

창립 10주년 기념 학술회의

위기의 시대 평화와 통일을 다시, 묻다

“

전략적 비전과
창조적 아키텍처

”



서울대 통일평화연구원 창립 10주년 기념회의

구분	내용
대주제	위기의 시대 평화와 통일을 다시, 묻다: 전략적 비전과 창조적 아키텍처
주최	서울대 통일평화연구원
일자/장소	2016년 4월 19일 13:30 - 18:00 서울대 호암교수회관 목련홀 18:30 - 20:30 서울대 호암교수회관 무궁화홀
개회식 13:30 - 13:40	개 회 사 박명규 서울대 통일평화연구원장
제1회의 13:40 - 15:40	한반도 평화 - 비평화의 갈림길 사 회 송민순(북한대학원대학교 총장, 전 외교통상부장관) 발 표 1 김흥규(아주대) · 미중관계와 한국외교의 선택 발 표 2 김성철(서울대) · 북한 핵독트린, 상쇄전략, 비핵화 비전 발 표 3 전재성(서울대) · 억지·제재·관여를 통한 대북전략 토 론 이선진(서강대), 김창수(국방연구원), 김천식(우석대)
휴 식	
제2회의 16:00 - 18:00	한반도 평화를 위한 연성복합적 접근 사 회 장달중(서울대 명예교수) 발 표 1 김학재(베를린대) · 분단국체제(포스트분단체제)와 평화체제 발 표 2 김병연(서울대) · 연성복합통일과 남북 시장 통합 전략 발 표 3 김수암(통일연구원) · 평화, 안보 관점에서 본 북한인권 토 론 박태균(서울대), 이상만(중앙대), 이성훈(한국인권재단)

창립10주년
기념 심포

인사말

박 명 규 (서울대학교 통일평화연구원장)

5

제 1 회 의
SESSION I

한반도
평화-비평화의
갈림길

김 흥 규 (아주대)

미중관계와 한국외교의 선택

11

김 성 철 (서울대)

북한 핵독트린, 상쇄전략, 비핵화 비전

39

전 재 성 (서울대)

역지·제재·관여를 통한 대북전략

59

토 론 문

이선진(서강대) · 김창수(국방연구원) · 김천식(우석대)

74

제 2 회 의
SESSION II

한반도
평화를 위한
연성복합적 접근

김 학 재 (베를린대)

분단국체제(포스트분단체제)와 평화체제

83

김 병 연 (서울대)

연성복합통일과 남북 시장 통합 전략

105

김 수 암 (통일연구원)

평화, 안보 관점에서 본 북한인권

119

토 론 문

박태균(서울대) · 이상만(중앙대) · 이성훈(한국인권재단)

140





창립10주년

기념 심포

인사말

서울대학교 통일평화연구원장 박명규

안녕하십니까?

2016년은 서울대학교가 개교 70주년이 되는 뜻 깊은 해입니다. 하지만 현재의 한반도 상황은 안타깝고 염려스럽습니다. 신년 벽두에 북한이 4차 핵실험을 감행함으로써 유엔을 비롯한 국제사회의 대북재제가 강화되었고 남북관계도 지속적으로 악화되었기 때문입니다. 남북한의 의미 있는 협력공간이었던 개성공단도 문을 닫았고 북의 비방은 도를 넘을 정도입니다. 북한을 바라보는 국민들의 시선과 마음도 전과 같지 않습니다.

한반도의 평화와 통일을 위해 창의적인 연구와 실천을 약속한 서울대학교 통일평화연구원이 올해로 10주년을 맞이했습니다. 지난 10년간 연구원의 발전을 위해 도움을 주신 성낙인 총장님을 비롯한 교내 교수님들, 외부의 기관과 전문가 여러분께 깊은 감사를 드립니다. 많은 분들의 성원 속에 분단을 넘어 통일로 가는 역량을 키우고, 분쟁을 억제하여 평화를 만드는 길을 찾느라 애써 왔습니다. 남한국민의 의식을 조사하고 남남갈등의 여지를 줄이고자 애썼고 북한주민의 실상을 확인하면서 남북통합을 진전시킬 조건들을 탐구했습니다. 국내의 연구자들은 물론이고 해외 각국에서 한반도를 다루는 전문가들과 협력하고 네트워킹하는 일에도 관심을 쏟았습니다.

오늘 개원 10주년을 맞아 “위기의 시대 평화와 통일을 다시 묻는다”라는 주제의 학술회의를 개최하게 되었습니다. 사회와 발제, 토론을 맡아주신 여러 전문가 선생님들께 감사의 말씀을 드립니다. 작금의 상황에 대한 냉정한 인식이 필요하다는 생각으로 ‘위기’라는 단어를 앞에 내건 마음이 편치는 않습니다. 하지만 흔히 말하듯 위기는 기회일 수 있고 위기를 잘 대응하면 중장기적으로 새로운 전환을 이룰 수 있으리라는 믿음을 상기합니다. 위기의 실상, 그 본질을 직시하면서 보다 나은 미래를 열어갈 가능성의 공간을 진지하게 탐구하는 자세를 갖추는 일이 중요하겠지요. 사태에 좌절하지도 말아야 하지만 낭만적으로 보거나 자기희망적 예측에 머물러서도 안 될 것입니다.

그런 의미에서 지식인, 전문가의 역할이 더욱 중요해진다고 생각합니다. 급변하는 상황, 예기치 못한 사태, 격앙되는 감정 등이 맞물리면서 부정적인 방향으로의 소용돌이가 만들어지지 않도록 파수군의 역할을 수행해야 하기 때문입니다. 이를 위해서는 눈앞에서 벌어지는 현상을 뒤쫓거나 대중적인 감정을 대변하거나 낮은 정략적 이익에 편승하지 않고 구조적이고 장기적이며 세계적인 판단능력을 확보하기 위해 애써야 할 것입니다. 옛 선비들이 시대와 공동체를 염려하며 피력하던 “우환의식”을 남북관계의 미래를 바라보며 되살리려 노력할 필요가 있습니다. 편한 길이나 고정된 정답은 없지만, 의사소통과 대안모색, 정책결정의 과정이 좀 더 객관적이고 균형 잡힌 것이 되도록 할 수 있는 노력을 다하는 것이 중요할 것입니다.

서울대학교 통일평화연구원은 한반도의 통일준비와 평화구축을 동전의 양면처럼 함께 추구하고자 노력해 왔습니다. 또한 통일을 분단 상태 해소의 차원에 한정하지 않고 20세기형 질서를 넘어서 국가와 시장, 시민사회와 지역, 다양한 개인들의 차원에서도 통합과 공존, 화해와 평화의 질서를 만들어가는 21세기형 프로젝트로 간주하고 있습니다. 한반도 중심의 민족사적 중요성을 놓치지 않으면서도 세계사의 흐름을 조망하는 인류보편의 전망을 함께 포용하고자 인문학을 비롯한 다분과적, 융복합적 연구를 추구해 왔습니다. 지난 10년간의 성과에 안주하지 않고 앞으로도 정부, 기업, 시민사회, 국내외 연구기관들과 힘을 합쳐 한반도의 통일과 평화를 여는 긴 도정을 힘 있게 걸어갈 것입니다. 오늘의 학술회의가 모든 분들에게 도움이 되는 자리가 되기를 기대합니다.

감사합니다.

2016. 4. 19.

서울대학교 통일평화연구원장
박 명 규



제 1 회 의
SESSION I

한반도
평화-비평화의
갈림길

사 회 송민순(북한대학원대학교 총장, 전 외교통상부장관)

발 표 김홍규(아주대) · 미중관계와 한국 외교의 선택

김성철(서울대) · 북한 핵독트린, 상쇄전략, 비핵화 비전

전재성(서울대) · 억지·제재·관여를 통한 대북전략

토 론 이선진(서강대), 김창수(국방연구원), 김천식(우석대)



제 1 회 의
SESSION I

한반도
평화-비평화의
갈림길

미중관계와 한국 외교의 선택

김흥규 (아주대)



미중관계와 한국 외교의 선택¹⁾

김 홍 규 (아주대)

1. 동아시아 안보 상황

1) 다차원적 세력전이(勢力轉移) 상황에 직면

- 세계적 차원에서 미중 간 세력전이 현상이 시작됨.
 - 냉전 체제의 해체이후 1990년대 미국 중심의 단극체제를 형성. 21세기 들어 미국의 중동지역에 과도한 개입과 2008~09년 미국 발 세계적인 금융위기로 인하여 중국의 영향력이 급속히 확대
 - 21세기 들어 연평균 10% 이상의 경제성장을 기록한 중국의 부상과 더불어 미국의 상대적 쇠퇴가 부각되면서 양강 체제를 의미하는 G2체제의 개념이 자연스레 부상
 - 러시아의 크림반도 병합과 우크라이나 내전 개입으로 미러 간 관계는 극도로 악화되었고, 이는 러시아와 우호적인 관계를 유지하는 중국에 전략적인 이점을 안겨 줌
 - 2010년대 들어 미국은 '재균형 정책' 추진을 통해 대 중국 견제 시도. 중국은 이에 대해 '일대일로' 및 '새로운 아시아 안보' 구상을 통해 이전의 냉전시기와는 전혀 다른 미중 간 경쟁구도에 들어 감. 이 경쟁은 2015년을 기점으로 점차 제도, 규범, 가치 경쟁으로 전화되는 양상을 보이고 있음

1) 이 글은 국회에서 미래전략기획의 일환으로 지난 10월 국회에서 발표한 글에 기초하여 서울대 통일연구소 발제용으로 쓴 초안입니다.

- 동아시아 지역에서도 중일 간 세력전이 현상이 발생하면서 양국 관계가 악화되었음. 중국은 2010년을 기점으로 GDP 총량규모에서 일본을 추월하면서 지역 내 최고 강대국 자리를 위협함
 - 2010년 중일 간 센카쿠 열도를 둘러싼 충돌 발생. 이후 본 사안은 상호 간 묵계와 타협으로 문제를 해소했던 이전 양상과는 달리 양보 없는 대립 양상으로 치달음
 - 일본은 아베 총리의 주도하에서 미국과의 동맹 강화를 통해 중국을 견제하려는 노력을 가시화함
- 남북한 간의 세력전이 발생하면서 남북한 간 새로운 형태의 갈등이 격화됨
 - 한국의 경제발전으로 1990년대 들어 남북한 간의 국력 격차가 급속히 확대. 동시에 동구 사회주의권의 몰락, 소련과 중국의 한국과의 국교 수교로 북한은 외교적 고립 가속
 - 북한은 핵개발을 통해 체제생존과 궁극적인 대한민국 군사우위 확보를 추구하면서 남북관계는 점차 악화
 - 2006년 이후 북한의 3차례에 걸친 핵실험과 2010년 천안함/연평도 사건을 통해 이러한 대립구도는 확연히 노정
 - 2012년 김정은 체제 등장 이후 경제·핵 병진정책의 추진, 수소탄 개발 등으로 이를 저지하려는 한국과 갈등 국면 강화

2) 동아시아는 변혁의 시대

- 이러한 다차원적인 세력전이 양상은 동아시아 국제관계의 복잡성, 불확실성, 불안정성을 강화함. 이는 기존 대응방식의 적합성이 급격히 약화되었음을 의미함
- 세계적인 경제 불황이 New Normal이 되는 상황에 직면하고 있음
- 미국은 최근 셰일가스 혁명, 국내 경제의 회복으로 국제정치 리더십에 대한 자신감을 새로이 회복하고 있으며, 미국의 대중 압박 강화와 미중 관계 악화 가능성이 대두되고 있음
- 중국은 '일대일로' 구상을 전략으로 승화하여 중장기적인 국가발전 계획을 추진하고 있으며, 동시에 국내 경제구조의 혁신을 추진. 이는 현상타파적인 함의를 내포하고 있어 주변국 경제와 외교안보에 새로운 도전요인을 안겨주고 있음
- 북한은 핵개발을 지속적으로 추진하면서 한국은 물론이고 동북아 안보에 불안정 요인을 증

가시키고 있음. 최근 김정일 위원장의 수소탄 보유언급에서 보듯이 실제 수소탄 보유상황에 근접하고 있음. 잠수함 발사 탄도미사일(SLBM) 개발 추진, 핵탄두의 소형화 성공으로 장거리 탄도탄과 결합하여 대륙간 탄도미사일을 실전 배치하려 하고 있음.

- 일본은 국력에 상응하는 군사력을 보유하고 이를 활용할 수 있도록 하는 보통국가화를 지속적으로 추진하고 있음. 이를 위해 주변국과 역사 갈등을 주저하지 않고 있으며, 미일 동맹을 강화하고, 중일 갈등은 지속될 전망이다

3) 향후 전망

- 향후 국제정세는 미국은 셰일가스 혁명과 인구구성의 이점 등에 기반하여 ‘Pax-Americana 3.0시대,’ 동시에 중국은 시진핑 시기 들어 새로운 개혁정책과 과감한 제도적 혁신을 통한 ‘중국의 부상 2.0시대’로 동시에 진입하고 있어, ‘독수리’와 ‘용’이 동시에 병진적으로 날아오르면서 갈등하고 경쟁하는 형세가 21세기 전반기 동안 지속될 전망이다.
 - 장기적인 차원에서는 세계적인 자유주의 국제질서의 지속에 긍정적이지만, 미시적인 상황에서는 동아시아 안보정세는 변수가 많고, 더 큰 도전과 파고가 이는 시기에 직면하고 있음
 - 현재 미중관계가 지니는 경쟁과 협력의 두 측면 중 일본은 경쟁의 측면, 한국은 협력의 측면에 방점을 두고 동맹차원에서 건설적인 역할을 수행하려 시도하고 있음. 그러나 한 일은 궁극적으로 유사한 세력전이 시기의 도전적인 국면에 직면해 있어서 상호 협력해야 할 요인도 증대하고 있음
- 30년 이상의 장기적인 전망에서 미중 간 G2체제는 냉전시기 미·소 兩極체제²⁾와는 분명히 다른 다극화되고 다원적인 자유주의 질서이거나 혹은 중국의 전통 춘추시대처럼 위계적인 규범에 기반한 새로운 국제질서로 변환중인 과도기성 체제일 수 있음

2) 냉전시기 미·소양극체제는 핵무기의 상호확증파괴 능력 및 탄도탄유격 미사일(ABM : Anti-Ballistic Missile)체제 등 군사적 균형을 바탕으로 하고 있고, 상호의존적이기보다는 상호경쟁적인 ‘냉전’체제임.

- 최근 미국 주도의 힘의 배분이 신흥대국(특히 중국)으로 분산되는 추세 지속
- 새로운 국제질서 속에서 강대국 관계는 이념·안보·군사력 경쟁은 물론 경제력·규범·제도·문화 경쟁이자 초국가적 아젠다(기후변화, 신기술, 에너지, 식량, 물)를 둘러싼 경쟁으로 다원화
- 21세기 국제정치·경제의 복잡성이 가속화됨으로 인해 안보분야에서도 강대국 간 '비영합적 게임(Non Zero-sum)'이 가능해 짐
- 크림리아 사태로 인한 미·러 간의 갈등은 중국의 전략적 위상을 크게 제고할 것임. 미국은 러시아 및 중국과 동시에 갈등국면에 들어가는 상황을 감내할 수 없을 것임. 이러한 조건 속에서는 미국은 중국과 본질적인 갈등을 전제로 한 미중관계 형성을 원하지 않을 것임
- 새로운 질서 구축 과정에서 미국과 중국의 상호의존성 및 취약성은 갈수록 심화되고 있음. 미중은 어느 한 나라가 일방적이고 독점적인 우위 혹은 이익을 추구하기에는 어려운 구조적 상황에 직면하고 있어, 결국 장기적으로는 '숙의(熟議) 체제' 혹은 '공동 관리(condominium)' 체제의 등장 가능성 다대.
 - 양국은 이미 실재하는 초강대국(Superpower)임. 정면 대결은 양패구상(兩敗俱傷)임.
 - 현존 패권국 미국의 입장에서 볼 때, 세계 제1의 경제대국으로 부상하고 있는 중국과 글로벌 이슈(기후변화, 환경, 에너지, 대량살상무기 확산, 북한·이란핵문제 등)에서의 전략적 협력은 이제 더 이상 옵션이 아니며, 미국 세계전략의 필수불가결한 구성 요소임
 - 미국은 중국의 최대 교역대상국이고 중국은 미국채 1조 3천억 달러 보유국임(2013년 말). 중국은 미국주도 질서의 최대 수혜자이기도 함.
- 단, <표1>에서 보여주는 바처럼 역사적 결과는 항상 일반적인 전망과는 반대의 경우를 초래하는 경향이 존재하여, 지나친 낙관론은 항상 금물임. 역사를 겸허하고 신중하게 조망하면서 미중 관계에서 합리적 전망과 비관적 예측 사이에서 적절한 대응책을 강구해야 함.

〈표1〉 패권국과 도전국 사이의 경쟁 결과

대결구도	상호안보적 긴장감 수준	경제적 상호의존 수준	이념 경쟁	예상	결과
1914년 이전 영국과 독일	지속적인 경쟁과 갈등	높음	낮음	대규모 전쟁은 불가	전쟁
1939년 이전 영국과 독일	갈등 지속되었으나 영국은 유화책 추진	낮은데서 중간	중간에서 높 음	1930년대 공군력의 발전 과 위협으로 낮음	전쟁
냉전 중 미국과 소련	초기에 낮은 것으로 생각되었으나 나중에 긴장 수위가 높은 것으로 판명	낮음	높고 강함	전쟁 가능성 높음	불편한 평화유지 소련의 붕괴
현재 미국과 중국	미국에게는 높지만, 중국은 중간 수 준 미국의 압도적 핵 우위이나 점차 중국 핵역량 개선 중	높음	아직 낮거나 미존재	21세기 세계화, 정보화, 복합적 의존시대로 인해 不可論	미정 전쟁 가능성 우려

2. 중국의 부상과 미국의 대응

1) 중국 개혁개방 시기의 발전 전략

- 1982년 중국 지도자 덩샤오핑(鄧少平)은 3단계 국가발전 전략을 제시하였음. 우선, 1990년 까지 의식주를 해결하는 溫飽(1990)단계, 2000년까지 중등 정도의 생활수준을 갖는 小康(2000)단계를 거쳐, 마지막으로 2050년까지 부강한 강대국의 반열에 올라서는 富強(2050)의 단계를 제시함
 - 중국은 대약진 운동 시기(1958-60)에 2000년까지 영국을 추월한다는 목표를 제시한 바 있는 데, 개혁개방정책의 결과 실제 2006년에 영국을 추월하였고, 2007년에 독일 추월, 2010년에 일본을 추월하였음.
- 1997년 제15차 당대회에서 장쩌민은 기존의 3단계 전략 중 마지막 3단계를 더 세분화한 신(新) 3단계 발전전략을 제시하였음.
 - 이에 따르면 2000년대 들어 본격적인 시장경제로 진입하면서 국제적 기준의 시장경제를 이룩하고, 2020년까지는 전면적 중등 복지(小康) 사회를 이룩한다는 것임.

- 다음으로는 2050년까지 선진국의 단계에 진입한다는 목표를 세우고, 이를 위한 정책으로 1992년 덩샤오핑이 제시한 신중환 외교전략(韜光養晦)을 추진함
- 시진핑은 2012년 제18차 당대회 보고에서 이를 다시 두 개의 백년 개념으로 설명함. 즉 중국 공산당 창당 100주년이 되는 2021년까지 전면적 중등 복지(小康) 사회의 달성, 중화인민공화국 건국 100주년이 되는 2049년까지 강대국화를 달성하여 중국의 꿈(中國夢)을 이룬다는 것임

〈표2〉 덩샤오핑의 3단계 발전전략과 장쩌민의 신3단계 발전전략

덩샤오핑 3단계 전략	1980~1990	1990~2000	2000~2050		
장쩌민 신(新) 3단계 전략			2000~2010	2010~2020	2020~2050
목표	빈곤탈출 [溫飽]	중등부유 [小康]	WTO 진입과 경제발전	전면적 소강사회 [全面的小康]	선진국 수준 [富強]
최고지도자	후야오방 자오쯔양	장쩌민 1989~2002	후진타오 2003~2012	시진핑 2013~2022	?

2) 중국 장쩌민-후진타오 시기 발전전략의 특징

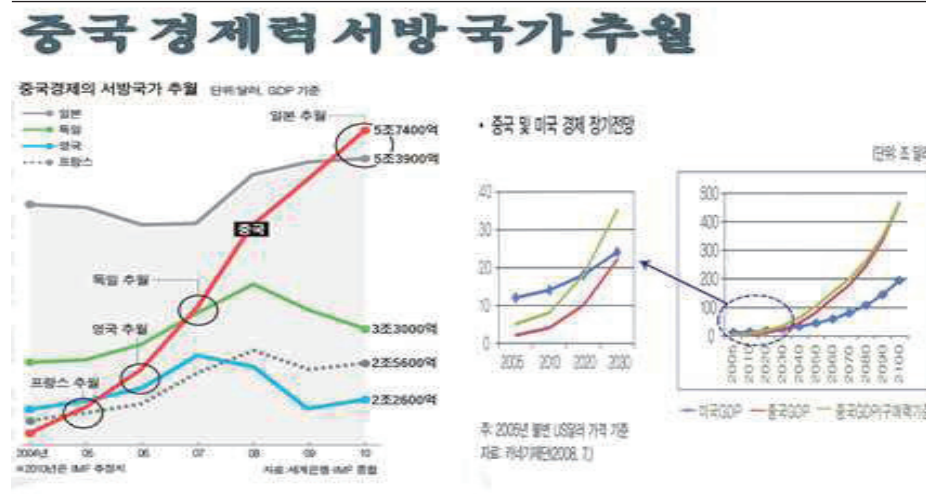
- 중국은 스스로 국력의 한계를 인정하면서 기존의 국제질서에 도전하지 않는다는 입장을 유지해 왔음.
 - 이는 중국이 발달한 선진국에는 미치지 못하는 발전도상국이란 자아인식을 바탕으로 현실적이고 점진적인 변화를 추진
 - 과도한 대외개입 비용 억제하고 주변국은 물론 미국과 안정적인 관계설정 희망
 - 평화적인 부상론을 제기하고 패권 추구를 명시적으로 포기하여, 중국 위협론에 대응하면서 기존 강대국론과 차별화 시도
 - 21세기 초 미국이 중동에 집중하고, 금융위기를 맞이하면서 중국은 별다른 제약을 받지 않고, 부담을 최소화하면서 국제무대에서 영향력을 급속히 확대
- 경제 중심 전략과 문화적 접근 강화
- 다자기구에 적극적으로 참여하면서, 다극화 전략에 입각하여 다른 국가들과 협력 강화

- 동맹관계 수립을 포기하는 대신, 근본적인 이해의 충돌 부재를 인정하면서 상호 협력을 추구하는 동반자 관계를 추진하여 세계 70여개 국가와 다양한 동반자 관계 수립

3) 중국 발전 전략 추진의 결과

- 1982년 제시한 덩샤오핑 발전전략의 청사진은 이미 초과 달성하였음
 - <표3>에서 보여주듯이 중국은 2000년대 들어 세계 선진국의 경제 규모를 차례로 추월하고 있음
 - <표4>는 중국이 2020년에 이르기 전에 미국을 추월할 것이란 평가를 내 놓음
- 전면적 중등 복지(小康) 사회 실현이라는 2020 비전(공산당 창당 100주년 기념) 역시 가시권에 들어옴
 - 중국은 2006년 이후 세계 경제성장에 제1위 공헌 국가임
 - 2014년 중국 1인당 국민소득 미화 \$7600 수준. 북경, 상해, 천진, 광주 등 주요 4대 도시는 이미 미화 15000불 수준 초과
 - 2020년을 전후로 경제 총량규모에서 중국이 세계1위의 경제대국이 될 것이라는 전망 (2008~09년 금융위기 이후, Economist, Global Insights, 미국 CIA의 2030보고서, 중국 사회과학원)이 제시되고 있음
 - 제13차 5개년 계획 기간(2016~2020)에 향후 연평균 6.5% 경제성장 목표 제시
 - 세계은행은 중국이 2016~2020 기간 평균 6.5%, 2021-2025 기간 5.5~6%, 2025-2030 기간 5%의 경제발전 속도 예상. 중국의 경제발전 목표도 이와 상응하여 설정되고 있음
 - 중국의 경제발전 속도는 세계 금융위기 이전의 예측인 2020년대 말보다 훨씬 빨리진 것이나, 최근 미국의 셰일가스 혁명과 세계 경제위기의 여파로 2020년대 중반정도에서야 중국이 미국을 총량규모에서 앞지르지 않을까 예상됨

〈표3〉 중국 경제발전의 성과



- 중국 건국 100주년이 되는 2049년에는 부강하고 민주적 문명을 가진 ‘조화로운 사회주의 현대화 국가’를 건설하겠다는 목표를 제시
- 중국 성공요인 중 종종 간과되는 것 중 하나는 중국이 양질의 정치적 리더십, 기획능력, 재정적 조건, 다양한 정책대안 형성 능력을 보유하고 있다는 것임
 - 최근 AIIB 성공, 실크로드 구상, 제도·규범 영역에서의 능동적인 대응은 이를 증명함

〈표4〉 주요국의 GDP 비중 분석(1820-2050), 중국 사회과학원

	1820	1870	1913	1950	1973	2000	2020	2030	2050
중국	33.0	17.1	8.8	4.6	4.6	11.8	20.7	28.9	33.4
인도	16.1	12.2	7.5	4.2	3.1	5.2	8.0	12.2	18.6
러시아	5.4	7.5	8.5	9.6	9.4	2.1	2.4	2.7	3.0
브라질	0.4	0.6	0.7	1.7	2.5	2.7	2.6	3.6	5.1
미국	1.8	8.9	18.9	27.3	22.1	21.9	18.4	16.7	15.1
EU	23.3	32.0	35.8	27.1	27.1	21.5	18.1	15.7	13.1
일본	3.0	2.3	2.6	3.0	7.8	7.2	5.4	4.4	3.2
中國 / 美國	18.3	1.9	0.47	0.17	0.2	0.5	1.1	1.7	2.2

4) 중국 발전의 문제점 역시 노정

- <표5>는 중국이 지난 35년 간 급속한 경제발전의 결과 수많은 부작용과 문제점이 산재해 있다는 것을 말해 줌. 이의 극복은 간단치 않으며, 단·중기적으로는 중국 내 정치와 사회 불안정을 야기하고 경제 성장을 저해할 요인으로 잔존할 것임
 - 빈부격차, 환경오염, 농민공 문제, 노령화, 정치민주화, 주변국과의 마찰
 - 급속한 노령화 추세도 큰 부담임. 2020년까지 노동력 인구 정점. 노령인구 17~18% 내외 추산
- 에너지 공급 문제는 중국 경제발전과 국가안보의 가장 취약적인 부분이었지만, 최근 향후 2세기 동안 쓸 수 있는 매장량의 셰일가스의 발견, 러시아와의 장기적인 천연가스 구매 협상 타결, 일대일로 구상의 추진으로 에너지 취약국가에서 탈피하고 있는 것은 새로운 반전임

<표5> 중국이 당면한 문제들

	~2005	2010	2015	2020	비고
경제성장	8.7%	8.1%	2010-15: 7.5% 2016-20: 6.8%		Overall, 7.5%
도시화	42% (550 mil.)	47% (640 mil.)	52% (720 mil.)	57% (810 mil.)	매년 2000만명 수용 규모 도시 건설 필요
노동력	2~3억명 추산 유동 인구와 도시 빈민화	2013~16, 노동인구 절정		노령인구: 23%	금융위기 이전 최소 8% 경제성 장 요구
빈부격차	1980년대초 지니계수 0.20에서 1997년 0.437로 양위 점차 확대 추세			지니계수는 0.474로 확대 추세	지역간 소득격차 역시 크게 확대 도시와 방한
취약계층과 실업	1990년 전체인구의 31.5% 빈곤 2002년 12.5%로 감소	여전히 3억 이상의 취약/빈곤층 계속 (빈곤, 불구자 등)			매년 1000만명 직업 창출 필요
에너지와 자원	만성적인 물 부족과 환경오염 가속 에너지 수급 문제				말대일도 구상 러시아와 박널
질병	1000만명 이상의 AIDS 환자 그 밖에 SARS, Birdflu 등 각종 질병		2천만명 이상의 AIDS 환자		20~30% 증가됨
정치 발전	2007 제17차 당대회 2008 북경 올림픽 개막	2010. 11 th 개년 계획 총결 2010. 상해 엑스포, 2012 제18차 당대회		2017년 제19차 당대회	

- 중국은 새로운 경제도약을 위해 기존의 수출 지향형 경제에서 내수 지향형 경제로 탈바꿈하려는 구조 조정에 착수함. 내부 경제의 효율성을 제고하기 위해 반부패 투쟁, 국영기업 개혁, 혁신의 강조
 - 만일 이 계획이 성공을 거둔다면, 중국은 근대 이전 누렸던 자기 완결적인 경제체제 구축에 가장 근접하게 됨
- 국제경제에서 저성장, 저소득, 저수익률이 일상화되는 New Normal(新常态) 시대의 압력 역시 중국에게는 큰 도전임. 다만, 외부의 우려와는 달리 중국의 경제발전 추이는 기존 세계은행과 중국 자체의 예측에서 크게 벗어나지는 않고 있음
- 향후에도 세계적으로 “중국 위협론”과 “중국 위협론”은 동시에 병존하면서 지속될 전망이다

5) 미국의 대응

- 부시(Jr.) 행정부 시기 대테러전 일환으로 중동에 대한 개입을 강화하는 정책은 아태지역에서 미국의 영향력 감퇴와 재정압박을 가져옴.
 - 중국은 아태지역에서 미국의 공백을 급속도로 메우면서 영향력을 확대
 - 아·태 중시 정책공약
- 2011년 이후 미국은 ‘아시아로의 귀환’ 전략 구체화. 아태 재균형(rebalancing) 전략으로 명명된 새로운 전략 추진하면서 역내 동맹과 파트너 관계 강화
 - 미-일, 한-미, 미-오 동맹, 미-필리핀, 미-베트남, 미-미얀마, 미-인도 관계 등 양자관계 강화
 - 역내 (다자) 국제기구(EAS, ASEAN, APEC, TPP)에 적극 관여 및 참여
- 아태지역 내 군사력의 재배치
 - 미국 해군 전력의 60% 배치 계획 추진
 - 사이버와 우주 전략 중시
 - 군사력 우위를 활용한 압박: 공해전 (Air-Sea Battle) 전략의 운용
 - 최근에는 “공해전” 개념을 대체할 새로운 작전개념으로 “국제공역에 대한 합동작전 및 접근(Joint Access and Maneuver in Global Commons, JAM-CC)”을 준비중
 - 2015년 4월 ‘21세기 협력적 해양전략’ 보고서 발간이후, 8월 ‘아태지역 해양안보전략 (Asia-Pacific Maritime Security Strategy)’ 발표, 아태지역 내 해양군비태세 강화와 동맹간 협력 강화를 위한 구체적 청사진 제시
- 미국의 리더십 확보를 위한 의지 천명과 노력 가속화
 - 2015년 오바마 대통령의 연두연설은 미국이 세계의 리더십을 유지하기 위한 의지를 지니고 있으면 이를 위한 노력을 적극적으로 추진하겠다는 입장을 천명
- 미국은 중국을 억제하고 견제하면서도 중국 부상의 현실성과 상호 협력의 필요성도 동시에 인식
 - 중국과의 관계를 21세기 세계에서 가장 중요한 양자관계로 인정
 - 중국과 ‘전략경제대화’ 개최 및 90여개가 넘는 정부 간 전략대화 기제 구축
 - 다만, 미국의 새로운 지도부는 중국과의 불가피한 경쟁적 구조를 적극 인식하면서 중국에 대한 견제정책 강화 불가피

6) 중국 시진핑 체제의 등장과 대응

- 중국은 시진핑(習近平) 시기 들어 새로운 외교안보전략의 지평을 제시. 이는 후진타오 시기와는 근본적으로 차별화할 수 있는 공간과 국가역량에 대한 새로운 인식과 정체성 변화를 바탕으로 하고 있음
 - 중국은 더 이상 발전도상국으로서 자아정체성을 가지고, 국가발전의 목표에 모든 것을 집중시키고, 자신의 존재감을 낮추고 역량을 함양하는 데 집중하는 도광양晦(韜光養晦)적인 전략에 머물러 있지 않음.
 - 시진핑 시기의 중국의 자아정체성은 세계 ‘최대의 발전도상국’이라기보다는 세계 최대 규모의 ‘발전중인 강대국’으로 점차 초점이 옮겨가고 있음.
 - 이러한 변화는 중국이 기존의 전통적인 대륙국가라는 정체성을 넘어서 이제 대륙과 해양을 동시에 아우르는 대륙-해양 국가로 거듭나기 시작한 것임. 시진핑 시기 중국의 국가 대전략은 이에 따라 전략적 비전을 지니고 중국의 해양전략을 구체화하면서 해양강국을 지향하기 시작했음.
 - 중국은 더 이상 동아시아 국가라는 지역정체성을 바탕으로 지역강대국을 추구하는 지역 국가가 아니라 유라시아를 아우르고 세계의 남과 북, 동과 서를 연결하는 허브국가 혹은 중앙국가가 되기를 추구하고 있음.³⁾
 - 경제중심에서 경제와 군사 병행하여 전략 수립
 - 핵심이익 수호 의지를 명백히 천명
- 미국에 새로운 강대국 관계 제안
 - 상호 충돌하지 않고 대항하지 않으며
 - 상호 존중하고
 - 상호 공동번영을 추구 제안
 - 미국 측은 ‘상호 존중’의 요구에 대한 수용은 유보적. 중국이 주장하는 핵심이익의 존중을 수용할 수 없기 때문임

3) 이러한 사고는 후진타오 시기 국제관계에서 가장 영향력 있는 학자로 알려져 있고, 시진핑 시기에도 여전히 주요 정책 브레인으로 알려진 북경대 왕지쓰 교수가 2014년 11월 중국 군부가 주관하는香山논단 회의에서 발제 시 언급한 바 있다. 그의 이러한 생각을 담은 관련 글은 <http://www.43577.com/culture/1567/76685.shtml> (검색일: 2015.3.21)

- 중국의 “일대일로 구상(One Belt, One Road Initiative)”은 이제 구상 단계를 넘어 국가 대 전략으로 공식 인정됨
 - 육로 3지대 (러시아 경유, 중앙아시아 경유, 남아시아 경유)
 - 해양 2로 (인도양, 아프리카 라인, 남태평양 라인)
 - 2015년 아시아인프라투자은행(AIIB)의 건립. 현재 77개국 가입 예정으로 알려짐
- 일대일로 전략은 다음과 같은 함의를 지니고 있음
 - 이는 중국의 미국에 대한 새로운 대응전략적인 성격을 안고 있으며 동관(東管), 서진(西進), 남개(南開), 북화(北和) 정책으로 요약할 수 있음
 - 동쪽으로부터 오는 거센 도전에 응전하기보다는 동쪽은 점진적인 대응과 관리에 치중하고, 서쪽으로는 국가 역량을 결집하여 적극 진출(서진전략)하며 중국-러시아-인도-터키를 연결하는 다이아몬드 구상을 실현하고, 남태평양 지역에 새로운 영역을 확장해 나가며, 북쪽은 기존의 협력을 강화시켜 나가는 전략구상임
 - 향후 중국의 국제적 영향력은 더 증대될 것임. 대신, 미중 간의 갈등과 경쟁의 골은 더 첨예하고 깊어질 것으로 예상되어 한국의 외교안보에는 더 부담스런 상황에 직면할 개연성이 다대함
 - 중앙아시아와 동남아시아가 향후 강대국 권력 갈등의 핵심공간으로 부상하고 있음. 이는 역으로 역내 불안정성이 강한 중앙아 지역에서 중국의 일대일로 전략을 추진한다는 것이 순탄하지는 않을 것임을 동시에 예고
 - 현재 동북아에 대한 우선순위는 상대적으로 낮음. 중국의 국가발전에 한반도 변수의 영향을 낮추는 방향으로 정책 전개 예상.
 - 중국의 한반도에 대한 상대적 관심이 줄어들면, 북한이 도발할 개연성은 상대적으로 증대하거나 한국의 대미편중 현상 가중으로 한반도 긴장 고조가능성 다대. 이 경우, 북한과의 타협 가능성 증대

〈표6〉 세계 금융체제분야에서의 미중 경쟁

	NDB	세계은행	CRA	IMF	AIIB	ADB
주요국 지분	중국(20) 러시아(20) 인도(20) 브라질(20) 남아프리카(20)	미국(16.05) 일본(8.94) 중국(5.76)	중국	미국(17.69) 일본(6.56) 중국(4.00)	중국(30.34) 인도(8.52) 러시아(6.66) 독일(4.57) 한국(3.81)	미국(15.6) 일본(15.7) 중국(6.47)
총재	순환(현재 인도)	미국	순환	유럽	순환(중국 내정)	일본
회원국	5	188	5	188	57	67
자본금	500억 \$	2232억 \$	1,000억 \$	3620억 \$	1000억 \$	1628억 \$
설립 목적	사회간접자본 지속가능한 성장 수요 충족	전쟁 복구 개발 지원	외환 위기 대비	외환 위기 대비	사회간접자본 투자	빈곤퇴치

○ 국가 대전략의 추진과 국제 규범 및 제도 영역에서의 미중 경쟁 본격화

- 중장기 국가대전략이라고 할 수 있는 일대일로 구상을 구체화하고, 2015년 이를 금융 부문에서 지원할 아시아인프라투자은행(AIIB) 설립
- AIIB의 설립은 G20에서 합의한 IMF의 개혁방안을 미국이 집행하는 데 실패한 데 기인한 측면도 큼. 중국은 따라서 AIIB가 기존의 미국 중심의 국제금융제도를 대체하기 보다는 이를 보완하는 것이라는 입장을 취하면서 미국을 자극하지 않으려 노력
- 〈표6〉에서 엿보이듯이, 중국은 최근 잇달아 미국 중심의 기존 금융질서에 대응하는 새로운 금융기제를 구축하기 시작하고 있음. 새로운 국가개발은행(NDB)은 세계은행, 위기 대응기금(CRA)은 국제금융기금, AIIB는 아시아 개발은행에 대응하는 특성을 지니고 있음
- 이는 군사력 부문보다도 더 견고하다고 할 수도 있는 미국의 국제 금융분야에서의 리더십에 대한 새로운 도전적 성격에 대해서도 해석할 여지가 충분함. 이 분야에서 미국의 리더십은 역사상 최초로 심각한 도전에 직면해 있음

3. 세계 리더십을 둘러싼 미중 경쟁 전망

1) 미중 간 국제 규범과 제도 영역에서의 갈등 시대 돌입

- 미중 갈등은 상호 작용적인 측면에서의 일시적인 갈등과 충돌이라기보다는 ‘세력전이’ 현상과 연관한 보다 구조적인 갈등의 측면을 담고 있어 중장기적인 성격을 안고 있음
 - 과거에도 그러했듯이 21세기의 세력전이는 ‘군사력’ 자체보다는 ‘경제력’의 변화에 의해 추동되고 있음. 물론, 이를 군사분야로 전이하는 것과 영향력과 지도력의 변화로 추동하는 것은 또 다른 시간과 변수를 고려해야 하는 문제임
 - 현재는 미국 오바마 대통령의 “아태 재균형” 전략과 중국 시진핑의 “새로운 국제관계” 전략이 동시에 추진 중이어서 갈등, 경쟁, 협상, 협력 등이 복합적으로 얽히는 시기에 들어서 있음
 - 중국 경제가 미국을 추월한다는 것은 쟁점이 아니라 이미 시점의 문제가 되고 있음. 가장 보수적인 미국 농무부의 자료(2015) 역시 2030년 직후에 중국이 경제규모에 있어 미국을 추월할 것으로 평가
 - 세계 무역 비중 역시 2012년 유럽연합, 미국, 중국의 순에서 2030년이 되면 중국, EU연합, 미국의 순으로 재조정되어 중국이 세계 무역의 중심이 될 것으로 보고 있음
 - 중국이 경제적인 규모에서 미국을 추월할 것으로 예상되는 2020년경에서부터 미중 간 국방비 규모가 유사해지는 2040년대 중반까지 상호 새로운 관계형성, 국제 제도 및 규범의 형성 과정에서 협력과 갈등이 크게 뒤엉키면서 자국의 이익을 증진하고 영향력의 우위를 점하기 위한 경쟁을 더 가속화 시킬 것으로 예상됨

〈표7〉 국제 경제 제도에서의 미중간 경쟁

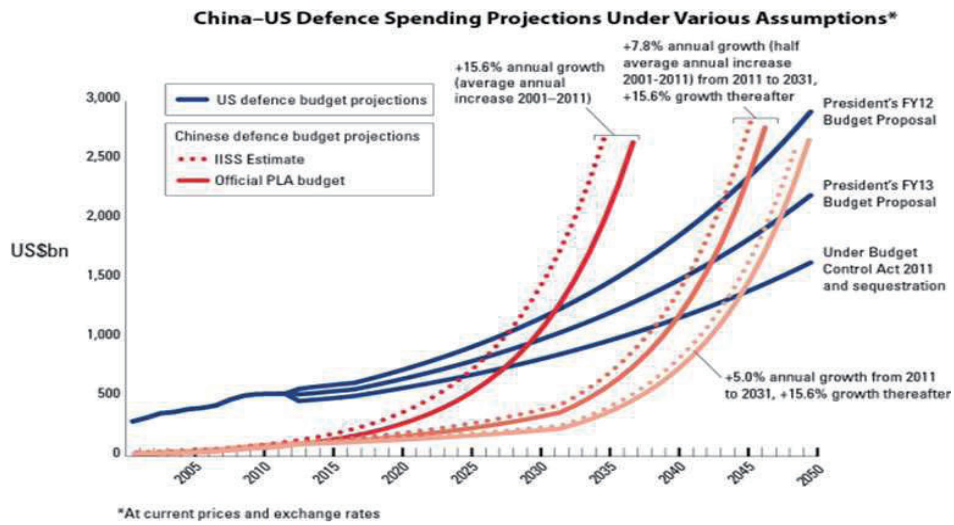
	TPP	RCEP	FTAAP	TTP
제안	2004년 싱가포르	2010년 ASEAN	2006년 미국	2011년 미국
협상 개시(타결)	2008(2016)년	2012년	-	2013년
참가국	12개국	16개국 (ASEAN+6)	21개국 예상 (APEC)	미국 및 EU 29개국
세계 GDP	37%	30%	54%	47%
세계 무역	25%	30%	44%	30%
세계 인구	11%	48%	40%	10%

- <표7>은 미중이 국제 경제 제도 영역에서 보이고 있는 경쟁을 보여줌. 미중은 다 같이 다자 자유무역협정(FTA) 네트워크 건설을 구축하기 위한 경쟁에 돌입. 양국은 모두 아태자유무역지대(FTAAP)라는 공동의 목표를 내세우고 있지만, 그 과정이 자국에 유리한 방식으로 귀결되도록 경쟁중.
- 미국은 우선 아태 지역의 국가들과 중국의 진입이 현실적으로 어려운 고도화된 수준의 경제무역지대 설립을 추진하면서 중국을 배제하였음
- 중국은 이에 대해 미국이 참여하지 않는 아세안+6 FTA인 역내포괄적 경제동반자협정(RECP)을 대안으로 추진하고 있음
- 향후 미중은 이 FTA 경쟁을 세계적인 차원으로 확산할 개연성 다대함. 한 예로 미국은 2011년부터 유럽연합 국가들을 대상으로 범대서양무역투자동반자협정(TTIP)를 추진하고 있음. 이에 반해 중국은 일대일로 협력을 바탕으로 세계국가들과의 경제무역협정 체결을 가속화 할 것으로 전망됨.

2) 미중 간 군사분야 경쟁

- 미중 간 경쟁에서 미국이 압도적 우위를 보이는 영역이 군사력 분야임. 미국은 전 세계 군사비의 40%정도를 지출. 전체 미국 GDP의 4.5% 전후를 지출하고 있음. 이는 현 미국의 생산력 수준으로 볼 때 과잉지출이 이뤄지고 있는 상황으로 이후 이를 조정하지 못하면 미국은 역사적인 패권 쇠퇴의 전형적 트랩에 들어 설 개연성이 다대함
- 중국의 군사비 지출규모는 전체 GDP의 1.5%내외이면서도 급속한 군사역량을 확대해 나가고 있음. 이는 경제적 역량의 급속한 확대에 기반한 것으로 2040년 중반경이면 미국을 추월할 것으로 예상됨(<표8> 참조)
 - 일각에서 제기하는 중국 군사비의 불투명성을 감안하면 중국은 전체 GDP의 약 2%가량을 군사비에 투입한다고 추정 가능

〈표8〉 중국과 미국의 군사비 추이



- 중국은 미국에 대한 핵공격 역량이 제한적이기는 하지만, 점차 이동성의 강화, 다탄두화, 기술적 진전을 통해 억지 기능을 크게 제고시킬 것으로 추정됨
 - 중국의 최근 진급 핵잠수함과 SLBM 핵탄두(취랑-2) 배치는 미국 핵전력의 상대적 우위가 점차 무력화된다는 것을 의미
 - 중국은 미국의 항공모함이 동북아 접근을 저지할 무기(동평 21-D 탄도 미사일)와 미국의 태평양 도서를 공격할 수 있는 무기(동평 26)과 같은 무기들을 실전배치하기 시작하였음
 - 중국은 미국의 군사적 패권을 가능하게 할 SLBM, 우주, 사이버 등의 영역에서 미국의 절대적인 우위를 허용하지 않으려 할 것이며, 향후 이 분야에서 미중 간 치열한 경쟁이 예상됨
 - 중국은 2025년 까지 3척의 항공모함 보유할 것으로 추정됨
- 미중은 상대적인 군사력의 차이에도 불구하고 21세기 환경에서 상호 취약성의 증가로 정치적 수단으로서 군사력을 상대에 대해 쓸 수 없는 상황에 이미 도달해 있다고 판단할 수 있으며, 이 추세는 점차 강화될 것임

3) 미중 간 외교력 경쟁

- 미중은 규모나 그 영향력 측면에서 이미 초강대국임. 다 같이 UN 안보리 상임이사국으로서 상호 동의 없이는 국제적으로 어떠한 의미 있는 결정도 채택이 불가능함
- 중국은 그간 다자적 국제기구에 적극 참여와 새로운 규범과 제도의 설립을 추진해 왔음
 - 아시아인프라투자은행(AIIB), 신개발은행(NDB), 위기대응기금(CRA), 역내포괄적 경제동반자 협정(RCEP)
 - 최근 발표된 제13차 5개년 계획의 내용에 따르면 중국은 향후 5년간 중국의 국익을 증진하는 방향으로 기존 국제 제도와 규범을 조정하고, 새로운 규범과 제도를 추진하면서 이를 적극 반영할 것을 명시. 이는 필연적으로 미국과의 이해 조정을 필요로 하는 사안들
- 미국은 이미 “중국과 함께” 정책을 채택하고 유지해 왔음
 - 미국의 저명한 중국 전문가인 David Lampton에 의하면 미국은 국교수교 이래 대중국 관여 및 유화정책을 일관되게 추진해왔다고 주장함
 - 2005년 중국에 대한 “이해상관자” 지위 부여는 이러한 정책을 제도의 영역에서 가시화한 것이라 할 수 있음
 - 2010년 닌자위 (센카쿠) 열도를 둘러싼 중일 분쟁 시 일본의 희망과는 대비되게 미국은 중일 간 충돌 방지와 위기관리 노력을 강조. 이러한 미국의 태도는 미일동맹의 중시와 중일 충돌 시 일본 지지라는 공개적 천명에도 불구하고 일관되게 저류에 흐르고 있음
- 중국의 국제사회의 접근 및 동원 능력은 세계 최고 수준임
 - 미국이 점차 영향력을 상실하고 있는 남미 및 아프리카에서의 중국의 영향력은 미국을 압도하고 있음
 - 중·아프리카 포럼. 중앙아시아와 러시아, 동남아 및 호주. 심지어 미국의 동맹인 영국을 포함한 유럽의 대중 접근 강화 추세
- 미국은 이제 더 이상 독자적으로 중국을 견제할 수 없음. 미국은 동맹의존 전략의 강화와 비용분담을 요구

4) 미중 간 Soft Power 경쟁

- 미국의 저명한 학자인 Joseph Nye에 의하면 Soft Power란 내가 강요하지 않아도 상대가 나를 좋아하고 추종하고 싶어 하게 하여 국익 추구 시 외교·군사적 비용을 줄이게 하는 능력을 의미함
- 미국은 이 분야에서 중국에 단연 앞선다는 입장임. 미국은 시장경제, 자유 민주주의라는 보편적인 가치를 제공. 중국은 아직 세계에 제시할 보편적인 가치 규범이 결여되어 있다는 지적은 합당함
 - 현재 중국은 고전 문화에서 유래하는 인본적인 통치, 숙의적인 정책결정, 비강대국들을 배려하는 보다 민주적이고 합당한 국제구조에 근거한 논리를 만들려 노력중임. 예를 들자면, 조화세계론, 민주적 국제질서론 등을 들 수 있음
- 중국은 문화적 접근과 인문교류의 강화를 통해 자신의 영향력 확대하려 노력
- 미국의 경제와 리더십은 예전에 비해 상대적으로 약화되고 있음. 미국이 리더십을 보다 오래 유지하기 위해서는 스스로 방만한 복지·재정·군사력 비용을 감축하고, 생산성을 향상시키고, 국제관계 규범을 보다 협의와 합의에 입각한 구조로 전환해야 하며, 신자유주의 경제이념을 넘어선 새로운 이념의 제시가 필요
- 중국은 세계 최대의 언어사용 인구와 화교 경제권 보유하고 있고, 풍부한 인구·역사·문화적 유산에서 나오는 영향력과 잠재력을 보유하고 있음
 - 인구 및 시장 규모 자체가 소프트 파워임
- 중국이 현재 추진하고 있는 수출지향형 경제에서 내수지향형 경제로 전환이 성공한다면 세계는 중국에서 사업하기 좋은 태도와 상품을 갖춰야 하며, 또 실제 경제적 혜택을 제공하는 중국을 더 선호하게 될 것임 (미운 오리에서 백조로)

5) 미중관계 전망

- 미중 간의 경쟁은 본질적으로 패권 경쟁이 아니라 리더십 경쟁의 성격이며 이것이 지속될 것임
- 2020년대 중반까지 중국의 경제 규모 및 경제적 영향력 우위 전환. 미국은 여전히 외교·군사적 우위 유지하나 그 활용과 성공은 중국의 동의를 필수적으로 요구함
 - IMF는 구매력 환산 경제규모에서 중국이 이미 2014년 17.6조 달러로 미국의 17.4조 달러를 초과했음을 발표

- 동아시아 지역 내 중국의 경제적 우위는 정치적 영향력 우위로 확대
 - 과거 영미의 경험에 비추볼 때, 경제력의 역전이 세력전으로 연결되는 것은 약 50여년이 소요
 - 중국은 경제적 우위와 문화적 친근성을 바탕으로 영향력 확대 시도
 - 나머지 세계의 국가들(the Rise of the Rest of the World, 인도, 유럽, 브라질, 인도네시아, 러시아, 이란 등등)의 성장 역시 지속적으로 미국의 영향력은 저하시키는 요인이 될 것이나 미국의 리더십 위상은 21세기 전반기에 유지될 것으로 추정됨
 - 미중은 단기적으로는 “복합적인 협력과 경쟁 구도”를 유지하나 중기적으로는 “경쟁”의 측면이 더 강해지는 양상 보여줌
- 미중간 세력전이가 본격적으로 발생하는 2020~30년대가 전략적 불안정성이 가장 강화되는 시기로 추산되었으나 중국의 급격한 대외적 위상의 제고 및 시진핑의 적극적인 외교로 그 시기가 크게 앞당겨지고 있음
 - 미중 간 전략적 선택의 압력 강화
 - 한국에 가장 중요한 외교·안보적 시련을 가져 다 줄 개연성 다대

[4가지 시나리오]

- 단기적인 복합 국면 시나리오
 - 경제적으로 상호의존은 높으나 상호 전략적 불신이 지속되면서 주기적으로 협력과 갈등의 현상이 반복되는 상황
 - 당분간 미국은 “냉전우위모델”처럼 중국과의 경쟁에서 승리를 선호하고 중국은 “20C의 영미모델”처럼 전쟁을 겪지 않는 자연스런 중국 우위의 세력전이를 선호할 것임. 그 과정은 획기적인 상황이 발생하지 않은 한 적어도 20-30년은 지속될 것으로 보임
 - 미국과 중국이 상호 경제적 의존관계를 줄여나가면서 안보 전략적으로 경쟁구도를 심화시켜 나가는 시나리오인 한국이 현실적으로 가장 우려하는 상황일 수 있지만 미중 지도부의 의지나 구조적 제약 등을 고려할 때, 실현 가능성은 약함.
 - 다만, 냉전시기와 다른 것은 상대방에 대한 전면적인 대항을 추구하거나 제로섬적인 논리에 의해 상황을 설명하기에는 미중간의 현실은 상호 이해가 얽혀 있는 보다 미묘하고 복합적이고 요인들을 동시에 안고 있음.

- 따라서 이 과정이 구조적으로는 안정적이고 평화를 유지하지만, 미시적으로는 오히려 제도적, 영향력 경쟁은 더 치열해지는 상황임

- 단·중기적인 전략적 경쟁 시나리오

- 미중 간에 가장 위험한 시기. 중국이 경제적 규모에 있어서 미국을 추월하고, 군사적, 과학적, 정보화 분야에서 상호 절대적 우위를 점하기 어려운 상황에서, 규범의 해석과 제도의 영역에서 우위 확보를 위한 경쟁은 치열해 질 것임.
- 미중 상호 간에 새로운 게임의 규칙과 규범을 정하지 못한 채, 기존 행위규범의 현상 불일치 혹은 공백 상황이 초래하는 상황에서 협력보다는 갈등이 더 강화되는 구도
- 이 시기 미중간의 마찰과 충돌이 더 강화될 것이며, 미중 국내사회는 물론 한국과 같은 중견국에게도 착시현상을 불러일으킬 수 있어, 한국의 외교안보 전략에 막대한 부담과 영향을 주게 될 것임.

- 장기적인 긍정적 시나리오

- 새로운 반백년을 준비하는 미중 간 “협력적 균형 및 전략적 협력관계” 수립에 대한 모색도 점차 진전될 것임
- 미중은 상호에 대해 일정한 영향력과 지분을 유지하는 관계를 예상할 수 있음. 결국 미중은 장기적인 관점에서 바라본다면 협의 및 타협에 의한 공동 제휴(US-China Consortium)체제를 강화해 나갈 것으로 보임.
- 미중관계가 ‘세력전이론’의 입장처럼 설령, 세력전이가 이뤄진다고 할지라도 어느 일방이 타방을 완전히 압도하는 구도는 실현되기 어려운 실정임. 현대 군사과학의 발달, 정보화, 경제적 상호의존성은 과거 냉전시기와는 차별되는 환경을 제공하기 때문임.
- 미국이나 중국 어느 국가도 당분간은 새로운 냉전체제를 형성할 수 있을 정도로 독립적이고 강력하지 못함.

- 미중 협상과 속의 체제 도달과 그 불안정성

- 미중 양국은 구조적인 제약으로 말미암아 결국 불안정하기는 하지만 19세기에 영국과 프랑스가 오랜 경쟁을 하면서도 결국 1904년 위협적으로 서로를 바라보지 않은 협상체제에 이를 수도 있을 것으로 보임.

- 다만 이 협상체제는 역사적으로는 오래가지 못했음. 20세기 초와는 다른 구조적 제약이 과연 이 양국의 협상체제를 얼마나 오래 유지하게 할지는 결국 양국의 지속적인 경제성장을 가능하게 할 내구성에 달려 있다고 봐야 할 것임.
- 위 네 가지의 시나리오 중 단기적으로는 복합 국면 시나리오, 장기적으로는 협상과 속의 체제의 도달 가능성이 가장 크지만, 국제정치상 수많은 변수들은 미중 관계를 어떠한 방향으로 이끌어 갈지는 아무도 장담할 수 없음. 따라서 한국의 중장기 비전과 국가전략은 국제정치의 변덕스런 불가측성까지도 고려한 대응역량을 담지해야 함
- 현재 잠정적으로 내릴 수 있는 결론은 다음과 같음
 - 동아시아 지역 내 미중 및 중일 간 영향력 경쟁 및 군비경쟁은 지속될 것이며, 이는 세계적인 범위로 확대될 것임
 - 동아시아 지역 내 중국의 영향력은 확대될 것이며, 중국의 주변국 경제는 중국의 경제정책과 조건에 의해 크게 좌우될 것임
 - 미중 간 갈등과 협력이 증첩하는 복합적 관계 유지와 세계적 차원의 규범 및 제도 조정 경쟁은 가속화될 것임
 - 다만, 국제무대에서 미국 리더십의 활용과 성공은 중국의 동의를 필수적으로 요구할 것임
 - 2040년을 넘어서 보다 중장기적으로는 외교·군사·기술력에서도 중국이 미국을 추월할 개연성이 존재하나, 미국이 패권을 휘두를 수 없는 똑 같은 논리로 중국 역시 패권국이 될 수는 없음

4. 한국 외교와 향후 정책

1) G2 체제의 도래 상정과 한국에 대한 함의

- 2013년 및 2014년 미중 정상회담의 결과를 놓고 볼 때, 한반도 및 동북아에서 미·중의 G2 체제는 이미 작동되고 있음.
 - G2체제가 강화될수록 미·중의 합의를 벗어난 주요 사안의 현상변경은 어려울 전망
 - 미·중은 강대국의 입장에서 미·중 관계의 이해에 따라 한반도 문제를 다루려 할 것임
 - 한국은 미중 간 이해관계 경쟁의 장으로 동시에 기능. 최근 AIIB, THAAD, 남중국해 문제가 대표적인 예임
- 미·중 양국이 한반도 문제로 인해 양국관계가 악화되는 것을 원치 않을 것이며, 추후에도 한반도 안정을 위해 문제의 해소보다는 관리의 차원에 더 공통의 이해를 가진 것으로 보임
- 이번 북핵 제4차 핵실험 직후 사드의 한국 도입 논쟁과정에서 보여준 바처럼 한미동맹의 지역동맹화가 강하되면 될수록, 한중 마찰도 더 커질 개연성이 존재. 미·중·남·북한은 보다 복잡한 다자 게임의 상황에 직면하고 있으나, 북한은 이러한 복잡한 상황이 미치는 영향을 최소화하고 독자적인 변수로 남기 위해 핵무장을 강화하고 있음

2) 중견 국가로서 한국의 전략적 선택

- 그간 한국은 한미동맹을 근간으로 각 정권은 강대국과 같은 외교정책을 표방하였으나 종종 전형적인 약소국 외교로 치환되고 그 비용을 떠안은 바 있음. 이제 세계 15권의 경제대국, 10위권의 무역대국으로서 한국은 중견국가 외교를 추진할 필요가 있음
 - 노무현 정부는 아마도 최초로 중견국가의 정체성을 지니고 외교를 추진한 정부일 것임. 다만, 실재는 이를 실행하기보다는 오히려 미국의 편익을 더 많이 들어줘야 하는 상황에 직면하였음.
 - 박근혜 정부는 본격적으로 중견국가의 정체성을 지니고 외교를 시도한 최초의 정부라 할 수 있음. 한미동맹과 한중 전략적 협력동반자 관계의 조화를 추구하였고, 주도적으로 북한과의 관계를 재설정하려는 신뢰외교를 표방하였으며, 지역평화와 협력구상인 동북아 평화협력구상 및 유라시아 이니셔티브의 추진, 중견국가들의 협력체인 MIKTA의 창설국이 되었음.

- 북한의 제4차 핵실험이후 박근혜 정부의 중견국 외교는 스스로 좌초하는 것이 아닌가 하는 의구심이 들고 있음. 북핵 상황에 대한 다급함과 위기의식, 중국에 대한 이해부족, 김정은 정권의 취약성에 대한 기대감, 불안한 미국 변수, 그리고 추후 생존전략 구상 등이 결합하여 연미화중(聯美和中)에 입각한 기존의 중견국 외교 기조는 방기한 듯한 외교를 보여줌
- 한국은 통일을 고려할 때, 주변 특정 강대국과 대립하는 일변도 전략보다는 모든 강대국과 적어도 적대시하지 않은 전략을 택해야 함
- 균형자 전략은 중견국가로 추진하기 어려운 전략임. 한국이 추진할 수 있는 현실적인 전략은 한국의 중견국가라는 정체성을 강화하고 중견국가로서 건설적인 제안자, 중개자, 가교적인 역할을 강화하는 것임.
 - 미·중은 각기 자신들의 네트워크를 형성하고 있지만, 한국이 양 네트워크 사이에서 가교 역할을 할 공간을 확보하는 것임
 - 안정, 안전, 협력, 평화, 번영의 원칙을 일관되게 지지하고 이에 공헌하는 역할
- 중견국가로서 우리의 역할은 북한에 대한 레버리지를 강화할 때만이 우리의 외교적 역할은 강화되는 것임
 - 평화공존의 원칙에 기반한 과감한 대북 접근과 주변국 설득 노력 병행 필요
 - 북핵에 대비한 보다 자주적인 대응 및 국방역량의 확보를 위해 노력해야 함
- 동북아와 한반도 중심을 넘어 아태 중견국 협의체 설립과 같은 새로운 전략공간을 모색하는 ‘공간 창출 외교’에 적극 나서야 함
 - 이러한 노력은 동북아에서 안정과 평화의 매개자로서 뿐만 아니라, 우리의 전략적 선택의 폭을 넓히고, 복합·다원성을 특징으로 하는 21세기 국제정치에도 중요한 공헌을 하게 될 것임.

3) 결미연중(結美聯中) 전략의 추진

- 박근혜 정부 초에 강조했던 연미화중 전략은 미중 간의 관계가 갈등적이기보다는 협력적인 상황을 전제하고, 역대 세력전이 과정에서 한국의 전략적 가치는 상승하지만, 중국의 대미정책은 여전히 온건하고 신중한 태도를 취할 것이라는 인식을 담고 있었음

- 한국은 상승하는 전략적 입지를 활용하여 중국과 갈등의 영역은 최대한 과감히 축소시키는 구동축이(救同縮異) 정책을 추구할 것을 제시함
- 미국의 새로운 행정부는 보다 더 압박 지향적인 대중정책을 추진할 개연성이 커지고, 시진핑의 중국 역시 미국과 전략적 갈등을 불사하더라도 중국의 핵심이익은 지키겠다는 의지가 강화(단, 직접적인 충돌은 불원). 미중 전략 갈등의 강화시기, 한국도 이에 따른 전략조정이 불가피한 실정임. 더구나 북한의 제4차 핵실험으로 북한의 수소탄 역량을 확보하고, 조만간 ICBM과 SLBM 역량을 확보하는 상황에서 한국의 안보적 불안감이 크게 제고된 상황임
- 결미연중(結美聯中) 정책을 통해 중장기적으로 북한을 억제하고, 당장 스스로의 안보의지와 역량을 구축하는 데 더 힘을 기울여야 함. 미래 과학기술 환경에서의 외교안보 복합변화 추이를 읽으면서 미중에 대해 사안에 따라 보다 유연한 헤징, 강력한 헤징, 균형외교, 친선외교 등의 대응을 유연하게 구사할 필요성 존재
 - 중국과 ‘구동축이’ 정책의 추진뿐만 아니라 중국이 새로이 시도하는 유라시아 국제체제 형성에 적극 개입하면서, 우리의 이익을 담보.
 - 미중은 한반도가 미중 간의 갈등과 충돌의 장으로 변하는 것은 자제할 것으로 보여, 미중에 공공재를 제공하고, 미중과 동시에 우호적인 관계를 맺을 수 있는 글로벌 중견국가가 추구해야 할 전략방향
 - 공동 목표의 핵심은 북핵문제이며, 추후 북한문제로 확대할 수 있을 것임. 북핵문제에 대해 단호한 태도를 취하고 있고, 북한 핵안전문제에 대해 큰 우려를 지니고 있는 시진핑 정부와 북한의 비핵화를 위해 보다 과감한 행동계획을 추진할 것을 제안함
 - 북핵에 의해 가장 안보적 위협을 받는 한국, 그리고 그 다음으로 중국이 그 간의 밀당과 기대를 넘어 구체적으로 전략적 이익을 논하고 대북한 정책을 추진할 수 있는 단계로 갈 수 있는 지를 시험해야 함
 - 그간 중국 측이 금기시했던 한반도 위기관리에 관한 대화도 시작할 필요 존재

〈표9〉 미중 복합관계 구도에서 한국의 전략적 선택

전략방향 변수	연미통중 (聯美通中)	연미화중 (聯美和中)	결미연중 (結美聯中)	연미연중 (聯美聯中)
기간	이명박 정부시기	박근혜 정부 시기 2013-2015	2016-2030	2030~2049
미중관계	미국의 우위	미국의 군사력 우위 미중 경제력 균형	미국의 군사력 우위유지 중국의 경제력 우위로 전환	미중 군사력 균형 중국의 경제력 우위
국제체제	미중 갈등과 협력의 모색시기	복합적인 미중 갈등과 협력 시기	미중 전략적 경쟁시기	미중 전략균형 시기 다극 체제 형성
국제체제내 중국의 부상	한미동맹 기반 위 역내 우호증진 노력. 중국과 구동존이 (救同存異)의 모색	일변도 외교 지양 중국과 구동축이 (救同縮異) 추구 중견국가 협력의 모색 및 추진. 미중과 양자 전략대화 강화	한미동맹의 운용 강화. 단, 지역동맹화는 신중. 중국과 연대의 심화. 전략적 경제협력연대. 다자안보체제의 구축 노력. 중견국가 협력의 제도화.	다자안보체제 강화 속 동맹외교 운용. 중견국가 협의체의 적극적 강화
북한체제 위기	한미동맹, 대일협력 공고화 및	한미동맹 유지 및 대중 및 대일 협력외교	미국 및 중국과 양자 전략협력 기반 강화.	미중과 전략협력 심화. 한미중 삼자협력의 안정화.
	대중/대러외교 강화	강화. 대북 한중 전략대화 추진	한미중, 한미일 삼자 전략협력의 추진	평화적 통일 실현

- 글로벌 자유주의적 국제질서를 동아시아에서 유지·보완하는 방향이 한국 국익에 바람직
- 한국은 동북아 국제정세가 대립적으로 가면 갈수록 전략적 선택을 강요당하는 상황에 빠져 들게 됨
- 미중 간 한쪽에 편승하는 전략은 미중 새 질서에 대한 대응책이라 할 수 없음. 사안이 간단치 않지만 모든 문제를 안보적 시각으로 환원하는 태도에서 벗어나 사안별로 이익에 기초한 연합전략 (Issue-based Coalition) 원칙을 견지해야 함
- 개방된 자유시장 경제의 안정과 확산에 노력하고, 그를 위하여 제도적으로 보다 많은 국가를 촘촘히 엮어야 함. 다자주의 제도의 적극 활용.
- 한미일중 관계는 zero-sum의 관계가 아니라 서로 가까워지고 공동으로 공공재를 제공하도록 하는 것이 한국의 국익에 유익함

제 1 회 의
SESSION I

한반도
평화-비평화의
갈림길

북한 핵독트린, 상쇄전략, 비핵화 비전

김성철(서울대)



북한 핵독트린, 상쇄전략, 비핵화 비전

김 성 철 (서울대)

1. 서론

북한은 핵독트린 또는 핵교리(nuclear doctrine)를 2013년 최고인민회의에서 핵보유국법을 채택하여 이례적으로 법률 형식으로 공개하였다. 냉전기 미소 핵경쟁의 경험에 비추어 보건대, 공개된 내용만을 핵독트린의 전부라고 말할 수는 없다. 일반적으로 독트린의 핵심 내용들이 핵무기의 운용태세와 연관되는 바, 이를 다 표현하지 않거나 사실과 다르게(또는 반대로) 상징적, 외교적으로 표방하는 내용을 담을 수 있다. 핵독트린은 위협, 운용, 억제, 사용, 배치, 핵외교, 기술 및 물질의 관리 등에 관한 내용을 포함하거나 연관되는 바, 핵무기를 보유한 상대에 대한 안보를 확보하고 억제수단을 강구하고 전략적으로 대응하기 위해서는 반드시 분석해야할 대상이다.

주목할 것은 북한이 핵능력을 진전시켜나가고 핵독트린을 공개하고 핵공격, 서바이벌, 보복타격 등과 관련된 핵실험, 미사일실험을 한다고 해서 과거 냉전기의 전략과 이론에 비추어 북핵의 전모를 분석할 수는 없다는 점이다. 달리말해 과거 냉전기 미소 핵경쟁기의 핵독트린, 억제전략 및 이론이 북한의 핵전략을 이해하거나 대응하는데 크게 도움이 되지는 않는다. 더욱이 북한의 핵독트린은 진화하고 있어서 그렇다. 냉전기 발전한 이론과 지식이 오늘날에도 일부 유용한 것은 사실이지만 북한과 같은 소형 핵국가의 행태에 대한 억제 및 상쇄전략은 새로운 차원에서 검토되어야 할 것이다. 이는 북한 체제의 특성에 기인하기도 하며, 21세기 소형 핵국가들이 보여주는 일반적 속성과 공유하는 면도 있기 때문이다. 이런 맥락에서 북한의 핵독트린의 드러나지 않는 면모를 추론하거나 향후 운용태세의 방식을 어느 정도 예측해 볼 수 있다.

본 발표문은 북핵 독트린의 분석과 한반도 내 비대칭성 이해를 기초로 대북 핵억제 또는 상쇄 전략(offset strategy)을 모색하고 비핵화의 가능성을 탐색하는 데 그 목적이 있다. 본 논문이 기존의 억제전략이나 이론을 비판적 관점에서 보되 정제된 연구논문이라기 보다는 대북억제의 정책적 함의를 찾는 데 더 큰 목적이 있음을 밝혀둔다.

2. 북한 핵독트린의 진화

핵보유국들(5대 핵보유국 및 인도, 파키스탄, 이스라엘 등) 대부분은 핵독트린의 전모를 드러내지 않고 외교적, 선언적 내용만 공개한다. 냉전기 억제이론가인 토마스 쉘링의 지적대로 “의도적 모호성”이 유리하다는 판단일 수도 있지만¹⁾ 허만 칸, 티 브이 풀 등이 지적한대로 모호성, 불확실성은 위기를 상승(escalation) 시키는 데 기여할 가능성이 높다.²⁾ 특히 독트린의 주체가 핵보유 및 운용, 억제에 관한 명확한 목표를 가지지 않아 독트린의 공개된 내용이 불확실성, 모호성으로 드러날 때 위기 및 갈등의 상승 역할을 할 수 있다. 예를 들어, 파키스탄의 핵독트린은 1차사용의 대상이 되는 적의 공격행위에 재래식 분쟁, 정치체계를 동요시킬 의도를 지닌 행위까지 포함된다는 뉘앙스를 주는 등 억제의 범주가 지나치게 포괄적이고 불분명한 특징을 지니고 있다. 인도는 이 같은 파키스탄의 불명확한, 포괄적인 공세적 독트린에 대해 2011년 이른바 콜드 스타트(Cold Start)라는 독트린을 발표하여 보다 적극적인 방식으로 재래식 전력의 사용을 통해 핵전쟁을 회피한다고 발표하였다. 하지만 이 또한 양국간 분쟁을 격화시키고 핵전쟁으로 갈등을 비화시킬 가능성이 있는 것으로 평가되고 있다.

미국의 경우는 이례적으로 핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review Report)를 통해 핵전략을 수정해 가면서 공개한다. 보고서는 명료한 목표를 제시하고 있으며, 일반적으로 독트린의 가장 우선순위인 1차사용 또는 1차사용 금지 또는 이를 직간접적으로 시사하는 내용을 포함한다. 예를 들어, 미국의 핵태세검토보고서 2010년판은 북한을 사실상 1차사용 대상으로

1) John Baylis, *Ambiguity and Deterrence: British Nuclear Strategy, 1945-1964* (Oxford: Clarendon Press, 1995), pp. 3-9.

2) Thérèse Delpech, *Nuclear Deterrence in the 21st Century: Lessons from the Cold War for a New Era of Strategic Piracy* (Santa Monica, CA: RAND, 2012), kindle loc 469,

간주 하고 있는바, 이른바 negative security assurance 라고 하는 것이다. 해당 보고서는 “the United States will not use or threaten to use nuclear weapons against non-nuclear weapons states that are party to the NPT and in compliance with their nuclear nonproliferation obligations” 라는 표현을 통해 북한이 미국의 1차사용 금지의 대상이 아님을 드러내고 있다.

북한의 핵독트린은 어떠한가. 북한은 여러 차례 핵관련 발언과 공갈을 내놓는 바 한국 사회에서 신뢰가 없었던 것이 사실이다. 하지만 북한은 2013년 3차 핵실험을 행한지 약 2개월 후 4월 1일 개최된 최고인민회의의 12기 7차 회의에서 “자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데 대한 법”(이하 핵보유국법)이라는 매우 치밀하게 준비되고 문구 검토를 거친 핵독트린을 공개하였다. 핵보유국법이 공개되기 3년 전인 2010년 4월 북한은 외무성 비망록을 통해 그 실체를 이미 드러낸 바 있다. 여기에는 평화협정, 핵억제력, 비핵국가의 핵국가와의 연합의 의한 공격 이외 핵무기 사용 금지, 국제비확산 참여 등을 열거하였다. 그리고 2013년 핵보유국법으로 발전시켰다.

2013년 핵보유국법에서는, 6. 핵무기 보유, 실험 안전성, 7. 핵무기 기술, 물질의 불법 유출 방지, 8. 비확산 노력 협력 등의 조항은 국제사회의 비확산 체제를 의식한 것들이다. 더욱 중요하게는 1. 정당방위 수단, 2. 보복타격 수단으로 사용, 5. 적대적 핵보유국과의 연합 제외하고는 비핵국가에 대한 사용 금지 조항들은 핵 보유국의 1차사용 금지 또는 사용가능성에 관한 전략적 의미를 다각도로 분석한 후에 구성한 내용들이다.

이미 언급한 것처럼 핵을 결코 먼저 사용하지 않는다고 천명하는 1차사용 금지 조항은 모두 외교적 수사라고 보는 것이 옳을 것이다. 예를 들어, 냉전기 1차사용 금지(no first use)를 표방 하였던 소련은, 냉전 종식 후 동유럽의 문서해제에서 드러났듯이 실제로는 나토군에 대한 1차사용을 핵독트린에 담고 있었던 것이다. 북한은 자신에 대한 “적대적 핵보유국과의 야합하여... 공격행위에 가담하지 않는 한”이라는 단서를 붙임으로써 미국이 한국 (때로는 일본 포함)과의 연합에 의한 군사적 행동에 대한 경고, 위협을 보였다. 한반도의 상황, 즉 한국이 미국의 확장억제에 있는 상황에서 북한은 일종의 “조건적 1차사용 금지”(conditional no first use)를 내세웠음을 알 수 있다. 이는 한국을 인질로 삼는 북한 핵독트린의 “인질조항”이라고 말할 수 있다.

특이점은 북한 핵독트린이 진화과정을 보이고 있다는 것이다. 주요 변화는 4차 핵실험 이후 3월 한미의 연합군사훈련에 대한 북한의 반응에서 여실히 드러났다. 북한은 연합훈련을 비난하는

“국방위원회 성명”(2016년 3월 7일)을 통해 한국에 대한 핵선제타격을 주장하였는 바,³⁾ 이는 미국의 확장억제에 대한 한국의 핵인질화를 보다 구체화하는 동시에 최초로 핵선제 사용을 공언한 것이라고 할 수 있다. 즉 핵능력의 진전에 따라 초기 핵독트린의 공표된 내용과는 별도로 내용이 변화하고 있음을 보여준다.

3. 수정주의 전략

냉전기 핵전략가 및 이론가들은 미소 핵경쟁이 대체로 전략적 안정을 추구해야 하는 (또는 추구하고 있는) 것으로 보았다. 1950년대에는 공포의 균형(balance of terror), 1964년에는 이른바 MAD(mutually assured destruction)라는 개념과 전략이 억제효과를 가질 것으로 보고 전략적 안정을 추구하였으며, 또한 이를 통해 핵전쟁을 모면하였다고 보는 경향이다. 1972년의 ABM(제한) 조약은 MAD의 개념의 역발상에서 나온 미소 핵군비경쟁을 제한하려는 노력의 하나이기도 했다.

북한의 핵독트린은 현상유지나 전략적 안정보다는 이를 타파하려는 수정주의 전략(revisionist strategy)이라는 점에 주목할 필요가 있다.⁴⁾ 북한은 2013년 핵보유국법에서나 이후에도 핵억제력이 자위적 수단임을 강조해왔다. 그러나 2016년 1월 4차 핵실험 이후에 선제타격 수단으로 간주하는 표현을 보인다. 또한 유사한 맥락에서 북한은 핵을 통해 현상타파 전략을 구사하고 있다. 북한은 현상유지나 안정의 지속이 자신에게 불리하다고 판단하는 바, 이는 한국의 재래식 무기의 지속적 향상, 남북한 체제 경쟁에서의 취약성, 북한의 국제적 고립의 지속 때문이라고 할 수 있다. 북한의 수정주의 전략은 핵국가로서의 국제적 인정을 추가하며, 이를 통한 대남

3) 마찬가지로, 북한은 “공화국 정부, 정당, 단체 특별성명” (2016년 3월 16일)에서 “나라의 최고존엄이 위협당하는 경우 그에 직접 또는 간접적으로 가담한 나라들과 대상들은 핵타격수단들을 포함한 모든 타격수단들을 총동원하여 선제소멸” 한다고 표현이다. “외무성대변인 담화” (2016년 3월 31일)에서도 “미국이 우리를 핵선제공격대상으로 지정해놓고 핵위협을 끊임없이 가증시키며 뿔칠 기회만 노리고 있는 조건에서 그 사소한 기미라도 보이는 경우 우리 군대가 단호한 핵선제타격으로 대응하는 것은 나라의 안전과 평화를 지키기 위한 명백한 자위권행사로 된다.”

4) 자세한 설명은 Sung Chull Kim, “North Korea’s Nuclear Doctrine and Revisionist Strategy,” in Sung Chull Kim and Michael Cohen, eds., *Nuclear North Korea: Challenges and Opportunities* (Washington DC: Georgetown University Press, 2017 forthcoming) 참조.

압박외교, 대북 국제공조의 균열, 미중 경쟁관계의 활용, 핵군축 협상을 통한 동북아 질서의 변화 등을 목표로 한다. 핵을 통한 북한의 수정주의 전략은 생존위협에 대비하는 안보 차원을 벗어난 복합전략이다.

〈표 1〉 북한 핵전략의 변화

		목표	
		현상유지	수정주의
부문	군사	(I) 선제타격 방지 (보복 확증)	(III) 한반도내 현상타파 (저강도공격, 비재래식 공격, 한국 인질화)
	상징, 외교	(II) 전쟁방지	(IV) 핵보유국인정과 평화협정, 군축협상 (대남압박외교, 동북아균형 변화)

핵능력의 증강에 따라 북한의 전략은 변화된 모습을 드러내 보이고 있다 (표 1 참조). 부시행 정부 초기 2002년 악의 축으로 불리면서 북한은 핵억제력을 강조하기 시작하였다. 모드 (I), (II) 에서 보는 바와 같이 핵을 단순한 억제 수단, 즉 보복에 초점을 두었다. 그러나 2008년 말 6자 회담이 정지되고 2009년 2차 핵실험을 행하면서 현상유지 타파를 꾀하게 되었다. 2010년 천안함 폭침, 연평도 포격은 수정주의 전략으로 전환하는 분기점이라고 할 수 있으며, 2013년 3차 핵 실험을 계기로 모드 자체가 (III), (IV)로 이동하였다. 또한 2016년 1월 4차 핵실험 이후 북한은 분명 전략적 불안정을 마다하지 않고 있음을 보여주었다. 북한의 대내적 요소, 남북한 관계 등을 고려한다면, 북한의 수정주의 전략은 군사, 정치, 외교 등을 망라한 것으로 전통적 의미의 억제나 체제 안보만을 추구하는데 그치지 않아 보인다.

군사적 측면에서 북한은 한반도내 균형을 타파하려는 의도에서 이른바 안정-불안정 패러독스 (stability-instability paradox) 논리처럼 저강도 분쟁을 지속적으로 추구하며, 특히 사이버공격 등 비재래식 공격을 계속할 가능성이 더욱 높아졌다. 2010년 천안함 사건 이후 한미양국은 맞춤형억제 강화를 통해 저강도 분쟁의 경우 그 지휘부에 대한 확인 및 타격을 강구해 왔는데, 북한은 이에 대해 공격 주체의 확인이 곤란한 사이버 공간에서의 공격과 정보절취 등 새로운 공격능력을 증강하고 있는 것으로 보인다. 북한의 한국 내 산업기술기반에 대한 사이버 공격과 정보절

취 행위는 전통적 의미의 테러 (즉 무차별 인명살상)과의 경계를 무너뜨리는 새로운 폭력행위라는 점에 주목할 필요가 있다.

외교적으로 북한은 2013년 3차 핵실험 이후에는 핵군축협상을 내놓기도 했으나, 2016년 1월 4차 핵실험 이후에는 유엔안보리 결의안 2270호를 통한 제재 강화에 따라 평화협정의 화두를 던지고 있다. 특이점은 북한이 주장하는 평화협정은 핵보유국으로서의 북한을 인정하는 가운데 진행해야 하는 협정이라는 점이다.

4. 핵 운용태세 관련

네 차례에 걸친 북한의 핵실험으로 한반도 및 동북아의 긴장이 고조되는 가운데, 향후 북한의 운용태세(operational posture)의 향방이 또 하나의 중요한 고비가 될 것으로 보인다. 향후의 운용태세를 분석하고 이해하는데 남아시아 소형 핵국가인 파키스탄 사례가 상당한 도움이 될 것인 바, 특히 통제 및 지휘(control and command)와 핵 운용태세와 밀접한 관계에 대한 분석이 그러하다.

핵 통제-지휘권은 권력의 집중 또는 분산과 관련이 있다. 민군관계에서 군의 비중 또는 군부내에서도 권력의 집중, 분산의 양상에 따라 통제-지휘권은 형태를 달리할 것이며, 북한의 핵전력이 실전에 배치될 때 통제-지휘권은 운용태세에 중요한 영향을 미칠 것이다.

북한의 핵 개발과 실험 등에 대한 통제는 최종적으로 김정은에 의해 이루어지고 있는 것으로 보인다. 김정은은 2015년 12월 10일 수소폭탄이라는 용어를 사용했을 때 핵개발 책임자로부터 보고받았으며, 노동당 군수공업부의 수소탄 실험 준비 완료 보고서에 2016년 1월 3일자로 자필 서명한 것으로 노동신문을 통해 공개했다. 2013년 2월 12일 3차 핵실험 후인 4월의 핵보유국법에서도 4. 최고사령관(현 김정은)의 명령에 의해서만 사용할 수 있다는 문구가 있는바, 핵을 개발하는 현단계(야전 배치 이전의 단계)에서는 더욱이 김정은의 단독 통제로 보아야 한다. 또 4차 핵실험 전후 북한의 공세적 행태, 7차당대회 준비과정에서의 이상화 과정에서도 김정은의 핵보유국 리더십을 부각하는 데 초점을 모으는 것으로 보아 지금까지 핵개발이 그의 통제 하에 이루어지고 있는 것으로 보인다.(단, 북한이 핵개발을 25년 이상 진행해왔고 지난 십여 년간 핵, 미사일 개발에 전력하였는 바, 군수공업부 산하 개발기관의 전문인력 및 관료층의 확대가 필연적이었으며 이들 집단에 대한 자원의 우선적 배분은 필수적이었음은 두말할 나위가 없다. 북한 전체로 보

자면 소수집단인 “핵 미사일 전문가-관료 집단”과 관련 군부 집단(예, 전략군)의 강화는 핵 통제에 관한 북한 내 관료정치를 점차 복잡하게 만들고 있을 것으로 보인다. 이들 집단이 핵개발 증진 등에 대해 비토 플레이어 역할을 할 가능성도 배제할 수 없는 바 핵개발의 비가역성을 높이는 결과를 가져와 비핵화 협상을 고가화 할 것으로 보인다. 즉 최고지도부가 혹시 핵 협상 의사를 갖게 되더라도 고가의 칩은 일정 정도 장애물이 될 수 있다.)

운용태세와 관련, 파키스탄의 사례로부터의 교훈은 통제-지휘권의 군부 내 분산은 최고지도자에게 집중되는 경우보다도 위기를 상승시킬 소지가 높다는 점이다. 이 점에서 “Decentralization is worse than a monolith”라고 표현할 수 있다. 북한 핵이 개발 과정과 같이 실전배치 운용되는 단계에서도 최고사령관(김정은)에게 통제-지휘의 모든 권한이 집중되어 있을지는 주목해야 할 중요한 사안이다. 야전군에게 관리, 운용에 관한 통제 권한의 이양은 상대방(적대국)에게 군사적 우위를 입증하려는 압박으로 리스크를 크게 높인다. 군부가 안보, 군사문제를 장악하는 파키스탄의 경우, 핵 개발과정에서 군부의 역할은 절대적인 한편 작전태세에서 야전군에게 핵무기 관리, 운용의 권한이 분산되어 있어 적대국 인도와의 위기상황을 고조시키고 있다. 비핀 나랑은 이러한 파키스탄의 운용태세를 비대칭 고조 태세(asymmetric escalation posture)라고 칭한 바 있다.⁵⁾ 인도는 민주체제임에도 불구하고 핵통제에 관한 군부에 미치는 수상의 권한이 한정되어 있어서, 콜드 스타트라는 새로운 독트린도 파키스탄의 공세적 운용태세 못지않게 군사적 충돌 리스크를 높이는 경향을 보이고 있다.⁶⁾ 이들 남아시아 국가들에서 민군관계와 군부 내 운용태세는 충돌 리스크와 밀접한 관계를 가지며, 이 점에서 남아시아의 핵전쟁 가능성을 우려하기도 한다.

북한의 경우 아직까지는 핵개발 및 통제가 김정은 개인에 집중된 특수한 민군관계(또는 당군관계)를 보이는데, 운용단계에서 통제-지휘 권한이 분산 하향되는 경우보다는 안전 면에서 보편 더 나올 수 있을 것이다. 그러나 운용단계에 들어가서도 김정은 일인통제가 지속될 것인지는 지켜보아야 한다. 전략군 관련 명령체계에 대한 분석과 향후 핵 실전 배치의 경우를 주목할 필요가 있는 이유가 여기에 있다.

주목할 것은 통제-지휘 권한의 분산과 하양은 곧 권력분산과 관련되는바 김정은의 권력 상실이 불가피하게 됨을 의미한다는 점이다. 이는 김정은체제의 딜레마일 것이다.

5) Vipin Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and Interantional Conflict* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2014), pp. 13-23.

6) Vipin Narang, “Five Myths about India’s Nuclear Posture,” *Washington Quarterly*, 36: 3 (2013): pp. 143-157.

5. 대북억제를 위한 이해

억제는 무기체계 자체만이 아니라 상대방에 대해 잘못된 행위에 대한 결과가 돌이킬 수 없는 피해를 가져온다는 강력한 위협의 메시지를 전달하는 행위이다. 전략적 안정을 추구하는 입장에서 보면, 억제는 핵전개가 수반하는 제반 리스크(핵전쟁 포함)를 방지하고 제거하는 것이다. 공방(攻防)의 수단인 핵무기 공격뿐만 아니라 제반 재래식 공격, 비전통적 사이버공격, 테러(여기서 테러는 인명피해만이 아니라 산업기술기반에 대한 공격) 등을 방지하고 제거하는 것이다. 즉 억제는 상대방이 핵공격은 물론 핵을 보유함으로써 자행하는 재래식 및 비전통적 공격행위를 억제하는 것이다. 새로운 공방의 공간으로서 사이버에서는 공격의 주체가 제대로 드러나지 않으므로 이를 방지하고 제거하기 위해서는 공격이 불가피하게 된다.

억제는 군사적, 외교적, 경제적, 심리적, 정서적(여론, 통일대상) 모든 분야를 망라한다. 실제로 북한의 비핵화와 억제를 위해서 국제적 협력을 강화하기도 하고 유엔 결의를 통한 경제제재를 추구하기도 하며 대북방송을 재개해 심리전을 전개하기도 하며 국민적 단합을 의도하기도 한다. 이런 점에서 패트릭 모르간은 억제는 정책의 모든 측면에 침투되어 있으며 고전적 의미의 상호억제에 의해 안정이 취해질 수 없다고 말한다.⁷⁾

억제의 최대 성공은 억제가 최소화 되어 결국 불필요하게 만드는 데에 있다. 대북정책의 모든 측면이 억제에 두어진다면 이는 한반도의 평화 및 남북의 통합을 위하는데 당연히 한계를 지닐 수밖에 없다. 억제는 안보의 위협을 차단하려는 의도에서 위협을 입증하는바 이 자체가 대북정책의 전부가 될 수는 없다. 또한 남북한 상호억제에 의한 갈등의 고조는 당연한 결과일 것이다. 북한 핵전략의 현상타파 속성과 한반도에서의 비대칭으로 인해 안정적 억제(stabilizing deterrence)가 사실상 불가능함을 보여준다. 억제는 상호적이어서 한국의 대북 억제만으로 안정은 불가능하기도 하다.

억제는 목표 자체만으로 보면 매우 협소한 전략이다. 모든 대북정책이 억제로 귀결된다면 우리의 능력대비 수행능력을 축소시키는 결과를 낳을 것이다. 대북핵 억제는 비핵화 노력과 병행되어야 하는 동시에, 한반도에서의 안보 딜레마를 해결하기 위한 노력 또는 분단이라는 근본문제에서 발생하는 갈등을 해결하려는 노력 속에서 이해되어야 한다.

7) Patrick Morgan, *Deterrence Now* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004)

1) 비대칭성

한반도에서는 비대칭이 중요한 특징으로서, 이 점이 냉전기 미소 억제이론가 또는 전략가들이 상정한 상황과 확연히 다른 점일 것이다. 과거 억제가 일종의 전략적 안정에 기반했던 것과는 달리(미소 양측 모두 불신으로 인해 핵능력의 우월성을 꾸준히 추구하기는 하였지만), 북한은 전략적 안정을 모색하는 대신에 비대칭에 기인한 수정주의 전략을 추구한다. 한반도내 비대칭 상황은 다음과 같다.

첫째, 의도에 있어서 비대칭이다. 북한은 안정을 통한 안보를 추구하는 것이 아니다. 자신의 총 전력을 군사적, 외교적 현상유지를 타파하고 새로운 질서를 형성하고자 한다. 이 같은 전략은 갈등과 충돌의 리스크를 고조하는 방식이다.

둘째, 의도가 비대칭인 것처럼 행태의 특성도 다르다. 리스크를 감수하려는 경향(risk-taking)을 지니며 무모하고 타협적이지 않다. 이 같은 행태의 특성은 리더십에서 비롯되기도 하고 최고의 위기상황에 접한 경험이 없다는 데서 비롯되기도 한다. 예를 들어, 냉전기 미소는 쿠바 위기를 통해 핵전쟁 직전의 위기를 경험하였고 이후 전략무기제한협정을 통해 ABM(제한) 조약을 체결하는 등 전략적 안정을 모색하기도 했다.

셋째, 억제에서 보호대상도 비대칭이다. 북한은 체제의 특성상 전쟁 또는 무력충돌시 인민의 피해는 감수해야할 대상으로 간주하며 최고지휘부의 물리적 생존만이 가장 중요한 문제이다. 북한에서의 “총폭탄”에 의한 “최고존엄” 옹위 구호는 민주국가에서 시민보호가 주된 목표인 것과는 확연히 차이를 보여준다. 따라서 한국이 핵보유를 통해 공포의 균형을 이루어야 한다는 주장은 한반도 현실에서 억제의 효능과 관련해 타당한 주장이 아니다.

넷째, 계산방식이 다르다. 북한은 핵을 통해 성취하고자 하는 목표가 생존안보뿐만 아니므로 핵무장과 자신의 핵억제의 신뢰성 제고에 대한 방식이 우리와 다르다. 예를 들어, 북한 전문가들은 올 5월 7차 당대회를 앞두고 북한이 경제 중심, 인민중심의 정치에 중심을 둘 것으로 대체로 예상했으나 북한은 4차 핵실험을 강행했다. 즉 외부의 전문가들은 북한이 주요 정치행사를 위해서 군사적 수단을 자제하는 경제 논리를 추구할 것을 기대하였으나 그렇지 않았다. 일반적으로 핵실험은 기술적 성취와 위협의 신뢰성 입증 필요를 동시에 고려하면서 타이밍을 택하는데, 북한의 4차 핵실험은 기술적 성취만을 요목으로 간주했거나 정치일정을 앞둔 김정은 리더십 극대화를 꾀했거나 아니면 김정은의 퍼스널리티에 근거했을 가능성도 있다. 즉 기술적 성취와 함께 개인의 정치적 동기와 관련이 있어 보인다.

이상의 한반도내 비대칭 상황 및 전략적 불안정은 미중간의 경쟁 격화, 미중려의 불안정한 삼

각관계 때문에 지속될 가능성이 높다. 하지만 비대칭성을 이해한다면 우리가 대북억제에서 억제의 대상이 누구이며 어떤 메시지를 전달해야 하는가는 질문에 대해서는 답은 명백하다. 단 전달의 방식이 간접적이면서 위협적이어야 한다. 최고지도부와 체제에 대한 양방의 비난, 공갈로 끝나는 방식은 억제의 효과를 반감시킬 뿐이다.

2) 위협의 신뢰성(threat credibility)

억제는 보통 쌍방의 관계이지만, 한반도의 경우는 한-미-북의 삼각관계이다. 어느 관계이든 모두 위협의 신뢰성을 입증하려고 한다. 위협의 신뢰성은 핵능력(기술력 및 전체 파괴력)과 함께 핵전략의 핵심이다. 특히 북한과 같은 도전자의 입장에서는 위협의 신뢰성이 더 중요하다고 여길 것인 반면, 방어자의 입장에서는 신뢰성과 함께 능력과 결의가 중요하다고 판단한다. 위협은 입증을 통해 상대방에게 신뢰성을 가진 것으로 받아들여지며, 입증되지 않는 레토릭은 허세 과장(bluffing)으로 여겨질 것이다. 개별 레토릭이 허세 과장인지 아닌지를 구분하기는 어렵지만, 말과 행동의 역사, 기록을 보면 가늠할 수 있게 된다. 위협관련 언행일치가 이루어지면, 신뢰성은 높아지며 상대방에 대한 강압(외교적, 군사적)이 가능해 진다.

북한은 미국에 대한 전쟁 위협의 허세과장 경향을 보이는 반면, 핵능력(미사일 포함) 관련 위협은 매우 높은 신뢰성을 보인다.⁸⁾ 예를 들어, 북한은 미국과의 핵전쟁, 전면전, 무자비한 응징 등의 레토릭을 사용하지만 대부분 허세 과장이라 할 수 있다. 반면 핵능력 관련 발언은 거의 행동이 뒤따른다. 미국은 북한의 핵능력 관련 발언을 중요시 여기며 신뢰성이 있다고 받아들인다.(2006년 10월 3일 핵실험 위협 후 10월 19일 1차 핵실험; 2009년 2월 위성발상 위협 후 4월 5일 장거리미사일 실험, 5월 25일 2차 핵실험; 2010년 3월 천안함 폭침 및 11월 연평도 포격 이전 구체적 위협 경고; 2013년 1월 24일 김정은 국가중대조치 발표 후 2월 12일 3차 핵실험; 2015년 12월 10일 김정은의 수소탄 보유 발언 보도 후 2016년 1월 6일 4차 핵실험 등) 실제로 북한은 2003년부터 핵억제력을 공공연히 주장하면서, 기술향상을 추구하고 이를 행동으로 보여주고 있는 셈이다.

8) Van Jackson, "Does Nuclearization Impact Threat Credibility? Insights from the Korean Peninsula," in Nuclear North Korea: Challenges and Opportunities.

2015년 12월 김정일의 수소탄 보유 발언에 대해 미국은 일정한 신뢰성을 두었던 것으로 보인다. 북한은 비슷한 시기에 뉴욕주재 유엔 미션을 통해 미국에게 평화협정 협의 의사를 표명했던 것으로 보였으나 미국의 평화협정-비핵화 연계 제안으로 의미 있는 북미 접촉이 있었던 것은 아니며, 미국은 이즈음 북한의 핵실험 가능성을 탐지했을 가능성이 있다. 2016년 1월 6일 4차 핵 실험 이전 미국이 북한의 핵실험에 대비한 정찰을 개시했다는 보도는 미국 측의 부정에도 불구하고 사실일 가능성을 배제할 수 없다. 북한 당국의 발언에 대한 우리 사회의 불신 팽배가 핵 관련 북한 발언의 진의를 읽는데 장애가 되어서는 안 된다.

3) 확장억제

한반도에서는 소형 핵국가를 추구하는 북한의 대미 대남 억제와 미국의 확장억제가 대비를 이루고 있으며, 후자는 한미 맞춤형 억제가 보완하고 있다. 일반적으로 확장억제 상황에서는 강대국이 약소국에 안보를 확약하여 상대방(적대국)의 도발을 억제하려고 한다. 그러나 나의 결의 또는 동맹간의 확약이 상대방(적대국)에게는 다르게 이해되며 동맹국 사이에서도 다를 수 있다.⁹⁾ 즉 우리의 결의 및 확약이 상대방에게 어떻게 받아들여지고 그것을 어떻게 평가할지는 알기 힘들다. 그러나 나와 동맹국이 결의나 확약에 배치되는 단념(back down)을 행하면 상대방(적대국)은 그것을 나의 약점으로 여길 가능성이 높다.

한미동맹 관계는 미국의 핵우산(보복은 물론 선제공격 위협까지를 포함한 억제)이 핵심을 이루는 확장억제에 기초하고 있다고 하지만, 한반도에서의 미국의 핵우산의 실효에 대해서는 의문이 제기되어 온 바 있다. 따라서 북한의 3차 핵실험과 4차 핵실험 후 국내 정치인들에게서 핵개발 주장이 나왔으며, 일부는 전술핵 재배치를 주장하기도 했다. 그러나 미국은 한국에 대한 핵우산을 약속하면서 한국의 핵무장은 물론이고 조약에 핵우산을 명기하는 것을 거부한다. 실제 동맹국과의 조약에 핵우산을 명기한 사례는 없는데, 한미방위조약이나 미일안보조약, 미국의 대만관계법에서도 마찬가지이다. 동맹이론에 따르면, 강대국이 핵우산을 명기하여 분쟁에 말려드는 딜레마의 소지를 회피하고자 하며 과도한 약속에 의해 동맹국이 안보 무임승차를 할 것으로 판단한다. 한미 간에도 동맹관계 일반에서 나타나는 경비부담 및 안보기여 문제, 즉 누가 어떤 비용을

9) 확장억제의 일반적인 문제에 대해서 Timothy Crawford, "The Endurance of Extended Deterrence: Continuity, Change, and Complexity in Theory and Policy," in T. V. Paul, Patrick M. Morgan, and James J. Wirtz, eds., *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2009).

지불하며 안보에 어떻게 기여할 것인가 하는 근본적인 문제들 존재한다.

미국은 동맹국 안보에 대한 결의, 확약을 선언적으로 하면서 이에 대한 평판을 중요하게 여기는 국가이다. 예를 들면, 1차 핵실험 이후 일본의 핵무장론을 잠재우기 위해 콘돌리자 라이스 국무장관은 핵우산을 강조하였고, 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 오바마 대통령은 한국에 대해 동맹국 안전 조치의 만전의 결의를 보였으며, 2월 미뉴트맨 III 발사 실험(캘리포니아-카와잘레인 환초),¹⁰⁾ 3월 사상최대 규모의 한미연합훈련을 통해 대북 억제에 결의를 표명하였다.

그럼에도 불구하고 북한은 동맹간의 이해관계 차이, 확장억제의 한계를 취약점으로 보면서 지속적인 저항도, 비전통적 공격을 계속할 가능성이 높다. 한반도에서 “안정적 억제”가 매우 어려운 이유이다. 실제 미국은--유엔사 교전규칙 준수의 기술적 문제이외에도--한국에게 자제를 요구하여 한국이 단념한 사례들이 있다. 사례로는 1968년 청와대무장공비기습사건, 1983년 버마 아웅산폭파사건 등이었으며, 2010년 3월 천안함 침몰 때도 마찬가지였다. 미국의 일상적 결의, 확약과 달리, 한국에 대한 자제 요청, 그 결과로서 한국의 즉각적 대응의 단념은 북한으로 하여금 약점으로 간주하게 만들었다. 2010년 11월의 연평도 포격은 이 같은 맥락에서 발생한 것으로 볼 수 있다. 이후 한미의 “맞춤형 억제”는 북한의 저항도 공격을 억제하는데 일정한 효과를 거두는 것으로 보인다. 하지만 한국이 전시작전권이 없는 상황에서 북한은 확장억제의 한계를 노릴 수 있다.

6. 상쇄전략

한국의 억제전략은 이미 언급한 비대칭성과 북한의 수정주의 전략에 대한 상쇄전략(offset strategy)으로, 무기 체계뿐만 아닐 외교, 경제, 심리 등 비군사적 요소들을 동시에 고려한 복합적 억제여야 하고 미국의 확장억제의 한계를 극복하는 것이 중요하다. 위에서 언급한 비대칭성으로 인해 전술핵무기 재도입, 핵무장 등이 한국의 억제 능력을 어느 정도 향상시킬지는 단언할 수 없다.

10) “U.S. conducts nuclear missile test amid N. Korea tensions,” Feb. 26, 2016, <http://www.cbsnews.com/news/us-launches-unarmed-minuteman-nuclear-missile-test-north-korea/>

냉전 이후 미국은 핵무기 개량, 트라이어드(미사일, 항공기, SLBM 등 세 종류의 운반수단)이 외에도 요격체계로서 탄도미사일방어(TMD)를 채용하면서 동아시아(한국, 일본)에서는 주로 거부에 의한 억제(deterrence by denial)를 추구하고 있다. 한반도의 대북 핵억제는 이 같은 억제 논리에 근거하고 있는 바, 북한의 4차 핵실험 이후의 사드논란도 미국의 탄도미사일방어 속에서 이해되어야 할 것이다. 이에 상응하여 한국은 자체의 요격체계로서 한국형미사일방어(KAMD)를 개발해왔다. 동시에 선제타격수단으로서 킬 체인을 개발하고 있으며, 선제타격 개념은 작전계획 5015, 4D(탐지, 교란, 파괴, 방어)에도 들어있다. 하지만 선제타격은 이상적인 억제인 동시에 많은 리스크 요소를 안고 있다는 점에 유의해야 한다.

북핵 억제는 이상의 군사적 수단 이외에 다음과 같은 점에 주목해야 한다.

첫째, 상쇄전략에서 능력(capability)과 결의(resolve)가 중요요소이다.¹¹⁾ 특히 북한의 핵능력 증강에 따른 저강도 공격을 억제하기 위해서는 한국은 전시작전권의 확보로 전력 효능의 반감을 극복해야 한다. 이미 언급한 것처럼 북한이 미국의 확장억제와 이에 따른 확전억제 현상을 역이용하여 리스크 지향의 행태를 보여 온 경향이 있다. 전시작전권 환수로 한미 양전력 활용의 반감효과를 없애 한국의 능력과 결의를 보이며, 안보관련 협상(평화협정 논의 포함)에서 북한이 한국을 제외하는 현상을 극복해야 한다. 북한의 대남 핵인질화를 방지하고 한국을 대화의 대상으로 삼지 않는 경향을 없애야 한다. 즉 전시작전권 환수는 군사적 의미 외에도 능력과 결의의 표현이자 협상력 강화이기도 하다.

둘째, 각 억제 수단의 이유와 목표의 선명성(clarity) 문제이다.¹²⁾ 유엔 안보리의 대북제재와 개성공단 중단 등 한국의 독자적 제재는 분명히 억제의 수단 중의 하나이다. 그 이유는 북한의 핵, 미사일 실험을 비롯한 도발행위에 있으므로, 목적은 그 같은 행위 중단과 비핵화를 유도하는데 두어야 한다. 이외의 다른 목표와 혼동되어서는 안 된다. 제재의 목표의 불분명성, 즉 비핵화 유도인지 아니면 체제변화인지 혼동된 메시지가 전달된다면 그렇지 않아도 한반도의 비대칭적 상황에서 남북간 적대적 대치와 긴장을 증폭시킬 뿐이다.

셋째, 억제전략은 인지의 문제와 직결된다. 특히 상대방 북한 지도부의 인지문제이다. 한국 및 한미의 억제 능력과 결의가 핵공격뿐만 아니라 저강도 공격 및 비전통적 공격 행위에 대한 책임의

11) Thérèse Delpech, Nuclear Deterrence in the 21st Century: Lessons from the Cold War for a New Era of Strategic Piracy (Santa Monica, CA: RAND, 2012) 참조.

12) Mahesh Shankart and T. V. Paul, "Nuclear Doctrines and Stable Strategic Relationships: The Case of South Asia," International Affairs, 92: 1 (2016): pp. 1-20.

대상에게 인지되도록 하는데 초점이 맞추어져야 한다. 독재체제의 특성상 보호의 주체와 대상이 동일하며, 민주주의에서의 시민보호와는 같은 의식은 없다는 점에 주목하면 된다.

우리도 마찬가지다. 억제 수단 개발 및 보완 관련, 어떤 억제수단이 나의 심리적 안정을 위한 것이 아니라 상대방에게 억제 효능을 가져야 한다는 점에 주목해야 한다. 우리사회의 일각에서 핵보유를 주장하지만 핵의 용도를 고려한다면 북한의 핵보유와는 의미가 다를 것이다. 또한 핵개발 및 무장이 가져올 경제적, 외교적, 안보적 비용 대비, 억제 효과가 있는지 의문이며, 특히 핵개발 초기의 경제, 안보 리스크는 최고조에 이를 것이다. 전술핵무기 재도입이 국민의 안정을 주는 점보다는 신형 재래식 무기가 전술핵무기에 상응하는 효능을 가지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

넷째, 대북억제는 의사소통을 필요로 한다. 채널이 없는 채 적대감의 증폭은 위기를 초래할 가능성이 있다. 억제 자체가 상대방의 의도를 확인하고, 나의 억제 수단의 효능을 검증하며, 상호간의 능력에 대한 잘못된 계산을 방지하며, 불확실성을 감소하는 과정이다. 의사소통은 특히 북한처럼 리스크 경향을 지니는 상대를 억제하는데 필수불가결한 요소이다. 억제의 심리적 요소를 강조하는 이론가들은 위기의 상황에서 지도자의 상호능력에 대한 오판(상대방 능력 대비 과다한 자신의 우월 판단)과 복잡한 사안의 과도한 단순한 해석과 결정에서 비롯된다고 설명하고 있다.¹³⁾

7. 비핵화의 비전: 평화체제, 남북연합과의 연관성

언급한 바와 같이 억제는 필수적이면서도 목표 자체로 본다면 협소하고 소모적인 전략이다. 북한의 핵억제가 얼마나 소모적인지를 보면 알 수 있다. 우리에게도 억제가 전부가 되어서는 안 되며, 억제가 불필요하게 되는 상황을 만드는 것이 중요한 과제이다. 억제는 생존과 안보를 위한 전략이지만, 비핵화는 억제를 불필요하게 만드는 조건이며, 대북 제재는 비핵화를 위한 목적을 지니고 있다. 비핵화는 한반도의 비대칭적 상황을 극복하고 적대적 관계를 해소하는 평화구축과정과 연관되어 있다.

13) Robert Jervis, Richard Ned Lebow, and Janice Gross Stein, eds., *Psychology and Deterrence* (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1985) 참조. 특히 Janice Gross Stein's chapter "Calculation, Miscalculation, and Conventional Deterrence 1: The View from Cairo."

평화구축과정은 북한이 평화협정 체결 주장으로 먼저 제기하였다. 북한은 최초 1963년 12월 미군철수를 주장하면서 한국 측에 대해 평화협정을 체결하자고 요구하였으며, 1974년 3월에는 북미 평화협정을 주장함으로써 협정의 대상을 한국에서 미국으로 바꾸었다. 이후 냉전기 동안 북한은 미군철수를 요구하면서 일관되게 북미 평화협정을 주장하였다. 1990년대에 접어들면서 북한은 체제 안보를 위해 평화협정을 내세웠으며 특이하게도 정전체제를 무력화하는 시도를 병행하였는데, 그 예로 1991년 3월 북한은 정전위에 불참하여 그 정전협정의 정당성을 거부하였다.¹⁴⁾ 1998년 북한이 발사한 타도미사일이 일본열도를 통과한 사건을 계기로 미국은 대북 개입 정책 이른바 페리 프로세스(Perry Process)를 취하게 되었으며, 2000년 10월 12일 조명록 차수의 방미 결과인 북미 케뮤니케에서는 정전협정의 평화협정 전환에 대한 북미간 최초의 의견 일치가 이루어졌다.¹⁵⁾

일찍이 냉전기에 제기된 평화협정 체결 주장은 북한의 핵개발 또는 비핵화와 맞물려 전개되기에 이르렀다. 즉 냉전기의 안보차원에서 제기했던 협정 체결 주장을 핵개발이라는 칩을 가지고 보다 유용하게 미국의 관심을 끌게 되었다. 북한 핵위협에 대한 국제사회의 제제가 강화되고 북한의 고립이 심화되면서 북한 당국은 평화협정 체결을 거듭하여 주장하였는데, 이는 체제의 생존안보를 위한 것이었다. 2003년부터 2008년까지 6자회담 진행기에 북한은 미국과의 안전보장 및 외교관계 수립을 주장하면서 비핵화의 가능성을 제시하였다. 예를 들어, 2005년 7월 22일 외무성대변인 담화에서는 정전협정을 평화협정으로 전환하면 미국의 대북 적대시 정책과 핵위협이 사라지므로 자연히 비핵화가 실현될 것이라고 주장한 바 있다. 그러나 6자회담이 중단되자 북한은 잠시 북미 외교관계에 대한 입장을 바꾸었다. 2009년 오바마행정부 출범에 즈음하여 북한은 1월 13일 외무성 대변인 담화에서 “비핵화를 통한 관계 개선이 아니라 바로 관계정상화를 통한 비핵화”라고 말하면서 두 과정 간의 선후관계를 밝혔으며, 1월 17일자 『조선중앙통신』에서는 북미 수교와 자신의 핵억제력 개발은 별개의 문제라고 주장했다. 이는 미국무부가 북한의 핵폐기 준비를 전제로 북미 관계정상화, 평화조약 체결, 경제지원 등을 주장한 것과 극명한 대조를 이루는 것이었다.¹⁶⁾ 이런 가운데 북한은 4월 5일 장거리로켓(광명성 2호) 발사, 5월 25일 2차 핵실험으로 핵능력을 진전시켜 나갔다.

14) 통일부 남북관계 지식사전, “평화협정.”

<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=13>

15) 조성렬, “한반도평화협정 논의의 재등장 배경과 향후 전망,” 제주평화연구원 JPI 정책포럼, 2010.

16) 조민, 김진하, 『북핵일지: 1955-2009』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 78.

2010년에 접어들면서 북한은 재차 정전협정의 평화협정 대체를 주장하였다. 2010년 12월 8일-10일 평양에서의 스티븐 보즈워스-강석주 회담에서는 정전협정의 평화협정 대체, 북미관계 정상화, 경제 및 에너지 협력, 비핵화 등에 대해 논의하였다. 같은 해 박길연 외무부상은 유엔 연설에서 적대정책 해소와 평화협정 체결이 비핵화의 조건이라고 주장하였다. 2013년 3차 핵실험 후에는 정전협정 무효화를 선언하였으며, 2015년 10월 7일에는 북미 평화협정을 다시 제기하였다. 그러나 북한 비핵화를 위한 6자회담이 중단된 상태에서 북미간에 의미 있는 평화협정 논의는 없었다.

2016년 1월 6일 북한은 4차 핵실험 감행 후 다시 평화협정을 제기하고 있다. 예를 들어, 노동신문 2016년 3월 24일자 “미국은 현실을 냉철하게 판단해야 한다”라는 제하의 논평에서 조엘 위트의 북미 평화협정 필요성 및 종전-평화협정 체결 등 순서에 관한 발언들을 소개하였다. 북한은 미국 내 조야의 의견을 소개하는 방식으로 평화협정 논의를 확대해 나가려는 의도를 보이고 있다. 핵심은 북한을 핵보유국으로 인정하는 조건하에 북미관계 개선 및 북미평화협정 체결을 추구한다는 점이다. 이런 맥락에서 북한은 “비핵화를 위한 회의는 없다” 또는 “핵포기는 결코 있을 수 없다”는 입장을 밝히고 있다. 대북 제재의 효과가 발휘하기 시작하는 가운데 북한은 평화협정 관련한 한미의 반응을 탐색하고 제재 회피를 의도하고 있는 것으로 보인다.

북한의 이 같은 입장을 감안한다면 평화협정 또는 좀 더 넓은 의미에서 한반도 평화체제 구축에 이르는 길을 막는 장벽은 매우 높다. 유엔안보리 대북제재 결의안 2270이 북한의 특정한 행위, 즉 핵실험 및 미사일 발사에 대한 응징으로 향후 협상 자체를 부정하는 것은 아니지만, 제재의 효과에 대한 평가 없이 협상에 진입하기는 힘들어 보인다.

가장 최근 미국의 케리 국무장관은 4월 12일 G7 외무장관 회의차 히로시마를 방문한 자리에서, 북한이 핵을 포기하고 비핵화에 나설 경우 평화협정과 경제적 지원, 한반도 통일 등 모든 사안에 대한 논의가 가능하다는 입장을 피력하였다.¹⁷⁾ 그가 2월 23일 중국 외교부장 왕이와의 공동 기자회견에서 발언한 바와 같은 맥락이다. 관심의 초점은 비핵화가 조건인가 아니면 비핵화와 평화협정이 병행인가의 문제일 것이다. 케리의 발언은 비핵화를 전제조건으로 삼기 보다는 우선으로 삼는 것으로 보이며, 비핵화 실현 가능성이 있다면 둘을 병행하여 추진할 수 있는 입장인 듯하다. 이는 비핵화가 최우선이라는 우리 정부의 입장과 유사해 보이면서도 약간의 뉘앙스 차이가

17) 연합뉴스, “케리, 대북제재 강화: 포기 땀 평화협정, 경제지원, 통일 논의,” 2016년 4월 12일.

<http://www.yonhapnews.co.kr/international/2016/04/12/0601080000AKR20160412007300071.HTML>

보인다. 미국과 중국은 대북제재 시간이 경과하면서 평화협정 논의와 비핵화협상을 병행 추진할 가능성이 높다. 그러나 북한이 핵보유국의 지위를 가지고 전쟁종결, 평화협정에 임하려 한다면 협상은 초기 단계부터 장애에 부딪힐 것이다.

중요한 것은 평화협정 체결이 북한 비핵화를 포함하면서 한반도의 영구적 평화구축을 위한 구체적인 과정이어야 한다는 점이다. 이를 위해서 평화협정의 내용으로 무엇을 담아야 하는가, 그리고 평화협정을 어떻게 제도화할 것인가가 중요한 과제가 된다. 또한 한반도에서의 현상타파의 주체는 남북한을 포함하고 주변 4개국이어야 한다.

한반도 평화체제 구축의 성공은 평화협정이 상호안전보장, 비핵화, 군비통제 등 얼마나 구체적인 내용을 담고 실천될 수 있는가에 달려 있다. 종전선언이나 협정문서에 서명하는 것으로 평화가 보장되는 것은 아니다. 또한 평화체제 구축과정에서 한국이 협상의 주체로 참여해야 하는데, 이와 관련 전시작전권의 환수가 있어야 한다. 북한은 작전권이 없는 한국을 평화, 안보문제의 협상 대상으로 간주하지 않았다.

한반도 평화체제 구축은 평화협정 체결이라는 국제적 협정만으로 성취되지는 않을 것이다. 분단의 당사자인 남북한이 통합, 통일의 단계로서 남북연합을 구성하는 것과 병행되어야 한다. 남북연합은 한반도내 전략적 불안정의 지속과 비대칭성을 해소하는 주체가 되어야 할 것이다. 평화협정 체결을 위한 협상은 이 같은 궁극적 목적을 위한 환경, 조건 조성일 것이며 남북연합은 실질적으로 평화공존과 경제통합 과정이 결합한 두 정치공동체에 대한 주권의 상호인정이다. “소통일”(작은 의미의 통일)이라고 불리울 만한 이 과정은 평화구축의 핵심이다. 평화협정이 남북의 실체를 국제적으로 뿐만 아니라 상호간에 인정하는 것이므로, 북한의 북미, 북일 수교를 수반하며 한반도에서의 갈등해소와 비대칭성을 극복하기 위한 각종 협력과 지원에 필요한 제도구축이 이루어져야 한다. 분단된 남북한이 국제적 교차승인 과정과 남북 상호간 주권을 인정하면서 갈등해결의 주체가 되는 과정이 병행되지 않는다면 평화구축은 구호에 그칠 것이다. 특히 비핵화와 군비통제 그리고 북한 재건 과정에서의 주체는 한국이 될 것이다. 소통일 접근은 한반도 주변국들의 외교적 지지를 이끌어 내는데 도움이 될 것인 바, 평화협정과 남북연합으로 인해 한반도 문제의 해결이 지역 평화아키텍처의 모멘텀이 될 수 있기 때문이다.

8. 요약

북한의 핵독트린은 변화 중에 있는데 기본적으로 현상타파를 시도하고 수정주의를 추구하고 있다. 향후 야전으로 핵 지휘권의 이양된다면 운용태세가 고위험의 공세 형태로 발전할 소지를 지니고 있다. 한편 이 같은 지휘권의 이양은 김정은의 권력분산으로 이어지는 딜레마를 낳을 것이다.

북핵 정확히 말하면 김정은체제의 핵억제는 비대칭성, 불안정성, 리스크 경향(risk-taking)이라는 특징들을 지니고 있으며, 이로 인해 한반도에서 안정적 억제는 기대하기 힘들다. 이는 미소 핵경쟁이 전략적 안정에 기반했던 경향과는 다르다.

한반도에서의 억제는 한미동맹과 미국의 확장억제에 기반해 왔는데, 북한은 확장억제의 취약점 특히 위기 시 미국의 한국에 대한 자제압력을 역이용하는 경향이 있었다. 한국은 전시작전권을 환수하여 군사력의 탄력운용과 결의를 보임으로써, 북한이 핵 및 안보관련 한국을 직접 협상 대상으로 삼도록 해야 한다.

억제로서의 상쇄전략은 군사적 수단 (특히 무기체계) 만이 아니라 외교, 경제, 심리 등이 결합한 복합 전략이다. 의사소통을 통해 우리의 능력과 결의를 전달되도록 하고, 우리 억제의 효능을 확인하고, 상대의 계산착오를 피하게 하며, 불확실성을 줄여야 한다. 또한 우리의 각 억제 수단의 목적은 선명해야 한다.

억제는 필수적이면서도 목표가 협소하고 소모적이므로, 정책의 전부가 될 수는 없다. 억제의 최대 성공은 억제 및 억제력이 필요 없는 상황을 만드는 데 있다. 대북제재의 효과를 평가하면서, 비핵화, 군비통제를 실천하고 궁극적으로 평화체제를 구축하여 갈등, 적대의 조건을 해소해야 한다. 평화협정은 교차외교이므로 남북한 상호주권의 실체를 인정하는 남북연합 구축과 병행되어야 한다.

제 1 회 의
SESSION I

한반도
평화-비평화의
갈림길

억지·제재·관여를 통한 대북전략

전재성(서울대)



억지, 제재, 관여를 통한 대북 전략

전 재 성 (서울대)

1. 서론

북한의 4차 핵실험과 연이은 미사일 발사 이후 대북 전략이 억지와 제재 중심으로 진행되고 있다. 23년에 걸친 북핵 위기의 기간 국제사회는 북핵 문제는 북한이라는 정치 단위의 지위의 문제라는 점을 충분히 인식하여 왔고, 북핵 문제와 북한 문제가 연결되어 있다는 점을 잘 알고 있다. 또한, 방어와 억지, 제재와 압력, 그리고 관여와 대북 의사 송신(시그널링)이 복합적으로 작동해야 북핵 문제가 해결의 실마리를 보일 수 있다는 점도 인식하고 있다. 6자 회담의 참가국들이 국내적으로 강경과 온건의 두 축 사이에서 움직일 때, 이들 국가 간의 강온 조합도 매우 중요하다는 점이 누차 밝혀진 바 있다.

4차 핵 실험 이후 북한 문제가 표면에 다시 등장하고 있고, 강력한 제재 이후 어떠한 대북 대화와 협상을 해야 하는지가 문제시되고 있다. 국가 간의 강온 정도가 과연 조화를 이루어 일치된 대북 정책의 목소리를 낼 수 있을지도 관건이다. 현재 과연 제재가 얼마 동안 효과적으로 유지될 수 있을지, 제재의 목적이 무엇이어야 하는지, 제재의 출구전략을 마련해야 하는지, 어떠한 조건 하에서 북한과의 비핵화 및 한반도 평화를 위한 협상을 시작해야 하는지 등이 새로운 이슈로 등장하고 있다.

이 글에서는 4차 북핵 실험 이후 북핵, 북한 문제의 변화 양상과, 제재를 둘러싼 논란들, 그리고 향후 상황 전개의 모습 및 한국의 대응책 등을 논의해 보고자 한다.

2. 미·중 게임과 비핵화 문제

4차 북핵 실험 이후 비핵화를 위한 미·중 양국의 움직임은 3차 북핵실험 때까지와는 다른 양상을 보였다. 그 이유를 생각해 보면 다음과 같다. 첫째, 북한 문제를 고려하지 않고는 북핵 문제를 다루기 어렵게 되었다는 인식이 생겼다. 북핵 문제가 북한의 핵무기 능력을 어떻게 다룰 것인가의 문제라면, 북한 문제는 동북아 지정학 환경 속에서 북한의 위치를 어떻게 설정할 것이며, 남과 북의 주권적 지위를 어떻게 정의할 것인가의 문제로, 평화공존 혹은 통일의 문제와 직결된다. 한국은 김정은 정권의 성격이 변하거나 정권 자체가 변하지 않고는 북핵 문제 해결이 어렵다는 인식을 천명했다. 중국 역시 김정은 정권과 정상적인 관계 수립에 어려움을 겪고 있으며, 북핵 문제 해결 과정에서 자칫하면 김정은 정권이 위태해지고 이는 중국에게 급속한 지정학적 변수가 생긴다는 것을 의미한다. 북핵 문제 해결 방법에 따라 북한 문제가 직접 연결되는 상황이 발생한 것이다. 미국은 그간 전략적 인내 정책을 축으로 북한의 진정성 있는 선행동이 없이 타협을 전제로 한 대화를 하지 않는다는 입장이었다. 그러나 북핵 실험 이후 강력한 제재가 불가피해지면서 미래의 북한에 대한 고려를 피할 수 없게 되었다. 중국이 어떻게 북한 문제를 다루는가, 한국은 북핵 문제 해결을 위해 급속한 통일을 주장할 가능성이 있는가 등의 고려가 미국의 문제가 되었기 때문이다. 북핵 문제 해결에 주된 행위자인 한국, 미국, 중국이 북한 문제를 본격적으로 고려하게 되면서 4차 핵실험 이후의 국면은 더욱 복잡하게 되었다.

둘째, 북핵 문제는 미국과 중국에게 중요한 문제였지만 핵심이익 혹은 사활적 이익의 문제는 아니었다. 중국은 뉴노멀 시대에 경제성장과 안정을 위한 외교정책에 치중하였고 이는 중국의 서진 정책과 연결되어 일대일로 정책으로 나타났다. 그 과정에서 동북아는 자국의 경제 발전을 위해 안정적으로 관리해야 할 지역으로 핵심은 현상유지정책이었다. 미국 역시 오바마 행정부 말기에 접어들면서 그간 이룩한 외교적 성과들, 즉, 이란 핵문제 협정체결, 환태평양파트너십 협상 마감, 쿠바와의 수교 등을 유산으로 남기면서 쉽사리 해결되기 어려운 북핵 문제에 정책자원을 집중하기 어려운 상황이었다. 이러한 상황을 변화시키고 북핵 문제의 우선순위를 높인 것은 북한의 핵실험과 한국의 대응이었다. 북한의 핵무기가 미국 본토를 타격할 수 있게 되고, 더구나 미국의 핵 공격에도 불구하고 2차 핵 공격 능력을 갖추게 된다면 동북아 전략 상황은 큰 변화에 부딪힐 것이다. 미국은 북핵 문제 해결을 위해 한편으로는 미사일 방어체제 등 역지, 방어 능력을 증강할 것이고, 한국 내에서는 미국의 핵우산 공약에 대한 신뢰가 줄어들어 독자 핵무장의 목소리가 커질 가능성이 높다. 미국은 이러한 상황을 미리 방지하기 위해 북핵 문제 해결에 좀 더 정책 자원을 투입할 수밖에 없는 상황으로 몰리게 되었다.

중국 역시 북한의 핵 능력 증가로 한미 동맹이 강화되고 국제연합을 통한 다자 제재는 물론 주변국의 대북 독자 제재 국면에 접어들면서 북한의 급속한 변화를 염려해야 하는 상황에 접어들게 되었다. 특히 주한미군의 사드 도입은 당면한 레이더 탐사 거리 문제도 있지만, 장기적으로 한국이 미사일 방어체제에서 보다 긴밀하게 미국, 일본과 협력하게 될 것이라는 전망 때문에 중국은 더욱 곤란을 겪게 될 가능성이 크다.

결국 북한의 핵능력이 증가하면서 미국과 중국의 중요한 이익이 침해되는 연쇄효과가 발생하게 되었다. 미국과 중국은 모두 국내 정치 상황 혹은 그간의 외교정책 방향으로 볼 때 북핵 문제를 최우선으로 다룰 동기가 약했지만 4차 핵실험 이후 북핵 문제와 북한 문제를 먼저 고려해야 할 문제로 다루게 되었다.

셋째, 한국은 미국의 동맹국이며 북한 역시 중국의 동맹국 지위를 가지고 있다. 북·중 동맹이 약화된 것은 사실이고, 중국은 공식 성명에서 종종 북·중 관계를 정상적인 국가 간 관계로 언급하고 있지만, 지정학적 상황이 변화될 경우 동맹을 내세워 북한 문제에 개입할 가능성은 여전히 크다. 한·미동맹과 북·중 동맹은 모두 국력 차이가 큰 국가 간의 비대칭 양자동맹이다. 강대국은 상대적으로 약소한 국가들과 동맹을 맺어 유지하는 경우 자신의 전략이 동맹파트너에 의해 좌우되는 것을 경계한다. 이 과정에서 연루와 방기의 딜레마가 발생하며, 강대국은 약소국의 지역 전략에 연루되어 자국의 이익이 침해되는 것을 방지하고자 노력한다. 만약 강대국이 동맹에 대한 공약의 정도를 낮추어 동맹파트너의 모험주의적 행위를 막고자 할 경우, 방기의 위협에 처할 수도 있다.

4차 북핵 실험 이후 중국은 북한의 모험주의적 정책에 연루되어 곤란한 상황에 빠지게 되었고 이미 김정은 정권 등장 이후에 몇 차례 반복된 일이었다. 북한의 대남 도발이 있을 때 마다 미국의 전략무기자산이 한반도에 동원되고 한미일 군사 협력이 강조되었기 때문에 동북아를 둘러싼 중국의 전략환경은 김정은 정권의 도발 때문에 악화된 것이다. 중국은 북한에 대한 협력의 공약 정도를 낮추는 모습도 보였다. 북한에 대한 단독 경제 제재를 취하기도 하고 3차 핵실험 이후 북한을 강력한 어조로 비판하기도 하였다. 그러나 북한은 중국의 입장을 거의 고려하지 않는 모습을 보였고, 중국은 동맹관계라고 한다면 북한으로부터 거의 방기되는 상황에 처하게 되었다. 중국이 동맹관계를 사실상 완전히 포기하고 지정학적 이익을 엄밀히 고려하여 북한을 대할지, 아니면 여전히 북중 관계 회복을 염두에 두고 북한에 대한 회의적 태도를 유지할지의 기로에 서게 된 것이다. 북한은 미중 관계가 경쟁관계라는 점을 의식하고 중국이 북한을 완전히 방기하지 못할 것이라는 점을 염두에 두고 중국을 계속 난처하게 하고 있다.

박근혜 정부는 그간 한반도 신뢰프로세스, 통일대박론, 통일 준비 등을 강조하다가 4차 핵 실험

힘 이후에는 제재 중심 대북 전략, 북한의 정권 변화를 염두에 둔 대북 정책을 추진하고 있다. 억지와 방어능력을 강화하기 위해 자체적인 군사능력 증강은 물론 한미동맹 강화, 한미일 협력 모색 등을 추진하고 있다. 개성공단 폐쇄, 해운 제재 등 대북 단독 제재도 강화하고 있다. 특히 북핵 능력이 증강되면서 한국 내에서는 자체 핵무장의 목소리가 높아져 가고 있고, 만약 북한이 지속적으로 핵실험을 할 경우 이러한 목소리는 더욱 커질 가능성이 있다. 미국은 한국의 억지, 방어능력 증강에 동맹국으로서 최선을 다하지만, 남북관계가 계속 악화되어 전면전이 발생하거나, 혹은 제재가 성공하여 북한 내 급변사태가 일어나 예측하기 어려운 상황이 발생하는 것을 염려하고 있다. 특히 한국이 핵무장하는 상황이 발생한다면 지구적 핵비확산 레짐을 관리하고 있는 미국은 매우 어려운 입장에 처하게 될 것이다.

결국, 미국과 중국은 자신의 비대칭 동맹파트너의 행동에 연루되어 원하지 않거나, 혹은 준비되지 않은 상황에 처할 가능성이 커졌다. 미국과 중국은 UN 다자 제재에 합의하였고, 이 과정에서 미국은 중국이 제안한 비핵화와 평화체제의 병행 추진하는 안을 심각히 고려하고 있는 것으로 보인다. 중국은 북한이 원하지 않는 비핵화를 강조하고, 미국은 한국이 아직 수용하지 않은 평화체제 협상을 고려하는 것은 외교정책의 주도권을 유지하려는 강대국의 전략적 입장이라 할 수 있다. 미중 양국은 북핵 및 북한 문제를 둘러싸고 여전히 이견이 많지만, 동맹파트너에게 연루되지 않고 강대국 간의 협상으로 문제를 해결하려는 현실주의 정치의 필요에는 상호 동의한다고 볼 수 있다.

넷째, 미국과 중국은 2013년 6월 캘리포니아 서니랜드 정상회담 이후 신형대국관계론을 축으로 관계 설정을 해 나가고 있다. 서로의 핵심이익을 상호 존중하고, 제로섬 게임이 아닌 정합게임으로 윈윈 상황을 만들자는 취지이다. 양국 내부에서는 이러한 관계 설정이 자국에게 손해가 된다는 내부 비판이 점증하지만 양국 행정부는 여전히 많은 문제들을 상호 협력에 기반하여 풀어간다는 입장이다. 미중 관계는 협력과 갈등의 복합양상을 띠지만 이슈별로 이러한 양상은 다르다. 경제와 사회문화 이슈에서는 협력이 강화되고, 안보 이슈에서는 갈등이 두드러진다. 물론 경제와 사회문화 이슈에서도 제도를 만드는 가운데 제도적 균형이나 경쟁의 기제가 존재하고 안보이슈에서도 직접적인 군사충돌을 막으려는 협력의 노력도 보인다. 동아시아 안보 이슈에서는 남중국해, 동중국해, 양안관계, 남북한 관계가 두드러진 갈등 이슈이다. 모두 지정학적 경쟁과 밀접하게 관련되어 있을 뿐 아니라, 경제적 영역과도 직결되고 강대국으로서의 외교적 평판과 지위에도 연결된 이슈들이다.

미중 양국은 4차 핵실험 이후 북핵 문제를 다루면서도 남중국해 문제를 항상 함께 고려하고 있다. 중국은 서사군도와 남사군도에 이미 상당 부분 간척사업을 단행하여 미사일 레이더 기지

및 지대공 미사일을 설치하고 있다는 보도가 나오고 있다. 또한 중국은 남중국해에서 자국의 해양영토 영유권 주장에 상응하는 방공식별구역을 선포할 것이라는 염려도 제기되고 있다. 이러한 상황에서 미국은 공해상의 항행의 자유와 협의에 의한 문제 해결을 강조하고 있고, 외교적 해결의 필요성을 기회가 될 때마다 주장하고 있다. 북한의 4차 핵실험 이후 2월 24일 케리장관과 왕외장관의 회담에서도 양국은 북핵 문제 뿐 아니라 남중국해 문제도 함께 다루고 있는데, 모두 외교적 해결을 강조하고 있다. 미국으로서는 남중국해 문제를 중국과 외교적으로 해결하고자 하며, 이는 한반도 문제를 다루는 데에도 영향을 줄 수밖에 없다. 남중국해 문제의 외교적 해결을 강조하면서 북핵 문제에 대해 강력한 경제적 제재와 필요에 따라서는 군사적 수단을 함께 주장하기는 어렵기 때문이다. 중국이 병행추진안을 내세우면서 외교적 해결을 미국에 요구할 때 미국으로서는 동아시아의 다양한 문제들을 신형대국관계의 틀에서 고려할 필요를 느끼게 된다.

3. 대북 경제 제재의 추진과 전망

4차 핵실험 이후 한국의 박근혜 정부는 임기 중 2번의 핵실험을 거친 어려운 상황에 처했다. 3차 핵실험이 공식적인 임기 출발 전이라고는 하지만 사실상 박근혜 정부의 출범에 맞추어 실행된 측면이 강하고, 뒤따라 일련의 도발이 있었음을 고려하면 출발부터 남북관계는 어려운 양상이었다. 북한의 다양한 도발 국면에서 신뢰에 기반을 둔 대화와 지원을 고려한다는 기조를 펼쳤지만 사실상 남북 간의 대화와 협력은 어려운 국면에 처해왔다. 무엇보다 북한이 내부 정치 상황이라는 변수를 안고 있었고 새롭게 등장한 김정은 정권은 정치적 안정을 위해 대남 정책을 수단으로 사용할 것이라는 의심을 지우기가 어려웠다. 남북 간에 대화가 이루어지더라도 북한 내부의 변화에 따라 유동성이 심한 상황을 극복하기는 쉬운 일이 아니기 때문이다.

4차 핵 실험 이후 한국은 개성공단 폐쇄를 정책으로 삼아 국제적인 대북 경제 제재를 이끌어 내고자 노력했다. 미국과 중국은 3월 강력한 대북 제재에 합의하여 실행해 오고 있다. 대북 제재를 둘러싼 주요 논점은 현재 다음과 같다. 첫째, 국제연합의 다자적 대북 제재가 과연 목적을 이룰 만큼 강력한가 하는 점이다. 제재의 일차적 목적은 비핵화를 전제로 한 대화에 북한이 진정성을 가지고 참여하도록 하는 것이다. 국제연합의 제재는 기존과는 달리 광물 수출을 금하고 강력한 해운 제재를 단행하는 등 기존의 대량살상무기 및 사치품 관련 제재보다 더 광범위한 제재임에는 틀림없다. 그러나 경제적 제재가 대상 국가의 외교정책을 변화시키기 위해서는 대상 국가의

정치적 상황이 중요하다. 북한의 경우 김정은 정권이 경제제재로 정권 유지에 문제가 될 정도의 정치적 압박감을 느끼지 않으면 효과가 그리 크지 않은 것이다. 병진전략을 내세우면서 주민들의 경제생활 향상을 내세우는 김정은 정권의 경우, 경제제재가 주민들의 경제적 불만을 가중시키고 이러한 불만이 정권에 정치적 위협으로 변환된다면 제재의 효과를 느끼게 될 것이다. 또한 김정은 주변의 지배집단들이 제재 국면을 김정은의 정책 실패로 인식하고 반감을 가지게 된다면 김정은 정권 또한 제재의 효과로 정책 변화를 시도할 수 있다. 결국 제재의 효과를 일반적으로 논하기는 어렵고 북한의 정치 상황에 따라 어떻게 해석되고 여과되는가가 중요한 문제이다.

둘째, 제재의 목적에 관한 국제적 합의가 어느 정도 강력한가 하는 점이다. 제재 국면을 이끌고 있는 주요 국가로 한국, 미국, 중국을 생각할 수 있는데, 한국은 북한의 비핵화를 제재의 목적으로 명확히 내세우며 가장 강력한 입장을 견지하고 있다. 중국은 북핵 문제와 북한 문제가 밀접히 연결되어 있다는 인식 하에 신중한 제재 정책을 취하고 있다. 중국의 한반도 정책 기조는 여전히 불변인데, 한반도 전체의 비핵화, 중국의 발전에 위해가 되지 않는 안정적 상황, 북핵 문제의 평화적 해결 등이며, 이 가운데 안정적 상황관리가 여전히 핵심적인 이익으로 자리 잡고 있다. 또한 한반도 전체의 비핵화 속에는 향후 가능한 한국의 핵무장, 전술핵배치 등에 강력히 반대한다는 입장도 포함되어 있다. 중국의 제재 정책 역시 국제연합 결의안의 틀 속에서 중국의 의지에 따라 대북 압박의 진폭이 큰 상황이다. 북한 정권의 생존을 위협할 수 있는 수준, 즉, 강력한 금융 제재, 광물 수출 제한 등을 온전하게 실시할 수도 있고, 민생을 핑계로 최소한의 이행만을 추구할 수도 있다. 이번 결의안이 북한의 노동력 수출을 제재하지 않고 있으며, 민생 목적의 교역과 대북 원유공급 등을 제한하지 않고 있기 때문이다. 한국과는 달리 중국은 제재의 목적이 북한을 대화 테이블로 나오게 하는 것이며, 비핵화는 평화협정 체결 문제를 같이 고려하는 긴 과정으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

셋째, 언제 제재의 목적이 달성되었다고 보고 제재를 마감하는가의 문제이다. 이는 제재의 효율성과 목적 모두에 관계된 부분이다. 제재에 대한 기존의 연구는 제재가 대상국의 정책을 바꾸게 하는데 분명한 한계를 가지며, 특히 대상 국가와 제재 국가의 관계가 적대적인 경우 제재의 효과는 감소한다고 본다. 또한, 대상 국가의 정치체제가 독재에 가까울수록 정권은 독자성을 가지므로 경제제재에 대처할 수 있는 정치적 재량권이 증가한다. 따라서 제재는 명확한 목적으로 가지고 단기간에 강력한 제재를 효과적으로 할 필요가 있다고 주장한다. 대북 제재의 경우 북한이 대화의 의지 표명을 하는 시점, 대화에 임하되 비핵화를 명시하지 않는 경우, 비핵화를 명시적으로 하고 대화에 임하는 경우, 비핵화 대화에 임하되 진정성 있는 선행동을 취하면서 대화에 임하는 경우, 불가역적인 핵 프로그램을 상당 부분 완료하면서 대화에 임하는 경우를 생각해 볼

수 있다. 한미중 3국은 이에 대한 고려가 일치한다고 보기는 어렵다. 중국은 북한에게 많은 행동을 요구하지 않지만, 한국은 엄격한 기준을 적용시키고자 할 것이기 때문이다.

4. 북핵 문제와 북한 문제 해결을 위한 협상 병행 추진의 문제

북핵 문제가 북한 문제와 긴밀히 연결되어 있다는 점에는 의심의 여지가 없다. 북한은 핵개발이 미국의 대북 적대시 정책에 기인한 것이며 자위 차원에서 핵을 개발하고 있다고 주장해왔다. 미국이 핵 선제공격을 정책 대안으로 명백히 제시하고 있기 때문에 북한은 핵으로 안보를 담보하겠다는 것이다. 북한이 주장하는 미국의 대북 적대시 정책은 역사적 뿌리가 한국 전쟁으로까지 거슬러 올라가기 때문에 결국 전쟁 당사자인 북미 간에 평화협정을 맺지 않으면 핵 포기가 어렵다는 논리이다.

결국 북한의 핵을 포기시키기 위해 북한 문제를 어떻게 해결하는가에 대해 당사국들이 합의를 할 수 있는가의 문제이다. 한국과 미국 역시 한반도 평화를 구축하는 것이 가장 중요한 목적이며 이를 위해 북한의 핵 포기가 선행되어야 한다는 점을 강조해온 바 있다. 이 과정에서 북한이 말하는 안보 불안을 해소하기 위해 종전 의사 표명, 북한을 주권 국가로 인정한다는 약속, 북한의 핵 포기시 북한을 전면 지원하겠다는 정책 표명, 그리고 6자 회담의 틀 속에서 북한의 생존을 다자적으로 보장하며 핵 포기시 대북 경제지원을 하겠다는 9.19 공동성명 채택 등 다양한 노력을 기울였다. 북한의 비핵화와 평화체제를 위한 별도의 포럼을 운영할 필요에 합의하였고, 1990년대에는 이미 4자 대화를 통해 평화체제를 논의한 경험도 있다. 결국 비핵화와 평화체제의 병행 추진에 대해서는 이미 시도된 바가 여러 차례 있으며, 문제는 비핵화와 평화체제의 개념을 어떻게 설정할 것인가, 그러한 개념 설정에 당사국이 합의할 수 있는가, 두 개의 협상을 어떠한 방식으로 연계하여 추진할 것인가 등의 문제이다.

현재 중국이 제안하고 있는 병행추진안은 구체적인 조건과 내용은 명확하지 않은 상태이다. 중국은 북한 비핵화가 강력한 제재와 북한 정권의 생존 보장의 두 축에 의해 이루어질 수 있다고 전제하고 있다. 중국의 시진핑 정부는 김정은 정권의 병진전략, 친중 노선 약화 등 불만의 요소가 커져가지만, 지정학적 필요성 때문에 북한의 생존이 필요하다는 입장은 불변이다. 더불어 북한이 핵을 개발하는 이유가 “냉전의 유산”인 한미동맹, 동맹 전력 강화, 한미일 군사협력 등이라는 점에 일정한 수준의 이해를 공유하는 것도 사실이다. 현재의 동북아 국제정치 국면에서 중국이 원

하는 것은 북한이 비핵화 협상에 임하면서 주변국들과 비교적 안정된 관계를 유지하는 가운데 평화협정 문제가 진전을 이루어 한미 동맹이 점차 약화되고 북한이 궁극적으로는 개혁, 개방되어 중국과 더욱 밀접한 경제관계를 이루는 것이라고 볼 수 있다. 남북 교류가 진행되고 한반도 상황이 안정되는 가운데 한중, 북중 관계가 심화되면 중국은 보다 장기적으로 미중 경쟁 구도에서 유리한 입지를 차지할 수도 있다. 따라서 중국은 북한의 비핵화가 긴 과정으로 지속되어야 하고, 한미의 대응이 행정부 교체에도 불구하고 일관되어야 하며, 평화로운 과정이어야 한다는 주장을 지속하고 있는 것이다.

미국은 평화협정 협상 자체에 대해 반대하는 것이 아니라 비핵화를 전제로 하거나, 비핵화가 포함된 협상을 원한다는 것이 원칙적 입장이다. 미국은 작년 북한이 수차례 북미 평화협정 체결 제안을 한 데 대해 반대한 것으로 알려졌으나 작년 말 북한과 평화협정 체결 문제를 놓고 접촉한 사실이 알려지기도 하였다. 미국은 북한의 핵 능력이 증강되어 미국 본토를 위협하게 될 경우 지금보다 불리한 입장에서 북한과 협상을 진행해야 할 것을 우려하므로, 중국의 도움을 받아 대북 경제제재를 강력히 하는 것을 원하는 것이 당연하다. 이러한 상황에서 비핵화를 전제로 한 병행 추진안 수용의 의사를 이미 밝힌 바 있다. 문제는 비핵화 전제라는 조건이 여전히 추상적이어서 향후 협상의 여지가 많다는 점이다. 미국은 오바마 행정부 말기에 접어들면서 본격적인 협상을 추진할 시간적 여유가 많지 않고, 한미 동맹을 중시하는 선에서 한국의 의견을 최대한 반영하려고 노력하겠지만, 중국의 병행추진안을 무시할 수만은 없는 상황인 것도 확실하다.

5. 향후 상황 전개와 한국의 대응

1) 북한의 의도와 향후 상황 전개 방향

북한의 정책은 현재 무엇보다 올해 5월 초 7차 노동당 대회의 성공적 개최에 초점이 맞추어져 있다. 올해 신년사에서 북한은 “조선로동당 제7차 대회는 위대한 수령님들의 현명한 영도 밑에 우리 당이 혁명과 건설에서 이룩한 성과들을 긍지 높이 총화하고 우리 혁명의 최후 승리를 앞당겨 나가기 위한 휘황한 설계도를 펼쳐놓게 될 것입니다”라고 예고한 바 있다. 또한, 병진전략 3년을 맞이하여 성공 선언을 하고 항구화의 계기로 삼으려 노력하고 있다. 대외적으로는 신년사에서 “정전협정을 평화협정으로 바꾸어 조선반도에서 전쟁 위험을 제거하고 긴장을 완화하며 평화적

환경을 마련”해야 할 것을 주장한 바 있다. 이미 이러한 주장은 작년에 명시화된 바 있는데, “조선 반도에서 평화를 보장하는 방도는 오직 두 가지뿐이다. 하나는 핵무력을 증추로 하는 우리의 자위적 국방력을 백방으로 강화하여 미국의 가중되는 핵위협과 전쟁도발을 억제해 나가는 랭전의 방법이다. ……다른 하나의 방도는 미국이 대조선 적대시정책을 포기하고 우리와 평화협정을 체결하는데 응해 나오므로써 신뢰에 기초한 진정하고 항구적인 평화를 수립해 나가는 것이다”라고 주장한 바 있다.¹⁾

현재까지 국제사회가 북한의 비핵화를 꾸준히 요구하는가 하면 미국은 비핵화가 전제되지 않은 북한과의 평화협정 대화를 거부하는 상황에서 북한은 핵 능력 증강에 힘을 기울이고 있다. 이는 한편으로는 국내적으로 북한 정권의 정책 성공을 선전하는 효과를 거두고, 다른 한편으로는 증강된 핵능력을 바탕으로 주변사회와 협상에서 유리한 위치를 점하기 위한 것으로 볼 수 있다. 북한은 군사적으로 SLBM/ICBM, 수소폭탄의 완전 성공 시점까지 부단히 노력하여 군사적 능력 확보하고, 이후 협상에서의 절대 우위 확보를 추구할 것이다. 만약 북한이 SLBM으로 미국 본토를 공격할 수 있는 2차 핵 공격능력을 확보한다면 미북 핵무기 관계는 큰 변화를 가져올 것이다. 이 경우 한국은 미국의 핵우산 제공에 대한 의심을 하게 될 것이며(decoupling), 독자 핵무장도 고려하는 지경에 이를 수 있다.

이러한 미래 계획을 염두에 둔 상황에서 북한은 국제제재에 대해 다음의 대안을 추구할 수 있다. 첫째, 만약 국내정치적 문제없이 제재를 견딜 수 있다면 핵무기 능력 강화를 위해 버티기 전략으로 나갈 것이다. 둘째, 제재가 국내정치 문제를 일으켜 김정은 집권에 문제를 일으킬 정도로 심각해진다면 비핵화를 전제로 하지 않은 채 핵 동결안 등을 주장, 병행안과 비슷한 트랙을 거칠 수 있다. 이를 통해 중국이 제재 전선에서 이탈하도록 종용하고, 대중 대화를 추구할 가능성이 있다. 미국과는 이미 평화협정 체결은 주장하고 있으므로, 평화협정 체결 협상에 임하면서 핵문제에 대해서는 미국과 무전제 하의 협의 정도로 주장하며 나올 가능성이 있다.

이러한 북한의 전략이 전개될 경우 다음과 같은 시나리오를 생각해 볼 수 있다. ① 북한의 대화 불참여, 제재 지속, 북한의 5차 조기 핵실험 등 북한의 협상 능력 강화 노력, 그리고 이 가운데 중국의 입장 변화, 한미 정권 교체 이후 입장 변화 등 가능성, ② 5월 당 대회 이후, 북한의 형식적 대화 참여 및 제재 국면 완화, 대화 공전 및 제재 장기화, ③ 제재 국면 지속 및 북한 내 급변사태 이후 다양한 전개 등의 경우이다.

1) 2015. 10. 17 외무성 대변인 성명

경제제재가 북한 내 급변사태를 가져올 정도로 심각한 타격을 입힐지에 대해서는 북한 내 상황에 대한 정확한 정보가 없는 상태에서 누구도 정확히 예측하기 어렵다. 다만 불확실한 상황에 정책의 전부를 기대는 일은 피해야 할 것이다.

우선 첫 번째의 경우를 생각해 볼 수 있다. 북한으로서는 제재에 압박을 이겨내면서 내부의 단결을 유지하고 핵 능력을 최대한 증강시킨 후, 5차 핵실험 등을 시행하고 보다 유리한 입장에서 대화를 추진하고자 할 것이다. 문제는 그 기간에 다양한 일들이 일어날 수 있다는 것이다. 무엇보다 제재의 유용성에 대한 문제 제기가 있고, 중국 등 국제사회가 제재에 대해 미온적 태도로 선회할 수 있다. 사실 국제사회의 일관된 제재를 오랫동안 효과적으로 유지하기는 쉬운 일이 아니다. 중국 역시 제재 기간에 한국과 미국이 병행추진안에 대해 소극적 태도로 일관할 경우, 제재 이탈의 이유를 찾을 수도 있다. 본격적인 대화가 추진되기 이전에도 북한에 대한 시그널링의 필요성이 있는데 한미 등 국제사회가 소극적일 경우 중국은 이를 내심 비판할 수 있기 때문이다.

제재를 유지하면서 북한에 대해 일관된 시그널링을 하지 못하는 것은 제재의 목적에 대해 한미중 3국과 국제사회가 의견 일치를 이루지 못했기 때문이다. 북핵과 북한 문제에 대해 보다 일치된 로드맵을 가지고 있는 경우, 대북 제재를 더욱 오랫동안 효과적으로 유지할 가능성이 크고, 정책 변화도 쉽게 이루어지지 않을 것이다. 따라서 한국은 제재가 장기화되더라도 북한 문제 전반에 걸친 해결책에 관해 로드맵을 주도적으로 제시하고 사전 정비작업을 해나갈 필요가 있다. 여기에는 북핵 문제를 둘러싼 5자 회담과 포괄적 평화구축을 위한 한·미·중 3자 간의 다양한 전략 대화를 들 수 있다.

다음으로 두 번째 경우를 생각해 볼 수 있다. 북한이 강력한 제재에 직면하여 국내적으로 부담을 느낀다면 협상을 제의할 수 있다. 북한이 협상국면으로 나온다면 ① 북한의 핵 프로그램과 관련한 6자회담과, 평화협정을 둘러싼 4자회담의 병행을 제시하는 경우, ② 평화협정을 둘러싸고 미국과 양자협정을 우선적으로 제안할 가능성을 생각해 볼 수 있다. 미국이 비핵화를 전제로 한 평화협정에 대한 의사를 재차 밝히고 있는 만큼, 북한은 비핵화가 아닌 핵과 미사일의 모라토리움과 미국과의 평화협정 초기 논의 정도로 대화 시작을 제안할 가능성이 크다. 약한 핵동결로 시작하는 비핵화 트랙과 한미군사훈련중지 정도로 시작하는 평화협정안 정도가 북한이 주장해온 안과 일맥상통하며, 구체적인 협상의 내용은 2012년의 2.29합의와 2000년 조명록 방문 시 평화협정 체결을 위한 북한의 조건 등에서 다시 시작하는 것으로 보아야 한다.

중국은 이러한 대화 트랙이 시작될 경우 병행추진안이 개시되었다고 간주하고, 제재 실행을 늦추면서 외교적 대안을 주장할 가능성이 크다. 더불어 한미 동맹의 강경한 대북 군사태세를 약화시키는데 주력할 것이다. 미국은 한국과 긴밀한 협의를 할 것이고, 오바마 정부의 남은 임기를

고려하여 신중한 대화를 추진할 것으로 보인다. 그러나 2.29 합의 시 북한이 약속한 핵동결을 제안하면서 평화협정 협상 개시를 요구하면 미국은 중국과의 관계를 고려하여 협상을 진지하게 고민하지 않을 수 없을 것이다. 이미 올해 3월 러셀 차관보의 방문 시 암시한 바대로, 넓은 맥락에서 고민하면서 문제를 처음부터 새롭게 생각할 가능성도 있다. 미국은 이란에서 현실적으로 핵동결만이라도 이루어 놓으면 이후 이란의 핵 개발 재개시 적어도 시간을 벌 수 있다는 고려도 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

문제는 병행안을 전제로 한 탐색적 대화가 한 두 차례 열리고, 협상이 지지부진할 경우이다. 북한의 완전한 비핵화가 전제되지 않은 상황에서 비핵화와 평화협정 협상을 병행할 경우, ① 북한을 핵국가로 상정하고 협상에 임하는 법적 효과를 의도치 않게 생산할 수 있고, ② 북한은 핵국가로 나와 핵 군축회담을 주장하여 협상의 근본 목적을 흐릴 수 있고, ③ 양 협상을 연계함으로써 평화협정이 북한의 조건대로 진행되지 않을 경우 비핵화협상을 중지할 수 있고, 비핵화협상 추진 과정을 자신이 원하는 대로 고집할 수도 있다. 이러한 가운데 북한은 제재 국면의 약화를 노리면서 시간끌기 작전으로 갈 가능성이 가장 크다. 이 경우 북한은 중국의 대북 제재 약화를 노리고 북한의 한국, 미국 탓하기, 중국에 대한 유화정책 등을 구사하면서 버티기 작전으로 나갈 것이다. 올 한 해 협상에 별다른 성과가 없는 경우 북한은 미국의 새 행정부 등장 이후 대북 정책 정비 기간 동안 핵능력을 강화하여 5차 핵실험 등 새로운 능력 확보를 목표로 할 것이다.

2) 한국의 대응 전략

한국은 향후 다양한 가능성에 대해 대비하면서 북핵 문제의 근본 해결안에 대해 광범위한 재검토를 해야 한다. 북한의 비핵화는 강한 제재와 동시에 효과적인 대북 시그널링, 그리고 주도적이고 포괄적인 평화구축안, 자신 있는 협상을 동시에 추구할 때 이루어진다는 생각을 해야 한다. 완전한 비핵화와 확실한 한반도 평화 속에서, 통일비용을 최소화한 평화통일을 목표로 해야 한다. 평화가 단순히 협정으로 가능한 것이 아니라, 북한에 대한 구조적 관여, 북한에 대한 근본적 변화 추동, 높은 수준의 남북교류 및 북한주민의 근본적 변화, 북한의 국제사회편입 및 개혁, 개방에 의해 이루어진다는 확신이 필요하다.

한국은 그간 한반도 평화를 놓고 많은 대안을 실험해 보고 다양한 로드맵을 제시한 바 있다. 북핵 문제의 해결과정에서 등장하는 한반도 평화의 문제 역시 단순한 핵 폐기 및 이에 상응하는 대가 지불의 문제를 넘어, 북한의 장기적 미래, 북한 체제의 미래 형태, 남북 간의 관계 발전, 그리고 무엇보다 한반도 평화구조에 대한 주변국들의 정책이 복합적으로 작용한다는 점을 인식해

왔다. 핵 없는 한반도가 평화를 위한 중요한 출발점인 것에는 의문의 여지가 없지만, 소극적 평화를 넘어 보다 적극적이고 지속가능한 평화를 가지기 위해서는 북한이라는 정치집단의 성격, 남북이 가지게 될 관계의 성격, 그리고 한반도 문제를 조망하는 주변국가들의 시각과 국제정치의 문제들이 순조롭게 조화를 이루어야 할 것이기 때문이다. 정전체제를 평화체제로 변화시키기 위해서는 평화협정의 내용과 같은 형식의 문제도 중요한 문제이지만, 평화체제의 내용을 어떻게 설계할 것인가가 더욱 중요한 문제이다.

과거 김대중 행정부의 햇볕정책과 노무현 행정부의 평화변영정책은 대북 관여가 한반도 평화를 위한 가장 근본적이고, 장기적인 토대가 될 것이라는 가정에 기반하고 있었다. 남북 간의 경제, 사회문화적 교류를 통해 북한의 장기적 변화를 유도하고, 북한의 정치적, 경제적 생존을 보장해 줌으로써 남북 간의 정치적, 군사적 평화공존의 틀이 마련될 것이라는 가정이다. 이명박 행정부는 햇볕정책 혹은 포용정책 기조의 대북 관여정책에 근본적 의문을 제기하였다. 경제, 사회, 문화 협력이 북한의 체제 변화, 그리고 북핵 폐기를 가져오지 못한다면 경제협력의 기본 목적에 대해 재고해 보아야 한다는 문제 제기가 깔려있다. 소위 비핵개방 3000 정책은 한반도의 평화를 위해서는 비핵과 북한의 개방이 중요한 선결조건이 된다는 정책기조이다. 현 정부 역시 북한의 믿을만한 정책하에서만 비핵화를 우선 이루고 남북 교류협력을 할 수 있다는 입장을 보인 바 있다.

향후 보다 가능성 있는 평화체제, 평화구축을 위해서는 변화된 조건을 적극 고려할 필요가 있다. 첫째, 미국과 중국이 북한 문제를 불가피하게 다루어야 하는 현실을 고려하고 있기 때문에 미중과 한국, 국제사회가 북한의 지속가능성을 다자적으로 보장할 수 있는 길이 더 현실화되었다는 점이다. 북한이 비핵화 및 국제사회 규범 준수의 태도를 보이는 한 지속할 수 있다는 보장을 보다 신뢰성 있게 추진할 수 있는 국제상황이 마련된 것이다. 둘째, 북한의 생존 보장과 비핵화가 이루어질 경우 북한의 개혁, 개방을 위한 조건과 불가피성이 강화된 것이 사실이다. 김정은 정권은 경제발전을 이루어야 정권이 유지될 수 있는 상황에 직면하고 있고, 시장화도 상당 부분 진행되어 있다. 한반도의 평화가 단지 정부 차원의 신뢰구축, 군사력 감축 등에 의해 보장되는 것이 아니라 시장 메카니즘을 매개로 한 심도 있는 남북 및 국제협력, 그리고 시민사회의 보다 자율성 있는 행동과 교류에 기초하는 것이라면 북한에서 서서히 일어나고 있는 변화는 적극적 평화를 위해 위한 기반을 제공할 수 있다. 현재 북한의 시장화가 불리하고 있는 전반적인 변화, 세대변화가 야기하는 북한 사회의 변화, 향후 시장화가 가속될 경우 북한 정권-시장과의 점증하는 마찰 등을 고려하면서 한반도 평화의 구조적 기반을 마련할 수 있는 전략이 필요하다.

한국의 평화안은 북한의 완전한 비핵화, 북한 정권에 대한 국제적 보장, 군사적 신뢰구축, 상호 불가침, 종전선언, 북한과 주변국과 수교(특히 북미 수교), 국제사회의 대북 적극 지원, 점진

적, 평화적, 합의 기반 통일 노력 등의 내용을 담고 있어야 할 것이다.

북핵 문제와 북한 문제의 해결을 위한 노력은 한 번의 협상으로 마무리되기는 불가능하다. 북한은 양자를 연계시키면서 사실상 받아들이기 어려운 제안을 할 것이며, 이 과정에서 제재가 약화된다면 협상을 파기할 가능성도 높다. 결국 협상과 파기의 순환을 거듭할 가능성이 높고, 그 과정에서 북한은 핵 능력을 더욱 제고할 것이다. 중국의 태도가 중요한 변수로 등장할 것인데, 만약 중국이 병행추진의 구체적 방향을 둘러싸고 한국과 입장 차이를 줄일 수 있다면 북한의 거듭되는 핵 능력 증강, 협상 파기 과정에서 한국과 보조를 맞추어 필요한 제재를 지속적으로 가할 수 있을 것이다. 한국은 병행추진의 문제점과 보다 효율적인 대안을 제시하면서 한미중, 그리고 5자 간의 합의를 이끄는 주도적인 대안을 마련해 나가야 할 것이다.

제 1 회 의
토 론 문

한반도
평화-비평화의 갈림길

이선진(서강대) 김창수(국방연구원) 김천식(우석대)

한반도
평화-비평화의 갈림길

이선진(서강대) 김창수(국방연구원) 김천식(우석대)



제 2 회 의
SESSION II

한반도 평화를 위한
연성복합적 접근

사 회 장달중(서울대 명예교수)

발 표 김학재(베를린대) · 분단국체제(포스트분단체제)와 평화체제

김병연(서울대) · 연성복합통일과 남북 시장 통합 전략

김수암(통일연구원) · 평화와 안보 관점에서 본 북한인권

토 론 박태균(서울대), 이상만(중앙대), 이성훈(한국인권재단)

제 2 회 의
SESSION II

한반도
평화를 위한
연성복합적 접근

분단국체제(포스트분단체제)와 평화체제

김학재(베를린대)



(포스트)분단국체제와 평화체제 한반도 ‘3중문제’의 인식과 그 해법

김 학 재 (베를린대)

1. 서론: 비관의 소용돌이 (spiral of pessimism)

지난 몇 년간 남북관계는 한편으로는 긴장이 심화되고 갈등이 지속적으로 강화된 과정으로 볼 수 있을 것이다. 매년 봄마다 남과 북의 갈등수준이 고조되는 패턴을 보여왔다. 이에 따라 한반도 평화문제에 관여하는 모든 당사자 사이에서 점점 ‘최악의 상황’을 가정한 비관적인 인식이 더욱 확산되고 있다.

예컨대 유엔의 안보리 결의안 2270(2016.3.2)¹⁾에 기반한 광범위한 대북제재에 중국이 가담하면서, 북한은 주변 국가들로부터 더 이상 우호적인 태도를 기대하기 어렵다는 비관을 하게 된 듯하다. 고립이 심화되고 있는 북한의 내부 문건에서 중국에 대한 반감이 노골적으로 드러나고 있다. 주변의 모든 국가를 불신하는 북한이 이제 북중관계에서도 점차 불신의 골을 키우고 있는 것이다.²⁾

한편, 대선을 앞둔 미국에선 또 다른 비관적 시나리오에 근거해 미국의 동아시아 정책에 대한 재검토가 이루어지고 있다. 특히 화제가 되고 있는 트럼프의 구상은 다소 충격적이다. 그는 미국 경제와 국력이 쇠퇴한다는 비관적 시나리오에 근거해, 미국의 국방비 부담이 과도하므로 앞으로

1) UN Security Council Resolution 2270 (2016)

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S%2FRES%2F2270 %282016%29](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S%2FRES%2F2270%282016%29)

2) 산케이 신문의 보도를 국내 언론들이 보도.

http://world.kbs.co.kr/korean/event/nkorea_nuclear/news_01_detail.htm?No= 52303

한국과 일본의 핵개발도 용인할 수 있으며, 미국과 아시아 국가들이 체결한 양자방위협약마저 재협상을 해야 한다는 입장을 표명했다.³⁾ 트럼프 발언이 당장 현실화 될 가능성은 거의 없어 보이지만, 이 발언 자체는 북핵문제가 앞으로 초래할 수도 있는 잠정적 변화들, 그리고 경제적 이유로 미국 내에서 부상하는 아시아 관여정책에 대한 회의론을 잘 보여주고 있다.

실제로 한국 사회 내에서도 비관적 인식에 기반해 가장 부정적인 시나리오를 따르려는 움직임이 강화되었다. 북한과 대화와 협상이 불가능한 경우 대북 억지력을 증강시키고 북한 정권교체를 해야 한다는 주장이 있었다. 여기서 더 나아가 북한을 군비경쟁의 함정에 빠뜨려 경제를 고갈 시킴으로써 스스로 붕괴시키고, 한국은 자체 핵무장을 한다는 공세적 주장들은 트럼프의 입장과 쌍을 이루고 있다. 이런 관점은 북한정부와 주민의 갈등을 증폭시키고, 북한 권력층 분열을 도모하고, 현 정권의 대안세력을 마련해야한다는 입장까지 제기하고 있다.⁴⁾ 점차 북한의 ‘급변사태’에 대비해야한다는 논의가 더욱더 많이 확산되고 있다.⁵⁾

그런데 정말 지금의 상황이 이렇게 비관적일까? 우리는 해결 불가능한 위기상황을 대면하고 있을까? 이런 집단적 비관의 소용돌이에서 잠시 거리를 두고 상황을 보다 객관적으로 응시할 필요가 있다. 다른 관점에서 보면, 현 상황은, 비핵화와 한반도 평화체제 구축에 관여하는 주요 국가들이 모두 어떻게든 현존유지를 하기 위해 “반복된 게임repeated games”을 하고 있는 것으로도 보인다. 즉, 여러 국가들이 북의 ‘비핵화’ 문제를 해결하기 위해 특별한 전략적 해법을 찾지 못한 상황에서 기존의 전략들의 방향을 고수하며 개별 국가들의 전략들의 “갈등상태”가 균형을 이루고 있는 전략 균형strategy equilibrium 상태인 것이다.⁶⁾ 이른바 “갈등속의 균형”이라고 부를

3) “Transcript: Donald Trump Expounds on His Foreign Policy Views”, New York Times, March 26, 2016.

http://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-transcript.html?_r=0
(accessed on March 27th, 2016)

4) 김동성 외 (2008) pp. 130-32.

5) 전재성 (2014) 참조. 미국에서는 베넷Bennett, B. W. (2013) Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse, RAND corporation.과, Patrick M. Cronin, (2014), "If Deterrence Fails: Rethinking Conflict on the Korean Peninsula. CNAS. <http://www.cnas.org/if-deterrence-fails#.Vv4krEYt0TW>, 데이비드 맥스웰(David Maxwell (George Town University)도 대표적인 필자이다. 이런 입장의 연구들이 집중적으로 출판되는 저널은 다음을 참조. (<http://www.icks.org/publication/index.html>).

6) 이는 각 행위자들이 아무도 전략을 바꿈으로써 자신들이 더 많이 얻지 못하는 상황에서 기존 전략을 유지함으로써 전략들 간의 균형이 자기 강화되는 상황을 말한다. Aoki, M. (2000) Information, Corporate Governance and Institutional Diversity (Oxford: Oxford University Press).; Green, D. and Shapiro, I. (1994) Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science (New Haven, CT: Yale University Press).; Ward, H. (2002) 'Rational Choice', in D. Marsh and G. Stoker (eds.), Theory and Methods in Political Science, 2nd edn (Basingstoke: Palgrave Macmillan), pp. 65-89.

만한 현 상황에서 문제는, 북핵문제로 인한 북한의 고립 강화, 전지구적 경기변동에 따른 미국의 대외정책 변동, 중국의 부상에 따른 동북아의 지정학적 변화 등 당면한 새로운 갈등사안과 문제들을 다룰 새로운 제도와 합의의 틀이 부재하다는 것이다.

지금 남북관계와 동북아의 안보질서는 모두 1950년대에 만들어진 제도들에 기반해 가까스로 유지되고 있다. 한국전쟁 정전협약(1953), 미국과 아시아 국가들의 양자방위협약(1951, 54, 55), 미국의 핵우산 제공과 핵에너지관련 협약들이 대표적이다. 따라서 최근의 갈등상태는, 사태가 걷잡을 수 없는 위기의 나락으로 치닫고 있다는 비관의 관점에서 볼 것이 아니라, 우리가 그동안 시도해왔던 여러 전략들, 기존에 성취했던 합의와 제도들의 유효성이 큰 도전에 직면했으며 “새로운 합의”, “새로운 제도”, “새로운 균형” 혹은 “새로운 관계”를 찾아야 한다는 신호로 적극적으로 해석되어야 할 것이다.

따라서 “최악의 시나리오”를 따르는 비관적 관점에서 벗어나서, 현재의 상황과 문제들을 해결하기 위해 “재협상”을 필요로 하는 신호들을 현명하게 읽어내서 보다 적극적으로 미래를 위한 해법을 찾아야 할 것이다.⁷⁾ 왜냐하면 “갈등속의 균형”이 지속되건, 대대적인 재협상이 이루어지건, 분명한 것은 이 모든 상황이 아직 한반도와 동북아에는 온전한 평화체제가 공고하게 수립되지 못했다는 것 자체를 여실히 웅변하고 있기 때문이다.

현재의 상황을 학술적 개념으로서 표현하려는 시도 중에서, ‘비대칭적 분단국체제’ 개념은 남과 북이 ‘분단국가’이지만 통상적 의미의 ‘두개의 국가’는 아닌 특수성을 포착하고, 기존의 정전체제나 분단체제 개념들이 분명히 파악하지 못한 남북간 경제력 격차에 기반한 비대칭성의 심화를 정확히 표현한 개념이다.⁸⁾

이 ‘비대칭적 분단국 체제’는 현재 더 큰 도전과 갈등에 직면해 있다. 중국이 유엔의 대북재제에 참여하면서 북한은 더욱 더 고립되고 호전적이 되어가고 있다. 북한과 일본, 미국과는 수교조차 되어있지 않으며, 남북은 단지 제도적 차원에서만이 아니라 물리적으로 거의 완전히 분단되어 있다. ‘분단국 체제’를 평화체제로, 혹은 ‘포스트 분단국체제’로 전환하기 위해선 그 어느 때 보다 우리가 어떤 문제들을 해결해야하는지 분명하게 인식하고, 확고한 전략을 수립하고, 대대적 합의를 도출해야할 시대적 필요가 제기된다.

7) 현상황을 미국과 세계의 광범위한 재협상 국면으로 해석한 논의에 대해서는 Ikenberry, John (2011) *Liberal Leviathan*, Princeton University Press 참조.

8) 박명규, (2009), ‘남북관계와 비대칭적 분단국체제론’, 『통일과 평화』 1, pp.3-28.

2. ‘분단국체제’에서 ‘포스트 분단국체제’로 이행하는 두 가지 길

1) 독일의 “선통일, 후평화협약” 원칙과 주권회복 과정

그동안 한반도에 어떤 “평화체제”를 구축해야하는지에 대한 수많은 학술적 논의가 있었다. 이 글에서는 이에 대해 본격적으로 검토하기 전에, 보다 구체적인 역사적 사실들에 주목하고자 한다.

구체적인 사실이란 바로 독일의 사례를 말한다. 독일은 한국과 마찬가지로, 냉전시기에 분단되었지만, 이후 통일을 이루고 포괄적 평화협약을 체결한 후 평화체제를 구축한 대표적 사례이다. 하지만 유념해야 할 것은, 독일의 역사적 경험은 단순히 분단이전의 상태를 회복하는 통일(Reunification, Wiedervereinigung) 과정이 아니라, 2차 대전 패전국이 4대 승전국으로부터 완전한 주권을 회복하는 과정이었다는 점이다.

즉 독일은 1, 2차 대전의 패전국이었다. 패전국 독일의 주권은 승전국들에 의해, 특히 군사, 외교, 교역, 심지어 경제와 국내 정치의 차원에서도 제약되어 있었다. 따라서 독일에게 관건은 이 제약된 주권을 차차 회복해나가는 것이었다. 처음에는 1949년 11월 22일 페테스베르크 합의(The Petersberg Agreement)를 통해 서독에 약간의 자율성이 부과되었다. 서독은 서유럽 국제기구에 참여할 수 있게 되었고, 미국으로부터 마셜플랜의 지원을 받았다. 이후 미국, 영국, 프랑스는 1952년 본-파리 협약(The Bonn-Paris conventions, ‘The German Treaty’, 1952.5.26. signed, 1955 ratified)을 통해 서독에 대한 군사 점령을 공식적으로 종식했다. 서독 정부는 이 협약을 서독의 주권을 회복하는 ‘사실상’의 평화협약으로 간주했다. 하지만 여전히 연합국들이 독일 통일이나 평화협약에 대해서 권한을 유지하고 있었다.⁹⁾ 이후 서독은 NATO에 가입하고 군을 창설했지만, 서독은 연합국의 허락 없이 통일이나 군사, 외교적 주권을 회복할 평화협약을 체결할 수 없었던 것이다. 동독의 경우는 1954년에 소련의 점령이 종식되었다. 소련은 1955년 10월 6일 동독과 협약을 체결하고, 동독정부에 국내 정치 분야 주권을 회복시켰다. 동독은 1955년 5월 14일부로 바르샤바 조약기구에 가입했다.

9) Thomas Hörber (2006), *The Foundations of Europe European Integration Ideas in France, Germany and Britain in the 1950s*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 153-56.

이렇게 제약되어있던 동서독의 주권이 완전히 회복된 것은 바로 통일 이후이다. 1990년 8월 31일 동서독간에는 통일협약(Wiedervereinigungsvertrag)이 체결되어 통일이 내적으로 합의를 이루었고, 9월 12일에는 연합국이 참여해 “2+4 협약”을 체결했다.¹⁰⁾ 이로써 동서독은 2차 대전 이후 제약되었던 주권을 완전히 회복했다. 그리고 1994년 소련군을 마지막으로 2차 대전 이후 주둔하고 있던 연합군 병력이 모두 철수했다.

즉 이 과정을 단순화하자면, 결국 독일은 통일을 통해서야 비로소 주권의 완전한 회복을 이루었다고 할 수 있다. 물론 동서독은 통일 이전에도 각각 주변국들과의 협약을 통해 조금씩 주권을 회복했고, 동서독 교류와 상호 인정, 유엔 가입 등을 통해 ‘두개의 국가’를 인정하기도 했다. 이는 지나친 갈등을 우선 완화하려는 임시적 조치였다. 이 과정에서 미국, 소련, 영국, 프랑스는 독일의 통일보다는 자국의 영향력 확대를 위해 독일 분단을 유지하고 주권을 억제하길 원했다. 결과적으로 볼 때 독일은 ‘선통일, 후평화 협약’ 원칙에 따라 주변국가들의 견제를 넘어서 통일을 성취함으로써 비로소 완전한 주권을 회복하는 방향으로 나아갔다.

2) 한국의 통일과 평화 : 남북의 자율적 주권과 “한반도 3중 문제”

한반도의 상황은 세 가지 측면에서 독일과 결정적으로 다르다. 첫째, 한국은 독일과 달리 2차 대전의 패전국이 아니다. 아시아 지역에서 2차 대전은 일본이 일으킨 것이다. 한국은 일본의 식민지배를 받고 있었기 때문에, 주권국가의 지위가 없었고, 독일처럼 전쟁을 일으키고 연합국과 교전한 적국이 아니었다. 주변국들은 한국이 또 다시 주변국들을 상대로 전쟁을 일으킬까 두려워 적극적으로 군사, 외교 주권을 제약할 명분이 없다. 따라서 미국과 소련의 남북한 군사점령은 독일보다 일찍 종식(1948년)되었고, 남북엔 분단 정부가 수립되었으며 남북은 — 비록 미국과 소련에 오랫동안 전적으로 의지했지만 — 동서독과 달리 정치, 외교, 군사적 주권의 측면에서 상대적으로 훨씬 자율적인 주권을 빠르게 회복했다.

둘째, 동서독간에는 전쟁이 발발하지 않았지만, 주권이 빠르게 회복된 남북간에는 2차 대전 이후 최대 규모의 전쟁을 치렀다. 따라서 남북간에는 단지 통일을 이루는 문제뿐 아니라 전쟁을 종식해야하는 문제가 생겨났다. 문제가 더 복잡해진 것은 한국전쟁에 중국과 미국, 유엔이 직접적으로 개입했다는 점이다.

10) “Zwei-plus-Vier-Vertrag”

<http://www.bpb.de/nachschlagen/gesetze/zwei-plus-vier-vertrag/>

셋째, 동서독은 일찍이 비핵화 원칙이나 중립화논의의 자장 속에서 이후 통일을 이루었지만, 상대적 주권을 갖고 있던 남북한은 비핵화나 핵우산, 자체 핵개발을 결정할 상대적 자율성을 갖고 있었고, 결국 체제 위기에 직면한 북한이 핵개발을 추진하면서 독일에는 없었던 ‘비핵화’ 문제가 매우 결정적인 문제로 새롭게 부상했다.

따라서 동북아 국제정치의 차원에서 ‘한국문제Korean Question’은 크게 ‘분단문제(통일)’, ‘한국전쟁 종식문제(평화협약)’, ‘북핵문제(비핵화)’라는 세 개의 문제로 구성되어있다.

① 분단문제에 관한한 동서독과 달리 남북한 정부의 군사, 외교적 자율성과 주권의 권위가 더욱 크다. 따라서 한반도의 ‘분단문제’는 남과 북이 상대적으로 자율적으로 결정할 수 있는 문제이다. 주변국가들은 남북한이 통일을 한다고 했을 때, 이를 방해하고 억제할 정당성이 없다.

② 하지만 한국전쟁의 종식문제에 관한한 남북한의 주권과 자율성은 매우 제약된다. 전쟁에는 미국과 소련, 특히 중국과 유엔이 개입했고, 정전협상은 유엔군사령부와 중국, 북한 대표사이에 체결되었기 때문에 독일의 2+4 협약의 경우보다 더 복잡한 해법을 필요로 하는 문제가 되었다. 북한이 요구하는 북미 평화협약이나 6자회담, 남북간의 기본합의서(1991)나 3자간 종전선언만¹¹⁾으로 결코 안정적인 평화체제의 기반을 구축할 수 없다.

③ 마지막으로 ‘북핵문제’는 독일과 달리 추가로 심각한 문제를 초래하고 있다. 비핵화의 문제에 관한한 남북은 동서독보다 자율성을 갖고 있지만, 핵비확산에 대한 국제규범과 기구, 세계적 여론에 보다 직접적으로 연결되어 있다. 따라서 비핵화는 분단이나 전쟁을 해소하는 것 이상으로 동북아와 미국 및 국제기구들이 모두 관여하는 복합적 문제가 되었다. 비핵화를 위한 가장 포괄적 제도는 6자회담이었지만 북한이 점차 고립되고 양자간 직접대화를 선호하는 상황에서 대화가 재개되지 않고 있다.

따라서 한국문제는 독일처럼 ‘선통일, 후평화 협약’이라는 단순한 원칙을 통해 통일이후 궁극적인 평화체제를 수립하는 것을 통해서만 주권을 회복할 수 있는 상황이 아니다. 여기서 강조하려는 것은, 한국은 독일과 다른 문제들을 갖고 있고, 독일이 견지한 원칙을 그대로 따라간다고 문제가 해결되지 않으며, 독일과 같은 제도들을 수립한다고 해서 모든 문제를 해결할 수 없다는 것이다.

11) 종전선언은 2006년 남북정상회담에 담긴 구상이다. 이는 미국식 종전 방식인데, 미국은 이라크전 당시 전쟁 발발 43일 만인 2003년 5월 1일 부시 미 대통령의 전투 종료 선언으로 전쟁을 종식했다. 그러나 이후에도 수년간 전투는 지속되었다.(최진욱, 2007: 35) 그런 점에서 미국이 참여한 종전선언은 큰 의미가 있을 것이지만, 북한이 이를 얼마나 신뢰할지가 문제이며, 그런 점에서 보다 완결된 제도와 협약의 형태가 더 좋다는 것이 필자의 판단이다.

즉, 한반도가 분단국 체제로부터 포스트 분단국체제로, 평화체제로 나아가기 위해 대면해야 할 3중문제, 즉 ‘분단문제’, ‘전쟁종식문제’, ‘비핵화문제’는 ‘분단문제’만 갖고 있던 동서독의 경우보다 더 무겁고, 제도적 해법이 복잡하며, 그에 비해 이를 해소하기 위한 노력은 더욱 부족한 상황이다. 현재의 ‘갈등적 균형’과 ‘재협상 논의’는 바로 이렇게 다층적으로 누적된 문제들을 해결하기가 어렵다는 상황 자체를 잘 보여주는, 새로운 해법을 요구하는 신호들인 셈이다.

3. ‘한반도 3중 문제’와 포스트 분단국체제 구축 방안

1) 기존 ‘평화체제론’들의 논의

그렇다면, 기존의 논의들은 ‘한반도 3중 문제’에 대해 어떤 해법을 제시했을까? 우선, 기존 논의들은 한반도 평화체제를 다음과 같이 정의했다. 가장 단순한 의미에서 한반도 평화체제란 “현 정전상태가 전쟁 종료 상태로 전환되고, 남북 및 국제적으로 이것이 확인되고 군사적으로 보장받은 상태에서 남북간 군사충돌 가능성이 사라진 상태”¹²⁾ 를 일컫는 것이었다.

기존 논의들은 대체로 평화체제는 전쟁종식, 평화의 제도화, 평화의 정착과 확립이라는 단계를 따르는데 동의했다. 즉, 평화체제 구축을 위해서는 1) 한국 전쟁이 법적으로 종결되어야 하고, 2) 전쟁방지와 평화유지를 위한 제도적 장치가 마련되어야 하고, 3) 남북 및 국제차원에서 상호적 대적인 긴장을 초래한 제반 긴장요인들을 완화, 해결하면서 평화를 제도화하고 정착시켜나가는 장기적이고 포괄적 과정이 필요하다는 것이다.

그간의 평화체제 논의들은 단기적으로는 평화의 제도화를 위해 남북협정, 비핵화 협정, 4자 협정(남북, 미중), 미북협정, 일북협정, 군비통제 협정, 동북아 다자안보협정이 필요하다는 것을 인정했다.¹³⁾ 이를 토대로 장기적으로 남북간 경제적 상호의존 심화, 사회문화적 통합의 발전, 북한 경제 재건을 위한 지원, 한반도 통합 및 통일국가 수립, 북한 민주화 유도, 북한 지배계층 관리, 세력균형과 4강 외교를 추구할 수 있다는 구상이었다.

12) 김동성 외, (2008) p. 3.

13) 김동성 외, (2008) pp. 114-116.

기존 논의들은 이처럼 한반도 평화체제 구축을 위한 단계와 필요한 제도, 사회 경제적 기반의 구축, 외교적 노력 등을 모두 포괄한 내용을 갖고 있었다. 그런데 문제는, 앞서 지적했듯이, 남북 관계가 과중한 '3중 문제'에 짓눌려 해결방안을 찾지 못하고, 갈등이 반복되자, 점차 부정적 시나리오와 비관의 소용돌이에 휘말렸다는 것이다.

기존의 통일구상들은 '3중 문제'에 대한 복합적 인식이 아니라, 남북관계가 자연스럽게 평화체제로 나아갈 것이라는 낙관적 전망에 기반해 단선적으로 수립되어 있었다. 그러나 지난 10여년간 '북핵문제'가 초래한 부정적 갈등이 심화되고, 악화되자 기존의 단선적 구상들이 모두 혼란을 겪고, 부정되고 후퇴한 것이다.

2) '3중 문제' 해결의 우선순위: '비핵화', '평화', '통일'

필자는 지난 10여년간의 상황 전개를 고려할 때 '3중 문제' 해결의 우선순위를 수립하고, 포스트 분단국체제 구축방안의 장, 단기적 구상을 재설정해야한다고 판단한다. 한반도의 3중 문제 중에서 단기적인 선택과 집중이 필요한 것이다.

한반도는 우선, 당면한 문제부터 최대한 효율적으로 풀어나가는 데 노력을 집중할 필요가 있다. 그와 동시에 장기적 전망을 위해 사회적 토대와 기반을 구축하는 것이 필요할 것이다. 필자는 한반도 3중 문제는 1) 비핵화문제, 2) 평화문제, 3) 통일문제의 순으로 풀어야 한다고 생각한다. 탈냉전이후부터 지속적으로 발전되던 남북 화해와 평화, 협력이 악화되기 시작한 것은 모두 2000년대 들어 북핵문제가 가장 중심적인 당면문제가 되었기 때문이다.

① "비핵화"문제 : 북핵문제의 두 가지 정치적 기원

그러면 이 문제의 해법을 어디서 찾을 것인가? 한반도 평화의 전제조건은 핵무기를 생산하지 않는 비확산과 비핵화원칙이란 점은 분명하다. 비핵화와 비확산원칙은 한반도 미래의 평화체제 구축에 필수적이다.

그런데 북핵문제의 해법을 위해서는 이문제를 둘러싼 갈등의 두 가지 정치적 기원에 대해 생각할 필요가 있다. 첫째는 미국이 탈냉전의 상징인 비핵화 정책과 비확산 레짐의 유지, 강화를 위해 북한을 처벌하고 제재하는 정치적 맥락이고, 두 번째는 북한이 체제 보장과 협상을 위해 핵개발을 지속하는 정치적 맥락이다. 미국과 북한의 이 문제에 대한 입장은 각국 정치와 정책에 깊이 뿌리내리고 있다. 미국은 탈냉전의 상징성을 강화하기 위해 북핵문제를 중시하고, 북한은 탈냉

전 후 체제 보장을 위해 핵개발을 지속했다. 아이러니하게도 이런 대립은, 미소간 핵경쟁을 완화하는 것으로서의 탈냉전이라는 “상징성”과, 탈냉전이 초래한 동북아 질서에서 북한이 마주한 “현실”에서 기원한 것이다. 즉 미국과 북한의 현재의 대립은 ‘탈냉전’이라는 같은 기원을 갖고 있다.

먼저, 보다 구체적으로 미국의 정치적 맥락을 인식할 필요가 있다. 미국의 대북정책은 수년간 소위 전략적 인내(Strategic patience) 정책에 입각해 있었고, 이는 오바마의 비확산 정책과 긴밀한 관련이 있다. 2009년 4월 5일 오바마는 체코의 프라하를 방문해 21세기의 핵무기의 미래에 대한 원대한 구상을 밝혔다. 그는 전 세계가 보유한 수천기의 핵무기를 냉전의 유산이라고 칭하며, 냉전이후에도 사라지지 않은 핵무기를 모두 없애겠다고 발표했다. 특히 핵전쟁의 위협은 사라졌지만, 핵비확산 레짐을 위반하는 경우들이 많아지고 있으며, 무엇보다도 테러리스트들이 핵기술을 획득하게 될 큰 위험이 있다는 것을 강조했다. 그는 미국은 유일하게 핵무기를 사용했던 국가로서 도덕적 책임을 지고 “핵무기 없는 세상”을 만드는 과정을 주도하겠다고 밝혔다. 그리고 그는 러시아와 핵무기 감축 협상을 체결하고, 미국이 핵실험 금지 협약을 비준하고 핵에너지 활용을 위한 다양한 민간 협력을 확대하기로 했다.¹⁴⁾

그런데 그날 아침 북한은 로켓발사 실험을 했고, 오바마는 연설에서 “북한이 결코 위협과 불법적 무기를 통해 안보와 존경을 확보할 수 없을 것”이라고 특별히 언급했다. 그럼에도 북한은 5월 24일 제 2차 핵실험을 했고, 이후 7년간 미국의 대북정책은 전략적 인내원칙에 따라 북한의 태도 변화 없이는 어떤 대응도 하지 않으며, 핵실험에 대해서는 처벌과 국제법 레짐을 통한 압박을 강화하는 전략을 취해왔다.

두 번째는 북한의 정치적 맥락이다. 북핵문제는 단지 군사적 문제만이 아닌 북한의 체제 생존과 미래에 관계된 정치적 문제이다. 북핵개발 문제에 대한 많은 연구들은 북핵개발은 탈냉전이후 북한의 체제 보장과 동북아에서 북한의 상대적 낙후 등을 고려한 복합적 안보 위협인식에서 비롯되었다는데 합의가 있다. 즉 북핵문제의 정치적 기원에 북의 체제생존 문제, 체제 보장문제가 있는 것이다.¹⁵⁾

14) “Remarks of President Barack Obama at Hrad any Square, Prague, Czech Republic, April 5, 2009”

<http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/speeches-interviews/remarks-of-president-barack-obama--15705/>

15) Jindong Yuan, “Nuclear Politics In Asia” in Saadia M. Pekkanen et al. (ed.), Oxford Handbook of the International Relations of Asia, Oxford University Press, 2014.; John Delury and Chung-in Moon, “Strong, Prosperous, or Great? : North Korean Security and Foreign Policy” in Saadia M. Pekkanen et al. (ed.), Oxford Handbook of the International Relations of Asia, Oxford University Press, 2014.

그런데 현재 북한은 단순히 핵개발을 통한 체제 보장만을 목표로 하고 있는 것 같아 보이지 않는다. 핵무기를 더 개발할수록, 비핵화에 대한 보상요구를 더욱 높이고 있기 때문이다. 북은 비핵화 대신 유엔의 제재 철회와 한반도에서 모든 핵무기의 철수, 평화협정의 체결 등 6자회담의 2005년 9.19 합의 수준 이상의 것을 요구하고 있다.

이렇게 한편으론 미국 오바마 정부의 비핵화/비확산 정책에 입각한 ‘전략적 인내’ 원칙이 유지되고, 다른 한편으로는 북한이 핵개발을 통해 체제 보장을 받으려 했다가, 점차 핵개발의 지속을 통해 체제를 유지하고 동시에 보상의 수위를 높이면서 비핵화문제는 타협의 지점을 찾기 어려웠다. 당분간 북한이 체제안정을 위해 북핵을 추구할 것이고¹⁶⁾ 또한 북한이 핵무기 개발을 계속할수록 미국은 최신 핵폭격기를 동원해 핵억제력을 보여주고, 아울러 유엔을 통한 제재의 수위를 높여가는 압박수준을 높이고 있다. 이런 상호간의 호전적 대응들은 더욱 북핵개발을 정당화시키는 등 전형적인 안보 딜레마 상황이다. 탈냉전의 상징성을 실재화하기 위한 미국의 전략과, 탈냉전의 불안정성에 대응하기 위한 북한의 전략이 정면충돌하며 지속적인 ‘갈등의 균형’을 이루고 있는 것이다.

이제 기존의 “전략적 인내”를 재해석할 필요성을 제기한다. ‘전략적 인내’란 단순히 협상을 하고 있는 상대가 먼저 변할 때까지 아무 반응을 보이지 않고 기다리는 것이 아니다. 전략적 인내는 불편한 상황에서 도망가고 외면하고 대화를 하지 말라는 ‘수동적 정치’의 원칙이 아니라, 아무리 불편하고, 입장 차이와 갈등이 심하더라도, 아무리 이질성이 크더라도, 단호한 입장으로 비핵화를 요구하면서도, 이를 ‘평화적 수단’으로 성취해내기 위해 끈질기게 인내하고 대화와 협상을 시도한다는 “적극적 정치”의 언어로 해석되어야 할 것이다. 진정한 안보와 평화는 문제와 갈등을 서로 외면하는 게 아니라, 함께 대면하고 일하기 시작하면서 이루어지는 것이기 때문이다. 이런 점에서 이 글은 통일과 평화에 대한 정책은 수동적으로 상대의 전략과 정책에 대응하는 게 아니라, 평화에 대한 구상과 전망을 가능하게 하기 위해 매우 적극적으로 정책을 집행하는 “가능의 예술 the art of the possible”¹⁷⁾로 전환되어야 한다는 점을 강조하려 한다.

구체적으로 생각해 볼 수 있는 변화의 가능성은, 미국의 정권 변화이다. 2016년 4월 1일부터 열리는 제 4차 핵안보정상회의를 마지막으로 오바마가 지난 7년간 취해온 이니셔티브는 마무리

16) 북한은 핵을 포기한 후에도 과연 생존할 수 있을가에 대한 고민을 갖고 있다. 남북과 미국, 일본과의 공존이 제도화되지 않으면 국력의 차이를 고려할 때 안전보장을 장담할 수 없다고 판단하기 때문이다. (김연철 2007: 17)

17) "Die Welt ist auf der Suche nach einer neuen Ordnung" Steinmeir's speech at Freie University Berlin.
<http://www.fu-berlin.de/campusleben/campus/2015/151022-steinmeier/>

될 것이라는 전망이 대두된다. 북한핵문제가 여전히 중요한 논의대상이지만, 민주당의 힐러리는 오바마보다 덜 이상주의적이고 중도지향적이며, 공화당의 트럼프는 오히려 노골적으로 미국의 경제만 생각해 오바마의 구상은 지금처럼 지속되기 어렵다는 것이다.¹⁸⁾ 하지만 마지막으로 보이는 이 핵안보정상회의를 열었던 오바마 발언에서 주목할 것은 있다. 그는 이란의 핵개발에 강력한 제재로 대응하고 다양한 외교적 대화를 시도하여, 결국 핵개발을 포기하게 하는 외교적 타협을 이끌어 냈듯이, 북핵 도발을 강력한 제재로 대응해, 한반도의 비핵화문제를 ‘평화적 수단으로’ 해결하겠다고 말한 것이다.¹⁹⁾

이 발언이 외교적 수사에 그친다 하더라도, 양측의 제재/핵개발의 무한 대립 속에서 상호 핵억제력의 추구가 고도화될 상황을 푸는 것은 결국, ‘대화’와 ‘협상’일 수밖에 없다. 그런데, 만일 오바마의 퇴임으로 핵안보정상회담이 종식된다면, 2차핵안보정상회담을 유치했던 한국으로서, ‘정기적 정상회담’의 틀을 이어가되, 이 정상회담을 ‘동북아시아’에서 개최하고, ‘비핵화’의 문제를 논의하면서 동시에 그동안의 비핵화 노력이 초래한 불안정성을 해소할 ‘평화’ 문제에 집중하는 <동북아 비핵·평화 정상회담>을 정례화 할 가능성을 고민해 볼 필요가 있다. 정상회담의 장소를 동북아에서 멀리 떨어져있는 워싱턴이나 뉴욕이 아니라, 서울이나 동북아시아로 옮겨오고, “한반도와 동북아가 직면하고 있는 비핵화문제”를 고려하면, 단순히 미국의 수준에서 논의되는 ‘핵안보’ 문제만이 아니라 실질적인 동북아 ‘평화’의 문제를 동시에 적극적으로 고려하는 회담을 추구하는 것이다.

<동북아 비핵·평화 정상회담>은 이처럼 한편으로는 북한 비핵화문제를 동북아의 시선에서 더 가까이 봄으로써, 동북아 국가들의 실질적 이해관계가 더 허심탄회하게 논의되게 하는 것을 목표로 한다.

이때, <동북아 비핵·평화 정상회담>을 한국정부가 주도하는 것을 과연 주변국들이 허용할 것인가가 문제일 것이다. 그런데 만일 미국의 정권교체로 더 이상 핵안보정상회의를 개최하지 않으면서, 미국이 동북아 비핵화문제를 논의하는 것을 보이콧한다면 이는 부담이 될 것이다. 중국은 동북아 비핵·평화문제에 더 적극적으로 가담해야할 당사자로서 여기에 참여하지 않는다면 비핵화의지의 진정성에 의심을 받게 될 것이다.

18) "As Obama Hosts Summit, China Overshadows Nuclear Talks", New York Times (March 31, 2016)
(<http://www.nytimes.com/.../nuclear-security-summit-obama.html>)

19) "How we can make our vision of a world without nuclear weapons a reality" Obama, 2016.3.30.
(<http://www.nss2016.org/news/obama-op-ed>)

〈동북아 비핵·평화 정상회담〉은 당장의 대타협과 해법을 목표로 하는 것이 아니라, 한반도 비핵화 문제를 동북아 지역에서 바라봄으로써 구체적이고 실질적인 논의들이 나오는 것을 목표로 한다. 이를 통해 실질적 해법들이 나오면, 북한에게 메시지가 전달되고, 6자회담보다 작은 규모의 접촉을 통해서라도 이 회담의 내용을 북한에 전달하고 “협상 자체”를 시도할 수 있다. 만일 북핵문제에 대해 미국이 아닌 동북아에서의 관점이 제시되고 접촉을 시도하는데, 협상이나 논의 자체를 거부한다면 북한은 핵개발 지속의 명분을 더욱 상실할 것이고, 다시 미국이 주도하는 제재의 지속 하에 북핵개발을 둘러싼 갈등은 보다 장기적 국면으로 진입하게 될 것이다. 이것이 장기화 된다는 말은, 한반도는 이후 지속적으로 북한과 미국의 정치적 갈등에 포획된다는 것을 의미한다.

② “비핵화”와 “평화협정” 문제

만일 비핵화에 대해 동북아의 구체적 이해관계들이 교환되는 장이 마련된다면, 비핵화논의와 관련되어 논의될 의제중 하나가 바로 ‘비핵화’와 ‘평화협정’의 문제이다. 최근의 갈등과 쟁점이 되고 있는 것이 바로 “비핵화”문제와 “평화협정문제”이다.

비핵화와 평화협정 중 무엇이 우선인가에 대해서는 늘 다양한 논란이 있었다. 일찍이 2005년 9월 19일, 베이징에서 발표된 제 4차 6자회담 공동성명에서는 “적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”이라고 밝혔다.²⁰⁾ 북한의 비핵화 논의에서 한반도의 평화체제 협상논의가 동시에 거론된 것이다. 그리고 2007년 2월 13일 ‘9.19 공동성명 이행을 위한 초기 조치’에서도 동북아 평화안보체제라는 실무그룹을 설치하는 데 합의했다. 부시 정부 시절 켈리코 보고서 (Phillip Zelikow)²¹⁾는 북핵 문제 해결이 완료되기 전이라도 북미간에 평화협정 체결에 관한 협상을 시작할 수 있다는 광범위한 접근법이 담겨있었다. 2006년 4월 미중정상회담에서 부시 대통령은 당시 후진타오 주석에게 북미평화협정 가능성을 타진했다. 2006년 11월 하노이에서의 한미정상회담에서 미국은 북한이 핵무기 프로그램을 포기하면 종전선언과 평화조약을 체결할 용의가 있다고 제안했다.²²⁾ 2007년 9월 호주 시드니에서의 한미정상회담에서 부시 대

20) 외교통상부 홈페이지

21) “The Plan That Moved Pyongyang”(Philip Zelikow), February 20, 2007

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/19/AR2007021900918.html>

22) 황지환 (2009) pp. 117-18.

통령은 “내 목표는 평화조약을 통해 한국전쟁을 종결시키는 것이며, 이를 위해서는 김정일 위원장이 핵프로그램을 검증가능하게 폐기해야한다”고 언급했다.²³⁾

최근 중국 왕이 외무부장이 미국을 방문했을 때 미 국무장관 케리와의 논의에서 비핵화와 평화협정을 동시에 논의하자는 제안을 하며 다시 한 번 제기되었다.²⁴⁾이 문제에 대해서는 기본적으로 북한은 체제보장을 의미하는 북미평화협정을 한 후에 비핵화를 하겠다는 입장이고, 미국은 비핵화 이후에 평화협정을 체결하겠다는 입장이어서 대립하고 있다. 평화협정 후에 비핵화를 한다는 것은 현실적이지 않고, 완전히 비핵화를 한 후에만 평화협정을 맺는다는 것도 마찬가지로 비현실적이다. ‘비핵화’와 ‘체제보장’으로서의 평화협약 문제는 동시에 논의가 진행될 수밖에 없다.

따라서 지금 필요한 것은 ‘비핵화’, ‘평화협약’ 중 어느 하나를 우선적으로 선택하는 것이 아니라 이 문제에 대한 매우 극단적이고 양보 없는 입장 차이를 논의하고 협상할 포괄적 협의체를 한국이 주도하는 것이다. 한국 정부는 비핵화를 실제로 성취하기 위해서 이 대화자체를 적극적으로 중재하며 개입할 필요가 있다.

북한이 평화협약을 요구함으로써 보증 받으려 하는 체제 보장 문제는, 독일의 2+4 협약의 경우보다 더 복잡한 해법을 필요로 하는 문제이다. 북한이 요구하는 북미 평화협약이나 6자회담, 남북간의 기본합의서(1991)나 3자간 종전선언만으로 결코 안정적인 체제보장을 이룰 수 없다. 즉, 비핵화나 평화협약 체결에 대한 기존의 어떤 방안을 선택해도 궁극적으로는 그런 합의들을 보장하기 위해 동북아 안전보장체제 구성을 위한 다자조약의 체결이 뒤따라야 하는 것이 우리의 현실이기 때문이다.²⁵⁾

이렇게 비핵화와 북의 체제보장 요구가 복합적으로 얽혀있는 상황을 대할 때, 한국에게 필요한 것은 다른 국가들의 정책을 기다리고 그에 대응하는 게 아니라 이를 주도해나가는 것이다.

앞서 제안한 <동북아 비핵·평화 정상회담>은, 우선 북한의 핵문제를 우선으로 다루지만, 이처럼 평화협약을 둘러싼 미국과 북한의 극단적 입장 차이를 지속적인 대화로 이끄는 양측의 입장의 중간지점에서 타협을 이루게 하는 장이 될 수 있을 것이다.

이 정상회담이 원칙들에 대한 성공적인 합의를 도출하면, 하위 분과 회의들이 지속되며 1) 장관급 회담이 정례화되고, 그중 2) 비핵화기구가 수립되어 비핵화문제를 지속적으로 관리하고,

23) 김동성 외, (2008) p. 2.

24) 왕이 외교부장과 케리 국무장관의 기자회견. <http://www.state.gov/secretary/remarks/2016/02/253164.htm>

25) 김강녕 (2003) p. 127.

3) 평화협약 체결을 위한 협의를 수립하여 이를 통해 평화협약을 체결하는 것이 가장 안정적인 비핵화, 평화협약의 제도화 방안이 될 것이다.

③ (동)아시아안보회의의 개최

하지만 장기적으로 북핵문제와 평화협정 문제를 더욱 안정적으로 지속시키고, 안정화하기 위해서는, 개별 사안만을 일시적으로 다루는 제한된 양자간 정상회담, 임시 고위급 협상, 호전적 및 대응만으로는 부족하다. 독일이나 유럽의 사례에서 분명하게 얻을 수 있는 교훈이 있다. ‘분단’, ‘전쟁’, ‘비핵화’ 모두를 포괄적으로 다룰 수 있는 동북아의 상시적인 외교적 틀과 제도가 절실하다는 것이다. 한반도의 과중한 3중 문제는 다층적, 포괄적 회담과 상설 기구들을 필요로 한다.

유럽이 1970년대 데탕트 국면에서 범유럽안보회의(CSCE)를 통해 독일 통일이나 미소 갈등을 포함한 유럽의 모든 문제들을 동시에 다루었듯이, 한반도의 ‘분단’, ‘전쟁’, ‘비핵화’ 문제는 남중국해의 난사군도문제나 중국-대만문제와 더불어 궁극적으로는 미국과 중국이 동시에 참여하고 한국이 적극적 역할을 하는 <(동)아시아안보회의(Conference on Security and Cooperation in East Asia, CSCE)>식의 구상을 통해 지역전체가 관여해야만 궁극적 해결이 가능한 사안이라고 보는 것이다.

물론 현실의 어려움을 고려할 때, <동아시아안보회의>는 단기일 내에 가능한 것은 아니다. 하지만 궁극적으로 이를 달성하기 위해서는 조속히 준비를 위한 연구와 로드맵이 구축될 필요가 있다.

강조하고 싶은 것은, <동북아 핵안보평화 정상회의>, 혹은 <동아시아안보회의>같은 제도와 기구를 만드는 것의 중요성이다. 제도와 기구는 국가간 관계의 불확실성을 최소화하고, 공동의 규범을 만들며, 타협과 대화를 지속적으로 이루어지게 하여 상호간 합의의 형성에 중요한 역할을 한다. 만남과 회의, 대화와 협상, 합의와 교류가 상설화되는 것이다.

또한 제도와 기구의 수립은 곧 한국의 국가적 이해관계를 최대한 확보하고 축적할 수 있는 방안이다. 현재 상황에서는 한국사회가 한반도 평화문제 해결을 위해 무슨 노력을 하건, 그 모든 노력이 미국, 북한의 국내 정치적 이해관계로만 수렴되거나, 중국, 국제기구의 성과로 수렴되는 구조이다. 한국이 한국문제를 풀기 위해 제도적 틀을 만들고 동북아의 독자성을 주창하지 않으면 한국 외교와 한국 사회의 노력은 늘 부수적이고 수동적인 결과만 얻게 될 것이다. 물론 이는 미국, 중국, 일본 등 주변 강대국들의 반대와 견제에 직면할 수 있다. 하지만, 한반도는 현재 동북아 최대의 안보갈등의 한복판에 있다는 상징성을 통해, 이문제의 궁극적 해소를 요구할 유일한 정당성을 갖고 있다.

4. 연성복합통일론과 ‘분단국체제’ 개념의 성과와 과제

1) 연성복합 통일론의 관점 : “다원적 이질성”의 인식

이상의 논의를 통해, 남은 부분에서 필자는 “연성복합 통일론”의 성과와 과제를 간략히 짚어 보고자 한다. 연성복합 통일론은 “한반도 3중 문제”를 풀기 위해 상황에 대한 인식론, 원칙, 단계 설정, 구체적 실천 방안을 제시하고 있는가?

우선 연성복합 통일론은 한반도의 통일과 평화체제 구축을 위해 해결되지 않은 문제들, 새롭게 등장하는 문제들을 모두 인식하기 위한 포괄적 인식틀을 제공했다 즉 연성복합통일론은, 지난 20여년간 1) 유엔 동시가입의 효과로 남북 개별성이 강화되었고, 사실상 ‘두개의 국가’가 존재하는 상황 2) 남북교류에도 불구하고 북의 핵개발이 강화되어 ‘비핵화’문제가 부상한 점 3) 남북 간 경제력 격차에 기반해 비대칭성이 강화된 문제 4) 한국의 급격한 사회변동으로 통일의식이 점차 약화되는 것 5) 지구화가 더욱 전개되어 새로운 가치와 원칙을 구현한 정치공동체의 거버넌스가 필요한 점을 지적하고 있다.²⁶⁾ 특히 ‘비대칭적 분단국체제’ 개념은 남과 북이 ‘분단국가’이지만 일반적인 두개의 국가간 관계가 아닌 특수성을 표현하고, 기존의 개념들이 파악하지 못한 사회와 민간차원의 관계구성문제 등 남북관계를 구성하고 있는 다층적 관계성을 주목하며, 무엇보다 남북간 경제력 격차에 기반한 비대칭성의 심화를 포착해냈다.²⁷⁾

연성복합통일론과 분단국체제 개념의 가장 큰 인식론적 성취는, 한반도의 통일이 단순한 관여 정책engagement policy이나 봉쇄정책containment policy라는 이분법에 근거하는 게 아니라, 근본적으로는 남북 정치문제를 다루는데 다원적 이질성multiple heterogeneity을 대면하는 태도가 필요하다는 성숙한 원칙을 제시했다는 것, 그리고 한반도 문제가 다층적으로 구성되어 있는 복잡성을 인식하게 하는 심화된 개념적 틀을 제시했다는 점이다.

현재 남북간에는 냉전시기의 그 어느 때 보다는 정치체제적 이질성이 더욱 커지고 강화되고 있다. 남과 북은 정치 체제적으로 오랜 기간에 걸친 “다원적인 이질성의 단계”가 불가피하다. 따라서 연성복합 통일론은 한반도 거버넌스의 미래가 북한에게 덜 위협적이 되어야 하며, 장기적으로 서로를 위협하지 않는 공존의 시대를 만들어 중층적 협력의 연결망을 만들 때 남북 대결도 해결의 실마리를 갖게 될 것이라고 보았다.²⁸⁾

26) 박명규 외, (2010) pp. 6-11.

27) 박명규, (2009), ‘남북관계와 비대칭적 분단국체제론’, 『통일과 평화』 1, pp. 3-28.

28) 박명규 외, (2010), p. 169.

그런데 이러한 ‘이질성’에 대한 인식은 앞으로 더 확대되고 정교화 될 필요가 있다. 예컨대 이미 한반도에는 냉전 갈등의 영향으로 국내 정치, 사법제도를 통해 상호간 갈등이 제도화되어있다. 한반도 평화문제에 관여하고 있는 미국, 일본, 한국, 중국, 북한 체제사이에는 큰 정치적 이질성이 존재한다. 유럽의 지역통합 과정에서 존재했던 이질성에 비하면, 한반도 주변의 이질성이 더 크고 심하다.

또한 이 국가들에는 경제구조, 규모, 이해관계와 발전단계의 이질성이 있다는 것도 인식해야 한다. 유럽에서는 경제적 상호의존과 시장통합이 곧 지역 통합을 가져왔지만, 서로 다른 시차를 두고 산업화를 하고, 세계시장에 편입된 동북아시아 국가들에게는 이미 형성되어있는 거대한 시장에 개별적으로 편입된 동북아 국가들 사이에는 오히려 정치적 분리주의가 강화되어왔다.²⁹⁾ 이런 냉전의 이질성, 정치적 이질성, 경제적 이질성에 따른 분리주의적 이질성에 따른 당장의 갈등과 충돌을 최소화하는 평화의 지혜가 요청되는 것이다.

2) 연성복합 통일론의 비핵화 방안

연성복합 통일론은 비핵화의 정치적 기원을 인식하며, 다음과 같은 원칙을 강조한다. 첫째, 한반도 평화의 전제조건은 핵무기를 생산하지 않는 비확산과 비핵화원칙이란 점은 분명하다. 비핵화와 비확산원칙은 한반도 미래의 평화체제 구축에 필수적이다. 그런데 둘째, 북핵 포기과 비핵화는 다차원적 대북 대화를 병행 추진해야한다. 비핵화를 최우선 과제로 삼는다고 하더라도, 다양한 채널의 대화를 병행하는 것이다. 셋째, 비핵화를 현실적으로 이루기 위해서는 우선적으로 한국의 핵 억지력이 필요하다. 당분간 북한이 체제안정을 위해 북핵을 추구할 것이고,³⁰⁾ 따라서 남북이 상호 억지력을 가진 상태에서 군사적 평화체제를 이루려는 노력이 필요한 것이다.³¹⁾

연성복합 통일론은 한반도 비핵화를 위해 다자주의적 틀을 더 확대하는 방향으로 북한과의 화해협력을 추진해야한다고 판단한다. 구체적으로 연성복합 통일론은 첫째, 북핵 6자회담과 2.13

29) Alberto Alesina and Enrico Spolaore, (2003), A Size of Nations. MIT Press. p.219. 구체적으로, 북한은 거대한 사이즈의 중국시장에 의존하되 닫힌 체제를 유지하고 싶어하며, 미국, 일본, 중국은 자국의 경제 사이즈가 충분히 크고 GDP에서 수출이 차지하는 비중이 각각 16%, 19%, 20%에 불과하다. 결국, 동북아의 맥락에서는 유럽처럼 지역 통합이나 협력, 평화를 추구할 경제적 이해관계가 너무나 낮다고 보아야 할 것이다.

30) 북한은 핵을 포기한 후에도 과연 생존할 수 있을지에 대한 고민을 갖고 있다. 남북과 미국, 일본과의 공존이 제도화되지 않으면 국력의 차이를 고려할 때 안전보장을 장담할 수 없다고 판단하기 때문이다. (김연철 2007: 17)

31) 이런 점에서 한반도 평화정착 과정에서는 향후 남북군사회담의 역할이 매우 중요할 것이다. 김연철 (2007), p. 20.

합의과정에 대한 정책을 재점검하고, 6자회담을 업그레이드하여 다층적 협상구조를 만들어야 한다고 강조했다. 둘째, 이때 북핵문제는 단순히 군사문제가 아니라 북한 체제 생존과 관련된 정치적 문제라는 것에 대한 국제 공동체의 인식을 확산할 필요가 있다. 셋째, 북한의 체제가 안정화되고 주변국가들과 다양한 교류 협력을 하며 체제를 열어가는 정상국가화라는 패러다임이 필요하다고 판단한다. 넷째, 이 과정에서 무엇보다 한국 주도의 국제협력 방안이 있어야 한다는 것이다. 다섯째, 이런 과정을 통해 한국은 궁극적으로 통일에 대한 한국의 입장을 명확히 해, 미래의 한반도 거버넌스에 대한 국제적 합의를 주도적으로 이끌어내야 한다.

이상의 비핵화 방안은, 균형 잡힌 인식에 기반한 정답에 가깝지만, 구체적인 정책적 제안이나 주장이 강조되어 있지 않아 보다 구체적인 제도, 정책 제안이 필요해 보인다. 이에 대해서는 필자가 제시한 정상회담, 장관급회담, 비핵화 방안을 연구, 합의, 관리할 상설기구, 이와 연계해 평화협약의 합의를 구상하고 논의를 중재할 기구 등을 제도화할 필요가 있다.

3) 연성복합통일론의 통일 과정: “과정”과 “네트워크”로서의 통일

다음으로 연성복합통일론은 통일 정책의 차원에서 유연하고 열린 입장을 강조한다. 첫째, 연성복합 통일론은 성급하게 근대국민국가적 통일을 최우선적으로 추구하지 않는다. 오히려 장기간에 걸친 점진적인 네트워크 형성과 통합도의 진전에 주력한다. 즉 연성복합 통일론은 통일과 평화체제 구축을 장기적이고 지속적인 ‘과정’으로 인식한다. 이 과정에서 다양한 차원에서 지속적인 관계와 대화, 교류와 교환을 중시한다. 모든 분야의 협상이 다양한 수준에서 열려있고, 지속되어야 한다. 이런 협상들은 단기간의 성과를 위한 것이 아니라, 우선적으로 대화를 계속한다는 것 자체가 다양한 네트워크를 열어두는 역할을 한다는데 주목한다.

연성복합 통일론은 통일을 어떤 고정적 과정으로 상상하지 않고, 더 열린 미래를 전망하는 관점이다. 통일 과정에서 사회의 자발적 참여를 중시하는 연성적 성격을 강조했다. 통일 과정에서 여러 조정과 타협, 재구조화와 조율이 이루어질 수 밖에 없는데, 이 과정에 대한 의사결정구조가 강압적이거나 일방적이지 않고, 다자간의 적극적 공감과 부드러운 통합이 가능하게 진행되어야 한다고 보기 때문이다.³²⁾

32) 박명규 외, (2010) p. 5.

연성복합 통일론이 ‘점진적인 과정’을 강조한 것은 높이 평가되어야 할 것이다. 왜냐하면, 한국사회가 과중한 3중 문제를 대면하고 있는 것에 비해, 이 문제를 해결하기 위한 내적 역량이 얼마나 성숙해있는지를 판단해야하기 때문이다. 즉, 단순히 동서독처럼 언젠가 민족공동체가 결합하여 정치적 체제통합이 이루어질 것이라고 가정하는 게 아니라, 남북간 경제적 통합이 이루어지고 사회적인 연대가 강화되어야 비로소 이 많은 문제들을 안정적으로 관리하고 해결할 수 있는 한국 사회 자체의 역량이 성장하고 커진다는 입장인 것이다.³³⁾

연성복합 통일론은 한국사회의 비핵화, 평화, 통일 역량에 대한 보다 정확하고 구체적인 인식을 발전시킬 필요가 있다. 그동안 연성복합 통일론은 이질성에 대해 인식하고, 바람직한 ‘정답’에 가까운 원칙들을 제시했으며, ‘통일의식조사’를 통해 국내여론의 추이를 분석해 왔다. 앞으로는 이런 조사와 분석을 보다 심화하여 다른 사회들과 비교해 한국사회 내부에서 심화되고 있는 정치, 사회적 갈등 자체에 대해서도 성찰할 필요성을 제기한다.

예컨대 당장 한국 사회는 경제적으로 매우 열려있고, 미국, 중국, 일본 시장에 의존하므로 국내 정치내부에서도 친미, 친중, 친일 사이의 분리주의가 충돌한다. 더구나 승자독식 다수결 선거제도, 대통령제를 갖고 있어, 온갖 사회문제와 갈등에 직면했음에도 사회 내부의 정치적 통합과 합의를 이루고 유지하는 것도 어려운 상황이다. 한국 사회는 사회 내적으로 대 합의를 통해 정당성과 책임의 범위를 키우고 그에 기반해 다양한 의견들을 인정하고 포용하는 사회적 평화의 수준을 우선적으로 성취하고 공고화해야할 필요가 있다.

이처럼 연성복합 통일론은 다방면의 성취와 함께 앞으로의 과제도 남겨두고 있다. 무엇보다 기존 평화체제론들이 낙관적인 전망과 전제에 기반해 단선적인 기획들을 제시했다가, 부정적 갈등에 직면한 후 급속히 부정과 비관으로 후퇴했던 것을 성찰해야 한다. ‘비핵화’ 문제를 둘러싼 점증하는 갈등상황에 대해, 보다 뚜렷하고 적극적인 분석과 정책적 제안을 보완할 필요가 있는 것이다. 나아가 원칙과 개념수준으로 제시된 통일론도 보다 분명한 분석적 증거를 통해, 기존 입장들과 차별하는데 머무는 게 아니라 더 뚜렷하게 구체화될 필요가 있다.

33) 박명규 외, (2010) p. 20.

4. 결론: 포스트 분단국체제 수립을 위한 지혜

이 글은 비대칭적 분단국체제의 현재 상황을 규정하고 있는 문제들을 규명하고 포스트 분단국체제 혹은 한반도 평화체제 구축을 위한 제도적 해법에 대한 구상을 제시하고, 연성복합 통일론의 기여와 과제를 검토해보았다.

포스트 분단국 체제의 구축에 대한 논의들은 한반도의 3중문제로 대표되는 동북아의 다양한 '이질성'의 구조를 분명히 이해하고, 이에 대한 정책을 수립함에 있어서 기존의 '전략적 인내'를 보다 적극적으로 재해석해 통일평화정책을 '가능의 예술'로 전환할 것을 요청한다. 평화체제 구축은 반응적(reactive)인 정책을 통해서가 아니라, 적극적인(proactive) 정책을 통해서만 그 가능성이 커질 것이다.

필자는 '동북아 핵안보 평화정상회의'라는 틀과 다양한 부속기구들, 연구그룹, 장기적으로는 '동아시아평화협력회의'의 제도화의 필요성을 제기했다. 핵심은, 이 두 가지 제도가 반드시 필요하다는 것이 아니라, 대화와 접촉, 협상과 만남을 지속할 수 있는 제도화가 필요하다는 것이다. 소극적인 상호 대응, 현 원칙의 고수만으로는 지난 10여년간 갈등만 강화되었다.

물론 필자의 제안 역시 악화되는 현상황을 고려하면 이상적인 것일 수 있다. 현실적으로는 좀 더 상황이 무르익기를 기다리며, 향후 도래할 수 있는 비핵화, 평화협상, 통일의 무게를 감당할 수 있는 사회 내적 역량의 확대와 축적을 위한 노력에 더 집중하는 것이 현명한 방안일 수도 있을 것이다. 궁극적인 통일에 대해서는 다소 '기다림의 미학'이 필요할 수도 있다.

분명한 것은 적극적인 전망의 관점에서 현재의 위기를 재해석 해야 할 필요성이다. 단지 기다리는 것만으로 해결되는 것은 없다. 특히 비핵화문제에 대한 그동안의 좌절과 비관을 극복하는 것은 다소 시급한 문제이다. 또한 이를 평화수립에 대한 논의로 연결시키는 것도 중기적으로 반드시 이루어져야 할 일이다.

실제로 냉전 역사를 살펴보면, 평화에 대한 논의는 핵무기 기술 고도화 경쟁국면에서 더 강력하게 대두되는 것을 알 수 있다. 역설적으로 핵무기기술 고도화를 비롯한 각종 갈등의 고도화는, 평화에 대한 필요를 더 부각시켜 대 타협이 이루어지기도 했던 '성장통'의 신호이기도 했다. 한국이 꾸준히 내적 역량을 축적하여 갈등 이후의 국면에서 주도권을 발휘할 수도 있을 것이다.

북핵문제와 한국전쟁문제는 동북아 통합, 화해, 협력의 문제중 가장 큰 갈등의 상징이다. 북핵 문제는 이 문제가 담고 있는 역사적 기원(한국전쟁), 이후의 발전(체제 대립과 관계 개선), 현재의 갈등(북의 체제유지와 미중 균형)을 모두 함축하고 있다. 역설적이게도 가장 큰 현재의 갈등은, 미래의 가장 큰 정치적 정당성의 자원이 될 지도 모른다. 포스트 분단국체제는 크고 깊은 정당성 위에서야 비로소 도래할 것이다.

[참고문헌]

Alberto Alesina and Enrico Spolaore, (2003), A Size of Nations. MIT Press.
Aoki, M. (2000) Information, Corporate Governance and Institutional Diversity (Oxford: Oxford University Press).
Bennett, B. W. (2013) Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse, RAND corporation.
Green, D. and Shapiro, I. (1994) Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science (New Haven, CT: Yale University Press).
Patrick M. Cronin, (2014), "If Deterrence Fails: Rethinking Conflict on the Korean Peninsula. CNAS.
Thomas Hörber (2006), The Foundations of Europe European Integration Ideas in France, Germany and Britain in the 1950s, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
Ward, H. (2002) 'Rational Choice', in D. Marsh and G. Stoker (eds.), Theory and Methods in Political Science, 2nd edn (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

구갑우, (2010), 「녹색·평화국가론과 한반도 평화체제」, 『통일과 평화』 2(1).
김강녕, (2007), 「정전체제의 평화체제로의 전환: 과제와 전망」, 『통일전략』 3(2).
김동성, 이상현, 유재의, 김종원, 최승희 (2008), 「한반도 평화체제 논의와 구축방향」, 『경기개발연구원 기본연구』.
김연철, (2007), 「한반도 평화체제와 경제협력」, 『역사비평』 11.
김연철, (2013), 「동아시아 질서와 한반도 평화체제 전망」, 『경제와사회』.
박명규, (2009), 「남북관계와 비대칭적 분단국체제론」, 『통일과 평화』 1.
박명규, 이근관, 전채성 외, (2010), 「연성복합통일론」, 서울대학교 통일평화연구소.
이동기, (2015), 「국가연합과 평화체제: 분단 독일의 국가연합안 개관」, 『시민과 세계』 27.
조성렬, (2007), 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』(서울: 푸른나무).
최진욱, (2007), 『평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도 평화체제에 주는 시사점』(서울: 통일연구원).
통일부, (2003), 『참여정부의 평화변영정책』(서울: 통일부).
황지환, (2009), 「한반도 평화체제 구상의 이상과 현실」, 『평화연구』 17(1).

"As Obama Hosts Summit, China Overshadows Nuclear Talks", New York Times (March 31, 2016).

"How we can make our vision of a world without nuclear weapons a reality" Obama, 2016.3.30. (<http://www.nss2016.org/news/obama-op-ed>).

"Remarks of President Barack Obama at Hradčany Square, Prague, Czech Republic, April 5, 2009" <http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/speeches-interviews/remarks-of-president-barack-obama--15705/>

"Remarks With Chinese Foreign Minister Wang Yi" (<http://www.state.gov/secretary/remarks/2016/02/253164.htm>)

"The Plan That Moved Pyongyang"(Philip Zelikow), Washington Post, February 20, 2007.

"Transcript: Donald Trump Expounds on His Foreign Policy Views", New York Times, March 26, 2016.

"Zwei-plus-Vier-Vertrag" <http://www.bpb.de/nachschlagen/gesetze/zwei-plus-vier-vertrag/>

"Die Welt ist auf der Suche nach einer neuen Ordnung" Steinmeir's speech at Freie University Berlin. <http://www.fu-berlin.de/campusleben/campus/2015/151022-steinmeier/>

UN Security Council Resolution 2270 (2016)

<주요 미국 싱크탱크들의 최근 상황 관련 논평 및 보고서>

The Diplomat, <http://thediplomat.com/2016/03/why-china-north-korea-relations-cant-be-broken/>

Department of Defense of the U.S., China Report. 2014. http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2014_DoD_China_Report.pdf

Bruce W. Bennett, Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse, Rand corporation, http://www.rand.org/about/people/b/bennett_bruce.html#commentary

CSIS, "Unified Korea", <http://csis.org/publication/pacnet-27-principles-planning-us-alliance-unified-korea>

CNAS, "Korean Unification" <http://www.cnas.org/video/patrick-cronin-on-korean-unification#.VuwCI0b9wTV>

Congressional Research Service, "Iran-North Korea-Syria Ballistic Missile and Nuclear Cooperation", <http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/R43480.pdf>

Council on Foreign Relations, "Crisis Guide : Korean Peninsula", <http://www.cfr.org/north-korea/crisis-guide-korean-peninsula/p11954>

제 2 회 의
SESSION II

한반도
평화를 위한
연성복합적 접근

연성복합통일과 남북 시장 통합 전략

김병연(서울대)



연성복합통일과 남북 시장 통합 전략

김 병 연 (서울대)

1. 서론

2010년 서울대 통일평화연구원이 발간한 『연성복합통일론』 중 필자가 저술한 경제영역 장에는 연성복합통일론이 다음과 같이 정의되어 있다. “연성복합통일론은 복합적, 다면적 연결을 통해 남북공동체가 점진적, 평화적으로 하나로 묶임과 동시에 이 공동체가 다른 공동체, 예컨대 동북아 공동체에 대해서도 밀접하게 연결되어 있는 형태의 통일”이다. 즉 복합성, 연결성, 개방성, 점진성이 연성복합통일론의 핵심이라고 할 수 있다. 그런데 이와 같은 연성복합통일론을 가장 잘 드러내고 만들어낼 수 있는 분야는 경제영역일 것이다. 상업적 거래를 기반으로 하는 경제 분야는 국가의 이념적, 정책적 판단의 개입 여지가 상대적으로 낮고 상호의 이익이 일치하기 때문에 두 공동체 사이에 연결성을 만들기 한층 용이하다. 세계화 시대의 상업적 이익 추구는 국경을 초월하여 진행되는 경향이 있기 때문에 경제교류는 개방성을 촉진한다. 또한 다양한 민간 행위자의 거래는 복합성으로 연결된다. 이러한 과정을 통해 경제통합이 이루어질 경우 그 편익은 매우 크다. 김병연(2014)에 따르면 남북경제통합이 점진적, 평화적으로 이루어지고 북한의 시장경제로의 체제이행이 전제된다면 북한 경제는 향후 30년 넘게 연평균 13% 이상의 성장이 가능하고 남한 경제는 0.7-0.8% 포인트 추가 성장이 가능하다.

연성복합통일론의 잠재적 장점에도 불구하고 이에 대해 흔히 두 가지 의문이 제기된다. 첫째, 점진통일은 어떻게 이루어지는가라는 것이다. 급진통일은 진행되는 방식이 분명하지만 점진통일은 어디에서 시작하여 무엇을 거쳐 통일로 가는지 분명하지 않다는 것이다. 이는 통일로 향하는 시퀀싱(sequencing)의 문제라고 할 수 있다. 물론 한국의 공식적 통일방안인 민족공동체 통일방안에도 “경제교류 — 1국가 2체제의 남북 연방 — 통일”이라는 순차가 있지만 이는 현실적이지 않다. 북한의 시장경제화 없이 남북이 하나의 연방국가가 된다면 북한 경제의 지속적 성장도 어

려우며 그 결과 남에서 북으로의 보조금 지출이 지속적으로 필요할 것이기 때문이다. 둘째, 시권을 만들 때 가장 어려운 부분이 첫 단계, 즉 어떻게 남북의 경제교류가 북한의 시장경제로의 체제이행으로 이어지게 하는가 라는 점이다. 남북이 경제교류를 많이 하더라도 북한이 시장경제로 이행하지 않고 오히려 교류에서 오는 이익을 사회주의 체제를 지속하고 핵무기를 개발하는 데 사용하는 경우 경제교류를 하지 않는 것이 나올 수도 있다는 것이다.

이 연구는 이상의 두 지적에 대한 응답이다. 사실 첫째 의문에 대한 답, 즉 점진적 경제통합을 이루는 방안에 대해서는 『연성복합통일론』에 이미 제시되어 있으며 김병연(2015b)에서 이를 좀 더 구체화하고 있다. 그 핵심은 남북경제통합은 점진적으로 진행되는 동시에 북한 경제의 체제이행과 맞물려야 하며 이런 식으로 제도적 통합이 완결된 이후에 정치적 통일을 이루자는 내용이다. 따라서 이 연구의 II절은 이상의 논의를 다시 한 번 간략히 요약하는 정도에 그친다. III절은 앞서 지적한 두 번째 의문에 대해 답하고 있다. 즉 경제교류가 어떻게 북한의 체제이행을 촉진할 수 있을까라는 질문에 대한 답이다. 이 절에서는 경제교류가 북한의 시장화를 촉진한다는 전제하에 시장화가 체제이행을 포괄한 북한의 변화와 어떤 관계를 가질 것인지 설명하고 있다. 이 설명은 시장이 미치는 다양한 효과에 대해 주로 필자의 연구나 필자가 포함된 공동 연구의 연구 결과를 요약하고 있다.

2. 점진적 통합의 단계와 통일

경제 분야의 역할에 초점을 맞춘 점진적 통합은 “경제 교류 — 제도적 통합 — 통일”의 순차로 진행된다. 물론 여기서 남북의 제도적 통합도 점진적, 단계적으로 이루어지며 이러한 통합은 북한의 체제이행 단계와 조응해야 한다. 그러면서 하나의 변화가 다른 변화를 낳도록 설계되어야 한다.

경제통합의 일반적 단계는 “관세의 철폐를 기초로 하는 자유무역지대(Free Trade Area) - 공동의 관세를 부과하는 관세동맹 (Customs Union) - 자본과 서비스의 이동을 자유화하는 공동시장(Common Market) - FTA와 더불어 모든 생산요소의 이동을 자유화 하는 경제동맹 (Economic Union) - 경제동맹과 더불어 단일화폐를 사용하는 경제 및 화폐동맹(Economic and Monetary Union) - 화폐동맹과 더불어 재정정책 등 모든 경제정책을 통합한 완전한 경제통합(full economic integration)”으로 이루어진다. 통상적으로 마지막 경제통합 단계에서는 정치적 통일도 함께 이루어진다.

유럽연합은 대체적으로 이상의 과정을 밟아서 현재 경제 및 화폐동맹 단계에 와 있다. 남북한은 법적으로는 남북교역에 관세가 부과되지 않기 때문에 자유무역지대의 통합을 했다고 볼 수 있으나 북한의 남한 상품 시장 판매 금지, 남한의 5.24조치 등으로 말미암아 실질적으로 아직 이 수준의 경제통합에 이르지 못하는 못했다. 그리고 북한은 여전히 제도적으로 사회주의 체제를 고수하고 있기 때문에 FTA보다 더 높은 단계의 경제통합으로 진행되기 어렵다. 자본의 이동이 자유화되면 사유재산제도가 보장되어야 하는데 사회주의는 국유가 기본이기 때문에 이 두 제도 사이의 충돌이 불가피하다. 물론 이를 해소하기 위해 특정 지역에 경제특구를 조성하고 여기에 남한의 자본을 유치하는 것은 가능하다. 그러나 개성공단의 운영에서 본 것처럼 인사와 노무 관리 등은 북한이 담당하여 완전한 사유 기업의 운영 형태와는 많이 벗어났다. 또한 북한 경제의 발전을 위해서도 남한의 북한으로의 자본 투자가 북한 내 전방 후방효과로 이어져야 하는데 국유제와 북한의 사회주의에서는 이를 기대하기 어렵다.

이상의 논의는 남북의 경제통합은 북한의 체제이행 단계와 조응될 필요가 있음을 시사한다. 이를 통해 경제통합과 체제이행이 선순환 구도를 가져야 한다. 김병연(2010, 2015b)은 이러한 시각에서 경제통합과 체제이행의 단계를 설정하고 이를 단계별로 조응시키고 있다. 김병연(2015b)은 그 단계와 각 단계에서의 구체적인 정책을 다음과 같이 제시하고 있다.






〈표 1〉 북한의 체제이행과 대북경제 정책

자료 김병연(2015b)

북한 체제이행 단계	경제통합 단계	대북경제정책	
		목표	정책
초기	준비기	빈곤 구제	- 구호 및 원조
		생산능력 확충	- 개성공단의 전후방 연계 추진
		인적제도적 역량구축	- 각종 기술적 지원 - 인적 교류와 교육
중기	시작기	빈곤구제	- 구호 및 원조
		생산능력 확충	- 기존 공단의 확장 및 타 공단의 신설 - 북한 수출 지원 (남한 시장 개방)
		인적제도적 역량구축	- 각종 기술적 지원 - 인적 교류와 교육
		산업 협력	- 사회간접자본 공동건설 및 공동이용 - 자원 개발 투자
후기 및 이행 완료 이후	진행기 및 완료기	경제성장	- 남한 혹은 다른 국가들의 기업의 대북 진출 - 사유화 과정에 남한 혹은 다른 국가들의 기업의 참여
		인적제도적 역량구축	- 각종 기술적 지원 - 인적 교류와 교육
		교류적 통합	- 시장상호 개방 - 자본의 자유이동 - 노동력 이동 자유화의 단계적 실시
		제도적 통합	- 공동관세 정책 - 각종 법, 제도의 단일화 계획 수립 - 경제정책 단일화 계획 수립 및 추진

〈표 2〉는 남북경제통합의 대상인 상품 및 서비스와 생산요소, 그리고 SOC와 제도에 대해 〈표 1〉에서 제시한 단계별 적용 원칙을 제시한 결과이다.

〈표 2〉 남북경제통합정책의 시퀀싱

통합의 단계		준비기	시작기	진행기	완료기
통합의 대상	노동	 준비기에는 인적교류로 시작, 노동의 자유로운 이동은 경제통합 완료기에 허용			
	상품 및 서비스	 준비기, 시작기에는 남한 시장 개방 진행기의 초기에 북한 시장 부분 개방 그리고 진행기 후기에는 시장 상호 개방			
	자본	 시작기에는 북한 사회간접자본 및 지하자원 투자 진행기에는 남한기업의 대북 진출 자유화 등 자본 이동 자유화			
	SOC	 북한 사회간접자본 투자는 시작기부터 완료기까지 규모를 늘여가며 지속할 필요 있음			
	제도 및 정책	 준비기와 시작기, 진행기에는 기술적 지원과 교육에 치중 완료기에 접어들면 법적, 제도적 통합			

주: 화살표는 정책의 시행 시작부터 완료까지의 기간을 보여주고 있음. 예를 들어 노동 통합의 경우 준비기에서 통합 정책이 집행되어야 하나 그 최종 통합은 완료기에서 이루어져야 함을 제시하고 있음.

출처: 김병연(2015b)

3. 북한의 시장화와 제도통합

그 동안 경제교류가 경제통합에 진전을 갖고 오지 못한 것은 남한과 경제적 교류는 하되 북한의 체제이행은 원하지 않는 북한 권력자의 선호가 주된 원인이라고 볼 수 있다. 만약 북한의 권력자가 남북 경제교류가 체제이행으로 연결되지 않도록 완벽하게 이 둘을 분리시킬 수 있다면 경제교류를 통한 남북통합, 그리고 통일이라는 시나리오는 작동할 수 없을 것이다. 물론 대부분의 경제전문가는 경제교류가 북한을 장기적으로는 변화시킬 가능성이 충분하다고 평가할 것이다. 그러나 북한이 경제교류를 통해 얻은 자원을 핵무기 개발과 정권과 사회주의 체제유지에 사용한다면 경제교류의 편익이 단기적으로는 반드시 양이지 않을 수 있다. 여기에 우리의 정책적 딜레마가 존재한다.

북한의 시장화는 이 정책적 딜레마의 해결에 하나의 열쇠가 될 수 있다. 만약 경제교류가 북한의 시장화를 촉진할 수 있다면 시장화는 북한 주민과 제도에 유의미한 영향을 미칠 가능성이 존재한다. 즉 “경제 교류 - 시장화 촉진 - 북한 주민과 제도의 변화 - 경제 교류 심화 ... - 경제적 통합의 진전”이라는 선순환이 일어날 수 있다. 남북 경제교류의 결과 북한 시장화가 촉진된다면 이는 북한의 변화에 어떤 기여를 할 수 있을 것인가? 즉 북한의 시장화가 진전된다면 북한은 어떻게 변할 것인가? 이 질문에 대한 답은 경제교류를 통해 북한의 바람직한 변화를 유도한다는 측면에서 우리의 대북정책에 중요한 시사점을 줄 수 있다. 이 연구에서는 기존의 실증적 연구를 요약함으로써 이 질문에 답하고자 한다. 특히 북한의 시장화는 1990년대 중반에 시작하여 비교적 급속하게 일어났기 때문에 지금까지의 시장화가 북한을 유의미하게 변화시켰다면 앞으로의 변화도 비교적 속도감 있게 진행될 것으로 전망할 수 있다.

1) 시장활동과 공식 부문

김병연·송동호(2008)는 2004-5년 동안 700명의 북한이탈주민을 대상으로 한 설문조사 자료를 이용하여 북한에서의 비공식경제활동을 분석하였다. 이 연구 결과에 따르면 북한 주민의 비공식부문 활동 중 시장 장사행위는 공식부문의 투입 시간과 음의 관계가 있다. 즉 시장 장사행위에 참여할수록 공식 직장에서의 근로 시간은 감소한다는 것이다. 구체적으로 시장에 참여하지 않다가 참여하게 되면 공식 직장에서의 근로시간이 35% 감소한다. 이는 북한에서 실제 행해지는 “8.3 노동자”를 생각하면 이해하기 쉬울 것이다. 김병연(2016)에 따르면 북한 기업 근로자 중 평균 23%가 8.3 근로자이다.

이상의 발견은 시장 활동이 증가할수록 공식경제는 위축되어 결국에는 사회주의 중앙계획이 붕괴할 수 있음을 시사한다. 가계는 월 3,000-9,000원을 받는 공식 직장 보다 시장 경제활동을 선호할 가능성이 높다. 따라서 정부가 공식 직장에서의 근로를 강제하지 않는 한 대부분의 근로자는 시장에서 일하는 것을 택할 가능성이 높다. 특히 시장이 더 확산될수록 이런 경향은 심화될 것이다. 북한 정부는 공식 경제를 회생시키기 위해 노력할 수 있으나 이는 대규모의 자본투자가 선행되지 않으면 성공하기 어렵다. 북한의 시장은 외국 무역과 부분적으로 연관되어 있어 효율성이 높은 반면 공식경제는 그렇지 않기 때문이다.

2) 시장과 뇌물 확산

김병연·고유미(2011)는 2009년 4-7월 동안 227명을 대상으로 조사한 북한이탈주민 자료를 이용하여 북한의 뇌물이 공식경제, 비공식경제 활동 중 어떤 활동과 연관성이 높은지 연구하였다. 그 결과 뇌물은 주로 비공식경제활동과 관련되어 있음을 발견하였다. 보다 구체적으로 비공식경제활동에 종사하게 되면 그렇지 않은 경우보다 뇌물을 줄 확률이 60.2% 증가한다. 즉 시장 활동을 하는 사람들이나 기업이 불법 행위를 숨기기 위해서 뇌물을 지급하는 경향이 공식 경제활동을 더 잘 하기 위해서, 그리고 공식직장에서 승진하기 위해서 뇌물을 주는 경우를 압도한다는 것이다. 또한 뇌물 제공과 공식직장에서의 근로 시간은 음의 관계가 있다. 보다 구체적으로 뇌물을 제공하는 사람들의 근로 시간은 그렇지 않은 사람에 비해 9.3시간 적다. 이는 뇌물 제공과 비공식경제에서 근로하는 경향과 연관되어 있다는 앞의 결과와 일치한다.

김병연(2016)은 뇌물의 확산이 북한 중간 관료의 인센티브 불일치를 야기한다고 평가한다. 뇌물을 받아야 생계를 유지할 수 있는 북한의 관료들은 시장에 대해 잠재적인 우호 세력이 되거나 적어도 그 필요성을 인정하게 된다. 2005-2009년 김정일이 시장 단속을 지시했지만 실제로는 거의 효과가 없었다. 가계의 총소득 대비 시장소득, 비공식활동 참가율은 이 시기도 이전에 비해 유의미한 차이를 보이지 않았기 때문이다.

이상의 발견은 시장화가 진전될수록 김정은의 정치적 통제력이 약화될 수 있음을 시사한다. 중간 관료는 시장화 이전에는 독재자에게 충성함으로써 권력과 함께 경제적인 생존도 보장받았지만 시장화가 진전된 지금에는 권력은 독재자로부터 나오지만 경제적인 생존은 그로부터가 아니라 시장에서 나오기 때문이다. 이것이 2005-9년 시장단속이 효과를 거둘 수 없었던 중요한 이유로 평가된다. 즉 김정일은 시장 단속을 지시했지만 시장을 단속해야 하는 중간 관료들은 시장이 없어지면 자신의 경제적 생존이 위협받게 됨에 따라 시장을 단속하는 흉내만 내고 실제로는

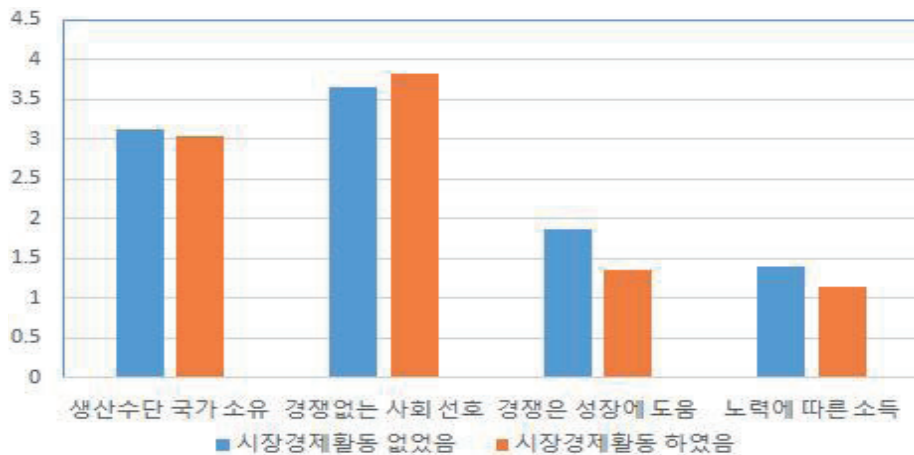
하지 않았다는 것이다.

3) 시장 활동과 주민의 의식 변화

시장 활동을 하면 북한 주민의 사회적 규범이 변하는가? 거칠게 표현하자면 주체사상형 인간이 경제적 인간(호모 에코노미쿠스)으로 바뀌는가 하는 의문이다. 이 질문에 대한 답을 찾기 위해 김병연·이석배·이정민·최승주는 2011년 남한에 입국한지 1년이 채 지나지 않은 탈북민을 대상으로 자본주의적 의식을 조사했다. 설문은 자본주의 체제에 대한 지지도를 네 가지 항목으로 물어보는 것이었다. 즉 소유권(국유 대 사유), 경쟁(경쟁 없는 사회 선호 대 그렇지 않음), 성장에 도움 대 그렇지 않음, 임금지급(성과나 노력에 대해 차등 대 동일하게 지급)에 대해 지지 정도를 설문하였다. 다음의 그림은 그 결과를 보여준다.

〈그림 1〉 시장경제활동과 시장경제체제에 대한 태도

출처 김병연(2015a)



출처: 김병연(2015a)

주: 생산수단 국가 소유와 경쟁 없는 사회 선호는 수치가 높아질수록 시장경제체제를 더 지지하는 것으로 해석할 수 있으며 경쟁은 성장에 도움과 노력에 따른 소득은 수치가 낮을수록 시장경제체제를 더욱 선호하는 것으로 해석할 수 있음. 시장경제활동 유무에 따라 시장경제체제 지지 정도가 유의하게 차이가 나는 여부를 검정하기 위해 the likelihood-ratio chi-squared 통계량을 이용한 검정을 실시했으며 검정 결과 생산수단 국가소유, 경쟁 없는 사회 선호, 경쟁은 성장에 도움, 노력에 따른 소득의 p 값은 0.340, 0.106, 0.006, 0.000으로 나타났다(귀무 가설: 시장경제활동 유무가 시장경제체제 지지 정도에 영향을 미치지 않는다).

위의 그림은 북한에서 시장 활동에 종사한 사람일수록 경쟁은 경제성장에 도움이 된다는 생각을 하고 있으며 임금의 지급도 노력에 따라 차등적으로 지급하는 것이 바람직하다는 견해를 갖고 있음을 보여준다. 그림에서 나타난 결과는 시장경제선호를 종속변수로 한 회귀분석에서도 발견된다. 즉 북한에서 시장 활동을 한 사람들은 그렇지 않은 사람에 비해 시장경제를 선호할 가능성이 높아진다. 하나의 차이는 다른 변수를 통제하지 않은 위의 그림에서는 경쟁과 임금 지급에서 시장 활동의 여부가 유의한 차이를 낸 것에 비해 다른 변수를 통제한 회귀분석 결과에서는 경쟁과 사유제의 선호에 있어서 시장 활동의 여부가 유의한 것으로 나타났다. 특히 이 결과는 남한에 입국한지 1년이 지나지 않은 북한이탈주민을 대상으로 수집한 자료에 근거하고 있기 때문에 이러한 사회 규범은 북한에서 형성된 것으로 간주할 수 있다.

4) 비공식부문과 기업가 정신

사회주의는 국유제를 기반으로 하고 있다. 따라서 자영업자와 사유기업의 기업가도 존재하지 않거나, 알아야 한다. 그러나 체제이행 과정에서 많은 가게들이 자영업자나 기업가가 되기를 원했다. 누가 기업가가 될 가능성이 높고 어떻게 기업가가 되는가? 이 질문에 대해 김병연(2006; 2009)과 그의 공저자는 러시아의 자료를 이용하여 답하고 있다.

김병연·구아리글리아(2006)에 따르면 사회주의의 비공식부문은 자영업자와 기업가의 인큐베이터가 될 수 있다. 그런데 기존의 국유기업에서의 직장을 그만두고 곧바로 자영업자나 기업가를 택하는 것에는 많은 위험이 따른다. 새로운 직업의 적성 부합 정도 그리고 성공 가능성에 대한 불확실성이 존재하기 때문이다. 그 결과 러시아 사람들은 기존 직업은 그대로 가진 채 부업으로 비공식경제활동을 시작하였다. 만약 이 비공식적인 직업이 성공적이라고 판단되면 기존의 직장도 직업을 그만 두고 전적으로 비공식 활동에 종사할 수 있으며 그렇지 않을 경우는 원래의 직장도 직업으로 돌아가는 것이었다. 이와 같이 러시아의 비공식경제는 체제이행기 러시아의 직업 이동 기제로 작동하였다.

김병연·강영호(2009)는 러시아의 지역 패널 자료를 활용하여 각 지역에서의 비공식경제와 소기업 밀도와의 관계를 연구하였다. 그 결과 이전에 지역총생산 대비 비공식경제의 규모가 큰 지역일수록 이 지역에서 경제개혁의 진전이 이루어질 경우 소기업들이 더 빨리 성장하는 것을 발견하였다. 이 결과도 비공식경제가 소기업의 인큐베이터가 될 수 있음을 시사한다.

만약 북한에서 비공식경제활동에 참여 중인 북한 주민은 그렇지 않은 사람들에 비해 체제이행이 시작될 경우 자영업자나 기업가가 될 가능성이 높을 것이다. 즉 이들이 북한의 체제이행과 경

제성장에 기여할 수 있는 사람들이 될 수 있다는 것이다. 이들은 자본주의와 기업 활동을 경험해 본 자들이며 그 중에서는 필요한 자본과 인적 네트워크도 확보했을 가능성이 있다. 만약 북한의 체제이행 초기에 비공식부문을 공식경제화 시킬 수 있다면 비공식경제의 잔존으로 말미암은 부정적 효과를 줄이면서 북한의 이행과 성장을 견인할 수 있을 것이다.

5) 사적 부문과 체제이행

사회주의의 시장화 경험은 체제이행의 진전에 영향을 미칠 수 있다. 그 이유로서 시장경제활동을 경험한 개인일수록 자본주의 경제에 보다 신속히 적응할 수 있을 뿐만 아니라 자본주의 개혁의 지지 세력이 될 가능성이 높기 때문이다. 그러나 다른 한편 사회주의 비공식 부문 활동이 부패와 연결되어 사회적 자본 형성이 저해되면 체제이행이 오히려 지연될 가능성도 존재한다. 정형근·김병연·이석(2012)은 구소련과 동유럽 데이터를 이용하여 사회주의 시기의 GDP 대비 사적 부문의 비중과 체제이행 지수 사이의 연관성을 연구한 결과 시장화 정도와 체제이행 진전도는 “V” 자 모양을 보이고 있다. 즉 비공식 부문 비중이 낮은 나라와 높은 나라에서는 중간인 나라에 비해 체제이행이 빨리 진행되는 경향을 보인다는 것이다. 그 이유는 사회주의 시기 낮은 비공식 경제활동은 제도와 정부의 행정능력이 높음을 의미하는 것으로서 이는 신속한 체제이행을 가능하게 하는 조건으로 작용한다. 이와 대조적으로 비공식경제규모가 크면 이 활동으로부터 이익을 향유한 개인이나 기업이 체제이행을 지지하기 때문에 그 속도도 빨라진다는 것이다. 북한의 비공식 부문은 높은 편에 속하기 때문에 비공식부문이 북한의 체제이행에 기여할 가능성을 암시하고 있다.

비공식경제활동은 체제이행 초기에 성장과 소규모 사유화에 긍정적인 영향을 미침도 이 연구는 발견하고 있다. 비록 그 효과가 장기까지 지속되지는 않지만 체제이행기에 있어 초기 성장의 중요성을 고려할 때 이 효과도 무시할 수 없다.

4. 결론

이 연구는 남북통합이라는 큰 그림에서 시작하여 보다 구체적인 질문, 즉 북한 시장화의 효과를 진단하고 있다. 먼저 연성복합통일에 입각한 점진적 통일은 “경제 교류 - 제도적 통합 - 통일”의 순차로 진행된다. 그리고 남북의 경제통합도 점진적, 단계적으로 이루어질 뿐만 아니라 북한의 체제이행 단계와 조응해야 함을 지적한다.

북한 시장화의 효과에 대해 그 동안의 실증분석 자료를 이용한 평가 결과 북한 시장화가 북한을 변화시킬 수 있는 경로는 다양하다. 직접적으로는 시장화는 북한의 공식경제의 근로 투입시간을 감소시켜 이를 위축시킨다. 그리고 뇌물을 확산시켜 북한 권력자의 통제력을 약화시킬 수 있다. 그리고 시장 활동 결과 사람들의 의식은 보다 자본주의 친화적으로 변하는 경향이 있다. 이 결과는 기존의 비공식화 가설(informalization hypothesis)의 북한에서의 성립 가능성을 시사한다. 또한 비공식부문은 체제이행시 자영업자와 기업가의 인큐베이터가 될 수 있으며 이들은 체제이행의 지지 세력이 되어 체제이행을 촉진할 수 있다.

그러나 비공식경제활동이 체제이행에 모두 긍정적인 효과를 미치는 것은 아니다. 뇌물 수수는 일종의 관행이 되어 신뢰를 떨어뜨리고 그 결과 체제이행과 경제성장도 저해될 수 있다. 만약 비공식경제의 공식경제화가 지연된다면 이로 인한 경제성장 감소 효과도 상당할 것이다.

이 연구는 북한의 시장화가 변혁적 동인(transformative factor)이 될 가능성을 시사하고 있다. 그렇다면 북한의 시장화가 김정은의 권력유지 성향과 맞물려 어떤 동학을 만들어 낼 것인가. 김정은, 혹은 다른 북한 권력자가 시장화와 타협함으로써 중국식 경제개혁으로 갈 것인가. 그렇다면 경제교류가 북한 시장화를 통해 남북경제의 제도적 통합으로 이어질 가능성이 존재한다. 아니면 북한 권력이 시장화와 정면충돌할 것인가. 이 경우는 연성복합통일론이 적용되기 힘든 시나리오가 전개될 것이다.

[참고문헌]

- 김병연, 「개성공단의 경제적 효과」, 김병로, 박명규 외 공저, 『개성공단』, 진인진, 2015a
- 김병연, 「체제이행과 경제통합」, 이장로, 김병연, 양윤철 공저, 『남북한 경제통합』, 한울, 2015b.
- 김병연, 「통일한국의 경제비전」, 배정호 외 공저, 『통일한국의 국가상과 한중협력』, 통일연구원, 2014.
- 박명규 외 공저, 『연성북한통일론』, 서울대 출판문화원, 2010.
- 정형곤·김병연·이석, 『북한의 시장화 현황과 경제체제의 변화전망』, 대외경제정책연구원, 2012.

Kim, Byung-Yeon and Alessandra Guariglia, "The Dynamics of Moonlighting: What is happening in the Russian Informal Economy?" *Economics of Transition*, Vo. 14, No. 1, 2006, pp. 1-45.

Kim, Byung-Yeon and Dongho Song, "The Participation of North Korean Households in the Informal Economy: Size, Determinants and Effect," *Seoul Journal of Economics* 21, No. 2, 2008, pp. 361-385.

Kim, Byung-Yeon and Youngho Kang, "Informal Economy and Growth of Small Enterprises: Evidence from Russian Regions," *Economics of Transition* Vol. 17. No. 2, 2009, 351-376.

Kim, Byung-Yeon and Yumi Koh, "The Informal Economy and Bribery in North Korea," *Asian Economic Papers*, 2011, Vol. 10, 104-117.

Kim, Byung-Yeon, *Unveiling the North Korean Economy*, Cambridge University Press (forthcoming), 2016.

제 2 회 의
SESSION II

한반도
평화를 위한
연성복합적 접근

평화, 안보 관점에서 본 북한인권

김수암(통일연구원)



평화, 안보 관점에서 본 북한인권

김 수 암 (통일연구원)

1. 서론: 북한인권문제에 대한 (Two-track Approach)

열악한 북한인권상황의 개선과 관련하여 2013년 북한인권조사위원회 활동을 계기로 책임규명(accountability) 방식에 국내외의 관심이 집중되고 있다. 그런데 국제사회에서는 책임규명 이외에도 인권개선을 위해 다양한 정책수단들이 활용되고 있다. 현재까지 북한인권 상황의 개선을 위해 활용되고 있는 다양한 정책수단들에 대해 압박(pressure)과 관여(engagement)라는 two-track approach 관점에서 살펴보고자 한다. 정책수단들을 활용하는 대상에 대해서도 크게 북한당국과 주민으로 대별하고자 한다. 다양한 정책수단들은 인권상황 개선을 위해 북한당국의 인식과 정책 및 제도의 변화를 이끌어내거나 북한주민들의 인식을 함양하는데 활용되고 있다. 본 발표에서는 유엔, 미국, 한국에 국한하여 활용되고 있는 정책수단들을 살펴보고자 한다. 유엔은 헌장기구(charter-based bodies)와 조약기구(treaty-based bodies), 미국과 한국은 입법과 정책을 중심으로 정책수단을 살펴보고자 한다. 그리고 평화와 안보 및 인권과의 상관성이라는 관점에서 정책환경들을 평가해보고자 한다. 또한 정책환경에 대한 평가를 바탕으로 평화와 안보 및 인권의 상관성이라는 관점에서 정책방향을 제시해보고자 한다.

먼저 북한인권상황을 개선하기 위해 활용되고 있는 압박 차원의 정책수단들은 다음과 같다.

첫째, 현장에 기반한 기구를 중심으로 하는 기존의 모니터링 중심의 접근이다. 유엔 인권위원회 결의(2003년~2005년), 인권이사회 결의(2008년~2016년), 총회 결의(2005년~2015년)가 대표적 수단이다.

둘째, 2013년 북한인권조사위원회 활동을 계기로 ‘책임규명’으로의 접근 방식의 본질적 변화이다. 국제인도법, 특히 로마규정상 국제범죄인 ‘인도에 반한 죄’(crimes against humanity)의 법적 구성 여부를 판단하고 그러한 범죄 행위에 대한 처리로서 국제형사재판소(ICC) 회부, 표적 제재(targeted sanctions)가 대표적 수단이다. ‘책임규명’ 방식은 인도에 반한 죄를 저지른 인권 침해 가해자에 대한 처벌을 통해 비처벌(impunity) 관행을 철폐함으로써 인권침해를 예방하고 증진하는 것을 목적으로 설정하고 있다. 이와 같이 조사위원회 보고서를 계기로 유엔의 북한인권 개선활동이 ‘모니터링’에서 ‘책임규명’ 중심으로 변화하고 있다.

셋째, 인권과 제재를 연계하는 정책수단이다. ‘인도에 반한 죄’를 저지른 가해자에 대한 표적 제재, 입법을 기반으로 하는 미국의 제재를 들 수 있다.

다음으로 북한인권상황을 개선하기 위해 활동되고 있는 관여 차원의 정책수단들은 다음과 같다.

첫째, 유럽연합, 미국, 캐나다 등 서방국가들이 중국, 이란, 베트남 등의 국가들을 대상으로 실시한 ‘인권대화’(human rights dialogue)의 방식을 들 수 있다. 이번에 통과된 우리의 북한인권 법에도 ‘남북인권대화’를 북한인권 상황 개선을 위한 구체적 방식으로 명시하고 있다.

둘째, 북한 내 역량 형성을 통한 인권증진 여건 조성을 위한 인권분야 기술지원(technical assistance in the field of human rights)을 들 수 있다. 북한은 유엔의 북한인권결의에 대해 제도전복을 위한 정치적 음모라고 규정하면서 거부하는 자세를 확고하게 견지하여 오고 있다. 이러한 연장선상에서 북한은 유엔의 결의에 기술지원이 포함되어 있다는 사유로 유엔인권최고대표 사무소와의 기술협력을 수용하지 않고 있다.

셋째, 북한주민의 사회권 신장을 위한 인도적 지원과 개발협력을 들 수 있다.

넷째, 남북 교류·협력의 활성화를 통해 북한 인권상황의 개선을 도모하는 방식이다. 그동안 유엔 인권이사회(2015년, 2016년)와 총회(2014년, 2015년) 결의에는 “북한의 인권과 인도적 상황에 기여할 수 있는 남북대화의 중요성에 주목한다”(Noting the importance of inter-Korean dialogue, which could contribute to the improvement of the human rights and humanitarian situation in the DPRK)는 내용이 지속적으로 명시되고 있다.

그리고 COI 보고서에서도 남북 교류·협력의 활성화가 북한인권 상황을 개선하는데 순기능적인 역할을 할 것이라는 입장이 피력되고 있다.

“조사위원회는 남북 주민들이 남북한 화해 의제를 위한 단계별 남북대화를 활성화할 것을 권고한다. 남북대화는 친선 스포츠 경기, 학술·경제 교류, 북한 청년들을 위한 장학 및 직업 훈련, 학생 간 교류, 적십자 등 시민 단체 간의 교류, 전문가 및 여성 단체 등의 교류, “자매도시” 관계

수립, 궁극적으로 교통 및 통신망 재건 등을 통해 활성화될 수 있다.”(1222항)

“조사위원회는 북한 주민들이 정보를 교환하고 해외경험을 접할 수 있도록, 남북한 정부 및 시민 단체들이 문화, 과학, 스포츠, 선정(good governance), 경제개발 등 분야에서 인적 대화 및 교류기회를 촉진할 것을 권고한다.”(1223항)

다섯째, 조약기구의 관여이다. 북한은 자유권규약, 사회권규약, 아동권리협약, 여성차별철폐협약에 가입한 당사국이다. 조약기구는 북한이 조약의 의무를 준수하여 국가보고서를 제출하고 대표단을 파견할 때만 관여할 수 있다. 북한은 2000년 자유권규약 2차 보고서, 2002년 사회권규약 2차 보고서, 2002년 여성차별철폐협약 최초보고서, 2007년 아동권리협약 3·4차 합본 보고서를 제출하였다. 이러한 상황에서 보듯이 2007년 이후 북한이 국가보고서를 제출하지 않고 있기 때문에 조약기구는 북한인권문제에 관여하지 못하고 있다.

여섯째, UPR(Universal Periodic Review)을 통한 관여이다. 유엔 인권위원회를 대체하는 인권이사회가 설립되면서 전체 유엔 회원국가를 대상으로 인권상황을 점검하는 UPR이 도입되었다. 북한은 2009년 12월, 2014년 5월에 각각 1차 및 2차 UPR에 국가보고서를 제출하고 대표단을 파견하였다.

이외에도 이전의 1503 절차와 같이 2007년 6월 18일 유엔 인권이사회 결의 5/1(Institution-Building of the United Nations Human Rights Council)에 의해 새롭게 설립된 청원 절차(complaint procedure)를 들 수 있다.

2. 평화와 안보 및 북한인권

1) 인권과 평화에 대한 국제적 논의 동향

1948년 세계인권선언이 채택된 이후 법률적 후속 조치로서 정치적·시민적 권리에 관한 국제규약, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약이 성안(1966년), 발효(1976년)되면서 기본적인 국제인권장전의 틀이 갖추어지게 되었다. 현재 자유권을 제1세대 인권으로, 사회권을 제2세대 인권으로 분류하는 것이 일반적 견해이다. 그런데 개인이 국가에 요구하는 기성 인권관으로는 해

결할 수 없는 권리가 존재한다는 인식을 바탕으로 집단적 차원의 인권으로서의 제3세대 인권관이 대두하게 된다. 1970년대 연대권 논의가 부상하면서 관심을 받은 인권 분야가 바로 발전과 평화 문제였다.

권리로서의 평화의 문제는 유엔을 중심으로 개념을 정립하고 규범화하려는 노력이 지속되고 있다. 1976년 2월 27일 유엔 인권위원회에서 채택된 결의 5/32에서 권리로서의 평화의 문제가 다루어진 이후 1984년 11월 12일 유엔 총회에서 ‘평화권 선언’(Declaration on the Right of Peoples to Peace)이 채택(결의 39/11)되었다. 그리고 이후 유엔 인권이사회에서도 결의 등을 통해 평화권에 대한 논의가 지속되고 있다.¹⁾

권리 관점에서의 평화에 대한 유엔의 논의는 2가지 측면을 중심으로 전개되고 있다.

첫째, 제3세대 권리의 하나로서의 ‘평화권’의 문제이다.

먼저 유엔 인권위원회에서 채택된 결의 5/32에서는 “모든 사람은 국제평화와 안보가 유지되는 가운데 살아갈 권리와 사회권과 자유권을 온전히 향유할 권리를 가진다”고 역설하고 있다.

1984년 ‘평화권 선언’에서는 권리(집단적 권리)로서의 평화에 대해 보다 구체적으로 강조하고 있다.

1항 우리 지구상의 인류는 평화에 대한 신성한 권리를 가짐을 엄숙히 선언한다.

2항 인류의 평화에 대한 권리를 보존하고 그 이행을 증진하는 것은 각국의 기본적 의무임을 엄숙히 선언한다.

3항 인류의 평화에 대한 권리의 행사를 보장하기 위해서는 각국의 정책이 전쟁, 특히 핵전쟁의 위협의 제거, 국제관계에서의 무력사용의 포기, 그리고 국제연합 헌장에 기초한 평화적 수단에 의한 국제분쟁의 해결을 지향하여야 함을 강조한다.

2010년 6월 10일 유엔 인권이사회에서 채택된 결의(A/HRC/RES/14/3, Promotion of the Right of Peoples to Peace)에서는 “인권은 사회, 경제, 문화적 권리와 평화, 건강한 환경과 발전을 누릴 권리를 포함하고 발전이 사실상 그런 권리들을 실현하는 것”이라고 언급하고 있다.

1) 유엔을 중심으로 하는 국제사회의 평화권에 대한 논의 전개 과정은 서보혁의 연구에 잘 정리되어 있다. 서보혁, “국제 평화권 논의와 북한인권,” 통일연구원, 『북한인권 이해의 새로운 지평』, 2012.

둘째, 인권과 기본적 자유 향유를 위한 기반(필수조건)으로서의 평화의 문제이다. 즉, 인권증진을 위한 필수조건으로서 평화문제에 접근하는 것이다.

세계인권선언, 사회권 규약, 자유권규약의 전문에는 “인류 가족 모든 구성원의 고유한 존엄성과 평등하고 양도할 수 없는 권리를 인정하는 것이 세계의 자유, 정의, 평화의 기초가 됨을 인정”한다고 규정되어 있다.

유엔 인권위원회에서 채택된 결의 5/32에서는 “인권과 기본적 자유를 완전하게 증진하기 위해서는 국제평화와 안보가 필요하다”고 강조하고 있다.

1984년 ‘평화권 선언’(Declaration on the Right of Peoples to Peace)에서도 “전쟁 없는 삶이야말로 각국의 물질적 복지, 발전 및 진보와 그리고 국제연합이 선언한 권리와 기본적인 인간의 자유의 완전한 실현을 위한 제1의 국제적 필수조건임을 확신”한다고 설명하고 있다.

2010년 6월 10일 유엔 인권이사회에서 채택된 결의(A/HRC/RES/14/3)에서는 “전쟁 없는 삶을 영위하는 것이 물질적 복지와 발전, 각국의 진보, 그리고 유엔이 천명한 인권과 기본적 자유의 전면 실현을 위한 국제적 필수조건임을 확신한다”고 언급하고 있다.

평화가 인권과 기본적 자유의 실현을 위한 필수조건이라는 논의와 함께 인권과 평화가 상호 강화한다는(reinforce) 인식도 확대되고 있다.

2010년 6월 10일 유엔 인권이사회에서 채택된 결의(A/HRC/RES/14/3)에서는 “평화와 안보, 개발과 인권이 서로 연계되어 있고 강화하는 관계임을 인정한다”고 언급하고 있다. 이러한 결의에서 보듯이 인권은 평화뿐만 아니라 개발과도 상호 강화한다는 인식이 확대되고 있다. 1993년 비엔나 세계인권회의의 결과 채택된 비엔나 선언 및 행동 프로그램(Vienna Declaration and Programme of Action)에서는 “민주주의, 개발 그리고 인권 및 기본적 자유의 존중은 상호의존적이며 상호 강화한다(mutually reinforcing)”고 강조하고 있다.

인권의 유린이 평화에 대한 위협이라는 인식도 확산되고 있다. 국제형사재판소 설립 근거인 로마규정 전문에는 “금세기 동안 수백만의 아동·여성 및 남성이 인류의 양심에 깊은 충격을 주는 상상하기 어려운 잔학 행위의 희생자가 되어 왔음에 유념하며, 그러한 중대한 범죄가 세계의 평화·안전과 복지를 위협하고 있음을 인식”한다고 규정되어 있다.

그리고 유엔 헌장 제7장(평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 관한 조치)에서는 ‘평화’에 대한 위협과 파괴를 규정하고 있는데, 2000년대 들어 대규모 인권침해 행위도 ‘평화에 대한 위협’에 해당되는 것으로 확대 해석하는 추세에 있다. 이와 관련하여 2000년대 들어 유엔에서는 보호책임에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있다. 2005년 세계정상회의의 결과 문서(World Summit Outcome, 유엔 총회 결의 60/1 2005)에서는 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소, 인도에

반한 죄로부터 주민을 보호할 책임(Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity)을 규정하고 있다.

“국제공동체는 유엔을 통해 주민들을 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소, 인도에 반한 죄로부터 보호하는 것을 돕기 위해 유엔 헌장 6장과 7장에 따라 적절한 외교적, 인도적 및 기타 평화적 수단을 사용할 책임을 가진다.”(제139항)

평화권은 서방과 사회주의 진영의 인권 논쟁 속에서 사회주의 진영이 서방의 인권문제 제기 에 대응하여 자신의 입장을 대변하기 위해 제기한 측면도 있다. 1975년 8월 1일 헬싱키 최종협정(Final Act)이 체결된 이후 후속조치로서 1985년 5월 7일부터 6월 17일까지 오타와에서 개최된 인권전문가 모임에서 서방과 중립국들이 소련과 동구의 인권실태를 강력하게 제기하자 소련과 동구는 서방의 경제적·사회적 실태를 부각시키는데 주력하였다. 특히 소련과 동구는 ‘평화롭게 살 권리’를 강하게 부각시키려고 노력하였다.²⁾

위에서 살펴보았듯이 평화를 권리로 규정하자는 논의들이 유엔을 중심으로 활발하게 전개되고 있다. 그렇지만 인권을 개인적 차원의 권리로 정의하고 평화권이 집단적 권리이기 때문에 인 권으로 인정하지 않는 통념이 여전히 한국을 포함한 서방 세계에 자리 잡고 있다. 이러한 인식이 해소되지 않고 있는 요인은 평화권을 둘러싼 쟁점에 기인하고 있다. 평화권을 둘러싼 쟁점은 첫째, 평화권을 인정하느냐의 여부, 둘째, 인정한다면 구체적으로 평화권의 실제 혹은 범주가 무엇인가 하는 논의로 압축할 수 있다.³⁾ 평화권에 대한 공감대가 확산되고 있지만 평화권을 둘러싼 쟁 점이 해소되지 못하고 있기 때문에 평화권은 아직까지 성문화된 규범으로서의 국제법적 지위를 획득하지는 못하고 있다.

2) 북한인권과 남북관계 발전 및 평화와의 상관성

위에서 언급하였듯이 우리 사회 내부에 평화를 독립된 권리로 인정하는 인식은 여전히 미약한 것이 사실이다. 그렇다면 인권을 증진하기 위한 필수조건으로서의 평화, 인권과 평화가 상호 강

2) 김수암, “헬싱키 협정의 이행과정에서 인권과 바스켓III,” 박경서·서보혁 외 지음, 「헬싱키 프로세스와 동북아 안보협력」 (파주: 한국학술정보, 2012), pp. 200~202.

3) 서보혁, “국제 평화권 논의와 북한인권,” p. 227.

화한다는 측면에 대해서는 어떠한 견해들이 제시되고 있는가?

노무현 정부의 평화권에 대한 인식은 인권 증진을 위한 조건, 인권과 평화는 상호 강화한다는 인식을 보였다. 노무현 정부는 공식적으로 ‘북한인권 관련 정부 입장’을 발표하였다. 동 입장에서 “정부는 평화번영정책을 통해 남북간 긴장완화와 화해협력을 실현하고 그 과정에서 북한인권의 점진적·실질적 개선을 도모하는 정책을 견지하고 있다”고 표명하고 있다.⁴⁾ 2006년 통일백서에서는 인권과 평화가 상호 강화해야 한다는 인식이 보다 구체적으로 표명되고 있다. 노무현 정부는 2005년 11월 3일 NSC 상임위를 통해 북한인권 관련 입장을 공식적으로 정립하였다.

“정부는 국제사회의 다양한 노력을 평가하면서 이러한 노력이 한반도 평화와 안정을 위한 우리의 노력과 조화될 수 있도록 우리의 역할을 다해 나갈 것이다.”⁵⁾

북한인권과 남북관계 발전 및 한반도 평화와의 관계에 대해 부정적 상관성을 강조하는 견해가 있다. 이러한 견해는 북한인권 문제 제기에 대한 북한당국의 인식과 대응에 기반하고 있다. 잘 알려져 있듯이 북한은 국제사회의 인권문제 제기에 대하여 날조되고 왜곡된 정보를 근거로 하고 있으며 순수한 인권적 관점이 아니라 북한의 이미지를 실추시키고 북한의 제도전복을 노리는 정치적 음모라고 강력하게 반발하고 있다. 따라서 자유권 중심의 북한인권문제 제기는 북한의 반발로 인하여 남북관계를 경색시키고 북한주민에 대한 통제를 강화시킴으로써 오히려 북한주민의 인권 상황을 저하시키게 된다는 주장이다. 또한 남북관계 경색으로 불안정이 조성됨으로써 결과적으로 평화에도 부정적인 영향을 미친다는 주장이다. 이러한 인식은 노무현 정부의 통일백서를 통해서도 구체적으로 표출되고 있다.

“휴전선을 사이에 두고 남북의 180만 병력이 서로 대치하고 있는 상황에서 무엇보다도 중요한 것은 한반도의 평화안정이다. 결국 남북관계의 안정적 관리를 위해 정부는 북한에 대해 인권 개선에 관한 ‘공개적 요구를 하지 않고 있는 것 뿐이다.’⁶⁾

반면 이명박 정부는 평화와 인권, 남북관계와 인권을 분리하여 접근한다는 입장을 보였다. 노무현 정부에서는 북한인권문제에 대해 통일부 통일백서에 정부의 입장이 담긴 반면, 이명박 정부

4) 통일부, 『통일백서 2005』, p. 180.

5) 통일부, 『통일백서 2006』, p. 189.

6) 통일부, 『통일백서 2006』, p. 188.

에서는 북한인권문제에 대해 외교부 외교백서에서 정부의 입장이 표명되고 있다. 외교부는 외교 백서에서 '인권은 중요한 인류보편적 가치이므로 여타 사안과 분리해서 인권 그 자체로 다루어야 한다'는 것이 기본 입장이라고 밝히고 있다.⁷⁾

국내적으로 평화와 남북관계 및 인권과의 상관성에 대해 상반된 견해가 병존하는 가운데, 북한인권법 제정 과정에서도 이 문제가 여야간 쟁점이 되었다. 여야는 북한인권법 조문을 협의하는 과정에서 야당의 요구에 따라 병행과 조화를 삽입하는 문제로 진통을 겪었다. 결과적으로 병행과 조화를 삽입하되, 인권을 남북관계와 평화보다 앞서 표기하기로 정리된 것으로 알려졌다.

북한인권법 제2조(기본원칙 및 국가의 책무)

② 국가는 북한인권증진 노력과 함께 남북관계의 발전과 한반도에서의 평화정착을 위해서도 노력하여야 한다.

이와 관련하여 진보 성향의 단체들이 중심이 되어 작성한 정책보고서에서는 평화권을 인권의 범주로 포함시키면서 남북관계와 평화 및 인권과의 조화를 강조하고 있다.

정책보고서 「북한인권의 실질적 개선을 위한 대안적 접근」

〈접근원칙〉

넷째, 북한인권 개선 노력은 남북관계 발전 및 한반도 평화정착 노력과 조화롭게 추진해야 한다... 한반도 평화는 북한인권개선에 긍정적 환경 조성, 남북간 인도적 문제의 해결과 평화권 등 그 자체가 북한인권 개선의 일부이다.

〈정책방향〉

둘째, 자유권, 사회권, 평화권 개선과 인도적 문제 해결을 통합적이고 균형적으로 추진해나간다.⁸⁾

7) 외교부, 「외교백서 2010」, P. 63.

8) 민주화를 위한 전국교수협의회, 인권정책연구소, 참여연대, 천주교 인권위원회, 정책보고서 「북한인권의 실질 개선을 위한 대안적 접근」, 2014.11.25, pp. 21~22.

그리고 북한인권조사위원회에서도 북한인권 증진을 위해 종전체제의 해결이 필요하다는 점을 언급하고 있다.

“북한이 즉각적으로 이행해야 하는 국제법에 명시되어 있는 모든 의무를 저해하지 않고, 6·625전쟁의 당사자들이었던 유엔과 관련국들은 고위급 정치 회담(high-level political conference)을 열기 위한 조치를 취해야 한다. 고위급 회담의 참여자들은 인권 및 기본적 자유에 대한 존중을 포함하여 유엔 헌장의 원칙을 준수하는 최종적인 전쟁의 평화적 해결(final peaceful settlement of the war)을 비준할 것을 고려하여야 한다.”(1225 (j)항)

3) 인권과 안보의 상관성에 대한 북한의 인식 변화

북한은 그동안 ‘핵과 인권’을 북한의 제도전복을 위한 ‘2개 기둥’이라고 주장하여 왔다. 유엔 인권이사회(전신 인권위원회)와 총회의 결의 채택, 국별 특별절차(country-specific procedures)로서의 북한인권특별보고관 등 유엔과 미국의 북한인권법 등 국제사회의 북한인권 상황 개선 요구에 대해 북한은 ‘인권은 곧 국권’이라는 포괄적인 체제안보 관점에서 대응하여 왔다.⁹⁾

그런데 유엔 북한인권조사위원회(COI) 활동을 계기로 책임규명 중심으로 유엔의 압박전략이 변화하면서 인권과 안보에 대한 북한의 연계방식도 변화하고 있다.

유엔은 지속적인 결의 채택에도 불구하고 북한이 전향적인 태도를 보이지 않자 북한 인권 침해가 지속되는 핵심 요인으로 북한 내 비처벌(impunity) 관행에 주목하게 되었다. 이러한 비처벌 관행에 제약을 가하기 위해 2013년 3월 유엔 인권이사회 결의를 근거로 조사위원회를 설립하였다. 책임규명(full accountability)을 주된 임무로 수행했던 조사위원회는 북한 내 조직적이고 광범위하며 심각한 인권침해가 국제인도법상 국제범죄인 인도에 반한 죄(crimes against humanity)를 구성한다고 판단하였다. 이에 따라 2014년 2월 유엔 인권이사회에 제출한 보고서에서 유엔 안전보장이사회로 하여금 북한인권상황을 국제형사재판소(ICC)에 회부하도록 권고하였다. 유엔 총회와 인권이사회는 조사위원회의 권고를 수용한 북한인권결의를 채택하였다. 또한

9) 김수암, “문화상대주의, 주권원칙과 북한인권,” 서울대학교 국제문제연구소, 『세계정치5: 세계정치와 동아시아안보구상』 (서울: 인간사랑, 2006), pp. 172~174.

조사위원회 권고에 따라 책임규명의 보장(ensure accountability) 등의 임무를 수행하는 현장기반조직(field-based structure)으로서 OHACR의 사무소(이하 북한인권사무소)가 2015년 6월 23일 서울에 설치되어 활동하고 있다.

그리고 마르주끼 다루스만 유엔 북한인권특별보고관이 2016년도 유엔 인권이사회에 제출한 보고서에 기반하여 2016년도 3월 유엔 인권이사회에서 채택된 북한인권결의에는 6개월 시한의 책임규명에 관한 독립전문가(independent expert on accountability)를 두도록 새롭게 규정하고 있다.

또한 조사위원회 보고서 제출 이후 유엔 안전보장이사회에서도 북한인권문제가 주요 의제도 논의되고 있다. 안전보장이사회는 2014년 4월 17일 아리아 포물러¹⁰⁾를 통해 비공식적으로 북한인권문제를 다룬데 이어 2014년 12월 22일 북한상황(the situation in DPRK)을 공식 의제로 채택하였다. 2014년에 이어 2015년 12월 10일 유엔 안전보장이사회는 북한인권문제를 공식 논의하였다.

이외에도 인도에 반한 죄를 구성하는 요건의 하나였던 납치 및 강제실종을 포함한 북한인권상황을 논의하기 위해 유엔 인권이사회에서 패널 토론(panel discussion)이 북한인권문제에도 새롭게 도입되었다.

북한은 책임규명 중심의 압박전략에 대해 자신들이 '최고존엄'으로 지칭하는 최고지도자를 겨냥하는 것으로 받아들이고 있다. 북한인권결의 등 모니터링을 통한 압박은 일반적으로 국가를 대상으로 하지만 책임규명을 목적으로 하는 압박은 '개인'을 대상으로 한다. 이러한 인식에 따라 북한은 북한인권문제에 대해 '인권=국권'이라는 포괄적 안보인식은 견지하고 있지만 '수령결사옹위'로 인권과 안보연계의 중심축이 이동하고 있다. 즉, 북한인권문제를 체제안보 관점에서 규정하는 인식은 지속되고 있지만 '최고존엄'을 위한 개인안보가 결합되면서 인권과 안보의 연계강도가 강화되고 있다.

4) 제재와 인권의 병행 움직임

조사위원회 활동과 북한의 4차 핵실험 이후 유엔과 미국을 중심으로 북한 내 인도에 반한 죄에 책임이 있는 가해자를 대상으로 하는 제재를 강화해야 한다는 움직임이 고조되고 있다.

10) 아리아-포물러란 안전보장이사회 회원국들이 특정사안에 대해 토론을 요청하면 안전보장이사회가 이를 받아들여 비공개 비공식 토론을 진행하는 방식이다.

조사위원회는 인권이사회에 제출한 보고서에서 안전보장이사회가 인권침해에 책임이 있는 가해자를 대상으로 표적 제재(targeted sanctions)를 하도록 권고하고 있다. 다만 북한주민들에게 고통을 주는 제재는 지양할 것을 주문하고 있다.

“안전보장이사회는 인도에 반한 죄에 대해 가장 큰 책임이 있는 것으로 드러난 자들을 겨냥한 제재(targeted sanctions)를 채택하여야 한다. 북한주민들의 비참한 사회·경제적 상황을 감안할 때 조사위원회는 북한 일반주민들이나 북한의 경제 전체를 겨냥한 안보리 또는 양자 차원의 제재는 지지하지 않는다.”(COI 보고서 1225 (a)항)

그리고 이러한 권고를 받아들여 유엔 총회(2014년, 2015년)와 인권이사회(2015년, 2016년)는 유엔 안전보장이사회가 인도에 반한 죄에 책임이 있는 가해자를 대상으로 하는 효과적인 표적 제재의 범위를 고려(consideration of the scope for effective targeted sanctions)하도록 권고하는 내용이 포함된 북한인권결의가 채택되었다.

조사위원회 활동을 계기로 북한인권문제와 다른 북한이슈간 미국의 연계에도 변화가 나타나고 있다. 미국은 장기간 교착상태에 빠진 북한 핵 문제 해결을 위한 뚜렷한 대응책이 없는 상황에서 인권문제를 연계한 대북압박조치를 강화하고 있다. 그동안 미국은 북한의 비핵화와 군사도발 억제에 우선순위를 두었고 인권문제에 대한 관심은 상대적으로 낮았다고 판단하였다. 그런데 미국은 북한의 핵개발을 저지하기 위한 전략의 일환으로 북한으로 하여금 인권상황을 개선하도록 핵문제와 인권간 연계를 강화하고 있다.¹¹⁾

이와 관련하여 한미일 6자회담 대표들도 북한인권문제를 공식적으로 협의하였다. 2015년 5월 27일 황준국 한반도평화교섭본부장, 성김 미 국무부 대북정책특별대표, 이하라 준이치 일본 외무성 아시아대양주 국장 등 한미일 6자회담 수석대표는 회동을 갖고 북한인권문제에 대한 국제사회의 모멘텀을 유지하기 위한 다각적 방안을 논의했다.¹²⁾ 한미일 6자회담 대표가 명시적으로 6자회담에서 북한인권문제를 의제로 다루겠다는 의사를 표명하지는 않았지만 북한인권문제를 통한 대북압박의 강화를 강조한 것이다. 또한 2015년 7월 8일 헤리티지 재단 주최 한미일 대사 대화(United States-Republic of Korea-Japan Ambassadors' Dialogue)에서 북한인권문

11) Emma Chanlett-Avery, Ian E. Rinehart, Mary Beth D.Nikitin, Sungtae Park, "North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation," CRS 7-5700, July 21, 2015, p. 4.

12) 「연합뉴스」, 2015년 5월 27일.

제 해결을 위한 협력방안이 논의되었다. 성김 대표는 한미일 대사 대화에서 북한 내 인권 유린 책임자에 대한 제재에 대해서도 관련 증거와 정보를 검토하고 있다고 발언하였다.¹³⁾

미국은 핵문제 해결을 위한 제재와 인권의 연계를 강화하는 추세에 있다. 2016년 2월 18일 오바마 대통령의 서명으로 효력이 발생한 ‘대북제재 및 정책증진법’(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016)에서는 인권 관련 조항을 별도의 장(Title III Promotion of Human Rights)으로 규정하고 있다. Title III은 Sec 301 정보 기술, Sec302 북한인권 증진 전략, Sec 303 북한 정치범수용소(prison camps)에 관한 보고, Sec 304 북한 내 심각한 인권유린이나 감시(censorship)에 관한 제재 부과에 대한 보고로 구성되어 있다. 구체적으로 Sec4에 의한 보고서 내용에 다음과 같이 포함되도록 규정하고 있다.

첫째, 북한 내 심각한 인권유린이나 감시에 책임이 있다고 국무장관이 결정하는 개별 개인의 신원, 그러한 개인의 행동 기술

둘째, 북한당국이나 당국을 대표하여 행동하는 개인에 의해 수행된 심각한 인권유린이나 감시 기술

그리고 보고서를 작성할 때 다음과 같은 사항을 고려하도록 규정하고 있다.

첫째, 유엔 북한인권조사위원회 조사결과 고려

둘째, 김정은, 국방위원회 위원, 노동당 조직지도부의 책임에 관한 특별 조사

셋째, 사람의 지정: 정부 당국에 의해 심각한 인권유린이나 감시에 고의로 관여하였고 책임이 있는 개인의 특정 등

그리고 오바마 대통령은 2016년 3월 16일 발동한 ‘행정명령 13722’에서는 자산의 동결 대상자의 요건 중 북한 내 인권침해에 책임이 있는 개인을 포함하도록 명시하고 있다.

첫째, 북한정부나 노동당에 의한 인권유린이나 침해에 관여 혹은 책임이 있는 자, 그러한 조직을 위해 행동하고 있는 자

둘째, 북한정부나 노동당을 위한 수입을 발생시키는 송출을 포함하여 북한으로부터 노동자의 송출에 관여 혹은 책임이 있는 자

셋째, 북한정부나 노동당에 의한 감시(censorship)에 관여 혹은 책임이 있는 자

이러한 입법과 행정명령을 통한 입법부와 행정부 차원의 조치와 함께 미국 내에서 북한 핵심

13) <http://www.heritage.org/events/2015/07/ambassadors-dialogue>
(검색일: 2015년 8월 5일); Radio Free Asia, 2015년 7월 9일.

힘과 장거리 로켓 발사에 따른 안보 위기와 제재 국면에서 인권과 안보 이슈의 관계를 어떻게 설정하여 북한을 다룰 것인지에 대한 관심이 높아지고 있다. 이와 관련하여 2016년 2월 19일 CSIS는 "North Korea: The Human Rights and Security Nexus"라는 주제로 세미나를 개최한 바 있다.

3. Two-track approach에 대한 북한의 대응과 향후 정책 방향

1) Two-track approach에 대한 북한의 대응

위에서 살펴본 인권과 안보의 연계의 관점에서 북한은 국제사회의 two-track approach에 대해 어떻게 대응하고 있는지 살펴보고자 한다. 특히 북한의 대응과 관련하여 COI 활동 이전과 이후를 구분하여 지속과 변화를 분석하고자 한다.

먼저 COI 활동 이전을 살펴보면 제도전복이라는 체제안보적 관점에서 총회와 인권이사회(인권위원회) 결의에 대해서는 정치적 음모로 규정하면서 거부하는 입장을 확고하게 견지하여 오고 있다. 그리고 결의에 기반하여 임명된 국별 특별절차로서 북한인권특별보고관의 존재도 인정하지 않았다.

다음으로 '관여적 접근'에 대해서도 그러한 관여에 대해 압박적 접근과 관련이 있다고 인식하면 수용하지 않는 태도를 보여 왔다. 북한이 압박적 접근과 관련성을 이유로 수용하지 않고 있는 대표적인 관여적 접근은 OHCHR의 기술협력을 들 수 있다. 북한은 OHCHR과의 기술협력은 환영하지만 OHCHR이 '북한인권결의안'에 입각하여 기술협력을 추진하고 있기 때문에 수용할 수 없다고 주장하고 있다. 즉, OHCHR이 기술협력을 추진하는 근거가 북한이 단호하게 거부하는 북한인권결의이기 때문에 관여방식에 대해서도 수용할 수 없다는 논리로 거부하고 있는 것이다.

그런데 이러한 북한의 연계논리가 일관되게 나타나는 것은 아니었다. 북한은 2004년 미국에서 북한인권법이 통과되었을 때 북한은 미국이 핵과 인권문제를 북한에 대한 '고립압살정책의 2대 기둥'으로 삼아 제도변경을 시도한다고 주장하였다. 특히 탈북자 지원과 라디오 보급 및 방송 확대를 규정하고 있는 북한인권법에 대해 동유럽의 선례를 들어 북한정권을 교체하려는 의도라고 강력하게 반발하였다. 북한인권법을 기반으로 하는 미국의 대북인권정책에 대해 '고립압살정책'으로 규정하고 지속적으로 반발하고 있지만, 북한은 자신들에게 필요한 사안이 발생할 경우

일종의 전술 차원에서 일시적으로 묵인하는 태도도 보인 바 있다. 북한은 2011년 5월 로버트 킹 특사가 북한의 식량 사정 평가를 목적으로 하는 미국 대표단을 이끌고 북한을 방문하는 것을 허용한 바 있다. 비록 방북 직전 성사가 무산되기는 했지만 2013년 3월 북한에 억류되어 교화소에 수감되어 있던 케네스 배의 귀환을 위한 초청이 이루어진 사례도 있다.

그리고 행위주체가 압박전략을 구사한다는 명분으로 기존에 수용하였던 관여방식까지 거부하는 사례도 있다. 북한은 2000년대 유럽연합 및 회원국가와 수교관계를 확대하였다. 이 과정에서 유럽연합의 요구를 받아들여 2001년, 2002년 인권대화를 수용하였다. 그런데 2003년 유럽연합이 유엔 인권위원회 북한인권결의 상정을 주도하면서 북한과 유럽연합과의 인권대화는 단절되었다.

그런데 COI 설립과 활동 이후 국제사회의 Two-track approach에 대한 북한의 대응에 일부 전술적 변화가 감지되고 있다. 책임규명 중심으로 국제사회의 압박방식이 변화하면서 ‘최고존엄 옹위’가 북한인권문제에 대한 대응의 핵심 목표로 설정되면서 북한 내 관련 조직과 엘리트들은 생존과 충성경쟁 차원에서 결사적으로 대응하고 있다. 특히 유엔 총회의 북한인권 결의에 궁극적으로 김정운을 겨냥하는 것으로 인식하는 북한인권상황의 국제형사재판소 회부를 권고하는 내용이 포함되지 않도록 저지하는데 총력을 기울이게 되었다.

유엔에서의 대응목표가 변화함에 따라 COI 설립 이전에 압박과 연계하여 거부하였던 관여방식에 대해 수용의사를 표명하였다. 2014년 유엔 총회의 북한인권결의에 북한인권상황을 ICC에 회부하라는 권고내용이 포함되지 않도록 저지하기 위해 북한은 ‘수령결사옹위’의 관점에서 필사적인 외교전을 전개하였다.

북한은 2014년 5월 2차 UPR에서 제시된 268개의 권고안 중 113개를 수용하였다. 그리고 1차 UPR에서 수용의사를 표명하지 않았던 81개 권고안도 수용하였다. 북한이 UPR에서 제시된 권고안 중 수용한 내용은 조약기구에 대한 보고서 제출, OHCHR의 기술지원 등이다. 이외에도 수용한 권고안은 경제적·사회적 권리, 여성과 아동의 권리, 인권교육, 개발에 대한 권리에 기반한 접근(rights-based approach to development) 등과 관계가 있다.

북한에 유리한 국면을 조성하기 위해 리수용 외무상이 15년만에 유엔 총회에 참석하였고 강석주 노동당 비서가 유럽을 방문하였다. 또한 이 과정에서 북한은 북한인권특별보고관의 방북 허용, OHCHR의 기술협력 수용, 인권대화 수용 등 북한이 가용할 수 있는 유화조치들을 총동원하였다. 최고존엄을 겨냥한 ICC 회부를 권고하는 내용이 북한인권결의에서 빠질 수만 있다면 그동안 자신들이 거부하여 왔던 유엔의 관여전략마저도 수용할 수 있다는 ‘전술적 용인’ 태도까지 표출하였다. 그런데 ‘최고존엄 결사 옹위’ 차원에서 필사적으로 대응하였음에도 불구하고 ICC 회부

를 권고하는 내용이 포함된 북한인권결의가 예정대로 유엔 총회에서 채택되었다. 이에 따라 북한은 다시 거부전략으로 회귀하였다. 뿐만 아니라 단순한 거부전략을 넘어 다양한 외곽단체를 동원하여 국제사회를 향해 강력한 역공전략을 펴고 있다.

그런데 2015년에도 북한은 유엔과 유럽연합에 대해 일부 유화적인 제스처를 취하였다. 2015년 9월 북한정부는 유엔인권최고대표의 방북을 초청하였고 OHCHR이 제공하는 가능한 형태의 기술지원을 지속적으로 논의할 의향이 있다고 표명하였다. 그리고 2015년 10월 유럽연합 인권 특별대표가 방북을 초청받았지만 성사되지는 못하였다. 이에 앞서 2015년 6월 유럽연합 대표단은 평양을 방문하여 인권보호를 증진하는 것으로 포함하는 정치대화를 가졌다.

2) 향후 정책방향

조사위원회 활동을 계기로 북한인권문제는 인권적 측면과 함께 이슈간 연계라는 정치적 측면이 강화되는 특징을 보이고 있다. 인권적 측면의 전략만으로 북한인권문제를 해결하는 데는 한계가 있다. 따라서 우리의 대응전략은 인권적 측면과 인권과 안보 및 제재와의 연계라는 정치적 측면을 동시에 고려하여 수립되어야 한다. 즉, 인권과 안보 및 제재의 연계라는 정치적 측면을 고려하여 우리의 인권개선전략을 수립해야 한다.

북한인권문제에 대한 책임규명 중심의 압박이 지속되는 상황 하에서는 단순히 인권적 접근으로는 인권과 안보의 연계구도에 효과적으로 대응하기 어렵다. 북한인권문제에 대한 압박전략 속에서도 우리가 관여전략을 병행해나갈 수 있기 위해서는 인권과 안보의 연계 구도를 약화시킬 수 있는 전략적 지혜가 필요하다. 즉, 북한인권문제를 풀어나가기 위해서는 인권과 안보의 연계를 약화시킬 수 있는 우호적 환경을 조성하는 방향으로 대북인권전략이 수립되어야 한다. 이를 위해 북한의 안보우려를 약화시킬 수 있는 공진전략을 모색해 나가야 한다.¹⁴⁾

북한과 미국 모두 다른 차원에서 인권과 안보를 연계하고 있는데 이러한 연계구도의 핵심 고리는 북한 핵문제이다. 압박과 관여의 병행을 통해 북한인권문제를 해결하려는 개선전략이 실효를 거두기 위해서는 북한 핵문제라는 이슈를 동시에 고려하여 대북인권전략이 수립될 필요가 있다. 북한인권법에도 북한인권개선 증진과 남북관계 발전 및 한반도 평화를 조화롭게 추진하도록 규정하고 있는 바, 비핵화를 전제로 하는 평화체제 논의를 통한 평화와 인권 증진을 위한 필요조

14) 김수암, “인권,” 하영선·조동호 공편, 「북한 2032: 선진화로 가는 공진전략」 (서울: EAI, 2010).

건을 조성해나가야 한다. 그러나 이러한 노력이 결실을 맺는 필요충분조건이 되기 위해서는 북한도 '핵선군 경제 병진 노선'을 버리고 '비핵선민 경제 병진노선'으로 국가전략을 변화시켜야 한다.

관여를 주요 기능으로 하는 유엔 인권메커니즘의 활동이 활성화되는 여건이 조성될 수 있도록 국제협력을 강화해나가야 한다. 구체적으로 UPR, OHCHR의 인권분야 기술협력, 조약기구 등 관여를 주요 기능으로 하는 유엔 인권메커니즘이 보다 많은 역할을 수행할 수 있는 여건을 만들기 위한 외교적 노력을 확대해야 한다.

특히 당사국의 의무를 기반으로 하는 유엔 인권메커니즘의 관여 방식을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 조약기구는 정치적 성격이 상대적으로 약하다고 판단하여 북한은 2007년까지 조약기구에 대해 비교적 협조적인 자세를 보여 왔다. 따라서 조약기구에 대한 북한의 의무 이행을 강조하면서 조약기구를 매개로 북한을 국제무대로 끌어내는 관여전략이 활성화될 수 있는 환경을 조성해나가야 한다.

북한은 특정국가를 대상으로 하는 결의안 채택에 대해 객관성, 선택성 등을 이유로 부정적으로 대응하여 왔다. 그런데 UPR은 유엔 회원국 전체를 대상으로 한다는 점에서 이중 잣대(선택성)의 비판으로부터 자유로울 수 있다. 따라서 UPR을 활용하여 북한에 대한 관여를 확대하는 전략을 강화해나갈 필요가 있다. 특히 상호대화 과정에서 제기된 권고안 중 북한이 명시적으로 수용 의사를 밝힌 권고를 중심으로 관여를 확대하는 전략을 수립해나가야 할 것이다.

남북한 관계 차원에서도 분단 상황속에서 남북통합을 지향하는 대북전략을 추진해야 하는 우리도 북한인권상황 개선을 위한 관여의 폭을 확대해나가야 한다. COI 보고서에서도 북한인권 상황 개선을 위한 남북 교류·협력의 활성화를 강조하고 있다. 인권을 명시적으로 언급하지는 않는다고 하더라도 남북교류협력 활성화 과정에서 인권을 개선할 수 있는 다양한 방안들을 모색해나가야 한다. 아직까지 우리의 대북 교류접근에서 이러한 인식은 거의 정립되어 있지 않다. COI는 유엔으로 하여금 인권우선 전략(Rights-up Front)을 채택하도록 권고하고 있다. 우리도 이를 원용하여 대북 교류협력전략을 수립할 때 해당 부처들이 인권우선 전략을 고려하도록 해나가야 할 것이다.

북한인권법에서는 남북인권대화와 인도적 지원을 통한 사회권 신장을 구체적으로 명시하고 있다. 남북인권대화는 법적으로 명시되어 있다는 점에서 보다 정교하고 중장기적으로 실현가능한 실행방안을 수립해야겠지만 북한의 태도를 감안할 때 단기적으로 가시적인 효과를 거두기는 쉽지 않을 것이다.

제재 국면에서도 민생부문은 제외되어 있고 제재의 대상도 가해자 중심의 표적 제재로 국한되

어 있다. 그리고 북한인권법에도 인도적 지원을 명시적으로 규정하고 있다.

북한인권법(제8조)

① 국가는 북한인권증진을 위하여 북한주민에 대한 인도적 지원을 북한 당국 또는 북한의 기관에 제공하는 경우에는 다음 각 호의 사항이 준수되도록 노력하여야 한다.

1. 국제적으로 인정되는 인도(引渡)기준에 따라 투명하게 추진되어야 한다.
2. 임산부 및 영유아 등 취약계층에 대한 지원이 우선되어야 한다.

북한인권법에 따라 북한주민의 인권 신장을 위해 인도적 지원을 제공할 경우 우선적으로 지원을 필요로 하는 대상에 대한 수요 파악이 선행되어야 한다. 앞으로 북한당국과의 협의를 통해 실제로 필요로 하는 대상을 선정하고 이러한 대상에게 지원이 정확하게 제공될 수 있도록 지원절차를 마련해나가야 한다.

그런데 앞으로 인도적 지원을 추진할 때 다음과 같은 요소를 고려할 필요가 있을 것이다. 북한은 북한인권법에 인도적 지원이 규정되어 있는 점을 들어 반발할 가능성이 있다. 특히 인도적 지원 대상을 선정하기 위한 수요 파악과 국제적 지원기준의 수용에 부정적 혹은 소극적으로 대응할 가능성이 있다. 이와 관련하여 북한은 여성, 아동, 장애인, 노인 등에 대해 ‘특정보호대상’으로 규정하면서 관심을 기울이고 있지만 취약계층이라는 용어에 대해서는 민감하게 반응한다는 점도 고려할 필요가 있다. 또한 COI 보고서 상 식량권의 사례에서 보듯이 인도적 지원과 함께 북한주민의 사회권을 보호(protect), 증진(promote), 실현(fulful)할 북한당국의 의무에 대한 목소리가 제기될 수도 있다.

따라서 인도적 지원과 개발협력을 통한 북한의 사회권 신장과 북한주민의 권능을 강화(empowerment)할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 유엔을 중심으로 활발하게 논의되고 있는 권리에 기반한 접근(human rights-based approach)을 우리의 현실에 맞게 적용하는 방안도 모색할 필요가 있다. 특히 남북교류·협력과정에서 북한주민들의 참여와 권능강화(empowerment) 등을 고려하면서 지원전략을 수립해나가야 할 것이다. 특히 인도적 지원을 넘어 개발협력이 북한주민들의 사회권을 포함한 인권의 신장 효과를 거두기 위해서는 북한주민의 참여를 통한 개발 등 북한주민의 권능을 강화할 수 있는 방향으로 개발협력이 추진될 필요가 있다.

이산가족 등 인도적 문제 해결을 통해 인도적 고통을 해소하고 분단과 전쟁의 아픔을 치유해

나가야 한다. 헬싱키 프로세스의 사례에서 보듯이 인도적 문제 해결을 위한 인적 접촉(human contact)을 통해 남북관계 개선과 평화의 기반이 조성될 수 있을 것이다.

제 2 회 의
토 론 문

한반도 평화를 위한
연성복합적 접근

박태균(서울대) 이상만(중앙대) 이성훈(한국인권재단)

제 2 회 의
토 론 문

한반도 평화를 위한
연성복합적 접근

박태균(서울대) 이상만(중앙대) 이성훈(한국인권재단)

제 2 회 의
토 론 문

한반도 평화를 위한
연성복합적 접근

박태균(서울대) 이상만(중앙대) 이성훈(한국인권재단)

창립 10주년 기념 학술회의

위기의 시대
평화와
통일을
다시, 묻다

© 서울대학교 통일평화연구원

발행일 2016년 4월 19일

펴낸곳 서울대학교 통일평화연구원

주소 서울시 관악구 관악로 1 서울대학교 통일평화연구원

전화 (02)880-4052~4

홈페이지 tongil.snu.ac.kr

본 도서의 모든 저작권은 서울대학교 통일평화연구원에 있습니다.