

# 한반도 평화정착을 위한 북핵 해결 전략

전봉근(통일부)

## ◇ 목 차 ◇

- I. 서론
- II. 북핵 해결 전략 비교 분석
  - (1) 봉쇄론
  - (2) 방치론
  - (3) 협상론
  - (4) 포용론
  - (5) 소결론
- III. 북핵사태 순환주기: 제네바합의체제 붕괴 원인과 교훈
  - (1) 북핵 순환주기론
  - (2) 제네바합의 붕괴 원인과 교훈
- IV. 북핵 해법
  - (1) 북핵 해결 3원칙
  - (2) 북핵 협상 4원칙
  - (3) 북핵 3단계 일괄타결 구상
- V. 결론

## I. 서론

북한의 핵개발은 한국의 안보에 대한 최대 위협요인이며, 동북아의 평화와 세계 비확산레짐까지 위협하고 있다. 한국과 미국, 국제사회는 북한의 핵개발을 저지하기 위하여 90년대 초부터 많은 외교적 노력을 기울였으나 아직 성공하지 못하고 있다. 큰 기대를 모았던 한반도비핵화공동선언(1991)은 전혀 실천되지 않고 있으며, 북·미 기본합의문(Agreed Framework, 일명 제네바합

의, 1994)은 사실상 사문화되었다. 2002년 10월부터 시작된 제2차 북핵사태의 전개양상은 90년대 초 1차 북핵사태와 비교할 때, 여러 가지 특징을 갖는다. 정책 환경의 변화도 주목할 만하다. 북핵 대응전략에 직간접으로 영향을 끼치는 중요한 변화로 다음 4가지를 들 수 있다. 첫째, 6자회담이 미북간 북핵회담을 대신하였다. 현재 진행되고 있는 6자회담은 2차례 전체협상(2003.8, 2004.2)에도 불구하고 아직 성공 가능성을 예단하기는 이르다. 그러나 6자회담에 참가국들이 과거 핵합의 실패의 교훈을 잊지 않는다면, 시간이 걸리더라도 보다 안정적이고 체계적이며 실천성이 강화된 합의를 만들어낼 것으로 기대된다.

둘째, 남북관계가 개선되고, 남북간에도 핵문제 협의가 가능하게 되었다. 남북장관급회담에서 북핵문제가 주요의제로 채택되고, 6자회담에 한국이 참여하여 중요한 역할을 담당하고 있다. 반면 미북간 대화채널은 과거보다 축소되었다. 남북정상회담(2000.6) 이후 남북협력 무드가 조성되고, 부시행정부 등장(2001.1) 이후 북미관계가 악화되었기 때문이다. 더 이상 90년대와 같이 한국의 이익을 무시한 북미간 직거래를 걱정하지 않게 되었다.

셋째, 북한의 대외 의존도가 심화되고 경제사회체제가 변하고 있다. 북한은 경제난을 극복하기 위하여 개혁개방을 적극적으로 추진하고 있다. 세계적 기준에는 아직 미미한 변화이지만, 북한식 체제로서는 획기적인 변화임에 틀림없다. 북한은 대외협력에도 적극적이다. 남북경협을 지속적으로 확대하고, 서방세계와 관계개선을 추진하는 한편, 해외에 경제학습단을 매년 수백 명씩 파견하고 있다. 정치군사적 측면에서의 변화는 아직 보이지 않고, 이에 대한 외부의 영향력도 매우 제한적이다.

넷째, 북한식 벼랑끝 외교와 위기의외교가 거의 사라졌다. 북한은 90년대 내내 지속된 심각한 경제난으로 식량, 에너지, 외화의 부족분을 한국, 중국, 미국, 국제사회의 지원에 의존하고 있다. 북한으로서는 과거와 달리 벼랑끝 외교 전술에 조심스러울 수밖에 없다. 미국의 정권교체도 북한의 벼랑끝 전술을 제약하는 중요한 요인이다. 과거 북한의 강경책이 클린턴 정부에 대해서는 미국의 양보를 강요하는 지름길이었으나, 부시 행정부에게는 오히려 대북 공세의 명분이 된다. 북한으로서는 성과가 보장된다는 확신이 없다면 상당한 자기희생을 수반하는 벼랑끝 전술을 굳이 선택할 동기가 약해질 것이다. 벼랑끝 전술을 무

력화시키기 위한 미국의 북한 무시 전략도 어느 정도 효과가 있다고 본다.

결국 현재 한국은 90년대에 비하여 유리한 북핵 정책 환경에 놓여 있다고 볼 수 있다. 이러한 기회를 잘 활용하는 것은 정부와 전문가의 몫이다. 아래에서는 북핵 전략과 해법 수립에 도움이 되는 다양한 방안을 제시하고 있다. 우선 대북 정책노선과 이에 따른 북핵 해법을 비교 분석하고, 과거 북핵사태 해결과정과 관련하여 북핵사태 순환주기론을 제기하고 제네바합의체제의 붕괴 원인을 분석하고자 한다. 마지막으로 북핵 해결 3원칙과 북핵 협상 4원칙을 제시하고, 항구적이고 안정적인 북핵 해법을 찾는 차원에서 북핵 3단계 일괄타결 구상을 예시적으로 제시한다.

## II. 북핵 해결 전략 비교 분석

1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴선언을 계기로 본격화된 북핵 해법 논쟁은 1994년 여름의 북핵위기와 더불어 정점에 달했다. 마침내 미북 제네바합의 체결(1994.10)을 고비로 북핵 해법에 대한 논란은 일단락되었고, 제네바합의는 대안 부재의 인식하에서 북핵문제를 관리하는 실질적이고 효과적인 시스템으로서 작동하여 왔다.

그러나 미국의 신임 공화당 행정부는 2001년 6월 대북정책의 재검토 끝에 “제네바합의 이행 개선”을 새로운 대화의제로 제기하여 북핵문제와 그 해법 논쟁의 판도라 상자를 다시 열었다. 북핵 해법 논쟁은 사실 탈냉전 시대 들어 줄곧 전개되었던 대북 정책 전반을 둘러싼 기본노선 논쟁의 대리전 양상을 띠고 있어 그 복잡성을 더했다. 따라서 이 논문은 대북 정책노선의 대강을 따라 북핵 접근방법을 분류하고, 이러한 주장의 기본가정과 구체적인 해법을 비교 검토하고자 한다. 이 토론은 각 해법에 따른 전제와 관점, 조치들의 적실성, 실현성, 효과성을 판단하는데 도움을 줄 것이다.

여기에서는 대북 정책노선이면서 북핵문제 해결 전략틀로써 봉쇄론, 방치론, 협상론, 포용론 4가지를 들고 있다. 이것은 대북 봉쇄와 포용을 양극으로 하는 정책스펙트럼을 세분화한 것이다. 이 4가지 노선은 북핵문제 해결에서 가장 중요한 준거틀로 간주되는 제네바합의에 대해서도 차별화된 평가를 갖고 있다.

제네바합의의 평가와 관련하여, 봉쇄론자는 대북 굴복론, 방치론자는 임시방편론, 협상론자는 차선론, 포용론자는 활용론을 각각 내세우고 있다. 자세한 내용은 아래와 같다.

## (1) 봉쇄론

첫째, 북한에 가장 부정적이고 강경한 대북 정책노선으로 「봉쇄론」이 있다. 국가간 관계를 영합적인(zero-sum) 경쟁관계로 규정하는 권력정치적 세계관과 선악의 경쟁으로 규정하는 원리주의적 도덕주의 관점이 복합적으로 작용한 이 시각은 불량국가(rogue state)와의 거래를 거부한다. 봉쇄론자들은 제네바합의에 대하여 미국이 북한의 핵위협에 ‘굴복’하여 경수로·중유 제공, 경제제재 해제와 관계개선 등을 ‘보상’ 하였기 때문에 마땅히 폐기되어야 한다고 주장한다.

이 시각은 ‘악의 축’ 또는 ‘불량국가’로 분류되는 북한과 어떤 거래도 거부한다. 왜냐하면 북한의 핵계획은 협상용이 아니라 실제 핵무장을 위한 것이기 때문이라고 이들은 주장한다. 북한이 체제와 정권의 안전보장을 위하여 결코 핵을 포기하지 않을 것이므로 필요시 봉쇄와 군사적 조치를 통한 체제변화와 정권교체를 해법으로 제시한다. 미국의 신보주주의자들이 이러한 입장을 견지하고 있으면서, 미국의 북핵 정책에 영향력을 행사하고 있다.

그런데 이러한 정책은 동북아정세와 한반도정세에 대한 현실인식이 부족하고, 대북 정책으로서 방향성이 결여되었다는 비판을 받는다. 탈냉전의 시대적 환경과 한반도와 동북아의 공간적 배경을 감안할 때 봉쇄와 군사조치에 한계가 있다. 한반도내 군사력의 집중, 인구의 밀집 등을 고려할 때 군사적 조치는 현실적 타당성을 결여한다. 북한의 내부 통제력, 봉쇄의 충격 흡수능력, 낮은 해외 의존도, 접경 후원국(중국)의 존재 등을 감안할 때 봉쇄의 효과도 의문시된다. 더우기 봉쇄정책은 그 과정에서 분단과 위기를 확대 재생산하는 결과를 초래할 것이다. 이런 이유로 한국정부는 대북 봉쇄론을 거부하고 있다.

## (2) 방치론

전통적 보수주의자 또는 현실주의적 보수주의자들은 북한 「방치론」을 제기한다. 이들은 북핵문제의 궁극적 해결이 매우 어렵고 군사적 옵션이 불가하다는 한반도적 현실을 인정하고, 결국 제네바합의를 통해 시간을 벌고 북한의 '개과천선' 또는 '붕괴'를 기다리는 방법 밖에 없다고 본다. 따라서 시간을 벌기 위한 '임시방편'으로서 제네바합의의 가치를 인정한다.

이 전략은 제네바합의 당시 한반도의 위기를 해소하고 압박한 NPT 연장회의에 대비하기 위하여 북한과 타협이 불가피하였다고 보았으나, 북한을 진정한 협상 상대로 인정한 것은 아니다. 이들은 북한 조기 붕괴론을 전망하고 심지어 경수로 완공 이전 붕괴를 확신하기도 하였다. 그러나 실제 북한의 개과천선도 붕괴도 발생치 않아 이 전략의 한계가 드러났다.

이 시각은 군사적 대안을 정책 옵션에서 제외하였다는 측면에서 「붕쇄론」과 차별되지만, 북한을 선의의 협상 상대로 보지 않고 붕괴만이 궁극적인 해결책이 될 것이라고 판단한다는 점에서는 판단을 공유한다. 「방치론」은 90년대 내내 국내외에 만연하였던 북한 '붕괴론'에 뿌리를 두고 있으며, 일부 전문가들이 북한 경수로가 머지않아 "우리 것"이 될 것이라고 주장한 것도 같은 맥락에서 볼 수 있다.

## (3) 협상론

실용주의적 현실주의자들은 현실주의 상황론에 입각하여 협상을 통한 평화적 해결을 추진한다. '차선택론', 또는 '대안 부재론'을 제시하면서 제네바합의 불가피론을 펼친다. 한반도의 전쟁을 피하고 북핵 능력을 제거하기 위하여, 북한과 서로 필요한 것을 주고받는 거래가 불가피하다는 것이다. 이들에 따르면, 제네바합의에는 북한의 합의사항 이행에 따라 아축의 보상도 단계적으로 이행하는 장치가 내재되어 있다고 한다.

이러한 입장은 북핵 의혹을 일거에 완전히 해소하는 것은 사실상 불가능하며, 또한 북한이 장기적으로 생존할("muddle through") 가능성이 높다는 현실적 판단을 기초로 하고 있다는 점에서 「붕쇄론」 및 「방치론」과 구분된

다. 한편 남북관계에 대한 장기적인 전망 없이 상황에 맞추어 정책을 단기적으로 응용해 나간다는 점에서는 「방치론」과 유사하다.

협상론은 북한에 대한 불신을 기초로 하되, 영합(zero-sum)경쟁을 지양하고 북한의 태도 여하에 따라서는 보상이 계속 확대될 수도 있다는 점을 부각한다. 그러나 이 전략은 북한의 핵 해결 조치에 맞추어 단계적으로 상호적 추진한다는 점에서는 소극적이고 피동적인 정책이라는 평가도 있다.

#### (4) 포용론

마지막으로 제네바합의와 경수로사업을 적극적으로 평가하는 「포용론」이 있다. 김대중 정부의 햇볕정책이 바로 이에 해당된다. 이 전략은 정책수단으로서 전쟁과 봉쇄 옵션을 거부하고 북핵위기의 확대재생산이 도움이 되지 않는다는 판단에서 출발하여, 남북관계개선과 북한의 변화라는 장기적 목표 달성을 통해 우회적으로 북핵문제의 궁극적인 해결을 추구한다. 이 전략은 제네바합의를 지지하고 관계개선과 북한개방을 최대한 활용할 것을 주장한다.

이 입장은 북핵문제를 봉쇄와 붕괴로 해결할 수 있다는 굴복론과 임시방편론을 오히려 “이상주의적” 발상으로 거부하고, 시간이 걸리더라도 협상을 통한 해결책이 가장 현실적인 방안이라고 주장한다. 대북 경수로·중유 사업을 통해 북한과 한국 및 국제사회와 접촉이 확대되고 상호의존이 심화되면, 제네바합의 이전 상황으로 복귀하지 않게 된다고 전망한다.

#### (5) 소결론

대북정책은 대개 봉쇄론과 방치론의 보수적 전략, 그리고 협상론과 활용론의 진보적 전략이 서로 경쟁하는 양상을 보였다. 제네바합의 협상 당시 봉쇄론과 포용론의 원칙론적 목소리가 있었으나, 한·미 정부 내에서는 실용주의적인 방치론과 협상론이 주로 논쟁을 벌였고 결국 이들의 연합으로 제네바합의를 수용하게 되었다.

그런데 지난 2000년 남북정상회담을 계기로 남북관계가 급진전되어 국내에서는 대북 봉쇄론과 방치론이 설 자리를 잃고 포용론과 협상론이 주류 정책으

로 자리 잡았다. 한편, 미국에서는 공화당행정부의 등장과 9·11 테러사건을 계기로 하여 북한에 대한 봉쇄론과 방치론의 설득력이 커졌고, 결국 제네바합의를 포기하게 된다. 한국과 미국은 각각 6·15 남북정상회담과 9·11 테러공격이라는 상반되는 역사적 경험을 거치면서 북한을 보는 시각이 더욱 벌어지게 된 것이다.

그러나 6자회담이 진행되면서 한미정부는 정책 조정기를 거쳐 다시 협상을 통해 핵합의를 모색하는 「협상론」으로 환원하게 된다. 외면상 정책의 일치에도 불구하고, 아직 내부 전략까지 완전히 일치한다고 볼 필요는 없다. 지난 수년간 경험의 차이로 인하여 한국이 '포용론적 협상론'의 성향을 갖고 있다면, 미국은 '봉쇄론적 협상론'의 성향에서 북한을 본다. 보다 긴밀한 정책공조가 필요한 까닭이기도 하다.

마지막으로, 위에서 대북 정책노선과 북핵 해결 전략을 이해하기 위하여 4개의 전략 틀을 제시하였다. 봉쇄론·포용론의 전통적인 2분법은 순수 담론차원에서 많이 사용되나, 실제 세계에는 보다 분화된 정책이 나타나므로 충분치 않다. 정부의 정책은 정책 환경에 반응하면서 끊임없이 진화하기 때문에 4분법도 현실세계를 전부 설명할 수는 없다. 그럼에도 불구하고, 향후 전개될 북핵 전략에 대한 논의도 위에서 토론하였던 논쟁의 범위를 크게 벗어나지는 못할 것이다.

#### ◇ 대북정책노선 비교 ◇

정책노선	봉쇄론	방치론	협상론	포용론
대북관	'악의 축' 체제 불변	'불량국가'	정상국가	동족
북핵관	핵 불포기	체제보장 핵 불포기	협상용	협상용
북핵 해법	봉쇄·군사조치 AF 폐기	경제제재 북한 붕괴	AF 복구 채찍·당근 병행	미·북 중재 대화·포용
제네바합의 평가	굴복론	임시방편론	차선론	활용론

### III. 북핵사태 순환주기: 제네바합의체제 붕괴 원인과 교훈

#### (1). 북핵 순환주기론

지난 15년간 북핵 해결을 위한 집중적 노력이 아직 결실을 거두지 못함에 따라 새로운 북핵 해법의 모색은 종래의 해법에 대한 반성에서 시작할 필요가 있다. 그동안 북핵해결과정을 분석하면, 다음과 같이 북핵위기와 대응의 순환 현상이 반복되는 특징을 볼 수 있다.

첫째, 북핵 순환주기는 보통 4단계로 구성되는데 (1) 북한의 핵도발, (2) 북핵위기 조성, (3) 일괄타결식 핵합의, (4) 핵합의 붕괴 등 순서로 반복된다. 둘째, 북핵 협상은 북한이 국제원자력기구(IAEA)의 사찰 거부, 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴, IAEA 사찰관 축출, 재처리시설 재가동 등 도발적 행위를 한 연후에 상대의 사후적인 대응조치로서 시작되는 경향이 있다. 셋째, 북한과 핵합의는 보통의 협상과정이 아니라, 파탄과 위기의 우여곡절을 거친 후에야 만들어진다. 북한은 벼랑끝 협상전술을 빈번하게 구사하여 협상을 촉진하고 합의를 강요한다. 넷째, 위기상황에서 급조된 핵합의는 지킬 수 없는 약속, 애매한 조항 등을 포함하고 있어, 재해석 또는 불이행을 필연적으로 수반하여 결국 붕괴과정에 들어간다.

북한과 핵협상은 정상적인 외교협상의 과정과 다르다. 왜 이렇게 비정상적인 협상행태와 합의 불이행 현상이 반복되는가. 다음과 같은 4가지 이유를 들 수 있다.

첫째, 미·북간 극단적인 불신, 근본적인 이해관계의 충돌, 적대감 등이 주요 원인이다. 특히 북한과 미국은 양국의 신뢰정도에 비추어 너무 높은 목표를 추구하고 있다. 미국은 북핵능력의 완전한 제거를 목표로 하고, 북한은 미국의 대북 적대시 정책 중단, 불가침협정, 경제제재 해제, 경제지원, 수교 등을 요구한다. 양측의 뿌리 깊은 불신을 감안할 때, 단계적이고 전면적인 신뢰구축 없이는 달성 불가능한 목표들이다. 설사 양측이 목표치에 동의 한다고 하더라도 구체적인 상호 조치의 순서와 등가성(等價性)에 합의하는 것도 넘기 어려운 장애물로 남아 있다. 상호 신뢰가 없는 상태에서 양국은 상대의 요구들을 액면 그대로 수용할 여유가 없다. 탈냉전시대에 국가존망의 위기를 겪고 있는 북한



은 핵능력을 쉽게 포기하기 어려울 것이다. 또한 북한은 미국의 비공식 대북 정책이 북한의 체제전환과 김정일 축출이라는 의구심을 떨치지 못하고 있다.

둘째, 그동안 북핵 해결을 위한 외교적 노력은 북한의 공세적인 벼랑끝 전술에 대한 반응적(reactive) 행동에 머무는 경향이 있었다. 북핵의 완전한 해결을 위한 로드맵을 갖고 체계적으로 접근하지 못하고, 북한의 벼랑끝 전술과 위기 조장 전술에 말려들어 뒤늦게 위기해소 차원에서 최소한의 반응만을 보였다. 불완전한 핵합의는 결국 합의의 해체와 새로운 핵사태 발생이라는 악순환을 불러 왔다.

셋째, 과거의 북핵 해법은 핵비확산이라는 도덕적 당위론을 과신한 나머지 북한의 핵개발 의지와 능력, 체제 내구력, 대외 불신감, 협상능력 등을 과소평가하였다. 마찬가지로 북핵 해결을 위한 한국, 미국과 국제사회의 의지, 위험부담 의지와 능력을 과대평가하는 경향을 보였다. 90년대 초 유행하였던 북한 붕괴론도 이러한 경향과 무관하지 않은 것으로 보인다.

넷째, 대북 협상팀은 대북 협상 자체와 합의의 창출에 집착한 나머지, 합의 이행을 보장하기 위한 장치 마련에 소홀하였다. 합의 내용을 좀 더 명확히 하고 합의 이행보장 장치를 강화하려고 시도하였을 경우, 협상이 지체되거나 또는 합의 자체가 불가능하였을지도 모른다는 점도 북핵 협상과 해법의 한계를 역설적으로 말해 준다. 그 결과 때로는 형식상의 성공에도 불구하고 합의이행 체제를 유지하는데 실패하거나 실질적으로 북핵 위협을 감소시키는데 실패하였다.

이러한 현상 인식은 당면한 북핵문제 해결뿐만 아니라 순환주기를 끊기 위한 노력도 병행해야 한다는 점을 강조하고 있다. 한국정부의 단계적이고 포괄적인 북핵 해법 모색은 이러한 문제의식에 부응하고 있다. 따라서 북핵문제 해결을 한반도비핵화와 한반도평화체제를 완성하기 위한 과정의 한 단계로 간주하고 체계적인 접근을 시도하고 있다. 북핵문제의 평화적 해결은 동북아의 평화와 번영을 위한 필요조건이라는 측면에서 노무현정부의 평화번영정책에서도 중요한 의의를 갖는다. 미정부가 목표로 하는 완전하고 검증가능하고 불가역적인 북핵능력 제거(complete, verifiable and irreversible dismantlement: CVID)도 북핵사태의 악순환을 단절하기 위한 노력의 일환으로 보아야 한다.

## (2). 제네바합의 붕괴 원인과 교훈

북핵사태 전기간에 걸친 순환주기의 파악은 북핵 해법의 완전성과 포괄성을 달성하기 위하여 반드시 필요한 작업이다. 동시에 북핵 해법의 구체적인 조치를 찾는 작업은 지난 10년 동안 작동하였던 제네바합의가 왜 붕괴하였는지에 대한 분석과 반성에서 출발해야 한다. 제네바합의체제 붕괴의 직접적인 배경으로 북한의 농축우라늄핵개발 의혹을 꼽아야 하나, 이와 별도로 제네바합의의 핵심인 경수로사업의 중단 가능성과 북한의 IAEA 사찰 중단이 예견되었다. 결과적으로 경수로사업의 중단과 제네바합의의 붕괴는 관련 정부가 이러한 개연성의 현실화를 방지하기 위한 노력을 충분히 기울이지 않았거나 또는 뒤늦게 대응하였다는 비판을 받기도 한다. 아래에서는 대북 경수로·중유사업과 사찰 문제를 중심으로 제네바합의의 붕괴과정을 간단히 설명한다.

우선 경수로 사업은 북한의 입장에서 볼 때 흑연감속로 포기에 대한 보상이며 김정일 위원장의 대미 외교전 승리를 상징한다. 그런데 북측이 고농축핵개발 프로그램의 존재를 시사(2002.10)하자 미국은 경수로 건설의 일시 중단(2003.12)으로 보복하였다. 그런데 그 이전에도 경수로 사업은 북측의 사정으로 매우 어려운 상황에 놓여 있었다. 경수로사업의 원만한 진행과 완공을 위해서는 (1) 합의서 및 계약에 대한 북측의 충실한 이행, (2) 경수로 참여국의 정치적·재정적 지지, (3) 북한의 경수로 수용 준비, (4) 북한의 사찰 수용 등을 꼽을 수 있으나, 북한은 이러한 조건을 만족시킬 능력도 의사도 갖추지 않고 있었다(전봉근, “대북 경수로사업의 성공 조건 및 전망,” 「정세와 정책」, 2000.11).

2003년 경수로 건설은 이미 6-7년 이상 공기가 지연되었고, 건설과 관련된 각종 장애로 인하여 완공시기도 불투명하였다. 구체적으로, IAEA의 사찰이 완료되지 않고, 북한의 전력망 개선, 원자력 안전체계 및 사고시 보상체제 등이 완비되지 않을 경우, 부품 공급자들은 원자력 주요 부품과 핵연료의 공급을 거부하게 될 것이다. 사업자들은 회사이익의 관점에서도 국제법을 위반하고 국가 신용도가 지극히 불량한 북한에게 물품 공급을 꺼리고 있었다. 북한이 원자력 안전체제와 핵사고시 보상체제를 완비해야 하나, 필요한 국제보험을 사는 것도 거의 불가능한 형편이었다. 기술적 관점에서 볼 때, 단위 발전소의 발전량이

송배전망으로 연결되어 있는 전체 발전량의 10%를 넘지 않아야 유사시 전체 발전체계의 안정성이 유지된다고 한다. 그러나 북한의 경우 경수로 1기의 발전량이 전체 발전량의 20% 이상에 이를 것으로 추정되어 전체 송배전체계의 안정성을 보장할 수 없다. 따라서 북한은 경수로 완공 이전에 발전량을 대폭 늘리고 기간전력망을 확충해야 하나, 기술과 재정 사정상 불가능한 것으로 보인다. 북한은 이러한 법적, 재정적, 기술적 요구를 단기간내 도저히 충족시킬 수 없다. 따라서 일각에서는 북한이 국제사회에서 정상적인 일원으로 인정받고 적절한 국가신용도를 갖춘 '보통국가'가 되기 전에는 경수로의 완공이 어려울 것이라는 분석도 있다.

중유사업은 미정부의 골칫덩이였다. 미국이 책임지고 있는 KEDO 중유사업은 원래 연간 약 3천만불 정도의 예산이 소요될 것으로 예상되었으나, 90년대 후반부터 중유 가격의 급등으로 매년 50만 톤 제공에 1억불 가까운 예산이 소요되어 큰 부담이 되었다. KEDO가 지원 중유의 군사적 전용여부를 감시하고 있지만, 북한이 자체 조달한 중유를 그만큼 군사용으로 사용할 여유가 생긴다는 비판도 제기되었다. 이러한 배경 때문에 미정부는 한국정부의 간곡한 요청에도 불구하고 작년 11월 신속하게 중유공급 중단 결정을 내린 것으로 보인다.

따라서 향후 6자회담에서 북핵문제 해결에 진전이 있기 위해서는, 경수로공사의 재개와 대체에너지 제공 문제가 반드시 해결되어야 할 것이다. 한국정부로서는 미래의 한반도 에너지 관리차원에서 경수호가 필요하다. 만약 북핵문제 해결에도 불구하고 미정부가 대북 경수로 제공에 완강히 반대할 경우, 경수로의 소유와 관리를 국제화하여 미국의 우려 해소방안에 대한 연구도 필요하다. 경수로를 화력발전소로 대체할 경우, 단기간 내 완공이 가능한 장점은 있으나 경수로에 비하여 유지비가 많이 들고, 현재 북한의 열악한 항만시설, 연료수급 및 수송시설문제 등을 감안할 때 결코 손쉬운 대안이 되지 않는다.

다음으로 북핵 사찰문제가 있다. 제네바합의체제 붕괴 원인의 하나로 북한의 사찰 거부를 들 수 있다. 2000년 말부터 제기된 '농축우라늄핵개발의혹'이 6자회담에서 주요 쟁점이 되었다. 그러나 즉각적으로 추가 핵물질 생산이 가능한 영변의 플루토늄주기 원자력시설에 대한 사찰이 보다 중요하고 시급히 해결되어야 할 문제이다. 영변핵시설의 사찰 시기와 범위는 앞으로 북핵 해법에서 가

장 중요한 문제가 되어야 한다.

사찰시기와 관련하여, 제네바합의 4조 3항은 “경수로사업의 상당부분 (significant portion)이 완료될 때, 그러나 핵심 원자력부품(key nuclear components)의 인도 이전에 …… . 북한은 안전조치를 완전히 이행할 것”으로 규정하였다. 이를 해석하면서, 북한은 “상당부분이 완료될 때”를 중시하여, 경수로 건물이 대부분 완성되고 터빈과 제너레이터 등 중요한 비(非)원자력 부품이 대부분 인도된 이후에야 IAEA 사찰을 받기 시작할 것이라고 주장하고 있다. 한편 IAEA와 미측은 “핵심 원자력부품의 인도”가 2005년으로 예정되어 있으므로 사찰 완료에 3-4년이 소요되는 점을 감안하여, 즉각 사찰을 개시해야 한다는 입장이다. 경수로 건설이 중단되는 사태를 막기 위해서 사찰이 즉각 시작되어야 하는 현실적 필요를 지적하였으나, 북한의 설득에 실패하였다.

사찰 대상과 관련, 북한이 93-4년 핵위기 때와 마찬가지로 폐기물 저장시설에 대한 IAEA의 사찰요구를 거부할 가능성이 높다. 북한이 문제시설을 군사시설이라고 주장하고 이에 대한 사찰을 ‘주권 침해’라고 주장할 것으로 보인다. 북한이 작년 10월 돌연 농축우라늄 핵개발 카드를 들고 나온 것도 영변 핵사찰에 대한 압력이 가중되고 있던 당시 상황과 무관하지 않다. 이런 관점에서 본다면, 북한은 농축우라늄 핵개발카드를 제기하여 영변 핵사찰로부터 관심을 돌리는 데 성공하였다. 북한의 핵시설에 대한 보다 침투적이고 영역이 없는 사찰을 위해서 궁극적으로 IAEA 추가의정서에 가입해야 한다. 북한이 쉽게 수용하지 않을 것으로 보이나, 북핵문제의 완전한 해결에 필요한 조치이다.

결론적으로, 이렇게 새로운 핵합의는 북한의 핵사찰 수용 시기와 범위를 명백하게 규정해야 한다. 이를 위해서 가능한 한 북핵문제의 특수성을 무시하고, NPT 체제 하의 일반적인 사찰절차를 적용하도록 해야 한다. 그리고 북한의 새로운 안건 제기로 관심 돌리기, 살라미 협상 전술 등을 저지하기 위해서 농축우라늄 포기 문제, 영변핵시설의 사찰문제, 그 외 대량살상무기문제도 일괄 타결되어야 한다. 그러나 일단 북한이 영변핵사찰에 대하여 IAEA와 즉각 대화를 개시하여 핵사찰 일정과 대상 문제에 합의한다면, 실질적인 사찰은 다른 조치와 연계하여 단계적으로 이행하는 방법도 있다.

마지막으로 고농축우라늄 프로그램 문제에 대한 의혹이 제기된 이상 북한은 의혹을 해명하는데 적극 협조해야 한다. 그리고 IAEA는 제기된 핵의혹에 대

하여 북측에 해명을 요구하고 검증할 책무가 있다. 무엇보다도 핵해결과정은 모든 핵활동에 대한 핵투명성을 높이는 조치부터 시작해야 한다. 북한이 IAEA의 정당한 사찰 요구를 거부하는 것은 어떤 명분으로도 정당화될 수 없다. 북한이 현재 188개국의 회원을 가진 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴하고서도, 국제사회의 정상적인 일원이 되고 국제협력의 혜택을 받으려고 한다면 오산이다.

## IV. 북핵 해법

### (1). 북핵 해결 3원칙

참여정부는 북핵문제를 한국의 안보에 대한 '직접적인 위협'인 동시에 동북아의 평화와 안정에 대한 중대한 도전으로 규정하고 이의 근원적인 해결을 추구하고 있다. 이를 위하여 (1) 북핵 불용, (2) 대화를 통한 평화적 해결, (3) 한국의 적극적 역할 등 북핵 해결 3대 원칙을 제시하였다(국가안전보장회의, 평화변영과 국가안보, 2004).

구체적으로 설명한다면, 우선 북한 핵문제의 근원적·포괄적 해결을 추구한다. 한반도 비핵화를 위해 북한의 모든 핵 프로그램을 완전히 제거하여 북핵문제의 재발을 방지한다. 또한 북핵과 관련 사안의 포괄적 해결을 위해 단계적 이정표를 준비한다. 이 과정에서 정부는 북한이 미·일과 관계 정상화를 통해 국제사회의 책임 있는 일원이 되도록 노력한다. 둘째, 정부는 북핵문제의 평화적 해결을 추구한다. 미국, 일본, 중국과 정상외교를 통해 대화를 통한 해결방식에 공감대를 만들고, 6자회담틀을 만들었다. 셋째, 정부는 북핵문제의 해결과정에서 직접 당사자로서 적극적인 역할을 담당한다. 특히, 6자회담에서 북핵 해법을 주도적으로 개발하고 이에 대한 공감대를 만든다. 남북대화를 통한 북핵 해결에도 적극적으로 나선다. 남북대화과 교류·협력의 기회를 활용하여 핵문제의 조속한 해결을 북한에 설득한다.

## (2). 북핵 협상 4원칙

다음으로 북핵문제를 해결하기 위한 다자협상 또는 양자 협상을 어떻게 접근할 것인가? 핵협상은 포괄적, 호혜적, 단계적, 다차원적으로(comprehensive, mutual/reciprocal, staged, multi-dimensional) 접근해야 한다. 이 4원칙은 제네바합의체제와 과거 북핵 협상의 실패를 교훈삼아 장기적으로 핵합의의 실천을 보장하는 방안을 염두에 두고 만들어졌다.

첫째, 포괄성의 원칙에 따라 북핵 협상에서는 관련국들의 우려와 관심사항이 포괄적으로 다루어져야 한다. 북한의 북미 관계정상화, 경제제재 해제, 체제보장 등 요구와 미국의 비확산·대테러 정책, 주변국의 한반도 비핵화, 한반도의 평화와 안정 요구 등이 모두 협상테이블에 올라야 한다. 북한의 플루토늄 핵개발뿐만 아니라 고농축우라늄 핵개발 계획도 동시에 협상되어야 한다. 일본이 남북자문제를 북일수교와 북핵 협상의 전제로 제기한다면, 이것도 북핵 협상과 병행하여 일북간 양자회담, 다자회담에서 거론하도록 허용해야 한다. 단, 협상의 효율성을 고려하여, 사안의 경중과 연관성에 따라 6자회담의 핵심주제, 주변주제, 양자회담 주제 등으로 분류하여 차별적으로 접근해야 한다. 포괄적으로 합의하되, 이행은 시차를 두고 상호적으로 진행하는 방법도 있다.

둘째, 호혜성의 원칙에 따라 일방의 요구를 타방에 강요하는 방식이 아니라 상호적인 합의가 만들어져야 한다. 합의의 결과는 상호 혜택이 되는 방향으로 집행되어 상호신뢰를 점진적으로 축적해 나가야 한다. 그렇지 않을 경우 장기적인 집행을 보장할 수가 없다는 것이 지난날의 교훈이기도 하다.

호혜성을 적용할 때, 동시행동과 등가성도 동시에 고려해야 한다. 동시행동이라고 하여, 반드시 시간적으로 엄격하게 동시에 이행할 필요는 없다. 보다 중요한 것은 양측 조치의 비중이 비슷해야 한다는 점이다. 그런데 관련 조치들이 정치적이거나 상징적일 경우 그 비중을 측정하기가 쉽지 않다. 국제사회의 일반적 규범을 적용하는 차원에서 북한이 불법적이고 비법적인 행동을 원상회복한다고 하여 반드시 보상을 해야 할 필요는 없지만, 북한의 핵능력 제거라는 대목표를 위하여 때로는 융통성있는 대응도 고려해야 한다. 북한의 무리한 요구를 억지하기 위하여 국제사회, 특히 중국과 보조를 맞추어 공동으로 대응해야 한다. 동시에 북한에 대한 유인책을 단계적으로 제공하기 위하여 한미일간

공조체제의 틀 내에서 3국이 동의할 수 있는 유인책을 개발하기 위한 노력을 강화해야 한다.

셋째, 핵협상은 긴급, 타결 가능한 사안부터 합의하고 이행하는 등 단계적으로 접근해야 한다. 이것은 미·북간 극심한 상호불신과 입장차이로 인하여 모든 현안을 일괄 타결하더라도 순조로운 이행을 기대할 수 없는 현실을 반영한 것이다.

예를 들면, 북측 조치사항으로 합의와 실천이 용이한 순서에 따라 단계적 조치로서 ▲ 핵폐기 약속(Pu, HEU), ▲ 핵활동 동결 및 동결 감시 사찰 복원, ▲ NPT 완전 복귀, ▲ IAEA 사찰 개시, ▲ IAEA 추가의정서 가입, ▲ IAEA 사찰 완료, ▲ 핵시설(Pu, HEU) 폐기, ▲ 물질 해외 이전, ▲ 핵폐기 완료 등을 들 수 있다. 마찬가지로 미측 조치로 ▲ 북한의 안보우려해소 표명, ▲ 관계정상화 용의 표명, ▲ 서면안전보장 제공, ▲ 대체에너지 제공, ▲ 관계정상화 협상 개시, ▲ 단계별 경제제재 해제, ▲ 경제지원, ▲ 연락대표부 설치, ▲ 국교 정상화 등을 들 수 있으며, 이들은 개별적으로 또는 조합으로 북측 조치와 교환될 수 있다.

마지막으로, 북핵문제의 해결은 미북관계 개선뿐만 아니라, 한반도평화체제 구축, 동북아평화협력체 구축 등을 포함하여 다차원적으로 접근해야 한다. 북핵문제해결, 북미관계 개선, 남북관계 개선과 평화정착, 동북아협력 진전 등은 상호 긴밀한 연관성을 유지하고 있기 때문이다. 이들 분야가 균형되게 진전된다면 상호 보완과 상승작용을 일으키지만, 불균형이 심화된다면 오히려 타분야의 진전도 저해할 수 있다. 한국의 입장에서 볼 때 한반도 평화체제 구축이 궁극적 목표가 되므로, 북핵 해결의 진전에 맞추어 한반도 평화체제 구축노력을 구체화해야 할 것이다.

### (3). 북핵 3단계 일괄타결 구상

여기에서는 북핵문제를 해결하고 동시에 한반도와 동북아 평화체제를 구축하기 위하여 한반도 평화정착과정을 3단계로 나누어 구체적인 실천계획의 로드맵을 예시적으로 제시한다. 이 로드맵은 한반도 평화프로세스를 (1)평화기반 조성, (2)평화협력 심화, (3)평화정착 단계 등 3단계로 나누고, 각 단계에 맞추

어 북핵 해결단계를 (1)핵동결과 신 핵합의 타결, (2)핵합의 이행, (3)비핵화 완성 등으로 규정하였다. 각 단계별 구체적 조치는 다음과 같다. 구체적인 조치의 순서는 북핵 해결 상황에 맞추어 신축적으로 조정될 수 있다.

첫째, 제 1단계는 「한반도 평화기반 조성」 단계로서 북핵동결과 제네바합의 대체 등 2단계로 나눌 수 있다. 우선 북한의 핵활동을 동결하여 2002.10 이전 상태로 복원시키기 위하여, 북한은 (1)핵포기 및 핵활동 동결 선언, (2)IAEA의 핵활동 동결 감시체제 복구, (3)농축우라늄시설 폐기 선언, (4)NPT 탈퇴 철회 등 조치를 취하고, 미국과 한국 등 6자회담 참가국들은 (1)미·북 관계 개선 대화 재개, (2)미국의 대북 불침공 선언 문서화, (3)대북 에너지(중유) 지원 재개 등 조치를 취한다.

이어서 6자회담 참가국들은 제네바합의를 대체할 새로운 핵합의 틀을 만들기 위한 협상을 개시하여 (1)핵사찰의 대상·일정, (2)미북관계 개선 일정 및 대북 안전보장 방안, (3)경수로의 장래, (4)탄도미사일 수출·개발 중단 등에 합의한다. 북미 관계개선을 위한 분위기 조성 차원에서 북한은 탄도미사일의 발사시험·수출 유보정책을 계속 유지하고, 새로 제기된 농축우라늄 의혹 해소에 대한 IAEA의 요구를 수용해야 한다. 미국도 분위기 조성차원에서 대북 인도적 지원을 재개하고, 관계개선을 위한 정치대화를 계속한다.

제2단계의 「평화협력 심화」 단계에서는 새로운 핵합의를 집행하고 북미관계 개선을 추진한다. 구체적으로 북한은 (1)핵농축 프로그램 폐기, (2)탄도미사일 발사시험·수출 중단, (3)흑연감속로 시설 폐기 등을 이행하고, 미국은 호혜적으로 (1)대북 관계개선 및 경제제재 해제의 단계적 이행, (2)테러지원국 명단에서 북한 삭제, (3)북일 수교협상 지원, (4)인도적 지원 확대 등 조치를 취한다. 남북간에도 상호 군사적 신뢰구축조치를 추진하고, 대규모 경제협력사업을 협상하고 북한 체제 보장을 위하여 동북아 차원의 평화협력체를 추진한다.

마지막 제3단계의 「평화 정착」 단계에서 한반도 비핵화, 미북 관계개선, 동북아 평화체제가 완성된다. 북한은 핵시설 및 핵개발 프로그램의 폐기로 한반도비핵화공동선언을 완전히 이행하고, 일체의 대량살상무기와 관련된 미국의 우려를 해소한다. 미국은 북한과 수교하고, 경제제재를 해제하며 북의 경제개발계획을 지원하여 정치경제적 안전을 보장한다. 이 단계에서는 남북 평화협정이 체결되고, 동북아평화협력체가 가동되고, 북미, 북일 관계도 정상화된다. 한



반도 평화프로세스의 결과, 한반도에는 「민족평화공동체」, 「민족경제공동체」, 동북아에는 「동북아평화협력체」가 완성된다.

## V. 결론

본론에서 대북 정책노선과 이에 따른 북핵 해법을 비교 분석하고, 과거 북핵 사태 해결과정과 관련하여 북핵 사태 순환주기론을 제기하고 제네바합의체제의 붕괴 원인을 분석하였다. 이러한 분석은 항구적이고 안정적인 북핵 해법을 모색하는데 도움이 될 것이다. 마지막으로 북핵 해결 3원칙, 북핵 협상 4원칙을 제시하고, 이러한 원칙을 염두에 두고 북핵의 3단계 일괄타결 구상을 예시적으로 제시하였다. 북핵 해법에는 왕도가 없다. 다수 국가가 관련되어 있고, 국가 이익이 충돌하기 때문이다. 북핵 해결을 위한 대강의 원칙을 견지하는 동시에 상황 변화에 따라 끊임없이 창의적으로 신축적으로 대응해 나가야 한다.

마지막으로 북핵 해결에 있어 한미공조와 국민적 합의의 중요성을 다시 한번 강조하고자 한다. 우선 한미정부는 서로 상대의 안보 우려에 대한 이해를 높이고, 이견 해소와 공조유지를 위해 심도 있고 폭넓은 정치대화 채널을 유지해야 한다. 참여정부 들어 정부간 대화는 매우 긴밀한 관계를 유지하고 있다. 한국의 정책의 고위층과 실무진간, 그리고 부처간 모두 일체감을 보이고 있으나, 미국의 경우 이러한 일체감이 부족하여 부처간 또는 고위층과 실무진간 정책 견해가 충분히 공유되지 않는다는 인상이 있다. 이러한 상황에서 정부간 정책 공조 환경을 강화하기 위해서는 비정부간 대화도 강화되어야 한다.

이 경우 국내외 정세의 변화를 반영할 수 있는 대화채널을 유지하는 것이 중요하다. 예를 들면, 한국측의 대미 접촉면이 공화당 정부의 핵심세력이 아니라 과거 민주당라인에 집중되거나, 미측의 대한국 접촉면이 과거의 소위 '미국통'에만 한정되어서는 소기의 목적을 달성할 수 없다. 한국의 경우, 90년대 말부터 국내 정치세력의 교체가 부단히 진행되어, 과거 주류 전문가들이 신정치세력 또는 국민의 선택과도 유리되는 현상이 나타나기 때문이다. 한국측은 미국 내 공화계, 민주계의 다양한 전문가 그룹과 접촉을 유지해야 하고, 미측도 국내의 종래 미국통 뿐만 아니라 새로운 전문가그룹과 대화기회를 확대해야 한

다. 한국측이 미측과 대화할 때, 북한의 대리인 또는 대변인으로 오해될 수 있는 상황에 놓이지 않도록 주의해야 한다.

한미간 정책대화 채널을 확대하기 위한 구체적인 방안은 아래와 같다. 첫째, 한국도 미국 내 공화계, 민주계의 다양한 전문가 그룹과 접촉을 유지해야 하고, 미측도 국내의 종래 미국통 뿐만 아니라 새로운 전문가그룹과 대화기회를 확대해야 할 것이다. 특히 연구소간 교류를 이용하는 것이 효과적이다. 둘째, 주미 한국대사관의 북한관련 정책·홍보기능을 보강하기 위하여 통일특보를 두는 방안이 있다. 셋째, 한국정부가 출연하여 운영되는 워싱턴 소재의 한국경제연구원 (Korea Economic Institute)을 모방하여 동지역에 한반도평화통일연구소를 설치할 것을 제안한다. 이 연구소는 워싱턴의 싱크탱크와 언론을 대상으로 한국의 대북·통일정책을 전파하는 역할을 담당할 것이다. 넷째, 북한 문제를 둘러싼 한미간 오해를 불식하고 이해를 증진하기 위하여 통일부의 국제홍보 활동이 더욱 활성화되어야 한다.

북핵 정책에 대한 국민적 합의가 유지되어야 한다. 참여정부는 지난 수년간 만연하였던 소위 '남남갈등'을 해소하기 위하여 많은 노력을 경주한 결과 상당한 성과를 거두고 있다. 아직도 사회에는 봉쇄론, 방치론, 협상론, 포용론 등으로 대별할 수 있는 다양한 시각이 공존하고 있다. 지난 10년간 경험은 국민적 합의가 조성되지 않은 정책을 무리하게 추진하여서는 효율적으로 정책을 추진할 수 없다는 것을 보여 주었다.

국민적 합의를 만들기 위한 조건과 조치로서 다음을 들 수 있다. 우선적으로 적실성 있는 정책개발이 전제되어야 한다. 참여정부 들어 새로이 정비된 NSC 체제는 정례적인 회합을 통해 상황전개에 따라 원칙에 부합하면서도 순발력 있고 신속적인 정책개발을 주도해야 한다. 그리고 이념화된 대북 정책을 지양하고, 한반도와 동북아지역의 현실에 기초한 실용주의적이고 현실주의적 정책을 추진해야 한다. 둘째, 정책개발과 추진의 투명성이 확보되어야 한다. 이를 위해 국회 내에 여야간 대북정책 협의기구를 구성하여 정당간 이견을 해소하고 국민여론을 선도해야 한다. 셋째, 최신 고객관리기법을 활용하여 수시로 정부의 정책을 알리고 국민의 반응을 점검하는 체계를 갖추어야 한다. 마지막으로 연구소, 대학, 언론의 정책전문가들과 대화를 확대해야 한다. 이들을 통하여 정책커뮤니티의 여론 동향을 점검하고 선도해야 한다.