

# 북핵 문제의 해결과 한반도 평화체제 구축

고유환

미국의 대 이라크전쟁이 조기에 종결되면서 북한 핵 문제가 국제적 관심사로 다시 부각되고 있다. 북한 핵 문제를 평화적으로 해결하지 못하면 한반도에 위기가 다시 고조될 수도 있다.

북한은 미국의 대 이라크전쟁을 '조선 전쟁의 예비 전쟁'으로 인식하고 매우 긴장하고 있다. 북한이 긴장할 수밖에 없는 것은 미국이 이란, 이라크와 함께 북한을 '악의 축 axis of evil'으로 규정해 놓고 있기 때문이다.

북한이 지난 4월 12일 다자 회담에 응할 뜻을 밝힘으로써 북핵 해결 구도가 북한·미국·중국이 참여하는 '3자 회담'으로 일단 시작하는 방향을 잡았다. 4월 23일부터 25일까지 베이징에서 열린 3자 회담은 '북한 핵 보유 선언'이라는 충격적인 내용을 확인하고 막을 내렸다. 3자 회담에서 미국은 북한에게 선 핵 포기를, 북한은 미국에게 체제 보장 등 적대시 정책의 변경을 요구한 것으로 알려졌다. 북·미 양국이 '핵 포기-체제 보장'을 놓고 근본적인 시각 차를 좁히지 못한 가운데 북한은 '핵무기 보유 발언'과 함께 북·미 쌍방의 우려를 동시에 해소할 수 있는 '새롭고 대범한 해결 방도'를 내놓았다.

한편 한·미 양국은 5월 15일 정상회담을 갖고 국제 사회의 북핵 문제에

대한 평화적 해결 노력에 북한이 호응하지 않을 경우를 대비한 '추가적 조치'의 검토 가능성을 열어둬 대북 압박 수위를 한 단계 높였다. 북한 핵 문제와 관련한 북한과 미국 사이의 입장 차이가 크고 미국 내부의 강온파 간의 입장 정리가 이뤄지지 않아 북한 핵 문제는 장기화할 가능성이 높다.

따라서 이 글의 목적은 북한 핵 개발과 관련한 한반도 정세 등을 중심으로 북핵 위기의 본질을 규명하고 해결 방안을 찾아보는 데 있다. 이 글에서는 북한의 핵 개발 동기와 북·미 협상 과정을 살펴본 다음, 북한이 '핵무기 보유를 시인' 한 의도가 무엇인지 알아보고, 북핵 위기를 해소할 수 있는 방안과 한반도 평화 체제 구축 방안을 찾아보고자 한다.

### 북한의 핵 개발 동기와 북·미 갈등

북한이 핵무기 보유국으로 등장하기 위해 핵무기 개발을 기도한 동기는 크게 두가지로 볼 수 있다. 하나는 미국의 핵 위협에 대한 반응책의 강구이고, 다른 하나는 1970년대 후반부터 현저히 나타나기 시작한 남북한 간의 국력 격차로 인한 열등감의 극복이라 할 수 있다.<sup>1</sup>

북한이 핵무기 개발을 결정할 때의 자체적인 기대감은 크게 세가지 가능성과 가설을 고안한 것이라고 볼 수 있다. 첫째는 체제 존속을 위한 전략으로서, 탈냉전 시대의 환경에서 핵무기가 이용 가치가 있다고 판단했다는 점이며, 둘째는 대외 관계, 특히 미국과의 협상용으로서의 가치 negotiation leverage and bargaining chip 때문에 핵무기를 개발을 결정했다는 점이다. 그리고 셋째는 군사 방위와 억지 deterrence라는 효율성 때문에 핵무기를 개발하고 보유하기로 결정했다는 것이다.<sup>2</sup>

---

1 김영환, 「북한 핵 개발의 정치적 측면」, 『김일성 사후의 북한』, 고려대 아세아문제연구소 세미나 발표문, 1994년 11월 4~5일, p. 5.

2 위의 글, p. 7.

1990년대 초 사회주의권이 붕괴하자 북한은 체제 유지와 생존을 위해 미국과 일본 등의 서구 선진 국가들 및 남한과의 관계 개선을 모색해야만 했다. 북한은 1993년 3월 12일 핵확산금지조약 NPT 탈퇴를 계기로 미국과 직접 협상을 시도했다. 그 동안 제국주의를 반대하면서 미국과 적대관계를 유지하던 북한이 탈냉전과 함께 가장 우선적으로 미국과 직접 협상을 추진하게 된 데에는 사회주의의 전반적 위기 속에서 체제 유지와 생존을 보장받기 위한 것이었다. 그들의 기대와 희망대로 북한은 사회주의권의 붕괴와 경제난 그리고 지난 반세기 동안 북한을 지배해 왔던 김일성 사망 등의 국내외적인 난관에도 불구하고, 탈냉전 이후 세계 유일의 초강대국인 미국과 지루한 줄다리기를 지속한 한 끝에 1994년 10월 제네바 북·미 기본 합의문을 통해서 핵 협상을 성공적으로 마무리함으로써 체제 위기에서 벗어날 수 있는 ‘교두보’를 마련하게 됐다.

북한은 사회주의권의 붕괴 이후 미국과의 관계 개선을 ‘생존의 중심 고리’로 삼아 체제 보장과 경제난 해결을 위해 노력했다. 제네바 북·미 기본 합의문 채택 이후 미국 조지 W 부시 행정부 출범 이전까지 북·미 관계는 가끔 긴장관계가 조성되기도 했지만 전반적으로 제네바 합의의 틀을 유지되었다. 1994년 10월 제네바 합의에서의 ‘핵 동결’ 약속, 1999년 3월 금창리 지하 핵 의혹 시설 ‘방문’ 합의, 1999년 9월 대포동 2호 장거리 미사일 시험 발사 유예, 그리고 2000년 10월 북·미 양국의 고위급 특사 교환 및 북·미 공동 코워니케 발표 등 북·미 간에 다소 굴곡이 있기는 해도 현안 문제의 협상과 타협이 이뤄졌다는 점을 주목할 수 있다. 적어도 클린턴 행정부 시기에는 미국의 ‘개입과 확대 전략’과 북한의 ‘생존 전략’ 사이에 이익의 조화점이 있었던 것으로 보인다.

2001년 1월 20일 미국 조지 W 부시 정부의 출범으로 북한의 북·미 관계 개선 전략은 막대한 차질을 빚게 됐다. 부시 행정부는 출범 이후 일관되게 검증, 투명성, 상호주의 등을 강조하면서 대북 강경 기조를 유지하고 있다.

부시 대통령이 2001년 3월에 열린 한·미 정상회담에서 북한 지도자에 대해 '회의감 skepticism' 을 표시한 이후 미국은 2002년 연두교서에서 북한을 '악의 축' 으로 지목했다. 미국은 2002년 3월에 공개된 '핵 태세 검토 Nuclear Posture Review: NPR' 보고서에서 북한을 미국의 핵 공격 가능 대상으로 명시하고, 2002년 5월 21일 발표한 연례 '국제 테러 유형 보고서: 2001년판' 에서 북한을 테러 지원국으로 재지정했다. 그리고 2003년 연두교서에서 북한을 '무법 정권 outlaw regime' 으로 지칭하는 등 대북 강경 노선을 견지하고 있다.

부시 행정부의 대북 강경 정책을 보다 강화시킨 사건이 바로 9·11 테러 사태이다. 부시 행정부는 출범 이후 힘을 통한 '패권 안정' 에 치중하면서 북한 등 '불량 국가들 rogue states' 의 위협으로부터 미국과 우방국을 지키는 명분을 내세우면서 미사일 방어 MD 체제 구축에 주력했다. 이 과정에서 9·11 테러 사태가 발생함으로써 미국은 정책의 최우선 순위를 반테러와 대량살상무기 WMD 비확산에 두고 이 문제에 대한 근본적인 해법을 모색하고 있다.

미국 본토 심장부가 테러 공격을 받아 수천 명의 살상자가 발생한 상황에서 부시 대통령은 국민 여론의 지지를 등에 업고 이른바 '불량 국가들' 에 대한 응징 의지를 다지면서 감시를 강화하고 있다. 그리고 2002년 1월 29일에 발표한 연두교서에서 부시 대통령은 북한, 이란, 이라크 등을 '악의 축' 의 국가로 지목하고 이들 나라들에 대한 응징 태세를 강화하고 있다.

미국이 북한을 '악의 축' 을 이루는 한 나라로 지목한 것은 북한의 대량살상무기가 중동 등의 이른바 '불량 국가' 들과 테러 단체 등으로 수출되거나 확산되는 것을 강하게 우려하기 때문이다. 따라서 집권 초기 부시 대통령은 대량살상무기의 근원적 해결을 위해서 외교적 수사로는 '전제 조건 없는 대화' 를 강조했지만, 실질적으로는 전방에 배치된 북한 재래식 무기의 철수를 포함해 대량살상무기의 근본적 해결 등 '무장 해제' 에 가까운 요구를

하면서 '전쟁이나, 아니면 외교적 해결이나'에 대한 양자택일을 강요했다.

부시 대통령은 자유라는 가치를 최상의 가치로 규정하고 주민을 굶주림에 방치하는 정권, 투명하지 않고 외부와 단절된 정권은 '악의 축' 국가란 점을 분명히 하면서, 주민과 정권을 분리해 북한 주민들에게는 식량 지원 등을 통해 구원하겠다고 하고, 김정일 정권에게는 주민들에게 자유를 보장할 것을 요구하는 등 북한 정권의 근본적 변화를 촉구하고 있다.

부시 대통령의 부정적인 대북관과 김정일에 대한 '회의감'과 '강한 혐오 loath'는 자유란 가치를 척도로 선악을 구별하는 이분법적인 사고와 '기독교 근본주의'에서 기인한 것으로 보인다. 즉 서구의 가치인 자유민주주의와 시장경제를 수용하는 나라는 선이고 이를 수용하지 않는 나라는 악으로 본다는 것이다.<sup>3</sup> 따라서 부시 대통령은 북한도 이 가치들을 수용해 국제 사회의 일원이 되어야 한다는 점을 강조했다.

북한은 부시 대통령의 '악의 축' 발언을 '선전 포고'로 인식하면서 미국과의 일전불사의 결의를 다지고 있지만, 내심은 매우 긴장하면서 불안해하고 있을 것이다. 북한은 표면적으로는 부시 대통령의 발언에 대해서 강하게 반발하고 있지만, 미국의 반테러와 대량살상무기 비확산에 대한 단호한 의지, 북한 내부 자원의 고갈 등으로 지금의 상황이 1993-94년 핵 위기 때의 상황보다 훨씬 심각한 상황으로 인식하고 있을 것이다.

지금의 한반도 정세에서 미국 변수는 '상수常數'에 해당한다고 할만큼 부시 대통령의 반테러와 대량살상무기 비확산에 대한 의지가 확고하기 때문에, 북한은 미국의 의도와 정책에 적응해나갈 수밖에 없는 수세적인 구조적 조건들을 가지고 있다. 따라서 북한이 장기 생존할 수 있는 유일한 길은 대량살상무기 개발을 포기하고 국제 사회의 일원으로 나와 붕괴된 경제를

---

3 미국의 세계 지배와 힘의 논리에 관해서는 노암 촘스키, 장영준 옮김, 『불량국가』(서울: 두레, 2001) 참조.

제정하는 것이다.

최근 벌어지고 있는 북·미 간 갈등의 핵심은 제네바 합의의 이행 문제 및 북·미 적대관계 해소와 관련한 것이다. 북한과 미국은 서로 상대방이 제네바 합의를 이행하지 않고 있다고 주장하면서 제네바 합의 '무효화' 또는 '파기' 를 언급하는 단계에 이르렀다.

미국은 2002년 10월 초 켈리 특사의 평양 방문을 통해서 핵·미사일·재래식 무기, 인권 문제 등 이른바 '우려 사항' 을 북한이 먼저 해결해야 북·미 관계는 물론 북·일 관계와 남북관계도 순조롭게 풀릴 수 있다는 입장을 북한에 전달했다. 북한은 미국의 '선 우려 사항 해소, 후 대화' 노선에 강하게 반발하면서 '선군 정치에 따라 필요한 모든 대응 조치' 를 취한다는 입장을 밝혔다.

북한은 미국의 '선 핵개발 포기, 후 대화' 주장에 강하게 반발하면서 '선 불가침조약 체결, 후 우려 사항 해소' 를 주장하고 있다. 북한은 미국이 먼저 대북 강경 적대시 정책 해소와 경수로 제공 지연으로 인한 전력 손실을 보상할 경우, 미국의 우려 사항인 핵·미사일 등 대량살상무기 개발을 포기할 수 있다는 것이다. 북한 당국이 공식적으로 밝히고 있지는 않지만, 북·미 직접 협상이 이뤄질 경우 북한의 '요구 사항(불가침조약, 경제 제재 해제 등 체제 보장)' 과 미국의 '우려 사항(핵·미사일 등 대량살상무기 개발 포기)' 의 일괄타결 package deal 을 모색하고 있을 것이다.

북한은 지난해 10월 켈리 특사에게 미국 측이 선제 공격을 가하지 않겠다고 약속하고, 북·미 평화조약(또는 불가침조약) 체결과 북한의 경제 체제를 용인할 경우 핵무기 개발 계획을 포기할 것이라는 입장을 전달한 것으로 알려진다. 북한은 미국이 대북 적대시 정책을 포기하고 북한 체제를 보장할 경우 핵·미사일 등 대량살상무기 해결에 적극적으로 나설 의향이 있음을 밝힌 것이다. 그러나 미국은 북한의 요구를 수용하지 않고 '선 우려 사항 해소' 라는 무장 해체에 가까운 요구를 하면서 북한을 압박하고 있다.

미국은 북한이 핵·미사일 등 대량살상무기를 개발하는 '불량 국가'이기 때문에 먼저 이를 포기해야 '정상 국가'인 미국, 일본, 한국 등과 관계 개선을 추진할 수 있다는 입장이다. 이에 대해 북한은 미국이 문제시하는 '우려 사항'이란 바로 '미국의 대조선 적대시 정책과 침략 책동의 산물'이라고 하면서 미국이 불가침조약을 통해 대북 적대시 정책을 포기하면 미국의 안보상 우려사항을 해소할 용의가 있다는 입장을 밝혔다.

북한과 미국의 갈등은 협상에 임하는 기본 관점의 차이에서 기인한다. 미국은 반테러와 대량살상무기 비확산이라는 세계 전략에 따라 북한을 다루고 있는 데 비해, 북한은 생존 전략 차원에서 핵·미사일 등 대량살상무기 개발 카드를 활용해서 북·미 적대관계 해소에 주력하고 있다. 따라서 미국의 북한에 대한 '우려 사항' 해소 요구와 북한의 미국에 대한 '대북 강경 적대시 정책 포기와 체제 보장' 요구 등과 관련한 현안 문제의 일괄타결이 이뤄지지 않는 한 북·미 갈등은 지속될 수밖에 없을 것이다.

### 3자 회담과 북·미 현안 일괄타결 모색

북한이 지난 4월 12일 다자 회담에 응할 뜻을 밝힘으로써 북핵 해결 구도가 북한·미국·중국에 참여하는 '3자 회담'으로 일단 시작하는 방향을 잡았다.

지금까지 북한은 북핵 문제의 안보리 회부 등 국제화를 통한 다자 회담을 반대하면서 북·미 직접 협상을 통해 풀 것을 주장해 왔다. 북한이 이런 기존 입장을 바꿔 다자 회담을 수용한 것은 이라크전쟁 이후의 사태 진전에 따른 것으로 볼 수 있다.

핵 문제와 관련해 북한은 그들이 유리한 협상을 진행할 수 있는 시간은 이미 지났다고 판단하고 다자 해결 구도를 수용하는 쪽으로 방향을 튼 것으로 보인다. 북한은 이라크전쟁 전에 북·미 현안 문제를 일괄타결하기 위해서 벼랑끝 수위를 높였지만 미국은 냉담했다. 북한은 이라크전쟁이 끝나면 미국이 북한 핵 문제 해결 쪽으로 방향을 선회할 것으로 보고, 중국의 중

재 노력에 힘입어 일단 미국의 다자 회담 요구를 수용한 것으로 볼 수 있다.

북핵 문제 해결을 위한 다자 접근은 북·미 양국은 물론 주변 이해 당사국 모두의 의사를 반영할 수 있는 합리적 해결 방식일 수 있다. 그러나 북핵 해법의 구도가 '3(북, 미, 중) + 다자(한, 일, 러 등) 회담' 으로 가닥이 잡히면서 초기 회담에서 빠진 한국의 소외 문제가 지적되고 있다. 한국 소외에 대한 비판을 감수하면서 우리 정부가 3자 회담을 수용한 것은 지금이 북핵 위기 해결의 효율성 측면에서 일단 대화를 시작할 때라고 인식했기 때문일 것이다.

중국이 참여하는 3자 회담은 일종의 북·미 쌍무 회담의 변형으로 볼 수 있다. 북한은 지난 4월 18일 외무성 대변인을 통해서 3자 회담에서 "중국 측은 장소국으로서의 해당하는 역할을 하게 되며 핵 문제의 해결과 관련한 본질적인 문제들은 북·미 쌍방 사이에 논의하게 된다"고 밝혀, 이번 3자 회담이 실질적으로는 북·미 양자 회담임을 강조하고 있다.

북한의 핵 개발 등 대량살상무기 문제와 체제 보장 문제는 주로 북·미 적대 관계에서 비롯된 북·미 현안이다. 3자 회담에 중국이 참여하는 것은 북·미 협상의 중재자와 협상 이후 보증자 역할에 한정될 가능성이 높다. 따라서 3자 회담에서 현안 문제에 대한 원칙적 합의가 이뤄지면 한국, 일본, 러시아 등이 참여하는 확대된 다자틀 내에서 완전한 합의문을 만들게 될 것이다.

북한 핵 문제 해결을 위한 3자 회담은 '북한 핵 보유 선언'이라는 충격적인 내용을 확인하고 막을 내렸다. 4월 23일부터 25일까지 베이징에서 열린 3자 회담에서 미국은 북한에게 선 핵 포기를, 북한은 미국에게 체제 보장 등 적대시 정책 변경을 요구한 것으로 알려졌다. 미국 측은 "핵개발 프로그램을 '검증 가능하고 되돌릴 수 없는' 방안으로 먼저 폐기해야만 협상할 수 있다"는 기존 입장을 고수한 것으로 알려졌다. 북한 측은 중국을 '장소국으로서의 해당하는 역할' 만 한다고 해 3자 회담을 북·미 쌍무 회담으로 규정하



고 미국의 '대담한 적대시 정책'의 변경을 요구했다. 북한은 북·미 쌍방이 해결할 우선 과제는 "물리적 억제력 포기에 대한 논의에 앞서 적대적 의도와 그 반영인 적대 정책 포기에 대해 논의하고 해결하는 것"이라고 밝혀, 북·미 적대 관계 해소를 주 의제로 들고 나왔다.

북·미 양국이 '핵 포기-체제 보장'을 놓고 근본적인 시각차를 좁히지 못한 가운데 북한은 '핵무기 보유 발언'과 함께 '북·미 쌍방의 우려를 동시에 해소할 수 있는 새롭고 대범한 해결 방도'를 내놓은 것으로 알려졌다.

북한 핵무기 개발과 관련해서 한국, 미국, 일본 등 서방 세계에서는 1~2개의 핵무기를 보유했을 가능성을 언급해왔다. 따라서 북한의 핵무기 보유 주장에 크게 놀라지 않는 분위기다. 일부 전문가들은 '북한이 핵무기를 보유할 능력이 없다'고 주장하면서 '북한이 핵무기 보유를 주장한 것은 미국의 정치·경제적 양보를 얻어내기 위한 전략'으로 보고 있다.

미국 국무부도 북한의 핵 프로그램은 지난 1994년 제네바 기본 합의에서와 마찬가지로 실전에서 사용하기 위한 것이 아니라 더 많은 원조를 얻어내기 위한 '협상 수단'으로 인식하고 있다. 국무부 온건파들은 3자 회담 도중에 나온 북한의 핵무기 보유발언과 관련, "공갈 협박은 북한의 통상적인 어법"에 불과하다면서 의미를 평가절하하고 있다. 그러나 국방부의 강경파는 이를 계기로 고립 정책과 정권 교체의 필요성을 강조할 수 있는 새로운 기회로 삼으려 하고 있다.

북한의 핵무기 보유 사실 여부와 시인 의도 등은 면밀히 검토해 봐야 할 것이다. 그러나 북한이 3자 회담 '모퉁이'에서 핵 보유를 시인한 것은 북한이 내놓을 수 있는 마지막 카드를 내놓고 빨리 협상을 마무리하자는 의미로 해석할 수 있다. 북한 정부 관계자들이 "미국과의 대결전은 올해 내에 결판을 낸다"고 주장한 조총련 기관지 조선신보 4월 19일자 보도를 주목해야 할 것이다. 북한은 내부 자원의 고갈로 1993~94년도 핵 위기 때처럼 장기간 협상을 끌고 갈 여력이 없어 보인다. 따라서 북한은 미국이 "적대시 압살

정책을 그만두고 핵 위협을 건어치운다면 북한은 핵무기를 만들지 않는다는 것을 북·미 사이의 별도의 검증을 통해 증명해 보일 수 있다는 입장”을 보이면서 3자 회담에서 핵 보유 주장과 함께 ‘새롭고 대범한 해결 방도’를 제시했다.

지금까지 알려진 북한이 밝힌 새 해결 방도는 미국이 북·미 관계 정상화, 북한의 자주권(정치 체제) 인정, 대북 불가침 약속, 경제 발전 장애 부조성 등을 보장한다면 핵 폐기를 수용할 수 있다는 것이다.<sup>4</sup> 미국이 북한에 대해서 체제 보장 및 불가침을 약속하는 등 대북 적대시 정책을 근본적으로 전환하면, 북한은 미국에 대해서 핵포기 선언 및 대량살상무기 WMD 비확산을 약속할 수 있다는 것이다. 즉 북한의 ‘요구 사항’과 미국의 ‘우려 사항’을 ‘동시 행동의 원칙’<sup>5</sup>에 따라 일괄타결하자는 것이다.

북한이 3자 회담에서 핵 보유를 시인한 것은 북한이 내놓을 수 있는 마지막 카드를 내놓고 빨리 협상을 마무리하자는 의미로 해석할 수 있다. 문제는 북핵 협상에 임하는 미국의 입장이다. 그동안 미국은 ‘선 핵포기 후 대화’ 입장을 견지해오다가 이번 3자 회담에 응함으로써 ‘대화를 통한 핵 문제 해결’ 쪽으로 방향을 수정했다. 그러나 미국 내부에서 국무부와 국방부의 대북 정책 방향이 서로 다르고, 대화는 하되 대가를 지불하는 협상은 하지 않는다는 입장을 견지함으로써 북핵 문제 해결이 장기화할 가능성이 높다. 미국의 대북 정책에 대한 입장 정리가 끝나야 북·미 핵 협상도 진전을 보일 수 있을 것이다. 그런 점에서 5월 15일에 있었던 한·미 정상회담은 북

---

4 『문화일보』, 2003년 4월 28일; 한겨레신문은 북한의 핵개발 포기, 원자력기구 사찰관 복귀, 핵시설 사찰 수용, 탄도미사일 발사 시험 중단, 미사일 수출 중단, 핵 위기 해결 위한 모든 협의 동의(다자 회담 수용) 등과 미국의 북·미 관계 정상화, 중유 공급 재개, 경제 체제 조기 해제, 남북관계 발전 및 북·일 관계 개선 방해 중단 등을 일괄타결할 것을 북한이 제안했다고 보도했다. 『한겨레』, 2003년 4월 30일.

5 북한은 2003년 4월 27자 노동신문을 통해서 핵 문제 해결과 관련해서 제네바 합의 당시에 적용했던 ‘동시 행동의 원칙’을 재확인했다.

핵 문제 해결의 중대한 분기점이 될 것이다.

한·미 정상회담에서 노무현 대통령과 부시 대통령은 북한의 핵무기 보유를 용인하지 않을 것임을 재확인했다. 북핵 문제의 평화적 해결, 북한 핵무기 보유 불용, 핵무기 프로그램 제거, 한반도 평화와 안정이 위협받을 때 추가적 조치 검토 등 한·미 정상회담의 핵 관련 합의는 북핵 불용 및 제거라는 우리 정부의 북핵 원칙과 반테러, 대량살상무기 비확산이라는 미국의 국가목표 간 의견 일치에 따른 한·미 공조 과시로 볼 수 있다.

특히 우리 정부가 줄곧 주장해왔던 평화적 해결 노력에 북한이 호응하지 않을 경우에 대비한 '추가적 조치의 검토' 가능성을 열어둠으로써 대북 압박의 수위를 한 단계 높였다. 이는 그동안 북핵 해법과 관련해 '나쁜 시나리오'를 상정하는 것조차 꺼렸던 우리 정부의 입장이 '평화를 지키기 위해서는 모든 수단들을 고려할 수 있다'는 미국 입장에 접근한 결과로 봐야 할 것이다. 따라서 북핵 해법과 관련한 한·미 간 이견은 좁혀졌고, 한·미 공조를 통한 대북한 압박 수위는 보다 강화됐다고 할 수 있다.

북핵 해결 과정에서 우리 정부가 표방하고 있는 외교 노선은 실용주의이다. 그동안 우리 정부는 국가 이익과 한·미 간 힘의 불균형 현실을 감안해서 '선 핵 문제 해결 후 화해 협력의 가속화'란 입장을 정리하고 한·미 공조를 통한 북핵 문제 해결에 주력하고 있다. 특히 이번 한·미 정상회담에서 노 대통령이 "향후 남북 교류와 협력을 북한 핵 문제의 전개 상황을 보아가며 추진해 나갈 것"이라는 입장을 표명한 것은 북한에 대한 우리 정부의 단호한 메시지를 전달한 것으로 볼 수 있다. 그동안 우리 정부는 북핵 문제와 남북 교류협력을 병행 추진한다는 입장을 견지해왔다. 그러나 우리 정부는 북한이 '핵 보유 선언과 폐 연료봉 재처리 강행'이라는 '금지선'을 넘어서는 행위에 대해서는 더 이상 방관할 수 없다는 쪽으로 입장을 정리한 것 같다. 북한이 현재의 상황을 더욱 악화시킬 경우 남북 교류협력을 중단하겠다는 우리 정부의 의지 표시로 볼 수 있다. 이와 같이 한·미 정상회담에서 우리

정부는 미국의 요구를 대부분 수용하고 북핵 문제의 조기 해결을 위해서 미국에 힘을 실어줬다. 이로써 북한이 '민족 공조'를 강조하면서 남한을 방패 삼아 미국의 반테러 전쟁의 '창끝'을 피해보려는 일말의 희망과 기대는 물거품이 되어버렸다.

한·미 정상회담을 계기로 미국의 대북 접근 방법의 변화를 기대했던 북한도 이번 한·미 정상회담에 대해서 실망감을 감추지 못할 것이다. 그렇다고 남한을 정면으로 비난하고 나올 경우 북한은 고립무원 상태에 빠질 것이다. 당장 긴급한 식량, 비료 등 남한의 인도적 지원이 절실한 북한으로서는 남북 대화의 문과 교류협력의 창구를 닫을 수도 없는 사정이다. 북한이 한·미 정상회담에 대한 불만에도 불구하고 19일부터 22일까지 평양에서 열리고 있는 제5차 남북 경제협력추진위원회에 응한 것도 체제 내부의 긴박한 사정을 반영한 것으로 보인다.

테러지원국으로 묶여 있고 대외 경쟁력이 있는 상품이 거의 없는 북한으로서는 자본주의 국가들과의 정상적인 교역이 어렵다. 9·11 테러 이후 이른바 '불량 국가들'에 대한 국제 사회의 감시가 강화되고 있다. 무기 수출, 마약 밀매, 위조지폐 사용 등 비정상적인 거래 수단들을 통한 외화 획득도 어렵다. 지난해 하반기부터 시작한 계획경제 개선 조치 등 일련의 정책 전환 실패에 따른 리더십 위기, 내부 자원의 고갈과 외부 감시의 강화에 따른 경제 위기 심화, 탈북자 및 망명자의 지속적인 증가 및 사회 일탈 행위의 급증 등 북한 체제의 위기가 더욱 심화되고 있다. 이런 상황에서 북한 당국이 핵 문제를 조기에 해결하지 못할 경우 '내부 폭발'로 이어질 수도 있다.

이제 남은 과제는 북핵 문제의 조기 해결을 위한 북한 설득 문제이다. 우리 정부는 남북 대화 채널을 통해서 이번 한·미 정상회담의 결과를 북측에 설명해야 한다. 북한이 핵 보유 선언과 폐 연료봉 재처리 움직임 보이면서 한반도 비핵화 공동 선언의 무효화를 들먹이는 것은 남북 당국 간 신뢰를 깨는 행위란 점을 지적해야 할 것이다. 미국 내부의 대북 정책과 관련한

강은과의 갈등이 지속되는 가운데 북핵 해법과 관련한 한·미 간 이견이 노출될 경우 북핵 문제 해결은 장기화할 수밖에 없으므로 우리 정부는 핵 문제의 조기 해결을 위해서 미국의 요구를 일부 수용해 ‘추가적 조치의 검토’에 합의했음을 북한에 설득할 필요가 있다. 북핵 문제의 조기 해결을 위해서는 한·미 간 이견을 좁히고, 미국의 조기 해결을 촉구하는 것이 북한의 요구에도 맞을 수 있음을 설득해야 할 것이다.

### 북·미 불가침조약 체결과 한반도 평화 체제 구축 문제

북한은 켈리 특사 방북 이후 다시 불거진 북한 핵개발 의혹 문제와 관련해 2002년 10월 25일 외무성 대변인 논평을 통해서 북·미 불가침조약 체결을 통한 핵 문제 해결을 제의했다. 북한은 미국이 불가침조약을 통해 북한에 대한 핵 불사용을 포함한 불가침을 법적으로 확약한다면 북한도 미국의 안보상 우려를 해소할 용의가 있다는 주장을 했다.

북한은 1984년 3자 회담 제의 이후 남북 간의 문제와 북·미 간의 문제를 분리해 접근해 왔다. 북한은 한반도 평화 체제 구축에 있어서 남북 사이에 해결할 문제(불가침 합의)와 북·미 사이에 해결할 문제(평화협정, 잠정협정)가 따로 있다고 하면서 ‘이원적 접근 two track approach’을 시도해왔다. 1990년대에 들어서면서 북한은 사회주의권의 붕괴를 목격하면서 체제 수호 차원에서 남북 유엔 동시가입을 실현하고 남북 기본 합의를 채택했다. 따라서 1984년 3자 회담 제의 당시 북한이 의도한 한반도 문제 해결 방식으로서의 ‘선 북·미 평화협정 체결, 후 남북 불가침선언 채택’이라는 구도는 ‘선 남북 불가침선언 채택, 후 북·미 평화협정 체결’로 수정됐다.

북한은 남북 사이에 제기되는 문제들을 1991년 12월에 채택되고 1992년 2월에 발효된 남북 기본 합의서에 의해 불가침 확약이 이뤄지고 군축 평화 문제를 협의하는 기구로 군사 공동위원회를 구성하기로 함으로써 그 해결의 기본틀이 마련된 것으로 본다. 반면에 북·미 사이에는 정전 이후 현재까

지 공고한 평화 보장 체계가 마련되지 못했을 뿐만 아니라 군사 정전위원회의 기능이 마비됨으로써 한반도 정세는 통제 불능의 사태에 직면한 것으로 본다. 따라서 북한은 이런 안보 공백을 메운다는 명분을 내세우면서 1994년 4월에 미국에 대해 '새로운 평화 보장 체계'를 수립할 것을 제안했다. 그러나 미국이 이에 응하지 않자 1996년 2월 22일 외교부 대변인 담화를 통해 새로운 평화 보장 체계를 수립하기 위한 구체적인 방안으로 북·미 잠정협정 체결, 북·미 공동 군사기구의 조직 운영 등을 제의하고 이의 실현을 위한 해당급 협상의 진행을 미국 측에 요구했다.

북한 당국이 북·미 평화협정 체결 주장을 뒤로하고 '중간적 조치' (평화협정 전단계 또는 과도적 조치)로서 잠정협정의 체결을 요구한 것은, '표면적으로는 '조선 반도에서 무장 충돌과 전쟁을 막기 위한 최소한의 제도적 장치 마련'이라고 하지만, 실질적으로는 북·미 평화협정 체결에 반대 입장을 보여온 미국의 입지를 넓혀주고, 일단 미국을 협상 테이블에 끌어들이고 보자는 계산에서 나온 것으로 볼 수 있다. 당시 북한이 잠정협정을 들고 나온 것은 대미 평화협정 체결이 현실적으로 어려운 상태에서 과도적 조치로서의 잠정협정 체결 제의를 통해 북·미 간에 군사 채널을 마련하고, 나아가 미국과의 관계 개선을 추진하기 위한 '적대관계의 청산'에 비중을 뒀던 것으로 보인다. 북한은 북·미 평화협정에 거부감을 갖고 있는 미국의 부담을 덜어 주기 위해 '잠정협정'이라는 용어를 사용한 것이다. 당시 북한은 개혁·개방의 전제 조건 차원에서 북·미 잠정협정을 맺어 적대관계를 해소하고 강경 군부를 설득한 후 본격적인 개혁·개방을 모색했던 것으로 보인다.

6 북한의 잠정협정 체결 제의는 1995년 초 제임스 릴리 전주한 미대사 일행의 방북시 '평화협정 체결 이전 과도적 조치'란 이름으로 북한이 처음 소개한 이후 보다 구체화된 것이다. 북한 측은 카네기 평화재단 수석 연구원인 켈리그 해리슨의 방북시(1995. 9. 19~26) 평화 보장 체계 수립을 위한 중간 조치로서 「미·북 상호안보협의회」와 「남북 군사 공동위원회」를 동시에 가동시킬 것을 언급하고, 주한미군의 주둔을 양해한 바 있다. 『중앙일보』 1996년 2월 24일.

7 『로동신문』 1996년 6월 25일.

2002년 10월 25일 북한 외무성 대변인 담화에서 밝힌 북·미 간 불가침조약 체결 주장도 잠정협정의 변형으로 볼 수 있다. 북·미 간 평화협정을 체결하기까지는 유엔사 해체 문제, 주한미군 문제, 전선 작전통제권 문제 등 구조적으로 해결해야 할 문제가 많기 때문에 핵 문제로 불거진 긴급한 전쟁 위협 해소를 위한 응급 조치 차원에서 불가침조약을 들고 나온 것으로 보인다.<sup>8</sup>

북한이 미국에 대해서 불가침조약 체결을 주장하고 있는 것은 미국의 핵 공격 위협으로부터 벗어나기 위한 '핵 불사용 보장조약' 차원의 소극적인 안전 보장 장치(negative security assurance)를 마련하려는 것으로 보인다. 북한은 1993년 6월 11일 북·미 공동 성명에서 미국이 약속한 '핵무기를 포함한 무력을 사용하지 않으며 이런 무력으로 위협도 하지 않는다'는 것을 담보한다'는 내용을 법적으로 확약하면 미국의 안보상 우려를 해소할 수 있다고 했다. 북한은 미국에 대해서 '선 불가침 확약, 후 안보상 우려 해소' 요구를 하면서 미국의 '선 핵 포기, 후 협상'론에 대해선 이를 북한에 대한 무장해제로 인식하면서 강하게 반발하고 있다.

한반도 평화 체제 구축과 관련해 북한은 국제법이나 법리적 차원의 해결<sup>10</sup>보다는 '실제적 당사자론'에 따른 해결책을 모색하고 있다. 남한이 남북 당사자 해결 후 정전협정 당사국의 국제적 보장 또는 4자 회담<sup>11</sup>을 통한 한반도 평화 체제 구축을 주장하고 있는 반면, 북한은 '실제적 당사자'론을

8 북한은 불가침조약에 대해 "나라들 사이에서 서로 영토와 자주권을 존중하며 내정에 간섭하거나 침략하지 않으며 전쟁을 일으키지 않는 것을 확인하는 국제 조약"이라고 설명한다. 『조선말대사전』(평양: 사회과학출판사, 1992), p. 1507.

9 '핵 불사용 보장 조약'은 핵무기를 보유하지 않은 나라는 핵무기의 공격을 받지 않는다고 약속받는 소극적인 안전 보장 장치를 말한다. 노암 촘스키, 앞의 책, pp. 18~19.

10 정전협정에 관한 법적 논쟁점과 당사자론에 관해서는 이장희, 「남북한 평화 체제 구축 방안」, 『동북아 안보환경변화와 한국의 정책 방향』(서울: 국제문제조사연구소, 1995), pp. 105~142; 제성호, 「북한의 대미 평화협정 체결 전략」, 『한반도 평화 체제 구축 방안 모색』(서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 5~79; 고병철, 「평화 체제 구축 및 군사적 긴장 완화 방안」, 「통일을 위한 남북 해외동포학자 학술회의 발표문」(중국 북경, 1996. 9. 13~15) 등을 참조.

내세우면서 북·미 간 평화협정(잠정협정 또는 불가침조약 체결)을 통한 '새로운 평화 보장 체계'의 구축을 주장하고 있다. 북한은 한반도에서 핵 문제를 비롯한 일련의 문제들이 제기되는 것은 정전협정의 '실제적 당사자'들인 북한과 미국을 적대 쌍방으로 규정하고 있는 정전 체제가 그대로 지속되고 있는 것과 관련한다고 주장하면서, 북·미 사이의 적대관계를 해소하고 정전협정을 평화협정으로 바꾸고 현 정전기구를 대신하는 평화 보장 체계를 수립할 것을 미국에 요구하고 있다.

한반도 냉전 구조 해체와 평화 체제 구축 문제는 장기적인 정책 과제이다. 따라서 우리의 능력과 준비 그리고 동북아 역학 구조와 주변국과의 관계 등을 충분히 고려해 점진적으로 추진해 나가야 한다. 그리고 정전 체제를 평화 체제로 전환하는 데 있어 제기될 수 있는 문제인 주한미군의 철수 또는 지위 변경 문제, 유엔사 해체 문제, 전시 작전통제권 환수 문제 등에 대한 종합적인 검토가 있어야 할 것이다.

한반도에 공고한 평화 체제가 구축되기 전에 우리가 할 수 있는 일은 우선 군사 직통전화 설치와 군사 공동위원회 가동 또는 군사 당국자 회담을 통해서 남북 간 군사적 신뢰 구축과 긴장 완화 조치를 취해나가는 것이다.

#### **맺음말: 북핵 문제의 평화적 해결 가능성**

미국은 세계 전략 차원에서 북한 핵 문제를 다루고 있고, 북한은 생존 전략 차원에서 미국에 맞서 싸우고 있다. 미국과 북한이 충돌할 경우 피해의 정도는 다를지언정 양측 모두와 주변 국가들도 피해를 볼 수밖에 없다. 북·미 간 충돌이 일어날 경우 체제 위기에 빠져 있는 북한은 생존 자체를 위협

---

11 남북한과 미국, 중국 등이 참여하는 4자 회담은 1996년 4월 16일 제주도에서 한국의 김영삼 대통령과 미국의 클린턴 대통령이 한반도에 항구적인 평화 체제를 구축하기 위해 공동 제안 형식으로 북한에 제의했다. 형식은 한·미 양국의 공동 제안이지만 실질적으로는 김영삼 정부가 중국을 끌어들이어 4자 회담을 제안한 것이다.



받을 정도로 심각한 사태에 직면할 것이다. 한반도에서 지리적으로 멀리 떨어져 있는 미국은 비교적 피해가 적겠지만 충돌의 파편이 주한미군 주둔지로 될 경우 만만치 않은 피해를 입을 것이다. 북한 장거리 미사일의 사정권 내에 있는 일본 역시 충돌의 불똥이 일본 열도에까지 미치지나 않을까 전전긍긍하고 있다. 충돌할 경우 북한 다음으로 피해를 입을 한국은 북·미 간 충돌이 있어서는 절대로 안 된다는 입장이다. 한국은 충돌을 막기 위해서 미국과 북한에 대해서 핵 문제를 평화적으로 해결할 것을 설득하면서 중국, 러시아 등 주변 국가들이 북한 핵 문제 해결에 적극 나설 것을 촉구하고 있다. 중국, 러시아도 북핵 문제 해결 과정에서 대량의 탈북자가 발생할 것을 우려하고 있는 상황이다.

한국과 주변 국가들이 북한과 미국을 설득할 경우 핵 문제의 평화적 해결 가능성이 높다. 미국과 북한이 북한 핵 문제를 평화적으로 해결할 수밖에 없는 몇 가지 이유를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 미국이 탈냉전 이후 세계 질서를 관리하는 차원에서 북한을 '희생양'으로 삼으려고 무리한 대북 압박 정책을 추진하고 있지만 한국과 일본, 중국, 러시아 등 주변 국가들로부터 전폭적인 지지를 받지 못하고 있다는 점이다.

둘째, 북한이 미국과 정면 충돌을 원하지 않고 있다는 점이다. 북한이 미국의 중유 지원 중단 등에 강하게 반발하면서 '전력 생산을 위한 핵 동결 해제 조치' 등 대응수위를 높여가고 있지만 미국의 군사적 체재가 이뤄질 수 있는 상황으로까지는 발전하지 않기를 바랄 것이다. 북한이 생존 전략 차원에서 추진하고 있는 핵개발 카드를 생존을 위협하는 카드로 사용하지는 않을 것이기 때문이다. 북한은 사문화되고 있는 제네바 합의 이후의 '새로운 합의'에 미국이 나설 경우 다시 핵 동결 조치를 취할 것이다. 만약 그렇지 않고 제2의 한반도 핵 위기가 재연되면서 '제2의 고난의 행군'을 강요할 경우 북한 주민들은 더 이상 지도부의 명령을 따르려 하지 않을 것이다. 북한

주민들은 반복된 희생에도 불구하고 나아지지 않는 현실에 대해 지도자에게 불만을 품으면서 사회 이탈 행위 등을 통해 저항할 가능성도 있다.

셋째, '비용-편익 분석' 차원에서 볼 때도 북한 핵 문제는 대화를 통해서 해결하는 것이 바람직하다는 것이다. 지도자 중심의 '유일 체제'인 북한과의 우려 사항 해소는 김정일 정권과의 협상이 가장 빠른 방법이고 비용도 적게 든다는 점이다. 9·11 테러 이후 미국은 '얼굴 없는 적'과 '전선 없는 전쟁'을 치르고 있다. 그러나 북한은 '얼굴과 전선이 분명한 적'이다. 따라서 '북한 문제'는 대화로서 평화적으로 풀어나가는 것이 미국의 국익에도 맞다. 최근 북한도 정상 국가로의 변신을 위한 정책 변화를 적극 모색하고 있다. 우리 정부는 북한이 정상 국가로의 변화를 모색할 때 정상 국가들이 따듯이 맞아줘야 한다는 점을 주변 국가들에게 설득해야 한다. 왜냐하면 너무 엄격한 정상 국가 자격 기준을 요구하면서 정상 국가 진입을 막을 경우 불량 국가는 더욱 불량해질 수 있기 때문이다.

이렇게 볼 때 북한 핵 문제는 한국과 주변 국가들의 설득과 중재, 그리고 미국과 북한의 '합리적 선택'으로 평화적으로 해결될 가능성이 높다. 그 해결 방식은 미국이 '선 핵개발 포기 후 대화' 입장을 '대화를 통한 핵개발 포기' 방향으로 정책을 수정하고 북한에 핵 포기와 관련한 명분을 주면서 핵 개발 포기와 관련한 전향적 조치를 들고 나올 때, 북한의 '요구 사항'과 미국의 '우려 사항' 사이에 일괄타결이 이뤄지는 것이다.

북·미 대타협의 내용은 미국의 북한에 대한 체제 보장(불가침 등 안전 담보) 및 경제 지원과 북한의 핵·미사일 등 대량살상무기 포기의 맞교환이 될 것이다. 북한 핵 문제 해결 과정은 미국의 '우려 사항'과 북한의 '요구 사항'을 일괄타결하는 방식이 바람직할 것이다. ■

---

고유환 yhkoh@dgu.edu | 동국대 북한학과 교수, 통일부 정책자문위원(1998. 7.~현재), 민주평화통일자문회의 상임위원(1999. 8.~현재), 경실련 통일협회 정책위원 및 이사(1998.~ 현재). 주요 저서로 『김정일 연구』(공저, 2001), 『북한정치의 이해』(공저, 2001) 등이 있다.