

한반도 비핵·평화의 길: 비핵화-평화협정의 교환매트릭스의 유효성을 중심으로

김 준 형*

- I. 들어가는 말: 막다른 골목으로 치닫는 북핵문제
- II. 북한 핵문제 4반세기와 협상매트릭스의 변화
- III. 제재 프레임의 강화 속의 대화모색
- IV. 북한 핵능력 고도화와 교환매트릭스의 변화
- V. 미국의 고민 vs. 한국의 딜레마
- VI. 비핵·평화를 위한 제안과 결어

국문요약

4반세기의 시간이 지나도 북핵문제 해결의 가능성은 점점 작아지고 있다. 2017년 11월 현재 북한은 6차례의 핵실험을 마쳤으며, 미국까지 도달하는 ICBM급 미사일의 완성을 눈앞에 두고 있다. 유엔 안보리의 9번째 대북제재 2375호는 역사상 가장 강력하다지만 북한의 자발적 포기는 물론이고, 강제 굴복시킬 가능성은 크지 않아 보인다. 유엔 제재의 궁극적 목적이 협상유도임을 분명히 밝히고 있지만 협상 재개 전망 역시 부정적이다. 2013년 봄부터 한반도는 한미 연합훈련이 있는 봄과 가을 2차례씩 전쟁위기국면이 패턴화되면서, 핵문제 해결은 커녕 항구적 위기 구조로 정착되고 있다. 촛불혁명의 결과로 9년 만에 진보정권이 탄생하였기에 대북정책의 변화에 대해 기대가 높았으나 북한의 핵개발 가속화와 미국의 강경정책으로 인해 아직은 변수가 되지 못하고 있다.

특기할 사실은 지난 9년간의 강 대 강의 구조에서도 2013년 이후부터 비핵화와 평화협정의 교환이 한반도의 비핵·평화의 대안으로 부상했다는 점이다. 2015년 하반기에는 북한도 적극적으로 제안했으며, 중국 역시 국제사회의 대북제재에 적극적으로 참여하는 조건으로 미국에 동일한 교환조건을 요구하기 시작했다. 현재 트럼프 정부의 입장은 제

재 일변도로 돌아갔지만, 중국은 러시아의 협력까지 확보하면서 쌍중단에서 시작해서 비핵화-평화협정의 교환으로 가자는 쌍궤병행을 지속적으로 주장하고 있다.

본 논문은 북핵문제를 해결하기 위해 지난 4반세기 동안 모색해왔던 비핵화를 위한 협상과 교환매트릭스가 어떻게 변화해왔는지에 대해서 살펴보고 평가한다. 이어서 교환매트릭스의 오작동과 북한 핵개발의 가속화로 인해 미국 주도의 강력한 글로벌 제재프레임이 상황을 지배하게 되었다는 점, 그러나 제재프레임 역시 문제해결은커녕 오히려 한반도를 위기로 몰아가고 있다는 부분을 설명한다. 끝으로 현재 상황에서 한미 양국이 가진 딜레마를 살펴보고 이를 타개할 방안으로 변화된 한반도 안보 상황과 북한의 핵개발 가속화로 말미암은 교착상황의 해결책을 모색해본다. 기존의 비핵화-평화체제 교환매트릭스를 파기할 것이 아니라 이에 대한 양 진영이 각자 견지하고 있는 교환조건에 대한 인식을 교정할 방법을 찾아보는 한편, 북한을 협상으로 견인하기 위해 제재프레임과 동시적으로 이동할 경우 해결의 실마리를 풀 수 있을 것이라는 점을 제시한다.

주제어: 문재인 정부, 북핵, 평화협정, 비핵화, 남북관계

* 한동대학교 교수

I. 들어가는 말: 막다른 골목으로 치닫는 북핵문제

북핵위기가 시작된 지 4반세기에 이르고 있다. 2017년 11월 현재 북한은 6차례의 핵실험을 마쳤으며, 미국까지 닿을 수 있는 ICBM급(Intercontinental Ballistic Missile, 대륙간탄도미사일) 미사일의 완성을 눈앞에 두고 있다.¹ 북한의 지속적인 핵무장 강화에 맞서 김대중·노무현 진보정권 10년을 제외하면 한미 양국은 외교적 해법을 배제한 체 압박과 제재에 의한 ‘강 대 강’ 구도를 고집해왔다. 유엔 안보리의 9번째 대북제재 2375호는 역사상 가장 강력하다지만 북한의 자발적 포기는 물론이고, 강제 굴복시킬 가능성은 여전히 크지 않아 보인다. 마찬가지로 유엔 제재의 궁극적 목적이 협상유도임을 분명히 밝히고 있지만 협상 재개에 대한 전망 역시 부정적이다.

2013년 봄부터 한반도는 연례적으로 전쟁위기설에 사로잡힌다. 최근에는 한미연합훈련이 있는 봄과 가을 2차례씩 일촉즉발의 위기국면이 패턴화 되고 있다. 2017년 9월에는 미국과 북한은 평화와 국제협력의 상징이라고 할 수 있는 유엔에서 대표 연설을 통해 상대에게 선전포고에 가까운 말 폭탄을 교환하는 비현실적 상황에까지 이르렀다. 예측불가능의 트럼프 미국 대통령이 ‘최대의 압박과 관여(maximum pressure and engagement)’를 선언했으나 지금까지는 압박 일변도의 국면이 지속되면서 한반도는 핵문제 해결은커녕 오히려 항시적 위기(permanent crisis) 구조로 정착되고 있다. 촛불혁명의 결과로 9년 만에 진보정권이 탄생되었기에 대북정책의 변화에 대한 기대가 높았으나 북한의 핵개발 가속화와 미국의 강경정책으로 인해 아직은 변수가 되지 못하고 있다.

특기할 사실은 9년간의 강 대 강 구조에서도 2013년의 위기국면 이후부터 한미 양국의 새로운 정부가 들어서기 전까지 수년 동안 비핵화와 평화협정의 교환이 한반도의 비핵·평화의 대안으로 부상했다는 점이다. 북한도 2015년 하반기부터 적극적으로 제안했다. 중국 역시 유엔 안보리 제재 2270호를 전후하여 국제사회의 대북제재에 적극적으로 참여하는 조건으로 미국에게 동일한 교환조건을 요구하기 시작했다.² 당시의 미국은 중국의 협조를 이끌어내기 위해 일단 수용하는 자세를

¹ 조선중앙통신은 일본상공을 통과해 북태평양 쪽으로 발사한 화성 12형 발사 다음날인 9월 16일에 “핵무력 완성 거의 종착점”에 이르렀다고 주장했다. 또한 로동신문은 10월 28일자 논평에서 핵과 미사일 개발에 대해 이미 최종 완성을 위한 목표가 전부 달성된 단계라고까지 주장했다.

² 중국의 쌍중단은 북한의 핵·미사일 개발 활동과 대규모 한·미 연합훈련을 동시에 중단하는 것이고, 쌍궤병행은 한반도 비핵화 프로세스와 북·미 평화협정체제 협상을 병행 추진하는 것을 의미한다.

보였으며, 2016년 5월 초 클레퍼 미 정보국장이 비공식적으로 서울을 방문해서 한국정부의 양보 가능한 조건을 타진하기까지 했었던 것으로 알려졌다.³ 물론 현재 트럼프 정부의 입장은 다시 제재일변도로 돌아갔지만, 중국은 러시아의 협력까지 확보하면서 쌍중단에서 시작해서 비핵화-평화협정의 교환으로 가자는 쌍궤병행을 지속적으로 주장하고 있다.⁴

북한의 핵개발이 종착점을 향해 빠르게 고도화되고 있지만 서울, 워싱턴, 도쿄는 북한이 핵무기를 먼저 포기하지 않는 한 협상은 무의미하다는 생각을 굽히지 않았고, 북한 역시 비핵화를 전제로 한 어떤 회담에도 돌아갈 생각이 없음을 분명히 하며 치열한 대치정국을 유지하고 있는 중이다. 북한이 7차 당대회 이후 잠시 남북대화모드로 전환하는 모습을 보인 적이 있었지만 박근혜 정부는 남북대화마저도 비핵화에 철저하게 종속시킴으로써 회담재개는 무산되었다. 트럼프가 집권하면서 상황은 더욱 꼬여버렸다. 트럼프는 종잡을 수 없이 충동적이며, 그것이 의도된 전략이든 ‘전략적 혼란(strategic confusion)’이든 상관없이 상황은 더욱 악화되고 있다.⁵

북한의 핵개발이 정점을 향해 치닫고, 트럼프의 군사옵션 사용가능성 등으로 한반도 위기가 고조되면서 안보딜레마 현상이 심화되고 있다. 미국으로부터 최신 전략자산의 적극적 구입을 통해 시급하게 전력을 강화해야 한다는 주장은 물론이고, 문재인 정부의 3축 체계, 즉 한국형 선제공격체계인 킬체인, 한국형 미사일방어체계인 KAMD(Korea Air and Missile Defense), 대량응징보복 전략인 KMPR(Korea Massive Punishment Retaliation)의 조기완성이 적극 추진되고 있다. 가장 논쟁적인 것은 북한이 핵무기를 가졌기 때문에 우리도 핵무장하거나 최소한 전술핵을 보유해야 한다는 주장이 보수야권을 중심으로 지속적으로 제기되고 있다. 이는 일종의 안보포퐁리즘으로, 상호확증파괴의 프레임의 불가역적 구도로 들어가는 것이다.⁶

비핵화와 평화협정의 교환매트릭스는 많은 잡음에도 불구하고 6자가 합의했던 사항이며, 재차 유관국들의 합의를 이끌어낼 경우 실현가능한 옵션처럼 여겨져 왔

³ “클레퍼 국가정보국장, 북미 평화협정 한국 입장 타진했다.” 『중앙일보』, 2016.05.07.

⁴ 시진핑과 푸틴은 지난 7월 4일 모스크바에서 정상회담을 가진 후 북핵문제에 대한 공조를 합의했고, 그 중심내용은 쌍중단과 쌍궤병행의 중국 제안에 대해 푸틴이 적극적인 지지를 표시했다. 또한 9월 3일 BRICS 회담에서 재확인했다. “Putin, Xi Call For North Korean Freeze on Missile Tests,” *VOA News*, July 4, 2017; Ani Xiaman, “Russia United to Appropriately Deal with North Korea,” *Financial Express*, September 4, 2017.

⁵ Alex Lockie, “Adviser to South Korea’s President Issues Sick Burn on Trump over North Korea Policy,” *Business Insider*, August 15, 2017.

⁶ 전술핵 재배치에 대한 반대 논의에 관해서는 김준형, “확전억제력, 북핵 명분만 주는 꼴,” 『서울경제』, 2017.03.17.

다. 그러나 동시에 참가국 사이의 엄청난 간극과 엇갈림을 노정하는 대표적 착시의 사례가 되고 있다. 본 연구는 대북제재를 둘러싼 중미합의, 특히 평화협정체결과 비핵화라는 교환매트릭스가 내포하고 있는 등가성 여부를 분석하고, 현 시점에서 하나의 돌파구로 재추진해 볼 여지가 있는지 탐색해보고자 한다.

먼저 북한 핵문제를 해결하기 위한 지난 4반세기 동안 모색해왔던 비핵화를 위한 협상의 매트릭스가 어떻게 변화해왔는지에 대해서 살펴보고 이를 평가한다. 이어서 교환매트릭스의 오작동과 북한 핵개발의 가속화로 인해 미국 주도의 강력한 글로벌 제재프레임이 상황을 지배하게 되었다는 점, 그러나 제재프레임 역시 문제 해결은커녕 오히려 한반도를 위기로 몰아가고 있다는 부분을 분석한다. 끝으로 현재 상황에서 한미 양국이 가진 딜레마를 살펴보고 이를 타개할 방안을 찾고자 한다. 그것은 변화된 한반도 안보상황과 북한의 핵개발 가속화로 말미암은 교착상황의 해결은 앞에서 분석한 교환매트릭스를 파기할 것이 아니라 이에 대한 양 진영 당사국들의 최적의 교환조건에 대한 인식을 교정할 방법을 모색하는 한편, 북한을 협상으로 견인하기 위해 제재프레임과 동시에 가동할 경우 해결의 실마리를 풀 수 있을 것이라는 점을 제시하고자 한다.

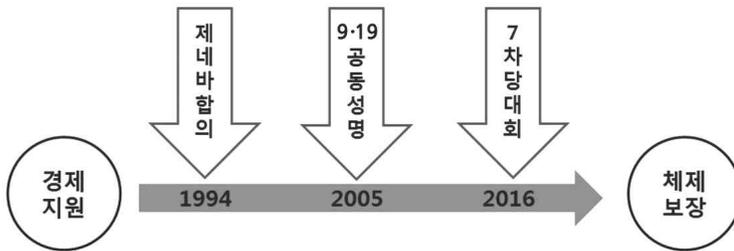
II. 북한 핵문제 4반세기와 협상매트릭스의 변화

1차 북핵위기는 1990년대 초 냉전종식이라는 혼란 속에서 북한이 핵개발을 본격화하면서 시작되었다.⁷ 1991년 미군의 전술핵무기 철수와 「한반도 비핵화 공동선언」으로 일단락되는가 싶었으나 북한의 핵개발시도는 멈추지 않았다. 이후 IAEA(International Atomic Energy Agency, 국제원자력기구) 특별사찰을 거부하고 NPT(Nuclear nonproliferation treaty, 핵확산금지조약)를 탈퇴하였으며, 영변에서 핵활동을 재개함에 따라 이른바 한반도의 1차 핵위기가 진행되었다. 북한의 이런 행보를 1970년대 이래 공들여온 비확산체제에 대한 심각한 도전으로 간주한 미국은 북한과 정면으로 대치했으며, 전쟁까지 거론되는 상황까지 치달았다. 그러나 1993년부터 개최된 북미고위급 회담이 1994년 10월 「제네바 기본합의(Geneva Agreement)」를 채택하면서 일단락되었다.

⁷ 1950년대부터 소련의 도움을 받아 핵연구인력을 양성했었고, 1960~1970년대에 소련의 원자로를 개량하면서 기술을 습득해왔으며, 1980년대 들어 핵개발을 본격적으로 준비했다.

「제네바 기본합의」는 북미 양자협상의 결과이며, 합의를 이끌어냈던 교환매트릭스의 핵심구조는 핵프로그램 동결과 대북 경제지원이었다. 북한은 당시 핵개발의 명분으로 에너지문제 해결을 내걸었다. 에너지문제가 당시 소련과 동유럽 사회주의체제의 붕괴에 대한 자구책으로 핵개발을 시작했다는 점에서 체제보장의 수단인 것도 부인할 수 없었지만, 실제로 합의한 부분은 경제지원과의 교환이었다. 물론 북한의 제네바 기본합의에 대한 이면의 목적은 수교를 전제로 한 핵활동의 동결이라는 점에서 북미수교와 북핵활동의 종결이 교환조건이라는 반박도 가능하지만, 제네바 기본합의에서 실제로 교환된 것은 경제보상을 통한 핵활동의 동결이었다. 이후 김대중과 노무현 정부의 햇볕정책의 매트릭스 역시 경제적인 보상을 통해 북한 핵개발을 포기시키는 전략의 연장선상이었다.⁸

〈그림 1〉 비핵화 교환 조건에 관한 3개의 변곡점



출처: 저자 작성

그러나 이런 핵개발중단-경제지원의 교환매트릭스는 실천과정에서 오작동을 일으켰다. 애매모호한 「제네바 기본합의」 자체의 구조적 결함과 더불어, 합의체결 불과 한 달 만에 공화당이 미 의회의 다수당이 되면서 미국 측의 강한 불만이 제기되었다. 북한 역시 IAEA 사찰을 둘러싼 논란이 발목을 잡았으며, 중유공급과 경수로 건설도 제대로 이행되지 않았기에 불만이 고조되었다. 결국 1998년 미사일발사와 우라늄 농축프로그램 개발에 대한 의혹이 일면서 제네바체제는 사실상 작동을 멈추었다. 그러다가 네오콘 성향을 띤 부시행정부가 출범하자마자 전면 재검토가 이루어졌고, 9·11 테러사건, 그리고 연이은 아프간과 이라크 침공으로 합의이행은

⁸ 당시 논란이 되었던 북한핵무기 개발에 대한 ‘보유론’과 ‘협상론’ 논쟁도 같은 맥락에서 들여다볼 수 있다. 즉 경제 지원으로 해결될 수 있다고 본 진보정부가 북한의 핵무기개발이 협상용이라는 인식을 더 강하게 가지고 있었다.

커녕 북한은 부시 행정부의 반테러와 정권교체(regime change)의 대상이 되면서 북미관계는 급속하게 악화되었다. 결국 2002년 우라늄 농축여부를 놓고 벌어진 공방 직후 「제네바 기본합의」는 공식적으로 파기되었고, 이른바 ‘제2차 북핵위기’가 시작되었다. 미국은 북한이 「제네바 기본합의」를 위반했다고 규정하면서 증유공급과 경수로 건설을 즉각 중단하였으며, 북한은 이에 반발해 영변 핵시설동결을 해제하고, IAEA 요원들을 추방했으며, NPT를 탈퇴해버렸다.

북한을 밀어붙여 우라늄농축에 대한 애매모호한 고백을 받아낸 부시 정부는 나쁜 행동을 보상할 수 없다는 원칙을 고수하며 북한과의 양자 협상을 거부했다. 교착상태가 지속되자 북미대결상황과 핵문제를 해결하기 위해 중국이 중재에 나서고 한국이 이를 적극 지원하면서 6자회담이라는 새로운 플랫폼이 만들어졌다. 협상에 소극적인 미국에 비해 북한은 적극적으로 요구를 개진하였는데 그것은 핵개발 포기의 조건으로 미국의 대북 적대시 정책 중단과 불가침 조약을 통한 체제보장이 핵심이었다.⁹ 반면 미국은 소극적 태도를 유지하면서도 2004년 2월에 개최된 2차 6자회담에서 북한이 먼저 핵개발을 포기하면 경제적인 지원을 하겠다는 소위 리비아모델을 제안하고 나섰지만, 북한은 미국의 사실상의 선택폐기론과 경제지원 중심의 제안을 수용하지 않았다.

결국 북한은 2005년 2월 10일 외무성 성명을 통해 처음으로 핵무기제조와 보유를 대외적으로 선언하면서, 이를 미국의 위협에 대한 자위적 조치라고 했다. 미국은 스텔스전폭기를 파견해 무력시위를 하면서 한반도는 다시 긴장상태로 빠져 들어갔다. 그러나 재차 중국과 노무현 정부의 적극적 중재로 북한은 6자회담으로 복귀했고, 2005년 9월에 열린 제4차 2단계 회담에서 6국의 합의안을 담은 「9·19 공동성명」이 극적으로 채택되기에 이른다.¹⁰ 공동성명의 중요한 합의사항이 비핵화-평화협정의 교환매트릭스였다. 공동성명에서도 「제네바 기본합의」처럼 핵동결에 대한 경제지원이라는 교환조건이 들어있었으며, 이 때문에 경수로 제공의 시기를 두고 합의 직후 흔들렸지만 북한은 이전 합의보다 안전보장 확보에 집중했다. 요약하자면, 북한이 핵을 포기하는 대신 정전체제를 평화체제로 전환하고, 북미 및 북일 수교를 실현함으로써 북한의 체제를 보장해주기로 했던 것이다.

그런데 당사국들의 요구사항과 준수사항을 분명하게 규정하지 못한 채 합의종결을 선언했고, 각국은 회의장을 나서자마자 각기 다른 해석을 했다. 이 때문에 실

⁹ 서훈, 『북한의 선군외교』 (서울: 명인출판사, 2008), p. 191.

¹⁰ 「제네바 기본합의」가 양자협상의 결과물이었던 반면 「9·19 공동성명」은 다자회담의 결과물이었다.

천과정에서 곧바로 틀어지기 시작했다. 미국 내 보수 강경파들은 「9·19 공동성명」에서 교환의 등가성을 문제 삼았다. 즉 북한의 핵능력이 보잘것없는 수준임에도 미국이 너무 많은 것을 양보했다면서 미국의 금융제재 BDA 사태를 통해 불만을 표출함으로써 합의이행의 시작도 제대로 이루어지지 못하고 불시작했다.¹¹ 공동성명의 내용은 훌륭했지만 시간(time) 또는 순서(order)라는 변수를 제대로 담아 내지 못한 결정적 약점이 있다. 전체적으로 보면 병행교환의 원칙이 깔려있었고, 실천에서도 행동대 행동 원칙을 내세웠지만 시간이 갈수록 선후의 문제가 결정적으로 민감해지는 구조다. 미국의 부시 정부와 한국의 이명박 정부는 공동성명에 핵폐기 시점을 규정하지 않은 점을 뒤늦게 인식했고, 이후 비핵화를 선행조건으로 밀어붙이는 부분적 배경이 되었다. 이에 북한은 한미의 비핵화 선행론은 「9·19 공동성명」의 행동대 행동이라는 병행론 원칙을 어기는 것으로 반발했다.¹²

9·19합의가 해석과 실천에 난항을 겪게 되자 북한은 이듬해인 2006년 10월 9일 최초의 핵실험에 나서면서 완전히 다른 상황이 전개되었다. 미국이 교환의 등가성에 관해 자신들이 불리하다는 인식에 대해 북한은 핵실험으로 오히려 자신들이 불리하다고 반박한 셈이었다. 당황한 미국은 대북접촉에 적극 나서면서 「9·19 공동성명」의 실행방안에 관한 2·13합의와 10.3합의를 채택하기에 이른다. 그러나 이러한 교환의 등가성과 시점에 대한 각국의 해석 차이는 다시 발목을 잡았으며, 결국 2008년 12월 시료채취와 검증의정서 채택을 두고 이견을 노정하며 결렬되었다. 북한은 곧바로 2차 핵실험과 장거리 로켓 발사를 감행했으며 한·미·일은 대북봉쇄에 나서고 UN 안보리 결의안 1874호에 의한 대북제재 국면이 전개되었다.

이후 북한은 6자회담체제에 대한 미련을 거의 접게 되었고, 핵보유의 기정사실화에 총력을 기울였다. 이런 맥락에서 6자회담이 교착으로 빠지자 북한은 핵개발을 고도화시키면서 기존의 평화협정과 북미·북일 수교의 교환조건 대신에 북핵포기와 미국의 핵우산 철수를 교환하자는 소위 ‘경성균형(hard balancing)’의 안보-안보 교환을 요구하기 시작했다.¹³ 공식·비공식적으로 북한은 2012년까지 핵무

¹¹ 당시로서는 북한이 핵실험을 하지 않았고, 미사일실험도 실패를 반복하고 있었다는 점에서 미국은 북한의 능력에 비해 너무 많은 것을 양보한다는 의견이 미국 정부 내 강경파들 사이에서 강하게 대두되었다. 조성렬, “북핵 외교적 해법의 실패와 시사점: 6자회담 재평가와 재개논의를 중심으로,” 『국제관계연구』, 제19권 2호 (2014), pp. 79~80.

¹² 이런 합의실천의 시점에 관한 모호성은 경수로 제공도 마찬가지였다. 경수로 제공 시기를 ‘적절한 시점(appropriate time)’이라는 식으로 규정했기 때문에 이를 두고도 이견이 불거졌다.

¹³ 조성렬, “문재인 정부 대북정책의 과제와 전망: 한반도 비핵화와 평화체제의 비전을 중심으로,” 『통일정책연구』, 제26권 1호 (2017), pp. 13~14.

기 보유국의 지위를 확보하겠다는 의사를 적극적으로 내비치고, 대북 적대시 정책의 종료, 한국에 대한 핵우산 포기, 한미동맹의 종식 등을 핵폐기의 조건으로 제시했던 것이다.¹⁴ 2016년 7월에는 북한이 정부대변인 성명을 통해 ‘조선반도 비핵화’를 위한 5대 요구조건으로 주한미군철수, 남한에 끌어들이는 미국의 핵무기 모두 공개, 남한 핵무기와 기지들의 철폐 및 검증, 미국이 수시로 전개하는 핵타격 수단을 다시는 끌어들이지 말 것을 담보, 그리고 핵이 동원되는 전쟁행위로 위협공갈하거나 북한을 반대해 핵을 사용하지 않을 것임을 확약하는 등의 한국이나 미국이 도저히 수용할 수 없는 요구조건을 내세웠다.¹⁵

III. 제재 프레임의 강화 속의 대화모색

핵문제를 풀기 위한 대화채널이 교착된 상태에서 2013년 봄과 2015년 여름에 이어 2016년 봄에도 위기국면이 찾아왔다. 박근혜 정부는 남북의 마지막 남은 완충지대이자 대북 지렛대인 개성공단마저 전격적으로 중단했고, 북한은 5차 핵실험 위협과 동시에 탄도미사일을 수차례 발사하며 무력시위를 감행했다. 또한 봄에 거행되는 한미합동군사훈련인 키리졸브와 가을의 독수리 연습(UFG)은 사상 최대 규모로 실시되었으며, 핵추진항공모함과 스텔스기를 포함한 미군의 첨단전략무기들이 한반도를 누볐다.

또한 유엔 안보리가 제재결의안 2270호를 통과시키면서 국제사회는 어느 때보다 단결하여 북한을 압박했으며, 미국, 유럽연합, 한국은 별도의 독자제재까지 추가했다. 결의안 2270호는 15개 이사국의 만장일치와 55개국의 지지로 유엔 70년 역사상 비군사 조치로는 가장 강력하다는 평가를 받았다.¹⁶ 소형무기를 포함해 무기거래를 전면 금지하고, 광물교역을 금지했으며, 해운 및 항공 운송을 차단함으로써 금지품목의 거래를 봉쇄했다. 또한 북한당국으로 유입되는 대량살상무기의 자금줄을 차단하기 위해 금융거래를 봉쇄했으며, 제재대상 단체 및 개인의 리스트를 확대했다. 기존 제재안들이 핵개발에 직접 관련된 분야와 불법적 행위에 한정하던

¹⁴ Selig Harrison, “Living With A Nuclear North Korea,” *The Washington Post*, February 17, 2009.

¹⁵ 조선민주주의인민공화국 정부 대변인성명, “남조선당국의 북비핵화 궤변은 조선반도비핵화의 전도를 더욱 험난하게 만들뿐이다,” 『조선중앙통신』, 2016.07.06.

¹⁶ 2017년 현재 유엔 안보리 제재는 더욱 강화되어 2321호, 2356호, 2375호까지 이어지지만, 많은 전문가들이 2270호는 제재의 차원이 달라진 전환점으로 인정한다.

것과 비교하면 전면적이고 포괄적이다. 제재안 자체만 놓고 보면 사상 최고 수준이라는 평가가 결코 과장이 아니다.

그러나 이런 긴박하고 강력한 국제공조를 통한 대북압박과 북한의 반발이라는 상황에서도 대화를 모색하는 움직임이 느리고 약하지만 조금씩 이어졌다. 한국의 박근혜 정부만 제외하고 유관국들은 제재자체에 목적이 있는 것이 아니라 북한을 협상테이블로 유도하기 위한 것이라는 인식을 같이 했다. 한국정부와 언론은 의도적으로 누락했으나 유엔 안보리 제재안 2270호 역시 대북제재가 북한의 민생문제는 건드리지 않는다는 점과 대화유도를 목적으로 한다는 것을 분명히 했다.¹⁷ 중국이 가장 적극적으로 움직였는데, 왕이 외교부장이 손에 든 것은 비핵화와 평화협정의 교환매트릭스였다. 중국의 입장은 미국이 원하는 대북제재에 중국이 적극적으로 참여하는 대신에 미국은 북한과의 평화협정을 위한 대화에 적극 나서라고 요구했다. 이른바 쌍궤병행의 본격적 시발점이었던 것이다. 중국은 제재만으로 북한의 핵과 미사일 프로그램을 중단시킬 수 없으며, 결국 협상을 통한 외교적 해결밖에는 없다며 미국을 설득했고, 미국은 마지못해 일단 수용했다. 존 케리 미 국무장관은 2016년 2월 23일 중국의 외교부장 왕이와 협상한 후 기자회견에서 다음과 같이 말했다. “미국의 대북정책 목표는 지속적 응징에 있는 것이 아니라 북한을 협상 테이블로 돌려놓으려는 것이다. 북한이 비핵화를 위한 테이블에 나오고 협상에 응한다면 궁극적으로 평화협정을 체결할 수 있다.”¹⁸

사실 미국의 변화가 엿보인 시점은 2015년 가을이었다. 미국 측 6자회담 수석대표 성 김이 9월 18일 비핵화를 대화재개의 전제조건으로 삼은 정책의 변화를 시사했다. 즉 미국이 장소와 형식에 구애받지 않고 북한의 비핵화 의지를 확인하기 위한 ‘탐색적 대화’에 나설 수 있다는 메시지를 던졌던 것이다. 그렇다고 해서 미국이 비핵화를 포기한 것은 아니고, 비핵화가 대화 아젠다에 포함되어야 한다는 식으로 표현함으로써 전제조건의 의미를 일정부분 희석했다.¹⁹

중국은 북한의 안보문제를 고려하지 않고서는 비핵화가 달성되기 어렵다고 주

¹⁷ 한국정부 및 언론은 유엔 제재 2270호의 49항과 50항을 의도적으로 누락했으며, 대북제재가 북한의 대화 유도라는 점은 의도적으로 무시했다. 김홍균 외교부 한반도평화교섭본부장은 “지금은 제재에 집중할 때로 대화를 거론할 시기는 아니라는 데 한미의 의견이 같다”고 말했다. 김홍균, “지금은 대북제재에 집중, 대화 시기 아니다,” 『중앙일보』, 2016.03.12.

¹⁸ US Department of State, “Remarks of Secretary of State John Kerry and Chinese Foreign Minister Wang Yi,” Washington, DC, February 23, 2016.

¹⁹ 이러한 미국 측의 태도변화가 북미의 뉴욕채널을 통한 접촉을 가능하게 했을 것으로 판단된다. 성 김, “평양이든 어디든 북한과 대화 용의 있다,” 『연합뉴스』, 2015.09.20.

장해왔다.²⁰ 중국은 2009년 북한의 2차 핵실험 직후 치열한 내부 논쟁을 거쳐 북한이 붕괴되는 것은 중국의 전략적 이익에 큰 타격이 된다는 결론에 이르렀었다.²¹ 북한의 핵무기보유를 여전히 반대하지만, 중장기적인 관점에서 시간을 가지고 설득하겠다는 복안이었으며, 이는 케리와 만난 왕이가 북한의 평화협정과 비핵화를 병행추진하자는 제안을 했던 가장 중요한 배경이었다. 중국이 적극적으로 비핵화와 평화협정체결 교환을 적극중재한 데는 전략적 고려도 중요한 역할을 했다. 특히 한국과 미국이 북한 핵을 문제 삼아 한반도에 사드배치를 강행하려했기 때문에 이를 저지시키는 일이 중요했다.

〈표 1〉 북미 평화협정관련 언급(2015~2016)

-
- 2015.10.1 이수용 북한외무상 뉴욕방문 평화협정 논의 제기
 - 2016 초 북한 핵실험 직전 평화협정관련 북미 비밀 접촉(2016.2.21 WSJ 확인)
 - 2016.1.14 북한 중앙통신이 조선법률가위원회 명의로 평화협정 체결의 당위성을 역설한 백서 발표
 - 2016.2.23 왕이 외교부장과 존 케리 국무장관 비핵화와 평화협정 교환가능성 언급
 - 2016.2.26 러셀 국무부차관보 방한, 북한이 비핵화 진지한 조치 시작하면 더 넓은 범위(평화체제)에서 진전 언급
 - 2016.5.4 제임스 클래퍼 미국가정보국장이 방한해서 한국정부에 평화협정 관련 입장 문의
 - 2016.5.7 7차 당대회에서 김정은 평화협정과 미군철수 언급
-

출처: 저자 작성

북한 역시 유엔제재안이 통과한지 한 달이 지난 시점에 “일방적 제재보다 안정 유지가 급선무이고 군사적 압박보다 협상이 근본적 해결책”이라며 국방위원회 담화를 통해 대화를 거론했다.²² 사실 북한은 2015년 가을부터 평화협정체결을 들고 나왔었다. 2015년 10월 1일 이수용 북한 외무상이 유엔총회에 가서 미국에게 제의했으며, 북한 외무성 대변인 역시 노동당 창건 70주년 기념일을 사흘 앞둔 10월 7일에 평화협정 체결을 공식 제기했다. 『월스트리트 저널』은 왕이가 방미하기 직전인 2월 21일에 북한이 4차 핵실험 직전 미국에게 평화협정을 논의할 것을 제안했

²⁰ “China Urges US to Accommodate DPRK’s Reasonable Security Concerns,” *Xinhua*, July 29, 2013.

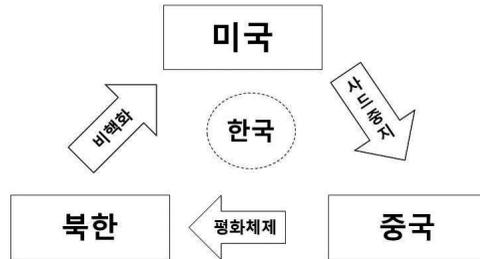
²¹ 제재라는 방법으로 북한의 핵보유지를 꺾을 수 없다는 점과, 미국과의 공조를 통한 북한 압박에 동참하는 것은 곧 자신이 가지고 있는 대북 지렛대를 포기하는 것임을 인지하게 된 것이다. 이희욱, “북·중 관계의 새로운 발전,” 『동아시아 브리프』, 제5집 2호 (2010), p. 46; 김홍규, “21세기 변화 중의 미중관계와 북핵문제,” 『한국과 국제정치』, 제27권 1호 (2011), pp. 233~234.

²² “북 대북제재 한 달 맞아 ‘협상’ 첫 거론…국면전환 노리나,” 『연합뉴스』, 2016.04.04.

지만, 비핵화 문제도 다뤄야 한다는 미국 측 요구를 북한이 거부해 결국 핵실험으로 이어졌다는 보도를 내놨다(표 1 참조).²³

한편 박근혜 정부는 미국보다 강경한 입장을 고집하며 일관되게 대북제재만 강조하고, 평화협정논의는 제재의 효과를 떨어뜨릴 뿐이라는 입장을 고수하며, 북한을 압박해서 붕괴시키는 것이 훨씬 효율적인 투자라는 인식만 강화했다. 국내정치적 필요에 의해서 북한은 계속 악마로 남아있어야 하는데, 북한과의 외교적 해결은 면죄부를 주는 것이라고 믿었던 것이다. 아무튼 북한 4차 핵실험과 유엔제재결의안 2270호를 둘러싼 미중의 합의와 북한의 평화협정 제안 과정은 <그림 2>가 보여주듯이 북미 간 비핵화-평화체제 교환매트릭스가 교착상태가 되자, 중국이 끼어들어 3자 간 교환으로 변형되었다고 볼 수 있다. 물론 결과적으로 실패한 대화노력이었지만, 잠정적으로나마 중국은 사드중지를, 북한은 평화체제, 미국은 대북제재를 이끌어낼 수 있었다. 그러나 한국은 이러한 3자 교환구조에서 스스로 배제되었다.

<그림 2> 유엔 제재 2270체제와 북·미·중 교환의 유인구조



출처: 저자 작성

IV. 북한 핵능력 고도화와 교환매트릭스의 변화

이렇듯 2016년 초 유엔 안보리 제재안 2270호로 대표되는 이른바 ‘최강의 대북 제재’ 및 ‘초유의 글로벌 대북제재’ 프레임의 전개와 함께 반대급부로 조심스럽게 모색되었던 대화노력은 결실 없이 흐지부지 되어버렸다. 트럼프정부가 출범한 이후 북핵문제는 더 강한 압박정책으로 전환되었고, 따라서 제재시스템은 더욱 강력

²³ Alastair Gale and Carol E. Lee, “U.S. Agreed to North Korea Peace Talks Before Latest Nuclear Test: Pyongyang Rejected Condition That Nuclear Arms Would be on the Agenda,” *Wall Street Journal*, February 21, 2016.

해졌다. 2017년 5월에는 하원이 고강도 제재를 담은 대북 차단 및 현대화법(H.R. 1644)을 가결하였다. 또 하원 금융위원회가 10월 12일에, 그리고 상원 금융주력도시위원회가 11월 7일 북한과 거래하는 제3국의 개인과 기업을 제재하는 세컨더리 보이콧을 담은 초강력 독자제재법을 각각 채택했다.

미국의 유연성 발휘와 북한의 대화공세, 그리고 중국의 중재 결과로 비핵화-평화체제 교환매트릭스가 일단 수면 위로 재부상 했었지만, 안타깝게도 실현되지 못했던 가장 근본적인 이유는 무엇보다 교환등가성에 대한 관련국들의 인식차가 과거보다 훨씬 더 커졌기 때문이었다. 게다가 인식차이는 더 커졌음에도 한미는 여전히 과거의 교환매트릭스에 갇혀있었다. 즉 대화파는 10년 전의 경제지원-핵개발 중단 교환에 갇혀 있고, 강경파는 그조차도 불가하다는 입장이다. 비핵화 없는 평화협정 또는 평화협정 선행론을 주장하는 북한과 평화협정을 전제하지 않은 비핵화 또는 비핵화 선행론을 주장하는 한·미·일의 입장은 현재시점까지도 한 치의 물러섬 없이 팽팽하다. 중국과 러시아가 병행론 또는 일단 조건 없는 대화시동이라는 중재안을 내놓고 있으나, 지난 25년 불신의 경험으로 인해 병행론조차 점점으로서의 가능성이 급격하게 축소되고 있다.

이런 교착상황을 해소하려면 교환등가성의 인식교정이 필요하다. 그리고 인식교정을 위해 우선 따져봐야 하는 것이 바로 현재 북한의 핵능력에 대한 객관적인 평가다. 「제네바 기본합의」와 「9·19 공동성명」이 성공하지 못한 이유도 바로 북한의 핵능력에 대한 오판과 더불어 유관국들이 평가를 공유하지 않았기 때문이었다. 이런 경향은 한·미·일이 아직도 북한이 경제지원이나 체제보장의 약속만으로 핵을 포기할 것이라고 믿는 것에서도 확인할 수 있다. 제재와 압박도 마찬가지다. 경제제재의 효과를 믿는다는 자체가 바로 비핵화에 대한 경제지원의 효과를 역설적으로 믿는다는 방증이다.

북한당국의 과장을 고려하더라도 그동안 6차례의 핵실험과 장거리미사일 발사를 성공함으로써 핵무력이 거의 완성단계에 진입한 ‘사실상(de facto)’의 핵무기 보유국이다.²⁴ 또한 북한은 2013년 헌법에 핵보유국 표시를 함으로써 법적 채비를

²⁴ 북한은 NPT(핵확산금지조약)체제가 인정하는 핵보유국이 될 수는 없지만 핵무기를 가진 국가인 것을 부인할 수는 없다. 국립외교원 전봉근박사는 북한의 핵보유를 핵무장국가로 부를 것을 제안 했는데 충분히 고려해볼 만하다고 생각된다. 즉, 현존하는 핵보유국은 1967년 이전에 핵을 가진 국가로 NPT가 인정하는 국가밖에 없으므로 인도, 파키스탄, 이스라엘은 물론이고 북한도 핵보유국은 될 수 없지만 사실상의 핵무기를 보유하고 있으므로 정당화되지 않은 핵보유국을 칭하는 ‘핵무장국’으로 부르는 것을 고려할 수 있을 것이다. 전봉근 박사와의 토론 중에서 (2017.10.20).

마쳤으며, 2016년 5월의 7차 당대회 총화에서 ‘핵강국’으로, 결정서에서는 ‘동방의 핵대국’임을 선포했다. 이는 매우 중요한 함의를 가지는데, 핵보유는 더 이상 어떤 것과도 교환등가성을 가지지 않는다는 김정은 정권의 자신감에 찬 선언이기 때문이다.²⁵ 핵무기는 북한의 이른바 ‘최종병기’임을 확인한 것이다.²⁶

북한은 2012년 말 장거리 로켓발사와 2013년 3차 핵실험 이후 핵개발 프로그램에 엄청난 가속을 붙여 왔다. 2012년 4월 헌법전문에 핵무기보유국 조항을 삽입하였고, 2013년 초 한반도 위기상황에서 3월 31일 당 중앙위원회는 김정은 시대의 전략노선인 경제건설-핵무력건설 병진노선을 발표했다. 또한 4월 1일에 최고인민위원회는 핵무기 사용 교리를 담은 「자위적 핵무력을 강화할 데 대하여」라는 법령을 제정하였다.²⁷ 2015~2016년은 핵무기의 파괴력 강화(수소탄실험), 다중화(우라늄, 플루토늄), 소형화를 이루었으며, 투발수단의 다양화(SLBM, 대출력 로켓 엔진, 고체연료, KN-08)를 이루었다고 북한관영언론들은 전한다. 특이한 것은 대외적으로 중계방송하다시피 공개한다는 점이다. 이는 대내적 결속과 김정은 정권의 견고함을 과시하는 수단이기도 하지만, 동시에 미국에게도 위협이 될 수 있음을 보여주기 위함일 것이다. 미국 내 북핵전문가들의 평가도 크게 다르지 않다. 조엘 위트는 실제로 북한의 핵능력이 상당한 수준으로 고도화되어 미국에게 위협이 될 정도라고 판단한다.²⁸ 전 CIA 국장 마이크 모렐도 북한이 이미 핵무기로 미국을 성공적으로 공격할 능력을 갖췄을 수 있다고 밝히고 그 근거로 6차례의 핵실험, ICBM 발사실험 성공, 소형화의 충분한 시간 확보 등 3가지 근거를 들고 있다.²⁹

한편, 북한의 객관적인 핵무력 증강도 중요하지만, 북한이 그런 인식과 평가를 하고 있다는 것도 주목할 필요가 있다. 이제는 북한이 핵보유국임을 부정하는 것은 대내외에서 북한 체제를 부정하는 일로 간주하기에 이르렀다. 북한이 평화협정을

²⁵ 이종석 외, “북한 노동당 제7차대회 평가와 북한 정세 전망,” (세종연구소 정책브리핑 no. 2016-12, 2016.05.17.).

²⁶ 북한체제 특성상 핵능력에 대한 정확한 정량적 판단은 어렵다. 북한이 현재 보유하고 있는 핵탄두의 숫자나 핵물질의 보유량은 물론이고, 운반수단에 대해서도 정확한 통계를 획득하기 어렵다. 또한 북한정권이 필요에 의해 과대포장하거나 은폐할 가능성까지 내포하고 있다. 그럼에도 불구하고 그동안 축적된 북한의 핵능력에 대한 정성적 판단은 내릴 수 있는데, 그 판단의 핵심은 북한이 사실상의 핵보유국이라는 것에는 누구도 이의를 제기할 수 없을 정도로 발전했다는 점이다.

²⁷ “김정은 당중앙위원회 전원회의 보고 전문,” 『조선중앙통신』, 2013.04.01.

²⁸ Joel S. Witt and Sun Young Ahn, “North Korea’s Nuclear Futures: Technology and Strategy,” US-Korea Institute at SAIS, February 2015.

²⁹ Michael Morell, “North Korea May Already be Able to Launch a Nuclear Attack on the U.S.” *Washington Post*, September 6, 2017.

제안하고는 있지만 이는 실제적인 교환매트릭스가 아니라 북한이 원하는 조건과 상황이 되면 분리해서 다루겠다는 것이다. 또 여기에는 미국이 1970년 이후 공을 들여온 NPT를 중심으로 한 비확산체제에 대한 위협이 담겨있다. 북한이 원하는 방식의 교환을 하지 않을 경우 북한이 기반을 흔들 수 있다는 위협이다. 6자회담에서 북한을 제외한 나머지 5자가 주장해온 북한 비핵화는 물론 수용불가일 뿐 아니라, 한반도 비핵화를 넘어 세계비핵화를 강조하는 이유다.³⁰

더욱이 김정은의 핵보유 의지와 주장을 조금 더 들여다보면 미국의 『핵태세검토 보고서(NPR)』의 핵심주장과 상당히 유사한 주장을 담고 있는 것을 알 수 있다. 오바마는 노벨상을 수상하게 만든 2009년 체코 프라하에서의 세계 비핵화연설을 기초로 2010년에 NPR을 개정·발표했다.³¹ 핵심내용이 핵무기의 선제 불사용, 핵군축 의무 이행, 세계 비핵화 등을 담았는데, 역설적인 것은 이란과 북한을 ‘예외국(outliers)’으로 규정했다는 것이다. 7차 당대회에서 북한은 이 핵심사항 3가지와 유사한 주장을 펼치고 있다. 미국의 수용여부는 차치하고서라도 북한이 미국의 핵전략에 정면 도전하고 있다는 것은 분명해 보인다.

마지막으로 반드시 지적해야 하는 부분은 북한은 지난 25년간의 경험으로 신뢰가 없는 상황에서 북한의 핵폐기가 가지는 비가역성의 불리함에 대해 철저하게 인식하고 있다는 점이다. 한미 양국이 제공한 경제지원이든 평화협정이든 언제든지 파기하면 그만이지만, 북한 핵개발의 포기는 복원이 훨씬 더 어렵다. 즉 후자가 전자에 비해 비가역성이 훨씬 크다. 부시행정부 이래로 한미 양국이 견지하고 있는 원칙인 완전하고(complete), 검증가능하고(verifiable), 되돌릴 수 없는(irreversible) 소위 ‘CVID’ 비핵화였다. 북한의 비핵화과정이 되돌릴 수 없어야 한다는 원칙에 대해서는 이의가 없다. 그러나 한미 양국이 제공하는 보상에 비해 북한의 비핵화는 되돌리기가 훨씬 더 어렵다는 점이 고려되지 않을 경우, 다시 말해서 상호조치가 지나치게 엄격하거나, 동시적이거나, 또는 등가적일 경우 북한 측으로서는 수용하기 어렵다.³² 핵보유국을 과시하는 시점에서 이러한 비가역성의 상대적 불리함을 감수할 이유는 더욱 적어졌다.

³⁰ 결정서에서 “자주의 강국, 핵보유국의 지위에 맞게 대외관계 발전에서 새로운 장을 열어야 한다.”고 주장했다. “우리식 현대적·다양한 주체의 핵무기 생산.” 『로동신문』, 2016.05.07.

³¹ “Remarks By President Barack Obama In Prague As Delivered,” The White House Office of the Press Secretary, April 5, 2009.

³² 이는 북한이 협상에 있어 잘게 자르는 ‘살라미 전술(salami tactic)’에 집착하는 이유기도 하다.

V. 미국의 고민 vs. 한국의 딜레마

이러한 북한의 핵무력 강화를 통한 전방위 공세는 미국에게 각각 어떤 함의를 가질까? 현재의 속도로 간다면 가까운 시일에 실전 배치되고 위협이 될 것이다. 특히 북한의 전반적 행보가 역내긴장을 고조시키고 유관국, 특히 중국과 미국의 무능력을 돋보이게 만들고 있는 것이 사실이다.³³ 또한 북한의 몸값, 또는 핵포기의 대가가 지속적으로 높아졌다는 것을 누구도 부인하기 어렵다. 앞에서 제기했던 문제, 즉 미국의 비확산레짐에 대한 도전이 동반될 경우 파급효과는 차원을 달리하게 될 것이다.³⁴

그러나 미국 역시 북한의 핵보유를 공식적으로 인정할 수 없다. 같은 맥락에서 북한의 핵군축회담 제안이나 평화협정체결도 비핵화 약속 없이 북한 요구대로 들어주기 어렵다. 미국이 공들여온 NPT 체제를 북한으로 인해 흔들기 어렵다. 이유는 또 있다. 북한의 핵위협은 오바마의 동북아 재균형전략을 정당화해주고, 중국에 대한 견제와 공세를 가속화하는 역할을 해왔기 때문이다. 트럼프 집권 이후 오바마의 정책을 모두 뒤집는 소위 ‘ABO(Anything but Obama)’를 내세우고 특히 북핵 정책은 실패했다고 규정했지만 현정권의 대외정책을 관장하고 있는 국방장관 매티스 등 군부세력은 아시아재균형전략을 적어도 유지 또는 강화하고 있다. 따라서 미국에게 평화협정체결과 아시아전략은 동시병행하기 어려운 목표를 가지고 있다.³⁵ 이렇게 볼 때 미국의 대북전략의 양쪽 경계선은 자연스럽게 드러난다. 한쪽 경계선은 북한이 원하는 대로 평화협정에 나설 수 없다는 것이며, 다른 쪽 경계선은 북한의 핵능력 고도화가 미국의 안보와 비확산레짐을 위협하는 것을 방지할 수 없다는 것이다.

2017년 4월에 공식선언한 트럼프의 ‘최대의 압박과 관여(maximum pressure

³³ Ankit Panda, “North Korea Threatens Nuclear Warhead, Ballistic Missile Testing: North Korea is Gearing up for Another Round of Highly Destabilizing Weapons Tests,” *The Diplomat*, March 15, 2016.

³⁴ 이 점에서 오바마 정부 8년간의 전략적 인내가 북한의 핵무력 증강을 막지 못했다는 비판에서 결코 자유롭지 않다. 오바마가 히로시마를 방문했을 때 아사히신문과의 인터뷰에서 세계비핵화에 대한 꿈과 함께 재임기간 중 가장 어려웠던 상대로 북한을 지목했다. Takeshi Yamawaki, “Obama: Goal of Hiroshima Visit is to Refocus on Abolishing Nukes,” *Asahi Shimbun*, May 27, 2016.

³⁵ 한국도 미국의 이러한 아시아전략을 충실히 이행하고 있다. 이명박 정부 이후 중국의 부상에 대한 미국의 우려가 점증하면서 북한을 통한 중국견제라는 미국의 이해관계의 수렴이 한미관계의 중요한 축으로 작동해왔다. Ralph A. Cossa, “U.S. Northeast Asia Policy: Revitalizing Alliances and Preserving Peace on the Peninsula,” 『전략연구』, 통권 49호 (2010), p. 24.

and engagement)’라는 대북정책도 이런 미국의 입장을 재확인하였다.³⁶ 그것은 지금은 최대의 압박을 통해 북한의 굴복을 받아내 비핵화를 추진하는데 집중할 때이고, 평화협정을 포함한 관여는 한참 뒤의 일이라는 것으로서 순차적 적용의 의미를 갖고 있다. 북한이 주장하는 선평화체제 후 비핵화는 물론이고, 중국이 주장하는 병행논의와도 차이가 크다. 북한이 미국에게 요구하는 평화협정은 비핵화와 등가적 교환조건이 아니라는데도, 미국은 평화협정에 대해 논의한다는 자체가 북한에게 주는 선물이라고 인식할 정도로 인식 차이가 크다.³⁷

미국이 고민의 수준이라면, 한국은 그야말로 딜레마의 수준에 빠져있다. 전임 박근혜 정권에서는 제재만 강조하고, 평화협정 논의는 제재의 효과를 떨어뜨린다는 입장을 고집하면서, 북한을 압박해서 붕괴시키는 것이 훨씬 효율적인 투자라는 인식을 가졌었다. 현재의 트럼프 정부의 대북정책과 유사하다. 하지만 이명박 정부 5년까지 포함해서 두 보수정부의 9년간의 대북강경노선에도 불구하고 북한의 핵능력의 고도화는 물론이고, 충돌위기의 압력도 지속적으로 상승해왔다.³⁸

촛불혁명으로 탄생한 문재인 정부는 대선후보시절부터 평화이니셔티브를 강조하고, 대화와 협상을 통해 북핵문제를 근본적, 단계적, 그리고 포괄적으로 해결하겠다고 밝혔다. 또한 이를 국정과제에도 담았고,³⁹ 심지어 6월말 첫 한미정상회담에서도 트럼프의 원칙적 동의를 이끌어냈다.⁴⁰ 또한 한국이 한반도평화에 대해 주도권을 가지고 있다는 것에 합의하면서 신정부의 대북협상의지가 상황의 변화를 기대하게 만들었다. 문재인 대통령은 필요하다면 대북제재를 강화할 것이지만 제재만으로는 문제해결은 어렵고 제재의 목적은 반드시 북한을 협상테이블로 돌아오게 하는데 두어야 한다고 강조했다.

그러나 한미연합 군사훈련을 둘러싸고 북한의 도발과 미국의 무력시위의 계속

³⁶ Matthew Pennington, “Trump Strategy on North Korea: ‘Maximum Pressure and Engagement’,” *Associated Press*, April 14, 2017; Susan A. Thornton, “Briefing on the Situation on the Korean Peninsula,” U.S. Department of State, April 17, 2017.

³⁷ 제7차 당대회에서 김정은은 ‘병진노선’을 재차 확인 했다. 핵무장의 완료(?)가 군사비를 절약함으로써 경제건설에 도움이 된다는 논리를 견지한 것인데, 이처럼 비핵화는 교환의 상응조건이 아니라는 점을 분명히 했다. “North Korea’s Brazen Nuclear Moves,” *New York Times Editorial*, May 2, 2016.

³⁸ 박근혜 정부가 북한의 4차 핵실험을 계기로 대북정책을 근본적으로 바꾸겠다고 말하고 있는데, 사실 앞뒤가 맞지 않는다. 대선공약에서 이명박 정부의 대북강경책에서 벗어나 대화모색으로 전환할 것을 약속했지만, 지난 3년간 전임정부와 차별화된 것은 없었다. 물론 북한의 수차례 도발을 이유로 들겠지만 지금까지 박근혜 정부가 보여준 것은 이명박 정부와의 연속성이었다.

³⁹ 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』 (서울: 진한엠앤비, 2017), p. 138.

⁴⁰ 이세영, “한-미 정상 ‘단계적·포괄적 접근으로 북핵 해결,’” 『한겨레신문』, 2017.07.01.

되는 공방으로 인해 위기설이 불거졌다. 문재인 정부가 출범한 지 5일 만인 5월 14일부터 연속적인 탄도미사일을 발사했다. 이후 북한의 ICBM급 또는 ICBM 미사일 발사시험과 6차 핵실험까지 이어지면서 문재인 정부의 협상의지는 설자리를 잃고 한국의 역할이 보이지 않는다는 소위 ‘코리아 패싱(Korea Passing)’의 논란에 휩싸였다. 북한은 핵미사일 완성을 위해 가속페달을 밟고 있고, 미국은 전에 없었던 위협인식과 패권국으로서의 자존심 훼손감이 겹치면서 군사적 옵션까지 공공연하게 들먹이는 말폭탄으로 긴장수위가 한층 높아져 버렸다.⁴¹

6월 첫 정상회담부터 11월 초 트럼프의 방한까지 4차례의 만남과 3차례의 양자 정상회담에서 꾸준히 한미공조를 재확인했지만 실제로 대북정책에 있어 한미 양국이 같은 페이지에 있는지에 대한 의구심이 존재한다. 미국은 압박을 통해 북한의 비핵화 다짐을 받아낸 다음 협상을 하겠다는 것에 비해, 한국은 압박과 대화의 동시 적용을 추구한다. 미국은 문재인 대통령의 대화강조가 미국의 압박을 약화시키는 행보로 보고 있다. 트럼프의 군사옵션 사용위협이 이어지는데 대해서 한국의 동의 없는 전쟁은 불가하다고 못 박는 것 역시 미국의 입지를 어렵게 하는 것으로 이해하는 등 각론에서의 차이로 인한 한미 불협화음이 결코 작지 않다.⁴² 문재인 정부는 워싱턴 보수정권의 오해 또는 프레임을 푸는 것에만 집중함으로써 처음부터 미국의 강경책에 끌려갔고, 군사옵션이라는 오포에 놀라 대화를 통한 문제해결이라는 핵심 아젠다는 약화되고, 대화와 제재 사이에서 입장을 정하지 못하는 모습을 보여왔다.⁴³ 한미공조는 오직 강경책에만 적용되어 한국에게만 일방적으로 순응하라는 압력으로 작용하고, 한국의 주도적 역할론은 국내외 대화파에게는 절망거리가, 강경파에게는 조롱거리가 되어버렸다.⁴⁴

VI. 비핵·평화를 위한 제안과 결어

지금까지 살펴본 것처럼 비핵화-평화협정체결 교환매트릭스는 논의 재부상에

⁴¹ Joon-hyung Kim, “A South Korean Perspective,” The Asan Forum, National Commentaries, October 26, 2017.

⁴² Nicola Smith, “Donald Trump Risks Rift with South Korea over ‘Appeasement’ Claim: Donald Trump Accused South Korea of Trying to Appease,” *Telegraph*, September 4, 2017.

⁴³ 이대근, “이대근의 단언컨대 150회, 길 잃은 외교안보, 대전환하라,” 『경향신문』, 2017.08.25.

⁴⁴ 김준형, “한·미·중 공조론,” 『경향신문 정동칼럼』, 2017.09.21.

도 불구하고 유관국들이 등가성을 공유하지 않으면서 실현가능성이 줄어들고 있다. 한미 양국 정부는 비핵화를 전제로 한 대북경제지원과 후 체제보장이 여전히 교환조건으로 유효하다고 생각한다. 그러나 북한은 선 비핵화 논의를 거부한다. 게다가 김정은은 한발 더 나아가 자신이 원하는 방식과 순서의 교환을 하지 않을 경우 한반도의 비핵화뿐 아니라 미국이 70년 이래로 공들여온 비확산체제도 흔들 수 있다는 것을 시위하고, 또 다른 한편에서는 ICBM 개발을 통해 미국도 위협하는 국면이다. 시간은 결코 우리 편이 아니다. 협상의 조건은 어려워지고, 북한에게 제공해야 하는 대가는 기하급수적으로 커지고 있다.

구도는 의외로 단순한데, 북한 핵보유를 인정하지 않겠다면 해법은 대화를 통한 해결과 군사적 해결 두 가지 뿐이다. 군사적 해법이 초래할 수많은 위험에 비해 대화는 지난한 과정에도 불구하고 아무래도 위험이 적다는 것은 상식이자 당위다. 동북아 군비경쟁과 안보딜레마로 인한 한반도의 전략적 환경이 급격하게 변하고 있는 것도 외교적 해결을 어렵게 만든다. 그러나 어려운 상황은 역설적으로 평화에 대한 절박함을 더욱 요구한다. 미국도 북한도, 그리고 중국도 아닌 한국판 교환매트릭스를 마련하고 대화국면을 주도할 필요성이 이 지점에서 발생한다.

우선 교환의 등가성에 대한 인식불일치가 커지고 있는 비핵화-평화체제 교환매트릭스에 대한 경직된 사고를 버릴 필요가 있다. 우선 실현가능성을 살려내기 위해 서라도 선행론은 버리고, 일단 낮은 단계의 교환매트릭스를 마련하는 것이 바람직하다. 예를 들면 북한의 핵미사일 실험 유예-한미군사훈련 축소(또는 연기)와 핵동결-평화협정 체결을 위한 회담 시작 등을 병행 추진하는 것이다. 북한도 2015년 초부터 이런 낮은 단계의 교환을 꾸준히 제안하고 있다.⁴⁵ 훼손된 남북의 군사적 신뢰를 우선적으로 복원하고, 북핵이나 NLL(Northern Limit Line, 북방한계선), 주한미군 같은 민감한 사안들을 우회하고 낮은 수준의 교환을 통한 군비통제를 진행하는 것도 한 방법이다. 이러한 신뢰구축을 상당기간 진행 한 후에 시기와 교환조건이 상호신뢰에 의해 구체적으로 협의가 가능하고 상호수용이 가능한 한 시점이 오면 한꺼번에 패키지로 해결하는 방안이 현실적이다.⁴⁶

⁴⁵ 북한은 2015년 1월 9일에 한미가 합동훈련을 잠정적으로 연기한다면, 북한 역시 핵실험을 유예할 수 있다고 제안했는데, 한미 양국은 늘 그렇듯이 앞뒤를 따져볼 생각도 하지 않고 북한의 진정성 없는 기만책으로 취급하고 제안 즉시 거부해버렸다. 북한은 이 제안이 거부된 이후에 한발 더 나아가 핵실험뿐 아니라 위성발사, 핵물질 생산도 유예하겠다고 했다. 한미 양국에 원하는 것도 군사훈련의 완전한 폐지가 아닌 규모만 축소해줄 것을 요구했다. "US: No Sign Yet North Korea Serious on Nuke Talks," *Associated Press*, February 4, 2015.

북핵문제가 남북관계는 물론 동북아국제관계에서 가지는 중요성에는 의문의 여지가 없다. 그럼에도 불구하고 복잡한 매듭처럼 꼬인 한반도의 문제를 핵문제에만 집착해서 그 줄을 당기면 오히려 더욱 조여지고 헝클어질 수 있다는 것을 지난 25년 동안 경험했다.⁴⁷ 그런 면에서 북한이 7차 당대회 이후 요구하는 재래식 무기 군축 회담도 거부하지 말고 수용하는 것이 바람직하다. 북한 역시 핵경제 병진노선을 끝까지 밀고나가는 것이 쉽지 않을 것이다. 핵무기 보유를 통해 국방비를 줄이는 측면이 있겠지만 북한의 근본적인 경제역량이 있는 자원을 효율적으로 배분할 수 있는 상황이 아니라 절대적으로 부족한 자원을 동원해야 하고, 그러려면 국제사회의 투자가 필수적이다. 국제사회의 지속적인 제재국면에서 당분간은 소위 자력갱생에 의해 버틸 수 있을지 모르지만, 시간이 갈수록 어려워질 수밖에 없다. 결국 협상테이블에 나올 동기는 있다.

비핵화 원칙을 버릴 필요도 없고 제재를 해제할 필요도 없다. 다만 북핵문제를 해결하기 위해 경제적 지원만으로는 북한 핵문제를 진전시킬 수 없다는 것은 명확하다. 핵무기가 없더라도 체제의 안보가 보장된다고 확신하기까지 북한은 핵을 포기하지 않을 것이다. 결국 비핵·평화의 길이 가능해지려면 경제지원을 포함해서 북한체제에 대한 안보인센티브를 제공해야만 하는 이유다. 그리고 그 교환매트릭스는 바로 9·19 공동성명 모델이다. 비핵화 선행론을 강력하게 주장하는 미국과, 대미 핵군축 협상을 요구하는 북한이 공히 연성안보교환으로 돌아가는 것이 결코 쉽지 않을 것이지만, 앞에서 제시했던 3가지 변곡점 그림에서 한미와 북한이 중간에서 타협하는 중간지점으로서의 9·19공동성명 교환이 목표가 될 수 있다.

2015년 10월 초에 리수용 북한 외무상은 북미평화협정을 6자회담의 재개조건으로 내세웠던 것에 주목할 필요가 있다.⁴⁸ 물론 북한당국이 연성안보균형을 최종 목표로 받아들이는 것이라기보다 경성안보를 이루기 위한 중간단계로서 추진할 의도가 있음을 보여주는 행보였지만, 문재인 정부는 바로 이를 활용할 필요가 있다. 즉 비핵화를 목표로 하되 대화의 문턱을 낮추는 유연성을 발휘해야 한다. 북한이 비록 평화협정체결을 6자회담 재개의 조건으로 내세우지만 우리는 그것을 6자회

⁴⁶ 조성렬, “한반도 문제의 해결과 3단계 평화론: 적극적 평화론을 중심으로,” 『동북아연구』, 제30권 1호 (2015), p. 41.

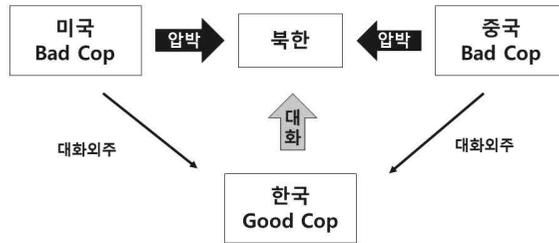
⁴⁷ 홍석률, 『분단의 히스테리: 공개문서로 보는 미중관계와 한반도』 (서울: 창비출판사, 2012), pp. 38~39.

⁴⁸ Doug Bandow, “North Korea Wants to Talk Peace Treaty: U.S. Should Propose a Time and Place,” *National Interest*, December 3, 2015.

답에서 논의하도록 설득해야 할 것이다. 일단 협상의 테이블이 마련되면 모든 것을 테이블에 올려놓을 수 있다. 그리고 평화협정은 조건이 아닌 북한 비핵화 또는 핵포기의 대가가 되도록 유도해야 한다.

물론 쉽지 않고 오랜 시간이 걸릴 가능성이 많다. 한국의 노력만으로 어렵고 북한의 호응을 이끌어내야 한다. 주변 4국의 동의와 협력을 이끌어내는 일도 쉽지 않을 것이며, 나빠진 국내의 대북여론을 설득하는 일도 결코 만만하지 않다. 특히 당분간 북한이 이미 소유한 핵무기를 머리에 이고 살아야할지도 모른다는 면에서 더욱 그렇다. 그러나 “더 많이 소유하지 말고, 더 발전되지 말고, 수출하지 말게 하자(No more, No better, No export)”는 기존의 3 No 제안에서 불사용(no use)을 보태어 4 No를 주장하고 있는 해커박사의 제안처럼, 핵을 사용하지 못하게 하는 제동장치를 마련함으로써 극복해야 한다.⁴⁹ 대화를 시작해도 제재를 멈출 필요가 없으며, 제재를 북한의 태도에 따라 탄력적으로 운영함으로써 협상에 대한 강력한 지렛대로 이용한다면 효과를 볼 수 있을 것이다.

〈그림 3〉 한·미·중 역할 분담(division of labor)



출처: 저자 작성

현재의 북핵문제가 품고 있는 가장 큰 어려움은 한국이 가장 큰 피해자이면서도 해결할 수 있는 레버리지는 가장 적다는 것이다. 북한이 남한을 상대하지 않는 이유가 자신들이 원하는 대북적대시 정책 철회, 즉 체제안보 보장을 우리가 할 수 없다는 근본적 한계를 가지고 있기 때문이다. 그리고 북한이 가장 아파할 채찍은 중국이 가지고 있다. 그렇다면 우리가 주도권을 가지기 위해 미국과 중국의 힘을 이용하는 수밖에 없다. 이 말은 한·미·중 공조 또는 분업적 협력이 작동할 때 문제 해결에 이를

⁴⁹ “Former US Secretary of Defense Favors “Three Nos” on North Korean Nukes [Interview], *Hankyoreh*, October 3, 2016; 세종연구소-스탠포드 아태연구소 제17차 한미 서부전략포럼 (세종연구소, 2017.06.29.).

수 있다는 뜻이다. <그림 3>과 같이 미국과 중국이 소위 ‘나쁜 경찰(bad cop)’의 역할을 맡고, 한국은 ‘착한 경찰(good cop)’로서 북한이 피할 수 있는 대화의 유일 창구가 되는 것이다. 이렇게 되려면 미국과 중국이 한국에게 전적인 대화의 외주를 해야 한다. 결국 미국의 최대의 압박 노선을 어떻게 설득하느냐가 관건이 될 수밖에 없다. 지금처럼 압박에 대한 공조만 강조하는 것에서 탈피해서 협상전략에 대한 공조를 강화해야 한다. 미국이 한국에게 대화 주도권에 힘을 실어준다면, 대화를 통한 북핵문제 해결을 일관되게 주장해온 중국은 어렵지 않게 동의할 것이다.

문재인 정부가 지향하는 목표는 한마디로 한반도의 평화와 번영이다. 진짜 안보를 추구하고, 평화를 통한 국익확보, 평화를 통한 민생, 그리고 평화를 통한 공동번영을 추구한다. 이는 안보를 통한 평화보다 평화를 통한 안보가 훨씬 낫다는 세계적인 평화학자 요한 갈통의 명언과 그대로 일치한다. 그러기 위해서는 우리 주도의 자강 외교를 통해 평화주도국가로 발돋움해야 한다. 평화담론으로 안보포폴리즘과 안보딜레마를 극복하고, 남북관계의 적극적 개선을 통해 긴장을 해소하고 지정학 부활을 극복함으로써 운신의 폭을 확대하고, 대외역량을 강화해야 할 것이다.

■ 제출: 10월 30일 ■ 심사: 11월 14일 ■ 채택: 11월 24일

참고문헌

1. 단행본

- 국정기획자문위원회. 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』. 서울: 진한엠엔비, 2017.
 서훈. 『북한의 선군외교』. 서울: 명인출판사, 2008.
 홍석률. 『분단의 히스테리: 공개문서로 보는 미중관계와 한반도』. 서울: 창비출판사, 2012.

2. 논문

- 김흥규. “21세기 변화중의 미중관계와 북핵문제.” 『한국과 국제정치』. 제27권 1호, 2011.
 이종석 외. “북한 노동당 제7차대회 평가와 북한 정세 전망.” 세종연구소 정책브리핑 no. 2016-12, 2016.
 이희옥. “북·중 관계의 새로운 발전.” 『동아시아 브리프』. 제5집 2호, 2010.
 조성렬. “문재인 정부 대북정책의 과제와 전망: 한반도 비핵화와 평화체제의 비전을 중심으로.” 『통일정책연구』. 제26권 1호, 2017.

- _____. “북핵 외교적 해법의 실패와 시사점: 6자회담 재평가와 재개논의를 중심으로.” 『국제관계연구』. 제19권 2호, 2014.
- _____. “한반도 문제의 해결과 3단계 평화론: 적극적 평화론을 중심으로.” 『동북아연구』. 제30권 1호, 2015.

Cossa, Ralph A. “U.S. Northeast Asia Policy: Revitalizing Alliances and Preserving Peace on the Peninsula.” 『전략연구』. 통권 49호, 2010.

3. 기타자료

- 『경향신문』.
『서울경제』.
『연합뉴스』.
『중앙일보』.
『한겨레신문』.
- 『조선중앙통신』.
『로동신문』.

Asahi Shimbun.
Associated Press.
Business Insider.
Financial Express.
Hankyoreh.
National Interest.
New York Times.
Telegraph.
The Diplomat.
The Washington Post.
VOA News.
Wall Street Journal.
Xinhua.

- 세종연구소-스탠포드 아태연구소 제17차 한미서부전략포럼. 세종연구소. 2017.06.29.
전봉근 박사와 토론 (2017.10.20.).
- Kim, Joon-hyung. “A South Korean Perspective.” The Asan Forum National Commentaries. October 26, 2017.
- Susan A. Thornton. “Briefing on the Situation on the Korean Peninsula.” U.S. Department of State. April 17, 2017.
- US Department of State. “Remarks of Secretary of State John Kerry and Chinese

Foreign Minister Wang Yi.” Washington, DC, February 23, 2016.
Witt, Joel S. and Sun Young Ahn, “North Korea’s Nuclear Futures: Technology
and Strategy.” US-Korea Institute at SAIS. February, 2015.

Abstract

The Road to the Nuclear-free Peaceful Korean Peninsula: *The Efficacy of the Denuclearization-Peace treaty Trade Matrix*

Joon Hyung Kim

A quarter century has passed since the first North Korean nuclear crisis. As the six-party talks is deadlocked, Seoul and Washington have persisted on a hard-line approach maintaining pressure over North Korea's continuous bolstering of nuclear arms. The UN Security Council resolution 2375, the 9th UN sanction against the North is reportedly its strongest ever, but the chances of a forced surrender or a voluntary abandonment seems unlikely. The cold fact is that Pyongyang is just one step before the completion of its nuclear arsenal.

Amid this backdrop, a denuclearization-peace treaty trade matrix as a negotiating method has resurfaced. Pyongyang proposed the idea in late 2015, and China also supports the matrix. The notion of exchanging denuclearization for a peace treaty is not a totally new idea. It was a part of an agreement in the September 19 Joint Statement in 2005. While South Korea, the US and Japan have warranted denuclearization as a precondition for a peace treaty, but, North Korea made clear that it won't give up its nuclear program. Pyongyang will not accept not only the 'denuclearization-first policy' pushed by the US and South Korea but also China's 'simultaneous approach' policy.

A denuclearization-peace treaty matrix, despite much frustration and large contention, appears only a feasible option at this moment. To make it feasible, Seoul needs to persuade Washington to work with Beijing on Pyongyang, because there can be no meaningful progress without China's help. Moreover, China cannot do it alone despite all the demands from other countries. A combination tactic of simultaneous application of pressure and engagement should be adopted by utilizing the trilateral cooperation of the US, China, and South Korea.

In seeking US-China-South Korea trilateral framework for resolving the North Korean problem, maintaining the division of labor would be critical. While the US and China maximize pressures, they should outsource the task of initiating dialogues to South Korea. Thus far, the US has mostly used the stick even if it has the best carrots that North Korea wants, and China has

provided carrots even if it has the most effective stick that can thoroughly discipline North Korea. Now is the time for Washington and Beijing to return to combining their strengths, and Seoul can work as a mediator to draw cooperation from both countries to maximize efficacy and peace.

Key Words: Moon Jae-in government, Peace treaty, Denuclearization of North Korea, North-South Korean relations, North Korean nuclear development.

