

KINU

제2차 KINU 통일포럼(2014.5.28)

김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책

Korea Institute for
National Unification

KINU

제2차 KINU 통일포럼(2014.5.28)

김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책

Korea Institute for
National Unification

김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책

인 쇄 2014년 8월

발 행 2014년 8월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 북한연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2523 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획디자인 두일디자인 (02-2285-0936)

인 쇄 처 두일디자인 (02-2285-0936)

© 통일연구원, 2014

김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책

○ 본 보고서에 수록된 내용은 집필진의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목 차

김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책

◆ 제2차 KINU 통일포럼

발간사	vii
요약	ix
I. 서 론	1
II. 북한의 대남정책의 변천	2
1. 김정은 시대 이전	2
2. 김정은 시대	4
III. 북한의 핵정책과 외교 전략	8
IV. 현 단계의 기본 도전	11
1. 남북관계의 기본 문제	11
2. 북핵 문제의 기본 도전	14
V. 우리의 대응 방향	16
1. 통일주도 국가로서의 위상 확립	16
2. 비핵화 및 핵무기 무용화의 원칙	17
3. 한국이 핵문제 당사자라는 비핵화의 원칙	17
4. 비핵화 전개에 조응하는 남북관계 수립의 원칙	18
5. 북한의 핵사용 위협에 대한 판단과 대응	19
6. 재래식 도발의 증가에 대한 대비	20

발 간 사

본 보고서는 2014년 5월 28일 개최된 제2차 KINU 통일포럼의 내용을 바탕으로 수정·보완한 것입니다. KINU 통일포럼은 통일연구원이 정책 대응력을 높이기 위한 노력의 일환으로 새롭게 기획한 브랜드입니다. 동 포럼은 통일연구원의 연구진뿐만 아니라 학계, 언론계, 정부의 관련 분야 전문가들이 함께 지혜와 경험을 나누는 자리입니다.

김정은 후계 체제의 시작과 진행과정, 2, 3차 핵실험 및 4차 핵실험 위협 그리고 대남정책에서의 공격적 성향 강화는 서로 연계되어 있습니다. 따라서 오늘날 북한의 대남정책을 이해하고 대응하자면, 김정은 정권의 정치적 필요, 핵무기 보유 그리고 대남정책에서 공격적 성향을 상호 연결시켜 판단하는 것이 무엇보다 중요합니다. 본 연구의 목표는 이 3자 간의 연계를 파악하고 그 대응책을 제시하는 것입니다.

제2차 KINU 통일포럼에서 발표와 토론을 해주신 각계 전문가들과 본 보고서가 출간되기까지 수정·편집을 맡아주신 여러분께 이 자리를 빌어 감사의 말씀을 드립니다.

2014년 8월
통일연구원장
최진욱

요약

2009년 김정은 후계 체제 구축과정이 공식적으로 시작되면서 북한의 핵정책과 대남정책에서 가시적인 변화가 있었다. 북한의 핵보유 노력 그리고 핵무기 보유 국가로 인정받고자 하는 의지는 더욱 강화되었다. 동시에 북한의 대남정책에서 공격적 성향도 강화되었다.

김정은 후계 체제 시작 이후 북한의 핵정책과 대남정책은 다음과 같이 특징지을 수 있다. 북한은 핵군비와 재래식 군비의 두 차원에서 한국과 미국을 선제 강압하여 북한이 핵무기 보유 국가임을 인정받은 상태에서 남북관계와 북미관계의 정상화를 수용하도록 강요하고 있다. 2009년 오바마 정부가 출범 초기 대북 대화 의지를 강조했음에도 불구하고 북한은 5월 2차 핵실험을 감행했다. 2013년 초 박근혜 대통령이 남북관계 개선을 희망하고 있었음에도 불구하고, 북한은 2월 3차 핵실험을 감행했다. 2014년 3월부터는 4차 핵실험을 협박하고 있다. 같은 시기 북한은 한층 강화된 재래식 도발을 선행한 후 간헐적으로 단기적·전술적 유화 정책을 시도했다. 이는 한국과 미국의 대북정책이 강경이나 온건이냐에 상관없이 북한이 강력한 선제 도발을 통해 핵보유 확장 정책을 강압적으로 밀어붙이고 간헐적인 유화정책을 통해 한국과 미국의 수용 여부를 테스트하는 것이다.

북한의 이러한 핵정책과 대남정책에 대해 여섯 가지 대책을 제시한다. 첫째, 통일주체 국가로서의 위상 확립, 둘째, 비핵화 및 핵무기 무용화의 원칙, 셋째, 한국이 핵문제의 당사자라는 비핵화의 원칙, 넷째, 비핵화 전개에 조응하는 남북관계 수립의 원칙, 다섯째, 북한의 핵사용 위협에 대한 판단과 대응, 여섯째, 재래식 도발의 증가에 대한 대비이다.

I. 서론

2009년 김정은 후계 체제 구축과정이 공식적으로 시작되면서 북한의 핵 보유 노력은 더욱 강화되었다. 김정일로부터 김정은으로의 세습 후계 과정은 2009년 1월 공식화되었다. 그로부터 얼마 되지 않은 5월 25일 북한은 2차 핵실험을 감행했다. 그 이전 4월 14일 북한은 외무성 성명을 통해 “6자회담에 절대로 다시는 참여하지 않겠다”고 선언했다. 김정은 정권은 2012년 4월 정식 출범을 했다. 김정은 정권 하에서 2013년 2월 3차 핵실험이 감행되었다. 아울러 북한은 2014년 3월 이후 4차 핵실험을 위협 중이다.

2009년 후계 구축과정의 개시와 2차 핵실험 이후 북한의 대남정책도 과거와는 다른 양상을 보이기 시작했다. 북한은 2010년 3월 천안함을 공격했고, 11월에는 연평도를 포격했다. 아울러 김정은 세습 후계 개시와 함께 사이버 공격, 암살지령 등 다양한 형태의 대남 적대 행동이 취해졌다. 이러한 양상은 2012년 김정은 정권 출범 이후에도 계속되고 있다. 전반적으로 북한은 대남정책에서 강온양면에 걸치는 전술 구사 및 신호발신을 동시에 하고 있다. 북한은 핵무기 증강 및 사용 협박을 통해 김정은 정권 공고화에 기여하는 방향으로 대외 환경을 형성하고자 한다. 아울러 북한의 한국에 대한 비대칭 도발이 증가했으며, 또한 ‘적대와 증오’를 유발하는 심리전도 강화되었다.

이를 보면, 김정은 후계 과정의 시작과 김정은 체제 출범, 2, 3차 핵실험 그리고 대남정책에서의 공격적 성향 강화는 서로 연계되어 있다. 다시 말해 오늘날 북한의 대남정책을 이해하고 대응하자면, 김정은 정권, 핵무기 보유 그리고 대남정책에서 공격적 성향을 상호 연결시켜 판단해야 한다는 것이다. 본 연구의 목표는 이 3자 간의 연계를 파악하고 그 대응책을 제시하는 것이다.

II. 북한의 대남정책의 변천

1. 김정은 시대 이전

북한은 대남정책으로서 일반적으로 공산혁명 노선을 견지해왔다. 그렇지만 김일성 시대의 대남정책과 김정일 시대의 대남정책에는 차이도 존재했다.

김일성 시대의 대남정책은 세 가지 핵심으로 이루어져 있었다. 첫째, 무력적화 통일노선이다. 이는 6·25 남침으로 나타났다. 둘째, 민족해방 인민민주주의 혁명론에 기초하여 남조선 혁명을 추구한다는 것이다. 셋째, 김일성은 통일방안으로서 연방제 통일방안을 추진했다.

1994년 김일성이 사망하고 1998년 김정일 시대가 공식 시작되면서 대남 및 대외정책의 주요 목표도 변화했다. 1990년대 초중반 체제위기가 강화되자 김정일은 3가지 정책으로 대응했다. 폐쇄 노선, 핵개발과 선군정치가 그것이다. 북한은 1990년대 초 한 때 유화적인 정책을 채택하기도 했었다. 1991년 남북기본합의서와 비핵화 공동선언이 채택되었다. 아울러 1993년에는 김용순을 미국에 파견하여 '주한미군을 인정'할 용의를 표명했고, 북한은 영변 핵시설에 대한 IAEA 사찰을 수용했다. 그러나 핵개발 의혹 때문에 북한은 결국 1993년 NPT를 탈퇴했다.

김정일 시대의 대남정책에서 핵심적 목표 중의 하나는 한국으로부터 경제지원을 확보하는 것이었다. 우리 정부의 대규모 대북지원은 김영삼정부 시기인 1995년 15만 톤 쌀 지원에서 시작되었다. 김대중정부에서 햇볕정책이 추진되면서 대북지원의 규모는 더욱 증가했다. 북한은 금강산 관광 등을 통해 현금을 확보할 수 있었다. 또한 한국은 북한에 연례적으로 대규모의 식량과 비료를 지원했다. 김대중정부 시대에

는 남북철도 연결과 개성공단 사업이 시작되었다. 노무현정부에 들어 서면서는 새로이 경공업 지하자원 협력, 인프라 지원 추진(10·4 선언) 등의 지원 사업이 추가되었다. 김대중 및 노무현정부 시기 북한은 한국으로의 약 30억 달러 규모의 인도적 지원도 확보했다.

김대중 및 노무현정부 시기 남북회담의 핵심 주제는 경협이었고, 남북관계 개선은 남북 사이의 지원성 경협 사업을 통해 지탱되었다. 2000년 남북 정상회담 이후 2007년까지 21차례 장관급 회담을 비롯해 약 200여 차례의 실무회담이 진행되었는데, 이는 대부분 경협문제를 다루는 회담이었다.

이러한 회담에는 한계와 성과가 동시에 존재했다. 북한은 경제적 지원을 획득하면서도 남한으로부터의 간섭을 차단하는 것을 목표로 회담을 진행했다. 남측의 경제지원에 대해 북한측이 제공할 반대급부가 별로 없었기 때문에 회담에서 큰 어려움이 많았다. 남북회담에서 북한은 한 번도 흔쾌한 반응과 진행을 보여준 적이 없었다. 이러한 진통이 있었음에도 불구하고 북한의 대남 의존 구도가 형성되었던 것도 사실이다.

한동안 순조롭게 진행되었던 남북관계의 전환점은 2006년 1차 핵실험이었다고 할 수 있다. 북한의 핵실험은 한국 국민 사이에서 북한에 대한 보수적이고 비판적 자세를 증가시켰고, 특히 노무현정부식 대북 정책과 대북지원에 대한 반대를 증가시켰다. 이러한 대북비판적 의식의 증가와 국민정서의 보수화는 궁극적으로 이명박 대통령의 선출과 새로운 대북정책을 초래했다. 북한은 비핵화를 강조하면서 호혜적인 남북관계 입장을 견지한 이명박정부의 대북정책에 대해 반발했다. 북한은 비핵화 논의는 미국과 진행할 것이니 한국 정부는 빠지라는 입장을 견지했다. 북한은 2009년 김대중 대통령 서거 시 조문특사를 보내

정상회담을 제의하였는데, 여기에는 경제지원 획득의도가 내포되어 있었다. 그러나 이명박정부는 정상회담 개최 자체보다는 비핵화를 추동하고 남북관계를 실질적으로 개선시키는 데 주안점을 두고 있었다.

2. 김정은 시대

앞서 설명한 대로 대남정책의 중심축은 김일성 시대에는 적화통일 추구였고, 김정일 시대에는 경제협력 추구였다. 김정은 시대에는 핵위협이다.

북한의 대남정책은 김정은 후계자 시절부터 공격적으로 변화했다. 2009년 후계 추진이 공식화되었고, 다음 해인 2010년 천안함 폭침(3.26)과 연평도 포격(11.23)이 감행되었다. 이와 같은 이례적인 공격적 조치는 북한이 핵을 보유했다는 자신감에서 기인했던 것으로 볼 수 있다.

2012년 4월 김정은 정권이 공식 출범한 직후에도 북한은 강한 대남 압박 정책을 구사했다. 김정은은 2012년 집권 후 첫 공개연설을 통해 핵능력을 포함한 군사력 강화, 인민생활 개선, 조국통일을 언급했다. 또한 내부정비 미비를 앞세워 2012년 남북대화를 거부하면서, 장거리 미사일 발사(4.13, 12.12)를 감행했고, 연이어 2013년에는 3차 핵실험(2.12), 긴장고조와 전쟁 위협(3~4월)을 추진했다. 김정은 정권은 한미 군사훈련기간에 전례 없이 강하게 남한을 비난하였고, 4월 개성공단을 폐쇄하는 극단적 조치를 취하였다. 5월 26일 최용해의 방증으로 남북관계에 반전의 기회가 생겼다. 최용해를 만난 시진핑은 북핵 불허, 한반도 평화, 남북대화 세 가지를 강조했다. 최용해 귀국 후 북한은 6월 6일 남북 당국 간 대화를 제의했다. 그 직후인 6월 7일과 8일 미국

에서 시진핑과 오바마 대통령의 회담이 있었다. 아마도 최용해 방중기간 중 시진핑에게 받아 온 숙제를 마지막 날 한 셈으로 볼 수 있다. 그러나 북한은 남북 당국 간 대화는 하지만 비핵화 조치와 과거 도발에 대한 사과 등 실질적으로 남북관계를 개선할 수 있는 조치들을 취할 생각은 없었다. 결과적으로 2013년 하반기 우다웨이만 미국과 북한을 오고갔을 뿐 핵문제 해결에 가시적 성과는 전혀 없었으며 남북관계는 여전히 정체에 머물렀다.

2014년 북한의 대남 행보에도 핵보유에 기반한 공격적 대남자세가 드러났다. 우리 언론들은 김정은이 2014년 신년연설에서 ‘남북관계 개선의 분위기 조성’을 언급한 것을 놓고, 북한이 남북관계 개선을 강조하였다고 분석하였다. 그러나 실제로 김정은 신년연설에서 대남정책 핵심은 핵 재난을 위협한 것이었다. 김정은은 신년연설에서 “조선반도에 우리를 겨냥한 핵전쟁의 검은 구름이 향시적으로 떠돌고 있는 조건… 이제 이 땅에서 전쟁이 일어나면 그것은 엄청난 핵 재난을 가져올 것이며 미국도 결코 무사하지 못할 것”이라고 말했다. 이는 핵의 무기화(실전 배치), 소형화, 운반수단 확보를 시사한 것으로 해석할 수 있다.

김정은의 신년연설에서 대남정책의 핵심은 남북관계에서 핵을 공세적이고 위협의 수단으로 사용하겠다고 한 것이었다. 1월 16일에 발표된 국방위원회 중대제안이라는 것도 그 연장선상에 있었다. 과거 김정일은 대남전략에서 ‘우리민족끼리’를 강조하며 핵문제는 철저하게 미·북 간의 문제로 접근하였다. 반면 김정은은 대남 핵 재난과 핵전쟁을 위협하며 이를 막기 위한 길과 관련해서는 미국과의 관계개선이 아닌 남북관계의 개선을 주장한 것으로 볼 수 있다. 2014년 1월 16일 북한 국방위원회가 발표한 “중대제안”은 이러한 구상을 뒷받침하고 있다. 북한의 제안은 한반도에서 핵 재난을 촉발할 수 있는 NLL 등에서의

남북 간 군사적 긴장을 막기 위해 한미군사훈련 중단, 국제공조 중단, 비방중상 중단을 요구한 것으로 볼 수 있다. 우리군은 북한의 도발에 대한 대응으로 원점 대응 타격 등을 언급하였으나 북한은 NLL 등에서의 재래식 무력에 의한 국지적 충돌이 발생할 경우 핵전쟁으로의 확전이 불가피하다고 위협하고 있는 것으로 볼 수 있다. 북한이 한국군의 독자적 보복응징에 대해 핵공격으로 대응하겠다고 협박하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 물론 북한이 핵사용하는 것은 쉽지는 않지만, 북한은 핵사용 위협만을 통해서도 한국을 위협하는 것이 가능하다. 실제 공격은 아니더라도 공격 위협을 통해 의도를 관철하고자 했던 사례로 북한군 총참모부가 조준 타격 대상으로 한국 주요 언론사를 설정하고 그 좌표를 공개한 적(2012.6.4.)이 있었다.

김정은 정권은 2013년부터 남북관계가 개선되어야 할 필요성을 언급하면서 한국에 접근했다. 북한의 입장에서 보면 남북관계는 두 가지 목적에서 개선될 필요가 있었다. 첫째, 한국으로부터 경제적 지원을 받기 위한 것이었다. 새로 출범한 김정은 정권의 대내적 성과가 거의 없었기 때문이었다. 김정은 정권이 출범하면서 약속한 인민생활 향상은 먼 미래의 일이 될 수밖에 없었다. 둘째, 김정은 정권은 남북관계를 잘 풀어야 미국·중국에 접근이 가능하다고 생각했다. 북한은 3차 핵실험 이후 북한에 대해 비판적 거리를 유지하고 있는 중국의 마음을 누그러뜨릴 필요가 있었다.

2013년과 2014년에 나타난 남북관계 개선을 위한 북한식 접근은 다음과 같은 3단계로 이루어져 있었다. 1단계에서는 위기조성을 통해 보상을 얻는 패턴을 추구했다. 북한은 2013년 초 과격하고 도발적 언동을 통해 위기를 조성했다. 북한은 4월 개성공단에서 근로자를 철수시키는 강수를 두었지만, 박근혜정부가 개성공단 철수로 맞대응하며 성

과를 내지 못했다. 2단계에서는 이산가족 상봉이라는 선물을 주면서 개성공단 정상화와 금강산 관광 재개를 제의했다(6.6 조평통 특별담화). 그러나 북한의 이러한 제의는 남북한을 대표하는 협상대표의 자격문제로 좌초되었다. 이에 남북한은 개성공단만 분리하여 우선적으로 협상했다. 3단계에서는 위에서 밝힌 2014년 김정은의 신년연설과 국방위의 중대제안에서 북한 나름의 남북관계 개선 조건을 제시했다.

김정은 시대 대남전략은 강한 압박과 강한 요구를 특징으로 하고 있다. 김정은은 어떠한 형태로든 핵무기를 대남전략에 활용하려 할 것이다. 북한이 현재 가지고 있는 힘은 핵무기가 유일하기 때문이다. 북한은 자신이 가진 유일한 지렛대인 핵을 그대로 모셔만 둘 만큼 여유롭지 못하다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 북한은 핵전쟁·핵 재난을 위협하면서 역설적으로 이것을 막기 위해서는 남북관계가 개선되어야 한다고 주장하고 있는 것이다.

Ⅲ. 북한의 핵정책과 외교 전략

이상에서의 분석을 보면 김정은 시대에 들어서면서 핵무기 보유는 북한의 대남정책에서 핵심 수단으로 자리잡고 있는 것으로 판단할 수 있다. 이 점을 보다 명확히 이해하기 위해 여기서는 북한 핵정책의 과거와 현재, 그리고 전망에 대해 서술한다.

우선 과거 북한의 핵문제 전개 과정에서 기인한 북한의 핵정책과 핵전략을 보자. 김일성은 “핵무기를 개발할 의사도 능력도 없다”(김일성, *Washington Times*, 1992.4.15.)고 밝힌 적이 있었다. 또한 북한 당국은 김일성의 비핵화 유언이 있었다고 선전하고 있다. 그렇지만 북한의 핵개발은 김일성 시대에도 외부 세계를 기만하면서 집요하게 추진되었다. 다만 1994년 제네바 합의의 경우에서 나타나는 것처럼 북한은 국제사회의 압력이 강한 경우 표면상 드러난 핵능력을 잠시 동결하는 것에 합의하기도 했었다.

이는 김정일 시대에도 변화하지 않았다. 김정일은 표면적으로 비핵화를 강조하고 비핵화의 명분을 앞세워 협상했으나 협상과정에서 핵개발을 계속하고, 핵실험을 했으며 핵무장을 추구했다. 김정일 시대에는 핵동결을 위한 1994년 제네바 합의를 비롯하여 2007년 2·13합의 등이 있기도 했지만, 실제로는 한 번도 쉽 없이 핵개발을 지속했던 것으로도 추론 가능하다. 김정일을 개인 지도자 차원에서 보면 똑똑하고 능력 있는 인물이라고 평가할 수 있다. 김정일은 탈냉전 이후 무리한 핵개발을 시도했지만, 최우선 목표인 정권 안정과 유지를 이루었기 때문이다.

김정은 시대에는 핵보유국을 최고의 혁명유산으로 간주하면서 핵보유 고수를 강조하고 있으며, 나아가 핵무기 사용 위협을 대남 및 대외정책

수단으로 사용하고 있다. 김정은 시대에는 핵보유국이라는 것을 헌법에 명기했다(2012.4.13.). 또한 핵보유국 지위 영구화 선언을 했다(2013.3.9.). 아울러 핵보유국으로서 핵 무력건설과 경제건설의 병진노선을 채택했다(2013.3.31.). 나아가 대남 핵공격을 위협하면서(2014.1.1.) 무조건 6자회담 개최를 주장하고 있다.

김정은 시대 들어서면서 보다 분명해지고 있는 것은 북한이 핵무기를 단지 협상용이 아니라 붕괴되었던 세력균형을 회복할 수 있는 도구로 인식하고 있다는 것이다. 사실 탈냉전 이후 주변상황 악화에 따라 북한 내부에서 동요가 많았다. 그러한 내부 동요는 1990년대 초반 고위급 회담에서 북한 대표단 구성원들의 불안한 모습을 통해 나타나기도 했다. 그러나 2000년대 초반 핵보유를 선언하면서부터 북한의 엘리트들은 자신감을 많이 회복한 것으로 보인다.

우리의 화두는 김정은 정권의 안정이 어떻게 될 것인가이다. 북한은 핵을 정치, 경제, 안보의 해결책이 될 수 있는 만능의 도구로 보고 있다. 따라서 북한은 핵무기를 계속 발전시켜 나갈 것이다. 김정은의 북한은 4차 핵실험을 비롯한 지속된 핵능력 강화를 모색할 것이며 핵보유국 지위를 공고히 하려 할 것이다. 북한은 6자회담을 핵군축의 성격을 띠는 회담으로 전환시키고자 할 것이다. 북한은 자신들을 NPT체제에서 일방적으로 탈퇴한 피의자가 아니라 다른 핵보유국들과 대등한 당사자임을 자명하게 하려 할 것이다.

김정은 정권에서 핵무기 보유는 대남정책과 대외정책의 핵심 수단으로 설정되어 있다. 북한은 핵보유 국가로 자처하면서 핵무기 사용으로 발생할 핵 재난을 협박하면서 북한 주도의 남북관계와 동북아 질서 재편을 추구할 것이다. 유사한 경험으로 냉전시대 흐루시초프의 핵위협과 평화 공존론을 거론할 수 있다. 1949년 소련은 핵실험에 성공하

였다고 공언했지만, 서방에서는 그 신뢰성을 의심했었다. 이 때까지도 스탈린의 소련은 이를 대외정책의 수단으로 사용하지 않았다. 미국에 한참 미치지 못하던 소련의 국력, 폭압적 내정, 침탈적 대외정책으로 인해 이데올로기의 힘도 많이 훼손되었던 것이 사실이며 동구 공산국가들의 저항도 심했다. 세계전략차원에서는 미국과 대치하며 수세에 몰리고 있었다. 구체적으로 이란석유에 대한 주도권, 터키 보스포루스 다르다넬스해협에 대한 통제권, 지중해 리비아 트리폴리 군대 주둔에서 모두 미국에 밀리고 있었다. 즉, 터키, 예제해, 지중해로 이어지는 출구에 소련이 발을 붙일 수가 없었던 것이다. 이처럼 수세에 밀린 소련의 상황이었지만 흐루시초프는 핵전쟁 가능성으로 공갈 협박했다. 이 때문에 당시 서구사회는 크게 흔들렸을 뿐만 아니라 자신감도 잃었다. 당시 소련의 내부사정과 배치되는 소련의 핵협박 전략이 성공적으로 진행되어 베를린 봉쇄, 제3세계에 대한 혁명수출로 이어지게 되었다.

향후 김정은 정권 하에서 북한 핵위협은 더욱 강해지고 압박 및 도발도 강화될 것이다. 핵무기 보유를 정책 수단으로 삼고 있는 북한의 대남정책은 궁극적으로 냉전시기 흐루시초프 전략인 ‘핵전쟁 위협과 평화 공존론’과 유사한 방향을 보일 것으로 전망된다. 북한은 강온양면 정책을 동시에 펼치며 대남, 대외 환경을 김정은 정권 공고화에 유리하도록 유도할 것이다.

IV. 현 단계의 기본 도전

앞서 서술한 것처럼 김정은 시대에 들어오면서 핵무기 사용위협에 기반하여 대남정책이 현저하게 공격적으로 변화하고 있다. 북한은 핵보유를 기반으로 남북한 세력 균형을 회복하고 김정은 정권을 공고히 하고, 궁극적으로 핵무기라는 힘의 우위에 입각하여 남북한 평화공존 관계를 성립시키고자 하는 것으로 보인다. 여기서는 현재 상황에 있어 남북관계 및 핵문제와 관련하여 우리가 당면하고 해결해야 하는 과제는 무엇인가를 보다 자세히 규명한다.

1. 남북관계의 기본 문제

현 상황에 있어서의 남북관계의 과제를 논하는 출발점은 남북관계의 성격에 대해 분명히 하는 것이 될 수 있다. 1992년 남북기본합의서 서문은 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 쓰고 있다. 이 내용은 일견 그럴듯해 보이지만 현실적으론 심각한 의미를 포함한 합의라고 할 수 있다. 그 이유는 이러한 합의는 남북이 서로를 주권국가로 인정하지 않음을 보여주기 때문이다. 즉, 남북은 서로를 주권국가로 인정하지 않는 상태에서 통일하겠다는 것이다.

여기서 ‘특수관계’라는 것의 의미를 보다 자세히 되새길 필요가 있다. 특수관계는 적대적 대결관계이면서 통일을 지향하는 관계를 의미한다. 이는 두 체제가 자기식대로 통일하겠다는 경쟁구도를 인정한 것으로 볼 수 있으며, 따라서 대결이 더욱 첨예화하는 것이다. 남북은 특수관계를 관리하기 위한 5대 원칙에 합의한 바 있다. 이는 사실상 국가

로서 존재하는 남북한이 상호 국가로 인정하지 않고 궁극적으로 통일을 하겠다고 하는 상황에서 상호분쟁을 방지하기 위해 수립한 5대 원칙이다. 구체적으로 보면, 첫째, 상호체제 존중, 둘째, 내정불간섭, 셋째, 비방중상 중지, 넷째, 파괴·전복행위 금지, 다섯째, 군사정전협정 준수이다. 그러나 남북이 서로를 국가로 인정하지 않기에 특수관계 관리를 위한 이러한 5대 합의는 제대로 지켜지지 않고 사문화되었다. 5대합의가 남북한 사이의 강력한 적대관계를 극복하지 못했기 때문이었다.

북한은 이러한 남북관계의 현실과 본질을 남한보다 더 정확히 인지하고 있으며, 이에 기초한 ‘국익관’을 가지고 있다고 볼 수 있다. 한 마디로 북한은 힘을 존중하는 현실주의 정권이다. 다시 말해 북한은 현실 정치에서 힘의 논리를 중시하고 강한 자만 상대하고 있다. 북한은 이와 같은 현실주의 관점에서 국익을 정의하는 ‘현실주의 국익관’을 가지고 있으며 통일도 같은 입장에서 인식하고 있다.

북한이 정의하는 바의 현실주의적 ‘국익’은 다음과 같다. 북한은 민족주의에 기초하여 정권 수립 시부터 한반도의 공산화를 추구해왔다. 이는 노동당 규약에 밝혀져 있었다. 하나의 국가로서 북한의 보편적 국익은 다른 나라와 다름없이 안보, 경제발전, 주민생활 안정일 것이다. 그러나 북한의 경우에는 이러한 보편적 국익은 김씨 정권의 안전이라는 정권 이익의 아래에 위치하고 있다. 김씨 정권의 안전 보장을 최우선시 하자면, 인민은 굶주리고 나라 발전이 지체되고 주변국과의 관계가 틀어질지라도 감수해야 한다. 또한 지도자(“최고 존엄”) 세습 체제를 유지해야 하며, 주민들이 이에 저항하면 억압하겠다는 것이다. 김정일 시대에는 이것이 선군정치라고 표현되었다.

결국 북한은 김씨 정권의 안전을 보장하는 범위 내에서 국가이익을

추구하고 있는데, 이 때문에 대한민국의 국익은 북한의 국익을 침해하는 이익대립 관계에 놓여 있다. 이처럼 남북한의 국익이 상충 및 대립하기 때문에 남북한 사이에는 불신이 팽배할 수밖에 없다. 이와 같이 팽배한 불신은 박근혜정부 들어서서 한반도 신뢰프로세스와 드레스덴 구상에 대한 북한의 반응에 나타나고 있다.

이와 같은 관점에서 유의할 사항은 다음과 같다. 북한의 활동은 북한의 국익을 추구하기 위한 것이며 이를 위해 남북관계를 진행한다는 것이다. 핵개발과 군사도발, 대한민국 지도자에 대한 협박과 모욕, 대화, 협력을 위시한 모든 행위는 공격적이고 치밀하며 일관성을 견지하고 행동하는 그들의 정책노선으로부터 나오는 것이다. 때문에 남북은 사사건건 충돌하는 것이며 한반도 신뢰프로세스, 드레스덴 구상 등에 대한 반응 또한 이러한 입장의 연장선에 있는 것이다. 따라서 남북한이 정상적인 상태에서 상대방을 충족시키기는 참으로 힘든 상황이다. 결국 남북관계의 본질과 국익추구의 관점에 따라 남북관계를 쉽게 또는 낭만적으로 보기에는 무리이다.

그렇다면 박근혜정부의 대북통일 정책에 대해 북한이 흡수통일론이라 거부하고 있는 것에 대해 어떻게 대응해야 할 것인가? 기본적으로 자유민주주의 추진방법에 대해 북한에서 흡수통일로 인식하는 문제를 해소할 수 있는 북에 대한 설득 방법이 필요하다. 이를 위해서는 남북관계 정상화와 통일준비라는 투트랙 정책의 논리적 정교성을 확충해야 할 필요가 있다. 남북관계가 정상화되지 않은 채 통일과정을 동시에 준비한다면 우리 사회 내부에서 남북관계 개선의 의지가 없다는 평가가 대두할 가능성이 있다. 또한 북핵불용 원칙을 견지하는 동북아 지역 외 제3세계 국가들에게는 흡수통일로 보여질 수밖에 없는 문제도 있다. 따라서 국내외에 논리적인 정책 연계성 및 정당성을 강화할 필

요가 있다. 아울러 자유민주주의에 기초한 통일 과정에 북한을 어떻게 참여시키는가, 즉 북한을 변화시키는 방법의 구체화가 필요하다.

2. 핵문제 의 기본 도전

북한 핵문제의 해결은 쉽지 않다. 북한의 국익이라는 관점에서 볼 때나, 핵무장에 대한 현실주의 이론적 조명에서 볼 때도 그러하다. 앞서 서술했듯이 핵무기 개발은 김정은 정권의 출범 및 발전과 직접적인 연관성이 존재한다. 북한은 인민의 굶주림, 국제사회의 고립 및 제재 강화, 나라발전의 지체, 미국·중국과의 관계 악화를 감수하면서 핵개발을 우선순위에 두고 있다.

우리의 대북정책과 국제사회의 비핵화 관련 처방은 경제제재, 관계 개선에 치우쳐 있다. 그러나 북한은 핵개발을 최우선으로 여기고 있기 때문에 이러한 정책은 크게 효과가 없다. 따라서 김정은을 겨냥하고 북한체제의 특수성을 감안한 해결책을 모색할 필요가 있다.

먼저 핵무기의 특성으로 인해 발생하는 과제를 보자. 핵무기의 특성은 파괴력과 파괴속도에 있어 전례가 없다는 것이다. 따라서 핵무기의 양적규모가 중요치가 않다. 단시간에 무기의 포화상태가 가능하며, 핵방호체계, MD, Kill-Chain 등 핵무기를 방어하기 위한 무기 체계가 완벽하게 우리를 보호해줄 것이라는 것에 대해 누구도 확신하기 어렵다는 것이 현실이다. 또한 핵무기는 재래식 무기와는 달리 그 특성상 버튼을 누르는 순간 모든 것을 끝낼 수 있기 때문에 당사자 간의 협상 시간을 기대할 수 없다. 다시 말해 양측의 보유 규모는 그리 중요하지 않은, 방어가 지극히 어려운 무기이다.

그러면 핵무기의 이러한 특성이 유발하는 핵위협 때문에 발생하는

국내외 과제는 무엇인가? 북한의 핵위협은 남북관계와 관련하여 국가 안보의 위기, 남북관계의 변화, 국제공조의 취약을 의미한다. 핵은 기본적으로 보복에 대한 억지력이며 또한 합리적 이성과 전략뿐만 아니라 우발적인 감정과 격분과 같은 요소들도 고려해야만 하는 무기이다. 핵사용이 개입하는 전쟁은 과거 재래식 전투와는 차원을 달리하는 문제를 내포하며, 우리도 이에 부응해 대비해야 한다. 미국은 핵우산을 동맹국 보호를 위한 핵심 수단으로 제시하고 있지만, 그 핵우산이 실질적으로 유용하게 활용될 수 있을지는 미지수이다. 이는 핵우산의 실행이 미국 국내정치적 문제이고, 미·북 간의 문제이며, 미·중 간의 문제이기 때문이다. 이는 다름 아니라 북한이 우리에게 핵공격을 감행하였을 때 핵우산이 제공하는 핵무기로 우리가 북한을 응징할 수 있는지의 문제이다.

북한 핵개발 이후 남북한의 기본 관계가 흔들리고 있다. 탈냉전, 그리고 7·7선언 이후 남북관계는 우리가 주도하였고, 북한은 이에 반대하며 사소한 양보에 대한 반대급부로부터 무엇인가를 얻어가는 형국의 의존관계였다. 그러나 핵개발 이후 이러한 의존관계가 흔들리기 시작했다. 북한이 추구하는 것은 한반도에서의 패권이고, 핵보유국 지위를 전제로 남북경제협력을 진행하는 것이기 때문이다. 이러한 상황이 지속되면 국제공조도 취약해질 것이다. 북한이 핵능력을 지속적으로 강화하여 일본이나 미국 또는 중국을 공격할 핵능력을 갖춘다면 그 국가들이 한국의 입장보다는 자국의 이익을 우선시하기 때문에 지금과 같은 한미공조나 한일공조를 위협할 가능성이 있다.

V. 우리의 대응 방향

앞서 서술된 상황 변화와 도전에 대응하는 기본 방향으로 여기서는 여섯 가지를 제시한다. 첫째, 통일주도 국가로서의 위상 확립, 둘째, 비핵화 및 핵무기 무용화의 원칙, 셋째, 한국이 핵문제의 당사자라는 비핵화의 원칙, 넷째, 비핵화 전개에 조응하는 남북관계 수립의 원칙, 다섯째, 북한의 핵사용 위협에 대한 판단과 대응, 여섯째, 재래식 도발의 증가에 대한 대비이다. 이를 자세히 보면 다음과 같다.

1. 통일주도 국가로서의 위상 확립

우리는 한반도 문제에 대한 전략적 사고를 재정립해야 한다. 이는 한국이 북한에 대해 통일주도 국가로서의 위상을 확립하고 통일주도의 이론적 틀과 정신자세를 확립하는 것으로부터 출발한다. 특히 한반도 문제를 우리가 자주적으로 주도해나가야 한다는 의식이 중요하며, 이러한 원칙에 입각하여 대내정책, 대북정책, 대외정책을 추구해야 하고 세계적으로도 대한민국은 한반도 및 통일주도국으로 인정받아야 한다. 민족공동체 이론과 민족공동체 통일방안을 견지하면서, 통일대박론을 실현시킬 수 있는 통일준비를 해나가야 한다. 통일국가는 민주주의체제와 시장경제체제, 비핵화의 요소를 갖추어야 하며 자주적·평화적 통일 정책을 견지해야 한다. 외교 분야에서는 미국과 중국에 대한 외교력을 강화해야 하며, 이를 통해 북한 정치 엘리트들의 사기를 꺾어야 하고 북이 보유한 핵이 큰 가치가 없음을 일깨워주어야 한다. 이렇게 되면 북한의 협박과 위협은 지속되기 힘들 것이다.

2. 비핵화 및 핵무기 무용화의 원칙

이는 북한의 핵무장 문제에 대응하는 원칙이다. 그 핵심은 북한의 핵보유국 지위를 인정하지 않는 것이다. 그러나 북한은 핵무기 보유를 김정은 체제 유지와 불가분의 관계로 설정하고 있다. 따라서 북한 체제가 변화하지 않는 한 북핵 문제 해결은 사실상 불가능할 수도 있다. 이러한 상황 전개에 맞추어 다양한 비핵화 방법을 강구해야 한다. 그 하나는 북한의 내부 변화를 유도하는 것이다. 군사적 측면에서는 한미 협력 하에 확장억제를 가동시키는 기본 대응이 될 것이다. 그러나 북핵에 대한 1차적 방어는 결국 한국이 책임질 수밖에 없기 때문에 우리가 미국의 핵 억제력에만 의존할 수는 없다. 우리도 선제타격과 같은 북핵에 대한 독자적 전략을 세우고 발표해야 한다. 이와 관련하여 다양한 북한의 핵위협 시나리오를 상정하여 억제수단을 보다 구체화시킬 필요가 있다. 특히 북한은 지속적으로 핵위협 할 것이기 때문에 핵공포에 대처하는 강인한 의지를 강화해야 한다. 북한이 핵을 개발·강화해도 실제로 사용할 수 없는 무기가 되어버리도록 핵기술 진전 지연, 실전배치 저지 등을 관철시켜야 한다. 만약 북한 핵이 실전배치된다면 우리는 핵개발, MD, 전술 핵배치 등과 같은 보다 강력한 저지전략을 추진하는 상황에 처하지 않을 수 없을 것이다. 우리의 이러한 움직임은 중국과 미국이 북한 비핵화에 보다 실질적으로 나서도록 자극할 수도 있을 것이다.

3. 한국이 핵문제 당사자라는 비핵화의 원칙

비핵화의 원칙으로 우리는 핵문제의 당사자이라는 원칙을 견지해야 한다. 북한의 핵 무장이 일차적으로 위협하는 것은 우리이기 때문이다.

핵문제가 미국과 북한의 문제라고 보는 것은 북한의 억지 주장에 불과하다. 북한은 ‘우리민족끼리’라는 선전문구를 내세우고 있는데, 우리도 남북한이 ‘우리민족끼리 비핵화’해야 한다고 주장해야 한다. 북한은 핵무장한 채로 경제적 실리를 취하기 위해 남북관계 개선을 말하고 있지만, 우리는 북한의 핵정책을 교란시키고 국제사회에 북한의 비핵화 당위성을 지속적으로 공표해야 한다.

4. 비핵화 전개에 조응하는 남북관계 수립의 원칙

북한은 핵무기 보유와 한국에 대한 공격 가능성을 기정사실화하고 있다. 북한을 핵무기 보유국가로 인정하거나 그 협박 하에서는 우리는 북한과 정치·경제 협력을 진행시켜서는 안 된다. 비핵화라는 전제가 있을 때, 또한 비핵화 수준에 조응한다는 조건 하에서만 교류하여야 한다. 남북교류는 민간차원의 지원이나 교류를 중심으로 해야 할 것이다. 아울러 김정은 정권의 평화공세에도 대비해야 한다. 북한은 핵보유를 기정사실화하면서 한국에 대해 협박, 도발을 감행할 것이며, 이를 기반으로 한국에 양보를 요구하는 한편, 평화공세를 펼치는 강온양면 전략을 사용할 것이다. 핵무기 보유 인정을 전제로 하는 북한의 평화공세나 교류협력 공세에 명확한 원칙에서 대처해야 한다. 북한이 바라는 것은 결국 돈인데, 과거식의 대화나 경험보다는 새로운 방법이 필요하다. 남북 간의 경험은 북한에 대한 국제제재에 있어 최우선적 사항이기에 한국 정부는 적절하고 조심스럽게 접근할 필요가 있다. 한국 정부가 남북경협에 나서게 되는 경우 국제적인 대북제재를 허무는 남북경협에는 신중을 기해야 할 것이다.

5. 북한의 핵사용 위협에 대한 판단과 대응

북한 핵사용 여부에 대해 공포를 가질 필요는 없다. 핵무기의 사용은 상호파괴를 전제로 하기 때문에 북한이 핵을 사용할 시 북한 정권도 핵에 의해 파괴될 것이다. 자살행위를 뜻하는 핵무기 사용과 관련해서는 북한도 합리적 사고에 따라 판단을 할 것이다. 비이성적 가능성이 있다는 점이 위협적 요소이나 북이 스스로 자살을 전제하지 않으면 핵사용이 불가하다. 강대국은 주로 군사시설을 겨냥하여 핵사용을 시도하는데, 이는 핵사용에 대한 도덕적 비난을 면할 수 있고 확전을 피하기 위해서이다. 반면, 약소국은 대상 국가가 타격을 크게 받을 수 있는 주요 도시를 공격하는 경향이 있다. 북한이 미국을 타깃으로 했을 때는 그 대상으로 예를 들어 로스엔젤레스 같은 대도시를 타격해야 한다. 그런데 이러한 핵공격 이후 북한이 받아야 할 보복 등을 고려하면 북한의 실질적 핵공격 감행은 난감하다. 따라서 북한의 핵공격에 대한 대비책은 필요하나 북한이 핵을 가지고 군사적으로 위협할 것에 대해 지나치게 공포감을 가지고 집착하는 것은 불필요하다.

그러나 북한은 2013년 2월 3차 핵실험 이후 ‘핵 선제 타격권’을 내세우면서, 핵무기 사용에 대한 협박을 강화하고 있다. 또한 2014년에는 각종 중장거리 미사일 실험을 대대적으로 전개하고 있다. 이는 전반적으로 북한의 도발에 대한 한미 간의 군사대응을 위축시키며, 전쟁 불사 위협을 통해 한국과 미국이 대북정책을 북한의 이익에 맞게 변경하도록 만드는 것을 목적으로 한다. 핵을 탑재한 중거리 미사일은 일본을 타격할 수 있는데 북한은 이러한 위협을 통해 유사 시 미군의 한반도 증파 결정을 위축시키고자 할 수도 있다.

6. 재래식 도발의 증가에 대한 대비

북한의 핵공격 가능성은 낮으나 재래식 무기 공격 가능성은 증대하고 있다. 따라서 북한 도발에 대처할 대응 태세 완비와 재래식 무기 체계화가 중요하다. 핵을 보유한 국가끼리 재래식 전쟁을 한 경우와 핵보유국 대 핵비보유국 간 재래식 전쟁 사례가 많다. 이러한 분쟁에서 승전국은 핵보유국이 아닌 분쟁지역에서 재래식 무기가 우월한 국가들이었다. 여기에 북한이 현재 비대칭 무기를 확장하는 이유가 있다.

북한의 재래식 전력은 한국에 비해 수준이 낮지만, 재래식 도발에 강력 대응할 필요가 있다. 한편으로 북한이 핵무기 능력과 시나리오 보유국 인정 요구를 내세울 때는 무시하는 것이 상책이지만, 다른 편에서 재래식 도발에 대해 강력하게 대응하여 북한군으로 하여금 핵이 무용하다는 생각이 들도록 해야 한다. 그러나 천안함 폭침이나 연평도 포격 도발에 대해 원점 공격도 못했을 정도로 미약하게 대응한 부분이 있었다. 이런 행태는 국민들뿐만 아니라 북한으로 하여금 정부가 큰소리만 친다고 생각하게 만들 가능성이 있다. 북한의 재래식 전력 수준은 연평도 공격 시 400발을 쏘야 하는데 170발밖에 못 쏘으며 연평도라는 큰 표적을 제대로 맞추지도 못한 사례에서 나타난다. 북한의 재래식 무기 도발에 대해 우리가 너무 움츠리고 있으며 이것의 기본적 바탕은 대미의존과 의타심에서 비롯된 것이다. 북한이 핵을 실질적으로 사용하기 힘들다는 점을 주지하고 핵무기 사용 협박과 재래식 도발에 그냥 넘어가지 않는 견결한 의지가 필요하다.

위협에 초점을 맞출 때 국지적 도발과 같은 비핵 군사적 도발을 평시에 막을 필요가 있으며 핵공격을 받을 때 핵우산의 적용보다는 실질적인 군사 대응력이 필요하다. 평시 한미동맹이 북한의 국지적 도발에 대

하여 한미동맹의 기본적 정의 차원에서 강력하게 대응할 수 있는 준비를 강하게 하는 대비태세로 나간다면 북한의 핵위협 자체를 무력화시키고 완화할 수 있을 것이다. 미국의 핵우산은 중국과의 무력 확전을 허용하지 않는 한 사용하는데 어려움이 있을 것이다. 미국의 핵우산을 전적으로 믿어야 한다는 생각은 버리고 우리의 독자적인 핵무장과 함께 전술적 핵이 한반도에 배치될 필요성을 고려할 수 있다. 물론 우리의 독자적 핵무장이나 전술핵의 한반도 재배치를 현실화시키기는 어려울 것이지만, 옵션으로 검토할 수 있을 것이다. 중국 및 북한도 모두 한국이 핵무장을 선택하는 것이 쉽지 않다는 것을 알고 있을 것이다.

본 보고서는 제2차 KINU 통일포럼(2014.5.28.)의 기초발제문을 중심으로 하고 참여자의 토론을 반영하여 박형중 북한연구센터 소장, 박영자 연구위원 등이 참여한 수정, 보완 작업을 통해 완성되었다.

제2차 KINU 통일포럼은 박찬봉 민주평화통일자문회의 사무처장과 김천식 전 통일부 차관의 기초발제, 박형중 북한연구센터 소장의 사회로 진행되었다. 이 포럼에는 조정아 통일학술정보센터 소장, 정영태 선임연구위원, 허문영 선임연구위원, 이교덕 선임연구위원, 홍우택 연구위원, 박재적 연구위원, 정성철 연구위원, 박영자 연구위원 (이상 통일연구원)과 정부관계자, 한용섭 교수(국방대), 황재호 교수(한국외대), 이호령 박사(국방연구원), 이하원 부장(TV조선) 등이 참여하였다.

KINU 통일포럼 시리즈

2014-01 『드레스덴 구상』과 ‘행복한 통일’(2014.6)

2014-02 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책(2014.8)

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세 분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4-19로 123(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판자료팀 도서회원 담당자(books@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

Korea Institute for
National Unification