

정책브리핑



정책브리핑 | 2022-30호 | 2022년 10월 18일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 노웅래 | idp.theminjoo.kr

출구 없는 한반도 전쟁위기, 말뿐인 구상 아닌 ‘담대한 이행’이 시급하다

이 용 민 연구위원

《요약》

■ 상황인식: 전쟁위기로 직진하는 한반도

- (핵규정) 북한 9.8일 ‘핵무력법’ 채택, 핵무기를 선제공격용으로 사용할 것 선언
- (핵도발) 한반도 긴장 최고조, 윤석열정부 출범 후 5개월간 탄도미사일만 13회 발사
- (핵실험) 10.22~11.8일 사이 7차 핵실험 전망, 6월 말 준비완료 후 타이밍 계산중

■ 국정평가: 위험하고 공허한 윤석열정권의 ‘담대한 구상’

- 원칙 없는 ‘위험한 발상’: 남북간 합의 파기 및 전술핵 재배치 검토, 북핵해법 원칙 이탈
- 해법 없는 ‘공허한 허상’: 先비핵화 고수 및 군사적 압박에만 매몰, 강대강 대치 가속화

■ 액션플랜: ‘담대한 이행’을 위한 전방위적 행동전략

- 명확한 원칙: 대화 복귀 - ‘Again 2018’
 - 2018년 3개 합의 복원(전쟁불용, 상호 안전보장, 공동번영), 先비핵화 고수 탈피
- 구체적인 해법: 모든 가능한 수단 - ‘All-options’

전방위적 접촉	①초당적 방미·방중 북핵회동 추진, ②대북특사 파견, ③각급 대화 제안(정상회담 포함), ④대미·대중 특사 파견
한반도 평화회복 로드맵	①한미 양국의 ‘대화 복귀’ 및 ‘합의 승계’ 공동선언 추진, ②조건부 제재완화 및 단계적 동시행동, ③新비핵화 방향 제안

▶ 키워드: 북한, 북핵, 7차 핵실험, 전술핵 재배치, 대북정책, 한반도 비핵화

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 상황인식: 전쟁위기로 직진하는 한반도

(1) 핵규정

○ 북한, 핵무력 법제화로 핵무기를 선제공격용으로 사용할 것 선언

- 최고인민회의, 9.8일 ‘핵무력법’(조선인민민주주의공화국 핵무력 정책에 대하여) 채택
 - 2013년 채택 ‘핵보유국법’ 대체, 핵무기 관리·운용 기준·원칙을 법적으로 명확히 규제
- 동법령은 김정은시기 심화된 핵교리 공세성의 산물, 핵 사용조건·전술핵운용 변화 강조
 - 김여정의 선제타격 발언(4.3), 김정은의 선제공격 가능성 강조(4.25)로 공세적 경향 심화
- 핵무기 사용조건을 모두 “판단되는 경우”로 종결, 자의적 상황인식에 근거해 대남 위협성 고조
 - △핵무기·대량살상무기 공격, △국가지도부에 대한 핵·비핵 공격이 감행·임박했다고 판단된 경우 등
 - 특히, “전쟁 주도권 장악을 위한 작전상 필요” 조건은 핵무기를 전쟁초기에도 사용한다는 뜻 내포

(2) 핵도발

○ 한반도 긴장 최고조, 북미대치가 극에 달했던 2017년보다 북핵사용 위험 가중

- 윤석열정부 출범 후 5개월간 탄도미사일 발사만 13회, 모두 핵탄두 탑재 가능
 - 미사일 15회, 방사포 3회, 전투기 150대 공중시위, 9.19 완충지대 포격 등 핵·무력도발 다양화
- 한미·한미일 연합훈련에 대응, 9.25~10.9일 김정은 직접지도下 전술핵 군사훈련 시행
 - 전술핵운영부대·장거리포병부대·공군비행대 대규모 동원, 대내외 핵보유 천명
 - 탄도미사일 7회 집중발사, 종류 및 발사 거리·시점·장소 다변화로 전천후 타격력 과시
 - ※ 10.4일 발사된 중거리미사일(IRBM)은 日열도 상공 통과, 2017.8월 화성-12형 도발 후 5년 만
- 핵규정시 선언한 핵태세 강화 및 실천배치 현실화, 한반도 핵전 가능성이 훨씬 높아졌음 시사
 - 올해 미사일 발사횟수(27회, 탄도미사일 24회)가 2017년 역대 최다횟수(24회) 이미 추월

(3) 핵실험

○ 10.22일(中공산당 제20차 당대회 폐막) 이후, 11.8일(美중간선거) 이전 7차 핵실험 전망

- 6월 말 핵실험 준비완료, 핵무력 도발 효과를 극대화하는 타이밍을 재는 것으로 추정
 - 2018년 공개 파괴한 풍계리 핵실험장 3번 갱도 복구 완료, 4번 갱도 복구중 (美CSIS, 6.14)
- 핵탄두 소형화·경량화 목표, 아직 신형 탄도미사일 탑재는 불가능한 수준으로 판단
 - 직경 70~80cm 핵탄두를 미·러의 50cm 수준까지 소형화하는 것이 목표
 - 최근 집중발사된 단거리탄도미사일(SRBM)에 핵탄두 장착시, 한반도에 현실적 위협으로 부상
- 핵실험 강행시, 3월 모라토리엄 파기(화성-17형 新ICBM 발사)와 다른 차원의 파장 유발
 - 추가 핵실험 및 탄도미사일 개발을 유예하겠다고 선언한 국제사회와의 모든 약속 파기
 - 핵보유국 기정사실화, 한반도 문제에 집중하기 힘든 미국에게 최대의 양보를 끌어내려 할 것

2. 국정평가: 위험하고 공허한 윤석열정권의 ‘담대한 구상’

(1) 원칙 없는 ‘위험한 발상’

○ 합의 파기 언급: 민주·보수 막론, 역대 정부가 추구한 북핵해법에서 이탈

- 노태우정부의 ‘비핵화공동선언’(1991)부터 문재인정부의 ‘평양공동선언’(2018)까지 모든 합의는 북핵해결 목표와 원칙을 명시적으로 적시한 좌표, 반드시 지켜져야 할 가이드라인
 - 정부 대북정책의 제1목표이자 지향점은 ‘우리 국민이 안심하고 살아갈 수 있는 평화로운 한반도’
- 남북간 합의는 특정 정당의 것이 아닌 대한민국 정부가 맺은 결실, 파기 언급 자체가 어불성설
 - ※ 윤석열 대선후보(2021.11.16), 이종섭 국방장관(2022.10.4), 정진석 국민의힘 비대위원장(10.12) 등
- 북한의 합의 파기행위를 불용한다, 단호히 대응하겠다는 의지를 현실감 있게 전달하는 동시에 관계복원의 1차 목표로서 합의의 끈은 놓지 않겠다는 기조를 지키는 것이 올바른 방향

○ 전술핵 재배치론 부상: 핵對핵 대응으로, 한반도 핵전쟁까지 불사하겠다는 무모한 인식

- 윤석열 대통령의 가능성 언급(10.12) 속 여권내 전술핵 재배치 본격 검토 주장 급부상
 - 5월 한미정상회담시 합의된 “실질적 확장억제 확인, 핵 등 모든 역량 활용”의 옵션으로 관측
 - ※ 여권 관계자, “윤석열정부, 미국과 전술핵 재배치 방안 곧 논의할 것” (중앙일보 보도, 10.13)
- 전술핵 재배치는 한반도 비핵화 명분을 한국 스스로 상실, 미국·국제사회 불용의 불능카드
 - 반입 즉시 모든 비핵 원칙 파기, 비핵화 요구 명분이 제거됨으로써 북한을 핵보유국으로 인정
 - 美정부 핵비확산정책 수정 불가피 및 NPT 근간 훼손, 일본 핵무장 등 동북아 핵도미노 위험
- 재배치해도, 한국의 핵심권한(핵전략 공동설계, 핵발사권 공유) 행사가 불가능한 무용카드
 - NATO 전술핵 통제권도 전적으로 미국에 귀속, 배치국 결정 등 해당국 차원 동의절차 전무

(2) 해법 없는 ‘공허한 허상’

○ 先비핵화 고수: 북한이 비핵화 조치를 하기 전, 아무것도 하지 않겠다는 대북 불신의 구상

- 원하는 것을 교환하겠다는 의지 대신 정해진 룰 안에서만 게임하겠다는, 담대하지 않은 구상
 - ‘제안’이 아닌 윤석열정부의 ‘결심’ 또는 ‘다짐’ 수준, 북한 유인용 아닌 국내정치적 메시지
- 비핵화 의지를 믿지도 않으면서, 비핵화에 나서길 기다려 추진한다는 것은 공허한 약속
 - 전제를 위한 노력이 없는 한 ‘담대한 구상’은 무용지물, ‘비핵·개방·3000’과 같은 실패의 길로 귀결

○ 군사적 압박에만 매몰: 한반도 강대강 대치 가속화, 전쟁 가능성만 높아지는 현실

- 굳건한 한미동맹 기반, 강력한 군사적·외교적 해법의 실제 이행력 가시화 조치는 당연
- 그러나, ‘한반도에서 전쟁은 절대 안된다’는 해법의 원칙을 망각한 강경일변도는 금물
 - 군사적 압박 및 바이든의 ‘전략적 인내 2.0’과 결을 같이한 제재조치만으로 돌파구 마련 불가
- ‘담대한 구상’이 정말 담대해질 수 있는, 전쟁위기를 막고 극적 전환을 이루기 위한 출구 시급

3. 액션플랜: ‘담대한 이행’을 위한 전방위적 행동전략

(1) 명확한 원칙: 대화 복귀 - ‘Again 2018’

○ 3개 합의 복원(판문점·싱가폴·평양), ‘우리 국민의 온전한 일상이 보장되는 평화’ 추구

- (제1원칙) ‘전쟁불용’ → 한반도 문제 해결책으로 전쟁 불사용, 확고한 안보태세 유지
 - 한반도에서의 전쟁 재발 절대 불용, 어떠한 형태의 흡수통일 및 인위적 통일 불추진
 - ※ 문재인 대통령, “우리 두 정상은 한반도에서 더 이상 전쟁은 없을 것이며 ...” (2018.9.19, 평양연설)
- (제2원칙) ‘상호 안전보장’ → 적대·도발행위 중단, 상호 위협 감소
 - 서로의 안전을 보장하고, 북한 체제의 안전을 보장하는 한반도 비핵화
- (제3원칙) ‘공동번영’ → 분쟁이 없는 상태를 넘어 포용성 강화, 평화를 일상에서 구현
 - 평화의 제도화를 통한 항구적 평화체제, 남북이 함께 번영하는 경제협력

○ 先비핵화 고수 탈피, 북한을 유인하기 위한 적극적·보편적·포괄적·단계적 해법 추진

- (제1원칙) ‘실질적 평화 설득’ → 북핵포기 수단 아닌, ‘한반도 평화 그 자체’를 목표로 설정
 - 한반도의 주인인 우리 국민이, 남북이 당연히 누려야 할 권리로서의 평화
- (제2원칙) ‘근원적 해결 설득’ → 평화의 과정에서 자연스럽게, 북한 체질 개선까지 달성
 - 평화가 축적되고 정착되는 과정 그 자체로서, 함께 만들어가는 평화
- (제3원칙) ‘지속 가능한 틀 설득’ → 과정으로서의 평화에 집중한 안정적 협의구조 창출
 - 한반도의 주인인 우리가, 남북이 주도하는 당당한 평화

(2) 구체적 해법: 모든 가능한 수단 - ‘All-options’

○ 강대강 대치 국면에서도, 북미간 대화 재개를 중재하기 위한 전방위적 접촉 실행

① 초당적 방미·방중 북핵회동 추진

- 정부에 국한되지 않은 총체적 중재력 발휘, 한반도 문제 핵심 당사자로서의 역할 극대화
- 미·중 각국 정부 고위급 및 의회 인사 등 포괄적 접촉 ※ Sung Kim 美 국무부 대북특별대표 등
 - 중국 제20차 당대회(10.16~22) 및 미국 중간선거(11.8) 이후 상황 고려
- 여권 未참여시, 민주당 단독 실행 - ‘(가칭)한반도 평화사절단’
 - 북핵문제 해결을 위한 현실적 대안 포함, ‘(가칭)한반도 新평화안보론’ 설명 및 설득

② 정부 대북특사 파견

- 여야 막론, 역대 정부 대북정책 관련 고위급 인사로 구성
- 한미-북한간 상호 자극 행위 즉각 중단, 북한 태도 변화 우선적 유도
 - 북한의 군사도발은 불용하되 ‘정치적 시그널’ 이해, 다양한 시나리오를 토대로 적극 대응

③ 정상회담 포함, 각급 남북대화 제안

- 즉시 모든 공식·비공식 채널 가동, 대화국면으로의 전환을 위한 초기조치 실행
- 북한의 수용 여부 무관, 제의 자체만으로도 군사적 긴장·대치 국면 완화

④ 정부 대미·대중 특사 파견

- (대미) 2019.2월 ‘하노이 노딜’ 때 북측 영변 폐기안을 수용하지 않은 근원은 깊은 대북 불신, 미국이 강경일변도 대북관에 매몰되지 않고 북한에 ‘담대한 대화의 손’을 내밀 수 있도록 설득
 - 당시 북미 정상간 친분 구축 및 하향식 정치적 동력 확보에도 불구, 미측은 先비핵화안에서 未탈피
- (대중) 긴밀한 전략적 소통 중요, 국제사회 조치에 동참하며 북한에 비핵화를 설득하도록 협의

○ 북미 양측의 움직임을 이끌어내기 위한, ‘한반도 평화회복 로드맵’ 실행

① 한미 양국의 ‘대화 복귀’ 및 ‘합의 승계’ 공동선언 추진

- ‘북아일랜드 평화프로세스’ 적용: 과정으로서의 대화 중시, 협상-무장해제 동시 단계적 진행
- 극단적 전쟁국면 탈피, 선언과 동시에 한미 차원에서 조건을 완화한 ‘상징적 先조치’ 대북 제안
 - 북미관계 정상화 협상대표 임명 등, 포괄적 ‘안보對안보’ 교환 원칙 및 체제·안전 보장 구현 노력
- 북미대화 복원 위한 대미 설득 중요, 양측이 상대의 先조치만을 요구하는 기싸움 국면 해소

② 대화 재개 요청 국면, 북미 양측에 현실적·단계적 비핵화 조치 설득

(1단계) 조건부 제재완화(스냅백) 및 단계적 동시행동 제안 ※ 이재명 당대표, 9.28 교섭단체연설

- ‘스냅백’은 합의 未이행시 혜택철회·제재복원 목적 안전장치, 조건부 계약효력 상실 조항
 - (사례1) 이란 핵협정: IAEA 핵사찰 후 문제 없을시 제재 일괄 해제, 협상 후 10년 제재 유보 방식
※ 10년간 핵협정 조조건 준수시 제재 폐기 및 스냅백 무효화, 중·러가 반대해도 미국이 제재복원 가능
 - (사례2) 한미 FTA: 관세인하 조처에 별다른 성과가 없을시 관세혜택을 없애는 스냅백 조항 포함
- 합의 위반시 즉각 제재복원 전제, 비핵화 조치에 상응하는 제재완화 단계적 동시 실행
 - 하노이 회담시 북미 정상간 진지하게 논의 및 공감 (최선희 北외무성 부상 브리핑, 2019.3.15)
 - 유엔 안보리 대북제재 결의 2397호(2017.12.22 채택) 28조, 스냅백 협상안 근거로 활용 가능
※ “조선민주주의인민공화국의 준수 여부에 비추어 필요에 따라 조치들을 강화, 수정, 중단, 해제 ...”

(2단계) 2019년 하노이에서의 노딜 포인트에서 시작, ‘공간적 접근’ 등 新비핵화 방향성 제안

- 2차 북미정상회담시 합의되지 못한, 영변 폐기안부터 재논의될 수 있도록 북미 양측 설득
 - 비핵화 제안 예시案: ‘공간적 접근’ - 일부 지역 핵부터 신속 폐기, 이후 다음 지역 핵폐기로 전환

시간적 접근 (Sequence-based)

- 핵 동결→불능화→폐기 順 6자회담식 한계
- 北 수평적·수직적 핵확산이 고도화된 시점에서 전역에 걸친 동시적 비핵화 조치는 비현실적
- 폐기 범위가 광범위할수록 신고-검증 불일치 가능성이 높아져 또 다른 불신요소로 작용



공간적 접근 (Area-based)

- 부분적 완전한 핵폐기로 북미 신뢰구축 시작
- 1단계: 영변+a(강선 등)지역 핵시설·물질 폐기
- 2단계: 기타지역 핵 시설·물질 + 일부지역 핵탄두·미사일 폐기
- 3단계: 기타지역 산재 핵탄두·미사일 폐기