

김정은 체제의 행정책과 우리의 대응방향

신재현 | 외교부 북핵외교기획단장 | 87mofa@gmail.com

김정은 체제의 북한은 헌법에 핵보유국임을 명시하고 핵무력·경제건설 병진노선을 채택한 가운데 핵능력을 계속 고도화시키고 있다. 아울러 북한이 도발·위협과 대화 공세를 병행하는 화전양면술을 구사함에 따라, 한반도 정세의 유동성과 불확실성이 증가하고 있다. 이러한 상황에서 김정은 집권 이후 북한의 행정책을 살펴보고, 북한의 진정한 태도 변화를 유도하기 위한 우리의 북핵정책을 설명하고자 한다.

1. 김정은 체제의 핵보유 공식화 및 도발 양상

김정은은 국방위 제1위원장으로 추대되어 권력세습을 마무리한 2012년 4월 13일, 장거리 미사일을 발사함으로써 2.29 합의¹⁾를 파기하였다. 김정은 체제의 북한은 더 이상 김일성·김정일 체제하에서처럼 행정책에 대해 전략적 모호성을 취하지 않고, 핵보유를 제도적으로 공식화하는 한편 핵능력을 지속적으로 증강시키고 있다.

우선 의도 측면에서 보았을 때 북한은 장거리 미사일을 발사한 당일인 4월 13일에 ‘핵보유국’임을 헌법에 명시하였고, 이후 핵문제를 전면 재검토²⁾할 것이라고 발표하였다. ‘핵문제 전면 재검토’ 결과는 2013년 3월 31일 제23차 노동당 중앙위 전원회의에서 핵무력·경제건설 병진노선을 채택함으로써 표면화되었다. 북한은 병진노선이 국방비 증액 없이 전쟁 억제력과 방위력을 제고시킴으로써 경제 건설과 인민 생활 향상에 힘을 집중할 수 있게 한다고 내부적으로 정당화시켰다. 아울러 핵은 정치적 흥정물이나 경제적 거래물이 아니며, 북한은 세계의 비핵화

1) 2.29 합의의 주요 내용은 다음과 같다. △ UEP를 포함한 영변 핵활동 모라토리엄 △ IAEA 사찰단 복귀 △ 핵 및 장거리 미사일 실험 모라토리엄 △ 정전협정 준수 의지 표명 △ 9.19 공동성명 이행 의지 재확인.
2) 2012. 7. 20 외무성 대변인 성명.

가 실현될 때까지 핵무력을 강화할 것이라고 밝힘으로써 핵보유를 고착화시킬 의사를 표출하였다.³⁾ 4월 1일에는 「자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대한 법」을 채택함으로써 핵보유에 대한 법제화 작업을 마무리하였다.

핵능력 측면에서 북한은 2012년 두 차례에 걸쳐서 장거리 미사일 실험을 한 데 이어, 2013년 2월 12일 제3차 핵실험을 실시하였다. 동년 4월에는 영변의 모든 핵시설을 재가동한다고 선언하였으며, 계속해서 핵물질 축적 및 핵·미사일 능력 고도화를 추진하고 있는 것으로 파악된다. 이와 관련, 우리 국방부는 『2012년 국방백서』에서 북한이 약 40kg의 플루토늄을 보유하고 고농축 우라늄 프로그램을 진행하고 있는 것으로 평가한 바 있다. 북한의 핵·미사일 기술수준은 정보사항이나, 계속 관련 기술을 개발하고 있기 때문에 시간이 지날수록 위험성은 커질 것으로 본다.

도발·위협 측면에서도 북한은 과거보다 훨씬 더 강도 높고 지속적인 양상을 보이고 있다. 북한은 제3차 핵실험에 대한 유엔 안보리 결의 채택(2013. 3. 7)과 연례적으로 실시되는 한미연합 군사훈련 등을 빌미로 작년 상반기에 노골적인 전쟁 위협을 하고 개성공단 근로자를 철수시키는 등 유례없는 긴장 국면을 조성⁴⁾하였다. 아울러 금년 들어서는 제4차 핵실험을 실시하겠다고 계속 위협⁵⁾하는 가운데 269발의 탄도 미사일 및 로켓을 발사⁶⁾하는 새로운 형태의 도발을 감행하였다.

김정은이 핵보유를 공식화한 배경에 대해서는 많은 평가가 있을 수 있겠으나, 개인적으로는 여러 가지 요인이 복합적으로 작용했을 가능성이 있다고 본다. 첫째, 정권 안보를 확보하고 체제를 유지하기 위한 수단으로 핵보유 공식화라는 전략적 결정을 미리 내렸을 가능성이 있다. 둘째, ‘강성대국 원년(2012년)’을 앞두고 갑자기 권력을 승계하게 됨에 따라, 자신의 힘을 과시함으로써 내부 결속을 다지기 위해 장거리 미사일 발사 및 핵보유 공식화를 추진했을 가능성이 있다. 셋째, 2012~13년 사이 우리나라를 비롯한 미·중·일·러의 정권 교체기를 기회로 삼아 추후 협상에 대비하여 유리한 위치를 확보하고 2013년 출범한 박근혜정부의 의지를 시험해 보고자 하는 의도도 있었을 수 있다. 북한이 핵보유를 공식화한 이유가 어찌됐든 간에, 현재 북한은 병진노선을 고수하면서 비핵화에 대한 진정성을 보이지 않고 있다. 향후 북한과의 대화 재개를 위해서는 북한의 비핵화 목표 재확인 자체가 최우선적으로 다루어져야 할 것으로 본다.

3) 「조선중앙통신」, 「노동당 중앙위 회의결과 발표」, 2013. 3. 31.

4) 2013년 3~4월의 도발 양상: 정전협정 백지화(3. 5), 서울·워싱턴 핵 선제타격(3. 7), 남북 비핵화 공동선언 백지화(3. 8), '전략 로켓트군 타격 계획' 최종 비준(3. 29), 남북관계는 전사상황(3. 30), 평양 주재 외교단 철수 종용(4. 5), 개성공단 근로자 철수(4. 8), 주한공관 철수 위협(4. 9).

5) 북한은 정치적 결정만 있으면 언제든지 핵실험을 할 수 있는 것으로 평가된다.

6) 2014년 2~9월간 총 20회에 걸쳐 발사하였다.

2. 김정은 체제의 비핵화 대화 재개 등 대화 공세

북한의 2012년 12월 장거리 미사일 발사 및 2013년 2월 제3차 핵실험에 대해 유엔 안보리는 만장일치로 강력한 대북제재 결의를 두 차례 채택하였다. 이에 대해 북한은 9.19 공동성명은 사멸되었으며 한반도 비핵화는 종말을 고했다고 위협⁷⁾하는 등 비핵화 논의를 거부하는 완강한 태도를 보였다. 그러나 국제사회의 비핵화 공조와 압박이 계속 강화됨에 따라, 북한은 2013년 5월 최룡해 특사의 방중을 계기로 6자회담 등 다양한 형식의 대화와 협상 재개를 주장하는 등 유화적인 자세를 취하기 시작하였다. 특히 6월에는 국방위 대변인 담화를 통해 북·미 당국 간 고위급 회담을 제의하면서 김정일 사망 이후 처음으로 ‘비핵화 유훈’을 다시 언급하기도 하였다.

그러나 북한은 병진노선을 계속 고수하면서 전제조건 없는 6자회담 재개와 미국의 적대시 정책 철폐를 주장하는 등 비핵화에 대한 진정성⁸⁾을 보이지 않고 있다. 아울러 핵무기 없는 세상 건설을 위한 핵군축 협상의 조속한 개시를 주장⁹⁾함으로써 핵보유국 지위를 기정사실화하려는 의도를 내비쳤으며, 평화적 목적의 ‘위성’ 발사 권리, 유엔사 해체 및 평화협정 체결 등도 주장하고 있다.

북한은 전제조건 없는 6자회담 재개 주장과 병행하여, 작년 5월부터 6자회담 참가국들을 대상으로 한 맞춤형 대화 공세를 통해 5자 간 비핵화 공조의 이완도 계속 시도하고 있다. 우리와는 남북관계 현안, 일본과는 납북자 문제, 러시아와는 경제협력, 미국과는 북한 내 억류 미국인 문제에 대한 논의를 통해 대화의 초점을 핵문제로부터 다른 데로 돌리고자 하는 것으로 보인다. 아울러 북한은 꾸준히 대화를 위해 노력하는데 한국·미국 등이 대화를 거부하고 있는 것으로 대외적으로 비추어지도록 할 의도도 있을 수 있다. 한편, 중국의 경우 핵실험 등 북한의 잇따른 도발 및 작년 12월 장성택 처형으로 북한과의 관계가 소원해져 작년 7월 이후 고위급 교류가 이루어지지 않고 있는 상황이다.

북한은 금년 들어 전 세계를 대상으로 적극적인 외교 행보를 전개하고 있다. 김영남 최고인민회의 상임위원장, 강석주 노동당 비서, 리수용 외무상 등의 외교 사령탑들이 러시아, 유럽, 동남아, 이중동, 몽골 등을 방문하였고, 특히 리수용의 경우 외무상으로서 15년 만에 처음으로 유엔총회에 참석하기도 하였다. 이러한 행보를 통해 북한은 핵보유를 기정사실화하면서 대외적으로 ‘정상국가’로 인정받기 위해 노력하는 한편, 외교적 고립 탈피, 투자 확보를 통한 경제개발, 인권문제에 대한 압박 회피를 시도하고 있는 것으로 평가된다.

7) 2013. 1. 23 외무성 성명, 2013. 1. 24 국방위 성명 등

8) 2013. 10. 12 국방위 대변인 성명 내용: △ 先핵포기 거부 △ 미국의 대북 적대시 정책 철폐 △ 한반도 전역의 비핵화.

9) 2013. 10. 1 박길연 외무성 부상의 유엔총회 기조연설.

3. 우리의 북핵정책

우리 정부는 북한의 도발에는 단호히 대응하되, 대화의 문을 항상 열어 놓고 평화 정착을 위해 노력하고 있다. 박근혜 대통령은 취임 시부터 일관되게 북한으로 하여금 핵을 내려놓고 평화와 공동발전의 길로 나와 국제사회의 책임 있는 일원이 되길 계속 촉구하고 있다.

박근혜정부의 대북정책인 한반도 신뢰프로세스는 과거 정부들의 일방적인 대북 포용정책이나 압박정책이 북한의 의미 있는 변화를 이끌어 내지 못했다는¹⁰⁾ 교훈에서 출발하였다. 정부는 한반도 신뢰프로세스를 통해 강력한 억지력을 바탕으로 도발에는 단호히 대응하고, 남북간 합의 이행을 통해 신뢰를 쌓아 나감으로써 불신과 대립의 남북관계를 신뢰와 협력의 구도로 전환시키고, 북한의 올바른 선택을 유도해 나가고자 한다.

이러한 기초하에, 우리 정부는 북핵문제와 관련하여 실질적인 대북 압박과 북한의 비핵화를 위한 원칙 있는 대화 추진 노력을 병행하는 압박과 대화의 투트랙 접근법을 일관되게 추진하고 있다. 북핵불용이라는 확고한 원칙하에, ‘도발-보상-재도발’이라는 악순환의 고리를 끊고 핵보유에 대한 북한의 전략적 계산법을 변경하도록 유도함으로써 핵포기를 이끌어 내기 위해 다양한 노력을 전개하고 있다.

가. 북한의 도발 억지 및 북핵불용 국제 공조 강화

정부는 긴밀한 한미 공조 및 한중 간 전략적 협력을 바탕으로 5자 간 대북 비핵화 공조를 강화하고, 국제사회의 일치된 강력한 대북 메시지를 도출함으로써 북한이 핵을 포기할 수밖에 없는 환경을 조성하기 위해 노력하고 있다.

첫째, 한미는 빈틈없는 공조하에 북한의 도발에 단호하게 대처해 나가는 한편, 북한에 병진노선과 핵을 포기할 것을 계속 촉구하고 있다. 또한 한미는 공고한 연합 방위력을 바탕으로 도발 저지 및 억지력 강화를 위해 긴밀히 협력하고 있다. 작년에는 북한의 WMD 위협 및 국지 도발에 대응하기 위한 ‘맞춤형 억제전략’ 및 ‘공동 국지도발 대비계획’을 각각 마련하였고, 금년 10월 23일에 개최된 제46차 한미안보협의회의(SCM)에서는 “조건에 기초한 전작권 전환” 조정에 합의하고 “북한의 핵·WMD 및 탄도 미사일 위협에 대한 포괄적인 동맹능력을 발전”¹¹⁾시키기 위해 계속 긴밀히 협의하기로 하였다.

10) 박근혜 국회의원, "A New Kind of Korea," *Foreign Affairs*, 9~10월호, 2011.

둘째, 5자 간 북핵불용에 대한 확고한 공조체제가 구축되었다. 정상외교 등 외교적 노력을 통해 중국과 러시아의 지지를 확보¹²⁾함으로써 5자 간에 북핵불용과 북한의 핵보유국 지위 불인정에 대한 확고한 동의를 구축되었다. 특히 중국의 경우 박근혜 대통령과 시진핑 국가주석 간 정상 차원의 신뢰에 기반한 양국간의 전략적 소통을 통해 북핵불용의 확고한 합의를 바탕으로 북한에 대해 원칙적인 입장을 견지하고 있으며, 북한이 제4차 핵실험을 감행하지 않고 있는 배경에는 이러한 중국의 노력도 작용하고 있을 것으로 보인다. 김정은의 방중이 성사되지 않고 있는 상황에서 시진핑 국가주석이 금년 7월 먼저 방한한 것도 북한에 대한 강력한 메시지가 되었을 것으로 평가된다.

셋째, 북핵불용에 대한 국제 공조가 강화되었다. 북한의 제3차 핵실험에 대해 85개 국가(2009년 제2차 핵실험의 경우 53개국)가 규탄성명을 발표하였다. 각종 양자 및 국제 회의 계기에 북핵불용 및 북한에 도발 중지를 촉구하는 강력한 대북 메시지가 계속 도출되고 있으며, 국제사회에서 북한의 고립은 계속 심화되고 있다. 아울러 금년에는 북한의 단거리 탄도 미사일 발사에 대해 처음으로 유엔 안보리 의장 명의 대언론 구두설명이 두 차례 발표되기도 하였다.

마지막으로, 안보리 및 양자 제재 네트워크가 대폭 확대됨으로써 북한에 대한 국제사회의 압박 기제가 강화되었다. 북한의 제3차 핵실험에 대한 안보리 결의 제2094호(2013년 3월 7일 채택)는 금융, 화물검색, 선박·항공기 차단 분야에서 강력한 제재요소를 새로이 추가하였고, 양자 차원의 제재도 계속 강화되고 있다. 중국과 러시아도 유엔 안보리 결의를 충실히 이행하고 있으며, 특히 중국의 경우 이례적으로 일선 행정기관에 하달한 안보리 결의 이행 지시를 홈페이지에 공개하고 이를 이행하기 위한 구체적인 조치¹³⁾를 취하였다.

나. 비핵화 대화 재개 노력

정부는 북한의 진정성 없는 무조건적 대화 재개 공세를 차단하면서, 북한 비핵화에 초점을 맞춘 의미 있는 대화 재개의 방안에 대한 5자 공조를 강화하기 위해 노력하고 있다. 북한이 지난 20년간 반복적으로 스스로의 약속과 국제의무를 파기해 온 악순환의 고리를 끊어야 한다는 확고한 인식하에, 비핵화의 실질적 진전을 가져올 대화 재개 조건을 마련하기 위해 관련국들과 긴밀히 협의하고 있다.

우리는 2013년 7월 아세안지역안보포럼(ARF) 계기에 개최된 미·중과의 외교장관회담을

11) 2014. 10. 23 제46차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명 제7항.

12) 2014. 7. 3 한중 공동성명("한반도 핵무기 개발에 확고히 반대" 최초 명시), 2013. 11. 13 한러 공동성명("평양의 독자적인 핵·미사일 능력 구축 노선을 용인할 수 없음을 확인하고, 북한이 핵보유국 지위를 가질 수 없음을 강조").

13) 900여 개 대북 금수품목 발표(2013. 9).

통해 북핵문제 해결의 시급성과 적절한 방안 마련의 필요성을 제기하였으며, 이후 한·미·중을 중심으로 6자회담 재개 방안이 심도 있게 협의되었다. 이 과정에서 정부는 북한의 전제조건 없는 대화 재개 주장의 문제점을 지적하면서, 북한이 우선 비핵화에 대한 진정성을 보여야 비핵화의 실질적 진전을 가져올 수 있는 의미있는 대화 재개가 이루어질 수 있다는 입장을 관련국들과의 회담 및 각종 국제회의에서 적극 설명하였다. 이러한 노력의 결과, 현재 5자 간에는 6자회담 재개를 위한 일정한 조건 마련의 필요성에 대한 공감대가 형성¹⁴⁾되어 있으며, 앞으로 6자회담 재개를 위한 구체적인 조건을 계속 협의해 나갈 예정이다. 한편, 정부는 북핵문제 진전에 동력을 주입하기 위해 한·미·중, 한·미·일 등 6자회담의 틀 안에서 소다자 협의체를 활성화하기 위해 노력하고 있고, 지난 8월에는 남북 6자회담 수석대표회담 개최 등 남북 비핵화 협의 추진 의사를 표명하기도 하였다.

현재 정부가 가장 크게 우려하고 있는 사항 중 하나는 북한의 핵능력 고도화를 시급성을 갖고 차단해야 한다는 것이다. 우리는 국제사회와의 공조를 통해 북한의 추가 핵실험과 장거리 미사일 발사를 저지하고 안보리 결의를 이행하고 있으나, 핵·미사일 능력의 고도화를 효과적으로 차단시키는 데에는 미치지 못하고 있는 실정이다. 박근혜 대통령은 금년도 신년구상 발표(1. 6) 시 “북한 핵능력의 고도화를 차단하고 북핵의 완전한 폐기를 위한 다양한 방안을 모색”하겠다고 하였으며, 3월 핵안보정상회의 계기에 개최된 한·미·일 및 한·중 정상회담에서는 “비핵화의 실질적 진전을 이룰 수 있고 북핵 고도화를 차단하는 보장이 있다면 대화 재개 관련 다양한 방안을 모색해 볼 수 있다”고 언급하였다.

이러한 기본입장하에 정부는 우리 측의 비핵화 대화 재개 구상인 ‘Korean Formula’를 마련하여, 미·중과 집중 협의하고 러·일과도 협의를 진행하였다. 정부는 북한이 진정성을 가지고 의미 있는 대화의 장으로 나오게 하기 위해 관련국들과 계속 긴밀히 비핵화 대화의 재개조건을 협의해 나갈 예정이다.

정부는 남북관계 개선을 위해서도 계속 노력하고 있다. 제2차 남북 고위급 접촉, 인도적 지원 제의 등 북한과의 대화와 교류를 통해 남북 간 신뢰를 쌓고자 하고 있다. 한편, 정부는 남북관계 개선을 위해서는 북핵문제 해결이 필요하다는 원칙적 입장을 견지하고 있다. 앞으로 남북 대화를 통해서도 비핵화를 지속적으로 촉구해 나갈 것으로써 남북관계 개선과 북핵문제 해결 간의 선순환을 모색해 나갈 예정이며, 대규모 경제협력을 비핵화의 실질적 진전과 연계시켜 북한의 올바른 선택을 유도하고자 한다. 아울러 박근혜 대통령은 3월 28일 드레스덴 구상 발표 시 동북아평화협력구상¹⁵⁾을 발전시켜 북한의 안보 우려도 다룰 수 있는 동북아 다자안보

14) 한중 공동성명: 6자회담 재개를 위해 긍정적인 여건이 마련되도록 적극 노력(2013) → 6자회담 참가국들이 공동인식을 모아 6자회담 재개를 위한 조건 마련(2014).

협약체를 추진할 의사가 있음을 밝혔고, 정부는 언제든 북한이 동북아평화협력구상에 참여할 수 있다는 입장이다. 정부는 비핵화 대화, 남북관계(한반도 신뢰프로세스) 및 동북아평화협력구상을 추진해 나가면서 북한과의 신뢰를 제고하고 상기 세 개 프로세스 간의 선순환구조를 만들기 위해 계속 노력할 예정이다.

1994년 제네바 합의 이후 지난 20년간, 우리는 북한과의 협상을 통해 여러 가지 교훈을 얻었다고 개인적으로 본다. 제일 중요한 것은 비핵화에 대한 북한의 진정성 없이는 그 어떤 합의도 완벽할 수 없고 또 다시 북한이 합의를 파기할 가능성이 있다는 것이다. 둘째, 합의 이행을 확실하게 보장할 수 있는 구도를 마련해야 한다고 본다. 셋째, 5자와 국제사회가 북한 비핵화에 대한 공감대를 바탕으로 일관된 원칙을 가지고 북한과의 협상에 임해야 할 것이다. 마지막으로, 북한문제라는 큰 틀에서 북핵문제를 접근했을 때 북한의 의도를 보다 정확히 알게 되어 북핵문제에 대한 해결방안 모색에 도움이 될 것으로 본다. 이러한 교훈을 바탕으로 하여, 앞으로 있을 북한과의 대화를 차근차근 준비해 나가야 할 것이다.

4. 향후 추진방향

북핵문제는 한반도와 동북아의 평화에 있어 가장 큰 위협이며, 남북관계 발전의 가장 큰 걸림돌¹⁶⁾이다. 또한 북한의 핵·미사일 개발은 동북아 군비 증강¹⁷⁾을 초래하여 역내 불안정을 심화시킬 수 있고, 북한의 외화 획득 등을 위한 핵확산 가능성과 노후한 북한의 핵시설로부터 방사능이 유출되는 핵안전사고의 위험도 있다.

우리 정부는 우리 민족의 운명과 직결된 북핵문제 해결에 주도적인 역할을 하기 위해 계속 적극 노력할 예정이다. 단기적으로는 핵이라는 비대칭 전력에 대한 억지력 확보를 바탕으로 하여, 비핵화의 실질적 진전과 핵능력 고도화 차단을 할 수 있는 의미 있는 대화 재개를 위한 창의적이고 다원적인 방안을 계속 모색해 나갈 것이다. 궁극적으로는 핵개발보다 더 나은 길이 있음을 북한에 보여주어 북한이 핵을 완전히 포기하도록 유도하는 것이 우리 앞에 주어진 과제라고 하겠다. 이를 위해 우리는 북한의 태도에 일희일비하지 않고, 북한이 올바른 선택을 하도록 인내심을 갖고 꾸준히 노력해 나가야 할 것이다.

15) 동북아 지역의 역사·영토 갈등으로 인해 정치·안보 협력이 경제적 상호 의존에 못 미치는 'Asia Paradox' 현상을 극복하기 위해 협력이 상대적으로 용이한 원자력 안전, 환경, 재난 등 연성 이슈들로부터 대화와 협력의 관행을 축적하고 점차 다른 분야로까지 협력의 범위를 넓혀 역내에 지속 가능한 평화와 번영의 기반을 확보하기 위해 동북아평화협력구상을 추진 중이다.

16) 2014. 10. 1 박근혜 대통령의 국군의 날 기념사.

17) *Wall Street Journal*(2014. 5. 29)의 박근혜 대통령 인터뷰 내용: 북한이 핵실험을 또 하게 되면 동북아 안보지형에 상당한 영향을 미칠 것이며, 동북아가 핵도미노 현상에 처할 가능성이 있다.