당적 대북 정책 추진을 건의했다. 이에 대해서는 미국 의회에서 자유주의적이고 유화적인 민주당과 현실주의적이고 보수적인 공화당간에 논란이 빚어질 것이다.

다섯째, 북한 도발에 의한 긴급 상황 가능성에 대비해야 한다는 것인데, 이는 당연한 안보 보장 장치라고 볼 수 있다. 1998년 말과 1999년초 알려진 페리보고서 1차 시안은 포괄적 협상안과 함께 북한이 이것을 거부한 채 포용의 한계선(red line)을 넘어 도발 움직임을 보일 때의 비상 대응책(contingency plan)을 균형있게 담았었다. 이 비상 대응책이란 군사적 조치를 포함한 것으로 알려졌다. 그러나 이번에 공개된 최종안은 어떤 경우에도 군사적 수단이 포함되지 않았다고 한 미 양국 정부의 고위 당국자들이 밝혔다.

전체적으로 북한과 한·미·일이 주고 받기로 한 내용의 큰 골자는 북한이 지난 1994년 타결된 제네바핵합의를 잘 지키고 미사일

개발을 중단하는 등 평화 위협 정책을 포기할 경우, 한·미·일은 북한의 식량 지원은 물론 경제 개발을 도울 것이며, 미국·일본이 북한과 수교한다는 내용이다. 그래서 궁극적으로 한·미·일과 북한 사이의 적대 관계를 청산하고 한반도에서의 군사적 대치 상태를 종식시킨다는 것이다. 이 페리보고서를 대표할 제목을 뽑는다면, 「한반도 냉전 종식을 위한 상호 위협 감소 방안」(*Mutual Threat Reduction for the End of Cold War in the Korean Peninsula*)이다.

### 북미간 비밀 협상 의혹

언론을 통해 알려진 페리보고서는 우리 외교부가 미국측으로부터 받은 자료를 브리핑한 내용이다. 약 20 페이지 정도의 영문 요약본에 불과하다. 페리 조정관이 美 의회에 보고한 것은 물론 이보다 자세할 것이다. 그러나 美 의회에도 국제관계소위원회나 군사위원회 같은 해당 상임위 의원들에게만 대외비로 보고했으며 거기서도 전체를 공개한 것은 아닐 가능성이 크다.

페리보고서 전문 가운데는 미국이 국가 1급비밀로 분류한 대목도 포함돼 있다고 보아야 한다. 그것은 아마도 빌 클린턴 대통령에게만 보고됐을 것이다. 예를 들면, 지난 5월 페리는 북한에 들어가 김정일 국방위원장

은 못 만났지만 김영남 최고인민회의 상임위원장을 비롯해 군부 실력자들을 다수 면담했다. 그 가운데서도 중요한 것은 북한 군부에서 김정일 다음의 실권자인 조명록 총정치국장과 김영춘 총참모장 같은 사람을 만나서 협상안을 설명하고 반응을 들었다. 그 대화 내용은 미국이 지금까지 북한을 접촉해서 얻은 것 가운데 최고급 정보에 속한다고 보아야 할 것이다. 미국은 정보 관리에 관한 한 철저해서 아무리 한·미·일 공조를 강조해도 1급비밀을 내주는 경우는 없다. 이번 페리 보고서에는 그런 비밀이 상당 부분 포함돼 있을 것이다. 진짜 보고서가 따로 있는 것 아니냐는 시중의 의구심은 이런 점에서는 일부 맞는 측면도 있다.

북미간 비밀합의서에 대한 의혹은 베를린 회담의 언론발표문외에 별도의 합의서가 있는 것 아니냐는 것이다. 지난 1994년 제네바 핵합의 때는 이면합의서가 따로 있었으며 언론들이 알고서도 이를 보도하지 못했다. 그래서 이번에도 그런 이면합의서가 있을 것이라는 관측이 많다. 정부 고위 당국자들은 북미 협상에서 한·미·일 공조가 매우 긴밀히 이루어졌기 때문에, 비밀 합의 내용으로 우리가 따돌림당하는 일이란 있을 수 없다고 장담했다. 그러나 의혹의 여지가 남는 것은 사실이다.

북한이 미국과 외교 관계를 수립하고 나

면 양국간 평화협정을 맺자고 나설 것이 틀림없다. 북한이 평화협정으로 노리는 것은 주한 미군의 철수나 지위 변경이다. 그러나 국가 관계에는 여러 차원이 있어서 그런 협정이 쉽게 맺어질 수 있는 것은 아니다. 국가 관계는 보통의 외교 관계에서부터 선린 우호 관계, 전략적 동반자 관계, 그리고 가장 긴밀한 것으로 군사적 동맹 관계로 나누어진다. 우리와 미국은 군사적 동맹을 유지하고 있어 가장 긴밀한 국가 관계에 속한다. 그러나 우리가 중국과 수교했고 교역 규모도 굉장하지만 아직 선린 우호 관계에 머물러 있다고 보아야 한다. 제아무리 실질적 경제 교류가 두텁다고 해도 정치·군사 관계가 깊어지지 않으면 그것은 긴밀한 국가 관계라고 볼 수 없다. 북한이 미국과 수교한다고 해도 그 양국 관계란 초보의 정상적 국가 관계를 시작했다고 보아야 하기 때문에 당장 평화조약 같은 것을 생각하기 어려울 것이다. 더구나 미국이 한국과 군사동맹 관계에 있는 마당에 북한이 한국과 적대 관계를 청산하지 않는 한 북한과 평화협정을 체결할 수는 없는 일이다.

### 경제 제재 완화에서 무언가를 얻으려면

미국이 발표한 대북 경제 제재 완화의 내용을 보면 상당히 광범하다. 의회의 동의없이 행정부 재량으로 할 수 있는 것만으로도

수출입과 금융 거래 금지, 미국 국적 선박의 북한 입항과 항공기 취항 금지 등을 해제했다. 그러나 미국내 북한 자산 동결의 해제나 더 깊은 대북 원조 같은 것은 의회의 동의를 필요하기 때문에 행정부가 당장 할 수 있는 조치가 아니다. 이것은 북한이 미국 국내법상 적성국교역법의 규제 대상에서 벗어났지만, 테러 지원국에 대한 제재에서는 풀리지 못했음을 의미한다. 북한은 이라크나 시리아 같은 호전적 중동 국가들에 대해 미사일 수출을 더 이상 하지 않겠다고 선언해야 테러 지원국의 블랙리스트에서 빠질 수 있을 것이다.

북한이 미국의 적성국 리스트에서 해제됐다고 해도 여기서 당장 경제적 이익을 취하기란 기대하기 어렵다. 금강산 관광료 같은 즉각적인 소득은 매우 희귀한 예일 뿐이다. 북한도 이 점을 미리 알아야 할 것이다. 북한이 얻을 수 있는 경제 이익은 두 가지다. 하나는 상품을 미국에 수출하는 것이고, 또 하나는 미국 기업이 북한에 투자해서 경제 개발을 돕는 것이다.

그러나 무엇보다도 북한은 미국에 수출할 만한 상품을 갖지 못한 실정이다. 결국 한국 기업과 합작해서 미국 시장에 진출하는 방안을 모색해야 할 것이다. 지금까지 남한의 대기업들이 북한에 합영 공장을 세운 것도 언젠가 북한 상품이 미국 같은 시장에 수출될

수 있을 때 북한의 값싼 노동력을 활용하기 위해서였다. 남북 합작 기업이 늘어날 수 있는 좋은 바탕이 되는 셈이다.

둘째, 북한 경제가 워낙 바닥권이라서 미국이나 일본 같은 경제 선진국의 기업이 직접 투자하기엔 무리이다. 북한은 자신보다 한두발 앞선 나라들의 기업 투자를 유치해야 할 것이다. 그러니까 경제 발전 단계로 보나 민족공동체라는 특성을 살려야 한다는 당위론에서 보나, 남한 기업들이 대북 투자 의욕을 보일 때 이를 잘 끌어들이는 것이 최선의 선택이다. 그렇게 투자가 넓어지고 기업 활동 여건이 좋아지면 한국 기업들이 미국이나 일본 기업과 합작해서 북한에 들어가는 일이 많아질 것이다. 그런 방식이 아니고는 미일의 기업이 직접 북한에 투자하려 들지 않을 것이다. 그렇다면 북한은 미국의 경제 제재 해제에서 무언가를 얻으려면 결국 남한과 관계 개선을 이루지 않고는 안된다. 9