

북한 비핵화를 위한 길: 북한의 전략과 한미 대응 방안

박원곤(이화여대)

2022년 현재 북한 비핵화는 요원하다. 윤석열 대통령은 8.15 경축사를 통해 대북정책인 ‘담대한 구상’(audacious initiative)을 발표하였다. 그러나 사흘 후 북한은 김여정의 담화를 통해 신랄한 비판을 쏟아냈다. 본문은 북한의 핵 정책 전반을 분석한 후 향후 행보를 전망한다. 이를 바탕으로 담대한 구상에 대한 평가와 더불어 한국과 미국의 북핵 대응 방안을 제시하고자 한다.

북한의 전략

북한은 강경한 대남·대미 정책을 지속 중이다. 2019년 2월 하노이 회담이 결렬된 이후 그해 10월 스웨덴 실무 접촉에서 북한은 “조선 반도의 완전한 비핵화는 우리의 안전을 위협하고 발전을 저해하는 모든 장애물들이 깨끗하고 의심할 여지 없이 제거될 때에라야 가능하다”면서 북한 비핵화가 아닌 ‘조선 반도 비핵화’를 주창하였다. 두 달 후 미국과 협상을 통한 북핵 문제 해결을 사실상 거부하고 “자력갱생을 통해 미국 제재 봉쇄 책동을 총파탄”낸다는 정면돌파전(“현 정세와 혁명 발전의 요구에 맞게 정면 돌파전을 벌릴 데 대한 혁명적 노선”)을 당 중앙위 7기 5차 전원회의를 통해 공식화했다.

정면 돌파 노선은 미국과 대화 가능성을 완전히 차단하지는 않지만, “조미 사이에 다시 대화가 성립되자면 미국이 우리가 제시한 요구사항들을 전적으로 수긍하는 조건에서만 가능하다”면서 미국의 선제 조치를 요구한다. 2019년 10월 스웨덴에서 밝혔던 생존권과 발전권으로 대변되는 대북 적대시 정책 철회 없이는 “어떤 의미 있는 대미 접촉도 없다”는 주장이다. 북한 대외노선을 결정하는 가장 높은 수준의 기구인 당 대회도 ‘정면돌파전’을 재확인했다. 2021년 8월 개최된 당 대회에서 북한은 미국을 “전쟁 괴수” “최대의 주적”으로 규정하고 “미국에서 누가 집권하든 제압하고 굴복시키는 데 초점을 맞추고 지향시킬 것”임을 천명했다.

현재 북한은 여전히 ‘정면돌파전’을 수행 중이며 다음과 같은 의도를 노출한다. 첫째, 미국과 대화를 차단한 후 최대치로 핵을 고도화한다. 북한이 대화 조건으로 미국에 요구하는 적대시 정책 선 철회는 미국이 사실상 수용할 수 없는 조건이다. 북한은 적대시 정책을 발전권과 생존권으로 나누고 전자는 대북 제재의 전면적 철회, 후자는 한미연합훈련과 전략자산 전개 영구 중단을 최소 조건으로 요구한다. 북한이 핵 협상에 복귀하지 않는 상황에서 이와 같은 미국의 일방적 조치는 불가능하다는 것을 북한도 인지하고 있을 것이다. 따라서 핵을 고도화하기 위한 시간 벌기와 명분으로 적대시 정책 선 철회를 요구한다.

김정은이 종전일인 7월 27일 행한 연설에서도 이러한 의지를 확인할 수 있다. 김정은은 미국이 “불법 무도한 적대시 정책을 정당화”하고 있다면서 “미제와는 사상으로써, 무장으로써 끝까지 맞서야 한다”고 역설한다. 대화의 문을 완전히 닫지는 않지만, “대결에는 더욱 빈틈없이 준비되어있어야 한다”라고도 밝혔다. 여전히 미국의 대북 적대시 정책을 문제 삼으면서 대화보다는 “국가방위력”발전, 즉 핵 개발에 방점을 두고 있다.

둘째, 북한은 어떤 조건에서도 핵을 포기할 의사가 없다. 북미 수교를 포함한 대북 안전보장이 핵 포기 조건이라는 이른바 ‘외교 목적설’은 이미 2009년 북한이 공개적으로 부인한 바 있다. 북한은 2009년 1월 7일 조선중앙통신을 통해 “미국과의 관계 정상화가 없이는 살아갈 수 있어도 핵 억제력이 없이는 살아갈 수 없는 것이 조선 반도의 현실이다. 관계 정상

화와 핵 문제는 철두철미 별개의 문제이다. 우리가 갈망하는 것이 있다면 조미 관계 정상화가 아니라 우리 민족의 안전을 더욱 믿음직하게 지키기 위한 핵 억제력을 백방으로 강화하는 것”임을 분명히 했다. 이후 북한은 한 번도 비핵화와 북미 수교 교환을 표명한 적이 없다. 2018~2019년 한반도 평화 프로세스 과정에서도 북한은 2018년 6월 싱가포르 합의를 통해 (1) 새로운 북미 관계 수립, (2) 한반도에서 항구적이고 공고한 평화 체제 구축, (3) 북한 비핵화가 아닌 “조선 반도 비핵화를 향한 노력”에 합의한 바 있다. 동 합의 내용은 북한 비핵화와 북미 수교 간 연계성을 규정하지 않았다. 싱가포르 합의는 2021년 8차 당 대회에서金正은이 다시금 의미를 부여한 바 있으므로 북한이 중시하는 원칙이다. 따라서 북한은 핵 포기를 위한 조건을 제거한 채 핵보유국 인정을 유일한 목표로 삼고 있다. 지난 7월 종전일 연설에서도金正은은 다시금 북한을 “절대병기”를 가진 “핵보유국”임을 강조했다.

셋째, 매우 공세적이고 급진적인 핵전략을 표출한다. 북한은 대한민국 핵 사용 가능성에 대한 논란을 스스로 잠재우며 전쟁 초반 한국을 향해 핵을 사용할 수 있음을 분명히 했다. 올해 4월 5일 김여정은 “[핵 무력의] 사명은 타방의 군사력을 일거에 제거하는 것”이라면서 “전쟁 초기에 주도권을 장악하고 타방의 전쟁 의지를 소각하며 장기전을 막고 자기의 군사력을 보존하기 위해서 핵전투무력이 동원되게 된다”고 밝혔다. 이어 같은 달 16일 신형전술 유도무기를 시험하면서 “전선 장거리 포병부대들의 화력타격력을 비약적으로 향상시키고 조선민주주의인민공화국 전술핵 운용의 효과성과 화력임무다각화를 강화하는 데서 커다란 의의를 가진다”고 부연했다. 전선 장거리 포병부대는 북한 최전방 지역에 집중적으로 배치된 장사정포·방사포 운용 부대로써 한국 수도권을 목표로 한다.

종합할 때 북한은 신형 전술핵 미사일을 전진 배치해 한반도 전쟁 발발 시 초반에 서울을 타격하겠다는 의지를 밝힌 것이다. 지난 6월 개최된 당 중앙군사위 8기 3차 확대 회의를 통해 “당의 군사 전략적 기도에 따라 조선인민군 전선부대들의 작전 임무를 추가 확정하고 작전계획을 수정하는 사업과 중요 군사 조직편제 개편과 관련한 문제들을 토의했다”면서 앞

서 밝힌 방침이 작전으로 계획화 되었음을 암시했다. 이러한 북한의 시도는 실제 전장 환경에서 핵무기 사용 문턱을 낮추는 행위이다. 재래식 무기와 핵무기를 혼합하여 전쟁 초반 한국을 향해 사용하겠다는 것이다.

북한은 비군사적 상황에서도 핵을 사용할 수 있음을 천명했다. 4월 25일 열병식에서 김정은은 직접 “우리의 핵이 전쟁 방지라는 하나의 사명에만 속박되어 있을 수는 없습니다. 어떤 세력이든 우리 국가의 근본리익을 침탈하려 든다면 우리 핵 무력은 의외의 자기의 둘째가는 사명을 결단코 결행하지 않을 수 없을 것”임을 밝혔다. 군사적 상황이 아닌 비군사적 상황에서도 국가의 이익을 훼손하면 핵을 사용할 수 있다는 것이다. 문제는 국가이익 개념이 매우 모호하다는 것이다. 북한은 자국에 대한 인권 문제 제기, 경제 제재, 심지어는 대북 전단 살포도 국가이익 침해로 간주한다. 자의적 해석에 따라 얼마든지 핵 사용이 가능하다는 매우 급진적 핵 doktrin이다. 7월 27일 연설에서도 김정은은 “우리의 안전과 근본리익을 계속 해 엄중히 침해하려 든다면 반드시 더 큰 불안과 위기를 감수해야만 할 것”이라는 위협을 되풀이했다.

마지막으로 북한은 핵 선제 사용이 핵 doktrin에 포함되어 있음을 지속적으로 확인하고 있다. 2021년 1월 8차 당 대회에 이어 올 4월 30일 김정은은 “적대 세력들에 의해 지속되고 가증되는 핵 위협을 포괄하는 모든 위험한 시도들과 위협적 행동들을 필요하다면 선제적으로 철저히 제압 분쇄”할 것임을 밝혔다.

북한은 이러한 급진적이고 공세적인 핵전략을 2022년 9월 최고인민회의 14기 7차 회의를 통해 법제화하였다. 북한은 이미 2013년 “자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 한 데 대하여”라는 법령을 제정한 바 있지만, 올해 7차 회의에서는 이를 폐기하고 “조선인민민주주의 공화국 핵무력정책에 대하여”라는 제하의 법령으로 대체했다. 이번 법에는 지난 4월 이후 표출한 핵전략을 다음과 같이 온전히 반영하였다. 첫째, 핵 사용 결정권이 국무위원장 1인에게 있음을 법령에 명시하였다. “국가핵무력지휘기구”가 있지만, “보좌” 역할로 한정하고 핵무기와

관련한 결정과 집행은 국무위원장 몫으로 규정했다. 지도자 1인에 의해 핵 사용이 결정되는 구조이다.

둘째, 사실상 모든 환경에서 핵을 사용할 수 있도록 법제화했다. 핵에 의한 위협 외에도 “대량살상무기,” “치명적인 군사적 공격 감행,” “전쟁의 확대와 장기화, 주도권 장악” 등 핵이 사용되지 않은 상황에서도 북한은 핵을 사용할 수 있도록 규정했다. 가장 우려되는 내용은 “인민의 생명안전에 파국적인 위기를 초래하는 사태”에서도 핵을 사용할 수 있다는 것이다. 동 구절은 구체적 상황이 적시되지 않아 자의적 해석이 가능하다. 지난 4월 25일 김정은 위원장이 연설에서 “국가이익을 침탈”한다면 핵을 사용할 수 있다고 밝힌 것과 공명?한다. 비 군사적 상황에서도 핵 사용 가능성을 열어 두었다.

셋째, 핵 사용조건에 ‘선제공격’을 모두 포함하였다. 제시된 상황에서 타방의 실제 공격이 “림박”했다고 판단했을 때 핵 선제타격이 가능하도록 했다. 더불어 사실상 모든 전쟁 상황에서 핵을 사용할 수 있다. “유사시 전쟁의 확대와 장기화를 막고 전쟁의 주도권을 장악하기 위한 작전상 필요가 불가피하게 제기되는 경우”에 핵을 사용할 수 있다는 규정을 고려하면, 전쟁 발발 후 타방이 핵을 사용하거나 위협하지 않더라도 국무위원장 1인의 판단에 따라 핵을 사용할 수 있다.

넷째, 한국을 겨냥한 핵 사용 가능성을 명확히 했다. 제5조(핵무기 사용원칙) 2항 “비핵 국가들이 다른 핵무기보유국과 야합하여 조선민주주의인민공화국을 반대하는 침략이나 공격 행위에 가담하지 않는 한 이 나라들을 상대로 핵무기로 위협하거나 핵무기를 사용하지 않는다”라는 규정은 사실상 한국을 명시한 것이다. 한국은 미국과 연합방위체제를 이루고 있으므로 이미 “야합”하여 “침략이나 공격행위에 가담”한 것이 되므로 한국은 핵 사용 대상이다.

북한이 전례와 사례 없는 법제화를 통해 자세한 핵전략을 밝힌 것은 다음과 같은 정치적 의도가 있다. 첫째, 북한 비핵화는 더 이상 수용 불가능하다. 북한 비핵화 협상에 나서는 것 자체가 법을 위반하는 행위가 된다. 핵을 최대한으로 고도화·다종화·대량화 하는 것을 법령

9조, “핵 무력의 질량적 강화와 갱신”으로 법제화함으로써 향후 북한 비핵화가 아닌 핵 군축 또는 군비 제한 협상만 가능케 했다. 이를 통해 북한은 사실상 핵보유국으로서 미국과 담판을 준비하고 있다. 핵 관련 법제화와 이를 공개한 행위는 북한이 핵 협상에서 고도의 우위를 차지하려는 전략이다. 북은 향후 협상에서 법에 의해 규제되었다는 명분으로 퇴로를 막고 사실상 핵보유국으로 최대치의 이해를 관철하려 할 것이다.

둘째,金正은의 성취를 나타낸다. 시정연설에서 “두 자루의 권총으로 시작된 우리 혁명”을 언급함으로써 김일성 시기 창조된 ‘총대 철학’을 소환했다. 김일성이 시작한 국방력 건설을 마침내 핵이라는 ‘절대무기’를 통해 김정은이 완성했다는 논리이다. 이를 마침내 “핵 무력 정책을 법적으로까지 완전히 고착시키는 역사적대업”으로 연계했다는 것이다. 시정연설에 경제 분야에서의 식량, 생필품 증산을 강조함으로써 경제적 어려움과 성과 미비를 사실상 인정했다. 경제 분야에서 업적을 내세울 수는 없는 김정은 위원장은 핵 능력 확장이 유일한 성과이므로 이를 강조하여 정통성을 확보하려 한다.

종합할 때 북한은 미국과 협상을 차단하고 완벽한 핵보유국을 향해 전력 질주하고 있다. 2022년 들어 8월 17일까지 총 19차례 미사일 발사 도발을 감행하였다. 특히 전술핵 탑재가 가능한 KN-23, 24와 개량형, 장거리 순항미사일 등을 집중하여 개발하거나 일부는 이미 실전 배치 후 무작위로 시험 발사하는 ‘검수 사격’을 하고 있다. 꺾을 사정거리로 한 화성 12형도 2017년 이후 다시 발사하고 있다. 북한은 한국을 포함한 일본, 괌 등 인도-태평양 역내 핵심 지역에 대한 타격 능력을 현시하고 있다. 북한은 대륙간탄도미사일 개발도 지속할 것이다. 제이크 설리반 백악관 안보 보좌관은 지난 3월 북한이 “아직 미 본토 타격 역량을 보유하지 못했다”고 평가했지만, 북한의 개발 의지는 확고하다.

결국 북한이 목표로 하는 것은 사실상(*de facto*) 핵보유국으로 인정받으면서 핵 군축 혹은 군비 제한을 추진하는 것이다. 고도화, 대량화, 다양화된 핵은 북한의 완전한 비핵화를 비현실적으로 만들었다. 북한을 사실상 핵보유국으로 인정하고, 반확산보다는 비확산에 치중

해야 한다는 목소리가 커지고 있다. 북한은 이를 현실화하기 위해 최대한 핵전력을 고도화하려 한다.

예상되는 북한의 도발

위와 같은 목표와 의도를 종합할 때 북한은 당분간 공세 국면을 지속할 것이다. 7차 핵 실험을 포함하여 지난 8차 당대회에서 김정은이 지시한 전략무기 개발을 일정 수준 완성하기 전까지 도발을 계속할 것으로 예상된다. 김정은은 8차 당대회에서 국방공업 혁명 제2차 5개년 계획 (2021-2025)에 따라서 “전쟁 억제력을 질량적으로 강화하고 국가 안전을 위한 필수적인 전략 전술적 수단의 개발 생산을 더욱 가속화” 할 것을 천명한 바 있다. 김정은은 구체적으로 미국 본토까지 포함되는 1만5,000km 사정권 내 타격 명중률 향상 ▲수중 및 지상 고체 엔진 ICBM 개발 ▲핵 잠수함과 수중 발사 핵전략무기 보유 ▲극초음속 무기 도입 ▲초대형 핵탄두 생산 ▲군사 정찰위성 운영 ▲500km 무인 정찰기 개발 등을 공언했다.

김정은의 직접 지시, 당대회의 권위, 올해 들어 북한이 보여온 행태 등을 종합할 때 다음과 같은 도발이 예상된다. 우선 북한의 미사일 도발이 재개될 것이다. 지난 6월 5일 이후 중단했다가 8월 17일 발사한 미사일은 북한이 “무기 시험발사”를 재개하는 신호로 이해된다. 북한은 4월 말 이후 6월 5일까지 감행한 미사일 도발 사실을 대내외에 공포하지 않았다. 북한 내 코로나 확진자가 4월 말부터 발생하였고, 북한 당국이 이를 이미 인지했을 가능성이 크므로 의도적으로 미사일 발사 사실을 밝히지 않은 것으로 판단한다. 코로나 사태가 심각해져 북한 주민이 생사의 길목에 있는 상황에서 미사일 발사는 결코 긍정적으로 인식되지 않을 것이다. 북한 지도부는 전염병을 주민의 안녕보다는 체제의 위기로 받아들인다. 북한 급변사태 연구는 북한 내 민중봉기 가능성을 낮게 판단하지만, 전염병이 극심한 경제 위기가 겹칠 때 북한 내 봉기 가능성을 상정한다. <<따라서 북한 지도부는 계획된 미사일 실험은 시행하되 주민에 공개하지 않은 것으로 판단한다. 그나마 6월 5일 이후에는 심각한 코로나 상

황을 반영하여 발사 실험을 중단한 것으로 보인다. 이런 측면에서 6월 5일 이후 78일 만에 감행한 순항미사일 발사는 북한이 코로나와의 대결에서 승리를 선포하고 최대비상방역체제를 해제한 이후이므로 다시금 미사일 도발을 재개하는 신호로 읽을 수 있다.

북한은 김정은이 8차 당 대회에서 지시한 무기체계 개발을 이행하는 차원, 더 큰 틀에서는 ‘핵 보유국 인정’이라는 절대 목표 달성을 위해 도발을 재개할 것이다. 개발 상황에 달렸지만, “가장 중요한 핵심 과업”으로 김정은이 직접 현지 지도를 통해 “가까운 기간 내 운용”을 공언한 군사 정찰 위성 발사가 예상된다. 지난 2월 27일 북한은 탄도미사일 발사 후 “국가 우주개발국과 국방과학원은 27일 정찰위성 개발을 위한 공정계획에 따라 중요시험을 진행했다”고 밝힌 바 있다. 탄도 로켓에 정찰위성에 탑재할 정찰 카메라를 달아 시험을 했다면서 한반도를 촬영한 사진을 공개하였다. 그러나, 사진의 신빙성이 문제가 되고 특히 장거리 탄도 로켓은 ICBM 개발 과정과 동일하다는 측면에서 ‘위장실험’이라는 비판도 제기되었다. 중요한 것은 군사 정찰 위성이 김정은의 직접 지시이고 한국과 미국에 비해 월등히 취약한 정찰 능력을 확보할 필요성도 있다. 따라서 어떤 행태로든 다시금 군사 정찰 위성을 발사할 것으로 예상된다.

연계하여 ICBM 발사 실험도 가능하다. 특히 지난 3월 24일 핵과 ICBM 시험 유예(모라토리엄)를 파기하면서 시도한 화성-17형은 한미 정보 당국이 확신을 갖고 화성-15형으로 판단하고 있다. 4월 15일 김일성 생일 110주년을 맞이하여 김정은은 선대에 시작한 국방력 건설을 화성-17형이라는 “절대무기”를 통한 “핵무력”으로 본인이 완성했다는 선전이 필요했다. 부족한 정통성을 업적으로 상쇄하려는 김정은의 무리수로 판단된다. 그러나 미국 본토 타격을 위한 명중률 향상과 수중 및 지상 고체 엔진 ICBM 개발이 8차 당 대회에서 지시되었고, 북한이 사실상 핵보유국으로 인정받기 위한 마지막 수순이 미 본토 타격 능력 확보이므로 ICBM 발사 실험을 재개할 가능성이 있다. 이외에도 역시 8차 당 대회 때 지시했지만, 아직 완성하지 못한 “수중발사 핵전략 무기”와 개발 중인 극초음속 미사일과 중장거리 순항미사일

등도 시험 발사할 수 있다

7차 핵실험 가능성도 여전히 열려 있다. 7차 핵실험은 정치와 군사적으로 북한에 모두 의미가 있다. 정치적으로 사실상(*de facto*) 핵보유국으로 인정받는 중요한 수순으로 활용할 것이다. ICBM을 발사하여 2018년 4월 이후 지속해온 모라토리엄을 깼지만, 기대만큼 세계의 이목을 받지 못했다. 특히 미국 내에서도 크게 시선을 끌지 못했고, 바이든 행정부의 비핵화 정책에 영향을 주지도 못했다. 북한 ICBM의 완성도, 미국을 포함한 ICBM 보유국의 주기적 실험 등이 주목도를 떨어뜨린 것으로 판단된다. 그러나 핵실험의 경우 1990년대 이후 북한만이 유일한 실험 국가이므로 세계적 뉴스가 될 수 있다. 이를 통해 북한은 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 비핵화’(CVID)는 현실적으로 불가능함을 전 세계에 공포하고 사실상 핵보유국으로 인정받으려 할 것이다. 군사적으로는 전술핵과 ICBM 다탄두탄 탑재를 위한 소형화 필요성이 제시된다. 그러나 동시에 8차 당 대회에서 공포한 “초대형 핵탄두 생산”을 위한 폭발력 강한 핵실험 가능성도 있다.

마지막으로 북한이 국지 도발할 가능성을 완전히 배제할 수는 없지만, 북한은 선택에 있어 신중할 것으로 전망된다. 논란의 여지가 있으나 2019년 9.19 남북군사합의는 북한에 유리하게 작성되었다. 따라서 북한이 합의를 무효로 할 명확한 대남 도발은 삼갈 수 있다. 오히려 한미가 내년부터 연대급 이상으로 연합훈련을 강화하기로 한 결정을 북한이 문제시 삼으면서 정치적 공세를 펼쳐 나갈 가능성이 있다.

한미 공조

북미 간 대화 자체가 차단된 상태이므로 비핵화를 위한 외교적 공간은 매우 제한된다. 더불어 전술한 바와 같이 북한은 핵을 최대한 고도화는 작업을 멈추지 않고 있다. 이러한 상황을 고려하여 한미는 다음과 같은 분야에 철저한 공조가 필요하다.

첫째, 북한의 핵 질주를 막아야 한다. 시간은 현재 북한 편이다. 시간이 지날수록 북한은

한국, 일본, 괌을 겨냥한 전술핵 미사일의 고도화·대량화·다종화를 추구한다. KN-23을 비롯한 다양한 미사일은 한국, 미국, 일본의 미사일 방어망의 효용성을 낮춘다. 따라서 한국, 미국, 일본은 공조를 강화하여 북한 미사일 발사에 대한 대응을 대폭 강화해야 한다. 예를 들어 역내 연합훈련, 전략자산 전개 등을 사전에 예고하여 북한 행위를 억제할 수 있다.

둘째, 북한 핵보유 및 개발의 불법성을 지속적으로 제기해야 한다. 중국, 러시아의 반대로 인해 유엔 안보리 추가 제재는 어려울지라도 안보리에 북핵 문제를 계속 상정해서 불법성을 부각해야 한다. 더불어 나토를 비롯한 자유민주주의 가치를 공유하는 동류 국가와 협력하여 북한 핵 문제를 국제사회에서 공론화해야 한다. 특히 북한이 7차 핵실험을 감행한다면 한국과 미국은 물론 최대한 다수의 국가가 동참하여 북한에 대한 추가 개별(독자) 제재를 부과하도록 해야 한다. 이러한 노력은 어떤 상황이 도래하더라도 북한을 절대로 핵보유국으로 인정할 수 없다는 단합된 의지의 표현이 될 것이다.

셋째, 공세적이고 급진적인 북한 핵전략에 대응하는 미국의 확장억제 의지를 현시해야 한다. 특히 비군사적 상황에서 핵 사용, 재래식 무기와 핵무기 혼용 등 핵 사용의 문턱을 낮추는 북한의 행위에 대해 엄중히 경고해야 한다. 북한이 핵을 사용하면 삼축 체제를 총동원하여 강력히 대응할 것임을 미국은 대통령을 비롯한 고위 관료가 지속해 밝혀야 한다.

넷째, 한미는 북한 비핵화 방안을 철저히 공조해야 한다. 바이든 행정부가 추진하는 “조율된 실용적 접근”(calibrated practical approach)의 구체 내용이 알려지지 않았으나 최소 수준에서 북한 비핵화의 진정성을 확인할 수 있는 핵 동결인 것으로 판단된다. 반면 북한은 공개적으로는 부인하지만, 하노이 정상회담에서 제시한 영변 핵시설을 포기하는 부분 비핵화가 수용 가능한 수준일 것이다. 따라서 미국과 북한 간 의견 차이가 크다고 판단된다.

구체 사안에 대해서는 더 큰 격차를 보인다. 동결은 단순한 선언이 아닌 검증이 수반되는 작업이다. 부연하면 제대로 된 동결은 북한에 IAEA나 국제 사찰단이 파견되어 시설을 확인하고 동결 여부를 지속 관찰하는 것이지만, 북한은 이에 대해 매우 부정적이다. 동결 대상

도 합의가 어렵다. 북한은 영변을 벗어난 고농축 우라늄 시설에 대한 동결에 한 번도 동의한 바 없다. 전술한 바와 같이 최근 미국과 한국 내 일부에서 비확산과 부분 비핵화 혹은 ICBM 동결을 우선시하는 주장이 커지고 있다.

한미는 명확한 비핵화 정의와 목표, 방법 등을 합의해야 한다. 우선 비핵화 정의는 북한이 주창하는 ‘조선 반도 비핵화’가 아닌 ‘북한 비핵화’이어야 한다. 2018년 싱가포르 합의를 존중하는 측면에서 ‘한반도 비핵화’라는 표현을 미국이 사용하지만, 구체 내용은 ‘북한 비핵화’로 담겨야 한다. 북한 비핵화 목표도 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인(CVID)인 비핵화’여야 한다. 북한의 극심한 반발을 고려하여 CVID라는 표현을 사용하지 않더라도 북한의 과거, 현재, 미래 핵 모두를 완전히 제거하는 목표를 포기해서는 안 된다.

비핵화 로드맵은 협상 초기에 반드시 만들어야 한다. 전체적인 로드맵 없이 사안별로 분절하여 부분 비핵화로 접근하는 북한의 요구를 수용해서는 안 된다. 북한은 ICBM 개발 유예 혹은 일부 핵시설 동결만으로 전체 로드맵 없이 제재 해제를 요구할 가능성이 있다. 이를 수용한다면 제재에 특화된 북한 경제는 충분히 재가동될 수 있고 북한의 핵 보유는 영속될 가능성이 크다. 북한의 합의 위반 시 제재를 복원하는 스냅백 조항이 포함되더라도 유엔 차원에서 중국과 러시아가 동의하지 않을 가능성이 크므로 유효하지 않다.

이런 측면에서 지난 8월 15일 경축사에서 윤석열 대통령이 주창한 ‘담대한 구상’은 비핵화 목표와 방법 등을 재확인했다는 측면에서 의미가 있다. 두 가지 원칙이 담겨 있다. 첫째, 비핵화 협상을 위한 주체로서 한국을 상정했다. 북한이 한국을 향해 핵 사용 가능성을 공포하는 상황에서 한국은 미국과 공조하되 직접적인 당사자로서 중심 역할을 해야 한다. 담대한 구상은 한국이 추진 주체이다. 북한 핵문제는 1993년 2월 출범한 김영삼 정부가 미국에 북미회담을 통한 북핵 문제 해결을 요청하기 전까지 철저하게 남북 간 문제로 다루어졌다. 이후 4자회담 또는 6자 회담이 개최되고, 북미 양자 간 회담으로 합의를 도출한 적이 있지만, 결국 북한 비핵화는 실패하였다. 특히 트럼프 대통령 시절 한미 연합훈련 성격 규정을 비롯

한 독단적 대북 문제 접근 경험과 현 바이든 행정부의 소극적 태도 등을 감안할 때 한국이 당사자로서 다시 기능할 필요성이 커졌다. 미국과 협의를 통해 북한 핵 문제 협상의 주체가 한국으로 다시 귀속되는 노력을 경주해야 한다. 담대한 구상이 이를 위한 첫걸음이 되어야 할 것이다.

둘째, 담대한 구상은 포괄적 합의와 단계적 이행을 강조한다. 북한에 일방적 선 비핵화를 요구하지 않고 단계적으로 접근하되 포괄적 합의를 담은 로드맵을 제시한다. 로드맵은 비핵화 정의와 목표, 단계별 비핵화 조치와 분야별 상응 조치를 포함한다. 또한 비핵화 이행은 단계적으로 추진하되 이행단계를 최소화, 즉 실질적 비핵화와 완전한 비핵화 간격을 줄여 신속한 비핵화를 추진한다. 이상이 담대한 구상에 포함된 것으로 알려져 있다.

북한은 지난 2007년 ‘2.13 합의’와 ‘10.3 합의’에서 ‘불능화’ 개념을 요구하여 단계를 세분화한 바 있다. 단계를 늘일수록 북한은 상응 조치의 범위를 확대하고 핵 보유 기간을 늘려 사실상 북한 비핵화를 요원하게 한다. 담대한 구상은 이러한 북한의 행태를 지양하고 완전한 비핵화를 위한 원칙을 재확인한 것이다. 향후 협상이 재개되면 비핵화 완료 시한을 2년 정도로 설정하고 로드맵은 이행 기간을 단기화하는 데 초점을 맞춰야 할 것이다.

또한 담대한 구상은 대북 제재와 관련한 원칙도 포함한 것으로 알려져 있다. 북한이 비핵화 협상에 임하면 인도주의적 차원 형태로 일부 대북 제재 해제를 고려한다. 더불어 북한이 실질적 비핵화 조치를 취하면 상응하는 부분 제재 면제 방안을 활용하되 기본적으로는 비핵화 이전까지 대북 제재를 유지하는 원칙을 담고 있다. 제재의 효과성에 대한 논란은 지속되지만, 군사적 수단을 활용할 수 없는 상황에서 북한 비핵화를 추동하기 위한 유일한 수단은 제재이다. 특히 북한 경제는 제재에 특화되어 있으므로 일부 제재 해제만으로도 충분히 기능을 회복할 수 있다. 따라서 담대한 구상이 제시한 것처럼 상응 조치로 부분 제재 면제는 활용하되, 포괄적 합의의 로드맵이 반드시 구성된 상태에서 단계적 이행의 최종 순간까지 제재는 유지되어야 한다.

결론

현재 북한은 공세 국면을 유지하고 있다. 2019년 12월 채택된 대남·대미 강공책인 ‘정면 돌파전’이 여전히 기능하고 있다. 북한 체제가 일인 독재체제라고 하더라도 정책 전환을 위해서는 ‘노선 투쟁’이 있어야 하지만, 확인되지 않고 있다. 가장 높은 권위로 5년마다 개최되는 당 대회가 지난 2021년 8차를 통해 기존 노선을 확인했고, 이후 5차례 당 중앙위 전원회의가 개최되었으나 노선 변경이 알려지지 않았다. 특히 지난 7월 27일 김정은이 밝힌 대남 및 대미 노선은 여전히 ‘정면돌파’이다.

그렇다면 한국과 미국의 외교적 관여는 제한될 수밖에 없다. 전반적으로 대북정책에 대해 소극적이라는 평가가 맞지만, 바이든 행정부가 시도한 두 가지 제안은 의미가 있다. 미국은 작년 연말 김성 주유엔 주재 북한 대사에게 6천만 도스의 백신 제공 의사를 밝힌 바 있다. 또한 올해 미국 고위 당국자가 보다 구체적 비핵화 제안을 담은 서신을 북한에 보낸 사실도 밝혀졌다. 그러나 북한은 전자의 제안을 연속된 미사일 발사로 거부했고, 후자도 응답하지 않았다. 따라서 한국, 미국, 혹은 한미가 시도하는 외교적 제안을 북한은 수용할 의사가 없다. 2019년 2월 하노이 정상회담이 결렬된 이래 문재인 정부의 수많은 대북 제안을 북한이 거부했던 상황이 변하지 않고 있다. 따라서 당분간 북한은 핵전력 고도화에 전념할 것이다.

더불어 북한이 비핵화 협상을 재개하더라도 경제적 이익을 위해 핵을 포기할 가능성은 없다. 김정은은 이미 “다시 허리띠를 졸라매고,” “고난의 행군”도 불사하겠다는 경제적 어려움에도 핵보유 의지를 불태운다. 김여정은 이를 8월 18일 “국체인 핵을 《경제협력》과 같은 물건 짝과 바꿀” 가능성은 없다고 못 박았다. 북한 체제가 ‘이념보다는 자기 입부터 챙기는 것은 범죄’라는 인식을 전 국민에게 심어준 상황에서는 경제가 정치를 우선하지 않는다.

지난 2009년 2월 21일 당시 이명박 대통령이 “하루 세끼 밥 먹는 것을 걱정하는 사회주의라면 안 하는 게 좋지 않겠느냐”는 발언에 북한은 “우리는 가장 무자비하고 단호한 결단으로 역적 패당과 끝까지 결판을 보고야 말 것이다”라고 격렬히 비판한 것은 북한 체제의 속성을 충분히 보여준다. 이런 측면에서 윤석열 정부가 제시한 답대한 구상의 핵심인 경제적 보상을 통한 북한 비핵화는 불필요했다.

개념적으로 표현하면 북한은 ‘경제-안보 교환 모델’을 수용하지 않는다. 국가 경제발전을 위해서는 개방이 상식이다. 그러나 북한은 핵심 집단을 중심으로 승리 연합을 구성하는 독재체제이다. 약 300여 명으로 추정되는 핵심 집단만 관리하면 체제 유지가 가능하다고 판단한다. 경제 개방은 북한 대중을 살리는 행위이지만, 동시에 핵심 집단이 사용해 온 정보 조작과 억압 통제의 기제는 약화한다. 1990년대 후반 고난의 행군과 같은 극단적 상황만 피하면 된다. 일반 대중의 안녕과 경제적 풍요는 오히려 체제 전반에 대한 불확실성이 커지므로 평양이 선택할 가능성이 작다. 승리 연합을 유지하는 데 필요한 수준의 자원과 체제 정당성 주창 차원에서 핵 개발을 위한 자원 정도만 확보하는 것이 오히려 체제 유지에 유리하다고 판단된다. 북한 대중을 이롭게 하는 공공재를 형성하기보다는 소수에게 혜택을 주는 사적재에 집중하는 것이다. 그리고 그 틈새를 항상 위협에 노출되어 있다는 ‘피포위 의식’을 심어주는 선전선동의 ‘극장 국가’로 메우고 있다. “배고픈 사람은 지도자를 전복시킬 만한 여력이 없다”는 제언을 북한은 충실히 실천한다.

결론적으로 북한 비핵화는 지난한 작업이고, 현재 북한이 오히려 우위를 점하고 있는 양상이다. 한미는 외교적 관여 노력을 멈추지 않되, 동시에 북한 비핵화를 위한 원칙을 훼손하는 타협도 지양해야 한다. 그렇다면 현재 한미가 집중해야 할 것은 북한 핵을 억제하는 능력을 배양하는 것이다. 한미가 능력을 향상할수록 북한의 핵 효용성은 낮아지고 이에 따라 북한이 비핵화 협상에 임할 가능성은 커질 것이다. ■

※ 본 논평은 “The Road to Denuclearization of the DPRK: The DPRK’s Strategy and the ROK-U.S. Response Plan” 의
국문 번역본입니다.

■ 저자: **박원곤** 이화여대 북한학과 교수. 서울대 외교학과에서 박사학위를 취득하였으며, 외교부 정책자문위원, 한반도평화연구원(KPI) 부원장으로 활동하고 있다. 한국국방연구원에서 18년간 한미동맹과 북한을 연구하였으며 한동대 국제지역학(International Studies) 교수로 재직하였다. 주요 연구 분야는 한미동맹, 북한 외교 및 군사, 동북아 국제관계(사)이다.

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다. EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다. EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

[Global NK 논평] 북한 비핵화를 위한 길: 북한의 전략과 한미 대응 방안

발행일: 2022년 9월 19일 979-11-6617-470-4 95340

담당 및 편집: 박정후 연구원

문의: 박정후 연구원

Tel. 82 2 2277 1683 (ext. 205) jhpark@eai.or.kr

재단법인 동아시아연구원

03028 서울특별시 종로구 사직로 7길 1

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1697

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr