

## 2013년 하반기 북핵문제 및 남북관계 전망과 대응전략

조한범 (통일정책연구센터 선임연구위원)

Online Series CO 13-20

### I. 2013년 상반기 한반도 정세 평가

#### 1. 중국발 한반도 문제 출구전략 가동

북한의 3차 핵실험과 2013년 상반기 지속된 북한의 무력시위 국면은 중국의 국익을 심각하게 침해했다. 북한의 3차 핵실험은 자위력 차원을 넘어 핵무기의 소형화 및 정교화를 의도했다는 점에서 국제사회의 대북제재 강화에 중국도 동참 할 수밖에 없는 상황을 초래했다. 북한의 2차 핵실험까지 중국은 소극적 대응으로 일관했다. 남북 간의 국력격차가 벌어지는 상황에서 재래식 무기 경쟁의 한계를 핵개발을 통해 북한이 보완할 경우 중국의 대북한 관리비용이 절감될 수 있을 것이라는 현실적 판단에 근거했을 가능성이 있다. 3차 핵실험은 이 같은 판단을 넘어서는 것이며, 중국의 국익을 침해할 소지가 크다는 점에 문제가 있다.

2013년 상반기 지속된 무력시위를 통해 북한은 그 대상이 한국뿐만 아니라 미국임을 분명히 했다. 특히 대미 무력 사용 가능성을 직접 경고했다는 점에서 미국의 군사적 대응 명분을 만들어 주었다. 북한의 탄도미사일 공격 위협을 명분으로 미국은 알래스카와 괌에 MD체제를 강화하는 조치를 취했으며, 장거리 탐지능력을 지닌 SBX레이더를 전진 배치했다. 아울러 핵 투사능력을 보유한 B-52, B-2스텔스 폭격기를 한반도 상공에 출격시켰다. 이와 같은 군사조치들은 북한을

넘어 중국에도 영향이 있는 것임에도 불구하고 중국은 아무런 대응을 하지 못했다. 미국의 아시아 회귀전략에 있어서 군사력의 전진배치는 필수요소에 해당한다. 평시의 경우 중국의 강력한 반발을 불러일으킬 수 있는 미국의 군사조치들이 북한의 무력시위를 명분으로 신속하게 행해진 것으로 평가될 수 있다.

북한의 3차 핵실험과 2013년 상반기 북한의 무력시위는 미국의 아시아 회귀전략에 탄력을 부여했으며, 중국 국익침해라는 결과를 초래함으로써 중국이 이를 방지하기 위해 출구전략을 주도하고 있다는 추론이 가능하다. 중국 입장에서는 북한 핵 문제 및 무력시위 국면을 방치할 경우 미국의 군사적 개입 강화 및 아시아 지역 영향력 확대를 방지할 수 없으며 북한에 대한 영향력도 약화될 것이라는 판단이 가능하다. 중국이 한반도 문제에 대한 출구전략을 주도해야 하는 이유이다. 이 같은 점에서 최룡해 특사의 방중은 ‘강요된’ 것이며, 북핵문제의 안정화와 북한의 무력시위 중단을 위한 중국의 특단적 조치일 가능성이 높다. 최룡해 특사의 방중 이후 북한의 무력시위 중단과 아울러 핵협상관련 북한측 인사들의 행보가 눈에 띄는 점에 주목할 필요가 있다.

## 2. 북핵문제에 대한 미·중 간 ‘제한적 신뢰관계’ 형성

2013년 4월 케리 미 국무장관의 방중시점을 계기로 중국은 북한문제에 적극적으로 개입하기 시작했다. 미국은 핵 확산 및 핵 도미노 등 이로 인한 영향을 차단해야 하는 부담을 가지고 있으며, 중국 역시 북핵 문제의 심화로 인한 국익 침해를 방지해야 하는 과제를 지니고 있다. 케리 장관의 방중 이후 중국의 행보를 감안할 경우 미·중간 북핵문제에 대한 ‘제한적 신뢰관계’가 형성되었을 가능성이 있다. 중국이 북한의 무력시위 중단과 6자회담 재개를 위해 노력하고 미국은 한반도 및 아시아 지역에 대한 군사적 개입 확대를 중단한다는 합의의 가능성이 있다. “북핵문제가 완화될 경우 중국을 위협하는 미국의 MD 체제를 완화할 수 있다”는 케리 장관의 방중 시점 발언 및 이후의 북핵문제 관련 진행상황을 면밀히 검토해 볼 필요가 있다.

5월 22일 최룡해 총정치국장이 김정은의 특사 자격으로 방중했다. 당시 중국은 북핵문제에 대한 경고와 아울러 6자회담 재개를 언급했으며, 시진핑 주석과의 면담에서도 분명하게 드러났다. 시진핑 주석은 6자회담의 필요성을 언급했으며, 최룡해 특사 역시 6자회담을 포함한 대화를 원한다는 점을 밝혔다. 북한이 헌법에 핵보유국을 명시하고 있다는 점에서 북·중 최고 대화에서 북핵문제 해결을 위한 공개적 논의가 있었다는 것에 주목해야 한다. 북한의 3차 핵실험에 대한 중국의 태도는 2차 핵실험까지 보였던 모호한 태도와 크게 차이가 난다. 최룡해 특사의 방중 이후 북한은 6월 16일 북미 고위급 회담을 제의했으며, 6월말과 7월초 대외협상을 책임지는 김계관 부상이 중국을 2차례, 러시아를 1차례 방문했다.

6월 10일에는 오바마 대통령과 시진핑 주석이 북한의 핵을 용인하지 않겠다는 점에 의견일치를 보였다. 2년 전 후진타오 주석의 방미 시 북핵문제에 대한 ‘우려’의 표현에도 주저했던 중국의 이 같은 태도변화는 주목할 만한 변화이다. 리커창 총리는 박대통령 방중 시 3차 핵실험으로 인한 환경

오염문제를 지적했으며, 북한 전승절 기념식 참석차 방북한 리위안차오 중국 부주석도 한반도 비핵화를 재차 강조했다.

케리 장관의 한·중·일 순방 행보 이후인 5월 14일 일본의 이치마 내각관방참여가 총리 특사자격으로 방북한 점도 눈여겨 볼 대목이다. 북한에 대해 긴밀한 한·미·일공조체제가 가동되는 시점에서 이치마 특사의 방북은 의외로 받아들여졌다. 이치마 특사는 최고위급 외교담당자인 김영일 노동당 국제비서와 대외 수반격인 김영남 최고인민회의 상임위원장을 면담했다. 케리장관의 방일을 계기로 일본이 6자회담 재개의 징후를 감지, 납치자 문제 해소라는 현안과 북·일 수교를 위한 협상을 전격적으로 재개한 것으로 볼 소지가 있다.

결과적으로 최근 한반도 주변 정세는 북핵문제 안정화를 위한 6자회담 재개가능성을 높여 주고 있으며, 이는 미·중간의 이해관계가 잠정적으로 일치한 것이라는 결론 도출이 가능하다. 패권경쟁 상황에도 불구하고 북핵문제로 인한 국익침해 방지를 위한 미·중간 ‘제한적 신뢰관계’가 형성, 중국주도의 출구전략이 가동되는 것이라는 추론이 가능하다.

### 3. 북한의 대남 전략 기조 변화

무력시위와 아울러 당국간 회담을 회피하던 북한은 6월 6일 전격적으로 개성공단 사업과 금강산 관광 재개를 위한 당국간 회담을 제의했다. 회담 대표의 ‘격’문제로 무산된 장관급 회담에도 불구하고 개성공단사업 재개를 위한 실무회담은 6차례나 지속되었다. 7월 13일 개성공단 3차 실무회담을 앞두고 북한 조평통이 보낸 전통문은 이례적으로 경어체를 사용했으며, 과거와 달리 남측 제의에 대해 이유를 명시하여 거부의를 밝혔다. 결렬된 개성공단 재개 6차 실무회담 전후 북한이 보여준 태도 역시 이례적이다. 회담의 파국이나 일방적 폐쇄포현을 사용하지 않았으며, 북한이 제시한 수정안의 구체적 내용을 공개함으로써 결렬의 책임을 한국 측에 전가하는 한편 자신들의 노력을 밝히는데 주력했다. 판문점 연락채널을 열어 놓은 점도 과거와 다른 행태이다. 북한이 민간과 당국을 포함한 남북관계 개선을 전방위적으로 촉구했다는 점도 주목의 대상이다.

북한의 최근 대남 협상은 ‘대화를 위한 대화’ 혹은 통일전선전술 차원의 과거 협상 태도와 일정한 차이를 보인다. 북한이 대내외적인 차원에서 남북대화 재개 및 남북관계의 복원 필요성을 인정한 점에 기인한 것이라는 추론이 가능하다. 김정은 정권 출범 후 가시적 경제상황 개선이 이루어지지 않은 상황에서 2013년 상반기 시도한 무력시위는 내부자원의 고갈을 초래했으며, 중국까지 가세한 대북제재 조치는 실질적인 압박으로 작용했다. 남북관계 장기 교착과 금강산 관광사업 중단은 북한에 심각한 타격으로 작용했으며, 특히 개성공단사업 중단은 부담을 가중시킨 것으로 볼 수 있다. 군대 역시 심각한 식량난에 처해 있으며, 전략비축미까지 풀어 주민들의 불만을 무마해야 하는 식량난이 북한의 상황을 상징한다고 할 수 있다.

과거와 달리 무력시위 및 도발에 대한 대가가 지불되지 않고 있다는 점도 부담으로 작용하고 있다.

한·미는 북한의 무력시위에 대해 ‘한·미 공동 국지도발 대비계획’에 합의함으로써 북한도발에 대한 한국의 평시 대응력을 높이는 한편 미국의 지원을 명문화했다. 이는 북한의 평시 도발에 대한 억지능력의 획기적 증대를 의미한다는 점에서 실질적 억지력으로 작용하고 있다. 과거와 달리 무력 시위 및 도발로 인한 협상카드의 활용이 어려우며, 중국까지 대북제재에 동참함으로써 어려움이 가중되고 있는 것으로 볼 수 있다. 아울러 중국 주도의 강요된 출구전략이 가동됨으로써 북한은 6자회담 재개에 동참해야 하는 상황에 직면했다고 볼 수 있다.

6자회담이 재개될 경우 북핵문제가 단기적으로 안정화 국면에 진입하는 것으로 볼 수 있다. 이 경우 북한이 의도적으로 남북관계를 저해할 필요성이 없으며, 남북관계 정상화를 통해 김정은 체제의 유지에 필요한 자원의 확보가 더 유리하다는 판단이 가능하다. 6자회담의 재개와 아울러 대북제재가 완화된다고 해도 북한이 필요로 하는 자원의 절대량은 한국으로부터 얻을 수밖에 없다. 북한이 최근 전방위적 차원에서 남북대화 재개의 필요성을 언급하고 과거와 다른 협상태도를 보이는 이유이다. 따라서 최근 북한의 대남 태도변화는 ‘제한적 진정성’으로 평가할 수 있다. 근본적 태도변화라고 할 수 없으나 중국발 출구전략 국면을 활용하기 위한 남북관계 전략이라고 할 수 있기 때문이다.

## II. 2013년 하반기 전망

### 1. 6자회담 재개 가능성

북핵문제 관련 최근 한반도 주변정세를 평가할 경우 6자회담의 재개가능성이 매우 높다고 할 수 있다. 특히 북핵문제에 대한 중국의 태도변화는 일회적인 것으로 보기 어려우며 6자회담과 관련된 행보도 지속성을 보이고 있다. 6자회담 재개는 케리장관의 방중 및 미·중 정상 회동을 통해 일정한 합의에 기초한 것으로 볼 소지가 크다.

북한 역시 6자회담 재개를 통한 협상국면의 재개가 크게 불리하지 않다는 판단이 가능하다. 행동을 요구하는 미국의 입장에 대해서도 북한은 몇 가지 대응 카드를 확보하고 있다. 북한은 핵 동결 및 비확산 선언을 통해 비핵화 의지를 공개하고, IAEA 사찰단의 복귀 및 사찰활동 재개라는 카드를 활용할 수 있다. 영변 핵시설 건설 중단과 이미 공개된 영변 핵시설 내 농축우라늄시설의 폐쇄는 비핵화를 위한 북한의 실질적 행동으로서 과거 영변핵시설 냉각탑 폭파와 같은 효과를 기대할 수 있다. 이 같은 조치가 취해진다고 해도 북한의 현존 핵 능력의 약화를 초래하지 않으며, 협상과정에서 다양한 대가를 유도할 수 있다는 실리의 확보가 가능하다. 6자회담이 재개될 경우 북한은 이미 활용할 수 있는 다양한 ‘살라미’를 확보하고 있으며 대북제재의 완화와 아울러 북·미 직접대화를 기대할 수도 있다. 따라서 중국이 주도하고 있는 것으로 보이는 6자회담의 재개노력은 성사가능성이 매우 높으며, 상당기간 협상국면의 지속이 예상된다고 할 수 있다.

## 2. 북한의 대남 유화 국면 시도 전망

6자회담이 재개될 경우 북한은 남북관계의 정상화를 위한 전 방위적 공세를 펼칠 가능성이 있다. 개성공단 사업의 재개라는 현안을 넘어 금강산 관광사업의 재개, 그리고 남북경협의 활성화를 통해 남북관계의 복원을 시도할 가능성이 높다. 체제유지 자원의 심각한 부족상황에 처한 신생 김정은 정권이 남북관계 복원을 통해 한국으로부터 안정적인 지원체제의 확보를 시도할 가능성이 있다. 북한이 제의했던 개성공단, 금강산 사업, 그리고 이산가족 상봉사업 재개를 위한 회담은 북한 전략의 일단을 보여준다고 할 수 있다. 이산가족이라는 인도적 사안과 매개하여 개성공단과 금강산 관광사업을 재개함으로써 자신들의 실리를 확보하는 한편 5.24조치를 우회하여 남북경협을 정상화 하려는 의도를 내포한 것으로 볼 수 있다.

북한이 과거와 같은 무력도발 및 시위를 지속할 가능성은 적으며, 남북관계 정상화를 통한 실리확 보라는 전략을 추진할 가능성이 높다. 북한은 남북장관급 회담 및 개성공단사업 재개를 위한 실무 회담에서 확인된 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스 정책의 기초 및 원칙에 직면, 이를 우회하기 위한 전략에 고심할 것이다. 2013년 하반기 북한은 전반적인 남북협상 기초 속에서 당국과 민간 분리 전략 및 남남갈등 유도 등 보다 입체적인 대남 공세에 주력할 가능성이 높다.

## III. 우리의 대응전략

### 1. 중국 착시론 경계

최근 한반도 관련 국제정세에서 가장 눈에 띄는 부분은 중국의 행보이다. 중국은 북한 비핵화와 6자회담의 재개 행보를 지속하고 있으며, 중국내 대북 여론도 과거와 확연하게 차이를 보이고 있다. 그러나 이 같은 상황이 중국에 있어 북한의 전략적 가치의 약화를 의미하는 것이 아니라는 점을 주목할 필요가 있다. 중국에게 부담이 되는 것은 ‘비용이 많이 드는 북한’이며, 미·중간 패권경쟁에서 북한은 여전히 중요한 중국의 전략적 자산이다.

최근 중국의 북핵 관련 행보는 ‘완전하고도 궁극적 폐기’와는 거리가 있다. 한반도 비핵화의 경우도 ‘유관국’이라는 전제를 달고 있다. 오바마 대통령과 시진핑 주석 간 회동 결과 발표된 북핵관련 내용은 북한 핵 보유국 지위 불인정과 핵무기 개발 방지로 요약될 수 있다. 이는 북핵문제에 대한 미·중간의 진일보한 합의에 해당하나 일정한 한계를 내포하고 있다. 즉 기존 북한이 보유하고 있는 핵무기 및 핵능력의 궁극적 폐기를 의미하는 것이 아니라는 점이다. 핵 보유국 지위를 인정하지 않으며, 더 이상의 핵무기 개발을 용인하지 않을 것이라는 맥락으로 해석될 수 있다. 이 경우 미국은 북한 핵 동결 및 비확산이라는 목표의 달성이 가능하며, 중국의 경우 북핵 문제의 안정적 관리 및 미국의 한반도에 대한 군사적 개입의 확대를 방지할 수 있다는 점에 주목해야 한다.

중국은 6자회담 재개를 통해 2차 핵실험 수준까지 북한 핵문제를 되돌림으로써 3차 핵실험의 영향을

차단하고 미국의 개입강화 방지 및 북한문제의 안정적 관리라는 현실적 대안을 선택한 것으로 볼 수 있다. 이는 중국의 목표가 북핵 폐기가 아닌 현 상황의 안정적 관리라는 것을 의미한다. 중국의 최근 태도 변화를 근본적 대북정책의 변화로 해석하는 것은 무리이며, 북핵관련 정보 역시 보다 분석적 맥락에서 해석될 필요가 있다. 중국의 태도 변화에 대한 과도한 기대는 지양해야 하며, 북핵 폐기를 위한 지속적 노력이 경주되어야 한다.

## 2. 대미 전략 강화

북핵은 미국 방위의 실질적 위협 수준에 도달해 있지 않으며, 이는 미국 주요 지도층의 발언을 통해서도 반복적으로 나타나고 있다. 미국의 입장에서 보다 중요한 문제는 핵 확산 및 핵 도미노 등 국제정치적 파장의 차단이라고 할 수 있다. 미국의 입장에서 북핵 동결 및 비확산도 충분한 전략적 대안이 될 수 있다. 이 경우 궁극적 북핵 폐기라는 실질적 어려움을 우회할 수 있으며, 중국과의 전략적 타협도 가능하다. 6자회담이 재개될 경우 핵 재처리시설 및 전작권 환수 연기를 요구하는 한국에 대한 대응논리도 마련할 수 있다는 점에 미국의 정책적 융통성이 있다.

현상유지 또는 북한이 다양한 살라미를 통해 실리를 확보하는 형태의 6자회담 재개는 한국의 입장에서 딜레마를 의미한다. 핵위협에 대해 재래식 전력을 통해 완벽한 킬체인을 구축하는 것은 사실상 불가능에 가까우며, 천문학적 비용을 소요로 한다. 북핵 위협이 상존하는 한 한국은 미국의 핵우산에 전적으로 의존해야 하며, 이는 외교안보적으로 심각한 취약성을 내포하는 것이다. 따라서 북핵 문제의 잠정적 안정화 또는 현상유지는 한국의 입장에서 수용하기 어려운 대안임을 직시할 필요가 있으며, 대미 외교 역시 이 같은 기조 속에서 추진될 필요가 있다.

북한 핵의 궁극적이고도 완전한 폐기는 한국 통일외교의 중요한 지침이 되어야 하며, 대미 외교 역시 같은 관점의 적용이 필요하다. 한국의 자위적 핵무장이 어렵다는 현실을 감안할 경우 미국으로부터 상응하는 대응 조치를 확보하는 데 주력해야 한다. 북핵문제 해소 과정이 신뢰할 수 있는 수준에 이르기 전까지 전작권 환수를 연기하는 방안을 진지하게 검토해야 한다. 아울러 사용 후 핵재처리 시설의 확보에도 보다 적극적 대응이 필요하다. 6자회담의 재개가 북핵의 궁극적 폐기를 의미하는 것이 아니며 한-미간 국가적 이해관계가 상이할 수 있다는 점에 주목해야 한다.

## 3. 내적 신뢰프로세스 가동

6자회담 재개국면이 도래할 경우 북한은 다양한 차원의 대남 전략을 구사할 가능성이 크다. 과거와 같은 ‘도발 후 협상’이라는 전통적 방식 대신 당국과 민간분리, ‘제한적 진정성’의 과시, 남남갈등 유도 그리고 인도적 문제의 이슈화 등 다양한 방식을 통해 한국정부의 협상입지를 약화시키려는 시도를 할 가능성이 있다. 이는 이미 남북 장관급 회담 및 개성공단 실무협상 전후 과정에서의 북한의 태도에서 나타나고 있다.

김대중 정부 이후 역대 정부 대북정책의 가장 취약한 부분 중의 하나는 대북정책의 정쟁화 구조 및 남남갈등이며, 이로 인한 정책적 추진력의 약화라고 할 수 있다. 박근혜 정부 역시 유사한 문제에 봉착할 수 있다. 북한이 지속적으로 민간과 당국을 분리하는 정책을 추진하거나 인도적 이슈를 전략적으로 활용할 경우에 대비하여 적극적 대응전략이 필요하다. 가장 중요한 것은 정부 대북정책에 대한 내적 신뢰구조를 형성하는 것이다.

분단구조는 한국사회 진영간 신뢰 위기의 중요한 원인이다. 신뢰의 위기는 한국사회 다양한 갈등 및 사회적 고비용 구조의 원인에 해당한다. 이 같은 점에서 박근혜 정부는 국정운영 상위 아젠다로서 '신뢰사회의 구현'을 설정하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 내적 신뢰프로세스는 대북정책 분야의 신뢰구조 형성을 의미한다. 북한 대남전략의 부정적 영향을 방지하고 대북정책의 추진력을 확보하기 위한 내적 노력이 중요한 시점이다. 대북정책 정쟁화의 방지 및 청와대·여야간 정책적 신뢰관계의 형성이 필요하며, 이 같은 노력은 시민사회 내에서도 경주되어야 한다.

#### 4. 대북한 주민 정책 강화

기존 대북정책의 한계는 남북 당국간 대화가 경색될 경우 남북관계 전반이 교착상태에 놓인다는 점이다. 이 경우 상시적인 인도적 위기에 처한 북한 주민에 대한 구호 및 지원이 사실상 불가능해지는 문제가 있다. 북한 주민은 헌법상 한국 국민이며, 한국정부는 이들의 인도적 위기에 대한 책임이 있다. 한국 정부는 남북관계 경색국면에서도 북한 주민의 인간안보적 위기에 대한 정책을 지속할 수 있는 다양한 방안을 강구해야 한다.

구조적인 북한 식량위기에 대한 보다 적극적인 조치가 취해져야 한다. 모니터링 등 다양한 차원에서 분배 투명성 확보를 전제로 대북 식량지원에 대한 전향적 조치가 검토되어야 할 것이다. 아울러 총체적인 인적능력 쇠퇴 상황에 직면한 북한사회의 위기 해소를 위한 사회개발 협력방안도 검토되어야 한다. 심각한 북한 인권침해 상황에 대해서도 적극적 대응이 필요하다. 여야간 협의를 통해 북한 인권문제에 대한 진전된 협력적 구도를 형성하고 실질적인 정책적 추진력을 확보할 필요가 있다. 탈북주민 정책에 대해서도 근본적인 정책적 전환이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 통일을 위한 지름길은 북한 주민의 신뢰를 확보하는 것이라는 점을 독일통일이 입증했음을 기억해야 할 것이다.

© KINU 2013

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.