

북한 핵문제 현황과 전망 : 북·미 ‘잠정합의’를 넘어

일시 : 4. 16(수) 14:30-16:00

장소 : 통일연구원 소회의실

사회 : 조 민(통일정책연구실장)

토론 : 최진욱(북한연구실 선임연구위원) • 박형중(남북협력연구실 선임연구위원)

1

(사회) 북한 핵 프로그램 신고 문제로 교착 국면에 처했던 북핵 협상이 새로운 국면에 접어들고 있습니다. 지난 8일 싱가포르에서 북·미 6자회담 수석대표가 마련한 핵 신고 방안 해법을 부시 행정부가 승인할 가능성이 커졌기 때문입니다. 싱가포르 ‘잠정합의’를 미국이 받아들인다면 신고 문제로 인한 교착 국면에 돌파구가 마련될 수 있습니다. 우선 싱가포르 잠정합의의 의미, 북한과 미국의 입장부터 짚어볼까요.

북 ‘합의’, 미 ‘잠정합의’

최진욱

싱가포르 잠정합의는 핵심쟁점인 농축우라늄 프로그램과 시리아 핵 협력에 대한 미국의 우려를 북한이 ‘간접시인’하는 방식을 택함으로써 이루어 질 수 있었습니다. 즉, 두 가지 쟁점사항에 대하여 북한을 대신해서 미국이 신고한 후 북한이 이를 인지(acknowledge)하고 항의(challenge)하지 않으며, 이를 공식 신고서가 아닌 북·미 ‘비밀의사록’에 담기로 한 것으로 알려졌습니다. 미국이 상당한 양보를 한 것으로 평가되며 북한에게는 매우 만족스러운 합의였다고 하겠습니다. 실제로 합의 직후 북한은 싱가포르 ‘합의’로 표현한 반면, 미국은 ‘잠정합의’로 표현했습니다. 미국 내에서 북한이 인정(admit)하지 않은 것에 대하여 어떻게 검증할 수 있는냐는 문제 제기가 있었고, 12일 라이스 국무장관은 신고 문제가 해결되었는지에 대해 신중한 입장을 보이면서 모든 신고에 대하여 검증할 필요가 있음을 강조했습니다.

(사회) 싱가포르 합의에 대하여 부시 대통령이 승인 방침을 밝히기까지는 약간의 곡절이 있었지 않습니까?

박형중

대통령, 행정부와 의회 일부에서 북한의 신고가 불만족스럽다는 평가가 드러나기도 했습니다. 그러나 현실적으로 북한의 신고를 거부할 때 대안이 없는 것 같습니다.

2

(사회) 신고와 관련해서는 검증 문제가 자연히 뒤따르게 되는데, 싱가포르 합의에서 이 문제까지 논의되었을까요?

박 형 중

북한이 핵활동에 대해 신고해야 한다는 근거는 2007년의 ‘10·3 합의’입니다. 이 문서의 주요 내용은 핵 시설의 불능화와 핵활동의 신고입니다. 이 문서는 검증에 관해서 말하고 있지 않습니다. 싱가포르 합의도 이를 기준으로 논의했을 것입니다. 신고라고 할 때, 세 가지가 거론되었습니다. 북한 보유 플루토늄량, 농축 우라늄 생산과 핵이전에 관한 것입니다. 여기서 실제로 신고로 볼 수 있는 것은 30kg으로 신고했다는 플루토늄 총량입니다. 다른 두 가지는 ‘신고’라기 보다는 ‘인정’의 문제로 되어버렸고, 구체적 내용도 없습니다.

최 진 욱

검증 대상을 싱가포르에서 논의하지 않은 것으로 보입니다. 그러나 당연히 신고는 검증을 전제로 하고 있으며 플루토늄 검증에 대하여는 큰 논란이 없을 것입니다. 다만, 싱가포르 합의에서 UEP와 시리아 핵협력 의혹에 대해 애매하게 넘어갔기 때문에 앞으로 검증 과정에서 큰 진통이 예상됩니다.

3

(사회) 2단계가 마무리되면 다음 비핵화 제3단계는 구체적으로 어디서부터, 어떤 사안으로 시작 되는 것입니까?

박 형 중

‘10·3 합의’는 적절한 시간에 외무장관급 회담을 열기로 되어 있습니다. 이를 위해서는 ‘10·3 합의’ 이행 종결이 공식적으로 확인되어야 합니다. 즉, 북한 핵 시설 불능화의 종료, 미국과 북한 간에 신고 문제에 대한 공식 타결, 미국 측에서 테러지원국 명단 삭제, 적성국교역국 적용대상 해제 등이 완료되고, ‘10·3 합의’의 이행 완료를 확인하는 6자회담이 열려야 합니다. 그 후에 6자 외무장관 회담이 열릴 수 있습니다. 이 회담은 그간의 성과를 확인하고, 3단계 진입에 대한 원칙적 천명을 할 수 있습니다. 주요 사항은 신고 사항에 대한 검증 문제, 북한 핵폐기에 진입하는 문제와 함께, ‘9·19 공동선언’에서 언급된 북한과 미국 및 일본과의 관계 정상화, 대북 경제 에너지 지원, 동북아 평화안보기구 수립, 평화체제 포럼 개최 문제 등에 관한 보다 구체적 추진 시간표와 원칙을 정해야 합니다.

(사회) 검증의 대상·방법·시기 문제에 대한 합의가 부시 행정부에서 가능할 것으로 봅니까?



검증 합의과정은 순탄치 않을 듯

박 형 중

검증의 대상, 방법, 시기를 정하는 문제는 또 한 차례의 복잡하고 어려운 협상을 필요로 합니다. 따라서 이 문제는 부시 행정부가 거의 종료되는 금년에 타결되기는 어려울 것으로 봅니다. 북한 측으로서는 검증에 관한 협상은 보상에 대한 협상과 맞물려야 한다고 생각할 겁니다. 이 문제가 빠른시일 내에 6자 간에 그리고 북·미 간에 합의되는 것은 쉽지 않을 것입니다.

(사회) 북한이 ‘행동 대 행동’의 원칙 아래 매 단계마다 정치적·경제적 보상을 요구할 것이라는 말씀이군요. 검증에 들어간다는 것은 북한이 피고의 입장에 서는 것이기 때문에 검증 합의 과정이 그렇게 순탄치 않은 것으로 보입니다.

최 진 욱

좀 빨라질 가능성도 있습니다. 미국은 싱가포르에서 사실상 ‘편법’을 쓰면서까지 비핵화 상황의 진전을 통해 정치적·외교적 성과에 급급한 모습을 보여주었습니다. 미국으로서는 핵폐기 2단계인 불능화와 신고를 마무리 짓고 폐기 단계에 진입하길 바랄 것입니다. 테러지원국 명단해제 문제와 적성국교역법 적용대상 해제 문제가 해결되면 이와 병행해서 6자회담이 개최되어 다음 단계로 넘어가기 위한 협상이 시작될 수 있습니다. 이렇게 되면 검증의 대상, 절차, 시기가 논의대상이 되고, 미국은 대선 전에 검증 절차에 대한 어떤 형태로든지 합의에 도달하는 상황을 기대할 수 있습니다. 2단계를 종결짓고 3단계로 넘어가서 그 이후를 차기 정부에 넘기는 것이 부시 행정부가 추구하는 로드맵이라고 볼 수 있습니다.

박 형 중

현 단계에서 중요한 것은 플루토늄 생산 시설의 불능화입니다. 불능화가 완료되면 미국은 그리 급하지 않습니다. 불능화 작업은 진행 중이지만 아직 완벽히 끝난 상태는 아닙니다. 그리고 실제 많은 비용부담이 예상되는 사용 후 연료 재처리 문제는 3단계 협상이 어느 정도 진전된 2~3년 후에 당면 과제로 등장할 수 있습니다.

4

(사회) 북한 핵폐기는 그야말로 장기적인 문제로, 핵 프로그램 신고 문제가 타결되면 비핵화 과정에서 이제 겨우 문턱을 넘어서는 수준이라 할 수 있는데요, 궁극적으로 핵폐기를 위해 북·미간 또는 6자회담 틀 내에서 다루어질 사안들은 어떤 것들이 있습니까?

3단계 진입 후 난제 산적

박 형 중

우선 미국이 북한에 요구하는 것으로는 첫째, 플루토늄 생산프로그램 폐기, 둘째, 핵무기 제조프로그램 폐



지, 셋째, 우라늄 농축프로그램 폐지, 그리고 NPT 재가입 등을 짚어볼 수 있습니다. 이에 대해 북한은 아마도 여러 단계로 나누어 협상을 시도할 것으로 보입니다. 물론 매 사안의 이행에 따라 그에 부합하는 정치적·경제적 보상 요구가 따를 것입니다. 북한의 실제 핵무기 능력은 플루토늄 보유와 플루토늄 폭탄 능력이기 때문에 무엇보다 첫째와 둘째 사안이 중요합니다. 그러나 이 과정의 실천적 이행은 매우 어렵습니다. 이 사이에 북한은 북·미 수교, 북·일 수교, 경수로 제공을 비롯한 경제지원, 한반도 평화체제 수립 등을 요구할 것입니다. 특히, 플루토늄 생산프로그램 해체 단계에서 경수로 지원을 상응 대가로 요구하겠지요. 앞으로 미국 차기 행정부 4년 동안 계속해서 이 사안에 관한 논의가 진행되지 않을까요?

5

(사회) 검증 합의조차 쉽지 않고, 비록 검증에 합의했다고 하더라도 실질적 검증 과정에서 북한의 비협조 등으로 험난한 굴곡이 내다보이는 상황에서 북한 김정일 체제에서 핵폐기의 ‘전략적 결단’을 기대하는 것은 무척 힘든 일이 아닐 수 없습니다. 어쨌든 이번 북·미 간 합의 도출로 북핵 해결을 위한 6자회담이 탄력을 받게 되었습니다. 이러한 상황에서 우리 정부의 새로운 대북정책인 ‘비핵·개방·3000 구상’과 관련하여 현안인 대북지원 문제는 어떻게 풀어나가는 게 바람직한가요?

미국은 느긋해질 수도

박 형 중

미국은 북핵 문제와 관련하여 불능화를 중요한 성과로 간주하고 있습니다. 미국이 우려하는 것은 북한이 플루토늄 보유량을 늘리는 것입니다. 그런 점에서 미국은 북한의 플루토늄 보유량 증가 억제에 적극적일 수밖에 없습니다. 그러나 그 이후의 단계에서 미국이 얼마나 적극적일 지는 의문이 듭니다. 미국의 평가에 따르면 북한의 핵무기 보유는 상징적 수준에 불과한 것으로, 즉각적이고 직접적인 위협이 아니라는 분위기입니다. 북한이 상징적 수준의 핵무기를 보유했다고 해서, 동북아 안보균형이 변화하는 것은 아니라는 입장이지요. 이와 비교할 때, 이란의 핵무기 보유는 중동의 국제질서를 변동시킬 수 있는 그야말로 대단히 위험스러운 것으로 평가되어, 현재 이란 핵 문제는 미국의 라이스 장관이 직접 챙기는 사안입니다. 이란과 달리, 북한은 아시다시피 차관보급인 크리스토퍼 힐이 다루고 있습니다. 어느 수준에서 관장하느냐 하는 점은 미국의 세계전략이 지역 차원에서 반영되는 중요도의 차이라 할 수 있습니다. 플루토늄 생산량 증가만 중단되었다면, 미국의 입장에서 이 문제는 시간을 두고 다룰 수 있는 문제라고 여길 것입니다. 더욱이 3단계 비핵화 진전을 위해서는 미국의 동북아 정책을 흔들어야 하는 부담도 무시할 수 없습니다. 북한도 핵무기 포기 여부를 결단해야 합니다. 이렇게 본다면 북한이나, 미국 입장에서 전략적 조건이 맞아야 북핵 문제의 본격적인 해결을 추진할 수 있겠지요.



『비핵개방3000 구상』 구체화 필요

최진욱

북·미 간 싱가포르 합의에 따른 비핵화 진전 상황에 비추어 ‘비핵·개방·3000 구상’을 보다 구체화할 필요가 있습니다. 저는 우리가 과연 북한과 미국 간의 비핵화 협상절차에 우리 정부의 북한 비핵화 요구 사항을 일치시킬 것인가에 대해 다시 한 번 생각해 볼 필요가 있다고 봅니다. 한국 입장에서 현재 북한이 비핵화 과정에 진입했다고 판단할 수 있을까요? 한국정부는 북한과 대화를 통해 한국의 입장에서 비핵화를 분명하게 요구하고 확인할 필요가 있다고 생각합니다. 북한 핵폐기 문제에 대한 남북대화를 통해 비핵화 2단계를 확인하고 그에 보조를 맞추어, 비료나 쌀 등 대북지원을 추진하는 것이 옳다고 생각합니다. 북핵을 동결시켰지만, 플루토늄 양이 부시 행정부 출범 당시의 10kg에서 50kg으로 증대되었습니다. 이것은 부시 대통령에게 정치적 부담이 될 수 있으며 폐기단계에 진입해야지만 면목이 서지 않겠어요? 40kg을 늘려놓았으나 다시 0으로 만들 수 있다고 말하고 싶어할 것입니다.

식량지원은 WFP 통해

박형중

3단계 비핵화 진전을 위해서는 미국의 동북아정책을 흔들어야 하는 한편, 북한도 정말로 핵 무기를 포기하는 결단을 해야 합니다. 어느 것도 쉽지 않습니다. 따라서 비핵화 진전은 항상 잠정합의의 연속 형태를 보일 것입니다. ‘비핵·개방·3000 구상’ 논리는 단순하고 경직된 측면이 있습니다. 비료·쌀 지원 문제는 인도적 지원이며 굳이 핵문제와 연관시킬 필요는 없습니다. 비료·쌀 지원은 분배투명성 문제와 관련된 사안입니다. 북한이 분배투명성을 보이면 언제든지 지원할 수 있습니다. 말하자면 북한의 납득할 만한 투명성이 충분히 보장되는 한 조건없이 지원해야 합니다. 그러나 북한이 투명성 강화를 위한 협상에 협력하지 않을 가능성이 많습니다. 이 경우 세계식량기구(WFP) 등 국제기구를 통해 지원하는 방식도 효과적일 것입니다.

6

(사회) 향후 비핵화 협상 과정에서 한·미 간 대북정책을 적절히 조율해 나가야 하는데, 어떤 문제들이 지적되어야 할까요?

6자회담과 남북관계 진전 조화 이루어야

최진욱

가장 중요한 것은 6자회담 틀과 남북관계 진전이 조화를 이루는 것입니다. 남북관계가 6자회담의 진전을 따라가지 못할 경우, 남남갈등과 통미봉남(通美封南)이 우려되며, 과거처럼 6자회담이 조금 진전되었을 경우 정상회담을 개최하여 6자회담을 위축시키는 경우가 반복되어서는 안됩니다. 싱가포르 합의는 인도적 지원문제에 대하여 전향적인 모습을 보일 수 있는 계기를 제공했다고 볼 수 있습니다. 북·일 수교협상이 급진전 될 가능성도 없지 않은데, 이러한 상황에서 동북아 정세변화에 적극적으로 대처하지 못할 경우 자칫



우리 정부의 발언권이 약화될 수 있습니다.

박 형 중

무엇보다 대북정책에서 한국과 미국이 협조체제를 구축하는 일이 중요합니다. 우리 정부 출범 2년째에 미국의 신정부가 등장하는데, 문제는 미국의 대외정책 및 대북정책 성향에 있어서 민주당과 공화당 양당의 입장 차이가 상당히 크다는 것입니다. 여기서 우리가 ‘미국’과 대북정책 공조를 한다고 했을 때, 우리는 어느 ‘미국’에게 장단을 맞추어야 할지 무척 곤혹스러울 때가 있습니다. 이러한 딜레마를 극복하기 위해서 이제부터라도 우리 정부의 확고한 한·미공조 방향 위에서 한·미관계를 한층 세련되게 풀어감으로써 미국의 정책적 중요도부터 나타날 수 있는 혼란을 최소화해야 할 때라고 보겠습니다.

최 진 욱

‘비핵·개방·3000 구상’에 이명박 정부 대북정책의 기본 방향과 원칙 등이 담겨있다고 볼 수 있지만, 비핵화 진전 상황에 대한 충분한 예상과 대비책 마련이 뚜렷하지 못한 측면도 있습니다. 북핵 폐기 문제에 대한 우리의 입장을 명백히 하기 위해서도 지금쯤 남북 당국자회담이 필요하다고 생각합니다. 싱가포르 합의에 대해 중국도 긍정적인 반응을 보였는데요, 한국정부는 특별한 입장을 표명하지는 않았습니니다. 사실 싱가포르 합의는 만족스럽지 못한 합의입니다. 한국정부가 북한의 입장에 대한 진의를 파악하고 그에 대한 한국의 입장표명이 필요한 시기라고 생각합니다.

미국은 한국의 새로운 부담 고려해야

박 형 중

북한은 북한 주민과 한국을 볼모로 잡고 대외협상을 진행하고 있는 중입니다. 과거에는 볼모가 부분적으로 인질범의 주장에 동조하여 안전을 찾은 사례가 있었습니다. 그런데 지금 이명박 정부는 볼모이기를 거부한다는 입장이지요. 문제는 북한이 미국과 협상하면서 한국이 볼모라는 것을 확실히 하려고 시도할 것이라는 점입니다. 이러한 상황에서는 한국은 미국에 협조하기 때문에 미국의 대북 협상력은 현저히 강화되지만, 그에 수반하는 위험 부담은 한국이 독자적으로 떠맡게 되는 구도가 형성될 수 있습니다. 한국의 이러한 부담요인 해소에 대해 미국과 적절한 협의가 있어야 합니다. 한 가지 덧붙이고 싶은 점은 남북한은 당국 간 체결된 모든 합의를 공히 상호 존중한다는 원칙을 견지할 필요가 있습니다.

(사회) 북핵 문제는 6자회담의 틀 속에서 접근되어야 하지만, 북·미 협상과정에서 우리 정부의 위상과 역할이 충분히 반영되도록 해야 합니다. 북한은 『한반도의 비핵화에 관한 공동선언』(1992. 2. 19 발효)을 준수해야 하며, 본격적인 남북경협 시대를 열기 위해서도 정치군사 문제에 대한 남북대화를 수용하는 전향적인 태도가 기대됩니다. 감사합니다.

