

북핵문제의 주요 쟁점과 제언

신범철

한국국방연구원 연구위원

저자 現 한국국방연구원 연구위원. 충남대학교 사법학과 졸업 후 서울대 법대 대학원, 그리고 미국 조지타운대학교에서 ‘국제관계에서의 무력사용’을 주제로 국제법 박사학위를 취득함. 한국국방연구원 북한군사연구실장, 국방부장관 정책보좌관, 외교부 정책기획관 등을 역임하였으며, 국방부와 민주평통 자문위원으로 활동한 바 있음. 현재 통일준비위원회 전문위원으로 활동 중임.

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

제4, 5차 핵실험, 무수단, 노동, 스커드, SLBM 등 북한은 핵보유국 지위를 얻기 위해 자신들의 핵능력을 연이어 밖으로 드러내고 있다. 한국 정부가 전략도발이라고 부르는 이러한 핵능력 과시는 한반도와 동북아 그리고, 국제사회의 평화와 안정에 어두운 그림자를 드리우고 있다. 북한의 5차 핵실험 이후 더욱 강화된 대북제재가 전망되지만, 그럼에도 ‘과연 북한 핵문제를 해결할 수 있는가?’라는 질문에는 어떠한 답도 내놓기 어려운 실정이다. 특히 군사, 외교, 북한체제, 평화체제 등 북핵 문제와 관련하여 파생되는 수많은 쟁점은 문제의 본질을 이해하고 대안을 강구하는 일을 더욱 복잡하게 만들고 있다. 이에 이 글에서는 △압박외교와 대화의 문제, △미북대화 문제와 압박외교의 지속 가능성, △중국의 입장, △핵보유국 지위, △핵무장론 등 최근 북핵문제와 관련하여 제기되고 있는 주요 쟁점들을 정리하고 그 답을 구해봄으로써, 우리에게 최대 안보 위협으로 대두하고 있는 북핵문제의 중장기적 해결에 기여하고자 한다.

북핵문제의 해법과 관련하여 현재 가장 뜨겁게 제기되는 이슈는 압박외교와 대화의 선후 문제다. 한국 정부는 북한의 핵실험과 전략도발에 대해 강력한 대북압박 외교를 전개하고 있다. 유엔 안보리 결의, 그리고 개별국가들의 양자 제재 등을 통해 김정은 정권의 전략적 성법을 바꾸고자 하는 것이다. 그 결과 안보리 결의 2270호와 2321호, 미국, 일본, EU 등의 독자제재가 이어지고 있으며, 미국 정부가 중국 기업의 안보리 결의 위반 사례를 제시하여 중국의 홍상그룹이 조사를 받는 등 대북압박의 수위는 점점 더 강도를 더해가고 있다. 그러나 다른 한편에서는 이러한 제재만으로는 북한 핵문제 해결에 한계가 있으므로 대화를 해야 한다고 주장한다. 이들은 중국의 적극적 참여 없이는 김정은의 성법을 바꿀 수준의 대북압박은 불가능한데, 아직까지도 중국은 북한 불안정을 비핵화에 우선시하는 정책을 취하고 있다는 점을 강조한다. 특히 최근의 미중 간 경쟁 구도와 사드 배치와 같은 민감한 사안으로 인해 중국이 김정은 정권을 위태롭게 할 수준의 대북 압박을 하지는 않을 것으로 지적한다. 그 결과 북핵문제의 유일한 해법은 북한과의 대화이어야

한다는 주장을 펴고 있다. 또 다른 일부에서는 현 정부의 압박외교를 북한 붕괴의도로 보기도 하며, 지난 수 년간 보여 온 김정은 정권의 내구성을 고려할 때 성공 가능성 없는 정책으로 일축하기도 한다. 그러나 이러한 대화 주장에도 문제가 있는데 바로 ‘어떻게 북한을 비핵화 대화로 이끌어 내는가?’ 이다. 북한이 원하는 핵보유국 지위 인정, 제재 해제, 평화협정, 핵군축이라는 조건을 들어주지 않는 이상 현 단계에서 김정은 정권을 대화 테이블로 이끌 수 있을 것인가의 문제다. 결국 ‘대북압박만으로 북한을 변화시킬 수 있는가?’가 현 정부의 접근에 대한 문제 제기라면, ‘도대체 어떤 협상을 통해 핵보유국만을 외치고 있는 김정은 정권을 대화로 복귀시킬 수 있는가?’가 대화론자들에 대한 문제 제기다.

그러나 이러한 두 담론의 대립은 상당 부분 오해에서 비롯된다. 현 정부의 대북정책이 압박만으로 김정은 정권을 무너뜨리려 한다는 시각은 과장된 것이다. 비핵화 대화를 위해 김정은 정권을 압박하는 것이기 때문이다. 물론 정부는 압박 과정에서 김정은 체제가 견디지 못하고 불안정 상황에 처한다면 이를 해결해 내겠다는 듯한 의지도 종종 시사하고 있다. 그러나 압박외교의 본질은 북한 김정은에게 체제 생존과 비핵화의 선택지를 주기 위한 것이며, 비핵화 대화를 살리기 위한 환경을 조성하는 것이다. 다만, 김정은 정권이 핵보유국임을 자인하고 전략도발을 감행하는 현 단계에서 대화를 먼저 제안한다면 이는 북한의 강압외교에 밀려 협상을 택하게 되는 모양새가 된다. 이 경우 대화를 하더라도 그 주된 안건은 비핵화 문제가 아닌, 핵동결을 담보로 한 제재해제나 평화체제 문제가 될 것이다. 북한의 핵위협에 굴복할 수밖에 없는 상황이라면 모를까 한미 동맹을 통한 대북억제력을 확보한 상황에서 이러한 대화는 국익에 도움이 되지 않는다. 따라서 현시점에서는 대화를 한다 안한다가 중요한 문제가 아니며, 향후 ‘김정은 정권이 비핵화 대화를 하지 않으면 안되겠다’고 생각하게 만드는 상황을 조성하는 것이 중요하다. 실제로 비군사제재로는 역대 최고라는 안보리 결의 2270호가 이행된 지 이제 반년밖에 되지 않았으며, 5차 핵실험에 대응한 안보리 결의 2321호가 막 전개되고 있는 상황이다. 국제사회의 대북 고립도 본격화되어 국제 금융망에서 북한을 퇴출시키려는 노력이 가시화되고 있고, 북한 인권 문제도 더욱 큰 관심을 모으고 있다. 따라서 압박외교를 포기하기에는 너무 이르다. 다만 정부는 ‘진정성 있는 비핵화 대화 재개’라는 압박외교의 최종목표를 더욱 분명히 제시함으로써 일각에서 나오는 대화 거부나 북한 붕괴 기도라는 오해를 해소해야 한다.

두 번째 쟁점은 미북대화과 압박외교의 지속가능성이다. 역시 대화의 중요성을 강조하는 시각에서 비롯된 논쟁인데, 미국의 차기 행정부가 북한과 대화를 할 가능성이 높기에 결국 한국만이 고립되는 상황이 조성될 수 있다는 지적이다. 미국의 새로운 행정부를 출범시키는 대통령선거를 한 달 앞둔 시점에서 미국외교협회(CFR) 「북핵 보고서(Sharp Choice on North Korea)」는 미북대화 필요성을 심도 있게 다루고 있다. 그러나 이러한 미북대화 여론은 미국의 학계나 언론계에 지난 20년간 지속되어 왔던 것으로 새삼스러운 내용이 아니다. 실제로 유사한 시각에 기반을 두어 미국 행정부가 북한과 적극적인 대화를 가졌던 적도 있다. 1990년대 말 클린턴 행정부의 페리 프로세스나 2000년대 중반 부시 행정부 당시 6자회담 운용 과정에서 이루어졌던 미북 간 대화가 그것이다. 그러나 이러한 대화 노력은 북한의 핵개발 의지를 꺾지 못해 모두 실패로 돌아갔고, 오늘날 북한의 고도화된 핵위협을 맞이하게 되었다.

실제로 박근혜 정부 임기 내에 미국 신행정부가 한미관계의 훼손을 무릅쓰고 대북압박을 포기한다거나 한국의 뜻에 반하는 북미대화를 진행할 가능성은 매우 낮다. 먼저 신행정부가 출범하게 되면 6개월 이상 주요 인사청문회를 거치게 되며 이 과정에서 한반도 정책을 포함한 대외정책의 기본 틀을 마련하게 된다. 굳이 마찰을 선택할 이유가 없다. 동시에 안정적 한미동맹 관리를 한반도 정책의 최우선순위로 상정하고 있는 미국의 21세기 대한반도 정책의 흐름을 고려할 때, 그 임기가 얼마 남지 않은 현 정부와 갈등을 빚으려 하지는 않을 것이다. 미 의회의 강경한 대북입장도 미 행정부의 입장변화가 쉽지 않음을 보여준다. 특히 그나마 위장전술로 비핵화 대화 가능성을 내비쳤던 김정일과 달리 공공연히 핵보유국 지위를 요구하고 있는 김정은과의 대화는 비핵화 체제를 지탱해 나가야 하는 미국의 입장을 더욱 어렵게 할 것이다. 따라서 대화의 명분이나 실질적 내용, 시간적 제약 등을 고려할 때 대북 압박은 당분간 지속될 전망이다. 한국의 차기 정부가 어떠한 정책을 선택할지 아직 예단할 수 없으나, 현 정부는 압박외교를 통해 북한을 더욱 고립시킴으로써 (차기 정부에게) 보다 유리한 전략적 환경을 물려줄 수 있을 것이다.

세 번째 쟁점은 중국의 입장 변화 문제다. 현재와 같은 압박 일변도의 정책으로는 중국의 대북 정책 변화를 유도하기 어렵다는 견해가 있다. 이들은 사드 배치 문제를 다시 검토하고, 소위 ‘왕이 포물러’라 불리는 중국의 비핵화 대화와 평화협정 논의의 병행론도 심도 있게 고려해야 한다고 주장한다. 중국은 분명 북한 불안정을 우려하고 있고, 적정수준 이상의 대북제재는 시도하지 않을 것으로 보인다. 그렇지만 현 단계에서 중국의 입장을 반영할 경우 북한 핵문제는 그 해법을 찾는 것이 아니라 봉합 수준에 머물 수밖에 없다. 평화협정 대화는 그 시작에서부터 당사자 문제가 제기될 것이고, 그 결과 수많은 공전 속에 별다른 성과를 거두지 못할 가능성이 크다. 주한미군 문제가 제기되면 한국이나 미국이 이를 수용하기 더욱 어려울 것이다. 더 큰 문제는 북한의 대화조건이다. ‘왕이 포물러’에 입각한 대화 재개를 시도할 경우 북한은 대북제재 해제를 요구할 것이다. 만일 북한의 조건을 들어주지 않는다면, 대화 재개는 첫 단추도 꿰지 못할 것이며 북한의 입지만을 강화시켜줄 것이다. 그렇다고 해서 북한의 조건을 들어준다면 역설적으로 김정은 정권이 진정성 있는 비핵화 대화를 할 필요가 없게 만들 것이다. 즉, 제재에 따르는 고통이 없는데 비핵화를 선택할 이유가 없기 때문이다. 따라서 현재로서는 지속적인 도발을 감행하고 있는 김정은 정권에게 교훈을 주어야 한다는 명분으로 중국을 지속적으로 설득하고, 압박외교의 최종 목표가 진정성 있는 비핵화 대화이며, 북한 불안정이 아니라는 점을 적극적으로 전달해야 한다. 또한, 중국 설득 문제는 한국 혼자서 뉘이 아니다. 한미동맹 차원에서, 또는 미국 독자적으로 중국에 더욱 강력한 메시지를 전하도록 만들어야 한다. 만일 미국의 강력한 대북압박 의지가 정책적으로 실현된다면 세컨더리 보이콧(secondary boycott)이라는 수단을 통해 중국을 압박하는 상황이 조성될 수도 있음을 간과해서도 안 된다. 따라서 현재의 관점에서 중국의 대외정책 불변을 이야기하기보다는 시간의 흐름과 정책 전개에 연속선상에서 기회를 엿보아야 한다. 중국의 입장에서는 비핵화도 좋지만, 북한이 변해서 미국 편으로 돌아서거나 불안정이 심화되어 자신들에게 현실의 피해로 다가온다면 이는 핵을 가진 북한보다 더 못한 상황이 되는 것이다. 이러한 중국의 이익과 입장에 대해 보다 깊이 이해하고, 이를 파고들 수 있는 전략대화가 필요하다.

네 번째 쟁점은 핵보유국 지위 문제다. 무엇보다도 핵보유국 지위라는 용어에 대한 오해를 해소

해야 한다. 북한의 5차 핵실험 이후 국내적으로 북한이 사실상 핵보유국이 아닌가 하는 여론이 일부 존재한다. 그러나 핵무기를 보유한 것과 핵무기보유국 지위를 얻는 것은 다르다. 국제사회의 운용 규칙이라 할 수 있는 국제법은 그 적용에 상대성이 존재한다. 국가로서의 정치적 실체가 존재한다 해도 이를 국가로 인정(recognition)하는 것은 다른 국가들의 자유이다. 그리고 다른 국가가 인정하지 않으면 국제관계에서 국가로 취급되지 못하는 것이 국제법이다. 핵보유도 마찬가지다. 핵무기를 백 개, 천 개를 가지고 있다 해도 불법적 핵개발 단체로 낙인찍히고 국제사회의 일원으로 인정받지 못하면 핵보유국이 될 수 없다. 군사적 차원에서 핵위협에 대응하기 위해 억제전략을 수립하는 것 역시 상대를 핵보유국으로 인정하는 것과는 다르다. 이는 국가 내부적인 대응책일 뿐이며, 국제사회에서 공식 인정이나 묵인의 방법으로 핵보유국 지위를 인정하는 것과 다르다. 현재 NPT 체제에서 공식적으로 핵보유국 지위를 인정받는 국가는 안보리 상임이사국뿐이며, 묵인의 방법으로 핵보유국 지위를 인정받는 국가는 이스라엘, 인도, 파키스탄 등이다. 이때 묵인이란, 핵보유국으로 공식 인정은 하지 않지만 이를 불법적인 것으로 보지 않아 유엔 차원이나 개별 국가 차원에서 제재하지 않는 것을 말한다. 현재 불법적인 핵개발을 하고 있는 북한이 제재를 받지 않는 순간이 온다면 그때가 바로 핵보유국으로 인정받게 됨을 유의해야 하며, 이를 예방하기 위해 정부는 북한의 ‘불법적 핵개발’을 끊임없이 지적하고, 국제사회의 폭넓은 제재를 유지해나가야 한다.

마지막 쟁점은 핵무장론이다. 북한의 핵위협이 증강됨에 따라 국내 일각에서 핵무장론이 제기되고 있다. 핵은 핵으로만 대항할 수 있다는 인식하에 독자적인 핵무기 개발을 주장하거나, 이러한 핵무기 개발이 어렵다는 현실적 인식 하에 미국의 전술핵 배치를 주장하기도 한다. 이런 점에서 현재 제기되고 있는 핵무장론은 북한의 핵위협에 대응할 수 있는 전술핵 재배치를 미국에 요구하는 것과 이러한 한국의 요청이 무시될 경우 상황에 따라 핵무기를 독자적으로 개발하는 것으로 요약될 수 있을 것이다. NPT 체제 및 유엔 안보리 결의 등에 의거할 때 안보리 상임이사국을 제외한 모든 국가의 핵무기 개발은 불법화되어있다. 이에 따라 어느 국가라도 핵무기를 개발할 경우에는 유엔 등으로부터 경제제재를 받게 될 가능성이 농후하다. 이러한 경제제재는 한국과 같은 대외무역의존도가 높은 국가라면 견디기 어려운 상황을 야기할 수 있다. 이미 1970년대 핵무기 개발 의혹으로 한국의 핵무기 개발 의도에 대한 주변국의 우려는 높은 상황이다. 이러한 현실을 고려한다면 현 단계에서 핵무기 독자개발은 어려울 것이다. 최근 미 당국자들은 기회가 있을 때마다 전술핵 재배치의 불필요성을 지적하며, 자신들이 제공하기로 한 확장억제의 신뢰성을 강조하고 있다. 실제로 주한미군의 존재나 한미동맹에 대한 미국의 의지, 글로벌 동맹정책 및 비확산체제 운용 등을 고려할 때 한국이 핵무기 공격을 받았을 때 미국이 이에 대해 적절한 대응을 하지 않는 것은 상상하기 어렵다. 따라서 미국이 공약하는 확장억제의 신뢰도는 매우 높다고 본다. 그러나 북한 위협이 더욱 고도화될 경우, 북한이 오판할 수도 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 자신들이 ICBM 능력을 개발했을 때, 또는 장거리 기동이 가능한 SLBM 탑재 잠수함을 갖추었을 때 북한 스스로 ‘미국은 샌프란시스코와 서울을 바꾸진 않을 것이다’라고 오판할 수 있다. 따라서 북한이 미국 본토를 공격할 수 있는 능력이 입증되는 시기가 도래한다면 보다 강도 높은 억제수단의 강구가 필요하다. 이러한 순간이 도래한다면 전술핵 재배치는 우리가 요구할 수 있는 정책적 옵션이 될 수 있고, 만일 이러한 요구가 받아들여지지 않고 나아가 우리의 뜻과

다른 협상이 진행된다면 - 물론 그럴 일은 없을 것으로 보지만 - 비상적 대안으로 독자적 핵무장도 고려할 수 있을 것이다. 따라서 현재의 상황에서 핵무장론을 바라볼 때 당장 필요한 정책이라고 할 수 없으나, 미래를 대비하는 차원에서 정부가 아닌 학계나 정치권에서 관련 논의를 발전시키는 것은 국익에 도움이 될 것이다.

북한의 핵위협은 전례 없는 수준으로 높아져 가고 있다. 이러한 북핵문제의 해법은 결국 대화일 수밖에 없다. 그러나 더욱 중요한 것은 비핵화 대화이어야 한다. 김정은 정권을 실질적으로 압박하지 못한 상황에서의 대화 재개는 비핵화라는 소기의 목표를 이루어 내기 어렵다. 따라서 정부는 현재의 압박외교를 더욱더 강도 높게 전개해야 한다. 시간이 얼마 남지 않았음을 이해하고 가능한 한 임기 내 시도할 수 있는 모든 정책을 현실로 만들어야 한다. 이러한 노력이 현 정부 임기 내에 성과를 내면 더욱 좋을 것이다. 그러나 현 정부 임기 내 성과를 거두지 못한다 해도 다음 정부에게 북핵 문제 해결에 보다 유리한 전략적 기반을 물려주는 일이 될 것이다. 그러면 다음 정부는 그 시기의 시대적 소명을 바탕으로 북핵문제를 해결해 나가면 된다. 동시에 압박외교가 성공하기 위해서는 대북 압박 노력이 진정성 있는 비핵화 대화를 위한 것임을 강조해야 한다. 북핵문제 해결에 대한 한국 정부의 결연한 의지와 함께 ‘대화 거부’가 아닌 ‘실질적 비핵화 대화’라는 명분을 확보함으로써 중국을 설득하고 국제여론을 지지를 더욱 공고히 할 수 있을 것이다. 그리고 이를 기반으로 북한의 핵보유국 지위 주장을 거부해야 한다. 강력한 압박외교가 성과를 거두어 진정성 있는 비핵화 대화의 장이 머지않은 시기에 열릴 수 있기를 기대해 본다.

2016.10.10 게재

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지