

미국의 대북한 정보평가 및 정책의 신뢰성 위기와 북핵문제 해결방향

—‘한반도 평화협정’체제 전환이 유일한 대안인 또 하나의 이유

이삼성(한림대학교 정치외교학과)

1. 문제의 제기

지난 10여 년 간 한반도를 여러 차례에 걸친 전쟁의 위기로 몰아넣은 북한 핵문제로 인한 긴장의 구조는 무엇보다도 북미간의 갈등이다. 그 갈등의 한가운데에 상호 불신의 문제가 있다. 1993-1994년의 위기에 이어 가까스로 1994년 6월에서 10월 사이에 진행된 제네바 기본합의는 제대로 이행되지도 못한 채 1998-1999년에 또 한 차례의 위기를 겪었다. 2000년에 들어 북미간에 상당한 대화 진전이 있었으나 제대로 매듭이 지어지지 못한 상태에서 부시 행정부가 등장했다. 그 이후 북한 핵문제가 중심이 된 한반도 위기는 지속되고 있다. 일정한 합의에 도달하고서도 이처럼 연이은 일련의 위기 속에서 북미관계가 긴장을 지속하고 있는 데에는 상호 불신의 뿌리가 그만큼 깊기 때문이다.

국가들 상호간의 신뢰와 불신의 결정요인으로서 정치체제와 제도의 차원에 주목한 존 아이켄베리는 미국 패권의 장기적 지속을 가능케 하는 제도적 요인으로서 정치적 다원주의에 바탕한 미국의 개방적인 정

치제도가 체계적으로 갖게 되는 장점을 강조했다. 그에 따르면, 미국 정치제도가 다원적이고 개방적이기 때문에 대외정책의 결정과정이 투명하고 따라서 다른 나라들에게 미국의 대외정책은 예측가능하다. 이것은 갑작스런 정책변동으로 상대방 국가를 지배하려 하거나 배신할 가능성을 낮추어준다. 또 미국의 대외정책이 단기적인 이익이 아니라 장기적이고 거시적인 국익개념에 바탕해 전개되도록 한다고 했다. 이러한 성격으로 인해 다른 나라들은 미국의 대외정책의 일관성에 대한 신뢰를 갖고 미국과의 동맹과 그 유지를 선호하게 된다. 궁극적으로 미국 패권의 장기적 지속을 가능하게 하는 중요한 요인으로 작용하고 있다고 아이肯베리는 주장했다.¹⁾

이런 관점에서 보면 북한은 미국의 대북한정책의 일관성에 대하여 예측가능성이 높아야 한다. 또한 일단 합의된 내용은 큰 변화 없이 존중될 것을 기대할 수 있어야 한다. 다른 한편, 북한은 미국과 같이 아이肯베리가 중시하는 다원성과 개방성 및 투명성이 크게 낮으므로 북한에 대한 미국의 신뢰는 애당초 기대하기 어렵다는 얘기가 된다. 지난 10여 년 간 한반도에서 북핵문제를 둘러싼 북미간의 긴장과 협상의 역사를 돌아보면서 과연 그 같은 아이肯베리의 가설은 타당성이 있는가. 오히려 그 반대의 문제는 없는가. 그럴 경우 그것은 북한 핵문제 해결의 방식에 어떤 함의를 갖는가.

아이肯베리가 말하는 미국 대외정책의 예측가능성, 즉 일관성은 미국 정치제도의 개방성과 투명성이라는 미국 정치질서 자체의 체제적 성격에 기초한 것이다. 따라서 그가 말하는 미국 대외정책의 일관성은 민주적 국가에게만 적용되고 그 정책상대가 북한과 같은 권위주의적

1) G. John Ikenberry, "Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order", *International Security*, Vol.23, No.3, Winter 1998/99.

국가인 경우는 적용될 수 없는 그런 것이 아니라고 할 것이다. 그렇다면 미국의 대북한정책 역시 북한에게 일정한 예측가능성과 일관성을 제공해줄 것으로 기대된다고 할 것이다. 그러나 실제 미국의 대외정책을 생산하고 있는 다원적 정치질서는 바로 그 다원성과 개방성 때문에 수시로 변동되는 미국 내 정치적 역학관계로 말미암아 일단 합의된 외교적 해결방안도 정치상황이 바뀌면서 언제라도 부정되고 훼손될 수 있다는 것이 지난 10여 년에 걸친 북미관계의 역사는 보여주고 있다.

이 같은 미국 대외정책의 가변성, 그리고 그 진폭의 크기는 그처럼 미국 정치질서의 다원성과 개방성에 기초한 것이기도 하지만, 다른 한편으로는 오늘날 국제질서에서 미국의 유일초강국의 위상의 결과이기도 하다. 미국 국력 자체의 크기로 말미암아 국제 역학관계에 개의치 않고 미국 정책결정자들이 선택할 수 있는 정책의 스펙트럼이 폭넓은 것이다. 따라서 미국 내 정치상황의 변동으로 새로운 대외정책결정 주도세력이 새롭게 선택하는 정책이 이전의 그것과의 사이의 진폭 역시 커질 수 있게 되는 것이다.

한편 북한의 정치체제와 정치과정의 폐쇄성은 미국으로 하여금 북한의 외교정책에 대해 근원적인 불신감을 불러일으키는 측면이 있는 것이 사실이다. 그러나 다른 한편 미국 내 변동하는 정치역학과는 달리 거의 변화가 없는 북한 내부 정치적 역관계는 북한의 외교정책에 대한 일정한 예측가능성을 제공한다는 인식이 미국 내 북한 관찰자들에게서 발견되고 있는 것 또한 사실이다. 결국 정치질서의 개방성과 폐쇄성이 그 나라의 대외정책의 일관성 및 신뢰성에 미치는 영향과 관련하여 아이肯베리의 가설과는 매우 다른 평가가 가능해지는 것이다.

이 글은 이 같은 문제의식에서 출발하여 북한의 대량살상무기 개발의혹을 둘러싼 북미간의 긴장관계에서 미국의 신뢰성의 문제를 제기하려고 한다. 대부분의 언론보도와 학술논문들은 한결같이 북미관계 교

차의 원인을 북한체제의 폐쇄성과 은밀함, 그리고 그로부터 비롯되는 북한의 대미협상의 기만성과 예측불가능성에 초점을 맞추어왔다. 미국 부시 행정부의 대북한정책의 경직성과 강경론에 비판의 화살을 돌리는 경우도 상당수 있으나, 그것을 미국의 정보평가나 정책 신뢰성에 대한 비판적 접근으로 연결시키는 경우는 찾아보기 어렵다. 미국의 대북한 정책의 경직성이나 강경론을 비판하는 경우에도 그 논점은 그것이 북한 핵문제 해결의 방식으로서 갖는 한계와 딜레마에 집중하는 가운데 미국의 정보평가 및 미국의 대북한 압박의 필요성 자체에 대해서는 기본적으로 동의를 전제하는 논의들이 압도해왔다.

이런 전반적인 경향과 달리 이 글은 미국의 대북한정책은 ‘정보평가’와 ‘정책결정’ 모두에서 중대한 신뢰성 위기에 봉착해 있다는 사실을 밝히고, 이러한 상황은 북한의 대미협상전략에 근본적인 함의를 갖게 되었다는 사실을 지적하려고 한다. 미국의 대북한 정보평가의 신뢰성 문제는 주로 2002년 10월 이후 미국정부가 제기해온 북한의 농축우라늄(HEU) 비밀핵프로그램 문제를 중심으로 살펴볼 것이다.²⁾ 이어서 미국의 대북한정책 자체의 신뢰성 문제는 1994년 제네바 합의 이후 클린턴 행정부와 관련해서는 미국측 합의이행 지연의 배경, 그리고 부시 행정부와 관련해서는 제네바 합의 자체의 폐기예 이르는 과정의 정당성 문제를 중심으로 살펴보게 될 것이다.

2) 북한 핵프로그램, 특히 농축우라늄 비밀프로그램에 대한 미국정부의 정보평가의 신뢰성과 관련해 이 글은 미 의회의 자료와 함께 이 문제에 대한 한국을 비롯한 세계언론들의 보도의 기본자료로 가능한 미국 주요언론의 초기 보도들과 분석들을 주요분석대상으로 삼았다. 학계의 논의들은 상대적으로 분석대상에 오르지 않았다. 여기엔 불가피한 이유가 있다. 학계의 논의들은 모두 그러한 언론보도들을 통해 기정사실화된 미국정부의 주장을 ‘사실’로 전제하면서 출발하고 있다. 따라서 그런 기정사실화 자체를 비판적으로 검토하고자 하는 이 글의 분석대상으로서 학계 연구 일반은 대부분 거론될 여지가 없었다는 점을 밝혀둔다.

2. 미국의 대북한 정보평가의 신뢰성 위기

2004년 4월 세계언론들은 파키스탄 핵무기개발의 대부로 알려진 압둘 카디르 칸(Abdul Qadeer Khan)이 북한의 핵무기프로그램에 대해 고백했다는 내용을 보도하기 시작했다. 칸이 진술한 내용의 핵심은 두가지였다. 첫째, 1999년 북한을 방문했을 때, 한 비밀지하공장에서 세 개의 핵폭탄을 목격했다는 것이다.³⁾ 둘째, 1980년대 말부터 칸은 북한과 농축우라늄 핵프로그램에 대한 거래를 시작했지만 농축우라늄관련 핵프로그램 장비를 북한에 보내기 시작한 것은 플루토늄 핵무기프로그램이 미국과의 제네바 합의로 동결되어 있던 1990년대 말부터였다. 아울러 칸은 우라늄 농축에 필요한 원심분리기 설계도와 소수의 원심분리기 완성품, 그리고 필요한 수천 개의 기계들을 생산하는 데 소용될 장비들의 “쇼핑 리스트”를 북한에 제공했다고 진술했다.⁴⁾

칸의 진술의 이 두 가지 핵심적인 포인트들이 사실이라고 할 때, 우리는 두 가지를 추론할 수 있는 것이었다. 첫째, 1980년대 말 이후 북한은 탈냉전과 함께 전개되는 국제질서 변동 속에서 핵무장의 가능성 을 모색하기 시작했다. 둘째, 1994년 북미합의 이후 플루토늄을 이용한 핵무기개발은 동결했으나 농축우라늄을 이용한 핵무기개발을 1990년대 말 이후 다시 본격화했다.

2002년 10월 3-5일 사이 제임스 켈리 미 국무부 차관보의 북한 방문을 계기로 북미관계가 최악의 상황으로 나아갔다. 2003년 1월 10일 북한은 핵비확산조약(NPT)으로부터 탈퇴를 선언했다. 2003년 2월 27

3) David E. Sanger, “Pakistani says He saw North Korean Nuclear Devices”, *The New York Times*, April 13, 2004. 이 기사는 칸이 핵과학자가 아니라 야금학자(metallurgist)이기 때문에 실제 핵무기와 모형(mock-up)을 구분할 전문지식이 있는가에 대해 일부에서 의문을 제기했다는 점도 지적했다.

4) Sanger, 위의 기사.

일엔 제네바 북미합의로 동결되었던 5메가와트 원자로를 북한이 재가동하기 시작했다는 것을 미국정부가 확인하기에 이르렀다. 미국은 2003년 1월 22일 북한에 대해 다자협의를 처음으로 제의했었는데, 4월 23-25일 그 첫 출발이라 할 수 있는 북·미·중 3국회담이 베이징에서 열렸다. 이 회담장에서 북한은 핵무기를 보유하고 있다고 미국대표단에게 밝혔으며 핵무기를 다른 나라에 이전시킬 수도 있다고 위협한 것으로 콜린 파월 국무장관이 2003년 4월 30일 열린 미 상원예결위원회에서 밝히기에 이른다.⁵⁾

2003년 10월 2-3일 사이에 북한은 두 개의 성명을 낸다. 먼저 사용 후 핵연료인 폐연료봉에 대한 재처리작업을 2003년 6월 완료하였다고 했다. 또한 사용 후 핵연료를 북한의 핵억지력을 증대시키는 방향으로 사용전환하겠다고 했다. 아울러 북한은 앞으로도 필요하다고 판단되면 추가적인 사용 후 핵연료를 생산하고 재처리하겠다고 선언했다.

그런가 하면 북한은 2002년 10월 제임스 켈리의 방북 당시 켈리에게 북한의 농축우라늄을 이용한 비밀 핵무기프로그램을 시인했다는 사실을 누누이 부인해왔다. 그것은 미국정부의 왜곡이라는 것이었다. 북한 스스로 ‘핵억지력’을 보유하고 있다고 선언한 이후에도 농축우라늄을 이용한 핵무기프로그램의 존재는 일관되게 부인해왔다. 플루토늄을 이용한 핵무기프로그램을 스스로 인정하고 선언한 반면에 농축우라늄 핵프로그램은 부인했던 것이다.

북한과 미국 둘 중에 하나는 진실을 왜곡하고 있는 것이다. 칸의 진

5) 이 회담중에 북한대표단은 미국대표단에게 북한은 핵무기프로그램들을 제거하고 미사일 수출도 중단할 용의가 있음을 밝혔다고 미국국무부의 바우처 대변인이 한국의 주유엔대사에게 2003년 4월 28일 밝힌 바 있다. 그 대가로 북한이 요구한 것은 다음과 같다. 중유공급 재개, 제네바 합의에서 약속한 모든 원자로의 완성, 북미관계 정상화, 그리고 불가침보장 등이었다. Paul Kerr, “The North Korea Crisis: A Chronology”, Arms Control Today, 2004. www.armscontrol.org.

술과 미국정부의 주장이 옳다면 북한은 분명 거짓말을 하고 있다. 북한은 1999년에 이미 플루토늄을 이용한 핵폭탄을 개발하였으며, 이로써 부시 행정부 출범 후 북한이 비판해온 미국의 적대적 정책이 본격화되기 전에 북한은 이미 제네바 합의를 일찍부터 위반하고 있었다는 것을 말한다. 동시에, 파키스탄의 칸이 북한에게 본격적으로 농축우라늄 핵 시설을 북한에 이전하기 시작했다는 1990년대 말 이후 북한은 농축우라늄을 이용한 핵무기 개발프로그램도 추진함으로써 제네바 합의의 취지를 이중으로 위반하고 있었던 것이 된다.

반면에 북한의 주장대로 칸의 진술이 모두 거짓이라면, 1990년대 말부터 북한이 농축우라늄 핵프로그램을 추진함으로써 제네바 합의와 한반도 비핵화선언을 유린하였다는 근거가 되는 칸의 진술은 허위가 된다. 뿐만 아니라, 부시 행정부 출범 후인 1999년에 북한이 이미 여러 개의 핵폭탄을 보유하고 있음을 목격했다는 칸의 진술 역시 거짓일 가능성이 높아진다. 북한이 시인하고 있는 플루토늄을 이용한 핵무기도 미국의 적대적 정책에 대항하기 위한 자위수단으로서 모색된 것이라는 북한의 주장에 힘을 실어줄 수 있다. 플루토늄을 이용한 핵무기개발 역시 단숨에 되는 것은 아니고 오랜 준비가 있었기에 가능한 것이다. 그러나 제네바 합의 이행을 지연시키고는 있었으나 그 합의 자체를 깨뜨릴 자세는 아니었던 클린턴 행정부 시기에는 북한 역시 기본적으로 핵 동결을 유지하다가 부시 행정부의 적대적 정책의 노골화 이후 북한이 서둘러 플루토늄을 이용한 핵무기개발에 나섰다는 북한의 자기변호를 전혀 근거 없는 것으로 치부하기는 곤란해진다.

1994년 제네바 합의 당시 미국 쪽의 수석대표였던 로버트 갈루치는 칸의 진술을 신뢰했다. 그는 “미국은 북한이 파키스탄으로부터 원심분리기 부품들과 기술을 획득했다는 데 대한 매우 좋은 증거를 갖고 있다고 생각한다. 우리는 우리 자신의 정보에 근거해서 그 사실을 이미

알고 있다고 생각한다. 파키스탄의 농축프로그램과 원폭의 대부인 칸이 원심분리기 기술을 북한에 팔아넘겼다는 것을 시인했다는 것을 또 한 우리는 유념해야 한다”고 주장했다.⁶⁾ 이 인터뷰에서 갈루치는 이 점에 대해 의문이 없다고 하면서 북한이 왜 그것을 시인하기를 거부하는지 이유를 모르겠다고 주장했다. 칸의 고백이 있은 지 얼마 후에 중국을 방문한 미 부통령 딕 체니는 후진타오를 비롯한 중국지도자들에게 북한의 핵무기프로그램에 대한 새로운 증거를 제시하면서 대북한 압력을 촉구했다.⁷⁾ 미국은 2004년 6월 하순에 열린 제3차 베이징 6자회담에서 농축우라늄 비밀핵프로그램을 북한이 ‘자백’할 것을 대화 전의 핵심적인 전제조건으로 삼았다.

그럼에도 불구하고, 북한의 우라늄 농축 관련 미국의 주장과 그에 바탕한 외교행보는 근본적인 문제를 남기고 있었으며, 그로 인해 미국의 대북한 정보평가 전반이 신뢰성의 위기에 봉착하게 되었다. 그것은 무엇보다도 칸이 자백했다는 주장 이외의 구체적인 증거들을 미국이 한국과 일본을 포함하는 동맹국에도 그리고 6자회담에 참여하고 있는 중국에게도 설득력있게 제시하지 않았기 때문이다. 2004년 6월 중국외교부 부부장(deputy foreign minister)인 주웬종(Zhou Wenzhong)이 북한이 농축우라늄을 이용한 핵무기프로그램을 갖고 있다는 부시 행정부의 주장은 공개적으로 비판한 것은 그 상징적인 표현이었다. 주웬종은 북한 핵문제에 대한 6자회담의 두 차례에 걸친 주최국이며 세번째 6자회담을 준비하고 있는 중국에게 북한이 핵무기를 개발하기 위한 우라늄과 플루토늄 프로그램들을 모두 갖고 있다는 사실을 미국이 설득하지 못했다고 주장했다. 그는 이렇게 말했다. “우리는 우라늄 프로그램에 대

6) The Chosun Ilbo(English Edition), “North Korea Pursuing Two Paths Toward Nuclear Weapons”, June 22, 2004.

7) Joseph Kahn, “Cheney Urges China to Press North Korea on A-Bombs”, *New York Times*, April 15, 2004.

해 아무것도 알지 못한다. 그것이 존재하는지 우리는 모르고 있다. 지금까지 미국은 이 프로그램에 대해 믿을 만한 증거를 제시하지 않았다.”⁸⁾ 만일 북한이 우라늄 프로그램을 갖고 있는 것으로 판명되면 그 문제도 6월(2004년) 말까지는 개최하고자 힘쓰고 있는 핵회담의 안건으로 포함시키는 데 중국도 동의할 것이다. 그러나 그런 프로그램이 존재했다는 보다 결정적인 증거를 제시할 수 없다면 부시 행정부는 그 프로그램에 대한 주장을 핵회담을 막기 위한 구실로 이용하는 것을 중단해야 한다. 이것이 주웬종의 공개적인 주장이었다.

칸의 진술에 바탕해 있는 북한의 우라늄 핵프로그램 관련 부시 행정부의 주장은 미국 내에서도 많은 의문제기에 직면해왔다. 카네기국제 평화재단의 한 분석보고서는 미국정부는 북한이 우라늄 농축 장비를 수입했다는 증거를 갖고 있다고 주장하지만 그 정보를 동맹국들과 공유하지 않고 있으며 (칸이 했다는 진술 이외에 독립적으로) 북한에 농축시설이 있다는 어떤 직접적인 증거도 아직까지 발견한 바가 없다는 사실을 지적했다. 그렇기 때문에 “중국과 남한의 관리들도 이제는 공개적으로 북한이 비밀 우라늄농축능력을 갖고 있다는 미국의 주장에 의문을 제기하고 있다”고 하였다. 바로 이 점이 한국의 핵위기를 해결하는 노력을 막고 있다는 것이었다.⁹⁾

미국정부가 북한의 농축우라늄 프로그램에 대한 증거를 갖고 있다면 그것을 왜 동맹국을 비롯한 국제사회에 공개하지 못했는가. 적어도 두 개의 설명이 제시되었다. 하나는 2004년 3월 2일 미 상원 외교위원회 증언에서 제임스 켈리가 말한 것이다. 리처드 루가 위원장은 북한 농축

8) Joseph Kahn and Susan Chira, “Chinese Official Challenges U.S. Stance on North Korea”, *The New York Times*, June 9, 2004.

9) Jon Wolfsthal and Joseph Cirincione, “The President’s Proliferation Pitch”, Carnegie Analysis, Carnegie Endowment for International Peace, July 13, 2004. www.ceip.org.

우라늄 프로그램은 어떤 상태에 있는 것인가 물었고, 켈리는 이렇게 답했다. “지난주 베이징회담에서…… 사실은 김계관 북한대표가 개인적으로 내게 ‘왜 당신들은 우리의 우라늄 농축에 대해 증거를 대지 않느냐?’고 물었다. 본인은 이렇게 답해주었다. ‘김 부장, 우라늄을 농축 하려는 나라들은 그것을 숨기기가 플루토늄보다 훨씬 쉽기 때문이다. 우리가 알고 있는 정보를 다 알려주면 당신들이 그것을 숨기기가 더 쉬워질 것 아니냐.’”¹⁰⁾ 또 하나의 설명은 케네스 퀴노네스의 설명이다. 퀴노네스는 “미국이 고농축우라늄(HEU)에 대해 파키스탄 칸 박사의 진술 외에 추가증거를 보여주면 북한이 미국과 HEU 문제를 논의할 것이라고 확신한다. 그러나 미국이 그 증거를 제시하면 파키스탄 정부가 연루된 것이 드러나게 되는데 지금은 파키스탄을 보호해야 하기 때문에 그렇게 하지 못한다.”¹¹⁾

둘 모두 설명이라고 하기에 궁색하기 짝이 없다. 켈리의 말은 미국 정부가 북한의 농축우라늄 프로그램에 대한 어떤 실질적인 증거도 북한당국에 제시한 일이 없다는 것을 인정한 셈이다. 그렇다면 2002년 10월 켈리가 북한을 방문해 미국이 갖고 있는 변명의 여지없는 증거를 들이대자 북한이 당혹 속에 농축우라늄 프로그램의 존재를 시인하고 말았다는 부시 행정부의 주장은¹²⁾ 근거 없음이 스스로 드러나고 만다.

10) Kison(korean information service on net). ifins.org/pages/kison-archive-kn545.htm

11) 「연합뉴스」, “미, 북핵이나 파키스탄 보호냐 아직 선택 못했다”, 2004년 6 월 30일.

12) 미국 공영방송 PBS에 따르면, 제임스 켈리의 북한방문은 북한이 고농축우라늄(heavily enriched uranium: HEU) 방식의 핵무기 개발 프로그램을 진행하고 있다는 증거에 기초해 이를 확인하기 위한 것이었다고 한다. 켈리가 북한 당국자들에게 미국이 갖고 있는 증거를 제시하자, 북한관리들은 “미국이 얼마나 많이 알고 있는가에 대해 명백히 놀라서, 고농축우라늄 핵무기프로그램의 존재를 시인했다”고 하였다. PBS(Public Broadcasting Station), “Kim’s Nuclear Gamble: Could North Korea Have a Bomb?”, April 11, 2003.

퀴노네스의 설명 역시 설득력이 없다. 미국정부가 파키스탄과 북한 사이의 농축우라늄 거래에 대한 증거를 공개한다 해도 파키스탄 정부를 보호하는 방식으로 그렇게 할 방도는 있다고 보아야 한다. 칸 연구소가 이란과 리비아에 대해 농축우라늄 거래를 했다는 사실이 공개되었던 2004년 2월 미 국무부는 그것은 이미 과거의 일이라면서 파키스탄 정부를 두둔한 일이 있다. 파키스탄과 북한의 거래에 대해서도 그런 사실이 있다면 그 역시 과거의 일로 치부할 수도 있고, 국제사회에 대하여 파키스탄 정부가 9·11이후 미국의 대테러 전쟁에 얼마나 긴밀한 동맹국이 되었는가를 강조함으로써 면죄부를 부여할 수도 있다. 파키스탄 무바라크 군부정권이 1998년 핵폭탄실험을 하여 세계의 핵비화 산체제를 위기에 빠뜨렸을 때조차 미국은 미미한 제제를 하는 데 그친 바 있다. 9·11 직후 미국은 아프가니스탄 전쟁을 벌이는 과정에서 파키스탄에 대한 그나마의 제재조치도 완전히 해제했다. 그런 미국정부가 북한에 대한 농축우라늄 거래와 관련해 파키스탄 정부를 면책시킬 방도가 없어서 대북한 국제압력 행사에 결정적 지렛대가 될 증거공개를 못하고 있다는 추정은 설득력이 없다.

칸의 진술의 신뢰성 여부를 단정할 방도는 없다. 그러나 적어도 두 가지 점에서 의문을 제기하지 않을 수 없다. 첫째, 카네기재단의 분석 보고서가 주목하고 있듯이, 칸이 자백했다는 내용들이란 미국관리들이 칸에 대한 직접적인 접촉을 통해 확보한 정보가 아니다. 파키스탄 정부 관리들이 칸을 심문한 내용을 전해들은 것에 불과하다.¹³⁾

둘째, 칸의 진술에 대한 파키스탄 정부의 발표내용이 번복되었다. 2004년 2월까지 파키스탄 정부는 칸 연구소가 북한과는 그런 거래를

13) Jon Wolfsthal and Joseph Cirincione, "The President's Proliferation Pitch", Carnegie Analysis, Carnegie Endowment for International Peace, July 13, 2004. www.ceip.org.

한 일이 없다고 분명히 밝혔었다. 그런데 2004년 4월 말을 바꾸었다. 파키스탄 정부의 말바꾸기의 경과를 되짚어볼 필요가 있다.

미국은 제임스 켈리의 방북 후인 2002년 10월 북한이 비밀우라늄농축 프로그램을 추진해왔다고 공식발표했고 그 뒤 며칠 후부터 미국정보기관들은 특히 파키스탄이 북한의 비밀핵무기프로그램에 관여해왔다는 정보를 흘렸다.¹⁴⁾ 또한 파키스탄과 북한의 관계는 북한이 파키스탄에게 미사일 기술을 제공하고 파키스탄은 북한에게 농축우라늄을 이용한 핵무기개발을 돋는 “핵-미사일기술 거래(missiles-for-nuclear technology trade)”였다는 보도가 이어졌다.¹⁵⁾ 그러나 파키스탄 정부는 그러한 거래 사실을 부인했다. 바로 그 당시엔 미 국무부 역시 북한과 파키스탄 사이의 협력은 과거의 일에 불과하다고 밝히고 있었다.¹⁶⁾

미 부시 행정부는 2003년 3월 파키스탄의 「칸연구실험실(Khan Research Laboratories: KRL)」에 대해서 북한의 창광신용회사(Changgwang Sinyong Corporation)와 미사일 관련 협력을 한 것과 관련해 제재를 가했다. 그러나 이 연구실험실에 대해 미국이 제재를 가한 것은 1993년부터였다. 중국으로부터 이 연구실험실이 M-11 미사일 기술을 수입한 사실에 대해 제재를 가한 것이었다. 1998년에는 북한의 창광신용회사와 미사일 관련 협력을 한 것에 대해 제재를 가했다. 그러나 미국정부는 파키스탄과 북한 사이의 협력이 북한의 미사일 관련 기술을 수입한 것에 대한 대가로 북한이 파키스탄으로부터 농축우라늄을 이용한 핵무기개발기술을 제공받은 것인지는 밝혀내지 못하였다. 그래서 의회에 제

14) “A Nuclear North Korea: Intelligence; U.S. Says Pakistan Gave Technology to North Korea”, *New York Times*, October 18, 2002. From Sharon Squassoni, “Weapons of Mass Destruction: Trade Between North Korea and Pakistan”, CRS Report for Congress, Updated March 11, 2004, p.2.

15) “Pakistan’s Benazir Oversaw Korea Nuclear Deal--sources”, *Reuters News*, November 20, 2002. From CRS report by Squassoni, p.2.

16) CRS report by Squassoni, p.2.

출한 보고서에서 미 국무부는 다음과 같이 말하지 않을 수 없었다. “파키스탄에서 북한으로 핵무기기술이 이전되었을 가능성에 관련된 사실들은 적용가능한 미국법 하에서 제재를 부과할 근거가 되지 못한다.”¹⁷⁾

2003년 말에서 2004년 초에 이르는 기간에 미국정부는 파키스탄이 북한에 농축우라늄 관련 핵기술을 제공하는 비밀거래를 했다는 사실을 뒷받침하는 보다 확실한 증거를 갖게 되었다고 주장하기에 이른다. 이란에 대한 핵안전조치 사찰, 그리고 2003년 12월 리비아가 대량살상무기개발계획을 포기 선언한 이후 획득된 정보에 기초해서 파키스탄 과학자들이 이란, 리비아, 그리고 북한에 핵무기기술을 제공했다는 증거를 확보했다는 것이었다. 특히 2004년 2월 초 칸(A. Q. Khan)은 정부에 알리지 않은 채 핵무기기술을 다른 나라들에게 제공했다는 사실을 파키스탄 정부에 고백했고 파키스탄의 무샤라프 대통령이 즉각 그에 대해 사면을 선언하는 일이 발생했다. 그러나 그 직후인 2004년 2월 17일 무샤라프 대통령은 칸을 비롯한 파키스탄 과학자들의 핵무기기술수출에 대한 조사를 벌인 결과, 이란과 리비아 외의 다른 나라에 핵무기기술을 이전한 증거를 발견하지 못했다고 밝혔다.¹⁸⁾ 즉, 칸의 이른바 고백 이후에도 파키스탄 정부는 북한에 대한 핵무기기술이전에 대해서는 여전히 인정하지 않고 있었던 것이다.

그러던 파키스탄 정부가 북한의 농축우라늄 등에 대한 칸의 자백을 들었다는 보도가 2004년 4월부터 세계언론을 장식하기 시작했다. 파키스탄 정부는 왜 말을 바꾸었을까. 이를 이해하기 위해서는 적어도 두 가지 사실을 유의할 필요가 있다고 본다. 첫째, 파키스탄 정부의 부인에도 불구하고 미국정부는 파키스탄의 칸연구소가 북한에 농축우라늄 기술과 장비를 제공했다는 주장을 굽히지 않고 있었다. 이러한 주장은

17) CRS report by Squassoni, p.2.

18) CRS report by Squassoni, p.2.

부시 행정부의 대북한정책의 핵심요소로 작용하고 있었다. 파키스탄 정부의 일관된 부인에도 불구하고, 부시 대통령은 2004년 2월 11일의 한 연설에서 칸을 비롯한 파키스탄 과학자들이 “북아프리카에서 한반도에 이르기까지 불량국가들에게 핵무기기술과 장비를 팔았다”고 단정 했다. 이어서 그는 “칸과 그의 동료들은 파키스탄의 구식 원심분리기 설계도뿐 아니라 더 개량되고 효율적인 모델 설계도를 이란, 리비아, 그리고 북한에 제공했다”고 주장했다.¹⁹⁾ 이어 2월 24일에 CIA 국장 조지 테넷(George Tenet)은 미 상원 정보위원회에서 “평양은 A. Q. 칸이 제공한 기술에 기초한 생산가능규모의 우라늄 농축프로그램을 추진하고 있으며, 이로써 북한은 핵무기개발의 대안을 갖게 될 것이라고 우리는 믿고 있다”고 주장했다. 이 문제에 대해 부시 행정부와 파키스탄의 무샤라프 정부가 언제까지나 평행선을 달릴 수는 없었다. 한쪽이 다른 한쪽의 주장이나 진실에 적응해야만 하는 것이었다. 파키스탄 국내는 물론이고 아랍세계 전반에서 무샤라프 정권에 대한 들끓는 비판 앞에서 자신의 정치생명을 무릅쓰면서까지 미국과의 관계를 위해 아프가니스탄 전쟁을 비롯한 이른바 대테러 전쟁에 적극 협력했던 무샤라프 군부정권이 칸연구소의 북한의 농축우라늄 프로그램 개입에 대한 미국의 주장에 말을 바꾸어 동조하게 되었다고 해도 놀랄 일은 아닐 것이다. 즉, 우리는 여기서 미국과 파키스탄 사이의 역학관계를 고려해야 하는 것이다.

두번째로 고려할 점은 파키스탄 정부의 말바꾸기가 있기 바로 한 달 전인 2004년 3월 미 「의회조사국(Congressional Research Service)」은 파키스탄과 북한 사이의 핵무기 및 미사일 관련 거래의 진상에 대해 미국

19) “President Announces New Measures to Counter the Threat of WMD”, Remarks by the President on Weapons of Mass Destruction Proliferation, Fort Lesley J. McNair, National Defense University, Washington, D.C., From CRS report by Squassoni, p.2.

정보기관들이 갖고 있는 정보의 설득력을 평가하는 보고서를 공개한 사실이다. 미국이 칸의 자백이라고 하는 새로운 근거를 내세우기 전에 미국의 정보기관들이 갖고 있던 정보의 신빙성에 대한 미 의회조사국의 평가는 기본적으로 북한의 농축우라늄 프로그램의 존재와 파키스탄의 칸연구소의 관련에 대한 미국 정보가 정확할 가능성을 전제하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 그 정보의 객관성에 대해서는 지극히 회의적 이었다. 이 사실은 매우 주목할 점이다.

이 보고서에 따르면, CIA가 북한의 농축우라늄 프로그램에 대해 확증을 가진 것처럼 주장하기 시작한 것은 2004년 들어서였다. 2002년 11월에 CIA가 의회 참모진들에게 배포한 보고서의 내용은 그러한 확신을 제시하지는 않았는데, 이런저런 증거들이란 것들을 열거하고는 있었다. 2002년 11월의 CIA보고서는 “미국은 북한이 지난 몇 년에 걸쳐 우라늄 농축작업을 해왔다는 의심을 해왔으며, 북한이 원심분리기 시설을 건설하기 시작했다는 분명한 증거를 ‘최근에’ 확보했다”고 밝히고, 이 문서에서 CIA는 북한이 2000년에 원심분리기에 기초한 우라늄 농축프로그램을 시작했다고 주장하고 있었다.²⁰⁾ 더 나아가 이 CIA 보고서는 북한이 “원심분리기 관련재료를 대량으로 찾기 시작했고, 또한 우라늄의 투입과 회수 시스템(uranium feed and withdrawal systems)에서 사용하는 데 적절한 장비를 확보했다”고 지적했다. 이 보고서는 또 “북한은 폴 가동하게 되면—폴 가동 시기는 빠르면 2005년경(mid-decade)—매년 두 개 이상의 핵무기를 만들 수 있는 핵무기급 우라늄을 생산할 수 있는 공장을 건설하고 있다는 것을 파악했다”고 주장했었다.

그러나 부시 대통령과 CIA의 이 같은 주장들에도 불구하고, 2004년

20) Untitled working paper on North Korea's nuclear weapons and uranium enrichment distributed by CIA to Congressional staff on November 19, 2002. From CRS report by Squassoni, p.2.

3월에 공개된 미 의회조사국의 한 보고서는 미 정보기관들이 제시하는 근거들이 다분히 ‘추정’의 수준을 크게 벗어나지 못하고 있음을 지적하고 있었다. 이 보고서는 언론들의 보도는 마치 CIA가 북한의 우라늄 농축시설의 건설과 장비획득의 증거를 가진 것처럼 시사하고 있으나, 그 “명백한 증거”로서 제시된 것들이 가진 근거로서의 한계를 날카롭게 지적하였다. CIA가 말한 원심분리기 시설 건설에 관한 “분명한 증거”라고 한 것은 건설현장의 사진들을 의미할 수도 있지만, CIA가 북한이 공장건설을 시작했다는 것을 알게 되었다(learned)고 한 표현은 매우 애매하여 그러한 정보가 탈북자로부터 얻어들은 것에 불과할 가능성이 있다고 지적했다. 또한 미 정보관리들에 따르면, CIA는 북한이 어디에서 우라늄을 농축하고 있는지를 알지 못하고 있다는 점에 이 보고서는 또한 주목했다. 국무부의 한 관리는 북한의 농축우라늄 시설 현장일 가능성이 있는 곳을 세 곳으로 압축해 보고 있다고 했다. 그런가 하면 외부관찰자들은 용조리, 하갑, 태천, 평양, 천마산이 모두 잠재적인 농축시설현장일 가능성이 있다고 주장한다는 것도 적고 있다. 1999년에 중국관리들에 심문을 당한 한 탈북자는 북한이 천마산 밑에서 비밀 우라늄 처리작업을 하고 있다고 주장한 바 있다고 했다. 말하자면 미국 정보기관들이 갖고 있다는 “증거”라는 것들이 증거로서 갖는 한계를 이 의회조사국 보고서는 예시한 것이었다. 더구나 이 보고서는 하갑에 대한 상업위성사진들도 터널 입구를 보여주고 있을 뿐 그 이상의 아무것도 드러내고 있지 않다고 지적하였다.²¹⁾ 또한 CIA의 2002년 11월 문건 역시도 북한이 우라늄 농축시설장비를 구하려 다닌다는 것과 실제 그런 장비를 확보했느냐 하는 것은 별개의 문제라는 것을 인정하고 있다고 이 의회조사국 보고서는 밝혔다.

아울러 이 의회조사국 보고서는 북한의 농축우라늄 핵무기개발프로

21) CRS report by Squassoni, p.6.

그램 관련 미국의 정보평가가 갖는 한계를 지적하기 위해 비밀우라늄 농축프로그램을 탐지해내는 것이 비밀플루토늄 생산프로그램을 탐지하는 것에 비해서 갖고 있는 일반적인 난점들을 지적하고 있는 것 역시 주목할 만하다. 첫째, 플루토늄 생산에 필요한 원자로와 재처리시설은 원거리 탐지가 가능한 특징들을 갖고 있다. 반면에 우라늄농축시설은 사용되는 기술에 따라 차이가 있을 수 있지만 기본적으로 그 같은 특징들이 없어 위성탐지가 어렵다. 특히 원심분리기를 이용하는 농축시설은 규모가 적고 환경적 표시가 나는 배출물이 거의 없으며 작업하는데 필요한 에너지가 소량에 불과하다.²²⁾

북한이 파키스탄으로부터 농축우라늄기술과 시설을 제공받았다는 정보들 역시 명백히 제시된 증거들이 없다는 점 또한 이 의회조사국보고서는 드러내고 있다. 결론적으로 이 보고서는 “현재로서는 파키스탄이 제공했을 수 있는 지원에 대한 상세한 비밀해제된 정보는 없다”고 말하고 있다.²³⁾ 북한에 대한 파키스탄의 핵기술제공에 대한 언론보도들은 모두 확인되지 않았다는 것이다.²⁴⁾ 또한 대부분의 분석들에 기초

22) CRS report by Squassoni, p.6.

23) CRS report by Squassoni, p.6.

24) 이 보고서는 서방에서 이런 저런 정보관리들이 훌렸다는 정보에 기초한 언론보도들을 소개하고 있다. 원심분리기 회전자(centrifuge rotor) 조립에 관한 완전한 설계파키지를 파키스탄이 북한에 넘겼다는 보도가 있는가 하면, 한 일본언론은 파키스탄이 2천에서 3천 개 정도의 원심분리기 회전자들을 북한에 수출했다고 보도하기도 했다.(“CIA Assessment on DPRK Presumes Massive Outside Help on Centrifuges”, *Nuclear Fuel*, November 25, 2002.) 그런가 하면 미국의 「위성던포스트」는 북한이 고강도 알루미늄과 상당한 건설활동을 한 것 때문에 미국이 경계심을 갖기 시작했다고 보도하기도 했다.(U.S. Followed the Alluminium; Pyongyang's Effort to Buy Metal was Tip to Plans”, *Washington Post*, October 18, 2002. 좀더 최근인 2004년 2월에는 「로스엔젤레스타임스」가 칸에 대한 조사에 참여한 파키스탄 관리가 북한이 1997-2000년 사이에 P-1 원심분리기 부품들을 주문했다고 말한 것으로 보도했다.(“Scientist Claimed Nuclear Equipment Was Old, Official Says”, *Los Angeles Times*, February 10, 2004)

할 때, 북한은 현재 완성된 농축우라늄 공장을 갖고 있지 않다고 이 보고서는 결론짓고 있다.²⁵⁾

다만 이 보고서 역시 북한이 실제 농축우라늄을 이용한 비밀핵무기 개발프로그램을 추진해왔을 가능성을 상정하고 있다. 물론 그것은 가정이라는 전제하에서이다. 주목할 점은 북한이 플루토늄을 이용한 핵무기개발을 해왔다고 하면 농축우라늄을 이용한 핵무기개발프로그램의 의미는 무엇이냐 하는 의문을 이 보고서는 검토하고 있다. 2002년 10월 이후 미국은 농축우라늄을 이용한 비밀핵무기개발프로그램을 추진함으로써 제네바 핵합의의 취지를 위반했다고 주장하면서 중유공급 중단 등 강경책을 썼고, 그 결과로서 북한은 NPT를 탈퇴했다. 이 탈퇴는 2003년 4월 10일 공식으로 발효되었다. 북한은 2003년 4월 플루토늄 재처리를 성공적으로 진행하고 있다고 선언했다. 2004년 1월에는 재처리작업이 2003년 1월 중순에 시작되어 2003년 6월 말에 종료되었다고 미국에서 온 비공식 방문단에게 밝혔다.²⁶⁾ 미국은 북한이 한 개 내지 두 개의 핵무기를 제조했거나 적어도 그에 필요한 플루토늄을 확보하고 있다고 “믿어왔다”는 점에 비추어보면, 2003년 추가적인 재처리를 통해서 북한은 5개 내지 6개의 핵무기를 추가로 만들 수 있는 상황으로 나아간 셈이었다.²⁷⁾ 그러나 이 보고서는 2003년 북한의 재처리 주장은 미국이 확인하고 있지 못하다는 점도 분명히 하고 있다.²⁸⁾

25) CRS report by Squassoni, p.7.

26) 이 비공식 방문단에는 미국 로스 알라모스 국립연구소(Los Alamos National Laboratory)의 소장인 시그 헤커(Sig Hecker)도 포함되어 있었는데, 이를 방문단에게 북한은 사용 후 핵연료를 담고 있던 연못이 텅비어 있는 현장을 보여주었다. 그러나 재처리작업을 완료했다는 북한의 주장을 뒷받침할 더 이상의 증거는 찾지 못했다고 미 의회조사국 보고서는 밝히고 있다. CRS report by Squassoni, p.3.

27) CRS report by Squassoni, p.3.

28) CRS report by Squassoni, p.7.

이러한 플루토늄을 이용한 핵무기 제조프로그램과 별도로 북한이 1-2개의 핵무기를 만드는 데 필요한 약 50킬로그램 정도의 고농축우라늄(Highly Enriched Uranium: HEU)을 생산하기 위해서는 수천 개의 원심분리기가 필요하다. 북한이 자력으로 원심분리기 회전자를 생산할 수 있는 능력을 갖추었거나 조립을 이미 완료했다면, 고농축우라늄을 이용한 프로그램이 플루토늄을 이용한 것에 비해 더 쉬운 핵무기생산수단을 갖게 된 것을 말한다. 앞서도 상술한 바 있듯이 CIA가 2002년에 공개한 보고서에서는 북한이 우라늄 농축시설을 갖추어 풀기동하게 되면 매년 두 개 이상의 핵무기를 만드는 데 충분한 고농축 우라늄을 생산할 수 있게 될 것이라고 평가했었다. 그런데 CIA가 이러한 평가에 어떻게 해서 도달하게 되었는지 역시 분명치 않다고 미 의회조사국 보고서는 지적하였다.²⁹⁾ 파키스탄이 P-1 또는 그보다 개량된 P-2 원심분리기 기술을 북한에 제공한 증거라는 것을 CIA가 2002년 평가에 반영하여 그런 결론에 도달했는지 분명치 않다고 이 보고서는 얘기하고 있는데, 파키스탄이 북한에 그 같은 원심분리기 기술을 제공했다는 정보 자체가 확증이 없다는 것을 이 보고서는 이미 지적한 바 있다. 결국 북한의 농축우라늄 핵무기 프로그램에 대한 미국의 정보평가는 기본적으로 추정에 의거한 것임을 확인해주고 있는 것이다.

좀더 최근에는 국제원자력기구(IAEA)가 북한이 농축우라늄 핵프로그램과 관련하여 리비아에 원석상태의 우라늄(raw uranium)을 보낸 증거가 있다는 주장을 제기했다. 그러나 미국의 주요언론은 이를 “확인되지 않은 증거(unconfirmed evidence)”로 간주하고 있다.³⁰⁾ 더구나 리비아, 파키스탄, 이란, 북한 등 사이의 우라늄 이동의 증거라고 파악되는 것

29) CRS report by quassoni, p.7.

30) David E. Sanger, “U.S. to Offer North Korea Incentives in Nuclear Talks”, *The New York Times*, June 23, 2004.

들이 핵무기프로그램과 관련된 것인지 아니면 평화적 핵이용과 관련된 다른 장비들의 이동과정에서 이들 장비에 묻어들어온 것인지에 대해 전문가들은 여러 가지 의문과 다른 가능성들을 제기한다. 한 예로 국제 원자력기구는 파키스탄이 농축된 우라늄을 이란에 제공했다는 의혹을 제기한 바 있지만, 2004년 8월 유엔 핵사찰단은 이란에서 발견된 농축 우라늄의 흔적들은 파키스탄의 핵암시장을 오가는 중개상들을 통해 구입된 오염된 장비에 묻어들어온 것에 불과하다고 결론지었다.³¹⁾

미국이 북미제네바 합의를 실질적으로 폐기할 명분을 쌓은 계기는 물론 2002년 10월 제임스 켈리의 방북이다. 켈리는 북한의 비밀 우라늄프로그램에 대한 결정적인 정보를 북한당국자들에게 제시한 것으로 주장해왔다. 과연 그 시점에서 미국은 제네바 합의 무력화를 정당화할 만한 증거를 갖고 있었는가. 이 문제는 2002년 6월 CIA가 작성한 것으로 알려진 미공개 보고서에 대해 미국언론이 파악하고 거론한 내용들의 일관성과 의미를 짚어봄으로써 그 논란의 성격을 일정하게 평가 할 수 있을 것이다.

미국 정보기관은 미국이 2002년 여름부터 북한이 파키스탄에 탄도 미사일과 그 청사진을 주는 대신 파키스탄으로부터 고강도 알루미늄을 구해갔다고 훌리기 시작했다.³²⁾ 미 CIA는 2002년 6월, 미국 정부 내부의 극히 제한된 부서에만 배포되는 Top Secret S.C.I.(sensitive compartmented information)로 분류된, 대통령에 보고하는 ‘국가정보평가(National Intelligence Estimate: NIE)’에서, 북한이 핵무기제조용 우라늄을 생산할 수단을 비밀리에 얻고 있으며, 탄두 디자인 정보와 무기실험데이터 등을 포함한 기술을 1997년부터 파키스탄이 북한에 제공하고 있다는 보

31) Dafna Linzer, “Findings Could Hurt U.S. Effort On Iran: UN Traces Uranium to Tainted Equipment”, *Washington Post*, August 11, 2004.

32) PBS(Public Broadcasting Station), “Kim’s Nuclear Gamble: Could North Korea Have a Bomb?”, April 11, 2003.

고를 했다.³³⁾ 미국정부가 이 같은 인식을 갖게 된 것은 미국 자신이 북한의 핵무기개발 노력에 대하여 확보한 증거들과 함께 2002년 10월 제임스 켈리가 북한을 방문하여 가진 강석주와의 대화에서 “북한의 시인”으로 확실히 믿게 되었다는 것이다. 2002년 10월 16일, 북한은 우라늄 농축방식의 핵무기개발 프로그램을 추진함으로써 북미합의를 파기했음을 시인했다고 미국정부는 발표한다. 북한이 우라늄 농축시설을 건설하고 있다는 미국정부의 결론의 근거는 구체적으로 무엇이었는가. 이에 대해서 2002년 10월의 시점에서 미 언론에 공개된 내용의 핵심은 우라늄을 핵폭탄으로 농축(enrich)하는 장비를 생산하는 데 필요한 고강도 알루미늄(high-strength aluminum) 다향을 북한이 수입을 통해 획득하려 시도하고 있다는 사실을 발견했다는 것이었다.³⁴⁾

여기서 문제가 되는 것은 두 가지라고 생각된다. 켈리의 방북 때 북한이 켈리의 추궁에 농축우라늄 프로그램을 시인했다는 미국정부의 주장이 과연 사실인가 하는 것이다. 북한당국은 그후 일관되게 그러한 미국의 주장이 사실왜곡이며 그런 시인을 한 일이 결코 없다고 주장해왔기 때문이다. 또 하나의 문제는, 비록 어느 한순간 켈리가 북한이 시인한 것으로 받아들일 만한 대화가 오갔다 하더라도 북한이 일관되게 부인하고 있으니 만큼 그 대화 자체가 미국이 말하는 결정적 증거력을 갖는 것으로 보기是很 어렵다. 따라서 중요한 것은 제네바 합의를 파기하기에 이르는 미국의 행동을 정당화할 만한 독립적인 증거를 켈리의 방북 이전에 2002년 여름 미국이 과연 확보하고 있었느냐 하는 것이 된다.

이를 평가하는 데는 다음 몇 가지 점들을 짚어두어야 한다. 첫째,

33) Seymour Hersh, “The Cold Test”, *The New Yorker*, January 20, 2003.

34) Joby Warrick, “U.S. Followed the Aluminum: Pyongyang’s Effort to Buy Metal Was Tip to Plans”, *The Washington Post*, October 18, 2002.

2002년 시점에서 파키스탄 정부는 북한이 파키스탄에서 알루미늄관을 구입하려 했다는 미국정부의 주장을 근거 없는 것이라고 강력하게 항의하고 있었다. 둘째, 미국이 우라늄 농축용 원심분리기 시설에 쓰이는 것이라고 주장하는 알루미늄관은 핵무기용뿐 아니라, 예컨대 로켓포(artillery rockets)와 같은 재래식 무기를 제조하는 데에도 쓰인다는 사실을 무기전문가들이 지적하고 있었다.³⁵⁾ 셋째, 2002년 미국은 이라크를 공격할 준비를 하면서 그 명분을 찾기 위해 이라크가 해외에서 수천 개의 알루미늄관을 획득하려 했다고 주장하면서 그 근거문서들을 국제원자력기구에 제출한 바 있었다. 그러나 몇 년간에 걸친 지속적인 사찰 끝에 국제원자력기구(IAEA)가 2003년 3월 7일 발표한 보고서는, “미국이 제공한 이라크 핵무기개발 프로그램에 대한 증거는 국제원자력기구의 검토 결과 신빙성이 없다”는 결론을 담았다. 미국은 이라크가 농축 프로그램을 위해 사용할 목적으로 알루미늄 튜브를 수입하고 특수자석을 생산하거나 수입하려 했다고 주장했으나, 그런 증거가 없다는 것이었다. 또한 이라크가 농축우라늄(Enriched Uranium)을 수입하기 위해 니제르(Niger)와 접촉했음을 증거하는 문서라는 것을 제시했으나, 이 문서들은 미국정부가 위조한 것임이 드러났다. 미국의 저명한 언론인 세이머 허시(Seymour Hersh)에 따르면, 국제원자력기구의 한 고위관리는 그 문서들은 너무나 조잡하게 조작된 것이어서 미국 CIA 같은 중요한 정보기관이 어떻게 그렇게 허술하게 문서를 조작했는지 놀랐다는 취지의 말을 할 정도였다.³⁶⁾ 핵무기는 물론이고 생화학무기의혹에 대한 미국의 주장과 증거라는 것들 역시 그런 수준의 것들일 가능성성이 있었다.³⁷⁾

35) Warrick, 위의 기사.

36) *The Sunflower*(Online Newsletter of the Nuclear Age Peace Foundation), April 2003 (No. 71).

37) 이라크의 대량살상무기 폐기 계획 담당 대통령보좌관이었던 알 사디 중장은 2003년 4월 12일 미군에 자수했다. 그는 미군에 자수한 입장이지만, “이

2002년 6월 대통령에 대한 CIA 정보보고는, 북한 핵무기개발문제의 심각성에도 불구하고 부시 행정부가 이라크 전쟁에 집중한 관계로 북한 핵무기의혹에 대한 적절한 대처를 하지 못하고 있다는 논란까지도 미국 행정부와 정치권 안팎에서 불러일으켰다.³⁸⁾ 그 CIA 보고서를 처음으로 보도한 세이머 허시(Seymour Hersh) 기자도 북한의 핵무기개발 행위에 대해 부시 행정부의 일관성 있는 확고한 대응을 촉구했다. 그러나 유의할 것은 세이머 허시 기자 자신도, 2002년 6월 CIA의 정보보고가 북한 핵무기개발 의혹의 실제에 대해 여러 가지 모순되고 모호한 해석의 여지를 남기고 있었다는 사실을 지적하고 있었다. 그에 따르면, 이 CIA 보고는 “1994년의 경우에도 북한이 실제 핵탄두를 만들기 시작하고 있었는지 알 수 없었으며, 그것은 현재도 마찬가지”라고 밝히고 있었다. 또한 허시 기자는 “북한이 몇 개의 핵탄두를 만들 능력을 갖고 있는지, 그리고 북한이 현재 실제 핵탄두를 만들고 있었는지에 대해 CIA, 미 국방부, 국무부, 에너지부(핵무기 관리담당)가 저마다 제각각의 서로 모순되는 평가들을 그 보고서는 담고 있다”고 실제 그 보고서를 읽은 관계자들을 인용해 밝히고 있었던 것이다.³⁹⁾

이외에도 2002년 켈리의 방북을 계기로 북한과의 제네바 합의를 파기하기에 이른 것이 확고한 증거에 기초한 것이라는 부시 행정부의 주장이 근거 없음을 시사하는, 당시 미국은 북한의 농축우라늄 프로그램에 대해 신빙성 있는 증거를 확보한 것이 아니었음을 말해주는 증언들의 예는 더 있다. 2003년 미국의 한 주요 일간지는 1989년 CIA에서

라크에는 생물무기나 화학무기가 없으며 따라서 미국이 이라크를 공격할 이유가 없었다”고 밝힌 바 있다(『동아일보』, 2003.4.13.). 후세인 정권의 몰락과 패전에 이르도록 이라크는 그러한 무기를 사용하지 않았으며, 미군이나 영국군은 그들이 전쟁의 명분으로 삼았던 그 무기들의 존재를 아직도 입증하지 못하고 있다. 이 사실은 우리에게도 시사적이다.

38) Hersh, 앞의 글.

39) Hersh, 앞의 글.

은퇴한 후 주한대사로 근무한 적 있는 도널드 그레그(Donald Gregg)가, “북한은 추적하기가 비상하게 어려운 대상”이라고 한 말을 빌어서 북한에 대한 미국 정보기관의 분석은 “추정(guessing)” 수준이라는 것을 강하게 시사하고 있었다.⁴⁰⁾ 2004년 3월의 미 의회조사국의 북한 대량 살상무기 관련 미국의 정보분석에 대한 평가보고서가 그런 맥락에서 이 언론의 지적을 상기시키고 있다는 사실은 매우 의미심장한 것이다.⁴¹⁾

그렇다면 미국은 왜 2002년 10월 켈리의 방북을 추진했고 이를 계기로 제네바 합의 파기를 이끌어낸 것일까. 이 의문에 대한 정답은 없다. 다만 당시의 동아시아와 한반도 주변정세는 부시 행정부의 대북한 정책의 기초, 즉 북한의 국제적 고립을 강화하는 전략에 심각한 위협을 제기하고 있었다. 그리고 그 위기는 다름아닌 미국의 동맹체제 안에서 전개되고 있었다. 한반도에너지개발기구(KEDO)가 제네바 합의에 따라 미국이 약속한 첫 경수로 건설을 위한 콘크리트 기초를 타설하는 의식을 가진 것이 2002년 8월 7일이었다. 제네바 합의에 대한 근본적인 회의를 갖고 있었던 미국에게 그것은 결코 경사스러운 일은 아니었다. 그 보다 더 중요한 일이 바로 그 다음달인 2002년 9월 17일에 있었다. 일본의 고이즈미 총리가 북한을 방문하여 북일정상회담이 열리고 북일공동선언이 발표되었다. 북일평양선언으로 불려진 이 선언에서 북한은 미사일시험 유예조치를 무기한 연장한다고 공표했다.⁴²⁾ 이것은 북일관 계정상화의 결정적인 계기가 될 사건이었다. 부시 행정부 출범 이후 최고위급 미국관리로서의 켈리의 방북이 갑자기 이루어지고 그것이 제네바 합의 자체의 파기에도 나아가는 계기가 된 것이 북일평양선언이 있

40) “N.Korea Keeps U.S. Intelligence Guessing”, *USA Today*, March 11, 2003.

41) CRS report by Squassoni, p.6.

42) Arms Control Association, “Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy”, Fact Sheets, January 2003. www.armscontrol.org.

고 나서 3주 만인 2002년 10월 초였다는 사실은 유심히 돌이켜볼 필요가 있다.⁴³⁾

미국이 2002년 여름에 북한의 비밀핵무기 프로그램에 대한 신빙성 있는 증거를 갖고 있었다면 한반도 핵문제에 사활적 이해관계를 갖고 있으며 미국의 가장 긴밀한 동맹국의 하나인 일본과 그 정보를 공유했을 것이 틀림없다. 그런 증거에도 불구하고 고이즈미 일본총리가 평양을 방문해 김정일과 함께 “한반도 핵문제의 포괄적 해결을 위한 모든 국제협정을 준수한다는 약속을 확인한다”며 북일평양선언을 발표한다는 것은 이치에 맞을 수가 없다. 이 점에 비추어서도, 미국이 2002년 여름에 북한의 농축우라늄 비밀프로그램에 대한 신빙성 있는 근거를 갖고 있었다고 보기 어렵다. 켈리가 방북하여 북한당국자들에게 결정적인 증거를 제시했더니 북한이 당혹하여 시인했다고 하였는데, 이후 미국이 북한의 우라늄 핵무기프로그램에 대한 결정적 증거라고 주장하고 있는 것은 ‘북한의 시인’으로 변해 있었다. 그 결정적 근거를 잊지 않기 위해 부시 행정부는 시인 사실 자체에 대한 북한의 일관된 부인에도 불구하고 북한의 ‘자백’을 최대의 움직일 수 없는 증거로 주장해

43) 2002년 가을 북일평양선언이 북일관계 정상화로 나아가지 못하고 만 것은 제임스 켈리의 방북과 그후 미국의 태도에 크게 기인하지만 그와 별도로 일본 국내적인 요인도 작용했음을 유의할 필요가 있다. 와다 하루키 교수는 이렇게 적고 있다. “미국이 북한의 우라늄 농축계획을 공개함으로써 북일관계 진전을 가로막은 측면도 부인할 수 없지만, 북일국교 조기수립이라는 평양합의가 중단된 최대요인은 일본 국내의 격앙된 대북감정 때문이다. 이러한 분위기 조성은 텔레비전 방송과 주간지가 주도했다. 지금까지 과거청산 없이 적대관계에 있던, 다시 말해 상호신뢰가 전혀 없었던 양국이 문제를 해결하고 관계를 정상화할 수 있도록 정부를 측면에서 도와주는 국민적 분위기 조성은 전혀 보이지 않았다…… 텔레비전 프로그램 제작자나 시청자 모두 이런 국가와는 국교를 수립할 가치가 없을 뿐더러 아예 체제를 붕괴시켜야 하며, 그러기 위해서는 전쟁도 불사해야 한다는 분위기를 조장하는 듯 했다……” 와다 하루타 지음, 이원덕 옮김, 『동북아시아 공동의 집: 신지역 주의선언』, 일조각, 2004, 176-177면.

왔던 것이다.⁴⁴⁾

여기서 필자는 북한의 농축우라늄 비밀 핵프로그램 의혹과 관련하여 미국의 정보가 틀렸고 북한의 부인이 옳다고 주장하고 있는 것이 아니다. 한반도의 전쟁과 평화를 가름할 수 있는 미국의 대북한정책이 불충분한 증거에 기초한 추정을 근거로 결정되고 있다는 사실에 주목하고 있는 것이다. 이라크의 비극이 바로 그 같은 정보오류나 정보의 정치적 왜곡에 근거했음이 드러났기에 특히 부시 행정부의 대북한 정보평가의 신뢰성의 위기는 진정 심각한 문제가 아닐 수 없다. 이것은 물론 북한이 자신이 처한 안보딜레마의 상황을 인식하고 대처하는 데 중대한 요인으로 작용하고 있다고 보아야 할 것이다.

3. 미국의 대북한정책의 신뢰성 위기: 미국은 신뢰성 있는 협상자였는가

미국의 대북한정책의 일관성과 관련하여 가장 근본적인 문제는 바로 그 질문에 대한 인식에서 미국 내에 근본적으로 시각을 달리하는 그룹들이 있으며, 미국의 민주정치제도는 그 사이한 그룹들 사이의 정치적 역학관계에 수시로 변화를 가져온다는 사실이다.

44) 북한의 고농축우라늄 비밀프로그램의 존재에 대한 증거로서 미국정부가 북한 자신의 ‘시인’에 부여하고 있는 중요성은 2004년 7월 9일 한국 통일연구원에서 열린 토론회에서 미 국방연구원의 오공단 박사와의 토론에서도 확인할 수 있었다. 이 토론회에서 오 박사는 켈리와 북한당국자 사이의 대화에 배석한 미국쪽 통역이 유능한 일급 통역이었다는 사실을 강조했다. 그러나 같은 문화, 같은 언어권의 인간들 사이에서도 의사소통상의 오해와 오류는 얼마든지 가능하다는 것을 우리는 안다. 때문에, 통역의 능력이나 성실성 여부와는 전혀 별개로 오해와 왜곡은 언제든 일어날 수 있다는 점 또한 유의해야 할 것이라고 생각되었다.

물론 공화당 행정부도 민주당 행정부도 군사적 압력과 외교적 협상을 중 어느 한쪽만을 정책수단으로 삼는 것은 아니며 둘 사이의 병행과 종합을 추구하게 마련이다. 또 같은 행정부 안의 협상파와 강경파 모두 압박과 협상 어느 한쪽을 완전히 배제하는 일은 드물다. 그러나 일방적 압박과 협상의 적정한 배합비율이 무엇이냐를 둘러싼 갈등이 분명히 있다고 할 수 있고, 여기에서 협상파와 강경파로 구분하는 것은 바로 그 같은 의미에서임을 미리 지적해둘 필요가 있겠다.

그런 전제하에서, 상이한 철학적 태도를 가진 집단들 사이의 역학관계 변동이 미국의 대북한정책에 일관성과 신뢰성을 훼손하게 되는 가능성은 다음 두 가지로 크게 대별할 수 있다. 첫째, 행정부의 교체로 인해서 초래되는 정치적 역학관계 변동 및 그로 인한 기본 정책방향의 변동이다. 둘째는 같은 행정부 안에서 온건협상파와 강경파 사이의 역학관계 변동 및 그들간의 정책주도권 경쟁의 향방에 따른 변동과 혼선이다.

1) 클린턴 행정부 안에서의 미국의 대북한정책의 신뢰성 문제

먼저 동일한 행정부 안에서 미국의 신뢰성 및 일관성의 문제를 검토해보자. 1994년 10월 제네바 북미합의가 이루어진 후 이 합의의 실천이 지연되면서 북미간의 긴장이 유지되어올 수밖에 없었던 근본적인 이유가 무엇이었는가를 돌아보기로 한다. 미국의 신뢰성, 즉 미국의 일관성과 관련해 가장 중요한 두 가지 문제가 제기될 수 있다고 본다. 첫째는 1994년 10월 제네바 핵합의가 있은 지 한 달이 채 못되어 미국의 정치지형에 변화가 일어나면서 북미관계에도 영향을 미치게 되었다. 1994년 11월 미국 중간선거에서 공화당이 상하 양원을 장악하는 보수 혁명이 일어났고 그것은 북미관계에 의미있는 충격을 던졌다. 북미관

계에 대한 미 의회 공화당 혁명의 영향은 두 가지로 나타났다. 하나는 북한의 핵동결에 대한 대안에너지 공급의 일환이었던 중유공급이 일관성 있게 이루어지지 못했고 자주 지연되었으며, 이는 수시로 북미관계의 긴장을 유발했다. 다른 하나는 클린턴 행정부의 미사일 방어체제 구축 구상에 대한 영향이었다.

클린턴 행정부의 미사일 방어 구상은 1980년대 레이건 행정부 아래 공화당이 당론으로 내세워온 국가미사일방어체제(NMD)를 반대하고 그 대신 전역미사일방어체제(TMD)라는 비교적 소규모의 저렴한 미사일 방어체제 구축으로 만족하는 것이었다. 그러나 1994년 말의 공화당 보수혁명은 이러한 클린턴 행정부의 구상에 변화를 가져왔다. 공화당이 내세워온 국가미사일방어체제도 같이 건설하는 방향으로 우선회를 하는 것이었다. 미국의 탄도미사일방어국의 자체 홈페이지에 실린 한 보고서는 미국 국가미사일방어체제 구상이 발전해온 역사를 개괄하고 있는데, 특히 1994-1995년 기간을 “NMD의 부활”이 이루어진 시기로 규정하고 있다. 그리고 그것은 “정치적 영향이 크게 작용했다”고 밝히고 있다.⁴⁵⁾

국가미사일방어체제를 포함하여 미사일 방어체제 구축이 미국 군사 전략 전반에서 좀더 핵심적인 요소로 자리잡아가면서 미국의 대북한정책의 일관성을 약화시켰다. 미사일 방어체제 구축의 정당성을 확보하기 위해 북한과 이라크 등 이른바 불량국가들의 핵무기를 위시한 대량 살상무기 프로그램들의 위협을 부각시켰으며, 이를 나라의 ‘비밀프로그램’들에 대한 정보의 과장과 왜곡이 행해졌다. 북한의 금창리가 제네바 합의를 위반하는 비밀 핵활동의 현장이라는 미국의 의혹제기는 그 대표적인 것이었다. 1998년 12월 북한은 미국이 제기한 금창리 지하핵

45) Ballistic Missel Defense Organization, “National Missle Defense (1993-2000): An Overview”, www.acq.osd.mil/bmdo.

시설 의혹을 해소하기 위한 협상에 임했고 결국 1999년 5월 미국 사찰팀이 금창리를 방문했다. 제네바 합의를 위반하는 핵활동의 어떤 증거도 발견할 수 없었다는 미 국무부의 발표가 그 결과였다. 텅빈 터널에 불과했다는 것이었다. 미국은 그 1년 뒤인 2000년 5월에도 재차 금창리에 대한 사찰을 실시하였으며, 결과는 마찬가지였다.⁴⁶⁾ 그러나 금창리에 대한 1차 사찰을 통해 북한의 제네바 합의 위반에 대한 미국의 의혹이 근거 없는 것이었음이 확인된 1999년 5월 하순 평양을 방문한 윌리엄 페리가 북한에 대해 제시한 것은 제네바 합의에 따라 북한의 핵동결 유지의 대가로 미국이 약속한 경제제재 해제와 외교관계 정상화 및 안전보장 등의 조치들을 북한에 대한 새로운 요구사항들에 연계시키는 것이었다. 제네바 합의에서 포괄되지 않은 핵관련 활동들과 탄도미사일문제 등에 대한 미국의 우려를 해소하는 것을 경제 및 외교관계 정상화의 새로운 전제조건으로 삼은 것이었다.⁴⁷⁾

이것은 다시 제네바 핵합의 이후 미국의 대북한정책이 보여준 두번째의 결정적인 일관성 훼손의 문제와 깊이 연결된다. 이미 지적한 바와 같이 제네바 핵합의에 따라 미국은 점진적으로 북한에 대한 경제제재를 풀고 외교관계 정상화를 향해 나아가는 조치를 취해야 하는 것이었지만, 제네바 핵합의에 포함되어 있지 않았던 미사일 문제를 제기하면서 그 문제에 대한 북한의 양보를 경제제재 및 외교정상화의 조건으로 내걸었다. 북한은 미사일 문제는 별개의 문제이므로 이에 대한 양보를 위해서는 미국이 별도의 경제적 지원 등 보상을 해야 한다는 입장으로 맞섰다. 미국은 제네바 합의에 서명한 지 불과 얼마되지 않아서 미사일문제를 북한에 대한 외교관계 정상화의 새로운 전제조건으로 내세웠으며, 이에

46) Arms Control Association, “Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy”, June 2003.

47) Arms Control Association, “Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy”, June 2003.

따라 북미 양자 사이에 1차 미사일 협상이 시작된 것은 1996년 4월이었다. 이 회담에서 미국은 북한이 「미사일기술통제체제(Missile Technology Control Regime: MTCR)」를 준수할 것을 촉구했다. 그러나 MTCR은 개별 국가들의 자의에 기초한 국제협약(voluntary international agreement)이었다. 북한은 MTCR을 따르는 문제에 대해 협상할 용의를 보인 것으로 알려졌다. 다만 북한이 미사일 기술 수출로 인해 벌어온 외화수입(lost missile-related revenue)에 대한 보상을 제공할 것을 요구했다. 미국은 제네바 핵합의와 미사일 문제를 별개로 보는 북한의 인식과 요구를 거부했다. 1차 미사일 협상이 끝난 후인 1996년 5월 미국은 이란에 대해서 와 마찬가지로 북한에 대해서도 기존의 전반적인 경제제재를 강화했다. 바로 제네바 핵합의와 별도의 사항인 미사일 문제를 관계정상화의 새로운 전제조건으로 내세운 미국의 분명한 비일관성, 그리고 미국이 별도의 보상을 할 용의가 없는 한 미국의 요구에 응하지 않겠다는 북한 사이의 긴장은 북한이 제네바 핵합의에 따라 핵동결을 유지해갔음에도 불구하고 북미관계 및 남북관계 진전이 이루어지지 못한 중대한 요인이 되었다.

북한은 어떤 국제협약이나 미국과의 양자협상에 의하여 구속을 받고 있는 것은 아니었음에도 불구하고 1993년 5월 23일 이후 1998년 8월 31일 사이, 즉 5년이 넘는 기간 동안 한번도 미사일 발사실험을 하지 않았다. 이것은 북한이 상당한 기간 자제한 것을 뜻했다.⁴⁸⁾ 그러나 미국이 금창리에 대한 의혹을 끊임없이 제기하면서 그에 대한 특별사찰을 이미 제네바 합의에서 약속한 관계정상화 노력을 지연시키고 아울러 미사일 문제에 대해서도 미국이 별도의 보상 없이 관계정상화 노력의 새로운 전제조건으로 삼는 태도가 지속되고 있던 1998년 8월 31일

48) Leon V. Sigal, "How to end North Korea's missile program?", June 2, 1999. From Napsnet@nautilus.org (Napsnet).

북한은 1500-2000킬로미터의 사정거리를 가진 대포동 1호의 발사를 강행했다.

북미간 미사일 협상은 그로부터 1년여 후인 1999년 9월에 약간의 진전을 볼 수 있었다. 북한은 미국과 미사일 협상이 진행되는 기간에는 장거리미사일 실험을 하지 않는다는 모라토리움에 합의했고, 그 대신 미국은 경제제재의 부분적 해제를 약속했다. 이것은 북미 사이의 제네바 핵합의의 일환으로서 해제되어야 할 경제제재를 그와 별도인 북한의 미사일 개발을 통제하는 새로운 목적에 연계시키려는 미국의 전략이 부분적으로 성공하고 있다는 것을 뜻했다. 그후인 1999년 12월 15일, 제네바 합의의 핵심부분의 하나인 북한 금호에 두 개의 경수로 건설을 시작하는 텐키 계약을 케도(KEDO)가 한국전력과 서명하기에 이르는데, 이것은 제네바 기본합의가 있은 지 5년여가 지나서야 이루어진 일이었다. 하지만 2000년 6월 미국은 다시 미사일 문제를 거론하며 북한에 대한 경제제재를 강화하였다.⁴⁹⁾

미국이 북한에 대한 경제 및 외교관계 정상화의 전제조건으로 제네바 합의 이후 새롭게 제기한 미사일 문제 협상에 새로운 전기가 된 것은 분명 2000년 6월 15일의 남북정상회담이었다. 물론 그 효과는 즉각적인 것은 아니었다. 2000년 7월 12일 쿠알라룸푸르에서 북미간에 제5차 미사일 회담이 있었다. 북한은 제네바 합의에 따른 북한의 핵동결에 부응해 미국은 관계정상화에 응해야 하며 미사일 문제에 대한 미국의 요구에 응하기 위해서는 별도의 보상이 필요하다는 입장을 되풀이했다. 반면에 미국은 별도의 보상을 거부했을 뿐 아니라 미사일 문제 해결이 북미관계정상화의 추가적인 전제조건임을 분명히 했다. 북한이 미사일 수출을 중단하는 대가로 미국에 요구한 별도의 보상은 매년 10억 달러

49) Arms Control Association, "Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy", June 2003.

를 제시한 것으로 알려져 있었다.⁵⁰⁾

그러나 남북정상회담으로부터 1개월여 후인 2000년 7월 19일부터 그해 10월 24일에 이르는 3개월의 기간은 북미관계의 잠재적인 근본적 변화의 가능성을 보여준 기간으로 되었다. 그 변화의 시발점은 미국이 아닌 북한의 태도변화에서 나왔다. 구체적인 실마리는 김정일이 러시아 푸틴 대통령과의 회담에서 미사일 문제 해결의 방안으로서 미국에 요구했던 거액의 별도 보상의 조건을 사실상 철회할 용의를 보였다는 사실이었다. 김정일은 북한 미사일 프로그램을 우려하는 나라들이 위성발사를 대신해준다면 북한의 미사일 프로그램을 중단할 것을 약속한 것으로 전해졌던 것이다. 미국정부는 2000년 8월 28일 웨니 셔먼(Wendy Sherman) 대사를 모스크바에 파견해 김정일이 푸틴에게 말한 미사일 관련 제안을 확인했다. 9월 8일 미 국무부 고위관리는 미국정부는 북한의 제안을 “매우 진지하게” 받아들이고 있다고 말했다.⁵¹⁾

그 결과는 2000년 9월 27일 뉴욕에서 열린 북미회담이었다. 이 회담에서 북미양국은 테러리즘에 대한 공동성명을 발표했다. 이것은 미국정부가 북한을 테러지원국 명부에서 제외시키는 계기가 될 수 있는 것이었고, 그것은 미국의 대북 경제제재 및 외교관계 정상화의 전제조건이기도 했다. 이어서 10월 9-12일간에 김정일 다음의 군부 책임자인 조명록 원수가 특사로 워싱턴을 방문했다. 그는 클린턴에게 김정일의 친서를 전달했고 국무장관 및 국방장관과 만났다. 조명록의 방미 마지막 날인 10월 12일 북미 양국은 공동성명을 발표했다. 미사일 문제의 해결이 양국간에 “근본적으로 개선된 관계에 핵심적 기여를 할 것”이라는 것, 그리고 제네바 핵합의에 대한 양국의 공약을 재확인했다. 또

50) Arms Control Association, “Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy”, June 2003.

51) Arms Control Association, “Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy”, June 2003.

한 이 공동성명은 곧 울브라이트 국무장관이 북한을 방문하여 클린턴 대통령의 방북 가능성을 모색할 것이라는 내용도 담고 있었다. 실제 울브라이트 국무장관은 10월 24일 평양을 방문해 김정일을 만났다. 거기서 김정일은 대포동-1 미사일의 더 이상의 시험을 하지 않을 것이라는 약속과 함께 북한의 미사일 기술 수출, 핵무기, 그리고 아울러 북미 관계정상화 및 클린턴 대통령의 방북 등이 논의되었다.⁵²⁾

이러한 획기적인 긍정적 발전은 2000년 11월 1-3일간에 열린 7차 북미 미사일 협상이 합의 없이 끝남에 따라 잠시 주춤하는 듯하였다. 그러나 북미간 미사일 문제의 근본해결과 두 나라 사이의 관계정상화의 전망을 결정적으로 중단시킨 것은 7차 미사일 협상과 거의 때를 같이 하여 미국정치에 일어난 전례없는 파란이었다. 이를바 “플로리다 재검표(Florida Recount)”와 뒤이은 정치적 소용돌이 속에서 클린턴 행정부는 북한과의 미사일 문제 협상을 매듭지을 정치적 의지를 상실해간 것으로 볼 수 있다. 마침내 2000년 12월 28일 클린턴 대통령은 그의 임기 안에 북한을 방문하지 않겠다고 발표했으며, 그가 말한 이유는 “그 작업을 마무리할 시간이 부족하다”는 것이었다.

1994년 10월 제네바 합의 이후 미국이 새롭게 미사일 문제를 북미 관계 정상화의 조건으로 제시하면서 전개된 긴장과 협상의 과정을 돌이켜보면, 근본적으로 두 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 클린턴 행정부가 제네바 핵합의와 미사일 협상을 새롭게 연계시킴으로써 제네바 합의와 그 이행이라는 문제에 대해 일관성과 신뢰성을 확보하지 못했다. 또한 2000년 7월 이후 시작된 새로운 해결의 실마리는 2000년 11월 미국 정치지형의 변화 때문에 다시 근본적인 단절에 부딪히게 되었다는 사실이다. 둘째, 미국이 미사일 문제 해결의 전제로서 북한이 요구

52) Arms Control Association, “Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy”, June 2003.

한 별도의 보상문제에 해결의 실마리를 제공하여 북미 외교관계의 새로운 해결의 전기를 마련한 것은 남북정상회담이었다는 사실이다. 후일 드러난 것처럼 남북정상회담 시점에 김대중 정부가 북한에 수억 달러를 제공한 것은 결과적으로 본다면 북한이 미사일 통제에 대한 미국의 요구를 수용하는 조건으로 제기해온 재정적 손실 보상을 한국의 김대중 정부가 대신 부담한 셈이 되었다고 할 수 있을 것이다.

미국은 북한의 미사일 통제에 대해 별도의 보상을 하지 않는다는 자신의 원칙을 지켰고, 북한은 미사일 통제 문제가 제네바 합의에 포함된 것이 아니므로 미사일 문제에 대한 미국의 요구에 응하기 위해서는 별도의 재정적 보상을 받아야 한다는 주장을 결과적으로는 관철한 셈이 된 것이다. 다만 그 보상의 제공자가 미국이 아닌 한국이었을 뿐이다.

2) 미국의 정권교체 이후의 대북한정책의 일관성과 신뢰성의 문제

과거 소련이나 현재의 북한을 포함한 적대적 국가들에 대한 미국의 외교정책 방향을 결정하는 요인의 하나로 그 적대국가의 정권과 외교정책의 신뢰성을 들 수 있다. 상대국가의 신뢰성에 대한 평가를 결정하는 것은 의당 그 정권과 그 외교정책의 신뢰성에 대한 일정한 객관적 정보에 근거한 평가이다. 그러나 다른 한편으로 그 평가에 그 시기 미국 정책결정집단의 이데올로기가 강하게 개입할 수 있다. 1980년대 레이건 행정부의 대소련정책에서 1986년 말 폭로된 이란-콘트라 스캔들로 레이건 행정부의 강한 이데올로기적 강경론자들이 정치적 몰락으로 퇴진하기까지 이 행정부의 대외정책을 결정한 것은 소련의 외교정책과 그 신뢰성 자체 못지않게 레이건 행정부 정책결정집단 자신의 아님적 신념체계가 중요한 요인이었다.⁵³⁾

53) 레이건 정권의 냉전정책에서 강경파 집단의 관료정치적 요인과 그 결말에

협상파트너로서의 북한정부의 신뢰성을 확보된 정보들에 기초해 평가하고 그에 기초해 대북한정책을 결정하는 미국 행정부는 “실용적 정부(a pragmatic government)”라고 말할 수 있겠다. 반면에 북한정권의 대외정책이나 협상파트너로서의 신뢰성을 평가함에 있어 해당 이슈와 관련된 북한 행태에 대한 객관적 정보가 아닌 미국 정책결정자들 자신의 가치관과 신념체계가 지배적인 영향을 미칠 경우 이러한 미국 행정부를 우리는 “이념적 정부(an ideological government)”라고 말할 수 있다. 상대적인 평가이지만 지난 10년간의 대북한 인식 및 정책과 관련하여 클린턴 행정부는 실용적 정부에 가까웠다. 반면에 2001년 1월 출범한 부시 행정부는 대북한정책과 관련하여 ‘이념적 정부’에 가까웠다고 판단된다.

민주적 정치제도와 정치과정의 결과로서 이루어진 미국의 정권교체가 대북한정책에 가져온 변화는 무엇보다도 우선 그와 같은 실용적 정부로부터 이념적 정부로의 변화에 상당하는 혼란이었다. 또 그에 따른 심각한 일관성의 상실과 단절이었다. 우선 김대중 정부의 핵별정책에 대한 철학적 동의로부터 그에 대한 철학적 부정으로의 전환을 의미했다. 북한에 대한 협상 중심의 접근이 아니라 선제공격론까지 포함한 군사주의적 일방주의로의 급격한 선회를 내포했다. 이것은 클린턴 행정부 안에서의 정책적 일관성의 부재가 북한의 대미협상인식에 초래한 혼란과는 비교할 수 없는 충격을 북한 정책결정자들에게 주었다고 보아야 한다.

실용적 정부에서 이념적 정부로의 정권교체가 가져온 미국의 대북한 정책의 변동과 그것이 내포한 미국의 대북한정책의 일관성 및 신뢰성 상실이 구체적으로 어떤 형태로 나타났는지는 세 가지로 요약해볼 수 있다. 첫째는 도덕적 선악관념에 기초한 북한체제 비판이다. 이것은 북

대한 언급은, 이삼성, 『세계와 미국』, 한길사, 2001, 164-166면 참조.

한정권에 대한 절대불신을 공표하는 것이며, 또한 그 결과로 미국에 대한 북한의 불신을 증폭시키는 것이었다. 그것은 2002년 1월 29일 신년 시정연설에서 부시 대통령이 북한을 이라크 및 이란과 함께 “세계평화를 위협하기 위해 (대량살상무기로) 무장하고 있는 ‘악의 축’”이라고 선언한 데에서 극적인 형태로 표현되었다.

둘째는 북한에 대한 공격적인 군사독트린의 노골적인 표명이었다. 부시 행정부가 북한을 악의 축으로 선언한 지 얼마 후인 2002년 3월 미국의 핵전략검토(Nuclear Posture Review: NPR)가 북한에 대한 핵무기 사용을 거론하였다는 사실이 미국언론에 보도되었다. 2001년 9월에 작성된 부시 행정부의 방위정책검토(Quadrennial Defense Review: QDR)는 대량살상무기 생산이나 테러 행위 및 그 지원에서, 실제 명백한 위협을 제기하기 전에, 아니 심지어 그 위협의 증거가 명백하게 나타나기 전에, 미국이 불량국가로 지목한 정권의 변동 및 점령(regime change or occupation)과 같은 지극히 공격적인 내용들이 노골적으로 명시되어 있었다.⁵⁴⁾ 다른 주권국가의 정권을 전복하고 점령체제를 수립하기 위한 전쟁을 이 문서는 “예방전쟁(preventive war)”이라는 말로 정당화했다. 그러나 이것은 좀더 정확하게 말하자면 “예방적 침공(anticipatory invasion)”인 셈이었다.⁵⁵⁾

북한이 9·11 직후 미국의 대테러 전쟁을 지지한 것이라 할 수 있는 테러비판성명을 냈음에도 불구하고 미국이 2002년 1월 북한을 악의 축으로 규정했을 때, 북한은 즉각적으로 자신에 대한 미국의 선제공격 가능성을 상정하지 않으면 안 되었을 것이다. 그런데 부시 행정부의 이 같은 언사가 북한에게 제기하는 근본적인 문제는 그 언사를 자체에만

54) Department of Defense, ‘Quadrennial Defense Review Report’, September 30, 2001, p.17.

55) Zulfiqar Ahmad and Peter Hayes, “Iraq: A War Already Lost?”, March 19, 2003, The Nautilus Institute.

있는 것이 아니었다. 그 같은 발언과 정책검토가 진행되고 있던 시기인 2002년 2월 5일 콜린 파월 국무장관이 밝힌 대로 “평양은 자발적으로 미사일 시험발사 유예를 계속 지키고 있으며, 또한 케도 협정(KEDO agreement, 즉 제네바 합의)을 계속 준수하고 있다”고 부시 행정부 스스로 인정하고 있었다는 사실이었다.⁵⁶⁾ 북한이 제네바 합의와 자발적인 미사일 시험 자체 등을 아무리 성실하게 준수한다 하더라도 미국은 언제라도 북한을 핵무기로 선제공격할 수 있음을 의미했다. 이것은 북한에겐 미국의 대북정책이 가공할 합의를 지닌 모순과 불일치를 내포한 것으로 비칠 수밖에 없었다.

셋째, 또 하나 부시 행정부가 이념적 정부로서 북한을 비롯한 세계에 보여준 것은 정보와 정책결정 사이의 논리적 관계가 언제든 무시될 수 있다는 것이었다. 북한을 포함한 이른바 불량국가들의 대량살상무기 개발에 대한 미국 정보기관들의 정보 생산과 유통의 체제가 갖는 정치적 왜곡의 가능성과 그로 인한 신뢰 추락은 이라크 전쟁을 정당화하기 위해 부시 행정부가 제시한 이라크의 대량살상무기 관련 정보에 대한 미 상원정보특별위원회의 조사결과가 그대로 증언해준다. 2004년 7월 9일 조사결과를 발표하는 자리에서 상원정보특별위원회 위원장인 공화당 상원의원 팫 로버츠(Pat Roberts)는 “미국의 정보기관들은 ‘집단 사고(group think)’로 인해 애매모호한 정보들을 대량살상무기 프로그램을 드러내는 결정적인 증거로 해석했다”고 지적했다. 아울러 이렇게 결론지었다. “오늘 우리는 이러한 (미국 정보기관들의) 평가가 잘못이었다는 것을 안다. 이 조사는 그 평가들이 비합리적이었으며 대개 당시 확보된 정보들로 뒷받침되지 못한 것들이었다.” 그리고 부위원장격인 민주당의 존 록펠러(John Rockefeller) 상원의원은 “우리가 지금 알고 있

56) Arms Control Association, “Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy”, January 2003.

는 것을 그때 알았더라면 우리가 의회에서 (100명의 상원의원 중) 75표의 찬성으로 그 전쟁을 승인하지 않았을 것”이라고 단언했다.⁵⁷⁾

미국정부가 제임스 켈리의 북한 방문 이후 북한의 고농축우라늄 비밀프로그램 의혹을 본격적으로 제기하면서 북미 제네바 합의를 실질적으로 폐기한 2002년 10월은 바로 위에서 미 상원의 조사결과가 지적한 부시 행정부의 이라크 대량살상무기 관련 정보왜곡이 이라크 전쟁 정당화 차원에서 이루어지고 있던 시기와 일치한다. 2002년 10월 부시 대통령은 이라크 대량살상무기 프로그램을 저지하기 위해 전쟁의 필요성을 주장하면서 이렇게 말했었다. “초대형 위험의 명백한 증거(clear evidence of super peril)를 마주한 상태에서 우리는 그 최종적인 증거를 기다릴 수는 없다. 그것은 버섯구름의 형태로 올 수 있기 때문이다(그 때는 이미 늦기 때문이다.)” 상원의 조사결과로 드러난 정보의 실상에 비추어서는 물론이고 당시 부시 행정부가 믿고 있던 수준의 정보에 근거하더라도 부시 대통령의 그 같은 주장은 결코 용인될 수 없는 왜곡이었다는 것이 미국 내 비판가들의 지적이었다.⁵⁸⁾

결정이 정보보다 앞설 수 있다는 사실은 이른바 불량국가의 대량살상무기 프로그램들에 대한 객관적 정보가 미국의 전쟁결정에서 결정적인 중요성을 갖는 것은 아니라는 것을 말한다.⁵⁹⁾ 이와 함께 그 같은 미

57) CNN, World News, July 10, 2004.

58) CNN, World News, July 10, 2004.

59) 미 의회의 대늦은 비판에도 불구하고, 불충분하고 왜곡된 정보에 기초한 부시 행정부의 이라크 선제공격 전쟁과 당시 미 의회의 압도적인 지지는 이 전쟁을 둘러싼 정보와 결정의 선후관계에 대한 영국 풍자시인 톰 브라운의 다음 시구를 떠올리게 한다.

“나는 사담 후세인을 지옥에 보내야 해.
그 이유는 뭐냐고? 나도 모르지.
그러나 이것은 나는 알지, 너무 잘 알지.
나는 사담을 지옥에 보내야 한다는 것을.”

국의 전쟁에 이라크가 저항할 수 있는 최후의 궁극적 수단을 미국이 주도한 압력에 부응해 포기해버렸다는 사실, 즉 점진적인 일방적 무장 해제로 후세인 정권이 처하게 된 결과로부터 북한이 얻은 교훈이 무엇이었을 것인가를 또한 생각하지 않을 수 없다.

미국정부의 대외정책이 노정한 이 같은 모습을 마주한 북한으로서는, 제네바 합의를 지킨다는 것이 무의미해 보일 수 있는 일이었다. 미국이 한편으로는 협상을 언급하면서 다른 한편으로 노골적이고 공개적으로 북한에 대한 선제공격 위협을 서슴지 않는 이중성을 숨김없이 보였다면, 북한의 선택은 무엇일 수 있겠는가. 한편으로 제네바 합의를 지키는 듯하면서 다른 한편으로는, 예측할 수 없는 미국의 군사적 행동에 대한 자조(self-help)의 전략을 모색하지 않으면 안 된다는 확신으로 전환될 수밖에 없는 것 아닌가. 미국은 북한이 제네바 합의를 지키고 있다고 미국 스스로 얘기하고 있던 시기에 북한의 제네바 합의준수를 무의미한 것으로 치부하는 이중성을 드러냈다. 그때까지 북한이 제네바 합의 준수를 유일한 생존전략으로 삼고 이에 적응하려는 노력을 하려 했다 하더라도, 이제는 북한도 이중전략을 선택하는 것이 불가피해지는 상황을 미국이 촉진시켜나간 측면을 무시할 수 없게 된다. 이것이 이념적 정부로서의 부시 행정부가 대북한정책에서 그리고 대북한 협상파트너로서 드러낸 신뢰성 위기의 가장 근본적인 측면일 수 있다 고 생각된다.

(William Raspberry, "Tracking Why We Went to War", *Washington Post*, May 31, 2004.)

4. 미국의 신뢰성 위기가 북한 핵문제 해결양식에 던지는 딜레마

미국정부 안팎에서 대북한정책을 둘러싼 전략적 논의는 크게 두 그룹으로 나눌 수 있다. 한 그룹은 북한에 대한 철저한 불신(No Trust)의 기조에 서 있다. 부시 행정부의 강경파들이 속해 있는 이 그룹에게 있어 북한은 협상을 통해 합의된 것을 지키지 않는 존재이다. 이 그룹은 북한이 1994년 클린턴 행정부와 합의를 하고도 농축우라늄을 이용한 핵무기개발 등 비밀프로그램들을 진행해왔다고 주장한다. 따라서 북한과의 협상은 시간낭비이며 무의미하고 위험한 것이다. 그 논리적 귀결로서 이 그룹이 택하는 전략은 북한이 먼저 모든 것을 자백하고 해체해서 미국에게 신뢰를 갖게 해줄 만한 조치들을 취하면 미국이 그때 가서 북한에 대한 안전보장 등을 제공할 수 있다는 것이 된다. 즉, ‘북한의 선행동’과 ‘미국의 후보상 고려 가능’이 기본 협상틀이 된다. 이러한 틀에 북한이 응하지 않는 한 북한과의 진지한 협상의 가능성은 없으며 또한 무의미하다. 북미간에 진지한 협상이 불가능한 모든 책임은 북한에게 있다. 미국이 북한과 협상을 할 수 없는 이유는 북한의 신뢰성 결여와 기만성 때문이다.

미국정부 내 강경파의 이 같은 태도를 압축적으로 보여주는 최근의 예는 미 국무부 군비통제 및 국제안보 담당 차관인 존 볼튼이 2004년 3월 30일 미 하원 국제관계위원회에서 증언한 내용이다. “북한이 과거 합의를 위반한 사실들, 광범하고 잘 입증되어 있는 기만과 부인의 프로그램, 위험한 대량살상무기 확산 활동, 그리고 테러 활동과 엄청난 인권유린기록을 갖고 있다. 북한이 이 모든 미국의 관심사들에 진지하게 임할 때만이 미국과의 관계를 정상화할 수 있다는 것을 북한은 알아야 한다.”⁶⁰⁾

이러한 부시 행정부의 입장은 북한이 대량살상무기 문제에 대해 리비아식 해법(a Libyan solution)에 응하라는 것으로 표현되고 있다. 그것은 북한이 먼저 모든 핵프로그램을 완전하고 검증가능하며 되돌릴 수 없는 방식으로 해체하는 것(complete, verifiable, irreversible dismantlement: CVID)을 의미한다. 북한이 그것을 실천하는 모습을 보이기 전에 미국은 북한이 요구하는 체제안전을 보장하는 일련의 양보조치들을 하지 않겠다는 것이다.

2004년 6월 하순에 베이징에서 개최된 제3차 6자회담 이전까지 미국의 입장은 기본적으로 “북한이 무장해제하면 무언가 좋은 일이 있을 것”이라는 막연한 주장 외에는 북한에게 제공한 것이 없었다.⁶⁰⁾ 이와 달리 3차 6자회담에서는 미국이 비교적 구체적인 제안을 한 것으로 평가되었다. 북한이 모든 핵프로그램을 해체하겠다는 약속을 하면 일단 수만 톤의 중유를 북한에 공급하겠다고 한 것이다. 북한이 핵프로그램 해체를 실행에 옮기기 전에 중유 등을 비롯해 무언가를 구체적으로 제공하겠다는 제안을 부시 행정부가 한 것은 처음이었다. 그러나 이것을 변화라고 하기에는 무리가 있다. 왜냐하면 북한이 일관되게 부인하고 있는 우리님을 이용한 핵무기프로그램을 북한이 시인하고 그것을 포함한 모든 핵시설을 공개하는 것을 전제하고 있다. 그래서 북한이 보유한 모든 핵물질들을 리비아가 한 것처럼 북한 밖으로 내보내는 준비자세를 취해야 함을 뜻했다. 북한이 그러한 자세를 취하느냐에 따라 3개월 간 북한에 중유공급을 하되, 그 동안에 북한이 무언가 이행하지 않으면 중유공급 자체도 중단하여 원점으로 되돌린다는 것이었다.

60) Testimony for Committee on House International Relations by John Bolton (Under Secretary of State for Arms Control and International Security), March 30, 2004.

61) David E. Sanger, “U.S. to Offer North Korea Incentives in Nuclear Talks”, *The New York Times*, June 23, 2004.

그 조건부의 한시적인 중유공급마저도 6자회담에 참여하고 있는 나라들 중에 미국은 빠지고 남은 4개 국가들, 즉 중국, 러시아, 일본, 한국이 그 부담을 진다는 내용이었다.⁶²⁾ 여기에는 중요한 두 가지 핵심 문제와 관련해 북한이 항복해야 한다는 것을 뜻했다. 하나는 북한이 그 동안 부인해온 우라늄 핵프로그램과 그 시설을 인정하고 공개해야 한다는 것이었다.⁶³⁾ 다른 하나는 북한이 포기할 수 없다고 얘기하고 있는 평화적 핵이용의 권리도 포기하고 모든 핵시설의 해체를 약속해야 한다는 것을 뜻했다.

이것은 북한이 거부해온 전형적인 협상틀의 강요에서 벗어난 것이 아니다. 북한에 대한 안보위협 제거와 관련해 아무것도 보장되지 않는 가운데 북한이 먼저 모든 것을 공개하고 포기하는 것, 즉 북한에게는 일방적 무장해제를 뜻한다. 남의 나라들이 부담하는 중유공급 약속마저도 북한에 대한 커다란 양보로 생각하는 강경파들이 부시 행정부의 대북한정책을 담당하고 있는 것인데, 미국이 이 같은 강경파의 전략틀에 지배되는 한 북미간의 평화적 해결의 가능성은 없다고 보아야 한다.

북한과의 포괄적인 협상을 거부하고 ‘추정’에 근거한 북한의 농축우라늄 핵무기프로그램의 자백을 협상의 전제조건으로 삼은 부시 행정부의 대북한정책이 특히 2002년 이후 한반도 위기의 핵심이다. 2003년

62) 2004년 6월의 시점에서 부시 행정부가 이나마의 제안조차 하기에 이른 것도 부시 행정부 자신의 의지에서 비롯된 것이 아니다. 2004년 대선에서 민주당후보인 존 캐리 진영으로부터 부시 행정부는 출범 이후 한번도 북한에게 진지한 제안을 해본 일이 없다는 비판에 직면해 있었다. 남한은 부시 행정부의 오랜 협상거부로 인한 위기 지속에 반발하여 장성급군사회담 등 나름의 대북협상을 진행하기 시작했고, 일본은 납치일본인 문제 해결의 대가로 북한에 보상을 하기로 동의했다. 중국은 북한이 별도의 우라늄 핵프로그램을 갖고 있다는 미국의 주장에 공개적으로 의문을 제기했다. 이러한 요인들의 압력 때문에 부시 행정부는 그나마의 제안도 하게 되었다는 것이 「뉴욕타임즈」의 평가이다. Sanger, 위의 기사.

63) Sanger, 위의 기사.

초 북한은 NPT를 탈퇴선언하였고, 8,000개의 폐연료봉을 재처리하는 작업을 진행했다고 발표했다. 미국은 이를 확인할 수 없다고 하고 있다.⁶⁴⁾ 그러나 이 상황은 두 가지 점에서 위기의 심화였다. 첫째, 북한이 공개적으로 핵무장에 필요한 단계들을 밟아나가는 상황에 이르렀다는 현실이다. 둘째, 북한의 실제 핵무장능력과 별개로 북한이 핵무장을 유일한 생존수단으로 공개적인 정당화를 하고 나서기에 이르렀다는 사실이 또한 중요하다.

이것은 윌리엄 페리가 지적하고 있듯이,⁶⁵⁾ 어느모로 보나 더 위험한 악몽의 상황을 미국이 자초하다시피 한 것이다. 이 지경에 이르기까지 미국이 북한과 진지한 협상을 거부하고 오히려 북한을 그러한 방향으로 몰아가듯 했다는 사실은 참으로 납득하기 힘든 외교적 파탄이라고 할 수 있다.

이를 비판하는 협상파가 취하는 기본태도는 일단 신뢰에 기초한 협상을 하고 그것을 철저하게 검증하도록 한다는 것이다. 즉, 신뢰하되 검증한다(Trust and Verify)는 것이다. 이 그룹이 지난 10여 년 간 북미협상의 역사를 해석하는 방식은 강경 불신파들의 그것과 사뭇 다르다. 미 브루킹스연구소의 마이클 오한론과 마이크 모시즈키는 “예컨대 1994년 기본합의(1994 Agreed Framework)의 협상은 북한이 대안적인 에너지원과 점진적인 외교적 포용 및 경제회복의 희망을 포함하는 일련의 혜

64) 2004년 3월 2일 미 상원 외교위원회의 북한 핵문제 관련 청문회에서 제임스 켈리 미 국무부 부차관보는 북한의 폐연료봉 8,000개는 어떻게 된 것이냐라는 질문에 다음과 같이 답했다. “8,017개의 폐연료봉이 어떻게 되었는지는 우리도 알 수 없다. 지난 1월 방북했던 사람들의 말에 따르면, 수조에는 없었다는 것이다. 일부 또는 전부가 플루토늄으로 재처리되었을 가능성도 있지만, 확실한 정보는 없다. 2003년 1월 국제원자력기구(IAEA)가 떠난 뒤에는 자세한 사정을 알 수 있는 1차정보를 얻지 못하고 있는 것이 사실이다.” ifns.org/pages/kison-archive-kn545.htm.

65) William Perry, “It’s Either Nukes or Negotiation”, *Washington Post*, July 23, 2003.

택들과 상당한 핵능력을 교환할 의지가 있다는 것을 보여주는 것이었다.”⁶⁶⁾ 이런 입장에서는 오한론과 모시즈키가 주장하는 것처럼 패키지로 서로의 요구사항들을 일괄타결하는 협상을 벌이거나 또는 적어도 단계적으로라도 양보를 서로 주고받으며 협상을 진행시키는 방식을 받아들이게 된다. 즉, 북한이 얘기하는 “양보에는 양보로, 관대함에 관대함으로 대응”한다는 것을 말한다.⁶⁷⁾

그렇다면 북한과 진지한 협상으로 돌아가는 것이 유일한 현실적이고 바람직한 대안이다. 그런데 미국 내 협상파들의 접근방식에는 두 가지 종류가 있다. 둘 다 “신뢰하되 검증한다(Trust, but Verify)”는 그룹에 속한다고 할 수 있지만, 한 그룹은 비교적 제한적 신뢰와 단계적 접근이라는 개념에 기초한 협상이다. 다른 하나는 좀더 포괄적인 접근이다. 먼저 제한적 신뢰에 바탕한 단계적 접근은 1999년 클린턴 행정부에서 미국의 대북한전략을 재검토한 「페리보고서」를 작성했던 윌리엄 페리가 제시한 것이 전형적이다.⁶⁸⁾ 단계적인 포용적 접근을 시도하며, 그 단계적 진전은 북한이 미국의 요구에 점차 더 부응하는 행태를 보이는 것을 조건으로 이루어진다. 여기서 필수적인 것은 그러한 단계적 진전에 북한이 부응하지 않을 때, 즉 미국의 유화적 접근이 성과를 거두지 못할 때 압박정책(policy of pressure)을 적용한다는 것이다. 즉, 포용정책을 시도하되 그것이 실패할 때는 강경정책으로 돌아간다는 전략이

66) Michael O'Hanlon and Mike Mochizuki, *Crisis on the Korean Peninsula: How to Deal with a Nuclear North Korea*, A Brookings Institution Book, New York: McGraw-Hill, 2003, p.20.

67) C. Kenneth Quinones, “Pyongyang Playing China, U.S. Off Each Other”, June 1, 2004, Yomiuri Daily.

68) *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations*, Unclassified Report by Dr. William J. Perry (U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State), Washington, DC, October 12, 1999.

다.⁶⁹⁾

북한 핵문제가 새로운 위기국면에 재돌입한 2003년의 시점에서 윌리엄 페리가 제안한 전략 역시 그 연장선상에 있음을 알 수 있다. 그는 부시 행정부의 대북한정책은 북한을 사기꾼(cheaters)으로 규정하고 협상을 거부하는 것이라고 정의한다. 이런 관점에 따른 북한의 핵무장 저지전략은 결국 전쟁으로 나아갈 수밖에 없는데, 전쟁은 참혹한 결과를 예상하는 것이므로 최선의 선택이 아니며, 협상만이 유일한 해결책이라고 주장한다. 이처럼 협상을 주장하되, 페리는 북한을 성공적인 협상으로 이끌어내기 위해 북한에 대한 안전하고 긍정적인 미래를 약속하는 당근과 함께 외교가 실패할 경우 북한에 대해 취할 부정적이고 강제적인 차원의 정책들이 또한 필요하다고 주장했다.⁷⁰⁾ 즉, 미국정부 안팎에서 페리식의 단계적 협상파의 접근은 전형적으로 ‘당근과 채찍’이라는 개념으로 요약될 수 있다. 여기서 “단계적” 접근이라는 것은 근본적으로 두 가지 의미를 갖는다. 첫째, 미국이 북한에게 허용할 수 있는 양보들을 여러 가지의 단계들로 쪼개고, 한 단계에서 다음 단계로 이행하는 전제조건으로 북한의 행태변화를 요구하는 것을 의미한다. 둘째, 각 단계에서 미국의 요구가 관철되지 않을 때 미국은 북한을 “처벌”하고 “제재”하며 심지어 군사적 행동의 가능성까지도 고려하는 강경대응의 전략을 병행한다는 것을 뜻한다.

오한론과 모시즈키는 핵과 미사일 문제와 관련하여 단계적 협상전략이 내포한 협소한 거래 개념은 북한이 수용하기 어렵다는 것을 지난 시기의 북한의 협상행태가 보여주었다고 해석한다. 따라서 페리식의 단계적 접근은 실효성이 없다고 보았다.⁷¹⁾

69) O'Hanlon and Michizuki, pp.44-45.

70) William Perry, “It's Either Nukes or Negotiation”, *Washington Post*, July 23, 2003.

71) O'Hanlon and Mochizuki, p.45.

이처럼 오한론과 모시즈키는 북한 핵문제의 완전한 해결을 위해 강경론뿐 아니라 단계론적인 협상개념도 한계가 있음을 지적하고, 그 근거로서 북한의 과거 협상행태의 특성을 지적했다. 그러나 오늘의 시점에서 단계론이 직면한 더 근본적인 원인의 하나는 바로 이 논문에서 추적한 바와 같은 미국 자신의 대북한정책의 일관성 및 신뢰성 상실에서 온다. 단계적 접근은 그 첫단계에서 북한이 핵프로그램의 완전하고 검증가능한 방식의 폐기 의지를 밝히는 것을 전제로 하고 그것의 단계적 실행을 요구한다. 그에 반해 북한이 요구하는 안전보장을 위한 북미 관계 정상화 같은 가장 궁극적인 당근은 최후의 단계에서 주어진다는 것을 전제한다. 그러나 이러한 과정이야말로 북한이 미국의 정책적 일관성에 근본적인 신뢰가 가능할 때 북한이 부응할 수 있는 방안이다. 이미 논의한 바와 같이 미국의 정책 일관성에 대해 북한은 심각한 불신을 갖고 있으며, 그 같은 신뢰 부재에는 충분한 역사적 근거가 있다.

미국이 지난 10년간에 대북한정책에서 보인 신뢰성 상실은 미국이 북한의 대량살상무기 확산 문제를 해결하는 데 하나의 근본적인 딜레마에 스스로 빠져들게 만들었다. 미국이 북한에 “완전하고 검증가능하며 되돌릴 수 없는 방식으로 모든 핵프로그램의 해체”를 요구하고 있듯이, 북한 역시 “완전하고 검증가능하며 되돌릴 수 없는 방식으로” 자신의 체제안전을 보장할 것을 미국에게 요구할 수밖에 없는 것이다. 이것은 북한의 핵무장 포기와 미국의 대북한 체제안전보장이 교환되는 동시적이고 포괄적인 협상을만이 북한을 진지하고 지속가능한 비확산 검증체제로 이끌어낼 수 있음을 의미한다. 미국이 북한에게 신뢰조치들을 단계적으로 부여하는 것만으로 북한을 CVID로 이끌어내는 것은 미국의 신뢰성 위기로 인해 불가능해졌기 때문이다. 그렇지 않으면 핵무장을 한 적대적인 북한과의 공존을 선택하거나 아니면 전쟁이라는 극단의 수단을 동원할 수밖에 없다는 것을 또한 의미한다.

따라서 미국의 정책의 일관성 문제는 북미협상에 있어 지극히 중요한 문제가 아닐 수 없다. 2004년 5월에 북한의 주유엔 부대사 한성렬은 미국의 「유에스에이 투데이」와의 인터뷰에서 미국이 요구하는 CVID를 받아들일 가능성을 절대 부정하지는 않았다. 다만 명백한 전제조건을 달았다. 그것은 북한에 대한 미국의 불가침약속을 포함한 안전보장 (security assurances)이었다. 그러한 안전보장이 없이 북한이 일방적으로 무장해제를 하는 것은 있을 수 없다는 것이었다. 특히 그는 이렇게 지적했다. “만일 북한이 CVID를 받아들이며 이것을 실행에옮기는 데에는 10년이 걸릴 것이다. 그러나 미국은 북한에 대한 안전보장 약속을 언제라도 철회할 수 있다.”⁷²⁾

즉, 이 발언과 입장에는 미국의 신뢰성에 대한 두 가지의 근본적인 의문제기가 내포되어 있다. 미국은 북한에 대해 언제라도 전쟁행위를 벌일 수 있는 적대적, 공격적 자세를 갖고 있다는 인식이 그 하나다. 또 한 가지는 미국은 안전보장이나 불가침을 약속하고도 언제라도 정책을 바꿀 수 있는 나라라는 불신이다. 이것은 북한이 미국의 요구에 부응할 전제조건으로 신뢰성 있는 안전보장의 포괄적 틀을 어떻게 확보해낼 것인가에 대한 강한 집착으로 나타나게 되어 있다. 북한으로서는 그것을 확보하는 최소한의 틀이 동시행동의 원칙인 것이며, 그 동시 행동의 한가운데에 평화조약 체결이 들어 있다. 평화조약은 북미가 서로간에 적대적 관계를 청산하고 정상국가로서 서로의 안보를 침해하지 않을 국제적 약속이며, 이것이 북한이 미국으로부터 확보하고자 하는 최소한의 포괄적 안전보장의 틀의 한 핵심요소가 되고 있는 것이다.

미국의 비일관성과 신뢰성 상실의 문제는 미국의 압박에 대한 북한의 대응전략을 중중적이고 다각화하게 만들 수밖에 없다. 북한은 핵문

72) “DPRKAmbassador Han Song-ryol’s the Record Interview”, Transcribed by C. Kenneth Quinones, USA Today, May 12, 2004.

제든 미사일 문제든 미국과 협상하고 미국이 북한에 안전보장을 제공하는 한 핵무기프로그램들을 포기할 용의를 밝히고 있다. 그러나 북한이 협의를 이행한다고 하더라도 미국이 언제든 북한에 대한 안전보장을 철회할 가능성을 염두에 두면서 자신을 보호할 강력한 억지력으로서 핵무기와 같은 대량살상무기 개발의 유혹을 멀치기는 더욱 어려워졌다고 해야 한다.⁷³⁾

대량살상무기의 완전한 포기, 그리고 그것을 지속적으로 철저하게 보증해낼 수 있는 검증체제를 북한이 수용하기 어렵게 만드는 북한쪽의 안보위협 우려는 근본적으로 미국정부의 대북한정책의 일관성과 신뢰성 문제와 직결되어 있다. 북한에게 안보위협 우려를 기중시킨 미국의 신뢰성 위기의 요소는 앞서 논의한 대로 다음 세 가지로 요약된다. 첫째, 미국은 1994년 제네바 합의의 미국측 의무를 이행하는 것을 클린턴 행정부 기간에 자연시켰으며, 미국에서 정권교체가 이루어져 부시 행정부가 출범하면서부터는 사실상 그 이행을 완전히 폐기했다. 둘째, 첫번째와 관련이 있는 것이지만 미국정부는 제네바 합의에 따라 미국이 지켜야 할 의무를 제네바 합의에 포함되지 않은 다른 문제들을 거론함으로써 그것을 이행하지 않는 가운데 새로운 조건들을 추가적으로 새로운 보상 없이 요구할 수 있음을 드러냈다. 클린턴 행정부 시기의 미사일 관련 요구들이 그러했으며, 부시 행정부에 들어서는 북한에 대한 미국정부와 의회의 압박수단으로서 인권문제가 새롭게 추가되고 있다는 것 역시 주목할 점이다. 셋째는 미국의 대북한정책에서 공격적 군사전략의 비중이 커짐으로써 실제 북한이 느끼는 안보상의 위협이 커졌다. 이에 따라 북미간에 대량살상무기 완전포기와 대북안전보장을

73) 이 문제에 대한 주목은, Alan D. Romberg and Michael D. Swaine, "The North Korean Nuclear Crisis: A Strategy for Negotiations", *Arms Control Today*, May 2003.

주고받는 어떤 합의가 이루어진다 하더라도 미국의 정책이 바뀌었을 때 미국의 공격적 전략으로 인한 북한의 안보위협이 더 크게 부각될 수밖에 없게 되었다.

이것은 북한의 협상전략을 중충적으로 만들 수 있고, 이에 대한 미국의 대응 역시 중충적인 복합성을 띠기 쉽다. 그만큼 한반도 대량살상무기 문제의 평화적 해결의 가능성은 좁아진다. 그러나 전쟁이 아닌 평화적 해결을 모색해야 한다고 할 때, 최선의 선택은 포괄적 해결의 틀을 한국이 적극적으로 모색하고 또한 미국으로 하여금 그 포괄적 해결틀을 받아들이고 일관성을 유지하도록 하는 일이다.

결론적으로 한반도에서 대량살상무기 확산의 위험성을 전쟁이 아닌 평화적 접근으로 해결할 수 있는 유일한 현실적이고 바람직한 대안은 북한에 대한 철저한 불신에 기초한 협상거부도 아니지만 제한적 신뢰에 기초한 단계론적인 협상전략도 아니다. 포괄적인 의미에서의 신뢰와 검증의 대타협이 유일한 현실적 대안이다. 또 그 포괄적 대타협의 관건은 평화협정 체결을 포함하는 평화체제로의 전환을 향한 미국과 한국의 분명한 의지이다. 미국에서 행정부가 바뀌거나 같은 행정부 안에서도 의회 내 역학관계가 바뀜에 따라 합의이행 지연을 초래하는 사태들이 언제나 가능한 것이 미국의 정치체제라는 것을 북한은 지난 10년간의 역사를 통해 체험했다. 이것은 물론 존 아이肯베리의 주장과는 상이한 것이다. 그 결과 북한의 입장에서는 미 의회가 비준함으로써 미국 국내법과 국제법적인 구속력을 갖게 될 평화협정 체결이 미국의 대북한 안보위협을 제거할 수 있는 최소한의 제도적 장치라는 인식을 더욱 강화시켜주게 된 것으로 보아야 한다.

5. 북한 안보딜레마의 중첩성과 「한반도 평화협정」 체제 전환의 문제

북한의 대량살상무기 의혹은 한반도 평화는 물론이고 일본의 핵무장 현실화 촉진 등 동아시아 전반의 평화에도 심각하고 지속적인 도전이 된다. 그러나 그 의혹을 근원적으로 해소하기 위해서는 북한의 대량살상무기 개발의 유혹을 북한의 처지에서 정당화하고 촉진시키는 환경을 직시해야 한다. 지난 10여 년 간의 북미관계 및 한반도의 상황과 관련하여 필자는 그것을 두 가지로 요약할 수 있다고 본다. 첫째, 북한에 대한 안전보장과 관련하여 미국은 대북한 신뢰성을 상실했다. 따라서 완전하고 검증가능하며 되돌이킬 수 없는 안전보장의 조치들이 아닌 단계적인 유인책들은 북한의 대량살상무기 개발 유혹을 해체할 현실적 외교수단으로서의 기능을 이미 상실했다. 둘째, 중동에서 첨단전쟁능력을 과시해온 미국이 한반도에서도 전쟁능력 첨단화를 지속하는 것과 동시에 남한이 지속하고 있는 재래식 군비강화와 첨단화에 대한 유일한 대응책으로 북한은 미사일을 포함한 대량살상무기 확산의 유혹을 뿌리치기 어려운 객관적 상황에 놓여 있다는 점이다.

미국이 북한에게 되돌이킬 수 없는, 즉 철회될 수 없는 안전보장을 제공한다는 것은 물론 불가능하다. 그러나 가장 근사치라고 할 수 있는 것이 제도화된 안전보장일 것이며, 그것은 조약으로서의 구속력을 갖는 평화협정과 그에 바탕한 외교 및 경제관계 정상화일 것이다. 북한을 대량살상무기 개발에 관한 지속가능한 철저한 검증체제로 이끌어내기 위해서는 북한에게 상응하는 제도적 안전보장으로서 평화협정체제 구축에 응하는 것이 가장 근본적인 해결책이다. 미국이 이 문제를 전쟁이 아닌 평화적 방법으로, 그리고 미국이 원하는 방식의 검증체제 정립을 통해 풀 수 있는 유일하게 남은 대안이다. 이것은 지난 10년간 미국이

스스로 드러낸 신뢰성 상실의 대가로 치러야 할 비용이기도 하다.

그와 함께 남한은 재래식군비 첨단화를 지속적으로 확대추진해온 그간의 안보전략개념에 의미있는 수정을 하지 않으면 안 된다. 이것이 북한의 대량살상무기 개발 유혹의 또 다른 원천을 해소하고 한반도에 포괄적인 평화체제를 구축하기 위해 남한이 치러야 할 비용이다. 그러나 그것은 비용이 아니라 평화에 대한 투자가 될 것이다. 한국사회에서는 군비강화를 정당화하는 명분으로 향후 동아시아 전반에서 북한 이외의 다른 지정학적 위협을 거론하고 있다. 그러나 그런 동아시아적 차원의 한국안보를 위하여 가장 초보적인 조건이 한반도에서 남북이 평화적 합의에 의한 통일된 공동체로 나아가는 일임을 상기해야 한다.

북한 핵문제의 근원적 해결책으로서의 한반도 평화협정체제로의 전환은 물론 남북한과 미국이 참여하는 3자협정일 수도 있고, 남북한과 미국 및 중국이 참여하는 4자협정일 수도 있다. 한국전쟁의 종결이라는 데 큰 의미를 둔다면 중국이 응당 포함되어야 하겠지만, 한반도의 현재와 미래에 있어서 긴장과 전쟁의 가능성을 제거하고 평화체제를 구축한다는 의미에서 당장은 남북한과 미국 3자간의 협정이 시급하다고 할 수 있다.⁷⁴⁾

앞서 언급한 바 있듯이, 북한은 2004년 5월 주유엔 부대사 한성렬의 「유에스에이 투데이」와의 인터뷰를 통해 남북한과 미국이 정식 당사자로 참여하는 평화협정 체결을 촉구했다. 북한은 1960년대에 남북평화협정을 촉구하였으나 1974년 이후 북미평화협정을 주장했었다. 한반도

74) 필자는 1997년의 논문에서 한반도 평화과정의 세 단계를 논의했는데, 첫단계로서 남북한과 미국 및 중국 사이의 4자회담체제, 즉 4국간의 평화협정을 거론하였다. 그러나 그것이 3자회담인가 아니면 중국을 포함하는 4자회담체제여야 하는가는 남북한과 미국 3자 사이의 협의에 의해 결정할 문제라고 지적한 바 있다. 이삼성, “한반도평화체제의 비전과 요건: 3단계 평화과정의 개념”, 곽태환 외 저음, 『한반도 평화체제의 모색』, 경남대학교 국동문제연구소, 1997, 특히 131-133면.

평화체제구축을 위해선 주한미군 등 미국의 한반도 군사정책을 조정해 낼 의지를 남한이 가져야 하지만 남한은 미국의 한반도 군사전략을 성역화하고 스스로 대미종속을 강화하며 군축 등 평화협정체제의 기본조건에 대해 어떤 의지도 없다는 것이 남한에서의 10월 유신 이후 북한 입장변화의 명분이었다. 그러나 1984년 이후엔 남북간 불가침협정 체결과 북미간 평화협정체결로 구성되는 3자회담을 주장한 바 있었다.⁷⁵⁾

2004년 한성렬의 남북한 및 미국 사이의 3자 평화협정 제안은 북미 평화협정 주장에서 남한을 포함시켰다는 점에서 새로운 점이 있다. 그러나 1991년 12월 합의된 남북기본합의서에서 남북이 상호불가침에 합의하고 또한 정전상태를 평화상태로 전환하기 위해 남북이 공동으로 노력할 것을 규정한 것은 평화체제의 당사자들로서 남북한의 상호인정을 공식화한 의미를 갖는 것이었다. 따라서 실질적으로 미래의 평화협정에 남한의 참여를 북한이 수용하는 것은 이미 내포되어 있었다. 더욱 이 유의할 것은, 그간 한반도 평화협정체제 구축의 가장 커다란 장애요인은 북한의 남한 참여 거부가 아니었다. 남북한 및 미국 3자간이든 북미 2자간이든 평화협정에 응할 경우 북한 주권존중의 의무에 따른 미국 자신의 대한반도 군사정책 전반의 수정을 강요받을 것을 우려한 미국의 거부가 근본문제였다는 사실을 잊어서는 안 된다.

그간 한국정부는 북한의 북미평화협정 주장에 대하여 남북 당사자주의를 내세워왔다. 노태우 정부와 김영삼 정부 시절 이른바 ‘북한의 평화공세’에 대한 대응논리이기도 했다. 1990년대 한국정부의 태도는 1980년대와는 차이도 있었다. 1980년대엔 평화협정 자체를 거론하지 않았으며 남북 당사자간 대화를 주장했다. 물론 평화협정체제가 요구

75) 평화협정문제에 대한 북한의 주장과 그 논리에 대한 개괄은 이삼성, 『미국의 대한정책과 한국민족주의: 광주항쟁, 민족통일, 한미관계』, 한길사, 1993, 359-363면.

하는 군사정치적 대화가 배제된 종류의 대화를 의미하는 것이었다. 국제정세와 남북관계가 변화된 1990년대에 들어 한국정부 안팎에서는 남북한이 당사자가 되고 미국과 중국이 보증을 서는(배서를 하는) “2+2”라는 형식의 평화협정틀을 거론해왔다.⁷⁶⁾ 역시 북한의 북미평화 협정 제안에 대한 대안논리로서 제시되어온 것이다. 한반도 평화협정의 당사자로서 미국은 참여하지 않되, 미국은 남북간의 평화협정을 보증하는 위치에 선다는 이중적인 논리구조를 담고 있다.

이 글에서 필자는 미국의 대북한정책의 신뢰성 상실이 북한 핵문제 해결방향에 던지는 핵심적인 함의로서 북한에 대한 미국의 제도적인 안전보장의 필요성을 제시했다. 그리고 그 구체적인 표현으로서의 한반도 평화협정체제로의 전환은 미국이 남북한과 함께 평화협정의 책임 있는 정식 당사자로서의 참여를 전제한다. 한반도 평화협정은 왜 그러한 형식과 내용을 필요로 하는지를 논하기 위해서는 그간 한국정부 안팎에서 제기되어온 2+2의 평화협정 개념에 대한 비판적 언급이 불가피하다.

2+2의 틀은 그 내용과 형식에서 몇 가지 기본적인 문제점들을 담고

76) “2+2” 개념에 기초한 평화협정 주장은 2003년에 열린 한 평화회의에서의 ‘남북평화협정’ 주장으로 이어졌다. 박명립, “한반도 평화체제구상: 복합 평화 거버넌스의 문제,” 한국인권재단 주최 <2003 평화회의: 한반도 평화를 위하여: 대안담론과 대안정책>, 서귀포 리조트, 2003.8.22-25. 이 발표는 최근 책으로 엮어져나왔다. 박명립, “남북평화협정과 한반도평화”, 한국인권재단 엮음, 『한반도 평화는 가능한가』, 아르케, 2004. 2003년 회의에서 박명립은 “남북평화협정”이라는 개념을 사용했으나, 2004년의 글에서는 ‘남북평화협정’과 ‘한반도평화협정’이라는 이름을 혼용하고 있다. 필자의 생각으로는 2+2에 기초한 평화협정의 형식과 내용이 바뀌지 않았기 때문에, 박명립 교수가 제안한 평화협정안은 원래대로 ‘남북평화협정’이라는 이름을 사용하는 것이 좋을 것 같다. 미국(또는 미국과 중국)이 책임있는 정식 당사자로서 남북한과 함께 평화협정에 참여하는 형식의 경우에만 “한반도 평화협정”이라는 이름을 부여하는 것이 개념적 혼동을 피하기 위해서도 필요해 보인다.

있다. 이 문제를 분명히 짚어보아야 하는 것은 한반도 평화체제 구축에 미국을 책임있는 당사자로서 이끌어낼 절실한 요청 앞에서 남북한이 근본적인 입장차이로 평화협정체결을 위한 외교적 노력을 분열시키지 않도록 하기 위함이기도 하다.

첫째, 이 글의 결론으로서 제시한 바와 같이, 북한의 대량살상무기 개발이 불러일으키고 있는 북한과 남한 및 미국의 안보딜레마를 근원적으로 해결할 수 있는 것은 남한의 재래식 군비강화정책을 수정할 의지와 함께 미국의 대북한 안전보장을 핵심적 필요로 한다. 평화협정은 단순히 과거를 정리하는 외교문서에 그치는 것이 아니라 미래의 평화를 구축하기 위한 문건이다. 그 같은 북한 안보딜레마의 두 가지 차원을 해결하는 데에 미국의 대북한 외교관계 정상화는 필수적인 조건이다. 그러한 해결에 이르는 과정은 불가피하게 북미협상을 내포하게 되며, 그 최종적인 결실로서 미국이 남북한과 함께 당사자로 참여하는 평화협정의 형태를 띠는 것일 수밖에 없다. 또 그럴 때만이 평화협정의 의미가 바로 선다. 한반도 평화협정은 북미관계의 근본적 개선을 내포하는 것일 수밖에 없기 때문에, 미국이 남북한과 함께 참여하는 평화협정은 자연스럽고 당연한 것이다. 미국을 당사자로 포함하는 평화협정체결을 통해 미국으로부터 구속력 있는 안전보장을 제공받는 계기를 마련하려는 북한의 입장을 고려하는 것은 평화협정체제 구축을 위해 필수적인 북한의 협력을 이끌어내는 전제조건이기도 하다.

북한이 한반도 평화체제의 핵심으로 받아들이고 있는 북미간의 정상적 관계정립과 미국의 대북한 안전보장은 한국이 미국을 대신해 약속해줄 수 있는 것이 아니다. 미국의 대북한 안전보장에 수반될 미국의 한반도 군사정책의 변화에 대해서도 그것을 약속하고 보증할 당사자는 분명 한국이 아니고 미국이다. 한반도 평화협정체제는 불가피하게 북한의 대량살상무기 확산 억지를 위한 철저하고 지속적인 검증체제를

요구한다. 이에 대한 대가로 북한이 동의할 수 있는 한반도 평화협정체제에 미국의 북한주권 존중을 보장하는 내용을 담은 제도적인 관계정상화 장치로서의 평화협정은 미국을 책임있는 정식 당사자로 하는 것 일 수밖에 없다. 그 모든 것을 한국이 대신하고 미국은 배서자로 보증만 선다는 것은 조약의 개념상 성립하기 어렵다.

둘째, 남북한을 당사자로 하고 미국과 중국은 보증자로서 배서한다는 평화협정 양식은 그 형식과 내용에서 중요한 문제들을 안고 있다. 구속력 있는 국제조약의 생명력은 구체성에 있다. 남북한이 합의한 내용을 미국이 보증한다고 배서한다고 할 때, 미국에게 포괄적인 감독자와 보증자로서의 책임을 부여하는 결과가 된다. 그런데 무엇을 어떻게 감독하며 무엇을 어떻게 보증한다는 것인가라는 문제에 반드시 직면한다. 그 같은 포괄적이고 막연한 의무이행의 개념을 과연 미 의회가 이해하여 비준해줄 가능성은 전무하다. 미 의회가 이해할 수 없으면 미 행정부도 받아들이기 힘든 형식이 될 것이다. 미국이 어떤 국제조약에 서명한다고 하면, 미국이 서명하는 이유와 책임조항이 구체성을 띠지 않으면 안 된다.

지리적으로 일정한 지역 안의 국가들이 어떤 약속을 하고 주변 강대국들이 보증을 할 필요가 있는 경우가 있다. 대표적인 것이 1990년대 이후 확산되어온 비핵지대화 협정체제이다. 그런데 이 경우 하나의 협정에 지역국가들이 협정을 맺고 주변국들이 이를바 ‘하기서명’만 하는 그런 막연한 형식을 취하지는 않는다. 비핵지대화 협정체제는 두 개의 협정으로 구성된다. 특정지역 내 비핵국가들이 핵무기를 생산 보유 사용을 하지 않기로 서로 합의하는 협정이 그 하나다. 또 하나는 그 지역에서 핵무기 보유국가들이 그 비핵국가들의 합의를 존중하여 그 지역에 자신들의 핵무기를 반입 배치 사용하지 않겠다는 약속을 하는 별도의 협정인 것이다. 즉, 관련 당사국들이 저마다의 책임과 의무를 구체

적으로 적고 그에 대해 서명하는 것은 국제협정의 기본이라고 생각된다. 그래서 특정 지역의 안보관심사를 논의하는 “포럼”의 경우는 2+2나 2+4 같은 형식이 가능하지만, 평화협정과 같은 “법적 구속력”을 갖는 국제조약에서 2+2와 같은 양식은 성립되지 않는다.

이에 비추어볼 때에도, 한반도 평화협정의 경우 남북한이 평화협정을 맺고 북미 양국이 또한 평화협정을 맺는다면 형식과 내용에서 문제 될 것이 없다고 할 수 있다. 그러나 한반도 평화협정의 정식 당사자는 남북한에 한정되어야 하기 때문에 평화협정은 남북한이 맺고 미국은 하기서명만 하여 막연한 보증만 서면 된다는 주장은 형식과 내용에서 이해되기 힘들다.

셋째, 남북이 당사자고 미국과 중국은 보증 또는 보장의 의미에서 하기서명만 한다는 그 형식은 국제관계 개념상으로 또 하나의 당혹스런 문제에 봉착한다. 한반도에서 미국과 중국은 정식 당사자가 아니라면, 그들은 어떤 자격으로 남북의 평화협정 이행을 감독하고 보증한다는 것인가 하는 것이다. 한반도 평화체제 구축을 위해 미국과 중국이 무엇을 어떻게 한다는 구체적 내용을 그런 형식으로는 담을 수 없기 때문에 이들은 자신들의 직접적인 행동의 의무는 없고 다만 다른 주권 국가들인 남북한의 행동을 감독할 권한 또는 감독할 의무만을 갖게 된다. 남북이 협정 불이행시 유엔 등 보편적 국제기구가 감시하고 이행을 보증한다는 개념은 가능하다. 그러나 미국과 중국이 다른 주권국가들인 남북한을 감독하도록 한다는 것의 국제법적 근거는 무엇인가. 그것은 ‘대형’의 자격으로서인가? 19세기적 국제관계 개념의 혼재를 무의식중에 수용한 것은 아닐까?

넷째, ‘2+2’의 논리 역시 ‘남북 당사자주의’의 개념이 지배하고 있다. 그것이 담고 있는, 한반도 평화체제의 정식 당사자는 남북한일 뿐이라는 개념부터 고쳐 생각해야 한다. 우리가 직시해야 하는 것은 한반

도에 존재하는 지리적인 국가들로서의 남북한이 아니라 한반도의 전쟁과 평화를 결정하는 지정학적 행위들이며, 그들은 모두 당사자일 수 있는 것이다. 남북한과 함께 미국은 1950년 한국에서 전쟁의 당사자였고 또한 전쟁종식과정의 실질적인 결정자였을 뿐 아니라, 그후 현재와 미래에 이르기까지 한반도의 전쟁과 평화에 대해 주요 당사자를 자처하고 있다. 특히 북한의 대량살상무기 문제와 관련해 언제라도 한반도의 전쟁과 평화를 가름할 위치에 있는 지정학적인 동아시아 세력이 미국이다. 과거 한국전쟁의 구조도 그러하였지만 미래에도 한반도 평화의 문제는 남북한만의 문제가 아니라 미국의 문제이기도 하며, 남북한보다 더 결정적으로 한반도 전쟁의 가능성을 좌우할 수 있는 위치에 있다. 한국이 미국으로부터 작전지휘권을 환수하는 것으로 한반도 전쟁의 결정권이 한국정부로 넘어오는 것이 아니라는 점을 직시해야 한다.

남북 당사자주의에 기초한 남북평화협정을 주장하는 사람들은 그것이 ‘자주’라고 말한다. 그러나 1980년대 이래의 과거와 별다름 없는 협소한 남북 당사자주의의 논리에 갇혀 그 틀을 고집하는 것은 자주의 의미에 대한 어이없는 혼동이라고 생각된다. 선제공격권을 당의 정강정책으로 명문화하고 있는 공화당 부시 행정부에서 잘 드러나고 있듯이 한반도의 전쟁과 평화의 실질적인 결정세력의 하나인 미국을 한반도 평화체제의 책임 있는 당사자로 견인하여 일정한 규범적 틀에 따른 이행의 의무를 지도록 이끌어내기 위해 남북이 공동으로 노력하는 것이 자주의 진정한 의미라고 생각한다. 미국을 견인해내는 것을 미리부터 포기하고 단순히 남북기본합의서에서 이미 합의된 불가침약속의 연장 정도의 제한적 의미에 불과할 ‘남북평화협정’으로 매듭짓는다는 것은 공허할 뿐 아니라 사실상 북한의 안보관심사를 충족하기 어려워 북한의 동의를 얻기도 어려운 것이기에 미국을 정식당사자로 포함하는 평화협정보다 더 현실적인 것도 아니다.

‘남북평화협정론’을 제기한 박명립은 북한이 1960년대에 남북평화 협정을 주장한 시기가 있었던 점을 들어 남북만이 정식당사자가 되는 남북평화협정의 형식이 정당하다는 근거로 삼기도 하며, 또한 베트남 전쟁에 종지부를 찍은 평화협정이 남베트남을 배제한 채 이루어진 미국과 북베트남 간의 협정이었기에 남베트남의 안보가 보장되지 않은 결과를 가져왔다는 주장을 편으로써 또한 남북평화협정의 타당성을 간접적으로 뒷받침하기도 한다.⁷⁷⁾ 그러나 협정의 형식과 내용은 역사적 맥락에 구속될 수밖에 없다. 1990년대 이후 그리고 현재와 미래에 평화협정을 통한 안보위협 해소를 가장 필요로 하는 당사자는 북한이며, 그 위협해소의 관건을 미국이 쥐고 있다는 점에 모두 동의할 것이다. 평화협정이 역사가 아닌 미래안보의 문제라고 할 때, 한반도 평화협정의 핵심내용이 북한의 대남 및 대미위협의 해소와 함께 미국의 대북한 위협 해소이고 그 측면이 더욱 분명해진 오늘의 맥락에서 북한의 평화 협정 문제 논의를 이해해야 한다. 미국이 반대하는 이유에 대해서는 포용적이고 북한의 인식과 필요는 외면한다면 어떻게 북한을 효과적인 평화체제 안으로 이끌어낼 수 있겠는가.

또한 1973년 1월에 성립한 베트남의 평화협정이 남베트남을 배제한 미국과 북베트남 사이에 이루어진 것이었다는 지적은 우선 사실이 아니다. 당시 사이공 정권의 티우 대통령은 평화협정은 곧 미국의 철수를 의미했기에 반대하다가 낙순 행정부의 압력으로 결국 서명했다. 더욱 이, 베트남의 평화협정은 미국이 사이공 정권을 더 이상 지탱할 수 없게 되자 인도차이나로부터의 “명예로운 후퇴”를 위해 미국에게 더 필요했던 것이었다. 미국이 남베트남을 유지할 수 있었다면 평화협정은 해당초 필요하지도 협상하지도 않았을 터이다. 오늘 한반도의 평화협정 논의의 맥락과 완전히 다르다. 지금 한반도에서 평화협정을 갈구하

77) 박명립, “남북평화협정과 한반도 평화”, 227면 및 230면.

는 주체는 베트남의 경우와 달리 미국이 아닌 북한이다. 베트남의 경우처럼 미국이 정식으로 참여하는 평화협정을 맺으면 남한의 안보를 위태롭게 하는 실패한 협정이 되리라는 암시는 현실과도 역사적 맥락과도 너무나 동떨어진 것이다.

대항논리 개발에 역점을 둔 과거 남북 통일방안 또는 평화체제 구축과 관련해 서로 다른 제안을 제출하는 경쟁 관행의 또 한 예를 만들어 서는 안 될 것이라고 생각한다. 한반도 평화체제 구축에 무엇이 근본적인 포괄적 해결틀인지를 모색하며, 그런 모색에서 남북간의 공통분모를 극대화할 점들은 무엇인지를 찾아내고 합의하여 미국을 그 해결틀에 책임 있는 당사자로 이끌어내기 위한 공동의 노력에 힘을 쏟아야 할 것이다. 그것이 오늘의 시점에서 이 문제에 관한 자주의 진정한 의미라고 생각된다.

자주라는 말이 나왔으니 한 가지를 덧붙이면서 이 글을 맺고 싶다. 최근 한국의 주요언론들은 중국의 고구려사 왜곡, 즉 동북공정이 던진 충격 속에서, 중국은 적이며 한국이 의지할 곳은 미국밖에 없다는 논리를 내세우고 있다. 그런 가운데 북한의 대량살상무기를 포함한 위협에 대한 정보평가와 군사전략 선택에서 한국의 미국에 대한 종속의 체제는 지속되고 심화될 수밖에 없다. 중국의 동북공정을 계기로 우리가 직시해야 할 진실은 중국은 적이고 미국은 유일한 우방이라는 것이 아니다. 남북한이 합의를 통해 평화적으로 통일되는 과정을 구축해가려는 의지와 능력을 갖추지 못할 때, 북한의 붕괴 또는 한반도 유사시가 곧 남한 주도의 한반도 공동체의 탄생을 의미하지 않을 수도 있다는 냉엄한 현실이다. 평화협정체제를 하루속히 구축하여 남북이 합의를 통해 공동체를 구성해내는 것만이 외세의 간섭을 극복하면서 통일된 한반도를 이룰 수 있는 유일하게 확실한 길임을 재확인하게 된다. 또한 이를 이루기 위해서는 미국과의 동맹을 유지하되 한 동맹국에 대한 전적인

안보의존체제를 넘어서서 주변 4강에 대한 우리의 외교전략이 일정한 자기중심성과 함께 그에 기초한 균형이 필요하다는 인식이야말로 중국의 동북공정이 한반도 통일문제에 던지고 있는 더 근원적인 숙제라고 생각된다.

Abstract

A Credibility Crisis in U.S. Intelligence and Policies on North Korea and Its Implications:

Sam Sung Lee(Hallym Univ., Political Science)

Most analysts, including G. John Ikenberry, are inclined to assume that the democratic polity of the United States, with its pluralism and transparency, makes her a credible actor in international relations. A critical look at the decade-long history of the American dealing with North Korea suggests, however, that the practical effects of the democratic political process in the U.S. could seriously undermine the U.S. credibility in its politics of intelligence assessments and policy-making on North Korea. Legitimate but unpredictable changes in the power relations among different political forces with different ideas on how to best deal with North Korea, even in the same U.S. Administration, could affect negatively the implementation of the agreements reached between the two states. Transfer of power to a different Administration could mean even more radical change in U.S. approach toward the same regime in North Korea. All of these impaired seriously the credibility of the way the U.S. conducted

negotiations with the North Koreans, thereby undermining the American diplomatic capability to induce the North Korean government into a step-by-step phased solution of the nuclear issues, the only peaceful problem-solving framework the U.S. could ever accept.

Given the dead credibility of the United States in the eyes of the North Korean negotiators, nothing less than a complete, verifiable, and irrevocable provision of guarantee for North Korean security can satisfy them in any future deals with the Americans who are not ready to accept any peaceful settlement either, unless it represents a complete, verifiable, and irrevocable dismantlement of the suspected North Korean WMD. A comprehensive package deal, including a peace treaty involving the U.S. as well as the two Koreas, is the only hope left to all the concerned parties to solve the crisis in a peaceful manner. A substantial part of the blame for this difficult and dangerous situation should be put on the self-destructive dimension of the American diplomacy itself, which in turn originates at least partly from the volatility of the American open political system, calling into question the thesis of commentators like Ikenberry.

Key Words : Credibility Crisis, Highly-enriched Uranium Program, Agreed Framework, Peace Treaty, North Korea-U.S. Relations

필자 약력(계재순)

이삼성

현재 한림대학교 정치외교학과 교수로서 고려대학교 정외과를 졸업하고, 서울대학교 정치학과 석사학위, 미 예일대학교 정치학과 박사학위를 취득했다. 통일연구원 연구위원, 가톨릭대 국제학부 교수를 역임했다. 주요 저서로는 『세계와 미국』(한길사, 2001), 『20세기의 문명과 야만』(한길사, 1998), 『한반도 핵문제와 미국 외교』(한길사, 1994), 『현대 미국외교와 국제정치』(한길사, 1993), 『미국 외교이념과 베트남전쟁』(법문사, 1991) 등이 있다.