

Hansun Brief

발행일: 2020년 2월 10일(통권120호) / 발행인: 박재완 / 발행처: 한반도선진화재단 / 서울 중구 퇴계로 197, 407호 / 전화: 02-2275-8391 / email: hansun@hansun.org / www.hansun.org 

북핵과 대북제재

조영기
한반도선진화재단 선진통일연구회장

목 차

1. 실패한 북핵 외교
2. 북핵에 대한 오해와 실체
3. 북핵 폐기를 위한 대북한 경제제재의 유효성

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

✉ 문자 한 통 #7079-4545

1. 실패한 북핵 외교¹⁾

북한의 핵 개발은 1990년대 초 냉전체제의 해체가 진행되면서 급조된 계획이 아니라 1950년대부터 시작되었다. 1956년 소련과 '원자력의 평화적 이용에 관한 협정'을 체결하고 원자력 연구에 필요한 물자와 기술을 지원받고, 소련 핵 연구소인 드보나 연구소에서 300여 명의 연구인력이 집중교육도 받았다. 이런 인적·물적 지원으로 1962년 영변 원자력연구소를 설립했다. 김일성은 독자 핵무기 개발을 위한 기술지원을 1964년 중국, 1967년 소련에 요청했지만 거절당했다. 핵 개발 기술지원이 거부되자 소련이 제공한 핵 기술을 토대로 독자적 핵무기 개발에 나섰다. 1979년 북한은 영변에 5MW 실험용 원자로를 비밀리에 건설하고 1983년부터 고풍약 실험을 시작함으로써 핵무기 개발이 본격화되었다. 그리고 1986년 5MW 원자로가 완공될 무렵 영변에 재처리시설과 50MW 원자로를 건설하기 시작했다. 그리고 1989년 프랑스 상

1) 이용준, 『북핵 30년의 허상과 진실』, 한울아카데미, 2018

업위성 SPOT 2호가 찍은 영변 핵시설 사진이 공개되면서 북한 핵무기 개발 활동이 알려졌다. 이 때가 '북한 핵 문제가 시작된 시점이다. 물론 미국 정보기관은 1982년부터 영변 공사현장을 밀착 감시하고 있었지만 공개되지는 않았다.

북한은 1985년 NPT에 가입한 이후 IAEA와 안전조치협정을 4년 동안 체결하지 않았다. 안전조치협정이란 NPT 회원국은 IAEA로부터 정기적 핵사찰을 받도록 의무화한 규정이다. 이는 북한이 무언가 숨기고 있다는 증거다. 미국은 1990년부터 북한과 국제원자력기구(IAEA) 간의 안전조치협정 체결을 통해 북핵 문제를 해결하려고 하였다. 1992년 한미 팀스프리트 훈련 중단을 조건으로 북한과 IAEA 간에 안전조치협정이 체결(1992.1.30.)되었다. 이때 북한은 플루토늄재처리 시설과 우라늄 농축시설을 포기한다는 약속을 했다. 그러나 이 약속은 당시 북한이 처한 국제상황에서 벗어나기 위해 '한반도 비핵화'라는 기만전술을 사용한 것에 불과했다. 물론 북한은 1992년 핵사찰을 수용했다. 북한이 핵사찰 수용은 상황을 모면하고 핵개발을 지속할 수 있으리라는 판단 때문이었다. 그러나 미국은 북한이 은폐한 미신고 시설에서 10-12kg의 플루토늄이 추출되고 있다는 사실을 확인했다. 미신고 시설에 대한 사찰을 요구하자 북한은 IAEA의 사찰을 거부하고 1993년 NPT 탈퇴(1993.3.12.)했다. 북한이 NPT 탈퇴 선언은 '제1차 북핵 위기'의 시작이었다. 국제사회는 북한의 NPT를 탈퇴 선언 재고와 안전조치협정 이행을 촉구하는 안보리 결의 825호를 채택했다(중국은 기권). 이후 북한 핵문제는 미북 회담으로 이전되어 2년여의 지루한 회담 끝에 '제네바 합의'(1994.10.19.)를 도출했다. 이후 북한은 NPT에 복귀했다. '제네바 합의'는 핵 동결과 경수로 제공,

미북관계 개선 등의 내용을 담은 합의문이다. '제네바 합의'의 특성은 불신을 전제로 한 '정치적 합의'였기 때문에 법적 의무가 없는 합의된 이행구조(agreed framework)에 불과했고, 핵 동결을 통해 현상을 유지함으로써 상황의 악화를 방지하는 현상 유지적 합의였다.

2002년 10월 고농축우라늄(HEU) 프로그램 문제가 대두되면서 '제네바 합의'는 무용지물이 되었다. 그리고 북한은 2003년 1월 NPT 탈퇴를 천명했다. HEU의 문제가 '제2차 북핵 위기'의 시작이다. '제2차 북핵위기'가 재연된 것은 제네바 합의가 이행되는 8년 동안 근원적 해결이 전혀 이루어지지 않았다는 사실이 확인되고, 북한이 핵개발 사실을 시인한 이상 중국은 북한을 두둔할 명분도 상실됐다는 점이다. 이런 상황 변화로 6자회담(2003.8.27-29)이 개최되었다. 이때 핵심과제는 핵 프로그램 해체문제, 합의이행문제, 경수로 문제, 대북한 안전보장 문제 등이며, 핵 프로그램과 관련해서 CVID라는 용어가 처음 등장했다. 우여곡절 끝에 6자 회담은 2005년 '9·19 공동선언'이라는 합의문을 도출했다. '9·19 공동선언'으로 BDA 문제와 2006년 북한의 노동미사일 발사(2006.7.5.)와 유엔 안보리 결의안 1695호 채택, 1차 핵실험(2006.10.9.)과 유엔제재 결의안 1718호가 채택되었다. 이후 미북은 논의를 거듭한 후 '2·13 합의'에 도달했다. '2·13 합의'(=9·19 공동선언 이행을 위한 1단계 조치)는 핵 프로그램의 동결-불능화-신고-폐기의 과정 중 동결 부분에 관한 이행절차를 구체화한 것이다. 이어서 '10·3 합의'(=9·19 공동선언 이행을 위한 2단계 조치) 하였으나 검증문제 때문에 실질적인 진척이 되지 않았다. 이런 와중에 북한은 2009년 2차 핵실험(2009.5.25.)을 하면서 북한의 기만전술과 행태의

본질을 확인하게 되었다. 지난 20여 년의 북핵 위기 -1993년, 2002년, 2008년- 는 동일한 양상으로 진행되었다는 점이다. 즉 핵위기의 전개 - 해소 - 재발 과정이 거의 동일한 양상이었다. 이어서 미국은 북한과 2012년 '2·29 합의'를 이끌어냈지만 장거리 미사일(은하 3호, 4.13)발사로 40일 만에 폐기되고 미국은 '전략적 인내' 정책으로 북핵 문제에서 사실상 손을 놓은 상황이었다.

2011년 12월 김정은의 집권과 동시 북한은 핵개발에 전력 질주하면서 북핵 문제는 새로운 위기에 직면했다. 이를 '제3차 북핵 위기'라 한다. 북한은 2012년 개정헌법(2012.1.13.)을 통해 헌법 전문에 '핵보유국'을 명시하고, 2013년 ICBM 발사(2013.1.22.)와 3차 핵실험(2013.2.12.)에 이은 3월 전원회의에서 '핵·경제발전 병진노선'을 채택하였다. 그리고 2016년 4차 핵실험(2016.1.6.)을 시작으로 5차 핵실험(2016.9.9.)과 6차 핵실험(2017.9.3.)을 단행하면서 핵개발에 전력 질주했다. 김정은이 집권한 이후 북한은 물론 중장거리 탄도미사일 발사를 통해 운반체계의 개발에도 총력을 쏟았다.

이처럼 북한의 핵문제는 어제 오늘의 문제가 아니다. 아직도 진행형이다. 북핵 문제를 해결하기 위해 국제사회는 북한과 다양한 형태의 합의를 하였음에도 불구하고 30여 년 국제사회의 노력은 허사였다. 오히려 북핵은 악성 종양이 되어 우리의 국가안보에 최대 위협 요인이 되었다. 북한이 핵무장을 향한 총력 질주한 결과 이제 북한은 사실상(de facto) 핵보유국이 되었다. 스웨덴의 스톡홀름평화연구소(SIPRI: Stockholm International Peace Research Institute)가 발간하는 "군비와 군축 및 국제안보에 관한 2019년 연

감"(2019 Yearbook on Armament, Disarmament and International Security)은 북한이 '60개의 핵탄두(核彈頭)'를 보유한 국가로 지정했다. 이제 북한은 공식적인 핵보유국(Nuclear Club)은 아니지만 9번째의 핵보유국이 되었다.²⁾

북한이 핵보유국이 되었다는 의미는 대화와 협상, 외교를 통한 북핵 문제 해결이 실패했다는 사실이 입증되었다. 북한 '도발 → 대화와 협상 → 보상 → 도발 → '의 역사를 볼 때 외교를 통한 핵 문제 해결은 애초에 잘못된 발상이었다. 기만과 거짓, 조작과 공갈에 익숙한 북한체제의 속성을 무시한 채 안이한 접근이 만든 참극이다. 즉 북한 전체주의 체제의 기만성(欺瞞性)과 폭력성을 무시하고 접근한 결과다. '대화와 협상을 통한 핵 문제의 평화적 해결'이라는 구도가 잘못된 발상이었다는 사실을 확인해 주고 있다. 특히 협상을 통한 해결이 불가능한 상황이 도래할 경우 플랜 B는 전혀 준비되지 않았다는 점도 지적되어야 한다.

2. 북핵에 대한 오해와 실체

국제사회(우리 사회를 포함)는 북한의 핵무장이 수세적 방어적 목적 때문이라고 주장하는 경향이 있다. 1980년대 후반 동구권 붕괴와 구소련이 붕괴되면서 생존과 자위를 위해 핵무장을 선택할 수밖에 없었다는 논리다. 이 논리는 북한이 독자 핵무기 개발이 1970년대 후반이라는 사실을 무시한 것이며, 1970년대 후반 공산진영의 위세가 극에 달한 국제정치적 상황을 무시한 것이며, 카터 행정부가 미군 철수계획으로 한국이 수세에 몰리던 상황이었다. 이런 국내외적 상황을 감안하면 결코 북한이 생존위기에 놓였다고 할 수 없다. 우리 스스로 북한의 핵위협을 완화·약화시키는 행

2) 조영기, 『북한의 새로운 길, 대처법』, 한반도선진화재단, 2020, 한신브리프 117호

태를 자행해 왔다. '1차 북핵위기가 발발하자 "북한은 핵을 만들 능력도 의지도 없다"면서 북한을 옹호하고 핵 질주를 방치하는데 기여(?)했다. 뿐만 아니라 북한이 개발한 핵무기는 통일 이후 우리의 것이 되기 때문에 오히려 더 좋은 것이라고 핵개발을 정당화(?)하는 북한선전의 선봉대 역할도 자임해 왔고, 북한 비핵화는 김일성의 유훈이기 때문에 북한은 절대로 핵을 개발하지 않을 것이라며 김일성의 대변인 역할도 해 왔다. 그리고 1차 핵실험(2006.10.9.) 직후 "북한 핵은 자위용이다"라는 궤변으로 북한 핵무장의 옹호자를 자처했다. 이후 북한과의 협상 과정에서 "협상용"이나 "체제보장용"으로 호도해 왔고, 김정은이 집권 이후 2012년 헌법 개정을 통해 핵보유국을 명기하고 2013년 4월 '핵·경제 병진발전노선'을 선언했을 때 '핵 발전'에는 눈을 감고 '경제발전'만 강조하는 경도된 모습이 연출되었다. 특히 2018년 남북 정상회담 문점 회동을 앞둔 시점에 개최된 당 중앙위원회 전원회의의 결정서(2018.4.21.)를 왜곡 호도하기도 하였다.³⁾ 즉 결정서의 '핵무기 병기화 실현'에는 눈을 감고 '핵실험 중지와 ICBM 발사 중지를 부각시키면서 국민의 눈과 귀를 가렸다.

이처럼 북한이 30여 년 동안 핵무장을 위해 총력 질주하는 과정에서 우리 스스로 북한의 핵무장에 직·간접적으로 기여해 왔다. 특히 정치지도자와 북한전문가는 민족(공조)라는 허상에 국민을 기만하고 호도했다. 때론 이들은 '전쟁과 평화'라는 대결 구도로 국민을 위협하기도 했다. 이런 우리의 언행이 북한 핵무장의 협조자가 되고 조력자가 되었다는 사실이다. 이들의 협조와 조력이 북한의 핵 능력을 강화시켜 주는 데 일조하였다는 점을 결코 간과할 수 없다. 이들의 언행이 대한민

3) 북한 노동당 중앙위원회 7기 3차 전원회의(2018.4.21.) 결정서

국 안보에 직격탄으로 작동하고 있기 때문이다. 북한 핵개발 30여 년의 역사를 되짚어보면 부끄러운 흑(黑)역사가 아닐 수 없다. 이런 흑 역사에도 불구하고 참회(懺悔)는 고사하고 오히려 이들은 북한을 옹호하는 발언들이 난무하고 기승을 부리고 있다는 점이다. 또한 북한 핵무장에 직간접적으로 기여한 정치지도자는 평화를 안착시킨 지도자로 송양받고, 북한 전문가는 진보인사(?)로 대접받고 있다. 분명 안타깝고 개탄스러운 현실이다.

분단국은 통일을 염원한다. 그리고 분단국의 지도자는 자기중심의 통일을 완수하려고 한다. 이런 점에서 한국도 통일의 주체가 될 수 있고 북한도 통일의 주체가 될 수 있다는 점이다. 통일의 주체가 되려면 힘을 가져야 한다. 북한의 대남전략은 공산화된 통일국가를 형성하는 것이며, 북한이 남조선 혁명역량을 수행하기 위해 혁명승리를 보장하는 수단으로서의 군사역량 강화를 강조하고 있다.⁴⁾ 즉 북한은 무력적화통일 야욕의 꿈을 단 한 시도 버리지 않았다는 사실이다. 김일성-김정일-김정은으로 이어지는 핵무장은 통일국가를 완성하기 위한 수단이라는 사실이다. 즉 북핵은 '적화 흡수통일'의 중요한 수단이자 통일 대전략의 무기라는 점이다. 그리고 북한이 ICBM 개발에 집착하는 이유는 미국을 위협하여 북미 평화협정체결과 주한 미군철수를 받아들일 수밖에 없는 상황을 만들기 위한 전략이다. 즉 북한으로서는 '미국이 워싱턴이나 LA를 수호하기 위해 서울을 포기할 수밖에 없는 상황'을 만들 결정적 카드는 핵무기이다. 그래서 북한은 주민들의 굶주림은 외면하고 핵을 앞세운 통일대전 준비에 박차를 가하고 있다.

4) 통일교육원, 『2017 통일문제 이해』, 통일교육원, 2017

3. 북핵 폐기를 위한 대북한 경제제재의 유효성

북한은 6차례의 핵실험과 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사와 관련해서 유엔 안전보장이사회로부터 12차례의 제재를 받고 있다. 유엔 안보리의 대북제재는 2가지의 목적이 있다. 하나는 북한의 대량살상무기(WMD)가 확산되는 것을 차단하는 것이고, 또 하나의 목적은 북한이 핵을 포기할 수밖에 없는 환경을 조성해서 핵을 폐기하도록 하는 것이다. 초반 유엔 대북제재 결의안의 무게 중심은 대량살상무기 확산 차단에 주력했다. 하지만 북한의 4차 핵실험과 ICBM 발사로 인한 대북결의안 2270호는 북한이 핵을 포기할 수밖에 없는 환경을 조성하는 쪽으로 옮겨졌다. 그래서 결의안 2270호는 북한경제를 압박해 핵 포기 환경을 만드는데 주력했다. 물론 2270호 이전의 WMD 확산 차단도 중요한 목적이다.

〈표〉 북한의 핵 · ICBM 도발과 대북제재

도발		유엔 안보리 제재	
1993.3.12	NPT 탈퇴	1993.5.11	결의안 825호
2006.7.5	노동미사일 발사	2006.7.15	결의안 1695호
2006.10.9	1차 핵실험	2006.10.15	결의안 제1719호
2009.5.25	2차 핵실험	2009.6.13	결의안 제1874호
2012.12.12	ICBM 발사	2013.1.23	결의안 제2087호
2013.2.12	3차 핵실험	2013.6.13	결의안 제2094호
2016.1.6	4차 핵실험	2016.3.2	결의안 제2270호
2016.2.7	ICBM 발사	"	"
2016.9.9	5차 핵실험	2016.11.30	결의안 제2321호
2017.5	ICBM 발사	2017.6.2	결의안 제2356호
2017.7.4/28	"	2017.8.5	결의안 제2371호
2017.9.3	6차 핵실험	2017.9.12	결의안 제2375호
2017.11.29	ICBM 발사	2017.12.22	결의안 제2395호

결의안 2270호 이후 모든 결의안은 북한으로 달러 유입을 차단해 핵과 ICBM 개발에 전용되는 것을 원천 봉쇄하는 것에 초점을 두고 있다. 달러 유입을 차단하기 위해 수출을 통제하고 경제활동을 제어하기 위해 정유제품의 도입량도 축소했다. 이처럼 북한경제를 직접 겨냥한 조치들은 북한경제에 심대한 타격을 준 것으로 확인되고 있다. 경제성장률이 2017년 -3.5%, 2018년 -4.1%로 역(-)성장 되었고, 수출이 2017년 17억7000만 달러에서 2018년 2억4000만 달러로 86.3% 감소했고, 무역수지 적자도 20억600만 달러에서 23억5800만 달러로 확대되었다. 정제유 도입량도 2016년 500만 배럴에서 2018년 50만 배럴로 90% 가까이 줄었다. 또한 2017년 유엔 회원국에 강제성 의무가 부여된 해외노동자 파견도 종료(2019.12.22.)되면서 김정은의 통치자금에도 빨간 불이 켜졌다. 이처럼 경제제재는 달러기근 현상을 촉발했고, 정제유 도입감소는 북한경제를 위축시켰다. 특히 해외노동자 파견 종로의 효과가 2020년부터 나타난다는 점에서 달러 기근 현상은 더 심화될 것이다. 달러 기근이 김정은의 통치기반을 약화시킬 수 있는 요인 중의 하나이다.⁵⁾

중국의 개혁개방, 동구권의 체제전환, 구소련의 붕괴, 베트남 도이모이 정책이 가지는 공통점은 국가가 직면한 최악의 상황에서 선택한 결과물이다. 북한도 예외일 수 없다. 바로 북한이 '제2의 고난의 행군'의 상황이 되어야만 개혁과 개방-북핵폐기-을 선택할 수밖에 없다는 사실이다. 관건은 어떻게 '제2의 고난의 행군'의 상황을 만들어낼 것인가 하는 것이다. 최근 국제공조의 안보리 결의안은 유용한 수단으로 작동하고 있다. 특

5) 조영기, 『북한의 새로운 길, 대처법』, 한반도선진화재단, 2020, 한선브리프 117호

히 결의안 2270호 이후 국제공조의 구조적 허점 (structural hole)이 차단되면서 경제제재의 실질적 효과가 나타나고 있다는 점을 주목해야 한다. 또한 북한은 지난해 말 노동당 중앙위 전원회의에서 경제전선이 위태롭다는 고백을 했다는 점을 주목해야 한다.⁶⁾ 한국은행도 금년 말부터 북한의 달러 기근 현상이 심화될 것이라고 예측했다.⁷⁾ 따라서 달러 기근에 초점을 맞춘 방략이 강구되어야 한다. 즉 "국제공조의 구조적 허점 차단 → 달러 기근의 심화 → 제2의 고난의 행군 → 협상 주도권 장악 → 북핵폐기"의 수순이 최상의 방략이다.⁸⁾ 결국 대북 경제제재가 북핵폐기의 평화적 수단으로 기능한다는 점이다. 그리고 경제제재가 북한의 변화를 이끌어 내 자유통일, 평화통일의 기반을 다진다는 점이다.

이 자료가 도움 되셨다면 수신번호

'#7079-4545'로 ✉ 문자후원 보내주세요.

(한 통 2,000원)

6) 북한 노동당 중앙위원회 7기 5차 전원회의(2020.1.1) 보도문
 7) 문성민 · 김병기, "달러라이제이션이 확산된 북한경제에서 보유외화 감소가 물가·환율에 미치는 영향", 『BOK 경제연구』 2020-2호, 한국은행, 2020
 8) 조영기, 『북한의 새로운 길, 대처법』, 한반도선진화재단, 2020, 한선브리프 117호