

북·미 「기본합의문」 타결 이후 한국의 대북 핵정책 :

기존정책에 대한 검토를 중심으로

전 성 훈*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|------------------|-------------------|
| I. 서 론 | Ⅲ. 대북 핵정책 추진방향 모색 |
| Ⅱ. 한국의 대북 핵정책 점검 | Ⅳ. 결 론 |

I. 서 론

북한과 미국은 1994년 10월 21일 북한의 핵개발 포기과 이에 상응하는 반대급부 제공을 골자로 하는 「기본합의문」에 합의하였다. 이후 북·미 양국은 전문가회담을 개최하여 사용후 핵연료 처리 문제, 연락사무소 설치 문제 및 경수로 지원 문제 등을 논의해왔다. 양측은 세가지 문제중 사용후 핵연료 처리 문제와 연락사무소 개설 문제에서 일정한 합의를 도출하였다.

경수로 건설과 관련해서 「한반도에너지개발기구」(Korean Peninsula Energy Development Organization : KEDO)가 한·미·일 3국을 중심으

* 民族統一研究院 責任研究員

로 1995년 3월 9일 설립되었다. KEDO가 공식 출범함으로써 대북 경수로 지원의 토대가 마련되었으나, 경수로 사업은 공급계약 체결에서부터 많은 난관에 봉착하였다. KEDO를 대표하는 미국과 북한은 금년 4월까지 경수로 공급협정 체결을 위한 전문가협상을 진행했으나 양측이 爐型 선정 등에서 심각한 이견을 보임으로써 협상이 타결되지 못하였다. 결국 양측은 이 문제를 정치적으로 절충하기 위해 김계관 외교부부장과 허바드 국무부부차관보가 참가하는 준고위급회담을 5월 20일 말레이시아에서 개최하였고 6월 12일 경수로 건설을 위한 몇가지 기본원칙에 합의했다.

준고위급회담의 타결로 북한 핵문제가 새로운 전기를 맞고 있는 가운데 한국이 기존에 추진해온 대북 핵정책을 점검하고 향후 바람직한 정책방향을 모색하는 것은 의미있는 작업일 것이다. 북·미간 「기본합의문」의 체결과 준고위급회담의 타결이라는 변화된 환경속에서, 북한 핵문제의 의미와 중요성을 되새겨보고 과거의 정책이 주는 교훈을 바탕으로 새로운 정책추진 방향을 설정할 필요가 있는 것이다. 본 연구는 이러한 필요성에 입각하여, 제Ⅱ장에서 북한 핵문제 발단 이후 지난 4년간 우리 정부가 추진해 온 주요 정책들을 구체적으로 재검토하고 이를 바탕으로, 제Ⅲ장에서 향후 한국이 추진해야 할 바람직한 대북 핵정책 방향을 모색하고자 한다.

II. 한국의 대북 핵정책 점검

한국이 대북한 경수로 지원, 과거 핵의혹 해소, 한반도의 비핵화 실현 등 북한 핵문제와 관련하여 아직 해결되지 못한 문제들을 성공적으로 마무리하기 위해서는 그동안 추진해 온 대북 핵정책을 면밀히 재검토하는 것이 필요하다. 북한 핵문제 해결과정의 주요 고비에서 발생한 문제점들을 인식함으로써 유사한 문제가 재발하지 않도록 하는 노력이 필요한 것이다. 이러한 정책의 재검토는 북한 핵문제와 관련하여 우리 정부가 처한 현실을 직시하게 할 뿐아니라, 앞으로 한국이 대북 핵정책을 수립하는 데 있어서

바람직한 이정표를 제공해 줄 것으로 믿는다.

1. 상호사찰협상에서 한국의 성역없는 특별사찰 주장

남북한은 「비핵화 공동선언」의 이행차원에서 1992년 3월 14일 남북핵통제공동위원회를 구성하였으며, 곧이어 상호사찰 규정 마련을 위한 협상을 시작하였다. 양측은 1993년 1월 25일까지 13차례의 핵통제공동위원회 전체회의와 8차례의 위원접촉 및 1차례의 비공개 위원장접촉을 가졌으나, 사찰대상 및 사찰방법과 관련한 첨예한 의견대립으로 인해 협상의 실마리를 찾지 못하였다.¹⁾

북한은 “의심 동시해소원칙”에 의거하여 영변의 핵시설만 공개하되 남한의 주한미군기지를 중점적으로 사찰하려는 반면, 한국은 “상호주의 및 성역없는 사찰 원칙”에 의거하여 북한의 군사기지도 사찰대상이 되어야 한다고 주장하는 등 남북한이 사찰대상 선정에서 근본적인 차이를 보였다.

또한 사찰방식에 있어서도 북한이 주한미군기지에 대한 전면동시사찰을 주장하는 반면, 한국은 24시간 사전통보하에 신속히 실시하여 기습효과를 극대화할 수 있는 특별사찰방안을 제의하였다.

성역없는 특별사찰로 요약되는 한국의 사찰제도는 군비통제 역사상 가장 강력한 사찰제도에 속한다. 그러나 자국의 군사시설에 대한 사찰을 완강히 거부하고 있는 북한과의 협상에서 한국의 특별사찰방안은 협상타결을 막는 주요 장애요인 중 하나였다. 특히 24시간이라는 단기간의 사전통보하에 군사시설에 대해 실시되는 특별사찰의 실제 파급효과에 대해 한국측의 엄밀한 분석이 있었는지에 대해 의문이 제기되고 있다. 왜냐하면 검증에 관련된 모든 제안은 상호주의에 입각하여 한편으로는 상대방의 행위 및 시설에 대한 공개와 감시를 의미하는 반면, 다른 한편으로는 똑같은 공개와 감시

1) 상호사찰협상에서의 남북한 입장차이에 대한 자세한 분석은, 전성훈, “核問題에 대한北韓의立場과 韓半島 非核化 展望,” 「제5회 국내학술회의 발표논문집」(서울: 민족통일연구원, 1992), pp.14-17 참조.

가 제안측에도 적용되기 때문이다.²⁾

핵사찰은 군비통제 검증방법 분류상 受檢國의 주권침해 소지가 가장 큰 현장검사에 해당된다. 현장검사의 수용여부는 수검국의 체제개방 정도와 직결되어 있다. 미·소간 군비통제역사는 이점을 잘 보여주고 있다. 1950년대 후반 미·소 양국은 전면핵실험금지조약을 위한 협상을 진행하였는데 이 협상의 최대 쟁점은 현장검사의 수용여부였다. 미국은 보다 많은 현장검사를 요구하였으나 소련은 주권침해 소지와 간첩행위 가능성을 이유로 극히 제한된 현장검사만을 허용한다는 입장이었다. 당시 핵실험전면금지조약(The Comprehensive Test Ban Treaty : CTBT) 대신 현장검사의 필요성이 덜한 핵실험부분금지조약(The Partial Test Ban Treaty : PTBT)이 체결된 이유중의 하나는 양측이 연간 현장검사 수용 회수에 합의하지 못했기 때문이다.

이후 현장검사에 대한 미·소 양측의 상반된 입장은 고르바초프가 등장하여 소련의 체제가 근본적으로 변화할 때까지 계속된다. 고르바초프는 집권 이후 여러가지 군비통제조약의 체결을 제의하였으며 그의 개혁과 개방정책은 검증 특히, 현장검사에 대한 소련의 태도에도 변화를 가져오게 하였다. 이러한 소련의 입장변화로 1986년 9월 스톡홀름협약(The Stockholm Document)이 체결될 수 있었다. 스톡홀름협약은 현장검사가 검증방법으로 채택된 최초의 중요한 군비통제조약이다. 그러나 이 협약의 협상에서도 현장검사가 협상타결 마지막까지 걸림돌로 남아있었다는 사실은 군비통제조약 체결시 현장검사에 대한 합의가 얼마나 어려운 가를 잘 보여준다.

결과적으로, 한국이 제안했던 성역없는 특별사찰제도는 현실적이라기 보다는 이상적 측면이 강하다. 아무리 완벽한 사찰이 실시되더라도 북한 전역을 손금보듯이 훤히 들여다 보면서 북한의 일거수일투족을 완전히 파악

2) 이러한 검증의 딜레마는 다음과 같은 역사적 사례에서 잘 나타난다. 1980년대 초 미국과 구소련간 중거리핵미사일 폐기협상에서 미국은 검증에 소극적인 구소련에 대응하여 협상전략 차원에서 강력한 현장검사체제를 제의하였으며 구소련 당국은 물론 이를 거부하였다. 그러나 고르바초프 등장 이후 구소련이 미국의 제의를 수락할 의사를 보이자, 현장검사에 의한 민감한 군사시설의 노출이 국가안보에 미칠 여파를 우려한 미국은 스스로 제안을 철회하고 제한된 상호사찰방안에 합의하였다.

할 수는 없을 것이다. 더욱이 한국의 군비통제 추진방향이 군사적 신뢰를 구축한 후에 군비축소를 논의하자는 점진적 입장이라는 점과 검증도 하나의 신뢰구축방안으로서 상호신뢰가 구축되어가는 과정에서 그 적용폭과 심도가 자연스럽게 강화될 수 있다는 점을 감안할 때, 한국이 제안하는 영역 없는 특별사찰제도는 한국의 군비통제 추진원칙과도 일치하지 않는다.

2. IAEA 특별사찰 결의안 채택

IAEA는 북한이 자국의 핵활동에 대해 제출한 최초보고서의 내용과 IAEA 사찰을 통한 자체 분석결과 사이에 “중요한 불일치”(the significant inconsistencies)가 존재한다고 결론지었다. 이를 해결하기 위해 IAEA는 제6차 대북한 임시사찰시 영변 핵단지내의 핵재처리 폐기물 저장소로 추정되는 2곳의 미신고시설에 대한 사찰을 요청하였다. 그러나 북한은 이 두시설에 대한 IAEA 사찰을 거부하였다. 이에 대응하여 블릭스(Hans Blix) IAEA 사무총장은 1993년 2월 9일 미신고시설에 대한 북한의 특별사찰 수용을 촉구하는 공식서한을 발송하였다.

북한은 블릭스 사무총장의 특별사찰 요청을 거부하고 외교부 대변인 기자회견과³⁾ 주요국 주재대사들의 기자회견을 통해⁴⁾ IAEA가 특별사찰을 요구하고 있는 2곳의 시설은 군사시설로서 절대로 사찰을 받아들일 수 없으며 부당한 조치가 강요된다면 “자위적” 조치를 취하지 않을 수 없을 것이라고 주장하였다. 한편, 북한은 자신의 입장을 해명하기 위해 2월 22-26일 개최된 IAEA 정기이사회 직전에(2.20-2.21) 최학근 원자력공업부장을 대표로 하는 대표단을 파견, IAEA와 기술적 문제에 대한 협의를 벌였으나 IAEA를 설득하는데 실패하였다.⁵⁾

3) 「로동신문」, 1993년 2월 8일.

4) 손성필 러시아 주재, 이재열 제네바 주재, 박동춘 프랑스 주재 북한대사 기자회견, 「朝鮮日報」, 「東亞日報」, 1993년 2월 17일.

5) IAEA 정기이사회에 북측대표로 참석한 김계관 순회대사는 1993년 2월 22일 IAEA가 제기한 보고서와 사찰 결과사이의 “원칙적 불일치점”은 북측 기술자들과 사찰단

IAEA는 35개 이사국중 22개국의 공동발의로 북한에 대해 3월 25일까지 특별사찰 수용을 촉구하는 결의안을 채택하였다.⁶⁾ 북한은 2곳의 미신고시설이 순수한 군사시설로서 IAEA의 사찰대상이 아니라고 주장하였다. 북한은 IAEA측의 특별사찰 요구가 북한의 주권을 심각하게 침해하고 있다고 비난하고 공정성을 잃고 있는 IAEA의 특별사찰 결의안을 수락할 수 없으며 주권수호를 위한 자위적 대응조치를 취할 수 밖에 없다고 주장하였다.⁷⁾

국제원자력기구의 특별사찰 결의안 채택은 과연 현명한 결정이었나? 물론 IAEA는 핵안전협정에 의거하여 북한에 대해 특별사찰을 요구할 권리가 있으며, 이러한 권리는 적법한 절차를 거쳐 행사되었다. 그럼에도 불구하고 IAEA의 결정은 북한의 입지를 어렵게 만든 전술적 실수였으며 북한 핵문제 해결에 상당한 어려움을 야기시켰음을 지적하고자 한다. 이미 북한과 IAEA는 1993년 봄에 5MWe 원자로의 사용후 핵연료에 대한 샘플 채취를 실시하기로 묵시적으로 합의한 상태였으므로 IAEA는 적어도 5MWe 원자로의 샘플을 채취할 때까지는 특별사찰 문제를 거론하지 말았어야 했다.

사이의 계산방법과 해석 및 평가에서 생긴 차이이며 이러한 차이는 사찰단이 북한 핵설비의 구체적 운영특성과 조건을 고려하지 않은 착오와 무성의에서 비롯되었다고 주장하였다. 그는 또한 IAEA가 사찰하겠다고 하는 2곳의 장소는 핵활동과 아무런 관련이 없는 군사대상으로서 불일치점과 이들 군사시설사이에는 어떠한 과학적, 법률적 관련도 없다고 강조하였다. 「로동신문」, 1993년 2월 24일.

- 6) 다음과 같은 7개항의 결의안이 채택되었다: ① IAEA와 북한간 체결된 안전협정의 신속하고 완전한 이행 요청, ② 북한이 제출한 최초보고서의 정확성과 완전성을 검증하는 것이 필수적임을 강조, ③ 이를 위해 사무총장이 이미 취한 조치(IAEA 사무총장의 대북한 특별사찰수용 공식요청)를 지지, ④ 북한당국이 IAEA의 임무수행에 전적으로 협조할 것과 특별사찰을 지체없이 수용할 것을 요청, ⑤ 중요한 불일치의 해소를 위해 2곳의 미신고시설에 대한 특별사찰실시와 추가정보 습득이 필수적이고 긴급하다고 결정, ⑥ IAEA 사무총장으로 하여금 북한과 협의를 계속하고 1개월내에 소집될 특별이사회에서 그간의 경과를 보고하도록 요청, ⑦ 동 문제에 지속적인 관심을 가지며 IAEA 현장 및 북한과 IAEA간 체결된 안전협정에 의거하여 후속조치를 강구. 「IAEA 결의안 2636호」 참조.

- 7) 1993년 2월 25일 IAEA 정기이사회에서 북한대표 연설, 「로동신문」, 1993년 2월 27일.

IAEA가 판단하고 있는 “중요한 불일치”를 분석하는 데 있어서 재처리 후 폐기물 저장소로 의심되는 2곳의 미신고시설에 대한 특별사찰보다는 5MWe 원자로의 사용후 핵연료 샘플에 대한 채취·분석이 더 정확한 정보를 제공해준다.⁸⁾ 5MWe 원자로의 사용후 핵연료 샘플을 분석함으로써 북한이 제출한 원자로 운전기록의 사실여부를 확인하고 원자로의 실제 가동 기간과 핵폐기물 생산량 및 실제로 추출된 플루토늄의 총량을 추정할 수 있기 때문이다. 그런데 IAEA가 북한과 합의한 사용후 핵연료 분석에 앞서 성급하게 미신고시설에 대한 특별사찰을 고집하여 북한 핵문제를 유엔 안보리에까지 상정함으로써 핵문제를 둘러싼 상황이 불필요하게 악화되었다.

어쨌든 한국의 성역없는 특별사찰 실시 주장과 IAEA의 특별사찰 결의안 채택은 북한내 온건파의 입지를 어렵게 만든 결정이었으며 북한 핵문제를 조기에 평화적으로 해결할 수 있는 가능성을 약화시킨 정책이었던 것으로 판단된다.

3. 북·미 「기본합의문」 내용상의 문제점

가. 「기본합의문」과 「비핵화 공동선언」의 부조화

북한과 미국은 1994년 10월 21일 북한 핵문제를 해결하기 위한 방안들을 포괄적으로 규정한 「기본합의문」에 합의하였다. 「기본합의문」은 다음과 같은 4개 부문으로 구성되어 있다.

첫째, 북한의 핵시설 해체 및 미국의 대북 경수로 지원 문제를 다룬 제1장에서, 미국은 북한에 대해 2003년까지 대체에너지와 총 2,000MWe 규모의 경수로를 제공하기로 약속하였다. 또한 이 문제를 다룬 국제 컨소시엄을 설립하여 북한과 경수로 제공을 위한 공급계약을 체결할 것을 약속하였다. 이에 대해 북한은 합의문 서명후 1개월내에 5개 핵시설(① 5MWe

8) 전성훈, “북핵 ‘과거’ 의혹 어떻게 해소하나,” 「한겨레신문」, 1994년 10월 27일.

연구용원자로, ② 50MWe 흑연감속로, ③ 200MWe 흑연감속로, ④ 방사 화학실험실, ⑤ 핵연료제조공장)을 동결하고 동결상태에 대한 IAEA의 사찰을 허용하며 이들 시설의 완전해체를 경수로 사업이 종료되는 시점에 완료하기로 약속하였다. 또한 5MWe 원자로에서 추출한 사용후 핵연료는 북한내에서 재처리하지 않는 방법을 강구하기로 하였다.

둘째, 北·美間 정치·경제적 관계정상화 문제를 다룬 제2장에서 北·美 양국은 합의 후 3개월내에 무역 및 투자제한을 완화하고 이후 쌍방의 수도에 연락사무소를 개설하며 상호 관심사항의 진전에 따라 대사급 관계를 수립하기로 합의하였다.

셋째, 한반도의 비핵화와 안전을 위한 협력문제를 다룬 제3장에서 미국은 북한에 대한 핵무기 불위협·불사용을 공식 보장하고 북한은 「비핵화 공동선언」의 이행을 약속하였다.

넷째, 국제적 핵비확산 문제를 다룬 제4장에서 북한은 NPT에 완전히 복귀하고 IAEA의 안전조치를 수용하며 경수로의 주요 부품이 북한에 반입되기 전에 북한의 과거 핵의혹 문제를 완전히 해소하기로 합의하였다.

「기본합의문」이 안고 있는 문제점 중의 하나는 북한이 그들의 핵활동을 자발적으로 동결하고 이를 IAEA가 검증하도록 규정한 반면에 이 과정에서 한국의 역할을 구체적으로 명시하지 않았다는 점이다. 따라서 「기본합의문」의 이행과정에서 한국의 역할이 사실상 제외되었다고 볼 수밖에 없다. 이러한 문제점은 「기본합의문」의 타결이 한국을 배제하려는 북한의 전략과 이를 어느 정도 수용한 미국의 정책에 의해 가능했음을 간접적으로 보여주고 있다.

북한은 또한 「기본합의문」(제3조 2항)에서 「비핵화 공동선언」의 준수 입장을 원칙적으로 표명하였으나 구체적 실천방안을 제시하지 않았다. 「비핵화 공동선언」 이행의 필요조건이라고 할 수 있는 남북대화 문제에도 소극적인 태도를 보이기는 마찬가지였다. 결과적으로 「기본합의문」과 「비핵화 공동선언」은 그 이행이 상호 유기적으로 연계되지 않음으로써 두 文書의 조화로운 병행추진이 현실적으로 어려운 실정이다.

아울러 「기본합의문」은 북한의 재처리시설 해체를 향후 10-15년이 소

요되는 경수로사업 종료단계까지 연기하도록 허용함으로써, 재처리 및 농축시설의 보유를 금지하고 있는 「비핵화 공동선언」(제3항)의 위반을 제도적으로 용인하고 있다. 재처리시설은 현장에서 常駐監視하는 것이 국제관례이나 남북한 상호사찰 차원에서 이를 실행할 수 있는 제도적 장치도 마련되어 있지 않다.

나. 북한 핵동결 및 해체 과정에 한국참여 배제

북한은 「기본합의문」에 의거하여 1994년 11월 1일부로 5개 주요 핵시설의⁹⁾ 핵활동을 동결하고 이에 대한 IAEA의 현장감시를 수용하고 있다.¹⁰⁾ 「비핵화 공동선언」에 의거하여 한국이 북한 핵활동의 동결 및 해체 과정에 참여할 권리와 의무를 갖고 있다는 점은 두말할 나위가 없다. 그러나 「기본합의문」은 북한의 핵활동 동결 및 핵시설 해체 과정에서 한국의 참여를 명시하지 않았다. 물론 추후에 남북한과 미국의 합의하에 한국이 참여할 수 있는 방안을 모색하는 것이 불가능한 것은 아니다. 다만 한국의 역할을 가급적 배제하려는 것이 「기본합의문」의 바탕에 깔려 있는 기본정신이기 때문에 앞으로 한국의 참여가 보장되기는 쉽지 않을 것으로 예상된다.

미행정부 또한 현 시점에서 한국의 「비핵화 공동선언」 실천 주장이 「기본합의문」 이행에 도움이 되지 않는다고 판단하고 있는 것으로 보인다. 따라서 미국이 북한에 대해 핵활동 동결 및 해체 과정에서 한국의 참여를 허용하도록 요구할 가능성은 크지 않다. 한 예로서, 1995년 1월에 개최된 미의회 청문회에서 미의원들이 「기본합의문」과 「비핵화 공동선언」의 동시 이행 문제를 제기하였다.¹¹⁾ 그러나 이들도 북한 핵동결 및 해체 과정에서 한국의 우선적인 참여 문제를 거론하지는 않았다.

9) ① 핵연료제조시설, ② 5MWe 원자로, ③ 50MWe 원자로, ④ 200MWe 원자로, ⑤ 방사화학실험실 등이다.

10) 이들 시설의 해체는 2000년대 초에 시작되어 제2호 경수로가 완료되는 시점에 종료될 예정이다.

11) *Korean Nuclear Agreement Resolution(Draft)*, 104th Congress 1st Session, January 1995.

「기본합의문」이 안고 있는 이상의 문제점들로 인해 북한 핵문제 해결 과정에서 한국의 입지가 더욱 축소되었다는 국내외의 비판이 제기된 것이 사실이다.

다. 사용후 핵연료 사찰 포기

특별사찰 실시가 북한의 NPT 탈퇴선언으로 난관에 봉착하고 1994년 봄으로 예정된 5MWe 원자로의 핵연료 교체시점이 다가오자, 미국과 IAEA는 5MWe 원자로의 사용후 핵연료에 대한 사찰을 과거 핵의혹 해소의 관건으로 간주하였다. 이같은 맥락에서, 북한이 1994년 5월 5MWe 원자로에서 사용후 핵연료를 임의추출하자 한·미를 중심으로 유엔제재가 추진되는 등 한반도에 전쟁위기까지 조성된 바 있다.

그러나 「기본합의문」은 사용후 핵연료에 대한 사찰을 실현할 수 있는 명시적 규정을 담고 있지 않다. 미행정부도 「기본합의문」 타결 이후에 이 문제에 관해 전혀 언급하지 않고 있다.

한국이 이와같은 미국의 태도에 대해 이의를 제기하거나 이 문제를 해결하기 위한 독자적 대안을 제시하지 못한 것은 바람직하지 않다고 본다. 한국의 이러한 태도는 정부 정책에 대해 국민들이 갖는 신뢰성을 손상시키는 주요 원인이 될 수 있기 때문이다. 수조에 보관중인 사용후 핵연료에 대한 사찰을 통해 5MWe 원자로의 운전역사에 대한 보다 정밀한 관측이 가능하므로 한국은 북·미에 대해 사용후 핵연료의 사찰 문제를 강력히 제기해야 할 것이다.

라. IAEA 특별사찰 지연

「기본합의문」은 1992년 5월 이전의 북한 핵활동에 대한 의혹 해소를 경수로 사업의 상당 부분이 완료될 때까지(향후 4-5년 정도) 연기하도록 허용하고 있다. 한국은 북한 핵의혹의 완전한 해소를 전제로 경수로 건설을 지원할 수 있다는 입장을 견지해왔기 때문에, 「기본합의문」상의 특별사

찰 지연부분은 국내외의 주요 비판대상이었다.

한국이 이 문제의 해결을 위한 구체적 대안을 제시하지 않고 「기본합의문」을 조건없이 수용한 것은 적절치 못했다고 판단된다. 경수로 건설에 소요되는 재정지출의 명분을 확보하기 위해서라도 과거 핵의혹의 조속한 해결이 필요하다고 판단된다.

다. 미국의 대북한 핵불위협·불사용 보장

미국은 「기본합의문」(제3조 1항)에서 북한에 대해 핵무기 불위협과 불사용을 공식적으로 보장하였다. 문제는 미국의 이러한 약속이 앞으로 북·미간에 갈등을 일으킬 소지가 많을 뿐아니라, 대남 핵우산의 신뢰도에도 영향을 줄 수 있다는 점이다.¹²⁾ 미국은 카터 행정부 이후 비핵국에 대해 핵무기를 사용하지 않겠지만 핵보유국과 동맹관계에 있는 비핵국이 미국이나 미국의 동맹국을 침략할 경우는 예외가 된다는 조건부 NSA(negative security assurance) 정책을 견지해왔다.¹³⁾ 조건부 NSA의 이러한 예외규정은 중국, 러시아 등과 동맹관계에 있는 북한이 남침할 경우 미국의 핵무기 사용을 정당화함으로써, 미국의 대남 핵우산 제공을 가능케하였다. 그러나 「기본합의문」에 명시된 미국의 대북한 핵불사용 약속에는 이러한 예외규정이 없다. 그렇다고 무조건적인 핵불사용이 명시적으로 보장된 것도 아니다. 미국내에서도 「기본합의문」 제3조 1항의 해석에 대한 견해가 엇갈리고 있는 실정이다.

북한은 미국의 기존 핵정책이 자신들에게 위협이 된다면 무조건적이며 법적 구속력이 있는 핵불사용·불위협 보장을 요구해왔다.¹⁴⁾ 따라서 「기본

12) Seongwhun Cheon, "A South Korean View of US Counterproliferation Initiative," in Reiss, Mitchell and Harald Müller (eds.), *International Perspectives on Counterproliferation*, Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center, 1995, pp. 103-117.

13) 1978 UN Special Session on Disarmament에서 당시 밴스(Cyrus Vanu) 국무장관의 연설내용, *UN document A/S-10/AC.1/30*.

14) 예를 들어, 북한은 25년전의 상황을 반영하여 작성된 불평등하고 불균형적인 현재의

합의문」상의 보장을 자신들의 요구가 관철된 무조건적 핵불사용·불위협 약속으로 해석할 것이다.

한편 미행정부는 조건부 NSA와 대북한 약속간의 관계를 공식적으로 설명하지 않고 있다. 그러나 「기본합의문」 타결 직후 미국무부가 발표한 해설자료는 “일정한 정해진 환경”(under certain defined circumstances)에서 핵무기 불위협과 불사용을 보장한다는 조건을 달고 있다.¹⁵⁾ 또한 미국무부의 한 관리에 따르면 미국의 대북한 핵불사용 약속은 미국이 우크라이나에 대해 제공한 기존의 조건부 NSA와 유사한 수준이라고 밝혔다. 반면에 금년 초 제출된 미의회의 결의안 초안은 미국의 대북한 핵불사용 보장을 무조건적인 것으로 간주하고 있다.¹⁶⁾

북한과 미국은 의도적이든 아니든 아직 이 문제에 대해 심도있는 논의를 하지 않은 것으로 보인다. 미국의 대북한 핵불위협·불사용 약속이 기존의 조건부 NSA의 범위를 벗어나지 않는 것이라면 앞으로 「기본합의문」 이행 과정에서 양측간에 상당한 마찰이 발생할 것으로 보인다. 북한은 무조건적 핵불사용·불위협을 요구할 것이나, 이는 미국이 2003년까지 견지하기로 결정한¹⁷⁾ 조건부 NSA에 위배되기 때문에 미행정부로서도 쉽게 허용할 수 없는 문제이다.

미국의 대북한 약속이 기존의 조건부 NSA의 예외규정을 없앤 것이라면

NPT는 오늘의 변화된 현실에 맞게 수정되어야 한다고 강조하면서 ① 他國의 領域과 공해, 우주에 핵무기 배치를 금지하는 문제, ② 비핵지대창설 담보, ③ 무조건적이고 법적 구속력이 있는 핵불사용 안전 담보, ④ 전면적인 핵무기 실험 금지, ⑤ 전반적이고 완전한 핵무기 철폐 문제가 조약에 규정되어야 한다고 주장하였다. NPT 연장회의 제3차 준비회의 북한대표 연설, 「조선중앙방송」, 1994년 9월 20일. 또한 NPT가 공정한 조약이 되기 위해서는 ① 무조건적 핵불사용 담보, ② 핵무기 선제불사용 공약, ③ 핵무기 사용의 완전 금지, ④ 핵무기 생산 중지, ⑤ 핵무기 완전 철폐를 위한 시간표 제시 등의 내용이 포함되어야 한다고 강조하였다. 최수현 외교부부부장 제49차 유엔총회 연설, 「조선중앙방송」, 1994년 10월 7일.

15) *Fact Sheet : U.S./DPRK Talks*, October 1994, p.2.

16) *Korean Nuclear Agreement Resolution(Draft)*, 104th Congress 1st Session, January 1995.

17) Dunbar Lockwood, “New nuclear posture review shows little change in policies,” *Arms Control Today*, vol.24, no.9, November 1994, p.27.

이는 미국의 대남 핵우산 중 적어도 북한에 대비한 부분은 구멍이 났다는 것을 의미한다. 미국이 「기본합의문」을 충실히 이행한다면 북한이 남침하더라도 핵무기는 사용할 수 없기 때문이다. 북한의 남침시 미국이 「기본합의문」의 파기를 선언하고 핵무기를 사용할 수 있다는 견해도 있으나, 이는 탈냉전 이후 국제정세의 변화와 핵무기 사용의 정치·군사적 어려움을 감안할 때 설득력이 약하다고 하겠다.

북한이 무조건적 핵불사용·불위협 보장 대신 기존의 조건부 NSA를 수용한다 하더라도 미국의 대남 핵우산 중 북한에 대비한 부분은 약화될 수밖에 없다고 본다. 미국이 모두 우호적인 관계를 유지하고 있는 두 나라(예를 들어, 유럽의 독일과 네덜란드) 중 어느 한 나라에 대해서만 핵우산을 제공할 수는 없을 것이다. 같은 맥락에서, 북·미 관계가 진전되는 가운데 미국이 한국에 대해서만 핵우산을 제공하기는 쉽지 않을 것이다.

4. 북한 핵보유 가능성에 대한 평가

각종 정보에도 불구하고 북한의 핵능력을 정확히 판단하기는 어렵지만 북한이 완성된 핵무기를 보유했을 가능성은 희박한 것으로 보인다. 첨단 감시장비를 동원하여 북한의 핵능력에 대한 평가를 주도해 온 미국내에서조차 각 부처간에 이견이 존재하고 있는 실정이다. 예를 들어 1993년 2월 울시(James Woolsey) CIA 국장이 북한은 최소한 1개의 핵무기를 만들기에 충분한 핵물질을 생산했을 가능성이 크다고 증언하였으나 이에 대해 부시 행정부의 고위관리들이나 미국내 핵전문가들은 울시 국장의 평가가 “최악의 가정”(모든 조건을 북한에게 유리하게 설정한 상태)에 근거한 판단이라며 이의를 제기하였다.¹⁸⁾

한편 중국과 일본 정부는 북한의 핵무기 개발 능력에 대해 공식적인 평

18) 예를 들어 스코크로프트(Brent Scowcroft) 전백악관 안보담당보좌관은 부시 행정부의 최종보고서에 의하면 북한의 핵무기 개발 현황이 상당히 위험한 수준이었으나 그렇다고 울시 CIA 국장이 증언한 것처럼 핵무기 1개를 만들 만한 플루토늄을 생산한 것은 아니라고 본다고 밝혔다. 1993년 3월 4일 U.S.A. Today紙 기자회견 발언, 「한국

가를 유보하고 있으나 관련 학자들과 정부관리들이 비공식 석상에서 발언한 내용들을 보면 북한의 핵무기 보유 가능성에 대해 심각히 우려하는 것으로 보이지 않는다.¹⁹⁾

북한의 핵능력에 대해 많은 정보를 갖고 있는 것으로 보이는 러시아 정보관계자들의 평가는 북한이 현재 핵무기를 보유하고 있지 않다는 것이다. 러시아 대외정보처의 프리마코프(Yevgeny Primakov) 국장은 1993년 1월 북한이 상당히 발전된 핵기술을 갖고 있으나 핵무기를 보유하고 있지는 않다고 밝혔다.²⁰⁾ 대외정보처 대량살상무기통제국장인 예프스타피예프(Gennady Evstafiev) 중장은 1994년 1월 14일 국제적 압력과 핵개발에 따른 과도한 비용 때문에 북한의 핵개발 계획이 현재로서는 동결상태에 있다고 평가하면서 미국은 북한이 핵무기를 보유하고 있지 않다는 사실을 알고 있다고 언급하였다.²¹⁾ 최근에는 코지레프 외무장관이 북한은 현재 핵무기를 보유하고 있지 않으며 핵무기를 제조하는 데는 3년내지 7년이 걸릴 것이라고 평가하였다.²²⁾

한국의 안기부는 북한이 7-21kg 정도의 플루토늄을 추출했을 것으로 추정하고 1994-1995년쯤 1-3개의 핵무기를 개발할 수 있을 것으로 전망한

일보」, 1993년 3월 6일. 미국 카아네기 재단의 핵전문가인 스펙터(Leonard Spector)도 올시 국장의 발언은 “최악의 가정”에 근거한 것이며 자신은 북한이 핵무기 1개를 만들기에 충분한 플루토늄을 보유하지 못한 것으로 추정한다고 말했다. 「KBS 9뉴스 인터뷰」, 1993년 3월 17일.

19) 오코노기(Masao Okonogi) 교수는 북한이 1987년부터 5MWe 원자로를 가동하여 1-2개의 핵무기를 만들 수 있는 핵폐기물을 생산했을 지라도 핵무기 제조에 필요한 재처리 기술을 완성하고 핵무기의 실제 사용단계에 근접했다는 주장에는 불확실한 점이 많다는 의견을 피력하였다. Masao Okonogi, “North Korea’s withdrawal from NPT and Japan’s stand,” 서울신문사 정경문화연구소 주최 국제학술포럼, 1993년 4월 9-10일, p.6 참조. 일본의 일부 핵전문가들은 현재에서 북한이 중국이나 러시아의 원조없이 핵무기를 개발하는 것은 불가능하다는 견해를 밝힌 바 있다. 1992년 12월 1일 동경에서 필자와의 비공개 인터뷰.

20) Korea Herald, 1993년 1월 30일.

21) 「東亞日報」, 1994년 1월 15일.

22) 「朝鮮日報」, 1994년 6월 19일.

바 있다.²³⁾

1993년 12월 발간된 CIA 보고서(National Intelligence Estimate)는 북한이 이미 한개의 핵무기를 보유했을 가능성이 50% 이상이며 최대 12kg의 플루토늄을 보유했을 가능성이 있는 것으로 추정하고 있다.²⁴⁾ 그러나 미국무부는 이러한 CIA의 추정치에 동의하지 않았으며,²⁵⁾ 당시 애스핀(Les Aspin) 국방장관도 북한이 현재 핵무기 개발을 계속하고 있다고 확실히 증명할 만한 사실은 없다고 밝힌 바 있다.²⁶⁾

미국 정보기관의 추정에 대해 한가지 염두에 두어야 할 사항은 정보기관의 특성상 “최악의 가정”에 근거하여 판단을 내릴 수밖에 없기 때문에 그 추정치가 실제보다 상향조정되는 것이 불가피하다는 것이다. 또한 미정보기관은 이라크의 핵능력을 과소평가했던 선례를 되풀이하지 않기 위해서 북한에 대해 보다 엄격한 기준과 가정을 적용할 것이라는 점이다. 그러나 한국이 “최악의 가정”에 근거한 평가만을 받아들이고 다른 가능성을 무시한 정책을 추진할 경우, 한국내에서 북한 핵능력에 대한 지나친 “허위적 불안감”(false sense of insecurity)이 조성될 가능성이 있다.

북한의 핵활동에 대한 과거 핵의혹의 핵심은 1992년 5월(IAEA 사찰 개시 시점) 이전까지 북한이 5MWe 원자로에서 생산한 핵폐기물과 이를 재처리하여 보유하고 있는 플루토늄의 총량에 대한 의문점이다. 북한이 보유할 수 있는 최대 플루토늄 보유량은 이미 8.5-12kg으로 밝혀져 있다. 이 수치는 북한의 핵개발을 면밀히 주시해 온 정보당국이 모든 조건을 북한측에 유리하게 설정한 최악의 가정에 근거한 것이므로 실제 플루토늄 생산량은 이 수치를 초과하지 않을 것이다. 앞으로 과거 핵의혹이 완전히 해소됨으로써 우리가 얻게 되는 결론은 북한이 IAEA에 신고한 플루토늄 추출량인 90g에서부터 최악의 가정에 근거한 8.5-12kg 사이에서 정확한 수치를

23) 「朝鮮日報」, 1993년 3월 18일.

24) Stephen Engelberg and Michael Gordon, “North Korea likely to have developed own atomic bomb, CIA tells President,” *New York Times*, 26 December 1993.

25) Ibid.

26) 「한겨레신문」, 1993년 12월 10일.

과악하는 것이다.

아마도 미국은 지금까지 수집된 각종 정보를 통해 거의 완벽한 수치를 파악하고 있을 것이다. 미국의 입장에서 볼 때, 5MWe 원자로의 사용후 핵연료 샘플의 채취·분석이나 2곳의 미신고시설에 대한 특별사찰을 통해 과거의 핵의혹을 해소하는 것은 차원은 좀 다르지만 畫龍點睛 즉, 용을 다 그려놓고 낙점하는 정도의 역할에 비유될 수 있다고 본다. 이 비유의 요점은 낙점함으로써 살아있는 용을 만드는데 있는 것이 아니라 꼭 눈을 그리지 않아도 어떤 색깔과 모습의, 어느 정도 규모의 용인지를 이미 알고 있다는 것이다.

미국이 북한의 핵능력에 대한 보다 자세한 정보를 한국에 제공하기는 쉽지 않을 것이다. 우선 미국이 지금까지 북한의 핵능력을 다소 과대 평가해 왔다면 이를 뒤집는 정보를 제공할 경우, 한국 정부를 불필요하게 긴장하게 만들었다는 정치적 부담을 져야 하기 때문이다. 또한 미행정부가 앞으로 북한의 과거 핵의혹을 한국의 돌출행동을 제어하는 데 유용하게 사용할 수 있다고 판단할 가능성을 감안해야 한다. 情報源의 노출 문제도 미국의 정보제공을 제약하는 요인이 될 수 있다.

Ⅲ. 대북 핵정책 추진방향 모색

그동안 한국의 대북 핵정책은 주요 고비마다 북한과 미국의 입장에 주도되는 인상을 주어왔다. 특히 북한의 핵의혹에 대한 평가 및 해소방법과 관련하여 남북관계를 고려하지 않은 미국과 IAEA의 입장을 수용함으로써, 남북관계 개선에 지장을 초래하였다. 아울러 「기본합의문」 타결에 따른 북·미 관계의 개선으로 기존의 한·미 관계에 변화가 불가피할 것으로 보인다. 이러한 점들을 감안할 때, 향후 한국의 대북 핵정책은 다음과 같은 점들을 고려하여 추진되어야 할 것이다.

① 실질적인 한·미 공조관계 유지

한·미 관계는 이제 변화하는 상황에 맞춰 새롭게 정립되어야 할 것이다. 즉 과거와 같은 무조건적 우방개념에서 탈피하여 국가이익에 기초한 냉철한 관계설정이 필요한 것이다. 한국은 미국의 요구를 일방적으로 수용하기 보다는, 미측을 한국측이 원하는 방향으로 유도하는 적극적 정책을 추진해야 한다.

② 북한의 핵능력에 관한 정확한 정보 확보

한국의 주장에도 불구하고, 한·미가 북한 핵능력에 대한 정보를 완전히 공유하고 있다고 보기는 어렵다. 한국이 더 이상 북한 핵위협의 불모가 되지 않기 위해서는 미국이 알고 있는 모든 정보가 공개되어야 한다.

③ 융통성있는 경수로 지원정책 추진

경수로 지원문제는 남북한 및 한·미관계의 여러가지 현안중에 한가지라는 인식이 필요하다. 북·미 준고위급회담이 타결된 상황에서 이제는 정치적 명분보다는 경제적 실리에 초점을 맞춘 경수로 지원정책을 펴는 것이 바람직하다.

한국은 기본적으로 북한의 핵개발 의도 자체를 단기간내에 완전히 포기시키는 것은 불가능하다는 점을 염두에 두어야 한다. 가장 큰 이유는 북한 정권이 북한 전역을 완벽히 검사할 수 있는 사찰을 허용하지 않을 것이며 설혹 이러한 사찰이 허용된다 하더라도 북한의 핵의혹을 완전히 해소할 수는 없기 때문이다. 따라서 북한 핵문제는 쇄발도 단검에 뽑혔다는 성급한 사고나 북한에 대한 압력을 통해서 해결될 수 있는 문제가 아니라는 기본 인식이 필요하다.

북한 핵문제 해결을 위한 근원적인 접근방법은 한편으로는 점진적인 IAEA 사찰과 온건한 남북한 상호사찰을 실시하면서 북한의 핵개발 현황에 대한 정보를 축적해 나가고, 다른 한편으로는 남북간 교류·협력을 확대하고 북한의 개방을 유도함으로써 장기적으로 북한의 핵무기 보유 의지

를 약화시켜 나가는 것이다. 북한 스스로 핵무기 보유가 자국의 국가이익에 도움이 되지 않는다고 판단할 때, 북한 핵문제는 완전히 해결될 수 있을 것이다. 더욱이 북한과 국제사회간 교류·협력의 확대·심화는 곧 북한의 비밀 핵개발 추진사실 발견시 국제사회가 중국에 의존하지 않고서도 효과적인 대북제재를 추진할 수 있는 능력이 배양된다는 점을 의미한다. 북한도 이를 염두에 둘 것이기 때문에 대북한 포용정책은 북한의 핵개발을 억제하기 위한 근본적인 해결책이 될 수 있다고 본다.

앞으로 한국의 대북 핵정책은 다음과 같은 세가지 사항을 기본방향으로 해서 추진되는 것이 바람직하다.

첫째, 구소련 및 동구권으로부터의 핵물질, 핵기술 및 핵무기전문가의 북한流入을 차단하기 위한 통제를 강화함으로써 지금까지 달성한 북한의 핵투명성 수준을 유지해 나가는 것이다. 바로 이 부분에서 진정한 국제공조가 필요할 것이다.

둘째, IAEA 사찰 및 온건한 남북한 상호사찰을 실시함으로써 나머지 핵의혹을 해소하기 위해 관련 정보를 계속 축적해나가는 것이다.

셋째, 경수로 건설을 포함하여 남북간 교류·협력을 확대하고 북한의 개방을 유도함으로써 장기적·점진적으로 북한의 핵무기 보유 의지를 약화·제거시켜 나가는 것이다.

이와 같은 기본방향에 입각해서 한국이 추진해야 할 세부대책으로 다음과 같은 몇가지를 제시할 수 있다.

1. 현실성 있는 상호사찰 실현

남북한 상호사찰이 IAEA 사찰보다 강화된 효과적인 사찰이어야 한다는 점에는 이의가 있을 수 없다. 하지만 남북한의 입장을 고려한 현실성이 있어야 하므로 쌍방은 상대방이 수용할 수 없는 기존의 무리한 요구를 철회함으로써 협상타결을 촉진해야 한다.

이를 위해 한국은 성역없는 특별사찰 주장을 철회하는 것이 바람직하다. 이에 대하여 북한은 남한에 핵무기 배치를 전제로 한 주한미군기지에 대한

전면동시사찰 주장과 핵무기 배치에 관한 과거기록 공개 주장을 철회해야 한다. 아울러 남북한 상호사찰은 기본적으로 핵시설과 핵물질에 대하여 실시하고 군사기지에 대한 사찰은 제한된 경우에 한하여 실시될 수 있다는 원칙을 설정해야 한다. 핵시설과 핵물질에 대한 남북한 상호사찰은 과학적·기술적 사실에 바탕을 두고 정치성이 배제됨으로써 합의가 용이할 것이다.

상호사찰이 IAEA 사찰의 한계를 보완하기 위해서는 구체적으로 다음과 같은 사항들이 실현되어야 한다.

첫째, 사찰대상지역에서 사찰관의 보다 자유로운 활동을 보장하고 통제소, 부속건물 등 IAEA 사찰관의 접근이 금지된 시설에 대해서도 사찰이 허용되어야 한다.

둘째, 북한이 상당량의 천연우라늄 자원과 정련시설을 보유하고 있으므로 사찰대상을 확대하여 우라늄 광산과 정련시설 및 옐로우 케익(yellow cake)도 사찰대상에 포함시켜야 한다.

셋째, 재처리시설로 밝혀진 북한의 방사화학실험실은 조속히 폐기되어야 하며 폐기전까지 한국의 상주감시가 이루어지는 것이 바람직하다.

「기본합의문」의 타결로 북한의 과거 핵의혹 해소가 5년 정도 지연되면서 이 문제는 남북한의 손을 떠나 북·미간의 협의사항이 되었다는 우려가 제기되고 있다. 그러나 한국이 과거 핵의혹 해소 과정에 참여할 여지는 충분히 있으며 앞으로 북한 핵문제가 그러한 방향으로 해결될 수 있도록 유도하는 정책을 펴야 한다는 점을 강조하고자 한다.

한국은 미국 및 IAEA와의 협의하에 북한에 대한 적절한 반대급부를 제공함으로써 과거 핵의혹 해소를 위한 사찰에 개입할 수 있을 것이다. 북한에 의한 주한미군기지 사찰이 이러한 반대급부의 하나에 해당된다고 볼 수 있다. 대북한 핵사찰의 주요 당사자인 IAEA는 2곳의 미신고시설에 대한 접근이 이루어질 수만 있다면 특별사찰이라는 명칭에 구애받지 않겠다는 융통성을 보이고 있다. 따라서 남북한과 IAEA는 과거 핵의혹 해소를 위해 북한의 체면을 손상하지 않는 범위 내에서 2곳의 미신고시설에 대한 사찰을 실시하는 타협안을 마련할 수 있을 것이다.

적절한 타협안이란 군사시설이라고 주장해 온 장소에서 숨겨진 핵물질이

발견됨으로써 곤란한 입장에 처할 북한을 고려하여, 2곳의 미신고시설과 2곳의 주한미군기지에 대한 IAEA 사찰과 상호사찰을 동시에 실시하는 것이다.²⁷⁾ 구체적으로 IAEA는 2곳의 미신고시설에 대한 특별사찰을 실시하고 남한은 2곳의 미신고시설을, 북한은 2곳의 주한미군기지를 상호사찰하는 절충안을 실현하는 것이 바람직하다. 이 경우 IAEA의 특별사찰 의지가 관철될 뿐아니라, 북한은 군사시설에 대한 IAEA “관리”들의 “방문”²⁸⁾만 허용했다고 주장하면서 주한미군기지 사찰 사실을 부각시킬 수 있을 것이다.

2. 「비핵화 공동선언」의 조속한 이행과 북한 핵동결에 참여

북한 핵문제가 완전히 해결되지 않은 상황에서 남북대화가 재개된다면 필연적으로 「비핵화 공동선언」의 실천을 위한 협상이 재개되어야 할 것이다. 「비핵화 공동선언」의 이행은 남북한의 약속일 뿐아니라 「기본합의문」에 명시된 북·미간의 약속이다. 1995년 1월의 미의회청문회에서도 「기본합의문」과 「비핵화 공동선언」의 동시이행 요구가 제기된 바 있음에 주목할 필요가 있다. 따라서 「비핵화 공동선언」의 조속한 이행은 한국이 명분을 갖고 북한과 미국에 대해 요구할 수 있는 사안이다.

한국은 적어도 중단된 남북핵통제공동위원회(JNCC)를 재개할 것을 북한측에 제의할 필요가 있다. 북한의 핵동결 상황을 감시하기 위해 현재 진행 중인 IAEA 사찰과 별도로 상호사찰을 실현하기 위해서는 JNCC에서의

27) 헤이즈는 1992년 11월 13일 최우진 핵통제공동위원회 북측 위원장을 면담한 후 북한이 남한의 사찰대상 군사기지수를 1-2개로 제한하기로 결정했다고 밝혔다. Peter Hayes, *Nuclear Inspections in Korea: Rough Waters Ahead?*(Berkeley, CA: Nautilus Pacific Research, November 1992), p.4.

28) 북한은 1992년 11월 13일 최우진 핵통제공동위원회 북측 위원장의 발언을 통해 미신고 시설에 대한 IAEA “관리”(official)의 “방문”(visit)과 IAEA “검사요원”(inspector)의 “사찰”(inspect)을 구분함으로써 IAEA 특별사찰을 간접적으로 거부하고 IAEA가 미국이나 남한에 의해 이용당할 가능성을 경고하였다. Peter Hayes, *Nuclear Inspections in Korea: Rough Waters Ahead?*, p.3.

상호사찰협상이 필요하기 때문이다. 북한이 한반도 비핵화 준수 입장을 표명했고 미행정부도 상호사찰의 필요성을 인식하고 있기 때문에 한국의 JNCC 개최요구는 북·미가 거부할 명분이 없는 제안이다. 정부는 최소한 북한 핵동결 감시를 위한 JNCC 개최제의를 미국으로부터 북한의 핵능력에 대한 보다 정확한 정보를 획득하는 유인책으로 활용할 수 있을 것이다.

3. 사용후 핵연료 사찰 실시

현재 수조에 보관중인 사용후 핵연료에 대한 사찰을 통해 5MWe 원자로의 운전역사와 핵폐기물 생산량에 대한 정밀한 관측이 가능하다. 따라서 한국은 북·미에 대해 사용후 핵연료의 사찰문제를 강력히 제기해야 한다. 다만, 「기본합의문」(제4조 3항)은 경수로사업의 상당부분이 완료(약 4-5년 예상)된 후에 IAEA가 필요하다고 간주하는 모든 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있으나, 이 시점에서는 사용후 핵연료에 대한 의미있는 사찰이 매우 어렵다는 점에 주목해야 한다.²⁹⁾ 그러나 북한과의 핵협상에 참여했던 미정부 관리들이나 미의회 청문회에 참석한 정부관리 및 전문가들의 발언에서 이에 대한 언급을 찾아 볼 수 없다.

정부는 북·미에 대해 사용후 핵연료에 대한 의미있는 사찰이 금년중에 실시될 수 있도록 다음과 같은 방안을 제의할 필요가 있다.

① 사찰주체

IAEA, 남북한, 미국 등의 동의하에 중립성이 보장되는 원자력전문가나 국제기구를 사찰실시 및 사찰결과 보관의 주체로 선정하여 사찰을 실시한다.

29) 사용후 핵연료에 대한 사찰의 핵심은 연료봉에 생성되어 있는 특정 동위원소들(예 : Ce-134, Ce-137)의 생성비율을 분석하는 것인 데, 4-5년이 시간이 지나면 주요 동위원소가 소멸되어 사찰을 통한 정밀분석이 기술적으로 어려워진다는 문제점이 발생한다.

② 사찰시점

기술적으로, 사용후 핵연료의 분석은 앞으로 약 14개월내에 실시되어야 한다.³⁰⁾ 따라서 사용후 핵연료를 건식보관하기 위해 옮기는 과정에서(1995년중에 실시될 것으로 예상) 사찰을 실시하도록 한다.

③ 사찰방법

사용후 핵연료에 대한 샘플링(smear sampling)을 실시하고 채취된 샘플을 분석하여 그 결과를 「기본합의문」에 명시된 대로 경수로사업의 상당부분이 완료된 후에 발표한다.

4. 과거 핵의혹의 완전한 해소

「기본합의문」은 1992년 5월 이전의 북한 핵활동에 대한 의혹 해소를 경수로 사업의 상당부분이 완료될 때까지 연기하도록 허용하고 있다. 한국은 「기본합의문」에 명시된 과거 핵의혹의 해소 시한은 의혹의 지속을 보장하는 기간이 아니라 同 기간내 의혹의 완전한 해소를 규정한 시한이라는 기본입장을 밝히고, 북·미에 대해 적절한 조치를 강구하도록 촉구해야 한다.

아울러 한국은 북한의 과거 핵의혹이 완전히 해소되기 위해서는 다음 4가지 조치가 모두 실시되어야 한다는 입장을 견지해야 한다: ① 5MWe 원자로의 정확한 운전기록 제공, ② 정확한 플루토늄 추출량 공개, ③ 2곳의 미신고시설에 대한 특별사찰 수용, ④ 사용후 핵연료에 대한 사찰 허용.

5. 핵불위협·불사용의 문제점 보완

북·미 「기본합의문」에 명시된 미국의 대북한 핵불위협·불사용 보장은

30) 사용후 핵연료를 5MWe 원자로에서 인출한(1994.6) 이후 약 24개월내에 사찰이 실시되어야 한다. IAEA 산하의 Nuclear Data Center가 모든 핵물질의 성분을 분석·정리한 공식자료인 *Chart of Nuclides* 참조.

미국의 기존 핵우산 정책을 바탕으로 해서 짜여진 한반도 안보구조의 틀을 바꾸어 놓을 수 있는 매우 중대한 사안이다. 우선적으로 한국은 미국에 대해 대북한 핵불위협·불사용 보장이 기존의 조건부 NSA를 벗어나지 않는 것이며 미국의 대남 핵우산은 확고하다는 점을 천명하도록 요구해야 한다.

이와 함께, 변화하는 주변환경을 고려하여 중·장기적으로 새로운 안보 체제구축을 모색해야 한다. 북한과 미국간의 관계개선과 긴장완화는 바람직한 일이나 동시에 한국은 기존 우방국들과의 관계를 냉철히 재검토하고 변화된 환경에서 국가안보를 굳건히 할 수 있는 방안을 모색해야 할 시점에 놓여 있는 것이다. 동북아 지역의 6개국(남북한, 미국, 중국, 러시아, 일본)이 참여하는 다자안보체제 구축방안이 적절한 대안의 하나가 될 수 있을 것이다.

6. 북한 핵능력에 대한 재점검

한국의 대북 및 외교정책은 더 이상 북한 핵능력의 불모가 되어서는 안 된다. 북한의 핵위협을 심각히 경고하던 미정보당국이 「기본합의문」 타결 이후 과거 핵의혹 문제를 일체 거론하지 않고 있음에 주목할 필요가 있다. 반면에 한국은 아직도 과거 핵의혹 문제를 제기하고 있다. 이는 적어도 북한 핵능력에 대한 정보교환면에서 긴밀한 공조가 이루어지지 못하고 있다는 것을 반증한다고 볼 수 있다. 따라서 한국은 미국에 대해 북한의 핵능력에 대한 보다 정확한 정보를 요구해야 할 것이다.

이러한 입장이 북한의 핵개발 가능성을 완전히 무시해도 된다는 것은 아니다. 다만 남북관계 개선과 화해·협력이 한국이 추구하는 대북정책의 기본줄기라면 더 이상 북한의 핵의혹이 한국의 대북 및 외교정책에 부정적인 영향을 주어서는 안되겠다는 것이다. 한국은 북한의 핵개발 가능성 및 핵보유 상황에 대한 대비책을 마련해야 하나 이러한 준비는 소리없이 드러나지 않게 진행되어야 한다. 반면에 공개적인 대북정책은 북한의 핵능력에 대한 우려보다는 적극적인 남북관계 개선에 초점을 맞추는 것이 필요하다.

IV. 결 론

「비핵화 공동선언」을 통해 북한의 핵개발 차단을 위한 법적 근거를 마련한 것을 제외하고, 그 동안 한국은 독자적인 대북 핵정책의 추진 보다는, 주로 미국과 IAEA가 주도하는 정책을 수용해 왔던 것으로 평가된다. 한국의 이러한 태도는 북한이 우리 정부의 주장을 신뢰하지 않는 부정적 효과를 야기함으로써, 북한 핵문제의 남북한 당사자 해결을 어렵게 만든 측면이 있음을 부인할 수 없다.

한 예로서 IAEA가 북한이 신고한 핵관련 정보의 불확실성을 해소하기 위해 요구한 2곳의 미신고시설에 대한 특별사찰을 들 수 있다. 한국은 미국과 IAEA의 입장을 적극 지지하였으나, 돌이켜 볼 때, 우리 정부의 보다 신중한 대책이 아쉬웠다고 판단된다. 특별사찰 요구는 북한내 온건파의 입지를 약화시킨 전술적 실수였으며 결과적으로 북한 핵문제 해결에 상당한 어려움을 야기시켰던 것이다.

북한과 IAEA는 1993년 봄에 5MWe 원자로의 사용후 핵연료에 대한 샘플 분석을 실시하기로 묵시적으로 합의한 상태였기 때문에 특별사찰 우선실시를 요구한 것은 부적절한 조치였다. 특히 2곳의 미신고시설에 대한 특별사찰은 북한의 핵능력을 과약하는 데 분명한 기술적 한계를 지니고 있으나, 당시 한국은 이러한 사실을 정확히 인지하지 못했던 것으로 보인다. 2곳의 미신고 시설에 대한 특별사찰보다 오히려 5MWe 원자로의 사용후 핵연료 샘플을 분석함으로써 과거 핵활동에 대한 보다 정확한 평가를 할 수 있기 때문이다. 이 시기에 미국과 IAEA는 특별사찰을 강행하기 위해 특별사찰의 효과를 과대선전한 반면, 사용후 핵연료의 샘플분석 문제를 일체 거론하지 않았다는 점에 주목해야 한다.

한국은 앞으로 여러가지 고려요인 중에서 “남북관계 개선” 요인에 좀 더 무게를 둔 대북 핵정책을 추진하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는

IAEA, 미국, 일본 등과의 국제공조도 중요하지만 남북관계의 개선을 고려하는 균형감각이 필요하다고 본다. 아울러 북한의 과거 핵의혹 해소를 위한 정보제공을 미측에 꾸준히 요구하면서, 북한의 핵개발 가능성에 대비한 우리의 대책은 조용히 그리고 드러나지 않게 추진되어야 할 것이다.