

‘핵무기 없는 세계’ 건설은 북핵문제 해결로부터

丁 世 鉉(前 한국 통일부장관)

1. 천리 길도 한 걸음부터

내년 4 월 핵정상회의가 열리고, 5 월에는 NPT 검토회의가 열린다.

중요회의를 4~5 개월 앞 둔 시점에 廣島평화연구소와 中國新聞社가 동아시아 비핵화와 ‘2010 NPT 검토회의’ 활성화 방안을 모색하기 위하여 국제회의를 개최하는 것은 시의적절하다. 의미있는 회의에 나를 기조강연자로 초청해준 廣島평화연구소와 中國新聞社에 감사드린다.

‘핵무기 없는 세계’, Global Zero, 동아시아의 비핵화를 달성하기 위한 방법은 입장과 관점에 따라 다양하게 제시될 수 있다. 예컨대 핵강국들의 핵무기 폐기로부터 시작해야 한다는 논의도 가능하고, 통제가 잘 안 되는 핵잠재국들의 핵프로그램 폐기가 더 시급하다는 주장도 가능하다. 핵강국들은 유엔안보리 상임이사국으로서 책임이 있는 만큼 NPT 검토회의에도 적극 참여할 것이고, ‘90 년대 말 핵무기 폐기 실천 경험이 있는 미·러의 주도하에 비핵화에 협조할 수 있을 것이다. 문제는 미국의 영향권 밖에 있거나 미국과 적대관계에 있는 핵잠재국들의 핵프로그램을 어떻게 폐기시키느냐하는 것이다.

나는 원래 핵문제 전문가가 아니다. 30 여년 동안 북한문제와 남북관계를 주로 다루어 왔다. 그래서 핵강국들의 핵무기 폐기를 통한 ‘핵무기 없는 세계’ 건설에 대해서는 솔직히 말해서 전문적 식견이 없다. 대신 ‘핵무기 없는 세계’ 건설도 ‘2010 NPT 검토회의’ 활성화도 당면 핫 이슈(Hot Issue)인 북핵문제 해결로부터 시작해야 하지 않나 하는 생각을 가지고 있다.

그리고 북핵문제 해결 전망이 서고 해법이 나오면 이란핵문제 해결에도 좋은 선례가 될 것으로 본다.

우리나라 속담에 “천리 길도 한 걸음부터” 라는 말이 있다. 나는 북핵문제가 ‘핵무기 없는 세계’와 Global Zero 의 한 걸음, 첫 걸음이라는 전제하에 북핵문제의 해결 방법을 제시해 보고자 한다.

2. 북핵문제의 성격과 핵카드의 목표

오는 12 월 8 일 미국의 보즈워스 대북정책특별대표가 방북한다. 북한의 6 자회담 복귀와 9.19 공동성명 이행을 촉구하기 위한 행보라고 할 수 있다. 그런데, 이번 보즈워스 방북과정에서 미국이 북한에게 인센티브를 확실하게 제시하지 않으면 미·북대화는 몇 차례 더 열려야 할 것이고 6 자회담 재개는 그만큼 늦어질 것이다. 6 자회담이 늦어지고 북핵문제 해결 전망이 불투명해지면 2010 NPT 검토회의가 활성화되기 어려울 것이다. 그런 점에서 미국 일부 전문가들이 말하는 “이제는 북한이 답을 할 차례” 가 틀린 말은 아니지만, 이번에 북한이 미국이 바라는 답을 할 수 있는지 여부는 미국의 정책에 달려 있다.

그러면 북한은 무엇을 얻고자 해서 20 년 가까이 핵카드를 안 버리고 있는가? 오바마가 修辭가 아니라 진정으로 ‘핵무기 없는 세계’ 건설을 하고자 한다면, 우선 부시 시대의 입장과 논리를 관성적으로 되풀이해선 안 된다. 둘째, 미국입장에서만 생각하지 말고 북한의 입장과 논리는 무엇인가도 고려해야 한다. 한문에 易地思之, 입장을 바꾸어 생각하라는 말이 있다.

지난 11 월 초순, 일본에서는 小泉 총리 방북당시 김정일 위원장과의 정상회담 내용 일부가 언론에 공개된 적이 있다. 小泉 총리가 김정일

위원장에게 “핵을 폐기하면 국제적인 경제지원을 받을 수 있다.” 고 하자, 김정일 위원장은 “이라크처럼 될까봐 핵무기를 절대 포기할 수 없다.” 고 했다는 내용이 공개되었다. 이대로라면 북핵 6 자회담은 처음부터 무의미한 것이었고 앞으로도 그럴다. 과연 김정일 위원장이 거두절미하고 처음부터 경제지원도 마다하면서 핵절대불포기를 언급했을까? 이번에 공개된 일부 내용만으로는 북핵문제의 성격과 핵카드의 목표에 대한 오해가 생길 수 있다.

북한의 평소 주장과 어법에 비추어 볼 때, 김정일 위원장은 아마도 이렇게 말했을 가능성이 크다. “우리가 다른 나라들을 위협해서 경제지원이나 받아내자고 핵개발하는 것이 아니다. 그것이 우리를 지켜 주는 억지력이라고 믿기 때문이다. 미국이 아직도 우리의 체제붕괴를 유도하려고 한다는 얘기도 계속 나오고, 탈냉전 시대가 되었는데도 미국 대북정책은 기본적으로 냉전시대의 압박과 고립정책을 그대로 유지하고 있다. 그러니 미국으로부터 체제안전 보장을 받아내기 전에 우리가 억지력인 핵을 먼저 포기했다가는 이라크처럼 되지 않는다는 보장이 없다.” 북한식 어법으로는 이런 논리와 취지로 얘기했을 것이다.

‘90년대초부터 북한이 핵카드를 들고 미국에 요구한 것은 체제안보였다. 이러한 사정은 ’94년 10월 제네바’ 미·북기본합의’에 잘 반영되어 있다. 당시 클린턴 정부는 북한이 핵활동을 중단하면 3개월 내에 수교협상을 시작하기로 약속했다. 더불어 핵활동 중단에 대한 보상으로 경수로발전소를 제공하기로 했다. 국내정치적 이유로 클린턴 정부가 수교협상 개시 약속은 지키지 못했지만, 경수로건설을 위한 미·북대화가 진행되는 동안만큼은 북한이 핵활동을 8년 2개월여 동결했다. 클린턴 정부 시기 미국의 대북압박과 고립 유도가 없었기 때문이다.

그러나 부시 정부 들어 대북압박정책이 추진되자 북한은 8년 이상 동결했던 핵활동을 '03년 1월부터 재개했고, 핵무기 개발에 박차를 가했다. 부시 정부도 다급해지자 결국 '05년 9월, 9.19 공동성명에 합의했다. 북한 포함 6국이 합의한 9.19 공동성명의 구조를 보면 북핵카드의 목표와 그것에 대한 5국의 理解가 드러난다. 북한의 핵폐기(1항)에 대한 대가로 미·일은 북한과 수교(2항)하고, 5국은 대북에너지·경제지원(3항)을 한다. 그리고 관련당사국의 별도포럼에서 평화협정 문제를 협의(4항)한다. 이러한 약속을 '말대 말' '행동대 행동' 원칙에 따라 이행(5항)한다. 이것이 9.19 공동성명이다. 미·일의 대북수교가 경제지원보다 먼저 규정된 것은 북핵카드의 1차적 목표가 경제지원 획득 보다 미·일의 북한 체제인정에 있다는 것이 서로 양해되었음을 의미한다.

제네바합의와 달리 9.19 공동성명 4항에 평화협정문제가 새로 규정된 것은, 2003년 미국의 이라크 침공이후 강해진 북한의 대미군사안보 우려를 반영한 것이라고 할 수 있을 것이다. 이렇게 볼 때, 북핵문제를 푸는 열쇠는 小泉 총리가 말한 것 같은 경제지원이 아니다. 정치외교적 체제인정 의미가 있는 국교정상화와 군사안보적 체제보장 의미가 있는 평화협정이 보장될 때 북한은 '행동대 행동' 원칙에 따라 핵프로그램을 폐기해 나갈 것이다. 경제지원이 북핵문제 해결의 출발점이거나 열쇠라는 생각은 버려야 한다.

3. 오바마 정부 북핵정책 방향과 한·미간 견해차

부시 시대에는 북핵문제의 성격과 핵카드의 목표에 대한 객관적인 분석평가 대신 주관적인 선악기준에 입각하여 압박과 제재로 북핵폐기를 유도하려 했지만, 미·북간 대화가 없고 IAEA 사찰관이 추방되어 있는 틈새시간을

활용하여 북한은 오히려 핵능력을 키웠고 핵실험에도 성공하였다.

9.19 공동성명 직후부터 1 년여 계속된 BDA 압박은 북핵실험을 촉진시켰을 뿐이다. 북핵폭탄을 맞고 난 후에는 부시도 결국 북한의 요구를 수용하여 2.13 합의와 10.3 합의를 만들고, 일본 麻生 내각의 반대에도 불구하고 북한을 테러지원국 명단에서 삭제해주면서 북핵문제 해결의 입구에라도 들어서고자 했다. 그러나 불행히도 그 때는 부시 정부에게 시간이 3 개월 밖에 남지 않았었다.

이제 오바마 대통령과 클린턴 국무장관, 캠벨 차관보가 부시 시대와는 다른 접근법을 쓰면 ‘2010 NPT 검토회의’ 개최 전까지 북핵문제 해결 로드맵이 나올 수도 있다. 진단과 처방이 정확하면 약효는 바로 나타나듯이, 북핵문제를 북한의 체제안전을 보장해주는 방향에서 해법을 찾으면 시간이 많이 걸릴 이유가 없다.

클린턴 국무장관은 지난 2 월 ‘아시아 소사이어티’ 연설과 7 월 푸켓연설에서 북핵폐기 대가로 국교정상화, 평화협정, 경제지원을 할 용의가 있다고 했다. 캠벨 동아태 차관보는 취임 후 일괄타결(Comprehensive Package)을 북핵문제 해법으로 제시하면서, 9.19 공동성명과 2.13 합의를 거론했다. 9.19 공동성명을 거론했던 것은 북핵폐기(1 항)와 국교정상화(2 항), 평화협정(4 항), 경제지원(3 항)을 ‘행동대 행동’ (5 항)으로 교환하자는 취지이고, 2.13 합의를 거론했던 것은 협상은 일괄해서 하되 약속이행은 단계별로 해야 한다는 취지였다고 보인다.

한미정상회담에서 보즈워스의 방북 일정이 발표된 직후인 11 월 19 일, 아프간을 방문중이던 클린턴 장관은 카불연설에서 다시 한 번 북한에 확실한 메시지를 보냈다. 즉 국교정상화, 평화협정, 경제지원 순으로 북핵폐기 대가를

분명히 제시했다. 3 번에 걸친 클린턴 국무장관 발언에서 주목할 것은,

9.19 공동성명에서 다소 비중이 낮게 취급됐던 평화협정(4 항)이 경제지원(3 항)보다 계속 우선순위가 높게 거론되어 왔다는 사실이다. 오바마 정부가, 부시 정부와 달리, 드디어 북핵문제의 성격과 핵카드의 목표에 대해 정확하게 인식했다는 점에서 북핵문제 해결의 전도가 밝아졌다고 할 수 있다. 미국이 이런 방향으로 나아가자 하는데 반해 한국 현 정부 판단은 좀 다른 것 같다. 이명박 정부는 북한과 협상 자체는 포괄적으로 일괄해서 할 수 있지만, 보상은 단계적으로 하지 말자는 입장이다. 그동안 단계적으로 접근하는 과정에서 북한이 보상만 챙기고 약속은 이행하지 않았기 때문에, 이번에는 북한이 핵프로그램의 핵심부분을 폐기한 연후에 일괄해서 보상(one shot deal)하자는 것이다. 북한이 관련국들로부터 보상을 끌어내기 위해서 핵카드를 계속 쓴다는 판단 때문인 것 같다. 이 해법을 이명박 정부에서는 Grand Bargain 이라고 명명했다.

북한의 약속 불이행이 전혀 없었던 것은 아니지만, 미국 측의 약속 불이행도 적지 않았고 일본의 麻生 내각은 납치문제를 이유로 약속이행을 아예 거부한 적도 있다. 북핵문제가 쉽게 풀리지 않고 꼬인 데는 이런 저런 경로로 쌓이게 된 상호불신 탓도 있는데, 북한이 핵심프로그램을 폐기한 연후에 일괄해서 대규모 보상을 해주겠다는 약속을 과연 믿겠는가?

북한이 미국에게 일관되게 요구하는 것은 체제안전을 정치외교적으로, 그리고 군사안보적으로 확실하게 보장해달라는 것이다. 그리고 미국의 이라크 침공 이후 그 강도가 더 커졌다고 할 수 있다.

그런데도 불구하고 계속 북한의 선행동을 조건화하거나 경제보상 중심의 접근을 하면서 북한이 체제유지용 억지력으로 생각하는 것을 먼저 폐기하라고

요구하면 문제해결의 단초도 열리지 않을 것이다. 그리고 그 과정에서 북한에게 다시 틈새시간을 보장해주는 결과만 자초할 수 있다. 북한과 관련된 문제를 해결하려면 때로는 북한의 입장에서 생각할 줄도 알아야 한다.兵法에서도 知彼가 순서상 知己에 앞선다.

4. 미국에 대한 권고

미국이 핵무기를 사용한 유일한 국가이기 때문에 ‘핵무기 없는 세계’ 건설에 도덕적 책임이 있다면, 일본은 핵무기의 파괴력을 체험했고 그 고통을 지금도 감내하고 있는 유일한 국가다. 그렇기 때문에 일본과 미국은 ‘핵무기 없는 세계’ 건설에 누구보다 적극적이어야 할 것이다.

미국의 북한전문가들 사이에서는 북한이 핵을 절대 포기하지 않을 것이라는 전제하에 ‘확장된 억지(extended deterrence)’를 토대로 ‘북핵인정, 비확산 관리’ 쪽으로 갈 수도 있다는 시나리오가 거론된다고 한다. 그러한 시나리오가 현실로 구현되면 일본과 한국에서 핵무장론이 나오게 되고, 그 경우 미국의 동북아정책과 리더십은 파탄을 맞을지도 모른다. 따라서 미국이 북핵문제 해결을 주도함으로써 NPT 체제 강화의 전기를 마련하고, 그리하여 부시 시대 실추된 국제 리더십을 회복하려면 오바마 정부가 좀 더 적극성을 보여야 한다.

북한이 아직 핵포기 여부를 확실히 하지 않은 채 ‘이것 아니면 저것’ 식의 기회주의적인 상황편승전략으로 몸값을 높이고 있는 것이 사실이지만, 핵무기 없는 세계를 건설하려면 먼저 북핵절대불포기론부터 배격해야 한다. 그리고 북핵폐기를 현실화시키기 위해서 견인력이 강력한 카드를 써야 한다.

첫째, 북핵문제를 인권문제 등 많은 북한문제로부터 분리해서 대응하는 동시에, 그것의 정책 우선순위를 높여야 한다.

둘째, 대선공약이기도 한 오바마-김정일 정상회담을 추진하는 것이 좋다. 북한의 정책결정 특성 때문이다. 최소한 클린턴 국무장관의 방북이라도 추진해야 한다.

셋째, 북핵폐기를 디딤돌로해서 ‘핵무기 없는 세계 건설’ 까지 해나가려면 과거처럼 점진적 접근방식을 쓰기보다는 초기에 적극적 조치와 보상을 맞교환하는 접근을 할 필요가 있다. 예컨대, 초기부터 관계정상화 수준의 격을 높이는 것도 방법이다.

넷째, 북한의 비핵화를 확실하게 끌어낼 수 있는 강력한 유인책으로서 평화협정과 함께 대북 ‘핵무기 선제 불사용 보장 (Negative Security Assurance)’도 적극 검토할 가치가 있다. 세계적 수준에서 냉전이 끝났지만, 한반도와 동북아에서는 냉전이 아직 안 끝났다. 남북간 군사적 대결상태 지속, 미·일의 대북적대관계 미청산으로 한반도와 동북아 정세는 항상 불안하다. 이중에서도 미·북적대관계는 북한이 핵무기를 포함한 대량살상무기를 개발하는 구실이 되고 있다. 때문에 미·북관계 정상화와 평화협정 체결, 핵무기선제불사용 보장은 북한의 억지력으로서 대량살상무기 개발 동기와 명분을 약화시키고 북한의 호전적 대외노선도 완화시킬 것이다.

5. 일본에 대한 기대

북핵문제가 기로에 서있는 시점에, 鳩山 총리가 금년 9.24 유엔연설에서 비핵 3 원칙을 재확인하고, 비록 사견임을 전제했지만 岡田 외상이 핵보유국가간 핵선제 불사용(Non First Use)을 지지한 것은 동아시아비핵화를 위해서 고무적인

일이다. 그러나 한편으로 걱정스런 부분도 없지 않다. 피폭국인 일본의 반핵정서와 운동의 뿌리가 깊은 데도 불구하고, 일부 일본 관료들이 동아시아 미군 보유 핵탄재 토마호크 미사일의 퇴역을 반대하는 청원을 미국정부에 제출했다고 한다. 이런 일을 민주당 내각이 어떻게 처리해 나갈 지 관심거리다.

이제鳩山 내각의 대북정책과 북핵문제 해법은 자민당 내각과는 다를 것이라는 기대가 있고, 또 당연히 그래야만 한다. 그런 점에서 우리는小澤 민주당 간사장이 지난 11 월 중순 한국의 정세균 민주당 대표에게 핵무기, 미사일, 수교문제와 납치문제를 연계시키지 않을 것이라고 한 발언을 높이 평가한다. 그리고鳩山 총리의 방북계획이 설로 끝나지 않기를 바란다.

민주당 내각이 납치문제를 조건화하던 자민당 대북정책을 답습하지 않고 대북수교에 적극성을 보이는 동시에 미국에게 대북 ‘핵무기 선제 불사용(NSA) 보장’ 까지 촉구한다면, 오바마 정부의 대북핵정책은 크게 탄력을 받을 것이다. 그리고 북핵문제 해결이 가시화 되면서 ‘핵무기 없는 세계’ 건설, 동아시아의 비핵화 프로세스가 시작될 것이다. 일본은 그렇게 만들어야 하는 역사적 이유가 있고, 그렇게 만들 수 있는 현실적 힘이 있다.

