

2010 평화재단 창립6주년 기념 심포지엄

북핵문제 해결을 위한 새로운 접근법

- 「포괄적 안보교환」을 제안한다 -

Comprehensive Security Exchange:

A New Approach for Resolving the North Korean Nuclear Issues

일 시 2010년 11월 16일(화) 14:00-18:00

장 소 프레스센터 20층 국제회의장

주 최 평화재단

● 프로그램 ●

14:00	개 회	
14:02	평화재단 활동보고	
14:07	인사말	법륜스님 평화재단 이사장
14:17	축 사	정의화 국회 부의장
14:22	사 회	곽태환 전 통일연구원 원장
14:25	기조발제	윤여준 평화재단 평화연구원 원장
14:40	북핵문제 해결을 위한 새로운 접근법	
	발 표 1	북핵문제의 기존 해법 평가와 향후 과제 김학린 단국대학교 경영대학원 초빙교수
	발 표 2	포괄적 안보교환의 필요성과 추진방향 조성렬 국가안보전략연구소 책임연구위원
15:30	토 론	서주석 한국국방연구원 책임연구위원 유호열 고려대학교 북한학과 교수 금철영 KBS 보도본부 탐사제작부 기자
16:00	질의응답	
16:30	휴 식	
16:50	전체토론	
17:45	닫는말	법륜스님 평화재단 이사장
18:00	폐 회	

2010 평화재단 창립6주년 기념 심포지엄
북핵문제 해결을 위한 새로운 접근법 - 「포괄적 안보교환」을 제안한다 -

Comprehensive Security Exchange:

A New Approach for Resolving the North Korean Nuclear Issues

폐년날 2010년 11월 16일

폐년곳 재단법인 평화재단 평화연구원

주 소 서울시 서초구 서초3동 1593-7호 서초이오빌 빌딩 2층 (우 137-876)

전 화 02-6925-0521

전 송 02-581-4077

staff@peacefoundation.or.kr

www.peacefoundation.or.kr

윤여준 평화재단 평화연구원 원장



약 력

현 평화재단 평화연구원 원장

한국지방발전연구원 원장

전 여의도 연구소 소장

16대 국회의원

환경부 장관



금강산총격 사건을 계기로 경색되기 시작한 남북관계가 천안함 사태로 미국과 중국까지 끌어들이는 진영 간 대결로 발전하면서 악화일로를 걷고 있습니다. 이러한 가운데 한반도의 평화와 안정을 위해 반드시 해결해야 할 중대한 과제임에도 한동안 잊혀진 이슈가 있습니다. 바로 북한의 핵 문제입니다.

북핵문제가 해결되지 않는다면 남북한의 적대적 관계가 지속될 수밖에 없고 진정한 의미의 한반도 평화는 불가능합니다. 또한 민족의 염원인 통일도 요원해질 수밖에 없습니다. 그런 의미에서 북핵문제의 해결은 대북정책 가운데 무엇보다 우선시되어야 할 정책입니다.

이명박 정부는 북핵문제의 우선해결이라는 정책목표를 세워놓았습니다. 하지만, 금강산관광객 사망, 개성공단 입출입 제한, 천안함 사태 등 남북관계에서 다른 현안이 발생하면 정작 중요한 북핵문제를 뒤로 미뤄놓고 있는 것이 실정입니다. 지금부터라도 북핵문제를 정면에서 다루어야 할 것입니다.

하지만 북핵문제의 해결이 결코 쉬운 과제는 아닙니다. 북한은 남북 간 안보수단의 비대칭성을 구실로 핵을 개발했다고 볼 수 있습니다. 그렇기 때문에 북한이 경제난에

도 불구하고 장기간에 걸쳐 개발한 핵을 쉽사리 포기하려 하지 않을 것입니다. 무엇보다 북한이 핵무기 보유를 기정사실화하려는 상황에서 북핵문제의 완전한 해결까지 수많은 난관을 극복해야 할 것입니다.

이번에 평화재단에서는 앞으로 우리가 북핵문제를 해결하기 위해 어떻게 해야 할지 여러 대안을 검토해보고, 새로운 접근법을 모색해보는 자리를 마련했습니다. 아무쪼록 심포지엄에 참가해주셔서 북핵문제 해결을 위해 많은 고민을 함께 해보는 시간을 가졌으면 합니다. 감사합니다. P

● 사회자·발표자·토론자 약력 ●

*발표순서에 따라 실습니다



사회 곽태환

현 미국 이스턴 켄터키 대학교 명예교수
(사) 동북아 공동체연구회 수석부회장
LA 통일전략연구협의회 회장
전 통일연구원 원장



발표 김학린

현 단국대학교 경영대학원 초빙교수
단국대학교 분쟁해결연구센터 상임연구위원
한국갈등해결센터 이사
전 서울대학교 사회과학연구원 선임연구원



발표 조성렬

현 국가안전전략연구소 책임연구위원
한국정치학회 이사
국방부 정책자문위원
전 청와대 안보정책실 정책자문위원
국가안전전략연구소 기획실장, 국제안보연구실장



● 사회자·발표자·토론자 약력 ●



토론 서주석

- 현 한국국방연구원 책임연구위원
북한대학원대학교 겸임교수
- 전 전 대통령비서실 안보정책수석비서관
국가안전보장회의사무처 전략기획실 실장
한국국방연구원 북한군사연구팀장



토론 유호열

- 현 고려대학교 북한학과 교수
대통령 외교안보수석실 자문위원
통일부 정책자문위원
- 전 고려대학교 행정대학원 원장
북한연구학회 회장



토론 금철영

- 현 KBS 보도본부 탐사제작부 기자
_북핵 6자회담 9차례 현장 취재 등 통일·외교·안보분야 취재
- 제8회 관훈클럽 최병우 기자 기념 국제보도상
- 제4회 삼성언론상
- 제24회 이달의 방송기자상

2010 평화재단 창립6주년 기념 심포지엄

북핵문제 해결을 위한 새로운 접근법

— 「포괄적 안보교환」을 제안한다 —

Comprehensive Security Exchange:
A New Approach for Resolving the North Korean Nuclear Issues



G2시대, 한반도는 어디로 갈 것인가

윤여준 평화재단 평화연구원 원장

미국이 한국의 민주주의와 시장경제의 모델이었고, 미국의 국익이면 자동적으로 우리에게도 국익이라고 생각하던 때가 있었습니다. 그 시절을 사는 동안 우리는 미국의 눈으로 세계를 바라보았고 미국의 지원 아래 고도성장을 이루었습니다. 그때 우리는 미국으로부터 안보우산과 시장을 제공받고 일본의 자본과 기술을 받아들여 풍족한 경제성장을 이룰 수 있었습니다. 그때는 세계가 사회주의진영과 자유주의진영으로 양분되어 체제경쟁과 패권다툼을 하던 냉전시대로 한반도는 미국, 일본, 한국의 자유주의진영과 러시아, 중국, 북한의 사회주의진영이 맞부딪치던 공간이었습니다.

이제 세상이 많이 바뀌었습니다. 동서냉전이 끝난 지 이미 20년이 지났고 세계는 하나의 생활권으로 묶여 살아가고 있습니다. 냉전의 한 축이 무너져 북방삼각을 이루던 중국이나 러시아와 한국이 수교를 한 지도 20년이 다 되어갑니다. 한국과 중국의 교역액은 이미 미국, 일본의 교역액을 합한 것보다 더 많습니다. 하지만 냉전의 다른 축인 미국과 일본, 한국은 여전히 북한과 적대관계를 유지하고 있습니다. 특히 남북한은 해방둥이가 머리 희끗한 노인이 된 65년의 세월 동안 아직도 분단된 상태로 갈등관계를 유지하고 있습니다.

G2시대의 한미관계, 한중관계

냉전질서가 무너진 후 한동안 세계 유일 패권국가의 자리를 지켜오고 있는 미국은 아프간전쟁과 이라크전쟁의 수렁에 빠진 채 2008년의 월스트리트발 금융위기 이후 쇠

락해가는 모습을 보여주고 있습니다. 미국의 저명한 언론인 파리드 자카리아(Fareed Zakaria)는 이러한 현상이 ‘미국의 쇠락’이 아니라 ‘나머지 국가들의 부상’에 기인한다고 평가했습니다만, 이번 G20 서울정상회의가 보여주듯이 미국의 영향력은 눈에 띄게 약화되고 있습니다. 반면, ‘세계의 공장’으로 떠오른 중국은 놀랄 정도의 빠른 속도로 부상하고 있습니다. 이제 중국은 50여 년간 그 자리를 지켜오던 일본을 제치고 세계 제2의 경제강국이 되었습니다. 이룸하여 G2시대가 개막된 것입니다.

오늘날 한국은 미국과 전통적인 한반도방위동맹을 넘어 21세기형 글로벌 전략동맹으로 발전해 나가고 있습니다. 미국은 한국전쟁에서 우리를 도와 대한민국을 지키는 데 크게 일조했으며, 냉전시대에는 우리에게 든든한 안보우산을 제공해 주었습니다. 뿐만 아니라 미국은 각종 원조와 시장 제공으로 오늘날 한국경제가 있게 하는 데 큰 힘이 되어 주었습니다. 때로는 독재정권 지원, 파병 요청 등 부작용과 마찰도 없지 않았지만, 굴곡의 시간들을 지나며 한미관계는 한층 더 성숙해 가고 있습니다.

지금 한국은 중국과는 전략적 협력동반자관계를 맺고 있습니다. 냉전시대의 한 축이었던 러시아는 세계 7~8위의 경제력을 가진 국가였지만, 새롭게 미국의 대립축으로 부상한 중국은 이미 세계 2위의 경제력을 가진 국가입니다. 2020년 무렵이면 중국이 미국을 따라잡아 세계 1위의 경제강국이 될 것이라는 전망도 있습니다. 최근 중국은 대외전략을 ‘도광양회(韜光養晦)’의 원칙하에 ‘조용히 힘을 기르던’ 때에서 ‘할 일은 한다’는 ‘유소작위(有所作爲)’를 넘어, 최근에는 ‘판을 깨지 않으면서 싸워나간다’는 ‘투이불파(鬪而不破)’의 원칙으로 변화시키며 당면한 국제현안에 적극적으로 대처하는 모습입니다.

지금 미국이 아시아로 돌아오고 있습니다. 이라크, 아프간에 쏟았던 미국의 군사력, 외교력이 다시 아시아에 집중되고 있습니다. 세계경제위기를 해결하는 과정에서 위안화 절상문제, 중국의 인권문제, 남중국해의 영유권 문제, 동중국해를 둘러싼 중일 영유권 갈등의 조어도 문제(일본명 센카쿠열도·중국명 댜오위다오) 등 매 현안마다 미국과 중국이 갈등을 빚고 있는 상황입니다. 미국은 아시아태평양 지역에서 확장하는 중국의 영향력을 차단하기 위해 ASEAN과의 협력을 강화하며, 한국, 일본, 호주를 축으로 하는 대(對)중국 포위전략을 그리고 있습니다.

현재와 같은 미국과 중국의 대립과 갈등은 과거 미·소 간의 ‘제로섬 게임’이 아니라 ‘협력과 갈등’이 공존하는 게임입니다. 미국과 중국이 협력국면에 있을 때는 상대적으로 우리에게 별다른 고민을 던져주지 않았지만 미·중 간의 갈등국면이 전개될

때는 우리가 양자택일의 기로에 놓이게 될 수도 있습니다. 특히 여전히 냉전지대로 남아있는 '한반도문제'에서 미·중의 갈등과 대립은 우리 민족에게 구조적인 딜레마로 작용할 수도 있습니다.

미·중 관계에서 '협력과 갈등'이 혼재하는 가운데, 당분간 아시아태평양 지역에서는 갈등적인 측면이 크게 부각될 것으로 전망됩니다. 가장 극명한 사례가 지난 3월 26일에 발생한 천안함 침몰 사건을 둘러싼 미국과 중국의 대응입니다. 사태의 해결과정에서 미국과 일본, 한국이 한 축으로, 중국과 러시아, 북한이 다른 한 축으로 대립하는 듯한 모습은 새로운 냉전질서가 도래하는 것이 아닌가 하는 우려를 낳기도 했습니다.

이와 같은 미·중 관계의 변화는 한미관계와 한중관계의 설정에 구조적인 딜레마를 안겨주고 있습니다. 이러한 미·중 갈등이 지속된다면 북한문제, 북핵문제의 해결에서 미·중 협력국면에서 보여주었던 것과는 다른 접근을 필요로 할 것입니다.

중국은 북핵문제 해결을 위한 6자회담의 의장국으로서, 북한과 협상을 하고 조절할 수 있는 나라로 미국과 한국의 중요한 파트너 역할을 해왔습니다. 그러나 2차 북핵실험 이후 중국의 한반도전략은 비핵화보다는 안정화를 더 우선하고 있는 것 같습니다. 중국은 작년 7월 이후 한반도안정화 정책을 통해 포괄적인 북한문제에 대한 접근전략으로 방향을 선회하고, 북한과의 협력을 강화하는 모습을 보여왔습니다. 최근 천안함 사건 해결 과정은 변화된 중국의 태도를 단적으로 보여준 것이라고 하겠습니다.

G2시대의 남북관계와 북핵문제

한편, 북한은 2009년 말 시행된 화폐교환조치의 실패로 여전히 경제난에서 헤어나지 못하고 있는 실정입니다. 이제 북한은 어려운 식량난과 경제난을 해결하기 위한 방법으로 남북 간의 협력보다는 중국과의 협력을 더욱 강화하는 모습을 보이고 있습니다. 또한 6자회담의 장기 공전, 천안함 사건과 동해에서의 한미 합동군사훈련 등 한반도 정세의 긴장이 고조되면서 중국과의 관계를 더욱 긴밀히 해가고 있습니다. 그런 가운데 최근에는 3대 세습을 통한 후계체제를 공식화하고 있습니다. 이례적으로 올해 두 차례나 북·중 정상회담이 있었습니다. 북·중 정상회담에서 "전략적 소통 강화, 내정 문제의 의사소통"을 강조한 것으로 보아 이제까지 주체를 내걸었던 북한이 중국과 새로운 관계설정을 하고 있는 듯합니다.

미·중 간의 세력균형, 혹은 갈등의 대결구조에서 북한의 핵문제는 새로운 차원으로 접어들고 있습니다. 미국과 중국이 새로운 질서재편 과정에서 우위를 차지하기 위해 한반도문제를 적극 활용하려 하고 있습니다. 지금 중국은 미국과 협조하여 북한을 압박해 북핵문제를 풀려 하기보다 북한안정화를 내세워 북·중 관계를 한층 강화하는 쪽으로 가고 있습니다. 그러다 보니 북핵문제의 우선해결을 내세운 우리 정부의 대북 정책인 '비핵·개방·3000'과 '그랜드바겐' 구상이 한발짝도 앞으로 나가지 못하고 있는 상황입니다.

북한을 다룰 수 있는 지렛대가 없는 상태에서, 중국의 협력에 의존해 북핵문제를 관리하던 우리의 북핵전략은 커다란 차질을 빚게 되었습니다. 미·중 관계의 갈등국면 지속과 중국의 대(對)한반도 정책변화는 우리 정부의 북핵정책을 난감한 상태로 빠뜨렸습니다. 현 정부의 한미동맹 일변도정책은 오히려 상황을 더욱 어렵게 만들었습니다. 이를 두고 중국의 한 관영매체는 “한국이 경제적으로 중국의 급행열차에 올라타려고 하지만, 군사적으로는 미국에 의존해 중국을 견제하려는 ‘전략분열증세’를 보이고 있다”고 비판한 바 있습니다.

당분간 미국과 중국은 동북아시아 지역에서 협조와 함께 경쟁을 지속할 것이라고 봅니다. 때로는 경쟁과 갈등을, 때로는 협력을 할 것입니다. 북핵문제 해결을 위해서라도 중국과 관계를 잘 풀어나가는 것은 우리에게 매우 중요한 일입니다. 최근 일련의 한국정부의 대중국 정책은 상당한 우려를 낳고 있습니다. 북핵문제를 비롯하여 천안함 문제를 풀어나가는 과정에서 미국 일변도의 외교전략은 중국을 포위하려는 미국의 대중국전략에 한국이 공격수로 나서는 게 아닌가 하는 오해를 사기 십상입니다. 지금 우리는 미·중 양대 강대국 사이에서 어떻게 관계를 설정하는 것이 우리의 국익을 위해서 좋은 일인지, 어떻게 접근하는 것이 북핵문제의 평화적 해결을 위하고, 한반도의 평화와 통일을 달성할 수 있는 길인지에 대해 깊은 고민을 해야 할 때입니다.

이제 우리는 새로운 동북아시아의 질서를 협력과 공존의 지역질서로 만들어나아가야 합니다. 그것은 동아시아의 안정뿐만 아니라 한반도의 평화를 위해 필요한 일입니다. 북핵문제는 새로운 동아시아의 안정과 한반도 평화를 추구하는 과정에서 우리의 국가 이익과 민족의 이익을 지켜나갈 수 있는 핵심적인 사안입니다. 북핵문제를 포함해서 북핵문제를 어떻게 해결할지에 대한 포괄적이고 통일대비적인 접근이 필요합니다.

우리는 전통적인 우방국가인 미국과 긴밀한 관계를 유지하면서도 중국과의 우호관

계를 돈독하게 하여 우리의 국가이익을 현재뿐만 아니라 미래까지도 안전하게 보장받도록 해야 합니다. 미·중 간의 세력균형 속에서 우리 외교가 중심을 잡지 못한다면 우리 국익에 맞는 국가의 진로를 찾지 못하고, 오히려 주변 강대국의 대립구조 안에서 끌려 다닐 수밖에 없을지도 모릅니다. 미·중 간의 전략적 타협에 의한 협력구조 (Concert of Powers)도 역시 우리 국가 이익과 무관한 방향으로 흘러갈 위험성이 높다는 점을 잊어서는 안 됩니다.

지금 G20 서울정상회의가 끝나고, 이제부터는 북핵문제가 핵심적인 외교현안으로 떠오를 것으로 보입니다. 그동안 경험했듯이 북핵문제는 일시에 해결될 수 있는 일이 아닙니다. 그렇다고 방치한다면 오히려 사태를 더욱 악화시킬 수 있습니다. 분단을 고착화하는 한반도의 평화가 아니라 민족의 통일을 위한 쪽으로, 북핵문제를 해결하는 것이 바로 우리의 몫입니다. 주민들이 굶주리고 있어 당장의 경제적 지원과 체제 보장을 위해 중국으로 경도되고 있는 북한을 타한다고 이 일이 해결될 수는 없습니다. 우리가 중심을 잡고 북핵문제를 풀어나가는 과정에서 미국과 중국이 갈등하는 것이 아니라 협력하도록 이끌어야 합니다. 하지만 지금은 여건이 좋지 않습니다. 그렇다고 포기할 수도 없습니다.

예전과 달라진 새로운 G2시대에 북핵문제의 해법은 무엇일까요? 이 문제는 앞으로 발표하실 두 분의 전문가들이 변화된 시대 속에서 우리의 고민이 녹아있는 (재)평화재단 평화연구원의 대안을 제시해 줄 것입니다. 부족한 면이 많겠지만, 한반도의 평화와 통일을 지향하면서 북핵문제를 풀어나가고자 하는 우리 전문가들의 노력의 한 결과이니 귀담아 들어주시고 부족한 것이 있으면 비판해주시고 보충해주시길 바랍니다. 한번 더 이 자리에 계신 여러분들께서 많은 조언을 해 주시기를 부탁드립니다. 감사합니다. P

Peace Foundation 6th Anniversary
Symposium 2010

북핵문제 해결을 위한 새로운 접근법

— 「포괄적 안보교환」을 제안한다 —

Comprehensive Security Exchange:
A New Approach for Resolving the North Korean Nuclear Issues

평화재단 평화연구원 

제1장. 한반도문제, 무엇부터 풀어야 하나?

제2장. 기존 북핵 접근법의 평가: 「안보-경제 교환」 비판

1. 북한의 핵전략과 안보딜레마
2. 한국정부의 북핵 접근전략
3. 미국과 중국의 북핵 접근전략

제3장. 새로운 북핵 접근법의 모색

1. 기존 접근법의 한계와 「안보-안보 교환」 접근법
2. 「안보-안보 교환」에 따른 정책대안들
3. 대안으로서의 「포괄적 안보교환」

제4장. 「포괄적 안보교환」의 특징과 추진방향

1. 「포괄적 안보교환」의 제안 배경 및 성립조건
2. 무엇을 교환할 것인가: 북핵과 평화구축의 과제
3. 「포괄적 안보교환」의 4대 추진방향

제5장. 관련 당사국에 대한 정책권고

1. 한국정부에 대한 제언
2. 북한당국에 대한 제언
3. 미국행정부에 대한 제언
4. 중국정부에 대한 제언

머리말

한반도와 동아시아의 안보상황은 점차 한치 앞을 내다보기 어려울 정도로 시계(視界)가 불투명해지고 있다. 동아시아 지역의 군사적 영향력 범위를 놓고 미국과 중국의 세력경쟁이 가속화되고 있다. 2010년 3월 26일에 발생한 천안함 사건에서 비롯된 서해상의 해군력 경쟁, 센카쿠열도를 둘러싼 중국과 일본의 강경한 대처, 그리고 남사군도의 영유권을 둘러싼 중국과 동남아 각국들과의 갈등이 격화되고 있다. 이런 가운데 미국은 중동지역에 쏟았던 군사적, 외교적 역량을 동아시아로 되돌리는 등 본격적인 신질서재편에 시동을 걸고 있다.

한반도에서도 미국과 중국의 세력 각축이 일어나고 있다. 2009년 5월 북한의 2차 핵실험 이후 중국의 대북정책이 기존과 달리 비핵화보다 안정화에 초점을 두는 경향이 나타났으며, 한때 악화됐던 북·중 관계가 경제적으로뿐만 아니라 군사적으로도 한층 밀착하고 있다. 특히 이례적으로 김정일 국방위원장이 한 해에 두 번씩이나 중국을 방문해 정상회담을 갖고 중국이 북한의 3대 세습을 용인하는 가운데, 북한에서는 3세대 지도부로의 권력이양 작업이 본격적으로 이루어지고 있다. 한미관계도 과거와 달리 한 단계 높은 글로벌 차원의 전략동맹으로 발전하고, 한일관계도 안보협력의 중요성을 거론할 정도로 예전에 없이 빠른 속도로 접근하고 있다.

이처럼 한반도 및 동아시아의 세력균형이 변동하고 새로운 질서모색이 이루어지고 있는 상황에서, 최근 북한은 핵무기 보유국임을 공공연하게 주장하고 있다. 하지만 북핵문제를 논의할 6자회담은 2008년 12월 수석대표회담을 끝으로 2년이 다되도록 재개될 조짐조차 보이지 않는다. 2010년의 국제안보상황이 워낙 복잡하기 때문에 상대적으로 북핵문제에 대한 여론의 관심이 무뎠던 것은 사실이다. 하지만 북핵문제는 한반도 긴장고조의 잠재적인 요인으로 자리 잡고 있다.

그동안 각국 정부와 국내외의 전문가들이 다양한 북핵문제의 해법을 내놓았다. 그렇지만 2009년 오바마 행정부의 출범 이래 북한이 제시한 요구수준이 너무 높고, 이에 비해 한국과 미국의 태도는 과거 부시 행정부 때보다도 한층 강하다. 이런 상황이 장기화되자 이제는 전문가 집단 속에서도 북핵문제의 해법에 대해 손을 놓는 사람들이 생겨날 정도이다. 하지만 북핵문제의 해결은 우리에게 단지 국제적 차원의 대량살상무기 확산을 넘어, 한반도의 평화와 안정, 나아가 통일을 이루기 위해 반드시 해결하고 넘어가야 할 절체절명의 과제이다.

(재)평화재단 평화연구원에서는 올 상반기에 북핵문제의 새로운 해법을 모색해 보자는 의견이 제시되어 그동안 ‘평화체제와 통일방안 연구모임’을 중심으로 북핵문제에 관해 다각적인 연구와 토론을 진행해 왔다. 이 보고서는 그동안 이루어진 연구 및 토론 내용, 그리고 하반기부터 조직된 TF팀을 중심으로 이루어진 검토내용들을 토대로 작성된 것이다. 이 보고서는 그동안 (재)평화재단에서 제시됐던 정책대안들을 다듬고 집대성한 데 그친 게 아니라, TF팀 차원에서 새로운 검토작업을 거친 것이다. 무엇보다 과거 청와대와 통일부에서 근무했던 전직 관료들의 경험을 토대로 오류를 최대한 줄이고자 노력하였다.

끝으로, 이 보고서는 토론회에 참석한 연구자들의 개별적인 견해를 모두 반영하고 있는 것은 아니다. 연구자에 따라 이 보고서의 일부 내용에 이견을 보이는 경우도 있었기 때문이다. 그리고 연구진이 소속하고 있는 대학이나 연구기관의 견해를 대표하는 것도 아니다. 하지만 이 보고서는 적어도 (재)평화재단 평화연구원 연구참여자들의 최대공약수를 담은 집단적 토론의 산물이라는 점은 분명히 밝힐 수 있다.

공동의장

- **법륜스님** 이사장 · 평화재단
- **윤여준** 원장 · 평화연구원, 평화교육원

대표집필

- **조성렬** 이사 · 국가안보전략연구소 책임연구위원

평가위원

- **강동호** 연구위원 · 신진보리포트 편집주간
- **고경빈** 연구위원 · 서울사이버대학교 대우교수
- **김학린** 연구위원 · 단국대 경영대학원 초빙교수
- **신태민** 연구위원 · 경희대학교 학부대학 자율전공학과 교수
- **이문기** 연구위원 · 세종대학교 중국학과 교수
- **이승열** 연구위원 · 이화여대 통일학연구원 연구위원
- **이영훈** 연구위원 · 한국은행 금융경제연구원 차장
- **임을출** 연구위원 · 경남대학교 극동문제연구소 연구교수
- **장용석** 연구위원 · 평화문제연구소 연구위원

제1장. 한반도문제, 무엇부터 풀어야 하나?

한반도문제(Korea Questions)의 원점은 남북분단의 극복문제, 즉 통일문제이다. 남북 분단은 식민지 지배, 해방과 정부수립의 과정을 거쳐 시작되었고, 한국전쟁을 거쳐 해방 이후 60여 년이 지난 지금까지도 해결의 기미가 보이지 않는 오래된 숙제이다. 동족상잔의 한국전쟁의 종식도 국제법적으로는 여전히 끝나지 않은 해결과제이다. 지금까지도 종종 남북 간에 군사적 충돌사태가 발생해 사망자가 발생하고 있다.¹⁾ 한반도문제는 남북한의 군비경쟁을 통해 북핵문제로까지 이어졌다.

역대 한국정부는 한반도문제의 해결에 대해 서로 다른 태도와 정책을 취해 왔다. 이승만 정부는 '북진통일', '실지회복'을 내세우며 북한의 실체조차 인정하지 않았다. 박정희 정부는 「6·23선언」을 통해 처음으로 북한의 실체를 인정하고 평화공존을 강조하는 등 '선 건설, 후 통일' 노선을 분명히 하면서 남북한 체제경쟁의 우위를 확보하는 기반을 구축했다.

전두환 정부 때 처음으로 남북정상회담을 북측에 제안하고 '민족화합민주통일방안'을 제시하였다. 또한 이 시기에 남북 간 교류가 활발히 이루어지기도 했으나 남북관계에서 뚜렷한 족적을 남기지는 못했다. 남북관계의 패러다임을 바꾼 것은 상호체제를 인정하고 북한을 선의의 동반자로 규정한 노태우 정부의 「7·7선언」이다. 노태우 정부는 이 선언에 기초해 '한민족공동체 통일방안'을 마련하였고 「남북기본합의서」도 채택하였다. 진정한 의미에서 한반도문제의 해결을 적극 모색하기 시작한 것은 노태우 정부 때부터라고 할 수 있다.

1990년대 들어와 새로운 한반도문제로 등장한 것이 바로 북핵문제이다. 북한은 지난 1980년대 말부터 20여 년에 걸쳐 비밀리에 핵무기 프로그램을 운영해 왔으며, 마침내 2006년 10월 9일과 2009년 5월 25일 두 차례에 걸쳐 핵실험을 단행하면서 핵보유국의 의지를 드러내고 있다. 북핵문제는 20세기 이후 한반도문제가 국제화되어 가는 과정 속에서, 한반도문제의 연장선에서 나타난 새로운 도전 중의 하나이다. 그런 점에서 북

1) 1961년부터 2010년 8월까지 한반도에서 모두 1436회의 군사적 충돌이 발생해 남북한과 미군 1554명이 사망하고 1161명이 부상한 것으로 집계됐다. Paul B. Stares, *Military Escalation in Korea*, Contingency Planning Memorandum No. 10, CFR, November 2010, p. 10.

핵문제는 비록 21세기에 출현했지만, 본질상 냉전의 산물인 것이다.

그렇다면 1차 북핵 위기 이후 과연 한국정부는 △북핵문제의 해결과 △전쟁종식, △분단극복 등 한반도문제의 해결을 위해 얼마나 노력해 왔는가? “어느 동맹국도 민족보다 더 나올 수 없다”는 대통령 취임사로 출발한 김영삼 정부는 1차 북핵 위기로 모든 남북대화가 중단된 상황에서 북·미 양자가 합의한 「제네바 기본합의」에 따라 경수로 건설비용 46억 달러 가운데 30억 달러를 부담하게 되는 ‘통미봉남(通美封南)’의 좌절을 겪었다.

김대중 정부 때는 「제네바 기본합의」가 준수되면서 북핵문제가 수면 아래에 들어가 있었다. 김대중 정부는 ‘사실상의 통일’을 내세우며 민족공동체 통일방안의 제1단계인 화해·협력을 통해 한반도 평화체제 구축을 추진하였다. 특히 김대중 정부는 역사적인 남북정상회담을 개최하면서 통일의 기반을 닦았다. ‘6·15공동선언’에서는 남북한 최초로 통일방안에 대한 공감대를 이루기도 하였다.

2차 북핵 위기 직후에 등장한 노무현 정부는 주변국들과 협력하여 동북아 및 한반도 평화체제 구축을 통한 대북 안보 제공으로 북핵문제를 해결하고자 하였다. 하지만 북핵문제의 진전이 제때 이루어지지 못하면서 한반도 평화체제 구축작업도 늦어지게 되었다. 임기 말에 노무현 정부는 북핵폐기와 평화체제 구축의 출발점으로 남·북·미·중 4자 정상들의 ‘종전선언’을 추진했으나 결실을 얻기에는 시간적 여유가 없었다.

이명박 정부는 출범 초기부터 북핵의 우선해결을 대북정책의 대원칙으로 내걸었다. 하지만 이러한 원칙의 강조에도 불구하고, 금강산관광객 사망사건, 개성공단 재계약 소동, 천안함 사건 등 돌발사태에 휘말려 북핵문제의 진전은 물론 남북관계도 제대로 관리되지 못했다. 2010년 8·15 경축사에서 ‘통일대비’라는 남북관계의 실패러다임이 제시됐으나, 정작 그 이전에 해결해야 할 북핵문제와 평화정착 문제는 실종되었다. 한반도문제 해결의 우선순위를 바로잡는 것이야말로 남은 임기 2년 동안 이명박 정부의 과제가 될 것이다.

한국이 직면하고 있는 한반도문제는 크게 북한의 핵보유, 한국전쟁의 법적 미종결, 분단의 장기화라고 할 수 있으며, 따라서 한반도문제의 해결과제는 한반도 비핵화, 한반도 평화체제 구축, 민족통일로 정리할 수 있을 것이다. 이러한 세 가지 과제 가운데, 북핵문제가 해결되지 않는다면 한반도의 평화정착은 물론 한반도문제의 원천인 분단문제의 해결, 민족통일이 불가능해진다. 그런 점에서 한반도의 평화정착은 물론 통일을 이루기 위한 대전제는 북핵문제의 해결이 되어야 한다.

1. 북한의 핵전략과 안보딜레마

(1) 북한의 핵보유 전략

냉전종식 이후 북한은 미군의 군사변환과 한미연합군의 우월한 첨단전력에 대응하기 위해 탄도미사일이나 핵무기와 같은 비대칭전력(asymmetrical forces)을 체계적으로 강화시켜 오고 있다. 그리하여 핵·미사일 전력을 총괄하는 군단급 미사일지도국을 창설하고 여러 차례의 탄도미사일 시험발사와 두 차례의 핵실험을 단행하였다.²⁾ 북한의 비대칭전력 강화는 제1, 2차 이라크전에서 미군이 보여준 군사혁신 능력과 재래식 전력에서 한국군의 지속적인 우위에 대처하기 위한 것이다.

일반적으로 볼 때, 주변국이 자국보다 군사력이나 국력이 우위에 있다고 해서 반드시 안보위협을 느끼는 것은 아니다. 하지만 남북한의 경우는 서로 전쟁을 치렀고 아직까지 국제법적으로 전쟁상태에 놓여 있기 때문에, 북한으로서는 군사력 열세를 안보위협으로 느끼고 있는 것이다. 이 때문에 북한은 자신이 핵을 개발하게 된 동기가 정전체제 아래에서 미국의 대북 적대시정책 때문이라고 주장하고 있다.

2005년 7월 22일, 제4차 6자회담을 앞두고 북한외무성은 대변인 담화를 통해 “조선반도에서 불안정한 정전상태를 공고한 평화체제로 전환하는 것은 조선반도 문제의 평화적 해결과정으로 된다”고 주장하였다. 김계관 북측 수석대표도 제4차 6자회담 기조연설과 휴회 뒤 가진 기자회견에서 “미국이 북한을 핵무기로 치지 않겠다는 것을 믿을 수 있도록 평화공존을 위한 법률적·제도적 장치를 구축해 달라”고 요구하였다. 비핵화의 실현을 비롯해 한반도문제를 평화적으로 해결하기 위해 △공고한 평화체제로의 전환과 △대미 관계정상화가 필요하다고 주장하는 것이다.

마침내 제4차 6자회담에서 「9·19공동성명」을 채택하여 △핵시설 동결(1단계), △

2) 조성렬, “북한의 핵·미사일 전력과 미사일지도국”, 『10·9 한반도와 핵』 도서출판 이름, 2006년 11월.

핵시설 불능화 및 신고(2단계), △핵폐기(3단계)의 세 단계 비핵화 절차에 합의했다. 하지만 북한의 핵폐기 과정은 제1단계에 이어 제2단계의 북핵시설 신고를 마치고 75% 정도의 불능화 작업에서 중단되었다. 신고한 북핵시설의 검증문제를 둘러싼 북·미 간의 이견 때문이었다. 이때까지만 해도 북한의 핵개발이 협상용인지, 보유용인지 불투명했었다.

오바마 미 행정부의 출범을 전후해 북한은 핵개발의 목적이 보유에 있음을 분명히 하기 시작했다. 2009년 1월 17일 북한외무성 대변인은 담화를 통해 “우리가 핵무기를 만들게 된 것은 미국과의 관계정상화나 경제지원 같은 것을 바라서가 아니라 미국의 핵위협으로부터 자신을 지키기 위해서였다”라고 했고, 1, 2월에 북한을 방문한 미국 전 직관료 및 핵군축전문가들에게도 핵무기 보유 의사를 분명히 밝혔다.³⁾ 그 뒤 북한은 2차 핵실험을 단행했으며, 유엔안보리의 대북 제재 결의가 발표되자, 그동안 불능화됐던 핵시설마저 원상복구하고 공공연히 우라늄 농축에 착수하였다. 북한의 전략적 목표는 2012년까지 ‘사실상(de facto) 핵무기 보유국’의 지위를 확보하는 것으로 정리된 것으로 보인다.⁴⁾

(2) 북한의 안보딜레마와 북중 접근

북한은 일찍이 김일성 주석의 탄생 100주년이 되는 2012년까지 강성대국을 건설한다는 기치를 내걸어 왔다. 북한은 강성대국의 3대 요소 중 정치사상강국은 1998년 선군 정치를 완성한 김정일 체제의 출범으로 달성했고, 군사강국은 2006년 핵실험을 통한 핵무기 보유로 달성되었다고 자평하고 있다. 두 차례에 걸친 핵실험과 광명성 1, 2호 발사로 자신들의 체제 수호를 목표로 한 안전보장은 이제 큰 문제가 없다고 판단한 북한은 2009년부터 국가발전의 우선순위를 안보에서 경제로 바꾸기 시작하였다.

북한당국은 “2012년 강성대국 달성을 위한 주공전선은 경제전선”이라며 경제강국을 건설하는 과제를 2012년까지 달성하겠다는 목표를 내세우고 있다. 북한이 2012년까지 달성하고자 하는 ‘경제대국’은 “모든 부문에서 최고 생산년도 수준을 강행돌파하고 선군시대의 새로운 속도를 창조”하는 수준이다.⁵⁾ 북한 평화군축연구소 연구원 최 진은 “국가의 모든 잠재력을 모아 경제건설에 몰두하는 데 가장 중요한 것은 평화적 환경”

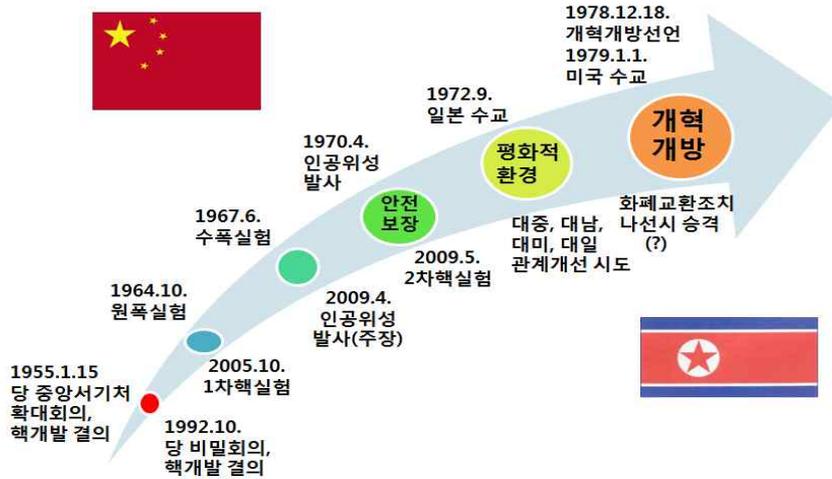
3) Selig S. Harrison, "Living With A Nuclear North Korea", *The Washington Post*, February 17, 2009 및 Morton Abramowitz, "North Korean Latitude", *The National Interest*, February 26, 2009.

4) 최근 북한은 평양을 방문한 잭 프리처드 한미 경제연구소장에게 핵보유국으로서 핵확산금지조약(NPT)에 가입하겠다고 하며 NPT 조약상의 핵보유국 지위를 요구한 것으로 알려졌다. 『경향신문』 2010년 11월 12일.

5) 『조선중앙통신』 2009년 8월 27일.

이라고 강조했다.⁶⁾ (<그림-1> 참조)

<그림-1> 중국의 ‘先안보, 後개혁·개방’ 노선과 북한의 예상진로



북한은 경제건설에 중요한 평화적 환경을 조성하기 위해 먼저 중국과의 관계를 개선하였다. 2009년 10월 원자바오 중국 총리의 방북을 계기로 한때 악화됐던 북·중 관계는 전면적으로 복원되었다. 그리고 2010년 5월과 8월 두 차례 김정일 국방위원장의 방중으로 양국관계는 정치, 경제적으로 한층 심화되는 계기를 맞이했다. 이와 함께 북한은 대남, 대미 관계개선을 위해 적극적인 유화정책으로 돌아섰다.

2009년 8월 불법입국한 미(美)국적 여기자 2명을 석방한 데 이어 개성공단 근로자 유 씨를 석방하였으며, 2010년에도 로버트 박, 곰즈 등 불법입국 미국인들을 석방하였다. 또한 북한은 2009년에 나포한 800연안호와 2010년에 나포한 55대승호 선원을 전원 석방하고, 2009년에 이어 2010년에도 금강산에서 이산가족 상봉행사를 재개했다. 이처럼 2010년 3월 26일에 발생한 천안함 사태 이후 일시 주춤하기는 했으나, 2009년 8월 이후 지속적으로 대미, 대남 유화자세를 취하고 있다.

하지만 북한이 핵무기를 보유한 채로 대미, 대남 유화정책을 취한다고 해도 북·미 관계와 남북관계가 정상화될 수 없다는 것을 북한지도부도 잘 알 것이다. 북한당국이 체제 유지를 위해 국력을 기울여 핵·미사일을 개발해 오고 있지만, 이러한 대량살상 무기의 개발은 국제사회의 대북제재를 불러왔고 가뜰이나 어려운 북한주민들의 생활을 더욱 피폐하게 만들고 있다. 뿐만 아니라 미국이 한국에 확장억제력을 제공하고 한국

6) 와다 하루키, “2010년 가을, 평양의 거리에서”, 『경향신문』 2010년 11월 2일. 평양을 방문(2010.9.29~10.2)한 도쿄대학 와다 하루키(和田春樹) 명예교수와의 인터뷰에서 인용.

군도 대응군사력을 강화하고 있어 오히려 북한을 안보딜레마에 빠뜨리고 있다.

따라서 북한이 그들이 말하는 '경제대국'을 이루기 위해서는 북핵문제를 해결하지 않으면 안 된다. 북·중 경협을 통해 당면한 북한체제의 위기를 넘길 수 있다고 하더라도 중장기적으로 대중 경제적 종속과 정치적 예측의 위협에서 벗어날 수는 없다. 다만, 북한이 궤돌[안보]을 내다 팔아 기동목[경제]을 사지는 않을 것이기 때문에, 북한의 핵 포기를 설득할 수 있는 새로운 접근법이 요구된다.

2. 한국정부의 북핵 접근전략

(1) 노무현 정부의 북핵 접근전략: 포괄적 해법

노무현 정부가 출범 초부터 직면한 최대 안보현안은 바로 북핵문제였다. 2차 북핵 위기는 이미 김대중 정부 5년차에 발생했지만, 그 해결의 과제는 전적으로 노무현 정부에게 떠맡겨졌다. 노무현 정부는 북핵문제를 국정과제의 맨 앞에 두어 해결하고자 했지만, 북핵문제가 기대만큼 진척되지 않으면서 이를 전제로 설계됐던 동북아시아 구상이 커다란 차질을 빚게 되었다. 북핵문제의 장기화는 한반도 평화체제 구축과 동북아 다자안보 형성과 같은 여타 핵심 국정과제들의 추진을 어렵게 했다.⁷⁾

6자회담이 본격화되면서 노무현 정부가 내세웠던 북핵 접근전략은 '포괄적 해법 (comprehensive solution)'이다. 북핵문제와 같은 핵심 안보현안을 풀기 위해 에너지 및 경제 지원 외에 북·미, 북·일 관계정상화, 한반도 평화체제 구축과 같은 다양한 경제, 비경제 인센티브를 제공하겠다는 것이다. 이러한 노무현 정부의 구상은 「9·19공동성명」에 잘 반영되어 있다. 하지만 노무현 정부의 북핵전략은 '포괄적 해법' 구상과는 달리, 실제로는 '경제-안보 교환'의 한도를 넘지 못했다.

그 이유는 한국정부가 「9·19공동성명」의 틀 속에서 북한에게 제공할 수 있는 안보적 인센티브가 지극히 제한적이었기 때문이다. 한국정부 차원에서는 북·미 수교나 북·일 수교에까지 관여할 수 없었고, 한반도 평화포럼을 통한 영구적인 평화체제의 구축과 같은 대북 안전보장의 제공 논의도 「9·19공동성명」의 제1, 2단계인 「2·13

7) 조성렬, “특집: 노무현 정부 5년을 말한다 - 낙관했던 북핵에 발목 잡혀 ‘우선순위 함정’ 빠진다”, 신동아 2008년 2월호.

합의」와 「10·3합의」에서는 추진할 수 없는 과제였다. 실제로 한국이 참여한 것은 중유 20만 톤 제공뿐이었다.

노무현 정부의 북핵 해법을 단순하게 ‘경제-안보 교환’ 접근법이라고 평가하는 것은 적절하지 않지만, 당시 북한전문가들이 제시했던 ‘평화경제론’은 ‘안보-경제 교환’ 접근법을 체계화한 것임을 부인할 수 없을 것이다.⁸⁾ 평화경제론은 “남북경제공동체 형성을 통해 정치군사적 난관을 극복하려는 문제의식”으로 정의된다.⁹⁾ 노무현 정부 말기에 남측의 주도로 작성된 「10·4 남북정상선언」의 각종 개발협력 프로그램도 경제적 인센티브의 제공을 통해 궁극적으로 북한의 핵포기를 유도하려는 ‘안보-경제 교환’ 접근법에 따른 중장기 전략으로 평가할 수 있을 것이다.

(2) 이명박 정부의 북핵 접근전략: 「비핵개방3000 구상」, 「그랜드바겐 구상」

2007년 대선 때 이명박 후보는 대북정책의 핵심 공약으로 「비핵·개방·3000 구상」을 제시했었다. 처음에 이 구상이 제시되었을 때는 ‘비핵’을 전제로 하여 ‘개방·3000’을 추진한다는 의미였다.¹⁰⁾ 이명박 정부의 출범 이후 대북 전문가들의 비판이 잇달아 제기되면서 「비핵·개방·3000 구상」의 의미가 ‘비핵’과 ‘개방·3000’을 병행 추진하는 것으로 정리되었다.

하지만 현실의 대북정책에서는 「비핵·개방·3000 구상」의 의미가 여전히 ‘비핵’을 전제로 남북관계를 풀어간다는 원래의 자세를 유지하고 있다. 이명박 정부의 정책 참모들이 말하는 ‘원칙 있는 대북정책’의 ‘원칙’이란 것이 바로 ‘비핵화의 의미 있는 진전’이라는 것이다. 그렇기 때문에, 금강산관광의 재개 협상 때 남측은 북측에게 △진상규명, △책임자 처벌, △재발방지대책 등 세 가지 조건을 제시했지만, 이러한 조건의 대전제로서 ‘비핵화의 의미 있는 진전’을 북측 태도의 진정성을 판단하는 잣대로 삼겠다는 의도를 숨기지 않았다.

이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000’이 총괄적인 대북 정책구상이라면, 북핵문제의 해결을 위한 맞춤형 해법으로 제시된 것이 ‘그랜드바겐’이라고 불리는 일괄타결 방안이다. 2009년 6월 16일 백악관에서 가진 한미정상회담에서 이명박 대통령은 ‘그랜드바겐’ 방안에 관해 타진했고, 6자회담 재개를 위한 물밑대화가 한창이던 2009년 9월 공식적

8) 조 민, 「남북경제공동체 형성의 이론적 틀: 평화경제론」, 통일연구원 Online Series, 2006년 5월.; 김연철, “한반도 평화경제론: 평화와 경제협력의 선순환”, 『북한연구학회보』 10권 1호, 2006.; 이정철, “참여정부의 남북 경제공동체론 평가”, 『북한연구학회보』 12권 1호, 2008.

9) 조 민, 앞의 글, p. 1.

10) 남성욱, “이명박 후보의 대북 구상: ‘비핵개방3000’ ”, 여연정책간담회 자료집 『이명박 후보의 대북정책 구상: ‘비핵개방3000’ 구상』, (재)여의도연구소, 2007년 11월 12일, p. 2.; 유종하, 「새 정부의 실용주의 외교안보정책」, 『VIP REPORT』, 현대경제연구원, 2008년 1월 18일, p. 6.

으로 새로운 북핵 해법으로서 ‘그랜드바겐’ 방안을 제안하였다.

‘그랜드바겐’이란 “추출된 플루토늄의 해외반출, 원자로의 시멘트 봉입 등 북핵 프로그램의 핵심부분을 폐기하면, 동시에 북한에게 확실한 안전보장을 제공하고 국제지원을 본격화하는 일괄타결”을 의미한다.¹¹⁾ ‘그랜드바겐’ 방안에는 국제지원과 같은 경제적 인센티브 외에 안전보장 제공과 같은 안보적 인센티브도 언급하고 있다. 하지만 안보적 인센티브의 구체적인 내용에 대해서는 아직 언급된 것이 없다.

(3) 선불제 對 후불제: 두 북핵 접근전략의 비교

큰 틀에서 볼 때 노무현 정부의 북핵전략과 이명박 정부의 북핵전략은 ‘경제로 북핵 문제를 해결하려고 한다는 점에서 공통점이 있다. 다만 경제적 인센티브의 제공을 언제 하는가 하는 순서 면에서 두 정부의 접근전략은 정반대의 태도를 취하고 있다. 즉, 노무현 정부는 경제적 인센티브를 제공하면서 북한을 점차 비핵화로 유도한다는 접근법을 취하고 있는 반면, 이명박 정부는 북한이 비핵화 조치를 취해야 경제적 인센티브를 제공한다는 접근법이다.

노무현 정부의 북핵 접근전략은 선불제(先拂制)였기 때문에 ‘퍼주기’ 논란을 불러왔고, 결국 북한이 1차 핵실험을 단행함으로써 최종 결실을 얻지 못한 채, 결과적으로 ‘떼먹힌’ 꼴이 됐다. 그럼에도 불구하고 노무현 정부의 북핵전략은 선불제였기 때문에 경제적 인센티브가 제공되는 동안에는 동결, 불능화와 같이 어느 정도 핵폐기의 프로세스가 진전되는 성과를 거둘 수 있었다.

반면, 이명박 정부의 북핵 접근전략은 철저하게 후불제(後拂制)이다. 이명박 정부는 출발부터 노무현 정부의 북핵전략을 강하게 의식했기 때문에, 지난 정부의 정책을 정면으로 비판하며 정반대의 방향에서 시작하였다. 이렇게 해서 나온 ‘비핵·개방·3000 구상’, ‘그랜드바겐 해법’은 공통적으로 북한이 먼저 핵문제에서 일정 정도 진전된 태도를 보이지 않으면 어떠한 경제적 인센티브도 줄 수 없다는 입장을 취하고 있다. 이명박 정부의 북핵 접근전략이 철저하게 후불제이기 때문에, 북핵문제는 한발짝도 앞으로 나아갈 수 없었다.

이처럼 노무현 정부와 이명박 정부의 북핵 접근전략은 경제적 인센티브의 제공시점이 달라 겉보기에는 매우 상반된 것처럼 보이지만, ‘경제적 인센티브로 북핵문제를 해결한다는 기본 접근법이 동일하다는 점에서 본질적으로는 ‘안보-경제 교환’ 접근법에 바탕을 둔 쌍생아(雙生兒)라고 평가할 수 있을 것이다.

11) 전봉근, “‘그랜드바겐’ 구상의 배경과 추진전략”, *IFANS FOCUS*, 2009. 10. 13., p. 1.

3. 미국과 중국의 북핵 접근전략

(1) 미국의 북핵 접근전략

부시 행정부의 '무시전략'과 '새로운 포괄적 접근'

2002년 10월 미국이 북한의 우라늄 농축프로그램 의혹을 제기하면서 시작된 2차 북핵 위기는 2003년부터 6자회담의 틀 속에서 해결방법이 모색되어 왔다. 하지만 1~3차 6자회담까지 미국은 “악행에는 보상 없다”, “대화는 하되 협상은 하지 않는다”는 방침 아래 CVID 원칙을 북한이 받아들여도록 압박하였다. 하지만 이와 같은 무시전략(Neglect Strategy)으로 북한이 끝까지 CVID 원칙의 수용을 거부하면서 세 차례의 회담은 아무런 성과를 거두지 못하고 끝났다.

부시 2기 행정부의 출범 직후인 2005년 2월 10일 북한외무성은 성명을 통해 핵무기 보유를 선언하고 6자회담의 참가를 무기한 중단한다고 밝혔다. 이에 대해 부시 행정부는 6자회담의 복귀를 촉구하면서 군사보복을 경고하기도 했으나,¹²⁾ 한국의 중재로 결국 CVID 원칙을 철회하고 최종단계에서의 완전한 비핵화를 추구하는 이른바 출구전략을 채택하였다. 이러한 타협의 결과로 도출된 것이 바로 「9·19공동성명」이다.

이러한 미국의 출구전략의 바탕이 된 것이 켈리코 미 국무부 고문이 구상한 '새로운 포괄적 접근(new broad approach)'이다. 2006년 9월 14일, 한미 정상회담에 앞서 가진 '2+2 고위 안보당국자회담'에서 미국 측의 '새로운 포괄적 접근'은 한국 측과의 입장 조율을 거쳐 '공동의 포괄적 접근(common and broad approach)' 방안으로 불리게 되었다. 필립 켈리코는 『워싱턴포스트』 기고문에서 「2·13합의」의 도출이 대북 다자 안전보장과 같은 외교전략(diplomatic strategy)과 대북 금융제재나 유엔제재와 같은 방어전략(defensive strategy)의 투트랙 전략이 효과를 거둔 것이라고 자평하였다.¹³⁾

하지만 부시 행정부의 북핵 접근전략이 성과를 거뒀다고 평가하기는 어렵다. 대북 다자안전보장을 논의할 한반도 평화포럼은 아직 개최되지 않은 채, 미국 주도의 대북 금융제재가 가해지는 도중에 북한이 1차 핵실험을 단행했다. 미국의 방어전략이 효과를 봤다기보다는 오히려 북한의 강한 반발만 초래한 것이다. 결국 부시 행정부는 2006년 11월의 중간선거에서 패배하고 나서야 서둘러 북한과의 타협에 나서 「2·13합의」

12) 樞山幸夫, “北に「武力行使」警告 米「昨春 6ヶ国復歸求め」産経新聞 2006年 1月 5日.

13) 방어적 수단이란 북한의 위협, 마약 및 미사일 수출 차단을 통해 북한을 압박하여 핵포기를 유도하는 것이며, 외교적 수단은 평화체제의 구축을 통해 북한에게 안전보장을 제공한다는 것이다. David E. Sanger, "U.S. Said to Weigh a New Approach on North Korea", *The New York Times*, May 18, 2006.; Philip Zelikow, "The Plan That Moved Pyongyang", *The Washington Post*, February 20, 2007

가 채택될 수 있었다. 하지만 미국 「애국법(Patriot Act)」의 규정 때문에 대북 금융제재를 해제하는 데 시간이 걸려, 7월이 돼서야 다음 협상이 시작될 수 있었다.

우여곡절 끝에 북핵시설의 불능화를 담은 「10·3합의」가 채택됐지만, 부시 대통령의 임기 중에 합의문을 완전히 이행하기에는 시간이 부족했다. 일본의 대북 에너지 제공 거부 속에 불능화 작업이 진행되었으나, 2008년 12월에 개최된 6차 6자회담 수석대표회담에서 북한의 핵신고에 대한 검증문제가 불거졌다. 결국 검증시점을 둘러싼 이견이 해소되지 못한 채, 75% 진척된 상태에서 북핵시설의 불능화 작업이 중단되고 만 것이다.

오바마 행정부의 '전략적 인내'

오바마 행정부는 당초 '오바마-바이든 플랜'에 따라 북·미 직접대화를 통해 양국관계를 정상화시키고 2010년 5월의 제8차 NPT평가회의 이전까지 북한을 NPT에 복귀시켜 북핵문제 해결의 가닥을 잡는다는 구상을 갖고 있었다. 하지만 오바마 행정부의 한반도 외교라인의 인식이 한참 늦어졌다. 보즈워스 전 주한대사가 대북정책특별대표로 임명되었으나, 6자회담을 비롯해 동아시아전략을 총괄할 커트 캠벨 동아태차관보는 6월 중순에야 의회의 동의를 얻어 본격적인 활동을 시작할 수 있었다.

하지만 그 사이에 북한은 4월 5일 장거리 우주로켓의 발사시험을 감행했고, 5월 25일에는 2차 핵실험을 실시하여 오히려 북핵 상황을 악화시켰다. 이런 상황에서 오바마 행정부는 북한이 비핵화의 길에 들어오도록 제재(sanctions)와 함께 전략적 인내(strategic patience)와 복귀(roll back) 외교를 전개하고 있다. 이러한 오바마 행정부의 북핵전략은 한반도 비핵화에 대한 지속된 의지 표명, 6자회담 복귀노력 집중, 다자틀 내에서의 제재와 압박 등으로 특징지을 수 있다.¹⁴⁾

그런 가운데 2010년 8월 초 힐러리 클린턴 국무장관은 그동안 북한 정책 실무를 전담해온 커트 캠벨 차관보 중심의 동아시아태평양국이 아닌 국무부 정책실에 맡겨 대북 정책 평가회의를 소집하였다. 이 회의의 목적은 과거에 검토되지 않았던 '신선한 대안들(fresh options)'을 점검하는 데 있었다.¹⁵⁾ 하지만 미국 내에서 6자회담에 대한 회의론이 비등한 가운데, 아직까지 미국은 이렇다 할 북핵 해법을 내놓지 못하고 6자회담의 재개 방안을 놓고 씨름을 하고 있는 상황이다.

14) CFR Independent Task Force, *U.S. Policy Toward the Korean Peninsula*, CFR Independent Task Force Report No. 64, June 15, 2010, pp. 9-10.

15) Josh Rogin, "Jimmy Carter headed to North Korea on rescue mission", *Foreign Policy*, August 23, 2010.

(2) 중국의 북핵 접근전략

2차 북핵실험 이전까지의 태도: 비핵화 중시

중국의 대외전략 기조는 경제발전을 위한 평화로운 주변환경의 조성, 책임 있는 대국으로서의 영향력 확대이다. 이러한 기조 아래 중국은 한반도 평화와 안정, 대(對)한반도 영향력 확대를 통한 대국의 입지 강화를 한반도정책의 목표로 삼고 있다. 북핵문제가 발생하면서 중국은 책임 있는 대국이자 6자회담 의장국으로서 북한의 핵무기 보유 반대, 6자회담의 유지라는 입장을 취하고 있다.

이런 관점에서 중국은 지난 2005년 9월 「9·19공동성명」의 채택과정에서 미국과 협조하였고, 그 뒤 북한 위폐문제가 발생했을 때 미국을 도와 대북압박에 가세했다. 2006년 7월과 10월에 북한이 각각 장거리미사일과 1차 핵실험을 단행하며 6자회담 탈퇴를 선언했을 때 미국과 협력하여 유엔안보리의 대북 비난 결의 UNSCR 1695호와 제재 결의 UNSCR 1718에 찬성하였다. 그리고 중국정부는 과거 적대국가에 대해 사용하던 “제멋대로(悍然, flagrantly)”란 외교적 용어를 사용하며 북한을 비난하기도 했다.

이와 같은 중국정부의 대북 태도는 2009년의 장거리 로켓발사와 2차 핵실험 직후까지 이어졌다. 4월 5일 북한의 로켓발사에 대해 중국은 미국과 협력하여 북한의 행위가 유엔안보리 결의 1718호를 위반했다는 의장성명에 동조했다. 5월 25일의 2차 핵실험 때에도 제재수위의 완화를 주장하기는 했으나 유엔안보리 결의 1874호의 채택에 동참했다.

이처럼 중국이 국제무대에서 북한의 행동에 반대하는 외교행위를 계속하자, 2차 핵실험 직후인 2009년 5월 29일 북한 외무성은 담화를 통해 “위성 발사가 주권 국가의 자주적 권리라고 말해 놓고 정작 위성이 발사된 후에는 유엔에서 규탄 책동을 벌였다”면서 실명을 거론하지는 않았지만 중국을 “미국에 아부, 추종한 세력”이라며 비난했다.¹⁶⁾ 2009년 이후 노골화된 북한 핵보유 시도의 배경을 놓고 중국 내부에서는 지금까지의 대북정책에 대한 평가 작업이 이루어졌다.

2차 북핵실험 이후의 태도변화: 한반도안정 중시

2009년 7월 15일 중국공산당 중앙상무위원회는 외사영도소조(조장 후진타오) 회의를 개최하여 한반도정책에 대한 입장을 새롭게 정리하였다. 그 뒤 베이징에서 개최된 중국외교부 재외공관장 회의 기간 중에 중국의 대북정책 관련 내부회의가 이례적으로 개최되었다. 이와 같은 중국공산당과 외교관료들의 연석회의에서 중국정부는 ‘전쟁방지, 한반도의 평화와 안정’이 ‘한반도 비핵화’보다 상위개념이라는 결론을 내렸다.¹⁷⁾

16) 북한외무성 대변인 담화, 2009년 5월 29일.

여기서 정리된 중국정부의 공식입장은 2009년 7월 27~28일에 워싱턴에서 개최된 제1차 미·중 경제 및 전략 대화에서 왕광야(王光亞) 외교부 부부장을 통해 미국에 전달되었다. 이 회의에서 중국 측은 △북한의 '이유 있는 안보우려(resonable security concerns)'를 해소할 것과 △북·미 직접대화(direct talks)를 추진할 것 등 두 가지를 미국 측에 주문했다.¹⁸⁾

북핵문제의 해결방안과 관련하여, 중국은 북한에게 압도적인 위협을 주는 미국의 입장이 변해야 해결 가능하다고 주장하고 있다.¹⁹⁾ 따라서, 북핵문제와 평화체제 구축의 선후관계와 관련하여 중국정부는 북한이 핵을 포기해야 평화체제가 구축될 수 있는 것이 아니라, 한반도 평화체제가 구축되어 북한이 안보불안을 갖지 않게 되어야 북한이 핵을 포기할 것이라는 입장을 보이고 있다.

북경대 국제대학원 왕지스(王緝思) 원장은 김정일 위원장이 20여 년에 걸쳐 어렵게 개발한 핵무기를 포기할 가능성이 없다고 보고 북한의 핵보유를 엄연한 현실로 인정해야 한다고 주장한다. 그는 북핵 보유의 북한 국내적 요인에 주목해 북핵문제의 바람직한 해결방법은 북한지도부가 핵무기 보유가 불필요하고 비용이 크다고 믿게 하는 것뿐이라고 보고 있다.²⁰⁾ 북핵문제를 장기적인 것으로 보고, 지속적으로 외교적 접촉과 경제협력, 인도적 지원을 실시하여 후계정권이 개혁의 길로 가도록 유도하여 핵무기를 포기하게 하는 장기적 방안을 추진하는 방안을 대안으로 제시하고 있다.²¹⁾

17) 이희옥, “북한-중국 관계의 쟁점과 과제”, 통일교육원, 2009년 10월 22일 및 ICG, *Shades of Red: China's Debate over North Korea*, Asia Report N° 179, 2 November 2009.

18) "China urges U.S. to accommodate DPRK's 'reasonable security concerns'", *Xinhua*, July 29, 2009.

19) ICG, *op. cit.*; 한중싱크넷 편, 『제2차 북핵실험과 한중 전략적 협력동반자관계』, 2009년 12월, p. 5.

20) Wang Jisi, "Resolve and Patience: A Chinese View of the North Korean Nuclear Issue", Northeast Asia Forum, "North Korean Nuclear Problem and Northeast Asian Security Architecture", The Asan Institute for Policy Studies, Seoul, Korea, Feb. 23, 2010.

21) 王緝思, “朝核問題與當前中韓關係(북핵문제 및 당면 한중 관계)”, 『2010 한중 평화포럼: 한중 양국 전략적 협력동반자 관계의 새로운 비전』, 민주평통자문회의 주최, 2010년 9월 28일, 49~50쪽.

제3장 새로운 북핵 접근법의 모색

1. 기존 접근법의 한계와 「안보-안보 교환」 접근법

2008년 12월의 수석대표회담을 끝으로 거의 2년이 다되도록 한반도비핵화를 다루기 위한 6자회담이 개최되지 못하고 있다. 6자회담 의장국인 중국이 나서서 회담 재개를 위해 참가국들의 설득과 중재에 나서고 있지만, 미국과 한국 내에서는 6자회담 회의론이 강하다. 북한이 핵무기 보유 의지를 굽히지 않고 있고 중국이 북한의 비핵화보다 안정화를 우선시하는 태도를 보이고 있어, 6자회담이 열리더라도 가시적인 성과를 기대하기 어렵다고 판단하기 때문이다.

한·미 양국은 6자회담이 재개되기 위해 북한이 아무런 전제조건을 달아서는 안 되며, 오히려 북한이 △핵시설 불능화 조치 재개, △추방한 국제원자력기구(IAEA) 요원의 복귀, △「9·19공동성명」 합의의 준수 조치를 취해야 한다고 제시하고 있다.²²⁾ 당초 한국정부는 천안함 사태와 관련해 사과를 비롯한 ‘책임 있는 행동’을 요구했었으나 이를 거둬들이기로 방침을 바꾸었다.²³⁾

북한은 중국과의 몇 차례 접촉을 통해 「9·19공동성명」의 준수 의사를 밝혔기 때문에, 6자회담 재개를 위한 주요과제로는 북한 핵시설의 불능화 조치가 남았다. 미국은 “한 번 산 말을 두 번 사지 않는다(The U.S. will not buy this horse for a second time)”는 말로, 6자회담 재개 이전에 북한이 핵시설의 불능화 조치를 재개해야 한다는 입장을 표시하고 있다. 현재 북한은 75% 수준까지 진척됐던 영변 핵시설에 대한 불능화 작업을 원상으로 되돌려 놓은 상태이다.²⁴⁾

22) 『연합뉴스』 2010년 8월 25일.

23) 『연합뉴스』 2010년 11월 9일.

24) 2010년 11월 2~6일 북한을 방문해 북한의무성 관리들을 만나고 온 잭 프리처드 한미경제연구소 소장은 “5MW 원자로는 폐쇄돼 있었고 냉각탑도 파괴된 상태였다”면서 “현 시점에서 추가(사용후 핵연료) 재처리나 어떤 것이 진행 중이라고 생각하지 않는다”고 평가하고 있다. 『연합뉴스』 2010년 11월 10일.

하지만 북한도 그들 나름대로 지금까지 전개되어 온 6자회담에 대해 강한 불만을 갖고 있는 것으로 보인다. 북한은 기존의 6자회담 합의들에서 5개국에게는 상대적으로 부담이 적은 에너지·경제지원과 북한체제의 존폐와 관계되는 핵시설 불능화와 핵실험을 교환하는 데 따른 불공정성을 제기하고 있다. 북한으로서는 6자회담의 합의이행이 북한체제의 동요만 심화시켰을 뿐 북한경제 회생이나 안전보장의 증진에 그다지 도움이 되지 못했다고 판단하는 것 같다. 6자회담 합의에서 지금까지 제공한 당근이 북한에겐 안전보장이 빠진 '너무 적은 보상'인 것이다.

물론 「9·19공동성명」의 합의사항들은 북한의 핵포기와 5자의 대북 안보 및 경제인센티브 제공을 교환하도록 만든 '포괄적 합의'이다. 이처럼 「9·19공동성명」 자체에는 북한에 줄 안보 인센티브가 포함되어 있지만, 이를 구체화하는 「2·13합의」와 「10·3합의」에서는 안보 인센티브의 순위가 한참 뒤로 밀려나 있다. 그렇기 때문에 「2·13합의」 및 「10·3합의」까지는 '안보-경제 교환(security-economy trade-off)'의 성격을 띠고 있는 것이다. 그런데 북한이 「2·13합의」와 「10·3합의」를 통해서 얻는 것은 고작 중유 100만 톤에 불과한 반면, 내놓게 된 것은 체제안보 핵심요소의 일부인 핵시설의 불능화라고 판단한 것으로 보인다.

더 나아가 북한은 부시 행정부가 자신들의 핵 신고서 제출에 대한 대가로서 약속한 테러지원국 해제가 제때 이행되지 않았고 일본은 6자회담과 관계도 없는 일본인 납치 의혹을 제기하며 아예 중유제공에도 참가하지 않는 등, 김정일 위원장의 건강이상 이후 미국과 일본의 관심이 북한체제의 흔들기에만 있을 뿐 약속 이행에는 별로 관심이 없다고 생각하는 것 같다.

북한이 기존의 6자회담 합의들에 회의적인 태도를 보이게 된 가장 큰 원인은 한국에서 이명박 정부가 등장하면서 '안보-경제 교환' 접근법이 계속 작동될 수 있을지 그 실효성에 대해 의문을 가졌기 때문으로 여겨진다. 특히 북한은 당초 9월 말에 채택될 예정이었던 「10·3합의」를 제2차 남북정상회담 때까지 연기함으로써, 「10·3합의」의 이행을 「10·4정상선언」에 담긴 경제 인센티브들과 연계시켰던 것으로 보인다.

그렇다고 해도 북한 측의 태도는 국제사회가 쉽게 용납할 수 있는 일이 아니다. 일본의 중유 20만 톤 제공 불이행 문제는 다른 방식으로 얼마든지 풀 수 있는 일이었고, 한국정부의 태도는 직접 6자회담의 합의사항들과 무관한 것이다. 설령 북측이 「2·13합의」나 「10·3합의」의 내용에 불만이 있다고 해도, 강제로 합의서를 채택한 것이 아니라 북한 대표단도 동의하고 서명한 것들이다. 따라서 이제 와서 북측이 합의내용 일부에 불만이 있다고 해서 이행을 거부하는 것은 국제적 기준으로 볼 때 결코 올바른 태도가 아니다.

그렇다면, 향후 북핵문제를 해결하기 위한 접근법은 어떤 것이어야 하는가? 6자회담이 재개되더라도 북한이 '안보-경제 교환'에 대한 불신을 쉽게 버릴 것 같지는 않다. 따

라서 북핵문제의 접근법으로서 북한의 핵포기와 다른 참가국들의 안보 인센티브가 교환되는 방식을 생각해 보아야 할 것이다. 이 점은 파키스탄에서의 핵포기 실패 사례가 우리에게 반면교사가 될 수 있다.²⁵⁾

미국은 동맹국이었던 파키스탄이 핵무기를 개발하자 경제제재를 가해 핵포기를 압박했으나 실패했다. 그러다가 아프간전쟁이 일어나자 전진기지로 삼기 위해 파키스탄에 대규모 원조를 제공해 주면서, 핵확산의 주범인 칸 박사의 국제네트워크를 분쇄하는 등의 성과를 거두기도 했다. 그럼에도 불구하고, 미국은 파키스탄이 핵무기 보유를 포기하도록 설득하는 데 실패했다. 인도와의 적대관계가 해소되지 않았기 때문에 파키스탄이 결코 핵무기를 포기하지 않았던 것이다.

이러한 점을 고려할 때, 어떤 방식의 ‘안보-경제 교환’ 접근법도 북핵문제의 해법이 되기는 어려울 것으로 보인다. 이에 대한 대안으로 ‘안보-안보 교환(security-security trade-off)’ 접근법을 생각해 볼 수 있을 것이다. ‘안보-안보 교환’ 접근법이란 북한으로 하여금 핵무기 및 핵 프로그램이라는 안보자산을 포기토록 하기 위해, 직접 이해당사국들이 적절한 안보 인센티브를 제공하는 방식을 가리킨다.

이와 같은 ‘안보-안보 교환’ 접근법으로는 △한국이 핵 억제력을 확보함으로써 한반도의 핵균형을 이루는 방식, △북한의 핵포기를 대가로 중국이 다양한 대북 안전보장을 제공함으로써 재래식 군사균형을 이루는 방식, △북한의 핵포기를 대가로 주한미군의 철수나 미국의 핵우산 철폐를 통해 재래식 군사균형을 이루는 방식, △북한의 핵포기를 대가로, 다양한 포괄적 안전보장을 제공하는 방식 등 4가지를 생각해 볼 수 있다.

2. 「안보-안보 교환」에 따른 정책대안들

(1) 제1방안: 핵 억제력 확보를 통한 한반도 핵균형

첫 번째 방안은 북한의 핵무기 보유와 재래식 기습공격능력과 맞대응하기 위해, 한국 단독으로 혹은 한·미 양국이 핵 억제력의 확보를 통해 한반도 핵균형을 이루는 방식이다. 핵 억제력의 확보 방식으로는 △한국의 핵무기 보유, △미국 전술핵무기의 남한지역 배치, △한국에 대한 미국의 확장억제력 제공 등을 상정해 볼 수 있다.

먼저, 한국이 독자적으로 핵무기를 보유하여 남북한 핵균형을 이루는 방안은 현실성

25) 구해우, “북한의 파키스탄모델 진입과 동북아정세 변동”, 『이슈와 대안』, 미래전략연구원, 2010년 11월 2일.

이 매우 낮다. 한국의 핵무기 보유는 북한의 핵무기를 전략적으로 상쇄하는 효과를 거둘 수 있고, 중국의 북핵 정책을 변화하도록 하는 압박요인이 될 수도 있다. 하지만 한국의 핵무기 보유는 기존의 국제 핵질서에 대한 전면 도전이 된다. 특히 '핵무기 없는 세계'를 내걸어 노벨평화상을 받은 오바마 미 대통령의 구상과 정면으로 배치된다. 한국의 핵무장은 일본과 대만의 핵무장을 연쇄적으로 불러일으킬 것이라는 점에서, 동북아지역의 핵 군비경쟁을 촉진시키게 될 것이다.

다음, 미국의 전술핵무기를 남한지역에 재배치하는 방안은 현 단계에서는 실현 가능성이 그리 높은 것으로 보이지 않는다. 중국의 강한 반발을 불러올 뿐만 아니라, 부시 미 대통령의 전술핵무기 한반도 철수 발표(9·27), 노태우 대통령의 한반도비핵화선언(11·8)과 핵무기 부재선언(12·18), 12월 31일 남북한의 「한반도 비핵화 공동선언」 등 일련의 한반도 비핵화 프로세스와 정면으로 역행하는 것이다.

끝으로, 한국에 대한 미국의 확장억제력 제공은 이미 추진하기로 합의한 사항이다. 2010년 10월 제42차 한·미 연례안보회의에서는 핵우산뿐만 아니라 재래식 타격전력과 탄도미사일 방어(MD) 능력까지 상시적으로 논의·협력하기로 하였다. 또한 확장억제력의 제공을 추진하기 위해 국장급의 '확장억제력 정책위원회'를 신설하기로 합의한 바 있다.²⁶⁾ 미국의 확장억제력 제공은 북한의 핵전력을 무력화시킬 수 있다는 점에서 새로운 차원의 군사적 균형이라고 볼 수는 있지만, 진정한 의미에서 북핵문제의 해법은 아니다.

(2) 제2방안: 북핵포기 對 중국의 대북 안전보장

두 번째 방안은 한국과 미국의 기존 안보체제를 유지한 채, 북한의 대외군사관계 변경이나 북·중 군사협력의 강화를 통해 한반도의 군사력 균형을 이루는 방식이다. 지금처럼 한국에 대한 미국의 핵우산 혹은 확장억제력 제공과 한·미 연합훈련의 실시 등 한미 군사협력이 유지되는 조건에서, 재래식 무기의 열세에 있는 북한에 핵무기를 포기하고도 안전할 수 있다는 믿음을 주기 위해 추가적인 안보자산을 제공하는 방안이다.

북한에 제공할 수 있는 추가적인 안보자산으로는 △북한에 대한 중국의 핵우산 제공, △북한의 상하이협력기구(SCO) 가입, △북·중 연합훈련의 실시 등 군사협력의 실질화 등을 들 수 있다. 이러한 안보자산들은 단독으로 제공되거나 혹은 두세 개가 결합하여 나타나는 경우도 있을 수 있다.

이 방안의 공통적인 장점은 한국이나 미국이 기존의 안전보장 장치를 그대로 유지하

26) 이주형, “북핵 등 대비 ‘확장억제정책위원회’ 신설”, 『국방저널』, 2010년 11월호, pp. 8~9.

면서 한반도에서 군사적 균형을 이룰 수 있다는 점이다. 특히 한미동맹의 완화와 주한 미군의 철수에 반대하는 한국민의 여론을 무마할 수 있음은 물론, 한미동맹이라는 안전보장 장치를 통해 한반도 주변의 잠재적 위협을 억제하는 효과도 거둘 수 있다. 하지만 이 방안은 현실적으로 적용하기에는 몇 가지 문제점을 안고 있다.

먼저, 북한에 대한 핵우산 제공은 비동맹을 자처하는 중국의 외교원칙과 배치된다. 중국이 자신에게 직접적인 위협이 가해지지 않는 데도 제3국에 핵무기 사용을 약속하기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 무엇보다 주체의 나라를 자처하는 북한이 이를 받아들일지 의문이다. 다만, 후계정권의 승계과정이 원활치 않아 체제위기가 발생할 경우, 북한의 핵포기를 조건으로 중국이 어떤 형태로든 핵안전보장을 약속할 가능성도 완전히 배제할 수는 없다.

다음, 북한이 중국의 도움을 받아 상하이협력기구(SCO)에 가입하는 것은 일단 가능한 것으로 보인다. 하지만 상하이협력기구가 테러와 분리주의·극단주의 척결을 주목적으로 하는 느슨한 안보협의체이기 때문에, 북한이 이 기구에 가입한다고 해도 한미군사동맹과 견줄 만한 안전보장 장치가 되기는 어렵다.

끝으로, 북·중 군사협력을 한층 강화하고 실질화하는 방안은 지금도 진행되고 있다. 현재와 같은 군사교류 수준을 넘어 북·중 연합훈련으로까지 발전할지 주시할 필요가 있다. 또한 이와 같은 북·중 군사협력이 양자조약인 「북·중 우호협력조약」에 근거할지, 아니면 새롭게 상하이협력기구에 북한이 가입하여 다자조약에 따른 협력 형태를 취할지는 해당 시기의 정세에 따라 달라질 수 있을 것이다.

북·중 군사협력의 강화는 한국의 입장에서 볼 때 수용하기 곤란한 측면이 있다. 중국은 인민지원군 형태로 한국전쟁에 참전하여 1994년 12월 군사정전위에서 철수할 때까지 한반도 군사문제에 대해 발언권을 갖고 있었지만, 지금은 그 통로가 봉쇄되어 있는 상태이다. 북·중 군사협력의 강화는 한반도문제에 대한 중국의 군사적 영향력 확대를 가져와 통일에 결코 도움이 되지 않는다.

(3) 제3방안: 북핵포기 對 한미군사동맹 폐기

세 번째 방식은 북한의 핵포기를 대가로, 주한미군의 철수나 미국의 핵우산 철폐 등을 통해 재래식 군사균형을 이루는 것이다. 이 방안은 한국과 미국이 북한에 대한 전략적 우위를 포기하고 남북한이 재래식 군사균형을 이룸으로써, 북한으로 하여금 핵을 포기해도 안전할 수 있다는 믿음을 주어 핵무기 포기를 이끌어내는 것이다.

실제로 북한은 2009년 1~2월 북한을 방문한 미국 전직관료와 핵군축전문가들에게 이와 유사한 제안을 한 바 있다. 북한 측은 핵포기의 조건으로 미국의 대북 적대시정책 포기, 한국에 대한 미국의 핵우산 철폐, 주한미군의 철수 등 세 가지를 제시하였다.²⁷⁾

북측의 비공식 제안을 이 방식에 맞춰 재정리해 보면, △주한미군 철수 및 정치동맹으로의 전환, △한미군사동맹의 폐기, △한국에 대한 미국의 핵우산 철폐 등이 된다.

먼저, 주한미군이 전면적으로 철수하고 한미군사동맹이 폐기되거나 혹은 정치동맹으로 전환될 가능성은 현 단계에서 고려대상이 아니다. 주한미군의 철수나 한미군사동맹의 폐기가 이루어진다면, 북한이 재래식 군사력의 열세로 인해 추진했던 핵무기 보유의 동기는 없어질 수 있다. 하지만 주한미군의 철수 혹은 한미동맹의 폐기는 1953년 이래 유지해 온 한국의 핵심 안보장치가 해체되는 것이기 때문에 대다수 한국민들이 받아들일려고 하지 않을 것이다.

현 단계에서는 미국 측도 이 방안을 수용할 가능성이 거의 없다.²⁸⁾ 전임 부시 행정부의 군사변환 계획에 따라 추진되어 정착단계에 와 있는 동북아 미군 재편작업을 처음부터 다시 추진해야 하기 때문이다. 이 때문에 미 국방부 측의 강한 반발이 예상될 뿐 아니라, 현 단계에서는 미 공화당은 물론 미 민주당과 오바마 행정부도 받아들일 가능성이 거의 없다고 볼 수 있다.

다음, 한국에 대한 미국의 핵우산 철폐 문제에 대한 북한과 중국의 이해가 다를 수 있다. 미국의 핵우산에 대해 비공식적으로 북한이 문제를 삼았지만, 중국은 남한지역에 핵무기를 배치하는 것이 아니라면 이를 받아들일 가능성이 있다. 중국이 우려하는 것은 북한의 핵보유가 한국, 일본으로 도미노현상을 일으키는 것이다. 만약 미국이 핵우산 공약을 제공하지 않는다면, 중국이나 러시아의 핵위협에 대응하기 위해 한국, 일본 내에서도 핵무기 개발론이 강하게 대두될 가능성이 있다. 특히 북한의 핵무기 보유가 현실화될수록 한국, 일본의 핵개발에 대한 유혹이 높아지기 마련이다.

한국의 입장에서 미국 핵우산 제공이 단지 북한에 의한 핵위협뿐만 아니라 중국, 러시아 등 주변 핵무기 보유국에 대한 안전판 역할을 한다는 인식이 강하기 때문에 북한의 핵폐기를 위해 핵우산을 폐기하는 방식에 대한 거부감이 높다.

(4) 제4방안: 북핵포기 對 포괄적 안전보장

네 번째 방식은 북한의 핵포기 대가로 한·미 혹은 6자회담 참가국들의 합의로 북한에게 포괄적인 안전보장의 제공을 약속하는 것이다. 포괄적인 안전보장 방식으로는 △북·미 불가침조약 체결, △한반도 평화협정 체결, △동북아 안보기구 창설을 통한 대

27) Harrison, *op. cit.*

28) 2010년 천안함 사태의 발생 이후, 미국 내에서 너무 낡았고 불필요하고 위험하기 때문에 한미동맹을 점진적으로 철폐해야 한다는 주장이 제기된 바는 있다. Doug Bandow, "The U.S.-South Korea Alliance: Outdated, Unnecessary, and Dangerous", *Foreign Policy Briefing* No. 90, July 14, 2010.

북 안전보장 제공 등을 꼽을 수 있을 것이다.

먼저, 북·미 불가침조약은 2차 북핵 위기가 불거진 직후 북한이 요구한 것으로, 북한으로서는 체제 안전보장을 위해 안심할 수 있는 방식이긴 하나 실현 가능성은 거의 없다고 볼 수 있다.²⁹⁾ 세계 패권국인 미국은 국제질서의 운용상 어느 나라와도 불가침 조약을 맺은 적이 없으며, 마찬가지로 소극적 안전보장(NSA)도 조약상으로 보장한 적이 없기 때문이다.

다음, 한반도 평화체제의 구축은 북한의 핵무기 개발이 분단과 냉전의 유산이라는 점에서 좋은 해결방법이 될 수 있다. 하지만 한반도 평화체제 구축의 경우 남북한과 미국, 중국의 안보적 이해가 걸려 있어 협상과정이 복잡하고 민감한 해상경계선의 획정 문제도 해결해야 하므로 협정의 체결까지 시간이 많이 걸릴 수 있다.

끝으로, 동북아 안보기구의 창설을 통한 대북 안전보장 제공방식은 구속력 있는 안보기구로 발전하기까지 오랜 시간이 걸린다는 점에서 현실적이라고 볼 수 없다. 유럽의 경우도 1975년에 유럽안보협력회의(CSCE)가 발족됐지만 유럽안보기구(OSCE)로 발전하기까지 20년이 걸렸다. 하지만 여전히 구속력 있는 안보기구로서 제 기능을 다하고 있지 못하다. 장기적으로 동북아 안보기구는 지역의 평화와 안정을 위해 필요하지만 당면한 북핵문제의 해법으로 활용하기에는 시기상조이다.

<표-1> 「안보-안보 교환」의 유형과 예상효과

순번	기본유형	세부방안	예상효과
제 1 방안	핵억제력 확보를 통한 한반도 핵균형	한국의 핵무기 보유	미·중의 반대 및 북한의 핵보유 정당화
		미국 전술핵무기 배치	북·중의 반대 및 북한의 핵보유 정당화
		미국의 확장억제력 제공	북·중의 경계 및 북한의 핵보유 정당화
제 2 방안	북핵포기 對 중국의 대북안전보장	중국의 핵우산 제공	중국 외교원칙과 배치, 북한의 거부 가능성
		북한의 SCO 가입	안전보장 장치로는 미흡
		북·중 군사협력 심화	점진적인 군사동맹으로 발전 가능성
제 3 방안	북핵포기 對 한미군사동맹 폐기	주한미군 철수	현재로선 가능성 없으나 미·중 전략적 타협 시 가능성 불배제
		한미군사동맹 폐기	
		미국의 핵우산 철폐	한일의 핵무장 우려로 중국도 소극적
제 4 방안	북핵포기 對 대북 포괄적 안전보장	북·미 불가침조약 체결	패권국가로서 미국의 수용 가능성 희박
		한반도 평화협정 체결	일정 정도 남측 안보자산의 양보 불가피
		동북아안보기구 창설	시간이 오래 걸리고 안전보장 기능 취약

29) 조성렬, “북한은 왜 불가침조약에 집착하는가”, 『신동아』 2004년 12월호.

3. 대안으로서의 「포괄적 안보교환」

(1) 중국 급부상과 한미군사동맹 폐기론의 제기 가능성

중국이 북핵문제의 해결을 조건으로 주한미군의 전면철수나 한미군사동맹의 폐기를 주장할 가능성이 있다. 현 단계의 정세에서 본다면, 중국이 이러한 요구를 내걸지도 않고 있고, 미국도 이 같은 중국의 요구를 받아들일 가능성은 없다고 볼 수 있다. 하지만 글로벌 차원이 아니더라도 동아시아 지역에서 미국과 중국이 군사적 세력균형을 이루게 되면, 중국 측에서 한미동맹의 폐지를 들고 나올 가능성을 배제할 수 없다.

근년 들어 중국의 대외정책을 보면 이러한 움직임이 예상보다 빨리 나타날 것으로 보인다. 2010년 들어 중국은 미국이 대만에 무기판매를 결정하자 미 국방장관의 입국을 불허한 데 이어, 분쟁지역인 남사군도의 70%를 사정범위에 넣는 2개의 미사일기지를 건설하였다. 그리고 지난 9월에는 일본과의 센카쿠열도(중국명 댜오위다오) 분쟁을 둘러싸고 희토류의 대일수출을 중단하는 등 전례 없이 강력한 대응자세를 취하였다. 중국은 북핵문제의 해결을 위해 ‘이유 있는 안보우려’가 해소되어야 한다고 미국에게 촉구한 바 있지만, 언젠가는 북한의 안보우려를 해소해 준다는 명분으로 한반도문제에 깊이 개입할 가능성도 배제할 수 없다.

지난 2008년 5월 27일, 중국 외교부 친강(秦剛) 대변인이 “한미군사동맹은 지나간 역사의 유물이며 냉전시대의 군사동맹으로 현대 세계의 안보문제를 해결할 수 없다”고 밝히고, 이를 뒤에 자신의 발언이 완전한 것이며 계통을 밟아 이뤄진 중국정부의 공식 입장이라고 이를 확인한 바 있다. 2010년 10월 25일에는 시진핑 국가부주석이 한국전쟁을 “평화를 지키고 침략에 맞선 정의로운 항미원조(抗美援朝) 전쟁”이었으며 “항미원조 전쟁은 세계 평화와 인류 진보를 지켜낸 위대한 승리”라고 주장했다. 10월 28일 마자오취(馬朝旭) 외교부 대변인은 “시진핑 부주석의 발언은 중국정부의 정론(定論)을 밝힌 것”이라고 공식 확인하였다.

만약 중국이 주한미군의 전면철수나 한미동맹의 폐지를 제기하고 나온다면, 미국 측의 반응은 어떨 것인가? 현 단계에서 미국정부가 한미동맹의 폐지를 받아들일 가능성은 희박하다. 하지만 북한이 영변원자로를 재가동하거나 대규모 우라늄 농축시설을 본격 가동하고 핵물질이나 핵기술을 제3세계로 수출하는 등 핵확산을 시도하는 등 북핵 상황이 더욱 악화될 경우 진지하게 새로운 방안을 검토할 가능성이 있다. 이미 이 같은 목소리는 북한이 2차 핵실험을 단행한 직후, 미국 내에서 나타나고 있다. 북핵문제를 해결하기 위해 중국의 협조를 얻어야 하며, 이를 위해 중국의 요구를 일정하게 받아들여야 한다는 의견이 쏟아졌다. 이와 같은 의견들 가운데 주목해야 할 것이 바로

키신저 전 국무장관과 솔라즈 전 미 하원 군사위원장의 견해이다.

냉전의 한복판에서 중국을 국제사회로 이끌어낸 헨리 키신저 전 국무장관은 '북한 고삐 죄기'라는 제목의 『워싱턴포스트』 기고문에서 중국의 협조를 이끌어내기 위해 무작정 중국의 호의를 구걸할 게 아니라 미·중의 이해를 연결시키라고 제안했다. 그는 북핵문제가 해결되어 한반도 비핵화나 북·미 관계정상화가 된다고 한들 중국에게는 그리 유리할 게 없기 때문에, 중국과 이해를 공유할 대안을 제시해야 한다고 주장하고 있다.³⁰⁾ 제임스 솔라즈 전 미 하원 동아태위원장은 "새로운 대북전략"이라는 『USA 투데이』 기고문에서 중국에게 탈북난민에 대한 부담을 줄여주고, 한정된 목적을 제외하고 주한미군이 38선을 넘지 않으며, 필요 시 철수마저 고려한다고 약속할 필요가 있다고 주장한다.³¹⁾

(2) 「포괄적 안보교환」의 선제적 제기 필요성

"호미로 막을 것을 가래로도 못 막는다"는 속담이 있듯이, 적절한 시기에 북핵문제를 해결하지 못하면 한국이 지불해야 할 안보부담은 더 높아질 수 있다. 현재와 같은 추세로 중국의 힘이 더욱 증대되면 상대적으로 적은 안보부담으로 해결할 수 있던 북핵문제에 훨씬 많은 안보비용을 지불해야만 하는 사태가 오게 된다. 힘이 점점 강해지는 중국이 포괄적 안전보장 제공을 넘어 주한미군 전면철수나 한미동맹의 폐지를 요구할 가능성이 있기 때문이다.

최근 중국의 태도는 향후 한반도문제에 어떤 태도를 취할지 가늠해 볼 수 있는 기회를 제공해주었다. 중국은 한반도문제를 포함한 국제문제에 대해 때를 기다리며 힘을 기른다는 도광양晦(韜光養晦), 할 일은 한다는 유소작위(有所作爲)를 넘어 최근 들어 판을 깨지 않으며 투쟁한다는 투이불파(鬪而不破)의 자세를 보이고 있다. 중국은 이미 '영토 내 장기 소모전'에서 '영토주변부 단기 고강도전' 승리로 군사전략을 전환하였고, 2012년까지 연안방어에서 근해방어로 해양전략의 범위를 확대한다는 목표를 세워놓고 추진하고 있다.³²⁾ 서해상의 한미 연합해상훈련에 대한 맞대응이나, 동중국해의 센카쿠 열도(중국명 다오위다오)를 둘러싼 강력한 대응이 중국의 변화된 자세를 잘 보여주고 있다.³³⁾

30) Henry A. Kissinger, "Reining In Pyongyang", *Washington Post*, June 8, 2009.

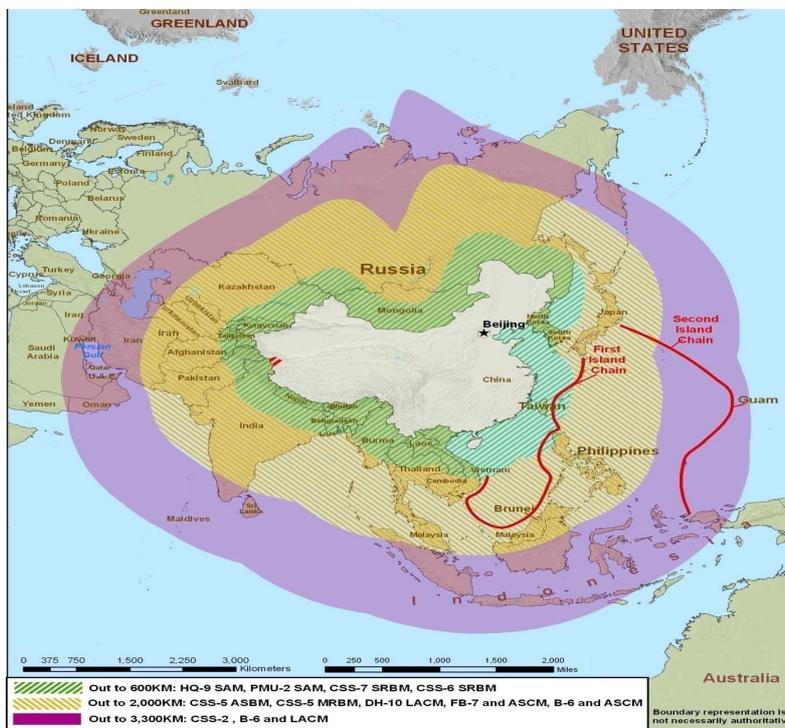
31) Stephen J. Solarz and Michael O'Hanlon, "A new North Korea strategy", *USA Today*, June 25, 2009.

32) Robert D. Kaplan, "The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land at Sea?", *Foreign Affairs*, May/June 2010.

33) (재)평화재단 평화연구원, " '2012년 이후' 의 대외전략을 준비하자" , 「현안진단」 제11호, 2010년 11월 2일.

만약 미국과 중국이 북핵문제의 해결을 위해 주한미군의 전면철수 혹은 한미군사동맹의 철폐에 합의한다면, 동북아시아의 안보지형은 크게 바뀔 수밖에 없게 된다. 베를린 장벽의 붕괴 직후에 집권한 한스 모드로우(Hans Modrow) 전 동독총리는 “남북한 통일을 이루기 위해서는 미·중 양 강대국이 한반도문제를 좌지우지 못하도록 해야 할 것”이라고 조언한 바 있다.³⁴⁾ 한반도문제에 미·중 양 강대국의 과도한 개입을 막기 위해서는 남북한이 주도권을 잡고 나가야만 한다.

현 시점에서 가장 현실적인 북핵문제의 해결방안은 ‘포괄적 안보교환’을 담은 「제4 방안」이며, 그 가운데에도 북한의 핵폐기와 한반도 평화체제 구축을 교환하는 방안이다. 이 방안에 대한 기본구상은 이미 「9·19공동성명」에 담겨져 있지만, 아직 구체적인 이행단계에는 들어서 있지 않았다. 하지만 이와 같은 ‘포괄적 안보교환’은 언제라도 먹힐 수 있는 전지전능의 해법이 아니다. 따라서 중국이 한반도문제에 전면적으로 개입하기 이전에 ‘포괄적 안보교환’ 해법을 선제적으로 모색할 필요가 있다.



<그림-2> 반접근 능력(Anti-Access Capabilities)에 따른 중국의 군사적 영향권
 (출전) Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2010*, p. 32.

34) 필자와의 베를린 현지인터뷰, 2010년 10월 3일.

제4장 「포괄적 안보교환」의 특징과 추진방향

1. 「포괄적 안보교환」의 제안 배경 및 성립조건

(1) 「9·19공동성명」 당시 상황과의 차이

2005년 제4차 6자회담에서 합의된 「9·19공동성명」은 북한의 핵포기 대가로 북한에 제공할 각종 경제적, 안보적 인센티브의 내용을 담고 있다. 「9·19공동성명」에서 밝힌 ‘한반도와 동북아의 평화와 안정’이라는 대의와 ‘한반도의 검증가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성’한다는 6자회담의 목표는 여전히 유효하다. 하지만 2005년 당시의 상황과 현재의 상황이 몇 가지 크게 변화되었다는 점에서 대의와 목표를 실현하는 방법은 달라질 필요가 있다. 현재 북핵을 둘러싼 안보상황은 2005년과 비교하여 다음과 같은 세 가지 면에서 크게 변화되었다.

첫째, 북한이 두 차례의 핵실험을 통해 능력(capability)을 과시했을 뿐만 아니라, 공공연하게 핵무기 보유 의사(intention)를 표명하고 있다는 사실이다. 2006년 10월 9일의 1차 핵실험 때보다 2009년 5월 25일에 실시된 2차 핵실험이 훨씬 개선된 결과를 보여주었다. 2차 핵실험에 앞서 4월 5일에 실시된 장거리 탄도미사일(광명성 2호)의 시험발사도 2006년 7월 5일 때보다 도달거리 면에서나 제1, 2단 분리기술의 구현 면에서 앞선 것이었다. 그 외에도 북한이 공공연하게 우라늄 농축 사실을 밝히고 있다.

무엇보다 중요한 것은 북한의 핵보유 의사 표명이다. 「9·19공동성명」 이래 북한은 한반도 비핵화는 김일성 주석의 유훈이라며 이 공약을 부인한 적이 없었다. 하지만 2009년 들어 북한은 6자회담을 거부하고 공공연히 핵무기 보유국의 지위를 과시하고 있다. 2009년 1월과 2월에 방북한 미국의 전직관료 및 핵군축전문가들에게 김계관 외무성 부상은 북한을 ‘NPT 밖의’ 핵무기 보유국으로 인정해 달라고 요구하기도 했다.³⁵⁾

둘째, 김정일 국방위원장의 건강이 악화되고 제3세대 지도부로의 권력이양 작업이

35) Abramowitz, *op. cit.*

공식화되면서 핵포기를 결심할 북한 최고지도부의 불확실성이 높아졌다는 사실이다. 「9·19공동성명」 합의 당시만 해도 후계문제의 거론을 엄격히 금지할 정도로 김정일 국방위원장이 건재했기 때문에, 김 위원장의 재임 중 북핵문제의 해결 가능성에 대한 기대가 있었던 것도 사실이다.

하지만 2010년 9월 28일 제3차 당대표자회에서 김정일은 당 중앙군사위 부위원장에 임명되어 차기지도자로 지명되면서 북핵문제의 해결 전망도 엇갈리게 되었다. 한편으로는 김정일 위원장이 안정적인 권력이양을 위해 북핵문제를 대규모 경제원조와 일괄 타결할 가능성이 조심스럽게 제기되는가 하면, 다른 한편으로 안정적인 권력이양을 위해 북한의 안전보장 장치에 커다란 지각변동을 초래할 핵문제의 처리에 소극적으로 나오지 않을까 하는 우려도 제기되고 있다.

셋째, 중국의 한반도 정책이 북한의 2차 핵실험 이후 크게 변화되어 **미국과 중국의 북핵전략** 간에 **괴리**가 발생하였다는 사실이다. 「9·19공동성명」이 채택되기 직전에 2005년 8월 1~2일 미·중 양국은 첫 고위급안보대화를 개최하여 북핵문제를 비롯한 한반도 및 동북아의 신질서에 대한 의견을 교환하였다. 로버트 졸릭 미 국무부 부장관은 중국을 “책임 있는 이해상관자(responsible stakeholder)”라고 부르며 미·중 협조체제에 대한 기대감을 드러내기도 했다.³⁶⁾

하지만 2009년 7월 이후 중국의 한반도정책은 커다란 변화를 보였다. 그동안 중국은 책임대국론에 입각해 북핵문제의 해결과정에서 국제공조에 적극적이었지만, 북한의 장거리 우주로켓 발사와 2차 핵실험 그리고 김정일 위원장의 건강악화 등을 보면서 북한 체제의 안정화로 한반도 정책의 중심을 옮겨놓기 시작했다. 2010년 3월 26일 발생한 천안함 사태를 처리하는 과정에서 보여준 중국의 태도도 철저히 한반도의 평화와 안정의 관점에서 있었음을 알 수 있다.

(2) 「포괄적 안보교환」의 성립조건

필요조건

「포괄적 안보교환」을 통해 북핵문제가 해결되기 위한 **필요조건**은 북한지도부가 핵무기 없이도 안전하다고 확신하도록 하는 것이다. 아무리 국제사회가 대규모 원조를 제공해 주고 체제의 안전을 약속한다고 해도, 북한지도부가 체제가 불안하다고 느끼게 되면 쉽사리 핵무기 및 핵프로그램을 포기하려 하지 않을 것이기 때문이다.

그렇다면 북한지도부가 어떻게 해야 안전하다고 확신할 수 있을까? 이는 크게 △정

36) Robert B. Zoellick, "Whither China: From Membership to Responsibility?" Remarks to National Committee on U.S.-China Relations, Septemebr 21, 2005.

치적 안정, △군사적 자위능력, △경제회생의 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있을 것이다. 김정일 위원장의 건강을 고려할 때, 세 가지 가운데에서 북한체제의 안전을 위해서는 정치적 안정이 최우선순위를 차지할 것이다. 정치적 불안정의 최대요인이 김정일 국방 위원장의 유고에 따른 정치적 혼란 가능성이기 때문에, 최근 북한이 권력이양 작업을 서두르고 있다고 평가된다. 하지만 권력이양 작업은 대내외의 도전에 직면하고 있다.

우선, 권력이양이 성공하기 위해서는 주변국들이 북한 내정에 간섭하여 정치불안정을 야기할 수 없도록 하는 외부환경을 필요로 할 것이다. 또한 권력이양을 틈타 분쟁이나 전쟁이 발생하는 것을 억제해야 정권이 조기에 안정화된다고 느낄 것이다. 북한 지도부가 권력이양을 주변국들의 정권교체가 집중된 2012년에 맞춰 추진할 것으로 예상되는 이유도 외부세력이 간섭할 소지를 최소화할 수 있는 시기라는 점 때문이다.³⁷⁾ 또한 당면한 정치적 안정을 위해 핵무기를 비롯한 안전보장 장치를 더욱 강화하려 할 것으로 예상된다.

북한의 핵포기라는 관점에서 볼 때, 당면한 권력이양과 정치적 안정을 위해서는 북한의 핵포기 가능성이 높지 않은 것이 사실이다. 하지만 성공리에 후계정권이 출범한다고 해도, 정권이 안정적으로 존속하기 위해서는 주민생활이 개선되고 북한경제가 회생하지 않으면 안 된다. 북한지도부로서는 개혁·개방을 하더라도 전면적이기보다는 제한적으로 추진하고, 외국 자본과 기술의 도입을 위해 대외관계 개선 등 평화적 환경을 필요로 할 것이다.

하지만 북한의 핵무기 보유 시도는 국제제재를 더욱 강화시켜 북한경제의 회생에 필요한 자금과 기술, 에너지를 원천적으로 차단할 뿐 경제회생에는 오히려 역기능으로 작용한다. 따라서 핵무기 보유를 포기하지 않는 한, 북한의 후계정권은 정치적 안정을 이룰 수 없게 된다. 이를 역으로 풀어보면, 결국 북한의 후계정권은 어느 정도 안전보장을 제공받는다면 경제회생을 통한 정치적 안정을 위해 핵무기의 포기를 받아들일 여지가 생기는 것이다.³⁸⁾

충분조건

‘포괄적 안보교환’을 통해 북핵문제가 해결되기 위해서는 동아시아 차원, 한반도 차원에서 미·중이 추진하는 북핵전략의 목표와 방법 간 괴리가 극복되어야 한다. 지금

37) 2012년 3월에는 러시아 대통령 선거와 대만 총통선거, 4월에는 한국의 총선, 8월에는 일본의 총선이 있을 예정이다. 10월에는 중국의 제5세대 지도부가 공식적으로 출범하며, 11월과 12월에는 각각 미국과 한국의 대통령 선거가 있다.

38) 미국 브루킹스연구소의 리처드 부시도 김정일 정권 이후 섭정세력과 점진적 일괄타결을 통해 핵포기를 유도해야 한다는 대안을 제시한다. Richard C. Bush, *The Challenge of a Nuclear North Korea: Dark Clouds, Only One Silver Lining*, Brookings, September 23, 2010.

처럼 북핵을 둘러싸고 미국과 중국의 전략적 불일치가 계속되는 상황 속에서, 언제라도 북한이 미·중 양 대국의 대립관계를 이용해 자신의 국가목표를 달성하려 할 수 있기 때문에, 북핵문제가 쉽게 해결되기 어렵다.

따라서 '포괄적 안보교환'이 성립하기 위한 충분조건은 최소한 한반도문제에 대한 미·중 간의 전략적 타협을 이끌어내는 것이다. '포괄적 안보교환'을 위한 전략적 타협은 한반도 평화체제의 구축을 둘러싼 쟁점에 미국과 중국이 큰 틀에서 합의를 봐야 한다. 평화체제 구축의 주요쟁점 가운데 해상경계선 설정, 국군포로송환 문제 등은 남북한끼리 해결할 과제이다. 그러므로 미·중 양국은 남북한과의 이해 조정을 거쳐 유엔사 문제 등에 대해 전략적인 타협을 이루어야 한다.

참고로, 지난 4자회담(1997~1999)에서 미국과 중국이 밝힌 주한미군, 유엔사 문제에 대한 입장을 보면 다음과 같다. 미국은 주한미군의 주둔이 한미상호방위조약에 따른 것으로 한미 양국 간에 협의할 문제이지 평화협정 협상에서 다루어야 할 의제가 아니고, 남북한의 군대를 포함한 한반도 내의 모든 군대의 무력구조(all force structure), 즉 수준과 배치(level and disposition)에 관해 논의해야 한다는 입장을 밝혔다. 중국은 주한미군의 철수를 전제로 긴장완화를 논의하는 데는 동의하지 않지만, 평화협정의 체결 이후 남·북·미 등 관련국 간에 주한미군 문제를 협의하여 해결해야 할 필요가 있다는 입장을 나타냈다.³⁹⁾

39) 중국외교부 한반도 판공주임이었던 중국국제문제연구소 연구원 양시유는 한반도 평화협정이 체결되면 유엔사가 즉각적으로 해체되어야 한다는 입장을 제시하고 있다. 杨希雨, “关于建立朝鲜半岛和平体制的几个法律问题”, 『国际问题研究』2009年 第4期 pp. 30~35.

2. 무엇을 교환할 것인가: 북핵과 평화구축의 과제

(1) 북핵 해결의 대상과 과제

북핵문제가 해결되기 위해서는 먼저 북핵 해결의 대상을 확인한 뒤, 다음으로 해결 순서에 대해 참가국들이 합의할 필요가 있다. 핵무기의 운반수단인 탄도미사일과 관련된 부분은 직접적인 이해당사국들과의 별도 협상이 필요하다. 북한의 폐기대상인 핵시설은 다음과 같다.

첫째, 플루토늄의 생산, 재처리와 관련된 시설들이 우선적인 폐기 대상이다. 「제네바 핵 기본합의」에서 밝혔던 5MW 실험용원자로, 방사화학실험실, 핵연료봉 제조시설, 50MW 및 200MW 원자로 등 5개 동결대상을 포함한 16개의 IAEA 신고시설, 그밖에 미신고된 동위원소 연구소, 폐기물 시설 등 2개가 폐기대상이다.

<표-2> 북한의 폐쇄대상 핵시설

순번	시설명	수량	위치	비고
1	연구용 원자로(IRT-2000)	1기	영변	65년(2MW→4MW→8MW 용량 확장)
2	임계시설	"	"	
3(★)	5MW 실험용 원자로	"	"	79년 착공→86년 가동 개시
4(★)	방사화학실험실	1개소	"	85년 착공→89년 가동→95년 완공 예정이었으나 94년 10월 동결(공정 70% 완료)
5(★)	핵연료봉 제조시설	"	"	
6	핵연료 저장시설	"	"	
7	준 임계시설	1기	평양	김일성대학
8(★)	50MW 원자력발전소	"	영변	85년 착공→95년 완공 예정이었으나 94년 10월 동결
9(★)	200MW 원자력발전소	"	태천	85년 착공→95년 완공 예정이었으나 94년 10월 동결
10	우라늄 정련공장	1개소	평산	
11	우라늄 정련공장	"	박천	
12	우라늄 광산	"	평산	
13	우라늄 광산	"	순천	
14-16	원자력발전소(635MW)	3기	신포	계획 단계에서 중단
17	동위원소 생산연구소	1개소	영변	
18	폐기물 시설	3개소	"	76년, 90년, 92년 건설

(★): 94 북·미 제네바 합의에 의거 동결된 핵시설(5개소)

* 1~16번은 IAEA에 신고된 시설, 17~18번은 미신고된 시설

<출전> 국방부, 『군비통제자료집』

둘째, 우라늄 농축시설도 북핵폐기의 대상이 되어야 한다. 2002년 미 CIA보고서는 북한이 러시아로부터 원심분리기 2600기의 제조가 가능한 고강도 알루미늄을 150톤 도입하여, 빠르면 5년 이내에 연간 2개 이상의 핵무기를 제조할 수 있는 무기급 우라늄 생산공장을 건설 중이라고 평가하였다.

북한은 줄곧 우라늄 농축시설의 존재를 부인해 왔지만, 2009년 6월 13일 유엔안보리 결의 1874호가 채택되자 우라늄 농축에 착수한다고 선언하였고, 9월 3일 유엔안보리 의장에게 편지를 보내 “우라늄 농축이 성공적으로 진행돼 마무리 단계에 들어섰다”고 주장했다.⁴⁰⁾ 최근에는 방북한 미 핵전문가에게 실험용 경수로의 건설 사실을 공개함으로써 우라늄 농축의 명분을 갖추려고 하고 있다.⁴¹⁾

셋째, 북한의 핵폐기 대상에 수소폭탄 제조에 이용될 수 있는 열핵반응 장치도 포함 되어야 한다. 북한 『로동신문』은 “열핵반응 장치가 설계, 제작되고 핵융합 반응과 관련한 기초 연구가 끝났다”고 보도하였다.⁴²⁾ 이와 관련하여 김태영 국방부 장관은 국회 답변에서 “북한에서 핵융합 실험의 기초적 수준은 시작됐으리라 생각한다”고 확인하고 있다.⁴³⁾

그렇다면, 영변 원자로, 우라늄 농축시설, 열핵반응장치 등을 대상으로 한 북한의 핵폐기는 어떤 순서로 진행되어야 하는가? 「9·19공동성명」에서 밝힌 핵폐기 대상과 추가적인 신고 및 폐기대상을 고려할 때, 북한 핵폐기의 해결은 다음과 같이 진행 절차(sequence)를 밟는 것이 바람직할 것이다.

맨 먼저, IAEA 요원을 빠른 시일 안에 복귀시키고 이들의 감시하에 기존 동결대상이었던 영변 핵관련 시설을 재동결한다. 뿐만 아니라 북한이 스스로 밝힌 우라늄 농축 시설, 열핵반응장치 등 신규 핵관련 시설들의 동결도 협의를 통해 범위를 결정한 뒤 시행한다.

다음으로, 「2·13합의」 및 「10·3합의」에서 약속한 3대 핵시설의 불능화 작업을 조기에 완료하고, 추가 재처리작업에 따른 플루토늄 양의 변동, 우라늄 농축시설, 열핵반응장치와 같은 신규 핵시설들의 작업일지 등을 포함해 2008년 6월에 제출한 신고서를 보완하여 다시 제출한다.

이어서, 북한 측의 신고사항에 대해 검증작업에 착수한다. 검증작업을 통해 북한 측의 신고사항이 확인되면, 북한이 재처리작업 혹은 농축작업을 통해 생산한 핵물질들을 핵시설 혹은 핵탄두로부터 분리해 내어 북한에 대한 안전보장 장치의 제공이 완료될 때까지 IAEA의 감시하에 북한지역 내에 안전하게 보관한다.

40) 『조선중앙통신』 2009년 9월 4일.

41) 『연합뉴스』 2010년 11월 13일.

42) 『로동신문』 2010년 5월 12일.

43) 『연합뉴스』 2010년 11월 2일.

끝으로, 북한에 대한 안전보장의 제공이 완료되는 시점에 북측이 보유한 핵탄두에 대한 해체작업에 착수한다. 한반도 평화협정의 체결과 동시에 북한지역 내에 별도 보관 중이던 핵물질들을 해외로 반출하여 북핵문제를 종결짓는다. 북한지역의 핵시설에 대한 해체 및 주변지역에 대한 방사능오염 제거, 그리고 핵관련 종사자들에 대한 재교육 및 재취업 사업 등 협력적 위협감소(CTR-nk) 프로그램은 후속협의를 통해 지속한다.

(2) 한반도 평화구축의 대상과 과제

한반도 평화협정에 관한 논의는 1954년 6월 제네바 정치회의가 결렬된 이후 오랫동안 개최되지 못하였다. 1997년부터 4자회담이 개최되어 여섯 차례의 본회담을 가졌으나 별다른 성과를 거두지 못하였다. 「9·19공동성명」에서 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”이라고 합의하였으나 아직 한반도 평화포럼은 개최되지 못하고 있다. 한반도 평화포럼이 개최된다면, △협상참가국, △협정형식, △주요 협정내용 등에 합의하여야 할 것이다.

먼저, 1990년대 말 4자회담은 평화협정의 당사자라고 할 수 있는 남북한과 미국, 중국의 기본입장을 알 수 있게 하는 중요한 자리였다. 무엇보다 암묵적이거나 북한이 한반도 평화협정의 당사자가 남·북·미·중 4자라는 점을 받아들여지게 되었다. 「9·19공동성명」에서 “직접 관련 당사국”은 남·북·미·중 4자를 의미하며, 「10·4정상선언」에서 종전선언의 주체와 관련해 “3~4자”로 표현되었으나 이후 남·북·미·중 4자를 의미하는 것으로 최종 해석되었다.

다음으로, 평화협정의 형식은 1개의 평화협정이나 종전선언과 각종 원칙들을 담은 방식과 포괄적 평화협정과 부속협정들의 종합으로 구성하는 방식 등 두 가지로 압축되었다. 북한은 평화협정에 이르는 중간단계로서 잠정협정 방안을 내놓은 바 있지만, 지난 「10·4정상선언」에서는 우리 측과 ‘종전선언’을 채택하지는 데 의견을 일치한 바 있다.

마지막으로, 평화협정의 주요쟁점으로 △유엔사 존폐, △해상경계선 획정, △국군포로 송환 등을 다루어야 한다. 첫째, 「정전협정」 제4조 60항에서 규정한 “한반도로부터 모든 외국군대의 철거” 문제를 마무리해야 한다. 둘째, 한반도 평화협정의 체결까지 가기 위해서는 남북 간에 해상경계선 문제를 해결해야 한다. 셋째, 현실적으로 존재하는 북한 내 국군포로의 귀환문제 등도 포함시킬 수 있도록 해야 한다. 그밖에도 전쟁 책임에 따른 책임자처벌과 배상문제 등도 있으나, 한국전쟁이 어느 일방의 승리로 끝난 게 아니므로 제외하는 것이 불가피할 것이다.⁴⁴⁾

44) 최근 시진핑 중국 국가부주석이 한국전쟁을 “세계 평화와 인류 진보를 지켜낸 위대한 승리”라고

3. 「포괄적 안보교환」의 4대 추진방향

(1) 북핵-평화체제 병행 논의

북한의 핵폐기 과정은 한반도 평화체제의 구축과정과 연계해 상호조율된 조치를 통해 해결해 나간다. 「9·19공동성명」과 「2·13합의」에서는 “직접 관련 당사국들”이라고 하여 남·북·미·중의 4자가 별도의 한반도 평화포럼을 개최할 것을 규정하고 있다. 하지만 언제 이러한 한반도 평화포럼이 개최될지에 대해서는 명확히 규정하고 있지 않다.

그동안 한국과 미국은 ‘6자회담이 재개되고 비핵화 논의에 추진력이 생기면 6자 모두가 한반도 평화체제를 논의할 준비가 될 것’이라면서, 비핵화가 진행되지 않으면 평화체제를 먼저 거론할 수 없다는 입장을 취해 왔다.⁴⁵⁾ 이처럼 한·미 양국이 북한의 핵폐기와 한반도 평화체제의 구축을 직접 연계하는 것을 피해왔던 것이 사실이다. 이와 같은 태도를 취한 이유는 북한의 핵폐기와 평화체제의 구축이 연계될 경우 북한에게 핵폐기를 무한정 지연시킬 수 있는 구실을 주게 되어, 파키스탄의 사례와 같이 북핵문제가 장기 미제 현안으로 남게 될 것을 우려했기 때문이다.⁴⁶⁾

하지만 「포괄적 안보교환」의 필요성을 논하는 과정에서 살펴보았듯이, 북한에 대해 적정수준의 안전보장을 제공하지 않고는 북핵문제의 의미 있는 진전을 이루기 어려운 것이 사실이다.

북·미 수교는 북한의 핵폐기에 대한 안보적 인센티브가 되기 어렵다. 미국은 ‘불법에 대한 보상은 없다’는 원칙과 ‘관계정상화는 양자 관심사항의 해결 뒤에야 가능하다’는 외교관습을 고수하고 있어, 북한의 핵폐기가 먼저 이루어지기까지는 내정불간섭, 분쟁의 평화적 해결, 불가침 및 무력 불행사 등 북·미 수교에 따른 안전보장 효과를 기대할 수 없다.

동북아 다자안보체제의 구축은 상당한 시일을 요하는 과제이다. 낮은 단계인 동북안

표현한 데 대해, 오바마 미 대통령은 한국전쟁을 “무승부가 아니라, 그때도 승리였고 지금도 승리”라고 표현하여 역사적 평가를 두고 마·중 양국이 신경전을 벌였다. 『연합뉴스』 2010년 10월 25일 및 11월 11일.

45) Joel S. Wit, *U.S. Strategy toward North Korea: Rebuilding Dialogue and Engagement*, A Report by the U.S.-Korea Institute at SAIS and the Weatherhead East Asian Institute at Columbia University, October 2009, pp. 67~69.; 김영식, “北 강석주 평화협정 공세에 ‘비핵화 진전후 논의’ 못박아”, 『동아일보』 2009년 12월 11일.

46) 이수혁, “북핵 해결을 위한 필요충분조건”, 경남대 극동문제연구소 『한반도포커스』 7호, 2010년 5-6호.

안보협의회의 발족 단계에서 북한에 대한 다자 안전보장 제공을 약속할 수는 있었지만, 북한이 핵폐기의 대가로 받아들이기에는 안전보장 면에서 턱없이 부족하다.

따라서 북핵문제 논의의 최종단계가 아니라 초기단계부터 평화체제 논의를 병행해 추진할 필요가 있다. 한·미 양국의 우려를 조금이나마 해소해 주기 위해 한반도 평화협정의 체결 등 평화체제의 구축문제는 북핵의 폐기과정에서 논의하되, 최종적인 평화협정의 체결은 북핵 폐기과정의 종료와 함께 이루어지도록 한다.

(2) 4자회담의 중심적 역할

그동안 회담의 형식과 관련하여 1~4차까지의 6자회담의 경우 6자회담의 틀 속에서 북한의 비핵화를 압박하는 1:5 구도라며 북한이 불만을 제기했었다. 1차 북한의 핵실험 이후에는 북·미 양자회담의 합의사항을 6자회담에서 추진하는 구도로 바뀌었다. 이명박 정부에 들어와 이러한 구도에 한국과 일본이 강하게 반발하여 2008년에 열렸던 마지막 6자회담에서는 한·미·일 3자 협의가 열린 뒤에 북·미 회담을 갖고 6자회담을 개최하는 모양새를 취하기도 하였다.

2차 핵실험으로 인해 북한의 핵보유 의지가 뚜렷해지자, 캄벨 미 국무부 동아태 차관보가 소장으로 있던 신미국안보센터(CNAS)는 5자협의체 운영을 중심으로 하는 '전략적 관리론'을 제시하였고,⁴⁷⁾ 거의 같은 시점에 한국정부도 5자협의체를 제안하였다. 하지만 중국정부가 1:5 구도의 존속을 제도화하는 5자협의체의 창설에 반대하면서 이 제안은 사실상 무산되었다.

그렇다면 「포괄적 안보교환」을 위한 협상 틀은 어떤 방식이 적합할 것인가? 북핵문제의 해결에 집중하기 위해 한반도 평화체제 협상을 앞당겨야 하며, 그렇게 하기 위해서는 조기에 남·북·미·중이 참가하는 4자회담을 개최해야 한다. 1990년대 후반의 경험을 이어받아, 4자회담의 산하에 평화협정위원회와 긴장완화위원회를 설치한다.

평화협정위원회에서는 전쟁의 종결과 평화기구의 구성 등 평화협정의 내용과 관련된 사항을 협의한다. 긴장완화위원회는 남북한만으로 구성된 제1소위원회와 남·북·미·중 4자가 참여하는 제2소위원회로 구성하여, 제1소위원회에서는 해상경계선 획정, 국군 포로문제 등 남북쌍방의 현안을 다루고, 제2소위원회에서는 북한 핵의 군사적 측면과 유엔사의 장래를 포함해 한반도 내의 모든 군대의 무력구조 등을 다루도록 한다.

4자회담에서 논의되는 북한 핵의 군사적 측면은 안보교환을 위한 협상이기 때문에, 핵프로그램의 동결, 불능화, 해체 과정 등 북핵문제에 관한 전반적인 논의는 기존과 같

47) Abraham M. Denmark, Nirav Patel, Lindsey Ford, Zachary M. Hosford, Michael Zubrow, *No Illusions: Regaining the Strategic Initiative with North Korea*, CNAS, June 2009.

이 6자회담에서 다룬다. 여기서 4자회담과 6자회담의 기능 구분이 중요하다. 아울러 6자회담에서는 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 다자안보 협력에 관한 논의를 지속한다. 또한 북핵폐기의 과정에서 논의될 경수로 제공문제, 협력적 위협감소(CTR-nk) 프로그램에 대한 국제공조를 다룬다. 북·미 수교와 북·일 수교, 북한의 탄도미사일 협상 등은 양자대화 혹은 직접당사자 간의 다자대화를 통해 해결을 모색한다.

(3) 비안보 현안의 분리접근

「9·19공동성명」에서 밝힌 포괄적 합의사항 가운데 비안보 현안들로는 경수로 제공, 에너지·교역 및 투자분야의 경제협력, 200만kW 전력공급 등 에너지·경제협력이 있다. 비안보 현안들은 북핵문제와 분리하여 접근하되, 북한이 유엔안보리 결의사항을 충족시켜 일정하게 완화 내지 해제시키기 전까지는, 대화와 함께 각종 대북 제재조치들을 병행한다.

북한과의 각종 에너지·경제협력은 유엔안보리 결의(UNSCR) 1874호에서 금지한 무기금수(모든 무기수출의 금지, 단, 일부 소형무기 수입은 허용), 화물검색(의심화물을 자국 영토 내에서 검색할 수 있고 공해상에서는 기국 동의 시 검색 가능), 금융제재(대량살상무기, 미사일 프로그램에 기여할 수 있는 모든 금융거래 금지, 단, 인도적이거나 비핵화 진전이 목적인 경우는 제외) 등 3대 항목을 제외한 모든 협력은 보장한다. 한·미 양국이 유엔안보리 결의 1874호에 적용되지 않는다는 유권해석을 내린 바 있듯이, 개성관광 및 금강산관광 사업 및 개성공단 등 남북경협 사업은 원칙적으로 허용한다.⁴⁸⁾

또한 북핵포기의 경제적 인센티브로서 협력적 위협감소 프로그램, 군민전환 지원프로그램들을 고려한다. 북한의 핵개발 배경이 기본적으로 한미연합군에 대한 군사력 열세에 기인할 뿐 아니라, 경제 파폐에 따른 '경제적 군비로서의 핵무기' 개발에도 목적이 있는 것은 사실이다. 따라서 북한의 핵폐기 대가로 안전보장뿐 아니라 경제협력도 병행 실시할 필요가 있다. 다만, 경제협력의 군사적 전용 논란을 차단하기 위해 인센티브 성격의 경제협력의 방향은 보상적 성격의 '북한판 협력적 위협감소(CTR-nk) 프로그램'과 군비부담을 경감시켜주고 경제성장을 유도하기 위한 '군민전환(defense conversion) 지원프로그램'으로 설정한다.

그밖에도 주권국가의 평화적 핵 에너지 이용 권리에 관한 북한의 입장을 어떻게 할

48) 필립 골드버그 미국 대북제재조정관(현 미 국무부 정보국 담당 차관)은 금강산개성 관광, 개성공단 활성화가 유엔안보리 결의에 1874호에 저촉되지 않는다고 유권해석을 내렸다. 『연합뉴스』 2009년 11월 26일.

지 결정해야 한다. 북한은 자국이 주권국가로서 현재와 장래의 핵에너지 권리를 갖고 있으며, 그런 권리는 NPT회원국이 아닌 인도의 경우와 같이 NPT 지위에 의존하지 않는다고 주장했다.⁴⁹⁾ 이 문제는 「9·19공동성명」에서 밝힌 경수로 제공문제의 차원에서 함께 논의되어야 할 것이다.

(4) 연계경로 로드맵의 우선작성

북한의 핵폐기 프로세스와 관련해서는 「2·13합의」와 「10·3합의」를 통해 단계적 합의를 이룬 경험이 있고, 궁극적인 핵폐기 시나리오가 몇 가지 제시되어 있다. 이에 비해 한반도 평화체제 구축에 대해서는 1990년대 후반 4자회담을 통해 기본 입장과 방향에 대해서만 나와 있을 뿐, 아직 관련국들이 합의를 이룬 경험이 없다. 두 과제가 서로 연관되어 있고, 북한 핵문제의 최종적인 해결을 위해서는 평화체제 구축이 전제 내지 수반되어야 하는 상황에서, 서로를 연계한 로드맵의 작성이 우선되어야 한다.

협상재개 후 가급적 빠른 시기에, 북핵폐기와 평화체제 구축의 일정표(Time Table)까지는 아니더라도 현실적인 연계경로를 담은 '로드맵(Road Map)'을 참가국들의 합의 아래 작성토록 한다. 「9·19공동성명」은 최종목표가 제시되어 있지만 단계적 접근법(step by step approach)이었기 때문에 매 단계마다 이행계획을 만들기 위한 별도의 핵협상이 필요하였다. 그 결과 북한의 살라미 전술에 이용당하거나 핵심적 비핵화 조치가 시한 없이 계속 뒤로 밀리는 문제점이 드러나기도 했다.⁵⁰⁾

한국과 미국의 신정부에 들어와 「9·19공동성명」과 후속합의들이 동결, 불능화 수준에 그쳐 비핵화의 핵심조치들이 담기지 않은 후반치중형(back-loaded)이라는 비판이 제기되었다. 기존 합의에서 5개국의 에너지 제공은 비가역적인 반면, 북한이 취한 동결, 불능화 작업은 가역적이라는 비판이다. 그래서 한국과 미국은 가급적 비핵화의 핵심조치를 전반치중형(front-loaded)으로 앞당기고자 하고 있다.

여기서 한국은 핵심적 비핵화 조치로서 추출된 플루토늄 해외반출, 원자로의 시멘트 봉입 등을 고려하고 있고, 미국은 불능화 완료 및 NPT 복귀를 제시하고 있다. 「포괄적 안보교환」에 따라 로드맵을 작성한다면, 평화체제 구축의 프로세스를 단계로 나누어 세분화하고, 어느 단계에서 북한이 핵심적 비핵화 조치를 취하도록 해야 하는지 사전에 정리해 둘 필요가 있다.

49) 찰스 프리처드(김연철, 서보혁 옮김), 『실패한 외교』, 사계절, 2008, pp. 186~187.

50) Denmark, Hosford, and Zubrow, *op. cit.*, pp. 11~14.

제5장. 관련 당사국에 대한 정책권고

천안함 사태 이후 한때 최악의 상황까지 갔던 한반도 상황이 G20 서울정상회의의 종료를 계기로 점차 대화국면으로 옮겨가는 분위기이다. 한국정부가 6자회담 재개의 전제조건 가운데 천안함과 관련한 ‘책임 있는 조치’ 요구를 빼고, 그 대신 “북한의 비핵화 의지”를 제시했기 때문이다. 이제 한국정부가 천안함 국면의 출구전략에 시동을 건 것으로 보인다.

하지만 6자회담이 재개된다고 해도 현재와 같은 ‘안보-경제 교환’ 접근법을 고수한다면 별다른 성과를 기대하기는 어렵다. 최근 북한은 평화협정의 체결을 요구하기도 하고, NPT하의 핵무기 보유국 지위인정을 요구하기도 하고 있기 때문이다. 아직은 한국과 미국이 조기에 평화협정 논의에 착수할 의사가 없고 북한의 핵무기 보유를 용인할 가능성은 더더욱 없다. 지금처럼 서로의 타협점을 찾을 수 없는 상황에서 6자회담이 열리더라도 상대방에 대한 ‘관리’ 이상의 의미를 갖기 어려울 가능성이 높다.

그렇지만 기존 6자회담의 형태와 접근방식을 바꾸어 본다면, 단순한 상황관리를 뛰어넘어 북핵문제의 해결로까지 나아갈 수 있는 방도가 의외로 찾아질 수도 있다. 어쩌면 앞에서 소개한 ‘4자회담’과 ‘포괄적 안보교환’이 그 해법이 될 수 있을지 모른다. 북한의 핵폐기에 대한 적절한 안보 인센티브의 제공 논의가 이루어진다면, ‘포괄적 안보교환’에 대해 남북한과 미국, 중국 사이에서 공감대가 만들어질 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 ‘포괄적 안보교환’을 통해 북핵문제가 완전히 해결될 수 있도록 한국정부와 북한, 그리고 미국 및 중국정부가 취해야 할 바람직한 정책사항을 권고하고자 한다.

1. 한국정부에 대한 제언

첫째, 현 단계에서 **대북정책의 전략목표를 북핵문제의 해결**에 두어야 한다. 그동안 한국정부는 금강산관광객 피격사건, 유성진 씨 억류사건, 천안함 사건 등 새로운 현안

이 생길 때마다 해당 현안의 해결을 남북관계 개선의 선결조건으로 내세워 왔다. 그렇게 하다 보니, 현 정부에서 한국의 대북정책 목표가 북핵문제의 해결인지, 북한 길들이기인지, 정권교체인지, 아니면 그냥 보복응징인지 분명하지 않은 경우가 많았다.

남북관계에서 또다시 어떤 일이 발생할지 모른다. 그렇다 하더라도 한국정부는 북핵문제의 해결이라는 전략적 목표를 견지하면서, 새로 발생하는 현안들은 북핵문제와 분리해서 그 자체로 처리해야 한다. 북핵문제의 해결에 역점을 둔다면, 다른 현안들과 북핵문제를 연계시켜서는 안 된다.

둘째, **포괄적 안보교환이 이루어지기 위해서는 남북관계의 개선이 먼저 이루어져야 한다.** 포괄적 안보교환의 적용은 서로의 안보자산을 교환하는 것인 만큼, 상대방에 대한 신뢰가 무엇보다 중요하다. 상대방에 대한 신뢰가 없는 상태에서는 그 어떤 작은 협상도 성공하기 어렵다. 옛 4자회담(1997~1999)은 남북관계 경색으로 인해 별다른 성과를 내지 못했던 반면, 2005년의 「9·19공동성명」이나 「2·13합의」, 「10·3합의」 등의 채택과 이행은 당시 우호적이었던 남북관계에 힘입은 바가 크다.

남북관계의 개선을 통해 북한을 점진적으로 변화시켜 한민족이 동북아 질서재편 과정에 능동적으로 대처하는 길은 김정일 위원장의 방중으로 고착화되는 북·중 동맹의 벽을 뛰어넘을 수 있는 유일한 방안이다. 남북관계의 개선으로 한국이 북한에 관여할 수 있는 정책적 지렛대를 갖고 있어야 미·중 간 대립구도 속에 함몰되어 양자택일적 선택을 강요받는 일을 막을 수 있고 중장기적으로 북핵문제도 유리하게 풀 수 있다.

셋째, **북한의 권력이양 과정을 북핵문제 해결의 기회로 삼아야 한다.** 김정일 위원장 재임 중에 북핵문제를 완전히 풀 수 있도록 최선의 노력을 다해야 하지만, 그것이 여의치 않을 경우 후계정권과의 협상을 통한 해결 가능성도 염두에 두어야 한다. 정권의 조기안정을 피하는 후계정권의 차세대지도자 김정은 혹은 섭정세력과의 협상을 통해 북핵문제의 완전한 해결 가능성을 엿볼 수도 있기 때문이다.⁵¹⁾

그렇기 때문에, 현실성 없는 ‘기다리느 전략’이나 북한 조기붕괴론에 대한 과도한 기대감 표시는 자칫 당면한 남북관계를 어렵게 하거나 중장기적인 안목에서 풀어나가야 할 북핵문제의 해결에 장애물을 조성할 가능성이 있다. 1994년 7월 김일성 주석이 사망했을 때 한국 내에서 일어났던 국회 조문파동은 결과적으로 남북관계를 장기간 단절시키는 부정적인 결과를 초래했다는 점을 기억할 필요가 있다.

넷째, **포괄적 안보교환에 따른 4자회담을 선제적으로 제안할 필요가 있다.** 지금까지

51) 王緝思, 앞의 글 및 Bush, *op. cit.* 참조.

지 한국정부가 추진하려던 ‘안보-경제 교환’이 현 상황에서 더 이상 성립할 수 없다는 점을 인정해야 한다. 지금까지 북한의 핵포기와 안보적 인센티브 제공을 교환한다는 논의가 제대로 이루어지지 못했던 이유가 한국정부의 부정적 태도에 기인한 것인 만큼, 한국정부의 태도변화가 누구보다 중요하다.

동북아질서 재편과정에서 ‘한·미·일 對 북·중’의 냉전적 구도가 고착되면 한반도의 평화와 안정, 더 나아가 통일을 향한 길은 더욱 험난할 것으로 예상된다. 포괄적 안보 교환에 따른 4자회담의 준비와 추진이 늦어지면 늦어질수록 주한미군 철수론을 핵심내용으로 하는 안보-안보 교환론이 현실적인 방안으로 떠오를 위험성이 높아진다. 만약 안보-안보 교환론이 현실화될 경우, 북핵문제의 해결을 위해 엄청난 안보비용을 지불해야 하거나, 그렇지 않으면 핵무기를 가진 북한과 공존해야 하는 위험한 상황에서 살아야 할지도 모르기 때문이다.

2. 북한당국에 대한 제언

첫째, 북한당국은 김일성 주석의 ‘한반도 비핵화’ 유훈과 「9·19공동성명」에서 약속한 대로 모든 핵무기와 현존 핵프로그램의 포기 및 비확산 공약의 이행 의지를 재표명해야 한다. 북한당국은 북한을 방문한 미국의 전직관료나 핵군축전문가들에게 핵무기 보유 의사를 여러 차례 밝혔고, 유엔총회 연설을 통해서도 핵무기 보유국의 지위를 요구하는 등 북한의 비핵화 공약을 훼손하는 발언을 되풀이하고 있다.

북한당국은 “핵무기 없는 세계”를 표방한 오바마 행정부를 비웃듯이 2차 핵실험을 강행하였다. 일각에서 북핵문제의 해결을 정책후순위로 두는 바람에 [사전에] 2차 핵실험을 막지 못했다고 평가하기도 하지만, ‘오바마-바이든 플랜’에 따라 북·미 직접대화를 통해 북핵문제를 풀려던 오바마 행정부가 대북 강경기조로 전환한 것은 일차적으로 북한당국에게 책임이 있다는 사실을 부인할 수 없을 것이다.

둘째, 북한당국은 4자회담이 열릴 경우에 북핵폐기 협상에 적극 나서야 한다. 북한당국은 한국과 미국 내에서 북한의 진의에 대한 ‘이유 있는 의심’이 존재한다는 점을 염두에 두어야 한다. ‘포괄적 안보교환’을 위한 새로운 4자회담에서 북한은 한반도 평화협정 논의를 구실로 북핵 폐기협상을 회피해서는 안 되며, 실현 가능성 없는 주한미군 철수를 논의의 전제로 삼아 회담 자체를 무산시켜서도 안 된다.

2009년 이후 북한이 평화협정을 제기하는 데는 몇 가지 이유가 있는 것으로 분석된

다. 한편으로 북한 핵폐기의 대가로 가역적인 북·미 수교 대신에 비가역적인 안전보장 방안으로서 평화협정을 요구한다는 측면이 있으며, 다른 한편으로 대(對)중국 의존도 심화에 따라 조속히 북한 자력의 안전보장 체계를 필요로 한다는 교육지책의 측면이 있다. 따라서 북한당국은 한반도 평화체제 구축을 자력의 안전보장 체계로 삼아야 할 것이다.

셋째, 북한은 핵폐기의 대가로 제공되는 국제사회가 지원하는 ‘북한판 협력적 위협 감소(CTR-nk) 프로그램’과 ‘군민전환 지원프로그램’을 적극 받아들여 경제회생과 주민생활의 향상에 활용해야 한다. 북한당국은 ‘포괄적 안보교환’을 핵폐기가 이루어진 뒤, 대량살상무기의 연구·개발 및 생산·배치에 투입했던 기술과 인력, 자금들을 재래식무기의 개발에 돌려 새로운 군비경쟁을 시작해서는 안 된다.

북한주민들은 극심한 식량난 속에서 유례없는 인권유린의 상황에 노출되어 있다. 그동안 북한당국은 미국의 대북 적대시 정책과 남북 군사적 대치를 명분으로 군수산업에 자원을 우선 배분하고 민생분야에는 소홀했으며, 북한주민의 인권상황에는 눈을 돌리지 않았다. 북핵이 폐기되고 평화협정이 체결되더라도, 북한체제의 안정이 북한주민들의 손에 달려 있다는 점을 명심해서 농업개혁, 시장활성화 등 주민생활이 개선될 수 있는 개혁정책을 신속히 단행해야 한다.

3. 미국행정부에 대한 제언

첫째, 미국행정부는 북한의 핵무장 능력을 강화할 시간만 줄 뿐인 ‘전략적 인내’ 원칙을 파기하고, 대외정책 우선순위를 앞당겨 북한 핵포기의 해결에 적극 나서야 할 것이다. 미국의 대외정책에서 북핵문제가 정책적 우선순위를 부여받지 못하고 있기 때문에, 그동안 북한의 핵무기 개발능력은 지속적으로 신장되고 있다.

또한 북한은 미국의 관심을 끌기 위해 영변원자로의 재가동 움직임, 핵무기의 성능 개량이나 우라늄 농축, 수소폭탄과 같은 핵융합무기 제조를 염두에 둔 핵융합기술의 가속화, 실험용 경수로의 건설 등으로 사태를 한층 악화시키고 있다. 시간이 미국의 편이 아니라, 북한의 편이 될 수도 있음을 알아야 한다.

둘째, 미국은 오바마 대통령 대선 공약의 초심으로 돌아가 북한과 조건 없는 직접 대화를 시작해야 한다. 미국은 북한의 안보우려에 대한 해소 없이 북핵문제의 의미 있

는 진전이 어렵다는 점을 인정하고, 북한 나름의 ‘이유 있는 안보우려’에 대해서는 경청할 필요가 있다.⁵²⁾

북·미 간 대화의 주제가 한국의 국익과 긴밀히 관련된 사항이므로, 미국은 북한과의 직접대화에 앞서 한미 정책협의회를 가동하여 사전에 긴밀히 협의해야 한다. 북·미 직접대화의 자리에서 미국은 ‘포괄적 안보교환’의 수용 의사를 밝히고 이 문제를 협의하기 위한 4자회담의 조기개최에 응하도록 북한을 설득해야 할 것이다.

셋째, 미국은 핵무기 ‘선제불사용(No First Use)’ 원칙을 채택하고, 북한이 핵무기로 위협하지 않는 한 소극적 안전보장의 대상에 포함시켜야 할 것이다. 2010년 4월에 발표한 미국의 「핵태세보고서(NPR 2010)」는 “핵공격의 역제가 목표”라는 원칙을 제시하면서도 “NPT 의무를 이행하지 않으면서 핵무기 개발을 추구하는” 북한을 소극적 안전보장의 대상에서 제외시키고 있다. 그렇기 때문에 북한이 이를 핵무기 보유 구실의 명분으로 삼을 가능성을 배제할 수 없다.

4. 중국정부에 대한 제언

첫째, 중국정부는 최근 벌어지고 있는 한국전쟁, 한미군사동맹에 대한 평가에 신중한 태도를 취하고 올바른 역사인식에 입각해야 한다. 중국정부는 잇달아 한미군사동맹을 냉전의 유산으로, 한국전쟁을 ‘평화를 지키고 침략에 맞선 정의의 전쟁’으로 평가하는 등 한국 국민들의 정서와 상당히 괴리가 있는 평가를 내놓아 우려를 자아내고 있다.

중국의 대외정책 변경이 역사적 해석의 변화에서 출발했다는 선례를 고려하여, 중국 정부의 의도를 의심하는 국내 여론이 있다. 즉, 중국이 자국의 군사적 영향력이 한층 강화될 때까지 북한의 안정화를 지원하다가, 동아시아 지역 차원에서 미·중 간에 군사적 세력균형이 이루어졌을 때 북핵 포기의 대가로 ‘포괄적 안보교환’(방안4)보다 높은 ‘한미군사동맹의 폐기를 요구’(방안3)하려는 장기전략이 아닌가 하는 우려이다. 중국은 이를 불식시켜 주기 위해서도 ‘포괄적 안보교환’에 협력해야 한다.

둘째, 중국정부는 북핵문제의 완전한 해결만이 한반도 평화와 안정의 원천이라는 점

52) 『共同通信』 2009年 12月 28日.

에 유의하여, **북한의 핵폐기 과정에 대한 엄정한 감시자 역할**을 해야 한다. 중국은 그동안 6자회담 의장국으로서 북한 핵시설의 동결과 불능화를 이끌어내는 데 핵심적인 역할을 해 온 것에 대해 높이 평가받고 있다. 하지만 때로는 중국이 중재자 역할을 넘어 한반도에 대한 영향력을 강화하고 있지 않나 하는 우려를 자아내기도 했다. 향후 미·중 간 세력경쟁이 한층 가열되더라도, 좀더 장기적인 안목에서 중국은 북핵문제의 해결과정에서 감시자 역할을 지속해야 할 것이다.

셋째, 중국정부는 **북핵문제의 해결과 한반도 평화체제 구축과정에서 한민족의 자결권을 존중**하여야 한다. 지금까지 중국은 한반도문제에서 남북 간에 균형된 시각을 갖고 사태에 대응해 왔다. 동북아 질서 재편기를 맞이하여 상련강산(相連江山)의 이웃국가로서 중국은 자국의 당면한 이익을 앞세운 나머지 북한의 불합리한 주장에 동조하는 일이 있어서는 안 된다. 민족내부의 문제를 한민족 스스로 판단하고 결정하도록 자결권을 존중하는 것이 한중 양국의 장기적인 이익에 부합할 것이다. P

| 참고문헌 |

- 구해우, “북한의 파키스탄모델 진입과 동북아정세 변동”, 『이슈와 대안』, 미래전략연구원, 2010년 11월 2일.
- 김연철, “한반도 평화경제론: 평화와 경제협력의 선순환”, 『북한연구학회보』 10권 1호, 2006.
- 김영식, “北 강석주 평화협정 공세에 ‘비핵화 진전후 논의’ 못박아”, 『동아일보』 2009년 12월 11일.
- 남성욱, “이명박 후보의 대북 구상: ‘비핵·개방·3000’”, 여연정책간담회 자료집 『이명박후보의 대북정책 구상: ‘비핵·개방·3000’ 구상』, (재)여의도연구소, 2007년 11월 12일.
- 북한외무성 대변인 담화, 2009년 5월 29일.
- 와다 하루키, “2010년 가을, 평양의 거리에서”, 『경향신문』 2010년 11월 2일.
- 유종하, 「새 정부의 실용주의 외교·안보정책」, 『VIP REPORT』, 현대경제연구원, 2008년 1월 18일.
- 이수혁, “북핵 해결을 위한 필요충분조건”, 경남대 극동문제연구소 『한반도포커스』 7호, 2010년 5-6호.
- 이정철, “참여정부의 남북 경제공동체론 평가”, 『북한연구학회보』 12권 1호, 2008.
- 이주형, “북핵 등 대비 ‘확장억제정책위원회’ 신설”, 『국방저널』, 2010년 11월호.
- 이희옥, “북한-중국 관계의 쟁점과 과제”, 통일교육원, 2009년 10월 22일.
- (재)평화재단 평화연구원, “2012년 이후의 대외전략을 준비하자”, 「현안진단」 제11호, 2010년 11월 2일.
- 전봉근, “그랜드바겐 구상의 배경과 추진전략”, IFANS FOCUS, 2009. 10. 13.
- 조 민, 「남북경제공동체 형성의 이론적 틀: 평화경제론」, 통일연구원 Online Series, 2006년 5월.
- 조성렬, “북한은 왜 불가침조약에 집착하는가”, 『신동아』 2004년 12월호.
- , “북한의 핵·미사일 전력과 미사일지도국”, 『10.9 한반도와 핵』 도서출판 이룸, 2006년 11월.
- , “특집: 노무현 정부 5년을 말한다 - 낙관 했던 북핵에 발목잡혀 ‘우선순위 함정’ 빠지다”, 신동아 2008년 2월호.

찰스 프리처드(김연철, 서보혁 옮김), 『실패한 외교』, 사계절, 2008.

한중싱크넷 편, 『제2차 북핵실험과 한중 전략적 협력동반자관계』, 2009년 12월.

『경향신문』 2010년 11월 12일.

『로동신문』 2010년 5월 12일.

『연합뉴스』 2009년 11월 26일.

『연합뉴스』 2010년 8월 25일. 10월 25일, 11월 2일. 11월 9일. 11월 10일. 11월 11일, 11월 13일.

『조선중앙통신』 2009년 8월 27일. 9월 4일.

『共同通信』 2009년 12월 28일.

楊希雨, “關於建立朝鮮半島和平體制的幾個法律問題”, 『國際問題研究』 2009年 第4期.

王緝思, “朝核問題與當前中韓關係(북핵문제 및 당면 한·중 관계)”, 『2010 한·중 평화포럼: 한중 양국 전략적 협력동반자 관계의 새로운 비전』, 민주평통자문회의 주최, 2010년 9월 28일.

檜山幸夫, “北に「武力行使」警告 米、昨春 6ヶ國復歸求め” 産経新聞 2006年 1月 5日.

Abraham M. Denmark, Zachary M. Hosford, and Michael J. Zubrow, *Hard Lessons: Navigating Negotiations with the DPRK*, Center for a New American Security, November 2009.

CFR Independent Task Force, *U.S. Policy Toward the Korean Peninsula*, CFR Independent Task Force Report No. 64, June 15, 2010.

David E. Sanger, "U.S. Said to Weigh a New Approach on North Korea", *The New York Times*, May 18, 2006.

Doug Bandow, "The U.S.-South Korea Alliance: Outdated, Unnecessary, and Dangerous", *Foreign Policy Briefing* No. 90, July 14, 2010.

Henry A. Kissinger, "Reining In Pyongyang", *Washington Post*, June 8, 2009.

ICG, *Shades of Red: China's Debate over North Korea*, Asia Report N°179, 2 November 2009.

Joel S. Wit, *U.S. Strategy toward North Korea: Rebuilding Dialogue and Engagement*, A Report by the U.S.-Korea Institute at SAIS and the Weatherhead East Asian Institute at Columbia University, October 2009.

- Josh Rogin, "Jimmy Carter headed to North Korea on rescue mission", *Foreign Policy*, August 23, 2010.
- Morton Abramowitz, "North Korean Latitude", *The National Interest*, February 26, 2009.
- Paul B. Stares, *Military Escalation in Korea*, Contingency Planning Memorandum No. 10, CFR, November 2010.
- Philip Zelikow, "The Plan That Moved Pyongyang", *The Washington Post*, February 20, 2007
- Richard C. Bush, *The Challenge of a Nuclear North Korea: Dark Clouds, Only One Silver Lining* Brookings, September 23, 2010.
- Robert B. Zoellick, "Whither China: From Membership to Responsibility?" Remarks to National Committee on U.S.-China Relations, Septemebr 21, 2005.
- Robert D. Kaplan, "The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land at Sea?", *Foreign Affairs*, May/June 2010.
- Selig S. Harrison, "Living With A Nuclear North Korea", *The Washington Post*, February 17, 2009.
- Stephen J. Solarz and Michael O'Hanlon, "A new North Korea strategy", *USA Today*, June 25, 2009.
- Xinhua News Agency, "China urges U.S. to accomodates DPRK's 'resonable security concerns'", *Xinhua*, July 29, 2009.
- Wang Jisi, "Resolve and Patience: A Chinese View of the North Korean Nuclear Issue", Northeast Asia Forum, "North Korean Nuclear Problem and Northeast Asian Security Architecture", The Asan Institute for Policy Studies, Seoul, Korea, Feb. 23, 2010.

2010 평화재단 창립6주년 기념 심포지엄
북핵문제 해결을 위한 새로운 접근법

- 「포괄적 안보교환」을 제안한다 -

**Comprehensive Security Exchange:
A New Approach for Resolving the North Korean Nuclear Issues**

NOTES

2010 평화재단 창립6주년 기념 심포지엄
북핵문제 해결을 위한 새로운 접근법
- 「포괄적 안보교환」을 제안한다 -

**Comprehensive Security Exchange:
A New Approach for Resolving the North Korean Nuclear Issues**

NOTES