

# 북한 비핵화 전망과 한국의 정책

최우선 | 국립외교원 교수 | wchoi38@mofa.go.kr

## I. 서론

북한 비핵화의 전망은 점점 어두워지고 있다. 1차 싱가포르 북미 정상회담에서의 원칙적 합의 이후 협상의 교착국면이 지속되어 왔다. 그리고 2차 하노이 정상회담에서 북한과 미국은 분명한 입장 차이를 드러냈다. 미국은 포괄적인 로드맵에 기초한 전면적인 핵 활동 동결을 초기 조치로 주장한 반면, 북한은 영변 핵시설 폐기와 유엔제재 대부분의 해제를 교환하는 합의를 주장했다. 이후 북한과 미국은 상대의 입장 변화를 요구해 왔고, 스톡홀름에서의 실무회담에서도 양측은 기존의 입장을 반복했다.

북한이 연말을 시한으로 설정하고 ‘새로운 길’을 갈 것이라고 위협하고 있는 상황에서 북미간 비핵화 협상이 장기적인 교착국면에서 벗어나지 못하는 원인을 명확하게 이해하고 협상 타결 가능성을 전망하는 것은 한국의 정책방향 설정을 위한 긴급한 과제가 되고 있다. 본 논문은 우선 북한 비핵화 협상이 장기적으로 교착된 원인을 분석한 후, 향후 북·미의 정책과 현실적인 협상 시나리오를 예측할 것이다. 이를 기초로 한국이 추진해야 할 정책 방향을 논의할 것이다.

## II. 북·미 협상 교착의 원인

2차례의 북미정상회담에도 불구하고, 북미간 협상은 구체적인 비핵화 합의에 도달하지 못하고 장기적인 교착상태에 빠져 있다. 현재 미국은 포괄적 로드맵과 전면적인 동결을 입구로 한 완전한 비핵화를 요구하고 있고, 북한은 영변 핵시설의 동결과 폐기를 중심으로 단계적인 비핵화 협상을 주장하고 있다.

하노이 북미정상회담 개최 전 실무회담에서 북한 측은 영변 핵시설을 폐기하는 대가로 2016년 이후 시행된 유엔안보리 제재의 대부분을 해제할 것을 요구했다. 이에 대해 스티븐 비건(Stephen Biegun) 미 국무부 북한특별대표는 북한이 제안한 일종의 스몰딜은 전혀 가망이 없는 제안(non-starter)이라는 것을 분명히 한 것으로 알려져 있다. 미국 측은 비핵화를 위한 포괄적인 로드맵에 대한 합의를 전제로, 초기 조치로서 북한 핵 프로그램의 전면적인 동결을 지속적으로 요구했다.

사실상 북한은 정상회담에서의 타당한 방식의 합의를 선호해 실무협상을 통한 실질적인 타협을 회피했다. 미국 측은 평양에서의 실무회담 이후 북한과의 타협이 쉽지 않다는 판단하에 정부부처 간 협의과정을 통해 하노이 정상회담에서 일단 기존의 포괄적 합의를 제안하고 북한이 거부할 경우 회담을 결렬시키기로 결정했다.

평양 실무회담 등에서 미국 측이 분명한 입장을 표명했음에도 불구하고, 김정은 위원장은 하노이 정상회담에서 플랜B 없이 영변 핵시설 폐기에 대한 대가로 2016년 이후 채택된 유엔안보리 제재의 대부분을 해제해야 한다는 주장을 반복했다.

이러한 협상 과정은 미국과 북한이 대단히 큰 접근법상의 차이를 가지고 있음을 보여준다. 미국의 정책결정자들은 과거 북한이 단계적 협상전략을 통해 제한적인 비핵화만 실행하면서 핵개발을 위한 시간을 벌고 경제적인 보상을 얻은 후 협상을 파기하는 행태를 보였기 때문에 다시는 이를 용납해서는 안 된다는 데 강한 합의를 이루고 있다. 반면, 북한은 협상을 단계로 나누어 진행하면서 장기화하려 한다. 이러한 단계적 접근법의 선호는 근본적으로 북한 지도부가 한미동맹에 대한 현격한 재래식 전력상의 열세를 만회하기 위해 핵 억제력을 포기할 수 없다고 판단하고 있기 때문이다.

북한 지도부는 완전한 비핵화가 아니라 일정한 핵능력을 유지하면서 부분적 비핵화를 통해 미국과의 관계정상화, 제재 해제 및 경제적 혜택을 얻으려는 목표를 추구하고 있다.

이런 목표를 달성하기 위해 북한은 협상을 장기화해 가능한 한 오래 핵능력을 유지하고 가장 유리한 상황에서 검증문제를 해결하고자 하는 강한 동기를 갖고 있다.

재래식 전력상의 현격한 열세를 인식하고 있는 북한 지도부는 안보를 보장할 수 있는 수단으로서 핵무기가 여전히 필요하다고 판단하고 있을 것으로 보인다.<sup>1)</sup> 어떠한 안전보장 조치들도 생존을 위해 핵무기를 개발하려는 북한의 근본적인 동기를 완전히 제거하지 못할 가능성이 높다. 북미간 관계정상화가 일정한 수준의 데탕트를 가져올 수 있지만, 분단 상황에서 남한의 동맹국인 미국의 위협이 완전히 제거될 수는 없을 것이다. 미군 철수가 동반되지 않는 한 평화조약이나 불가침조약은 북한의 위협감을 실질적으로 완화시키지 못할 것이다. 소극적 안전보장(negative security assurance) 역시 역사적으로 위협 제거에 한계를 보였다.

미국과 협상을 추진하면서도 보유한 핵무기의 전부 또는 일정 부분을 유지하려고 하는 북한의 전략은 이미 1990년대부터 2000년대 후반까지의 핵협상 과정을 통해 일관되게 추진되었다.

1차 핵위기의 발생 원인이었고 협상의 가장 큰 난관이 되었던 것은 북한의 특별사찰 거부였다. 결국 제네바 합의에서 북한이 특별사찰에 원칙적으로 합의했지만 최소 8년 이상의 시간이 소요된 후 최종적인 검증체제를 결정하기로 타협했다.<sup>2)</sup> 이로 인해 북한의 현존 핵무기 또는 핵물질의 제거 문제가 모호한 상태로 남았다. 이후 비핵화 합의에도 불구하고 북한은 1990년대 후반부터 우라늄 농축 프로그램 개발을 통해 보다 확실하게 핵능력을 강화하려고 시도했다. 2차 핵위기 시 6자회담 과정도 결국 시료 채취 등 미국이 요구하는 검증체제를 북한이 거부하면서 붕괴되었다.<sup>3)</sup>

핵능력을 일정하게 보유하면서 미국과 협상을 통해 외교적·경제적 대가를 얻어내려는 북한의 전략은 바뀌었다고 보기 어렵다. 최근의 협상 과정은 이를 확인시켜 준다. 향후에도 북한은 이러한 전략을 기본적으로 유지할 개연성이 대단히 높으며 이러한 양측의 차이는 협상을 대단히 복잡하고 어렵게 만들 것이다.

미국은 과거의 협상 실패를 반복하려 하지 않을 것이고, 따라서 포괄적인 접근법을 변경할 가능성은 대단히 낮다. 미국은 북한을 최대한 비핵화하기 위해 보다 포괄적인 협상과 높은 수준의 검증을 동반한 비핵화 과정을 선호할 것이다. 강력한 국제제재가 작동하는 상황에서

1) 최우선, 『북한의 핵개발 의도와 한국의 대응』, 주요국제문제분석: 국립외교원, 2017.  
2) Joel Wit, Daniel Poneman, and Robert Gallucci, 『북핵위기의 전망: 배양 끝의 북미협상』, 서울: 모음북스, 2005; 한승주, 『외교의 길』, 서울: 울림, 2017; 윤덕민, 『대북협상의 전망』, 서울: 해르, 1995.  
3) 송민순, 『빙하는 움직인다』, 서울: 창비, 2016; Christopher Hill, 『크리스토퍼 힐 회고록: 미국 외교의 최전선』, 서울: 메디치미디어, 2015.

미국은 자신의 접근법을 양보하려 하지 않을 것이다.

관건은 실질적으로 협상력에서 열세인 북한이 어떤 형태로든 포괄적인 접근법에 동의하면서 비핵화를 단계적으로 실행하는 정책적 유연성을 보일 수 있을 것인가이다. 하지만 미국이 요구하는 초기 조치인 전면적인 동결은 북한이 자신의 핵 프로그램 및 무기에 대한 리스트를 조기에 제출하는 것을 의미한다. 현재 미국이 보유한 정보에 대한 불확실성이 높은 상황에서 검증과 직결되는 리스트를 제출하는 것은 북한 지도부의 강한 결단을 요구한다.

현재 북한은 올 연말을 협상의 최종시한으로 제시하고 미국의 태도 변화를 요구하고 있는 상황이다. 이러한 북한의 강경 전술은 협상 레버리지를 높이기 위한 목적이 크지만 대선을 앞둔 트럼프 대통령의 협상력 약화를 기대한 것으로 보인다. 사실상 최근 협상 과정에서 북한 측은 미국의 정책과 자신의 협상력에 대한 오판을 드러냈다.

미국 역시 상당한 기간의 협상을 거쳤음에도 불구하고 포괄적 접근법과 단계적 실행을 어떻게 결합할 것인지, 특히 북한이 가장 예민하게 생각하는 핵 리스트 신고와 검증문제를 어떻게 타협할지에 대한 구체적인 아이디어를 갖고 있지 못한 것으로 보인다.

### III. 협상 전망

#### 1. 단기 전망

현재 진행 중인 북미간 비핵화 협상은 내년 초 붕괴할 가능성이 대단히 높다. 미국과 북한의 접근법상의 차이가 너무 크고, 양측이 이러한 차이를 좁히고 합리적인 타협에 도달할 만한 외교적 기술과 지도력을 가지고 있지 못한 것으로 보인다.

북한이 제안해 온 영변 핵시설 폐기를 중심으로 한 스몰딜에 양국이 합의하는 것은 거의 불가능할 것이다. 미국은 제한적인 비핵화를 위해 국제제재를 실질적으로 약화시키지 않을 것이다. 미국은 영변 핵시설 폐기의 대가로 국제제재를 실질적으로 완화시키고 단계적 협상을 받아들이는 경우 영변 핵시설 이외의 북한 핵 프로그램과 무기를 제거할 자신의 협상력이 급격히 약화될 것을 우려하기 때문에 북한이 하노이에서 제안한 방식의 스몰딜을 받아들이지 않을 것이다. 또한 북한이 제안한 형태의 스몰딜은 정치적으로도

공격받을 가능성이 높다. 협상력의 우위를 갖고 있고, 제재가 상당한 효과를 발휘하고 있는 상황에서 미국은 협상을 서두르지 않을 것이다.

북한 역시 실질적인 제재 완화 없이 영변 핵시설을 폐기하는 데 동의하지 않을 것이다. 북한은 제재를 완화하고 협상을 장기화하면서 일정한 핵보유를 암묵적으로 인정받으려 한다. 북한은 종전선언 등 되돌릴 수 있는 형태의 외교적 보상을 위한 스몰딜은 실효가 없다고 판단하고 있는 것으로 보인다. 한편, 북한은 정치적으로 위기에 처해 있고 대선을 앞둔 트럼프 대통령의 양보 가능성을 과대하게 평가해 온 것으로 보인다.

북한은 현재 제한적인 도발을 통해 미국의 입장 변화를 압박하고 있지만 미국이 접근법을 바꿀 가능성은 대단히 낮다. 협상이 실질적으로 진전되려면 약자인 북한의 접근법의 변화가 필수적이지만, 올해 말을 협상 시한으로 선포한 상황에서 북한의 변화 징후는 없다.

북한은 연말까지 제한적인 군사적 도발 등을 통해 미국의 입장 변화 가능성을 테스트할 것이다. 연말까지는 협상을 붕괴시키고 미국의 군사위협을 증폭시킬 수 있는 장거리 미사일 발사나 핵실험 등의 도발은 하지 않을 가능성이 높다.

북한은 미국이 군사력을 사용하기 힘든 내년 대선 기간을 활용하면서 ICBM 발사 시험 또는 핵실험을 통해 기술력을 완성하고 협상력을 강화하려 시도할 가능성이 높다. 북한이 미국에 대한 협상력을 높이는 가장 효과적인 방법은 ICBM의 재진입 기술을 완성해 가고 있다는 것을 보여주는 것이 될 것이다.

내년에 북한이 도발할 경우, 미국은 실제 군사적으로 북한을 공격할 가능성은 낮지만 군사적 위협을 가하고 대북제재를 강화하려 시도할 것이다. 북한은 핵·미사일 능력 개발에 우선순위를 두고 외부적 위협 증대를 감수하면서 경제적 자력갱생을 강조할 것이다.

## 2. 협상 전망

미국 대선이 끝난 후, 미국과 북한은 협상을 재개할 가능성이 있다. 북한에 대한 미국의 군사적 위협이 강화되고 외화 고갈 등 경제제재로 인한 압력이 가중될 것이다.<sup>4)</sup> 미국 본토를 공격할 수 있는 북한의 ICBM 기술이 완성되거나 완성에 근접하는 경우, 미국의 협상 동기는

4) Stephan Haggard, "Those North Korea Sanctions Might be Working," *The Washington Post*, April 6, 2018; 김병연, 「강한 대북 제재가 북한을 비핵화 협상으로 이끈다」, 『중앙일보』, 2018. 1. 22; 이석, 「북한의 새경제와 대북제재: 분석과 가설」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2019년 6월호; 장형수·김석진, 「북한의 외화수급 및 외화보유액 추경과 북·미 비핵화 협상에 대한 시사점」, 『현대북한연구』, 22권, 1호, 2019.

강화될 것이다.

북미간 협상이 재개될 경우, 두 가지의 현실적인 시나리오를 상정할 수 있다. 첫 번째 시나리오는 북한 비핵화 실패 시나리오이다. 두 번째 시나리오는 미국과 북한이 불완전한 비핵화에 합의하는 경우이다.

제한적 비핵화 시나리오의 실현 가능성은 대단히 낮고, 완전한 비핵화 가능성은 거의 없다. 제한적 비핵화의 경우, 한국과 태평양 지역에 주둔하고 있는 미군은 북한의 상당한 핵공격 능력에 여전히 노출될 것이다. 북한은 핵·미사일 능력을 증강할 수 있는 잠재력을 유지할 것이다. 또한 미국 지도부가 이러한 제한적 비핵화에 대해 경제적·외교적 대가를 지불할 경우 대단히 심각한 정치적 공격에 직면하게 될 것이다. 한편, 현재의 재래식 군사력 균형과 미국 및 국제사회가 제공할 수 있는 안전보장의 한계를 고려하면 북한의 완전한 비핵화는 거의 가능성이 없는 시나리오이다.

가장 가능성이 높은 시나리오는 미국과 북한의 핵협상이 붕괴하고 북한이 핵 억지력 강화를 지속하는 비핵화 실패 시나리오이다. 미국과 북한이 일정한 비핵화 합의에 도달하는 것이 합리적인 선택이고, 합의의 가능성은 열려 있다. 하지만 미국과 북한의 접근법의 큰 차이와 협상 능력을 고려할 때, 사실상 양국이 만족할 수 있는 합의에 도달할 가능성은 낮다.

이 시나리오에서 북한은 억제력을 강화하기 위해 ICBM을 완성하고 핵탄두 숫자를 증대시키려 시도할 것이다. 이를 통해 북한은 한국에 대한 군사 표적(counterforce) 공격 능력을 확보하고 동시에 미국 본토에 대한 2차 공격능력을 발전시킬 것이다.

북한이 의도적으로 ICBM으로 미국 본토를 공격하거나 한국에 대한 선제적 전면공격을 감행할 가능성은 대단히 낮다. 미국은 세계적인 동맹 네트워크의 리더로서 확장억제의 신뢰성을 유지할 필요성이 있다. 따라서 북한의 선제 핵공격은 미국의 핵보복을 유발할 것이다.

하지만 한반도에서의 제한적 군사충돌이 의도치 않게 확산되고(inadvertent escalation) 북한 지도부가 전면전이 불가피하다고 판단하면, 북한은 재래식 전력의 절대적 열세를 인식하고 있는 상황에서 공항, 항만, 주요 군사시설뿐 아니라 대도시, 원전 등에 대한 대규모 핵공격을 포함한 전면공격을 감행할 가능성을 배제할 수 없다. 북한은 ICBM으로 보복공격을 위협하면서 미국의 개입을 억제하고, 단기전으로 전쟁을 종결하려 할 것이다.

북한이 ICBM을 완성하고 100여 기의 핵탄두를 보유하게 되면 이러한 전쟁 옵션을 확보하게 될 것이다. 이러한 북한의 핵능력은 기존의 재래식 군사력과 함께 한국에 치명적인 위협이 될 것이다.

이러한 상황에서, 남북관계는 상호 불신과 위협인식으로 인해 상당 기간 대단히 적대적인 관계로 남을 가능성이 높다. 미국은 확장억제를 강화하고 미사일방어체계를 업그레이드하면서 북한에 대한 억제력을 강화하려 시도할 가능성이 높다. 북한은 이에 반발하면서, 미국과 높은 군사적 긴장을 유지할 것이다. 북한은 미국을 억제하기 위해 중국과의 동맹관계를 강화하려 할 것이고, 중국 역시 미중관계가 허용하는 범위 내에서 자신의 사활적인 완충국가인 북한을 지원하고 관계를 강화할 것이다. 따라서 한반도는 높은 군사적 긴장이 유지되는 지역이 될 것이다.

두 번째 현실적인 시나리오는 북한이 대부분의 핵 프로그램, 핵물질, 핵무기를 포기하고 경제적·외교적 대가를 얻지만 불안정한 검증으로 인해 북한이 일정한 핵능력을 보유한 상태로 핵협상이 끝나는 상황이다. 이 시나리오는 두 번째로 높은 가능성을 가진다.

북핵협상의 역사를 보면, 북한은 일정한 비핵화 약속을 통해 미국과의 관계정상화와 경제적 혜택을 얻으려 하면서도 결국 불안정한 검증 체계를 통해 일정한 핵능력을 보유하려 시도해 왔다. 따라서 1차와 2차 핵위기 시 협상과정의 가장 큰 난관은 검증문제였다.

북한 지도부는 재래식 전력의 열세를 잘 알고 있다. 그리고 어떠한 정치적·외교적 안전보장도 확실한 안보를 보장하지 못한다고 판단할 것이기 때문에 어떠한 핵합의에서도 최후의 억제력으로 일정한 핵능력을 보유하려 할 것이다. 따라서 이번 협상에서도 검증체계에 대한 합의가 대단히 큰 어려움을 야기할 것이다.

그럼에도 불구하고, 북한은 강력한 국제제재하에서 경제가 지속적으로 악화되더라도 핵능력을 추구하는 선택을 하거나 또는 완전한 비핵화를 선택하기보다는 불안정한 검증을 통한 비핵화에 동의하는 대가로 미국과의 관계정상화와 제재 해제 및 경제적 혜택을 얻는 것을 최선의 선택이라고 판단할 수 있다. 미국 역시 완전한 검증을 통한 비핵화가 최선이겠지만 현실적으로 우라늄 농축 프로그램의 역사를 검증하는 것이 불가능한 상황에서 일정한 타협을 통해 최대한 북한의 핵능력을 제거하고 ICBM 개발을 저지하는 것을 최선의 현실적 선택으로 고려할 수 있다. 북한의 핵보유와 한국의 취약성을 고려할 때 전쟁은 너무 위험한 선택이 될 것이다. 경제제재만으로 북한의 핵포기를 강압할 수 없을 것이다. 따라서 대단히 어려운 타협과 협상기술을 요구하겠지만 현실적인 비핵화 합의는 이러한 시나리오에 따라 이루어질 가능성이 높다.

북한과 미국 간에 불안정한 검증에 기초한 비핵화에 대한 타협이 이루어진다면, 이는 최소한 북한의 ICBM 능력을 제거하고 핵 프로그램, 핵물질, 핵무기의 대부분을 폐기하는 합의가 될 것이다. 미국은 북한이 일정한 핵능력을 보유할 가능성에 대해서는 묵인하겠지

만, 공식적으로는 완전한 비핵화를 선언할 것이다.

이러한 북미간 타협이 이루어진다면, 미국 본토에 대한 북한의 핵공격 능력이 제거되면서 미국은 한국에 보다 자유롭게 확장억제를 제공할 것이다. 그리고 북한의 핵탄두 숫자가 감소하면서 한국에 대한 counterforce 공격 가능성도 사라질 것이다. 이는 절망적인 상황에서 한국의 대도시에 대한 북한의 자살 보복공격만이 가능하다는 것을 의미한다. 따라서 위기 시 핵전쟁 가능성은 낮아질 것이다. 그럼에도 불구하고, 최악의 경우 북한의 민간 표적 (countervalue) 공격 가능성은 여전히 남아있을 것이다.

남북관계는 비핵화 과정을 통해 평화협정을 체결하고 일정한 수준의 데탕트를 형성하게 될 것이다. 하지만 분단 상태가 유지되는 한, 북한은 여전히 한국을 자신을 흡수할 의도가 있는 최대 경쟁자로 간주할 것이다. 북한이 완전히 비핵화되지 않은 상황에서 한국 역시 북한을 가장 크고 직접적인 위협으로 인식하지 않을 수 없을 것이다. 결과적으로 남북은 일정한 평화체제를 형성할 수 있겠지만, 긴장완화를 넘어 적대관계와 불신을 완전히 해소할 수는 없을 것이다.

비핵화 과정에서 미국은 북한과의 외교관계를 수립할 가능성이 높다. 이는 미국과 북한의 적대관계를 상당히 실질적으로 완화할 것이다. 미국의 군사적 위협도 상대적으로 감소할 것이다. 그럼에도 불구하고, 북한은 군사적 충돌 시 한국을 지원할 미국에 대한 근본적인 경계심과 두려움을 유지할 것이다. 한미동맹을 억제하기 위해 북한은 중국과의 동맹을 유지할 것이다. 미국을 잠재적 적국으로 간주하는 중국 역시 사활적 완중국가인 북한과의 동맹을 유지하면서 한반도에서의 영향력 확대를 추구할 것이다. 데탕트가 형성된 이후에도, 미국 역시 공산주의 체제를 유지하고 있는 북한에 대한 불신과 적대감을 유지할 것이다.

## IV. 한국의 정책

현 상황에서 한국에 최선의 정책방향은 1) 협상 붕괴의 가능성에 대비한 억제력 강화를 지속하면서 2) 미국 대선 이후 북한이 좀 더 전향적인 접근법으로 변화하도록 유도하는 것이다.

비핵화 협상 실패 시, 한국은 억제를 중심으로 한 대북정책을 추진해야 한다. 한반도에서

높은 군사적 긴장이 지속될 것이다. 하지만 일정한 시간이 지난 후 북한의 핵개발을 저지하는 것이 불가능한 상황이라는 판단이 선다면, 한국은 한반도 평화와 현상유지를 전략적 목표로 북한과의 경제협력 및 교류를 점진적으로 재개하면서 긴장을 완화하고 상황을 관리할 필요가 있다.

협상 타결 시, 최종상태는 북한의 불안정한 비핵화일 가능성이 높다. 한국은 북한에 대한 억제력을 강화하는 동시에 북한과의 본격적인 경제협력을 추진하고 평화체제를 구축하는 포용정책을 추진해야 한다.

협상 붕괴의 가능성이 가장 높은 상황에서 한국은 3축 체제의 완성을 위한 투자를 가속화하고 확장억제의 신뢰성을 높이기 위한 한미협력을 강화하는 데 우선순위를 두어야 한다. 북한의 핵공격을 억제하는 기본적인 수단은 미국의 확장억제를 강화하는 것이다. 북한에 대한 심리적인 억제력 강화를 위해서는 핵전쟁으로의 확전 위험을 높일 전술핵의 한반도 배치보다 유연한 형태의 꿈을 근거지로 한 한미 핵공유가 바람직하다. 또한 핵전략을 공동으로 계획하고 핵운용에 있어 한국의 참여를 증대시키는 협의제도의 강화가 필요하다.

한국도 북한의 증대되는 핵위협을 억제하고 핵공격 시 피해를 최소화하기 위해 3축 체제에 대해 지속적인 투자를 해야 한다. 특히 북한이 저고도 비행 탄도미사일과 대형 방사포 생산을 가속화할 가능성이 있는 상황에서 한국은 타격 능력 개발에 중점을 두는 한편, 30~40km 고도도 방어할 수 있는 미사일 요격 체계와 보다 정밀한 식별 능력을 가진 레이더를 빠른 시간 안에 획득해야 한다.

그리고 북한의 핵 옵션 선택의 가능성을 줄이기 위해서는 억제력 강화와 동시에 제한전의 확전을 방지하기 위한 억제개념의 재정립이 필요하다. 실질적인 핵전쟁 위협은 국지분쟁이 확대되면서 북한이 전면전이 임박했다고 판단해 전쟁승리의 유일한 옵션으로 핵을 포함한 전면적 선제공격을 감행하는 것이다. 이러한 가능성을 줄이기 위해서는 핵 억제력의 강화뿐 아니라 위기 시 확전통제에 대한 근본적인 재검토가 필요하다. 적극적 억제 개념은 강한 응징이 적의 도발 의지를 약화시킨다는 가정에 기초해 있다. 하지만 수도권이 북한의 인질로 잡혀 있는 상황에서 북한의 국지도발은 근본적으로 억제가 불가능하다. 따라서 억제를 목적으로 한 과도한 대응보다는 상응한 보복과 상층 지위부의 통제력을 강화하는 교전규칙의 채택과 훈련이 필요하다.

한편, 한국은 북한에 대한 독자적 경제제재를 유지하고 국제제재의 강화를 위한 노력에 동참하면서 북한에 대한 압박을 강화해야 한다. 강력한 압박이 없다면 북한의 전향적인

태도 변화와 약속 이행을 기대할 수 없을 것이다.

북한은 미국 대선 이후 핵협상을 재개하려 시도할 가능성이 높다. 북미간 협상이 결국 실패할 가능성이 높지만, 양국이 불안정한 비핵화에 합의할 가능성은 여전히 존재한다. 북한은 2년 후 경제적으로 대단히 큰 어려움을 겪을 가능성이 높다. 또한 미국은 북한에 심각한 군사적 위협을 가할 것이다. 일정한 핵능력의 암묵적인 보유가 가능하다면, 미국과의 협상을 통해 핵 프로그램 및 무기 폐기의 대가로 관계정상화, 제재 해제, 경제적 지원을 얻는 것이 북한으로서는 최선의 선택일 것이다.

북한이 핵무기 개발을 위한 시간별기 전술을 사용하고 있을 가능성을 배제할 수 없지만, 한국과 미국은 협상을 통한 비핵화의 가능성을 타진해야 한다. 한국은 북한의 핵능력을 최대한 제거하는 것을 목표로 강한 압박을 유지하면서 대담한 인센티브를 제시하는 협상안을 통해 북한을 비핵화로 유도해야 한다.

한국은 우라늄 농축 프로그램에 대한 완전한 검증이 현실적으로 불가능한 상황에서 검증 시기 및 방법에 대한 일정한 유연성을 포함하는 포괄적인 비핵화 로드맵과 단계적 실행을 결합한 현실적인 제안을 통해 적절한 시기에 협상을 추동할 필요가 있다.

포괄적으로 이루어진 비핵화 합의는 행동 대 행동의 원칙에 따라 단기간에 압축적으로 '동결→프로그램 해체→핵무기 폐기'의 3단계로 실행하는 것이 현실적일 것이다.<sup>5)</sup>

<표 1> 비핵화 액션플랜

단계	조치	
	북한	국제사회
1단계 동결	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 핵·장거리 미사일 프로그램 모라토리엄</li> <li>● 기존 협약 재확인</li> <li>● 모든 핵·미사일 프로그램/활동 및 핵무기 신고</li> <li>● 모니터링 재개(IAEA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 인도주의적 원조</li> <li>● 종전선언</li> <li>● 대규모 경제원조 협상 개시</li> <li>● 관계정상화 협상 개시(북·미, 북·일) 및 연락사무소 설치</li> <li>● 경제제재 일부 해제</li> </ul>
2단계 해체	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 기존 핵 프로그램 해체</li> <li>● 장거리 미사일 프로그램 해체</li> <li>● SLBM 및 핵잠수함 프로그램 해체</li> <li>● 해체된 프로그램의 검증</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 관계정상화(북·미, 북·일)</li> <li>● 경제제재 부분 해제</li> <li>● 경제·사회 원조 개시</li> <li>● 에너지 원조</li> <li>● 대북 해외 투자 개시</li> </ul>
3단계 비핵화	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 핵무기 폐기</li> <li>● NPT 복귀</li> <li>● IAEA 세이프가드 조치의 완전한 이행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 경제제재 해제(군사 영역 제외)</li> <li>● 대규모 경제·사회 원조</li> <li>● 평화협정 체결(2+2)</li> </ul>

5) Duk-min Yun and Wooseon Choi, "Breaking the North Korean Nuclear Deadlock: a Global Action Plan," *The Washington Quarterly*, Vol. 37, No. 3, Fall, 2014.

초기 신뢰구축을 위해서는 북한의 핵·미사일 실험 시설의 검증된 폐기 등의 대가로 종전선언, 인도적 지원 등의 제한적 조치를 상호 교환하는 것이 현실적일 것이다. 북한의 핵능력을 최대한으로 제거하기 위해서는 북한이 포괄적인 로드맵에 대한 합의에 기초해 전면적인 핵활동 동결을 초기 조치로 실행하도록 유도해야 한다. 이는 신고 등에 대한 북한의 전향적 태도 변화를 요구한다. 이를 위해서는 초기에 미국이 조기 관계정상화의 계획을 명확히 제시하고 연락사무소를 개설하는 한편, 국제제재의 일부 완화를 동시 조치로 실행하는 것이 필요할 것이다. 북한은 분명한 일정표 및 전향적인 (forward-loaded) 형태의 북미간 관계정상화의 제시를 자신에 대한 미국의 안보 위협을 완화시키고 경제적인 혜택을 얻을 수 있는 가장 실질적인 조치로 여길 것이다. 비핵화 로드맵에 대한 국제사회의 합의를 이끌어내고 이를 실행하기 위해서는 현실적으로 관계정상화, 제재 해제, 평화협정, 국제적 대북투자 등에 있어 열쇠를 쥐고 있는 미국과의 신뢰와 공조가 관건이 될 것이다.