

한반도포럼 세미나

일 시: 2013년 05월 10일(금) 16:00

장 소: 그랜드엠배서더호텔 카페드세프

한반도포럼

박근혜 정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스와 그 과제¹⁾



박 영 호
(통일연구원)

I. 북한의 3차 핵실험과 한반도 안보패러다임의 변화

2012년 12월 12일 북한의 장거리로켓(미사일) 발사 이후 한반도의 안보 상황은 매우 엄중하게 전개되었다. 북한의 장거리로켓 발사에 대한 유엔 안보리의 대북결의 2087호, 북한의 3차 핵실험 강행과 강화된 대북제재를 담은 유엔 안보리의 대북결의 2094호, 그리고 북한의 강력한 반발과 군사적 위협 공세 등 위기의 상승 회오리가 펼쳐졌다. ‘핵보유국’을 자처하는 북한의 군사적 위협공세는 과거의 서울 ‘불바다’ 공세와는 그 수준과 강도가 달랐다. 핵무기와 장거리미사일 개발의 목적이 미국을 겨냥한 것이며, 또한 한국과 일본도 그 대상임을 더 이상 숨기지 않는다.

북한은 미국과 한국에 대해 정전협정 백지화, 전면전, 완전 파괴 등 위협 공세의 수준을 높이더니 마침내 “기다리고 기다리던 판가리 결전의 최후시각은 왔다”며 “이 시각부터 북남관계는 전시상황에 들어간다”고 선언했다. 또 ‘핵 선제공격’을 노골적으로 거론한 북한은 자신들의 “첫 타격에 미국 본토와 하와이, 괌도가 녹아나고 남조선 주둔 미군기지는 물론 청와대와 괴뢰군기지도 동시에 초토화될 것”이라고 위협했다.²⁾ 그리고 이를 김정은의

1) 이 발제문은 “박근혜 정부의 대북정책 실천 방향과 과제” 제목으로 월간 「통일」 379호 (2013.4)에 게재한 글을 기반으로 대폭적으로 수정·보완한 것임.

2) 이러한 북한의 전략을 이론상으로 해석해보면, ‘소수의 핵보유국이 대규모 핵보유국의 특정 소수의 표적을 집중 공격하겠다고 위협함으로써 상대방을 억제’하는 최소억제(minimal deterrence) 전략으로 볼 수도 있고, 한

“중대결심은 미국과 괴뢰패당에 대한 최후경고이며 정의의 최종결단” 이라고 강조했다.³⁾

북한의 군사위협 공세가 젊은 지도자의 허세부리기인지, 과대 성장한 강경 군부 주도의 ‘맞받아나가는 공격 전략’ 인지, 북한 내부 결속용인지, 아니면 정말로 전시상황을 원하는 것이었는지 정확히 판단하기는 어렵다. 그러나 분명한 것은 북한지도부가 ‘핵보유국’ 으로서 핵능력을 공세적 수단으로 사용하기 시작했다는 점이다.

북한은 2013년 3월 31일 당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의를 ‘경제건설과 핵무력건설 병진노선’ 을 채택하고 “핵보유를 법적으로 고착시키고 세계의 비핵화가 실현될 때까지 핵무력을 질량적으로 확대강화할 것” 을 선언했다. 군에 대해서는 핵무력을 전쟁억제력과 전쟁수행전략에 반영한 전법과 작전을 발전시킬 것을 지시했다. 특히 핵무기가 협상의 대상이 아니며 핵위협이 존재하는 한 절대 포기하지 않을 것임을 선언했다.⁴⁾ 이어 4월 1일 최고인민회의 제12기 7차 회의에서 법령 ‘자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여’ 를 채택하여 헌법 전문에 규정한 ‘핵보유국’ 지위를 법령으로 구체화하였다. 그리고 한반도 비핵화와관련, ‘세계의 비핵화, 미국의 비핵화가 선결조건 ‘임을 주장하고 있다.⁵⁾

북한의 3차 핵실험과 핵무기 보유 및 개발 전략의 공식화, ‘핵 선제공격’ 의 수단화 등은 한반도의 안보패러다임의 근본적 변화를 가져왔다. 한국의 대북정책은 이제 이러한 안보패러다임의 변화를 반영해야 한다. 새로운 접근을 요구하고 있으며, 북핵 문제의 해결을 위한 방식도 바뀌어야 한다.

II. 한반도 신뢰프로세스의 기본 구상

박근혜 정부의 대북정책 구상은 한반도 신뢰프로세스이다. 2013년 2월 25일 취임사에서 박근혜 대통령은 북한에 대해 대한민국 국민의 생명과 대한민국의 안전을 위협하는 어떠한 행위도 용납하지 않을 것이라는 의지를 천

국을 인질로 하여 미국을 억제하려는 인질전략으로 볼 수도 있다.

3) “정부·정당·단체 특별성명,” 「조선중앙통신」, 2013. 3. 30.

4) “당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에 관한 보도” 「조선중앙통신」, 2013. 3. 31.

5) “세계의 비핵화, 미국의 비핵화가 선결조건이다” 「노동신문」, 2013. 5. 3.

명하면서 핵과 미사일을 내려놓고 평화와 공동 발전의 길로 나올 것을 촉구했다. 그리고 안보 상황이 엄중하지만, 미래의 행복한 통일시대를 위한 기반을 만들 것이며 이를 위해 한반도 신뢰프로세스를 추진하겠다고 공약했다. 한반도 신뢰프로세스는 확실한 억지력을 바탕으로 하며 남과 북이 대화하고 약속을 이행해 점차적으로 신뢰를 쌓음으로써 진전되고, 전체 한민족이 풍요롭고 자유롭게 생활하는 ‘행복한 통일시대의 기반 구축’이 대북·통일정책 분야의 국정목표로 제시되었다.

대통령 후보의 정책공약으로서 한반도 신뢰프로세스의 문제인식은 지난 60년의 남북관계의 변화에 토대하여 이제는 “안정적인 남북관계와 지속가능한 평화, 즉 새로운 한반도 시대를 열어(야)” 한다는 것이었다. 대북정책과 관련 유화적 정책과 원칙에 입각한 정책 모두 북한의 의미 있는 변화를 유도하지 못했고, 오늘날의 남북관계는 신뢰가 없기 때문에 모든 문제가 발생한다는 것이다.⁶⁾ 따라서 남북한이 신뢰를 쌓아야 하는데, 여기에서의 신뢰의 개념은 “일반적 의미의 신뢰가 아니라 서로의 약속을 따를 수밖에 없게 만드는 신뢰(enforcing trust)”로서 “신뢰를 쌓기 위해서는 남북한 어느 일방에만 변화를 강요해서는 안 (되며)” “동시에 강한 억지력을 지닐 때 신뢰 쌓기는 더욱 효과적으로 추진될 것”이라고 보았다.⁷⁾ “한반도 신뢰프로세스는 기본적으로 강력한 억지에 기초한 대북정책이지 단순한 유화정책이 아니다.”⁸⁾

한반도 프로세스는 구체적으로 ① 7.4남북성명, 남북기본합의서, 6.15선언, 그리고 10.4선언에 담긴 평화와 상호존중의 정신을 존중하며, 세부사항은 현실에 맞게 조정·실천, ② 정상회담을 포함, 다양한 대화채널 활용, ③ 인도적 문제는 정치적 상황과 구분하여 추진, ④ 이산가족문제의 실질적 성과 도출과 국군포로·납북자문제 해결, ⑤ 남북한 간 호혜적 경제협력 및 사회문화교류 업그레이드, 보건·의료협력과 농업·조림·기후변화 등 녹색경제협력 체계화, 개성공단의 국제화와 지하자원 공동개발 추진, ⑥ 학술·종교 등 다방면의 사회문화교류 내실화, ⑦ 경제협력 및 사회문화교류의 지속적 발전과 제도화를 위해 서울과 평양에 “남북교류협력사무소” 설치 등을 통해 추진할 것임을 제시하였다. 그리고 남북한 간 신뢰가 쌓이고 북한의 비핵화가 진전되면 한반도경제공동체 건설을 위한 ‘비전 코리아 프로젝트’를 가

6) 최대석, “박근혜 후보의 대북·통일정책 구상,” 도산통일연구소 주최 “2013년 한반도 평화 전망과 새 정부 통일정책 진단” 대선후보 진영 초청 통일포럼 발제문, 2012. 11. 23.

7) 위의 글.

8) 제18대 대통령직인수위원회, 「제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제」 (2013. 2), p. 191.

동할 것을 제안하였다. 또 이를 발전시켜 러시아의 동진정책에 부응하는 ‘유라시아 경제협력’의 추진 구상을 제안하였다.⁹⁾

한편 통일과 관련해서는 ‘작은 통일에서 큰 통일로’라는 기치 아래 “평화통일의 기반을 닦고 통일역량을 배양”할 것을 제안하고, 정책 방향으로 ① ‘민족공동체통일방안’의 계승·발전, ② 통일외교 강화, ③ 재외동포와 함께하는 통일, ④ 한반도 구성원 모두와 함께하는 통일 등을 제시하였다.¹⁰⁾

이러한 정책공약은 대통령 당선 후 제18대대통령직인수위원회가 정리한 박근혜정부의 140대 국정과제 속에 반영되었다.¹¹⁾ 통일 분야의 3개 과제는 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화’, ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향’, 그리고 ‘통일 대비 역량 강화를 통한 실질적 통일 준비’이다.

첫째, ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화’ 과제는 “남북간 신뢰형성을 통한 남북관계의 안정적 관리, 발전”을 추진하는 것으로 “단기적으로 억지와 안보를 강화하되, 중장기적으로 남북관계 정상화 및 지속가능한 한반도 평화를 실현” 하겠다는 것이다. 주요 추진계획으로는 다음의 것들이 제시되었다.¹²⁾

- ① (인도적 문제 해결 추진) 영유아·임산부 등 취약계층 대상 순수 인도적 지원(UN제재 非대상)은 정치·안보 상황과 구분하여 국제기구와 협의 하에 시기 및 방식 검토, 이산가족 및 국군포로·납북자 문제 해결에도 노력
- ② (대화채널 개설 및 기존 합의정신 실천) 튼튼한 안보를 바탕으로 국제정세, 북한의 태도 등을 고려하면서 남북 당국 간 대화 재개, 핵문제 등 현안 문제 해결 추진: 남북 간 합의는 철저히 이행되어야 한다는 원칙 견지, 추가 합의는 합의이행 상황을 점검하면서 추진
- ③ (호혜적 교류협력 활성화) 북핵 상황 진전 등을 고려하면서, 개성공단 국제화, 경제·사회문화 교류 내실화 모색: 서울·평양 남북교류협력

9) 최대석, 앞의 글.

10) 위의 글.

11) 제18대 대통령직인수위원회, 「제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제」 (2013. 2).

12) 제18대 대통령직인수위원회, 「제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제」, p. 191.

사무소 설치 문제는 여건을 감안 검토, 남북 간 신뢰와 북핵문제 진전에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진

- ④ (정치·군사적 신뢰구축 및 교류협력의 상호 보완적 발전) 도발 중지 등 기본적 조치부터 시작, 정치·군사적 신뢰구축과 교류협력 진전을 상호 보완적으로 균형 있게 추진

둘째, ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향’ 과제는 “통일비전을 재정립하고, 경제·환경 공동체 등을 추진함으로써 행복한 통일의 기반을 조성” 하겠다는 것이다. 주요 추진계획으로는 다음의 것들이 제시되었다.¹³⁾

- ① (「그린 데탕트」를 통한 환경공동체 건설) 북핵 상황 진전을 감안하면서 남북 환경공동체 건설 추진: 녹색 경제협력, 접경지역·DMZ·백두산 화산 등 분야별 공동 연구, 개성공단 내 신재생에너지 단지 조성 등 모색
- ② (북한 인권 개선 등을 통한 ‘행복한 통일’ 여건 조성) 북한인권법 제정 등 북한 인권 개선을 위한 대내외 환경 조성: 민간단체·국제사회와의 협조를 통하여 북한주민의 인권 개선 및 인도주의적 협력 모색
- ③ (비전 코리아 프로젝트 추진) 남북간 신뢰와 비핵화 진전에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’ 등을 통한 경제공동체 건설 추진: 중장기적으로 철도·도로, 전력, 통신 등 산업인프라 단계적 연결을 포함해서 검토
- ④ (민족공동체통일방안 계승·발전) 민족공동체통일방안 계승 및 발전 방향 공론화: 학술연구, 공청회 등을 통해 국민적 합의를 바탕으로 발전 방안 검토

셋째, ‘통일 대비 역량 강화를 통한 실질적 통일 준비’ 과제는 국내외적으로 통일 공감대를 확산하고 통일준비 역량을 강화하는 것으로 “통일·대북 정책에 대한 국론 통합 및 국제적 지지 확보”와 “인적·물적·제도적 역량의 확충, 통일준비 내실화”를 내용으로 한다. 주요 추진계획으로는 다음의 것들이 제시되었다.¹⁴⁾

- ① (탈북민 맞춤형 정착지원 발전) 탈북민에 대한 생애주기별 맞춤형 교

13) 제18대 대통령직인수위원회, 「제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제」, p. 192.

14) 제18대 대통령직인수위원회, 「제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제」, p. 193.

상화’와 ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향하는 실질적 통일준비’를 핵심 국정과제로 제시하였다. 첫 번째의 과제인 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화를 달성하기 위한 추진방향으로는, ① 안보와 협력의 균형있는 추진, ② 단계적 이행 프로세스, ③ 북한의 ‘올바른 선택’ 건인이 제시되었다.

추진구도로는, 억지와 압박, 대화와 교류·협력을 통해 한반도 신뢰프로세스를 추진하겠다는 구상을 밝혔다. 대북정책 추진과정에서 상호 갈등과 대립을 유발할 수 있는 제반 요소들을 전략의 추진과 상황을 신중적으로 반영할 수 있도록 균형 있게 조율해 나감으로써 정책적 효과를 거양하려는 것이다. 이러한 전략의 제시는, 그동안의 대북정책 추진과정에서 나타난 공과를 평가하여 보다 진화하고 실효성이 있는 정책을 강구·추진하겠다는 것으로 평가된다.

두 번째의 과제인 작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향하는 실질적 통일준비를 달성하기 위한 추진방향으로는, ① ‘통일미래’라는 장기적 안목에서 준비, ② 쉬운 것부터 점진적·실질적으로 추진, ③ ‘지구촌 행복시대’ 건설에 기여하는 큰 틀에서 접근이 제시되었다. 그리고 추진구도로는 환경·경제공동체 등 기반조성, 대내적 통일역량 강화, 우호적 국제환경 조성 등을 통해 실질적 통일준비를 추진하겠다는 구상을 밝혔다. 대북정책에서 단기적인 성과보다는 실천 가능하고 실현 가능한 사안부터 추진하며, 점진적으로 성과를 쌓아나감으로써 통일을 향한 기반을 닦아나가겠다는 것이다.

두 개의 국정과제를 실현해나가기 위해 2013년의 중점 추진과제로는 9개가 제시되었다. 먼저 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화의 중점 추진과제로,

- ① 인도적 문제의 실질적 해결: 인도적 지원 투명성 있게 지속 추진, 이산가족 및 국군포로·납북자 문제해결 노력, 북한인권 개선을 위한 대내외 여건조성, ‘행복한 통일’ 기반 마련)
- ② 당국 간 대화 추진 및 합의 이행 제도화: 한반도 정세 및 북한 태도를 고려한 책임있는 당국 간 대화 추진, 남북합의 이행 평가체제 구축·운영
- ③ 호혜적 교류협력의 질서있는 추진: 순수 사회문화 교류는 일관되게 추진,

남북관계 진전에 따라 호혜적 교류·협력 시행, 신뢰를 쌓아가는 ‘질서 있는 교류·협력’의 정착

- ④ 개성공단의 국제화: 개성공단 해외시장 확대를 통해 ‘창조경제’에 기여, 입주기업 애로사항 해소 및 새로운 수익창출 기회 확대, 개성공단 주재원 신변안전 강화
- ⑤ 남북관계 진전을 통한 북핵문제 해결 기여: ‘북핵 불용’의 확고한 원칙 일관되게 견지, 강력한 억지를 바탕으로 설득과 압박을 병행, 북핵문제 해결을 위한 남북간 실질적 협의 추진 등이 제시되었다.

두 번째의 국정과제인 작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향하는 실질적 통일준비와 관련해서는,

- ① 북한이탈주민의 맞춤형 정착지원: 탈북 청소년 교육지원 내실화, 탈북민의 자립기반 확충, 정착지원 제도 개선을 통해 탈북민의 애로사항 해소
- ② 국민통합에 기여하는 통일교육: 미래세대 통일의식 제고, 통일교육을 통한 국민통합 기반 마련
- ③ 통일정책에 대한 국민적 합의 강화: 한반도 신뢰프로세스에 대한 국민적 공감대 확산, 민족공동체 통일방안 계승·발전, 통일준비의 실질적 기반 강화
- ④ 통일외교를 통한 국제적 통일공감대 확산: 한반도 신뢰프로세스에 대한 국제사회의 이해와지지 확보, 동북아협력과 남북협력의 상호보완적 추구를 통한 시너지 효과 창출 등이 제시되었다.

IV. 과제

한반도 신뢰프로세스가 성공하기 위해서는 구상의 기본 문제인식과 접근의 토대이자 핵심과제인 남과 북이 약속을 지키는 것이다. 적대적 상대방 간의 관계 개선은 상대방에 대한 불신의 지속하는 상황에서도 합의한 작은 약속의 이행으로부터 출발한다. 사회적 관계에서 신뢰(trust)는 정상적인 상황의 지속적인 재생산을 통해 만들어질 수 있으며 그러한 행위의 반복과 재확인을 통해 ‘우리’라는 인식이 쌓여나가야 한다.¹⁶⁾ 이러한 논리는 폭력적 갈등으로 대치

16) Jan Philipp Reemtsma, *Trust and Violence* (Princeton: Princeton University Press, 2012), p. 27.

하고 있는 국가 간 관계에도 적용할 수 있을 것이다.

남북관계에 여전히 근본적인 불신이 내재하고 있고 거래 행위에서도 불신을 버리지 못하고 있는 상황에서 거래 행위, 즉 약속이나 합의의 이행이 반복적으로 나타나고 그러한 행위가 정상적인 것으로 인식이 되고 확인·재확인되는 과정이 신뢰를 쌓는 과정이다. 약속의 이행을 통해 신뢰를 만들어 가면 작은 신뢰가 누적되어 큰 신뢰를 할 수 있는 여건이 만들어질 수 있다. 이러한 과정이 되풀이되면 결국 신뢰의 제도화 또는 제도 간의 신뢰를 이룰 수 있다. 남과 북이 말로서 만의 ‘동포’ 나 ‘같은 민족’ 이 아니라 상대방에 대한 불신의 완화를 통해 상대방과의 행위가 정상적인 것이며 따라서 서로에게 도움을 주는 ‘우리’ 라는 인식을 만들어가야 하는 것이다. 7.4남북성명, 남북기본합의서, 6.15공동선언, 10.4선언 등 그동안 남북 간에 이루어졌던 합의들의 기본 정신이 존중되고, 남북 당국 간 대화를 재개하여 실질적인 대화를 추진하여 세부 사항들을 상황 변화에 맞게 조정·실천해나면 남북관계의 정상화를 향한 길을 찾아갈 수 있을 것이다.

그런데 신뢰를 쌓아나가기 위한 계기와 명분이 필요하다. 즉 북한의 긍정적인 호응을 어떻게 유발하여 그 프로세스를 시작할 수 있는가의 문제다. 적대적 상대방 간에 어느 일방의 제안이나 정책이 상대방에게 ‘정상적인 조치(상황)’ 으로 인식되거나 최소한 자신의 이익을 침해하는 ‘비정상적인 조치(상황)’ 라는 인식이 적다고 인식이 될 때, 의구심을 가지면서도 반응을 하게 될 것이다. 이러한 점에서 정치적 상황과 구분하여 인도적 문제를 추진해 나가겠다는 계획은 의미가 있다. 특히 영유아 등 취약계층을 위한 지원의 지속적인 추진은 인도주의 정신에 입각해야 한다. 적극적인 실천행위가 필요한 부분이다. 나아가 북한 주민의 열악한 삶을 개선해주기 위한 대북 인도적 지원을 투명성 있게 지속적으로 추진해나가는 것은 관계 개선을 위한 진정성을 보여주는 하나의 방법이 될 수 있다.

남북관계의 정상화는 특정 정권이나 시기에 얽매이지 않고 지속가능한 남북관계가 구축되어야 가능하다. 따라서 남북관계는 어느 일방만이 아니라 쌍방에게 이로움을 가져오는 쌍방 지향적이며 호혜적인 관계로 발전되어야 한다. 남북 간 교류·협력은 이러한 관계를 만들어가기 위한 좋은 수단이다. 남북 교류·협력이 어느 일방에 의해 주도될 때 남북관계는 불안정하다는 것을 우리는 경험으로 배웠다. 남북한이 쌍방 지향적 관계를 하나하나 만들

어나갈 때 상대방에 대한 돌이키기 어려운 신뢰를 쌓을 수 있다.

그러나 대화가 중요하지만 대화 자체에 목적이 있는 것이 아니듯이 교류·협력 또한 중요하지만 그 자체에만 목적이 있는 것이 아니다. 남북 간 대화와 교류·협력이 상호성의 관계를 발전시키고 그러한 방식의 관계 발전이 신뢰를 누적하여 관계의 강도와 심도가 강화되는 선순환의 관계 발전으로 전환될 때야 비로소 남북관계는 정상화의 단계로 진입할 수 있다.

이러한 관계의 형성과 발전은 한반도에 지속가능한 평화가 동시에 추진·구축될 때 탄력을 받을 수 있다. 교류·협력의 진전이 정치·군사적 신뢰구축과 상호 영향을 주면서 추진될 때 신뢰의 토대가 단단해질 수 있는 것이다. 또 북한의 핵문제도 한반도비핵화공동선언, 9.19공동선언, 2.13합의 등 기존 합의들의 정신을 존중하고 이행의 동력을 다시 확보해나가야 한다. ‘북핵 불용’과 비핵화의 목표는 한반도에 공고한 평화상태를 구축하기 위해 꾸준하고도 지속적으로 추진되어야 한다. 국제적인 핵협상의 경험사례나 지나온 북핵문제의 전개과정을 볼 때, 궁극적인 비핵화의 목표 달성을 위해서 비핵화의 프로세스는 당연히 대북정책의 주요 과제로 포함되는 것이다. 특히 지난 20년 이상 북핵문제가 남북관계의 발전을 저해하는 핵심 걸림돌이 되어왔으므로 역으로 남북관계의 발전을 통해 북핵문제 해결의 동력을 찾아보는 것도 유효한 대안을 찾는 방안이다.

한반도 신뢰프로세스는 남북한 간 차원만이 아니라 국내적 차원과 국제적 차원을 포함하여 추진되어야 하며, 또 관련 사안들과 상호 영향을 주고받으면서 추진되어야 실효성을 가질 수 있을 것이다. 그렇다면 한반도 신뢰프로세스의 ‘신뢰’는, 기본 구상인 남북 간의 신뢰를 쌓아가는 것과 더불어, 국내적 차원에서 ‘남남갈등’을 완화하고 정책에서의 공감대를 넓혀는 ‘국내 신뢰프로세스’와 국제사회에서 한국의 정책에 대해 신뢰를 얻는 ‘국제 신뢰프로세스’의 영역을 포함하는 것으로 확대될 수 있을 것이다.

사실 국민적 합의는 탈냉전 시대 역대 정부의 대북·통일정책 추진과정에서 항상 강조되었다. 그러나 정치·이념·지역 등을 매개로 한 ‘남남갈등’의 발생은 때때로 대북정책을 둘러싼 첨예한 갈등을 유발함으로써 정책 자체의 동력을 상실하게 만들었다. 자유민주주의 체제 아래서 선택된 정책에 정통성과 추진 동력을 확실하게 부여하는 것은 다양한 의견을 수렴하여 반

영하는 국민적 합의이다. 바로 한반도 신뢰프로세스의 ‘국내적 신뢰프로세스’를 말한다.

그리고 박근혜정부의 대북정책 구상에서도 강조하고 있는 국제협력은 한반도문제의 국제화가 심화된 상태에서 과거 어느 때보다 중요 요소가 되었다. 한반도문제의 1차적 당사자는 남한과 북한이다. 그러나 한반도의 정세변화와 현상변경 문제에 참여한 이해관계를 갖는 한반도 주변국과 국제사회와의 협력의 유무와 그 정도는 우리의 대북·통일정책의 성과에 매우 큰 영향을 미친다. 통일외교의 경우, 우리의 정책에 대한 이해와 지지 확보 이외에도 한반도 안보 및 북핵문제와 같은 핵심 현안의 해결 등을 위해 미국, 중국을 비롯하여 국제사회와의 긴밀한 협력이 필수적이다. 특히 한반도문제의 국제화가 심화된 상황에서 동북아지역 평화와 협력의 틀 속에서 한반도문제를 풀어나가는 것이 우리의 국가이익과 주변국의 국가이익을 상호 보완적으로 추구할 수 있는 방법이 될 것이다. 즉 한반도 신뢰프로세스의 ‘국제적 신뢰프로세스’를 말한다.

한반도 신뢰프로세스의 추진은, ① 남북관계 발전 프로세스(당국 간 대화와 합의이행 제도화, 호혜적 교류·협력, 인도적 지원 등), ② 비핵화 프로세스, ③ 한반도 평화 프로세스, 그리고 ④ 동북아 평화협력 프로세스 등 하위 프로세스가 상호 조화와 균형을 이루어 선순환의 과정으로 진입하도록 하는 것이 성공적 결과를 산출하는 관건이 될 것이다. 이 과정의 접근은 각 하위 프로세스가 포괄적이며 다면적이고 상호 유연한 관련을 갖도록 연동하는 방식을 채택할 필요가 있다.

남북관계의 현실은 냉정하게 말하면 신뢰의 첫 단추를 끼는 일 그 자체가 매우 어려운 과제다. 첫 단추를 꿰어 신뢰를 만들어가는 과정을 시작하려면 상대방을 강제하는 능력인 물리적 힘(power)은 일시적이라는 점을 명확히 인식해야 한다.¹⁷⁾ 이는 핵무력 증강전략으로 한국을 인질화하고 미국에 대응하면서 접근하며 체제를 고수하고자 하는 북한 정권에게 더욱 더 해당한다. 국가 안위와 국민의 생명과 재산을 보호하는 국가의 기본임을 수행하는 안보 능력의 구비는 당연한 일이지만, 국가 간 관계 발전은 결국 대화와 협상, 그리고 교류와 협력 등의 상호 작용을 통해 이루어진다는 점을 잊지 말아야 한다.

17) Jan Philipp Reemtsma, *Trust and Violence*, p. 80.

북핵정책의 위기와 대응전략



전 봉근
(국립외교원)

1. 북핵협상의 악순환과 ‘북핵정책의 위기’

북한이 3차 핵실험을 실시(2013.2.12)한 이후 이에 대한 정부와 국민의 경각심이 매우 높다. 과거 핵실험은 초보적인 ‘핵폭발장치’의 작동여부를 시험했지만, 이번은 미사일 탑재용 핵탄두 개발을 위한 실험 또는 새로운 우라늄탄의 실험일 가능성이 높기 때문이다. 최근 북한이 위성발사용 로켓으로 위장한 장거리 탄도미사일 발사실험에 성공한 것도 이런 우려를 뒷받침한다. 이런 평가가 맞는다면 북한은 3차 핵실험을 통해 핵무기의 전력화(戰力化) 문턱을 넘어설 가능성이 높다.

새로이 북한 비핵화외교의 전열을 가다듬어야 할 때이다. 북핵사태의 심각성을 감안할 때, 더 이상 비핵화 외교의 시행착오는 허용되지 않는다. 그런데 북한 비핵화에 성공하기 위해서는 과거의 비핵화외교가 왜 실패했는지에 대한 냉정한 성찰이 필요하다.

지난 4반세기 동안 북핵협상은 ‘4단계’ 악순환 패턴을 보였다. 북핵 협상의 전형적인 패턴은 일반적으로 ▲북한의 핵도발, ▲핵위기 발생과 협상개시, ▲일괄타결식 핵합의, ▲합의 붕괴 등 4단계로 구성된다.

〈표, 북핵 협상 4단계 악순환 패턴〉

도발	위기	일괄타결	합의 붕괴
북: 영변핵시설 건설 미·북: 북경 비공식 접촉	북: IAEA 안전조치협정 체결의무 불이행(88.12) 남북고위급회담 중단 (1991)	북: 비핵화 공동선언 합의, IAEA 안전조치 협정 체결 미: 북 고위인사 초청, TS 한·미군사훈련 중단	북: IAEA사찰 비협조, 남북 상호사찰 불이행 IAEA: 사찰 후 불일치 발견
북: 미신고시설 사찰 거부 IAEA·미: 특별사찰 요구	북: 준전시 선포, NPT 탈퇴(93.3) 한·미: T/S훈련 재개 발표(92.10)	미·북 공동성명(93.6): 미국은 대북안전보장, 북한은 사찰수용 합의	IAEA 사찰 중단
북: 사찰거부 IAEA: 안보리 회부	북: 폐연료봉 축출(94.5), IAEA 탈퇴, 5MW 재가동 위협 미: 영변 폭격설 IAEA: 대북 기술지원 중지 (94.6)	미·북 기본합의문(94.10): 북은 핵동결 및 폐기, 미국은 수교 및 중유경수로 지원	경수로공사 지연 북: 사찰 비협조
북: HEU 의혹 (02.10) 미: 중유 중단, “악의 축” 발언	북: 핵활동 재개, NPT 탈퇴(03.1) 미: 선제공격설, 경수로 중단	9.19 6자공동성명(05)	북: “선경수로, 후 핵폐기” 미: BDA 금융제재
북: 6자회담 거부 미: 양자회담 거부	북: 대포동 2호 미사일 발사(06.7), 1차 핵실험(06.10) 안보리: 1718 제재결의	2.13, 10.3 6자합의(2007)	신고, 검증방안을 둘러싼 갈등
북: 검증의정서와 6자회담 거부 미: 오바마 정부의 대북 정책 검토, 북핵 후순위	북: 은하2호 로켓 발사 (09.4), 2차 핵실험 (09.5), 천안함 폭침(10.3) 연평도 포격(10.11) 미: 안보리의장성명(09.4), UNSC 1874(09.6) ※ 김정일 뇌졸중(08.8) 및 사망(11.12)	미·북, 남북 핵대화 미·북, 2.29 핵 합의(12)	북: 은하3호 로켓 시험발사(12.4)
북: 은하3호 발사성공 (12.12) 미: 안보리결의 2087호	북: 3차 핵실험(13.2.12), 핵선제타격 위협, 정전협정 폐기선언(13.3), 개성공단 북근로자 철수(13.4) 한·미: 안보리결의 2094호, 한미군사훈련, 개성공단 남근로자 철수(13.5)	???	

2. 비핵화외교 실패의 교훈

사반세기에 걸친 북한 비핵화 노력에도 불구하고 비핵화에 실패했다는 사실에서 우리의 정세판단과 협상전략에 심각한 오류가 있다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 과거의 실패를 반복하지 않기 위해서 새로운 비핵화전략은 보

다 현실에 바탕으로 두고 실현가능한 목표를 내세워야 한다. 또한 성과를 거두기 위해서는 행정부의 변화에서 불구하고 지속가능한 대북정책을 추진해야 한다.

첫째, 한·미 정부 모두 북한의 핵개발 의지, 그리고 정권과 체제 내구성을 과소평가한 오류가 있다. 특히 미 정부는 1994년 제네바합의 체결 당시 북한의 붕괴가 임박했다는 판단하에 ‘시간 끌기’ 차원에서 합의 체결과 이행에 소홀히 대처하였다. 결국 미국의 경수로 건설 및 원유제공 지연과 북한의 농축핵의혹이 충돌하여 결국 제네바합의체제가 무너지고 북한의 핵활동이 통제되지 않는 상황이 되었다.

대북정책에 있어 통상적으로 “시간은 우리 편”이라는 전제가 통용되고, 전략적 인내, 방치 등이 주요 대응전략으로 채택되었다. 그런데 이는 오히려 북한의 핵개발 동기 강화와 핵무장 시간벌기에 이용되었다.

둘째, 북한은 특별히 높은 핵무장 동기를 갖고 있어 일반적인 비핵화 해법이 작동하지 않는다. 우크라이나, 남아공, 아르헨티나, 브라질 등 다른 성공적인 비핵화 국가는 모두 탈냉전기 들어 정치개방과 경제개혁, 그리고 핵무장 포기를 동시에 추진한 사례이다.

반면, 북한은 탈냉전기 시대 들어 오히려 구 사회주의체제와 세습정권을 고수함에 따라, 세계추세와 격차가 더욱 벌어지고 체제위기가 더욱 증폭된 사례이다. 따라서 북한이 설사 핵포기를 약속하더라도 이는 당시 상황을 모면하기 위한 위장전술에 불과할 가능성이 높고, 내부적으로 핵무기 개발 필요성이 더욱 증대한다는 점에 주목해야 한다. 북한은 종종 외교적 필요에 의해 핵합의를 수용하지만, 결국 내부적인 핵무장의 필요에 따라 핵합의를 포기하는 과정을 반복하였다.

셋째, 미·북 간 극단적인 불신, 근본적인 이해관계의 충돌, 적대감 등이 파행적인 협상의 근거에 있다. 특히 북한과 미국은 각각 상대에 대한 신뢰 수준에 비해 너무 높은 협상목표를 추구한다. 미국은 북핵 시설과 능력의 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 해체(CVID)’를 북핵 외교의 목표로 추구한다. 한편 북한은 미국의 대북 적대시 정책 중단, 평화협정 체결, 경제제재 해제, 경제지원, 수교 등을 요구하고, 또한 미국 측의 선 이행을 요구한다. 양측의 뿌리 깊은 불신을 감안할 때, 점진적인 상호 신뢰구축 없이는 달성하기 어려운 요구이다.

북한은 미국의 궁극적인 대북정책 목표가 체제전환과 정권교체라는 의구심을 항상 갖고 있다. 한국의 대북정책 목표도 결국 체제변화와 흡수통일이라고 믿고 있다. 미국도 북한이 핵을 쉽게 포기할 것으로 생각하지 않는다. 따

라서 양측은 합의에도 불구하고, 상대를 불신하여 서로 상대의 선 조치를 요구하며 다시 충돌하는 경향을 보인다.

넷째, 협상구조의 문제점도 있다. 북핵 해결을 위한 미국 측의 외교적 노력은 선제적이고 전략적인 구상에 따른 것이 아니라 북한의 외교공세에 대한 반응으로 나타나는 경향이 있다. 북핵 문제의 완전하고 신속한 해결을 위한 로드맵과 전략을 갖고 체계적으로 접근하지 못하고, 북한의 벼랑끝 전술과 위기조장 전술에 말려들어 뒤늦게 위기해소 차원에서 최소한의 반응을 보이는 양상이다. 그 결과 마지못해 타결한 핵합의는 결국 그 내재적 결함으로 인해 합의의 해체와 새로운 핵사태의 반복을 초래한다.

다섯째, 포용론에서 북한정권 붕괴론까지 폭넓은 대북정책노선의 잦은 변동으로 정책성과를 거두지 못하고 오히려 남북 간 불신을 심화시켰다. 사실 남북관계에서 최악의 정책은 오락가락 정책이다. 포용정책, 압박정책도 지속하면 성과가 날 것이다. 그런데 국민적 합의가 없는 정책은 특정 정부의 임기동안만 유효하고, 다른 정부에서 용도폐기되는 문제점이 있다. 종종 발생하는 한미 간 공조 부재도 대북정책의 효과성을 반감시키거나 마비시키는 결과를 초래하였다.

결론적으로 북한의 핵무장 의지와 체제 내구성, 미국식 협상체제의 한계, 지속가능 대북정책, 미북간 불신구조, 비핵화 해법의 적절성 등에 대한 재평가를 바탕으로 하여 목표와 가용자원 등에서 보다 현실적인 비핵화전략을 수립해야 한다. 그렇지 않을 경우 북핵문제는 또 다시 북핵협상 악순환 주기의 수렁에 빠질 것이다.

3. 새로운 북한 비핵화 전략

(1) ‘한반도형’ 비핵화 해법 개발: 한반도 평화협력 프로세스

6자회담 참여자가 모두 북한 비핵화를 추구하지만 그 전략과 방법론에 대한 5자 간 또는 6자 간 합의가 없어 설사 형식적 합의가 만들어지더라도 이행되지 못하고 있다. 6자회담 이전에 만들어진 남북 핵합의와 미·북 핵합의가 같은 전철을 밟았지만 개선되지 못하고 있다. 따라서 이를 극복하기 위해 ‘한반도형’ 비핵화 모델을 적극 개발해야 한다. 효과적인 북한 비핵화 모델이 없다면, 미·북 핵대화 와 6자회담은 시간낭비가 될 것이다.

지난 20년간 다양한 비핵화 해법과 모델을 북한에 적용하려고 했으나 모두

실패하고 말았다. 모두 다른 나라에 적용된 비핵화 모델을 단순 모방하는 단계에 그쳤기 때문이다.

새로운 ‘한반도’ 비핵화모델은 안보-경제 교환의 우크라이나식, 중재와 정치적 빅딜의 리비아 모델, 안보환경의 변화와 정권변화가 전제된 남아공 모델 등의 복합 모델이 될 가능성이 높다. 한국이 역사적 비핵화 사례를 참고하되, 창의적인 ‘한반도형’ 비핵화 해법을 개발해야 한다.

새로운 비핵화 해법은 한반도평화체제 구축 및 동북아 안보협력 프로세스, 그리고 대북경제지원과 연계한 복합적 비핵화 전략이 되어야 한다. 이는 바로 9.19 6자 공동성명의 기본이 되는 구상이기도 하다. 북한 비핵화는 한반도 평화프로세스의 핵심을 구성하므로, 평화프로세스를 위한 포괄적, 다층적, 단계적 접근방안에 따라 비핵화 전략을 추진한다.

이를 위해 첫째, 비핵화 부분은 북핵활동의 동결과 폐쇄, IAEA 사찰단 복귀, 북핵 신고와 검증, 폐기 등 단계를 거친다. 둘째, 경제지원 부분은 에너지 지원, 인도적 지원 및 경험 확대, 남북경제특구 확장 등을 단계적으로 추진하며, 특히 북한의 강력한 요구와 미래 한반도의 에너지수요를 감안한 ‘경수로’ 제공에 대한 전략적 검토가 필요하다. 셋째, 한반도평화체제 구축을 위해 미·북 수교의 단계적 접근, 서해경제평화협력지대 구축, 남북 정상회담 정례화, 남북평화협정 체결 등을 단계적으로 추진한다. 넷째, 한반도 평화체제를 보장하기 위해 동북아 평화안보협력체제도 병행 추진한다.

복합적 비핵화 전략에는 북한 변화전략도 포함된다. 북한이 핵무장 동기를 갖고 있는 한 비핵화가 사실상 불가능하며, 설사 합의가 있다고 하더라도 성실한 이행을 기대하기 어렵다. 따라서 북한의 핵무장 동기를 해소하기 위한 북한 변화전략도 반드시 필요한 실정이다.

북한이 정권과 체제유지를 위해 국제규범을 훼손하고 주민복지를 희생시키는 현 체제와 전략을 유지하는 한 북한 비핵화의 실질적 진전을 기대하기 어렵기 때문이다. 북한의 개혁·개방 변화는 외부의 압력과 주민의 압력에 좀 더 반응적인 체제를 만들 것이므로, 북한의 개혁·개방을 위한 노력이 병행되어야 한다.

마지막으로, 복합전략에서 중국의 역할도 중요하다. 중국은 북한의 체제안정을 중시하지만, 동북아 지역의 핵확산을 크게 우려하고 있으므로 북한 비핵화와 개혁개방을 지지할 것이다. 또한, 중국은 6자회담을 중시하고 북한의 핵실험과 로켓 시험발사에 비판적이므로, 북한 비핵화와 6자회담 재가동뿐만 아니라 북한의 개혁·개방을 위한 중국의 ‘새롭고 강화된 역할’을 요구해야 한다.

(2) 적극적 제재와 대화 병행의 협상전략 추진

북한 비핵화를 위한 적극적인 제재와 협상의 병행 전략을 제기한다. 종래 북한에 대한 제재 일변도 정책, 대화 일변도 정책은 모두 비핵화에 실패했을 뿐 아니라, 북핵사태를 더욱 악화시키는 부작용을 초래했다. 북한 방치론과 정권교체론은 북한의 체제 내구성을 과소평가하고, 포용론자는 핵무장 의지를 과소평가하는 오류를 보였다. 적극적인 ‘제재와 협상 병행론’은 북한의 핵무장 의지와 체제 내구성을 전제로 한 적극적이고 현실적인 비핵화 협상 전략이다.

대북정책에 있어 통상적으로 “시간은 우리 편”이라는 전제가 통용되고, 전략적 인내(strategic patience), 온건무시(benign neglect) 등이 주요 대북(핵) 전략으로 채택되었다. 우리는 종종 북한 핵무장 의지와 체제 내구성을 과소평가하여 시간벌기 전략을 채택했지만, 오히려 북한은 이를 핵개발에 이용하였다.

특히 미 정부는 1994년 제네바합의 체결 당시 북한의 붕괴를 전제로 ‘시간 끌기’ 차원에서 합의 체결과 이행을 소홀히 하였다. 미 정부는 북한의 농축핵의혹(2002.10)에 대해 제네바합의 무효로 대응하였으나, 오히려 핵도발과 핵실험이 반복되는 등 북핵사태가 더욱 악화되고 결국 핵무장을 기정사실화하는 결과를 초래하였다.

그렇다고 북한에 대한 무조건적 관용도 결코 해결책이 아니다. 원칙 없는 선의적인 접근은 오히려 북한의 ‘도덕적 해이’와 ‘시간벌기’를 조장하고, 합의 불이행을 초래한다. 따라서 북한과 대화를 추진하되 상당기간 안보리 결의 2094호 제재체제를 유지하여 북한의 합의 불이행을 차단해야 한다.

(3) 대북정책의 지속성과 전략적 유연성 확보

위에서 설명한 북핵 협상의 ‘악순환’ 패턴이 반복되는 것을 차단하기 위해서 대북정책의 전략적 유연성과 대북정책의 지속성을 확보해야 한다. 앞에서 설명하였듯이 북핵협상은 북한의 핵도발 - 핵위기와 핵협상 개시 - 핵협상 타결 - 핵합의 붕괴 등 악순환을 반복하는바, 새로운 북핵협상은 ‘악순환’을 사전에 차단하기 위한 사전준비를 철저히 해야 한다.

북한은 상황이 불리할 경우, 최고 국가이익 보호 명분으로 언제라도 합의를 포기할 가능성이 있어, 형식적인 합의 체결보다는 합의 이행 가능성과 압

박과 동기부여를 동시에 활용하여 이행촉진 분위기를 조성해야 한다. 미·북, 남북 간 목표의 극단적인 차이로 인해 단계적인 합의이행이 불가피하지만, 9.19 6자 공동성명과 같은 모합의는 새로운 변수의 발생과 상황의 변화에서도 폐기하지 않고 변용할 수 있는 포괄성과 전략적 유연성을 가져야 한다.

또한 6자회담이 성과를 거두기 위해서는 한국과 미국 정부가 대북정책과 북핵정책의 지속성을 확보해야 한다. 국내적으로 정권교체에 따라 대북정책이 포용정책, 봉쇄정책, 정권교체 등 폭넓게 급변함에 따라 중장기적인 대북정책의 성과를 모색하지 못하는 한계를 보였다.

대북정책의 잦은 변동으로 인해, 북한도 한국과 미국의 대북정책을 신뢰하지 못하고 만일을 위한 최악의 상황에 대비하는 이중적인 성향을 보였다. 따라서 남북 간, 미국 간 신뢰가 축적되지 못하고, 합의 불이행도 더욱 빈번히 발생했다. 더욱이 한·미 간 대북정책도 ‘공조원칙’에도 불구하고, 종종 한·미 정부 각각 정치 성향이 엇갈려 일관성 있고 효과적인 대북정책을 추진하기 어려웠다. 이런 경향도 우리 대북정책의 신뢰성을 훼손하는 결과를 초래했다.

북한 비핵화, 북한 변화, 통일정책, 북한정세 등을 모두 고려한 대북정책의 종합전략이 부재할 경우, 각종 대북정책과 제안은 정권교체 또는 돌발사건에 따라 단발성 구상으로 끝나거나 변덕스런 정책전환을 초래할 가능성이 높다. 특히, 북한 붕괴론, 방치론, 포용론 등 상충하는 정책 노선이 혼재하여 종종 정책의 방향성과 일관성을 해치는 경향이 있고, 한·미에서는 정권교체에 따른 대북정책의 변동이 불가피하다. 이럼에도 불구하고 정책의 일관성 유지를 위해서는 정부와 정책공동체의 공동노력이 필요하다.

(4) 북핵문제의 ‘불편한 진실’

북한 핵무장이 거의 기정사실화되고 또한 북한 비핵화에 많은 시간이 소요될 것이라는 전제하에 우리는 북핵문제의 관리를 위해 아래와 같은 ‘불편한 진실’을 직면하지 않으면 안될 것이다. 이 문제들은 자칫 북한의 핵무장을 기정사실화하고 묵인한다는 인상을 북한과 국제사회에 줄 우려가 있기 때문에 이를 억지로 외면한 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 사태의 심각성으로 인해 ‘불편한 진실’에 대한 대응책을 강구해야 할 시점이 되었다.

첫째, 북한 핵시설의 안전문제이다. 북한은 동결(폐쇄)된 흑연감속로에 더해, 경수로 건설을 재촉 중이며 최근 완성단계에 이르렀다는 보도도 있었다. 그런데 특히 북한의 기술수준과 경수로의 복잡성을 감안할때 경수로가 가동

된다면 안전사고가 발생할 가능성이 높다. 비록 북한 핵시설이 폐기대상이지만, 상당기간 유지될 핵시설(특히 경수로)의 안전을 위해 국제원자력기구가 나서서 안전성을 평가하고 기술자문을 제공할 필요성도 있다.

둘째, 북한의 핵물질·기술·장비가 해외로 유출되는 것을 방지하기 위한 ‘핵안보’가 필요하다. 이를 위해 북한에게 ‘핵안보’의 강화를 요구하거나 핵안보 지원을 제공하는 방안도 있다. 북한당국이 자신의 핵능력의 일부를 해외 국가 또는 비국가단체에게 판매할 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 심지어 도난과 불법유출 가능성도 없지 않다. 이때 미정부가 90년대 초부터 구소련국의 핵무기 폐기를 위해 자금과 기술을 제공한 ‘협력적 위협 감축(Cooperative Threat Reduction)’과 유사한 프로그램을 북한에 제공하는 방안에 대한 검토가 필요하다

셋째, 북한의 핵무기 사용독트린과 지휘통제권에 대한 문제가 있다. 북한은 사실상 핵무기를 획득하였지만 이에 대한 사용독트린과 지휘통제권은 자의적이며, 최소한의 책임성과 체계성마저 결여되어 있을 가능성이 높다. 따라서 북한 핵무기의 사용과 사고 가능성을 방지하기 위해 핵국이 나서서 북한에게 핵무기의 통제에 대한 지식을 전수할 필요가 있을지 모른다. 이 조치도 북한의 핵무장을 기정사실화하는 효과가 있어 문제점이 있지만, 그럼에도 불구하고 북한식 핵무기 사용독트린과 지휘통제권을 그냥 방치하기에는 매우 위험하다.

2013년 4월 초 제정된 “자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데 대하여” 법령에 따르면, 김정은 최고사령관이 핵무기 사용의 최종결정권을 갖고, 또한 적대적 핵국(미국)과 야합한 비핵국가(한국)에게 핵무기를 사용할 수 있도록 규정하였다. 모든 핵국과 사실상 핵국은 국민에게 책임지는 선출직의 통수권자가 핵무기 사용의 최종결정권을 갖는다. 그런데 북한은 김정은의 개인적 충동과 오판에 의한 핵무기사용에 대한 통제가 부재한 것으로 보인다. 앞으로 이 문제에 대한 추가 검토와 대책이 필요하다.

4. 후속 조치와 고려사항

3차 북핵실험과 그 여파로 한반도는 초긴장 상태에 놓여있다. 그런데 지난 20년간 북핵과 남북관계 패턴을 본다면, 이런 위기국면이 마냥 지속될 가능성은 높지 않다. 따라서 우리는 현 도발과 위기국면에 대한 엄중히 대응하는 한편, 대화와 협상을 통해 위기를 완화하고 북핵문제에 대해 근본적인 해결

방안을 모색해야 한다. 이를 위한 방안을 아래와 같이 제안한다.

첫째, 금년 상반기 중으로 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 로드맵을 작성해야 한다. 과거의 우리 대북정책은 명확한 목표의식과 전략을 갖고 체계적으로 추진되지 못했다. 특히 북한의 ‘관 흔들기’ 식 도발에 대해 단순히 반응적으로 대응하는데 그치지 않고, 나아가 한국식 ‘관 만들기’를 위한 비핵화 로드맵을 제시하여 국제사회의 지지를 받도록 한다.

둘째, 북핵에 대한 탐지 및 대응역량, 그리고 핵문제 전반에 대한 행정책역량을 획기적으로 강화해야 한다. 북한의 핵전력화가 가속화되는 가운데 국내에서는 북한의 핵능력과 핵실험을 평가하고 대응전략을 수립하는데 필요한 행정책 역량이 충분치 않고, 아직 해외 전문가에 의존하는 경향이 있다. 북핵문제에 대한 탐지와 기술적 분석역량을 증진하기 위해 한국원자력통제기술원에 북핵대응센터를 설치할 것을 제기한다.

셋째, 북핵에 대한 대응을 둘러싸고 등장한 핵무장론을 경계하고, 이에 대한 정부의 입장을 정립하며 이를 알리기 위한 교육홍보를 체계적으로 추진토록 한다. 3차 북핵실험 이후 우리 사회에서 핵무장 주장이 거세게 일고 있다. 국민 3명 중 2명이 핵무장을 지지하고, 정치인도 이를 주장한다. 그런데 한국의 핵무장은 국제법상 불법이며, 현실적으로 불가능하고, 현 한미동맹체제에서 불필요하다. 핵무장론은 실현되기 어려운 혜택을 과장하는 반면, 이에 따른 비용과 희생은 외면하거나 과소평가하여 국민을 호도하는 경향이 있다.

넷째, 남북대화 재개를 통해 북핵문제 해결의 물꼬를 트고 군사적 긴장의 완화를 모색한다. 현 북핵 국면은 남북대화를 추진하기에 유리한 환경은 아니지만, 무한정 기다리는 정책도 문제해결을 위한 방책이 아니므로 적정 시기에 현상타개와 군사적 긴장완화를 위한 남북대화가 필요하다.

김정은 체제는 3대 세습을 안정적으로 관리하고 또한 실제 정책주도권을 발휘하고 있어 더 이상 김정은을 대화상대로 부정할 필요는 없다. 그럼에도 불구하고 천안함과 연평도 도발, 그리고 핵도발을 시도한 김정은 체제와 당분간 정상회담은 추진하기 어려울 것이므로, 하반기 들어 총리급회담 또는 특사교환을 추진토록 한다.

[첨부: “자위적핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데 대하여”(2013.4, 최고인민회의 법령)]

(전문 생략)

1.조선민주주의인민공화국의 핵무기는 우리 공화국에 대한 미국의 지속적으로 가증되는 적대시정책과 핵위협에 대처하여 부득이하게 갖추게 된 정당한 방위수단이다.

2.조선민주주의인민공화국의 핵무력은 세계의 비핵화가 실현될 때까지 우리 공화국에 대한 침략과 공격을 억제, 격퇴하고 침략의 본거지들에 대한 섬멸적인 보복타격을 가하는데 복무한다.

3.조선민주주의인민공화국은 가증되는 적대세력의 침략과 공격위험의 엄중성에 대비하여 핵억제력과 핵보복타격력을 질량적으로 강화하기 위한 실제적인 대책을 세운다.

4.조선민주주의인민공화국의 핵무기는 적대적인 다른 핵보유국이 우리 공화국을 침략하거나 공격하는 경우 그를 격퇴하고 보복타격을 가하기 위하여 조선인민군 최고사령관의 최종명령에 의하여서만 사용할 수 있다.

5.조선민주주의인민공화국은 적대적인 핵보유국과 야합하여 우리 공화국을 반대하는 침략이나 공격행위에 가담하지 않는 한 비핵국가들에 대하여 핵무기를 사용하거나 핵무기로 위협하지 않는다.

6.조선민주주의인민공화국은 핵무기의 안전한 보관관리, 핵시험의 안전성보장과 관련한 규정들을 엄격히 준수한다.

7.조선민주주의인민공화국은 핵무기나 그 기술,무기급핵물질이 비법적으로 루출되지 않도록 철저히 담보하기 위한 보관관리체계와 질서를 세운다.

8.조선민주주의인민공화국은 적대적인 핵보유국들과의 적대관계가 해소되는 데 따라 호상존중과 평등의 원칙에서 핵전파방지와 핵물질의 안전한 관리를 위한 국제적인 노력에 협조한다.

9.조선민주주의인민공화국은 핵전쟁위험을 해소하고 궁극적으로 핵무기가 없는 세계를 건설하기 위하여 투쟁하며 핵군비경쟁을 반대하고 핵군축을 위한 국제적인 노력을 적극 지지한다.

10.해당 기관들은 이 법령을 집행하기 위한 실무적대책을 철저히 세울 것이다.

MEMO

MEMO