

# ISSUE & FOCUS

Newsletter 2016-2

## 북한 4차 핵실험 이후 대북정책의 방향

조영기 한반도선진화재단 선진통일연구회장  
(고려대학교 북한학과 교수)

※ 이 글은 필자의 견해로서 한반도선진화재단의 공식 입장과는 무관합니다.

### 들어가며

2016년 1월 6일 북한은 4차 핵실험을 감행했다. 핵실험 직후 북한은 ‘핵물질은 수소폭탄이며, 수소폭탄을 보유한 국가가 되었다’는 중대발표를 했다. 4차 핵실험 성공 발표 이후 북한은 핵과 관련해서 심상치 않은 행보를 이어가면서 한반도를 긴장시키고 있다. 북한 핵 전문 웹사이트 ‘38노스’(38North)는 핵무기 5~6개를 만들 수 있는 30~40kg의 플루토늄을 추가생산이 가능한 영변실험용 경수로 가동을 준비 중에 있고, 영변의 5MW급 흑연감속로를 간헐적으로 가동 중이며, 우라늄 농축을 위한 원심 분리기도 계속 가동하고 있다는 관측 결과를 전하고 있다. 국제사회가 북한 핵실험에 대해 각종 제재를 하여 왔는데도 불구하고 북한이 핵실험을 4차례나 하고 관련시설을 보완하는 모습에서 핵에 대한 북한의 무서운 집념을 볼 수 있다. 이처럼 북한이 핵에 대한 집념은 ‘어떤 난관이 있더라도 핵실험을 계속할 것이며, 결코 핵을 포기하지 않겠다’는 결기를 보인 것이다. 반면 한국의 대응은 핵실험 자체를 폄하하거나 일회성 사건으로 치부하면서 남의 나라 일로 간주하는 모습을 보여주고 있다. 미국과 중국

등 강대국 의존적 악습을 되풀이 하면서 뚜렷한 해법을 찾아내지 못하고 있다. 분명한 사실은 현재 진행되고 있는 북한 핵에 대한 제재가 예전처럼 유야무야될 가능성이 농후하다는 점이며, 북한이 핵실험을 거부할 만큼의 외부의 충격이 없다면 북한은 5차, 6차 핵실험을 계속할 것이라는 점이다. 이렇게 되면 한국은 안보 절벽의 상황에 내몰릴 것이며, 종국적으로는 북한의 겁박에 두 손을 들어야 하는 굴욕적 상황이 초래될 수도 있다는 점에서 지금의 상황을 바라봐야 한다.

## 자수자강(自修自強)의 결기가 없다

핵에 대한 북한의 결기와 달리 한국의 대응은 천하태평이었다. 4차 핵실험 당일 한국의 모든 매스컴은 난리가 날 것처럼 법석을 떨더니 2~3일 후 아무 일도 없었던 것처럼 핵실험 이전의 상태로 복귀했다. 일부 매스컴의 가십성 보도는 한국의 무대응이金正은의 의도를 무색케 해 오히려金正은을 지치게 만들 수 있다는 궤변을 늘어놓으며 북핵의 위험성을 희석시키는데 일조했다. 문제는 북한 핵이 한국 안보에 미치는 위협과 위험의 실체는 핵실험을 거듭할수록 국민들이 체감하는 핵 위험의 불감증이 낮아지는 현상을 보이고 있다. 이런 우리의 해이한 태도는 위험 그 자체가 아닐 수 없다. 또한 한국은 유엔안전보장이사회를 통한 ‘강력응징’을 천명하고 있지만 근본적 해결방안이 아니라는 점을 익히 알고 있기 때문에 안보절벽의 이슈를 잠재우려는 안이한 모습도 보이고 있다. 그리고 북한이 핵실험을 할 때마다 대응책은 도발 → 국제사회의 제재 → 북한의 대화제의 → 대화 → 보상 → 핵실험이라는 동일한 행태를 반복해 온 것은 국제사회의 제재가 오히려 북한에게 내성을 키워줬을 뿐만 아니라 국제사회의 대북제재가 효과가 없었다는 것을 의미한다. 하나같이 실망스러운 행태뿐이다.

결국 국제사회는 북핵문제 해결에 실패하였다는 것이다. 내성을 키운 북한이 5차, 6차 핵실험은 계속하는 것은 당연한 수순이며, 대화를 통한 핵 폐기의 가능성이 불가능하다는 사실은 명백해졌다. 그렇지만 한국과 국제사회는 북핵 문제가 반복되는 악순환의 고리를 끊어야만 한다. 이 악순환의 고리를 끊지 못하면 대한민국의 안전 보장도, 동북아의 평화도 없다.

1946년 2월 북조선임시인민위원회가 수립된 이후 북한의 지상과제는 한반도 전체를 공산화 통일(Red Korea)을 완성하는 것이었다. 이 지상과제를 수행하기 위해 김일성은 6.25전쟁과 군.산병진정책을, 김정일의 선군정치경제를,金正은은 핵.경제발전병진정책을 전면으로 내세웠다. 김일성-김정일-金正은의 정책은 무력에 의한 공산화 통일이라는 공통점을 가지고 있다. 결국 북한의 핵실험은 무력에 의한 공산화 통일을 달성하기 위한 수단이라는 점에서 북한 핵이 지향하는 목표물은 미국이 아니라 한국이다. 따라서 북핵의 최대 피해 당사국은 한국이라는 사실에 기반하여 대응전략을 마련하여야 한다. 그렇지 않으면 대응전략은 실패할 수밖에 없다.

1992년 4월, 80회 생일을 앞둔 김일성은 워싱턴포스트지와 인터뷰에서 “북한은 핵을 만들 의지도 능력도 없다”고 주문(呪文)을 뱉었다. 한국의 친북성향의 똑똑한 바보들은 김일성의 주문을 진실로 믿고 주문을 전파하는 전도사가 되었다. 그러나 2006년 1차 핵실험 이후 똑똑한 바보들은 화제를 ‘북핵은 미국의 핵공격에 대비하기 위한 자위용이며, 한국을 공격하기 위한 무기가 아니다’, ‘통일이 되면 한국이 핵보유 국가가 되니 좋은 것이다’, ‘설마 북한이 같은 민족인 한국을 핵무기로 공격하지 않을 것이다’라고 상황에 따라 화제를 전환하면서 국면을 반전시켰다. 이들은 늘 북한을 위한 논리개발에 앞장섰고 한국의 대응책에는 늘 비판적이고 발목잡기가 일쑤였다. 특히 이들은 진실은폐의 수단으로 신문과 방송, SNS 등을 적극 활용해 북한의 나팔수와 한국의 대응조치의 험방꾼의 역할을 성실히 수행해 왔다.

북한의 4차 핵실험 성공은 한국안보에는 치명적 타격임이 분명하다. 이런 안보절벽의 상황에서 한국이 보인 행태는 스스로 나라를 지키겠다는 자수자강(自修自強)의 결연한 의지와 자기희생이 있어야 지켜낼 수 있다. 물론 국제사회의 협력도 절실한 요소이다. 그러나 자수자강의 결기는 보이지 않고 미국에 읍소하고 중국에 애걸하는 외세 의존적 행태가 주를 이루고 있다. 핵심 당사자인 한국은 뒷짐만 지고 있으면서 미국과 중국이 해결해주기를 기대하는 것은 자주적 해결전략이 아니며 국제사회의 협조를 구할 명분도 설득력도 없다.

## 한국 대북정책 실패원인이 있다

역대 정부는 대북정책을 통해 북한의 변화(개혁과 개방)를 도모하여 북한을 정상(국가)화 한다는 것이 명분이었다. 북한이 변화했는가, 아니면 정상화로 진입하였는가의 잣대는 북한이 국제규범(Global Standards)의 준수 여부이다. 북한의 핵실험은 국제규범을 어긴 비정상적 행위이며, 북한이 4차례의 핵실험을 한 것은 한국의 대북정책이 실패하였고 북한의 대남정책(對南政策)은 성공했다는 것을 의미한다. 북핵 문제가 대북정책과 밀접한 관계가 있다는 점에서 대북정책의 실패는 북핵 대응의 실패로 연결될 수밖에 없다.

그렇다면 대북정책이 실패한 요인은 무엇인가? 우선 한국의 5년 단임 정부가 임기동안 성과를 내어야 한다는 시간적 제약을 북한은 항상 역이용해 왔다는 점이다. 그리고 햇볕 및 포용정책 기간 동안 형성된 대북유화정책은 선(善)이고 북한 변화를 위한 강경정책은 악(惡)이라는 국민인식이 정착된 상황을 북한이 이용하고 있다는 점이다. 이런 대북유화주의는 정치권, 정부관료, 언론, 시민단체 및 지식인 사회에 넓게 확산되어 현재도 대북정책의 방향전환을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 또한 한국의 선의(善意)는 북한도 선의로 반응할 것이라는 기대에 찬 생각(wishful thinking)

때문에 북한의 취약점을 자극하는 어떤 행동도 하지 못하도록 환경이 조성되었다는 점이다. 이처럼 우리의 잘못된 인식이 북한으로 하여금 도발한 뒤 대화를 제의하면 원상태로 회귀한다는 신호를 줘 북한은 도발-대화-도발의 악순환을 되풀이하면서 남북대화의 주도권을 행사하고 있다. 바로 대북정책이 실패한 원인은 한국자체의 요인에 기인하며, 북한은 한국의 약점을 간파하고 이를 남북대화의 주도권을 장악하는 수단으로 활용해 왔다는 점이다.

지난해 8월 북한의 목함지뢰 도발로 인해 재개된 남북협상은 북한의 취약점은 한국의 중요한 협상수단으로 작용한다는 사실을 확인시켜 주었다. '8.25 합의'를 도출하는 과정에서 북한이 대북확성기방송 재개에 대해 보여준 신경질적 반응은 북한도 취약점에는 매우 약하다는 사실을 고백했다는 점이다. 따라서 한국이 협상의 수단으로 북한의 취약점을 최대한 활용하면 한국이 협상의 주도권을 가질 뿐만 아니라 북한도 진정성을 가지고 남북협상에 응할 수 있다는 점이다. 따라서 한국이 대북정책에서 주도권을 잡기위해서는 노출된 약점인 5년 단임 동안 성과에 급급해 하는 것은 금물이다. 정파와 관계없이 대북정책은 북한 변화를 위한 장기적 종합적 전략을 수립하고 이를 바탕으로 인내심을 가지고 추진하여야 한다. 또한 북한이 한국의 약점을 최대한 이용해 대남 전략전술을 마련하는 것처럼 한국도 북한정권 또는 김정은의 취약점을 찾아 대북정책의 레버리지로 활용하는 정책노선의 전환이 요구된다.

## 김정은의 취약점을 공략하라

북한의 4차 핵실험은 한국 안보에 심대한 위협을 주고 있다. 그리고 북한이 5차, 6차 핵실험도 할 것이라는 점에서 현재의 안보절벽 상황뿐만 아니라 향후 핵공갈 상황에도 대비하여야 한다. 북핵 문제는 남북한의 문제인 동시에 국제문제이다. 한국이 국제사회의 협력을 이끌어내기 위해서는 NPT(핵확산금지조약)체제에서 핵보유를 인정받고 있는 유엔안보리 상임이사국들이 독과점적 이익을 향유하는 만큼 책임도 부각해야 한다. 책임을 다하지 않는 현실이 지속되면 독과점적 이익을 지켜주던 NPT의 진입장벽은 붕괴될 수밖에 없고, 진입장벽의 붕괴는 핵도미노의 확산을 초래한다는 점을 부각해야 한다. 북핵으로 인한 안보절벽의 위기를 극복하기 위해서는 한국도 핵도미노 과정에 편승(便乘)이 불가피함을 설득하는 논리도 개발해야 한다.

국제사회가 북핵 문제 해결에 적극적인 동참을 이끌어내기 위해서는 한국의 적극적이고 능동적인 역할도 역시 중요하다. 한국이 단행할 수 있는 모든 수단과 방법을 동원해 할 수 있는 모든 조치를 강구해야 한다. 그것은 북한 정권이 직면한 취약점을 공략해 통치기반을 붕괴시켜 북한의 정상국가화를 도모하고, 이를 기반으로 북핵 문제를 해결하는 시나리오이다. 바로 김정은의 취약점을 공략해 북핵 폐기라는 소기의 목적을 달성하는 우회전략을 구사하는 것이다.

집권 5차년 차를 맞는 김정은은 체제 안정과 인민생활 향상, 국제고립 해소, 부패 등 다양한 문제에 직면하고 있다. 하지만 김정은이 직면한 취약점은 백두혈통의 적자(嫡子)가 아니라는 사실과 20억 달러 내외의 통치자금의 조달창구가 고갈되고 있다는 사실이다. 백두혈통적자 유무와 통치자금조달은 김정은의 통치기반의 안정성과 직결되는 문제라는 점에서 김정은이 직면한 취약점이다. 김정은이 백두혈통의 적자가 아니라는 사실이 북한주민들에게 알려지는 순간 김정은은 통치의 정통성을 훼손되고 종국에는 권력기반을 상실하게 될 것이다. 북한주민들이 외부정보를 접촉할 수 있는 접촉면을 확대시키기 위한 수단과 방법을 동원하여 다량의 정보와 양질을 제공해주어야 한다. ‘8.25 합의’ 과정에서 정보화의 위력을 실감했다. 최근 휴전선 일대에서 재개된 대북확성기 방송은 한계가 있다. 대북정보의 양을 확대하고 질적 수준도 높여야 한다. 이를 위해 KBS의 한민족방송 체제의 전면 개편, TV 수상기 지원, 인터넷 접속이 가능한 기술개발 및 전파 등의 방법을 통해 정보화의 한계를 극복해야 한다. 또한 한국이 북한주민들이 체험한 억울한 소식을 수집해서 북한으로 역(逆)유입시키는 환류 체계도 완성하여야 한다. 북한의 정보화는 북한민주화의 초석을 다진다는 점에서 김정은의 통치기반을 붕괴시킬 수 있는 연성전략이다.

북한의 통치자금은 주로 핵심계층의 선물과 측근 파티 비용, 핵과 미사일 등 대량파괴무기와 전략무기(WMD)개발에 쓰여 왔다. 현재 북한의 통치자금은 해외 인력 송출, 마약밀매, 밀수, 광물자원 수출, 개성공단 등을 통해 조달하고 있다. 특히 해외 인력 송출이 문제가 되는 것은 노동과정에서 인권유린, 임금착취 등과 같은 불법행위가 자행되고 있기 때문이다. 김정은의 통치자금 줄을 차단할 수단은 많지 않지만 제3자 제재(secondary boycott)가 효과적이다. 2005년 방코델타아시아(BDA)의 사례는 중요한 시사점을 주고 있다. 특히 중국 주도의 아시아인프라투자은행(AIIB)이 성공하기 위해서는 금융거래의 투명성 등 국제규범을 준수하여야 한다. 따라서 중국은 제3자 제재에 동참할 수밖에 없을 것이며 제3자 제재는 큰 효과를 발휘할 것으로 예상되며, 중국의 동참을 촉구하여야 한다.

북한은 개성공단에서 매년 1억 달러 정도의 통치자금을 조달하고 있다. 노동당 39호실의 화폐 수송 차량이 매월 25일 개성공단을 방문해서 달러를 수송하고 있다는 사실이 개성공단이 북한의 달러박스임을 입증한다. 개성공단이 북한의 달러박스의 역할을 하는 엄연한 사실을 제쳐두고 국제사회가 북한으로 유입되는 돈줄을 차단해 주기를 호소하는 것은 이율배반이며, 북한의 돈줄을 차단하려는 모두의 노력에 역행하는 행동이 아닐 수 없다. 물론 개성공단은 남북협력의 상징성이라는 명분 때문에 ‘5.24 조치’의 제재 목록에서도 제외되었다. 따라서 개성공단에 대해 우리가 선택할 수 있는 폭이 좁은 것은 사실이다. 하지만 북한의 도발수위에 따라 잔업금지와 근무시간 단축, 가동중단의 단계적인 조치를 통해 통치자금 유입의 양을 조절하는 유연성을 발휘해야 한다. 즉 개성공단도 우리가 어떻게 하는가에 따라 비군사적 수단으로 활용할 수 있고 공단이 개방의 전초기지가 될 수 있다.