

남북관계 단절 이후 새로운 북핵해법 모색

고 유 환 / 동국대학교 북한학과 교수

북핵문제와 남북관계의 상관성

북한이 핵실험과 장거리미사일(로켓) 발사를 할 때마다 남북관계는 크게 요동쳤다. 연초 북한의 수소탄 핵실험과 광명성 4호 로켓발사 이후 박근혜 정부가 개성공단사업을 전면중단시킴으로써 남북관계는 출구 없는 끝장게임(end game)의 대결국면으로 접어들었다. 북한은 국제사회의 제재에 맞서 핵과 미사일 능력 고도화와 관련한 실험을 지속하면서 압박에 굴하지 않고 제 갈 길을 가겠다는 움직임을 보이고 있다. 북한은 제7차 당대회를 통해서 비핵화는 물 건너갔고 핵선제 불사용과 핵확산방지에 노력하겠다는 점을 밝혔다.

우리 사회에서는 북한의 핵개발동기에 대한 해석과 해법을 둘러싸고 진보와 보수 사이에 심각한 차이를 보이고 있다. 진보정부인 김대중-노무현 정부는 한반도 냉전구조 해체 및 평화체제 구축을 통해 북·미 적대관계를 해소해야 북핵문제를 해결할 수 있다는 논리를 폈다. 김대중-노무현 정부시기에는 ‘법적 통일’은 후대에 미루고 ‘사실상의 통일’을 지향하면서 핵문제 해결노력과 남북관계 개선 노력을 병행 추진했다. 김대중-노무현 정부는 핵문제해결을 위해서도 화해협력정책을 진전시켜야 한다는 논리 아래 정경분리원칙을 견지하면서 탄력적 상호주의를 적용했다.

보수정부인 이명박-박근혜 정부는 북핵문제가 우리의 안보를 심각하게 위협하는 것으로 보고 북핵문제를 ‘북한문제’ 차원에서 근본적으로 해결하려 한다. 이명박-박근혜정부가 ‘핵문제해결 우선주의’를 내걸고 북핵문제를 남북관계와 연계시키자 남북관계는 경색되고 북한이 ‘조국통일성전’ 등을 언급하며 대남 핵 위협을 가하고 있다. 급변사태론을 퍼면서 기다리는 전략으로 일관했던 이명박 정부는 북한이 남북경협에서 벌어들인 외화가 핵개발에 전용된다는 논리 아래 관광객 피격사건을 계기로 금강산 관광사업을 중단시켰다. 박근혜 정부가 북한의 전략적 도발에 대한 제재수단으로 개성공단을 전면 중단시킴으로써 남북관계는 완전히 단절됐다.

북핵문제해결 노력과 남북관계 발전을 병행 추진하던 김대중-노무현 정부 시기에도 북한의 대량살상무기(WMD) 개발은 남북관계의 발목을 잡곤 했다. 이명박 정부는 先비핵화론을 내놓고 ‘기다리는 전략’으로 일관하면서 제재와 압박에 주력했지만 북핵 고도화를 막지 못했다. 박근혜 정부는 한반도 신뢰프로세스를 내놓고 ‘통일은 대박이다’라는 구호아래 남북관계 재설정을 모색했지만, 북한은 체제통일을 지향한다며 호응하지 않고 핵실험과 로켓발사를 지속했다.

그동안 북핵문제는 해결하려고 하면 할수록 고도화되는 역설이 형성됐다. 북한의 4차 핵실험 이후 우리 사회 일각에서 “햇볕은 뜨겁지 않았고, 채찍은 아프지 않았다”는 자조 섞인 말이 나오고 있다. 북한의 연이은 핵실험과 장거리 로켓발사를 막지 못하면서 ‘햇볕정책’과 ‘채찍정책’ 모두 실패했다는 양비론이 나오고 있다.

지난 시기 역대 정부의 대북정책 모두를 싸잡아 비판할 것이 아니라 과연 전략적 계산아래 햇볕정책과 채찍정책을 제대로 추진했는가를 먼저 검토해봐야 할 것이다.

북핵해결 노력의 반성

김대중 정부의 햇볕정책과 노무현 정부의 평화번영정책을 추진할 시기에는 ‘동결 對 보상’ 방식으로 북한의 핵개발을 지연시켰다. 하지만 북한은 플루토늄(Pu)을 원료로 한 핵개발은 동결하고 고농축우라늄(HEU)을 활용한 핵개발을 추진했다. 2002년 10월부터 미국이 HEU 핵개발 의혹을 제기하자, 북한은 동결했던 플루토늄 핵프로그램을 활용하여 2006년 10월 9일 1차 핵실험을 감행했다. 2005년 6자회담의 ‘9·19공동성명’에서 동시행동원칙에 따른 동결 대 보상방식의 북핵해법에 합의한 직후 미국이 방코 델타 아시아(BDA) 금융제재를 추진하자 북한은 핵실험으로 맞섰다.

1차 핵실험 이후 2007년 2·13합의를 통해서 폐쇄 → 불능화 → 폐기 수순으로 이어지는 북핵해법을 마련하고 노무현 대통령과 김정일 국방위원장이 10·4선언을 통해서 3자 또는 4자가 종전선언을 하기로 합의했지만, 한국의 정권교체와 미국의 ‘선의의 무시(benign neglect)’ 정책으로 한반도 냉전구조 해체 및 평화체제 구축과 연계한 북핵해법은 더 이상 작동하지 못했다.

진보정부 10년을 ‘친북좌파정권의 잃어버린 10년’으로 비판하고 집권에 성공한 이명박 정부는 이전 정부와 대북정책 차별화를 모색하면서 ‘비핵 개방 3000’을 내세우고 先비핵화정책을 추진했다. 2008년 8월 북한 김정일 국방위원장의 뇌졸중을 계기로 북한 급변사태론이 힘을 얻으면서 이명박 정부가 표방했던 상생과 공영의 대북정책은 사실상 폐기됐다.

이명박 정부가 북한 급변사태 가능성에 기대를 걸고 제재와 압박에 주력하면서 ‘기다리는 전략’¹⁾으로 일관하자, 미국 오바마 행정부도 ‘전략적 인내(strategic patience)²⁾’로 화답하면서 북핵해결에 적극성을 보이지 않았다. 북한은 전략적

인내와 급변사태론에 맞서 2009년 5월 25일 2차 핵실험을 감행하고 핵무기 고도화를 추진했다. 한미가 동결 對 보상 방식의 동시행동원칙을 포기하고 진정성 있는 先비핵화 행동을 요구하자 북한이 이에 응하지 않으면서 6자회담은 2008년 12월 이후 현재까지 열리지 않고 있다.

북한의 김정은 정권 출범 직후인 2012년 ‘2·29합의’를 통해서 동결 對 보상 방식의 북·미 핵협상이 이뤄졌지만 같은 해 4월 북한의 광명성 3호 1호기 로켓발사로 합의는 파기됐다. 광명성 3호 1호기 발사에 실패한 북한이 같은 해 12월 2호기를 발사하여 위성을 궤도에 진입시켰다. 1호기 발사 때 경고 성명을 냈던 유엔 안보리가 2호기 발사 이후 제재 결의를 채택하자 북한은 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 실시했다. 3차 핵실험 이후 북한은 소형화·경량화·다중화·정밀화를 이뤘다고 선언했다. 3월 북한은 경제건설과 핵무력건설의 병진노선을 당의 기본노선으로 채택하고 핵무기 고도화로 나아가고 있다.

이명박-박근혜 정부의 정부 시기 제재와 압박에도 불구하고 북한은 핵개발을 가속화하여 세 차례 핵실험을 실시했다. 핵폭탄의 종류도 플루토늄과 고농축우라늄을 활용한 원자탄을 넘어 수소탄으로 다중화되고 있다. 미국과 한국이 금지선(red line)을 명확히 하지 않고 先핵폐기론에 따라 제재와 압박에 주력했지만 결국 북한은 시간이 지날수록 핵능력을 고도화하는 쪽으로 나아가고 있다.

북한 핵능력의 고도화를 막지 못한 데는 미국이 북핵문제를 ‘통제 가능한 위협’으로 인식하고 북한위협론을 對중국전략으로 활용한 측면에서도 한 원인을 찾을 수 있을 것이다. 미국이 금지선을 분명히 하지 않고 ‘완전하고 검증가능하며 되돌릴 수 없는 先핵폐기론(CVID)’을 펴면서 전략적 인내로 일관하는 동안 북한 핵능력은 고도화됐다. 북한은 4차 핵실험을 통해서 ‘수소탄시험에 완전 성공했다’고 주장하고 미국이 ‘통제불가능한 위협’으로 인식하길 기대하는 것 같다.

1) 이명박 대통령은 2008년 11월 12일 남북 직통전화 단절에 관한 보고를 받는 자리에서는 “남북관계에서 기다리는 것도 때로는 전략”이라고 하면서 ‘기다리는 전략’을 처음 언급했다. 이명박 정부는 집권초기에는 의례 북측이 남측 새 정부 길들이기를 할 것이란 가정아래 ‘기다리는 것도 전략’이라고 하면서 ‘기다리는 전략’을 대북정책의 기조로 삼았지만 결국 임기 말까지 이어졌다.
 2) 미국 오바마 행정부에서 대북정책의 기본 방향을 ‘전략적 인내(strategic patience)’라고 처음 부르기 시작한 것은 2009년 늦가을 무렵이다.

先 고도화방지 後 폐기의 북핵해법 모색

북한이 핵개발의 동기를 북·미 적대관계에서 찾지만, 북핵문제는 수령체제, 분단체제, 세계체제 등 복합적 요인이 결합된 역사-구조적 산물이다. 그래서 북핵해법도 단순하지 않고 해결도 쉽지 않다. 북한은 3차 핵실험 이전만 하더라도 방어차원의 핵억제력 확보를 강조했다. 4차 핵실험 이후 한미군사연습이 방어형에서 공격형으로 바뀌고 참수작전까지 나오자 북한은 핵선제타격권이 그들에게도 있다고 하면서 미국과 ‘힘의 균형이 이뤄지고 있다’는 주장까지 하고 있다. 북한은 세계 비핵화와 핵군축이 이뤄지지 않는 한 비핵화는 없다고 하면서 ‘先 평화협정 체결, 後 비핵화 논의’ 입장을 밝혔다.

북한은 지난해 초 한미합동 군사연습을 하지 않으면 핵실험을 중단할 수 있다고 제안한 바 있다. 또 지난해 말 북한과 미국은 평화협정 관련 접촉을 한 것으로 알려진다. 북한은 4차 핵실험을 앞두고 미국에 적대관계 해소를 위한 제안들을 내놓았지만, 미국은 先 비핵화 행동조치를 요구하면서 북한의 요구를 거부했다. 미국이 평화협정 논의 등을 거부하고 제재와 압박 일변도로 나가자 북한은 4차 핵실험과 광명성 4호 로켓발사를 통해서 핵억제력을 강화하는 쪽으로 나아가고 있다.

북한은 “2016년의 수소탄시험은 1950년에 시작된 전쟁의 계속이다”라고 주장하면서 미국이 북한의 핵무력증강 우려를 불식시키는 방법은 전쟁종결 이외에 없다고 주장한다. 수소탄 실험 이후 조선신보 등을 통해서 밝힌 북한의 의도는 “안보문제 풀고 경제건설에 주력”하겠다는 것이다.³⁾

북핵해결이 지연되면서 리비아모델, 우크라이나모델 등 서방이 제안한 북핵해결 모델의 유효성이 상실됐다. 북한은 인도와 파키스탄모델에 따라 사실상 핵보유국으로 인정받길 희망한다. 북한은 ‘양탄일성(兩彈一星)’으로 강대국이 된 중국을 모델로 하여 핵보유와 경제발전을 동시에 이루려 한다.

4차 핵실험 이후 한국을 비롯한 미국과 중국은 북한이 금지선을 넘은 것으로 간주

3) 『조선신보』, 2016년 1월 27일.

하고 역사상 가장 강력한 유엔 안보리 제재를 시행하고 있다. 북한은 제재와 압박에 맞서 ‘자강력 제일주의’를 내세우고 자력자강으로 위기를 헤쳐 나가려 한다. 김정은 정권은 수십년 장기집권을 내다보고, 먼저 핵억제력을 갖춰놓고 경제발전과 인민 생활향상을 추진하겠다는 입장을 고수하고 있다. 김정은 정권은 비핵화를 위한 6자 회담 재개에는 응할 수 없다고 하면서 한미군사연습 중단과 평화협정 문제를 의제로 하는 회담이면 참가할 수 있다는 입장을 보이고 있다.

지금까지 그래왔던 것처럼 제재와 압박으로 북한의 先비핵화를 실현하기는 쉽지 않을 것이다. 한미가 先핵폐기론에서 ‘先 고도화방지 後 폐기’로 정책을 수정하지 않으면 북핵 능력은 더욱 고도화될 것이다. 북핵 고도화의 한 요인은 북한을 ‘악의 축’, ‘폭정의 전초기지’로 규정하고 급변사태를 기다리며 전략적 인내로 일관한 무시정책에서 찾을 수 있다. 북한의 핵개발 의도를 무시하고 CVID 방식의 先핵폐론 만으로는 북핵문제를 해결할 수 없다.

지난 시기의 경험에 의하면 한반도 냉전구조 해체, 즉 북·미 적대관계 해소와 평화협정 체결 가능성이 보일 때 북한은 협상에 나오고 핵개발 동결 합의에도 적극성을 보였다. 북한은 지난해 추가 핵실험 여부를 결정하기에 앞서 미국에게 한미군사연습 중단, 평화협정 체결 등과 관련한 협상을 제의한 바 있다. 미국이 이를 거부하자 기습적으로 수소탄 실험과 장거리 로켓발사를 감행했다.

박근혜 정부가 출구 없는 강력한 대북제재를 추진하는데 비해 미국과 중국은 제재 자체가 목적이 아니라 비핵화를 달성하기 위한 목표라고 하면서 비핵화와 평화협정의 병행 추진 가능성을 검토하고 있는 것으로 알려진다. 북한이 4차 핵실험을 하기 직전인 지난해 말 미국에 평화협정과 관련한 접촉을 시도한 것으로 알려지고, 중국도 비핵화와 평화협정의 병행 추진을 선호하고 있다.

북핵 고도화를 막기 위해서는 북한의 요구사항인 평화협정문제와 외부세계의 우려사항인 비핵화를 동시행동원칙에서 교환하는 북핵해법으로 다시 돌아가는 문제를 진지하게 검토해봐야 할 것이다. 지금단계에서 고려할 수 있는 북핵해법은 비핵화와 평화협정을 최종목표로 두고 중간단계를 설정하여 협상을 시작하는 것이다.

우선 시급한 북핵 고도화를 막는 조치와 평화협정의 전단계로서 종전선언을 추진하는 문제를 연계하여 협상을 시작하는 것이다.

북핵문제와 북한문제 분리와 평화적 이행전략 추진

박근혜 대통령은 2016년 6월 13일 20대 국회개원연설에서 “이제 북핵문제는 국제사회 對 북한의 구도 속에서 다루어지고 있다”고 하면서 “북핵문제는 결국 북한 문제의 해결이라는 큰 틀 속에서 그 실마리를 찾아 나갈 수밖에 없을 것”이라고 밝혔다. 김영삼 정부가 ‘핵을 가진 자와 악수할 수 없다’고 한 것처럼 박근혜 정부는 ‘핵을 머리에 이고 살 수 없다’고 하면서 제재와 압박을 가하면서 북한붕괴 등 ‘북한문제’ 해결차원에서 북핵문제를 다룬다는 것을 숨기지 않고 있다. 박근혜 대통령은 북한 핵개발의 동기를 북·미 적대관계에서 찾지 않고, 3대 세습정권의 체제유지에서 찾음으로써 정권교체와 체제붕괴를 겨냥한 제재와 압박을 본격화하겠다는 것으로 보인다.

한·미가 북한이 내민 손을 잡지 않은 것은 경제·핵 병진노선을 표방하고 핵무기 고도화에 집중하고 있는 김정은 정권이 핵을 포기하지 않을 것이란 판단을 했기 때문일 것이다. 박근혜 대통령이 “북핵, 북한 인권문제 등 여러 복잡한 문제들을 풀어내는 해결책은 결국 한반도의 통일이라고 믿는다”⁴⁾고 주장한 배경에도 북한이 핵개발을 포기하지 않을 것이란 판단을 했기 때문일 것이다.

김정은 제1비서가 지난해 신년사에서 평화로운 대외환경 조성을 강조하면서 남북 관계 복원과 북미 평화협정 체결을 시도해 봤지만 한·미가 냉담한 반응을 보이자 핵억제력 강화노선을 가속화하는 쪽으로 방향을 잡고 4차 핵실험과 장거리로켓발사를 감행했다. 이로써 한반도 신뢰프로세스는 더 이상 작동하기 어렵게 됐다.

북핵 고도화를 막지 못한 기다리는 전략과 전략적 인내정책의 문제점은 북핵문제와 북한문제를 동시에 해결하려는데 있었다. 북한이 붕괴하면 북핵문제도 해결될

4) 『연합뉴스』, 2015년 4월 2일.

수 있다는 희망적 사고가 북핵 고도화를 사실상 '방치' 했는지도 모른다. 당장 시급한 것은 북핵 고도화를 막는 것이다. 그렇게 하려면 제재와 압박을 강화하는 한편 정세변화에 걸맞는 새로운 북핵해법과 대화의 틀을 마련해야 할 것이다.

무엇보다 북핵문제와 북한문제를 전략적으로 분리해서 접근할 필요가 있다. 북한이 플루토늄과 고농축 우라늄 원자탄 개발에 이어 수소탄까지 실험을 하고 '핵선제 타격권'을 언급할 정도로 북핵능력이 다종화, 정밀화되고 있다. 안보리 제재 결의 채택 이후에도 북한은 대륙간탄도미사일(ICBM), 무수단급 중거리미사일(IRBM), 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 개발과 관련한 실험을 계속하고 있다. 우선 북한의 대량살상무기(WMD) 개발을 막는 노력에 집중해야 할 것이다.

북한 급변사태와 조속한 통일문제, 북한 민주화와 인권문제 등 북한문제의 근본적 해결을 위한 노력은 '평화적 이행전략' 차원에서 정세와 무관하게 일관되게 지속적으로 추진해야 할 것이다. 특히 장마당 확산과 시장화 촉진을 위한 전략적 노력이 필요하다. 제재 일변도로 나갈 경우 북한이 자본주의 세계체제로 편입될 수 있는 통로를 막아 개방을 지연시키게 될 것이다. 남북교류협력, 북·중 변경무역, 북한 인력의 해외 송출 등을 통한 자본주의 시장경제와의 접촉은 북한의 시장화, 개방화, 민주화를 촉진하는 요인으로 작용한다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 제재가 강화되면 될수록 김정은 정권은 경제위기의 원인을 외부의 탓으로 돌리고 체제결속과 권력공고화에 이용하면서 WMD 개발을 서두를 것이다.

미국은 소련과의 대결에서 강력한 군비경쟁을 하면서도 다른 한편에서는 헬싱키 프로세스를 통한 '평화적 이행전략'을 추진했다. 강경일변도가 소련을 붕괴시킨 것이 아니다. 제재와 압박을 지속하면서도 북한 핵능력 고도화를 막기 위한 대화를 통한 설득 노력도 병행해 나가야 할 것이다. **統**