

북한 핵문제 전개과정과 해결방안

구 본 학*

- I. 서론
- II. 북한 핵위기 전개과정
- III. 북한의 핵개발 동기 및 협상전략
- IV. 북한 핵협상 실패의 원인
- V. 북한 핵문제 해결 방안
- VI. 결론

국문요약

북한 핵문제를 해결하기 위한 제네바합의가 타결되지 20여년이 지났지만 북한 핵문제 해결은 더 어려워졌으며, 장거리미사일 문제까지 더해졌다. 국제사회의 압박에도 불구하고 북한은 세차례의 핵 실험을 강행했다.金正은 경제건설과 핵무력의 병진정책을 선언하면서 핵계획을 포기하지 않을 것임을 천명했다. 북한은 핵무기의 소형화와 다중화를 추진하고 있으며, 미국의 연구기관들은 향후 5~6년 내에 북한이 100여개의 핵탄두와 미국을 직접 타격하는 장거리미사일을 보유하게 될 것이라고 경고하고 있다.

북한이 핵무기와 장거리미사일 능력을 가지게 된 배경에는 장기간에 걸친 북한 정권의 강력한 의지가 있었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 미국은 대테러전으로 인해 북핵문제 해결에 대해 적극적 관심을 집중시킬 수 없었고, 남북관계 개선을 추구했던 김대중-노무현 정부는 북한의 핵개발을 협상용

이라고 믿었고, 이명박-박근혜 정부는 금강산, 천안함, 연평도 등 끊임없는 북한의 도발로 인해 협상의 분위기를 만들 수 없었다. 미중 전략적 관계에서 북핵문제를 접근했던 중국은 북한이 국제적 제재를 회피할 수 있는 기회를 제공했다.

이런 핵협상이 타결된 상황에서 국제사회는 북한 핵문제 해결에 관심을 집중해야 한다. 오바마 대통령의 전략적 인내는 북핵문제를 해결하는데 도움이 되지 않는다. 북한의 핵보유는 동아시아 국제질서에 불안정성을 높িয়ে 될 것이며 핵도미노 현상을 야기할 수도 있다. 북한의 비핵화를 위해 제재와 압박, 정치·경제적 지원 및 보상, 그리고 북한체제를 개혁과 개방으로 유도하는 다양한 방안들을 모색해야 한다.

주제어: 북핵문제, 6자회담, 미·북협상, 북핵합의, 남북관계

* 한림국제대학원대학교

I. 서론

2015년 7월 14일 이란과 주요 6개국(유엔 안전보장이사회 5개 상임이사국 + 독일)은 이란의 핵개발 중단 협상에 합의했다. 지난 2002년 8월 이란 반정부단체인 국민저항위원회(NCRI)에 의해 비밀 우라늄농축시설의 존재가 폭로되는 등 이란의 핵개발 의혹이 제기된 이후 13년 만에 협상이 타결되었다.¹ 비록 이란 핵합의에 대해 이스라엘이 강력히 반대하고 있지만, 협상에 참여한 국가들이 중국과 러시아를 포함한 유엔 안보리 상임이사국 및 독일이었고 미국이 협상을 주도했다는 점에서 합의가 파기될 가능성은 낮다.

이란 핵합의는 북한 핵문제 해결방안 모색에 강력한 모멘텀으로 작용할 것으로 생각된다. 물론, 이란은 핵개발 과정에 있는 반면, 북한은 이미 핵무기를 개발하고 세차례에 걸쳐 핵실험을 진행했다는 점에서 북한의 비핵화는 이란 핵합의와는 다른 기술적 문제들이 내포되어 있는 것이 사실이다. 또한, 북한의 김정은은 정권은 핵·경제 병진노선을 주장하면서 핵폐기를 거부하고 있지만, 이란 핵합의에서 보듯이 유엔 안보리 상임이사국의 강력하고도 단합된 의지가 있을 경우 북한이 비핵화를 거부하기는 쉽지 않을 것이다.

북한 핵문제는 한반도는 물론이며 동북아 최대의 불안정 요인이다. 1989년 북한이 영변의 핵시설에서 플루토늄을 추출한 이래 최근까지 20kg~40kg의 플루토늄을 추출한 것으로 추측되고 있다. 올해 초 미 국방부는 북한이 미사일에 장착할 정도로 핵무기의 소형화에 성공한 것으로 평가하고 있다.² 미국 존스홉킨스대학 조엘 워트 연구원은 북한이 2020년까지 최소 20개에서 최대 100개의 핵무기를 보유할 수 있을 것이며, 노동미사일과 대포동 2호 미사일에 핵탄두를 탑재할 수 있는 능력을 갖추고 있다고 평가했다.³ 2006년 첫 번째 핵실험에 성공한 이후 북한은 지속적으로 핵능력을 확대해 왔고, 국제사회의 대북제재는 북한의 수직적 핵확산을 억제하는데 효율적이지 못했다.

이러한 상황에서 본고는 북한 핵문제의 전개과정을 살펴보면서 북한이 핵개발

¹ 두 차례에 걸쳐 미국 상원 공화당 의원들이 이란 핵합의 불승인 결의안을 상정했지만 모두 부결되어 이란 핵합의가 효력을 발휘하는데 장애요인은 거의 사라졌다.

² 윌리엄 고트니 미국 북부사령관은 지난 8월 7일 “북한이 대륙간탄도미사일 KN-08 미사일을 배치했고 핵무기를 이 미사일의 탄두에 장착할 정도로 소형화해 미국 본토로 발사할 능력을 갖추었다고 (미 정보기관이) 평가하고 있다”고 했다. *chosun.com*, 2015.4.8., <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/04/08/2015040800584.html> (검색일: 2015.9.21.).

³ *chosun.com*, 2015.2.26., <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/02/26/2015022600248.html?related_all> (검색일: 2015.9.21.).

에 관심을 가지게 된 이유가 무엇인지, 그리고 어떠한 방법을 통해서 미국 및 관련국들의 핵폐기 노력을 회피해 나갔는지를 설명하고, 북한과의 핵협상이 타결되지 못한 원인은 무엇이며, 그 해결방안은 무엇인지를 모색하고자 한다.

II. 북한 핵위기 전개과정

1. 핵위기의 태동

북한의 핵개발 동기에 대해 학자들 간에 많은 논쟁이 있었다. 북한 핵문제가 등장한 1993년부터 북한이 1차 핵실험을 강행한 2006년 9월까지 북한의 핵개발은 ‘핵무기를 생산·보유할 목적’이라는 주장과 북한은 핵무기를 개발할 의지도 없고 능력도 없으며, 오로지 미국과의 관계개선을 위한 ‘협상용’이라는 주장이 팽팽하게 맞섰다. 2006년 1차 핵실험 이후 북한의 핵보유는 기정사실화되었지만 일부 학자들은 여전히 북한의 핵개발은 협상용이라고 주장한다.

북한의 핵개발 역사는 1950년대부터 시작한다.⁴ 1955년 3월 북한과학원 제2차 총회에서 ‘원자 및 핵물리학연구소’ 설치를 결정했고, 1956년 3월 구소련과 ‘연합 핵연구소’ 설립에 관한 협정을 체결하여 「드브나」 다국적 핵연구소에 30여명의 연구원을 파견했다. 1958년 1월 구소련은 북한의 길주 인근에 원자력 훈련센터 건설을 지원하였고,⁵ 1959년 9월 「조·소 원자력 평화적 이용에 관한 협정」을 체결하였다. 북한은 1962년 11월 영변에 원자력연구소를 설치한 후 1963년 연구용 원자로 IRT-2000의 건설을 시작하여 1965년 완공했다. 또한 매년 약 200여명의 원자력관련 연구원을 「드브나연구소」에 파견하여 핵기술을 습득하였다.

1970년대에 들어와 북한은 영변의 핵시설들을 확장하는 동시에 방사능 이용기술 개발에 주력하였으며, 1974년 IAEA에 가입하여 선진 원자력기술 습득에도 관심을 기울였다. 1970년대 말에는 북한 전역에 걸쳐 자체 우라늄광 탐사를 실시하여 2,600여 만톤에 달하는 우라늄 매장량과 400여 만톤의 가채량을 발표하기도 했다.⁶ 또한, 1980년부터 영변에 5MW급의 실험용 원자로 건설을 시작하여 1986년 완공했다.⁷ 1985년에는 폐연료봉에서 핵무기용 플루토늄을 추출하기 위한 방

⁴ 조재길, 『북핵 위기와 한반도 평화의 길』 (서울: 한울, 2006), p. 352.

⁵ 장준익, 『북한 핵미사일 전쟁』 (서울: 서문당, 1999), p. 116; 조성복, 『탈냉전기 미국의 외교안보 정책과 북한의 핵정책』 (서울: 오름, 2011), p. 211에서 재인용.

⁶ 신범철 외, 『평화공동체 추진구상』 (한국전략문제연구소 통일정책용역연구보고서, 2011.11.), p. 92.

사회화실험실을 건설하기 시작했다.⁸

북한은 1980년대 초부터 1990년까지 약 73회의 핵뇌관 실험을 통하여 핵폭발 장치를 개발하는 등 핵무기를 생산할 만반의 준비를 완료하였다.⁹ 북한은 1985년 12월 12일 NPT에 가입하면서 IAEA에 영변 핵시설의 존재를 통보했으나, 1989년 프랑스의 상업위성(SPOT)에 의해 영변 핵시설의 사진이 공개되면서 비로소 핵개발 의혹이 불거졌다. 1990년 이라크의 핵개발 은폐 사실이 알려진 이후 미국은 북한의 핵무기 개발 가능성에 대해서도 우려하기 시작했다. 그러나 동유럽 공산정권과 구소련 공산당 정권이 붕괴된 상황에서 남북간 고위급회담이 추진되고 있었고, 1991년 12월 31일 ‘한반도 비핵화에 관한 공동선언’이 채택됨으로써 한국과 미국 등 관련국들은 북한의 핵개발에 대한 의지를 과소평가했다.¹⁰

2. 1차 북핵 위기

북한은 NPT가입(1985년) 후 18개월 이내에 의무적으로 체결해야 하는 IAEA 안전조치협정을 거부하다가 1992년 4월 10일에야 핵안전협정을 체결하고, 5월 4일 16개 핵시설에 관한 최초보고서를 제출했다. 최초보고서에서 북한은 90g의 플루토늄을 생산했다고 신고했으나, IAEA는 북한이 신고한 양보다 더 많은 수kg의 플루토늄이 추출됐다는 의혹을 제기하면서 북한에 대한 특별사찰을 요구했다. 북한은 이에 강력히 반발하면서 IAEA의 특별사찰을 거부했고, 3월 9일 팀스피리트 한미연합훈련이 시작되자 NPT 탈퇴와 준전시상태를 선언함으로써 1차 북핵 위기가 시작되었다.¹¹

이에 유엔 안보리는 1993년 5월 11일 북한의 NPT 복귀를 촉구하는 결의안 제 825호를 채택했고, 미국은 미·북 고위급회담을 통해 북한의 NPT 탈퇴를 보류시키

⁷ 이 원자로는 흑연감속, 천연금속우라늄 핵연료를 사용하는 영국의 칼더홀 원자로를 모델로 개발되었고, 핵무기 개발에 매우 편리하도록 설계되었다. 전문가들은 북한이 이 원자로를 이용해 1994년 제네바합의 이전에 플루토늄 10~12kg을 추출했을 것으로 추정한다. 『chosun.com 매거진』, 2002.12.26., <http://weekly1.chosun.com/site/data/html_dir/2002/12/23/2002122377032.html> (검색일: 2015.9.21.).

⁸ 이상우, 『북한정치 변천: 신정체제의 진화과정』 (서울: 오름, 2014), p. 275.

⁹ 김민석, “북한 핵무기 개발현황,” 『북한연구』, 제3권 2호 (1992년 여름), pp. 42-44.

¹⁰ ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’에서 남북한은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용하지 않을 뿐만 아니라(제1조), 핵재처리시설과 우라늄 농축시설까지도 보유하지 않을 것(제3조)을 약속했다. 통일원 남북대화사무국, 『남북기본합의서』 (팜플렛 자료, 1992.3.), p. 13.

¹¹ chosun.com, 2002.12.12., <http://news.chosun.com/svc/content_view/content_view.html?contid=2002121270454> (검색일: 2015.9.21.).

면서 양측의 상이한 입장을 조정해 나가고자 했다. NPT 연장 검토회의를 앞두고 북한의 NPT 탈퇴를 묵인할 경우 NPT 연장에 문제가 발생하기 때문이었다. 미·북간 고위급협상이 개최되었으나, 미국은 북한 핵시설에 대한 IAEA의 사찰을 요구했고 북한은 미국의 대북 적대시정책 포기를 요구함으로써 협상은 난항을 거듭했다.

1993년 11월 12일 북한 외무성 제1부부장 강석주는 ‘미국이 대북 적대정책을 포기한다면 국제적 핵 안전조약을 준수하겠다’는 일괄타결 방안을 제시했으나, IAEA의 사찰을 둘러싼 양국의 이견은 좁혀지지 않았다. 1994년 6월 13일 북한은 IAEA 탈퇴를 선언하면서 ‘유엔의 제재를 전쟁선포로 받아들인다’는 등 강경한 입장을 고수했다. 미·북회담이 파국으로 치닫던 6월 15일 『지미 카터』 전 미 대통령이 평양을 방문하여 김일성과 두차례 면담하였고, 김일성으로부터 미국이 경수를 제공하고 핵선제 불사용을 보장할 경우 핵개발 프로그램을 중단할 것이며 NPT 탈퇴선언을 철회할 것이라는 약속을 받았다.¹²

1994년 7월 8일 김일성의 갑작스러운 사망으로 카터-김일성 회담의 약속은 이행되지 못했으나, 10월 21일 제네바에서 개최된 미·북 고위급회담에서 제네바합의(Geneva Agreed Framework)가 체결되어 북한은 NPT 탈퇴선언을 철회하고 핵시설을 동결(freeze)하며 IAEA의 사찰을 수용하는 대신 미국은 북한에 대해 매년 50만 톤의 중유를 제공하고 1,000MWe 경수로 2기(발전용량 2백만kw)를 건설해 주기로 약속했다. 미·북 제네바합의에 의해 북한의 NPT 탈퇴선언으로 인한 핵위기는 일단락되었다. 한국은 북한 핵문제의 평화적 해결에 기대를 가지게 되었고,¹³ 1997년 8월 19일 함경남도 신포에서 경수로 건설공사에 착수했다.

3. 2차 북핵위기

미·북간 제네바합의에 의해 북한 핵문제가 순조롭게 해결될 것으로 기대했으나, IAEA의 사찰에 대한 북한의 비협조와 남북관계의 긴장고조로 경수로 사업은 차질을 빚기 시작했다. 북한이 한국형 경수로를 거부하면서 경수로 공급협정이 지연되었고, 1996년 9월 동해안 잠수함 침투사건, 1998년 8월 대포동 미사일 시험발사, 1999년 6월 NLL 침범에 따른 서해교전 등 남북간 군사긴장의 고조는 경수로 사

¹² chosun.com, 1994.6.19., <http://news.chosun.com/svc/content_view/content_view.html?contid=1994061970103> (검색일: 2015.9.22.); chosun.com, 2003.4.1., <http://news.chosun.com/svc/content_view/content_view.html?contid=2003040170352> (검색일: 2015.9.21.).

¹³ 박종철 외, 『한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용 방안』 (통일연구원 KINU 연구총서 11-07, 2011.12.), pp. 16~17.

업의 원만한 진행을 어렵게 만들었다.

1998년 대포동 1호의 시험발사는 미·북관계에 미사일문제라고 하는 새로운 의제를 제공했다. 미국은 핵문제와 미사일문제를 동시에 해결해야 하는 이중고에 처하게 되었다. 그러나, 1999년 9월 미·북 베를린합의에 의해 북한은 미사일 시험발사를 유예(모라토리엄)하는 대신 미국은 북한에 대한 경제제재 해제를 약속함으로써 북핵 및 미사일 문제가 동시에 해결되는 듯했다. 2000년 10월 북한 국방위원회 부위원장 조명록 차수가 미국을 방문했고, 이에 대한 답방으로 미국의 올브라이트 국무장관이 평양을 방문했다. 미·북 고위당국자의 상호 방문으로 미·북관계는 한층 좋아졌고, 클린턴 대통령의 방북계획도 논의가 되었다. 그러나, 클린턴 정부의 대북정책이 너무 유화적이며 북한의 협박에 대해 보상으로는 근본문제를 해결할 수 없다고 주장하는 공화당의 부시 후보가 대통령에 당선되면서 양국관계는 다시 악화되기 시작했다.

2002년 1월 부시 대통령은 북한을 ‘악의 축’으로 지목했고, 이후 북한을 포함한 불량국가에 대한 예방공격 가능성까지 거론했다. 2002년 발간된 핵태세검토보고서(NPR)에서 미국이 북한을 핵무기 공격 대상국으로 지목하자 미·북관계는 또 다시 악화되었고,¹⁴ 북한은 IAEA 사찰 및 감시 활동을 의도적으로 방해하면서 경수로의 핵심부품 인도 이전 북한의 모든 핵시설 및 핵물질에 대한 IAEA 검증이 완료되어야 한다는 미국의 요구를 거부했다.¹⁵

2002년 10월 3일부터 5일까지 평양을 방문한 미국 국무성 동아태차관보 제임스 켈리(James Kelly)는 북한의 우라늄 농축 장비에 대한 통관서류를 제시하면서 북한의 핵활동 의혹을 제기했고, 북한은 ‘이(플루토늄 핵무기) 보다 더 강력한 무기’도 있다고 하면서 우라늄 농축계획의 존재를 시사함으로써 북한 핵문제는 또 다시 파국으로 치닫게 되었다.¹⁶ 미·북간 제네바합의는 사실상 파기되었고, 한·미·일

¹⁴ 조성복, 『탈냉전기 미국의 외교·안보정책과 북한의 핵정책』, p. 184.

¹⁵ 1998년 8월 미국 NYT는 “북한 금창리 지역에 대규모 지하 핵시설이 만들어지고 있다”고 보도했다. 미국은 인공위성 사진을 제시하면서 핵시설일 가능성이 높다고 했다. 이후 4개월에 걸친 협상을 통해 미국은 60만톤의 식량을 지원하고 현장사찰을 실시했으나 대규모 땅파기 공사만 확인했다. *chosun.com*, 2005.5.1., <http://news.chosun.com/svc/content_view/content_view.html?contid=2005050170308> (검색일: 2015.9.22.). 금창리 의혹은 북한의 핵시설 공사가 사전에 탐지되어 중단되었을 가능성도 있으나, 미국의 과민한 반응이었을 수도 있고, 북한의 의도적 의혹 부풀리기 또는 미국의 관심을 금창리에 집중시킴으로써 핵개발을 지속하는 시간벌기 전략일 수도 있다.

¹⁶ 북한은 파키스탄의 압둘 카디르 칸 박사로부터 우라늄농축 기술과 원심분리기 설계를 전수받은 것으로 알려졌다. *chosun.com*, 2009.5.27., <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2009/05/27/2009052702160.html> (검색일: 2015년 9월 21일); 북한은 2010년 미국의 해커 박사

3국은 대북 중유공급과 경수로 사업 중단을 결정했다. 이에 대한 반발로 북한은 12월 22일 영변 핵시설의 8,000여개의 폐연료봉 및 방사화학실험실의 봉인을 제거하고 감시카메라의 작동을 중지시켰으며, 12월 31일에는 IAEA 사찰요원을 추방했다. IAEA는 2003년 1월 6일 북한이 핵사찰 규정을 위반했다는 결의안을 채택했고, 북한은 1월 11일 또 다시 NPT 탈퇴를 선언했다.¹⁷

IAEA는 2003년 2월 12일 북핵문제를 유엔 안보리에 이관하는 결의안을 채택했고, 북한이 우라늄 농축 및 모든 핵무기 프로그램의 신속하고 검증 가능한 방법에 따라 폐기할 것을 요구했다. 이와 동시에 미국은 영해 및 영공에서 불량국가들의 대량살상무기, 마약, 위조지폐 등을 실은 운송수단의 검문검색을 추진하는 ‘대량살상무기 확산방지구상’(PSI: Proliferation Security Initiative)으로 북한을 압박했다. 이에 대응해 북한도 2월 17일 정전협정 파기 가능성을 언급했고, 북한 전투기가 NLL을 침범하였으며, 3월 4일에는 미그-29 등 전투기 4대가 공해상에서 미 정찰기에 접근하여 공격태세를 취하기도 했다. 또한, 2월 24일과 3월 10일 두 차례에 걸쳐 지대함 미사일을 발사하는 등 대미 압박의 수위를 높여나갔다.¹⁸

미국과 북한이 극한대립을 계속하자 중국의 제안에 의해 2003년 4월 23일 북경에서 미국, 중국, 북한의 3자회담이 개최되었다. 미국은 북한에게 “완전하고 검증 가능하며 되돌릴 수 없는 핵폐기(CVID, Complete, Verifiable, and Irreversible Dismantlement) 원칙”의 수용을 요구하면서 북한이 먼저 핵폐기를 이행할 경우 과감한 대북정책을 추진할 용의가 있다고 했으나, 북한은 미국의 ‘선핵폐기’ 요구를 거부하는 대신 미국에 ‘선체제보장’을 요구했다. 6월 30일 북한은 폐연료봉 재처리 작업이 완료됐음을 시사했고, 10월 2일 외무성 담화를 통해 북한은 미국에 대한 핵 억제력의 수단으로 핵무기를 개발하게 되었다고 주장했다. 2004년 1월 북한은 지그프리드 헤커 박사를 포함한 미국의 민간 전문가들을 평양으로 초청하여 5MW 원자로와 폐연료봉이 인출된 빈 수조, 플루토늄 옥산살 분말과 200g의 플루토늄을 공개했다.¹⁹

이행을 초청하여 원심분리기 일부를 공개했다. Robert Carlin and John W. Lewis, “Review U.S. Policy toward North Korea,” *washingtonpost.com*, November 22, 2010, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/11/21/AR2010112102276_pf.html> (검색일: 2015.9.30.).

¹⁷ 박종철 외, 『한반도 평화와 북한 비핵화』, p. 17; 이상우, 『북한정치 변천』, p. 276; 이호령, “북핵문제 경과와 북한의 의도,” 한림국제대학원대학교 외교안보정책연구소/현대중국연구소, 『미중관계 변화와 한국의 대미/대중 외교안보전략 방향』 (2005년 국방부 정책과제보고서, 2005.11.), p. 41.

¹⁸ 이호령, “북핵문제 경과와 북한의 의도,” pp. 42~43.

베이징에서의 3자회담이 교착상태에 빠지자 미국은 미국, 중국, 러시아, 일본 및 남북한으로 구성되는 6자회담을 제안했고, 2003년 8월 27일 베이징에서 첫 6자회담이 개최됐다. 2차 6자회담에서 북한을 제외한 5개국은 북핵문제의 CVID 원칙에 동의하는 의장성명을 발표했다. 그러나 부시 대통령의 김정일에 대한 부정적 인식, 미 상원의 북한인권법 통과, 라이스 국무장관의 ‘폭정의 전초기지’(outpost of tyranny) 발언 등이 미·북관계의 악화로 이어지면서 핵문제 해결은 진전을 보지 못했다. 2004년 6월 제3차 6자회담에서 미국은 북한이 고농축우라늄 계획(UEP)을 포함한 모든 핵계획을 포기할 경우 최종단계에서 수교하는 방안을 제시했으나, 북한은 미국의 대북 적대시정책 우선적 철회를 주장하면서 미국의 제안을 받아들이지 않았다.²⁰ 2004년 9월 최수현 북한 외무성 부상은 유엔 연설에서 북한은 이미 폐연료봉을 재처리하여 ‘무기화’했음을 선언했고, 2005년 2월 10일 북한 외무성은 공식적으로 ‘핵보유’를 선언했다.²¹ 6자회담과는 관계없이 북한의 핵개발 계획은 차근차근 진행되고 있었던 것이다.

핵보유 선언 이후 북한은 6자회담이 핵군축회담으로 전환되어야 한다고 주장하였으며, 미국이 북한 핵문제를 유엔 안보리로 가져가 제재를 취하는 즉시 선전포고로 간주하겠다고 하면서 갈등의 강도를 높였다. 그럼에도 불구하고 북핵문제의 평화적 해결을 위한 6자회담은 지속되어 2005년 9월 19일 제4차 6자회담에서 북핵문제의 평화적 해결을 위한 공동성명이 채택되었다. 동 공동성명에서 북한은 모든 핵 개발 및 프로그램을 포기(abandon)하는 대신 6자회담 참여국들은 대북 에너지 지원 및 경제협력을 약속하였으며, 한반도 평화와 관련된 직접 당사국들은 별도의 포럼에서 한반도 평화체제를 논의하기로 합의했다.²² 이로써 북한 핵문제가 단계적 경로를 통해 순조롭게 해결될 것으로 기대되었다(<표 1> 참조).

¹⁹ 조선중앙통신 외무성 대변인 담화, 2004.1.10.; 이호령, “북핵문제 경과와 북한의 의도,” p. 43에서 재인용. 해커 박사는 2010년 1월 13일 워싱턴 DC에서 개최된 미국물리학회 세미나에서 당시 북한이 공개한 플루토늄이 담긴 용기를 직접 확인했다고 언급했다. 『연합뉴스』, 2010.2.26., <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LPOD&mid=sec&sid1=&oid=001&aid=0003142347>> (검색일: 2015.9.23.) 참조.

²⁰ 북한이 모든 핵프로그램을 폐기하면 미국은 대북 불가침 의사 전달 및 다자 차원의 안전보장을 제공하고(1단계), 북한에 에너지를 지원하며(2단계), 테러지원국 명단에서 제외하고 경제제재 해제를 협의하며(3단계), 마지막 단계에 수교협상을 개시한다는 방안을 제시했다. 『조선일보』, 2004.6.26.

²¹ 박종철 외, 『한반도 평화와 북한 비핵화』, pp. 18~19; “2기 부쉬행정부의 대조선적대시 정책에 대처한 입장 천명,” 『조선중앙통신』, 2005.2.10.; 이호령, “북핵문제 경과와 북한의 의도,” p. 44에서 재인용.

²² 박종철 외, 『한반도 평화와 북한 비핵화』, p. 19.

<표 1> 「9·19 공동성명의 단계적 이행 예상경로」

이슈/단계	여건조성단계 (2004~2006)	핵폐기 이행단계 (2006~2010)	핵폐기 완료 단계 (2010~2020)
핵폐기 이행	• 북 NPT/IAEA 복귀	• IAEA의 핵사찰 및 검증 • 검증 및 폐기 준비 • 핵폐기 신고 및 동결	• 핵폐기 완료
에너지 지원	• 핵폐기와 에너지 지원 질차 합의 • 대북 중유 제공 • 대북 전력송전 협의	• 경수로 제공 논의 • 대북 전력 송전 시작	• 경수로 건설 시작 • 경수로 완공시 대북 전력지원 중단
한반도 평화체제	• 한반도 평화포럼 구성을 위한 여건 조성	• 한반도 평화포럼 구성	• 한반도 평화협정 체결 • 국제적 보장
미·북관계	• 북 테러지원국 해제 • 대북 경제제재 해제	• 미·북 연락사무소 개설 • 대북 경제지원	• 미·북 국교정상화
일·북관계	• 수교협상 재개	• 일·북 무역대표부 개설 • 대북 경제지원	• 일·북 국교정상화
남북관계	• 경협확대 논의	• 남북 정상회담 • 남북 군비통제	• 남북 군축 • 평화체제 제도화

출처: 박종철 외, 『한반도 평화와 북한 비핵화』 (통일연구원 KINU 연구총서 11-07, 2011.12.), p. 20.

그러나 「9·19 공동성명」이 채택된 직후부터 북한의 핵폐기와 대북 경수로 지원을 둘러싼 미국과 북한의 입장 차이가 표출되기 시작했다. 북한은 경수로 제공은 신뢰조성의 물리적 담보라고 하면서 ‘선경수로지원’을 주장했고, 미국은 북한의 IAEA 및 NPT 복귀와 사찰이 신뢰조성을 위한 우선적인 조치라고 하면서 북한에 대한 불신을 표출했다. 또한, 「9·19 공동성명」 직후 발생한 방코델타아시아(BDA)은행의 북한계좌 동결 사건은 「9·19 공동성명」을 좌초시키게 되었다. 미국은 북한의 마약밀매 및 달러위폐 등에 대한 대책으로 BDA의 북한계좌를 동결했으나, 북한은 미국의 금융제재가 「9·19 공동성명」에 위배되는 것이라고 반발했다. 미국의 BDA 제재와 「9·19 공동성명」의 이행 순서를 둘러싼 미·북간의 이견으로 인해 북핵문제 해결은 교착상태에 빠지게 되었고, 2005년 11월 개최된 제5차 6자 회담은 아무런 성과없이 종료되었다.

북핵협상의 교착상태가 장기화되자 북한은 미사일 카드를 내밀었다. 2006년 7월 5일 북한은 중단거리 미사일과 함께 장거리미사일인 대포동 2호 미사일을 발사했다. 대포동 2호 미사일은 발사후 42초 만에 추락했지만 3,200km 이상을 비행한 것으로 알려졌다. 북한이 핵개발과 함께 핵탄두를 탑재한 미사일로 미국 본토

를 위협할 수 있는 가능성을 시사한 것이다. 북한은 불과 몇개의 핵탄두와 장거리 미사일만 가지게 되면 체제안전을 보장할 수 있다고 판단한 것이다.²³

7월 15일 유엔 안보리는 북한의 미사일 발사를 규탄하고 6자회담 복귀를 촉구하는 안보리 결의안 1695호를 채택했다.²⁴ 비록 중국의 반대로 북한에 대한 군사적 제재를 포함하지는 못했지만 북한과의 무역제재조치가 포함된 경제제재에 중국과 러시아의 동참을 이끌어냄으로써 북한에 대한 국제적 제재가 시작되었다.

4. 북한 핵실험 이후

대포동 2호 미사일 발사 후 국제사회의 대북제재에 반발한 북한은 2006년 10월 9일 첫 번째 핵실험을 강행함으로써 북핵문제는 최악의 상태로 진입하게 되었다. 북한의 핵실험은 「9·19 공동선언」을 사실상 사문화시키는 동시에 미국이 주도하는 NPT체제에 대한 전면 도전이었다. 유엔 안보리는 대북 제재결의안 1718호를 채택하여 북한에 대한 경제제재를 가하였고,²⁵ 한국은 남북교류협력사업을 축소하였다. 그럼에도 불구하고 미국은 비확산체제 유지와 북한 비핵화 달성을 위해 북한과의 대화를 추구하지 않을 수 없었다. 2006년 11월 부시 대통령은 “북한이 핵을 포기할 경우 한국전쟁의 종료를 선언할 수 있다”고 언급하면서²⁶ 미국의 대북 적대정책 종료와 정상적 국가관계로의 전환을 시사했다.

미국의 북한에 대한 태도변화와 중국의 적극적인 중재로 13개월간 중단되었던 6자회담이 재개되었다. 그러나, 미국은 「선북핵폐기 후안전보장 및 경제지원」을 주장한 반면, 북한은 「선관계개선 후핵군축협상」을 되풀이함으로써 대화는 교착상태에서 벗어나지 못했다.

2007년 2월 미국이 북한 비핵화를 위한 새로운 수정안을 제시함으로써 북핵문

²³ 이춘근, “북핵실험의 군사·외교적 함의,” (한국프레스센터, 2009 상반기 국가안보전략연구소 학술회의 발표 논문집, 2009.6.18.), p. 76.

²⁴ 북한에 대한 미사일 관련 부품 및 기술의 이전을 금지했으며, 대량살상무기의 제조와 관련된 금융자산의 이동을 금지하였음.

²⁵ 유엔 안보리 대북제재결의안 1718호는 북한에 대한 재래식 및 대량살상무기와 관련된 거래를 금지하였을 뿐만 아니라 북한에 대한 사치품 수출도 금지하였다. 『이데일리』, 2006.10.15., <<http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JH11&newsid=01394006580013248&DCD=A00801&OutLnkChk=Y>> (검색일: 2015.9.23.).

²⁶ 베트남 하노이에서 개최된 노무현 대통령과의 정상회담에서 부시 대통령은 북한이 핵을 포기할 경우 한국전쟁의 종료를 선언할 수 있다고 언급했다. 『연합뉴스』, 2006.11.20., <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001471855>> (검색일: 2015.9.23.).

제 해결은 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 미국은 BDA에 동결되어 있는 북한의 예금 인출을 승인하는 대신 북한의 영변 원자로 가동 중단과 IAEA 사찰관 수용을 요구했고, 북한이 이를 받아들임으로써 「2·13 합의」가 도출되었다. 「2·13 합의」는 이전의 「9·19 공동성명」보다 더 구체적인 비핵화조치들을 포함하고 있는 바, 북한은 영변의 핵시설을 폐쇄(shut down) 및 봉인(seal)하고 IAEA의 감시를 수용하는 대신 미국은 북한에 60일 내에 중유 5만 톤을 제공하고 핵불능화(disablement) 완료까지 95만 톤을 추가로 제공하는 등 단계적인 이행순서를 명시하였다. 또한 한반도 비핵화, 미·북 관계정상화, 일·북 관계정상화, 경제 및 에너지 협력, 동북아 평화안보체제 등 5개의 실무그룹을 구성하기로 합의하였다(<표 2> 참고).

<표 2> 「2·13 합의」 주요 내용

	북한	한미일 및 국제사회	비고
30일 이내	<ul style="list-style-type: none"> • 핵불능화 협의 	<ul style="list-style-type: none"> • 핵불능화 협의 	<ul style="list-style-type: none"> • 실무그룹회의 개최
60일 이내	<ul style="list-style-type: none"> • IAEA 사찰단 복귀 • 영변 핵시설 폐쇄/봉인 	<ul style="list-style-type: none"> • 한·미·일·중·러, 북에 중유 5만 톤 제공 • 미·북/일·북 관계정상화 위한 양자회담 개시 	<ul style="list-style-type: none"> • 핵폐기 대상 목록 협의 • 5MWe 가동 중단 • 원자로 이외 폐쇄/봉인 • 감시카메라 설치 • IAEA 요원 상주 • 대북 쌀 40만 톤 지원 • 대북 옥수수 5만 톤 지원 • 중유 5만 톤 지원 • 양자회담 개최
이후	<ul style="list-style-type: none"> • 현존 핵시설 불능화 • 모든 핵시설 신고 	<ul style="list-style-type: none"> • 중유 95만 톤 제공 • 대북 경수로 지원 협의 • 대규모 대북 경제지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도 평화포럼 개최 • 미·북/일·북 관계정상화

「2·13 합의」에 의해 IAEA 사찰단이 영변에 복귀하여 핵시설의 폐쇄와 봉인 조치들을 실시하였고, 미국은 북한에 중유 5만 톤과 쌀 40만 톤을 제공하였다. 그러나 「2·13 합의」는 영변 이외의 지역에 존재하는 핵시설과 이미 추출된 플루토늄 및 고농축우라늄 등에 대한 의혹들을 해소하지 못했고, 핵활동에 대한 검증조치도 누락되었으며, 핵불능화의 개념이 명확하게 정의되지 않았다는 문제점들을 가지고 있었다. 이에 따라 미국과 북한은 또 다시 협상을 추진하여 「10·3 합의」를 도출하였다. 「10·3 합의」에 따라 북한은 5MW 원자로와 재처리시설 및 연료봉공

장의 불능화에 동의하였고, 미국은 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하고 적성국 교역법의 적용을 종료하였으며 중유 100만 톤 상당의 대북 경제/에너지를 지원하기로 약속하였다.

『10·3 합의』 이후 미국은 대북 중유 및 쌀 지원을 재개하였고, 2008년 6월 27일 북한은 영변 핵시설의 냉각탑을 폭파하는 장면을 전 세계에 생중계하였다. 이로써 북핵 불능화는 순조롭게 진행되는 듯했다. 그러나 미국의 핵불능화 검증 요구에 대한 북한의 거부로 북한의 비핵화는 또 다시 교착상태로 진입하게 되었다.

『10·3 합의』의 이행이 중단되자 미·북관계는 악화되었고, 대선정국의 미국은 북한 핵문제에 관심을 집중할 수 없게 되었다. 2009년 1월 출범한 오바마 정부가 대테러전의 조기 종식에 관심을 기울이는 사이 북한은 2009년 4월 5일 장거리미사일을 시험발사했고, 이어 5월 25일 제2차 핵실험을 감행했다. 이에 대해 유엔 안보리는 대북제재결의안 1874호를 채택하여 북한에 대한 무기금수 및 수출통제, 화물검색, 금융 및 경제제재 등 대북제재를 더욱 강화하였다.²⁷ 북한은 이명박 정부 출범 이후 금강산관광객을 피격 사망케 하여 남북관계를 경색시켰고, 2010년 3월 26일 천안함 폭침과 11월 23일 연평도 포격 등 무력도발을 일으킴으로써 북한 비핵화를 위한 남북대화 및 미·북대화를 불가능하게 만들었다. 이명박 정부는 북한의 도발에 대한 진정성 있는 사과를 전제로 6자회담 재개를 천명했지만 북한은 조건없는 대화 재개만을 주장함으로써 북핵문제 해결의 접점을 찾을 수 없었다.

남북대화 와 미·북대화가 중단된 상황에서 2011년 12월 김정일의 사망과 김정 은의 권력승계는 대화를 통한 북핵문제 해결을 더욱 어렵게 만들었다. 2012년 2월 23일부터 24일까지 베이징에서 3차 미·북 고위급회담이 개최되었고, 북한은 장거리미사일 발사를 유예하고 우라늄 농축을 중단하며 IAEA 사찰단의 복귀를 수용하는 대신 미국은 1년간 매월 2만 톤의 영양지원을 제공하기로 약속하는 『2·29 합의』를 발표했다. 그러나 북한은 2012년 4월 3일 핵보유를 헌법 전문에 명기했고, 4월 13일 장거리미사일을 발사했다. 이에 대해 오바마 대통령은 북한과의 협상에 의한 핵과 미사일 문제의 해결은 불가능하다고 판단하고 대화보다는 제재를 강화하는 정책을 추진했다.

국제사회의 경고에도 불구하고 2012년 12월 12일 북한이 장거리미사일을 발사하고 2013년 2월 12일 제3차 핵실험을 강행하자, 미국은 유엔 안보리를 통해 대북

²⁷ 박종철 외, 『한반도 평화와 북한 비핵화』, p. 23.

제재결의안 2087호와 2094호를 채택하여 북한에 대한 제재를 더욱 강화했으며, 중국도 북한의 지속된 도발에 반대하면서 대북제재결의안 채택에 적극적으로 동참했다. 이에 대해 김정은은 2013년 3월 ‘핵 무력과 경제건설 병진노선’을 채택하여 핵무기를 절대로 포기하지 않을 것임을 대내외에 천명하면서 강력히 반발했다.

이후 북한은 핵무기의 소형화 및 다중화를 언급하면서 핵무기를 더욱 늘려나갈 것이라는 의지를 천명하고 있다. 동시에 핵무기의 투발수단인 장거리미사일과 잠수함발사미사일(SLBM) 개발에도 진전이 있는 것으로 평가되고 있다. 미국의 윌리엄 고트니 북부사령관은 “북한이 대륙간탄도미사일 KN-08 미사일을 배치했고 핵무기를 이 미사일의 탄두에 장착할 정도로 소형화해 미국 본토로 발사할 능력을 갖추었다고 평가”했으며, 존스홉킨스대학 한미연구소의 조엘 위트는 북한이 2020년까지 최대 100개의 핵무기를 제조할 수 있고 미 본토를 사정권 내에 두는 대륙간탄도미사일을 20~30기까지 보유할 수 있다고 분석했다.²⁸ 이제 협상에 의한 북핵문제 해결은 더욱 어려워지게 된 것으로 볼 수 있다.

Ⅲ. 북한의 핵개발 동기 및 협상전략

1. 핵개발 동기

1993년 북한의 NPT 탈퇴선언으로 북한 핵문제가 본격 제기되었을 때, 우리 사회 내에서는 북한이 핵개발을 위한 것이 아니라 협상용이라고 평가하는 경향이 있었다. 북한은 핵무기를 만들 수 있는 경제적 및 기술적 능력도 없으며 그러한 시설도 없다는 주장도 있었다. 일부는 북한의 경제 및 기술 능력을 평가절하했으며, 일부는 북한이 우리 민족을 공멸의 위기로 몰아갈 수 있는 핵무기를 만들 정도로 부도덕한 국가가 아니라고 평가했다.

그러나 북한의 핵개발 역사를 살펴보면, 북한의 의도를 짐작할 수 있다. 북한은 6·25 직후부터 핵개발에 관심을 가졌던 것으로 보인다. 적화통일 일보직전 미국의 개입으로 목적을 달성하지 못했을 뿐 아니라 자칫 지구상에서 사라질 수도 있었던 위기에 처하기도 했다. 따라서 한반도를 적화통일하기 위해서는 미국의 개입을 차단해야 하며, 이를 위해서는 미국을 위협할 수 있는 핵무기가 필요하며, 또한 대남정책에서 결정적 군사우위를 확보하고 북한의 국제적 위상을 높이기 위해서

²⁸ 『조선일보』, 2015.4.8.

도 ‘핵보유국 지위’를 확보하는 것이 필요하다고 김일성은 판단했을 것이다.²⁹

북한의 핵개발이 협상용이라고 주장하는 근거는 다음과 같다. 첫째, 북한은 경제적으로 매우 어려운 처지에 있기 때문에 핵무기를 개발할 정도의 재정 능력이 없다고 주장한다. 특히, 1980년대 중반 이후 동유럽 공산정권의 붕괴로 인해 사회주의 형제국들과의 경제교류 및 협력은 급감하였고, 구소련 및 중국으로부터의 지원도 감소했을 뿐만 아니라 1970년대 후반부터 국내 경제성장도 계획에 미치지 못했기 때문에 핵무기를 개발할 경제적 능력이 없다는 것이다. 둘째, 북한이 핵무기를 개발할 수 있는 능력이 없음에도 불구하고 미국이 북핵 의혹을 증폭시키는 것은 북한을 정치경제적으로 더욱 압박하고 고립시켜 북한 정권을 붕괴시키는데 목적이 있다고 주장한다. 셋째, 북한의 핵개발 프로그램은 군사적 목적이 아니라 평화적 목적의 원자력 에너지를 개발하기 위한 것이므로 이를 중단시키려면 북한이 핵개발을 통하여 획득하려는 에너지 이상의 충분한 경제적 보상을 해야 한다고 주장한다. 넷째, 그럼에도 불구하고 북한이 핵무기를 개발한다면 그것은 한국을 무력으로 협박하거나 사용하려는 것이 아니고 미국의 핵공격에 대비하기 위한 것이라고 주장한다.

그러나, 북한의 핵개발 과정을 보면 북한의 핵개발이 원자력의 평화적 이용보다는 핵무기를 개발하기 위한 것임을 알 수 있다. 북한은 1956년 구소련의 『드브나』 다국적 핵연구소 창설에 참여했고, 1962년 영변에 원자력연구소를 설치한 후 1965년 연구용 원자로를 도입했으며, 1986년 자체기술로 제작한 5MW 연구용 원자로를 가동하기 시작했다. 영변의 5MW 원자로가 핵무기 개발을 위한 플루토늄 추출에 유리한 흑연감속로이고, 1985년부터 재처리시설을 건설하기 시작했으며, 1980년대 초반부터 1990년까지 약 73회의 핵뇌관 실험을 실시한 것 등은 북한의 핵개발이 발전용이 아니라 핵무기 개발용이었음을 입증하는 것이다.³⁰ 김일성에게 있어서 핵무기는 한반도 유사시 한미연합군의 압도적 군사적 우위를 상쇄할 수 있는 강력한 무기로 인식되어 있었던 것이다.

둘째는 정치체제의 안정성을 제고하기 위한 것으로 생각된다. 북한의 핵개발은 김일성-김정일체제의 생존과도 직결되어 있었다. 지속적인 경제성장의 부진과 심화되고 있던 남북간 경제력 격차, 구소련 및 동구 공산정권의 붕괴 이후 가속된 외교적 고립감, 구동독의 붕괴 이후 구서독에 의한 흡수통일 등을 보면서 김일성

²⁹ 이상우, 『북한정치 변천』, p. 275.

³⁰ 김민석, “북한 핵무기 개발현황,” pp. 42~44.

과 김정일은 북한체제의 앞날에 대해 불안감을 떨쳐버릴 수 없었을 것이다. 이러한 상황에서 김일성과 김정일은 핵무기는 전체주의 1인 독재체제를 지켜줄 수 있는 최후의 보루라고 생각했을 것이다.³¹

셋째, 북한이 핵무기 개발을 목표로 했지만 협상카드로 활용하여 최대의 경제적 이익을 획득하려 했던 것도 부인할 수는 없다. 북한은 경제적, 외교적 어려움을 돌파할 수 있는 협상카드로 활용하기 위해 핵의혹을 증폭시켰을 가능성도 있다. 핵협상을 미끼로 하여 한국과 미국을 비롯한 서방선진제국으로부터 최대한 많은 반대급부를 얻어내려 했을 가능성도 있다.

그러나, 북한이 단지 협상카드로 활용하기 위해서 핵개발을 시도하지는 않았을 것이다. 핵의혹이 발생하지 않았다면 북한은 한국과의 경제확대를 비롯하여 서방과의 경제협력을 활발하게 진행할 수 있었기 때문이다. 따라서, 북한의 핵개발은 체제안전과 생존을 위한 군사적 목적과 김일성-김정일 독재체제의 안정성을 위해 시도되었을 것으로 판단된다. 북한이 협상에 임하고 IAEA 사찰관을 수용한 것은 국제사회의 강력한 제재와 압박을 회피하면서 핵개발에 필요한 충분한 시설, 장비 및 재료를 확보하기 위한 ‘시간벌기’였을 가능성이 높다.

2. 북한의 협상전략

가. 모호성(ambiguity) 유지

1993년 북한의 NPT 탈퇴선언 이후 미국과 국제사회의 핵의혹 제기에도 대한 북한의 대응은 모호성(ambiguity)을 유지하는 것이었다. 핵무기를 개발할 기술도 자본도 없으며, 단지 원자력의 평화적 이용을 위한 것이라고 주장한 것이다. IAEA의 사찰에 의해 북한의 핵개발 실태가 조금씩 알려지게 되었음에도 불구하고 핵무기 개발에 대해서는 모호한 입장을 취하였다.

1994년 『제네바합의』는 핵개발에 대한 국제사회의 의혹을 회피하기 위한 전략이었다고 할 수 있다. 즉, 북한은 자신의 핵개발 계획이 결코 핵무기 개발을 위한 것이 아님을 강변하면서도 IAEA의 사찰에는 반발해왔다. 그렇게 함으로써 북한이 핵개발 계획을 포기했는지 아니면 핵무기 개발을 지속하고 있는지에 대해 명확한 판단을 내리지 못하도록 한 것이다. 북한이 핵무기 개발에 대해 모호한 입장을 취한 것은 2005년 2월 10일 ‘핵보유 선언’까지 지속되었다.

³¹ 구분화, “북한의 핵문제와 남북한 군비통제,” 『한반도 군비통제』, 제12집 (1993), pp. 108~109.

나. 업포(bluffing)와 벼랑끝 전술(brinkmanship strategy)

벼랑끝 외교는 일방이 타방을 위협하거나 위기를 조성함으로써 상대방의 양보를 유도하고 자신의 이익을 최대화하려는 모험적이고 도발적인 행동이다. 북한은 핵협상 과정에서 미국이 더 이상 협상의 의지를 보이지 않거나 기존의 방식으로 자신의 목적을 관철할 수 없다고 판단할 경우 상황을 최악의 위기로 몰아가면서 미국으로 하여금 협상에 임하도록 하거나 양보를 하도록 강요했다. 이를 위해 업포, 협박, 벼랑끝 전술 등을 적절히 활용했다.

1993년 3월 NPT 탈퇴를 선언하면서 IAEA의 사찰을 거부하고 준전시상태를 선포한 것은 한반도에 6·25 이후 초유의 위기를 조성함으로써 미국을 협상태이블로 유도하여 IAEA의 사찰을 완화시키려는 목적이었다. 북한이 준전시상태를 선포한 것은 벼랑끝 전술인 동시에 일종의 업포라고도 할 수 있다. 준전시상태 선포를 남침의도로 인식하게 함으로써 한국과 미국에 대해 자신들의 입장은 확고하며 물러서지 않겠다는 의지를 전달하는 동시에 한국 국민들에게는 엄청난 전쟁의 공포를 야기함으로써 사회혼란과 갈등을 생산하고 북한의 요구를 일부 수용하여 전쟁을 방지해야 한다는 여론을 조성하려는 목적이라고 할 수 있다. 이후 북한은 회담이 교착되거나 불리한 상황이 전개될 경우 이를 타개하기 위해 업포와 벼랑끝 전술로서 위기를 재생산함으로써 미국과의 새로운 협상을 이끌어 내는데 성공했다.

북한은 핵협상의 중요한 계기 때마다 핵위협을 수위를 높이면서 협상력을 높여왔다. 2002년 북한의 우라늄농축 계획에 대한 의혹이 증폭되자 2003년 미·북·중 3자회담에서 리군 외무성 부국장은 켈리 차관보에게 ‘핵무기를 보여줄 수 있다’고 했고, 2003년 8월 1차 6자회담에서는 ‘자위적 핵 억제력 강화에 박차를 가할 것’이라고 한 것³² 등은 업포를 가해 상대를 위축시키거나 상황을 악화시키기 위한 전략이라고 판단된다.

또한, 북한이 유엔 안보리에서 대북제재결의안이 논의될 때마다 자신에 대한 ‘제재는 선전포고’라고 주장한 것도 업포라고 할 수 있다. 북한은 업포를 통해 위기를 더욱 고조시키고 상황을 최악으로 몰아갔고, 벼랑끝 전술을 구사할 수 있는 상황을 만들어 위기에서 탈출하는 동시에 위기 해소에 대한 보상을 획득하려 했다. 지금까지 북한이 이러한 전략을 매우 효과적으로 구사해 왔다고 할 수 있다.

³² chosun.com, 2005.2.11., <http://news.chosun.com/svc/content_view/content_view.html?contid=2005021170203> (검색일: 2015.9.25.).

다. 기만(deception)

북한은 핵개발 과정에서 합의사항을 파기하고 상대방을 기만하는 전략을 지속해 왔다. 협상이 자신에게 불리하게 전개되면 일단 원칙에 합의한 후 합의사항에 대한 해석을 달리하거나 세부사항 이행시 새로운 조건을 제시하는 등 한국과 미국을 기만해 왔다. 1991년 12월 북한이 ‘한반도 비핵화공동선언’에 합의한 후에도 핵개발을 지속했던 것은 우리를 기만한 것이다. 2004년 6월 3차 6자회담에서 김계관 외무성 부상은 “핵무기를 더 이상 만들지 않고, 수출하지 않으며, 실험하지 않겠다”³³고 했지만 그 약속은 미국의 양보를 유도하기 위한 기만에 지나지 않았다.

특히 미·북 미사일 협상에서 북한이 미사일 발사 모라토리움에 합의한 후 ‘장거리미사일 발사’를 ‘로켓 발사’라고 강변한 것은 대표적인 기만 사례로 꼽힌다. 2012년 2월 23일부터 24일까지 미국과 북한은 베이징에서 고위급회담을 개최하고 북한의 우라늄농축계획 및 장거리미사일 발사 유예(모라토리움)과 미국의 대북 영양지원에 합의하고 2월 29일 합의문을 발표했다. 그러나 불과 2주 후 3월 17일 북한은 장거리미사일 발사를 선언했다. 북한은 한편으로는 IAEA 사찰단의 방북을 요청하는 등 합의 이행을 추진하는 척하면서 다른 한편으로는 인공위성을 위장한 장거리미사일을 발사한 것이다. 이행할 의도가 없는 조건에 합의한 후 자신은 합의 내용을 이행하지 않으면서 상대에 대해 이행을 요구하는 것이 북한의 전형적인 협상전술이었다. 국제적 고립과 경제제재로 인해 대내외적으로 어려운 상황에 처한 김정은은 미국과 합의를 통해 경제지원을 획득하는 대신 자신은 합의사항을 이행하지 않음으로써 북핵문제 해결에 재선 여부가 달려있는 오바마 대통령에게 압박을 가한 것이다.

북한의 핵과 미사일 개발을 중단시키기 위한 협상은 순차게임(sequential game)의 성격을 가진다. 협상의 일방(first mover)이 먼저 상대방(second mover)의 요구를 들어주면 두 번째 행위자인 상대방(second mover)은 그 상황 다음에 행동하게 된다. 따라서 두 번째 행위자는 약속을 지키지 않을 가능성이 있으며, 첫 번째 행위자는 항상 상대방이 약속을 지켜주기를 바라고 있는 불리한 입장에 처하게 된다.³⁴ 이와 같이 북한과의 협상에서는 합의를 먼저 이행하는 측이 항상 불리한 입장에 처하게 되어 있다.³⁵

³³ chosun.com, 2005.2.11., <http://news.chosun.com/svc/content_view/content_view.html?contid=2005021170203> (검색일: 2015년 9월 25일).

³⁴ 한순구, “북핵은 ‘퍼스트 무버’가 지는 순차게임,” 『조선일보』, 2012.4.2., B7.

북한의 기만은 대남관계에서 더욱 두드러진다. 특히, 김대중 정부와 노무현 정부의 햇볕정책 시기 북한은 민족공조를 내세우면서 핵무기를 개발할 의도가 없음을 표방했으며, 핵실험 이후에도 한국을 위협하기 위한 것이 아니라 미국의 핵위협을 억제하기 위한 것이라고 했다. 그러나 이제는 ‘이제까지 보지 못했던 위력’ 등 우리를 핵무기로 위협하는 발언을 공공연하게 하고 있다.

라. 기정사실화

북한은 2006년 10월 9일 첫 번째 핵실험에 앞서 2005년 2월 핵보유를 선언했다. 핵보유를 기정사실화한 것이다. 2013년 2월 3차 핵실험 이후에는 핵무기의 ‘소형화’와 ‘다중화’를 지속적으로 강조하고 있다. 소형화는 자신들이 개발한 핵무기가 미사일에 탑재할 만큼 경량화 및 소형화되었다는 의미로서 오키나와와 괌의 미군 기지는 물론이며 하와이와 미국 본토까지 타격할 수 있는 능력을 보유했음을 의미한다. 다중화란 플루토늄을 이용한 핵무기뿐만 아니라 농축우라늄을 이용한 핵무기의 개발에도 성공했음을 의미한다. 미국으로서는 북한과의 핵협상이 더욱 어려워지게 되었으며, 북한으로부터 핵능력을 제거하는 것은 불가능하게 되었음을 의미하는 것이다.

북한은 협상에 앞서 자신들이 추구하고 있는 목표를 이미 달성했다고 주장함으로써 미국이 저지하려는 것을 이미 보유했음을 기정사실화한 후 협상에 임했다. 그 이유는 대체로 3가지로 설명할 수 있다. 첫째는 협상력을 제고하기 위한 것이다. 북한이 핵보유와 소형화 및 다중화를 기정사실화하려는 것은 벼랑끝 전술을 통해 협상에서 유리한 고지를 확보하려는 것이다. 둘째는 새로운 협상틀을 마련하기 위해서이다. 북한의 목적은 핵협상을 통해 미·북관계를 정상화하려는 것이다. 따라서 기정사실화를 통해 기존의 6자회담 구도를 양자회담 구도로 전환하려는 것이다. 셋째는 외부의 간섭을 배제하고 내부 결속력을 강화하기 위한 것이다. 핵보유 또는 소형화 및 다중화를 기정사실화하는 것은 경제적 및 외교적 반대급부를 확보하기 위한 것이라기보다는 정권에 대한 주민들의 충성을 강요하는 동시에 내부 결속을 강화하기 위한 것이라고 할 수 있다.³⁶

³⁵ 구본학, “북한의 미사일발사 배경과 북한체제 전망,” (프레스센터 국제회의장, 북한민주화네트 워크 주최 세미나 발표 논문, 2012.4.18.), p. 7.

³⁶ 구본학, “북한 핵문제와 한국의 외교정책,” 『북한 핵문제와 한국외교의 진로』 (한국외교협회 주최 한림국제대학원대학교 합동세미나, 2005.5.6.), pp. 56~57.

마. 일관성 유지

북한의 첫 핵실험은 2006년에 있었지만 핵개발의 역사는 1960년대로 거슬러 올라가며, 그 이전부터 김일성은 핵개발에 관심을 가졌을 것으로 추측된다. 김일성은 1945년 2차 세계대전을 끝낸 결정적 계기가 된 핵무기의 위력을 실감했고, 6·25 전쟁 중 미군의 군사개입으로 패전의 벼랑끝으로 내몰리기도 하면서 체제안전의 최후 보루로서 핵무기의 필요성을 절감했을 것이다. 그래서 구소련의 다국적 원자력연구소 창설에 참여했고, 연구인력을 지속적으로 확보했다. 그 결과 1980년 자체기술로 연구용 원자로를 제작하기 시작했고 재처리시설까지 완공한 것이다. 핵무기를 만들 수 있는 시설과 기술을 확보하기 위해 20년 이상 공을 들인 것이다.

핵무기 개발을 위해서는 기술과 자본 외에 최고 지도자의 의지가 있어야 한다. 김일성 사후 김정일도 핵무기 개발이 체제와 정권의 생존에 결정적이라고 생각하고 핵무기 개발에 전력을 다했다. 김정일의 ‘대를 이은 핵무기에 대한 집착’이 핵개발의 결정적 원동력이었다.

IV. 북한 핵협상 실패의 원인

1. 북한 핵개발에 대한 인식 부족

북한의 핵보유를 저지하지 못한 가장 근본적인 원인은 북한의 핵개발에 대한 인식 부족이라고 할 수 있다. 1993년 북한이 NPT 탈퇴를 선언했을 때 한국과 미국의 대다수 전문가들은 북한이 핵무기를 개발하기 위한 것보다는 협상을 통해 경제적 이득을 취하기 위한 것이라고 평가했다. 북한은 핵무기를 개발할 기술적 능력도 없으며 재정적 능력도 없다고 판단한 것이다. 심지어 대북정책 수립에 깊이 관여했던 미국의 고위 정책당국자조차 북한의 핵개발 능력을 의심했으며, 북한이 1~2년 내 붕괴될 것으로 믿었다고 한바 있다.³⁷ 즉, 핵개발에 대한 북한의 능력과 의지를 평가절하 함으로써 적절한 대응책을 내놓지 못했고, 초기에 핵개발을 저지하는데 실패한 것이다.

한국과 미국 정부의 당국자 외에도 많은 북한 전문가 및 학자들도 북한의 핵프

³⁷ 1994년 제네바합의 미측 수석대표 로버트 갈루치의 발언, “북핵 20년, 미 북한에 이해 부족,” YTN, 2014.10.22., <http://www.ytn.co.kr/_ln/0104_201410220007454861> (검색일: 2015. 9.26.).

로그래를 협상용이라고 인식하는 경향이 있었고, 따라서 북한에 대한 적절한 경제적 보상으로 핵개발을 중단시킬 수 있을 것으로 믿었다. 북한에 대한 이러한 희망적이며 낙관적인 사고로 인하여 북한에 대한 정치외교적 및 경제적 압박은 효율적으로 작동할 수 없었고, 북한은 국제적 제재를 회피해 나가면서 핵개발을 지속할 수 있었다.

또한, 북한의 기만전술을 예상하지 못했고, 북한을 정상국가 또는 진실된 ‘신사의 나라’로 착각했다. 즉, 핵협상 초기 미국은 북한이 합의사항을 성실하게 이행할 것으로 예상했던 것 같다. 그러나 북한은 애초부터 합의사항을 이행할 의지가 없었으며, 합의는 단지 불리한 상황을 회피하거나 핵개발에 필요한 시간을 벌기위한 수단으로만 활용하였다.

2. 또 다른 합의를 필요로 하는 합의 양산

그 동안 몇 번에 걸친 북한과의 핵합의에서 얻은 중요한 교훈 중 하나는 북한은 그들이 유리한 합의에 대해서는 미국과 한국의 이행을 강요했고, 반면, 그들에게 불리한 합의에 대해서는 합의의 구체적 이행을 위한 또 다른 협상을 요구했다는 사실이다. 1994년 제네바합의 이후 금창리 의혹이 제기되자 북한은 사찰과 검증을 둘러싼 이견을 제기하고 핵동결이 진행되지 못하게 방해했다. 2005년 『9·19 공동성명』에 합의한 이후에는 사찰에 이견을 제시함으로써 공동성명의 이행을 불가능하게 만들었다. 또한, 2007년 『2.19 합의』와 『10·3 합의』에 의해 핵불능화가 시작되었으나, 검증문제에 대한 이견을 제기하여 핵불능화 조치를 중단했고, 2012년 『2·29 합의』 이후에는 장거리미사일 도발로 미국과 대립함으로써 비핵화는 원점으로 돌아갔다.

이러한 북한의 전략은 장기적 차원에서 목표를 달성하기 위한 매우 정교한 전략이라고 할 수 있다. 일단 핵동결 또는 핵불능화라고 하는 원칙에 동의한 후 검증, 사찰 등 핵불능화에 관련된 사안들에 대한 이행을 거부함으로써 새로운 협상을 이끌어내고, 그 과정에서 합의파기 등과 같은 엄포 또는 긴장고조 등의 수단을 통하여 협상을 최대한 장기적으로 끌고간 것이다. 그렇게 함으로써 자신들의 핵개발 시간계획에 맞추어나간 것으로 보인다.

3. 북핵을 둘러싼 한·미간 이견

제네바합의 이후 미국과 북한이 갈등을 보이기 시작한 것은 경수로 건설을 위

한 기초공사가 거의 마무리될 때부터다. 이때부터 경수로 건설에 필요한 핵심부품들이 북한에 인도되어야 하고 북한은 과거 핵활동에 대한 완전한 검증을 마쳐야 했다. 그러나 북한은 검증을 회피했고, 금창리 의혹이 제기되었다. 이후 한국에 김대중 정부가 출범하면서 북한에 대한 한·미간 인식 차이가 노정되기 시작했고, 북핵문제 해결을 위한 접근방법에서도 차이를 나타내게 되었다. 김대중 정부에 이은 노무현 정부에 와서 북한과 북핵문제에 대한 양국의 시각 차이는 더욱 커졌다.

김대중 정부와 노무현 정부의 기본적인 대북정책은 화해협력 정책이었다. 북한을 국제사회의 책임있는 일원으로 끌어내기 위해서는 북한의 급속한 체제변화 또는 붕괴를 막아야 하며, 이를 위해서는 북한에 대한 경제지원과 남북교류협력을 확대해 나가야 한다는 것이다. 이런 정책에 입각하여 김대중-노무현 정부는 북한에 대한 포용정책과 남북공조를 추진했던 것이다. 반면, 미국은 북한에 대한 국제적 압박과 핵포기에 대한 보상으로 북한의 핵개발을 저지하려 했다. 북한이 핵개발을 포기하도록 하기 위해서는 정치외교적 및 경제적 압박이 필수적이라는 입장에서 제재와 협상을 병행해 나갔다.

미국은 노무현 대통령의 북핵에 대한 인식에 매우 실망했던 것으로 보인다. 노무현 대통령은 북한의 핵개발은 대남 공격용이 아니라 북한체제의 안전을 보장하기 위한 것이며, 따라서 북한의 핵개발이 ‘일리가 있다’고까지 언급했다. 또한, 한국의 안보를 위협하는 것은 핵문제 자체가 아니라 미·북간의 갈등과 이로 인한 한반도 전쟁 가능성이라고 인식했다. 이러한 인식은 북한 핵문제 해결에 있어서 한·미공조와 양국간의 신뢰를 심각하게 약화시키는 것이었다. 이를 이용해 북한은 합의를 이행하지 않는 기만과 시간벌기 등으로 핵실험에 성공했고, 우라늄농축 프로그램까지 확보하게 된 것이다.

4. 한국 및 미국의 대북정책 일관성 부족

북핵문제 해결을 위한 미국의 기본원칙은 첫째, CVID를 통한 북핵 폐기, 둘째, 나쁜 행동에 대한 경제적 및 정치적 보상 금지, 셋째, 북핵문제의 순차적 해결, 넷째, 6자회담을 통한 평화적 해결 추구하고 PSI를 통한 압력의 병행 등이었다. 제네바합의 이후 북한 핵문제는 순조롭게 해결되는 듯 했으나, 1998년 8월 북한의 미사일 발사와 미국의 대북 경제제재로 인한 미·북갈등은 북핵문제를 교착상태에 빠뜨렸다. 클린턴 대통령은 윌리엄 페리 전 국방장관을 대북정책 조정관으로 임명하여 북핵문제 해결을 시도했다. 1999년 5월 평양을 방문한 페리 대북정책조정관

은 조명록과 회담했고, 이후 10월 미국과 북한이 상호 위협을 줄이면서 신뢰를 구축하여 핵문제를 해결하려는 3단계의 「페리 프로세스」를 발표했다. 「페리 프로세스」는 제1단계에서 북한은 미사일 발사를 중지하고 미국은 대북 경제제재를 해제하며, 제2단계에서 북한은 핵과 미사일 개발을 중단하며, 제3단계에서 미·북 및 일·북 관계정상화와 한반도 평화체제 구축을 권고했다.³⁸

「페리 프로세스」는 미·북간의 점진적인 신뢰구축 과정에서 북핵문제를 해결하고 한반도 평화체제를 구축한다는 장기적 목표를 지향하였으나, 검증과 사찰을 둘러싼 북한의 부정적 태도 및 우라늄계획에 대한 의혹 등으로 인해 제대로 추진되지 못했다. 이후 부시 대통령 기간 중에는 대테러전으로 인해 북핵문제에 대한 관심이 약화됐고, 미국은 강경과 온건 사이를 오가면서 정책의 일관성을 잃음으로써 북핵문제 해결은 우선순위에서 밀려났다.

9·11 테러 이후 미국의 북한에 대한 관여(engagement)는 사실상 중단되었고, 6자회담이 시작되어 「9·19 공동성명」이 채택될 때까지 북한의 핵개발을 억지할 수 있는 수단은 없었다. 또한, 노무현 정부의 햇볕정책 추진으로 북한의 핵개발을 저지할 수 있는 강력한 압박이 불가능해지자 미국은 ‘의도적 무시’(benign neglect) 정책을 추진했고, 북한에 대한 다자적 압박의 효용성을 강조한 오바마 대통령의 전략적 인내(strategic patience) 정책도 북한의 핵개발을 억지하는데 효과적이지 못했다.

이와 같이, 대북정책을 둘러싼 한국과 미국의 일관성 결여는 북한 핵문제 해결에 걸림돌로 작용하였다. 한국과 미국의 대북정책은 ‘당근과 채찍’ 사이를 오갔고, 정치 지도자와 외교관들은 국민들에게 북한 비핵화에 긍정적인 사인을 주려고 했다. 그들은 대화와 협상은 비핵화에 긍정적인 예고(good sign)로 인식하는 경향이 있었다. 북한은 이러한 인식을 적극 활용하여 핵무기 개발에 필요한 시간을 확보한 것이다. 북한의 핵실험과 미사일 시험발사 직후에는 북한에 대한 제재와 압박이 강화되기도 했지만, 시간이 흐를수록 정치인과 외교관들은 장기적인 협상의 교착과 대화의 단절은 비핵화에 도움이 되지 않는 것으로 생각했다.³⁹

³⁸ 『문화일보』, 2008.1.7., <<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=20080107010304231110020>> (검색일: 2015.9.30.).

³⁹ Koo Bon Hak, “A New Thinking for Resolution of the North Korean Nuclear Issue,” 김영재·최진욱·박인휘 편, 『한반도 평화통일, 어떻게 만들 것인가? 제네바합의 이후 20년의 교훈과 과제』 (한국정치학회 논문집, 2014.12.), p. 192.

5. 미·중 전략적 관계로 인한 북핵 해법의 복잡성

북핵문제의 해결이 실패하게 된 또 다른 원인은 미국과 중국간 경쟁과 협력의 이중구도에서 북한이 차지하는 전략적 가치 때문이다. 과거부터 북한과 중국관계는 순치관계로 불리면서 북한은 외부세력의 중국에 대한 공격을 완충시키는 역할을 수행하는 전략적 자산으로 인정되었다. 즉, 북한은 해양세력인 미국과 일본이 대륙으로의 진출을 차단하는 역할을 수행하는 동시에 미국 및 일본과 중국의 이해관계가 직접 충돌하는 것을 방지하는 완충지대(buffer zone)의 역할을 수행하는 것으로 이해되었다.

중국은 등소평의 개혁과 개방 이후 30년 이상 고도의 경제발전을 지속해 왔는 반면, 미국은 냉전체제 붕괴 이후 세계 유일 초강대국의 위치를 유지하고 있었으나, 대테러전으로 인해 천문학적인 재정적자와 만성적인 무역적자로 인해 세계 도처에서의 도전에 직면해 있다. 21세기에 들어와 미국이 군사적으로는 여전히 초강대국이지만, 테러리즘, 인종분규, 민족분규, 종교갈등, 금융위기, 해적행위, 기후변화 등 범세계적 도전을 미국 혼자 감당하기는 역부족이다. 미국이 범세계적 도전에 대처하기 위해서는 중국의 협력이 필수적이며, 북핵문제 해결도 예외는 아니었다.

북한과 동맹관계에 있는 중국으로서는 북한체제가 붕괴되거나 북한이 미국이 원하는 방향으로 정책을 수정하는 것은 중국의 이익에 도움이 되지 않는 것이다. 한반도에 대한 중국의 기본 입장이 ‘평화와 안정의 유지’이기 때문에 6자회담의 장국이면서 북한에 가장 강력한 영향력을 행사할 수 있는 국가임에도 불구하고 북핵문제 해결에 있어서는 우리가 기대하는 만큼의 역할을 수행하지 않았다. 중국은 북한의 도발과 핵개발에 대해 제재와 압박을 선택하기 보다는 대화와 협상을 우선시한 것이다.

이러한 북한과 중국간의 전략적 관계로 인하여 중국은 미국의 유엔 안보리 대북제재 결의안에 대해 부정적 또는 유보적 입장을 취하여 제재의 강도를 약화시키거나 무력화시키려 했다. 국경을 서로 접하고 있는 북한과 중국관계에서 중국의 협조가 없는 한 대북 경제제재는 효과를 발휘할 수 없었다. 또한 김일성시대부터 자력갱생을 선언하면서 외부세계와의 경제교류를 최소화해왔던 북한에 대한 경제제재는 북한을 압박하는 수단으로서 별 의미가 없었고, 북한은 중국을 통해 필요한 모든 것을 확보할 수 있었기 때문에 유엔 안보리의 대북 제재결의안이 북핵문제를 해결하는 데는 근본적인 한계가 있을 수밖에 없었다.

북한의 3차 핵실험 이후 중국의 북한에 대한 인식에 변화가 감지되고 있고, 중국

의 학자 및 언론이 북한의 핵 및 미사일 개발을 비난하는 강도가 높아지긴 했지만 경쟁과 협력이라는 미중간 이중구도의 틀 속에서 북한은 여전히 중국의 전략적 자산으로 기능하고 있다. 이로 인해 북한에 대한 강력한 국제적 제재는 북한이 감내할 수 있는 수준에서 결정될 수밖에 없었고, 그 실효성도 보장될 수 없었다. 이러한 상황이 북한의 핵개발을 저지할 수 없게 만들었다고 할 수 있다.

V. 북한 핵문제 해결방안

앞에서 살펴본 바와 같이, 양자회담과 6자회담 등 협상을 통한 북핵문제의 해결, 유엔 안보리의 대북제재 등 국제적 압박에 의한 북핵문제의 해결, 그리고 식량 및 에너지 지원 등 보상을 통한 북한 핵문제 해결을 모색했으나 북핵문제 해결은 성공하지 못했다. 국제사회의 반대와 비난에도 불구하고 북한은 세차례의 핵실험을 강행했고, 이제 수직 확충과 소형화 및 다종화라고 하는 수직적 확산을 추진하고 있다. 이러한 상황을 저지하지 못할 경우, 북한의 핵문제는 동아시아 지역에 핵도미노 현상을 야기할 수 있으며, 지역 정세를 더욱 불안정하게 할 것이다. 따라서, 한국, 미국, 중국 등 관련국은 북핵문제의 조속한 해결을 위한 다양한 방안을 모색해야 한다.

북핵문제 해결방안에는 군사적 강도의 순서에 따라 크게 ① 영변 핵시설을 직접 타격(surgical strike)하는 방안, ② 군사적 위협과 압박을 포함한 강압적 방안, ③ 경제적 제재와 압박을 통한 외교적 방안, ④ 경제적 지원을 통해 핵을 포기하도록 하는 협력적 위협감소(CTR, cooperative threat reduction) 방안, ⑤ 북한 체제의 근본적 변화를 유도함으로써 핵을 스스로 포기하게 하는 자발적 폐기 방안 등을 고려할 수 있을 것이다.

이상 다섯가지 방안 중에서 가장 확실한 것은 영변 핵시설을 타격하여 북한의 핵개발 능력을 제거하는 것이다. 그러나 북한의 군사적 대응으로 인한 한반도에서의 전면전 가능성, 중국 및 러시아의 반대, 한국 및 미국 국내의 부정적 여론 등으로 인해 실행하기 쉽지 않다. 영변 핵시설에 대한 타격은 북한의 핵도발을 유발할 수 있는 반면, 영변 핵시설을 파괴한다고 해도 숨겨진 우라늄농축 시설을 제거할 수 없으며, 이미 생산하여 보유 중인 핵무기를 제거할 수도 없다. 따라서 핵시설에 대한 타격에도 불구하고 북한의 핵능력을 완전히 제거하는 것은 불가능하다.

1. 일괄타결 동시이행

그 동안 핵협상의 경험으로 볼 때, 경제적 및 군사적 지원과 제재 그리고 양자 및 다자간 협상 등을 통해 북한체제의 변화를 유도하여 스스로 핵개발을 포기하도록 하는 방안이 가장 적절한 방안이라고 생각된다. 북한이 원하는 궁극적인 목표는 미국과의 평화협정 체결과 국교정상화이다. 북한은 비핵화를 위한 전제조건으로 미국과의 관계개선을 우선적인 과제로 주장해 온 반면, 미국은 북한이 비핵화를 위한 선제적 조치를 취할 경우 관계개선을 위한 미·북대화를 재개할 수 있다고 천명했다. 북한의 「2·29 합의」 파기 이후 오바마 대통령은 북한과의 대화에 관심을 보이지 않았으며, 비핵화를 위한 전제조건을 우선순위를 두고도 양국이 이견을 좁히지 못함으로써 북한 비핵화는 진전을 보지 못했다.

따라서 미국과 북한은 중요한 쟁점을 모두 협상 테이블에 올려놓고 일괄타결하는 방식을 고려할 필요가 있다. 「9·19 공동성명」에서 이미 비핵화원칙에 합의했고, 「2·13 합의」와 「10·3 합의」를 통해 구체적 일정까지 합의한 바 있으므로 미·북간 양자협의를 통해 이를 재확인하고 동시에 이행하는 방법을 추진할 경우 문제가 해결될 수 있을 것으로 생각된다.

2. 채찍과 당근의 조화

북한과의 협상 또는 합의의 이행을 위해서는 일방적인 강압 또는 지원 보다는 강압과 지원을 적절히 조화시켜야 한다. 일방적인 대북 제재 및 강압은 북한의 반발을 초래할 수 있으며, 중국이 협조하지 않을 경우 실효성도 담보할 수 없다. 따라서 북한이 순응할 수 있도록 유인하는 다양한 지원 방안을 제시하고 북한이 순응하지 않을 경우 제재 및 강압적 방법을 동원하는 지원과 강압의 적절한 조화가 필요하다.

북한 핵문제의 포괄적 해결에 있어서 핵심요소는 북한에 대한 안전보장이다. 북한이 핵무기를 포기하더라도 안보를 확실하게 지킬 수 있다는 믿음이 있을 경우 북한 비핵화가 가능해 진다. 따라서 북한이 안전보장에 대한 확실한 믿음을 가질 수 있는 대안을 제시하면서 구체적인 정치경제적 보상을 제안할 필요가 있다.⁴⁰ 반면, 북한에 대해서도 비핵화를 위한 세부 이행 절차 및 목록을 제시하여 비핵화 조치의 실천을 담보해야 한다. 북한이 합의사항을 실천하지 않을 경우 구체적 제

⁴⁰ 박종철 외, 『한반도 평화와 북한 비핵화』, p. 149.

재 및 강압의 수단과 방법에 대해 관련국들과 사전 협의하여 동의를 구하는 것도 북한의 합의사항 이행을 담보하는 방안이 될 수 있을 것이다.

3. 양자 및 다자간 정책공조

북한 비핵화가 성공하지 못한 가장 큰 이유 중의 하나는 한·미간 정책공조의 부재였다고 할 수 있다. 특히 김대중-노무현 정부와 부시 정부간의 대북 인식에 대한 차이와 이로 인한 대북 정책에 대한 공조부재는 북한 비핵화에 심각한 걸림돌로 작용하였다. 부시 정부는 대북 화해협력이 민족간의 문제라고 주장하는 김대중-노무현 정부의 입장을 이해하지 못했고, 부시 정부의 대북 압박과 제재는 햇볕 정책으로 인해 효과를 발휘할 수 없었다. 반면, 김대중-노무현 정부는 미국의 대북 압박이 핵문제 해결에 도움이 되지 않는다는 인식 하에서 대북 경제지원과 남북 교류협력사업들을 지속했다. 이러한 상황에서 북한 핵문제를 해결하는 것은 불가능했다.

북한체제의 변화를 유도하여 핵문제를 해결할 수 있다고 가정했던 햇볕정책은 목적을 달성하지도 못했고, 오히려 남북관계에서 ‘긴장의 악순환’을 초래했다. 2000년 남북정상회담 이후 금강산관광사업이 활성화되었고, 개성공단사업이 추진되었으며, 남북교역이 증대되는 등 정치·경제·사회·문화적으로 남북교류가 증대되었다. 또한 정부 및 민간 차원에서의 대북지원 등 북한에 대한 지원도 증대되었다. 그러나 남북간 군사관계에는 별 진전이 없었던 것은 남북관계의 본질적 문제를 해결하지 못했음을 의미한다.⁴¹

북한 비핵화를 위해서는 한·미간 정책공조가 필수적이며, 한·미공조의 바탕 위에 다자간 협력체제가 구축되어야 한다. 북한에 대해 정치·경제적으로 실질적 압박을 가할 수 있는 중국의 협조가 있어야 하며, 러시아 및 일본의 협조도 필요하다. 상호간의 입장 차이를 극복하고 북한 비핵화에 공통의 이해관계를 수렴해야 강력한 대북 압박이 가능해질 것이다. 즉, 한·미간의 정책공조와 동시에 관련국들간의 긴밀한 협조와 정책공조가 있어야 비핵화에 대한 북한의 태도를 변화시킬 수 있다.

⁴¹ 구본학, “북한의 도전: 배경, 전망, 한국의 대응,” 『국제관계연구』, 제14권 제2호, 통권 제27호 (2009년 가을), p. 14.

4. 북한의 개혁개방 유도

북한의 비핵화는 북한이 체제변화를 추구하지 않는 한 해결되기 매우 어려운 과제이다. 2000년 남북 정상회담 이후 한국은 남북 교류협력의 활성화는 남북관계에 변화를 가져올 수 있으며, 이를 통해 한반도에 평화체제를 구축하며, 궁극적으로 통일에 기여할 것이라 기대했다. 평화통일이 실현되면 북한 핵문제는 저절로 해결된다는 인식이었다. 북한이 세차례 핵실험을 한 상황에서 우리의 기대가 실현될 수 있을 것인지는 의문이지만, 북한의 체제변화를 통해 스스로 핵개발을 포기하도록 하는 것이 가장 바람직한 방법이기도 하다.

21세기의 정보화 시대에 북한정권이 주민들을 외부의 정보에서 완전히 차단하는 것은 불가능하다. 북한에도 휴대전화의 보급률이 지속적으로 증가하고 있으며, 북한 당국이 인터넷을 통한 정보의 유입을 완전히 차단하는 것도 불가능하다. 중국을 왕래하는 주민들을 통제하는 것은 점점 더 어려워질 것이며, 북한을 방문하는 외국인들의 숫자도 증가할 것이다. 즉, 김정은 체제가 외부세계의 정보유입을 완전히 통제하는 것은 불가능하며, 정보의 유입은 더욱 많아질 것이다. 따라서 북한이 비록 매우 느린 속도지만 변화하지 않을 수 없다. 그럼에도 불구하고 외부세계의 정보 유입이 북한의 개혁과 개방으로 연결되지는 않을 것이다. 남북간 체제 경쟁의 상황에서 북한은 체제의 생존을 우선시 할 것이며, 체제생존에 위기를 초래할 수 있는 어떠한 변화도 거부할 것이다.

따라서 북한의 변화를 유도하기 위해서는 투명성이 보장될 경우에만 대북 지원 사업을 허가하거나, 인도적 지원사업은 북한의 인권개선과 연계하는 등 북한의 변화를 유도할 수 있는 정교한 접근이 필요하다. 또한, 남북 교류협력사업들은 한국의 자본과 기술에 대한 북한의 의존성을 심화시키는 방향으로 추진하여 북한의 경제구조를 자력갱생에서 상호의존으로 전환시킬 수 있는 전략적 고려가 필요하다. 북한의 고립을 심화시키거나 북한체제의 경쟁력을 강화시키는 대북정책 보다는 유연하고 개방적인 체제로 전환하는 정책을 추진해야 한다.

VI. 결론

북핵문제가 등장한지 20여년이 지났지만 아직도 해결의 실마리를 풀지 못하고 있다. 북한은 국제사회로부터 핵보유국의 지위를 인정받으려 하나, 미국과 국제사회는 이를 인정하려 하지 않는다. 국제사회의 지도국으로의 대접을 원하는 중국도

북한의 핵보유를 반대하고 있다. 천안함과 연평도 사건 이후 남북관계는 회복될 기미를 보이고 있지 않다. 한반도를 둘러싼 이러한 정세는 대화를 통한 북핵문제 해결을 어렵게 만들고 있다.

교착상태에 있는 북핵문제 해결을 위해서는 보다 현실적인 방안을 마련할 필요가 있다. 북한이 핵포기 의지가 없는 한 6자회담 등 대화를 통한 북핵문제 해결은 비현실적인 희망일지도 모른다. 김정은 정권에 근본적인 변화가 없는 한 단순한 협상을 통해서 북핵문제를 해결하는 것은 불가능할 것이다. 북한이 원하는 것과 우리가 원하는 것이 무엇인지는 냉정하게 판단하고 비핵화 방안을 추진해야 한다. 북한이 원하는 것은 체제안전과 경제발전이고 우리가 원하는 것은 비핵화와 체제 변화이다. 따라서 이들 사이에서 타협이 이루어질 경우 북핵문제가 해결될 수 있을 것이다.

현상유지적 정책은 북한 비핵화에 도움이 되지 않고, 북한의 핵시설을 타격하는 것도 현실성이 없는 대안이다. 따라서 우리가 선택할 수 있는 대안은 경제지원, 관계개선, 평화협정 체결 또는 미·북관계 정상화, 체제전환 유도 등이 될 것이다. 결국 단기적으로는 핵무기를 보유한 북한과의 공존을 전제로 장기적인 북한 비핵화를 추구할 수밖에 없다.

북한의 최종 목표는 미·북관계 정상화와 평화협정 체결이다. 대북 경제지원과 CTR 방식은 미·북 관계정상화와 평화협정 체결 과정에서 인센티브로 활용될 수 있다. 북한의 체제전환은 그 과정에서 지속적으로 추구되어야 하며, 미·북 관계정상화 및 평화협정 체결과 연계하여 추진할 수 있다. 따라서 북한 비핵화를 위한 단계적 이행순서와 미·북 관계정상화 및 평화협정 체결을 위한 이행순서를 구체적으로 명시한 로드맵을 만들어 협상을 추진할 필요가 있다. 어느 한쪽이 선제적 조치를 취해야 한다고 주장할 것이 아니라 양측이 동시이행을 추진하도록 서로 양보해야 모두가 윈-윈할 수 있다.

1993년 북한은 핵무기를 보유하지 않았고, 고농축우라늄계획도 없었으며, 미국 본토를 위협할 수 있는 장거리미사일도 가지지 못했다. 그러나 지금은 플루토늄 핵무기와 고농축우라늄 핵무기를 모두 보유한 것으로 추정하고 있으며, 미국 본토를 타격할 수 있는 장거리미사일의 시험발사도 성공했다. 최근에는 잠수함발사 미사일(SLBM) 개발을 추진 중이다. 이제 북한의 핵개발을 멈추게 할 수 있는 방법은 사실상 없다고 해도 과언이 아니다. 20여년간 한국과 미국은 압박과 포용 사이를 전전하다가 북한의 핵개발을 억제하는데 실패했다. 만약 북한의 핵개발이 그들이 주장하는 바와 같이 미국의 핵공격을 억제하기 위한 것이며 방어용이라면 협

상으로 폐기시킬 수 있을 것이지만, 그것이 한국 또는 미국을 공격하기 위한 것이 라면 협상을 통한 북핵 폐기하기는 어려울 것이다.

그럼에도 불구하고 북한이 핵개발을 포기하도록 유도해야 한다. 북한을 협상의 장으로 끌어내야 하고, 핵개발을 중단하는 조치를 우선적으로 취하도록 해야 하며, 궁극적으로 핵개발을 포기하도록 해야 한다. 이를 위해 제재와 압박뿐만 아니라 다양한 정치·경제·안보적 지원 및 보상을 제공하는 유인책을 강구해야 한다. 현재의 교착상태를 타개할 수 있는 돌파구를 마련해야 하며, 상대를 배려한 진정성 있는 로드맵을 제시하는 것이 문제 해결의 단초가 될 것이다. 북핵문제 해결에 한국은 물론이며 미국 및 중국의 적극적인 관심과 의지가 무엇보다 중요하다.

■ 접수: 10월 19일 ■ 심사: 10월 20일 ■ 채택: 11월 11일

참고문헌

1. 단행본

- 박종철 외. 『한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용 방안』. 통일연구원 KINU 연구총서 11-07, 2011.12.
- 신범철 외. 『평화공동체 추진구상』. 한국전략문제연구소 통일정책용역연구보고서, 2011.11.
- 이상우. 『북한정치 변천: 신정체제의 진화과정』. 서울: 오름, 2014.
- 장준익. 『북한 핵미사일 전쟁』. 서울: 서문당, 1999.
- 조성복. 『탈냉전기 미국의 외교·안보정책과 북한의 핵정책』. 서울: 오름, 2011.
- 조재길. 『북핵 위기와 한반도 평화의 길』. 서울: 한울, 2006.
- 통일원 남북대화사무국. 『남북기본합의서』. 팜플렛 자료, 1992.3.

2. 논문

- 구본학. “북한의 도전: 배경, 전망, 한국의 대응.” 『국제관계연구』. 제14권 제2호, 통권 제 27호, 2009년 가을.
- _____. “북한의 핵문제와 남북한 군비통제.” 『한반도 군비통제』. 제12집, 1993.
- _____. “북한의 미사일발사 배경과 북한체제 전망.” 북한민주화네트워크 주최 세미나 발표 논문, 2012.4.18.
- 김민석. “북한 핵무기 개발현황.” 『북한연구』. 제3권 2호, 1992년 여름.
- 이춘근. “북핵실험의 군사·외교적 함의.” 2009 상반기 국가안보전략연구소 학술회의 발표 논문집, 2009.6.18.

이호령. “북핵문제 경과와 북한의 의도.” 한림국제대학원대학교 외교안보정책연구소/현대중국연구소. 『미중관계 변화와 한국의 대미/대중 외교안보전략 방향』. 2005년 국방부 정책과제보고서, 2005.11.

한순구. “북핵은 ‘퍼스트 무버’가 지는 순차게임.” 『조선일보』. 2012.4.2.

Koo Bon Hak. “A New Thinking for Resolution of the North Korean Nuclear Issue.” 김영재·최진욱·박인휘 편. 『한반도 평화통일, 어떻게 만들 것인가? 제네바 합의 이후 20년의 교훈과 과제』. 한국정치학회·민주평화통일자문회의·통일연구원 공동주최 국제학술회의 논문집, 2014.12.

Robert Carlin and John W. Lewis. “Review U.S. Policy toward North Korea,” *washingtonpost.com*. November 22, 2010, <<http://www.washingtonpost.com>>.

3. 기타 자료

『문화일보』.

『연합뉴스』.

『이데일리』.

『조선일보』.

chosun.com.

Abstract

Development of North Korea's Nuclear Issues and Lessons to be Learned

Bon-Hak Koo

Though more than two decades have passed since the U.S. and North Korea agreed on the Geneva Agreed Framework in October 1994, the North Korean nuclear issue has become more difficult to be resolved than before. In spite of international sanctions, North Korea has implemented three nuclear test explosions and successfully launched long-range missiles. The North Korean young leader, Kim Jung Un, declared a parallel policy of economic and nuclear development at the same time. It is clear that North Korea has tried every efforts to miniaturize and possess various kinds of nuclear bombs. North Korean watchers in the U.S. warned in early this year that North Korea would hold more than 100 nuclear bombs and long-range missiles which can target the U.S. main land.

North Korea successfully possessed nuclear and long-range missile capabilities by a strong political willingness of political leaders for more than two decades. The U.S. unfortunately could not focused on the North Korean nuclear issue due to the war of anti-terrorism. Presidents Kim Dae Jung and Rho Mu Hyun, pursuing exchange and cooperation between the North and the South, believed that the North's nuclear development as means to negotiate with the U.S. The Presidents Lee Myung Bak and Park Geun-hye did not have opportunities to talk with the North due to continuous military provocations by the North. China provided an opportunity for North Korea to evade international sanctions imposed on the North by utilizing the nuclear issue to enhance its strategic position vis-a-vis the U.S.

After the Iranian nuclear negotiation reached an agreement, international community must pay attention to resolve the North Korea nuclear issue. President Obama's policy of "strategic patience" may not resolve the North's nuclear enigma. The North Korean nuclear program will increase instability and nuclear domino in the region. Therefore, international community must make every effort to denuclearize the North with such various measures as sanctions and pressure, political and economic support and compensation, measures to induce the North toward reform and openness, and so forth.

Key Words: North Korean Nuclear Issue, Six-Party Talks, U.S.-North Korean Negotiations, North Korean Nuclear Agreement, South-North Relations

