

안보포커스

SECURITY FOCUS

발행일 2017년 11월 3일



한반도 비핵평화에 대한
안보주의적 시각

【 차례 】

《요 지》

1. 한반도 평화 주요 위협요인	1
2. 주요 쟁점에 대한 입장	3
3. 한반도 비핵평화를 위한 방안	7

《요 지》

□ 한반도 평화 위협요인

○ 북한 핵무기 전력화 완결단계 임박

- 북한, 6차례 핵실험을 통해 핵 공격능력을 가진 '사실상의' 핵능력 국가 (nuclear capable country)에 근접
- 북핵문제는 이미 남북관계는 물론 한반도 문제 전체를 압도하는 '변수'로 작용하고 있는 가운데, 오래지 않아 '상수'로 받아들여야 하는 상황이 도래할 것이라 심각히 우려됨

○ 핵무력 완성 후 김정은정권의 對南전략 방향 전환 가능성

- 김정은정권은 핵무력 완성을 통해 미국의 한반도 개입을 억제하고 駐韓미군 철수를 달성함으로써 무력적화통일 획책 가능성
- 다른 한편으로, 對美·對南 억제력 구축을 통해 북한체제의 독자적 생존을 꾀하며 상호체제를 인정(공존)하는 'Two Korea' 추구 가능성

○ 우리사회의 안이한 북핵 인식

- 북핵을 북한은 물론 중국·미국·일본 등이 '생존(survival)'을 위협하는 심각한 안보문제로 접근한데 반해, 文정부는 북핵을 제재와 대화의 두축으로 접근 하겠다면서도 내심으로는 경제적 '이익(interest)' 제공을 카드로 북핵 협상이 가능할 것이라는 미몽에 여전히 빠져 있음

○ 분단의 장기적 고착화에 따른 남북갈등과 남남갈등의 심화

○ 미·중간 동북아 패권 경쟁 심화 조짐

- 미·중 패권경쟁 구도 속에서 한반도의 전략적 가치 제고로 한반도문제의 국제화가 심화되고 한반도 당사자 해결 원칙이 약화되고 있음
- 러시아·일본 또한 동북아 국제정치의 중요 행위자로 부상함에 따라 동북아 에는 미·일·(한) 對 중·러·(북)의 신냉전 조짐

□ 주요 쟁점에 대한 입장

○ 북핵인식

- 북한의 궁극적 목표는 미국과 힘의 균형을 맞춰 북한체제의 생존을 도모하는 것이므로, 핵무기 전력화가 임박한 상황에서 북한의 핵포기 가능성은 없음

○ 북핵 제재의 실효성

- 북한이 비핵화협상을 거부하고 핵을 포기하지 않겠다는 현 단계에서는 국제사회와의 공조 아래 최대한의 對北 압박과 제재가 현실적

○ '한반도 핵균형'의 시급성

- 북한 핵전력의 실전배치 임박과 '즉각적·단기적으로' 이에 대응할 우리 자체의 능력不在 상황에서 우리가 시도할만한 가장 우선적 고려방안은 (북핵 포기時 철수를 전제로) 미군 전술핵의 한반도 재반입
 - √ '핵에는 핵' 논리에 따라 한반도 핵균형 유지로 북핵 무용화
 - √ 미국의 對韓 확장억제력(핵우산 포함)의 신뢰도 향상
 - √ 對中 압박 작용을 통해 북한의 핵 포기 유도
 - √ 핵병커버스터의 한·미 공동운영으로 북한의 핵 사용 억제
 - √ 핵 군축이라는 만약의 사태에 대비한 對北 협상카드로 활용 가능
 - √ 전술핵 재반입 추진 '선언'만으로도 對中·對北 협상카드로 유용

○ 비핵화없는 평화체제 不可

- 핵보유국과 비핵국가간 평화체제는 전례가 없을 뿐 아니라 불가능하며, 북한 비핵화가 되지 않고 한반도 평화체제는 不可, '비핵평화체제' 可
- 비핵화·평화체제 병행추진이든 분리추진이든 결국은 북한 비핵화를 사실상 그리고 결과적으로 포기하는 것과 연결될 가능성이 커 수용 不可

○ 북핵 위기상황에서의 남북대화?

- 북핵·미사일의 심각한 위협 상황에서 문재인정부가 국정과제의 실질적 중점을 '남북간 화해협력'에 둬으로써, 남북대화에 조급증을 보여 매우 우려

□ 한반도 비핵평화를 위한 방안

○ '비핵화'라는 분명한 목표 설정

- 완전하고 검증 가능하며 비가역적인 북한 비핵화 추구(CVID)라는 목표는 흔들림이 있어서는 안됨

○ 제재-억지-관여의 복합전략 필요

- 현 단계에서 제재와 억지는 지속적으로 진행돼야 하지만, 관여는 추후 북핵문제의 진전에 맞춰 진행하는 것이 현실적

○ 한미동맹 강화

- 미·중 패권 경쟁구도 등장 조짐의 상황 속에 한미동맹의 강화는 매우 중요하며, '상대적 약소국'인 한국에게는 강대국 편승외교[동맹외교]가 보다 실용적이고 현실적임을 직시해야 할 것임

※ 미·중과의 균형외교는 한미동맹의 파기가 전제되지 않은 현 상황에서는 가능하지 않으며, 오히려 균형외교가 미·중 양국 모두에게 한국에 대한 불신을 안겨줄 것임

- 전작권 전환은 우리의 국방능력과 북한발 안보도발 현실을 감안하여 결정해야 하며, 따라서 '조속한'에 방점을 둔 '시기'의 문제가 아니라 '조건에 기초한' '상황과 여건'의 문제로 접근해야 할 것임

○ 북한체제의 진화 촉진

- '북핵=北체제' 현실 감안시 북핵문제 해결을 위해 보다 근본적 차원에서 북한체제의 진화 촉진 필요

○ 대북·안보·통일정책의 정치화 최대한 배제

- 대북정책과 안보문제의 국내 정쟁화 및 '평화 對 전쟁'으로 규정된 진영싸움 경계

※ 특히 우리사회에는 전쟁·평화를 두고 잘못된 이분법이 만들어져 있음. 그러나 전쟁은 평화를 위한 하나의 수단일 뿐 전쟁 자체가 목적이 될 수 없으므로, '전쟁 對 평화'의 평가론은 語不成說

1. 한반도 평화 위협요인

□ 북한 핵무기 전력화 완결단계 임박

- 북한, 6차례 핵실험을 통해 핵 공격능력을 가진 ‘사실상의’ 핵능력 국가(nuclear capable country)에 근접
- 핵탄두 탑재 가능한 미사일의 실전배치로 한반도 전역은 북핵 위협에 노출
- 핵탄두의 폭발력 규모 또한 전술핵무기와 전략핵무기를 제조할 만큼 다양화할 수 있을 뿐 아니라 자체 기술과 생산능력으로 핵무기 생산량을 늘릴 수 있을 것으로 보임
- 이에 따라, 북핵문제는 이미 남북관계는 물론 한반도 문제 전체를 압도하는 ‘변수’로 작용하고 있는 가운데, 오래지 않아 ‘상수’로 받아들여야 하는 상황이 도래할 것이라 심각히 우려됨

□ 핵무력 완성 후 김정은정권의 對南전략 방향 전환 가능성

- 김정은정권은 핵무력 완성을 통해 미국의 한반도 개입을 억제하고 駐韓미군 철수를 달성함으로써 무력적화통일 획책 가능성
- 다른 한편으로, 對美·對南 억제력 구축을 통해 북한체제의 독자적 생존을 꾀하며 상호체제를 인정(공존)하는 ‘Two Korea’ 추구 가능성

□ 우리사회의 안이한 북핵 인식

- 북핵은 우리의 심각한 안보위협요인임에도 불구하고 우리사회 일각에는 북한 핵무기는 對美 협상용일 뿐, 남한에게 사용하지 않을 것이라는 믿음 상존

- 북한 핵미사일 대응을 위한 사드의 한반도 배치를 두고 중국의 눈치를 보면서 급기야 중국의 전방위적 對韓 압박에 굴복, 안보와 경제를 맞바꾼 文정부의 태도는 안보 무능과 안보 불감의 대표적 사례
 - ※ 10.31 한·중 합의의 실체는 중국이 사드 배치를 자국 안보의 심각한 위협으로 간주하여 한·중간 다방면의 이익 훼손을 불사하며 저지하려고 했던 데 비해, 文정부는 경제적 이익에 연계된 것으로 인식함으로써 對中 굴욕외교와 안보 무능을 심각히 노출
- 북핵을 북한은 물론 중국·미국·일본 등이 ‘생존(survival)’을 위협하는 심각한 안보문제로 접근한데 반해, 文정부는 북핵을 제재와 대화의 두축으로 접근하겠다는면서도 내심으로는 경제적 ‘이익(interest)’ 제공을 카드로 북핵 협상이 가능할 것이라는 미몽에 여전히 빠져 있음

□ 분단의 장기적 고착화에 따른 남북갈등과 남남갈등의 심화

- 장기화한 분단체제는 남과 북의 군사적·정치적 대립을 심화시켜 남·북간 민족동질성 약화와 함께 상호 적대성 증폭 노출
- 아울러 우리(南)의 경우 對北 인식과 정책을 둘러싼 정쟁화로 말미암아 남남갈등이 지속, 심화됨으로써 북한·통일문제에 관한 국민적 합의기반 구축이 쉽지 않은 실정

□ 미·중간 동북아 패권 경쟁 심화 조짐

- 남중국해와 동북아 패권을 둘러싼 미·중의 경쟁 격화
- 미·중 패권경쟁 구도 속에서 한반도의 전략적 가치 제고로 한반도 문제의 국제화가 심화되고 한반도 당사자 해결 원칙이 약화되고 있음
- 러시아·일본 또한 동북아 국제정치의 중요 행위자로 부상함에 따라 동북아에는 미·일·(한) 對 중·러·(북)의 신냉전 조짐

2. 주요 쟁점에 대한 입장

□ 북핵 인식

- (북한의 핵보유 의도) 핵억제력 확보를 통해 미국으로부터의 생존 위협을 제거하고 김정은체제의 권력기반을 공고화
- (핵포기 가능성) 북한의 궁극적 목표는 미국과 힘의 균형을 맞춰 북한체제의 생존을 도모하는 것이므로, 핵무기 전력화가 임박한 상황에서 북한의 핵포기 가능성은 없음
- ※ 10.22 최선희(北외무성 북미국장), 북한 핵무기를 대상으로 한 미국과의 협상을 재차 거부하면서 북한의 비핵화를 전제로 한 협상에 북한은 대응하지 않을 것임을 선언

□ 북핵 제재의 실효성

- 북한은 6차례 핵실험과 수차례 미사일 시험발사 등으로 9차례 UN안보리 제재를 받고 있으며, 미국·일본·EU 등의 독자제재 또한 진행 중
- 그러나 중국이 적극 참여하지 않는 대북제재는 북한체제의 폐쇄성으로 인해 그 효과에 한계가 있는 상황에서 북한이 제재에 격렬하게 반발하는 것으로 보아 북한이 제재로 상당한 ‘불편’을 겪고 있는 것은 사실
- 북한이 비핵화협상을 거부하고 핵을 포기하지 않겠다는 현 단계에서는 국제사회와의 공조 아래 최대한의 對北 압박과 제재가 현실적
- 이 과정에서 남북대화는 對北제재국면의 전열을 흐트러뜨려 북한에게 잘못된 메시지를 발신할 우려가 있으므로 바람직하지 않음
- ※ 중국의 19차 당대회 결과와 11월 초순 트럼프 美대통령의 한·중·일 순방결과가 전환점을 마련할 수 있을지 예의주시 필요

- 다만, 국제사회의 대북제재 목표가 북한체제의 붕괴에 있는 것이 아니라 북한을 협상에 나오게 함으로써 궁극적으로 비핵화를 달성하고자 하는 것임을 잊어선 안됨

□ ‘한반도 핵균형’의 시급성

- ‘사실상의’ 핵보유국으로 평가되는 북한의 핵위협에 노출돼 있는 한국은 남·북 핵전력의 비대칭성으로 말미암아 심각한 안보위기에 봉착해 있는 상황
- 특히, 북한 핵전력의 실전배치가 임박한 상황에서 ‘즉각적·단기적으로’ 이에 대응할 우리 자체의 능력은 거의 없음
- 이러한 상황에서 우리가 시도할만한 가장 우선적 고려방안은 (북핵 포기時 철수를 전제로) 미군 전술핵의 한반도 재반입¹⁾
 - ✓ ‘핵에는 핵’ 논리에 따라 한반도 핵균형 유지로 북핵 무용화
 - ✓ 미국의 對韓 확장억제력(핵우산 포함)의 신뢰도 향상
 - ✓ 對中 압박 작용을 통해 북한의 핵 포기 유도
 - ✓ 핵병커버스터의 한·미 공동운영으로 북한의 핵 사용 억제
 - ✓ 핵 군축이라는 만약의 사태에 대비한 對北 협상카드로 활용 가능
 - ✓ 전술핵 재반입 추진 ‘선언’만으로도 對中·對北 협상카드로 유용
- 아울러, 북핵·미사일 대비 전력 확충을 위해 한국형 3축체계(길체인, KAMD, KMPR) 조기 구축과 함께 美 전략자산의 한반도 및 인근지역 상시 순환배치, PAC-3 성능개량 조기 추진, 핵추진잠수함 전력화 필요

□ 비핵화와 평화체제(협정) 사이

- 비핵화 없는 평화체제? Nop! 비핵평화체제 Yep!

1) 전술핵무기는 미군이 운용時 NPT와 무관

- ✓ (先비핵화, 後평화체제) 핵보유국과 비핵국가간 평화체제는 전례가 없을 뿐 아니라 불가능하며, 북한 비핵화가 되지 않고 한반도 평화체제는 不可, ‘비핵평화체제’ 可
- ✓ (병행추진) 비핵화와 평화체제의 수평적 병행 추진을 의미하지만 속내는 先 평화체제를 통해 後 비핵화를 이루겠다는 것. 그러나 그동안의 북·중 입장으로 보아 평화체제에만 집중하면서 종국적으로 비핵화 포기(실패) 결과로 귀착될 가능성이 크므로 不可
- ✓ (분리추진) 병행추진과 크게 다를 바 없어 보임. 그러나 분리추진은 至難한 과정이 예정된 비핵화를 사실상 포기하고 별도로 평화체제를 추진하겠다는 것이며, 비핵화에 대한 확고한 목표의식이 결여된 것으로 보여 수용 不可
- 한국을 배제한 북·미 평화협정 수용? Never!
- ✓ 북한과 미국, 곧 핵보유국끼리 평화협정을 체결하고 양국간 핵군축협상도 진행하자는 것인데, 이는 북한의 핵보유를 공식적으로 인정하면서 한국을 배제하는 것이므로 수용 不可
- ✓ 북·미 평화협정의 수용은 주한미군의 철수와 직결되며, 이는 미국의 동북아 전략, 특히 對中전략에도 맞지 않을 뿐 아니라 오히려 중국의 對동북아 전략에 부응하는 꼴
- ✓ 결국, 우리가 한반도 핵균형을 현실화할 때 북·미 평화협정 주장을 근본적으로 차단시킬 수 있을 뿐 아니라 한반도 비핵화를 통한 비핵평화체제 구축 또한 가능

□ 북핵 위기상황에서의 남북대화?

- 기존 합의를 바탕으로 남북기본협정을 체결하고 북핵문제 진전時 한반도 평화협정으로 연계한다는 것이 문재인정부의 정책이나, 북핵 위기와 대북제재의 현실에서 실현되기 어려움

- “대화는 전쟁 중에도 한다”는 기본입장 아래 현 상황에서 ‘원론적으로는’ 남북대화를 할 수도 있겠지만, 그럼에도 국제사회의 대북제재 공조가 진행되고 있는 현실 감안時 남북대화에는 속도 조절이 필요
- 이산가족문제와 對北 긴급구호와 같은 인도적 현안은 남북이 직접 또는 국제사회와의 협력 아래 우회적으로 남북대화를 모색하는 것도 필요하나, 이 경우 民·官 역할분담에 따른 협업이 필요
- 초강력 대북제재 2375호가 나온 시점에서 더구나 그동안 국제사회가 북한에 대한 지원을 거의 끊은 상황에서 9.25일 文정부가 800만 달러 규모의 對北 인도적 지원 의사를 밝힌 것은 매우 부적절

2017년 인도적 지원 국가(단체) 지원 규모

국가 및 국제단체	전 체(달러)	對北 지원금
미 국	32억 7,620만	100만
독 일	14억 658만	0
E U	12억 669만	0
영 국	8억 407만	0
세계식량계획(WFP)	5억 494만	100만
EU (터키 난민시설 지원)	4억 673만	0
일 본	3억 951만	0
캐나다	3억 836만	150만
UN 중앙긴급구호기금(CERF)	3억 190만	1,230만
스웨덴	2억 381만	170만

자료=유엔 인도주의업무조정국(OCHA)

- 북핵·미사일의 심각한 위협 상황에서 문재인정부가 국정과제의 실질적 중점을 ‘남북간 화해협력’에 둬으로써, 남북대화에 조급증을 보이고 있어 매우 우려

3. 한반도 비핵평화를 위한 방안

□ ‘비핵화’라는 분명한 목표 설정

- 북한 핵능력 현실에 비추어 크게 3가지 길이 있음
 - ① 북핵 불인정 → 제재와 압박 강화 및 군비경쟁
 - ② 북핵 기정사실화 → 북핵의 안정적 관리
 - ③ 선제적 평화 조치 → 비핵화 유도
- 그러나 상기 3가지 어느 길도 단선적으로 또 단번에 이루어질 수 없지만, 그럼에도 완전하고 검증 가능하며 비가역적인 북한 비핵화 추구(CVID)라는 목표는 흔들림이 있어서는 안됨

□ 제재-억지-관여의 복합전략 필요²⁾

- **(제재)** 2006년 이후 최근까지 9차례의 유엔안보리 대북제재조치 및 미·일·EU 등의 독자제재가 가동되고 있음에도 충분한 제재 효과를 거두지 못하고 있는 실정. 그럼에도 대북제재는 북한의 핵무기 개발 손익 계산을 재고하도록 하기 위한 불가피한 수단
- **(억지)** 핵무기의 정치·군사적 이중적 속성을 감안할 때 북핵 억지를 위해 우선 핵무기를 기반으로 하는 공포의 균형이 불가피하며, 이 점에서 전술핵의 한반도 재반입이나 미국 전략자산의 상시순환 배치 등을 통한 ‘한반도 핵균형’이 시급

2) 하영선 교수는 제재, 억지, 관여, 자구(自救) 등 4중 복합전략을 제시. 요컨대, 북핵위기의 탈출은 제재, 억지, 관여로만 한계가 있고, 김정은이 핵·경제 병진노선을 넘어서는 자구적 노력이 없는 한 북핵위기의 진정한 탈출은 불가능하다는 입장(하영선, “북핵위기 해결의 새 길 찾기,” 동아시아연구원, 『Issue Briefing』 2017년 10월 참조). 그러나 과연 핵보유를 체제 존속과 일치시키고 있는 북한의 현실에서 김정은이 핵포기라는 대타협의 길로 나설 것이라는 기대 자체가 적어도 ‘지금으로선’ 현실성이 없어 보임.

- (관여) 비핵화가 생존과 번영을 보장한다는 것을 북한에게 보여줄 수 있어야 하며, 이를 위해 복합평화체제 구축, 북·미, 북·일 관계 정상화, 남북관계 개선, 6자회담과 같은 다자안보 및 남북한·동북아·글로벌 차원의 복합적 경제협력 등이 필요
- 그러나 현 단계에서 제재와 억지는 지속적으로 진행돼야 하지만, 관여는 추후 북핵문제의 진전에 맞춰 진행하는 것이 현실적

□ 한미동맹 강화

- 미·중 패권 경쟁구도 등장 조짐의 상황 속에 한미동맹의 강화는 매우 중요하며, '상대적 약소국'인 한국에게는 강대국 편승외교 [동맹외교]가 보다 실용적이고 현실적임을 직시해야 할 것임
 - ※ 미국은 한반도에 대해 (동북아) 전략적 이익을 갖고 있는 반면, 중국은 영토적 이익을 갖고 있어 우리에게 위협
- 물론 한미동맹의 강화가 한중관계의 단절이나 약화를 초래해서는 안되겠지만, 그렇다고 미·중 사이에서 균형(등거리)외교를 추구하는 것 또한 현실적이지도 않고 바람직하지도 않음
 - ※ 미·중과의 균형외교는 한미동맹의 파기가 전제되지 않은 현 상황에서는 가능하지 않으며, 오히려 균형외교가 미·중 양국 모두에게 한국에 대한 불신을 안겨줄 것임
- 전작권은 한미동맹 기초 하에 한·미가 공동으로 행사하는 것으로 양국의 긴밀한 협의 아래 이루어지고 있으며, 전작권 미전환으로 우리의 주권이 제한되는 것처럼 주장하는 것은 사실을 호도하는 것
- 전작권 전환은 우리의 국방능력과 북한궤 안보도발 현실을 감안하여 결정해야 하며, 따라서 '조속한'에 방점을 둔 '시기'의 문제가 아니라 '조건에 기초한' '상황과 여건'의 문제로 접근해야 할 것임

- ※ 10.28일 제49차 한·미 안보협의회의(SCM)에서 양 국방장관은 “조건에 기초한 한국군으로의 전작권 전환이 조속히 가능하도록” 한다는 2017년 6월 양국 정상의 합의를 안정적으로 이행하기 위해 공동의 노력을 기울여 나가기로 합의

□ 북한체제의 진화 촉진

- ‘북핵=北체제’ 현실 감안時 북핵문제 해결을 위해 보다 근본적 차원에서 북한체제의 진화 촉진 필요
- 이를 위해 북한의 시장화와 산업화, 정보화와 민주화 등 북한의 자구적 노력과 함께 그 성공을 위해 한국을 비롯한 주변 당사국들의 대북정책 共進化 또한 필요

□ 대북·안보·통일정책의 정치화 최대한 배제

- 대북정책과 안보문제의 국내 정쟁화 및 ‘평화 對 전쟁’으로 규정된 진영싸움 경계
 - ※ 특히 우리사회에는 전쟁·평화를 두고 잘못된 이분법이 만들어져 있음. 그러나 전쟁은 평화를 위한 하나의 수단일 뿐 전쟁 자체가 목적이 될 수 없으므로, ‘전쟁 對 평화’의 편가름은 語不成說
- 국민합의를 통한 지속 가능한 대북·안보·통일정책의 수립과 실천이 필요하며, 특히 이를 감당할 수 있는 정부의 역량 강화가 무엇보다 시급하고 중요