



KNSI 특별기획 제22-1호

북핵 폐기단계 전망과 한국의 과제

: 비핵화 진전의 동력과 남북대화의 전략적 가치

서보혁

(코리아연구원 기획위원, 이화학술원 평화학연구센터 연구위원)

- I. 북미간 일련의 동시행동의 의미
- II. 3단계 비핵화 과정 속에서 북미, 북일관계 전망
- III. 한국의 과제: 남북대화의 전략적 의미

6월 26일 북한이 핵프로그램 신고서를 6자회담 의장국인 중국에 제출하고, 27일 영변의 5MW 원자로 냉각탑을 폭파하였다. 그에 상응하여 미 행정부는 북한을 “테러지원국 지정으로부터 해제하기 위한 과정을 개시하고, 적성국 교역법 적용을 종료시키기 위한 과정을 진전시켜 나간다”는 6자회담 합의를 이행하는 조치를 단행하기 시작하였다. 부시 대통령과 북한 외무성은 각각 상대국의 조치에 대해 환영의 입장을 표하였다. 남북대화가 잠자고 있는 사이 비핵화와 북미관계가 달려가고 있는 형국이다.

I. 북미간 일련의 동시행동의 의미

북한의 핵프로그램 신고 직후 미 백악관은 북한의 조치를 “환영한다”고 밝히고, ‘행동 대 행동 원칙’을 상기시키면서 위 두 가지 상응조치를 단행할 것임을 밝혔다. 북한이 신고한 내용에 관해 26일 유명한 장관은 “핵 관련 시설목록과 플루토늄 추출량 등 필수적이고 중요한 정보가 포함된 것으로 알고 있다”고 논평했다. 이에 관해 28일 방한 중이던 라이스 미 국무장관은 우라늄농축프로그램, 핵확산과 관련해서도 부분적인 보고가 있었다고 덧붙였다. 신고서 내용은 전체적으로 플루토늄을 이용한 핵프로그램에 관한 것으로 알려졌다. 이는 지난 3, 4월 북한과 미국이 제네바, 싱가포르, 평양 등지에서 가진 양국간 협의에 따른 것이다. 양국은 북핵 신고 목록을 둘러싸고 내역과 형식에서 타협을 보았다. 북한은 플루토늄을 중심으로 한 핵프로그램을 공개



방식으로 신고하지만, 핵무기 보유, 우라늄농축프로그램과 핵확산 의혹 등은 미국의 우려를 ‘알고 있다’는 표현으로 ‘인정’하는 태도를 취하면서 양국간 비밀문서로 미국에 관련 사항을 전달한 것으로 알려졌다. 핵 신고서에 담긴 내용 중 가장 큰 관심사항 중 하나인 플루토늄 추출량은 40kg으로 알려졌는데, 그것은 미국의 전문가들이 그동안 추정해 온 양의 범위(35~60kg) 내에서 낮은 수준에 해당한다. 여기에 27일 단행된 북한의 영변 핵시설 폭파 공개는 북한의 비핵화 의지와 비핵화 과정에서 북미간 협력을 과시하는 것으로 볼 수 있다.

북한의 핵신고 목록 제출과 냉각탑 폭파가 가능했던 것은 무엇보다 북한과 미국의 인내와 대화 노력에 힘은 바 크다. 양국의 6자회담 대표인 김계관 부상과 크리스토퍼 힐 차관보는 6자회담이 개최되지 않은 가운데서도 양국간 협의를 계속하면서 비핵화 진전 방안을 모색해 왔다. 여기에는 2006년 하반기부터 압박에서 대화로 대북정책을 선회한 부시 행정부의 ‘결단’이 크게 작용하였다고 판단된다. 일종의 ‘실용적’ 대북접근을 취하기 시작한 부시 행정부는 북한 핵의 ‘실체적 위협’ 해소라는 목표 달성을 위해 비핵화 단계를 진전시키고자 하였다. 북미간 4.8 싱가포르 협의에서 북핵 신고 방법에 유연성을 취한 것은 그런 정책 변화의 성과로 평가할 수 있다. 그 저변에는 대량살상무기 관련 비확산규범이 관련국들의 일방적, 일탈적 행동을 제약하면서 타협의 길을 모색하게 한 점도 무시할 수 없다. 이는 향후에도 초국가적 행위규범이 북미 간에, 혹은 6자회담 틀에서 관련국들의 행동반경을 규제하고 국제협력을 통한 공동이익 창출의 기회구조를 형성할 수 있음을 강력히 암시해주고 있다.

결국 북한과 미국, 나머지 6자회담 참여국들의 일련의 최근 조치는 ▷ 비핵화를 최종 단계로 진입시키고, ▷ 북미, 북일 관계개선을 촉진하고, ▷ 한반도의 긴장상태 해소에 기여하고, ▷ 남북관계 개선의 모멘텀을 형성함으로써, 전체적으로 한반도를 둘러싼 안보환경을 재구성하는 복합적 의미를 갖는다. 그런 점에서 북핵 폐기단계에 들어서면서 6자회담은 북핵 포기 방안에 관한 기술적 논의와 함께 비핵화 이후 한반도 안보질서 변화에 대응하는 각국간 밀도 높은 외교적 노력이 확대되는 장이 될 것이다. 이 점이 향후 6자회담이 기존 6자회담과 다른 부분이다.

II. 3단계 비핵화 과정 속에서 북미, 북일관계 전망

북한과 미국의 금번 조치가 한반도 비핵화 노력을 진전시킨 것은 분명하지만, 일각에서는 비핵화 완료를 내다보며 본격적인 게임에 들어가기 때문에 낙관하기 어렵다는 신중한 관측도 적지 않다.



우선, 기술적 측면에서 북한의 핵 신고서 검토, 핵 폐기 및 검증 등에 관한 개념이 통일되고 관련 방법이 합의되어야 한다. 북한은 적어도 플루토늄을 이용한 핵개발은 포기한 것으로 판단할 수 있다. 그러나 플루토늄 생산량과 추출량의 차이에 대한 평가, 추출한 플루토늄의 사용 내역 확인에 관한 기술적 검토 작업이 필요하다. 비핵화 2단계 과제를 완료하는 이런 작업은 기술적 문제이다. 나아가 핵폐기 단계에 들어서서는 기술적 논의와 정치적 논의가 혼재되면서, 6자회담이 복잡한 성격과 지루한 양상을 띠 가능성도 존재한다.

하지만 북미간 금번 상호 조치로 미국은 북핵 폐기 단계로의 진입, 북한은 국제협력과 북미관계 개선의 기회구조를 형성할 수 있게 되었다. 부시 대통령은 26일 북한의 핵신고서 제출 2시간 직후 가진 기자회견에서 북한의 조치를 상세하게 소개하고 환영의 의사를 표했다. 한편, 북한은 영변 냉각탑 폭파가 있는 27일 외무성 대변인을 통해 미국의 두 가지 제재 해제 조치를 언급하면서 미국이 향후 “대조선 적대시 정책을 근원적으로 송두리째 철회” 할 것을 촉구하였다. 특히, 금번 북한의 핵신고서 제출이 (몇 가지 주요사항을 누락하고 있는 한계가 있지만) “모든 핵 프로그램의 목록을 여타 참가국들과 협의한다”는 2.13 합의에 따라, 북미간에 충분한 사전 협의를 이루어진 것이라는 점에서, 북핵 폐기단계로의 진입을 낙관할 수 있게 되었다. 이때부터 비확산, 북미/북일관계, 한반도 안보질서 간의 삼각함수가 나타날 것으로 보여, 과거와는 사뭇 다른 환경에서 상황이 전개될 것이다.

미 행정부가 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하기로 함으로써 (물론 45일간 미 행정부의 긍정적 보고서가 미 의회에 전달된 후) 북미간 교역, 국제금융기구의 대북 지원이 가능하게 될 것이다. 또 미국의 대북 적성국교역법 적용 종료 방침으로 미국 내 북한자산 동결, 국제금융거래, 북한 선박의 운항 및 보험가입 등이 가능하게 된다. 물론 이들 조치는 북한시장의 제한과 북한상품의 낮은 경쟁력, 클린턴 행정부 시기 이미 취해진 부분적 대북제재 완화 등으로 실질적 효과보다는 상징적 효과가 크다고 할 수 있다. 더구나 미국의 대북 제재는 공산국가, 인권침해국가, 북핵 실험에 대한 유엔 안보리의 제재 등 폭넓은 범위에서 계속 이루어지고 있다.

그렇지만 부시행정부 임기 내에 상기한 두 가지 대북 조치가 이행되고 핵폐기 협상으로 진입할 경우, 북미간 정치적 관계는 질적인 변화를 맞을 수 있다. 그럴 경우 북미관계 정상화 논의가 한반도 평화포럼 개최와 함께 탄력을 받을 가능성이 높다. 물론 이런 전망은 북핵 신고서에 대한 미국내 긍정적 평가와 6자회담에서의 검증, 나아가 핵폐기 방안에 대한 기본 틀이 정해지고 난 이후에 가시권에 들어설 것이다.

북한의 핵 폐기 진전이 북미관계 정상화 논의와 연결되기 위해서는 북한의 핵신고서에 명확히



담기지 않은 3대 사안들 외에도, 미국 내의 다각적인 대북 우려 사안과 일본의 입장이 변수로 작용할 수 있다. 부시 대통령은 26일 기자회견에서 다양한 이유에 기초한 미국의 대북제재가 여전히 유효함을 밝히면서 “북한에 의한 일본인 납치문제를 절대 잊지 않을 것이다” 라고 덧붙였다. 일본 언론들은 정도의 차이는 있어도 북한의 핵신고서 제출과 핵시설 폭파를 논평하면서, 북한의 완전한 핵폐기를 강조하고 미국의 대북 테러지원국 지정 해제 검토 과정에서 일본인 납치문제의 해결방안이 나와야 한다고 강조하였다.

북한과 일본 정부는 북미간 핵신고 목록 협의가 가닥을 잡아가던 6월 11-12일 양국 관계정상화 실무그룹 회의를 갖고 “건설적이고 진지한 대화”를 가졌다. 일본측의 전언에 따르면 “북한이 이(납치) 사건은 이미 종결된 ‘기결 사안’ 이라고 말하지는 않았다”고 말해, 양국관계에도 긍정적인 기류가 조성되고 있음을 암시했다. 이렇게 본다면 일본인 납치문제는 북일 양국이 양자간 실무그룹 회의를 계속 열어나가면서, ‘실질적’ 문제해결의 시각에서 접근할 가능성이 높다. 이것은 북한과 일본이, 북미 양자회담이 실용적 접근을 통해 유용한 결과를 도출한 경험을 학습할 것이라는 가정에 기초하고 있다.

북일관계 정상화 논의는 북핵 폐기 및 북미관계 정상화 회담의 진전을 지켜보면서, 반 발 뒤에서 쫓아가는 자세를 취할 가능성이 높다. 도쿄 G8 정상회의 참석차 방일한 라이스 장관은 고무라 마사히코 일본 외상과 만나 양국이 납북자 문제에 대해서 “긴밀히 협력”하기로 합의했다. 이에 대해 톰 케이시 미 국무부 대변인은 납북자 문제의 해결 책임은 궁극적으로 일본에 있다며 “우리(미국)는 일본의 납북자 문제 해결 노력을 지원할 것”이라고 밝혔다. 이는 북미관계와 북일관계가 비핵화 진전에 영향을 받으며 전개되어 가겠지만, 두 양자관계가 속도를 달리할 수 있음을 시사해주고 있다. 1980년대 말과 1990년대 말, 북한과 일본은 양국관계 개선을 협의를 해나갔지만 북핵문제, 미국의 견제에 의해 중단되었던 경험을 가진 바 있다.

비핵화 2단계 조치가 마무리 단계에 들어섬에 따라 9개월간 휴회 상태에 있던 6자회담 재개가 수면 위로 올라오고 있다. 6자회담이 7월에 개최되면 북한의 핵신고서에 대한 검증 및 모니터링 체계 구축, 6자 외무장관회담 일정, 3단계 핵폐기 일정에 대한 논의가 있을 것으로 예상된다.

28일 라이스 국무장관의 방한으로 이뤄진 한미 외무장관 회담 이후 두 장관은 기자회견을 갖고 북한의 핵신고서 검증 및 핵폐기 단계에서 협력하기로 했다고 밝혔다. 한편, 북한과 미국은 양국이 취한 일련의 조치를 평가하며 “행동 대 행동의 원칙”을 함께 거론하며, 그런 조치에 대한 양국간 협의를 과시하였다. 북미간 상호 조율된 일련의 조치로 비핵화 2단계는 45일이 경과한 후 종료되고, 최종 단계로 들어서게 된다. 그 사이에 6자회담과 6자 외무장관회담이 개최되어



핵폐기 진행 방향과 동북아 안보협력 증진 방안을 논의할 것이다.

Ⅲ. 한국의 과제: 남북대화의 전략적 의미

이런 전망 속에서 한국의 통일외교안보정책 방향은 어떻게 추진되어야 할 것인가? 현재까지 정부의 관련 정책 방향은 ‘비핵개방3000’과 한미동맹 강화(북원?)로 제시되어 있다. 대북정책은 미국산 쇠고기 수입문제를 둘러싼 사회적 갈등과 남북간 상호 불신으로 실종되어 있다. 정부는 한반도 비핵화 실현과 그 이후 한반도 질서를 대비함에 있어서 대북정책을 어떤 비중과 정책 방향을 갖고 전개할 것인지를 판단해야 할 것이다.

북핵 폐기 역시 기본적으로 6자회담 틀에서 추진될 것이기 때문에 그 과정에서 한국은 북한의 완전한 핵폐기에 기여하면서 참여국들의 신뢰와 지지를 높여, 역내 외교적 위상을 높일 수 있어야 할 것이다. 이에 대한 정부의 성적표는 대단히 높은 편이다. 9.19 공동성명 도출까지 한국정부가 취한 6자회담의 모멘텀 유지를 위한 촉진자, 아이디어 제공자의 역할이 있었고, 북한의 핵 불능화 방안에 관해서도 냉각탑 폭파 아이디어 제시 등 일정한 역할을 한 것으로 알려져 있다. 한국정부는 핵폐기 단계에서도 핵폐기 개념, 방안, 상응조치 관련 역할 및 비용분담 등에 있어 6자회담 참여국들과의 긴밀한 협의를 바탕으로 적극적인 역할을 할 것으로 기대된다.

여기에서 중요한 것은 비핵화에 관한 한국의 기여가 이후 한반도 질서 변화에 대한 능동적 대응으로 발전하여야 한다는 점이다. 한국은 비핵화 이후 예상되는 한반도 질서 변화에 대한 준비가 없을 경우(혹은 준비가 있어도 그에 대한 적절한 반응을 얻지 못할 경우) 역내 질서변화 과정에서 뒤쳐질 우려가 있다. 그런 우려를 반영한 최악의 시나리오는 북미, 북일 관계정상화와 남북 대결상태의 지속이다. 그것은 곧 한반도의 안정을 명분으로 한 주변 강대국의 남북분단 영구화이고, 그 시기의 한국정부는 역사에 오명을 남길 수 있다.

현 남북대화 중단은 북한에게만 불리한 것이 아니라 한국에게도 이롭지 못하다. 남북대화 중단은 한국이 비핵화 달성과 한반도 질서 변화에 능동적으로 관여할 주요 지렛대 혹은 전략적 진지를 놓치는 것이다. 이를 두고 일각에서 남북대화 중단은 중단 그 자체가 아니라 퇴보라는 지적을 하고 있는 것이다. 제네바합의 이후 한반도 상황을 남-북-미 삼각관계의 틀에서 볼 때 시사하는 바는, 북미관계가 개선되어 갈 때 남북관계가 어떻든(예를 들면 김영삼정부 시기의 대화 중단, 김대중정부 시기 남북대화) 북미관계는 이에 상관없이 자가발전적인 양상을 띠는 사실이다. 만약, 이명박 정부가 북한의 긍정적 반응 유도를 통한 남북대화 재개가 보수층으로부터의 지지도 하락



과 대북 협상력 약화를 초래한다고 생각해 소극적이라면, 부시 대통령이 대북정책 변화를 취하면서 얻을 국가적, 개인적 차원의 이득을 생각해보길 권하고 싶다.

정부는 남북대화 재개의 분위기를 조성하고 그 계기를 포착하여 대화를 먼저 제의하여야 한다. 정부는 공개/비공개 방식을 적절히 활용하여 북측에 대화와 지원 의지, 특히 북한이 강조하는 6.15, 10.4 공동선언에 대한 ‘원칙적’ 존중 의사를 전달할 필요가 있다. 두 남북정상 공동선언에 대한 원칙적 존중과 그 구체적 이행을 별개의 문제라고 본다면, 원칙적 존중 표명으로 남북대화를 재개하고, 구체적인 이행 방법은 ▷ 적절한 수준의 남북대화에서, ▷ 남한의 새로운 정책환경을 반영하여, ▷ 북측과 협의해 결정할 수 있을 것이다. 8월까지 남북이 접촉할 수 있는 기회와 시간이 적은 것이 아니다. 정부는 6자회담, 베이징올림픽 개막식, 남북민간교류 채널, 당국간 비공개 채널 개설 등을 통하여 이같은 의사를 전달하여 당국간 대화 분위기를 조성하고, 대통령의 광복절 기념사에서 이같은 내용을 담아 무조건적인 남북대화를 공식 촉구하는 것을 적극 검토해보아야 할 것이다. 이런 노력이 성과를 거둔다면 하반기 들어 남북장관급회담, 적십자회담을 열어 “상생과 공영의 남북관계”를 추진할 기반을 마련함은 물론, 북핵 폐기와 한반도 질서변화에 능동적으로 대비하는 포석을 마련할 수 있을 것이다.

일각에서는 이명박 대통령이 대북정책에 관심이 없고, 정부의 (통일)외교안보정책 결정자들이 북한을 모르고, 대미 채널이 그들의 지적, 인적 기반과 달리 별로 없다는 지적이 있는데, 그것이 사실이 아닐길 바란다. 만약 사실이라면 그런 인식을 바꾸고 부족한 정책 인프라를 보충하는 조치가 있기를 기대한다.

6자회담이 북한의 핵포기에 기여한 바를 부시 대통령은 매우 정확하게 인식하고 있는 것 같다. 부시 대통령은 지난 26일 대북 테러지원국 명단 삭제 방침을 밝히는 기자회견에서 6자회담을 일컬어 “다자 외교는 북한의 핵문제를 평화적으로 해결하는 데 최상의 방법이다. … 그러나 외교적 과정이 목적 그 자체일 수는 없다”고 말했다. 부시행정부는 6자회담을 통해 ▷ 북한의 북미 양자협상 요구를 회피하였고, ▷ 북한의 핵포기를 위한 외교적 압박을 조직하였고, ▷ 향후 핵폐기 이행 과정에서 지불할 비용을 분담할 수 있게 되었고, ▷ 북미관계 정상화 과정을 다자틀을 이용해 조정하면서도 추진할 근거를 갖게 되었다. 결국 6자회담은 북핵 포기 실현을 위한 관련국 간 협력 장치이자 참여국들의 이익이 경합, 조정되는 공간이다.

한국은 북핵문제와 향후 대북정책을 전개함에 있어서 다자적 양자주의 방식을 취하는 것이 합당할 것이다. 한국이 북한문제를 비핵화로 등치시켜 거기에 모든 것을 걸거나, 그것을 6자회담에서 모두 다뤄야한다고 생각한다면 6자회담 안팎에서 벌어지는 복잡한 정치적 역학을 무시하거나,



한국의 창조적 외교능력 부족을 시인하는 꼴이 된다. 북핵문제 해결이 진전되고 북미, 북일 관계가 개선되는 반면, 남북대화가 중단된 상태에서 한국이 처할 입장은 제네바합의 이후 김영삼 정부 시기가 잘 나타났다. 그런 점에서 북핵문제를 포함한 대북정책은 남북관계와 한미관계 등 양자관계의 조화, 이들 양자관계와 6자회담 등 다자협의 적절한 병행이 필요하다. 하나의 방식에 절대 의존하거나, 그 반대로 하나의 방식을 외면하는 것은 옳지 않다. 물론 그런 접근은 일정한 원칙 하에서 이루어져야 할 것이다.

이제는 한국정부가 남북대화를 재개하고 동북아 주변국들에 대해 전방위 외교를 펼 뿐만 아니라, 특히 북한문제를 북핵을 넘어 한반도 미래 질서를 전망하는 틀 속에서 바라보는 전략적 사고를 가지고 그것을 절실하게 추진해야 할 때이다. 지금 여름잠을 자고 있는 남북대화의 전략적 가치를 깨워 일으킬 이유가 바로 여기에 있다. (2008/06/30)

