

## 북한 핵문제와 박근혜정부의 대북정책 과제

김은옥 [정책연구실 연구위원]

북한이 3차 핵실험을 강행함으로써 출범초기 박근혜정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’가 난관에 직면함. 북한의 3차 핵실험에 대해 한국이 의장국인 유엔 안보리는 대북제재 결의안 채택을 앞두고 있으며 미·일 양국은 독자적 제재방안을 논의하는 등 국제사회의 강력한 대북제재가 추진되는 상황임. 그럼에도 불구하고 일방적인 압력과 제재가 북핵문제의 해결책이 되지 못하고 오히려 북한의 핵·미사일 능력을 강화시켰음이 입증된 만큼 ‘대화를 통한 해결’의 원칙은 작동되어야 함.

상황이 더 악화되었지만 북핵문제 해결과 한반도 평화정착이라는 우리의 과제는 더욱 절실해진 바, 박근혜정부는 북핵문제를 포괄적·근원적으로 해결하기 위한 한국의 능동적 역할을 구상하는 가운데 북핵문제 해결과 남북관계 개선을 병행 추진함으로써 위기를 기회로 바꾸는 지혜를 발휘해야 할 것임.

### I. 상황인식

- 북한이 지난해 12월 장거리로켓을 발사한 데 이어 3차 핵실험을 강행하고 추가 도발을 시사하면서 한반도 긴장이 급격히 고조됨
  - 2월 12일 조선중앙통신은 북한이 3차 핵실험을 성공적으로 진행했다고 밝히면서, “이전과는 달리 폭발력이 크면서도 소형화, 경량화된 원자탄을 사용하여 높은 수준에서 안전하고 완벽하게 진행됐다”고 주장함
    - 북한은 3차 핵실험 이후 ‘북핵실험 자축 군중대회’를 개최하고 무려 29년만에 ‘전국 3대혁명소조원 열성자대회’를 개최하는 등 주민 통제시스템을 강화하고 김정은의 리더십을 제고하려는 움직임을 보임
  - 또한 북한은 5일 조선인민군 최고사령부 대변인 성명을 통해 “강력한 2, 3차 대응조치를 취하게 될 것”이라고 경고하고, 유엔 안보리의 대북제재 움직임과 한미 합동 군사훈련을 이유로 “정전 협정을 전면 백지화하겠다”고 발표하는 등 군사적 위협 가능성을 제기함
- 1993년 북한이 NPT를 탈퇴하면서 공식화된 이후 20여년이 넘는 지난한 과정을 거쳐 온 북핵문제가 북한의 3차 핵실험으로 새로운 국면에 접어들게 됨

- 현재의 위기상황은 지난 5년동안 추진된 한국과 미국의 대북정책 실패를 의미함
    - 한미 양국이 '전략적 인내'와 '기다리는 전략'으로 방관하는 동안 북한의 핵능력은 오히려 향상됨
    - 아울러 2008년말 6자회담이 중단된 이후 6자회담 참가국들은 북핵문제의 근본적인 해결에 집중하기보다 자국의 이익에 기초한 상황관리 차원의 대북전략에 머물러 있었음
  - 북한의 3차 핵실험 이후 유엔 안보리는 대북제재 결의안을 논의 중이며, 제재 강도를 대폭 강화한 결의안 채택이 임박한 것으로 알려짐
    - 유엔 안보리가 채택 예정인 대북제재 결의안의 핵심내용은 북한에 대한 금융제재 및 선박검색에 대한 국제사회의 '이행 의무화'이며, 회원국들에 의무적으로 제재 이행을 부과한 것은 기존 결의안과의 가장 큰 차이점으로 평가됨
- 대북정책 구상으로 '한반도 신뢰프로세스'를 표방한 박근혜정부는 출범초기 북한의 핵실험이라는 심각한 도전에 직면하게 됨
- 일각에서는 선제타격론이 제기되는가 하면 미국의 전술핵 재배치나 독자적인 핵무장을 통해 대북 핵억지력을 구축해야 한다는 주장도 제기됨
    - 다른 한편으로, 포용과 협상에서 강경과 제재까지 다양한 시도들이 있었지만 북핵문제를 해결하는데 실패했다는 자괴감마저 팽배해진 상황임
  - 상황이 어려워진만큼 새정부의 초기 대북정책이 남북관계 5년의 향방을 가늠하는 중요한 시기임
    - 남북관계가 주어지는 것이 아니라 만들어가는 것이라고 할 때 보다 능동적이고 정교한 대북정책의 마련이 요구됨

## II. 북한의 3차 핵실험 특징

- 북한은 3차 핵실험의 특징으로 소형화, 경량화를 언급하면서 3차 핵실험의 위력을 과시함
- 북한은 2006년 이후 두차례 실시한 플루토늄 핵실험과 2009년 이후 추진한 우라늄 농축 및 핵융합 기술을 통해 핵과 관련한 기술 축적이 일정정도 이루어진 것으로 평가됨
  - 국방부 발표에 따르면 2월 12일 오전 풍계리에서 실시된 북한의 3차 핵실험은 7kt 안팎의 폭발력을 지녔으며, 이는 1차때 1kt, 2차 핵실험당시 2~6kt에 비해 폭발력이 향상된 것임
    - 한편, 독일 연방지질자원연구소(BGR)는 북한의 3차 핵실험의 폭발력이 40kt에 이른다는 분석 결과를 제기하였으며<sup>1)</sup>, 이는 한국정부 발표의 5배가 넘는 위력임
- 3차 핵실험은 북핵문제의 본질이 1,2차 핵실험과는 다른 새로운 전환점이라는 의미를 지님
- 과거 북한의 핵실험이 자위적 핵 억지력(defensive deterrence)의 개념이었다면 3차 핵실험을 통해 북한은 공세적 핵능력(offensive nuclear power) 국가로 진전된 것임<sup>2)</sup>
    - 1월 28일 조선신보는 “적들이 원자탄으로 우리를 위협 공갈하던 시대는 지나갔으며 조선반도의 력학적 구도가 공화국을 중심으로 완전히 전환되었음을 보여주고 있다”고 밝힘

1) 독일 시사주간지 슈피겔은 “연방지질자원연구소가 홈페이지에 공개한 자료에 따르면 북한의 이번 핵실험 폭발력은 40kt에 이르며 감지된 지진파의 리히터 규모는 4.9~5.2였다”고 보도함. 동아일보 2013년 2월 14일

2) 지금까지 북한이 협상을 통한 확산으로 핵무기를 진전시켜 왔다면 이제는 최고 수준의 능력을 확보하고 ‘확산을 통한 협상’으로 국면이 바뀌게 되는 것임. 프레시안, “북핵문제의 본질적 전환”, 2013년 2월 6일

- 이러한 핵문제의 전환은 북한이 2012년 4월 개정헌법에 '핵보유국'을 공식적으로 명시하면서 예고되었다고 할 수 있음
- 또한 1,2차 핵실험이 김정일 개인의 결정이었다면 3차 핵실험은 공식적 절차를 거친 제도적이고 집단적 결정이었다는 특징을 지음
- 북한은 3차 핵실험 이전 '국가안전 및 대외부문 일꾼협의회'를 소집해 국가적 중대조치를 밝히고 '당 중앙군사위 확대회의'를 통해 중요한 결론을 내렸다고 밝힌 바 있음
- 3차 핵실험을 단행한 이후 북한은 각종 매체를 통해 '핵 보유국'이란 용어를 집중 사용함
- 이는 핵보유국 지위를 명확히 함으로써 대외적 핵 협상력을 높이기 위한 의도로 분석됨

### III. 주변국 반응

#### □ 미국

- 오바마 2기 행정부는 외교안보팀에 대한 협상과 인선을 두고 일정정도 대북정책의 변화가 예측되었으나, 북한의 핵실험으로 북미관계 악화 양상이 재현될 가능성이 제기됨
- 부시 행정부 당시 '완전하고 검증 가능하고 되돌릴수 없는 핵무기의 폐기(CVID)'로 요약되는 미국의 북핵 정책은 오바마 행정부에서도 여전히 유효한 정책목표가 되어왔음
- 북한의 3차 핵실험이후 미국은 유엔안보리 대북제재 결의안을 추진하는 가운데, 미 의회 차원에서 '북한 핵확산 금지법'이 만장일치로 상원을 통과하고 대북정책을 점검하는 청문회를 개최하는 등 다양한 형태의 대응책을 마련 중임
- 다른 한편으로, 미국은 대북제재와 별도로 협상을 통해서 북핵문제를 풀어가고자 할 것으로 보임
- 현실적으로 미국은 북한이 미 본토를 사정거리에 두는 핵무기를 목표로 하고 있다는 점을 심각하게 인식하고 있으며, 최근 케리 국무장관은 북한이 협상테이블에 나올 것을 촉구하고 있음
- 북핵문제는 오바마 2기의 미중 관계가 협력양상으로 전개될 것인지, 갈등양상으로 전개될 것인지를 결정하는 주요 변수로 작용할 것으로 보임
- 2012년 발표된 미국의 '신 국방전략지침'은 아태지역에 비중을 둔 "전략적 재균형(strategic rebalance)"을 통해 이 지역에서의 군사력을 강화한다는 방침을 담고 있음<sup>3)</sup>

#### □ 중국

- 중국정부의 지속적인 설득에도 불구하고 북한이 3차 핵실험을 강행한 이후 중국사회 내부에서 대북정책 전환의 필요성이 제기됨
- 북핵 반대 시위가 발생하는 등 북한의 핵실험에 대해 중국정부가 속수무책으로 대응하고 있다는 비판이 제기되고 있음
- 그러나 북한의 3차 핵실험을 전후하여 강력한 대북 압박을 보였던 중국정부는 이후 북한의 핵실험을 비난하면서도 '관련국들의 냉정 유지'를 강조하는 입장을 취함
- 현재 유엔 안보리에서 추진 중인 보다 강화된 내용의 대북제재 결의안에 중국도 잠정 합의한 것으로 알려져 있으나, 대북제재 결의안이 채택될 경우에도 중국은 실질적 영향력에 있어 그 수위를 낮출 것으로 예상됨
- 중국의 국가안보전략은 북한을 '안정적인 완충국(buffer state)'으로 관리하려는 지정학적 접근에

3) Department of Defence, *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21 Century Defence*, January 5, 2012.

기초하고 있는 바, 시진핑 체제는 대북정책에 있어 '과거와는 다른 방식'에 대한 고민이 가중되었지만 북중관계의 기본 틀은 지속될 것으로 보임

#### □ 일본

- 일본의 아베총리는 “북한의 3차 핵실험은 일본은 물론 국제사회의 평화와 안전을 위협하는 행위”라고 단호하게 비난했음
  - 지난 2월 22일 워싱턴에서 개최된 미·일 정상회담에서 양국은 ‘유엔 안보리의 대북제재와 별도로 북한에 대한 금융제재 등을 독자적으로 시행하는 방안’에 대해 논의한 것으로 알려짐
- 북한의 3차 핵실험 이후 평화헌법 개정과 재무장을 노리는 일본의 아베신조 정권의 군사적 우경화 행보도 빨라질 가능성에 대한 우려가 존재함

#### □ 러시아

- 2월 21일 개최된 중·러 외교장관 회담에서 세르게이 라브로프 러시아 외무장관은 ‘북한에 대해 추가적 제재 조치가 취해져야 한다’고 주장하면서도 ‘이러한 추가 대북 결의안이 북한의 핵·미사일 프로그램 중단 범위를 넘어서서는 안된다’고 강조함
- 따라서 북한의 3차 핵실험이후 추진된 유엔 안보리 대북결의안은 강경 제재를 요구하는 미·일의 입장과 적절한 제재 및 대화를 통한 문제해결에 방점을 두는 중·러의 입장을 조율하는 문제로 결의안 채택이 지연되었음

### IV. 전략적 고려사항

- 유엔안보리 등 국제사회가 그동안 각종 대북제재를 추진해 왔지만, 이 같은 제재가 북한의 핵과 미사일을 막는 데는 성공하지 못했다는 사실을 주지해야 함
  - 국제사회의 대북 제재가 강화되고 북미간 적대관계가 심화될수록 핵능력을 향상시키려는 북한의 의지는 더욱 강화되었다는 점은 그동안 입증된 바 있음
    - 대북제재 가운데 북한은 우라늄농축을 공개하고 핵보유를 헌법화했으며, 장거리 로켓을 발사하고 결국 3차 핵실험을 강행했음
  - 압력과 제재가 북한의 핵위협을 막지 못하고 오히려 핵·미사일능력을 강화시킨 것이라면 ‘대화를 통한 해결’의 원칙은 작동되어야 함
- 북한은 비핵화 논의를 거부하는 가운데도 협상의 여지를 열어놓고 있으며, 남북관계 개선에 대한 박근혜정부의 의지를 확인하고자 함
  - 북한은 3차 핵실험 직전 유엔의 대북제재에 대응하는 성명을 통해 ‘한반도와 동북아의 평화와 안정을 보장하기 위한 대화는 가능하다’며 출구를 열어놓은 바 있음
    - ‘비핵화 논의의 거부 및 평화체제 논의를 강화’하는 전략을 취함으로써 북한은 향후 회담의 핵심 주제가 정전체제를 평화체제로 대체하기 위한 것이 되어야 함을 강조4)
  - 아울러 북한은 박근혜정부에 대해 남북관계 개선을 우회적으로 촉구하고 있음

4) 이는 북한이 그동안 주장해 온 평화체제 담론과 긴밀히 연결되어 있음. 한동호, “안보리 결의 2087호와 북한의 대응” KINU 현안분석 2013-04 참조

- 2월 27일 조선신보는 '남조선의 새 집권자는 민족단결을 격화시킨 전임자의 실책을 되풀이하지 말아야 한다' 면서 '남북관계 발전과 한반도 평화를 위한 선결조건은 대화와 접촉을 실현하는 것'이라고 주장함

□ 북핵문제가 북·미간 대화국면으로 전환되는 때를 대비해야 하고 이 과정에서 한국의 능동적 역할이 있어야 함

- 대북 제재 국면이 일정정도 지속된 이후 북미간 협상을 재개할 가능성이 있음을 주지해야 함
  - 돌이켜보면, 2006년 10월 1차 핵실험, 그리고 2009년 5월 2차 핵실험 이후 북한은 국면 전환을 모색, 몇개월만에 북·미간 대화가 재개되었음
- 이 과정에서 한국의 역할이 필요하며, 1994년 북핵위기 이후 한국이 주도적으로 추진한 페리보고서<sup>5)</sup>를 복기(復棋)할 필요가 있음
- 특히 주목할 것은 북한의 3차 핵실험 이후 한미 양국간 '북핵문제에 대한 정책 목표가 불일치할 가능성'이 제기되고 있으며, 이에 대한 전략이 수립되어야 함
  - 한국은 북핵은 절대 용인할 수 없다는 입장인 반면, 미국은 케리 국무장관이 "북한의 3차 핵실험은 핵확산과 관련된 문제"라고 언급하는 등 기존의 '비핵화' 입장에서 '비확산'으로 전환하려는 조짐을 보임

□ 북한 핵실험 이후 우리사회 내부에서 제기되고 있는 핵무장론 등의 위험성을 고려해야 함

- 북핵문제는 사안이 갖는 심각성도 문제지만 갈등 주체들이 서로 상대에 대해 냉전적인 '거울영상'을 갖고 있다는 사실 때문에 더욱 위험함
  - '거울영상 효과'(mirror image effect)란 적대적인 일방의 행위가 상대방에게 대칭적인 반작용을 일으키는 것을 의미하며, 일방의 준비증강이 상대방의 준비증강을 자극하게 되는 경우에 해당함<sup>6)</sup>
- 북핵실험 이후 정부당국자와 여당 핵심인사 등이 '전술핵의 한반도 배치'를 언급하고 핵무장론까지 공공연하게 제기하고 있음
  - 한국의 전술핵 보유는 일본 등 동북아 핵도미노 현상을 야기할 것이며, 무엇보다 '핵없는 세상'을 주창하는 오바마 행정부가 용인할 가능성이 희박한 비현실적 주장임

## V. 박근혜정부의 대북정책 추진방향

□ 박근혜정부는 북핵문제 해결을 위해 제재와 협상의 '투트랙 전략'을 추진해야 함

- 정부는 유엔안보리 등 국제사회에 협조하는 가운데 북한의 도발과 위협 등에 대한 억지력을 강화해야 할 것
  - 북한에 대해 추가 도발 및 위협적 행동을 중단할 것을 강력하게 촉구하고, 만일의 사태에 대비 철저한 군 대비태세를 갖춰야 함
- 다른 한편으로 제재와 압박 일변도의 정책으로는 한계가 있다는 것이 지난 5년간 추진된 대북 정책을 통해 충분히 입증된 바, 북한이 대화의 장으로 나오도록 설득해야 함

5) 김대중 전대통령은 1998년 8월 북한이 장거리미사일을 시험 발사하여 한반도가 극도의 긴장에 휩싸였을 때 미국을 설득하여 한반도에서의 긴장을 낮추고 북미관계의 개선을 돕기 위해 한반도 평화프로세스 즉 페리 프로세스를 추진했음

6) 거울영상 효과에 대해서는 이종석, "북핵·미사일 문제의 해법", 당대비평 2002 여름호 참조

- 한국이 주도적으로 미, 중과 협의한 후 북한에 ‘담대한 제안’ 을 함으로써 현재의 위기를 기회로 바꾸는 지혜를 발휘해야 함
  - 협상의 기본틀은 ‘포괄적 접근에 기초한 일괄타결 방식’이 되어야 함
    - 즉 의제에서는 북미간 서로 요구하는 모든 이슈를 테이블 위에 올려놓고 협상하는 ‘포괄적 접근방식(comprehensive approach)’과 이를 통한 일괄타결이 되어야 함
    - 2차 북핵위기 이후 2005년 합의된 9.19 공동성명도 북미간 포괄적 일괄타결의 산물이었음
  - ‘한반도 비핵화 문제와 평화체제 수립 문제를 포괄적으로 합의하고 이를 단계적 동시 행동으로 진행해 나가는 방안’ 을 제시
    - 북미 양측의 근본적인 이익이 교차하는 지점을 읽어내고 그 지점을 통해 북미가 합의 가능한 안을 마련해야 하며, 정전협정체제를 평화협정체제로 전환하는 차원의 큰 틀에서 북핵문제의 근원적·포괄적 해결을 모색해야 할 것
  
- ‘북핵문제 해결과 남북관계 개선을 병행 추진’ 하는 전략을 추진해야 함
  - 박근혜정부의 대북정책은 “선 북핵문제 해결, 후 남북관계 개선” 을 추진했던 이명박정부의 시행착오를 반면교사로 삼아야 할 것
    - 북핵문제 해결을 위해 6자회담을 추진하는 한편 남북간 대화 채널을 복원하여 ‘신뢰의 토대’ 를 만들어 나가야 함
    - 남북관계 개선과 북핵문제 해결, 평화체제 증진이 ‘상호 선순환’ 의 관계로 진전되도록 해야 함
  - 아울러 정부가 대북지원 등 인도주의 문제는 남북간 정치상황과 구분하여 추진하겠다는 의지를 밝힘으로서 현 상황을 타개할 남북관계의 돌파구를 마련해야 함
    - 박근혜대통령은 대선기간 중 ‘인도주의 문제는 정치상황과 분리 추진하겠다’ 고 공약한 바 있음
  
- 북핵문제에 대한 정확한 진단 및 상황인식을 토대로 ‘이념을 떠나 철저히 국익에 기반한 대북정책’ 을 추진해야 함
  - 박근혜정부의 대북정책이 북한의 핵실험 등으로 강경노선으로 흐를 것이라는 우려가 대두됨
    - 한반도 정세가 엄중한 상황일수록 박대통령이 대선기간 중 밝힌 ‘한반도 신뢰프로세스를 통해 남북관계를 복원하겠다’ 는 공약이 진정성있게 실천되어야 할 것임
  - 이를 위해 통일부와 국방부, 외교부가 상호 조율된 외교안보정책을 추진하는 가운데 의제적(擬製的) 역할 분담을 해야 하며, 무엇보다 남북관계 주무부처로서 ‘통일부의 위상’ 을 재정립해야 함
  - 아울러 성공적인 대북정책을 추진하기 위해서는 남남갈등 구조의 해소와 국민적 합의기반 형성이 필요함
    - 대북정책 거버넌스 체계의 확립 등을 통해 대북정책, 통일문제에 대한 동력이 확보되어야 함

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다