



Online Series

2015. 7. 3. | CO 15-17

북한의 비핵화 거부와 한반도 정세 변화

박형중(연구관리본부장)

2009년은 한반도 관련 정세의 전환점이었다. 북한은 2차 핵실험을 감행하고 비핵화 거부를 공개적으로 선언했다. 이와 함께 남북 관계를 포함하여 북한과 주변국 간의 관계에서 대결국면이 시작되었다. 이 국면의 특징은 서로가 상대방을 굴복시키기 위한 조치와 맞대응 조치를 번갈아 취하는 가운데 상호 관계가 점차 악화된다는 것이다. 2015년은 이러한 대결국면이 시작된 이후 7년째이며, 국면의 끝은 아직 보이지 않는다. 이 글은 2009년 북한의 비핵화 거부로 인하여 남북 관계를 포함하여 북한의 대주변국 관계가 타협과 협력의 국면에서 대결과 갈등의 신국면으로 바뀌었음을 분석한다.

북한의 비핵화 거부 그리고 미북 간에 새로운 대결국면의 도래

북한의 모든 주변국은 북한이 핵무기를 보유하는 것을 원하지 않는다. 따라서 북한이 핵무기 보유를 강행하는 경우, 북한과 주변국 사이에 갈등과 대결이 발생하는 것은 불가피하다. 갈등과 대결은 북한과 주변국에 공히 큰 부담과 높은 수준의 위험을 발생시킨다. 그러나 갈등과 대결이 반드시 불가피한 것은 아니다. 북한이 비핵화를 공언하는 경우, 핵무기 개발 문제와 관련하여 북한과 주변국 간에 잠정타협(modus vivendi)을 성립시키는 것이 가능하다. 이 경우 북한의

핵개발 문제로 인한 갈등은 외교적 측면에서 평화적으로 관리될 수 있다. 그러나 북한이 비핵화를 거부하는 경우, 북한과 주변국 간의 잠정타협은 붕괴하고 양자 관계는 갈등과 대결의 국면으로 복귀한다.

실제로 북한은 2009년 이전까지는 비핵화 의지를 천명했다. 적어도 공개적으로는 그러했다. 북한의 이러한 공언에 기초하여 북한과 주변국 사이, 특히 미국과 북한 사이에 북한 핵개발을 놓고 전략적인 잠정타협이 몇 차례 이루어졌다. 핵심 내용은 <북한 측은 단계적 비핵화를 수용하는 대신 주변국 측은 북한에게 안전보장과 경제지원을 단계적으로 확대한다>는 것이었다. 물론 이와 같은 전략적 타협 하에서도 북한과 미국 간에는 갈등과 대결이 지속되었고 주기적 위기도 발생했다. 그렇지만 전략적 타협은 북한과 미국 사이의 갈등과 위기를 위협하지 않은 수준에서 관리할 수 있도록 했다. 또한 이러한 전략적 타협은 북한이 미국을 비롯한 주변국과의 관계가 화해와 협력의 방향으로 발전할 수도 있으며, 궁극적으로는 갈등과 대결이 청산될 수도 있다는 현실과 희망을 한동안 보여 주기도 했다. 이러한 전략적 타협은 1994년의 미북 간 제네바 합의, 2005년 6자 회담의 9·19 성명, 2007년 2·13 합의와 10·3 합의로 나타났다. 북한 핵개발과 관련한 국제적 전략적 타협은 남북 간 전략적 타협의 기초가 되었다. 남북 간의 전략적 타협은 2000년 1차 정상회담과 6·15 선언, 그리고 2007년 2차 정상회담과 10·4 선언으로 구체화되었다. 이와 같은 전략적 타협에 의해 2000년부터 2008년까지 ‘화해협력’ 국면이 전개되었다.

2009년부터 상황이 변화했다. 북한은 2차 핵실험을 감행했고, 비핵화 거부를 공개적으로 천명했다. 이를 계기로 오바마 정부는 대북 정책을 전환하였다. 그 이전까지 오바마 정부는 북한과 적극적 대화를 표방했다. 이후 오바마 정부는 ‘전략적 인내’ 정책을 내세웠다. 북한이 비핵화를 결정할 때까지 기다리겠다는 것이다. 미국은 국제사회와 협력하여 대북 제재를 강화하는 한편, 북한 인권 문제를 보다 적극적으로 다루기 시작했다.¹⁾ 2009년 11월 로버트 킹(Robert King)이 신설된 직책인 국무부 대북인권 특사로 임명되었다. 이처럼 북한의 비핵화 거부가 미국의 정책 전환을 촉발하는 것을 계기로 미북 관계에 국면전환이 발생했다. 과거의 타협과 협력의 국면으로부터 대결과 갈등의 국면으로 전환되었다. 과거 미북 간에는 위에서 언급한 ‘북한의 단계적 비핵화 대 안전보장과 경제지원의 단계적 확대 제공’이라는

1) “클린턴, ‘북한 인권 좌시 안해,’” 『중앙일보』, 2009년 7월 25일.

전략적 타협을 기초로 타협과 협력의 국면이 전개되었다. 이 시기에도 갈등과 대결은 있었지만, 궁극적으로 타협과 협력이 가능했던 것은 북한의 핵 무력 증강 조치로 유발되는 위기가 억제되었기 때문이었다. 그러나 북한이 비핵화를 거부하게 되면, 북한의 핵 무력 증강 조치를 시발로 하여 미국을 비롯한 주변국의 응징, 그리고 북한의 맞대응, 이에 대한 주변국의 응징이라는 상승하는 나선형의 대결과 갈등 국면이 나타날 수밖에 없었다.

2009년 이후에도 한국과 미국, 그리고 중국은 북한의 6자 회담 복귀가 아직은 불가능한 것은 아니라는 희망을 유지했고, 그렇게 노력했다. 따라서 북한의 2차 핵실험과 비핵화 궤도 이탈 선언, 천안함 폭침, 연평도 포격과 같은 한국에 대한 새로운 차원의 적대 행동에도 불구하고, 6자 회담 재개 시도, 남북 관계 개선 및 남북 정상회담 개최 시도, 미북 접촉 등 여러 노력이 있었다. 이러한 노력의 결실로 탄생했던 대표적인 것이 2012년 미북 간의 2·29 합의였다. 이 합의를 통해 북한은 핵개발 및 장거리 미사일 실험 동결을 재약속하는 것으로 보였으며, 높은 기대를 불러일으켰다. 북한의 핵 개발 문제로 유발된 북한과 주변국 간의 높은 수준의 정세 불안정이 드디어 새로운 안정 국면으로 전환할 수 있다는 희망 때문이었다. 그러나 북한의 일방적 행동은 이 합의를 파탄시켰다. 2012년 4월 북한은 장거리 로켓 발사실험을 했다. 이 실험은 실패했지만, 이로 인해 유엔 안보리 의장 성명이 채택되었고, 이에 대응해 북한은 2·29 합의 파기를 선언했다. 2012년 12월 장거리 로켓 실험은 성공했고, 2013년 2월 3차 핵실험이 감행되었다. 이어서 북한은 2013년 3~4월 중 한미 합동훈련에 대해 이례적으로 강경하게 맞대응하면서 긴장을 높이는 조치를 취했다. 북한은 특히 미국 본토에 대한 핵공격을 위협했으며, 이후로도 핵무기 사용을 주기적으로 협박했다.

2012/13년에 상황은 다시 한 번 변화했다. 2012년 2·29 합의의 파기 및 2013년 2월 3차 핵실험과 함께, 북한에 핵 무력 증강 문제에 대해 미국과 국제사회가 한층 강경한 태도를 취하는 새로운 국면이 시작되었다. 대표적으로 리비어(Evans J.R. Revere)는 2013년 말, 미국은 “현실을 직시하고 새로운 대북 정책을 마련해야 한다”고 주장했다.²⁾ 여기서 ‘현실’이란 북한이 핵무기를 보유하고 그것을 (미국에 대해서도) 사용하겠다고 위협하는

2) Evans J.R. Revere, “Facing the Facts: towards a New U.S. North Korea Policy,” *CNAPS Working Paper* (The Brookings Institution, Center for Northeast Asian Policy Studies, October 2013).

엄중한 사태이다. 지금까지의 대북 정책이 실패했고, 이러한 새로운 현실에 대응하기 위해 미국은 대북 정책을 바꾸어야 한다는 것이다. 미국 대통령마다 정책의 강조점이 다르기는 했지만, 모든 대북 정책은 북한 정권을 있는 그대로 인정한 상태에서 긍정적/부정적 인센티브 패키지를 조합하면 북한에게 핵 포기를 설득할 수 있다는 발상이 공통적이었다.³⁾ 이러한 정책이 실패한 가장 중요한 이유는 북한이 처음부터 핵과 미사일 개발을 종결할 생각이 없었기 때문이라고 한다. 따라서 미국의 새로운 대북 정책은 북한 정권의 성격이 바뀌지 않는 한 북한의 비핵화는 개연성이 없다는 인식에서 출발해야 한다는 것이다. 즉, 비핵화는 과거처럼 긍정적/부정적 인센티브 제공에 기초한 북한 정권과의 협상에 의해서 성취되는 것이 아니라 북한 정권 자체의 취약성을 증가시키는 것을 통해 성취될 수 있다는 것이다. 리비어가 제시하는 새로운 대북 정책의 핵심 전략은 다음의 요약에 잘 나타나 있다.

진지한 협상의 가능성을 열어 놓지만, 워싱턴은 현존하는 제재를 확장하고 강화해야 한다. 그리하여 평양이 핵무기 프로그램 때문에 지불해야 하는 비용을 현저하게 증가시켜야 한다. 미국은 억제와 반-확산 조치를 강화해야 하며, 핵 야망은 경제적 발전목표 달성을 불가능하게 만들 뿐 아니라 정권 불안정을 초래할 수도 있다는 것을 북한 정권에 각인시켜야 한다. 간략히 말하면, 미국의 정책은 북한이 핵무기인가 경제적 생존인가라는 양자택일에 직면하게 만들어야 한다.

우리가 당면한 문제는 북한 정권의 성격 자체임을 우리는 이해하고 수용해야 한다. 우리는 정권의 사고 변화를 촉진할 수 있는 여러 조치를 취해야 한다. 경제적 압박을 강화하고 정권의 암울한 인권 기록을 강조하고, 정보가 북한 주민에게 더 많이 흘러가게 해야 한다. 아울러 목표에 조준된 제재와 여타 조치를 통해 정권 엘리트의 확신을 흔들어야 한다. 미국 정책의 목표는 정권 교체가 아니다. 그러나 이 모든 조치들은 정권을 붕괴시키는 데도 기여할 수 있다. 따라서 워싱턴은 서울 및 도쿄와 (그리고 베이징이 원한다면 베이징과도 함께) 북한 정권의 붕괴에 어떻게 대응할 것인가에 대한 논의를 강화해야 한다.⁴⁾

리비어가 밝힌 이러한 인식과 정책은 북한이 비핵화를 결정할 때까지 단순히 기다린다는 ‘전략적 인내’를 넘어서서 보다 적극적으로 북한을 강압하자는 정책이었다. 그의 이러한 인식과 정책은 미국의 주류 전문가에 의해 반복되었다. 미국 외교협회 회장 하스(Richard N. Haas)는 2014년 12월 ‘북한이 제기하는 심각한 위협은 독자 단위로서의 북한의 생존을 종결하고 한반도를 통일하는 것’을 통해서 해결될 수 있다고 말했다.⁵⁾ 미국이 할 일은 두

3) *Ibid.*, p. 4.

4) *Ibid.*, p. 2.

가지인데, 첫째, 중국에게 북한의 붕괴가 우려할 만한 일이 아니라는 것을 설득하며, 둘째, 북한을 내부적으로 붕괴시키는 작업에서 한국(그리고 가능하다면 일본)과 협력하는 것이라고 했다. 나아가 오바마 대통령도 거의 유사한 발언을 했다. 2015년 1월 오바마 미국 대통령은 유튜브와의 인터뷰에서 북한 정권은 시간이 지나면 붕괴할 것이라고 말했다.⁶⁾ 미국은 북한 문제를 해결하는데 군사력을 사용하지는 않을 것이지만, 정보 유입을 촉진할 것이라고 했다. 외부 정보가 북한에 유입되고 시간이 지나면 변화가 초래될 수밖에 없다는 말이다. 2015년 4월 새모어(Gary Samore) 전 백악관 국가안보회의 대량파괴 무기 조정관은 북한 비핵화라는 단기목표는 현실성이 없다고 강조하면서, 북한을 비핵화 시키려면, 결국 정권의 붕괴나 매우 근본적인 정권 교체가 필요하다⁷⁾고 밝혔다.

3차 핵실험 이후 북한의 외교적 고립은 점차 강화되었다. 미북 관계 및 남북 관계의 악화와 더불어 북중 관계도 악화되었다. 3차 핵실험 이후 중국은 북한의 핵무기 보유 문제에 대해 한층 비판적 입장을 취하고 있다. 중국은 한중 관계를 심화시키는 한편, 북한이 핵실험과 미사일 실험의 중지를 약속해야만 북중 관계가 정상화될 것이라는 입장을 취하고 있다. 납치자 송환 문제를 매개로 2014년에 시작되었던 북일 관계 개선 시도는 성공하지 못했고, 일본의 대북제재는 2015년 들어 원상복귀하고 있다. 북한은 러시아와 관계 개선을 시도했지만 만족할 만한 성과를 거두지 못했다.

북한의 비핵화 거부와 남북 간 새로운 대결 국면 진입

이와 같은 상황 속에서 남북 관계 역시 과거 ‘화해협력’의 국면으로부터 대결과 갈등이 구조적으로 고착된 국면으로 진입했다. 그 이유는 두 가지이다. 첫째, 북한 핵 무력 증강 시도는 북한과 주변국 사이에 대결과 갈등 관계를 구조적으로 고착화시키는데, 이러한 대결·갈등 상황과 무관하게 남북 관계만 타협과 협력의 국면을 홀로 지속하는 것이 불가능하다. 북한의 핵 무력 및 미사일 능력 증강 조치가 유발하는 주변국과의 <도발-맞대응-2차 도발-2차 맞대응...>이라는 대결과 갈등의 사이클에 한국도 북한도 공히 상호

5) Richard N. Haas, "Time to End the North Korean Threat," *The Wall Street Journal*, December 23, 2014.

6) "오바마 대통령 '북한 정권, 결국 붕괴될 것,'" *Voice Of America*, 2015년 1월 26일.

7) "북한, 핵무기 포기 안해...비핵화 목표 현실성 없어," 『연합뉴스』, 2015년 4월 28일.

적대적으로 연루될 수밖에 없기 때문이다. 특히 북한의 핵 무력 증강에 대해 미국과 한국을 비롯한 국제사회가 제재와 압박을 가하면 북한은 맞대응할 수밖에 없을 것인데, 여기서 북한의 일차적 맞대응 보복 대상은 한국일 수밖에 없다. 한국은 이에 대해 맞대응할 수밖에 없다. 따라서 북한의 비핵화 거부는 남북 관계가 구조적으로 불안정해질 수밖에 없는 국면을 발생시킨다. 이러한 상황에서는 남북 관계를 개선하려는 진지한 시도가 행해질 개연성, 그리고 그 시도가 성공할 가능성은 현저히 저하되고, 반면 상대방에 고통을 주려는 시도가 취해질 개연성과 그것이 효과를 발휘할 가능성은 훨씬 높아진다. 이러한 상황이라면 북한은 한국으로부터 의미있는 경제적 지원 및 정권 안전보장을 기대하는 것이 어렵게 되는 한편, 한국은 북한의 대남 적대행동을 효과적으로 자제시킬 수도, 또한 남북 교류협력을 확대시킬 수도 없게 된다. 실제로 2009년 이후 남북 간에 존재했던 크고 작은 거래 시도 또는 다른 말로 남북 관계 개선 시도가 대부분 실패했다. 그 이유로 정책적·정치적 능력의 미숙성도 거론할 수 있지만, 가장 중요한 것은 남북 간 대결과 갈등의 신국면의 이와 같은 구조적 성격 때문이라 할 수 있을 것이다.

둘째, 북한이 비핵화를 거부한다는 것은 2000~2008년 남북 ‘화해협력’ 국면의 기반이 되었던 남북 간의 전략적 타협을 북한이 파기한다는 것을 의미했다. 과거 남북의 ‘화해협력’ 국면은 <북한은 단계적으로 비핵화를 이행하며 대남 군사 위협을 자제하는 가운데, 한국은 단계적으로 대북지원을 확대하며 북한 정권의 안전을 해치는 행동을 자제하는 것을 통해 단계적으로 남북 교류협력 확대와 남북 관계 개선을 성취한다>라는 전략적 잠정 타협에 근거했다. 이러한 잠정 타협은 6·15 선언과 10·4 선언이라는 남북 정상 간에 체결된 전략적 계약서로 문서화되었다고 할 수 있다. 그런데 북한이 비핵화를 거부하고 <한국이 북한의 핵무기 보유를 수용하는 남북 관계>를 요구하는 것은 ‘화해협력’ 국면을 지탱하게 했던 전략적 타협을 파기하는 것이다. 따라서 북한의 비핵화 거부는 6·15 선언과 10·4 선언을 파기하는 행동으로 간주되어야 한다.

새로운 대결국면의 기본 특징

2009년은 한반도 정세의 전환점이었다. 2009년 북한은 2차 핵실험을 감행하고 비핵화 거부 선언을 했다. 이를 기점으로 그간 북한의 미국과 한국을 비롯한 주변국과의 타협과 협력의 국면이 대결과 갈등의 국면으로 전환했다. 2013년 북한의 3차 핵실험은 북한과

주변국 간의 대결과 갈등을 한 단계 더 악화시켰다. 그렇다면, 이러한 대결과 갈등 국면의 주요 특징은 무엇인가? 그것은 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 이해관계가 매우 크기 때문에 대결과 갈등의 강도도 상응하게 증가한다. 한국, 미국, 일본 그리고 중국에게는 북한을 핵무기 보유국가로 인정해야 하는가 마는가의 문제이다. 북한을 핵 보유국으로 기정사실화하는 것은 한국, 미국, 일본 그리고 중국에게 공히 불확실성 및 안보 부담의 현저한 증가라는 막대한 비용을 수반한다. 반면 핵무기 보유국으로 승인받는가 못하는가 하는 문제는 북한에게는 정권의 생존이 달린 문제이다. 북한은 핵보유국임을 헌법에 명시했다. 따라서 북한은 단계적 비핵화마저도 수용하기 어려울 것이다. 반면 핵 보유를 고수하는 한, 북한은 정권 붕괴까지도 불사하고자 하는 외부로부터의 증가하는 압박에 대항해야 한다.

둘째, 대결과 갈등이 전방위로 확산되어 발생한다. 주요 갈등 분야는 다음을 포괄한다. 핵 관련 군비경쟁, 외교적 대결과 갈등, 군사적 긴장고조와 비의도적 확산 위험 및 재래식 군비경쟁, 상호 정권과 주민을 대상으로 하는 다양한 정치 공세, 상대방의 선제 양보를 요구하는 '전략적 인내'로 인한 중장기 소모전의 대두 등이다.

셋째, 현재의 대결과 갈등 국면은 어느 한쪽이 항복해야 종결하는 국면이며, 따라서 타협 부재의 갈등 고조 상태가 장기화될 것이다. 즉, 북한이 정책 변화 또는 내부 붕괴를 통해 비핵화 궤도에 재진입하든지, 아니면 한국, 미국, 일본과 중국이 북한을 핵 보유국으로 승인하든지, 양자택일이 발생해야 현 국면은 종결할 것이다. 그런데 그 어느 쪽도 조만간에 발생할 개연성은 높지 않다. 양측은 결판이 날 때까지, 상대방에게 고통을 증가시킬 수 있는 조치를 번갈아 취하게 될 것이다. 따라서 앞으로도 남북 관계와 북미 관계를 포함하여 북한의 대주변국 관계는 대결과 갈등을 주축으로 하여 형성될 것으로 보인다.

넷째, 남북 관계가 개선될 수 있는 여지는 매우 적다. 북한이 비핵화를 거부하며 핵 무력 증강 조치를 지속하는 한, 불가피하게 남북 관계는 긴장이 격화되는 가운데 구조적으로 불안정할 수밖에 없다. 또한 위의 둘째 사항에서 서술했듯이 남북 간에 대결과 갈등은 전방위적으로 확산된다. 나아가 한국은 북한의 경제혁명진노선을 실패하게 만드는 데 있어서 핵심적 역할을 하고 있다. 한국이 북한의 대외무역을 통한 외화벌이 차단과



관련하여 가장 비중있는 조치를 취하고 있기 때문이다. 이러한 상황이라면 한국과 북한
간에 크든 작든 잠정타협(modus vivendi)을 통해 각각에게 이익이 되는 어떤 거래를
성사시킬 수 있는 개연성은 낮아진다. 설령 남북 간에 거래가 성사된 경우에도 그것을 유지
하기위해 남이나 북이나 효용을 초과하는 비용을 지출해야만 할 가능성이 높다.©KINU 2015

*본 연구는 2015년도 연구과제 『21세기 통일시대 준비를 위한 대전략』의 일부로 수행됨

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.