

ISSUE & FOCUS

Newsletter 2018-6

‘싱가포르 선언’ 이후의 과제

조영기

한반도선진화재단 선진통일연구회장

※ 이 글은 필자의 견해로서 한반도선진화재단의 의견과 다를 수 있습니다.

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

1. 들어가며

한반도정세가 북한의 2018년 신년사를 기점으로 표변(豹變)하고 있다. 북한의 도발과 국제사회의 제재는 일순간 대화와 협상, 화해와 평화의 무드로 전환되었다. 북한 신년사는 평창 동계올림픽을 거쳐 2차례의 남북정상회담을 성사시켰고, 6월12일 싱가포르 미북정상회담을 목전에 두고 있다. 이러한 일련의 과정은 북한의 몽니와 전술변화로 결코 순탄치만 않았다. 하지만 북한의 표변은 한반도정세 -나아가 동북아 지형-의 변화에도 심대한 영향을 미칠 것은 분명하다. 벌써 종전협정과 평화협정이 본격적으로 논의되는 상황까지 진전되고 있다.

북한은 6차례의 핵실험과 2017년 11월29일 장거리투발수단(ICBM)인 화성-15형 시험발사에 성공했다. 특히 북한이 '국가 핵무력 완성'을 공식선언(2017.11.29)했다는 점을 주시해야 한다. 이는 북한의 표변의 이면에는 핵보유를 공식화한 상태에서 화해와 협력을 통해 경제발전의 동력을 확보하려는 의도가 숨겨져 있다는 점이다. 소위

핵·경제발전의 병진전략의 한축인 경제발전을 도모하려는 것이다. 그러나 국제사회는 북한의 핵보유를 용인할 수 없다는 점이 다. 국제사회는 북핵 폐기(CVID: complete, verifiable, irreversible dismantlement)'가 공식입장이며, 이를 위해 공동대응하고 있다. 왜 북한의 태도가 2018년부터 갑자기 돌변했는가, 그리고 과연 북한은 국제사회의 바람처럼 핵을 폐기할 것인가, 만약 북한의 변화가 우리의 바람에 미치지 못한다면 우리는 무엇을 해야 하는가, 또한 북한변화에 진정성이 있다면 우리는 통일을 위해 무엇을 해야 하는가 등이 당면과제이다.

2. 왜 북한은 표변했는가?

북한의 2018년 신년사는 대외정책노선을 강경노선에서 온건노선으로 급격히 변화시켰다. 이런 표변에는 대내적 요인과 대외적 요인, 그리고 대남적 요인이 복합적으로 작용한 결과물이다. 첫째, '국가 핵무력 완성'에 대한 자신감(?)이 대외노선을 변경시킨 요인이다. 즉 김정은 위원장은 신년사를 통해 '핵 있는 상태에서의 민족공조'를 천명하고, 당중앙위원회 전원회의 결정(4.21)에서 '한(조선)반도 비핵지대화'(nuclear free zone)의 의지를 이어갔다. 또한 북한은 풍계리 핵 실험장 폐기 행사(5.24) 담화문에서 '핵 군축을 위한 조치'라는 점을 강조함으로써 핵 보유를 기정사실화한 상태에서 '대화와 협상'을 추진하고 있는데서 알 수 있다. 둘째, 거의 빈사(瀕死)상태의 경제를 더 이상 방치할 경우 닥칠 후폭풍에도 고려하지 않을 수 없었다. 북한이 '핵·경제 병진노선'을 천명한 2013년 이후 국제사회를 향한 거침없는 도발은 필연적으로 국제사회의 강력한 제재를 유발했다. 유엔안보리의 대북경제제재와 미국의 제3국 제재(secondary boycott)로 인해 중국 발 구조적 허점이 차단되어 제재의 실효성이 높아졌기 때문이다. 이는 1990년 중반 이후 자생적 시장화에도 치명적 영향을 줌으로써 주민들의 불만지수를 높여왔다는 점도 한몫했다. 셋째, 북한에 유화적 태도를 견지하는 한국정부의 집권, 이들이 암묵적 지원과 협조(?)를 통해 북한의 흑기사 역할을 충실히 해줄 것이라는 기대도 무시할 수 없는 변수였다. 넷째, 북한의 대륙간탄도미사일(ICBM)의 도발에 대해 미국이 군사적 옵션(military option) 가능성을 점차 높아오자 북한 지도부는 생존에 대한 위협이라는 현실적 문제도 고려되었다.

3. '북한의 핵 폐기' 가능성은?

2016년 6월7일 북한은 정부 대변인 성명의 형식을 통해 '한(조선)반도비핵화 5대 조건'을 제시했다. 그 조건은 다음과 같다. 첫째, 한국에 배치된 미국의 핵무기를 모두 공개하여야 한다. 둘째, 한국에서 모든 핵무기와 그 기지들을 철폐하고 세계 앞에 검증받아야 한다. 셋째, 미국이 한반도와 그 주변에 수시로 전개하는 핵타격 수단들을 다시는 끌어들이지 않겠다는 것을 담보하여야 한다. 넷째, 그 어떤 경우에도 핵으로, 핵이 동원되는 전쟁행위로 우리(북한)를 위협공갈하거나 우리 공화국을 반대하여 핵을 사용하지 않겠다는 것을 약속하여야 한다. 다섯째, 한국에서 핵사용권을 쥐고 있는 미

군의 철수를 선포하여야 한다. 북한이 제시한 ‘5대 조건’은 핵 군축에 기반을 둔 ‘한(조선)반도비핵지대화’의 개념을 재정리한 것으로 결코 핵을 포기하지 않겠다는 결의(?)를 보여준 것이다.

2018년 북한 신년사의 핵심은 ‘국가핵무력 완성’을 재천명하고 이를 기반으로 민족공조(대화과 협력)를 강조했다. 즉 ‘핵 있는 상태에서 민족공조’(대화과 협력)를 통해 핵·경제병진노선을 완성하겠다는 구상이다. 핵·경제병진노선은 당중앙위원회 전원회의의 결정(4.20)에서 재확인되었다. 북한의 핵 보유의지는 제3차 남북정상회담의 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언’에도 담겨 있다. ‘판문점 선언’에 “완전한 비핵화를 통한 핵 없는 한반도”를 지향한다고 합의했지만 비핵화에 대해 남북은 동상이몽(同床異夢)이다. 즉 한국은 ‘완전한 비핵화’(CVID)에 방점을 두고 있다면 북한은 ‘핵 없는 한반도’에 방점을 두고 있어 결국 북한의 ‘핵없는 한반도’는 ‘한(조선)반도비핵지대화’(nuclear free zone)를 의미하며, 핵군축을 전제로 한다는 점이다. 따라서 조선반도비핵지대화는 ‘핵을 포기 하지 않겠다’는 용어전술의 일환이다. 또한 협상 테이블에서 조선반도비핵지대화가 선대(先代)의 유훈으로 포장되어 선물을 챙기는 수단으로 악용되어 왔을 뿐, 비핵화의지는 전혀 없었다는 점이다. 결국 북한의 조선반도비핵지대화는 국가핵무력을 완성하기 위한 기만술책이었다. 한편 북한의 핵무력은 김일성은 설계도를 완성했고, 김정일은 핵무력의 기초를 완성했다면 김정은은 핵무력을 완성했다. 이처럼 3대 세습을 통해 전략적으로 접근한 핵무력을 포기하는 것은 상상할 수 없다.

우리도 최근 ‘20·30세대 대북·통일 인식’ 공론조사 결과¹⁾에 따르면 ‘북한이 핵을 포기하지 않을 것’이란 의견이 92%, ‘핵을 포기할 것’이란 의견이 8%로 나타났다. 지난 2008년에 비해 ‘북한이 핵무기를 포기하지 않을 것’이란 조사에서는 20·30 세대의 경우 74%였다. 우리 국민 대다수는 그간 북한당국이 보여준 행태로 미루어 보았을 때 ‘북한이 핵을 포기할 가능성이 거의 없다’는 인식을 하고 있다.

4. 어떤 절차의 ‘북핵 폐기’ 여야 하는가?

국제사회는 북핵문제를 해결하기 위해 5차례 합의했다. 즉 북한의 핵개발 포기를 약속한 ‘제네바 합의’(1994), 검증 가능한 한반도 비핵화를 위한 ‘9·19공동선언’(2005), 궁극적인 포기를 목적으로 영변 핵시설의 폐쇄·봉인을 합의한 ‘2·13합의’(2007), 모든 현존하는 핵시설의 불능화에 합의한 ‘10·3합의’(2007), 영변 우라늄 농축활동 중지와 관련시설의 불능화에 합의한 ‘2·29합의’(2012) 이다. 이런 합의에도 불구하고 북한의 핵질주가 지속되는 근원(根源)은 북핵문제의 본질이 성명이나 합의로 결코 중단될 사안이 아니라는 점이다.

1) 조선일보, 5.21

북핵문제 해결을 위한 지난 5차례 합의의 공통점은 단계적 동시적 접근방법이었고 검증절차가 전혀 이루어지지 않음으로서 문제해결을 위한 실질적 진전이 불가능하였다는 점이다. 사실 단계적 접근방법은 ‘도발중지 → 핵시설 검증 → 핵시설 폐기 → 핵물질(핵탄두) 폐기’의 과정을 거치게 된다. 이 과정에서 북한이 검증과정을 고의적·인위적으로 지연·방해할 경우 적절한 대응수단이 거의 없다는 점이다. 또한 단계적 접근은 북한에게 핵 무장력을 강화할 시간을 제공해 줄뿐만 아니라 기존의 핵물질(핵탄두)과 제조시설을 은폐할 여지도 제공해 준다는 점이다. 그리고 단계적 접근은 많은 시간을 요구하고 있다. 따라서 시간이 지나면 국제사회의 연대가 느슨해질 가능성이 높아져 검증자체가 흐지부지하게 될 우려가 매우 높다.

단계적 동시적 접근이었던 지난 25년의 역사는 결국 북한이 핵탄두의 소형화·경량화·다종화의 단계로의 진화를 암묵적으로 지원한 결과를 초래했다 또한 20-40개(많게는 100여개)의 핵탄두를 보유하도록 시간을 벌게 했다. 이는 단계적 동시적 방법으로는 북핵 문제를 해결할 수 없다는 것을 반증한다. 한편 북한이 중국과 러시아의 후원을 받아 단계적 동시적 접근방법을 고집하는 것도 핵 질주를 지속하기 위한 방패막이로 활용하고자 하는 의도이다. 결국 북한은 ‘완전한 비핵화(CVID)에 대한 의지가 전혀 없지만 없애는 시늉’만 하고자 한다. 따라서 북한의 단계적 동시적 접근방법은 ‘충분한 비핵화’(SVID: sufficient, verifiable, irreversible dismantlement)를 통해 핵보유국의 지위를 확보하려는 것이다. 지난 1일 트럼프대통령이 김영철 부위원장을 접견하는 자리에서 김정은 위원장 ‘앞으로 여러번 만나자’고 메시지를 전달했다. 이는 북한의 속내는 완전한 비핵화(CVID)가 아니라 충분한 비핵화(SVID)를 지향하고 있다는 것을 보여주고 있다. 충분한 비핵화(SVID)는 북한의 핵보유를 용인해준다는 점에서 논의 대상조차 되어서는 안 된다. 한반도와 동북아의 진정한 평화의 기반을 마련하기 위해서는 완전한 비핵화(CVID)만이 해답이다.

5. ‘경제와 안보의 교환’ 이 가능한가?

‘판문점 선언’은 ‘남북관계의 개선을 통해 공동번영과 자주통일의 미래’를 추구하고, ‘군사적 긴장상태 완화와 전쟁위협’을 해소하며, ‘한반도 평화체제구축’의 내용이 담겨져 있다. ‘판문점 선언’의 핵심내용은 ‘우리 민족끼리’를 앞세운 천문학적 액수의 선물 보따리와 완전한 비핵화(CVID)를 교환하는 모형이다. 결국 ‘판문점 선언’은 경제와 안보의 교환을 통해 한반도 평화를 가져오겠다는 ‘교역을 통한 평화이론’(peace through trade)에 기반을 두고 있다. 문제는 남북한의 적대적 대치상태가 지속되고 있는 상황에서 ‘평화이론’의 적용은 매우 제한적일 수밖에 없다. 일반적으로 ‘평화이론’은 동일한 이념 또는 가치를 가지고 있는 경우에만 제대로 작동되기 때문이다. 따라서 북핵문제가 해결되기 이전에 경제와 안보를 교환하는 모델은 안보위험을 초래할 수 있다는 점을 직시해야 한다.

‘판문점 선언’은 북핵문제의 원천적 해결보다는 ‘한반도신경제지도’를 완성하는 것에 초점을 두고 있다. 북핵 위협은 차치하더라도 ‘한반도신경제지도’를 위해 부담하여야 할 200조원 ~ 2000조원에 달하는 천문학적 비용도 문제다. 1994년 제네바 합의 이후 북한의 경수로 개발을 위해 한반도에너지개발기구(KEDO)에 한국의 부담비율은 70%였다. 이 비율은 ‘한반도신경제지도’의 구상에도 적용될 가능성이 높다. 벌써 트럼프 미 대통령은 ‘북한의 경제지원과 관련’해서 ‘한국이 전면에서 나서야 한다’면서 미국 부담을 최소화하려고 한다. 이처럼 천문학적 자금이 소요된다는 점을 국민들에게 알리고 국민의 동의를 구해야 한다.

우리 정부는 ‘판문점 선언’ 이후 종전협정에 대해 매우 적극적이다. 북한은 1974년 미국과의 평화협정 체결을 주장한 이후 기회있을 때마다 종전협정 또는 평화협정 체결을 주장하고 있다. 북한이 평화협정체결을 주장하는 근원은 1차적으로는 주한미군 철수이고 2차적으로는 무력적화통일을 완성하는 것이다. 따라서 종전협정 체결보다 우선해야 하는 것은 북핵 폐기가 전제되어야 한다. 특히 북한의 핵보유가 기정사실화된 상황에서 종전협정 또는 평화협정 체결은 구두선(口頭禪)에 불과한 일시적 평화라는 점에서 성급하게 추진할 사안은 결코 아니다. ‘판문점 선언’ 이후 우리는 우리 스스로 감성적 평화무드에 젖어 김정은의 대내적 폭압성(暴壓性)과 대외적 폭력성(暴力性)이 자취를 감추고 오히려 김정은에 대한 호감도가 70%를 넘어섰다고 한다. 따라서 구호로서의 평화가 아니라 실질적이고 영구적인 평화를 위한 자수자강(自修自強)의 노력이 절실한 시점이다.

6. 우리는 어떻게 해야 하는가?

북한은 자발적으로 핵을 포기할 가능성이 전혀 없다. 사실 북한이 대외정책기조를 강경노선에서 온건노선으로 변경하게 한 동인은 국제사회의 최대 압박(maximum pressure)이 주효했기 때문이다. 이런 점에서 트럼프 미 대통령의 전략이 1차적으로 성공했다는 평가다. 그러나 북핵 폐기의 진짜 관문은 이제부터다. 최대압박은 2차 관문에서 선(先)북핵 폐기, 후(後)체제보장을 위해 유효한 전략이다. 물론 ‘악마는 디테일에 있다’는 협상의 ABC는 매 순간 압박전략이 유효하다는 것을 대변한다. 따라서 북핵 폐기가 확정되기 전까지는 압박의 끈을 놓지 말아야 한다. 이를 위해 굳건한 한미동맹이 바탕이 되어야 하는 것을 재론할 여지가 없다.

북핵 폐기는 한반도뿐만 아니라 동북아에 새로운 번영을 위한 기회를 보장해 줄 것이다. 북핵 폐기 이후 우리는 ‘한반도신경제지도’ 추진을 적극 추진해야 할 것이다. 이는 ‘북한 정상화’를 위한 첫걸음이기 때문이다. ‘북한 정상화’란 대내적 폭압성과 대외적 폭력성을 제거하는 과정이다. 즉 북한이 국제규범을 준수하는 개방을 의미하고 주민을 위한 정책기조로의 변화는 개혁을 의미한다. 결국 ‘북한 정상화’는 북한의 근대화를 통해 달성될 수 있다. 일반적으로 한 국가의 근대화는 경제적으로는 산업화,

정치적으로는 민주화를 달성하는 과정이다. 산업화는 ‘빈곤으로부터의 자유’를 주기 위한 과정이며, 민주화는 ‘억압으로부터의 자유’를 부여하는 과정이다. 따라서 ‘한반도 신경제지도’의 추진은 북한의 산업화와 민주화를 위한 동력으로 활용해야 한다. 그리고 한반도의 선진통일의 기반도 마련해야 한다.

한 국가가 국민의 생명과 재산을 지키기 위한 자수자강(自修自強)의 핵심은 자강(自強)과 동맹(同盟)이다. 물론 자강이 동맹보다 더 중요하다. 자강이란 ‘적어도 한국에 대한 공격이 이익보다 손실이 많다는 것을 확실히 알릴 정도의 국방능력을 구비하는 것’일 뿐만 아니라, ‘우리의 선택에 의해 동맹관계를 맺을 수 있는 일정수준의 국방력을 구비하는 것’을 의미한다. 그리고 동맹은 부족한 자강능력을 보완해주지만 불편함도 있다. 따라서 북핵 폐기 이후 자수자강의 패러다임의 변화가 요구된다. 물론 동북아의 안보지형 변화를 감안해야 하지만 기존의 ‘동맹에 기반한 자강’에서 ‘자강에 기반한 동맹’으로 변화되어야 한다.

※ 내 마음같은 정책을 만나셨다면 수신번호 #7079-4545로 후원문자를 보내주세요.
(한 통 2,000원)