

아시아 브리프

Current Issues and Policy Implications



SNUAC
Seoul National University Asia Center
서울대학교 아시아연구소

서울대학교 아시아연구소

세계를 잇다, 미래를 본다!

기획특집: 아시아의 영토 · 해양 · 안보 분쟁(4)

북핵 협상 재개 전략과 북미 "잠정 합의"

전봉근 국립외교원

지난 30년간 한미 정부는 북한의 비핵화를 위해 막대한 외교력을 투입했지만 북핵 위기는 반복되었고, 북한의 핵 역량은 계속 증가하고 있다. 더 이상 비핵화 외교의 시행착오를 반복할 여유가 없다. 또 북핵문제의 현상유지도 옵션이 아니다. 꿈의 시나리오가 아니라, 실현가능한 비핵화 전략을 수립해야 한다. 우선 북핵 동결을 목표로 이란 핵합의 모델을 참조하여 북미 '잠정합의'를 추진할 것을 제안한다. 현재 북미간의 높은 상호불신 관계에서 낮은 수준의 비핵화와 상응조치를 교환하는 것이 그나마 가능한 해법이다. 북핵 협상 재개를 위해 바이든대통령이 김정은위원장에게 친서를 보내야 한다. 친서한 통으로 북핵 협상을 재개하여 북핵 위기를 예방할 수 있다면 충분히 시도할 가치가 있다.

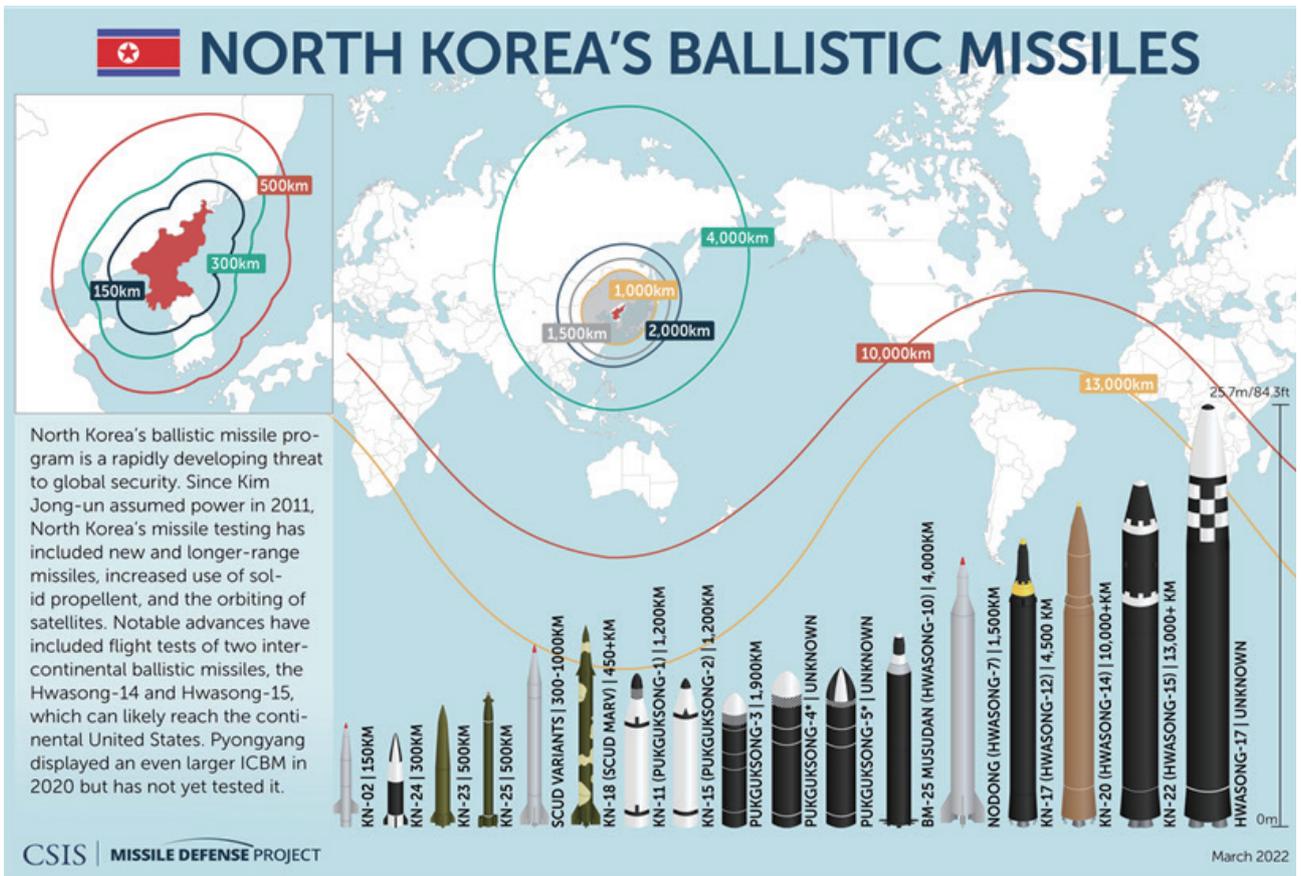
북한 핵문제의 엄중성과 비핵화의 시급성

북한은 현재 약 50개의 핵무기, 또는 이에 상당하는 무기 생산용 핵분열물질 보유했고, 매년 핵무기 5~7개를 만들 수 있는 핵물질을 생산하는 것으로 알려져 있다. 최근 한국과 미국 연구기관의 공동보고서는 북한이 이미 약 100기의 핵무기를 보유하고, 2027년까지 최대 242기를 보유할 것으로 추산했다. 핵무기 약 6,000기를 보유한 핵 초강대국 미국과 러시아를 제외한 다른 모든 핵무장국이 100~300기만 보유했다는 사실은 북한의 핵무장이 얼마나 위험한 단계에 도달했는지 잘 보여준다.

이런 수치가 보여주듯이 지난 30년간 한국과 미국 정부가 추진했던 북한 비핵화 외교의 성적표는 참담하다. 특히 한국과 미국은 비핵화에 막대한 외교력을 투입했지만, 북핵 위기는 반복되었고, 북한의 핵 역량은 계속 증가하고 있다. 안토니 블링컨 미 국무장관도 2021년 1월 자신의 상원 인준청문회에서 "북핵문제가 계속하여 더욱 악화"되었다는 현실을 인정했다. 국제원자력기구(IAEA)가 2021년 8월 27일 발표한 '북한 안전조치 적용' 보고서도 북한이 쉬지 않고 무기용 핵물질을 생산하고 있다는 사실을 확인했다.

북한 핵 역량 증가는 우리에게 대한 군사적 위협의 증가에 그치지 않고, 비핵화 협상도 더욱 어렵게 만든다. 북한은 핵 역량이 증가한 만큼 핵협상에서 더 많은 외교·군사·경제적 보상을 요구할 것이다. 일부 핵을 포기하는 대가로 한·미가 수용 불가능한 한미 연합훈련 완전 중단, 한미동맹 해체, 주한미군 철수, 유엔사령부 해체 등을 요구할 가능성도 있다. 심지어 인도·파키스탄과 같은 '사실상 핵보유국'으로 행세하여 아예 비핵화 협상을 거부할 가능성도 크다.

북한은 2019년 2월 소위 '하노이 노딜' 사건 이후 북핵 협상을 전면 거부하고 있다. 북한은 지난 3년간 핵실험과 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사의 대형도발을 삼갔지만, 2022년 3월 ICBM 시험발사를 필두로 '전략적 도발'을 재개했다. 사실 북한은 플루토늄 핵탄두, 고농축우라늄 핵탄두, 증폭핵분열탄, 수소폭탄, 전술핵탄두에 이르기까지 다양한 폭발력을 가진 온갖 종류의 핵탄두를 개발하고 있어, 새로운 핵실험의 수요가 적지 않다. 2018년 이후 각종 첨단, 중장거리 미사일 개발과 고체연료 개발도 크게 진전되어, 이들의 시험발사 수요도 많을 것이다. 북한의 대형도발이 재개되면 북핵 위기와 전쟁 위기가 재발하고, 한반도 정세는 2017년의 상황으로 되돌아갈



〈그림〉북한의 미사일 현황과 발사 범위
출처: <https://missilethreat.csis.org/country/dprk/>

가능성이 크다. 상상하기 싫지만 새로운 북핵 위기는 북한이 핵무기 사용을 위협하는 ‘핵전쟁’ 위기로 비화할 가능성도 있다. 따라서 북한의 핵 역량 증강을 저지할 뿐 아니라, 북핵 위기와 전쟁 위기의 재발을 방지하기 위해 예방적 북핵 외교가 시급하다.

북한의 핵무장과 ‘삼중고’로 인한 국가발전 전략의 실패

우리가 북핵 정책을 추진하는 데 최대 장애요인은 북한의 강한 핵무장 의지와 핵 역량 확보라는 데 이견이 없을 것이다. 김정은 정권 들어 핵무기는 단순히 군사적 수단의 일부가 아니라, 김정은 정권과 북한국가의 정체성으로까지 부각되고 있다. 북한은 2013년 핵무장과 경제발전의 병진노선을 국가노선으로 채택하고, 핵보유국법도 제정했다.

1970년부터 핵확산금지조약(NPT)을 중심으로 하는 강력한 비확산 국제 레짐(international regime)이 가동되어, 이후 실제 핵무장에 성공한 국가는 극소수에 불과하다. NPT가 인정하는 5개 ‘핵보유국’과 NPT에 원래부터 가입하지 않은 채 일찍이 핵무기를 개발한 인도·파키스탄·이스라엘 3국을 제외하면, 신규 ‘핵무장국’은 북한이 유일하다. 사실 1990년대 이후 북한이 미국과 국제사회의 비핵화 압력과 북핵 협상 때문에 일시

적으로 핵개발을 중단한 적은 있어도 포기한 적은 없었다.

한편, 북한은 기존 경제제재와 자연재해의 이중고(二重苦)에 더해, 코로나19 사태로 인한 보건위기와 국경봉쇄의 고통을 겪고 있다. 이런 북한의 삼중고(三重苦)로 인한 국가발전 전략의 실패는 북핵 협상 재개를 위한 새로운 기회요인이 될 수 있다. 김정은은 2021년 연초 8차 당 대회에서 북한이 처한 “극악한 제재봉쇄와 흑심한 재난”을 직접 인정했다. 북한이 2021년 7월 유엔에 제출한 지속가능발전(Sustainable Development Goals: SDGs) 목표 이행을 위한 ‘자발적 국가검토 보고서(Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda)’에 따르면, 북한의 곡물생산량은 2018년에 10년 이내 최저 수준인 495만 톤을 기록했다. 2019년에 10년 내 최고수준인 665만 톤을 생산했지만, 2020년에 수해로 다시 552만 톤을 생산하는 데 그쳤다.

여기서 북한이 동 유엔보고서를 통해 처음으로 국가 통계를 공개한 것에 주목한다. 북한이 평소 국가기밀로 간주했던 경제사회 통계를 공개한 것은 근래 김정은이 ‘정상국가화’를 추구한다는 평가를 뒷받침하는 증거가 될 수도 있다. 그동안 북한의 국제금융기구 가입과 대북 경제지원이 곤란했던 배경에

는 북한이 국가 통계를 공개하지 못한 탓도 있었다. 이런 점을 감안할 때, 이번 북한의 보고서 발표 조치는 외부의 경제지원을 요청하거나, 국제사회 재진입을 타진하며 교류협력을 기대하는 시그널로 볼 수도 있다.

북핵문제의 '불편한 진실' 인식과 전략적 사고의 필요성

2018년 4월, 남북 정상회담, 그리고 6월에 초유의 싱가포르 북·미 정상회담이 열렸을 때, 우리는 마침내 한반도 비핵화와 평화정착의 길이 열렸다고 기뻐했다. 그런데 2019년 2월 2차 북·미 정상회담이 노딜로 끝나고 스톡홀름 실무협상이 결렬되면서, 새로운 북핵 위기의 전조가 시작되었다. 오늘 한반도 정세는 지난 30년간 계속 반복되었던 북핵 위기의 데자뷰를 불러일으킨다. 그렇다면 왜 북핵 위기와 전쟁위기가 계속하여 재발하는가? 왜 비핵화 외교가 반복적으로 실패했는가? 여기에 쉽고 편한 해답과 어렵고 불편한 해답이 있다.

쉬운 해답은 모든 문제를 북한 탓으로 돌리는 것이다. 사실 북한은 불법으로 핵을 개발했고, 기만적으로 핵 합의를 어겼다. 이 답변은 사실이고 타당하다. 그렇다고 우리에게 별 위안이 되지도, 비핵화 전략에 도움이 되지도 않는다. 북한 탓을 하는 내내, 우리는 북핵 위기와 북핵 위협에 시달렸고, 북핵 능력은 더욱 증가했기 때문이다. 한편, 불편한 해답은 우리의 북핵 외교가 실패했고, 비핵화 전략에 오류가 있었다는 것이다. 보고 싶은 것만 보아서는 결코 북핵 외교전에서 이길 수 없다. 그렇다면 직시해야 하는 북핵 문제의 불편한 현실과 해법은 무엇인가?

첫째, 북핵 협상의 악순환 패턴이 있다. 필자의 계산에 따르면 이미 일곱 번이나 북핵 위기가 발생했고, 그만큼 북핵 합의가 만들어지고 깨졌다. 더욱 불편한 진실은 현재와 같은 비핵화 외교를 계속하면 이런 악순환이 또 반복될 가능성이 높다는 점이다. 또 다른 불편한 진실은 북핵 협상의 악순환이 반복되는 동안, 북한 핵능력은 대체로 8년마다 2배씩 증가했고, 지금도 그런 추세가 지속되고 있다는 점이다.

둘째, 우리는 북한의 저항성과 내구성을 곧잘 잊는다. 우리는 북한의 경제위기와 체제위기를 이용하여 더욱 강력한 제재 압박으로 북한의 굴복을 얻어내어 핵문제를 일거에 해결하려는 유혹에 쉽게 빠진다. 그런데 세계 어디에도 제재압박만으로 핵개발을 포기시키거나, 국가안보 노선을 변경시켰다는 사례는 없다. 경제논리가 안보논리를 이긴다는 이론도 사례도 없다. 북한의 자력갱생과 수령체제에서 그럴 가능성은 더욱 낮다. 미·중 경쟁으로 동북아에서 신냉전 구도가 만들어지면

서, 제재 압박의 효과는 더욱 약해질 전망이다.

셋째, 기만적이고 공격적이고 불량한 북한과 대면하고, 합의하는 것은 불편하다. 북한의 불법적 핵 개발을 중단시키기 위해 보상을 제공하는 것은 더욱 불편하다. 하지만 주고받는 거래 없이 북핵 협상은 불가능하다는 점을 인정해야 한다. 2018~9년 동안에 북한이 일부나마 선제적 비핵화 조치를 취했고, 남북, 북미 정상회담을 개최했지만, 결국 한미 정부는 내부의 비판을 의식하여 보상을 거부했다. 이때 북한의 반발은 충분히 예상할 수 있는 일이었다.

넷째, 북핵 위기의 역설이 있다. 통상 정치권과 국민은 대북 보상보다 제재압박을 선호한다. 하지만 막상 북핵 위기와 전쟁 위기가 발생하면, 대화와 거래를 수용한다. 결국 북핵 위기가 발생하기 이전에 선제적이고 예방적으로 대화를 시도한다면 적은 비용으로 비핵화가 가능할 수도 있을 것이다. 북한의 핵 역량이 지속적으로 증가하는 추세를 볼 때, 내일을 기다리기보다는 오늘 북한과 거래하면 비핵화 비용을 줄일 수 있다. 사실 북한 핵 개발 초기에 호미로 막을 수 있었던 것을 오늘은 가래로도 막기 쉽지 않다. 만약 내일을 기다린다면 가래보다 더한 것으로도 막기 어려울 것이다.

마지막으로, 북핵 위기가 발생할 때마다 우리는 비핵화 해법에 대한 논쟁에 곧잘 빠진다. 북핵 대응 옵션으로 북핵 시설에 대한 군사 조치, 북한 정권교체와 체제 붕괴, 전략적 인내, 북핵과 동거, 자체 핵무장, 비핵평화 프로세스 등을 두고 논쟁을 벌인다. 그런데 북한 붕괴, 제재를 통한 북한 굴복, 군사적 조치, 비핵화 일괄타결, 완전한 신고와 검증 요구 등을 추구했지만 모두 실패했다. 리비아식, 우크라이나식, 이란식 비핵화 모델도 모두 실패했다. 북한의 저항성, 동북아의 지정학 동향, 미국의 낮은 북핵문제 집중도, 우리의 제한된 대북 압박 역량 등 현실을 외면한 탓이다. 우리는 '빅딜'을 선호했지만, 항상 '노딜'로 끝났다. 지금이라도 주어진 현실을 감안한, 실현가능한 비핵화 전략을 수립하고, 하나하나 실행에 옮겨야 한다.

차기 정부를 위한 현실적인 북한 비핵화 해법 제안

첫째, 무엇보다 국민합의에 기반한 지속가능한 대북정책을 추진할 것을 제안한다. 사실 한국같이 외교안보정책을 둘러싼 국론 분열과 갈등, 정부 교체마다 외교안보정책 기초가 바뀌는 사례는 세계에서도 유례를 찾기 어렵다. 미국 같은 초강대국이라면 모를까, 특히 한국같이 분단 상황과 강대국에 둘러싸인 지정학적 여건은 그런 사치를 허용치 않는다. 5년마다 바뀌는 대북정책으로는 어떤 성과도 내기 어렵다. 심지어 기업

도 5년마다 최고운영자가 바뀐다고 운영 기조가 바뀌면 어떻게 될까. 과연 어떤 성과를 거둘 것이며, 상대 거래기업과 소비자는 그 기업을 어떻게 생각할까. 지난 30년간 북핵 외교에서 시행착오를 겪었다면 이제는 우리도 좀 더 안정된, 지속가능하고 실현성이 높은 대북정책을 추진할 때가 되었다.

둘째, 현재 북한의 핵·미사일 증강 속도를 볼 때, 북핵문제의 현상유지는 옵션이 아니다. 따라서 북핵 협상 재개와 비핵화 진전을 위해 기회요인을 적극적으로 찾고, 활용해야 한다. 최근 김정은 국무위원장은 경제·식량·보건 위기의 ‘삼중고’ 속에서 국가발전전략의 실패를 자인했다. 이때 대북 제재 완화를 비핵화 협상카드로 활용할 수 있을 것이다. 바이든 행정부는 북한 비핵화 접근법으로 “조율되고, 실용적인 접근”을 채택하여 사실상 단계적 비핵화를 수용하고, 북미대화에 적극적이다. 이런 미국의 대북 관여정책을 적극 활용해야 한다.

셋째, 북핵 위기의 재발을 방지하고 핵 역량 증강을 저지하기 위해 이란핵합의(JCPOA) 모델에 따른 북미 ‘잠정합의’를 조속히 추진할 것을 제안한다. 블링컨 미 국무장관은 2018년 뉴욕 타임스지에 두 차례나 칼럼을 기고하여, 이란핵합의의 2단계 비핵화 접근법을 참고하여 우선 첫 단계로 ‘잠정합의’를 북한과 체결할 것을 제안했다. 현재 미 정부는 이란의 핵합의 복귀 협상을 거의 마무리 중이다. 이란 핵문제가 일단락되면 미 정부는 북핵 협상에 집중할 가능성이 높는데, 이때 ‘잠정합의’ 방식이 거론될 전망이다. 사실 한반도 현실을 볼 때, 우리가 바라는 완전한 핵신고와 핵사찰 수용, 일괄 핵폐기의 진전 등과 같

은 ‘꿈의 시나리오’가 실현될 가능성은 매우 낮다. 현 상호불신 관계에서 실행 가능한 유일한 핵합의는 낮은 단계의 비핵화와 상응조치를 교환하는 ‘잠정합의’이다. 우리가 원하는 초기 비핵화 조치와 북한에 제공할 수 있는 상응조치를 담은 ‘비핵화 로드맵’을 미리 준비한다면, 북핵 협상을 촉진하게 될 것이다.

넷째, 북핵 협상 재개를 위해 바이든 대통령이 김정은 위원장에게 친서를 보낼 것을 제안한다. 친서 한 장으로 북핵 협상이 재개되고 북한이 핵·미사일 실험 모라토리움을 다시 준수한다면, 미 정부로는 충분히 시도할 가치가 있다. 윤석열 당선인이 북핵 위기 예방과 북핵 협상 촉진을 위해 김정은 앞으로 친서를 보내는 방안도 검토해야 한다. 북한의 일인지배체제 성격과 이란 핵합의 사례를 보더라도 핵합의의 진전을 위해 정상 간 소통이 필수적이다.

마지막으로 북핵문제 해결을 위한 정치외교적 환경을 조성하기 위해 남북기본협정과 DMZ 국제평화공원을 추진할 것을 제안한다. 2022년은 남북기본합의서 발효 30주년이 된다. 남북기본협정으로 사실상 사문화된 이 문서를 되살리고, 오늘 한반도 현실에 맞추어 업데이트해야 한다. 역대 한국 정부는 모두 DMZ의 평화지대화를 추진하고, 평화·생태·환경 관련 국제기구와 국제평화공원을 초치하려고 했다. 반기문 전 유엔 사무총장과 한반도 평화에 관심이 큰 안토니우 구테헤스 유엔 사무총장이 손잡고 나선다면 가능성이 있다. 남북기본협정과 DMZ 평화공원이 완성되면, 한반도 평화정착이 촉진되고 북한 비핵화도 촉진될 것으로 기대된다.

* 이 글의 내용은 아시아연구소나 서울대의 견해와 다를 수 있습니다.

최신 관련자료

- 전봉근 (2022), “2022년 북핵 동향 평가와 북핵협상 재개 전략: 북핵 동결을 위한 ‘잠정합의’ 추진 방안” 국립외교원 주
요국제문제분석, <https://www.ifans.go.kr/>
- 김준형·신범철 (2021). “한반도 종전선언에 대한 찬반 논쟁.” 『아시아브리프』 1권 32호. <https://snuac.snu.ac.kr/>
- 브루스 W. 베넷 외 6인 (2021), 『북핵 위협, 어떻게 대응할 것인가?』. 랜드연구소·아산정책연구원. 연구보고서
<https://www.asaninst.org/>
- 이종구 (2019). “북한의 핵 개발과 조선 식민화 기억의 결합: 핵 민족주의 담론의 형성.” 『아시아리뷰』 9권 1호, 231-
262. <https://snuac.snu.ac.kr/>
- Frank Aum·Jessica Lee (2022), “Beyond Deterrence: A Peace Game Exercise for the Korean Peninsula.” Quincy
Institute for Responsible Statecraft, Sejong Institute. QUINCY BRIEF NO. 20, <https://quincyst.org/>

Tag: 북한, 북핵문제, 비핵화, 바이든행정부, 북핵해법

전봉근(jun2030@mofa.go.kr)

현) 국립외교원 교수, 한국행정정책학회 부회장, 국방부 정책자문위원
전) 청와대 국제안보비서관, KEDO 뉴욕본부 전문위원, 통일부장관 정책보좌관

저서와 논문: 『비핵화의 정치』 (명인문화사, 2020)

“NPT 50주년 계기 핵군축 동향과 한국 외교 방향.” 『국립외교원 주요 국제문제 분석』 2020-30, 2020.

“트럼프 행정부의 북핵외교 평가와 바이든 행정부의 북핵협상 과제.” 『국가전략』 27권 2호, 2021.

발행처: 서울대학교 아시아연구소, HK+메가아시아연구소사업단

발행인: 박수진 편집위원장: 김용호 편집위원: 이명무, 김윤호

편집간사: 최진실 편집조교: 민보미, 이담, 정민기, 최태수 디자인: 박종홍

연락처: 02-880-2080, snuac.issuebrief@gmail.com

아시아 브리프의 목표

- 아시아의 현안 분석과 정책적 함의 제시
- 한국의 아시아 진출 전략 개발
- 메가 아시아 건설을 위한 공론장