

통일부 창설 50주년 기념 제3차 UCOK 학술회의

# 남북관계 전개와 대북정책 개발

- 일시 : 2019.11.21.(목) 16:00
- 장소 : AW컨벤션센터(크리스탈홀)
- 주최 : (사)한국통일협회
- 후원 : 통일부, (사)통일생각



사단법인 **한국통일협회**

UCOK (Unification Council of Korea)



## <프로그램>

시 간	내 용
15:30-16:00	등록
16:00-16:20	개회식 ※진행 : 김영도 기획실장
16:00-16:10	축사 : 이홍구 전 국무총리
16:10-16:20	축사 : 김 덕 전 부총리 겸 통일원장관
16:20-18:00	학술회의 ※사회 : 박찬봉 전 민주평통 사무처장
16:20-16:50	발제(1) ‘남북관계 전개와 대북정책 개발’ 김형석 대진대교수 (전 통일부 차관)
16:50-17:00	토론 : 최보선 강원대 초빙교수
17:00-17:30	발제(2) ‘북한비핵화 실현을 위한 이상적 구상’ 전경만 남북사회통합연구원장
17:30-17:40	토론 : 김수일 통일안보전략연구소 통일전략연구실장
17:40-18:00	질의 응답
18:00-19:30	2019년 송년회 ※진행 : 양재성 교수
	축사 : 손재식 전 통일부 장관 축사 : 김연철 통일부 장관 건배 : 송한호 명예회장 외



# 목 차

## 발제 1

- 남북관계 전개와 대북정책 개발 ..... 5
  - 김형석(대진대교수, 前 통일부차관)

## 토 론

- 최보선(강원대 초빙교수) ..... 16

## 발제 2

- 북한비핵화 실현을 위한 이상적 구상 ..... 21
  - 전경만(남북사회통합연구원장)

## 토 론

- 김수일(통일안보전략연구소 통일전략연구실장) ..... 40



[발제 1]

## 남북관계 전개와 대북정책 개발#

김형석 대진대학교수(前 통일부차관)

### 《목 차》

1. 들어가는 말
2. 한반도 정세 주요 역할자 입장 및 특성
3. 남북관계 전개 상황
4. 전략적 사고와 정책적 제안
5. 맺음말

### 1. 들어가는 말

현재의 한반도정세는 북한의 무모한 핵개발과 이를 저지하기위한 우리 및 국제사회의 대응과정이 만족할 만한 결과를 도출하지 못하고 있는 매우 우려스러운 상황입니다. 2011년 김정은체제 공식 등장이후 북한의 노골적인 핵무기 개발은 한반도 7천만 민족이 핵공포에 사느냐 마느냐 하는 안보의 위기이며, 북한 김정은 위원장의 저돌적인 리더쉽과 국제사회 압박 및 제재가 맞부딪쳐 마이너스(-) 경제성장을 보이고 있는 북한 미래의 위기라고 할 수 있습니다. 아울러 우리사회 내부에서는 신세대의 개인주의적 성향과 함께 북한의 실망스러운 행태로 인해 통일에 대한 기대와 의지가 약화되고 있는 조짐을 보이고 있습니다.

이러한 안보 위기, 북한미래 위기, 통일의지 위기라는 갈림길에 처해 있는 상황에서 중요한 것은 우리 모두의 한반도 정세에 대한 명확한 통찰과 이를 토대로 한반도에서의 안정과 평화, 궁극적인 통일을 이루기 위한 확고한 의지와

# 저자가 2017년10월31일 대진대학교 주최 '집경지역통일학회 학술회의'시 행한 기조발표문을 수정 보완하였음.

일관된 노력이라고 생각합니다.

한반도문제는 우리 모두의 생존과 발전에 직접적으로 관련되어 있는 현재의 문제입니다. 우리들이 원한다고 해서 문제 해결을 회피하거나 미룰 수 없습니다. 보수와 진보, 세대 차이를 떠나서 우리 모두가 지혜와 역량을 함께 모아 문제를 슬기롭게 해결해 나아갈 때 우리 모두의 미래와 장래가 보장된다고 하겠습니다.

## 2. 한반도 정세 주요 역할자 입장 및 특성

유구한 역사를 함께해 온 남북한이 대결과 갈등, 전쟁의 분단구조에 빠지게 된 것은 시대적 흐름에 대한 통찰력과 우리민족 내부의 소통과 협력의 부족에서 기인되었다고 할 수 있습니다. 1945년 8월 일본의 패망과 함께 다가온 2차 세계대전의 종전, 그리고 종전후 세계질서가 형성되는 과정에서 우리민족의 염원과 달리 남북한은 일본군인의 무장해제를 명분으로 38도선을 경계로 분단되는 아픔을 경험했습니다. 당시 우리 선조들의 국제사회 흐름에 대한 냉철한 이해와 단일국가 형성을 위한 단합된 노력이 있었으면 하는 아쉬움이 남는 시기였습니다.

한반도 정세는 주요 행위자인 남북한의 상호 작용과 한반도를 둘러싼 주변국 특히 미국, 중국, 러시아, 일본 및 국제사회의 영향력이 복합적으로 작용하는 결과물이라고 할 수 있습니다. 특히 국제화된 현시대적 상황과 동북아시아가 갖고 있는 정치·안보·경제적 함의에 비추어 볼 때 한반도 정세에 미치는 국제적 영향력은 지난 1945년 분단을 가져왔던 시기보다 더욱 크게 작용하고 있다고 하겠습니다.

북한은 2011년 12월 김정은 위원장이 집권한 이래 핵보유국임을 헌법에 명시하고, 36년만에 개최한 7차 당대회(2016.5)를 통해 ‘핵 경제 병진노선’을 항구적인 전략으로 설정하였으며, 2017년 6차 핵실험과 화성15형 미사일 시험발사이후 ‘국가 핵무력 완성’을 선언하였습니다. 이후 2018년부터는 핵 경제 병진노선이 성과적으로 달성되었고 북한의 전략적 지위가 확보되었다고 하면서 ‘경제건설 집중’ 노선을 새로운 북한의 전략으로 설정하고 남북 및 북미 대화에 나서고 있습니다. 북한은 사회주의 강국 즉, 정치 경제 군사 강성국가 중 정치와



군사강국은 실현되었으며, 이루지 못한 경제강국 실현을 위해 비핵화를 내세워 국제사회 제재를 풀고 지역별 경제개발구 등 북한경제 발전이라는 ‘북한의 꿈’을 이루기 위한 속도전을 하고 있습니다.

미국은 트럼프 행정부 출범과 함께 ‘미국 제일주의’를 기치로 군사적으로 강하고 경제적으로도 강한 미국을 이루기 위한 ‘꿈(American Dream)’을 실현하기 위한 행보를 보이고 있습니다. 한반도에서는 경제적 접근과 함께 북한 핵문제 해결을 위해 ‘최대한의 압박과 외교(Maximum Pressure & Diplomacy)’를 해 나가고 있습니다. 미국은 틸러슨 전 미국무장관이 공개적으로 언급한 바 있는 ‘북한의 정권교체나 체제붕괴, 급속한 통일을 추진하지 않으며, (북한 내 유사시) 군사력의 DMZ이북 진출을 하지 않겠다’는 입장에서 북한과의 대화에 임하고 있습니다. 2018년 들어 남북간 특사교환과 정상회담에 이어 6월 정전협정 체결이후 최초로 싱가포르에서 미북 정상회담을 가졌으나, 현재까지 북한으로부터 만족할 만한 비핵화 조치를 확보하지 못하고 있습니다. 미국은 북한과 대화를 하면서도 유엔의 제재와 미국차원의 독자제재를 유지함으로써 북한이 비핵화하고 국제사회의 정상적인 성원으로 변화하도록 유도하고 있는 상황입니다.

중국은 시진핑주석 출범을 계기로 본격적으로 ‘중국의 꿈’을 실현하기 위한 노력을 하고 있습니다. ‘일대일로(One Belt One Road)’를 통해 중국의 경제적 성장과 정치적 영향력 확산을 도모해 나가는 가운데 북한 핵문제도 이러한 중국의 꿈을 실현하는데 장애가 되지 않도록 적절한 수준에서 관리해 나가고 있습니다. 중국은 유엔안보리 제재결의에 동참하는 등 한반도비핵화 입장에서 당사자간 대화를 통한 해결을 주장하면서 ‘쌍중단’(북한의 핵 및 미사일 개발과 한미합동군사훈련)과 ‘병행협상’(비핵화와 평화체제)안을 제시하고 있습니다. 2018년 들어 5차례에 걸친 북중 정상회담을 통해 북중은 ‘공동참모부’로 ‘비바람속을 헤쳐나가는 같은 배(風雨同舟)’를 타고 있다고 하면서 상호 긴밀하게 협력하는 모습을 보여주고 있습니다.

러시아는 푸틴대통령의 확고한 리더십을 토대로 강력한 러시아제국의 재건이라는 ‘러시아의 꿈’을 이루기 위해 노력하는 가운데 블라디보스톡에서의 동방포럼 개최 등 러시아 극동지역을 활용한 ‘신동방 정책’을 적극적으로 추진해 나가고 있습니다. 에너지소비 1~2위를 다투는 동북아의 중국과 한국, 일본은 천연가스 등 에너지 수출에 의존하고 있는 러시아 경제 활로를 열어줄 수

있는 무대라는 인식을 갖고 있습니다. 러시아는 북한 핵문제 해결 등 한반도 상황의 안정적 관리가 러시아 국익에 절대적으로 필요하며 이를 위해 나진 핫산 물류사업, 시베리아 가스 수출, TSR 개발 등에 적극적으로 나서고 있습니다.

일본도 강한 군대를 가진 보통국가라는 ‘일본의 꿈’을 실현하기 위해 아베 정부가 노력하고 있습니다. 일본에게 있어 북한의 핵개발과 미사일 도발은 일본 안보에 대한 심각한 위협임과 동시에 이러한 일본의 꿈을 실현하기 위한 유리한 구실로도 작용하고 있다고 하겠습니다. 일본과 북한간에는 일본인 납치 문제와 관련해서 비공개회담 가능성이 상존하고 있으며, 2018년 들어 남북정상 회담과 북미정상회담이 개최되는 상황에서 아베정부는 북한과의 대화의지를 공개적으로 표명하는 등 북일관계 개선에 적극적인 입장을 보이고 있습니다.

우리의 경우 문재인 정부는 당면한 북한 핵문제의 평화적 해결과 항구적인 평화체제 구축 등 ‘新 한반도 체제’를 지향해 나가면서, 중국 러시아 등 북방 국가와의 새로운 협력이라는 ‘新 북방정책’을 적극 추진해 나가고 있습니다.

한반도 정세에 영향을 미치는 주요 행위자들은 공통적으로 자국의 이익을 위한 ‘꿈’을 실현하기 위해 노력하고 있습니다. 북한 핵문제의 경우 북한에게는 ‘꿈’이지만, 다른 행위자들에게는 자국의 ‘꿈’을 실현하는데 장애가 되고 있는 상황입니다. 하지만 이러한 상황이 곧바로 북한 핵문제 해결을 위한 국제사회의 단일된 입장을 가져오지는 않습니다. 북한 핵이 자국의 꿈에 어느정도 장애를 주는지, 그리고 북한의 생존이 자국에게 가져다 주는 전략적 이해관계에 따라 국가별로 접근방식과 입장에 차이가 있습니다.

### 3. 남북관계 전개 상황

지난 70여년 분단기간중 남북관계 상황은 극단적으로 전쟁을 한 적도 있지만, 남북기본합의서 체결과 1·2차 남북정상회담 등 화해와 협력의 모습을 보인 적도 있습니다. 남과 북은 1945년 8월 분단이후 서로 다른 통일의 꿈을 실현하기 위해 간단없이 경쟁해 왔습니다. 북한은 무장간첩 침투 등 무력도발에서부터 사이버 공격 등 다양한 방법으로 남한의 안보를 위협해 오고 있는 실정입니다. 지금 북한의 핵개발로 조성된 엄중한 상황은 정도의 차이는 있지만

지난 70여년의 남북 분단사와 북한의 속성을 고려해 볼 때 특별하게 예외적 상황은 아니며, 우리가 감당하고 해결하기 어려운 수준이라고 하기는 어렵습니다. 우리는 6.25전쟁이라는 엄청난 시련을 이겨내고 전후 피해를 복구하면서 세계무대에서 주요국가로 활약하는 지금의 대한민국을 이루어 낸 저력을 가지고 있습니다.

현재 남북관계 상황은 표면적으로는 북한에 의해 좌지우지되고 있는 형국이라고 할 수 있습니다. 한미 정부는 북한의 비핵화와 변화에 대한 입장을 일관되게 갖고 있습니다. 그런데 2017년 북한은 문재인 정부와 트럼프 정부와의 대화협력대신 6차 핵실험과 대륙간 탄도탄 미사일인 화성 15형을 발사하고 ‘국가 핵무력’ 완성을 선언하였습니다. 그리고 2018년 들어 비핵화라는 카드를 내보이면서 남북관계와 북미관계 변화를 가져오기 위한 적극적이고 저돌적인 행보를 보여 주었습니다. 그 결과로 3차례의 남북정상회담과 2차례의 북미정상회담, 그리고 5차례의 북중 정상회담, 1차례의 북러 정상회담이 2년이 채 안되는 기간에 성사되었습니다. 물론 우리정부와 국제사회가 북한의 비핵화와 변화를 유도하기 위해 2018년에 나타난 북한의 태도변화를 의도적으로 수용해 준 측면도 있지만 평창 동계올림픽을 계기로 남북 및 북미관계 무대에 북한이 자발적으로 나왔다는 점이 2017년과 2018년 이후 한반도 정세가 다른 이유라고 하겠습니다.

2018년 한해에 남북 특사교환과 정상회담, 분단70년 최초로 문재인대통령이 평양시민을 대상으로 한반도에서 핵무기와 핵전쟁의 위험이 없는 평화시대가 도래하였다고 공개 연설하는 등 남북관계는 분단 70여년의 남북관계와는 다른 속도로 변화하였습니다. 북한 김정은 위원장은 과거 무수히 많은 남북간 합의가 있었으나 이행이 되지 않았으며, 과거로부터 눈이 멀고 귀가 먹었다고 하면서 과거와는 다른 남북관계의 속도감있는 변화를 희망하였습니다. 하지만 북한 핵문제 해결 지연으로 국제사회 제재가 유지되고 있고 북한 김정은 위원장이 아무런 조건없이 재개하자고 제안했던 개성공단 및 금강산관광사업이 실현되지 못하는 등 남북관계는 2018년 급속한 변화의 기대에도 불구하고 2019년 현재까지 실질적인 진전을 가져오지 못하고 있습니다. 최근 들어 북한은 한미 군사훈련과 전략무기 도입을 이유로 남북관계 문을 사실상 닫아두고 있으며, 남북간 경제협력사업의 상징인 금강산관광사업도 우리기업과 정부를 배제하고 독자적으로 개발하기 위해 금강산내 남측시설의 철거를 요구하고 있는 상황입니다.

북한 핵문제는 남북관계의 진전을 가로막고 있는 결정적인 요인입니다. 북한을 핵보유국으로 인정하는 것은 국제비확산체제(NPT)의 특성상 실현될 수 없는 사안입니다. 비록 인도·파키스탄의 사례가 있지만 미국에게 있어 북한은 핵보유를 인정해 줄만한 정당한 이유가 없는 것입니다. 중국의 경우에도 북한이 핵무기를 통해 중국을 위협한다는 차원에서라기보다는 북한 핵보유 인정 이후의 상황 즉, 한국의 핵무장·일본 및 대만의 핵무장 등 동북아에서의 핵도미노 현상에 대한 우려가 심대하기 때문에 북중관계가 특별하다고 하더라도 핵보유 지위를 인정해 줄 수 없는 것입니다. 중국이 비록 국제사회의 기대에 부응할 정도의 적극성을 보이지 않지만, 북한 핵개발을 이유로 한 유엔 안보리 제재결의에 속도감있게 동의하고 이행에 동참하고 있는 이유라고 생각합니다.

북한에게 있어 핵무기 개발은 쉽게 포기할 수 있는 사안은 아닙니다. 북한 헌법에 명시되어 있고 핵무기를 통해 체제안전과 경제적 지원을 확보할 수 있다는 전략적 판단이 있기 때문입니다. 하지만 북한 김정은 위원장도 핵무기 개발과 이를 통해 우리 및 국제사회와 전쟁 등 극단적인 대결상황까지 가겠다는 선택은 하기 어렵다고 판단됩니다.

북한은 2018년 남북정상회담 등을 통해 북미간 협상의 무대로 나섰고 북한에게 필요한 체제안전과 경제지원은 남북무대가 아닌 북미무대에서 얻을 수 있다는 판단을 하고 있습니다. 이에 따라 북한은 2018년에 이루어진 남북간 합의에도 불구하고 그 이행과정에서 남북관계를 소홀히 대하고 있습니다. 북한은 전통 우방국인 중국의 지원과 지정학적인 이유로 국제사회가 김정은 위원장을 위해하거나 북한체제를 무너뜨리지 못할 것이라는 판단에서 막무가내식 행보를 보이고 있습니다. 비핵화에 있어 최소한의 양보와 체제보장과 경제지원에 있어 최대 이익을 얻고자 하는 북한의 협상자세가 현재의 북미대화와 남북관계가 앞으로 나아가지 못하는 주원인이라고 하겠습니다.

현재의 교착상황은 북한이 경제발전에 성과를 내기위해서 비핵화에 있어 보다 진전된 조치를 취하거나, 재선을 앞둔 트럼프가 체제안전과 제재 해제에 전향적인 양보를 하지 않는 한 최소한 트럼프 미대통령의 재선여부가 결정되기까지는 지속될 것으로 전망됩니다. 즉, 북미간에는 대화와 협상의 여지는 놓아둔 채 본격적인 협상을 진행하지 못하는 엉거주춤한 상황이 지속될 것으로 보입니다. 아쉽게도 남북관계도 이러한 북미협상 상황의 틀에서 벗어나기는 어려울 듯 합니다.

## 4. 전략적 사고와 정책적 제안

### 가. 전략적 사고

한반도문제를 단순화하면 북한문제라고 할 수 있습니다. 미·일·중·러와의 국제적 관계 측면도 고려해야 하지만 한반도문제의 대부분은 북한의 행태에 의해 야기되기 때문입니다. 바로 이러한 특성을 감안할 때 한반도문제를 해결하는 첫걸음은 북한에 대한 분석에서 출발할 필요가 있습니다. 북한 입장에서 해석해 보는 ‘내재적 접근’과 국제사회 입장에서의 ‘외재적 접근’이 상호 작용을 하면서 북한의 행태에 대한 객관적이고 타당한 분석이 우선되어야 할 것입니다.

북한문제를 다룸에 있어 ‘감정과 이성’의 균형있는 작용이 중요하다고 하겠습니다. 북한의 무모한 도발 행태를 보다보면 대응 폭격 등 힘에 의한 억제가 감정적으로 선호되지만 지정학적 특성과 무력사용시 여러 부작용 등으로 인해 현실적이지 않는 경우가 많습니다. 북한 핵의 경우도 감정적으로 우리도 핵으로 무장하면 된다고 생각하거나, 북한 핵시설을 폭격하는 방안이 떠오를 수 있지만, 핵 무장이 국제 비확산체제 특성상 쉽지 않고, 무력 사용시 북한의 대응공격 가능성을 배제할 수 없는 등 불필요한 물적 인적 손실 과 같은 여러 가지 부작용으로 인해 현실적이지 않다는 점을 알 수 있을 것입니다. 어렵고 시간이 소요되더라도 한반도의 평화와 안정, 우리의 미래가 보장되는 현실적이고 이성적인 방안을 선택하고 추진해야 하겠습니다.

다음으로 중요한 것은 한반도문제에 대한 ‘주인의식’이라고 하겠습니다. 한반도문제에 있어 미국 중국 러시아 일본 등 국제사회가 가지는 이해관계는 제한적입니다. 즉 국제비확산체제의 유지, 동북아에서의 헤게모니 확보, 경제적 이득 등이 그 것입니다. 하지만 우리의 경우는 이들 국가와는 근본적으로 다르다고 하겠습니다. 한반도문제의 해결 여부는 우리 7천만 민족의 생존과 직결되는 것으로, 우리는 한반도문제에 있어 사활적 이해관계를 가지고 있다고 하겠습니다. 바로 이러한 점 때문에 주변국은 한반도문제에 있어 일정부분 관여하지만 자신들의 이해관계가 충족되면 여타분야에 대해서는 우리처럼 심각하게 다루지 않는다는 점을 인식해야 하겠습니다.

마지막으로 북한의 변화에 대한 인식입니다. 북한의 폐쇄적 특성으로 인해

북한을 알기는 쉽지 않지만 북한도 주어진 상황에 따라 자신들의 논리로 변화의 과정을 밟고 있다고 하겠습니다. 북한 김정은 시대는 핵과 미사일 개발의 과감성과 저돌성, 그리고 평양시간과 경제 개발구 지정 등 분명코 김정일 시대와는 다른 특성을 보이고 있습니다. 북한도 주어진 환경에 따라 변화할 수도 있다는 가능성에 관심을 두고 북한의 변화를 가져오는 정책적 수단의 조합과 운영의 묘를 살려나가야 할 것입니다.

## 나. 정책적 제안

우선 당면해서는 북한 핵문제의 평화적 해결이 필요합니다. 이를 위해서는 현재의 대화국면과 함께 제재와 압박흐름이 지속될 필요가 있습니다. 다만 협상이 더디더라도 궁극적으로 대화라는 평화적인 방법으로 북한의 비핵화를 실현한다는 기조는 유지되어야 할 것입니다. 북한 비핵화를 위한 협상은 북한의 비핵화 의지가 중요하며 북한 핵의 ‘동결’에서 출발할 수 밖에 없을 것입니다. 북한이 대화의 틀에서 벗어나지 않도록 하면서 북한이 선호하는 단계적 점진적 해결과 미국의 동시적 포괄적 해결의 접점을 찾는 노력을 기울일 필요가 있습니다. 북한 비핵화 및 북한에 대한 체제안전과 경제지원에 대한 포괄적인 합의를 전제로 북한과 미국이 각각의 기대치를 조정하면서 상대방에 대해서는 조금씩 양보한다는 자세로 협상을 이어나갈 때 큰 진전은 아니더라도 작은 진전은 이루어질 가능성은 있습니다. 우리 및 국제사회는 북한의 비핵화에 대한 성과 도출 노력과 함께 협상 지연과 결렬이후 상황에 대비하여 북한의 핵이라는 비대칭적 위협에서 우리 및 국제사회 안보를 보장받을 수 있는 대책을 마련할 필요도 있습니다. 북한의 핵에 대응하기 위한 소위 ‘힘의 균형’을 확보할 수 있는 방안이 그것이라고 하겠습니다.

한반도문제의 진정한 남북문제화입니다. 국제사회의 입장을 충분히 고려하면서 한반도문제에 생존적 이해관계를 갖고 있는 남북한이 보다 적극적이고 주도적으로 문제해결을 위한 노력을 기울여야 할 것입니다. 남북한이 ‘우리’라는 공동인식하에 갈등과 대립의 관계를 화해협력의 관계로 가져가기 위한 공동의 노력을 해야 할 것입니다. 이를 위해 북한은 미국에 치중하는 태도에서 벗어나 남한에 대한 비방과 무시자세를 버리고 기존 합의사항의 성실한 이행과 함께 정부 및 민간차원의 대화와 협력에 적극적으로 나서야 할 것입니다. 우리의 경우에도 국제사회와의 협력을 유지하면서 남북간 대화와 협력은 북한의 비핵화와 변화를 가져오기 위한 수단인 국제사회 제재와는 다른 형태의

전략적 유인 수단이라는 점을 내세울 필요가 있습니다. 전통적인 ‘채찍과 당근’ 입장에서 미국은 강력한 제재를 하고 우리는 유인책을 제시하는 일종의 역할 분담으로 북미협상의 진전을 가져 올 수 있음을 미국에 설명하과 공감대를 넓혀가면서, 북한 인프라 개발과 북한의 역점 건설사업 참여 등 남북협력 활동을 북미협상 상황을 보아가며 적극적으로 추진해 볼 필요가 있습니다. 일례로 러시아가 강한 유인을 갖고 있는 나진하산 프로젝트는 신북방정책 차원에서 그리고 다자간 안보협력차원에서 적극 추진해 볼 수 있을 것입니다.

다음으로 통일문제의 제도화입니다. 통일문제가 더 이상 보수와 진보의 갈등 소재가 되어 남남갈등을 유발해서는 안 될 것입니다. 통일은 보수와 진보의 입장을 떠나 국가와 민족의 장래를 위한 국가적 아젠다이지 정쟁의 소재가 더 이상 아닙니다. 통일문제에 대한 논쟁은 보수와 진보의 차별성을 보여주는 과정이 아니라 문제해결을 위한 해법을 찾는 과정이어야 합니다. 이러한 차원에서 통일 안보문제에 대한 ‘여·야·정 협의체’의 상시운영이 현실화될 필요가 있습니다.

중앙정부와 지방정부의 역할 분담입니다. 1987년 지방자치제 실시후 지방정부의 독자적 활동영역은 확장되어 중앙정부의 영향력은 많이 약화되었습니다. 하지만 통일분야에서 만큼은 여전히 중앙정부가 독점적 지위를 행사하고 있습니다. 다원화된 사회에서 그리고 지방분권의 흐름과 북한의 변화를 가져 오기 위한 다양한 접근이라는 차원에서 지방정부의 통일정책에 대한 자율성을 확대해 줄 필요가 있습니다. 중앙정부와 지방정부의 협의기능을 강화하고 중장기적으로 일정부분 지방정부의 자율성을 보장하는 법제화가 필요할 것으로 판단됩니다.

다음으로 통일문제에 대한 민간부문의 자율성을 확대해 나 갈 필요가 있습니다. 지금의 남북교류협력 법제는 1990년대 시대상황을 반영한 것으로 현재의 우리사회 특히, 시민단체의 성숙도를 감안할 때 정부 승인제의 과감한 완화 내지 폐지가 필요한 시점이라고 판단됩니다. 남북당국간 긴장국면하에서도 남북관계가 단절되지 않도록 하기위해서도 민간부문의 자율성 확대 필요성이 있다고 하겠습니다. 이를 위해 미국의 국제개발처(USAID) 사례처럼 정부는 재정지원과 민간단체 활동의 큰 틀만 제시하고 민간이 자율적으로 활동하고 사후 평가를 통해 민간활동을 정부정책과 조율하는 시스템의 도입을 검토할 만 합니다.

민간단체 및 정부부문에서의 통일전문가 양성입니다. 남북교류협력에 참여한 민간단체 인사들의 경험을 축적하고 향후 북한과의 보다 나은 교류협력을 할 수 있는 역량을 개발하도록 정부가 적극적으로 지원해야 할 것입니다. 특히 통일교육을 책임지고 있는 통일교육원이 지방의 통일교육센터와 협력하여 통일전문가를 전문적으로 양성하는 역할을 할 수 있을 것입니다. 아울러 현행 남북간 합의사업에만 집행하도록 되어있는 남북협력기금의 용도를 통일을 위한 활동도 포함하는 방향으로 조정해 나갈 필요가 있습니다. 이는 민간단체의 활발한 활동에 필요한 자금난 해소와 함께 우리 내부의 통일논의 확산과 공감대 강화에 기여할 수 있기 때문입니다.

## 5. 맺음말

통일문제는 우선은 다루기 어려운 북한에 더해 미 일 중 러 등 국제적 역학관계로 인해 복잡하며, 통일이 되었을 때 여러 가지 난제가 있어 쉽게 다가가기 어려운 문제로 인식되고 있습니다.

우리들이 갖고 있는 통일문제에 대한 부담감은 통일을 남북간 정치 경제 사회적 모든 문제를 다 해결한 후 완성된 최종 형태로 보지않고, 지금의 현실에서 할 수 있는 초보적인 교류협력과 북한 알기 등을 통해 10퍼센트의 통일, 20퍼센트의 통일 등 일종의 과정으로 인식하거나, 남북간 이념과 헤게모니 갈등을 가져오는 정치 법적인 통일보다는 남북화해와 안정적인 교류협력 즉, 남북연합단계와 같은 사실상의 통일 실현에 우선적인 목표를 둔다면 한결 덜어질 것입니다.

최근 우리 경제의 지속 성장차원에서 북한이라는 무대에 대한 관심이 인도적 지원 단체나 종교 단체 등 기존 남북교류단체에서 건설, 전기, 의료 등 사회 각 분야 단체로 확산되고 있는 추세는 매우 바람직하다고 하겠습니다. 앞으로 남북관계가 변화해서 우리가 중국과 베트남 등 사회주의권 국가와 교류하는 것처럼 즉, 베이징을 방문해서 관광하고 사업협의를 하는 것처럼 우리 국민들이 평양과 신의주를 방문해서 북한사람들과 사업을 논의하고 북한의 명승지를 관광하거나, 북한지역을 거쳐 중국과 러시아로 여행하는 시대가 도래할 것입니다. 북한의 젊은 지도자 김정은 위원장을 포함한 북한의 2030세대들의 개방적 특성이 이러한 방향으로 남북관계가 변화할 가능성을 열어주고 있습니다.



현재의 엄중한 한반도 정세하에서 우리 모두는 지혜와 역량을 모아 해결의 돌파구를 찾아내어야 할 것입니다. 지난 70여년간의 남북한 분단사에 있어 갈등과 긴장, 대화와 협력의 과정은 수차례 반복되어왔고 지금의 상황도 과거와 같은 연장선에 있을 수도 있습니다. 하지만 더 이상 문제를 해결하지 못하고 문제를 오히려 악화시키는 잘못을 범해서는 안될 것입니다. 지금부터는 제대로 된 남북관계를 통해 우리민족의 새로운 미래를 만들어 나가야 할 것입니다.

<끝>

## [토론문]

# 남북관계 전개와 대북정책 개발

최보선(강원대 초빙교수)

## 1. 개요

- 발제문은 한반도 및 남북관계의 상황과 주요 관계국의 입장 및 정책적 제언을 잘 정리한 것으로 평가
  - 다만, 분석과 통찰을 담고 있다기보다는 현상에 대한 묘사와 기술이 주가 되고 있는 점은 아쉬운 부분
- 그리고 한반도 정세 주요 역할자 입장 및 특성과 남북관계 전개 상황은 중복의 감이 있고, 순서를 바꾸는 것이 논리의 흐름상 보다 좋지 않았을까 하는 느낌이 있음. 그래서 본 토론은 현상황에 집중하면서 이 순서대로 살펴보고자 함.

## 2. 상황인식

- 한반도의 현상황을 발제자의 표현대로 “단순화”해 본다면 핵무력의 완성을 목전에 둔 북한과 이를 용인할 수 없는 미국이 마지막 발걸음을 내딛기 전에 불가피하게 전략적 타결을 모색하고 있는 국면
  - 남겨진 수단(surgical strike)은 인구지형, 반발야기, 효용성 차원에서 너무 위험
  - ICBM의 실거리 발사 시험은 제재의 구조화를 초래하여 일상화된 시장의 붕괴, 제2의 고난의 행군 재발 등 출로 없는 외길 수순에 봉착할 가능성
- 따라서 현상황은 안보 사안이 남북관계 사안을 압도하는 국면이며, player도 기존의 평면적인 남, 북, 미, 중, 일, 러로 볼 것이 아니라 key player로서 북·미를 두고, 남>중>>일·러와 같이 입체적으로 자리매김하는 것이 적절

### 3. 관계국의 입장

- 천재일우의 북미협상의 기회를 잡은 북한은 입장은 다음과 같을 것으로 추정
  - 사실상의 핵보유와 경제발전이라는 두 마리 토끼를 모두 잡는다
  - 이것이 안되면 장기간에 걸친 점진적 비핵화를 통해 국가안보와 체제존엄 및 경제번영을 동시에 확보한다.
  - 남북관계는 남한이 한미공조에서 이탈하는 정도에 비례해서만 진전시켜 제재 regime 균열의 첨병이 되게 한다.
- 북핵의 관리에만 집중하기엔 시간이 많지 않은 미국은 다음과 같은 입장에서 대처
  - NPT체제의 훼손을 넘어 자국 안보의 직접적 위협이 될 수 있는 북한 핵무기의 전력화는 용인할 수도 없으므로 일괄타결을 통해 FFVD를 달성한다.
  - 이것이 안되면 기존협상과 차이를 만들어 내어 일괄타결의 모양새를 갖추고 이행시간에는 유연성을 부여한다.
  - 남북관계는 북핵협상의 진전 정도와 기여에 비례해서만 용인한다.
- 북핵문제가 막다른 골목으로 몰리지 않고, 한반도의 평화를 우선시하는 우리는
  - 일괄타결이든 점진접근이든 북핵문제의 진전에 도움이 되는 것은 무엇이든 바람직하다(동결을 입구로 하는 말(馬)을 세 번째지만 살 수 있다).
  - 핵문제의 진전이 없더라도 할 수만 있다면 남북관계 사안을 분리 진전시켜 선순환에 이바지한다.
  - 북핵문제와 남북관계 진전을 위해 북한의 비본질적 비정상 언행은 수인한다.
- 중국몽 실현을 위해 한반도의 불통불란을 원하는 중국은 다음 입장으로 추측
  - 북한 비핵화를 위해 중국은 북한을 때릴 수 있지만, 죽을 때까지 때릴 수는 없다(buffer zone, 미군대면, 민족문제).

- 비핵화에는 북한의 우려사항이 고려되어야 하며, 쌍중단·쌍궤병행이 그 방법이다.
- 한국은 대국으로 굴기한 중국의 위상을 숙고해야 한다(5천년 역사를 볼 때 지난 한 세기는 지극히 예외적 현상이다).

#### 4. 정책적 제언

- 발제자는 한반도 문제를 다룸에 있어 지녀야 할 전략적 사고(?)로 이성적 접근, 주인의식 간직, 북한변화에 대한 긍정 세 가지를 제시하였는 바, 이를 하나의 방향으로 이해한다면 참으로 적절한 것으로 봄.
- 덧붙여 현상황에 비추어볼 때 정책적 제언에 앞서 우리가 커다란 정책적 도전에 직면해 있는 바, 그것은 한반도 문제의 일부인 북한 비핵화 논의에 있어 우리가 ‘당사자’로 참여하지 못하고 있으며, 일정 정도 이를 용인하고 있다는 것임.
- 효율적인 진전을 위해서든 구조적인 문제에 기인하든 시급히 극복해야함.
- 다음으로 발제자는 정책적 제안으로 북핵문제의 평화적 해결, 한반도 문제의 남북문제화, 통일문제의 제도화 및 통일문제에 대한 중앙·지방의 역할분담과 민간 자율성 확대를 들고 있는 바, 좀 더 구체적으로 제시해 보고자 함.
- 우선 현상황이 nuclear talk가 peninsula talk를 지배하는 상황인 만큼 후자를 모색하기보다는 전자의 구도에 우리안을 제시하고 적극적 역할을 담당
- 하노이 2차 회담에서 북이 제시한 영변핵의 완전한 폐기는 기존의 sequence와는 차원이 다른 안으로 이를 수정·보완해서 적극 활용할 필요
- 중앙과 지방, 관과 민의 역할분담은 정경분리, 창구다원화와 동일한 것의 다른 표현에 불과한 바, 그 요체는 대북정책에서 새로운 질서 수립이므로 이를 위한 내부작업을 진행할 필요
- 안보부처 중심의 정책 관할권을 정치권, 자치단체, 시민사회, 시장으로 확대
- 북한의 개혁 없는 개방, 모기장식 개방, 생존적 요구, 갑질 정책 수용
- 우리의 다원적 민주주의에 대한 확신(통전에 대한 우위를 확신)

5. 질문 : 발제자가 한반도 문제는 주변국과 국제사회의 영향이 복합적으로 작용 한다고 밝혔고, 실제로도 현상황은 북핵을 비롯한 안보사안이 지배적인데 정책적 제안으로 한반도 문제의 진정한 남북문제를 제시한 것은 앞의 진술과도 모순되고 현실과도 유리된 듯한 인상이 있는데, 그 구체적 방안을 조금 더 설명해 주었으면 함./끝/



[발제 2]

## 북한비핵화 실현을 위한 이상적 구상

(An Ideal Thought for North Korean Denuclearization)

전경만(남북사회통합연구원장)

### 《목 차》

- I. 서언
- II. 북한비핵화 협상의 행태와 과정
- III. 국제사례: 핵포기 및 핵보유
- IV. 이상적 북한 비핵화 실현 구상
- V. 결론

### I. 서언

2017년 9월 이후 전개되고 있는 남북, 북미, 한미의 삼자 간 변덕스런 관계는 한국이 당면해 있는 비핵평화프로세스에 대한 전략적 딜레마를 보여주고 있다. ‘평창’올림픽을 기화로 세 번의 정상회담을 거쳐 신한반도체제구상을 실천에 옮기려던 남북관계가 예상외로 지난 2월 하노이 북미정상회담의 결렬로 경색 상태를 벗어나지 못하고 있다. 작년 6월 싱가포르 북미 최초 정상회담이 공동 성명 발표로 가일층 기대를 갖게 했던 북미관계도 하노이회담 결렬에 이은 6월말 양정상의 판문점 회동에도 불구하고, 10월 초의 실무회담조차 결렬됨에 따라 연말이전에 추가회담의 동력을 살리지 못하고 있다.<sup>1)</sup> 한미관계 또한 대북

1) 평창올림픽(2.9~25) 이후의 2018년과 하노이회담(2.28) 이후의 2019년은 북핵협상 형국이 판이하다. 2018년 3월 초 한국특사 방북 및 방미, 4월27일 판문점 남북 3차 정상회담, 5월26일 남북 4차 정상회담(판문점 통일각), 6월 12일 미북 최초 정상회담, 그리고 9월 19일 남북 5차 정상회담(평양)을 추진했으나, 그 이후 후속 실무회담개최를 놓고 북한과 미국은 제의, 거부, 접촉, 불발 등을 성과 없이 반복했다. 금년 2월말 북미 2차 정상회담(하노이, 결렬), 4월 12일 최고인민회의에서 김위원장의 연말시한, 미국의 섹법변경, 새로운 길 모색 등의 언급과 그 이후의 북한의 협상 전열정비, 5월~10월 단거리 탄도미사일 등 12회 발사, 6월30일 판문점 북미 정상 회동과 합의(‘실무회담, 2~3주내 개최), 9월 22일 실무회담 제의, 10월 5일 스톡홀름 북미 실무회담(결렬), 10월 5일 이후 북측의 대남 ‘약속한 민족공조’ 이행을, 대미 ‘새로운 계산법’을 연말이전에 보이도록 김명길, 최섉희, 김계관, 김영철 및 최룡해 등이 세찬 비난과 압박 및 요구를 반복 중이다.

정책에 관한 입장과 공조수준 차이 등으로 인해 작년 11월 한미워킹그룹의 가동이후 사실상 냉랭한 상태에서 벗어나지 못하고 있다. 이런 세 국면이 동시에 만들어진 일차적 원인은 완전한 비핵화에 대한 투명성과 진정성을 확신시키지 못하고 있는 북한의 입장과 행동이라고 본다.

북한 영변핵시설이 1989년 9월 국제사회에 처음 공개된 지 30년이 경과하는 사이에 핵개발 중단을 위한 1994년 10월 북미 제네바합의와 2005년 9월 6자 회담 공동성명에도 불구하고, 북한은 핵개발을 계속해 2017년 9월 6차 핵실험과 11월 장거리 탄도미사일 발사에 성공한 직후 핵무력 완성을 선언하였다. 사실상 핵무장국인 북한이 각종 운반수단까지 보유하게 된 작금 상황은 그 이전의 개발시기와는 달리 북한비핵화 문제를 국제사회의 안보현안 최우선 순위에 올렸을 뿐 아니라, 그 해결엔 훨씬 복잡하고 어려운 조건과 절차를 포함하지 않을 수 없게 하고 있다. 개발해 이미 보유한 핵무기의 폐기는 핵개발 중단의 단순 연장이 아니라 차원을 완전 달리해서 그 확실한 실현을 담보할 수 있는 방안을 당사자들로 하여금 강구하고 실행하기를 요구하는 난제가 되었다. 즉, ‘북한 비핵화’는 한국의 중장기 전략적 딜레마의 해결 수순인데도 작금 북한과 미국의 양보불퇴의 전략적 게임이 되고 있어, 그만큼 비관적 견해가 늘고 있는 형국이다<sup>2)</sup>.

이런 시각에서, 본고는 국제핵비확산(NPT) 질서와 지역안보 안정성을 전제 하면서 지금까지의 북미 협상과정에서 보인 이견과 주장은 물론, 합의사항 등을 해외의 핵폐기 및 핵무인 사례 등과 연계함으로써 현실협상에 관련된 제반 정치, 외교, 군사 및 경제 요소들을 핵정책과 전략에 관한 이론과 원칙에 입각하여 ‘이상적 구상’의 이름으로 해결방안을 모색해 보고자 한다. 본 구상이 향후 북한과 미국의 ‘북한 비핵화’ 협상에 임하는 입장과 의사에 긍정적으로 반영되어 한반도 문제에 대한 한국의 전략적 딜레마 해소에 조금이라도 도움이 되어 한반도평화프로세스 추진이 보다 순조롭기를 희망하는 바이다.

## II. 북한비핵화 협상의 행태와 과정

### 1. 북한 경우

먼저, 북한이 지난 35년 동안 핵무력을 완성하기 이전과 이후에 보이고 있는 비핵화 협상행태의 특성을 일별해보면, 향후 그 연장선대로 가는 경우, 2018

2) 전경만, “한반도 문제에 대한 전략적 딜레마: 한국입장” 『한국국가전략』 (2017.11, 통권 5호), 한국 국가전략연구원, pp. 8~30. 참조



년도에 가졌던 희망과 기대대로 비핵화협상이 성과를 산출하기가 쉽지 않을 것이며 따라서, 반대로 비핵화를 요구하는 데 따르는 대가와 소요시간은 통념 수준을 훨씬 초과할 것이라고 예상된다.<sup>3)</sup>

첫째, 북한은 1974년 9월 국제원자력기구(IAEA)에 가입하면서 영변 핵시설을 건설해 1985년 12월 국제핵비확산조약(NPT)에 가입할 즈음 이미 고풍시험을 하는 등, 핵비보유국이면서 핵개발을 일관되게 추진함으로써 양측에서부터 탈퇴하고 핵무기를 끝내 완성한 유일한 국가에 해당한다. 국제사회가 비군사적인 외교협상과 경제제재로써 핵개발 중단을 압박 또는 설득했지만, 동결, 신고와 사찰 진행에 전제조건을 붙이는 맞대응, 벼랑끝 전술과 살라미 전술 등으로 ‘강 대 강’ 대립하면서 핵개발을 지속해 성공한 것이다. 이런 관점에서 2013년 3월에 채택한데 이어 2016년 5월 7차 당대회를 계기로 당규약에 명기한 핵무력 경제건설 병진노선을 경제건설에 집중한다고 2018년 4월 당중앙위원회 전원회의에서 내린 내부결정을 핵무력을 완전 포기하고 경제건설에만 매진함으로써 자발적 비핵화로의 완전한 정책 전환이라 보는 것이 설부른 예단임이 점차 확인되고 있다.<sup>4)</sup> 북한은 70여 년 동안 자립노선, 중공업우선노선 및 경제-국방건설병진노선을 세습적으로 계승함으로써 사실상 체제 유지에 성공하고 있는 점에서 경제건설 집중전환 결정은 국제제재 해제의 본격적 추구를 의미하는 것으로 보인다.

둘째, 북한은 1990년 전후 동구권 및 소련 등의 체제전환 또는 붕괴 즈음에도 ‘우리식 사회주의’를 고수했으며, 그 직후 GDP 30% 감축이란 엄청난 경제고난과 한리 및 한중수교를 직면하는 외교적 고립 속에서도 ‘2012년 사회주의 강성국가 건설’을 지향해 헌법에 핵보유국임을 명기하면서 핵미사일 체제 완성에 매진했다. 당의 당면 목표가 사회주의 강성국가 완성이고 최종 목표가 한반도 김일성-김정일주의화 실현임을 강조해서 핵개발에 대한 국제 제재로 인한 고난을 자력갱생으로 극복한다는 자강력 제일주의를 받들고 있다. 동시에 1980년 10월이래 지금까지 주장해오는 대미 적대시정책 ‘선’포기를 비핵화협상 기조와 전술조치로서 일관되게 미국에게 요구하고 있다. 적대시 정책에는 외교적 비수교, 군사적 정전 및 경제적 제재 등을 모두 포함시키고 있다. 즉, 싱가포르 공동성명의 합의사항을 기술된 순서대로 이행할 것을 미국의

3) 북한은 2018년 6월 북미 싱가포르회담 이후에도 핵무기 생산을 계속해 12기를 추가, 현재 40 - 60기 정도를 보유하고 있는 것으로 추정되고 있다.

4) 북한은 2016년 5월 제7차 당대회에서 ‘핵보유국으로서 국제핵비확산(NPT) 의무를 이행할 것’임을 밝혔고, 그해 7월에는 ‘공화국 정부대변인’의 성명으로 ‘조선반도 비핵화 5대 요구사항’을 천명하였다. 즉, 남한의 미국 핵무기 공개, 남한 핵기지 철폐 및 검증, 미국의 핵타격수단 조선반도 비전개 담보, 대북 핵불사용 확약, 주한미군 철수 선포 등이다.

‘선비핵화’ 요구에 맞대응해 압박함으로써 비핵화문제를 후순위에 두고자 한다.

셋째, 핵개발 시기에 대미 핵개발중단 협상은 순수한 실무회담을 여러 차례 가져 비로소 합의에 도달했음에 반해 핵무력 완성을 선언하고부터, 특히 김정은 위원장의 추대이후부터는 비핵화협상 수준을 정상회담으로 아예 격상할 것을 주장하고 있다. 이 경우에도 실무회담이 사전 및 사후에도 합의사항 이행을 위해 의당 수차례 개최해야 하지만, 유독 ‘하향식(top-down)’ 방식을 집착하는 것이다. 그만큼 핵보유가 북한의 담판협상의 위상과 레버리지를 강화시켰다고 볼 수 있다. 예컨대, 2005년 9.19공동성명이 베이징에서 다섯 번의 회의 끝에 합의되었으며, 합의문 6개항의 제1조에서 북한의 모든 핵무기와 현존 핵프로그램 포기를 적시하고, 2조에서부터 북미관계 정상화와 상호존중 등을 취급하고 있다.<sup>5)</sup> 6개 회담 참여국들은 이 공동성명에 대해 누구도 가타부타 하지 않았었다. 소위 보편적인 ‘상향식(bottom-up)’ 합의방식을 인정했던 것이다. 이에 비해 실무회담에서 합의를 도출하지 못한 채 열린 작년의 싱가포르 공동성명은, 서문에 이은 1조에서 북미의 새로운 관계 수립, 2조에서 한반도 평화체제 구축 노력, 3조에서 북한의 완전한 한반도비핵화 확약, 그리고 4조에서 미국 전쟁포로와 실종자 유해 송환 약속 등을 병렬식으로 나열시켰다. 북한측이 ‘선 요구’를 합의문에 반영시킬 만큼 협상지위가 강화된 셈이다. 그 결과, 미국의 조야 및 싱크탱크에서는 싱가포르회담을 실패경우로서 한결같이 지적하였다.

넷째, 북한은 수령권위주의 체제 특성에 따라 비핵화 협상도 ‘결론이 삽입된 의제’를 상대방이 거부하지 못하도록 다양한 수단을 협상 전후에 주도면밀하게 도모한다. 정권 자체가 사실상 교체되지 않는 데다 당과정이 복수직 내지 동일체라서 당초 목표나 의도에 따라 즉각적이고 효과적으로 각종 협상수단을 가동한다. 작금의 활발한 친서외교와 비난외교, 시간끌기와 회담거부, 그리고 십여 차례의 군사적 압박이나 협상시한 임의설정 등이 그런 협상 행태를 잘 보여주고 있다. 예컨대, 정전회담 초기에 유엔측 대표로서 북한과 중국대표를 대했던 터너 조이 장군은 그들과의 협상상황을 절벽에서 떨어지다가 우연히 나뭇가지에 걸린 사람의 심정이라고 표현하였다. 그 정도로 북한과의 협상은 절망과 불안 속에서 방법도 없이 희미한 가능성만을 기다릴

5) 2005년 6자회담의 9.19공동성명은, 제1조에서 북한의 모든 핵무기와 현존 핵프로그램 포기, NPT 및 IAEA의 조속한 복귀, 미국의 대북 핵 및 재래식 불공격 의사 등을, 2조에서 북미 상호주권 존중, 평화공존, 관계정상화, 북일관계 정상화를, 3조에서 에너지제공과 투자 등 경제협력 증진 및 한국의 2백만kw 전력공급을, 4조에서 한반도 평화체제 협상 개최와 동북아 안보협력 증진을, 5조에서 ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’ 원칙에서 단계적 상호조율 이행, 그리고 6조에서 차기회담 개최 일자와 장소를 합의하였다.

뿐이라는 의미였다. 작년 싱가포르 북미정상회담 이후 북한이 보이고 있는 대미협상 전략과 행태도 이전과는 전혀 달라지지 않아 보인다.

다섯째, 북미 간 비핵화 수준과 합의방법을 두고 미국측의 포괄적 합의(빅딜) 요구에 대해 북한측은 단계적 합의(스몰딜)를 주장해 첨예하게 대립하고 있다. 하노이 정상회담의 결렬이나 스톡홀름 실무회담의 결렬도 협상방식에 관한 이견대립에 기인한 것이다. 하노이에서 북한측이 거의 전면적 유엔제재 해제를 요구하며 그 대가로 영변핵시설 폐기를 제안했음에, 미국측이 다른 비밀 우라늄농축시설의 추가폐기를 역제의했다가 수용되지 않자 미국측이 결정한 결과다. 역으로 스톡홀름에선 북한측이 같은 대가로 미국의 독자제재 전면해제를 제의했으나, 여전히 미국측이 추가핵시설의 파괴를 요구하자, 북한측이 실무회담 조건으로 주장한 ‘새로운 셈법’을 가져오지 않았다고 비난하며 결렬시켰다. 이들 양 결렬은 기본적으로 북한과 미국이 서로 협상 의도와 셈법을 불신하고 거부하는데서 나온 결과다.

## 2. 미국 경우

한편, 미국측이 지난 35년 동안 펼쳐오는 대북 비핵화협상 행태는 핵개발 단계에서는 외교적 성과를 위한 압박에 전적으로 의존해 북한에 쉽게 거부당할 수 있었고, 핵무력의 완성 이후엔 유엔제재와 미국 등의 독자제재가 북한을 압박하는 거의 유일한 수단이 되고 있어 북한을 제때에 협상에 임하지 않을 수 없도록 하는데 실패하고 있다. 이런 변화된 형국은 북한비핵화를 끝내 실현하기가 쉽지 않을 거라는 여론을 미국 조야에서 늘어나게 한다.

첫째, 미국이 핵시대의 국제안보질서로서 창안한 NPT체제의 유지를 대북 협상에서 전략적 목표로 삼고 있으나, 북한은 오히려 유일하게 탈퇴해 제네바합의에도 불구, 동결의 틈새로 오히려 비밀리에 핵개발을 계속하거나 합의 이행을 무시했어도 강력한 조치를 가하지 않았음에 결국 북한이 핵보유에 성공하였다. 싱가포르 합의 이후에도 북한이 핵무기 및 핵물질을 늘이고 탄도미사일 기종 다양화와 성능향상을 지속해왔음이 드러나고 있다. 결과적으로 미국은 북한의 비핵화협상이 아니라 핵보유국인 북한으로부터 핵군축협상을 제기 당하는 양상이 되었다는 평가도 받고 있다. 한국과의 공조방안을 사전에 협의하지 않은 가운데 북한을 비핵화 협상상대로서 강약점을 사전에 분석하지 않고 대하거나 북한 비핵화의 불가역성을 확보하는 과학기술적 방안을 국제사회가 정밀하게 적용하지 못했기 때문으로 보인다.

둘째, 미국은 북한의 강력한 반발에 부딪혀 협상카드를 끝까지 치밀하게

운용하지 못한 나머지, 자충수를 반복하였다. 미국은 전술핵철수 카드를 남 북한의 한반도비핵화 협상 이전에 대가없이 먼저 사용함에 따라 제네바합의에서 의도한 수준을 도출하지 못했으며, 핵활동을 진행 중인 북한과의 비핵화 합의인 9.19공동성명도 폐기일정표가 아닌 원칙과 목표수준만을 당초 합의함에 따라, 2.13합의나 10.3합의 등에서 보듯, 추가로 일정합의에 급급했거나, 당초 협상목표인 ‘불가역적 비핵화’는 ‘완전한 비핵화’로 의미를 격하시켜 대상이 소위 현재핵(핵프로그램)만 지칭하고 과거핵(핵무기)과 미래핵(핵물질과 핵인력)은 제외되는가의 논란을 가져왔다. 또한, 한미연합훈련 중단을 먼저 독자적으로 선언함에 따라 북한의 비핵화이행에 대한 중요한 상응조치 하나를 먼저 잃은 셈이다.<sup>6)</sup> NPT상 핵보유국의 핵공격으로부터 한국을 보호하기 위한 미국의 핵우산제공을 자칫 북한측의 협상요구를 헤아려 미리 폐지할 우려도 없지 않다.

셋째, 미국은 FFVD의 목표설정과 최종 비핵화 검증시까지 제재유지를 대북협상의 기조로 삼고 있으나 북한은 두 차례의 회담결렬 직후 ‘새로운 계산법’을 계속 압박하고 있다. 즉, 비핵화 수준과 제재수준에 단계적, 동시적으로 접근하자는 요구이다. 북한은 대량살상무기 제거와 해체에 관한 과학기술적 처리보다 현행 핵시설의 폐기를 의제화해 점진적 접근을 통해 제재해제를 확보하고자 한다. 그럼에도 미국은 정치외교적 성과에 치중한 나머지, 구 소련과의 핵무기감축협정에 적용했던 과학기술적 절차와 수준을 북핵FFVD에 적용할지 불확실하다.<sup>7)</sup> 그러다 보니 스몰딜의 부적합성을 지적하고 빅딜의 타당성과 최적 절차를 수용케 하는데 실패하는 가운데 어중간한 중간딜 제안까지 거론되는 형국을 맞고 있다.<sup>8)</sup>

넷째, 미국은 북한 비핵화 수준을 핵개발시기에는 미국측 상응조치에 비해 북한측 조치의 선행을 합의에 포함시켰지만, 핵완성 이후에는 싱가포르 공동성명에서 보듯, 동시조치 또는 후순위 처리를 받아들였다. 그러면서 북한측

6) 트럼프 대통령은 2017년부터 한미연합훈련을 부정적으로 보며 폐지를 언급해오다, 2018.6.12. 싱가포르 북미회담 및 2019.2.28 하노이 회담 직후 각각 재차 밝혔다. 현재 KR훈련(3월)은 미군단급 불참리에 방어훈련으로 대체했고, FE훈련(3~4월)은 사실상 폐지해 일부 대대급 수준으로 축소했고, UFG훈련은 폐지, 한국군 단독의 ‘을지태극연습’으로 대체되고, 대규모 한미공군훈련인 맥스 선더훈련(5월)은 2018년 상반기에 폐지되고, 비질런트 에이스훈련(12월)은 2018년 이후 유예해 단독 및 대대급 이하 수시연합방식으로 전환하고 있다.

7) 예컨대, 1987년 미소 중거리핵무기폐기협정은 총 1,2부로 구성해, 1부는 100쪽분량의 조약본문을, 2부는 200쪽 분량의 검증조항을 담고 있다.

8) 미국 국무부의 비확산군축차관보를 역임한 로버트 아인혼은 북한의 핵포기 의사를 부정적으로 보면서 그나마 핵을 사용하지 못하게 하는 ‘중간합의’, 즉 핵동결에 우선 착수하자는 제안을 했다. 그러면서 합의에는 완전한 비핵화 목표와 협상을 계속해 나간다는 약속을 담아야 한다고 주장한다. 그의 과거 경험에 비춰 나온 제안으로서 정치적 합의우선을 인정하고 있다.

이 ‘날강도 짓’이라고 비난했던 ‘리비아 방식’을 한때 검토하기도 하였다. 북한측의 비핵화의사 진정성과 미국측의 동시행동원칙에 대해 서로 불신하고 있기 때문이다. 비핵화 수순은 빅딜이나 스몰딜이냐의 논쟁 이전 단계에서 합의되어야 사실상 완전한 비핵화를 기대할 수 있다. 북한이 보인 풍계리 핵 실험장 폐쇄나 동창리 미사일시험장 엔진시험시설 해체 혹은 미군유해 송환은 비핵화의 핵심 수순에는 포함되지 않거나 군사적 신뢰구축엔 별반 기여하지 않는다. 보유핵시설의 전면적 동결과 신고가 그 수순의 입구이기 때문이다. 과거 미국이 외교적 성과를 얻기 위해 택했던 소위 ‘선이후난(先易後難)’을 재차 택해 향후에 신고나 검증을 생략하는 수순을 합의할 가능성도 없잖아 있다.

다섯째, 미국은 북한의 일관된 적대시정책 폐기 주장에 대해 수용가능성을 이미 2005년 공동성명과 2006년 4월 부시-후진타오 회담이래 수차례 언급했었고 싱가포르 공동성명에도 포괄적으로 명시했지만, 그 세부내용은 물론 이에 대한 상응대가인 ‘북한비핵화’를 ‘한반도비핵화’와 혼용하고 있다. 이는 미국이익 우선주의를 표명한 미국 국민의 전반적인 ‘신고립주의’ 동향과 더불어 최근 탄핵정국 속의 재선돌입 상황에서 트럼프 대통령의 과시형 정치행태를 북한측이 이용해 강온배합 접근으로 정치적 타결을 계속 요구하는 경우 타협에 응할 가능성도 없지 않다. 1980년 이래 북한은 ‘한반도비핵지대’를 주장하고 있는데, 향후 핵보유국으로서 핵군축을 통해 그 단계를 실현하겠다고 밝힌다면 미국이 목표로 하는 ‘북한 비핵화’는 불가능해질 것이라 볼 수 있다.<sup>9)</sup>

### 3. 주요 시사점

이와 같이, 30여 년 지속되고 있는 북핵문제가 여태 해결되지 않고 있는 이유와 배경은 헤아리기 어려울 정도로 많다. 이는 북한이 핵을 포기할 수 있는 이유와 조건만큼이나 핵을 유지해야 할 배경과 의도도 많음을 시사한다.<sup>10)</sup> 그중 이상적 북한비핵화 실현구상을 위해 남북관계의 경험에 비추어 자금까지의 북미협상과 합의 불이행 등의 배경과 취약성의 일단을 적시할 수 있다.

첫째, 대내적으로 북핵문제에 대한 역대 정부의 인식과 해결수순이 제각각

9) 예컨대, 북한당국은 2019년도 신년사(‘자력경쟁의 사회주의 건설로 새로운 진격로를 열어 나가자’)에서 북한은 이미 더 이상 핵무기를 만들지도 시험하지도 않으며, 사용하지도, 전파하지도 않을 것이라고 내외에 선포하며 여러 실천적 조치를 취해왔다고 강조하였다.

10) 2009년 5월 북한의 2차 핵실험 직후 필자가 제시한 북한이 핵무장을 할 열 가지 이유와 핵포기를 할 아홉 가지 이유는 지금도 설득력을 얻고 있다. (전경만 이외 3인, 『북한핵과 DIME구상』, 삼성경제연구소, 2010. 4. 참조)

으로 일관하지 않는다. 그러다 보니 북한 비핵화 접근책과 공조방안을 두고 남북미 간 전형적인 3각관계가 자주 형성되었다. 북미관계가 파국되면 남북관계도 경색되거나 역으로 남북관계가 순조로우면 한미관계가 경색되기도 한 것이다. 북한 핵은 순수 북미관계의 산물로서 남북관계와 직접적 연관성이 없다는 견해가 있는가 하면, 북한 핵이 한국안보를 위협하므로 선결되어야 한다는 인과론적 견해가 있으며, 역으로 북한 핵을 남북 경쟁관계의 산물로 간주해 접근이 용이한 남북관계 개선을 선행해 해결할 수 있다는 견해도 있다. 현 정부는 세 번째 견해에 입각해 있는 바, 2018년의 남북관계와 북미관계 동반 진전과는 달리, 금년 들어 하노이회담의 결렬 이후 북미관계이상으로 남북관계가 퇴행하고 있는 형국이다.

둘째, ‘한반도’비핵화와 ‘북한’ 비핵화의 개념이 분명 다른데도 작년에 합의한 남북공동선언이나 미북공동성명은 물론, 한국 정부의 공식적 언급에서 미국 당국과는 달리 언제나 ‘한반도’ 비핵화가 사용된다. ‘한반도’ 비핵화 협상방안이 다뤄야 하는 당사국의 범위, 그 조치사항의 성격과 조건은 ‘북한’비핵화 협상방안보다 현격하게 넓고 수단도 달라 자칫 미국의 핵우산까지 포함하는 접근과 시간을 요구할 수 있다. 사안을 정확하게 짚지 못한 애매모호한 개념과 표현은 합의는 물론 그 이행을 보장하지 못하며 상대방 주장만 정당화할 빌미가 될 수 있다.

셋째, 북한 핵무장이 국제질서의 한 주축인 NPT체제를 흔드는 현실을 국제사회가 최우선적으로 협조해 타개해야 함에도 실제양상은 그렇지 못하게 되었다. 예컨대, 남북한 판문점 및 평양선언이나 미북 싱가포르 공동성명은 ‘한반도 비핵화’ 의제의 비중을 낮춰 맨 나중에 기술한다. 이는 북한 비핵화를 중심 수순으로 한 직렬식 이행에 대한 상응조치 이행이 아니라 비핵화 조치와 상응조치들의 순수 병렬적 이행을 수용하는 셈으로서 1994년 제네바합의나 2005년 6자회담 공동성명보다 북한 비핵화절박성이 후퇴했음을 읽게 한다.

넷째, 협상에서 비핵화 조치와 상응조치의 결부이행을 합의하기가 복잡다단함에도 북한은 소위 하향식에 집착하는데, 이는 비핵화와 같은 고도의 정치 및 기술의 복합의제를 협상하는 방식로서는 절대적으로 부적합하다. 수령영도의 북한 지도부가 과시형 정치행태를 탐닉하는 미국 지도부와 대충 합의해 비핵화 이행보다 제재해제나 체제안전과 같은 조치의 ‘선 이행’을 획책하는 의도와 별반 다르지 않아 보인다. 합의에 이르는 시간요소와 합의사항의 단계적 이행을 감안해서 당연히 상향식 협상방식과 하향식이 일정진행에 일정한 조화를 이루지 않을 수가 없는 일이다.

### Ⅲ. 국제사례: 핵포기 및 핵보유

#### 1. 핵포기 사례

보유했던 핵무기를 완전히 포기한 국가는 현재까지 남아공화국과 구소련 3개국(우크라이나, 벨라루스, 카자흐스탄)뿐이다. 리비아나 이란은 핵개발 과정에서 각각 협상을 통해 포기한 경우이므로 이들과는 구분된다. 그럼에도 북한과 같이 자체 개발해 완성시킨 핵무기를 포기한 국가는 남아공화국뿐이다. 구소련 3개국은 소련의 연방으로서 배치 받았던 핵무기를 소련해체로 인해 열떨결에 보유하게 되어 핵무기 집착이 낮을 뿐 아니라 러시아가 미국과의 협력으로 당초 소련의 핵을 폐기시킨 핵무기감축 경우에 해당할 뿐이다. 따라서, 각각의 사례에서 북한 비핵화를 위한 현실적인, 다시 말해 이상적인 비핵화 협상방안을 구상하는데 시사를 다소 얻을 수 있다.

첫째, 대체로 1990년대 초반 냉전의 해체시기 또는 자체 정권교체에 따라 비핵화가 추진되었는데, 남아공은 냉전종식으로 자국에 안보적 위험이 줄었고 인종차별정책이 초래한 대외적 고립을 돌파하기위해, 그리고 구소련 3개국은 독립국가연합(CIS)으로 분리되면서부터 핵무기 보유로 인한 정치경제적 비용이 포기를 통한 이익을 능가한다고 판단했기 때문이다. 그러나 북한은 냉전해체 당시에 경제피폐 및 한국의 중·러 수교 등을 직면했고, 김일성 사망으로 체제불안이 고조되어 우크라이나가 핵 반납으로 수용한 안전보장과 유사했던 제네바합의도 이행하지 않은 채 핵무기 개발에 집착하였다.

둘째, 이들 국가는 자체판단에 따라 핵무기를 자발적 또는 일방적으로 포기하는 수순을 취하였다. 남아공은 1979년 첫 핵무기를 제조한 이래 보유한 총 6기의 우라늄탄 핵무기와 핵시설을 모두 1991년 자발적으로 폐기하되 평화적 핵이용을 위한 시설을 남겨두고 미국과 영국의 설득에 따라 NPT에 가입하고 IAEA사찰로 핵포기 조치를 검증받았다. 구소련 및 3국은 1992년 5월 가급적 조속한 시일 내에 핵비보유국 자격으로 NPT에 가입하기로 하는 리스본 합의에 서명하면서 핵무기와 미사일을 러시아로 이전하였다.

즉, 이들은 러시아가 1991년 7월 START(전략무기감축협정)의 이행 차원에서 모든 핵무기를 러시아가 계승하기로 미국과 합의함에 따라 이에 협조하는 방식으로 핵탄두와 운반수단 반출, 핵시설 폐기 및 핵기술인력 전환 등을 이행하였다. 당시 우크라이나에는 전략핵탄두 1240기, 전술핵탄두 약 2000기, 대륙간탄도미사일 176기, 전략폭격기 44대가, 벨라루스에는 전략핵탄두 약 100기, 전술핵탄두 약 700기, 대륙간탄도미사일 81기가, 그리고 카자흐스

탄에는 전략핵탄두 1410기, 대륙간탄도미사일 104기, 전략폭격기 40대 등, 막대한 양의 핵무기와 운반수단이 각각 배치되어 있었다. 미국은 협조의 대가로 CTR(협력적 위협감축)프로그램에 의거<sup>11)</sup>, 핵폐기 비용을 비롯해 운반수단과 대량살상무기 해체, 핵기술, 인력, 시설의 민수전환 등에 약 7억 달러를 지원했으며, 나아가 수교, 경제투자 및 최혜국지위 부여 등의 정치경제적 협력을 제공하였다. 특히, 안보를 이유로 NPT 가입을 꺼리던 우크라이나는 30억 달러의 경제지원과 함께 다양한 안전보장 약속을 제공받아 NPT에 가입하였다.

셋째, 이들 국가는 불신과 의혹 속에 밀고 당기는 다단계 살라미식 협상이 아니라 자발적 혹은 포괄적 동의하에 5대 핵심적 폐기수순을 밟아 2, 3년 내에 핵폐기를 단행하였다. 특히, 미국CTR의 경우, 그 적용을 위해서는 비핵화 의지와 동의의 확실한 표명이 관건이며 이에 따라 포괄적이고 구체적인 투명성과 협조성을 견지할 수 있었다. 그런데 만약 북한이 핵보유를 기정사실화하려는 의도로 기만과 압박으로 협상입장만 강화하려 하면서 폐기수순과 시한을 밝히지 않는 경우엔 북한 비핵화는 미궁으로 흘러들 가능성도 없지 않을 것이다.

## 2. 핵보유 사례

NPT에서 인정하는 5개 핵보유국 이외에 핵보유를 묵인받아 있는 국가는 이스라엘, 인도 및 파카스탄 등 셋이다. 이들의 핵보유가 묵인되는 과정의 공통점은 당초부터 NPT에 가입하지 않은 상태이므로 핵개발과 핵실험을 했으며, 그 이후 미국에 반기를 들거나 국제사회에서 미국의 반대편에 서지 않는 대신 오히려 협력과 지원관계를 전략적으로 지속했다는 점이다.

먼저, 이스라엘은 지금도 핵보유에 대해 NCND(긍정도 부정도 하지않음) 입장을 유지하고 있다. 그러면서 이라크나 이란 및 시리아의 핵개발은 단호히 거부한다. 이스라엘은 1950년 전후부터 핵개발을 착수해 프랑스로부터 핵재처리시설 지원과 우라늄공급을 1950년대 말부터 받았다. 그즈음 프랑스가 핵개발에 착수해 1960년 2월 최초의 지하핵실험으로 핵을 보유함으로써 이스라엘의 핵기술도 가속하였다. 반나치즘 정책을 펴는 프랑스가 유대인 학살

11) 김연철 통일부 장관은 국회 청문회(2019.3.26)에서 영변 핵시설을 대상으로 CTR프로그램의 적용 가능성을 제시하면서 한미 논의 필요성을 언급하였다. CTR은 1990년 소련붕괴로 핵무기확산 가능성을 줄이기 위해 1991년 미국 상원의원 샘 년과 리차드 루가가 공동으로 주도해 제정한 ‘소련핵위협 감축법’을 말한다. 이 법은 1993년 10월 구소련 지역 전체를 포괄하는 ‘협력적 위협 감축법(The Cooperative Threat Reduction Act)’으로 확대, 개정되었다.



을 반대하는 만큼 당초 이스라엘의 핵개발에 긍정적인 편이었다. 이스라엘은 핵실험없이 1966년경 핵무기를 만들었다고 추정되고 있다. 미국 정부도 이스라엘 핵개발정보를 1957년말 U-2기로 직접 확보하고도 계속 공개적으로 문제시하지는 않았으며, 1969년 9월 양국이 이를 비밀협약으로 체결하였다.

1974년 남아공과 수교하면서 중성자탄 개발을 시도하던 중 1979년 9월 남아공과 이스라엘이 공동으로 중성자탄 실험을 성공한 것으로 알려졌지만, 미국은 인정하지 않았다. 제재를 가하지 않기 위해서였다. 미국 내의 유대인과 이스라엘 모사드는 미국의 핵목인을 확보하고 핵개발 반대세력을 제거함으로써 1967년 6일전쟁과 1974년 4차 중동전쟁을 승리로 장식하였고 나아가 1981년 7월 이라크 오시라크 원자로를 폭격하였고 2007년엔 시리아의 원전을 공습하였다.

한편, 인도는 국경지역 영유권문제로 1962년 무력 충돌한 중국이 1964년 10월 핵실험을 하며 핵보유국이 되자, 급히 핵개발에 돌입하였다. 인도는 1974년 평화적 목적이라는 명분으로 첫 핵실험을 한 후 1998년 5월 이틀 간격으로 5차례 핵실험을 연속함으로써 핵보유국을 선언하였다. 미국과 유럽 등이 경제제재를 가했으나 인도는 힌두민족주의를 강조하면서 민영화정책으로 경제성장을 유지하고자 하였다. 이런 과정에서 인도 정부는 정치적 지지와 경제성장을 오히려 확보할 수 있었다. 그러던 중, 미국은 인도가 강대국 반열에 들 것으로 전망하고 ‘중국포위’의 전략적 가치를 평가해서 인도에 전략적으로 접근함으로써 핵보유문제는 묵인하는 한편, 원자력물자의 이전에 관한 제재를 완화하는 경로로 들었다. 미국은 2001년 인도와 전략적 동맹관계 수립에 합의하면서 제재는 해제되고 2007년 7월엔 원자력협력협정에 서명까지 추진되었다.

즉, 미국은 인도 원자력산업에 미국기업의 참여를 권장하는 ‘미국-인도 평화적 원자력법’을 제정해서 인도에 미제 핵연료를 판매할 수 있게 한 것이다. 핵실험한 인도가 미-인 원자력 협력협정을 체결하고 과학적, 군사적, 그리고 경제적 이익까지 챙길 수 있었다.<sup>12)</sup>

그리고 파키스탄은 카슈미르 분쟁의 상대인 인도가 핵실험한 1998년 5월 28일 다섯 번의 핵실험을, 그 이틀 후엔 한 번의 핵실험을 감행하여 냉전기 간에 동맹국이던 미국으로부터 핵능력을 인정받았다. 미국과 서방이 가했던 제재는 3년정도 지탱하였으나, 9.11테러 직후 미군이 아프가니스탄의 탈레반을 공격하기 위해 파키스탄으로 재차 파견, 주둔함에 따라 해제된 것이다.

12) 이에 따라 2000년에 개최된 NPT평가회의에서 NPT체제의 형평성과 핵비확산의 이중성에 대해 혹평이 미국 내외에 있었으며, 미국은 인도의 대규모 원자력프로그램을 NPT체제 외부보다 내부에서 관리해야 NPT체제의 현실성을 강화한다는 입장을 피력하였다.

파키스탄은 그 이후 아프간 전쟁을 위한 미군의 군수와 작전을 위한 후방기지 역할을 제공하였다. 미국에게 NPT(핵비확산) 국제질서와 원칙보다 당장의 정치군사적 이해관계가 우선함에 따라 준동맹인 파키스탄의 핵보유가 묵인될 수 있었다. 그 대신, 핵물질 생산기술을 비밀 도입해 파키스탄의 핵개발과 핵실험을 주도한 칸 박사는 각종 핵기술, 장비와 설계도 등을 북한, 리비아, 이란에 넘겨 핵확산 혐의로 가택연금을 당해야 했다.<sup>13)</sup>

### 3. 주요 시사점

첫째, 북한핵문제는 국제핵비확산과 관련해 유례가 없는 특이성(idiosyncrasy)을 여러 관점에서 가지고 있다. 핵을 포기한 국가나 핵을 묵인받은 국가가 공히 압박전술이나 벼랑끝 전술을 쓰지 않았는데, 북한은 과거나 지금이나 대미협상에 한결같이 사용하고 있다. 핵을 포기하도록 하는 방안이 핵보유 이전에 핵개발을 포기한 리비아 방안과 동일할 수 없음은 물론, 남아공의 완전한 자발성이나 구소련 3국의 호응적 반납이행의 경우와도 다른 의도와 행동을 가지고 있는 셈이다. 또한, 핵을 보유하려는 의도와 방식도 파키스탄이나 인도와는 전혀 다르다. 현재 북한은 이들 국가의 대미 우호적 묵인조치를 구했던 것과는 달리 ‘대북적대시 정책’을 먼저 포기하도록 미국에 강온양면의 ‘아니면 말고’의 수단배합으로 핵보유 가능성으로 강하게 압박한다.

둘째, 북한은 어느 국가보다 오랜 기간에 강력한 국제제재를 받고 있는데, 미국은 북한이 완전 비핵화하기 이전에는 제재를 해제하지 않는다는 입장을 유지하고 있다. 금년의 북미 간 두 차례의 회담이 결렬된 원인이 제재해제에 관해 서로 정반대 입장과 의도를 가졌음에 있었던 것은, 제재로 인한 북한의 대내적 고충이 최근 전면적임을 상정하게 한다. 북한이 지난 신년사에서 암시한 이후 4월부터 미국을 갖게 압박해오는 ‘연말까지 기다린다,’ ‘새로운 계산법 요구,’ ‘새로운 길을 갈 것이다’ 등의 발언은 향후 핵실험과 대륙간 탄도 미사일 발사까지 불사하겠다는 해석을 낳게 하는 한편, 미국의 제재 완화를 주장해오는 중국과 러시아로 하여금 미국의 제재를 무시하고 지원과 협조를 늘려달라는 시그널이 될 수도 있다.<sup>14)</sup>

셋째, 핵의 국제적 추가확산은 핵테러 등으로 누구보다 미국의 안보위험을

13) 채인택, ‘멈추지 않는 북핵, 미사일 도발 왜’, 중앙일보, 2017.9.16., 19면.

14) 북중 국경의 대규모 밀무역, 중국의 2백만 명 단체관광 방북 방안, 중국내 북한식당 영업유지는 물론, 북한의 제재회피를 도운 22명이 제재를 받은 러시아도 대북교역과 금융거래 및 원유제공 이외에 시베리아 북한노동자를 연말까지 북한으로 송환하는 대신 유엔회원국이 아닌 압하지야 공화국으로 전출시키려 한다는 움직임도 있다.

증대시킬 것이지만, NPT체제를 준수하는 중국과 러시아도 핵보유 묵인국가  
가 국경을 접해 늘어나는 것이 유리할 수는 없다. 중국은 기본적으로 북한  
비핵화를 지지해 왔으며, 미국도 최근 중국의 북한비핵화 설득과 압박 역할  
을 공개, 비공개적으로 요구하고 있다. 그러나 중국은 미중 패권갈등과 전략  
경쟁의 장기화 전망에 따라 북한 핵문제를 대미협상 레버리지로 활용할 가  
능성이 커지고 있다. 나아가 남중국해 갈등 등, 동아시아에서의 대미 군사적  
대치에 오히려 공조파트너로 기여할 수 있다고 계산할 가능성도 없지 않다.  
이런 까닭에 트럼프 행정부가 역으로 정상간 친서외교를 수용하고 ‘미국우선  
주의’에서 지정학적 갈등을 유리하게 전환한다는 명분으로 북한이 최소한의  
핵포기 제스처를 보이면 북핵 동결을 타협함으로써 결국 핵보유국을 묵인할  
가능성도 우려된다. 미중 간 패권경쟁이 북핵문제 해결에 긍정적이기보다 부  
정적 방향으로 영향을 미칠 가능성이 증대하고 있다.

넷째, 2014년 2월 러시아의 우크라이나 침공과 크림반도 병합사건은 우크  
라이나로 하여금 소련연방으로부터 독립할 당시 핵을 쉽게 포기한 점을 후  
회하게 한 계기가 되었다. 물론, 미국이 그 사건으로 러시아를 제재하였으나,  
핵무기 반납을 돕고 경제원조를 제공한 미국도 사실상 우크라이나 안보를  
지켜주지 못했던 것이다. 한편, 지난 2월 인도와 파키스탄이 카슈미르에서  
재차 자살폭탄 분쟁으로 서로 공군기를 격추하고 폭탄을 투하하는 무력충돌  
을 핵보유국으로서 역사상 처음 벌였다. 파카스탄 수상이 8월 핵전쟁 가능성  
을 예고했으나, 인도가 카슈미르 일부의 자치령을 양보함으로써 수습되었다.  
즉, 핵보유가 재래전의 확전과 일방적 핵전쟁을 발생시킬 수 있다는 생각과  
달리, 오히려 조기에 타협과 자제할 수 있다는 사례를 처음 만들었다. 핵전  
쟁 경우 인도가 훨씬 많은 피해를 당할 것으로 전망되었기 때문에 인도가  
양보함으로써 전쟁이 종결된 셈이었다. 이들 두 사례는 북한의 핵공격 위협  
에 핵강국 미국이 오히려 양보할 가능성도 배제하지 못하며, 또한 남북한 무  
력충돌의 경우 핵이 없는 한국의 조기 양보가 불가피해질 것이라는 예상을  
가능하게 한다. 한편, 남북한의 동시 핵보유가 한반도 안정에 반드시 불리하  
지 않다는 논리도 제공하게 한다.

## IV. 이상적 북한 비핵화 실현 구상

### 1. 기본 의미와 함의

과연 북한 비핵화를 실현할 수 있는 방안이 무엇이며 어떻게 이를 합의해 이행할 수 있는가가 현 시점에서 구상해 볼 수 있는 북핵문제 해결의 중요한 작업이 아닐 수 없다. 앞에서 일별한 바와 같이, 지난 30여 년 동안 확인된 북한의 핵개발과 보유 의도와 역량, 북미 간 북핵포기 협상 진전과 이행 상황, 핵포기와 핵보유 묵인에 관한 국제사례, 그리고 핵비확산(NPT) 국제질서의 무기한 유지 합의 및 한국의 절대안보에 관한 보편성 등을 가급적 체계적으로 결합하면 북한 비핵화를 위한 이상적 방안을 상정해 볼 수 있을 것이다. 물론, 이상적 구상이라고 해서 반드시 합의될 것이라는 보장은 없는 것인 바, 특히 현실성이 없으면 채택될 수 없거니와, 협상 양측인 북한과 미국이 이 구상을 수용할 진정한 의사가 없다고 해서 또한 이상적이지 않다고 말할 수도 없다. 그럼에도, 이 구상은 한국의 안보 및 대북정책 기조에 부합해야 할 것이고, 향후 협상과정에서 양측이 합의에 접근하는 내재적 판단기준으로 활용될 수 있으리라 본다.

이런 관점에서, 비핵화를 위한 ‘이상적’ 구상은 북한과 미국이 핵협상과정에서 그동안 가장 요구하고 주장해온 행태와 사항을 일차적으로 고려해야 한다. 그리고 국제핵비확산 질서의 정치적 정당성과 핵기술적 타당성을 기준으로 이들을 대비하여 북한비핵화 달성에 긴요한 요소를 식별해낸다. 그런 후에 ‘무엇을 합의해서 어떻게 이행하도록 하는가’의 해답을 구하는 방식으로 체계화 한다. 가장 중요한 것이 북한측의 선행조치와 이에 대한 미국측의 상응조치 간에 등가성과 비례성을 최대한 합리적으로 반영시켜 양측의 불이행에 대한 기회비용을 대등화 하고, 이들을 정치 및 기술 양면에서 합당한 수준에 따라 이행하도록 책정하는 일이다. 즉, 이상적 구상은 양측이 북한비핵화를 위해 취해야 할 필요조건과 충분조건을 자발적으로 인식해서 동시에 충족할 수 있는 의사와 능력을 가지고 있다고 전제하기 때문이다.

다만, 양측의 이행의지가 일관되게 합치되는 한, 이행 과정에서 발생할 수 있는 조정대상은 사전에 협의하여 처리할 수 있으며, 또한 그렇게 해야 할 것이다. 한국은 의당 북한의 완전한 비핵화 이행을 요구해오는 당사자로서 일차적으로 양측으로 하여금 상응 조치사항을 보장하도록 하는 역할을, 이차적으로 양측의 비핵화 합의 및 이행조치를 촉진하는 역할을, 그리고 삼차적으로 비핵평화를 확인해 제도화하는 역할을 순차적으로 맡아야 할 것이다.

## 2. 비핵화 실현을 위한 원칙

이러한 의미의 이상적 북한 비핵화 구상은 과거 양측의 협상실패에 관한 경험과 사실을 교훈으로 삼아 비핵화에 관한 국제사회의 보편성과 합리성을 준용함으로써 상호유리(win-win)한 합의를 도출할 수 있도록 몇 가지의 기본원칙을 먼저 설정할 수 있다.

첫째, 북한 최고지도부가 ‘한반도’(또는 ‘조선반도’) 비핵화가 아니라, 이와 확연히 구별하여 ‘북한’ 비핵화를 실현하겠다는 의사를 자발적으로 차기 정상회담에서 국제사회에 직접 공개적으로 천명함으로써 협상과 이행의 신뢰와 지지를 확보한다. 이것은 NTP 재가입 및 IAEA복원을 포함하며, 미국이 요구하는 FFVD 또는 CVID를 수용하겠다는 합의의 진정성으로써 비핵화 실현이후 북한에 대한 정치외교적 신뢰관계를 조속하게 구축하는 기반을 확보할 수 있도록 한다. 또한, 이로써 최단기에 상호 진의를 파악할 수 있어 시간벌기나 속임술 또는 기만행위의 반복을 배제한다.

둘째, 회담 방식은 북한비핵화에 대한 포괄적 합의 (소위 ‘빅딜’)를 정상회담에서 하고, 이에 의거해서 이행하는 북한측 비핵화 정도에 부응해 미국측은 상응조치의 핵심이 되고 있는 유엔의 대북제재와 미국의 독자적 대북제재 등의 완화와 해제를 이행한다. 양측의 관계정상화와 한반도 평화체제 전환은 북한의 비핵화와 미국의 제재해제의 진정한 이행에 비례해 쌓아가는 신뢰관계를 확인함으로써 비핵화 완성의 동일 기한에 맞춰 추진하도록 한다.

셋째, ‘북한비핵화’의 대상은 북한의 핵전력체계를 구성해 운용, 유지하고 있는 일체의 현존하거나 가동할 계획인 핵물질, 핵장치, 핵탄두, 핵폭탄, 각종 운반체계(탄도미사일, 항공기) 및 발사체계, 기반 핵생산 및 운용시설, 핵실험시설, 물자, 연구생산 인력과 장비를 필수적으로 포함한다. 즉, 핵무기를 지칭하는 ‘과거핵’은 물론, 그 잠재력인 ‘현재핵’과 ‘미래핵’을 모두 포함함으로써 완전한 비핵화를 실현하는 것이어야 한다. 선택적으로는 상호 합의하에 대량살상무기(WMD) 폐기, 핵의 평화적 이용 합의, 환경정화 및 보전조치 지원, 등을 추진할 것을 권장한다.

넷째, 북한측의 필수적 비핵화 대상은 개별항목이나 지역의 임의적 선택을 통해 합의하는 순서가 아니라 국제적으로 채택된 검정절차와 공인기술의 적용 수준에 따라 일괄적이고 동시에 이행한다. 즉, 비핵화 단계를 비핵화 대상 전체에 대한 동결과 신고, 사찰, 폐기 및 반출, 검증, 후속제도화 등, 다섯으로 구분하여 이행한다.

다섯째, 미국은 비핵화 단계별 이행 수준에 따라 발생하는 비용지원, 국제

경제협력 지원, 환경보전과 보건지원, 핵인력 직업전환 등 일체의 비핵화 재정 및 기술 지원을 위해 기존 CTR프로그램을 북한 비핵화에 적용할 것을 포괄적 회담에서 공개적으로 확약한다. 또한, 미국측은 북한 비핵화 이행에 따른 재정적 추가지원을 위해 관계 당사국과 협의할 수 있다.

여섯째, 북한측 비핵화와 미국측 제재조치의 온전한 이행을 위해 언제나 단계별로 유엔을 비롯해 유관 국제기구와 핵기술 전문가의 참여와 자문을 활성화하고 이를 거부하지 않는다.

일곱째, 당초의 포괄적 합의에 의거해 북한 비핵화와 제재해제는 다섯 단계로 구분해 동시에 이행해서 2년 이내에 완결한다.<sup>15)</sup>

여덟째, 북미 정상의 포괄적 합의 이후 2년 한시로 이행하기 위한 실무차원 회담을 수시로 개최해 단계별로 이행조치를 확인한 후 다음 단계의 조치를 상호 점검하고 협조사항을 이행한다. 다만, 단계별로 동시에 취하는 비핵화 이행조치와 상응조치가 당초 합의에 미흡하면 다음 단계로의 진입을 즉시 중단하고 상황판단에 따라 다른 일방에 의해 누적적 징벌조치('snap back')을 부과할 수 있도록 합의한다.

이상의 여덟 원칙에 의거함으로써 북한비핵화를 위한 협상방식은 포괄적 합의를 위한 정상회담에서의 빅딜을 통한 하향식을 취하여 다수의 단계별 이행을 위한 실무성격의 스몰딜을 통한 상향식 확인의 형태를 취함으로써 직렬식(비핵화 우선) 중심에 병렬식(비핵화 차선)을 보완하는 틀이 된다. 따라서, 빅딜에서 북한 비핵화와 제재조치 해제는 물론, 이의 이행확인에 따른 관계개선과 한반도 평화체제 문제도 비핵화 완료기한 내에서 단계별 로드맵(이정표)이 아니라 단계별 타임 테이블(일정표)로 가시화되도록 해야 할 것이다.

### 3. 이상적 구상의 5단계 조치<sup>16)</sup>

**단계㉔: 미북정상회담(M+0):** 북한은 완전한 북한의 비핵화 의사와 함께 NPT복귀의사를 국제사회에 천명한다. 미국은 북한 이행조치에 부합하는 제재해제(국제 및 개별)를 약속한다. 또한 북한 비핵화에 따른 관계개선과 체제보장(수교 및 군사적 불침), 그리고 CTR계획(단계별 재정과 기술지원)을

15) 2년의 비핵화 완성기간은 2017년 3월 김정은 위원장이 1년 이내 비핵화할 수 있다는 간접적 의사표명과 그 이후 트럼프 대통령이 2년 이내 비핵화가 가능해야 한다는 언급과 2018년 6월의 싱가포르 공동성명에서 공동합의 사항의 '완전하고 신속한 이행'(full and expeditious implementation)을 합의했음에 근거한다. 리비아 경우, 핵포기를 선언한 지 22개월(2003.12~2005.10)만에 핵프로그램 완전폐기를 단행했다.

16) 본 구상은 한국통일협회보(통권 제7호, 2019.8.) pp.10~16에 게재된 “북한 비핵화의 이상적 시나리오”를 토대로 하여 보완, 발전시킨 것이다.

제공할 것을 공개리에 확약한다. 즉, 북한에 핵불사용과 재래식 선제공격 배제를 문서상으로 약속한다. 양측은 비핵화 시한과 단계별 조치 및 일정과 이에 따른 이행예정사항을 최대한 상세하게 합의해서 문서화 한다. 따라서, 양측은 이를 위해 사전에 책임있는 실무회담(외교 및 핵기술)을 최대한 체계적 이어서 이견이나 결함이 없도록 정밀하게 수차례 진행해 합의하여야 한다.

**단계①: 동결 및 신고(M+3):** 북한은 모든 비핵화 대상을 동결하고 이를 미국과 IAEA에 신고한다. 이를 위해 IAEA요원의 상주가 허용되어야 하며, 불능화가 바람직하나 봉인은 필수적으로 요한다. 신고는 누락되지 않아야 하고 미신고의 경우 미국의 요구가 있으면 즉시 특별사찰을 받아 적극 반영하여야 한다. 미국은 북한의 석탄과 철광석 수출위주로 국제제재를 일차 해제(총 제재의 20%수준)하며<sup>17)</sup>, 한국측 금강산 관광사업 재개를 허용하는 한편, 전면전 대비 전쟁지휘 및 작전통제성격의 한미연합군사훈련을 비핵화기간 동안 유예하고 북미연락사무소 설치에 착수한다. 동시에 동결과 신고에 필요한 재정과 기술정보 사항을 지원한다.

**단계②: 사찰실시(M+8):** 북한은 신고된 대상에 대해 미국측이 원하는 방법, 수준과 범위에 사찰을 실시하도록 보장한다. IAEA사찰요원의 활동을 보장하고 필요하면 미신고 시설이 있을 경우에는 특별사찰도 포함한다. 이에 상응하여 미국은 원유 및 정제유 수입 위주의 대북 국제제재를 부분해제(총 제재의 40% 수준)하며 한국의 개성공단 가동 재개를 허용한다. 또한, 정전협정의 대체 필요성을 표명하고 연대급 규모이상의 야외기동성격의 한미연합훈련을 중단한다. CTR프로그램을 운용해 다국적 사찰요원 및 유관 북한측 요원의 비용을 감당한다.

**단계③: 폐기/반출 이행(M+15):** 북한은 기본적으로 보유 핵무기와 핵물질을 미국이 요구하면 미국으로 반출하고 그렇지 않으면 자발적으로 폐기한다. 핵기반시설과 운반수단을 비롯한 나머지 모든 폐기대상은 동시에 기간 내에 폐기를 단행한다. 그 연후에 NPT 복귀를 완료한다. 이에 상응해서 미국은 북한측 교역과 대외경제활동에 대한 유엔제재의 절대 과반(총제재의 70%)을 해제하며, 금년 말 이전에 완전 송환되는 북한 노동자의 해외송출제한도 해제한다. 미국인의 대북거래를 신고에 의거 허용하고 제재중인 기업과 개인

17) 유엔의 대북제재결의는 1993년 3월 북한의 NPT탈퇴선언에 대한 재고 촉구인 제825호 이후 2017년 11월 북한의 장거리 탄도미사일(ICBM) 발사에 대한 제재인 2397호에 이르기까지 총 11건이 있으며, 미국의 독자제재는 주로 대통령 행정명령과 북한제재와 정책강화법(2016년)에 근거하여 실시하는 북한재산과 이권 차단, 미국인의 대북거래 금지, 북한과 거래한 해외기관과 기업 및 개인 제재 등 총 16개 분야이다.

중 유엔제재 해제에 유관하는 경우에 독자제재의 70%를 해제한다. 또한, 한국은 남북한 민간차원 교류사업을 전면 활성화하고 국제사회의 대북 경제투자를 지원한다. 한편, 미국은 종전선언을 당사국들과 협의, 추진하고 남북한은 전방배치 공격성 무기를 후방으로 동시기에 이동하고 연대급 이상의 모든 한미연합 야외기동훈련을 폐지한다. 동시에 CTR프로그램을 북한 방사능 지역 정화 및 환경오염제거사업, 핵미사일 관련 국방산업체 인력의 민수전환사업, 이를 위한 국제과학기술협력센터 운용, 등의 착수에 본격 적용하고 아울러 북한의 WMD폐기 및 반출을 지원하고 그 대가로 대규모 경제지원사업을 추진한다.

**단계④: 검증 실시(M+22)<sup>18)</sup>:** 북한은 폐기/반출 이행결과에 대해 국제사회의 공식적 검증을 적극 수용한다. 검증은 북한 비핵화를 최종적으로 공인하는 일종의 강제적 절차로서 충분성과 효과성을 입증하여 상호 비핵화의 신뢰구축을 완성하도록 한다. 먼저, 검증을 위한 협약을 체결하고 정치적 검증과 기술적 검증을 동시에 실시한다. 정치적 검증은 북한당국의 비핵화 준수 의사를 국제적으로 재확인하고, 기술적 검증은 미국이 기술수단을 선택하는데 유엔의 검증원칙과 관련기구의 절차를 준용한다. 또한, 북한은 IAEA에 복귀함과 동시에 향후 핵의 군사목적 전환을 방지하고 평화목적에 이용하도록 약속하는 전면 안전조치협정(Comprehensive Safeguards Agreement)을 체결한다. 한편, 미국은 북한의 비핵화를 공식적으로 확인하여 유엔 대북제재와 동시에 북한비핵화에 연계된 독자제재를 100% 해제하며 북한에 교역최혜국 조건을 부여한다. 한국은 대북 인프라투자를 적극 권장하고 국제사회의 직간접 경제협력을 지원한다. 또한, 관련 당사국과의 협의를 거쳐 한반도평화협정을 체결해 정전협정을 종식시키고, 북미 수교를 체결해서 상호 대사관을 설치한다. 동시에 북한은 일본과의 수교를 추진하고 미국과는 경제사회분야에 걸쳐 교류협력을 위한 협정을 체결한다. 나아가, 북한과 미국은 원자력의 평화적 이용협력을 위한 협정을 체결한다.

**단계⑤: 후속조치(M+24):** 북한은 비핵화조치 완료에 따라 국제군사협력을 출발하는 제도화조치를 취한다. 먼저 유엔을 비롯한 국제사회의 공식적 일원으로서 자발적으로 OPCW, CWC, BWC, CCW, UNDC 등에 참여하여 국제평화에 기여하는 위상을 강화한다. 또한, 국제비확산체제인 CTBT 및 MTCR과 바세나르체제에 가입함으로써 테러지원국과 해외불법무기수출국

18) 검증(verification)은 ‘진실을 확인하여 믿는다’는 의미로서 합의위반행위 적발, 추가위반행동 억제, 기술적 신뢰구축 및 상호 안보제고 등의 기능을 수행하기 때문에 비핵화에 대한 정치군사적 신뢰형성의 핵심절차이다.



등의 불명예에서 벗어난다. 또한, 미국은 대북 군사연락망을 설치하고 사안에 따라 군사안보협력회의에 북한을 초청한다. 동시에 한미 연합군사훈련의 완전 비정례화 조치를 취한다. 한국은 북한과 군사신뢰를 구축하여 명실상부한 비핵평화체제 정착을 위하여 평화협정에 입각해 군사적 신뢰조치를 북한과 실행한다. 실질적으로 양측은 상호 균형적 병력감축(MBFR), 재래식 무기감축(CFE)을 달성한 유럽의 군비통제 사례를 적극 준용한다.

## V. 결론

북한비핵화는 한반도 평화정착이라는 남북관계의 비전을 달성하기 위한 필요조건이다. 필요조건이란 목표나 합의에 대한 현실적 난관 자체로서 반드시 충족해야 하는 대상이며, 그러 하기 위해 관련 당사자들이 진정성과 자발성을 처음부터 끝까지 견지해야 충족될 수 있는 것이다. 본 이상적 구상은 미국이 견지해 오고 있는 대북 FFVD와 제재전략을 반영하는 한편, 이에 대칭적으로 북한의 적대시정책 포기 및 단계적 동시이행 요구를 반영하고 있어 답판이나 굴복이 아니라 신뢰확인을 통한 상생(win-win) 보장을 지향하는 조치들이다. 따라서, 한반도 평화정착과 이를 통한 북미관계 정상화를 위해 북한은 진정한 ‘結者解之’의 자세를, 미국은 분명한 ‘獨掌難鳴’의 입장을 동시에 발휘해야 한다.

지금까지 협상을 대하는 북한의 행태와 저간의 대미 및 대남 언동을 보면, 이런 이상적 구상을 심사숙고하여 수용할지 미지수다. 물론, 제시하고 있는 이상적 구상을 수용하기로 결심한다면 빅딜협상 과정에서 약간의 조정을 가할 수는 있을 것이다. 다만, 구상 원칙의 근간을 훼손하는 경우는 발생하지 않도록 자발적 협조자세를 견지해야 할 것을 재차 지적하는 바이다.

한국은 북한비핵화를 통한 한반도 평화정착을 가능케 해야 하는 당사자이자 촉진자로서 본 이상적 구상의 현실적 실행을 실기하지 않도록 미국과 사전협의를 전 분야에 걸쳐 최우선적으로 취할 필요가 있다. 2019년 연말을 바로 앞둔 지금이 최적기라고 판단된다.

## [토론문]

# 북한비핵화 실현을 위한 이상적 구상

김수일(통일안보전략연구소 통일전략연구실장)

## 1. 들어가는 말

“북한 비핵화 실현을 위한 이상적 구상”은 북미간 북핵의 비핵화를 위한 협상과정과 남아공과 우크라이나 등 핵무기 포기 사례와 이스라엘·인도·파키스탄의 핵개발과 보유 묵인사례, 국제적인 핵 비확산 체제의 틀 유지, 그리고 한국의 안보정책 등을 체계적으로 결합하여 제시하였다.

학술적으로는 더 이상 논의가 필요 없을 정도의 체계적이고 구체적으로 제시된바 북미 간 비핵화 협상에서 미국이 주장하는 포괄적 합의(Big Deal)와 북한이 주장하는 단계별 합의(Small Deal)에 오늘 발제한 「이상적 구상」의 내용과 절차를 참고하여 양측의 협상안에 반영되기를 희망한다. 토론자는 “북한 비핵화 실현을 위한 이상적 구상”이 정책 대안으로 채택되고 미국의 협상안에 반영되기를 바램에서 3가지 관점 **첫째** 북한이 줄기차게 주장하고 있는 체제와 안전보장, **둘째** 북한 비핵화에 있어서 한국이 중재자와 촉진자를 넘어 당사자 입장과 한국의 적극적인 기여의 관점, **마지막으로** 기존 합의사항 준수와 회담의 원활한 진행 관점에서 문제를 제기하고자 한다.

## 2. 비핵화 실현을 위한 원칙

### 가. 북한의 비핵화 실현을 위한 원칙 요약

국제사회의 보편성과 합리성에 바탕을 두고 북미 상호에게 유리한(win-win) 합의를 도출할 수 있게 하기위하여 8가지의 원칙 ▲한반도 비핵화가 아닌 북한 비핵화를 실현하겠다는 의지를 공개 천명하고, ▲북한 비핵화에 대한 개념을 명확하게 정의하고 현재 핵·미래 핵·과거 핵을 포함하여 협상 및 이행, ▲포괄적 합의에 기반하여 북한 비핵화와 제재 해제는 2년 이내에 완결 등을 제시하고 정상회담에서 하향식인 포괄적 합의 방식으로 타결하고, 단계별 이행을 위한 스몰딜을 통해 실무급에서 상향식으로 이행을 확인하는 틀을 제시하였는데 주요내용을 요약하면 아래와 같다.

&lt;표 2-1&gt; 비핵화 실현을 위한 원칙

구 분	주요 내용
원칙①	차기 정상회담에서 북한 지도자가 「북한 비핵화」 의지를 천명 - NPT 재가입, FFVD 수용 진정성의 표현으로 협상과 이행의 신뢰 확보(상대방의 의도 확인으로 기만행위 반복 배제)
원칙②	북미 정상간 북한 비핵화에 대한 포괄적 합의를 바탕으로 UN제재와 미국 독자적 제재 등의 완화와 해제를 이행 - 북미관계 정상화와 한반도 평화체제 전환은 북한비핵화와 미국의 상응 조치 이행에 비례하여 추진
원칙③	비핵화 대상을 구체적으로 명시하여 과거 핵·현재 핵·미래 핵을 모두 포함 - 선택적으로 상호 합의하에 대량살상무기 폐기, 핵의 평화적 이용, 환경 정화 및 보전 조치 지원 등의 추진을 권장
원칙④	북한 비핵화 대상은 국제적으로 채택된 김정절차와 공인기술의 적용 순서에 따라 일괄적이고 동시에 이행 - 비핵화 대상 전체에 대해 ①동결과 신고 ②사찰 ③폐기 및 반출 ④검증 ⑤후속 제도화 순으로 이행
원칙⑤	미국은 비핵화에 소요되는 비용과 기술지원 등을 지원할 CTR 프로그램을 포괄적 합의에 반영 및 확약 - 비핵화 비용, 국제적인 경제협력지원, 환경보전과 보건지원, 핵 인력 직업전환 등 일체의 재정 및 기술지원
원칙⑥	북한 비핵화와 미국의 제재해제 조치 이행을 위해 UN과 유관 국제기구의 전문가 참여와 자문 활성화 보장
원칙⑦	북한 비핵화와 제재해제는 5단계로 구분해 동시 이행 및 2년 이내 완료
원칙⑧	실무회담에서 단계별 이행조치 확인 및 다음단계 조치사항 상호 점검 및 협조사항 이행 - 북한 비핵화 이행조치와 상응조치가 미흡시 다음단계로의 진입을 즉시 중단하고 누적적 징벌조치(snap back)을 부과하도록 합의

## 나. 문제 제기 및 대안

- 북한 비핵화를 위한 기본원칙은 상기 표에서 보시는 바와 같이 8가지로 복잡하게 구성되어 기준이 명확하지 않고, 부분적으로 적용되는 대상이 모호한 문제가 있음.
- 따라서 북한 비핵화를 위한 북미간 회담과 병행하여 진행되는 남북회담의 연계성을 강화하고 한미간 협조체계를 강화하는 차원에서 북한 비핵화를 위한 기본 방향 등으로 조정이 필요

- 「원칙1」 ‘북한 지도자가 한반도 비핵화를→ 북한 비핵화로 수정하여 공개적으로 천명‘하는 것에 관한 사항
  - 「한반도 비핵화」의 개념을 미국이 아닌 우리의 안보 관점에서 접근 북미 간 군축논의로 과도하게 확대 해석하는 경향
  - 「한반도 비핵화」의 개념은 92년 2월29일 남북간에 합의 및 공포한 “한반도의 비핵화에 관한 공동선언”<sup>1)</sup>에 명시된 개념을 적용하면 됨.
  - 자칫 ‘원칙1’은 1차 북미 정상회담 합의에 위배되고, 북한의 자존심에 상충기를 주며, 북한 군부에게 반대 명분을 주어 비핵화 회담 및 합의에 악영향을 초래하므로 비핵화 대상물 선정시에 이를 반영하면 그 목적을 달성할 수 있음
- 「원칙3」 비핵화 대상을 구체적으로 적시하여 현재·과거·미래 핵을 모두 포함하며, 선택적으로 WMD 폐기 등을 추진하는 것을 권장
  - 비핵화의 정의(定義)에 관한 것으로 실무회담에서 구체적으로 합의하고 정상회담에서 서명이 필요한 매우 중차대한 사항
  - 선택적으로 WMD<sup>2)</sup> 폐기, 핵의 평화적 이용, 환경정화 및 보전 조치 등으로 확대하는 것은 회담을 복잡하게 만들고 적용 대상을 확대시켜 북한의 부당한 요구사항 증가와 비핵화 회담과 조치를 지연하는 빌미를 제공
- 발제안의 기본원칙을 수정하는 차원에서의 대안
  - 「원칙1」과 「원칙3」을 통합하여 「원칙1」은 **한반도 비핵화의 개념과 대상을 아래와 같이 정의한다.**
    - \* (예)한반도 비핵화는 북한의 핵무기와 이를 운반하는 탄도미사일과 관련 프로그램 일체를 포함한다.
    - \* (예)관련 프로그램이란 핵물질, 탄도미사일(운반수단) 제조 물질 및 부속 장비, 관련 시설·장비·문서 및 전문가(과학자·기술자) 등 핵무기 및 탄도미사일 생산을 지원하기 위해 운용 또는 전환될 수 있는 모든 요소를 포함한다.

1) 한반도의 비핵화에 관한 공동선언(‘92.2.19) 제1항에 따르면 한반도 비핵화란 “남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니한다.”라고 정의

2) WMD란 핵무기, 화학무기, 생물무기 등 짧은 시간에 대량의 인명을 살상할 수 있는 파괴력을 가진 무기를 말함

- 발제안의 기본원칙을 기본 방향(기조)으로 조정하는 차원의 대안
  - 기본 방향은 3가지로 구분하여 정리와 보완이 요구됨.
  - 첫째는 북미간 협상에서 적용하는 내용으로 ▲북한 비핵화의 개념과 추진 단계, ▲정상회담과 실무회담에서 다룰 사항, ▲북한 비핵화 이후의 평화체제와 관계정상화에 대한 비전으로 조정이 필요하고
  - 둘째는 북한 비핵화 과정에서의 필요한 사찰과 검증, 제재해제, 비핵화 비용지원과 경제협력 등 미국과 우방국·국제기구의 역할에 관한 내용이 포괄적으로 포함하고
  - 셋째는 북한 비핵화 관련 회담과 단계별 추진과정에서의 한미간 협의 사항, 환경정화와 보전 조치, 비핵화 비용 부담, 남북간 교류와 협력 등 한국의 역할에 관한 내용으로 조정

### 3. 이상적 구상의 5단계 조치

#### 가. 이상적 구상의 5단계 평가

발제안에서는 미북 정상회담을 시발점으로 2년 이내(24개월) 비핵화를 완료하기 위하여 5단계로 설정하였다.

**1단계**는 정상회담 후 3개월 내 북한의 모든 비핵화 대상의 동결과 신고, **2단계**는 8개월 내 IAEA에 의한 신고대상물 사찰과 특별사찰, **3단계**는 15개월 내 핵무기와 핵물질 반출 및 자발적 폐기, **4단계**는 22개월 내 북한은 폐기 및 반출 이행결과를 국제사회의 공식 검증을 수용 및 보장, **5단계**는 24개월 내 북한은 OPWC, CWC, BWC, CCW, UNDC에 가입 등 제도적인 후속조치를 실시하고 미국의 상응 조치로 단계화하여 제시하였다.

이는 비핵화 성공사례와 IAEA의 규범에 준하는 조치로서 미국과 국제사회가 희망하는 북한 비핵화 절차로서 단기간내 북한의 비핵화를 이끌어내고 결과적으로 동북아와 한반도 평화를 가져오는 제안으로 평가하고, 토의를 위해 5단계 조치를 요약하면 다음과 같다.

〈표 3-1〉 이상적 구상의 5단계 조치

단 계	북한 조치	미국 조치
정상회담	북한 비핵화와 NPT 복귀 천명	단계별 이행에 맞는 제재해제, 관계 개선과 체제보장, CRT 제공 확약
1단계	(M+3개월) 동결 및 신고	
	모든 대상물 동결, 미국과 IAEA에 신고, IAEA 요원 상주 허용/봉인	철광석과 석탄 위주 제재 해제 - 총 규제의 20% 수준, 금강산관광 허용 - 한미연합훈련 유예, 북미연락사무소 설치 착수
2단계	(M+8개월) 사찰 실시	
	신고대상물에 대한 사찰 보장 및 미신고시설 특별사찰 수용	원유 및 정제유 위주 제재 해제 - 총 규제의 40% 수준, 개성공단 가동 재개 허용 - 정전협정 대체 필요성 표명, 연대급 연합훈련 중단, CTR 운용
3단계	(M+15개월) 폐기 및 반출 이행	
	핵무기와 핵물질 미국으로 반출 및 자발적 폐기 핵기반시설과 운반수단을 포함한 모든 대상물 기간 내 폐기하고 NPT 복귀 완료 * 공격성 무기 후방으로 이전	UN 제재의 절대과반(총 규제의 70%)과 북한 노동자 송출제한 해제 - 미국인 대북거래 허용(신고) - 독자제재 70% 해제, 종전선언 * 한국: 민간차원 교류 활성화, 국제사회 대북 경제투자 지원 * 미국: 연대급 이상 FTX 폐지, 대규모 경제지원(CTR 등)
4단계	(M+22개월) 검증 실시	
	검증 협약 체결 및 정치적·군사적 검증 동시 실시 IAEA 복귀 및 전면 안전조치협정(NPT 3조)을 체결 미국과 원자력의 평화적 이용협력을 위한 협정 체결	UN의 대북제재와 미국의 독자제재 전면해제 및 최혜국 대우 부여 * 한반도 평화협정 체결 * 북미수교 및 대사관 설치 * 북일 수교지원 및 북미 간 경제사회분야 교류협정 체결
5단계	(M+24개월) 후속 조치(제도화 조치)	
	국제기구에 가입(OPCW, CWC, BWC, CCW, UNDC) CTBT, MTCR과 바세나르체제 가입 *군사적 신뢰조치 실행	대북 군사연락망 설치 및 군사안보협력 회의에 초청 연합군사훈련 완전 비정례화 조치 * 한국 군사적 신뢰조치 실행

\* 핵확산금지조약(NPT), 국제원자력기구(IAEA)

\* 화학무기금지협약이행기구(OPCW), 화학무기금지조약(CWC), 생물무기금지협약(BWC), 포괄적핵실험금지조약(CTBT), 미사일기술통제체제(MTCR)

## 나. 문제 제기 및 대안

- 북한 비핵화를 위한 단계별 조치를 매우 구체적으로 제시하였으나 상기 제안이 정책화되고 북미간 비핵화 회담에서 참고자료로 활용될 수 있도록 보완하는 차원에서 문제점과 대안 제시
- (총괄)단계별 북한과 미국의 조치사항으로 구분하였으나 이를 좀 더 체계화하고 명확화를 위하여 북한의 조치에 상응하는 미국의 조치를 북한의 불안과 불신을 최소화하고 비핵화를 촉진하는 차원에서 미국과 한국, 국제사회로 구분 제시 필요
- 북한 비핵화 5단계의 촉진자, 중재자를 넘어 당사자로서의 한국정부의 역할을 적극적으로 반영할 필요가 있음
  - 이상적 구상의 5단계 조치에서 1단계 시작의 중요성을 감안하고 북한의 의구심을 해소하기 위하여 금강산관광과 개성공단 가동을 **제1단계에서 허용**하고
  - **2단계** 조치에서 한국 정부와 민간차원의 인도적 지원과 미국 등 국제사회의 인도적 지원을 전면 허용하며
  - **3단계** 조치에서는 한국정부 차원의 경제협력과 철도·도로 연결사업 개시, 민간차원의 경제협력 사업과 사회문화 교류지원, 평양과 서울에 남북한 상주 대표부 설치 및 운영, 남북 공동경제·군사위원회 구성 및 운용 등을 추가하고
  - **4단계** 조치에서는 '07년 10.4선언, 판문점 선언('18.4.27), 평양공동선언('18.9.28) 합의서를 전면 이행을 추가
  - **5단계**에서는 북한 경제개방과 발전을 위한 한국의 지원대책과 동북아 협의기구 가입 지원 대책, 국제금융기구(WB, BIS, IMF, IBRD 등) 가입 및 투자 지원 등의 조치 추가
- 결론적으로 한국의 안보를 위한 평화체제 확립, 남북 간 경제공동체를 포함하는 신한반도 체제를 구축하여 평화와 경제발전의 지속성을 유지하기

위해서는 북한 비핵화 과정에서의 우리의 경제적 부담이 필수적임

- 북미간의 비핵화 협상을 촉진하고 협상에서의 우리의 의견을 반영하기 위해서는 비핵화에 소요되는 비용을 부담하겠다는 자세가 필요(미국에 의존하는 행태 개선)
- \* 북미 제네바 기본합의('94.10.21)에 따른 대북 경수로 사업시 건설비용 (총공사비 46.02억불)의 70% 부담 사례

#### 4. 북한 비핵화 추진을 위한 정부의 역할(추가)

- 가. 발제안에 추가하여 북한비핵화는 한국의 안보문제를 넘어 한국이 주도하는 신한반도 체제<sup>3)</sup>로 전환하기 위해서는 적극적인 노력과 미국과의 협력이 절대적임
- 나. 한반도 문제의 주인이자 신한반도 체제를 실현의 당사자로서 북한 비핵화를 촉진하고 남북관계 정상화와 발전을 위해 북한 비핵화를 전제 조건으로 하는 남북관계 정상화 및 북한지원종합대책 수립 및 제시가 필요
  - 정부의 종합지원대책은 사전에 미국과 충분한 협조 하에 수립하여 북미 비핵화 회담시 미국이 활용하도록 제공
  - 정부대책을 주변국, 국제사회 및 국제기구의 지지와 협조를 위한 외교 활동 대책
- 다. 정부의 남북관계 정상화와 북한지원종합대책에 포함사항
  - 북한비핵화 및 평화협정 체결 이후 남북관계 정상화와 발전을 위한 비전과 목표, 남북정상회담 합의사항 이행계획
  - 북한 비핵화 단계별 한국의 지원대책

---

3) 19.2.25일 청와대 수보회의에서 대통령은 우리가 한반도 문제의 주인이고 한반도 운명의 주인은 우리라고 강조하였고, 19.3.1일 100주년 3.1절 기념식 기념사에서 새로운 평화협력공동체이고, 새로운 경제협력공동체로서의 신한반도체제는 우리가 주도하는 100년의 질서를 만들겠다고 강조



- 비핵화 단계별 주변국, 국제사회 및 국제기구의 북한지원 및 투자 지원 대책
- 북한 비핵화 완료 후 남북 및 북미, 주변국이 참여하는 제도적인 평화 체제의 구상

**라.** 결론적으로 남북문제의 당사자로서 위의 내용을 포함하는 한국 정부의 역할을 적극적이고 구체적으로 명시하는 마스터플랜을 마련하여 미국과의 조율을 거쳐 확정하고, 이를 근거로 미국의 조치에 반영하는 추가적인 대안을 제시

- 전경만 원장의 “북한비핵화 실현을 위한 이상적 구상”은 이 분야의 전문가로서 열정과 식견을 인식하는데 부족함이 없는 연구임
- 본 토론은 연구결과가 한국과 미국 정부의 정책에 참고자료로 유용성을 증대시키는 차원에서 제시하였음.

[ M E M O ]

[ M E M O ]

[ M E M O ]