

# 한반도 비핵·평화의 길

## 북한의 협상 수용 배경과 한국의 전략

정성장 편





## Ⅰ 발간사 Ⅰ

2018년 한반도에서는 이전의 정세 변화와는 차원을 달리하는 ‘대전환’이 이루어지고 있다. 2017년에만 해도 북한의 계속된 미사일 시험 발사와 제6차 핵실험 및 그에 대한 한국과 미국의 강력한 대응으로 한반도에는 일촉즉발의 위기상황이 조성되었다. 단순한 전쟁위협의 고조가 아니라 북미양국 간에 핵전쟁위협이 이뤄지는 등 참담한 상황이 벌어졌다. 그러나 올해 북한의 평창동계올림픽 참가를 계기로 시작된 남북 대화와 화해가 올림픽 이후에도 지속되어 북한의 핵실험과 미사일 시험발사 중단, 남북, 북미 및 북중 정상회담, 남북한 군사적 적대관계 해소 등으로 연결되고 있다.

더구나 남북 대화뿐만 아니라 북미 대화에서도 큰 진전을 보이고 있다. 2000년과 2007년에 남북정상회담이 개최되었지만, 그것이 북한의 대외관계, 특히 대미관계 개선으로 연결되지는 못했다. 그러나 올해에는 문재인 대통령과 김정은 국무위원장이 4월과 5월 판문점 정상회담을 개최했고, 이는 6월 싱가포르에서 최초의 북미정상회담이 성사되는데 결정적으로 기여했다. 이후 종전선언과 한반도 평화체제 수립, 한반도 비핵화, 대북 제재 완화 및 해제 문제로 북미 간 입장 차이를 좁히지 못해 북미양국 관계가 일시적으로 냉각되기도 했다. 그러나 지난 9월 평양에서 개최된 남북정상회담을 계기로 다시 제2차 북미정상회담이 추진되고 있으며, 2019년 1~2월 개최 가능성이 높아졌다.

2018년 남북한과 미국은 정상회담을 통해 쌓은 신뢰를 바탕으로 ‘한반도 냉전구조 해체’(한반도 정전체제의 평화체제로의 전환)와 ‘완전한 비핵화’를 추구하고 있다. 김정은 국무위원장은 4월 남북정상회담과

역사적인 ‘판문점 선언’에 합의하기 직전에 기존의 경제·핵 병진 노선을 폐기하고 경제에 총력을 기울이겠다는 새로운 조선로동당 전략노선을 발표했다. 김 위원장은 ‘트럼프 대통령에 대한 변함없는 신뢰와 기대’를 표명하면서 “트럼프 대통령의 첫 임기 내에 북한과 미국 간 70년 적대 역사를 청산하고 북·미 관계를 개선해 나가면서 비핵화를 실현했으면 좋겠다”는 입장을 밝혀오고 있다. 트럼프 대통령도 미국 내에서金正은 위원장에 대한 불신과 싱가포르 북미공동성명에 대한 비판이 지속되고 있음에도 불구하고 그에 대한 신뢰와 기대를 지속적으로 표명하고 있다. 그리고 외교에 힘을 실어주기 위해 한미합동군사훈련을 일시적으로 중단하기도 했고, 내년에는 그것의 축소 실시의 계획을 밝히고 있다.

이처럼 한반도에서 역사적인 ‘대 전환’이 이뤄지고 있는 시점에 세종연구소가 북한의 비핵화 협상 수용 배경과 북한의 핵능력 평가 및 한반도 비핵평화체제 추진 전략, 그리고 한반도 군비통제 방향에 대한 연구서를 펴내게 된 것을 매우 기쁘게 생각한다. 이 책이 한반도 비핵·평화 프로세스에 크게 기여하고 한국 정부의 통일·외교·안보 전략 수립에 많은 참고가 되기를 희망한다. 이 책이 출간되기까지 연구를 주관한 정성장 연구기획본부장을 비롯해 연구소 내외의 집필자 여러분, 그리고 연구소 스태프들에게 깊은 감사를 드린다.

2018년 12월  
세종연구소 소장 백 학 순

# 차 례

## 발간사

서 장	김정은의 비핵화 협상 수용 배경과 한·미의 대북 전략 (정성장) .....	1
I.	문제의 제기 / 3	
II.	김정은 정권의 비핵화 협상 수용 배경 / 4	
III.	남북·북미·북중 정상회담 평가 / 12	
IV.	맺음말: 한·미의 대북 전략 / 31	

제1장	북·미 정상회담 평가와 한반도 비핵·평화체제 추진 전략 (전봉근) .....	37
I.	환경평가: 전쟁위기에서 평화희망으로 / 39	
II.	6.12 북·미 정상회담 개최 배경과 평가 / 45	
III.	비핵·평화체제 필요성: 북핵 시나리오와 옵션 비교평가 / 56	
IV.	문재인 정부의 평화정착 정책과 비핵·평화체제 구축 전략 / 62	
V.	정책제안과 고려사항 / 71	

## 차 례

### 제2장 북한의 핵능력 평가와 비핵화 협상 전망(김진무) .....81

I. 서론 / 83

II. 북한의 핵능력 평가 / 85

III. 북한의 비핵화 대상 및 방법 / 94

IV. 북한 비핵화를 위한 협상 전망 / 109

V. 정책적 제언 / 131

### 제3장 북한 비핵화와 한반도 군비통제 추진 방향(김열수) .....139

I. 서론 / 141

II. 군비통제 개념 및 유럽 군비통제의 함의 / 142

III. 남북한 정치적 합의 및 군비통제 / 153

IV. 한반도 재래식 군비통제 추진 방향 / 174

V. 결론 / 179

Ⅰ 서 장 Ⅰ

**김정은의 비핵화 협상 수용 배경과  
한·미의 대북 전략**

정 성 장  
(세종연구소)







## I. 문제의 제기

작년까지만 해도 남북 및 북·미 대화를 거부하면서 핵과 미사일 능력의 고도화에 매달렸던 북한이 올해 1월 1일 김정은 노동당 및 국무위원회 위원장의 신년사를 통해 갑자기 평창동계올림픽 참가 의사와 남북한 관계 개선 의지를 밝혔다. 그리고 지난 2월 9일 올림픽 개막식에 김 위원장의 여동생 김여정을 특사로 하는 고위급대표단을 파견해 문재인 대통령에게 평양 초청 의사를 전달했다. 지난 3월 5일부터 6일까지는 정의용 청와대 국가안보실장을 수석특사로 하는 특별사절단이 평양을 방문해 김정은 위원장을 만나 4월 말에 판문점에서 남북정상회담을 개최하기로 합의했다. 마침내 지난 4월 27일 남북정상회담이 개최되어 문재인 대통령과 김정은 위원장은 남북관계의 ‘전면적이고 획기적인 개선과 발전’, 한반도에서의 군사적 긴장상태 완화 및 전쟁 위험의 해소, 항구적이고 공고한 평화체제 구축, 연내 ‘종전선언’ 추진, 한반도의 ‘완전한 비핵화’ 실현에 합의했다. 지난 5월 26일에는 판문점에서 다시 남북정상회담이 개최되어 김 위원장은 문 대통령에게 다시 한 번 ‘한반도의 완전한 비핵화 의지’를 분명히 천명했다. 지난 9월 18일부터 20일까지는 평양에서 또다시 남북정상회담이 개최되어 북한의 미사일 엔진 실험장 폐기 등에 합의하고 남북한 전쟁 위험 제거와 군사적 적대관계 해소를 위한 군사 분야 합의서도 채택했다.

방북해 김정은 위원장을 만난 한국의 특별사절단이 미국을 방문해 지난 3월 8일 트럼프 대통령을 조기에 만나고 싶다는 김 위원장의 의사를 트럼프 대통령에게 전달했고 트럼프 대통령이 이를 수락했다. 그 결과 미국과 북한은 6월 12일 싱가포르에서 역사적인 첫 북미정상회담을 개최해 새로운 북미관계 수립, 항구적이고 공고한 한반도 평화체제 구축, 한반도의 완전한 비핵화, 미군 전쟁포로 및 행방불명자들의 유해 발굴 및 송환에 합의했다. 최근에 김정은 위원장은 트럼프 대통령에게 보낸 친서와 문재인 대통령을 통해 제2차 북미정상회담 개최를 제안했고 지난 10월 7일 폼페이오 미 국무장관의 방북 이후 제2차 북미정상회담 개최 문제가 북·미 간에 논의되고 있다.

집권 이후 작년까지 단 한 차례도 중국을 방문하지 않았던 김정은 위원장이 올해에는 세 차례나 중국을 방문해 시진핑 중국공산당 중앙위원회 총서기 겸 국가주석과 만나 2013년 북한의 제3차 핵실험 이후 악화되었던 북중관계를 복원했다.

본고에서는 북한이 이처럼 올해 갑자기 한반도 비핵화 의지를 천명하면서 남북정상회담과 북중 정상회담을 세 차례나 개최하고 역사적인 첫 북미정상회담을 개최한데 이어 제2차 북미정상회담 개최를 추진하는 등 대외관계의 전면적 개선에 적극적으로 나서게 된 배경을 설명하고 남북·북미·북중 정상회담 결과를 평가한 후 한·미의 대북 전략을 제시하고자 한다.

## II. 김정은 정권의 비핵화 협상 수용 배경

지난 2000년 김정일 북한 노동당 총비서는 남북정상회담 개최에 합의한 후 5월에 베이징을 방문해 북중정상회담을 먼저 개최했고, 평양에서 6월에 남북정상회담을, 7월에 북러정상회담을 개최한 후 연말에

북미정상회담 개최까지 추진했으나 성사되지는 못했다. 그런데 김정은 위원장은 중국과 세 차례, 남한과 세 차례, 미국과 한 차례 정상회담을 개최하는 등 김정일 전 총비서보다 훨씬 활발한 외교활동을 전개하고 있다.

지난 2000년 김정일 총비서가 이전의 외교적 ‘은둔’ 상태에서 벗어나 대남·대외관계 개선에 나선 데에는 대량 아사자를 초래한 1990년대 중후반의 ‘고난의 행군’과 김대중 정부의 강력한 남북대화 의지 등이 중요하게 작용했다. 작년까지만 해도 남한 정부의 남북 군사당국회담과 적십자회담 개최 제안을 외면했던 김정은 위원장이 2018년에 외교적 ‘은둔’ 상태에서 벗어나 대남·대외관계 개선에 나선 데에는 6차례에 걸친 핵실험과 3차례에 걸친 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험발사를 통한 핵과 미사일 능력의 고도화에 대한 자신감, 국제사회의 초강력 제재로 인한 북한의 심각한 고립, 그리고 경제상황의 악화를 피하기 위한 김 위원장의 결단, 문재인 대통령의 적극적인 남북화해 의지와 대화 제의, 트럼프 대통령의 ‘최대의 압박’ 정책과 김 위원장과의 담판 의지, 대북 제재에 대한 중국의 적극적인 협조 등이 복합적으로 작용한 것으로 판단된다.

## 1. ‘핵무력 완성’에 대한 북한의 자신감과 대북 제재로 인한 위기 의식

2017년에 북한은 세 차례의 ICBM 시험발사와 수소폭탄 핵실험을 통해 핵과 미사일 능력을 고도화하고 ‘핵무력 완성’을 선포하기에 이르렀다. 그러나 그로 인해 국제사회의 전례 없는 초고강도 제재와 고립에 직면하게 되었다.

2017년 9월 3일 북한의 제6차 핵실험 후 유엔안보리는 대북 유류

공급을 30% 가량 차단하고 북한산 섬유제품 수입을 전면 금지하는 등의 조치를 포함한 대북 제재 결의 2375호를 만장일치로 채택했다. 동년 10월 7일 북한이 노동당 창건기념일을 3일 앞두고 당중앙위원회 제7기 제2차 전원회의를 개최해 대규모 인사를 단행한 데에는 제6차 핵실험 후 국제사회의 전례 없는 초강력 제재에 대한 위기감이 중요하게 작용한 것으로 판단된다. 당시 김정은은 의정보고를 통해 “미제가 추종세력들을 규합하여 유엔안전보장이사회 ‘제재결의’라는 것을 연이어 조작해내면서 우리의 자주권과 생존권, 발전권을 완전히 말살하기 위해 최후발악적으로 나오고 있다”고 주장했다. 이는 유엔안보리의 대북 제재로 인해 북한이 ‘생존’까지 위협받고 있다는 위기의식을 보여주는 대목이다.

2017년 11월 29일 북한의 제3차 ICBM 시험발사 후 유엔 안보리는 12월 22일(현지시간) 대북 정유제품 수출을 90% 정도까지 차단하고 해외 파견 북한 노동자들을 24개월 이내에 송환시킬 것을 각국에 요구하는 초강력 대북 제재를 다시 채택했다.

북한의 미사일 시험발사와 핵실험 등에 따른 국제사회의 대북 제재로 인해 2017년도 북한의 대중 무역 적자는 더욱 확대되었다. 미국 경제매체 비즈니스 인사이더가 지난 2월 21일(현지시간) 인용해 소개한 북한 전문 프리미엄 매체 NK 프로 자료에 따르면 북한은 작년 최대 교역국인 중국과의 무역에서 17억 달러(약 1조8천292억 원)의 적자를 냈다. NK 프로의 분석은 중국의 관세청 격인 ‘해관총서’ 자료를 근거로 한 것으로, 북한의 대중 수입액은 33억 달러였지만, 수출액은 그 절반도 안 되는 16억 달러에 머물렀다. 석탄, 철, 티타늄, 희토류 등 북한에서 생산하는 광물의 수입을 제한한 유엔의 조치 등이 이같은 북한의 수출 감소 원인으로 지적되고 있다.

올해 1분기 북한의 대중국 수출도 5,706만 달러로 지난해 같은 기간

의 4억 8,300만 달러에 비해 무려 88%나 감소했다. 한국무역협회의 ‘북·중 교역자료’에 따르면, 특히 이 기간 유엔 안보리 수출 금지 품목으로 지정된 석유와 석탄, 수산물, 철광석의 대중 수출은 전혀 없었다고 VOA가 전했다. 올해 1분기 북한의 대중국 수입액 역시 4억1천만 달러로 지난해 같은 기간 7억2천1백만 달러보다 42% 감소했다. 특히 이 기간 북한이 중국으로부터 수입한 정제유 등 석유 관련 제품은 85만 달러어치로 지난해 같은 기간에 비해 96% 감소한 것으로 나타났다.<sup>1)</sup> 이처럼 북한의 대외 수출이 큰 타격을 입게 됨에 따라 북한의 외화난도 심각해져 올해 상반기에 북한은 해외 주재 외교관 급여를 30% 정도나 삭감했으며, 식량 배급 사정도 크게 악화된 것으로 알려지고 있다.

트럼프 대통령의 ‘최대의 압박과 관여’ 정책 및 중국의 적극적인 대북 제재 협조로 인해 현재 북한은 ‘준봉쇄’ 상태에 놓이게 되었다. 과거에 중국 당국이 방관했던 북한의 밀무역도 올해 김정은이 중국을 방문해 비핵화 협상 의지를 밝히기 전까지 거의 차단되었던 것으로 알려지고 있다. 그렇기 때문에 만약 북한이 핵과 미사일 능력의 고도화 정책을 지속한다면 경제파탄에 직면하지 않을 수 없는 상황이다. 경제건설과 핵무력 건설의 병진정책은 실패할 수밖에 없는 상황에 도달한 것이다.

그 결과 김정은 위원장은 전면적인 고립과 경제파탄을 감수하면서까지 핵과 미사일 능력을 더욱 고도화할 것인지 아니면 지금까지 이룩한 핵과 미사일 능력 고도화를 협상 카드화해서 북·미 수교와 한반도 평화협정 및 경제회복과 바꿀 것인지 양자택일의 기로에 서게 되었다. 북한경제의 대외 의존도가 다른 국가들에 비해 낮지만 국제사회의 초강력 제재는 북한의 외화수입 및 간부와 주민들의 생활에 큰 타격을 주지 않을 수 없다. 따라서 북한은 전무후무한 국제적 고립에서 벗어나

1) 『서울평양뉴스』, 2018/07/05.

기 위해 올해 초 남한의 문재인 정부에 화해 제스처를 보낸 것으로 평가할 수 있다.

## 2. 문재인 대통령의 끈질긴 대북 설득과 ‘배려정치’

문재인 정부의 끈질긴 대북 설득과 적극적인 남북관계 개선 의지도 올해 북한이 비핵화 협상 의지를 밝히면서 대남 및 대외관계 개선에 나서는데 중요하게 작용했다. 문 대통령은 작년 취임사에서부터 한반도 평화를 위해 평양을 방문할 의사가 있다는 강력한 남북대화 의지를 표명했고 이후에도 여러 차례 김정은 위원장과 만나 북핵 및 한반도 평화체제 구축, 남북관계 발전 방안 등에 대해 허심탄회하게 대화하고 싶다는 입장을 천명했다. 이에 북한은 문 대통령에 대한 비난을 자제하면서 남북대화의 가능성을 열어두는 상대적으로 유연한 모습을 보여왔다. 그리고 북한의 평창동계올림픽 참가를 이끌어내기 위한 문재인 정부의 끈질긴 설득을 마침내 북한이 수용해 올해 남북관계 개선의 계기가 마련되었다.

평창동계올림픽 개막일인 지난 2월 9일부터 11일까지 북한의 공식 서열 2위인 김영남 최고인민회의 상임위원장을 단장으로 하고 김여정 노동당 중앙위원회 제1부부장 등 22명으로 구성된 북한 고위급 대표단이 한국을 방문했다. 이들은 방남 기간 동안 올림픽 개막식에 참가하고 문재인 대통령과 임종석 청와대 비서실장, 정의용 청와대 국가안보실장, 조명균 통일부 장관, 서훈 국가정보원장, 이낙연 국무총리 등 한국 정부 관계자들을 폭넓게 접촉했다. 그리고 그들은 한국 정부의 남북관계 개선 의지를 확인하고 김정은 위원장의 남북 화해 메시지를 전달했다. 김 위원장은 나중에 한국의 특별사절단에게 김여정 제1부부장의 방남 기간 동안 문 대통령이 보여준 따뜻한 환대에 대해 깊은 감사를 표현한 것으로 알려지고 있다.

김여정 제1부부장은 특히 지난 2월 10일 북한 고위급 대표단과 함께 청와대를 예방해 김정은 국무위원장의 특사 자격으로 그의 친서를 문재인 대통령에게 전달했다. 그리고 “문 대통령을 이룬 시일 안에 만날 용의가 있다. 편하신 시간에 북을 방문해줄 것을 요청한다”는 김정은 위원장의 초청 의사를 구두로 전달했다.

이에 대해 문 대통령은 “앞으로 여건을 만들어 성사시켜나가자”고 대답했다. 그리고 북한 대표단에게 “남북관계 발전을 위해서도 북·미 간에 조기 대화가 반드시 필요하다”며 “미국과의 대화에 북한이 더 적극적으로 나서달라”고 당부했다.<sup>2)</sup>

북한은 동계올림픽 폐막일인 지난 2월 25일 김영철 북한 노동당 중앙위원회 부위원장 겸 통일전선부장을 단장으로 하는 고위급대표단을 다시 남한에 파견했다. 이때 문재인 대통령은 김영철 부위원장을 만나 남북관계 개선과 한반도 문제의 본질적 해결을 위해서라도 북미대화가 조속히 열려야 한다고 지적했다. 이에 북한 대표단도 북미대화를 할 충분한 용의가 있다며 북한도 남북관계와 북미관계가 같이 발전해야 한다는 데 생각을 같이했다고 청와대 대변인이 밝혔다. 이 같은 브리핑 내용은 김여정의 청와대 예방 이후 북한이 미국과의 대화를 진지하게 고려하기 시작했음을 시사한다.

### 3. 트럼프의 ‘최대의 압박과 관여’ 정책 및 김정은과의 협상 의지

도널드 트럼프 미국 대통령은 대선후보 시절부터 김정은 위원장과의 정상회담 개최에 대해 긍정적인 입장을 보였다. 트럼프 대통령은 2016년 5~6월 인터뷰와 유세를 통해 “김정은과 대화할 용의가 있다. 그와

---

2) 정성장, “북한 고위급 대표단의 방남 평가와 남북정상회담 추진 방향,” 『세종논평』, No. 2018-9 (2018.02.12.) 참조.

대화하는데 아무런 문제가 없다”, “북한과 절대 대화하지 않을 것이라고 말하는 것은 어리석은 일”이라고 지적했다. 특히 2016년 6월 애틀랜타 유세에서는 “김정은이 미국에 온다면 만나겠다. 회의 탁자에 앉아 햄버거를 먹으면서 더 나은 핵 협상을 할 거다”라고 말했다.

그러나 2017년에 김정은 위원장이 ICBM 시험발사와 핵실험을 강행하자 트럼프 대통령은 북한에 대해 초강경 입장을 보였다. 그러다가 김 위원장의 2018년 신년사 발표 이후 남북고위급회담이 시작되자 트럼프 대통령은 문재인 대통령과의 전화 통화에서 김정은 위원장을 직접 만나 대화할 의지가 있다는 입장을 전달한 것으로 알려졌다. 이 같은 트럼프 대통령의 입장은 한국 정부에게 매우 반가운 소식이 아닐 수 없었을 것이다.

문재인 대통령이 김여정 제1부부장과 김영철 부위원장을 통해 트럼프 대통령의 김정은 위원장과의 북미정상회담 개최 의사를 전달했다면 이는 김 위원장에게 결코 뿌리치기 어려운 유혹이었을 것이다. 2000년 6월 남북정상회담을 개최한 후 당시 김정일 국방위원장은 김대중 대통령의 지원을 바탕으로 클린턴 대통령과의 정상회담을 추진했으나 동년 말 공화당의 부시 후보가 대통령에 당선되면서 북미정상회담은 성사되지 못했다. 그런데 트럼프 대통령의 담판 의지와 문재인 대통령의 지원으로 김정은 위원장이 첫 북미정상회담을 개최하게 된다면 그의 부친도 이루지 못한 외교적 성과를 거두는 것이 된다. 따라서 김정은 위원장은 북미정상회담을 통해 북한 비핵화와 북·미 관계 정상화, 한반도 평화협정 체결, 대북 제재 해제 등을 교환하는 빅딜까지 검토하지 않을 수 없게 되었을 것이다. 결국 트럼프 대통령의 김정은 위원장과의 담판 의지가 올해 한반도 정세의 대전환을 가져온 가장 중요한 요인이 되었다고 평가할 수 있다.

지난 3월 8일(현지시간)에는 정의용 청와대 국가안보실장이 백악관



에서 트럼프 대통령을 만나 트럼프 대통령을 조기에 만나고 싶다는 김정은 북한 국무위원회 위원장의 의사를 공식 전달했다. 이에 트럼프 대통령이 항구적인 비핵화 달성을 위해 김 위원장과 5월 안에 만날 것이라고 화답함으로써 북미정상회담 개최가 본격적으로 추진되게 되었다.<sup>3)</sup>

트럼프 대통령은 지난 3월 28일 오전(현지시간) 트위터를 통해 “지난밤에 중국의 시진핑으로부터 그와 김정은의 만남이 매우 잘 됐고 김(김정은)이 나와의 만남을 고대하고 있다는 메시지를 전달받았다”고 밝혔다. 그러나 트럼프 대통령은 북미정상회담 이전까지 “유감스럽게도 최대한의 (대북) 제재와 압박은 어떤 비용을 치르더라도 유지될 것”이라고 했다. 그는 또한 “지난 수년간, 그리고 많은 정부를 거치는 동안 한반도의 평화와 비핵화는 아주 조그만 가능성조차 없다고 모든 이가 말했다”고 전제한 뒤 “그러나 이제 김정은이 자기 인민과 인류를 위해 바른 일을 할 가능성이 크다”면서 “우리의 만남을 기대한다”고 강조했다.

트럼프 대통령은 폼페이오 국무장관이 지난 3월 31일부터 4월 1일까지 방북해 김정은 위원장을 직접 만나 비핵화 방법론에 대해 논의하게 한데 이어 5월 9일에도 다시 폼페이오를 평양에 보내 김 위원장의 비핵화 협상 의지를 확인했다. 트럼프 대통령의 이 같은 김정은 위원장과의 직접 대화 의지가 김 위원장으로 하여금 대외관계 개선에 보다 적극적으로 나서게 하는 중요한 배경이 되고 있다.

---

3) 정성장, “북미정상회담 개최 합의와 한반도 냉전구조 해체 전망,” 『세종논평』, No. 2018-16 (2018.03.09) 참조.

### Ⅲ. 남북·북미·북중 정상회담 평가

#### 1. 남북정상회담 평가

##### 1) 4·27 남북정상회담 평가

정의를 청와대 국가안보실장을 수석특사로 하는 특별사절단은 지난 3월 5일부터 6일까지 1박2일간 평양을 방문해 김정은 위원장을 만나 북핵 문제 및 남북관계 발전과 관련해 매우 중요한 합의에 도달했다. 청와대가 발표한 주요 남북 합의 내용은 4월말 판문점 평화의집에서 제3차 남북정상회담 개최, 남북 정상 간 핫라인(Hot Line) 설치, 북한의 한반도 비핵화 의지 천명, 북한의 미국과의 대화 용의 표명, 북한의 핵실험과 탄도미사일 시험발사 중단, 남한 태권도시범단과 예술단의 평양 방문 초청 등이다. 이 같은 여섯 가지 합의 중 가장 중요한 것은 “대화가 지속되는 동안 북측이 추가 핵실험 및 탄도미사일 시험발사 등 전략도발을 재개하는 일은 없을 것임”을 명확히 한 것이다. 두 번째로 중요한 합의는 북한이 한반도 비핵화 의지를 ‘분명히’ 하였으며 ‘북한에 대한 군사적 위협’이 해소되고 북한의 체제안전이 보장된다면 핵을 보유할 이유가 없다는 점을 명백히 한 점이다. 북한이 군사적 위협이 해소되면 핵을 포기할 수 있다는 유연한 입장을 밝혔기 때문에 북한과 미국 간에 북한 핵포기 문제에 대한 협상이 가능하게 되었다. 세 번째로 중요한 합의는 북한이 “비핵화 문제 협의 및 북미관계 정상화를 위해 미국과 허심탄회한 대화를 할 수 있다는 용의를 표명”한 것이다.<sup>4)</sup>

4·27 남북정상회담 개최 1주일 전인 4월 20일 김정은 위원장은 노

---

4) 정성장, “대북 특별사절단의 남북 합의 평가: 북핵 위협 관리와 남북 정치적·군사적 신뢰구축,” 『세종논평』, No. 2018-12 (2018.03.07) 참조.

동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의를 개최해 ‘경제건설에 총력을 집중할 데 대한 새로운 전략적 노선’을 제시하면서 공식적으로 핵실험과 중장거리 미사일 시험발사 중단 의사를 천명했다. 이는 김 위원장이 지난 3월 남측 특사단에게 “대화가 지속되는 동안 북측이 추가 핵실험 및 탄도미사일 시험발사 등 전략도발을 재개하는 일은 없을 것”이라고 밝힌 데서 한 발 더 나아간 것이다. 김 위원장이 경제건설과 핵무력 건설 병진 노선이 “위대한 승리로 결속북한의 조선말대사전에 의하면 ‘결속되다’는 말은 ‘끝나다’는 의미”되었다고 주장한 만큼 새로운 노선은 기존의 경제-핵 병진노선을 대체하는 것이라고 볼 수 있다. 김정은 위원장은 “이제는 우리에게 그 어떤 핵시험과 중장거리·대륙간탄도로켓 시험발사도 필요 없게 되었으며 이에 따라 북부 핵시험장도 자기의 사명을 끝마쳤다”라고 선언했다. 북한은 김정은 위원장이 당중앙위원회 전원회의에서 “인류의 공통된 염원과 지향에 부합되게 핵무기 없는 세계건설에 적극 이바지하려는 우리 당의 평화애호적 입장”에 대해 설명했다. 북한은 또한 당중앙위원회 전원회의에서 채택한 결정서를 통해 “우리 국가에 대한 핵위협이나 핵도발이 없는 한 핵무기를 절대로 사용하지 않을 것이며 그 어떤 경우에도 핵무기와 핵기술을 이전하지 않을 것”이라는 입장을 천명했다. 그리고 “핵시험중지는 세계적인 핵군축을 위한 중요한 과정이며 우리 공화국은 핵시험의 전면중지를 위한 국제적인 지향과 노력에 합세할 것이다.”라고 밝혔다.<sup>5)</sup>

지난 4월 27일 문재인 대통령과 김정은 국무위원회 위원장은 판문점 평화의집에서 제3차 남북정상회담을 개최했다. 남북 정상은 회담에서 남북관계의 ‘전면적이고 획기적인 개선과 발전’, 한반도에서의 군사적 긴장상태 완화 및 전쟁 위협의 해소, 항구적이고 공고한 평화체제 구

5) 정성장, “북한의 경제-핵 병진노선 폐기 배경과 비핵화에 대한 입장 평가,” 『세종논평』, No. 2018-22 (2018.04.23) 참조.

축, 연내 ‘중전선언’ 추진, 한반도의 ‘완전한 비핵화’ 실현에 합의해 이를 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언’(이하 ‘판문점선언’으로 약칭)으로 발표했다. 김정은 위원장이 ‘한반도의 완전한 비핵화’에 공식 합의한 것은 이번이 처음으로 4.20 당중앙위원회 전원회의에서 ‘핵무기 없는 세계건설’에 대해 언급한 데서 한 발 더 나아간 것이다.

남북 정상이 회담에서 ‘한반도 비핵화’와 평화체제 구축 및 남북관계 발전을 ‘속도전’ 식으로 해결하기로 합의한 것은 핵과 미사일 강국을 추구했던 김 위원장의 입장에 근본적인 변화가 없었다면 불가능한 것이었다. 그러므로 한국정부는 4·27 남북정상회담을 통해 핵 문제에 대한 김정은 위원장의 협상 의지를 재확인하고 북·미 정상회담을 개최하는데 유리한 환경을 조성했다고 평가할 수 있다.

남북 정상은 또한 정전협정 체결 65주년이 되는 올해에 ‘중전’을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 합의했다. 3자 또는 4자 ‘중전선언’ 추진은 북·미 정상회담과 후속 회담을 통한 북한 비핵화의 진전을 전제로 하는 것이다. 그리고 정전협정의 평화협정으로의 전환은 북핵의 완전한 또는 상당한 수준의 폐기 시점에 가서야 이루어질 수 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 문재인 대통령이 김정은 위원장과 ‘중전선언’ 추진 및 정전협정의 평화협정으로의 전환에 합의한 것은 북한의 체제안전을 정치적, 법적으로 보장해 북한의 핵포기를 이끌어내기 위한 것이라고 평가할 수 있다.

남북정상은 첨예한 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁위험을 해소하기 위해 공동으로 노력하기로 합의했다. 그리고 구체적으로 군사분계선 일대에서의 확성기 방송과 전단살포를 비롯한 적대행위를 중지하고 비무장지대를 실질적인 평화지대로 만들어가기로 합의했다.

남북 정상은 올해 가을 문재인 대통령의 평양 방문, 고위급 회담을 비롯한 각 분야의 대화와 협상 조기 개최, 남북 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소의 개성 설치, 6월 15일 민족공동행사 개최, 8.15 전후 이산가족 상봉, 10.4정상선언에서의 합의 사항 적극 추진, 동해선 및 경의선 철도와 도로의 연결 및 현대화 추진에도 합의했다. 남북 정상이 올해 가을 문재인 대통령의 평양 방문에 합의함으로써 남북정상회담의 정례화 가능성이 높아진 것은 매우 중요한 성과이다. 김대중 정부와 노무현 정부 시기에는 단 한차례만 남북정상회담이 개최되어 남북관계가 긴밀해지는데 명백한 한계가 있었다.

남북 모두에게 접근이 용이한 개성에 남북 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개설하기로 합의한 것도 매우 중요한 성과이다. 개성 남북공동연락사무소의 개설은 남북 당국 협력의 상시화와 민간교류 활성화에 기여할 것이다. 그리고 남북 간 합의의 이행 가능성도 높여줄 것이다.

## 2) 5·26 남북정상회담 평가

지난 5월 24일(현지시간) 도널드 트럼프 대통령은 김정은 국무위원장에게 보내는 공개서한의 형태로 6·12 싱가포르 북미정상회담 취소 방침을 전격적으로 밝혔다. 이에 북한은 이례적으로 매우 신속하게 25일 오전 김계관 외무성 제1부상 명의의 담화를 발표해 김정은 위원장의 북미정상회담 계속 추진 의사를 전달했다. 김계관 제1부상은 담화에서 트럼프 대통령의 북미정상회담 취소 결정에 대해 유감을 표명하면서도 한반도 비핵화와 관련한 ‘트럼프 방식’에 대해 북한이 은근히 기대하고 있었다고 밝혔다. 그리고 “만나서 첫술에 배가 부를 리는 없겠지만 한가지씩이라도 단계별로 해결해나간다면 지금보다 관계가 좋아지면 좋아졌지 더 나빠지기가 하겠는가”라고 지적하면서 북미정상회

담을 통한 신뢰구축의 필요성을 강조했다. 김 제1부상은 마지막으로 “우리는 아무 때나 어떤 방식으로든 마주 앉아 문제를 풀어나갈 용의가 있음을 미국측에 다시금 밝힌다”고 강조함으로써 북미정상회담 계속 추진 의사를 분명하게 천명했다.<sup>6)</sup>

6·12 북미정상회담이 트럼프 대통령의 취소 입장 발표로 개최가 무산될 위기에 처했을 때 김정은 국무위원장이 문재인 대통령에게 갑작스럽게 제안해 지난 5월 26일 오후 3시부터 5시까지 2018년 제2차 문재인-김정은 정상회담이 판문점 북측 통일각에서 전격적으로 개최되었다. 4월 27일의 판문점 정상회담 이후 약 한 달 만에 남북정상회담이 다시 개최된 것이다. 김정은 위원장은 문재인 대통령에게 핵포기 시 미국의 체제안전 보장을 신뢰할 수 있는지 우려를 표명했고 문 대통령은 김 위원장이 완전한 비핵화를 결단하고 실천할 경우 트럼프 대통령이 북한과의 적대관계 종식과 경제협력에 대한 확고한 의지가 있다는 점을 전달했다. 이에 김정은 위원장은 문재인 대통령에게 다시 한 번 ‘한반도의 완전한 비핵화 의지’를 분명히 천명했고, 북미정상회담의 성공을 통해 전쟁과 대립의 역사를 청산하고 평화와 번영을 위해 협력하겠다는 의사를 피력했다. 5·26 남북정상회담 직후 문 대통령이 김 위원장의 북미정상회담 추진 의지를 트럼프 대통령에게 전화로 전달함으로써 북미정상회담이 마침내 성사되었다.

5·26 판문점 정상회담은 남북 관계가 경색되었을 때 남북 정상회담 형식을 따지지 않고 곧바로 만나 문제를 푸는 새로운 실용주의적인 대화 방식을 보여주었다. 김 위원장의 이 같은 소통 방식은 향후 남북 관계 및 북한의 대외관계 개선에도 긍정적으로 작용할 것이다.<sup>7)</sup>

---

6) 정성장, “트럼프 대통령의 6·12 미북정상회담 취소와 회담 재추진 방향,” 『세종논평』, No. 2018-29 (2018.05.29) 참조.

7) 정성장, “5·26 남북정상회담의 개최 배경과 의의 및 과제,” 『세종논평』, No. 2018-32 (2018.05.30) 참조.

### 3) 9월 평양 남북정상회담 평가<sup>8)</sup>

문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 2018년 9월 18일부터 20일까지 평양에서 가진 정상회담 기간 중에 한반도에서의 전쟁 위험 제거와 적대관계 해소, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 대책 강구(조건이 마련되면 개성공단과 금강산관광 사업 정상화), 이산가족문제를 해결하기 위한 인도적 협력 강화, 사회·문화 분야 교류협력 적극 추진, 한반도 비핵화 진전을 위한 노력(동창리 미사일 엔진시험장과 발사대 폐기 및 미국의 상응조치 시 영변 핵시설 영구 폐기), 김정은 위원장의 조기 서울 방문 등을 주요 내용으로 하는 「평양공동선언」에 서명했다.

또한 평양공동선언 서명 직후 두 정상이 임석한 가운데 송영무 국방장관과 노광철 북한 인민무력상은 「판문점선언 이행을 위한 군사 분야 합의서」에 서명했다. 군사 분야 합의서는 지상과 해상 및 공중에서의 적대행위 중지, 우발적 충돌을 막기 위한 남북 공동의 작전수행절차 적용, 비무장지대 내 감시초소(GP) 철수, 공동경비구역(JSA) 비무장화, 철원 화살머리고지 일대에서의 공동유해발굴, 한강하구 공동이용 등을 주요 내용으로 하고 있다. 그리고 군사 분야 합의서는 특히 적대행위 중지 차원에서 지상 완충지대에서의 포병사격훈련 중지, 해상 완충수역에서의 포병·함포사격 중지, 비행금지구역 설정 등 우발적인 남북 무력충돌의 가능성을 근본적으로 차단하는 과감하고도 혁신적인 내용을 포함하고 있다.

남북 정상은 지난 4월 27일 판문점선언을 통해 남북관계 개선과 발전, 군사적 긴장상태 완화 및 전쟁위험 해소, 한반도 평화체제 구축을

---

8) 정성장, “2018 평양 남북정상회담의 평가와 과제: 남북 적대관계 해소와 제2차 북·미 정상회담 건인,” 『정세와 정책』, 2018년 제10호 (2018.10.05); 정경영, “판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서의 오해와 진실,” 『정세와 정책』, 2018년 제12호 (2018.10.11.); 한설, “남북 군사합의서와 군의 역할,” 『경향신문』, 2018.10.15 참조.

위한 협력 등에 합의했다. 그런데 이번 평양정상회담에서 한국 정부가 이 같은 3대 주요 합의 사항 가운데 군사적 긴장상태 완화 및 전쟁위험 해소를 위한 군사 분야 합의 도출에 특히 중점을 둔 것은 북한으로 하여금 핵을 포기하더라도 북한의 안전에 전혀 문제가 없다는 신뢰를 주기 위해서였던 것으로 판단된다.

남북이 평양 정상회담에서 우발적 군사충돌을 막기 위해 이중·삼중의 확실한 안전장치들을 마련한 것은 한반도에서 다시는 전쟁이 발발해서는 안 된다는 문재인 대통령의 확고한 입장과 올해 남북 정상 간에 형성된 깊은 신뢰 때문에 가능한 것이었다. 평화수역과 시범적 공동어로구역 내에서 불법어로 차단 및 남북 어민들의 안전한 어로활동 보장을 위하여 남북 ‘공동순찰’ 방안을 마련하여 시행하기로 한 것은 남과 북의 군대가 서로를 ‘적(敵)’으로 간주하던 냉전시대의 입장을 가지고는 상상할 수조차 없는 그야말로 혁신적인 발상이자 인식의 대전환이라고 할 수 있다.

남북 정상은 평양공동선언을 통해 “남과 북이 한반도를 핵무기와 핵 위협이 없는 평화의 터전으로 만들어야 하며, 이를 위해 필요한 실질적인 진전을 조속히 이루어야 한다는 데 인식을 같이 하였다”고 밝혔다. 그리고 “북측은 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관 하에 우선 영구적으로 폐기하기로 하였다”고 밝혔다. 또한 “북측은 미국이 6·12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명하였다”고 명기했다. 마지막으로 “남과 북은 한반도의 완전한 비핵화를 추진해나가는 과정에서 함께 긴밀히 협력해나가기로 하였다”고 언급했다.

이 같은 합의 내용에 대해 우리 사회 일각에서는 “비핵화와 관련한 구체적인 내용은 고작 ‘유관국 전문가 참관 하에’ 동창리 엔진시험장과



미사일 발사대를 영구 폐쇄한다는 것뿐”이라며 “영변 핵시설은 미국의 상응조치라는 전제조건을 달았다. ‘비핵화 진전’이라는 표현조차 아까운 내용을 가지고 종전선언과 흥정한 것”이라고 비판했다. 물론 북한이 ‘미래핵’의 폐기와 관련해서만 우선 협상 의지를 밝히고 있고, 현재 보유하고 있는 핵무기와 ICBM 폐기와 관련해서 아직까지 구체적인 협상 의지를 밝히지 않고 있는 점은 아쉬운 부분이다. 그런데 북한에서 미사일 엔진을 최종 테스트하는 유일한 곳으로 알려진 동창리 엔진시험장의 폐기를 무시할만한 조치로 보며 평가절하 하는 것은 적절하지 않다. 국내외의 전문가들 대다수가 북한이 아직 ICBM 능력을 완성하지 못했다고 판단하고 있는 상황에서 북한의 미사일 엔진시험장 폐기는 북한의 ICBM 개발 중단 의사 표시로 해석될 수 있다. 따라서 특히 미국에게는 매우 반가운 소식일 것이다. 또한 영변에는 핵물질을 추출하는 원자로, 농축시설, 핵연료봉 제조시설, 재처리 및 연구시설 등이 밀집해 있기 때문에 영변 핵시설의 영구적 폐기는 역시 결코 가볍게 여기거나 큰 의미가 없는 조치가 아니며,<sup>9)</sup> 미국의 아무런 상응조치 없이 북한이 이러한 조치를 일방적으로 취하기를 바란다면 오히려 그 같은 입장이 매우 비현실적인 것일 뿐만 아니라 비합리적이기도 한 것이다.

북한 핵 문제, 특히 핵기술과 비핵화 방법론에 관한 한 최고의 외부 전문가로 꼽히는 지그프리드 헤커(Siegfried S. Hecker) 박사는 최근 배명복 중앙일보 대기자와의 인터뷰에서 현 단계에서 가장 중요한 것은 ‘위험의 감소(risk reduction)’, 즉 북한이 “더는 핵과 미사일 실험을 하지 않고, 핵 개발의 가장 중요한 요소인 플루토늄을 더는 생산하지 않는 것”이라고 지적했다. 그리고 미국이 6·12 북·미 공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 북한이 영변 핵시설의 영구적 폐기와

9) 홍민, “평양 남북정상회담 이후 한반도 비핵화 전망과 과제,” Online Series, CO 18-41 (2018.10.01), 3쪽 참조.

같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있다고 표명한 것에 대해 헤커 박사는 “진지하게 검토할만한 제안이다. 영변 핵시설 폐기는 (북한으로선) ‘진짜 빅딜(a really big deal)’이다. 거대한 핵 단지인 영변에는 핵 프로그램의 핵심인 5MW 원자로가 있다. 북한이 영변 핵시설을 폐기한다면, 이것은 북한 비핵화의 진정성을 보여주는 중요한 신호가 될 것이다. 플루토늄 없이는 핵 개발에서 유의미한 진전을 이뤄낼 수 없다”고 평가했다.

또한 영변 핵시설이 노후화했기 때문에 평양정상회담에서의 북한의 영변 핵시설 영구 폐기 제안이 큰 의미가 없다고 평가 절하하는 일부 시각에 대해 헤커 박사는 견해를 달리하고 있다. 그는 “영변 핵시설에 직접 가 봤기에 하는 말이지만, 난 그런 의견에 동의하지 않는다. 영변 핵시설이 노후화했다는 건 맞다. 그러나 여전히 가동이 가능하다. 내가 2010년 영변을 방문했을 당시엔 5MW 원자로를 아직 재가동하지 않은 상황이었다. 현장의 핵 과학자 중 최고위급에게 ‘너무 노후화해서 가동할 수 없는 거 아니냐고 물어봤다. 그는 미소를 짓더니 ‘그건 2003년에 들었던 말이고, 우린 재가동할 수 있다’고 했다. 그리고 2013년 실제로 재가동했다. 즉 영변 핵시설은 낡긴 했지만, 가동 가능하며, 이 시설을 폐기한다는 건 중대한 일이다”라고 반박했다. 트럼프 행정부가 북한에게 요구한 것으로 알려진 핵 신고 리스트 제출 문제에 대해서도 헤커 박사는 “완전한 핵 신고는 신뢰 없이는 불가능하다. 미·북 간에는 아직 그런 신뢰가 없다. 신고하면 검증을 해야 하는데, 이는 긴 시간을 요하는 지난한 문제다. 영변 핵시설 리스트 정도는 초기에 가능할 수 있지만, 완전한 신고는 현재로선 불가능하다”고 평가했다.

9월 평양 남북정상회담에서의 북한 비핵화 관련 합의에 대해 트럼프 대통령은 긍정적인 평가를 내렸고, 폼페이오 국무장관도 비핵화 진전을 위한 문 대통령의 노력을 높이 평가했다. 문 대통령은 방북 이후

곧바로 미국을 방문해 9월 24일(현지 시간) 트럼프 대통령을 만나 “김정은 북한 국무위원장은 트럼프 대통령에 대한 변함없는 신뢰와 기대를 밝히면서 트럼프 대통령만이 이(비핵화) 문제를 해결할 수 있어서 트럼프 대통령과 조기에 만나 비핵화를 조속히 끝내고 싶다는 희망을 밝혔다”고 전했다. 그리고 트럼프 대통령은 이에 곧 제2차 북미정상회담의 개최 시기와 장소가 곧 발표될 것이라고 화답했다. 문재인 대통령은 평양정상회담에서 한반도 비핵화와 관련한 북한의 새로운 조치를 이끌어내고 김 국무위원장의 메시지를 트럼프 대통령에게 전달함으로써 지난 7월 폼페이오 국무장관의 성과 없는 방북 이후 경색 국면에 빠져든 북·미 관계를 다시 대화의 궤도에 올려놓는데 성공한 것이다.

## 2. 6·12 싱가포르 북미정상회담 평가<sup>10)</sup>

### 1) 김정은에게는 ‘성공적인’ 그리고 트럼프에게는 ‘실패한’ 회담이었는가?

지난 6월 12일 싱가포르에서 트럼프 미국 대통령과 김정은 북한 국무위원장은 최초의 북·미 정상회담을 개최해 새로운 북미관계 수립, 항구적이고 공고한 한반도 평화체제 구축, 한반도의 완전한 비핵화, 미군 전쟁포로 및 행방불명자들의 유해 발굴 및 송환에 합의했다. 그런데 북미정상회담의 공동성명에 트럼프 행정부가 그동안 강조해온 ‘완전하고 검증 가능하며 불가역적인 비핵화’(CVID)라는 표현이 들어가지 않았다. 그 결과 다수의 미국 언론과 전문가들은 이번 북미정상회담 결과에 대해 실망감을 드러내면서 매우 혹독한 평가를 내리고 있다.

미국 일간지 워싱턴포스트(WP)는 이번 북미정상회담이 “의문의 여지없이 김정은과 그의 북한 정권의 승리”라고 평가하면서 “트럼프 대통

10) 정성장, “북미정상회담 성과와 한반도 냉전구조 해체 전망,” 『정세와 정책』, 2018년 제7호 (2018.06.19) 참조.

령은 김 위원장에게 한미연합훈련 중단이라는 중대한 양보를 했고, 주한미군 철수에 대한 바람도 언급했다”면서 그러나 “김 위원장은 미국이 요구한 ‘완전하고 검증 가능하며 불가역적인’ 비핵화는 물론 북한 정권의 범죄행위에 대한 어떤 변화도 약속하지 않았다”고 지적했다. 미국 인터넷 매체 ‘복스’ 역시 이번 북미정상회담의 ‘최대 승자’로 김 위원장을 꼽으면서 트럼프 대통령은 ‘승자인 동시에 패자’, 한국은 ‘패자’라고 평가했다. 브루스 클링너 헤리티지 재단 선임연구원도 영국 파이낸셜 타임스(FT)에 북미정상회담 공동성명에 담긴 4개 항은 과거 북·미가 서명한 문서에도 포함됐던 내용이라면서 “매우 실망스럽다”고 밝혔다.

그런데 이처럼 북미정상회담 공동성명에 CVID 표현과 북한 비핵화 시한 및 로드맵이 들어가 있지 않다고 해서 이번 북미정상회담을 트럼프 대통령에게 ‘실패한 회담’으로 간주하는 것은 매우 성급하고 부적절한 판단이다. 북미정상회담 공동성명에 북한 비핵화 로드맵 등이 들어가지 않은 것은 분명 아쉬운 부분이지만, 이번 북미정상회담에서 트럼프 대통령은 북한에 대해 안전보장 제공을 약속하고 김정은 위원장은 ‘한반도의 완전한 비핵화’에 대한 ‘확고부동한 의지’를 재확인함으로써 북·미 간에 양국의 핵심 요구사항들에 대한 포괄적인 일괄타결이 이루어졌기 때문이다. 이번 정상회담을 통해 트럼프 대통령과 김정은 위원장 간에 매우 두터운 신뢰관계가 구축된 것도 향후 북한의 비핵화 전망을 밝게 하는 요인이다. 그러므로 북미정상회담에서 이루어진 포괄적인 일괄타결, 양 정상 간에 구축된 두터운 신뢰, 향후 후속협상을 통한 완전하고도 신속한 합의 이행 의지 등을 종합적으로 고려해 평가를 내리는 것이 현실적이고 합리적인 접근일 것이다.

## 2) 미국과 북한 정상의 관계개선 의지와 신뢰구축

지난 6월 12일 북미정상회담을 몇 시간 앞두고 트럼프 대통령은 트

위터에 올린 글을 통해 “내가 회담을 한다는 사실이 미국에는 중대한 손실이라고 (나를) 싫어하는 사람들과 패자들이 말한다”며 “인질들이 돌아왔고 (핵·미사일) 실험과 연구, 그리고 모든 미사일 발사가 중단 됐는데 말이다”라고 회담 성과에 대한 일각의 회의론 내지 비관적 전망에 대해 반박했다. 그리고 그는 “나더러 처음부터 잘못됐다고 하는 이들 전문가라는 사람들은 이런 것 말고는 할 수 있는 말이 없다”며 “우리는 잘 될 것이다!”라고 말했다.

김정은 위원장도 북미정상회담 모두 발언을 통해 “여기까지 오는 길이 그리 쉬운 길이 아니었다”며 “우리한테는 우리 발목을 잡는 과거가 있고, 또 그릇된 편견과 관행들이 우리의 눈과 귀를 가리고 있었는데, 우리는 모든 것을 이겨내고 이 자리까지 왔다.”고 밝혔다. 이 발언은 북·미 대립의 책임을 미국에만 떠넘기지 않고 양국 모두에 잘못이 있었음을 사실상 인정하는 일종의 ‘자아비판’ 성격도 있는 것으로 해석되었다. 김 위원장의 이 같은 모두 발언은 6월 13일자 로동신문에도 그대로 소개되었다.

지난 5월 24일 트럼프 대통령이 북한의 핵심 인사들이 보인 ‘엄청난 분노와 공개적 적대감’을 이유로 6·12 북미정상회담 취소 방침을 전격적으로 밝혔을 때 북한은 이례적으로 매우 신속하게 김계관 외무성 제1부상 명의의 담화를 발표해 김정은 위원장의 북미정상회담 계속 추진 의사를 전달했다. 그리고 북한이 김영철 노동당 중앙위원회 부위원장을 미국에 보내 트럼프 대통령에게 김정은 위원장의 친서를 전달함으로써 북미정상회담은 예정대로 개최될 수 있었다. 이는 북미정상회담에 대해 북한 내부에서도 많은 회의적 의견들이 있었지만 김 위원장이 그 같은 의견들을 물리치고 싱가포르에 왔음을 시사하는 것이다.

이처럼 어렵게 성사된 북미정상회담에서 트럼프 대통령과 김정은 위원장은 상호 깊은 신뢰를 형성하는 성과를 거두었다. 트럼프 대통령

은 정상회담 합의문 서명식에서 김정은 위원장을 백악관으로 “틀림없이 초청할 것”이라며 후속 북미정상회담 개최를 공언했고, “김 위원장과 특별한 유대관계가 형성됐다”며 김 위원장에 대해 “그의 나라를 아주 많이 사랑하는 유능한 사람”이라고 치켜세웠다. 이에 김정은 위원장은 “우리는 오늘 역사적인 이 만남에서 지난 과거를 걷고(거두고), 새로운 출발을 알리는 역사적 서명을 하게 됐다”며 “세상은 아마 중대한 변화를 보게 될 것”이라고 말했다.

트럼프 대통령은 6월 12일 저녁 문재인 대통령과의 전화통화에서도 김정은 국무위원장에 대해 “훌륭한 대화 상대”라고 평가하면서 “이번 회담을 통해 둘 사이에 돈독한 유대관계가 형성됐다”고 말했다. 이처럼 트럼프 대통령과 김정은 위원장 간에 형성된 ‘돈독한 유대관계’는 한반도의 완전한 비핵화와 평화체제 구축, 새로운 북미관계 수립에 필요한 동력을 제공할 수 있을 것이다.

북미정상회담 전까지는 문재인 대통령과 트럼프 대통령 간에 김정은 위원장에 대한 평가를 둘러싸고 이견이 존재했다. 그러나 북미정상회담 이후 한미 정상 모두 김 위원장이 ‘완전한 비핵화’ 의지를 가지고 있고 협상이 가능한 인물이라는데 인식을 같이 하게 되었다. 따라서 향후 대북정책 추진 방향에 대해 한미 간에 더욱 긴밀한 대북정책 공조가 이루어질 수 있게 되었다.

### 3) 대북 안전보장 제공과 북한 비핵화의 병행 추진에 대한 포괄적 합의

북미정상회담 공동성명에 북한 비핵화의 시한과 로드맵, 종전선언 발표와 평화협정 체결, 북미수교, 대북제재 해제 등과 관련한 구체적인 합의까지 들어가지 않은 것은 아쉬운 부분이다. 특히 다수의 전문가들은 북미공동성명에 미국이 합의문에 담기 위해 줄곧 노력해온 CVID

표현이 들어가지 못한 점을 특히 중요한 한계로 지적하고 있다. 이와 관련 트럼프 대통령은 북미정상회담 후 기자회견에서 CVID가 공동성명에 명기되지 않은 이유가 뭐냐는 질문에 대해 “시간이 없었다”고 해명했다. 그리고 “완전한 비핵화를 달성하는 데 오랜 시간이 걸리겠지만, 북한을 밀어붙여 기계적이고 물리적으로 가능한 한 빨리 핵무기를 제거하도록 할 것”이라고 밝혔다. 트럼프 대통령이 이처럼 ‘완전한 비핵화’에 오랜 시간이 걸릴 것이라는 점을 인정한 것은 그가 비로소 북한 비핵화 문제에 대해 현실적인 판단을 가지게 되었음을 보여주는 것이기 때문에 긍정적으로 평가할 수 있는 부분이다.

북미정상회담 공동성명에서 새로운 북미관계 수립과 한반도 평화체제 구축 다음에 한반도 비핵화가 언급된 것은 미국이 북한의 체면과 요구 사항을 상당 부분 배려한 결과로 해석된다. 과거에 미국은 ‘선(先) 핵폐기, 후(後) 보상’의 입장을, 북한은 ‘선(先) 평화체제 구축, 후(後) 비핵화’ 입장을 고집했다. 북·미 양측이 이 같은 일방주의적인 입장에서 벗어나 대북 안전보장 제공과 북한 비핵화를 동시 병행 추진하기로 한 것은 주목할 만한 진전이다.

2000년 남북정상회담에서 발표된 6.15공동선언의 내용도 매우 추상적이었지만, 이 선언은 남북 간의 적대관계 청산과 교류협력의 확대에 결정적인 기여를 했다. 것처럼 이번 북미정상회담 공동성명도 비록 그 내용은 추상적이지만 북·미가 적대관계를 청산하고 평화공존의 방향으로 나아가는데 중요한 지침이 될 수 있을 것이다.

#### 4) 북·미의 ‘선의’의 조치와 한반도 냉전구조 해체 전망

남한이 북한과 관계를 개선하고 싶어도 북한이 미국과 적대관계를 유지하고 있으면 남북관계 개선도 제약을 받을 수밖에 없다. 그런데 김정은 위원장이 북미정상회담에서 미국과의 관계 개선 및 비핵화 의

지를 분명하게 밝힘으로써 향후 남북관계와 북미관계가 동시에 진전될 수 있는 가능성이 높아졌다.

북한은 한미연합군사훈련에 대해 매우 강한 거부감과 두려움을 가지고 있다. 그래서 지난 5월 16일 북한은 한미 공군의 연합공중훈련인 맥스선더(Max Thunder) 훈련을 비난하며 남북고위급회담을 일방적으로 취소한 바 있다. 당시 북한은 김계관 외무성 제1부상 명의의 담화를 발표해 “트럼프 행정부가 … 우리를 구석으로 몰고 가 일방적인 핵포기만을 강요하려한다면 우리는 그러한 대화에 더는 흥미를 가지지 않을 것이며 다가오는 조미수뇌회담에 응하겠다는가를 재고려할 수밖에 없을 것”이라는 매우 강경한 입장을 보였다.

북한이 이처럼 한미연합훈련에 대해 강한 적대감을 가지고 있는데 트럼프 대통령이 6월 12일 기자회견을 통해 북한과의 협상이 진행되는 동안 한미연합훈련을 중단할 것이라는 입장을 밝혔다. 트럼프 대통령의 이 같은 결정은 김정은 위원장에게 매우 고무적인 조치로 받아들여지고 비핵화 조치의 진전을 대내적으로 정당화할 수 있는 명분을 제공하게 될 것이다.

북미정상회담에서 김정은 위원장은 트럼프 대통령에게 북한의 미사일 엔진 실험장을 파괴하겠다고 밝혔는데 이는 미국을 직접 공격할 수 있는 능력을 턱밑까지 갖춘 북한이 핵 운반수단 개발을 포기하겠다는 의미로 해석될 수 있는 것이다. 트럼프 대통령은 김정은 위원장의 이 같은 약속을 매우 긍정적으로 평가하면서 한미연합군사훈련 중단 결정을 내렸다. 북한이 핵무력을 강화하는 방향으로 나아간다면 한미연합군사훈련의 강화가 불가피하지만 북한이 비핵화의 방향으로 나아갈 경우 한미연합군사훈련의 축소 조정이 바람직하다. 북한이 진정성을 가지고 비핵화의 방향으로 나아가는 것을 조건으로 트럼프 대통령이 한미연합군사훈련 중단 결정을 내림으로써 앞으로 한미연합훈련으



로 인해 남북대화가 중단되는 상황을 피할 수 있게 되었다.

### 3. 북중정상회담과 북중관계 변화 평가

김정은 위원장은 4·27 남북정상회담 개최 약 한달 전인 지난 3월 25일부터 28일까지 특별열차로 중국을 비공식 방문해 시진핑 중국공산당 중앙위원회 총서기 및 국가주석과 북중정상회담을 개최했다. 그리고 시진핑 총서기에게 “김일성 주석과 김정일 위원장의 유훈에 따라 한반도 비핵화 실현에 주력하는 것은 우리의 시종 일관된 입장”이라고 밝혔다. 또한 “한미가 선의로 우리의 노력에 응해 평화 안정의 분위기를 조성해 평화 실현을 위한 단계적인 조치를 한다면 한반도 비핵화 문제는 해결될 수 있다”고 강조함으로써 핵을 절대로 포기할 수 없다는 이전의 강경한 입장에서 탈피했다. 김 위원장의 방중에는 부인 리설주와 최룡해, 박광호, 리수용, 김영철 노동당 부위원장과 리용호 외무상, 조용원, 김성남, 김병호 노동당 중앙위원회 부부장 등이 수행했다.

김정은 위원장의 1차 방중 직전까지만 해도 남북한 당국 간에 여러 차례 고위급 접촉이 있었고 남북 및 북·미 간에 정상회담 개최 합의까지 이루어졌지만 북중 간에는 그 어떠한 고위급 접촉도 이루어지지 않아 ‘차이나 패싱’(중국 배제) 지적이 나오고 있었다. 그 같은 상황에서 김 위원장이 남북 및 북·미 정상회담 개최 전에 베이징 방문을 제안한 것은 중국 지도부에게 매우 반가운 소식이 아닐 수 없었다. 그래서 시진핑 총서기는 북중정상회담에서 김 위원장이 첫 외국 방문으로 중국을 찾은 것을 열렬히 환영한다며 “중조 친선을 중시하고 끊임없이 계승 발전시켜 나가는 것은 중국 당과 정부의 전략적 선택이며 확고부동한 의지”라고 밝혔다. 김정은 집권 이후 6년이 넘게까지 북중정상회담이 단 한 차례도 개최되지 않았던 것은 김 위원장이 비핵화를 거부하며 핵강국을 추구했기 때문이었다. 그런데 김 위원장이 갑자기 입장

을 바꾸어 한반도 비핵화 실현에 주력하겠다고 밝히자 중국으로서는 대환영 입장을 보이면서 북중 관계의 전면적 복원을 모색하지 않을 수 없게 되었다.

김정은 위원장은 4·27 남북정상회담 후인 지난 5월 7일부터 8일까지는 전용기로 중국 다롄을 방문해 다시 시진핑 총서기를 만났다. 김정은 위원장의 2차 방중은 미국 행정부에서 북한이 핵무기뿐 아니라 생화학 무기 등을 포함하는 대량살상무기(WMD) 전체를 폐기해야 한다는 목소리가 커지고 북한 인권 문제 해결을 요구하는 등 북한에 대한 목소리가 강경해지고 있는 상황에서 이루어졌다. 따라서 김 위원장은 시진핑 총서기에게 4·27 남북정상회담 결과를 설명하면서 동시에 미국 행정부 내 대북 강경 여론을 바꾸기 위한 중국의 협조를 요청했을 것으로 추정된다.

제2차 북중정상회담에서 김 위원장은 시진핑 총서기에게 “조선반도 비핵화 실현은 조선의 시종 명확한 입장”이라며 “유관 각국이 대북 적대시 정책과 안전 위협을 없앤다면 조선이 핵을 보유할 필요가 없고 비핵화는 가능하다”고 밝혔다. 김 위원장이 제2차 북중정상회담에서 ‘대북 적대시 정책’에 대해 언급한 것은 미 행정부의 내의 대북 강경 여론을 염두에 둔 것으로 판단된다. 시진핑 총서기도 김정은 위원장의 2차 방중은 그와 조선로동당이 “중조북중관계, 특히 두 당 사이의 전략적 의사소통을 고도로 중시하고 있으며 우리 쌍방의 중요한 공동의 합의를 이행하려는 굳건한 의지를 충분히 보여주었다”고 강조함으로써 김 위원장의 중국과의 적극적인 소통 입장에 만족감을 표현했다.

제2차 북중정상회담에서 김 위원장은 또한 시진핑 총서기에게 “조(북)-미 대화를 통해 상호 신뢰를 구축하고 유관 각국이 단계별로 동시에 책임 있게 조치를 하며 조선반도 문제의 정치적 해결 프로세스를 전면적으로 추진해 최종적으로 조선반도 비핵화와 영구적인 평화를

실현하길 바란다”고 강조했다. 한반도 비핵화 문제와 관련해 김 위원장이 당시 천명한 단계적, 동시적 해법은 미국의 일괄타결 프로세스와 충돌할 것으로 예상되었으나 6·12 북미정상회담에서 트럼프 대통령이 김정은 위원장의 완전한 비핵화 약속을 바탕으로 사실상 이 같은 해법을 수용하게 된 것으로 판단된다. 김 위원장의 다렌 방문에는 리수용·김영철 노동당 부위원장과 리용호 외무상, 김여정 당 제1부부장, 최선희 외무성 부상, 국무위원회 관계자들이 수행했다.

지난 3월의 제1차 북중정상회담을 통해 양국이 2012년 북한의 장거리 로켓 발사와 2013년 북한의 핵실험으로 악화되었던 북중관계를 어느 정도 복원하게 되었다면, 5월의 제2차 북중정상회담으로 양국관계가 더욱 긴밀해지게 되었다고 평가할 수 있다. 제1차 및 제2차 북중정상회담 이후 중국 당국이 작년 북한의 제3차 ICBM 시험발사 후 북한에 대해 취했던 독자 제재를 철회한 것으로 알려지고 있다. 그 결과 올해 초에 중국의 식당에서 철수했던 북한 여종업원들이 다시 중국에 돌아가 일하게 되면서 미국은 중국의 대북 제재 완화를 우려하게 되었다. 그러나 중국은 이는 UN 안보리에서 취해진 대북 제재와 무관한 것이라는 입장이다.

김정은 위원장은 6·12 북미정상회담 개최 1주일만인 지난 6월 19일 베이징을 다시 방문해 시진핑 총서기와 제3차 북중정상회담을 개최했다. 제3차 북중정상회담은 북미정상회담시 그의 이동을 위한 중국의 전용기 대여 등에 대해 김 위원장이 시진핑 총서기에게 직접 감사를 표현하고 북미정상회담에서의 논의 사항을 중국 지도부에 직접 설명함으로써 북중 지도부 간 소통을 강화하며 중국의 대북 경제적 지원을 요청하기 위해 이루어진 것으로 판단된다.

제3차 북중정상회담에서 시진핑 총서기는 “불과 3개월 만에 김 위원장과 세 차례 회담을 통해 양당이 양국 관계 발전의 방향을 제시했고

북중 관계 개선의 새로운 장을 열었다”면서 “국제 지역 정세가 어떻게 변하더라도” 북중 관계를 발전시키고 공고히 하려는 중국의 확고한 입장과 북한 인민에 대한 우호, 사회주의 북한에 대한 지지에 변함이 없을 것이라고 강조함으로써 김정은 위원장의 중국과의 소통 노력에 만족감을 표현하면서 대북 지원 의사를 밝혔다. 한미연합군사훈련에 대해 부정적인 시각을 가지고 있었던 중국 지도부로서는 김정은 위원장이 북미정상회담을 통해 이 훈련의 중단을 이끌어낸 것에 대해 특히 매우 만족한 것으로 알려지고 있다.

김정은 위원장도 시진핑 총서기가 매우 분명한 속에서도 극진히 환대해준 것에 대해 감사를 표하면서 “조선반도와 지역의 새로운 미래를 열어나가는 역사적인 여정에서 중국 동지들과 한 참모부에서 긴밀히 협력하고 협동할 것”이라고 밝힘으로써 앞으로 북한 비핵화와 한반도 종전선언, 평화체제 구축 등과 관련해 중국과 긴밀하게 협력하겠다는 입장을 보였다.

김정은 위원장은 6월 20일 오전 중국 농업과학원 국가농업과학기술 혁신원을 참관하고, 같은 날 오후 베이징시 궈도교통지휘센터와 중국 주재 북한 대사관을 방문했다. 김 위원장의 3차 방중에는 최룡해 당중앙위원회 부위원장, 박봉주 내각 총리, 김영철 노동당 부위원장 겸 통일전선부장, 리수용 노동당 부위원장 겸 국제부장, 리용호 외무상, 노광철 인민무력상, 박태성 노동당 부위원장 등이 동행했다. 김정은 위원장의 방중에 북한 내각을 관장하는 박봉주 총리와 지난 5월 북한 노동당 친선 참관단을 이끌고 중국의 개혁·개방 성과를 둘러 본 박태성 부위원장이 포함된 것은 대북 제재 완화 이후 북중 경험 확대를 염두에 둔 것으로 해석된다.

#### IV. 맺음말: 한·미의 대북 전략<sup>11)</sup>

국제사회의 대북 제재가 북한이 올해 비핵화 협상에 나오게 된 중요한 한 요인인 것은 분명하지만 그것이 유일한 요인은 아니다. 올해 김정은 위원장이 경제·핵 병진노선조차 폐기하면서 비핵화 협상에 진지하게 나서고 있는 것은 북한이 비핵화 조치를 하나하나씩 취할 때 미국과 한국으로부터 상응하는 보상을 받을 수 있을 것이라는 기대가 있기 때문이다. 그런데 몇 년이 걸릴지 예측하기 어려운 북한의 비핵화 완료 시점까지 미국이 대북 제재를 완화하지 않겠다고 하면 북한은 결코 그 같은 미국의 입장을 받아들일 수 없을 것이다.

남북 및 북·미 정상회담 결과를 통해 확인할 수 있는 김정은 위원장의 입장은 남북 및 북·미 관계 개선, 한반도 평화체제 구축과 비핵화가 병행 추진되어야 한다는 것이다. 그러므로 북한에게 일방적으로 비핵화 일정표를 요구하는 것은 북한이 절대로 수용할 수 없을 것이다. 북한의 비핵화 일정표와 그에 상응하는 국제사회의 보상의 일정표에 대한 합의가 동시에 이루어져야 북한 비핵화가 안정적으로 진행될 수 있을 것이다.

정의용 청와대 국가안보실장을 단장으로 하는 대북 특별사절단은 지난 9월 5일 방북해 한반도 비핵화 시간표와 관련해 김정은 국무위원장의 입장을 확인하는 성과를 거두었다. 정 실장은 김 위원장이 “트럼프 대통령의 첫 임기 내에 북한과 미국 간 70년 적대 역사를 청산하고 북·미 관계를 개선해 나가면서 비핵화를 실현했으면 좋겠다”고 말했다고 밝혔다. 이 같은 김정은 위원장의 발언은 트럼프 행정부의 현 임

---

11) 정성장, “북한 비핵화의 단계적 추진 전략과 한미 공조의 방향,” 『세종논평』, No. 2018-38 (2018.08.16.); 정성장, “남북정상회담에서의 한반도 비핵화 방안 협의 방향,” 『정세와 정책』, 2018년 제8호 (2018.09.11) 참조.

기가 종료되는 2021년 1월 이전에 북한 비핵화를 완료하면서 동시에 북·미 관계를 정상화하고 한반도 평화협정을 체결하는 것을 그가 희망하고 있다는 의미로 해석된다.

트럼프 대통령의 현 임기 내에 북·미 적대관계를 청산하고 양국 관계를 개선하면서 비핵화를 실현하고 싶다는 김정은 위원장의 입장은 2020년 11월에 재임을 위한 대선을 치러야 하는 트럼프 대통령에게는 매우 반가운 소식이 아닐 수 없다. 만약 2020년 대선 이전에 북한 비핵화가 완료되면, 트럼프 대통령은 그것을 자신이 거둔 최대의 외교적 성과로 대내외에 홍보할 수 있을 것이다. 그리고 트럼프 행정부로서는 북한 비핵화가 완료되는 시점에 북·미 관계 정상화와 한반도 평화협정 체결을 거부할 이유가 없을 것이다.

지난 9월 6일자 북한 로동신문은 김정은 위원장이 남한 특사단을 만나 “조선반도에서 무력충돌위험과 전쟁의 공포를 완전히 들어내고 이 땅을 핵무기도, 핵위협도 없는 평화의 터전으로 만들자는 것이 우리의 확고한 입장이며 자신의 의지라고 비핵화 의지를 거듭 확약”했다고 밝혔다. 북한 노동당 기관지의 이 같은 언급에 비추어볼 때, 김정은 위원장이 생각하는 한반도 비핵화는 기본적으로 핵무기와 핵위협의 제거를 의미하는 것으로, 핵무기 운반수단인 대륙간탄도미사일(ICBM)의 제거까지도 이에 포함되는 개념으로 해석할 수 있다.

만약 한·미가 북한의 ICBM과 핵탄두의 해외 반출을 넘어서서 북한 핵시설의 완전한 해체와 은닉 시설의 존재 여부에 대한 철저한 검증까지를 ‘한반도 비핵화’의 목표로 설정한다면, 이와 같은 ‘한반도 비핵화’ 수준은 트럼프 대통령의 현 임기 내에 실현되기 어렵다는 것이 일반적인 평가이다. 북한의 영변 핵 단지에만 390개 이상의 건물이 존재하고, 북한의 핵무기 보유량은 많게는 50개 안팎으로 추정되고 있다. 이 같은 북한의 핵능력을 고려하면, 2021년 1월까지 모든 핵시설과 핵탄두, 핵

물질 등을 폐기하고 혹시 은닉 중인 시설이 없는지 완벽하게 검증하는 것은 현실적으로 어렵다는 것이 많은 전문가들의 견해이다.

만약 한·미가 북한의 핵무기와 핵위협을 제거, 원자로와 재처리시설의 ‘영구 불능화,’ 우라늄농축시설의 해체를 ‘한반도 비핵화’의 목표로 설정한다면, 이러한 목표는 트럼프 대통령의 현 임기 내에도 달성될 수 있을 것이다. 그러므로 문재인 대통령은 트럼프 대통령의 현 임기 내에 북한의 핵무기와 핵위협을 제거, 원자로와 재처리시설의 ‘영구 불능화,’ 우라늄농축시설의 해체를 목표로 추진하는 것이 바람직하다. 만약 북한이 2021년 1월 이전에 ICBM과 핵탄두를 해외로 이전하고, 원자로와 재처리시설을 ‘영구 불능화’하며, 우라늄농축시설을 해체하면, 미국과 일본이 북한과 관계를 정상화하고, 남·북·미·중이 한반도 평화협정을 체결하며, 국제사회는 대북 제재를 상당한 정도로 완화 또는 전면 해제하는 방안을 고려할 필요가 있다.

북한의 ICBM이 해외로 모두 반출된다면, 북한은 핵탄두를 보유하고 있어도 그것을 가지고 미국을 위협할 수 없게 되기 때문에 북한의 핵위협은 현저하게 감소하게 된다. 북한이 ICBM을 포기하게 되면 미국에 대한 핵억지력이 사라지게 되기 때문에 현실적으로 북한이 핵무기를 가지고 한국이나 일본 공격을 감행하기 어렵게 된다. 그러므로 북한의 ICBM 폐기는 미국뿐만 아니라 한국과 일본의 안보에도 매우 큰 도움이 된다. 게다가 북한의 핵탄두까지 모두 해외로 이전되면 북한의 핵위협은 사실상 거의 사라지게 되는 셈이다.

미국을 비롯한 국제사회는 트럼프 대통령의 현 임기 내에, 즉 2021년 1월 이전까지 북한의 비핵화를 5단계에 걸쳐 진행하는 방안을 고려할 필요가 있다. 우선 1단계에서 북한의 영변 핵시설을 영구폐기하고, 2단계에서 북한 ICBM의 50%를 해외 반출하며, 3단계에서는 나머지 50% ICBM도 반출하고, 4단계에서는 북한 핵탄두의 50%를 해외 반출

하고, 마지막 5단계에서는 나머지 50% 핵탄두를 반출하면서 각 단계별로 국제사회가 북한에 상응하는 보상을 제공하는 방안을 고려하는 것이 바람직하다.

만약 북한이 이 같은 비핵화 일정표에 합의한다면, 미국은 정치선언 수준의 ‘한반도 종전선언’을 수용하고 문재인 정부가 올해 내에 또는 내년 초에 남북 철도, 도로 착공식을 진행할 수 있도록 대북 제재를 부분적으로 완화할 필요가 있다. 그리고 북한이 영변 핵시설을 영구 폐기하면, 북한의 의류와 수산물 수출 및 경협 등 민생 분야와 관련된 UN 안보리의 대북 제재를 먼저 해제시켜 주는 것이 바람직하다.

북한의 ICBM과 핵탄두 폐기의 진전에 따라 미국은 북한과 초보적 외교관계(연락사무소 또는 영사관 개설)를 수립하고 남북한과 미국, 중국이 한반도 평화협정 체결을 위한 협상을 본격화할 필요가 있다. 그리고 북한의 핵탄두가 전부 해외 반출되면, 미국과 일본이 북한과 관계를 정상화하고, 남북한과 미국, 중국이 평화협정에 서명하며, 유엔 안보리의 대북 제재도 상당부분 완화 또는 대부분 해제해야 할 것이다.

만약 북한이 ICBM과 핵탄두의 폐기를 신속하게 진행할수록 북한이 그만큼 빠르게 보상을 받을 수 있다면, 북한은 비핵화에 더욱 적극적인 태도를 보일 것이다. 그러므로 국제사회는 북한 비핵화의 진전 단계별로 북한에게 어떠한 보상을 제공할 것인지 북한 비핵화와 대북 상응조치의 이행 일정표를 신속하게 구체화할 필요가 있다. 물론 미국이 북한에 주고자 하는 상응조치와 북한이 요구하는 상응조치가 다를 수 있으므로 북한의 비핵화와 상응조치의 로드맵은 북·미 또는 남·북·미의 고위급 회담을 통해 작성해야 할 것이다.

비핵화를 위해 북한이 취해야 할 조치들의 목록을 작성하는데 있어서 국제사회는 북한의 입장을 정확히 파악할 필요가 있다. 핵무기를 먼저 폐기하고, 나중에 신고 후 검증을 받은 남아공처럼 북한도 ‘자발



적으로' 핵무기와 핵 관련 시설 등을 폐기하고 나서 그 다음에 신고와 검증의 프로세스를 진행하는 방안을 선호할 수도 있다. 그러므로 처음부터 북한에게 무조건 '핵 신고 리스트'의 제출을 요구하는 것은 부적절할 수도 있다. 예컨대, 알려진 바와 같이 폼페이오 미 국무장관이 지난 7월 6일 방북 시 미국의 보상 계획에 대해서는 전혀 밝히지 않은 채 북한에게 일방적으로 '핵 신고 리스트' 제출을 요구했다면 이는 북한에게 '강도 같은 요구'로 받아들여졌을 수 있다. 북한이 핵 신고 리스트를 제출하는 순간 북한은 그가 가진 카드의 모든 '패'를 미국에게 보여주는 셈이 되고 이후 비핵화 협상은 미국에게 일방적으로 유리하게 전개될 수밖에 없기 때문이다.

북한의 ICBM과 핵무기의 해외 이전, 원자로와 재처리시설의 '영구 불능화', 우라늄농축시설의 해체 후 국제사회는 2020년 11월 대선에서 선출될 미 대통령의 4년 임기 내에 북한 핵시설의 완전 해체와 철저한 검증을 목표로 추진하는 것이 바람직하다. 국제사회는 북한 핵무기의 완전 폐기를 목표로 해야겠지만, 설령 북한이 핵무기 몇 개를 은닉하는데 성공하더라도 그것을 가지고 선제공격하기에는 어려울 것이라는 현실적 고려가 필요하다.

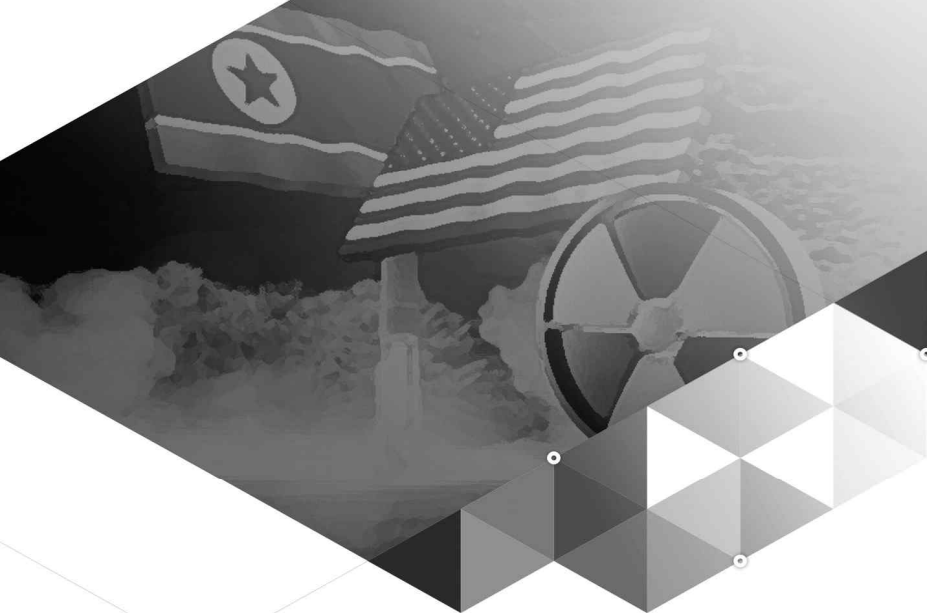
2020년 이후 북한 핵시설의 완전한 해체 및 검증까지 이루어지면, 국제사회는 사용 후 핵연료의 해외 반출을 조건으로 북한의 경수로(LWR) 건설을 허용 및 지원하는 방안을 적극적으로 검토하는 것이 바람직하다. 북한에 경수호가 건설된다면 북한은 에너지 문제 해결을 기대할 수 있고, 경수로의 사용 후 핵연료 해외 반출이 이루어진다면 국제사회는 북한이 사용 후 핵연료를 가지고 핵무기를 개발할 것이라는 우려를 해소할 수 있다. 약 만 명 정도로 추정되는 북한의 핵 과학자 및 기술자들에게 새로운 일자리를 제공하지 못한다면 그것이 북한 내 부적으로 비핵화 과정에 대한 반발 요인으로 작용할 수 있고, 북한의

핵 관련 인력과 기술의 제3세계 유출로 연결될 수도 있다. 그렇기 때문에 국제사회는 북한의 핵 관련 인력을 ‘양지’로 이끌어내어 그들을 효과적으로 관리하기 위해서도 경수로 제공을 고려할 필요가 있다.

물론 북한에 경수로를 지어줄 경우 북·미 관계가 악화되었을 때 북한이 국제원자력기구(IAEA) 사찰단을 추방하고 경수로를 플루토늄 추출 용도로 전용해 핵무기를 제조하는 최악의 시나리오를 전적으로 배제할 수는 없다. 그러나 북한의 핵 제조 관련 시설이 해체된 상황에서 만약 북한이 다시 핵개발을 시도한다면 핵무기 제조에 상당한 시간이 소요될 수밖에 없고 북한은 지금보다 훨씬 더 강력한 국제사회의 대북 제재에 직면하게 될 것이다. 그러므로 북·미 관계가 정상화되고 대북 제재가 전면 해제된 상황에서 북한이 경수로를 이용해 핵무기를 다시 제조하게 될 가능성은 극히 낮다고 판단할 수 있다.

I 제1장 I  
북·미 정상회담 평가와 한반도  
비핵·평화체제 추진 전략

전 봉 근  
(국립외교원)





## 제1장

# 북·미 정상회담 평가와 한반도 비핵·평화체제 추진 전략

## I. 환경평가: 전쟁위기에서 평화희망으로

### 1. 2017년 전쟁위기

2018년 들어 한반도 정세가 급변했다. 북한 김정은 국무위원장이 2018년 신년사에서 평창 동계올림픽 참가 의사를 밝히는데 이어, 실제 김여정 특사단을 한국에 파견했다. 이어서 한국특사단의 방북과 방미를 계기로 남북정상회담과 북·미 정상회담을 각각 4월과 5월에 개최하기로 합의했다. 이런 갑작스런 한반도정세의 변동, 특히 김정은의 입장 변화는 세인의 상상을 초월했다. 그렇다면 조만간 북핵문제가 해결되고 한반도에 평화가 정착될 것인가. 대부분 북한 관찰자들은 그런 가능성에 대해 비관적이다. 불과 몇 달 전 까지만 하더라도 아래와 같은 한반도 정세의 지배적인 추세가 하루아침에 바뀔 수 없다는 것이 중론이다.

첫째, 북한은 탈냉전기 들어 안보·경제·식량·에너지 위기 등으로 인한 정권위기·체제위기·국가위기가 발생하자, 이런 삼중위기를 극복하기 위한 국가전략으로 핵무장을 선택하고, 그 완성을 위해 매진하였다. 최근 북한은 핵무장을 법제화하고, 국가정체성까지 부여했다. 김정은

은 2012년 개정헌법 서문에서 ‘핵보유국’을 명시한데 이어 2013년 일명 ‘핵보유국법’을 제정하여 핵무장을 법제화하였다. 같은 해 최고 국가노선으로 ‘경제건설과 핵무력 병진노선’을 채택하였고, 2016년 7차 당대회에서도 ‘병진노선’을 재확인하였다. 그 결과 핵포기는 정치적으로 더욱 어렵게 되었다

둘째, 핵전략 차원에서 볼 때, 북한은 핵능력을 더욱 증강시켜야 하는 상황에 처했다. 북한은 ‘핵교리(nuclear doctrine)’로서 ‘핵보복·억제전략(nuclear retaliation and deterrence)’을 채택하고 있다. 그런데 북한이 공언한 핵보복·억제전략과 이를 실현하는데 필요한 핵태세(nuclear posture) 간에는 큰 격차가 있다. 핵억제전략을 구사하기 위해서는 북한이 상대의 ‘일차 핵타격(first-strike)’을 흡수한 후 ‘이차 핵타격(second-strike)’을 하는 데 필요 충분한 핵무기 수량과 운반수단과 핵방호체제를 구비해야 한다. 그렇지만 현재 북한의 실제 핵능력과 핵태세는 이에 훨씬 못 미친다. 이런 초기 핵무장 단계에 머무르는 동안에 북한은 오히려 미국의 예방공격에 매우 취약한 상태에 놓여있다. 지난 수년 간 북한은 이런 취약점을 조속히 극복하기 위해 핵·미사일 개발을 가속화했지만, ‘2차 핵타격’ 능력을 갖추기에는 갈 길이 멀다. 따라서 그런 과도기 기간 동안 북한은 상대의 예방공격을 저지하고 핵억제력 완성을 위한 시간을 벌기 위해 핵선제공격을 위협하거나 때때로 대화공세에도 나설 전망이다.

셋째, 많은 안보전문가들이 2017년 후반 한반도 정세를 6.25 전쟁 이후 최대의 전쟁위기로 평가했다. 심지어 존 브레넌 전 미 CIA 국장은 한 인터뷰(2017.10)에서 북·미 충돌 가능성을 20~25%로 판단하였다. 문재인 대통령이 2017년 8.15 경축사에서 “한반도에서 또다시 전쟁은 안 되며, 한반도에서의 군사행동은 대한민국만이 결정할 수 있고, 누구도 대한민국의 동의 없이 군사행동을 결정할 수 없다”고 전쟁반대 입장

을 강조한 것도 이런 높은 전쟁 위험성에 대한 반증이다. 지난 수 년 간 소위 ‘말의 전쟁’은 전쟁 위험성을 더욱 고조시켰다. 북한의 전쟁 위협과 핵선제공격 위협, 국내의 “김정은 참수작전” 보도, 미 정부의 “모든 옵션 고려” 언급, 미 조야의 대북 예방공격설 확산, 트럼프 대통령의 “완전과괴” 및 “화염과 분노” 발언, 김정은 국무위원장 명의 성명(2016.9.22)에서 “늑다리 미치광이” 비난, “사상 최고의 초강경 대응조치 단행 고려” 언급 등이 그런 사례이다. 이렇게 군사적 긴장이 극도로 높은 상황에서 각종 무력시위, 해상과 육상의 군사분계선 상의 소규모 군사적 충돌이나 미사일 시험발사에 대한 요격 가능성 등은 확전의 위험성을 안고 있다.

이런 북핵위기와 전쟁위기 속에서 북한이 돌연 평창 동계올림픽에 참여하고 남북 및 북·미 정상회담 개최에 합의하자, 국내외에서 기대와 우려가 크게 교차했다. 북한의 최근 행동은 제재 완화와 핵무장을 위한 시간벌기용 기만술일까, 아니면 북한의 외교안보전략에 큰 변화가 생긴 것일까?

## 2. 한반도 비핵·평화체제를 위한 기회요인

2018년 들어 우리가 목도한 북한의 입장 변화는 상상을 초월한다. 사실 대부분 국내외 북한전문가들은 2018년을 전망하면서 북한이 핵·미사일 도발을 반복함에 따라 한반도 전쟁위기가 고조될 것으로 예측했다. 일부는 북한의 대화공세를 전망하기도 했지만, 오늘과 같은 큰 정세변동을 예상하지는 못했다. 그동안 북한의 언동을 본다면, 지금쯤 7차 핵실험, 대륙간탄도미사일(ICBM) 추가 시험발사, 단·중거리미사일 다수 시험발사 등을 실시했을 가능성이 높다. 또한 북한은 우리의 비핵화 요구를 일축하면서, ‘핵보유국’ 인정과 북·미 핵군축협상 개최를 요구했을 것이다.

그러나 김정은 국무위원장이 2018년 신년사에서 평창 동계올림픽 참가 의사를 밝힌 이후 한반도 정세가 급선회하기 시작했다. 마침내 북과 남은 특사단을 상호교환 했고, 그 결과 남북정상회담과 북·미 정상회담 개최가 합의되었다. 또한 김정은은 핵미사일 시험을 유보하고, 비핵화 의사도 밝히며, 예년 수준의 한미연합군사훈련 실시도 이해한다고 했다. 불과 몇 달 전만 하더라도 예상치 못했던 사건들이 돌연 한꺼번에 발생한 것이다.

북한의 태도가 긍정적으로 돌변하자 국내외에서 북한의 ‘진정성’에 대한 논란이 벌어졌다. 그런데 필자는 이런 ‘진정성’ 논란은 북핵문제의 해결에 별 도움도 되지 않고, 오히려 소모적이며 불필요하다는 입장이다. 사실 김정은의 ‘진정성’은 아무도 알 수 없으며, 설사 ‘진정성’이 있다고 하더라도 상황변화에 따라 얼마든지 변할 수 있기 때문이다. 일반 국제관계에서 선의와 진정성을 찾지 말라는 것이 국제정치의 보편적 진리인데, 기본적으로 적대관계에 있는 북한에게서 이를 찾는 것 이야말로 “우물가에서 숭늉을 찾는” 격이다. 오히려 현 상황을 이해하고 대처하는데 도움이 되는 것은 현 상황을 초래한 추세와 관련국의 이익관계를 분석하고, 이를 활용하는 것이다. 따라서 아래에서는 오늘 북한의 변화를 초래한 추세와 이익관계를 분석하고자 한다.

첫째, 문재인 진보정부가 등장하여 이전 보수정부의 대북 강경노선에서 급선회하여 화해협력과 평화정착 정책을 적극적으로 추진한 점에 주목한다. 이전 정부는 제재·압박을 지속했는데, 종종 ‘북한 붕괴’를 목표로 한다는 오해를 낳기도 했다. 그런데 문재인 정부는 대북 군사옵션과 전쟁을 명백히 반대하고, 북한과 평화공존을 일관되게 주장하였다. 또한 미국 트럼프 행정부와 공동으로 대북 적대시 정책, 정권교체, 체제붕괴, 통일가속화, 미군의 북한진출 등을 반대하는 소위 ‘4·No’ 정책기조를 강조하여, 대북 대화·협상의 장애요인을 제거하고자 노력



했다.

둘째, 북한의 ‘병진노선’이 한계를 드러냈다는 점에 주목한다. 병진노선은 안보와 경제의 두 마리 토끼를 잡고자하는 김정은의 대표 국가 전략이다. 김정은은 핵·미사일 개발에 집중하면서, 주민들에게 핵무장이 완성되면 재래식 군비를 절약할 수 있으며, 그 여력으로 민생경제를 활성화할 것이라고 약속했다. 마침내 2017년 북한은 자칭 “수소폭탄” 핵실험과 대륙간탄도미사일 시험발사에 성공하고 “국가핵무력 완성”을 선언했다. 그런데 이는 소위 클라우제비츠의 “공격의 정점(culminating point of attack)”을 넘어서는 중대 도발로서 미국과 중국의 강한 반발을 초래했다. 역설적이지만, ICBM 실험 성공이 상대의 강한 역공을 초래하는 실책이 된 셈이다. 북핵능력의 증가에 맞추어, 미군의 전략자산 추가 투입과 예방공격 위협, 그리고 한미동맹의 군비증강으로 북한의 안보가 오히려 더 취약해졌다. 경제봉쇄와 석유 전면공급 중단 가능성은 이미 어려운 북한경제를 파탄시킬 수 있을 만큼 위협적이다. 북한으로서는 ‘숨 돌리기’와 ‘시간 벌기’가 필요한 시점이다.

셋째, 지난 수년간 김정은 정권이 수차례 남북대화를 제안하고, 비핵화 입장을 내비쳤다. 당시 우리 보수정부는 이를 제재회피용 기만술로 일축했기 때문에 대화 기회가 무산되었다. 예를 들면, 김정은은 2016년 5월 7차 당대회에서 남북군사회담을 제기하였고, 인민무력부도 “북남 군사당국회담 개최를 위한 실무접촉”을 제안했다. 또 북한은 2016년 7월 6일 정부 대변인 성명을 통해 ‘한반도 비핵화를 위한 5개 조건’을 제시하였다. 이런 제안과 입장들이 김정은 하에서 만들어졌다는 점을 감안할 때, 북한은 필요시 이를 반복 제안할 가능성이 열려있었다. 다만 과거 보수정부가 이를 거부했다면, 현 진보정부는 수용하고 대화할 준비가 되어있다는 점도 의미 있는 변화요인이다.

넷째, 트럼프 대통령의 등장이 중대 기회요인이 되었다. 북핵문제와

관련하여, 트럼프 대통령은 다른 정치인들과 차별화되는 몇 가지 특징을 갖는데, 이들이 현상타파에 큰 도움이 되었다. 첫째, 트럼프 대통령은 이전 오바마 정부의 ‘전략적 인내’에서 탈피하여, 모든 정책수단을 활용해서라도 북핵문제를 적극적으로 해결하려고 했다. 둘째, 과거 미 행정부는 항상 중국의 역할이 중요하다고 했지만 단지 말에 그쳤다면, 트럼프 대통령은 중국의 대북 압박을 유도하기 위해 대중 경제압박을 실제로 행사했다. 셋째, 트럼프 대통령은 석유공급 전면중단과 경제봉쇄와 군사공격을 위협하고 준비했다. 석유공급 중단과 경제봉쇄, 그리고 특히 예방공격 위협은 북한에게 큰 압박이 되었다. 넷째, 트럼프 대통령은 세칭 “위싱턴 아웃사이더”로서 과거 북핵협상 역사의 나쁜 기억에서 상대적으로 자유롭다. 또한 탁월한 협상가로서 북한과 협상에 자신감을 갖고 있었다.

〈표 1〉 북핵정책 환경의 기회와 도전 요인

영역	강점/기회요인	약점/도전요인
국내	<ul style="list-style-type: none"> <li>○문재인 정부의 남북관계 개선, 북핵 해결 의지</li> <li>○문재인 정부에 대한 높은 지지도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○대북정책 및 동맹정책에 대한 남남갈등 및 한·미 갈등 가능성</li> <li>○북핵 위협, 붕괴 기대 등으로 대화협력 거부감</li> </ul>
북한/남북	<ul style="list-style-type: none"> <li>○전쟁위기에 대한 우려 증가</li> <li>○북한 군사회담·핵협상 제안 가능성</li> <li>○한국의 대북 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○북한 핵능력 증강 지속(핵물질, 핵탄두 생산)</li> <li>○김정은의 핵무장 의지와 정체성</li> <li>○북한의 핵문제 ‘통미봉남’ 입장</li> <li>○북한의 제재해제 요구</li> </ul>
동북아/미·중 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○미국: 트럼프 행정부의 북핵 해결 우선 정책, 대중 압박 및 미·중 협력체제 유지</li> <li>○중국: 대북 제재압박 점진적 증가</li> <li>○북한의 과도한 핵능력 증강에 대한 미·중의 제재 협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○미국: 강한 대북 불신과 거부감, 트럼프 대북정책의 지속성 여부, 추가 핵·미사일 시험시 강경책 전환 가능성</li> <li>○미·중 세력경쟁; 중국의 강한 압박·제재 거부</li> </ul>

## II. 6.12 북·미 정상회담 개최 배경과 평가

### 1. 북·미 정상회담 개최 배경

과거에도 미국에서 수차례 북한과 정상회담 시도가 있었다. 클린턴 대통령은 임기 말기에 방북을 추진했지만, 공화당과 부시 대통령 당선자의 반대로 무산되었다. 오바마 대통령은 민주당 상원의원이던 2007년 당내 대선후보 경선에서 “이란, 쿠바, 북한의 지도자와 만나겠다”고 발언한 적이 있다. 당시 오바마 의원은 부시 행정부의 제재 일변도 대북정책에서 탈피하고, “정상회담의 거부로 상대국을 처벌한다”는 전통적인 미국외교 관념에서도 벗어나고 싶었다. 그러나 공화당 경선후보 뿐만 아니라 같은 당의 경선후보인 힐러리 클린턴 의원으로부터도 “순진하고 무책임하다”는 호된 비판을 받았다. 오바마 대통령은 취임 이후 쿠바와 이란의 정상과 소통하며, 미국 외교의 숙원을 해결했다. 그럼에도 불구하고, 북한과 정상회담에 실패한 것은 미국 내 반대, 그리고 한국 보수정부의 지지를 얻는데 실패했기 때문으로 추정된다.

아이러니하게도 오바마의 이런 구상은 그와 가장 반대편에 서 있는 트럼프에게 계승되었다. 트럼프 후보는 2016년 5월 17일 로이터와의 인터뷰에서 “대통령이 되면, 북핵문제를 해결하기 위해 김정은과 직접 대화하겠다. 그와 대화하는데 어떤 문제도 없다”고 말했다. 그러자 힐러리 클린턴 민주당 후보가 트럼프의 순진함과 외교적 무지를 비판했다.

트럼프는 6월 5일 애틀랜타 유세연설에서 반격에 나섰다. “대화하는 것이 무엇이 문제인가. 대화를 시작하는 것이 중요하다. 다만 만나러 북한에 가지는 않겠다. 김정은이 미국에 온다면 협상테이블에서 햄버

거를 먹을 것이다.金正은과 직접 대화로 북핵문제를 해결할 가능성이 10%, 20% 있다. 그런 가능성이 있다면 대화해야 한다”고 말했다. 당시 트럼프 후보의 “햄버거 미팅” 발언은 그가 외교에 무지하고 충동적인 성격임을 보여주는 발언으로 치부되어 별 관심을 끌지는 못했다. 하지만 이 발언은 6.12 북·미 정상회담을 예고한 ‘나비의 날갯짓’으로 평가할 수 있다. 이 발언으로 북·미 정상회담은 예상 가능한 사건이 되었기 때문이다.

미국 내 식자층과 주류 미디어로부터 그렇게 비판 받는 대통령이 대북정책에서는 특별하게도 한국 진보정부와 궤를 같이 했다. 첫째, 트럼프 행정부는 이전 정부의 대북 ‘전략적 인내’ 정책을 실패로 규정했다. 둘째, 북핵문제 해결을 대통령 의제로 만들었다. 셋째, ‘최대압박’으로 북한을 대화로 몰아붙였다. 넷째, 체제붕괴, 정권교체, 통일 가속화, 38선 이북 진출 등을 전적으로 거부했다.

이런 트럼프 대통령의 북·미 정상회담에 대한 의사에도 불구하고, 문재인 대통령의 등장과 ‘주선회교’가 없었다면 과연 북·미 정상회담이 성사되었을까? 아마 그러지 못했을 가능성이 높다.

2017년 5월 출범한 문 대통령은 남북관계 개선과 평화정착을 최우선 대북정책으로 추진했다. 문 대통령은 일찍이 노무현 정부 시절에 비서실장을 역임하면서, 2001년 부시 행정부가 등장한 이후 제네바 북·미 기본합의가 폐기되고, 남북관계가 단절되는 상황을 지켜보았다. 이때 북·미 관계 개선 없는 남북관계 진전의 한계, 북핵 해결 없는 남북관계 개선의 한계, 그리고 한반도 문제 해결에서 미국의 중요성 등을 절감했을 것으로 충분히 짐작할 수 있다. 따라서 한반도 평화정착과 남북관계 개선을 대북정책 목표로 추진하려면 3개의 전제가 요구된다는 점을 깨달았을 것이다. 바로 북핵 해결 진전, 북·미 관계 개선, 한·미 공조 등이다. 문 대통령은 이 전략을 착착 실천에 옮겼다.

문 대통령은 대북 제재·압박만 가한 채 마냥 기다리는 ‘전략적 인내’ 정책을 부정하고, 한·미 공조를 강조하며 수시로 정상 간 대화를 추진했다. 이와 병행하여 북한에게 남북정상회담 개최와 평창올림픽 참가를 일관되게 제안하고 요청했다. 이에 호응하듯이, 마침내 김정은 위원장이 2018년 신년사에서 평창 동계올림픽 참가 의사를 발표했다. 이어서 김여정을 포함한 북한 특사단이 방남하면서 급격히 대화 국면이 조성되었다. 마침내 대통령 특사단의 방북과 방미를 계기로 남북정상회담과 북·미 정상회담이 각각 4월과 6월에 열리게 되었다.

그렇다면 김정은 국무위원장은 왜 북·미 정상회담을 추진기로 결정했을까? 2018년 들어 북한은 핵·미사일 도발을 중단하고, 급격히 대화 국면으로 전환했다. 그 배경에 대해 ‘핵무장 완성의 자신감’ 또는 ‘제재·압박 효과’ 때문이라는 크게 두 가지의 해석이 팽팽히 맞서고 있다. 북한은 스스로 전자임을 과시하나, 필자는 후자가 북한정세에 더욱 부합한다고 본다.

김정은은 2018년 신년사에서 “국가 핵무력 완성”을 선언하고, “그 어떤 힘으로도 그 무엇으로도 되돌릴 수 없는 강력하고 믿음직한 전쟁 억제력”을 보유하게 되었기 때문에 “더 이상 미국이 전쟁을 걸어오지 못한다”고 단언했다. 그런데 실은 김정은이 기대하는 병진노선의 경제적·안보적 성과가 발생하지 않았던 것으로 보인다. 정반대로 핵무장의 진전에 따라 2017년 하반기 들어 오히려 북한의 안보와 경제가 급격히 악화되는 징후가 발생했다. 미국이 대북 예방전쟁과 경제봉쇄를 준비하면서 북한의 중·장기 전망은 더욱 어두워졌다.

그 이유를 들면, 첫째, 2017년 북한의 ICBM 시험발사와 수소폭탄 실험 성공이 미국과 중국의 안보 국익을 직접 위협하는 상황이 발생했다. 미·중이 대북 압박을 강화하면서, 북한의 경화획득, 원유도입과 물자도입이 급감하고, 김정은의 국정운영과 경제발전이 크게 타격받게

되었다.

둘째, 북한 핵무장이 미완성이고, ‘핵보복’이 가능한 ‘제2차 타격능력’을 갖기에는 갈 길이 멀고 위험하다. 핵보복 태세를 유지하기 위해서는 장거리미사일 완성과 대량생산, 핵물질과 핵탄두 생산 증대, 핵지휘통제체제 수립, 핵무기 성능 유지, 핵무기 방호 등을 위해 지속적으로 막대한 인적·물적 자원 투입을 확대해야 한다. 이는 현 북한의 기술적·재정적 능력으로 감당하기 어렵다. 사실 북한의 제한된 자원으로서는 핵능력, 재래식 전력, 경제발전 중 어느 하나도 제대로 달성하기 어렵다.

셋째, 북한의 핵능력이 증가하자, 한·미가 군사적 대비태세를 강화하고 공격·방어·억제·보복 능력을 증가시키고 있다. 특히 트럼프 행정부가 예방공격 불사 입장으로 북한을 강하게 위협함에 따라 북한의 안보가 되레 악화되는 현상이 발생했다.

결국 북한은 외부적으로는 강화되는 제재·압박과 내부적으로는 병진노선의 한계에 직면하여, 제재·압박의 완화, 경제난과 식량난 완화, 북·미 평화협정 등을 목표로 대화공세에 나서는 것이 불가피했을 것이다.

요약하면, 북·미 정상회담은 트럼프 대통령, 문재인 대통령, 김정은 국무위원장 등 세 정상의 공동작품이다. 비록 각자의 서로 다른 비전을 추구했지만, 일시적으로 휴전과 대화의 공동이익이 만들어졌기 때문에 가능했다.

## 2. 6.12. 북·미 정상회담의 의의와 특징

첫째, 싱가포르 북·미 정상회담의 최대 의의는 양국의 정상이 70년 만에 역사상 처음으로 회동했다는 데 있다. 이는 양국간 최초의 정상 회동이며, 최장기간 적대관계를 유지하고 있는 국가간 정상회동이라는 특징도 있다. 과거 북·미 정상회담은 항상 대화를 통한 분쟁해결을 주

장해왔던 민주당의 의제였으나, 막상 이를 성사시킨 공로는 공화당의 트럼프 행정부가 차지했다. 김정은도 더 강력한 선대 북한 지도자였던 김일성과 김정일이 하고 싶어도 하지 못했던 북·미 정상회담 개최라는 성과를 거두었다. 그것도 완벽히 동등한 위치에서 정상회담이 열렸다.

둘째, 6.12 북·미 정상회담은 4.27 판문점 남북정상회담과 마찬가지로 정치지도자가 직접 주도하는 ‘정치 프로세스’라는 점에서 이전 북·미 대화와 차별화된다. 과거 북·미 대화는 주로 핵 비확산 분야에서의 관료적, 외교적, 기술적 접근이었다. 이는 새로운 정치적 돌파구를 만들 수 없다는 한계가 있다. 전쟁의 선언이 정치인의 몫이듯, 평화의 선언도 정치인만이 할 수 있다.

김정은 위원장이 6.12 북·미 정상회담의 첫 발언으로 “여기까지 오는 길이 그리 쉬운 길은 아니었다. 우리한테는 발목을 잡는 과거가 있고, 또 그릇된 편견과 관행이 때로는 눈과 귀를 가렸다. 우린 모든 것을 이겨내고 이 자리까지 왔다”고 말했다. 이 발언에 대해 트럼프 대통령이 크게 공감하는 제스처를 보인 것은 양측 모두 이번 정상회담 개최 과정에 정치적 결단이 필요했음을 보여준다. 현재 정상회담 프로세스에 참여하는 남·북·미·중의 지도자들은 모두 강한 정치지도자이다. 이들은 과거의 부담과 국내정치의 압박에서 벗어나 자신의 비전과 정책 의지를 시험하며 새로운 역사를 만들겠다는 의지를 보이고 있다.

트럼프와 김정은의 경우 각각 국내정치적 이유로 인해 외교적 성과를 거두고자 하는 강한 욕구가 있다. 따라서 ‘외교의 정치화’ 현상이 두드러졌다. 북한은 노동신문 4개면에 걸쳐 동 행사의 컬러사진과 공동성명을 실었다. 북한 주민들에게 김정은 위원장이 초강대국 미국의 대통령과 같은 위상에서 당당하게 정상회담을 개최했음을 알리고자 했다. 트럼프 대통령도 캐나다에서 싱가포르까지 20시간의 비행시간, 종일 행사로 북·미 정상회담 개최 등 매우 힘든 일정을 보냈음에도 불구하고

하고, 북·미 정상회담 이후에 약 65분간 기자회견을 갖고 성심껏 자신의 외교적 업적을 설명했다. 평소 언론을 기피하고 적대시했던 트럼프 대통령에게서 보기 드문 일이었다.

셋째, 한반도는 흔히 “냉전의 마지막 섬”이라고 불리는데, 6.12 북·미 정상회담은 이 마지막 냉전구조를 해체하는 중대한 첫 걸음으로 기록될 것이다. 문재인 대통령도 “6.12 센토사 합의는 지구상의 마지막 냉전을 해체한 세계사적 사건으로 기록될 것”으로 평가했다.

‘한반도 냉전구조’는 남북 적대관계와 북·미 적대관계 등 2개 축으로 구성되어 있다. 한반도 냉전구조의 종식은 남북 및 북·미 적대관계의 정치적·법적 해소로 완료된다. 남북 간 적대구조는 사실 ‘분단구조’와 연계되어 있어 평화협정이 체결되고 통일이 되어야 완전히 해체된다. 그런데 그 과정에서 좀처럼 극복하기 어려운 정치적·법적 난관이 있어, 그 완성은 요원해 보인다. 한편, 북·미 적대관계 종식은 상대적으로 용이하다. 논쟁적인 ‘평화협정’ 체결 없이도 북·미 양국 간 ‘북·미 수교’를 통해서도 일단 적대관계를 종식할 수 있기 때문이다.

넷째, 금세기 최악의 핵확산 문제와 전쟁 위기를 해결하기 시작했다. 1998년 인도와 파키스탄이 핵실험을 실시한 이후 세계적으로 핵실험이 전면적으로 중단되었는데, 북한은 2006년 핵실험을 실시하여 핵실험 모라토리움과 핵비확산 체제에 큰 위협이 되었다. 또한 20년 내 유일한 신규 핵무장국으로 등장했다.

그런데 북한은 남북정상회담에서 ‘완전한 비핵화’에 합의했다. 그리고 남북 및 북·미 정상회담을 앞두고 돌연 선제적·주동적으로 비핵화 조치를 취하기 시작했다. 핵실험과 미사일시험발사 중단, 핵실험장 폐쇄, 핵실험 전면중단, 핵실험금지 국제레짐 참가 용의, 미사일엔진 시험장 폐기 계획, 핵무기와 핵기술 이전 중단 등을 선언하고 실행했다. 북·미 정상회담을 통해 양국관계가 개선되고 수교과정에 들어서게 되



면, 북·미 적대관계가 해소된다. 이때 북한의 핵무장 동기도 해소되므로 비핵화 과정도 촉진될 전망이다.

### 3. ‘북·미 정상 공동성명’의 성격과 ‘비핵화’ 조항 평가

첫째, 필자는 북·미 정상 공동성명의 성격을 양국 정상이 북·미 관계의 비전과 전략목표를 제시한 포괄적 ‘정치합의’로 규정한다. 공동성명이 당초 ‘비핵화 합의’가 될 것이라는 기대가 많았지만, 결과는 그렇지 않았다. 대신에 양 정상은 새로운 북·미 관계 수립, 한반도 영구평화체제 구축, 한반도 완전한 비핵화 등 양국 간 3개의 포괄적인 전략목표를 제시하고 이를 달성하기 위한 노력을 약속하는 정치선언을 채택했다.

그렇다면 왜 이번 공동성명이 당초 기대와 달리 구체적 비핵화 조치가 없는 정치합의가 되었는가? 첫째, 양 정상이 우선 양국의 정치적 목표를 제시하는 것이 더 중요하다고 판단했을 가능성이 있다. 둘째, 구체적 비핵화 조치(시한, 구체적 실행조치, 신고범위, 검증방안 등)를 최섉희 북한 외무성 부상과 성 김 주필리핀 미국 대사 간의 대화채널을 통해 협상했으나, 문안 합의에 실패했을 가능성이 있다. 셋째, 북한의 강한 자주성과 자존감 등을 미국이 이해하고, 비핵화 조치는 비공개 합의문 또는 구두합의나 묵시적 양해 등 어떤 합의를 체결했을 가능성이 있다. 넷째, 북한이 평소 핵보유국으로서 “핵군축”하지는 입장을 밝혔는데, 이는 일방적 핵폐기를 요구하는 미국 입장과 크게 달랐다. 따라서 양국 간 구체적인 핵합의가 결렬되거나 또는 생략하기로 합의했을 가능성도 있다.

둘째, 이번 공동성명을 통해, 비핵화 접근법이 과거 일방적으로 북한의 핵폐기를 요구하는 국제법적·도덕적 접근법에서 북·미간 주고받기식의 정치적·거래적 접근법으로 바뀌었다. 그동안 한·미와 국제사회

는 북한의 핵개발을 공공연한 국제법 위반과 세계평화 침해행위로 간주했다. 따라서 비핵국으로의 원상회복을 일방적으로 요구했다.

그런데 이번 공동성명에서 “트럼프 대통령은 북한에 안전보장을 제공하기로 약속하고, 김정은 위원장은 한반도의 완전한 비핵화에 대한 그의 확고하고 흔들림 없는 약속을 재확인했다”고 밝혔다. 여기서 ‘새로운 북·미 관계 수립’을 오히려 북핵문제보다 앞에 위치시킴으로써 양자 간 상호관련성을 묵시적으로 인정하고 있다. 특히 “상호 신뢰 형성이 한반도의 비핵화를 촉진시킬 수 있다고 인식하며”라는 구절이 눈길을 끈다. 이 구절은 북한에게 북·미 관계 개선 및 신뢰 형성의 진전 단계에 맞추어 비핵화를 진전시켜도 된다고 해석할 여지를 준다. 이는 향후 북한이 미국의 비핵화 요구에 대해서 ‘선 신뢰구축’을 요구하는 근거로 이용될 가능성이 있어 주의해야 한다.

셋째, 북·미 협상에서 북핵 의제의 중요성이 상대적으로 하락했다는 우려가 있다. 공동성명에 총 4개 조항이 있는데, 이 가운데 부수적인 합의인 제4항의 유해송환을 제외하면, 3개 핵심 조항이 있다. 그런데 북핵 조항은 (1조) 새로운 북·미 관계 수립, (2조) 한반도 평화체제 구축에 이어, (3조)에 위치한다. 북·미 회담에서 최우선 의제가 되어야 하는 북핵문제가 세 번째로 밀려 상대적 중요성이 감소한 셈이다.

또한 북핵 조항을 북·미 관계 수립과 평화체제 구축 조항 이후에 위치한 것은 이 순서에 따라, 즉 북·미 관계 수립과 평화체제 구축 이후에야 비핵화를 추진한다는 잘못된 메시지를 북한에 줄 우려가 있다. 참고로 북·미 공동성명은 4.27 남북정상 간 판문점선언의 틀과 유사하다. 판문점선언은 1조에서 남북관계 개선, 2조에서 군사적 긴장완화, 3조에서 한반도 평화체제 구축을 다루는 방식으로 구성되었고, 3조 4항에 ‘비핵화’ 조항이 담겨있다. 판문점선언에서 북핵문제를 3조에서 다룬 것은 북한이 원칙적으로 한국과의 핵협상을 거부하는 데다, 뒤따

르는 북·미 정상회담이 주로 북핵문제를 협상할 것으로 예상했다는 점에서 어느 정도 이해할 수 있는 측면이 있다.

넷째, 북핵 조항에서 구체성이 부족하다. 이는 북·미 공동성명에 대한 가장 보편적인 비판이다. 미 정부도 이에 대한 책임이 있다. 미국은 북·미 정상회담의 마지막 순간까지 공개적으로 ‘CVID’가 정상회담의 목표라고 강조했다. 많은 전문가들이 과거 북핵 합의의 실패 경험을 만회하기 위해서 비핵화 시한, 신고 범위, 검증방안, 초기 비핵화 조치 등이 명시적으로 공동성명에 포함되어야 한다고 요구했고, 그렇게 될 것으로 기대했다. 그런데 실제 문안은 이런 기대와 크게 달랐다.

북핵 조항의 내용을 보면, 첫째로 강력한 비핵화 최종상태와 목표를 표시하는 ‘CVID(완전하고, 검증가능하며, 불가역적인 핵폐기)’ 표현이 빠지는 대신, 4.27 판문점선언에서 표현된 ‘한반도의 완전한 비핵화’라는 문구가 채택되었다. 기술적으로 보면 이 표현들은 서로 차이가 크지만, 정치적으로 해석하면 사실 그 차이는 미미하다. 둘째, 당초 논의 과정에서 공동성명에 비핵화 시한, 신고 범위, 검증 방법, 초기 비핵화 실행조치 등이 명기될 것으로 기대되었으나, 실제로는 빠져있다. 셋째, 공동성명 3조에서 “북한은 2018년 4월 27일에 채택된 판문점선언을 재확인하면서, 한반도의 완전한 비핵화를 향하여 노력할 것을 약속하였다”고 합의하여, 북·미 공동성명이 남북 정상간 판문점선언의 북핵 합의를 반복하는 데 그쳤다. 넷째, ‘비핵화’ 개념의 정확한 정의에도 관심이 많았지만, 이 역시 생략되었다. 이런 비판에 대해, 폼페오 미 국무장관은 ‘완전한 비핵화’가 ‘CVID’ 개념을 사실상 포함하고 있다고 반박했다. 또한 김정은 위원장이 협상과정에서 비핵화 의지를 강력히 보였고 검증에도 열린 입장이라고 부연 설명했다.

사실 1991년 한반도 비핵화 공동선언 이후 27년 동안 수차례 북핵 합의가 만들어지고 깨어지기를 반복했다. 그 과정에서 북한에 대한 불

신이 누적되면서, 비핵화의 요구 수준도 방법도 더욱 강화되었다. 그런데 이렇게 비확산 요구의 증가에도 불구하고, 북핵문제는 계속 악화되었고 드디어 핵무장이 현실화 되었다. 이런 상황을 감안할 때, ‘CVID’와 같은 용어 채택 여부가 정상회담 성과나 비핵화 진전을 판단하는 주요 잣대가 되어야 하는지 의문이다.

이미 북한 핵무장까지 진전된 상황에서 현 교착상태를 타개하고 핵폐기를 유도하는 것은 외교관이나 핵비확산 전문가의 업무 범위에서 벗어난 것 같다. 핵개발 초기에도 별 효과가 없었던 관료적·기술적 접근으로는 이미 핵무기를 획득한 자칭 ‘핵무장국’에게 통할지 의문이기 때문이다. 따라서 새로운 정치적 접근이 필요하다. 실제 해외의 모든 핵무장과 핵포기 사례를 보면, 최고 수준의 정치적 결정으로만 가능했다. 이번 정상회담 개최나 정치선언 방식의 공동성명 채택은 이런 현실적 필요성을 반영한 것으로 본다. 따라서 공동성명의 문안에 대한 기술적 평가보다는 정치적 타결 여부, 실제 비핵화의 진전 여부가 정상회담과 공동성명을 판단하는 주요 잣대가 되어야 한다.

그런데 새로운 정치적 평가를 하더라도 여전히 부족한 점은 있다. 북·미 정상 공동성명은 판문점 선언을 재확인하였는데, 4.27 판문점선언의 북핵 관련 조항인 3조 4항은 “④ 남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다. 남과 북은 북측이 취하고 있는 주동적인 조치들이 한반도 비핵화를 위해 대단히 의의 있고 중대한 조치라는데 인식을 같이하고 앞으로 각기 자기의 책임과 역할을 다하기로 하였다”고 합의했다. 이 내용은 남북관계 개선에 집중기로 한 남북합의로서는 괜찮다. 그런데 북핵문제에 집중기로 한 북·미 합의의 북핵 조항으로서는 부족하다.

다섯째, 공동성명은 ‘리비아식’ 비핵화 모델을 포기했다. 그렇다면 대안적인 비핵화 모델은 무엇일까? 당초 미국 내에서는 ‘리비아식’ 접

근법에 따라 “일괄타결, 일괄집행”에 대한 요구가 많았다. 그런데 북한 국가안보보좌관의 ‘리비아식’ 해법 주장과 이어진 북·미간 설전, 트럼프 대통령의 정상회담 취소와 재추진 등을 통해, 북·미 양측은 자신의 비핵화 모델을 일방적으로 상대방에게 강요하는 것이 불가능하다는 것을 깨달은 것 같다. 그 결과 공동성명도 비핵화 목표를 합의하는 데 그치고, 구체적인 비핵화 방법론은 후속 협상으로 넘겼다.

그런데 북·미 정상회담을 앞두고 수차례 성 김 대사와 최섉희 부상이 판문점과 싱가포르에서 협상을 벌였지만, 합의에 실패했다. 이 사실은 향후 후속 북·미 고위급 협상에서도 구체적인 비핵화 조치에 합의하는 것이 매우 어려울 것이라는 점을 예고하고 있다.

한편, 북한은 자신들의 자주적이고 선제적인 “주동적 비핵화 조치”를 비핵화 방법의 핵심으로 생각하는 것으로 보인다. 이 비핵화 모델은 비핵화 시한, 신고, 검증, 구체적 실행조치 등에 대한 명시적 합의를 거부하면서, 대신에 소위 스스로 북·미 관계 개선에 맞추어 단계적으로 핵폐기를 추진하겠다는 것으로 추정된다. 종래 북한은 핵협상에 치열한 협상과 보상이 있는 후에야 비핵화 조치를 실행했다. 전례에 비추어 이번에 ‘선제적’ 비핵화 조치를 취한 것은 매우 특이하다.

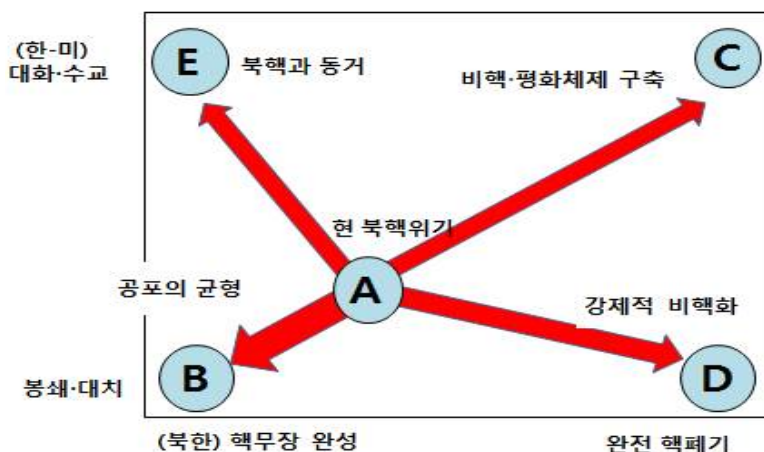
김정은은 남북 및 북·미 정상회담을 앞두고, 4.20 노동당 전체회의를 개최하여 ‘선제적’ 비핵화 조치를 발표하고 실행에 옮겼다. 또한 북·미 정상회담에서 트럼프 대통령에게 별도로 ‘미사일 엔진실험장 폐쇄’ 조치를 통보했다. 이런 북한의 조치는 남아공이 비밀리에 핵무기를 개발했다가 역시 비밀리에 스스로 핵무기를 폐기한 사례를 연상시킨다. 그렇다고 북한의 핵폐기 조치가 한·미가 기대하는 만큼 계속 진행될 가능성은 높지 않다. 초기 단계의 주동적 비핵화 조치는 상대적으로 쉽지만, 핵탄두와 핵심 핵물질·시설의 폐기가 원활히 진행될 가능성은 낮기 때문이다.

### Ⅲ. 비핵·평화체제 필요성: 북핵 시나리오와 옵션 비교평가

#### 1. 북핵 시나리오와 옵션 비교 평가

박근혜 대통령의 탄핵으로 인해 2017년 5월 갑작스럽게 출범한 문재인 정부가 직면한 대외환경은 앞서 기술한 것처럼 고도의 북핵위협과 전쟁위험이었다. 이런 상황에서 문재인 정부는 ‘평화 정착’을 최고의 가치이자 최우선 대북정책 목표로 제시하고, 이를 달성하기 위한 방안으로서 ‘한반도 평화체제 구축’을 제안했다. 아래에서는 ‘북핵 시나리오’ 분석을 통해 문재인 정부가 직면할 북핵 미래 시나리오를 비교·분석하고, 비핵·평화체제 구축 필요성을 제기하려 한다.

〈그림 1〉 북핵 미래 시나리오



〈그림 1〉의 가로축은 북한의 핵무장-핵폐기 축이며, 세로축은 한·미의 대북 대치·봉쇄-연계·수교 축으로써, 각 조합에 따라 (A)~(E) 시나

리오를 상정할 수 있다. 여기서 (A)는 북핵위기의 현재 상황인데, 북한은 핵무장을 가속화하고, 미국과 국제사회는 이에 대해 강한 제재압박으로 대처하고 있다.

(A)와 같은 현재의 북핵 대처구도가 지속되면, 수년 내 북한의 핵무장이 완성되고 (핵)전쟁위기가 더욱 고조되어, (B)의 ‘공포의 균형’ 시나리오가 발생할 전망이다. 그런데 이 시나리오는 북한의 핵무장과 한미동맹의 확장억제가 대치하고 충돌하며, 군비경쟁, 선제공격, 우발전쟁 등 전쟁위험을 내포한다. 한반도 전쟁 발발시 동북아대전으로 확전될 가능성이 높다. (B) 시나리오는 현 추세가 지속될 경우 자동적으로 발생할 전망이며, 그 가능성이 매우 높다.

(B) 시나리오를 피하는 방법으로 (D), (E), (C) 시나리오와 옵션이 있다.

(D)는 ‘강제적 비핵화’ 시나리오인데, 예방공격, 체제붕괴, 정권교체 등이 이에 해당된다. 미·중 간 한반도를 분할 관리한다는 소위 ‘빅딜’도 이에 해당한다. 이 시나리오는 현실성은 낮지만, 만약 실현된다면 북한의 강한 반발과 전쟁 촉발을 초래할 것이므로 매우 위험한 시나리오이다.

(E)는 ‘북핵 인정’으로 “북핵과 동거”하는 시나리오인데, 한국과 미국이 이를 절대 거부할 전망이므로 가능성이 낮다. 일부 전문가는 미국이 북핵을 인정하고 한반도에서 철수할 것을 주장하는데, 이때 북한은 핵우위를 이용하여 한국을 강압할 가능성이 높고, 이로 인해 한국도 자체 핵무장을 시도할 가능성이 매우 높다.

그렇다면 우리에게 가장 바람직한 시나리오는 무엇인가? 한반도 비핵·평화체제가 구축되는 (C) 시나리오이다. 이 시나리오는 한국의 국익(북한 비핵화, 남북관계 개선, 전쟁 방지, 평화 정착 등)에 전적으로 부합하여, 최선의 북핵 시나리오이자 정책옵션이다. 그런데 이를 위해 북한 비핵화, 평화협정 체결, 북·미 수교, 북·일 수교, 동북아안보협력

등이 추진되어야 한다. 그리고 이를 실현하기 위해서는 북한과 주변국의 협조가 반드시 필요하다.

〈표 2〉 북핵 국면 시나리오와 평가 〈그림 1〉참조

번호	시나리오	상세 내용	기타, 북한 선호도
A	<u>북핵위기</u> (현재)	- 대북 제재압박(전략인내) - 핵무장 임박, 군비경쟁 가속화, 전쟁위기 지속	북핵위기 악순환, 군비경쟁
B	<u>공포의 균형</u>	(1) 상호억제: 확장억제 (2) 전쟁위기: 우발전, 선제공격	가능성 최고. 균형점 <u>군비경쟁, 전쟁위기 고조</u>
C	<u>비핵·</u> <u>평화체제</u>	- 단계적 접근: 동결, 핵폐기 - 포괄적 접근: 평화협정, 북·미 수교, 군비통제, 남북개선	문 정부 국정과제 실현성 최저: 북한거부, 실패 사례, 미 정부 거부감
D	강제 비핵화	(1) 제재압박에 자발적 핵포기 (2) 북한붕괴 ← 내폭 (3) 정권교체 ← 내폭, 미·중 빅딜 (4) 예방공격	저가능성, 고위험, 고성파 전쟁촉발 가능성
E	북핵 동거	(1) 미, 북핵인정, 한국 포기 (2) 미, 북핵인정, 동맹 유지 (3) 한, 핵무장, 핵균형	<u>북한, 가장선택</u> <u>한국, 핵무기 추구</u>

‘북핵 미래 시나리오’ 〈그림 1〉을 본다면, 한국과 주변국의 선택은 명료해 보인다. 공포의 균형(B), 강제적 비핵화(D), 북핵 동거(E) 시나리오 모두 북핵 위협과 전쟁 위기의 증가를 동반하여, 한국뿐만 아니라 주변국 모두에게 좋은 선택이 아니다. 최근 북한의 핵무장 완성이 임박하자, 미국은 이를 저지하기 위해 군사옵션까지 준비하고 있다. 그런데 매우 제한적인 대북 군사타격을 동반하는 일명 ‘코피작전(bloody nose operation)’이라고 하더라도, 전쟁의 불확실성이란 속성으로 인해 한반도 전쟁과 동북아 전쟁으로 확대될 가능성이 열려 있으므로 주의해야 한다.

지난 27년 북핵 협상 역사를 돌이켜 보면 북핵 위기는 계속 악화되어 왔다. 북한의 핵무장 완성과 핵보복 억제력 확보가 임계점에 거의 도달



했다는 점을 감안할 때 우리에게 남은 시간이 별로 없다. 이런 인식이 문재인 정부와 트럼프 행정부가 기존 ‘전략적 인내’ 북핵 정책을 버리고, 보다 적극적인 북핵 정책을 추진하는 배경이 되었다.

## 2. 과거 비핵화 협상 실패의 교훈

2017년 들어 북한이 연이어 중·장거리 탄도미사일을 시험발사하고 “수소폭탄” 실험을 실시하면서, 북한 핵무장은 기정사실화되는 분위기다. 이는 우리 북핵정책에 새로운 의문을 던진다. 북한 비핵화 가능성이 거의 없는 상황에서도 과연 비핵화 외교를 계속 추진할 필요가 있는지 의문이 있다. 일각에서는 제재와 대화의 북핵정책을 포기하고, 체제붕괴·정권교체·예방공격 등을 대안으로 제시한다.

결론부터 말하면, 필자는 비록 북한의 핵무장이 임박하거나 현실화되었다고 하더라도 아직 비핵화 외교를 추구해야 한다고 본다. 이에 대해 혹자는 지난 25년간 실패한 북핵외교를 반복하지는 것이냐고 반문할 것이다. 사실 북핵문제에 대해 예방공격·북한붕괴·정권교체 등 전쟁위험을 감수하거나, 실현성이 낮은 정치·군사적 해법을 제외한다면, 별로 뾰족한 대안이 없다. 그럼에도 불구하고 필자는 지난 25년간 실패한 북핵 외교를 철저히 평가하고 반성하며, 교훈을 찾아 제대로 된 북핵 정책을 추진하자는 입장이다.

미래는 아직 발생하지 않은 세계이므로 누구도 이를 정확히 예측하고 대응할 수는 없다. 더욱이 북핵외교 과정은 북한이라는 저항성과 불확실성이 매우 높은 집단과 상호작용을 하면서 진행되기 때문에 더욱 결과를 예측하거나 성과를 내기 어렵다. 따라서 지난 북핵외교 역사, 특히 실패의 역사에서 교훈을 찾고, 핵(비)확산의 보편적 이론에서 시사점을 찾아 대응하는 것이 현실의 한계 속에서 택할 수 있는 차선책이 될 것이다.

2017년 새로 출범한 한국 문재인 정부와 미국 트럼프 행정부는 공히 북핵문제 해결을 최우선 외교안보과제로 간주하고, 평화적 해결방안을 모색 중이다. 특히 지난 10년간에 걸친 ‘전략적 인내’ 정책을 포기하고 보다 적극적으로 압박을 가하며, 대화도 병행하기로 했다. 옳은 대북정책의 방향성이다. 그런데 새 북핵정책도 북한의 저항과 도발로 난관에 부딪치게 되면 다시 ‘전략적 인내’로 되돌아갈 가능성도 배제할 수 없다. 아래와 같이 과거 북핵정책 실패의 교훈과 핵확산이론의 시사점을 찾는다면 새로운 북핵정책의 방향성을 유지하고, 효과적으로 이행하는데 도움이 될 것이다.

첫째, 무엇보다 우리는 북한 정권과 체제 내구성, 그리고 핵개발 의지와 능력을 크게 과소평가했다. “적을 알라”는 동서고금에 통하는 손자병법의 가장 기본적인 원칙을 어긴 셈이다. 예를 들면, 미국 정부는 1994년 제네바합의 체결 당시 북한의 붕괴가 임박했다고 판단한 결과, ‘시간별기’ 차원에서 핵합의 이행에 소홀히 대처했다. 지난 10년간에도 북한의 굴복 또는 붕괴를 기다리는 ‘전략적 인내’ 정책을 추진했다. 하지만 ‘시간별기’는 오히려 북한의 핵무장을 위한 시간별기에 역이용 당했다. 따라서 새로운 비핵화 전략은 북한 붕괴론을 경계하고, 북한의 핵개발 의지와 역량, 체제 내구성 등을 있는 그대로 반영해야 한다. 특히 북한붕괴는 항상 발생할 수 있지만, 그 시기나 과정, 영향 등을 전혀 통제할 수 없기 때문에 ‘북한붕괴’는 정책으로서 가치가 없다는 점에 주의해야 한다.

둘째, 분단국인데다 강대국에 둘러싸여 안보가 취약한 북한은 매우 높은 핵무장 동기를 갖고 있어 통상적인 비핵화 해법이 작동하지 않는다. 그렇지만 우리는 비핵화 참조모델로 파키스탄, 인도, 이스라엘 등 어려운 비핵화 사례를 참조하지 않고, 우크라이나, 카자흐스탄, 남아공, 리비아, 아르헨티나, 브라질 등 쉬운 비핵화 사례를 참조하는 실수

를 범했다. 한편, 북한은 리비아, 우크라이나, 이라크 사례에서 핵무장의 필요성에 대한 교훈을 배우는 동시에 파키스탄, 인도, 이스라엘의 사례를 통해 ‘사실상 핵보유국’이 되는 방안을 추구했다. 따라서 새로운 북한 비핵화 전략은 첫째, 다른 나라의 비핵화 실패와 성공사례를 심층 분석하여 그 성공과 실패요인을 정확히 파악하고, 둘째, 남북한의 정치 안보환경을 심층적으로 분석해야 하며, 셋째, 미·중 세력경쟁이 한반도 문제에 미치는 영향을 파악하고, 넷째, 한반도 상황에서 재현 가능하고 효과가 있는 성공요인을 조합한 새로운 ‘한반도형 비핵화 전략’을 개발해야 한다. 필자는 이 글이 제안하는 ‘비핵·평화체제 구축’이 바로 ‘한반도형 비핵화 전략’이 될 수 있으리라고 본다.

새로운 ‘한반도형’ 비핵화 모델은 안보-경제 교환의 우크라이나 모델, 중재와 정치적 빅딜의 리비아 모델, 안보환경의 변화와 정권변화가 전제된 남아공 모델 등의 복합 모델이 될 가능성이 높다. 한국은 역사적 비핵화 사례를 참고하되, 창의적인 ‘한반도형’ 비핵화 해법을 개발해야 한다. 새로운 비핵화 해법은 9.19 6자 공동성명을 기본으로 하되, 제재와 보상체제, 역할 분담, 이행 일정, 이행 보장체제 등을 보강해야 한다. 새로운 비핵화 모델을 개발할 때 한국이 주도적 역할을 담당하되, 한·미·중·일·러 5자의 공동작업이 필수적이다. 또한 북한과 본격적인 협상에 앞서 5자회담을 통한 5자간 공감대 구축작업도 필요하다.

셋째, 남북 간, 북·미 간 뿌리 깊은 적대감과 불신이 핵협상 붕괴의 근저에 있어 통상적인 협상과 합의, 그리고 합의 이행이 사실상 불가능하다. 그렇지만 우리는 통상적인 경제제재의 대증요법과 북핵 일괄해결 방식에 의존했다. 현재 남북 간, 북·미 간 매우 낮은 신뢰수준에서 볼 때, 북핵문제의 일괄해결은 비현실적인 목표이다. 북핵 동결을 위한 예비협상, 북핵활동의 동결, 중간 비핵화 단계, 북핵 폐기 등 단계적 접근이 불가피하다. 또한 우리가 동원한 대북 압박책과 유인책도 북한

을 움직이기에는 턱없이 부족했다. 따라서 북한이 큰 고통을 느낄 압박  
책과 쉽게 떨치지 못할 유인책을 찾아야 한다.

마지막으로, 북한의 반복되는 핵·미사일 도발에 대한 대응(핵·미사  
일 도발 사전포착, 북한 비난, 안보리결의 채택 등)에 매번 집중하느라,  
북핵문제의 본질을 겨냥한 근본적 해결의 기회를 번번이 놓쳤다. 북핵  
문제는 북한의 생존, 남북 세력경쟁, 이념충돌 등 세력정치와 이념적  
요소가 핵심이다. 하지만 우리는 대화, 설득, 경제지원, 신뢰구축, 북핵  
의 불법성, 비도덕성 부각 등을 통해 해결하려는 과오를 저질렀다. 따  
라서 북핵문제의 해결방안은 기존의 국제법적, 국제 규범적 접근에 더  
해 “안보 대 안보,” “이익 대 이익,” “위협감축 대 위협감축(상호위협  
감축)”의 교환과 균형을 모색하는 조치가 필요하다.

#### IV. 문재인 정부의 평화정책 정책과 비핵·평화체제 구축 전략

##### 1. 문재인 정부의 평화정책 정책

문재인 신정부는 현 한반도 정세를 “북한 핵무장 완성이 최종 단계에  
진입하는 엄중한 상황”으로 규정했다. 따라서 “한반도의 시대적 소명은  
두말 할 것 없이 평화”이며, “평화는 당면한 우리의 생존 전략”이라고  
선언(2017 8.15 경축사)하여 평화정책의 중요성을 강조하였다. 북한이  
지금과 같이 핵·미사일 개발과 핵물질 생산을 지속하면, 수 년 내 어떤  
군사공격도 거부할 수 있는 핵보복·억제력을 갖게 된다. 이때 북한은  
스스로 난공불락의 핵보복·억제력을 갖추었다고 판단하고, 한국과 주  
변국에 대해 군사·외교적 강압과 모험적 군사행동을 자행할 것이다.  
이런 사태의 발생을 방지하기 위해 문재인 정부는 군사적으로 대북  
방어·억제·보복 능력을 강화하는 한편, 외교적으로는 북핵문제의 평

화적 해결과 평화체제 구축을 강력히 추진한다는 구상이다.

우선 대북 군사적 대응조치에 대해서는 서울 한·미 정상회담(2017. 11.7.)과 트럼프 대통령의 한국국회 연설(2017.11.8.)에서 확인했듯이 “북한 핵·미사일 위협에 대해 ‘힘의 우위’를 통해 단호히 대응”하기로 합의하였다. 한국 정부는 이를 위해 ‘전시 작전통제권 조기 환수’를 추진하고, 독자적 방위력을 갖추기 위해 적의 공격징후에 대해 선제공격을 위한 킬 체인, 한국형 미사일방어체제(KAMD), 한국형 대량우정보복(KMPR) 등 소위 ‘한국형 3축 체제’를 조속히 구축하고자 한다.

다음, 비핵화 외교를 위해 한국정부는 북핵문제의 ‘평화적 해결’ 원칙에 따라, 한반도 전쟁 반대, 제재와 대화의 병행추진, 핵동결 우선 추진, 한반도 평화체제 구축 등 정책구상을 제시하였다.

문재인 정부는 평화정착을 목표로 ‘한반도 평화체제 구축’을 주요 국정과제로 선정하고, 외교부에 그 이행을 맡겼다. 외교부가 2018년 연두업무보고에서 밝힌 ‘한반도 평화체제 구축’ 이행전략에 따르면, 첫째로 2017년 중 ‘평화체제 구축’ 로드맵을 마련하고, 비핵화 진전에 따라 평화체제 협상을 추진하며, 북핵 완전해결 단계에서 협정 체결 및 평화체제 안정적 관리를 추구하기로 하였다. 둘째, 2020년 북핵 합의 도출을 목표로 하고, 이를 위해 동결에서 완전한 핵폐기로 이어지는 포괄적 비핵화 협상 방안을 마련하며, 비핵화 초기 조치 확보 및 포괄적 비핵화 협상 재개 등을 추진한다. 동 구상이 제시하는 한반도 항구평화 구축 순서를 도식화하면, 제재·압박→대화→비핵화·평화체제 구축 포괄추진→북핵 해결→한반도 항구평화 정착→한반도 평화통일 기반 마련 등의 순서로 재구성할 수 있다.

참고로, 문 정부의 평화체제 구축 구상은 노무현 참여정부(2003~2007)의 평화체제 구축 노력을 계승하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 노무현 정부는 2003년 취임 당시 북핵문제가 우리의 “최대 안보

위협"이자 동북아의 불안정요소로 등장하자, 북핵문제 해결과 한반도 평화정착을 핵심 외교안보 목표로 제시하고, 북핵문제의 평화적·근원적·포괄적 해결, 한국의 주도적 역할, 남북 간 신뢰구축과 군비통제, 정전체제의 평화체제 전환 등을 정책기조 및 정책과제로 추진하였다. 당시 노무현 정부는 '한반도 평화체제 구축'을 "6.25 전쟁의 유산으로 형성된 정전체제를 평화가 확고히 보장되는 평화체제로 전환"하는 것이라고 규정했다.(국가안전보장회의, 참여정부의 안보정책 구상: 평화번영과 국가안보, 2004)

노무현 정부는 해결책으로 평화체제의 '점진적·단계적 접근'을 제시하고, 첫 단계에서 "북핵문제의 평화적 해결과정도 평화체제 기반 구축의 일환"으로 보아 우선 북핵 해결과 평화증진을 가속화하고, 둘째 단계에서 남북 간 협력 심화로 평화체제의 토대를 마련하여, 셋째 단계에서 최종적으로 평화협정 체결과 평화체제 구축 실현 등에까지 도달하게 하는 개념적 로드맵을 제시했다. 또한, 평화체제 추진 원칙으로서 ▲평화체제로 완전한 전환 이전까지 현 정전협정 준수, ▲남북당사자 원칙에 따라 평화협정 체결은 남북이 중심이 되고, 국제사회가 이를 지지·보장, ▲남북협력 강화와 남북정상회담 정례화로 평화체제의 토대 구축, ▲평화체제에 대한 국제사회의 이해와 협력 분위기 조성 등을 제시했다.

문재인 정부는 북핵문제 해결을 위해 '전략적 인내' 정책을 버리고, 제재와 대화를 병행 추진하기로 했다. 지난 9년 간 한·미 정부가 추진했던 대북 제재·압박 정책은 그 목표가 비핵화인지 '북한붕괴'인지 불분명했다. 하지만 현재 한·미 정부는 대북 제재·압박의 목표는 '북한붕괴'가 아니라, 비핵화의 진전과 북핵협상 재개라는 점을 명확히 했다. 문재인 대통령도 2017년 8.15 경축사에서 "강도 높은 제재와 압박의 목적은 북한을 대화로 이끌어내기 위한 것이지, 군사적 긴장을 높이기

위한 것이 아니다”라고 강조하였다. 최근 한·미 정부가 공동으로 대북 적대시 정책, 군사공격, 정권교체, 체제붕괴, 통일가속화, 미군의 북한 진출 등을 반대하는 소위 ‘4No’ 정책기조를 반복하는 것도 대화의 장애요인을 제거하고자 하는 강한 의지를 보이는 것으로 해석된다.

#### [국정과제 95] 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축 (외교부)

##### □ 과제목표

- 완전한 북핵폐기 목표로 북한이 비핵화 길로 나오도록 다각적 노력
- 북한 비핵화와 한반도 평화체제 구축으로 평화로운 한반도 구현

##### □ 주요내용

- (완전한 핵폐기) 2020년 합의 도출을 위해 동결에서 완전한 핵폐기로 이어지는 포괄적 비핵화 협상 방안 마련, 비핵화 초기 조치 확보 및 포괄적 비핵화 협상 재개 등 추진
  - 굳건한 한미동맹, 국제사회 공조를 바탕으로 북한 추가 도발 억제
  - 6자회담 등 의미 있는 비핵화 협상 재개로 실질적 진전 확보
  - 제재와 대화 등 모든 수단을 활용한 북한 비핵화 견인
- (비핵화 여건 조성) 대북제재 상황을 감안하면서, 남북대화·교류협력 등 남북관계 차원의 북한 비핵화 견인
- (남북 간 정치·군사적 신뢰 구축) 북한 비핵화 추진과 함께 남북대화를 통해 초보적 신뢰 구축 조치부터 단계적으로 심화
  - ※ [국정과제 91(통일부)]에서 “남북기본협정 체결과 남북관계 발전과 한반도 평화정착 제도화” 과제목표 제시
- (평화체제 구축) 2017년 중 로드맵을 마련하고 비핵화 진전에 따라 평화체제 협상 추진, 북핵 완전해결 단계에서 협정 체결 및 평화체제 안정적 관리
  - 주요국 포함 국제사회 지지기반 강화 노력 병행

##### □ 기대효과

- 북한 비핵화 진전을 이룸으로써 한반도 평화정착 실현
- 평화로운 한반도 구현을 통해 평화통일 토대 마련

한국정부는 2017년까지 ‘평화체제 로드맵’을 작성한다고 계획했는데, 아직 이를 발표하고 있지 않다. 따라서 아래에서는 필자가 직접 작성한 ‘비핵·평화체제 로드맵’과 추진전략을 제시하였다.

우선 문재인 정부의 평화정착 정책 비전으로 ‘한반도 비핵·평화공존체제’를 제시한다. 여기서 ‘한반도 비핵·평화공존체제’는 비핵화를 실행하는 과도기 동안에 남북한이 사실상 2국 체제를 상호 인정하며, 양 체제와 이념의 공존을 유지하는 체제이다.<sup>12)</sup> 이는 상호 체제 인정과 존중, 내부문제 불간섭, 상호 비방·중상 중지, 상대방 파괴·전복 행위 금지, 불가침, 분쟁의 평화적 해결, 상호 경계선 존중 등을 규정한 남북 기본합의서(1991)를 실천하는 것이다. 문재인 정부가 추진하려는 ‘남북기본협약’은 이런 내용을 포함해야 한다. 비핵·평화공존체제의 가동을 가능케 하는 주요 구성요소로 남북기본협약 체결, 북·미 및 북·일 수교로서 ‘4국 교차승인’ 완성, 검증가능한 북핵 동결과 핵폐기 진전, 한미동맹의 군사적 대비태세 조정, 4자 평화포럼 가동 및 한반도 평화 선언, 남북정상회담 정례화, 동북아 안보협력대화 가동 등을 들 수 있다. 여기서 비핵·평화공존체제는 이상적이고 완전한 평화 상태에 미치지 못하지만, 현실적으로 남북이 적대적 대치상태와 군비경쟁을 지양하고, 낮은 단계의 군사적 균형을 유지하되, 일정 부분 대치와 경쟁관계가 불가피하다는 현실적 인식을 전제로 한다는 점을 강조한다.

다음 비핵·평화체제 추진의 원칙으로 북핵문제의 평화적 해결, 그리고 포괄적·호혜적·단계적·동시병행 원칙을 제기한다. 포괄성 원칙에 따라, 한반도 평화체제와 관련한 당사국 및 관련국의 모든 우려와 관심 사항을 일단 협상 테이블에 올려놓고 일괄타결을 추구한다. 호혜성 원

---

12) ‘평화공존’은 원래 냉전기에 소련이 계급혁명을 세계로 수출한다는 미국과 자본주의 진영의 비난과 우려에 대해, 혁명 수출을 부인하며 양 이념진영의 공존 가능성을 이론화 한 것임.



칙에 따라, 일방의 요구를 타방에 강요하는 방식이 아니라 상호적이고 호혜적인 합의를 추구하는바, 이때 비로소 합의 이행이 보장될 것이다. 단계성 원칙에 따라, 긴급하고 타결 가능한 사안부터 합의·이행하도록 한다. 북·미 및 남북 간 최악의 불신관계로 인해 단계적 접근이 불가피하다. 동시병행 원칙은 불신관계 속에서 상호 등가의 조치를 교환하기 위해 필요하다.

## 2. ‘단계적 접근’

한국정부가 2017년까지 작성하기로 계획했던 ‘평화체제 로드맵’은 아직 발표되지 않고 있다. 그렇지만 문재인 대통령의 과거 발언을 통해 미루어볼 때, 우리정부가 북핵 동결과 해체의 2단계 해법을 추진하고 있다고 판단할 수 있다. 문재인 대통령은 2017년 6월 미 언론과 인터뷰에서 “우선 북한의 핵과 미사일을 동결시키고, 다음 단계에서 완전한 핵폐기를 이루는 2단계 접근법”을 제시하였다. 올 2월 문재인 대통령이 방남한 김영철 북한 통일전선부장과 면담했을 때 비핵화 방법론을 언급한 것으로 알려졌는데, 당시 언론은 일제히 문 대통령이 북핵 동결과 폐기의 ‘2단계 비핵화 방법’을 설명했다고 보도했다.

필자는 현재와 같은 상호불신이 극도로 높은 상황에서는 ‘신뢰구축 조치’ 차원에서 ‘북핵 동결’과 같은 낮은 수준의 비핵화에서 시작하는 것이 불가피하다고 본다. 따라서 필자는 ‘비핵화’ 진전을 핵심 축으로 하여, ‘북핵 동결’과 ‘북핵 폐기’로 구성되는 2단계 비핵평화체제 구축 전략을 제안한다.

그런데 한·미 내부에서는 ‘북핵 동결’의 단계적 접근에 대한 논란이 일고 있다. 첫째, ‘북핵 동결’의 목표치와 검증방법에 대한 논란이 있다. 동결의 목표치를 ▲핵·미사일 실험 중단, ▲핵물질 생산 중단, ▲일체 핵시설 가동 중단, ▲핵무기 개발·생산 중단 등의 다양한 수준에서 어

다까지 할 것인가에 대한 합의가 필요하다. 또한 각 동결조치와 관련되는 신고와 검증 수준의 문제도 있다.

둘째, ‘북핵 동결’ 단계가 장기화될 가능성과 동결의 부작용에 대한 문제가 있다. 북핵 동결에 대한 합의가 자칫 북한의 현존 핵능력을 인정하는 효과가 있다. 동결상태가 장기화되면, 북한 핵능력을 기정사실화할 가능성이 그만큼 커지게 된다. 또한 동결단계에서 미국의 요구로 북한이 ICBM 능력을 포기하지만 단·중거리 핵미사일을 — 일시적으로나마 — 보유하도록 허용되면, 한국과 일본은 여전히 북핵위협 하에 놓이게 된다.

셋째, ‘북핵 동결’에 대한 보상 분야와 수준의 문제가 있다. 9.19 6자 공동성명 방식을 따르게 되면, 북한의 비핵화 진전에 따라 ▲평화협정, ▲북·미 수교, ▲남북관계와 군비통제, ▲한미동맹, ▲동북아 안보협력, ▲경제·에너지 지원 등 분야에서 각종 상응하는 상호조치를 병행하여 추진하도록 되어 있다. 우리는 북핵이 원천적으로 불법이므로 비핵화에 대한 보상을 거부하고 최소화 하려고 하지만, 북한은 정반대의 입장에서 높은 정치·경제·외교적 보상을 요구하고 있어 타협점을 찾기 어려울 전망이다.

사실 지난 수년간 북한이 일방적으로 핵·미사일 도발을 고조시키자, “폭주하는 기차를 되돌리기(비핵화) 위해서는 우선 기차를 정지(동결) 시켜야 한다”는 의견이 많았다. 그런데 최근 북핵의 입장이 급변하여 핵·미사일 동결과 비핵화 협상에 유연한 입장을 보이자, 이 기회를 이용하여 북한으로부터 “결정적 양보”를 얻어야 한다는 주장이 등장했다. 이들은 북한의 태도 변화를 “제재 효과로 인한 북한의 약화” 때문이라고 해석하여, 추가 제재·압박을 통해 “결정적 양보”를 확보해야 한다고 주장한다.

우리는 이런 ‘과도성의 유혹’을 경계해야 한다. 북한이 제재로 인해

경제가 어렵다고는 하지만 여전히 ‘평창 이전’으로 되돌아갈 수도 있는 정책옵션을 갖고 있다고 본다. 왜냐하면 북한은 수령체제와 주체경제로 인해 제재·압박에 대한 내구성이 높고, 제재·압박의 고통을 주민에게 떠넘기며, 다시 도발적인 군사행동에 나설 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

### 3. 평화체제 구축 전략과 로드맵

필자는 ‘비핵화’ 진전을 핵심 축으로 하여, 개념적으로 ‘핵동결’과 ‘핵폐기’ 등 2단계의 비핵·평화체제 구축 전략을 제안한다.

‘북핵 동결’ 단계를 다시 세분화하여 현재부터 시작하여 실제 동결로 가기 위한 ‘사전준비’ 단계(동결 입구)를 설정하고, 이를 위한 행동조치로서 ▲북한의 ‘핵미사일 시험 일시중단(모라토리움)’ 선언, ▲남북대화와 북·미 대화 재개, ▲9.19 공동성명 재확인 선언 등을 제시한다.

다음 ‘북핵 동결’을 완료(동결 출구)하는 행동조치로 ▲핵분열물질 생산 동결(‘미래핵’ 중단)과 IAEA 모니터링, ▲북한의 대륙간탄도미사일(ICBM) 폐기와 생산중단, ▲핵·미사일 시험 동결 지속, ▲북·미 수교회담 개시 등이 있다. 여기서 특히 ‘ICBM 폐기와 생산중단’은 트럼프 대통령과 미국 내 안보전문가의 북한 ICBM에 대한 강한 거부감을 감안할 때, 북·미 관계에서 상징성이 매우 높은 비핵화 조치가 될 것이다.

필자는 한반도 비핵·평화체제의 성공을 위해서, 평화체제의 다양한 요소 중에서 독립변수와 종속변수를 구분하고, 특히 독립변수에 주목할 것을 강조하고자 한다. 그동안 국내에서 평화체제 구축의 핵심전략으로 “평화협정 체결(독립변수)을 통한 비핵화 진전(종속변수)”을 추진하자는 주장이 많았다. 그런데 평화협정은 필연적으로 한미동맹과 주한미군 문제와 얽혀있어 남남갈등을 악화시킬 가능성이 높고, 미국의 지지를 얻기도 어렵다. 따라서 새로운 평화체제 구축 전략은 비핵화와

평화협정 체결을 종속변수로 두고, 이를 추동하는 독립변수로 북·미 수교 진전, 남북관계 개선, 한미동맹 조정, 북·중 관계 진전, 경제·에너지 지원, 동북아안보협력 등을 적극 활용해야 한다. 또한 최근 미·중 세력경쟁 심화가 한반도 평화체제 구축에 미칠 부정적인 영향을 감안할 때, 동북아 안보협력의 진전도 한반도 평화체제 구축에 중요하다.

위에서 토론한 비핵·평화체제 구상에 따라, 아래 <표 3>에서는 2단계 비핵화 진전에 따른 ▲평화협정, ▲북·미 관계, ▲남북관계와 군비통제, ▲한미동맹, ▲동북아 안보협력, ▲경제·에너지 지원 등에서 필요한 단계적 병행 조치를 제시하였다. 한국정부가 ‘비핵·평화체제 로드맵’

〈표 3〉 한반도 비핵평화체제 로드맵 개념도

평화체제 단계	비핵평화체제 기반조성: 북핵 동결		비핵평화체제 완성: 북핵 폐기	
비핵화 단계	핵동결 입구	핵동결 출구	핵불능화	완전 핵폐기
비핵화 조치	핵·미사일 시험 중단 선언	9.19 공동성명 확인, 핵물질 생산 중단과 감시(미래핵 중단) ICBM생산중단·폐기	북핵시설 신고 폐쇄·불능화, 핵무기 생산중단(현재핵 중단), IAEA 감시	북핵 폐기(과거 핵 제거), NPT 복귀(AP사찰)
평화협정	4자포럼 개시	4자 평화포럼 가동(4자 정상회담) -한반도 비핵·평화선언	4자 정상회담 개최 평화체제 잠정조치 - 예비협정 체결	2+2 한반도 평화협정 체결
북·미	북·미 정상/외상회담 북·미 공동성명·북한불가침, 체제보장, 수교협상 개시선언	북·미 군사회담 - 핫라인 설치 상호대표부 개설 한미연합훈련 조정	대북제재 완화 북·미 수교 진전	북·미 수교 대북제재 철폐 유엔사 해체 주한미군 임무 조정
남북관계 / 군비통제	남북정상회담 개최 남북군사회담 개최 군사신뢰구축조치	남북기본협정 체결 상호연락사무소 설치 남북군비통제회담 - 운송적군비통제	정상회담 정례화	남북경제공동체 가동 구조적 군비통제 주한미군 역할 조정
동북아 안보협력	6자회담 개최, 동북아 평화협력 플랫폼	6자 장관회담·동북아공동안보선언	6자 정상회담 개최 다자안보협력선언	지역안보협력체 가동
경제·에너지 지원	구호지원 남·북·러, 남·북·중 에너지·수송망 회의	상용 경제제재 완화 구호지원 재개 남북경협 일부재개 경수로 제공의사 표명 남·북·러 에너지망 구상	남·북·러, 남·북·중 에너지 수송망 연결 경수로 제공 논의	국제금융·경제기구 가입 경제제재 전면 해제 경수로 제공

초안을 만들면, 우선 미·중의 동의를 얻어야 한다. 그리고 로드맵에 기반하여, 북한과 단계적이고 호혜적인 북핵협상을 진행할 것을 제안한다.

## V. 정책제안과 고려사항

### 1. 북한의 핵무장 상태에 대한 ‘핵무장국’ 명칭 제안

국내외 핵전문가들이 현재 핵무장한 국가목록에 북한을 포함하는데 이견이 없다. 그렇다면 북한은 ‘핵보유국’이며, 그렇게 인정해야 하는가? 결론부터 말하면, 그것은 현 NPT 체제 하에서 불가능하다. 국제법적으로 북한을 ‘핵보유국’으로 새로이 인정하기 위해서는 NPT를 개정해야 하는데, 누구도 이에 동의하지 않아 불가능한 작업이다.

그렇다면 정치적으로는 북한을 ‘핵보유국’으로 인정할 수 있을까? 그것 역시도 불가능하다. 기존 5개 핵보유국은 세계적 강대국이자 유엔 안보리 상임이사국으로서 세계평화와 안정을 위한 책임을 지고 있다. 이들이 자신의 독점적 핵보유국 지위에 도전하고 세계평화를 파괴하는 국가를 ‘핵보유국’으로 인정하는 것은 상상조차하기 어렵다.

심지어 당초 NPT에 가입하지 않은 채 사실상의 ‘핵무장국’이 된 인도, 파키스탄, 이스라엘에 대해서도 국제사회는 ‘핵보유국’의 법적 지위를 거부할 뿐 아니라, 정치적으로도 전혀 인정하지 않는다. 이들에게는 항시적으로 NPT에 ‘비핵보유국’으로 가입하라는 압력이 가해진다. ‘핵보유국’ 지위는 오로지 NPT만 부여할 수 있는데, 이것은 이미 닫힌 시스템이므로 새로운 ‘핵보유국’이란 영원히 없다. 정치적으로 새로운 ‘핵보유국’을 인정하는 것은 NPT 체제를 훼손하고, 핵보유국의 독점적 지위에 도전하고, 핵확산을 조장한다는 점에서 불가능하다.

마지막으로, 합법성 여부를 떠나 핵무장한 나라를 지칭할 때는 일반 명사인 ‘핵무장국’이란 표현을 사용할 것을 제기한다. 이때 북한을 ‘핵무장국’으로 불러도, 북핵의 법적·정치적 정당성이 조금도 주어지지 않는다. 오히려 북한 핵무장의 위험성과 불법성을 부각하고, 비핵화 노력과 군사적 대비태세의 강화를 재촉하는 효과가 있다.

## 2. 기존 평화체제 관련 합의 활용

한반도 평화체제 구축을 위해 상호 이해가 상충하는 남·북·미·중이 집중적으로 관련되어 새로운 협상과 합의 달성이 매우 어렵다는 점을 감안하여, 최대한 기존 합의를 활용해야 한다. 특히 북한은 김씨 일가가 계속 지배하는 유일지배체제이며 정책의 일관성을 중시하는 경향이 있으므로 선대의 합의도 필요에 따라 활용하는 전략이 필요하다. 이를 위해 아래와 같은 기존 합의문 조항에 특히 주목해서 접근해야 한다.

첫째, 현 정전체제의 안정성을 확보하고, 군사적 긴장완화를 위해 남북기본합의서(1991)의 아래 조문을 활용할 것을 제기하며, 문재인 정부가 제안하듯이 동 합의서의 이행을 강화하기 위해 이를 ‘남북기본협정’으로 전환을 추진한다. 다만 이때 기존 합의가 무효화 되지만 신협정이 채택되지 않는 공백 상황이 발생할 가능성을 주의해야 한다. 참고로, 기본합의서 5조에서 남북은 “현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수”하기로 합의한 바 있다. 또한 제11조에서 남북은 “불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역”으로 한다고 합의하여, 서해 북방한계선과 육상 군사분계선을 상호 존중하기로 합의했다. 12조에서 남북은 “불가침의 이행과 보장을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북군사공동위원회를 구

성·운영한다. 남북군사공동위원회에서는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다”고 합의하고, 13조에서 “우발적인 무력충돌과 그 확대를 방지하기 위하여 쌍방 군사당국자 사이에 직통 전화를 설치·운영한다”고 합의하여, 광범위한 군사적 신뢰구축조치와 군비통제 방안에 합의하고, 이를 위한 남북군사공동위원회의 가동도 합의했다.

둘째, 9.19 6자 공동성명(2005)은 한반도 항구평화를 위한 종전 선언과 평화협정 체결을 위해 “별도의 평화포럼” 가동방안에 합의했다. 동성명 3조에 따르면 6자회담 참여국은 “(한반도 평화의) 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”이라고 합의하고, 4조에서 “남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력”하기로 합의했다. 따라서 향후 평화체제 구축방안을 논의할 때, 동성명 3와 4조에 따른 평화포럼, 평화체제 협상, 종전선언 등이 재론될 전망이다. 이에 대한 대응책이 필요하다.

셋째, 10.4 남북정상선언(2007)에서도 적대관계 종식, 국방장관회담 개최, 서해에서 충돌방지 방안 등 평화체제 구축을 위한 광범위한 정치·군사적 조치에 합의했다. 동선언 3조에서 남북은 “군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력”하고, “한반도에서 어떤 전쟁도 반대하며 불가침의무를 확고히 준수”하며, “서해에서 우발적 충돌방지를 위해 공동어로수역을 지정하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 방안과 각종 협력 사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등 군사적 신뢰구축조치를 (남북 국방장관회담

에서) 협의”하기로 합의했다.

### 3. 대북 유인책으로 경수로 제공 검토

북한의 비핵화를 촉진하기 위한 강력한 유인책으로 경수로공급문제를 다시 검토할 것을 제기한다. 이는 북한의 완전한 비핵화를 촉진할 뿐 아니라, 통일한국의 에너지 정책과 경제공동체를 위한 주요 경제·에너지 프로젝트가 될 것이다. 그런데 이 때 미국 내에서 대북 경수로 제공에 대한 거부감이 강하다는 점을 감안해야 한다. 북한의 모든 원자력 프로그램은 핵개발용이므로 어떤 평화적 이용도 허용하지 않아야 한다는 주장도 있지만, 6자회담이 우선 가동되고 비핵화가 일정 부분 진전된 이후 경수로 공급을 재개할 필요성이 있다.

9.19 6자 공동성명(2005) 1조에서 “북한은 핵에너지의 평화적 이용에 관한 권리를 가진다”고 밝히고, 여타 당사국들은 이에 대한 존중을 표명하며 “적절한 시기에 조선민주주의인민공화국에 관한 경수로 제공 문제에 대해 논의하는 데 동의”하기로 합의했다. 2.13 합의(2007) 2조에서 다시 9.19 공동성명의 1조(“적절한 시기에 경수로 제공 논의”)와 3조(“한국의 200만kw 전력공급 제안 재확인”)를 상기하면서, 대북 경제·에너지·인도적 지원에 협력하기로 합의했다.

대북 경수로 제공문제는 한반도에너지개발기구(KEDO) 경수로 사업의 실패 이후 사실상 불가능한 사업으로 간주되었다. 하지만 현재 북한 핵무장의 심각성과 이란 핵합의에서 평화적 원자력 프로그램을 인정한 사실을 감안할 때, 북한 비핵화를 위한 강력한 유인책으로서 검토할 것을 제기한다. 평소 북한정권이 매우 물질적인 보상을 매우 중시하였고, 또한 김정은 정권이 경제발전과 에너지 생산을 자신의 정통성 강화에 이용하고 있다는 점을 감안하여, 경수로 제공을 비핵화를 촉진하는 유인책으로 활용해야 한다.



#### 4. ‘플랜 B’에 대한 대비 필요

북핵협상 28년 동안 7차례의 크고 작은 북핵합의가 깨지고 북핵위기가 재발했다. 과거 북핵협상 악순환의 역사를 본다면, 현재 대화 프로세스가 중단될 가능성이 높다. 심지어 1994년 북·미 기본합의의 경우, 7년 후에 붕괴했다. 이런 상황을 볼 때, 대화가 전면 중단되고 다시 북핵사태가 악화되는 경우에 대응할 수 있는 ‘플랜 B’의 위기관리방안을 준비해야 한다.

심지어 북·미 대화가 성공할 경우에 대한 준비도 필요하다. 북·미 정상회담 이후 트럼프 대통령이 공개적으로 주한미군, 연합훈련, 전략 무기 시위 등의 필요성과 과다비용 문제를 제기했다. 향후 남북관계 개선, 북·미 관계 개선, 전쟁위기 해소, 핵폐기 진전과 북핵위협 감소 등이 진행되면, 미국과 북한 양측으로부터 한미동맹 변화에 대한 요구를 받게 될 것이다. 남북 간 군사적 긴장이 완화될 때, 국내에서도 군사적 대비태세 완화와 국방비와 병력 축소 요구가 대두될 것이다.

하지만 이에 대해 신중한 접근이 필요하다. 왜냐하면 한반도의 군사적 긴장완화에도 불구하고, 북한의 핵능력과 재래식 군사능력은 상당기간 유지될 것이기 때문이다. 또한 미국의 방위공약과 주한미군 역할이 축소되고, 동북아 세력경쟁은 더욱 심화될 전망이다. 이런 상황에서 한국의 안전보장을 위해서는 우리 외교안보 역량이 되레 강화되어야 한다. 나아가 급변하는 외교안보 환경에 대비하기 위해 우리의 전략기획과 정세분석 조직을 재정비하고 강화해야 한다. 오늘 한국의 정책과 정보 역량은 유동성이 낮고 예측성이 높은 냉전기에 대비한 것이다. 이대로는 급변하고 불확실한 외교안보 환경에 효과적으로 대응할 수 없다.

사실 우리가 지난 27년간 비핵화 외교에 실패한 것도 정세분석과

전략기획이 실패한 탓이 크다. 북한과 동북아 지역의 정세 변동, 그리고 관련국 간 세력경쟁과 지정학적 동향을 잘 읽지 못했다. 북한이 조만간 붕괴할 것이라는 오판에서 붕괴만 기다리다 결국 북한이 핵무장 상태에 이른 것이 대표적인 전략 실패 사례이다. 앞으로 한반도 안팎의 환경이 더욱 예측하기 어렵고, 악화될 가능성이 높다. 한국 및 한반도의 지속적인 안보와 번영을 보장하기 위해서 정부의 정보분석과 전략 기획 역량도 획기적으로 증대시켜야 한다.

## 5. 북한의 안전보장을 위한 3개 조치의 적극(적) 추진

북·미 정상회담에서 북한에 안전보장을 제공하는 것이 비핵화의 관건으로 부각되었다. 북한에 대한 안전보장은 한반도 평화정착에도 관건이 된다. 그렇다면 북한에 어떻게 안전을 제공할 것인가? 사실 북한에게 체제안전과 안보보장을 외부세력이 확정적으로 제공하는 것은 매우 어려운 과제이다. 김정은 정권이 원하는 안전보장을 제공하는 것은 더욱 어렵다. 그럼에도 불구하고, 아래 3개 외교안보 조치를 신속히 추진할 것을 다시 강조한다.

첫째, 남북 간에 남북기본협정을 체결한다. 남북기본협정은 1991년 남북기본합의문을 조약 형식으로 발전시킨 것이다. 그 내용은 기본합의와 마찬가지로 상호체제 존중, 불가침, 현존 경계선 존중, 중상비방 중지 등을 담고 있다. 조속히 남북고위급회담에서 협상에 착수하고, 차기 남북정상회담에서 이에 서명하고, 국회의 비준도 받을 것을 제안한다. 둘째, 차기 북·미 정상회담 또는 외상회담에서 북·미 수교를 목표로 조기에 수교협상 개시를 선언하도록 한다. 북·미 수교의 완성은 수년간 시간이 걸리는 작업이 될 것이다. 하지만 양국이 수교 의지를 문서로 확인하고, 시간과 상호조치를 제시한다면, 북·미가 상호 적대 관계를 해소하는 중대한 이정표가 될 것이다. 셋째, 한반도 평화체제

구축을 목표로 남·북·미·중 4자 정상이 평화포럼에서 한반도 ‘비핵평화선언’을 채택한다. 우리 정부는 당초 북·미 정상회담을 계기로 남·북·미 3자 종전선언을 추진했는데 성사되지 못했다. 4자 비핵·평화선언은 3자 종전선언의 대안이 된다. 여기에는 평화협정 체결 목표, 협상 일정, 관련국 관계개선과 수교 등을 포함한다. 만약 이로 인해 4국 정상에 노벨평화상을 받게 된다면, 한반도 평화에 대한 이들의 개인적 관심을 지속시키고 국제사회의 기대에 더욱 부응하도록 하는 효과가 있다.

## 6. 북한 핵폐기와 핵검증 참가 및 지원을 위한 역량 강화

북한 핵폐기와 핵검증, 그리고 경제지원에 한국이 적극적으로 참여하기 위한 사전준비가 필요하다. 트럼프 대통령은 북한 비핵화 진전 시 보상책인 경제지원의 비용을 한국이 부담할 것이라고 발언했다. 이에 대비하기 위해 남북경협 확대, 북한의 국제금융기관 가입, 동북아 경제발전 계획을 수립해야 한다. 국내 일부에서는 비핵화 보상 부담에 대한 거부감이 있다. 하지만 북한 비핵화에 대한 보상으로서 경제지원은 안보비용이며 통일비용에 해당된다는 점을 기억해야 한다. 또한 남북한 공동 경제발전을 위한 남북경제공동체와 ‘한반도 신경경제지도구상’에 대한 적극적인 홍보가 필요하다.

또한 미국과 국제사회가 북한 핵폐기와 핵검증을 추진할 때, 한국에게 인력·기술·재정 지원을 요청할 가능성이 높다. 이때 북핵을 안전하고 완전하게 폐기하기 위해 한국이 적극 참여해야 한다. 이를 위해 인적역량 강화, 기술 개발, 재정 확보 등의 준비가 필요하다. 북한의 비핵화 방식 및 비핵화 대상에 따라 한국의 참여 범위와 수준과 비용이 크게 달라질 것이다. 여기서 비핵화 대상은 핵탄두, 핵물질, 핵시설, 핵지식, 미사일 등 5개 분야로 세분화 할 수 있다. 따라서 시나리오별,

분야별 참여 방안을 강구토록 한다. 그리고 실제 핵무기 폐기와 해외이전의 경험을 가진 남아공, 카자흐스탄, 우크라이나 등의 비핵화 사례와 방법에 대한 연구도 필요하다. 또한, 핵폐기와 핵검증 실행에 대한 효과적인 대응을 위해, 관련 지식을 축적하기 위한 연구센터를 설치하고, 국가안보실, 외교부, 원자력안전위원회, 한국원자력통제기술원, 한국원자력연구원 등을 포함하는 정부 태스크포스도 가동해야 한다.

## 참고문헌

- 경수로사업지원기획단. 『KEDO 경수로사업 지원 백서』 경수로사업지원기획단, 2007.
- 돈 오버도퍼, 로버트 칼린 지음. 이종길, 양은미 옮김. 『두 개의 한국(The Two Koreas)』 길산, 2014.
- 박기덕, 이상현 공편. 『북핵문제와 한반도 평화체제』 세종연구소, 2008.
- 박용환. 『김정은체제의 북한 전쟁전략: 선군시대 북한 군사전략』. 서울: 선인출판, 2012.
- 박종철, 손기웅, 구본학, 김영호, 전봉근. 『한반도 평화와 북한 비핵화, 협력적 위협 감축(CTR)의 적용방안』 통일연구원, 2011.
- 송민순. 『빙하는 움직인다』 창비, 2106.
- 앤드류 플러터 지음. 고봉준 옮김. 『핵무기의 정치(The Politics of Nuclear Weapons)』 명인문화사, 2016.
- 이종석. 『칼날 위의 평화: 노무현 시대 통일외교안보 비망록』 개마고원, 2014.
- 전봉근. “북핵협상 20년의 평가와 교훈,” 함택영, 전봉근(편), 『핵의 국제정치』, 『한국과 국제정치』 (경남대 극동문제연구소), 제27권 제1호 (봄) 2011.3.
- \_\_\_\_\_. “김정은 시대 북한의 군사와 핵,” 윤영관 편저, 『북한의 오늘(개정판)』 2018(발간예정).
- \_\_\_\_\_. “북핵 해법 논쟁과 한반도 비핵평화공존체제,” 국립외교원 외교안보연구소 주요국제문제분석. 2018.4.
- \_\_\_\_\_. “북한 핵 교리의 특징 평가와 시사점,” 국립외교원 외교안보연구소 주요국제문제분석. 2016.7.
- \_\_\_\_\_. “북한의 평창 동계올림픽 참가와 한국의 대응전략: 세력경쟁론과 전략론의 분석틀 적용,” 국립외교원 외교안보연구소 주요국제문제분석, 2018.1.
- 정영태. “핵을 가진 북한의 21세기 군사전략.” 전현준 외 지음. 『10.9 한반도와 핵』. 서울: 이룸, 2006.
- 조성렬. 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』 푸른나무, 2007.
- 조엘 위트, 로버트 갈루치 지음. 김태현 옮김. 『북핵위기의 전말(Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis)』 모음박스, 2004.
- 통일교육원. 『2017 북한 이해』, <<http://www.unikorea.go.kr>>.
- 통일부. <<http://nkinfo.unikorea.go.kr>>.

한반도포럼. 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력프로세스』 한반도포럼, 2013.

한용섭. 『한반도 평화와 군비통제(전정판)』 박영사, 2015.

\_\_\_\_\_. 『북한 핵의 운명』 박영사, 2018.

함택영, 전봉근(편). 『핵의 국제정치』, 한국과 국제정치 특집호 (경남대 극동문제연구소), 제27권 제1호. 2011.3.

홍민. “김정은 정권 핵무기 고도화의 정치경제.” 통일연구원 온라인시리즈, 2015.9.21.

Sagan, Scott D. ‘Why Do States Build Nuclear Weapons?’ *International Security* vol. 21, no. 3, pp.54-86. Winter 1996/97.

I 제2장 I

## 북한의 핵능력 평가와 비핵화 협상 전망

김 진 무

(세종연구소)







## 북한의 핵능력 평가와 비핵화 협상 전망

### I. 서론

2018년 6월 12일 미국과 북한의 싱가포르 정상회담은 역사적인 동시에 충격적인 사건이었다. 이는 지난 30여년 동안 중단 없이 핵개발에 매진해 왔고, 특히 2017년 북한의 수소폭탄 실험과 대륙간탄도미사일(ICBM)급인 화성 15형 발사에<sup>1)</sup> 대해 미국 트럼프 대통령이 “로켓맨의 자살임무(Rocket man is on a suicide mission),” “북한의 완전파괴(totally destroy North Korea)” 등을 언급하는 등 한반도에 핵전쟁의 불안감이 고조되었던 상황과 비교하면 획기적인 변화가 일어나고 있는 것이다. 특히 4월 판문점 남북정상회담에서金正은이 “앞으로 자주 만나 미국과 신뢰가 쌓이고 종전과 불가침을 약속하면 왜 우리가 핵을 가지고 어렵게 살겠느냐”라며 핵포기를 전제로 한 미국과의 협상에 참여할 의지가 있음을 밝히면서 한반도 정세에 일대 반전이 일어난 것으로 인식하기에 충분하였다.

물론 이와 같은 분위기는 미국 폼페이오 국무장관의 비핵화 협상을 위한 평양 방문, 그리고 6월 12일 트럼프 대통령과金正은의 싱가포르 정상회담이 개최되는 상황으로 이어졌다. 그런데 이러한 기대와는 달

---

1) 북한은 문재인 정부 출범 이후 11차례 미사일을 발사했는데, 주요 미사일은 ①화성-12(4,500km), ②북극성 2형(KN-15, 2,000km), ③신형 지대공 미사일(KN-06 추정), ④스커드-ER(1,000km), ⑤화성 14형(7,000km 2회), ⑥화성 15형(13,000km) 등 이었다.

리 미·북 정상회담에서 북한 비핵화에 대한 구체적인 합의는 나오지 않았고, 오히려 정상회담 이후 북한이 안전보장을 위한 대가를 요구하며 '단계적이고 동시적인 행동 대 행동'이라는 주장을 강화하면서 협상의 교착국면이 길어지자 북한의 협상 의도에 대해 의구심을 제기하는 목소리가 높아지고 있는 것이다. 물론 현재 구체적인 비핵화 방법에 대한 협상이 진행 중이기 때문에 선부르게 판단하는 것은 어렵다. 그럼에도 불구하고 미국의 요구대로 단기간 내 완전한 비핵화를 이룰 수 있을지에 대해 회의적인 시각이 점점 더 확산되고 있는 것이 사실이다.

물론 북한 비핵화 협상은 과거 비핵화 국가들의 사례보다 비핵화 당사자인 북한의 안보위협 인식이 훨씬 높으며, 기술적으로도 훨씬 복잡하다. 따라서 북한이 과연 비핵화를 결심할 수 있을까 라는 원초적인 질문을 제기하는 것은 아직 시기상조다. 다시 말하면, 현 단계에서 북한의 비핵화 의지에 회의를 갖는 것은 자칫 협상 자체가 의미가 없다는 것으로 연결될 수도 있다는데 유의해야 한다. 즉 우리의 목표는 북한의 비핵화를 달성하는 것이며, 이를 위해서 북한을 비핵화 하도록 잘 끌고 갈 수 있는 협상전략에 집중하는 것이 현재로서는 최상의 대안이다. 따라서 북한의 비핵화 동기를 강화시킬 수 있는 안전보장과 경제지원 등 보상은 물론이고 고도화된 북한의 현존 핵능력에 대한 세밀한 기술적 분석을 통한 정교한 비핵화 전략이 필요하다는 것을 의미한다.

다른 한편으로는 비핵화 협상은 미·북 간에 진행되고 있지만, 협상을 성공시키기 위한 중요한 조건은 남북관계에서 결정된다는 것이다. 북한의 비핵화 동기를 강화할 수 있는 방안의 핵심에는 한반도 평화체제 구축이나 남북 경험 등이 있다는 것을 북한도 잘 알고 있을 것이다. 따라서 남북관계가 미·북 협상에 매우 중요하다는 점을 인식하고 북한 비핵화 협상을 견인할 수 있는 우리의 역할에 대해 심도 있는 고민이 필요한 시점이다.

## II. 북한의 핵능력 평가

### 1. 핵탄두

핵무기는 ①핵물질, ②기폭장치, ③투발수단 등으로 구성되는데,<sup>2)</sup> 이는 핵물질과 기폭장치를 결합한 핵탄두 또는 핵폭발장치(nuclear explosive device)가 미사일 등의 투발수단과 결합되었을 때 비로소 핵무기라고 불릴 수 있게 된다. 핵탄두는 핵반응 종류에 따라 ‘분열핵 폭탄(원자폭탄)’을 개발하고, 이를 바탕으로 중간 단계인 ‘증폭핵폭탄(boosted nuclear weapons),’ 그리고 수소폭탄 순으로 발전시켜 나간다. 한편, 증폭기술은 같은 양의 핵물질로 원자폭탄보다 더 큰 폭발위력을 얻을 수 있는 등 폭발 위력의 효율성을 극대화시켜 핵폭탄 소형화에 필수적 기술이라는 점에서 핵무기, 즉 핵탄도미사일 완성에 있어 매우 중요한 의미를 갖는다.

핵폭탄 개발의 첫 번째 단계는 무기급 핵분열성 물질인 플루토늄이나 (고농축)우라늄을 확보하는 것이다. 우선 플루토늄은 원자로에서 일정기간(1년 이상) 사용한 핵연료(또는 폐연료)를 화학적 분리공정(재처리)을 거쳐 플루토늄을 추출할 수 있다. 한편, 우라늄은 자연계에 존재하는 천연우라늄(U238 99.28%와 U235 0.72%로 구성)을 원심분리기를 이용한 농축과정을 통해 분열성 물질인 U235만 90% 이상으로 농축하여 추출할 수 있다.

핵폭탄의 개발과정에서 일단 핵물질을 확보했다라도 이를 폭발시키기 위해서는 기폭장치, 중성자 발생장치, 반사체, 전기점화장치 등 수

---

2) 핵탄두의 종류와 원리는 함형필, “핵무기 개발과정의 기술적 이해,” 『한반도 군비통제』 제40집, 2006년 1월의 내용을 재정리하였음.

만 종류의 필수부품을 조립해야만 하는 고도로 복잡하고 정교한 장치가 필요하다.<sup>3)</sup> 북한은 1960년대 소련과 원자력협력협정을 체결하고 전문인력을 확보하였으며, 1980년에는 5MWe급 원자로를 건설한 다음 1980년대 후반에 플루토늄 추출을 위한 재처리시설인 방사화학실험실을 건설하면서 핵무기 개발을 본격화하였다. 그리고 1994년 제네바합의에 의해 영변원자로가 폐쇄되자 이후 파키스탄의 핵기술자 칸 박사로부터 원심분리기와 부품을 도입하여 농축우라늄 프로그램 개발을 추진하였다.<sup>4)</sup>

한편, 북한은 1990년대 후반부터는 핵폭탄 폭발장치 개발을 가속화하여 2000년대 초반까지 140여 회에 달하는 고폭실험을 실시하며 폭발장치를 거의 완성하였다. 그리고 북한은 2006년 10월 제1차 핵실험을 감행한 이후 2017년 9월까지 6차례 핵실험까지 약 10여 년 동안 단순 분열핵폭탄(원자폭탄)에서 시작하여 증폭핵폭탄(2016년 1월 4차 핵실험), 수소폭탄(2017년 9월 6차 핵실험)까지 실험을 실시하면서 핵폭탄의 완성도를 높여갔다.

과거 김정일 시대에는 이와 같은 북한의 핵개발 과정과 핵능력이 철저히 은폐되어 정확한 실상을 알기 어려웠으나, 2012년 이후 김정은 정권이 핵개발 과정과 기술을 대부분 공개함으로써 대략적인 수준을 파악할 수 있게 되었다. 첫째, 북한의 핵물질(플루토늄과 우라늄) 보유량의 경우, 영변 5MWe 원자로 가동을 통해 추출한 플루토늄은 1994년 『제네바 합의』 이전까지 10-14kg, 2002년 제2차 북핵 위기 이후 30-40kg 이상을 추출한 것으로 파악되고 있다. 북한이 어느 정도 플루

3) 핵무기 각 구성품의 작용원리 등 핵무기 관련 기술적인 사항들은 함형필, “핵무기 개발과정의 기술적 이해,” 「국방부 군비통제 자료집」 제40호(2006년 12월) 참조.

4) 당시 무사라프 파키스탄 대통령이 “파키스탄의 핵기술자 칸 박사가 1990년대 후반에 고농축우라늄 제조에 사용될 수 있는 원심분리기 등 부품과 설계를 북한에 보냈다”고 밝히면서 세상에 알려지게 되었다.

토늄을 보유하고 있는지에 대해 여러 국내외 기관과 전문가마다 차이가 있지만, 한국 국방부는 2016년 국방백서에서 북한이 50kg 이상을 보유하고 있을 것으로 예측하였다.

한편, 북한은 1990년대 후반에 우라늄 농축용 원심분리기 2,600대분에 해당하는 고강도 알루미늄관 150톤을 러시아로부터 구입한 것을 비롯하여 상당량의 원심분리기를 도입한 것으로 알려져 있다.<sup>5)</sup> 그리고 북한이 도입한 원심분리기 수량을 고려하여 한·미 정보기관에서 추적한 결과 북한은 적어도 3곳 이상의 농축공장을 가동 중인 것으로 추정하고 있다. 즉 북한이 2011년 미국 핵전문가 해커 박사 일행에게 보여준 영변 농축공장은 약 2,000여개의 원심분리기를 가동 중이었고, 그 이후 건물이 2배 정도 증축되었으므로 약 4,000여개의 원심분리기를 가동 중일 가능성이 높다고 평가하고 있다. 그리고 최근 미국 정보기관이 북한 강선발전소에도 농축시설이 있을 가능성이 높다고 판단하는 보도가 있었다. 이와 같이 북한이 적어도 3곳 이상의 농축공장을 가동 중이라면 정확히 몇 개의 원심분리기가 가동 중인지는 알기 어렵지만 적어도 연간 80kg 이상의 고농축우라늄을 생산할 수 있을 것이며, 지난 10여 년 동안 가동되었다는 점을 고려한다면 약 800kg 이상의 무기급 우라늄을 추출하였을 가능성이 높다는 것이 전문가들의 평가이다.<sup>6)</sup>

이와 같이 북한은 핵폭탄 제조를 위한 무기급 핵물질로서 플루토늄은 50kg 이상, 농축우라늄은 800kg 이상 보유하고 있는 것으로 평가되고 있는 바, 이는 북한이 적어도 수십 개 이상의 핵폭탄을 제조할 수

---

5) 북한은 2002년에서 2003년 사이 8,000개에서 10,000개의 P-2 원심분리기를 위한 부품을 획득한 기록이 있고, 2008년에 2,000개, 2010년 말 500에서 1,000여개를 구입한 정보가 있다.

6) 정성윤 외, 『북한 핵개발 고도화의 파급영향과 대응방향』 통일연구원 연구총서 16-01, p. 19, 본 연구는 북한이 2016년 기준 총 7,000여개의 원심분리기를 가동 중이며 2016년까지 최소 240kg, 최대 1,130kg의 무기급 우라늄을 추출하였을 것으로 추정.

있는 능력을 보유하고 있다는 것을 의미한다. 사실 핵폭탄 1개 제조에 어느 정도의 핵물질이 소요되는가에 대해서 정해진 기술적 양은 없다. 다시 말하면, 핵폭탄 제조 기술이 높으면 더 적은 핵물질로 1개의 핵폭탄을 제조할 수 있다는 것이다. 따라서 현재 북한의 기술 수준을 정확하게 알기 어렵다는 점에서 막연하게 추정할 수밖에 없으며, 무기급 농축우라늄의 양으로 최소한 40-50개, 플루토늄으로 최대 20개의 핵폭탄을 제조할 수 있는 능력을 보유하고 있는 것으로 평가되고 있다.<sup>7)</sup>

둘째는 기폭장치인데, 이는 미사일에 장착 가능한 핵폭탄의 소형화 등과 관련되는 기술적 수준이다. 북한은 2013년 2월 3차 핵실험 이후부터 ‘소형화·경량화·다종화’라는 단어를 반복적으로 언급하고 있으며, 2016년 1월 4차 핵실험에서 증폭기술을 확보하였다면 이는 핵폭탄 소형화에 필수적인 기술을 확보하였다는 것을 의미한다. 한국 국방부는 「2014 국방백서」부터 “북한의 핵무기 소형화 능력이 상당한 수준에 이르렀다”고 기술하였다는 점은 시사하는 바가 크다.

셋째, 핵폭탄의 종류인 원자폭탄, 수소폭탄 등의 개발 능력에 관한 것으로서 북한은 2016년 1월 4차 핵실험에서 증폭기술을 이용한 것으로 보이며, 2017년 9월 3일 “수소탄 시험을 성공적으로 단행했다”고 발표하며 또 다시 국제사회를 경악시켰다.<sup>8)</sup> 물론 북한의 수소폭탄 시험 발표에 대해 여전히 회의적인 주장들이 있기는 하지만, 미국과 일본에서 측정한 6차 핵실험의 진도가 우리 기상청보다 높은 6.1 이상으로서 수소폭탄일 가능성에 무게를 두고 있는 것으로 알려져 있다.

---

7) 핵기술이 고도화 수준에 따라 핵탄두 한 개 제조에 필요한 플루토늄의 양이 3-8kg으로 의견을 달리하고 있으며, 농축우라늄도 마찬가지이다. 20016년 미국 과학국제안보연구소(ISIS)는 북한이 핵무기 13-21기를 만들 수 있는 플루토늄을 보유하고 있을 것으로 추정하였다.

8) 북한의 6차 핵실험과 수소폭탄 개발 관련하여 김진두, “북한의 6차 핵실험과 핵개발 전망,” 세종논평 No. 2017-34(2017년 9월 5일) 참조.

## 2. 미사일

핵폭탄을 투발하는 수단은 매우 다양하다. 과거 2차 대전 당시 일본 히로시마와 나가사키에 투하된 핵폭탄은 미군의 B-29 폭격기에 싣고 가서 투하했다. 그러나 그 이후 대공방어, 즉 요격기술이 발달함에 따라 탄도미사일이 운반수단으로 발전되어 왔다. 탄도미사일에 대한 평가는 기술적 측면에서의 평가와 사정거리 면에서의 평가로 나누어진다.

먼저 핵폭탄의 투발수단으로서 미사일은 상당히 복잡한 기술적 요소들을 포함하고 있지만, 추진체, 유도, 단분리, 대기권 재진입 등 4가지 기술로 압축될 수 있다.<sup>9)</sup> 먼저 탄도미사일의 추진체는 액체연료 추진체와 고체연료 추진체로 분류되는데, 액체연료는 추진효율이 좋고 연소제어가 용이하다는 장점이 있으나, 취급상 어려운 점이 많고 주입에 많은 시간이 걸려 탐지되기 쉬운 취약성이 있다. 북한이 보유한 대부분의 미사일이 액체연료 추진체를 사용하고, 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 북극성 1형과 이를 지대지로 변형한 북극성 2형만 고체추진체를 사용한다. 북한이 현재 개발 중에 있는 것으로 알려진 ICBM급 미사일인 화성-13형(KN-08)과 신형 SLBM 북극성 3형도 고체연료 추진체를 사용하는 것으로 알려져 있다.

둘째, 유도기술 측면에서는 초창기 북한 탄도미사일은 관성항법장치(INS)와 디지털컴퓨터를 주로 사용하였으나, 최근에는 수신기를 보조항법으로 사용하는 GPS 유도기술을 사용하고 있어 정확도가 상당히 높아진 것으로 평가된다.

셋째는 단분리 기술인데, 탄두를 장거리까지 운반하기 위해서 필수적으로 요구되는 기술이다. 북한은 그 동안 1998년 대포동-1호 인공위성 발사체로 발사하면서 단분리 기술을 축적해서 상당한 기술수준을

---

9) 탄도미사일 기술에 대한 일반적인 내용은 권용수, “북한 탄도미사일 위협 평가,” 한국 국방연구원 비공개 토론회 발제문 2016년 참조.

보유한 것으로 평가된다.

마지막으로 탄두의 대기권 재진입 기술로서 ICBM 등 장거리 미사일 개발에 있어서 중요한 기술적 문제이다. 즉, 대기권 밖을 비행하던 탄두가 대기권 재진입시 고온의 마찰열을 극복하고 목표에 도달할 수 있는 기술을 확보하는 것이다. 기존의 핵보유국들은 풍동실험실에서 대기권과 유사한 환경을 만들어 방열, 자세제어, 유도 등 실험을 장기간 실시하고 있다. 그러나 북한이 최근 개발하고 있는 ICBM급 미사일이 대기권 재진입체 기술을 확보했는가에 대해서는 회의적인 시각이다.

한편, 탄도미사일 개발은 사정거리를 기준으로 분류할 수 있는데, ①전술탄도미사일(TBM, 사정거리 300km 이하), ②단거리탄도미사일(SRBM, 사정거리 300~1,000km 이하), ③준중거리탄도미사일(MRBM, 사정거리 1,000~3,000km), ④중거리탄도미사일(IRBM, 사정거리 3,000~5,500km), ⑤대륙간탄도미사일(ICBM, 사정거리 5,500km 이상) 등으로 분류된다.

먼저 단거리 탄도미사일(SRBM, 1,000km 이하)에서 북한은 1980년 이집트로부터 소련제 스커드-B를 들여와 역설계해서 사정거리 300km의 모방형(화성-5호)을 개발하고, 1980년대 후반 스커드-B의 탄두중량을 500kg으로 줄이고 사정거리를 500km로 늘린 스커드-C(화성-6호)를 개발하였다.<sup>10)</sup> 그리고 북한은 2016년 9월 황해도 황주에서 스커드-ER로 추정되는 미사일 3발을 발사했는데, 1,000km를 비행하여 일본 배타적경제수역(EEZ) 내의 동일한 수역에 떨어졌다. 이외에도 북한은 사정거리 130-160km의 KN-01 대함미사일, KN-02 지대지미사일, KN-06 지대공미사일 등을 개발하여 실전배치하였는데, 이들 미사일은 고체연료

---

10) 북한이 2017년 8월 갖대령 미사일기지에서 동해를 향해 발사된 3발의 미사일은 스커드-B 개량형으로 250km 정도 비행한 것으로 밝혀졌는데, 이후 KN-21로 명명되었으며, 고체연료를 사용하였을 가능성도 있다.



를 사용한다.

둘째, 중거리미사일(MRBM, IRBM, 1,000km-5,000km) 분야에서 먼저 북한은 스커드 미사일과 거의 동일한 구조로 1단 액체로켓인 노동 미사일(화성 7형, KN-05)을 개발하여 1993년 5월 31일 동해로 시험발사하는데 성공하였다. 노동미사일은 이동직립발사대에 의해 발사되는데 사거리는 1,300km로 평가된다. 또한 북한은 2017년 4월 군사퍼레이드에서 화성-12형(KN-14)을 처음 공개한 이후 시험발사에 성공하였는데, 사정거리 최대 4,500km 정도로 평가되었다. 특히 북한은 다른 중장거리 미사일 시험발사를 동해에 낙하하도록 고각으로 발사하였던 것과는 달리 2017년 8월과 9월 태평양 상으로 일본 열도를 넘겨 발사하여 각각 2,700km과 3,700km를 비행함으로써 괌의 미군기지에 대한 타격능력을 과시하여 미국과의 군사적 긴장을 고조시켰다.

한편, 북한은 2017년 2월 13일 사정거리 2,000km로 추정되는 ‘북극성 2형(KN-15)’의 시험발사가 성공했다고 주장했다. 북극성 2형은 북한이 최초로 시험 발사한 고체연료형 2단식 중거리 탄도미사일(IRBM)로 잠수함발사 탄도미사일(SLBM)인 북극성 1호(KN-11)의 지상발사형이다. 그러나 북한이 2010년 9월 9일 당창건기념일 군사퍼레이드에서 공개하였던 신형 중거리미사일(IRBM) 무수단(화성-10형)<sup>11)</sup>은 2016년 4월부터 총 8차례 발사하였으나, 한 차례만 성공하여 아직 완성되지 못한 것으로 판단된다.

셋째, 대륙간 탄도미사일(ICBM, 5,500km 이상) 분야는 북한이 2017년 7월 4일과 28일 두 차례 ICBM급 화성-14형(KN-14)을 고각으로 발사하여 성공하였는데, 최대 높이가 각각 2,802km, 3,793km까지 비행하여 최대 사거리가 7,000-8,000km로 추정되었다. 구조적인 면에서 볼

---

11) 무수단 미사일은 러시아의 잠수함발사 탄도미사일 R-27(SS-N-6)을 개량하여 사정거리를 3,000km- 4,000km로 연장한 것으로 판단된다.

때 화성-14형은 화성-12형 추진체에 2단을 올린 형태였다.

북한은 2017년 11월 29일 ‘화성-15형’고각으로 발사하여 성공하였는데, 우리 국방부는 사정거리 13,000km 이상의 신형 ICBM급으로 평가하였다. 이는 북한이 드디어 미국 수도 워싱턴 DC를 타격할 수 있는 핵탄두 운반수단을 개발한 것이라는 평가가 가능하게 되었다. 한편, 북한은 2012년 4월 열병식에서 처음 공개한 KN-08(KN-14, 화성-13형)은 외형으로 볼 때 고체연료를 사용하는 3단의 ICBM급으로 평가되었으나, 아직 개발 중에 있는 것으로 알려져 있다.

넷째, 북한은 오랫동안 인공위성 발사를 위해 노력하였는데, 북한이 쏘아올린 인공위성 그 자체는 아주 조악한 것이어서 북한의 실제 의도는 장거리 미사일 개발을 위한 것이었다는 것이 대체적인 평가였다. 그런데 이러한 시도가 가능하였던 배경에는 1990년대 초반 북한이 구 소련의 미사일 과학자와 기술자들을 확보하였기 때문에 가능하였던 것으로 평가된다.

북한은 1998년 8월 31일 최초 다단계 미사일을 발사하여 일본 열도를 넘어 1,620km를 비행한 후 북태평양 상에 낙하하였다. 나중에 대포동 1호로 명명된 이 미사일에 대해 북한은 인공위성 광명성 1호를 궤도에 진입시키기 위한 것이었다고 주장하였지만 확인되지 않았다. 그러나 1, 2단 로켓은 성공하여 ICBM 개발에 중요한 추진체와 단분리 기술의 발전에 크게 기여한 것으로 평가되었다.

그 이후 북한은 2006년 제1차 핵실험 이전인 7월 5일 대포동 2호(은하 1호)를 발사하였으나, 공중폭발로 추락한 이후 2009년 4월 5일 대포동 2호 개량형(은하 2호, 약 3,200km 비행), 2012년 4월 은하 3호(실패), 12월 12일 은하 3호(궤도진입 성공), 그리고 2016년 2월 7일 광명성 4호 등을 발사하였으며, 마지막 광명성 4호는 위성궤도에 진입하는데 성공한 것으로 평가되었다. 그러나 북한은 이러한 인공위성 발사

시도는 장거리 미사일 기술 개발에 핵심적인 추진체, 단분리 기술의 발전을 보여주는 것이었다.

마지막으로 잠수함발사 탄도미사일(SLBM)을 살펴보면, 북한은 구소련으로부터 도입한 배수량 3,000톤의 골프급 잠수함을 모방하여 2,000톤의 신포급 잠수함을 건조하고 구소련의 R-27(SS-N-6)<sup>12)</sup>을 역설계하여 SLBM을 개발한 것으로 알려졌다. 북한은 2014년 10월 지상사출시험<sup>13)</sup>을 시작으로 2016년 8월 24일 SLBM 북극성-1호가 500km를 성공적으로 비행하여 일단 SLBM 개발에 성공한 것으로 평가되었다.

그런데 북한이 개발한 신포급 잠수함은 배수량이 2,000톤에 불과하여 수심이 20m만 넘어도 SLBM을 발사하기 어렵고, SLBM을 단 한 발밖에 탑재할 수 없는 문제가 있었다. 즉 잠수함이 적의 탐지망을 피해 SLBM을 안정적으로 발사하려면 수심이 50m 이상은 되어야 하는데, 이러한 잠항능력을 가진 잠수함의 최소 배수량이 3,000톤이다. 북한은 지난 2017년 5월 30일 이후 신포조선소에서 SLBM ‘콜드런치(cold launch)’ 능력 획득을 위한 사출(수중 발사관에서 수상으로 내보내는 과정) 시험을 하는 등 신포급 잠수함(3,000톤급 이상)과 SLBM(북극성 3형)을 개발하고 있는 정황이 포착되었다.

### 3. 핵무기 지휘통제체제 : 전략군<sup>14)</sup>

한편, 북한의 핵무기 지휘통제체제에서 핵심적인 조직은 전략군이

---

12) R-27(SS-N-6)은 구소련이 1968년부터 운용하다 1980년대 말 퇴역한 SLBM으로 직경이 1.5m이며 골프급 잠수함 발사관에서 발사할 수 있도록 설계되었다. 북한은 이 미사일 기술을 이용하여 무수단 미사일을 자체 개발하였다.

13) 잠수함발사 탄도미사일 개발은 크게 지상사출시험 ⇨ 수중사출시험 ⇨ 콜드런칭 및 비행시험 ⇨ 목표물 타격 시험발사 등 4단계로 진행된다.

14) 북한의 전략군 창설과 관련하여 소련의 전략로켓사령부와 중국의 제2포병부대를 비교한 내용은 김석규, “소련과 중국의 전략로켓부대 창군 과정과 북한의 상황 분석,” 『국방정책연구』 제30권 제2호 2014년 여름 94쪽 참조.

다. 북한 전략군이 창설된 2014년은 핵탄두와 미사일의 고도화가 급속히 진행되던 시기로서 이전의 미사일지도국이나 전략로켓사령부가 단순히 미사일을 지휘통제하던 조직이었는데, 전략군은 북한이 핵무기를 개발하여 실전배치가 가까워짐에 따라 핵무기에 대한 지휘통제체제를 구축하기 위한 조직으로 변경한 것으로 볼 수 있다. 이러한 조직의 변화는 중국이나 러시아에서도 비슷하게 나타나고 있다는 점을 알 수 있다. 김정일 국방위원장 시절 노동당 산하 군단급으로 출발한 ‘미사일지도국’이 김정은 정권 들어 ‘전략로켓군’으로 확대·개편됐으며, 2014년 육·해·공군과 동격의 제4군종인 ‘전략군’으로 또 한 차례 탈바꿈했다. 이는 북한이 핵탄두 상용화를 목표로 핵탄도미사일 운용 부대로 재정비하기 위한 것으로 풀이된다.

북한 전략군의 편성은 기존의 전략로켓군의 편제에 추가하여 핵무장단을 창설했을 가능성이 높다. 중국 제2포병의 경우, 전략미사일 부대와 동격으로 핵무장단을 창설하여 상호협력(지원)할 수 있는 체계를 만들었다. 핵무장단의 역할은 평시 핵탄두를 관리하다가 전시가 되면 전략미사일 부대로 이송하여 장착하는 것이다.

### Ⅲ. 북한의 비핵화 대상 및 방법

#### 1. 비핵화 대상

북한의 완전한 비핵화는 핵·미사일의 연구개발에서부터 시험, 생산, 실전배치 등 모든 시설을 포함하며, 핵개발에 참여하고 있는 과학자, 전문가 등의 인력, 그리고 외국으로부터 도입되고 있는 부품과 원자재 등 그 대상이 상당히 광범위하다. 물론 이와 같은 비핵화 대상 시설은 전국에 흩어져 있을 것이며, 북한의 다른 군수공장과 같이 산악지역이

나 지하갱도 등에 위치하고 있을 가능성이 높다. 또한 북한의 핵개발은 국방과학원에서 연구개발하여 제2경제위원회와 예하 군수공장에서 생산하고 있으며, 전략군에 실전배치되어 운용되고 있는 등 북한 군부가 담당하고 있기 때문에 사찰과 검증 등의 대상이 군 기관이나 군 시설일 것이라는 점에서 어려움이 가중될 것이다.

물론 북한은 핵 시설을 은폐하고 기만하려고 할 가능성도 있어 모든 핵능력, 시설 등에 대한 정확한 정보를 단기간 내 확보하는 데 상당한 어려움이 있을 것이다. 1994년 제네바합의 때 협상 주역이었던 갈루치 전 대표는 북한과의 협상에 있어 가장 힘든 점은 투명성, 검증, 그리고 모니터링이었다며 그 이유로 북한 어디에 어떤 핵 시설이 숨겨져 있는지 찾아내는 것은 불가능하다는 점을 꼽았다. 즉 갈루치는 “일본 나가사키에 떨어졌던 핵폭탄 분열 물질은 여성의 주먹만큼 작다. 침대 밑에 라도 숨길 수 있는 것들이다”고 검증의 어려움을 토로한 바 있다.

북한의 핵·미사일 개발과 관련하여 아래 표에 제시된 분야별 시설들은 전체 시설 중에 극히 일부일 것으로 추정되며, 북한이 지난 1992년 제네바합의 당시 신고한 시설과 2007년 『2.13 합의』 이행을 위해 신고한 시설들은 확인된 시설들이다. 그러나 나머지 시설들은 한국과 미국 등의 정보 당국이 밝힌 시설이거나 탈북자 증언을 통하여 나타난 시설들로서 인터넷에서 수집된 정보를 필자가 종합 정리한 것이다. 따라서 시설의 임무와 기능, 위치 등 모든 정보로 볼 때 추정 시설 또는 의혹시설이며, 확인이 필요하다. 물론 북한 정보에 접근하는 것이 매우 어렵다는 점을 고려한다면 오류가 있을 수 있으나, 그럼에도 불구하고 이들 시설을 종합하여 공개하는 것이 필요하다고 판단된다.

## 1) 핵탄두 관련 시설

핵무기 개발을 위해서는 핵분열성 물질 확보, 기폭장치 개발, 핵실험, 투발수단의 결합 등이 필수적이다. 북한은 1994년 제네바합의 당시 영변 원자로와 방사화학실험실을 비롯하여 주로 우라늄 광산과 정련시설, 원자력발전소와 재처리 시설 등에 국한된 14곳을 신고하였다. 물론 1992년 당시에만 핵무기 관련 연구소나 고폭실험장 등 신고하지 않고 은폐한 핵개발 관련 시설이 있었다.

한편, 1992년 최초 신고 이후 핵개발이 가속화되면서 농축우라늄 관련 시설, 핵무기 부품 제조 및 조립 시설, 고폭실험 및 핵실험 시설 등을 설치 또는 건설하였을 것이다. 북한의 핵개발과 관련된 시설을 분류하면 ①핵연료 생산 및 가공시설(우라늄 광산, 정련·전환, 우라늄 저장), ②플루토늄 생산 관련 시설(원자로, 플루토늄 재처리 및 저장), ③우라늄 농축시설(우라늄 농축공장, 원심분리기 생산, 농축우라늄 저장), ④연구 및 실험시설(각종 연구소, 대학, 고폭실험 및 핵실험), ⑤핵무기 부품/기자재 생산 및 핵폭탄 조립 시설 등이다.

〈표 1〉 우라늄 광산 및 정련 시설<sup>15)</sup>

시설명		현황 및 특징	위치
광산	평산 광산	1992년 신고시설	평산
	월비산 광산	1996년 폐기 추정, 1992년 신고시설	순천
정련	박천 정련공장	우라늄 정련 시설, 2003년 폐기 추정, 1992년 신고시설	박천
	평산 정련공장	1992년 신고 시설	평산

- 천마산에 우라늄 정련시설, 영변에 영변원자로 연료(정제된 우라늄) 저장시설

- 1992년 신고시설은 제네바합의를 위해 북한이 IAEA에 신고한 시설.

15) 핵시설과 관련된 자료는 우신, 경남대학교 극동문제연구소(편) 『북핵·미사일 리포트』 No. 2017-01 ; 그리고 인터넷에서 단편적으로 수집하여 정리.

〈표 2〉 핵물질 관련 시설

시설명		현황 및 특징	위치
플루토늄	핵연료봉 제조	영변 원자로용, 1992년 신고시설, 2007년 불능화 대상	영변
	5MWe 원자로	1986년 가동, 1992년 신고, 2007년 불능화 대상	영변
	IRT-2000 연구로	1965년가동, 흑연감속로, 핵물리연구소, 1992년 신고	영변
	동위원소 연구소	동위원소가공소로서 동위원소 분리	영변
	임계시설	핵연료, 감속제 비율조정 핵반응 실험, 1992년 신고	영변
	50MWe 발전소	1985년 착공, 미완성, 1992년 신고	영변
	200MWe 발전소	1989년 착공, 미완성, 1992년 신고	태천
	1,000MWth 경수로	2010년 착공, 미완성	영변
농축우라늄	방사화학실험실	플루토늄 재처리시설, 1992년 신고, 2007년 불능화 대상	영변
	영변 공장	2011년 공개, 4,000여대 원심분리기	영변
	연하기계공장*	우라늄 농축 시설?	희천
	하갑 핵시설*	우라늄 농축공장, 플루토늄 저장 시설?	희천
	강선 공장	우라늄 농축공장	평양

- 평북 삭주에 원자로용 흑연 생산공장이 있는 것으로 추정

\* 는 “북한 군수공장시리즈” <http://citrain64.blog.me/22079845248> 참조.

- 1992년 신고시설은 제네바합의를 위해 북한이 IAEA에 신고한 시설.

- 미국 과학국제안보연구소(ISIS)가 탈북민의 증언에 의해 북한의 강선지역에 2,000개 정도의 원심분리기가 있는 우라늄 농축시설 확인하였다고 발표.

〈표 3〉 연구개발 및 실험 시설

시설명		현황 및 특징	위치
핵실험	용덕동 고폭실험장	1999년부터 고폭실험 실시	구성
	풍계리 핵실험장	6차례 핵실험 실시, 최근 폐쇄	길주
연구개발	방사성 물리실험공장	국가과학원내 2015년부터 소형원자로 가동	평양
	핵무기연구소	핵무기 개발 총괄 추정	영변
	온누리연구소	핵탄두 미사일 탑재 소형화, 경량화, 다중화 시험	영변
	101핵물리화학연구소*	70년대부터 핵연구, 연구사 풍계리 핵실험 참가	강계

- 국방과학원 산하 핵개발 관련 주요 연구소는 핵에너지연구소, 방사화학연구소, 우라늄자원 개발연구소, 원자력연구소, 동위원소이용연구소, 중성자물리연구소, 핵전산학연구소, 방사선방호연구소 등

- 1998년 미국이 핵개발 의혹시설로 지목, 금창리 지하동굴에 핵폭탄 조립시설 의혹 제기  
- 평안북도 구성 95호 공장은 핵기폭장치, 폭약 생산 등 핵무기에 필요한 부품생산공장 의혹

\* “북한 군수공장시리즈” <http://citrain64.blog.me/22079845248> 참조.

- 경남대학교 극동문제연구소(편) 『북핵·미사일 리포트』 No. 2017-01, “핵무기 개발하는 북한의 제2자연과학원의 실체,” 『월간조선』 2013년 5월호 참조.

## 2) 탄도미사일 관련 시설

탄도미사일은 상당히 복잡한 기술적 요소들을 포함하고 있으며, 이를 위해 수천 가지의 원료, 재료, 부품 등으로 이루어져 있다. 예를 들면, 미사일의 구조는 자동조종장치, 탄두, 꼬리날개, 로켓모터, 근접신관, 방향타, 고정식 앞날개, 자이로스코프, 적외선 추적장치, 가동조절장치, 축전지 등으로 구성되어 있으며, 이 각각에 필요한 부품은 수천가지에 이른다.

한편, 북한은 오랫동안 탄도미사일 개발에 매진하여 세계적인 미사일 강국이 되어 있으며, 스커드-B 단거리 미사일부터 ICBM급 미사일, 잠수함발사탄도미사일(SLBM)까지 종류도 다양하다. 이와 같은 미사일의 종류가 증가하면 할수록 부품의 종류도 증가할 것이고, 부품생산과 조립시설도 많아질 수밖에 없다. 북한의 미사일 관련 시설들은 크게

〈표 4〉 미사일 연구개발/시험 시설

시설명		현황 및 특징	위치
연구시설	166로켓공학 연구소	북한 미사일 대부분 개발, 구소련 전문가 근무	평성
	628발동기연구소	추진체 연구, 구소련 과학자 근무, 166연구소에서 분리	평성
	144금속공학연구소	유색금속(비철금속)과 로켓동체연구	평성
	10월17일위성연구소	위성연구 수행, 위성관제센터	평양
	산음동 병기연구소	평양 인근 국방연구단지내 위치, 탄도미사일 예비 조립	평성
	185약전연구소	미사일용 송수신장비 생산	?
	전자/제어유도연구소	제어, 유도, 통제계통 연구 담당, 국방과학원 산하	?
	공정연구소	미사일의 개조와 장치, 세부계통의 설계 담당	?
시험시설	212육군전자전연구소		?
	서해위성발사장	동창리 미사일 발사장으로 위성 발사 및 엔진시험장	평남
	무수단리 발사장	미사일 발사장	함남
	조선인민군 7호공장	개발된 미사일 발사 직전 중간시험장	?

- 국방과학원에 미사일부가 미사일 개발 컨트롤타워인 것으로 추정

- 166연구소에는 구소련 기술자 20여명이 아직도 근무 중인 것으로 추정.

- “핵무기 개발하는 북한 제2자연과학원의 실체,” 『월간조선』 2013년 5월호, 그리고 인터넷에서 단편적으로 수집하여 정리.



세 가지로 나누어 질 수 있는데, ①연구개발 및 시험 시설, ②미사일 부품 생산 시설, ③미사일 조립 생산 시설 등이다.

〈표 5〉 미사일 부품 생산

시설명		현황 및 특징	위치
전자부품	강계 26호공장*	미사일 부품 생산, 10만명 근무 최대공장	강계
	평양반도체공장	각종 미사일 전자 부품 생산	평양
	만경대약전기계공장	미사일 전자부품 생산	평양
	성춘68호공장*	전자직접회로 생산, 발사체계 조종로봇	성천
	회천38호공장*	청년전기연합기업소, 미사일 제어기기생산	회천
추진체 엔진	1월18일 기계공장*	미사일 발사체(스커드) 엔진 생산	개천
	광명전기기계장	고체연료엔진 생산	평양
	남포 미사일공장	미사일 추진체 생산, 대포동, 스커드 생산	강서
	금강원동기합작회사*	미사일 엔진 생산	원산
	만경대기계공구공장	유도미사일 발사기 생산	평양
발사장치	봉대보일러공장*	잠수함발사탄도미사일 수직발사장치 생산	신포
발사대	조선부성회사	이동식 미사일 발사대 생산	?
	학부노동자구역공장*	KN-08 미사일 이동식발사대 생산	전천
	태백자동차공장	이동식 발사대 조립	평성
	만경대기계설비창	미사일 발사대 생산	평양

\*는 “북한 군수공장시리즈” <http://citrain64.blog.me/220279845248> 참조.

- 상기 군수공장 시리즈 이외 자료는 인터넷에서 단편적으로 수집·정리.

〈표 6〉 미사일 조립생산 시설

시설명	현황 및 특징	위치
1월25일 기계공장	평양돼지공장, 125호공장, 미사일 조립	평양
제7국방공장	평양병기연구소, 대포동미사일 생산	평양
동해약전기계공장*	지대공미사일 생산	청진
301공장*	지대공미사일 생산, 핵	대관
구성 전자전연구소*	핵어뢰, 핵기뢰 생산?	구성
3.16자동차공장	ICBM 조립	평성
태성기계공장*	북한내 가장 오래된 미사일 조립공장, 미사일 핵심 생산기지	남포

\*는 “북한 군수공장시리즈” <http://citrain64.blog.me/220279845248> 참조.

- 상기 군수공장 시리즈 이외 자료는 인터넷에서 단편적으로 수집·정리.

### 3) 핵·미사일 부품 및 원자재 도입

핵·미사일 개발을 위해서는 수 천 가지의 부품, 원자재가 필요한데, 북한의 과학기술 수준과 산업 기반(인프라) 등을 고려할 때 많은 부품과 원자재들은 외부로부터 도입해야 할 것이다. 실제로 2012년 북한이 발사한 장거리 미사일 은하 3호의 추진체를 수거하여 분석한 결과 온도감지기와 직류 전환장치, 전자기기 센서와 전선 등을 중국, 영국, 스위스 등 5개국에서 수입한 것으로 밝혀졌다. 특히 국제사회의 수출통제를 받는 전략물자가 아닌 일반 상용물자를 사용한 것도 밝혀냈다. 따라서 북한을 완전히 비핵화하기 위해서는 핵·미사일 개발에 필요한 부품, 원료 및 재료의 북한 유입을 차단하여 핵개발을 근본적으로 불가능하게 만들어야 할 것이다.

사실 북한이 핵·미사일 개발을 위하여 외부 세계로부터 각종 전자부품을 비롯하여 원자재 및 재료들을 구입한 정황은 최근 들어 속속 드러나고 있다. 먼저 2015년 아산정책연구원은 미국의 국방문제연구센터(C4ADS)와의 공동연구에서 중국 단동의 홍샹그룹이 불법 밀무역을 통해 북한에게 핵미사일 개발을 위한 고순도 알루미늄괴, 암모늄과 라팅스테이트, 산화알루미늄, 3산화텅스텐 등을 공급하였다는 것을 밝혀냈으며, 유사한 밀무역 사례가 수십 개나 된다는 사실이 보도되었다. 또한 세종연구소는 미국 국방문제연구센터와 공동으로 발표한 ‘북한 외환거래 분석 보고서’에서 북한이 단동의 등위안실업 등 중국 기업들로부터 GPS 수신기 및 안테나, 레이더 항법장치 등 미사일 개발에 필요한 부품들을 사들이고 있고, 대만의 ‘허리기업’을 통해 북한 금성무역회사가 컴퓨터제어 정밀선반 등을 도입하였다고 발표하였다.

한편, 유엔 대북제재 전문가 패널은 중국의 ‘팅저우 커옴다 CNC 머신툴즈’라는 회사가 스위스제 컴퓨터수치제어장비(CNC) 기계를 북한

에 납품했다고 하였으며, 2016년 5월 미국 과학국제안보연구소(ISIS)의 데이비드 올브라이트 소장은 알루미늄 튜브와 진공 펌프, 밸브, 육불화 우라늄 실린더 등 원심분리기 가동에 필요한 다양한 물질과 진공장비, 제조 장비, CNC 장비 등이 중국 기업을 통해 북한으로 들어가고 있다고 주장했다. 그리고 영변 5MWe 원자로 수리를 위한 여러 교체장비들과 수조, 이산화탄소 냉각제, 마그네슘 파우더 등은 영국 업체만이 생산하는데 이들 모두 중국을 통하여 북한으로 들어갔다는 것이다.

#### 4. 핵물질과 핵무기

핵무기는 핵폭탄, 핵탄두, 핵탄도미사일, 핵배낭, 핵지뢰 등 다양한 형태이다. 현재 북한이 보유하고 있을 것으로 추정되는 상당량의 플루토늄과 농축우라늄으로 얼마나 많은 핵무기를 제조하였는지는 알기 어렵다. 물론 북한이 아직 핵탄두 기술이 완성되지 않았을 가능성이 높아 보유하고 있는 핵물질로 일부 시제품과 당면한 위협에 대비하기 위한 소수의 핵탄두를 실전배치하였을 가능성은 있다. 이와 같은 불확실성에도 불구하고 북한의 비핵화를 위해서는 지금까지 제조해서 실전배치한 핵폭탄과 미사일 또는 핵탄두와 미사일을 결합한 핵탄도미사일, 그리고 핵물질을 찾아내서 폐기해야 하는 것이다.

북한의 핵무기(앞서 열거한 것처럼 다양한 형태로 존재)는 그 형태에 따라 저장 또는 실전배치되어 있는 장소가 다를 것이지만, 모두 김정일의 직접 지휘 하에 전략군의 통제 하에 있을 가능성이 높다. 최근 북한이 미사일 발사시에 ‘화성포병부대’라는 명칭을 사용하고 있는 것을 볼 때, 북한이 보유하고 있는 미사일의 종류에 따라 화성포병부대가 운용을 맡고 있는 것으로 보인다. 즉, 스커드 B(화성 5형), 스커드 C(화성 6형), 노동미사일(화성 7형), 그리고 최근 개발한 화성-12나 14, 15 등이 각각 여단급 부대로 편성되어 있을 가능성이 높고, 북한 전역에

산재해 있는 미사일 기지에 배치되어 있을 것이며, 고정식보다는 이동식으로 배치되어 있을 가능성이 높다.<sup>16)</sup>

한편, 핵탄도미사일의 배치와 관련해서 앞서 전략군을 다룬 부분에서 서술한 것과 같이 핵탄두와 미사일을 분리하여 보관하고, 유사시 핵탄두와 미사일을 결합하여 핵무기로 사용하며, 평시에는 핵무장단이 핵탄두를 보관하고 있을 가능성이 높다. 핵지뢰나 핵배낭 등은 북한이 최근 창설한 특수부대인 특수작전군(폭풍군단)이 운용하고 있을 가능성도 배제할 수 없다.

## 5) 인력

북한은 1962년 영변에 원자력연구소를 설립하고 김일성종합대학교와 김책공대에 핵물리학원을 설립해 핵과학자와 기술자를 본격적으로 양성하였으며, 1965년에 영변에 IRT-2000 연구용 핵반응로를 건설하며 핵연구가 본격화되었다. 사실 북한의 핵 관련 연구 인력들은 가장 우수한 인재들로 채워지고 있다. 핵물리학 분야의 핵심 교육기관은 김일성종합대학과 평성이과대학, 이밖에도 평양고등물리학교, 김일성고등물리학교, 김책공대 등이다.

우선 핵과 미사일 개발 및 생산에 종사하는 인력들은 연구개발에 종사하는 핵심 고급인력, 실험, 생산과 조립 등에 종사하는 전문 및 기술인력 등으로 나눌 수 있다. 그러나 핵과 미사일의 개발과 생산에 종사하는 인력에 대해 기능별, 역할별 숫자를 정확하게 파악하는 것은 불가능하다. 일부 자료에서 총 1만여 명 이상이 핵 관련한 일에 종사하고 있다고 하며, 미사일 관련 종사자 중에 핵심 과학자, 기술자만 3,000여명에 달한다는 자료도 있다.

---

16) 북한의 미사일 기지에 대해서는 정확한 정보를 파악하기 어렵고, 특히 최근에 개발된 화성 12형, 14형, 15형 등이 배치된 기지에 대해서는 더욱 알기 어렵다. 미사일 기지가 있는 것으로 보이는 장소는 14곳 정도나 된다.

그러나 이는 과거 어느 시점에서 추정된 숫자일 뿐이다. 지난 10여 년 동안 북한의 핵·미사일 개발이 고도화되었고, 핵탄두는 원자폭탄, 수소폭탄 등 핵폭탄의 종류가 다원화되었으며, 미사일도 과거 스커드에서 노동, 무수단, 화성 12형, 14형, 15형, 그리고 SLBM, 대포동 2호, 3호 등 인공위성 발사체 등으로 다종화 함에 따라 연구개발과 생산을 위한 과학자 및 전문가들의 숫자가 급속히 증가하였을 가능성이 높다. 따라서 연구 및 실험, 부품 생산 및 조립 등 각 분야별 시설에서 일하고 있는 인력들을 직접 조사해서 분류해야 알 수 있을 것이다. 그러나 비핵화 대상으로서의 인력은 핵·미사일 과학자 및 기술자 등 고급인력에 국한될 것이기 때문에 대상은 많지 않을 것이다. 특히 각 과학자 전문가들이 연구 및 전문 분야가 다를 것이며, 이 가운데 핵심 분야 과학자와 전문가를 제거하면 핵개발은 불가능해질 것이다. 물론 구소련 과학자와 기술자들은 최우선적으로 제거해야할 대상이다.

## 2. 비핵화 방법

### 1) 비핵화의 기술적 단계

〈표 7〉 비핵화의 기술적 단계<sup>17)</sup>

	비핵화 조치
1단계	포괄적 핵실험금지조약(CTBT), 미사일기술통제체제(MTCR) 등 가입
2단계	IAEA와 전면안전조치 이행합의서 체결
3단계	핵·미사일 프로그램 전체에 대한 포괄적, 정확한 신고서 제출
4단계	사찰 및 검증을 위한 검증의정서 체결 및 실시
5단계	핵무기(대량살상무기) 폐기 및 관련 시설 해체
6단계	비핵화 감시, 해체 이후 비핵화 상태 지속 유지 사찰과 감시

17) 김병권, 『북한 핵문제와 핵검증에 관한 연구』 단국대학교 대학원 정치외교학과 박사 학위청구논문, 2010년 139쪽 재정리.

북한의 비핵화를 위해서는 국제원자력기구(IAEA), 미사일기술통제 체제(MTCR) 등 국제기구뿐만 아니라 미국 등 주요 관련국들도 참여해야 한다. 국제기구는 핵의 평화적 이용과 미사일 개발에 대한 지침을<sup>18)</sup> 제공하는 임무를 수행할 것이며, 핵·미사일의 해체와 반출, 폐쇄 등은 미국 등 관련국들과 북한이 직접 협의해서 결정하고 이행해야 한다.

여기서 북한 비핵화를 위한 절차는 과거 리비아 등의 국가들처럼 완전 비핵화를 합의한 다음 정상적인 절차를 거쳐 비핵화를 진행하는 것을 전제로 구성한 것이다. 하지만 북한 비핵화는 아직 협상중이기 때문에 이와 같은 과정대로 진행할 것인지는 불확실하다. 다만 북한이 주장하고 있는 ‘단계적 동시적 이행’은 아마 이 과정을 순차적으로 진행 하자는 주장일 가능성이 높다.

일단 북한 비핵화를 순차적으로 진행한다고 가정한다면, 위 표에서 보는 것과 같이 첫 번째 단계에서는 북한이 포괄적 핵실험금지조약(CTBT) 등 핵 비확산체제에 가입해야 하며, 미사일은 미사일기술통제 체제(MTCR)에 가입하여 미사일 통제지침을 따를 것을 약속해야 한다. 다만 북한은 이미 IAEA에 가입해 있기 때문에 사찰과 검증 등은 IAEA와 협의할 수 있다.

두 번째 단계에서 북한은 IAEA와 전면안전조치 이행합의서를 체결하고 그 이행을 약속해야 한다. 즉 이 전면안전조치 이행합의서에 북한은 ①모든 핵무기와 현존하는 핵 프로그램의 포기에 합의하고, ②최초 사찰 전까지 모든 연구개발, 생산, 배치, 운용 등 모든 핵 활동을 중단

---

18) 미사일기술통제체제(MTCR)는 미사일 수출통제를 위한 비공식적인 협의체로서, 핵 무기 확산을 금지하기 위한 핵확산금지조약(NPT)과 달리 국제적인 조약도 아니고, 법적 구속력이 있는 합의제도 아니다. 다만 수출통제지침(가이드라인)과 통제 대상이 되는 항목을 리스트화해 회원국이 자국의 법률에 반영해 실행하도록 하되, 위반할 경우 제재하거나 이행을 강제하는 자체 조항은 규정해 놓고 있지 않다.

하고, ③핵무기 프로그램, 시설, 물질, 장비의 폐기와 반출, 폐쇄에 동의하여야 한다.

세 번째 단계에서는 IAEA와의 전면안전조치 이행합의서에 따라 북한은 핵·미사일 프로그램 전체에 대한 포괄적이고 정확한 신고서를 제출해야 한다. 이 신고서에는 ①과거, 현재에 계획된 평화적, 군사적 핵 활동과 ②인원, 물질, 시설, 장소, 장비 등에 대한 상세한 기술, 그리고 ③핵무기 개발, 생산, 배치, 운용 기록 등을 포함해야 한다. 리비아는 스스로 비핵화 선언을 한 직후 CTBT에 가입하고, 핵무기 설계정보와 핵무기 및 미사일 프로그램 관련 주요 장비와 문서를 미국 측에 전달하는 등 비핵화 절차를 충실히 따랐다.

네 번째 단계는 사찰 및 검증 대상과 검증 절차를 합의하는 검증의정서를 체결하고 사찰 및 검증을 실시하는 단계이다. 즉 사찰과 검증의 내용은 ①현장 사찰간 측정/채취한 샘플과 대상을 관찰하고 인터뷰하여 정보를 획득하고, ②국제암시장 네트워크와 관련 여부, 수출입 관련 정보를 확보하며, ③핵개발과 관련한 물질, 장비, 시설, 정보를 폐기, 반출, 폐쇄하였는지 여부를 확인하고 감시하고, ④미신고된 핵물질, 시설, 활동을 확인하기 위하여 의혹시설에 대한 추가사찰을 실시하는 것 등을 포함한다. 리비아는 핵개발 관련 신고서를 제출한 이후 IAEA와 화학무기금지기구(OPCW)의 사찰을 수용하였고, 남아프리카공화국도 스스로 핵무기를 폐기한 다음 IAEA의 사찰을 100회 이상 받았다.

그리고 마지막 다섯 번째 단계에서 북한이 보유하고 있는 핵·미사일을 폐기하고 관련 시설을 해체하는 등 완전한 비핵화 조치를 진행하게 된다.

## 2) 비핵화 방법

북한을 비핵화하는 방법은 기존의 비핵화 국가들의 사례로부터 많은

시사점을 찾을 수 있을 것이다. 먼저 북한의 핵개발 수준이 상당히 고도화되어 있어 기존의 비핵화 국가들과는 비교할 수 없을 정도로 기술적으로 복잡할 것이다. 이는 정상적인 절차를 따라 비핵화를 진행한다면, 북한의 핵을 완전히 공개하고 이를 검증하는데 장시간이 걸릴 것이며, 폐기 및 해체의 대상과 종류도 매우 많다는 것을 의미한다. 따라서 이란 비핵화 협상에서와 같이 기술적으로 세부내용을 상세하게 기술한 합의문이 필요할 것이다. 이란 핵합의는 159쪽의 합의문과 부속합의서로 구성되었고, 비핵화 각각의 단계별 조치가 기술적 부분까지 상세히 명기되었고, 원자로 개보수에 관한 개념도해까지 포함되었다.

첫째, 플루토늄과 농축우라늄과 같은 핵물질 관련 시설은 리비아와 같이 해체하여 미국으로 이송하고 핵물질 자체도 미국으로 이송하여야 할 것이다. 리비아는 원심분리기와 고농축우라늄 17kg을 미국으로 이송하였다. 물론 이란의 경우에는 농축시설을 유지하게 하고 저농축 우라늄을 추출하여 평화적으로 이용하도록 하였지만, 현재 미국이 이란과의 합의를 파기하게 된 가장 중요한 이유가 되고 있기 때문에 북한 비핵화에는 채택되기 어려울 것이다. 한편, 플루토늄 추출에 사용되는 영변 원자로는 노후되어 안전상 문제도 있어 폐기해야 할 것이지만, 환경 문제 등으로 인해 북한 비핵화 대상 중 가장 많은 비용과 인력이 소요될 것이다.

둘째, 핵무기 부품 및 조립공장 등은 폐기하도록 해야 할 것이다. 그러나 평화적 목적의 민수공장으로 전환할 수 있도록 지원할 수도 있을 것이다.

셋째, 핵무기의 폐기는 이 분야에 경험이 많은 미국이나 러시아가 그 역할을 맡아야 할 것이다. 우크라이나는 핵무기를 러시아로 이송하여 러시아가 폐기하도록 하였다. 물론 남아프리카 공화국의 경우는 자체적으로 폐기하고 이후 IAEA의 철저한 사찰을 수용한 경우도 있었다.



넷째, 미사일은 북한이 MTCR에 가입하면, MTCR 규정에 의해 사정거리 300km, 탄두중량 500kg 이상의 미사일과 장비를 폐기, 반출하고, 부품생산 및 조립 공장을 폐쇄 또는 평화적 목적으로 전용하도록 한다. 그리고 북한이 그동안 여러 번 인공위성을 발사하며 우주의 평화적 이용 권리를 주장해 왔지만, 인공위성 발사체와 미사일이 기술적으로 동일하다는 점에서 허용하는 것은 불가하며, 미국이 인공위성을 대리 발사해줄 수 있을 것이다.

다섯째, 핵미사일 개발 및 생산에 종사한 인력에 대해서는 우크라이나의 경우가 참고할만하다. 미국은 모스크바에 ‘국제과학기술센터’를, 우크라이나 키예프에 ‘과학연구센터’를 설립해 3만 7천여 명의 핵 관련 전문가들에게 일자리를 제공하였으며, 이란의 경우에도 우라늄 농축공장을 국제핵물리연구센터로 전환하여 과학자와 기술자들의 평화적 핵 이용을 연구하도록 조치하였다. 북한의 경우는 북한에 있는 구소련 핵 및 미사일 과학자와 기술자는 러시아로 돌려보내고, 해외 취업을 희망하는 과학자와 기술자는 우선적으로 재교육하여 취업을 알선할 수 있다. 그리고 우크라이나의 경우처럼 북한 내에 과학기술센터를 설립하여 일반 과학기술 연구소에 취업하도록 하여 지원하는 방안도 있을 것이다.

한편, 북한의 비핵화에 대해 어떤 보상을 제공할 것인지에 대해서는 아직 본격적으로 논의되지 않고 있으나, 리비아, 우크라이나, 이란, 남아공 등 비핵화 사례로부터 비핵화에 대한 보상과 관련하여 추론할 수 있는 근거를 찾을 수 있다. 과거 비핵화 사례에 의하면, 첫째는 안전보장과 관련한 보상으로서 직접적인 이해관계 국가들이 서면으로 안전보장을 약속하는 것이다. 북한의 안전보장 문제는 종전선언과 평화협정 등 한반도 평화체제, 주한미군과 한미연합훈련 등이 논의의 대상이 될 수 있다. 그러나 이 문제는 미·중 관계 등 동아시아의 전략적 역학

관계, 남북관계 등 영향요인들이 많다는 점이 변수다. 한편, 미국 등 서방국가들과의 관계정상화도 북한의 안전보장책으로 유효한 방안이 될 수 있을 것이다. 리비아의 경우 중간 단계에서 미국과 리비아가 상호간에 연락사무소를 설치하고 이후 대사관으로 승격하였다.

둘째, 경제제재 해제와 관련된 보상인데, 리비아 등 모든 비핵화 국가들의 경우는 기존에 부과되었던 국제사회의 제재를 모두 해제해주는 조치가 취해진 바 있다. 이란은 비핵화 합의 이행 시작과 동시에 제재를 중단하고 10년 후 비핵화 조치가 완료되었을 때 제재를 폐지하는 2단계 보상조치였다. 북한에게도 유엔안보리 제재를 비롯하여 미국, EU, 일본, 한국 등 개별국가의 단독 제재 등을 해제하는 절차를 제시할 수 있을 것이며, 이란과 같이 2단계로 명시할 수도 있을 것이다.

셋째, 평화적 핵에너지의 이용을 지원하는 내용인데, 리비아의 경우는 고농축우라늄을 반출하는 대신 원자력발전소를 위한 저농축우라늄을 제공하였다. 또한 우크라이나의 경우에도 러시아는 핵탄두의 고농축우라늄에 상응하는 저농축우라늄으로 보상하였고, 또 우크라이나에 대한 핵의 평화적 이용에 대한 기술과 재정을 지원하였다.

넷째, 경제적 지원과 관련된 부분은 비핵화 비용, 농축우라늄 판매 대금 등 비핵화와 직접 관련된 지원과 북한의 경제발전을 위한 경제지원 등으로 나누어질 수 있다. 미국의 우크라이나 비핵화를 위한 ‘협력적위협감소(Cooperative Threat Reduction: CTR)’ 프로그램이 참고가 될 수 있을 것이다. 미국은 CTR 프로그램으로 1992년부터 2000년 말까지 60억 달러의 예산을 지출하였고, 독일, 일본, 네덜란드 등 14개국(Kiev Group)이 핵무기, 미사일 등 군축에 따르는 간접적 보상으로 사일로 폐쇄, 오염지역 정화, 의료품 지원 등에 참가하였다. 물론 남북 경협 확대 등으로 북한에 대한 경제지원도 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

## IV. 북한 비핵화를 위한 협상 전망

### 1. 비핵화 사례로부터 시사점

#### 1) 비핵화 성공 사례

역사상 핵개발을 추진하였거나, 핵보유국이었지만 국제사회와 합의 하에 비핵화를 완성한 국가들은 리비아를 비롯하여 우크라이나, 남아공, 이란 등이 있다. 다만 이란의 비핵화 협상은 최근 파기되어 비핵화 협상의 성공 사례에도 포함되지만 실패한 협상 사례에도 포함될 수 있다는 점에서 주목할만하다. 우선 비핵화 협상이 성공한 국가별로 북한 비핵화 협상에의 시사점을 정리하면 다음과 같다.<sup>19)</sup> 비핵화 국가들의 핵개발 동기와 협상과정, 최종 합의의 주요 내용 등과 관련한 내용은 이미 필자가 분석한 바 있으므로 여기서는 북한 비핵화에 대한 시사점만을 요약하여 서술하였다.

먼저 리비아 사례의 특징과 시사점은<sup>20)</sup> 첫째, 리비아의 비핵화는 미국, 영국과의 비밀 협상의 결과이지만, 합의문 발표 형식이 아니라 리비아의 무조건 핵포기 선언으로 진행되었다. 둘째, 리비아는 핵무기 프로그램뿐만 아니라 미사일과 화학무기 프로그램도 폐기하였는데, 이

19) 비핵화 국가 사례에 대한 구체적인 개발동기, 협상과정, 합의문 등에 대한 분석은 다음의 참고문헌을 참고. 김진무, “북한 비핵화 추진을 위한 대안적 방안 모색 : 비핵화 협상 사례와 기술적 측면 분석,” 세종연구소 세종정책브리핑 2018-13, 2018년 5월 17일; 김기혁, “북한 핵문제 해결을 위한 정책연구,” 인터넷 전자자료 2015년 6월; 황지환, “핵포기 모델의 재검토 : 남아프리카공화국, 우크라이나, 리비아 사례를 통해 본 북핵 포기 가능성과 한계,” 『세계지역연구논총』 30집 3호; 양무진 외, 『북한 비핵화를 위한 전략연구』 통일부 용역 연구보고서 2013년 12월 등.

20) 정형곤 외, “우크라이나 및 리비아 WMD(대량살상무기) 해체 사례와 북핵문제 해결에의 시사점,” 대외경제정책연구원 『KIEP 오늘의 세계경제』 제07-17호, pp. 10-11 참조.

는 대량살상무기 전반에 대한 폐기를 유도하는 협상이 진행되었다는 것을 의미한다. 따라서 IAEA뿐만 아니라 OPCW, MTCR 등 대량살상무기 관련 국제레짐이 전반적으로 관여해야 했다. 셋째, 리비아의 비핵화 과정에서 경제제재 해제는 비핵화가 진행 중인 상황에서 보상되었지만, 안전보장을 위한 관계정상화 조치는 비핵화가 완료된 시점에 이루어졌다. 넷째, 핵프로그램 폐기에 대한 보상으로 평화적 핵 이용을 위한 지원이 제공되었는데, 예를 들면 원자력 발전소 가동을 위해 저농축 우라늄을 제공하였다. 다섯째, 북한은 2011년 중동 민주혁명 당시 리비아 카다피 정권의 몰락을 핵포기의 결과로 평가하고 있는 등 북한이 거부감을 나타냈던 사례이다.

다음으로 우크라이나 비핵화가 시사하는 특징은 첫째, 우크라이나는 냉전시기 구소련의 핵무기가 배치되어 있던 지역으로, 구소련 해체 이후 핵무기의 폐기가 대상이 되었던 사례로서 핵무기 폐기 방식으로 핵무기 전체를 러시아로 이관하여 러시아가 폐기하도록 하는 방식을 채택하였다는 점이다. 둘째, 우크라이나가 핵무기 포기의 대가로 미국, 러시아, 영국, 중국 등으로부터 서면으로 안전보장을 약속받았다는 것이다. 셋째, 우크라이나의 핵폐기 조치 이행과 안전보장 및 경제적 보상이 동시에 진행된 사례였다. 그러나 2014년 러시아의 전격적인 크림 반도 침공 및 강점 이후 우크라이나는 핵무기 포기를 후회하였다는 설도 있다. 넷째, 우크라이나의 비핵화 합의 이행의 대가로 우크라이나의 평화적 핵 이용을 지원하였다. 다섯째, 우크라이나 핵폐기를 위해 ‘협력적 위협감소(CTR)’ 프로그램과 같은 인센티브를 법제화하여 보상의 예측성과 투명성을 보장하였다는 점이다.

한편, 남아공의 비핵화가 시사하는 바는 첫째, 국내정치적 변화가 비핵화에 영향을 미친 유일한 사례이다. 즉 백인우월주의의 인종차별 국가로 국제사회의 제재를 받으면서 정권 안전보장을 위해 핵을 개발

하였는데, 인종차별정책을 폐지하자 국제사회의 제재가 해제될 수 있는 여건이 조성되었고, 핵무기 폐기로 제재가 해제되었다. 둘째, 남아공은 소위 ‘셀프 비핵화’의 유일한 사례로 즉 남아공 정부가 핵폐기의 결정부터 핵무기와 시설의 해체까지 스스로 진행하였다. 셋째, 먼저 핵폐기를 완료하고 IAEA의 사찰을 받았다. 남아공은 스스로 핵폐기를 하였지만, IAEA로부터 100회 이상의 철저한 사찰을 수용하여 핵폐기를 검증받으면서, 국제사회의 공인을 받고 경제제재 등의 해제를 받았다. 최근 북한이 풍계리 핵실험장을 폭파시키며 폐기하였는데, IAEA의 사찰 등 국제사회의 검증을 거치지 않음으로써 비핵화의 진정성을 의심받고 있는 것이다.

마지막으로 이란 비핵화 협상이 북한 비핵화에 대한 시사하는 특징은 첫째, 총 159쪽의 합의문과 부속합의서로 구성되어 비핵화를 위한 기술적 세부내용을 구체적으로 명시하고, 상세한 조건이행별 조치를 망라하였다.<sup>21)</sup> 둘째, 포괄적 공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA)은 각 분야별 비핵화 목표를 설정하고 각각 주어진 기간 내에 조치를 이행하는 방식으로 합의하였다. 셋째, IAEA의 사찰과 검증은 신고된 모든 핵시설에 대한 사찰을 허용하고, 신고되지 않은 시설 중 의심되는 장소는 IAEA에서 위원회를 구성하여 검토한 후 사찰하기로 합의하였다. 따라서 군사시설 사찰은 이란과 주요 6개국 공동구성 중재기구(IAEA)가 통제된 사찰을하기로 하였다. 넷째, 제재 중단은 비핵화 조치 이행을 시작하는 날짜인 2016년 초반에 이행하지만, 제재의 완전 폐지는 2025년 포괄적 공동행동계획 이행이 완료된 이후로 하였다. 다섯째, 협상 과정에서 단계별 협상시한을 설정하고, 해당

21) 특히 합의문에는 양측의 구체적 필요조치가 핵시설별로 지정되어 각각의 단계별 조치가 기술적 부분까지 상세히 명기되었고, 원자로 개보수에 관한 개념도해까지 포함되었다.

단계별 중간 이행 검증 과정을 거치면서 상호간 신뢰구축의 토대를 마련하였다는 점이다. 여섯째, 유엔 상임이사국과 유럽연합 주요국이 협상에 모두 참여하여 합의의 신뢰성을 높였으며, 특히 러시아, 중국, 오만과 유럽연합의 적극적인 중재가 작용하였다는 점이다.

이와 같이 개별국가 비핵화가 북한 비핵화에 주는 시사점을 종합 정리하면, 첫째, 비핵화를 결정하던 시기 안보환경이 핵개발을 추진하던 시기에 비해 크게 변화하였다는 점이다. 모든 비핵화 국가들이 외부 위협으로부터 안전보장을 위해 핵개발을 추구하였고, 북한도 동일한 동기에서 핵개발을 추진하였다. 그런데 이들 비핵화 국가들은 핵포기를 결심할 당시 심각한 체제 위협이 해소되었거나, 핵포기로 위협이 해소되는 상황이었다. 그러나 북한의 대외환경은 냉전 이후 큰 변화가 없으며, 그 이유가 외부에 있던지 정권 자체의 문제든지 간에 정권 안전보장에 대한 심각한 위협 인식이 계속되고 있다는 점이다. 특히 이라크 후세인과 리비아 카다피의 몰락, 우크라이나에 대한 러시아의 크림 반도 강점 등은 북한이 완전한 핵포기 결정에 부정적 영향을 미치고 있다.

둘째, 핵개발로 인한 외부로부터 심각한 위협이 핵포기를 결정하는데 결정적인 요인이었다. 리비아의 경우, 2001년 9.11 테러 이후 미국이 테러와의 전쟁을 선포하고 대대적인 군사공격을 통하여 이라크 후세인 정권과 아프간 탈레반 정권을 무너뜨린 것이 카다피가 비핵화를 결심하는데 결정적인 영향을 미친 것으로 알려져 있다. 그리고 리비아와 이란은 1996년 미국이 ‘이란, 리비아 제재법’ 등 강력한 경제제재를 통해 이들 국가의 핵심 산업인 석유산업을 붕괴시키면서 국가 경제에 치명적인 영향을 미친 것이 비핵화 협상의 성공에 결정적으로 작용하였다고 할 수 있다. 사실 북한이 협상 테이블로 나오게 된 이유에 대해 많은 정보가 있지만, 그중 가장 유력한 것이 중국까지 협력하는 강력한

경제제재와 미국의 참수작전에 의한 김정은의 안전보장 위협이라는 것이다. 즉 경제제재와 정권 안전 위협 때문에 협상 테이블로 나왔다는 것이며, 이는 협상이 성공할 가능성을 높인다고 할 수 있다.

세 번째 요인은 국제사회의 보상으로, 우크라이나와 리비아의 경우는 비핵화를 선택했을 때 미국 등 국제사회가 제공할 보상, 즉 정치적, 경제적, 외교적 지원이 이들의 선택에 커다란 역할을 한 것으로 보인다. 특히 우크라이나의 경우, 미국과 러시아의 안전보장, CTR 프로그램과 같은 인센티브가 보상의 예측성과 투명성을 보장한 것이 작용하였다고 평가된다.

넷째, 장기간 비밀 협상을 통해 신뢰구축을 쌓아가는 것이 중요한 요인이 되었다. 리비아는 영국과 정보기관 간의 장기간 비밀 협상을 진행하였고, 이란도 오랫동안 협상을 계속해왔다는 점이 양측 간의 신뢰구축에 크게 작용하였다는 점이다.

다섯째, 우크라이나와 리비아의 경우, 자국의 취약한 핵기술이 핵포기를 선택하는데 중요하게 작용하였다. 그러나 북한은 핵개발을 거의 완성하여 사실상 핵무기 보유국이라는 점에서 핵포기에 부정적으로 작용할 가능성을 시사한다는 점이 다르다.

여섯째, 정권의 성격 변화인데, 남아공의 경우는 국제사회의 제재 이유였던 인종분리정책을 폐기하고 백인통치를 종식시키는 조치를 취하는 등 체제의 변화가 핵폐기에 결정적으로 작용하였다. 반면에 북한의 경우는 김정은 정권의 1인 절대독재체제가 지속되는 한 끊임없이 정권의 안전보장을 위협받을 것이며, 이라크의 후세인과 리비아의 카다피 몰락의 교훈이 부정적으로 작용할 가능성이 높다.

## 2) 비핵화 실패 사례

비핵화 성공사례와는 달리 핵 비확산체제에 도전하여 핵개발을 강행

해 사실상 핵무기를 보유하고 있는 국가들도 있는데, 이들의 사례에서 핵보유를 막으려는 국제사회의 노력이 어떻게 실패하였는지에 대한 단서를 찾을 수 있다. 지금까지 핵개발을 강행하여 — 비록 NPT 체제에서는 용인하지 않고 있지만 — 사실상 핵무기를 보유하고 있는 국가는 이스라엘, 인도, 파키스탄이며, 이란은 최근 비핵화 합의가 파기되어 협상 실패국가로 볼 수 있다.

인도는 1974년 1차 지하 핵실험을 실시하면서 사실상 핵보유국이 되었고, 1998년 5차례의 핵실험을 실시하였으며, 이 가운데 한 차례는 수소폭탄 실험이었다. 이와 같이 인도의 핵개발 강행에 대해 미국은 강력하게 제재를 가하였지만, 인도는 군사용 핵주권 포기 불가 입장을 고수하였다. 이와 같이 인도가 비핵화 압박에 강하게 반발하자 미국은 지역 강대국인 인도와의 이해관계를 고려하여 적극적 제재는 자제하면서 반대로 인도와 ‘핵 협력 협정’ 체결을 추진하였고, 2007년 7월 ‘미-인도 평화적 핵에너지협력법안’을 최종적으로 타결하여 결국 미국은 인도의 핵무기 보유를 묵인하기로 결정하였다.

이 협정의 주요 내용은 ①핵시설 및 프로그램을 단계적으로 군수와 민수로 구분, 민수용 핵시설을 IAEA에 신고, ②민수용 핵시설에 대해 IAEA 안전조치협정 및 추가의정서에 서명, ③인도의 단독 핵실험 계속 유예, ④다자간 핵물질감축조약(FMCT) 체결 노력, ⑤농축 및 재처리 기술의 확산을 방지하기 위하여 기술 비보유국에 기술이전 방지 및 국제적인 비확산 노력 지원을 재확인, ⑥MTCR 협조 및 핵공급그룹(NSG) 지침 준수를 통한 핵물질, 기술 안전을 위한 필요한 조치를 약속하는 것 등이었다.<sup>22)</sup>

미국이 사실상 인도의 핵보유를 인정한 것은 첫째, 인도의 핵무기

22) 양무진 외, 『북한 비핵화를 위한 전략연구』 통일부 용역 연구보고서 2013년 12월 pp.57-62 참조.



개발의 수준 및 규모 등은 현실적으로 핵강국 수준으로 폐기가 불가능하다고 판단되므로 현 상황에서 비확산체제 내에서 안정적으로 관리하는 것이 비확산체제에 부합한다는 판단이 있었고, 둘째, 미국이 거대한 경제적 잠재력을 보유한 인도로부터의 경제적 실익 확보를 고려하였으며, 셋째, 대중국 견제 등 인도의 지정학적 중요성 등이 작용한 것으로 평가되었다.<sup>23)</sup>

한편, 파키스탄은 오랫동안 양속관계인 인도의 1974년 핵실험에 자극받아 본격적으로 핵개발을 추진하였다. 파키스탄의 핵개발은 1975년 칸 박사에 의해 시작되어 1984년 농축우라늄 개발에 성공하고, 1998년 5월 28일부터 31일까지 6차례 지하 핵실험을 실시하여 핵개발을 완성한 것으로 알려졌다.

이와 같이 파키스탄이 핵개발을 강행하자 미국은 경제제재를 강화하며 압박하였으나, 현재는 사실상 핵보유국으로 인정받는 상황이 계속되고 있다. 미국이 파키스탄의 핵개발에 대해 소극적으로 대응하였던 이유는 첫째, 파키스탄은 미국과 1950년대부터 동맹관계로 발전해왔으며, 둘째, 안보전략적 차원에서 소련의 남하를 막기 위한 방패막이로서 소련이 아프간을 침공하였을 때 미국은 파키스탄의 도움이 필요했기 때문이었다. 셋째, 9.11 테러 이후 아프간전 수행을 위해 파키스탄의 협조가 필요했었기 때문이기도 했다.<sup>24)</sup> 물론 파키스탄도 소련의 남하를 저지하거나 반테러전쟁에 적극 참여하는 등 미국과의 관계를 공고히 하기 위해 노력하였다는 점도 파키스탄의 핵보유 전략 측면에서 고려되어야 할 사항이다.

마지막으로 이스라엘은 2차 세계대전 이후 중동에 국가를 세울 당시

23) 인도의 비핵화 실패 사례는 김기혁, “북한 핵문제 해결을 위한 정책연구,” 인터넷 전자자료 2015년 6월, pp.54-67 참조.

24) 파키스탄의 비핵화 실패 사례는 김기혁, 앞의 논문, pp.40-54 참조 ; 양무진 외, 앞의 논문, pp.62-63 참조.

주변의 아랍국가들로부터 심각한 안보위협으로 인해 국가 수립 초기부터 핵개발을 시작하였다. 이스라엘은 1948년 벤 구리온 초대 수상이 핵무기 개발의 필요성을 천명한 이후 핵개발을 추진하여 1968년에는 본격적으로 플루토늄을 생산하기 시작하였으며, 이후 매년 핵무기 2-5개를 생산한 것으로 추정된다. 이스라엘이 핵실험을 한 적은 없으나, 1970년대에 남아공과 공동으로 핵실험을 실시한 것으로 보고 있으며, 현재 100개 이상의 핵무기를 보유하고 있는 것으로 추정된다.<sup>25)</sup>

한편, 이란의 경우 비핵화 협상이 성공하여 일부 조치가 시행되고 있는 상황에서 미국의 트럼프 행정부가 합의 과기를 선언함으로써 비핵화 협상이 실패한 사례이다. 사실 미국은 이란의 모든 핵시설 및 프로그램의 전면 폐기를 요구했지만, 당시 오바마 행정부는 공화당이 격렬히 반대하였음에도 불구하고 협상에서 이란이 핵프로그램을 유지할 수 있게 하는 합의에 서명하였다. 물론 이러한 합의에 대해 미국 및 국제사회에서는 협상의 실패라는 비판이 제기되기도 하였지만, 이와 같이 불완전하게 된 이유 중에 가장 중요한 요인은 2010년 중동 민주혁명(이른바 ‘재스민 혁명’) 이후 시리아 내전, 이라크 종파갈등, 이슬람 국가(IS)와 알카에다를 위시한 테러집단의 폭력적 극단주의 발호에 대해 국제사회가 효율적으로 대응하지 못하고 있었던 상황에서 이란이 시아파 맹주로서 중동 안정에 영향력을 행사할 수 있을 것으로 보고 군사적 수단보다는 외교적 해법을 모색한 결과였던 것이다.<sup>26)</sup>

한편, 이란 핵협상에 대해 비판적이었던 미국 공화당은 먼저 이란 핵협정을 조약의 형태로 인정하여 미국 상원의 승인 정치를 밟도록 하는 법안을 제출하였으나 부결되자, 다시 ‘이란 핵협정검토편(Iran

25) 양무진 외, 앞의 논문, pp.63-64 참조.

26) 인남식, “이란 핵 협상 타결의 합의와 전망,” 국립외교원 「주요국제문제분석」 No. 2015-19 2015년 7월 24일.

Nuclear Agreement Review Act of 2015)’을 상원에 제출하였고, 민주당과 공화당의 초당파적 지지로 통과되었다. 이 법안에는 이란의 성실한 비핵화 준수 여부를 대통령이 3개월마다 인증하도록 하는 내용이 담겨있었다. 그런데 트럼프 대통령이 2017년 10월에 이란 핵협정 준수 여부에 대한 불인증(Decertification)을 전격 발표함으로써 이란 핵협정은 파국을 맞게 되었다.<sup>27)</sup>

즉 트럼프 행정부는 지난 2018년 5월 8일 이란 핵협정(JCPOA) 탈퇴를 선언하면서 90일 유예기간을 통보하였고, 2018년 8월 6일 이란을 달러화 결제 국제금융 체제에서 퇴출시키고 원유수출을 막기 위한 대이란 제재를 복원하는 내용의 행정명령에 서명했다. 특히 트럼프 대통령은 별도의 성명을 내고 “이란 핵 합의는 끔찍하고 일방적인 거래”라며 “이란의 핵폭탄으로 이어지는 모든 길목을 막는다는 목적을 달성하는 데 실패했다”고 주장하였다. 또한 트럼프 대통령은 “핵 합의는 오히려 살인적인 독재자에게 현금을 제공하는 생명줄이 됐다”며, “이란 정권은 위협적이고 불안정한 행동에서 벗어나 글로벌경제에 다시 편입되든지, 아니면 경제고립의 길을 이어가든지 선택해야 한다”고 완전비핵화를 요구했다.

이와 같은 미국의 대이란 비핵화 정책은 북한 비핵화에도 적용될 가능성이 높으며, 북한이 핵보유국 인정을 받으려고 하거나 불완전한 비핵화를 꾀하는 것은 용납하지 않겠다는 메시지로도 볼 수 있다. 이와 같이 이란 비핵화 협상의 과거 사례에서 비핵화 협상에 대한 미국 의회의 영향력을 확인할 수 있었으며, 이는 미국 행정부가 북한과 비핵화 합의를 도출하더라도 미 의회가 제동을 걸 수 있는 구조라는 것을 의미한다. 따라서 이란 핵합의는 북한과의 불완전한 비핵화 합의는 언제든

---

27) 서정건, “북한 비핵화와 미국 의회,” 세종연구소 비공개토론회 발표자료, 2018년 8월 27일, p.9.

지 파괴될 수 있다는 점을 시사한 사례가 될 수 있을 것이다.

## 2. 북한의 비핵화에 대한 기본인식 및 협상전략

북한은 2017년 11월 29일 화성-15형 장거리 미사일을 발사한 직후 ‘국가 핵무력의 완성’을 선언하고 스스로 협상장으로 들어왔다. 이러한 북한의 행동에 대해 국제사회는 북한이 핵을 포기하기로 결정한 것으로 기정사실화하고 협상을 준비해왔다. 미국의 볼턴 백악관 국가안보 보좌관이 취임 직후 리비아식 핵폐기 방안을 북한에 적용할 수 있을 것이라고 단언한 것이 대표적이다. 즉 미국은 리비아처럼 단기간 내에 북한을 비핵화할 수 있을 것으로 판단하고 협상에 임한 것이었다.

그런데 막상 협상이 시작되자 미국의 의지대로 북한이 따라주지 않으면서 협상이 난관에 부딪치고, 따라서 북한의 비핵화 의지에 대해 의구심을 제기하는 목소리가 점점 더 높아지고 있다. 물론 북한이 절대로 비핵화하지 않을 것이라는 결론도 성급하다고 할 수 있다. 비핵화 국가들의 사례에서 보는 것처럼 ①국가 안보환경이 우호적으로 변화하거나, ②핵개발이 정권의 안보를 위협하는 상황, ③정치적, 경제적으로 획기적인 보상으로 빅딜이 가능할 때 핵개발을 포기하였기 때문이다. 이는 북한이 국제사회의 제재와 군사적 압박 때문에 협상으로 들어왔다는 점과 앞으로 북한이 만족할만한 보상이 주어진다면 리비아 등 비핵화 사례처럼 핵을 포기할 수도 있다는 가설을 제기할 수 있기 때문이다.

어쨌든 지난 6월 12일 미·북 정상회담 당시까지는 북한이 비핵화를 결정한 것처럼 보였는데, 시간이 지나면서 북한의 비핵화 정책과 협상 전략에 대해서 불확실성이 높아지고 있는 것이 사실이다. 이와 같이 협상에서 불확실성이 높아지자 과연 북한이 핵개발을 포기할 것인가, 북한은 향후 어떤 협상전략으로 나올 것인가 하는 것에 관심이 집중되

고 있다.

사실 북한의 의도와 전략을 파악하는 것은 매우 어렵다. 그럼에도 불구하고 최근 북한의 정책결정 문서, 공개한 협상 원칙, 그리고 과거 북한의 협상 사례 등에서 북한의 비핵화 정책과 협상전략에 대한 몇 가지 단서를 찾을 수 있다. 첫째, 북한의 비핵화에 대한 기본 인식을 추정할 수 있게 하는 최근의 문서는 지난 2018년 4월 21일 노동당 중앙위 전원회의에서 ‘경제 건설과 핵무력 건설 병진노선의 위대한 승리를 선포함에 대하여’라는 결정서이다. 당시 남북정상회담(4월 27일), 미·북 정상회담(6월 12일)을 앞두고 있던 북한이 공식적으로 자신들의 비핵화에 대한 생각을 한국과 미국에 전달하려고 하는 의도도 있었다고 할 수 있다. 그런데 사실 이 결정서에는 핵시험과 대륙간탄도로켓 시험 발사 중지를 선언하는 내용을 담고 있고 협상 의사를 밝힌 것으로 중요한 의미가 있다고 볼 수 있다. 그러나 이 결정서에는 비핵화 또는 핵폐기 같은 용어는 없고, 반면에 군축, 핵무기 불사용, 비확산, 핵경제병진노선 등을 강조하고 있다는 점이다.<sup>28)</sup>

둘째, 북한은 ‘단계적 동시적 이행’이라는 비핵화 원칙을 제시한 것이다. 북한이 단계적 협상전략을 처음 밝힌 것은 지난 3월 25일 베이징에서 북중 정상회담에서였으며, 미국이 리비아식으로 단기간 내에 북한 비핵화를 달성하겠다고 공언하고 있을 때였다. 북한은 미국의 단기간 내 비핵화 요구에 대해 ‘강도적 요구’라고 반발하며 정면 대립도 불사하는 듯한 태도를 보였다는 점에서 매우 의미 있게 보아야 할 협상전략이다. 사실 북한이 주장하고 있는 ‘단계적 동시적’이나 ‘행동 대 행동’ 원

---

28) 노동당 중앙위 결정서의 주요 내용은 첫째, “핵시험 중지는 세계적인 핵군축을 위한 중요한 과정” 둘째, “우리에 대한 핵위협 없는 한 핵무기를 절대로 사용하지 않을 것” 셋째, “핵무기 병기와 완결이 검증된 조건에서 ... 핵시험과 중장거리, 대륙간탄도로켓 시험발사도 필요 없게 되었다” 넷째, 핵경제병진노선이 “핵무력으로 방위력을 다지면서, 강성국가를 위해 경제 건설에 힘을 쏟는 혁명적이고 인민적인 노선.”

칙은 과거 북한의 협상행태를 통해 유추했을 때 두 가지 의미를 갖는다. 첫째는 북한의 전형적인 협상전술인 소위 ‘살라미 전술’을 연상케 하는 것으로서, 북한은 지난 20여 년 동안 협상에서 보였던 것처럼 세분화된 의제마다 보상을 챙기려는 의도라고 할 수 있다. 둘째는 북한의 궁극적인 협상 목표가 비핵화 협상을 최대한 지연시키며 시간벌기 전략이라고 평가할 수 있다는 점이다. 즉 비핵화를 최대한 지연시켜 현재의 어려운 국면을 극복하고 안보환경의 변화를 기다리며 파키스탄이나 인도 등과 같이 핵보유국으로 묵인 받으려는 의도일 수 있다.

셋째, 북한이 비핵화의 조건으로 정권 안전보장을 요구하고 있는 것에서 북한의 협상전략의 일면을 볼 수 있다. 즉 북한은 “체제안전이 보장된다면 핵을 가질 이유가 없다”고 반복해서 언급하고 있으며, 지난 4월 판문점 남북정상회담에서 김정은은 “앞으로 자주 만나 미국과 신뢰가 쌓이고 종전과 불가침을 약속하면 왜 우리가 핵을 가지고 어렵게 살겠느냐”라고 하였다. 이를 문맥상으로 보면 먼저 체제와 정권 안전보장을 해주면, 안전보장을 확인한 후에 비핵화 조치를 취하겠다는 의미로 읽힌다. 여기서 두 가지 의문이 제기된다. 첫째는 안전보장 제공과 비핵화 조치의 선후 관계인데, 과연 어느 것이 먼저인가? 북한은 안전보장 조치가 먼저 이루어져야 한다는 것이다. 둘째, 미국이 경제제재를 해제하고, 군사적 공격을 하지 않겠다고 약속하면서 종전선언과 평화협정 체결, 관계개선 등으로 북한이 핵을 포기하는 빅딜이 가능할 것인가?

최근 미국 전략문제연구소(CSIS) 마이클 그린 부소장은 중앙일보 기고문에서 북한의 안전보장 요구는 협상전략이며, 비핵화의 조건이 아니라고 주장했다. 사실 북한이 안전보장을 위해 요구하고 있는 대북제재 해제, 종전선언과 평화협정 체결, 한미연합군사훈련 중단 및 주한미군 철수, 북한 인권문제 제기 중단, 한국과 일본에 제공된 핵우산 중단 등은 북한이 먼저 핵을 포기하기 이전에는 현실적으로 미국이 수용하

기 어려운 조건이다. 그 이유는 첫째, 북한이 핵무기를 보유하고 있는 한 평화협정, 주한미군 등 안전보장 조치는 불가능하며, 다른 비핵화 사례에서도 비핵화 조치가 완료된 이후에 안전보장 조치가 제공되었다. 둘째, 주한미군과 핵우산 등은 미·중 관계, 동아시아 지역 내 역학관계 등 미국의 세계전략은 물론이고 동아시아 전략과도 관련이 있으며, 동아시아 안보환경에 엄청난 변화를 몰고 올 수 있는 요인이 될 수 있다. 셋째, 북한 주민의 인권문제는 인류 보편적 가치이기에 미·북 간의 문제가 아니다. 따라서 북한이 이와 같은 미국이 수용하기 매우 어려운 문제를 들고 나온 것은 북한 스스로에게는 매우 정당한 논리로 무장하고 협상을 지연시키려는 협상전략의 일환으로 판단되는 것이다.

다른 한편으로는 북한과 중국의 관계에서 보면 중국은 그동안 쌍중단(북한의 핵실험 중단과 한미연합훈련 중단의 교환)과 쌍궤병행(북한의 비핵화와 주한미군 철수 교환)을 주장해왔으며, 이는 중국의 안보적 이익을 위한 것이기도 하다. 그런데 북한이 안전보장을 요구하고 있는 것은 이와 같은 중국의 안보이익과 일치하며, 이는 중국의 적극적인 지지를 이끌어 낼 수 있는 동시에 중국의 경제제재를 이완시킬 수 있다는 것을 계산하고 있을 것이다.

넷째, 북한의 비핵화 협상전략은 지난 1994년 『제네바 합의』, 2007년의 『2.13 합의』를 참고할 수 있을 것이다. 북한은 과거 협상에서 은폐, 기만, 위기조성, 살라미, 파기 전술을 이용하여 비핵화를 거부하고, 위기를 모면하며, 시간벌기로 일관하였다. 1994년 제네바 합의 당시 북한은 당시 핵활동을 은폐하고, 비밀리에 농축우라늄 프로그램 개발 등 핵개발을 계속했으며, 『2.13 합의』는 협상이 핵시설에서 핵프로그램, 핵무기로 전환하려고 하자 협의를 파기하여 협상 이전의 원상태로 복원하여 핵개발을 재개하였던 것이다.

이상과 같은 북한의 비핵화 협상전략을 종합하면, 단계적, 동시적

비핵화전략을 고수하면서 정권의 안전보장에 대한 요구를 협상전략의 핵심으로 하여 최대한 비핵화를 지연시키면서 북한에게 유리한 국면이 조성되기를 기다리는 전략으로 판단된다. 특히 북한은 협상에 계속 임하면서 풍계리 핵실험장 파괴처럼 ‘셀프 비핵화’를 단계적으로 진전시킨다면 미국의 군사적 압박을 차단하고 중국 등의 경제제재를 이완시킬 수 있다고 판단할 가능성이 있다. 이와 같은 북한의 지연전략은 크게 두 가지 목적으로 보여진다.

첫째는 비핵화 협상을 통해 최대한의 실리를 취하겠다는 것으로서, 최대한 많은 경제지원을 확보하고 확고하게 안전을 보장받을 때까지 협상을 지연시키려는 것이다. 두 번째는 핵보유국 지위 확보전략으로서, 트럼프 대통령의 임기와 동아시아 및 대북정책의 변화, 동아시아 지역의 역내 안보환경의 변화, 남북관계 개선 등으로 인도와 파키스탄과 같이 미국으로부터 핵보유국 목인을 받으려는 것일 가능성이 있다.

그러나 현재 미·북 간의 협상에서 북한이 수세적인 입장이어서 미국의 요구를 상당 부분 수용하는 전략적 변화가 불가피할 수도 있어 북한의 협상전략에 어떤 변화가 나타날지에 대한 판단이 매우 어려운 국면에 있는 것이 사실이다.

### 3. 미국의 전략기조

미국의 북한 비핵화 정책의 기조는 이른바 ‘CVID(단기간 내 완전하고 검증 가능하며 되돌릴 수 없는 해체 : Complete, Verifiable, Irreversible, Dismantlement)’ 비핵화였다. 그러나 과거 6자회담에서 북한이 CVID에 대해 극렬히 반발하자, PFVD(영구적으로 완전한 검증 가능한 폐기 : Permanently, Fully, Verifiable Dismantlement)라는 용어를 사용하였다고 한다.<sup>29)</sup> 그리고 트럼프 행정부 들어서 폼페이오 국무장관이 2018년 5월 취임사에서 ‘PVID(영구적이고 검증 가능하며 불가역적인 비핵



화 ; Permanently Verifiable Irreversible Dismantlement)’란 용어를 사용했고, 그 이후 2018년 7월 폼페이오 장관의 3차 방북 당시에는 ‘FFVD (최종적이고 완전히 검증된 비핵화 : Final, Fully Verified Denuclearization)’라는 용어를 사용하였다. 그러나 용어상으로는 CVID  $\Rightarrow$  PVID  $\Rightarrow$  FFVD로 변화하였지만, 이들 명칭에 포함된 단어들이 “완전한, 검증 가능한, 되돌릴 수 없는, 영구적으로, 최종적, 완전히 검증된” 등으로 모두 거의 같은 의미를 단지 다른 단어로 표현한 것이라고 할 수 있다.

그런데 CVID이든, FFVD이든 북한 비핵화의 최종 목표를 설정하는 것이지 트럼프 행정부가 북한 비핵화 협상을 위한 전략이나 로드맵을 밝힌 바는 없다. 물론 폼페이오 국무장관이 평양을 세 차례 방문하여 협상을 진행하면서 북한측에 요구사항을 전달하였을 것이지만 외부로 나타난 것은 없는 상황이다. 다만 트럼프 대통령 자신과 백악관 국가안보보좌관 볼턴, 폼페이오 국무장관 등 핵심 외교안보라인들이 언급한 내용으로 퍼즐 맞추기를 할 수는 있을 것이다.

미국이 북한 비핵화를 위한 협상에 대해 언급한 것은 첫째로 리비아식 해법이였다. 지난 4월 말 볼턴 국가안보보좌관이 처음으로 리비아식 해법을 언급하였는데, 여기서 리비아식 해법이란 스스로 비핵화 선언을 하고 단기간 내에 비핵화를 완료하는 것이며, ‘선 비핵화, 후 보상’을 의미하는 것으로 이해되었다. 그리고 볼턴은 지난 8월 5일 “김정은 위원장이 지난 4월 28일 문재인 대통령을 만나 1년 안에 비핵화하겠다고 약속했다”고 주장하였고, 또한 폼페이오 국무장관도 지난 7월 25일

---

29) 홍민, “북한의 자발적 비핵화와 정치-기술적 과정,” 통일연구원 Online Series CO 18-19 2018sus 7월 4일, pp. 2-3 과거 6자회담에서 CVID에 대해 북한은 “패전국에나 하는 요구”라며 격렬히 저항했는데, 그 이유는 북한은 CVID를 보상 없이 핵개발을 포기하라는 의미이며 평화적 핵이용도 불가하다는 의미로 해석하였다는 것이다. 따라서 6자회담 4차 회담에서부터 당시 미국의 6자회담 수석대표 크리스토퍼 힐은 북한을 자극하지 않기 위해 CVID 대신 PFVD(영구적으로 완전한 검증가능한 폐기 : Permanently, Fully, Verifiable Dismantlement)라는 용어를 사용하였다고 한다.

상원 청문회에서 트럼프 대통령의 1기 임기(2020년) 내에 북한 비핵화가 가능하다고 하면서 2년 시한을 제시한 것 등에 비추어 미국의 협상 전략은 단기간 내에 북한을 비핵화하는 것이라고 추정할 수 있다.

둘째, 미국은 북한의 핵탄두 제거를 우선적으로 추진하고 있는 것으로 보여진다. 미국 인터넷매체 폭스(Vox)가 미국이 북한에게 6-8개월 내에 핵탄두의 60-70% 이양하라고 요구했다며, 이는 미국이 북한에게 단기간 내에 비핵화하는 방법이고, 북한이 실전배치한 핵탄두 숫자를 알 수 있는 방법이라고 보도한 것도 미국의 협상전략을 추정할 수 있는 단서다.

셋째, 미국은 미·북 정상회담 준비를 위한 사전 교섭에서 북한에 핵 개발에 참여한 수천 명에 달하는 기술자를 해외로 보내고, 핵개발 관련 자료도 폐기하라고 압박했다는 보도가 있었으며, 넷째, 미국은 북한에 대해 핵·미사일 프로그램 리스트와 구체적인 폐기 일정 등 비핵화 로드맵을 제출하라고 압박하고 있다는 보도도 있었다.

다섯째, 미국의 북한 비핵화 협상 전략인 ‘최대 압박(Maximum Pressure)’을 채찍으로 활용할 의사를 분명히 하고 있다. 사실 미·북간 협상이 6월 12일 미·북 정상회담 이후 교착상태에 빠지자 미국은 북한에 대해 경제제재와 군사적 압박을 강화하면서 북한을 압박하고 있다. 미국은 대북제재를 위반하고 있는 사례들을 공개하면서 위반 국가들에 대해 경고하는 동시에 군사적 옵션을 다시 거론하고 있다. 특히 군사옵션과 관련하여 트럼프 대통령의 측근인 공화당 린지 그레이엄 상원의원이 “북한 비핵화 합의에 도달할 수 있는 유일한 길은 군사옵션”이라고 언급하였고, 하와이 동서센터의 데니 로이 선임연구원은 “몇 달 뒤 협상이 잘 안된다고 생각하면 트럼프 대통령은 군사옵션으로 돌아갈 가능성이 있다”고 강조하였다. 그리고 최근 미 언론에 북한에 대한 군사작전이 보도되었고, 트럼프 대통령이 북한과의 협상 중단을 선언하고 매

티스 국방장관이 한미연합군사훈련의 재개를 언급한 것도 북한 비핵화 협상의 지렛대로 사용하기 위한 조치로 보인다.

물론 이와 같은 트럼프 행정부의 북한 비핵화 정책 및 협상전략에 대해 미국 내 일부 전문가들이 부정적인 견해를 표명하고 있는 것도 사실이다. 북한 핵전문가인 지그프리드 헤커 박사는 최근 작성한 보고서에서 북한 비핵화가 기술적 측면에서 3단계에 걸쳐 10년 이상 걸릴 것으로 전망했는데, 첫 번째 단계에서는 군사적, 산업적, 인적 활동을 중단하는 것인데 1년 정도 소요되고, 2단계에서는 핵 단지과 시설의 가동과 무기 규모를 줄여나가는데 5년 소요된다는 것이다. 그리고 마지막 단계에서 공장과 프로그램을 없애거나 제한하게 되는데 10년이 소요되어 총 15년이 소요된다고 주장하였다. 특히 헤커 박사는 북한의 완전한 비핵화 검증이 불가능하다며 협상전략을 수정해야 한다고 주장하고 있다. 즉 헤커 박사는 포린 폴리시(Foreign Policy) 기고문에서 “북한의 핵미사일 프로그램의 규모와 폐쇄적 성격 때문에 완전한 비핵화의 검증이 사실상 불가능할 것”이라며 “군사적 핵프로그램을 민간용으로 전환하는 것이 검증가능한 북한의 핵무기 프로그램 제거를 위한 최상의 기회를 제공한다”고 주장하였다.

이상의 내용을 종합하면, 미국의 북한 비핵화 전략은 단기간 내 핵무기와 핵심인력 제거 등 선택과 집중에 의해 비가역적 비핵화를 달성하는 것으로 보인다. 이는 북한이 요구하는 ‘단계적, 동시적’ 비핵화 요구를 거부하는 것으로 해석된다. 그리고 북한이 협상을 지연시키며 소극적으로 나온다면 경제제재를 강화하고 군사옵션도 고려하면서 김정은 정권을 압박하겠다는 것으로 보인다. 그러나 헤커 박사와 같은 미국 내 북핵 전문가의 견해, 중간선거 등 미국 국내정치적 요인들이 트럼프 행정부의 전략에 영향을 미칠 가능성이 있어 불확실성은 점점 더 높아질 것으로 보인다.

#### 4. 북한 비핵화 협상 전망

지난 6월 12일 미·북 정상회담 이후 협상이 계속되고 있지만, 협상 당사자인 미국과 북한의 협상전략에 있어 불확실성이 매우 높고, 시간이 지나면서 상황도 계속 변화하고 있어 협상의 결과를 예측하는 것이 매우 어렵다. 그럼에도 불구하고 미국은 단기간 내에 불가역적인 비핵화를 목표로 하고 있고, 북한은 단계적인 비핵화로 장기전을 모색하고 있는 등 평행선을 달리고 있는 것은 분명하다. 그러나 협상이 미국의 국내정치, 남북관계, 미·중 관계 등 많은 변수들의 영향을 받을 수밖에 없어 미국과 북한 양측의 협상 기조도 변화할 수 있을 것이다. 이와 같은 영향요인들을 고려하면 북한 비핵화 협상의 결과는 다음과 같은 6가지 시나리오가 가능할 것이다.

첫 번째 시나리오는 미국의 의도대로 단기간 내에 완전하게 북한 비핵화를 달성하는 것이다. 미국은 단기간 내 북한 비핵화를 위해 핵무기, 핵심 전문인력 등의 제거를 요구하고 있는 것으로 보이며, 이는 북한의 핵/미사일 능력 고도화, 시설의 복잡성 등으로 인해 신고, 사찰, 검증 등 단계적 조치에 장기간이 소요될 것으로 판단하고, 현재 당면 위협인 핵무기와 미래 위협인 핵심 시설 및 인력을 무력화하는 방법이다. 이 시나리오는 첫째, 북한이 제조하여 실전배치한 핵무기를 찾아내어 폐기 또는 반출하고, 둘째, 북한의 핵무기 반출 이후에도 북한이 핵 기술과 시설을 보유하고 있기 때문에 핵개발 재개를 원천적으로 차단하기 위해 핵심 인력 제거와 핵심 시설을 폐기하는 것이다.

그런데 북한의 핵무기를 제거하기 위해서는 핵무기 운용 책임을 지고 있는 전략군에 대한 사찰과 검증을 통해 핵무기의 숫자와 소재를 파악하여 반출하거나 해체해야 하며, 전략군 해체로 핵무기 운용 전력을 무력화해야 할 것이다. 그러나 북한은 전략군 해체를 완전한 무장해제라고

강력하게 반발할 가능성이 높다. 이는 최근 북한이 “미국 측이 CVID요, 신고요, 검증요 하면서 일방적이고 강도적인 비핵화 요구만 들고 나왔다”고 주장하며, “확고부동했던 우리의 비핵화 의지가 흔들릴 수 있는 위험한 국면에 직면했다”며 강하게 반발한 것에서 잘 나타나 있다.

두 번째 시나리오는 북한이 희망하는 ‘단계적 동시적 비핵화 방식’으로 진행되는 것이다. 이 방식은 비핵화 사례에서 적용된 통상적인 절차로서 합의 ⇒ 핵활동 중단 ⇒ 신고서 제출 ⇒ 사찰/검증 ⇒ 핵무기 폐기/시설 해체의 단계를 차례로 진행하는 방식이다. 중국 시진핑 주석이 “비핵화 진전 과정에서 북한의 합리적 우려를 해소할 필요가 있다”며 북한의 주장에 힘을 실어주고 있는 시나리오이다.

그러나 이 비핵화 과정은 장시간 소요될 가능성이 높기 때문에 미국이 수용하기 어려우며, 특히 미·북 양측 간의 신뢰가 전혀 없는 현재의 상황에서 북한의 합의 이행을 신뢰할 수 없는 미국이 장기간 소요되는 합의를 받아들이는 것은 불가능할 것이다. 또한 비핵화 과정에 소요되는 기간이 길어지면 제재 해제, 군사적 압박 기조 와해 등에 따라 대북 협상 카드가 무실화되고, 미국의 정권 교체 등 안보상황의 변화로 비핵화 추진에 장애가 발생할 가능성이 높다는 것이 전문가들의 대체적인 견해이다.

셋째, 북한의 요구대로 단계적 동시적 비핵화를 채택하되, 비핵화 과정을 두 단계로 나누어 패키지로 이행하며 이행과 보상을 진행하는 것이다. 즉 북한 비핵화 조치를 1단계에서 일체 핵활동을 중단하고 핵 개발 전체에 대한 신고, 사찰, 검증까지를 하나의 패키지로 이행하며 그에 대해 보상을 하고, 1단계 조치 이행 결과로 확인된 시설, 무기, 인력 등의 폐기를 또 하나의 패키지로 하는 2단계 협상으로 진행될 수도 있을 것이다. 즉 첫 번째 단계로 북한이 비핵화 의지를 과시하면, 국제사회는 경제제재 해제와 경제지원을 보상으로 제공하여 신뢰 증진

및 정상국가화의 길로 유도하는 것이다. 그리고 두 번째 단계 조치로 핵폐기 조치를 이행하면 평화협정과 관계정상화 등의 정권 안전보장 조치를 보상으로 제공하는 협상 방식이다. 북한이 핵무기를 폐기하기 이전까지 안전보장조치를 제공하지 못하는 이유는 북한이 핵무기를 보유하고 있는 한 한반도와 동북아의 안보환경에 영향을 미칠 수 있는 상황이므로 이러한 선조치를 취할 수는 없기 때문이다.

이 방안은 북한이 미국에게 비핵화 의지를 보여주면서 신뢰를 구축함으로써 관계개선에 기여하며 북한의 안전보장에 유리한 조건이 형성될 수 있다. 미국 입장에서는 신고, 사찰과 검증을 통해 북한의 핵프로그램의 전모와 핵위협을 실체를 명확하게 파악할 수 있어, 북한의 완전한 비핵화까지 북한의 핵위협에 대비할 수 있다는 것이 장점이다. 그리고 북한에게는 비핵화가 진행되는 상당기간 동안 핵무기를 보유할 수 있게 됨으로써 정권의 안전을 보장받는 상태에서 경제제재 해제와 지원을 받을 수 있다는 장점이 있다.

그러나 신고와 사찰의 1단계 패키지에서 북한이 기만과 지연, 방해 전술로 나온다면 상당히 장기간 소요될 가능성이 높으며, 그 기간 동안 미국의 정권 교체, 미·중 관계 등 국제질서의 변화 등으로 인해 안보상황이 변화할 수도 있다. 그리고 인도와 파키스탄과 같이 핵무기에 대한 정보만 확보하고 핵보유국으로 묵인하는 상황으로 발전할 가능성을 배제할 수 없다는 점도 부담이다. 북한도 자신들의 핵프로그램과 실전배치된 핵무기에 대한 정보가 완전히 공개됨에 따라 핵능력이 무력화될 수 있다는 점을 우려할 가능성이 높다.

북한 비핵화 협상의 네 번째 시나리오는 북핵 협상이 지지부진함에 따라 1단계 또는 초기 단계 조치로서 미국에 대한 직접적인 핵위협 제거와 북한의 안전보장을 맞교환하고, 다음 단계로 북한의 완전한 비핵화 협상을 계속 진행하는 시나리오이다. 이는 북한이 당장 미국을

위협할 수 있는 ICBM급 장거리 미사일(화성 12, 14, 15형과 개발 중인 화성 13형 고체엔진 미사일, SLBM 등)을 폐기하고 개발 능력 자체를 무력화하는 조치를 취하고, 이에 대한 보상으로 한미연합훈련의 폐지, 주한미군의 철수(전투병력 철수 등 일부 철수), 미·북 관계정상화 같은 조치가 진행되는 시나리오이다.

이 시나리오가 현실화될 수도 있는 근거는 첫째, 미국이 북한의 핵개발 수준이 고도화되어 비핵화에 상당한 정치적, 기술적 어려움이 있다는 것을 인식하고 있다는 점이다. 둘째, 북한이 계속 정권의 안전보장을 위한 확실한 조치를 요구하며 협상을 지연시키고 있다는 점에서 이와 같은 시나리오가 단기적으로 현실적인 해법이 될 수 있다는 것이다. 셋째, 트럼프 대통령이 북한 비핵화를 자신의 정치적 업적으로 심각하게 인식하고 있다는 점인데, 금년 11월 중간선거 등 선거를 위해서라기보다는 트럼프 자신이 세계의 대통령으로서의 위상을 과시하며 국내정치적 지지를 확고하게 하려는 것이며, 이는 현재 미국 내에서의 탄핵 가능성 등의 문제와 2년 후 재선 등을 위한 것이라고 볼 수 있다. 넷째, 미국 내에 북한 비핵화 협상에 북한이 순응할 가능성이 매우 낮다는 점을 인정하고 북한의 핵이 미국에 위협이 되지 않도록 관리하는 것이 차선책일 수 있다는 여론도 존재한다는 점이다.

이 시나리오는 트럼프 대통령 입장에서는 미국이 가장 민감하게 인식하고 있는 ICBM이나 SLBM 등을 제거하고 북한과 관계를 정상화하여 한반도와 동아시아를 안정화하는 동시에 영향력을 확대하는 성과를 거둘 수 있다는 장점이 있다. 그러나 이 시나리오에서 완전 비핵화 로드맵은 장기과제로 하게 됨에 따라 북한이 핵보유국이 될 가능성이 높아지는 결과가 될 수도 있어 결국 북한에게 유리한 최상의 협상이 될 것으로 보인다. 즉 북한은 인도, 파키스탄과 같이 미국으로부터 사실상 핵보유국으로 묵인 받는 협상을 할 가능성도 배제할 수 없다.

다섯 번째 시나리오는 북한이 셀프 비핵화를 계속하며 국제사회의 압박을 차단하고 협상에서 유리한 입지를 점할 때까지 지연전술로 버티는 것이다. 지난 6월 12일 미·북 정상회담 이후 북한은 풍계리 핵실험장을 폐쇄하였고, 최근에는 동창리 미사일발사장의 엔진시험장 철거작업을 진행하는 등 셀프 비핵화 활동을 계속하고 있다. 그리고 이러한 북한의 활동이 언론을 통해 전 세계에 확산되면서 북한의 비핵화 의지를 선전하고 있는 것이다. 물론 북한의 이러한 셀프 비핵화 활동은 전문가의 사찰과 검증 없는 비핵화라서 신뢰할 수 없는 것이 사실이다.

그럼에도 불구하고 현재 미국과 북한의 협상이 교착국면인 상황에서 북한은 셀프 비핵화 활동을 통해 비핵화 의지를 전세계에 과시하면서 미국과의 협상에서 협상력을 강화하는 한편, 중국과 러시아 등 우호국들의 지원을 받을 수 있어 경제제재를 이완시키고, 미국의 군사적 압박 명분을 약화시키려 하고 있는 것이다. 따라서 북한은 앞으로 ICBM급 미사일 조립 공장의 폐쇄, 영변 원자로의 동결 또는 폐쇄 등 핵개발에 핵심적인 시설이나 미국에 위협이 되는 무기와 시설을 셀프 비핵화하는 활동을 계속하며 미국과의 협상에서는 버티기를 계속할 가능성을 배제할 수 없다.

여섯 번째 시나리오는 한반도 위기가 재연되는 것이다. 북한이 지연전술로 버티기를 계속하면서 협상이 교착상태에 빠질 가능성도 있다. 그런데 트럼프 행정부가 북한과 정상회담까지 했는데도 비핵화 협상에 진전이 없다면 국내적으로 상당한 비판에 직면할 가능성이 높으며, 트럼프 대통령의 국내정치적인 입지가 약화될 수도 있을 것이다. 최근에 미국이 대북제재를 강화하고 군사적 조치 가능성도 언급하는 등 북한에 대한 압박을 강화하고 있는 것도 북한이 미국이 요구하는 협상에 소극적인 태도를 취하는데 대한 경고로 보인다. 즉 트럼프 행정부가 이러한 상황이 예견되는 어느 시점, 적어도 금년 11월 중간선거 이전에



강력한 무력시위를 하고 이로 인해 한반도에 군사적 긴장이 높아질 가능성도 배제할 수 없다.

이와 같은 북한 비핵화 협상의 시나리오를 종합 정리하면 각각의 시나리오가 별개로 진행되는 것이 아니라 복합적이거나 시간적으로 선후의 관계를 가질 수도 있을 것이다. 즉 현 단계에서 미국이 요구하는 단기간 내 CVID와 북한이 희망하는 교착상태가 계속되거나, 북한이 셀프 비핵화를 계속하는 상황이 지속될 수 있을 것이다. 그러나 미국 트럼프 대통령 입장에서는 국내의 비판, 중간선거와 같은 정치 일정과 국내정치적 지지 등을 고려할 때 오랫동안 인내하기가 어려울 것이다. 따라서 트럼프 대통령은 북한과의 협상을 계속할 것인가, 아니면 중단하고 군사적 압박을 통해 북한의 순응을 요구할 것인가를 결정해야 할 것이다. 또한 트럼프 대통령은 ICBM 제거 등 현존 핵위협을 제거하는 ‘부분적 비핵화’로 일단 봉합할 것인가, 아니면 ‘완전한 비핵화’를 위해 협상을 계속할 것인가를 결정해야 할 것이다. 한편, 북한 입장에서는 셀프 비핵화를 계속하며 미국의 압박을 견뎌낼 것이지만, 미국의 군사적 압박과 경제제재 강화에 대비한 협상전략이 필요하다고 인식할 것이다.

## V. 정책적 제언

지난 20여 년 동안 북한의 핵개발은 핵전쟁의 공포, 3축체제(미사일 방어체제, 킬체인, 대량응징보복체계) 등 군사적 대비를 위한 엄청난 비용과 노력, 핵공격에 대비한 전국적인 방호태세 구축, 사드 도입에 따른 중국의 경제제재 등을 초래해 우리에게 엄청난 물질적, 정신적 고통을 안겼다. 특히 작년에는 북한의 핵개발이 미국 본토를 타격할 수 있는 장거리 미사일을 개발하는 수준에 이르자 미국이 북한에 대한

군사적 공격을 준비하며 한반도에 핵전쟁의 전운이 감도는 상황이 되기도 하였다. 이와 같이 북한의 핵개발은 우리에게 엄청난 부담을 안겼기 때문에 북한 비핵화 협상이 시작되었다는 점, 특히 북한이 스스로 비핵화 협상의 테이블로 나왔다는 점에서 드디어 북한 핵문제가 해결되고 북핵 위협의 공포에서 해방될 수 있다는 기대가 높아지고 있다.

그러나 지난 6월 12일 싱가포르에서 개최된 미·북 정상회담 이후 협상이 교착상태에 빠지면서 기대와는 달리 장기적 국면으로 접어드는 양상을 보이고 있으며, 그에 따라 양측의 협상 카드가 복잡해지면서, 협상의 결과에 대한 전망도 앞서 분석한 바와 같이 복잡해지고 있다. 다시 말하면 현재 미·북 양측의 선택이 복잡해지고 있다는 것을 의미하며, 이는 협상 과정이나 결과가 우리가 원하지 않는 방향으로 전개될 수도 있다는 것을 의미한다. 이와 같은 상황에서 우리에게서는 북한 비핵화 협상이 국가 이익과 안보에 부정적인 영향을 미치는 쪽이 아니라 ‘포지티브섬(positive-sum) 게임’이 될 수 있도록 하는 것이 과제가 되고 있다. 즉 우리는 북한 비핵화 협상이 우리가 원하는 방향으로 전개되도록 해야 하며, 협상의 결과가 한반도에 진정한 평화가 올 수 있도록 노력해야한다는 것을 의미한다.

첫째, 북한 비핵화 협상에 대한 낙관적이고 긍정적인 마인드가 중요한데, 이런 낙관적인 인식이야말로 북한의 핵을 포기시키려는 강한 의지를 낳을 수 있기 때문이다. 북한은 경제제재와 군사적 압박이 정권안전을 위협하기 때문에 일단 협상테이블로 나와서 협상을 진행하면서 정권 안전보장을 비롯하여 유리한 국면이 조성되면 핵을 포기할 수도 있다는 태도로 협상에 임하고 있을 가능성은 있다. 물론 북한은 협상을 잘해서 파키스탄식의 핵보유국으로 인정받거나, 지연전술을 통해 트럼프 행정부 임기까지 잘 버티는 일종의 ‘소나기 피하기’ 전술을 구사하고 있을 가능성도 있다. 북한의 전략과 전술이 어떠한지 현재 상황은 북한

이 비핵화 협상장에 들어와 있다는 것이고, 북한을 잘 유도하여 비핵화로 가야하는 것은 우리의 몫이다.

둘째, 미·북 간의 협상이 우리의 국가이익을 해치거나 안보에 부정적 영향을 미치는 방향으로 합의되는 것을 적극 막아야 할 것이다. 사실 현재 진행 중인 북한 비핵화 협상은 김정은 정권의 운명을 결정하는 협상이 될 수 있다. 따라서 북한은 절대로 미국의 요구대로 자신의 운명을 맡기지는 않을 것이다. 그리고 트럼프 행정부도 중간선거와 재선 등 국내정치적 목적, 그리고 미·중 관계 등 안보, 경제적 요인에 따라 영향을 받고 있다. 따라서 협상이 미국과 북한 양측의 이해관계에 따라 결정되며, 이 결정이 우리의 국가이익과 안보에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점을 심각하게 인식해야 할 것이다.

우리 국익에 심각하게 영향을 미칠 요인은 앞에서 언급한 바와 같이 북한을 핵보유국으로 인정하는 선에서 협상이 결정되거나, 미국에 직접 위협이 되는 ICBM급 미사일만 제거하고 협상이 마무리되면서 북한은 핵보유국으로 남고, 주한미군과 한미동맹만이 결정적으로 변화되는 경우 등이다. 이는 결국 우리가 북한의 핵위협에 인질상태가 계속된다는 것을 의미한다.

한편, 한미군사동맹과 주한미군은 한반도에서 정전체제를 평화체제로 전환하는 안보상 불안정한 시기에 북한 위협을 예방, 억제하기 위한 핵심적 능력이다. 특히 북한이 핵을 완전 포기하지 않은 상태에서 평화협정 체결이 진행될 경우, 한미동맹은 북한 핵위협을 억제하고 예방하는 기본적 장치로서, 평화체제를 유지하고 관리하기 위한 역할을 수행해야 할 것이다. 따라서 북한에 안전보장을 제공한다는 명분으로 한미동맹이 결정적으로 훼손되는 것은 막아야 할 것이다.

셋째, 협상 과정에서 군사적 위기가 발생하고 전쟁으로 비화되는 것은 막아야 할 것이다. 우리는 2017년 미국이 북한에 대한 군사작전을

준비하고 있다는 보도에 핵전쟁의 공포를 경험한 적이 있다. 현재 진행 중인 미·북간 협상이 파국을 맞을 가능성을 배제하기는 어렵다. 사실 상 북한이 핵을 포기할 것이라는 가설이 검증되기에는 무리가 있으며,金正은이 핵을 포기해야 할 동기도 매우 부족하다. 반면에 하와이 동서 센터의 데니 로이 선임연구원은 “몇 달 뒤 협상이 잘 안된다고 생각하면 트럼프 대통령은 군사옵션으로 돌아갈 가능성이 있다”고 강조한 것은 작년에 미국이 북한에 대한 강력한 무력시위로 압박하던 상황을 떠올린다면 불가능하지만은 않다. 따라서 앞으로 개최될 남북정상회담을 비롯하여 고위급회담, 군사회담 등 가용한 모든 채널에서 미국과의 군사적 충돌 가능성에 대해 심각하게 고려할 것을 요구할 필요가 있다.

마지막으로 북한의 비핵화 동기를 강화하기 위한 건인자로서 역할이 중요하다. 현 시점에서 협상은 북한의 핵포기 의지에 대한 것이 아니라 어떻게 비핵화할 것인가의 방법론에 대한 논의가 진행 중이며, 다른 측면에서 보면 북한 입장에서는 수지타산이 잘 맞으면 포기할 수도 있다고 보고 협상에 임하고 있다고 할 수 있다. 이는 북한이 가능한 빠른 시간 내에 핵개발을 포기할 수 있도록 동기부여를 하는 것이 중요한 변수가 될 수도 있다는 것을 의미한다.

그런데 북한의 수지타산이라는 측면에서 보면, 북한은 과거 비핵화 국가들과 달리 정권 안전보장, 경제난 등에 대해 훨씬 심각한 위기의식이 있다는 것이 고려대상이 될 수 있다. 다시 말하면, 북한 정권의 안전보장과 경제난 해결을 위한 지원은 결국 북한의 비핵화 동기를 강화할 수 있다는 것을 의미하며, 이 부분에서 우리의 역할을 찾을 수 있을 것이다.

첫째, 우리 정부는 북한 정권의 안전보장을 위해 한반도 평화체제 구축 논의에 보다 적극적으로 나서야 할 것이다. 북한이 안전보장에 최대 위협이 미국의 군사적 공격이라고 하고 있지만, 그 실체는 남북의

군사적 대치상태가 대부분이다. 따라서 한반도 평화체제 구축을 통해 남북 군사적 신뢰구축과 군비통제, 한반도 종전선언과 평화협정, 그리고 한미연합군사훈련의 조정 등은 북한 정권의 안전보장과 직결되는 문제이며, 남북 간의 협의를 통해 이를 수 있다.

둘째, 북한의 안전보장을 위한 국제컨소시엄 구축을 우리 정부가 주도하여 북한의 안전을 구체적으로 보증할 수 있도록 하는 것이다. 이 컨소시엄은 유엔 안보리 상임이사국이자 NPT 체제 하 핵보유국인 미, 러, 중, 영, 프 등 5개국과 한국과 일본 등이 참여·협력하는 범국제적 추진체제로 구축할 필요가 있다. 이는 북한의 핵위협에 대한 국제사회의 심각한 우려를 고려할 때 유엔 차원의 해결을 추진해야 하며, 기존의 6자회담 체제가 남방삼각(한·미·일)과 북방삼각(북·중·러)의 냉전 구도를 재연시켜 북핵 문제 논의에 중대한 장애로 작용하였던 우려를 해소하기 위한 것이다.

셋째, 우리 정부가 북한에 대한 경제협력과 지원과 비전을 제시하는 것을 주도하여야 할 것이다. 과거 제네바합의로 북한에 경수로 제공 당시 우리 의사와 관계없이 가장 많은 비용을 우리가 부담하게 되었다는 점에서 볼 때 향후 북한에 대한 경제협력과 지원은 결국 우리가 가장 많은 부담을 감수해야 할 가능성이 높다. 또한 북한의 경제상황이나 경제적 필요를 가장 잘 알 수 있다는 점에서 우리 정부가 북한 비핵화 결정에 대한 보상으로서 광범위한 경제협력과 지원에 관한 청사진을 마련하여 공개하는 것이 필요할 것이다.

즉 미국이 우크라이나 핵폐기를 위해 ‘협력적 위협감소(CTR)’ 프로그램을 실행한 사례를 적용할 수 있을 것이다. 이는 북한의 비핵화에 대한 경제적 보상의 예측성과 투명성을 보장하여 수지타산 계산에 긍정적인 영향을 줄 수 있을 것이며, 국제적 협력체제를 구축하여 우리의 부담 문제도 사전에 명확히 하는 효과가 있을 것이다.

## 참고문헌

- 권용수. “북한 탄도미사일 위협 평가,” 한국국방연구원 비공개 토론회 발제문 2016년.
- 김기혁. “북한 핵문제 해결을 위한 정책연구,” 인터넷 전자자료 2015년 6월.
- 김병권. 『북한 핵문제와 핵검증에 관한 연구』 단국대학교 대학원 정치외교학과 박사학위청구논문, 2010년.
- 김석규. “소련과 중국의 전략로켓부대 창군 과정과 북한의 상황 분석,” 『국방 정책연구』 제30권 제2호(2014년 여름).
- 김종선. “북한 비핵화 프로그램 전략을 위한 구소련의 사례 연구” 『북한연구학회보』 제14권 1호.
- 김진무. “북한의 6차 핵실험과 핵개발 전망,” 세종논평 No. 2017-34(2017년 9월 5일).
- 김진무. “북한 비핵화 추진을 위한 대안적 방안 모색 : 비핵화 협상 사례와 기술적 측면 분석,” 세종연구소 세종정책브리핑 2018-13, 2018년 5월 17일.
- 서정진. “북한 비핵화와 미국 의회,” 세종연구소 비공개토론회 발표자료, 2018년 8월 27일.
- 양무진 외. 『북한 비핵화를 위한 전략연구』 통일부 용역 연구보고서 2013년 12월.
- 월간조선. “핵무기 개발하는 북한 제2자연과학원의 실체,” 『월간조선』 2013년 5월호.
- 인남식. “이란 핵협상 타결의 함의와 전망,” 국립외교원 외교안보연구소 『주요 국제문제분석』 No. 2015-19, 2015년 7월 24일.
- 정성윤 외. 『북한 핵개발 고도화의 파급영향과 대응방향』 통일연구원 연구총서 16-01.
- 정형곤 외. “우크라이나 및 리비아 WMD(대량살상무기) 해체 사례와 북핵문제 해결에의 시사점,” 대외경제정책연구원 『KIEP 오늘의 세계경제』 제07-17호.
- 함형필. “핵무기 개발과정의 기술적 이해,” 『한반도 군비통제』 제40집, 2006년 1월.
- 함형필. 『김정일 체제의 핵전략 딜레마』 KIDA Press 2009년
- 홍민. “북한의 자발적 비핵화와 정치-기술적 과정,” 통일연구원 Online Series CO 18-19 2018년 7월 4일.

황지환. “핵포기 모델의 재검토 : 남아프리카공화국, 우크라이나, 리비아 사례를 통해 본 북핵 포기 가능성과 한계,” 『세계지역연구논총』 30집 3호.

## 인터넷 자료

경남대학교 극동문제연구소(편) 『북핵·미사일 리포트』 No. 2017-01.

“북한 군수공장시리즈” <http://citrain64.blog.me/220279845248>.





I 제3장 I

## 북한 비핵화와 한반도 군비통제 추진 방향

김 열 수

(한국군사문제연구원)





## I. 서론

남북한 정상 간에는 「4.27 판문점 선언」이 발표되었고, 북·미 정상 간에는 「6.12 싱가포르 공동성명」이 발표되었다. 4.27 판문점 선언의 핵심은 남북관계의 개선과 발전, 군사적 긴장 완화 및 전쟁 위험 해소, 그리고 평화체제 구축 협력 등 세 가지이다. 6.12 싱가포르 공동성명의 핵심은 새로운 미·북 관계 수립, 한반도 평화체제 구축, 북한 비핵화, 그리고 미군 유해 송환 등 네 가지이다. 비핵화와 미·북 관계개선 등은 미·북 회담을 통해, 남북관계 진전과 긴장완화 등은 남북 회담을 통해, 그리고 평화체제는 남·북·미 또는 남·북·미·중 회담을 통해서 이루어 질 것으로 예상된다. 이런 회담들이 서로 선순환 관계로 진전하게 되면 한반도 군비통제도 남북한 간의 중요한 협의 의제로 등장할 것으로 본다.

특히 군비통제 중 구조적 군비통제, 즉 군축은 신중에 신중을 기해야 할 필요가 있다. 신뢰구축과 운용적 군비통제는 북한의 비핵화와 관계 없이 한반도의 군사적 긴장 완화 및 전쟁 위험 해소를 위해 반드시 필요하지만, 군축은 그렇지 않기 때문이다. 북한이 비핵화되지 않았음에도 불구하고 군축을 하게 되면 북한 핵무기에 대응할 재래식 무기마저 없애버리는 결과가 되기 때문이다.

유럽은 군비통제의 모범 사례이다. 미국과 구소련이 핵군축 회담을

진행하는 가운데 북대서양조약기구(NATO)와 바르샤바조약기구(WTO)는 재래식 무기에 대한 군축 회담을 진행했고, 모든 유럽 국가들은 서로 간에 신뢰를 구축하기 위한 안보협력회의를 진행했다. 핵군축 회담 - 재래식 군축회담 - 신뢰구축을 위한 안보협력회의가 서로 선순환 과정을 거쳤다. 20년 넘게 진행된 이런 회담과 회의를 통해 유럽은 전쟁의 위험에서 벗어나 공존공영의 유럽공동체를 만드는데 성공했다. 유럽의 군비통제는 성공의 길을 걸은 반면 한반도의 군비통제는 그렇지 못했다.

이 글은 데탕트 이후 진행된 유럽 및 한반도 군비통제에 대한 평가를 통해 미래 한반도 군비통제 방향을 제시하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 제2장에서는 군비통제에 대한 이론과 유럽 군비통제의 함의를 살펴볼 것이다. 제3장에서는 「7.4 공동성명」 이후 상호 합의했던 내용을 중심으로 한반도 군비통제를 평가해보고, 제4장에서는 미래 한반도 군비통제 추진방안을 제시하고자 한다. 제5장 결론에서는 군비통제와 관련된 향후에 검증이 필요한 우리 사회 내의 여러 가지 인식들을 소개하고자 한다.

참언하면 2018년 8월에 작성되었기 때문에 제3차 남북정상회담과 남북군사합의서의 내용이 포함되어 있지 않다.

## II. 군비통제 개념 및 유럽 군비통제의 함의

### 1. 이론적 배경

#### 1) 군비통제란

군비(軍備)란 군사준비의 줄임말로써 군사력 건설, 유지 및 배치, 사용 등과 관련된 자원과 자원의 준비를 통칭한다. 군비통제란 이런 군사

준비를 통제하는 것을 말하는데, 군비감축 또는 축소, 군비제한, 무장 해제, 군비관리, 신뢰구축 조치, 군비동결 등을 포함하는 포괄적인 개념<sup>1)</sup>이라고 할 수 있다.

셸링과 할퍼린(Schelling and Halperin)은 목적 위주로 군비통제를 정의하였다. 이들은 군비통제를 “잠재적인 적국 사이에 전쟁의 가능성을 줄이고 전쟁 발발시 그 확산 범위와 파괴력을 제한하며, 평시에는 전쟁 대비 정치·경제적 기회비용을 감소시키기 위한 다양한 형태의 군사적 협력”<sup>2)</sup>으로 정의하였다. 한국의 국방부도 목적 위주로 군비통제를 정의했다. 국방부는 군비통제를 “군비경쟁을 안정화 또는 제도화 시킴으로써 군비경쟁에서 야기될 수 있는 위협과 부담을 감소 또는 제거하거나 최소화하려는 모든 노력”<sup>3)</sup>이라고 했다. 차이가 있다면 국방부는 군비통제를 군비경쟁의 반대 개념으로 정의한 반면, 셸링과 할퍼린은 군비통제를 통해 얻을 수 있는 전·평시의 이익을 중심으로 정의했다는 특징이 있다.

## 2) 군비통제의 이론적 근거

현실주의자들은 국제체제의 무정부성을 가정하기 때문에 절대안보를 추구해야 한다고 주장한다. 정글과 같은 국제체제 속에서 생존하기 위해선 강력한 군사력이 필요하다는 것이다. 이들은 자신을 위협하는 상대방에 대응하기 위해서는 자신의 취약점이 무엇인지를 파악하여 이를 보강해야 한다고 주장한다. 따라서 이들은 군사력을 건설하여 자주 국방을 달성하거나 또는 동맹을 통해 상대방과의 힘의 균형을 달성할 것을 정책 대안으로 제시한다. 이렇게 될 경우 군비경쟁과 안보딜레마

---

1) 국방부, 『군비통제란?』 (서울: 국방부, 1992), p. 6.

2) Thomas C. Schelling and Morton H. Halperin, *Strategy and Arms Control* (New York: A Pergamon-Brassry's Classic, 1961), p. 142.

3) 국방부, 『군비통제란?』, p. 6.

가 발생하는 것은 당연한 수순이 된다. 이와 반대되는 입장이 자유주의라고 할 수 있는데, 이들은 취약성 감소보다는 위협 감소에 초점을 맞추고 있다. 국제법이나 통합 같은 것을 이루면 위협은 감소될 수 있다는 것이다.

군비통제를 이론적으로 뒷받침해 주는 이론은 신자유주의라고 할 수 있다. 신자유주의자들은 무정부적 국제체제에서 국가가 유일한 행위자이고 무정부 상태가 국가의 선호와 행동에 중요한 영향을 미친다는 것을 인정한다. 그럼에도 불구하고 무정부 하에서도 협력이 가능(cooperation under anarchy)하다고 주장한다. 이들은 협력을 통해 위협과 취약성을 적절히 줄이면 군비통제도 달성되고 안보딜레마도 해소할 수 있다고 주장한다.<sup>4)</sup>

신자유주의자들이 정책대안으로 제시하는 것이 바로 다자안보이다. 흔히 말하는 협력안보란 국가들의 군사체계 간에 발생하는 대립관계를 청산하고 협력적 관계 설정을 추구함으로써 근본적으로 상호 양립 가능한 안보 목적을 달성하려는 노력을 말한다.<sup>5)</sup> 이런 협력안보의 특징<sup>6)</sup>은 예방외교 활동을 중시하는 경향이 있다. 예방외교를 하게 되면 우발적 전쟁 위협을 줄이고 상대의 군사력 운용에 관한 불확실성(uncertainty)을 감소시키며 투명성(transparency)과 예측가능성(predictability)을 높여 기습공격의 위협을 줄일 수 있다. 또한 협력안보는 국가간 협력장치를 제도화하려는 노력을 내포하고 있다. 즉 안보레짐을 구축하는 것이 목표가 될 수 있다. 협력안보는 영합게임(zero sum game)에서 벗어나

---

4) 김열수, 『국가안보: 위협과 취약성의 딜레마』, 제5판(파주: 법문사, 2016), pp. 43-44.

5) 신법식, “다자안보협력체제의 개념과 현실: 집단안보, 공동안보, 협력안보를 중심으로,” 『JPI 정책포럼』, No. 2015-09, p. 8.

6) Janne E. Nolan, “The Concept of Cooperative Security,” in Janne E. Nolan, ed., *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21<sup>st</sup> Century* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994), p. 4.

최소최대전략(minimum-maximum strategy)에 입각한 행동준칙을 강조한다는 특징도 있다. 또한 협력안보는 다양한 안보쟁점에 대한 포괄적 이해에 바탕을 두고 있기도 한데, 그 이유는 가능한 많은 안보쟁점을 포괄해야 관련국들의 이해와 관심을 증가시킬 수 있기 때문이다.

### 3) 통제 대상에 따른 군비통제 분류

군비통제를 대상에 따라 구분해 본다면, 크게 신뢰구축조치(Confidence Building Measures), 운용적 군비통제(Operational Arms Control), 구조적 군비통제(Structural Arms Control) 등 세 가지로 나눌 수 있다. 먼저 신뢰구축조치란 분쟁 당사국들 간에 서로 우려할 만한 위협이 존재하지 않고 있다는 것을 신뢰성 있게 의사소통하는 정치·군사적 행위를 말한다. 신뢰구축조치는 세 가지 목표가 있다.<sup>7)</sup> 첫째, 신뢰구축조치는 분쟁당사국들이 서로 침략하거나 기습공격을 감행하지 않을 것을 제도적으로 보장할 수 있어야 한다. 둘째, 투명성(transparency)이 보장되어야 한다. 특히, 불가침을 보장하기 위해 자국의 군사상황을 상대방에게 공개함으로써 분쟁 당사국 간에 속일 의사가 없다는 것을 적나라하게 보여주어야 한다. 셋째, 상대방에 대한 예측성(predictability)이 높아야 한다. 투명성이 보장되면 전쟁이나 위기발발의 예측성이 높아지게 마련이다. 전력 구조 및 배치 등에 대한 투명성이 높아지면 무력충돌의 가능성에 대한 예측성은 더 높아진다.

신뢰구축조치에는 군사 당국자 간의 핫라인 설치, 국방백서의 발간, 무기체계의 공개, 상대방 군사시설 상호 방문, 군 간부들의 상호 방문, 상대방 교육기관에서의 위탁교육, 상대방 훈련시 참관 등이 있다. 무기체계의 경우, 중요 무기의 종류·수량·배치 등이 공개되어야 한다.

다음으로 운용적 군비통제는 군사력의 배치와 운용을 통제하여 투명

---

7) 김열수, 위의 책, pp. 312-313.

성을 높이고 상호확인 및 감시를 통해 기습공격을 방지함으로써 전쟁 발발의 위험성을 감소시키는데 그 목적이 있다. 따라서 운용적 군비통제에는 부대 훈련 및 기동의 사전 통보, 일정 규모 이상 부대의 훈련 제한, 비무장지대의 설치 등이 있다.

끝으로 구조적 군비통제, 즉 군축이란 병력 및 무기체계를 구조적 차원에서 통제하는 것으로서, 군사력의 건설·획득·동원의 제한, 특정 지역에서의 특정무기 사용 제한, 무기의 생산이나 이전에 관해 규제하는 것을 말한다. 구조적 군비통제에는 국제적 차원도 있고 국지적 차원도 있다. 국제적 차원의 군축에는 NPT(핵확산금지조약), SALT(전략무기제한협정), START(전략무기감축협정), CWC(화학무기금지협약), BWC(생물무기금지협약), UN 재래식무기 등록 등이 있고, 국지적 차원의 군축에는 감축대상무기 및 보유수준을 상호 동수보유 원칙에 따라 점진적으로 감축하는 유럽재래식무기감축(CFE), 공격용 무기의 배치제한 구역 설정, 국경선 부근에 군사력 배치 제한, 군사력 증강 금지, 군사력의 균형적 축소, 병력 감축, 외국군 주둔 통제 등이 있다.

## 2. 유럽 군비통제

### 1) 양자간 군비통제: 미·소의 핵군축

본격적인 유럽의 군비통제는 냉전이 완화되기 시작한 데탕트의 시기에 태동하여 탈냉전의 시기에 거의 완성되는 과정을 거쳤다. 유럽의 군비통제는 세 가지 차원으로 진행되었는데, 첫째는 핵 군축이고, 둘째는 재래식 군비통제이며, 셋째는 신뢰구축조치였다.<sup>8)</sup> 핵군축은 미·소 간에 이루어졌고, 재래식 군비통제는 동·서 양 진영 간에 이루어졌으

---

8) Sir Paul Lever, "The Cold War: the golden age of arms control," *Cold War History*, Vol. 14, No. 4(2014), p. 501.



며, 신뢰구축은 전 유럽이 참여하는 형태로 이루어졌다. 먼저 미·소의 핵군축 회담이 이러한 유럽 군비통제 과정의 스타트를 끊었다.

미국과 구소련은 1969년부터 전략무기를 제한하기 위한 회담(SALT)을 개최하였다. 1972년 양국은 SALT-1을 체결하였는데, 하나는 방어용 전략무기 규제에 관한 협정이었고, 다른 하나는 공격용 전략무기(ICBM, SLBM)의 수량 제한에 관한 잠정협정이었다. 방어용 전략무기란 날아오는 상대방의 미사일을 요격하는 요격미사일(ABM)을 말한다. 양 국가는 ABM의 위치와 숫자를 규제하는데 합의했으며, 1974년 재협약에서는 ABM의 발사기지를 1개로 축소하고 수량도 100기를 상한선으로 합의하였다. 미국은 ‘그랜드·폭스’의 ICBM 기지에 ABM을 배치하는 것을 선택했으며, 소련은 모스크바 인근에 ABM을 배치하는 것을 택했다. 또한 양국은 ICBM을 미국 1,054기, 소련 1,618기로 제한하며 SLBM을 미국 710기, 소련 950기로 동결하기로 했다.

SALT II는 1979년에 체결되었는데, 그 내용은 양국의 전략무기 운반 수단인 ICBM, SLBM, 전략폭격기, 공대지탄도미사일(ASBM)의 총 수를 조약 발효와 동시에 2,400기 이하로, 다시 81년 말까지는 2,250기 이하로 규제하면서 더 이상 새로운 공격용 전략무기의 개발을 금지하는 것을 골자로 했다. 그러나 SALT II는 비준되지 못했다. 1982년 양국은 SALT를 재개하면서 회담명칭을 전략무기제한에서 감축을 목표로 하는 전략무기감축 회담(START)으로 변경하여 회담을 진행했기 때문이다.<sup>9)</sup>

---

9) 미국과 러시아 간에는 1991년 7월부터 2010년의 NEW START까지 총 4회의 핵무기 감축 협정이 있었다. 1991년의 START I, 1993년의 START II, 2002년의 SORT (Strategic Offensive Reductions Treaty), 그리고 2010년의 New START 등이다. 이 조약에 의해 미국과 러시아는 2021년 2월까지 모든 운반수단과 핵탄두를 각각 700기와 1,550기로 축소시키게 된다.

## 2) 양 그룹간 재래식 군비통제: NATO-WTO의 재래식 무기 군축<sup>10)</sup>

1973년 10월, 미국과 구소련의 주도로 NATO와 WTO가 서로 군사력을 감축하는 상호균형감군(MBFR: Mutual and Balanced Force Reduction) 회담을 개최했다. NATO측에서는 당시 회원국 16개국 중 7개국이 참여했으며, WTO측에서는 7개국 중 4개국이 회담에 참여했다. 1989년 2월 까지 16년간 무려 472회의 회담이 진행되었으나, 양측은 합의에 실패했다.

군축의 대상지역은 중부유럽으로 병력과 무기 불균형이 협상 초점이었다. NATO는 병력 감축에서 공동상한선을 설정하되, 공군과 핵무기를 협상 대상에서 제외할 것을 주장했다. 그러나 WTO는 같은 비율로 감축하는 동률감축을 주장했으며, 공군과 핵무기도 협상대상이 되어야 한다고 주장했다. 특히 쌍방은 군사력 자료교환에 대한 합의에도 실패했다. 또한 제시된 군축 방안에 대한 검증의 어려움과 검증 방법에 대한 이견도 있었다. 재래식 무기의 군축에 대한 정치적 의지 결여가 가장 큰 걸림돌이었다.

1989년 비엔나에서 NATO와 WTO 22개국이 참가하여 MBFR을 대체하는 유럽재래식무기감축회담(CFE: Conventional Forces in Europe)이 개최되었다. 이것이 가능했던 이유는 개혁개방을 주장하던 구소련의 고르바초프가 유럽 배치 소련 군사력 50만 명을 일방적으로 감축한다고 발표했기 때문이었다. 이로 인해 CFE는 탄력을 받게 되었다.

단기간의 협의 끝에 1990년 11월 CFE- I 조약이 체결되었다. 핵심 내용은 다음과 같다. 감축대상무기(TLI: Treaty Limited Item)는 공격용 군사무기체계인 전차, 장갑차, 야포, 전투기, 공격헬기 등 다섯 가지

---

10) 남만권, 『군비통제 이론과 실제』 (서울: 한국국방연구원, 2004), pp. 137-141, 157-163.

분야로 제한했다. 우선 양측은 군사력에 대한 정보를 교환했다. 정보 교환의 내용은 여단급 부대의 명칭과 그 상위부대, 공군 비행단 부대 명칭 및 그 상위부대, 5개 TLI 유형별 보유수, 5개 TLI 보유부대의 명칭·평시위치·지명·지리좌표 및 평시 경계임무를 수행하는 부대별 TLI 보유 수, 그리고 검증대상과 신고대상에 관한 것이었다.

둘째, 5대 공격용 무기체계에 대해 각각 동일한 상한선이 정해졌다. 전차는 20,000대, 장갑차는 30,000대, 야포는 20,000문, 전투기는 6,800대, 그리고 공격헬기는 2,000대 등이었다. 동일 비율로 또 동일한 상한선으로 감축하는 것으로 정해졌기 때문에 WTO는 줄여야 하는 상황이었지만 오히려 NATO는 늘려야 하는 상황이었다.

셋째, 감축방법은 파괴하거나, 비군사용으로 전환하거나, 전시용으로 전환하거나, 또는 공격헬기를 제외한 4개의 TLI는 표적용으로 사용하거나 또는 전투기와 헬기는 교육용으로 사용하기로 했다. 협정 발효 후 16개월 내에 감축량의 25%, 28개월 내에 60%, 그리고 40개월 내에 100% 감축한다는 데 합의했다. 넷째, 검증방법은 현장사찰, 국가 및 다국적검증기술수단, 그리고 공중정찰 등을 통해 검증하기로 했으며 합동자문단을 구성하기로 했다.

1992년 6월에는 CFE-Ia 조약이 체결되었다. 이 조약을 통해 각국은 자체적으로 병력 상한선을 결정하였다. 1999년 11월에는 CFE-I의 수정안인 CFE-II 조약이 체결되었다. 1999년 전 WTO 회원국이었던 체코, 헝가리, 폴란드가 NATO에 가입하는 사태가 발생했고, 또 소련과 유고슬라비아 등이 각각 분열되었기 때문에 CFE 참가국들도 30개국으로 늘어났기 때문이다. 따라서 30개 회원국들은 진통 끝에 CFE-II 조약을 체결했다. 핵심적 차이점은 본래의 CFE 조약이 블록 단위인 반면 CFE-II 조약은 국가 및 영토를 단위로 한다는 점이다. 국가상한선과 영토상한선이 정해진 것이다. 국가 상한선(national ceiling)은 각국이

국경 내 소지한 자국 무기를 대상으로 하며, 영토 상한선(territorial ceiling)은 각국 영토 내 주둔하고 있는 외국의 군사력까지를 대상으로 한다. 이외에도 본래의 CFE 조약과 달리 신규 가입국들의 가입조항 철폐, 외국 군사력 주둔시 주둔국의 동의 필요성, 특정상황 하 일시적인 영토 상한선 초과 등을 새로운 합의에 포함시켰다.<sup>11)</sup> 그러나 CFE-II 조약은 발효도 되지 않은 채 역사 속으로 사라졌다. 2007년 푸틴 러시아 대통령이 CFE에 대한 참여 중지를 발표했다 때문이다. 그 이후 유럽 재래식 군비통제는 별다른 진전을 보이지 못하고 있다.<sup>12)</sup> 어쨌든 CFE 조약을 통해 유럽에서는 군 장비 60,000기가 해체되었고, 6,000회 이상의 군부대 조직 변동 및 이동에 대한 사전 통보가 있었으며, 3,000 회 이상의 현장사찰 등이 있었다.

### 3) 다자간 신뢰구축: CSCE의 신뢰구축 조치

데탕트 시기였음에도 불구하고 재래식 무기 군축에 대한 최초 합의는 쉽지 않았다. 미국은 유럽에서의 MBFR(상호균형감군)을 주장한 반면, 구소련은 NATO와 WTO가 포함된 전 유럽이 참여하는 유럽안보협력회의(CSCE: Conference on Security and Cooperation in Europe)를 선호했기 때문이다.<sup>13)</sup> 결국 미국은 CSCE에 참여하는 대신 구소련은 유럽 재래식 군축에 참여하는 것으로 합의되었다. 1973년 7월 미국과 소련, 그리고 유럽 등 총 35개국이 참여하는 회의가 개최되었다. 1975년에는 헬싱키에서 CSCE의 최종의정서(Final Act)가 채택되었다.

최종의정서에는 정치, 안보, 경제, 인권문제 등 모든 분야에 걸쳐

11) 정은숙, “러시아의 CFE조약 유예선언과 유럽 안보,” 『정세와 정책』, 2007년 8월호, pp. 11-12.

12) Łukasz Kulasa, “The Role of Arms Control in Future European Security,” *Security and Human Rights*, “ Vol. 25(2014), pp. 221-234.

13) Christoph Bluth, “Arms control as a part of strategy: the Warsaw Pact in MBFR negotiations,” *Cold War History*, Vol. 12, No. 2(May 2012), p. 249.

국가간 협력의 기반이 되는 일반적 규범, 원칙 및 행동 규칙이 제시되었다. 특히 CSCE는 협력의 범위를 4개의 바스켓(Basket)으로 구분하였다. Basket 1은 유럽 안보에 관한 문제(대규모 군사훈련 사전 통보, 훈련참관단 교환, 군 인사교류, 검증 및 사찰 등)를 다루고, Basket 2는 경제, 과학, 기술 및 환경 분야 협조 문제를 다룬다. Basket 3은 지중해에서의 안보·협조에 관한 문제와 지중해 연안의 비회원국으로 이를 확대하는 문제를 다루며, Basket 4에서는 인도주의와 기타 분야 협력을 다룬다.

CSCE는 1986년의 스톡홀름 합의와 1990~94년의 비엔나 합의를 거치면서 신뢰구축조치 문제를 더욱 강화하였다. 헬싱키의 최종의정서를 제1세대 신뢰구축조치, 스톡홀름 합의를 제2세대 신뢰구축조치, 그리고 비엔나 합의를 제3세대 신뢰구축조치로 분류할 정도로 세대가 거듭될수록 훈련에 참가하는 인원과 장비에 대한 숫자가 더욱 엄격해졌고, 훈련 통보일자가 더욱 길어졌으며, 검증체제는 더욱 강화되었다. 또한 훈련 참가 인원 및 장비, 그리고 훈련 횟수를 제한하기도 했다. 탈냉전이 되면서 CSCE의 기구화가 대두되자 전 유럽국가와 미국 및 캐나다 등 55개국을 회원국으로 하는 유럽안보협력기구(OSCE)로 발전하였다. 1999년 OSCE는 신뢰구축조치를 최종 확정하면서 모든 회원국들은 신뢰구축과 관련된 정보를 분쟁방지센터(CPC)에 제출하도록 했다. CPC는 이를 종합하여 전 회원국에게 배포하는 역할을 수행한다.

#### 4) 유럽 군비통제의 교훈 및 함의

유럽의 군비통제는 데탕트라는 긴장완화의 물결 속에서 시작되었다. 미국과 구소련은 쿠바 미사일 위기를 겪었고, 중국과 구소련은 이데올로기 논쟁과 중·소 국경분쟁을 겪었다. 이런 상황으로 인해 미국과 소련을 포함한 동·서 양 진영은 냉전이 전쟁의 위협을 고조시킬 뿐만

아니라 실제로 핵전쟁이 일어날 수도 있음을 인식하였다. 이로 인해 미국과 구소련을 포함한 동·서 양 진영은 전쟁의 위험을 제거하고 평화공존을 위한 협상의 길에 나서게 되었다.

유럽에서는 핵군축, 재래식 군비통제, 그리고 신뢰구축을 위한 협상이 동시에 진행되었다. 미국과 소련은 핵군축 협상을, NATO와 WTO는 재래식 군축 협상을, 그리고 범 유럽은 신뢰구축조치 협상을 담당했다. 이 3개의 서로 다른 협상은 상호 선순환적으로 작용하면서 하나의 성공이 다른 협상에도 긍정적으로 영향을 미쳤다.

유럽 군비통제의 또 다른 특징은 유럽에서의 협력이 군사 분야의 군비통제만이 아니었다는 것이다. CSCE의 다양한 배스킷이 이를 잘 보여주고 있다. 이로 인해 많은 국가들이 관심을 가지고 참여할 수 있었다. 유럽 군비통제는 정치적 관계 개선을 비롯한 정치적 신뢰구축이 선행되어야 이것이 군사적 신뢰구축으로 이어질 수 있다는 것도 보여주었다. 또한 세 가지 차원의 군비통제에서 모든 당사자들은 검증의 중요성을 인식하고 이를 수용했을 뿐만 아니라 심지어 이를 의무화하는데 동의했다는 점이 큰 의미를 가진다.<sup>14)</sup>

군비통제의 시작이 1970년대 초라고 한다면, 군비통제의 결실은 1990년대 초중반이라고 할 수 있다. 데탕트라는 시대 상황이 군비통제를 시작하게 만들었고, 탈냉전이라는 시대 상황이 군비통제의 결실을 가져왔다고 볼 수 있다. 물론 고르바초프라는 특출한 인물의 등장도 무시할 수 없다.

유럽처럼 남북한 간에도 핵군축, 재래식 군비통제, 그리고 정치적 신뢰구축을 위한 다양한 협상이 있었다. 유럽의 경우 3개 차원의 협상이 거의 동시에 진행되었지만, 한반도에서는 정치적 신뢰구축을 위한

---

14) 한용섭, “군비통제와 한반도 평화체제 수립: 선순환 관계를 위한 제언,” 『한국과 국제정치』, 제22권 제1호(2006년 봄), p. 179.

남북한 간의 협상이 먼저 시작되었고, 북한이 NPT를 탈퇴하자 북·미 간에 핵협상이 시작되었으며, 재래식 군비통제가 뒤를 이었다. 제3장에서는 남북한 간의 정치적 합의, 북·미 및 6자 간의 한반도 비핵화 합의, 그리고 남북 군사 당국자들 간의 재래식 군비통제에 대한 합의한 내용을 정리해 볼 것이다. 남북한이 기념사나 축하 등을 통해 제의한 것은 300여회도 넘을 뿐만 아니라 일방적인 것이어서 큰 의미는 없다.<sup>15)</sup>

### III. 남북한 정치적 합의 및 군비통제

#### 1. 남북한 정치적 합의

##### 1) 7.4남북 공동성명(1972년)

데탕트는 한반도에도 영향을 미쳤다. 남북한은 1972년 「7.4 남북 공동성명」을 발표했다. 핵심 내용은 통일은 자주, 평화, 민족 대단결의 원칙 하에서 추진되어야 하고, 긴장상태 완화 및 신뢰 분위기 조성을 위해 상대방 중상비방 금지, 무장도발 금지, 군사적 충돌사건 방지를 위해 적극적인 조치를 취하기로 했다. 또한 남북 사이의 다방면적인 제반 교류를 실시하고, 남북적십자회담을 성사시키기 위해 노력하며, 서울과 평양 사이에 상설 직통전화를 설치하기로 했다. 또한 7.4 남북 공동성명을 실천하기 위해 남북조절위원회를 구성하여 운영하기로 했다.

그러나 7.4 남북 공동성명의 생명은 그리 길지 않았다. 남북한 양측의 지도자들이 한결같이 권력의 공고화에 몰입했기 때문이다. 남한에

---

15) 양성철·조덕현, “남북한 군비통제 제안 분석 및 평가,” 『한국정치학회보』, 제21권 1호(1987년 봄), pp. 97-108.

서는 1972년 10월 유신체제가 시작되었고, 북한은 1972년 12월 주체사상을 헌법에 명시하고 국가주석제를 도입함으로써 권한을 강화하는 등 사회주의 헌법을 제정했다. 남북조절위원회는 1972년 10월부터 1973년 6월까지 공동위원장 회의 3회, 본회의 3회 등 총 6회의 회의가 개최되었으나, 양측의 입장 대립으로 성과 없이 끝났다. 결국 1973년 8월 북한 측의 일방적 회의 중단선언으로 활동은 종료되었다

## 2) 남북 기본합의서 및 부속합의서(1992년)

남북한은 1991년 4개장 25개조로 구성된 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(일명 ‘남북 기본합의서’)를 채택했다. 1992년에는 기본합의서와 함께 남북화해, 남북불가침, 남북교류협력을 규정한 3개의 부속합의서도 발효되었다. ①남북화해를 위한 주요 합의 내용은 상대방 체제(제도)인정 및 존중, 내부문제 불간섭, 상대방에 대한 비방·중상금지(언론/뼈라/그 밖의 수단), 파괴·전복 행위 금지, 정전상태의 평화상태로의 전환(기본합의서와 비핵화 공동선언 성실한 이행준수, 현 군사협정 준수), 국제무대에서의 협력 등이다. 이를 위해 「남북화해공동위원회」라는 이행기구를 설치하고 필요한 수만큼의 실무협의회를 설치하기로 했다.

②남북 불가침을 위한 주요 합의 내용은 무력 불사용(상대방 관할 구역 침입, 공격, 점령 행위 금지), 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력 충돌 방지, 불가침 경계선 및 구역 준수(해상 불가침 경계선은 확정시까지 기존의 관할 구역), 군사직통 전화의 설치 및 운영(국방부장관과 인민무력부장 사이 핫라인 구축, 합의서 발표 후 50일 이내 개통) 등이다. 이를 위해 「남북 군사공동위원회」를 구성하여 여기에서 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대(DMZ)의 평화적 이용문제, 군인사 교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력의



제거를 비롯한 단계적 군축실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰 조성  
과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진하기로 했다.

③남북 교류·협력을 위한 주요 합의 내용은 경제교류·협력(자원  
개발, 경제 관련 정보 교환, 철도와 도로 연결, 항로와 해로 개설 등),  
사회문화 교류·협력, 인도적 문제 해결(서신거래, 자유왕래, 자유의사  
에 의한 재결합 실현 등) 등이다. 이를 위해 「남북 교류·협력공동위원  
회」를 구성하기로 했다.

그러나 기본합의서의 생명도 길지 않았다. 각종 공동위원회가 출범  
도 하지 못했기 때문이다. 특히 북한의 핵무기 개발 의혹이 결정적인  
원인<sup>16)</sup>이 되었다. 1993년 제1차 북한 핵위기가 발생함으로써 남북 기  
본합의서는 역사의 유물로 남게 되었다.

### 3) 6.15 남북공동선언(2000년)

2000년 6월, 남북 정상은 평양에서 「6.15 공동선언」을 발표했다. 핵  
심적인 내용은 ①통일은 우리 민족끼리 힘을 합쳐 자주적으로 해결하  
고, ②연합제와 낮은 단계의 연방제의 공통성을 인정하며, ③이산가족  
상봉 및 장기수 문제 등 인도주의적 문제를 해결하고, ④경제협력과  
다방면에서의 교류와 협력을 활성화하여 상호 신뢰를 도모한다는 것이  
었다. 이 선언 이후 주로 3항과 4항에 대한 내용들이 실천되었으며

---

16) 1991년말 한국정부는 북한이 IAEA의 핵사찰을 수용하고 〈제5차 남북고위급회담〉에  
서 한국측이 제시한 시범사찰을 받아들이면 팀스피리트 훈련을 중단할 수 있다고  
했다. 북한이 12월 26일 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」에 합의하자 한·미는  
1992년 봄에 실시할 예정이었던 팀스피리트 훈련을 취소했다. 북한은 1992년 4월에  
최고인민회의에서 IAEA의 핵안전 협정을 비준, 동의함으로써 6월부터 IAEA가 북한  
핵 사찰을 실시하게 되었다. 사찰은 1992년부터 6차례 이루어졌으나, 1992년 7월  
사찰에서 보고서에 적힌 플루토늄의 양과 실제 플루토늄의 양이 다른 것이 드러나고  
또 북한이 미신고한 시설에 대한 사찰을 거부하는 상황이 발생했다. 한·미는 1993년  
1월 북한을 압박하기 위해 팀스피리트 훈련을 재개한다고 발표했다. 이에 북한은  
강력히 반발하면서 1993년 3월 12일 NPT를 탈퇴한다고 선언하였다. 이로써 제1차  
북한 핵위기가 발생했다.

남북분단으로 단절되었던 경의선과 동해선 연결을 위한 복원공사도 착수되었다.

#### 4) 10.4 남북관계 발전과 번영을 위한 선언(2007년)

2007년 10월, 남북 정상은 평양에서 「10.4 선언」을 발표했다. 남북 관계 발전과 번영을 위한 8개항이 채택되었다. 핵심적인 내용은 ① 6.15 공동선언 고수 및 적극 구현, ②법률적·제도적 장치 정비 등을 통하여 남북관계를 상호존중과 신뢰 관계로 확고히 전환, ③군사적 적대관계 종식 및 한반도에서 긴장완화와 평화 보장위해 협력(한반도에서 어떤 전쟁도 반대하며 불가침의무 확고히 준수, 서해에서의 공동어로수역 지정 및 평화수역화, 협력사업에 대한 군사적 보장조치), ④현정전체제 종식 및 항구적인 평화체제 구축(3자 또는 4자 정상들에 의한 종전 선언, 9.19 공동성명 및 2.13 합의 이행 노력), ⑤민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력(민족내부협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜 우선적 부여, 서해평화협력특별지대를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등 적극 추진, 개성공업지구 1단계 건설 빠른 시일 안에 완공 및 2단계 개발에 착수, 문산-봉동간 철도화물수송 시작, 통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치들을 조속히 완비, 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로 개보수 협의·추진, 안변과 남포에 조선협력단지 건설, 이를 위해 남북경제협력추진위원회를 부총리급의 남북경제협력공동위원회로 격상), ⑥사회문화 분야의 교류와 협력(백두산-서울 직항로 개설, 2008년 북경 올림픽경기대회에 남북응원단이 경의선 열차를 이용하여 참가), ⑦인도주의 협력사업 적극 추진(상봉 확대, 영상 편지 교환, 이산가족 상봉 등), ⑧국제무대에서 협력 강화 등이었다. 선언의 이행을

위해 남북총리회담을 개최하기로 했다.

10.4 선언은 보수정권인 이명박 정부가 들어서면서 서서히 사문화되기 시작했다. 2008년 금강산 관광객이었던 박왕자씨 피격 사망 사건은 남북 관계를 얼어붙게 했다. 특히, 2009년 북한의 제2차 핵실험과 2010년 천안함 폭침 사태로 인해 남북 관계는 냉전시기로 회귀하였다.

#### 5) 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(2018년)

2018년 4월 남북 정상은 판문점 평화의 집에서 「4.27 판문점 선언」을 했다. 한반도 평화와 번영, 그리고 통일을 위한 3개조 13개항이 발표되었다. 핵심적인 내용은 ①공동번영과 자주통일의 조기 달성(각 분야의 대화와 협상 조기 개최, 개성에 남북공동연락사무소 설치, 각계각층의 다방면적인 협력과 교류 왕래와 접촉 활성화, 인도적 문제 해결, 10.4 선언에서 합의된 사업 적극 추진, 동해선 및 경의선 철도와 도로 연결 사업 우선 추진), ②군사적 긴장상태 완화 및 전쟁 위험 해소(일체의 적대행위 중지, 확성기 방송과 전단 살포 중지, 비무장지대의 평화지대화, 북방한계선(NLL) 일대 평화수역화, 교류·왕래 효율화 위해 군사적 보장 대책 강구, 군사당국자회담 개최), ③항구적 평화체제 구축 노력(불가침 합의 재확인, 긴장 해소 및 군사적 신뢰 구축 정도에 따라 단계적으로 군축 실현, 올해 종전선언, 정전협정을 평화협정으로 전환, 핵 없는 한반도 실현위한 각기 책임과 역할 수행) 등이다.

4.27 판문점 선언은 이제 시작 단계이다. 과거처럼 용두사미식으로 끝날 수도 있고, 이번에만 말로 실천이 담보될 수도 있다. 비핵화와 연동되어야 추진될 수 있기 때문에 비핵화의 진전 정도가 오히려 독립 변수로서 역할을 수행할 수도 있다.

#### 6) 남북한 정치적 합의에 대한 평가

지난 40여 년 동안 남북한이 신뢰구축과 관련된 정치적 합의를 보면

OSCE의 배스킷보다 더 포괄적인 내용이 합의되었다고 해도 과언이 아니다. 통일의 원칙, 남북 화해와 교류·협력, 긴장완화, 항구적 평화 체제 구축 등 남북 쌍방이 민족화해와 협력을 통해 민족공동체를 지향하면서 통일로 나아가기 위한 합의가 이루어졌기 때문이다. 비핵화와 군비통제에 대한 합의도 있었고, 각종 이행기구에 대한 합의도 있었다.

둘째, 합의 내용은 이상적이었지만, 실행은 제한적이었다. 남북 관계 전반에 관한 포괄적인 합의가 이루어졌지만, 실제 이행된 것은 극소수에 불과했다. 한국은 한반도 미래를 생각하면서 회담을 제의하고 또 합의했다면 북한은 정치적 계산을 우선했다. 따라서 회담은 주로 한국이 먼저 요청하고 북한이 이에 응하는 패턴을 띠게 되었고, 심지어 북한은 정상회담을 위한 대가를 요구하기도 했으며 이산가족 상봉조차도 협상의 칩으로 사용했다. 합의된 내용 중에서 가장 충실하게 이행된 것은 한국의 대북지원 사업이라고 할 수 있다.

셋째, 북한의 핵·미사일 프로그램 가동이 남북한 합의를 휴지조각으로 만드는 데 결정적인 역할을 했다. 회담을 통해 합의된 내용을 중심으로 남북한 관계가 진전되다가 북한 핵 실험이나 미사일 시험 발사가 있게 되면 모든 것이 다시 원점으로 돌아가는 행태를 반복하게 되었다. 이것이 바로 남북 관계가 경색될 수밖에 없는 구조적인 한계이기도 하다.

넷째, 북한의 군사도발도 한국의 대북 불신을 키우는 역할을 하게 되었고 남북 합의를 중단시키는 역할을 하기도 했다. 남북한은 회담을 할 때마다 전쟁 재발 방지, 군사적 긴장상태 완화 등에 합의했지만, 북한은 NLL 침범, 천안함 폭침, 연평도 포격 도발, 관광객 저격, 목함지뢰 도발 등을 자행했다. 북한이 군사적으로 도발하면 남북관계는 다시 경색되는 그런 악순환이 계속되었다.

다섯째, 한국과 미국의 정권 교체에 따라 대북 정책도 일관성을 유지

하는데 한계가 있었다. 미국의 민주당과 한국의 진보 정부는 주로 대북 포용정책을 추진한 반면, 미국의 공화당과 한국의 보수 정부는 주로 대북 강경정책을 추진했다고 볼 수 있다. 한·미 행정부간의 대북 정책에 대한 동일한 인식 또는 상이한 인식이 대북 정책의 일관성에 부정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

## 2. 한반도 비핵화 합의

### 1) 한반도 비핵화 공동선언(1992년)

1991년 12월, 남북한 대표들은 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」에 합의하였다. 전문과 6개항으로 된 비핵화공동선언은 1992년 2월, 평양에서 열린 제6차 남북고위급회담에서 정식 발효되었다. 핵심 내용은 ①핵무기의 시험·제조·생산·접수·보유·저장·배비(配備)·사용의 금지, ②핵에너지의 평화적 이용, ③핵재처리시설 및 우라늄 농축시설 보유 금지, ④비핵화를 검증하기 위해 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상에 대한 상호 사찰, ⑤공동선언 발효 후 1개월 이내에 남북핵통제공동위원회의 구성 등이다.

남북핵통제공동위원회 회의는 1992년 3월 19일부터 12월 17일까지 판문점 평화의 집과 통일각에서 번갈아 개최되었다. 그러나 북한은 군사기지는 사찰 대상이 아니며 특별사찰은 비핵화공동선언 제4항에 위반된다고 주장함으로써 13차례에 걸쳐 개최된 회의는 아무런 진전도 보지 못한 채 중단되었다

### 2) 제네바 합의(1994년)

북한이 1993년 3월 NPT 탈퇴를 선언함으로써 제1차 핵위기가 발생하였다. 이를 해결하기 위해 미·북은 1993년 11월부터 실무 접촉을 거쳐 1994년 8월 5일부터 제네바에서 양측 고위급회담을 개최했다.

1994년 10월 제네바에서 4개조 13개 항의 핵 합의문이 채택되었다.

주요 내용은 ①흑연감속 원자로 및 관련시설을 경수로 원자력 발전소로 대체하기 위해 협력(미국은 2003년을 목표시한으로 총 발전용량 약 2,000MWe의 경수로를 북한에 제공하기 위한 조치를 주선할 책임, 경수로의 재정조달 및 공급을 담당할 국제 컨소시엄을 미국 주도 하에 구성, 미국은 북한의 흑연감속 원자로 동결에 따라 상실될 에너지를 첫 번째 경수로 완공시까지 보전하기 위한 조치 주선(연간 50만 톤의 중유 제공), 북한은 흑연감속 원자로 및 관련 시설을 동결하고 궁극적으로 이를 해체, 동결기간 중 IAEA 감시 허용, 폐연료봉을 해외에서 재처리 등), ②양측은 정치적·경제적 관계의 완전 정상화 추구(무역 및 투자 제한 완화, 쌍방 수도에 연락사무소 개설, 진전도에 따라 대사급으로 격상), ③핵 없는 한반도를 위한 노력(미국은 핵무기 불위협 또는 불사용에 대한 공식 보장, 북한은 한반도 비핵화 공동선언 이행, 남북대화 개시 등), ④NPT 체제 강화 노력(북한은 NPT 잔류, 동 조약상의 안전조치 협정 이행 허용, 임시 및 일방사찰 재개, IAEA의 안전조치 완전한 이행 등) 등이다.

제네바 핵합의서가 채택되었지만 미 의회는 이 합의문에 대해 비판적인 시각을 견지했다. 따라서 미국이 조치해야 할 약속 이행이 늦어지기 시작했다. 이를 빌미로 북한은 우라늄 농축시설을 가동하기 시작했다. 북한은 제네바 합의가 플루토늄 재처리만을 사찰 대상으로 할 뿐 우라늄 농축은 아니라는 자의적 해석도 한 몫 했다. 2002년 미국이 북한의 고농축우라늄(HEU) 프로그램 가동 의혹을 제기하자 북한은 핵 동결 해제 뒤 NPT 탈퇴를 선언함으로써 제네바 합의는 파기됐다.

### 3) 6자회담(2003~2008년)

한국과 북한, 주변 강대국인 미국·일본·중국·러시아 등 6개국은

2003년 8월부터 중국 북경에서 북한 비핵화를 위한 고위급 6자회담을 개최했다. 2005년에는 「9.19 공동성명」이 발표되었으며 2007년에는 「2.13 합의」와 「10.3 합의」도 발표되었다. 2005년 제4차 6자회담 2단계 회의에서 발표된 9.19 공동성명의 핵심 내용은 ①6자회담의 목표가 한반도의 검증가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것임을 만장일치로 재확인(북한은 현존 핵무기와 핵프로그램을 포기하고 조속한 시일 내에 NPT와 IAEA 복귀, 미국은 핵무기 또는 재래식 무기로 북한 공격 또는 침공할 의사 없음을 확인, 한반도비핵화 공동선언 준수, 적절한 시기 경수로 제공 논의 등), ②국제규범 준수(북·미 관계 정상화 추진, 북·일 관계 정상화 추진), ③경협 증진(5개국은 대북 에너지 지원 제공, 한국은 200만 KW 전력 공급), ④동북아 평화와 안정 노력(한반도 영구적 평화체제 협상, 동북아 안보협력 증진 모색), ⑤기타 공약 대 공약, 행동 대 행동 원칙에 입각하여 단계적 방식으로 이행 등이다.

6자회담 당사국들은 2007년 2월 제5차 6자회담 3단계 회의 결과인 ‘9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치(일명 2.13 합의)’를 채택했다. 2.13 합의의 주요 내용은 ①각국이 취해야 할 초기조치에 합의, ②병렬적 초기조치 내용(북한은 영변 핵시설 폐쇄 및 봉인, IAEA 요원 복귀 초청, 모든 핵프로그램의 목록 협의, 미·북 양자대화 개시하되 미국은 북한을 테러지원국 해제 과정 개시, 대적성국 교역법 종료 과정 진전, 양자관계 정상화 위한 북·일 양자대화 개시, 북한에 대한 경제·에너지·인도적 사업 지원, 중유 5만 톤 상당의 긴급에너지 지원), ③실무그룹(W/G) 설치 합의(한반도 비핵화, 미·북 정상화, 북·일 정상화, 경제 및 에너지 협력, 동북아 평화·안보 체제, 30일 이내 W/G 회의 개최), ④초기조치 기간 및 북한의 모든 핵프로그램에 대한 완전한 신고와 흑연감속로 및 재처리시설을 포함하는 모든 현존하는 핵시설의 불능화를 포함하는 다음 단계 기간 중 북한에 대해 최초 선적분인 중유

5만 톤 상당의 지원을 포함한 중유 100만 톤 상당의 경제·에너지·인도적 지원 제공), ⑤초기조치가 이행되는 대로 장관급 회담 개최, ⑥별도 포럼에서 한반도 항구적 평화체제 협상 등이다.

6자회담 당사자들은 제6차 6자회담 2단계 회의를 개최하여 '9.19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치'에 합의(일명 10.3 합의)했다. 10.3 합의의 주요 내용은 ①한반도 비핵화(모든 현존 핵시설 불능화, 영변의 5MW 실험용 원자로, 재처리시설(방사화학실험실) 및 핵 연료봉 제조시설의 불능화는 2007년 12월 31일까지 완료, 미국이 불능화를 주도하여 2주 내 전문가그룹과 함께 북한 방문, 북한은 핵프로그램에 대한 완전하고 정확한 신고를 2007년 12월 31일까지 하기로 합의, 북한은 핵물질, 기술 등을 타국에 이전 금지), ②관련국간 관계 정상화(북·미 양자 관계 개선 공약 유지, 테러지원국 명단 삭제 및 대적성국 교역법 종료 노력, 북·일 관계 정상화), ③북한에 대한 경제·에너지 지원(중유 100만 톤 상당), 기타 6자 외교장관 회담 개최 재확인 등이다.

북한은 핵 프로그램 신고서를 2008년 6월 26일 6자회담 의장국인 중국에 제출하였으며, 6월 27일 영변 5MWe 원자로의 냉각탑을 폭파하였다. 이에 미국은 6월 26일 북한에 대한 적성국 교역법 적용을 종료하고, 10월 11일 북한에 대한 테러지원국 지정을 해제하였다. 2008년 12월 열린 6자 수석대표회의에서는 검증의정서 채택 문제가 핵심쟁점이었다. 미국과 북한이 검증 방법에 대해 합의했음에도 불구하고 북한이 이를 거부하게 되고 미국에도 새로운 정부가 들어섬으로써 6자회담은 중단되었다.<sup>17)</sup>

---

17) 6자회담이 지속되는 동안 회담에 영향을 미친 결정적인 변수는 BDA 사태였다. 미국은 2005년 9월 9.19 공동성명 채택 직전에 미카오의 방코델타아시아(BDA) 은행을 잠재적 돈세탁 우려 대상으로 지정하면서, BDA 북한 계좌의 돈세탁 의혹을 제기했다. 북한은 이에 대한 반발로 2006년 미사일 발사와 제1차 핵실험을 단행하는 등 버랑끝 전술로 맞섰다. 북한은 미국이 30일 이내에 BDA 문제 해결 약속을 전제로 2.13 합의에 동의했다. 이에 미국은 BDA에 동결된 북한 자금을 아무 조건 없이



#### 4) 2.29 합의(2012년)

2009년 1월 미국 오바마 행정부가 출범하자 북한은 그해 4월 장거리 로켓을 발사하고 5월에는 제2차 핵실험을 단행했다. ‘전략적 인내’로 일관하던 미국은 2011년 7월, 10월 등 두 번에 걸쳐 북·미 고위급 회담을 진행했다. 김정일 위원장이 사망하고 김정은이 등장한 후인 2012년 2월 세 번째 고위급 회담이 북경에서 개최되어 2.29 합의(일명 윤달합의)를 도출했다. 핵심은 북한이 핵실험과 장거리 미사일 발사를 중단하고 농축우라늄 활동 중지 및 IAEA의 감시 허용을 조건으로 미국은 24만 톤 규모의 영양식품을 제공한다는 것이었다.<sup>18)</sup> 그러나 북한이 2012년 4월 13일 은하 3호를 발사함으로써 2.29 합의는 휴지조각이 되고 말았다.

#### 5) 미·북 싱가포르 공동성명(2018년)

2018년 6월 싱가포르에서 개최된 북·미 정상회담에서 공동합의문이 발표되었다. 이 합의문을 통해 트럼프 대통령은 북한에 안전보장을 약속했으며, 김정은 위원장은 한반도 비핵화를 위한 약속을 재확인했다. 합의된 4개항은 새로운 미·북 관계 수립, 한반도에 지속적이고 안정적인 평화 체제 구축, 북한은 한반도의 완전한 비핵화를 위해 노력, 그리고 미군 유해 송환 등이었다.

미·북 정상회담 이후 북한은 한국계 미국인 3명 석방, 풍계리 핵실험장 폭파 폐쇄, 동창리 엔진실험장 폐쇄, 그리고 미군 유해 55구를 송환하였다. 한편 미국은 한미연합훈련 중단과 전략자산의 한반도 전개를 유예한다고 발표했다. 그러나 북한은 조기 종전선언을 주장하는 반면, 미국은 비핵화 로드맵이나 시간표 그리고 핵프로그램 신고서 제출 등

---

해제했다.

18) 2.29 합의 전문, <http://0701025.tistory.com/65> (검색일: 2018.08.08.)

을 요구하고 있어 양측이 좀처럼 합의점을 찾지 못하고 있다. 2018년 8월 27일로 계획되었던 폼페이오 국무부 장관의 4차 방북도 무산되었다.

#### 6) 한반도 비핵화 합의에 대한 평가

첫째, 북한 비핵화를 위한 다양한 회담의 틀이 동원되었다. 최초에는 남북한 사이에서 한반도 비핵화 공동성명이 발표되었고, 제1차 핵위기 이후에는 미·북 사이에 제네바 합의가 이루어졌으며, 제2차 핵위기가 불거진 2003년부터는 6자회담이 2008년까지 지속되었다. 2011~2012년에는 다시 미·북 회담이 잠시 이어졌다가 그리고 2018년에 미·북 정상회담이 이루어졌다. 당분간 북한 비핵화는 미·북 사이에서 미·북 관계 진전과 한반도 평화체제 구축이 서로 연동되는 가운데 진행될 것으로 보인다.

둘째, 북한의 비핵화와 이에 대한 반대급부로 보상이 주어지는 패턴이 반복되는 경향이 있었다. 미국 등은 북한의 비핵화에 초점을 맞춘 반면, 북한은 경제적 보상이나 체제 보장을 반대급부로 요구하였다. 그러나 북한의 핵무기 수준에 따라 북한의 요구 사항은 조금씩 변했다. 핵무기 수준이 낮을 때는 북한은 주로 경제적 보상에 관심이 있었지만, 북한의 핵무기 수준이 고도화될수록 북한은 미·북 관계 개선과 한반도 평화체제에 초점을 맞추고 있다.

셋째, 미국 내의 권력 변동에 따라 미국의 북한 비핵화 정책은 일관성을 유지하지 못했다. 미국 민주당 클린턴 행정부가 1994년 체결한 제네바 합의는 중간선거에서 공화당이 다수를 차지하게 되자 합의가 제대로 이행되지 못했다. 공화당이 정권을 장악하자 제네바 합의는 휴지가 되었고 회담의 틀도 양자가 아닌 다자로 바뀌었다. 6자회담이 진행되는 동안 미국의 방코델타아시아(BDA)에 대한 제재로 인해 합의 내용의 이행을 어렵게 만들었다. 또한 민주당 오바마 정부의 전략적

인내라는 대북 전략은 북한으로 하여금 핵·미사일 개발에 가속도를 붙여주는 결과를 초래했다. 미국은 비핵화뿐만 아니라 대량살상무기, 북한 인권 문제로 의제를 확대하기도 했다. 이런 것들로 인해 미국의 비핵화 정책은 일관성을 유지하지 못했다.

넷째, 북한은 위기가 도래하면 합의를 하고 위기가 안정화 단계로 접어들면 다시 도발하는 패턴을 보여주었다. 클린턴 행정부가 외과수술식 공격을 검토하자 북한은 제네바 합의에 임했고, 제네바 합의의 이행이 지연되자 북한은 우라늄을 농축하기 시작했다. 6자회담이 진행되는 동안 미국이 BDA로 북한을 압박하자 북한은 장거리 미사일 발사와 핵실험으로 이에 대응했다.

다섯째, 북한은 검증이나 사찰을 회피함으로써 사실상의 핵보유국 지위를 갖고자 한다는 의심을 받고 있다. 미국은 CVID(완전하고 검증 가능하며 불가역적인 핵폐기)를 주장하지만 북한은 검증이 빠진 완전한 비핵화(CD)만을 주장한다. 또한 북한은 사찰도 한정된 사찰을 주장한다. 남북 비핵화 공동선언에서 ‘쌍방이 합의하는 대상에 대해서만 상호 사찰’하도록 했다. 또한 2008년에는 북한이 검증의정서 채택을 거부함으로써 6자회담이 사실상 종료된 전력도 있다. 따라서 국제사회는 북한이 비핵화보다는 사실상의 핵보유국으로 가기 위해 오히려 회담을 이용하는 것은 아닌지 의심한다.

### 3. 남북 재래식 군비통제에 대한 합의<sup>19)</sup>

#### 1) 2000년 이후 남북군사회담 총 50여회 개최

2000년 이후 남북군사회담은 총 50여회 개최되었다.<sup>20)</sup> 김대중 정부

---

19) 이 부분은 김진무, “역대 남북군사회담 평가와 대북협상 방향,” 『세종정책브리핑』, No.2018-09(2018.04.05.)을 참고하여 재작성한 것임을 밝혀둔다.

20) 김대중(15회) : '00년, 4회 → '01년, 2회 → '02년, 9회

시절에는 총 15회, 노무현 정부 시절에는 총 29회, 이명박 정부 시절에는 총 4회, 박근혜 정부 시절에는 총 2회, 그리고 문재인 정부가 들어서면서 3회 개최되었다. 남북 군사회담은 국방장관회담, 장성급 회담, 그리고 실무회담 등으로 대별되는데 각각의 회담을 통해 합의된 내용을 살펴보면 다음과 같다.

## 2) 남북 국방장관회담

제1차 남북국방장관회담은 2000년 9월 25~26일 제주도에서 개최되었다. 합의 내용은 공동보도문으로 발표되었는데 주로 남북 교류 협력을 군사적으로 보장하는 데 초점을 맞추었다. 핵심 내용은 ①교류협력을 위한 군사적 문제 해결 노력, ②한반도 평화와 전쟁 위험 제거 노력, ③남북 철도 및 도로 연결위한 군사적 보장, ④연결된 도로 철도 주변의 개방, ⑤11월 중순에 북측에서 2차 회담 개최 등이었다.

제2차 남북국방장관회담은 2007년 11월 27~29일 평양에서 개최되었으며 회담을 통해 7개조 21개 항의 합의문이 채택되었다. 핵심내용은 ①군사적 적대관계 종식 및 긴장완화와 평화보장을 위한 실제적 조치(적대행위 중지, 제반 군사문제 평화적 해결, 기존 채택된 합의 준수, 우발충돌 방지 위한 제도적 장치 수정 및 보완, 통신·연락 체계 현대화), ②전쟁 반대 및 불가침 의무 준수를 위한 군사적 조치 추진(불가침 경계선과 구역 준수, 남북군사공동위원회 구성 및 운영, 무력 불사용과 평화적 해결 원칙 재확인 및 실천적 대책 마련), ③서해 해상에서의 충돌 방지와 평화보장을 위한 대책 마련(공동 어로구역과 평화수역 설정 및 이를 위한 장성급 회담 조기 개최, 한강 하구와 임진강

---

노무현(29회) : '03년, 6회 → '04, 5회 → '05, 3회 → '06, 4회 → '07, 11회  
 이명박(4회) : '08년, 2회 → '09년, 0 → '10년, 1회 → '11년, 1회 → '12년, 0  
 박근혜(2회) : '13년, 0 → '14년, 1회 → '15년, 1회 → '16년, '17년, 0  
 문재인(3회) : '18년, 3회

하구 수역에 공동 골재 채취 구역 설정), ④정전체제 종식 및 항구적 평화체제 구축을 위한 군사적 상호 협력(중전선언 여건 조성 위한 군사 협력, 유해 발굴 협력), ⑤남북 교류협력사업의 군사적 보장을 위한 조치 추진(10.4 선언의 합의 내용에 대한 군사적 보장대책 강구), ⑥합 의서 이행을 위한 협의기구들의 정상적인 가동(남북군사공동위원회<sup>21)</sup>, 2008년 서울에서 제3차 남북장관급 회담 개최), ⑦본문 교환일부 터 발효 등이다.

제1차 남북국방장관회담에서 덕담 수준의 포괄적인 의견교환이 공동보도문 형태로 발표되었다면, 제2차 남북국방장관회담의 합의문은 상당히 구체성을 띠었다. 마치 6.15 공동선언이 포괄적인 선언인데 반 해 10.4 선언이 구체적인 선언이었던 것처럼 두 번에 걸친 남북한 국방 장관회담의 합의문도 이와 비슷한 형태를 띠었다. 10. 4선언처럼 두 번째 남북국방장관 합의문도 빛을 보지 못한 채 역사의 기록으로만 남게 되었다.

### 3) 남북 장성급 회담

2004년부터 시작된 남북 장성급 회담은 2018년까지 총 9차례 개최 되었다. 2004년 5월 금강산에서 개최된 제1차 남북 장성급회담에서는 서해상에서의 우발적 충돌방지 조치와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거와 관련된 협의가 있었다. 2004년 6월 설악산 에서 개최된 제2차 회담에서는 「서해 해상 우발적 충돌방지와 군사분 계선 선전수단 제거에 관한 합의서」가 채택 및 발효되었다. 그 이후 남한 측의 「남북기본합의서」 이행방안 협의 요구에 대해 북한은 서해

21) 1992년 5월 7일 발효된 군사공동위원회의 기능은 ①불가침의 이행과 준수 및 보장을 위한 구체적 실천대책을 협의, ②불가침의 이행과 준수 및 보장을 위한 구체적 실천 대책을 협의한 데 따라 필요한 합의서를 작성하고 실천, ③군사적 대결상태를 해소하 기 위한 합의사항을 실천 등이다. 동 위원회의 운영은 분기에 1회 개최하는 것을 원칙으로 정했다.

해상경계선 우선 협의 입장을 고수했다. 2006년 3월 판문점에서 개최된 제3차 회담, 2006년 5월 판문점에서 개최된 제4차 회담에서도 북한은 서해해상경계선 우선 협의만을 요구했다. 2007년 5월 판문점에서 개최된 제5차 회담에서는 남북철도 시험운행에 대한 군사적 보장조치에 합의하였다. 2007년 7월 판문점에서 개최된 제6차 회담에서는 합의문이 없었고, 2007년 12월 판문점에서 개최된 제7차 회담에서는 개성공단에서의 3통 문제(통행·통신·통관) 관련 군사적 보장을 위한 합의서가 채택되었다.

지난 2007년 이후 11년 만인 2018년 6월 판문점에서 개최된 제8차 회담에서는 공동보도문을 발표하였다. 공동보도문에는 적대 행위를 중지하는 문제, 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 조성하는 문제, 남북 교류협력과 왕래 및 접촉에 대한 군사적 보장 대책을 수립하는 문제, 판문점 공동경비구역을 시범적으로 비무장화하는 문제 등에 대해서는 의견 교환을 했다는 점과 2004년 6월 4일 남북장성급 군사회담 합의의 철저한 이행과 동·서해 지구 군통신선 완전 복구에 합의했다는 내용이 포함되었다. 2018년 7월 판문점에서 제9차 남북 장성급 회담이 개최되었는데 판문점 공동경비구역 비무장화와 비무장지대 내 남북 공동 유해 발굴, 비무장지대 내 상호 시범적 GP 철수 방안 등에 대해 협의가 진행되었다. 공동보도문 발표는 없었다.

#### 4) 남북 군사실무회담

2000년 이후 대령급을 단장으로 하는 남북 군사실무회담은 현재까지 거의 40차례 가까이 개최되었다. 남북한의 교류와 협력을 위한 군사적 보장 문제를 협의하기 위해 개최되었다. 주로 철도·도로·통신선 연결을 위한 실무적 문제를 협의하는 회담이었다.

### 5) 2+2 회담

2015년 8월 4일 북한의 묵함지뢰 도발로 한국군 부사관 2명이 중상을 입는 사건이 발생했다. 한국군은 이에 대한 보복조치로 대북방송을 재개하자, 북한은 48시간 이내 확성기 철거를 요구하며 준전시상태를 선포하였다. 이에 한국군도 위치곤 격상과 함께 한미연합으로 무력시위를 하자 한반도에서는 극도의 군사적 위기가 고조되었다.

이를 타결하기 위해 8월 22일 남북고위당국자회담인 2+2회담이 판문점에서 무박 4일 동안 개최되었다. 8월 25일 오전 1시경 남북 공동보도문이 발표되었다. 보도문 내용은 ①남북 관계를 개선하기 위한 남북 당국회담 조기 개최, ②북측 묵함지뢰 도발 유감 표명, ③대북 확성기 방송 8월 25일 12시부터 중단, ④북측 준전시상태 해제, ⑤추석 이산가족상봉 진행, ⑥민간교류 활성화 등이었다.

### 6) 남북 재래식 군비통제에 대한 평가

남북한이 합의한 신뢰구축, 운용적 군비통제 등 군비통제가 제대로 이행되었다면 한반도는 이미 구조적 군비통제 단계로 이행했을 것이라는 아쉬움이 있다. 특히, 2007년 개최된 제2차 남북국방장관회담의 합의문에는 전쟁 위험의 방지와 위기관리, 평화체제 구축을 위한 협력, 남북한 교류를 위한 군사적 보장 등이 담겨 있었다. 그러나 이것은 제대로 실현되지 못했고 남북경협 지원 위한 군사적 보장조치 정도만 이행되었다.

둘째, 한국은 유럽 CSCE의 모델을 적용해 보고자 했으나, 북한은 군사적 신뢰구축에 대해 소극적 태도를 견지했다. 북한이 남북한 간에 국방백서의 발간, 무기체계의 공개, 상대방 군사시설 상호 방문, 상대방 훈련시 참관 등 군사적 신뢰조치에 소극적이었던 이유는 이것이 제대로 이행될 경우 북한군의 모든 정보가 공개되어 북한군의 강약점

이 두드러지게 나타날 것을 우려했기 때문이다. 또한 이런 과정이 진전 되면 북한 주민의 대적관이 약화되어 체제 결속 및 정권 통제력이 약화 되지 않을까 우려한 측면도 있다. 즉 북한으로서는 미국의 군사적 압박에 맞춰 군사적 긴장을 유지하고 대비태세를 강화해야 하는데 신뢰구축이 진전되면 그 반대로 행동해야 하기 때문이었다.

셋째, 군비통제에 대한 남북한의 목표와 지향점도 상이하였다. 남한은 현 정전체제의 안정적 관리를 위한 수단 및 방법 합의에 주력했던 반면, 북한은 자신에게 불리한 현상 타파에 주력했다고 볼 수 있다. 예컨대, NLL을 인정하는 대신 새로운 서해해상경계선을 협의하자고 주장한 것이 대표적이다. 또한 자신에게 불리한 확성기 방송이나 전단 살포 중단 문제를 지속적으로 제기함으로써 이를 관철시켰다는 특징이 있다.

넷째, 남북한이 합의한 것은 아니지만 북한이 지속적으로 제기하고 있는 군사 문제도 있다. 주로 미군과 관련된 문제들로, 유엔사 해체, 한미연합훈련 중단, 전략자산 미전개, 주한미군 철수 등이다.<sup>22)</sup> 북한 비핵화와 남북한 군비통제가 진전되면 북한은 이 문제를 또 다시 제기할 가능성이 있다.

---

22) 김주홍, “한반도 군비통제의 방향과 과제,” 『국제정치연구』, 제8집 2호(2005년), p. 106.



## 4. 남북한 기존 합의 및 이행에 대한 평가

### 1) 합의사항 요약

구분	근거	내용
한반도 비핵화	한반도 비핵화 공동 선언	핵무기의 시험·제조·생산·접수·보유·저장·배비(配備) · 사용의 금지,
	제네바 합의	북한은 NPT 복귀, 임시 및 일방사찰 재개, IAEA의 안전조치 완전한 이행 조건으로 미국 등은 경수로 및 중유 제공 약속했으나, 북한이 우라늄 농축 인정함으로써 제2차 북핵 위기 발생
	6자회담	9.19 공동성명, 2.13 합의 및 10.3 합의했으나, 검증의정서 채택 불발
	2.29 합의	북한이 핵실험과 장거리 미사일 발사 중단, 농축우라늄활동 중지 및 IAEA의 감시허용을 조건으로 미국은 24만 톤 규모의 영양식 제공 합의했으나, 1달 여 후 북한은 장거리 미사일 발사
	미·북 싱가포르 회담	북한은 한반도 비핵화 약속 재확인
정전체제 유지/평화 체제 수립	남북기본합의서 제1장(남북화해) 제5조	현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위해 공동으로 노력, 평화가 이룩될 때까지 현 군사정전협정 준수
	판문점 선언, 제3조 3항	올해 종전 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환, 평화체제 구축 위해 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최 추진
남북 불가침 및 무력 불사용	남북기본합의서 제2장(남북불가침) 제9조	상대방에 대한 무력 사용 금지 및 무력 침공 금지
	불가침부속합의서 제1~3조	모든 형태의 무력사용 행위와 무력도발 행위 금지, 모든 형태 무력침입 금지, 일체 적대행위 금지
	제1차 국방장관회담	군사적 긴장완화와 전쟁 위험 제거 공동 노력
	제2차 국방장관회담	군사적 적대관계 종식과 전쟁 반대 및 불가침 의무 준수
	판문점 선언, 제3조 1항	무력 불사용 및 불가침 합의 재확인
군사적 긴장상태 완화 및 전쟁위험 감소	남북기본합의서 제2장 제10조	의견 대립과 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결
	불가침부속합의서 제2장	제4조-제8조 세부내용
	2004년 6월 제4차 남북장성급회담	“서해상에서의 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서” 채택
	10.4 정상선언	서해상 우발적 충돌방지 위해 공동어로구역 지정 및 평화수역 설정 문제 협의
	제2차 국방장관회담	- 충돌 방지 위한 제도적 장치 수정 보완, 우발적 충돌 발생 즉시 대화와 협상 통해 해결, 통신·연락체계 현대화 및 협상통로 적극 활용 및 확대 - 서해상 충돌 방지 대책 수립

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서해상 군사적 충돌 방지 위해 공동어로 구역 및 평화수역 설치 위해 남북장성급군사회담 개최, 협의</li> <li>- 충돌 방지 위한 군사적 신뢰보장 조치 협의 위해 남북군사공동위원회에서 협의 해결</li> </ul>
	2015년 2+2 고위급 회담	대북확성기 방송 중단, 북한의 준전시상태 해제 합의
	판문점 선언, 제2조 1~3항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상대방에 대한 적대행위 전면 중지, 확성기 방송과 전단살포 중지 및 수단 철폐, 비무장지대의 평화지대화</li> <li>- 북방한계선 일대의 평화수역화 및 안전한 어로 활동 보장</li> <li>- 교류 왕래에 따른 군사적 보장대책</li> </ul>
불가침 경계선	남북기본합의서 제11조	남과 북의 불가침 경계선과 구역은 정전협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역
	불가침 부속합의서 제3장	해상불가침 경계선 계속 협의, 해상불가침 구역은 해상불가침경계선이 확정 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역
	제2차 남북국방장관회담	쌍방은 지금까지 관할하여 온 불가침 경계선과 구역을 철저히 준수하기로 합의
군비통제	남북기본합의서 제12조	대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제 문제, 비무장지대의 평화적 이용 문제, 군 인사교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 위한 단계적 군축 실현 문제, 검증 문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제 협의
	판문점 선언 제3조 2항	군사적 긴장이 해소되고 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는 데 따라 단계적으로 군축 실현
당국자간 직통전화 설치	남북기본합의서 제13조	우발적인 무력충돌과 그 확대를 방지하기 위하여 쌍방 군사당국자 사이에 직통전화를 설치 운영
	불가침 부속합의서 제4장 제12조~15조	특히 제15조는 “합의서 발효 후 50일 이내에 군사직통전화 개통”
	제4차 남북장성급 회담	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서해통신연락소 운영</li> <li>- 개성공단 및 금강산 지구에서 남북관리구역 군상황실간 직통전화 운영</li> </ul>
	제2차 국방장관회담	“쌍방 사이에 마련된 통신연락체계를 현대화”
	판문점 선언	남북 정상간 핫라인 설치 합의
	2018년 6월, 남북 군사실무회담	동서해지구 통신선 복구, 서해 해상에서 남북 함정이 국제무선통신망으로 교신하는 방안 논의
	남북기본합의서 제12조	합의서 발효 후 3개월 안에 남북군사공동위원회 구성 운영
「남북군사공동위원회」 설치	불가침 부속합의서, 남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서	구체적 규정
	제2차 국방장관회담	해상 불가침 경계선 문제와 군사적 신뢰구축 조치를 협의 해결 위하여 「남북군사공동위원회」 구성 운영
기타 합의	제2차 정상회담	서해 공동어로구역 지정, 서해평화협력특별지대 설치, 한강 하구 공동이용, 서해 직항로 설치 등을 합의
	정보교환	서해상 불법조업 제3국 선박에 대한 정보교환 합의

## 2) 남북 합의 및 이행 평가

첫째, 데탕트와 탈냉전이라는 국제질서의 변화 속에서 유럽과 남북한은 각각 관계 개선을 시도했으나, 유럽은 성공한 반면에 남북한은 전진과 후퇴를 반복하고 있다는 특징이 있다. 데탕트와 탈냉전의 환경 속에서 유럽은 각국의 정치적 목적보다 평화공존과 실천에 대한 의지가 강했으나, 남북한은 체제 유지에 대한 의지가 더 강했다. 특히, 북한은 체제 붕괴와 한국으로의 흡수통일을 경계했다.

둘째, 유럽의 경우 지역-블록-양자 회담이 선순환적 관계를 형성함으로써 성공할 수 있었으나, 남북한은 그렇지 못했다. 유럽은 안보협력(지역)—재래식 무기의 군비통제(블록)—핵 군축(강대국) 회담이 서로 긍정적인 영향을 미쳤다. 그러나 남북한은 정치적 합의(남북한)—재래식 무기의 군비통제(남북한)—비핵화(6자회담 등) 회담이 선순환적 관계 형성을 제약했다. 특히 비핵화 회담이 교착될 때마다 정치적 합의와 재래식 무기의 군비통제는 나쁜 영향을 받았다.

셋째, 한반도의 경우는 북한의 핵개발 프로그램이 남북관계를 가로막는 블랙홀 역할을 했다. 북한의 빈번한 재래식 군사도발도 남북관계 진전을 후퇴시키는 역할을 했지만, 가장 결정적인 변수는 역시 북한의 비핵화 의지와 수준이라고 할 수 있다.

넷째, 남북한 간에 많은 합의가 있었음에도 불구하고 실제 이행은 적었으며 심지어 그 이행에 관한 내용조차도 검증에 제한을 받았다. 각종 회담을 통해 장밋빛 약속이 재생산되었으나 이행은 제대로 되지 않는 미이행의 습관화가 이루어졌다. 합의 → 불이행 → 재합의 → 재 불이행의 악순환 패턴이 반복되고 있는 셈이다. 심지어 검증도 사찰도 제한함으로써 상대방의 선의에 의존할 수밖에 없는 구조를 만들었다.

다섯째, 남북한은 군비통제에 대한 비대칭적 시각을 가지고 있다.

남한은 현상유지, 점진적 현상변경, 군사적 신뢰구축에 초점을 맞추고 있는 반면, 북한은 현상변경, 군축과 주한미군 철수에 초점을 맞추고 있다.<sup>23)</sup>

## IV. 한반도 재래식 군비통제 추진 방향

### 1. 군비통제의 목표

군비통제의 목표는 남북 간의 군사적 긴장을 완화하여 전쟁발발 위험을 감소시키고, 상호 군사력의 운용을 조정 및 통제하여 남북 간의 군사적 안정성을 제고하고, 남북평화공존체제를 정착시킴으로써 평화통일의 기반을 마련한 것<sup>24)</sup>이다. 군사적 긴장완화 및 전쟁발발 위험성을 감소시키려면 군사적 신뢰구축이 이루어져야 한다. 또한 상호 군사력의 운용 조정 및 통제, 그리고 군사적 안정성을 제고하기 위해서는 운용적 군비통제와 구조적 군비통제가 필요한 것이다. 남북평화공존체제를 정착시키고 평화통일의 기반을 마련<sup>25)</sup>하기 위해서는 남북이 다양한 분야에서 교류 및 협력하는 정치적 합의를 해야 한다.

### 2. 기본 추진 원칙

한국은 몇 가지 기본 원칙을 정해 놓고 한반도 재래식 군비통제를 추진할 필요가 있다. 우선 비핵화의 진전 속도와 수준을 고려하여 군비통제를 추진할 필요가 있다.<sup>26)</sup> 사실 비핵화 회담은 북·미 양자가 주축

---

23) 송대성, 『한반도 평화체제 구축과 군비통제』(성남: 세종연구소, 2001), pp. 98-114.

24) 국방부, 『국방백서 1995-1996』(서울: 국방부, 1996), p. 129.

25) 한용섭, 위의 논문, p. 184; 최강, “한국 신정부의 한반도 군비통제정책 추진방향,” 『전략연구』, 통권 제29호(2003년 제3호), pp. 35-37.

26) 남만권, “남북군비통제의 가능성과 접근방향,” 『국방정책연구』, 통권 제73호(2006년 가을), pp. 156-157.

이지만, 빈틈없는 한·미 공조를 통해 비핵화 회담이 추진되어야 한다. 또한 군비통제는 남·북 양자가 주축이나 이 역시 한·미 공조 하에 추진해야 할 필요가 있다. 순서는 ①비핵화 > ②남북한 정치적 합의 > ③남북한 군비통제의 순으로 진행하되, 이들 세 가지가 선순환될 수 있도록 해야 한다. 남북한 재래식 군비통제의 속도는 경제·사회·문화·체육 교류보다 한 발 늦게 추진하는 것이 바람직하다.

둘째, 남북한 군비통제 추진시 주변국의 위협도 고려해야 한다. 신뢰구축이나 운용적 군비통제는 주변국의 위협과 관련 없으나, 구조적 군비통제는 주변국의 위협까지도 고려해야 한다. 일본, 중국 등 주변국들은 이미 군비 경쟁 시대에 돌입해 있다고 해도 과언이 아니기 때문이다. 따라서 군축은 신중하게 추진되어야 한다.

셋째, 북한이 국제 군비통제 시스템이나 국제 평화활동 등에 가입하거나 기여할 수 있도록 유도해야 한다. 북한이 가입하지 않고 있는 화학무기금지협약(CWC)에 가입하도록 권고하고 UN의 무기이전 등록제 도에도 참여하도록 권고해야 한다. 신고대상의 무기는 전차, 장갑차, 대구경포 시스템, 전투기, 공격용 헬기, 전함, 미사일등 7가지 범주이다. 또한 북한이 UN 평화활동, 인도주의활동, 그리고 지뢰제거활동 등에도 참여할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 그래야 북한이 국제사회에서 보통국가로서, 그리고 북한군도 정상적인 국가의 군대로서 역할을 수행할 수 있을 뿐만 아니라 군비통제에 대해서도 더 잘 이해할 수 있기 때문이다.

넷째, 남북한 간의 포괄적 군사적 신뢰구축 및 군비통제 로드맵에 대한 합의가 필요하다. 상호 군비통제 의제 및 로드맵을 제시하여 남북한 간 합의를 추진할 필요가 있다. 단기·중기·장기 과제로 구분하되 합의된 과제부터 먼저 이행하면 된다.

다섯째, 기존합의를 현재 상황에 맞게 복원하되, 실천 가능하도록

수정할 필요가 있다. 남북한 간에 합의된 정치적 합의서와 50차례 가까운 남북 군사당국회담에서 수많은 논의와 합의가 있었다. 따라서 원점에서 논의를 시작하기보다 기존 합의를 복원하는 것이 효율적이다. 상호 공통부분을 확인하고 확장하면 된다. 재합의된 분야와 판문점 선언 내용을 우선적으로 추진할 필요가 있다.

여섯째, 평화체제의 진전 속도와 한미동맹을 연동시켜 군비통제를 추진할 필요가 있다.<sup>27)</sup> 단, 한미동맹의 해체나 주한미군 철수는 절대 불가하다는 금지선을 확실히 설정할 필요가 있다. 그래야 북한이 이것을 협상의 대상으로 삼지 않을 것이기 때문이다. 그러나 비핵화와 평화체제가 충분히 진전되면 주한미군의 감축이나 역할 변경 등은 고려해볼 필요가 있다. 그러나 북한이 조중동맹과 한미동맹을 동시에 파기하고자 제안해 올 경우에도 대비할 필요는 있다.

일곱째, 기계적 접근보다 유연한 접근이 필요하다.<sup>28)</sup> 반드시 신뢰구축 → 운용적 군비통제 → 구조적 군비통제의 경로를 거치는 단계적·기계적 접근이 아니라 목표별로 유연한 접근이 필요하다.<sup>29)</sup>

여덟째, 북한이 엉뚱한 주제를 제의함으로써 회담의 주도권을 잡는 것을 차단하도록 해야 한다. 북한은 주한미군 철수, 연합훈련 금지, 유엔사 해체, 전략자산 전개 금지, NLL 변경 요구 등 한국이 받아들일 수 없는 주제들을 기습적으로 제안하여 회담의 주도권을 잡으면서 한국으로부터 양보를 요구할 가능성이 있다. 또한 자신에게 불리한 남북 기본합의서보다는 6.15 선언, 10.4 선언, 판문점 선언 이행을 먼저 요구할 가능성도 있다. 비핵화 정도와 상관없이 구조적 군비통제 추진을

---

27) 현인택·최강, “한반도 군비통제에의 새로운 접근,” 『전략연구』, 통권 제25호(2002년), pp. 21-22.

28) 박영규, 『한반도 군비통제의 재조명: 문제점과 개선방향』, 연구총서 00-14(서울: 통일연구원, 2000), p. 74.

29) 현인택·최강, “한반도 군비통제에의 새로운 접근,” pp. 31-33.

요구할 가능성에도 대비해야 한다.

아홉째, 검증과 사찰이 필요한 부분은 반드시 이것이 이루어질 수 있도록 합의문에 포함시켜야 한다. 검증해야 함에도 불구하고 그저 상대방의 선의에 기대는 합의는 아무런 의미가 없기 때문이다.<sup>30)</sup>

열째, 기존 군비통제 협의체를 복원할 필요가 있다. 남북 국방장관회담이나 장성급 회담보다는 남북군사공동위원회를 구성하여 여기에서 군비통제를 협의할 필요가 있다.<sup>31)</sup>

### 3. 분야별 추진 내용<sup>32)</sup>

#### 1) 신뢰구축 조치

신뢰구축 조치는 군사적 긴장상태를 완화하고, 상호 군사적 투명성을 향상시키며, 불가침 보장체제 확립을 통해 군비제한 및 축소의 여건을 조성하는 데 그 목적이 있다. 기존에 합의된 신뢰구축 조치에는 ① 현 군사협정 준수하는 가운데 종전 선언, ②정전협정을 평화협정으로 전환, ③남북군사 당국자간 군사직통 전화 설치, ④남북군사공동위원회 활성화를 통해 공동위기관리체제 구축 및 군비통제 업무 담당, ⑤비무장지대의 평화지대화, ⑥북방한계선 일대의 평화수역화,<sup>33)</sup> ⑦대규모 부대이동과 군사연습의 사전통보 및 통제, ⑧군 인사교류, ⑨남북교류협력사업의 적극 지원 등이 있다.

30) 최강, 위의 논문, p. 41.

31) 이인배, “북한의 군비통제 제의 추이와 한국의 대응방안,” 『북한학보』, 제26집(2001년), p. 24.

32) 이 부분은 국방부, 『국방백서 1995-1996』 (서울: 국방부, 1996), pp. 165-166과 이규열, “남북한간 실질적 군비통제 방안,” 『전략연구』, 제6권 2호(1999년), pp. 193-199을 참고하여 대폭 수정하였음을 밝혀둔다.

33) 해상충돌을 예방하기 위한 신뢰구축조치는 중국과 대만 사이의 양안관계에 대한 신뢰구축조치가 참고가 될 수 있을 것으로 본다. 여기에 대해서는 Bonnie S. Glaser, “Military Confidence-Building Measures: Averting Accidents and Building Trust in the Taiwan Strait,” *American Foreign Policy Interests*, Vol. 27(2005), pp. 96-101.

신뢰구축 조치 중에 추가 검토 할 내용은 ①국방백서 수준을 넘어서는 상호 군사력의 공개(무기 체계·종류·수량·배치 등), ②각급 군사학교의 상호 학생 교환, ③함정 및 항공기의 상호 방문, ④일정 규모 이상의 훈련시 상호 참관<sup>34)</sup>등이 있다.

북한을 국제적 차원의 신뢰구축 조치에 동참 유도해야 할 분야로는 ①UN 재래식 무기 이전 등록, ②ARF 신뢰 구축조치에 참여(군 인사교류, ARF 국방대 총장회의 등), ③재난구조, 평화활동, 지뢰제거 등에 참여 촉구 등이 있다.

## 2) 운용적 군비통제

운용적 군비통제는 군비경쟁 중단을 통한 군축기반조성 및 대량과괴 무기 및 공격용 무기통제를 통한 기습능력 제한, 특정 지역에 대한 상호 군사력 운용 통제를 통한 군사적 안정성을 증대시키는데 그 목적이 있다. 기존 합의 내용은 ①대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제, 그리고 ②북방한계선 일대의 평화수역화가 대표적이다. 추가 검토해야 할 내용은 ①일정 규모 이상의 군사연습시 상호 참관단 파견, ②DMZ의 비무장화<sup>35)</sup>, ③DMZ 부근의 병력 후방 배치, ④공격용 무기의 후방 배치 등이 있다. 운용적 군비통제시 상호 검증은 필수인데 검증 주체, 검증 수단·방법·대상, 검증활동 방해 금지 조치, 사찰단의 구성 및 운영, 사찰단의 신분 보장, 검증 위반시 제재 조치 등 세부 내용에 합의할 필요가 있다.

## 3) 구조적 군비통제

구조적 군비통제는 한반도 외부의 위협을 고려한 남북한 상호 군비

---

34) 김열수, “軍縮 기본 무시한 국방부 ‘가속 폐달’,” 『문화일보』, 2018.7.3.

35) 한용섭·이규원, “군비통제 수준과 연계한 DMZ의 평화적 이용 방안,” 『평화연구』, 제18권 1호(2010).



감축을 통한 적정수준의 균형 달성 및 군사력 배치조정을 통한 남북 평화공존체제를 정착하는데 그 목적이 있다. 기존의 합의 내용은 ①각종 핵관련 남북 및 북·미, 6자회담 등, ②대량살상무기와 공격능력의 제거 문제 등이 있다. 추가 검토 내용은 ①감축 대상 무기 및 보유 수준을 상호 동수 보유 원칙에 따라 결정하되 점진적 감축 추진, ②공격용 무기의 배치제한 구역 설정을 통해 제한구역 내 군사력 배치 및 운용 통제 추진, ③병력은 상호 동수 보유 원칙 하에 상비병력과 동원 병력 병행 감축, ④장비는 병력감축과 연계하여 추진하되, 주변국 위협 고려한 무기체계 감축, ⑤전방추진 배치병력의 우선적 감축 등이다. 운용적 군비통제처럼 검증은 필수적이다. 또한 북한에게 CWC에 가입하도록 권고할 필요도 있다.

## V. 결론

남북한 간에는 전쟁 위험 방지와 평화정착, 그리고 공동 번영과 통일에 관한 많은 합의가 있었다. 합의된 내용들이 그대로 이행되었다면 한반도는 이미 평화체제를 넘어 통일되었을 것이다. 사실 남북한 사이에 정치적 합의(남북한)—재래식 무기의 군비통제(남북한)—비핵화(6자회담 등) 회담이 선순환적으로 작동하게 되면 한반도의 미래는 밝을 것이다.<sup>36)</sup> 합의 이행의 가장 큰 걸림돌은 역시 북한의 비핵화 문제다. 남북 합의 이행 여부와 비핵화 여부는 직접적인 인과 관계에 놓여 있다. 따라서 향후에도 북한의 비핵화 여부가 결국 한반도 평화체제, 군비통제에 결정적 변수로 작용하게 될 것이다.

36) 양자와 다자의 신뢰구축 조치가 동시에 이루어지면 국가간의 경쟁을 종식시키는데 도움을 줄 것이라는 견해에 대해서는 Lukas Kasten, "Do confidence-building measures help to terminate interstate rivalries," Prepared for the 2011 Annual Convention of the International Studies Association, 16-19 March 2011, Montreal, Quebec.

본 논문은 북한의 완전한 비핵화를 전제로 한반도 군비통제의 목표, 추진원칙, 추진방안을 제시했다. 그러나 역사적 사례가 보여주듯이 북한이 비핵화 의지가 없다면 한반도 군비통제는 사실상 불가능하다. 따라서 제2, 제3의 대안적 계획(Plan B, Plan C)을 마련할 필요가 있다. Plan B는 북한이 핵 및 미사일 실험을 동결한 상태에서 미국을 향한 장거리 미사일만 제거하고 사실상의 핵무기 보유국이 되는 시나리오에 대비하는 계획이다. Plan C는 북한이 비핵화를 미적거림에 따라 미국이 군사적 옵션을 준비하는 시나리오에 대한 대비계획이다. 최악의 시나리오에 대비할 필요도 있다. 북한이 비핵화되지 않은 상태에서 비핵화 문제를 둘러싸고 한·미 간에 갈등이 고조되거나 또는 비핵화에 대한 한·미 공조가 빠져덕거려 한미동맹만 파탄 나는 시나리오가 있을 수 있다.

북한 비핵화를 너무 낙관적으로 판단하여 선부르게 군비통제를 진행하는 것은 경계해야 한다. 제8차 남북장성급 회담 이후 국방부에서 검토하고 있는 군비통제와 관련된 언론 보도 내용은 이런 경계심을 더욱 증폭시키고 있다. 언론은 국방부가 부대 막사 신축 및 진지 공사 등 전방지역 군 공사 재검토, 3축 체제 재검토, 전력증강 사업 재검토, 그리고 K9 자주포 진지 위치 등을 재검토하고 있다고 했다.<sup>37)</sup> 한반도 군비통제는 남북한 간의 정치적 신뢰구축과 북한의 비핵화가 선행된 이후에 뒤따라가도 늦지 않을 것이다.

한국 사회에서 남북한 군사력과 군비통제와 관련된 주장들이 풍성하게 제기된 시기는 1990년대와 2000년대였다. 이 주장들은 지금도 명제처럼 회자되고 있는데 사실은 검증되어야 할 주장들이 대부분이다. 참

37) 문화일보, “무기 개발과 A방어선工事까지 보류한다는 국방부,” 『문화일보』 사설, 2018.7.2; 전현석, “對北대화·병력감축·전작권 전환… 3대 변수에 막힌 ‘국방 개혁,’” 『조선일보』, 2018.7.7.

고로 이런 주장들을 옮겨보면 다음과 같다.<sup>38)</sup>

①북한의 군사력과 군사태세는 별로 위협적이지 않다. ②북한은 기존의 대남정책을 변경시키고 있다. ③지금 북한의 핵무기는 향후 통일이 되면 통일한국의 핵무기이다. ④한국군은 무기가 질적으로 우위에 있기 때문에 북한군보다 우세하다. ⑤남북한 군비경쟁의 원인은 북한보다 남한에 있다. ⑥한국의 일방적 군축이 북한의 군축을 유도할 수 있다. ⑦남북간 군축 단행시 국방비를 대폭 줄일 수 있다. ⑧군비통제를 주장하면서 전력증강을 추진하는 정책은 모순이다. ⑨남북한 화해 협력시대에 주한미군의 역할은 소멸되었다. ⑩주한미군은 통일의 방해 세력이다. ⑪한미연합훈련은 한반도 긴장을 조성하므로 중지돼야 한다. 심지어 최근에는 ‘반핵평화보다는 핵평화도 괜찮다’는 주장도 있다. 북한이 핵을 가진 상태에서 남북한이 평화롭게 지낼 수 있다는 것이 이 주장의 핵심이다.

한국은 자유민주주의 국가이자 다원성의 사회이다. 다양한 의견들이 서로 조화를 이루면서 공존하고 있는 사회이기도 하다. 그러나 군은 국가안보의 최후의 보루라는 사명감을 가지고 중심을 잡은 상태에서 군비통제에 임해야 할 것이다.

---

38) 남만권, 위의 책, pp. 393-422.

## 참고문헌

- 국방부. 『군비통제란?』. 서울: 국방부, 1992.
- \_\_\_\_\_. 『국방백서 1995-1996』. 서울: 국방부, 1996.
- 김열수. 『국가안보: 위협과 취약성의 딜레마』, 제5판. 파주: 법문사, 2016.
- \_\_\_\_\_. “軍縮 기본 무시한 국방부 ‘가속 페달.’” 『문화일보』, 2018.7.3.
- 김주홍. “한반도 군비통제의 방향과 과제.” 『국제정치연구』, 제8집 2호(2005년).
- 김진무. “역대 남북군사회담 평가와 대북협상 방향.” 『세종정책브리핑』, No. 2018-09(2018.04.05.)
- 남만권. 『군비통제 이론과 실제』. 서울: 한국국방연구원, 2004.
- \_\_\_\_\_. “남북군비통제의 가능성과 접근방향.” 『국방정책연구』, 통권 제73호 (2006년 가을).
- 박영규. 『한반도 군비통제의 재조명: 문제점과 개선방향』, 연구총서 00-14. 서울: 통일연구원, 2000.
- 송대성. 『한반도 평화체제 구축과 군비통제』. 성남: 세종연구소, 2001.
- 신범식. “다자안보협력체제의 개념과 현실: 집단안보, 공동안보, 협력안보를 중심으로.” 『JPI정책포럼』, No. 2015-09(2015년).
- 양성철·조덕현. “남북한 군비통제 제안 분석 및 평가.” 『한국정치학회보』, 제 21권 1호(1987년 봄).
- 이규열. “남북한간 실질적 군비통제 방안.” 『전략연구』, 제6권 2호(1999년).
- 이인배. “북한의 군비통제 제의 추이와 한국의 대응방안.” 『북한학보』, 제26집 (2001년).
- 전현석. “對北대화·병력감축·전작권 전환… 3대 변수에 막힌 ‘국방 개혁.’” 『조선일보』, 2018.7.7.
- 정은숙. “러시아의 CFE조약 유예선언과 유럽 안보.” 『정세와 정책』, 2007년 8월호.
- 한용섭. “군비통제와 한반도 평화체제 수립: 선순환 관계를 위한 제언.” 『한국과 국제정치』, 제22권 제1호(2006년 봄).
- 한용섭·이규원. “군비통제 수준과 연계한 DMZ의 평화적 이용 방안.” 『평화연구』, 제18권 1호(2010).
- 현인택·최강. “한반도 군비통제에의 새로운 접근.” 『전략연구』, 통권 제25호 (2002년).

최강. “한국 신정부의 한반도 군비통제정책 추진방향.” 『전략연구』, 통권 제29호(2003년 제3호).

Bluth, Christoph. “Arms control as a part of strategy: the Warsaw Pact in MBFR negotiations.” *Cold War History*, Vol. 12, No. 2 (May 2012).

Glaser, Bonnie S. “Military Confidence-Building Measures: Averting Accidents and Building Trust in the Taiwan Strait.” *American Foreign Policy Interests*, Vol. 27 (2005).

Kasten, Lukas. “Do confidence-building-measures help to terminate interstate rivalries.” Prepared for the 2011 Annual Convention of the International Studies Association, 16-19 March 2011, Montreal, Quebec.

Kulesa, Łukasz. “The Role of Arms Control in Future European Security.” *Security and Human Rights*, Vol. 25 (2014).

Lever, Sir Paul. “The Cold War: the golden age of arms control.” *Cold War History*, Vol. 14, No. 4 (2014).

Nolan, Janne E. “The Concept of Cooperative Security.” in Janne E. Nolan, ed., *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994.

Shelling, Thomas C. and Morton H. Halperin. *Strategy and Arms Control*. New York: A Pergamon-Brassry's Classic, 1961.

2.29 합의 전문, <http://0701025.tistory.com/65> (검색일: 2018.08.08.)

---

## 한반도 비핵·평화의 길

북한의 협상 수용 배경과 한국의 전략

---

2018년 12월 05일 초판 인쇄

값 15,000원

2018년 12월 10일 초판 발행

편 저 | 정성장

발행인 | 백학순

발행처 | 세종연구소

주 소 | 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 851번길 20 (☎13449)

전 화 | (031) 750-7630

팩 스 | (031) 754-0100

홈페이지 | [www.sejong.org](http://www.sejong.org)

등 록 | 2001년 1월 19일 제 1-26호

ISBN 978-89-7429-558-5

---

※ 본 자료는 필자의 개인적인 의견이며 세종연구소의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.