

NSP

<http://www.eai.or.kr>

Report

National Security Panel

EAI 외교안보센터 : 국가안보패널 정책보고서 ①

북핵문제와 6자회담

평가와 전망

후원

중앙일보
아시아재단
대한상공회의소

국가안보 패널 명단

▣ 위원장

하영선(서울대학교)

▣ 간사위원

전재성(서울대학교)

▣ 위 원

김병국(고려대학교)

김성한(외교안보연구원)

김태현(중앙대학교)

박철희(외교안보연구원)

신성호(서울대학교)

이태환(세종연구소)

한용섭(국방대학원)

 **동아시아연구원**

동아시아연구원(EAI) 외교안보센터

Tel No. 82-2-2277-1683

Fax No. 82-2-2277-1684

<http://www.eai.or.kr>

 NSP Report 를 펴내며

우선, 본 보고서 <NSP Report>는 대한상공회의소, 아시아재단, 중앙일보의 후원에 의해 작성될 수 있었음을 밝힙니다.

현재 한반도는 동북아 국제질서의 재편과정에서 중요한 외교적 기로에 있습니다. 이에 동아시아연구원(EAI) 외교안보센터는 주요 외교정책 현안에 대한 심층적인 분석과 대안을 논의하기 위하여 [국가안보패널](위원장: 하영선, 서울대 교수)을 구성하였습니다. 국가안보패널은 그 첫 작업으로 한반도에 커다란 파장을 끼칠 제3차 6자회담을 앞두고 [6자회담과 북핵문제]를 제목으로 한 <NSP Report> 제1호 발간합니다. 우리 사회 일각에서 북한 핵문제에 대한 낙관론과 기대가 확산되면서 6자회담이 돌파구 역할을 할 것이라는 전망이 부각되고 있습니다만, 패널들의 전망은 낙관적이지 않았습니다.

미국과 북한의 국내사정은 물론 대외정책을 면밀히 검토한 결과, 핵 폐기를 전제로 북한의 핵 동결은 어려울 것이라는 판단 때문입니다. 설사 부분적인 타협이 이뤄지더라도 미봉책으로 귀결될 가능성에 무게를 두고 있습니다. 따라서 한국 정부는 6자회담의 성공을 위해 최선의 노력을 다하되 회담국면이 교착 및 긴장 국면으로 전환되었을 경우에 대해서도 대비해야 한다는 것이 본 보고서가 제시하는 정책대안의 핵심입니다.

아무쪼록 이 보고서가 한국사회에서 긴장과 갈등을 넘어 진정한 남북화해와 평화를 모색하는 다양한 토론 활성화에 기여하기를 기대합니다.

EAI 외교안보센터 소장
김태현

요약문

북핵문제와 6자회담: 평가와 전망

2002년 10월 제2차 북핵위기가 발발한 이후, 21세기 한반도는 역사의 결정적 갈림길에서 또다시 북핵문제에 발목이 잡혀 있다. 중재자로서의 중국, 촉진자로서의 한국, 지원자로서의 일본과 러시아의 다자적 협력에도 불구하고, 미국이 주장하는 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 핵폐기(CVID)’ 원칙과 북한이 주장하는 ‘동결과 보상의 원칙’은 쉽사리 기본합의를 마련하기 어려워 협상의 성공가능성은 확신하기 어렵다. 이러한 상황에서 핵문제를 하루빨리 해결하고, 새로운 문명표준의 역사에 적극적으로 대응해 나가지 못하면, 21세기 한반도 역사의 미래는 어둡다.

한국은 북핵위기의 전개과정에서 6자회담의 한 당사자로서, 북미간 협상의 촉진자로서 부심하여왔으나, 북핵위기의 타결을 바라는 입장에서 각 당사자들의 이해관계를 냉정하게 계산하고 행동하는 현실적 사고보다는 이상적 사고에 사로잡혀 문제의 본질을 정확히 보지 못하는 우를 범해왔다. 자신의 입장에 입각한 사고에 치중하여 이익에 입각한 사고에 철저하지 못한 탓이다. 북핵위기의 타결에 한국이 역할을 하기 위해서는 각 당사자들의 이해관계를 냉정히 파악함과 동시에, 한국이 할 수 있는 역할의 범위와 한계를 명확히 하여 현실적으로 대처하는 자세를 보여야 할 것이다.

현재 북한은 미국의 대북적대시정책의 전환, 평화적 해결을 위한 동시일괄타결안을 북핵문제의 해결책으로 제시하고 있다. 북한은 미국의 CVID의 요구에 대해서 주한미군의 검증가능한 철수와 북미평화협정체결 및 관계정상화를 내용으로 하는 완전하고 검증가능하며 불가역적인 안전담보를 요구하고 있다. 만약 6자회담에서 핵문제가 타결되지 못할 경우, 북한은 군사적 해결을 위한 핵억제력을 강화하는 방안을 고려하고 있다. 현재 북한이 요구하고 있는 미국의 대북적대시정책 포기와 핵억제력의 지속적 추진이라는 두 가지 대안은 현재로서 모두 성사되기 어려우며, 한반도에 위기를 가져올 가능성이 높다.

미국은 21세기 국가안보전략의 핵심으로 반테러전을 상정하고 있으며, 이를 위해 대량살상무기 확산 방지와 반테러동맹체제의 구축을 추진하고 있다. 이러한 상황에서 미국은 북한을 테러지원국으로 분류하고 핵문제를 반(反)대량살상무기 테러전의 시각에서 다루고 있으며, 단지 핵없는 북한이 아닌 정상국가로 변화된 북한과 교섭을 한다는 강경한 정책을 고수하고 있다. 이러한 배경에서 미국은 완전하고, 검증가능하며, 돌이킬 수 없는 핵폐기(CVID)를 6자회담 타결의 목적으로 내세우며 이를 보증하는 북한의 선(先)행동을 회담성사의 선결조건으로 내세우고 있다. 미국의 전략은 6자회담을 추진함과 동시에, 확산안보구상에 기반한 경제제재, 체제변환, 군사제재의 대안을 추진할 준비를 갖추어가는 것으로 보여진다.

한편, 한국이 북핵문제 해결의 3원칙으로 내세운 북핵불용, 평화적 해결, 주도적 역할은 상호모순되기 때문에 동시추진에 어려움을 겪고 있다. 한국은 다자회담과 확산안보구상의

이중접근에 기반한 미국과 일본의 입장과는 차이를 보이고 있으며, 이는 대북압박이 대안에서 특히 그러하다. 한국이 1, 2차 6자회담에서 제안한 3단계 안은 미국의 CVID 원칙과 북한의 동결원칙의 입장 차이를 줄이기에는 한계가 있으며, 이러한 상황에서 한국은 북핵문제의 해결이라는 결과보다는 6자회담 진행 과정에 주력하는 과정관리의 입장에 치중하는 모습을 보이고 있다.

북핵문제의 해결을 위한 장기적, 중기적, 단기적 대안을 생각해 보면, 장기적으로 한국은 민족적 국제공조를 통한 북핵문제의 해결이라는 한 단계 높은 차원에서의 해결책을 고안해야 한다. 북핵 문제의 21세기적 해결은 단순한 한반도의 문제가 아니라 21세기 동북아 공생무대의 미래가 걸린 문제이다. 타자와 우리 민족의 자주권과 생존권을 동시에 고려하는 관점이 필요하다. 중기적인 관점에서 보면 북핵문제 자체가 복합적인 만큼, 관련당사국들이 기본적 합의를 이루고 나면, 현재의 6자회담을 보다 복합적으로 발전시키고, 양자, 다자를 결합하여 사안에 따라 적극적으로 운용하여야 할 것이다. 반면, 한국정부는 6자회담이 성과를 거두지 못하고, 북한과 미국의 전략이 대립하여, 강압외교를 거쳐 결국 군사적 충돌로 이어질 때의 결과를 정확히 파악하여 그 치명적 결과를 6자회담의 당사자들에게 인식시켜야 할 것이다.

단기적으로 북핵문제의 해결을 위해서는 21세기적 방식을 추구하는 북한 지도부의 새로운 리더십이 필요하다. 새로운 리더십을 기반으로 북한은 한반도 비핵화 공동선언 재확인, 국제원자력위원회 및 핵확산금지조약의 규범준수 등을 실천해야 한다. 미국 및 당사국들은 북한에 대해 다자적인 법적, 경제적, 정치적 담보를 약속하여 북한이 21세기적 해결책을 추진할 수 있도록 합의해야 한다. 한편, 한국정부는 6자회담의 지속을 위하여 협상의 과정을 관리해 나가되, 북미간의 전략적 변화를 정확히 파악하여 현실적인 대책을 세워나가야 할 것이다. 현재 한국은 북한의 입장을 고려하여 CVID 용어를 변경할 것과, 한국이 이미 제안한 바 있는 3단계안의 적극적 고려를 미국에 제안하여 일정한 반응을 얻은 바 있다. 그러나 미국이 CVID 용어 변경을 고려하고, 핵폐기에 관한 기존 입장을 고려한다 하더라도 대량살상무기 확산에 관한 미국의 입장과 북핵문제의 처리원칙이 변화한 것은 아니라는 사실을 직시하여야 할 것이다.

북핵문제와 6자회담: 평가와 전망

대표집필 : 하영선*, 전재성**

2002년 10월 제2차 북핵위기가 발발한 이후, 21세기 한반도는 역사의 결정적 갈림길에서 또다시 북핵문제에 발목이 잡혀 있다. 중재자로서의 중국, 촉진자로서의 한국, 지원자로서의 일본과 러시아의 다자적 협력에도 불구하고, 미국의 CVID 원칙과 북한의 동결과 보상의 원칙은 쉽사리 기본 합의를 마련하기 어려워 협상의 성공가능성은 확신하기 어렵다. 핵문제는 본래 주인공들의 생존을 스스로 책임져야 하는 근대국제질서에서 일국 중심 생존경쟁이 만들어 낸 자기부정의 비극이다. 가장 확실한 삶의 담보로서 개발한 핵무기가 죽음의 담보로서 작동하는 것이다. 이러한 핵무기의 역설에서 벗어나기 위해서, 핵초강대국들은 탈냉전과정과 함께 핵군축의 새로운 노력을 보이고 있다. 그러나 불행하게도, 한반도는 뒤늦게 핵문제에 직면하여 지난 10여년의 노력에도 불구하고, 성공적인 해답을 찾지 못한 채 커다란 어려움을 겪고 있다. 핵문제를 하루빨리 해결하고, 새로운 문명표준의 역사에 적극적으로 대응해 나가지 못하면, 21세기 한반도 역사의 미래는 어둡다.

한국은 북핵위기의 전개과정에서 6자회담의 한 당사자로서, 북미 간 협상의 촉진자로서 부심하여왔으나, 북핵위기의 타결을 바라는 입장에서 각 당사자들의 이해관계를 냉정하게 계산하고 행동하는 현실적 사고보다는 이상적 사고에 사로잡혀 문제의 본질을 정확히 보지 못하는 우를 범해왔다. 자신의 입장에 입각한 사고에 치중하여 이익에 입각한 사고에 철저히 하지 못한 탓이다. 북핵위기의 타결에 한국이 역할을 하기 위해서는 각 당사자들의 이해관계를 냉정히 파악함과 동시에, 한국이 할 수 있는 역할의 범위와 한계를 명확히 하여 현실적으로 대처하는 자세를 보여야 할 것이다.

21세기는 문명사 변환의 시기이다. 역사의 주인공이 근대국민국가에서 안과 밖으로 춤추며 엮어진 그물망국가로 바뀌고 있다. 역사의 중심무대도 일국 중심의 부국과 강병에서 다자중심의 안보, 번영, 지식, 문화, 환경으로 변하고 있다. 새로운 문명표준을 선도하는 세력들은 21세기 역사의 새로운 주인공으로 부상하고 있으며, 과거의 문명표준을 쉽사리 벗어나지 못하고 있는 세력들은 21세기 역사의 주변으로 밀려나게 될 것이다.

북한의 핵정책

한반도 핵문제를 평화적으로 풀려면, 북한, 미국, 그리고 한국이 당면하고 있는 삼중의

* 서울대 외교학과 교수

** 서울대 외교학과 교수

어려움을 동시에 풀 수 있는 해법을 찾아야 한다. 우선, 북한은 핵문제 대신에 “조선반도 핵문제”라는 표현을 사용하면서, “조선반도에서 핵문제가 발생하고 정세가 오늘과 같이 극도로 악화되게 된 기본원인은 미국의 뿌리 깊은 대조선 적대시정책의 산물인 군사적 위협책동에 있다.”¹⁾라고 지적하고 있다. 따라서 “모든 문제해결방식의 기준점은 우리의 자주권과 생존권에 대한 위협의 제거이다. 이 기준점을 충족시키는 데는 협상의 방법도 있을 수 있고 억제력의 방법도 있을 수 있으나 우리는 될수록 전자를 바라고 있다”²⁾라고 밝히고 있다.

2003년에 들어서서, 정치지도자의 세대교체를 이룬 중국의 적극적 중재로, 오랫동안 당사국 쌍무회담을 주장해 왔던 미국이 일관되게 주장해 온 다자회담의 형식을 받아 들였다. 북한은 “미국이 대조선 정책을 전환할 용의가 있다면 대화형식에 구애되지 않는다.”³⁾라고 밝힌 후, 베이징3자회담(2003/4/23-4/25)에 참석하였다. 북측은 회담에서 기왕에 강조해 온 협상과 억제의 방법이라는 기본 틀을 그대로 활용했다. 이 근 부부장은 회담 첫날 본회의에서 “조선 반핵문제의 당사자들인 조미쌍방의 우려를 동시에 해소할 수 있는 새롭고 대범한 해결방도”⁴⁾라고 강조하면서, 기존의 “선 불가침조약타결, 후 핵 논의”제안을 시간차 일괄타결안으로 재구성하여 내 놓았다. 그러나 미국은 북한 제안의 “새롭고 대범함”을 인정하지 않았다. 이 근 부부장은 저녁 만찬장에서 켈리 미국무부 차관보에게, 북측은 핵무기를 보유하고 있으며, 이를 물리적으로 입증하거나 이전하는 것은 미국의 대북정책에 달려있다는 “폭탄성 발언”을 했다.⁵⁾

북한은 베이징 3자회담이후에도 부시 행정부의 대북정책을 조심스럽게 관찰하면서, 과거와 크게 다르지 않은 3중 대응 방식을 반복했다. 우선, 국내적으로 운명공동체인인 혁명수뇌부와 일심단결을 강조했다.⁶⁾ 다음으로, “조선반도핵문제”의 근본 원인이라고 주장하는 미국의 대조선 적대시 정책을 해결하기 위한 협상 방도로서, 북측은 “새롭고 대범한 방도”라고 주장하는 제안들을 양과겹질 벗기듯이 내놓았다. 구체적인 예로서, 외무성 대변인은 “조미쌍무회담을 먼저하고 다자회담도 할 수 있다”⁷⁾라는 발표를 했다. 마지막으로, 이라크전의 종전이후 특히 억제력의 중요성을 반복해서 강조했다.⁸⁾

부시대통령이 2003년 5월말 확산방지구상(Proliferation Security Initiative)을 밝히고 국제연대를 추진하게 되자, 북한은 보다 공격적인 언어들 사용했다. 북한은 “우리의 핵억

1) 북한외무성 대변인 2003/ 2/18

2) 북한외무성 대변인 2002/10/25

3) 북한외무성 대변인 2003/4/12

4) 북한 로동신문 2003/4/25

5) 북한 조선중앙통신 논평 2003/4/29

6) 북한 로동신문 2003/5/26

7) 북한 로동신문 2003/5/24

8) 북한 로동신문 2003/4/30, 2003/5/13, 2003/5/29

체력은 결코 위협수단이 아니다”라는 조선중앙통신논평(6/9)에서 “미국이 대조선적대시정책을 포기하지 않고 우리 공화국에 대한 핵위협을 계속한다면 우리로서도 핵억제력을 갖추는 수밖에 다른 도리가 없다.”고 주장하면서, 핵억제력이라는 표현을 공식적으로 사용했다. 북한 외무성 대변인은 “그 어떤 다자회담에도 기대를 가질 수 없게 되었다”라는 논평(6/18)에서 미국의 확산방지구상을 격렬히 비난한 다음, “미국의 다자회담 주장은 핵문제를 평화적으로 풀기 위한 것이 아니라, 우리에게 대한 고립 압살행위를 가리우는 위장물”이라고 주장하고, “대조선 고립 압살정책에 대처한 정당방위조치로서 우리의 자위적 핵억제력을 강화하는데 더욱 박차를 가할 것이다”라고 말했다.

그러나, 중국의 지속적 중재 노력으로, 북한은 8월말 베이징 1차 6자회담에 참석하여 기왕에 주장해 온 핵문제 해결의 3원칙을 보다 구체화했다.⁹⁾ 북한은 첫 번째 원칙인 미국의 대북적대시정책 포기에 대해서는 “미국이 우리를 적대시하지 않는다는 판단의 기준은 조미사이에 불가침조약이 체결되고 조미외교관계가 수립되며 미국이 우리와 다른 나라들 사이의 경제거래를 방해하지 않는 때로 볼 수 있다”라고 지적하고 있다.

두 번째 원칙인 협상의 방법에 대해서는, 일괄타결도식과 동시행동순서를 밝혔다. 일괄타결도식의 경우에 “미국은 조미불가침조약을 체결하며, 조미외교관계를 수립하며, 조일, 북남경제협력 실천을 담보하며, 경수로제공 지연으로 인한 전력손실을 보상하고 완공하며, 조선은 그 대신 핵무기를 만들지 않고 그에 대한 사찰을 허용하며, 핵시설을 궁극적으로 해체하며, 미사일시험발사를 보류하고 수출을 중지하는 것으로 되어있다.” 그리고, 동시행동순서는 “미국이 중유제공을 재개하고 인도주의 식량지원을 대폭 확대하는 대신에 조선은 핵계획 포기의사를 선포하며, 미국이 불가침조약을 체결하고 전력손실을 보상하는 시점에서 조선은 핵시설과 핵물질동결 및 감시사찰을 허용하며, 조미, 조일관계가 수립되는 동시에 조선은 미사일문제를 타결하며, 경수로가 완공되는 시점에서 조선은 핵시설을 해체하는 것으로 되어 있다.”

세 번째 원칙인 핵억제력의 방법에 대해서는, 6자회담이 끝난 직후 외교부대변인 성명사로 “우리는 이런 백해무익한 회담에 더는 그 어떤 흥미나 기대도 가질 수 없게 되었다. 이것은 우리로 하여금 자주권을 고수하기 위한 자위적 조치로서 핵억제력을 계속 강화해 나가는 이외에 다른 선택의 여지가 없다는 것을 더욱 확신하게 하고 있다.”라고 밝히고 있다.

2004년 2월말에 열린 베이징 2차 6자회담에서도, 북한은 미국의 대북적대시 정책의 전환, 평화적 해결을 위한 동시일괄타결안, 군사적 해결을 위한 핵억제력을 계속해서 강조했다. 보다 구체적으로 북한은 “조미사이에 아직 신뢰가 없고 단번에 동시행동원칙에 기반을 둔 일괄타결안을 합의할 수 없는 조건에서 그의 첫 단계 조치로서 ‘미국의 적대시정책포

9) 조선중앙통신, 2003/8/29

기 대 우리의 핵무기 계획포기' 의사를 공약하고 '행동 대 행동'의 원칙에서 우리가 핵무기 계획을 동결하는 대신 유관국들이 동시행동방법으로 대응한 보상을 하는데 대한 신축성 있는 대안"을 내놓았다.¹⁰⁾ 북한은 3차 6자회담을 준비하기 위한 5월 실무그룹회의에서도 2차 6자회담에서 제안했던 “동결과 보상”안을 다시 한번 강조했다.¹¹⁾ 실무그룹회의 이후 북한은 미국이 “전패국도 아닌 우리에게 또다시 ‘완전하고 검증가능하며 되돌려 세울 수 없는 핵포기’(CVID)에 의한 ‘선핵포기’ 만을 강박하면서 우리가 그것을 받아들이기 전에는 그 어떤 논의도 할 수 없다는 구태의연한 태도를 가지고 문제토의에 제동”을 걸었으며, 평화회담의 간판 밑에 우리의 제도변경과 무장해제를 추구하면서 끝까지 시간을 끌려”했다고 주장했다. 그리고 이러한 미국의 태도가 지속될 경우, “우리도 그 공간을 핵억제력강화를 위한 기회로 계속 이용해 나가지 않을 수 없다”고 기존의 입장을 강조하였다.¹²⁾

북한의 이러한 해결방안은 기본적으로 1994년 제네바 기본합의 당시의 틀을 크게 벗어나지 않고 있다. 그러나 2004년 베이징 합의는 제네바 합의의 기본 유형을 반복하기는 어렵다. 우선 평화적 해결 방법의 경우에, 북한이 요구하는 동결과 미국이 요구하는 ‘완전하고 검증 가능하며 돌이킬 수 없는 핵폐기 (CVID)’는 쉽사리 좁히기 어려운 차이를 보여 주고 있다. 북한과 미국의 기본 입장이 바뀌지 않는 한, 두 당사자가 동결과 폐기의 과도기적 타협에 잠정적으로 성공하더라도, 현실적 이행 과정에서는 끊임없이 원점으로 돌아가는 어려움을 겪게 될 것이다. 동결과 폐기의 난관다움으로는 보상의 난관이 기다리고 있다. 보상의 내용 중에 테러지원국 명단해제나 에너지 및 식량 문제 보다 핵심적으로 중요한 것은 미국의 ‘다자틀 내 서면안전보장방안’과 북한의 ‘서면불가침담보’의 차이이다. 북한은 “미국이 완전하고 검증가능하며 불가역적인 핵폐기를 계속 완고하게 강요하는 조건에서 우리도 남조선주둔 미군을 검증가능하게 완전 철수하고 조미사이의 평화협정체결과 관계정상화로 담보되는 완전하고 검증가능하며 불가역적인 안전담보를 요구하지 않을 수 없다.”¹³⁾ 라고 주장하고 있다. 이러한 북한의 주장은 보상의 난관 극복이 얼마나 힘들 것인가를 잘 말하고 있다.

북한의 군사적 해결방안은 더 큰 어려움에 직면하고 있다. 북한이 “조선의 배짱”¹⁴⁾에 기반을 둔 핵억제력을 지속적으로 추진하는 경우에, 남북한의 정치/군사관계는 대단히 불안정해질 것이며, 동아시아는 핵 확산의 연쇄반응 가능성에 직면하게 될 것이다. 그리고 북미관계는 예측 불가능한 일촉즉발의 위기를 맞이할 것이다. 동시에, 한국경제는 커다란 타격을 받게 될 것이다. 따라서 군사적 해결방안은 문제를 해결하는 것이 아니라 더 큰 문제를

10)외무성 대변인 2003/12/9, 2004/2/29, 2004/3/10

11)외무성 대변인, 2004/4/29, 조선중앙통신, 2004/5/10

12) 외무성 대변인, 2004/5/17

13) 로동신문 2004/3/8

14) 북한 로동신문 정론 2003/1/9

제기하게 될 것이다.

- 북한은 미국의 대북적대시정책의 전환, 평화적 해결을 위한 동시일괄타결안을 북 핵문제의 해결책으로 제시하고 있다.
- 북한은 미국이 주장하는 완전하고 검증가능하며 불가역적인 핵폐기(CVID)의 요구에 대해서 검증가능한 주한미군의 철수와 북미평화협정 체결 및 관계정상화를 내용으로 하는 완전하고 검증가능하며 불가역적인 안전담보를 요구하고 있다.
- 북한은 시간 끌기와 한미이간전술을 구사하면서 협상에 임하고 있으며, 만약 6자 회담에서 핵문제가 타결되지 못할 경우에는, 군사적 해결을 위해 핵억제력을 강화하는 방안을 고려하고 있다.
- 현재 북한이 요구하고 있는 미국의 대북적대시정책 포기와 핵억제력의 지속적 추진이라는 두 가지 대안은 현재로서 모두 성사되기 어려우며, 한반도에 위기를 가져올 가능성이 높다.

미국의 반테러전과 대북정책

미국의 해결방안도 어려움에 직면하고 있다. 미국은 한반도 핵문제를 1990년대에는 미국이 주도하는 세계군사질서에 불안정을 가져다주는 핵확산 문제로 다루었다. 9.11테러 이후 미국은 북한 핵문제를 반(反)대량살상무기 테러전의 시각에서 접근하고 있다. 부시 대통령이 "국가안보전략보고서(National Security Strategy Report)"¹⁵⁾에 이어 발표한 "반테러전 국가전략(National Strategy for Combating Terrorism)"¹⁶⁾은 미국의 이러한 입장을 선명하게 다시 한번 강조하고 있다. 보고서는 21세기 테러조직의 지구 그물망화, 첨단기술화, 대량살상무기 사용가능화의 새로운 변화를 지적하고 있다. 그리고 반테러전의 기본전략으로서, 테러조직을 파괴하고, 테러조직의 지원을 막고, 테러가 자라날 수 있는 기반을 약화시키고, 마지막으로, 미국을 방어하는 것을 강조하고 있다.

그 중에서도 테러조직의 지원을 막기 위해서, 미국은 전 세계국가들을 테러지원국, 반테러전 지원국, 그리고 주저하는 국가들로 나누어 새로운 반테러 동맹 체제를 구축하고 있다. 특히, 북측은 7대 테러지원국 중의 하나로 분류되고 있다.

15) 2002년 9월 <http://www.whitehouse.gov>

16) 2003년 2월 <http://www.whitehouse.gov>

부시행정부는 이러한 입장을 이라크전 승리이후 보다 자신감 있게 그리고 구체적으로 밝히고 있다. 부시대통령은 5월1일 에이브러햄 링컨 항공모함에서 이라크전투작전의 종료를 공식 선언하면서 “이라크전은 2001년 9월 11일에 시작해 아직까지 계속하고 있는 반테러 전들중 하나의 승리”¹⁷⁾ 라고 말했다. 9.11은 오사마 빈 라덴이 얘기하는 것처럼 “미국 중말의 시작”이 아니라 지구테러 그물망과 지원세력 종말의 시작이라는 것이다. 동시에, 그는 첨단정밀무기와 새로운 전술에 힘입어 새로운 전쟁이 가능함을 시사하면서, 이를 통해 국민들의 피해를 최소화하면서 위협하고 공격적인 정권을 붕괴시킬 수 있었다고 말하고 있다.

부시대통령은 5월 한미정상회담에서 북핵의 평화적 수단 제거와 한반도 평화와 안정에 대한 위협 증대의 경우에 추가적 조치(further steps)의 검토에 합의하고, 미일정상회담에서 북한이 상황을 더욱 악화시킬 경우 더 강한 조치(tougher measures)가 필요하다고 합의했다.

부시대통령은 G8정상회담회담에 참석하러 가는 길에 폴란드의 크라코우에서 평화의 최대의 적은 대량살상무기의 확산이라고 지적하고, 이러한 확산과 싸우기 위한 새로운 노력으로서 대량살상무기의 확산방지구상(Proliferation Security Initiative: PSI)을 추진하고 있음을 밝혔다.¹⁸⁾ 이 구상은 대량살상무기의 확산을 막기 위해서 외교적 대화를 가능한 한 추진하지만, 동시에 미국과 반테러 동맹국들은 필요한 곳에서는 경제제재, 저지와 나포, 선제공군사력등과 같은 강한 수단 등을 동원할 것이라는 것이다.¹⁹⁾

부시대통령은 2004년 2월 11일 미국방대학교에서 대량살상무기 위협의 대응 방안에 대한 강연에서 확산방지구상의 중요성을 다시 한번 강조했다. 그는 미국 및 세계가 당면하고 있는 최대의 위협을 대량살상무기 테러라고 강조하고, 특히 최근에 밝혀진 칸 농축우라늄 암시장 지구네트워크를 상세히 설명한 다음에, 대량살상무기 테러를 막기 위해 보다 강력한 대응 방안을 제시하고 있다. 그중에서도, 현재의 선적과 이전방지 중심의 확산방지구상은 국제경찰을 비롯한 모든 수단을 동원한 범 집행의 국제적 협력을 새롭게 포함해야 한다고 강조하고 있다.²⁰⁾

따라서, 부시 행정부는 북한 핵문제를 반테러전의 틀, 보다 구체적으로는 확산방지구상의 틀로 다루고 있다. 북한의 협상/억제의 이중 핵정책에 대해서, 미국도 6자회담과 확산방지구상의 이중 대응을 하고 있다. 6자회담의 미국 대표인 국무부 동아시아 태평양 차관보 제임스 켈리(James A. Kelly)는 미국의 대북핵외교의 기본원칙을 완전하고 검증가능하고

17) <http://www.whitehouse.gov>

18) 2004년 5월 31일 <http://www.whitehouse.gov>

19) John R. Bolton, Under Secretary for Arms Control and International Security/Testimony before the House International Relations Committee, 2004/6/4, <http://www.state.gov>

20) <http://www.whitehouse.gov>

돌이킬 수 없는 핵폐기와 다자회담의 틀로 요약하고 있다.²¹⁾ CVID 원칙은 북한의 플루토늄 프로그램, 우라늄 농축 프로그램, 그리고 현존하는 핵무기들을 포함하는 모든 핵 프로그램들을 최근의 리비아의 경우와 같이 검증 가능하고, 다시 재구성할 수 없도록 폐기해야 한다는 것이다. 이러한 미국의 대북정책의 원칙은 최근 6월에 열린 G-8 회담에서 재확인된 바 있으며, 더욱 강화된 세계적 확산방지 원칙으로 CVID가 다시 한번 강조되고 있다. 그러나 북한이 협상과정에서 미국의 대북 핵외교의 원칙을 받아들이지 않고, 억제정책을 강화하는 경우에, 미국은 확산방지구상의 틀에 따라 협상외교를 넘어서서 경제제재를 비롯한 조치들을 추진하고, 효과가 없는 경우에는 체제변환을 검토하게 될 것이다. 최근 켈리 차관보는 확산방지구상과 별개로 위폐와 마약의 거래를 막는 국제적 연계망인 불법행위방지구상 (Illicit Activities Initiative)도 언급하고 있다.²²⁾ 그리고 마지막 수단으로서 군사제재를 남겨두고 있다.

미국무부 정책기획국장 미첼 라이스(Mitchell B. Reiss)는 북한의 지도부가 지난 10여 년 동안 얼마나 많이 좋은 기회를 놓쳐서 오늘의 어려움을 겪게 되었는가를 지적하고, 다시 한번 역사적 선택의 기회를 맞이하였음을 강조하고 있다. 그는 미국이 원하는 것은 “단순히 대량살상무기 없는 북한이 아니라 북한의 정상국가로의 변환이라는 것이다.” 북한의 지도부가 변환국가의 변환된 관계를 선택할 때에만 미국을 비롯한 관련당사국들의 도움을 받게 될 것이나, 그러나 핵프로그램을 버리지 않는다면, 미국은 확산방지구상을 추진할 수밖에 없다는 것이다. 그리고 북한이 보여야 할 행동으로서, 국제사찰단의 입국 및 감시활동 허용, 1994년 이전 핵에 대한 설명과 IAEA의 규범 준수, 플루토늄 및 우라늄 방식의 핵 폐기, NPT로의 복귀 등을 요구하고 있다.²³⁾

미국의 대북협상전략은 단순히 북미관계에 의해서만 결정되지는 않는다. 미국은 21세기 대테러전쟁을 수행하면서, 세계전역에 걸친 여러 국면을 동시에 고려하면서 대북협상에 임하고 있다. 현재 미국은 이라크전후처리 과정에 힘을 쏟고 있으며, 이 과정에서 대북협상의 금지선을 설정하지 않음으로써 이라크와 북한 양 국면에 모두 얽매이게 되는 상황을 피하고 있다. 또한 미국은 북미 양자협상에서의 부담과 책임을 분산시키고, 타결이 어려운 현 상황에 대처하기 위하여 협상의제를 다양하게 펼쳐 부담을 줄이는 협상전략을 채택하고 있다.

21) James A. Kelly, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs "Ensuring a Korean Peninsula Free of Nuclear Weapons"/ Remarks to the Research Conference-North Korea: Towards a New International Engagement Framework, 2004/2/13, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2004/33064.htm>, 켈리차관보는 북한에 대한 미국의 정책을 언급한 후에 불법행위방지구상을 언급함으로써 북한에 대한 대북정책의 일환으로 이를 구상하고 있음을 암시하고 있다.

22) James A. Kelly, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs "An Overview of US-East Asia Policy" Testimony before the House International Relations Committee, 2004/6/2, <http://www.state.gov>

23) Michell B. Reiss, Director of Policy Planning, North Korea's Legacy of Missed Opportunities/ Remarks to the Heritage Foundation. 2004/3/12, <http://www.state.gov>

미국의 구상이 구체적으로 한반도에서 어떻게 전개될 것인가 하는 문제의 관건은 북한의 대응방식과 중국의 협조여부에 달려 있다. 미국의 다자회담을 통한 북핵문제 해결 노력과 북한의 평화적 해결방법이 제대로 어울리면 북핵문제 해결의 돌파구를 찾을 수 있다. 그러나 부시행정부의 CVID원칙과 북한의 '동결과 보상'원칙을 비교해 보면 평화적 해결의 앞날이 험난하다는 것을 쉽게 알 수 있다.

그러나, 평화적 해결의 돌파구를 마련하지 못해, 미국이 중국의 동의 또는 묵시적 동의를 얻어 북한의 핵개발을 막기 위해 반테러전의 틀에서 경제제재를 넘어서서 체제변환과 군사제재 가능성을 타진하는 경우에, 북한의 핵억제력 강화는 한반도와 동북아의 군사적 불안정성을 급속히 심화시킬 것이다.

- 미국은 21세기 국가안보전략의 핵심으로 반테러전을 상정하고 있으며, 이를 위해 대량살상무기 확산 방지와 반테러동맹체제의 구축을 추진하고 있다.
- 미국은 북한을 테러지원국으로 분류하고 핵문제를 반(反)대량살상무기 테러전의 시각에서 다루고 있다.
- 미국은 단지 핵 없는 북한이 아닌 정상국가로 변화된 북한과 교섭을 한다는 강경한 정책을 고수하고 있으며, 이러한 배경에서 완전하고, 검증가능하며, 돌이킬 수 없는 핵폐기(CVID)를 6자회담 타결의 궁극적인 목적으로 삼고 있으며, 이를 보증하는 북한의 선행동, 예를 들면 핵폐기를 전제로 한 핵동결을 선결조건으로 내세우고 있다.
- 미국은 6자회담을 추진함과 동시에, 확산방지구상에 기반 한 경제제재, 체제변환, 군사제재의 대안을 추진할 것을 준비하고 있다.

한국의 북핵정책

북한이 생존권을 명분으로 핵정책을 끝까지 포기하지 않고, 미국은 북한의 핵개발을 막기 위해 마지막 수단까지를 검토하는 경우에, 현재 노무현정부가 기대하고 있는 북측의 핵개발금지과 핵문제의 평화적 해결²⁴⁾은 서로 모순되기 때문에 동시에 해결하기는 불가능하다.

24) 노무현대통령취임사 2003/2/25

노무현대통령은 2003년 5월 중순 한미정상회담에서 부시대통령과 함께 “국제적 협력에 기반하여 평화적인 수단을 통해 북한 핵무기 프로그램의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 제거를 위해 노력해 나간다는 강력한 의지를 재천명하고,” 동시에 “한반도에서의 평화와 안정에 대한 위협이 증대될 경우에는 추가적 조치의 검토가 이루어지게 될 것이라는데 유의하면서, 문제의 평화적 해결이 이루어 질 수 있다는 확신을 표명하였다.”

노무현대통령은 6월초 한일정상회담에서 고이즈미수상과 함께 “북한의 핵무기 보유는 물론 어떠한 핵개발 프로그램도 용인하지 않을 것임과 이 문제를 평화적 외교적으로 해결하는데 합의하였다.” 그리고, 노대통령은 한국기자단과의 간담회에서 북핵문제의 대화를 통한 평화적 해결에 상당한 자신감을 피력했다.

그러나, 두 번의 정상회담과정에서, 미국과 일본은 북핵문제를 다자회담과 확산방지구상이라는 구체적이고 명확한 대화와 압력의 이중접근 틀로 다루고 있는 반면에, 한국은 북핵문제를 대화는 명확히 하되, 압력은 막연한 암시를 하는 애매한 이중접근 틀로 다루기를 희망함으로써, 한미일간에 미묘한 입장 차이를 보여주었다. 보다 심각한 것은, 현실이 우리 정부의 기대처럼 풀려가지 않는다는 것이다

한국은 8월말 베이징 1차 6자회담에서 북한핵문제 해결방안으로서 3단계 상호 병행조치를 제안했다. 1단계는 북한이 핵폐기 용의를 표명하고 나머지 참가국들은 북한의 안보 우려를 해소할 용의를 표명하고, 2단계는 북한의 핵폐기와 함께 나머지 참가국들의 상응조치를 논의하고, 3단계는 핵문제의 관심사항이 해결되면 북한과 참가국간에 포괄적인 관계 개선을 추진하는 것이다.²⁵⁾

한국은 2004년 2월말 베이징 2차 6자회담에서 북한의 ‘핵동결 대 대응조치’제안에 대해 북한의 모든 핵프로그램에 대한 핵활동, 핵물질 및 관련시설을 동결하고, 이를 검증하며, 핵폐기안 마련을 위한 단기간의 동결을 제의하고, 북한이 이를 수용할 경우 동결기간동안 잠정적으로 에너지를 지원하는 방안을 검토할 것을 제의하였다.²⁶⁾ 한국은 동시에 3단계 대북 안전보장을 제안하였다. 1단계로 북한이 핵폐기 의사를 표명하고 나머지 참가국들의 다자 안전보장을 문서화하고, 2단계로 대북안전보장 공동선언을 통해 잠정적으로 북한에게 실효적 안전보장을 제공하고, 3단계로 북한의 핵폐기 마무리 단계에서 항구적 안전을 보장하겠다는 것이다.²⁷⁾

25)외교통상부, 제1차 6자회담 결과 및 평가, 2003/8/31, <http://www.mofat.go.kr/file/division/6자회담.hwp>, 외교통상부, 제2차6자회담 이수혁 한국수석대표 언론브리핑-3 http://www.mofat.go.kr/ko/division/am_2_list.mofat

26)외교통상부, 제2차 6자회담결과, http://www.mofat.go.kr/file/division/div_issue/2차%206자회담%20결과.hwp, 2004/3/2

한국의 이러한 노력은 한국정부의 기대와는 달리 쉽사리 가시적 성과를 거두기 어렵다. 우선 미국의 CVID원칙과 북한의 동결원칙은 타협안을 찾기 어렵다. 한국의 핵폐기안을 마련하기 위한 단기간의 동결안은 일시적으로 북한과 미국의 동의를 얻더라도 원칙이 바뀌지 않는 한 장기적으로 지켜지기 어렵다. 한국정부는 미국의 CVID원칙과 북한의 동결원칙의 역사적 그리고 정치적 의미를 보다 깊이 있게 이해해야 한다. 다음으로 한국정부의 3단계 대북 안전보장안도 북한이 받아들이기는 현실적으로 어렵다. 북한의 서면 불가침담보는 단순히 법적 담보만을 의미하는 것이 아니라 동시에 정치적 그리고 군사적 담보를 포함하는 것이다. 따라서 한국과 북한의 안은 사실상 거리가 멀다.

한국은 현재 북미 간의 현격한 입장 차이를 인식하고, 한국이 미국과 북한에 대해 행사할 수 있는 정책수단이 일정한 제한을 가지고 있다는 점을 인식하고 있다. 한국이 그간 대북경제지원을 통해 북한에 대한 정책수단을 축적하여 왔으나, 북한의 대미협상이 북한의 정권과 체제의 생존을 걸고 있는 중대한 의제에 관한 것이고 보면, 한국의 경제적 대북 정책수단도 한계에 봉착할 수밖에 없을 것이다. 따라서 한국은 북핵문제의 타결보다는 외교적 협상 경로의 진행에 초점을 맞추는 과정 관리의 전략을 택하고 있다. 이러한 과정관리의 전략이 어떠한 방향에서 북미간의 입장조율을 서서히 이끌어 낼 수 있을지가 관건이다.

- 한국이 북핵문제 해결의 3원칙으로 내세운 북핵불용, 평화적 해결, 주도적 역할은 상호 모순되기 때문에 추진에 어려움이 따른다.
- 한국은 다자회담과 확산방지구상의 이중접근에 기반 한 미국과 일본의 입장과는 차이를 보이고 있으며, 이는 대북압박의 대안에서 특히 그러하다.
- 한국이 1, 2차 6자회담에서 제안한 3단계 안은 미국의 CVID 원칙과 북한의 동결원칙의 입장 차이를 줄이기에는 한계가 있다.
- 한국은 북핵문제의 해결이라는 결과보다는 6자회담 진행 과정에 주력하는 과정관리의 입장에 치중하고 있다.

향후 전망과 정책제언

베이징 6자회담은 20세기 냉전사의 역사적 유물인 북핵문제의 해답을 찾아보려는 힘든 노력을 계속하고 있다. 설혹 마련하더라도 쉽사리 지켜지기 어렵다. 왜냐하면, 미국과 북한

27)외교통상부, 제2차 6자회담 이수혁 한국수석대표 언론브리핑-3, http://www.mofat.go.kr/ko/division/am_2_list.mofat

의 원칙은 근대의 일국 중심적 이분법 사고의 전형적 표현이기 때문이다. 미국의 다자회담을 통한 CVID원칙 실현 모색은 9.11이후 미국 주도 반테러전의 다단계중 외교전 단계이다. 따라서 북한이 끝까지 핵정책을 바꾸지 않는다면, 부시행정부의 확산방지구상은 정권변환을 위한 경제제재를 추진하며, 대량살상무기 이전을 막기 위해 선박을 제지하고 나포하며, 21세기형 군사제재까지도 배제하지 않는 구체적 내용을 포함하고 있다.

북한의 무기수출, 마약밀매, 불법송금은 모두 합쳐 연10억 달러가 넘는 것으로 추정되고 있다.²⁸⁾ 지난 해 수출 7억 달러, 수입 17억 달러로 10억 달러의 무역수지 적자를 본 북한에 연 10억 달러 이상의 외화수입을 봉쇄한다는 것은 단순한 대화를 위한 압력이 아니라 체제 사활의 문제다. 따라서 북한의 확산방지구상 비난은 “미친개에게는 몽둥이가 제격이다”라는 표현에서 보듯이 격렬하다. 한편, 미국의 입장도 단호하다. 미국은 북한의 강경한 비난을 북한의 전형적 벼랑끝 외교의 일환으로 간주하고, 북한이 성의 있게 다자회담에 임하지 않는 한, 확산방지구상을 현실화하는 단계를 밟고 있다.

북한의 동결과 보상의 원칙도 미국의 대북적대시정책 전환을 위한 평화적 방법이기 때문에 쉽사리 변화를 기대하기 어렵다. 더구나, 미국이 확산방지구상을 본격적으로 추진하게 되는 경우에는, 북한은 핵억제력 강화라는 군사적 방법을 배짱외교의 당연한 표현으로 벼랑끝까지 시도할 것이다. 따라서 제3차 베이징 6자회담이 북핵문제 해결을 위한 기본합의에 이르지 못한다면, 미국의 확산방지구상과 북한의 핵억제력 강화의 악순환 위험성은 빠른 속도로 증가하게 될 것이다.

따라서 한국정부의 조심스러운 낙관론과는 달리 북핵문제의 해결은 훨씬 어려운 숙제라는 것을 명심해야 한다. 지금까지 2차에 걸친 6자회담의 경로를 볼 때, 3차 6자회담에서 대타결이 이루어지기는 어려울 것이며, 근본적인 변화 없이 지속되고 있는 각 당사자들의 입장이 대립을 보이며 지속될 것이다. 한국의 과정관리 및 해결책 제안의 노력은 일정한 한계에 부딪힐 수밖에 없으며, 따라서 미국과 북한이 6자회담을 통한 협상 이외의 경로로 치달을 경우, 이에 어떻게 대처해야 할지 중장기적인 안목으로 대처방안을 마련해 놓고 있어야 할 것이다.

현재까지 중국은 미국과 북한의 입장을 전달하고 조율하는 중재자의 역할을 수행하고 있다. 지난 16차 당 대회에서 나타났듯이 중국은 21세기 첫 20년의 3대 역사적 임무를 “소강(小康)사회 건설” “중국의 통일 대업 추진” “세계평화 수호와 공동발전 추진”으로 규정하고 있다. 이에 따라 중국은 한반도에서의 핵심적 전략목표를 최소한 중국이 소강사회를 전면적으로 건설하는 시기만이라도 한반도의 평화적 환경을 유지하는 것으로 규정하고 있다.

28)Raphael F. Perl, Drug Trafficking and North Korea: Issues for U. S. Policy, CRS Report for Congress, December 5, 2003 http://www.nautilus.org/DPRKBriefingBook/terrorism/CRS_RL32167_NKDrugTrafficking.pdf

또한 중국은 한반도가 동북아의 번영과 안정을 유지하는 토대가 되어야 하며, 적대 해양세력이 대륙을 위협하는 최전방이 되지 말아야 한다는 목표를 가지고 있다. 자국의 장기적 전략목표를 일관되게 의식하는 가운데, 중국이 내세우고 있는 한반도 핵문제 대응방안은 북핵 문제를 외교적 방법을 통하여 해결하고, 한반도 비핵화를 실현하며, 한반도의 평화와 안전을 수호하고, 또한 미중관계의 발전을 도모하면서 북중 간의 전통적 우의를 수호하는 것으로 요약할 수 있다. 이러한 전략은 중국의 안정과 발전, 미중관계에서의 이익확보, 중국통일과 같은 우선적 목표의 달성 등을 고려한 상황에서 파생되어 나오는 것으로, 향후 중국이 미중관계, 북중관계의 역학 속에서 자국의 이익을 위해 향후 어떠한 대안을 선택할지 현재로서는 전망이 불투명하다. 이러한 과정에서 중국의 중재자 역할에 대한 정확한 수준의 기대와 요구의 수준을 항상 신중히 설정해야 할 것이다. 만약 중국이 21세기 중국의 지속적 성장을 위해 보다 21세기적인 북한 정치주도세력의 등장을 기대하게 된다면, 미국의 경제전과 정치전은 북한의 변환에 기여하는 결과를 낳을 것이다.

그렇다면, 북핵문제를 어떻게 풀어야 할까? 한반도 핵문제의 21세기적 해결방안은 현재와 같은 좁은 의미의 민족적 공조와 국제공조라는 이분법적 갈등을 넘어서서 민족적 국제공조라는 한 단계 높은 차원에서 찾아야 한다. 국제공조 없는 민족공조는 자신의 생존권과 자주권을 극대화하려는 과정에서, 타자의 자주권과 생존권을 침해함으로써, 결과적으로 국제적 규제의 가능성을 높이게 된다. 반면에, 민족공조 없는 국제공조는 한반도의 핵문제를 해결하기 위한 과정에서, 민족의 자주권과 생존권이 충분히 고려되지 않을 위험성이 있다. 이러한 어려움을 현명하게 극복하기 위해서는, 민족공조와 국제공조를 함께 추진하여, 한반도, 동아시아, 그리고 세계의 생존권과 자주권을 서로 모순되지 않게 확보해야 한다.

민족적 국제공조로 북핵문제를 풀기 위한 첫 단계는 북한의 21세기 지도부가 북한의 자주권과 생존권을 핵무기가 아닌 21세기적 방안으로 확보할 것을 선언하는 것이다. 그리고 그 구체적 표현으로서, 한반도 비핵화 공동선언을 재확인하고, 국제원자력위원회의 핵안정협정을 적극적으로 준수하고, 핵확산금지조약을 준수하며, 이러한 약속들을 실천에 옮겨야 한다. 동시에, 21세기 자주생존권을 위해서는 최소한의 방어적 안보, 다자적 정치안보, 개혁개방을 통한 경제안보를 추진해야 한다.

한편, 미국 및 관련당사국들은 북한의 21세기 지도자가 21세기 문명표준을 효율적으로 추진할 수 있도록 군사, 경제, 정치적 담보를 적극적으로 제공할 것을 합의해야 한다. 북한의 생존권을 21세기적으로 담보하기 위해서는 미국의 불가침선언이나 조약과 같은 법적 담보만으로는 부족하다. 미국이 성실하게 법적 담보를 이행하도록 관련당사국들의 다자 담보가 동시에 필요하다. 경제적 담보는 21세기 아시아판 마샬 플랜 수준의 다자지원을 모색해야 한다. 그리고 핵무기 없는 21세기 문명표준을 추구하는 북한의 정치 주도세력에 대한 다자적 정치 담보를 약속해야 한다.

문제의 핵심은 21세기 북한의 새로운 정책방향이 현실적으로 어떻게 자리 잡느냐에 달려 있다. 문제는 생각만큼 복잡하지 않을 수 있다. 21세기 북한지도부가 자주생존권을 21세기 방식이 아니라, 19세기 위정척사 방식으로 얻으려고 한다면, 체제유지비의 기하급수적 증가로 결과적으로 21세기에 다시 한번 19세기처럼 역사의 중심 무대에서 밀려날 것이다. 북한이 21세기 방식을 추진하는 경우에는 이를 제대로 추진할 수 있는 새로운 지도부의 리더십이 불가피하다.

북한과 미국 및 관련당사국들이 21세기 기본합의 내용을 구체적으로 실천에 옮기는 다음 단계에 들어서면, 한반도 핵문제 관련 당사국들은 핵문제의 평화적 해결방안을 마련하기 위한 만남의 형식으로 현재의 6자회담 형식을 보다 복합적으로 발전시켜야 한다. 왜냐하면, 한반도 핵문제의 성격자체가 복합적이어서, 양자 또는 다자만으로 해답을 찾기는 어렵다.

해결방안의 구체적 내용은 북한이 21세기 자주권과 생존권을 핵무기가 아닌 21세기 문명표준의 추구로서 확보하겠다는 새로운 정책방향을 국제적으로 공인 받기 위해서, 군사적 이용 가능성이 있는 핵시설 및 물질의 폐기 및 사찰문제를 포함해야 할 것이다. 한편, 미국 및 관련당사국들은 북한 지도부의 21세기 정책방향을 현실적으로 돕기 위한 군사, 경제, 정치적인 방안을 구체화해야 할 것이다.

북한과 미국이 잠정적으로 채택하고 있는 외교적 대안이 군사적 대안으로 치달을 경우, 양국의 입장은 첨예하게 충돌하며, 한반도와 지역질서에 치명적인 결과를 가져올 것이다. 한국은 북한과 미국의 국가이익을 명확히 파악할 수 있는 입장에 있다. 북한과 미국의 국가이익에 치명적인 충돌로 치달았을 때 야기될 수 있는 결과를 정확히 파악하고, 6자회담의 당사자 모두에게 인식시켜 현실적인 대안을 찾도록 독려해야 할 것이다.

한반도, 동아시아, 그리고 세계질서의 평화와 번영에 기여할 수 있는 21세기 기본합의서가 마련되고, 이러한 합의를 관련당사국들이 실천에 옮길 때, 한반도는 21세기 신문명에 합류할 기회를 맞이하게 될 것이다. 그리고 21세기 동북아 평화건설은 조심스러운 첫발을 내딛게 될 것이다. 반면에, 한반도 핵문제의 핵심당사국들이 21세기 기본합의서 마련에 실패하고, 핵억제력 강화와 반대량살상무기 테러전의 악순환을 계속할 때, 21세기 동북아평화건설은 엄청난 어려움을 맞이하게 될 것이다.

21세기 신문명국가의 건설을 통한 북핵문제의 해결은 21세기 한반도 평화의 사활이 걸려 있을 뿐만 아니라, 21세기 동북아 평화건설의 첫출발이다. 그러나 이러한 초석위에 동북아평화라는 아름다운 건물을 완성하기 위해서는 동북아국가들이 19세기 이래의 역사적 어려움을 극복할 수 있도록 창조적 노력을 기울여야 한다.

19세기 중반이래의 동북아 무대가 근대 국민국가의 부국과 강병 추구라는 두 개의 무대를 중심으로 짜여졌다면, 21세기 동북아 무대는 그물망국가들의 평화, 번영, 정보/지식, 문화, 생태균형의 복합무대로 짜여져 가고 있다. 따라서 동북아 평화건설도 더 이상 일국중심의 부국강병을 통해서 가능한 것이 아니라, 그물망국가를 기반으로 한 열린 동북아 그물망을 복합무대에서 얼마나 잘 짜 나가느냐에 달려 있다. 따라서 북핵문제의 21세기적 해결은 단순한 한반도의 문제가 아니라, 21세기 동북아 공생(共生)무대의 미래가 걸린 문제다.

- 장기적으로 한국은 민족적 국제공조를 통한 북핵문제의 해결이라는 한 단계 높은 차원에서의 해결책을 고안해야 한다. 북핵의 21세기적 해결은 단순한 한반도의 문제가 아니라 21세기 동북아 공생무대의 미래가 걸린 문제이다. 타자와 우리 민족의 자주권과 생존권을 동시에 고려하는 관점이 필요하다.
- 중기적인 관점에서 보면 북핵문제 자체가 복합적인 만큼, 관련당사국들이 기본적 합의를 이루고 나면, 현재의 6자회담을 보다 복합적으로 발전시키고, 양자, 다자를 결합하여 사안에 따라 적극적으로 운용하여야 할 것이다.
- 반면, 한국정부는 6자회담이 성과를 거두지 못하고, 북한과 미국의 전략이 대립하여, 강압외교를 거쳐 결국 군사적 충돌로 이어질 때의 결과를 정확히 파악하여 그 치명적 결과를 6자회담의 당사자들에게 인식시켜야 할 것이다.
- 단기적으로 북핵문제의 해결을 위해서는 21세기적 방식을 추구하는 북한 지도부의 새로운 리더십이 필요하다. 새로운 리더십을 기반으로 북한은 한반도 비핵화 공동선언 재확인, 국제원자력기구 및 핵확산금지조약의 규범준수 등을 실천해야 한다.
- 미국 및 당사국들은 북한에 대해 다자적인 법적, 경제적, 정치적 담보를 약속하여 북한이 21세기적 해결책을 추진할 수 있도록 합의해야 한다.
- 한편, 한국정부는 6자회담의 지속을 위하여 협상의 과정을 관리해 나가되, 북미간의 전략적 변화를 정확히 파악하여 현실적인 대책을 세워나가야 할 것이다. 현재 한국은 북한의 입장을 고려하여 CVID 용어를 변경할 것과, 한국이 이미 제안한 바 있는 3단계안의 적극적 고려를 미국에 제안하여 일정한 반응을 얻은 바 있다. 그러나 미국이 CVID 용어 변경을 고려하고, 핵폐기에 관한 기존 입장을 고려한다 하더라도 대량살상무기 확산에 관한 미국의 입장과 북핵문제의 처리원칙이 변화한 것은 아니라는 사실을 직시하여야 할 것이다.