



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

2
0
0
6
년
2
월

2006년 2월
박사학위논문

박
사
학
위
논
문

북한 행정책에 관한 연구

- 전략과 협상 -

북
한
행
정
책
에
관
한
연
구

조
선
대
학
교
대
학
원

정
치
외
교
학
과

이
명
찬

이
명
찬

북한 핵정책에 관한 연구

- 전략과 협상 -

A Study on North Korea's Nuclear Policy

- Strategy and Negotiations -

2006년 2월 일

조선대학교대학원

정치외교학과

이명찬

북한 행정책에 관한 연구

- 전략과 협상 -

지도교수 오 수 열

이 논문을 정치학 박사학위 신청논문으로 제출함

2005년 10월 일

조 선 대 학 교 대 학 원

정 치 외 교 학 과

이 명 찬

목 차

ABSTRACT

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	3
제2장 행정책 연구의 이론적 논의	5
제1절 이론적 배경	5
제2절 선행연구	13
제3절 분석 틀	18
제3장 북한 행정책의 전개 과정	20
제1절 북한 핵 개발과 제1차 핵위기	20
1. 북한 핵개발의 전개	20
2. 제1차 북핵위기	32
제2절 북한 핵 전략과 제2차 핵위기	48
1. 북미관계와 북한 전략	48
2. 제2차 북핵위기	59
제4장 북핵 협상	73
제1절 제네바 협상	73
1. 제네바 협상 내용	73
2. 제네바 합의의 의미와 한계	81

제2절 베이징 회담	84
1. 3자회담	84
2. 6자회담	87
제5장 북한 핵정책의 영향과 전망	104
제1절 영향	104
1. 한반도 주변관계	104
2. 남북관계	131
제2절 전망	136
1. 핵개발 지속	136
2. 핵개발 유보	138
제6장 결 론	142
참고문헌	148

표 목 차

〈 표-1 〉 북한의 핵정책 결정요인 및 고려요소	12
〈 표-2 〉 분석 틀	19
〈 표-3 〉 북한의 핵관련 시설	23
〈 표-4 〉 중대한 불일치 내용	24
〈 표-5 〉 1992~1994년 IAEA 사찰의 주요논쟁	37
〈 표-6 〉 북한이 주장한 미국의 제네바합의 위반 사항	64
〈 표-7 〉 부시행정부 국정연설문의 북한 지칭 표현 변화	68
〈 표-8 〉 북한의 핵무기 보유 발언 일지	69
〈 표-9 〉 제1-제3차 6자회담의 논의내용과 성과	91
〈 표-10 〉 9·19 베이징 공동성명 내용 요약	98
〈 표-11 〉 북·중 고위 지도부 교류(1992~2001)	110
〈 표-12 〉 6자회담 전후 중국 고위 인사의 평양 방문	114
〈 표-13 〉 북일 간 쟁점과 양측 입장	119

ABSTRACT

A Study on North Korea's Nuclear Policy

- Strategy and Negotiations -

By : Lee, Myung Chan

Advisor : Prof. Oh, Soo-Yol, Ph.D

Department of political science and diplomacy

Graduate School of Chosun University

This thesis is written out for the research of the North Korean's nuclear policy authority. Therefore, this thesis studies the following matters.

First, this thesis will study strategy and contents of the North Korea's nuclear issue and the first and second North Korea's nuclear crisis. Second, it will study transitions, significances, and limitations of International ententes to settle the nuclear issue, including the Geneva entente and the Six-party meeting. Third, it will study the influences to the International relationships and prospects of the North Korea's nuclear issue.

The research's result of these questions could be summarized following ways. The North Korea's nuclear policy had the duplicity. To be appeared on the outside, they claim Nuclear pacifism but on the inside, they tried to get the nuclear weapon. The North Korea's nuclear policy has been obscure. The North Korea decided the United States as the nuclear entente after seceding from NPT. The North Korea has kept obscure to get the maximum values from being the Nuclear armed and it enabled their policy from being the nuclear armed to negotiating with the United States from late 1991. The North Korea's policy which acquires political, economical, and

national security aims as being obscure about the Nuclear arm is not reasonable but it could be rational.

In the second North Korea's nuclear crisis, the North Korea had to deal with the South Korea, the United States of America, China, Japan, Russia, UN and IAEA. This circumstance realized that the North Korea needs to rearrange the policy decision methods. This shows that the North Korea also tries to be suited to its circumstance just like other countries do.

The North Korea's policy strategy for the nuclear issue can be explained in four categories of conflict structure. First, the North Korea applies China for his support against the mutual assistance of the South Korea and the United States of America. Second, the North Korea rationalized that its extreme behavior such as the secession from NPT and IAEA is caused by the injustice and irrationality of the agreement and organization. Third, the North Korea refuses to negotiate with South Korea about the Nuclear issue but they pursue the direct negotiation with the United States of America in the first Nuclear crisis. Fourth, even though the South Korea and the United States of America pursues the Nuclear issue with technical and normative methods, the North Korea pursues the Nuclear issue politically. The Joint statement of the Six-party meeting is the outcome of the North Korea (from being Nuclear armed to Nuclear negotiation for profits) and the United States of America's (from the hard line to seeking for agreement) policy change.

The North Korea's nuclear policy authority lowered the mutual distrust between the South and North Korea for the accommodation, exchanges, and cooperations between two countries. All effort for the peaceful settlement between two countries they have made after 1990s developed than before. Since the South Korea has to prepare for the North Korea's Nuclear weapon, both countries try to be armed as heavy as possible. The mutual agreement between the South Korea and the United States of America would be continuously maintained but the Joint statement is taken by the

ambassador amity level therefore, the mutual agreement between the South Korea and the United States of America acquires the newer and deeper settlement.

In the future, the prospect of the North Korea's nuclear policy authority is analyzed by three alternative plans such as a continuance, abandonment, and reservation of the Nuclear development. In a short term, the reservation of the Nuclear development might be the alternative plan because of an economical difficulty, food shortage, transitional period after the death of Kim, Il-Sung and diplomatic isolation. In a long term, they endeavor to maximize their security profit, political and economical reward within the Joint statement. The North Korea's questioning attitude for the Nuclear issue wouldn't be changed either the alternative plans.

And the prospective strategy of North Korea's nuclear policy will appear to be the request for the United States of America's fulfilling and the strategy of uncertainty. If this condition persists longer, North Korea will be recognized as the latent holder of Nuclear weapons by the surrounding nations. If so, they can maintain the usefulness of nuclear.

In a conclusion, the Joint statement of the Six-party meeting is not the termination of the Nuclear weapon but the another beginning. If the Joint statement settles the North Korea's nuclear issue and guarantees the certainty of the nuclear weapon, it is nothing but a wishful thinking. Alternative plans to terminate the North Korea's nuclear and settle the peace between North and South Korea would be the research and better negotiation of the North Korea's nuclear policy authority, the policy change to the United States of America, and the counter-movement between the North Korea and the United States of America's agreement. The research should be continuously accomplished not only the subject derived from the nuclear issues but the reinforcement of armaments.

제1장 서 론

제1절 연구의 목적

1945년 8월 일본에 원자폭탄이 투하된 이후 지금까지 핵무기의 보유는 곧 강대국가로 가는 지름길로 인식되어져 왔고, 이 때문에 미국, 영국, 소련을 비롯한 기존 핵 보유 국가들의 ‘핵과점정책’에도 불구하고 많은 국가들의 핵무기를 보유하고자 하는 욕망은 지속되고 있다. 북한도 오래전부터 핵무기 개발을 시도하여 왔고 그에 따른 2005년 2월 북한의 핵무기보유 선언은 국제적으로 큰 파장을 불러왔다. 따라서 2003년 6월 중국의 베이징에서 6자회담이 개최된 이후 이러한 핵 보유선언과 2005년 9·19 베이징 공동성명은 어떤 의미가 내포되어 있는지 관심의 대상이 아닐 수 없다.

북한의 핵개발로 인해 조성된 한반도의 위기상황은 한반도 내부의 당사자 해결원칙에 입각한 해결을 원하는 한국의 입장이 충분히 반영되지 못한 상태에서, 북한이 지속적으로 주장한 바 ‘일괄타결’의 방식으로 미·북 간의 직접 협상에 의해 진행되어 제네바 협상이 이루어졌다. 한편 미 부시 행정부는 대북정책에 있어 강경노선을 포기하지 않은 상태이며 북한에게 6자회담을 통한 외교적 압박을 가하고 있으나 앞으로 많은 난관에 직면해 있다.

북한 핵문제는 한국의 안보환경에 중대한 사안이다. 그러나 북한과 미국의 체제생존과 자국실리 우선이라는 상반된 논리 사이에서 한국 정부는 큰 역할을 하지 못하고 있다. 이는 핵문제 해결과정에서 한국을 배제하고자 하는 북한의 의도, ‘가상 적’이지만 ‘동족’이기도 하다는 상반된 개념의 혼란 속에서 미국과의 공조체제에 의존하였던 한국정부가 처할 수밖에 없었던 정책적 융통성의 제한 등에 기인한 것으로 보인다. 또한 이를 둘러싼 동북아 상황의 변화는 우리로 하여금 군사 외교적 정책의 재검토를 요구한다. 이러한 점들을 고려할 때, 북한 핵문제 전반에 대한 연구는 학문적 가치와 정책적 측면

에서 매우 중요한 과제라고 볼 수 있다.

북한 핵문제의 전략은 미국을 비롯한 한국과 국제사회가 한 축을 형성하고, 북한이 다른 한 축을 형성하고 있다. 그러므로 북한 핵문제를 연구함에 있어서 한국과 미국을 비롯한 국제사회의 일방적 논리만으로는 북한 핵문제의 본질과 그 해결과정을 객관적으로 이해하는데 충분하지 않다고 볼 수 있을 것이다.

따라서 본 연구는 보다 객관적인 연구를 위해 북한 역시 국가안보를 도모하고 국가이익을 추구해 나가는 국가로 인식하는 것이 필요하다고 판단하였다. 북한을 특수한 여건 하에 있는 비정상적인 국가라고 간주한다면 그 비예측성, 불확실성 때문에 어떠한 학문적 접근도 불가능할 것이기 때문이다.

연구의 목표는 기존의 이론을 바탕으로 하여 제1차 및 제2차 북핵위기 시 북한 핵정책의 전략 및 협상을 설명하고, 북한 핵문제를 전체적으로 개관하며 북핵 문제의 한반도 주변관계 및 남북관계에 대한 영향, 그리고 북핵정책의 전망에 대한 구조적 틀을 제시하는 것이다.

또한 한반도 안보환경에 있어 중요하게 작용하고 있는 북한의 핵정책 전략 및 협상을 분석하여 논리적인 설명을 시도함으로써 정책 분야에 기여하고자 하는 연구 목적으로 작성되었으며, 이를 위해 살펴본 사항은 다음과 같다.

첫째, 북핵 문제와 제1차 및 제2차 북핵위기의 전략과 내용을 살펴볼 것이며, 둘째, 제네바 협상과 6자회담 등 북핵 문제를 해결하기 위한 국제 협상의 전개와 의미, 한계를 살펴볼 것이다. 마지막으로, 북핵 문제가 한반도 주변관계 및 남북관계에 어떤 영향을 미쳤으며 향후 북한의 핵 정책이 어떻게 진행될 것인지 그 전망에 대하여 살펴보려고 한다.

또한 북한 핵문제의 발단과 방향, 북한 핵정책의 전략과 협상, 그에 따른 국제 정세변화와 전망에 대한 일관성 있고 객관적인 연구는 북한 핵문제의 평화적 해결이라는 국가적 과제에 대한 유용한 정책적 고려사항을 제시할 수 있을 것이다. 본 연구도 이에 부분적으로나마 일조할 수 있을 것이라는 점에서 연구의 의의를 찾고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구의 범위는 북한의 핵정책을 대상으로 하되, 전략 및 협상에 대한 설명에 중점을 두었다. 시기상으로는 기본적으로 북한이 핵무기 개발에 관심을 가지게 된 한국전쟁 이후부터 제1차 북핵위기의 결과인 1994년 10월 미·북 제네바 핵협상 타결까지, 그리고 제2차 북핵위기와 6자 회담의 타결까지를 다루었다. 연구의 대부분은 1980년대 말에서 2005년에 이르는 동안의 북한 핵정책의 역동적인 변화를 설명하는데 치중하였으며 제4차 6자회담 합의 이후의 전개 과정도 언급하였다.

북한의 핵정책은 연구주제로서 몇 가지 제한사항을 가진다는 점을 부인할 수 없다. 북한의 일반적 정책결정에 대한 기초적 연구도 충분치 않고 신빙성 있는 제1차 자료도 제한되어 있다. 무엇보다도 북한 핵문제는 종결된 사안이 아니라 6자회담 이후 후속협상에서 진전과 교착을 반복하고 있다. 더욱이 북한은 지구상에서 가장 폐쇄된 사회로 알려져 있다. 누가 정책결정권을 행사하고 그 결정과정은 어떠한 것인지, 공표한 성명과 사실과는 얼마나 차이가 있는지 누구도 명확하게 증명하기 어려운 것이 현실이다.

그러나 북한이 핵문제 해결과정에서 이미 제시한 바 있는 정전협정의 평화협정 대체문제, 통일에 이르기 위한 과정으로써 남북한 간의 군비통제 및 신뢰구축 문제 등에서 북한과의 대립과 협상은 피할 수 없는 과제이다. 이러한 과제 역시 핵문제와 유사하게 본질적으로 남북 간의 당사자원칙에 의해 해결되기 어려운 측면을 가지고 있다.

본 논문은 6개의 장으로 구성되었다. 제1장 서론에서는 우선 연구의 목적, 북한 핵정책의 전략과 협상에 대한 연구의 범위와 방법, 그리고 전체적인 논문의 구성에 관하여 설명하였다. 특히 제1장 제2절 연구의 범위와 방법에서는 본 논문이 다루는 대상 및 시기와 제한사항에 관해 자세히 언급하였다.

제2장에서는 북한 핵정책을 분석하기 위한 이론적 배경을 검토하였다. 여기에는 기술이론과 동기이론을 중심으로 본 연구에 적용된 이론 및 개념이

설명되어 있다. 이에 따르면 동기이론이 비교적 논리적인 체계를 가지고 있다는 것을 알 수 있으므로 본 논문에서는 동기이론을 바탕으로 북한 핵정책의 전략과 협상을 분석하였다. 또한 선행연구 검토를 통해 기존의 연구 성과를 살펴보고 분석 틀을 제시하였다.

제3장에서는 북한 핵문제의 전략을 제1차 북핵위기와 제2차 북핵위기를 중심으로 살펴보았다. 즉 시기 순으로 북핵위기의 전략에 대하여 설명하며 그 원인을 논하였고, 클린턴정부 시절의 대북정책 및 북미관계와 부시정부 시절의 대북정책 및 북미관계를 비교·대조하였으며 그에 따른 북한의 전략에 대하여 고찰하였다.

제4장에서는 두 차례의 북핵위기 시 이루어졌던 북미협상 및 국제협상의 진행과정과 의미, 한계에 대해 체계적으로 접근하였다. 북미협상은 제1차 제네바 협상과 제2차 베이징 6자회담으로 구분 정리하였다.

제5장은 북한 핵정책을 중심으로 하는 한국, 미국, 북한 등 주요 행위자 간의 갈등구조가 미치는 국제적 영향을 한반도 주변관계와 남북관계의 측면에서 살펴보았고, 마지막으로 북한 핵정책의 전망을 핵개발 지속과 유보 면에서 자세히 고찰하였다. 국제적 영향은 북한 핵정책을 해결하는 데 있어 주요한 행위자라 할 수 있는 6자회담 참가국 위주로 분석하였다.

제6장은 앞에서 분석된 내용을 토대로 한 결론으로서 북핵 정책의 전략과 협상에 대하여 종합적으로 함축하고, 향후 북핵 문제의 국제적 영향과 전망에 대하여 결론 및 과제를 도출하여 북핵 문제의 평화적 해결에 도움이 되게 하였다.

연구의 방법은 문헌연구에 의한 기술적 방법을 위주로 하되, 북한 내부 핵정책의 전략 및 협상에 대한 내용은 국내의 문헌 자료를 중심으로 분석하고자 하였다. 참고자료로서 학술연구자료, 정부기관지, 단행본, 각종 언론 매체를 통한 실증자료를 활용하였다. 또한 북한자료로는 노동당 기관지인 『로동신문』, 북한의 중앙방송인 『조선중앙통신』, 『김일성 저작집』을 참고하였다.

제2장 핵정책 연구의 이론적 논의

미래의 핵보유국이 얻을 수 있는 전략적 이득은 일반적으로 억제력의 획득에 의한 전략적 자율성의 확보, 외교적 운신의 폭 확대, 정치적 영향력 증대, 가상적의 우월한 재래식 전력의 중화효과, 국방비 지출 감소효과, 국제사회에서의 국가적 위신의 제고, 민간 경제 분야에서의 기술발전 촉진 등을 들 수 있다.¹⁾ 그러나 핵무기를 보유하고자 하는 특정 국가의 핵정책은 이러한 일반적인 고려사항으로 설명되기에는 훨씬 복잡다단하며 정태적이지도 않다.

여기서는 핵무기의 확산에 대한 일반적인 이론을 고찰해 봄으로써 북한 핵정책의 결정요인을 도출하고자 한다. 이는 북한의 핵정책전략 및 협상에 대한 연구의 방법론에서 정책변화의 가능성을 설명하는 전제로 사용될 것이다.

제1절 이론적 배경

핵확산의 원인을 설명하는 이론은 스테판 메이어의 구분대로 ‘기술이론’과 ‘동기이론’으로 대별될 수 있다.²⁾ 어떤 국가의 핵정책이 핵무기의 보유를 목적으로 하는 군사적 성격을 가지고 있다면 그 원인을 분석하는 것이 매우 중요하다. 왜냐하면 핵확산 방지를 위한 처방은 그 원인을 보는 관점에 따라 달라질 수 있기 때문이다.

기술이론은 1950년대와 60년대에 형성된 학설로서 이 이론에 따르면, 기술·자본 등 핵무기의 제조에 요구되는 기술의 수단들이 구비된 국가는 불가피하게 핵무기를 보유하는 방향으로 나아가게 된다. 즉 핵기술능력의 보유가 곧 핵무기의 보유가 된다는 것이며, 기술이론은 핵무기를 제조할 수 있는 잠재적 능력 자체가 핵무기개발 결정에 충분조건이 된다고 보고 핵능력의 확산

1) Masataka Kosaka, "Japan's Nuclear Option", Geoffe Kemp ed., *The Superpowers in a Multinuclear World* (Lexington: Lexington Books, 1974), pp 91-104.

2) Stephen M. Meyer, *The Dynamics of Nuclear Proliferation* (Chicago: University of Chicago Press, 1984), pp. 9-16.

정도에 따라 핵확산은 도미노방식으로 전 세계에 파급될 것으로 보았다.³⁾ 미국, 소련, 영국, 프랑스, 중국 등이 차례로 핵무기를 보유해 나가는 과정을 지켜보면서 제1세대 이론가들은 기술수단의 파급과 함께 핵확산이 진행된다고 보았던 것이다. 따라서 기술이론의 관점에서는 핵무기 제조와 밀접한 관계가 있는 민감한 기술이나 물질, 그리고 시설의 이전에 대한 기술 장벽을 구축하는 ‘통제와 봉쇄’를 통하여 핵확산을 방지할 수 있다는 처방을 내릴 수 있다.

그러나 기술이론은 몇 가지 문제점을 가지고 있는데, 첫째, 지나치게 단순하고 결정론적인 측면에서 핵확산의 원인을 설명하고 있기 때문에 현재와 같은 ‘수평적 핵확산’⁴⁾ 현상을 설명하고 예측하고 통제할 수 있는 충분한 이론적 틀이 되지 못한다고 볼 수 있다. 둘째, 통제와 봉쇄에 의해서 핵확산을 방지해야 한다는 논리도 미국과 소련의 경찰력을 바탕으로 비핵국의 핵보유는 억제하고 기존 핵국의 핵확산은 아무래도 괜찮다는 논리를 깔고 있어 도덕적 정당성의 문제를 갖고 있다. 더구나 탈냉전이후의 미·소의 영향력 약화로 인해 실효성 면에서도 한계를 보이고 있다. 셋째, 기술이론은 수직적 핵확산이 수평적 핵확산에 미치는 영향을 부인함으로써 기존 핵보유국이 핵무장을 정당화시키는 도구가 되고 있다. 마지막으로, 기술이론은 필요조건인 ‘능력’을 필요충분조건으로 봄으로써 동기적인 요소를 무시하였기 때문에 핵능력이 있으면서도 핵무장을 추구하지 않는 국가들에 대해서는 설명을 하지 못한다. 예를 들어 일본, 독일, 스웨덴 같은 나라가 왜 핵무기를 개발하지 않고 있는지 기술이론으로는 설명할 수 없는 것이다.⁵⁾

1970년대를 거치면서 기술수준이 보편화되자 기술이론의 설득력은 약화되었다. 기술수단을 보유하였음에도 불구하고 핵보유를 포기하는 국가가 생기고, 기술수단의 부재에도 불구하고 핵무기의 원료를 확보하는 방법이 다양해짐에 따라 핵보유를 기술수단의 유무보다는 동기의 유무와 함수 관계를 가지

3) *Ibid.*, p. 5.

4) Robert F. Goheen, “Problems of Proliferation: U. S. Policy and the Third World,” *World Politics*, Vol. 35, no. 2 (January, 1983), p. 194.

5) 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』 (서울: 박영사, 2004), p. 257.

는 것으로 보는 제2세대 이론인 동기이론이 자리 잡게 되었다.

동기이론을 주장한 루이스 던, 로버트 스트롱 등은 핵무기를 개발할 수 있는 잠재적 능력과 같은 요소는 핵확산의 필요조건에 불과하며 핵무기 개발 결정에 충분조건은 핵무기 개발의 필요성을 느끼게 하는 정치, 군사적인 동기라고 주장하였다.⁶⁾ 즉 핵확산의 직접적인 원인에는 핵개발을 추진하고 있는 국가가 핵무기의 필요성을 느끼게 한 어떤 동기가 있다는 것이다. 이 이론은 수평적 핵확산의 충분조건으로 기술 수단 뿐 아니라 핵무기 개발 이유가 있어야 함을 지적함으로써 기술이론의 미비점을 크게 보완하고 있다.

또한 이 이론은 기술이론에서 말하는 ‘통제와 봉쇄’만으로는 핵확산 방지책이 될 수 없음을 지적하고 정치·군사적 긴장완화, 강대국과 약소국간의 군사동맹의 강화, 집단안보체제의 구축, 핵국의 비핵국에 대한 ‘소극적 안전보장’과 ‘적극적 안전보장’⁷⁾ 선언 등을 통하여 핵무기 개발의 동인 자체의 발생을 억제해야 한다는 점을 강조하고 있다는 점에서 상당한 설득력을 가진다. 즉, 동기이론은 강대국의 공약을 통해 특정국가의 안보를 강화시켜 주거나 분쟁중재, 협력적 안보체제 등을 통한 동기 확산의 방지를 처방으로 제시하였는데 이는 핵무기 개발유인을 약화시키고 반유인을 강화시킴으로 핵확산방지가 가능하다는 것이다. 위 내용을 통해 볼 수 있는 동기이론의 긍정적인 면은 핵확산 방지를 위한 대책을 핵확산의 원인에 부합되도록 보다 현실성 있게 제시하였다는 것이다.

물론 이 이론도 몇 가지 제한점들이 있다. 첫째, 정치·군사적인 동인의 발생이 단지 인접국과의 군사적 긴장 또는 영향력 경쟁만을 의미함으로써 핵강국의 수직적 핵확산이 수평적 핵확산과는 무관하다는 논조를 내포하고 있다. 즉 동기이론 역시 수직적 핵확산을 정당화시키려는 패권주의적 요소를

6) Lewis Dunn, *Controlling the Bomb: Nuclear Proliferation in the 1980s*(New York: Yale University Press, 1979).; Robert Strong, "The Nuclear Weapon States," in William Kincade and Christoph Bertram eds., *Nuclear Proliferation in the 1980s*(London: MacMillian Press, 1982), pp. 3-26.

7) 한용섭, 앞의 책, p. 258.

내재하고 있는 것이다. 둘째, 동기이론에서 제시하고 있는 국가안보나 국가적 위신고양 같은 요인들은 사실 어느 국가나 관심을 가지고 있는 요소들이므로 핵개발을 추진하고 있는 국가와 그렇지 않은 국가들의 차이를 구별하기가 어렵다.

유사동기이론이란 동기이론의 변형으로 볼 수 있는 이론으로서, 미국 핵정책에 많은 영향을 미친 존 웰트만, 토마스 도리안, 레오나드 스펙터 등 일단의 학자들은 유사동기이론을 통해 장차 수평적 핵확산의 형태와 속도는 정치·군사적 동인에 의해 결정될 것이며, 핵무기 확산방지는 요주의 국가들에 대한 경계와 압력강화, 핵물질 거래의 규제, 핵강국에 의한 핵원료시장의 독점 등 ‘통제와 봉쇄’를 통해 가능하다고 주장하였다.⁸⁾ 그러나 유사동기이론은 동기에서부터 핵확산의 원인을 분석하였음에도 불구하고 그에 대한 대응책으로는 기술이론의 주장을 반복함으로써 논리적으로 상충된다는 모순을 안고 있다.

이와 같이 유사동기이론의 논리는 동기이론과 기술이론만으로도 충분히 파악가능하며, 두 이론을 논리적으로 맞지 않게 섞어놓은 것에 불과하므로 북핵 문제를 분석하는 데 있어 큰 도움이 되지 않는다. 따라서 유사동기이론은 본 논문을 통해 비중있게 다루지 않았다.

제4세대 이론인 연계이론은 수직적 핵확산이 수평적 핵확산에 영향을 미친다는 관점을 수용함으로써 전술한 핵확산 이론들이 가진 패권주의적 모순을 극복하려는 시도에서 출발하였다. 즉 연계이론이란 핵확산의 원인을 설명함에 있어서 기술능력의 보유나 동기에서 찾기보다는 기존 핵보유국들에 의한 수직적인 핵확산이 결국 수평적 핵확산으로 이어진다는 이론으로서 윌리엄 포터, 조지프 나이 등이 주장하였다.⁹⁾ 연계이론은 전술한 핵확산이론들이 수

8) John Weltman, "Managing Nuclear Multipolarity", *International Security*, 6-3 (Winter 1981/1982), pp. 182-194; Thomas Dorian and Leonard Spector, "Convert Nuclear Trade and International Nuclear Regime", *Journal of International Affairs*, 35-1(spring/summer 1981), pp. 29-68.

9) William C. Potter, "Nuclear Proliferation: US-Soviet Cooperation," *Washington Quarterly*, 8-1 (winter 1985), pp. 141-154.; Joseph Nye, "Nuclear Proliferation in the 1980s,"

평적 핵확산과 수직적 핵확산의 관계를 경시하고 있다는 점을 감안할 때 지극히 당연한 논리라고 볼 수 있다. 그러나 수직적 핵확산을 방지한다고 해서 수평적 핵확산이 완전하게 억제될지 알 수 없다는 점은 연계이론의 한계라고 볼 수 있다.¹⁰⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 각각의 이론은 나름대로의 논리적 타당성과 한계를 가지고 있으며, 어느 한 가지 이론만으로는 핵확산을 완전하게 설명하기는 어렵다. 결론적으로, 핵확산에 있어서 기술적 능력과 정치적 동기는 불가분의 관계에 있으며 수직적 핵확산 역시 수평적 핵확산에 영향을 미쳤다는 사실을 알 수 있다. 동기이론은 정치적 동기와 기술적 능력을 모두 고려함으로써 비교적 논리적인 체계를 가지고 있으므로 본 논문에서는 이를 중심으로 북한 핵정책의 결정요인을 도출하고자 하였다.

동기이론에서는 ‘결정자극’, ‘결정의 대안’, ‘선택’, ‘동기조건’, ‘동기억제조건’, ‘유인요인’, ‘반유인요인’, ‘촉진요인’, ‘억제요인’ 등의 개념이 사용된다. ‘결정자극’이란 어떤 국가로 하여금 어떤 조치를 고려하도록 하는 자극으로서, 예를 들면 우세한 재래식 무기를 보유하나 적대적 국가와의 대치상황이나 적대적 국가의 핵무기 개발 잠재력 보유에 대한 정보 등이다. ‘결정의 대안’은 결정자극을 인지한 정책결정자가 그 문제를 해결하는데 유용하다고 인정하는 제 반응들을 말한다. 이는 재래식 무기 증강, 동맹체제 강화, 핵무기 개발 등이 있을 수 있다. ‘선택’은 여러 가지 대안 중 특정한 것을 택하는 것을 의미하는데 복수의 대안을 동시에 선택할 수도 있다. ‘동기조건’은 대안의 하나로 핵무기 개발을 고려하도록 부추기는 특정한 조건이나 상황의 변화를 의미한다. ‘동기억제조건’은 이와 반대로 핵무기 개발이라는 대안의 가치를 하락시키는 상황, 또는 그러한 상황의 변화이다.

핵무기 개발의 ‘유인요인’은 그 국가가 핵무기의 개발을 통하여 달성할 수

Bulletin of the Atomic Scientists, 38-7 (August/September 1982), p. 31.

10) Taewoo Kim, "Nuclear Proliferation : Long-Term Prospects and Strategy on the Basis of a Realist Explanation of the Indian Case" (Ph. D. Dissertation, State Univ. of New York at Buffalo, 1989), pp. 69-74.

있는 바람직한 상황을 말하며, ‘반유인요인’은 그 정책결정자의 입장에서 핵무기 개발이 불러올 바람직하지 못한 상황을 의미한다. ‘촉진요인’과 ‘억제요인’은 ‘유인요인’, ‘반유인요인’과 유사한 개념이나 기술적 능력과 관련이 있는 객관적이고 실제적인 분야에 대한 언급이라는 점에서 명백히 구분된다.

이러한 개념을 북한의 상황에 적용한다면 ‘동기조건’은 한국과 한국의 동맹국에 의해 제기되는 핵 및 재래식 군사력에 의한 위협이 될 것이며, ‘동기억제조건’은 제네바합의와 NPT 및 IAEA에 가입한 사실 등이 될 것이다. ‘유인요인’은 핵무기 개발을 통해 군사력의 증대와 국가적 위신의 상승, 전쟁이 발발할 경우 핵무기가 사용될 수도 있다는 위협을 통한 억제의 달성 등이며, ‘반유인요인’은 북한이 핵무기를 개발할 경우 북한에 대한 핵 선제공격을 정당화하는 근거가 될 수 있다는 것과 국제적 고립이 심화될 가능성을 들 수 있을 것이다. 또한 북한이 원자료를 자체기술로 설계·시공할 수 있는 능력을 보유하고 있으며 핵연료로 사용할 수 있는 천연 우라늄을 국내에 확보하고 있다는 점 등이 ‘촉진요인’이 될 수 있다. 반면 중국이나 소련으로부터 핵무기 제조와 관련한 핵심기술을 이전받을 수 없다는 점, 핵개발 의혹이 있는 국가에 대한 핵관련 기술이전을 통제하고 있는 미국의 정책 등은 ‘억제요인’으로 작용할 수 있는 것이다.

이러한 배경에서 본 연구는 북한 핵정책의 전략과 협상에 영향을 미친 요인으로서, 정치적 동기 면에서 유인요인과 반유인요인을, 기술적 능력 면에서 촉진요인과 억제요인을 도출하였다.

한편 윌리엄 포터는 기존의 이론을 종합하여 특정국가가 핵무장의 길에 들어서는 것을 촉진하거나 억제하는 데 영향을 주는 ‘가설적 핵확산 고려요소’를 도출하였다. 그는 핵확산의 고려요소를 한 국가가 핵개발을 위해 기본적으로 갖추어야 할 국가필수물, 핵무장을 하도록 하는 기본적인 압력 및 기본적인 제약, 그리고 핵무장 결정에 인계철선의 역할을 하는 상황적 변수로 구분하였다.¹¹⁾

11) 윌리엄 포터, 『핵개발과 핵확산 금지 정책』, 국방대학원 역 (서울: 국방대학원, 1983), pp. 149-171.

첫째, 국가필수물에는 경제적인 부, 과학 및 공업기술력, 전문기술이 포함된다. 그러나 이는 필요충분조건은 아니라고 보았다. 둘째, 기본적 압력에는 억제력, 전쟁수행 및 방위의 이점, 최후 수단으로서의 무기, 강압, 국제적 지위와 위신의 제고, 독립과 영향력의 강조, 경제적 과급효과, 국내 정책적 효과, 기술력 등이 포함된다. 셋째, 기본적 제약은 타국가의 반응, 전략적 신뢰성의 격차, 인지된 위협의 결여, 국제적 규범, 경제 및 정치적 제재, 비인가자에 의한 점유, 경제적 비용, 여론, 관료적 정책 등이 포함된다. 넷째, 상황적 변수는 국제적 위기, 안보공약의 약화, 핵물질 접근가능성 증대, 수직적 확산, 국내적 위기와 지도층의 변화 등이다.

이를 본 연구의 목적에 맞도록 국가필수물, 기본적인 압력 및 제약요인, 상황적 변수를 포괄하여 유인 및 반유인요인을 군사안보적 요소, 국제정치적 요소, 대내적 요소로 구분하고 촉진 및 억제요인은 과학기술적 요소, 핵물질 접근 가능성으로 구분하면 <표-1>과 같다.

윌리엄 포터의 핵확산 결정요소는 왜 한 국가가 핵무장으로 가는지, 또는 핵무장의 길에 들어서는 것을 억제하는지를 설명할 수 있는 유용한 도구임에 틀림없다. 그러나 수십 년간 지속되어온 특정국가의 핵정책을 전체적으로 개관하는 분석틀로는 제한사항이 있다. 예를 들면 북한 핵문제의 경우, 핵합의가 도출될 수 있었던 가장 큰 원인 중의 하나는 미국에 의한 정치·경제·안보적 보상이었는데 ‘가설적 핵확산 결정요소’로는 이러한 현상을 설명할 수가 없다. 본 연구의 중점은 북한의 핵개발 결정시점보다는 핵정책 전략에 있으므로, 이러한 결정요인 및 고려요소에 대한 세부적 설명은 연구의 범위에서 제외하였다. 단 <표-1>의 각 요소가 제1차 북핵위기와 제2차 북핵위기 시기에 미치는 영향이 상이하므로 핵정책 변화의 동인이 될 수 있다는 것을 본 연구의 전제로 삼고자 하였다.

<표-1> 북한의 핵정책 결정요인 및 고려요소

구 분		고 려 요 소	
동 기	유인 요인	· 군사안보적	-억지력의 확보 -전쟁수행상의 이점 -국가위기시 최후수단 -전략적 자율성의 확보 -국제적 위기/안보공약의 약화
		· 국제정치적	-국제적 지위의 위상제고 -정치적 협상카드 -강압의 수단
		· 대내적	-국내정치적 목적실현 -경제적 이점추구
	반유인 요인	· 군사안보적	-전략적 신뢰성 결여 -적대국/동맹국의 적대행위 -군사적 위협의 부재, 감소
		· 국제정치적	-국제적 관례 및 규범 -강대국의 제재
		· 대내적	-경제적 비용 -국내여론 -관료정치적 요소
능 력	촉진 요인	· 과학기술적	-핵관련 기술 및 시설·인력의 확보
		· 핵물질접근 가능성	-핵관련 자원의 국내 보유 -감시체제의 미비
	억제 요인	· 과학기술적	-핵심기술의 접근가능성 차단
		· 핵물질접근 가능성	-사찰 및 감시활동의 강화

* 위의 책, 『핵개발과 핵확산 금지 정책』 (서울: 국방대학원, 1983), pp. 150-152;
전웅, “제3세계의 핵문제,” 『국방논집』, 제17호 (1992년 봄), p. 77.

제2절 선행연구

북한에 대한 연구에는 대체로 상반되는 두 가지 조류가 존재하고 있었다.¹²⁾ 첫째, 북한은 변화하지 않는다는 관점을 가지고 접근하는 방법이다. 즉, 북한은 탈냉전의 세계사적인 조류에도 불구하고 대남혁명전략을 포기하지 않고 있다는 것이다. 북한에 관한 연구를 지속적으로 해왔던 대부분의 연구자들이 이러한 범주에 속한다고 볼 수 있는데 국내의 정경환, 장준익 등이 대표적인 예이다.

정경환은 북한에 대한 지나친 낙관적 사고와 예측에서 벗어나야 하며 북한 정권은 수단 방법을 가리지 않고 수령절대주의를 유지할 것이라고 주장하였다.¹³⁾ 그리고 장준익은 북한의 핵무기, 화생방 무기 등 대량살상무기 개발 실태를 자세하게 소개하며 북한의 위험성을 강조하고 만에 하나 발생할지도 모르는 북한의 도발에 대해 철저한 대비가 필요하다는 견해를 피력하였다.¹⁴⁾ 지속적인 연구과정에서 북한이 보이는 놀랄만한 일관성에 비추어 이들은 북한이 변하지 않는다는 점을 전제로 평가하는 경향이 강하다.

둘째, 북한은 변화하고 있으므로 이전까지의 냉전적 사고로 대응해서는 안 된다는 전제 아래 북한을 평가하는 조류로서 이러한 관점도 최근 들어 상당한 지지를 받고 있다. 북한연구의 달라진 경향이라고 할 수 있는 이러한 입장은 과거정권에서는 수용되지 못했으나 제6공화국 이후부터 대북정책의 기초로 채택되었다. 국내의 정욱식, 정봉화, 박재규 등이 이러한 입장을 지지하고 있다.

정봉화는 1980년대 중반부터 시작된 탈냉전의 국제질서로 인해 북한도 대남정책 및 대외정책을 근본적으로 재조정할 것을 요구받았으며 최근의 대남정책이 공존과 체제생존을 지향하는 것으로 보아 북한도 변화하고 있음을 언급하였다.¹⁵⁾ 마찬가지로 박재규는 냉전 체제와 달리 탈냉전체제하에서는 정

12) 윤덕민, “핵무기 개발을 둘러싼 북한의 생존 및 협상전략,” 『외교』, 제27호 (1993), p. 19.

13) 정경환, “북한 핵문제의 기본인식과 실제적 대응,” 『북한 핵문제의 실제적 해부』, 정경환 편 (부산: 이경, 2005), pp. 11-20.

14) 장준익, 『북한 핵·미사일 전쟁』 (서울: 서문당, 1999), pp. 2-5.

15) 정봉화, 앞의 책, p. 285.

치적·군사안보적 이익보다 경제적 이익이 모든 나라의 핵심적인 국가이익으로 자리 잡게 되었으므로 북한 또한 변화하게 되었다고 주장하였다.¹⁶⁾

북한 핵문제와 관련시켜 볼 때, 이러한 연구경향은 다소 상이한 입장을 나타내고 있으며 나름대로의 논리적 일관성 및 한계를 지닌다. 전자는 북한의 전체주의적 속성상 권력과 정책을 분리한다는 것이 불가능하며, 따라서 권력 투쟁과 정책대립은 존재할 수 없다는 것이다. 이러한 입장은 북한 내부의 강온대립의 여부에 회의적인 입장이며 핵문제 해결을 위해 온건파를 도와야 한다는 논리에 동의하지 않는 경향을 가지고 있다. 그러나 이러한 관점은 북한의 UN 동시가입, 합영법 및 외국인 투자법 등 제반 법령의 설치, 두만강 개발계획의 추진, 대미·대일 관계개선 시도, 남북 기본 합의서 및 한반도 비핵화 공동선언 채택, 제네바 핵합의 등 일련의 행태를 설명하는 데 다소 무리가 있다. 이는 일련의 행태를 체제유지 차원의 전략·전술적 변화에 따른 일탈행위에 불과하다고 간주함으로써 체제 개혁·개방 차원의 변화 가능성을 배제하기 때문이다.¹⁷⁾

후자는 기본적으로 강압적인 정책(체찍)보다는 포용정책(당근)을 통해 북한의 핵무장 능력을 제거해야 한다는 입장을 가지고 있다. 따라서 급변하는 탈냉전 이후의 시대적 배경 속에서 북한의 변화는 불가피할 것이라는 전제하에 북한의 행태를 분석하는 경향을 보인다. 그러나 북한의 정책적 행위를 변화의 측면에 초점을 맞추어 전향적으로 분석하려는 의도 때문에 핵무장 능력을 보유하고 있는 북한의 실재적 위협을 간과하거나 축소해석하려는 문제점도 없지 않다.

한편 북핵 문제에 구체적으로 접근하려는 기존의 연구들은 사건의 전개 과정을 중심으로 살펴보는 경우와 문제와 관련된 주변국과의 관계를 중심으로 분석한 경우로 나눌 수 있었다.

이재석은 그의 저서를 통해 제1차 북핵위기를 중심으로 그 전개 과정과 주요 사건들의 의미, 영향 등에 대해 서술하였다. 그는 1980년대 후반 북한 핵

16) 박재규, 『북한의 신외교와 생존전략』 (서울: 나남출판, 1997), p. 102.

17) 양성철, “북한 핵과 대북정책,” 『북한 핵문제와 남북한 관계전망』, 세미나시리즈 94-01 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 9.

문제가 대두되기 시작한 이후부터 북한의 NPT 가입과 핵안전협정 체결, IAEA의 사찰과 북한의 NPT 탈퇴, 그리고 북한과 미국의 제네바 협상과 제네바 기본합의에 이르기까지의 과정을 자세하게 설명하며 주요 사건의 배경과 의미를 고찰하였다.¹⁸⁾

워싱턴의 전략·국제연구센터(CSIS)의 선임연구원이었던 마이클 마자르는 북핵문제의 태동에서부터 북한과 세계와의 대립, 북·미 핵협상, 북한의 NPT 탈퇴 선언으로 인한 한반도 핵위기, 1994년 제네바합의에 이르기까지의 과정을 드라마틱하게 소개하여 사건의 전개를 알아보기 쉽게 하였다.¹⁹⁾ 즉 위의 두 연구는 제1차 북핵위기에 관한 역사서와 같은 역할을 하고 있으며 북핵문제의 흐름을 개괄적으로 바라보는 시각을 제시하고 있다.

또한 정육식은 제2차 북핵위기를 중심으로 그 발생원인과 경과, 향후 전망에 대해 연구하였다. 그는 미국이 제네바 합의를 성실히 이행하지 않은 것이 제2차 핵위기의 발생원인 중 하나이므로 미국의 책임도 적지 않다고 보며, 북한이 핵무장을 하지 않고 핵을 포기하여 국제사회의 신뢰를 회복하면 미국의 대북 강경노선이 정당성을 잃게 되어 북한으로서는 더 나은 상황이 조성될 것이라고 주장하였다.²⁰⁾ 그러나 북한은 핵폐기보다 관계 정상화를 우선시하며 사실상 핵보유국으로서의 지위를 노리고 있고 미국은 북한이 핵 프로그램 외에도 미사일, 인권 등 다른 문제들을 개선해야 관계 정상화가 가능하다는 입장이어서 문제 해결 전망이 매우 불투명한 것으로 내다보았다.²¹⁾ 이와 같이 위 연구들이 제1차 및 제2차 북핵위기 중 하나에 대해서만 중점적으로 서술되어 있는데 반해 본 논문은 두 차례의 북핵위기를 모두 통틀어 그 전개과정과 내용을 살펴봄으로써 북핵위기에 대해 총괄적으로 살펴볼 수 있도록 하였다.

그런 점에서 서보혁은 냉전 종결 이후의 북미관계를 시기 순으로 살펴보면서 양국의 외교 전략과 협상 과정에서 나타난 특징들을 연구하였으므로 본 논문과 가장 비슷한 접근 방식을 취했다고 볼 수 있다.²²⁾ 그러나 위의 글이

18) 이재석, 『북한 핵 드라마-배경·전개·해법』(서울: 형설, 2004), pp. 100-127.

19) 마이클 마자르, 『북한핵 뛰어넘기』(서울: 홍림문화사, 1996), pp. 2-5.

20) 정육식, 『북핵, 대과국과 대타협의 갈림길』(서울: 창해, 2005), pp. 16-22; 158-161.

21) 위의 책, p. 199.

제3차 6자회담까지만 다루었고 북핵 문제의 영향을 북·미 관계에 치중해서 설명하고 있는 데 반해 본 논문은 제4차 6자회담의 공동성명이 발표된 이후에 작성되었으며 미국 이외 한반도 주변국과 북한의 관계까지 다루어 한반도 문제를 연구함에 있어 최신의 포괄적인 관점을 제시하고자 하였다.

한편 남북한과 주변국 간 관계를 핵 문제 등 북한의 제반 문제와 관련시켜 연구한 저작도 많이 찾아볼 수 있었다. 리처드 하스 등은 미국의 전직 관리, 또는 정책 관련 연구원으로서 미국의 입장에서 본 북·미 관계와 미국의 정치적인 내부 상황 등을 심층적으로 살펴볼 수 있게 함으로써 미국이 행한 대북정책의 의미나 배경을 파악하는 데 많은 도움을 주었다. 특히 그들은 일반에 자세하게 공개되지 않은, 미국 정부 기관이 보유한 북한 핵 관련 정보를 제시하여 북한 핵개발의 실상을 파악하는 데 도움을 주었으며 북한의 핵개발 포기가 이루어져야 미·북 간 협상이 성립될 것으로 내다보았다.²³⁾

오수열은 중국이 북한 핵문제, 특히 6자회담에 미치는 영향에 대해 자세히 논하였다. 그는 중국이 회담을 실질적으로 이끌고 있으며 중국은 자신의 입장 및 국제정치적 상황을 고려하여 6자회담에 많은 성의를 보이고 있으나, 중국의 비중이 지나치게 큰 것을 비판하며 한반도 문제의 당사자인 우리의 자주성을 바로 세워야 함을 강조하였다.²⁴⁾

그리고 김호섭은 2002년 북·일 정상회담의 성과와 그로 인해 북한과 일본이 각각 얻게 될 국익을 평가하였으나 북한 핵 문제로 인한 미국의 대북한 정책이 북·일 관계의 전망에 큰 영향을 끼칠 것으로 보았다. 즉 미국과 일본의 관계가 우호적이므로 북한 핵문제의 해결을 통한 북·미 관계의 획기적인 진전 없이는 북·일 국교 정상화도 쉽게 이루어지기 힘들 것으로 전망하였다.²⁵⁾

또한 러시아의 북한 문제 전문가인 알렉산드르 만소로프 등은 구 소련 및

22) 서보혁, 『탈냉전기 북미관계사』 (서울: 선인, 2004), pp. 176-359.

23) 리처드 하스 등, 『9·11 테러 이후 부시행정부의 한반도정책』, 장성민 등 역 (서울: 김영사, 2002), pp. 174-181.

24) 오수열, “북한의 핵개발에 대한 중국의 태도,” 『북한 핵문제의 실체적 해부』, 정경환 편 (부산: 이경, 2005), pp. 119-126.

25) 김호섭, “일본의 대북 정책,” 『북핵 문제의 해법과 전망-남북한 관계와 미·일·중·러』, 한국정치학회 편 (서울: 중앙 M&B, 2003), pp. 311-324.

현재의 러시아 분석가들과 정부 관료들이 제공한 북한 정치, 경제 및 안보에 대한 실질적인 내부 지식을 바탕으로 북한 핵문제의 실상에 대해 상세한 설명을 제공하였다. 그들은 소련과 북한의 핵 협력 과정, 북한의 핵 시설과 핵 개발계획, 북한 지도부의 핵정책에 대해 설명하며 향후 전망을 내놓았다. 특히 2000년 이전에 작성된 내용 중, “북·미 제네바 합의가 한반도의 핵문제를 완전히 해결한 것은 아니며 다시 NPT와 IAEA에서 탈퇴하겠다는 위협을 포함하여 새로운 외교적 수단으로 활용될 수도 있다”²⁶⁾는 전망이 있었는데, 이는 결과적으로 매우 정확했으며 본 연구는 러시아 전문가들의 시각을 직접 접할 수 있게 해준다는 데 의의가 있다.

이상의 저작들이 한반도 주변 4국을 중심으로 북한과의 관계를 파악하였다면, 정규섭은 북한을 중심으로 국제 관계를 논하였다. 그는 북한 외교의 이념과 정책 결정 및 집행체계에 대해 자세하게 설명한 후, 북한이 추진한 각각의 외교정책이 주변국과의 관계에 어떻게 작용하였는지를 살펴보았다. 특히 그는 김정일 정권의 외교정책 추진방향을 ①대미 핵협상 타결 및 관계정상화 모색, ②대일 수교협상 재개, ③대중 동맹관계 유지, ④대러관계 재조정, ⑤대유럽 및 제3세계 경제외교 추진, ⑥남한배제전략 지속 등으로 특징지어 핵문제와 관련한 북한의 협상 전략을 체계적으로 분석하였으며, 북한은 앞으로도 핵협상을 통한 실리 취득에 적극적으로 나설 것으로 전망하였다.²⁷⁾

정봉화는 북한의 대남정책을 시기에 따라 살펴보고 그에 따른 남북관계의 변화도 자세하게 논하였다. 특히 대남정책의 변화는 국제적 상황과 국내적 상황의 변화에 기인한다고 설명함으로써, 북한의 대내외적 객관적 조건의 변화는 대남정책의 변화에 대한 필요충분조건임을 주장하였다.²⁸⁾

그러나 위와 같은 ‘관계’ 중심의 글들은 북핵문제의 전개 과정이 글 전반에 걸쳐 분산되어 있어서 북핵문제의 흐름을 일목요연하게 파악하기가 힘들다는 단점을 가지고 있었다.

26) 블라디미르 리, “북한과 핵 확산 금지조약 체제,” 『북한 핵 프로그램』, 제임스 클레이 몰츠·알렉산드르 만소로프, 박명서·정지웅 역 (서울: 사군자, 2000), pp. 230-233.

27) 정규섭, 『북한외교의 어제와 오늘』 (서울: 일신사, 1997), p. 270-273.

28) 정봉화, 『북한의 대남정책』 (서울: 도서출판 한울, 2005), pp. 284-287.

제3절 분석 틀

앞의 내용을 종합하여 <표-2> 분석 틀을 정리하였다. 핵확산의 동기 면에서 유인요인과 반유인요인, 능력 면에서 촉진요인과 억제요인을 북한 핵정책의 결정요인으로 설정하였다.

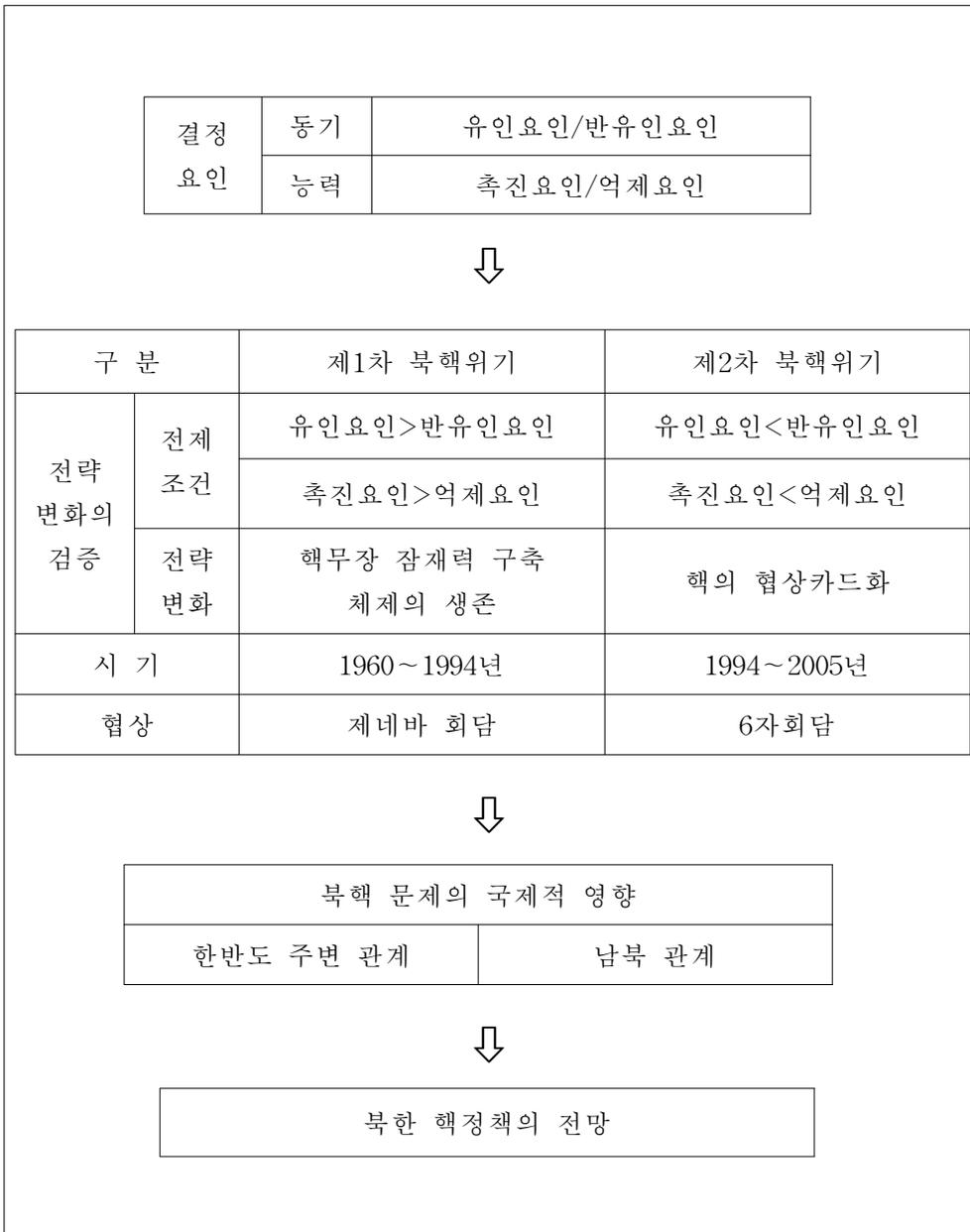
그리고 각 요인을 제1차 및 제2차 북핵위기에 대입하여 고려해 볼 때, 전반적으로 제1차 북핵위기 시에는 유인요인과 촉진요인이 우세하여 북한은 체제의 생존을 위해 핵무장 잠재력을 구축하고자 하였다. 반면 제2차 북핵위기 시에는 반유인요인과 억제요인이 커져 북한은 핵무기를 보유하기 보다는 핵무기 보유를 협상 수단으로 사용하여 실리를 추구하고자 하였다. 정책결정의 고려요소가 북한의 핵정책에 주는 영향이 시기에 따라 다를 수 있을 때, 상이한 여건 하에서 실제의 북한 핵정책은 어떻게 변화하였는가를 설명하는 것이 연구의 과제 중 하나이다. 한편 위의 전제는 북한의 핵정책 전략을 고찰·비교함으로써 제3장에서 검증될 것이다.

제1차 및 제2차 북핵위기는 한반도와 동북아, 나아가 국제사회에 긴장과 갈등을 증폭시켰으며 이러한 핵문제는 협상으로 해결되었다. 제1차 핵위기 시의 제네바 회담과 제2차 핵위기 시의 6자회담의 변화에 대해 살펴보면, 제네바 회담은 북·미 간 이루어진 양자회담이었으며 6자회담은 한반도 주변국들이 자국의 안정과 경제적 이익을 추구하기 위하여 이루어진 협상이었다. 제4장에서는 이러한 제네바 회담 및 6자회담의 내용과 합의의 의미, 그리고 한계에 대하여 분석하였다.

제5장에서는 상이한 이해관계 속에서 북핵 문제를 조속히 해결하여 동북아 평화유지 및 자국의 경제 이익을 추구하려는 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주요 행위자 간의 갈등구조가 미치는 국제적 영향을 한반도 주변관계와 남북관계로 분석하였다. 또한 북한 핵정책의 전망에 대하여, 핵을 포기하기보다는 6자회담 공동성명이 파기되지 않는 범위 내에서 핵개발을 유보하는 것을 유력한 대안으로 설명하였다.

제6장에서는 이상의 연구 결과에 대한 요약과 향후 북한 핵정책을 전망함으로써 결론을 맺었다.

<표-2> 분석 틀



제3장 북한 핵정책의 전개 과정

핵과 관련한 북한의 정책은 제1차 북핵위기와 제2차 북핵위기를 거치면서 추진되어 왔다.¹⁾ 제1차 북핵위기 시기는 제네바 협상을 중심으로 1993년부터 1994년까지였으며, 제2차 북핵위기 시기는 2002년부터 제4차 6자회담의 공동성명이 발표된 2005년 현재까지이다. 제1차 핵위기 시 북한의 전략은 핵무장 잠재력의 구축을 위한 지속적인 일관성을 보였으며 제2차 핵위기 시 북한은 제1차 핵위기 시 구축한 핵무장 잠재력을 기반으로써 핵 모호성을 가지고 협상을 통해 정책목표를 달성하려는 전략을 보여 왔다.

협상카드로서의 핵무기 개발은 핵개발의 동기라기보다는 핵개발 계획의 추진 과정에서 반유인요인 및 억제요인의 증가에 기인한 북한 지도부의 전략적 선택의 결과라고 보는 것이 타당할 것이다.

이 장에서는 제1차 및 제2차 북핵위기로 시기를 구분하여 각기 상이한 내용을 보이는 북한의 핵정책을 전략 변화에 중점을 두고 분석하였다.

제1절 북한 핵개발과 제1차 핵위기

1. 북한 핵개발의 전개

북한의 핵정책은 핵무장 잠재력의 구축을 위한 지속적인 노력과 ‘한반도 비핵지대화’ 주장으로 대변되는 핵평화주의적 입장이라는 이중적 성격을 가지고 있다. 북한의 이러한 이중의 핵정책은 주한미군의 전술핵무기 철수와 한국의 핵무장 억제를 달성하면서, 한편으로는 핵무기를 확보함으로써 ‘작은 사회주의 강국’을 건설하고자 하는 복합적인 목표 사이에 균형을 이루려는 노력을 반영한 것이다.

1) 김태우·김민석·전병완, “북한의 핵무기 개발실상과 저의,” 『통일문제연구』, 제3권 4호 (1991년 겨울), pp. 157-160; 김민석, “북한 핵무기 개발연표,” 『국방논집』, 제17호 (1992년 봄), pp. 296-305.

북한의 핵개발은 1955년 4월의 과학원 제2차 총회에서 원자 및 핵물리학 연구소 설치를 결정한 후부터 출발했다.²⁾ 이듬해부터는 본격적인 인력양성과 설비도입에 착수하였다. 1956년 3월에 ‘조소원자력협정’을 체결하면서 소련의 ‘드브나 핵 연구소’에 30여 명의 과학자를 파견해 전자물리, 방사화학, 고에너지물리 등을 학습하였고 국내에도 방사화학연구소를 설립해 관련설비를 갖추기 시작했다. 1959년 9월에는 중국과 원자력협정을 체결하고 과학기술자들을 파견하여 기초적인 연구를 시작했다.

1962년에는 영변과 박천에 원자력 연구소를 설립하였고 1963년부터는 연구용 원자로 IRT-2000을 도입하여 1967년부터 가동에 들어갔다. 1964년에는 중국의 원자폭탄 개발 성공에 자극받아 영변 연구소에 기술진을 보강하고 1968년에 0.1MWt 소형임계시설을 도입하여 본격적인 핵분열 연구에 돌입했다.

1970년대 들어서면서부터는 본격적으로 원자력 기술의 자립기반을 구축하기 시작했다.³⁾ 북한은 우라늄의 북한 내 매장량을 재조사하고 자체 기술로 연구용 원자로의 출력을 증강하였으며 1975년에는 최초로 g단위의 플루토늄을 추출하는 데 성공했다. 더불어 영변 지역을 중심으로 상당 수의 핵 관련 연구소들을 설립했다. 인력양성에도 박차를 가하여 1973년에 김일성종합대학 및 김책공업대학에 핵 관련 학과를 설치하고 관련교과서들을 대대적으로 편찬하였다. 또한 1974년 3월 원자력법을 제정하고 9월에 IAEA에 가입하면서 합법적으로 핵 설비를 구입할 계기를 마련하였고 1977년에는 최초로 핵 시설 사찰을 받는 등 관련법제를 정비하고 대외협력을 추진해갔다.

핵기술 개발에 대한 북한의 20여년 동안의 노력은 1980년대부터 효과를 나타내기 시작했다고 한다.⁴⁾ 1980년부터 5MWe 원자로를 자체 기술로 건설하였고 우라늄 농축의 전 단계로 이산화우라늄을 육불화우라늄으로 전환하는 공정을 개발하였다. 이어서 1985년 12월에 소련과 ‘원자력발전소 건설을 위한

2) 이춘근, 『과학기술로 읽는 북한 핵』(서울: 생각의 나무, 2005), p. 72.

3) 위의 책, p. 73.

4) 위의 책, p. 74.

경제기술 협조협약'을 맺고 원자로를 추가로 건설하며 플루토늄 재처리 시설인 '방사화학실험실'을 건설하여 1989년부터 부분적인 가동에 들어갔다. 특히 이 실험실은 사용 후 핵연료 재처리와 관련해 계속적으로 국제사회의 큰 주목을 받게 된다.

북한은 제3차 7개년계획(1987~1993) 기간 동안 구 사회주의 국가들의 몰락과 무역침체 등으로 재정 형편이 어려운 가운데에도 핵 설비 도입과 건설 및 연구에 많은 투자를 하였다. 이러한 동향이 바로 국제사회의 의심을 증폭시켜 북한 핵 시설에 대한 사찰과 북한의 핵확산금지조약(NPT) 가입 압력이 가해지게 된 것이다. 특히 영변원자력단지주변에서 기폭장치 실험 징후들이 발견되면서 압력이 더욱 가중되었다.

<표-3>에 나타난 북한의 핵시설은 세 가지 점에서 주목된다. 첫째, 북한의 핵시설은 플루토늄을 생산하기에 적합한, 우라늄 광산→정련공장→핵연료 가공공장→핵연감속원자로→재처리공장→플루토늄탄으로 이어지는 일련의 핵주기를 구성한다는 점이다.

둘째, 북한은 독자적인 능력으로 이러한 핵주기를 완성시켰다는 것이다.⁵⁾ 북한은 우라늄 광산으로부터 핵연료 가공공장, 5MW 원자로, 재처리 시설을 국내에서 독자적인 능력에 의해 확보 및 운영하고 있으므로 비교적 외부에 노출되지 않고 장기간 핵개발을 추진해 올 수 있었던 것으로 보인다.⁶⁾

셋째, 주요 핵시설은 1990년도 이전에 이미 완공되었거나, 1980년대에 착공되어 1990년대에 완공을 목표로 추진해 온 것이다. 1990년대 이후 북한의 핵 관련 시설의 확장이 중지된 점은 두 가지 측면으로 해석이 가능하다.

5) 1992. 5. 11-16일간 북한을 방문한 Hans Blix 사무총장은 방문결과에 대한 기자회견(5. 16, 북경)에서 북한의 최확근 원자력 공업부장이 이러한 사실을 밝혔다고 전했다. “북한의 핵주기 완성,” 『조선일보』, 1992. 5. 17.

6) 북한의 핵시설이 독자적인 능력으로 건설되었다는 것은 사찰이 이루어진다고 해도 대부분의 자료를 북한 측이 제공하는 것에 의존해야 한다는 것을 의미한다. 이는 핵사찰 자체가 북한 핵개발가능성을 완전히 근절할 수 없는 한계를 지녔다는 주장의 근거가 될 수 있다. 송영진, “북한의 핵안전협정 체결 배경과 핵사찰 전망,” 『국방논집』, 제17호 (1992년 봄), pp. 137-140.

<표-3> 북한의 핵관련 시설

순번	시 설 명	규모	위 치	비 고
1	연구용원자로 (RT-2000)	1기	영변	'65. 8 가동 (2-4-8MWt으로 확장)
2	임계시설	1기	영변	0.1MWt
3	5MW급 실험용 원자로	1기	영변	25MWt ('79착공, '86. 1가동)
4	방사화학실험실	1개소 200t/y	영변	'85착공, '89가동, '95완공 6층높이, 길이180m, 폭20m
5	핵연료봉 제조시설	1개소	영변	'87가동, 2-300 ton/year
6	핵연료저장시설	1개소	영변	사용 중
7	준임계시설	1기	평양	김일성대학, 5MWt
8	50MW급 원자력발전소	1기	영변	200MWt ('85착공, '95완공예정-> '94. 10동결
9	200MW급 원자력발전소	1기	평북 태천	'89착공, '96완공예정 -> '94. 10동결
10	우라늄농축공장	2개소	황북 평산	'82년 가동, 폐쇄
11	우라늄농축공장	120t/y	황북 박천	'90년 가동
12	우라늄광산	1개소	황북 평산	매장량 2600만 ton
13	우라늄광산	1개소	평남 순천	가채량 400만 ton
14-6	원자력발전소(경수로)	3기	평남 신포	635MW급 3기, 계획단계에서 취소
17	동위원소생산기공 연구소	1개소	영변	미신고
18	미신고 시설	2개소	영변	액체 및 고체 폐기물 저장소로 추정

범주) MWe: 전기출력단위, MWt: 열출력 단위

IRT-2000(제1원자로), 5MWe(제2원자로), 50MWe(제3원자로)

* 국방부, 『국방백서』(서울: 국방부, 1994-1995), p. 65; 국방부, 『핵문제 100문 100답』(서울: 국방부, 1994), p. 80; 정옥임, 『북핵 588일』(서울: 서울 프레스, 1995), p. 93; 『조선일보』, 1993. 12. 8.

첫째, 북한은 이미 재처리 시설로 알려져 있는 방사화학실험실을 확보함으로써 플루토늄 탄을 제조할 수 있는 핵주기⁷⁾를 완성하였으며 더 이상의 핵관련 시설의 확장 없이도 소기의 목적을 달성할 수 있기 때문이라고 보는 것이다. 둘째, 이와는 대조적으로 북한은 1989년 핵개발 의혹이 국제 문제화된 이후 국제적인 핵확산 금지체제의 압력을 받아왔으며 이러한 상황 하에서 가시적인 핵관련 시설의 새로운 착공이나 확장은 바람직하지 않다는 판단을 했을 수도 있다. 이러한 측면에서는 1992-1993년에 걸친 IAEA의 사찰은 북한의 핵개발의 수준의 양적, 질적 팽창을 억제하는데 중요한 역할을 한 것으로 보인다.

북한의 플루토늄 확보량이 얼마인가 하는 점에 대해 많은 논란이 있어왔다. 1992년 5월부터 1993년 2월까지 6차에 걸친 IAEA 사찰 실시 후 북한이 제출한 최초 보고서와 사찰 결과 간에 ‘중대한 불일치(significant inconsistency)⁸⁾가 발생되었으며 <표-4>를 보면 구체적으로 알 수 있다.

<표-4> 중대한 불일치 내용

구분	북한 주장	IAEA 주장
추출량	90g	10~14 Kg
추출시기	1회(90년)	3회(89, 90, 91년)
추출출처	손상된 연료봉	사용 후 핵연료
미신고시설	군사기지	핵폐기물 저장소

북한은 90g의 플루토늄만 추출했다고 주장했지만 IAEA는 추출된 플루토늄의 규모를 ‘의미 있는 양(sig- fificant quantity)⁹⁾’으로 평가하였다. 북한은 5MW 원자로 외에도 50MW 원자로와 200MW 원자로를 건설할 예정이었으

7) 북한의 핵주기를 구성하고 있는 흑연감속로는 전력생산에는 비경제적이며, 재처리시설이 필요이상으로 대형이라는 점이 플루토늄탄 제조를 추진하는 징후인 것으로 알려져 있다. 국방부, 『핵문제 100문 100답』, pp. 12, 43, 48, 79.

8) 위의 책, p. 84.

9) IAEA가 규정하는 핵물질의 ‘의미 있는 양’은 플루토늄 8kg, 우라늄 25kg이다. 이 정도면 조잡한 수준의 핵무기를 제조할 수 있으며 약20kt의 위력을 얻을 수 있다. 그러나 핵기술의 발전에 따라 현재는 우라늄 20-25kg, 플루토늄 6-8kg이면 핵무기의 제조가 가능하며 설계기술에 따라 핵물질의 양은 변동될 수 있다.

나 1994년 10월 동결되었다. 사용 후 핵연료를 최대량 상정할 때, 앞의 원자로는 연간 약 55Kg, 뒤의 원자로는 연간 약 210Kg의 플루토늄의 생산이 가능할 것으로 판단되었다.¹⁰⁾ 1994년 5월 북한의 핵 연료봉 인출강행은 미국이 이러한 북한의 핵무기 양산체제에 주목하게 된 계기가 되었다. 또한 자체 재처리 외에도 북한이 외부에서 핵물질을 수입했을 가능성도 배제할 수 없다.¹¹⁾ 핵합의에 따라 북·미간의 상당한 관계에 진전이 이루어진 1995년 3월 미 의회 조사국이 발간한 문건에도 북한은 이미 16-27Kg의 플루토늄을 확보하였다고 나타나 있다.¹²⁾ 북한이 핵무기 제조가 가능한 정도의 핵물질을 이미 확보하고 있다는 사실은 전문가들 사이에서 이견이 없다고 판단된다.¹³⁾ 단지 그 양에 있어서만 분석한 출처에 따라 차이가 있을 뿐이다.

핵무기의 주요 구성품은 핵물질, 중성자 발생장치, 고폭장치, 격발장치 및 반사재로 구분된다. 이 중에서 특히 고폭장치와 핵물질의 순도는 핵무기의 신뢰성에 영향을 미친다. 이러한 기술적 요소가 충족되지 못할 경우 제작된 핵무기의 폭발을 확신할 수 없게 된다. 고폭장치는 기폭장치로도 불리며 평시 핵분열의 방지를 위해 분리된 상태의 핵물질을 임계상태로 압축 및 결합시키기 위한 폭약장치를 말한다. 이것은 핵폭발이 일어나는 약 백만분의 1초 내에 핵물질을 완벽한 구형으로 결합시킬 수 있도록 정밀하게 설계·제작되어야 한다. 결합을 위해 이동하는 핵물질의 속도가 최소 1000m/s 이상이 되어야 하므로 강력한 고성능 폭약이 요구되며, 정교한 다중 격발장치가 필요하

10) 국방부, 『핵문제 100문 100답』, pp. 82, 83; 김민석·전병완, “북한의 핵무기 개발능력 및 전망,” 『국방논집』, 제13호 (1991년 봄), pp. 194-204; David Albright, Frane Berkhout and William Walkwe, *Worked Inventory of Plutonium and Highly Enriched Uranium 1992*, (Stockholm: SIPRI, 1993), pp. 173-175.

11) “북한의 플루토늄 58Kg 밀수입설,” 『동아일보』, 1992, 4. 25.

12) 여기에 부가하여 소련의 파일럿급과 유사한 비밀 재처리시설까지 확보하고 있으므로 ‘협정’으로는 북한의 핵보유를 막을 수 없을 것이라고 이 보고서는 언급하였다. “미 의회 조사국 보고서,” 『중앙일보』, 1995, 3. 31.

13) 러시아 국방부는 『아시아 태평양 지역의 현재 군사정세에 관한 러시아의 군사정치 기본개념』이라는 보고서에서 “북한은 이미 우라늄 235 10-12Kg, 플루토늄 239 20Kg을 보유하고 있으며, 이는 핵탄두 3-5개 분량”이라고 언급하였다. “북한의 핵물질 보유,” 『조선일보』, 1994. 6. 13.

다.¹⁴⁾ 고풍장치(High Explosive Test)는 핵실험의 전 단계로서, 폭탄 내에 핵분열 물질을 주입하지 않은 상태에서 고풍장치의 작동상태와 성능을 시험하는 것이다. 최초의 원폭개발인 미국의 맨하탄 계획에서는 약 2,500여회의 고풍실험이 행해졌으나 현재는 약 50여회의 실험으로 신뢰성을 얻을 수 있다고 알려져 있다.

북한은 1993년부터 고성능 폭발시험을 70여회 실시한 것으로 탐지되었고 1993년에는 완제품 고풍장치에 대한 고풍시험을 실시한 것으로 분석되기도 했으며, 북한이 이미 고풍장치를 보유하고 있다는 소련 측의 정보를 인용한 보도도 있었다.¹⁵⁾ 그러나 70여회의 시험은 고풍장치 조립이전 단계에 고풍장치 자체의 성능시험을 위한 것이며 일부 부품과 재료획득에 곤란을 겪고 있어서 완전한 고풍장치 개발 및 고풍시험의 실시여부는 불확실하다고 판단된다.¹⁶⁾ 핵개발 비용의 누적과 핵심부품을 외부에서 도입해야만 하는 상황에 처함에 따라 경제적 합리성-한국과의 지속적인 재래식 군비경쟁보다는 핵무장 선택이 비교적 경제적이라는-에 기초한 북한 내부의 핵개발 논리는 설득력이 크게 약화된 것으로 분석되고 있다.¹⁷⁾

1964년 중국이 핵무기 실험에 성공한 이후 북한은 군사전략적 차원에서 본격적인 핵실험 연구단계에 박차를 가했다. 1970년대에는 일련의 핵연료 순환 주기를 자체 기술로 달성했으며, 5MW급의 연구로(제2원자로)를 완공하였다.¹⁸⁾ 1980년대에는 원자력의 실용화와 핵개발의 완성에 주력하여 우라늄 정련, 처리시설의 운용을 시작하였고, 태천에 200MW급 원전을 착공하였으며, 영변에 대규모 재처리 시설의 건설에 착수하고, 고풍실험을 실행하였다. 미국

14) 백만 분의 1초 내에 플루토늄 체적을 50% 이내로 압축시킬 수 있는 고성능 폭약(HMX)을 개발 사용하고 있는 국가는 미국, 소련, 서독, 일본 등에 불과하다. 신성택, 『핵정책/전략 연구(1)』, 합동참모본부업무 (서울: 합동참모본부, 1990. 12), p. 40.

15) “북한의 고풍장치와 고풍시험,” 『조선일보』, 1994. 6. 25.

16) 국방부, 『핵문제 100문 100답』, p. 76.

17) Harison, "The North Korean Nuclear Crisis: From Stalemate to Breakthrough," *Arms Control Today*, p. 19.

18) 권기수, “남북한 군비통제 문제에 관한 분석,” 『한국동북아논총』, 제6권 제3호 (2001), p. 168.

의 CIA는 북한이 1985년에 NPT에 가입은 했지만 그들은 1982년부터 이미 핵개발을 위해 영변에 있는 핵연구센터에서 새로운 핵실험에 착수한 사실을 탐지했다. 미국 정보기관은 90년대 초 북한산악지대에서 고성능폭약 폭파실험 흔적으로 보이는 100여개의 굴처럼 크게 패인 곳을 탐지, 핵무기 기폭장치 실험이라는 판단을 내렸다.¹⁹⁾

한편 1998년 파키스탄은 핵실험을 파키스탄 국내에서 실시한 것으로 밝혀져 이미 공식적으로 핵무기 보유국가로 공인받고 있다. 여기서 중요한 사실은 당시 북한 핵 관련자들이 참관하고 이후 나중에 이전과 다른 핵실험을 한 사실이 밝혀진 바 있다. 이를 두고 분석을 했을 때, 전자는 파키스탄의 핵실험이고 후자는 북한의 핵실험이었을 가능성이 농후하다는 것이다. 이는 파키스탄과 북한 간에 핵무기와 미사일 군사협력 사실에서 신빙성을 더해 주며, 북한이 파키스탄과의 아무런 상관 관계없이 전략 무기 개발 프로그램에 참가하지는 않았을 것이라는 점에서 북한의 핵실험 가능성을 배제할 수 없다.

핵무기를 보유하였다고 해도 원하는 시간과 지점에 운반하여 폭발시킬 수 있을 때 비로소 전략적 의미를 가진다. 투발수단을 가지지 못한 핵무기는 사용방법상 많은 제한을 받을 수밖에 없으므로 핵무기의 운반수단의 확보와 핵무기의 개발은 불가분의 관계에 있다. 핵탄두의 운반수단으로 가장 보편화된 것은 미사일과 폭격기이며, 소형화된 전술핵무기는 대구경 야포로도 투발이 가능하다. 운반수단의 확보는 운반수단의 보유여부와 운반수단에 핵탄두 탑재가 가능한가 하는 문제와 관련되어 있으며, 이는 핵무기의 소형화와 연관된다.

북한은 1950년대 후반 소련으로부터 로켓포를 도입하여 이를 북한 내에서 자체적으로 역설계해 나가면서 현재의 미사일 개발수준에 이르고 있다. 또한 90년대 들어서 1993년과 1998년 노동호와 대포동호를 인공위성이라는 주장하에 시험발사 해왔다. 알려진 바에 의하면 북한은 1990년대 후반부터 미사일 사단을 창설하여 사단급 예하부대에 여단급 그리고 대대단위별로 미사일 부대를 운용함으로써 실질적인 전략무기의 실전배치를 마쳤다. 현존하는 북

19) 小比木政夫, 『북조선 핸드북』(東京: 講談社 現代新書, 1997), pp. 44-45.

한의 미사일은 프로그(FROG), 스커드(SCUD), 노동호 1,2호는 이미 99년도 말경에 배치가 완료되었으며, 대포동호 역시 실전 배치됐을 것으로 추정된다.²⁰⁾ 이 미사일의 전략적 의미는 핵탄두 및 화학, 생물학 탄두의 운반이 가능하며 한국은 물론 일본 본토 나아가 미국의 아시아·태평양 함대 사령부가 있는 일본의 오키나와 지역까지 사정권에 들 수 있다는 것이다. 결국 1960년대 후반기 전술 탄도미사일의 독자적 설계, 생산 능력을 확보하기 위해 지대공 미사일 분야로부터 시작된 북한의 노력은 현재 미사일이든, 인공위성이든간에 북한이 보유하고 있는 운반체의 사정거리가 이미 대륙간 탄도탄 개발수준에 이르렀다고 할 수 있다.

한편 북한은 1980년대부터 중동지역 국가들에게 스커드 미사일을 수출하기 시작하면서부터 중동국가들과의 군사협력관계를 발전시켜 나갔는데, 특히 파키스탄의 경우 1998년 5월 핵실험에는 성공하였으나 핵탄두를 적대국의 목표지점까지 운반할 수 있는 고도의 기술을 요구하는 미사일 개발에는 성공하지 못했다. 북한은 파키스탄의 이러한 군사적 취약점을 이용하여 그들에게 미사일기술과 우라늄탄 핵무기 기술의 거래를 했을 것이라고 추측되고 있다. 이는 지난 2002년 10월 미 대통령 특사였던 켈리가 북한을 방문하여 북한과 파키스탄의 핵개발프로그램을 제시했을 때, 북한의 실무자는 그에 대해 우라늄방식의 핵개발에 대해 시인한 것도 이것과 연관된다고 하겠다.

북한은 이제까지 핵개발을 지속적으로 수행해 오는 한편, 철저하게 이를 은폐하면서 주한미군의 핵무기 보유에 반대하기 위한 목적으로써 ‘반핵 평화주의’, ‘한반도 비핵지대화’등의 주장을 통해 평화적 이미지를 구축해 왔다.

한국전쟁초기에 트루먼 미 대통령은 공개석상에서 중국에 대해 핵무기를 사용해야 한다고 역설한 바 있다. 이러한 공개적 핵위협은 중국으로 하여금 휴전협정에 조인하도록 압력을 넣기 위해 행해진 것이었다. 1954년 1월 미국무성과 합동참모본부는 새로운 전쟁이 일어날 경우 미국은 한국과 중국의

20) 북한의 미사일 사단창설과 부대배치는 「군사비밀」 자료로 취급하고 있기 때문에 이에 대한 연구는 국방부와의 협조관계가 보완될 필요성이 있다.

군사목표에 핵무기를 사용해야 한다고 권고하였다.²¹⁾ 한국전쟁기간과 전쟁이후의 이러한 위협에도 불구하고 한국에 핵무기가 실제로 배치된 것이 공식 확인된 것은 1958년 1월이었다. 이보다 앞선 1956년 11월 북한은 이미 ‘한반도 핵무기 반입사실에 대한 비난 서한’²²⁾을 최고인민회의에서 채택한 바 있었다. 이후 북한은 남한의 원자무기 기지화를 반대하면서, 남한과 미군이 군사분계선에서 대규모 원자전쟁 연습을 하고 있다고 지속적인 비난을 해왔다. 북한의 본격적인 반핵운동은 1975년 8월 비동맹에 가입에 즈음하여 한반도 비핵지대화 주장으로 구체화 되었다. 북한은 70년대 말까지 주로 정치 선전적 차원에서 한반도 비핵화의 범위를 동북아시아는 물론 세계적인 범주의 비핵지대화로 확장시켜 나아감으로써 구소련 및 중국 그리고 제3세계 비동맹 국가들로부터의 지지를 획득하고 세계적 차원에서 입지를 강화하는데 이용하였다.²³⁾

80년대 중반이후 북한은 기존의 비핵지대화 주장을 다시 ‘한반도 비핵지대화’로 그 범위를 좁혀 한반도에서 보다 구체적인 전략적 이득을 유도해내고자 하는 노력을 배가해왔다. 북한은 ‘한반도 비핵지대화’ 주장을 통하여 주한미군 및 핵무기 철수를 실현시키고, 동시에 주한미군 보유 핵무기 철수에 대비한 한국의 독자적 핵개발 가능성을 원천적으로 봉쇄하려는 의도를 가졌음이 분명하다.²⁴⁾ 북한의 이러한 목표는 남북한 간에 ‘한반도 비핵화 공동선언’(1991. 12. 31)이 체결됨으로써 불완전하게나마 달성된 것으로 보인다. 실

21) “For Eisenhower, 2 Goals If Bomb Was To Be Used,” *New York Times*, June 8, 1984, p. A7; 피터 헤이즈·류바 자르스키·웰든 벨로 공저, 『핵무기는 가라』, 한국기독교 사회문제 연구원 역 (서울: 민중사, 1988), pp. 48-51.

22) “최고인민회의에서 대한민국 민의원 및 전체 남조선 사회계에 보내는 서한(1956. 11. 7),” 평화연구원, 『북한 군사문제 제의자료집 1948-1988』 (서울: 평화연구원, 1988), p. 98.

23) 70-80년대에 걸친 북한의 일련의 반핵운동은 ‘한반도 비핵지대화’ 제기 (1976. 8. 12. 동경의 한국문제 긴급 국제회의), 일본 사회당과 ‘동북아 비핵 평화지대’ 창설합의 (1978. 12), 일본 사회당과 ‘동북아 비핵평화지대’ 창설을 위한 공동노력 선언 (1981. 3. 평양), 일본 사회당에 ‘한반도 및 동북아지역 비핵평화지대’ 창설과 관련한 ‘아시아 지역대회’ 개최제의 (1982. 2), 친북한 제3세계 국가를 중심으로 한 80여개 국 125개 단체대표 초청 ‘한반도 비핵평화지대를 위한 평양 국제회의’ 개최 (1985. 9. 평양) 등이 있다. 정영태, “북한의 핵정책과 대미관계,” 『통일연구논총』, 제2권 2호 (1993), pp. 61-62.

24) 송영선, “한반도의 핵,” 『신동아』, 1991. 6, p. 216

제로 부시 전 미국 대통령의 ‘핵감축 선언’(1991. 11. 8) 및 ‘핵부제 선언’(1991. 12. 18)등 일련의 조치로 주한미군의 전술핵 철수가 실현되었다. 또한 북한은 ‘한반도 비핵화 공동선언’을 통해 한국의 핵무기 개발가능성을 원천적으로 봉쇄하는데 성공하였다고 볼 수 있다. 그러나 북한이 달성하고자 하였던 또 다른 중요한 목표인 ‘한국에 대한 미국의 핵우산 제거’와 ‘핵전쟁 연습의 중단’ 등은 달성하지 못하였다.²⁵⁾

핵문제에 대한 북한의 이러한 평화 공세적 태도는 북한의 핵개발 계획이 군사적 목적이 아니라 평화적 용도라는 사실을 강조하는 전략과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 1974년 ‘원자력법’²⁶⁾을 제정한 것을 시발로 하여 동년 3월 김일성은 ‘전국 공업 열성자 대회’에서 자체의 힘으로 원자력 발전소를 건설할 것을 독려한 바 있다.²⁷⁾

1976년 11월 김일성 종합대학 교직원에 대한 연설에서 김일성은 원자력 연구사업의 필요성을 강조하면서 “원자력을 연구하는 것은 원자탄을 만들자는 데 목적이 있는 것이 아니라 원자력을 동력으로 이용하여 인민경제를 발전시키자는 데 목적이 있는 것”²⁸⁾이라고 언급하였다. 또한 조선로동당 제6차 대회(1981. 10. 10-14)에서 김일성은 “1000억 KW/h의 전력고지를 점령하기 위해서는 새로운 동력자원 개발이용하기 위한 투쟁을 적극 벌여야한다.”²⁹⁾고 언급하여 원자력발전소의 필요성을 거론하였다. 그 결과로 조선로동당 제 6차대회 결정서(1980. 10. 12)에서는 원자력발전소 건설을 확정하였다. 이는 1985년 12월 소련과 ‘원자력발전소 건설관련 경제·기술협력협정’을 체결하고,

25) “제4차 북남 고위급회담 첫날회의에서 한 우리 측 대표단 단장 연형묵 총리 기본발언” 제하의 ‘조선반도 비핵지대화에 관한 선언(초안)’. ‘한반도 비핵지대화’ 주장은 핵무기의 시험, 생산, 반입, 소유, 사용, 배비, 전개, 저장의 금지, 핵우산 제공을 받는 협약체결의 금지, 핵전쟁을 가정한 군사전쟁연습의 금지, 핵무기 적재 비행기, 함선의 영공, 영해통과 및 착륙, 기항을 금지함으로써 주한미군 전술핵 철수 외에도 미국의 한국에 대한 핵우산 제거를 중요한 목표로 삼고 있었다. 『로동신문』, 1991. 10. 24.

26) “북한의 원자력법 제정,” 『로동신문』, 1992. 4. 10.

27) 『김일성 저작집 29』(평양: 조선로동당 출판사, 1985), p. 143.

28) 『김일성 저작집 31』(평양: 조선로동당 출판사, 1986), p. 474.

29) 통일원, 『조선로동당대회 자료집』, 제4집(서울: 통일원, 1988), p. 474.

440MW급 경수로 4기의 도입을 시도함으로써 가시화되었으나 협정발효기간의 종료로 도입계획이 중단되었다.³⁰⁾

셸리그 해리슨은 1994년 6월 방북 기간 중 김일성 및 강석주와의 면담에서 이들이 ‘경수로 도입이 좌절된 것은 고르바초프가 약속을 어긴 때문’이라고 생각하며, 아직도 이것에 대해 분노와 아쉬움을 가지고 있다고 언급한 바 있다.³¹⁾

원자력 발전에 대한 지속적인 관심표명은 북한이 핵의 평화적 이용국이라는 이미지 제고에도 일조하였지만, 단지 선전적 차원이라기보다는 실제 북한의 전력사정이 원자력발전이라는 대안에 관심을 갖게 하는 원인이었다고 판단된다. 현재 북한의 전력은 양적으로도 부족할 뿐 아니라 질적으로도 조약하여 거의 모든 산업부문의 생산정체나 감소의 결정적 요인이 되고 있다. 김일성은 1991년 6월 ‘날로 늘어가는 전력수요’를 보장하기 위해서는 계단식 중소형 발전소를 전 군중적으로 건설할 것을 촉구하였다.³²⁾ 또한 김정은은 1992년 5월 ‘전력생산을 정상화하지 않으면 나라가 망한다.’고 언급함으로써 전력문제, 곧 에너지 문제를 체제의 아킬레스건으로 보았다.³³⁾ 북한 연구소의 오길남 박사에 의하면, 북한은 1000억 KW/h 전력고지를 10대 전망목표의 하나로서 제3차 7개년 계획(1987~93)이 종료되는 시점에 달성하고자 하였으나 화력 및 수력발전을 합계한 북한의 실제 전력 총생산량은 1993년에 130억 8,600KW/h에 불과하다는 것이다. 절박한 에너지 사정은 북한이 제2단계 북·미 고위급회담에서 ‘흑연감속로의 경수로 전환’ 제의를 하게 된 배경이 된 것으로 보인다.³⁴⁾

결론적으로 과거 제1차 북핵위기 시 북한의 핵정책은 핵무장 잠재력의 구축과 핵 평화주의로 요약될 수 있다. 당시 핵무장 잠재력의 구축을 위한 장

30) 민족통일연구원, 『북한 핵문제와 남북관계』, 연례정보보고서 94-01 (서울: 민족통일연구원, 1994. 4), p. 2.

31) Harrison, *op. cit.*, p. 20.

32) “중소형 발전소 건설 천명,” 『로동신문』, 1991. 6. 9.

33) 오길남, “북한정권의 경제정책: 분석과 전망,” 『북한정권의 행동: 분석과 전망』 (서울: 문우사, 1993), pp. 174-185.

34) 통일원, 『남북기본합의서 채택 3주년 기념 워크숍 회의록』 (서울: 통일원, 1994. 12), p. 46; 오길남, 앞의 글, p. 185.

기간에 걸친 노력과 결과로 북한은 핵보유의 문턱에 도달했던 것으로 평가할 수 있다. 핵 평화주의적 입장은 한반도 비핵지대화 주장과 원자력 발전소 건설에 대한 집념으로 대변될 수 있는데 전자는 ‘한반도 비핵화 공동선언’에 수용되어 부분적인 성과를 획득하였고, 후자는 나중에 핵협상을 통하여 제네바 핵 합의문에 수용됨으로써 ‘열쇠 넘겨주기 조건(turn key base)’으로 경수로를 공급받을 수 있게 되었다. 북한의 핵정책은 핵무장 잠재력의 구축과 핵 평화주의라는 이중성을 통해 화전양면전술이 변함없이 유지된 것이라 판단된다.

2. 제1차 북핵위기

북한의 핵무장 잠재력이 이미 제1차 북핵위기 시 구축된 것임은 앞에서 살펴본 바와 같다. 이러한 북한의 핵능력은 핵문제가 국제 문제화된 이후 대외적으로 상당한 협상력을 발휘하게 되었다. 북한은 제네바 합의 이전까지 북한의 핵정책은 결국 핵 잠재력의 구축과 협상을 통하여 핵무기의 실질적 보유로 얻는 이점에 버금가는 국가이익을 극대화하고자 하는 노력으로 나타났 다. 북한은 IAEA 사찰을 수용함으로써 부분적으로는 국제사회의 요구에 협조하였다. 그러나 결과적으로 6차례의 IAEA 사찰은 북한의 재처리 능력을 확인하는데 그쳤으며, 핵의혹을 궁극적으로 규명하지는 못했다. 이는 북한이 플루토늄 추출규모를 확인할 수 있는 핵심적인 2개 사찰대상시설(5MW 원자로, 방사화학실험실)에 대한 사찰을 지연 및 제한하였다는 것과, 두 시설에 대한 사찰이 허용된 시점에서는 핵 연료봉 인출을 강행함으로써 자신의 핵 모호성을 지속할 새로운 카드를 창출하였던 것에 기인한다. 이러한 맥락에서 북한 핵정책은 기본적으로 핵협상을 추구하되, 핵투명성 보장을 거부하고, 핵 모호성을 보전함으로써 핵카드의 효용성을 극대화하는 ‘불확실 전략(Strategy of Uncertainty)’³⁵⁾ 이었다고 규정할 수 있다.

35) 김태우·김민석, “세계 대량살상무기 현황과 한반도 안보,” 『한반도 군비통제』, 군비통제자료 6 (서울: 국방부, 1991. 12), pp. 47-48.

북한은 1974년 9월에 국제원자력기구(IAEA)에 가입하고 1985년 12월에 핵확산금지조약에 가입하였다. 북한의 핵 개발에 대한 국제적 관심은 1989년 초부터 높아진다. 남한과 미국 관리들이 북한의 핵무기 개발 가능성에 대해 우려를 나타내기 시작한 것이다. 미국 정부가 북한이 자체의 능력으로 핵무기를 개발할 수 있는 가능성에 대한 결정적인 정보를 확보한 것으로 보도되고, 남한 국방정보본부가 북한이 1990년대 중반이면 핵무기를 생산할 수 있을 것이라고 추정하였다.

북한의 핵관련 움직임은 그 전부터 주목의 대상이 되어왔다. 미국이 북한 영변 지역의 핵 시설에 대한 정보를 얻게 되자 미국은 소련이 북한으로 하여금 핵확산금지조약(NPT)에 서명하도록 해야 한다고 협조를 요청했다. NPT 체제의 유지에 관한 미국과 소련의 이해관계가 일치한 덕분에 소련은 북한에게 4기의 원자로 수출을 내용으로 하는 핵기술 제공을 대가로 북한이 1985년에 NPT에 가입토록 하였다.

그러나 NPT 회원국이 IAEA와 체결하기로 되어있는 ‘핵안전협정’ 서명을 위한 절차를 북한이 지연시키면서 의혹을 사게 되었다. 이후 북한의 협정 체결 지연은 의도적이었던 것이 드러나게 되는데, 북한이 협정 체결 문제를 한·미동맹 체제의 안보 정책과 연관지어 자기 주장을 펴기 시작한 것이다. 1990년 2월 비엔나의 IAEA 이사회에서 북한 대표는 북한이 1985년에 NPT에 가입한 것은 미국 핵무기의 위협이 감소될 것으로 양해하고 한 것이므로 IAEA와 체결할 ‘핵안전협정’에는 2개의 수정 조항이 포함되어야 할 것이라고 주장했다. 즉, 미국의 핵무기가 남한에서 제거되지 않고 미국의 북한에 대한 핵 위협이 계속된다면 북한이 ‘핵안전협정’을 체결한 이후에도 그 효력을 정지시킬 수 있는 권한을 보유한다는 내용을 협정에 추가해 달라는 것이었다. 북한 대표는 나아가 자국의 이익을 지키기 위해서는 ‘특수한 상황에서 조약 당사국이 조약에서 탈퇴하는 주권을 행사할 수 있다’라고 규정한 NPT 제 10조의 권한을 행사할 수 있다고 발언하였다.³⁶⁾

36) 이재석, 『북한 핵 드라마-배경·전개·해법』(서울: 형설, 2004), pp. 101-102.

북한의 이러한 주장은 당시 국제 상황의 변화와 깊은 연관이 있었다. 1990년 9월 소련이 남한과 외교 관계를 수립하는 것과 관련하여 북한은 소련의 이러한 움직임은 북한·소련 간의 동맹조약을 유명무실하게 하는 것이며 따라서 미국의 핵무기에 대응할 수 있는 무기를 독자적으로 마련할 수 밖에 없을 것이라고 하였다. 그리고 북한 당국은 이러한 논리에 바탕을 두고 외교전을 벌이고 있었다. 북한이 우려한 것은 남한과의 군비 경쟁이 경제에 상당한 부담을 주고 있는 현실이었다. 남한의 군사비 지출이 1980년대 초에 북한의 그것을 능가하기 시작했으며 1990년의 남한 군사비 지출은 10억 6천 2백만 달러로서 북한의 5억 2천 3백만 달러의 배에 달했다. 한편 북한은 병력을 대폭 늘렸는데 이러한 정책은 16~28세의 젊은 노동력의 경제 활동 기회를 감소시켜 경제 성장을 제약하는 요인이 되었다. 국방력을 뒷받침할 수 있는 경제력의 남북간 격차가 날로 벌어지는 상황에서 북한은 핵무기가 비교적 적은 비용으로 남한의 군사적 우위를 상쇄시킬 수 있는 수단이라고 생각했을 가능성도 있다.

그러나 북한의 핵무기 개발을 막아야 한다는 것은 한국, 미국을 비롯하여 NPT 체제를 옹호하고 있던 전 국제사회의 공통된 인식이었다. 북한이 핵무기를 보유하게 된다면, 먼저 일본에서 군사력 증강 및 비핵 원칙을 재고할 것을 요구하는 여론이 일어날 수 있을 것으로 우려되었으며 나아가 일본과 중국간의 군비 경쟁을 초래해 지역안정을 해칠 수도 있는 것이었다. 또 과거 북한의 중동 국가들과의 군사 협력 관계를 감안할 때 북한의 핵무기 보유는 아시아 지역을 넘어 국제 안보의 심각한 교란 요인이 될 수 있을 것으로 예상되었다.

북한의 핵무기 개발을 막아야 한다는 것은 절대적인 명제였으므로 이 문제는 당연히 1990~1991년에 걸쳐 열린 남북 총리 간 회담에서 논의되었다. 한편 국제 정세는 미국의 핵무기를 남한에서 철수해야 한다는 북한의 요구를 받아들일 수 있는 쪽으로 가고 있었다. 즉 1991년 7월 미국과 소련 간에 조인된 '전략무기제한협정'에 따라 그 해 9월 하순 워싱턴 당국이 해외에 배치

한 모든 전술 핵무기를 철거한다는 정책을 발표한 것이다.³⁷⁾ 이어 한국 정부는 12월 18일 미국의 핵무기가 완전히 남한에서 철거되었다는 것을 확인하였다. 게다가 북한이 팀 스피리트 훈련을 위협적인 핵전쟁 연습이라고 비난해 오던 터에 이의 취소 계획이 발표되자 북한은 타협적인 자세로 나오게 된다. 평양 당국은 12월 23일 ‘핵안전협정’에 서명할 것임을 밝혔으며 12월 31일 남북한이 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’을 채택하기로 합의하였다. 이듬해 1월 하순 미국과 북한의 고위관리 간 접촉이 뉴욕에서 이루어진다. 북한 노동당 김용순 국제 담당 비서는 미 국무성 아놀드 캔터 정무차관보를 만나 북한이 국제적 핵 안전 장치의 유지에 협조할 것임을 재확인하였다. 그리고 북한은 1992년 1월 30일 IAEA와 ‘핵안전협정’에 서명하게 된다.

‘핵안전협정’이 체결된 이후에도 북한에 대한 국제적 압력은 거듭되었다. 이제 북한이 공식적으로 NPT의 통제 체제 속에 들어왔으므로 국제사회는 북한을 이 체제 안에 확실히 붙잡아 두려 했던 것이다. 먼저 1992년 2월 18일부터 평양에서 열린 남북 총리 회담에서 남측은 IAEA가 관리하는 핵 안전 조치 이외에 남북 간의 상호사찰을 주장하였으며 결국 남한 정부는 3월 초 북한 핵 문제와 남북 경제 협력 사업을 연계한다는 정책을 공식화하였다.³⁸⁾ 즉 남한 정부가 북핵 문제가 해결되기까지는 남한 기업이 북측에 대한 경제 협력 관계를 발전시켜 나가는 것을 허용하지 않겠다고 한 것이었다.

일본도 북한이 포괄적인 안전 조치에 협력해야만 북한과 일본과의 관계 정상화가 가능할 것이라고 하였으며, 소련은 북한의 핵무기 개발이 지역 안보와 평화에 위협이 될 것이라면서 북한 핵 시설에 대해 사찰이 실현될 수 있도록 남한 정부와 공동 외교 노력을 기울여 나갈 것이라 하였다. IAEA 측에서는 북한에게 ‘핵안전협정’의 기한 내 비준을 촉구하면서 특별사찰에 대해서도 언급하였다.

이처럼 북한에 대한 압력이 계속되고 있는 가운데 김일성 주석은 3월 31일

37) 위의 책, p. 104.

38) 위의 책, p. 106.

일본 언론과의 인터뷰에서 북한 핵 시설에 대한 사찰은 적정한 절차를 거쳐 이루어질 것임을 명백히 하였다. 이어 북한 정부는 IAEA의 한스 블릭스 사무총장을 북한으로 초청하였다. 1992년 5월 11일부터 16일까지 블릭스 사무총장 일행이 방문하였을 때 평양 당국은 모든 핵 개발 계획이 평화적 목적을 위한 것이며 ‘핵안전협정’이 철저히 준수될 것이라 다짐했다.

남북한 관계에서는 5월 5~8일 간 열린 제 7차 남북 총리 간 회담에서 군사, 교류와 협력, 사회 문화 교류 분야에서 각각 공동위원회를 구성하기로 합의했다. 또 제한된 수준이나마 이산가족의 상봉과 예술단의 교환이 이루어질 전망이다.

그런데 IAEA에 의한 북한 핵 시설 사찰이 예정대로 진행 중일 때 남북한 간의 추가 상호 사찰을 위한 협상은 1992년 5월 이래 진전을 이루지 못하고 있었다. ‘한반도 비핵화 공동선언’에 따라 남북핵통제 공동위원회가 운영되고 있었으나 북측은 남측의 사찰 요원이 북한 시설을 방문하는 것에 대해 부정적인 입장이었다. 그러다 주한미군 사령관이 6월 1일 남북한 간의 상호 사찰은 주한미군의 단계적 감축을 실현하는 데 중요한 조건이며 핵 문제와 관련해 남북한 관계의 진전이 이루어질 수 있도록 한미군사당국은 1993년의 팀 스피리트 훈련을 준비하고 있다는 발언을 하게 된다.

한편 1991년 12월의 ‘남북기본합의서’에 대한 후속 조치로 1992년 9월의 남북 총리 간 회담에서 정치, 군사, 교류와 협력 문제에 대한 부속합의서가 분야별로 체결되었다. 그러나 그 해 10월 6일 남한 국가안전기획부는 북한 간첩단 검거 사실을 발표하였으며 이에 따라 10월 14일로 예정되어있던 경제기획원 장관의 북한 방문은 취소되었다. 따라서 비정부 차원의 남북 접촉도 경색되었으며 남측은 북측에 간첩 사건에 대한 사과를 요구하는 반면 북측은 간첩 사건과의 관련을 부인하면서 팀 스피리트 훈련이 재개된다면 남북 대화가 중지될 것이라고 경고하였다.

북한 당국과 IAEA와의 관계도 순조롭지 못하였다. 사찰이 진행되면서 IAEA 요원들은 핵 안전 조치가 포괄적으로 이루어지기 위해서 북한이 신고

하지 않은 영변의 핵 폐기물 저장소 두 곳에 대한 조사가 필요하다고 보고 1992년 8월의 제 3차 사찰부터는 북한에게 그 두 곳을 개방하도록 요구했지만 북한 측은 그곳이 비핵 군사시설이란 이유로 방문을 허용할 수 없다는 입장이었다. 그렇게 이 문제가 미결인 채로 1993년 2월까지 6차에 걸친 사찰이 이루어진다. 그 과정에서 북한의 보고서와 실제 상황의 불일치 문제가 대두되었으므로 IAEA는 문제 해결을 위한 특별사찰과 추가 정보 수집을 요구하였다. 북한이 제출한 보고서를 근거로 수행한 사찰을 통해 IAEA가 제기한 주요 문제는 플루토늄 추출량과 추출시기, 미신고 시설 중 2곳의 핵폐기물 저장시설 의혹, 대규모 방사화학실험실의 재처리 시설 여부 등의 불일치였다.

이에 대한 북한 측 주장은, “불일치는 사찰단과 북한기술자 사이의 계산방법과 해석 및 평가에서 생긴 차이이며 이것은 사찰단이 북한 핵 설비의 구체적인 운영 특성과 조건을 고려하지 않은 착오와 무성의에서 비롯되었다.”라는 것이었다. 또한 “소형 재처리 시설이나 폐기물 저장소로 추정되고 있는 미신고 시설 중 두 곳은 핵 활동과 아무런 관계없는 군사시설이므로 불일치 문제와 관련 없으며 군사시설이므로 이에 대한 사찰도 받을 수 없다.” 라고 주장했다.

<표-5> 1992~1994년 IAEA 사찰의 주요 논쟁

구 분	북한 주장	IAEA 확인
플루토늄의 추출량	90g	kg 단위
플루토늄의 추출시기	1회(1990)	4회(1989, 90, 91, 92)
플루토늄의 추출처	손상된 핵 연료봉	사용 후 핵 연료봉
미신고 시설(2개소)	군사기지	소형 재처리시설 또는 핵폐기물 저장소
방사화학실험실	종합실험실	핵재처리공장

* 장준익, 『북한 핵·미사일 전쟁』 (서울: 서문당, 1999), p. 198

그런데 이 과정에서 북한은 핵연료봉과 방사화학실험실 등에서의 시료 채취와 분석을 거부하고 사찰단 부재 시에 5MW급 원자로의 핵연료를 교체하

며 임의로 순서를 바꾸어 버렸다. 이로써 불일치 문제를 과학적으로 검증할 수 있는 수단을 스스로 은폐시켰으므로 북한의 주장에 대한 의구심이 증폭되었다. 미신고 시설이 군사시설이기 때문에 사찰을 받을 수 없다는 북한의 주장도 법률적으로 맞지 않는 것이었다고 한다.³⁹⁾

반면 IAEA는 사찰 결과를 분석한 결과, 북한이 분리된 플루토늄 보유량 전부를 신고하지 않았다는 결론을 내리고 IAEA가 요구한 두 곳을 조사할 수 있다면 이 문제가 밝혀질 수 있을 것이라 보았다. 북한이 이 문제의 두 곳에 대한 방문을 허용치 않자 IAEA 사무총장은 1993년 2월 9일 공식 서한을 통해 방문을 요청하였지만 북한은 이를 거절하였다. 북한은 영변소재 2개의 미신고 시설은 일반 군사시설로서 사찰의 대상이 될 수 없다고 주장하면서 “특별 사찰이 강요된다면 이에 대해 ‘자위적인 조치’를 취할 것이다.”라고 보도하였다.⁴⁰⁾ 며칠 후 모스크바 주재 북한 대사는 이러한 ‘자위적인 조치’가 북한의 NPT 탈퇴일 수도 있다고 하였으며 파리 주재 북한 대사는 미국이 북한 체제를 무너뜨리기 위해 IAEA를 배후에서 조종하고 있다고 비난하였다. 즉 이 단계에서 북한은 핵 문제에 대한 국제적 압력을 북한 체제에 대한 위협으로 본다는 논리를 편 것이다. 그 결과 1993년 2월 20일부터 양일간 비엔나에서 열린 북한 관리와 IAEA 간 논의에서는 타결점을 찾을 수 있는 전망이 보이지 않았다. 그러자 IAEA 이사회로 문제가 회부되었으며 이사회는 북한에게 IAEA의 포괄적 사찰 요구에 응할 것을 촉구하는 결의안을 통과시켜 2월 26일 북측에 전달했다.

한편 남한과 미국은 1993년 3월 9일 팀 스피리트 훈련을 시작하였는데, 북한은 이에 반응해 팀 스피리트 훈련(1993. 3. 9~18)이 시작되기 하루 전인 3월 8일 인민군 최고사령관 김정일의 명의로 ‘전국, 전민, 전군에 준전시상태를 선포’⁴¹⁾하였고 1993년 3월 10일 김영남 외교부장 명의로 특별사찰 거부를 공식

39) 위의 책, p. 173.

40) “특별사찰을 단호히 거부한다,” 『로동신문』, 1993. 2. 13; 14.

41) “조선인민군 최고사령관 명령 제0034호-전국, 전민, 전군에 준전시상태를 선포함에 대하여,” 준전시상태는 3월24일 해제되었다. 『로동신문』, 1993. 3. 9.

화 하였으며, 이어서 3월 12일 NPT 탈퇴를 선언하였다.⁴²⁾ 북한이 주장한 NPT를 탈퇴 이유로는, 첫째 “핵전쟁 연습인 팀 스피리트 훈련을 재개했다”는 것이고, 둘째 “미국에 추종하는 국제원자력기구 서기국 일부계층과 일부 성원국들이 핵 책동과 아무런 관련이 없는 우리의 군사시설에 대한 특별사찰을 강요하는 결의를 했다”는 것이었다. 북한은 다음과 같은 이유를 들어 IAEA의 요구를 거절하였다.⁴³⁾ 첫째, IAEA가 조선민주주의 인민 공화국에 적대적인 국가의 사주로 핵과 무관한 군사시설을 사찰하려는 것은 곧 북한을 압살하려는 것으로 어떠한 경우에도 군사시설에 대한 특별사찰의 강요를 수락할 수 없다. 둘째, 불공평한 특별사찰 요구는 주권침해이다. 셋째, IAEA가 압력과 강제를 통해 불공정한 조치를 취하는 것은 중대한 결과를 가져올 것이며 북한은 ‘나라의 최고이익을 수호하기 위한 조치로서 부득이 핵무기 전과방비조약에서 탈퇴하지 않을 수 없다’는 것이다.

그러나 IAEA 사무총장은 NPT 탈퇴가 발효하기까지는 ‘핵안전협정’이 유효하며 NPT 탈퇴 의사 표시가 협정의 이행 의무를 소멸시키는 게 아님을 북측에 통보하였다. 이에 대응해 북한은 3월 16일 더 이상 IAEA 사찰단을 받아들일 수 없다고 하였다. 그러나 NPT 규정에 의하면 회원국은 조약 탈퇴 3개월 전에 UN 안전보장이사회와 모든 NPT 서명국들에게 통보하여야 하므로 조약이 6월 중순까지는 구속력이 유지될 수 있는 상태였다.⁴⁴⁾

표면적인 이유와는 달리, 북한은 IAEA 사찰을 수용하면서도 미국과 IAEA의 요구에 응하여 자신의 핵투명성을 명백하게 밝힐 준비가 되어있지 않았던 것으로 보인다. 북한은 7개의 사찰대상 시설 중 핵심적인 시설인 5MW 원자로와 방사화학실험실에 대한 충분한 사찰을 보장하지 않는 동시에 핵폐기물 저장소로 추정되어 북한의 과거 핵 이력을 검증할 수 있는 2개 미신고시설에 대해 특별사찰을 거부하였다. 북한으로서는 핵 모호성의 보전이 핵카드의 효용성을 지

42) “민족의 자주권과 나라의 최고이익을 수호하기 위하여 자위적 조치를 선포한다.” 제하의 “조선민주주의 인민공화국 정부성명 (1993. 3. 12),” 『로동신문』, 1993. 3. 13.

43) 위의 글.

44) 이재석, 앞의 책, p. 111

속시키고 이를 극대화 할 수 있는 관건임을 잘 인식하고 있었던 것으로 보인다. 그러나 북한이 무엇을 숨기려 하면 IAEA는 이것을 찾고 미국은 옆에서 훈수를 두는 형식이 되었는데, 이는 북한이 IAEA의 능력을 과소평가한 결과였다. 45) IAEA의 집요한 사찰은 북한으로서는 예상치 못한 사태였으며, 특별사찰요구의 수용은 ‘미국의 정탐행위를 합법화해 주는 것이 되어 군사대상 전면개방의 시초가 될 것’이라 인식한 북한은 이것이 중국에는 ‘사회주의 체제의 전면적 붕괴’로 이어질 것을 우려하였다. 46) 결국 IAEA의 특별사찰을 회피할 수 있는 효과적인 방법을 찾지 못하자 북한은 NPT탈퇴를 결심하였다. 평양의 계산은 그러한 극단적 반응이 미국으로 하여금 북한과의 직접협상에 응하게 할 수 있다는 것이었으며, 동시에 핵문제의 범위를 단순한 핵투명성의 범주로부터 미국과의 관계 정상화 등을 통한 북·미 신뢰구축으로 확대하려 하였다. 47)

즉 북한은 NPT 탈퇴를 선언한 와중에 몇 가지 조건을 제시하며 협상의 가능성을 열어놓았다. 북한이 제시한 조건은 팀 스피리트 훈련의 영구적인 중지, 남한 내의 미국 핵무기와 그 기지의 공개, 북한에 대한 핵 위협의 제거, IAEA의 공정성과 중립성의 확보 등 4가지였다. 이렇게 북한이 협상을 할 수도 있다는 신호를 보내왔으므로, 그리고 북한을 NPT 체제 속에 붙잡아 두는 것이 국제 정세 및 안보에 도움이 될 것이었으므로 남한과 미국은 보다 유연한 자세로 나갈 필요가 있었다. 따라서 남한의 한승주 당시 외무장관은 워싱턴을 방문해 미국 정부와의 협의를 거친 후 북한이 NPT 체제에 남아서 특별사찰을 받아들인다면, 핵사찰 범위의 남북한 군사 기지로의 확대, 팀 스피리트 훈련 내용의 변경, 경제 협력 확대, 한·미·일의 대북 관계 개선이 이루어질 것이라고 타협적인 정책을 밝히게 된다.

45) Robert A. Manning and Leonard S. Spector, "North Korea's Nuclear Gambit: Do They Have Dangerous Ambitions, or a More Subtle Strategy?" *The Washington Post*, March 21, 1993, p. C3.

46) “조선민주주의 인민공화국 정부성명 (1993. 3. 12),” 『로동신문』, 1993. 3. 13.

47) Yong-Sup Han, *Nuclear Disarmament and Non-Proliferation in Northeast Asia*, RESEARCH PAPERS NO. 33 (Geneva: UNDIR, 1994. 12), p. 39.

1993년 3월 12일 김정일에 의해서 전격적으로 발표된 NPT 탈퇴선언은 핵문제의 초점을 북한의 ‘핵투명성’으로부터 ‘북한의 NPT 복귀’여부로 전환시키는 효과를 달성하였다. NPT 탈퇴 이후 북한의 무기는 실질적인 핵무기 개발이 아니라 미국주도의 NPT체제에 미국의 조건에 따라 복귀하기를 거부하는 것이었다.⁴⁸⁾

한편 남한의 한승주 외무장관은 미국을 방문하기 전인 3월 17일, 미국과 북한 간의 직접 접촉을 주선하기 위해 중국이 중재 역할을 하고 있다고 밝혔다. 그리고 같은 날 베이징 주재 미국과 북한 대사관 관리간의 접촉이 이루어졌으며 이 접촉을 통해 양측은 팀 스피리트 훈련이 종료된 후 다시 만날 것에 합의 하였다. 그리고 북한은 3월 하순과 4월 초순에 걸쳐 “북한의 핵 문제가 북한과 미국 사이의 문제이며 양자 간 협상에 의해서 해결될 수 있을 것”⁴⁹⁾이라는 주장을 로동신문을 통해 내놓았고 북한 UN 대표부의 허종 차석대사도 4월 19일 일본 언론과의 인터뷰에서 같은 주장을 되풀이했다. 이후 베이징 주재 북한 및 미국 대사관 관리들은 양측 간 협상을 고위급으로 격상시키기로 합의했으며 5월 11일에 안보리에서 북한의 NPT 탈퇴 선언 재고를 요청하는 결의안이 채택되자 뉴욕의 북한 UN 대표부와 미국 국무성 관리들 간에 실무 준비 회담이 열렸다. 이어 5월 24일에 미 국무성은 로버트 갈루치 정치군사담당부차관보와 북한 외무성 강석주 부상간의 회담이 6월 2일부터 열릴 것이라고 발표하였다.

두 사람이 만나기 전에 양측은 기본 입장을 미리 제시하게 되었는데, 갈루치 부차관보는 5월 26일 미 상원 외교 분과위원회에서 북한이 NPT 탈퇴 선언을 철회하고 IAEA 사찰에 대해 협조하며 남북한 간 한반도 비핵화선언을 이행한다면 미국은 북한의 요구에 대해 적절한 조취를 취할 것이라고 증언하였다. 또 북한 측은 그 다음날 UN 대표부 차석대사의 성명을 통해, 북한에 대해 핵무기를 사용하지 않고 팀 스피리트 훈련을 중지하며 남한의 미군 기

48) 이삼성, 『한반도 핵문제와 미국외교』 (서울: 한길사, 1994), p. 54.

49) 위의 책, p. 115

지에 대한 핵 사찰을 허용하고 남한 주둔 미군을 철수시키며 북한 사회주의 체제를 존중하라는 등의 요구 사항을 내놓았다. 양측의 기본 입장을 살펴보면, 미국은 협상의 주제를 핵 문제에 국한시키려 했으나 북한은 고위급 회담의 기회를 폭넓은 외교전의 장으로 활용하려는 입장을 보였다고 분석할 수 있다.

이후 뉴욕에서 1993년 6월 2일부터 4일간에 걸쳐 제1차 북·미 회담이 열리게 된다. 회담에서 북한은 북·미 고위급 회담을 통해서 NPT 완전복귀를 양국의 관계정상화와 연결해 포괄적으로 해결하기 이전에는 IAEA에 제한적 사찰만을 허용할 수밖에 없다는 원칙을 고수했고, 북·미 제1차 회담 이후에는 NPT 탈퇴를 유보한 자신의 법적 지위를 ‘특수한 지위’로 규정함으로써 이를 정당화하였다.

그런데 당시는 3월 12일의 북한 NPT 탈퇴 선언이 발효할 수 있는 6월 12일이 임박한 시기였으므로 양측은 무력 불사용, 한반도 비핵화, 자주성 존중, 한반도 평화 통일지지, 북한 NPT 탈퇴 선언 발효의 임시 유보와 고위급 회담의 지속적인 개최에 합의했음을 발표하였다.⁵⁰⁾ 제1차 회담의 결과 미국은 북한을 일단 NPT의 울타리 안에 잡아두었으며 북한은 처음으로 미국과의 협상을 통해 정치적 의미가 실린 원칙에 합의했다.

제2단계 북·미 고위급 회담(1993. 7. 4~19) 이후 제3단계 회담 제1차 회의(1994. 8. 5~13)에 이르는 과정은 핵 모호성을 유지하려는 북한과 핵투명성을 확보하려는 미국의 갈등이 압축적으로 표출된 시기였다. 북한은 미국과 정치적인 고위급 회담을 열어 북한의 NPT 완전복귀와 미국의 대북한 관계정상화 및 군사위협 중지를 동시에 실천하는 일괄타결을 요구했다. 반면 미국은 북한이 NPT에 완전 복귀하여 IAEA가 요구하는 수준의 사찰을 수용해야 관계개선을 협력하는 고위급 회담을 열 수 있다는 입장이었다. 북한은 이러한 미국의 요구에 대해 아래와 같은 단계적인 타협안을 제시했다: ① 고위급 회담 이전에 IAEA에 의한 선행사찰을 허용하되, 사찰은 이미 신고한 7개의 시설 중 연구용 원자

50) 위의 책, p. 117.

로와 방사화학실험을 제외한 5개 시설에 제한한다. 그러나 제외된 2개의 신고 시설과 2개의 미신고 시설에 대한 사찰은 앞으로의 협상대상에 포함한다.(미-북 실무접촉: 하버드-허중, 1993. 12. 3. 뉴욕)⁵¹⁾ ②2개 장소에 대한 사찰에 대해 IAEA와 실무협의 용의표명(미-북 실무 접촉: 하버드-허중, 1993. 12. 20, 뉴욕)⁵²⁾ ③NPT조약 탈퇴의 효력을 임시 정지한 특수지위에 맞게 이미 신고한 핵시설들에 대해 조약에 따르는 정기 및 비정기 사찰이 아닌 순수담보의 연속성 보장사찰 허용(1993. 12. 30)⁵³⁾ ④7개의 신고시설 중 방사화학실험실에서만 제한사찰 실시⁵⁴⁾ ⑤방사화학실험실에 대한 추가사찰 허용⁵⁵⁾

북한은 점진적이고 단계적인 양보를 하면서 ‘일괄타결’에 대한 집념을 보였다. 그러나 일괄타결 이전의 사찰은 제한적일 수밖에 없다는 기본원칙을 포기하지 않음으로써 일괄타결을 위해 미국의 요구를 완전히 수용하지는 않았다. 방사화학실험실에 대한 사찰을 북한이 허용하는 시점에서 북한은 이미 자신의 핵 모호성을 연장시킬 수 있는 ‘핵 연료봉 인출’이라는 새로운 카드를 준비하고 있었던 것이다.

북한의 핵 연료봉 인출은 핵문제의 새로운 분수령으로 등장하였다. 북한이 핵 연료봉 인출을 통보한 시점(1994. 4. 19)에서 미국과 IAEA는 북한의 핵투명성을 확보하기 위하여 ①IAEA사찰단이 지난 3월 사찰을 거부당한 방사화학실험실내 글러브 박스(glove box)등에 대한 사찰 ②5MW급 원자로의 핵안전조치 계속성 유지를 목적으로 한 감시 카메라의 필름 및 배터리 교환 등의 계속성 보장사찰 ③5MW급 원자로의 연료봉 교체에 대한 충분한 사찰 등을 필요로 하

51) Robert Burns, “Clinton to talk to President Kim Before decision on N.K Nukes: Calls North Korean Nuclear inspection offer inadequate,” *The Korea Herald*, December 8, 1993.

52) 민족통일연구원, 『북한 핵문제와 남북관계』 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 266.

53) 통일원, 『북한 핵문제 전개과정 및 주요일지(1991. 9-1994. 9)』 (서울: 통일원, 1994. 9), p. 144; 민족통일연구원, 앞의 책, p. 61.

54) 이삼성, 앞의 책, p. 120; “IAEA이사회에 북한 원자력중국이 배포한 비망록(1994. 3. 21),” 통일원, 앞의 책, p. 293.

55) “한승주 외무장관의 발언내용(1994. 4. 22),” 위의 책, p. 173; “추가사찰 허용 방침,” 『중앙일보』, 1994. 4. 28; 통일원, 앞의 책, p. 187.

게 되었다. 따라서 연료봉 인출 시 IAEA의 입회를 요망한 북한의 제의를 긍정적으로 받아들이고, 교체된 연료봉에 대한 샘플 채취 작업까지 허용해 줄 것을 요청하였다.⁵⁶⁾ 그러나 북한은 외교부 대변인 성명을 통하여 연료봉 교체 시 IAEA의 입회는 허용하되 시료채취는 거부한다는 의사를 분명히 하였다.⁵⁷⁾

영변의 5MW 원자로는 1989년 약 100일간 가동을 중단한 적이 있는데 북한은 그 이유를 설명하지 않았다. 따라서 동 원자로의 연료봉 교체는 북한 핵개발의 진척상황을 판단하는 이정표가 될 수 있었다. 1986년에 연료가 장착된 동 원자로는 1989년에 가동이 중단되었고, 북한은 이때 소량의 연료봉만을 인출하였다고 주장하였으나 미국과 IAEA는 다량이 인출되어 핵무기 제조를 위한 플루토늄 추출에 사용되었을 것이라는 의심을 가지고 있었다. IAEA로서는 연료봉의 인출 시 시료를 채취하여 동 원자로의 운전이력을 검증함으로써 북한의 과거 핵을 규명할 수 있었던 것이다.⁵⁸⁾

북한 핵문제의 초점은 북한이 4월 19일 ‘10일 이내에 연료봉을 교체할 것이며 봉인제거 작업 및 연료봉 교체작업에 입회해 줄 것’을 IAEA에 통보⁵⁹⁾한 이후 북한의 과거 핵 규명 가능성 여부로 넘어가게 되었다. IAEA와 북한 간에는 핵 연료봉 교체시 안정상의 이유로 늦어도 5월 4일까지는 연료봉을 교체하지 않으면 안 될 기술적 형편에 있음을 IAEA에 일방적으로 통보하였으며, 마침내 5월 13일 IAEA 사찰단이 입회하지 않은 상태에서 연료봉의 인출을 시작하였음을 알렸다.⁶⁰⁾ 그러나 ‘연료봉 교체작업은 감시용 카메라가 작동하는 가운데 이뤄지고 있기 때문에 다른 목적으로 전용될 우려는 없으며 북·미간 회담에서 핵문제가 원활히 해결될 경우 사용된 핵연료는 모두 IAEA의 엄격한 감시 하에 저장하고 이를 계량할 수 있도록 완전 허용할 용의가 있다⁶¹⁾’고 밝힘으로써

56) “IAEA의 요청 사항,” 『국민일보』, 1994. 4. 27.

57) “북한 외교부 대변인 성명(1994. 4. 27),” 『로동신문』, 1994. 4. 28.

58) R. Jeffrey Smith, "North Korea Refuse Demand To Inspect Reactor Fuel", *The Washington Post*, April 28, 1994, p. A22.

59) “북한의 IAEA에 대한 통보,” 『중앙일보』, 1994. 4. 20.

60) “북한의 연료봉 인출 개시,” 『중앙일보』, 1994. 5. 14.

61) “북한이 협상 여지를 남겨둬,” 『동아일보』, 1994. 5. 17.

협상의 여지를 남겨 두었다.

한국과 미국 내부에서는 핵연료봉의 ‘추후 계측성’ 여부를 놓고 강경파와 온건파의 입장이 엇갈렸다. 그러나 6월 2일 IAEA의 한스 블릭스 사무총장이 갈리 유엔 사무총장에게 서한을 보내 북한의 과거 플루토늄 전용여부에 대한 IAEA의 계측이 불가능함을 통보함에 따라 북한이 약간의 핵투명성만 제공하여 위기를 모면하면서 핵개발을 지속하기 위한 시간을 벌고 있다는 강경파의 주장이 힘을 얻게 되었다.⁶²⁾

북한은 문제의 연료봉을 인출하여 다른 연료봉과 섞어 놓았다는 것을 부인했지만 설령 그렇다고 해도 IAEA는 핵 폐기장으로 추정되는 영변의 미신고 2개 시설을 사찰함으로써 과거 핵을 규명할 수 있었다. 그러나 북한은 IAEA가 타협안으로 제시한 미신고 시설의 특별사찰을 거부하였다. 결국 IAEA이사회는 6월 10일 대북 제재 결의안을 채택하였다. 이 결의안에 의해서 의료분야를 제외한 대북 핵기술지원이 동결되었으며, IAEA는 북한에 대한 특별사찰 수용을 재촉구 하였다. 이에 대한 반발로 북한은 IAEA 탈퇴를 선언하였고 미국은 6월 14일 ‘UN안보리 제재결의안’⁶³⁾을 러시아에 앞서 UN 안보리 상임이사국에 통보하였다. 미국의 제재안은 실질적인 제재단계에 앞서 30일간의 유예기간을 설정하였는데 이 기간 중에 전 미국 대통령 카터의 방북이 이루어졌다.

카터가 판문점을 통하여 평양에 도착한 6월 15일은 북한이 박길연 UN주재 북한 대사를 통하여 IAEA 탈퇴를 미국에 공식통보(1994. 6. 14)한 직후이며 미국이 UN에서 제재를 논의하는 시점이었다. 6월 16일 CNN-TV를 통해 ‘조건부 핵동결’이라는 카터-김일성 회담결과가 전 세계에 알려졌다.⁶⁴⁾ 이는 제

62) 통일원, 앞의 책, p. 201.

63) 결의안 초안은 다음과 같다. (1)북한에 핵개발 지식을 제공할 수 있는 모든 기술 및 과학 협력을 중단한다. (2)UN과 산하기구를 통한 모든 경제 원조를 중단한다. (3)북한과의 쌍무적 또는 국제적 기구를 통한 외교활동의 규모 및 범위를 축소한다. (4)세계 각국과 북한간의 문화, 기술, 과학, 상업, 교육 분야의 교류를 축소한다. (5)북한에 대한 강제적인 무기금수조치를 취한다. Paul Lewis, "U.S. Offers a Plan For U.N. Sanctions On North Korea," *The New York Times*, June 16, 1994, p. A1.

64) 통일원, 앞의 책, pp. 218-219; 정옥임, 앞의 책, p. 213.

재에서 대화에 의한 해결국면으로 급선회하는 계기가 되었다.

핵 연료봉 인출 강행은 미국이 북한의 과거 핵보다 현재와 미래 핵을 동결 및 차단하는 것이 급선무라는 사실을 인식하는 계기가 되었다. 미국은 제3단계 미·북 고위급 회담이 이루어지는 동안에는 핵연료를 재장착하거나 인출된 연료봉을 재처리하지 않는다는 것 외에는 특별한 전제조건 없이 제3단계 회담을 열게 되었다.⁶⁵⁾ 제3단계 회담에 이르는 과정에서 북한은 그 동안 거부해오던 5MW 원자로 및 방사화학실험실에 대한 완전사찰을 허용함으로써 부분적인 양보를 했다. 그러나 북한은 2개 미신고시설에 대한 사찰을 거부한 상태에서 또다시 핵 연료봉 인출을 강행함으로써 핵 모호성을 유지한 채 제3단계 회담에 임할 수 있었던 것이다.

주지하는 바와 같이 지미 카터 전 미국 대통령은 1994년 6월 중순에 서울과 평양을 교차 방문하여 양측 사이의 중재자로서 남북정상회담 개최에 대한 합의를 이끌어 냈다. 그 결과 1994년 7월 25일부터 27일까지로 예정된 정상회담은 남북 관계에 있어 또 하나의 중요한 이정표가 될 것으로 기대되었다. 동시에 미국과 북한간의 제3차 고위급 회담도 같은 달에 열릴 계획이었다. 카터 전 대통령의 정치적 영향력이 상황 돌파를 위해 긍정적으로 작용했던 것이다.

남북정상회담은 1994년 7월 8일 김일성 주석의 갑작스런 사망으로 취소되었으나, 북미 간 고위급 회담은 8월에 협상이 재개되어 9월 23일부터 약 한 달 간 협상을 한 끝에 미국과 북한은 드디어 제네바 기본 합의에 도달하게 되었다. 이 합의의 주 내용은, 첫째 북한 흑연 감속로의 경수로 대체, 둘째 북한의 NPT 체제 잔류, 셋째 미국과 북한의 관계 정상화 추구, 넷째 남북한 간 대화의 발전 등이었다. 북한이 현존 흑연감속로와 관련 시설을 동결하고 궁극적으로 해체하는 대신, 미국은 2003년을 목표 시한으로 총 발전 용량 2000 MW급의 경수로를 북한에게 제공하기 위해 국제 컨소시엄을 구성키로

65) “미·북 제3단계회담 재개 특별성명(1994. 6. 22),” 『조선일보』, 1994. 6. 23; 통일원, 앞의 책, p. 226.

하였다. 미국과 남한 간에는 경수로 사업비용 중 75% 정도를 남한이 부담하며 경수로로는 ‘한국형’으로 한다는 양해가 이루어진 것으로 알려졌다. 아울러 북한의 흑연감속로 동결에 따라 상실될 에너지를 첫 경수로를 완공할 때까지 보전하기 위해 미국이 연간 50만톤 규모의 중유를 북한에 공급할 것도 약속하였다. 또한 미국과 북한은 서로 간의 외교 관계 수립을 추진해 나간다고 하였으며 미국은 북한에 대한 핵 위협을 제거할 것이고 북한은 한반도 비핵화 공동선언 이행을 위해 일관성 있는 정책을 취해나갈 것임을 선언하였다.

이상 제1차 북핵위기의 전개과정을 살펴보았을 때, 동기이론의 내용을 북한의 상황에 적용한다면 ‘동기조건’은 한국과 미국에 의해 제기되는 핵 및 재래식 군사력에 의한 위협과 미국에 의한 각종 경제 제재 등이 될 것이며, ‘동기억제조건’은 제네바 합의와 NPT 및 IAEA(국제원자력기구)에 가입한 사실 등이 될 것이다. ‘유인요인’은 핵무기 개발을 통해 군사력을 증대시킴으로써 군부의 지지를 얻을 수 있다는 사실과 전쟁이 발발할 경우 핵무기를 사용할 수도 있다는 위협을 통한 억제의 달성 등이며, ‘반유인요인’으로는 북한이 핵무기를 개발할 경우 미국 등의 북한에 대한 핵 선제공격을 정당화하는 근거가 될 수 있다는 것과 국제적 고립이 심화될 가능성을 들 수 있을 것이다. 또한 북한이 원자로를 자체기술로 설계·시공할 수 있는 능력을 보유하고 있으며 핵연료로 사용할 수 있는 천연 우라늄을 국내에 확보하고 있다는 점 등이 ‘촉진요인’이 될 수 있다. 반면 이제는 중국이나 러시아로부터 핵무기 제조와 관련한 핵심기술을 이전받을 수 없다는 점, 핵개발 의혹이 있는 국가에 대한 핵관련 기술이전을 통제하고 있는 미국의 정책 등이 ‘억제요인’으로 작용하고 있었던 것이다.

제2절 핵전략과 제2차 핵위기

1. 북미관계와 북한 전략

미국에서는 제네바 합의 이후 1994년 11월 의회 선거에서 공화당이 상하 양원을 장악하면서 여소야대 정국이 형성되었다. 미 의회의 이런 역학 구도는 클린턴 행정부가 끝나는 2000년 말까지 지속되었다.⁶⁶⁾ 따라서 클린턴 행정부의 대북정책에 대한 의회의 견제력은 크게 신장되었다.⁶⁷⁾ 공화당이 주도하는 의회의 대북정책 비판은 행정부와 의회 사이의 견제와 균형의 원리, 전략적 이해관계와 함께 외교안보정책을 둘러싼 민주당 정권과 공화당 사이의 정책 성향 차이가 반영되어 있다. 그러나 대북정책을 둘러싼 양측의 이런 차이가 국가이익과 대북 정책성의 차이에 기인하는 것이 아니라, 정책 수단에 대한 선호도의 차이라는 점에 유의할 필요가 있다. 실제 1996년 대선 유세 때 클린턴은 중도성향의 정책노선을 내놓으면서 공화당의 비판을 수렴하고자 하였고, 재선 이후 대북정책에 관한 의회와 여론의 비판을 고려하지 않을 수 없는 입장이었다.

공화당이 클린턴정부의 대북정책에 가한 비판의 핵심은 두 가지이다. 하나는 대북정책을 북한문제에 대한 낭만적 인식에 기초해서 수행하고 있기 때문에 미국의 안보위협이 줄어들지 않고 있다는 점이며 다른 하나는 사안별 대북접근이 실효성이 없다는 비판이다. 물론 대북 관여정책에 대한 비판은 의회와 자문 두뇌집단에서도 제기되었다.⁶⁸⁾

한편 클린턴정부의 제네바 합의 이행을 위한 의회 설득작업은 공화당 측의 비판에 상응하여 진행되었다. 먼저 의회를 설득하면서 가장 강조한 것은 제네바 합의가 미국의 국익에 크게 기여하고 있다는 점이었다. 1996년 3월 윈스턴 로드 국무성 동아태담당 차관보는 하원 국제관계위원회 아태문제 소위

66) 김국신, 『클린턴 행정부와 의회 관계: 대북정책을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 7-11.

67) 박영호, 『미국의 국내정치와 대북정책: 지속성과 변화』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 9-10.

68) 김국신, 앞의 책, pp. 32-52.

원회 청문회에서 제네바합의가 지역안정과 국제적 핵 비확산에 기여했다고 평가하고, 기본합의 이후 북한은 핵동결 외에도 ①IAEA와 합의한 핵동결에 속하지 않는 핵시설에 대한 임시·정기 사찰에도 합의하고, ② 우려와 달리 경수로 부지조사 과정에서 남한의 관계자들도 미국, 일본과 같은 대우를 하고 있고, ③ 결과적으로 제네바합의가 완전히 이행된다면 NPT 규정을 넘어 북한의 흑연감속로와 재처리시설을 포함한 관련 시설의 해체가 이루어진다고 밝혔다.⁶⁹⁾ 클린턴정부의 이와 같은 대북정책 기조는 집권 2기 말까지 지속되었다.⁷⁰⁾

제네바합의 이후 북한의 대내적 조건은 크게 전반적인 경제난과 김정일의 공식적인 권력승계 준비 등 두 가지로 요약할 수 있다. 따라서 북한으로서는 제네바 합의 이행과정을 통해 미국으로부터 획득하고자 했던 다각적 이익과 김정일 정권의 안정화를 위해서 대미 접근을 적극적으로 추진할 필요가 있었다.

우선, 핵동결 이후 미국이 제일 우선순위를 둔 문제는 대량살상무기 운반 수단인 중장거리 미사일의 개발 및 수출 문제였다. 반면, 북한의 입장에서 미사일은 군사적, 경제적, 정치적 의미를 갖는 중차대한 문제이기 때문에 우선적인 협상을 바라지는 않았다. 그럼에도 북한이 미국과 미사일 협상에 나서게 된 것은 클린턴정부의 단호한 태도와 협상 수용에 상응하는 실리 획득에 대한 기대가 있었기 때문이다. 그에 따라 북한은 미사일협상에 응하는 대신 미사일문제를 세부 사안으로 나누어 접근하는 분할식 전술로 대응하였다.

둘째, 북한의 입장에서 미사일 협상 수용이 불가피한 선택이었다면, 평화협정 체결요구는 공세적인 사안이었다. 북한은 1970년대 중반 이후 북-미 평화협정 체결을 계속해서 요구해 왔고, 1980년대 후반 미국의 데탕트 정책을 활용하여 전술적 유연성을 발휘하면서 그 실현을 추구한 바 있다. 북한은 정전위원회를 무력화시킨 뒤 스스로 이를 정전체제의 마비상태라고 규정하고 미국에 ‘새로운 평화보장체계’ 수립과 평화협정 체결을 주장하였다.⁷¹⁾ 북한은

69) 서보혁, 『탈냉전기 북미관계사』 (서울: 선인, 2004), p. 225.

70) 위의 책, p. 225.

또 1998년 10월 9일 정전협정을 대체할 군사 안전보장위원회의 수립을 촉구하였다. 북한의 제안에는 과거와 달리 남한도 동등한 자격으로 참여하는 것으로 되어 있다. 말하자면, 북한은 제네바 핵 합의를 통한 소극적 안전보장 이후 적극적 안전보장책으로서 미국과의 평화협정 체결을 추구하고 있던 것이다.

셋째, 북한이 한·미 양국의 4자회담 제의에 나선 것도 식량지원과 함께, 주한미군 철수 및 북·미 평화협정 논의가 전제되었기 때문이다. 이 때 미국이 한반도 평화정착을 위해 기존의 쌍무적 접근 방법에 다자접근을 병행시킨 것은 유의할 대목이다.⁷²⁾ 북한은 4자회담 제의 이후 1년 7개월 동안 유보적인 자세를 취하다가 1997년 11월 21일 뉴욕에서 개최된 제3차 예비회담에서 참여하기로 결정했다.

넷째, 북한과 미국은 한국전쟁 때 사망한 미군유해의 송환을 위한 협상을 본격화하였다. 1990년 북한 측이 미군유해 5구를 일방적으로 전달한 것을 시작으로 1994년까지 208구의 유해가 송환되었다.⁷³⁾ 양국은 1993년 8월 유해송환각서 교환, 1995년 11월 경수로 공급협정 교섭 중 비밀회담, 1996년 1월 제1차 유해 송환협상 등을 거치며 미군유해 공동발굴작업을 실시해 나갔다.⁷⁴⁾

마지막으로, 북한은 미국과의 정치군사적 협상 수용의 대가로 대북경제제재 해제와 경제 지원을 요구하였다. 제네바합의 이후 전개된 북·미 협상기간은 북한의 연이은 수해로 극도의 식량난이 발생한 시기였다. 클린턴행정부는 북한이 제네바 합의를 이행하고 있다는 평가를 전제로 대북 식량지원을 인도주의적 차원에서 전개하였다.⁷⁵⁾ 그러나 미국의 대북 식량지원은 실제 북한의 상응하는 행동에 따른 정치적 보상의 성격이 짙었다.⁷⁶⁾ 더구나 대북 경제제재 완화는 명백히 북한이 미국의 요구를 수용한 대가였다. 클린턴정부가

71) 위의 책, p. 241.

72) Harrison, *North Korean Endgame*, pp. 168-170.

73) “유해송환에 관한 북한의 발표,” 『조선중앙통신』, 2002. 10. 12.

74) “유해송환 현황,” 『조선중앙통신』, 2002. 10. 12.

75) 김국신, 『미국의 대북정책: 남북정상회담 및 미 대선 결과에 따른 변화』 (서울: 통일연구원, 2000), p. 20.

76) 김국신, 『미국의 대북정책과 북한의 반응』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 19.

실시한 세 차례의 경제제재 완화 조치는 북한의 핵동결 이행, 미사일협상 수용, 양국관계를 향한 포괄적 접근 수용에 따른 것이었다.⁷⁷⁾

북한과 미국은 이상과 같은 협상 채널의 다변화를 통해 관계 진전을 도모 하였지만, 각 채널들 사이의 상대적 비중에 따라 특정협상은 국면 전개에 커다란 영향을 미쳤다. 제네바 합의 이후 가장 중요한 사안별 협상은 미사일협상이었고, 그것은 핵합의 이행을 위한 KEDO 프로젝트의 원만한 진행을 전제로 한 것이다. 양국은 이 두 문제가 상호이해와 협력 속에서 추진된다고 판단할 때 돌출적인 문제의 합리적 해결과 회담 수준의 격상을 모색할 수 있었다.⁷⁸⁾

KEDO는 제네바 합의에 따라 대북 경수로 건설과 증유 지원을 위한 국제 컨소시엄으로서, 미국의 주도로 1995년 3월 설립되었다. KEDO는 특정 문제 해결을 지향하는 임시적·다자적 기구이면서도 관련국들 간의 쌍무적 관계가 반영된 국제기구의 성격을 띠었다.⁷⁹⁾ 구체적으로 KEDO는 북한에 국제적 협력 기회를 제공함으로써 한반도 긴장완화와 북한의 개방을 도모하고 이 프로젝트에 참가한 국가들 간 공동 이익을 추구할 것으로 기대되었다.

북한과 미국은 처음 각기 다른 이유로 러시아형 경수로 건설을 선호하였다. 북한은 과거 러시아와 경수로 건설 협력 협정을 맺은 바 있고, 남한 주도의 경수로 건설을 받아들이지 않으려 하였다. 북한이 처음 1000MW급 원전 두 기의 건설을 요구한 것은 2005년까지 전력부하의 예상 변동수치와 이에 따라 부족한 전력량 2000MW를 산술적으로 계산하였기 때문이다. 그런데 북한은 당시 1000MW급 경수로 공급 능력을 갖춘 나라는 한국과 러시아 두 곳 뿐이고, 이 가운데 북한이 요구한 최첨단 시설과 안전성을 갖춘 경수로 공급 능력은 한국표준형 원전이 갖고 있다는 사실을 모르고 있었다. 결국 북한은 내용적으로 한국형 경수로를 요구하고 있었던 셈이다.⁸⁰⁾

77) 양운철, 『미국의 대북한 경제제재: 원인, 과정, 전망』 (성남: 세종연구소, 2001), pp. 18-19.

78) Snyder, *Negotiating on the Edge*, pp. 131-35.

79) 정옥임, “국제기구로서의 KEDO: 각국의 이해관계와 한국의 정책,” 『한국과 국제정치』, 제28호 (1998), pp. 241-53.

한편, 미국이 러시아형 경수로 제공을 검토하고 있었던 것은 한국형 경수로 공급에 대한 정치적 부담이 크게 작용하였다. 왜냐하면, 북한이 한국형을 거부하고 있었고, 한국형이 도입될 경우에도 남북 간 마찰의 가능성이 높아 핵합의 이행에 부정적인 영향을 미칠 수 있고, 한국형 원전 기술이 미국 기술에 기초하고 있기 때문에 대북 기술이전도 우려되었다.⁸¹⁾

경수로 노형과 관련한 한·미 간 협의는 북·미 제3단계 고위급 회담이 준비되고 있던 1994년 6월에 시작되었다. 미국은 위와 같은 이유로 처음 러시아형 경수로 도입을 염두에 두고 있었지만, 한국 측 협상단은 미국 측에 한국형 원전의 장점과 러시아형 원전의 결함을 대조시키며 미국을 설득하여 양국은 한국형 원자료를 경수로 노형으로 합의하였다.⁸²⁾ 미국 역시 경수로 건설에 가장 큰 재정적 기여를 할 한국의 입장을 고려하지 않을 수 없었던 것이다.

북한은 제3차 경수로 협상(1995. 4. 18~20)까지도 경수로의 유상 제공을 명분으로 하고, 한국형 경수로의 존재를 부정하는 식으로 한국형 경수로의 도입을 완강하게 반대하였다. 그러나 북한의 강경한 협상자세는 이전의 북·미 협상과 비교할 때 빨리 완화되었다. 북한은 명분보다는 실리를 택하기로 하여 경제적 열세를 만회하기 위해 남한의 경제력을 이용하기로 하고, 그럴 경우 제기될 수 있는 정치적 위신은 민족대단결론에 입각한 ‘민족이익’의 추구로 합리화 할 수 있었다. 대신 북한은 경수로 노형 선정이 북한과 KEDO 간 협의의 사안임에도 불구하고 미국과의 정치회담을 고수하여, KEDO 운영에서 미국의 ‘주도적 역할’과 경수로 제공에서 미국의 책임을 명문화하고자 했다.

1995년 5월 19일부터 6월 13일까지 쿠알라룸푸르에서 열린 북·미 준고위급 회담에서 북한이 사실상 한국형 경수로를 수용하기로 한 뒤, 경수로 공급 협상이 9월 11일부터 진행되었다.⁸³⁾ 이때부터 북한의 상대는 미국이 아니라

80) 신재인, “북한 핵 프로그램의 전망과 한반도에서의 기술·경제협력” (연구논문, 세종연구소, 1998. 7), pp. 41-42.

81) 이병령, 『한국형 경수로, 미국승인 필요없다』 (서울: 사계절, 1996), pp. 24-33.

82) 서보혁, 앞의 책, p. 249.

83) 『조선중앙년감 1995』 (평양: 조선중앙통신사, 1996), pp. 268-269.

KEDO가 되었고, 북측의 태도는 완전히 실용주의적으로 변해 큰 문제없이 경수로 준비사업이 진행되었다. 그리고 북한은 경수로 사업에 중심적 역할을 하게 된 남한이 이 협상을 주도하는 것을 부정하지 않았다. 이는 북한이 미국과의 관계개선을 추진하는 이상 대남관계를 부정적으로 전개할 전략적 필요가 약화되었기 때문이었다. 협상은 수차례의 고위급회담과 전문가회담을 거쳐 1995년 12월 15일 남한의 입장이 대부분 수용된 상태에서 경수로 공급 협정이 체결되었다.⁸⁴⁾ 협정 체결 직후 북한 외교부 대변인은 경수로 제공과 핵동결을 병행 추진하는 ‘동시성의 원칙’을 강조하였고 KEDO의 보스워스 대표 역시 이와 비슷하게 ‘상호존중과 상호주의 원칙하에 실무적이고 전문적인 관계’의 수립을 강조하였다.⁸⁵⁾

경수로 노형 선정 및 제공을 둘러싼 북·미, 북한·KEDO 간의 협상이 타결되자 경수로 사업 준비를 위한 북한의 협력적 태도와 그에 상응하는 미국의 조치가 이어졌다. 북한이 경수로 사업의 출발단계에서 보인 실리 우선적인 자세는 김정일 사진 소동에서 잘 나타났다. KEDO 건설 현장에서 남한의 한 노동자가 김정일 사진이 실린 신문을 깔고 앉은 일이 발생하자 현지 북한의 치안당국자는 작업 중단조치를 내렸다. 그러나 KEDO 측의 건의를 받은 북한 외교부 당국은 이 문제를 원만히 해결하였다.⁸⁶⁾ 이는 북한이 KEDO 프로젝트를 물론 미국과의 관계 진전에 높은 기대를 갖고 있었음을 말해주고 있다. 물론, 북한이 경수로사업을 통한 대미 이익정치를 지속하려면, 위협인식이 계속해서 잠복 상태를 유지하고 KEDO 사업 관련 국가들의 긍정적인 국내정치적 조건이 필요하였다.

그러나 KEDO 회원국들 내에서 KEDO사업에 대한 비판적 입장이 일어나면서 경수로 사업과 대북 중유제공을 위한 자금 조성에 차질이 나타나기 시작하였다. 그것은 KEDO가 다자기구로서 갖는 단점을 말하는데, 구체적으로

84) 백학순·진창수 편, 『북한문제의 국제적 쟁점』 (성남: 세종연구소, 1999), p. 86.

85) 『조선중앙년감 1995』 (평양: 조선중앙통신사, 1996), p. 270.

86) Snyder, *op. cit.*, pp. 136-37.

성원국들 내의 정치적 제약, KEDO 사업에 나타난 각국의 불균등한 이익, 그에 따른 성원국 간 결속력의 한계 등을 말한다. 특히 경수로 사업의 책임을 맡은 미국의 경우 대내 정치적 제약이 뚜렷하게 나타났다.

미국의 경수로 사업 및 대북 중유 지원금은 의회의 엄격한 승인 조건으로 난관에 직면하였다. 실제로 미국의 KEDO 자금 분담금 및 중유 제공 비용 문제는 경수로 사업 초기부터 불안정한 상태를 띠기 시작하여 클린턴정부 말까지 미국의 제네바 합의 이행에 부정적인 영향을 주었다. 미국 공화당은 국무성이 의회에 제출한 예산 중 KEDO 지원 예산을 삭감시키거나, 전당대회에서 클린턴정부의 대북 경수로 및 중유 제공 방침을 저지할 것을 정강으로 채택하였다.⁸⁷⁾ 또 공화당은 ‘북한위협감축법안’을 통해 행정부의 KEDO 지원 예산의 집행을 북한의 핵 사찰 수용, 탈북자 지원을 위한 예산 배정 등과 연계시키도록 하였다. 클린턴정부가 이 법안에 부정적인 태도를 보이자, 공화당은 국무성 수권법안의 수정안 형식으로 북한과의 핵 협력 규제 법안을 통과시켰다.⁸⁸⁾ 이와 같은 클린턴 행정부의 대북 정책에 대한 의회 및 공화당의 강력한 견제는 향후 북·미 관계의 실질적 진전을 제약한 주요 요인의 하나로 작용하게 되며 이후 부시행정부가 들어서면서 더욱 강화되게 된다.

제네바합의 이후의 북·미 관계를 살펴볼 때 중요한 사실들 중 하나는 미사일회담이다. 미국은 1994년 10월 제네바 핵합의에 미사일문제까지 포함시키려 하였으나 북한의 강력한 반발로 미사일문제는 차후로 넘긴 것으로 알려졌다. 그러나 이후 양국이 미사일문제를 협상으로 전개할 수 있었던 가장 큰 원인 또한 제네바합의의 영향에서 찾을 수 있다. 제네바합의 체결을 통해 양국은 이후 공동관심사를 대화로 해결해 나간다는 데 합의함으로써 최소한 갈등을 통한 상호 탐색과 의사전달의 거래비용을 줄일 수 있게 되었다. 이 역시 핵합의 이전 양국이 군사적·외교적 갈등을 빚어온 것과 다른 점이였다.

87) Foreign Operations, *Export Financing, and Related Programs Appropriations Act*, 1999. H.R. 4569. Sec. 578. Korean Peninsula Energy Development Organization.

88) “미국의 핵 협력 규제 법안 통과,” 『조선일보』, 1999. 7. 23.

특히, 미사일문제의 경우 핵문제에서의 IAEA와 같이 미국을 대신해 북한과 협상할 관련 국제기구가 없다는 점과 비확산 규범의 적용 수준이 핵무기보다는 약하다는 점이 미국이 북한과의 직접 협상에 나서게 하였다.

결국 제네바합의가 조성한 새로운 조건에서 미국의 비확산, 북한의 다각적인 목적이 '미사일회담'을 성립시킨 것이다. 미사일회담은 1996년 4월에 시작되었는데, 회담이 제네바합의 17개월 후에 개시된 것은 경수로 공급협상 타결의 지연과 북한의 협상 수용 대가의 요구 때문이었다. 북한의 위신 유지와 지속적인 식량난이 회담 방식과 개시 시점에 영향을 미치고 있었던 것이다.

1996년 4월 20~21일 베를린에서 열린 제1차 협상은 비공개로 개최되었다.⁸⁹⁾ 미국은 핵동결 이후 북한에 대한 주 관심사를 전방배치 군사력, 미사일, 생화학무기에 두었다. 미국은 미사일회담을 비확산 차원에서 접근하는 전략적 입장을 보인 반면 북한은 대미관계 개선의 채널로 대하는 정치적 접근 태도를 나타냈다. 구체적으로, 미국은 회담 의제를 북한의 미사일 기술·부품·완제품의 수출금지 뿐만 아니라 미사일의 개발 및 생산 중지, 생·화학무기 생산 중단 등 미국의 모든 안보관심사를 포함해야 한다는 입장이었다.⁹⁰⁾ 반면 북한은 미사일회담에서 체제의 안전보장, 북·미 평화협정 체결, 주한미군의 미사일 철거 및 주한미군의 역할변경, 군사회담 정례화 등을 요구했다.⁹¹⁾ 북한은 미국의 주장에 대해 미사일의 개발·생산·배치는 자신들의 자위권에 속하는 문제라며 미국의 요구를 일체 거부하였다.⁹²⁾ 양측은 이와 같은 입장 차이에도 불구하고 7월에 제2차 회담을 갖기로 합의하였다.

그러나 제2차 회담은 7월이 아니라 그 후 1년여가 지나서 개최되었는데, 미국이 1996년 5월 24일 북한과 이란 사이의 미사일부품 거래에 대해 제재를 가했기 때문이었다. 제2차 미사일회담(1997년 6월 11~13일간 베를린에서 열

89) 서보혁, 앞의 책, p. 268.

90) Testimony of the Assistant Secretary of State for "East Asian and Pacific Affairs," Ambassador Winston Lord, House Committee on International Relations, Subcommittee on Asia and the Pacific, 19 March 1996.

91) "북한의 주한미군 역할변경 요구," 『경향신문』, 1996. 5. 1.

92) "북한의 미사일 개발 지속 의지 천명," 『로동신문』, 1996. 4. 18.

림)에서는 양국이 기존 입장을 반복해 구체적인 진전을 보지 못하였다.

양국은 제3차 회담을 1997년 8월 개최할 예정이었으나, 미국이 장승길 이집트 주재 북한 대사 일행의 망명을 허용하자 북한이 이에 반발함에 따라 회담을 연기했다. 이후 양국 간 실무 회담을 거쳐 1998년 6월 중순 외교적 실무채널을 통해 7월 중 제3차 회담을 재개하는 데 원칙적으로 합의하게 된다. 이 합의가 이루어진 직후 북한은 관영언론을 통해 처음으로 구체적인 입장을 표명했다. 북한은 공개적으로 미사일 수출을 시인하고 미사일 수출 중단에 대가로 경제제재 해제와 보상을 요구하였다.⁹³⁾ 북한의 이러한 태도 변화는 미사일 수출 의혹에 대해 그간 취해온 모호한 입장을 수정하고 협상을 적극적으로 하겠다는 신호로 해석할 수 있었다. 북한은 미국이 연간 5억 달러를 지원한다면 이란 등 중동국가에 대한 미사일 수출 계획을 자진해서 중단하겠다고 했다. 미사일 수출 문제에 한정한 북한의 이와 같은 접근방식을 통해 북한이 위협인식을 협상 주도권의 확보를 위해 이용했다고 볼 수 있다.

그러나 1998년 8월 31일 단행된 북한의 대포동미사일 발사시험은 그때까지 미사일협상은 물론 북·미관계에 직접적인 영향을 미쳤다. 북한의 대포동 미사일 발사시험은 김정일 총비서가, 북한이 기대하는 속도만큼 진행되지 않던 북·미 협상에 비판적인 군부 등 정책 결정 집단 일각의 불만을 무마하는 동시에 그것을 대미 협상력 제고와 자신의 지도력 과시의 일환으로 단행했다고 할 수 있다. 그러나 미 의회와 언론에서는 북한의 행동에 강경대응 해야 한다는 여론이 높아져 의회와 공화당의 독자적인 대북정책 준비가 구체화되기 시작했다. 클린턴행정부 역시 탄도미사일 확산에 대한 우려를 반영하여 동아태지역의 안보전략에 군축, 외교, 억지 외에 전역미사일 방어체제(TMD)의 필요성을 공식화하기에 이른다.⁹⁴⁾

대포동미사일 발사시험을 전후로 북·미 양국은 뉴욕에서 고위급회담(1998.

93) “미사일 수출 중단에 대한 북한의 대가 요구,” 『조선중앙통신』, 1998. 6. 16.

94) U.S. Department of Defense, *The United States Security Strategy for the East Asian-Pacific Region* (Washington, D.C.: Department of Defense, November 1998).

8. 21~9. 5)을 열어 교착상태에 빠진 제네바합의문 이행을 위한 일괄협상을 진행하였다. 미국은 당해 분 중유 공급을 연말까지 완료하고 11월부터 본격적인 경수로 건설에 착수하며 북한의 테러지원국 명단 삭제를 위해 노력하고 대북지원을 계속할 것 등을 약속했다. 북한은 미국이 제기하는 금창리 핵의혹 시설에 대한 조사를 허용하였으며, 한편 양측은 4자회담과 미사일협상의 재개에도 합의하였다.⁹⁵⁾ 당시 러시아 주재 북한 외교관들은 이 같은 성과가 북한정부의 ‘대담하고 원칙적인’ 입장의 결과라고 주장하였다.⁹⁶⁾

1998년 10월 1~2일 뉴욕에서 개최된 제3차 미사일회담에서 미국은 북한이 추가적 발사시험을 할 경우 ‘북·미 관계 개선 노력에 미칠 부정적 영향’을 경고하고, 북한이 미사일 개발 및 수출을 중단할 경우 상응하는 관계개선이 있을 것이라고 강조하였다.⁹⁷⁾ 북한은 자신들의 ‘자주권’을 다시 내세우는 한편, 미국이 3년간 매년 10억 달러를 지불할 경우 미사일 수출을 중단할 수 있다는 입장을 밝혔다.⁹⁸⁾ 그러나 미국은 북한의 보상 요구에 응하지 않아 협상은 가시적인 성과를 도출하지 못하였다.

제4차 미사일회담(1999. 3. 29~30, 평양)은 북·미 간 금창리 시설 접근에 대한 합의 직후 열렸다. 북한은 다시 미사일수출 중단을 대가로 현금보상을 요구하고, 나아가 개발 및 생산·배치 중단 대신 미국의 ‘대북 적대시정책의 포기’를 주장하였다. 그러나 미국은 이번에도 북한의 요구를 거절했다.

1999년 8월 18일에 북한이 마침내 미사일 시험발사 문제를 미국과 협상할 수 있음을 공식적으로 표명하자, 미국과 북한은 동년 9월 12일 베를린에서 개최된 고위급 회담을 통해 대북 경제제재조치 해제와 북한의 장거리 미사일의 추가 시험발사 중단에 합의하였다.⁹⁹⁾

이후 제5차 회담은 2000년 7월 10~12일 쿠알라룸푸르에서 열렸다. 북한이

95) 『조선중앙년감 1998』 (평양: 조선중앙통신사, 1999), p. 240.

96) “The DPRK Report,” No. 16 (January-February 1999).

97) Press Statement by James P. Rubin, Spokesman, 2 October 1998.

98) 박종철, 『북·미 미사일협상과 한국의 대책』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 33.

99) 서보혁, 앞의 책, p. 276.

미사일수출 중단 대신 3년 동안 매년 10억 달러씩의 보상요구를 하였으나 역시 미국측이 받아들이지 않아 당시까지 총 다섯 차례 진행되었던 미사일협상은 큰 성과를 거두지 못하게 되었다. 따라서 양국 간 관계 진전과 제반 현안을 포괄적으로 다룰 고위급회담의 필요성이 높아졌다. 그 결과 2000년 9월 27일~10월 2일 뉴욕에서 북·미 고위급회담이 열려 ‘국제테러에 관한 북-미 공동성명’에 서로 합의했고 김정일 국방위원장 특사의 미국 방문 일정을 논의하였다.

그에 따라 2000년 10월 9~12일 북한 인민군 총정치국장 조명록이 김정일 국방위원장의 특사로서 미국을 방문하였다. 그 결과 양국은 10월 12일 ‘북·미 공동성명’¹⁰⁰⁾을 발표하였으며 북한 조선중앙통신은 이 성명에 대해 ‘관계 개선 입장을 확인한 역사적인 외교문건’, ‘국제법적 효력을 가진다’라고 하며 미국과의 관계정상화 의지를 나타냈다.¹⁰¹⁾ 이어서 올브라이트 미 국무장관이 동년 10월 23~25일 평양을 방문하여 김정일 위원장과 회담하였고, 11월 1~3일에는 6차 미사일회담이 쿠알라룸푸르에서 개최되었다. 6차 회담을 통해 양국은 미사일문제에 관한 일괄타결을 구체적으로 추구하였는데, 주로 올브라이트 장관의 방북에서 합의된 사항의 이행 방안을 협의하였다. 양측은 최종적인 타결에 이르지 못하는 못했지만 북한의 미사일개발 및 수출 중단에 따른 보상문제 해결에 진전을 본 것으로 알려졌다.¹⁰²⁾

한편 북한은 조명록, 올브라이트의 상호방문과 쿠알라룸푸르 미사일회담 이후 ‘조·미 관계에 대한 우리의 원칙적 입장’을 로동신문을 통해 발표하여 양국관계의 정상화를 위해 공동 노력할 것을 촉구하였다.¹⁰³⁾ 당시 클린턴 대통령은 방북하여 김정일 위원장과 상호 국가승인 협정을 맺고자 하였으나, 11월 7

100) 공동성명의 주요 내용은 ①북한의 장거리 미사일 개발 포기, ②양국간 적대관계 청산, 미국의 대북 체제보장 및 경제지원, ③한반도 평화체제 구축을 위해 4차회담 등 여러 방안 활용, ④ 클린턴 대통령의 평양 방문 준비를 위한 올브라이트 국무장관의 방북 등이었다. U.S. Department of State, *U.S.-D.P.R.K. Joint Communiqué*, 12 October 2000.

101) “북·미 공동성명의 평가,” 『조선중앙통신』, 2000. 10. 12; “북·미 공동성명의 의의,” 『로동신문』, 2000. 11. 7.

102) “북·미 협상의 진전,” 『중앙일보』, 2001. 3. 20.

103) “조·미 관계에 대한 우리의 원칙적 입장,” 『로동신문』, 2000. 11. 7.

일 실시된 차기 대통령 선거가 혼란에 빠지고 그의 임기내 미사일협상 타결에 시간적 여유가 불충분하다는 판단 하에 결국 클린턴의 방북이 무산됐다.¹⁰⁴⁾

2. 제2차 북핵위기

클린턴 미 대통령의 임기가 끝나고 2001년 부시행정부가 출범하였다. 이후 미국의 대북정책이 전면 재조정되면서 클린턴 시절 관계개선을 모색해오던 북·미관계는 도전에 직면하게 되었다. 부시정부는 집권 초기부터 북한 체제와 최고지도자 그리고 클린턴정부의 대북정책에 강한 불신과 회의를 표명하였다.

2001년 6월 6일 부시 대통령은 소위 포괄적 대북정책을 발표하고, 북한이 자신의 제안을 긍정하고 적절한 반응을 취한다면 원조와 제재완화, 그리고 다른 추가적인 정치적 조치를 취할 것임을 밝혔다. 그러나 당시 부시정부의 대북정책은 부시정부가 북한과 실질적인 대화를 하려는 것인지 의심스러울 정도로 부정적인 입장을 표명하고 있었다. 즉, 부시정부는 김정일 국방위원장을 ‘독재자’로 부르고 북한을 ‘테러지원국’에 계속 남겨두는 등 북한과 최고지도자에 대한 근본적인 불신을 숨기지 않았고, 둘째로 경수로 건설 사업에 강한 회의감을 갖고 이를 대체하는 방안을 검토하는 등 제네바합의 이행에 부정적인 입장을 갖고 있었던 것이다. 또한 클린턴정부 때 제기되지 않았던 북한의 재래식 군사력 태세의 후방배치 및 미사일 개발에 대한 검증 요구는 북한의 즉각적이고 강력한 반발을 예상할 수 있게 했으므로 당시 부시정부의 대북 제안이 실제 대화를 예비한 것이었다고 말하기 어렵다.

한편 북한 외무성은 2003년 6월 18일에 부시 대통령의 제안을 “도저히 받아들일 수 없는 조건들”을 내세워 자국을 “무장해제 시키려는 목적”을 추구하고 있다고 비난하며 그 제안이 “성격에 있어서 일방적이고 전제 조건적이며 의도에 있어 적대적이다”라고 평가하였다.¹⁰⁵⁾ 이에 대하여 미국이 북한과

104) “모스크바 주재 북한 대사관의 발언,” 『조선일보』, 2000. 10. 13.

105) “부시 대통령의 제안은 받아들일 수 없다,” 『조선중앙통신』, 2001. 6. 18.

의 대화를 언제, 어디서나, 아무런 조건 없이 할 수 있다고 반응하자 북한은 “미국이 내놓은 협상의제를 철회하기 전에는 마주앉을 수 없다”¹⁰⁶⁾고 응수하였다. 나아가 북한은 부시행정부를 향해 클린턴행정부가 말기에 취했던 입장으로 되돌아가야 대화 재개가 가능할 것이라고 하였다.¹⁰⁷⁾ 북한의 그런 입장은 6월 18일 외무성의 공식 입장이 표명된 것과 비교할 때 상당히 구체적이며 실무회담 용의를 담은 성명이라고 말해도 좋을 수준이었다. 실제 2001년 8월 들어 뉴욕의 유엔채널을 통해 북·미 외교관이 비공개 실무접촉을 갖고 대화 가능성을 타진하였으며, 9, 10월 들어서 미국은 한국, 일본과 대북정책 조정감독그룹 회의를 개최하거나 중국과 북한문제를 협의하는 등 대북 접근 시도를 펴기도 하였다. 그러나 2001년 9월 11일, 9·11 테러가 발생함에 따라 북·미간 접근 시도는 당장 양국 간 대화로 발전하지 못하였다.

9·11 테러 이후에는 미국의 전 세계를 포괄하는 대량살상무기 확산방지 및 ‘테러와의 전쟁’의 관점에서 북한 문제가 다뤄지게 된다. 또 북한 정권의 성격에 대한 부시 대통령과 핵심 보좌관들의 부정적인 인식이 미국의 대북 정책 분위기를 바꿔놓았다. 그 결과 2002년 대통령 연두 교서에서 부시 대통령은 북한 정권을 ‘국민에게 잔인하며 국제법을 무시하고 위협적인 대량살상무기 생산에 집착하며, 국제 테러를 지원하고, 기본 인권을 박탈하는 집단’이라고 비난하였으며 이란, 이라크와 함께 ‘악의 축’으로 매도하였다. 그리고 부시 행정부의 세계 전략 개념에서 새로운 요소가 부각됨에 따라 북한은 위협을 느꼈던 것으로 보인다. 2002년 9월 발표된 미국의 국가안보전략보고서에서는 대량살상무기를 개발하는 나라들에 대한 선제공격이 ‘테러와의 전쟁’을 수행하는 데 필요하다고 강조되어 있으며, 북한을 그 대상 국가의 하나로 지목하였다. 2002년 1월에 의회에 제출된 부시행정부의 핵 태세 검토보고서에서는 국제 테러와 대량살상무기의 확산에 대응하는 미사일방어와 전술핵무기의 효용을 논하였으며, 북한에 대한 전술핵무기 사용 가능성을 언급하였다.

106) “대화의 전제 조건,” 『조선중앙통신』, 2001. 8. 8.

107) “북·미 공동성명의 이행 촉구,” 『조선중앙통신』, 2001. 8. 23.

북한 핵이 다시 첨예한 문제로 대두되는 것은 2002년 10월 미 국무성 제임스 켈리 차관보가 북한을 방문하였을 때 북한이 농축 우라늄을 이용한 핵무기 개발 프로그램의 존재를 시인하였다는 것이 발표되면서부터였다. 이에 미국은 10월 16일 북한의 새로운 핵무기 개발 계획을 즉각 폐기할 것을 요구하였으며, 남한 당국도 17일 북한의 어떠한 핵 개발에도 반대한다는 입장을 밝히면서 남북한간, 그리고 국제사회와의 협약을 준수할 것을 촉구하였다.

북한은 이에 대해 다소 이중적인 태도를 취하였다. 먼저 북한 당국은 켈리 차관보가 평양에서 만난 강석주 외무성 제 1부상이 농축우라늄 프로그램의 존재를 시인한 일이 없으며, 다만 핵무기를 소유할 수 있는 주권을 보유한다는 것을 강조했을 뿐인데 미국이 사실을 왜곡하고 있다고 비난하였다. 다른 한편 북한은 미국 측의 핵 폐기 요구를 반박하면서 북·미 불가침조약이 체결되면 미국의 안보 우려가 해소될 수 있을 것이라고 주장하였다.¹⁰⁸⁾ 핵무기 개발 가능성을 굳이 부인하지 않으면서 핵 프로그램의 내용은 불명확한 상태로 두고, 미국과 외교 줄다리기를 시도해 보려는 것으로 보였다. 그로부터 10년 전의 북한 협상 전술을 연상케 하였다.

그런데 미국이 10월에 켈리 차관보를 평양에 파견한 것은 비밀 농축 우라늄 프로그램에 대한 상당한 정보 분석이 이루어져서 이에 대한 미국의 단호한 입장을 북한에게 전달하기 위한 것이었다. 프로그램이 시작된 시점에 대해서는 여러 갈래의 분석이 있으나 늦어도 2000년에는 본격적인 농축 우라늄 생산 작업이 진행된 것으로 평가되었던 것이다.¹⁰⁹⁾ 북한이 핵무기 생산과 연결될 수 있는 프로그램을 추진한 것은 제네바 기본합의에 위배되는 것이므로, 이 합의에 의해 추진되어 오던 KEDO 사업은 그 장래가 불투명하게 된다. 11월 14일 뉴욕에서 KEDO 집행이사회가 개최되어 12월 이후의 대북 중유 공급은 북한 핵무기 개발 계획을 완전히 폐기하기 위한 ‘구체적이고 신뢰할만한’ 조치를 취하지 않는 한 중단될 것임을 발표하였다. 한편 IAEA는 11월 29일

108) “북·미 불가침조약 체결 요구,” 『조선중앙통신』, 2002. 10. 25.

109) *Arms Control Today*, May 2003, p. 25.

개최된 정기이사회에서 북한이 모든 핵무기 개발 계획을 포기할 것과 핵 시설에 대한 IAEA의 사찰을 수용하고 안전조치에 협조할 것을 요청하는 결의문을 채택하였다.

북한은 문제를 다시 위기국면으로 끌고 가려는 듯 보였다. 북한은 12월 4일 “중유 공급 중단은 미국이 북·미간의 기본합의를 파기하는 것”¹¹⁰⁾이라고 비난하였으며, 12월 13일자 IAEA 사무총장 앞 서한에서 북한의 동결된 핵 시설에 대한 봉인과 감시 카메라를 철거할 것을 요구하였다.¹¹¹⁾ 이에 대해 UN 사무총장이 기자회견을 열고 북한이 IAEA의 임무수행을 막는 일방적인 조치는 취하지 말 것을 요구하였으나, 북한은 12월 15일 조국평화통일위원회(조평통) 명의의 담화에서 전력 생산을 위해 핵 동결 해제 조치를 취하게 되었다고 하면서 이는 전적으로 미국에 책임이 있다고 주장했다.¹¹²⁾ 일주일 후 평양 당국은 핵 시설 봉인과 감시 카메라 제거 사실을 발표하고 IAEA 사찰 요원들이 북한을 떠날 것을 요구하였다. 2003년 1월 10일 북한은 NPT 탈퇴를 선언하며 1993년 6월 11일부로 정지되었던 NPT 탈퇴 선언의 효력이 1월 11일부로 즉시 발생한다고 하였다.¹¹³⁾ 북한은 1994년 10월의 북-미 기본합의에도 불구하고 핵 프로그램을 진전시켜 온 것은 미국이 북한에 대한 적대적인 정책을 버리지 않고 있기 때문이라고 주장하였다. 조평통 서기국이 보도 제832호를 통해 “기본합의서에는 양국이 정치적·경제적 관계를 완전히 정상화시켜 나가기로 하였으나, 미국이 먼저 기본합의를 위배하여 관계 정상화가 이루어지지 않았다”¹¹⁴⁾고 주장한 것이 그와 같은 맥락이었다.

제2차 북핵위기의 발단과 관련해 대다수 언론과 전문가들은 그 시점을 “북한이 비밀리에 핵무기 개발을 시인했다”는 2002년 10월로 잡고 있다. 그러나 당시 북한이 고농축 우라늄(HEU)을 이용해 비밀리에 핵무기를 개발하고 있

110) “미국은 중유 공급을 재개하라,” 『로동신문』, 2002. 12. 4.

111) “IAEA 사무총장에게 드리는 서한,” 『조선중앙통신』, 2002. 12. 14.

112) “핵 동결 해제 조치는 미국에 책임이 있다,” 『조선중앙통신』, 2002. 12. 22.

113) “NPT 탈퇴 선언,” 『조선중앙통신』, 2003. 1. 10.

114) “조평통 서기국 보도 제832호,” 『조선중앙통신』, 2002. 12. 30.

었는지 그리고 북한이 실제로 이를 시인했는지는 정확하게 알기 힘들다. 반면 부시행정부는 출범 직후부터 대북 강경책으로 일관함으로써 북핵위기를 비롯한 한반도 위기 조성에 어느 정도 책임이 있다고 할 수 있다. 그 궤적을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

2001년 1월 말, 부시행정부가 출범하자마자 북한과 관련해 가장 먼저 취한 조치는 대북 협상의 중단이었다. 전임 정부였던 클린턴 행정부의 대북 협상 성과를 일거에 무시하고 그 해 3월 워싱턴을 방문한 김대중 대통령의 강력한 요청을 뿌리치면서 북한과의 협상을 중단시켰다.¹¹⁵⁾ 그 대신 부시행정부는 북한의 위협을 최대 근거로 내세워 2001년 5월 1일 미사일방어체제(MD) 구축을 선언했다. MD에 사활을 건 부시행정부로서는 이에 걸맞은 위협이 필요했던 것이다.

이후 9·11 테러가 발생하자 국내외의 많은 전문가들은 북한이 ‘테러와의 전쟁’에 적극 협력하면 북·미관계 개선의 기회를 잡을 수 있을 것이라고 주장했다. 역시나 9·11 테러의 악영향이 자신에게 미칠지도 모른다는 불안감을 갖고 있던 북한은 신속하게 반테러 입장을 분명히 밝히고 ‘테러에 대한 재정 지원 금지 국제협약’과 ‘인질 반대 국제협약’에 가입하고 ‘폭탄테러 억제를 위한 국제협약’ 등 5개의 반테러 협약 가입 의사를 표명하는 등 성의를 보였다. 그러나 부시행정부는 북한의 이러한 입장에 대해 “말이 아닌 행동으로 보여달라”¹¹⁶⁾며 평가 절하했다. 오히려 MD 구축과 선제공격 전략의 채택을 정당화하기 위해 북한의 생화학무기와 미사일 위협을 강조하는 모습을 보였다.

이러한 사실들은 대다수 사람들이 한반도 핵 위기의 재발 시점으로 삼은 2002년 10월보다 앞선 일이다. 즉 제2차 북핵위기의 발단에서부터 부시행정부의 책임이 결코 작지 않았다는 것을 의미한다. 북한으로 하여금 핵 카드를 다시 꺼내들게 한 근본적인 책임이 부시행정부에게 있다고 볼 수도 있는 것이다.

또 하나 짚고 넘어가야 할 것은 ‘누가 제네바 합의를 위반했느냐’ 하는 문

115) 정옥식, 『북핵, 대과국과 대타협의 갈림길』(서울: 창해, 2005), p. 17.

116) 위의 책, p. 18.

제이다. 북미 간 군사적 충돌 직전까지 갔던 1994년 핵위기는 그 해 10월 21일 제네바 합의를 통해 수습된 바 있다. 그런데 부시행정부 출범 전부터 부시 대통령을 비롯한 미 행정부 관리 대부분이 제네바 합의를 못마땅하게 여기고 있었다는 것은 이미 널리 알려진 사실이다. 그러나 제네바 합의를 먼저 파기하기에는 정치적 부담이 만만치 않아, 미국은 합의를 성실히 이행하지도, 그렇다고 먼저 파기하지도 않는 어정쩡한 태도를 보였다. 이런 상황에서 2002년 10월에 제2차 북핵 문제가 불거지자 부시행정부는 제네바 합의를 파기할 수 있는 기회를 잡게 되었으며, 부시행정부는 북한이 비밀리에 핵개발을 하고 있다는 ‘의혹’을 기정사실로 만들면서 북한이 먼저 제네바 합의를 파기했다고 선언한 것으로 볼 수도 있다.¹¹⁷⁾

<표-6> 북한이 주장한 미국의 제네바 합의 위반 사항

조항	내용	합 의 내 용	위 반 내 용
제 1 조		경수로 발전소 2003년 완공	기초 구덩이 판 데 불과
제 2 조		정치·경제 관계 정상화	적대정책·경제 제재 지속 '악의 축'으로 공격
제 3 조		핵무기 불사용 담보	핵 선제공격 대상화
제 4 조		비핵 부품(터빈·발전기 등) 납입 후 핵사찰	즉각 사찰 일방 주장

* 『로동신문』, 2005. 10. 25.

그러나 제2차 북핵 위기의 발생 이전까지 북한과 미국의 제네바합의 이행 성적을 비교해보면 북한이 할 말이 더 많은 것이 사실이었다. 북한은 제네바 합의에 따라 흑연감속로 및 관련 시설을 동결하고 이에 대한 IAEA의 감시활동을 수용했다. 따라서 2002년 10월 이전까지 북한은 제네바합의를 비교적 성실히 준수했으며 이는 2001년까지 미국 정부도 인정했던 바이다. 물론 부

117) 위의 책, p. 21.

시 행정부의 주장대로 북한이 농축 우라늄을 이용해 비밀 핵개발을 시도해왔다는 것이 사실이라면 북한이 제네바합의를 위반했다고 볼 수 있다. 그러나 북한의 농축 우라늄 프로그램 보유여부는 아직까지 정확히 확인되지 않았다. 반면 2002년 10월 이전까지 미국의 의무사항 이행은 대단히 지지부진했다고 할 수 있다. 즉 제네바합의에 의한 이행사항 가운데 미국은 중유 제공을 제외하고 성실히 이행한 것이 거의 없었던 데 반해 대북 경제 제재 해제 및 관계 정상화 약속은 지키지 않았으며 합의문에서 완공 시점을 2003년으로 잡은 경수로 1기도 2005년 현재 이미 완공시점을 넘긴 상태이다. 무엇보다 북한이 핵개발 포기의 전제조건으로 내세워온 소극적 안전 보장 문제와 관련해, 미국이 핵 태세 검토보고서에서 북한을 핵 선제공격 대상에 포함시킴으로써 제네바 합의의 기본 틀을 뒤흔든 적도 있다.¹¹⁸⁾

마지막으로 2002년 10월 초 부시행정부의 대북 특사로서 방북했던 제임스 켈리가 ‘농축 우라늄을 통한 비밀 핵 개발설’을 들고 나왔을 때, 북한이 이를 강력하게 부인하지 않고 오히려 외교적인 ‘카드화’한 것에 대해 살펴볼 필요가 있다. 즉 북한이 비밀 핵 개발설을 부인하지 않았던 것은, 핵 카드를 제외하면 미국을 협상 테이블로 끌어낼 마땅한 지렛대가 없다고 판단했기 때문인 것으로 보인다. 생존 전략을 모색하기 위해 미국과의 관계 정상화가 절실히 필요했던 북한은 부시행정부 출범 이후에도 2000년 10월 조명록 차수의 워싱턴 방문 때 합의한 ‘북·미 공동성명’을 계승해 협상을 계속할 것을 미국에 요구했다. 그러나 부시행정부가 이를 거부하고 ‘악의 축’ 발언, 선제공격 대상에 북한 포함 등 강경책으로 일관하자, 켈리가 제기한 핵 문제를 협상용 차원에서 이용하기로 했던 것으로 볼 수 있다. 북한이 2002년 10월 25일 외무성 담화에서 “체제 안보 수단으로 협상의 방법도 있을 수 있고 억제력의 방법도 있을 수 있으나 우리는 될수록 전자를 바라고 있다”¹¹⁹⁾고 밝힌 것은 이를 잘 보여준다.

118) 위의 책, p. 22.

119) “외무성 담화 (2002. 10. 25),” 『조선중앙통신』, 2002. 10. 25.

결국 제2차 북핵위기의 발단은 미국과 북한의 의도 사이의 근본적인 ‘불일치’에 있었다고 할 수 있다. 먼저 핵 문제를 제기한 미국은 이를 빌미로 대북 적대 정책을 정당화하려 했던 것이며, 미국을 협상 테이블로 이끌어낼 마땅한 수단이 없었던 북한은 핵 문제를 미국과의 담판 짓기에 활용하고자 했던 것이다.¹²⁰⁾

북한의 NPT 탈퇴에 대응하여 미국은 유엔 안보리 등 국제사회를 통한 외교적 압력을 북한에 가하는 한편, 북핵문제에 대한 다자적 접근을 모색하기 시작하였다. 미국은 북, 미 뿐 아니라 한반도 비핵화에 이해를 같이하는 남한, 중국, 일본, 러시아도 협상 과정에 참여하는 ‘6자회담’의 틀 속에서 북한의 핵무기 보유를 저지하고자 한다. 북한은 처음에 미국의 압력을 강력히 비난하고 다자회담 참가를 거부했으나 이후 다자회담을 조건부로 수용할 의사를 밝혔다. 그리하여 중도적인 협상 구도로 미국, 북한, 중국 간의 3자회담이 우선 열리게 되었다.

3자회담을 통해 미국과 북한은 서로의 기본 입장을 교환하였다. 미국은 3자회담을 다자회담으로 가는 징검다리라고 보고 상호 입장 교환 차원에서 임하였다. 먼저 미국은 ‘완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 핵 폐기(CVID: Complete, Verifiable, Irreversible, Dismantlement)’가 전제되어야 북·미 관계에 진전이 있을 것이며, 향후 회담에 남한과 일본도 참여해야 한다고 주장하였다. 이에 대응해 북한 측은 핵 프로그램과 미사일 수출을 중지할 수 있다고 시사하면서 미국에게 상당한 반대급부를 요구하였다. 그런데 이 회담 중에 북한 측은 북한이 핵무기를 보유하고 있으며 제네바 기본합의에 의해 동결되었던 폐연료도 재처리하고 있다고 밝혔는데, 북한으로서는 향후 미국과의 협상에서 사용할 강력한 카드를 보유하고 있음을 시사하였던 것이다.

3자회담은, 합의사항은 물론 차기 회담 일정도 잡지 못하고 끝났지만 참여국들은 이 회담을 상호 입장 타진을 위한 자리로 임하고 있었기 때문에 회담 전망을 비관하지는 않았다. 3자회담 이후 미국은 다자 회담의 틀을 통해서 북한의 핵무기 보유를 저지한다는 전략을 구체화해 나갔다. 남한과 중국 간

120) *USA Today*, 5 November 2003.

의 정책 조율 노력도 계속되었고, 5월 하순에는 중국과 러시아의 정상이 회동하여 북한 핵 문제의 평화적인 해결을 촉구하였다. 향후 협상에서 북한의 입장을 유지하는 데 힘이 될 중국의 중재와 남한, 러시아의 영향력이 작용하여 결국 북한은 6자회담을 수용하게 된다.

제1차 6자회담은 2003년 8월 27일부터 사흘간 베이징에서 열렸으며 회담을 통해 참가국들의 기본 입장이 교환되었다. 미국의 입장은 아예 없었어야 할 핵무기 프로그램을 폐기하는 것에 대한 보상을 논의할 수 없다는 것으로서, ‘선 핵 프로그램 폐기 → 후 관계 개선을 위한 협상’을 주장했다. 그러나 북한은 소위 ‘동시 행동’의 원칙 아래 단계적으로 문제를 해결해 나갈 것을 요구하였다. 그러나 미국의 켈리 대표는 거듭 북한의 ‘선 핵 포기’를 요구하였으며 불가침조약 체결 요구에 대해서도 부정적인 입장을 표명했다. 결국 제1차 6자회담은 가시적인 성과를 도출하지 못하게 되었으며 북한은 회담 무용론을 주장하게 되었다. 그리하여 제1차 6자회담은 공동발표문의 채택 없이 종료되었지만, 미국은 제2차 6자회담을 재개한다는 방침을 정했다.

제2차 6자회담(2004. 2. 25~28)은 참가국들이 북핵문제를 6자회담이라는 다자적 틀을 이용하여 외교적으로 해결하겠다는 의지를 표명한 자리로 평가되었다. 제1차 회담과 달리, 제2차 회담은 7개항의 공동발표문을 채택하였는데, 발표문은 회담 경과에 대하여 긍정적인 평가를 내렸으며 한반도 비핵화, 북핵문제의 평화적 해결, 참여 6개국의 평화공존, 그리고 2분기 내 제3차 회담의 개최 및 이를 위한 실무그룹 구성 등에 합의하였음을 밝혔다.¹²¹⁾

제3차 6자회담은 2004년 6월 23일부터 26일까지 개최되었다. 회담 직후 채택된 8개항의 의장성명을 통해 참가국들은 가능한 빠른 시일 안에 제3차 실무그룹회의를 열어 한반도 비핵화의 첫 단계 조치로 핵동결의 범위, 기간, 검증방법과 보상을 구체화하기로 의견을 모았으며 2004년 9월말 전에 제4차 회담을 열기로 합의했다.¹²²⁾

121) 전성훈, “제2차 6자회담 분석과 전망,” 『통일정세분석 2004-06』 (서울: 통일연구원, 2004).

122) “제3차 6자회담 의장성명,” 『동아일보』, 2005. 7. 11.

그러나 제3차 6자회담까지 진행된 이후에도 북-미간의 의견 차이는 여전히 존재했으며, 7월 17일 라이스 당시 국가안보보좌관이 “북한이 대량살상무기를 획득하여 사용할 경우 국가적 소멸을 가져올 것”¹²³⁾이라고 말하는 등 부시행정부의 대북 강경기조가 여전함에 따라 북핵 문제의 해결은 답보상태를 벗어나지 못하였다. 그런 와중에 북한은 2004년 10월 22일자 외무성 발표를 통해 남한 핵문제 우선 논의와 일괄타결안의 첫 단계 조치인 ‘동결 대 보상’의 긍정적 고려 등 ‘6자회담 재개 조건’¹²⁴⁾을 발표하였으며, 12월 4일에는 “미국이 대북 적대시 정책을 그만두지 않으면 지금 6자회담을 개최해도 공회전만 할 것”¹²⁵⁾이라며 6자회담의 무용론을 주장했다. 북한의 이러한 대응은 부시행정부의 강경기조가 계속되는 상황에서, 자신들에게 유리한 상황이 조성되지 않는 한 6자회담을 다시 열어도 미국의 압박에 부딪힐 수 밖에 없다고 판단하였기 때문이었던 것으로 보인다. 북한으로서는 계속해서 회담을 거부함으로써 미국이 먼저 유연한 대북 입장을 지니고 회담에 임해줄 것을 촉구하고자 했던 것이다.

그러나 2005년 2기 부시행정부가 들어선 이후에도 미국의 대북한 강경 발언은 계속되었다. 1월 18일 라이스 국무장관이 북한 등을 ‘폭정의 거점’으로 지적하였고, 부시 대통령은 1월 20일 취임사에서 북한 등을 겨냥해 “이 시대의 소명은 전 세계에서 폭정을 끝내는 것이다”라고 하였으며 2월 2일 국정연설에서는 “아시아 국가들과 협력해 북한에 핵 야망을 포기하도록 설득하고 있다”고 말했다.

<표-7> 부시행정부 국정연설문의 북한 지칭 표현 변화

연도 및 어휘	2002년	2003년	2004년	2005년
부시의 국정연설에서의 대북표현	Axis of evil (악의 축)	Outlaw regimes (무법정권)	The most dangerous regimes (가장 위험한 정권)	Abandon nuclear ambitious (북한의 핵 야망을 포기토록 설득)

* 『동아일보』, 2005. 2. 4.

123) 이춘근, 앞의 책, p. 223.

124) “6자회담 재개 조건,” 『조선중앙통신』, 2004. 10. 22.

125) “6자회담은 무용하다,” 『조선중앙통신』, 2004. 12. 4.

그러자 북한은 미국의 이러한 태도에 반발하며 2월 10일 외무성 성명을 통해 “조지 W 부시 미국 행정부의 증대되는 대북 압살정책에 맞서 핵확산금지 조약(NPT)에서 단호히 탈퇴했고, 자위를 위해 핵무기를 만들었다”며 핵무기 보유를 처음으로 공식 선언했으며 “6자회담 참가 명분이 마련되고 회담 결과를 기대할 수 있는 충분한 조건과 분위기가 조성될 때까지 6자회담 참가를 무기한 중단할 것”이라고 밝혔다.¹²⁶⁾

<표-8> 북한의 핵무기 보유 발언 일지

날 짜	내 용
2003년 4월 이근 외무성 부국장	우리는 핵무기를 보유하고 있으나 폐기할 수는 없다. 그것들을 실험할 것인지, 수출할 것인지, 증산할지는 미국의 태도에 달렸다.(제임스 켈리 미 국무부 차관보에게)
2003년 4월 외무성 대변인 성명	폐연료봉 8000여개의 재처리 작업을 마지막 단계에서 성과적으로 진행하고 있다. 우리는 필요한 물리적 억제력을 갖추기로 결심하고 행동에 옮기지 않을 수 없게 됐다.
2003년 8월 김영일 외무성 부상	우리는 핵무기를 갖고 있는 것을 보여줄 수 있다.(제1차 6자회담 첫날)
2003년 10월 외무성 대변인	8000여개의 폐연료봉에 대한 재처리를 완료했고 이를 통해 얻어진 플루토늄은 핵 억제력을 강화하는 방향으로 용도를 변경시켰다.
2004년 1월 조선중앙방송	북핵 현안에 대한 일괄적 해결방안의 첫 번째 조치로 핵 실험과 핵무기 생산을 제한하고 나아가 핵 발전설비의 운영을 중단할 준비가 되어 있다.
2004년 2월 김계관 외무성 부상	미국이 적대시 정책을 포기하면 핵무기 개발 계획을 포기할 수 있다. (제2차 6자회담 폐막식 후 기자회견에서)
2004년 6월 김계관 외무성 부상	핵무기를 더 이상 만들지 않고, 수출하지 않으며, 실험하지 않겠다. (제3차 6자회담 참가 중)
2005년 1월 김계관 외무성 부상	북한은 핵무기 보유국이며 핵무기는 방어용이다. (방북했던 커트 웰던 미 하원의원이 워싱턴의 한 토론회에서 전한 말)
2005년 2월 외무성 성명	우리는 이미 부시 행정부의 증대되는 대조선 고립압살 정책에 맞서 핵무기전파방지조약에서 단호히 탈퇴했고 자위를 위해 핵무기를 만들었다.

* 『동아일보』, 2005. 2. 11.

126) “외무성 성명 (2005. 2. 10),” 『조선중앙통신』, 2005. 2. 11.

이에 대해 미국 정부는 북한의 핵보유 선언이 별로 새로울 것이 없으며 정밀 핵을 가지고 있는지 알 수 없기 때문에 평가절하 하였고 6자회담으로 복귀할 것을 중용하였다. 6자회담의 다른 당사국들도 북한의 핵보유에 반대하며 6자회담 중단은 북한의 외교적 고립만 초래할 것이므로 다시 회담에 복귀하여 핵문제를 협상으로 해결해야 한다는 입장을 밝혔다. 특히 중국 정부는 한반도 비핵화 원칙을 내세워 북한에 간접적인 경고를 하는 등 핵문제의 평화적 해결을 우선 관심사로 내세웠다.

이렇게 각국이 평화적인 문제 해결 노력을 경주하고 있었으나 북한은 또다시 5월 11일에 폐연료봉의 인출이 완료되었다는 사실을 발표하며 핵무기를 제조할 수 있다는 강경 발언을 하였다. 이는 그간 주변국들의 핵문제 평화적 해결을 위한 노력에 찬물을 끼얹은 것으로서 비교적 북한을 두둔해오던 중국마저 당혹스럽게 만들었다. 북한의 발표는 6자회담의 조건과 명분을 만들어달라는 북한의 요구를 미국이 빨리 들어달라는 메시지이거나 자신들을 핵보유국으로 인정해 달라는 의도를 가지고 있다고 평가되었다. 즉, 이미 핵무기 보유를 선언해 더 이상 물러설 곳이 없는 북한으로서는 일단 가용할 수 있는 모든 수단을 총동원해 대응 수위를 높여 미국 등이 협상에 나서지 않을 수 없게 만들고자 하였던 것으로 보였다.

북한의 연이은 폭탄 발언 이후 6월 11일에는 한미정상회담이 열렸는데, 남한과 미국은 북한을 6자회담으로 다시 불러내는 데 초점을 맞추자는 의견의 일치를 보았다. 이후 정동영 통일부 장관이 6월 중순 북한을 방문하였다가 김정일을 면담하게 되었는데, 김정일 국방위원장이 정동영 장관에게 “미국이 우리를 인정하고 존중하며 핵문제의 평화적 해결에 대한 의지가 확고하다면 7월에라도 회담에 복귀하겠다”¹²⁷⁾고 하여 북한도 협상 테이블로 돌아올 기회를 찾고 있었음을 알 수 있었다. 즉 북한이 회담에 복귀하기로 결정한 것은 체제 생존의 위기에 봉착한 김정일 위원장이 전략적 결단을 내렸기 때문일 것이라고 분석되었다. 김정일의 언급이 있는 후 6월 21~24일간 서울에서 제

127) “김정일 위원장과 정동영 장관의 면담,” 『동아일보』, 2005. 7. 11.

1제5차 남북장관급 회담이 개최되어 남북 간 입장을 조율하였고 곧 7월 9일에 북한 조선중앙통신은 북한이 6자회담에 복귀할 것임을 발표했다.¹²⁸⁾

제4차 6자회담은 제3차 6자회담의 개최 이후 약 1년 1개월 만에 재개되었으며 2005년 7월 26일~8월 7일간 중국 베이징에서 개최되었다. 이 회담의 참가국들은 과거 제3차례의 6자회담과 달리 3박 4일이라는 회담 일정을 정하지 않고 쟁점사안들에 대해 어느 정도 가시적인 성과를 도출하기 위해 회기를 연장하여 13일 동안 협상을 진행하였으며 공동성명을 발표하고 제1단계 회의를 마무리했다.

이후 8월 말로 예정되어있던 제4차 회담 제2단계 회의는 북한에 의해 9월 중순으로 한차례 연기되어 부정적인 전망이 나오기도 했지만, 미국이 경수로 제공의 대안으로서 화력 발전소 제공을 제안하는 등 문제 해결을 위해 지속적인 입장 교환이 이루어졌다. 제2단계 제4차 회담은 9월 13일에 개막되었으며 마침내 회담 이레째인 9월 19일 낮, 6개국은 전체 회의를 열고 6개항의 공동 성명을 채택, 발표하게 된다.¹²⁹⁾ 특히 경수로 문제에 대해 큰 입장 차이를 보인 북한과 미국이 막판에 중국이 제시한 제4차 초안 수정본에 대해 수용 의사를 밝히면서 극적인 타결이 이루어졌다.

6개국은 A4 용지 4장 분량의 공동성명에서, 조선(북한)은 모든 핵무기와 현존하는 핵 계획을 포기하고 빠른 시일 내에 핵확산 금지조약(NPT)에 복귀하며 국제 사회의 감독에 들어갈 것을 약속했다. 그리고 미국은 한반도에 핵무기가 없으며 핵무기 또는 상용 무기로 북한을 공격하거나 침략할 의사가 없음을 확인했다. 한국은 1992년 한반도 비핵화 선언에 따라 한국 영토에 핵무기를 반입하거나 배치하지 않기로 한 약속을 재확인하고 현재 한국 영토에는 핵무기가 없음을 확인했다.

전체 회의에서 6개국은 그들의 관계에서 유엔 헌장의 원칙과 목적을 준수하고 국제 관계 규범에 따르기로 했으며 특히 북한과 미국은 상호 주권을 존

128) “북한은 6자회담에 복귀할 것,” 『조선중앙통신』, 2005. 7. 9.

129) “9·19 베이징 공동성명의 발표,” 『국방일보』, 2005. 9. 20.

증하기로 승낙, 상호평화적으로 공존하며 관계정상화 조치를 취해나가기로 하였다. 이와 함께 ‘말 대 말’, ‘행동 대 행동’의 원칙에 따라 공동성명의 합의를 실현하기 위한 조율된 조치를 취하기로 했으며 제5차 6자회담을 11월 초 베이징에서 열기로 합의했다.

이상의 내용을 종합하여 제2차 북핵위기의 전개과정을 살펴보았을 때, 동기이론의 내용을 북한의 상황에 적용한다면 ‘동기조건’은 경수로 제공의 지연으로 인해 다른 대안이 필요해졌다는 사실과 군사력 유지 및 증강의 필요성 등이 될 것이며, ‘동기억제조건’은 제네바합의 그 자체와 계속된 경제난으로 인한 핵개발 비용 마련의 어려움 등을 들 수 있을 것이다. ‘유인요인’으로는 핵개발을 대미 협상카드로 활용할 수도 있다는 사실과 제네바 합의 때 북한이 벼랑 끝 전술로서 효과를 보았던 것과 같이, 위기를 고조시키면 자신들에게 유리한 방향으로 협상을 이끌어 갈 수 있다는 가능성 등이 될 것이다. ‘반유인요인’으로는 핵개발로 인해 제네바합의를 위반하게 되면 국제적인 비난과 불신을 유발할 수 있다는 사실과 이후 6자회담 성립으로 인해 거의 대부분의 주변국들이 북한의 핵개발을 예의주시하며 그에 반대하고 있었다는 사실을 들 수 있다. 또한 북한이 원자료를 자체기술로 설계·시공할 수 있는 능력을 보유하고 있고 제1차 북핵위기를 거치면서 이미 마련된 핵시설이 있다는 점 등이 ‘촉진요인’이었을 것이다. 반면 제네바합의와 경제난으로 인해 핵관련 기술을 계속 유지·발전시키기 힘들었을 가능성이 크다는 것이 ‘억제요인’으로 작용하였을 것이다.

제4장 북핵 협상

북핵 문제는 1993~1994년에 이어 또다시 2002년~2005년 현재까지 한반도와 동북아, 나아가 국제사회에 긴장과 갈등을 증폭시키고 있다.¹⁾ 이러한 문제는 협상으로 해결되었는데, 북핵 문제는 제네바 회담과 6자회담을 통한 협상으로 이루어졌다. 제네바 회담은 미국과 북한 중심의 양자협상이었으며, 6자회담은 한반도 주변국이 자국의 안정과 경제적 이익을 추구하고자 이루어진 협상이다. 이 장에서는 협상의 배경과 전개 과정, 그리고 협상 결과와 한계에 대하여 중점적으로 분석하였다.

제1절 제네바 협상

1. 제네바 협상 내용

북한은 1985년에 NPT에 가입하였으며 1991년 미국의 부시행정부는 북한이 NPT 가맹국으로서의 의무를 준수하도록 여러 가지 조치를 취했다. 특히 1991년 말에는 한국에 있는 미군 핵무기를 철거했는데, 이에 대해 북한은 핵의무 차원에서 2개의 합의서에 서명하였다.

하나는 1991년 12월의 ‘남북 비핵화 공동선언’으로, 이에 따르면 남과 북은 핵무기를 보유하지 않고 플루토늄 재처리 시설이나 우라늄 농축시설을 보유하지 않으며 남북 상호 핵사찰 문제에 대해 협상하기로 되어 있었다. 다른 하나는 1992년 1월에 북한이 가입한 ‘IAEA 핵안전협정’으로, 이에 따르면 북한은 핵시설에 대한 정기사찰을 받도록 되어있었다.²⁾

그런데 1992년 북한은 비핵화공동선언에서 합의된 내용을 이행하기를 거부하였으나 1992년 6월에서 1993년 2월에 걸친 여섯 번의 IAEA 핵사찰은 허용

1) 윤황, “북한 핵문제의 해결을 위한 6자회담의 쟁점사안과 향후 타결 전망,” 『한국동북아논총』, 제10권 3호 (2005), p. 180.

2) 리처드 하스 등, 『9·11 테러 이후 부시행정부의 한반도 정책』 (서울: 김영사, 2002), p. 184.

하였다. 그러나 1992년 말 IAEA는 북한이 IAEA에 제출한 보고서에 나온 것보다 더 많은 플루토늄이 재처리 되었다는 증거를 찾아내어 1993년 2월에는 핵안전협정의 조항을 발동하여 영변의 핵 폐기시설 2곳에 대한 ‘특별사찰’을 요구했다. 그러나 북한은 IAEA의 요구를 거절하였고 뒤이어 1993년 3월 12일에는 NPT 탈퇴 의사를 밝혔다.

1993년 3월 12일 북한은 장문으로 된 NPT 탈퇴 성명을 발표하면서 두 가지 문제를 제기하였다. 그것은 팀 스피리트 훈련 재개와 IAEA의 사찰 방식에 대한 강도 높은 불만이였다. 북한은 팀 스피리트 훈련이 “북한을 겨냥한 핵전쟁 연습”이라고 규정하고, 그 때문에 한반도에 긴장이 높아져서 “우리들은 전국토를 준전시 상태로 하지 않을 수 없게 되었다”³⁾고 주장하였다. 또한 북한은 미국의 핵위협과 IAEA의 불공정성에 문제를 제기하였다.⁴⁾ 북한의 이같은 주장은 핵개발 재개의 명분이라기보다는 강력한 대미 협상 의사로 해석되었는데, 성명에서 “조선반도의 비핵지대화를 실현하기 위한 노력을 계속해서 해나갈 것”⁵⁾이라고 하였기 때문이다.

클린턴 정부의 비확산정책이 확실하게 수립되어 있지 않은 상태에서, 당시 미국의 대북정책은 부처 간, 정책결정자간 타협의 결과로 산출되었다. 대북 핵외교의 임무를 맡은 것은 국무성 정치군사담당 차관보였던 로버트 갈루치였는데, 북한의 NPT 탈퇴선언으로 미국의 대북 비확산정책의 목표는 이전의 핵안전협정 전면 이행에서 NPT 복귀로 수정되었다. 즉 북한의 NPT 탈퇴 선언은 한·미 양국이 대북 강경태도를 완화시키는 역할을 하였던 것이다.

북한은 NPT 탈퇴 선언 직후 국제사회의 비난을 받는 등 압력을 받자 1993년 4월 5일 미국과의 직접 대화를 촉구하고, 다음날 외교부 성명을 발표해 핵안전협정의 이행과 IAEA의 북한 핵시설 감시를 허용한다는 입장을 표명하였다. 이는 북한이 더 이상의 상황 악화를 원치 않는다는 메시지로서 NPT 탈

3) 서보혁, 『탈냉전기 북미관계사』 (서울: 선인, 2004), p. 178.

4) 1993년 2월 IAEA는 대북 특별사찰 결의를 하기 직전 CIA가 IAEA 이사회에 북한의 핵개발 활동에 대한 브리핑을 하도록 허용하였다.

5) “조선민주주의 인민공화국 정부성명 (1993. 3. 12),” 『로동신문』, 1993. 3. 13.

퇴 선언이 미국과의 직접 협상을 겨냥한 것임을 시사한 것이었다. 미국으로서는 북한의 대화 제의는 미국이 먼저 대화를 제의할 경우 가질 수 있는 국내정치적 부담을 없애준 동시에 문제의 평화적 해결 기회를 열어놓는 의미가 있었기 때문에 긍정적으로 받아들여졌다. 결국 북·미 양국은 북한의 NPT 탈퇴 효력일(6월 12일)을 목전에 둔 6월 2일 고위급 회담을 개최하기로 발표하여 핵문제에 대한 정치적 해결의 길이 처음으로 만들어지게 되었다. 이로써 북한은 일단 ‘벼랑 끝 외교’의 효과를 거두었던 것이다. 벼랑 끝 외교란 위기를 조장함으로써 자신들에게 유리한 조건을 만들어내고 상대방의 양보를 얻어내고자 하는 전략이라 할 수 있다.⁶⁾

북한의 NPT 탈퇴 위협은 북한과 미 클린턴행정부 간의 실무 및 고위급 회담으로 이어졌다. 1993년 6월 클린턴행정부가 북·미 고위급 회담의 개최에 합의하자 북한은 NPT 탈퇴를 유보했다.

북·미 양측은 총 제3단계에 걸친 회담을 가졌다. 제1단계 회담은 1993년 6월 2일부터 11일까지 미국 뉴욕에서 개최되었으며 제2단계 회담은 7월 14일부터 19일까지 스위스 제네바에서, 마지막으로 제3단계 회담은 1994년 8월 8일부터 13일까지와 9월 23일부터 10월 17일까지 스위스 제네바에서 개최되었다. 협상기간을 협상의제에 따라 분류해보면, 제1단계 회담 기간 중에는 북한을 NPT에 복귀시키는 것에 초점이 맞추어졌고, 제2단계 및 제3단계 회담 기간 중에는 북·미 관계 개선 및 북한의 핵동결 방안에 초점을 맞추었다고 볼 수 있다.

먼저, 뉴욕에서 벌어진 제1단계 회담에서 미국의 목표는 두 가지였다. 북한을 NPT에 복귀시켜 IAEA의 사찰을 받게 하는 것과, 외교를 통해 한반도의 평화를 유지시키는 것이었다. 한편 북한의 목표는 미국과의 고위급 대화를 통해 평화협정을 체결함으로써 주한미군을 철수시키고 팀 스피리트 연습을 영구히 취소시키는 것, 미국으로부터 북한 체제의 생존을 보장받고 미국의 핵 및 군사적 위협을 중지시키는 것, 그리고 핵문제에 대해서는 최소한의 투

6) 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』 (서울: 박영사, 2004), pp. 41-42.

명성만 보장하는 한편 북미 회담을 이용하여 남한을 따돌리는 것 등이었다.

제1단계 회담에서 불완전하나마 미국으로부터 주권 존중의사를 이끌어낸 북한은 궁극적인 안전보장과 경제지원을 겨냥하며 협상에 적극적으로 임했다. 회담 3일째 강석주는 북한의 흑연감속로를 경수로로 대체해줄 것을 공식 제안하였다. 북한의 이 제안에 대해 미리 검토와 대비가 없었던 미국은 놀라움을 금치 못하였으며, 미국이 경수로 안에 대한 검토 용의를 보이자 북한은 남북정상회담을 위한 특사교환을 수용하였다.⁷⁾

제1단계 회담을 거쳐 양측은 네 가지 사항에 합의했는데, ①핵무기를 포함한 무력사용과 위협을 하지 않기로 보장, ②핵무기 없는 한반도에서 평화와 안보확보, ③모든 범위의 핵안전조치의 공정한 적용, ④북한이 필요하다고 인정하는 기간 동안 NPT 탈퇴 취소 등이었다. 협상의 결과, 북한은 미국과 직접 협상을 성취했을 뿐 아니라 미국과 동등한 협상자로서 공동성명에 합의하는 성과를 얻었으나 미국은 북한에 대한 특별사찰 실시에 실패했으며 북한도 미국과 평화협정을 체결하지는 못했다. 한편 합의된 사항 중 ‘모든 범위의 핵안전조치의 공정한 적용’은 미국 국내에서 논란거리가 되었는데, 북한이 NPT를 탈퇴하는 이유로서 IAEA의 공정성을 문제 삼았었기 때문에 이 합의조항은 미국이 북한의 NPT 탈퇴 이유를 정당화시켜 주는 것과 마찬가지로 효과를 가지고 있었기 때문이었다.

제2단계 회담에서는 협상의 목표가 바뀌었다. 북한이 흑연감속로를 경수로로 교체하기를 희망함에 따라 미국의 목표는 과거 핵시설에 대한 사찰보다는 북한의 현재 및 미래의 핵관련 시설과 계획을 동결시키는 것과 흑연로를 경수로로 교체하는 것으로 변경되었다. 이것은 북한의 과거 핵 활동 정보를 묵인하는 결과를 초래했으며 사실상 검증의 강도와 범위를 축소시키는 결과를 초래했다.⁸⁾ 미국은 북한 핵시설에 대한 사찰방법을 IAEA에 의한 정기 및 임시사찰로 한정시켰으며, 특별사찰도 IAEA에 의한 사찰을 하되, 경수로 핵심

7) “남북 간 특사교환을 수용할 것,” 『로동신문』, 1993, 7. 21.

8) 한용섭, 앞의 책, p. 28.

부품이 북한에게 공급되기 직전으로 미루었다. 북한의 협상목표는 더욱 구체적으로 되어 북·미 관계 정상화와 현존하는 원자료를 동결하는 대신에 대체 에너지 제공을 요구하였다.

그렇게 협상이 진전되다가, 제2단계와 제3단계 회담 사이에 13개월의 공백이 있게 된다. 북한은 모든 핵시설을 IAEA의 핵안전조치 사찰대상으로 허용하는 데 주저했으며 IAEA의 사찰을 방해했다. 한편 미국은 이 기간 중 경수로 프로젝트의 비용을 부담할 국가를 찾다가 남한이 경수로 비용을 부담하는 대신 남북 대화 조항을 제네바 합의에 넣어달라고 주문했고, 북한은 이에 크게 반대했기 때문에 협상이 지연되었다. 게다가 제3단계 회담이 시작되기 얼마 전에 또 한 차례의 위기가 발생하는데, 1994년 5월에 북한이 영변의 원자로에서 8,000여 개의 핵 연료봉을 꺼내기 시작했던 것이다. 이렇게 되자 미국과 국제사회는 북한에 대한 제재를 논의하기 시작하지만 북한은 대화에는 대화, 제재에는 전쟁이라고 반박하면서 국제사회에 협박을 가했고, 이에 대해 미국 정부는 북한에 대한 군사제재를 검토하기 시작했다.

이러한 위기를 극복하고자, 1994년 6월에 지미 카터 전 미국 대통령이 평양을 방문하여 김일성 주석을 만나게 된다. 카터 대통령은 세 차례의 회동을 통해 김일성에게 핵동결 여부 확인을 위한 IAEA의 사찰을 수용할 것을 촉구했고 김일성은 그 제안을 받아들여 핵 계획을 당장 동결하고 남북정상회담을 갖겠다고 제의했다. 즉 카터의 민간외교는 북한의 핵동결 원칙을 재확인하고 제재국면을 협상분위기로 전환시키는 역할을 하였던 것이며, 북한 핵문제의 평화적 해결과 남북관계 진전의 두 가지 기회를 다시 열어놓았다. 그의 방북이 미국 내의 비판 여론을 완전히 불식시키지는 못했으나 미국은 제3단계 회담이 7월 8일에 있을 것이라고 발표하였다.⁹⁾ 그런데 회담 예정일이던 7월 8일에 김일성 주석이 사망하게 됨에 따라 회담이 연기되었고 북한의 내부수습이 마무리된 후 마침내 1994년 8월 4일에 제네바에서 제3단계 회담이 개최되었다.

9) Robert Manning, "The Defining Crisis," *Los Angeles Times*, June 19, 1994.

북한은 제3단계 제1차 회담에서 경수로 제공, 안보보장 특히 핵위협 중 단, 관계정상화 등을 포함한 포괄협상안을 강조했다. 미측의 갈투치는 북한이 소극적인 태도를 보이던 특별사찰문제를 경수로제공과 연계시켰으며, 북측의 강석주는 “경수로의 실제 공급자가 어느 나라이든 계약은 조선과 미국 사이에 맺어지기를 바란다”고 하면서 핵개발 동결의 전제조건을 분명히 하였다. 8월 12일에 양측은 일단 합의에 이르러 합의문을 발표하였는데 그 내용은 ①북한의 현존 핵활동 동결과 미국의 경수로 제공, ②양국 수도에 외교대표부의 설치와 무역 및 투자 장벽 감소로써 양국 간 정치·경제적 관계의 정상화 지향, ③미국의 핵무기 불위협 및 불사용에 대한 보장, ④북한의 한반도 비핵화 공동선언 이행 등이었다.

이후 양국은 9월 7~16일 베를린에서 경수로 제공에 관한 전문가급 회담을 가졌다. 이는 양국이 북한 핵문제를 상호주의적 타협으로 매듭지으려는 가시적인 진전으로 볼 수 있었다. 회담에서 북한 측은 경수로 공급 컨소시엄에 반대하지 않았지만 미국이 주계약자가 되어야 한다고 주장하였으며, 당시 남한이 특별사찰을 주장하고 있었기 때문에 남한의 중심적인 역할을 거부하고자 했다. 이에 남한은 특별사찰 주장은 보류하고 대신 경수로 주공급자로서의 실리를 확보하게 되었다.

다시 9월 23일에는 제네바에서 제3단계 제2차 고위급회담이 재개되었으며 10월 21일에 완전한 제네바 합의가 이루어지게 되었다. 제네바 합의에 의하면 북한은 흑연감속로와 관련 핵시설을 동결하고 IAEA가 동결 핵시설을 감시하기로 하였다. 북한은 NPT 회원국으로 남고, IAEA의 핵안전조치협정을 이행하기로 하였으며, 미국은 북한에게 2000MW급 원자로를 제공할 컨소시엄을 조직하기로 합의하고 북한의 흑연감속로 동결로 인해 발생하는 에너지 손실을 보상하기 위해 중유를 제공하기로 하였다.

결과적으로 제네바 합의를 통해 북한의 핵시설을 동결시키는 데에는 성공했다고 보여 졌으나, 북한의 과거 핵개발계획에 대한 투명성을 보장하는 데 실패했으며 2002년대에 제2차 북핵위기가 발생한 것에서 알 수 있듯이 북한

의 핵개발 야망을 완전히 차단하진 못하였다. 또한 북·미 협상은 북한이 남한과의 대화를 최대한 기피하려는 것을 허용했다고 볼 수 있다. 즉 북한은 남한에 대한 열세를 만회하기 위해 한국을 협상 상대로 인정하지 않고 따돌리기를 원했었는데 북·미 회담을 통해 이를 달성할 수 있었던 것이다.

제네바 회담에서 채택된 합의문은 대외적으로 공개된 ‘기본합의문’과 ‘비공개합의문’의 두 가지로 구성되어 있다. 비공개 합의문은 기본적으로 기본합의문의 내용을 조금 더 구체화한 것이며, 북한이 공개적으로 인정하기 어려운 부분을 포함하고 있다.

제네바 기본합의서와 부속합의서의 기본골자는, 미국은 북한에 핵발전, 에너지, 그리고 경제적·외교적 혜택을 한꺼번에 제공하고 그 대가로 북한은 핵프로그램 및 핵 기반 시설의 개발을 중단한다는 것이었다. 제네바 합의문을 공개적, 비공개적인 것으로 구분하지 않고 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 과거 핵 의혹 규명 문제와 관련하여 북한은 ‘경수로 관련 핵심 부품이 인도되기 전에’ IAEA가 필요하다고 판단하는 모든 조치를 포함한 IAEA의 안전 조치 의무를 전면 이행하기로 하였다. 여기서 IAEA의 안전 조치 의무 전면 이행이란 물론 특별사찰을 포함하는 것으로서, 2개 미신고 시설을 군사시설이라고 주장하고 특별사찰 문제를 이유로 NPT 탈퇴 선언을 한 이후 북한이 제네바 회담을 통해 특별사찰을 수락하고 이행기로 한 것은 의의가 크다고 볼 수 있다.

둘째, 핵 활동 동결 및 관련 시설 해체와 관련해, 북한은 한달 간의 준비기간을 거쳐 기존 핵 시설의 활동을 전면 동결하기로 했으며, 경수로 건설 공정 단계에 맞추어 관련 시설 일체를 해체하기로 하였다. 즉, 북한은 1994년 10월 21일로부터 한 달 이내에 IAEA의 감시 하에 흑연감속로와 관련 시설들을 동결해야 했다.

미국 측 회담대표였던 로버트 갈루치 대사에 따르면 ‘관련 시설’에는 플루토늄 재처리 공장도 포함되었다.¹⁰⁾ 또 ‘동결’에는 50MW급 및 200MW급 원

10) 리처드 하스 등, 앞의 책, p. 186.

자로의 건설 중지와 5MW급 원자로에 연료를 재장착하지 않겠다는 약속이 포함되어 있었다. 이와 관련해 당시에는 북한의 핵 활동 동결이나 관련 시설 해체 조치가 당연한 것이 아닌가 하는 인식이 있었으나 핵발전소의 보유나 운영과 같은 평화적 핵 활동은 북한에도 허용될 수 있는 것이었다. 그러나 북한은 핵 문제의 전반적 해결이라는 구도 속에서 이러한 핵 시설의 동결 및 해체 조치를 수락했다. 따라서 북한 핵 개발의 가능성 자체를 원천 봉쇄할 수 있게 됨으로써 미래의 핵 투명성까지 확보한다는 의의가 있었다.

셋째, 북한은 사용 후 연료봉을 경수로 건설 기간 중에 재처리 하지 않고 안전하게 북한 내에 보관하다가 궁극적으로 제3국으로 이전하기로 하였다. 즉 북한은 미국과 협력하여 1994년 5MW급 원자로에서 빼낸 연료봉들을 안전하게 저장할 방도를 찾아야 하며 이를 북한 내에서 재처리해서는 안 되었다. 당시 한국 정부는 사용 후 연료봉을 재처리하지 않고, 또 북한 내 재처리 시설에 대한 폐쇄 조치만 보장된다면 연료봉의 제 3국 이전 시기는 융통성 있게 다루고자 하였다.

넷째, 북한의 흑연감속로와 관련 시설의 동결 및 궁극적 해체와 관련해서, 이를 IAEA가 철저히 감시하고, 또 북한이 전적으로 협력하기로 되었다.

다섯째, NPT 지위 문제와 관련해 북한은 자신들이 NPT 당사국임을 공식 확인함으로써 NPT 지위 문제를 해결하였다.

여섯째, 미국은 북한에 약 2000MW급 용량의 경수로를 제공키로 하였다. 여기서 2000MW급 경수로는 1000MW급 원자로 2기를 의미했으며 1998년 8월과 1999년 12월에 각각 상업 운전을 시작한 울진 3, 4호기를 의미하는 것이었다. 합의문에 따르면, 대북 경수로 지원은 북한이 핵개발을 포기하는 대신 한국, 미국, 일본이 중심이 된 한반도에너지개발기구(KEDO)가 북한에 경수로형 원자력 발전소 2기를 유상 공급하는 사업이었다.

일곱째, 미국은 북한에 5MW급 원자로 가동과 50MW급 및 200MW급 원자로 건설을 동결하는 데 다른 대체 에너지로 중유를 연간 최대 50만톤까지 공급하기로 하였다.

여덟째, 합의문을 통해 북한은 ‘한반도 비핵화 공동선언’을 이행하기 위한 조치를 일관성 있게 취하며, ‘기본합의문’이 대화를 촉진하는 분위기를 조성하는 데 도움을 줄 것이기 때문에 남북대화에 착수키로 동의하였다. 북한은 남북 대화의 개최 원칙 자체를 합의문에 포함 시키는 것에 반대했으나, 미국 측의 확고한 입장 견지로 결국 남북 대화를 합의문에 포함시킬 수 있었다고 한다.¹¹⁾

아홉째, 합의 후 3개월 이내에 일부 무역 및 경제 제재를 완화하기 시작하여 차후 전문가 급 회의를 통해 영사 및 기술적 문제가 해결된 후에 쌍방의 수도에 연락사무소를 개설하며 상호 관심사항에 대한 진전이 이루어짐에 따라 궁극적으로 대사급 관계까지 격상시켜 나가기로 합의하였다.

한편 북·미간 연락사무소 교환 설치는 합의문 상에 특정한 설치 시한이 있지는 않았으며 연락사무소 개설 시기를 확실히 예측하기는 어려웠다. 실제로는 이후 북한이 연락사무소 교환에 유보적 태도를 보임으로써 그 실현이 무기한 지연되었다.

마지막으로, 클린턴행정부의 고위 관리에 따르면 북한 내의 다른 지역에 새로운 핵 시설을 건설하지 못하도록 하는 비밀스러운 ‘이면협약’이 있었다고 한다.

2. 제네바 합의의 의미와 한계

북·미 제네바 합의는 그 과정도 험난했고 내용 면에서 다소 미흡한 부분이 있었지만, 전반적으로 볼 때 한·미 양국이 추구해 왔던 정책 목표가 반영되었다고 볼 수 있다. 즉 한·미 양국은 북한 핵 문제의 근원적 해결을 위해 북한 핵 활동에 대한 투명성 확보가 필수적이라는 판단 아래 북한의 NPT 완전 복귀와 IAEA 사찰의 정상화, 한반도 비핵화 공동선언의 이행 등을 목표로 설정했던 것이다. 제네바 합의에서 한국과 미국이 당초 추구한 목표를 완전히 달성했다고 할 수는 없어도, 한반도의 평화와 안정, 남북 관계의 활성화

11) 한승주, “제네바합의: 의의와 문제점”, 『북핵 문제의 해법과 전망』, 한국정치학회 (서울: 중앙 M&B, 2003), p. 241.

화, 북한 체제의 궁극적 개방, 한국의 외교 지평 확대 가능성 등 긍정적으로 평가할 수 있는 부분이 많이 있다.

가장 큰 의미는 무엇보다 북한 핵 문제의 근원적 해결을 위한 토대를 마련했다는 데 있다. 즉 북한 핵 활동에 대한 과거, 현재 및 미래의 핵투명성을 확보하게 되었으며 또한 한반도에서의 긴장 고조를 방지함으로써 한반도의 안정과 평화 유지를 위한 중요한 기초를 마련했다고 볼 수 있다.

미국 측 대표였던 갈루치 등에 따르면, 클린턴행정부의 핵심목표는 북한의 핵 프로그램을 확실히 동결하여 북한 영변의 50MW급 및 200MW급 원자로와 플루토늄 재처리 공장에서 대량의 핵무기 급 플루토늄을 생산하지 못하게 하는 것이었다. 북한이 이 원자로들을 가동하면 매년 약 30개의 핵폭탄을 만들 수 있는 플루토늄을 생산할 수 있었다고 한다.¹²⁾ 따라서 북한 핵 프로그램의 ‘동결’은 미국의 핵 비확산 및 NPT 관련 정책목표를 달성하고, 심각한 지역적 핵위협 위기를 예방하기 위한 것이었다.

만일 당시의 회담이 합의에 도달하지 못했을 경우 북한은 원자로에 연료를 재장전하거나 이미 추출된 사용 후 연료봉의 재처리를 강행했을 가능성이 있으며, 그렇게 되었다면 북·미 대화의 기초는 파괴되고 사안은 다시 유엔안보리에 회부되면서 긴장이 고조될 가능성이 컸을 것이다. 따라서 제네바 합의가 한반도 내외의 안정과 평화 유지를 위한 기초를 마련했다고 평가할 수 있는 것이다.

제네바합의는 또한 남북 협력과 궁극적인 북한의 개방 여건 조성에 기여할 것으로 기대되었다. 핵 문제는 합의 당시까지 남북 관계에서 큰 부담으로 작용해왔다. 회담이 진행되면서 핵 문제 해결을 너무 중시한 나머지 대북 관계의 주도권이 우리 손에서 떠나는 것이 아닌가 하는 의구심이 제기되었다. 핵 문제는 민족 전체의 안위에 직결된 문제이므로 북·미 접촉도 하나의 도구로 활용해야 한다는 제1차적 판단에 공감함에도 불구하고 남북 문제는 어떻게 하느냐에 관한 의문이 있었던 것이 사실이다.

결국 핵 문제에 대한 부담이 줄어들면서 이 기회를 활용하여 남북 간의 실

12) 리처드 하스, 앞의 책, p. 186.

질적인 교류 협력을 적극적으로 추진하는 계기가 될 수 있었다. 특히 경수로 지원 사업에서 한국이 중심적 역할을 담당함으로써 한국의 주도로 북한의 개방을 촉진시키고 이를 토대로 북한을 국제사회의 성원으로 이끌어내는 계기를 마련했다고 평가할 수 있다.

제네바합의가 비판을 받았던 이유는 여러 가지가 있었다. 특히 미국의 대북 강경파들은 그것이 핵무기와 관련된 ‘불법자’에게 경수로와 대체 에너지(중유)를 제공해줌으로써 북한의 버릇을 잘못 들이고 다른 나라들에게도 불법을 저지를 동기를 부여하는 게 아니냐고 비판했다.¹³⁾ 물론 일리가 있는 비판이지만, 제네바합의가 체결될 당시의 상황으로 보아 대화와 협상에 의한 문제 해결을 대신할 방안은 딱히 없었다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 경수로 제공은 북한에게만 득이 되고 한국이나 미국에게는 손해가 되는 것은 아니었다. 이미 지적인 바와 같이 제네바합의에 의한 경수로 제공으로 한국과 미국은 북한의 핵 동결, 투명성 확보는 물론 한반도의 평화, 북한의 변화와 남북한 관계에도 긍정적인 효과를 얻었던 것이다. 따라서 제네바합의는 한국과 미국이 북한의 ‘핵 협박’에 굴복하여 북한에 ‘몸값’을 제공한 경우가 아니라는 점이 강조되어야 한다.

또 하나의 비판은 북한의 핵 발전을 흑연 감속로로부터 경수로로 전환하더라도 그것이 핵무기 개발을 저지할 수 없다는 것이었다.¹⁴⁾ 즉 경수호가 핵무기를 제조하는 데 필요한 플루토늄 추출을 방지하는 데 도움이 되지 못한다는 것이다. 이에 대해 경수로 옹호론자들은 북한에 대한 경수로 제공이 북한의 핵 개발 계획을 원천 봉쇄한다는 차원에서 필요했다고 답변하였다.¹⁵⁾ 경수로는, 첫째, 농축 우라늄 수출국에 의해서 그 투명성이 확보되고, 둘째, 추출된 핵물질은 무기 제조용으로 부적합하며, 셋째, 사용 후 연료봉은 재처리하지 않고 반영구적으로 보관이 가능하다는 장점이 있다는 것이었다.

그러나 결국 경수호가 완성된 후 북한이 그것을 이용하여 핵무기를 개발할

13) 한승주, 앞의 글, p. 234.

14) 위의 글, p. 236.

15) 위의 글.

수 있느냐의 문제는, 그것이 기술적으로 가능하냐는 것뿐만 아니라 그 과정에서 북한을 얼마나 효과적으로 국제 핵 체제에 묶어놓을 수 있느냐에 달려있었다고 볼 수 있다. 그러한 점에서 볼 때 이후 북한이 또 다시 핵 문제를 일으키며 핵무기 보유 선언까지 하였으므로 북한을 국제 핵 체제에 무사히 묶어놓는 것은 제네바합의를 통해서도 결국 성공하지 못했다고 평가할 수 있다.

마지막으로, 제네바 기본합의서는 북한이 기존에 생산·획득했던 플루토늄이나 핵무기, 즉 과거핵에 대한 문제는 해결하지 못하였다. 만약 북한이 충분한 플루토늄과 기술력을 이미 확보하였고 밝혀지지 않은 비밀시설을 보유하고 있다면, 소량의 핵무기를 제조하더라도 제네바 기본합의서를 통해서 이를 규제할 방법이 없었던 것이다. 이러한 가능성은 한스 블릭스 IAEA 사무총장 등 여러 사람들이 제기하였다.¹⁶⁾

이외에도 경수로 건설 이후 필요한 북한의 배전망 문제, 경수로 가동에 필요한 전력 공급 문제 등이 협상 당시 논의되지 않아 해결되지 않은 채로 남아있었다. 이러한 문제들이 차후 어떻게 처리되고 해결될 것인지는 남·북 및 북·미 관계가 어떻게 진전되고 북한이 제네바합의 이행에 어떠한 태도를 보이느냐에 크게 달려있었던 것이다.

제2절 베이징 회담

1. 3자 회담

제2차 북핵위기가 불거진 이후 미국은 북, 미 뿐 아니라 한반도 비핵화에 이해를 같이하는 남한, 중국, 일본, 러시아도 협상 과정에 참여하는 ‘6자회담’의 틀 속에서 북한의 핵무기 보유를 저지하고자 하였다. 북한은 미국의 압력을 강력히 비난하고 외무성 대변인 성명을 통해 “어떤 형태의 다자회담에도 절대로 참가하지 않는다”¹⁷⁾고 하였다가, “미국이 대조선정책을 전환할 용의가

16) 위의 글, p. 239.

17) “외무성 대변인 성명 (2003. 1. 25),” 『조선중앙통신』, 2003. 1. 25.

있다면 대화형식에 구애받지 않는다”¹⁸⁾고 하며 다자회담을 조건부로 수용할 의사를 밝혔다. 그리하여 중도적인 협상 구도로 미국, 북한, 중국 간의 3자회담이 우선 열리게 되었다. 북한이 비록 조건부이기는 하지만 태도 변화를 보인 것은 다자회담 속에서 미국과의 양자 대화가 가능하다는 기대가 작용했지만, 후세인 정권 제거를 목표로 한 부시정부의 이라크 공격이 준 위협, 소위 ‘바그다드 효과’도 작용했던 것으로 보인다.

미국의 이라크 침공은 북핵문제에 대한 북한의 태도에 일정한 영향을 준 것으로 볼 수 있는데, 그 내용은 이중적으로 나타나고 있다. 먼저, 베이징 3자회담 개최서 알 수 있듯이 북한이 대화 형식에 유연한 태도로 임하게 된 점이다. 이라크 시민들이 후세인 동상을 무너뜨리고 부시 대통령이 후세인 정권이 역사 속으로 사라졌다고 선언한 직후인 4월 12일에, 북한 외무성 대변인은 핵문제 해결을 위한 ‘대화의 형식’에 크게 구애되지 않을 것이라고 밝혔다. 북한은 이후 3자회담의 성격을 미국과의 쌍무 회담으로 규정하였지만 기존의 직접 대화 주장에서 후퇴한 것은 미국의 압도적인 이라크 공격에 어느 정도 영향을 받았기 때문이라고 볼 수 있다.¹⁹⁾

둘째, 그러면서도 북한은 이라크 전쟁으로부터 강력한 자위력 확보와 원칙적 입장의 유지 필요성을 재확인하였다. 4월 18일 북한 외무성 대변인은 3자회담 참여를 공식 확인하면서 이라크 전쟁이 “나라의 안전과 민족의 자주권을 수호하기 위해서는 오직 강력한 물리적 억제력이 있어야 한다는 교훈을 주고 있다”²⁰⁾고 밝혔다. 이와 같은 북한의 입장을 종합해 볼 때 이라크 전이 북한에 미친 영향은 부인할 수 없지만 북한이 그것에 단순히 수동적으로 반응하지 않았다는 점도 확인할 수 있었다.

3자회담을 통해 미국과 북한은 서로의 기본 입장을 교환하였다. 미국은 3자회담을 다자회담으로 가는 징검다리라고 보고 상호 입장 교환 차원에서 임하였

18) “다자회담 수용할 것,” 『조선중앙통신』, 2003. 4. 12.

19) “3자회담의 성격은 조·미 간 쌍무회담이다,” 『조선중앙통신』, 2003. 4. 18.

20) “이라크 전쟁의 교훈,” 『조선중앙통신』, 2003. 4. 18.

다. 미국의 켈리 대표는 북한 핵 프로그램의 ‘검증가능하며 돌이킬 수 없는 (CVID)’ 폐기가 전제되어야 북·미 관계에 진전이 있을 것이며, 이 문제와 관련한 향후 회담에 남한과 일본도 참여해야 한다고 주장하였다. 이에 대응해 북한 측은 핵 프로그램과 미사일 수출을 중지할 수 있다고 시사하면서 미국에게 상당한 반대급부를 요구하였다. 북한의 요구 사항은 회담을 전후한 외무성 성명을 통해서도 나타났는데, 4월 24일자 성명에서는 “미국의 북한에 대한 적대적인 정책이 종식되어야 ‘물리적인 억지력’의 검증과 해제에 대해 논의할 수 있을 것”²¹⁾이라고 하였으며, 이어 27일에는 미국과의 불가침협정 체결을 다시 요구하였다.²²⁾ 그런데 이 회담 중에 북한 측은 북한이 핵무기를 보유하고 있으며 북-미 기본합의에 의해 동결되었던 폐연료도 재처리하고 있다고 말하였다. 북한으로서는 향후 미국과의 협상에서 사용할 강력한 카드를 보유하고 있음을 시사하고자 했던 것이다.

특히 북한은 3자 회담을 통해 새로운 제4단계 방안을 제안했다. 이 제안은 북한이 핵 폐기와 미사일 개발을 중단하는 대신 미국이 북한에 대한 체제 안전 및 불가침 보장과 경제 지원을 하여 궁극적으로 북·미 간, 북·일 간 관계정상화를 이루자는 일종의 일괄타결 방안이었다. 그 내용은, 제1단계로 미국이 대북 중유 공급을 재개하고 한·미·일이 인도적으로 식량을 지원하면 북한이 핵개발 포기 의사를 표명하며, 제2단계로 북·미 불가침조약을 체결하고 경수로 건설 지연에 대한 손해배상을 시작하면 북한이 핵시설 동결과 사찰에 응하며, 제3단계로 미·일 양국이 북한과 외교관계를 개설하면 북한이 미사일 문제를 해결하며, 마지막 제4단계로 경수로 건설이 완공되면 북핵 시설을 완전히 폐기한다는 것이었다. 북한은 제4단계 방안에 대해 미국의 긍정적인 대답을 기대했으며 이후 제1차 6자 회담에서도 제4단계 방안을 재차 제시한다. 그러나 미국은 북한의 새 제안을 거절하였다.

베이징의 3자 회담은 이와 같이 서로의 기본 입장을 교환하고, 특히 북한

21) “외무성 성명 (2003. 4. 24),” 『조선중앙통신』, 2003. 4. 24.

22) “미국은 불가침협정을 체결하라,” 『조선중앙통신』, 2003. 4. 27.

의 입장에서는 핵 프로그램이 상당한 수준에 와 있다는 것을 미국 측에 전달한 의의가 있었다. 3자회담은 합의사항은 물론 차기 회담 일정도 잡지 못하고 끝났지만 참여국들은 이 회담을 상호 입장 타진을 위한 자리로 임하고 있었기 때문에 회담 전망을 비판하지는 않았다. 파월 미 국무장관은 3자회담을 “다자회담으로 나아가게 하는 만남이었다”²³⁾고 규정하였고, 북한은 “회담이 완전히 결렬되었다고 보지 않는다”²⁴⁾고 하였으며, 회담 주최국이었던 중국은 북-미간 의견 차이가 크지만 공통분모가 존재한다며 문제의 평화적 해결을 위해서 협상을 계속 추진할 것이라고 하였다.

2. 6자회담

3자회담 이후 미국은 다자 회담의 틀을 통해서 북한의 핵무기 보유를 저지한다는 전략을 구체화해 나간다. 5월 중순의 한미정상회담에서는 북한 핵 문제에 대한 양국의 공통된 입장을 확인하였으며 남북 교류 협력을 핵 문제의 전개 상황을 참작하여 추진하는 것이 바람직하다는 데 합의하였다. 남한과 중국 간의 정책 조율 노력도 계속되었고, 5월 하순에는 중국과 러시아의 정상이 회동하여 북한 핵 문제의 평화적인 해결을 촉구하였다. 이후 러시아 외무부는 다자회담을 지지한다고 밝혔다. 향후 협상에서 북한의 입장을 유지하는 데 힘이 될 중국의 중재와 남한, 러시아의 영향력이 작용하여 결국 북한은 6자회담을 수용하게 된다.

6자회담은 북한과 미국의 입장 대립 가운데 중국과 러시아의 일정한 중재로 성립되었다. 3자회담 이후 확대 다자회담은 처음 5자회담이 유력하였으나 북한의 러시아 참가 요구에 대한 미국의 양해로 6자회담이 성립된 것으로 알려져 있다. 중국과 러시아는 2002년 10월 북핵 공방의 재현 이후 중재 역할을 자임하면서 미국과 북한 양측으로부터 치열한 지지 획득 대상국가로 부상

23) Colin L. Powell, "Changing Dynamics in the Asia-pacific Region: Implications for U.S. Business and Policy", *Remark at the United States Asia pacific council symposium*, 4 April 2003.

24) “3자회담이 남긴 것,” 『조선중앙통신』, 2003. 4. 29.

하였다. 양국은 평양과 워싱턴을 교차 방문하며 북한의 안보 우려를 포함한 일괄 타결을 제안해왔다.

6자회담의 성격에 관해 많은 전문가들과 언론은 이 회담이 다자회담이라고 하였지만 이는 현상의 일면에 불과하다. 6자회담은 물론 셋 이상의 행위자가 공동 관심사를 논의하는 자리이므로 다자회담이라고 할 수 있으나, 그렇게 규정한다면 미국의 입장을 추종하는 것에 불과하다. 부시정부는 북한과의 양자회담은 없을 것이라고 강조해왔기 때문이다.

그럼에도 이번 회담의 성립과정과 실제 회담 진행과정에서 양자접촉이 이루어졌다는 점에서 순수 다자회담이라고 보기에는 어렵다. 특히, 핵개발에 대한 북한의 모호성 전술이 미국으로부터 구속력 있는 안전보장 획득을 의도한다는 점에서 6자회담이 기본적으로 북·미 간 양자관계의 항배에 크게 영향 받는 것은 자명하다. 따라서 6자회담은 공식적인 다자회담과 비공식적 양자접촉이 조합된 변형된 다자회담이라고 보는 것이 타당할 것이다.

제1차 6자회담은 2003년 8월 27일부터 사흘간 베이징에서 열렸으며 회담을 통해 참가국들의 기본 입장이 교환되었다. 미국의 입장은 아예 없었어야 할 핵무기 프로그램을 폐기하는 것에 대한 보상을 논의할 수 없다는 것으로서, ‘선 핵 프로그램 폐기 후 관계 개선을 위한 협상’을 주장했다. 그러나 북한은 소위 ‘동시 행동’의 원칙 아래 단계적으로 문제를 해결해 나갈 것을 요구하였다.²⁵⁾ 북한 측이 제시한 네 단계는, ①북한이 완전하고 검증 가능한 비핵화를 약속하는 대가로 미국은 북한에게 식량을 원조하고 2002년 12월 중단된 중유 공급을 재개하고, ②미국과 북한이 불가침협정을 체결하고 그 대가로 북한은 사찰 대상 핵 시설과 핵물질을 재동결하며, ③북미·북일 외교관계가 수립되는 동시에 북한은 미사일문제를 타결하며, ④ KEDO는 북·미 기본합의에서 약속한 경수로 2기 건설을 완료하며, 북한은 합의에 따라 모든 핵 시설을 폐기한다는 것이었다.

그러나 미국의 켈리 대표는 “북한이 핵 계획을 포기한 다음에야 관계 정상

25) 이재석, 『북한 핵 드라마-배경·전개·해법』(서울: 형설, 2004), p. 138.

화를 목표로 한 북-미 양자회담을 할 수 있다”고 하였으며 북한의 불가침조약 체결 요구에 대해서도 부정적인 입장을 표명했다. 게다가 두 차례의 비공식 접촉 역시 합의점을 찾지 못하여 제1차 6자회담은 가시적인 성과를 도출하지 못하게 되었으며 북한은 회담 무용론을 주장하게 되었다. 그리하여 제1차 6자회담은 공동발표문의 채택 없이 종료되었지만, 미국은 다자회담의 유용성을 계속 살려 북한의 핵 프로그램을 외교적으로 중단시키기 위해 제2차 6자회담을 재개한다는 방침을 정했던 것으로 알려졌다.²⁶⁾

제1차 6자회담은 3자회담 이후 교착상태에 빠진 북핵 사태가 다시 대화를 통한 평화적 해결을 추구할 틀을 마련하였고, 여기에 관련 당사국이 최초로 모두 참여하였다는 데 의의를 찾을 수 있다. 회담의 성과를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 북한을 포함하여 모든 참가국들이 북핵 사태의 궁극적 지향이 한반도 비핵화에 있다는 데 공감대를 형성하고 이를 공식화하였다는 점이다. 둘째, 북핵문제를 국제화하였다는 점이다. 북핵문제의 국제화는 미국이 북핵 다자회담을 추구한 배경이기도 하지만, 북한을 간접 지지한 중국 및 러시아가 북핵문제의 국제화에 깊이 개입함으로써 6자회담이 미국의 대북압박을 위한 외교적 수단으로만 진락하지 않도록 해줄 것이라고 예상되었다. 셋째, 한국이 중국, 러시아 등과 함께 6자회담의 형성에 일정한 역할을 담당함으로써 향후 회담 과정에 한국의 입장을 반영할 수 있는 발판을 마련하였다. 특히 한국이 제1차 회담 기간 중 북한과 미국의 현격한 입장 차이를 양측과의 비공식 접촉을 통해 회담이 결렬되지 않고 지속되는 데 기여했다는 점을 높이 평가할 수 있었다.

제2차 6자회담 개최를 위한 막후 협상 과정에서 미국은 불가침협정 대신에 6자회담 참여국들이 북한에게 서면으로 안전보장을 제공하고 북한은 핵 폐기를 위해 구체적인 조치를 취해 나가는 안을 제시하였다. 이에 대해 북한은 8월의 제1차 회담에서 내놓은 단계적 해결안을 수정하여 미국에게 첫 단계 ‘행동조치’를 제안하였다. 즉, 북한이 핵 프로그램을 동결하는 대가로 미국은

26) 서보혁, 앞의 책, p. 350.

북한을 테러지원국 명단에서 해제하고 정치, 경제, 군사적인 제재와 봉쇄를 풀고, 중유, 전력, 그 외의 에너지 지원을 제공할 것을 요구하였다. 북한이 약속만이 아닌 구체적 조치를 취해 나갈 수 있다고 하였으므로 협상의 실마리가 풀려서 북·미 간 2004년 2월 초순에 제2차 6자회담을 2월 25일부터 베이징에서 개최하기로 합의가 이루어졌다.

제2차 6자회담(2004. 2. 25~28)은 참가국들이 북핵문제를 6자회담이라는 다자적 틀을 이용하여 외교적으로 해결하겠다는 의지를 표명한 자리로 평가되었다. 제1차 회담과 달리, 제2차 회담은 7개항의 공동발표문을 채택하였는데, 발표문은 회담 경과에 대하여 긍정적인 평가를 내렸으며 한반도 비핵화, 북핵문제의 평화적 해결, 참여 6개국의 평화공존, 그리고 2분기 내 제3차 회담의 개최 및 이를 위한 실무그룹 구성 등에 합의하였음을 밝혔다.

그러나 제2차 6자회담에서도 북한과 미국은 기존의 입장에서 큰 변화를 보이지 않아 향후 회담의 전도를 낙관적으로만 볼 수 없게 하였다. 북한은 제1차 회담에서 밝힌 ‘일괄타결과 동시행동’ 입장을 고수하면서 미국의 선 핵포기 요구에 부정적인 입장이었다. 예를 들어 북한은 자체적으로 핵을 개발하려 한 리비아와 달리 미국의 안보 위협 때문에 핵개발을 하지 않을 수 없다고 주장하면서, 외무성 대변인의 말을 통해, 미국의 대북 강경 정책 노선이 변하지 않는 이상 6자회담이 핵문제 해결에 기여하지 못할 것이라고 맞섰다.²⁷⁾ 또한 북한은 고농축우라늄(HEU) 프로그램의 존재 여부에 대해서 강력하게 부인하였다.

한편 미국 측은 북한이 CVID를 약속하면 다자간 안전보장을 논의할 수 있고, 핵 폐기가 거의 완료단계에 이르면 북-미 관계개선 협상을 시작할 수 있다고 밝혔다. 이밖에 한국을 비롯, 중국, 일본, 러시아는 각각 자국의 이해와 회담에서의 위치 등을 고려하여 각기 자국의 입장을 제시하였지만 한반도 비핵화와 회담의 지속에는 공감대를 보였다.

제3차 6자회담은 2004년 6월 23일부터 26일까지 개최되었다. 제3차 회담에서 북한은 핵동결 및 폐기에 대한 상응조치와 관련해 그 반대급부로 200만KW 능

27) “외무성 대변인 담화-미국은 대북 안보 위협을 즉각 중단하라,” 『조선중앙통신』, 2004. 2. 29.

력의 에너지 지원, 테러지원국 명단 삭제, 대북 경제제재 해제 등을 요구하였는데 이에 대해 미국은 북한의 핵폐기를 위한 3개월의 준비기간, 즉 핵동결 기간에 북한에 대해 중유제공, 잠정적 다자안전보장, 테러지원국 명단 삭제 및 경제제재 해제 협의 개시 등 제5단계 해법을 제시한 것으로 알려졌다.²⁸⁾

이 부분에서 제3차 회담이 북핵문제 해결을 위한 일보 진전을 보였다고 평가할 수 있는데, 이런 변화가 가능하게 된 일차적 요인은 미국의 국내정치적 상황이었다. 즉 차기 대선 국면에 들어선 상태에서 부시행정부는 상대편인 민주당 케리 후보 진영으로부터 이라크사태와 북핵문제 모두 제대로 해결하지 못하고 있다는 비난을 사고 있었으므로 부시정부로서는 북한이 핵동결 및 폐기를 검토할 수 있는 분위기를 조성하여 대외문제에 인한 지지도 하락을 만회하고자 했을 가능성이 크다. 어쨌든 미국의 유연한 대응은 6자회담을 지속할 환경을 마련하였다고 볼 수 있다.

회담 직후 채택된 8개항의 의장성명을 통해 참가국들은 가능한 빠른 시일 안에 제3차 실무그룹회의를 열어 한반도 비핵화의 첫 단계 조치로 핵동결의 범위, 기간, 검증방법과 보상을 구체화하기로 의견을 모았으며 2004년 9월말 전에 제4차 회담을 열기로 합의했다.

<표-9> 제1-제3차 6자회담의 논의내용과 성과

구 분	논 의 내 용	성 과
제1차 회담 (2003. 8. 27~29)	6개 참가국이 각국 입장을 밝히고 상대국의 입장을 확인. 참가국이 원칙적으로 한반도 비핵화에 동의	공동성명 나오지 않음
제2차 회담 (2004. 2. 25~28)	북핵문제를 논의할 실무그룹 출범시키기로 하고 2분기 내 제3차 회담 개최 등에 합의	7개항 공동발표문 채택

28) 서보혁, 앞의 책, p. 356.

제3차 회담 (2004. 6. 23~26)	가능한 한 빠른 시일 안에 제 제3차 실무그룹 회의를 열어 한반도 비핵화의 첫 단계 조치로 핵동결의 범위, 기간, 검증방법과 보상을 구체화하기로 의견 모음. 같은 해 9월 말 전에 제4차 회담을 열기로 합의	8개항 의장성명 채택
----------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------

* 『동아일보』, 2005. 7. 11.

제4차 6자회담은, 2005년 2월에 북한이 핵무기 보유와 6자회담 참가의 무기한 중단을 선언함으로써 그 개최에 난항을 거듭하였다. 결국 제3차 6자회담의 개최 이후 약 1년 1개월 만인 2005년 7월 26일~8월 7일간 중국 베이징에서 제4차 6자회담이 개최되었다. 이 때 참가국들은 과거 제3차례의 6자회담과 달리 3박 4일이라는 회담 일정을 정하지 않고 회기를 연장하여 13일 동안 협상을 진행하였는데, 이는 쟁점사안들에 대해 어느 정도 가시적인 성과를 도출하기 위해서였다.

제4차 6자회담이 개막된 지 이틀째인 7월 27일에 회담 참여국들은 전체회의를 열고 기초연설을 통해 각국의 입장을 밝힌 후 본격적인 쟁점사안의 타결 협상에 들어갔다. 회담의 참여국들은 전체회의 외에 수석대표회의, 그리고 참여국간의 2자 또는 3자 등 다자간 교차협상채널을 가동했지만, 공동성명을 발표하고 제1단계회의를 마무리했다.²⁹⁾ 공동성명의 내용은 ①한반도 비핵화의 목표에 대한 상호존중과 평등의 원칙에 따라 실질적 협의와 동시에 이번 회담에서 상호 이해의 증진과 공동인식의 확대 진전, ②평화적인 방식의 한반도 비핵화 목표 실현에 대한 의견의 일치, ③공동문건의 내용에 관한 심도 있는 의견교환과 유익한 공동인식의 도달, ④각국 정부의 입장 차이점 해결을 위한 잠시 휴회의 결정, ⑤제4차 6자회담의 차기회의의 8월 29일 시작되는 주에 재개할 예정, ⑥6자회담 과정의 발전 의지 재확인 등을 담고 있었다.

29) “제1단계 제4차 6자회담 공동성명 발표,” 『연합뉴스』, 2005. 8. 4; 8. 7.

위의 성명 내용으로 볼 때, 한반도 비핵화의 목표에 대한 상호존중과 평등의 원칙에 따라 실질적 협의와 동시에 이번 회담에서 상호 이해의 증진과 공동인식의 확대 진전, 공동문건의 내용에 관한 심도 있는 의견교환과 유익한 공동인식의 도달, 6자회담의 지속을 담고 있다는 것은 그만큼 이번 회담을 통해 회담 참가국들이 구체적인 쟁점사안을 놓고 적극적이고 진지하게 토론을 하였다고 볼 수 있다. 이 점에서 회담 참가국들이 일정 사안에 대해 상당한 공감대를 형성했다는 메시지를 담고 있다는 의미를 찾을 수 있다.

그러나 제1단계 제4차 회담의 공동성명 내용은 13일 동안의 회기에도 불구하고 기존의 6자회담을 통해 합의된 한반도 비핵화의 목표, 북핵문제의 평화적·외교적 해결원칙, 6자회담의 지속에 관한 극히 원론적·선언적 수준의 내용을 재확인한 것에 불과했다. 더구나 공동성명에서 제4차 6자회담이 차기 회의의 일정을 잡고 있다는 것은 그만큼 제1단계 회의의 진행과정에서 쟁점사안에 대해 입장차이가 좁혀지기 어려웠다는 점을 말해주고 있다. 이런 점들을 종합해볼 때 제1단계 회의에서는 기본적으로 크게 북한의 핵폐기 문제와 그 폐기에 대한 북한 이외 회담 참여국의 대북 보상·상응조치 문제가 주요 쟁점으로 압축되었다. 두 쟁점사안의 구체적인 해결점을 놓고 제1단계 회의에서는 미국과 북한이 기존의 입장 차이를 극복하지 못했고, 이에 대한 기타 참여국들의 중재·중개 역할도 그리 효력을 발휘하지 못했다고 평가되었다.

위의 두 쟁점들 중 핵폐기 문제에 대하여, 회담 참가국들은 의장성명에 담긴 대로 핵폐기의 목표와 원칙으로 한반도 비핵화의 실현과 이를 위한 평화적인 원칙·방식을 재확인하였고 회담의 협상과정에서 북한의 핵포기와 참가국의 보상 문제가 ‘말 대 말, 행동 대 행동’의 원칙에 따라 이뤄져야 한다는데 의견 일치를 했던 것으로 알려졌다.³⁰⁾ 즉 ‘핵포기·보상의 동시이행조치’를 주장했던 북한의 입장에 대한 미국의 긍정적인 전환이라는 점을 말해주고 있다. 또한 북한의 핵폐기 원칙에서도 참가국들이 어느 정도 의견접근에 다가선 것으로 볼 수 있다. 미국은 북한이 현존하는 모든 핵무기와 핵 프로그램

30) “6자회담의 ‘말 대 말’ 원칙,” 『중앙일보』, 2005. 8. 5.

을 ‘영구적이고 충분하며 검증 가능한 방식으로 폐기(PFVD: Permanently, fully, verifiably, dismantle)’할 것을 주장하였는데 한국, 일본, 중국, 러시아는 이러한 원칙에 기본적으로 동의하였으며 북한도 기조연설을 통해 핵무기 및 핵무기 계획을 검증가능하게 폐기할 것을 공약했으며 8월 2일 북측 수석대표인 김계관 외무성 부상은 기자회견을 통해 미국의 대북한 핵위협이 제거되고 신뢰가 조성되는 데 따라 핵무기와 핵무기 관련 계획을 포기할 결심이라고 밝혔다.³¹⁾

즉 그동안 북한이 미국이 제시했던 CVID 원칙을 거부해오다가 PFVD 원칙을 수용하려는 입장으로 전환하였음을 알 수 있다. 그러나 북한은 기조연설을 통해 핵무기 및 핵무기 계획의 폐기 조건으로 북-미 관계의 정상화, 신뢰의 조성, 핵위협의 제거 등을 내세웠고, 또한 한반도 비핵화 실현의 의무사항으로 북핵 폐기의 실현 방안, 남한의 핵무기 철폐 및 외부 반입 금지를 통한 한반도의 비핵지대화, 핵우산 제공의 철폐, 비핵화에 다른 경제적 손실 보상 등을 합의하자고 제의하여 차후 북한의 핵폐기 선언과 검증에 이르는 단계가 순탄하지는 않을 것임을 암시하였다.

또한 핵폐기의 대상 문제와 관련하여 회담 참가국 모두가 북한의 군사용 핵을 폐기하는 데는 의견일치를 보였지만, 산업용·평화용 핵계획과 HEU 핵 프로그램까지 폐기 대상에 포함시킬 것인가에 대해서는 북한과 미국이 첨예한 입장 차이를 드러냈다. 북한은 산업용·평화용(민수용)의 핵 이용권을 결코 포기할 수 없다는 입장을 고수했다.³²⁾ 즉 북한은 핵에너지의 평화적 이용권을 보장받고 일부 핵발전소의 시설을 보유하겠다는 입장이었다. 이와 관련, 북한의 김계관 부상은 8월 4일 기자회견을 통해서 “한반도 비핵화를 하자는 것은 평화적 핵 활동을 하자는 것이며, 세상의 모든 나라는 평화적 핵 활동의 권리를 갖고 있는데 전쟁패전국이나 죄인이 아닌 북한이 왜 핵 활동을 할 수 없는가”³³⁾라고 강조했다. 이에 대해 러시아와 중국은 북한이 평화적 핵

31) “북한의 핵무기 폐기 공약,” 『한겨레』, 2005. 8. 3.

32) 윤황, 앞의 논문, p. 191.

이용권을 어느 정도 인정하고 있었다고 볼 수 있다.

그러나 미국은 군사용뿐만 아니라 HEU를 포함한 산업용·평화용의 모든 핵폐기를 요구하였다. 이와 관련해 미국은 8월 4일 톰 케이지 국무부 부대변인을 통해 북한의 산업용·평화용 핵시설 폐기라는 입장을 천명하고, 그 근거로서 1994년 북-미 제네바 기본합의문을 북한이 파기했으며 그 이후 핵무기를 개발해 왔던 예를 들며 어떤 핵활동도 용인할 수 없다고 밝혔다.³⁴⁾ 일본은 미국의 입장에 동조했으며, 한국은 북한의 전력수요를 충족시킬 수 있는 200만KW 전력지원의 ‘중대제안’을 제시했었기 때문에 북한의 핵발전 시설 보유는 굳이 필요 없다는 것이 기본입장이었다.³⁵⁾

마지막으로 보상 및 상응조치에 관해서 각국의 기본 입장을 들여다보면 회담 참가국들은 북한과 미·일 관계의 정상화, 대북에너지 지원 및 경제협력 추진에서는 원론적으로 거의 공통된 입장을 보였지만, 보상 및 상응조치의 전제조건에 관해서는 차이점을 가지고 있었음을 알 수 있다. 미국은 북한의 핵폐기와 전략적 핵포기 결단이 선행되어야 한다고 했으며, 북한은 미국의 대북제도전북정책(대북적대정책) 포기, 북-미간 신뢰조성의 법적·제도적 장치 구축, 남한 내 핵무기 해결 등이 선행되어야 한다고 주장한 것이다.

북한은 평화적 핵 이용의 구체적 사례로 제네바합의의 산물인 금호지구 경수로를 예로 들면서 제4차 6자회담의 합의문에 핵 계획 포기에 따른 보상원조 시점을 명시해 줄 것, 경수로 재개를 합의문에 넣을 것을 미국에게 요구했으며 대북 전력지원과 함께 경수로 사업의 지속을 회담 기간 내내 주장했다.

반면 미국은 경수로 지원문제가 6자회담의 협상 대상이 아니라고 단언했다. 미국 대표인 크리스토퍼 힐 국무부 동아태 차관보는 8월 7일 기자회견을 통해, 대북경수로 지원문제는 미국의 의제에 포함되어 있지 않으며 앞으로도 없을 것이라고 밝혔다.³⁶⁾ 이 주장은 제2차 북핵위기의 발생으로 인해 이미

33) “북한의 평화적 핵 이용권 주장,” 『중앙일보』, 2005. 8. 5.

34) 윤항, 앞의 논문, p. 192.

35) 위의 논문.

36) “크리스토퍼 힐 미국 대표의 기자회견 (2005. 8. 7),” 『연합뉴스』, 2005. 8. 8.

1994년 북·미 제네바 기본합의서가 파기되면서 대북 경수로 문제가 일단락 된 것이라는 의미였다. 북한 외 나머지 참가국들도 미국과 같은 입장을 갖고 있었던 것으로 알려졌다.

어쨌든 제4차 회담 제1단계 회의의 결과를 종합해보면, 핵폐기의 대상과 보상·상응조치에 관한 경수로 건설 문제를 제외하고 나머지 쟁점들은 회담 참가국들이 거의 수용하거나 수용할 수 있는 입장을 보여주었다. 즉 그동안 제3차례 회담의 과정에서 표출된 주요 쟁점사안들에 대해 거의 접점을 찾았기 때문에 그 성과가 아주 크다고 평가되었다.

이후 8월 말로 예정되어있던 제4차 회담 제2단계 회의는 북한에 의해 9월 중순으로 한차례 연기되었으나, 미국이 경수로 제공의 대안으로서 화력 발전소 제공을 제안하는 등 문제 해결을 위해 지속적인 입장 교환이 이루어졌다. 제2단계 제4차 회담은 9월 13일에 개막되었으며 마침내 회담 이레제인 9월 19일 낮, 6개국은 전체 회의를 열고 6개항의 공동 성명을 채택, 발표하게 된다. 특히 북한과 미국이 막판에 중국이 제시한 제4차 초안 수정본에 대해 수용 의사를 밝히면서 극적인 타결이 이루어졌다.

북·미 사이에 최종 목표의 합의 외에 다른 많은 논점들에서 견해 차이가 있었음에도 불구하고 제4차 6자회담에서 합의가 이뤄진 것은, 첫째, 이번 회담의 실패가 곧 건잡을 수 없는 긴장과 대립의 악화를 의미한다는 것을 모든 참가국이 잘 알고 있었고, 둘째, 미국과 북한, 한국 모두 국내 정치·경제적 상황에서 합의를 간절히 필요로 했으며, 셋째, 6자회담의 실패는 동북아 세력 균형에서 각자의 이익에 실이 된다는 점을 잘 알고 있었기 때문이다. 즉 6자회담의 틀이 파괴될 때 입을 수 있는 손실을 줄여야 한다는 두려움이 최소한의 합의를 이끌어내게 한 것으로 볼 수 있다.³⁷⁾

특히 미국 언론들은 6자회담 공동성명 타결을 놓고 유독 부시의 양보를 크게 부각시켰다. ‘경수로’란 말을 공동성명에 포함시킨 것은 여지껏 “북한의 핵 협박에 보상은 없다”던 부시의 대북정책 원칙의 후퇴라는 것이다. 이러한 부시

37) “제4차 6자회담 합의의 배경,” 『한겨레21』, 2005. 10. 4.

행정부의 대북 태도 전환은 대외정책 틀의 근본적인 변화라기보다 6자회담에서 뭔가 성과를 얻어내야 한다는 부시의 절박함이 더 크게 작용한 것이라는 분석도 있다. 『워싱턴 포스트』도 “부시행정부는 이라크전이 국내에서 지지를 잃고, 또한 허리케인 카트리나에 대한 미숙한 대응으로 지지율이 떨어졌을 때 합의를 즉시 환영한 것이다”³⁸⁾라고 보도했다. 즉 ‘내우외환’으로 위기에 몰린 부시행정부로서는 6자회담 공동합의문이 위기에서 벗어날 기회였던 것이다.

6개국은 A4 용지 4장 분량의 공동성명에서, 북한은 모든 핵무기와 현존하는 핵 계획을 포기하고 빠른 시일 내에 핵확산금지조약(NPT)에 복귀하며 국제 사회의 감독에 들어갈 것을 약속했다. 그리고 미국은 한반도에 핵무기가 없으며 핵무기 또는 상용 무기로 북한을 공격하거나 침략할 의사가 없음을 확인했다. 한국은 1992년 한반도 비핵화 선언에 따라 한국 영토에 핵무기를 반입하거나 배치하지 않기로 한 약속을 재확인하고 현재 한국 영토에는 핵무기가 없음을 확인했다.

전체 회의에서 6개국은 그들의 관계에서 유엔 헌장의 원칙과 목적을 준수하고 국제 관계 규범에 따르기로 했으며 특히 북한과 미국은 상호 주권을 존중하기로 승낙, 상호평화적으로 공존하며 관계정상화 조치를 취해나가기로 하였다. 대북 상응조치와 관련, 6개국은 서로 경제적 협력을 증진시키기로 했으며 북한 이외 5개국은 북한에 에너지를 지원하겠다고 밝혔다. 이와 함께 ‘말 대 말’, ‘행동 대 행동’의 원칙에 따라 공동성명의 합의를 실현하기 위한 조율된 조치를 취하기로 했으며 제5차 6자회담을 11월 초 베이징에서 열기로 합의했다.

38) “6자회담 합의에 대한 부시의 양보,” 『워싱턴 포스트』, 2005. 9. 20.

<표-10> 9·19 베이징 공동성명 내용 요약

항목	내 용
1	북한은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획 포기 조속한 시일 내 NPT, IAEA 안전조치 복귀 -미국은 핵 또는 재래식 무기로 북한을 침공할 의사 없음 -북한은 핵에너지의 평화적 이용권 주장 여타 당사국은 이를 존중, 적절한 시기에 북한에 경수로 제공 논의
2	북·미, 북·일 관계 정상화
3	5개국은 북한에 에너지 지원 용의 -한국은 200만Kw 송전 제안 재확인
4	직접 관련 당사자가 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제 협상 -6자는 동북아 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색
5	‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’ 원칙
6	11월 초 베이징에서 제5차 6자회담 개최

* 『시사저널』, 2005. 10. 4.

6자회담은 2005년 9월 19일 통산 2년, 제4차례에 걸친 회담을 통틀어 최초로 공동성명을 채택함으로써 북한 핵문제 해결을 위한 첫 발을 내딛었다. 6개국이 채택하면서 사실상 ‘국제공약’이 된 공동성명은 북한에 핵포기와 국제사회의 책임 있는 일원이 될 것을 촉구하는 새로운 포괄적인 구도라고 할 수 있다. 그러나 이를 계기로 최종목표인 검증 가능한 형태의 북한 핵포기를 과연 실현할 수 있을 것인지, 11월 열리는 차기 회담 이후 장기간의 험난한 여정이 시작될 것이라고 많은 전문가들은 지적했다.

의장국인 중국의 수석대표 우다웨이 외교부 부부장은 “6자회담이 시작되고 2년이 지난 상황에서 가장 중요하고 단계적인 성과”³⁹⁾라며 공동성명의 의의를 총괄했다. 한·미·일 등은 6자회담 초기부터 핵포기를 국제공약이라고 할 수 있는 공동성명의 형태로 확약시키려고 했다. 그러나 북한의 저항은 강했다. 그런 의미에서 이번에 최초로 채택한 공동성명이 갖는 의의는 크다. 계

39) “우다웨이 중국 수석대표의 6자회담 평가,” 『중앙일보』, 2005. 9. 20.

다가 성명 가운데 북한의 핵포기까지 언급됐으며 ‘모든 핵무기 및 기존의 핵 시설 포기’와 핵확산방지조약(NPT)으로의 복귀, 국제원자력기구(IAEA)의 사찰도 약속했다.

물론 공동성명에 포함됐다고 해서 핵카드를 체제유지와 외교교섭의 무기로 삼고 있는 김정일 정권이 쉽게 핵을 포기할 것으로는 생각하기 어렵다. 공동성명에서 핵포기를 약속했다고 해도 그것을 실행할 것인지에 대해서는 여전히 의문이 남는 것이다. 북한 입장에선 6개국의 프로세스가 지속되는 한 미국과의 대화 창구가 지속되며 경제적으로 관계가 깊은 한국 중국 러시아의 지원도 쉽게 얻을 수 있다. 또한 일 정부가 경제제재 논의를 당분간 검토하기 어려울 것이라는 생각도 갖고 있을 것이다. 이것이 북한이 핵포기를 ‘약속’한 배경이라고 볼 수 있으며 북한의 결단이 어디까지 진심인지는 불투명하다.

그러나 공동성명을 통해 5개국이 공동 감시하는 구조를 형성함으로써 북한은 종래와 같은 ‘약속 파기’를 반복하기가 쉽지 않을 것이다. 약속을 파기할 경우 이제는 유엔안보리를 통한 경제제재나 관련국에 의한 대량살상무기 확산 방지구상(PSI) 강화 등으로 연결될 수 있기 때문이다. 공동성명은 북한에 대한 에너지와 투자·무역 면에서의 협력 추진 등은 밝히지 않고 있지만 한반도 비핵화라는 ‘출구’를 생각한 것으로, 북한이 핵무기 개발을 지속한다면 실현될 수가 없다.

1994년 북·미 제네바합의 당시 북한은 핵개발 계획 동결을 약속하면서 중유제공이나 경수로 건설을 얻었지만 북한을 둘러싼 환경은 94년 당시와 다르다. 외교적인 영향력이 크게 늘어난 중국, 당시 남북대립에서 이제는 화해 모드로 돌아서 북한에 적극적으로 관여하는 한국, 나아가 일본과 러시아를 포함한 주변지역이 공동으로 북한을 계속 감시할 것이다.

동북아 지역 내 구도는 북한의 핵포기를 위한 ‘포위망’ 구축을 위한 첫 걸음을 내딛었다고도 할 수 있다. 공동성명은 어디까지나 목표에 불과하다. 핵포기의 구체적인 방법, 절차, 합의를 우선한다는 입장에서 모든 것은 다음 회담으로 연기됐다. 때문에 성과는 여전히 미지수라고 밖에 할 수 없다.

또한 공동성명은 10년 넘게 계속돼 온 북한 핵문제의 근원적 해결은 물론 영구적 평화체제를 모색할 수 있는 밑바탕을 마련했다는 점에서 적지 않은 의미를 갖고 있다. 그러나 이는 대장정의 첫 걸음에 불과할 뿐이며 최종 목표에 도달하기까지는 앞으로 기나긴 힘겨루기를 통해 산적한 과제를 풀어나야 할 것으로 보인다.⁴⁰⁾ 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 공동성명 1항은 이번 회담의 궁극적 목표인 ‘한반도 비핵화’의 구체적 대상을 북한의 핵무기·핵계획뿐 아니라 미국의 북한에 대한 핵무기·재래식 무기 공격 및 한국의 핵무기 접수 및 배치까지 포괄적으로 정하고 있다. 비핵화 의무는 북한만의 것이 아니라 남북한과 미국 3자의 공동의무라는 북한의 요구와 주변국의 동의가 반영된 것이다. 이에 따라 지난 1992년 남북한간에 체결된 뒤 휴면상태에 있던 ‘한반도 비핵화 공동선언’이 13년 만에 이번 공동성명을 통해 되살아났다. 앞으로 북한의 핵 프로그램에 대한 국제기구의 사찰과는 별도로 남북한의 핵무기·핵시설에 대한 상호·동시 사찰 방안을 협의할 핵 군축협상이 불가피하게 됐다. 또한 이번 회담에서 북한은 핵에너지의 평화적 이용과 경수로 건설이 비핵화 대상에 포함되지 않는 것임을 인정받는 성과를 얻었다. 그러나 그 시점과 조건에 대해서는 북한과 나머지 국가 간의 입장 차가 확연해 이번 합의의 최대 불씨가 될 것으로 보인다.

둘째로 북핵문제의 근원적 원인은 북한과 미국 간의 불신, 그리고 이를 구조화한 한반도 정전체제에 있다는 점에서 이번 성명은 ‘항구적 한반도 평화체제’, ‘북·미 관계 정상화’, ‘북·일 관계 정상화’를 위한 협상의 개시를 선언했다. 한반도 평화협상에서는 지난 53년의 정전협정을 평화협정으로 대체하는 방안이 협의될 전망이다. 비록 6자회담과는 별도의 포럼에서 진행된다고는 하지만 북핵폐기 과정의 북·미 관계나 남북관계 정상화 과정에 의해 영향 받을 수밖에 없을 것이다. 북·미 관계 또 북·미, 북·일 관계 정상화는 북한이 경제적 고립에서 벗어나 국제무대에 등장할 수 있는 물적·제도적 기반을 제공하게 될 것으로 보인다.

40) “9·19 공동성명, 앞으로의 과제,” 『문화일보』, 2005. 9. 20.

셋째로 대북 경험 및 에너지 지원과 관련하여, 각국이 북한과 에너지·교역·투자 분야에서의 경제협력을 확대하기로 합의한 것은 북한의 핵동결에 대한 보상 차원에 그치지 않고 북한 경제를 활성화하는 것이 핵 개발 유인을 본질적으로 줄여나가는 길이라는 공감대에 따른 것이다. 특히 대북 에너지 제공에 냉담한 태도를 보여온 미국이 이번에 나머지 4개국과 함께 대북 에너지 지원에 참여할 것임을 분명히 한 것은 의미가 큰 대목이다. 미국은 지난 94년 제네바 합의에 따라 2002년까지 매년 50만t의 중유를 제공해 왔다. 한국의 200만kW 대북송전 제안이 유효한 것임을 재확인한 것은 북한의 핵폐기를 촉진하는 효과를 가져 올 것으로 보인다. 그러나 북한의 경수로 제공 요구와 중첩된 ‘이중부담’ 논란을 어떻게 피해 가느냐가 앞으로의 과제일 것이다.

한편 공동성명에 대해 전문가들은 ‘원·원 게임’이라는 평가를 내렸다. 그러나 경수로 제공 문제 등 향후 합의 이행 과정에서 부닥칠 난관들로 인해 원점으로 돌아갈 수도 있다는 진단도 나왔다.⁴¹⁾ 6자회담은 극적으로 타결되었으며 회담 참가국 모두는 이번 합의를 긍정적으로 평가하고 우리 정치권도 일제히 긴급 성명을 발표해 타결을 환영했다. 그러나 북한 문제 전문가들은 이번 타결은 문제 해결의 시작일 뿐이라고 입을 모았다. 북한이 핵을 완전히 폐기하고 미국과 관계정상화를 이뤄 정상국가로 나아가는 데에는 아직도 해결해야 할 문제들이 산적해 있다는 것이 이들의 공통된 평가였다.

이번 공동선언문의 기조는 한반도 비핵화 선언이며 이에 대해 6개국이 전부 인정하는 표현이 들어갔다. 10여년에 걸친 핵문제 타결의 기준과 원점을 비핵화 선언에서 찾은 데에 의미가 있으며 비핵화선언은 과거 남북 양자간의 합의였는데 그걸 6자가 합의하는 쪽으로 확대한 것이다. 그렇게 되면 북측의 평화적 핵 이용권 문제도 비핵화선언을 토대로 해결될 수 있고, 고농축 우라늄의 검증 문제의 해결 근거도 거기서 찾을 수 있을 것이다. 따라서 북핵 문제에 대해 남한 측이 발언권을 가질 수 있는 근거가 될 수 있을 것이며 구체적인 계획 및 일정을 정할 때 한국의 적극적인 역할이 요구된다.

41) “향후 합의 이행 과정의 전망,” 『서울신문』, 2005. 9. 20.

또 하나 상기할 것은 일본의 역할이 추가됐고 긍정적인 변수로 작용할 여지가 있다는 점이다. 합의문에 북일 국교정상화 문제가 들어간 것은 회담의 다음 라운드에서 아주 중요한 추진력이 될 것이다. 6자회담이 이뤄지는 데에는 북일 간의 평양선언⁴²⁾이 중요한 역할을 했었으나 이번 제4차 회담 때는 소극적인 역할밖에 하지 못했다. 그러나 이제 다시 평양선언이 적극적인 역할을 할 수 있을 것이다.

합의문의 이면에 있는 내용들도 짚고 넘어갈 필요가 있다. 먼저 합의문에 ‘유엔헌장’이 포함된 것은 북한의 인권 문제와 미사일 문제를 뜻하는 것이므로 이것이 북미 국교정상화에 새로운 조건이 될 수 있다. 즉, 협상이 구체화 되면 미국이 그 문제를 들고 나와 새로운 걸림돌이 될 가능성이 있다. 미국은 북미 국교정상화는 인권과 미사일 문제가 해결돼야 가능하다는 입장을 꾸준히 유지해 왔기 때문이다.

그리고 공동성명은 합의라고 볼 수 있지만 ‘정치적 구속력’에 더 무게중심을 둔 다소 불완전한 합의다. 경수로 문제에 대해 완전한 결정을 보지 못했고 핵의 평화적 이용권 문제에 대해서도 마찬가지로 때문이다. 왜 완전한 합의가 아닌데도 합의를 볼 수밖에 없었는지에 대해 생각해보면, 북한과 미국은 이 상황에서 회담을 깨거나 합의 자체를 미룰 수가 없는 상황이었다. 북한과 미국 모두 국내외적인 압박이 있었기 때문인데, 다른 한 편으로 합의가 불완전하다는 것은 미국 내 네오콘(보수 강경파)들이나 북한 강경파, 한국 보수주의자들이 불만을 살 수도 있는 것이다.

또한 앞으로 6개국, 특히 한국 정부의 몫이 크리라 예상된다. 1993년 북한이 NPT를 탈퇴하고 94년 10월 제네바합의가 있기 전까지의 과정에서 수 차례의 위기와 진전이 공존했다. 북한과 미국은 파국을 피한다는 이번 합의의 취지를 존중하면서 미국은 북한에 대한 신뢰를 보여주고 북한도 국제사회의 신뢰를 얻기 위한 합리적인 방안을 찾아야 하는데 바로 이 점에서 우리 정부

42) 2002년 고이즈미 총리의 방북 결과 발표된 선언으로서, 이 선언을 통해 북한과 일본 양국은 다국 간 협력과 신뢰구축에 관하여 공식적인 입장을 취함으로써 다국주의적 접근을 인정하였다.

가 북한과 미국을 적극적으로 설득해야 할 것이다.

오늘의 공동문건은 ‘말 대 말’의 합의 도출이다. 따라서 이렇게 말로 합의한 것을 어떻게 행동으로 옮길 것인가가 중요하다. 그 점에서 아직 정확하지 않은 부분이 많다. “핵 폐기 문제와 경수로는 남·북·미가 논의하고 평화체제는 4개국 이 한다”는 식의 구체적인 일정이 나와 있지 않으며 제5차 6자회담의 날짜도 확정되지 않았다. 또한 “북미 간 실무 협상을 한 후에 6자회담을 한다”는 식의 기본틀이 없어 아쉽지만 그것이 이번 공동성명의 한계라기보다는 앞으로의 과제라고 하는 게 더 적절해 보인다. 이번 타결은 최종 타결문이 아니라 첫 번째 타결문이기 때문이다.

제5장 북한 핵정책의 영향과 전망

한반도 주변 4대 열강들의 상이한 이해관계, 즉 북한의 붕괴를 막으려는 중국과 러시아, 북한의 핵개발을 지지하려는 미국의 입장과 안정을 바라는 일본의 노력 등이 한반도 긴장 완화와 동북아 안보환경의 안정을 유지하는 중요한 요인이라 할 수 있다.¹⁾ 이러한 관계 속에서, 북한의 핵무기 보유에 대해 국제 사회는 북한의 행동을 비판하고 한·미·중·일·러 등 5개국은 양자 및 다자협의를 통해 북핵 문제를 조속히 해결하여 동북아 평화유지 및 자국의 경제 이익을 추구하려 한다.

이 장에서는 북한 핵정책을 중심으로 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주요 행위자 간의 갈등 구조가 미치는 국제적 영향을 한반도 주변관계와 남북관계로 분석하였다. 또한 북한 핵정책의 전망에 있어 핵포기보다는 6자회담 공동성명이 파괴되지 않는 범위 내에서 핵개발을 유보하는 것을 유력한 대안으로 설명하였다.

제1절 영향

1. 한반도 주변관계

1990년대에 들어서면서 소련과 동구권이 붕괴되자 세계는 정치, 경제, 사회, 문화적 측면에서 초강대국인 미국중심의 단·다극체제를 형성하는 계기를 얻었다. 90년대 들어와 세계의 국제정세변화가 냉전에서 탈냉전시대로 전환되었으며 지역 간 블록경제는 지역협력강화를 유지해 나갔다. 북한은 소련과 동구권의 붕괴로 무역시장의 상실과 WTO 체제 하의 국제 경제체제에서 국제적으로는 고립에 직면하였으며 외교적으로는 한·미·일 군사동맹체제 강화에 따라 북한정권은 체제 생존적 위기에 봉착하였다.²⁾

미국의 대북 정책은 크게 세계 전략적 차원, 동북아 지역적 차원, 한반도 차

1) 이시형, “동북아 안보 환경의 변화,” 『한국동북아논총』, 제10집 (1999), pp. 149-156.

2) 김주삼, “북한의 핵무기 개발과 6자회담에 관한 연구,” 『한국동북아논총』, 제10권 2호 (2005), p. 253.

원의 연계에서 살펴볼 필요가 있다. 국가안보와 관련해서 탈냉전 이후 미국의 세계전략은 대 소련 봉쇄라는 지구적 전략으로부터 점차 미국의 국가이익에 중요한 지역전략 중심으로 변화하고 있는 양상을 보여 왔다.³⁾ 미국의 동북아전략의 기본목표는 동북아시아에서 확보된 미국의 영향력을 유지 확대하여 안보능력의 제고, 경제적 번영, 민주주의의 확산 등 미국의 이익을 확보하는 데 있다. 이러한 전략목표를 달성하기 위한 미국의 대동북아정책들은 단기적으로 안보에 대한 도전과 변화에 영향을 받아 조정된다. 1998년에 발표된 미국의 ‘아태 전략 보고서’에 따르면 중국에 대한 포괄적 개입유지, 역내 민주주의 신장, 대량살상 무기 확산 방지, 역내 국가들과의 협력 강화 등을 주요 정책으로 내세우고 있다. 미국의 한반도 정책은 동북아정책과 깊은 관련을 갖고 있다. 따라서 현 상황에서 미국과의 정책 공조는 선택의 여지가 없는 필수사항이며, 정책협조는 경험적으로 불가피한 현실이라는 점을 감안하여 접근 전략을 마련할 수밖에 없을 것이다.⁴⁾

미국의 정책목표라고 할 수 있는 ‘연착륙 유도’에 대해서 알아보면, 미국은 힘의 외교를 통해 북한 문제를 해결하려 하고 있다. 연착륙 유도란 간단히 말해서 냉전기의 물리적 대북한봉쇄정책에서 벗어나 ‘군사적 억제를 넘어서서’ 포괄적인 대북포용정책을 전개함으로써 북한을 ‘부랑아 국가’ 또는 불량국가로부터 ‘정상국가’ 즉 국제사회의 책임 있는 일원으로 이끌어 내려는 정책목표라고 할 수 있다.⁵⁾ 앞서 서술한 바와 같이 탈냉전기에 접어들어 클린턴정부가 모색해 온 대외정책의 핵심은 강력한 군사력을 바탕으로 세계문제에 적극 참여, 자유민주주의와 시장경제체제를 확장한다는 것이었다.⁶⁾ 소위 ‘참여와 확대’의 전략을 통해 세계문제를 풀어나가겠다는 것이었다.

북한은 북한 문제를 미국과 직접협상을 통해 해결하려 하고 협상이 어렵다고

3) 민주평화통일자문회의, 『민주평통 정책연구자료』, 제20호 (1997. 10), p. 13.

4) 이창현, “북한 핵 문제에 대한 한국 정부의 접근 전략과 평가,” 『정치정보연구』, 제6권 제2호 (2003), pp.124-125.

5) 최선근, “미국의 대한반도 정책,” 『자유공론』 (1999. 7), p. 22.

6) Bill Clinton, “National Security Strategy Report Released,” U.S. Department of State Dispatch (1994. 8. 1), pp. 522-523.

판단될 때는 무력적 수단에 의존한 공갈과 협박, 즉 ‘벼랑 끝 외교’ 수단을 동원하려 한다. 반면에 미국은 생존위기에 있는 북한을 추락시키기보다는 살리는 쪽으로 방향을 잡아왔다. 미국은 어느 정도의 양보와 조정을 통해 현안문제를 해결하고, 다방면에 걸친 교류·협력을 통해 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 참여할 수 있도록 ‘연착륙’ 정책을 추진해왔다.⁷⁾ 냉전기 대북 ‘봉쇄·대결전략’을 포기하고 대신 연착륙정책을 통해 북한 문제를 해결하겠다는 것이었다. 다시 말해서 체제 전환과정에서 발생할 수 있는 비상사태의 파장을 최소화하며 점진적 개혁·개방을 유도하려는 것이다. 이러한 이유는 미국은 북한의 정치·경제적 위기가 극에 달하면 자멸보다는 내부의 불안요인을 외부로 돌리기 위해 대남도발을 감행할 가능성이 크다고 보았기 때문이다. 태평양전쟁 당시 일본이 미국과의 전쟁에서 승전할 가능성이 희박했음에도 불구하고 진주만을 기습한 선례가 북한의 경우에도 해당될 수 있다고 보고 있다.

그러나 2001년 부시 행정부 출범 이후에는 ①힘을 통한 평화, ②국제문제 선택적 개입, ③동맹우선주의, ④테러와의 전쟁 등의 대외정책기조에 입각하여 힘에 의한 대북외교정책을 병행하고 있다.

다음으로 미국의 대북정책목표로는 북한의 대량살상무기의 감축을 비롯하여 군사적 위협을 상쇄시켜 한반도 지역의 평화와 안정을 구축하려는 것을 들 수 있다. 이를 위해서는 냉전기식의 억제력만 가지고는 해결할 수 없고, 여기에 신뢰구축 조치 및 협력이 뒤따라야 함을 의미한다. 북한은 극심한 식량난 및 경제난에도 불구하고 계속해서 화생방무기와 그 운반수단인 중장거리 미사일과 같은 전략무기를 꾸준히 개발하는 등 군사력을 증강하며 전쟁위협을 증폭시켜왔다.⁸⁾ 이것은 탈냉전기의 세계가 군비축소 및 상호 협력 체제를 형성하려고 하는 것과는 달리 한반도에서 남북 간 대결·갈등의 구도가 청산되지 않고 있다는 증거이다.

한반도 안전보장 구축이라는 목표는 이른바 ‘예방방위’에 중점을 두고 있는

7) ‘연착륙’에 대한 개념은 미 하원 아태소위 공개청문회(1996. 4. 17)에서 미 국방대학원 마빈 오프 교수가 북한을 하늘에 떠 있는 고장난 비행기로 가상해 정의를 내린 것을 참고해 불만하다.

8) 국방부, 앞의 책, pp. 44-48.

것으로 이를 위해 미국은 북한의 핵 프로그램 동결에 우선적으로 초점을 맞추고 이어서 미사일, 화생무기의 개발 및 생산의 억제 및 중단을 위한 방한을 모색해 나가고 있다. 현재 미국은 북한이 몇 개의 핵무기 제조를 위해 충분한 플루토늄을 보유하고 있으며, 핵 개발능력도 낮은 수준이나마 가지고 있는 것으로 잠정적인 결론을 내린 바 있다. 그러나 이것이 한반도 군사적 상황에 그리 큰 위협을 주지 않는다는 잠정적 결론을 내리고 미래 핵 동결에 초점을 맞추고 있다.⁹⁾

또한 미국은 다른 선택적 대안으로서 4자 또는 6자회담과 같은 다자회담의 추진 및 ‘아세아안보포럼’의 활용, ‘동북아 안보대화’ 창설, 더 나아가 유럽안보회의(CSCE)와 같은 역내 다자간 안보협의 기구 창설과 같은 한반도 안보를 위한 제도적 장치를 모색해 왔다.

그 다음으로 미국의 대북정책목표로 볼 수 있는 것은 남북한관계 개선의 유도로서, 미국은 북한으로 하여금 남한과의 관계 개선에 적극 임하고 국제사회에 참여하도록 유도함으로써 북한의 호전성을 완화시켜 평화적이고 책임 있는 국제사회의 일원이 되게 하려는 것이다. 제네바 기본합의문에도 명시된 바와 같이, 북미관계 개선과 남북관계 개선이라는 두 가지 축이 조화되어야 한다는 것이 제네바 핵 합의와 관련된 클린턴 행정부의 기본 노선이기도 했다.

핵문제 관련 정책방향에 대해 살펴보면, 냉전기인 1954년 미국은 남한지역에 전술핵무기를 설치하여 1992년 남북한 비핵화 선언이전까지 북한에 대한 핵위협을 계속해왔다. 94년 클린턴정부는 북미관계를 비교적 원만하게 진행해 나갔으나 2001년 들어선 부시정부는 등장하자마자 미국의 대외전략차원에서 일방적인 대북제재조치를 취하고 나섰다. 하지만 이러한 미국의 대북정책은 북한이 2002년 10월 우라늄 방식의 핵개발과 2005년 2월 10일 핵무기 보유 공식선언에 따라 대북정책을 조정하지 않으면 안 될 입장에 처하게 되었다. 만약 북한이 6자회담에 복귀하지 않고 핵개발을 계속할 경우 미국은 북핵 개발로 인해 미국의 국제적 위상이 크게 손상될 것인 바, 북미관계개선에 대한 자구책을 마련하

9) 이현경, 『북미관계 개선과 북한의 대남정책 변화 전망』 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 22-23.

지 않으면 안 되었던 것이다.

북한의 핵무기 보유 선언에 대해 미국은 북한의 그러한 발언이 처음이 아니라는 점을 강조하며 이번 북한의 선언을 일종의 허세, 협상력 제고를 위한 위협적 행위, 내부용 위력과시 등으로 보면서 무시하는 전략을 구사하였다.¹⁰⁾ 미국은 전 세계적 전략의 하나로서 핵확산금지를 중요한 목표로 하고 있으며 어떠한 수단을 동원하더라도 북한의 핵개발을 저지해야 하는 입장이다. 미국은 북핵 문제에 대해서 북한이 여러 가지 국제적 약속을 위반하여 비밀 핵 프로그램을 추진하였으므로 나쁜 행동에 대하여 보상을 하는 선례는 남기지 않기 위해 북한의 위반 행위가 먼저 시정되어야 하며 여러 국가들이 참가하는 다자적 틀에서 해결되어야 한다고 입장을 밝혔다.¹¹⁾ 그리고 미국은 이라크 민주화 및 재건 사업과 이란 핵문제 해결을 우선하고 있었기 때문에 북핵문제는 사태가 더 악화되지 않도록 관리하는 데 중점을 두었다.

6자회담은 미국의 계속된 주장과 관련국들의 협조로 2003년 4월 베이징에서 미국, 중국, 북한이 참가한 3자회담을 통해 기초를 다졌으며, 2003년 8월 23-27일 간 제1차 6자회담이 개최되었다. 이후 6자회담이 진행되는 과정에서 미국은 6자회담을 통해 북한을 외교적으로 설득, 압박하고자 하였으며 ‘대북 적대정책 폐기 요구’ 등 북한이 제기하는 회담 전제조건에 대해서는 “그 자체가 정당하지 않으며 북한을 6자회담에 유인하기 위한 보상은 하지 않는다”¹²⁾는 입장을 견지하였다. 그리고 미국은 6자회담 초기부터 북한의 핵개발이 완전하고 복원 불가능하게 폐기되어야 하며 이를 확인하기 위한 충분한 검증이 이루어져야 한다고 강조했다. 또한 북한이 핵 포기 의사를 명확히 해야만 북한의 안보우려 해소, 외교관계 정상화, 대북경제지원 등이 이루어질 것임을 분명히 하였다.¹³⁾ 그러나 제4차 6자회담 들어 미국은 회담의 가시적인 성과를 얻고자 원래의 강경한 입

10) 진동진, “북한 핵문제와 주변국의 향후 정책 전망,” 『북한 핵문제의 실제적 해부』, 정경환 편 (부산: 이경, 2005), p. 187.

11) John Bolton, "A Dictatorship at the Crossroads," Speech Delivered at the Seoul Hilton, South Korea, United States Embassy Seoul, 31 July 2003.

12) 진동진, 앞의 논문, p. 188.

13) 정친구, “6자회담과 북핵문제 해결의 방향,” 정경환 편, 앞의 책, p. 248.

장을 다소 완화하여 많은 양보를 하였다. 결국 제2단계 회담 휴회 직전 중국이 수정하여 제시한 합의안에 참가국들이 동의함에 따라 9·19 베이징 공동성명이 나오게 되었다.¹⁴⁾

미국의 부시행정부는 공동성명에 따라 외교적, 평화적 방식의 북핵문제 해결 전략을 유지하되 공동성명의 구체적인 이행이 지체되고 복잡해 질 경우 국제사회에서의 대북 결의안 채택, 유엔 상정 등 외교적 압박을 강화해 나갈 것으로 보인다. 더욱이 북한이 핵실험 강행, 제3국 및 테러 의혹 집단에 대한 핵수출, 미사일 및 기술의 수출과 같은 행위를 재개할 경우 군사적 수단의 사용이 고려될 가능성도 있다. 그러나 부시행정부의 중동지역 우선 전략, 6자회담 참여국들의 다양한 입장 등을 고려해볼 때 미국은 상황의 악화를 방지하기 위해 공동성명의 틀을 최대한 존중하며 대북 정책을 추진할 것으로 예상된다.

다음으로 중국은 동아시아 영토의 68%, 동아시아 인구의 65%를 차지하고 있다. 이러한 사실은 동아시아에 있어 한 나라로 힘의 균형을 얻을 수 있는 국가는 존재하지 않음을 나타내며 동아시아에서 힘의 균형이 중국의 힘에 따라 좌우될 가능성이 크다는 것을 의미한다.

중국은 한반도 주변국들 중 북한에 가장 많은 영향력을 가진 것으로 알려져 왔다. 6·25전쟁에서 북한을 적극 지원하였으며 이후에도 냉전 및 탈냉전기를 거치는 동안 북한에 대한 국제적 압력이 심해질 때 중국은 북한을 두둔하는 경우가 많았으며 북한으로서도 중국과 도움을 주고받는 일이 많았다. 그렇다면 중국이 북한 핵 문제의 전개 과정에서 어떤 반응을 보여 왔는지 살펴보는 것은 향후 북한의 핵정책을 전망하고 중국의 역할에 대해 논의할 때 중요하게 고려될 수 있다.

14) 위의 논문, pp. 248-249.

<표-11> 북·중 고위 지도부 교류(1992~2001)

일 시	고위급 회담 배경	회담 내용
1992. 4. 13~17	김일성 80회 생일 축하차 양상쿤 주석 방북/김일성-양상쿤	한·중 수교에 대한 북한의 양해를 요청
1993. 7. 26~29	‘북한의 조국해방전쟁 승리 40주년 기념식’ 참석을 위해 후진타오 정치국원과 츠하오텐 국방부장 방북	김정일 등과 회담을 갖고 양국의 관계 방안 등에 대해 논의
1994. 7. 9	중국 고위 대표단 비밀리 방북	김일성 사망 발표일에 덩샤오핑이 특사를 통해 중국은 북한의 발전과 국가 건설 추진을 지지, 한반도가 비핵지대로 평화와 안정이 유지되기를 바란다는 등 6대 정책을 밝힘
1994. 9. 30	송호경(외교부 부부장) 특사 방중	방문 목적이나 계획에 대해 구체적으로 모름
1999. 6. 3~7	북한 최고인민위원회 의장 김영남 방중/김영남-장쩌민	김일성 사후 최고위급의 중국 방문으로 양국 관계 개선과 양국 간 상호 정상 방문에 대해 논의
2000. 5. 29~31	김정일 비공식 방중/김정일-장쩌민	6월의 남북정상회담을 앞두고 중국과의 공조체계에 대해 논의
2001. 1. 15~20	김정일 비공식 방중/김정일-장쩌민	미국 부시 행정부 출범 이후 양국 관계와 북미 관계, 서울 답방 및 양국간 경험 강화 문제 등을 논의
2001. 9. 3~5	장쩌민 방북/김정일-장쩌민	한반도 문제, 북미 관계 및 양국간 관계 등에 대해서도 논의

* 한국정치학회, 『북핵문제의 해법과 전망』 (서울: 중앙 M&B, 2003), p. 347.

일단 중국은 북한의 핵무기 보유에 대해 국제적으로 중국 일방적인 가치판단은 하지 않을 가능성이 많다. 왜냐하면 중국은 수년 동안 대외적으로나 대내적으로 경제성장 우선정책을 추진해 왔고 중국경제의 대외의존도와 상호의존성으로 인해 공격적이고 일방적인 외교정책을 구사하지는 않을 가능성이 크며 상호의존으로 얻을 수 있는 이익이 무력을 통한 국익의 확대나 분쟁개입으로 얻는 이익보다 크기 때문에 중국이 비합리적인 선택을 하지 않을 것이기 때문이다.

제2차 북핵위기가 불거지기 시작한 2002년 후반, 외부적으로 중국은 매우 소

극적인 것처럼 보였다. 주요 상황이 발생할 때 마다 외교부 대변인을 통해 대화와 평화적 방식으로 해결해야 한다는 원칙만 반복했던 것이다. 그러한 상황에서 남한과 러시아가 북한에 대해서 미국의 대북 강경 노선과는 달리 포용정책을 구사하였다. 전통적으로 북한과 긴밀한 관계를 가졌다는 것을 고려한다면 중국의 비교적 소극적인 태도는 미국에 상대적으로 우호적이거나 적어도 중립적이었다고 할 수 있다. 물론 2002년 11월 제 16차 당 대회가 열려 장쩌민 체제에서 후진타오 체제로 이전하는 과정에서 적극적이고 책임 있는 외교정책을 펼치기 어려웠으리라는 추측이 가능하지만 그렇다고 중국이 해당문제에 관심이 적었다고 말할 수는 없다.¹⁵⁾ 먼저 2002년 10월에 북한이 핵 개발 추진을 공개했을 때 중국 외교부 차관의 정치국 보고서에는 ‘외교적 모험주의’라는 평가가 있었다고 한다. 중국 내 일부에서도 식량과 에너지 공급의 중단에 대한 논의가 있었다고 알려져 있다.¹⁶⁾

그럼에도 불구하고 공식적으로 중국 정부는 북핵 문제에 대한 중국의 입장을 간명하게 요약적으로 발표하였다. 그것은 첫째, 한반도의 비핵화 실현, 둘째, 한반도의 평화와 안정 유지, 셋째, 대화를 통한 문제 해결이었다.¹⁷⁾ 이것은 그 이후 2002년 11월 12일, 12월 13일, 12월 28일, 2003년 1월 7일, 1월 20일, 2월 13일 등 외교부 대변인들의 기자회견에서 일관되게 반복되었다. 대화를 통한 문제 해결의 요구에는 핵 문제를 유엔안전보장이사회 회부 등 국제화 내지는 복잡화하는 것에 대한 중국 정부의 부정적인 입장도 포함되었다.

그럼에도 불구하고 중국은 이런 원칙론적 입장만 고수한 것은 아니었다. 중국은 북핵 문제가 더욱 국제적 관심사가 되자 지난 12월 러시아 푸틴 대통령과의 공동성명에서 이 문제에 대한 우려를 나타내며 북한과 미국이 ‘건설적이고 동등한’ 대화를 통해 그들의 관계를 정상화할 것을 요구하였다. 공동선언문은 “양측(중국과 러시아)은 한반도의 비핵화와 대량살상무기의 확대 금지 체제의 유지가

15) “북핵 문제에 대한 장쩌민 외교부 대변인의 답변,” 『CNN』, 2002. 10. 16.

16) “China's internal discussion about North Korea's nuclear crisis,” 『Time International』, 23 December 2002.

17) “章啓月就朝鮮核問題等答問實錄,” 『中國青年報』, 2002. 10. 18.

동북아시아 평화와 안정에 매우 중요하다고 생각한다. 양측은 미국과 북한이 여느 때와 마찬가지로 1994년의 기본합의서를 포함하여 과거의 모든 합의를 준수하고 그것을 기초로 상호 관심사의 해결을 위한 건설적이고 평등한 대화의 원칙에 따라 관계정상화를 실현할 것을 강조한다. 양측은 지역의 평화와 번영을 증진하기 위해서 북한 및 한국과 선린 우호 관계를 계속 발전시킬 것이다”¹⁸⁾라고 요약적으로 제시하고 있다.

또한 탕자쉬엔 외교부장이 2002년 12월 27일 베이징 주재 북한대사관을 방문했는데, 그 때 북핵 문제에 대한 중국의 우려를 전달하였다고 한다. 그런데 이틀 뒤에 북한은 평양에서 성명을 내고 “다른 나라들이 북한 핵 문제를 걱정한다면 그들은 미국으로 하여금 북한과 대화를 하고 북한의 안전을 보장하도록 촉구해야 할 것이다. 그럴 의사가 없다면 그냥 조용히 있는 편이 낫다”¹⁹⁾는 입장을 발표하였다. 이것도 중국과 북한의 미묘한 마찰을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 2003년 1월에도 중국은 북한의 핵 개발을 중단하도록 하는 IAEA 이사회의 결의문을 지지하였다.

1월 10일 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언에 대해서도 우려를 나타내는 외교부 대변인의 발표가 있었으며, 당시 출범한지 3개월 밖에 되지 않았던 중국의 후진타오 정부는 북한의 강공정책에 대해 원유공급 중단이라는 대응으로 맞섬으로써 적어도 북한의 핵무장은 허용하지 않겠다는 의지를 내비쳤다.²⁰⁾ 1월 중순경에는 북한과 미국의 대화를 베이징에서 중재할 수 있다고 발표하기도 하였다. 그리고 지난 1월 19일 미 행정부는 북한 핵 문제가 미국과의 문제가 아니라 국제적 문제이며 따라서 유엔안보리에 그 문제를 회부하고자 하는 의도를 표명하였다. 그 때 파월 미 국무장관이 뉴욕에서 탕자쉬엔 중국 외교부장을 만났는데 당시 이 문제가 국제적 문제라는 것에 서로 동의하였다고 한다.

2003년 2월 12일 북핵 문제를 유엔안보리에 회부할 것인가의 여부를 묻는

18) *People's Daily*, 4 December 2002. http://english.peopledaily.com.cn/200212/03/eng20021203_107822.shtml.

19) 김영진, “중국의 대북핵 정책,” 한국정치학회, 앞의 책, p. 374.

20) 오수열, “북한의 핵개발에 대한 중국의 태도,” 정경환 편, 앞의 책, p. 118.

IAEA 이사회 투표에서 중국이 찬성투표를 한 후 외교부 대변인은 “중국 측은 이 결의문이 북핵 문제의 평화적 해결을 강조하고 외교적 수단을 통한 목표의 실현을 지지한다는 것을 주목한다. 국제 사회는 마땅히 더 많은 인내심을 가지고 계속하여 외교적 노력을 지지해야 하며, 관련 방면들이 대화를 진행할 수 있도록 조건과 분위기를 만들어야 한다. 북핵 문제를 복잡하게 해서는 안된다. 중국 측은 현재 유엔안보리가 북핵 문제에 개입하는 것은 옳지 않다고 생각한다”고 밝혔다. 다시 말해 이사회의 결정은 IAEA의 규약에 따라 북핵 문제를 유엔안보리에 ‘보고’하는 것이며 그 결정에 대한 중국의 찬성은 유엔안보리에서의 북핵 문제에 대한 제재 처리에 동의해서가 아니라, 이 결의문에서 외교적인 수단을 통한 평화적 문제 해결을 강조하고 있기 때문에 찬성한 것이라고 밝혔던 것이다. 그와 함께 원래 중국은 북핵 문제가 국제화되는 것에 반대하고 북·미 간 직접 대화를 주장하지 않았느냐는 기자의 질문에 대해 외교부 대변인은 “중국은 북핵 문제가 국제적 문제라는 것을 수용하지만, 여전히 미국과 북한간의 직접 대화가 유일한 방법이라고 본다”는 요지의 답변을 했다. 이러한 측면에서 본다면 IAEA 이사회의 결의는 북·미 간 직접 대화를 촉진하기 위한 하나의 방편일 뿐인 셈이다. 그리고 각 관련 측들은 한반도의 평화와 안정의 방향으로 노력하며 사태를 격화하거나 복잡화시켜서는 안 되며 이것은 북핵 문제의 국제화가 이라크 사태처럼 확대되어서는 안 된다는 것으로 이해할 수 있다.

따라서 6자회담에 대한 미국과 중국의 생각은 애초부터 크게 달랐다고 볼 수 있다. 부시행정부가 북핵 문제와 관련해 다자회담을 제시했을 때, 부시행정부가 기대한 것은 핵문제를 ‘북한 대 미국’이 아니라 ‘북한 대 국제사회’의 대결구도로 가져가면서 북한에 대해 국제적인 압력을 행사하기 위한 것이었다. 특히 북한에 대해 막강한 영향력을 갖고 있을 것이라 보았던 중국의 역할을 기대하며 ‘중국역할론’을 강조해왔다. 그러나 중국은 제2차 북핵위기의 발생 배경에는 부시행정부가 근본적인 책임이 있다고 보고, 문제를 해결하기 위해서는 북미 간의 협상이 중요하며 중국 자신들은 회담 주최자 내지 ‘공정한 중재자’ 이상의 역할은 하기 어렵다는 판단을 하고 있었다. 특히 중국은 핵문제가 북한의 안보·경

제적 우려가 함께 해소되는 맥락에서 해결되어야 한다는 입장을 고수함으로써 미국의 기대와는 다른 입장을 보였다. 그리고 중국은 자국의 과거 역사경험에 비추어 서구 국가들이 주도하는 다자주의가 자국의 안보 및 국력신장에 도움이 된다는 논리를 불신해 왔고 1990년대에 다자주의에 참여하는 과정에서도 다자간 체제의 주도세력이 어떤 나라인가에 따라 가입과 유보를 결정해왔다.²¹⁾ 그런데 6자회담이 중국 주도의 다자간 안보협력체로서 성립됨에 따라 중국은 6자회담을 긍정적으로 평가하며 적극적으로 나서게 된다.

이제 중국은 6자회담을 통하여 우선 시급한 현안인 북한의 핵문제를 해결하고 북핵문제가 해결된 뒤에도 이 체제를 유지하여 자국의 주도하에 동북아 지역안보를 증진시키는 책임대국으로서의 모습을 보이려는 의도를 갖고 있다. 전통적인 북·중 관계를 고려할 때 6자회담은 중국의 적극적인 협력 없이는 진행될 수 없는 구조적 한계를 가지고 있기 때문에 중국은 회담을 지속시키는 가운데 동북아에 대한 자국의 영향력을 강화하려고 노력할 것이다. 실제로 6자회담의 성립과 진행에 있어 중국의 북한에 대한 영향력이 상당했다는 것을 아래의 <표-12>를 통해 알 수 있다.

<표-12> 6자회담 전후 중국 고위 인사의 평양 방문

방문자	방문시기	면담자	결 과
다이빙귀 외교부 부부장	2003. 7. 12~15	김정일 위원장(추정) 강석주 외무성 제1부상	2003년 8월말 제1차 6자회담 성사
우방귀 전국인민대표 대회상무위원장	2003. 10. 29	김정일 위원장	2004년 2월 제2차 6자회담 성사
리자오싱 외교부장	2004. 3	김정일 위원장	2004년 6월 제3차 6자회담 성사
리창춘 공산당정치국 상무위원	2004. 11	면담자 미상	불발

* 『동아일보』, 2005. 2. 15.

21) 김준형 등, 『9·11 이후 국제환경 변화와 남북한』 (서울: 오름, 2004), p. 222.

이와 같이 중국이 지속적인 6자회담의 개최와 회담의 궁극적 성공에 계속 관심을 보이는 이유를 좀 더 자세히 살펴보면, 첫째, 중국은 북핵문제에 있어서는 자신들이 다른 어느 강대국보다도 직접적인 이해관계를 지닌다는 것을 깊이 인식하고 있으며 이를 내외에 과시함으로써 주도권을 행사하겠다는 강한 의지를 가지고 있기 때문이다.

둘째, 북핵문제가 평화적으로 해결되지 않고 결렬의 위기에 직면하게 되면 대북 강경기조를 지니고 있는 부시행정부 하에서 대북 무력제재의 가능성에 대해 우려하지 않을 수 없고, 이러한 상황 하에서 중국의 선택의 폭이 그리 넓지 않기 때문이다. 즉 중국은 북한에 대해 미국과의 직접 충돌을 완화시킬 수 있는 ‘완충지대’로서 전략적 가치를 부여하고 있으며 이 완충지대의 가치를 보전하기 위해서는 현상 유지가 필요하다는 것이다.²²⁾

셋째, 중국 주도의 6자회담은 그 자체가 북핵문제의 평화적 해결을 의미하기 때문에 중국이 평화적 방식에 의하여 대국화 되는 하나의 중요한 사례로 작용할 수도 있기 때문이다. 즉 6자회담을 통해 중국은 자국의 평화 지향적 이미지와 책임대국으로서의 이미지를 대외에 각인시킬 수 있으므로 6자회담에 보다 성의 있게 임하고자 하는 것이다.

마지막으로 북핵문제에 있어 일본과 대만이라는 요소도 고려하지 않을 수 없기 때문인데, 즉 북한이 핵무기를 보유하게 되면 미국과 일본의 미일동맹체제의 공고화와 더 나아가 대만의 핵개발이라는 변수가 작용할 수 있다. 그러므로 중국은 6자회담을 통해 북한에게 핵개발 동결을 암묵적으로 주문할 가능성이 높다. 중국은 동북아시아에서 일본이 군사대국화의 길로 나아가는 것을 결코 좌시하지는 않을 것이며 따라서 북한의 핵개발이 계속될 경우 일본의 북한에 대한 핵위협에 따른 핵무장화는 논리적으로 설득력이 있기 때문에 중국은 북한에게 핵동결을 권유하고자 할 가능성이 크다.

결국 북핵 문제 발생 이후 중국의 입장은 부분적으로 변화가 있었던 것이 사실이지만 대체적으로 그 기저는 변하지 않았다고 할 수 있다. 다만 북핵 문제가 한편으로 전통적 우방국가인 북한의 입장에 대한 배려와, 다른 한편으로 여러

22) 오수열, 앞의 논문, pp. 120-121.

가지 요인에서 불가피한 대미 우호 관계 사이에서 중국에 외교적 딜레마를 가져다 준 것으로 보인다. 중국은 어느 한 측도 완전히 무시하기 어려운 북한과 미국의 강경 일변도 사이에서 어려운 선택에 봉착하고 있었다. 즉 북한과 미국이라는 ‘두 마리 토끼’를 다 잡기는 쉽지 않으므로 중국은 대미·대북관계에서 ‘전략적 균형’을 취할 수 밖에 없었으며 앞으로도 그럴 가능성이 크다. 전략적 균형이란 대미관계를 근본적으로 훼손하지 않는 범위 내에서 북한에 대한 버팀목 역할을 계속하고 동시에 미국의 대북강경책과 북한의 핵개발 시도를 동시에 비판·견제하는 입장을 취하는 것을 뜻한다.²³⁾ 그리고 중국은 점진적인 사회주의 건설을 추진해 나간다는 입장에서 한반도의 긴장이 중국 경제에 미치는 효과를 가장 크게 보기 때문에 북한의 핵무기 보유는 미국의 입장변화에 따라 그 변수도 달라질 가능성이 크다.

북·일 관계에 있어 90년대 이래 추진되어 온 북한과 일본의 국교정상화 교섭은 지금까지 총 1제2차례에 걸쳐 이루어졌고, 김정일 국방위원장과 고이즈미 총리간의 제2차례 정상회담이 성사되었으며, 최근 6자회담을 통해서도 양국 간의 현안 문제가 논의되고 있는 실정이다. 수차례의 교섭과정을 거치면서도 아직 기본적인 의견 차이가 좁혀지지 않고 있다는 점에서 북일 국교정상화에 대한 전망이 불투명하다는 견해도 존재하지만, 91년 첫 국교정상화 교섭 개시와 함께 국제 정세 및 국내 정치적 환경과 여론 악화로 중단과 재개를 반복하던 양국의 정상화 과정은 8년간의 긴 정체기간을 지나고서도 여전히 국교정상화 수립에 대한 강한 의지를 표명하고 있다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다.

현재 북한은 파탄된 경제를 바로 세우고 경제 재건을 추진하기 위해서 일본 및 미국과의 관계 정상화가 절대적으로 필요하다. 사회주의 경제 체제를 고수하고 있는 북한은 심각한 원유와 에너지 문제, 무역량 감소에 따른 기자재 및 기계 설비의 미비, 기술능력과 자본의 부족 등과 같은 전반적인 경제 구조 자체를 개혁해야 하는 상황에 처해 있다. 따라서 이러한 개혁을 위해서는 국제 금융기관으로부터의 차관이 필요하며, 세계은행과 아시아개발은행에 많은 출자를 하고 있는 미국과 일본이 북한의 가입을 인정해주어야만 국제 금융기구로부터의 자

23) 정육식, 『북핵, 대과국과 대타협의 갈림길』 (서울: 창해, 2005), pp. 105-106.

금 유입이 가능하다. 실제로 2000년 8월 북한은 가입 신청을 했음에도 불구하고 일본이 허락하지 않는 바람에 그 실현을 보지 못한 예가 있다.²⁴⁾ 이는 당시 일본과 북한 사이에 납치문제라는 사안의 대두로 대북강경정책을 구사했던 일본 측의 입장이 반영된 결과였으나, 핵문제에 대한 벼랑 끝 외교를 지속하고 있는 북한에 대해 실질적으로 무거운 제재를 가함으로써 국제적 압력을 행사한 것이라고도 볼 수 있다.

결국 현재 상황으로 볼 때, 북-일간의 국교정상화를 더욱 간절히 요구하고 있는 쪽은 일본보다는 북한 쪽이라는 주장이 더 설득력이 있다. 그러나 북한은 경제회생을 위한 지렛대로서 그리고 서방국가들과의 개혁·개방의 통로로서 일본을 필요로 하고 있으며, 일본 역시 전후 처리의 완전한 해결과 자국의 안전보장 및 동북아시아에서의 영향력 확대라는 차원에서 북한과의 관계 정상화를 원하고 있다는 점에서 양국은 공통된 이해관계를 가지고 있으며, 이를 위해 정부 차원에서의 교류와 협력은 앞으로 더욱 지속될 것으로 보인다.

그 동안 북한은 핵문제에 관한 한 이중적인 정책을 추구해 왔다. 북한은 선진적 차원에서 한반도의 비핵지대화를 강력히 주장했으나 이와는 반대로 핵무기 개발에도 상당한 국력을 기울여 왔다. 따라서 북한의 이러한 핵정책은 주변 국가들로 하여금 안보상의 위협이 되지 않을 수 없으며, 북한의 핵개발 가능성에 대해서는 일본과의 협상 과정에서도 중요한 현안문제로 제기되었다.

일본은 제1차에서 제6차 국교정상화 회담 과정에서 북한의 핵사찰 수용을 거듭 주장하여 왔다. 이는 미국의 핵확산방지전략과 관련되어 미국 측의 요청이 작용한 것이었으나, 일본정부로서도 북한에 제공되는 경제원조가 핵개발에 전용된다면 곤란할 뿐만 아니라 핵무기의 유무는 한반도 안정에 이어 일본의 안전문제와도 직결된다는 인식 하에 핵문제를 거론하게 된 것이다.²⁵⁾ 이어 일본정부는 핵사찰 문제가 해결되지 않는 한 북일 국교정상화는 있을 수 없다는 견해를 피력하였다.²⁶⁾

24) 이즈미 하지메, “국제적 제재의 길을 닫지 말라,” 『JAPAN 포럼』, Vol. 64 (2005), p. 144.

25) “일본이 북한의 핵사찰 수용을 주장,” 『朝日新聞』, 1990. 10. 26.

26) 박홍영·허만호, “북핵문제에 대한 일본 안보정책의 제약과 기회 고찰,” 『국제지역연구』, Vol. 11, No. 3 (2002), p. 4.

그러나 북한은 일본이 핵문제에 관여하는 것은 교섭을 결렬시키기 위한 행동이며, 일본 스스로의 핵무장화 구실을 만들기 위한 것이라고 반박하여 왔다. 북한의 이러한 입장은 “중요한 것은 핵무기를 가장 많이 가지고 있고 실제로 핵위협을 조성하고 있는 나라부터 핵무기를 폐기하는 것이다. 그 첫 대상은 지구상에서 핵위협을 조성하는 장본인인 미국이다 … 미국이 남조선과 일본의 핵무기 개발을 오래전부터 지원하고 있다는 것은 공개된 비밀이다.”²⁷⁾라는 로동신문 기사를 통해서도 대변되고 있다. 따라서 북한은 일본이 회담에서 제기한 핵사찰 문제는 북일 교섭과 무관한 문제이며, 이는 미국과 해결해야 할 문제임을 강조하면서 일본에 대해 북한은 핵무기를 만들 의사도 없으며, 능력도 없다고 주장했다. 북한은 일본과의 국교정상화라는 전략적 선택을 통하여 외교적 고립과 경제적 지원을 이끌어 내려는 단순한 목표를 의도하였으나, 일본이 양국 관계에 핵문제를 제기하면서 북한에게 압력을 가하자 대립적 상황이 전개되어 나타나게 된 것이다.

핵문제를 둘러싼 양국 간의 팽팽한 대립은 1992년 북한이 IAEA 핵안정협정을 비준, 발효시키면서 진정된 분위기를 맞게 되었다. 그리고 이러한 영향은 1994년 10월 북미제네바합의가 일단락되어 북한과 미국이 대화노선을 걷게 되자 북일 관계에서 핵문제는 그 비중이 줄어들고, 양국 간의 당면 문제에 치중하는 경향을 띄었다. 그러나 1998년 북한의 대포동 1호 미사일 발사와 관련하여 북일 관계는 최악의 상황으로 전개되었다. 당시 북한이 미사일 발사를 강행한 이유에 대해서는 여러 측면의 분석이 가능하나 다음과 같이 요약할 수 있다.²⁸⁾

첫째, 일본인 납치의혹사건의 진상규명을 둘러싸고 북일 국교정상화 협상이 1년 이상 교착상태에 빠지게 되었고, 일본 정부가 북한에 대한 지원에 냉담한 자세를 보이자 확실한 ‘분위기 일신’을 꾀해보고자 하는 목적이 작용했다. 특히 아시아 각국의 경제위기와 중국과 한국의 수해로 북한에 대한 국제적 관심이 희박해져가는 상황에서 주의를 환기시키기 위해 북한이 국제적 비난을 예상하면서도 초 강경책을 폈다는 분석이다. 둘째, 당시 뉴욕에서 진행되고 있었던 미국-북한 고위급회담과 관련 영변 주변 핵시설문제에 미국과 한국 등이 강경자세

27) “일본은 숨겨진 의도를 가지고 있다,” 『로동신문』, 1993. 5. 9.

28) “북한이 미사일 발사를 강행한 이유는 무엇인가,” 『동아일보』, 1998. 9. 1.

를 보임에 따라 이를 제압하고 협상을 유리하게 이끌려는 의도가 있었다고 보인다. 셋째, 내부 결속 강화와 대내외 체제의 확고함을 선전하려는 노림수였다. 지적도 있다. 실제로 미사일 발사 이후 9월에 열린 최고인민회의에서 김정일이 국가의 최고 직책인 국방위원장에 재임됨에 따라 전략적으로 체제 정비를 과시하려는 의도가 작용하였다는 점을 부정할 수 없다.

이와 같은 해석에 기초할 때, 북한의 대포동 미사일 발사는 90년대 이래 추진하고 있던 외교정책에서 기존의 체제노선에 불가피한 수정을 가할 수밖에 없었던 상황을 만회하고, 체제의 건전함과 국력의 선전을 강조하기 위한 전략이라 할 수 있다. 결국 북한은 협상과정 내내 일본과의 핵문제 협상을 거부하여 왔으나, 대포동 장거리 미사일(광명성 1호)발사로 인해 일본의 심각한 안보위협을 낳게 함으로써 북한 핵 및 미사일 문제해결을 위한 일본 정부의 참여가 불가피하다는 인식이 마련되었다. 이 사건을 계기로 북일 관계는 최악의 냉각기에 접어들었고, 일본은 수교교섭 중단과 대북 식량지원 유보 등 대북강경경제 조치를 취하게 되었다.

<표-13> 북일 간 쟁점과 양측 입장

쟁점	북한	일본
과거 청산	<ul style="list-style-type: none"> · 법적 구속력이 있는 문서에 사죄명기 · 일제 36년간의 보상 필요 · 문화재 반환과 보상 	<ul style="list-style-type: none"> · 무라야마 담화로 사죄문제 종결 · 보상은 재산청구권 경제적 보상방식 처리
납치 문제	<ul style="list-style-type: none"> · 납치는 없음 · 행방불명자는 적십자서 협의 	<ul style="list-style-type: none"> · 관계개선을 위해 피할 수 없는 문제
핵무기	<ul style="list-style-type: none"> · 자주권과 생존권 문제 	<ul style="list-style-type: none"> · 핵무기 폐기
미사일	<ul style="list-style-type: none"> · 시험발사는 인공위성 	<ul style="list-style-type: none"> · 장거리는 물론 중거리 미사일의 생산 배치 반대 · 시험발사 중지를 위한 북·미 협의 기대

* 김영춘, 『일본의 대한반도 정책변화와 추이』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 51.

일본의 대북 강경자세와 비난이 연일 이어지자 북한은 “인공위성이나 미사일 발사는 특정한 나라의 전매특허품이 아니다. 국제사회에서 평화적 목적에 리용할 인공위성을 쫓아내는 것은 매개 나라의 자주권에 속하는 문제로 공인되어 있으며 사전통고 없이 인공위성을 발사하는 것은 하나의 국제적 관례로 되고 있다. 세계의 큰 나라, 작은 나라, 발전된 나라, 발전도상에 있는 나라들은 있을 수 있으나 우주공간을 평화적 목적에 리용하기 위한 인공위성발사를 특정된 나라만이 할 수 있다는 법은 없다. 일본의 정객들이 이러한 국제적상식도 모르고 우리를 계속 걸고든다면 그것은 자체무지를 폭로하는 행위로밖에 달리 볼 수는 없는 것이다.”²⁹⁾라고 하며 미사일 실험 발사를 합리화하고 일본의 비난을 일축하였다.

이상의 논의들을 종합해 볼 때 북일 국교정상화 교섭과정에서 제기된 핵 및 미사일 문제는 주로 일본이 북한에게 의혹을 해소할 것을 요구하고, 북한이 이러한 요구에 반발함으로써 발생한 대립이었다. 북한은 핵 문제에 관한 한 일본과의 교섭 통로보다는 미국과의 협상을 원칙으로 하고 있다. 따라서 경제 교류의 극대화를 위한 일본과의 수교협상 과정에서 핵문제로 인한 정체 현상이 발생하는 것에 대해 매우 불만족스러운 입장을 보일 수밖에 없을 것이다. 그러나 일본은 북한과의 수교 교섭은 핵개발 문제에 대한 북한의 향후 태도와 밀접하게 연관되어 추진될 것이라는 기본 입장을 밝힘으로써 양국의 이와 같은 상이한 인식의 차이는 앞으로의 국교정상화 협상이 계속해서 난항을 거듭할 것임을 시사하고 있다.

그 동안 북한은 핵문제는 오로지 미국만을 상대로 양자 간에 풀어야 할 사안이라는 점을 강조하면서 한국과 일본, 중국 등 주변국가와 유엔안보리를 비롯하여 IAEA 및 NPT 등 국제기구에도 해당되는 주요 현안임을 간과한 측면이 있다.³⁰⁾ 따라서 북한은 6자회담 논의에 대해 반대 의사를 표명하면서 한국과 일본의 영향력이 확대되는 것 자체를 꺼려왔다. “6자회담을 거론하는 것은 미국처럼

29) “미사일 실험에 대한 일본의 비난을 규탄한다,” 『로동신문』, 1998. 9. 12.

30) 유호열, 『북한의 사회주의 건설과 좌절』 (서울: 생각의 나무, 2004), p. 262.

일본 역시 조선반도의 통일문제에 끼어들어 자주적인 통일을 방해하려는 일본의 정치적 목적을 드러낸다”, “미국이 핵 문제와 관련한 자기의 책임을 회피하고 우리에게 대한 압박을 국제화하려는 온갖 시도를 철저히 반대하며 이와 관련한 그 어떤 형태의 다자회담에도 절대로 참가하지 않을 것임을 분명히 밝히고, 미국과 평등한 자세에서 직접 회담하는 것 외에 다른 길이 있을 수 없다”³¹⁾는 외무성 대변인의 성명을 통해 6자회담에 대한 북한의 입장을 짐작할 수 있다.

그러나 1993년부터 1994년의 제1차, 그리고 2002년부터의 제2차로 잇따라 핵 위기를 야기한 북한은 국제사회로부터 강한 비난과 압력의 대상이 되고 있으며, 북일 관계 역시 핵이라는 선결조건이 해결되어야 비로소 진전을 이룰 수 있다는 점에서 양국 간의 쌍무적인 합의를 벗어나 다국적인 관계로의 확대가 불가피하다. 2002년 고이즈미 총리의 방북결과 발표된 ‘평양선언’에서도 북한과 일본 양국은 다국 간 협력과 신뢰구축에 관하여 공식적인 입장을 취함으로써 다국주의적 접근을 인정하였다. 즉 한반도 핵문제를 포괄적으로 해결하기 위하여, 관련된 모든 국제적 합의를 준수하며, 핵문제와 미사일 문제를 포함한 안전보장상의 여러 문제를 관련 국가들과의 대화를 통해서 해결하겠다는 의지를 표명한 것은 다국적인 동북아시아 안전보장체제를 구축할 수 있다는 계획을 노정한 것이다. 이는 북한의 핵과 미사일 문제 해결은 북미회의, 남북한 대화 그리고 북일 정상화 교섭뿐만 아니라 동북아시아 지역의 군비관리, 군축 그리고 다국적인 안보협의나 신뢰구축의 포괄적인 틀 없이는 불가능하다는 인식을 바탕으로 하고 있다.

결국 북한은 미국의 지속적인 군사, 외교, 경제적 압박과 다자적 접근에 대한 중국 등 주변 국가들의 권유가 작용한 결과 핵문제 해결을 위한 다자협상의 틀을 수용하는 방향으로 정책을 전환하였고, 이러한 상황에서 2003년 8월27일부터 29일까지 베이징에서 진행된 제1차 6자회담은 “2+4” 즉 남북한과 4강이 한자리에 모여서 한반도 문제를 토의하는 첫 실험이자 1994년 제네바 회담 이후 한반도 문제를 다루는 가장 큰 규모의 다자회담(multilateral conference)이었다.³²⁾

31) “외무성 대변인 성명 (2003. 1. 25),” 『조선중앙통신』, 2003. 1. 25.

이후 거듭된 회담을 통해 논의된 사항들을 의장성명 또는 공동성명 등의 형태로 발표함으로써 진전된 모습을 보여주었고, 북한을 포함한 참가국 모두가 핵무기 없는 한반도와 역내 국가들 간의 평화적 공존을 달성할 것에 합의한 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있다.³²⁾

실질적으로 6자회담은 핵문제 해결을 최종 목표로 설정하고 있기 때문에 북일 양국 간 현안문제에 대한 협상과 타결은 쉽지 않아 보이나, 북일 국교정상화 수립의 전제조건으로서 표방하고 있는 핵문제에 대한 해결 없이는 양국의 관계 진전이 불가능하다는 점에서 6자회담의 의의를 찾아야 한다. 90년대 초반 북한은 총체적인 국가 위기 상황을 타파하기 위한 정책의 일환으로 일본과의 국교 정상화를 시도하였고, 그 과정에서 대두된 핵 위기는 북미관계 및 북일관계를 경색시켜 어려움에 처해 있는 북한 경제를 더 어려운 상황으로 몰아간 측면도 부정할 수 없다. 따라서 미국과의 협상이나 6자회담 안에서 북한은 단순히 경수로나 에너지 및 인도적 식량지원의 차원을 넘어서 경제재건을 위한 규모 있는 경제지원을 요구하고 있다. 이러한 규모 있는 경제지원은 북한 경제의 개혁·개방과 연계될 수 있으며, 남한과 미국만의 문제가 아닌 중·일·러·유럽의 공동 관심사라는 측면에서 해결해 나가야 할 것이다.³⁴⁾ 계속되는 경제난과 국제적 압력의 증폭으로 북한 체제에 위협이 닥칠 경우 속출되는 난민과 후속 대처에 대한 책임은 주변국들에게 부과되어질 것이라는 점을 인식하여 북한이 점진적으로 경제 개혁에 성공할 수 있도록 일본을 비롯한 주변국들의 적극적인 협조가 마련되어야 할 것이다.

물론 6자회담의 공동성명이 실질적으로 원만하게 이행될지 여부는 아직 불투명하나, 북한이 핵문제 해결의 단계적 병행방식 즉 북한의 핵 폐기와 그들의 안보우려 해소를 관련국들과의 포괄적 관계개선을 통해 해결하려는 방안을 수용하였다는 사실은 주변국들과의 합리적인 인식의 교류를 마련하고, 양자관계의

32) 고병철, “6자회담의 평가와 전망,” 『통일전략포럼보고서』, 28권 (2003), p. 5.

33) 전성훈, “제2차 6자회담 분석과 전망,” 『통일경제분석』, 2004-06 (서울: 통일연구원, 2004), p. 19.

34) 김성철, 『미일동맹과 일본의 안보외교 : 9.11 미테러사건을 전후하여』, 세종 정책연구 2003-21 (성남: 세종연구소, 2003), pp. 34-35.

개선과 다자적인 안보 공동체를 형성할 수 있다는 점에서 매우 주목할 만한 성과이다. 한편, 동북아의 안보환경은 북핵문제와 가속되는 군비경쟁, 중·일 간의 세력다툼 등과 같은 요인으로 인하여 불확실한 정세변화를 보이고 있으나 경제적 측면에서의 통합 추세는 지역 내의 경제협력을 보다 강화하고 있다는 점에서 ‘안정과 불안정의 공존’인 이중적인 성격을 갖고 있다. 그러나 상호의존적인 경제협력구도는 동북아의 첨예한 안보적 이해관계의 대립을 중화시킬 수 있는 가능성의 영역이며, 갈등과 분쟁요소를 흡입하여 정치적 안정과 통합을 형성할 수 있는 중요한 요인이다.³⁵⁾ 따라서 이러한 점에 착안하여 다자회담을 통해 북한의 핵개발이 폐기되고 이에 따른 반대급부를 한국 및 일본, 중국, 러시아 등의 회담 참여국들이 적절한 방식을 통해 역할 분담해 나가는 결론에 이르게 되면, 이는 연쇄적인 양자관계의 증진 즉 남북관계, 북일관계 및 북미관계의 진전으로 이어질 수 있을 것이며, 이것이 북한이 진정으로 원하는 체제보장과 경제 재건을 이룩할 수 있는 방법이자 동북아 안보보장을 위한 해결책이 될 수 있을 것이다. 북한은 이러한 점을 인식하여 한국, 일본, 미국 및 국제금융기구와의 역할 분담을 통한 다자적 접근에 대응하고 있는 것으로 보여 진다.³⁶⁾

북한과 일본의 관계는 동북아 지역체계 및 북한 내부 환경의 변화, 남북관계, 일본의 대북정책 등 다양한 요소들을 바탕으로 변화하여 왔다. 냉전시대 북일 관계는 미·일 동맹과 한·일 관계 정상화라는 배경 하에서 공식적인 외교 창구는 부재한 상황이었으나, 정경분리 원칙에 입각하여 비공식적 교류를 꾸준히 전개해 왔으며, 이러한 양국 간의 기본적 교류로 인하여 90년대 초반 북일 국교 정상화라는 획기적인 관계 전환을 모색하였다. 북일 국교정상화 교섭은 탈냉전 시대 국제 정세 변화와 북한 내부 환경 악화에 따른 북한 지도층의 위기인식에서 비롯되었다. 80년대 후반부터 악화되기 시작한 경제난을 탈피하고, 동구 사회주의권 붕괴와 소련의 해체로 이어지는 국제 정세 속에서 생존하기 위해서는 자본주의 국가와의 실리 외교를 필요로 했다. 그러한 북한 지도층의 인식은 지

35) 정경환, “동북아 안보정세의 변화와 한국외교방향,” 『통일논총』, 9권 제1호 (1996), p. 32.

36) 신지호, 『일·북 경제협력의 전개구도와 한국의 대응방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), p. 74.

리적 특성으로 인해 접근이 용이하고, 과거청산을 통한 경제 보상이 가능한 일본에 관심을 집중시켰다. 일본과의 관계 정상화가 이루어진다면 경제 재건을 기대할 수 있을 뿐만 아니라 남한의 성공적 북방외교에서 오는 국제적 고립을 탈피할 수 있을 것이라는 심리적 요소가 반영된 결과였다. 그러나 순조롭게 시작된 국교정상화 교섭은 회를 거듭할수록 양국간의 쟁점이 부각되고, 상호 대립적인 입장을 반복함으로써 어려움을 겪게 되었다. 과거청산 문제를 비롯하여 경제 보상에 대한 합의 방식에 있어서 북한과 일본은 상이한 인식을 갖고 있을 뿐만 아니라, 일본인 납치 문제가 확대됨에 따라 양국 간의 관계는 정체되어 갔다. 또한 북핵문제가 국제화되고, 미사일 발사 실험으로 인해 일본 영토가 잠재적인 안보 위협으로 인식되자 일본의 대북 여론은 극도로 악화되었다. 한편, 2002년 고이즈미 총리의 평양 방문을 계기로 북한과 일본은 기존의 정당중심의 외교에서 정부 차원의 외교로 확대되었고, 국교정상화 교섭도 재개되는 듯 했으나 북한 핵 문제와 국민감정을 자극하는 일본인 납치문제의 미해결로 양국관계는 냉각상태를 벗어나지 못하고 있다. 이렇듯 탈냉전시대 북일 관계의 특징은 ‘갈등 속의 접촉’, ‘접촉 속의 갈등’으로 풀이될 수 있다. 이러한 원인은 냉전시대부터 지속되고 있는 양국 간의 구조적 특징에서 비롯된다. 즉 미국의 대북정책과 남북관계가 미치는 영향, 북한 내부 환경 및 일본 국내정치 of 보수화·우익화 경향, 중국·러시아의 정책 변화 등 다양한 대내외적 요소의 상호작용이 북한의 대일정책 추진을 제약하고 있으며, 특히 일본에 대한 적대감 및 저항적 민족의식은 북한 정책결정자의 심리적 환경에 결정적인 영향을 미치고 있다는 점에 주목해야 한다.

따라서 북한의 대일관계 변화 특징을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 북일 관계는 북미관계에 지속적인 영향을 받고 있다. 일본은 동맹국인 미국의 대북정책에 보조를 맞추어 왔고, 북한의 핵문제를 국교정상화 선결조건으로 제시하고 있는 이상 북일 관계는 북미 관계와 상호 연관된 방향으로 전개될 것이다. 북한의 핵, 미사일 문제는 북·미 또는 북·일 양자 간 문제 이상의 국제적 이슈이므로, 앞으로도 일본은 미국과의 공조 체제 내에서 전략적 역할을 분담할 것이며,

이는 북일 관계에서 미국의 역할이 결정적인 변수로 작용할 것임을 시사한다.

둘째, 남북관계와 북일 관계는 상관관계를 가지고 있다. 남북관계가 진전되는 상황에서는 북일 관계도 차츰 진전되는 모습을 보였고, 반대로 남북관계가 악화되면 북일 관계도 악화되는 경향을 보였다. 1990년대 초반 한국이 북한과의 관계를 개선하려는 움직임이 나타나자 일본은 가네마루 신의 방북을 통해 북일 관계 개선을 시도하였고, 2000년 남북정상회담 이후 남북 간의 화해 협력 노선이 강화되자 2002년 북일 정상회담이 열리는 등 북일 관계에서 한국이 차지하는 비중은 무시할 수 없다. 그러나 탈냉전시대의 흐름이 남북한 교차승인을 인정하는 상황에 있고, 한국은 이미 중국과 러시아와의 관계를 정상화했으며, 한·미·일 삼각 공조체제하에서도 일본이 북한과 꾸준한 교류를 형성해 왔다는 점을 종합할 때, 북일 관계에 남북관계가 미치는 영향력은 결정적인 수준은 아니라고 판단된다.

셋째, 북한의 대일접근은 체제생존을 위한 경제적 지원을 확보하는 데 가장 큰 비중을 두고 있다. 북한은 일본으로부터 경제지원 및 협력을 통해 내부 경제 관리 개선조치를 비롯한 제반 경제문제를 해결하고자 하며, 일본의 식민지배 보상은 경제회생을 위한 가장 유리한 방법이라 판단하고 있다. 냉전시대에도 북한은 정경분리원칙에 입각하여 일본과의 경제교류를 꾸준히 추진하여 왔고, 90년대 경제상황이 심각한 위기에 직면했을 때 국교정상화 교섭이 추진되었다는 점에서도 대일접근 목적에 있어서 경제적 측면이 차지하는 비중은 매우 높다고 볼 수 있다.

넷째, 탈냉전시대 북한과 일본의 관계는 ‘접근과 경계’, ‘갈등과 접촉’이라는 이중적 성향을 띄고 변화해 왔다. 이러한 현상은 동북지역체제와 남북관계, 국내 정치 환경 및 경제상황 등 복합적인 요소들의 상호 작용에서 비롯된 것이나, 북일 관계는 대내외적 구조요인보다 더 근원적인 문제가 내재해 있다. 이는 북한과 일본의 과거 역사에서 비롯된 민족감정과 적대의식 그리고 일본인 납치문제에 의한 부정적인 국가이미지이다. 과거 식민지 역사로 인한 북한의 대일 적대감과 일본 사회에 팽배해 있는 부정적 대북 이미지는 양국 간의 관계를 저해

하는 중요한 요인이다. 과거에 대한 진정한 사죄를 표하지 않는 일본과 무고한 사람을 납치하고도 오히려 민족 감정을 내세우며 자신의 입장을 합리화하는 북한의 행태는 양국 관계가 정책적인 결정만으로는 회복되기 어려움을 시사하고 있다. 이러한 점에서 최근 한국과 일본의 독도 영유권 분쟁은 북일 관계에 중요한 메시지를 전달해 준다. 한일 간에 발생하는 갈등은 단순히 정책적 차원에서 기인된 것이 아니라 국가 간에 내재한 국민감정이 큰 영향을 미치고 있다. 국교 정상화를 통해 40여 년간 정치·경제·사회적 교류를 전개해 온 한일관계가 여전히 적대적 민족감정과 역사 인식으로 인해 갈등을 반복하고 있다는 점은 북일 관계에도 공통적으로 적용될 것이 분명하다. 따라서 양국 간 갈등의 역사적 배경과 외교정책결정 환경 및 의식적 측면의 요소들을 검토하지 않는다면, 그로 인한 문제의 해결 또한 어렵다는 사실을 주지해야 한다. 지리적으로 매우 근접한 위치에 있으면서도 우호 협력적 관계를 건지 못하고, 역사적으로 대립과 적대를 반복해 왔던 북한과 일본의 관계는 다차원적인 요인들을 분석해야 한다는 점에서 매우 어려운 과제이다. 그러나 북한의 역사는 잠재적인 우리의 역사이다. 비록 현재는 이념과 체제를 달리하여 각자의 길을 걷고 있다하더라도 북한이 추진했던 대외정책결정들은 통일 이후 한반도 전체에 영향을 줄 수 있는 문제이다. 특히 최근 동북아에서의 정치·경제·군사적으로 영향력을 확대하고 있는 일본과 북한과의 관계를 분석하는 일은 앞으로 한반도에 미칠 일본의 정책 변화와 영향력에 능동적으로 대처할 수 있다는 점에서 의미 있는 과제이며, 핵문제 해결을 위한 다국주의적 접근 방식을 인정할 때, 필히 선행되어야 할 작업일 것이다.

러시아는 북한과의 지난 한·소 수교 당시의 소원했던 관계에서 지난 시기 김정일 국방위원장의 러시아 국민방문 등으로 양국의 협력관계는 시장경제논리에서 발전되고 있다. 북한은 1991년 소련이 남한과 수교를 맺자 이에 상당한 배신감과 충격을 받았고, 한 순간의 국교정상화에 대항하여 핵개발을 순조롭게 할 것임을 당시 소련의 외무장관이었던 세바르나제에게 통보했다. 그 당시에 소련 측에서는 북한의 핵개발에 대해 심각하게 받아들이지 않았으나, 미국이 인공사

진으로 정찰한 항공사진을 분석한 결과 이는 핵무기 개발을 위한 핵재처리시설임을 밝혀냈다. 이러한 사실에도 불구하고 러시아는 북·러 간의 교류협력을 강화해오고 있다. 그 이면에는 러시아가 추진하고 있는 남한과의 시베리아 지역의 천연가스 개발과 유라시아를 통과하는 시베리아 횡단철도(TSR) 연결 작업에 있어서는 남한 측의 열차가 반드시 북한지역을 관통해야 한다는 경제적 이해관계가 깔려있다. 특히 동북아시아 지역에서 미국의 패권약화와 자국 내의 경제 활성화라는 두 가지 목표가 일치되고 있다는 점에서 러시아의 북한의 핵무기 보유는 당분간 묵인될 수 밖에 없을 것이다.

폐쇄적인 체제로 이름난 북한이 러시아와는 최근 3년간 매년 정상회담을 개최해왔고, 2002년도 김정일 국방위원장의 대외 활동 기록 51건 가운데 러시아와 관련된 것이 31건으로 60%를 차지할 정도로 북·러 관계가 급속히 가까워지고 있다. 또한 2002년도에 김정일 국방위원장이 가진 26회의 외빈 접견 중 러시아 인사들과의 접견이 12회나 차지하였다.³⁷⁾ 뿐만 아니라 1993~1994년의 제1차 북핵 위기 때와는 달리 9·11 테러 이후 미국과 러시아의 관계가 매우 우호적인 분위기로 진전되어 가고 있다. 1990년까지 북한의 핵개발은 거의 전적으로 러시아(구 소련)의 협력으로 이루어졌다는 점을 감안하면 핵 문제에 관한 러시아의 영향력을 기대해 볼 수 있다. 그리고 중국이나 일본과 비교해서 러시아는 북한의 핵무장이 가져올 파급 효과에서 비교적 자유로운, 중립적인 위치에 있는 국가이다.

그러면 러시아는 북핵 문제에 대해 어떠한 입장일지 알아보자면, 러시아 역시 “북한의 핵 개발 프로그램을 둘러싼 상황에 대해 깊이 우려한다”고 함으로써 북한이 실제로 핵무기를 보유하게 되는 것에는 원칙적으로 반대임을 표명하였다.³⁸⁾ 2002년 12월 12일에 발표된 성명에서 러시아 외무부는 북한이 동결되어 있던 핵 프로그램을 재가동하기 시작한 것에 대해 깊은 우려를 나타내기도 하였다. 그러나 한편으로 러시아는 작금의 북한 핵 위기가 북한 측에 대한 미국의

37) “북한과 러시아 간의 정치 교류 현황,” 『동아일보』, 2003. 2. 14.

38) 이고리 이바노프 외무장관의 코멘트. 2002. 12. 27.

지나친 압박 때문이었다는 시각을 갖고 있다. 예를 들어 지난해 10월 북한 핵이 문제되기 시작했을 때 러시아 당국은 북한이 우라늄을 원료로 새로운 비밀 핵 프로그램을 추진하고 있다는 미국 측의 주장에 대해서 미국 측에 구체적인 증거 자료를 요구하며 미국이 주장하는 내용을 입증할 만한 정보를 확보할 수 없었다고 주장하였다.³⁹⁾ 또한 러시아 당국은 북한의 핵무기 개발 능력에 대해서도 회의적인 반응을 보였다. 러시아 측 진단으로는 북한이 다만 2~3개의 핵폭탄을 제조할 수 있는 플루토늄을 보유하고 있으나 이것을 핵무기로 개발하는 기술 수준에는 아직 이르지 못했다는 것이다.⁴⁰⁾

기본적으로 러시아는 북한 핵 문제에 대한 평화적인 해결 방안을 찾아야 한다는 입장을 견지해왔다.⁴¹⁾ 러시아는 북핵 문제의 해결을 위해서는 미국과 북한이 직접 대화에 나서야 한다는 입장이다. 그러면서도 러시아는 미국, 중국 등 북핵문제 관련국들과의 다자 협의적 방식을 통한 문제 해결을 적극적으로 검토해왔다. 러시아는 이전부터 동북아시아 지역의 주요 문제를 다루기 위해 러시아가 포함되는 다자적 접근법에 많은 관심을 표명해왔고, 또한 그것의 실현을 위해 상당히 적극적인 역할을 할 용의가 있음을 밝히고 있다. 이렇듯 러시아가 한반도 문제의 다자적 해결을 강조하는 것은 어제 오늘의 일은 아니다. 이미 소련 시기부터 러시아는 기회가 있을 때마다 동북아시아 지역에서의 다자적 안보협력 체제를 들고 나왔다. 물론 그러한 러시아의 입장은 1990년대 이래 역대 한국 정부로부터는 지지를 받았으나 미국과 중국, 일본 등 주요 강대국들에 의해 거부되어 왔다. 그리고 북한도 다자 협력체가 자국에 가져다 줄 국제적 압력에 대한 의구심과 더불어 대미 직접 협상의 지렛대가 약화되는 것을 우려하여 다자 협력 방안에 대해 완강히 반대해 왔다.

39) 홍현익, “제2의 북한 핵위기와 러시아,” 『정세와 정책』, 2003-01 (성남: 세종연구소, 2003), p. 21.
40) 러시아의 마야크 라디오 방송에 따르면, 세르게이 이바노프 러시아 국방장관은 러시아는 북한이 핵무기를 갖고 있다는 구체적인 증거를 갖고 있지 않다고 강조하였다.
41) 이고리 이바노프 러시아 외무장관은 2월 15일 모스크바에서 한국의 조순형 대통령 특사와 회담하는 자리에서 핵 문제로 불거진 한반도의 위기상황은 반드시 정치적인 방법으로 평화적으로 해결해야 한다는 러시아의 입장을 재확인하였다. 나아가 그는 한반도 문제의 해결에서 러시아가 한층 더 건설적이고 적극적인 역할을 수행하는 데 관심이 있다고 말하였다.

러시아는 지난 1993~1994년 북한 핵 위기 때에도 남북한과 미·러·중·일 대표, IAEA 사무총장, 유엔 사무총장 간의 8자회담을 제안했으나 북한과 미국 모두로부터 거부당했었다. 더구나 북한과 미국의 양자회담에 의한 제네바합의 이후에도 1996년 봄 김영삼과 클린턴 대통령 간의 정상회담에서 한반도 긴장완화를 위한 4자회담을 추진하면서 러시아를 한반도 문제에서 제외시킨 것에 의해 굴욕감을 맛본 일도 있다. 그러나 러시아는 어쨌든 이번 북한 핵 문제의 해결에 대해서는 긴밀하게 관여하기를 강하게 원하고 있고, 이를 위해 북한에 대한 설득 작업과 함께 다자 협력체의 형성을 통해 항구적으로 러시아가 한반도 문제에 관여할 수 있는 발판을 마련하고자 노력할 것으로 보인다.

최근 러시아의 외교 노선을 보더라도 북한 핵 문제를 비롯한 동북아시아 문제에 적극적으로 개입하려는 정책으로 방향을 설정하고 있음을 알 수 있다. 물론 러시아는 전통적으로 외교 무대의 중심을 유럽과 미국으로 설정하고 있다. 그러나 푸틴 대통령은 ‘강한 러시아’를 내세워 집권했으며 그 일환으로 서방과의 경제 협력 등 실리 외교는 계속 이어가되, 러시아의 국익을 우선하겠다는 현실주의적이고 전방위적인 외교를 기본 노선으로 채택하였다. 그 연장선상에서 푸틴 대통령은 동북아시아 국가들과의 협력에 더욱 비중을 두는 한편, 미국의 일방적 독주를 견제하려는 세계 전략의 한 부분으로 동북아시아 지역 내에서 안보 문제에도 적극적으로 대처하겠다는 입장이다. 특히 푸틴 대통령은 최근 3년간 세 차례의 정상회담을 통해 북한과의 관계를 복원함으로써 엘친 집권 초기에 남한에 기울어져 있던 외교 노선을 시정하였다. 한걸음 더 나아가 러시아는 남북한 문제에 대한 건설적인 개입을 통한 ‘균형 외교’의 추진을 2003년도 대한반도 기본 정책 방향으로 설정했던 바 있다.

러시아는 북핵 문제의 해결이 러시아의 국익에도 도움이 된다고 판단하고 있다. 첫째, 러시아 역시 주요 핵무기 보유 국가로 핵의 확산을 원치 않는다. 따라서 러시아는 동북아시아에서 한반도의 비핵화를 중요한 안보정책의 하나로 삼고 있다. 둘째, 북한의 핵 개발로 한반도가 불안해지는 것 역시 러시아가 원치 않는 상황이다. 러시아는 자국이 동북아시아 지역에서 영향력을 유지하기 위해

서는 한반도의 안정이 필수적이라고 본다. 셋째, 시베리아 횡단철도를 한반도 철도와 연결하는 문제를 실현시키기 위해 러시아는 총력을 기울이고 있다. 이와 함께 러시아는 극동지역의 가스전 개발 사업이라든가 기타 동북아 국가들과의 교역 및 그들로부터의 투자 유치를 통해 낙후된 시베리아 및 극동지역을 개발하기 위한 기회로 삼으려고 하고 있다. 그러한 당면 경제적 과제를 원활하게 진행시키기 위해서는 북한 핵 문제의 조기 해결이 절대적으로 필요하다.

러시아는 이러한 배경에서 이번 북한 핵 문제에 대해서는 북한과 우호관계를 다지고 접촉 채널을 확보해놓은 점을 이용하여 적극적으로 개입에 나서고 있다. 알렉산드르 로슈코프 외무차관은 북한을 방문하기 전인 2003년 1월 17일 중국을 방문하여 양원창 외교부 부부장과 회담하면서 미국과 북한과의 대화 필요성과 더불어 관련 국가들 간의 다자적 협의에 대해서도 의견을 나누었다고 한다.⁴²⁾ 그는 이어서 1월 18~20일 북한을 방문하여 강석주 북한 외무성 제 1부장과 회담을 가진 데 이어 20일에는 핵문제 관련 외국 특사로는 유일하게 김정일 국방위원장과 무려 6시간에 걸쳐 면담을 가졌다. 로슈코프는 이 자리에서 핵 문제의 해법으로 일괄타결을 제시했는데, 그것은 한반도의 비핵화와 북한의 국제 핵협약 준수, 북한의 안보를 보장하기 위한 관련 당사국 간의 양자 및 다자간 대화의 추진, 그리고 인도적인 경제적 대북 지원 재개 등의 내용을 담고 있다.

북한은 부시의 ‘악의 축’ 발언에서 들어나듯이 미국의 북한에 대한 기본 입장은 국가로서의 생존권을 부정하고 현 체제의 붕괴를 겨냥하고 있다고 우려하고 있다. 따라서 북한의 핵 개발을 포기시키려는 설득에서 가장 중요한 요소는 체제 보장이라고 할 수 있다. 러시아는 바로 이러한 북한의 시각에 주목하여 양자회담의 요소와 다자 협의 방식의 절충을 통해 북한의 핵 개발 포기과 체제 보장을 동시에 해결하려는 방식을 제시했던 것으로 해석된다. 한편 다자주의에 있어 미국과 러시아 사이에는 그 내용과 형식에 관해 상당한 차이점을 나타내었다. 먼저 미국이 주도했던 북핵문제의 유엔안보리 상정에 대해서 러시아는 반대하는 입장이었다. 즉 러시아는 유엔안보리에서의 북한 핵 문제 논의가 자칫하면 미국이 의

42) “러시아와 중국이 다자협약에 대해 논의함,” 『중앙일보』, 2003. 1. 21.

도하는 바와 같이 경제 제재 조치 등으로 북한에 다자적인 ‘압력’을 가하게 되어 평양으로 하여금 굴복하도록 하는 방식이라고 보고 이에 반대 입장을 분명히 하였다. 그렇게 된다면 북핵 문제의 해결에서 러시아가 할 수 있는 역할이 모호해지며 북한이 유엔안보리에서의 경제 제재 조치는 곧 전쟁을 의미한다고 밝혔던 점을 고려하면 실제로 문제 해결에 도움이 되기 어렵다고 봤던 것이다.⁴³⁾

결국 러시아는 북핵 문제를 해결하는 과정에서 자국이 영향력을 발휘할 수 있도록 북미 간 협상에서 러시아가 중재 역할을 맡는 데 주된 관심이 있는 것이다. 그렇게 함으로써 북핵 문제 해결 이후에도 동북아시아 철도 및 에너지 협력과 같은 경제 문제와 안보 문제의 논의에서 일정한 지분을 확보하려는 계산을 하고 있는 것으로 보인다.

2. 남북관계

핵문제에 대하여 북한이 취한 정책적 대응은 6자회담의 합의라는 결과를 가져왔다. 이는 향후 10여년 이상 한국, 미국, 북한 등의 상호관계에 영향을 미칠 것이다. 여기서는 남북한 관계와 한미관계를 중심으로 북한의 핵정책이 미친 영향에 대해 고찰하기로 한다.

냉전시대 북한의 대남 정책은 국가 전략의 한 부분으로서 ‘조국통일’과 ‘전국적 범위에서의 혁명 완수’라는 목표를 가지고 있었다. 그러나 탈냉전과 더불어 자체의 생존마저 염려스러운 북한의 입장에서 더 이상 혁명론적 대남 정책을 고수할 수 없게 된 것으로 보인다. 실제로 남한은 현재 북한의 생존에 중요한 의미를 가지고 있는데, 2001년 당시 남한이 북한의 3위 교역대상국이었으며 2001년 한 해만 정부차원의 대북 지원 약 7000만 달러, 민간 차원 6000만 달러에 달하는 지원을 함으로써 북한의 경제난을 완화하는 데 커다란 도움이 되었던 것이다.⁴⁴⁾ 따라서 심각한 경제난을 겪고 있는 북한으로서는 남한의 지원과 협력이 절실히 요구되지만 동시에 남한은 북한에게 가장 위협스러운 존재이기

43) “알렉산드로 로슈코프 러시아 외무차관의 인터뷰,” 『연합뉴스』, 2003. 1. 5.

44) 통일부, 『2002 통일백서』 (서울: 통일부, 2002), p. 214.

도 하다. 남한과의 관계가 확대, 발전되어 나갈 경우 그동안 남한과의 적대적 공존관계를 통해 통치력을 이어온 북한 정권의 정통성이 약화될 것이며 무엇보다 체제 경쟁에서의 패배가 드러남으로써 체제의 존립 기반이 허물어질 가능성도 있다. 따라서 북한의 대남 정책은 전략적으로 접근해 이율배반적인 목표를 달성해야 하는 상황에 놓여있다.

북한의 대남 정책에서 남한의 존재는 통일보다는 외교 또는 흥정의 대상에 가깝다고 할 수 있다. 때문에 북한은 대남 협상력을 제고하기 위한 한 방법으로 대남 정책을 대미·대일 정책이라는 좀 더 큰 틀 속에서 추진해 오고 있다. 즉 대남 정책을 한국, 미국, 일본을 상대로 하는 보다 큰 협상 ‘게임’에서의 한 대상으로 파악하는 것이다. 따라서 북한은 문제의 내용과 시기에 따라 남한과 미국 그리고 일본을 각각 상대하면서 경우에 따라서는 한쪽을 배제시킴으로써 대북 협상 경쟁을 유발하기도 하였다.⁴⁵⁾ 북한은 1991년에 남북한 유엔 동시 가입을 수용하고 이어 남북고위급회담을 통해 ‘한반도 비핵화 공동선언’과 ‘남북기본합의서’를 채택하는 등 남한과의 적극적인 대화에 나섰다. 그러나 북한은 1994년 이후 남한과의 협상을 단절하고 미국과의 직접 협상에 나서면서 ‘통미봉남’ 정책으로 전환하였다. 북한은 핵 문제를 매개로 미국과 직접 협상의 기회를 마련하여 1994년 10월 제네바에서 ‘북·미 기본합의문’을 채택하여 안전 보장을 획득하고 경수로 지원, 무역 및 투자 제한 완화라는 경제적 실리 등의 외교적 성과를 거두었다. 또한 대미평화협정 체결, 정전협정 체결 무실화, 남북 당사자간의 평화체제 거부 등 의도적으로 남한을 배제하는 전술을 구사했다. 이는 남한을 배제하는 것이 한·미 간 공조를 막고 분할협상으로써 좀 더 높은 협상력을 보유하는 데 도움이 되었기 때문일 것이다.⁴⁶⁾

그런데 남한은 북한의 경제 위기 극복에 핵심적인 자금원이기도 하기 때문에, 북한으로서는 남한으로부터 최대한의 경제적 지원을 이끌어내면서 동시에 정치적 위협 요소를 최소화할 수 있는 방안을 강구하지 않으면 안 되었다. 그러므로

45) 허문영, “북한의 대외 관계 현황과 전망,” 『북한의 대외 관계 변화와 남북 관계 전망』 (서울: 민족통일연구원, 1996), p. 17.

46) 이성봉, “북한의 생존전략과 남북한 관계의 변화,” 한국정치학회, 앞의 책, p. 149.

북한으로서는 남한이 요구하는 정치적, 군사적, 경제적 요구를 일정 부분 받아들일 수밖에 없는 상황이지만 체제에 위협이 될 수 있는 사안은 철저히 배제해 왔다. 이러한 북한의 전략적 고려에 따라 최근 몇 년 사이에도 남북한 간에 여러 합의가 이루어졌으나 실제로 이행된 사항은 형식적인 회담 개최와 소수의 이산가족 교환 방문을 제외하고는 그리 많지 않다.⁴⁷⁾

김정일 시대에 두드러진 북한 대남 정책의 특징 중 하나는 긴장 유발과 협상을 순환적으로 구사하는 것이다. 자국의 협상력을 강화하기 위해 이른바 ‘당근’과 ‘채찍’을 병행하는 전술은 고전적인 것이며 북한의 대남 정책에서 핵심적이라고 볼 수 있다.⁴⁸⁾ 그동안 남북한 관계가 일시적인 진전을 보이다가도 곧 새로운 긴장이 촉발되곤 한 것은 북한의 이러한 전략적 고려 하에 이루어진 것으로 평가된다. 그러나 북한의 긴장 유발은 그 자체가 목적이라기보다는 또 다른 목적을 위한 수단적 의미를 갖고 있기 때문에 그 목표를 달성했을 경우 다시 협상 테이블에서 실리를 추구하는 것으로 나타난다. 이처럼 북한은 대결과 협상, 강경 노선과 온건 노선을 되풀이해 왔으며, 이는 상호 보완적인 관계에 있다. 그렇기 때문에 김대중 정부 이후 남한의 대북 포용정책에도 불구하고 북한은 대남 비방, 영해 침범, 미사일 실험과 같은 언뜻 보면 이해할 수 없는 태도를 보여 왔던 것이다.

한편 남한의 현 노무현 정부 역시 김대중 정부를 이어 지속적인 대북화해협력정책을 추진하고 있다. 그러나 노무현 정부와 김대중 정부 시기의 남북한 관계는 서로 다른 점이 적지 않다. 김대중 정부의 임기 중 대북정책의 최대목표는 한반도 평화체제 구축이었지만 이와 달리 노무현 정부는 한반도를 넘어선 동북아 경제중심국가로의 발전을 핵심 과제로 설정하고 있다. 이 과제는 한반도 평화체제의 구축이나 평화보장을 전제로 할 때 가능한 것이므로 한반도를 둘러싼 국제환경의 개선을 필요로 한다.

그런데 국내외적 환경은 노무현 정부의 기대와는 다르게 전개되었다. 2002년

47) 위의 글, p. 150.

48) 광대환, “북미협상과 북한의 전략,” 『북한의 협상전략과 남북한 관계』(서울: 경남대 극동문제연구소, 1997), p. 12.

10월 제2차 북핵위기가 불거진 이후 남한 내 여론은 둘로 갈라졌고 노무현 정부 역시 이렇다 할 해결방안을 내놓지 못한 채 상황에 이끌려 왔었다. 특히 북핵문제 해결을 위한 국제적 틀이라고 할 수 있는 6자회담의 초기에 남한은 제 목소리를 내지 못했고 분명한 기조 없이 미국의 입장을 배려하고 북한의 반발을 초래하지 않을 정도의 방안만을 내세우고 있었다. 그러나 2005년 2월 북한의 핵무기 보유 선언으로 잠정 중단되었던 6자회담의 재개를 모색하는 과정에서 정동영 통일부 장관이 직접 김정일을 면담하고, 7월에는 북한의 핵개발 포기를 전제조건으로 전력 공급 및 송·배전 시설을 제공하겠다는 ‘중대제안’⁴⁹⁾을 내놓으면서 남한 정부는 북핵 문제 해결에 보다 적극적으로 나서게 되었다. 남한의 이러한 평화적 문제 해결 노력은 제4차 6자회담의 공동성명 발표에 일부 기여하였으며 추후 6자회담 합의 사항을 이행하는 데 남한 정부의 역할이 중요하게 작용할 것이다.

이상의 내용을 바탕으로 최근의 남북한 관계에 대해 정리하자면, 첫째, 남북한 간 화해·교류 및 협력의 장애가 되었던 상호불신의 벽이 다소 와해되었다. 한국 정부는 핵을 가진 자와는 악수할 수 없다고, 단 반개의 핵도 용납할 수 없다는 입장에서 소위 연계정책을 채택하였다. 북한 역시 한국에 대해 외세의존정책의 포기를 요구하는 등, 한국이 외세와 결탁하여 북한을 압살하려는 시도를 가지고 있다는 인식을 가졌다.⁵⁰⁾ 그 결과로 핵문제의 여파가 여타의 분야에 영향을 미침으로써 남북한 관계가 더욱 경색되는 악순환이 거듭되었으며, 더욱이 한반도 비핵화 공동선언과 남북기본합의서는 사실상 사문화되었으나 6자회담의 합의로 2000년대의 평화공존 및 통일을 위한 노력은 그 이전보다 발전하는 결과를 가져왔다. 핵문제의 해결로 인하여 발생한 새로운 화해의 벽은 상당기간 잔존함으로써 남북한 화해 및 교류·협력 그리고 평화공존에 촉진요소로 작용할 것이다.

둘째, 남북한 간에는 당분간 핵문제와는 별도로 재래식 군비경쟁이 계속될 것이다. 한국으로서는 제네바 합의이후 사실상 연계정책을 해제하였다. 그러나 이것

49) 정친구, 앞의 논문, p. 252.

50) 통일원, 『월간북한동향』 (1993. 4), p. 13.

이 남북관계의 긴장완화로 바로 연결될 수 없다고 본다. 6자회담 합의가 핵무기 계획을 저지하였다는 점에서는 큰 의미를 갖지만, 즉각적인 핵문제의 해결을 의미하는 것이 아니므로 한국은 북한의 지속적인 핵개발 및 핵보유 가능성을 배제할 수는 없다. 한국은 북한의 핵무장에 대한 안보상의 부담을 갖게 되었으며, 따라서 북한이 핵무기를 보유하고 있다고 주장한 적이 있기 때문에 그에 대한 억제력 및 방위력을 갖추기 위해 노력할 것으로 보인다. 1995년 한·미 연례안보협의회의(SCM: Security Consultative Meeting)에서 미사일 협정의 개정문제와 방위비 분담액의 연 10% 증액 등이 순조롭게 논의된 것은 이러한 맥락에서 한·미 간에 적극적이고 능동적으로 대처하려는 의지의 표현으로 볼 수 있을 것이다.⁵¹⁾

북한 핵문제가 한미관계에 미친 영향은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 한국이 포함된 6자회담 합의는 한·미 공조체제를 더욱 돈독하게 하였다. 미국은 카터의 방북이후 남북대화보다 현재핵과 미래핵의 동결에 우선순위를 두었다는 것은 주지의 사실이다. 미국은 한국정부가 요구하였고, 미국도 그 이전에 지지하였던 과거핵 투명성의 확보, 남북 대화 재개의 명시, 한국형 경수로의 지원 등을 제네바 합의문에 명확하게 반영하지 못하였다. ‘특별사찰’이라는 용어는 존재하지도 않고, 남북대화의 재개에 대한 조항도 애매모호하며 경수로는 1000MW급 2기로만 명시되었다.⁵²⁾ 이러한 점을 고려할 때, 제네바 합의에서 완벽하지 못했던 합의내용과 시행절차에 대하여 6자회담 합의에서 도출된 사항이 시행될 수 있도록 향후 한·미 공조체제는 과거 어느 시기보다도 그 필요성이 크다고 할 것이다. 한국은 북한이 핵을 보유하고 있다고 주장했으므로 그에 대한 억제력의 확보 및 관철 등을 위해 미국의 지원과 협조가 필요하다. 미국 역시 한국이 부담하는 경제적 비용뿐 아니라, 북한을 국제사회로 이끌어 내기 위해서는 한국의 협조가 긴요하다고 할 것이다. 결국 한·미 공조는 향후에도 지속적으로 유지될 것이며, 또한 유지되어야만 할 것으로 본다.

51) “1995년 한·미 연례안보협의회의 요지,” 『조선일보』, 1995. 11. 11.

52) 제네바 합의문의 남북대화 재개조항은 “The DPRK will engage in North-South dialogue as this agreed framework will help create an atmosphere that promotes such dialogue.”이다. 여기에는 대화재개의 조건은 물론 그 시기도 명확하게 설정되어 있지 않다.

둘째, 6자 간의 협상결과인 6자회담 공동성명은 한·미간의 새로운 관계정립을 요구하고 있다. 공동성명에 의하면 미국과 북한은 정치적·경제적 관계의 완전한 정상화로 나아갈 것이며 상호관심사의 진전에 따라 양국관계는 대사급으로까지 격상될 것이다. 그런데 북·미간의 한국전쟁에 근원을 둔 적대관계는 어떠한 형태로든 정리될 것이지만 북한은 여전히 한국의 주적으로 남아 있을 가능성이 높다. 이는 자국의 안보를 위해 남북한이 동시에 미국을 필요로 하게 되는 상황이 될 것임을 시사하고 있다. 이러한 상황에 대비하기 위해서는 무엇보다도 한·미공조의 틀 안에서 남북대화를 포함한 남북한 관계개선보다 북·미 관계개선이 앞질러 가지 않도록 하는 한국의 정책적 노력이 있어야 할 것이지만, 결국 한·미관계에 대해서 북한이라는 변수를 고려한 새로운 관계의 정립이 불가피 할 것으로 판단된다.⁵³⁾

제2절 전망

북한 핵정책의 장래는 핵개발의 지속, 핵개발의 유보, 핵개발의 포기 등의 세 가지를 고려할 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 북한이 스스로 핵개발을 포기하겠다는 명시적인 정책을 선택할 가능성은 희박하므로 여기서는 핵개발의 지속과 유보의 두 가지 대안을 고려하였다. 6자회담 이후 핵정책의 장래를 분석함에 있어 제네바합의 이후의 북한의 행동을 되돌아보고 앞으로의 북한의 대응을 유추해 내는 것이 유효할 것이다.

1. 핵개발 지속

제네바 핵합의가 도출되기 이전에 전 북한 외교관 고영환, 카네기 국제평화재단 연구원 스펙터 등은 북한이 이라크의 경우처럼 일부 핵시설, 핵물질에 대해 IAEA의 사찰을 받아들이면서도 비밀리에 핵개발을 추진할 가능성이 높다고 주장한 바 있다.⁵⁴⁾ 6자회담 이후에도 북한이 핵무기 개발을 지속할 수 있는 요인

53) 정친구, 앞의 논문, pp. 258-259.

으로는 첫째, 북한의 정책결정자들이 핵개발 계획에 가투자된 비용을 포기하는 것을 결코 바라지 않는다는 점을 들 수 있다. 포기하기에는 너무 많은 비용과 노력, 그리고 시간이 투입되었던 것이다.⁵⁵⁾ 둘째, 김정일은 ‘김일성 유훈의 관철’을 천명했었다. 김일성 사망 후 김정일이 발표한 논문에서 ‘조선노동당의 역사는 김일성의 혁명 활동의 역사’라고 규정하고 향후 정책추진과제의 첫머리에 ‘김일성 유훈의 관철’을 설정하였다.⁵⁶⁾ 총비서와 주석직을 승계한 김정일로서는 김일성이 장기간에 걸쳐 이룩해 놓은 핵무장 잠재력을 무산시키는 것이 자신의 입지약화를 유발할 수도 있다. 이러한 측면에서 김정일은 김일성의 핵개발 정책을 계승해야 할 입장에 있다고 볼 수 있다.

셋째, 핵카드를 지속적으로 보유하고자 하는 군부의 영향력 증가이다. 권력기반을 군부에 의존할 수밖에 없는 김정일 체제에서 최후수단으로 핵무기를 보유하기를 원하는 군부가 당과 정무원의 정책결정에 지속적으로 깊이 관여하게 된다면 여타의 희생은 무릅쓰고 비밀리에 핵개발을 지속할 가능성은 상존한다.

그러나 “우리는 핵무기를 개발할 의사도 능력도 없으며 공정성이 보장되는 조건에서는 핵사찰을 받아들일 용의가 있다”⁵⁷⁾, ‘한두 개의 핵무기로 수천, 수만 개의 핵무기를 가지고 있는 강대국을 상대하기는 어렵다.’⁵⁸⁾는 생전의 김일성의 언명은 그 자신이 소국으로서 북한의 핵개발 무용론을 인식하였다는 것을 보여 준다. 이러한 맥락에서 사망 전 카터와의 회담에서 그가 말한 바와 같이 “국제사회가 경수로 건설을 위한 경제적 지원과 기술을 제공하면 현재의 핵개발을 동결할 수 있다”⁵⁹⁾는 것이 진정한 김일성의 유훈이라면 이것이 김정일의 정책 전환을 가능하게 하는 요인이 될 수 있을 것이다.

54) “북한의 비밀리 핵개발 추진 가능성,” 『동아일보』, 1992. 5. 12; 6. 2.

55) John Wilson Lewis and Xue Litai, *China Builds the Bombs*, (Stanford: Stanford University Press, 1988), 제3장, 황병무, 『신중국군사론』 (서울: 법문사, 1992), pp. 103-109.

56) 김정일, “조선노동당은 김일성의 당이다,” 『로동신문』, 1995. 10. 2; 통일원 정보 분석실, 『주간 북한 동향』, 제249호 (1995. 10. 1-10. 7), pp. 3-9.

57) “1992년도 김일성 신년사,” 『로동신문』, 1992. 1. 1.

58) *The Washington Times*, 15 April 1992.

59) 통일원, 『북한 핵문제 전개과정 및 주요일지(1991. 9-1994. 9)』 (서울: 통일원, 1994. 9), pp. 218-219.

2. 핵개발 유보

제네바합의 당시 한·미 양국 내부에서는 이 합의문이 “문제의 해결이라기보다는 단지 지연시켰을 뿐”⁶⁰⁾이며, 비밀핵개발을 지속할 수 있는 기회를 주었다는 등의 비론이 비등하였다.⁶¹⁾ 그러나 북한은 제네바 합의문을 ‘역사적 문건’⁶²⁾으로 평가하였고, 고위급회담 대표단 귀국 시 부총리 김영남의 공항출영, 당·정·군 간부들이 배석한 김정일 주관의 연회(1994. 11. 6)등 성대한 환영을 함으로써 합의문에 대해 긍정적 평가를 하고 있음을 보여주었다.⁶³⁾ 그러나 합의문에 근거한 경수로 협상 중에 강석주는 갈루치에게 보낸 서한에서 “한국형 경수로의 수용은 불가하며, 경수로 공급협정 체결시한인 4월 21일까지 협정이 체결되지 않을 경우 핵연료의 재장전 등 핵동결 상태의 일부해체가 불가피하다”⁶⁴⁾는 입장을 표명하였으며, 외교부는 “경수로 제공협정의 기한 내 체결여부는 북·미 기본합의의 운명을 결정할 것이다.”⁶⁵⁾는 등의 강경한 표현을 사용하기도 하였다. 그러나 북한은 결국 쿠알라룸프르의 준 고위급 회담에서 한국형 경수로 및 한국의 중심적 역할을 실제적으로 수용함으로써 제네바 합의에 틀을 지속시키는 입장을 취하였다.⁶⁶⁾ 제네바 핵합의문과 쿠알라룸프르 공동발표문에 의하면 미국의 주도하에 KEDO(한반도 에너지 개발기구)는 기본합의문에 따라 북한에 제공되는 경수로 발전소 자금과 설비를 보장하게 되며, 북한은 이 경수로의 핵

60) Paul Wolfowitz, “Beyond the Nuclear Issue: The Role of the United States and other Powers in Supporting Korean Unification,” prepared for the International Conference on Middle Powers in the Ages of Globalization: Implications for Korean Political Economy and Unification by The Korean Association of International Studies (27-28 October 1995), p. 2.

61) 리차드 하이스, 『미국-북한 핵 협정 성공인가? 굴복인가?』, 서울 국제포럼 & 미국 외교협의회 공동주관 한-미 공동 연구보고서 (1995. 6), pp. 9-14; 김병렬, “미-북 기본합의문의 법적 성격과 이에 따른 대응전략,” 『국방연구』, 제38권 제1호 (서울: 국방대학원, 1995), pp. 163-180; Robert A. Manning, “From The Nuclear Accord to A Strategy for The Endgame,” 국방대학원 세미나 발표자료 (1994. 12. 1).

62) 통일원 정보 분석실, 『주간 북한 동향』, 제199호 (1994. 10. 16-10. 22), p. 27.

63) 통일원 정보 분석실, 『주간 북한 동향』, 제202호 (1994. 11. 6-11. 12), pp. 9-11.

64) 위의 책, p. 2.

65) 위의 책, pp. 3-4.

66) 동 회담은 1995. 5. 19-6. 12일 사이에 미국의 하버드 국무부 동아시아 태평양 수석 부차관보 외 8명과 북한의 김계관 외교부 부부장 외 6명이 북한에 제공될 경수로의 노형문제를 협의하고 합의 내용을 공동발표문(6. 13)형식으로 발표하였다.

심부품이 인도되기 전에 IAEA의 특별사찰을 받게 되어있었다.⁶⁷⁾ 이와 병행하여 ‘상호관심사항의 진전에 맞추어’ 궁극적으로는 대사급 관계까지 격상을 전제로 한 연락사무소 개설 등 관계개선 조치가 병행 될 예정이었다. 결국 위 합의문의 준수를 전제로 한다면 북한은 자신의 핵 투명성을 정치·경제·안보적 보상- 2기의 경수로, 연간 50만 톤 규모에 이르는 대체에너지(중유), 통신·금융 거래제한 철폐와 무역 및 투자제한 완화, 연락사무소 개설 등 대미 관계개선조치, 미국의 북한에 대한 핵무기 불위협·불사용에 대한 공식보장 등- 과 교환하게 되는 것이었다.

그러나 합의를 준수함으로써 북한이 얻을 수 있는 이득에도 불구하고 북한은 제네바합의의 틀 안에서 자신의 투명성을 완벽하게 보장하지 않았다. 북한은 “KEDO가 경수로 건설의 기반시설뿐 아니라 계획전체에 소요되는 비용을 부담해야한다”는 의사를 표명하였을 뿐 아니라 자신들이 “수십 년간 원전개발에 투입한 돈을 미국이 보상하기로 다음 달까지 합의하지 않을 경우 동결되어 있는 핵개발 계획을 재개하겠다.”⁶⁸⁾고 주장했던 바 있다. 그러나 이는 궁극적으로 부수적인 정치·경제·안보적 보상의 수준을 높이기 위한 것이므로 이러한 합의문 밖의 조건들로 인하여 스스로 역사적 문건이라고 평가한 제네바합의의 틀을 먼저 파기하지는 않을 것으로 보였다. 실제로 제2차 북핵위기가 불거진 직후에도 북한은 미국이 제네바합의를 먼저 파기한 것이라고 주장하며 자신들은 제네바합의에 따라 행동하려 했다는 인상을 대외에 심어주려고 했다.

한편 제2차 북핵위기 발생 이후 6자회담을 통해 공동성명이 이루어진 지금은 북한이 6자회담 공동성명문에 상당한 비중을 두는 것으로 관측되고 있으며, 합의문 이행의지의 척도로 작용하는 경수로 제공의 대안으로서 미국이 화력 발전소를 제시하기도 하는 등 적극성을 보여 왔다. 따라서 단기적으로는 북한이 6자회담 공동성명문을 준수하면서 핵개발을 유보할 가능성이 크다. 경제난, 식량난, 외교적 고립, 과도기로 요약할 수 있는 북한의 현재 상황으로서는 6자회담 공동

67) 통일원 정보 분석실, 『주간 북한 동향』, 제233호 (1995. 6. 11-6. 17), pp. 21-22.

68) "1996. 9. 29 조선 중앙통신 인용기사," 『조선일보』, 1995. 9. 29.

성명문에서 제시된 보상요인을 포기하고 합의 이전의 국면으로 되돌아 갈 가능성은 희박하다고 판단되기 때문이다. 그러나 중·장기적으로는 6자회담의 합의를 포기하지 않는 범위 내에서 자신의 안보이익 및 정치·경제적 보상의 수준을 극대화하려는 노력을 지속할 것으로 보인다.

그런데 제네바 합의의 틀이 결국 지켜지지 않고, 협상 내용이 절차대로 진행되지 않자 북한이 유보되었던 핵개발을 재개하였듯이 북핵위기가 재발될 가능성도 배재할 수는 없다. 즉 6자회담 공동성명에서 북한은 핵개발을 포기하고 빠른 시일 내에 핵확산 금지 조약에 복귀한다고 하였으나 핵 포기의 보상 및 상응조치가 공동성명에 부합하게 관철되지 않을 때에는 다시 핵보유를 외교적 카드로 하여 협상을 하려 할 가능성이 있다는 것이다. 즉 1990년대에 제1차 북핵위기가, 2000년대에 제2차 북핵위기가 도래했듯이 앞으로도 제3차, 제4차의 북핵위기가 발생할 가능성은 여전히 남아있다.⁶⁹⁾

실제로 6자회담 공동성명의 발표 이후에도 구체적인 이행일정이나 향후 회담 일정 조정에 있어 북·미간 의견이 일치되지 않는 경우가 생겨나고 있는 것으로 보아 공동성명이 발표되었더라도 완전한 문제 해결은 쉽지 않을 것으로 보인다.

북한은 이미 제네바 협상 과정에서의 제2단계 북·미 고위급 회담에서 핵무기 불사용 문서보장 및 팀 스피리트 훈련중지, 흑연감속로의 경수로 전환지원 등이 요구와 함께 현재의 정전협정을 북·미 평화협정으로 대체할 것을 요구했던 바 있다.⁷⁰⁾ 또한 자신들이 주장하는 핵문제 해결방식인 ‘일괄타결’ 제안에도 대북 적대정책 해소의 하나로 정전협정의 평화협정으로의 대체문제를 포함하였다.⁷¹⁾ 그러나 이는 제2단계 북·미 회담이후 경수로 지원이 현안으로 부각됨에 따라 상대적으로 핵문제의 중심에서 멀어졌다. 오히려 제네바 합의가 이루어진 이후 북한은 “조선반도 내 전쟁위험을 해소하려면 새로운 평화보장 합의체계를 수립하여야 하며 미국이 이에 대해 성근한 태도로 나올 것”⁷²⁾을 주장하면서 평화협정체결 공

69) 윤황, “북한의 핵개발 실태와 핵능력 평가,” 정경환 편, 앞의 책, pp. 158-159.

70) 민족통일연구원, 『북한 핵문제와 남북관계』 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 47-48.

71) 위의 책, pp. 59-60.

72) “미국은 성근한 태도로 나와야 한다,” 『로동신문』, 1995. 6. 10.

세를 강화하였다. 북한은 1994년 말의 ‘미군헬기 월경사건’⁷³⁾을 미·북간의 정부 협상을 통해 해결한 전례를 들어 미국과 핵문제 뿐 아니라 한반도의 평화와 안전에 대한 문제까지 직접협상으로 해결해야 한다는 논리를 견지해왔다. 북한은 이미 1994년부터 현 정전협정체제의 양대 핵심기구중의 하나의 중립국 감시위원회를 무력화함으로써 정전협정자체를 유명무실화하려는 실질적인 조치를 취해왔다.⁷⁴⁾ 1995년 들어서는 조국평화통일위원회 국제 연락위 확보(4. 30), 조선인민군 판문점 대표부 성명(5. 3), 수차례의 외교부 대변인 담화(2. 24, 3. 24, 4. 19, 5. 12), 외교부 비망록 발표(6. 30)등 빈번한 대외적 입장표명을 통하여 대미 평화협정 체결요구를 더욱 강화하였다. 쿠알라룸프르 회담이 타결된 시점인 6월 13일 김계관이 북한 대사관에서 가진 기자회견에서도 “미·북 기본합의문 이행에서 중요한 것은 평화협정을 체결하는 것”⁷⁵⁾임을 밝힘으로써 향후 핵문제의 해결과정에서 핵합의문 이행과 평화협정체결을 연계할 것임을 분명히 하였다.

마찬가지로 6자회담 공동성명이 발표된 지금에 있어서도 정전협정체제의 유명무실화와 미국·북한 간 직접협상으로 새로운 평화협정체제를 구축하는 것이 그들의 궁극적 목표라면 북한 핵개발의 현재적 상황-6자회담 공동성명에 의한 핵개발의 동결-을 최대한 이용할 것이다. 실제로 6자회담 공동성명문의 내용 중 “직접 관련 당사자가 별도 포럼을 통해 한반도의 영구적 평화체제를 협상하며 6자는 동북아 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색한다”⁷⁶⁾라는 조항이 있는데, 북한의 입장에서는 ‘영구적 평화체제’라는 것이 바로 평화협정체결을 의미하는 것일 가능성이 크다고 본다. 향후 북한은 6자회담 공동성명이 파기되지 않은 범위 내에서 핵투명성을 완전하게 보장하는 것을 거부하며, 꼭 ‘필요한 만큼만 양보하는 최소주의(minimalism) 전술’⁷⁷⁾을 구사할 것으로 보인다.

73) 통일원 정보 분석실, 『주간 북한 동향』, 제209호 (1994. 12. 25-12. 31), pp. 25-31.

74) 통일원 정보 분석실, 『주간 북한 동향』, 제217호 (1995. 2. 19-2. 25), pp. 43-44.

75) 통일원 정보 분석실, 『주간 북한 동향』, 제 233호 (1995), p. 19.

76) “9·19 베이징 공동성명,” 『시사저널』, 2005. 10. 4.

77) Robert A. Scalapino, “미·북 관계: 불확실한 미래,” 『북한개방에 대한 주변 4강의 입장』, 민족통일 연구원, 세미나 시리즈 93-4 (1993. 10. 8), p. 22.

제6장 결 론

본 논문은 우리에게 안보적 이해가 걸린 북한 핵문제에 대해 북한의 핵정책 전략 및 협상을 중심으로 논리적 설명을 시도함으로써 관련 이론 및 정책분야에 기여하고자 하는 의도에서 작성되었다. 이 장에서는 전술한 연구결과를 요약하고, 이러한 연구가 이론과 실제에 주는 함의를 도출해보며, 끝으로 차후연구를 위한 본 연구의 제한사항에 대해 언급하고자 한다.

북한 핵문제에 대한 연구에는 접근방법과 관점에 따라 핵확산이론, 위기관리이론, 군비통제이론, 핵전략, 협상이론, 정책결정이론 등 다양한 분야의 이론이 적용될 수 있을 것이다. 본 연구에서 북한 핵문제를 보는 기본적인 관점은 북한이 핵보유를 추구했으며 어느 시점에서 그것을 중단하였고 현재는 핵개발을 포기한 것처럼 보이는 상태라는 것이다. 핵정책의 원인을 설명하는 이론 중 동기이론의 내용과 핵확산이론을 통해 윌리엄 포터가 제시한 ‘가설적 핵확산 결정요소’는 제1차 및 제2차 북핵위기를 비교해 볼 때, 북한의 핵정책에 변화가 있을 수 있다는 전제조건을 설정하는데 적용되었다. 이러한 정책변화의 가능성을 실제 표출된 정책의 전략과 협상을 분석함으로써 검증하고자 하였다.

그리고 북한 핵문제를 북한 핵정책을 중심으로 한 갈등구조로 파악하고 네가지 범주의 갈등구조에서 북한이 어떠한 정책적 전개를 했으며, 그 영향과 전망은 어떠한 것인지를 밝히고자 했다. 핵문제 해결을 위한 접근방법에 있어서는 한국, 미국, 북한 등 각 행위자의 정책적 입장을 핵확산 이론의 동기적 접근방법과 능력적 접근방법을 적용하여 설명하였다.

북한의 핵정책 수행을 제1차 및 제2차 북핵위기로 구분해 봤을 때, 전자는 핵무장 잠재력을 확보하고자 하는 지속적인 노력과 ‘한반도 비핵지대화’ 및 원자력 발전소건설 노력으로 대별되는 핵 평화주의를 표방하는 이중성을 보였다. 그 결과로 핵개발 계획의 군사적 측면에서는 조잡한 수준의 핵무기 1-2발을 이미 보유하였고, 최소한 그에 상응하는 플루토늄을 확보함으로써 인해 ‘핵보유를 선언

한 것'으로 평가할 수 있다. 핵 평화주의적 측면에서는 '한반도 비핵지대화'주장은 부분적으로 한반도 비핵화 선언에 수용되었으나 전력생산을 위한 경수로 원자로의 확보에는 실패하였다. 그러나 협상을 통해 제네바 합의문을 도출함으로써 기존의 흑연감속로를 포기하는 대가로 경수로를 지원 받게 되는 결과를 가져왔다. 제1차 북핵위기 당시의 북한 핵정책은 핵무장 잠재력의 구축의 성공, 한반도 비핵화 공동선언의 달성으로 군사적 측면과 핵 평화주의적 측면의 양면에서 소기의 목적을 달성한 것으로 평가받을 수 있을 것이다.

제2차 북핵위기 시기에 들어서 북한은 핵보유를 선언하여 위기를 조장한 후 부분적으로 국제사회의 요구를 수용하면서 핵협상을 통하여 정치·경제·안보적 보상을 획득하려는, 즉 핵무기 개발을 수단으로써 국가목표를 달성하려는 전략적 변화를 모색하였다. 핵협상에서 북한이 가진 협상력의 근거는 핵 보유였다. 북한은 NPT 탈퇴를 계기로 제1차 북핵위기 시기에는 미·북 직접협상을 통한 문제해결구도를 설정하는데 성공하였으나, 제2차 북핵위기 시기에는 미국 등의 다자회담 추진으로 인해 6자회담 구도가 성립되었다. 제1차 6자회담에서는 6개 참가국이 각국 입장을 밝히고 상대국의 입장을 확인하였으며 참가국이 원칙적으로 한반도 비핵화에 동의하였으나 공동성명은 나오지 않았고, 제2차 회담은 북핵 문제를 논의할 실무 그룹을 출범시키기로 하고 2분기 내 제3차 회담 개최 등에 합의하였으며 7개항의 공동발표문을 채택했다. 그리고 제3차 회담에서는 가능한 빠른 시일 안에 제3차 실무 그룹 회의를 열어 한반도 비핵화의 첫 단계 조치로 핵동결의 범위, 기간, 검증방법과 보상을 구체화하기로 의견을 모으고 같은 해 9월말 전에 제4차 회담을 열기로 합의하고 8개항의 의장성명을 채택했다.

마침내 2005년 9월 제4차 회담에서는 A4 용지 4장 분량의 9·19 공동성명을 통해 “조선은 모든 핵무기와 현존하는 핵 계획을 포기하고 빠른 시일 내에 핵확산금지 조약에 복귀하여 국제사회의 감독에 들어갈 것”을 약속했고 미국은 한반도에 핵무기가 없으며 북한을 공격하거나 침략할 의사가 없음을 확인하였다. 제2차 북핵위기 시의 북한 핵정책 수행은 제1차 북핵위기 이전 장기간에 걸

쳐 구축한 핵무장 잠재력을 기반으로 핵협상을 추구함으로써 핵개발의 유보에 따른 보상을 획득하기 위한 노력으로 요약될 수 있다. 그 과정에서는 자신의 궁극적인 핵 보유를 발표함으로써 미국이라는 유일 초강대국과 협상을 비교적 성공적으로 이끌어 나아갈 수 있었다.

이러한 북한 핵정책의 전략을 체제 이론적 관점에서 본다면, 북한 정치체제의 정책결정구조 역시 환경적 요구에 따라 적절한 정책을 산출하기 위해 구조적 변화가 있었을 것이라는 추론이 가능하다. 북한은 핵문제를 통하여 미국 및 일본과의 관계 개선을 시도하였으나 전통적인 관료체제 내에서는 이러한 문제를 다루는 전문화된 부서가 없었다. 노동당 국제부는 그 인력과 자원이 구소련과 중국에 경도 되어 있음으로 해서 핵문제에 대한 정책조정기능을 수행하는데 실패한 것으로 평가되었다. 즉, 체제 이론적 관점에서는 근래의 북한 핵정책 전개는 정책 환경 및 정책결정구조의 변화와 관련이 있다는 설명이 가능한 것이다.

그리고 북한의 핵정책 수행양상은 부분적인 협조 및 양보와 협상의 중단 및 재개를 반복하는 것이었다. 전략적으로는 협상을 통한 문제해결을 추구하면서도 급격한 전술적 변화를 수반하는 이러한 북한의 협상행태는 국제사회에 ‘극단외교’, 또는 ‘벼랑 끝 외교’의 전형으로 인식되었다.

핵문제에 대한 북한의 정책적 전략은 다음의 네 가지 범주의 갈등구조에서 설명될 수 있다. 북한은 첫째, 동서 냉전구조 하에서는 한·미 공조체제에 대하여 중국을 자신의 지원세력으로 활용하였다. 둘째, 핵의 남북구조(북한-핵확산금지체제)라는 관점에서는 자신의 NPT와 IAEA의 탈퇴가 동 조약 및 기구의 불공정성 및 불합리성에 기인한 것이라고 주장하면서 군사시설에 대한 사찰요구의 부당성을 부각시키고, 일방적으로 NPT탈퇴의 효력을 임시 정지한 자국의 여건을 ‘특수한 지위’로 규정함으로써 조약이행의무를 지연하는 논리를 폈다. 셋째, 한국이 원하는 남북한 당사자구조에 의한 해결을 거부하고 미국과의 직접협상에 의한 해결을 추구하려고 하였으나 외교적, 경제적 문제점을 인식하고 6자 회담을 택하게 되었다. 즉, 핵위협을 원인 제공자가 미국이므로 문제의 해결도 북·미 협상에 달려있다는 논리를 견지하다가 결국은 정책에 변화를 가져왔다.

넷째, 접근방법상의 갈등구조에서 볼 때 북한의 입장은 정치적 해결을 지향하는 접근방법으로 나타났다. 반면 한국과 미국은 IAEA사찰 및 남북 상호사찰을 병행한 기술적·규범적인 방법에 의해 북한의 핵투명성이 먼저 확보되어야 한다는 기술적 접근방법을 고수하였다. 그러나 이는 북한의 강력한 저항에 의해 진전을 보지 못하였으며, 결국 북한의 핵 연료봉 인출강행 및 핵보유 선언으로 제4차에 걸친 6자회담에서 6개국이 북한의 일괄타결 방식에 의한 해결을 받아들이게 됨으로써 기존의 정책을 전환하게 되었다. 6자회담 공동성명문은 북한(핵무장에서 핵협상으로)과 미국(기술적 접근방법에서 동기적 접근방법으로)의 전략 변화의 결과로 이루어진 것으로 볼 수 있을 것이다.

6자회담 공동성명문은 미국으로서는 ‘특별사찰이 아니면 제재’라는 극단적 양자택일의 국면에서 ‘동결과 참여’라는 제3의 선택을 함으로써, NPT 체제를 유지해야하며 국내 여론에 대비한 정치적 필요성을 충족해야한다는 부시행정부의 부담을 덜어준 것으로 볼 수 있다. 한편, 북한으로서는 일관되게 주장해온 일괄타결방식에 의해 문제를 해결하게 되었고 부분적으로 정치·경제·안보적 보상을 획득함으로써 명분과 실리를 어느 정도 충족시켰으므로, 북·미 양국에게는 원만한 타결로 인식될 수 있는 것이었다. 동 합의는 장기간의 합의이행 시간이 설정됨으로써 북핵문제의 위기적 성격이 희석됨에 따라 한반도에 위기의 감소효과를 가져왔으며, 일반적으로 NPT 체제가 요구하는 수준 이상인 핵시설 ‘동결 및 해체’를 달성하였다는 긍정적인 측면이 있음을 부인할 수 없다. 그러나 한편으로는 북한 핵문제의 종결이 아니라 새로운 시작이라는 점에서 한국정부는 상당한 정책변환의 필요성과 함께 정치·경제·안보적 측면의 부담을 강요받게 되었다.

6자회담의 타결을 이루어낸 북한의 정책적 전략은 남북한 관계 및 한미관계에 다음과 같은 영향을 주었다. 먼저 남북한 관계에 있어서는 첫째, 그 동안 남북한 간의 화해·교류·협력에 가장 큰 장애가 되었던 상호불신의 벽이 완화되었다. 한반도 비핵화 공동선언은 재확인 되었고 1990년대 이후의 평화공존을 위한 노력이 결국 그 이전의 수준보다도 발전하게 되었다. 둘째, 한국은 확실한

핵 폐기가 될 때까지는 북한의 핵무장 잠재력의 위협 하에 있게 됨으로 해서 안보상의 부담을 갖게 되었다. 한국의 안보정책은 그 속성상 불가피하게 북한의 핵에 억제력을 확보하려는 노력을 추구할 수밖에 없을 것으로 보인다. 이는 실제 북한의 핵보유 뿐만 아니라 남북한 간의 재래식 군비경쟁이 지속될 것임을 의미한다.

한·미 관계의 측면에서는, 첫째, 일시적으로 불안정했던 한·미 공조체제는 6자회담 이후 양국의 필요에 의해 지속적으로 긴밀히 유지되었으나 핵협상의 과정에서 보여준 미국의 정책변화는 한국이 미국의 대북한 정책을 재평가하는 계기가 되었음을 부인할 수 없다. 둘째, 6자회담 공동성명문을 장기적 관점에서 볼 때 장차 한·미 관계는 재정립을 필요로 하게 되었다. 한국의 주적인 북한이 가장 가까운 우방 미국과 수교할 경우 남북한 양국은 자국의 안보를 위하여 미국을 동시에 필요로 하는 상황에 직면하게 될 것이다. 따라서 장래의 한·미관계 역시 북한이라는 변수를 고려한 새로운 관계정립이 필요하다는 것은 자명한 사실이다.

향후의 북한 핵정책에 대한 전망은 핵개발의 지속, 포기, 유보의 세 가지 대안을 고려할 수 있을 것이다. 그러나 북한이 6자회담 공동성명문에 상당한 비중을 두는 것으로 관측되고 있고, 합의문 이행의지의 척도가 될 수 있었던 경수로 제공의 대안으로서 화력 발전소 제공이 제시됨으로 인하여 단기적으로는 6자회담 공동성명문의 준수를 전제로 한 핵개발의 유보가 가장 유력한 대안이 될 것으로 보인다. 경제난, 식량난, 외교적 고립, 과도기로 요약할 수 있는 북한의 현재 상황으로서는 6자회담 공동성명문에서 제시하는 보상요인을 포기하고 합의 이전의 국면으로 되돌아 갈 가능성은 희박하다고 판단되기 때문이다. 그러나 중·장기적으로는 6자회담의 합의를 파기하지 않는 범위 내에서 자신의 안보이익 및 정치·경제적 보상의 수준을 극대화하려는 노력을 지속할 것으로 보인다. 이미 북한은 평화협정체결을 위한 노력을 진행 중이며 원자로 개발에 소요된 비용전액 보상을 요구한 바도 있다. 북한이 어떤 대안을 선택하든지 자신의 궁극적 핵투명성에 대한 보장은 회피할 것이다. 앞으로의 북한 핵정책의 전략은

첫째, 과거핵의 비중을 낮추면서 한편으로는 6자회담 합의의 이행을 미국에 요구하는 형태로 나타날 것으로 보인다. 둘째, 자신의 핵개발은 포기하였지만 불확실 전략을 구사할 것이다. 이러한 상태가 장기화되면 북한은 주변국으로부터 핵보유 잠재국으로 인정받아 핵카드의 효용성을 지속적으로 유지하는 효과를 달성할 수 있다.

끝으로 6자회담 공동성명은 핵문제의 종결이 아니며 새로운 시작으로 보아야 할 것이다. 공동성명문의 발표만으로 북한 핵문제를 해결하고 핵투명성을 보장할 수 있다고 믿는다면 그것은 희망적 기대에 불과하다. 실제로 6자회담 공동성명의 채택 이후에도 구체적인 이행일정이나 향후 회담일정 조정에 있어 북·미 간 의견이 일치되지 않는 경우가 생겨나고 있으며, 인권문제 등을 빌미로 미국이 북한을 비난하고 북한이 이에 반발하는 일이 여전히 발생하고 있으므로 공동성명이 발표되었더라도 완전한 문제 해결은 그리 쉽지 않을 것으로 보인다.

따라서 북한의 핵위협을 제거하고 평화공존과 통일의 길로 가기 위해서는 북한의 핵전략 및 협상 방법에 대한 연구뿐 아니라 미국의 대북한 정책변화, 북·미 관계개선 진전에 대한 대응책, 평화협정체결방안 등 핵문제에서 파생된 주제와 더 나아가 핵문제에 가려있던 재래식 군비통제, 북한의 전략무기와 화생무기 등에 대한 연구를 지속적으로 수행하여 모든 경우의 수에 대비해야 할 것으로 본다.

참 고 문 헌

I . 국내 문헌

1. 단행본

- 구영록. 『한국의 국가이익-외교정치의 현실과 이상』. 서울: 법문사, 1995.
- 국방대학원 안보문제연구소. 『북한군의 특수무기 능력과 개발전망』. 안보학술
토론회 논문집 94-01. 서울: 국방대학원, 1994. 9. 1.
- 국방부. 『핵문제 100문 100답』. 서울: 국방부, 1994. 9.
- _____. 『국방백서』. 서울: 국방부, 1992; 1994-1995; 1999.
- 국방부 정보본부. 『FY 1995 미 국방연례보고서 분석』. 서울: 국방부, 1994. 6.
- 국제문제연구소. 『방위연감』. 서울: 국제문제연구소, 1992-1993.
- 『김일성 저작집 29』. 평양: 조선로동당 출판사, 1985.
- 『김일성 저작집 31』. 평양: 조선로동당 출판사, 1992.
- 김강녕. 『동북아 국제정치와 한반도』. 부산: 신지서원, 2002.
- 김국신. 『클린턴 행정부와 의회 관계: 대북정책을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 1999.
- _____. 『미국의 대북정책: 남북정상회담 및 미 대선 결과에 따른 변화』. 서울: 통일
연구원, 2000.
- _____. 『미국의 대북정책과 북한의 반응』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 김성철. 『미일동맹과 일본의 안보외교 : 9.11 미테러사건을 전후하여』. 성남: 세종연
구소. 2003.
- 김정일. 『김정일 저작선』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 1992.
- 김준엽·스칼라피노 공편. 『북한의 오늘과 내일』. 서울: 법문사, 1985.
- 김준형 등. 『9·11 이후 국제환경 변화와 남북한』. 서울: 오름, 2004.
- 김철범 편. 『21세기 신 국제질서와 한반도』. 서울: 평민사, 1992.
- 김태우. 『한국 핵은 왜 안 되는가』. 서울: 지식산업사, 1994.
- 동아일보사. 『북한대백과』. 서울: 동아일보사, 1995. 1.
- 리처드 하스 등. 『9·11 테러 이후 부시행정부의 한반도 정책』. 장성민 등

- 역. 서울: 김영사, 2002.
- 마이클 마자르. 『북한핵 뛰어넘기』. 김태규 역. 서울: 홍림문화사, 1996.
- 마이클 오웬론·마이클 모치주키. 『대타협-북한과 미국, 평화를 위한 로드맵』. 최용환 역. 서울: 삼인, 2004.
- 민족통일연구원. 『북한의 권력구조와 김일성이후 정책방향 전망』. 세미나 시리즈 92-02. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- _____. 『북한의 권력엘리트 연구』. 연구보고서 92-15. 서울: 민족통일연구원, 1992. 12.
- _____. 『북한 핵문제와 남북관계-전개과정 및 발전전망』. 연례정세 보고서 94-01. 서울: 민족통일연구원, 1994. 4.
- _____. 『북한 핵문제와 남북한 관계전망』. 세미나 시리즈 94-01. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- _____. 『1995년 NPT연장회의와 한국의 대책』, 연구보고서 94-21. 서울: 민족통일연구원, 1994. 12.
- 박영호. 『미국의 국내정치와 대북정책: 지속성과 변화』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 박재규. 『북한의 신외교와 생존전략』. 서울: 나남출판, 1997.
- 박종철. 『북·미 미사일협상과 한국의 대책』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 백학순·진창수 편. 『북한문제의 국제적 쟁점』. 성남: 세종연구소, 1999.
- 서보혁. 『탈냉전기 북미관계사』. 서울: 선인, 2004.
- 신지호. 『일·북 경제협력의 전개구도와 한국의 대응방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 양운철. 『미국의 대북한 경제제재: 원인, 과정, 전망』. 성남: 세종연구소, 2001.
- 오수열. 『미·중시대와 한반도』. 부산: 신지서원, 2002.
- 유호열. 『북한의 사회주의 건설과 좌절』. 서울: 생각의 나무, 2004.
- 윤덕민. 『대북 핵협상의 전망』. 서울: 헤르, 1995.
- 이기택. 『국제정치사』. 서울: 일신사, 1993.
- 이병령. 『한국형 경수로, 미국승인 필요없다』. 서울: 사계절, 1996.
- 이삼성. 『한반도 핵문제와 미국외교』, 서울: 한길사, 1994.

- 이선호. 『핵무기와 핵전략』, 서울: 법문사, 1982.
- 이재석. 『북한 핵 드라마-배경·진개·해법』. 서울: 형설, 2004.
- 이종석. 『북한-중국관계 1945·2000』. 서울: 중심, 2000.
- 이춘근. 『과학기술로 읽는 북한 핵』. 서울: 생각의 나무, 2005.
- _____. 『북한 핵의 문제-발단, 협상과정, 전망』. 서울: 세종연구소, 1995.
- 이현경. 『북미관계 개선과 북한의 대남정책 변화 전망』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 장준익. 『북한 핵·미사일 전쟁』. 서울: 서문당, 1999.
- 정경환 편. 『북한 핵문제의 실제적 해부』. 부산: 이경, 2005.
- 정규섭. 『북한외교의 어제와 오늘』. 서울: 일신사, 1997.
- 정봉화. 『북한의 대남정책』. 서울: 한울, 2005.
- 정영태. 『북한 군사정책의 전개양상과 핵정책 전망』. 연구보고서 93-11. 서울: 민족통일연구원, 1993. 10.
- 정옥임. 『북핵 588일-클린턴 행정부의 대응과 전략』, 서울: 서울 프레스, 1995.
- 정옥식. 『북핵, 대과국과 대타협의 갈림길』. 서울: 창해, 2005.
- 정정길. 『정책학원론』, 서울: 대명출판사, 1994.
- 제임스 클레이 몰츠·알렉산드르 만소로프. 『북한 핵 프로그램』. 박명서·정지웅 역. 서울: 사군자, 2000.
- 『조선중앙년감 1995』. 평양: 조선중앙통신사, 1996.
- 『조선중앙년감 1998』. 평양: 조선중앙통신사, 1999.
- 통일부. 『2002 통일백서』. 서울: 통일부, 2002.
- 통일원. 『북한이해』. 서울: 통일원, 1995.
- _____. 『'92 북한개요』. 서울: 통일원, 1992.
- _____. 『북한 핵문제 전개과정 및 주요일지(1991. 9-1994. 9)』. 서울: 통일원, 1994. 9.
- _____. 『조선로동당대회 자료집 제4집』. 서울: 통일원, 1988.
- _____. 『월간북한동향』. 서울: 통일원, 1993. 4.
- 평화연구원. 『북한 군사문제 제의자료집 1948-1988』. 서울: 평화연구원, 1989.

- 피터 헤이즈·류바 자르스키·웰든 벨로 공저. 『핵무기는 가라』. 한국기독교 사회문제연구원 역. 서울: 민중사, 1988.
- 하영선. 『한반도의 핵무기와 세계 질서』. 서울: 나남, 1991.
- 한국정치학회. 『북핵 문제의 해법과 전망-남북한 관계와 미·일·중·러』. 서울: 중앙 M&B, 2003.
- 황병무. 『신중국군사론』, 서울: 법문사, 1992.
- Easton, David. *A system Analysis of Political Life*. 이용필 역. 『정치생활의 체제 분석』. 서울: 법문사, 1988.
- Jensen, Lloyd. *Bargaining For National Security: The Postwar Disarmament Negotiations*. 국방대학원 역. 『국가안보의 협상전략-전후 군비축소협상』. 안보총서59. 서울: 국방대학원, 1991.
- Scalapino, Robert A. 이정식 공저. 『한국공산주의 운동사 3』. 한홍구 역. 서울: 돌베개, 1986.
- Potter, William C. *Nuclear Power and Nonproliferation: An Interdisciplinary Perspective*. 국방대학원 역. 『핵개발과 핵확산 금지정책』. 안보총서 36. 서울: 국방대학원, 1983.

2. 논문

- 고병철. “6자회담의 평가와 전망.” 『통일전략포럼보고서』, 제28권 (2003).
- 권기수. “남북한 군비통제 문제에 관한 분석.” 『한국동북아논총』, 제6권 제3호 (2001).
- 곽태환 등. “북미협상과 북한의 전략.” 『북한의 협상전략과 남북한 관계』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997.
- 길정우. “북·미 관계와 한국.” 『남북한 관계와 미국』. 세미나 시리즈 94-02. 서울: 민족통일연구원, 1994. 4. 1.
- 김민석. “북한 핵무기 개발연표.” 『국방논집』, 제17호 (1992년 봄).
- 김봉진. “일·북한 국교정상화 교섭과 일본의 대응.” 『통일연구논총』, 제2권 2호 (1993).

- 김병렬. “미·북 기본합의문의 법적 성격과 이에 따른 대응전략.” 『국방연구』, 제38권 제1호 (1995).
- 김주삼, “북한의 핵무기 개발과 6자회담에 관한 연구.” 『한국동북아논총』, 제10권 제2호 (2005).
- 김태우. “핵확산이론과 한국핵무장의 이론적 당위성.” 『국방논집』, 제11호 (1990년 가을).
- _____. “핵무기 비확산 조약과 핵의 남북문제.” 『국방논집』, 제14호 (1991년 여름).
- _____. “21세기 한반도: 남북대화, 핵문제 그리고 통일.” 『21세기 신 국제질서와 한반도』. 김철범 편. 서울: 평민사, 1992.
- 김태우·김민석. “세계 대량살상무기 현황과 한반도 안보.” 『한반도 군비통제』. 군비통제 자료 6. 서울: 국방부, 1991. 12.
- 김태우·김민석·전병완. “북한의 핵무기 개발실상과 저의.” 『통일문제연구』, 제3권 4호 (1991년 겨울).
- 평화문제연구소. 『통일문제연구』, 제3권 4호 (1991년 겨울).
- 김태우·신성택. “비핵화 선언과 핵문제의 이중성.” 『국방논집』, 제17호 (1992년 봄).
- 김학준. “남북한 관계와 한·미관계.” 『남북한 관계와 미국』. 세미나시리즈 94-02. 서울: 민족통일연구원, 1994. 4. 1.
- 리차드 하아스. “미국-북한 핵 협정 성공인가? 굴복인가?” 『서울 국제포럼 및 미국 외교협의회 공동주관 한-미 공동 연구보고서』. 1995. 6.
- 박홍영·허만호, “북핵문제에 대한 일본 안보정책의 제약과 기회 고찰.” 『국제지역연구』, Vol. 11, No. 3 (2002).
- 송영선. “한반도의 핵.” 『신동아』 (1991. 6).
- _____. “북한의 핵안전협정 체결배경과 핵사찰 전망.” 『국방논집』, 제17호 (1992년 봄).
- 신성택. 『핵정책/전략 연구(1)』. 합동참모본부업무. 서울: 합동참모본부, 1990. 12.(미간행물)

- 신재인. “북한 핵 프로그램의 전망과 한반도에서의 기술·경제협력.” 연구논문, 세종연구소, 1998. 7.
- 양성철. “북한 핵과 대북정책.” 『북한 핵문제와 남북한 관계전망』. 세미나 시리즈 94-01. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 윤덕민. “핵무기 개발을 둘러싼 북한의 생존 및 협상전략.” 『외교』, 제27호 (1993).
- 이기택. “새로운 국제질서와 핵.” 『북한연구』, 제3권 2호 (1992년 여름).
- 이명철·차두현. “7차개정헌법을 중심으로 본 북한 권력변동전망.” 『국방논집』, 제 21호 (1993년 봄).
- 이즈미 하지메. “국제적 제재의 길을 닫지 말라.” 『JAPAN 포럼』, Vol. 64 (2005).
- 이창현, “북한 핵 문제에 대한 한국정부의 접근 전략과 평가,” 「정치·정보연구」, 제6권 2호(2003).
- 외교안보연구원. “북한 핵문제를 둘러싼 최근 사태진전과 대응방향.” 『주요국제문제분석』. 서울: 외교안보연구원, 1994. 4. 30.
- 전 응. “제 3세계의 핵문제.” 『국방논집』, 제17호 (1992년 봄).
- 전성훈. “북한 핵문제의 현황과 우리의 대책.” 경제 정의실천 시민연합 주최 북한핵문제 세미나 자료, 1994. 4. 15.
- 전성훈. “제2차 6자회담 분석과 전망.” 『통일정세분석 2004-06』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 정경환. “동북아 안보정세의 변화와 한국외교방향.” 『통일논총』, 제9권 제1호 (1996).
- 정옥임. “국제기구로서의 KEDO: 각국의 이해관계와 한국의 정책.” 『한국과 국제정치』, 제28호 (1998).
- 최선근. “미국의 대한반도 정책.” 『자유공론』 (1999. 7).
- 통일원. 『남북기본합의서 채택 3주년 기념 워크샵 회의록』, 1994. 12.
- 한용섭. “남북한 핵협상 및 북미 핵협상의 비교평가와 교훈.” 연례학술회의 발표논문, 한국 국제정치학회, 1994. 12. 9-10.
- 허문영. “북한의 대외 관계 현황과 전망.” 『북한의 대외 관계 변화와 남북 관계전망』. 서울: 민족통일연구원, 1996.

- 홍현익. “제2의 북한 핵위기와 러시아.” 『정세와 정책』. 2003-01. 성남: 세종연구소, 2003.
- 황진환. “한반도 핵통제협상: 기술적 접근 VS 정치적 접근.” 『육사논문집』. 제47집. 서울: 육군사관학교, 1994. 12.
- 황진환. “대 북한 핵통제협상.” 『한반도 군비통제』. 군비통제자료 15. 서울: 국방부, 1994. 12.
- Foster-Carter, Aidan. “북한사회를 어떻게 볼 것인가?” 『북한체제의 변화: 현황과 전망』. 세미나 시리즈 91-03. 서울: 민족통일연구원, 1991.
- Scalapino, Robert A. “미·북한관계: 불확실한 미래.” 민족통일연구원 주최 제3회 국제학술회의(1993. 10. 18)발표논문. 『북한개방에 대한 주변 4강의 입장』. 세미나 시리즈 93-4. 서울: 민족통일연구원, 1993. 10. 8.

II. 외국문헌

1. 단행본

- Albright, David; Berkhout, Frans.; and Walker, William. *Worked Inventory of Plutonium and Highly Enriched Uranium 1992*. Stockholm: SIPRI, 1993.
- Allison, Graham T. *Essence of Decision*, Boston: Little, Brown and Company, 1971.
- Anderson, J. E. *Public Policy Making*. 2nd ed. NewYork: Holt, Rinehart and Winston, 1979.
- Dunn, Lewis. *Controlling the Bomb: Nuclear Proliferation in the 1980s*. New York: Yale University Press, 1979.
- Freedman, Lawrence. *The Evolution of Nuclear Strategy*. London: Macmillan Press Ltd, 1981.
- Han, Yong-Sup. *Nuclear Disarmament and Non-Proliferation in Northeast Asia*. RESEARCH PAPERS NO. 33. Geneva: UNDIR, 1995. 12.
- Meyer, Stephen M. *The Dynamics of Nuclear Proliferation*. Chicago: The

- University of Chicago Press, 1984.
- Ranger, Robin. *Arms and Politics 1958-1978: Arms Control in a Changing Political Context*. Toronto: Gage, 1979.
- Schelling, Thomas C. and Halperin, Morton H. *Strategy and Arms Control*. 2nd ed. Washington, D.C.: Pergamon-Brassey, 1985.
- U.S. Department of Defense. *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* 1995. 2.
- Lewins, John Wilson and Litai, Xue. *China Builds the Bombs*. Stanford: Stanford University Press, 1988.

2. 논문

- Dorian, Thomas. and Spector, Leonard, "Covert Nuclear Trade and International Nuclear Regime." *Journal of International affairs*, 35-1 (spring/summer 1981).
- Dowty, Alan. "Nuclear Proliferation: The Israeli Case." *International Studies Quarterly*, Vol. 1 (March 1978).
- Goheen, Robert F. "Problems of Proliferation: U. S. Policy and the Third World." *World Politics*, Vol. 35, no. 2 (January, 1983).
- Harrison, Seig S. "The North Korean Nuclear Crisis: From Stalemate to Breakthrough." *Arms Control Today*. 1994. 11.
- Kim, Taewoo. "Nuclear Proliferation: Long-term Prospects and Strategy on the Basis of A Realist Explanation of the Indian Case." Ph. D. Dissertation, State Univ. of New York at Buffalo, 1989.
- Kosalka, Masataka. "Japan's Nuclear Option." Geoffre Kemp ed. *The Superpowers in a Multinuclear World*. Lexington: Lexington Books, 1974.
- Lee, Chae-Jin. "U.S and Japanese Policies Toward Korea: Continuity and Change." A Paper presented at The Fifth Conference on Korea held at Berkeley California. 11-13 December 1991.

- Mansourov, Alexandre Y. "North Korean Decision Making Process Regarding the Nuclear Issue," prepared for the Northeast Asia Peace and Security Network Managed by Nautilus Institute for Security and Sustainable Development. California: Berkeley, May 1994.
- Nye, Joseph. "Nuclear Proliferation in the 1980s." *Bulletin of the Atomic Scientists*, 38-7 (August/September 1982).
- Pilat, Joseph and Pendley, Robert. "Introduction," in Joseph Pilat and Robert Pendley eds. *Beyond 1995: the Future of the NPT Regime*. New York: Pleum Press, 1990.
- Potter, William C. "Nuclear Proliferation: US-Soviet Cooperation." *Washington Quarterly*, 8-1 (winter 1985).
- Strong, Robert. "The Nuclear Weapon States." in William Kincade and Christoph Bertram eds. *Nuclear Proliferation in the 1980s*. London: MacMillian Press, 1982.
- Weltman, John. "Managing Nuclear Multipolarity." *International Security*, 6-3 (Winter 1981/1982).
- Wolfowitz, Paul. "Beyond the Nuclear Issue: The Role of the United States and Other Powers in Supporting Korean Unification." prepared for the International Conference on middle Powers in the Age of Globalization: Implications for Korean Political Economy and Unification by The Korean Association of International Studies. 27-28 October 1995.
- Artman, I. William. and Michishta, Narushige. "Two Korean's Negotiation Strategies Revisited: Focusing on the Nuclear Issue," prepared for the International Conference on Middle Powers in the Age of Globalization: Implications for Korean Political Economy and Unification by The Korean Association of International Studies. 27-28 October 1995.

Ⅲ. 잡지, 정기간행물, 기타

- 『경향신문』, 1996. 5. 1.
- 『국민일보』, 1994. 4. 27.
- 『국방일보』, 2005. 9. 20.
- 『동아일보』, 1992. 5. 12; 1992. 6. 2; 1994. 5. 17; 1998. 9. 1; 2003. 2. 14;
2005. 2. 11; 2005. 2. 15; 2005. 5. 12; 2005. 7. 9; 2005. 7. 11.
- 『로동신문』, 1991. 10. 24; 1992. 4. 10; 1992. 10. 24; 1993. 2. 13; 1993. 2. 14;
1993. 3. 9; 1993. 3. 13; 1993. 5. 9; 1994. 4. 28; 1995. 6. 10;
1996. 4. 18; 1998. 9. 1; 1998. 9. 12; 2000. 11. 7; 2002. 12. 4;
2005. 10. 25.
- 『문화일보』, 2005. 8. 9; 2005. 9. 20.
- 민주평화통일자문회의. 『민주평통 정책연구자료』, 제20호 (1997. 10).
- 서울대학교 사회과학연구소. 『사회과학과 정책연구』, 제15권 제2호 (1993. 6).
- 『서울신문』, 2005. 9. 20.
- 『세계일보』, 2005. 7. 29; 2005. 8. 6.
- 『연합뉴스』, 2005. 8. 2; 2005. 8. 4; 2005. 8. 7; 2005. 8. 8.
- 『조선일보』, 1994. 6. 25; 1995. 11. 11; 1999. 7. 23; 2000. 10. 13; 2004. 2. 26.
- 『조선중앙통신』, 1998. 6. 16; 2000. 6. 25; 2000. 10. 12; 2001. 6. 18;
2001. 8. 8; 2001. 8. 23; 2002. 4. 29; 2002. 10. 12;
2002. 10. 25; 2002. 12. 14; 2002. 12. 22; 2002. 12. 30;
2003. 1. 10; 2003. 1. 25; 2003. 4. 12; 2003. 4. 18;
2003. 4. 24; 2003. 4. 27; 2004. 2. 29; 2004. 10. 22;
2004. 12. 4; 2005. 2. 11; 2005. 7. 9.
- 『아사히신문』, 1990. 10. 26.
- 『중앙일보』, 1994. 4. 20; 1994. 5. 14; 2001. 3. 20; 2003. 1. 21; 2005. 8. 5.
- 통일원, 『월간북한동향』. 1991. 12; 1993. 4.
- _____. 『'94 북한 및 통일연구 논문집』, 제Ⅳ권 (1994. 12. 5).
- 통일원 정보분석실, 『주간북한동향』, 제180호 (1994. 6. 5-6. 11).

- _____. 『주간북한동향』, 제184호 (1994. 7. 3-7. 9).
- _____. 『주간북한동향』, 제199호 (1994. 10. 16-10. 22).
- _____. 『주간북한동향』, 제202호 (1994. 11. 6-11. 12).
- _____. 『주간북한동향』, 제209호 (1994. 12. 25-12.. 31).
- _____. 『주간북한동향』, 제217호 (1995. 2. 19-2. 25).
- _____. 『주간북한동향』, 제219호 (1995. 3. 5-3. 11).
- _____. 『주간북한동향』, 제233호 (1995. 6. 11-6. 17).
- _____. 『주간북한동향』, 제236호 (1995. 7. 2-7. 8).

『프리티안』, 2005. 9. 19.

『한겨레』, 2004. 7. 17; 2005. 8. 3.

『한겨레21』, 2005. 10. 4.

Burns, Robert. "Clinton to talk to President Kim before decision on N.K Nukes: Calls North Korean Nuclear inspection offer inadequate." *The Korea Herald*. 8 December 1993.

Lewis, Paul. "U.S. Offers a Plan For U.N Sanctions On North Korea." *The New York Times*. 16 June 1994. p. A1.

Manning, Robert A. and Spector, Leonard S. "North Korea's Nuclear Gambit: Do They Have Dangerous Ambitions, or A More Subtle Strategy?" *The Washington Post*. 21 March 1993. p. C3.

Smith, R. Jeffrey. "North Korea Refuse Demand To Inspect Reactor Fuel." *The Washington Post*. 28 April 1994. p. A22.

The U.S. Department of State. *Bulletin*. January 1989. p. 17.