

<한반도 신뢰프로세스>를 통한 안보와 북핵문제 해결 방안

한 용 섭*

- I. 서론
- II. 안보와 북핵분야 신뢰구축에 대한
그동안의 논의와 평가
- III. 안보와 북핵문제 해결을 위한 3단계
신뢰프로세스 구축방안
- IV. 대북한 협상전략
- V. 결론

국문요약

지금 한반도는 북한의 핵개발과 핵전쟁 위협으로 긴장이 최고조에 도달해 있다. 본고에서는 한반도의 평화와 안보를 가로막는 북핵문제와 군사안보문제를 해결하고 한반도에서 공고한 신뢰프로세스를 구축하는 방법이 무엇인지를 연구하여 제시한다. 지금까지 남북한 간 협상에서 있었던 신뢰구축에 대한 남북한 간의 입장과 접근방법의 차이와 문제점은 향후 신뢰구축노력을 어렵게 만들고 있다. 여기서는 남북한 간의 입장과 접근방법의 차이를 극복할 수 있는 방법으로서 3단계 안보분야 신뢰구축방안을 제시하고 있다. 1단계는 신뢰프로세스 모색단계, 2단계는 한반도 신뢰구축단계인데 핵분야, 재래식 군사분야, 국제관계분야로 구분하여 분야마다 필요한

정책수단을 제시한다. 그리고 3단계는 신뢰를 제도화하는 단계이다.

안보와 북핵문제 해결을 위한 3단계 신뢰프로세스 구축방안이 성공하기 위해서는 한국의 새로운 대북전략이 필요한데, 그 내용은 억지와 압박전략, 북핵문제 해결을 위한 협력적 위협감소전략, 한반도 평화체제구축전략을 동시에 구사하는 것이 필요하다. 대화를 위한 대화가 아니라 북핵문제 해결과 군사안보문제 해결을 실효적으로 진행하기 위해서는 이러한 양면전략의 구사가 필수적이다.

주제어: 북핵문제, 신뢰구축, 군비통제, 평화체제, 협력적 위협감소, 한반도 신뢰프로세스

* 국방대학교 교수

I. 서론

최근 한반도에서 전쟁분위기가 최고조에 도달함에 따라 남북한관계와 한반도의 정세는 6·25전쟁 이후 가장 위험한 순간에 이르게 되었다. 탈냉전 후 20여년을 회고해 보면 몇 차례의 남북화해와 교류협력, 남북한 간의 핵협상, 북미 간의 핵협상, 북핵문제를 해결하기 위한 6자회담의 시기가 있었음에도 불구하고, 북한이 선군정치에 근거하여 핵개발을 계속해왔기 때문에 한반도에서 군사적 긴장이 주기적으로 고조되는 현상을 보였다. 북한이 핵을 개발하고 핵능력을 과시하기 위해 2006년 10월, 2009년 5월, 2013년 2월에 각각 핵실험을 감행함에 따라 남북한 간 혹은 북한 대 국제사회의 대결구도는 더욱 첨예해지게 되었고, 특히 2010년 이후 북한이 남한에 대해 군사도발을 자행하고, 최근에는 핵전쟁 협박까지 가함에 따라 남북한 간의 긴장은 최고조에 이르게 되었다.

그러나 탈냉전 이후 한국정부는 한반도에서 긴장완화를 위한 노력을 꾸준히 전개해왔으며, 북한도 필요하다고 생각하는 순간에는 그 노력에 동참하기도 했다. 1991~92년 사이에 남북한 고위급회담이 개최되어 「남북 사이의 화해와 불가침, 교류협력에 관한 합의서(기본합의서)」가 채택되었고, 핵문제해결을 위한 「한반도 비핵화 공동선언」이 합의되기도 했으며, 김대중 정부와 노무현 정부시대에는 햇볕정책을 추진한 결과 남북한 간 교류협력이 증가하기도 했다. 그럼에도 불구하고, 햇볕정책은 한국의 국내에서 추진동력과 지지를 잃게 되었는데, 그 가장 큰 이유는 북한의 김정일 정권이 선군정치노선을 갖고 과거 20년 동안 주민들의 인권과 삶을 희생시키고 핵과 미사일 개발에 국력을 전부 투자함으로써 핵개발에 올인했기 때문이다.

북한은 세계에서 유례없는 호전적인 정치목표인 선군정치를 내걸고 남한을 비롯한 세계를 폭력과 공갈협박의 대상으로 삼으면서 핵과 미사일개발에 전력투구해 온 결과 핵보유를 선언하고 핵무기의 소형화, 경량화, 다중화에 성공했다고 선전하게 되었다. 결국 한국 국민의 머리 위에 핵불바다, 워싱턴에 핵공격을 협박하고 나섰으며, 핵위협이 싫으면 미국이 한반도에서 미군을 철수시키고 남한은 북한 주도의 자주통일을 수용하게 될 것이라고 하면서 협박하고 있는 것이다.

이런 배경에서 출범한 한국의 박근혜 정부는 북한의 핵전쟁 협박과 긴장조성행위에도 불구하고, 한편으로는 북한 핵에 대한 억지와 압박을 추진하면서 다른 한편으로는 대화와 협력을 병행 추진하겠다는 한반도 신뢰프로세스 추진 방침을 발표한 바 있다.¹ 한반도 신뢰프로세스는 과거 한국정부가 추진한 햇볕정책과 비핵·

개방·3000 정책의 문제점을 인식하고 북핵에 대한 억제와 비핵화, 대화 및 교류협력을 균형있게 추진하겠다는 정치지도자의 비전의 산물이다. 즉, 햇볕정책이 군사안보를 무시한 채 성급하게 남북 경협 일변도로 남북관계의 개선을 추진했기 때문에 국내외로부터 신뢰를 받지도 못하고, 북한의 군사안보분야 행동변화를 유도해내지 못했다는 반성과, 이명박 정부가 대북정책이라는 큰 그림없이 비핵정책을 우선 추진함으로써 남북관계가 경색되었으며, 북핵문제는 더욱 심각해지는 결과를 초래하였다는 평가에 기초하고 있다.

박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스라는 새로운 정책노선의 추진 방침에도 불구하고 현재의 한반도 군사안보상황은 좋지 않다. 따라서 앞으로의 한반도 신뢰프로세스의 추진에 가장 걸림돌이 되는 요소가 북핵과 한반도 군사안보문제임을 볼 때, 북핵문제와 군사안보문제를 어떻게 해결함으로써 남북한 간에 신뢰를 구축해나갈 것인가에 대해 정확하고도 체계적인 진단과 해법을 마련해야 할 필요가 있다.

그러므로 본고에서는 핵과 군사분야에서 지금까지 한반도에서 논의되어 왔던 군사적 신뢰에 대한 남북한 양측의 입장을 비교·평가하고, 박근혜정부가 한반도 신뢰프로세스를 성공시키기 위해서 북핵과 군사안보분야에서 어떤 정책목표와 단계별 접근방법을 취해야 할지에 대해서 연구하여 그 대안을 제시해보고자 한다. 아울러 북핵의 비핵화와 한반도 군사안보신뢰프로세스가 성공하기 위해서 꼭 필요한 새로운 대북전략을 모색해 보기로 한다.

II. 안보와 북핵분야 신뢰구축에 대한 그동안의 논의와 평가

탈냉전 후 한국 정부는 한반도에서 긴장을 완화하고, 군사적 신뢰를 구축하기 위한 노력을 지속적으로 전개해 왔다. 관련 학계에서는 군사적 신뢰구축을 “남북한 간의 군사관계에 있어서 투명성, 공개성, 예측가능성을 높임으로써 남북한 간 군사적 긴장을 완화하고, 오해와 오인, 오산을 통한 전쟁발발 가능성을 줄이며, 군사력을 사용함으로써 국가 목적을 달성하려는 정치적 의도를 약화시키거나 제거하는 것”²이라고 정의하기도 했다. 한국 정부는 남북한 간에 전반적인 신뢰를 구축하고, 한반도의 정전체제를 평화체제로 전환시키기 위한 3단계 군비통제정책을 제시한 바 있다. 1992년 기본합의서에는 남북한 간의 전반적인 신뢰를 구축하기

¹ 박근혜 대통령 취임사, 2013.2.25.

² 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』 (서울: 박영사, 2004), pp.367~372.

위해 정치분야의 화해, 군사분야의 불가침, 사회문화분야의 교류협력을 활성화시켜야 된다고 반영되어 있다.³ 노무현 정부에서는 한반도에서 군사적 신뢰구축과 군비통제의 여건을 조성한다는 전략과제를 제시하고, 우선 다양한 교류협력과 함께 군사분야의 초보적 신뢰구축조치를 시행하며, 다음으로는 다양한 군사적 신뢰구축조치를 본격적으로 시행하고 제도적 장치를 마련하며, 마지막 단계로서 군사력의 운용통제 및 상호검증을 추진함으로써 구조적 군비통제를 위한 토대를 마련한다고 제시했으나,⁴ 개성공단 건설을 포함한 남북교류의 군사적 보장조치의 실현에는 어느 정도 성공했으나, 전반적인 군사분야의 신뢰구축에는 이르지 못하였다.

이러한 한국의 접근 방법의 특징을 보면, 한반도에서 군사적 긴장이 높은 이유는 남북한 간에 신뢰의 부족 때문이라고 분석하고, 군사분야에서 투명성, 공개성, 예측가능성을 높이는 조치를 북한당국에 제의함으로써 남북한 군사관계는 신뢰구축부터 출발하여 군비제한을 거쳐 중국에는 군축으로 가는 3단계 군비통제전략을 취했다고 할 수 있다.

반면 북한은 남한의 선 신뢰구축 후 군축 제안에 대해서 반대하는 입장을 내놓고, 한반도에서는 주한미군의 철수를 비롯한 군축이 선행되어야 하며, 신뢰구축은 군축이 달성되면 자연히 달성될 수 있다고 주장해 왔다.⁵

북한이 군사적 신뢰구축에 대해서 반대하는 보다 근본적인 이유는 김정일 개인의 시각에서 비롯되었다. 김정일은 소련이 붕괴된 이유가 1975년 헬싱키최종선언에서 서방 측이 요구한 신뢰구축을 받아들임으로써 서구의 영향력이 소련 속으로 들어가 군부의 정신을 무장해제 시켰기 때문이라고 보고 있다.⁶ 이 논리를 따라서 북한은 남한이 신뢰구축을 제안하는 이유를 북한 속에 남한과 서방세계의 영향력을 불어넣어서 북한체제를 붕괴시키거나 전복시키려는 것이라고 의심하고, 남한의 대북한 신뢰구축제의를 줄곧 거부해 왔다. 이것은 2000년 9월 제주도에서 개최되었던 제1차 남북 국방장관회담에서 남한 측이 남북한 간 군사적 신뢰구축을 제의했을 때, 북한 측이 “정전협정을 평화협정으로 바꾸어 북미 간에 교전상태를 해

³ 통일원, 『남북 기본합의서 해설』 (서울: 통일부, 1992), pp.30~32.

⁴ 국가안전보장회의, 『참여정부의 안보정책구상: 평화변영과 국가안보』 (서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004), pp.32~37.

⁵ 황진환, 『협력안보 시대에 한국의 안보와 군비통제』 (서울: 도서출판 봉명, 1998).

⁶ Yong-Sup Han, “An Arms Control Approach to Building a Peace Regime on the Korean Peninsula: Evaluation and Prospects,” edited by Tae-Hwan Kwak and Seung-Ho Joo, *Peace Regime Building on the Korean Peninsula and Northeast Asian Security Cooperation* (Surrey, UK: Ashgate, 2010), pp.45~61.

결하는 것이 급선무이며, UN군의 모자를 쓴 미국이 남북한 간의 신뢰구축을 어기면 언제든지 백지장이 되어 버릴 수 있다”고 말함으로써 남한의 신뢰구축제의를 일언지하에 거절하였던 사례에서도 드러난다.⁷ 북한이 군사적 신뢰라는 용어에 대해 회의감과 강한 의심을 갖고 있다는 점을 고려하여, 1990년대 유엔군축연구소에서는 북한의 평화군축연구소 인원을 초청하여 신뢰구축과 군비통제에 대한 한글 용어사전을 편찬하는 작업에 참가시키면서 신뢰구축 대신 안보협력이라고 예뉘려 표현하기도 하였다. 스웨덴의 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)에서는 북한은 신뢰구축에 대해 거부감을 갖고 있으므로 북한에 대해서 신뢰구축을 수용토록 하기 위해서는 비군사분야의 신뢰강화조치(Confidence Enhancing Measures)를 병행 추진할 필요가 있다고 주장한 바 있다.⁸

또한 신뢰구축의 주체라는 관점에 있어서 남북한의 입장은 확연하게 차이가 난다. 한국은 북한을 정당한 대화상대자로 간주하고 남북한 간 대화를 통해서 신뢰를 구축할 수 있다고 보는 반면, 북한은 한반도에서 군사적 신뢰구축의 주체는 남북한이 아니고 북한과 미국이라는 입장을 견지해 왔다. 북한이 남한을 군사적 신뢰구축의 대화당사자로 인정하지 않은 것은 1993년 7월부터 개최된 북미 제네바 협상 때부터 현실로 드러났다. 북한은 핵과 미사일을 비롯한 한반도 군사문제는 전적으로 북미 간의 문제이지 남한이 개입할 성질이 못된다고 하면서 완강한 태도를 보였다. 그 후 2000년 6·15공동선언에서 남북한 군사문제가 전혀 다루어지지 않았고, 햇볕정책을 추진한 김대중 정부는 남북한 간에 선 경제교류협력, 후 군사문제논의 방식을 채택하였기 때문에 북한에 대한 경제지원이 남북한 간 군사적 긴장완화와 신뢰구축 및 군축으로 이어지지 못하였다. 2000년 10월에 북한 인민군 조명록 차수가 워싱턴을 방문하여 클린턴 대통령과 면담한 이후 나온 북미 공동성명에서 양국은 적대 의사가 없으며, 한반도 평화체제를 구축하기 위해 4자 회담 등 여러 가지 방법을 강구한다고 합의하였는데, 북한은 미국의 대북 적대시 정책의 제거가 북미 간 신뢰구축의 출발점이라고 인식한 것으로 볼 수 있다. 그러나 북미 간의 신뢰구축문제는 2001년 미국의 부시행정부 등장 이후 북한의 지속적인 핵개발 사실이 알려지고, 북미관계가 악화되면서 북핵문제의 시급성과 우선

⁷ 필자와 국방부 군비통제관(김국현 장군)과의 인터뷰, 2001.1.30. 한용섭, “한반도 군사적 신뢰구축: 이론, 선례, 정책대안,” 『국가전략』 제8권 4호(2002), p.68.

⁸ Zdzislaw Lachowski, Martin Sjogren, Alyson J.K. Bailes, John Hart, and Shannon N. Kile, *Tools for Building Confidence on the Korean Peninsula* (Solna, Sweden: SIPRI, 2007), pp.7~14.

순위에 밀려 사라지고 말았다.

남북한 간의 군사적 신뢰구축에 관한 건널 수 없는 입장 차이에도 불구하고 1992년 2월의 남북기본합의서와 2007년 11월의 제2차 남북국방장관회담 합의서에서 군사적 신뢰구축과 관련된 합의사항이 있었던 점은 주목할 만하다. 남북기본합의서의 남북불가침 조항을 보면, 남북한은 다섯 가지 신뢰구축과 군비통제 관련 조치를 합의하였는데, 그 내용을 보면 신뢰구축에는 대규모 부대 이동과 군사연습의 통보 및 통제 문제, 비무장지대의 평화적 이용, 군 인사교류 및 정보교환을 추진하기로 합의했다. 군축분야에서는 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축의 실현문제와 검증문제 등을 협의하기로 했으나 그 이후 후속협상과 합의는 없었다. 그로부터 15년 후인 2007년 10월 개최된 제2차 남북정상회담의 후속조치로서 남북국방장관회담이 개최되었고, 여기서 군사적 신뢰구축과 군비통제에 관련된 합의가 이루어졌는데, 그 내용을 보면 신뢰구축분야에 선언적 조치인 적대행동금지, 불가침경계선과 구역의 준수, 무력불사용과 분쟁의 평화적 해결원칙 재확인, 서해상의 충돌방지 대책 논의, 정전체제의 종식 및 평화체제 구축 노력, 남북교류사업에 대한 군사적 보장조치 대책 강구 및 후속 회담의 개최 약속 등이 있다.⁹ 그 이후 이에 대한 이행과 후속회담, 검증조치는 합의되지 않았다. 따라서 남북한 군사관계에서 신뢰구축을 위한 회담이 몇 차례 개최되기는 했으나 소제목만 합의해 놓은 상태이며, 실천은 제대로 되지 못했고 합의의 이행여부를 확인하는 검증은 한 번도 논의조차 되지 못했던 데서 남북한 간의 군사적 신뢰구축에 대한 큰 입장 차이를 발견할 수 있다.

그러면 북한 핵문제에 대해서 몇 차례의 협상과 합의가 있었는데 그 결과 북한과 남한, 북한과 국제사회 사이에는 신뢰가 구축되었다고 볼 수 있는가? 한마디로 대답하면, 북한은 핵분야에 있어서 국제적 신뢰를 얻지 못했다고 할 수 있다. 1992년 한반도 비핵화 공동선언의 이행과정에서 북한은 남북한 간 상호사찰을 회피하고 비교적 용이하다고 생각한 IAEA의 사찰을 수용했다. 그러나 IAEA에 신고한 핵시설을 몇 개 이내로 제한시켰고, 핵무기 개발은 여러 곳에서 은닉시킨, IAEA에 신고하지 않은 비밀시설에서 진행되었다. 한반도 비핵화 공동선언을 명백하게 위반하고 핵무기 제조와 시험을 실시했으며, 재처리시설과 농축시설을 보유함으로써 핵물질을 지속적으로 생산해왔다.

1993년 3월에 핵확산금지조약(NPT)의 탈퇴를 선언함으로써 제1차 핵위기를

⁹ 대한민국 국방부, 『2008 국방백서』 (서울: 국방부, 2008), pp.274~276.

도발하고, 연이어 개최된 북미제네바 핵협상에서 제네바합의를 하였으나 제네바 합의에서 금지한 핵무기 개발을 계속했고, 영변 이외의 지역으로 주요 핵시설을 옮겨서 비밀리에 핵개발을 지속했던 것으로 드러났다. 제네바합의에서 약속했던 핵시설의 동결을 풀고, 핵물질을 지속적으로 생산하였으며, 특히 우라늄 농축시설을 건설하여 우라늄탄을 개발한 사실이 적발되자, 제네바합의 파기 및 NPT를 다시 탈퇴하였다. 제2차 핵위기를 해소하기 위해 2003년부터 2008년까지 6자회담이 개최되었고, 9·19 공동성명과 2·13조치 등이 합의되었으나, 곧 이어서 6자회담의 9·19공동성명을 위반하고, 핵물질의 신고를 이행하지 않고 사찰도 받지 않았다. 그리고 핵시험을 세 차례나 감행함으로써 핵무기의 소형화, 경량화, 다중화를 성공시켰다고 선언하고, 한미 양국에 대해서 핵전쟁 협박을 가함으로써 모든 기존의 핵합의를 폐기시키고, 북한핵에 대해 조금이라도 남아있던 기대와 신뢰를 완전히 사라지게 만들었다.

북한은 1990년대 이후 북핵문제에 대해서 타협과 파행, 진전과 후퇴를 반복해 옴으로써 한·미·중·러·일 등 6자회담 참가국과 국제사회의 신뢰를 상실했을 뿐 아니라 도리어 악화시켰다. 북핵을 이용한 위기조성-협상-합의-합의위반-위기조성 등을 주기적으로 반복했으며, 어떤 정치학자는 북한의 핵과 관련한 행위를 도발-위기-일괄타결-합의붕괴-도발의 악순환으로 지적하기도 했다.¹⁰ 북한이 반복적으로 합의위반과 위기조성 행위를 선택한 결과 북한의 핵능력은 더 증강되었고 북한핵을 협상으로 해결할 수 있을 것인가에 대해 외부세계의 좌절감과 불신은 더 가중되었다.

마침내 김정은 정권이 북한의 핵보유를 김정일의 최대 업적으로 북한 헌법에 기술하고 과시함으로써 외부세계에 대해서 북한의 핵보유를 기정사실로 받아들일 것을 강요하고 있다. 앞으로 핵협상이 개최될 경우, 미국을 비롯한 국제사회가 북한이 핵보유국임을 인정하고, 향후의 핵개발 프로그램만이 협상의제가 될 수 있다고 선수를 치고 있다. 북핵에 대한 북한의 자체 논리를 들여다보면 다음과 같다.

미국과의 관계정상화 없이는 살아갈 수 있어도 핵억제력 없이는 살아갈 수 없다. 미국의 핵위협이 제거되고 남조선에 대한 핵우산이 없어질 때에 북한의 핵무기가 필요없게 될 것이다.¹¹ 미국의 대조선 적대시정책과 핵위협의 근본적인 청산없이 100년이 가도 우리 핵무기 먼저 내놓은 일은 없을 것이다.

¹⁰ 전봉근, 『북한의 2.13 합의 이행 동향과 전망』, 외교안보연구원 주요국제문제분석, 2007.6.12.

¹¹ 북한 외무성 대변인 성명, 『연합뉴스』, 2009.1.12.

조미관계 정상화를 핵포기의 대가로 생각한다면 큰 오산이다.¹²

이어서 북한은 자주권과 생존권을 수호하기 위해 핵억제력을 갖추었음¹³을 분명히 하고, 앞으로 핵무장력을 계속 강화시켜 나갈 방침임을 밝혔다. 또한 핵을 경제적 혜택과 맞바꾸는 흥정은 절대 하지 않을 것이라고 협상으로 핵문제를 풀 수 있을 것이라고 기대하는 국제사회에 대해 썰기를 박기도 했다.¹⁴

북한이 그동안 제네바합의의 이행과정에서나, 9·19공동성명의 이행과정에서 일부 핵시설을 IAEA와 미국의 소수 전문가들에게 공개하거나 냉각탑을 폭발하는 행동을 보이기는 했지만, 북한은 그들의 핵프로그램에 핵심적인 시설들을 지하화, 은닉, 분산시켜 비밀리에 핵개발을 지속해왔던 것을 알 수 있다. 따라서 북한의 핵무기와 핵물질, 핵개발 프로그램의 대부분이 비밀에 가려져 왔기 때문에 외부로부터 최소한의 신뢰도 받지 못하였고, 특히 6자회담이 중단된 2008년 말 이후에 모든 핵개발 프로그램은 외부로부터 접근이 차단되었다. 그러므로 북한에 대한 외부의 신뢰를 증진시키기 위해서는 북한의 핵에 대한 투명성이 증대되고, 공개되며, 예측 가능한 방향으로 북한의 핵관련 행위와 시설, 무기와 물질들을 강력하게 통제할 수 있는 시스템의 구축이 필요한 것이다.

위에서 본 바와 같이 남북한 간에 군사적 신뢰구축은 소제목만 합의해 놓았을 뿐 북한이 한국을 신뢰할만한 대화당사자로 간주하지 않는다는 근본적인 문제가 있음이 발견되고 있다. 북핵문제와 관련해서는 남북한 간, 북미 간, 북한과 국제사회 간에 신뢰구축이 되지 못하고 있으며, 국제사회의 북한에 대한 불신은 점점 더 악화되는 현상을 보이고 있다. 이러한 악순환의 고리를 끊고 남북한 간에 군사분야의 신뢰를 구축하고, 북핵문제에 대해 국제사회의 신뢰를 구축하기 위해서는 무슨 일을 해야 할 것인가?

첫째, 남북한 간에 군사적 신뢰가 구축되기 위해서는 제일 먼저 북한이 남한을 군사대화의 당사자로 간주해야 한다. 북한이 군사분야의 대화 당사자로서 미국만을 고집하는 경우 대화를 통한 남북한 간 신뢰구축에는 본질적으로 장애요인이 존재한다. 그러나, 신뢰구축에 대해 남북한 간, 북미 간의 입장차이가 크다고 하여 신뢰구축을 할 수 없다는 말은 성립되지 않는다. 1973년에 시작된 유럽의 헬싱키

¹² 북한 외무성 대변인 성명, “미국과의 관계 정상화와 핵문제는 별개문제,” 『연합뉴스』, 2009.1.17.

¹³ 전성훈, 『김정은 정권의 경제·핵무력 병진 노선과 4·1 핵보유 법령』, 통일연구원 Online Series CO 13-11.

¹⁴ 북한 외무성 성명, “핵보유 경제적 흥정물 아니다,” 『연합뉴스』, 2013.3.16.

프로세스를 보면, 미국을 중심으로 한 자유진영과 구소련을 중심으로 한 공산진영 간에 불신이 존재했고 군사적으로 대치해 있었지만, 헬싱키프로세스는 각 진영의 정치적, 경제적, 인도적 및 사회문화적 교류협력 면에서 이익의 비대칭성을 활용하여 이해를 타협하는 방식으로 신뢰구축을 합의하고 실천해 내었기 때문에 신뢰프로세스가 성립되었다고 볼 수 있다.¹⁵ 따라서 군사분야의 신뢰를 구축하기 위해서는 남북한, 미국이 반드시 당사자로 참가하는 대화가 개최되고, 각국이 확보해야 할 이익을 의제로 제출하고 상호 타협을 거쳐 합의를 만들고 그 합의의 검증가능한 이행을 보장함으로써 신뢰프로세스를 만들어갈 수 있다고 보는 것이 타당하다.

둘째, 남한은 한미동맹을 통한 억지력과 군사력을 총체적으로 우리 편으로 보고 북한의 핵과 재래식 전력과 비교해서 군사력 균형을 생각하는 반면, 북한은 한반도에 배치되어 있거나 증원될 미군의 모든 군사력을 위협요소로 생각하고 있다. 즉 위협의 비대칭성이 있기 때문에 대화를 통한 긴장완화와 위협의 감소를 목표로 하는 군사적 신뢰구축에 대해서 남한, 북한, 미국의 입장이 판이하게 다르다는 점을 인식하고, 이를 현실적으로 감안한 포괄적인 신뢰구축대화 채널을 구상할 필요가 있다는 것이다.¹⁶ 즉, 한반도에서 평화체제를 구축하기 위해서 남한, 북한, 미국이 필수적으로 참가해야 하는 것이다. 여기서 남북미 간의 3자회담 혹은 중국까지 참여하는 4자회담의 필요성이 제기된다.

셋째, 지금까지 남북한 간에 문서상으로 합의된 즉 북한의 이행여부가 보장이 되지 않은 군사적 신뢰구축과 군비통제에 대한 몇 가지 합의사항이 있는데, 핵분야를 포함한 군사적 신뢰구축이 제대로 되기 위해서는 합의당사자들이 합의의 이행여부를 확인함으로써 더욱 신뢰가 강화될 수 있다는 인식을 가지고, 합의 이행 여부를 확인하는 검증체제를 반드시 마련할 필요가 있다.¹⁷ 즉, 재래식 군사분야는 최소한 남북한과 미국 3자 간에 혹은 중국까지 포함한 4자회담이 개최되면 4자 간의 신뢰구축을 위한 검증합의문과 검증위원회를 구성하는 것이 필요하다.

넷째, 핵분야와 재래식 군사분야의 연계성을 인식하고, 핵과 재래식 군사분야를 포괄적으로 협의하여 핵과 재래식 군사분야의 포괄적 합의문을 추진하는 것이 필

¹⁵ James Macintosh, *Confidence Building in the Arms Control Process: A Transformational View* (Canada: Department of Foreign Affairs and Trade, 1996), pp.31~61.

¹⁶ 현인택·최 강, “한반도 군비통제에의 새로운 접근,” 『전략연구』, 제9권 2호(2002), pp.6~46. 백승주, “한반도 평화협정의 쟁점: 주체, 절차, 내용, 평화관리방안,” 『한국과 국제정치』, 제21권 1호(2006), pp.257~287.

¹⁷ 전성훈, 『북한 핵사찰과 군비통제검증』 (서울: 한국군사사회연구소, 1994), pp.22~24.

요할 것이다. 사실 북미 간의 제네바합의, 6자회담 합의의 이행과정에서는 핵문제 우선해결 입장이 강하게 나타났다. 한반도의 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제는 핵문제의 해결 이후로 미루게 되었는데, 북한은 계속해서 북미평화협정과 북핵협상을 병행해야 한다고 주장해 왔다. 한편, 남한은 북한의 핵문제는 6자회담에서 협의하고 해결하고자 하고 있기 때문에 평화체제에 관한 협상은 별도의 채널 즉 4자회담에서 핵문제의 해결 이후 개최하는 것으로 입장을 정리한 바 있다. 그러나 한반도에서 군사적 긴장이 최고조에 도달하고, 전쟁위험이 상존하고 있는 상황과 핵전쟁 위험이 상존하고 있는 상황을 타개하기 위해서 협상채널은 다르다고 하더라도 핵분야의 협상과 재래식 군사분야의 협상이 병행 추진될 필요가 있다.¹⁸ 다시 말하자면, 북핵문제해결과 재래식군사문제 해결을 포괄적으로 협상의제로 삼고, 북핵폐기와 평화체제의 시각에서 군사적 신뢰구축을 토의하고 이 분야에서 북한의 양보를 받는 조건하에 한·미·중·러·일 5개국이 북한에 대해 경제지원을 제공하는 새로운 대타협 방식을 선택할 필요가 있다.

다섯째, 핵분야에서 북한핵의 투명성과 공개성, 예측가능성과 검증가능성을 제고함으로써 북핵에 대한 신뢰를 다자 간에 구축해 나갈 제도화가 필요하다. 다자 검증기구에는 6자회담 참가국 이외에 IAEA를 포함시킬 필요가 있다.

III. 안보와 북핵문제 해결을 위한 3단계 신뢰프로세스 구축방안

본 장에서는 박근혜 정부가 제시한 전반적인 남북관계를 개선시키기 위한 한반도 신뢰프로세스에 맞추어 한반도의 안보문제와 북핵문제를 해결하기 위한 실현 가능한 접근방식을 모색하고자 한다. 한반도 군사적 신뢰구축과 평화체제 구축에 관한 기존의 연구문헌을 활용하고, 북핵문제 해결을 위한 기존의 연구문헌을 활용함으로써 포괄적이고 전반적인 접근방법을 단계별로 제시할 것이다.

앞장에서 설명한 바와 같이 현재 남북한 간, 북미 간, 북한과 국제사회 간에는 신뢰보다는 불신이 존재하고 있으며 북핵문제와 군사적 긴장이 더 악화됨에 따라 불신은 더 깊어지고 있는 실정이다. 따라서 한반도에서 안보와 북핵문제와 관련하여 당사자 간에 신뢰를 구축해 나가기 위해서는 첫째 당사자 간에 최소한의 신뢰 구축 의지를 확인하는 신뢰모색단계가 필요하다. 둘째 당사자 간에 최소한의 신뢰

¹⁸ 조성렬, “한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 6자회담 공동성명 이후의 과제,” 통일연구원 KINU 정책연구시리즈, 2005-05.

구축 의지가 확인되면 신뢰구축단계로 진입한다. 셋째, 다양한 신뢰구축조치가 이행되면 마지막 단계에 가서 신뢰프로세스를 제도화하는 단계가 필요할 것이다. 한반도에서 안보문제와 북핵문제 해결을 위한 3단계 프로세스를 도표로 나타내면 <표 1>과 같다.

<표 1> 안보와 북핵문제 해결을 위한 3단계 신뢰프로세스 구축방안

제3단계: 「한반도 신뢰 제도화 단계」

평화 공동체
<ul style="list-style-type: none"> · 남북 정상회담, 남북 국방장관 회담 정례화 · 북한 핵폐기 달성 · 군비통제 및 평화체제 수립 · 6자회담 제도화 · 북미·북일 국교 정상화 · 다자안보협력 추진: 동북아 헬싱키프로세스 제도화

제2단계: 「한반도 신뢰구축 단계」

핵분야	재래식 군사분야	국제관계 분야
<ul style="list-style-type: none"> · 년·루가 방식 북핵폐기-대북 경제지원 패키지딜 · 북핵무기·핵시설 폐기 사찰 · 미사일 개발 제한 · 화생무기 폐기 검증 	<ul style="list-style-type: none"> · 도발, 침략 중지 · 한미연합훈련과 북한 군사 훈련의 규모 축소 · 군사정보 교환 · 훈련 및 기동 상호 참관 · 군사력 규모와 배치 조정 	<ul style="list-style-type: none"> · 미국의 대북한 안전보장 조치 · 6자회담 참가국 간 불가침 선언 · 정전체제 대체할 한반도 평화체제 수립 · 남북한·미국 3자 간 신뢰 구축조치 협의

제1단계: 「한반도 신뢰프로세스 모색단계」

한국	북한
<ul style="list-style-type: none"> · 남북기본합의서(남북불가침) 준수 · 한반도 비핵화 공동선언 준수 · 남북대화 착수 · 핵·미사일 포괄적 해결방안 모색 · 군비통제 세미나 	<ul style="list-style-type: none"> · 남북불가침, 정전협정 준수 · 북한의 NPT복귀 선언, 비핵화 준수, 핵시설 가동 중단 · 핵개발·시험 중단 · 장거리 미사일 개발·시험 모라토리움 · 군비통제 세미나

1. 제1단계: 한반도 안보신뢰프로세스 모색단계

한반도 신뢰프로세스의 모색단계에서는 남북 양측이 상대방의 신뢰구축 의도를 탐색하게 되고 상대방을 믿을만한 대화상대로 받아들이게 된다. 그러기 위해서는 북한이 일방적으로 폐기선언을 했던 남북한 간 혹은 북한이 참가한 모든 국제적인 합의를 준수하겠다는 의지를 표명해야 한다. 예를 들면, 남북기본합의서 준수, 정전협정 준수, 북한의 NPT 복귀선언, 한반도 비핵화 공동선언의 준수, 6자 회담 공동선언 등을 준수하겠다고 선언하고, 핵시설 가동중단과 핵개발 중단, 핵 실험 중단, 장거리 미사일 개발과 시험의 모라토리움을 선언할 용의가 있음을 밝혀야 한다.

이와 동시에 한국은 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언의 준수방침을 재확인하고, 남북대화에 착수하겠다는 의사를 밝힐 필요가 있다. 또한 한국이 적극적으로 나서서 북핵과 미사일 문제를 포괄적으로 해결할 방안을 모색하겠다고 천명할 필요가 있다. 또한 남북한이 트랙 1.5 혹은 트랙 2 방식을 통해 공동으로 군비통제세미나를 개최하고 한반도에서 군사분야 신뢰구축을 위한 전문가들의 의견을 광범위하게 청취하고 수집할 필요가 있다. 특히 유럽의 신뢰구축조치가 신뢰프로세스로 전환하는 데에는 전문가공동체의 활약이 컸음을 감안할 때, 남북한 전문가 군비통제세미나는 매우 유익할 것이다.

2. 제2단계: 한반도 신뢰구축단계

제1단계에서 북한 당국이 기존의 합의를 이행할 의지를 표명하고 남북대화 혹은 다자대화를 통해서 신뢰구축을 하겠다는 의지를 천명하게 되면, 의제에 따라서 남북한 간, 남북한 미국 3자 간, 남북한 미국 중국 4자 간, 남북한 미·중·러·일 6자 간에 회담을 개최하여 신뢰구축 방안에 대한 협의를 해나간다.

북핵문제에 대해서는 6자회담을 개최하여 북핵의 폐기를 조건부로 북한을 제외한 한·미·중·러·일 5개국에 북한에 대해 경제지원을 하는 방식으로 포괄적인 해결을 시도한다. 이것은 다음 장에서 설명하겠지만 1991년에 미국과 구소련의 공화국 사이에 핵무기의 폐기와 핵과학자 및 기술자의 전직을 지원하기 위해 만들어진 협력적위협감소 방식을 원용한 것이다. 북한의 핵위협과 능력에 대해서 한·미·중·러·일 5개국에 공동 평가를 실시하고, 북한에게 모든 핵시설 및 핵물질, 핵무기를 신고하도록 촉구한다. 북한의 핵신고를 받아 한·미·중·러·일 5개국과 IAEA가 공동으로 북한의 핵에 대한 완전한 리스트를 만든다. 북한이 핵신고를 마치면 한·

미·중·러·일과 IAEA가 참가하는 국제검증단을 구성하여 북핵에 대한 검증활동을 전개한다. 북한이 핵에 대한 정보를 신고하고 사찰을 받는 조건으로 한·미·중·러·일 5개국은 북한에 대한 경제지원 방식에 대해 공동의 패키지를 만들고, 북한과 협상을 통해 경제지원 규모에 대해 합의에 이르도록 한다. 여기에서는 6자회담의 효과성을 높이기 위해 중국의 대북한 경제지원을 모두 포함시키는 것이 필수적으로 요구된다고 하겠다.

북한이 핵신고를 마치게 되면, 북한의 핵신고의 완전성과 정확성 여부를 검증하기 위해 국제검증단이 30일~90일 사이의 기초사찰을 실시한다. 기초사찰 허용을 조건으로 북한측에 에너지 지원과 인도적, 경제적 지원을 제공하기 위해 5개국 간 협의를 할 수 있다. 이 기초사찰에서 완벽한 검증대상의 리스트를 만드는 것이 필요한 이유는 본 논문의 제2장에서 북핵에 대한 신뢰구축이 되지 않은 이유가 검증의 부재에 기인한다고 한 문제점과 교훈을 반영한 것이다. 기초사찰 이후 북한핵에 대한 완전한 리스트가 만들어지면, 한·미·중·러·일 5개국과 IAEA가 참가하는 국제공동검증단을 구성하여 북한 핵폐기 사찰을 실시하게 되는데 이때 북한이 폐기사찰을 받아들이는 조건으로 한·미·중·러·일 5개국이 북한에게 제공할 경제지원 규모와 내용에 대해서 5자 간의 패키지를 만들고 북한과의 협상에 임하도록 한다. 그리고 폐기된 북한의 핵물질은 미국으로 반출하도록 한다. 북한의 핵개발에 종사하고 있던 인력들은 모두 민수용 과학기술 인력으로 전환하도록 5개국이 이들의 전직을 지원하게 된다. 물론 북한핵에 대한 폐기사찰과 경제지원 방식은 몇 년 간에 걸쳐서 진행되게 될 것이다.

재래식 군사분야에서는 남북한 간, 남·북·미 3자 간, 4자회담, 6자회담 참가국 간에 한반도에서 군사적 도발과 침략중지 선언을 하도록 한다. 특히 재래식 군사분야에서 남북한 간 혹은 남북미 3자 간 회담이 필요한 이유는 본 논문의 제2장에서 한반도에서 신뢰부재의 이유가 서로 위협이라고 간주하는 국가들 간의 직접적인 대화체가 부재했기 때문이다. 한미 연합훈련과 북한의 군사훈련의 규모 축소, 훈련계획에 대한 사전 통보, 훈련시 상대방의 참관 초청, 군사정보에 대한 상호 교환, 일정 규모 이상의 군사훈련과 기동에 대한 통보와 상호 참관, 전방 배치한 군사력의 규모와 배치를 조정하는 문제 등을 상호 협의를 통해 군사분야의 투명성과 공개성, 예측가능성을 높임으로써 남북한 간과 남북한 및 미국 3자 간의 신뢰를 증진시키는 조치를 취한다.

국제관계분야에서는 우선 미국이 대북한 안전보장조치를 취하고, 6자회담 참가국들 간에 불가침 선언을 함으로써 북한에 대한 안전보장을 약속한다.¹⁹ 한반도에

서 정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 별도의 평화포럼 즉, 남북한과 미국, 중국이 참가하는 4자회담을 개최하여 한반도 평화체제 수립 방안을 협의하여 합의에 이른다. 즉, 재래식 군사분야에 있어서 신뢰구축과 군비통제를 보다 큰 틀의 한반도 평화체제협상에서 다룬다는 뜻이다. 4자회담기구 산하에 남북한 간에 한반도 군사적 신뢰구축 및 군축을 협상하는 남북회담을 개최하며, 남북한과 미국 등 3자 간에 한반도에서 군사적 신뢰구축과 군축을 진행할 3자회담을 진행하게 된다. 남북한 간에는 1992년 남북기본합의서에서 합의되었던 5대 군비통제조치를 구체적으로 이행하기 위한 합의를 도출하고 남북한 간 검증기구도 설치한다. 아울러 남북한과 미국 3자 간 신뢰구축과 군비통제를 위해서 북한의 재래식 군사력과 주한미군의 전력, 한국의 재래식 전력을 모두 협상 테이블에 올려 놓고 포괄적인 합의를 도출하도록 한다.

전체적으로 볼 때, 북한의 비핵화를 위한 6자회담과 한반도에서 군사적 신뢰구축과 평화체제 구축을 위한 4자 내지 3자회담은 동시에 개최되는 것이 바람직하다. 2009년 8월 이명박 정부가 북한 핵에 대한 그랜드바긴(grand bargain)방식의 협상을 제의할 때에 한국정부의 입장은 북핵문제를 선결하기 위해 6자회담에서 북핵폐기 방식에 대한 윤곽이 잡혀지고 난 후, 한반도 평화포럼을 개최하여 평화체제구축을 협상한다고 하는 것이었다.²⁰ 그러나 2013년 현재 북한의 핵위협과 재래식 군사위협이 혼합되어 북한이 전쟁협박을 하고 있는 상황에서는 북핵과 평화문제가 선후를 가릴 수 없는 상황이 도래했으므로, 북핵문제의 해결과 한반도 평화체제 구축문제가 협상채널은 다르더라도, 동시에 협상을 진행시키는 것이 바람직할 것으로 보인다.²¹ 이 협상과정에서 한미 양국이 북한에 대해 요구하는 사항이 북한이 군사적으로 요구하는 사항보다 많을 수도 있기 때문에 북한에 추가로 경제지원을 제공해야 할지도 모른다. 이에 대비하여 한미 간에 사전 협의가 필요할 것이다.

¹⁹ Charles Wolf, Jr. and Norman D. Levin, *Modernizing the North Korean System: Objectives, Method, and Application* (Santa Monica, CA: RAND, 2008), pp.37~45.

²⁰ 이명박 대통령, “제64차 UN총회 기초연설,” 2009.9.23, <<http://www.president.go.kr>>, 이명박 대통령, “US CFR/KS/AS 공동주최 오찬 연설,” 2009.9.21, <<http://www.president.go.kr>>.

²¹ 한반도평화포럼, 『2013년 새 정부의 통일외교안보분야 비전과 과제』 (서울: 한반도평화포럼, 2012).

3. 제3단계: 한반도 안보 신뢰제도화 단계

제2단계에서 북핵에 대한 폐기가 거의 마무리 되고, 재래식 군사문제와 관련해 서 동시 다발적인 신뢰구축이 이루어지게 되면, 다음 단계인 신뢰제도화 단계로 진입하게 된다. 이 단계에 이르면 남북 정상회담과 남북 국방장관회담을 정기적으로 개최하도록 함으로써 남북대화의 제도화 단계에 이르게 된다. 또한 북한의 핵 폐기가 달성되고 북한의 핵과학자 및 기술자를 전직시키고 있으므로 북핵에 대한 외부의 신뢰는 제도화되는 단계로 진입하게 된다. 아울러 한반도에서는 지속적인 군비통제와 평화체제를 확고하게 만들기 위해서 제도화 노력이 가해진다.

6자회담을 제도화시켜 북한의 비핵화를 완전하게 달성하기 위해서는 현재의 각국의 6자회담 수석대표를 차관보급에서 차관급으로 격상시킬 필요가 있으며, 회담의 중단을 막기 위해 3개월 혹은 6개월 마다 기간을 미리 정하여 정기적으로 회담을 개최하도록 해야 한다. 또한 중국의 북경에서만 6자회담을 개최할 것이 아니라, 어느 정도 6자회담이 제도화되면 각국의 수도를 순회해 가면서 6자회담을 개최하는 방법도 고려해 볼 만하다. 유럽의 헬싱키프로세스가 각국의 수도를 순회해 가면서 유럽안보협력회의를 개최했던 점을 벤치마킹할 필요가 있다. 북미 및 북일 수교는 신뢰프로세스의 완성단계에서 이루어질 필요가 있다. 북핵문제가 해결될 즈음에 동북아 6개국은 동북아판 헬싱키프로세스로서 6자회담을 제도화시키며,²² 회담의 의제를 동북아 국가들 간 다자간 안보협력문제로 확대시킬 필요가 있다.

IV. 대북한 협상전략

본 논문의 제3장에서 제시한 한반도 안보와 북핵문제해결을 위한 3단계 신뢰프로세스 구축방안이 실현가능하기 위해서는 정교한 대북한 협상전략이 필요하다. 북한의 핵능력과 전쟁위협이 현실적인 문제로 다가온 지금, 과거의 햇볕정책과 같이 대화를 갖기 위해 무조건 북한을 지원하는 전략은 실효성이 없을 것이다. 한편 강경일변도의 대북정책은 남북한 간에 긴장과 대결만 고조시킬 뿐, 북한의 비핵화와 한반도의 평화와 안정을 유도해 낼 수가 없을 것이다.

따라서 중장기적으로 북한을 비핵화회담으로 유인하기 위해서는 힘에 의한 억제와 압박 전략을 구사하면서, 다른 한편으로는 협상의 인센티브를 제공하는 양면

²² 박종철 외, 『평화변영정책의 이론적 기초와 과제』 (서울: 통일연구원, 2003). pp.146~156.

전략을 구사하는 것이 필요하다. 북한이 비핵화를 위한 핵협상에 들어오기 전에는 한국은 국제공조를 통한 대북한 억제와 압박전략을 구사하면서 동시에 한국이 독자적인 대북 압박전략을 수립하여 구사하도록 한다. 아울러 북한이 대화로 들어올 경우 어떤 협상을 거치게 될 지에 대한 개략적인 대화구상을 북한에게 통보하도록 한다. 만약 핵협상이 개시되면 여기에서 제시한 안보와 북핵문제 해결을 위한 3단계 신뢰프로세스 구축방안을 실행하도록 한다. 본장에서는 대북한 협상전략을 핵협상 개시 이전과 이후로 구분하여 설명한다.

1. 핵협상 개시 이전: 대북한 억제와 압박 전략 구사

가. 북한에 대한 억제 전략

북한이 핵무기로 한미 양국을 위협하고 있는 상황에서 한국은 어떻게 북한의 핵위협에 대처하며, 북한을 대화로 유인할 것인가? 우선 북한이 핵무기를 사용하지 못하도록 억제하는 것이 제일 시급한 과제이다. 그러나 한국은 핵무기가 없기 때문에 한미동맹에 근거하여 미국이 핵억제력을 한국에게 제공해주겠다는 공약을 재확인하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 미국 국방부는 1978년 한미연합군사령부 창설 당시 때부터 매년 한미연례안보협의회의의 공동성명을 통해 한국에 대한 핵우산 보장을 천명하여 왔다. 그러다가 2006년 10월 북한의 제1차 핵실험 이후, 미국은 “핵우산, 재래식 타격능력 및 미사일 방어능력을 포함한 모든 범주의 군사능력을 운용함으로써 한국을 위해 확장억제를 제공하고 그 억제력을 강화시켜 나갈 것”이라고 하면서 미국의 대한반도 안보공약을 재확인해 왔다.²³

2013년 2월, 북한의 제3차 핵실험 이후 한국의 국내에서는 북한의 증강된 핵능력에 대하여 한국이 독자적으로 핵무장을 해야 한다는 주장이 일어났다. 국민여론의 2/3가 한국의 독자적 핵무장에 대해 지지 입장을 나타내었다.²⁴ 한편에서는 1991년 12월 미국이 철수했던 주한미군의 전술핵무기를 재반입해야 한다는 주장도 제기되었다. 이에 대해서 한국 정부는 비핵정책을 지속적으로 견지하겠다는 입장을 표명하였고, 미국정부는 한반도에 전술핵을 재반입하지 않고도 미국의 핵무기와 첨단재래식무기, 미사일방어체제를 가지고 한국에 대해 신뢰성있는 확장억제를 제공할 수 있다고 천명한 바 있다. 특히 2013년 3월 북한의 핵전쟁 협박

²³ 대한민국 국방부, 『2010 국방백서』 (서울: 국방부, 2010), pp.305~307.

²⁴ 아산정책연구원, 『긴급 여론조사』 2013.2.13~15.

행위에 대응하여 때마침 실시하고 있던 키리졸브 한미연합훈련에 미국이 B-2, B-52, F-117 전투기 등을 한국에 배치시키고 핵공격능력이 있음을 무력시위를 통해 보여줌으로써 북한에 대한 경고와 함께 확장억제력의 신뢰성을 한국에게 보이려고 노력했다. 이와 같은 미국의 대한반도 확장억제력의 과시는 북한의 핵공갈과 핵위협을 효과적으로 억제할 수 있는 것으로 간주되고 있기 때문에, 북한의 핵위협이 상존하는 한 미국이 정기적으로 핵억제력 관련 무력시위를 전개할 필요가 있다.

나. 북한에 대한 압박전략

북한의 핵개발과 핵위협이 지속되는 동안에는 대북한 경제제재가 지속적으로 강화될 필요가 있다. 그동안 한국, 미국, 일본, EU 등은 북한의 미사일 시험과 핵실험에 대해서 대북한 경제제재를 철저하게 이행해 왔다. 대북한 경제제재를 위한 국제적인 공동 노력의 효과를 손상시켜 온 것은 다름 아닌 중국의 지속적인 대북한 경제지원이었다. 중국은 북한의 핵실험과 전쟁 협박 행위와는 관계없이 북중 우호차원에서 대북한 경제지원을 지속해 왔다. 이러한 중국의 대북지원은 북한의 잘못된 태도를 지속시키는 결과를 초래했을 뿐만 아니라, 중국을 제외한 국제사회의 대북 압박과 제재의 효과를 반감시키는 결과를 초래했다. 따라서 북한이 핵개발을 지속하는 한, 중국을 포함한 모든 국제사회가 유엔안보리의 결의를 철저하게 준수할 필요가 있다. 2012년 말까지 중국의 대북한 경제제재 참여 및 이행 여부가 의문시되고 있었는데, 2013년 2월 북한의 제3차 핵실험 이후에 중국정부는 유엔안보리 결의 2087호와 2094호를 철저히 이행해달라는 국제사회의 요청에 부응하여 사상 처음으로 중국의 중앙정부가 관련 정부기관 및 기업체에게 대북한 경제제재를 철저하게 이행하도록 공문으로 지시한 것으로 알려졌다.²⁵ 한편 북한의 제3차 핵실험이후 중국의 국내에서 핵무기개발과 전쟁위협을 계속하고 있는 북한의 김정은 정권에 대해서 예전과 같이 지원을 해서는 안된다는 자성과 비판이 일어남에 따라 중국정부도 미중 간 협력과 한·중 간의 협의를 통해서 과거와는 다르게 북한의 비핵화를 촉구하면서 대북 경제제재에 대해서 성의있는 태도를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다.

북한이 국제사회의 통일된 대북 경제제재에 대해서 반발하는 태도를 보이는 한

²⁵ <http://www.baidu.com>.

편 지속적으로 핵을 개발하며 남한과 외부세계에 대해 협박을 강화시키고 있는 동안에는 전방위적 압박전략을 구사하지 않을 수 없다. 또한 북한이 핵능력을 계속 진전시키고 특히 미국과 대결적 자세를 고취하고 있는 것은 북핵게임을 북미 간의 게임으로 전환시키기 위한 것이다. 여기서 명심할 것은 북미 간에 협상이 개시되고, 6자회담이 시작되어도 북한은 핵프로그램을 검증가능하고 비가역적인 방식으로 폐기하지 않을 것이며, 기존의 핵보유국의 지위를 인정받고 향후의 핵프로그램을 동결하는 방식으로 핵회담을 진행시킬 것이라고 시사하고 있는 것이다. 만약 1990년대에 전개된 북미 제네바협상 방식을 북한이 노리고 있다면, 남한은 북한의 핵위협을 고스란히 떠안게 된다. 이를 방지하기 위해 국제공조의 바탕위에 대북한 압박전략을 지속적으로 전개할 필요가 있다.

다. 한국의 독자적인 대북 압박 전략

북한의 한국 배제 전략을 막고, 한국이 처음부터 핵협상에 적극적으로 참가할 수 있는 방안은 무엇인가? 그것은 핵과 미사일 분야에서 북한이 한국을 무서운 상대라고 인식하게 만들 수 있어야 한다. 즉, 한국이 핵무기를 개발하지 못한다고 하더라도 북한의 핵미사일 공격에 대해서 한국이 선제적으로 공격하거나 방어할 수 있는 능력을 갖추게 되면 북한이 한국을 협상당사자로 받아들일 것이란 것이다.

이와 관련하여 전문가들은 한국이 북한의 핵미사일 사용을 거부하기 위한 거부적 억제전략인 자위적 선제타격능력과 미사일 방어체계를 갖추어야 한다고 주장하고 있다.²⁶ 한국이 소위 말하는 탐지에서 타격까지 킬체인(Kill Chain)능력을 갖추게 될 때, 북한의 핵미사일 사용 억제는 물론 북한이 협상에서 한국을 당당한 당사자로 받아들여지게 될 것이다.

아울러 한국정부는 북한보다 40배나 우세한 경제력, 글로벌 국가로서 보유한 외교력, 민간 과학기술능력을 총동원하여 북한의 핵미사일을 요격하거나 무력화시킬 수 있는 첨단 재래식 군사능력과 전장인식능력을 획기적으로 발전시켜야 한다. 거국적으로 한국의 대북한 핵미사일 공격능력과 방어능력을 향상시킬 때에 북한은 소모적인 군비경쟁보다 대화를 통한 신뢰구축과 군비통제의 길로 나오게 될 것이다.

²⁶ 함형필, “북한 3차 핵실험과 우리의 대책,” 한국전략문제연구소, 『국가안보전략』 (2013년 3월호).

2. 핵협상 개시 이후: 대북한 협력적 위협감소 전략

북한이 비핵화를 위한 협상에 들어온다면, 6자회담을 통해 한·미·중·일·러 5개국이 북한에 대해 협력적위협감소전략을 구사하는 것이 필요하다. 이 전략의 요체는 북한의 핵폐기와 한·미·중·러·일 5개국의 대북 경제지원을 패키지 방식으로 타협하지는 것이다. 즉 북한이 모든 핵무기와 핵물질, 핵개발 프로그램의 폐기를 약속하고, 한·미·중·일·러 5개국은 그 폐기기간 동안 북한에 대한 경제지원을 약속하면서, IAEA(국제원자력기구)와 함께 대북한 핵사찰기구를 만들어 사찰을 실시하는 것이다.²⁷

이 계획은 미국의 리처드 루가 공화당 상원의원과 샘 닐 민주당 상원의원이 1991년 초당적 합의를 바탕으로 구소련 국가들의 핵무기 및 화학무기의 폐기와 핵물질의 안전한 관리, 핵과학기술자들의 대체 직업 훈련 및 전직 협조 제공, 민수용 과학기술센터의 설립을 목적으로 통과시킨 법에 의해서 매년 구소련 공화국 특히 러시아, 우크라이나, 벨루로시, 카자흐스탄 등에 1992년부터 매년 3억불에서 4억불까지를 지원해 주는 방식을 택했던 소위 협력적위협감소(CTR: Cooperative Threat Reduction)프로그램과 유사하다.²⁸ 2002년에 이 CTR 프로그램은 G8(미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 독일, 이태리, 일본, 러시아)국가들이 참여함으로써 대량살상무기감소를 위한 전지구적동반자프로그램(Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction)으로 확대되었다. 1992년부터 2012년 말까지 구소련 공화국의 핵무기를 해체한 핵물질 250여 톤을 미국으로 운송해 왔으며, 안전한 핵무기 폐기와 핵과학기술자들의 전직에 놀랄만한 성과를 거두었다고 평가되고 있다.

그런데 이러한 CTR의 대북한 적용에 대해서 박근혜 대통령은 긍정적인 의견을 피력한 적이 있다.²⁹ 북한의 핵무기 폐기와 대북한 경제지원을 연계시켜서 협상을 통해 단계적으로 북한의 핵무기를 폐기시키고, 핵개발에 종사했던 인력들을 다른 직종으로 전직시킬 수 있다면, 이러한 방식을 북핵분야에 대한 한반도 신뢰프로세스라고 부를 수 있을 것이다. 또한 한반도에서 협력적위협감소프로그램이

²⁷ 유사한 연구로는 박종철·손기웅·구분학·김영호·전봉근, 『한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안』, KINU 연구총서 11-07 (서울: 통일연구원, 2011.) 참조.

²⁸ Amy F. Woolf, "Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Programs: Issues for Congress," *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, 97-1027 F (March 23, 2001).

²⁹ 『중앙일보』, “박대통령, 북한이 카자흐스탄의 선택 따르길,” 2013.4.27.

시작되면, G8 Global Partnership으로부터 북핵폐기와 화생무기 폐기를 위한 재정적 협력도 받을 수 있을 것이다.

3. 한반도 평화체제 구축 전략

북한이 비핵화 방침을 천명하고 핵협상에 들어오게 되면, 6자회담의 개최와 동시에 한국, 북한, 미국, 중국 4자가 참여하는 한반도 평화포럼을 개최한다. 사실 남북한 간의 군사적 신뢰구축을 먼저 진행할 것인가 혹은 정전협정을 준수하면 되지 평화협정을 위한 별도의 포럼이 필요한가에 대한 논의는 많이 진행되었다. 그러나 북한의 비핵화를 위한 협상이 개시되면, 한반도 평화체제구축을 위한 협상이 병행추진될 필요가 있으며, 이 협의과정에서 신뢰구축과 군비통제관련 의제를 포함시켜 논의하는 것이 현실적인 방안이 될 것이다. 따라서 북핵문제 이외의 안보의제는 이 포럼에서 포괄적으로 논의하는 것이 바람직하다. 한반도 평화포럼에서는 정전체제를 대체하기 위한 평화체제 문제를 협의하며, 4자회담의 하위 기구로서 남북한 군사적 신뢰구축과 군비통제 문제를 협의하고, 남북한과 미국 3자가 협상을 개시하여 3자 간의 신뢰구축과 군비통제 문제도 협의할 수 있을 것이다. 종전에 한국정부는 선 북핵문제 해결 후 한반도 평화체제 구축이란 공식을 견지하였으나, 북핵문제가 심각해지고 북한이 핵전쟁위협을 협박하고 있는 현 상황에서는 6자회담과 함께 4자회담 혹은 3자회담을 동시에 개최하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 북핵과 한반도 안보문제를 동시에 해결할 수 있다면 그것이 하나의 역동적인 한반도 신뢰프로세스가 될 수 있을 것이다.

V. 결론

본 논문에서는 북한이 핵무기를 가지고 전쟁을 협박하는 상황에서 어떻게 해야 한반도 신뢰프로세스라는 가치를 내건 박근혜 정부가 한반도에서 북핵문제를 해결하고 안보분야에서 신뢰구축을 할 수 있겠는가 하는 연구질문을 가지고 연구를 수행하였다. 남북한 간에 신뢰구축에 대한 이해도와 입장의 차이가 너무 크고, 북한이 남한을 군사적 신뢰구축의 당사자로서 자격도 인정하지 않은 현실은 신뢰구축프로세스의 앞에 놓여있는 장애물이 여간하지 않다는 것을 보여주고 있다. 또한 북한이 남북한 간 합의와 국제적 합의를 위반하고 핵개발을 계속해 왔기 때문에 북핵문제에 관련하여 신뢰를 상실해 왔으며 관련 국가들이 북핵문제를 정책의

우선순위에 놓음에 따라, 안보분야에서 신뢰구축과 군비통제 문제는 뒤로 밀리는 현상을 노정해 왔다.

그래서 북한을 핵협상과 안보분야의 신뢰구축 협상으로 유인하기 위해서는 대화에 매달리는 전략보다는 억지와 압박, 대화와 협력 두 가지 전략을 동시에 추구하는 이른바 양면전략(two track strategy)이 가장 효과적인 전략이 될 것이다. 우선 북한의 김정은 정권을 미국의 확장억지력으로 억제하면서 국제공조하에 경제제재로 압박하는 전략을 구사함과 동시에 한국이 독자적으로 북한의 핵미사일 사용을 거부할 수 있는 선제타격능력과 미사일 방어능력을 조속한 시일내에 구비하는 전략을 추구해야 할 것이다. 그러면서 북한이 협상에 들어올 경우에 3단계 신뢰프로세스 구축전략을 제시하는 것이다.

그래야 북한이 한국을 무서운 대화 상대자로 간주하고 한국이 핵협상과 안보분야 신뢰구축협상에 주도적으로 참가할 수 있도록 수용할 것이다. 아울러 6자회담 등 북핵 대화가 시작되면, 한반도 평화체제구축을 위한 평화포럼 즉 4자회담을 동시에 개시하고, 4자회담의 틀 내에서 신뢰구축과 군비통제를 위한 남북한 양자회담, 남북미 3자회담을 병행시키는 방법도 고려해 볼만하다.

본 논문에서는 한반도 신뢰프로세스를 3단계로 구분하고 제1단계는 신뢰구축 의지를 탐색하는 단계, 제2단계는 실제적으로 신뢰를 구축하는 단계, 제3단계는 신뢰구축의 제도화 단계라고 불렀다. 각 단계마다 정책수단을 제시하였는데, 가장 주목할 것은 제2단계인 신뢰구축단계이다. 신뢰구축단계에서는 북핵문제를 해결하기 위해 협력적위협감소전략을 제시하였고, 한·미·중·러·일 5개국이 대북한 경제지원 패키지를 마련하고 북핵폐기 협상에 임하며, 북핵폐기 관련 합의의 이행을 검증할 한·미·중·러·일 5개국과 IAEA의 합동 검증체제를 제시하였다. 또한 6자회담의 재개와 함께 한반도 군사안보분야의 신뢰구축과 군비통제를 추동할 수 있는 4자회담의 재개를 제안하였다.

이런 협상과정이 성공하여 한반도에서 공고한 신뢰프로세스가 구축되기 위해서는 유럽의 헬싱키프로세스에서 보듯이 세 가지 요소가 협력하여 잘 작동해야 한다. 첫째는 정치지도자의 신뢰구축을 향한 강력한 의지, 둘째는 전문가공동체의 적극적이고 지속적인 참여와 기여, 셋째는 정치지도자와 군부의 활발한 토론과 실용적인 협상전략의 개발과 적용 등이다. 이 세 가지 요소는 북한에도 동일하게 적용되어야 한다. 왜냐하면 북한에서는 지도자 개인의 역할이 크지만, 신뢰구축에 대한 광범위한 지지와 제도화 과정을 거치려면 군부의 이해와 지지가 필수적이기 때문이다. 효과적인 대북전략의 구사와 함께 이 세 가지 요인이 긍정적

으로 상호작용한다면 머지않아 한반도의 신뢰프로세스가 잘 작동할 수 있을 것이다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 30일 ■ 채택: 6월 17일

참고문헌

1. 단행본

- 국방선진화연구회. 『새정부의 국방정책』. 서울: 한반도선진화재단, 2012.
- 김대중. 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』. 서울: 아태평화재단, 1995.
- 대한민국 국방부. 『2008 국방백서』. 2008.
- 대한민국 외교부. “4자회담을 통한 한반도 평화체제 구축 노력.” 『외교백서』. 2000.
- 박종철 외. 『평화변명정책의 이론적 기초와 과제』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 박형중. “대북지원과 대북정책.” 『북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망』. 서울: 통일연구원: KINU 학술회의 총서 09-01, 2009. 3.
- 백영철 외. 『한반도 평화 프로세스』. 서울: 건국대학교 출판부, 2005.
- 임동원. 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』. 서울: 중앙북스, 2008.
- 조성렬. 『뉴한반도 비전-비핵 평화와 통일의 길』. 서울: 백산서당, 2012.
- 하영선. 『북핵위기와 한반도 평화』. 서울: 동아시아연구원, 2006.
- 한반도평화포럼. 『2013년 새정부의 통일외교안보분야 비전과 과제』. 서울: 한반도평화포럼, 2012.
- 한용섭. 『한반도 평화와 군비통제』. 서울: 박영사, 2004.
- 황진환. 『협력안보시대에 한국의 안보와 군비통제: 남북한, 동북아, 국제군비통제를 중심으로』. 서울: 도서출판 붕명, 1998.
- Albright, David. *Disabling DPRK Nuclear Facilities*. Washington D.C: U.S. Institute of Peace, 2007.
- Fry, John. *The Helsinki Process: Negotiating Security and Cooperation in Europe*. Washington, D.C.: National Defense University, 1993.
- Kwak, Tae-Hwan and Joo, Seung-Ho ed.. *North Korea's Second Nuclear Crisis and Northeast Asian Security*. Hampshire and Burlington: Ashgate, 2007.
- Lachowski, Zdzislaw et al.. *Tools for Building Confidence on the Korean Peninsula*. Solna, Sweden: SIPRI, 2007.
- Macintosh, James. *Confidence Building in The Arms Control Process: A Transformation View*. Ottawa, Canada: Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade, 1996.

- O'Hanlon, Michael and Mike M. Mochizuki. 『대타협: 북한 대 미국 평화를 위한 로드맵』. 최용환 역. 서울: 삼인, 2004.
- Poneman, Daniel B., Joel S. Wit and Robert L. Gallucci.. *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*. Washington D.C: Brookings Institution Press, 2004.
- Pritchard, Charles L.. *Failed Diplomacy: The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb*. Washington: Brookings Institution Press, 2007.
- Rozman, Gilbert. *Strategic Thinking about the Korean Nuclear Crisis: Four Parties Caught Between North Korea and the United States*. New York: Palgrave MacMillan, 2007.
- Wolf, Jr. Charles. and Norman D. Levin. *Modernizing the North Korean System: Objectives, Method, and Application*. Santa Monica, CA: RAND, 2008.

2. 논문

- 김용환. “대북정책과 국제관계이론: 4자회담과 햇볕정책을 중심으로 한 비판적 고찰.” 『한국정치학회보』 제36집 3호. 2002.
- 조민. “오바마 행정부와 북한 핵문제: 대타협이냐, 대파국이냐.” 『북핵 문제해결 방향과 북한 체제의 변화 전망: KINU 학술회의 총서 09-01』. 서울 : 통일연구원, 2009.
- 조성렬. “한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 6자회담 공동성명 이후의 과제.” 통일연구원 KINU 정책연구시리즈. 2005-05.
- 현인택·최강. “한반도 군비통제에의 새로운 접근.” 『전략연구』. 제9권 2호. 2002.
- 홍기준. “유럽통합의 경로의존성과 창발성.” 『국제정치논총』. 제48집 4호. 2008.

- Arms Control Association. “Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy.” *Arms Control Today*, Vol. 38, June 2008. <<http://www.armscontrol.org/factsheets/dprkchron>> (검색일: 2009년 7월 30일).
- Center for Nonproliferation, Monterey Institute of International Studies. “CNS Special Report on North Korean Ballistic Missile Capabilities.” Center for Nonproliferation Studies, March 2006.
- Cha, Victor D. “Winning Asia: Washington’s Untold Success Story.” *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 6, November/December 2007.
- Denmark, Abraham, Nirav Patel, Lindsey Ford, Zaxhary Hosford and Michael Zubrow. “No Illusions: Regaining the Strategic Initiative with North Korea.” Center for a New American Security, June 2006.
- Han, Yong-Sup, Paul K. Davis, and Richard Darilek. “Time for Conventional Arms Control on the Korean Peninsula.” *Arms Control Today*, Vol. 30, No. 10, December 2000.
- Patel, Nirav & Abe Denmark. “Session Four: No Illusions: Regaining Strategic Initiative with North Korea.” Center for a New American Security, June 11,

2009.

Woolf, Amy F.. “Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Programs: Issues for Congress.” *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, 97-1027 F, March 23, 2001.

Zhang, Hui. “Assessing North Korea’s uranium enrichment capabilities.” *Bulletin of the Atomic Scientists*, June 18, 2009.

3. 기타 자료

『노동신문』.

『연합뉴스』.

『조선중앙통신』.

『중앙일보』.

Abstract

Ways to Resolve the Military Issues and the North Korean Nuclear Issue in the Framework of the Korea's Trust Building Process

Yong-Sup Han

The Korean Peninsula has reached the peak of the military tension due to North Korea's ruthless nuclear game. This paper intends to explore the research question of how we can build the trust building process by resolving the adversarial military issues on the Korean Peninsula and the North Korea's nuclear issue in a direction to build mutual trust and confidence. There exist a large gap between the two Koreas regarding their understanding and pursuit of military trust and confidence. Therefore, this paper identifies the differences and hurdles on the road to the mutual trust building and suggests three-stage approach to building trust and confidence in the military issue areas and the North Korean nuclear issue. Nevertheless, it needs to emphasize that South Korea adopt a new two-track strategy toward North Korea in order to activate the three-stage trust building approach effectively and proactively. Vis-a-vis North Korea, South Korea needs to pursue deterrence and pressure strategy on the one hand, while proposing a cooperative threat reduction strategy regarding the North Korea's nuclear issue at the six party talks and executing a peace building strategy by holding the four party talks at the same time.

Key Words: North Korea's nuclear issue, trust building, confidence building measures, peace regime, cooperative threat reduction, Korea's trust building process

