

북핵문제의 진전과 우리 정부의 과제

조 성 렬 / 국가안보전략연구소

북핵문제의 경과

2차 북핵 위기에 따른 한반도 비핵화의 추진은 2005년 4차 6자회담에서 채택된 「9.19 공동성명」을 통해 커다란 밑그림이 그려졌다. 그렇지만 본격적인 비핵화의 이행은 2006년 10월 9일 북한의 핵실험이 단행된 이후에 본격화되었다.

제1단계 비핵화 조치는 2007년 2월에 개최된 5차 6자회담 3단계회의에서 「2.13 합의」로 구체화되었다. IAEA감시단이 2002년 12월에 추방된 지 4년 만에 방북하여 3개 핵시설의 폐쇄 및 봉인 작업을 완료하였다. 당초 합의 이후 60일 이내에 완료기로 예정되어 있었지만, BDA 문제에 걸쳐 시일이 다소 지체되어 2007년 7월에 완료되었다.

제2단계 비핵화 조치는 2007년 10월의 「10.3 합의」를 통해 구체화되었다. 「10.3 합의」에 따라 3개 핵시설의 11개 품목에 대한 불능화를 2007년 12월 31일까지 완료하고, 모든 핵시설과 핵프로그램, 핵물질의 신고목록을 작성토록 되었다. 이에 상응하여 북한을 제외한 6자회담 참가국들의 중유 100만 톤 상당 지원과 미국의 대북 테러지원금 지정해제 및 적성국교역법 적용제외를 단행하기로 하였다.

하지만, 납치문제를 제기한 일본의 불참으로 대북 에너지·경제지원이 늦어지고, 북핵 신고의 범위를 둘러싼 북·미간의 이견으로 「10.3 합의」의 이행은 당초 설정됐던 기한을 넘기고 말았다. 결국, 지난 4월 8일 북·미간 ‘싱가포르 잠정합의’로 제2단계 이행은 급물살을 타고 있다. 북·일간 접촉으로 납치문제 논의를 재개하기로 함에 따라 「10.3 합의」도 마무리과정에 들어섰다.

북핵 협상의 특징과 원칙

북핵 협상의 특징: 다자주의와 포괄적 접근

2002년 제2차 북핵위기의 발발 이후 북핵문제를 풀기 위한 국제사회의 노력이 다방면으로 전개되고 있다. 이와 같이 국제사회가 전개하고 있는 노력은 다음과 같은 특징을 갖고 있다. 이러한 특징은 이명박 정부의 대북 협상에서도 그대로 계승되어 있다.

첫째는 다자주의(multilateralism)이다. 다자주의는 전통적인 양자외교가 비효율적이거나 다수국가의 협력을 통해 해결하는 상황에 적합한 접근법이다. 이것은 지난 1990년대 초 제1차 북핵위기 때 북·미 양자협상을 통해 북핵문제를 해결하고자 했던 양자주의(bilateralism)방식과 대비되는 것이다.

2차 북핵 위기가 발발한 이듬해인 2003년 3월에 예비회담 성격의 북·미·중 3자 회담이 열렸고, 그 뒤 한·일·러 3국이 추가로 참여하는 6자회담 방식이 확립되었다. 이명박 정부도 지난 정부와 마찬가지로 6자회담의 틀 속에서 북핵문제의 해결을 추구하고 있다.

북핵 해법의 두 번째 특징은 포괄적 접근방식(comprehensive approach)이다. 제1~3차 6자회담에서는 5:1구도 속에서 북한이 핵을 포기하도록 압박하는 형태를 취했다. 하지만 2005년 2월 10일에 북한 외무성이 핵무기 보유를 선언함으로써 이 정책이 결정적으로 파탄났다. 마침내 부시 2기 행정부는 포괄적 해법을 모색하기 시작했다. 북핵문제의 포괄적 해법을 담은 결정판이 바로 「9.19 공동성명」이다.

이 성명은 단순히 북핵문제의 해결 방향과 원칙을 천명한 것이 아니라, 향후 한반도 평화체제의 구축과 북·미수교, 북·일수교 및 동북아 다자안보협력 등 새로운 동북아 신질서의 비전을 제시하고 있다. 「9.19 공동성명」의 제1단계 조치인 「2.13 합의」에 따라 6자회담 밑에 비핵화, 에너지·경제, 북·미수교, 북·일수교, 동북아평화·안보 등 5개 실무그룹을 설치하여 ‘비핵화-경협-안전보장’의 포괄적 해결방식이 구체화되었다.

북핵 협상의 원칙: 상호주의, CVID, 비용 분담

지난 6자회담에서 우리 정부가 견지해 왔던 북핵협상의 원칙은 크게 상호주의, CVID, ‘평등과 형평’ 등 세 가지이다. 이러한 원칙들은 북한과의 관계에만 적용되는 것이 아니라, 나머지 5개국 간에도 적용되는 것들이다. 이 가운데 CVID 원칙은 협상과정에서 크게 훼손됐지만, 이명박 정부에서는 이 원칙이 새롭게 강조될 가능성이 있다.

첫째는 상호주의 원칙이다. 북한은 6자회담을 통해 줄곧 ‘동시행동(simultaneous action)’원칙을 주장해 왔다. 이러한 북한의 입장은 지난 1994년 제네바 북·미 핵협상 때의 교훈에서 나왔다. 제네바 핵 기본합의를 도출하는 협상에는 성공했으나, 합의문의 이행을 관리하는 데 실패했다고 북한이 판단했던 것으로 알려져 있다. 결국 「9.19 공동성명」 제5항에서 6자는 ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’ 원칙(principle of action for action)에 입각하여 단계적 방식(a phased manner)으로 상호 조율된 조치(coordinated steps)를 취하기로 합의했다.

둘째는 CVID 원칙이다. 북핵협상 과정에서 이 원칙을 둘러싸고 미국과 북한이 첨예하게 대립했다. 미국은 북핵문제의 “완전하고 검증가능하고 되돌이킬 수 없는 해체(Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement)”를 요구한 반면, 북한은 CVID 원칙 가운데 고농축우라늄의 존재 인정을 전제로 한 “완전(Complete)”이라는 문구를 받아들일 수 없다며 거부했다. 결국 「9.19 공동성명」에서는 CVID 원칙이 관철되지 못한 채, ‘한반도의 검증 가능한 비핵화’로 귀착되었다.

이 문제는 핵신고를 둘러싸고 또다시 재연되어 미국은 “완전하고 정확한 신고”(Complete and Correct Declaration)를 요구하며 우라늄프로그램의 검증을 핵신고에 포함시키려고 했다. 결국 ‘싱가포르 잠정합의’에서 검증이 어려운 우라

눔 프로그램을 제외하고 플루토눔 관련시설의 신고와 검증만으로 끝내기로 하였다. 하지만 우라늄 프로그램을 둘러싼 “완전(Complete)”한 비핵화의 원칙은 매 단계마다 제기될 것으로 보인다.

셋째는 ‘평등과 형평’의 비용 분담 원칙이다. 이 원칙은 북한의 단계별 비핵화 조치에 대한 보상에 적용되는 것이다. 「2.13 합의」와 함께 채택된 「대북지원 부담의 분담에 관한 합의의사록」에 근거, 5개국에 ‘평등과 형평의 원칙’에 맞게 비용을 분담하도록 한 것이다. 하지만 일본인 납치문제의 우선 해결을 요구한 일본은 대북 지원에 참여를 거부하고 있다. 그 때문에 대북 에너지·경제 제공은 당초 계획보다 상당히 지연되고 있다.

지금까지 이 원칙이 제1, 2단계의 대북 중유지원에만 적용되고 있지만, 앞으로는 대북 경수로 제공과 중대제안, 경수로 완공시까지의 중유제공, 원자로 검증, 폐기 및 원상복귀, 녹지화 비용 등의 비용분담을 둘러싸고 이 원칙의 중요성이 더욱 강조될 것으로 보인다.

한반도 비핵화 진전에 따른 대응 방향

「10.3 합의」 이행 완료

① 비핵화 2단계 진전 상황

현재 2008년 4월 8일 싱가포르에서 북·미 양측 6자회담 미국측 수석대표가 만나 핵신고 방법을 타결 지음에 따라 「10.3 합의」의 이행이 마무리 단계로 들어가고 있다. 조만간 북한이 핵신고를 마치면, 미국이 그에 상응하여 테러지원국 명단 삭제, 적성국 교역법 적용 제외 조치를 취하고 미국을 포함한 5개국이 100만 톤의 중유 공급을 완료하게 된다.

여기서 마지막 걸림돌로 작용한 것이 일본의 반대이다. 일본은 납치문제의 해결을 대북 에너지 지원문제와 연계하며 자신들에게 부과된 20만 톤의 대북 중유공급을 거부하고 있다. 결국 북한 외무성의 반테러 성명과 북·일 접촉을 통해 마지막 난제들이 풀려가고 있다.

지난 6월 10일 북한 외무성은 ‘정부의 위임’에 따라 성명을 발표하고 “온갖 테러와 그에 대한 어떠한 지원도 반대하며 반테러투쟁에서 유엔 성원국으로서의 책임과 의무를 다 할 것”임을 천명했다. 뒤이어 2008년 6월 11~12일 북·일간 국교정상화 협상이 재개되어, 그 동안 일본이 제기했던 요도호 납치범의 인도, 납치 일본인의 귀환 문제와 북측이 요구했던 식민지 보상금 지급 및 대북 경제제재 해제 등이 논의되는 등 일정한 성과가 있었다.

북한이 「10.3 합의」에 따른 의무 이행을 완료했을 경우, 이에 상응하여 중유 100만 톤의 지원이 완수되고 미국 측의 대북 테러지원국 지정 및 적성국교역법 적용 제외 조치가 완료될 예정이다. 그 뒤에 6자회담 수석대표회담이 열려 제3단계 핵폐기 로드맵 작성에 착수하게 된다.

② 비핵화 2단계 완료를 위한 과제

북핵 제2단계의 이행을 마무리하는 과정에서 최대의 과제는 북측이 신고한 핵 신고 내용의 검증 문제이다. 우라늄 농축 프로그램과 관련해서는 미국 측이 제기하는 의혹에 대해 북측이 추가 설명을 통해 해결하기로 했기 때문에, 남은 과제는 플루토늄과 관련된 영변 핵시설 및 프로그램의 검증 문제이다. 여기서는 크게 두 가지 과제가 있다.

첫째, 핵물질의 사찰·검증의 방법과 필요 경비의 부담을 어떻게 할 것인가 하는 점이다. 북핵 검증단의 파견에 발생하는 항공료, 체제비 등 제반 경비는 개별 국가들이 자체 해결한다. 검증단이 사용하는 사찰용 특수 장비의 구입 및 북한 내 반입, 시료채취 등에 필요한 공동비용은 5개국에 적절한 비중으로 부담한다. 그리고 어느 정도의 신뢰 수준에서 스와이프 시료(Swipe Sample)를 채취할 것인지, 어느 기관에서 시료를 분석할 것인지, 최종 보고서의 작성은 어느 나라가 할지는 6자회담 참가국들의 사전 합의가 필요하다.

둘째, 북핵 검증단 구성에서 한국을 배제하려는 시도를 차단해야 한다. 참가국 중에서 비핵국가라는 구실로 한국과 일본을 완전 배제하거나 일부 제한할 가능성이 있다. 북핵 검증단을 IAEA로 할 경우, 우리측은 IAEA 차원에서 검증단의 일원으로 참가한다. 하지만, 6자회담 참가국으로 검증단을 구성할 경우, 한미간 및 5개국 협의를 거쳐 우리가 참여할 수 있도록 한다.

그런데, 6자회담 내의 5개국으로 검증단을 구성하더라도 한국대표단의 입국만을 거부할 가능성이 있다. 3월 29일 북한은 “남측 정부 당국자의 군사분계선 통과를 허용하지 않겠다”며 3월 27일 개성 경협사무소에 이어 4월 10일 금강산 내 조달청 직원의 추방조치를 취하는 등 우리 당국자의 입국을 불허한 바 있기 때문이다. 북측이 우리측 검증요원의 방북만 불허할 경우, 국제공조를 통해 핵 검증절차의 이행과 연결시켜 강력히 대처해야 한다.

한반도 비핵화 최종 단계

① 북핵폐기 착수 및 비핵화 완성

「10.3 합의」가 이행 완료되면, 6자회담 수석대표회담을 재개하여 북한이 보유하고 있는 모든 핵시설과 핵무기의 해체 및 핵물질, 핵프로그램 관련 장비, 자료 등의 반출을 위한 3단계 로드맵의 작성에 들어간다. 당장 높은 수준의 비핵화(핵물질, 핵폭발장치 반출)를 이루기 어려울 경우, IAEA 감시 아래 모든 플루토늄의 북한지역 내 보관 및 보안조치 취하는 것을 제3단계 목표로 설정하고 추진한다.

북한이 비핵화에 착수하고 핵무기확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)에 복귀할 경우, 평화적인 원자력(경수로) 사용에 관한 논의 및 재건설에 착수한다. 아울러, 북·미, 북·일 관계정상화, 한반도 평화협정의 체결, 국제금융기구를 통한 대북 금융지원 제공, 동북아 평화체제 수립을 위한 협의를 본격화한다.

최종 단계는 북한 핵의 완전한 폐기(dismantlement)를 통해 비핵화를 완성하는

것을 목표로 한다. 핵프로그램의 폐기 또는 해체란 “해당 설비의 해체나 파괴를 통하여 그 부품과 장비들이 더 이상 사용될 수 없도록 하는 것”(「제네바합의문」 비공개양해각서 제3조)을 의미한다. 이 단계에서 영변 흑연감속로 관련 시설을 해체하여 국외로 반출하며, 플루토늄(Pu) 물질 및 핵무기를 국외로 반출하여 폐기한다. 만약에 고농축우라늄(HEU) 물질 및 관련 시설이 있다면 이것도 해체하여 국외로 반출한다.

폐기 단계에 돌입할 때, 5개국은 북한에 대해 상응 조치를 제공한다. 새로운 운영 주체와 비용 분담 방식으로 경수로 건설을 본격화하며, 완공 이전까지 한국과 관련국들은 중간 단계까지의 중유 100만 톤 상당의 에너지 외에 ‘새로운 경수로’의 건설에 착수한다. 새로운 경수로는 기존 신포 경수로의 주체와 운영 방식을 변경하는 것으로 가름한다. 경수로의 완공 전까지 200만 KW의 전력에 상응하는 에너지를 5개국이 분담하여 제공한다.

② 북핵 3단계 추진시 정책 과제

핵폐기 3단계에서 「9.19 공동성명」에 따라 북한이 NPT, IAEA에 복귀하면 6자회담 5개국들은 북한에 새로운 경수로를 제공하기로 약속되어 있다. 새로운 경수로라는 의미는 공사 중단된 신포 경수로를 되살리되 운영 주체와 비용 분담 방식을 새롭게 결정하는 것을 의미한다.

새로운 운영 주체로는 지난번과 같이 한국, 일본, 미국, EU 외에 6자회담 참가국 중국, 러시아를 포함시켜야 할 것이다. 그리하여 경수로 총공사비 가운데 한·미·일·EU가 이미 지불한 금액을 제외한 비용을 6자회담 5개국이 분담하도록 조정해야 한다.

경수로의 건설 재개에서 완료 때까지 추가로 소요되는 대북 경제·에너지 지원도 6자회담 5개국이 분담하도록 추진한다. 「9.19 공동성명」에는 5개국 분담의 새 경수로 제공과 한국 전담의 200만 KWe의 전력공급(‘중대제안’)을 동시에 약속하고 있으나 「2.13 합의」 정신에 따라 참가국의 분담을 관철시켜야 한다.

핵폐기 단계의 로드맵 작성 때 폐기 또는 해체(dismantlement) 개념을 명확히 정의해야 한다. 원자로의 폐기에는 물리적인 파괴를 의미하는 ‘복원불능’과 방사능 완전제거를 추가한 ‘녹지화’ 등 두 가지 방식이 존재하는데, 양자는 소요 기간과 비용에서 크게 차이가 난다.

주변국들의 관심은 핵무기 제거 및 핵확산 금지에 있으므로 10년 이상 기간이 소요되고 막대한 비용이 드는 ‘녹지화’를 회피하고 ‘복원 불능’까지만 부담하려 할 가능성이 높다. 따라서 핵폐기의 개념을 ‘녹지화’임을 명확히 하여 비용 분담 계획을 철저히 수립하여 불필요한 추가 비용 부담을 지지 않도록 유의해야 한다.

맺음말

한반도 비핵화 과정이 우여곡절 끝에 제2단계 마무리 단계까지 왔다. 하지만 후속되는 비핵화의 과정도 결코 순탄할 것으로 보이지는 않는다. 부시 행정부의 임기가 금년까지라는 점에서 북한이 핵물질의 해외 반출 등 핵폐기 과정을 연내에 마칠 가능성이 희박하다. 한반도의 비핵화 과정은 일회성이 아니라 수많은 잠정합

의와 여러 단계로 이루어질 가능성이 많다. 그 이유는 김정일 정권이 핵 포기
에 대한 불안감과 개혁·개방에 대한 두려움 때문에 끊임없이 갈등하고 주저할 가
능성이 높기 때문이다. 이것은 핵 포기(nuclear reversal) 과정에서 나타나는 일반
적인 특징이기도 하다.

일반적으로 핵 포기는 점진적이고 비직선적인 과정 속에서 이루어지며, 핵 포기
국가는 국내정치적 위협을 피하기 위해 완전 포기의 시점을 밝히지 않고, 핵 포기
를 진행하면서도 언제든지 핵 개발을 재개할 수 있는 안전 장치를 확보코자 한다.
북한은 한반도 비핵화가 김일성 주석의 유훈이라고 밝히면서도, 최종적인 핵 포기
결단에 대해 모호성을 유지하고 있는 것은 이 때문이다.

따라서 비핵화를 달성하기 위해서는 핵 포기를 통해 얻게 될 보상(경제지원)과
핵을 포기하지 않았을 때 처하게 될 징벌(경제제재)을 북한당국이 인식할 수 있도
록 분명히 해 둘 필요가 있다. 또한 북한 핵문제를 보다 근원적으로 해결하고 관
리하기 위해서는 동북아 차원의 평화·안보구조와 지역경제 편입이 이루어져야 한
다.

동북아 평화·안보구조를 통해 안보위협이 해소되지 않거나 경제성장을 통해 내
부 경제문제를 해결할 수 있다는 확신이 들지 않을 경우, 김정일 이후의 정권도
핵무기 보유를 포기하려 하지 않을 것이기 때문이다. 이처럼 6자회담의 성공을
거두기 위해서는 대북 경제적 보상과 함께 중층적인 안전보장 장치가 마련되어야
하는 것은 바로 이 때문이다.