

북핵문제와 한국의 대응

전 성 훈 (통일연구원 선임연구위원)

| 요약 |

김대중 정부는 북핵위기 발발 후 불과 4개월 만에 막을 내렸지만 1990년대 후반기에 북한이 제네바 기본합의를 위반하면서 비밀리에 핵개발 활동을 지속했다는 것을 알면서도 구체적인 대응조치를 취하지 않았으므로, 북핵문제가 위기로 비화되는데 대한 책임을 면하기 어려울 것이다. 정권교체라는 국가적 취약시기에 북핵문제가 크게 악화됨으로써, 외교 안보 분야에 경험이 없던 노무현 대통령은 북핵위기라는 엄청난 부담을 안고 취임할 수밖에 없었고, 임기 내내 ‘북핵’이 이야기하는 국가안보적, 외교적, 국내정치적 문제에 시달려야만 했다.

북핵 문제가 위기로 비화된 지난 10여 년간을 돌이켜 볼 때, 김대중 정부가 초기부터 HEU와 고폭실험 등 계속되는 북한의 핵개발 활동을 심각하게 여기고 적극적으로 대처했다면, 제2차 북핵위기라는 한국전쟁 이후 최대의 국가안보 위협을 대한민국 국민에게 물려주지는 않았을 것이다. 또한 새로운 북핵위기를 해결해야 하는 엄청난 정치적 부담을 노무현 정부에게 전가하는 사태도 막을 수 있었을 것이다.

노무현 정부의 경우 임기 초에 천명한 ‘핵보유국 불용’이라는 원칙과 임기 4년 만에 핵실험까지 함으로써 ‘사실상의 핵보유국’이 탄생했다는 엄연한 현실 사이의 간격을 어떻게 설명할 것이고 또 어떻게 메울 것인가를 중요한 과제로 떠안고 있다. 제2차 북핵위기를 해결하는 과정에서 노무현 대통령과 노무현 정부의 통일·외교·안보 정책담당자들이 어

떤 생각을 갖고 어떻게 대처했는가 하는 점은 훗날 역사의 평가를 받게 될 것이다.

북핵위기를 성공적으로 해결하기 위해서는 균형 잡힌 대북정책을 수립하는 일이 무엇보다 우선되어야 한다. 남북대화와 교류의 필요성은 인정하되 “대를 이어 충성한다”는 구호에 걸맞게 2대에 걸쳐 핵개발에 성공한 북한정권의 의도가 갖는 안보적인 함의를 깊이 통찰하면서, 북한정권의 상식을 벗어난 행동과 도발에 대해서는 단호하게 대응하겠다는 결의를 과시하고, 이를 정책으로 실천하는 것이 중요하다. <당근과 채찍의 병행> 그리고 <외교와 안보의 조화>가 필요한 것이다.

I. 한국정부의 입장

2002년 10월에 촉발된 제2차 북핵위기에 초점을 맞춘다면, 한국 정부 차원의 당사자는 김대중 대통령의 국민의 정부와 노무현 대통령의 참여정부다. 김대중 정부는 북핵위기 발발 후 불과 4개월 만에 막을 내렸지만 1990년대 후반기에 북한이 제네바 기본합의를 위반하면서 비밀리에 핵개발 활동을 지속했다는 것을 알면서도 구체적인 대응조치를 취하지 않음으로써, 북핵문제가 위기로 비화되는데 대한 책임을 면하기 어렵다고 본다. 정권교체라는 국가적 취약시기에 북핵문제가 크게 약화됨으로써, 외교안보 분야에 경험이 없던 노무현 대통령은 북핵위기라는 엄청난 부담을 안고 취임할 수밖에 없었고, 임기 내내 ‘북핵’ 이야기하는 국가안보적, 외교적, 국내정치적 문제에 시달려야만 했다.

본 논문에서는 지난 10년간 북한 핵문제가 위기로 비화되는 과정에서 김대중 정부와 노무현 정부가 어떠한 대응을 했는가를 살펴보고, 북

핵위기의 향후 전개과정을 세 가지 시나리오로 상정한 다음, 각각에 대해서 2008년 출범할 차기 행정부가 취해야 할 대응방향을 제시하고자 한다. 본 논문에서 고려하는 세 가지 북핵 전개 시나리오는 다음과 같다: ① 북한이 핵무기를 완전히 폐기하는 상황, ② 2·13 합의에서 합의한 불능화만 이뤄진 상태에서 핵폐기가 지지부진한 상황, ③ 북한의 핵보유가 지속되는 상황.

1. 김대중 정부의 햇볕정책과 북핵문제

햇볕정책은 김대중 정부의 냉전구조 해체정책으로 규정할 수 있다. 한반도에서 냉전구조를 해체하고 평화체제를 구축하려는 김대중 정부의 노력이 햇볕정책으로 구체화되었기 때문이다. “한반도 냉전구조 해체”라는 단어가 국내에서 공식적으로 사용되기 시작한 것도 김대중 대통령에 의해서였을 정도로 냉전구조 해체에 대한 그의 의지는 매우 강했다.¹⁾ 김대중 정부에게 있어 냉전구조 해체의 구성 요건은 다음과 같이 다섯 가지이다: ① 남북 불신과 대결을 화해·협력구조로 전환, ② 북·미, 북·일 관계의 개선과 정상화, ③ 북한의 경제개방과 국제사회 참여, ④ 한반도 군비통제 및 대량살상무기 제거, ⑤ 정전체제의 평화체제로의 전환.²⁾

1) “한반도 냉전구조 해체”라는 단어가 공식적으로 사용되기 시작한 것은 김대중 대통령이 1998년 12월 7일 미국의 페리(William Perry) 대북정책조정관을 면담한 자리에서이다. 이 면담에서 김 대통령은 “한반도에 반세기간 지속된 냉전구조를 해체하는 작업”이 북한의 대량살상무기 개발 문제의 근본적 해결방법이라는 점을 강조했다. 『조선일보』, 1998년 12월 8일.

2) 다섯 가지 요건은 1998년 12월 31일 한겨레신문의 신년특집 “남북관계 전망과 대북

김대중 정부는 “평화, 화해, 협력의 실현을 통한 남북관계 개선”이라는 가치아래 햇볕정책을 적극적으로 추진해왔다. 초기에 햇볕정책으로 명명되었던 국민의 정부의 대북정책은 이후 국내외의 반발에 부딪혀서 그 이름을 대북 포용정책으로 바꾸었다. 하지만 한국의 역대 정권 가운데 김대중 정부만이 북한과 화해하고 포용하는 대북정책을 취한 것은 아니라는 반론도 만만치 않다. 박정희 정부 이후 한국의 대북정책 기조는 기본적으로 “포용과 공존”이라는 지적인 것이다. 이런 점을 고려할 때, “햇볕정책”은 김대중 정부의 대북정책을 간단명료하게 상징할 수 있는 가장 적절한 표현이라고 본다.

햇볕정책은 그 추진과정에서 세 가지 원칙과 여섯 가지 추진기조 및 세부 추진과제로 구체화되었다. 세 가지 원칙은 ① 한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, ② 흡수통일 배제, ③ 남북간 화해협력의 적극 추진이고, 여섯 가지의 추진기조는 ① 안보와 화해협력의 병행 추진, ② 평화공존과 평화교류의 우선 실현, ③ 화해협력으로 북한의 변화여건 조성, ④ 남북간 상호이익 도모, ⑤ 남북 당사자 해결원칙 하에 국제적 지지확보, ⑥ 국민적 합의에 의한 대북정책 추진이다. 이러한 원칙과 추진기조 하에, 다음과 같은 여섯 가지 세부 추진과제가 수행되었다: ① 남북간 대화를 통한 남북기본합의서 이행 및 실천, ② 정경분리 원칙에 입각한 남북경제협력의 활성화, ③ 남북이산가족 문제의 우선적 해결, ④ 북한의 식량문제 해결을 위한 대북 지원, ⑤ 대북 경수로지원사업의 차질 없는 추진, ⑥ 한반도 평화환경 조성.³⁾

한 연구에 의하면 대북 포용정책은 다음과 같이 다섯 가지 운용원칙

정책 방향,”에서 임동원 당시 외교안보수석에 의해 처음으로 제시되었다.

3) 통일부, 『98 통일백서』(서울: 통일부, 1999), pp. 35~45.

을 갖는 것으로 이해할 수 있다.⁴⁾ 첫째, 전략적 공세주의이다. 종래에 북한의 정책적 주도에 대해 반사적으로 대응하는 수동적 자세에서 벗어나 능동적으로 주도권을 장악할 수 있는 대북정책을 전개하는 것이다. 둘째, 정경분리정책이다. 서해교전 사태에도 불구하고 금강산 관광 사업이 지속되었던 데서 볼 수 있듯이, 정경분리를 통해 신뢰를 구축하고 북한의 변화를 유도하여 평화공존의 기틀을 마련하는 것이다. 셋째, 부문별 상호주의 적용이다. 해당 분야와 사안별로 북한의 행동에 상응하는 대응을 하겠다는 것으로서, 경제분야의 협력에도 불구하고 군사 도발이 있을 경우, 서해교전 사태에서와 같이 단호히 대처하는 것이다. 넷째, 국제적 공조체제의 구축이다. 남북관계 개선이 양자의 노력만으로는 어렵게 때문에 주변 강국과 국제기구의 지원과 건설적 협력을 최대한 끌어냄으로써 우호적 대외여건을 조성하는 것이다. 마지막으로, 국내적 합의를 중시하는 것이다. 대북정책을 국민적 합의에 바탕을 두고 운용함으로써, 대내여건을 우호적으로 관리해나가는 것이다.

냉전구조 해체의 다섯 가지 구성요건을 기준으로 햇볕정책을 평가해보면 절반이 못되는 성공을 거둔 것으로 이해할 수 있을 것이다. 김대중 정부가 물러나던 2003년 초 현재, 남북 불신과 대결을 화해·협력 구조로 전환하고 북한의 경제개방과 국제사회 참여를 유도하는 부분에서는 어느 정도 가시적인 성과를 거두었지만 북·미, 북·일 관계의 개선, 남북한간의 군비통제와 대량살상무기 제거 그리고 정전체제의 평화체제로의 전환은 답보상태에 머물렀기 때문이다. 특히 김대중 정부 하에서 북한이 비핵화 공동선언과 제네바 기본합의를 위반하면서 플루

4) 문정인, “김대중 정부와 한반도 평화체제 구축,” 『국가전략』 제5권 2호 (1999), pp. 160~163.

토늄 핵무기 개발 계획을 지속하고 “고농축우라늄”(Highly Enriched Uranium: HEU) 프로그램까지 추진해왔다는 점에 주목할 필요가 있다.

제2차 북핵위기의 발단은 2002년 10월 3~5일 제임스 켈리 미 대통령 특사가 평양을 방문했을 때, 북한이 우라늄 농축기술을 이용한 핵개발을 추진하고 있다는 증거를 제시하자 북한 당국이 이를 순순히 시인한 것이었다. 북한이 국제사회와의 약속을 무시하고 다시 비밀 핵개발에 손을 대었음을 스스로 인정함으로써 한반도는 또 다시 북핵의 소용돌이에 빠지게 되었다.

그러나 주목해야 할 것은 켈리의 방북으로 전에 없던 새로운 사실이 밝혀진 것은 아니라는 점이다. 1994년 10월 제네바 기본합의 체결로 잠시 정체상태에 머물던 북핵상황은 사실 1990년대 후반기부터 지속적으로 악화되어 왔다. 표면적으로는 아무런 문제가 없는 듯이 보였으나, 북한이 비밀리에 HEU 프로그램을 추진하기 시작했고, 플루토늄 핵무기제조에 관련된 고폭실험을 지속하는 등 내부적으로는 북핵이란 상처가 계속 깊어왔던 것이다. 이에 관해서 많은 내용들이 각종 기관의 보고서와 언론 보도 형태로 외부에 공개되어왔으나, 국내에서는 일시적인 주목을 끄는 데 그쳤을 뿐이었다. 2002년 10월 방북시 HEU 프로그램을 중단하라는 켈리의 요구는 이러한 내부적인 상처가 깊어 터져서 외부로 표출되는 중요한 계기였다. 켈리의 문제제기는 북한의 비밀 핵무기 개발 활동을 오랫동안 인지해 왔음에도 불구하고 정치적인 이유에서 공론화를 꺼리며 소극적으로 대응해오던 클린턴 행정부의 대북 정책과 달리, 북한의 핵개발 활동에 대한 부시 행정부의 공식적인 우려 표명이자 중단요구였으며, 국내외적으로 북핵위협에 대한 인식을 새롭게 하는 전기가 되었다.

김대중 정부 기간 중에 북한이 제네바 기본합의를 위반하면서 비밀리에 핵개발을 추진하고 있다는 주장은 계속 제기되어 왔다. 한 예로서, 클린턴 행정부 당시 미 의회의 대북정책검토그룹이 작성한 보고서는 북한이 1994년 이후 핵개발을 위해 파키스탄과 러시아 등으로부터 지원을 모색해왔고 유럽과 일본에서 이중용도품목의 획득을 시도했다고 밝혔다. 더욱이 우라늄 농축기술과 핵 관련 고품실험을 포함해서 핵개발이 지속되고 있다는 “중요한 증거”(Significant Evidence)가 있다고 명시했다.⁵⁾ 제네바 기본합의를 통해 영변과 태천 지역에서의 핵개발은 중단되었지만 다른 지역에서 다른 경로를 통한 핵개발이 지속되고 있다는 것이 이 보고서의 주장이었다. 결과적으로 볼 때, 이 보고서의 주장이 정확했다는 것이 입증된 셈이다.

김대중 정부 기간 중 한국 내에서 북한의 핵개발 관련 정보가 비중 있게 다뤄지지 않았던 사례는 많다. 2002년 10월 고농축우라늄 프로그램을 둘러싸고 북핵위기가 발생하고 나서야, 한국 정부는 북한의 HEU 프로그램의 존재를 인지하고 추적해왔다는 사실을 처음으로 밝혔다. 당시 이준 국방장관은 2002년 10월 18일 국회 국방위원회에서 한·미 정보당국이 1994년 제네바 합의로 봉쇄된 플루토늄 생산 시설 이외에 농축우라늄을 이용한 핵개발에 관련된 첩보에 주목하고 긴밀한 정보협력력을 유지해왔다고 공개했다.⁶⁾ 며칠 뒤인 10월 24일 신진 국가정보원

5) North Korea Advisory Group, *Report to the Speaker U.S. House of Representatives*, November 1999, p. 2. 이 그룹은 1999년 8월 미 하원의장이 지난 5년간 미국에 대한 북한의 안보위협이 증가했는지 여부를 검토하도록 요청함으로써 만들어졌다. 뉴욕주 출신 공화당 하원의원인 길만(Benjamin Gilman)을 포함하여 총 9명의 하원의원으로 구성되었다.

6) 「동아일보」, 2002년 10월 21일.

장은 국회정보위원회에 제출한 보고서에서 북한의 HEU 프로그램에 대한 정보를 남한이 확보한 시점이 1999년 초이고, 관련 정보를 미국에 통보해서 한·미 정보공조가 이뤄지고 있다고 밝혔다.⁷⁾ 2002년 10월 국정원이 국회 정보위원회에 제출한 보고서에 의하면 우리 정부는 1999년 초 북한이 연구 인력을 파키스탄에 파견하고 일본으로부터 원심분리기에 사용하는 주파수변환기 구입을 시도한 사실을 미국 정부에 통보한 것으로 알려졌다.⁸⁾

이 기간 중에 북한은 제네바 합의 체결 이후 중단했던 고풍실험도 재개했다.⁹⁾ 1997년부터 영변의 북서쪽 40km 지점에 있는 평북 구성시 용덕동에서 실험을 시작, 2002년 9월까지 70여 차례의 추가 고풍실험을 실시한 것으로 분석된다.¹⁰⁾ 참여정부의 고영구 국가정보원장이 2003년 7월 9일 국회정보위원회에서 한 답변에 따르면, 우리 정부도 용덕동의 고풍실험 사실을 1998년 4월부터 파악하고 있었던 것으로 밝혀졌다.¹¹⁾

이런 점들을 고려할 때, 김대중 정부에서 정보부서는 적절히 움직였

7) 「조선일보」, 2002년 10월 28일. 북한의 HEU 프로그램에 대한 자세한 사항은 다음을 참조. 전성훈, 「북한의 고농축우라늄(HEU) 프로그램 추진 실태」, 통일정세분석 2004-12 (서울: 통일연구원, 2004).

8) 「조선일보」, 2002년 10월 28일.

9) 북한은 1983년부터 1994년 제네바 합의 이전까지 영변 핵연구센터 인근 구룡강변에서 핵장치의 설계와 관련된 것으로 보이는 70여 차례의 고풍실험을 실시했던 것으로 알려졌다. *North Korea's Weapons Programmes: A Net Assessment* (London: The International Institute for Strategic Studies, 2004), p. 46; 「조선일보」, 2003년 7월 10일.

10) 용덕동 실험장은 1998년 지하핵시설로 의심을 샀던 평북 금창리에서 남동쪽으로 15km 가량 떨어진 곳이다.

11) 「동아일보」, 2003년 7월 10일.

지만 이런 문제가 공론화되지 못했고, 행정부의 대북정책에도 영향을 미치지 못한 것으로 보인다. 노무현 정부의 국가정보원 원장이 김대중 정부가 소홀히 했던 문제를 제기한 것에 대해 한국의 새 정부 일각에서 북핵위협에 대한 우려가 점증하고 있음을 시사하는 것이며 한국 내에서 남북관계 개선의 폭과 심도에 대한 논란을 야기할 것이라는 해석도 나왔다.¹²⁾ 미 국방정보본부도 2002년 12월 초 한미 연례안보협의회 참석차 미국을 방문한 이남신 당시 합참의장에게 북한이 제네바 합의 이후 70여 차례의 고풍실험을 했다는 사실을 알려주었다고 한다.¹³⁾

북한이 비밀 핵개발 노력을 계속하고 있다는 이상의 구체적인 증거와 경고에 대해서 김대중 정부가 북한의 핵보유를 사할적인 문제로 인식하고 북한정권에 대해 강력한 문제제기를 하면서 구체적인 시정조치를 요구했다면 제2차 북핵위기가 발생하지 않았을 가능성이 크다. 제네바 기본합의를 외교적인 업적으로 믿은 클린턴 대통령이 북한의 합의위반 사실을 알면서도 아랑곳하지 않고 임기 말 북·미 관계개선에 힘을 쏟은 것은 자신의 정치적 업적이 훼손되는 것을 원치 않았기 때문이라는 지적이 있다. 똑같은 지적이 김대중 대통령에 대해서도 가능할 것이다. 즉 정상회담과 6·15 공동선언으로 상징되는 햇볕정책의 업적이 훼손되는 것을 원치 않은 김대중 대통령이 북한의 비밀 핵개발 활동에 대해 적절히 대응하는 데 실패했다는 문제제기인 것이다. 이유야 어찌되었던 간에, 북핵 문제가 위기로 비화된 지난 10여 년간을 돌이켜 볼 때, 김대중 정부가 초기부터 HEU와 고풍실험 등 계속되는 북한의

12) Don Kirk, "South Korea issues report on North Korean explosions," *New York Times*, July 9, 2003.

13) 「조선일보」, 2003년 7월 10일.

핵개발 활동을 심각하게 여기고 적극적으로 대처했다면, 제2차 북핵위기는 한국전쟁 이후 최대의 국가안보 위협을 대한민국 국민에게 물려주지는 않았을 것이다. 또한 새로운 북핵위기를 해결해야 하는 엄청난 정치적 부담을 노무현 정부에게 전가하는 사태도 막을 수 있었을 것이라는 아쉬움이 남는다.

2. 노무현 정부의 평화번영정책과 북핵문제

16대 대통령 유세가 막바지에 접어들던 2002년 10월 제2차 북핵위기가 발생한 이후 북한은 미국의 중유제공 중단에 대응해서 같은 해 12월 영변에 머물던 IAEA 사찰단을 추방하고 2003년 1월 NPT에서 완전히 탈퇴했으며 2월에는 8,000여 개의 폐연료봉에 대한 재처리를 실시했다. 정권교체라는 국가적인 취약시기에 크게 악화된 북한 핵문제는 취임을 앞둔 노무현 대통령 당선자에게도 큰 부담이었음이 틀림없다.

노무현 대통령 당선자는 당선 직후인 2003년 1월 13일 제임스 켈리 미 특사를 만난 자리에서 북한 핵문제에 대해 다음과 같은 네 가지 원칙을 밝혔다: ① 북핵 불인정, ② 대화를 통한 평화적인 해결, ③ 한·미·일 공조 속에 한국의 주도적 역할, ④ 한·미 동맹관계의 중요성.¹⁴⁾ 이후 북핵문제에 관련된 노무현 대통령의 입장은 북한의 핵무기 보유를 용납하지 않겠지만, 북한 핵문제는 대화를 통해 평화적으로 해결되어야 하며, 한반도에서 전쟁은 일어나지 말아야 한다는 것으로 구체화되었다.

14) 「세계일보」, 2003년 3월 11일.

평화번영정책은 한반도 평화증진과 남북한 공동번영이라는 목표를 달성해서 한반도를 동북아 경제중심으로 만들어 나가기 위한 참여정부의 포괄적인 중장기 국가발전 전략이자 노무현 대통령의 전략적 구상이다.¹⁵⁾ 평화번영정책은 갈등과 대립으로 점철되어 온 한반도를 동북아 평화와 번영의 중심으로 만들어 나감으로써 이 지역의 안정과 번영에도 기여한다는 역사인식에 기초하고 있다. 구체적으로, 북핵문제를 비롯한 한반도의 안보현안을 평화적으로 해결하는 데 일차적인 목표를 두면서 중장기적으로 항구적인 평화체제를 구축하면서 남북경제공동체를 건설하는 동시에 동북아의 평화번영을 위한 협력체 창설을 주도하겠다는 구상을 갖고 있다.¹⁶⁾

평화번영정책의 배경에는 다음과 같은 두 가지 구체적이고 실천적인 요소가 자리 잡고 있다.¹⁷⁾ 첫째, 북핵문제가 한반도에 내재되어 있는 갈등과 분쟁의 가능성을 재확인하게 만든 계기가 된 만큼, 한반도를 평화와 번영의 지역으로 거듭나게 하기 위한 보다 구체적인 전략적 구상이 필요했다는 점이다. 즉 한반도에서 평화를 발전시킬 수 있는 기본적인 경로와 추진원칙 그리고 한국이 동북아시아의 주도자로 나설 수 있는 현실적인 전략을 제시할 필요성이 제기된 것이다.

둘째, 기존의 햇볕정책, 즉 대북 화해협력정책을 내용적인 면에서나 형식적인 면에서 보완, 발전시킬 수 있는 대안이 필요했다는 점이다. 특히 햇볕정책이 안보를 소홀히 했다는 비판을 인식해서, 안보적 측면(평화)과 경제적 측면(번영)의 균형을 강조함으로써 대내외적으로 폭넓

15) 「참여정부의 평화번영정책」(서울: 통일부, 2003년 3월), p. 1.

16) 「통일백서」(서울: 통일부, 2004년 2월), p. 24.

17) 「참여정부의 평화번영정책」, p. 2.

은 지지기반을 확보할 수 있는 대북정책을 구상하고자 했다.

노무현 대통령은 취임사에서 평화번영정책의 추진원칙을 다음과 같이 네 가지로 밝혔다:¹⁸⁾ ① 대화를 통한 문제 해결, ② 상호신뢰와 호혜주의 실천, ③ 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력 추진, ④ 정책의 투명성 제고와 국민의 참여확대. 이 가운데 첫 번째와 세 번째 원칙이 북핵문제와 관련이 있다고 할 수 있다. 대화를 통한 문제해결 원칙은 한반도가 불안정한 정전체제와 군사적 대치상황으로 인해 상시 우발적인 무력충돌의 위협에 노출되어 있는 만큼, 모든 갈등과 현안을 반드시 대화를 통해서 평화적으로 해결하겠다는 의지를 밝힌 것이다. 이는 노무현 정부가 출범한 이후 북핵문제 해결과정에서 견지해 온 최우선 원칙이기도 하다. 참여정부의 전쟁반대 의지는 다음 구절에서도 나타나는 바와 같이 매우 강하다: “한민족의 공멸을 초래할 수 있는 어떠한 형태의 전쟁도 반대하며, 무력사용은 최후 방어수단으로만 인정할 것입니다.”¹⁹⁾ 한편, 남북한 당사자 원칙에 기초한 국제협력 추진은 북핵문제와 통일 등 한반도에 관련된 제반문제가 남북한 사이의 문제임과 동시에 국제사회의 이익이 복잡하게 얽혀있는 국제적인 사안인 만큼, 한반도 관련 제반 현안을 남북한 당사자 원칙에 기초하되 긴밀한 국제적 협력을 통해서 문제의 원활한 해결을 도모하겠다는 것이다.

북핵문제의 평화적인 해결이 평화번영정책의 세 가지 추진전략의 하나인 데서도 알 수 있듯이, 북핵문제의 해결은 노무현 정부 초기부터 최우선 순위의 국정과제였다.²⁰⁾ 노무현 대통령은 취임사에서 북한이

18) 「노무현 대통령 취임사」, 2003년 2월 25일.

19) 「참여정부의 평화번영정책」, p. 5.

20) 다른 두 가지 추진전략은 한반도에 평화체제를 구축하며 동북아 경제의 중심 국가

핵개발을 포기할 경우 대폭적인 경제지원을 제공하겠다는 의사도 표명했다.²¹⁾ 방미 기간 중인 2003년 5월 13일 뉴욕의 Korea Society 만찬에서는 북한에게는 막다른 길목과 개방이라는 두 가지 대안이 놓여 있으며, 핵개발을 포기하고 국제사회의 책임 있는 일원이 되면 필요한 지원과 협조를 제공할 것이라고 말했다.²²⁾

그러나 북한 핵위협 의 실체에 대해서는 확신하지 못하는 듯한 인상을 주었다. 예를 들어, 노무현 대통령은 취임 초 북한의 핵능력이 아직 실체가 존재하는 위협은 아니며,²³⁾ 2003년 4월 북경에서 열린 미·중·북 3자회담에서 북한이 핵보유 사실을 시인한 것은 북한의 협상전술이라면서,²⁴⁾ 6자회담이 열리면서 상황이 더욱 안정되었다는 평가를 내린 바 있다.²⁵⁾ 노무현 대통령은 북한이 핵을 보유했다는 미국의 주장

를 건설한다는 것이다.

- 21) 노무현 대통령은 취임사에서 “북한이 핵개발 계획을 포기한다면, 국제사회는 북한이 원하는 많은 것을 제공할 것입니다.”라면서 북한에 대해 ‘핵무기 보유’와 ‘체제 안전 및 경제지원’ 가운데 하나를 선택해야 할 것이라는 메시지를 보냈다.
- 22) Joseph Curl, “U.S. keeps pre-emption doctrine ‘open’,” *Washington Times*, May 13, 2003; Karen DeYoung, “U.S. shares his stance on N. Korea, Roh says,” *Washington Post*, May 14, 2003, p. A25.
- 23) 노무현 대통령은 대한상공회의소 초청 간담회에서 북한의 핵위협에 대해 “실질적으로 아직까지 존재하지 않는 위협”이라는 표현을 사용했다. 『동아일보』, 2003년 2월 20일.
- 24) David Sanger and Howard French, “North Korea prompts U.S. to investigate nuclear boast,” *New York Times*, May 1, 2003.
- 25) 토니 블레어 영국총리의 방한 후 가진 공동 기자회견에서 노무현 대통령은 북핵문제에 대해 다음과 같이 언급했다: “북핵 문제로 인해 위기설이 나오는데, ..., 실제로 6개월 전보다 위기적인 상황이 가라앉고 안정성은 훨씬 더 높아졌다고 생각한다. 여섯 달 전에는 미국에서나 한국에서나 무력행사의 가능성, 그로 인한 사태악화의 가

에 근거가 충분하지 않고 명확한 증거도 없으며,²⁶⁾ 한국의 정보기관도 이를 단정할 만한 확실한 근거를 갖고 있지 않다고 말했다.²⁷⁾ 2003년 5월 방미 기간 중에 노무현 대통령은 북한의 핵보유 시인에 대해서 협상의 카드일 수 있다면서²⁸⁾ 사실여부를 철저히 확인해봐야 할 문제라는 입장을 피력했다.²⁹⁾ 이런 점을 고려할 때, 정권 초기의 노무현 대통령은 북한 핵문제가 당장에 위협이 되는 것은 아니며 북한 정권이 원하는 당근을 제공하면 북한이 결국 핵개발을 포기할 수 있을 것이라는 다소 낙관적인 생각을 가졌던 것으로 보인다.

그러나 취임 초의 다소 낙관적인 생각과 달리, 2004년 들어 북핵위기에 대한 노무현 정부의 인식은 현실적으로 변한 모습을 보여주었다. 취임 1년에 즈음하여 참여정부의 안보정책 구상을 담은 「평화번영과 국가안보」라는 국가안보전략보고서가 발간되었는데, 이 보고서의 발간사는 다음과 같이 시작하고 있다.³⁰⁾

참여정부는 북한 핵문제의 재발로 인한 심각한 안보불안 속에

능성이 아주 자주 거론됐다. ..., 그러나 지금은 적어도 국내외에 세계 모두가 평화적 해결을 강조하고 있고, 그를 위해서 대화의 방안들을 모색하고 있으며, 점차 의견들이 접근해 가고 있는 상황이다. 그렇기 때문에 6개월 전 보다 훨씬 더 안정됐다.”
「한·영 정상 공동 기자회견 일문일답」, 2003년 7월 20일.

26) Doug Struck, “S. Korean stresses alliance, dismisses differences with U.S.,” *Washington Post*, April 11, 2003, p. A21.

27) 「참여정부 100일 대통령 기자회견 일문일답」, 2003년 6월 2일. www.president.go.kr.

28) 2003년 5월 9일 워싱턴타임스와의 기자회견, “I want to get along well with the politicians,” *Washington Times*, May 12, 2003.

29) http://www.pbs.org/newshour/bb/asia/jan-june03/roh_05-15-03.html.

30) 국가안전보장회의, 「평화번영과 국가안보」, 2004년 3월 1일, p. 5.

서 출발했습니다. 북한 핵문제는 우리 안보의 최대 위협이자 동북아의 평화와 안정을 저해하는 핵심 현안으로 대두되었습니다.

북핵문제가 노무현 정부의 안보정책담당자들에게 얼마나 부담이 되고 있는가를 엿볼 수 있는 대목이다. 참여정부가 출범 초부터 북한 핵문제와 관련해서 견지해 온 세 가지 원칙도 재확인되었다: ① 북한 핵무기 보유 불용, ② 북핵문제의 대화를 통해 평화적인 해결, ③ 문제해결 과정에서 한국의 주도적인 역할.³¹⁾ 특히 북핵문제의 평화적인 해결과 문제해결 과정에서의 군사적인 긴장고조에 반대한다는 노무현 정부의 의지는 아래에서 보는 바와 같이 매우 강했다.

저는 북한 핵문제가 대화를 통해 평화적으로 해결되어야 한다는 점을 거듭 강조하고자 합니다. 어떤 형태로든 군사적 긴장이 고조되어서는 안됩니다. 북한 핵문제가 대화를 통해 해결되도록, 우리는 미국·일본과의 공조를 강화할 것입니다. 중국·러시아·유럽연합 등과도 긴밀하게 협력해 나가겠습니다.³²⁾

지난해 어려운 가운데서도 우리가 이룬 성과들이 적지 않습니다. 전쟁 위기로 치달던 북핵 위기를 6자회담으로 이끌어서 평화적 해결의 큰 가닥을 잡았습니다. 어떤 일이 있어도 한반도에서 전쟁만은 안된다는 온 국민의 의지와 정부의 성실한 외교가 일궈낸 값진 성과입니다.³³⁾

31) 위의 책, pp. 32~33.

32) 노무현 대통령의 제16대 대통령 취임사, 2003년 2월 25일.

초기의 노무현 정부는 미국 부시 행정부의 북핵문제 해결방식에 대해서 그 원칙에는 동의하지만 구체적인 실천방안에는 이견을 보였던 것 같다. 양국은 2003년 5월 노무현 대통령의 방미 중에 가진 정상회담에서 북한의 핵 보유를 인정하지 않되 평화적으로 해결하겠다는 원칙을 확인했다. 또한 10월 APEC 정상회담 기간 중에 개최된 정상회담에서는 북한의 핵 프로그램을 “완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 방법으로 폐기”(Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement: CVID)하는 목표를 달성하는 것이 중요하다는 데도 합의했다.³⁴⁾ 하지만 이러한 표면적인 합의와 달리, 양측은 북한의 핵 포기를 유도하기 위한 구체적인 실천방안과 외교적 해결노력이 실패할 경우의 대안 등에 대해서 이견을 보였다.³⁵⁾

제2차 북핵문제가 발생한 후 5년이 다 되어가는 시점에서 볼 때, 북핵문제에 대한 노무현 정부의 인식과 입장에 다음과 같이 상당한 변화가 있었던 것으로 보인다.

첫째, 북한의 핵보유 여부에 대한 불확실성이 완전히 사라진 것이다. 2005년 2월 10일 북한 외무성의 핵보유 성명과 2006년 10월 9일 실시된 핵실험으로 북한의 핵보유에 대한 진위를 따지는 것이 무의미해졌다는 것이 큰 이유일 것이다. 그럼에도 불구하고, 북핵문제 해결의 3대 원칙은 그대로 견지되고 있다. 예를 들어, 북한의 핵보유 사실과 관계 없이, 북한을 핵보유국으로 인정할 수 없다는 입장을 취하고 있는데 이

33) 노무현 대통령의 신년 기자회견 모두 연설, 2004년 1월 14일.

34) 「청와대 브리핑」, 2003년 10월 20일.

35) 2003년 5월 한·미 정상회담에서도 이견차이가 확인되었다. David Sanger, “Bush and South Korean President are vague on North Korea strategy,” *New York Times*, May 15, 2003.

는 ‘북한 핵보유 불용’이라는 원칙을 견지하는 것으로 볼 수 있다.

다만 임기 초에 천명한 ‘핵보유국 불용’이라는 원칙과 임기 4년 만에 핵실험까지 함으로써 ‘사실상의 핵보유국’이 탄생했다는 엄연한 현실 사이의 간격을 어떻게 설명할 것이고 또 어떻게 메울 것인가는 노무현 정부의 중요한 과제로 남아있다고 하겠다. 또한 제2차 북핵위기를 해결하는 과정에서 노무현 대통령과 노무현 정부의 통일·외교·안보 정책담당자들이 어떤 생각을 갖고 어떻게 대처했는가 하는 점은 훗날 역사의 평가를 받게 될 것이다.

둘째, 북핵문제의 해결 방식을 어떻게 정해야 하는가에 대한 초기의 혼선과 달리, 6자회담을 해결의 틀로 수용하고 이 회담을 성공으로 이끌기 위해 노력하는 모습을 보여주었다. 그 과정에서 한국의 입장과 의견을 담은 아이디어를 제시하여, 2005년 9·19 공동성명과 2007년 2·13 합의를 도출하는 데 일정부분 기여한 것으로 평가된다. 이는 북핵문제 해결의 3대 원칙 가운데 ‘북핵문제의 대화를 통해 평화적인 해결’과 ‘문제해결 과정에서 한국의 주도적인 역할’이란 원칙을 견지한 것으로 볼 수 있다.

셋째, 당근과 채찍을 병행하는 전략을 구사하는 방향으로 정책전환을 이룬 것으로 평가된다. 노무현 정부 초기에는 주로 북한이 원하는 안보·경제적 반대급부를 제공하면 북핵포기를 유도할 수 있다는 생각에서 대북 지원과 인센티브 제공에 정책의 주안점을 두었던 것으로 보인다. 그러나 후반기로 들어서면서, 특히 핵실험 이후에는, 당근과 채찍을 병행하는 방향으로 정책을 전환한 것으로 파악된다. 핵실험 직후 미국에서 열린 한·미 국방장관 회담에서 미국의 안보공약과 핵우산 제공을 다시 공개적으로 확인받은 것은 북핵에 대한 물리적 차원의 대

응조치를 강구하겠다는 의사표시로 해석될 수 있다. 북한이 방코델타 아시아 은행에 묶인 자금인출을 문제삼아 2·13 합의 이행을 지연시키자 2007년 5월 말 서울에서 개최된 제21차 남북장관급회담에서 40만 톤의 쌀 지원을 유보하는 결정을 내린 것은 노무현 정부의 대표적인 채찍 행사라고 할 수 있다.

넷째, 한·미간의 이견을 크게 줄인 것으로 평가된다. 노무현 정부 초기부터 2004년 6월 제3차 6자회담이 진행되기까지는 양국간에 북핵 문제의 해법을 둘러싸고 상당한 마찰과 이견이 있었다. 그러나 2005년 9월 제4차 6자회담을 고비로 이견을 좁히고 초기에 비해서 긴밀한 협력관계를 유지하기 시작했고, 2007년 2·13 합의도 그 연속선 상에서 도출되었다고 할 수 있다.

II. 한국정부의 대응방안

1. 핵무기가 완전히 폐기되는 상황

만약 북한이 핵무기를 포기한다면 한국 정부의 대응방향은 다음과 같이 세 가지로 추진되는 것이 바람직하다. 먼저 북핵폐기 과정에서 발생하는 폐기비용의 일부를 부담하고 북한에 대한 경제적 보상을 제공하는 경제적 차원의 대응이다. 둘째, 남북관계 개선의 폭과 깊이를 크게 확대하는 남북관계 차원의 대응이다. 셋째, 북핵폐기는 한반도의 비핵화가 달성되었음을 의미하므로 이를 토대로 핵군축 외교를 강화해나가는 외교적 차원의 대응이다.

1) 경제적 차원의 대응

북핵폐기라는 우리의 목표와 경제지원이라는 북한의 요구를 동시에 만족시킬 수 있는 보다 체계적이고 포괄적인 당근을 북한에 제공할 수 있을 것이다. 냉전 종식 이후 미국이 소련의 핵무기 등 주요 무기를 해체하고 군사능력을 민수용으로 전환하기 위해 실시하고 있는 “협력위협감소”(Cooperative Threat Reduction: CTR) 프로그램이 좋은 모델이다.

소련이 해체되고 1991년 8월 모스크바에서 쿠데타가 발생하는 등 불안정 요인이 증대하면서 소련의 네 개 공화국에 분산 배치되어 있던 핵무기를 안전하게 관리하고 핵 기술자와 관련 물질의 유출을 막는 문제가 미국의 중대한 관심사항으로 떠올랐다. 소련 핵무기의 안전을 심각한 문제로 인식한 미 의회는 1991년 11월 님(Sam Nunn)과 루가(Richard Lugar) 두 의원이 발의한 “님-루가 협력위협감소”(Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction: CTR) 법안을 통과시켰다. 1992년부터 이행되기 시작한 CTR 프로그램의 주요 목적은 다음과 같이 네 가지로 정의 된다:³⁶⁾ ① 핵·화학무기와 기타 대량살상무기의 파괴, ② 무기파괴 과정에서 이들 무기의 안전한 관리, ③ 해당 무기와 관련 부품 및 무기급 물질의 확산을 방지하기 위한 검증 가능한 보장조치 체제의 설립, ④ 다른 나라의 무기개발 프로그램에 기여할 수 있는 과학적 전문지식의 유출 방지 등. CTR 프로그램은 소련의 공화국 전체를

36) Amy Woolf, *Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Programs: Issues for Congress*, CRS Report for Congress (Washington D.C.: The Library of Congress, 2001), pp. 1-2.

대상으로 하지만 과거에 핵무기가 배치되어 있던 러시아, 우크라이나, 카자흐스탄과 벨로루시 등 4개국에 집중 적용되고 있다.

한국도 북한의 핵무기와 시설에 대해서 위협이 되는 부분은 모두 제거하고 민수용으로 활용이 가능한 시설은 전환하며, 관련 인력은 평화적 목적의 산업현장에 투입할 수 있는 “한반도협력위협감소”(Korean Peninsula Cooperative Threat Reduction: KCTR) 프로그램을 국회 차원에서 마련하고 북한과 국제사회에 대해 제시하는 것이 바람직하다.³⁷⁾ 핵무기 분야에서 KCTR 프로그램이 성공적으로 실시된다면 화학·세균무기 등 기타 대량살상무기와 미사일 및 전방배치 중무장 화력의 폐기와 철수까지를 포함한 북한의 주요 군사능력과 시설에 대해서도 KCTR 프로그램을 적용하는 것이 가능할 것이다. 대북 경제지원의 필수 불가결한 전제조건은 바로 북한의 군사적 위협을 제거해야 한다는 당면과제와 대규모 경제지원이 적절히 연계되어야 한다는 것이다.

2) 남북관계 차원의 대응

북핵폐기가 가시화되는 것은 지난 20여 년간 남북관계 개선을 가로막은 최대 걸림돌이 제거된다는 것과 동시에 남북관계의 폭과 깊이를 확대·심화시킬 수 있는 최소한의 필요조건이 충족됨을 의미한다. 따

37) 제3차 6자회담에서 미국은 북한이 핵 동결단계에 들어가면 북한 과학자와 기술자를 재교육시키고 핵 폐기를 위한 재정적, 기술적 지원을 제공할 의사를 표명했다. 『중앙일보』, 2004년 7월 12일. 이런 부분이 KCTR 프로그램의 중요한 요소가 되어야 할 것이다.

라서 북핵폐기 과정이 실질적인 단계에 진입하게 되면 한국 정부는 경제적 차원의 지원 및 협력과 사회문화 차원의 교류협력을 확대·발전시켜나가야 할 것이다. 아울러 북한의 비핵화는 한반도의 평화통일에 매우 우호적인 국내외 환경을 조성하는 촉매역할을 할 가능성이 크므로, 북핵폐기 이후의 대북지원과 협력은 자유민주주의와 시장경제체제 기초한 평화통일을 궁극적인 목표를 설정하고 이 목표를 달성하기 위한 민족적 역량을 강화하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

이와 관련, 앞서 소개한 KCTR 프로그램을 평화통일을 지향하는 북한경제 재건계획, 즉 “한반도마샬플랜”(Korean Peninsula Marshall Plan: KMP)의 한 구성요소로 보는 것도 가능할 것이다. 즉 KCTR 프로그램이 북핵폐기라는 군사적 과제와 한반도마샬플랜이라는 경제적 당근 사이에서 하나의 연결고리로 기능할 수도 있을 것이다.

3) 외교적 차원의 대응

북핵폐기를 통한 한반도 비핵화의 완성은 외교적 차원에서 다음과 같은 두 가지 중요한 의미를 갖는다. 첫째, 비핵화된 한반도의 명실상부한 주도세력으로서 한국이 국제외교무대에서 비핵정책을 강력하게 전개할 수 있는 정치적, 도덕적 명분과 역량을 갖추게 된다는 점이다. 즉 한반도의 비핵화는 한국의 국제평화 외교의 중요한 자산이 되는 것이다. 둘째, 향후 남북통일과정을 원활하게 진행하기 위해서 절대적으로 필요한 국제사회의 지지와 동의를 구하는 것이 용이해졌다는 사실이다. 북핵폐기 이후 한국의 적극적인 비핵외교는 한국의 국제적인 위상을 높이는 것은 물론, 국제무대에서 평화주도세력의 이미지를 구축

함으로써, 통일한국의 핵무장 가능성에 대한 주변국들의 불안감을 해소하고, 결과적으로 평화통일에 대한 국제적인 지지를 높이는 데 기여할 것이다.

한반도의 비핵화를 통일 이후에도 지속적으로 확고하게 유지하겠다는 한국의 의지를 효과적으로 입증할 수 있는 방안의 하나가 바로 정부 및 학계 차원에서 비핵외교를 강화하는 것이다. 핵무기의 감축, 핵무기 불사용, 비핵지대, 핵실험 금지, 수출통제 등 다양한 핵비확산 현안에 대해 활발하게 입장을 개진함으로써, 한국과 통일한국의 핵무장 포기 의사에 대한 국제적 신뢰성을 제고할 수 있을 것이다. 향후 한국의 비핵외교는 물리적 및 도덕적으로 핵무기의 정당성과 가치를 약화시키는 방향으로 진행되어야 한다. 전자는 핵보유국에 대해서 대폭적인 핵군축을 촉구하는 것이며, 후자는 핵무기의 보유와 사용을 불법화하는 국제적 규범을 확립하는 것이다.

2. 불능화만 이뤄진 상황

2·13 합의에서 규정한 핵시설의 “불능화”(Disablement)라는 표현은 군축회담에서 일반적으로 사용되지 않는 표현으로서 불능화가 어떠한 상태를 의미하는지 그리고 기술적으로 어떠한 요건을 갖춰야 불능화가 달성된 것으로 볼 수 있는지를 둘러싸고 많은 논란이 있을 것으로 예상된다. 일반적으로, “동결”(Freeze)은 시설을 그대로 놔 둔 채 가동만 하지 않는 상태를 말하고, “폐기”(Dismantlement)와 “해체”(Disassembly)는 시설을 파괴하거나 해체해서 재가동이 완전히 불가능하게 만드는 것이다. 이와 비교할 때, 불능화는 동결과 폐기·해체의

중간단계로서 완전한 폐기는 아니지만, 재가동이 불가능한 것도 아닌 어중간한 상태로 파악된다.

북한은 아직까지 불능화에 대한 공식적인 입장표명도 하지 않고 있다. 2·13 합의 타결 직후 나온 평양방송은 회담에서 각국이 북한의 핵시설 “가동 임시중지”와 관련해서 중유 100만 톤에 해당하는 경제, 에너지 지원을 제공하기로 했다면서 불능화 사실을 언급하지 않았다. 2월 14일자 조선신보도 북한은 영변의 핵시설을 폐쇄·봉인하고 국제원자력기구의 감시와 검증을 받게 된다고만 언급했다. 3단계 5차 6자회담 개최 직전에 평양을 방문했던 미국 “과학국제안보연구소”(Institute for Science and International Security: ISIS)의 알브라이트 소장은 핵시설 불능화는 영구적인 것과 일시적인 것으로 구분되는데 북한 관리들은 일시적인 불능화 조치만을 말했다고 밝혔다.³⁸⁾

불능화 단계에서 해결해야 할 또 하나의 문제가 북한이 보유한 핵무기와 시설, 즉 핵능력에 대한 완전한 신고목록에 합의하는 일이다. 여기에서는 제2차 북핵위기의 발단이 되었던 HEU 프로그램에 관해 북한이 얼마나 성실하게 신고할 것인가 하는 점과 북한이 보유한 핵무기도 신고대상에 포함될 것인지의 여부가 관심의 대상이다.

북한의 성의 여부와 관계없이, 불능화 조치와 핵능력 신고만 이뤄진 상황은 북한이 핵물질과 핵무기를 그대로 보유하고 있는 상태를 의미한다. 따라서 이 단계에서 중요한 과제는 핵물질과 핵무기의 외부유출 가능성을 차단하고 북한 내부에 묶어두는 것이 될 것이다. 이를 위해서 다음과 같은 세 가지 대응방안이 필요하다. 첫째, 북한의 핵무기가 남

38) 「동아일보」, 2007년 2월 15일.

한으로 비밀리에 운반되어 유사시 대남 위협용으로 사용될 가능성에 대비하는 것이다. 둘째, 북한의 핵무기나 핵물질이 남한 항구를 중계지로 삼아 제3국으로 수출될 가능성을 차단하는 일이다. 셋째, 대량살상무기가 불량국가와 테러집단의 손에 들어가는 것을 막기 위해 실시되고 있는 “확산방지안보구상”(Proliferation Security Initiative: PSI)에 적극 참여하는 것이다.

1) 북한 핵의 대남 반입 차단

북한이 원시적인 제1세대 핵장치를 보유했다 하더라도 이를 운반할 수 있는 적절한 수단이 없다는 견해가 많다. 그러나 현실은 그렇지 않으며 북한의 핵무기는 여러 가지 경로를 통해 남한으로 운반될 수 있음에 유의해야 한다. DMZ에 인접한 수도권과 해상침투가 용이한 반도인 점 등 한반도의 지리적 특성을 고려한다면, 규모가 큰 제1세대 핵장치조차 남한으로 운반이 가능하다는 점이 우려된다. 따라서 한국은 북한 핵무기와 핵물질의 운반수단과 예상경로를 철저히 파악, 범정부 차원의 예방대책을 강구하는 것이 필요하다.

특히 최근 남북화해 분위기속에서 진행되고 있는 도로·철도의 개통 및 남북해운합의서 발효에 따른 항만의 개방 등이 북한정권의 의도에 따라서는 핵무기와 핵물질의 운반통로로 역이용될 수 있음에 유의해야 한다. 남북간의 교류·협력이 국가안보상의 취약성을 야기하지 않도록 적절한 보완대책을 마련하는 것이 필요한 것이다.

남북해운합의서와 그 이행과 준수를 위한 부속합의서의 관련 규정으로는 북한선박의 적재화물에 대한 철저한 사전검사를 보장하기 어렵

다.³⁹⁾ 예를 들어, 북한 내 출발지점에서의 선적과정과 선적물의 내용에 대한 사전점검과 같은 초기대응이 불가능한 상황이기 때문이다. 따라서 남한으로 향하는 모든 차량과 열차 및 선박에 대해 군사분계선을 통과하거나 국내 영해에 진입하기 전에 혹은 북한의 출발지 현장에서 의무적으로 핵무기와 핵물질의 탑재여부를 검사받도록 하는 제도적 절차를 마련하는 것이 필요하다.

2) 남한을 중계지로 한 핵확산 가능성 차단

한 나라가 다른 나라의 항구를 중계지로 해서 위험한 물질을 제3국으로 수출하는 것을 “환적”(Transshipment)이라고 한다. 냉전 종식 이후 핵물질의 도난과 밀반입 사건이 늘면서 국제사회는 환적을 예방하기 위한 노력을 강화해왔다. 예를 들어, “환적수출통제구상”(Transshipment Country Export Control Initiative: TECI)을 통해서 새로운 감시체제를 구성해야 한다는 논의가 국제적으로 활발하게 진행되고 있다. 예를 들어, 2003년 7월 15-18일 22개국 대표들이 호주의 시드니에 모여서 세계적으로 TECI를 강화하기 위한 방안을 논의한 바 있다. 회의에서는 합법적인 환적과 통관이 불법적으로 악용되는 것을 막기 위한 여러 가지 실천조치들이 논의되었다. 이 회의에서는 대량살

39) 남북간 해운합의서의 부속합의서에 따르면 선박운항 허가를 신청할 때 적재화물의 중량과 종류를 밝히고(제1조 1항), 상대측 경비합정과 통신초소가 요구하는 경우에 적재화물 등에 대해 통보하도록 되어 있다(제2조 5항). 또한 상대측 선박이 무기나 무기부품을 수송하는 등 제6조의 금지규정을 위반해서 통신검색 불응, 항로 무단이탈 및 도주 등의 혐의가 있을 경우 해당 선박을 정지시켜 승선·검색할 수 있다고 규정하고 있다(제8조).

상무기에 관련된 물품의 환적과 통관 및 재수출에 대한 효과적인 통제와 이를 위한 정부간 정보교류와 협력의 중요성을 강조하는 등 여섯 가지 원칙도 채택되었다.⁴⁰⁾

이와 함께, 미국은 자국으로 향하는 컨테이너 선적 화물선에 대량살상무기의 탑재여부를 확인하기 위해 국제적인 주요 항구에 자국 세관을 파견, 사전점검을 실시하고 있다.⁴¹⁾ 미국으로 입국하는 컨테이너 선박의 유해성을 예방·확인하기 위한 이런 조치는 특별히 “컨테이너안보구상”(Container Security Initiative: CSI)이라고 부른다.

한편, 한국을 중계지로 한 마약이나 위험물질의 이전 사건이 발생하고 있음에 주목할 필요가 있다. 예를 들어, 부산해양경찰청은 2004년 6월 국제암시장에서 거래되는 천연우라늄 샘플 10g 가량이 밀반입되는 것을 적발한 바 있다.⁴²⁾ 남한이 중계지로 이용된 것은 아니지만 남한 업체가 수출한 독가스의 원료인 시안화나트륨 각각 107톤과 15톤이 2003년에 중국, 2004년에 말레이시아를 거쳐서 북한으로 반입된 사건도 환적의 한 유형으로 볼 수 있다.⁴³⁾ 물품공급자에 의한 의도적인 환적은 아니지만 수요자의 입장에서는 환적의 방식으로 물품을 확보한 것이기 때문이다. 2004년 5월에는 338.2톤의 한국산 시안화나트륨이 태국을 통해 북한으로 들어가려던 사건이 사전에 발각되기도 했다.⁴⁴⁾

40) http://www.bxa.doc.gov/ComplianceAndEnforcement/TECISydney7_03Principles.htm.

41) 우리나라의 경우 부산항에, 중국에는 상해와 심천에 미국 세관이 나와 있다.

42) 문제의 샘플은 우라늄 원광석에서 추출한 함량 46%, 농축도 0.7%의 천연우라늄으로 확인되었다. 「동아일보」, 2004년 10월 19일.

43) 「동아일보」, 2004년 9월 25일.

44) 「중앙일보」, 2004년 9월 25일.

9·11 테러 이후 핵무기를 포함한 대량살상무기 확산에 대한 국제적인 경계심과 이를 저지하기 위한 국제사회의 강력한 의지 그리고 한국이 직간접적으로 연관된 유사 사건들을 고려할 때, 한국은 남북한 항만 개방에 따른 북한선박의 자유로운 남한 항구 출입이 북한의 핵확산 루트로 악용될 수 있음에 유의해야 한다. 앞으로 북한선박의 남한 항구 출입이 핵을 비롯한 대량살상무기의 확산에 악용되지 않을 것임을 보장할 수 있는 법적, 제도적, 기술적 장치를 갖추는 동시에 이에 대한 대외 홍보를 강화해 나가야 한다. 국제적 차원의 안전장치도 마련되고 있지만⁴⁵⁾, 핵보유국 북한이 남한의 항구를 이용해서 핵무기와 핵물질을 국제사회로 확산시킬 가능성에 대비해서 정부차원의 보다 적극적인 조치를 취하는 것이 바람직하다. 특히 9·11 테러 이후 미국과 국제사회가 갖게 된 안보적 우려와 관심사항을 고려할 때, 한국 정부의 조치는 한·미 동맹을 강화하고 국제사회의 요구에 부응한다는 차원에서도 바람직한 것이라고 평가된다.

3) “확산방지안보구상”(Proliferation Security Initiative: PSI) 참여 확대

PSI는 2003년 5월 유럽을 순방 중이던 부시 대통령이 대량살상무기와의 전쟁을 위해 발표한 새로운 정책적 구상을 말한다. 볼튼 차관의

45) 참고로, 9·11 테러 이후 선박과 항만시설을 보호하기 위해 국제해사기구(IMO)가 항만시설에 대한 보안성 검토를 위해 마련한 “국제선박 및 항만시설 보안규칙”(ISPS Code)에 대해 부산항이 적합하다는 판정을 받은 바 있다. 「연합뉴스」, 2004년 6월 8일.

하원 청문회 발언에 따르면, PSI의 목표는 단순히 WMD가 불량국가와 테러집단으로 전파되는 것을 예방하는 것뿐 아니라, WMD와 관련 프로그램을 폐기하고 이러한 프로그램이 존재하지 않던 원래 상태로 원상회복시키는 데 있다.⁴⁶⁾ 북한과 같은 불량국가가 설사 대량살상무기를 다른 나라로 이전하지 않더라도, 북한이 보유한 무기와 생산시설을 없애기 위한 보다 적극적인 조치를 취하겠다는 것이다. 이러한 입장은 부시 행정부의 북한 핵 폐기 원칙으로 자리 잡은 “안전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 폐기,” 즉 CVID에 부합하는 것이기도 하다.⁴⁷⁾

대북지원과 교류협력을 당근이라고 한다면, PSI는 채찍에 해당되는 정책수단이므로, 한국은 PSI를 통해서 ‘당근과 채찍의 병행 구사’라는 보다 온전한 대북전략을 집행할 수 있을 것이다. 남북대화와 인도적 지원 그리고 북핵문제 해결을 위한 다자회담 등 대화협력 기조를 유지하되, 동시에 PSI를 통한 대북 압박전략을 구사하는 것은 북핵문제 해결에 긍정적인 요소로 작용할 것으로 기대된다.

3. 북한의 핵보유가 지속되는 상황

북한의 핵보유가 무한정 지속되는 상황에서 한국은 남북대화나 6자 회담의 진행 여부와 관계없이 북한 핵을 군사적 위협의 실체로 간주하

46) *Testimony of John Bolton, Under Secretary for Arms Control and International Security, U.S. Department of State, Committee on International Relations, United States House of Representatives, June 4, 2003, www.house.gov/international_relations/108/bolt0604.htm.*

47) 볼튼 차관은 하원청문회 증언에서 “visibly, verifiably, and irreversibly dismantle”이라고 표현했다.

고 이에 상응하는 대응전략을 수립·추진하는 것이 필요하다. 북핵문제의 전개과정을 돌아볼 때, 우리 군의 대응은 적절하지 못한 측면이 많았다. 북한이 핵무기 보유를 공개적으로 시인한 2003년 4월이나 늦어도 핵 보유의 실체가 파키스탄의 칸 박사라는 제3자에 의해 확인되었다는 정보를 접한 2004년 초에는 전군지휘관회의 등을 개최해서 북한 핵을 좌시하지 않겠다는 원칙을 재확인하고, 핵을 수단으로 호전적인 행위를 하지 못하도록 북한당국에 경고하는 한편, 핵을 가진 북한군에 대응할 수 있는 구체적인 조치를 취했어야 한다. 늦은 감이 없지 않지만, 우리 군은 가급적 빨리 다음과 같은 대북 핵 억지 수단을 강구해야 할 것이다. 첫째, 북한의 재래식 공격을 억지하는 데 초점을 맞추었던 기존의 국방태세를 전면 재검토·재조정해야 한다. 둘째, 주한미군의 소규모 전술핵무기를 한시적으로 재반입해서 북한 핵에 상응하는 억지전력으로 활용하는 것이 바람직하다. 셋째, 첨단 정밀무기체계 역량을 강화해서 핵무기의 파괴력을 첨단 정밀타격능력으로 만회해야 한다.

1) 국방태세의 전면 재검토

북한의 핵 보유로 한국의 군사안보 환경이 180도 바뀌었다고 할 수 있는 만큼, 국방전략과 작전계획, 그리고 군사태세의 전면적인 수정과 보완 작업이 이뤄져야 한다. 지금까지 한국의 군사전략에서 “핵” 요소는 완전히 빠져 있었다. 자체적인 핵무기 보유를 포기한 것은 물론이고 가상적국의 핵 공격에 대비한 방어노력도 전무했다. 미국의 핵우산 아래 놓여 있다고는 하나 유사시 핵의 사용을 결정하고 실행하는 주체는

미군이며 한국은 완전히 배제되어 있는 상황이다.

한반도의 비핵화를 외교안보정책의 기조로 삼고 있는 만큼 북한 핵에 대응해서 자체적으로 핵무기를 개발하는 것은 비현실적이며 비합리적이다. 북한이 핵을 개발할수록 우리는 비핵정책을 확고하게 견지해 나가는 것이 장기적으로 우리의 국가이익과 민족이익에 부합하고 국제사회의 환영을 받는 평화통일을 촉진하는 지름길이기도 하다.

따라서 북한 핵에 대응한 우리의 군사적 대비는 우선적으로 방어적 차원에 중점을 두어야 할 것이다. 먼저 북한의 핵탄두가 사용될 가능성이 있는 운반수단과 이동경로를 파악해서 이를 차단하는 예방노력을 기울여야 한다. 이 과정에서 군사태세와 작전계획의 변경은 필수적이다. 아울러 전군에 북한의 핵무기 실체에 대한 교육과 핵이 사용되었을 경우에 대비한 “핵 방호”(Nuclear Protection) 훈련을 실시하고 필요한 장비를 갖춰야 한다. 핵 방호에 대한 경험이 풍부한 미국과 러시아, 많은 연구가 축적된 스웨덴 및 최초의 피폭국가인 일본 등과의 협력이 긴요할 것이다. 또한 국민들에게도 북한의 핵보유에 대한 정확한 사실을 알림으로써 북한 핵의 실체를 둘러싼 국론분열과 소모적 논쟁이 더 이상 일어나지 않도록 해야 한다.

2) 주한미군 전술핵 재반입 추진

북한 핵에 대한 적극적인 방어 차원에서 주한미군의 전술핵무기를 반입해서 대북 핵 억지력을 갖추는 것이 필요하다. 주한미군의 전술핵무기는 지난 1991년 부시 대통령이 해외에 배치된 전술핵무기를 철수하겠다고 선언한 이후 모두 제거되었고, 이로 인해 조성된 “한반도 내

핵무기 부재” 상황은 남북간에 비핵화 공동선언을 체결하는 중요한 배경이었다. 주한미군의 전술핵무기 철수가 북한에 대해서는 핵 포기 및 비핵화 공동선언 서명을 유도하기 위한 당근이었던 셈이다.

하지만 북한이 플루토늄과 고농축우라늄 프로그램을 유지하면서 핵 보유에 성공한 것은 핵개발 포기과 재처리·농축 시설의 보유를 금지한 비핵화 공동선언에 대한 치명적인 위반행위이다. 따라서 북한의 핵 포기과 비핵화 공동선언 참여를 위한 당근이었던 전술핵무기 포기결정을 철회하고, 북한의 핵능력을 완전히 폐기할 때까지 한시적으로 소규모의 전술핵무기를 다시 들여오는 방안을 추진하는 것이 필요하다. 상대방의 약속이행을 전제로 제공했던 당근을 상대가 약속을 파기했을 경우 철회하는 것은 협상이론상 “상응”(Tit-for-Tat: TFT) 전략을 구사하는 것으로서, TFT 전략은 무모한 대결 전략이 아니라 상대의 협력을 이끌어낼 수 있는 효과적인 협상전략이라는 점이 입증된 바 있다.⁴⁸⁾

일각에서 북한의 핵보유 시 미국이 일본의 핵무장을 용인할 것이라는 견해가 있지만, 북한 핵을 빌미로 일본의 핵무장이 국제적으로 용인되는 것은 북한의 핵개발 이상으로 한반도의 안보에는 바람직하지 않은 사태로서 적극적으로 막아야 할 일이다. 북한 핵을 억지하기 위한 주한미군의 한시적인 전술 핵 재배치가 일본의 영구 핵무장 보다 나은 방안이라는 점에 대해서는 중국과 러시아도 이의를 달지 않을 것이다.

이준 전 국방장관은 북한의 핵 보유 가능성을 전제로 유사시 대북 타격계획을 수립해놓고 있다고 밝힌 바 있다.⁴⁹⁾ 그의 발언이 선제타격을

48) Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984).

49) 이준 국방부장관은 2002년 12월 28일 국회 국방위원회에 출석해서 “북한의 전술핵

염두에 둔 것인지는 확실치 않지만 핵이 없는 한국군은 북한의 핵이 먼저 사용되는 사태를 예방하는 것이 최우선 군사목표일 것이기 때문에 유사시 대북 선제공격의 유혹을 강하게 느끼게 될 것이다. 이러한 점에서, 주한미군의 전술핵 재배치는 한반도의 군사적인 안정을 도모하는데도 기여할 것이다.

3) 첨단 정밀무기체계 역량 강화

북한의 핵이라는 가공할 파괴력에 대응해서 미국의 핵우산을 제외하고 한국이 자체적으로 강구할 수 있는 대응수단은 재래식 전력밖에 없다. 재래식 전력은 파괴력 면에서 핵무기와 견줄 수 없는 것이 현실이다. 즉 한국군은 북한 핵에 대해서 비대칭적인 열세에 놓여 있다. 이러한 전략적 열세를 조금이라도 만회하기 위해서 한국은 첨단정밀무기체계를 확보해야 한다. 북한 핵무기의 파괴력을 첨단무기체계의 정밀타격능력으로 만회해야 하는 것이다. 이를 위해서, 탄도미사일과 순항미사일 등 첨단 중·장거리 타격능력을 보유하고 이지스함과 차세대 전폭기도 가급적 조기에 추가 배치해야 한다. 아울러 북한의 단·중거리 탄도미사일에 대응한 미사일방어체계도 구축하는 것이 바람직하다. 특히 2006년 7월 동해상에서 실시된 북한의 미사일 시험으로 북한의 탄도미사일 능력이 상당한 수준임이 입증된 만큼, 앞으로 한국형 미사일 방어망을 구축하기 위한 노력을 배가해야 할 것이다.

무기 개발 여부는 확인되지 않았으나 북한이 핵무기를 보유한다면 한국에 대한 공격용 무기로 사용할 가능성을 충분히 인지하고 있다”면서 “유사시 대북 타격계획을 수립해놓고 있다”고 밝혔다. 『동아일보』, 2002년 12월 30일.

Ⅲ. 한반도 평화에의 합의

북핵문제가 공론화된 1990년대 초 이후 처음에는 비핵화 공동선언이라는 남북간 합의, 이후에는 제네바 기본합의에 따른 북·미간 합의를 통한 문제해결 노력이 있었으나 북한이 핵보유에 성공했다는 사실은 결국 이런 노력들이 실패했음을 의미한다. 제네바 합의로 대표되는 클린턴 행정부의 대북 연계정책과 6·15 공동선언으로 상징되는 김대중 정부의 햇볕정책에 의해 무시되고 가려졌던 북핵문제가 결국 새로운 위기로 비화되어 우리 앞에 등장했다. 북한이 비밀 핵개발 노력을 계속하고 있다는 구체적인 증거가 1990년대 중반 이후 꾸준히 제기되어왔기 때문에 당시 한·미 양국 정부가 북한의 핵보유를 사활적인 문제로 인식하고 북한정권에 대해 강력한 문제제기를 했다면 북핵문제가 현재와 같은 위기로 악화되지는 않았을 것이다.

북한정권에게 있어서 핵무기는 남한과의 체제경쟁에서 우위를 확보할 수 있는 핵심 군사력이자 지속적인 정권 유지를 보장하는 최후의 보루이고, 김정일이 전면에 등장한 후 북한의 대내 지도이념으로 정착된 '선군정치'를 현실에 구현하는 실천수단이다. 동시에 북한 핵은 한반도뿐만 아니라 동북아의 지정학적 지도와 국제안보질서를 흔들어 놓을 수 있는 역사적 사건이다. 북한의 핵개발이 갖는 국제정치적, 군사전략적 중요성을 감안할 때, 한반도 주변 4강이 북핵문제를 자국의 이익에 부합하는 방향으로 해결하기 위해 전력투구할 것은 자명한 일이다.

북한 핵을 둘러싼 문제가 안보위기로 비화되는 것은 물론, 북한의 인권과 각종 불법행위 등을 포괄하는 '북한문제'로 확대되고 있는 가운데, 주변 4강의 관심과 영향력 행사가 북한문제의 근본배경이라고 할

수 있는 한반도 분단 상황의 현상변경, 즉 정전체제의 변화로까지 이어질 수 있다는 데에 당면한 북핵위기의 심각성이 있다.

남북한의 군사관계 차원에서 볼 때, 핵무기는 북한에게 일방적으로 유리한 전략적 환경을 조성해주었고, 역으로 남한을 비대칭적이고 불리한 전략적 관계에 놓이도록 만들었다. 앞으로 남한으로부터의 핵보복을 염려하지 않아도 되는 북한이 전시뿐 아니라 평시에도 핵탄두와 방사능무기를 이용해서 남한에 대해 핵공격과 핵테러 위협을 가하거나 실제 그런 행위를 감행할 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

북핵위기를 성공적으로 해결하기 위해서는 균형 잡힌 대북정책을 수립하는 일이 무엇보다 우선되어야 한다. 남북대화와 교류의 필요성은 인정하되 “대를 이어 충성한다”는 구호에 걸맞게 2대에 걸쳐 핵개발에 성공한 북한정권의 의도가 갖는 안보적인 함의를 깊이 통찰하면서, 북한정권의 상식을 벗어난 행동과 도발에 대해서는 단호하게 대응하겠다는 결의를 과시하고, 이를 정책으로 실천하는 것이 중요하다. <당근과 채찍의 병행> 그리고 <외교와 안보의 조화>가 필요한 것이다.*

〈참고문헌〉

(1) 저서

국가안전보장회의, 「평화변영과 국가안보」, 2004년 3월 1일.

「통일백서」(서울: 통일부, 2004년 2월).

North Korea Advisory Group, *Report to the Speaker U.S. House of Representatives*, November 1999.

North Korea's Weapons Programmes: A Net Assessment (London: The International Institute for Strategic Studies, 2004).

Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984).

(2) 논문

문정인, “김대중 정부와 한반도 평화체제 구축,” 「국가전략」 제5권 2호 (서울: 세종연구소, 1999).

전성훈, “부시 행정부의 북핵정책 변화 분석,” 통일정세분석 2007-05 (서울: 통일연구원).

전성훈, “북한의 핵능력과 핵위협 분석,” 「국가전략」 제11권 1호 (서울: 세종연구소, 2005).

전성훈, “북한의 고농축우라늄(HEU) 프로그램 추진 실태,” 2004-12 (서울: 통일연구원).

Amy Woolf, *Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Programs: Issues for Congress*, CRS Report for Congress (Washington D.C.: The Library of Congress, 2001).

(3) 신문

「동아일보」

「조선일보」

「중앙일보」

Financial Times

New York Times

Wall Street Journal

Washington Post

(4) Website

Testimony of John Bolton, Under Secretary for Arms Control and International Security, U.S. Department of State, Committee on International Relations, United States House of Representatives, June 4, 2003, www.house.gov/international_relations/108/bolt0604.htm.