

한반도 비핵화는 가능한가?

- 비핵화 협상의 쟁점과 비핵화에 대한 새로운 접근

이남주*

국문요약

이 글은 지금까지의 한반도 비핵화 협상에 대한 분석에 기초해 비핵화 협상을 실패하게 만든 요인들을 도출하고, 이 요인들을 해결하기 위한 새로운 접근법을 제안했다. 기존 비핵화 협상은 비핵화와 관련한 주요 쟁점들에 대해서 모호성을 남겨 놓는 방식으로 협상을 진행했다. 이러한 접근은 일시적 진전을 이루기도 했다. 그러나 합의 이행 과정에서 주요 쟁점들에 대한 이견이 다시 등장해 합의를 파기시키는 결과가 반복적으로 출현했다. 따라서 비핵화가 성공하기 위해서는 이 주요 쟁점들, 특히 북한의 핵무기 폐기와 북미 관계정상화·평화체제 구축의 이행 순서에 대한 이견을 해결하는 것이 필요하다. 이 글에서는 북미관계 정상화를 북한의 핵폐기보다 앞서 진행하는 방식을 새로운 접근법의 주요 방안으로 제안했다.

주제어: 한반도 비핵화, 북미 관계정상화, 비확산, 제네바 합의, 6자회담

I. 한반도 비핵화에 대한 기존 접근법 분류 및 평가

1990년대 들어 한반도 비핵화가 규범적 정당성을 갖는 목표이자 북미관계 및 남북관계에서 가장 중요한 의제로 등장했다. 그 이전까지는 한국에 미국 전술 핵무기가 배치되어 있었고, 미국과 한국은 ‘핵문제불거론(NCND) 정책’

* 성공회대 인문융합자율학부 교수, lee87@skhu.ac.kr

을 채택하고 있었다. 알려진 바에 따르면 미국은 1958년부터 한국에 전술핵무기를 배치하기 시작했고, 그 수는 1967년 약 950개에 달했다. 그 수는 점차 줄었지만, 1980년대 후반에도 약 100개의 전술핵무기가 배치되어 있었다(Kristensen and Norris 2017, 350-352). 미국의 전술핵무기 배치를 비판하던 북한은 1986년 6월 정부 명의로 “조선반도에서 비핵지대, 평화지대를 창설할 데 대한 제안”을 발표해, 한반도에서 핵무기의 시험과 생산·저장·반입을 하지 않고 외국의 핵기지를 포함한 군사기지의 설치를 허용하지 않는 것은 물론이고 외국의 핵무기들이 영토·영공·영해를 통과하는 것도 허용하지 않을 것을 주장했다(이중구 2022). 한반도 비핵화 의제를 북한이 먼저 제기한 셈인데, 그 내용은 현재 한국과 미국이 주장하는 한반도 비핵화와 차이가 있다.

1990년대 들어 상황이 변화했다. 냉전체제 해체 이후 미국은 핵 비확산을 새로운 국제질서 구축의 주요 원칙으로 삼았고 한반도 비핵화를 적극적으로 요구했다. 1991년 9월 27일 조지 H.W. 부시(George H. W. Bush) 미국 대통령은 “전세계 배치 전술핵무기 철수 및 폐기 선언”을 발표했고, 이 선언에 따라 1991년 12월까지 한국에서 전술핵무기 철수를 완료했다. 이와 동시에 미국과 한국 정부는 북한에게 핵확산금지조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT)에 따라 국제원자력기구(IAEA) 안전조치협정에 서명하고 사찰을 받을 것을 요구했다. 1990년 9월부터 남북고위급대화가 진행되고 남북합의서 체결을 눈앞에 두고 있는 상황에서 북한은 미국으로부터의 핵위협을 없앨 수 있는(팀스피리트 한미연합군사훈련 중단 포함) 기회이자 북미관계 발전에 긍정적 영향을 줄 수 있다는 판단에 따라 한반도 비핵화 논의에 응했다.

그 결과 1991년 12월 26~31일 진행된 남북 실무대표회담에서 “한반도의 비핵화에 관한 공동선언”(이하 한반도 비핵화 공동선언)이 합의되고 1992년 2월 19일 6차 남북고위급회담을 통해 남북기본합의서와 함께 발효됐다. 한반도 비핵화 공동선언의 1항과 3항은 각각 “남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니한다”, “남과 북은 핵재처리시설과 우라늄 농축시설을 보유하지 아니한다”고 규정했다(박주하·윤희영 2018, 93-94). 북한은 이 합의에 따라 1992년 5월 핵 관련 신고서를 제출하고 IAEA의 사찰을 받았다.

불행하게도 이는 문제의 해결이 아니라 문제의 시작이었다. 1993년 1월

IAEA가 북한의 보고 내용 중 ‘중대한 불일치’를 지적하며 의심이 가는 시설에 대한 특별사찰을 요구했다. 북한은 사찰 대상을 협의에 따라 정하는 원칙에 반하는 부당한 요구라고 반발하며 1993년 3월 12일 NPT 탈퇴를 선언했다. 그 이후 협상과 대립을 반복하는 가운데 북한은 2003년 1월 유엔 안전보장이사회에 서한을 보내 NPT에서 탈퇴했고 지금까지 6차례의 핵실험을 통해 핵능력을 비약적으로 강화했다. 미국외교협회(CFR.org Editor 2022)는 2022년 6월 현재 북한이 100개 이상의 핵무기를 만들 수 있는 핵물질을 보유하고 있다고 평가했다. 뿐만 아니라 ICBM(대륙간탄도미사일), SLBM(잠수함 발사 탄도미사일) 등의 전략적 투발 수단도 개발했다. 최근 국제질서의 변화로 핵 군비경쟁이 가속화될 가능성이 증가하는 추세도 한반도 비핵화 전망을 더 어둡게 만들고 있다(SIPRI 2022).

이러한 결과가 출현한 원인에 대해서는 다양한 평가가 존재한다. 니콜라스 D. 앤더슨(Anderson 2017, 622)은 한반도 핵문제, 특히 북핵 문제가 등장하고 지금까지 해결되지 않고 있는 원인과 관련하여 북한 권력 및 권력 엘리트의 속성에 초점을 맞추는 설명, 미국과 한국의 정책에서 비롯된 안보 위협과 고립에 초점을 맞추는 설명, 힘(power)과 지위(position)에 초점을 맞추는 설명 등으로 분류했다. 그리고 대체로 첫째 설명은 매파(hawks)적 해결방안, 둘째 설명은 비둘기파(doves)적 해결방안을 추구한다고 주장했다. 앤더슨의 유형 분류는 비교적 적절하나, 원인에 대한 설명과 해결 방안의 관계를 너무 기계적으로 연결시켰다. 예를 들어 안드레이 란코프(Lankov 2021)는 북한의 핵무기 개발이 북한 권력과 엘리트의 속성에서 비롯된 것으로 보지만, 강압 전략(coercion strategy) 등의 매파적 해결책이 아니라 북한의 핵능력 감축을 목표로 하는 협상을 제안했다. 그리고 미국이나 한국의 정책이 북한 핵무기 개발의 원인으로 보는 경우에도 협상을 통한 비둘기파적 해결방안이 아니라 미국이나 한국의 정책을 변화시키기 위한 강압 전략을 추구할 수 있다. 현재 북한의 입장이 이에 가까우며, 북한의 핵·미사일 능력 강화가 이러한 입장을 더 강화시킬 수 있다(Sigal 2020, 178; 정성운 2019).

앤더슨 자신은 권력속성이나 정책보다 구조적 요인에 초점을 맞추면서 한반도에서 미국의 힘과 지위 자체가 북한의 핵무기 개발을 촉진하는 요인으로 작용하고 있다고 주장했다. 따라서 미국의 군사적 존재를 유지하는 동시에 북한을 비핵화시키는 것은 실현하기 어려운 목표이며 군사적 존재를 유

지하기 위해서는 북한의 핵무기 보유를 인정해야 한다고 주장했다(Anderson 2017, 631-634). 그러나 앤더슨처럼 구조적 요인을 강조하면서도 다른 접근법을 추구한 경우도 있다. 한반도 냉전구조나 분단체제를 한반도 핵문제가 출현한 원인으로 보는 경우이다(정일준 2017). 1998년 12월 초 NSC(국가안전보장회의, National Security Council) 상임위원회에서 확정된 ‘한반도 냉전구조 해체를 위한 포괄적 접근 전략’은 “북한 핵개발이나 중장거리 미사일 개발의 동기는 한반도 냉전구조에 기인하는 것이다. … 북한 핵문제의 근본적인 해결책은 ‘한반도 냉전구조’를 해체하여 평화를 만들어나가는 포괄적인 접근을 통해 당면한 개별 현안도 차근차근 해결해나가야 한다는 것이다”라고 주장했다(임동원 2015, 308). 앤더슨은 행위자의 의지와 무관하게 행위자가 특정한 행동을 하도록 만드는 왈츠(Waltz)적 의미로 구조라는 개념을 사용했지만, ‘포괄적 접근 전략’은 행위자 간의 관계에 더 초점을 맞추고 이 관계의 변화를 통해 행위자의 행태도 변화시킬 가능성을 적극적으로 평가했다. 이것은 비둘기파적 접근법과 유사하다고 볼 수 있지만 어느 일방의 정책 변화가 아니라 상호관계의 재정립에서 해결책을 찾는다는 점에서 차이가 있다. 그 동안 한국 정부의 관여(engagement) 정책도 북한에 대한 인센티브 제공으로 핵 포기를 유도할 수 있다는 점에 더 초점을 맞추는 경우(관여정책 I)와 냉전 구조를 평화 구조로 전환시키는 데 더 초점을 맞추는 경우(관여정책 II)로 나눌 수 있다. 아래의 <표 1>은 한반도 핵 문제의 원인에 대한 설명과 해결 방안과의 관계를 정리한 것이다.

〈표 1〉 한반도 핵 문제의 원인과 해결 방안에 대한 설명 분류

원인에 대한 설명	접근 방법	해결 방안	주요 사례
북한 권력 및 권력 엘리트의 속성	강압	· 선비핵화 · 레짐 체인지 · 완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기(CVID)	· 리비아 모델 · 존 볼턴 (John Bolton)
	협상	· 현상인정 · 북한의 핵능력 제한과 상응 조치 제공	· 란코프 (Lankov 2021)
미국과 한국의 대북 정책 및 북한의 고립	협상	· 핵무기 포기에 대한 인센티브 제공	· 관여정책 I · 경제평화론
	강압	· 미국의 정책 변화 압박	· 북한의 강압외교
구조	협상	· 현상 인정 · 북한의 핵능력 제한 및 상응 조치 제공	· 앤더슨 (Anderson 2017)
		· 냉전구조 해체와 관계전환	· 관여정책 II · 평화경제론

출처: 필자 정리

강압이나 관여 모두 결과적으로 실패했다. 가장 큰 문제는 비핵화 규범의 당위성에 지나치게 의존하거나 비핵화에 대한 낙관적 전망에 있었다. 비핵화나 비확산이 높은 수준의 규범적 정당성을 갖고 있지만 현실에서는 그 규범이 강하게 작동했다고 보기 어렵다. NPT 6조는 “조약 당사국은 조속한 일차 내에 핵무기 경쟁 중지 및 핵군비 축소를 위한 효과적 조치에 관한 교섭과 엄격하고 효과적인 국제적 통제하의 일반적 및 완전한 군축에 관한 조약 체결을 위한 교섭을 성실히 추구하기로 약속한다”는 핵무기 폐기의 목표를 제시했다(평화군축센터 2004). 그러나 핵무기 보유국들이 이 목표를 실현하기 위해 진지하게 노력했다고 보기는 어렵다. 뿐만 아니라 핵무기를 보유할 강한 동기와 능력을 갖추고 있는 국가의 핵개발을 막는 데 성공한 경우보다 실패한 경우가 더 많다. 그렇기 때문에 지나치게 규범적 당위성에 의존해 비핵화를 추진하거나 요구하는 것은 행위자의 행태를 변화시키기 어렵다. 또 인센티브, 특히 경제적 인센티브 제공으로 비핵화를 실현시키려는 접근법도 핵무기의 정치 논리를 넘어서기 어렵다. 따라서 비핵화를 어렵게 만드는 요인이 무엇인지를 더 객관적이고 구체적으로 검토하고 해결 방안을 찾아야 한다.

이 글은 한반도 비핵화를 어렵게 만드는 객관적 요인이 무엇이었는가, 이 문제를 극복할 수 있는 방안은 무엇인가 등의 질문에 대한 해답을 찾고자 하는 시도이다. 2장에서는 먼저 비핵화·비확산의 국제정치를 살펴보았다. 비핵화·비확산 문제는 한반도의 특수한 상황이 아니라 국제정치적 현상이다. 이와 관련한 논의를 참조할 때 한반도 핵문제의 성격을 더 객관적으로 이해할 수 있다. 3장에서는 지금까지의 한반도 비핵화 협상을 분석하고 이 협상을 실패하게 만든 핵심 쟁점을 도출했다. 4장에서는 비핵화를 가로막은 핵심 쟁점에 대한 해결 방안을 중심으로 한반도 비핵화에 대한 새로운 접근법을 제시했다. 물론 완전히 새로운 접근법이 존재하기도 어렵다. 새로운 접근법, 특히 현재의 교착 상태를 타파하는 접근법은 더 강한 강압이나 더 적극적인 관여 중 하나를 선택해야 한다. 그러나 전자는 핵무기를 보유한 국가와의 무력충돌이라는 위험을 감수해야 한다는 점에서 해결 방안이 되기 어렵다. 따라서 더 분석이 필요한 문제는 더 적극적인 관여는 무엇이며, 그 방법이 문제를 해결할 수 있는가 하는 문제이다. 이 글에서는 이 문제에 초점을 맞추어 논의를 전개했다. 5장에서는 이 글의 핵심 주장을 요약했다.

II. 비핵화 · 비확산의 국제정치

핵무기는 1945년 처음 사용된 이후 계속 윤리적 비판의 대상이 되었고 핵무기 폐기를 위한 노력도 지속적으로 전개되었다. 최근에는 2007년 설립되었고 2017년 노벨 평화상을 받은 ICAN(The International Campaign to Abolish Nuclear Weapons)이 이러한 노력의 중심에 있다. 2008년에는 미국과 유럽의 전 국회의원, 고위급 관료 100여 명이 참여해 단계적 핵무기 폐기를 목표로 하는 글로벌 제로(Global Zero)를 발족했고 지금까지 회의 개최, 선언 발표 등의 활동을 전개해 왔다. 핵무기 폐기나 핵무기 금지의 정당성을 옹호하고 이 목표를 실현하기 위한 전략들에 대한 논의도 활발하게 진행되고 있다(Egeland 2021; Ritchie and Kmentt 2021). 그러나 핵무기의 위험성에 대한 대응으로 폐기는 현실적 목표가 되기 어렵다는 인식이 더 지배적이다. 현실정치에서는 핵무기 폐기보다는 비확산, 군축, 억지(deterrence) 등이 핵전쟁을 방지하기 위한 더 현실적인 대안으로 제시되고 있다(Freedman 2013). 그러나 지구적 차원에서의 비핵화, 즉 핵무기 폐기나 금지를 향한 노력이 진행되지 않는 상황에서 비확산이나 국지적 비핵화는 내재적 결함을 갖는 목표가 될 수밖에 없다. 현재 비핵화의 당위성과 현실의 괴리는 한반도의 특수한 상황이 아니라 비핵화 · 비확산의 국제정치에 내재된 문제이다.

그 가장 중요한 원인은 핵무기가 상대로부터 공격받을 가능성을 원천적으로 차단할 수 있는 파괴력을 갖기 때문에 지배를 위한 수단으로서만 아니라 자국의 안보를 가장 효과적으로 보호할 수 있는 수단으로 인식된다는 데 있다. 핵무기가 처음이자 지금까지 유일하게 사용된 직후 버나드 브로디(Bernard Brodie)는 “절대 무기(absolute weapon)”라는 수사로 핵무기의 이러한 속성을 강조한 바 있다(Kroenig 2015, 101). 일부 국가가 이미 핵무기를 보유한 상황에서 다른 국가들이 핵무기를 보유하고자 하는 유혹은 더 커질 수밖에 없다. 핵확산에는 국가의 자기보존 본능이 작용하고 있으며, 국제사회의 무정부적 속성이 존재하는 상황에서 이러한 본능이 억제되기는 매우 힘들다.

핵무기의 이러한 방어적 속성에 대한 강조는 핵무기 확산이 전쟁 방지에 긍정적인 영향을 줄 수 있다는 소위 “핵확산 낙관론(proliferation optimism)”

으로 이어지기도 한다. 케네스 월츠(Kenneth Waltz)가 대표적이다. 월츠는 핵무기 보유는 상호확증파괴(Mutual Assured Destruction) 상황을 만들어냄으로써 전쟁을 일으킬 동기를 결정적으로 약화시키고 핵무기 보유국은 핵전쟁에 대한 우려로 인해 대외적으로 더 신중히 행동하게 된다는 논거에 기초해 이처럼 주장했다(Waltz 1981). 월츠의 주장에 대해서는 이미 여러 반론이 있었다(Kroenig 2015). 핵무기 개발에는 방어적인 고려가 더 중요하게 작용할 수 있지만 핵무기를 보유한 상황에서는 핵무기를 방어적 목적으로만 사용하지 않을 가능성이 있다(황지환 2018, 41-42; Bell 2019). 그리고 논리적으로는 핵전쟁이 발발할 가능성이 낮더라도, 우발적 요인이나 실수에 의해 한번이라도 발발하면 인류의 재앙으로 이어진다는 점도 핵확산 낙관론이 수용되기 어려운 이유이다.

따라서 핵무기를 국제기구가 통제하는 발상도 제기되었지만 냉전적 대립이 진행되고 있는 상황에서 이러한 구상이 성공하기는 힘들었다(Wheeler 2009, 430). 1960년대까지 소련과 미국은 중국, 영국, 프랑스 등의 핵무기 개발을 막지 못했다. 이에 따라 핵무기 폐기가 아니라 “더 이상”의 확산을 방지하는 것이 현실적일 뿐만 아니라 이미 핵무기를 보유한 강대국들의 이익에 부합하는 목표가 되었다. 이들의 주도에 의해 1967년 1월 1일 이전에 이미 핵무기를 보유한 국가들의 핵무기 보유를 합법화하고(nuclear-weapon state) 다른 국가들은 핵무기를 포기하는 NPT가 1968년 체결되었다. 이 과정에서는 비-핵무기 국가(non nuclear-weapon state)들의 동의를 얻는 것이 주요 문제였는데 이는 다음 세 가지 방법을 통해 해결되었다. 첫째, 핵무기 확산이 인류에게 재앙적 결과를 초래할 수 있다는 공감대를 활용했다. 둘째, 핵무기 폐기를 지향하는 조항을 포함시킴으로써 NPT의 규범적 정당성을 보완했다. 셋째, 비-핵무기 국가에게 핵 발전 관련 기술 이전 등의 당근책을 제공했다.

그러나 NPT가 거둔 성과는 제한적이었다. 1974년 인도가 핵실험에 성공하며 NPT 밖에서 핵무기 보유국이 되었다. 인도와 라이벌 관계인 파키스탄도 1980년대에는 사실상의 핵무기 보유국이 된 것으로 평가되었고 1998년 핵실험에도 성공했다. 이스라엘도 핵무기 보유를 공식적으로 선언하지는 않았지만 사실상 핵무기 보유국이다. 핵무기를 보유할 수 있는 능력을 갖춘 국가들 중 일부(일본, 한국 등)에 대해서는 미국이 확장억지를 통한 안전보장

과 비대칭적 동맹관계를 활용해 핵무기 개발을 포기시킬 수 있었지만, 기술적 능력과 정치적 의지를 모두 갖춘 국가들의 핵무기 개발을 막지는 못했다. 뿐만 아니라 인도, 파키스탄, 이스라엘 등은 핵무기 개발과 관련해 국제사회의 강한 제재를 받지 않았고 심지어는 미국의 기술적 지원도 받았다는 점에서 미국의 대외정책에서 비확산이 얼마나 중요한 목표였는가에 대해서도 의문이 제기되었다(Cavanna 2018). 인도가 핵개발을 추진하던 1970년대 후반 국방차관을 역임했던 윌리엄 J. 페리(William J. Perry)도 당시 비확산을 위한 노력이 북한과 타이완의 경우만 성공했다 말하며, 비확산이 미국 정부의 우선순위가 아니었던 것(핵과 관련해 소련 핵무기에만 초점을 맞춘 것)을 그 주요 원인으로 평가했다(페리 2016, 112).

냉전체제 해체 이후 비확산 규범은 더 강화되었다. 이를 잘 보여주는 것이 남북 모두 핵무기를 보유할 가능성을 차단하고자 한 미국의 태도이다. 미국은 한반도 비핵화 공동선언에 남북 모두에게 핵의 평화적 이용권에 속할 수 있는 우라늄 농축을 포기할 것을 강하게 요구했다(송민순 2016, 78). 미국은 2004년 8월 한국원자력연구소에서 극소량의 우라늄 농축 실험을 한 사실(실험 시기는 2000년 초)과 한국과학기술연구원에서 미량의 플루토늄 추출실험을 한 사실(실험 시기는 1982년)이 확인된 이후, 중국이나 러시아보다 더 적극적으로 유엔 안보리 회부를 요구한 바 있다(이종석 2014, 373). 냉전체제 해체 이후 핵 개발 시도가 주로 미국과 적대적 관계에 있는 국가(북한, 시리아, 이란 등)들에 의해 이루어진 점도 미국이 비확산 규범을 더 강조한 주요 원인이다.

그러나 여기에도 문제가 있었다. 비확산과 관련해 이중기준을 적용하고 있다는 비판에서 미국이 자유롭기 어렵다. 또한 미국은 비-핵무기 국가에 대해 핵무기로 공격하지 않는다는 소극적 안전 보장(Negative Security Assurances)에 원칙적으로는 동의하지만, 비-핵무기 국가에 대한 핵무기 공격 가능성을 완전히 부정하지 않고 있다. 1978년 6월 12일 미국 사이러스 밴스(Cyrus Vance) 국무장관은 “미국은 NPT에 가입하거나 핵폭발 장치를 획득하지 않겠다는 국제적으로 구속력이 있는 협약을 갖는 비-핵무기 국가에 대해서는, 핵무기 보유국과 동맹관계에 있거나 연결되어 있는 국가가 미국(미국령 포함), 미군, 미국의 동맹을 공격하는 경우를 제외하고는 핵무기를 사용하지 않을 것이다”라고 밝힌 바 있다. 이는 반대로 읽으면 특정한 상황

에서는 비-핵무기 국가 대상으로 핵무기를 사용할 수 있다는 의미이고, 북한이 그 대상에 포함된다(Lockwood 1994, 8). 한반도 핵위기가 고조되던 2002년 1월 부시 정부가 의회에 보고한 “핵 태세 보고서(Nuclear Posture Review Report, NPR)”에서는 핵무기, 생화학무기 등으로 무장한 “불량 국가(rogue states)”를 핵무기로 공격하는 옵션을 제안하고, 이를 위해 더 정확하고 신뢰도가 높은 소형 핵무기 개발 필요성도 강조했다. 그리고 러시아, 중국 등의 핵무기 보유국 이외에 이란, 이라크, 시리아, 리비아, 북한 등을 핵 공격 대상으로 거명했다. 핵 없는 세계를 주장한 오바마 정부가 2010년 발표한 NPR에서는 소극적 안전보장 관련 서술을 포함시켰지만, 이를 NPT 의무 준수 등과 연계시킴으로써 역시 비-핵무기 국가에 대한 핵 공격 옵션을 완전히 배제하지는 않았다. 이와 함께 “핵무기 단일목적 정책(sole purpose policy, 핵무기는 핵무기로 공격하는 국가를 대상으로만 사용한다는 정책)”에 대해서도 이를 채택할 조건이 갖추어져 있지 않다고 주장했다. 현재 어떤 조건하에서도 비-핵무기 국가에 핵공격을 하지 않겠다고 약속한 핵무기 보유국은 중국이 유일하다(Reaching Critical Will 2022). 미국의 이러한 방침은 미국과 적대관계에 있는 국가들의 핵무기 개발에 대한 유혹과 명분을 모두 증가시켰다. 마지막으로 냉전체제 해체 이후 미국은 이 국가들과의 관계에서 비확산 이외의 여러 문제(북한에 대해서는 인권, 이란에 대해서는 반테러 등)의 해결을 동시에 요구한 것도 비확산 목표를 달성하는 데 부정적 영향을 주었다.

핵확산의 역사는 물론이고 그와 관련한 여러 논의들은 핵무기의 정치가 매우 복잡하며, 규범적 요구만으로는 문제를 해결하기 어렵다는 점을 보여준다. 이 점이 한반도 비핵화가 불가능하다는 것을 의미하는 것은 아니다. 핵무기를 포기한 사례가 있고 북한도 한반도 비핵화라는 목표에 동의한 바 있다. 그러나 한반도 비핵화는 규범적 요구에 의존해서 실현될 수 있는 것이 아니라 비핵화를 어렵게 만드는 실질적 요인들을 해결할 수 있을 때 가능하다는 점을 직시해야 한다. 그리고 지금까지의 비핵화 관련 협상이 실패한 원인을 정확하게 파악하는 것이 한반도 비핵화를 위한 새로운 방법을 찾는 출발점이 되어야 한다.

Ⅲ. 한반도 비핵화 협상의 역사와 쟁점

1. 한반도 비핵화 협상의 역사

북한은 1985년 NPT에 가입했지만 IAEA 안전조치협정에 서명하지 않아 핵 무기 개발 의혹을 받기 시작했다(박건영·정옥식 2007, 24-25). 1991년 2월에는 북한이 1986년부터 가동한 5MWe 원자로가 군사 목적용이며 핵연료 폐기물에서 플루토늄을 추출하기 위한 재처리시설 건설도 완공 단계에 임박했다는 주장이 미국에서 제기되었다(임동원 2015, 177). 미국과 한국은 북한에게 IAEA 안전조치협정 서명과 사찰 수용을 강하게 요구하기 시작했고, 1991년 12월 31일 남북이 한반도 비핵화 공동선언에 합의한 이후 북한이 핵 신고를 하고 북한에 대한 임시사찰이 진행되는 진전이 이루어졌다. 그런데 북한이 제출한 보고서와 IAEA의 사찰결과 사이의 불일치를 둘러싼 논란이 발생했고 그것이 1차 북핵위기로 이어졌다. 쟁점은 영변 원자로에서 이미 추출한 핵 폐기물의 양과 IAEA가 그 저장소라고 의심한 두 곳의 미신고 시설이었다. IAEA는 1993년 3월 미신고 시설에 대한 특별사찰을 요구했고 특별사찰 관련 논란이 진행되던 와중에 한미는 티스프리트훈련을 다시 진행했다. 이에 북한은 1993년 3월 12일 NPT 탈퇴를 선언했다. 그 이후 협상에 진전이 없자 1994년 5월 14일 영변 원자로에서 핵 연료봉을 빼내 재처리와 플루토늄 생산을 위한 작업에 들어갔다.

미국 내에서 영변 핵시설에 대한 폭격론도 제기되었으나 1994년 6월 16일 김일성 주석의 협상 의사가 방북한 지미 카터(Jimmy Carter) 전 대통령을 통해 전달되면서 북미협상이 시작되었다. 북미 대표는 10월 21일 제네바 합의로 불리는 “기본합의문(Agreed Framework)”에 서명했다. 북한은 핵 프로그램 중단, 한반도 비핵화 공동선언 이행, NPT 잔류 등의 조치를, 미국은 경수로 제공, 관계 정상화 추진, 소극적 안전보장 등의 조치를 각각 취하는 기본 방향에 합의했다. 북한의 핵 관련 활동 동결에 대한 대가로 미국이 북한에 중유를 공급하는 조치에도 합의했다. 이견이 가장 컸던 것은 특별사찰 문제였는데 이에 대해서는 “경수로 사업의 상당 부분이 실현된 다음, 그리고 주요 핵 관련 부분품들이 납입되기 전에 조선은 IAEA와 자기의 핵물질 초기 보고서의 정확성 및 완전성 검증과 관련한 협상을 진행하고 그에 따라

IAEA가 필요하다고 간주할 수 있는 모든 조치들을 취하는 것을 포함하여 IAEA와의 안전조치 협상을 완전히 이행한다”는 다소 모호한 표현으로 절충했다(박주하·윤혜령 2018, 110).

제네바합의는 북한의 핵 활동을 억제하는 데는 효과가 있었지만 최종 목적지에 도달하지는 못했다. 1994년 11월 미국 중간선거에서 제네바합의에 부정적 태도를 가진 공화당이 다수당이 되면서 합의 이행에 제동이 걸리고 경수로 건설이 지체된 것이 그 일차적 원인이었다. 1998년 8월 북한은 광명성 1호라는 인공위성 발사 실험을 진행했다. 우주개발은 주권 국가의 권리이지만, 이에 이용된 다단계 추진 로켓 기술은 대륙간탄도미사일(ICBM)에도 활용되기 때문에 우려를 샀다. 1998년 출범한 김대중 정부는 이 문제를 대화로 해결하고 남북관계를 진전시키고자 했다. 미국 클린턴 정부도 이에 보조를 맞추어 1998년 11월 12일 페리를 대북정책조정관으로 임명했다. 페리는 대북정책 검토와 한·일과의 협의를 거쳐 1999년 3월 한국 정부의 입장을 적극적으로 반영한 ‘잠정적 대북정책 구상’을 제출했다. 이 구상은 ‘상호 위협감소를 위한 포괄적 대화’를 북에 제의하는 것을 기본 방향으로 삼았다. 구체적으로 북한은 미사일 재발사를 유보하고 금창리 지하핵시설에 대한 접근을 허용하며, 미국은 대북 경제제재를 유보하고 인도적 지원을 증가하는 방향으로 북미대화를 추진한다는 방안을 담았다. 그리고 대화가 진전되면 북한은 핵과 미사일 위협을 감소 내지 해소시키고 미국은 적대관계를 해소해 가고 그 과정에서 국무장관의 평양방문을 추진한다는 계획도 포함되었다(페리 2016, 299; 임동원 2015, 326-329). 그 이후 소위 “페리 프로세스”라고 불린 협상이 북미, 남북 사이에 진행되었다. 1999년 3월 뉴욕의 북미회담에서 금창리 지하핵시설 현장방문 조사가 합의되었고, 평양에서 북미 미사일회담이 열렸다. 남북대화도 재개되어 2000년 6월 ‘6.15 남북정상회담’이 개최되었다. 2000년 10월에는 조명록 국방위 제1부위원장의 워싱턴 방문과 미국무장관 매들린 올브라이트(Madeleine Albright)의 평양 방문이 연이어 진행되었다.

그러나 2000년 11월 미국 대선에서 조지 W. 부시(George Walker Bush) 공화당 후보가 당선된 이후 제네바합의는 붕괴의 길로 나아갔다. 부시 정부는 제네바합의가 북핵 폐기에 대한 약속을 확실하게 담지 못했고 경수로에서도 핵무기 제조에 필요한 플루토늄을 추출할 수 있다는 이유로 클린턴 정

부 시기의 북미합의를 대북정책의 출발점으로 삼는 것에 부정적 입장을 표명했다. 2002년 1월 연두교서에서 부시 대통령은 북한을 이라크, 이란과 함께 악의 축으로 지목했다. 2002년 10월 대통령 특사로 평양을 방문한 제임스 켈리(James Kelly) 미 국무부 동아태 담당 차관보는 북한에게 고농축우라늄 프로그램 의혹을 새로 제기하고 북한이 이를 인정할 것을 강압적으로 요구했다. 그리고 이에 대해 강석주 외무성 제1부장이 했다는 “우리도 국가안보를 위한 억제력으로 핵무기는 물론 그보다 더 강력한 것도 가질 수밖에 없다”는 항변을 북한이 고농축우라늄 프로그램의 존재를 인정한 것으로 단정하고, 2022년 11월 대북 중유공급을 중단할 것이라는 방침을 밝혔다. 북한은 12월 영변 핵 시설 가동과 건설 방침을 밝혔다. 그리고 2003년 1월 NPT 탈퇴를 공식화하고 5월에는 조선중앙통신을 통해 한반도 비핵화 공동선언은 백지화되었다고 주장했다. 제네바합의가 파기되었고, 소위 2차 북핵 위기가 출현했다. 북한이 고농축프로그램의 존재를 인정한 것인가 아닌가에 대한 논란이 오래 지속되었고 6자회담에서도 북의 고농축프로그램의 인정여부가 중요한 쟁점이었다. 이 논란에 대한 평가는 다음 절에서 서술했다.

부시 정부는 비확산 외교에 실패했다는 비판에 대응하고 북한의 핵무기 개발을 통제할 필요가 있었기 때문에 중국 등을 끌어들인 다자회담 방식으로 한반도 비핵화 협상을 추진했다. 2003년 4월 23일 북중미 3자회담을 거쳐, 2003년 8월 27~29일 1차 6자(남, 북, 미, 중, 일, 러) 회담이 개최되었고, 2004년 2월 25~28일 2차 회의, 2004년 6월 23~26일 3차 회의가 각각 열렸다. 이 과정에서 북한의 핵폐기와 북미관계 정상화를 포함하는 안전보장 제공을 교환하는 방향으로 문제를 해결해간다는 공감대가 형성되었다. 그러나 비핵화의 구체적 내용과 과정에 대한 이견은 과거보다 더 커졌다.

첫째, 미국은 처음에 “CVID(Complete Verifiable Irreversible Dismantling, 완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 폐기)”를 요구했는데, 북한은 이를 패전국에게나 요구할 수 있는 것이라고 강하게 반발했다. CVID에서 완전한 비핵화(C)가 핵의 평화적 이용에 대한 권리까지 부정했기 때문이다. “돌이킬 수 없는(I)”은 북한이 축적한 핵 관련 지식까지 전부 소멸시켜야 하고 검증할 방법도 없는 비현실적 요구를 담고 있었다. 둘째, 비핵화 과정에서 미국은 ‘폐기 대 보상’이라는 접근법을 택했으나 북한은 ‘동결 대 보상’부터 시작하는 접근법을 고수했다. 협상 초기 미국은 단계적 행동이라는 원칙을 수용

한다고 하면서도 3개월 내에 모든 핵 프로그램 신고와 검증을 완료할 것 등을 요구했는데, 북은 이를 핵폐기에 준하는 요구로 간주했다.

2005년 1월 2기 부시 정부의 국무장관으로 임명된 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice)가 장관 인준 청문회에서 북한을 “폭정의 전초기지(outpost of tyranny)”라고 지칭한 것이 북미대립을 더 악화시켰다. 북한은 2005년 2월 10일 외무성 대변인 성명을 통해 6자회담 참여 중단과 핵무기 보유국가 선언을 했다. 결국 라이스가 북한을 주권국가로 지칭하고 5월 3일에는 부시가 김정일을 “Mr. 김정일”로 호칭하는 것으로 대화재개 환경을 조성한 이후에야 6자회담이 재개될 수 있었다. 그리고 4차 6자회담 1단계 회의(2005년 7월 25일~8월 7일)와 2단계 회의(2005년 9월 13~19일)를 거쳐 6자는 지금까지 한반도 비핵화와 관련해 가장 포괄적인 원칙과 내용을 담은 합의인 “9.19 공동성명”을 발표했다.

이 공동성명은 한반도의 ‘검증가능한’ 비핵화, 북미와 북일 관계 정상화, 5개국의 대북 에너지 지원과 경제협력, 동북아 안보협력 및 직접 관련 당사국들의 한반도의 항구적 평화체제 관련 협상, ‘공약 대 공약’과 ‘행동 대 행동’의 원칙에 입각한 단계적 합의 이행을 위한 상호조율된 조치 등의 내용을 담았다(박주하·윤희령 2018, 123-125). 이중 한반도 비핵화는 북한이 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기하고 “조속하게” NPT에 복귀하며, 다른 당사국은 북한의 핵에너지 평화적 이용에 대한 권리 주장을 존중하고 “적절한 시점”에 경수로 제공 논의를 진행한다는 내용을 담았다. 당초 북한은 핵무기와 관련한 핵계획만을 포기하겠다는 입장이었고 미국은 북한의 핵에너지의 평화적 이용 권리, 특히 경수로 제공은 수용할 수 없다는 입장이었는데, 서로 한걸음씩 물러선 것이다. 그리고 “직접 관련 당사자국은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다”는 내용을 공동성명에 담은 것도 주목을 받았다. 한반도 비핵화를 한반도 평화체제 구축과 병행 추진한다는 점을 처음으로 명시한 합의가 되었다. 이는 라이스 당시 미국 국무장관의 한반도 평화체제에 대한 적극적 태도와 관련이 있다. 한반도 평화체제 구상에 대한 한미의 협의가 2005년 7월부터 12월 사이에 진행되기도 했다(이종석 2014, 357-358). 그 이후에도 부시 정부는 임기 내에 평화협정을 체결하는 것에 계속 관심을 보였다(송민순 2016, 429).

문제는 9.19 공동성명도 각 공약의 이행 순서와 관련하여 모호성을 남겨

둔 데 있었다. 미국은 북한의 우라늄농축 프로그램의 존재를 전제로 신고와 검증이 완료된 이후에 상응조치를 취할 수 있다는 입장이었고, 북한은 경수로 제공 이후에 NPT에 복귀할 수 있다고 주장했다. 이 상황에서 미국 재무부가 북한이 개설한 계좌에 대한 의혹을 근거로 마카오 BDA 은행을 돈세탁 우려 은행으로 지정함에 따라 비핵화 협상이 다시 중단되었다. 북한은 2006년 7월 4일 장거리로켓(대포동 2호) 발사 실험으로 위협 수준을 높였고, 7월 15일 UN 안보리가 대북제재결의안(1695호)을 채택했다. 우주 개발이 주권 국가의 권리인 점을 고려하면 이 제재결의안은 이례적인 것이었다. 북한은 2006년 10월 9일 첫 번째 핵실험을 감행했다. 이 핵실험은 유엔의 대북제재를 강화시켰지만 동시에 대화도 촉진했다. 2006년 12월 18~22일 진행된 5차 6자회담 2단계 회의에서는 진전이 없었지만, 2007년 1월 16~17일 독일 베를린에서 진행된 북미 양자대화에서 비핵화 초기조치와 BDA 문제 해결에 원칙적으로 합의했다. 그리고 2007년 2월 진행된 5차 6자회담 3단계 회의에서 “9.19 공동성명 이행을 위한 초기 조치”(2.13 합의)가 발표되었다.

이 합의는 비핵화를 초기 조치(북한의 영변 핵시설 동결과 IAEA 사찰단 초청, 신고 목록 협의, 북미 외교관계 수립을 위한 양자 대화와 테러지원국 명단에서 북한을 제외하는 과정 개시, 북한에 대한 에너지 지원 등)와 그 다음 단계(모든 핵프로그램에 대한 완전한 신고 및 현존하는 핵시설 불능화와 중유 100만 톤 상당의 대북 에너지 지원)로 나누어 제시했다. 핵폐기 단계의 내용과 방식에 대해서는 더 구체적인 합의는 없었다. 어렵게 BDA 북한 자금의 송금이 이뤄진 2007년 6월 북한은 IAEA 대표단을 초청하고 영변 핵시설의 가동 중지 및 검증 과정을 시작하겠다고 발표했다. 2007년 9월 27일부터 10월 3일까지 6차 6자회담 2단계 회의가 진행되었고 불능화 관련 조치들과 일정에 합의했다(“10.3 합의”). 연말 시한은 넘겼지만 2008년 6월까지 북한은 핵신고와 영변 냉각탑 폭파 등의 불능화 조치를 취했고, 미국은 북한을 테러지원국 명단에서 제외하기로 하는 등의 진전이 이루어졌다.

그러나 이 과정에서 비핵화 순서에 대한 북미의 이견이 다시 출현했다. 미국은 불능화 단계에서 검증방안 합의가 이루어져야 한다고 주장했고, 북한은 검증방안 합의는 불능화 단계가 아니라 핵폐기 단계에 이루어져야 한다고 주장했다. 2008년 2월 출범한 이명박정부도 검증을 강하게 요구했다. 미국이 약속한 테러지원국 해제도 북한 핵 시설에 대한 현지 사찰에 대한 합의가

이루어진 이후인 2008년 10월 11일에야 이루어졌다. 그러나 2008년 12월 8~11일 진행된 6자회담에서 미국이 요구하는 핵물질 샘플 채취를 포함한 검증 의정서 채택 요구를 북한이 거부하면서 회담은 결국 결렬되었다. 2009년 1월 오바마 정부가 출범한 이후에도 의미 있는 협상이 진행되지 않은 상황에서 북한은 2009년 5월 2차 핵실험을 강행했고 2010년 10월에는 시그프리트 헤커(Siegfried S. Hecker) 박사를 초청해 우라늄농축시설을 공개했다. 그럼에도 오바마 정부는 소위 “전략적 인내” 방침에 따라 대북 협상에 소극적 태도를 취했고, 북한은 2016년까지 세 차례의 핵실험을 더 진행했다.

2017년 트럼프 정부가 출범한 이후 소위 “최대의 압박”과 북한의 6차 핵실험 및 ICBM 발사 실험의 격돌이 있었으나, 2018년 2월 평창 동계올림픽을 계기로 남북대화가 시작되고 6월 싱가포르 회담을 포함해 세 차례의 북미 정상회담이 이루어졌다. 그럼에도 비핵화는 진전되지 못했다. 2019년 2월 하노이 회담에서 북한이 영변 핵시설의 해체를 제안하고 그에 대한 상응조치로 대북제재의 대폭 해제를 요구했는데 미국이 이를 거부하면서 회담이 노딜로 끝난 것이 주요 이유이다. 당시 미국이 어떤 요구를 했는지는 불확실하다. ICBM 해체를 추가로 요구했다는 주장도 있고, 영변 이외의 우라늄농축시설에 대한 의혹 해소를 요구했다는 주장도 있다. 그러나 근본적인 문제는 미국이 영변 핵시설 해체를 핵폐기를 향한 진전으로 받아들이지 않은 데 있다. 미국 내에서는 영변 핵시설 해체에 대가를 지불한다는 협상 프레임에 대한 반발이 컸고, 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령도 이 반발을 극복하지 못했다.¹⁾ 그리고 북한이 핵·미사일 실험 동결에 대한 상응조치로 중단을 요구한 한미연합군사훈련이 2019년 8월 재개된 이후 한반도 정세가 부정적 방향으로 움직이기 시작했다. 2021년 1월 바이든 정부가 출범한 이후에도 대북적대시정책의 철회를 대화의 전제조건으로 요구하는 북한의 입장과 조건 없는 대화 재개를 요구하는 미국의 입장이 팽팽선을 유지하고 있다. 그 사이에 북한은 ICBM 발사 실험을 재개했고 7차 핵실험의 가능성도 높아지고 있다.

아래의 <표 2>는 지금까지의 비핵화 합의의 주요 내용과 합의 이행의 실패 원인을 정리한 것이다. 협상의 진전과 실패에서 다음의 특징을 확인할

1) 이 과정에서 존 볼튼(John Robert Bolton) 당시 미국 대통령 안보보좌관이 중요한 역할을 했다. 이에 대해서는 이정철(2020)을 참고.

수 있다.

〈표 2〉 1994년 이후 한반도 비핵화 합의 관련 주요 내용

합의	협상 계기	주요 쟁점	주요 합의 내용	이행 실패 원인
제네바합의 (1994.10.21.)	과거 핵물질 의혹에 대한 특별사찰 논란과 북한의 NPT 탈퇴 선언	- 과거 핵물질 의혹 해소 방안 - 북한의 핵 동결과 비핵화에 대한 보상	- 북한의 흑연 감속로 시설 중단 및 폐쇄 - 중유 및 경수로 제공 - 주요 경수로 관련 부품 이전에 과거 핵물질에 대한 의혹 검증	- 미국 내 제네바합의에 대한 비판과 경수로 공급 지연 - 부시 정부의 북한의 우라늄농축 계획 인정 요구
9.19 공동성명 (2005.9.19.)	2003년 제네바합의 붕괴와 2005년 북한의 핵연료 재처리	북한의 핵 및 핵 프로그램 폐기 범위와 북한의 핵에너지 평화적 이용 권리(경수로 제공 포함) 인정 여부	- 북한의 핵무기 및 핵 프로그램 포기과 조속한 시일 내 NPT 복귀 - 북한의 핵에너지 평화적 이용에 대한 권리 존중 및 적절한 사잖에 경수로 제공 논의	- BDA 문제 - 경수로 제공 및 제재 해제 시점(NPT 복귀 이후 vs. 복귀 이전)
2.13 합의 (2007.2.13.)	북한의 1차 핵실험 (2006.10.9.)	- 신고검증 및 경수로 제공 · 관계정상화 등의 이행 순서 - BDA 북한 계좌 동결 등	- 초기 조치(동결) - 불능화 (불능화와 핵 신고, 테러지원국 명단에서 해제)	- 우라늄농축프로그램 인정 여부 - 불능화 단계에서 검증의정서 채택 여부
싱가포르선언 (2019.6.12.)	북한의 6차 핵실험(2017. 9.3.)과 ICBM 발사 실험 (2017.11.29.)	- 북한의 핵 · 미사일 실험 동결 - 한미연합군사 훈련 중단 - 종전선언	관계정상화, 평화체제, 한반도의 완전한 비핵화 등의 병행 추진	- 북한 핵 폐기 범위(영변 핵시설 폐쇄 + @) 및 제재 완화 범위에 대한 이견 - 한미연합군사 훈련 재개

출처: 필자정리

첫째, 한반도 비핵화 협상의 진전은 기본적으로 위기에 대한 대응을 동력으로 이루어졌다. 위기의 출현이 기회로 작용한 것이다. 둘째, 위기 대응적 성격의 협상과 합의는 비핵화가 실패한 요인이기도 하다. 위기 대응으로 진행된 협상은 이견을 해소하기 어려운 쟁점들은 모호성을 남겨놓는 방식으로 합의하고 시급한 문제의 해결에 우선 집중하는 실용적 접근법을 택했다. 그러나 합의 이행에서는 당면한 문제의 해결과 중장기적 비핵화가 분명하게 구분되기 어려웠다. 그 결과 이 쟁점들에 대한 이견이 합의 이행을 가로막는 상황이 반복해서 출현했다.

2. 비핵화 관련 핵심 쟁점

한반도 비핵화 협상이 진전과 중단을 반복하는 가운데, 북한의 핵·미사일 능력은 비약적으로 발전했다. 그 과정을 검토하면 다음 네 가지 문제와 관련한 북미의 입장 차이를 좁힐 수 없었던 것이 이러한 결과를 초래했다. 이 벽을 넘지 못하면 앞으로도 한반도 비핵화 관련 협상은 성공하기 어렵다.

1) 비핵화와 북미관계 정상화의 순서

한반도 비핵화 협상은 북한의 핵폐기와 북미관계 정상화(대북적대시정책 철회 포함)를 두 축으로 해 진행되었다. 모든 합의문이 이 원칙을 따르고 있다. 그렇지만 이 두 과제를 어떤 순서로 진행할 것인가와 관련한 이견이 비핵화 협상이 이행단계에서 실패를 반복하게 된 가장 근본적 요인이다.

미국은 북한이 한반도 비핵화 공동선언, NPT 등의 규범을 위반한 것에서 문제가 시작되었기 때문에 이 문제를 해소하는 것이 우선 진행되어야 한다는 입장이다. 반면 북한은 미국의 대북적대시정책과 군사·핵 위협에 대한 대응으로 핵무기 보유를 합리화했고, 북미 적대관계가 청산되어야 핵을 포기할 수 있다는 입장이다. 그리고 북한으로서는 핵폐기를 먼저 할 경우 자신이 원하는 상응 조치를 보장받을 수 있는 유일한 수단을 상실하는 것을 의미한다는 점도 미국의 주장을 수용하지 않은 주요 원인이다.

제네바합의의 붕괴에서는 동결과 핵 폐기 단계가 분리되고 핵 폐기 시점이 지나치게 뒤로 미루어졌다는 점에 대한 부시 정부의 비판적 인식이 주요 요인으로 작용했다. 특히 CVID에 입각한 선비핵화를 명확하게 요구하기도 했

다. 2018년 북미대화 과정에서도 볼튼이 선비핵화론에 입각한 리비아모델을 운운한 바 있다. 2005년 9.19 공동성명과 2007년 2.13 합의에서는 핵폐기의 내용과 그에 이르는 과정(초기 조치와 불능화)도 더 구체화했다. 그러나 미국이 불능화 단계에서 북이 보기에는 핵폐기에 준하는 요구, 즉 대북적대시정책의 철회와 북미관계 정상화 이후 취할 조치를 요구함에 따라 비핵화 과정이 중단되었다. 미국의 부시 대통령과 강경파는 북핵 폐기 이후에 평화협정 체결이 가능하다는 주장했고, 북한은 북미관계 정상화 이후에 핵 폐기가 가능하다는 입장을 견지했다(송민순, 2016, 420-421과 432). 이러한 차이는 미래의 일에 대한 차이로 보일 수 있지만, 당장 관련국들이 취할 조치들의 순서와 구체적 내용을 정하는 기준이 되기 때문에 합의 이행을 어렵게 만들었다.

북한의 핵·미사일 능력이 고도화된 상황에서 북한의 핵폐기는 더 어렵고 복잡한 과제가 되었다. 단계적으로 추진할 수밖에 없는 비핵화, 특히 북한 핵폐기를 어떤 과정으로 추진할 것이며, 그에 어떤 상응조치를 취할 것인가, 그리고 이러한 단계적 과정이 최종적인 비핵화로 이어지기 위한 보장 방안은 무엇인가 등의 문제는 해결하기 더 어려워졌다.

2) 신고와 검증

비핵화 과정에서 기술적으로나 정치적으로 가장 어려운 문제는 신고와 검증이다. 1차 북핵위기 자체가 신고와 검증 문제에서 비롯되었다. 제네바 합의는 북한이 경수로 이전이 완전히 실현될 때에 동결된 흑연 감속로와 관련 시설을 해체하고, 이 합의 이전에 북한이 추출한 것으로 의심되는 핵물질의 신고와 검증을 경수로 건설이 상당 부분이 진행된 다음 그리고 주요 관련 부분품들이 납입되기 이전에 완료하는 것으로 규정했다.

당시 북한이 추출한 핵물질의 양은 한 두 개의 핵무기를 만들 수 있는 분량으로 추정되었다. 북한은 이때부터 “과거” 핵을 북미 적대관계 청산 등과 연계시키는 접근법을 택했다. 즉 북한은 자신의 핵능력을 투명하게 공개하는 것을 핵폐기와 같은 의미로 간주하고 협상에 임했고 이를 비핵화의 최종 단계에서 가능한 것으로 간주했다. 이러한 북한의 입장은 북한이 비핵화에 진지하지 않다는 비판을 초래했다. 그렇지만 이에 대해 북한의 입장이 변화될 것으로 기대하기 어렵다는 것이 현실이다. 검증방식과 관련한 이견은 더 컸

다. 미국은 의심 가는 시설에 대한 무제한적 접근을 요구했지만, 북한은 이는 주권을 무시하는 접근법이며 검증은 상호협약에 의해 진행되어야 한다고 주장했다.

우라늄농축 문제가 제기되면서 상황은 더 복잡해졌다. 실험실에서 소규모로 진행될 수 있는 우라늄농축 관련 활동의 신고와 검증은 더 어렵기 때문이다. 2002년 제기된 우라늄농축 관련한 논란이 수년 간 지속되었던 원인도 여기에 있다. 지금까지 확인된 사실을 근거해 판단하면 부시 정부가 문제를 제기할 당시 북한이 우라늄농축 기술 확보에 관심이 있고 그와 관련된 시도가 있었지만(김계관은 2007년 우라늄농축에 사용되는 알루미늄을 다른 용도로 수입한 사실이 있다고 미국의 협상 상대에게 인정한 바 있음)(송민순 2016, 415), 북한이 무기급 우라늄농축 프로그램에 접근했거나 가동했다고 보기는 어렵다. 이 문제로 제네바 합의가 파기되고 북미협상이 중단된 상황에서 북한은 핵연료 재처리를 통해 본격적으로 무기급 플루토늄을 생산했다. 2007년 12월 김계관은 크리스토퍼 힐에게 “플루토늄 30kg 중 6kg은 실험에, 18kg은 3개의 핵무기 제조”에 사용했다고 주장했는데, 실제와 큰 차이는 없었던 것으로 추정된다(송민순 2016, 458). 우라늄농축 시설을 공개한 2010년 이후부터는 고농축우라늄도 핵무기 제조에 사용하고 있는 것으로 추정되고 있다. 상호신뢰가 존재하지 않은 상황에서 의혹을 완전한 해소하겠다는 접근법이 북한의 핵능력을 고도화시키는 역설적 결과를 만들었다.

우라늄농축 문제는 2019년 2월 북미 하노이 협상이 타결되지 못한 원인의 하나로도 작용했다. 북미협상에 부정적인 미국 내 인사들은 북한의 영변 핵시설 폐쇄 제안에 대해 영변 이외 지역에 핵시설(대부분 우라늄농축과 관련된 시설)이 존재할 수 있다는 이유로 이 제안을 평가 절하했다. 그러나 이는 북한의 핵능력을 크게 감축시킬 수 있을 뿐만 아니라 향후 신고와 검증의 효과적 실행을 위한 자료와 경험을 확보할 수 있는 기회를 놓친 것이다(Gallucci 2021, 104; Davenport 2022). 하노이 노딜 이후에도 북한의 핵능력은 계속 증가하고 있다.

3) 비확산과 다른 정책 목표

비확산 레짐을 주도하는 미국이 비확산에 어느 정도의 중요성을 부여하는가

도 명확하지 않다. 부시 정부는 북한 인권 문제, 위조지폐 등의 불법 행위 문제를 제기하고 이를 비핵화의 한 축인 북미관계의 정상화와 연계시켰다. 미사일방어체제 구축을 추구하던 세력은 북미협상 진전을 달갑게 여기지 않고 북한이 수용하기 어려운 사안들을 제기하며 협상의 문턱을 높여 미국 내 협상파와 대북 강경파의 갈등을 초래하기도 했다. 이처럼 비확산에 대한 미국의 일관성 없는 접근은 비핵화 협상을 더 어렵게 만들었다. 6자회담 시기 부시 대통령은 북한이 1차 핵실험을 감행한 2006년 11월 8일 한미정상회담에서 비로소 비핵화를 우선적 과제로 추진하겠다는 입장을 밝혔고, 그 결과 ‘2.13 합의’가 이루어질 수 있었다(이종석 2014, 520). 그러나 2007년 ‘2.13 합의’ 시점이 당시 미국과 한국의 선거 일정을 고려하면 너무 늦어져서 문제 해결을 위한 충분한 동력을 확보하기 어려웠다.

물론 북한의 비핵화 의지에 대한 의문도 존재한다. 북한이 핵무기 보유를 추구하는가 아니면 핵무기 개발 능력을 대미협상의 레버리지로 활용하고자 했는가 하는 쟁점이 제기된 바 있다. 이는 선형적으로 답이 정해진 문제는 아니었다. 핵무기 보유할 능력이 없을 때는 후자가 중요한 측면이었지만, 그 능력이 강화될수록 핵무기 보유 쪽으로 움직이는 변화가 생겼다고 보는 것이 타당할 것이다. 그 전환은 2005년에 시작된 것으로 보인다. 2005년 5월 8일 한중 정상회담에서 후진타오(胡錦濤) 중국 국가주석이 북한이 핵 보유 여부의 기로에 있다고 발언한 바 있으며 한미도 이와 비슷한 판단을 하고 있었다고 한다(송민순 2016, 97). 그런데 BDA 문제로 북미가 대립하던 2006년 10월 북한은 1차 핵실험을 감행했고 그 이후 점차 핵보유와 핵능력 강화를 목표로 하는 정책으로 전환하기 시작했다. 2009년 2차 핵실험을 했고, 김정은 체제가 출범한 이후인 2012년 4월 13일 개정된 헌법 전문에 핵보유국 지위를 명문화했다. 이 과정에 북한은 미국 등 적대세력이 자신에게 위협을 가하는 상황에서 핵무기를 개발하고 보유할 수밖에 없다는 입장을 여러 차례 밝혔다(정일준 2017, 61-62).

그렇지만 북한에 핵폐기를 요구하는 한미가 이와 무관한 문제로 비핵화 협상을 어렵게 만든 것에는 자가당착적 측면이 있다. 물론 비핵화와 인권 문제의 완전한 분리가 어려워진 측면이 있다. 비핵화가 인권 문제에 대한 우려를 해소하는 방향으로 진행될 수 있는 방법을 모색할 필요성이 증가한 셈이다. 그러나 단기적으로는 이 두 요구가 서로 충돌할 가능성이 높다.

4) 한반도 비핵화의 범위

북한은 미국의 확장억지 중단을 포함한 “조선반도 비핵지대화”를 주장했다. 반면 한국과 미국은 북핵의 검증가능한 폐기를 한반도 비핵화의 핵심으로 간주했다. 비핵화 협상이 진행되면서 그 차이가 어느 정도 좁혀지기는 했다. 한미가 북한을 핵으로 공격하지 않으며 위협하지 않는다는 공약을 거듭 확인하는 동시에 북한의 안전에 대한 우려를 해소하는 방안 마련의 필요성을 인정했다. 북한은 미국의 확장억지 폐기를 직접적으로 요구하기보다 한미연합군사훈련 중단을 중심으로 하는 미국의 대북적대시정책의 철회 및 북미관계 정상화에 더 초점을 맞추었다. 이에 따라 한반도 비핵화 협상은 북의 핵 폐기와 북미관계 정상화·평화체제 구축을 두 축으로 삼아 진행되었다. 북한 물론 북한이 북미관계 정상화나 평화체제 관련 논의에 확장억지 폐기를 다시 주장할 수 있다.

트럼프 정부 시기 북미협상에서는 이 문제가 쟁점이 되지는 않았다. 트럼프 정부는 CVID를 직접적으로 요구하지 않았고 완전한 비핵화만을 주장했다. 트럼프 정부와 바이든 정부 모두 ‘한반도 비핵화(denuclearization of Korean Peninsula)’라는 표현을 사용하고 있다. 북한도 2019년 하노이회담까지는 한미연합군사훈련이 중단된 상황에서 제재 해제에 더 초점을 맞추었다. 그러나 하노이회담 이후 이 쟁점이 다시 북미와 남북 사이의 갈등 요인으로 등장하고 있다. 당장 ‘북의 핵·미사일 능력 강화-한미의 확장억지 강화’ 메커니즘이 형성되고 있다. 한미연합군사훈련과 그에 대한 대응이 한반도의 긴장을 크게 고조시킬 수 있는 상황이고 이 문제가 해결되지 않고서는 대화 재개도 어렵다. 뿐만 아니라 비핵화 프로세스가 진행될 경우 한반도 비핵화의 내용이 다시 쟁점으로 등장할 가능성이 있다. 과거의 CVID 관련 논란이 출현할 가능성은 낮지만 북한의 핵능력이 고도화된 상황에서 북한의 핵폐기의 범위와 이와 함께 진행되어야 할 대북안전보장 및 평화체제의 내용을 둘러싼 논란은 피하기 어려울 것이다.

IV. 한반도 비핵화에 대한 새로운 접근

한반도 비핵화는 위에서 설명한 주요 쟁점에 대한 입장 차이에 북한의 핵·미사일의 고도화라는 상황이 더해지면서 큰 어려움에 직면하고 있다. 게다가 미중 전략경쟁 및 한반도 군비경쟁도 새로운 협상의 시작을 어렵게 만들고 있다. 과거의 패턴을 보면 위기 속에서 협상의 동력이 만들어질 수도 있지만, 협상이 재개되더라도 위의 쟁점들에 대한 입장 차이를 해소할 수 있는 방법을 찾지 못하면 좋은 결과를 기대하기 어렵다.

한국의 “진보정부”는 관여정책을 추진하면서 북미의 입장 차이를 좁히기 위해 많은 노력을 했지만, 이 문제들에 대한 독자적 해결방안을 제시하지는 못했다. 그 노력이 일시적으로는 성과(페리프로세스, 6자회담, 한반도평화프로세스 등)를 거두기도 했지만, 협상의 타결을 위해 모호성을 남겨놓은 문제들은 합의 이행 과정에 비핵화를 어렵게 만드는 요인으로 작용했다. 이러한 과거의 실패를 반복하지 않을 수 있는 방법은 무엇일까? 관여정책이 성공할 수 있는 길은 무엇인가?

문제의 핵심은 북미 적대관계 청산과 관계정상화를 비핵화의 결과로 볼 것인가, 아니면 비핵화를 적대관계 청산과 관계정상화의 전제로 볼 것인가에 있다. 2018년 6월 북미 정상의 공동성명은 1항과 2항에서 북미의 새로운 관계, 한반도에서의 항구적이며 공고한 평화체제(a lasting and stable peace regime)의 수립을 위해 노력하겠다는 내용을 담고, 3항에서 한반도의 완전한 비핵화를 위해 노력한다는 내용을 담았다. 서술 순서에서는 북미관계 개선을 앞에 두었지만 내용적으로 우선순위를 명확하게 한 것은 아니다. 여전히 병행적 과제로 제기했다고 보는 것이 타당할 것이다. 두 가지 사안 중 우선순위에 대해 북미의 입장 차이가 여전히 있었고, 이는 비핵화에 필요한 조치들을 어떤 순서로 배열할 것인가에 대한 논란으로 이어졌다.

북한은 핵폐기를 관계 정상화 이후에 두고 그 이전에 핵폐기는 물론이고 자신의 핵 프로그램의 모호성을 완전히 해소하는 것에도 반대해 왔다. 이는 북한 행태에 대한 불신을 증가시키는 요인을 작용했다. 그렇지만 관계정상화가 언제든지 역진 가능한 결정이며, 완전한 비핵화는 검증까지 거친다면 역진이 불가능하다고는 할 수 없지만 매우 어렵다는 점을 고려할 필요가 있다. 뿐만 아니라 완전한 비핵화는 관계정상화보다 더 많은 시간과 노력이 필요

한 상황이 되었다. 즉 관계정상화와 완전한 비핵화가 최종 결과에서는 등가적이라고 할 수 있지만 과정이라는 변수를 고려하면 비등가적인 면이 있다. 따라서 관계정상화 이전에 북한 핵능력을 대폭 축소시킬 수는 있겠지만, 북한 핵폐기에 준하는 수준의 비핵화에 도달하기는 어렵다. 그리고 관계정상화가 이루어지더라도 북한의 핵폐기까지는 시간이 더 필요할 수도 있다. 평화체제 수립 문제도 같이 해결되어야 하는데 이는 주한미군의 역할까지 논의되어야 하는 더 복잡한 문제이다. 북미 관계정상화는 평화체제의 한 구성요소로 보아야 한다.

이러한 점들을 고려하면 한반도 비핵화를 평화적으로 추진하는 큰 방향에서 북미 적대관계 청산과 관계정상화를 비핵화 시퀀스에서 북한의 핵 폐기보다 조금 앞에 놓는 접근법이 필요하다. 즉 지금까지 모호성을 유지했던 두 과제 사이의 우선순위를 더 명확하게 하고 비핵화를 추진해야 한다는 제안이다. 그래야 신뢰프로세스가 작동할 수 있다. 이는 현실적 어려움만을 고려해 북한의 핵능력 감축이라는 현실적 목표만을 추구하는 접근과는 차이가 있다. 어떤 이유에서든 북한이 핵무기를 포기할 가능성이 낮다고 보는 경우, 비핵화보다는 북한의 핵능력 감축이나 점진적 관계개선을 목표로 대북협상을 추진해야 하고 북한을 핵보유국으로 인정할 수밖에 없다는 제안들도 적지 않게 제기되고 있다(Lankov 2021, 115-116; Anderson 2017, 636). 이러한 접근이 일정한 합리성을 갖고 있지만, 비핵화라는 목표가 전제되지 않으면 협상의 동력이 크게 약화될 수밖에 없다. 새로운 접근의 핵심은 비핵화를 포함한 한반도 질서의 전환이라는 야심찬 목표와 단계적이고 점진적 비핵화라는 실용적 접근을 결합시키는 것이다.²⁾ 이 두 가지를 연결하는 고리로 적대관계를 공존과 협력의 관계로 전환시키는 것을 제안하는 것이다. 인권 문제도 마찬가지이다. 관계의 전환이 이루어지지 않는 상황에서 인권 문제를 앞세우는 것은 적대관계를 심화시키는 결과를 초래한다. 즉 관계정상화와 비핵화의 진전을 중심으로 다른 문제를 해결해가는 접근법이 필요하다(Gallucci 2021, 103).

이러한 각도에서 보면 지금까지 한국 정부가 추진했던 관여정책은 전면적

2) 켈시 대븐포트(Kelsey Davenport)도 야심찬 목표와 접근의 결합이 필요하다는 점을 강조하고 단계별 이행목표를 구체적으로 제시했다(Davenport 2022). 다만 그도 여전히 비핵화, 관계정상화 등을 병행적으로 추진하는 방안을 제시하고, 이 사이의 우선순위를 명확하게 제시하지 않았다.

관여정책이라기보다는 제한적 관여정책이었다. 미국의 대북협상 프레임, 사실상 북한의 비핵화를 북미 관계정상화의 전제로 삼는 프레임의 제약에서 벗어날 수 없었기 때문이다. 북미의 정치적 대립이 계속 유지되는 상황에서 진행되는 비핵화는 그 과정에서 상호불신에 의한 부정적 상호작용의 출현을 피할 수 없다. 그리고 남북관계의 발전은 항상 북미관계에 종속될 수밖에 없었고 그로 인해 한국 정부는 남북관계에 대한 자신의 구상과 비전을 적극적으로 추진할 수 없었다. 관계정상화를 우선적으로 추진하는 접근은 전면적이고 주도적인 관여정책을 위한 환경을 제공할 수 있다. 그리고 남북관계의 발전도 이러한 요구에 부합하는 방향으로 진행되어야 한다. 한국은 남북관계에 대한 기능주의적 접근법을 넘어서야 하며, 북한은 남과의 평화공존을 제도화하는 것에 더 적극적으로 나설 필요가 있다. 이를 위해서는 낮은 단계의 연방제와 남북연합의 공통성을 인정하고 그 방향에서 통일을 지향한다고 한 6.15 정상회담의 정신을 현재의 상황에 맞게 재해석하고 그에 부합하는 평화공존과 협력의 제도화 방안을 마련해야 한다(이남주 2021).

비핵화 시퀀스에서 북미관계 정상화를 북한의 핵폐기보다 앞에 놓는다는 것은 북한이 아무런 조치도 취하지 않는 상황에서 북미관계 정상화를 추진한다는 의미가 아니다. 당연히 비핵화 초기 단계의 조치들에 합의와 이행이 먼저 진행되어야 한다. 이것도 간단한 문제는 아니다. 북의 무력시위와 미국과 남의 군사적 억지 강화가 충돌하는 현재 상황에서는 더욱 그렇다. 이러한 악순환을 끊기 위한 노력이 시급하다. 2017년 9월 평양선언과 2018년 2월 하노이 회담에서 제안되었던 북한 영변 핵시설의 폐쇄와 북미관계 개선 및 제재 완화를 출발점으로 삼아 실현 가능한 방안을 강구해야 한다(Davenport 2022, 130-135).

그러나 한반도 비핵화 협상의 지난 역사를 보면 이러한 단기적 노력을 넘어 비핵화를 지속적으로 진전시킬 수 있는 길에 대한 고민도 필요하다. 특히 최근에는 과거 같았으면 뒤로 마를 수 있는 핵심 쟁점이 협상 초기에 제기되고 있다. 한반도평화프로세스가 비핵화라는 측면에서 제네바합의나 6자회담 합의 수준의 성과를 만들어내지 못한 이유도 여기에 있다. 당장 북한은 대북적대시정책의 철회가 없는 한 대화에 응하지 않고 있으며, 대화가 재개될 경우 북한이 취할 비핵화 조치의 범위, 그에 대한 상응 조치의 내용, 그리고 이들 간의 순서 문제가 당장 테이블에 오를 수밖에 없다. 이러한 문제에 대해 새로운 접근을 하지 않으면 과거의 논란이 반복되고 이 논란이 더

큰 위기로 이어질 가능성이 높다. 이러한 상황에서 그동안 실패를 반복했던 문제, 즉 초기 비핵화 조치에서 다음 단계로 이행하는 것과, 비핵화 과정에서 지속성 보장 문제를 해결하기 위해서는 북미관계 정상화를 핵폐기보다 앞서 진행해야 한다. 그리고 북한 핵 신고와 검증 과정에 들어가야 한다. 그 이후 핵무기나 시설의 해체까지는 더 많은 시간이 필요하다. 이 과정을 지속 시키기 위해서는 더 높은 수준의 상호위협 감소 조치들이 뒷받침되어야 한다. 이와 관련해 북미관계 정상화가 북한에 대한 일방적 선의로만 간주되는 것은 문제이다. 당사자들의 관계를 정상화하는 것이 문제 해결의 전제라는 인식을 갖고 문제에 접근할 필요가 있다.

이러한 접근이 최종적 비핵화에 도달할 수 있는가 하는 문제는 여전히 제기된다. 새로운 협상에서 한반도 비핵화라는 목표에 대해 다시 합의하는 것이 필요하다. 한반도 비핵화라는 규범적 목표에 합의하는 것은 이후 한반도 및 동북아 질서 변화에 중요한 의미를 갖는다. 그러나 이 문제는 기본적으로 관계정상화 여부보다는 평화체제 수립, 특히 한반도의 새로운 안보질서 혹은 평화질서를 어떻게 구축할 것인지의 문제와 연결지어 해결되어야 한다. 즉 북한의 최종적 핵 폐기와 함께 고려되어야 할 사안은 북한에 대한 안전보장 문제이다. 이는 매우 포괄적 문제로 단기간에 해결되기 어렵다는 점도 한반도 비핵화가 장기적 과정이 될 수밖에 없는 원인이다.³⁾ 관계정상화와 점진적 비핵화는 이에 부정적인 영향이 아니라 긍정적 영향을 줄 것이다.

V. 결론

이 글은 지금까지의 한반도 비핵화 협상을 분석했다. 이를 통해 비핵화가 실패하게 된 요인들을 도출하고, 이 요인들을 해결하기 위한 새로운 접근법을 제안했다.

기존 비핵화 협상은 모두 위기에 대응하기 위해 진행되었고, 당면한 위기의 해결과 비핵화 과정을 시작하는 데 초점을 맞추었다. 이를 위해 비핵화와

3) 한반도 비핵화 과정에서 상호안전보장과 상호위협감소에 대한 논의는 홍민 외 (2020)의 제2장과 제3장을 참고할 수 있다.

관련한 주요 쟁점들에 대해 모호성을 남겨 놓은 방식으로 합의를 이루었다. 이러한 접근이 일시적 진전을 이루기도 했으나, 주요 쟁점들에 대한 이견은 합의 이행을 어렵게 만들고 결국은 합의를 파기시키는 요인으로 작용했다.

이는 주요 쟁점들에 대한 해결방안이 마련되지 않으면 비핵화 협상이 최종 목적에 도달하기 어렵다는 사실을 의미한다. 비핵화 규범의 정당성을 앞세우는 것만으로 문제를 해결할 수 없다. 그렇다고 비핵화에 대한 비관적 판단에 기초해 북한의 핵능력 감축에만 초점을 맞추는 것도 해결 방안이 되기는 어렵다. 비핵화를 포함한 한반도 평화질서의 구축이라는 목표를 계속 견지하는 동시에 이에 도달할 수 있는, 즉 주요 관련 쟁점을 해결할 수 있는 현실적 방안을 찾아야 한다.

이 글에서는 관계정상화, 특히 북미관계 정상화를 그 고리로 제시했다. 북한의 핵폐기와 관계정상화·평화체제 사이의 순서에 대한 이견이 그 동안 비핵화가 실패한 가장 중요한 요인이었다. 이 문제를 관계정상화를 북한의 핵폐기에 앞서 진행하는 방식으로 해결해야 한다. 이 과정을 통해 북한 핵능력의 실질적 감축과 신뢰증진을 실현하고 최종적 핵폐기로 나아가야 한다. 핵폐기는 한반도 평화체제의 수립과 함께 이루어져야 한다. 이는 신뢰가 형성되지 않으면 이루기 힘든 목표이다.

이 접근법이 북한에 대한 과도한 양보라는 비판이 제기될 수 있다. 그러나 관계정상화는 주체의 의지에 따라 역진이 가능하며, 핵폐기는 역진이 매우 어려운 물리적 과정이라는 점을 고려하면 이러한 접근이 등가성에 더 부합한다고 볼 수 있다. 나아가 관계정상화는 관계에 속한 모든 이들의 공동 목표이지, 어느 한편에게 시혜적으로 주어지는 것은 아니다. 물론 여전히 이 접근법에 동의하지 않는 사람들을 설득할 수 있는가 하는 의문이 제기될 수 있다. 그러나 그 설득도 중재를 넘어서 한반도 비핵화에 대한 자기 논리를 더 명확하게 정립하는 것에서 출발할 필요가 있다. 한반도 비핵화가 막다른 길에 도달한 것처럼 보이는 시점일수록 이러한 태도가 더 중요하다.

이남주는 성공회대 인문융합자율학부 교수다. 현대 중국의 정치사상과 중국의 부상에 따른 국제관계 변화를 연구하고 있다. 분단체제의 관점에서 한반도와 지역질서의 변화에 대한 연구 논문도 다수 발표했다. 계간 『창작과 비평』 편집주일을 맡고 있다. 대표 저서: 『중국 시민사회의 형성과 특징』(폴리티피아, 2007), 『중국 국가전략의 변화와 한중 관계에 대한 함의』(2020, 대외경제정책연구원: 공저).

참고문헌

- 박건영 · 정옥식. 2017. 『북핵, 그리고 그 이후』. 서울: 풀빛.
- 박주하 · 윤혜령. 2018. 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집 01: 평화 · 비핵화』. 서울: 통일연구원.
- 송민순. 2016. 『빙하는 움직인다: 비핵화와 통일외교의 현장』. 파주: 창비.
- 이남주. 2021. “통일담론의 현황과 재구성: 분단체제론의 관점에서.” 『인문과학연구』 권 제71집, 41-73.
- 이정철. 2020. “볼턴의 강대국 정치와 남북관계 이행기의 자율성.” 『창작과비평』 2020년 가을호.
- 이종석. 2014. 『칼날 위의 평화 - 노무현 시대 통일외교안보비망록』. 원주: 개마고원.
- 이중구. 2022. “북한 비핵지대 운동의 형성과 전개.” 『다양성+Asia』, 2022년 6월 (17호), <http://diverseasia.snu.ac.kr/?p=3005#4>(최종검색일: 2022/6/28).
- 임동원. 2015. 『피스메이커 남북관계와 북핵문제 25년』. 파주: 창비.
- 정성운. 2019. “북한의 대외대남 전략 구상의 특징과 결정요인.” 『한국과 국제정치』 제35권 1호, 1-32.
- 정일준. 2017. “한반도 ‘핵위기’의 계보학: 핵위기 담론의 사회적 구성과 북한의 핵무장.” 『경제와사회』 통권 제115호, 40-71.
- 평화군축센터. 2004. “핵무기 비확산에 관한 조약(NPT) 전문(국문).” <https://www.peoplepower21.org/Peace/566908>(최종검색일: 2022/7/5).
- 페리, 윌리엄 J. 지음 · 정소영 옮김. 2016. 『윌리엄 페기 회고록: 핵벼랑을 걷다』. 파주: 창비.
- 홍민 외. 2020. 『한반도형 협력안보와 평화경제 연계구상』. 세종: 경제 · 인문사회 연구회.
- Anderson, Nicholas D. Anderson. 2017. “Explaining North Korea’s Nuclear Ambitions: Power and Position on the Korean Peninsula.” *Australian Journal of International Affairs* 71(6): 621-641.
- Bell, Mark S. 2019. “Nuclear opportunism: A theory of How States Use Nuclear

- Weapons in International Politics.” *Journal of Strategic Studies* 42(1): 3-28.
- Cavanna, Thomas P. 2018. “Geopolitics over Proliferation: the Origins of US Grand Strategy and Their Implications for the Spread of Nuclear Weapons in South Asia.” *Journal of Strategic Studies* 41(4): 576-603.
- CFR.org Editor, “North Korea’s Military Capabilities.” <https://www.cfr.org/background/north-korea-nuclear-weapons-missile-tests-military-capabilities>(최종검색일: 2022/6/25).
- Davenport, Kelsey. 2022. “Orchestrating US Engagement with North Korea.” *Survival* 64(2): 125-140.
- Egeland, Kjølv. 2021. “Nuclear Weapons and Adversarial Politics: Bursting the Abolitionist “Consensus”.” *Journal for Peace and Nuclear Disarmament* 4(1): 107-115.
- Freedman, Lawrence. 2013. “Disarmament and Other Nuclear Norms.” *The Washington Quarterly* 36(2): 93-108.
- Gallucci, Robert L. 2021, “Negotiation with North Korea...Again.” *Survival* 63(6): 101-106.
- Kroeni, Matthew. 2015. “The History of Proliferation Optimism: Does It Have a Future?.” *Journal of Strategic Studies*, 38(1-2): 98-125.
- Kristensen, Hans M. and Robert S. Norris. 2017. “A history of US nuclear weapons in South Korea.” *Bulletin of the Atomic Scientists* 73(6): 349-357.
- Lankov, Andrei. 2021. “The Perspective from Pyongyang: Limits of Compromise.” *Survival* 63(6): 107-118.
- Lockwood, Dunbar. 1994. “The Status of US, Russian, And Chinese Nuclear Forces in Northeast Asia.” June 30, 1994, <https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/te-status-of-us-russian-and-chinese-nuclear-forc>(최종검색일: 2022/6/28).
- Reaching Critical Will, Negative security assurances, <https://www.reachingcriticalwill.org/resources/fact-sheets/critical-issues/5442-negative-security-assurances> (최종검색일: 2022/7/5).
- Ritchie, Nick and Ambassador Alexander Kmentt. 2021. “Universalising the

- TPNW: Challenges and Opportunities.” *Journal for Peace and Nuclear Disarmament* 4(1): 70–93.
- Sigal, Leon V. 2020. “Paved with Good Intentions: Trump’s Nuclear Diplomacy with North Korea.” *Journal for Peace and Nuclear Disarmament* 3(1): 163 ~182.
- SIPRI. 2022. “Global nuclear arsenals are expected to grow as states continue to modernize—New SIPRI Yearbook out now.” 13 June 2022, <https://www.sipri.org/media/press-release/2022/global-nuclear-arsenals-are-expected-grow-states-continue-modernize-new-sipri-yearbook-out-now>(최종 검색일: 2022/7/5).
- Waltz, Kenneth N. 1981. “The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better.” *Adelphi Paper* 171.
- Wheeler, Nicholas J. 2009. “Beyond Waltz’s Nuclear World: More Trust May be Better.” *International Relations* 23(3): 428–445.

Abstract

Is Denuclearization of the Korean Peninsula Possible?

Lee, Namju*

This article derives the factors that made the denuclearization negotiations fail, and proposes a new approach to deal with these factors effectively. Denuclearization negotiations so far have been conducted in a way that leaves ambiguity on major issues related to denuclearization. This approach made temporary progress, but in the process of implementing the agreement, disagreements on major issues have been a factor in destroying the agreement. Therefore, in order for denuclearization to be successful, it is necessary to resolve these major issues including disagreements over the order of North Korea's nuclear disarmament and normalization of US-DPRK relations. In this article, to normalize US-DPRK relations before North Korea's nuclear disarmament is suggested as a solution to these problem.

Key Words: denuclearization of the Korean Peninsula, normalization of US-DPRK relations, non-proliferation, Agreed Framework between US. and DPRK, the Six-Party Talks

논문투고일: 2022. 7. 19.

논문심사일: 2022. 8. 1.

게재확정일: 2022. 8. 10.

* Professor, Division of Humanities, Sungkonghoe University, lee87@skhu.ac.kr