

담대한 구상의 여건 조성 방향

정성윤·김민성·김현욱·조동호·황태희

담대한 구상의 여건 조성 방향

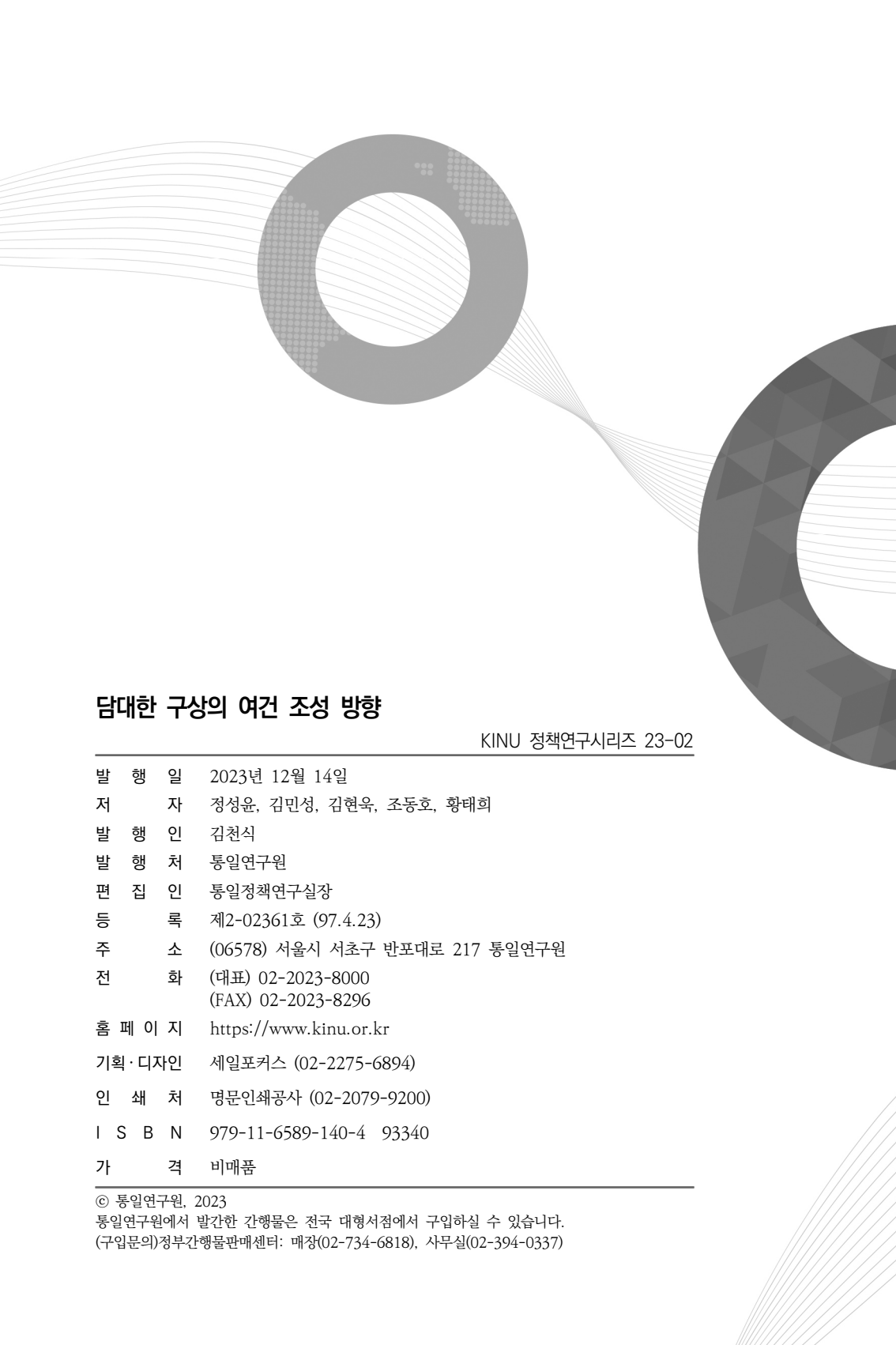
연구책임자 : 정성윤 (통일연구원 연구위원)

공동연구자 : 김민성 (통일연구원 부연구위원)

김현욱 (국립외교원 교수)

조동호 (이화여자대학교 교수)

황태희 (연세대학교 교수)



담대한 구상의 여건 조성 방향

KINU 정책연구시리즈 23-02

발행일	2023년 12월 14일
저자	정성운, 김민성, 김현욱, 조동호, 황태희
발행인	김천식
발행처	통일연구원
편집인	통일정책연구실장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	https://www.kinu.or.kr
기획·디자인	세일포커스 (02-2275-6894)
인쇄처	명문인쇄공사 (02-2079-9200)
ISBN	979-11-6589-140-4 93340
가격	비매품

© 통일연구원, 2023

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



담대한 구상의 여건 조성 방향



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.



차례

요약	9
----------	---

I. 서론	13
-------------	----

II. 윤석열 정부의 비핵·평화·번영 정책	19
-------------------------------	----

1. 한반도 정세	21
2. 윤석열 정부의 국가안보전략	24
3. 담대한 구상의 주요 내용	34

III. 북핵 억제(Deterrence)를 통한 여건 조성	43
--	----

1. 현황과 도전요인	45
2. 작동 메커니즘	70
3. 기대효과	73

IV. 북한의 단념(Dissuasion)을 위한 여건 조성	75
--	----

1. 현황과 도전요인	78
2. 작동 메커니즘	124
3. 기대효과	167

V. 대화(Dialogue/Diplomacy)를 통한 여건 조성	173
1. 현황과 도전요인	175
2. 작동 메커니즘	181
3. 기대효과	209
VI. 결론	211
참고문헌	218
최근 발간자료 안내	231

표 차 례

〈표 II-1〉 「담대한 구상」 초기 조치 주요 내용	38
〈표 III-1〉 바이든 행정부의 저위력 핵무기 동향	67
〈표 IV-1〉 유엔 안보리 대북 경제제재 결의안	88
〈표 IV-2〉 유엔 안보리 결의안의 제재 대상 수출입 품목	89
〈표 IV-3〉 유엔 안보리 결의안에 따른 제재 대상 품목의 수출액 변화	93
〈표 IV-4〉 유엔 안보리 결의안에 따른 제재 대상 품목의 수입액 변화	95
〈표 IV-5〉 미국 행정부별 대북제재 행정명령 및 주요 내용	99
〈표 IV-6〉 북한의 대미 무역	100
〈표 IV-7〉 일본의 대북 경제제재 주요 내용	103
〈표 IV-8〉 북한의 대일 무역	104
〈표 IV-9〉 남한의 대북 경제제재 주요 내용	106
〈표 IV-10〉 남북교역	107
〈표 IV-11〉 북한의 경제성장률	114
〈표 IV-12〉 북한의 대중 주요 수출 품목(2019년)	117
〈표 IV-13〉 북한의 대중 주요 수출 품목의 순위	118
〈표 IV-14〉 북한의 섬유류 대중 수입	121
〈표 IV-15〉 북한의 국제인권조약 가입 및 비준 현황	143
〈표 IV-16〉 연도별 북한의 대중국 전략물자 수출입액	148

〈표 IV-17〉 연도별 북한의 대중국 전략물자 수입 상위 10개 품목	148
〈표 IV-18〉 북한의 고무타이어 수입	150
〈표 IV-19〉 품목별 북한으로부터의 반입 금액	162
〈표 IV-20〉 2017~2021년 연도별·항목별 외화수급	172



그림 차례

〈그림 II-1〉 북핵문제 해결을 위한 우리 정부의 ‘3D 접근’	35
〈그림 IV-1〉 단념 전략 개요	79
〈그림 IV-2〉 북중 무역 추이(2015~2022년)	93
〈그림 IV-3〉 북한의 대중 상품무역수지	97
〈그림 IV-4〉 남한 영상매체 시청 지역	111
〈그림 IV-5〉 북한의 대중 수입의 주거래 성(省)	116
〈그림 IV-6〉 북한의 대중국 전략물자 수입	147

본 과제의 연구 목적은 윤석열 정부의 통일·대북정책의 근간이자 비핵화 로드맵의 기본 체계라고 할 수 있는 「담대한 구상」의 여건 조성 방안을 제시하는 것이다. 2019년 이후 남북관계와 북핵 문제가 장기 교착 관계에 직면한 상황에서, 우리 정부는 북한의 진정성 있는 비핵화 의사를 전제로 상식과 원칙에 기반한 남북관계를 재구축하려는 강력한 의지를 가지고 있다. 우리 정부는 북한에게 조건 없는 비핵화 대화를 지속적이고 강력하게 요청하고 있으나, 북한은 이를 외면하고 오로지 핵·미사일 고도화와 도발로 응대하고 있다. 따라서 북한의 쉼법을 전환시켜 비핵화와 한반도 평화를 위한 진정성 있는 대화로 견인하기 위한 다양한 전략적 노력이 그 어느 시기보다 필요한 상황이다.

이러한 연구 필요성에 따라 본 연구는 우리 정부가 북한을 대화로 견인하기 위해 제시한 소위 3D, 억제(deterrence)·단념(dissuasion)·대화(dialogue/diplomacy)라는 전략적 대응을 적극적으로 추진하고 있다. 하지만 북한의 핵 보유 결기가 상당히 강하고 북핵 위협이 점차 높아지는 상황에서 북한의 자발적 변화를 마냥 기다릴 수도 없다. 따라서 본 연구는 정부의 3D 전략의 효과를 좀 더 조기에 그리고 바람직한 방향에서 확보할 수 있는 정책적 고려사항을 제시하고자 한다.

우선 본 과제는 북핵 정세를 엄중히 고려할 때 이른 시기에 북한의 쉼법 변화를 견인 및 강제하기는 사실상 어렵다고 전제한다. 즉 중장기적 차원에서 가급적 전략의 부작용이나 역효과를 차단하면서 정책의 효과를 달성할 수 있는 방안을 제시하고자 노력했다. 따라서 본 연구는 기존 대북정책 및 북핵 대응 정책들에서 볼 수 있는 당위적 접근은 가급적 지양하고자 한다. 아울러 「담대한 구상」은 중장기적으로 그리고 지속적으로 정세에 따라 우리의 관련 정책에 따라 진화해야 한다는 측면도 염두에 두었다. 이러한 연구 방향에서 본 연구가 최종적으로

제시하는 「담대한 구상」 여건 조성에 대한 제언은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 현재 우리에 대한 북핵 위협은 실존하며, 북한의 대남 핵 위협과 능력이 높아지는 상황에서 대북 억제력을 지속 강화하는 것이 여건 조성의 핵심이라 판단한다. 북핵 억제력이 높아지면 북한 지도부의 핵 효용 기대수준이 낮아질 것이다. 이를 위해 본 연구는 한미 간 핵협의그룹(NCG)의 제도화가 신속히 완료되고 양국 간 협의 수준이 작전 계획화 수준으로 공고화 되어야 한다고 주장한다. 아울러 미국의 지속적인 확장억제력 강화, 한미 맞춤형 확장억제전략(TDS), 그리고 한국형 3축체계가 보완적으로 강화되어야 한다고 주장한다. 무엇보다 북한의 대남 전술핵 대응에 대한 맞춤형 대응 체계 마련이 시급하다고 평가한다. 아울러 한미일 3국 안보협력의 강화와 우리 자체의 핵잠재력 강화가 중국의 전략적 관심을 환기시켜, 결국 중국이 북한을 압박할 수 있는 수단이 될 수 있음도 강조한다.

둘째, 북한을 ‘단념’시키기 위한 여러 가지 정책적 제언도 제시하였다. 단념 전략은 대북제재 이행 강화 및 독자제재 추진을 통해 북한의 핵개발 의지를 단념시켜 포괄적 합의를 위한 비핵화 협상에 나올 수 있는 여건을 조성하는 것이 주요 목적이다. 기존 대북제재는 협상의 여건 조성이 아닌 비핵화 결과에 초점을 맞췄음을 극복할 필요가 있다. 따라서 본 연구는 비핵화 전체 과정에서 북한 정권이 기대한 효과는 발생하기는커녕 오히려 손실과 고통만 누적되는 전략환경을 구축하려는 노력에 주목한다. 이를 위해 강력한 대북제재로 북한이 대화에 일단 참여할 수밖에 없는 여건 조성 과 대북 정보유입의 필요성과 효용을 주장한다.

마지막으로 본 연구는 담대한 구상의 여건 조성을 위해 대화와 외교 부문을 새롭게 해석할 필요가 있다고 주장한다. 즉 담대한 구상의 진화

적 필요성을 강조하고자 한다. 원래 담대한 구상에서 대화와 외교 분야는 주로 여건 조성의 결과적 측면을 반영한 것이다. 하지만 정세가 장기화 국면에 접어든 상황에서 억제와 단념의 작동과 성과 이후로 대화와 외교를 위치시키기보다 억제와 단념을 촉진하기 위한 방안을 병행하는 노력도 필요하다는 측면을 강조한다. 즉 대화와 외교의 적용 범위를 우방인 미국을 비롯해 북핵 문제를 해결하는 데 도움이 되는 전 세계 영역을 대상으로 하는 것이 필요하다. 억제를 위해 미국, 일본, 나토 등과의 협력이 중요하고, 북한을 단념시키기 위해 중국을 통한 건설적 외교도 중요하다. 이는 한반도 문제와 북핵 문제, 나아가 우리 통일의 문제까지 모두 이미 국제화되었음을 충실히 고려한 접근이다.

본 과제의 연구자들은 이상과 같이 「담대한 구상」의 여건 조성 방안이 현실화될 경우 북한의 비핵화 추진과 남북관계 정상화 과정, 그리고 한반도 평화를 위한 국제협력의 견인 과정에서 우리의 주도권이 강화되고 우리의 이해와 국익이 좀 더 적극적으로 반영될 수 있을 것으로 기대한다. 다만 정세와 구상 자체가 이미 중장기적 관점에서 작동하고 있으므로, 성과에 대한 조급증은 지양할 필요가 있다. 「담대한 구상」의 효과가 제대로 확보된다면 그 이후 실질 후속 조치는 상당히 빠른 호흡으로 전개될 수 있다. 따라서 긴 호흡으로 원칙을 지키며 차분하게 구상의 여건 조성에 노력해야 할 것이다.

주제어: 담대한 구상, 북한 비핵화, 남북관계 정상화, 억제, 단념, 대화

I. 서론

2023년 한반도 정세의 구조적 특징은 ‘북핵 교착국면의 지속’이라 평가할 수 있다. 한반도 정세의 핵심은 여전히 북핵 문제이다. 북핵 문제는 지난 30년간 다양한 정세 변동을 추동했다. 하지만 2023년 북핵 정세는 2019년 미북 간 하노이 정상회담의 결렬 이후 조성된 남북·미북관계의 연장이다. 즉 2019년 북한 비핵화 타협이 실패로 끝난 후 북한의 핵·미사일 고도화 의지와 한미의 억제력 및 국제사회의 대북제재가 구조적으로 경합하고 있다. 한미동맹과 북한이 서로 상대의 의지와 결심, 그리고 정책을 좌절 및 포기시키기 위한 상호 강압이 치열하게 전개되고 있는 중이다.

특히 미북 양자 간 협상 수단의 비등가성은 미국과 북한이 상대에 대한 요구수준과 수용수준 간 상호 불일치가 심각함을 보여준다. 설상가상으로 과거 핵 협상 사례와 달리 중재 세력의 존재와 역할의 부재는 타협의 공간도 협소화시킨다. 이상과 같은 특징들은 북핵 문제가 교착국면, 즉 어느 일방도 현재의 목표를 신속하고 완전하게 달성할 수 없는 상황을 조성했다. 이제 어느 일방이 기대수준을 낮추든지, 혹은 상대의 요구를 전적으로 수용하지 않는 한 이러한 정세의 장기화는 불가피한 것으로 보인다. 정세의 교착국면은 대화와 협력의 발생 가능성을 낮춘다. 따라서 한반도 비핵화를 위한 대화 국면의 조성은 아직 멀리 있음을 부인하기 어려운 상황이다.

정세의 교착국면으로 인해 북한의 비핵화와 올바른 남북관계 정상화를 통해 평화와 번영을 달성하려는 우리 정부의 정책 추진 여건이 우호적이라 평가하기 힘든 상황이다. 북한은 미진한 핵 고도화 능력을 확보하기 위해 도발의 빈도와 강도를 높이고 있으며, 심지어 국제사회의 우려에도 불구하고 러시아와의 군사협력을 추진하고 있다. 북한은 내부적으로도 2023년 9월 최고인민회의에서 ‘핵무력 강화’를 헌법에 명시하는 등 핵보유 의지를 포기하지 않고 있다. 북한의 대화 거부와 핵 질주(sprint)로 인해 우리 정부의 통일·대북정책의 근간인 담대한

구상이 단기간 그리고 제대로 추진되기 힘들다는 일각의 우려 또한 제기되고 있다.

하지만 우리 정부는 시간에 쫓기지 않고 올바르게 상식적인 방법과 원칙에 따라 남북관계의 정상화를 차분히 추진하고자 한다. 또한 향후 노력이 배가되더라도 북한의 핵무장 의지를 좌절시켜 북한을 진실된 비핵화 대화로 견인하고자 한다. 우리 정부는 담대한 구상에서 이를 ‘올바른 여건 조성’의 과정으로 바라보고 있다. 즉 현재 우리 정부는 북한에 대한 대북 억제력을 높은 수준에서 지속 강화하고, 북한의 핵 보유 의지를 돌이킬 수 없을 정도로 좌절시키려는 노력을 지속한다면, 결국 북한이 대화와 외교로 나설 수밖에 없을 것으로 기대한다.

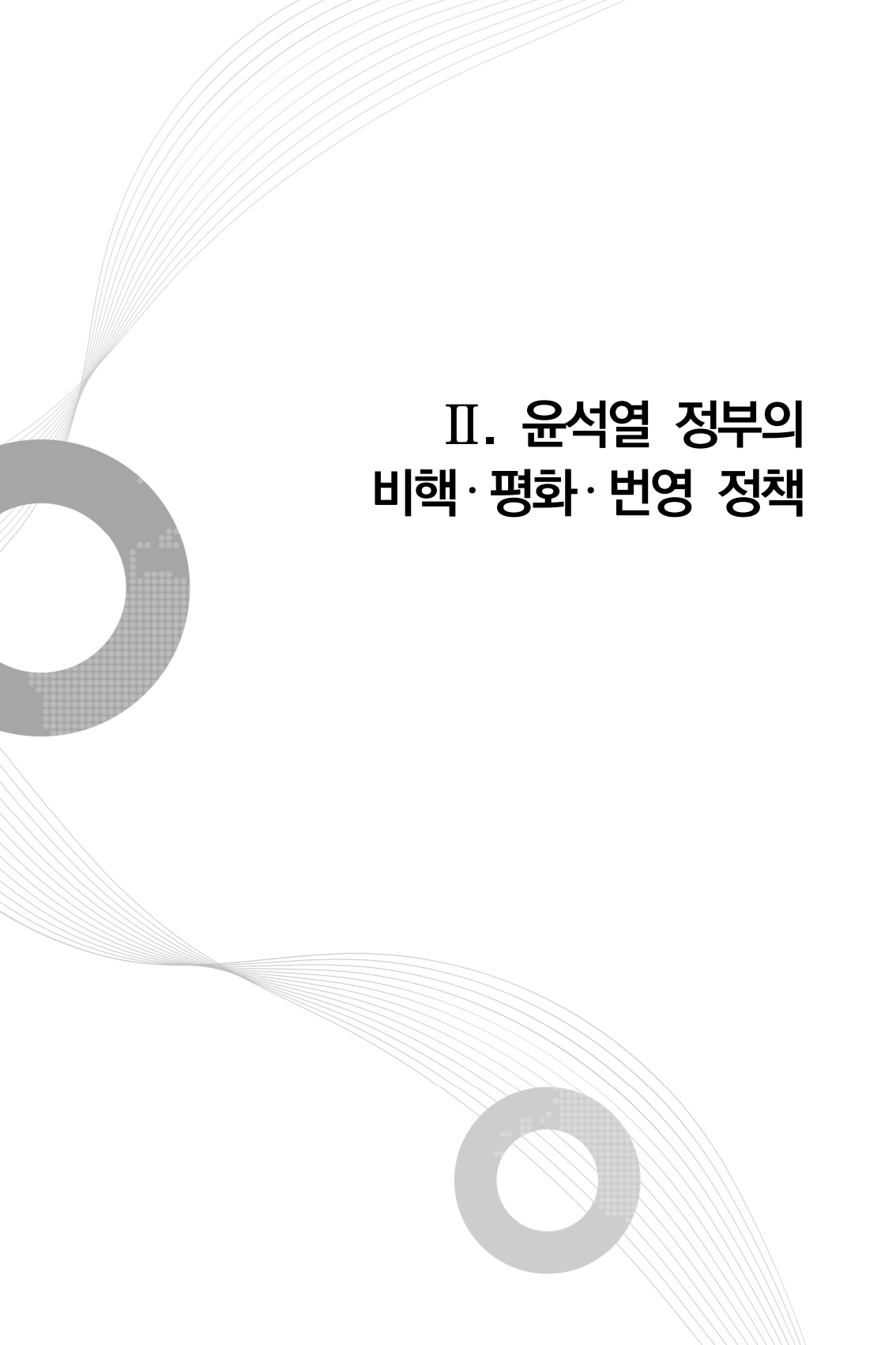
이러한 견지에서 우리 정부가 2022년 말 발표한 ‘담대한 구상’은 북한의 비핵화 전략이자 대북정책일 뿐 아니라 나아가 우리 주도의 평화통일 추진의 방향타라고 평가할 수 있다. 그리고 단기간 북한의 비핵화가 현실적으로 쉽지 않은 상황에서 진정한 한반도 평화를 구축할 수 있는 국가 장기 전략이라고도 볼 수 있다. 중요한 점은 장기적 차원에서 북한의 올바른 선택을 유도할 수 있는 여건을 우리 주도로 어떻게 마련하는가이다.

윤석열 정부의 담대한 구상은 북한을 비핵화 협상장으로 견인하는 1단계, 북한이 비핵화 협상에 나올 경우 정부의 과감한 초기 조치와 협상을 통해 비핵화에 대한 포괄적 합의를 도출하고 이를 단계적으로 이행하는 2단계, 북한이 실질적 비핵화에 나설 경우 정치적, 경제적, 군사적 분야를 포괄하는 상응조치를 제공하는 3단계로 나누어져 있다. 이 중 북한을 비핵화 협상장으로 견인하는 1단계에서는 북한 핵위협 억제(Deterrence), 제재와 압박을 통한 핵개발 단념(Dissuasion), 대화와 외교를 통한 협상(Diplomacy)을 종합적으로 사용하는 ‘3D 해법’을 제시하고 있다.

이러한 취지에서 본 연구는 담대한 구상의 여건을 조성하기 위해 이 세 가지 D를 실효적으로 작동시킬 수 있는 추진 방향과 정책적 고려사항 등을 제시하고자 한다. 담대한 구상이 제안된 지 1년을 맞이해 초기 국면에서 구상의 진행 현황을 점검하는 것도 부차적 목적이다. 아울러 담대한 구상 제안 전후 제시된 우리 정부의 국정과제와 국가안보전략의 방향과 원칙 하에서 담대한 구상의 진화를 어떠한 방향으로 설정할 수 있는지도 연구진들의 공통 관심사였다. 이상과 같은 목적과 취지를 반영해 본 연구는 세 가지 D 각각을 추진현황과 도전요인, 전략의 작동 메커니즘, 그리고 기대효과라는 세 가지 차원에서 접근했다. 본 연구는 이러한 체계적 연구를 통해 정부가 담대한 구상을 추진하는 과정에서 학술적, 정책적 기여를 할 수 있기를 기대한다.

본 연구는 통일연구원의 수시 과제로 수행되었다. 연구 책임자인 정성윤 통일정책연구실장은 2장의 책임 저술과 서론 및 결론 작성을 담당했다. 김현욱 국립외교원 교수는 담대한 구상의 여건 조성 전략 중 억제 부분을 책임 집필했다. 조동호 이화여자대학교 교수와 황태희 연세대학교 교수는 단념 부분을 담당했다. 김민성 통일연구원 부연구위원은 대화 부분을 저술했다.

본 과제 연구진은 연구 초기 과정에서 3가지 D 중 ‘북한의 단념’ 부분에 좀 더 연구를 집중하기로 의견을 모았다. 3가지 D 모두 중요한 전략 방책이나, 결국 북한의 의지와 선행 전환의 과정에서 가장 많은 정책 자원이 동원되고 장기간의 노력이 투사될 것이라고 판단했기 때문이다. 따라서 연구진은 연구 설계와 업무분장 과정에서 ‘단념’ 부분에 조동호, 황태희 두 분 교수님의 지혜를 폭넓게 담고자 노력했다. 공동연구자들의 지혜와 기여에도 불구하고 본 연구에 흠결이 있다면 이는 당연히 연구책임자의 잘못이다. 마지막으로 과제의 처음부터 끝까지 헌신적 도움을 주신 통일연구원 김현주 연구원에게 고마움을 전한다.

A decorative graphic on the left side of the page. It features a large, light gray circle with a smaller, darker gray circle inside it. The space between the two circles is filled with a pattern of small, light gray dots. From the top and bottom of this circular structure, several thin, curved lines extend outwards, creating a sense of movement and flow.

Ⅱ. 윤석열 정부의 비핵·평화·번영 정책

1. 한반도 정세

2023년 한반도는 여전히 북핵 문제로 인해 교착상황에서 헤어나지 못하고 있다. 2023년 북핵 교착국면은 북한의 도발에 대한 한·미·일의 대응의 형태로 진행되고 있다. 북한은 여전히 대화를 거부하면서 핵·미사일 고도화 도발을 계속해 오고 있다. 북한의 도발이 지속됨에 따라 국민들이 체감하는 안보 불안은 높은 수준을 보여 왔으며, 이는 그동안 우리의 안보를 굳건히 책임졌던 미국의 확장억제에 대한 불신 제기로 이어졌다. 북핵 위협을 억제하고 북한의 핵무장 의지를 단념시키기 위해 한미 연합훈련과 한·미·일 안보협력의 강화를 적극적으로 추진하고 있다. 우리 정부는 이에 대항해 한미동맹 강화, 특히 미국의 확장억제에 대한 신뢰를 높이기 위한 다양한 노력을 하고 있다. 한미 양국 정상인 지난 4월 발표한 워싱턴 선언이 그 실례이다. 워싱턴 선언을 통해 약속한 한미 핵협의그룹(Nuclear Consultative Group: NCG)의 창설과 미국의 전략핵잠수함의 기항 등이 대표적 확장억제 강화책이다. 즉 2023년 상반기는 북한의 도발에 대한 한미동맹 및 한·미·일 안보협력의 강화로 요약할 수 있다.

무엇보다 워싱턴 선언에서 합의한 핵협의그룹(NCG)은 우리의 전략적 환경의 제약과 필요를 고려할 때 현실적으로 적절한 대안이라고 평가할 수 있다. NCG가 성공적으로 가동된다면 북핵 억제의 실효성은 자연히 높아질 것으로 기대된다. 특히 미국 전략핵잠수함(Ship, Submersible, Ballistic-missile, Nuclear: SSBN)의 한반도 전개는 북한의 핵전략을 거부하고 대남 핵선제타격 가능성을 낮추는 데 효과적일 것이다. 4월의 워싱턴 선언 이후에도 북한의 도발과 핵 강압은 지속되었다. 무엇보다 북한의 유엔 안보리 결의안 위반이 명백한데도 불구하고 중국과 러시아는 거부권을 행사하면 북한에 대한 추가 제재 결의안 채택을 방해했다. 나아가 중국과 러시아는 7월 27일 소위 북한

의 전승절 70주년 행사에 대표단을 파견했다. 특히 러시아의 쇼이구 국방장관이 직접 북한의 열병식을 참관했고, 당일 조선중앙TV는 “두 나라 사이의 전략 기술적 협동과 협조를 더욱 심화 발전시켜 나가는 데서 중요한 계기”라고 방송했다.¹⁾

북한의 도발과 핵 고도화 지속, 이를 비호하는 중국과 러시아의 전략적 행보가 지속됨에 따라, 이들의 전략적 협력을 차단하고 북핵 공조 능력 강화를 위한 한·미·일 3국 간 대응 협력 필요성은 더욱 높아졌다. 그 결과 한·미·일은 지난 8월 18일 미국 캠프 데이비드에서 역사적인 3국 정상회의를 개최했다. 한·미·일 3국은 정상회의를 통해 향후 회의의 정례화·제도화를 위해 노력하고, 외교, 안보, 경제안보, 미래성장동력 확보 등의 분야에서 광범위한 협력을 합의했다. 이번 정상회담을 통해 3국의 정상회의가 역내 평화와 번영 수호를 위한 포괄적이고 다층적인 협력체로 진화할 결정적 계기가 마련되었다. 그리고 한국은 전통적 강대국들과 함께 역내 핵심 행위자로 자리매김함으로써 역내 질서 수호와 창출의 주역으로 발돋움하게 되었다.

무엇보다 대내외적 도전요인들에도 불구하고 우리 정부의 강력한 대일 관계 개선과 한미동맹 복원 의지와 실천으로 3국 정상회의가 성사 가능했다. 아울러 한국의 외교·안보적 지평을 북핵 문제에만 한정 짓지 않고, 국익·국력·국격을 고려해 대승적·미래지향적 차원에서 과감히 확장하고자 한 점이 3국 협력 내용에 충분히 반영되었다. 특히 한·미·일 정상회의에서 정상들은 “3국이 자유롭고 평화로운 통일한반도를 지지”함에 따라 자유민주주의에 기반하고 평화적인 방식으로 한국이 주도적으로 통일을 추진하는 것에 3국이 사실상 공식적으로 동의했다. 아울러 미국과 일본이 우리의 ‘담대한 구상’의 목표에

1) “경애하는 김정은동지께서 로씨야련방 국방상을 접견하시였다,” 2023.7.27., 『로동신문』

대한 공개적 지지를 표명하는 등 북한의 완전한 비핵화와 통일 한반도에 대한 3국 공조를 확인한 것은 괄목할 만한 성과라고 할 수 있다. 따라서 향후 다양한 영역의 북핵 고도화 차단능력과 북핵 억제력이 높아지게 되어, 담대한 구상에 기반한 북한 비핵화 추진 여건이 획기적으로 개선될 것으로 보인다.

3국 정상회의 이후 한반도 정세가 어떻게 전개될 것인지에 대한 평가와 예상은 향후 우리의 담대한 구상의 추진 여건과 직결되므로 반드시 엄정하게 고민되어야 할 문제다. 당분간 전반적인 정세 상당 기간 한·미·일 3국 공조를 균열 및 약화시키기 위한 북한과 중러의 공세적 행태로 당분간 대립적 정세 형성은 불가피한 방향으로 전개될 것이다. 북한은 정세장악력 훼손을 막기 위해 도발 드라이브를 강화할 것이고, 중국은 3자 협력의 약한 고리로 한국을 지목하고 우리에게 대한 외교·경제적 강압을 고려할 것으로 충분히 예상할 수 있다. 이러한 견지에서 정세의 가장 큰 흐름과 이에 대한 전략적 평가를 두 가지 측면을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 외견상 한·미·일 대 북·중·러 연합세력 간 경합 구도가 형성되지만, 북한의 핵무장과 도발로 인해 한·미·일 3국 협력이 강화되고 역내 미국의 영향력이 높아지는 현실에서 중러의 전략적 고민은 심화될 것으로 보인다. 그 결과 추후 한·미·일 협력은 더욱 강화될 여지가 충분하나, 북·중·러 협력은 확장 및 강화에 한계가 뚜렷해 과거 냉전과 같은 진영 간 제로섬(zero-sum) 상황이 도래하지는 않을 가능성이 더욱 높다. 즉 향후 한·미·일 협력에 대한 중러의 대응 목표가 한·미·일 3국 협력의 약화 방향보다는 강화를 차단하는 쪽으로 전환될 가능성이 높으므로, 중장기적으로 북·중·러 협력의 공고화는 한계가 있을 것으로 전망할 수 있다. 그 결과 북·중·러의 도전과 반발에도 불구하고 한·미·일 협력체의 탄생으로 한반도와 인도-태평양지역의 현상 변경 여지는 약화될 것이고, 기존의 국제규범과 가치를 중심으로

하는 세력균형이 지속될 가능성이 높다.

둘째, 향후 정세와 관련해 북한의 행태와 그 효과가 정세에 미치는 영향도 중요할 것이다. 북한은 2019년 하노이 회담 결렬 이후 우리에게 대한 직접적인 핵 공격 능력을 높여 왔고, 공세적 대남 전략으로 우리를 노골적으로 강압하고자 했다. 하지만 이번 한·미·일 정상회의의 합의가 잘 준수된다면 전술핵 등을 동원한 북한의 대남 핵강압을 효과적으로 거부(denial)될 가능성이 높다. 이 경우 북한의 정세장악력은 지속적으로 낮아질 것이 유력하다. 즉 대북 확장억제력 강화 등으로 인해 북한의 선제적 군사 행동에 따른 위험 부담이 증가함으로써 한반도의 전쟁 발발 가능성은 현저히 낮아질 것이다. 무엇보다 북한의 대남·대미·대일 핵 강압의 효과를 기대하기 힘들어 되어 북한의 정세장악력이 약화되는 반면, 우리의 장악력이 강화되는 경우 원칙있고 정상적인 남북관계 형성에 우호적인 환경 구축과 향후 통일 추진과정에서 대북 교섭능력(bargaining power)의 강화로 연계될 수 있다. 무엇보다 우리 정부의 정세장악력이 높아지면 담대한 구상의 여건 조성 방안인 3D(deterrence, dissuasion, dialogue/diplomacy)의 작동에 긍정적일 것으로 예상할 수 있다.

2. 윤석열 정부의 국가안보전략²⁾

가. 국가안보전략 개관³⁾

윤석열 정부는 급변하는 글로벌 환경 속에서 자유민주주의 가치의 수호 및 한반도 번영이라는 국민의 염원을 달성하기 위해 대한민국의

2) 본 내용은 국가안보실에서 공식적으로 발간한 자료의 내용을 요약 정리한 것임을 밝힙니다. 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』 (서울: 국가안보실, 2023.06) 참조.

3) 위의 책, pp. 8~15.

안보를 위협하는 요인에 대한 분석을 토대로 다음과 같은 국가안보전략의 기본 방향을 마련하였다. 이 기본 방향을 바탕으로 세 가지 국가안보 목표와 다섯 가지 전략기조, 그리고 여섯 가지의 전략과제를 설정하였다.

(1) 국가안보전략 기본 방향

윤석열 정부의 국가안보전략의 기본 방향은 “자유·평화·번영에 기여하는 글로벌 중추국가”이다. 이는 오늘날 대한민국이 직면하고 있는 다음의 네 가지 안보 위협에 대응하기 위함이다. 네 가지 안보 위협이란 ① 고도화된 북한의 대량살상무기 위협, ② 미중 경쟁의 심화, ③ 국가 간 경제안보 경쟁의 심화 ④ 감염병·기후변화·사이버 해킹과 같은 신(新)안보위협 의 등장이다.

(2) 국가안보 목표

“자유·평화·번영에 기여하는 글로벌 중추국가”라는 기본적인 국가안보 비전을 토대로 윤석열 정부는 다음과 같은 세 가지 국가안보 목표를 설정하였다. 첫째, 국가 주권과 영토를 수호하고 국민 안전을 증진한다. 둘째, 한반도에 평화를 정착하면서 통일미래를 준비한다. 셋째, 동아시아 번영의 기틀을 마련하고 글로벌 역할을 확대한다.

(3) 국가안보전략 기조

위에서 제시한 세 가지 국가안보 목표를 이행하기 위해 윤석열 정부는 △외교 △국방 △남북관계 △경제안보 △신안보 등 주요 분야별로 다음과 같은 다섯 가지의 국가안보전략 기조를 마련하였다. 다섯 가지는 ① 국익 우선의 실용외교와 가치외교의 구현(외교), ② 강한 국방력을 기반으로 하는 튼튼한 안보의 구축(국방), ③ 원칙과 상호주의에 입각한 남북관계의 정립(남북관계), ④ 능동적인 경제안보 이익 확보(경제안보), ⑤ 신안보위협에 대한 선제적 대처(신안보)가 그것이다.

(4) 국가안보전략 과제

국가안보전략 기조에 따라 윤석열 정부는 다음의 여섯 가지 전략과제를 수행하고 있다. 여섯 가지 전략과제란 ① 자유와 연대의 협력외교 전개, ② 자유민주주의 수호와 지구촌 번영 기여, ③ 과학기술 강군 육성, ④ 한반도 평화 구축과 남북관계 정상화, ⑤ 글로벌 경제안보 대응체제 확립, ⑥ 신안보 이슈에 대한 능동적 대응이다.

나. 안보환경 평가⁴⁾

(1) 세계정세

오늘날 세계정세의 특징은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 미중 전략 경쟁의 심화이다. 중국은 경제력·군사력·첨단기술 등에서 미국을 빠르게 추격하며, 국제질서 변화의 주도권을 확보하고자 한다. 이에 대해 미국은 중국과의 경쟁을 ‘민주주의 대(對) 권위주의’로 대변되는 가치와 체제의 대결로 간주하며, 동맹 네트워크의 적극적인 활용을 통해 대응하고 있다. 둘째, 지정학적 불안정성의 증대와 신안보 위협의 다양화이다. 미중 경쟁 심화와 우크라이나 전쟁 등으로 인해 유럽 및 인태 국가들의 안보 불안이 크게 심화되었다. 또한, 코로나19와 같은 보건안보 문제, 기후변화와 환경파괴로 인한 환경안보 및 식량안보 문제, 해킹과 가짜뉴스 확산 등으로 인한 사이버 안보 문제가 새로운 안보 위협 요인으로 떠오르고 있다. 셋째, 경제안보 리스크의 확대와 보호무역주의 기조의 심화이다. 코로나19와 우크라이나 전쟁 등으로 인해 경제안보 환경이 급격히 악화되면서 많은 국가들이 보호무역주의 기조로 전환하였고, 이로 인해 자유무역 패러다임을 기반으로 하는 글로벌 가치 사슬이 위기를 맞고 있다.

4) 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』 pp. 18~24.

(2) 인도-태평양지역 정세

인도-태평양지역의 정세 특징은 다음과 같다. 첫째, 인태 지역이 미중 경쟁의 중심지가 되고 있다. 중국은 아세안 국가들과의 협력을 기반으로 지역경제를 통합하려고 시도하고 있으며, 미국은 역내 동맹국 및 민주주의 국가들과의 협력을 강화하고 있다. 둘째, 격화되는 미중 경쟁 속에서 인태 국가들은 실리외교를 추구하며 대응하고 있다. 아세안 국가들은 미중 사이에서 각국의 이해관계에 따라 선택적 연대와 협력을 추진하고 있다. 예를 들어, 인도는 미국과 중국 모두와의 연계를 강화하고 있으며, 호주는 미국과의 안보협력은 물론 아세안·태평양 도서국들과의 민주주의 연대를 확대하고 있다. 일본 역시 호주 및 북대서양 조약 기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO) 등 유사한 입장을 가진 국가들과의 협력을 강화하는 모양새다. 셋째, 동북아 내 협력 유인이 크게 약화하는 가운데 경제안보 경쟁은 심화되고 있다. 중국·러시아·북한이 밀착하면서 북핵 문제 등 동북아 안보 이슈를 해결하기 위한 동력이 크게 약화 되었고, 경제 및 기술 분야의 경쟁은 가속화될 전망이다.

(3) 한반도 정세

한반도 정세의 특징은 다음과 같다. 첫째, 북한의 핵·미사일 능력의 고도화가 한반도에 실질적인 위협으로 대두하였다. 북한은 자위적 국방력 강화를 명분으로 신형 미사일을 개발 중이며, 선제 핵사용과 전술 핵 운용도 시사하고 있다. 둘째, 북한은 최악의 경제난을 겪고 있다. 대북제재 및 방역 봉쇄의 장기화 그리고 만성적 식량 부족이 원인이다. 셋째, 주변국들은 한반도에 대한 영향력 확대를 도모하고 있다. 미국과 일본은 한·미·일 안보협력을 통한 한미동맹의 외연 확장에 적극적이며, 중국·러시아는 한반도 문제의 정치적 해결을 강조하며 대북제재 강화에 반대 입장을 표명하고 있다.

다. 한반도 평화 구축과 남북관계 정상화⁵⁾

윤석열 정부의 여섯 가지 국가안보전략 과제 중에서 네 번째 과제인 ‘한반도 평화 구축과 남북관계 정상화’에 대해 요약하면 다음과 같다.

(1) 북한 핵·WMD 위협 대응능력의 획기적 보강

북한의 대량살상무기 위협이 날로 거세지는 가운데, 윤석열 정부는 다음의 세 가지 차원에서 우리의 대응 역량을 획기적으로 보강하고자 한다. 첫째, 압도적인 ‘한국형 3축체계[킬체인(Kill Chain)+한국형미사일방어(Korea Air and Missile Defense: KAMD)+대량응징보복(Korea Massive Punishment & Retaliation: KMPR)]’ 능력을 확보한다. 킬체인은 북한의 핵·미사일 사용 징후가 명백한 경우 이를 발사하기 전에 먼저 제거하는 공격체계이다. 한국형미사일방어는 다양한 종류의 미사일을 탐지하고 요격하는 복합적 다층 방어체계를 일컫는다. 마지막으로, 대량응징보복은 북한이 대량살상무기를 사용할 시, 압도적인 타격 능력으로 응징하는 보복체계이다.

둘째, 전략사령부를 창설하고자 한다. 전략사령부를 통해 우리 군은 북한의 핵·미사일 위협을 보다 능동적으로 억제하고 대응할 수 있게 될 전망이다. 전략사령부는 미사일과 사이버 분야의 전력을 운용할 뿐 아니라, 우리 군의 역량 확충을 위해 우주 및 전자기 분야의 역량도 모두 통합하여 운용할 예정이다.

셋째, 독자적인 정보감시정찰 능력을 구비한다. 북한의 핵·미사일 사용 징후를 조기에 파악하기 위해 우리 군은 북한의 전 지역을 상시 감시할 수 있는 정찰위성과 초소형 위성체계, 중고도 정찰용 무인항공기 등 다양한 정찰 자산을 확충해 나갈 계획이다. 아울러, 주요 이동표적에

5) 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』, pp. 68~81.

대한 신속하고 정확한 타격을 위해 인공지능(Artificial Intelligence: AI) 기술을 기반으로 하는 영상정보 분석 능력도 갖추고자 한다.

(2) 북한 비핵화 추진과 한반도 평화 정착

북한 비핵화 추진을 위해 윤석열 정부는 다음의 세 가지 차원을 고려한다. 첫째, 원칙에 따라 일관성 있는 비핵화 협상을 추진한다. 여기서 원칙에 따른 일관성 있는 비핵화 협상이란 ‘3D 접근’에 따른 협상을 일컫는다. 3D 접근은 북한의 핵위협은 억제(Deterrence)하면서, 북한의 핵개발 의지를 단념(Dissuasion)시키고, 북한과의 대화(Dialogue)를 통해 비핵화를 추진하는 종합적 접근방식을 의미한다. 북한의 핵위협을 억제하기 위해서는 한국형 3축체제와 같은 압도적 대응능력을 확충하고, 한미동맹을 기반으로 하는 확장억제의 실효성을 제고하는 것이 중요하다. 북한의 핵개발 의지를 단념시키기 위해서는 대북제재를 강화하고, 신종 외화획득 수단을 적극적으로 차단해야 한다. 동시에, 정부는 유연하고 열린 입장에서 북한과 전제조건 없이 대화할 수 있다는 입장을 견지하고 있으며, 북핵 문제의 외교적 해결방안 또한 모색할 방침이다.

둘째, 담대한 구상으로 북한의 비핵화 이행동력을 확보한다. 담대한 구상은 북핵문제의 당사자인 대한민국이 북한의 완전한 비핵화와 한반도의 지속가능한 평화와 번영을 구현할 수 있는 포괄적 실천 방안을 일컫는다. 담대한 구상은 크게 초기 조치와 포괄적 조치로 나누어진다. 초기 조치란 북한 주민들의 민생 개선에 초점을 둔 사업들로 △한반도 자원·식량 교환 프로그램과 △북한 민생개선 시범사업이 포함된다. 초기 조치 이후, 북한의 비핵화에 대한 로드맵이 마련되면 경제·정치·군사 분야를 아우르는 포괄적 조치의 단계로 넘어간다. 경제 분야에서는 △인프라 구축, △민생 개선, △경제 발전 등 세 개의 분야에서 5대 사업① 발전·송배전 인프라 지원 ② 항만·공항 현대화 ③

농업기술 지원 프로그램 ④ 병원과 의료 인프라의 현대화 ⑤ 국제투자·금융지원 프로그램)이 포함된다. 정치·군사적 차원에서는 한반도의 군사적 긴장을 완화하고 실질적인 평화를 구축하기 위한 조치를 추진할 계획이다.

셋째, 북한의 태도 변화를 이끌어내기 위해 국제사회와 공조한다. 정부는 북한이 완전한 비핵화에 이를 때까지 우방국 및 국제기구 등과 지속적으로 협력할 계획이다. 특히, 북한이 핵실험과 같이 중대한 도발을 할 경우, 유엔 안보리 차원의 대북제재는 물론 독자적인 대북제재도 추가할 방침이다. 뿐만 아니라, 북한의 통치자금 및 무기개발 자금을 차단하기 위한 국제공조도 강화해 나가고자 한다.

(3) 남북관계 정상화 추진

윤석열 정부는 다음과 같은 네 가지 원칙을 철저히 견지함으로써 일관성 있는 남북관계의 기초를 만들고, 남북관계를 정상화하고자 한다. 첫째, 남북 간 상호존중과 신뢰의 토대를 확립한다. 윤석열 정부는 북한의 무력도발에는 반드시 대가가 따르게 하고, 남북 간에 약속한 것은 반드시 지킨다는 관행을 정착시켜 상호존중의 남북관계를 확립하고자 한다.

둘째, 호혜적이고 실사구시적인 남북관계를 정립한다. 정부는 남북이 함께 이익을 누리는 호혜적인 협력관계를 만들고자 한다. 잠재적인 협력 분야로는 비핵화는 물론 이산가족·국군포로·납북자·억류자 문제를 다루는 교류협력, 산업육성 및 인프라 구축 등과 같은 경제발전 협력, 기후변화와 자연 재난 이슈 등에 대한 환경 협력 등이 있다.

셋째, 남북 간 교류협력 질서를 정립한다. 그간 남북 간 교류협력 과정에서 일부 단체와 사업자들이 정부에 신고하지 않고 북한과 접촉하거나 교류 결과를 형식적으로 작성하여 제출하는 등 불법적이고 일탈적인 교류 행위들이 발생하였다. 이에 정부는 남북 교류협력에 관한

법령과 제도를 정비하여 건전한 민간 교류협력 질서를 확립해 나갈 방침이다. 또한, 정부는 국내 민간 교류단체들과의 협의 플랫폼인 ‘남북사회문화거버넌스’를 구축하여 민간단체들과의 소통을 강화함으로써 교류협력 질서를 정립하고자 한다.

넷째, 상호개방과 소통을 통해 민족동질성을 회복한다. 정부는 역사·예술·문화·종교·체육 등 순수 사회문화 분야에서의 남북 간 인적교류와 협력사업을 지속적으로 지원하고자 한다. 뿐만 아니라, 방송·언론·출판을 통해 남북 간 정보의 소통을 강화함으로써 남과 북이 서로에 대해 알고 비교할 수 있는 기회를 제공할 예정이다.

(4) 남북 간 인도적 문제 해결

남북 간 인도주의 문제는 인류 보편적 가치를 실현한다는 차원에서 최우선적으로 다루어져야 할 사안이다. 윤석열 정부는 이 문제를 해결하기 위해 다음과 같은 네 가지 측면에 초점을 맞추고 있다. 첫째, 북한 주민의 인권증진 활동을 지원하고 국내외 협력을 강화한다. 이를 위해 정부는 북한 인권 실상을 정확히 파악하기 위해 노력하고 있으며, 북한 인권 문제의 심각성을 널리 알려 국내외적 공감대를 형성하고자 한다. 또한, 북한 주민들이 자신이 처한 인권 실상을 제대로 파악할 수 있도록 외부세계의 정보에 대한 북한 주민들의 접근성을 높이는 방안을 강구 중이다.

둘째, 이산가족·국군포로·납북자·억류자 문제 해결을 위해 노력한다. 정부는 이산가족의 생사 확인은 물론 정례적인 대면 및 화상 상봉을 추진하고자 한다. 이와 더불어 참여를 희망하는 국내 이산가족을 대상으로 북한에 있는 가족에게 보낼 영상 편지를 제작하거나, 향후 가족관계를 확인할 수 있도록 유전자 검사를 실시하는 등 남북 간 인적 교류의 방식을 다양화할 방침이다. 국군포로·납북자·억류자 문제에 있어서는 이들의 생사와 소재를 확인하고 자유의사에 따른 송환

을 추진하고자 한다. 이를 위해 유엔, 국제기구, 유관국 등 국제사회와도 활발히 공조할 예정이다.

셋째, 정치·군사적 상황과 무관하게 대북 인도적 지원을 추진한다. 정부는 인도주의와 동포애적 관점에서 북한 주민에 대한 인도적 지원을 일관되게 제공하고자 한다. 특히, 북한에 식량난이나 자연재해 등이 발생할 경우 긴급 구호를 신속하게 실시하되, 이러한 지원이 유엔 안보리 제재에 위반되지 않도록 주의한다는 방침이다. 유엔 안보리의 제재 면제가 필요한 사안이 발생 시, 유엔 대북제재위원회 등 국제사회와 충분히 협의하여 인도적 지원을 추진하고자 한다.

넷째, 북한이탈주민의 안정적 사회 정착을 지원한다. 정부는 우리 사회에 적응하는 데 어려움을 겪고 있는 북한이탈주민을 위해서 분야별 최적의 지원체계를 마련하고, 지원의 사각지대가 발생하지 않도록 제도적인 뒷받침을 제공하고자 한다. 북한이탈주민 중에서도 아동과 청소년들이 통일미래 인재로 성장할 수 있도록 이들에 대한 교육을 지원하는 다양한 사업을 추진할 계획이다. 또한, 북한이탈주민을 대상으로 맞춤형 일자리 사업을 실시하여 우리 사회에 정착할 수 있는 길을 마련하고, 소외 계층이나 위기 상황에 처한 북한이탈주민을 보호할 수 있는 위기관리 시스템을 구축하고 사회적 안전망도 확충해 나가려 한다.

(5) 국민, 국제사회와 함께하는 통일 준비

분단국가에서 통일 문제는 국민 모두의 삶과 직결되는 중대한 문제임에도 불구하고 남북 간 분단이 장기화하면서 통일 문제는 국민의 관심으로부터 점차 멀어지고 있다. 이에 윤석열 정부는 다음의 네 가지 측면을 중심으로 통일 문제에 대해 대비하고자 한다. 첫째, 통일의 청사진과 추진전략을 담은 새로운 통일미래 비전을 정립한다. 정부는 국민의 통일인식을 개선하기 위한 중장기 구상으로서 「신(新)통일미래

구상」(가칭)을 마련하여 자유민주적인 평화통일의 기반을 구축할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 민·관 협업 플랫폼인 「통일 미래기획위원회」를 구성하여 통일에 관한 다양한 의견을 경청하고 공감대를 확산할 예정이다. 한편, 정부의 공식 통일방안인 「민족공동체 통일방안」이 2024년에 30주년을 맞이하는 만큼 변화한 국제정세와 남북 역학관계 등을 고려해 새롭게 발전시킬 계획이다.

둘째, 우리 국민과 국제사회에 북한 실상을 객관적으로 알린다. 균형 있고 건전한 통일인식을 갖추기 위해서는 북한 주민들이 처한 실상에 대한 객관적이고 올바른 이해가 전제되어야 한다. 이를 위해 정부는 북한이탈주민들이 직접 겪은 구체적인 실상을 우리 국민과 국제사회에 적극적으로 공유할 예정이다.

셋째, 자유민주 통일기반 조성을 위한 국내의 공감대를 형성한다. 정부는 국민들이 통일에 대한 논의에 참여할 수 있는 기회를 확대하여 통일에 대한 국내적 공감대를 형성하고자 한다. 이를 위해 2030 청년 세대를 포함한 각계각층의 국민이 통일 및 대북정책 수립 과정에 직접 참여할 수 있는 기회를 전국적으로 마련할 방침이다. 또한, 한반도 통일에 대한 주요국과 국제사회의 지지와 협조를 위해 정부의 통일비전과 대북정책을 알리는 통일외교에도 적극적으로 나서고자 한다.

넷째, 자유민주적 통일교육을 강화하여 미래세대의 통일인식을 고취한다. 여기서 통일교육이란 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식, 건전한 안보관을 바탕으로 통일 공감대를 확산하는 교육을 의미한다.

3. 담대한 구상의 주요 내용

가. 「담대한 구상」의 목표

윤석열 정부는 역대 정부의 북한 비핵화 방안을 종합 검토하여 현시점에서 북한이 비핵화 의지만 가지고 있다면 이행할 수 있는 현실성 있고 실효적인 통일·대북정책인 「담대한 구상(audacious initiative)」을 발표하였다. 「담대한 구상」이 추구하고 있는 핵심 목표는 남북관계를 정상화하고 평화의 한반도를 만드는 것이다. 이러한 대북정책 목표는 역대 정부가 체결한 남북 합의를 존중하면서도 과거에 잘못된 점은 발전적으로 개선해 나갈 것을 명시하고 있다. 「담대한 구상」은 남북관계 발전과 상호 신뢰 구축을 위해 남과 북이 함께 이행해야 할 원칙과 추진과제들을 포괄한다.

「담대한 구상」의 기본 목표는 윤석열 정부의 국가안보전략과 그 맥을 같이한다. 2023년 6월에 발표된 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』는 대한민국 안보가 직면한 가장 주요한 도전으로 “북한의 핵·미사일 등 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: WMD) 능력을 고도화하고 있다는 점”을 명시하고 있다.⁶⁾ 이에 국가안보의 핵심 목표 중 하나를 “한반도에 평화를 정착하면서 통일미래를 준비”하는 것으로 설정하였다.⁷⁾ 이는 북한을 적대시하는 것이 아니라 원칙 있는 대북 접근을 일관되게 펼침으로써 한반도에 지속가능한 평화를 구축하는 데 그 방점이 있다. 북한이 미래를 위한 올바른 선택을 내리도록 이끌어내는 데 주력하고, 국제사회와 북핵 문제의 평화적 해결을 위해 노력하는 것, 그리고 통일에 대한 국민 의지와 역량을 결집

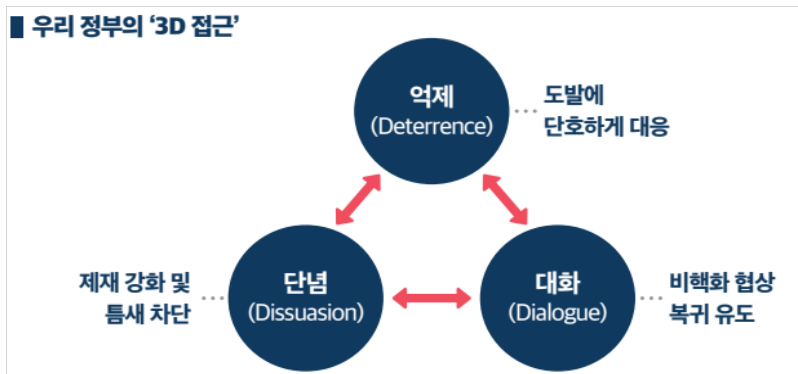
6) 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』, p. 8.

7) 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』에서 제시한 국가안보 목표 세 가지는 다음과 같다: ▲ 국가 주권과 영토를 수호하고 국민 안전을 증진 ▲ 한반도에 평화를 정착하면서 통일미래를 준비 ▲ 동아시아 번영의 기틀을 마련하고 글로벌 역할을 확대.

하여 자유민주 평화통일을 이룰 수 있도록 대내외 통일미래 기반을 조성하는데 국가안보전략과 대북정책의 초점이 있는 것이다.

이러한 맥락 하에서 「담대한 구상」에서 밝힌 세 가지 목표는 다음과 같다. 첫째, 북핵문제 해결이다. 이는 2022년 8월 15일 대통령 광복절 경축사에서 밝힌바, “북한이 핵 개발을 중단하고 실질적인 비핵화로 전환한다면 그 단계에 맞춰 북한의 경제와 민생을 획기적으로 개선”시키겠다는 것으로, 우리 정부의 북핵문제 해결 의지를 대북정책 목표의 그 첫 번째에 두어 북핵문제 해결이 통일기반 마련의 초석이 됨을 분명히 하였다.⁸⁾ 북핵문제 해결은 강력한 한미동맹을 중심으로 북한 핵 위협에 대한 억제(Deterrence), 제재와 압박을 통한 핵개발 단념(Dissuasion), 그리고 외교와 대화를 통해 비핵화를 추진(Dialogue, 또는 Diplomacy)하는 총체적 접근방식을 택하였다. 이는 북한이 스스로 비핵화 협상에 복귀할 수 있는 환경을 만들어 나간다는 취지로서, 진정성을 가지고 비핵화 협상에 복귀하는 것에 대해서도 상응하는 지원을 이어감으로써 상호 호혜적인 접근을 보장한다는 의미이기도 하다.

<그림 II-1> 북핵문제 해결을 위한 우리 정부의 ‘3D 접근’



출처: 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』 (서울: 국가안보실, 2023.06), p. 71.

8) 윤석열, “제77주년 광복절 경축사,” 『대통령실』, 2022.8.15., <<https://www.president.go.kr/president/speeches/GQ0XfcPy>> (검색일: 2023.7.15.).

두 번째 목표는 원칙있고 실용적인 남북관계 추진이다. 여기서 원칙을 제시한 것은 북한의 불합리한 태도나 잘못된 관행에 관해 이를 묵인하는 방식으로는 비핵화 협상을 진전할 수 없다는 정부 차원 의지의 표명이라고 할 수 있다.⁹⁾ 다만 이러한 원칙에 기초하되, 대화의 문을 열어두고 정세와 국익을 고려하면서 실용과 유연성이 조화된 남북 관계를 추진한다는 유연성은 보장하였다. 역대 정부에서 이룬 남북 합의 정신을 존중하고 그 성과는 이어받아 발전시키되, 대한민국의 안보를 튼튼히 유지하며 당당하고 원칙 있는 대북 ‘관여(engagement)’를 추진하겠다는 뜻을 분명히 하였다.

세 번째 목표는 국민과 국제사회가 함께하는 평화통일의 토대 마련이다.¹⁰⁾ 한국과 북한의 통일 문제는 비단 양국 간의 문제일 뿐 아니라 국제사회의 연대와 지지가 반드시 필요하며, 또한 이를 추진하는 대한민국 국민들의 지지가 매우 중요한 사안이다. 따라서 비핵·평화·번영의 한반도 실현을 위해서는 국민적 지지에 기반하고 국제사회와 협력하는 통일·대북정책이 필수적이다. 이를 위해 정부는 정치적 접근을 배제하고 세대와 정파를 아우르며 통일·대북정책을 추진하겠다고 밝혔으며, 무엇보다 통일시대를 살아갈 미래세대인 청소년 및 2030세대와 함께하는 통일미래상을 추구하며 국민적 통일 의지와 역량을 강화할 것을 밝혔다.

나. 「담대한 구상」의 추진 원칙¹¹⁾

비핵·평화·번영의 한반도를 만들어 가기 위한 「담대한 구상」의 목표를 이루기 위한 과정에서 대한민국 정부는 세 가지 원칙(△일체의

9) 통일부, 『비핵 평화 번영의 한반도: 윤석열 정부 통일·대북정책』 (서울: 통일부, 2022), p. 9.

10) 위의 책, p. 10.

11) 위의 책, pp. 14~15.

무력도발 불용 △호혜적 남북관계 발전 △평화적 통일기반 구축)을 준수할 것임을 공표하였다. 이는 국가안보전략에서도 밝힌바, “원칙과 상호주의에 입각하여 남북관계를 정립”한다는 대북정책의 기초를 제시한 것이다.

첫째 원칙은 일체의 무력도발 불용이다. 견고한 한미동맹을 바탕으로 북한의 무력도발에 실효적인 억제력을 갖추며 북한이 도발할 경우, 단호한 대응과 함께 국제사회와 공조하여 도발에 따르는 실질적인 대응조치를 할 것을 천명하였다.¹²⁾ 다만 단호한 대응이 결코 북한 지역의 힘에 의한 현상 변경을 원하는 것이 아니며, 북한에 적대 의사를 갖고 있지 않음도 분명히 하였다. 한반도의 지속가능한 평화 정착을 위해 북한의 핵위협이나 무력도발은 좌시하지 않겠다는 원칙을 제시한 것이다. 남북 간 우발적 무력 충돌을 방지하고 군사적 신뢰를 구축하는 노력도 지속해 나갈 것이라 밝혔다.

둘째, 호혜적 남북관계 발전의 원칙이다. 윤석열 정부의 출범과 함께 ‘원칙있는 대북정책’ 기초의 핵심적인 부분 중 하나로, 남북관계 정상화 추진 과정에서 실용적 접근과 유연함은 잃지 않되, 우리의 국격과 핵심가치를 지키는 것을 의미한다. 유연한 상호주의는 우리의 원칙을 견지하면서도, 남북 상호 관심사와 차이도 고려하는 실용적 접근을 겸비한 것으로서 남북이 상생할 수 있는 새로운 남북관계 질서의 기반이 될 원칙이라고 할 수 있겠다.

셋째, 평화적 통일기반 구축이다. 대한민국 정부는 결코 북한을 흡수하는 통일 방식을 추구하지 않으며, 헌법 제4조가 부여한 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적인 통일정책 추진 의무를 충실히 수행해

12) 북한 핵·WMD 위협 대응능력의 보강에는 한국형 3축체계(킬체인, 한국형미사일 방어, 대량응징보복), 전략사령부 창설, 정보감시정찰 능력 구비 등 한국의 독자적 대응 역량 강화도 포함된다. 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』, pp. 68~70. 참조.

간다는 원칙이다. 한반도 분단 상황이 70년 넘게 이어지고 있는 가운데 국민 모두의 삶과 직결된 문제인 통일 과제를 궁극적 목표로 삼는 것을 재확인한 것이다. 비핵·평화·번영의 한반도 실현을 통한 통일 여건 마련을 위해 노력하면서, 국내외 소통과 협력을 강화하여 한반도 평화통일 기반을 조성해 갈 것을 원칙으로 제시하였다.

다. 「담대한 구상」의 중점 추진과제¹³⁾

첫 번째 중점 추진과제는, 비핵화와 남북 신뢰구축의 선순환이다. 북핵문제 당사자인 우리 정부가 북한의 완전한 비핵화와 한반도의 지속가능한 평화, 번영을 구현할 수 있는 포괄적인 실천 방안의 첫 번째 중점과제라고 할 수 있다. 담대한 구상이 이전 정부의 대북정책과 확실히 다른 점은 북한이 진정성을 갖고 비핵화 협상에 복귀할 경우, 북한 주민들의 민생을 개선할 수 있는 ‘초기 조치’를 실시한다는 데 있다.

<표 II-1> 「담대한 구상」 초기 조치 주요 내용

한반도 자원·식량 교환 프로그램 (Resources-Food Exchange Program)	북한 민생개선 시범사업
제재 대상인 북한 광물자원의 수출을 일정 한도 내에서 허용하고, 해당 대금을 식량·비료·의약품 등 인도적 물품 구입에 활용	보건·의료, 식수·위생, 산림, 농업 등 민생협력 사업을 시범적으로 추진한 이후 비핵화 단계에 맞춰 사업을 확대



북한의 태도 변화를 이끌어내기 위해 국제사회와 공조

출처: 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안전전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』 (서울: 국가안보실, 2023.06), p. 73.

13) 본 내용은 통일부에서 공식 발간한 자료의 주요 내용을 요약 정리한 것임을 밝힙니다. 통일부, 『비핵 평화 번영의 한반도: 윤석열 정부 통일·대북정책』, pp. 18~29.을 참조

그리고 이후 비핵화 로드맵이 마련되면, 비핵화 진전에 발맞추어 경제, 정치, 군사 분야를 아우르는 ‘포괄적 조치’를 동시적이며 단계적으로 이행해 나가게 된다. 경제적 차원에서는 「남북공동경제발전위원회」(가칭)를 설치하여 남북 경제 협력 방안을 협의하며, ▲ 인프라 구축 ▲ 민생 개선 ▲ 경제 발전 등 3대 분야의 5대 사업(△ 발전·송배전 인프라 지원 △ 항만·공항 현대화 △ 농업기술 지원 프로그램 △ 병원과 의료 인프라의 현대화 △ 국제투자·금융지원 프로그램 등)을 우선적으로 진행한다.

정치·군사적 차원에서는 한반도의 군사적 긴장을 완화하고 실질적 평화를 구축하기 위한 조치를 추진하게 되는데, 여기에는 ▲ 외교적 조치로서 미북관계 정상화 지원 ▲ 한반도 평화체제 구축에 관한 논의(북한의 완전한 비핵화 달성 시 평화협정 체결 등 실질적 평화정착 추진) ▲ 군사적 긴장을 완화하고 우발적 충돌을 방지하기 위한 남북 간 군사적 신뢰구축과 군비통제 추진 등이 포함된다. 이러한 남북 간 신뢰구축의 선순환 동력을 만들어 가는 과정에서 정부는 형식과 의제에 구애받지 않고 언제든지 북한과 대화를 통해 문제를 해결해 나가고자 하며, 지속적으로 대화를 모색해 나갈 것이라는 의지를 표명하였다. 특히 사회문화, 기후환경, 민생분야 교류협력을 우선적으로 추진하여 민족동질성 회복과 남북 신뢰 구축의 토대를 만들어 나가겠다고 밝혔다.

두 번째 추진과제는, 상호 존중에 기반한 남북관계 정상화이다. 「담대한 구상」의 원칙과도 연계된 것으로, 남북 간 합의한 것은 “작은 것이라도 반드시 이행하는” 구조와 관행을 정착시켜서 상호 존중하고 호혜적인 남북관계를 정립하겠다는 정부의 의지를 나타낸 것이라 할 수 있다. 여기에는 남북관계 추진과정에서 실용적 접근과 유연함은 잃지 않되, 우리의 국격과 핵심가치는 반드시 지키겠다는 내용도 포함된다. 북한이 명백히 국제법을 위반하거나 상호 간 약속을 지키지 않을 경우 이러한 행태에 대해서는 분명히 지적하고 되풀이되지 않도록 당

당히 요구하겠다고 밝혔다. 그리고 법과 원칙에 따라 남북관계를 추진하겠다고 하였는데, 이는 국내적으로도 필요한 협의와 절차를 거쳐 대북정책의 투명성을 제고하겠다는 의지를 내비친 것이다.

셋째, 북한 주민의 인권 증진과 분단 고통 해소이다. 여기에는 대북 인도적 지원, 북한 인권 개선, 이산가족 문제 해결, 북한이탈주민 지원 등이 포함된다.

- ① 대북 인도적 지원: 정부는 인도주의와 동포애적 차원에서 북한 주민에 대한 인도적 지원을 정치·군사적 상황과 무관하게 일관되게 추진할 것을 분명히 하였다. 특히 북한에 식량난이나 자연재해 등이 발생할 경우 긴급 구호를 신속하게 실시하고, 국제기구 및 민간단체와도 긴밀히 협력함을 명시하였다. 단, 지원은 유엔 안보리 제재의 틀 내에서 진행하되, 제재 명제가 필요한 사안은 유엔 북한제재위원회 등을 통해 국제사회와 충분히 협의하여 추진하기로 하였다.
- ② 북한 인권의 실질적 개선: 「담대한 구상」은 북한 인권 문제를 인류 보편적 가치와 동포애적 관점에서 접근하고, 남북한 주민 모두에게 우리 헌법에 규정된 기본권이 구현될 수 있도록 노력할 것을 밝혔다. 「북한인권법」에 근거하여 「북한인권재단」과 「북한인권증진자문위원회」를 조속히 출범시켜 북한 인권 민관협력 거버넌스를 재구축하고 유엔 등 국제사회의 북한인권 개선 활동과 협력을 강화하여 국제규범에 따른 보편적 가치 실현에 대한 의지를 분명히 하였다.
- ③ 이산가족 등 분단으로 초래된 인도적 문제의 적극 해결: 이산가족과 국군포로 당사자들이 고령화되면서 문제 해결의 시급성이 커지고 있어, 정부는 이산가족 문제에 대해 △ 전원 생사 확인 △ 정례적 대면·화상 상봉 등 추진한다고 밝혔다. 그리

고 영상 편지를 제작하거나 향후 가족관계를 확인용 유전자 검사를 실시하여 미래 교류에 대비할 계획이다. 이와 함께 국군포로와 납북자·억류자의 생사확인과 송환 문제도 실효적 방안을 마련해 나가기로 하였다.

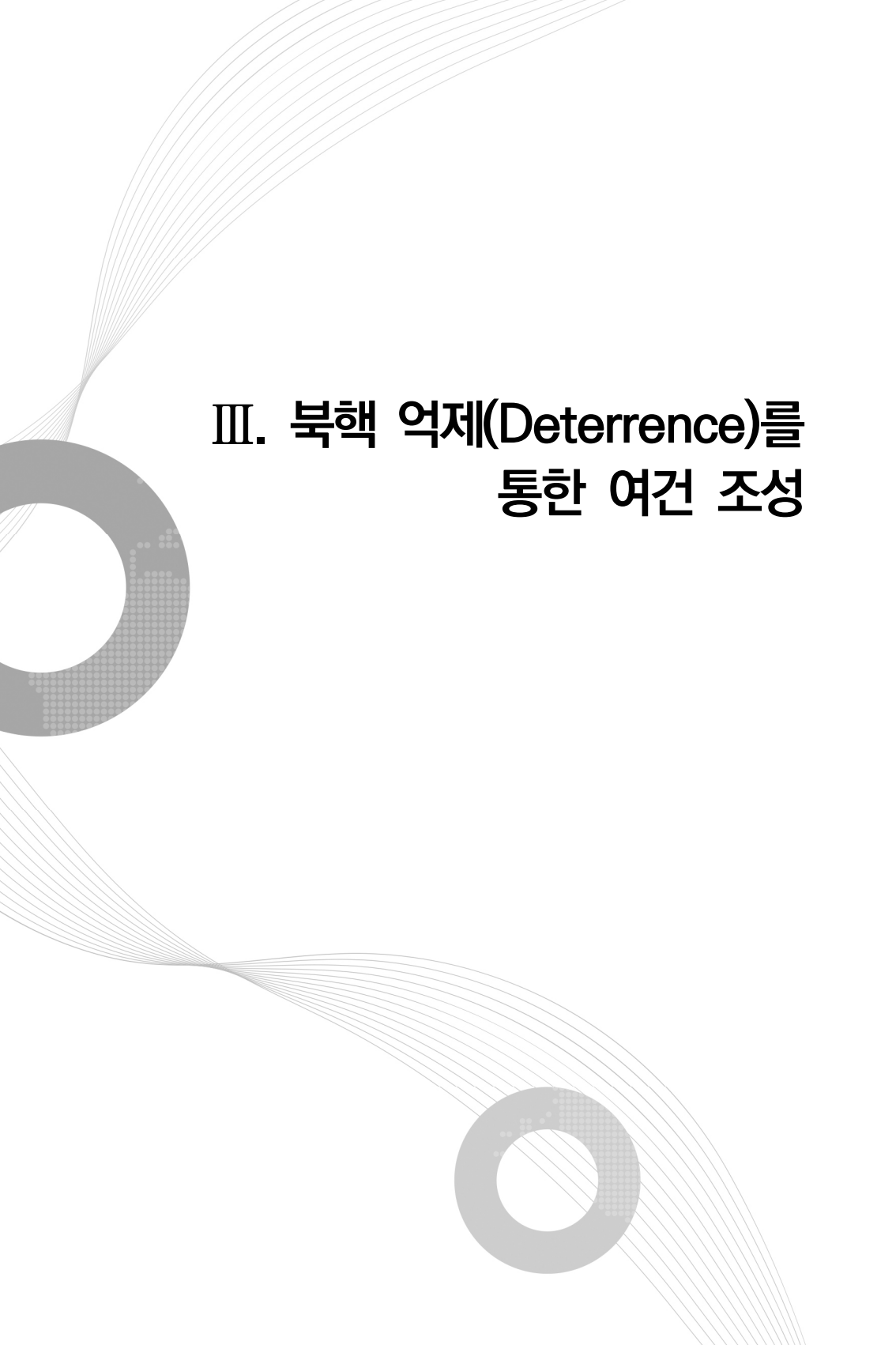
- ④ 북한이탈주민 밀착 지원: 우리 사회에 적응하는 데 어려움을 겪는 북한이탈주민이 사회의 당당한 구성원으로 자립하여 통일의 희망이자 자산이 될 수 있도록 제도적으로 뒷받침한다는 계획이다. 초기 지원체계를 튼튼히 하고 맞춤형 일자리와 교육 프로그램을 연계하여 고용과 삶의 질을 개선하기로 하였다. 특히, 소외 계층이나 위기 상황에 처한 북한이탈주민을 두텁게 보호할 수 있는 위기관리 시스템을 구축하고 사회적 안전망을 확대해 갈 것이다.

네 번째 중점 추진과제는 개방과 소통을 통한 민족동질성 회복이다. 남북관계의 실질적 발전을 위해서는 교류와 협력을 통해 서로에 대한 이해를 높여야 한다는 생각에 기반한 것으로, 「담대한 구상」은 비핵화 이전이라도 가능한 남북 간 교류와 협력을 추진할 것임을 밝히고 있다. 정부는 역사·예술·문화·종교·체육 등 순수 사회문화 분야의 남북 간 인적교류와 협력사업을 지속적으로 지원할 것이다. 또한 방송·언론·통신 분야에서 상호개방을 단계적으로 진행하여 남북 간 동질성 회복의 계기를 만들어 가도록 할 것이다. 뿐만 아니라 ‘남북 그린데탕트’를 통해 한반도 기후·환경 공동체를 구축하여 기후/환경문제 공동 대응을 위한 여건 조성을 단계적을 추진할 것임을 밝혔다.

마지막으로, 다섯 번째 중점 추진과제는 국민·국제사회와 함께하는 통일준비이다. 이는 남북한 분단이 장기화되면서 모두의 삶과 직결되어 있으나 정작 국민의 관심으로부터 멀어지고 있는 통일 과제를 국민 관심사로 환기시키고, 국제사회와 함께 자유민주주의에 입각한 통일

공감대를 형성하기 위한 것이라 할 수 있다. 약 30년 전에 만들어진 「민족공동체통일방안」을 발전적으로 계승하며 국내외 의견을 폭넓게 청취하고, 통일에 대한 국민적 관심과 의지를 재점화하는 계기를 만들겠다는 계획이다.¹⁴⁾ 이외에도 통일의 법적·제도적 장치 마련을 위한 「통일기반조성법」 제정, 각계각층 국민이 통일·대북정책에 참여하고 소통할 수 있는 ‘사회적 대화’ 확대 및 미래세대 통일교육 확대 등이 포함된다.

14) 통일부, 『비핵 평화 번영의 한반도: 윤석열 정부 통일·대북정책』, p. 28.

The background features a series of thin, curved lines that sweep across the page. Two large, light gray circles are positioned on the left side, one near the top and one near the bottom. The right half of each circle is filled with a fine grid of small dots.

Ⅲ. 복핵 억제(Deterrence)를 통한 여건 조성

1. 현황과 도전요인

가. 국제정세 변화와 한반도 정세

최근 우크라이나 전쟁 이후 아시아 지역 특히, 한국 내에서는 미국의 확장억제 신뢰성에 의구심을 표하는 목소리가 나오기 시작하고 있다. 우크라이나 전쟁 이후 나토(NATO) 국가들은 바로 옆에 있는 러시아라는 도전에 대응하기 위해 하나로 뭉치기 시작하고 있으며, 중국에 대한 태도 역시 일관된 입장들을 보이기 시작하였다. 나토 국가들은 전략개념에서 중국을 구조적 도전(systemic challenge)으로 정의 내리기까지 했다. 이에 반해 아시아 지역 특히, 일본과 한국은 미국의 확장억제력의 신뢰성에 대한 의구심을 보이기 시작하고 있다. 한일 양국이 표현하는 미국의 확장억제력 신뢰성에 대한 우려는 아시아 지역에 미국의 핵무기가 존재하지 않다는 점이다.

우크라이나 전쟁에서 러시아 푸틴 대통령은 저위력 핵무기의 사용 가능성에 대해 언급하였으며, 이는 나토 국가들로 하여금 이에 대한 대응 방안에 대해 고심하도록 만들었다. 즉, 압도적 재래식 무기(massive conventional weapons)에 의한 대응 또는 저위력 핵무기(low-yield nukes)에 의한 대응 두 가지 옵션을 가지고 있다. 그러나 러시아가 전술핵을 우크라이나 영토에 투하하더라도 미국이 핵무기로 대응할 가능성은 크지 않아 보인다.

일본은 오키나와현과 대만 간의 근거리(110km)로 인해 대만사태가 일본에 큰 영향을 미칠 것으로 판단하고 있다. 만일 대만사태에서 중국이 저위력 핵무기를 사용할 경우, 미국의 대응에 우려를 나타내고 있다. 즉, 동 지역에는 미국의 엄청난 재래식 무기체계도 존재하지 않으며, 저위력 핵무기도 존재하지 않는다. 미국 본토에서 전략핵미사일인 미니트맨-III를 발사할 수도 없는 상황이다.

북한은 2019년 제7기 제5차 당 중앙위원회 전원회의를 열어 이른바

자력갱생, 정치외교·군사적 담보, 당의 통제 등을 핵심 요소로 하는 ‘새로운 길’을 제시했으며,¹⁵⁾ 2021년 노동당 8차 당대회를 통해 무기 체계개발을 공식화했다.¹⁶⁾ 또한, 2022년 4월 열병식에서는 선제 핵사용 기조를 밝혔으며,¹⁷⁾ 이후 계속해서 수십 차례의 미사일 발사를 감행하고 있다. 한국의 경우 북한이 저위력 핵무기 개발에 성공할 경우, 이에 어떻게 대응하느냐의 문제가 존재한다. 일부 전문가들은 핵 억제력의 균형이 필요하다는 주장을 하고 있으나, 미국은 한국에 대한 전술 핵 재배치를 원하지 않고 있다. 이유는, 전술핵을 유지, 관리하는 것이 매우 어렵고, 또한 한반도 유사시 한국영토에 있는 전술핵은 북한의 우선타격 대상이 될 것이기 때문이다. 현재 미국은 2020년 2월에 W76-2 SLBM을 미국 핵추진잠수함(SSBN)에 장착하였으며,¹⁸⁾ 현재 8대의 SSBN을 운용하고 있으며, 이들 잠수함발사탄도미사일(Submarine-Launched Ballistic Missile: SLBM)은 북한을 포함한 모든 지상 목표지점을 15~30분 이내에 타격할 수 있는 위치에서 항행하고 있다. 물론, 이것이 상시 한반도 주변 해역에 존재한다는 것을 의미하는 것은 아니다.

최근 북한의 신형 전략미사일 개발은 한미 양국의 거부적 억제(deterrence by denial)만이 아니라 응징 보복적 억제능력 보유 필요성을 제기하였다. 향후 응징적 억제(deterrence by punishment) 능

15) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2019.1.1.

16) “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9.

17) “조선인민혁명군창건 90돐경축 열병식에서 하신 경애하는 김정은동지의 연설,” 『로동신문』, 2022.4.26.

18) “Statement on the Fielding of the W76-2 Low-Yield Submarine Launched Ballistic Missile Warhead,” *U.S. Department of Defense*, February 4, 2020, <<https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2073532/statement-on-the-fielding-of-the-w76-2-low-yield-submarine-launch-ed-ballistic-m/>> (Accessed June 4, 2023).

력을 중심으로 대북 확장억제력 강화전략을 강화해야 하는 숙제를 안게 된 것이다. 즉, 기존의 한국의 3축체계는 북한의 신형 미사일 체계가 개발이 되면서 더 이상 효과적인 미사일방어체계를 구성하기는 쉽지 않은 상황이다. 현재 길체인-한국형미사일방어체계-대량응징보복 체계로 구성된 3축체계를 업그레이드할 필요성이 존재한다. 현재 북한의 미사일 발사에 대해서 스푸핑(spoofing), 발사교란(left of launch)¹⁹⁾ 등 대전자전을 통한 미사일 발사체 교란 방식이 개발되고 있으며, 다양한 방식들을 업데이트하여 새로운 억제전략을 마련할 필요가 존재한다. 또한, 보복적 억제능력을 강화 및 보완하여 북한의 군사적 도발을 예방하는 전략이 필요한 상황이다.

2022년 5월 한미 정상회담에서 바이든 대통령은 핵, 재래식 및 미사일 방어능력을 포함하여 가용한 모든 범주의 방어역량을 사용한 미국의 한국에 대한 확장억제 공약을 확인하였는데, 이는 정상 차원에서 처음으로 “핵, 재래식, 미사일방어 포함 모든 방어역량을 사용하여 확장억제를 제공할 것”이라고 구체적으로 공약한 것이었다. 또한, “미군의 전략자산을 시의적절하고 조율된 방식으로 전개하는 데 대한 미국의 공약과, 이러한 조치들의 확대와 억제력 강화를 위한 새로운 또는 추가적 조치들을 식별”해 나가기로 하면서 전략자산의 적시 전개를 재확인하였다.²⁰⁾

19) 사이버 해킹이나 전자기파(EMP) 등 비(非)운동성(Non-kinetic) 기술을 이용해 적국의 미사일 발사 자체를 무력화시킨다는 방안이다. “발사의 원편,” 『Naver 지식백과』, <<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=3584308&cid=43667&categoryId=43667>> (검색일: 2023.6.4.).

20) 정책홍보담당관실, “박진 외교부 장관, 한미정상회담 결과 브리핑,” 『외교부』, 2022.5.24., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4076/view.do?seq=369192&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=>> (검색일: 2023.6.4.).

한미 양국은 2018년 개최 이후 중단된 외교·국방(2+2) 차관급 확장억제전략협의체(Extended Deterrence Strategy and Consultation Group: EDSCG)²¹⁾를 재가동하기로 합의하였다. 또한, 연합연습 및 훈련의 범위 및 규모를 확대하기 위한 협의를 개시하기로 하였는데, 이는 북한이 요구하는 비핵화 협상의 사전 조건에 응하지 않겠다는 것을 의미한다.

바이든 정부의 핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review: NPR)는 핵무기 사용을 미국 및 동맹국들에 대한 핵공격으로 한정한다는 단일 목적(sole purpose)을 폐기했다. 대신, “안전하고, 안정적이며, 효과적인 핵억지력을 유지하고, 강력하고 믿을 수 있는 확장억제정책에 대한 약속을 유지하는 것이야말로 국방부와 국가의 최우선순위”라 언급하였다. 미국은 “미국과 동맹국 및 파트너국가들의 사활적 이익을 지키기 위한 극단적 상황에서만 핵무기 사용을 고려할 것”이라고 언급하였다.²²⁾

트럼프 정부의 핵전략은 저위력(low-yield) 핵무기 개발에 기반한 사용가능 핵억지력을 향상하겠다는 것이었다. 저위력 핵 triad의 개발을 추진하였는데, 저위력 SLBM(Trident-II), 저위력 핵탄두(B61-12), 저위력 핵순항미사일(W80-4 SLCM)이 그것이었다. 바이든 행정부가 시작되고 나서 저위력 핵순항미사일은 미 의회의 반대에도 불구하고 폐기의 수순을 밟기 시작했다.

따라서 이러한 미국의 변화된 핵전략에 기반하여 미국의 한국에 대한 확장억제력 강화방안이 모색되어야 하는 상황이다. 무엇보다 중요한 것은 지속적으로 개발되고 있는 북한의 저위력 핵무기 능력에 대한

21) 외교, 정보, 군사, 경제 요소 등 전 범위에 걸친 국력을 보다 더 잘 활용하는 방안을 포함한 대북 확장억제에 대한 전략적 정책적 협의를 실시하는 한미 공조 메커니즘

22) U.S. Department of Defense, *2022 Nuclear Posture Review* (Washington D.C.: U.S. Department of Defense), pp. 8~9.

대응방안이 강구되어야 하며, 한미 간 핵억제력을 구체화하는 데 협의가 집중될 필요가 있다. 즉, 북한이 한국영토에 저위력 핵무기를 투하할 경우, 미국이 핵무기에 대한 보복응징조치를 단행할 수 있는지에 대한 신뢰성(credibility)의 문제가 존재한다.²³⁾ 한미 양국은 EDSCG 등 한미 간의 협의체를 통해 한반도에서 위기가 고조될 경우 미국의 전략자산이 적기에 배치될 수 있도록 미국과 논의하였다.

또한, 한국의 미사일방어체계와 미국의 고고도미사일방어체계(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD)가 효과를 배가할 수 있도록 상호운용성을 높이는 방안 마련이 필요하다. 한국은 한국형 미사일 방어체계(KAMD)의 핵심 무기인 장거리 지대공미사일(L-SAM)과 장사정포 요격체계(Low Altitude Missile Defense: LAMD)의 실전배치를 진행하고 있다.

한편, 북한이 핵을 가지고 있다는 사실 자체만으로 북한의 한국에 대한 재래식 무기에 기반한 공격을 강화하게 만들며 이에 대한 한국의 보복을 어렵게 만든다. 핵무기는 북한의 재래식무기 사용을 담대하게 만들며, 북한의 '핵무기에 기반한 강압(nuclear-backed coercion)'은 한국으로 하여금 북한의 공격에 대해 비례적으로 대응하지 못하도록 만든다.²⁴⁾ 2010년도에 발생한 천안함 피격, 연평도 포격사건 등에서 보여주듯, 북한은 핵무기가 있기 때문에 저강도 도발을 자유자재로 감행하곤 했다. 북한은 한국 또는 미국이 이 같은 북한의 도발에 보복

23) 김현욱, “한미정상회담 분석,” (외교안보연구소 IFANS 2022-13, 2022.6.13.), pp. 8~9., <<https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=null&pblctDtaSn=14009&menuCl=P01&clCode=P01&koreanEngSe=KOR&pclCode=&chcodeId=&searchCondition=searchAll&searchKeyword=&pageIndex=1>> (검색일: 2023.7.1.).

24) Scott Snyder, “Finding a Balance between Assurances and Abolition: South Korean Views of the Nuclear Posture Review,” *Nonproliferation Review*, vol. 18, no. 1, (2011), p. 154.

하지 못한다는 사실을 잘 알고 있다. 북한은 한반도 내 유일하게 핵무기를 보유하고 있으며 이는 한반도 내 상호취약성(mutual vulnerability)을 드러내고 전략적 안정(strategic stability)이 보장받지 못하고 있다.

한반도 내 미국의 확장억제력을 강화하는 데 중국은 반대입장을 표명해 왔다. 중국은 사드배치에 대해서도 반대입장이었으며, 사드 추가 배치 및 기존 사드 정상화에도 반대입장이다. 사드가 중국영토를 탐지한다는 이유인데, 현재 중국은 이미 대형 위상배열레이더(Large Phased Array Radar)를 산둥성 및 동북3성 지역에 설치해 놓고 있으며, 최근에는 장거리조기경보레이더를 산둥성 지역에 설치했다.²⁵⁾ 이를 통해 한반도를 탐지하고 있는 것이다. 한국은 대북 억제력을 위해 사드가 필요하다는 입장이지만, 중국의 한반도탐지 레이더 설치 상황을 고려하여 향후 사드 등 미사일 방어체계(Missile Defense: MD)의 추가배치를 고려해야 한다는 주장이 한국 내에서 제기될 가능성도 배제할 수 없다.

한미 양국은 2022년도 확장억제력 강화를 위한 조치들을 단행하기 시작했다. 2022년에 5세대 미 전투기가 한국에 배치되었으며, 로널드 레이건 항모가 5년 만에 한국에 입항하였고, 대규모 연합훈련이 재개되었으며, 핵추진잠수함 아나폴리스함이 한반도에 출현하였다. 2022년도 개최된 한미안보협의회의(Security Consultative Meeting: SCM)에서 양국은 북한 핵사용에 대해 압도적이고 결정적인(overwhelming and decisive) 대응에 의해 김정은 정권 종말의 결과를 낳을 것이라고 언급하였다. 또한, 북한의 핵사용 시나리오를 상정한 확장억제수단운용연습(Deterrence Strategy Committee Table-Top Exercise: DSC TTX)을 매년 개최하기로 합의하였다.²⁶⁾

25) 김현욱, “한미정상회담 분석,” p. 10.

26) 국방부, “제54차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명 전문,” 2022.11.17., <<https://>

나. 대북 억제 태세 현황

(1) 핵협의그룹(NCG) 창설

북한은 2021년 1월 당 대회에서 무기개발 5개년 계획을 공개하였는데, 핵무기의 소형화와 전술무기화 촉진, 초대형 핵탄두 생산, 극초음속활공비행전투부 개발도입, 수중 및 지상고체발동기대륙간탄도로케트 개발, 핵잠수함과 수중발사핵전략무기 보유 등을 내세웠다. 또한, 북한은 핵 무력정책을 법령으로 채택하였으며, 이를 통해 북한의 핵 선제사용 조건을 5가지로 공표하였다. 일부 주장에 의하면 2020년도에 북한의 핵탄두 수는 최대 100개로 추측되었으며, 2027년도에는 240여 개의 핵탄두를 보유할 것으로 예상된다. 이는 2차 보복 능력을 가질 수 있는 충분한 수량이다. 2022년 초 미국 시카고국제문제협의회(CCGA)에서 공개한 여론조사는 한국 응답자의 67%가 자체 핵무기 보유를 선호하였다.²⁷⁾

2022년 한해 한미 양국은 한국에 대한 확장억제 제공에 대해 협의를 강화하기 시작했으며, 그 결과는 한미안보협의회의(SCM) 결과로 나왔다. 첫째로, 북한 핵위협 관련 대응운용과 관련하여, ‘정보공유, 협의절차, 공동기획 및 실행 등을 강화’하기로 하여 한국 측의 견해 및 역할이 더욱 커지게 되었으며 대응전력의 신속전개를 위한 협의채널이 구체화되었다. 둘째로, 미 전략자산을 상시배치 수준으로 전개하기로 합의하였다. 한반도와 주변에 대한 미국 전략자산의 순환배치를 확대하기로 한 대통령의 공약에 따라 미국 전략자산의 전개빈도 및 강도가 증가하였음을 강조하였으며, 이를 통해 미 전략자산이 상시배치 수준까지 전개될

/www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&page=1&boardId=I_43915&boardSeq=I_10196440&titleId=null&id=mnd_010704010000&siteId=mnd) (검색일:2023.6.7.).

27) 김현욱, “핵협의그룹, 핵무장 빼면 ‘최고 옵션’,” 『동아일보』, 2023.5.12., <<https://shindonga.donga.com/inter/3/04/13/4145503/1>> (검색일: 2023.6.12.)

수 있도록 하였다. 즉, 전술핵 재배치에 대해서는 부정적 입장을 전한 것으로 생각되며, 대신에 정례적으로 전략자산이 한반도에 전개됨으로써 상시배치 수준으로 끌어올리겠다는 의미이다. 세 번째로, 핵대응 연습의 연례화에도 합의하였다. 북한 핵전략과 능력변화에 대응하기 위해 북한의 핵사용 시나리오를 상정한 확장억제수단운용연습(DSC TTX)을 연례적으로 개최하기로 하였으며, 이를 통해 대응 옵션들을 준비하기로 하였다.²⁸⁾

정상회담에서 창설된 핵협의그룹은 이와 같은 한미 양국의 노력이 결실을 맺은 것으로 평가된다. 정상회담에서 한미 양국은 워싱턴선언을 발표하였으며, 핵억제에 관한 심화되고 협력적인 정책결정에 관여할 것을 약속하였으며, 핵위협에 대한 소통 및 정보공유 증진, 핵 및 전략기획의 토의 등을 위한 핵협의그룹 설립을 선언하였다. 유사시 미국 핵작전에 대한 한국 재래식 지원의 공동 실행 및 기획, 연합교육 및 훈련활동을 강화해 나가기로 하였다.²⁹⁾

그 간 한국은 북한의 신형 미사일 시험발사 및 핵탄두 공중폭파 실험 등으로 인해 한반도에서 북한 핵무기의 위협에 시달려 왔다. 북한은 핵보유국이 되어버렸으며, 한반도에서는 이미 핵균형이 깨졌고, 북한비핵화 정책 기조 역시 비현실적인 정책이 되어버렸다. 이런 상황에서 한국의 안보를 위해 가장 좋은 옵션은 한국의 자체 핵개발이다. 이 경우 원하는 상황에 한국이 마음대로 핵을 사용할 수가 있게 된다. 그 다음으로 좋은 옵션은 미국의 전술핵 재배치이다. 미국의 핵이 배치될 경우 남북한 간 핵균형이 이루어지며, 이는 한국 국민들에게 안전보장을 안겨주고 북한에게는 핵억제력이 작동하는 효과를 가져다준다.

28) 국방부, “제54차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명 전문,” 2022.11.17.

29) 대통령실, “워싱턴 선언,” 2023.4.27., <<https://www.president.go.kr/newsroom/press/C8pBYSLx>> (검색일: 2023.6.16.).

그러나, 한국이 원할 때 사용할 수 있다는 것은 보장할 수가 없다. 즉, 북한이 한국의 영토나 영해에 핵무기를 투하했을 경우, 미국이 자국의 전술핵으로 보복할 수 있을까. 미국은 한반도에서의 확전을 우려하여 비례적 대응에 소극적 입장을 보일 가능성이 높다. 핵협의그룹 창설이 이 두 가지 옵션이 불가능한 현실에서 가장 한국이 얻어낼 수 있는 최상의 결과였다.

또한, 한미 정상회담에서 ‘북한의 핵공격 시 미국이 핵으로 보복한다’라는 성명은 한국의 기대와는 달리, 미국 입장에서는 수용하기 어려웠을 것이다. 실제로 북한이 핵으로 공격했을 경우 미국이 핵으로 보복하지 않을 것이라는 분석이 더 많으며, 미국은 전략적 모호성을 유지하기를 원했다. 실제상황에서 미국이 자국의 성명대로 핵을 사용하지 않았을 경우, 이후 미국이 꺾어야 하는 동맹국들의 불만과 미국에 대한 신뢰성 저하는 매우 부담스러운 결과로 다가올 것이다.

또한, 이와 같은 핵보복 성명이 나온다고 해도 동맹국인 한국의 안보 불안감이 완전히 해소될 수 있다는 보장을 하기는 어렵다. 영국 국방장관 데니스 힐리는 “유럽 동맹국들의 안전을 보장해주기 위해서는 95%의 신뢰성이 필요하지만, 러시아를 억제하기 위해서는 5%의 신뢰성이면 된다”라고 언급했다.³⁰⁾ 아마도 미국의 핵보복 성명이 나온다고 해도, 이후 한국 내에서는 이러한 성명이 실제상황에서 정말 실행에 옮겨질 것이냐를 두고 또다시 논의가 나올 가능성이 높다. 어쨌든, 워싱턴 선언은 북한의 한국에 대한 모든 핵공격에 대해 ‘즉각적, 압도적, 결정적 대응’을 할 것이라고 기술하고 있다.

나토의 핵기획그룹(Nuclear Planning Group: NPG)와 비교해보면 NCG 창설의 중요성이 더욱 배가될 수 있다. 나토의 NPG은 30여 개국이 참여하는 다자그룹이며, 심층적인 협의가 어렵다. 또한, 핵전

³⁰⁾ Dennis Healey, *The Time of My Life* (London: Michael Joseph, 1989), p. 243

략기획에 참여하는 국가는 주로 미국, 영국이며, 다른 국가들의 참여는 매우 제한적이다. 실행 부문에서도 미국의 전술핵이 배치되어 있는 국가들은 자국의 투발수단으로 미국의 전술핵을 운반하는 정도의 훈련에 참여하고 있다.

이에 비해 NCG는 양자 차원에서 처음으로 만들어진 기구이며, 전략기획 등 핵운용에 있어 한미 양자 간 심층있는 협의가 가능하다. 또한, 군사연습과 관련하여, 미국 핵무기와 한국의 재래식 무기를 통합 사용하는 실전연습이 연합사령관 지휘 하에 진행되게 된다. 비록 미국의 전술핵이 한국에 배치되어 있지는 않지만, 협의과정에 있어서는 NPG보다 더 심층적인 기구라고 사료된다. 미국 전술핵이 한국에 배치될 경우라도, 전술핵의 사용에 대한 독점적 권한은 미국이 가지게 되며, 따라서 한반도에서 실제 무력충돌 상황이 발생할 경우 한국의 전술핵 의지가 반영될 가능성은 높지 않을 수 있다. 따라서, 이번 NCG합의는 미국의 독점적 핵운용과 관련하여 한미 양국의 입장이 협의될 수 있는 협의체라는 점에서 매우 큰 성과이다.

NCG는 전시작전통제권 전환 이후 한국군의 한반도 핵작전 지휘를 위한 토대가 될 수 있다. 전작권 전환 이후 한국군 4성 장군이 연합사령관이 될 경우라도 한반도 핵전쟁 시나리오에서 한국군이 지휘통제 하기는 현실적으로 쉽지 않다. 핵전쟁과 관련해서 미국이 독점적 권한을 가지고 있기 때문이다. NCG 창설은 전작권 전환 이후 한국군이 한반도 핵전쟁 시나리오에 대응하고 지휘할 수 있는 토대를 마련했다고 할 수 있다.

한미 NCG는 향후 한·미·일 확장억제조치와도 연계될 가능성이 존재한다. 일본은 우크라이나 전쟁 이후 미국 안보제공의 신뢰성에 의구심을 표시하기 시작했다. 즉, 우크라이나에 대해 러시아가 핵을 사용할 경우 나토는 비전략핵무기와 대량재래식무기(massive conventional weapons)를 보유하고 있으며, 러시아 핵에 대해 비례적으로 대응할

능력이 있다. 그러나, 아시아에는 미군의 비전략핵무기가 존재하지 않으며 대규모의 재래식무기도 부재한 상황이다. 특히, 일본은 연말에 안보 관련 문서 3개를 개정했는데, 대만사태가 발생할 경우 일본안보에 해가 된다는 인식이 강한 상황이다. 대만과 오키나와현 간 거리는 110km이며, 대만사태는 일본사태라는 인식을 가지고 있고, 대만사태 시 중국이 비전략핵무기를 사용할 경우 어떻게 대응할 것이냐에 대한 우려를 가지고 있다. 비핵3원칙에 따라 일본은 자국 영토에 대한 핵반입에는 반대하는 입장이지만, 괌과 같은 외부 지역에 미국의 핵배치를 통해 지역차원에서의 핵대응책 마련은 필요하다는 입장이다. 물론, 국민들의 여론을 의식해서 이러한 견해를 공공연하게 내세우지 못하고 있으며, 일본은 이번 한미 NCG에 관심을 갖고 지켜보고 있었으며, 이를 한미일 3자 간으로 확대하려는 의지를 가지고 있을 것으로 예상된다.

(2) 미국의 확장억제, 맞춤형 억제전략, 한국형 3축체계

(가) 대한반도 확장억제의 역사적 개요

미국의 대 한반도 확장억제 제공은 1953년 7월 27일 체결된 정전협정 이후 같은 해 10월 1일에 체결된 한미 상호방위조약에 토대를 두고 있다.³¹⁾ 실제 한미 상호방위조약 제3조에서는 “타 당사국에 대한 태평양 지역에 있어서의 무력공격을 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것이라고 인정하고 공통한 위험에 대처하기 위하여 각자의 헌법상의 수속에 따라 행동할 것을 선언한다”라고 기술하고 있다.

한국전쟁 당시의 주한미군 숫자는 325,000명이었으나, 종전 이후 정전협정 체결이 되며 1955년 주한미군은 85,000명으로 감소 되었으

31) 김현욱, “오바마 행정부의 핵정책과 한반도 확장억제,” 『2010년 정책연구과제2』 (2010), p. 47.

며, 이는 미 제2사단과 제7사단 병력이 모두 합쳐진 수이다. 이 같은 병력 감축에 대한 보완 방안으로 아이젠하워 대통령은 '뉴룩(New Look)' 전략을 기초로 주한미군의 핵무장을 선언하게 되며, 이것은 미국이 한국에 전술핵무기를 배치하는 이유가 되었다. 이후 미국은 대외군사원조계획(Military Assistance Program: MAP), 무상군사원조(Military Assistance Service Fund: MASF), 대외군사판매(Foreign Military Sales: FMS)를 포함하여 340억 불 자본을 한국에 군사원조로 제공하였다. 1958년 미국은 전술핵 부품과 핵탄두 미사일 기술을 한국에 배치하고, 그 후 1961년 메이스(Mace) 미사일 도입으로 사정거리가 1,800m까지 확장시키게 되었다.

미국이 베트남전에서 패전하고 나서 닉슨 대통령은 아시아 국가들에서 미군을 철수하기 시작하였다. 실제로 1971년에는 미 제7사단의 철수가 끝이 났고, 이에 대해 미국은 15억 달러의 대가를 지불하고, 또한 한국군 현대화 및 한미 연합야전사령부 창설을 단행하였다. 이런 상황에서 박정희 대통령은 핵무기 개발을 추진하나, 1979년 박정희 대통령 시해 사건이 발생하며 개발은 중단되었다. 미국은 박정희 대통령의 핵무기 개발을 막기 위해 핵우산을 제공하게 되고, 이는 1978년 한미안보협의회의(SCM)에서 공식적으로 합의되었다.

냉전 종식 이후 미국은 한국으로부터 전술핵을 철수하게 된다. 1991년 부시 행정부의 육상 및 해상에 기반한(land- and sea-based) 전술핵무기의 철수와 함께 NCND정책(Neither Confirm Nor Deny)³²⁾ 또한 폐지되었다.³³⁾ 당시 미 대통령이었던 조지 부시 대통령은 북한 핵협상을 하는 과정에서 북한과의 직접대화 대신에 한국과 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)를 협상당사자

32) 미국의 핵무기 보유와 관련, 확인도 부인도 하지 않는 정책을 의미함.

33) 김현욱, “오바마 행정부의 핵정책과 한반도 확장억지,” p. 48.

로 내세웠다. 이로 인해 남북한은 1991년 남북한 불가침, 화해, 교류와 협력의 기본합의서에 서명을 하고 상호불가침 협약을 채택하였으며, 한반도 비핵화 공동선언에 조인하게 되었다.³⁴⁾ 이는 결국 미국의 한국에 대한 확장억제 약화로 연결되는 결과를 낳게 되었다. 이후 2002년 시작된 북핵 위기와 2006년, 2009년 1, 2차 북한 핵실험으로 인해 한반도 안보 상황은 위기로 빠져들었으며, 2006년 북한의 1차 핵실험 이후 한미안보협의회의(SCM)에서는 확장억제라는 용어를 사용하여 핵우산 개념이 재차 확인되었다.

2009년 6월 한미정상회담에서 채택된 ‘한미동맹을 위한 공동비전’에서는 북한의 대량살상무기에 대한 대응방안의 하나로써 핵우산을 포함한 확장억제를 정상 간에 최초로 명문화하였다. 오바마 대통령은 이의 이행을 위해 한반도뿐 아니라 역내 및 그 외 지역에서도 군사력을 통한 지원을 하겠다는 강한 의사를 표명하였다.³⁵⁾ 2010년 10월 8일 한미 국방장관은 제42차 한미안보협의회의에서 확장억제위원회 신설에 합의하였다. 동 위원회는 미국의 확장억지, 즉 미국의 핵우산, 재래식 타격전력, 탄도미사일 방어능력의 실효성을 주기적으로 관찰, 평가하고, 확장억지수단에 대한 정보공유확대, 핵우산 제공, 재래식 전력 제공 관련 구체적 내용을 중점적으로 논의하기 위한 협력 메커니즘이었다.³⁶⁾ 이어 12월 13일 안보정책구상(Security Policy Initiative: SPI)회의에서 양국은 동 위원회를 상설기구로 하여 연간 두 차례 고위급

34) 위의 글, pp. 48~49.

35) The White House, “Joint vision for the alliance of the United States of America and the Republic of Korea,” June 16, 2009, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/joint-vision-alliance-united-states-america-and-republic-korea>> (Accessed June 19, 2023)

36) “S. Korea - U.S. to organize a joint committee for extending nuclear deterrence,” *Hankyoreh*, October 9, 2010, <https://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_northkorea/443035.html> (Accessed July 3, 2023)

회의를 개최하기로 하였으며, 첫 번째 회의는 2011년 3월로 합의하였다.³⁷⁾

(나) 제54차 한미안보협의회의(SCM) 내용³⁸⁾

첫 번째로, 2022년도 SCM에서 한미 양국은 강력한 대북메시지를 담았다. 즉, 오스틴 장관은 ‘핵, 재래식, 미사일방어능력 및 우주, 사이버, 전자기 등 진전된 비핵능력 등을 포함한 모든 범주의 군사능력을 운용하여 대한민국에 확장억제를 제공한다는 미국의 굳건한 공약을 재확인’하였으며, 미국이나 동맹국 및 우방국들에 대한 비전략핵(전술핵)을 포함한 어떠한 핵공격도 용납할 수 없다고 언급하였다. 북한의 전술핵 사용은 한미동맹에 의한 압도적이고 결정적인(overwhelming and decisive) 대응에 의해 김정은 정권 종말의 결과를 낳을 것이라고 언급하였다.

두 번째로, 핵대응 연습을 연례화하기로 하였다. 즉, 북한 핵전략과 능력변화에 대응하기 위해 북한의 핵사용 시나리오를 상정한 확장억제수단운용연습(DSC TTX)을 연례적으로 개최하기로 하였으며, 이를 통해 대응 옵션들을 준비하기로 합의하였다. 또한, 2023년도 SCM까지 맞춤형 억제전략(Tailored Deterrence Strategy: TDS) 개선을 완성하기로 하였으며, 이를 통해 북한의 핵위협 단계에서 핵사용 단계까지 어떻게 억제할 것인지를 협의하기로 하였다.

한국 국방장관은 맞춤형 억제전략을 “핵 능력을 포함해 북한이 가지고 있는 리더십의 성격과 특성, 의사결정 구조, 자산(무기) 등을 감안해

37) “한·미 ‘확장억제정책위원회’ 내년 초 출범,” 『대한민국 정책브리핑』, 2010.12.14., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148703179>> (검색일: 2023.8.14.).

38) 본 내용은 제54차 한미안보협의회의의 공식 발표 내용을 정리한 것입니다. 국방부, “제54차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명 전문,” 2022.11.17., <https://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&page=1&boardId=I_43915&boardSeq=I_10196440&titleId=null&id=mnd_010704010000&siteId=mnd> (검색일: 2023.7.1.). 참고

서 최적화된 적합한 방법으로 대응전략을 구사하는 전략지침 성격의 문서"라고 정의 내렸다. 2023년도까지 개정될 맞춤형 억제전략(TDS)에서는 북한의 핵위협에서 핵사용 단계까지 한미 양국의 대응방안을 논의할 것으로 보이며, 핵능력을 포함한 미국의 확장억제 기획과 실행 과정에 한국의 참여 폭을 더 넓힐 것으로 예상된다.

세 번째로, 미 전략자산을 상시배치 수준으로 전개하기로 하였다. 오스틴 장관은 주한미군의 현재 전력수준을 지속적으로 유지한다는 미국의 공약을 재강조하였으며, 한반도와 주변에 대한 미국 전략자산의 순환배치를 확대하기로 한 대통령의 공약에 따라 미국 전략자산의 전개빈도 및 강도가 증가하였음을 강조하였다. 이를 통해 미 전략자산이 상시배치 수준까지 전개될 수 있도록 하였다. 즉, 전술핵 재배치에 대해서는 부정적 입장을 전한 것으로 생각되며, 대신에 정례적으로 전략자산이 한반도에 전개됨으로써 상시배치 수준으로 끌어올리겠다는 의미이다. 실제로 2022년도 5세대 미 전투기 한국 배치, 로널드레이건 항모 5년 만에 한국입항, 대규모 연합훈련 개시, 핵추진잠수함 아나폴리스함이 한반도에 출현하였다.

한국 국방장관은 상시배치가 현실적으로 어렵다면서, “무기체계나 항공자산을 한반도에 전개한다고 하더라도, 많은 수가 갈 수 없을뿐더러 정비나 유지를 위한 패키지를 갖추는 것은 어려워 ‘상시배치’는 쉽지 않다”라고 언급하였다. 또한, 전략자산이 팜에서 2시간 안에 한반도로 출현할 수 있기 때문에 적기에 요청하면 바로 배치된 효과를 낼 수 있다고 설명하였다.

네 번째로, 북한 핵위협 관련 대응운용과 관련하여, ‘정보공유, 협의 절차, 공동기획 및 실행 등을 강화’하기로 하여 한국 측의 견해 및 역할이 더욱 커지게 되었으며 대응전력의 신속 전개를 위한 협의채널이 구체화되었다. 정보공유와 관련하여 협의확대를 약속했다. 한국은 그 동안 미 측에 보다 많은 표적자료를 한국 측에 실시간으로 제공해주

기를 요구해 왔으나, 이에 미 측은 부정적인 입장이었는데, 이유는 북한 정보와 중국 정보 간의 연계로 인해 정보누설에 미 측은 매우 민감한 입장이기 때문이었다. 그럼에도 불구하고 SCM을 통해 한미 간 더 많은 정보를 신속하게 공유하기로 합의한 것은 큰 성과이다.

협의절차와 관련하여, 미 인태사, 연합사, 주한미군사령관은 핵문제를 다루지 않으며, 한반도 핵문제와 관련된 협의는 미 전략사에서 다루게 된다. 즉, 전략사 내 핵결정회의에서 한반도 전략자산 전개 등을 결정한다. 현재 한미 양국의 핵대응 시나리오는 구체적이지 않으며, 시나리오별로 한미 간 협의절차가 필요한 상황이다. 즉, 한국은 TDS에서 시나리오별 대응방안을 마련하여 작전화 및 계획화를 하자는 입장이나, 미 측은 시나리오별로 유연하게 대응하겠다는 입장이다. 즉, 정책화는 되어있지만, 작전화가 되어있지 않은 상황이다. 따라서, 2022년 SCM에서 결정된 DSC TTX에서의 결과 도출이 매우 중요하다. 이를 통해 증원전략 및 작전계획 등에 대해 논의가 가능해질 수 있다.

공동기획과 관련하여, ‘불안정을 유발하는 북한의 행위에 맞서는 조치들을 확대하고 억제력을 강화하기 위한 새로운 조치들을 찾아 나간다는 미국의 공약을 재확인’하였다. 또한, 북한의 핵사용을 억제하기 위한 노력에 집중하는 것이 중요하다는 데 공감하고, 동맹의 의지와 능력을 현시하는 새로운 방안을 모색해 나가기로 하였으며, ‘대한민국의 한국형 3축체계 강화 등 ... 양국의 정책에 대해 긴밀히 협의하였다’라고 언급하였다. 한국형 3축체계에 대해 한미 양국이 협력하는 입장을 보였다. 그 간 한국형 3축체계는 미국과의 연계가 잘 안되고 있었다. 북한의 핵공격 시 한미 양국의 공동대응에 대한 의지 표명이 중요하며, 한미 간 이견을 미리 공동화하는 작업을 작전계획에서 마련할 필요가 있다.³⁹⁾

39) 김현욱, 『한국의 대미관계: 전략목적과 현안 고찰』 (서울: 국립외교원 외교안보연

실행(연습)과 관련, ‘연합연습 및 훈련의 확대 필요성에 동의’하였다. 또한, ‘을지 자유의 방패 연습(Ulchi Freedom Shield: UFS)을 통해 실질적인 전구급 연합연습체계가 복원’되었다고 평가하였다. 한미 양측은 북한의 핵대응 훈련이 필요하며, 이를 위해 한 측은 미 전략사의 연합훈련 참여를 요구했으나, SCM에서 합의에 이르지지는 못했다.

(다) 한미 맞춤형 확장억제전략(TDS) 및 한국형 3축체계

한국 국방부는 미국 확장억제 실행력 제고와 한국형 3축체계 구축을 대북억제를 위한 핵심 정책과제로 선정했다. 우선 확장억제 측면에서는 2022년 제54차 SCM 공동성명에 강력한 對北억제 메시지 반영 및 美 확장억제 제공의 공약 범위를 확대하였으며, 핵·재래식타격·미사일방어 등 기존 공약 범위에 사이버·우주·전자기 등 진전된 비핵능력을 추가하였다. 또한, 정보공유, 공동기획, 공동실행, 협의절차 등 분야별 미국 확장억제 협력 심화에 합의하였으며, 2023년도까지 맞춤형 억제전략을 개정하기로 하였다. 그리고, 전략자산을 적시적이고 조율되게 빈도와 강도를 증가하여 운용하고, 억제력 강화를 위한 새로운 조치를 모색해 나가기로 합의하였다. 즉, 美 레이건함모강습단 전개, 비질런트 스톰 훈련 연장, B-1B 전개 및 北 이동식 미사일 발사대(Transporter Erector Launcher: TEL) 타격훈련 등이 이에 해당한다.⁴⁰⁾

맞춤형 억제전략과 관련하여, 한미는 2023년 SCM을 목표로 북한 핵사용 시나리오를 상정한 한미 맞춤형 억제전략과 작전계획 2015를 개정함으로써 대북 대응능력의 실질적 강화를 모색하고 있다. 2013년 10월 제45차 SCM에서 북한 지도부의 특성과 핵미사일 위협 등을 고려하여 한반도 상황에 특화된 한미 공동억제, 대응전략인 “맞춤

구소, 2023), p. 23.

40) 국방부, “힘에 의한 평화 구현-2023년 주요업무 추진계획,” p. 2.

형 억제전략'이 명명되었다.⁴¹⁾ 현재 한미 양국은 유사시 미국의 핵전력과 비핵전력, 주한미군의 재래식 전력, 한국군의 재래식 전력의 '통합' - 재래식핵 통합(Conventional-Nuclear Integration: CNI)을 어떻게 실질적으로 구현하는 데 방점을 두고 있다.

또한, 미 전략자산의 적시적 전개를 강화하고 있다. 워싱턴 선언을 계기로 미국의 오하이오급 잠수함이 한반도에 전개되게 되었는데, 오하이오급 잠수함에는 W76-2 저위력 핵탄두가 탑재가능하다.

3축체계와 관련하여,⁴²⁾ 현재 KMPR 중심의 3축체계 구축을 추진하는 것으로 알려져 있다. 과거 KAMD, 거부적/방어적 억제 수단 중심의 능력에서, 대량응징보복(KMPR)과 북한의 수뇌부를 겨냥한 Kill Chain 중심의 응징적/공세적 작전 개념 및 능력에 방점을 두고 있는 것이다. 이러한 대량응징보복(KMPR)의 주요 능력으로는 한국이 자체 개발한 현무 탄도미사일 및 순항 미사일이 대표적이며, 현무-4 고폭력 미사일과 잠수함발사탄도미사일(SLBM), 독일에서 구입한 공중발사형 KEPD-350 Taurus 순항미사일 등이 있다. 일부에서 한국형 3축체계에 사이버·전자기 능력을 추가하여 4축체제로 구성하자는 논의도 있으며, 신3축체계를 구성하자는 논의도 존재한다.

현재 한국은 한국형 3축체계 구축을 위해 체제 정비, 전력증강, 예산 확보 등에 관심을 집중하고 있으며, 그중 우선, 「핵·WMD 대응체계」에서 「한국형 3축체계」로 개념을 재정립하였다.⁴³⁾ 또한, 한국형 3축체

41) “제45차 한미안보협의회의 공동성명 전문,” 『연합뉴스』, 2013.10.2., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20131002056500043>> (검색일: 2023.7.5.).

42) 윤석열 정부는 글로벌 중추국가라는 기치 하에 110대 국정과제 가운데 104번 국정과제로 ‘북핵·미사일 위협 대응능력의 획기적 보장’을 채택하였으며, 그 내용으로 한국형 3축체계 능력의 확보, 전략사령부 창설, 대북 장사정포 대응체계의 강화, 독자적 정보·감시·정찰 능력 확보 4가지를 제시하였다.

43) “尹정부 국방백서에 킬체인 등 ‘한국형 3축체계’ 용어 부활한다,” 『연합뉴스』, 2022.5.19., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220519073300504>> (검색일: 2023.6.2.).

계 강화추진계획을 수립하고 전력보강을 위해 3축체계와 관련된 소요를 결정 및 수정하였다. 즉, 차기 군 정찰위성, L-SAM II와 M-SAM의 성능을 개량하는 등 소요결정 18건을 추진하였으며, 전자전기 성능향상, PAC-3 유도탄 수량 확대 등 소요수정 11건을 추진하였다.⁴⁴⁾

또한, 2023년도 1월에는 합참 내에 ‘핵·WMD 대응본부’ 창설하고 한국형 3축체계를 주도하게 하였다. 북한의 핵과 대량살상무기, WMD 위협에 대응하기 위한 ‘핵·WMD 대응본부’가 한국형 3축체계 능력 발전을 주도하고, 사이버·전자기스펙트럼·우주 영역 능력을 통합 운용하게 되었다. 핵·WMD 대응본부는 기존의 전략기획본부 예하 핵·WMD 대응센터에 정보·작전·전력·전투발전 기능을 추가하면서, 확대되었으며, 향후 전략사령부 창설의 모태가 될 예정이다.⁴⁵⁾

다. 도전요인

(1) 북한요인

북한은 군사적 위협을 점차 공세적으로 다변화시키면서 노골적으로 위협을 부각시키고 있다. 3축체계를 무력화하는 방향으로 진전되고 있다. 북한은 2022년 9월 7일과 8일 우리의 국회에 해당하는 최고인민회의를 열고 핵무력 정책을 법령으로 채택했다. 법령을 살펴보면, 제2조에서 장비, 지휘체계 등 핵무력 구성을 구체화하고 있다. 제3조에 김정은 국무위원장 등 지휘부가 위협에 처하면 자동적으로 핵타격이 된다고 명시했다. 4조에서는 핵무기 사용 명령을 즉시 집행한다고 명시하고 있으며, 6조에서는 핵무기의 사용조건을 구체화해 선제적인 핵무력 사용도 가능하게 했다. 즉, 핵무기의 사용조건으로 1) 핵무기

44) 국방부, “힘에 의한 평화 구현-2023년 주요업무 추진계획,” p. 2.

45) “참 핵·WMD대응본부 창설…향후 ‘전략사령부’ 토대,” 『연합뉴스』, 2023.1.2., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230102029000504>> (검색일: 2023.6.1.).

또는 대량살륙무기(대량살상무기) 공격 감행/임박, 2) 국가지도부와 국가핵무력지휘기구에 대한 핵 및 비핵공격 감행/임박, 3) 국가의 중요 전략적 대상들에 대한 치명적 군사적 공격 감행/임박, 4) 유사시 확산 및 장기화 저지, 전쟁 주도권 장악 위한 작전상 필요, 5) 국가의 존립과 인민의 생명안전에 파국적인 위기를 초래하는 사태 발생을 명시하고 있다.⁴⁶⁾

북한은 유사시 핵무기(전쟁억제력)의 사용 준비태세를 강조하면서 이에 필요한 제반 조치를 강구할 것으로 보인다. 즉, 영변 및 다수의 비밀 농축시설 등을 통해 핵무기용 핵분열물질을 지속 생산하면서 핵무력의 기하급수적 증대 추진 중에 있으며, 앞서 언급한 바와 같이 공세적 핵교리를 정립하고 핵무기 사용조건을 구체화하였다. 또한, 대미 타격용 ICBM 개발을 지속하면서 다양한 전술핵 운반수단을 개발하고 실전배치를 가속화하고 있다. 이미 한반도 및 지역 차원에서 운용할 상당한 수준의 전술핵 능력을 구비하고 있다. 전문가들은 북한의 전술핵 운용 수량에 대해 최대 100~200여 기 수준으로 예상하고 있다. 김정은이 ‘전쟁억제력의 공세적 운용 필요성을 강조’한바, 북한군은 개전초부터 전술핵을 운용하는 계획을 구체화했을 가능성이 높다. 2023년 4월 10일 당중앙군사위 제8기 6차 확대회의에서 전시 ‘전쟁억제력’의 공세적 운용에 대한 토의를 진행하였다. 최근 미국의 국가정보장실(Director for National Intelligence: DNI)은 2030년까지의 가능성 높은 북한의 전략적 도전은 핵공격보다는 핵강압(nuclear coercion)위협이라고 평가하기도 하였다.

북한이 공세적 핵교리로 전환한 것은 몇 가지 특징이 있는데, 첫 번째로는 자동보복이다. 제3조에 김정은 국무위원장 등 지휘부가 위

46) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령 조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여,” 『로동신문』, 2022.9.9.

험에 처하면 자동적으로 핵타격이 된다고 명시했다. 대북억제력을 강화하고 한미 양국이 북한 김정은에 대한 정밀타격 계획을 세워 북한 수뇌부 제거 작전을 돌입할 경우, 그리고 수뇌부가 암살될 경우에 북한 핵단추를 통제할 수 있는 김정은은 사라지게 된다. 이 경우에도 자동적으로 핵보복을 하게끔 규정하고 있다.

두 번째로는, 선제적 핵사용의 조건을 매우 주관적으로 규정하고 있다. 선제적 핵사용 조건은 1) 핵무기 또는 대량살륙무기(대량살상무기) 공격 감행/임박, 2) 국가지도부와 국가핵무력지휘기구에 대한 핵 및 비핵공격 감행/임박, 3) 국가의 중요 전략적 대상들에 대한 치명적 군사적 공격 감행/임박, 4) 유사시 확산 및 장기화 저지, 전쟁 주도권 장악 위한 작전상 필요, 5) 국가의 존립과 인민의 생명안전에 파국적인 위기를 초래하는 사태 발생이다.⁴⁷⁾ 즉, 적국의 공격이 임박했다, 작전상 필요하다, 파국적인 위기를 초래하는 사태가 발생했다 등등, 북한은 선제핵사용의 조건을 자의적인 판단에 의해 주관적으로 규정해 놓고 있다.

세 번째로, 노골적인 핵강압전략이다. 2022년 4월 김정은은 핵무기를 전쟁 억제에 한정하지 않고 국가 근본이익 수호를 위해 사용할 수 있다고 밝혔으며, 2022년 12월 노동당 전원회의 시에는 “핵무력이 제1의 임무인 전쟁억제 실패 시 제2의 사명을 결행할 것”이라고 언급하였다.⁴⁸⁾

네 번째로, 한국에 대해 직접적·노골적으로 전술핵 위협을 하기 시작했으며, 한국에 대한 전술핵의 기하급수적 대량생산을 추진하기 시작했다. 2022년 12월 노동당 전원회의에서 김정은은 “남조선 괴뢰

47) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령 조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여,” 『로동신문』, 2022.9.9.

48) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차 전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2023.1.1.

들이 의심할 바 없는 우리의 명백한 적으로 다가선 현 상황은 전술핵무기 다량 생산의 중요성과 필요성을 부각시켜주고, 나라의 핵탄 보유량을 기하급수적으로 늘릴 것을 요구하고 있다”고 언급하였다.⁴⁹⁾

다섯 번째로, 운반체의 다변화, 드론을 활용한 회색지대 위협을 가시화하고 있다. 북한은 2021년 1월 8차 당대회에서 5대 핵심 전략무기 개발을 공표하였으며, 이에는 극초음속미사일, 대용량 고체엔진 SLBM과 ICBM, 핵다탄두 개별유도기술(Multiple Independently Targetable Reentry Vehicle: MIRV), 핵추진잠수함, 군사정찰위성과 500km까지 정찰 가능한 무인기 등이 포함된다.⁵⁰⁾

궁극적으로 북한은 한국이 추진하는 3축체계 무력화에 전략적 방점을 두고 있다. 한국의 KMPR에 대응하여 핵심 전략시설들을 지하요새화하였으며, KAMD 및 Kill-Chain에 대해서는 미사일 발사 플랫폼을 다양화하여 약 200대의 이동식 발사차량과 열차, 잠수함, 저수지까지 활용한 수단을 늘리고 있으며, 미사일 자체를 액체에서 고체연료 추진 체계로 변경하여 발사시간을 줄이고 있다. 특히 비행고도 50km 이하의 저각 발사능력과 폴업(pull-up) 기동이 가능한 탄도미사일을 실전 배치(KN-23, 24)하여 한국의 정보감시정찰 능력을 최대한 회피하려고 하고 있다.

(2) 미국 요인

미국의 핵전력 규모 및 성능은 북한을 압도하지만, 전술핵무기 등에 대한 맞춤형 대응 수단 및 능력은 미비한 상황이다. 특히, 행정부의 성향에 따라 핵무기 운용에 대한 의지 및 정책이 변할 수 있다는 점은 적국에게 전략적 오판을 불러일으킬 가능성이 있다.

49) 위의 글.

50) “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9.

특히, 바이든 행정부는 SLCM-N 개발 계획을 전면 백지화함에 따라, 현재 미국은 유럽용 B-61 핵폭탄 일부와 극히 제한된 수량의 SSBN 발사용 저위력 핵탄두만을 적대국들의 전술핵능력에 대한 대응 수단으로 보유하고 있다. 이외 대응 수단으로 극초음속미사일(재래식 탄두) 등을 개발하고 실전배치를 가속화하고 있으나, 핵억제 무기는 아니다. 따라서 핵무기에 대한 실질적인 억제효과에 대해서는 미지수이다.

<표 Ⅲ-1> 바이든 행정부의 저위력 핵무기 동향

구분	저위력 SLBM	저위력 B61-12 중력폭탄	저위력 핵순항미사일
핵탄두(위력)	W76-2	B61-12	W80-4
	8kt	0.3kt, 1.5kt, 10kt, 50kt	5kt~ 추정
투발수단	Trident-II SLBM	전투기, 폭격기 등	토마호크 SLCM
개발/배치	2019년 개발·배치 완료 총 25개 탄두, 오하이오급 잠수함 배치완료	2021년 12월 첫 생산 완료	2022 NPT에서 폐기

출처: 조비연, “바이든 행정부의 핵태세검토보고서(NPR)와 저위력 핵무기 동향,”(한국국방연구원 동북아 안보정책분석, 2022. 4. 5.), p. 4, <<https://www.kida.re.kr/frt/board/frtNormalBoardDetail.do?sidx=2184&idx=762&depth=2&lang=kr>> (검색일: 2023.6.5.).

현재 미국의 전략적 우선순위는 북한보다 러시아, 러시아보다 중국에 놓여있다. 북한위협만을 위해 아시아 역내 미 측의 핵능력을 실질적으로 상설/재배치할 가능성은 매우 낮다. 또한, 미국 확장억제 전략의 목표는 안전보장과 비확산 두 가지이다. 즉, 동맹국과 우방국들의 안전보장을 통한 위협 차단이라는 목표도 있지만, 실제 미국 특히 민주당 정권은 NPT체제를 통해 전 세계의 핵보유국이 더 이상 증가하지 않도록 하여 핵으로 인한 인류의 피해를 막아야 한다는 정책을 고수하고 있다. 이런 측면에서 한반도 및 아시아 역내 ‘핵밀도’를 스스로 높이는 전술핵 재배치 등에 대한 미국의 선호도는 매우 낮은 상태이다. 미

핵능력의 가시화를 요구하는 한국의 입장과 상충될 수밖에 없는 부분이다. 즉, 북한의 핵보유국화와 이로 인한 한미 간 정책적 차이는 한미 간의 입장 차이를 벌릴 수 있는 요인이 되고 있다.

또한, 미국이 억제력에 중점을 두는 것에 비해 한국은 동맹국에 대한 안보보장에 초점을 두고 있다. 미국은 현재 미국의 한반도 대비 자체 핵능력에 대해 근본적인 신뢰를 가지고 있으며, 미국은 기존의 핵능력으로 북한의 어떠한 위협도 억제가 가능하다고 인식하고 있다. 이에 반해, 한국은 여전히 미국의 억제력이 한국이라는 동맹국을 보호하고 안보를 제공하는 데 불충분하다고 인식하고 있다. 즉, 미국은 대북억제력이 충분하지만, 한국이라는 동맹국은 여전히 안전을 보장받지 못하고 있다고 인식하고 있다. 그러나, 한국은 북한이 핵보유국이 된 상황에서 한국의 안보를 위해서는 핵균형이 필요하다는 인식이다. 북한의 핵보유국화로 인해 이와 같은 한미 간의 인식 차이가 발생하게 된 것이다.

(3) 한국 요인

크게 세 가지 차원에서 도전요인이 존재한다. 첫 번째는 3축체계 확보 및 완성에 결정적인 정보감시정찰자산(Intelligence, Surveillance, Reconnaissance: ISR)에서의 제약이다. KMPR, Kill-Chain, KAMD 등 정부의 우선순위와 상관없이 공통적으로 필요한 핵심 자산은 ISR이다. 킬체인에서는 북한의 이동식 발사대를 포함한 미사일을 탐지하고 추적하여 실시간으로 정보를 전달할 수 있어야 하며, KAMD에서는 북한의 미사일을 모두 추적하여 요격할 수 있어야 하고, KMPR에서는 북한의 전략 표적에 대한 실시간 정보 확보가 핵심이다. 하지만 한국의 독자적인 능력을 보았을 때 우주 기반 ISR 능력이나 수십여 개의 이동식 발사대를 동시에 감지할 수 있는 능력은 여전히 미비한 상태이다.

두 번째로, CNI 통합운용 체제가 필요하다. 한미 재래식핵통합(CNI)에서의 한계가 존재한다. 현재 한미 간 핵재래식 전력을 통합운용할 수 있는 전략지침은 존재하지 않는다. 현재 한미 간 공동으로 문서화하는 부분은 TDS, 4D, SIG, SPG, SPD 등이다. 참조로 4D는 2013년 10월 서울에서 열린 제45차 한미안보협의회의(SCM)에서 최초로 공식화되었으며, 당시 김관진 국방장관과 척 헤이글 미국 국방장관은 북한 미사일 위협에 대한 탐지·방어·교란·파괴라는 포괄적인 동맹의 미사일 대응전략을 지속 발전시키기로 했다.⁵¹⁾ CNI 즉, 한국군의 재래식 전력과 미 전략사령부의 핵전력을 통합하려면 이에 대한 한미 간 전략적 공감대와 제도적 차원에서의 재정비가 필요한 상황이다.

세 번째로, 작전화 및 실행에서의 협의가 필요하다. NCG의 경우 차관(보)급의 신설 협의체로 분기별 추진되고 있으나, 협의체로서의 한계를 내재하고 있다. 한미 간 협의체들의 한계는 대부분 정책적 협의에 머물고 있다는 점이며, 구체적인 작전화, 전략화 등 실행적 차원에서의 협의가 부재하였다는 점이다. 즉, 과거 DSC의 경우에도 TTX 등을 통해 핵에 대한 정책적 논의는 가능하였지만(국방부 부처 간 협의), 작전적·실행적 차원의 논의는 부재하였다. NCG도 정보공유, 협의, 공동기획, 실행 등에 있어서 한미 간의 협력을 강화하기로 하였지만, 실제 한미 양국이 핵전쟁 작전화에까지 협의할 수 있을지는 여전히 미지수이다.

51) “제45차 한미안보협의회의 공동성명 전문,” 『연합뉴스』, 2013.10.2.

2. 작동 메커니즘

대북억제의 전략목표는 북한으로 하여금 보유하고 있는 핵무기를 사용할 경우 이로 인해 북한이 감수해야 할 피해가 매우 크기 때문에 핵무기를 사용하지 못하도록 하는 데 있으며, 더 나아가 북한정권이 정권유지를 위해 취해야 할 방향은 한미 양국과의 대화 추진에 있다는 점을 인식하게 하는 것이다. 즉, 북한 최고지도부의 의사결정함수(전략적 계산)에 일정한 영향을 미쳐 핵사용이나 전쟁보다는 다른 전략적 선택을 하도록 유인하는 개념이다. 즉, 북한의 전략적 계산에 변화를 견인한다는 것이며, 북한으로 하여금 핵사용의 비용이 기대이익을 초과한다는 판단을 하도록 유도해야 한다.

미국 2023년 NPR에는 억제를 네 가지로 구분하고 있는데, 거부적 억제, 응징적 억제, 회복력에 의한 억제, 그리고 비용 부과에 의한 억제이다. 이 네 가지 중에서 북한의 핵사용을 방지하기 위한 억제는 응징적 억제와 비용 부과에 의한 억제가 가장 효용성이 높다. 따라서 현 단계에서 한미 양국이 취해야 할 억제의 방향성은 KMPR의 능력을 향상시켜 북한의 핵사용 결과가 정권의 소멸로 이어질 수 있다는 점을 명확히 전달해야 하며, 대북 제재의 빈틈을 막아 북한이 핵을 보유하고 있다는 사실은 북한으로 하여금 막대한 비용을 지불하게 한다는 사실을 인지하게 해야 한다.

또한, 현재와 같이 미중 경쟁 구도에서 중국, 러시아와의 관계를 돈독히 하는 방향으로 외교 노선의 방향성을 정한 북한에게 중요한 메시지를 전달해야 한다. 즉, 미국 등 국제사회의 대중국 압박이 효과를 보일 수 있도록 협력을 강화하여야 한다. 중국 경제상황이 악화되고 미중경쟁에서 중국이 불리한 위치를 점하게 되면, 북한 역시 북중관계에 기반한 정책이 아닌 다른 정책으로 회귀할 가능성이 점점 더 높아질 것이다.

현 정부의 확장억제 협력 강화 노력은 그 자체로 대북억제를 위한

직접 조치임과 동시에, 동맹의 결속력을 증진함으로써 한미의 억제 능력에 대한 효율적 통합 운용을 보장하고 이로써 북한에게 보다 효과적인 메시지를 전달하기 위함이다. 그런 맥락에서 미 전략자산의 한반도 전개 및 연합훈련 복원 등은 북한에게 효과적인 비용 부과 수단의 현시를 통해 강력한 메시지를 전달하고자 하는 것이다. 또한, 한국 국민들의 안도감과 우려 해소를 우선 고려하기보다는 북한의 최고지도자나 정권에게 유효한 억제 메시지 전달에 집중하는 것이 중요하다.

구체적으로, 한미동맹을 토대로 압도적인 대북 억제 및 대응역량 구비를 통해 한반도 내 비대칭적 안정성을 지속 유지함으로써, 평시, 위기 및 전시의 예상 위협을 효과적으로 관리하여야 한다. 먼저, 대북 맞춤형 억제를 위해 미 확장억제와 한국형 3축체계 능력 구축 등 2가지 핵심과제에 골고루 역량을 집중하고 이를 토대로 국제사회와 범정부 차원의 모든 대북억제 노력을 총합하여야 한다. 또한, 대북 억제에 필요한 필수역량 구비를 위해 억제, 거부, 방어(적극방어, 소극방어), 사후관리 분야의 순서로 자원을 투입하여야 한다.

이상과 같은 정책적 목적들이 달성되기 위해서는 다음과 같은 세부 전략들의 실행 효과를 높일 수 있는 다양한 메커니즘 구축이 필요하다. 첫째, 한미 간 작전화 및 전략화 협의 메커니즘이 구축되어야 한다. 현재 한미 간 협의는 정책적 협의에 머물고 있으며, 구체적인 작전화, 전략화 등 실행적 차원에서의 협력이 부재하다. 현재의 정책과 전략수준 협력을 작계, 연습 수준으로 발전시킬 필요가 있다. 미국은 시나리오에 기반한 작전과 연습에 미온적 입장이며, 한국은 미 핵전력 운용의 공동기획, 실행의 보장을 요구해 왔다. 미국은 현재까지 기획과 실행을 독점해 왔으며, NCG는 기획과 실행을 공동으로 한다는 데 의미가 크다.

두 번째 고려해야만 하는 전략적 메커니즘은 미국 핵과 한국의 재래식 능력 통합운용 추진 체제를 구축하는 것이다. 미국은 재래식핵(CNI) 작전계획 발전 및 훈련(나토 SNOWCAT)을 추진하고 있다. 현

미국의 대한반도 확장억제의 문제점은 그간 한미가 협조적으로 발전시켜온 재래식 대응과 미국이 독점해 온 핵대응과의 구조적 이원화에 있으며, ‘핵·재래식 통합 대응방안’의 마련 여부가 NCG의 중요한 과제가 될 것으로 예상된다. 향후 북한 핵위협에 대응하기 위해 미국 핵전력과 한국 KMPR 간 통합운용을 구체화할 필요가 있다.

셋째, 실제 전쟁 수행 가능성을 염두에 둔 확장된 억제 메커니즘이 필요하다. 대북억제의 신뢰성과 보장의 신뢰성은 같지 않다. 한국의 경우 북한이 핵보유국화되어 있는 상태에서 북한이 핵위협에 대응하기 위해서는 핵균형이 필요한 상황이다. 그럼에도 불구하고 이제는 억제의 초점을 대북 전쟁수행태세 측면에 맞출 필요가 있다. 즉, 핵과 재래식 전력의 통합, 한국의 회복탄력성 제고, 우주 및 사이버 역량 강화를 통한 억제효과 제고, 한미 양국군 작전의 일원화 등의 달성을 추진할 필요가 있다.

이를 위해서는 전략사(전략작전 및 전구작전 지원)와 연합사(전구작전 주도) 연계는 매우 신중하게 접근할 필요가 있다. 먼저, 전략사는 미 전략사의 카운터파트이며, 따라서 상호 간 대등한 위상과 기능을 부여할 필요가 있다. 다만, 한반도 전쟁작전과 관련해서는 주무사령부인 연합사의 작전을 전략적으로 지휘하게 된다. 즉, 연합사의 기능사령부로서 구조적 통합이 아닌 주도-지원 관계를 형성하는 것이 바람직하다. 전략사는 한국형 3축체계를 담당하는 부처이며, 따라서 대북핵억제력 투사 시 KMPR 전략의 운용을 담당하게 된다. 미국의 핵전력과 통합이 필요한 부분이며, 따라서 최적의 운용방안을 도출하기 위한 한미 간의 공조가 필요하다.

넷째, 한미 양자 북핵 억제 메커니즘의 외연을 확장하는 것도 중요하다. 기존 북핵 억제의 틀을 한미동맹 차원에서만 국한할 것이 아니라 한·미·일 차원으로 폭을 넓혀, 한·미·일 실시간 정보공유 실현, 대북 3자 연합훈련 지속 강화, NCG를 중점으로 한·미·일 또는 한·미·일·호 등의

소다자 차원의 정책협의체를 구축할 필요가 있다. 이를 통해, 한미일 대북 억제력 강화, 대응의지 발신, 정보공유 확대를 통한 위기 시 실시간 대응능력 강화, 역내 미국의 확장억제 공약 강화, 정보공유 및 훈련을 통한 실질적 대응능력 강화에 기여할 수 있도록 해야 한다.

3. 기대효과

전술한 억제 메커니즘을 통해 우리 정부가 기대할 수 있는 효과는 다음과 같다. 우선 NCG로 인해 ‘정보공유, 협의절차, 공동기획 및 실행 등을 강화’하기로 하여 한국 측의 견해 및 역할이 더욱 커질 것으로 기대할 수 있다. 특히 대응전력의 신속 전개를 위한 협의채널이 구체화되었기 때문에 이러한 기대는 당분간 지속될 것이다. 현재 한미 양국의 핵대응 시나리오는 구체적이지 않으며, 시나리오별로 한미 간 협의절차가 필요한 상황이다.

사실 그간 한국은 TDS에서 시나리오별 대응방안을 마련하여 작전화 및 계획화하는 입장이나, 미 측은 시나리오별로 유연하게 대응하겠다는 입장이었다. 즉, 정책화는 되어 있지만, 작전화가 되어 있지 않은 상황이다. 따라서, 2022년 SCM과 2023년 NCG에서 결정된 DSC TTX에서의 결과 도출의 중요성을 고려할 때, 향후 증원전략 및 작전계획 등에 대해 논의가 가능해질 수 있다. 물론 NCG 창설을 통해 한미가 효과적으로 공조해 온 재래식 분야의 협력을 핵분야까지 확장했다고 선언한바, 미 측의 핵분야에 대한 협조적 태도를 전인하여 실질적인 통합 성과에 대한 기대 또한 가능하다.

하지만 상기 제안한 억제를 통한 기대효과가 반드시 그리고 충분히 달성될 수 있다는 보장은 하기가 힘들다. 북한이 우리의 억제를 무력화시키기 위한 맞춤형 핵·미사일 고도화 능력을 끊임없이 확보 및 강화하려 할 것이기 때문이며, 우리의 대북 억제의 가장 중요한 한 축인

미국과의 공조 강화에 도전 상황이 발생할 여지도 전혀 배제하기도 어렵기 때문이다. 따라서 우리는 우리가 주도할 수 있는 대북 억제 강화책을 지속적으로 추진함과 동시에 미래의 불확실한 도전요인에도 선제적으로 관심을 가지고 대응하는 자세가 반드시 필요하다.

이러한 취지에서 우리 스스로가 추진하고 확보할 수 있는 핵잠재력 구축에 항시 정책적 관심을 가져야 한다. 트럼프의 재선 등 한미관계의 약화 가능성을 고려하여 독자적 핵능력을 갖추 수 있는 전략, 기술, 인력, 재원의 식별과 지속 발전이 필요해 보이며, 비확산 규범 준수국가로서의 위상을 해치지 않는 범위에서 최후의 수단으로써의 대비가 필요하다. 즉, 최악의 상황을 상정한 능력의 확보 차원에서, 한국의 핵능력 확보 가능성 시사를 통해 북한의 핵강압 및 위협의 비용을 제고시킬 수 있어야 하며, 자체 핵무장을 할 수 있되 추진하지 않는다는 한국의 책임있는 비확산 규범 준수국가로서의 위치를 전략적으로 활용할 필요가 있다. 북한에게는 한국의 핵능력 확보 가능성을 시사하여 억제력으로 활용하되, 국제사회에서는 핵보유 의심을 불식시키고 책임있는 국가로서의 위상을 강화시켜야 할 것이다.

북핵 억제력에 균열이 아닌 공간이 발생할 가능성도 대비해야 한다. 다양한 잠재적 도전요인이 있겠지만, 현재 동아시아 국제정세를 고려할 때 대만에서 무력 분쟁이 발발할 경우의 파급효과를 우선 고려할 필요가 있다. 한미 양국은 만일 대만사태가 발발할 경우 주한미군의 운용이 어떻게 될지에 대해 한미 간 긴밀한 협의를 해야 한다. 대만사태 발발 시 중국은 미군의 개입을 저지하기 위해 저위력 핵무기를 사용할 수 있으며, 미군의 전력투사를 방해하기 위해 한반도에서 북한의 무력도발을 계획할 수 있다. 주한미군과 주일미군의 일부분이 대만 해협으로 진군할 경우, 한반도의 안보 공백이 발생할 수도 있다. 따라서, 향후 한미 간 맞춤형 억제전략 또는 작전계획에는 이러한 사안들이 협의될 필요가 있다.

IV. 북한의 단념(Dissuasion)을 위한 여건 조성

윤석열 정부는 「담대한 구상」에서 북한의 ‘단념’을 유도하기 위한 수단으로 경제제재라는 압박과 동시에 경제지원 및 협력이라는 ‘당근’의 필요성도 제시하고 있다. 경제제재는 유엔 안보리 대북 경제제재뿐만 아니라 미국, 일본 등의 독자 경제제재, 그리고 우리의 ‘5·24 조치’ 등을 대표적으로 들 수 있다. 미국, 일본, 한국 등 개별 국가의 경제제재는 완벽하게 작동하고 있으나, 유엔 안보리 경제제재는 다양한 ‘구명’으로 인해 효과가 불충분하다는 일각의 주장이 꾸준히 제기되고 있다.

한편 「담대한 구상」의 대북 경제지원 및 협력은 북한이 비핵화 협상에 복귀하는 경우 남북 간 신뢰 조성을 위한 초기 조치로서 ‘한반도 자원·식량 교환 프로그램’과 ‘북한 민생개선 시범사업’을 실행하며, 실질적 비핵화 단계에서는 경제적 차원에서 인프라 구축, 민생 개선, 경제 발전 등의 3대 분야에서 5대 사업을 중점적으로 추진하는 것을 의미한다.⁵²⁾

그러나 「담대한 구상」의 발표 직후 북한의 김여정은 “담대한 구상이라는 것은 검푸른 대양을 말려 뽕밭을 만들어보겠다는 것만큼이나 실현과 동떨어진 어리석음의 극치”라고 비난하면서 남한이 “앞으로 또 무슨 요란한 구상을 하는지 우리는 절대로 상대해주지 않을 것임을 분명히 밝혀둔다”며 거부 의사를 밝혔다.⁵³⁾ 이후 북한의 도발이 지속되면서 「담대한 구상」의 경제지원 및 협력 방안은 가동의 기회를 잡지 못하고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 현재 구상의 구체적 성과를 논하기는 이른 것이 현실이다. 즉 북한의 불응으로 관여가 작동하지 않는 상황에서 단념의 과정은 제재를 중심으로 작동 중이다. 이에 대한 현황과 도전요인 등을 살펴보면 다음과 같다.

52) 5대 사업은 발전·송배전 인프라 지원, 항만·공항 현대화 프로젝트, 농업 생산성 제고를 위한 기술 지원 프로그램, 병원과 의료 인프라의 현대화 지원, 국제투자 및 금융 지원 프로그램 등이다.

53) 김여정, “허망한 꿈을 꾸지 말라,” 『조선중앙통신』, 2022.8.19.

1. 현황과 도전요인

가. 단념의 수단

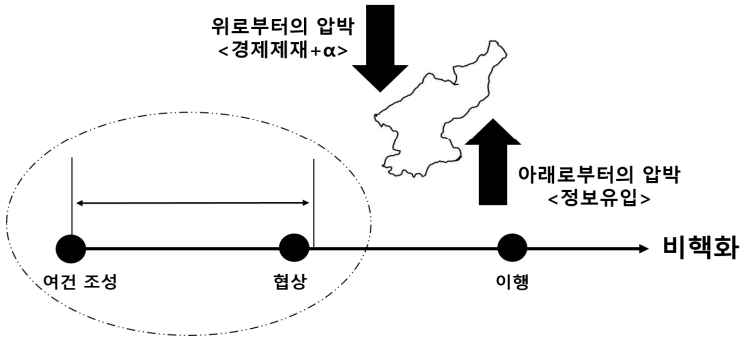
(1) 단념의 개념과 수단

담대한 구상 여건 조성책 3가지, 즉 3D 중 단념 전략은 제재와 압박을 전략의 중심에 놓고 가능한 유화책을 고려한다. 단념 전략은 북한의 핵개발과 보유의 비용을 높임으로써 북한이 비핵화 협상에 스스로 나올 수 있는 환경을 조성하겠다는 의지를 담고 있다. 구체적으로 유엔 안보리 제재에 더해 한국의 독자제재, 사이버 공간에 대한 제재, 미국의 2차 제재 등을 적극적으로 활용하는 것을 의미한다. 이러한 제재를 통한 단념 전략 가동과 동시에 북한에 다양한 정보매체(TV 및 라디오 방송, USB, 심카드, DVD 등)의 유입을 강화하여 북한을 다양한 방법으로 압박하고 핵개발과 보유 효용성을 협상이 가능한 수준까지 낮추는 것도 단념을 위한 효율적 수단이라고 할 수 있다.

압박을 통한 단념 전략의 성공은 담대한 구상의 본격적인 추진단계, 즉 비핵화 협상 초기 단계로 북핵 문제가 진입을 의미한다. 본 고에서는 단념의 효과를 확보하기 위한 수단으로 위로부터의 압박인 <경제제재+ α >와 아래로부터의 압박인 <정보유입>의 활용을 동시에 고려할 필요가 있음을 제언한다. 이 외에도, 포괄적 핵 협상 이후 북한의 합의 이행 파기를 방지하기 위한 단념 전략도 함께 다룬다. <그림 IV-1>은 담대한 구상의 비핵화 타임라인에서 여건 조성단계에 초점을 맞출 때 두 차원의 압박 전략이 가능함을 보여준다.

<그림 IV-1> 단념 전략 개요

여건조성 단계와 협상 초기 단계



출처: 저자 작성

(2) 비핵화 여건 조성 수단으로서 제재

경제제재는 “상대국의 이익을 침해하거나 국제적 행동 규범을 위반하는 국제 행위자에 대한 압박, 억지, 처벌, 또는 낙인을 통해 제재 부과국의 다양한 외교적 목적을 달성하기 위한 수단”으로 이용된다. 따라서 국제범죄, 민주주의와 인권 증진, 국제분쟁의 해결 등이 경제제재의 주요한 목적이 된다. 이 중 비핵화를 위해서 시행되는 제재는 매우 포괄적인데 우라늄을 비롯한 미사일 기술과 대량살상무기 생산에 필요한 기술 및 물품에 대한 수출 규제, 전면적 혹은 부분적 경제 엠바고, 자산동결, 원조 중단, 주요 인원에 대한 여행금지 조치 등이 포함되어 있다.⁵⁴⁾

54) 박재석과 황태희는 1945년부터 2005년까지의 경제제재 중 비핵화를 위한 제재를 따로 분석하였는데 제재와 위협을 포함한 총 28개 사례 중 부분적 혹은 전면적인 양보를 얻어내어 성공적이라고 분류할 수 있는 제재의 사례가 15개라고 분석하였다. 하지만 제재 기간이 15년 이상일 때 핵포기를 목적으로 실행된 제재가 성공한 경우는 없었다는 점을 지적하고 있다. 박재석·황태희, “핵무기 보유 추진 국가들과 경제제재: 미국의 사례를 중심으로,” 『한국정치학회보』, 제52권 4호 (2018), pp. 103~130.

비핵화를 목적으로 실행된 제재 중 성공 사례는 남아프리카공화국(이후 남아공)에 대한 제재이다. 남아공은 1968년 핵확산금지조약(NPT) 서명을 거부한 후 1974년부터 핵무기 개발 프로그램을 개시했다. 이후 6기의 핵폭탄을 보유했으나 1991년 NPT에 가입하고 국제원자력기구(IAEA)로부터 115회의 핵사찰을 받은 후 핵무기를 전량 폐기했다.⁵⁵⁾ 이 과정에서 미국 및 유엔의 제재가 적극적으로 시행되었다. 물론 남아공은 아파르트헤이트로 인하여 이미 국제사회로부터 상당한 수준의 제재조치를 받고 있었지만, 1970년대 연평균 4.5%에 달하는 경제성장을 지속하고 있었기에 제재의 효과가 크지 않았다.

하지만 1980년대부터 상황은 변화하였는데 1986년 미국 의회에서 「반인종 차별법안」을 통과시켜 남아공에 대한 신규 투자 금지, 경찰과 군에 대한 판매금지, 신규 은행 대출 금지 등을 명문화하였고, 1987년 미국의 「예산수정법」이 통과되어 남아공 관련 미국기업의 세금 감면 혜택이 철회되었다. 이러한 제재로 인해 1982년부터 1989년까지 약 200개 기업이 남아공으로부터 철수하고 1985년부터 1990년까지 남아공에 대한 320억~400억 불의 자본유출이 발생했다.⁵⁶⁾

물론 남아공의 핵무기 포기는 국제사회의 강력한 제재조치에 더해 안보 환경의 개선, 드클레르크 대통령의 취임 이후 증가한 국제적 압력에 대한 민감성, NPT 가입에 대한 국제사회의 신뢰성 있는 약속 등이 종합되어 발생한 결과이다.⁵⁷⁾ 하지만 이 과정에서 경제제재 역시 핵무기 포기에 있어 중요한 역할을 한 것으로 판단된다.

비핵화를 위한 제재 사례 중 대표적인 실패 사례는 파키스탄의 경우

55) 장성욱, “남아프리카 공화국의 핵무기 개발 및 해체 사례 연구,” 『동아시아연구』, 제11호 (2005), pp. 125~141.

56) 위의 글, p.136

57) 한인택, “핵폐기 사례연구: 남아프리카공화국 사례의 함의와 한계,” 『한국국제정치』, 제27권 1호 (2011), pp. 83~108.

이다. 파키스탄은 1970년대 초 핵무기 개발을 시작하여 인도의 핵실험이 발생한 직후인 1998년 5월 28일과 5월 30일에 두 차례의 핵실험을 실시하였다. 1974년 인도의 '스마일링 부다' 핵실험 이후, 파키스탄의 핵무기 프로그램 개발 의지가 강화됐다. 미국 카터 행정부는 1977년과 1979년 파키스탄에 대한 군사 및 경제원조를 중단했다. 그러나 1979년 말 소련의 아프가니스탄 침공 이후 파키스탄의 전략적 중요성이 증가했고 파키스탄에 대한 미국의 제재는 약화 되었는데, 레이건 행정부에서는 파키스탄에 대량의 군사 및 경제원조를 제공하기도 하였다.⁵⁸⁾

하지만 1980년대 중반부터 미국은 파키스탄의 핵무기 개발 활동에 대해 우려를 표현해 왔고, 1989년 소련-아프가니스탄 전쟁이 끝나고 파키스탄에 대한 제재를 재개하였다. 미국은 1994년 만들어진 「글렌 수정안(Glenn Amendment)」과 「수출입은행법 1945」를 토대로 파키스탄에 대한 원조 중단, 군용품 판매금지 및 군사원조 금지 등의 제재를 시작하였다. 「글렌 수정안」은 미국의 핵확산 방지를 목표로 한 법률 중의 하나로, 특히 핵무기를 폭발시킨 국가에 대한 제재를 규정하고 있다. 그러나 인도와 파키스탄의 1998년 핵실험 이후 미국의 제재는 오래가지 않았다.

미국은 양국의 핵보유를 사실상 인정하고 경제제재를 완화했다. 1998년 7월 「농업수출구제법」을 통과시켜 농산물 관련 제재를 완화하였고, 1998년 10월에는 「인도-파키스탄 구제법」을 통과시켜 비군사적 거래, 국제금융기관의 제재를 1년 면제하였다. 특히, 2001년 9·11 테러 공격 이후, 미국은 탈레반과 알카에다를 추적하고 처치하기 위해

58) Samina Ahmed, "Pakistan's Nuclear Weapons Program: Turning Points and Nuclear Choices," *International Security*, vol. 23. no. 4 (1999), pp. 178~204.

아프가니스탄에 대한 군사 행동을 시작했고 이 과정에서 파키스탄의 협력이 필요했다. 이에 공화당의 부시 대통령은 파키스탄에 대한 제재의 철회를 발표하게 되었다.⁵⁹⁾

그렇다면 비핵화를 목적으로 실행된 제재의 효과성을 결정하는 요인은 무엇인가? 이 질문에 대한 답을 이해하려면 먼저 제재가 비핵화를 견인하는 데 어떤 역할을 하는지 생각해 봐야 한다. 핵무장을 원하는 나라는 기본적으로 안보, 국내 정치, 혹은 강대국으로서의 위상 등과 같은 강력한 수요를 가지고 있다. 예를 들어 안보의 관점에서 남아공은 당시 주변 공산세력, 파키스탄은 인도, 이란은 이스라엘, 영국과 프랑스는 소련 등 당시 현존하는 안보 위협이 존재했다. 이러한 수요를 설명하는 원인이 사라지지 않는 한 스스로 핵을 포기하기란 쉽지 않다. 특히 안보 목적이 핵무장 수요의 주된 이유라면 더욱 그럴 것이다.

경제제재는 핵무기 개발과 유지 과정에 경제적 비용을 부과함을 의미한다. 이러한 경제적 비용은 무역, 투자, 원조 등 모든 경제적 형태를 망라하는데 그만큼 회피 수단도 다양하다. 제재대상국을 도와줄 나라나 기업도 있을 수 있고 제재가 대상국 지도자에게 오히려 이득이 될 수도 있다. 제재 디자인이 얼마나 중요한지 알 수 있는 대목이다. 동시에 제재가 오랫동안 강력하게 지속되어야 한다는 것을 알 수 있다. 제재대상국에게 경제적 비용의 역할을 하려면 그것도 핵을 포기할 만큼 혹은 비핵화 협상에 나설 만큼 경제적 비용의 역할을 하려면 상당한 수준의 압박이 필요하다. 단순히 핵무장과 관련된 지도자나 관련 기업과 은행을 제재하는 것으로 부족하다.

이렇게 경제적 비용이 상당한 정도로 오랜 기간 부과된다고 하더라

59) 박재석·황태희, “핵무기 보유 추진 국가들과 경제제재: 미국의 사례를 중심으로,” pp. 117~122.

도 제재가 비핵화의 충분조건이 되긴 쉽지 않다. 핵무장을 필요하게 한 원인이 그대로라면 특히 그렇다. 만약 핵무장의 이유가 제재대상국의 안보 위협이라면 그 위협을 해소할 정치, 군사적 조치나 상당한 수준의 경제적 지원이 결국 비핵화를 받아낼 핵심일 것이다. 그리고 그러한 조치와 지원을 신뢰할 수 있게 논의하는 협상이 또한 중요할 것이다. 경제제재는 막대한 경제적 비용을 제재대상국에 부과하여 이란 사례처럼 비핵화 협상을 이어 나가는 역할을 할 수 있다. 또한, 남아공 사례처럼 핵무장의 원인이 사라졌다면 경제제재는 고비용의 핵무기를 보유할 필요가 없게 만들 것이다. 결국 경제제재는 비핵화 과정에서 중요한 역할을 할 수 있지만, 그 역할은 충분조건이 아닌 필요조건의 역할일 것이다.

비핵화를 목적으로 하는 제재의 효용성을 위와 같이 이해한다면 담대한 구상의 3D중 단념(Dissuasion)도 어떤 지향점을 가져야 하는지 알 수 있다. 단념 전략은 제재를 통해 비핵화 협상의 여건을 조성하고 북한이 비핵화 협상에 임할 수 있도록 강제하는 역할을 할 수 있다. 협상 여건을 조성하기 위해선 적어도 두 가지 제재 전략을 생각해 볼 수 있다. 먼저, 제재의 지속하면서 강도를 높여 톱니바퀴 효과(ratcheting effect)를 유지해야 한다. 핵무기 포기를 끌어낸 남아공 사례의 경우 제재가 오랜 기간 지속되었고 그 강도 또한 지속해 상승하였다.⁶⁰⁾ 반면 파키스탄의 경우 지정학적 중요성에 따라 제재가 널뛰기를 하면서 신뢰성과 효과성이 낮아졌다. 이란의 사례도 2001년 이후 「이란 자유지원법」, 「포괄적 이란 제재 법안」, 「국방수권법」을 통과시키며 미국이 강력한 제재를 시행한 결과 이란을 협상테이블로 끌어낼 수 있었다. 북한 비핵화를 위해서는 협상 여건 조성이 필수적이고 이를

60) 김이연, “이란·이라크 경제제재 사례를 통해 본 대북 제재의 함의,” 『국제지역연구』, 제22권 1호 (2018), pp. 135~159.

위해 지속적이고 강력한 제재가 필요하다.

또한, 제재를 포함한 다양한 수단을 종합적으로 활용해야 한다. 이는 단념을 제외한 나머지 억제와 대화/외교 전략에서 잘 드러난다. 남아공의 경우 NPT 가입으로 인한 국제사회의 보상 및 대외 경제적 여건의 호전이라는 유인이 존재했고, 이란의 경우 미국, 유럽 연합(European Union: EU), 유엔 안보리의 제재 해제라는 유인이 존재했다.⁶¹⁾ 즉 협상에 참여하고 합의하고 이행까지 이어질 때 제재 유예나 해제와 같은 인센티브를 공언 및 제공하고 이에 대한 약속의 신뢰성도 분명해야 한다.

즉 북한 비핵화를 목적으로 한 지속적이고 포괄적이며 강력한 제재와 함께 협상 참여시 유인을 제시하는 혼합전략(combination strategy)이 필요하다고 할 수 있다. 실제로 여러 학자도 비핵화 제재의 성공 요인으로 광범위하며 포괄적인 다자제재 및 제재의 이행, 그리고 제재 해제에 대한 신뢰성 있는 약속을 언급하고 있다.⁶²⁾ 결론적으로 현재 실행 중인 제재는 더욱 촘촘하고 강력하게 유지하면서도, 제재 해제나 유예와 같은 협상 참여와 합의 시 보상에 대한 약속을 보다 신뢰성 있게 전달하는 것이 중요할 것이다.

(3) 북한을 단념시키기 위한 정보유입의 중요성

대북 경제제재뿐만 아니라 북한으로의 정보유입 역시 북한의 핵개발 의지를 단념시킬 수 있는 또 하나의 수단이 될 수 있다. 이에 본

61) 정상률, “이란의 핵-미사일 프로그램에 대한 국제적 대응과 JCPOA 이행 계획,” 『글로벌정치연구』, 제9권 2호 (2016), pp. 101~130.; 한인택, “핵폐기 사례연구: 남아프리카공화국 사례의 함의와 한계,” p.101.

62) Drezner. D. W, “How not to sanction,” *International Affairs*, vol. 98, no. 5 (2022), pp. 1533~1552.; Kwon. B. R, “The conditions for sanctions success: a comparison of the Iranian and North Korean cases,” *Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 28, no. 1 (2016), pp. 139~161.

절에서는 대북 정보유입이 왜 단념을 위한 수단으로써 작동할 수 있는지, 대북 정보유입 현황은 어떠한지, 그리고 대북 정보유입의 도전요인은 무엇인지에 대해 분석한다.

권위주의체제 관련 다양한 연구에서 정보의 중요성을 주목하고 있다. 대표적으로 Guriev와 Treisman은 정보권위주의(Informational Autocrats)라는 정치체제를 개념화하여 정보의 중요성을 강조했다. 그들은 일반적인 권위주의 정권은 정권을 유지하기 위해 폭력적인 수단을 적극적으로 활용하고 이데올로기를 통해 대중을 통제한다고 주장한다. 또한 지도자의 권위를 세우기 위해 이데올로기를 적극적으로 활용하고 민주적 수단이나 제도를 거의 사용하지 않는다고 주장한다.

반면 정보권위주의 정권은 폭력적인 수단의 사용을 자제하고 사용할 경우에도 이를 대중들에게 숨기는 경향이 있다. 게다가 지도자의 권위를 세우기 위해서 이데올로기를 활용하기보다는 지도자의 유능을 강조하며, 정당성과 신뢰성을 확보하기 위해 민주적인 제도나 수단도 적극적으로 활용한다. 즉 정보를 조작하고 통제함으로써 지도자의 정치적 생존에 이용한다는 것이다. 그들은 대표적인 지도자로 러시아의 푸틴, 베네수엘라의 차베스, 싱가포르의 리관유 등을 언급하고 있다.⁶³⁾

또한 Hollyer와 그의 동료들 역시 정보의 중요성에 대해서 강조했는데 그들은 권위주의 국가에서 정보의 투명성 증가가 시민들의 신념형성과 집단동원에 영향을 미친다고 주장한다. 권위주의 정권은 종종 대규모 동원이나 집단행동(시위, 파업 등)에 의해 붕괴되는데, 개인이 이러한 집단행동에 참여하기 위해서는 타인들의 의지에 대한 믿음이 필요하다. 그런데 높은 투명성이 이러한 믿음을 증진시켜 개인들이 시위나 파업에 더 적극적으로 참여할 수 있다는 것이다. 실제로 그들이

63) Guriev, S and Treisman D, "Informational autocrats," *Journal of economic perspectives*, vol. 33, no. 4 (2019), pp. 100~127.

통계분석을 진행한 결과 권위주의 정권하에서 투명성(특히 경제적)이 높아지면 대규모 시위의 빈도가 상승하였고 이에 권위주의 정권의 불안정성이 상승하였다.⁶⁴⁾

김태현 역시 냉전기 서독의 정보유입 전략을 분석하여 정보유입이 동독 정권의 안정성에 미치는 영향에 대해 분석했다. 그는 국경을 유지해야만 하는 국경독재체제를 대상으로 한 정보의 유입은 매우 효과적인 심리전의 방안이라고 주장하였다. 그는 동서독의 사례를 분석하여 서독의 전단 살포, 방송을 통한 정보유입 등이 매우 성공적이었다고 주장한다. 특히 비정치적인 콘텐츠, 즉 서구의 유행 가요나 팝 등에 대한 선전이 동독군 내 적대의식 완화와 동독군의 정책에 대한 불신 형성에 긍정적인 영향을 미쳤다고 주장하고 있다.⁶⁵⁾

Ha Sunghak 역시 동독과 쿠바 사례를 북한과 비교 분석하며 정보 유입의 중요성을 강조했다. 비록 북한은 동독과 달리 주민들의 불만을 정치적 시위로 변화시킬 수 있는 제도나 조직이 존재하지 않아 정보의 유입이 북한 정권에 큰 위협은 아닐 수도 있지만, 정보의 유입이 사회 통제를 약화시킬 수 있다고 주장한다.⁶⁶⁾ 강동완과 박정란은 북한의 남한 영상매체 시청에 주목하여 연구를 진행하였는데 그들은 남한의 영상매체 시청을 통해 북한 주민들의 의식이 변화하였다고 결론지었다. 특히 남한의 영상매체 시청으로 인해 북한 주민들이 남한에 대한 환상과 동경을 가지게 되었고 김정일에 대한 반감이 상승하였다고 분석하였다. 또한 이들은 북한 주민들의 의식변화가 곧바로 행동으로

64) Hollyer, J. R, Rosendorff, B. P and Vreeland, J. R, "Transparency, protest, and autocratic instability," *American Political Science Review* vol. 109 no. 4 (2015), pp. 764~784.

65) 김태현, "냉전기 서독의 심리전과 시사점: 건설적 선전을 중심으로," 『국가전략』, 제24권 1호 (2018), pp. 35~62.

66) Ha, S, "The influx of outside information and regime stability in North Korea," MA. dissertation, Georgetown University, 2011, pp. 1~52.

옮겨지지 않는 수도 있지만, 일상생활에서의 소소한 일탈부터 북한 체제 자체를 부인하는 탈북까지 이어질 수 있다고 분석했다.⁶⁷⁾

종합하자면 기본적으로 권위주의체제가 안정적으로 유지되기 위해서는 정보의 통제나 조작이 필수적이라고 할 수 있고, 반대로 권위주의 체제의 주민·시민사회에 정보를 유입시키는 전략은 주민의 의식변화를 수반하며 상황에 따라 권위주의체제의 안정성을 위협할 수 있는 것이다. 이에 북한의 핵개발을 단념시키고 협상으로 끌어내기 위한 수단으로써 대북 정보유입 전략의 실시 및 강화에 대한 논의가 요구된다. 정보유입 전략은 첫째로 일반 북한 주민의 의식을 아래로부터 변화시켜 자체 비핵화 수요를 만들 뿐 아니라, 둘째로 북한 시민의 시위와 같은 정치적 움직임이 일어날 때 집단행동의 문제(collective action problem)를 해소하고 아랍의 봄에서와 같은 혁명적 연쇄효과(revolutionary cascade)를 견인하는 중요한 역할을 할 수 있다.

나. 대북제재와 정보유입의 현황

(1) 유엔 안보리 대북 경제제재

(가) 내용

유엔 안보리의 대북 경제제재 결의안은 2006년 10월 북한의 1차 핵실험에 따른 1718호 이후 현재까지 총 10개가 채택되었다. 특히 유엔 안보리 결의안은 2016년 3월 북한의 4차 핵실험 이후 북한의 주요 수출입 품목 및 외화획득 수단에 대한 통제를 크게 강화하였다(〈표 IV-1〉 참조). 한편 북한에 대한 유엔 안보리 경제제재의 효과를 정량적으로 파악하기 위해 제재가 본격화된 2270호 이후 결의안별로 제재 대상 수출입 품목을 다시 정리한 것이 다음의 〈표 IV-2〉이다.

67) 강동완·박정란, “남한 영상매체의 북한 유통경로와 영향: 지역간·대인간 연결 구조 분석을 중심으로,” 『통일정책연구』 제19권 2호 (2010), pp. 107~140.

<표 IV-1> 유엔 안보리 대북 경제제재 결의안¹⁾

결의안	배경	주요 내용
1718호 (2006.10.14.)	1차 핵실험 (2006.10.9.)	• WMD 관련 물품 및 기술, 7대 재래식 무기 관련 부속품, 사치품 등 금수조치 • 대북제재 위원회(1718 위원회) 설치
1874호 (2009.6.12.)	2차 핵실험 (2009.5.25.)	• 금수 무기 확대(7대 재래식 무기→소형 무기를 제외한 모든 무기) • 1718위원회 기능수행 조력을 위한 전문가 패널 설치
2087호 (2013.1.22.)	장거리 미사일 발사 (2012.12.12.)	• 금융, 경제자원 동결 및 입국제한 대상 추가 • 공해상 의심선박 화물검색 강화
2094호 (2013.3.7.)	3차 핵실험 (2013.2.12.)	• ‘bulk cash’ 제공 금지
2270호 (2016.3.2.)	4차 핵실험 (2016.1.6.)	• 금수품 확대(7대 소형무기를 제외한 모든 무기 → 모든 무기와 군사작전 능력 발전에 직접 기여 가능 품목) • 북한 광물 7종(금, 티타늄광, 바나듐광, 희토류, 석탄, 철, 철광석) 수출금지 (석탄, 철, 철광석 민생목적 예외)
2321호 (2016.11.30.)	5차 핵실험 (2016.9.9.)	• 광물(은, 동, 아연, 니켈) 추가 수출금지 및 석탄수출 상한제 • 의료협력을 제외한 과학기술 협력 금지
2356호 (2017.6.2.)	탄도 미사일 발사 ²⁾	• 금융, 경제자원 동결 및 입국제한 대상 추가
2371호 (2017.8.5.)	ICBM급 미사일 발사 (2017.7.4/28.)	• 북한의 석탄, 철, 철광석 전면 수출금지 • 북한의 납 및 납광석, 해산물 수출금지
2375호 (2017.9.11.)	6차 핵실험 (2017.9.3.)	• 합작사업 금지(위원회에 승인받은 비상업적이고 이윤을 창출하지 않는 공공인프라 사업은 예외) • 북한의 섬유 수출금지
2397호 (2017.12.22.)	장거리 탄도 미사일 발사 (2017.11.29.)	• 연간 공급·판매·이전 정유제품 50만 배럴, 원유 400만 배럴 제한 • HS코드 기반 금수품목 확대 • 조업권 판매·이전 금지 • 해외 노동자 24개월 내 송환

주 1: 제1718호(2006.10.14) 이전의 결의안(제825호, 제1695호)은 제외.

2: 제2356호는 5월 14일 중거리탄도미사일 화성-12형 발사, 5월 21일 탄도미사일 북극성-2형 발사 등 북한의 연이은 탄도미사일 발사 및 발사 시도를 배경으로 채택.

출처: 남북교류협력지원협회, 『대북제재 톨아보기 (ver.3)』 (서울: 남북교류협력지원협회, 2023.1.3.), p.10.

<표 IV-2> 유엔 안보리 결의안의 제재 대상 수출입 품목

결의안	품목	세부품목	HS코드	비고
2270호	금	금광과 그 정광	-	북한산 수입금지
		금		
		금을 입힌 비금속		
	바나듐광		-	
	티타늄광		-	
	희토류	희토류금속·스칸듐과 이트륨, 이들 금속혼합물의 무기·유기 화합물	-	
	항공유	항공기용 휘발유	-	북한에 수출금지
나프타형 제트 연료				
케로신형 제트 연료				
제트연료유				
2321호	은	은광과 그 정광,	-	북한산 수입금지
	동	구리광과 그 정광	-	
		구리와 그 제품	-	
	아연	아연광과 그 정광	-	
		아연과 그 제품	-	
	니켈	니켈광과 그 정광	-	
		니켈과 그 제품	-	
조형물		-	북한에 수출금지	
신규 헬리콥터	2397호 운송수단 제재 포함	-		
선박		-		
2371호	석탄, 철, 철광석		-	북한산 수입금지
	납, 납광석	납광과 그 정광	-	
		납과 그 제품	-	
	해산물	어류·갑각류·연체동물과 그 밖의 수생무척추동물	-	
		어류의 추출물, 즙		
조제하거나 보존처리한 어류, 개비아, 어란으로 조제한 개비아 대용물				
2375호	천연가스액체·컨덴세이트	천연가스액체	-	북한에 수출금지
		컨덴세이트		
	섬유	견, 모, 면, 직물 등 방직용 섬유 및 섬유 제품	-	북한산 수입금지

결의안	품목	세부품목	HS코드	비고
2397호	모든산업용 기계류 및 전자기기	원자로, 보일러와 기계류	84	북한에 수출금지
		전자기기, 음향, 영상설비 및 부분품	85	
	운송수단	철도, 궤도용 기관차, 신호설비	86	
		차량 및 그 부품	87	
		항공기 및 그 부품	88	
		선박과 수상구조물	89	
	철강 및 여타 금속류	철강, 철강제품, 동, 니켈, 알루미늄, 납, 아연, 주석, 기타 비금속제품 등	72~83 (77 제외)	
	식료품 및 농산품	식용의 채소·뿌리·괴경, 식용 과일과 견과류, 감귤류· 멜론 껍질	7~8, 12	북한산 수입금지
	토석류	마그네사이트 및 마그네시아 등 토석류	25	
		목재류	44	
		선박	89	
		정유제품	-	북한에 수출금지 (연간 50만 배럴 상한)
		원유	-	북한에 수출금지 (연간 400만 배럴 상한)

주 1) 유엔 결의안 중 사치품으로 지정된 품목을 제외하고 작성.

2) 유엔 결의안 중 2397호에만 해당 품목의 HS 코드가 표기.

3) 여러 차례 제재 대상으로 지정된 품목은 최종 결의안을 바탕으로 작성.

출처: 남북교류협력지원협회, 『대북제재 톨아보기 (ver.3)』, pp. 33~35.

(나) 효과

북한의 무역에 대한 유엔 안보리 경제제재의 효과를 측정하기란 쉽지 않다. 설령 무역 규모가 줄어들었다고 해도 그것이 제재의 영향인지 혹은 다른 요인에 기인한 것인지 단정하기 어렵기 때문이다. 따라서 이하에서는 우선 북중 무역의 전체 규모 변화에 대해 살펴본 후 제재 대상 품목만을 대상으로 변화를 분석한다.

북한의 전체 무역이 아니라 북중 무역을 대상으로 하는 이유는 북중 무역이 북한 무역에서 차지하는 비중이 절대적이기 때문이다. 실제로

북한 무역에서 북중 무역이 차지하는 비중은 2005년 52.6%를 기록한 이후 지속적으로 상승하여 2014년 90.2%로서 90%를 넘어섰고, 2018년 이후에는 95% 이상을 기록하고 있다.⁶⁸⁾ 게다가 북한의 무역상대국 2위 이하의 국가가 북한 무역에서 차지하는 비중은 극히 미미할 뿐만 아니라 무역상대국 순위가 매년 크게 변동하므로 북중 무역만으로 평가해도 큰 문제는 없을 것으로 판단된다.⁶⁹⁾

제재 효과를 측정하는 대상 기간은 북한 무역에 직접적인 제재가 이루어지지 않았던 2015년과 제재의 영향을 받은 2019년으로 한다. 유엔 안보리의 대북 경제제재는 2016년부터 단계적으로 이루어졌기 때문에 2016년 무역 통계에는 이미 제재로 인한 효과가 반영되었을 개연성이 크기 때문에 2015년을 기준연도로 설정하며, 2020년 이후는 코로나19로 인해 북한이 국경을 봉쇄했기 때문에 2019년까지로 설정한 것이다. 이 시기 북중 무역을 개괄하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 2015년: 경제제재와 코로나19의 영향이 없고 무역이 확대되던 시기
- 2016~17년: 경제제재 초기
- 2018~19년: 경제제재의 본격적 강화 시기
- 2020~21년: 코로나19 팬데믹 시기
- 2022년~현재: 북중 무역 정상화 시도 시기

⁶⁸⁾ 2018년 95.8%, 2019년 95.4%였고 코로나19의 영향을 받은 2020년에는 88.2%로 감소하였으나 2021년 다시 95.6%, 2022년 96.7%를 기록했다.

⁶⁹⁾ 예컨대 북한 무역에서 차지하는 비중은 2021년 경우 2위 베트남 1.69%, 3위 인도 0.36%, 4위 태국 0.27%, 5위 홍콩 0.19% 등에 지나지 않는다. 한편 연도별 무역상대국 순위를 보면 중국은 항상 1위이지만 2020년의 경우 2위 러시아, 3위 베트남, 4위 인도, 5위 나이지리아였고, 2022년에는 2위 베트남, 3위 아르헨티나, 4위 나이지리아, 5위 네덜란드였다. KOTRA, 『북한 대외무역 동향』 (서울: KOTRA, 각 년도) 참고.

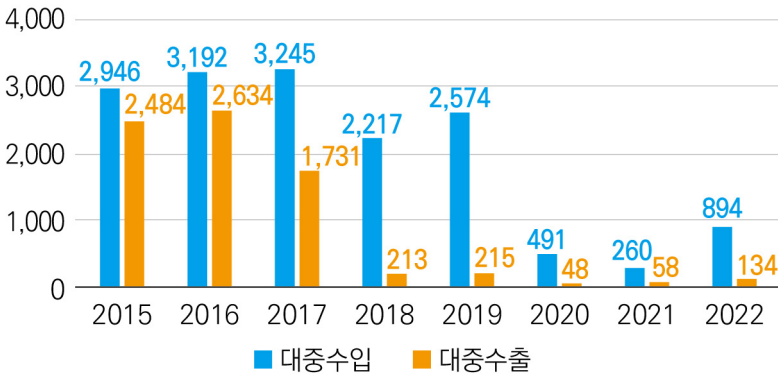
시기별로 구체적으로 설명하면, 제재는 2016년부터 북한의 수출과 수입에 영향을 미치기 시작하는데 수출은 2017년, 수입은 2018년부터 급감하였다. 2016년 3월 유엔 안보리 결의안 2270호가 통과됨에 따라 민생 목적 이외의 무연탄 및 철광석 수출이 금지되었고, 2017년 8월 결의안 2371호에 의해 이들 품목뿐만 아니라 섬유·의류, 수산물, 일부 식료품·농산품까지 수출금지 품목이 확대되면서 북한의 대중 수출이 급감하였다. 2017년 12월 결의안 2397호에 따라 산업 기계 및 전자 기기, 운송수단, 철강 및 여타 금속류의 대북 수출이 금지됨으로써 북한의 수입도 이때부터 급감하였다. 2017년 대중 수입이 증가한 것은 2016년 무역에 대한 유엔 안보리 경제제재가 확대되자 대비 차원에서 수입을 증가한 것으로 평가된다. 2018~19년 북한은 임가공 무역 지속, 해상 환적을 통한 유류 밀반입 등의 수단으로 제재를 우회하려고 노력하였으나, 주요 품목의 수입이 막히면서 산업 생산 둔화가 가시화되기 시작하였다. 2020~21년에는 사실상 북한의 국경봉쇄 정책으로 무역뿐만 아니라 밀무역, 인적 교류 역시 거의 중단되었다. 2022년 8월 북한은 코로나 종식을 공식적으로 선언하였으며 이후 북중 무역은 점진적인 증가 추세를 보이고 있다.

〈그림 IV-2〉에 의하면 북한의 대중 수입은 유엔 안보리 경제제재가 실행되기 이전인 2015년 약 29.5억 달러에서 제재의 영향을 받은 2019년에는 약 25.7억 달러로 감소하였고, 대중 수출은 같은 기간 동안 약 24.8억 달러에서 약 2.1억 달러로 감소하였다. 흔히 북중 수입의 감소액 약 3.8억 달러 및 대중 수출의 감소액 약 22.7억 달러를 유엔 안보리 경제제재의 효과라고 하지만, 이미 앞에서 지적한 바와 같이 전체 무역 규모의 감소가 경제제재의 영향이라고 단정하기는 어렵다. 따라서 보다 정확히 경제제재의 영향을 파악하기 위해서는 제재 대상 품목의 변화를 살펴볼 필요가 있다. 즉 북한의 무역에 대한 유엔 안보리 경제제재는 특정 품목의 수출입을 제한하는 것이므로 경제제

재의 효과는 해당 품목에 대한 북한의 수출입 규모의 감소액으로 측정할 수 있을 것이기 때문이다.

<그림 IV-2> 북중 무역 추이(2015~2022년)

(단위: 백만 달러)



출처: “统计月报,” 『中华人民共和国海关总署』, <<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/4899681/index.html>>의 자료 참고. (검색일: 2023.7.31.).

이를 위해 우선 유엔 안보리 경제제재 대상 품목의 수출액 변화를 정리한 것이 다음의 <표 IV-3>이다. 마찬가지로 경제제재 대상 품목의 수입액 변화는 <표 IV-4>에 정리되어 있다.

<표 IV-3> 유엔 안보리 결의안에 따른 제재 대상 품목의 수출액 변화

(단위: 천 달러)

결의안	품목	세부 설명	HS코드	2015년 수출액 (A)	2019년 수출액 (B)	수출 감소액 (A-B)	비고
2270호	금	금광과 그 정광	261690	31,129	0	31,129	
		금	7108	0	0	0	
		금을 입힌 비금속	7109	0	0	0	
	바나듐광	-	2615903000	0	0	0	
	티타늄광	-	2614	1,197	0	1,197	
	희토류	희토류금속, 스칸듐과 이트륨	280530	0	0	0	

결의안	품목	세부 설명	HS코드	2015년 수출액 (A)	2019년 수출액 (B)	수출 감소액 (A-B)	비고
2270호	희토류	희토류금속, 스칸듐이나 이들 금속혼합물의 무기유기 화합물	2846	0	0	0	
	항공유	항공기용 휘발유	2710122000	0	0	0	〈예외〉 · 인도주의 · 제재위 사전허가 · 북한 민 항기의 해외급유
		나프타형 제트연료	2710124000	0	0	0	
		케로신형 제트연료	2710192820	0	0	0	
		제트연료유	2710191010	0	0	0	
			2710192020	0	0	0	
2321호	은	은광과 그 정광	2616100000	8,018	0	8,018	
		은광과 그 정광	7106	2,530	0	2,530	
		은을 입힌 비금속	7107	0	0	0	
	동	구리광과 그 정광	2603	15,796	0	15,796	
		구리와 그 제품	74	12,642	20	12,622	
	아연	아연광과 그 정광	2608	20,429	0	20,429	
		아연과 그 제품	79	6,162	0	6,162	
	니켈	니켈광과 그 정광	2604	0	0	0	
		니켈과 그 제품	75	120	0	120	
	조형물	-	9703	0	0	0	
2371호	석탄, 철, 철광석	석탄	2701	1,049,785	0	1,049,785	〈예외〉 · 외국 석탄 의 나진항 통한 수출
		갈탄	2702	76	0	76	
		철	7201	33,134	0	33,134	
		철광석	2601	72,767	0	72,767	
	납	납광과 그 정광	2607	50,346	0	50,346	
		납과 그 제품	78	690	0	690	
	수산물	어류, 갑각류, 연체동물과 그 밖의 수생무척추동물	03	108,476	0	108,476	
		어류의 추출물	1603003000	0	0	0	
		어류의 즙	1603004000	0	0	0	
		기타 추출물과 즙	1603009000	0	0	0	
		조제하거나 보존처리한 어류, 캐비아, 어란으로 조제한 캐비아 대용물	1604	0	0	0	
		조제하거나 보존처리한 갑각류, 연체동물, 그 밖의 수생 무척추동물	1605	965	0	965	

결의안	품목	세부 설명	HS코드	2015년 수출액 (A)	2019년 수출액 (B)	수출 감소액 (A-B)	비고
2375호	섬유	견, 모, 면 등 방직용 섬유 및 섬유 제품	50~63	811,549	56	811,493	
2397호	산업용 기계류 및 전자기기	원자로, 보일러와 기계류	84	629	1	628	결의안 채택 후 30일 이후부터 대북 수입금지
		전기기기, 음향, 영상설비 및 부분품	85	57,235	0	57,235	
	식료품 및 농산품		08, 07, 12	70,441	0	70,441	
	마그네사이트 및 마그네시아를 포함한 토석류		25	40,773	0	40,773	
	목재류		44	21,712	0	21,712	
	선박		89	2,013	0	2,013	
총액				2,418,614	77	2,418,537	

주: 2397호의 HS 코드는 결의안에 기재된 코드이며, 나머지 제재 품목에 대한 HS 코드는 남북교류협력지원 협회, 『대북제재 참고 자료집 4.0』 (서울: 남북교류협력지원협회, 전략물자관리원, 2018)을 참조. 출처: 저자 작성.

<표 IV-4> 유엔 안보리 결의안에 따른 제재 대상 품목의 수입액 변화

(단위: 천 달러)

결의안	품목	세부 설명	HS코드	2015년 수입액 (A)	2019년 수입액 (B)	수입 감소액 (A-B)
2270호	희토류	희토류금속, 스칸듐이나 이들 금속혼합물의 무기유기 화합물	2846	0	0	0
		항공기용 휘발유	2710122000	0	0	0
	항공유	나프타형 제트 연료	2710124000	0	0	0
		케로신형 제트 연료	2710192820	0	0	0
		제트연료유	2710191010	0	0	0
			2710192020	0	0	0
2321호	신규 헬리콥터	-	-	-	-	-
	선박	-	-	-	-	-
2375호	천연가스액체, 컨센세이트	천연가스액체	2711	5,405	3,437	1,968
		컨센세이트	270910	0	0	0

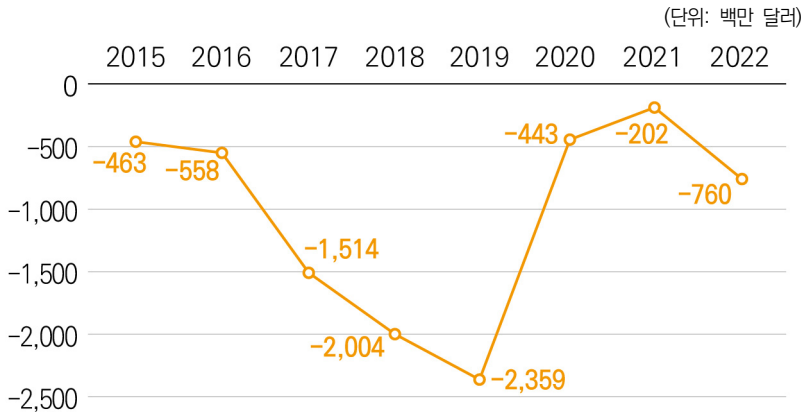
결의안	품목	세부 설명	HS코드	2015년 수입액 (A)	2019년 수입액 (B)	수입 감소액 (A-B)
2397호	산업용 기계류 및 전자기기	원자로, 보일러와 기계류	84	252,094	660	251,434
		전기기기, 음향, 영상설비 및 부분품	85	332,361	2,757	329,604
	운송수단	철도, 궤도용 기관차, 신호설비	86	4,795	0	4,795
		차량 및 그 부품	87	196,189	366	195,823
		항공기 및 그 부품	88	253	0	253
		선박과 수상구조물	89	2,878	0	2,878
	철강 및 여타 금속류	철강	72	111,790	79	111,711
		철강제품	73	62,585	193	62,392
		동	74	3,373	28	3,345
		니켈	75	124	0	124
		알루미늄	76	25,373	27	25,346
		납	78	11	0	11
		아연	79	494	0	494
		주석	80	193	0	193
		기타 비금속제품 등	81~83	23,139	117	23,022
	정유제품	윤활유기초류	2710	116,458	12,452	104,006
		석유젤리, 파라핀왁스 등	2712	70	149	-79
		석유코크스와 그 잔여물	2713	8,280	5,948	2,332
	원유	-	2709	-	-	-
총액				1,145,865	26,213	1,119,652

주: 2397호의 HS 코드는 결의안에 기재된 코드이며, 나머지 제재 품목에 대한 HS 코드는 남북교류협력지원협회, 『대북제재 참고 자료집 4.0』 (서울: 남북교류협력지원협회, 전략물자관리원, 2018)을 참조.
출처: 저자 작성.

〈표 IV-3〉에 의하면 유엔 안보리 경제제재로 인한 북한 수출의 감소액은 약 24.2억 달러로 계산된다. 이는 북한 수출이 정상적으로 이루어졌던 2015년을 기준으로 볼 때, 제재 대상 품목의 수출이 99.9% 차단되었음을 의미한다. 마찬가지로 〈표 IV-4〉를 통해서 경제제재로

인한 수입 감소액은 약 11.2억 달러로 나타나며,⁷⁰⁾ 이는 제재 대상 품목의 수입이 97.7% 축소된 것이다. 게다가 2017년부터 수출이 수입 보다 급감함에 따라 대중 상품무역수지 적자는 4~5억 달러 수준에서 2019년에는 사상 최대인 약 24억 달러로 급속히 확대되었다. 이러한 적자 규모는 유엔 추정 2019년 북한 GDP의 약 14.5%에 해당하는 막대한 것이다.⁷¹⁾

<그림 IV-3> 북한의 대중 상품무역수지



출처: “统计月报,” 『中华人民共和国海关总署』, <<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/4899681/index.html>>의 자료 참고. (검색일: 2023.7.31.).

70) 앞에서 살펴본 바와 같이 2015~19년의 기간 북중 수입의 감소액은 약 3.8억 달러였지만 제재 대상 품목만을 기준으로 할 경우 수입 감소액이 약 11.2억 달러라는 사실은 제재 대상이 아닌 품목의 수입이 증가하였음을 의미한다. 실제로 이 기간 중 북한은 사과, 쌀, 대두유, 밀가루 등 식자재와 비료, 건축자재인 플라스틱 바닥재, 시계조립을 위한 시계부품 등 비제재 품목의 수입을 증가시켰다.

71) 유엔 통계에 의하면 2019년 북한 GDP는 163.3억 달러이다. “GDP by Type of Expenditure at current prices-US dollars,” *UN data*, <<https://data.un.org/Data.aspx?q=north+korea+gdp&d=SNAAMA&f=grID%3a101%3bcurrencyID%3aUSD%3bpcFlag%3a0%3bcrID%3a408%2c410%2c807>> (Accessed July 24, 2023)

(2) 미국의 대북 경제제재

(가) 내용⁷²⁾

미국은 한국전쟁이 발발한 직후부터 「수출관리법」에 근거하여 북한에 대한 수출을 금지한 이래 강력한 경제제재를 시행하고 있다. 특히 미국의 제재는 대북제재에 동참하지 않은 국가에 대한 징벌도 가능하다는 점에서 매우 강력한 제재라고 할 수 있다.⁷³⁾ 미국의 대북 경제제재는 크게 나누면, 법률에 의한 제재와 행정명령에 의한 제재로 나눌 수 있다.

우선 법률의 경우를 보면, 북한을 특정 대상으로 한 법률은 5개로서 「북한위협감소법(North Korea Threat Reduction Act, 1999)」, 「이란·북한·시리아 비확산법(Iran, North Korea, and Syria Nonproliferation Act, 2000)」, 「대북제재 강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act, 2016)」, 「제재를 통한 적성국 대응법(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, 2017)」, 「오토 워비어 대북금융 제재법(Otto Warmbier Banking Restrictions Involving North Korea Act, 2017)」 등이다. 또한 이외에도 12개의 법률이 북한에 대한 제재에 원용되고 있다.⁷⁴⁾ 행정명령은 다양한 관련

72) 보다 구체적인 내용은 다음의 자료를 참조. 남북교류협력지원협회, 『대북제재 톨아 보기 (ver.3)』 (서울: 남북교류협력지원협회, 2023.1.3.), pp. 18~22.; 문미리, “대북제재에 관한 뉴욕타임즈 뉴스 보도: 코퍼스에 기반한 텍스트 분석,” 『정치커뮤니케이션 연구』, 통권 6호 (2023), pp. 126~129; 최장호 · 임수호 · 이정균 · 임소정, 『북한 주변국의 대북제재와 무역대체 효과』 (세종: 대외경제정책연구원, 2016), pp. 35~41.

73) 김주삼, “북한 핵실험에 대한 유엔 대북제재와 대중국 의존도 분석,” 『접경지역통일연구』, 제5권 2호 (2021), p.183.

74) 「적성국교역법(Trading with the Enemy Act, 1917)」, 「대외경제비상조치법(International Emergency Economic Powers Act, 1977)」, 「수출관리법(Export Administration Act, 1979)」, 「무기수출통제법(Arms Export Control Act, 1968)」, 「대외원조법(Foreign Assistance Act, 1961)」, 「수출입은행법(Export-Import Bank Act, 1945)」, 「브레튼우즈협정법(Bretton Woods Agreement Act)」,

법률에 근거해서 비상시 대통령이 제재조치를 부과하는 형태로 이루어진다. 법률과 비교할 때, 발표 및 해제 등에 소요되는 행정처리가 상대적으로 간단하다.

<표 IV-5> 미국 행정부별 대북제재 행정명령 및 주요 내용

행정부	발표일	행정명령	주요 내용
조지 부시 (2001~09)	2008년 6월 26일	E.O. 13466	• 무기로 전용 가능한 핵 관련 물질 확산 위험에 대응해 북한 관련 자산동결 • 미국인의 북한 선박 소유 및 운영 금지
버락 오바마 (2009~17)	2010년 8월 30일	E.O. 13551	• 북한 관련 개인 및 기관 자산 동결유지 • 사치품 교역 및 돈세탁 금지
	2011년 4월 18일	E.O. 13570	• 행정명령 13466, 13551 유효 • 북한의 모든 상품 서비스 기술 미국 내 직·간접적으로 수입금지
	2015년 1월 2일	E.O. 13687	• 행정명령 13466과 13551을 확대해 북한 관련 개인 포함 자산과 자산에 대한 이익 동결
	2016년 3월 15일	E.O. 13722	• 행정명령 13466과 13551을 확대해 포괄적 봉쇄 • 북한과의 수출 및 무역제재 강화
도널드 트럼프 (2017~21)	2017년 9월 21일	E.O. 13810	• 북한과 기술, 제조, 의료, 광업, 섬유, 운송산업 관련 개인 및 기업 미국 내 차단 • 유엔 제재결의안인 북한과 비즈니스 정지 이행

출처: 문미리, “대북제재에 관한 뉴욕타임즈 뉴스보도: 코퍼스에 기반한 텍스트 분석,” 『정치커뮤니케이션 연구』, 통권 6호 (2023), p.129.

「국제금융기구법(International Financial Institutions Act)」, 「무역법(Trade Act, 1974)」, 「무역제재개혁법(Trade Sanctions Reform Act, 2000)」, 「핵확산방지법(Nuclear Proliferation Prevention Act, 1994)」, 「대외활동수권법(Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 2006)」 등이다.

(나) 효과

이상과 같은 법률과 행정명령으로 인한 대북 경제제재로 인해 미국과 북한 간의 무역은 유엔 안보리 경제제재 이전에도 거의 없었다. 실제로 통계청 국가통계포털에 의하면 북한의 대미 수출은 전무한 실정이며, 수입은 많은 해라고 해봐야 수천만 달러에 그치는 등 미미한 수준이다. 북한이 미국으로부터 수입한 품목은 대부분 ‘미분류(HS 99)’로서 내역을 파악하기 어렵다.⁷⁵⁾

<표 IV-6> 북한의 대미 무역

(단위: 천 달러)

연도	대미 수출	대미 수입
2000	154	2,737
2001	26	650
2002	15	25,012
2003	59	7,977
2004	1,495	23,751
2005	3	5,757
2006	0	3
2007	0	1,728
2008	0	52,151
2009	0	903
2010	8	1,931
2011	0	9,406
2012	0	11,932
2013	0	6,583

75) 다만 금액이 크게 감소한 2016년 이후는 ‘미분류’가 없이 품목이 보고되어 있는데, 2016년 북한의 대미 수입 14만 달러는 ‘육류, 어류, 갑각류 등의 조제품(HS 16)’ 7.1만 달러, ‘음료, 알코올 및 식초(HS 22)’ 4.5만 달러, ‘광학, 의료기기, 부품(HS 90)’ 2.1만 달러 등으로 구성되어 있다. 한편 금액은 극히 미미하지만, 2017년은 전액 ‘전기기기, 음향, 영상설비 및 부품(HS 85)’, 2018년은 전액 ‘광학, 의료기기, 부품(HS 90)’이다.

연도	대미 수출	대미 수입
2014	0	24,028
2015	0	4,752
2016	0	140
2017	0	3
2018	0	4
2019	0	0
2020	0	0
2021	0	0
2022	0	0

주: 2021~22년은 “Trade in Goods with Korea, North,” *United States Census Bureau*, <<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5790.html>>, (Accessed July 5, 2023.).

출처: “북한 주요국별 수출입액,” 『국가통계포털』, <https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGA91&vw_cd=MT_BUKHAN&list_id=101_001_007&scrl=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_BUKHAN&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do> (검색일: 2023.8.1.).

그러나 국제무역 통계를 제공하는 Observatory of Economic Complexity에 의하면 2018년 북한의 대미 수출은 8,760달러, 북한의 대미 수입은 4,320달러로서 금액으로는 미미하지만, 통계청 및 United States Census Bureau 자료와 차이가 있으며, 품목은 보고되지 않았다.⁷⁶⁾

⁷⁶⁾ “Observatory of Economic Complexity,” *OEC*, <<https://oec.world/en/profile/bilateral-country/usa/partner/prk>> (Accessed July 7, 2023)

(3) 일본의 대북 경제제재

(가) 내용⁷⁷⁾

일본의 북한에 대한 경제제재는 일본인 납치자 문제라는 국내적 사건과 북한의 핵·미사일 개발이라는 국제적 사안에 기인한다. 1998년 8월 북한의 대포동 미사일이 일본 홋카이도 인근 공해상에 떨어짐에 따라 식량 원조 등 인도적 지원을 중지했고, 2002년 9월 고이즈미(小泉純一郎) 총리의 방북 이후 불거진 납치자 문제로 일본의 대북 여론이 급격히 악화되면서 2004년 「외환 및 외국무역법」 개정, 2004년 「특정선박 입항금지조치법」 제정, 2006년 「납치문제 및 기타 북한 당국에 의한 인권침해 문제 대처에 관한 법률」 제정 등 대북제재의 법규를 마련하였다.

특히 2006년 10월 북한의 1차 핵실험에 대응하여 일본은 모든 북한 선박의 일본 내 입항 금지, 북한으로부터의 모든 상품 수입금지, 북한 국적자의 원칙적 입국 금지를 발표하였다.⁷⁸⁾ 이 조치는 6개월 단위로 연장 여부를 결정하기로 했으나, 2009년 2차 핵실험에 따라 1년 단위, 2013년 3차 핵실험에 따라 2년 단위로 연장 여부를 결정하는 것으로 변경되었다. 또한 2016년 4차 핵실험이 발생하자 일본은 북한 방문자의 현금 소지 신고 하한액을 100만 엔 초과에서 10만 엔 초과로 하향 조정, 10만 엔 이상 대북송금의 원칙적 금지 등 경제제재를 강화했다.

77) 보다 구체적인 내용은 다음의 자료를 참조. 고재길, “RCEP 시대 한·중·일 3국의 경제제재 이행현황과 대응방안: 대북 경제제재를 중심으로,” 『국제상학』, 제37권 1호 (2022), pp. 316~318; 박명희, “일본의 대북제재 현황과 주요 쟁점,” 『이슈와 논점』, 제1839호 (2021); 최장호·임수호·이정균·임소정, 『북한 주변국의 대북 제재와 무역대체 효과』, pp. 41~43.

78) 최장호·임수호·이정균·임소정, 『북한 주변국의 대북제재와 무역대체 효과』, p. 42.

<표 IV-7> 일본의 대북 경제제재 주요 내용

구분	주요 내용	조치 시기
교역	북한의 모든 품목 수출입금지	2006/2009
	북한을 원산지 혹은 선적지로 하는 모든 화물의 수입금지	2010
	북한-제3국간 이동에 동반된 화물 매매, 임차, 대여에 관한 거래 금지	2011
금융	제재 대상자에 대한 경제지원 동결, 송금 및 지원금지	2006
	북한 방문자 휴대가능 현금반출액 축소(30만엔→10만엔)	2010
	북한에 대한 대량현금 등 금융, 자산 제공 및 정산금지	2013
	일본 금융기관과 북한 무역결제 은행과의 거래금지	2013
	10만엔 이하 인도적 목적을 제외한 대북송금 원칙적 금지	2016
운송	일-북한 간 항공전세기 운항불허	2006
	만경봉 92호 등 북한선박 입항금지	2006
	금지행위 연루 선박의 나포·검색·동결 의무화	2013
	유엔 제재위 지정 제재 선박에 대한 입항 금지	2016
	북한 기항 제3국 및 일본 선박의 일본 입항금지	2016
인적 왕래	북한 국적자의 원칙적 입국금지 2006	2006
	대북무역·금융조치 위반 재일외국인 입국, 재입국 금지 2009	2009
	조총련 및 북한 방문 핵·미사일 기술자 일본 재입국 금지 2016	2016
	해외 북한노동자의 고용금지	2017

출처: 고재길, “RCEP 시대 한·중·일 3국의 경제제재 이행현황과 대응방안: 대북 경제제재를 중심으로,” 『국제상학』, 제37권 1호 (2022), p. 317.

(나) 효과

일본은 2000년대 초반 북한의 제1위 무역상대국이었으나, 일본의 고강도 대북 경제제재에 따라 2010년 이후 북한과 일본 간의 무역은 전무한 상황이다.

<표 IV-8> 북한의 대일 무역

(단위: 천 달러)

연도	대일 수출	대일 수입
2000	256,891	206,760
2001	225,608	249,077
2002	234,404	135,137
2003	173,818	91,500
2004	163,372	89,262
2005	131,115	62,504
2006	77,776	43,816
2007	0	9,311
2008	0	7,664
2009	0	2,722
2010	0	0
2011	0	0
2012	0	0
2013	0	0
2014	0	0
2015	0	0
2016	0	0
2017	0	0
2018	0	0
2019	22	0
2020	0	0

출처: “북한 주요국별 수출입액,” 『국가통계포털』, <https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGA91&vw_cd=MT_BUKHAN&list_id=101_001_007&scrid=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_BUKHAN&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do> (검색일: 2023.8.1.).

(4) 남한의 대북 경제제재

(가) 내용

남한의 본격적인 대북 경제제재는 2008년 금강산 관광객 피살사건으로 금강산 관광사업을 중단하면서 시작되었다.⁷⁹⁾ 2010년에는 천안함 사건에 대한 대응조치로 ‘5·24 조치’를 시행함에 따라 개성공단을 제외한 모든 남북경협이 중지되었다. 2016년에는 북한의 4차 핵실험 및 장거리 미사일 발사에 대응하여 개성공단을 폐쇄하였고, 이에 따라 남북경협은 완전 중단된 상황이 현재까지 이어지고 있다.

또한 2016년부터는 유엔 안보리의 대북 경제제재가 강화되면서 남한의 추가적인 독자제재가 시행되고 있다. 2016년 3월 2일 결의안 2270호의 채택에 따라 우리 정부는 북한과 관련한 금융제재 대상 대폭 확대, 북한의 제3국 편의치적 선박의 국내 입항 금지 등 해운 통제 강화, 북한산 물품의 위장반입 차단 등 북한 관련 수출입 통제 강화, 우리 국민 및 해외 동포들을 대상으로 해외 북한 식당 등 북한 관련 영리시설의 이용 자제 등의 독자적인 대북제재 조치를 발표하였다.⁸⁰⁾ 이후에도 북한의 핵 및 미사일 도발이 이어지면서 제재를 추가해오고 있다.

79) 1993년 3월 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언으로 1차 북핵 위기가 발생하자 당시의 핵·경협 연계정책에 따라 우리 정부가 결정한 대북투자 협의 및 기업인 방북 보류 조치도 경제제재의 일환으로 볼 수 있다.

80) 국무조정실, “우리 정부 독자적 대북제재 조치 발표문,” 2016.3.8., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148810406>> (검색일: 2023.7.25.)

<표 IV-9> 남한의 대북 경제제재 주요 내용

구분	주요 내용	조치 시기
남북 경협	금강산관광사업 중단	2008
	남북교역 중단	2010
	신규투자 및 투자 확대 금지	2010
	대북지원사업 원칙적 보류(취약계층 대상 순수 인도적 지원 유지)	2010
	개성공단 전면 중단	2016
금융	금융제재 대상 지정(개인 109명, 단체 89개) * 우리 국민과의 외환거래·금융거래 금지, 국내자산 동결	2015, 2016, 2017
운송	북한 선박의 남한해역 운항 전면 불허	2010
	제3국 선박의 남북 항로 운항 금지	2016
	북한의 제3국 편의치적 선박의 국내 입항 금지	2016
	북한 기항 외국 선박의 1년 이내 국내 입항 불허	2016
인적 왕래	한국 국민의 방북 불허, 북한 주민과의 접촉 제한	2010
	금융제재 대상 제3국인 국내 입국 금지	2016
	국내거주 외국인 중 WMD 관련 북한 방문자 국내 재입국 금지	2016

출처: 고재길, “RCEP 시대 한·중·일 3국의 경제제재 이행현황과 대응방안: 대북 경제제재를 중심으로,” p. 319.

(나) 효과

2010년 ‘5·24 조치’로 인해 일반교역 및 위탁가공교역은 금지되었다. 2010년 이후의 반출입은 ‘5·24 조치’에서 예외로 인정된 개성공단의 운영에 따른 원부자재의 반출 및 완제품의 반입에 주로 기인한다. 실제로 개성공단이 폐쇄 이후인 2017년부터는 상업적 목적의 남북교역이 완전히 중단된 상황이다. 다만 최근에도 반출입이 보이는 것은 농업, 산림 등의 분야에서 대북 지원·협력 등과 같은 비상업적 거래가 진행되었기 때문이다.

<표 IV-10> 남북교역

(단위: 천 달러)

연도	반입	반출
2000	152,373	272,775
2001	176,170	226,787
2002	271,575	370,155
2003	289,252	434,965
2004	258,039	439,001
2005	340,281	715,472
2006	519,539	830,200
2007	765,346	1,032,550
2008	932,250	888,117
2009	934,251	744,830
2010	1,043,928	868,321
2011	913,663	800,192
2012	1,073,952	897,153
2013	615,243	520,603
2014	1,206,202	1,136,437
2015	1,452,360	1,262,116
2016	185,523	147,038
2017	8	903
2018	10,540	20,732
2019	206	6,668
2020	7	3,896
2021	-	1,068
2022	-	136

출처: “북한 주요국별 수출입액,” 『국가통계포털』, <https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGA91&vw_cd=MT_BUKHAN&list_id=101_001_007&scrid=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_BUKHAN&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do> (검색일: 2023.8.1.).

(5) 북한의 정보유입 현황

북한에 유입되고 있는 정보의 유형과 현황은 어떠한가? 북한의 유입되고 있는 외부정보는 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫 번째는 대북 전단, USB, DVD 등 전단이나 저장매체를 북한에 전달하는 방식이고, 두 번째는 TV, 라디오, 휴대폰 등을 활용하여 북한에 방송을 송출하는 방식이다.

먼저 첫 번째로 대북전단, USB, DVD의 유입현황을 분석해 보려 한다. 대북전단은 휴전 이후부터 체제경쟁의 수단으로 적극적으로 활용되었다. 휴전 이후부터 2000년 남북정상회담 이전까지는 주로 정부기관의 주도하에 조직적으로 살포되었으며 남한 체제에 대한 선전이나 과시적인 내용이 주를 이루었다. 하지만 1991년 「남북기본합의서」, 2000년 남북정상회담 이후 국가 차원의 대북전단은 공식적으로 중단되었다. 이후 자유풍선단, 자유북한운동연합, 탈북인단체총연합 등의 민간단체가 대북전단 살포를 주도하였다. 물론 2010년 연평도 포격 도발 이후 국방부가 대북전단 살포를 재개하였으나 곧 중단하였고, 2018년 4월 27일 판문점 선언 이후 공식적인 남북한 간 전단 살포가 중단되었다.⁸¹⁾

요약하자면 2000년 이전에는 정부가 주로 체제선전 및 대한민국의 경제상황에 대한 정보를 담아 전단을 살포했다면, 2000년 이후에는 민간단체들이 북한 체제 및 지도자에 대한 비판적인 내용을 주로 담아 살포하였다. 2018년 판문점 선언 이후에는 대북전단 금지법으로 인해 합법적인 대북전단 살포는 금지되었으나 일부 탈북자단체들은 여전히 대북전단을 살포하는 것으로 파악되었다.⁸²⁾

81) 장도경·김영석·황정남·주은우, “민간 대북전단의 목적과 효과 연구,” 『통일정책연구』, 제30권 2호 (2021), pp. 29~57; 박대광·김진무, “북한으로의 외부사조 유입 확대방안에 관한 연구,” 『국방정책연구』, 제28권 1호 (2012), pp. 161~188.

82) “대북전단·타이레놀 풍선에 달아 북으로 보냈다,” 『조선일보』, 2023.06.26., <htt

대북전단이 휴전선 부근 군인이나 개성 이남 주민들을 대상으로 정보를 유입하는 대표적인 방식인 반면 USB나 DVD는 주로 중국과 북한 사이의 국경을 통해 정보가 유입되는 방식이다. 즉 상인들이 중국에서 남한의 정보(드라마, 음악, 영화 등)가 담긴 USB, DVD, CDR 등을 밀수하고 이를 각 도시의 시장에 공급하게 된다. 2007년 기준 북한에는 300여 개의 종합시장이 존재하는데, 특히 평양, 함흥, 신의주 등 대도시의 시장에서 수백~수천 장의 DVD, CDR, USB가 거래되는 것으로 파악되었다.⁸³⁾ 특히 이러한 USB, DVD, CDR은 심지어 군부대에서도 유통되고 있는 것으로 파악되었다.

실제로 2012년 상반기에 작성한 것으로 추정되는 당위원회 집행위원회 확대문건에서는 “...중국산 소형텔레비존 3대와 자체로 조립한 라디오 1대, 중국산 소형록음기 3대, USB를 맵시시키지 않은 DVD록화기 10여대, 불순록음록화물들을 수록하였거나 국가적으로 승인되지 않은 CD와 DVD원판 300여개를 회수처리하였으며...”라고 언급되어 있다. 또한 북한 군대 내 정보유입을 우려하여 사상통제를 강화하라는 여러 문건이 유출된 것이 확인되었다.⁸⁴⁾ 이러한 점들을 종합해 볼 때, 대북전단 뿐만 아니라 남한 및 외국 정보가 담긴 USB, DVD, CDR 등이 북한으로 유입되고 있다는 사실을 확인할 수 있다.

두 번째로 TV, 라디오, 휴대폰을 활용한 정보유입도 확인할 필요가 있다. 먼저 TV나 라디오 방송의 청취 현황에 대해 분석해 보면 비교적 많은 북한 주민들이 남한 및 미국에서 송출하는 TV나 라디오 방송을

ps://www.mbn.co.kr/news/politics/4940875> (검색일: 2023.7.6.).

83) 강동완·박정란, “남한 영상매체의 북한 유통경로와 영향: 지역간·대인간 연결 구조 분석을 중심으로,” pp. 119~122.

84) 해당 문건에는 포치 및 조직 사업문건, 당 강습자료, 당위원회 집행위원회 확대회의 문건 등이 포함된다. ; 강동완·김현정, “북한 군대 내 남한 영상물 시청 실태 및 북한 정권의 대응,” 『통일과평화』, 제7집 1호 (2015), pp. 95~134.

청취하는 것으로 파악되었다. 먼저 2003년에 탈북자 103명을 대상으로 실시한 설문조사에서는 약 67%의 응답자가 북한에 있을 때 KBS사회교육방송(현 KBS한민족방송)을 청취한 적이 있다고 응답했다. 또한 약 52%의 응답자는 수신 상태가 양호했다고 답했으며 39.1%의 응답자가 KBS사회교육방송을 거의 매일 청취했고 42%의 응답자는 일주일에 1-2회 청취했다고 답했다.⁸⁵⁾ 또한 2007년 탈북자 33명을 대상으로 심층면접을 진행한 결과에 따르면 평양과 같은 대도시뿐만 아니라 북한 전역에서 남한방송을 수신하는 것으로 나타났다.⁸⁶⁾

북한에서 휴대폰 역시 빠르게 확산되고 있다. 실제로 매우 소수의 특권층만 휴대폰을 사용할 것이라는 관측과 달리 200만 명이 넘는 사용자가 휴대폰을 사용하고 있는 것으로 밝혀졌다. 또한 외국인 방문객들이 평양뿐만 아니라 다른 주요 도시에서도 10대나 건설노동자를 포함한 일반인들이 휴대폰을 사용하는 것을 목격했다는 증언 역시 존재한다.⁸⁷⁾ 이에 휴대폰을 통해 남한 영상물을 시청하는 사례도 늘고 있다. 실제로 유출된 북한 문건에 따르면 “총참모부 지휘정보국 직속 제10통신련대 5통신결속소…은…티카드를 받아가지고 훈련소 후방 부 군의부…의 집에서 그의 딸과 함께 손전화로 보다가 적발되었다.”라며 핸드폰을 통해 남한 영상물을 시청하고 있다는 사실을 확인할 수 있었다.⁸⁸⁾

종합하자면 북중 국경을 통한 USB, DVD 등 저장매체의 유입, TV, 라디오 방송을 통한 정보의 유입이 진행되고 있고 휴대폰의 확산 역시

85) 이주철, “북한주민의 남한 방송 수용 실태와 의식 변화,” 『통일문제연구』 제40호 (2003), pp. 315~338.

86) 강동완·박정란, “남한 영상매체의 북한 유통경로와 영향,” pp. 115~118.

87) Kim, Y., “Cell phones in North Korea,” *US-Korea Institute at SAIS*, 2014, <<https://38north.org/wp-content/uploads/2014/03/Kim-Yonho-Cell-Phones-in-North-Korea.pdf>> (Accessed July 8, 2023)

88) 강동완·김현정, “북한 군대 내 남한 영상물 시청 실태 및 북한 정권의 대응,” p. 112.

북한 주민들이 정보에 접촉하는 하나의 통로로서 작동하고 있다고 할 수 있다. 또한 <그림 IV-4>에서 볼 수 있듯이 남한 영상매체는 북한의 여러 지역에서 광범위하게 시청되고 있다. 이렇게 다양한 정보유입은 평양과 같은 대도시뿐만 아니라 북한의 중소도시에서도 발생하고 있는 현상이라는 사실을 파악할 수 있다.

<그림 IV-4> 남한 영상매체 시청 지역



출처: 강동완·박정란, “남한 영상매체의 북한 유통경로와 영향: 지역간·대인간 연결 구조 분석을 중심으로,” 『통일정책연구』, 제19권 2호 (2010), p. 116.

그렇다면 북한의 장마당은 정보유입 경로로서 어떠한 역할을 하는가? 고난의 행군 이후 북한 주민들은 비공식적으로 외부정보에 접근하는 현상이 확산되고 있고 특히 장마당을 중심으로 하는 시장화의 확산과 맞물려 외부정보의 유입이 진행되고 있다.⁸⁹⁾ 주형민과 그의 동료들의 연구를 비롯해 많은 연구가 고난의 행군 이후 북한의 경제구조가

근본적 변화를 맞이했고 장마당은 그 핵심에 자리하고 있다고 봤다. 장마당의 등장은 북한 주민의 가치관, 지도자에 대한 인식, 그리고 일상사까지 변화시키고 있다.

실제로 탈북자들의 증언에 따르면 남한 영상매체 시청을 위한 녹화기나 수상기 등의 하드웨어와 DVD, CD, 비디오테이프 등의 소프트웨어가 장마당에서 활발하게 거래되고 있다고 한다. 녹화기나 수상기와 같은 하드웨어는 규제 품목이 아니기 때문에 장마당에서 자유롭게 거래되며, CD나 DVD는 전문 장사꾼들이 매대에 북한 제품을 진열해 놓고 소비자가 남한 CD나 DVD의 구입을 원할 경우 상품이 있는 장소로 데려가 은밀하게 거래한다고 한다.⁹⁰⁾ CD는 한 장당 1,000~3,000원 선에서 거래되며(2007-8년 기준) 최신 드라마의 경우 한 장당 10,000원 선에서 거래되고 있어 CD 10장 분량인 드라마 한 편의 구입비용이 3만 원~10만 원 정도로 파악된다. 또한 CD나 DVD에 대한 대여 서비스 역시 성업 중인데 CD의 경우 한 장당 대여료가 100~200원 수준이며 최신 드라마의 경우 1,000원 정도라고 한다.⁹¹⁾

또한 휴대폰의 확산으로 인해 심카드의 거래 역시 확산되고 있다. 심카드를 활용하면 휴대폰을 사용하여 어디서든 한국 콘텐츠를 시청할 수 있으며 단속에 걸리더라도 빠르게 대처할 수 있기 때문이다. 심카드는 용량에 따라 1,700원~9,000원 정도의 가격으로 판매되며 심카드를 통해 한국 영화를 대여하는 서비스 역시 등장하였다. 일반 도시 기준 8GB 한국 영화가 8,700원~17,500원 정도의 가격으로 거

89) 김수암·강재연·박진아·윤보영, 『북한 주민의 정보접근에 관한 연구』(서울: 통일연구원, 2020), p. 18.

90) 강동완·박정란, “남한 영상매체의 북한 유통경로와 영향: 지역간·대인간 연결 구조 분석을 중심으로,” pp. 119~124.

91) 위의 글, pp. 119~124; 박대광·김진무, “북한으로의 외부사조 유입 확대방안에 관한 연구,” p.183.

래된다고 한다.⁹²⁾ 실제로 북한의 청년동맹위원장인 백학룡이 중등에서 아랍의 봄을 통한 정권교체의 이유로 인터넷과 휴대폰을 지목하고, 김정은이 청년세대의 사상 정신 상태에 심각한 변화가 일어나고 있다고 강조한 것을 보아도 인터넷 및 휴대폰의 확산이 북한 체제에 미치는 영향이 큼을 알 수 있다.⁹³⁾

종합해 보자면 장마당에서는 USB, DVD, 심카드 등의 저장장치와 노트북, 녹화기, 수상기 등의 하드웨어가 적극적으로 거래되고 있으며 영화나 드라마에 대한 대여 서비스 등도 활발하게 이루어지고 있음을 파악할 수 있다. 즉 장마당은 외부정보의 유입 경로 및 공유의 장으로 적극적으로 이용할 가치를 가지고 있는 것이다.

다. 도전요인

(1) 대북제재 추진의 도전요인

이처럼 미국, 일본, 남한의 강력한 독자 경제제재가 진행되는 상황에서, 유엔 안보리 경제제재가 추가됨으로써 2017년 이후 북한경제는 커다란 타격을 입게 되었다. 위에서 살펴본 바와 같이 북한 수출이 정상적으로 이루어졌던 2015년을 기준으로 평가할 때, 유엔 안보리 경제제재는 제재 대상 품목의 수출은 99.9%, 수입은 97.7% 차단되었고 수출 감소액은 약 24.2억 달러이며 그 결과 2019년 북한 GDP의 약 14.5%에 해당하는 막대한 상품무역수지 적자가 발생했다. 이에 따라 2017년부터 북한의 경제성장률은 마이너스를 기록하고 있다.⁹⁴⁾

92) 김수암·강재연·박진아·윤보영, 『북한 주민의 정보접근에 관한 연구』, p. 133.

93) “날 키운건 당 아닌 장마당 BTS 춤추는 MZ세대, 北 체제 혼돈다,” 『조선일보』, 2023.08.04., <https://www.chosun.com/politics/north_korea/2021/06/11/5XTBF5GIQZH3MVEZ5ZQF5CSTY/> (검색일: 2023.7.15.)

94) 2019년 소폭의 플러스 경제성장률은 2018년의 경제성장률 감소가 컸던데다가 농림어업과 건설업이 증가로 전환되고 광공업은 감소폭이 크게 축소되었기 때문으로 해석된다. “2019년 북한 경제성장률 추정 결과,” 『한국은행』, 2020.7.31., <ht

<표 IV-11> 북한의 경제성장률

(단위: %)

연도	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
경제성장률	-1.1	3.9	-3.5	-4.1	0.4	-4.5	-0.1

출처: “북한 경제성장률,” 『국가통계포털』, <https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGA31&vw_cd=MT_BUKHAN&list_id=101_001_006&scrid=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_BUKHAN&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do> (검색일: 2023.7.1.).

그럼에도 불구하고 경제제재를 통해 얻고자 했던 북한 핵 문제의 해결이라는 목적은 달성하지 못하고 있을 뿐만 아니라 오히려 북한은 더욱 강경한 입장을 고수해 오고 있다. 사실 2018~19년 비핵화 협상 당시 유엔 안보리 경제제재에 의한 경제 상황의 악화와 무역 규모의 감소가 북한을 협상 테이블로 끌어들이는 데에 영향을 미쳤다는 주장은 가능하나, 경제제재가 협상 국면으로의 진입 결정에 우세한 (dominant) 영향을 미친 변수인지는 불투명하다.⁹⁵⁾ 경제제재로 인한 고통을 북한 주민의 반미의식 고취와 김정은의 미국에 맞서는 이미지 연출에 이용함으로써 오히려 김정은 정권의 공고화와 북한 핵능력의 강화로 이어지는 역설적인 결과를 초래했다는 지적도 있다.⁹⁶⁾ 여기에는 북한 특유의 정치·사회·군사적 요인도 있지만, 경제제재가 지니는 한계 및 북한 나름대로의 대응이라는 요인도 지적할 수 있다. 이하에서는 이러한 경제적 측면에 대해 논의한다.

[tps://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0000559/view.do?nttId=10059559&menuNo=200690](https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0000559/view.do?nttId=10059559&menuNo=200690)> (검색일: 2023.7.1.).

95) 조선빈·김용호, “대북 경제제재의 효과성 분석: 유엔안보리 대북제재가 경제·핵무력 병진노선에 미친 영향을 중심으로,” 『동서연구』, 제34권 2호 (2022) p.149.

96) 나호선·차창훈, “제재이론과 대북제재 효과에 대한 비판적 검토: 피제재국의 대응을 중심으로,” 『동북아연구』, 제35권 1호 (2020), p.65.

(가) 수입지역 다변화

유엔 안보리 경제제재 이전 북한의 대중 수입은 전통적으로 랴오닝성과 지린성이 핵심이었으나, 제재 강화 이후 광둥성이 급속히 부상하였다. 2016년까지 북한의 광둥성으로부터의 수입은 미미하였지만, 2017년 랴오닝성, 지린성, 장시성에 이어 네 번째 성이 되었고 2018년과 2019년에는 랴오닝성을 제치고 최대 성으로 올라섰다. 이로써 2019년 광둥성으로부터의 수입은 북한의 전체 대중 수입의 34.7%를 기록하였다.

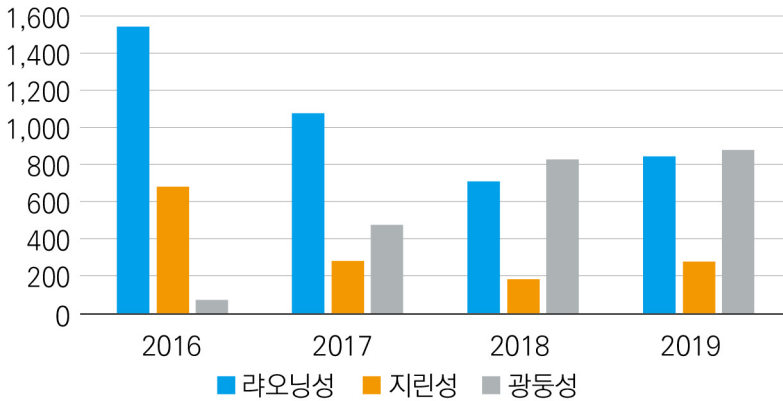
북한과 광둥성과의 무역이 확대된 것은 유엔 안보리 경제제재로 랴오닝성과 지린성으로부터의 수입이 중단될 것에 대비하여 수입지역을 다변화한 결과로 해석된다. 즉 북한과 국경을 맞대고 있는 랴오닝성과 지린성은 육로를 통해 수입이 이루어지므로 제재 위반 여부에 대한 감시가 비교적 용이한 반면 광둥성으로부터의 수입은 해상을 통해 이루어지므로 감시가 집중되는 접경지역을 우회하는 효과를 기대한 것이다.

만약 북한과 광둥성 간의 무역 확대가 밀무역을 포함한 비공식 무역의 증가, 대북 투자 상환 등의 이유에 기인한 것이라면 수입품이 랴오닝성이나 지린성과 차별화되거나 특정 품목에 대한 집중도가 높았을 것이다.⁹⁷⁾ 실제로 북한의 광둥성으로부터의 수입 품목을 보면 북한 전체 수입의 구성과 유사한 것으로 나타난다.

97) 최장호·최유정, “2019년 북중 무역 평가와 전망: 대북제재와 북한경제의 상관관계를 중심으로,” (KIEP 오늘의 세계경제 vol. 20, no. 11, 2020.3.23.), p. 8, <http://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10102020000&bid=0003&act=view&list_no=3449&cg_code=> (검색일: 2023.7.20.).

<그림 IV-5> 북한의 대중 수입의 주거래 성(省)

(단위: 백만 달러)



출처: “统计月报,” 『中华人民共和国海关总署』, <<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/4899681/index.html>> (검색일: 2023.7.31.)의 자료 참고.

(나) 수출 대체 품목의 개발

2015년 북한의 대중 수출 상위 10개 품목은 1순위 석탄(무연탄), 2~6순위 및 9순위 섬유·의류, 7순위 수산물, 8순위 및 10순위 철광석과 납광 등의 광물 품목이었다. 이처럼 유엔 안보리 경제제재 이전 북한의 중국에 대한 수출 품목은 광물, 섬유류, 수산물이었으나 위에서 살펴본 바와 같이 경제제재 이후 이들 품목은 거의 전액 감소하였다.

이에 따라 북한은 새로운 수출 품목으로 휴대용 시계 무브먼트, 가발·가수염, 비단, 플로트 유리, 전기에너지 등을 육성하기 시작하였으며, 합금철과 텅스텐광, 몰리브덴광 등 비제재 대상 광물 수출을 확대하고자 하였다. 그 결과 2019년 북한의 대중 주요 수출 상위 10개 품목은 2015년에 비해 확연히 달라졌다. 2015년의 상위 품목 10개는 2019년 북한의 대중 수출에서 모두 사라졌으며, 이전 시기에는 수출이 없었거나 극히 미미했던 품목들이 주요 수출 품목으로 등장했다.

<표 IV-12> 북한의 대중 주요 수출 품목(2019년)

(단위: 만 달러, %)

순위	품목	HS code	2015		2019		증감율 (2015~19년)
			수출액	수출 비중	수출액	수출 비중	
1	휴대용 시계의 무브먼트	9108	0	0.0	4,919	22.9	100.0
2	가발, 가수염, 눈썹, 속눈썹 등 이와 유사한 것	6704	63	0.0	3,106	14.4	4,830.2
3	합금철	7202	1,340	0.5	3,105	14.4	131.7
4	전시용 기구와 모형 (과학기술의학 분야, 교육용 또는 전람회용)	9023	113	0.0	1,637	7.6	1,348.7
5	팅스텐광과 그 정광	2611	49	0.0	1,234	5.7	2,418.4
6	전기에너지	2716	474	0.2	1,143	5.3	141.1
7	몰리브덴광과 그 정광(精鑛)	2613	439	0.2	896	4.2	104.1
8	신발류 부분품	6406	11	0.0	698	3.2	6,245.5
9	운동·체조·육상·그 밖의 운동에 사용하는 물품	9506	1	0.0	567	2.6	100.0
10	유리	7005	521	0.2	559	2.6	7.1

출처: “统计月报,” 『中华人民共和国海关总署』, <<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/4899681/index.html>> (검색일: 2023.7.31.)의 자료 참고.

참고로 2022년까지의 주요 수출 품목의 구성을 살펴보면, 2019년의 흐름을 대체적으로 유지하면서도 순위의 변동은 물론 새로운 품목이 10대 수출 품목으로 진입하는 등 나름의 변화를 보이고 있다. 이러한 변화가 신규 수출 품목의 개발과 육성에 실패한 것인지 혹은 코로나 19로 인해 국경을 봉쇄하면서 수출 자체가 급속히 감소한 데에 기인한 것인지의 여부는 아직 확실하지 않다.

<표 IV-13> 북한의 대중 주요 수출 품목의 순위

품목	순위			
	2019년	2020년	2021년	2022년
휴대용 시계의 무브먼트	1	3	3	10
가발, 가수염, 눈썹, 속눈썹 등 이와 유사한 것	2	6	-	5
합금철	3	2	-	-
전시용 기구와 모형	4	7	-	-
팅스텐광과 그 정광	5	4	9	1
전기에너지	6	1	2	3
몰리브덴광과 그 정광(精鑛)	7	9	-	4
신발류 부분품	8	-	-	-
운동·체조·육상·그 밖의 운동에 사용하는 물품	9	-	-	-
유리	10	-	-	7

출처: “统计月报,” 『中华人民共和国海关总署』, <<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/4899681/index.html>> (검색일: 2023.7.31.)의 자료 참고.

(다) 노동자의 지속적 파견

유엔 안보리 대북제재에도 불구하고 중국, 캄보디아, 라오스 등지에서 북한 해외 노동자의 외화벌이 활동이 지속되고 있는 것으로 유엔 제재위원회 전문가패널은 파악하고 있다.⁹⁸⁾ 중국의 경우 전문가패널은 중국 기업 두 곳이 온라인에서 만수대창작사 등 북한 그림을 판매한다는 사실을 파악하고 조사에 착수하였다. 특히, 북경차오위온라인문화 교류유한공사(Beijing Chaoyi Online Cultural Exchange Co., Ltd)는 북한 그림을 판매할 뿐 아니라 북한 화가들이 중국 현지에서 초상화를 직접 그리도록 하고 있는 것으로 알려졌다.

캄보디아에서는 리철남(Ri Chol Nam)이 2016년 캄보디아에 평양 은하수주식회사를 설립하여 음식점, 도매업, 환전 등의 사업을 하면서

⁹⁸⁾ UN Doc. S/2023/171 (2023), pp. 72~73.

무기 판매에 관여하는 한편, 다이아몬드와 금을 판매하거나 중개한 것으로 알려졌다. 또 캄보디아에서는 경찰총국 소속의 속카(Sok Kha)라는 인물이 호텔과 카지노, 식당, 주점 등을 운영해 왔으며, 캄보디아 당국이 속카의 사업장을 폐쇄하고 은행을 동결하며 소송을 제기하려 했지만, 그는 2020년 11월 캄보디아를 떠났다고 전문가패널은 밝혔다. 그러나 한 유엔 회원국은 속카와 함께 일하는 북한 여권을 가진 5명이 여전히 캄보디아에서 사업을 하고 있다고 제보했는데, 이들은 경찰총국 소속으로 추정된다.

또한 두바이에서 활동하던 북한의 오충성(Oh Chung Song)이 다른 8명의 정보기술 요원들과 함께 2021년 12월 14일 라오스 수도 비엔티안에 도착하였는데, 오충성은 2023년 2월 우리 정부가 사이버 분야 첫 대북 독자제재 대상으로 올린 인물로 추정된다. 그는 국방성 소속 정보기술 인력으로 두바이 등지에서 구인 플랫폼을 통해 다수 회사에 IT 프로그램을 개발, 제공한 바 있다.⁹⁹⁾ 이 밖에도 북한 근로자들이 라오스 식당에서 계속 근무하고 있는 것으로 전해진다. 뿐만 아니라 전문가패널은 북한이 아프리카, 동남아시아, 중동 및 러시아 등지에 IT, 의료, 건설 및 요식업 관련 노동자를 지속적으로 파견 중이라고 보고하고 있다.

(라) 밀무역의 증가

유엔 안보리 경제제재에도 불구하고 원유·정제유와 같은 주요 생필품의 밀수입과 광물 등의 밀수출이 지속되고 있는 것으로 나타난다. 정제유의 경우 결의안 2397호에 의해 연간 수입 상한선이 50만 배럴로 제한되어 있지만 이를 훨씬 초과하는 밀수입이 이루어지고 있는

99) “정부, 사이버분야 첫 대북 독자제재…개인 4명·기관 7곳 지정,” 『서울경제』, 2023. 2.10., <<https://www.sedaily.com/NewsView/29LP3TMSAU>> (검색일: 2023.6.1.).

것으로 알려져 있다. 예를 들어 위성사진을 통해 북한으로 유입된 정제유의 양을 추정한 미국의 선진국방연구센터(Center for Advanced Defense Studies: C4ADS)와 영국의 왕립합동군사연구소(Royal United Services Institute: RUSI)의 공동보고서에 의하면 2020년의 경우 북한의 정제유 수입량은 최대 233만 2천 배럴로서 유엔 안보리의 수입 상한선의 4배가 넘는다.¹⁰⁰⁾

또한 공해상에서의 환적 형태로 이루어지는 불법 수입도 지속되고 있는 것으로 알려져 있으며, 2022년에도 수십 회에 걸쳐 “바다 한가운데에서 적재함 덮개를 열고 선체를 밀착”시켜 환적을 하는 모습이 포착된 것으로 보도되었다.¹⁰¹⁾ 실제로 유엔 대북제재위원회 전문가패널은 52개 유엔 회원국이 제출한 보고서에 2022년 1~8월 북한 유조선들이 45차례에 걸쳐 남포로 정유를 반입하는 장면을 담은 위성사진이 있었다고 밝히면서 이들 사진을 통해 분석하면 최대 79만 2,383배럴에 달하는 정제유가 남포로 유입된 것으로 추정하였다.¹⁰²⁾

북한 석탄의 밀수출도 이루어지고 있다. 중국은 석탄의 밀수출 최대 대상국으로 알려져 있으나, 남한으로의 밀수출도 적발된 사례가 있다. 예를 들어 관세청은 2017년 4~10월 북한산 석탄을 나훗트카 등 러시아의 항구로 운송한 다음 다른 배로 환적하여 남한으로 수입하면서 러시아산으로 원산지 증명서를 위조하여 세관에 제출함으로써 북한산 석탄을 밀수입하려던 7건을 적발하였다고 발표하였다.¹⁰³⁾ 2019년에도

100) James Byrne, Joseph Byrne, Lucas Kuo and Lauren Sung, *Black Gold: Exposing North Korea's Oil Procurement Networks* (London: RUSI, 2021), p. 18.

101) “북한 서해서 ‘불법 환적’ 정황 추가 포착…적재함 열고 점선,” 『VOA』, 2022.10.4., <<https://www.voakorea.com/a/6788958.html>> (검색일: 2023.7.3.).

102) UN Doc. S/2023/171 (2023), pp. 238~240.

103) “북한산 석탄 등 위장 반입 사건 중간 수사결과 발표,” 『관세청』, 2018.8.10., <<https://www.customs.go.kr/kcs/na/ntt/selectNttInfo.do?mi=2891&nttSn=42739>> (검색일: 2023.7.9.).

관세청은 북한산 석탄 약 1.3만 톤, 시가 21억 원 상당을 중국산과 베트남산인 것으로 속여 불법 반입한 사례를 적발하였다.¹⁰⁴⁾ 유엔 대북 제재위원회 전문가패널의 보고에 의하면 북한의 석탄 밀수출 규모는 2019년 1~8월 약 370만 톤, 2020년 1~9월 약 250만 톤인 것으로 나타난다.¹⁰⁵⁾

유엔 안보리 결의만의 위배 사항이지만, 북한의 섬유류 임가공 수출도 지속되고 있을 가능성이 크다. 섬유 수출이 금지된 2019년의 북한의 섬유류 수입은 7억 6,000만 달러로서 섬유류 수출이 가능하였던 2016년의 7억 2,000만 달러를 상회하고 있는데, 북한이 수입한 섬유류를 모두 내수용으로 사용하였다고 보기는 어렵기 때문이다. 게다가 유엔 안보리 대북제재로 인해 의류 수출이 불가능한 상황에서 관련 산업 원부자재로 추정되는 품목의 수입이 지속적으로 증가하고 있다는 점도 섬유류의 밀수출이 이루어지고 있을 가능성을 시사한다.

<표 IV-14> 북한의 섬유류 대중 수입

(단위: 백만 달러)

연도	2016	2017	2018	2019
수입액	722.9	840.6	609.7	755.4

주: 섬유류는 HS 코드 2자리 기준 14, 41~43, 50~67 품목.

출처: “统计月报,” 『中华人民共和国海关总署』, <<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/4899681/index.html>> (검색일: 2023.7.31.)의 자료 참고.

104) “부산본부세관, 북한산 석탄 중국·베트남산으로 위장수입 6명 검거,” 『국민일보』, 2019.3.7., <<https://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0013123725>> (검색일: 2023.7.3.).

105) 김석진, “북한의 제재 회피 실태와 그 경제적 의미,” (통일연구원 Online Series CO 21-12, 2021.4.2.), pp. 2~3., <<https://repo.kinu.or.kr/handle/2015.oak/12441>> (검색일: 2023.7.3.).

(마) 중국으로부터의 지원 확대

북한은 중국과의 관계 강화를 통한 지원의 확대에도 노력을 기울인 것으로 판단된다. 특히 2019년 6월 시진핑 주석의 방북으로 북중 관계가 개선됨에 따라 쌀, 의약품, 비료 등 중국의 지원이 이루어졌다. 이들 품목을 일반 무역이 아니라 대북 지원으로 추정하는 것은 이들 품목의 수입이 연중 고르게 이루어진 것이 아니라 쌀은 시진핑 주석 방북 후인 2019년 7~9월, 의약품은 10월 등 특정 월에 집중되었기 때문이다. 한편 이들 품목의 무역 형태가 ‘원조’가 아닌 ‘점점무역(border trade)’으로 분류된 것으로 미루어 볼 때, 중국이 무상지원이 아닌 차관 형태로 제공한 것으로 보인다.¹⁰⁶⁾

2020년 중국이 북한에 지원한 식량은 50~60만 톤이며 비료는 55만 톤에 달하는 것으로 보도되었다.¹⁰⁷⁾ 2021년 5월 및 6월에도 지원 물자를 실은 것으로 추정되는 선박이 중국 룡커우 항을 떠나 북한 남포항과 해주항에서 하역 작업을 하고 있는 위성사진이 포착된 것으로 보아 북한이 중국으로부터 식량 또는 비료를 인도적 지원으로 받았거나 수입한 것으로 판단된다.¹⁰⁸⁾

106) 최장호·최유정, “2019년 북중 무역 평가와 전망: 대북제재와 북한경제의 상관관계를 중심으로,” (KIEP 오늘의 세계경제 vol. 20 no. 11, 2020.3.23.), p.13, <https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10102020000&bid=0003&act=view&list_no=3449&cg_code=> (검색일: 2023.7.20.).

107) “일본 신문 “중국, 북한 지원 강화…올해 비료 55만t 공급,” 『연합뉴스』, 2020.11.3., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20201103050900073>> (검색일: 2023.7.23.).

108) “중국, 북한 식량·비료 인도적 지원 또는 수출 정황,” 『한국무역협회』, 2021.7.9., <<https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/cmmrcNews/cmmrcNewsDetail.do?pageIndex=1&nIndex=64126&sSiteid=2>> (검색일: 2023.7.23.).

(2) 북한 정보유입의 도전요인

그렇다면 북한에 대한 정보유입의 도전요인은 무엇인가? 첫째, 북한에 대한 정보유입에는 국내정치적인 도전요인이 존재한다. 「대북전단 금지법」 제정 과정에서 나타난 여야 갈등 사례를 보면 알 수 있듯이 북한에 정보를 유입시키는 것에 대한 찬반논쟁이 여-야, 진보-보수 사이에서 존재하고 있다. 실제로 2020년 6월 실시된 KBS여론조사에 따르면 대북전단 살포를 찬성하는 응답자가 약 40%이고 대북전단 살포를 반대하는 응답자가 약 60%로 파악되었다.¹⁰⁹⁾ 이러한 남한 내 갈등을 고려하였을 때, 군을 포함한 정부 차원에서의 전면적인 정보유입활동이 제한되는 것이 사실이다.

둘째, 북한에 대한 정보유입에는 안보적인 도전요인 역시 존재한다. 북한은 남한의 정부나 민간단체들의 정보유입 행위에 대해 강력히 반대하며 지속적인 위협을 가하고 있다. 실제로 북한의 천안함 폭침 이후 국군이 대북심리전 재개를 선언했을 때 북한은 ‘전면적 군사적 타격으로 대응하겠다’며 군사적 위협을 시작했다.¹¹⁰⁾ 또한 김영정 제1부부장은 2020년 남북연락사무소를 폭파하며 그 이유가 민간단체의 대북전단 살포에 있음을 밝혔다.¹¹¹⁾

셋째, 북한에 대한 정보유입에는 재정적 도전요인이 존재한다. 북한으로의 정보유입은 대부분 민간단체들이 주도하고 있는데 민간단체들은 재정적으로 열악한 상황에 놓여 있어 질 좋은 콘텐츠 및 정보를 지속적으로 유입하기가 어렵다. 실제로 CD, DVD, 전단지 매체를 활용한 활동은 재정적 능력이 미약한 탈북자단체나 비정부기구(Non-governmental organization: NGO)를 중심으로 이루어지고

109) “[여론조사] 대북전단 반대 60%…남북협력 추진해야 70%,” 『KBS』, 2020.06.14., <<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4470193>> (검색일: 2023.07.15.)

110) 박대광·김진무, “북한으로의 외부사조 유입 확대방안에 관한 연구,” pp. 162~188.

111) 장도경·김영석·황정남·주은우, “민간 대북전단의 목적과 효과 연구,” pp. 29~57.

있고,¹¹²⁾ 대북방송 역시 KBS한민족방송을 제외하면 대부분 인력과 전문성이 부족한 민간방송사들이 실시하고 있다.

넷째, 코로나19 이후 강화된 북한 당국의 강력한 대응이다. 북한은 2021년 12월 「반동사상문화 배격법」을 통과시키며 남한 콘텐츠의 확산에 대해 사형, 공개투쟁, 공개재판 등의 방법으로 대응하고 있다.¹¹³⁾ 또한 북한은 한류 통제 부서인 109상무를 727상무로 변경하고 권한을 대폭 확대하기도 하였다.¹¹⁴⁾

종합하자면, 북한으로의 정보유입에 대한 국내정치적 갈등이 존재하며, 이에 대응하는 북한의 안보위협이 우려되고, 재정적 문제로 인해 질 좋은 콘텐츠 및 정보를 지속적으로 북한에 유입시키기가 어려운 것이다. 또한 코로나19로 인한 국경폐쇄 이후 북한 당국의 강력한 대응 역시 정보유입의 도전요인이 되고 있다.

2. 작동 메커니즘

가. 대북 경제제재의 전략적 운용

대북 경제제재의 효과를 극대화하기 위해서는 담대한 구상에서 밝힌 바와 같이 북한 비핵화를 단계별로 구분하고 제재의 목표를 구체화할 필요가 있다. 우선 북한이 대화의 장으로 나오는 것이 비핵화를 위한 선제 조건이므로, 북한 비핵화는 협상 단계와 합의이행 단계로 구분해야 한다. 첫째, 협상 단계는 여건 조성과 협상 단계를 포함하는

112) 박대광·김진무, “북한으로의 외부사조 유입 확대방안에 관한 연구,” pp. 162~188.

113) “North Korea’s War Against Outside Information and Culture,” *38 North*, May 25, 2023, <<https://www.38north.org/2023/05/north-koreas-war-against-outside-information-and-culture/>> (Accessed August 2, 2023)

114) “날 키운건 당 아닌 장마당 BTS 춤추는 MZ세대, 北 체제 혼돈다,” 『조선일보』, 2023.08.04., <https://www.chosun.com/politics/north_korea/2021/06/11/5XTBF5GIQZHX3MVEZ5ZQF5CSTY/> (검색일: 2023.07.15.)

데 이 단계에서 제재의 목표는 북한을 협상으로 유도하고, 협상 테이블에서 벗어나지 않게 하는 것이다. 북한과의 지속적인 비핵화 협상을 위한 환경 조성이 필요한데, 우선 기존 경제제재를 빈틈없이 유지하고 강화해야 한다. 제재는 핵보유국을 협상으로 유도하는 데 유용하며, 실제로 이란 사례를 분석해 보면 제재가 확실하게 비핵화 협상을 끌어냈음을 확인하였다.¹¹⁵⁾

북한 사례에서도 제재가 비핵화 협상을 끌어낸 가장 중요한 요인이었다.¹¹⁶⁾ 예를 들어 2019년 2월 27~28일에 베트남 하노이에서 이루어진 트럼프 대통령과 김정은 위원장의 두 번째 정상회담에 김정은은 북한의 영변 핵시설 일부를 폐기하는 대가로 주요 경제제재의 완화를 요구했다. 특히 김정은은 UN의 5차례 제재 결의 중 2016년과 2017년에 통과된 11개 제재조치의 완화를 원했는데, 이는 북한의 석탄 수출, 원유 수입, 해외노동자 송금 등 핵심 경제활동에 영향을 주는 제재들이었다. 이는 미국 주도의 대북 경제제재가 북한에 막대한 타격을 줬고, 제재 해제가 북미 정상회담을 성사하는 데 중요한 역할을 했음을 증명하는 것이다.

그러나 제재가 협상 여건 조성에 필요하다고 해도 이미 제재에 대해 내성이 생겨 자체적인 조정 능력을 갖추게 된 북한과 같은 제재대상국은 즉각 정책을 변경하지 않을 수 있다. 제재가 이미 상당한 수준에 이르렀고 지속적인 제재 상황에서도 북한의 태도 변화가 감지되지 않고 있다는 현실을 고려한다면, 여건 조성단계 단념 전략을 강온 양면으로 디자인해서 제재 유지와 해제 및 경제적 지원 등을 함께 고려하는 혼합전략(combination strategy)을 활용할 수 있다. 여건 조성에 성

115) Haggard, S, "Negotiating a Korean settlement: the role of sanctions," *Korea Observer*, vol. 47, no. 4 (2016), pp. 939~961.

116) 정형곤 외, 『비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점』 (세종: 대외경제정책연구원, 2018), pp. 1~238. 참고.

공해서 제재가 북한을 협상장으로 유도하는 역할을 한 이후라도 혼합 전략은 그다음 협상 단계의 제재 효용성을 제고할 수 있다.¹¹⁷⁾ 북한이 제재 완화나 경제적 지원과 같은 실체적인 혜택을 더욱 중시한다는 점에서,¹¹⁸⁾ 제재 외의 다른 수단을 항상 함께 고려하는 것은 중요한 접근이라 할 수 있다.

예를 들어 제재 해제의 약속은 비핵화 과정에서 교착 상태를 해결하기 위한 수단으로 활용될 수 있다.¹¹⁹⁾ 적어도 이론적으로, 제재 해제에 대한 신뢰할 수 있는 보장은 외교적 압박 수단인 경제제재와 달리, 협상 과정에서 한국과 미국의 정책 양보를 공언하여 스스로 협상에 대한 신뢰성을 높이는 효과를 낼 수 있다. 대북제재의 범위와 강도를 지속적으로 강화한다는 전제하에서, 북한의 협상장 복귀 혹은 협상 유지 및 타결 등에 대한 보상책을 분명히 제시한다면 단계별로 북한의 정책 변경을 촉진하는 데 일부 도움을 줄 수 있다.¹²⁰⁾

경제적 지원의 경우, 북한의 지속적인 핵 협상 참여를 끌어내는 데 일정 정도 효과를 기대할 수 있다. 경제적 지원은 지금까지 이루어진 북한과의 핵협상에서 꾸준히 다뤄졌다. 먼저 1994년 북미 제네바 합의에서는 북한의 흑연감속로 핵재처리 중단, 방사화학실험실 폐쇄 등에 대한 상응조치로 경수로 핵발전소 건설, 중유 제공 등이 논의되었

117) Noland, M., "North Korea: Sanctions, engagement and strategic reorientation," *Asian Economic Policy Review*, vol. 14, no. 2 (2019), pp. 189~209.

118) 전봉근, 『북미 핵협상의 핵심 쟁점과 대응전략』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2018) 참고.

119) Yeung, M. F., "The Role of Economic Sanctions in Promoting North Korea's Denuclearization Revisited," *North Korean Review*, vol. 19, no. 1 (2023), pp. 57~79.

120) Zuzana Hudáková, Thomas Biersteker, and Erica Moret, *Sanctions Relaxation and Conflict Resolution: Lessons from Past Sanctions Regimes* (Atlanta: The Carter Center, 2021); 조성렬·김영준, "한반도 비핵화를 위한 유엔과 미국의 대북제재 해제 관련 법·제도 연구," 『INSS 전략보고』 제15호 (2018), pp. 1~27. 참고.

다. 또한 북핵 문제 해결을 위해 진행된 6자회담에서도 2005년 「9.19 공동성명」, 2007년 「2.13 합의」와 「10.3 합의」를 통해 북한 에너지 지원(전력 공급), 중유 제공 등이 북한의 핵시설 폐쇄, 핵물질 제거 등에 따른 조치로 논의되었다. 즉, 경제적 유인(incentives)은 북한의 핵과 미사일 프로그램의 중단이나 폐기 협상에서 중요한 역할을 했다.¹²¹⁾

대북 경제지원 그 자체가 담대한 구상의 취지에 어긋나는 것은 결코 아니다. 담대한 구상 역시 북한의 협상 복귀 시점에 전향적인 대북 경제지원을 제시하고 있다. 윤석열 대통령 또한 북한이 실질적인 비핵화 조치를 단행할 준비가 되어 있으면 언제든지 적극적인 대북 관여를 할 것이라는 점을 분명히 한 바가 있다. 이에 대해 북한은 김여정 등의 담화를 통해 이러한 경제적 지원은 핵과의 교환 가치가 형편없이 낮다고 강력히 비난하고 있다. 이러한 반응은 과거 북미 제네바 합의나 6자회담 때와 비교해 북한의 핵능력이 비교할 수 없을 정도로 고도화된 현실을 반영하고 있다. 현재 북한핵에 상응하는 교환 가치를 갖는 경제적 지원은 이제 없다는 점을 분명히 하고 있다고 해석할 수 있다.

그럼에도 불구하고 현재 제재의 목적을 북한 핵프로그램 중단이나 폐기가 아닌 북한의 협상 복귀를 위한 여건 조성 및 협상 유지로 한정한다면, 제재와 더불어 제시되는 경제적 지원의 효용성은 달라질 수 있다. 협상 여건 조성을 위한 혼합전략에서 경제지원 약속은 여전히 중요한 역할을 할 수 있다. 또한 협상이 시작된다면 약속한 경제지원을 어떻게 이행하는가도 협상의 신뢰도를 높인다는 점에서 중요할 것이다.

물론, 담대한 구상이 협상과 함께 많은 경제협력을 약속하고 있으므로, 북한이 이를 악용할 수 있다는 시각이 존재한다.¹²²⁾ 북한이 대화

121) Mark E. Manyin, Mary Beth D. Nikitin, Emma Chanlett-Avery, *Nuclear Negotiations with North Korea* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2021) p. 18. 참고.

122) 김진하, “담대한 구상 구체화 방안 모색: 대북 비핵화 협상 단계별 상응 조치로서의

의지를 일시적인 유화 전술로 구사한다면, 핵협상을 통해 한국과 미국 등으로부터 대규모 경제지원을 얻어내고 이후 핵협상을 호지부지 만들 가능성도 있다. 그러므로 이에 대한 철저한 대비도 반드시 필요할 것이다. 가령 북한이 자신의 약속이나 우리의 선의를 기만하는 경우, 약속 이전과 비교해 혹독한 수준의 고통에 직면할 것임을 엄중히 전제할 필요도 있을 것이다. 즉 기만과 배신의 과정에서 북한이 획득할 수 있는 이익 모두를 훨씬 상회할 정도의 고통에 대한 진지한 고려를 북한이 할 수 있도록 해야만 한다.

둘째, 북한과 포괄적 핵합의가 이뤄지고 난 이후 협상 이행 단계도 고려할 필요가 있다. 협상 이행 단계에서 제재의 목표는 북한의 합의 파기 방지이다. 합의된 내용을 이행하면서 북한은 핵을 포기하고 한국과 미국은 제재를 해제할 것이다. 이 단계에서는 북한이 이전의 핵보유로 회귀하지 않도록 강제할 제도적 장치가 필요하다. 협상 단계에서 북한과의 합의를 통해 제재 해제 등의 유인을 제공하는 경우, 그 이후에도 북한의 비핵화 의지를 지속할 수 있어야 한다. 특히, 제재 해제 이후, 북한 비핵화 의지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 이러한 문제는 대북제재의 현실을 반영한 일종의 스냅백 조항(snap-back) 삽입을 통해, 비핵화의 추동력을 잃지 않도록 하는 안전장치를 마련하여 해결할 수 있다.¹²³⁾¹²⁴⁾

합의,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제25권 5호 (2023), pp. 27~40.

123) 정형곤 외. 『비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점』, p. 63. 참고.

124) 스냅백 조항이란 합의 내용을 위반하는 경우 합의 이전의 제재를 복원하는 조치를 의미한다. 이란핵합의(Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA)의 경우, 이란과 E3/EU+3 (미국, 중국, 프랑스, 러시아, 영국, 독일, EU) 등 총 8개국으로 구성된 연합위원회에서 스냅백을 다루도록 명시되었다. JCPOA 원문에서는 스냅백이라는 용어 대신 제재 재부과 혹은 복귀 (re-imposed 혹은 reinstated) 개념을 사용한다. 스냅백은 2015년 7월 이란 핵합의 타결 이후, 미국 오바마 대통령이 제재 복원의 의미에서 위 용어를 사용하였고, 이후 다양한 연구에서 활용하고 있다. JCPOA에서는 이란이 핵 관련 초기 조치를 이행하는 경우, IAEA에서 이를

이제까지의 논의한 비핵화 목적의 단계적 제재와 별도로 보편적 국제규범 이행 차원에서 북한 인권 개선을 위한 별도의 경제제재를 생각해 볼 수 있다. 대북 인권 제재는 북한이 핵협상을 비롯한 모든 대화를 거부할 때 발생할 기회비용을 높이는 효과를 가져올 수 있다. 제재 비용 증가를 통해 북한의 협상 참여를 혹은 이후 합의이행을 더욱 쉽게 할 수 있다. 다만, 선행연구의 결과가 보여주듯이, 인권 제재는 제재대상국이 제재부과국의 위협이 실현된다는 것을 믿을 때만 효과성을 확보할 수 있다. 위협이 실제적일 때, 제재대상국은 인권 개선을 위해 노력할 가능성이 커지며, 인권 정책을 바꾸려는 시도는 기존 제재의 경제적 비용을 상승시킨다.¹²⁵⁾

따라서 인권과 제재 간 연계 작업은 국제사회 협력을 끌어낼 수 있음과 동시에, 북한 비핵화 협상 유도 및 합의이행에 기여할 것으로 기대된다. 특히 국제사회를 중심으로 북한 인권 관련 문제가 지속적으로 제기되는 현 상황은 인권 제재에 관한 설계가 필요한 시점이라 할 수 있다. 통일부는 2023년 핵심 추진과제 중 하나로 북한 주민의 인권 향상을 제시하며, 민간의 북한인권증진 활동 지원 및 북한인권재단 출범을 통한 북한인권법 취지 구현을 강조하였다.¹²⁶⁾ 현재 북한인권

확인하고 곧바로 대이란 경제제재를 해제하였다. 다만, 연합위원회 회원국이 이란의 핵합의 준수에 대한 이익을 제기할 수 있다. 만약 회원국의 이익 제기가 이루어지면 관련 사안은 유엔 안전보장이사회로 회부되고, 안보리에서 제재 해제 유지 결의안에 대한 투표를 진행한다. 결의안이 채택되지 않으면 기존 UN 제재결의안이 다시 부과된다. 도경욱 외, 『비핵화 합의와 이행의 법·제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2022), pp. 206~211. 참고.

125) Lacy Dean and Niou Emerson M. S, "A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats," *Journal of Politics*, vol. 66, no. 1 (2004), pp. 25~42; Drezner Daniel W, "The Hidden Hand of Economic Coercion," *International Organization*, vol. 57, no. 3 (2003), pp. 643~659.

126) 통일부, "2023년 주요업무 추진계획," 2023.1.27., p. 7, <https://unikorea.go.kr/plan/2023plan/Press_Release/> (검색일: 2023.6.4.).

은 국정운영 주요 의제 중 하나로 제시되어 있으며, 통일부는 「북한인권법」의 내실 있는 이행에 한계를 느끼고 다양한 정책적 노력을 전개할 것으로 보인다. 따라서 통일미래 준비를 위한 민관 협업 플랫폼인 통일미래기획위원회에서 인권을 주요 전략 분야로 이미 설정하였으므로, 향후 정부가 북한인권법과 연계하여 대북제재에 인권 이슈를 포함시키는 작업을 충분히 고려할 수도 있을 것이다.

(1) 제재 효과성 제고 방안

(가) 제재 회피와 2차 제재

경제제재는 일반적으로 효과성이 높지 않은 정책 수단으로 평가되는데, 기존 연구는 경제제재가 위협 단계를 넘어 실행 단계로 들어갔을 때 33%의 사례만 성공했다고 평가하고 있다.¹²⁷⁾ 경제제재가 효과적이지 않은 주된 이유는 제재대상국이 다양하게 제재를 회피하고 있기 때문이다. 선행연구는 이러한 제재 회피 전략을 일반화하여 설명한다. Francesco와 Anna는 2021년 연구에서 제재 회피 방법을 숨기기(hide), 속이기(cheat), 무시하기(ignore) 등으로 유형화하였다.¹²⁸⁾ 숨기기(hide) 전략은 제재대상국과의 거래를 숨겨서 거래가 발생하지 않은 것처럼 보이게 하는 것을 의미한다. 이는 수송품(shipment)의 내용을 숨기거나, 제품의 실제 원산지와 용도를 숨기는 등의 활동을 포함한다. 금융거래의 경우, 거래 대상이나 자산을 숨겨 제재 대상

¹²⁷⁾ Baldwin, D, *Economic statecraft* (Princeton: Princeton University Press, 1985); Hufbauer, G. C., Schott, J. J., Elliott, K. A., and Oegg, B, *Economic Sanctions Reconsidered* (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2007); Early, B. R, *Busted sanctions: Explaining why economic sanctions fail* (Stanford: Stanford University Press, 2015) 참고.

¹²⁸⁾ Francesco Giumelli, Fabian Hoffmann and Anna Książczaková, "The when, what, where and why of European Union sanctions," *EUROPEAN SECURITY*, vol. 30, no. 1 (2021), pp. 1~23. 참고.

(entity)과 관련이 없는 것처럼 보이게 한다.

속이기(cheat) 전략은 제재대상국과의 세부 거래 내역을 고의로 잘못 표기하는 것이다. 수송품의 내용 및 최종 목적지를 잘못 보고하는 것을 포함한다. 이러한 전략은 제재에 준수하고 있다는 것을 보여주기 위함이며, 속이기 전략을 통해 실제로는 제재 대상 물품이 제재대상국으로 운송될 수 있다. 무시하기(ignore) 전략은 제재 레짐 하에서도 계속 제재대상국과 거래를 진행하는 것이다. 이는 제재를 알고 있는 상태에서 진행될 수 있으며, 제재 이행에 대한 사실을 인식하지 못하였을 수도 있다. 한편, 제재대상국과의 지속적인 거래는 제재 위반 행위가 발각되지 않을 것이라는 부주의 혹은 제재가 공정하지 않으므로 순응하지 않아도 된다는 믿음에서 기인한다.

또한 제재 회피는 제재대상국의 주요 무역대상국이 경제제재에 동참하는지 아닌지에 따라 영향을 받는다. 예를 들어, 제재대상국의 흑기사(black knight)가 나타날 때 제재는 덜 효과적이고,¹²⁹⁾ 제재대상국 주요 무역국의 협력이 있을 때 더 효과적이다.¹³⁰⁾ 결국 세 가지 제재 회피 유형이 흑기사 국가를 만날 때 제재 효과성은 떨어진다.

북한 또한 제3국을 통해 숨기기(hide), 속이기(cheat), 무시하기(ignore)의 다양한 방법으로 제재를 회피해 왔다. 대북 유엔제재의 경우, 북한과의 경제협력이 가장 큰 국가인 중국의 참여가 제재 효과를 결정하는 가장 큰 변수이다.¹³¹⁾ 따라서 대북제재의 효과성을 높이기

129) Bryan R. Early, "Unmasking the Black Knights: Sanctions Busters and Their Effects on the Success of Economic Sanctions," *Foreign Policy Analysis*, vol. 7, no. 4 (2011), pp. 381~402.

130) McLean, E. V. and Whang, T., "Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions," *International Studies Quarterly*, vol. 54, no. 2 (2010), pp. 427~447.

131) 이상숙, 『북한에 대한 경제제재의 효과성 측정: 비핵화 협상과 관계를 중심으로』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2018), pp. 10~11.

위해서는 제재 회피를 차단하여 중국의 제재 이행을 끌어낼 수 있는 정책적 수단이 마련되어야 한다.

북한은 중국의 도움을 통해 다양한 방법으로 제재를 무력화시켰다. 첫째로, 유엔 제재로 인해 북한의 연간 정제유 수입이 50만 배럴로 제한되어 있음에도 불구하고 중국은 2020년 한 해에만 선박 간 환전을 통해 북한에 160만 상당의 배럴을 제공하였다. 둘째로, 유엔 제재는 북한의 어업권 이전 역시 금지하였으나,¹³²⁾ 북한에서 어업원을 발급받은 중국 선박들이 북한 해역에서 어업 활동을 전개한 것으로 확인되었다.¹³³⁾ 2018년에는 최소 588척의 중국 어선들이 북한 해역에서 어업 활동을 벌였고,¹³⁴⁾ 북한은 어업권 판매로 2018년에 1억 2천만 달러의 수입을 얻은 것으로 추정된다.¹³⁵⁾ 셋째로, 일부 전문가들은 중국 기업이 북한의 무기 판매와 연관되어 있으며, 북한이 수출할 수 있도록 불법 해상 활동을 지원한다고 주장한다.¹³⁶⁾ 몇몇 위성사진들은 북한의 항구 혹은 섬에 있는 선박들이 물건을 싣고 중국 당국의 제한 없이 중국해역을 항해하는 것을 뒷받침한다.¹³⁷⁾

넷째로, 북한은 암호화폐 해킹을 통해 외화수입을 확보하고 제재의 경제적 피해를 완화한다. 해외 암호화폐 분석업체인 코인큐브(Coincub)와 체이널리시스(Chainalysis)에 따르면 북한은 지난 2022년까지 최

132) UN Doc. S/RES/2397 (2017).

133) UN Doc. S/2019/171 (2019).

134) Park, J., Lee, J., Seto, K., Hochberg, T., Wong, B., Miller, N., Takasaki, K., Kubota, H., Oozeki, Y., Doshi, S., Midzik, M., Hanich, Q., Sullivan, B., Woods, P. and Kroodsma, D, "Illuminating dark fishing fleets in North Korea," *Science Advances*, vol. 6, no. 30 (2020), pp. 1~6.

135) UN Doc. S/2020/151 (2020).

136) Byrne, J., and Plant, T, *The Jie Shun incident: Chinese state-owned enterprise connections to the North Korean arms trade* (London: Royal United Services Institute, 2019) 참고.

137) Byrne, J., Byrne, J., and Somerville, G, *The phantom fleet: North Korea's smugglers in Chinese waters* (London: Royal United Services Institute, 2019) 참고.

대 16억 달러의 암호화폐를 해킹한 것으로 평가한다.¹³⁸⁾ 이 외에도 북한은 경제제재의 타격을 최소화하기 위해 국내 정책을 조정하여 제재를 회피하기도 한다. 지난 2022년 2월 북한 최고인민회의 제14기 제6차 회의에서 김덕훈 내각 총리는 국가의 유일무역제도를 환원 복구하기 위한 사업을 지속하겠다고 밝혔고, 이는 다양한 기관 및 기업소에 부과한 무역권한을 축소하고 국가 주도의 무역창구 단일화를 의미한다.¹³⁹⁾ 즉, 북한 당국이 경제제재로 인한 타격을 유연하게 대응하려는 조치라고 평가할 수 있다.

제재의 효과성을 높이는 방안으로 2차 제재 강화를 생각해 볼 수 있다. 2차 제재는 기존 제재의 한계를 보완하는 정책으로 주로 금융 분야에서 미국의 주도로 활용된다. 2차 제재(secondary sanction)는 세컨더리 보이콧(secondary boycott) 혹은 3차제재(triadic sanction)라고도 불리며, 기본적으로 기존 제재(primary sanctions) 대상을 넘어선 대상 혹은 제3자를 대상으로 하는 제재라는 의미를 지닌다.¹⁴⁰⁾ 2차 제재는 제재대상으로 지정된 북한 정부, 기관 및 개인들과 금융거래하는 제3국의 은행, 정부, 개인을 자산동결, 계좌정지 등의 방법으로 제재한다.¹⁴¹⁾

138) 김보미, “북한의 암호화폐 공격과 미국의 대응,” 『INSS 전략보고』, 제191호 (2022), p. 7.

139) 임을출, “북한 최고인민회의 제14기 제6차 회의: 주요 내용, 특징과 전망,” (경남대 극동문제연구소 IFES Brief no. 2022-02, 2022.2.10.), <[https://ifes.kyungnam.ac.kr/ifes/6578/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGbWF0ZXJpYWwIMkZpZmVzTjJGMTc2NSUyRnZpZXcuZG8lM0ZwYWdlTNEmsUyNnNmN0ZjUeXBljTNEMcUyNnNyY2hkb2x1bW4lM0RzaUyNnNyY2hxb3kjTNEjUVdJU1IjTlDjUVBjUlZlUeWjUVdJTEJUIjUVCjUjDUVEjTlBIjThDJUVDjTlEjTtk4KyVFQvVBMCU5OzEOjUVBJUI4IUlwITi2](https://ifes.kyungnam.ac.kr/ifes/6578/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGbWF0ZXJpYWwIMkZpZmVzTjJGMTc2NSUyRnZpZXcuZG8lM0ZwYWdlTNEmsUyNnNmN0ZjUeXBljTNEMcUyNnNyY2hkb2x1bW4lM0RzaUyNnNyY2hxb3kjTNEjUVdJU1IjTlDjUVBjUlZlUeWjUVdJTEJUIjUVCjUFGjUjDUVEjTlBIjThDJUVDjTlEjTtk4KyVFQvVBMCU5OzEOjUVBJUI4IUlwITi2)> (검색일: 2023.7.1.).

140) 미국 재무부 해외자산통제국 (Office of Foreign Assets Control: OFAC)은 2차 제재 관련 조치를 표기할 때 secondary sanctions risk라는 용어를 사용한다는 점에서, 본 연구는 2차 제재라는 용어를 사용한다.

141) 민태은·황태희·정진문, 『미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석』 (서울: 통일연구원, 2020), p. 106.

미국의 대북한 2차 제재의 경우, 기존 대북제재의 한계를 보완하고 효과성을 높이기 위해 등장하였다. 미국은 대북제재에 대한 중국의 참여도를 높이기 위해 2차 제재를 도입했으며, 이를 통해 북중무역을 제한하고자 하였다.¹⁴²⁾ 즉, 대북한 2차 제재는 북중관계를 제한하며, 중국의 제재 참여를 강요하는 효과적인 외교 도구라 할 수 있다.¹⁴³⁾ 이는 중국의 대북제재 동참이 제재 효과성 확보에 있어 높은 우선순위로 논의되었기 때문이다.¹⁴⁴⁾

이러한 2차 제재는 미국의 법률적 기반을 통해 이행된다. 예를 들어, 미국 의회는 「북한 제재 및 정책 강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016)」을 통과시키며, 북한과의 거래 등 제재내용을 위반한 제3국 기관, 국민 등에게도 경제제재를 부과할 수 있게 되었다. 또한, 오바마 행정부는 2016년 행정명령 13722호에 서명하여 미국인에 의해 (by a United States person) 혹은 미국 내에서(within the United States) 제재내용을 위반하였을 때 제3국 국민(foreign person)을 제재할 수 있는 규정을 만들었다.

한국 정부는 대북제재 효과성을 높이고 북한을 비핵화 협상으로 유도하기 위해 미국과 2차 제재 관련 긴밀한 협조 체계를 구축할 필요가 있다. 미국의 2차 제재는 북한과 거래한 기관 혹은 개인에게 부과하며,

¹⁴²⁾ Haggard, S., "Negotiating a Korean settlement: the role of sanctions," *Korea Observer*, vol. 47, no. 4 (2016), pp. 939~961.

¹⁴³⁾ Han, B., "Secondary Sanction Mechanism Revisited: Case of US Sanctions against North Korea," *Research Handbook on Economic Sanctions*, (2021) 참고; Min, W. J., and Han, S., "Economic sanctions against North Korea: The pivotal role of US-China cooperation," *International Area Studies Review*, vol. 23, no. 2 (2020), pp. 177~193.

¹⁴⁴⁾ Oh, J., and Ryu, J., "The effectiveness of economic sanctions on North Korea: China's vital role," *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 23 no. 1 (2011), pp. 117~131; Noland, M., "The (non-) impact of UN sanctions on North Korea," *Asia Policy*, vol. 7 no. 1 (2009), pp. 61~88.

지금까지 방코델타아시아, 단둥은행, ABLV 은행 등에게 부과하였다. 미국의 2차 제재는 재무부 산하 기관인 해외자산통제국(Office of Foreign Assets Control: OFAC)과 금융범죄단속반(Financial Crimes Enforcement Network: FinCEN)을 중심으로 전개된다. 재무부는 연방 공고(Federal Register)를 통해 2차 제재 부과 사실을 알리고 관련 조치를 취한다. 예를 들어, 방코델타아시아 은행의 경우, 재무부는 이 은행이 자금을 세탁할 우려가 있다고 판단하여 연방 공고(federal register)를 통해 2차 제재 발표를 공식화하였고, 법적 조치를 통해 은행의 미국 금융 시스템 접근을 제한하였다.¹⁴⁵⁾ 단둥은행의 경우, 재무부는 북한과의 금융거래를 우려하였고, 자금 세탁에 대한 근거를 발견하여 연방 공고에 2차 제재 부과 사실을 알렸다.¹⁴⁶⁾ ABLV 은행의 경우, 제재 대상인 북한 기관과 금융거래를 하게 되어, 재무부로부터 2차 제재를 받아 금융 시스템 접근이 차단되었다.¹⁴⁷⁾ 한국은 미국과의 제재 위반 리스트 공유를 통해 북한과 거래한 기관/개인 명단을 미리 확보하고 미국의 2차 제재 발표 이전이나 이후에 독자제재를 부과하여 2차 제재 이니셔티브(initiative)를 주도할 수 있을 것이다. 한국은 이미 미국과 동시에 제재 대상을 지정한 사례가 있으며, 한·미·일 3국의 공조가 이루어지기도 하였다. 특히, 한국의 선제적인

145) Treasury Department, "Financial Crimes Enforcement Network: Amendment to the Bank Secrecy Act Regulations-Imposition of Special Measure Against Banco Delta Asia SARL," *Federal Register*, vol. 70, no. 181 (2005); Treasury Department, "Notices Finding That Banco Delta Asia SARL Is a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern," *Federal Register*, vol. 70, no. 181 (2005).

146) Treasury Department, "Proposal of Special Measure Against Bank of Dandong as a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern," *Federal Register*, vol. 82, no. 129 (2017).

147) Treasury Department, "Proposal of Special Measure Against ABLV Bank, AS as a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern," *Federal Register*, vol. 83, no. 33 (2018).

제재 대상 지정은 미국의 2차 제재 효과를 최대화할 수 있는 위협(threats)으로 작용할 것으로 기대된다.

(나) 사이버 공간 모니터링과 제재 노력 강화

제재 효과성은 기존 제재의 문제를 해결하면서 높일 수 있다. 최근 유엔제재는 안보리 상임이사국의 동의를 얻어 진행될 수 있다는 점에서, 절차상의 한계를 지닌다. 미국은 2022년 초 대륙간탄도미사일(ICBM)을 포함한 북한의 지속적인 미사일 발사에 대응하고자 안보리에 새로운 제재결의안의 내용을 담은 제안서(proposal)를 제출했지만 이행되지 않았고, 상임이사국인 중국과 러시아의 거부권 행사는 지속해 이루어지고 있다. EU와 미국은 상임이사국 간 합의를 이루지 못해 유엔제재가 발표되지 못하는 한계를 극복하고자 적극적으로 독자제재를 추진하고 있다. 특히 사이버 공간에서의 제재 필요성을 강조하며 정책적 노력을 전개한다.

지난 2019년 미국 재무부는 북한의 해킹 그룹이 사이버공격을 통해 불법 무기 또는 미사일 프로그램을 지원하고 있다고 발표하며, 라자루스(LAZARUS GROUP), 블루노로프(BLUENOROFF), 안다리엘(ANDARIEL) 등을 제재 대상으로 지정하였다. 또한, 지난 2020년 미국 국무부와 재무부, 국토안보부, 연방수사국에서는 북한 사이버 위협에 대한 지침(Guidance on the North Korean Cyber Threat)을 발표했다. 이 지침을 통해, 미국은 북한이 사이버 활동을 통해 핵과 미사일 자금을 마련한다고 발표했고, 북한의 사이버 활동에 참여하거나 지원하는 개인이나 조직에 대해 제재를 부과할 수 있음을 명시하였다.¹⁴⁸⁾

¹⁴⁸⁾ The U.S. Department of State, the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control (OFAC), and the U.S. Coast Guard, *Guidance to Address Illicit Shipping and Sanctions Evasion Practices* (Washington, D.C.: Department of the State, 2020).

2022년 5월에는, 미국 정부 차원에서 수천 명의 북한 IT 근로자의 해외 위장취업에 대응하고자 북한의 IT 근로자에 대한 지침(Guidance on the Democratic People's Republic of Korea Information Technology Workers)을 발표하였다. 북한 IT 근로자의 연 수입은 최대 300만 달러로 추정되며, 북한 정부는 총수입의 약 90%를 몰수한다.¹⁴⁹⁾ 미국은 이러한 북한의 IT 근로자의 수익 창출에 참여하는 경우, 미국 국내법에 따라 법적 책임이 따를 수 있음을 강조하였고, 위장취업이 의심되는 상황(red flag)을 나열하며 사전 방지를 촉구하였다.¹⁵⁰⁾ IT를 활용한 북한의 제재 회피는 지속적으로 이루어지고 있다는 점에서, 미국의 이러한 조치들은 기존 제재를 보완하고 강화하는 역할을 하고 있다고 평가할 수 있다.

한국 정부 역시 사이버 공간에서의 제재 강화를 위한 노력을 전개하고 있다. 한국 정부는 지난 2022년 12월 <북한 IT 인력에 대한 정부 합동주의보>를 발표하였다.¹⁵¹⁾ 이는 지난 2022년 5월 미국 정부에서 발표한 IT 근로자에 대한 지침을 보완하는 동시에, 국내에서의 북한 IT 인력의 위장취업을 방지하는 역할을 수행한다고 평가할 수 있다.

사이버 공간을 활용한 제재 노력 강화는 북한의 협상 참여를 위한 여건 조성 측면에서 의의가 크다. 북한은 추적이 어려운 암호화폐 해킹

149) 이성종, “북한 IT 근로자 위장취업 관련 美정부 권고안 조사,” (KOSTI Issue Report 2022-92, 2022.12.9.), p. 2, <<https://www.kosti.or.kr/web/contents/researchReport.do?schFld=0&schStr=%EC%9C%84%EC%9E%A5%EC%B7%A8%EC%97%85&schM=view&page=1&viewCount=8&id=4505&schBdcode=&schGroupCode=#undefined>> (검색일: 2023.7.15.).

150) The U.S. Department of State, the U.S. Department of the Treasury, and the Federal Bureau of Investigation, *GUIDANCE ON THE DEMOCRATIC PEOPLE'S REPUBLIC OF KOREA INFORMATION TECHNOLOGY WORKERS* (Washington, D.C.: Department of the State, 2022).

151) 북핵외교기획단, “북한 IT 인력에 대한 정부 합동주의보 발표,” 『외교부』, 2022. 12.08., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=373124&page=1> (검색일: 2023.8.8.).

에 집중하여 불법 외화획득을 전개할 가능성이 높고, 북한이 강력한 대북제재에도 불구하고 미사일 시험발사를 계속 강행하고 있는 배경으로 상당한 수준의 외화를 꼽을 수 있기 때문이다.¹⁵²⁾ 미국 정책결정자들은 북한이 암호화폐 해킹을 통해 마련한 돈이 핵무기와 탄도미사일 개발 예산의 50%를 차지하며, 북한의 대량살상무기 실험의 증가는 암호화폐 패킹 증가와 동시에 발생했다고 밝혔다.¹⁵³⁾ 이러한 상황에서, 한국 정부는 지난 2023년 2월 처음으로 사이버 분야 대북 독자제재 대상을 지정하였고, 그중 일부는 사이버 불법 활동의 배후 조직이나 인력 양성기관으로 한국이 세계 최초로 제재 리스트에 올렸다.¹⁵⁴⁾ 미국의 경우, Elizabeth Warren, Tim Kaine, Chris Van Hollen 등 세 명의 상원의원은 바이든 행정부에 서한을 보내며, 북한의 핵프로그램 자금으로 쓰이는 암호화폐 해킹을 단속하고, 국가안보를 위한 단호한 행동이 필요하다고 강조했다.¹⁵⁵⁾

사이버 공간을 관찰하고 관련 제재를 추가하는 것은 대북제재 효과성 제고를 견인할 수 있다. 우선적으로 미국과의 협력을 강화하여 북한의 대량살상무기 개발자금을 차단할 필요가 있다. 한국과 미국 양국은

152) 임수호·김성배·이기동, 『북한의 주요 불법거래 수입 추정: 2017~2021년의 시기를 중심으로』 (서울: 국가안보전략연구원, 2022), p. 21.

153) "How North Korea's Hacker Army Stole \$3 Billion in Crypto, Funding Nuclear Program," *The Wall Street Journal*, June 11, 2023, <https://www.wsj.com/articles/how-north-koreas-hacker-army-stole-3-billion-in-crypto-funding-nuclear-program-d6fe8782?mod=article_inline> (Accessed August 9, 2023)

154) 북핵외교기획단, "사이버 공간을 활용한 북한의 불법적 외화벌이 차단," 『외교부』, 2023.02.10., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=373338&page=1> (검색일: 2023.7.10.).

155) "Crypto Heists Funneling Billions to North Korea's Nuclear Program Attract Senate Scrutiny," *The Wall Street Journal*, August 4, 2023, <<https://www.wsj.com/articles/crypto-heists-funneling-billions-to-north-koreas-nuclear-program-attract-senate-scrutiny-698fd245>> (Accessed August 8, 2023)

북한 사이버 위협 대응 한미 실무그룹을 구성하였으며, 북한의 외화벌이 활동에 관여해 온 기관 및 개인을 동시에 독자제재 대상으로 지정하였다.¹⁵⁶⁾ 또한, 한미 양국은 북한 가상자산 탈취 대응을 위한 민관 심포지엄을 두 차례 개최하였으며, 국제사회와 민간 분야와의 공조를 강화해 나갈 예정이다.¹⁵⁷⁾

이제는 제재 대상을 추가하는 것을 넘어, 실질적인 조치 이행이 필요하다. 미국은 이미 북한 해커들에 대한 법적 조치를 시행하고 있다. 한국은 2003년 이후 북한의 지속적인 사이버공격 대상이 되고 있으며, 최대 피해국으로 알려져 있다.¹⁵⁸⁾ 한국 정부는 해킹 피해를 방관하지 않고 강력한 조치를 부과하여 북한의 자금 확보를 막고 제재 효과성을 높여야 할 것이다.

(다) 한국의 독자제재

한국 정부는 유엔 제재에 적극적으로 참여하는 동시에 핵과 인권 관련 독자제재를 강화함으로써 북한의 비핵화 의지를 높이고 협상 가능성을 높일 수 있다. 지금까지 한국의 대북제재는 2010년 5월 천안함 사건을 계기로 발표한 5·24 조치 이래 지속적으로 진행되고 있다. 2015년 6월에는 〈국제평화 및 안전유지 등의 의무이행을 위한 지급 및 영수허가지침〉에 따라 북한과 무기 거래 협의가 있는 개인 및 기관을 금융제재 대상으로 지정하였다. 한국의 대북 독자제재는 북한의 핵과 미사일 발사 대응 차원에서 전개되었는데, 한국 정부는 2016

156) 한반도평화교섭본부, “한·미, 북한 불법 사이버 활동 차단 노력에 박차를 가하다,” 『외교부』, 2023.4.24., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/download.do?brd_id=235&seq=373600&data_tp=A&file_seq=2> (검색일: 2023.6.24.).

157) 북핵외교기획단, “한미, 북한 핵·미사일 자금줄 차단을 위해 북한 IT 인력에 대한 연쇄적 공동 조치 단행,” 『외교부』, 2023.5.23., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=373689&page=1> (검색일: 2023.6.24.).

158) 김근혜·박규동, “북한 시각에서 바라본 국제 사이버안보질서: 정책담화모형(NPF)을 중심으로,” 『통일정책연구』, 제29권 1호 (2020), pp. 141~175.

년 북한의 4차 및 5차 핵실험, 2017년 6차 핵실험과 ICBM급 탄도미사일 발사를 규탄하는 차원에서 대북 독자제재를 이행하였다. 지난 2022년 10월에는 북한의 지속적인 미사일 발사 및 북한이 한국을 전술핵 대상으로 설정한 것을 규탄하고자 5년 만에 대북제재를 발표하였다.

한국의 독자 대북제재는 다양한 행정부처를 통해 이루어진다. 통일부, 외교부, 산업통상자원부, 기획재정부, 금융위원회, 법무부, 해양수산부, 국토교통부 등이 주무 부처이며, 부처마다 소관하는 영역이 다르다. 예를 들어, 통일부는 남북교류협력 관리, 기획재정부는 금융제재 대상자 지정, 금융위원회는 자금 조달 추적 등의 업무를 중심으로 대북 제재를 이행하고 있다.¹⁵⁹⁾

한국의 대북제재는 기존 제재를 재해석하는 방식으로도 발전될 수 있을 것이다. 특히, 북한과 지리적 특성이 가까운 점을 활용하여 제재를 설계할 필요가 있다. 예를 들어, 미국 정부에서는 북한의 불법 해양 활동을 통한 제재 회피를 차단하고자 북한의 불법 선적 행위에 대한 지침 (Updated Guidance on Addressing North Korea's Illicit Shipping)과 불법 해운 활동과 제재 회피에 대응하기 위한 조치 (Guidance to Address Illicit Shipping and Sanctions Evasion Practices) 등을 발표하였다.¹⁶⁰⁾

한국은 이러한 조치들을 국내 상황에 적용하여 확대할 필요가 있다.

159) 남북교류협력지원협회, 『대북제재 톨아보기 (Ver. 2)』 (서울: 남북교류협력지원협회, 2021), p. 15; 백상미, “UN 안전보장이사회 제재결의의 국내적 이행에 관한 한국의 법체계와 실행,” 『서울국제법연구』, 제21권 1호 (2014), pp. 117~154.

160) The U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control (OFAC), the U.S. Department of State and the U.S. Coast Guard, *Updated Guidance on Addressing North Korea's Illicit Shipping Practices* (Washington, D.C.: Department of the Treasury, 2019); The U.S. Departments of State, the Treasury, Homeland Security, and the Federal Bureau of Investigation, *Guidance on the North Korean Cyber Threat* (Washington, D.C.: Department of the State, 2020).

특히, 선박 간 환적 등 북한의 불법 해양 활동의 경우 지속적으로 진행 된다는 점에서,¹⁶¹⁾ 지리적으로 가까운 한국의 독자제재는 기존 제재를 보완하는 역할을 수행할 것으로 기대된다. 한국 해양경찰청은 바다 위 안보범죄에 대응하기 위한 전담 조직인 ‘안보범죄전담반’을 신설했으며, 이 조직은 국정원, 외교부와의 협력을 통해 대북제재 위반 선박 및 산업 스파이 등 해양 안보범죄를 집중적으로 수사하였다.¹⁶²⁾ 통일부 역시 이러한 북한 불법행동 대응을 위한 협력체계에 참여할 필요가 있다. 통일부는 조직개편을 통해 대북 정보분석 역량을 강화할 예정이며,¹⁶³⁾ 유관 부처와 함께 대북제재 위반 모니터링을 진행할 수 있을 것이다.

이 외에도 한국의 독자제재는 국제사회의 대북제재를 주도하는 데 관련 역량을 집중할 필요가 있다. 한국 정부는 지난 2023년 3월, 국제사회 최초로 인공위성 분야 북한 맞춤형 감시대상 품목 목록을 작성하였다. 이를 통해 북한의 인공위성 개발에 사용될 가능성이 있는 주요 품목들의 대북 유입 방지 필요성을 국제사회에 강조함과 동시에, 유엔 제재가 규정하고 있는 대북 수출통제 및 금수조치 목록을 구체화하고 제재 이행에 기여할 것으로 기대된다.¹⁶⁴⁾

또한, 한국의 독자제재는 국제사회의 제재를 주도하는 의제 선정

161) 북핵외교기획단, “우리 정부 대북 독자 제재대상 추가 지정,” 『외교부』, 2022.12.2., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=373088&page=1> (검색일: 2023.7.2.).

162) “[단독] 180억 경유까지 몰래 북송…서·남해에 안보범죄 전담반,” 『동아일보』, 2023.3.22., <<https://www.joongang.co.kr/article/25148977#home>> (검색일: 2023.7.27.).

163) “[단독] ‘조직개편’ 통일부, 1급 간부 6자리→4자리 축소,” 『동아일보』, 2023.7.3 1., <<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20230731/120490615/1>> (검색일: 2023.8.3.).

164) 북핵외교기획단, “우리 정부, 북한의 도발 퍼레이드에 단호하고 정밀하게 대응,” 『외교부』, 2023.3.21., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=373486&page=1> (검색일: 2023.7.5.).

(agenda setting) 역할을 수행해야 할 수 있다. 유엔의 대북제재는 중국과 러시아의 비토권으로 이행되지 않을 것으로 전망되며, 북한은 제재의 효과를 최소화하고자 다양한 방법으로 대응하고 있다. 예를 들어, 2017년 이후 석탄, 철광석 등 주력 수출품이 제재대상에 오르자, 북한은 합금철, 휴대용 시계 및 부품, 가발, 텅스텐, 몰리브덴 등이 주력 수출상품으로 자리 잡았다.¹⁶⁵⁾ 미국은 유엔 안보리에 제출한 제재 초안을 통해 시계 관련 품목을 제재 대상에 추가하고자 하였다.¹⁶⁶⁾ 한국은 시계 외에도 대북제재의 경제적 효과를 완화하는 텅스텐, 몰리브덴 등을 제재 대상에 추가하여 제재 효과성을 제고할 수 있도록 국제사회와 협력할 필요가 있다.

(2) 정책적 고려사항

(가) 북한 인권 실태에 대한 국제사회 고발(Naming & Shaming)

국제사회는 열악한 북한의 인권 수준을 개선하기 위해 유엔 회원국이 자 ‘시민·정치적 권리에 관한 국제협약(이하 자유권규약)’의 당사국인 북한에게 보편적 인권을 지킬 것을 촉구하고 있다. 1948년 12월 유엔 총회는 ‘세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)’을 채택하고, 인권과 기본적 자유에 대한 보편적 존중과 준수를 회원국의 의무로 규정했다. 유엔 회원국들은 이 선언에 담긴 권리를 법적으로 보장하기 위해 1966년 ‘자유권규약’과 ‘경제·사회·문화적 권리에 관한 국제협약(이하 사회권규약)’을 채택했다. 북한은 1981년 ‘자유권규약’과 ‘사회권규약’ 모두에 가입하였으나, 개인진정제도나 사형제 철폐를

165) KOTRA, 『2018년도 북한 대외무역 동향』 (서울: KOTRA, 2019); 임수호, 『대북 경제제재의 중장기 효과: 북한경제의 미래에 대한 정치경제학적 추론』 (서울: 국가안보전략연구원, 2019); 조태형·김민정·이종민, “최근 5년(2017~2021)의 북한 경제 및 향후 전망,” 『BOK 이슈노트』, 제2022-31호 (2022) 참고.

166) UN. Doc. S/2022/431 (2022).

주 내용으로 하는 ‘자유권규약’의 선택의정서는 채택하지 않았다.¹⁶⁷⁾

한편 국제사회에서의 북한의 인권에 관한 논의는 유엔 인권이사회(Human Rights Council) 및 총회(General Assembly)에서 매년 채택되는 북한인권결의안을 중심으로 이루어지고 있다.¹⁶⁸⁾ 2003년 현재의 유엔 인권이사회의 전신인 유엔 인권위원회가 최초로 북한인권결의안을 채택하였고, 유엔 총회에서는 2005년부터 2023년까지 19회 연속으로 북한인권결의안을 채택하고 있다. 유엔 인권이사회 결의는 북한인권 특별보고관의 임명 또는 임무 갱신을 요청하고, 국제사회에 북한인권 개선을 위한 노력을 촉구하는 내용을 담고 있으며, 유엔 총회의 결의는 북한의 인권 개선 노력을 촉구하는 포괄적 내용을 담고 있다. 북한인권 특별보고관은 매년 2차례 북한인권 상황에 대한 보고서를 유엔 인권이사회와 유엔 총회에 제출하며, 유엔 사무총장도 매년 유엔 총회에 북한인권 상황에 대한 보고서를 제출하고 있다.

<표 IV-15> 북한의 국제인권조약 가입 및 비준 현황

조약명	상태	가입/비준일	발효일
시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(자유권규약)	가입	1981.9.14	1981.12.14
경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(사회권규약)	가입	1981.9.14	1981.12.14
아동권리협약	비준	1990.9.21	1990.10.21
아동의 매매·성매매·아동음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서	가입	2014.11.10	2014.12.10
여성차별철폐협약	가입	2001.2.27	2001.3.29
장애인권리협약	비준	2016.12.6	2017.1.15

출처: 통일부, 『2021 북한인권 알아가기』 (서울: 통일부, 2021), p. 46.

¹⁶⁷⁾ 통일부, 『2021 북한인권 알아가기』 (서울: 통일부, 2021), p. 45.

¹⁶⁸⁾ 위의 책, p. 43.

한편 2013년 3월 유엔 인권이사회는 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry)의 설립을 결정했는데, 북한인권조사위원회는 북한 인권 침해 사례들의 조사 및 기록화, 인권침해 피해자 및 가해자의 증언 수집 및 기록화, 책임 소재 파악 등을 목표로 활동하고 있다. 북한인권 조사위원회는 다양한 조사 활동을 통해 작성한 북한인권보고서를 2014년 2월 유엔 총회에 제출했으며, 김정은을 비롯한 포함한 북한 당국자들이 인권침해의 주체라는 결론에 따라 주요 조사 결과와 인권 개선 촉구 등을 담은 서신을 2014년 1월 김정은에게 직접 발송하기도 했다.¹⁶⁹⁾

이처럼 국제사회의 북한인권 개선 노력은 책임규명(accountability)을 중심으로 이루어지고 있다. 북한인권조사위원회의 활동 종료 이후에도 유엔은 책임규명을 위한 후속 조치들을 취하고 있다.¹⁷⁰⁾ 2015년 6월 유엔인권최고대표사무소 서울사무소를 개소하고 책임규명을 위한 자료를 축적하고 있으며, 책임규명 독립전문가그룹(independent experts on accountability)을 임명하였다. 또한 2019년 및 2021년 인권최고대표의 「북한 책임규명 증진」 보고서 제출 등 책임규명 문제를 지속적으로 다루고 있다. 유엔 안보리에서도 2014~17년 북한인권 문제를 정식 안건으로 상정했고, 2020~22년에는 비공개 논의를 진행했다. 미국도 2016년 2월 「대북제재 및 정책증진법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act, 2016)」에서 인권 관련 조항을 별도의 장으로 규정했다.

우리 정부 역시 2016년 「북한인권법」을 제정하고 북한인권기록센터를 설립하여 2017년부터 북한이탈주민을 대상으로 북한의 전반적

169) 국립통일교육원, 『2023 북한이해』 (서울: 국립통일교육원, 2023), p.253.

170) 이우태·이규창·정은이·나용우, 『김정은 시대, 북한인권은 변화하고 있는가?』 (서울: 통일연구원, 2023), p. 13.

인권 실태를 심층적으로 조사해 오고 있다. 최근에는 2023년 3월 2017년 이후 북한의 인권 실태를 진술한 북한이탈주민 508명의 증언을 중심으로 시민적·정치적 권리, 경제적·사회적·문화적 권리, 취약계층, 정치범수용소·국군포로·납북자·이산가족 등으로 구성된 『2023 북한인권보고서』를 발간하여 북한 인권의 실질적 개선을 위한 의지를 밝혔으며, 7월에는 영문판도 발간했다.

북한은 국제사회의 인권 문제 제기에 대해 자국에는 인권 문제가 없으며 체제와 자주권의 문제라는 입장을 고수하고 있다. 이러한 논리에 따라 국제사회의 문제 제기를 ‘최고 존엄에 대한 모독, 제도 전복 시도, 북한 체제에 대한 도전’으로 간주하며 2019년에는 「대응조치법」을 제정하였다. 그러나 다른 한편으로 북한은 2021년 「구타행위방지법」을 제정하는 등 국제사회의 인권문제 제기를 의식하는 조치를 취하고 있다. 실제로 통일연구원의 북한이탈주민 대상 조사에 따르면, 북한 이탈주민들은 국제사회의 북한 인권에 대한 비판 때문에 인권유린을 하지 말라는 방침이 만들어졌다고 증언했는데, 예를 들어 2017년 보위부에 수감되었던 북한이탈주민은 간수가 “세계에서 인권을 가지고 떠들기에 법이 좋아져 복인줄 알라. 작년까지는 말을 듣지 않으면 벌주고 때렸는데 이제는 손 하나 안 건든다”고 증언했으며, 보안원들의 구타가 감소했거나 없었다는 다수의 증언이 2018년과 2019년 조사를 통해 수집되었다.¹⁷¹⁾

이처럼 ‘네이밍 앤 쉐이밍(Naming & Shaming)’을 통한 국제적 대북 압박을 강화할 필요가 있다. ‘네이밍 앤 쉐이밍’은 개인 혹은 회사의 실명을 공개하여 망신을 주는 것으로서 인권 문제에 있어서도 국제사회의 관심을 촉구하는 수단으로 사용되어 왔으며, 실제로 인권유린,

171) 이규창, “유엔 북한인권조사위원회 설립 10주년, 북한인권 실태 변화와 전망,” 『북한』, 제616호 (2023), pp. 19~20.

학살 등과 같은 국제 문제에 실질적인 효과를 보이고 있다.¹⁷²⁾ 따라서 북한의 인권 실상에 대한 지속적인 문제 제기와 국제사회의 관심 환기는 그 자체로 북한 인권을 개선하는 효과가 있을 뿐만 아니라 북한 당국으로 하여금 핵·미사일 개발로 인해 식량권, 건강권, 교육권, 사회보장권 등을 포괄하는 경제·사회·문화적 권리의 침해에 부담을 느끼도록 하는 효과가 있을 것이다. “북한인권을 개선하자는 이야기는 곧 북한의 무력 강화에 쓸 돈을 주민들에게 쓰라는 이야기를 하는 것과 같다. 북한인권 문제는 북한의 비핵화 문제와 별도로 가는 것이 아니다”라는 이신화 북한인권국제협력대사의 언급도 동일한 차원에서 주장이다.¹⁷³⁾

국제사회의 지속적인 북한의 인권 상황에 대한 정보 제공은 북한 주민들로 하여금 그들이 처한 인권 실상을 제대로 인식하게 하는 계기를 만들어 나갈 것이라는 점도 북한 당국이 한정된 자원을 핵·미사일 개발에 집중하는 것에 대한 부담을 가지게 만들 것이다. 또한 중국 등 북한 우방의 입장에서도 북한의 인권 상황에 대한 국제사회의 비난이 강화될수록 북한의 핵·미사일 개발에 대한 적극적 지지가 어려워질 가능성이 크다. 남한이 글로벌 중추국가로서 인류 보편적 가치에 기반한 대북 인권정책을 실행해 나갈 때 북한 체제의 근본적 변화, 북한 비핵화 등 한반도 핵심 사안들에 대한 해결책도 실체적으로 강구될 수 있을 것이라는 지적도 동일한 맥락이다.¹⁷⁴⁾ 그러므로 정부는 국제사회와 협력하여 북한 당국에 인권 개선을 일관되게 촉구하며, 인권

172) 심현정·라광현, “국내 미투운동의 형사사법학적 함의,” 『한국경찰학회보』, 제20권 4호, 2018, p.89.

173) 이신화, “북한인권 문제는 비핵화 문제와 연결,” 『주간조선』, 2023.4.8., <<https://weekly.chosun.com/news/articleView.html?idxno=25598>> (검색일:2023.7.4.).

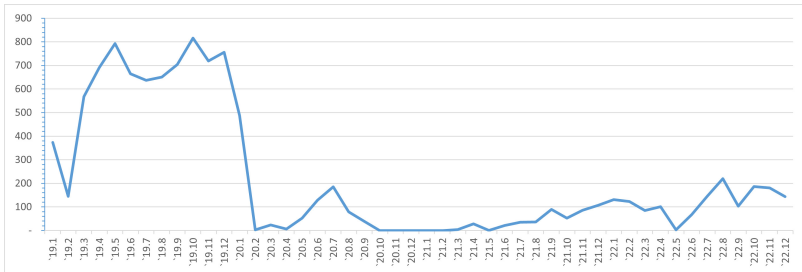
174) 김태원, “성균관대 법학전문대학원 연구교수의 민주평통 학술회의 토론문,” 2023.6.6., <<https://blog.naver.com/nuacmail/223123593652>> (검색일: 2023.8.1.).

탄압에 대한 책임규명 노력을 강화해 나간다는 방침을 더욱 강하게 전개할 필요가 있다.¹⁷⁵⁾

(나) 전략물자 혹은 전략물자와 상당한 연관관계를 갖는 품목의 제한
전략물자관리원에서 공개하고 있는 전략물자를 HS 코드와 연계하여 북한의 전략물자 혹은 전략물자와 상당한 연관관계를 갖는 품목의 수입액을 산출하면 아래 그래프 및 표와 같다.¹⁷⁶⁾ 이에 따르면 북한의 중국으로부터의 전략물자 혹은 전략물자와 상당한 연관관계를 갖는 품목의 수입은 유엔 안보리 대북제재 이전인 2015~17년 연평균 2억 522만 달러에 달했다가 2018년 이후 감소하여 2021년 459만 달러까지 급감하였으나 2022년 1,491만 달러로 다시 증가하는 양상을 보이고 있다.

<그림 IV-6> 북한의 대중국 전략물자 수입

(단위: 만 달러)



출처: “统计月报,” 『中华人民共和国海关总署』, <<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/fzfxgk/2799825/302274/302277/4899681/index.html>> (검색일: 2023.7.31.) 자료 참고.

175) 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』, p.77.

176) “전략물자관리원 HSK 연계표 정보,” 『공공데이터포털』, 2019.11.26., <<https://www.data.go.kr/data/15034135/fileData.do>> (검색일: 2023.8.1.).

<표 IV-16> 연도별 북한의 대중국 전략물자 수출입액

(단위: 만 달러)

연도	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
대중 수입	21,099	19,432	21,035	5,438	7,516	1,004	459	1,491
대중 수출	1,027	651	1,287	378	278	19	113	486

출처: “统计月报,” 『中华人民共和国海关总署』, <<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/4899681/index.html>> (검색일: 2023.7.31.) 자료 참고.

한편 상위 10개 품목을 분석하면 다음과 같다.

<표 IV-17> 연도별 북한의 대중국 전략물자 수입 상위 10개 품목

(단위: 만 달러)

	2017년			2018년			2019년		
	HS 8	품목	금액	HS 8	품목	금액	HS 8	품목	금액
1	8517 1210	디지털 방송 수신기	8,086	3926 9090	기타 플라스틱	1,505	3926 9090	기타 플라스틱	2,269
2	3926 9090	기타 플라스틱	1,738	3923 3000	플라스틱 용기	699	3923 9000	기타 플라스틱	1,106
3	7604 2990	알루미늄 문틀	854	3923 9000	기타 플라스틱	675	3923 3000	플라스틱 용기	766
4	3923 3000	플라스틱 용기	775	3214 090	기타 유리 접합기	416	3214 1090	기타 유리 접합기	526
5	8418 6920	냉동기구	769	9405 4090	발광 다이오드	397	9405 4090	발광 다이오드	487
6	8007 0030	주석 호일	600	3921 9090	기타 플라스틱	175	5607 5000	케이블	332
7	9405 4090	발광 다이오드	574	5607 5000	케이블	156	3906 9090	발화성 합금	212
8	3923 9000	기타 플라스틱	500	4015 1900	고무로 만든 의류	127	3917 2200	프로필렌의 중합체	182
9	3214 1090	기타 유리 접합기	407	3906 9090	기타 아크릴 중합체	123	3921 9090	기타 플라스틱	179
10	7306 6100	철강으로 만든 관	314	3917 4000	플라스틱 관 연결구류	113	5401 1010	인조필라멘트 재봉사	153

	2020년			2021년			2022년		
	HS 8	품목	금액	HS 8	품목	금액	HS 8	품목	금액
1	3923 3000	플라스틱 용기	183	3906 9090	발화성 합금	121	3923 3000	플라스틱 용기	299
2	3926 9090	기타 플라스틱	178	3923 3000	플라스틱 용기	66	3921 9090	기타 플라스틱 필름	195
3	9405 4090	발광 다이오드	169	9405 4090	발광 다이오드	51	3926 9090	기타 플라스틱	140
4	3923 9000	기타 플라스틱	107	3917 4000	플라스틱 관 연결구류	35	3906 9090	기타 아크릴 중합체	132
5	3921 9090	기타 플라스틱 필름	66	3921 9090	기타 플라스틱 필름	35	3917 2200	프로필렌의 중합체	98
6	5607 5000	케이블	34	2930 9090	기타 헤테로고리 화합물	31	3917 4000	플라스틱 관 연결구류	85
7	3906 9090	발화성 합금	30	3822 0010	진단용· 실험용 조제 시약	19	6307 9090	특수 섬유	81
8	9405 4020	발광 다이오드 조명기구	26	3923 9000	기타 플라스틱	19	3920 9990	기타 폴리이미드 필름	62
9	6401 9290	기타 방수신발	22	3926 9090	기타 플라스틱	18	3923 9000	기타 플라스틱	36
10	5401 1010	인조필라멘트 재봉사	21	2933 3990	질소 원자 헤테로고리 화합물	11	9022 1200	컴퓨터 단종촬영기	35

출처: “统计月报,” 『中华人民共和国海关总署』, <<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/4899681/index.html>> (검색일: 2023.7.31.) 자료 참고.

이러한 북한의 전략물자 혹은 전략물자와 상당한 연관관계를 갖는 품목의 수입액은 과거 수입액 규모에 비하면 아직은 크지 않은 상황이지만, 전략물자는 대량살상무기나 재래식 무기의 제조, 개발, 사용, 보관 등에 사용될 수 있는 물자이므로 주의를 기울일 필요가 있다. 실제로 2023년에는 1/4분기 동안 2022년 수입의 약 40%에 가까운 573만 달러를 수입하였으며, 코로나19 팬데믹에 따라 북한의 무역이 재개되면서 전략물자의 수입도 증가할 것으로 보인다.

<표 IV-18> 북한의 고무타이어 수입

(단위: 톤)

구분	버스· 화물차용 대형타이어 (HS401120)	승용차용 타이어 (HS 401110)	건설용· 산업용 타이어 (HS 401180)	자전거용 타이어 (HS 401150)	승용차용 튜브 (HS 401310)	총 계
2017	11,052	1,403	562	2,411	270	17,338
2018	9,158	980	174	1,890	330	14,212
2019	15,439	1,329	562	1,684	563	25,185
2020	9,936	274	264	103	154	11,796
2021	6,593	516	179	118	338	8,178
2022	14,676	1,777	1,474	1,367	668	21,455

출처: “统计月报,” 『中华人民共和国海关总署』, <<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/4899681/index.html>> (검색일: 2023.7.31.)의 자료 참고.

또한 전략물자로 지정되지는 않았으나, 군사용으로 전용될 가능성이 높은 품목인 대형타이어에도 관심을 가질 필요가 있다. 2022년 하반기부터 고무 타이어의 수입이 지속적으로 증가하고 있는데, 특히 버스·화물차용 대형타이어, 건설용·산업용 타이어가 군사용으로 전용될 가능성이 있다. 따라서 이들 전략물자 및 전용 가능성이 높은 품목에 대한 추가적인 대북제재가 필요하다.

(다) 남북 교류협력의 정상화 대비

북한은 항상 대북 유화적인 남한 정부를 기대해 왔다. 경우에 따라서는 북한이 원하는 방향으로 남한 정부가 움직이도록 유도했다. “북한의 어떠한 공세적 입장에 대해서도 과거 문재인 정부는 애매모호한 입장을 취해 왔다. 문재인 정부 들어 북한의 공세는 다양하게 진행되었다. 하지만 문재인 정부는 그런 북한의 태도에 확실하고 분명한 입장을 취하지 못했다. 이런 태도는 ‘북한에게 자신들이 어떠한 행동을 취하더

라도 남한의 대응은 없을 것이다'라는 잘못된 인식을 심어주었다"라는 평가도 존재한다.¹⁷⁷⁾

실제로 남북경협에 있어서 우리 정부가 상식과 원칙을 준수하지 않았던 사례들은 많이 있었다. 예를 들어 2003년 9월 18일 북한 최고인민회의 상임위원회 결정 제2호로 채택된 「개성공업지구 노동규정」은 제32조에서 “기업은 노동보수를 화폐로 종업원에게 직접 주어야 한다”고 규정하고 있다. 그러나 개성공단이 운영되자 북한은 임금을 북한 당국에게 납부할 것을 요구하였다. 이는 북한이 스스로 채택한 규정에 위배되므로 우리 정부는 이를 받아들일 수 없다며 강력히 항의했어야 하나, 개성공단의 조속한 가동을 위해 북한의 요구를 받아들였다. 「개성공업지구 노동규정」 제10조에서 규정하고 있는 기업과 북한 노동자 간의 직접 계약도 지켜지지 않았다. 이처럼 명확한 규정이 존재함에도 불구하고 우리 정부가 항의는 커녕 외면함으로써 개성공단의 노동 환경에 대해 ‘노예 노동’이라는 비판이 제기되는 것을 우리 정부 스스로 자초했던 것이다.¹⁷⁸⁾

금강산 관광사업의 성사를 위해 현대는 관광객이 몇 명이 가든 상관 없이 관광선 출항 이후 6년 3개월 동안 9억 4,200만 달러를 북한에

177) 김병규·주우철, “윤석열 정부의 대북정책과 대외정책의 과제와 전망,” 『평화화연구』, 제23권 4호 (2022), p.81.

178) 예컨대 레프코위츠(Jay Lefkowitz) 미국의 대북 인권특사는 토론회 발표와 언론 기고 등을 통해 개성공단의 임금 지급방식 등을 문제 삼아 노예 노동이라고 비판해 왔다. “『개성공단=노예노동』 비난 美 대북인권특사, 7월 개성 방문,” 『노컷뉴스』, 2006.6.27., <<https://www.nocutnews.co.kr/news/165041>> (검색일: 2023.7.28.). 같은 맥락에서 미국 피터슨국제경제연구소의 놀런드(Marcus Noland) 부소장은 개성공단의 노동환경 기준을 국제노동기구(ILO) 수준으로 맞추려는 등의 노력을 해야 하며, “한국 정부가 이 같은 혁신적인 노력 없이 경제협력을 추진한다면 북한의 무기 현대화를 위해 경비를 지원하는 꼴이 되고 말 것”이라고 말했다. “마커스 놀런드 PIIE 부소장 “햇볕정책 취지 살리려면 북에 노동인권 개선 요구해야,” 『경향신문』, 2019.6.19., <<https://www.khan.co.kr/politics/north-korea/article/201906192157015>> (검색일: 2023.6.20.).

지급하기로 계약을 맺었다.¹⁷⁹⁾ 당시 환율로 1조 1,300억 원에 이르는 액수였다. 금강산 북쪽의 통천이 고향인 정주영 당시 83세의 현대그룹 명예회장으로서 어릴 적 떠난 고향 땅에 대한 투자로서 사업성을 따질 여유가 없었다고 하더라도, 정부는 무리한 계약을 지켰어야 했다. 현대의 대북사업이 실패한다면 단지 현대만의 문제가 아니라 남북경협 전반에 커다란 부정적 영향을 미칠 것이었기 때문이다. 그러나 대북정책의 조속한 가시적 성과를 위해 오히려 정부는 금강산 관광 사업을 ‘햇볕정책의 옥동자’라고 부르며 다양한 지원을 했다. 심지어 민간사업임에도 불구하고 통일부가 발간하는 『통일백서』에서는 다른 남북경협 사업과는 별도의 절(節)로 처리했다.

2000년부터 쌀과 옥수수 지원을 차관 형식으로 제공한 것도 정도(正道)를 벗어난 것이었다. 정부 스스로 인도적 차원의 지원이라고 분류하면서¹⁸⁰⁾ 차관으로 제공한 것은 모순이다. 또한 분배 투명성을 요구한 것도 논리에 맞지 않는다. 형식적으로는 돈을 받고 판매한 것이기 때문이다. 당시 북한에 지원한 쌀이 북한군에게 배급되었다는 보도가 있었지만, 북한이 유상으로 구입한 것이므로 북한이 어떻게 사용하는 우리의 입장에서는 할 말이 없는 것이었다. 북한이 「남북간 식량차관 제공에 관한 합의서」에서 “분배의 투명성을 보장한다”¹⁸¹⁾는 데에 합의하고 실제로 모니터링을 허용했다는 사실 역시 형식은 차관이지만 실질적으로는 무상지원임을 북한도 인식했기 때문으로 판단된다. 결국 국내외에서 제기되던 ‘퍼주기’ 비판을 피하기 위해 인도적 지원임에도

179) 통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 2000), p.41.

180) 통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 2008), pp. 203~204.

181) 남북경제협력추진위원회, “남북간 식량차관 제공에 관한 합의서,” 2003.5.23., <<https://www.kidmac.or.kr/0503/board/agreementMap/?mode=V&pageIndex=1&idx=374426191555732992&searchType=subject&searchKey=%EC%8B%9D%EB%9F%89%EC%B0%A8%EA%B4%80>> (검색일:2023.6.19.).

‘돈 받고 판매’라는 형식을 채택한 것이라고 해석할 수밖에 없다. 북한과의 차관계약이 서명되기도 전에 이미 첫 번째 선박이 준비되고 있었다는 것도 정부가 북한의 눈치를 보느라 너무 서두르는 것이 아니냐는 오해를 불러일으키는 것이었다.¹⁸²⁾

2007년 10월 남북정상회담에서는 북한의 봉동과 남한의 문산 간 철도 화물수송을하기로 합의했다. 실어 나를 물자가 별로 없는데 정부가 화물열차 운영부터 합의한 것이다. 게다가 정작 개성공단에 입주한 기업으로서는 철로보다는 육로 이용이 훨씬 더 효율적이었다. 그럼에도 불구하고 정상회담 합의였으므로 2007년 12월 11일부터 화물열차는 주 5회 매일 정기적으로 운행되었다. 초기에는 기관차 1량, 화차 10량, 차장차 1량 등 총 12량으로 운행하였으나, 실어 나를 물자가 부족하자 남북 합의에 따라 2008년 2월 1일부터 화물이 없을 경우에는 기관차와 차장차만 운행했다. 분단 이후 최초의 정기 열차 운행은 정치적으로는 상징성이 큰 것이었지만, 경제적으로는 무의미했을 뿐만 아니라 손실만 가져오는 것이었다. 화물이 없다면 운행을 중단했어야지 기관차와 차장차만 운행한 것도 납득하기 어려운 것이었다. 결국 북한의 육로통행 제한조치에 따라 운행이 중단된 2008년 11월 28일까지 왕복 444회 운행하는 동안 화물운송은 불과 총 17회 31량에 지나지 않았다.¹⁸³⁾

따라서 이제는 북한의 무리한 요구와 잘못된 행동에 대해서는 단호한 입장을 보여야 한다. 남북경협을 북한의 수입원으로 보는 북한의 인식도 고쳐야 한다. 실제로 북한은 “북남협력사업은 하나를 받으면

182) 한국수출입은행과 북한의 조선무역은행 사이의 차관계약은 2000년 10월 4일 체결되었는데 옥수수를 실은 첫 번째 선적은 10월 5일 북한 남포항에 하역을 하였다. “남.북은행, 대북 식량차관계약,” 『통일뉴스』, 2000.10.5., <<https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=1300>> (검색일: 2023.7.5.).

183) 통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 2009), p.79.

하나를 주는 식의 등가교환 형태의 상업거래가 아니라 철두철미 상부 상조의 원칙에서 동족끼리 서로 도와주고 도움받는” 사업이라고 정의하면서 “북남협력사업을 그 누구에 대한 일방적인 퍼주기라고 우겨대면서 방해”하면 안 된다고 강조하고 있다.¹⁸⁴⁾ 남북경협을 통해 북한이 획득한 수입이 핵·미사일 개발에 사용될 가능성을 배제하지 못하는 상황인데도, 북한은 남북경협이 북한에 대한 남한의 일방적인 지원이 어야 한다고 주장하는 것이다.

따라서 상식에 기반한 남북경협의 정상화를 통해 북한이 상호 이익과 공동번영이라는 남북경협의 진정한 목적을 이해하도록 하여야 한다. 이런 차원에서 윤석열 정부의 ‘원칙있는 대북정책’ 기조 아래 ‘남북이 함께 이익을 누리는 호혜적인 협력관계’를 만들며 남북 간 교류협력의 질서를 정립해 나간다는 입장¹⁸⁵⁾은 남북관계의 장기적·안정적 발전을 위해 바람직한 방향일 뿐만 아니라 북한의 비정상적 수입원을 차단하고 북한을 제대로 된 변화의 길로 유도한다는 측면에서도 긍정적이다.

이러한 측면에서 볼 때 북한의 남북공동연락사무소 폭파에 대한 대응으로 정부가 2023년 6월 14일 북한 당국을 상대로 447억 원 규모의 손해배상 청구소송을 국내 법원에 제기한 것은 의미있는 일이다.¹⁸⁶⁾ 이는 ‘조선민주주의인민공화국’을 피고, ‘대한민국’을 원고로 한 소송으로서 1953년 한국전쟁 휴전 이후 우리 정부가 북한을 상대로 소송을 제기한 것은 처음이다. 같은 맥락에서 개성공단 무단 가동 및 금강산 관광 설비 철거에 대해서도 법적 대응을 하는 것이 바람직하다.¹⁸⁷⁾

184) “6.15통일시대의 흐름은 되돌려 세울 수 없다,” 『로동신문』, 2006.11.15.

185) 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』, pp. 74~75.

186) “남북관계에 ‘법치’ 적용한 尹정부... 북한 상대 447억 소송,” 『한국일보』, 2023. 6.14., <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2023061415310001898>> (검색일: 2023.6.15.).

187) 예를 들어 개성공단의 경우 민간 위성업체인 플래닛랩스가 2023년 8월 4일자

뿐만 아니라 그동안 남북경협 과정에서 발생해 왔던 불법과 일탈행위들에 대한 점검과 단호한 대응도 있어야 한다. 이는 남북 교류협력의 질서를 정상화한다는 점에서는 물론 국제적 차원에서 이루어지고 있는 대북 경제제재의 실효성 제고를 위해서도 필요한 일이다.

(라) 시장화 촉진을 통한 북한 주민의 인식 변화

역사적으로 볼 때 시장화는 경제 중심의 가치관을 가진 ‘경제인(homo economicus)’의 형성에 기여했으며, 역으로 경제인의 활동이 시장화를 촉진하기도 했다.¹⁸⁸⁾ 또한 시장화는 외부문물의 유입 확산과 주민 간 소통 및 정보 교환 공간의 확대를 통해 주민 의식이 변화하는 계기를 마련한다. 시장화 자체가 사회주의 계획경제 체제라는 기존의 경제관념을 바꾸는 것일 뿐만 아니라 계획경제 체제가 가능하도록 하는 근본 요소인 국가를 최상위로 하는 명령형 위계질서의 이완을 야기함으로써 이념적·집단적 성향을 완화하고 개인주의적 성향을 강화하기도 한다.

시장이란 서로 알지 못하는 사람들 간의 접촉과 거래를 빈번하게 만들고 이는 사회의 익명성을 증가시킴으로써 독재자의 정보 통제를 더욱 어렵게 만든다. 더욱이 북한의 경우처럼 정치 권력만 존재하고 있던 상황에서 ‘돈주’로 상징되는 경제 권력의 등장은 시장화를 더욱 촉진할 수밖에 없다.¹⁸⁹⁾ 나아가 과거 남한의 정경유착과 같은 정치 권

위성사진을 분석한 결과 개성공단 내 42곳 건물 인근에서 무단 가동의 증거로 판단되는 버스과 승합차, 트럭 등이 발견되었는데, 이는 4월의 21곳에 비해 2배 수준으로 늘어난 것이다. “[단독] 북한 개성공단 40여 공장서 통근 버스 포착...무단 가동 가속화,” 『VOA』, 2023.8.9., <<https://www.voakorea.com/a/7216718.html>> (검색일: 2023.8.9.).

188) Bowles, Samuel and Herbert Gintis, “The Revenge of Homo Economicus: Contested Exchange and the Revival of Political Economy,” *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7 no.1 (1993), pp. 96~97.

189) 17세기 프랑스의 경우를 보면 왕은 세수 증대를 시장을 장려했는데, 이는 자본가

력과 경제 권력의 결탁도 필연적으로 나타나게 될 것이며,¹⁹⁰⁾ 이는 핵·미사일 개발과 그로 인한 경제제재의 감수보다는 핵·미사일의 포기
와 시장화 확산으로 인한 부의 축적을 더욱 선호하게 할 것이다.

또한 시장화의 진전과 비례해서 북한 내부의 강고한 계층구조와 이
데올로기의 절대성도 상대화되어 나갈 것이며, 사회주의 국가에서 시
장화가 시작된 이후 사회주의 경제체제로 회귀한 사례는 전쟁과 같은
외부의 물리적 개입이 초래한 경우를 제외하고서는 없다는 역사적 사
실로 볼 때 이러한 변화 추세는 존재론적으로 불가역적 성질을 가지고
있다고 할 수 있다.¹⁹¹⁾ 베트남의 경우도 1980년대 시장화의 확대가
베트남 경제를 계획부문과 시장부문으로 이분화시켰고, 이러한 경제
구조 변화는 도이모이(Doi Noi)의 동인으로 작용했다.¹⁹²⁾

이미 북한에서도 시장화를 매개로 한 주민 의식의 변화가 관찰되고
있다. 2014~16년 동안 진행된 654명의 북한이탈주민 조사 자료를
이용하여 북한에서의 시장경제 활동과 자본주의 지지도와의 관계를
분석한 연구에 따르면, 시장경제 활동은 북한 주민의 가치관을 변화시
키고 자본주의에 대한 지지를 높게 하는 것으로 나타났다.¹⁹³⁾ 2019년

들의 세력을 강화시켰을 뿐만 아니라 자본가들은 자신들의 이익을 저해하는 제도
의 변화를 막음으로써 정치 권력과 경제 권력의 균형을 가져왔다. 결국 시장의
확대는 절대 독재 권력의 연성화에 기여했다. Root, Hilton, "Tying the King's
Hands: Credible Commitments and Royal Fiscal Policy During the Old
Regime," *Rationality and Society*, vol. 1 no. 2, (1989)을 참조.

190) 정치권력과 경제 권력의 유착 혹은 결탁까지는 아니더라도 이미 북한에서는 '돈
주'와 관료계급과의 후견-피후견 관계가 형성되어 있다. 윤철기, "북한 시장화의
정치학: 김정은 시대, 경제적 변화의 정치적 함의," 『한국과 국제정치』, 제38권
2호 (2022), p.159.

191) 김신, "북한체제시장화와 불가역적 체제변화 가능성 분석," 『통일과 평화』, 제12
권 1호 (2020), pp. 49~50.

192) 선슬기·이상만, "북한의 시장화 확산과정과 시장화를 추정에 관한 연구: 정량적
분석을 통하여," 『통일문제연구』, 제34권 1호 (2022), p.3.

193) 김병연·김다을, "북한이탈주민의 비공식경제활동과 자본주의 지지도," 『비교경
제연구』, 제25권 1호 (2018), pp. 1~28. 참고

1월 이후 탈북한 후 남한에 입국하여 거주하고 있는 북한이탈주민들을 대상으로 한 최근의 조사에서도 장사 경험이 있는 북한이탈주민들의 자본주의 지지도가 78.3%인 반면 장사 경험이 없는 경우 50.0%로 그 차이가 28.3%포인트에 달한다.¹⁹⁴⁾ 또한 북한이탈주민을 대상으로 한 다른 조사 결과에서도 시장 활동은 익명의 다수와의 상호작용을 현저히 증가시킴으로써 사회적 신뢰를 형성하는 효과가 있는 것으로 나타났는데, 이는 시장이 확대되면 북한 정권이 이를 억압하기에는 비용이 너무 크기 때문에 민심을 정권이 원하는 방향으로 끌고 가기가 그만큼 어려워진다는 점을 시사하는 것이다.¹⁹⁵⁾ 뿐만 아니라 서울대학교 통일평화연구원의 북한 주민 의식조사에 따르면, 시장 경험이 있는 사람은 경험이 없는 사람보다 김정은이 직무를 제대로 못하고 있다며 부정적 평가를 하였고, 집단주의보다 개인주의를 더 지지하는 경향이 강했으며, 남한문화 접촉 경험이 많을수록 김정은에 대한 지지도가 낮아졌다.¹⁹⁶⁾ 시장화는 북한 주민으로 하여금 외부세계와 현재 북한의 상황을 비교하게 하고 다른 세계를 동경하는 의식이 고취하게 만들기도 한다.¹⁹⁷⁾

이상의 논의는 시장의 확산이 북한 주민의 의식과 함께 북한의 정치·경제·사회 구조를 변화시키고 김정은 정권에 대한 민심의 동요와 이반을 가져올 수 있으며, 그 결과 핵개발과 같은 북한의 정책에도 영향을 미칠 수 있음을 시사한다. 따라서 정부는 북한의 핵개발 단념을

194) 서울대학교 통일평화연구원, 『북한사회변동 2020: 시장화, 정보화, 사회분화, 사회보장』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2021), p.117.

195) Kim, Byung-Yeon and Kim, Seong Hee, "Effects of Human Capital on the Economic Adjustment of North Korean Defectors," *Seoul Journal of Economics*, vol. 29 no. 4 (2016), pp. 505~525. 참고

196) 서울대학교 통일평화연구원, 『김정은 집권 10년, 북한주민 통일외식』, pp. 116~146.

197) 정은찬, "북한의 시장화와 주민 의식변화 : 반사회주의 통제를 위한 법규범 탄생과 관련하여," 『북한법연구』, 제25권 (2021), p.134.

유도하기 위한 간접적 방안의 하나로 시장화 촉진에 관심을 가질 필요가 있다. 물론 경제제재 국면에서 북한 시장화 촉진 방안을 마련하기란 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 시장화가 지니는 중요성을 고려할 때 현재 시점에서 가능한 방안을 고민하는 것이 바람직하다고 판단된다.

우선 북한 주민들에게 시장화의 역사, 의미, 현황 등과 관련한 정보를 제공함으로써 시장화에 대한 이해와 확신을 제고하려는 노력이 필요하다. 기존 연구에 의하면, 시장화의 정도와 인식은 세대별, 계층별, 지역별로 다르므로 이를 감안한 맞춤형 콘텐츠가 개발되어야 한다. KBS 한민족방송과 같은 지상파 라디오방송, 열린북한방송, 북한개혁방송, 국민통일방송 등과 같은 민간 대북방송, 그리고 북방선교방송과 같은 종교방송 이외에도 VOA, RFA, BBC 등 해외에 기반을 둔 대북방송 등 다양한 채널을 활용하되 각각의 채널에 적합한 내용과 방식을 마련하는 것이 바람직하다.

해외에 거주하거나 일시 체류 중인 북한 주민들을 대상으로 한 시장화 관련 교육도 고민할 필요가 있다. 실제로 과거에 중국에 여러 달 체류하고 있는 북한 주민들을 대상으로 북한 시장에서 활용할 수 있는 기술을 가르침으로써 이들이 돌아가서 시장 활동에 참여할 수 있는 기반을 만들어준 사례들이 있다. 현재는 북한 주민들을 직접 접촉하기가 어려운 상황이므로 중국 조선족 등 현지 주민 및 기업을 전략적으로 활용하는 간접 방법도 고려할 수 있다.

시장화 관련 프로그램, 게임, 영상 등을 개발하여 북한 내로 유입하는 방안도 모색해야 한다. 북한에서도 태블릿 PC, 스마트폰 등의 사용이 확산되고 있으므로 이들 매체를 활용하는 것이다. 본 연구가 대북 경제제재와 더불어 북한의 단념을 위해 북한으로의 적극적인 대북 정보유입 필요성을 주장하는 것과 관련해, 그 정보의 주요 내용에 시장화와 관련한 콘텐츠가 필요하다는 측면을 반영한 것이다. 물론 최근 북한이 외부세계, 특히 남한 정보의 유입을 강력히 통제하고 있으므로 각별

한 주의가 필요하다.

보다 장기적으로 대북 경제제재가 완화되고 남북경협이 재개되는 상황에서는 대북 교역 및 투자가 북한의 시장화 촉진과 연계되도록 추진해야 한다. 북한의 경제·사회와는 유리되었던 그동안의 남북경협 방식은 지양되어야 한다. 예를 들어 우리 정부가 개성공단을 정책적으로 지원했던 이유는 북한경제의 개방·개혁을 유도하고 통일경제의 기반을 마련하기 위한 것이었지만, 실제로는 개성공단은 외부와 단절된 채로 운영되었다. 모든 원부자재는 남한에서 조달되었고, 생산품의 북한 내 판매는 불가능했다. 결국 개성공단은 북한경제와는 아무런 연관이 없이 섬처럼 존재했고, 북한경제의 구조적 변화에 영향을 미치지 못했다. 따라서 향후의 남북경협은 북한의 시장화를 자극하고 북한 주민의 삶의 질을 향상시키며 북한경제의 세계경제로의 편입을 촉진하는 방식으로 추진되어야 하며, 지금부터 그 방안을 마련할 필요가 있다.

(마) ‘한반도 자원·식량 교환 프로그램’의 업그레이드

「담대한 구상」은 북한이 진정성을 가지고 비핵화 협상에 복귀하는 경우 북한 주민들의 민생을 개선할 수 있는 초기 조치를 실시한다는 계획을 담고 있으며, 초기 조치의 핵심 사업으로 ‘한반도 자원·식량 교환 프로그램’과 ‘북한 민생개선 시범사업’을 제시하고 있다. ‘한반도 자원·식량 교환 프로그램’은 경제제재 대상인 북한 광물자원의 수출을 일정 한도 내에서 허용하고, 그로 인해 얻게 된 대금을 활용하여 북한이 외부로부터 식량, 비료, 의약품 등 인도적 물품을 구입하도록 하는 방안이다. ‘북한 민생개선 시범사업’은 보건·의료, 식수·위생, 산림, 농업 등 민생협력 사업을 시범적으로 추진하는 방안을 의미한다.¹⁹⁸⁾ 2023년 8월 기준으로 아직 구체적인 내용은 제시되지 않아 정

198) 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』, pp. 72~73.

확한 평가는 어렵지만, ‘북한 민생개선 시범사업’은 북한의 민생 관련 분야에 대한 지원사업인 것으로 판단된다. 따라서 초기 단계에서 북한의 비핵화 협상 테이블 복귀에 유인책으로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

그러나 ‘한반도 자원·식량 교환 프로그램’의 경우는 다음과 같은 점에서 보다 면밀한 검토가 필요하다. 첫째, ‘상업적’ 자원과 ‘인도적’ 식량을 교환하는 것이 합당한가의 문제이다. 광물을 수출한 대금으로 식량을 구입하라는 것은 문제가 없지만, ‘인도적 물품’이라고 표현하면서 대가를 지불하라는 것은 인도적 지원의 정신에 맞지 않을 수 있다는 이견이 제기될 가능성이 있기 때문이다.

둘째, ‘한반도 자원·식량 교환 프로그램’이 초기 단계에서 북한에게 유인으로 작동할 것인가의 문제이다. ‘북한 민생개선 시범사업’은 북한에 대해 비핵화 협상에 나온 것에 대한 대가 없는 지원인 반면 ‘한반도 자원·식량 교환 프로그램’은 무상 지원이 아니기 때문이다. 북한의 입장에서는 인도적 물품을 무상으로 얻는 것이 아니라 북한의 광물을 수출하고 번 대금으로 인도적 물품을 구입하는 것이다. 즉 물품을 제공받는 것에 대한 대가를 지불하는 것이므로 “북한의 시각”에서 볼 때 매력 있는 유인책으로 받아들이지 않을 가능성이 있다.

셋째, 북한이 광물을 수출하고 번 대금을 이용하는 것이라면, 구입 물품의 종류에 대한 제약을 가할 수 있을 것인지의 문제이다. 북한의 입장에서는 자신들이 번 돈으로 사는 것이므로 인도적 물품을 구입하든 다른 물품을 구입하든 스스로 결정할 문제라고 판단할 것이고, 따라서 외부에서 특정 물품을 구입하라고 하는 것에 반발할 가능성이 크다.

넷째, 만약 인도적 물품 구입을 전제조건으로 광물 수출을 허용한 것이라고 해도 모니터링이 가능할 것인가의 문제이다. 광물 수출은 북한과 외부의 민간기업, 예컨대 중국 기업 간의 거래인데, 계약서상의 금액을 실제 금액보다 낮게 작성하고 그 차액으로 다른 물품을 구입하

는 것을 적발하기 쉽지 않을 것이다. 북한이 구입하는 인도적 물품의 가격을 실제보다 높이 계약하고, 그 차액을 다른 곳에 사용할 가능성도 있다. 물품의 운송 비용을 과다하게 책정할 수도 있다.

다섯째, 이러한 가능성들을 고려해서 우리 정부가 상대적으로 모니터링이 용이한 남한 기업과 거래를 하도록 한다고 해도, 정부가 민간기업에게 북한 광물을 매입하라고 강제할 수 있을가의 문제가 존재한다. 북한 광물에 대한 수요가 있는지도 검토해야 하고, 설령 수요가 있다고 하더라도 북한 광물의 품질이 우리 기업이 만족할 만한 수준인지의 문제도 남아있다. 경제제재 이전인 2015년 북한 수출의 42.3%를 차지할 정도로 북한 최대의 수출 품목인 석탄은 무연탄이며, 북한에서는 국내 발전소 등에서 수입하는 유연탄은 거의 생산되지 않는다. 또한 북한 철광석의 품질은 포스코가 호주 등지에서 수입하는 것의 절반 수준인 것으로 알려져 있다.¹⁹⁹⁾ 광물자원 개발에 가장 중요한 조건인 원활한 전력 공급 및 송배전 문제와 함께 북한 광산 설비의 낙후도 문제이다. 게다가 북한의 주요 광산들은 북중 접경지역 및 함경남북도 지역에 많이 분포하기 때문에 남한으로의 수송 방법과 수송 비용의 문제도 존재한다.

그러므로 ‘한반도 자원·식량 교환 프로그램’은 그 내용을 지속적으로 개선하면서 지원과 교환이라는 두 개의 프로그램으로 이원화하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 우선 식량, 비료, 의약품 등 인도적

199) “[남북 화해모드 경제특집 | 전문가 분석] 주목받는 북한 지하자원의 규모,” 『경향신문』, 2019.1.9., <<https://www.khan.co.kr/politics/north-korea/article/201901090600055>> (검색일: 2023.7.9.). 보다 구체적으로 동, 아연, 마그네사이트 등은 품질이 비교적 양호하지만 철광석은 품위(Fe 30% 내외)가 상업거래 품질(Fe 65%)에 비해 낮고, 희토류도 품위(REO 1~2%)가 낮아 고품위(REO 5% 이상) 광체를 확보해야 하며, 인회석도 품질이 좋은 모로코 등의 인광석에 비해 인(P) 품위가 낮아 경쟁력이 떨어진다는 평가도 있다. 최경수, “[남북 화해모드 경제특집 | 전문가 분석] 주목받는 북한 지하자원의 규모,” 『월간중앙』, 2018.5.17., <<http://jmagazine.joins.com/monthly/view/321350>> (검색일: 2023.8.2.).

물품은 ‘북한 민생지원 시범사업(가칭)’이라는 이름으로 ‘북한 민생개선 시범사업’과 함께 무상으로 지원하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 무상으로 지원하는 것이 인도적 물품이라는 성격에도 부합할 뿐만 아니라 북한을 비핵화 협상 테이블로 유도하는 데에 유인으로 작용할 가능성이 크다.

한편 ‘한반도 자원·식량 교환 프로그램’에서는 북한의 광물을 어디로 수출하는지에 대해 명시적으로 언급하고 있지 않으나, 이 프로그램을 우리 정부가 추진하는 것이니만큼 남북한 간의 교환 프로그램으로 구성하는 것이 바람직하다. 이 경우 위에서 논의한 바와 같이 북한의 광물은 여러 문제를 가지고 있으므로 북한 광물보다는 국내에서의 경쟁력과 수요가 확인된 농수산물 등으로 변경하는 것을 검토할 필요가 있다.

<표 IV-19> 품목별 북한으로부터의 반입 금액

(단위: 백만 달러)

연도	농수 산물 ¹⁾	광산물	화학 공업 제품	플라스틱 고무 및 가죽제품	섬유류	생활용품	철강금속 제품	기계류	전자 전기 제품	집제품
2000	71.8	0.3	0.6	0.2	53.7	3.3	11.7	1.8	8.5	0.4
2001	90.0	3.6	0.0	0.6	54.9	5.4	9.9	2.3	8.8	0.6
2002	99.9	8.6	0.6	0.5	85.8	3.5	18.8	1.8	9.5	42.4
2003	127.9	17.1	1.0	0.5	96.5	3.8	32.7	0.8	8.7	0.1
2004	101.9	5.9	0.2	0.4	95.9	3.8	39.3	1.4	8.8	0.5
2005	112.6	29.2	0.5	1.7	120.3	6.0	44.3	10.4	14.5	0.7
2006	138.0	59.7	1.9	3.8	144.8	15.5	110.2	22.7	22.0	1.0
2007	184.2	120.8	4.6	4.8	190.5	18.9	165.9	35.9	38.3	1.4
2008	207.9	99.8	6.4	11.0	324.8	39.0	88.9	59.1	94.7	0.6
2009	202.0	38.4	5.7	10.5	419.0	53.2	30.0	40.4	134.3	0.8
합계	1,336.2	383.5	21.6	33.9	1,586.3	152.5	591.8	176.6	348.1	48.6

주 1: 본래 통계는 ‘농림수산물’이나 임산물의 비중이 극히 낮으므로 편의상 ‘농수산물’로 표기. 구체적인 설명은 각주 200 참조.

출처: ‘북한 반입통관 품목별 현황,’ 『국가통계포털』, <https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGAA8&vw_cd=MT_BUKHAN&list_id=101_001_010&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_BUKHAN&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do> (검색일:2023.7.2.).

실제로 <표 IV-19>에 의하면 2000년부터 '5·24 조치'로 남북교역이 중단되기 이전인 2009년까지의 품목별 대북 반입 금액은 섬유류가 약 15.9억 달러로 1위이고 농수산물이 약 13.4억 달러로 2위인 것으로 나타난다.²⁰⁰⁾ 섬유류의 반입은 위탁가공교역에 의한 것이므로 일반교역으로는 농수산물이 최대 품목이다. 이는 북한산 농수산물이 남한 시장에서 경쟁력이 있고, 그만큼 국내 수요가 존재한다는 것을 의미한다. 또한 농수산물은 광물에 비해 인프라 구축비용이 크지 않다는 장점도 있다.

그에 대한 교환 품목으로는 우선적으로 농수산업 개발과 관련한 원료·자재·시설 등을 고려하는 것이 바람직하다고 판단된다. 예를 들어 농업의 경우 종자의 생산·가공·보관 및 처리, 양묘장, 병충해 방제, 양돈 및 양계장, 유전자원 저장고 등과 관련한, 그리고 수산업의 경우는 수산물 생산·가공, 우량품종 개발, 양식, 어구 등과 관련한 원료, 자재, 시설 및 기술의 제공을 고려할 수 있다.

이상의 논의를 바탕으로 할 때 교환 프로그램은 '한반도 농수산물·민생원료 교환 프로그램(가칭)'으로 이름 붙일 수 있을 것이다. 한편 북한의 긍정적 호응을 유도하기 위해 우리가 제공하는 품목에 농수산업 관련 품목뿐만 아니라 옷감, 신발 등 북한 주민의 삶의 질 개선과 관련한 민생원료 품목을 북한과의 협의 및 우리 내부의 검토를 통해 포함할 수도 있을 것이다.

그런데 그동안의 경험으로 보면, 북한이 우리가 제공하는 물품만 받고 그에 상응하는 만큼의 농수산물은 보내지 않을 가능성을 배제할

200) 남북교역 통계에는 품목 분류가 '농림수산물'로 되어 있지만, 그중 임산물이 차지하는 비중은 극히 미미하므로 본 연구에서는 농수산물로 표현하기로 한다. 예컨대, 전체 농림수산물 반입 금액에서 임산물의 비중은 불과 2007년 0.2%, 2008년 0.1%, 2009년 0.1%에 지나지 않는다. 한국농촌경제연구원, 『KREI 북한농업동향』, 제11권 4호 (나주: 한국농촌경제연구원, 2010), p.95.

수 없다. 따라서 ‘한반도 농수산물·민생원료 교환 프로그램(가칭)’을 가동하는 경우 남북한 간에 청산결제 제도를 운영하는 것이 바람직하다.

청산결제는 이미 1984~85년에 추진된 남북경제회담과 1991~92년의 남북고위급회담에서 논의되었고, 1992년 9월 「남북 기본합의서」의 남북 교류협력의 이행과 관련한 부속합의서에서 합의되었으며, 2000년 12월 남북 장관급회담에서 합의서가 체결되었다. 청산결제 제도는 양국 간 개별교역에 대한 거래가 행해질 때마다 결제하지 않고, 양국의 지정은행에 설치된 청산계정에 수출과 수입을 적어놓았다가 일정 기간마다 대차 잔액만을 결제하는 방식을 의미한다.²⁰¹⁾ 청산결제는 매 거래마다 외화를 지급할 필요가 없어 외화가 부족한 나라와의 교역에 유리할 뿐만 아니라 대금결제의 안정성 및 투명성을 향상시킬 수 있다는 장점이 있다. 청산결제는 1931년 스위스와 헝가리 간에 처음 도입되었고, 제2차 세계대전 이후 주로 사회주의 국가 간의 무역 결제수단으로 이용되어 왔다. 과거 동서독의 경우에도 1949년부터 통일 전까지 청산결제 제도를 활용하였다.

물론 청산결제 방식을 도입한다고 하더라도 북한이 상응한 물품 제공을 하지 않을 가능성을 완전히 차단할 수는 없지만, 북한이 2003년 7월 24일 최고인민회의 상임위원회에서 청산결제 합의서 채택을 통과시켰으므로 준수에 대한 부담을 가질 것으로 판단된다. 설령 북한이 ‘한반도 농수산물·민생원료 교환 프로그램(가칭)’에 의거한 물품 제공을 하지 않는다고 하더라도 청산결제 한도를 다른 남북경협 사업에서 활용할 수 있을 것이다.

201) 남북한은 청산결제 은행으로 각각 한국수출입은행과 조선무역은행을 지정해 놓았으며, 청산결제 기간은 1년으로 합의하였다.

나. 남한·외부 정보유입의 효과성 강화 메커니즘

남한 혹은 외부정보 유입의 강화는 북한의 핵무기 추구 의지를 단념시키고 북한을 협상으로 끌어낼 수 있는 효과적인 수단이 될 수 있다. 앞서 언급했듯 북한으로의 적극적인 정보유입은 북한 주민들의 의식 변화를 유발하고 체제의 안정성을 약화시켜 북한이 핵 협상에 나서도록 하는 동인이 될 수 있다. 우리 정부가 고려할 수 있는 구체적 방안들은 다음과 같다.

먼저 대북전단 살포를 재개하는 방안이다. 현재 「대북전단금지법」으로 인해 민간단체의 대북전단활동이 크게 감소했지만, 최근 탈북민 단체들의 대북 선전전이 다시 활발하게 진행될 조짐을 보이고 있으며 「대북전단금지법」에 대한 위헌소송 역시 진행 중이다.²⁰²⁾ 하지만 현재 민간단체들의 대북전단은 주로 체제비판이나 북한지도자에 대한 비판에 집중되어있다는 것이 한계이다.²⁰³⁾ 2011년 탈북자들을 대상으로 한 설문조사에 따르면 문화정보, 보도정보, 경제정보가 자신의 인식변화에 큰 영향을 주었다는 응답이 각각 39.3%, 22.6%, 19.1%인데 반해 정치정보나 군사/선전정보의 경우 11.9%, 1.2%에 불과했다.²⁰⁴⁾ 이에 대북전단 살포가 재개되더라도 우선 그 콘텐츠를 다양화할 필요성이 있다.

두 번째로 대북 라디오 및 TV 프로그램을 강화하는 방안이다. 실제로 북한 주민들에게 가장 접근성이 높고 북한 주민들이 가장 선호하는 기관은 KBS한민족방송이다. 또한 TV와 라디오는 북한 주민들이 매우 자주 이용하는 매체이다. 따라서 대북 라디오 및 TV 프로그램의 편성

202) “한국 민간단체들 '대북 전단 보내기' 재개 움직임...남북관계 긴장 변수 가능성,” 『VOA』, 2023.05.12., <<https://www.voakorea.com/a/7090240.html>> (검색일: 2023.07.17.)

203) 장도경·김영석·황정남·주은우, “민간 대북전단의 목적과 효과 연구,” pp. 29~57.

204) 박대광·김진무, “북한으로의 외부사조 유입 확대방안에 관한 연구,” pp. 161~188.

시간을 늘리고 콘텐츠를 다양화하는 작업이 필요하다. 한국의 대북방송의 경우 방송 규모가 열악하여 하루 1~5시간에 불과한 방송을 송출하고 있는 반면 VOA나 RFA는 최대 10시간에 달하는 대북방송을 송출하고 있다.²⁰⁵⁾ 이에 재정지원을 통해 대북방송의 방송시간을 늘리고 콘텐츠 역시 장마당 세대를 겨냥해 경제 및 문화정보 등에 집중할 필요가 있다. 특히 정부 차원의 지원이 공식적으로 이루어지기 위해 제도적 장치의 마련 역시 요구된다.

세 번째로는 USB, DVD, CD, 심카드 등의 정보매체의 유입을 늘리는 방안이다. 앞서 언급했듯 북한에서 유통되는 CD나 DVD는 가격이 상당히 비싸기 때문에 일반주민들이 이를 구입하기란 쉽지 않은 것이 사실이다. 이에 한국의 중고 매체들이 값싸게 반입될 수 있는 방법을 강구하는 것이 필요하다.²⁰⁶⁾ 또한 밀반입 방식의 다양화 역시 필요하다. 물론 북한의 밀반입이 사실상 국경수비대의 묵인으로 진행되고 있는 경우가 많은 것이 사실이지만 단속이 강화된 이후 적발될 위험이 상승했고 이에 도강비용 역시 상승하게 된다. 또한 휴전선 인근에서 대형 풍선에 USB 등을 넣어 날리는 방식은 북한을 과도하게 자극할 우려도 있을 뿐만 아니라 주민들에게 제대로 전달되는지 확인할 수 없다.²⁰⁷⁾ 이에 드론을 이용해 적발 위험을 낮추고 전달여부를 확인하는 방식 역시 대안으로 제시되고 있다.²⁰⁸⁾ 물론 GPS가 탑재된 드론 역시 높은 비용을 수반하며 중국과의 외교적 마찰의 가능성이 존재하나 드론을 포함해 다양한 전달 수단에 대한 고려와 분석이 필요하다. 또한

205) 김연호, “북한의 미디어 환경 변화와 미국의 대북 정보유입 전략,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제18권 12호 (2016), pp. 85~104.

206) 박대광·김진무, “북한으로의 외부사조 유입 확대방안에 관한 연구,” pp. 161~188.

207) 김연호, “북한의 미디어 환경 변화와 미국의 대북 정보유입 전략,” pp. 85~104; 김수암·강채연·박진아·윤보영, “북한 주민의 정보접근에 관한 연구,” pp. 130~146.

208) 김연호, “북한의 미디어 환경 변화와 미국의 대북 정보유입 전략,” pp. 94~95

다른 정보매체보다 USB나 심카드를 적극적으로 유포하는 방안이 필요하다고 판단된다. USB와 심카드는 다른 정보매체에 비해 크기가 작고 단속에 대응하기 용이하다. 이에 북한 당국의 단속이 강화된 최근 상황을 고려할 때 이러한 유형의 정보매체를 적극적으로 유입시키는 것이 중요할 것으로 판단된다.

3. 기대효과

지금까지 북한의 '단념'을 유도하는 데에 영향을 미칠 수 있는 여러 방안에 대해 살펴보았다. 이하에서는 이러한 방안들이 실행되었을 때 예상되는 대표적인 기대효과에 대해 논의한다. 우선 담대한 구상의 단념 전략은 위로부터의 대북제재 강화 및 북한 내부로의 정보유입을 통해 전개될 수 있다. 이러한 전략은 비핵화 단계에서 여건 조성단계와 협상 초기 단계로 진입하는 데 기여할 것으로 기대된다. 우선 대북제재 강화의 경우, 기존 제재에 더해 추가적인 조치가 요구된다. 현행 대북 제재의 경제적 효과는 크며, 북한은 제재가 강화된 2017년 이후 외화 확보에 어려움을 겪으며 적자 구조가 지속되고 있다 (<표 IV-20> 참조). 단념 전략은 제재 효과성을 최대화할 수 있도록 제재를 보완하고 강화하는데 목적을 둔다.

본 연구는 이미 기존 제재에 대한 추가 조치로 인권과의 연계, 제재 물자 반입제한, 2차 제재 활용, 사이버 공간 모니터링 및 관련 제재 추가, 한국의 독자제재 강화 필요성을 강조했다. 인권제재의 경우, 제재 비용을 높이며 북한의 비핵화 협상 참여 환경을 조성할 수 있다. 2차 제재의 경우, 미국과의 협력을 통해 미국의 2차 제재 발표 이전이나 이후에 독자제재를 부과하여 2차 제재 이니셔티브(initiative)를 주도할 수 있을 것이며, 이를 통해 제재의 비용을 높일 수 있을 것이다. 사이버 공간 모니터링 및 관련 제재 부과는 대북제재 효과성 제고를

견인할 수 있다.²⁰⁹⁾

우선 북한의 ‘단념’을 유도하기 위한 제재 강화방안으로 북한의 인권 실태에 대해 끊임없이 국제사회에 고발하는 경우의 기대효과를 고려할 수 있다. 현재 북한의 인권은 세계 최저 수준인 것으로 평가되고 있다. 따라서 ‘네이밍 앤 쉐이밍’을 통해 국제적 대북 압박을 강화해 나간다면, 그 자체로도 북한의 인권을 개선하는 효과가 있을 것임은 물론 북한 당국이 식량권, 건강권, 교육권, 사회보장권 등을 포괄하는 경제·사회·문화적 권리를 향상시키지 못하는 데에 대한 부담을 느끼게 하는 효과도 있을 것이다. 결국 북한 당국은 한정된 자원을 핵·미사일 개발에 투입함으로써 북한 주민의 기본적인 인권을 방치하는 결과를 초래하는 데에 대한 국제적 비난을 감수해야 할 것이다. 또한 북한의 인권 실태에 대한 공개적이고 지속적인 문제 제기는 북한 주민들로 하여금 자신들이 처한 상황에 대한 이해를 제고하는 효과도 있다. 이러한 상황에서는 중국 등 북한의 우방국들도 북한의 핵·미사일 개발에 대해 무조건 지지하는 것이 쉽지 않을 것이다. 그러므로 북한의 인권 실태에 대한 국제사회 고발은 북한이 핵·미사일 개발을 단념하도록 하는 데에 영향을 미칠 것으로 기대된다.

제재 강화의 또 다른 방안으로 전략물자 혹은 전략물자와 상당한 연관관계를 갖는 품목의 대북 반입을 제한하는 방안의 효과도 생각할 수 있다. 현재 북한의 전략물자 혹은 전략물자와 상당한 연관관계를 갖는 품목의 수입액은 크지 않지만, 이들 품목은 대량살상무기나 재래식 무기의 제조, 개발, 사용, 보관 등에 사용될 수 있는 물자이므로 추가적인 제재를 고려할 필요가 있다. 이들 품목에 대한 제재가 이루어

209) 특히, 북한이 암호화폐 해킹을 통해 핵과 미사일 자금을 마련하므로 관련 조치는 매우 시급하다. 한국은 제재 대상을 추가하는 것을 넘어, 실질적인 조치를 이행해야 할 것이며, 미국과 같이 법적 조치를 부과하여 북한의 자금 확보를 막고 제재 효과성을 높여야 할 것이다.

진다면 북한의 핵·미사일 개발에 직접적인 영향을 미칠 수 있으므로 북한의 단념을 유도하는 데 긍정적 기여를 할 것으로 예상된다. 특히 우리의 독자제재 강화를 통해 북한의 전략물자 반입 의도를 차단하는 경우의 효과를 반드시 적극 고려할 필요가 있다.²¹⁰⁾

앞서 강조한 바와 같이 제재 강화의 방안으로 남북 교류협력의 정상화 추진 시 우리가 기대할 수 있는 분명한 효과도 있을 것이다. 사실 그동안 남북경협은 상호 이익과 공동번영에 기여했다기보다는 ‘퍼주기’라는 단어로 상징되듯 북한에 일방적인 혜택이 돌아가는 경우가 많았다. 또한 외형적 성과에 지나치게 집중한 결과 남북경협 사업이 비정상적으로 운영되는 것을 방치하는 결과를 낳기도 했다. 비정부기구(NGO), 민간기업들도 사업의 지속을 위해 북한의 잘못된 행동을 묵인하는 경우도 있었다. 그 결과 북한은 남북경협을 ‘캐시 카우(Cash Cow)’로 인식하는 경향을 보였고, 이러한 남북경협에서의 일방적인 이익은 북한이 핵·미사일의 개발을 지속하는 데에 직접적이든 간접적이든 영향을 미쳤을 것으로 판단된다. 그러므로 남북경협을 정상화하는 작업은 그 자체로서도 바람직한 남북관계를 만들어 가는 데에 필요한 작업일뿐만 아니라 북한의 단념을 유도하는 데에도 기여할 것으로 기대된다.

북한 시장화 축진을 통해 북한 주민의 인식을 변화시켜 나가는 것도 북한의 단념에 기여할 것이다. 시장의 확산이 독재 권력의 연성화를 가져오고, 시민사회의 형성에 토대가 되며, 정치·경제·사회 구조의 변화를 가져오게 된다는 사실은 역사적·이론적·실증적으로 잘 알려

210) 한국 정부는 인공위성 관련 품목을 세계 최초로 지정하며, 제재 품목 확대 및 이행도 제고에 기여한 바 있다. 따라서, 대북제재의 사각지대를 발견하여 제재 효과성을 최대화할 수 있을 것으로 기대된다. 예를 들어, 국제사회의 수출 제재 이후 북한의 주요 수출 대체품으로 부상한 텅스텐, 몰리브덴 등을 제재 대상에 추가할 수 있도록 국제사회와의 적극적인 협력을 전개할 필요가 있다.

져 있다. 실제로 북한에서도 그동안 진행된 시장화는 많은 변화를 가져왔다. 따라서 다양한 방법으로 북한의 시장화를 촉진하고 북한 주민의 인식을 변화시키는 방안을 추진해 나간다면 결국 북한의 단념에도 영향을 미치게 될 것이다.

한편 현재 정부가 초기 조치로 구상하고 있는 ‘한반도 자원·식량 교환 프로그램’은 애초 구상 당시의 효과를 기대하기 위해서는 업그레이드될 필요가 있다. 일반적으로 인도적 차원의 물품을 유상으로 교환한다는 점이나 북한 광물의 반입에서 초래될 수 있는 문제점들을 고려하면 ‘한반도 자원·식량 교환 프로그램’은 지원과 교환으로 이원화하는 것이 바람직하다. 즉 식량, 비료, 의약품 등 인도적 물품은 ‘북한 민생지원 시범사업(가칭)’이라는 이름으로 무상으로 지원하며, 우리 사회에서의 수요와 경쟁력이 검증된 북한의 농수산물과 북한의 농수산업 개발에 필요한 원료, 자재, 시설, 기술 등을 교환하는 ‘한반도 농수산물·민생원료 교환 프로그램(가칭)’이라는 두 개의 프로그램으로 구성하는 것이다. 이 경우 기존의 ‘한반도 자원·식량 교환 프로그램’에 비해 북한경제에 더 큰 도움을 줄 수 있을 것이므로 북한의 단념 유도에 더 커다란 유인으로 작용할 것으로 기대된다.

북한으로의 정보유입 강화는 다음과 같은 효과가 기대된다. 첫째, 남한과 자본주의에 대한 북한 주민의 의식변화이다. 실제로 많은 탈북자는 남한에 대한 정보를 접하였을 때 처음에는 ‘조작된 것’이라는 의심을 하다가도 반복된 접촉을 통해 의식변화를 경험했다고 응답했다. 또한 이미 남한에 대한 사전정보를 가지고 있던 경우 이러한 의식의 변화가 더 빠르게 진행되었다.²¹¹⁾ 즉 정보유입 강화를 통해 남한에 대한 왜곡된 정보를 수정하고 남한 및 자본주의에 대한 의식변화를 가져올 수 있는 것이다. 둘째, 정보유입의 강화는 북한 체제에 대한

211) 강동완·박정란, “남한 영상매체의 북한 유통경로와 영향,” pp. 133~134.

주민들의 충성심 약화로 이어질 수 있다. 실제로 북한이탈주민 414명을 대상으로 조사한 결과에 따르면 외부정보를 접해본 이탈주민 중 23.4%(90명)가 탈북 의식이 증가한 것으로 나타났고, 9.1%(35명)은 북한 정권에 대한 반발심이 증가한 것으로 나타났다.²¹²⁾ 셋째 정보유입의 강화는 북한 당국의 사회통제력 약화를 초래할 수 있다. 실제로 코로나19 시기였던 2022년 50명의 북한 주민을 대상으로 전화 인터뷰 조사를 진행한 결과 매달 1번 이상 해외영상을 시청한 주민의 비율이 전체 응답자에 76%이며 매주 1번 이상 해외영상을 시청한 주민의 비율은 30%에 달했다.²¹³⁾ 다시 말해 코로나 국경봉쇄, 「반동문화사상배격법」 제정 등 북한 당국의 통제에도 불구하고 북한 주민들은 여전히 외부정보를 이용할 수 있었다는 것이다. 만약 적극적인 정보유입을 통해 외부정보에 대한 접근성이 더욱 강화된다면 북한 당국의 사회통제력은 크게 약화할 것이다. 요약하면 정보유입 강화는 주민들의 의식 변화, 북한 정권에 대한 충성심 약화, 북한 당국의 사회통제력 약화를 초래할 수 있고 이러한 아래로부터의 변화는 점진적이지만 북한의 엘리트에 지속적 압력을 주어 비핵화 협상에 나서게 되는 요인으로 작동할 수 있을 것이다.

212) “대북전단이 백해무익? ‘외부 정보’에 대한 탈북자들 생각은...,” 『크리스천투데이』, 2020.12.31., <<https://www.christiantoday.co.kr/news/337184>> (검색일: 2023.08.03.)

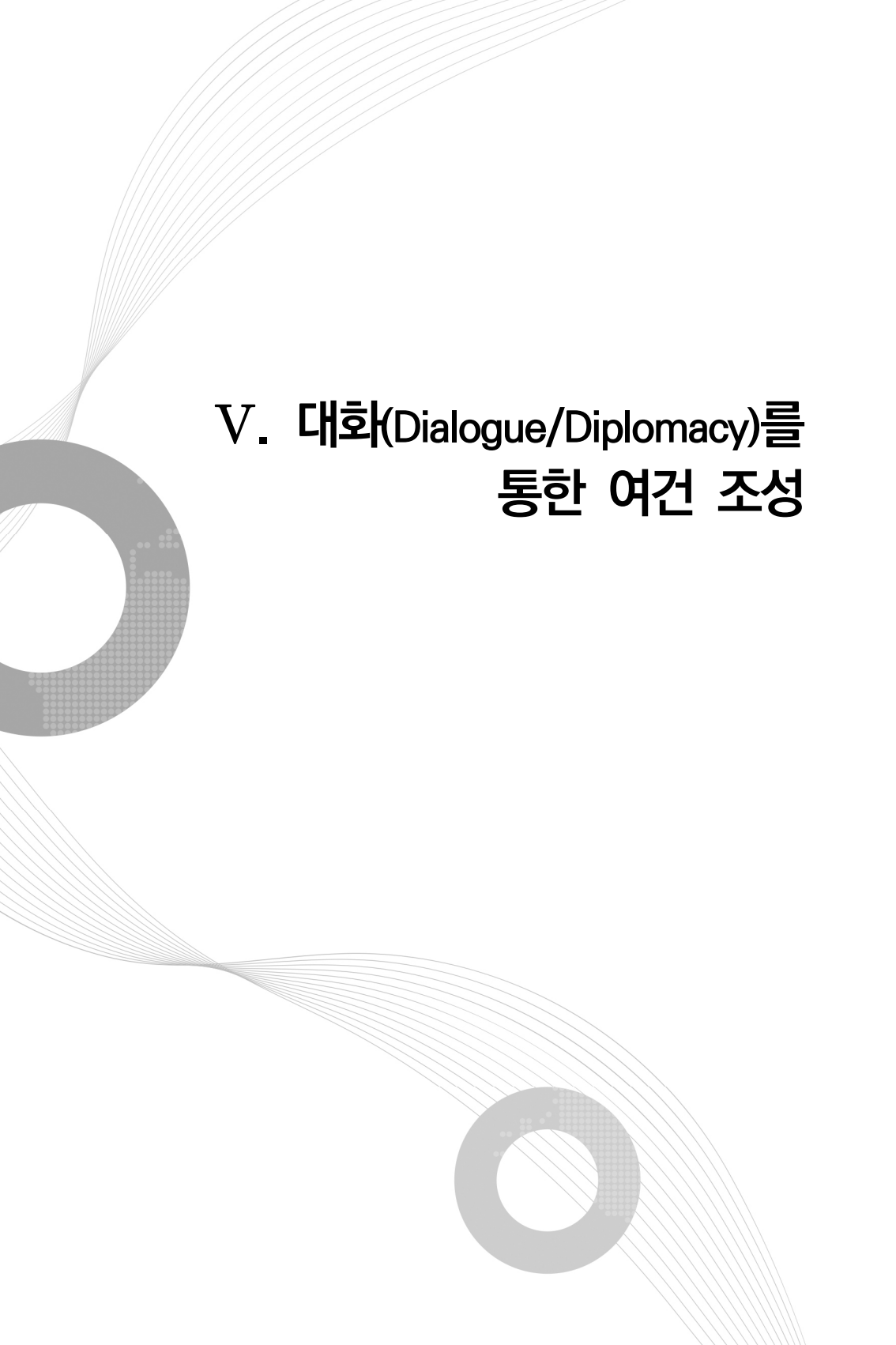
213) “북한 주민 외부정보 이용과 미디어 환경 실태조사 결과,” 『연합뉴스』, 2022.11.30., <<https://www.yna.co.kr/view/GYH20221130001600044>> (검색일: 2023.08.04.)

<표 IV-20> 2017~2021년 연도별·항목별 외화수급

(단위: 억 달러)

	2017	2018	2019	2020	2021	합계
공식 상품수지	-20.1	-23.6	-26.9	-6.8	-5.5	-82.9
보정된 상품수지	-13.5	-17.6	-23.4	-3.4	-1.6	-59.5
정제유 밀수입	-	-1.5	-2.3	-1.7	-0.3	-5.8
해파 근로자	4.5	2.9	1.9	1.9	1.9	13.1
사이버 외화벌이	0.6	4.4	2.0	1.4	3.2	11.5
금 밀수	1.2	1.2	1.2	1.0	1.0	5.5
석탄 밀수출	0.1	- -	2.3	2.4	0.3	5.1
입어료	0.6	1.0	2.5	1.1	0.1	5.3
송금	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	1.9
외국인 관광	0.3	0.8	0.8	-	-	1.8
마약/위조지폐/담배	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	1.4
카지노	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1.0
나선탁구	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5
외교관 불법수입	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3
상주기관	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
순외화수지	-5.3	-7.9	-14.1	3.7	5.6	-18.0

출처: 임수호·김성배·이기동, 『북한의 주요 불법거래 수입 추정: 2017~2021년의 시기를 중심으로』
(서울: 국가안전보장연구소, 2022), pp. 5~20. 참고.



V. 대화(Dialogue/Diplomacy)를 통한 여건 조성

1. 현황과 도전요인²¹⁴⁾

정부는 2022년 8월 15일 윤석열 대통령의 기념사를 통해 「담대한 구상」의 비전과 방향성을 제시했다. 특히 억제(Deterrence) 및 단념(Dissuasion)과 함께 “외교·대화를 통해 비핵화를 추진(Diplomacy)”할 것임을 설명하며, 3D를 통한 총체적 접근을 통해 “북한 스스로 비핵화 협상에 복귀할 수 있는 환경을 조성”하겠다고 밝혔다.²¹⁵⁾ 정부는 2023년 6월 발간한 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』을 통해서도 건설적 북한 비핵화 논의를 위해 북한이 협상으로 복귀해야 한다는 점을 언급하였으며, 이를 위한 ‘전략적 환경 조성’이 필수임을 강조하고 있다. 제시된 3D 중 대화 부분에 있어 “정부는 유연하고 열린 입장으로 북한과 전제조건 없는 대화를 통해 북핵 문제의 외교적 해결방안을 모색”해 나갈 것임을 명시하고 있다.²¹⁶⁾

그러나 북한은 정부의 담대한 구상 발표 직후부터 1년이 지나도록 우리의 제안에 부정적인 태도를 보이며 대화를 거부하고 있다. 김여정 노동당 부부장은 2022년 8월 19일 노동신문 담화를 통해 담대한 구상을 거부할 것임을 언급했다. 김 부부장은 “앞으로 또 무슨 요란한 구상을 해가지고 문을 두드리겠는지는 모르겠으나 우리는 절대로 상대해 주지 않을 것”이라며 “이명박 정부의 비핵·개방·3000의 복사판”이라고 비판했다. 담대한 구상에서 제기한 “북이 비핵화 조치를 취한다면”이라는 가정부터가 잘못된 전제이며 핵은 북한의 “국체”임을 강조했다.²¹⁷⁾

214) V장 주제 관련, 전문가 서면자문을 진행하였으며, 박원곤(이화여대), 박영준(국방대), 박병광(국가안보전략연구원), 김한권(국립외교원), 황지환(서울시립대), 차태서(성균관대) 선생님의 고견에 감사드립니다.

215) 통일부, 『비핵 평화 번영의 한반도: 윤석열 정부 통일·대북정책』, p. 8.

216) 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』, p.72

217) 김여정, “허망한 꿈을 꾸지 말라,” 『로동신문』, 2023.8.19.

이렇듯 담대한 구상의 '대상'인 북한이 신속하게 거부 의사를 밝힘으로써, 국내외적으로 담대한 구상의 실효성에 대한 의문이 제기되어 왔다. 무엇보다 북한의 핵무기 보유 의지가 강력하여 담대한 구상과 같이 비핵화 협상을 염두에 둔 제안은 효과가 지극히 낮다는 것이다. 이러한 견해는 전반적으로 북한의 완전한 비핵화 가능성 그 자체를 부정하는 견해와 유사하게 북한과의 비핵화 대화 자체의 성사 가능성을 낮게 본다. 담대한 구상의 실효성에 대한 부정적 평가를 하는 또 다른 견해는 구상의 내용과 관련이 있다. 담대한 구상에서 제안하는 조치들이 북한이 비핵화와 경제지원을 맞바꾸는 '결심'을 하는 데 충분한 유인책(incentive)으로 작용하기 어렵고, 무엇보다 이러한 의견은 대부분 북한이 담대한 구상에 대해 반응하지 않고 있는 상황과 한국의 지난 정부들에서 그려놓은 '비핵화-경제지원/협력 교환'이라는 큰 틀 속에서 어떠한 효과성을 가질 수 있는지에 대한 의문을 기반으로 한다.

하지만 북한의 핵 보유를 용인할 수 없고 평화적인 방법으로 북한 비핵화를 추진한다는 우리 정부와 국제사회의 일관된 원칙과 정책 방향을, 단지 북한의 비핵화 의지가 상당히 낮다는 이유가 정부의 정책 방향을 선회하거나 재검토해야 한다는 의미는 아니다. 특히 북한의 태도를 기준으로 북한이 주장하는 군축론을 수용하는 것이 현실적 대안이라 주장하는 것은, 오히려 북한의 핵무기 보유를 우리와 국제사회가 사실상 인정하고 묵인하는 부작용을 초래할 수 있다. 따라서 시간이 소요되고 자원이 투입되더라도 북핵 불용의 원칙으로 북한의 비핵화 환경을 지속적으로 그리고 적극적으로 추진하려는 강력한 의지가 필요하다. 담대한 구상은 바로 이러한 취지에서 북한을 대화로 견인 및 강제하기 위한 억제와 단념이라는 여건 조성책을 강조하고 있다.

담대한 구상의 내용 차원에서 구상의 실효성을 기대할 수 있는 여지가 과거에 비해 높다고 판단할 수 있다. 담대한 구상은 이전 정부의 대북정책들과 분명한 차이점을 지니고 있다. 첫째, 담대한 구상은

북한 주민의 ‘민생’ 개선에 초점을 맞추고 있다. 제안한 초기 조치들인 ‘한반도 자원·식량 교환 프로그램’과 ‘북한의 민생개선 시범사업’은 북한이 협상에 나올 결심을 하기만 해도 실행될 수 있는 조치들로 제안되었다. 이렇듯 정부는 북한 주민의 민생 개선에 도움을 주겠다는 한국의 의지를 통해 북한이 대화로 나올 수 있는 계기를 만들고자 한 것이다. 이러한 부분은 북한에 대한 강압 또는 유인책이라는 이분법적 접근을 벗어난 것으로 북한 정권과 주민뿐 아니라 국제사회에 정부의 인권 및 인도주의적 접근 의지를 상기한 것으로 평가할 수 있다.

둘째, 담대한 구상은 과거 정부의 대북정책에 비해 가장 포괄적인 성격을 나타낸다. 일례로 가장 많이 언급되는 김대중 정부의 햇볕정책이나 이명박 정부의 비핵·개방·3000이 경제 분야에 중점을 두었던 것과는 달리 담대한 구상은 경제·정치·군사 분야를 포괄하는 패키지를 지향하고 있다. 북한이 관심 가지고 있는 안전보장이나 군사적 긴장 완화 그리고 미북관계 개선 등의 군사적·정치적 사안도 논의가 가능하다는 것이며, 이는 특히 이전 보수 정부의 대북정책과 달리, 북한에 대한 과감한 조치를 제안한 것으로 평가할 수 있다.

셋째, 담대한 구상은 말 그대로 ‘구상(initiative)’이며 향후 정세 변동과 북한의 반응에 따라 진화할 수 있는 열린 정책이라 볼 수 있다. 이는 북한에 대한 ‘선(先) 비핵화’를 요구하는 것이 아닌, 현재 구상으로서 북측과 협의를 통해 그 과정에서 북한의 요구 등에 유연하게 변화해 갈 수 있다는 합의를 지니고 있다. 담대한 구상의 적지 않은 부분에 대한 구체적 내용이 발표되지 않는 것은 협상 차원에서 모두 공개하지 않은 부분도 있고, 미국 등 우방들과의 협력과 합의가 필요한 측면도 있기 때문이기도 한 것으로 보인다. 또한, 북한이 대화로 복귀한 이후 남북한과 국제사회가 함께 비핵화와 그 상응 조치의 내용을 논의할 수 있다는 현실적인 판단도 작용한 것으로 보인다. 실제 담대한 구상의 2단계는 북한과의 ‘포괄적 합의’를 목표로 하고 있고, 이 과정

에서 북한의 실질적·완전한 비핵화에 대한 다양한 관여책이 담길 수 있을 것이다. 즉 담대한 구상은 열린 그리고 진화하는 대북정책이자 비핵화 로드맵이라 평가할 수 있다.

담대한 구상 발표 이후 지난 1년간 담대한 구상의 여건 조성에는 있어 3D 중 ‘억제’와 ‘단념’은 다양한 추진 사안을 구체적으로 실행해 가고 있다. 즉 담대한 구상은 지속적으로 추진되고 있다. 이 중 억제 부분은 북한의 고도화된 핵·미사일 능력과 공세적으로 진화하는 핵전략, 그리고 저-고강도의 다양한 군사적 도발에 대한 효과적 대응을 위해 여러 조치들을 통해 강화해 오고 있다. 대표적으로 △ 한미동맹의 복원과 주요 연합훈련 재개·강화, 그리고 ‘워싱턴 선언’ 등을 통한 확장억제 강화, 한미 핵협의그룹(NCG) 가동, △ 미사일 정보 정보 공유를 포함한 대북 한·미·일 안보협력 추동, △ 한-나토 협력 등 전방위적인 ‘강화’ 기조 등을 통해 실질적 조치를 이행해나가고 있다.

아울러 일각에서는 여건 조성책인 단념 전략과 관련해, 추가 안보리 제재결의안 채택과정에서의 중국 및 러시아의 지속적 비협조, 중국의 대북 지원(식량, 물품 지원 및 인력 송출), 북한의 자력갱생 강화 기조 등의 여러 도전요인으로 인해 효과성에 의문을 제기하기도 한다. 그러나 이러한 요인들이 단념 부분의 효과를 반드시 상쇄한다고 단정하기 어렵고, 대북 압박 수단으로 활용할 수 없다는 의미는 더더욱 아니다. 이러한 상황 속에서 정부는 주요 동맹 및 우방국들과의 연대를 통해 대북제재 강화 및 북한의 제재 회피의 구멍(loophole)을 막기 위해 중층적인 협력을 강화해 왔다. 대표적으로 △ 미국은 독자 및 2차 제재 강화, △ 한국, 일본, EU의 독자제재 강화/연장, △ 사이버 제재와 같은 추가 제재 아이템 관련 정보 확보 및 활용 등을 통해 다각적으로 접근해 가고 있다. 특히 북한의 불법 사이버 활동을 통한 정권의 자금줄을 차단하기 위해 한미 및 한·미·일 간 국제공조를 강화해 나가고 있다.

반면에, 환경 조성을 위한 3D의 마지막 퍼즐인 ‘외교 및 대화’ 부분은 아직 본격적으로 가동되지 못하고 있다. 무엇보다 미중, 미러, 유럽·러시아 관계와 같이 주요국 간의 관계 악화로 인해 국제사회가 ‘북한 핵문제’를 외교적 우선순위에 놓고 논의하기 어려운 상황이다. 또한, 남북, 미북, 한중관계 등 역내 한반도 이해 당사국 간 북핵 관련 대화와 협력이 원활하게 작동하지 않고 있는 점도 비우호적 환경이다. 무엇보다 북한이 대화를 완강히 거부하고 있는 점이 가장 중요한 도전요인이다. 따라서 현재 담대한 구상에서 적시하고 있는 바와 같이, 억제와 단념을 통한 북한의 진정성 있는 비핵화 대화의 재개 여건 조성은 시기상조라고 평가할 수 있다. 왜냐하면 ‘여건 조성’에서 억제와 단념의 성과와 효과가 창출되는 시점에 북한과의 대화 여건이 본격 작동될 가능성이 높기 때문이다.

이러한 상황에도 불구하고 정부의 국제사회에 대한 북핵 ‘외교’는 국제-지역기구, 양자-소다자 외교를 통해 어느 정도 가시적 진전을 보이기도 했다. 다만 북한의 ‘단념 과정’에서 적지 않은 시간과 노력이 소요될 것으로 예상되는 상황에서, 이른 시기에 북한과의 대화와 외교 재개 모멘텀을 확보하기는 쉽지 않을 것이다. 예를 들어, 미국은 담대한 구상의 대북 억제와 단념에 있어 한국의 핵심 협력 파트너이자, 북한이 원하는 직접 대화의 상대이다. 그러나 바이든 행정부는 미중 전략경쟁에 외교안보 분야의 자원을 대부분 투입하고 있고, 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공으로부터 시작된 전쟁 역시 실마리를 찾지 못하고 있으며, 핵심 공약 중 하나였던 이란 핵합의(JCPOA) 복원 역시 쉽지 않은 상황이라 북핵 문제를 최우선 과제로 두기 어려운 상황이다. 이러한 행보가 바이든 행정부의 대북정책이 전략적 인내 2.0이라는 평가받는 이유다. 또한, 미국과 전방위 경쟁을 벌이고 있는 중국은 북한의 전례 없는 도발에 대해 적극 반발하거나 대응하지 않음으로써, 용인하고 있다는 평가를 받고 있다. 특히 이러한 북한의 행위

에 대한 규탄이나 추가 제재에 있어 반대하고 있다는 점이 그러한 시각을 뒷받침한다. 2017년 사드(THADD) 배치로 인한 한한령 이후 한국에 대한 중국의 공세적 입장은 한국 내 반중 감정에도 영향을 미쳐, 한중관계에서도 북핵 문제에 대한 건설적 논의도 쉽지 않은 상황이다.

이에 따라 ‘새로운 계기’가 생성되는 것이 중요한 과제로 떠오르고 있다. 물론 과거에 당사국 간 전향적인 정치적 결단을 통해 여러 계기가 마련되기도 했었다. 대표적으로 2018~19년도에 있었던 남북 및 미북 정상회담이 그러하다. 그러나 관련국들의 정치적 결단은 새로운 계기를 만들어 내는 것에는 성공했으나, 이를 지속하여 실질적인 효과를 거두는 데는 실패했다. 각국의 협의나 조정이 긴밀하지 못했고, 그만큼 각국이 자국의 입장을 양보하지 않으면서, 전략적 접근도 부재했던 것으로 평가된다.

담대한 구상은 그러한 ‘계기’를 북한의 생각과 행동 변화를 이끌어내는 여건 조성을 통해 모색해 보고자 하는 것을 목표로 하고 있다. 북한 정권 차원에서 또는 리더십이 핵무기 개발보다 협상에 나가는 것이 더 유익하다는 판단을 할 수 있게끔 환경을 조성하고자 하는 것이다. 이러한 목표 하에 정부는 대북 확장억제를 획기적으로 강화하고, 대북제재망을 보다 촘촘하게 건설함으로써, 북한의 생각 전환과 행동의 변화를 유도하고자 한다. 이를 위해 정부는 북핵 문제를 인도-태평양 지역 안보환경의 주요 외교안보 사안이자 국제사회의 비확산 체제(NPT)와 관련한 핵심 아젠다임을 강조해 오고 있다. 그리고 지역 및 국제사회의 북핵 문제에 대한 인식과 관여의 수준을 높이기 위해 외교적 역량을 적극 활용하고 있다. 윤석열 정부는 출범 이후 담대한 구상, 인도-태평양전략, 국가안보전략을 차례로 발표하며 북한 핵문제를 한반도 문제에 국한하는 것이 아닌 글로벌 및 지역 차원의 안보사안으로 자리 잡게 하기 위해 노력해 왔다. 양자-소다자-다자외교를 통해 북한의 핵능력 고도화와 이의 영향을 설명하고, 동시에 북한의

인권 문제 등을 포함하는 ‘북한 문제’에 대한 국제사회의 관심을 이끌어내기 위해 전방위 외교를 진행해 오고 있다.

이와 더불어 정부는 계기마다 북한에 대해 ‘조건 없는 대화’ 메시지를 발신하고 있다. 그러나 북한의 핵보유국으로서의 목표와 현재의 공세적 행보를 감안하면, 북한이 단기간에 담대한 구상에 응할 가능성은 매우 낮은 것으로 판단된다. 이에 따라 정부의 북한 비핵화 정책은 결국 ‘장기적 접근’에 기반을 두고 진행해야 하며, 이러한 기조가 대내외 변수에 영향을 받지 않도록 대북 접근의 체계와 메커니즘을 공고히 제도화하는 것이 중요하다. 그리고 이러한 과정에서 우리 자국의 국방력 및 외교적 능력을 지속적으로 확대·활용해 나가야 하고, 동시에 국제사회와의 연대 역시 핵심 기제로 작용할 수 있도록 노력을 경주해야 한다.

2. 작동 메커니즘

담대한 구상 여건 조성을 위한 3D 중 ‘외교·대화’의 목표는 궁극적으로 ‘북한 핵문제에 대한 국제사회의 공감대와 해결 의지’ 구축과 ‘북한과의 대화’ 계기 마련이다. 이를 추동하기 위해 크게 두 가지를 고려할 수 있다. 첫 번째는 인도-태평양지역 및 국제사회에 대한 북핵 외교이다. 정부는 주변국 및 관련 지역-국제기구뿐 아니라 국제적 차원에서 북핵 외교를 진행할 수 있다. 동 외교를 통해 북한 핵능력의 고도화 상황과 핵보유 의지를 설명하고, 역내 안보환경 및 국제 차원의 비확산체제에 대한 심각한 도전이 될 수 있다는 부분을 상기하는 것이다. 이러한 방향은 결국 북한의 비핵화 문제 진전의 중요성을 확인하면서, 궁극적으로는 우리 주도의 통일 비전에 대한 외교로도 이어질 수 있다. 두 번째는 북한에 대한 메시지 발신이다. 정부가 대화의 여건을 조성하기 위해 지속적으로 북한에게 우리 정부의 입장을 전달하고,

북한과 협상에 임하게 되었을 때, 이러한 모멘텀을 어떻게 지속할 것인가가 관건이 될 것이다. 특히 협상 개시 후 모멘텀을 지속하기 위해서는 담대한 구상의 초기 조치들의 원활한 실행과 연이어 협의할 수 있는 의제들이 신속하게 대두될 수 있도록 철저한 준비와 전략적 접근이 필요할 것이다. 결국 이러한 목표를 달성하기 위해서는 북핵 외교와 북한과의 대화에 대한 각각의 추진전략을 확보하고, 이를 담대한 구상을 전개해 나가는 상황과 협상 단계에 따라 종합적으로 활용하는 것이 필요하다. 구체적으로 외교·대화의 주요 전략은 △ 대북 억제 및 단념 기제를 강화하기 위한 대 주변국 및 국제기구에 대한 북핵 외교 전략과 △ 북한과의 남북대화 추진전략을 고려해 볼 수 있다.

가. ‘억제’ 강화를 위한 외교 전략

(1) 한미동맹 차원

‘억제’ 강화를 위한 외교에 있어 고려해야 하는 핵심 대상은 미국과 일본이며, 나토(NATO)와의 협력 역시 고려 가능하다. 우선 대북 억제 강화에 있어서 한국의 핵심 파트너는 미국이다. 한국이 미국과의 대북 억제를 공고히 하는 것은 지난 70년간의 동맹의 핵심 목표였고, 미국의 군사력과 한미 연합전력은 북한에 대한 가장 효과적인 압박으로 작용해 왔다. 이를 위해 윤석열 정부는 출범 이후 한미 동맹관계 개선에 집중하고, ‘확장억제 강화’에 대한 미국과의 협의·합의를 이끌어냈다. 특히 정부는 미국의 확장억제 공약을 가시적으로 나타내기 위해 미국과의 협력을 강화해 왔다. 이를 구체적으로 나타낸 지표가 바로 2023년 4월 26일 한미 정상회담 계기에 발표된 「워싱턴 선언」과 이의 실질적 추진을 알린 한미 핵협의그룹(NCG)의 출범이다. 우선 워싱턴 선언을 통해 양국은 “더욱 강화된 상호방위관계를 발전”시키는 데 합의하고, “연합방위태세를 유지하겠다는 공약을 가장 강력한 언어로

확인”함을 강조했다. 특히 “미국의 핵억제에 대한 지속적 의존의 중요성, 필요성 및 이점”을 언급하며 한국과 증가하는 핵위협에 대해 소통하고 정보 공유 등을 강화하기로 했다. 이렇듯 양국은 확장억제의 의지를 공고화하고 향후 방향성에 대해 합의하였다.²¹⁸⁾

그리고 이의 실질적 이행으로 나타난 것이 바로 한미 NCG의 출범이다. 양국은 NCG를 통해 북한의 고도화하고 있는 핵능력과 핵사용가능성 및 의지에 대해 강력한 공동 대응을 천명했다. 특히 “미국의 핵을 포함한 모든 범주의 역량에 의해 뒷받침되는 확장억제를 한국에 제공한다는 미국의 공약을 재확인”함으로써 미국의 능력이 결국 행동으로 가시화될 것임을 강조했다.²¹⁹⁾ 이와 더불어 양국은 미국의 전략자산 배치의 가시성을 높이기로 합의했다. 이에 따라 전략자산은 다양한 규모와 형태로 전개될 것으로 예상되며, 전략자산 단독 전개뿐 아니라 재래식 육·해·공군 전력과의 조합 등으로 전개될 가능성이 있다. 이러한 대응은 특히 한미 연합훈련 시뿐 아니라 정례적 순환 배치도 가능하며 북한의 도발에 따라 상시 배치까지도 염두에 둔 행보로 해석 가능하다. 양국은 확장억제 강화를 위해 긴밀한 협의를 진행해 나갈 계획이며, NCG는 지속적인 메커니즘으로서 기존의 한미 확장억제전략협의체(EDSCG) 등과 상호 보완하는 기능을 통해 연합 억제력 강화에 매진해 나갈 것으로 예상된다.²²⁰⁾

이러한 합의 내용은 신속한 제도화와 이행을 통해 그 효과성이 입증

218) 대통령실, “워싱턴 선언,” 2023.4.27., <<https://www.president.go.kr/newsroom/press/C8pBYSLx>> (검색일: 2023.6.1.).

219) “한미 핵협의그룹(NCG) 공동언론발표문,” 『주한미국대사관 및 영사관』, 2023.7.18., <<https://kr.usembassy.gov/ko/07192023-joint-readout-of-the-inaugural-u-s-rok-nuclear-consultative-group-meeting-ko/>> (검색일: 2023.7.18.).

220) 김민성, “한미 핵협의그룹(NCG)의 의의와 북한의 인식,” (통일연구원 온라인시리즈 CO 23-19, 2023.8.4.), pp. 2~3., <<https://repo.kinu.or.kr/handle/2015.oak/14502>> (검색일: 2023.8.6.).

되어야 하고 이러한 결과가 가시적으로 나타났을 때, 북한에 대한 압박 신호이자 한국에 대한 억제 공약의 신뢰를 동시에 제고할 수 있다. 확장억제와 관련한 대미 외교전략을 공고히 하기 위해서는 역시 미국의 입장을 면밀하게 관찰하고, 미국의 확장억제 조치들이 구현되는데 도전요인들을 식별하면서 대응 전략을 마련하는 것이 중요하다. 무엇보다 미국의 북한 핵문제에 대한 인식의 변화를 살펴보고 ‘북한의 완전한 비핵화’를 목표로 하는 한미 공조에 대해 강조하는 것이 바람직하다.

특히 미국 내에서 북한을 핵보유국으로 인정해야 하고, 이에 따라 비핵화 협상보다는 핵군축 협상이 진전을 이루는 데 유용하다는 논리의 의견들을 경계하고 적극 대응하는 것이 중요하다.²²¹⁾ 이러한 입장은 지난 30년간 북핵 문제 해결을 위해 국제사회의 역량과 노력이 투입되었음에도, 결국 북한이 핵능력의 고도화를 이룬 현재의 결과가 반영된 인식이기도 하다. 그러나 이러한 접근은 미국 스스로가 동맹국인 한국의 입장이나 비핵화의 당위성, 한반도 및 역내 안정이나 글로벌 비확산 체제에 대한 영향보다는 북핵 문제 자체의 진전, 행정부의 성과 등에 보다 초점을 맞춘 접근으로 우리가 궁극적으로 추구하는 그리고 추구해 나가야 하는 통일비전과 모순된다.

우선 북한을 사실상 핵보유국(de facto nuclear state)으로 인정하고 비확산(nonproliferation) 정책에 집중해야 한다는 의견이 있다. 이제 더 이상 북한에 대해 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적으로 비핵화(Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement: CVID)’라는 목표는 불가능하므로 북한을 핵보유국으로 인정하고 핵능력을 더 고도화하는 것과 핵확산 방지를 위해 북한과 협상에 나서야 한다는 것이다. 이러한 주장의 기저에는 동북아 핵심 국가가 모두 군비확장에 나서는 상황에서 북한에만 비핵화를 요구하는 것은 ‘비현실적’

221) 박원근, “담대한 구상 여건 조성 방향,” (통일연구원 자문회의 자료, 2023.8.11.). 참조

이라는 인식이 반영되어 있다.²²²⁾

이러한 연장선상에서, 둘째, 핵보유국을 인정하면서 북한과의 핵군축 협상이 필요하다는 의견이 전문가 그룹을 중심으로 등장하고 있는데, 이러한 주장은 대부분 현재의 불안정한 한반도 상황을 개선·관리하고자 하는 의견이 반영되어 있다. 특히 2022년 들어 북한이 전술핵 능력을 본격화하자 비핵화에 초점을 맞춘 정책은 비현실적이라는 평가가 다수 제기되었다.²²³⁾ 이러한 의견은 지속적인 북한의 핵개발로 인한 불안정한 한반도 상황을 우선 관리하는 것이 필요하다는 인식이 반영된 것으로, 북한 비핵화를 장기 목표로 상정한 후 핵동결이나 군축을 중간 단계로서 시도해 볼 수 있다는 것이다.²²⁴⁾ 더 나아가 북한이 거부하는 비핵화보다는 북한도 원하는 핵전쟁을 억제하기 위한 전략적인 정책에 대한 고려도 제기된다. 북한 비핵화를 장기 목표로, 우선 북한 핵개발을 동결함으로써 미국과 동맹국의 안보 상황을 단기간 개선을 통해 상황을 관리한다는 목표이다.²²⁵⁾ 또한, 미국 본토를 공격할

222) Christian Davies, "North Korea has already won: US urged to abandon denuclearization farce," *Financial Times*, October 9, 2022., <<https://www.ft.com/content/bf3fd056-8d74-4626-ba80-08bad80ca7dd>> (Accessed July 9, 2023).

223) *Ibid.*

224) "[워싱턴 특] 볼튼 전 보좌관 "북한 정권교체 가능"...미 전문가 "비핵화 중간 단계로 '군축' 고민할 때," 『VOA』, 2022.10.24., <<https://www.voakorea.com/a/6801944.html>> (검색일: 2023.8.8.); "Another set of concerns is found in Asia. Attempts to separate North Korea from its nuclear weapons are going nowhere. Full denuclearization should remain a goal, but in the meantime the US, South Korea, and Japan need to consider some form of arms-control proposal that would limit North Korea's nuclear arsenal and missile systems in exchange for a reduction of sanctions." Richard Haass, "The New Nuclear Era," *Project Syndicate*, October 19, 2022, <<https://www.project-syndicate.org/commentary/new-nuclear-era-wider-proliferation-risks-catastrophe-by-richard-haass-2022-10>> (Accessed August 10, 2023)

225) Toby Dalton and Ankit Panda, "U.S. Policy Should Reflect Its Own Quiet Acceptance of a Nuclear North Korea," *Commentary, Carnegie Endow*

수 있는 대륙간탄도미사일(ICBM) 개발을 중지하는 군비제한을 최우선 순위로 상정하여 상황관리에 초점을 맞춘 제안도 있다.²²⁶⁾

미국 내의 핵군축 및 비확산 견해가 아직 일부 시각이지만, 북핵 문제의 교착 상태가 지속될 경우, 증가할 가능성을 배제하기 어렵다. 중요한 것은 이러한 전문가 그룹의 견해가 확대되고, 정책결정 그룹의 인식으로 연계되어 반영될 가능성이다. 특히 2024년 11월로 예정된 미국 대선 결과에 따라 대북정책은 새로운 국면을 맞이할 수 있다. 결국 위와 같은 전향적 주장을 제기하는 미국 내 전문가와 소통을 늘리고, 북한 비핵화 목표에 대한 한국의 입장을 설명·강조하는 것이 필요하다. 이를 위해 미 대선 기간부터 민주·공화 양당이 북핵 문제에 대한 정책 기조를 검토하고 새로운 접근을 마련함에 있어, ‘북한 비핵화’ 기조가 반영될 수 있도록 다양한 채널을 통해 소통하는 것이 매우 중요하다. 한미 양국 간 북한 비핵화에 대한 당위성과 논리적 근거(rationale)를 함께 구축해 가는 것은 ‘확장억제’의 강화와도 논리적으로 연결될 수 있는바, 양국 간 민관 협력뿐 아니라 학계 및 전문가 그룹 간 세미나, 공동 연구 등을 통해 이러한 접근에 대한 이견을 좁혀 나가는 과정이 필요하고, 의미 있는 결과로 이어질 수 있을 것이다.

(2) 한·미·일 및 한일 협력 차원

확장억제에 대한 외교 전략에 있어 두 번째 주요 대상국은 일본이다. 특히 일본과의 안보협력은 우선 한·미·일 3자 협력의 틀 속에서 확보

ment for International Peace, November 15, 2022, <<https://carnegieendowment.org/2022/11/15/u.s.-policy-should-reflect-its-own-quiet-acceptance-of-nuclear-north-korea-pub-88399>> (Accessed August 13, 2023).

²²⁶⁾ Katrin Fraser and Victor Cha, “North Korea’s Missile Message: How Kim’s New Nuclear Capabilities Up the Ante,” *Foreign Affairs*, April 29, 2022, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2022-04-29/north-koreas-missile-message>> (Accessed June 29, 2023).

하는 것이 유용하다. 윤석열 정부 출범 이후, 한일관계 개선에 대한 강력한 의지는 한·미·일 3국의 연쇄 회담으로 이어졌고, 3국 외교장관 및 국방장관 간 회담을 비롯하여, 정상회담도 여러 계기를 통해 이루어졌다. 2022년 6월 말 나토(NATO) 정상회담 계기로 첫 정상회담이 열린 이후, 11월 프놈펜 동아시아정상회의(East Asia Summit: EAS)에서 한·미·일 3국 정상회담이 이루어졌으며, 「인도-태평양 한·미·일 3국 파트너십에 대한 프놈펜 성명」을 채택, 전례 없는 수준의 3국 공조를 지향하며 그 방향성을 설정한 바 있다. 특히 프놈펜 성명에서는 북한의 미사일 발사를 규탄하고 한국 정부의 담대한 구상 지지, 미국의 확장억제 공약을 재확인하였으며, 북한 미사일 관련 실시간 경보 정보 공유와 경제안보 대화체 신설에 대해 합의함으로써 ‘포괄적 성격의 공동성명’을 채택했다는 의의를 조명해 볼 수 있다.²²⁷⁾

이후 2023년 5월 히로시마 G7 정상회의 및 7월 빌뉴스 나토 정상회의의 계기에도 3국 만남이 이루어졌으며, 지난 8월 18일 캠프 데이비드 단독 3국 정상회의를 통해 새로운 도약의 계기를 마련하였다. 캠프 데이비드에서 열린 한·미·일 3국 정상회의는 세 가지[정신(The Spirit of Camp David)-원칙(Camp David Principles)-협약에 대한 공약(Commitment to Consult)] 문건을 동시에 발표함으로써,²²⁸⁾ 프놈펜

227) 대통령실, “한미일 정상회담 결과,” 2022.11.14., <<https://www.president.go.kr/newsroom/press/TTQfh7An>> (검색일: 2023.8.1.).

228) The White House, “Camp David Principles,” August 18, 2023, <<https://kr.usembassy.gov/081923-camp-david-principles/>> (Accessed August 19, 2023); The White House, “The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States,” August 18, 2023, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/18/the-spirit-of-camp-david-joint-statement-of-japan-the-republic-of-korea-and-the-united-states/>> (Accessed August 19, 2023); The White House, “Commitment to Consult,” August 18, 2023, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/18/commitment-to-consult/>> (Accessed August 19, 2023).

에서 채택한 3국 협력의 방향성과 분야를 확고히 하고, 일부 구체적 실행 조치를 포함하고자 했다. 무엇보다 여러 수준의 실무협의를 정례화하겠다는 계획을 발표하며, 발 빠른 제도화 구축을 선언한 부분이 의미 있다.

이러한 가운데 3국 협력의 북핵 부분과 관련하여 몇 가지 특징을 발견할 수 있다. 우선 캠프 데이비드 ‘원칙’에서 한반도 비핵화라는 표현 대신 유엔 안보리 결의에 따른 “북한의 완전한 비핵화”라는 표현이 채택된 것이다. 이러한 표현은 우선 북한의 전례 없는 미사일 도발과 한반도 및 역내 불안정한 안보환경은 북한에 대한 보다 강력한 억제에 관한 3국의 공감대가 반영된 것으로, 비핵화의 주체가 ‘북한’임을 명확하게 드러낸 것으로 평가할 수 있다. 이와 더불어 캠프 데이비드 원칙에서 한·미·일 3국은 “자유롭고 평화로운 통일 한반도를 지지”한다는 문구가 포함되었다. 여러 계기에 미국과는 통일에 대한 문구를 성명으로 채택해 왔으나, 일본 역시 한국의 자유롭고 평화로운 통일을 지지한다는 표현을 채택한 것은 의외의 성과이다. 이는 한국 주도의 통일에 대해 미일 양국이 공식적으로 동의한 것으로 해석이 가능하며, 향후 한국이 통일 비전에 대한 역내 및 국제사회에서 공감대를 확산해 나가는데 공고한 지지 기반이 될 수 있다.²²⁹⁾

캠프 데이비드 ‘정신’에서는 위의 내용을 강조하면서 보다 구체적인 내용이 포함되어 있다. 특히 “미국은 대한민국과 일본에 대한 미국의 확장억제 공약이 철통같으며, 모든 범주의 미국의 역량으로 뒷받침되고 있음”을 언급하며 확장억제 공약을 재확인했다. 중요한 것은 3국 간 “훈련을 연 단위로, 훈련 명칭을 부여하여, 다영역에서 정례 실시”할 예정임을 발표하며, 이미 “8월 중순 미사일 경보 정보 실시간 공유를 위한 해상 탄도미사일방어 경보 점검을 실시”했음을 언급했다.²³⁰⁾

229) The White House, “Camp David Principles,”

230) The White House, “The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan,

이는 3국 간의 대북 억제에 대한 공조가 실제 훈련과 역량의 조율 등을 통해 나타나고 있음을 보여준다. 2022년 한·미·일은 동해상에서 5년 만에 ‘연합 대(對)잠수함 훈련’을 실시하고, 상호운용성, 기술적·기술적 조율, 효율적 소통을 촉진하고자 했다.²³¹⁾ 6개월 후에도 미국의 니미츠함(CVN-68)이 동원되어 3국 간 제주 해상에서 대잠수함전 훈련을 실시했다. 한반도 전략환경의 안정을 위한 대북 ‘억제’ 강화가 한미동맹을 넘어 일본과의 안보협력을 통해 중층적으로 공고해지는데 효과를 발휘할 것으로 보인다.

한일 안보협력은 상호 신뢰 구축 및 양국의 국내적 여론이 부정적인 부분이 있어 실질적인 진전을 빠르게 진행하기 어려울 것으로 보인다. 그러나 북한 핵 위협이라는 공통의 위협인식과 군사·안보적인 측면에서 상호보완성이 높다고 고려할 만한 부분들이 있다.²³²⁾ 특히 양자 및 3국 간 협력에 있어 일본에 대한 우리 정부의 인식은 2023년 8·15 광복절 경축사에서도 잘 드러난다. 윤석열 대통령은 일본을 미래지향적 관점에서 안보·경제의 파트너로 재정의했다. 특히 구체적으로 “일본이 유엔사령부에 제공하는 7곳 후방 기지의 역할은 북한의 남침을 차단하는 최대 억제 요인”이라고 언급함으로써²³³⁾ 한일 양국 간 협력이 한반도 유사시 억제 차원에서도 유용할 것임을 강조했다. 이는 대북억제와 관련, 한미동맹을 중심으로 하지만 주일미군 운용 체계와

the Republic of Korea, and the United States.”

231) “Japan, Republic of Korea Navies operate together with Ronald Reagan Carrier Strike Group,” *U.S. Pacific Fleet*, September 28, 2022, <<https://www.cpf.navy.mil/Newsroom/News/Article/3173819/japan-republic-of-korea-navies-operate-together-with-ronald-reagan-carrier-stri/>> (Accessed August 2, 2023)

232) 박휘락, “북핵 대응을 위한 한일 안보협력의 필요성 분석,” 『신아세아』, 제23권 3호 (2016), pp. 19~46.

233) 윤석열, “제78주년 광복절 경축식 연설,” 『대통령실』, 2023.8.15., <<https://www.president.go.kr/president/speeches/mSgAkgfP>> (검색일: 2023.8.16.)

의 연계 및 상호운용성을 고려하면, 작전적 접근 마련이 중요하다는 인식이 반영된 것으로 평가할 수 있다. 실제 한미동맹에 대해 후방지원하는 일본과 핵·미사일에 관한 실시간 정보를 공유, 분석하는 시스템을 마련, 지속·발전시키는 것이 유의미할 것이다. 또한 이러한 체계를 다양한 시나리오에 따른 훈련을 병행함으로써 공동 협의 및 대응 태세를 공고히 하는 것이 북한에 대한 억제 효과를 가져올 수 있을 것이다. 북한의 위협적 표현과 공세적인 반발, 특히 북한의 지속적인 저-고강도 미사일 도발, 그리고 군사정찰위성 발사 등은 이러한 3국 간의 실시간 경보 정보 공유나 조율·소통 시스템을 실전과 유사하게 훈련할 수 있는 기회를 제공하게 될 것이다.

(3) 한-나토(NATO) 협력을 통한 억제 강화

윤석열 정부는 출범 이후 한-나토 안보협력을 추동하는 외교 역시 강화해 오고 있는데, 이는 대북 억제 강화에도 영향을 미칠 것으로 예상된다. 2023년 리투아니아 빌뉴스 나토 정상회의 공동성명에서 나토의 31개국 정상들은 “다수의 유엔 안보리 결의를 위반하는 북한의 대량살상무기와 탄도미사일 프로그램을 가장 강력한 용어로 규탄”한다고 언급하며, “완전하고 검증가능하며 불가역적 비핵화(CVID)의 원칙을 강조하고 비확산 체제(NPT)와 국제원자력기구(IAEA)의 안전보장 조치에 복귀, 준수할 것”을 촉구했다. 또한 북한이 한·미·일 3국의 대화 제의에도 응할 것을 강조했다.²³⁴⁾ 이러한 나토의 강력한 대북 메시지는 북핵에 대한 국가들의 연대와 대응이 유럽에서 가시적으로 확장되고 있음을 확인시켜 주고, 정치·심리적 부담을 가중하는 효과를 수반할 수 있어, 대북 억제 강화에 영향을 줄 수 있을 것으로 보인다.

²³⁴⁾ “Vilnius Summit Communiqué,” *NATO*, July 11, 2023, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm> (Accessed July 12, 2023).

특히 이러한 한-나토 간 논의는 선언적 수준이 아니라 실질적 협력을 도모하는 부분이 있어, 이 역시 대북 억제에 직접적인 영향을 줄 수 있다. 한국은 2022년 마드리드에서 열린 나토 정상회의에 처음으로 정상 수준에서 참석하였고, 한국-나토 간 유대를 공고히 하면서 긴밀한 연대의 필요성을 확인한 바 있다. 이번 빌뉴스 나토 정상회의 참석을 통해서도 협력의 기틀을 마련하고 이를 제도화하기 위한 논의들이 진행되었다. 가장 눈에 띄는 성과는 한-나토 간 ‘개별 맞춤형 파트너십 프로그램(Individually Tailored Partnership Programme: ITPP)’의 체결이다. 양측은 정부·군사 분야 정례회의를 개최하고, 군축·비확산에 있어 협의 및 분석을 공유하며, 대테러 및 사이버 방위 협력 등 전통적 군사안보와 신기술 분야까지 11개의 사항에 대해 합의함으로써 다양한 분야의 안보협력을 지향하고 있다.²³⁵⁾

군사협력의 내용을 포함하는 한국의 나토와의 연대는 한·미·일 3자 협력과 마찬가지로 중·러·북의 밀착을 유도할 수 있다는 우려가 제기되기도 한다. 특히 나토가 중국을 구조적 도전(systemic challenge)으로 규정, 최상위 전략개념으로서 견제하는 상황에서 그리고 우크라이나 전쟁과 관련하여 나토의 단호한 대러 입장에 비추어 한국의 나토와의 협력 강화는 북핵 문제에 대해 중러의 협력을 견인하는 데 부정적 시그널을 보낼 수 있다는 것이다. 그러나 이러한 행보는 정부의 ‘비핵·평화·번영의 글로벌 중추국가’라는 정책 기조가 반영된 것으로, 한-나토의 연대가 북핵 문제의 심화나 중·러·북 연합의 원인이 아닌, 북한의 지속적 핵위협과 군사적 도발, 그리고 글로벌 안보환경 변화의 결과라는 차원 역시 고려되어야 할 것이다. 한국은 나토와의 협력을 통해 글로벌 안보 네트워크에 주요 국가로서 입지를 다질 수

235) 대통령실, “NATO 정상회의 참석 주요 성과 보도 참고자료,” 2023.7.11., <<https://www.president.go.kr/download/64ad047ef1873>> (검색일: 2023.7.11.).

있는 계기를 만들었다. 동시에 북핵 문제와 관련하여 한미동맹, 한·미·일 협력에 더하여 중층적 대북 협력 그룹을 만들었다는 차원에서 그 의의를 찾아볼 수 있다. 중장기적으로 한-나토 협력은 한국이 가용할 수 있는 외교적 자산의 확대 차원에서 유용하게 작용할 수 있을 것으로 평가되며, 이는 대북 억제 차원에서도 활용될 것이다.

(4) 자강을 통한 대북 억제력 확보

마지막으로 대북 억제 강화를 위한 외교를 활발하게 진행하면서도 정부는 우리 스스로 국방력 강화를 위한 조치들도 함께 강조해야 한다. 정부 역시 북한의 핵·미사일 위협에 대해 압도적인 대응능력을 구축할 것임을 천명해 오고 있다. 기본적으로 한국의 3축체계, 즉 한국형 미사일 방어체제의 구축(KAMD), 북한의 핵·미사일 공격 징후 감지 시 예방적 선제타격도 불사하는 킬체인(Kill Chain), 그리고 대량응징보복(KMPR)에 대한 능력 구축과 실행을 통해 대북 억제 태세를 강화해야 한다. 또한 북한의 다양한 투발 수단 및 전술핵 탑재 미사일 대응과 관련 3축체계의 보완 및 업그레이드 역시 지속적으로 강조되어야 한다. 이러한 자강 노력은 북핵 위협에 대한 한국의 의지를 강조하는 효과이자, 미국과의 작전적 협력과 일본과의 안보협력 그리고 나토를 포함한 주요 협력 국가들과의 연대에 ‘핵심 발판’이 될 것이다. 결국 한국의 국방력 강화, 한미 NCG를 포함한 대북억제 체제, 한·미·일 3자 안보협력, 한-나토 안보협력은 중층적 구조로 유기적 협력을 가능하게 하고, 이러한 통합된 접근은 외교·군사·안보 차원에서 대북 억제를 강화하고 확보해 나가는 데 영향을 미칠 것으로 예상된다.

나. ‘단념’ 강화를 위한 외교 전략

(1) 다자-독자 대북제재 강화 노력 지속, 사이버 제재 강화

담대한 구상에 있어서 ‘단념’ 부분의 핵심은 대북제재이다. 대북제

재 강화를 통해 압박의 수준을 높이고, 이를 활용해 북한의 생각과 행동의 변화를 유도하고자 한다. 이에 따라 담대한 구상 발표 이후 정부는 ‘단념’을 강화하기 위해 유엔(UN)에서 대북제재 강화에 대한 필요성과 협력을 강조하고, 특히 독자제재를 활용, 미국 및 일본과 함께 ‘동시 제재’를 통해 북한의 제재 회피 틈새를 막고 압박의 수준을 높이고자 노력해 왔다.

우선 북한에 대한 국제사회의 대북제재는 유엔 안보리 결의안을 중심으로 가동되어 왔으며, 이러한 차원에서 대유엔 외교는 지속·강화되어야 한다. 유엔 제재의 경우, 2006년 북한의 대포동 2호 발사에 대한 대응으로 안보리 결의안 1695호를 통해 미사일 관련 물자, 상품, 기술이나 금융 자산의 북한 이전 금지를 명시함으로써 본격적인 제재 레짐을 가동했다.²³⁶⁾ 그러나 느슨한 구속력 하의 유엔 제재 효과성에 대한 의문이 제기되었다. 이러한 상황에서 북한의 도발 강도가 점차 높아졌고, 2016년 북한의 4차 핵실험 계기 통과된 2270호와 5차 핵실험에 따른 2321호를 비롯하여 2017년에 북한의 핵실험 및 장거리 미사일 발사를 계기로 통과된 4개의 결의안(2356호, 2371호, 2375, 2397호)은 기존 대북제재와는 차원이 다른 고강도 차원의 압박으로 평가되었다. 북한의 석탄, 철, 철광석과 같은 자원 수출금지, 북한과의 금융거래 금지, 북한과의 수출입과 관련한 모든 화물검색이 강화되었다. 특히 북한 무역과 관련한 금융 지원 금지와 북한으로의 원유 수입이 제한되었다. 즉 북한의 민생과 직결될 수 있는 경제활동, 자원 수출, 에너지 수입 등이 제재 대상이 됨으로써 압박의 강도가 높았다.²³⁷⁾

그러나 북한은 고도화한 핵능력을 바탕으로 핵프로그램 개발 및 미

²³⁶⁾ UN Doc. S/RES/1695 (2006), p. 2.

²³⁷⁾ UN Doc. S/RES/2270 (2016); UN Doc. S/RES/2321 (2016); UN Doc. S/RES/2356 (2017); UN Doc. S/RES/2371 (2017); UN Doc. S/RES/2375 (2017); UN Doc. S/RES/2397 (2017).

사일 시험발사를 지속하고 있으며, 특히 2022년 이후 전례 없는 횡수와 다양한 미사일 제원을 통해 한반도 및 역내 안보환경에 불안을 야기하고 있다. 그럼에도 불구하고 대북제재와 관련한 안보리 추가 결의안은 이루어지지 않고 있는데, 이는 역시 미중 전략경쟁, 러시아의 우크라이나 침공 등 급변하는 정세 속에서 중국과 러시아의 북한 비호 그리고 추가 제재에 대한 비협조가 작용한다. 또한, 중국과 러시아는 직간접적으로 북한을 지원함으로써 국제사회의 대북 경제제재 레짐의 무력화를 야기하는 것으로 평가되기도 한다.

그러나 중국 및 러시아의 비협조로 인해 글로벌 차원의 제재 메커니즘이 원활하게 작용하지 않고 효과성에 의문이 제기된다는 점이 제재 무용론으로 이어지는 시각은 한계가 있다. 이러한 시각은 대부분 제재로 인한 북한의 직접적 행동 변화 유무를 평가하며 효과성을 고려하는데, 이러한 부분은 제재의 경험적 연구 측면에서도 이미 쉽지 않다는 것이 주지의 사실이다. 그러나 제재는 대상국에 대한 강압책 또는 유인책으로 활용될 수 있는 가용할 수 있는 수단(leverage)이며, 대상국을 협상으로 이끌어내는 환경을 조성한다는 차원에서 활용하지 않을 이유가 없다. 이에 따라 중국과 러시아의 비협조 기조 속에서도 유엔의 다른 국가들과 제재 메커니즘의 가동을 위한 노력은 지속되어야 한다. 급변하는 정세와 중러 양국의 전략적 이해관계 속에서 북한의 지속적인 도발 행위, 나아가 7차 핵실험을 포함한 보다 강도 높고 상징성 있는 불법 행위가 자행된다면, 중러에도 결국 부담이 될 수 있다. 그리고 그러한 순간을 대북 ‘단념’의 기회로 변환시키기 위해서도 정부의 대유엔 외교와 이를 통한 대북제재에 대한 국제사회의 공감대를 지속적으로 구축해 두는 것이 중요하다. 동시에 대북제재 이행에 있어 중국 및 러시아에 대한 협력을 견인하는 지속적인 노력 역시 수반되어야 할 것이다.

이와 함께 개별 국가들의 대북 독자제재에 대한 필요성과 공감대

확산 역시 대북 단념을 위한 중요한 요소로 작용할 수 있다. 최근까지 미국은 2차 제재(secondary sanction)를 포함한 독자제재를 활용하여 대북제재를 가장 활발하게 실행해 온 국가이다.²³⁸⁾ 특히 미국의 경우, 15개 국내법에 의해 북한을 제재하고 있는데, 일례로 △ 안보 위협, △ 테러 지원, △ 비시장경제(공산주의), △ 대량살상무기 및 핵무기 확산, △ 인권 등을 이유로 대북제재를 실행해 오고 있다. 특히 「제재를 통한 미국의 적성국 대응법」(H.R. 3364. 2017.8)은 유엔 안보리 제제보다 광범위하게 규정되어 있고, 2차 제재를 포함하고 있다. 트럼프 행정부 시기에도 미국은 재무부를 통해 북한의 불법적 핵 및 탄도미사일 프로그램 개발, 인권 문제 등과 관련해서 북한에 대한 독자제재를 부과했다. 특히 트럼프 행정부의 대북제재는 2019년 하노이 회담 이전에 집중적으로 부과된 부분을 확인할 수 있는데,²³⁹⁾ 북한이 결국 미국과의 협상에 임하게 된 것과 하노이 회담 당시 김정은 스스로가 유엔 제재 해제를 요구한 상황 등을 고려하면, 북한의 생각과 행동을 변화하는데 대북제재가 효과가 있음을 드러낸 계기가 되었다.

미국 내에서는 바이든 행정부 들어 시행된 대북제재가 북한에 실제적 타격을 주지 못하는 상징적 조치이므로 중국을 대상으로 포함한 2차 제재를 더 강력히 시행해야 한다는 의견이 제기되고 있다.²⁴⁰⁾ 북한

238) 박원곤, “담대한 구상 여건 조성 방향,” (통일연구원 자문회의 자료, 2023.8.11.). 참조

239) Office of Foreign Assets Control, “NORTH KOREA SANCTIONS,” <<https://ofac.treasury.gov/faqs/topic/1556>> (Accessed August 1, 2023); “트럼프 행정부 4년간 27차례 대북 독자제재...인권제재 포함,” 『VOA』, 2021.1.15., <<https://www.voakorea.com/a/korea-korea-politics-trump-admin-d-prk-sanctions/6054210.html>> (검색일: 2023.8.1.).

240) “Biden’s North Korea Policy Needs Rebooting,” *Foreign Policy*, January 24, 2022, <<https://foreignpolicy.com/2022/01/24/biden-north-korea-missiles-sanctions/>> (Accessed August 1, 2023); Bruce Klingner, “North Korea Missile Launch: U.S. Should Strengthen Sanctions and Missile Defenses,” *The Heritage Foundation ISSUE BRIEF*, no. 5249 (2022), pp. 1~6.

의 핵미사일 시험에 대한 대응으로 바이든 행정부가 최초로 부과한 제재는 북한인 6명 중 4명이 중국 다롄에서 활동하였음에도 상대측인 중국인, 기업, 금융기관 등을 제재하지 않았다. 보다 실질적이고 강력한 제재, 예를 들어 2018년 6월 당시 트럼프 행정부가 확인했던 300여 건의 대북제재 위반 사안을 처벌하는 것과 같은 강력한 조치를 필요하다는 의견이 제기되기도 한다. 특히 2차 제재와 관련하여, 미 의회가 적극적이고 초당적으로 접근하고 있다. 민주당 크리스 밴 홀런(Christopher Van Hollen) 상원의원과 공화당 스티브 샤봇(Steve Chabot) 하원의원 등을 비롯하여 중국 기반 업체들에 대한 제재 검토를 주장하고 있다. 2022년 3월에는 의회 내 공화당연구위원회 소속 27명의 의원이 “북한의 불법 석탄 수출에 연루된 중국 기관을 제재하지 않는 이유” 등을 추궁하는 서한을 블링컨(Antony Blinken) 국무장관에게 전달한 바 있다.²⁴¹⁾ 제재와 관련한 가장 강력한 수준과 광범위한 정보를 활용하고 있는 미국의 독자제재는 북한의 단념을 유도하기 위한 주요 조치로서, 이러한 부분이 지속·강화될 수 있도록 우리 정부 역시도 미국과의 협의와 공조를 강화해 나가야 할 것이다.

이러한 유엔 및 미국의 제재와 더불어 최근 더욱 그 역할과 효과성이 기대되는 부분은 한국을 비롯하여 우방국들의 대북 독자제재 강화 부분이다. 한국의 경우, 2010년 북한의 천안함 폭침에 대응하여 5·24 조치를 시작으로 2016년 북한의 4차 핵실험 시 3·8 조치, 그리고 2016년 북한의 5차 핵실험 시 12·2 조치 등 3차례의 독자제재 조치를 발표하고, 교역·투자, 인적교류, 해운 등 분야 대북 독자제재를 공표

241) “Rep. Cammack Leads RSC Colleagues In Letter To Sec. Blinken About Biden Administration’s Failures To Sanction Chinese Support Of North Korea,” *Representative Kat Cammack*, March 31, 2022, <<https://cammack.house.gov/media/press-releases/rep-cammack-leads-rsc-colleagues-letter-sec-blinken-about-biden>> (Accessed June 30, 2023)

한 바 있다.²⁴²⁾ 그러나 윤석열 정부 들어 담대한 구상 추진 하에 북한이 핵·미사일 개발을 단념하고 비핵화 대화에 복귀할 수밖에 없는 전략적 환경을 조성하기 위해 대북 독자제재 부과에 박차를 가해오고 있는데, 2023년 8월 기준 총 10차례의 독자제재 조치를 단행해 왔다.²⁴³⁾ 2022년 이후 대북제재에 관련한 추가적인 안보리 결의안이 통과되지 못하는 상황에서 동맹 및 우방국들에 대해 제재조치의 필요성과 공감대를 형성하는데 우리의 선제적·적극적 독자제재 조치는 단념을 위한 외교에 있어서 중요한 기반이 될 것으로 평가된다.

일본의 경우, 핵미사일 등 북한과 관련한 안보 현안과 더불어 납치자 문제와 관련하여 대북제재를 실시해 오고 있다. 특히 북한의 핵실험 및 탄도미사일 발사에 반발해 2006년부터 북한에 대한 수입 및 선박 입항을 금지하는 제재조치를 실행해 오고 있다. 2022년 10월 일본 정부는 북한 미사일 도발에 대한 대응으로 일본은 추가 대북제재를 발표하고, 2023년 들어서는 기존의 제재조치들을 연장 발표함으로써, 대북제재를 유지해 오고 있다.²⁴⁴⁾ 뿐만 아니라 EU를 비롯하여 호주, 캐나다 등 주요 지역기구 및 우방국들 역시 대북제재 및 관련 활동에 동참함으로써 대북제재망을 촘촘하고 공고하게 만들어 나가는 데 함께 기여해 나가고 있다.

특히 유엔 차원의 대북제재 관련 추가 결의안이 무산되고 중국과 러시아의 비협조 기조 상황 속에서 개별 국가들의 독자제재 강화는 그 자체로도 의미 있지만 두 가지 의미가 추가될 수 있다. 우선 제재의

242) 외교부, “대북 독자제재,” <https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_25834/contents.do> (검색일: 2023.8.5.).

243) 이승현 외, 『2023 국정감사 이슈 분석 III: 외교통일위원회, 국방위원회』 (서울: 국회 입법조사처, 2023.7.), p. 92.

244) “일본 ‘수출입 금지’ 대북 독자제재 2년 연장,” 『VOA』, 2023.4.7., <<https://www.voakorea.com/a/7040528.html>> (검색일: 2023.8.5.).

형식 면에서 각국은 동시/연쇄 독자제재를 통한 유기적 공조를 추구하고 이를 통해 북한에 대한 압박 수위를 높이고자 한다. 특히 2022년부터 한국, 미국 그리고 일본 등 북핵 대응을 공조하는 국가들은 독자제재를 강화해 가는 양상인데 이와 더불어 ‘동시 제재’와 같은 독자제재 간 상호 유기적인 실행을 통해 그 효과성을 높이고자 했다.

둘째, 독자제재를 보다 강조하고 있는 부분은 사이버 안보 분야로 한미 간 그리고 최근 한·미·일 3국 정상회의를 통해서도 3국 간 사이버 제재에 대해 공조 수준을 높이고 있다. 로이터 통신이 2023년 초에 입수한 유엔 안보리 산하 대북제재위원회 전문가보고서에 따르면, 북한 정부와 관련한 해커그룹이 2022년 최대 규모의 가상화폐 자산을 탈취, 핵무기 개발자금으로 충당한 것으로 평가했다. 금액의 규모는 약 6억 3천만 달러에서 10억 달러 이상일 것이라고 추정되고, 대부분이 북한 정찰총국 산하의 김수키와 라자루스 그룹에 의해 수행된 것으로 분석했다.²⁴⁵⁾ 한·미·일 정상회의에서도 이러한 분석과 인식이 합의문에 반영되었다. 3국은 “불법적인 대량살상무기 및 탄도미사일 프로그램의 자금원으로 사용되는 북한의 불법 사이버 활동에 대해 우려를 표명”하고, 대북 사이버 위협에 대응하고, 사이버 활동을 통한 제재 회피를 차단하기 위해 국제사회의 공조와 한·미·일 3국 간 실무협의를 진행해 나갈 것임을 명시했다.²⁴⁶⁾

결국 북한의 ‘단념’을 유도하기 위해서는 기존 경제제재의 큰 틀 속에서 새로운 형식과 제재 아이টে를 발굴해야 하고, 이를 위한 국가들과의 공조는 필수이다. 새로운 형식은 개별 국가들의 독자제재들의

²⁴⁵⁾ “Exclusive: Record-breaking 2022 for North Korea crypto theft, UN report says,” *REUTERS*, February 7, 2023, <<https://www.reuters.com/technology/record-breaking-2022-north-korea-crypto-theft-un-report-2023-02-06/>> (Accessed August 5, 2023)

²⁴⁶⁾ The White House, “The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States.”

유기적 연계를 통해 대북제재망을 촘촘하게 구성하고, 동시/연쇄 조치를 통해 제재 압박의 수준을 높이는 부분이 필요하다. 또한 사이버 분야에서도 암호화폐 해킹 봉쇄를 위한 국제사회의 공조가 필수이며, 이를 도모하는데 정부의 외교적 역량이 동원되어야 할 것이다. 최근 미국의 블록체인 추적업체인 체이널리시스(Chainalysis)와 한국의 국정원 산하 국제범죄정보센터와 합동으로 가상화폐 공급망 차단에 부분적으로 성공했음을 발표하기도 했다.²⁴⁷⁾ 관련 제재를 추가 국가 간 인식 공유뿐 아니라 정부기관, 전문 사이버 보안 업체, 가상자산 거래소 등과의 협업을 통해 적극적으로 대응해 나가야 할 것이다.

(2) 북한 인권 관련 제재, 정보유입 활용을 통한 단념 강화

담대한 구상 여건 조성에 있어, 북한 정권이 핵·미사일 프로그램 개발을 단념하고 대화의 장으로 나오는 데에는 북한의 내부 인식의 변화 역시 주요 동인으로 작용할 수 있다. 이러한 관점에서 북한 주민의 인식을 변화시키는 동인과 과정이 필요한데, △ 국제사회를 통한 북한의 인권 문제 제기, △ 외부 세계에 대한 정보, △ 북한의 실상에 대한 정보유입 등을 통해 이러한 과정이 형성될 수 있다.

국제사회 차원에서 북한 인권의 심각성에 대한 인식과 행동은 오래 되었다. 유엔인권이사회는 2003년부터 매년 북한인권결의를 채택하고 있는데, 최근 8년은 표결 없이 컨센서스 방식으로 인권 결의를 채택함으로써, 북한 인권의 심각성에 대한 국제사회의 인식을 엿볼 수 있다. 특히 한국 정부는 처참한 북한의 인권 실상을 알리는 것을 목표로 유엔 인권이사회의 북한인권결의에 5년 만에 복귀하였다. 정부는 북한 주민의 실질적 인권개선을 위해 국제사회와 공조해 나갈 것임을

247) “체이널리시스, 국정원과 북한 ‘큐빗’ 해킹 자금 추적 결과 공개,” 『디지털투데이』, 2023.2.20., <<https://www.digitaltoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=470536>> (검색일: 2023.8.6.).

강조해 오고 있다.²⁴⁸⁾ 이러한 한국의 행보는 전통적으로 인권의 가치를 강조해 온 EU, 미국 등의 지지를 얻고 있으며 향후 북한 인권개선을 위한 구체적 협력 조치들로 가시화될 것으로 전망된다. 또한, 정부의 ‘담대한 구상’ 자체의 초기 단계에 북한 주민의 민생 개선에 대한 진전을 목표로 하는 부분 역시 인권 차원에서 국제사회로부터 이전의 대북 정책과는 다른 차별화된 접근으로 평가되고 있다. 이에 따라 북한 인권에 대한 보다 적극적인 외교 행보는 북한을 ‘단념’으로 유인하는 데에도 고려될 수 있는 중요 사안이라 할 수 있다.

물론 ‘인권’에 대한 문제 제기는 오랫동안 북한의 강력한 반발을 불러오는 주제이다. 북한의 입장에서 동 주제는 특히 정권의 안정이나 내부 정치적·사회적 관리에 있어서도 불편한 요소이기도 하다. 북한은 국제사회 및 개별 국가들이 ‘보편 가치’ 차원에서 북한의 인권에 대한 문제를 제기하는 것은 북한의 통치 환경을 압박하는 심리적인 부분으로 크게 작용하기 때문에, ‘정치적 음모’로 규정하기도 한다. 그러나 북한 인권과 관련한 제재 논의는 북한으로서는 또 다른 차원의 대응을 고민해야 하는 부분이다. 인권 문제를 통한 대북 규탄을 넘어 북한의 주요 기관과 개인이 제재 대상이 되는 것은 북한에 대한 구조적인 압박이 보다 심화하는 것이기 때문이다.

더욱이 북한이 원하는 제재 해제에 있어서도 ‘인권’ 문제는 넘어야 할 산이다. 특히 미국의 독자제재의 경우, 인권 문제로 인해 추가 제재가 이루어지는 것은 미국 제재 사례에서는 흔하게 볼 수 있는 부분이고, 역으로 인권 문제에 대한 진전이 없을 경우, 제재를 완화하거나 해제할 수 없는 구조적인 부분이 자리 잡고 있다. 2016년 발표된 「북한 제재와 정책 강화법」에서는 대통령이 대북제재를 유예할 수 있음을

248) 외교부, “북한인권문제,” <https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3995/contents.do> (검색일: 2023.8.7.).

명시하였는데, 이는 6가지의 조건이 충족되어야 하고 이 중 ‘정치범 수용소 생활환경 개선’이라는 인권 관련 사항이 포함되어 있다. 대통령은 제재를 완전 해제할 수도 있는데, 6가지 제재 유예조건을 포함하여 5가지를 추가 조건으로 충족해야 한다. 이 항목에는 정치범 수용소의 모든 정치범 석방, 평화로운 정치적 활동에 대한 검열 중단, 투명하고 열린 사회 수립 등과 같은 인권 부분이 포함되어 있다.²⁴⁹⁾ 결국 유엔 안보리 제재가 해제되어도 미국의 국내법을 통한 강력한 인권 관련 조항은 독자제재를 지속시키는 동력이 되는데, 북한으로서는 인권의 개선이 없는 한 미국의 제재망에서 빠져나가기 쉽지는 않다.

최근 2023년 4월 제52차 유엔인권이사회에서 채택된 북한인권결의안에는 기존의 북한 내외에서 발생하는 북한 주민에 대한 광범위한 인권침해 외에도 두 가지 부분이 눈에 띄게 포함되었다. 첫 번째는 “북한에 억류된 타국 국민에 대한 우려”로, 한국의 국군포로 및 납북자 문제와 일본의 납치자 문제 등과도 연계될 수 있는 부분이다.²⁵⁰⁾ 미국의 입장에서는 2017년 북한을 방문했다 체포된 후 송환된 지 6일 만에 사망한 오토 워비어의 문제나, 최근 JSA를 통해 월북한 북한 병사에 대한 논의도 제기할 수 있는 부분이다. 한·미·일 3국 역시 3자 차원에서 북한 인권 문제에 대한 인식을 공유하고 협력해 나가기로 합의한 바 있어, 개별 국가 및 3국 차원에서도 북한 인권에 대한 지속적인 문제 제기가 있을 것으로 보이고, 이 역시 담대한 구상의 ‘단념’ 외교에 중요한 요소가 될 것으로 보인다.

두 번째로는 이번 인권결의안에 “북한이 모든 종류의 정보와 사상을

249) “미국 법에 명시된 대북제재 해제요건은?,” 『VOA』, 2018.3.14., <<https://www.voakorea.com/a/4296913.html>> (검색일: 2023.8.8.).

250) UN, “Human Rights Council Resolution on the situation of human rights in the DPRK adopted on 4 April 2023 (A/HRC/52/28),” *UN Human Rights Office of the high commissioner SEOUL*, April 4, 2023, <<https://seoul.ohchr.org/index.php/en/node/519>> (Accessed June 4, 2023)

추구, 접수, 전달할 자유를 제한하는 점을 규탄하고 「반동사상문화배격법」을 재검토할 것을 촉구”한다는 것이 새롭게 포함되었다. 이는 두 가지 차원에서 해석할 수 있다. 이는 표면적으로 외부 정보 접촉에 대해 북한이 정권 차원에서 주민에 대한 통제와 압박, 처벌이 강화되는 것을 국제사회가 주시하고 있다는 점이고, 역으로 그만큼 북한이 외부 정보유입에 대한 민감도가 상당하다는 것이다. 북한 주민들이 해외 라디오나 한국의 가요, 드라마, 영화 등 문화 콘텐츠 등을 접하면서 자유에 대한 갈증뿐 아니라 열악한 북한 인권 상황에 대한 경각심을 가지게 되었다는 점은 주지의 사실이다. 특히 시장과 무역을 통해 경제 활동을 경험해 보았던 북한 주민들의 입장에서 최근의 중앙집권적 통제경제 시스템은 소위 ‘실용적 사회주의’의 후퇴를 증명하는 것으로 내부 저항에 부딪힐 수 있다.²⁵¹⁾

이에 따라 정부는 북한 인권에 대한 국제사회의 공감대 확산과 외부 세계 및 북한 실상에 대한 정보유입을 통한 주민들의 인식 변화에 있어 국제사회와 공조하고 다양한 실행 방안을 강구하는 것도 필요하다. 이러한 요인들은 북한 문제의 불확실성을 가중할 수 있고, 이는 북한 정권의 결심에도 영향을 미칠 수 있을 것이다.

다. 북핵 문제에 대한 중국 협력 견인 지속²⁵²⁾

정부는 북핵 문제 해결을 위해 중국과의 ‘건설적 협력’을 강조해 온 바 있다. 한중 간 신뢰 구축이 중요하고 이를 위한 전략적 소통의 강화는 한편으로는 중국의 일방적 ‘북한 끌어안기’를 막기 위한 중요한

251) 김병연, “이상한 김정일의 무모한 정책,” 『중앙일보』, 2023.3.1., <<https://www.joongang.co.kr/article/25143924#home>> (검색일: 2023.8.8.).

252) 박병광, “담대한 구상을 위한 여건 조성 방향-중국,”(통일연구원 자문회의 자료, 2023.8.9.); 김한권, “담대한 구상을 위한 여건 조성 방향 관련 자문,”(통일연구원 자문회의 자료, 2023.8.7.). 참조

수단으로 작용할 수 있다. 이를 통해 한중 양자 대화 및 다자 무대에서 북한의 핵개발이 한반도의 평화와 안정을 저해하는 가장 중요한 사안이라는 점을 지속적으로 강조하고 상기하는 것이 필요하다. 또한 동 문제의 진전이 중국이 강조하는 역내 안보환경의 안정에도 기여할 수 있음을 언급하는 것이 중요하다. 이러한 과정에서 중국의 역할이 긍정적으로 작용하는 것이 중요하다는 점을 강조할 필요가 있다. 즉 중국의 전략적 이해에 따라 적극적인 협력은 한계가 있을 것으로 예상되나, 그럼에도 우리 정부는 중국이 설득, 압박, 제재 동참 등 수단을 통해 북한의 핵을 단념시키는 데 기여할 필요가 있고 이는 궁극적으로 중국의 이익과 연계될 수 있다는 점을 부각하여 설명하는 것이 필요하다.

특히 중국의 협력을 견인하기 위해서는 두 가지 부분을 고려할 수 있는데 첫 번째로는 한중관계에 대한 우리의 인식과 입장을 지속적으로 설명하는 것이다. 중국은 한국이 미국 주도의 대중 견제 기조에 동참한다고 인식하여, 강하게 비판해 오고 있는데 한미동맹 강화는 북한의 위협 대응으로, 중국을 겨냥하지 않는다는 점과 한·미·일 3국 협력 역시 역내 평화와 안정이라는 원칙적인 입장을 견지하고 있음을 강조하는 것이 중요하다. 지난 30년간의 한중관계의 부침 속에서도 전략적 동반자 관계라는 높은 수준의 협력을 양국이 이끌어왔음을 상기시키고, 중국의 암묵적 지지를 통한 북한의 행보가 한국 및 역내 안보에 영향을 미치고 있음을 강조해야 한다. 동시에 북중관계의 부침의 역사는 북한의 중국에 대한 ‘깊은 불신’을 형성하여 여전히 존재하고 있고, 언제든지 중국의 이익에 반하여 미국 등 서방세계와 손을 잡을 수 있다는 점을 일깨울 필요가 있다.

두 번째, 중국의 지도부 및 대중들의 북핵문제에 대한 인식 전환을 유도하는 것이 필요하다. 북한의 핵·미사일 도발이 중국의 국가이익에 부담으로 작용하고, 국제사회에서 중국에 대한 인식과 위상에 영향을 미칠 수 있다는 것으로 결국 북한의 존재가 전략적 자산이 아닌

북한의 이러한 행보를 통해 ‘부담’이 되고 있음을 강조하는 것이다. 중국은 북한의 대륙간탄도미사일(ICBM) 도발이 자국에 직접 위협이 되지 않는다고 인식하는 경향이 있고, 이러한 북한의 도발이 미국을 견제하는 데 유용한 전술이 된다고 판단하여, 유엔 안보리 결의안의 채택을 지속적으로 방해할 수 있다.²⁵³⁾ 그러나 이러한 계산은 일차원적 접근으로, 특히 북한의 핵위협이 고도화될수록 한미 확장억제를 비롯하여 한·미·일 3국 협력의 강화될 수 있고 나아가 한국과 일본도 핵무장 여론이 생성될 수 있다는 점을 상기하는 것이 필요하다. 무엇보다 시진핑 체제에서 강조하는 국제사회의 책임대국의 역할을 강조함으로써 북핵이 그 위상에 ‘손해’가 될 수 있다는 부분을 강조할 필요가 있다. 중국은 북한의 핵능력 고도화와 나아가 핵사용의 가능성까지 거론되는 작금의 상황은 기존 강대국(P5) 주도의 비확산체제(NPT)에 부정적 영향을 미치고, 국경을 맞댄 핵국가로서 북한은 중국이 새로운 전략적 접근을 고민해야 하는 대상이 될 것이라는 점을 인식해야 할 것이다.

이러한 과정에서 한·일·중 3자회담이라는 소다자 접근을 활용하여 중국과의 대화 기회를 늘려가는 것이 필요하다. 또한 1.5트랙 또는 2트랙 차원에서 한·미·중 전략대화 또는 학술 컨퍼런스 등을 진행하고, 북핵 문제에 대한 인식의 차이를 좁히고 공감대를 확대해 가는 장을 마련하는 것이 중장기적 차원에서 중국의 협력을 견인하는 데 유용할 것이다.

253) 중국은 핵과 미사일을 분리해서 접근하는 것으로 평가됨. 장권(張軍) 유엔주재 중국대사는 인터뷰에서 “비핵화는 중국의 핵심 목표 중 하나”라면서 “또 다른 핵심협을 보고 싶지 않다”고 발언(‘22.6.19)한 것이 근거가 될 수 있음. “북한 미사일 제재 거부한 중국, 핵실험엔 ‘일단 두고보자,’” 『연합뉴스』, 2022.6.10., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220610052300009>> (검색일: 2023.6.11.).

라. 원칙에 기반한 실용적 남북대화 추진 전략

2022년 8·15 광복절 경축사를 통해 윤석열 대통령은 “북한이 핵 개발을 중단하고 실질적 비핵화로 전환한다면, 그 단계에 맞춰 북한의 경제와 민생을 획기적으로 개선할 수 있는 담대한 구상”을 제안한다고 밝혔다.²⁵⁴⁾ 정부는 원칙과 일관된 협상 기조를 강조하면서 3D를 통해 북한의 비핵화 대화의 복귀를 견인하겠다고 강조했다. 담대한 구상 발표 직후 북한의 거부로 북한과의 실질적인 대화는 부재한 상태지만, 실제 여건 조성을 위한 억제, 단념, 국제사회에 대한 북핵 외교는 가동되고 있다. 담대한 구상이 포괄적 합의와 단계적 이행을 지향하는 만큼, 어느 순간 진전의 계기가 마련될지 불확실하다. 이에 따라, 여타의 3D를 추진하면서도 북한에 대한 ‘조건 없는 대화’ 메시지 발신을 지속하면서 △ 우리가 내놓은 구상의 조치들이 확실하고 신속한 이행 준비가 되어 있다는 점, △ 정부가 북한의 인도주의적 지원을 위한 국제사회와의 공조를 적극 이끌어낼 의지와 역량이 있다는 점, △ 마지막으로 담대한 구상은 ‘구상’ 단계로 정부가 준비하고 있는 더욱 구체적인 내용들을 공유하고 북한의 수요를 반영한 협의 역시 열려있다는 점 등을 지속적으로 발신하는 것이 중요할 것으로 보인다.

(1) 초기 조치의 확실하고 신속한 실행 준비 강조

정부는 북한이 비핵화 협상에 나올 경우, 과감한 조치를 시행할 것임을 강조하고 있다. 특히 초기 조치 중 하나로 ‘한반도 자원·식량 교환 프로그램’을 시행을 계획하고 있다. 이 프로그램의 핵심은 ‘제재 면제 제도’를 활용하여 북한 광물자원의 수출을 일정 한도 내에서 허용하고, 동 대금을 활용해 식량·의료·약품 등 생필품을 구입할 수 있도록

²⁵⁴⁾ 윤석열, “제77주년 광복절 경축사.”

하는 체계이다.²⁵⁵⁾ 이러한 과정이 가능하기 위해서는 제재 면제 검토의 신속한 진행과 핵심 국가들 및 유엔의 지지가 필수적이다.

한국 정부는 담대한 구상에 대한 미국, 일본을 비롯하여 유럽 국가들로부터 지지를 얻은 바 있고, 이는 초기 조치의 내용을 포함하는 것이다. 특히 최근 유엔 대북제재위원회에서 인도적 지원 제재 면제 검토 및 승인 절차가 간소화하는 추세이고, 2023년 3월 식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO)의 대북 농업용품 지원과 관련한 제재 면제 승인을 공개하는 등 제재위원회의 동향도 동 초기 조치를 가능하게 하는 데 긍정적으로 작용할 수 있다.²⁵⁶⁾ EU 역시 2023년 3월 ‘합법적 인도주의적 지원 면제’를 발표함에 따라 대북 지원에도 영향을 줄 것으로 예상된다. 이러한 환경 하에서 북한에 대한 자원·식량 교환 프로그램 또한, 북한이 일시적으로나마 식량 공급을 늘림으로써 주민의 민생 개선에 도움이 될 것이고, 이는 북한 내부의 안정적 상황 관리에도 유용할 것임을 강조하는 점도 필요할 것으로 보인다. 이에 따라 한국은 외교 역량을 동원하여 국제사회의 공조를 이끌어내고, 이 프로그램이 초기에 안정적으로 실시될 수 있도록 철저히 준비하고 있음을 강조하는 것이 필요하다.

이와 함께 정부는 보건·식수·산림 분야에서 ‘북한 민생개선 시범사업’을 실시할 예정이다. 이와 관련하여 정부는 북한의 상황에 대한 맞춤형 프로젝트를 개발해야 하며 신속한 이행을 위한 철저한 준비 역시 강조해야 한다. 일례로 세계보건기구(World Health Organization: WHO)는 코로나19, 인플루엔자, 호흡기 질환 치료를 위해 산소 농축기(o

255) 통일부, 『비핵 평화 번영의 한반도: 윤석열 정부 통일·대북정책』, p. 18.

256) “1718 Sanctions Committee(DPRK)-Exemptions to the Measures,” *UN Security Council*, <<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/exemptions-measures/humanitarian-exemption-requests>> (Accessed July 5, 2023).

xygen concentrators)에 대한 제재 면제 요청도 한 바가 있는데,²⁵⁷⁾ 그만큼 이에 대한 수요가 있는 상황이다. 이렇듯 보건 분야 시범사업은 물품 지원뿐 아니라 중장기적으로 기술 지원까지 고려할 수 있는 부분이다. 또한 지속적인 홍수-가뭄의 반복으로 황폐화된 삼림 복원은 예측 불가능한 기후 위기 상황에서 신속하면서도 장기적 접근이 필수인 만큼 이에 대한 필요성과 우리의 역량을 강조하는 것이 중요하다. 특히 이러한 민생 개선 시범사업의 경우 예산 등을 포함하여 국내법적 절차나 북한 상황에 따른 다양한 시나리오 기반의 프로젝트를 준비함으로써 우리가 투입하는 역량이 효과로 나타날 수 있음을 설득하는 것도 필요할 것이다. 동 시범사업은 향후 비핵화 진전 단계에 맞추어 사업을 확대해 나가는 방안 역시 상정하고 있는 만큼, 앞서 언급한 바와 같이 초기 조치를 넘어 장기적 사업으로 투입될 수 있다는 점도 함께 강조하는 것이 바람직하다.

(2) 국제사회의 획기적인 인도주의적 지원 유도 제안

정부는 담대한 구상의 초기 조치와 북한과 대화를 시작하면 인도주의적 지원 차원에서 국제공조를 추동할 의지가 있음을 강조하는 것도 필요하다. 일례로 유엔 식량농업기구(FAO) 2023년 7월 발표한 ‘작황 전망과 식량 상황 분기 보고서(Crop Prospects and Food Situation Quarterly Global Report)’를 통해 북한을 외부 식량 지원이 필요한 45개국 중 하나로 선정했다. 북한의 봉쇄 조치의 장기화로 경제적 취약성이 부각되고 있고, 식량안보 상황 역시 취약할 것으로 평가했다.²⁵⁸⁾

자력생산을 추구하며 주민을 농업에 동원하는 등 자구적인 노력을 해오고 있지만, 여러 구조적인 문제는 절대적으로 많은 수준의 식량

257) *Ibid.*

258) “Crop Prospects and Food Situation #2,” *FAO*, July 2023, <<https://www.fao.org/documents/card/en/c/cc6806en>> (Accessed August 1, 2023)

투입을 통해 일시적 상황 타개가 동반되어야 한다. 이러한 점을 감안하여 정부는 유엔 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)와 연계하여 국제사회의 북한에 대한 지원·관심을 환기시키는 노력을 강구할 것임을 피력할 수 있다. 특히 북한의 식량권과 건강권(보건, 의료지원, 특히 영유아·산모 영양에 대한 긴급 투입)에 있어서 국제기구를 넘어 개별 국가 차원의 지원도 가능하도록 한국의 외교적 역량이 투입될 것임을 강조할 수 있다.

마. ‘구상’으로서 북한과의 협의 가능성 발신

정부는 담대한 구상을 통해 비핵화 협상 진전에 따라, △대규모 식량 공급 프로그램 △발전·송배전 인프라 지원 △국제교역을 위한 항만·공항 현대화 프로젝트 △농업 생산성 제고를 위한 기술 지원 프로그램 △병원·의료 인프라 현대화 지원 △국제투자 및 금융 지원 프로그램 등도 제시하고 있다.²⁵⁹⁾ 또한 실질적 비핵화의 진전이 있으면, 정치적, 경제적, 군사적 분야를 포괄하는 상응 조치를 제공할 준비 역시 하고 있음을 제안한 바 있다.

이렇듯 우리의 대북 원칙과 담대한 구상의 큰 틀 속에서 정부는 북한과의 협의도 가능한 부분이 있다는 메시지를 발신하는 것이 중요하다. 현재의 구상 단계에서 보다 공고한 협력으로 가시화하는 과정에서 북한과의 협의에도 응할 것임을 설명하고, 북한이 대화로 나올 수 있도록 설득·유도하는 것을 반드시 염두에 두어야 한다.

259) 통일부, 『비핵 평화 번영의 한반도: 윤석열 정부 통일·대북정책』, p. 9.

3. 기대효과

담대한 구상의 3D 중 ‘외교·대화’ 부분은 급변하는 국제정세 속에서 각국의 이해관계로 인한 외교적 부침과 무엇보다 북한의 거부로 인해 진전을 보이기 가장 어려운 부분일 수 있다. 그러나 한편으로는 담대한 구상의 여건 조성에 있어서 나머지 2D를 추동하는 중요 동인이자, 전체 비핵화 협상에 있어서 핵심 기제이다. 억제와 단념 강화 역시 정부의 적극적인 대주변국 북핵 외교와 국제사회의 공조 의지를 도모함으로써 가시적인 성과로 나타난 부분이 있다. 그리고 이러한 외교를 통한 억제와 단념 강화의 결과는 ‘북한과의 대화’로 성과가 나올 것이다.

담대한 구상 발표 이후 여건 조성을 위한 외교적 노력은 평가될 만하다. 정부는 억제와 단념 부분에서 동맹/우방국 및 국제사회와의 공조를 이끌어냈다. 정부가 참여해 온 외교 현장에서 북한 핵문제가 아젠다로 상정되거나, 공동성명에 하나의 합의 내용으로 ‘담대한 구상’ 지지 내용이 포함되고 있다. 우크라이나 전쟁과 러시아, 중국에 대한 문제가 방점이 찍혀 있는 나토 성명서에 북한에 대한 CVID와 같은 강도 높은 요구가 담긴 것도 지속적으로 북핵 문제에 대한 심각성에 대해 국제무대에서 강조했기 때문에 가능했다. 결국 정부는 계기마다 북핵 문제와 한반도 통일 비전에 대한 설명을 지속하는 데 외교적 역량을 발휘해야 할 것이고, 이러한 활동은 북한에 대한 우호적인 국가들뿐 아니라 궁극적으로 북한의 생각과 행동에도 영향을 미칠 수 있을 것이다.

물론 북한이 핵개발을 지속하여 핵능력의 고도화를 이루고, 핵보유국의 지위를 인정받는다는 목표는 지난 30년을 지나며 더욱 공고해져 온 바, 단기간에 포기하지는 않을 것이다. 북한은 경제제재를 포함한 외부 압박에 대한 대응으로 자구적인 노력을 강조하고 어떻게든 상황을 버티면서 목표 달성의 시간을 기다리고 있다. 한국뿐 아니라 미국,

일본의 연대는 과거에 그랬던 것처럼 국내 정치적 변수, 국가 간 상호 신뢰의 문제, 이해관계 충돌 등으로 와해 될 가능성이 있다는 판단 하에, ‘시간의 편’에 기대어 버티고 있다는 것이다. 우리 입장에서는 이러한 북한의 인식을 바꾸는 것이 중요하고, 이러한 점에서 우리의 대북정책은 장기적 접근이 될 가능성이 매우 높다. 억제와 단념을 언제 까지, 어느 수준까지 강화할 수 있는가에 대한 의문도 대두되기도 한다. 장기적 접근으로서 비핵화 협상의 여건 조성을 위한 3D의 요소가 효율적으로 조합되어 활용되는 것이 중요하다. 결국 외교와 대화는 상대적으로 보다 광범위하게 다양한 수준으로 활용될 수 있을 것으로 판단되고, 이러한 과정에 있어 유용한 기제로 더욱 적극 활용해야 한다.

VI. 결론

담대한 구상은 우리 정부의 대북정책이자 북한 비핵화 로드맵이다. 우리 정부는 담대한 구상을 통해 원칙 있고 실용적인 남북관계를 추진하고 북핵 문제를 해결하고자 한다. 아울러 국민적 지지와 국제사회와의 협력하에 통일·대북정책을 추진하여 비핵·평화·번영의 한반도 실현을 위한 실질적인 토대를 만들어 내겠다는 강력한 의지를 천명했다. 이 과정에서 우리 정부는 북한의 일체의 무력도발을 불용하고 일방적이 아닌 호혜적 남북관계 발전을 지향하며 이를 통해 평화적 통일기반을 구축하려는 원칙을 고수하고자 한다. 즉 향후 북한 비핵화를 통한 한반도 평화의 실질적 구축과 평화통일의 달성이 바로 담대한 구상의 성패에 달려 있다.

하지만 우리 정부가 담대한 구상을 발표한 지 1년이 지났지만, 북한은 우리의 건설적인 정책 제언에 어떠한 호응도 하지 않고 있다. 오히려 북한은 핵·미사일 고도화 도발에 더욱 매진하며 한반도와 동북아의 평화와 안정을 실질적으로 위협하고 있다. 이에 우리 정부는 북한의 어떠한 도발도 불용한다는 담대한 구상의 원칙을 견지하며, 북한의 쉼법을 전환시켜 대화로 견인하기 위한 담대한 구상의 여건 조성 조치를 추진 중이다. 북한의 핵·미사일 고도화 도발과 우리의 담대한 구상 추진 간의 경합이 2022년부터 지속 전개되고 있는 셈이다.

본 과제의 연구진은 이러한 정세가 2023년 이후에도 당분간 계속될 가능성이 높다고 예상한다. 우선 연구진은 담대한 구상의 추진 여건을 크게 3가지 차원으로 평가했다. 첫째, 북한의 도발이 지속되나 한미동맹과 한·미·일 3국 안보협력의 강화로 북핵 위협은 충분히 억제되며 한반도와 역내의 유의미한 세력 변화는 발생하지 않을 가능성이 높다. 둘째, 북핵 교착국면의 구조적 안정성과는 별개로 북한이 핵능력 고도화의 방향을 대남 군사용으로 적극 모색할 가능성이 점차 높아짐에 따라, 북한의 대남 핵강압 수위는 점차 상승할 것으로 예상된다. 셋째, 북핵 교착국면이 지속될수록 북한의 정세장악력은 점차 낮아지고, 우

리의 영향력은 지속적으로 높아질 가능성이 높다. 북한의 핵능력 고도화를 충분히 거부할 수 있고, 중국과 러시아가 북한을 지속적으로 비호하기도 현실적으로 쉽지 않기 때문이다.

이상과 같은 정세 전망은 향후 북핵 문제가 장기적 차원에서 전개될 가능성이 높아졌다는 점을 의미한다. 북한은 쉽사리 그리고 자발적으로 핵능력을 포기하지 않을 것이다. 따라서 현실적으로 북한의 비핵화는 북한 스스로가 핵무기가 더 이상 전략적 효용이 없을 뿐 아니라 오히려 체제 보존과 국가 운영에 큰 짐이 된다는 점을 절실히 자각하도록 만드는 것이 최선의 방안이다. 이 과정에서 우리에게 많은 전략적·전술적 도전요인이 발생할 수 있다. 북한은 끊임없는 도발을 통해 가급적 이른 시간에 핵능력 고도화 수준을 최대한 높이고자 할 것이다. 북한은 아울러 불리한 대외환경을 극복하기 위해 한미동맹과 한·미·일 3국 협력 체계를 약화시키고자 노력할 것이다. 무엇보다 그들 스스로 불리하거나 전술적 필요에 따라 우리 정부와 국민을 가짜 평화 제스처로 현혹하고 기만하려 할 것이다.

담대한 구상은 북한의 이러한 의도와 속내에 더 이상 기만당하지 않고 북핵 문제와 남북관계를 정상적으로 그리고 근원적으로 해결해 나가고자 하는 의지의 산물이다. 따라서 다소 시간이 소요되더라도 북한이 진정성을 가지고 비핵화 협상에 나설 수 있는 환경을 차분하게 조성하고자 한다. 이를 위해 우리 정부는 강력한 한미동맹을 중심으로 북한의 핵위협을 억제하고 제재와 압박을 통해 핵개발을 단념시키며, 외교·대화를 통해 비핵화를 독심 있게 추진하는 총체적 계획을 담대한 구상에 담고 있다.

본 연구는 이러한 여건 조성 방향을 어떻게 좀 더 적극적으로 활성화시키고, 변화하는 정세 환경에 맞추어 어떻게 좀 더 진화시킬 수 있을 까를 고민한 결과이다. 본 연구는 결국 북한 스스로가 장기전을 대비하고 있고, 정세 자체가 이미 구조적으로 장기화 국면에 진입해 있음을

충실히 그리고 냉정히 감안해, 3가지 여건 조성 방안 또한 그러한 취지에서 해석해야만 한다고 주장한다. 북한의 비핵화와 정상적인 남북관계 구축의 지난 한 과정에서, 아마 우리가 소요하는 대부분 시간은 여건 조성과 관련되어 있을 것이다. 언제가 될지 기약하기는 불가능하나 담대한 구상의 여건이 우리의 기대와 노력대로 구축된다면, 이후 북한과의 대화, 비핵화, 평화체제 구축 등의 사업은 연쇄적으로 그리고 비교적 단기간으로 합의되고 진척될 수 있을지도 모른다. 이러한 취지에서 통일·대북정책의 가시적·단기적 성과 확보를 목표로 하기 보다는, 우선 우리의 지혜와 능력을 동원해 담대한 구상의 여건 조성 마련에 최선을 다할 필요가 있다.

이러한 취지에서 본 연구는 각각의 3가지 여건 조성 방안에 대한 몇 가지 주장을 제시한다. 우선 본 연구는 북핵 위협은 실존하며, 북한의 대남 핵 위협과 능력이 높아지는 상황에서 대북 억제력을 지속 강화하는 것이 여건 조성의 핵심이라 판단한다. 북핵 억제력이 높아지면 북한 지도부의 핵 효용 기대 수준이 낮아질 것이다. 즉 중장기적 북한 지도부의 전략 전환 과정에서 우리의 억제력 강화는 반드시 필요하다. 이를 위해 본 연구는 한미 간 핵협의그룹(NCG)의 제도화가 신속히 완료되고 양국 간 협의 수준이 작전 계획화 수준으로 공고화 되어야 한다고 주장한다. 아울러 미국의 지속적인 확장억제력 강화, 한미 맞춤형 확장억제전략(TDS), 그리고 한국형 3축체계가 보완적으로 강화되어야 한다고 주장한다. 무엇보다 북한의 대남 전술핵 대응에 대한 맞춤형 대응체계 마련이 시급하다고 평가한다. 아울러 한·미·일 3국 안보협력의 강화와 우리 자체의 핵잠재력 구축도 반드시 가시적 성과가 있어야 한다는 점을 강조한다.

본 연구는 북한을 ‘단념’시키기 위한 여러 가지 정책적 제언도 제시하였다. 단념은 특정한 정책적·정치적 결단을 어쩔 수 없이 포기하는 과정을 통칭한다. 즉 북한에 특정한 정책을 투사해 북한 스스로가 견지

해 온 의지, 신념, 정책을 강제로 전환하려는 일종의 전략적 노력도 포함한다. 북한이 핵무기를 스스로 포기하기를 기대할 수 있는 상황이 아니므로, 북한 지도부가 하기 싫은 것을 억지로라도 할 수밖에 없는 상황과 여건을 조성하는 것을 의미한다.

즉 단념 전략은 대북제재 이행 강화 및 독자제재 추진을 통해 북한의 핵개발 의지를 단념시켜 포괄적 합의를 위한 비핵화 협상에 나올 수 있는 여건을 조성하는 데 목적을 둔다.²⁶⁰⁾ 기존 대북제재는 협상의 여건 조성이 아닌 비핵화 결과에 초점을 맞췄다. 대북제재의 이러한 목적을 달성하는 데 성공하지 못했다는 비판이 많았고,²⁶¹⁾ 대북제재의 효과성에 대한 여러 의문이 계속 제기되었다.²⁶²⁾ 하지만 앞서 제시한 강력한 대북 억제와 더불어 실효적 대북제재는 북한의 전략적 선택을 바꿀 수 있는 핵심 메커니즘이다. 즉 그들이 기대한 효과는 발생하지 않는 상황에서, 하고자 하는 행동을 하면 할수록 오히려 손실과 고통만 누적되는 전략환경을 구축하려는 노력이 담대한 구상의 ‘단념’의 단계인 것이다.

하지만 우리 정부의 단념 전략은 대북제재만을 주목하지 않는다. 기존의 대북제재 메커니즘이 북한의 핵능력 포기를 끌어내지 못했다는 점을 고려해, 담대한 구상은 북한이 비핵화 결단 이후 협상 테이블로 나온다면 대규모 경제적 지원을 추진할 것이라 밝히며 북한의 선택에 좀 더 적극적으로 개입하고자 한다. 즉 우리 정부는 강력한 대북제

260) 통일부, “2023년 주요업무 추진계획,” p. 5.

261) 장형수, “국제사회의 대북제재가 2016~20년 북한 외화수급에 미친 영향,” 『대북제재의 영향력과 북한의 경제적 미래』, (2021), pp. 180~205.

262) Han, B, “Secondary Sanction Mechanism Revisited: Case of US Sanctions against North Korea,” *Research Handbook on Economic Sanctions* (2021), pp. 223~237; Min, W. J., and Han, S, “Economic sanctions against North Korea: The pivotal role of US-China cooperation,” *International Area Studies Review*, vol. 23, no. 2 (2020), pp. 177~193.

재로 북한이 대화에 일단 참여할 수밖에 없는 여건 조성부터 협상과 이행에 이르기까지 비핵화 단계에 맞춰 경제협력 대상 및 범위를 점진적으로 확대하고자 한다. 또한 담대한 구상은 각 단계에 맞는 최적의 정치, 군사적 조치도 준비하고 있는데 이러한 경제, 정치, 군사 조치를 공개하고 믿을만하게 전달하는 것은 진행 중인 대북제재의 혼합 전략(combination strategy)적 효과성을 높이는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

본 연구는 북한을 단념시키기 위해 구체적으로 대북제재와 정보유입의 필요성과 효용을 주장한다. 본 연구는 이러한 노력과 더불어 대북 정보유입을 통한 북한의 심리적 동요 유발도 유효한 수단이 될 수 있다고 판단한다. 독재체제의 성격상 북한 지도부도 결국 북한 주민들의 민심 향방에 민감하다는 점을 적극 고려하였다.

마지막으로 본 연구는 담대한 구상의 여건 조성을 위해 대화와 외교 부문을 새롭게 해석할 필요가 있다고 주장한다. 원래 담대한 구상에서 대화와 외교 분야는 주로 여건 조성의 결과적 측면을 반영한 것이다. 즉 북한의 진정성 있는 비핵화 대화 복귀를 위해 억제와 단념의 과정이 필요하다는 접근이 중심에 서 있다. 하지만 앞서 평가한 바대로 정세가 장기화 국면에 접어든 상황에서 억제와 단념의 작동과 성과 이후로 대화와 외교를 위치시키기보다는, 억제와 단념을 촉진하기 위한 방안으로 대화와 외교도 필요하다는 것이 본 연구의 주장이다. 즉 대화와 외교의 적용 범위를 비단 북한에 국한시키기보다는 우방인 미국을 비롯해 북핵 문제를 해결하는 데 도움이 되는 전 세계 영역을 대상으로 하는 것이 필요하다. 억제를 위해 미국, 일본, 나토 등과의 협력이 중요하고, 북한을 단념시키기 위해 중국을 통한 건설적 외교도 중요하다. 이는 한반도 문제와 북핵 문제, 나아가 우리 통일의 문제까지 모두 이미 국제화되었음을 충실히 고려한 접근이다.

참고문헌

1. 단행본

- 국가안보실. 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추 국가』. 서울: 국가안보실, 2023.
- 국립통일교육원. 『2023 북한이해』. 서울: 국립통일교육원, 2023.
- 김수암·강채연·박진아·윤보영. 『북한 주민의 정보접근에 관한 연구』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 김현옥. 『한국의 대미관계: 전략목적과 현안 고찰』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2023.
- 남북교류협력지원협회. 『대북제재 톺아보기 (Ver. 2)』. 서울: 남북교류협력지원협회, 2021.
- _____. 『대북제재 톺아보기 (ver.3)』. 서울: 남북교류협력지원협회, 2023.
- 도경옥·심상민·안준형·이동은. 『비핵화 합의와 이행의 법·제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2022.
- 민태은·황태희·정진문. 『미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 서울대학교 통일평화연구원. 『김정은 집권 10년, 북한주민 통일의식』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2022.
- _____. 『북한사회변동 2020: 시장화, 정보화, 사회분화, 사회보장』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2021.
- 이상숙. 『북한에 대한 경제제재의 효과성 측정: 비핵화 협상과 관계를 중심으로』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2018.
- 이성종. 『북한 IT 근로자 위장취업 관련 美정부 권고안 조사』. 서울: 전략물자관리원, 2022.
- 이승현 외. 『2023 국정감사 이슈 분석 III: 외교통일위원회, 국방위원회』. 서울: 국회입법조사처, 2023.7.
- 이우태·이규창·정은이·나용우. 『김정은 시대, 북한인권은 변화하고 있는가?』. 서울: 통일연구원, 2023.

- 임수호. 『대북 경제제재의 중장기 효과: 북한경제의 미래에 대한 정치경제학적 추론』. 서울: 국가안보전략연구원, 2019.
- 임수호·김성배·이기동. 『북한의 주요 불법거래 수입 추정: 2017~2021년의 시기를 중심으로』. 서울: 국가안보전략연구원, 2022.
- 전봉근. 『북미 핵협상의 핵심 쟁점과 대응전략』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2018.
- 정형곤·김병연·이석·조남훈·이정균·김범환. 『비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점』. 세종: 대외경제정책연구원, 2018.
- 최장호·임수호·이정균·임소정. 『북한 주변국의 대북제재와 무역대체 효과』. 세종: 대외경제정책연구원, 2016.
- 통일부. 『2021 북한인권 알아보기』. 서울: 통일부, 2021.
- _____. 『비핵 평화 변영의 한반도: 윤석열 정부 통일·대북정책』. 서울: 통일부, 2022.
- _____. 『통일백서』. 서울: 통일부, 2000.
- _____. 『통일백서』. 서울: 통일부, 2008.
- _____. 『통일백서』. 서울: 통일부, 2009.
- 한국농촌경제연구원. 『KREI 북한농업동향』 제11권 4호. 나주: 한국농촌경제연구원, 2010.
- KOTRA. 『2018년도 북한 대외무역 동향』. 서울: KOTRA, 2019.
- Baldwin, D. *Economic statecraft*. Princeton: Princeton University Press, 1985.
- Byrne, James, Joseph Byrne, Lucas Kuo, and Lauren Sung. *Black Gold: Exposing North Korea's Oil Procurement Networks*. London: RUSI, 2021.
- Byrne, J., Byrne, J., and Somerville, G. *The phantom fleet: North Korea's smugglers in Chinese waters*. London: Royal United Services Institute, 2019.
- Byrne, J., and Plant, T. *The Jie Shun incident: Chinese state-owned enterprise connections to the North Korean arms trade*. London: Royal United Services Institute, 2019.
- Early, B. R. *Busted sanctions: Explaining why economic sanctions*

- fail*. Stanford: Stanford University Press, 2015.
- Healey, Dennis. *The Time of My Life*, London: Michael Joseph, 1989.
- Hudáková, Zuzana, Thomas Biersteker, and Erica Moret. *Sanctions Relaxation and Conflict Resolution: Lessons from Past Sanctions Regimes*. Atlanta: The Carter Center, 2021.
- Hufbauer, G. C., Schott, J. J., Elliott, K. A., and Oegg, B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2007.
- Manyin, Mark E., Nikitin Mary Beth D., and Chanlett-Avery Emma. *Nuclear Negotiations with North Korea*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2021.
- The U.S. Department of Defense. *2022 Nuclear Posture Review*. Washington: U.S. Department of Defense, 2022.
- The U.S. Department of State, the U.S. Department of the Treasury, and the Federal Bureau of Investigation. *GUIDANCE ON THE DEMOCRATIC PEOPLE'S REPUBLIC OF KOREA INFORMATION TECHNOLOGY WORKERS*. Washington, D.C.: Department of the State, 2022.
- The U.S. Department of State, the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control (OFAC), and the U.S. Coast Guard. *Guidance to Address Illicit Shipping and Sanctions Evasion Practices*. Washington, D.C.: Department of the State, 2020.
- The U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control (OFAC), the U.S. Department of State and the U.S. Coast Guard. *Updated Guidance on Addressing North Korea's Illicit Shipping Practices*. Washington, D.C.: Department of the Treasury, 2019.
- The U.S. Departments of State, the Treasury, Homeland Security, and the Federal Bureau of Investigation. *Guidance on the*

2. 논문

- 강동완·김현정. “북한 군대 내 남한 영상물 시청 실태 및 북한 정권의 대응.” 『통일과평화』. 제7집 1호, 2015.
- 강동완·박정란. “남한 영상매체의 북한 유통경로와 영향: 지역간·대인간 연결 구조 분석을 중심으로.” 『통일정책연구』. 제19권 2호, 2010.
- 고재길. “RCEP 시대 한·중·일 3국의 경제제재 이행현황과 대응방안: 대북 경제제재를 중심으로.” 『국제상학』. 제37권 1호, 2022.
- 김근혜·박규동. “북한 시각에서 바라본 국제 사이버안보질서: 정책담화모형(NPF)을 중심으로.” 『통일정책연구』. 제29권 1호, 2020.
- 김병규·주우철. “윤석열 정부의 대북정책과 대외정책의 과제와 전망.” 『평화학연구』. 제23권 4호, 2022.
- 김병연·김다울. “북한이탈주민의 비공식경제활동과 자본주의 지지도.” 『비교경제연구』. 제25권 1호, 2018.
- 김보미. “북한의 암호화폐 공격과 미국의 대응.” 『INSS 전략보고』. 제191호, 2022.
- 김신. “북한체제시장화와 불가역적 체제변화 가능성 분석.” 『통일과 평화』. 제12권 1호, 2020.
- 김연호. “북한의 미디어 환경 변화와 미국의 대북 정보유입 전략.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제18권 12호, 2016.
- 김이연. “이란·이라크 경제제재 사례를 통해 본 대북 제재의 함의.” 『국제지역연구』. 제22권 1호, 2018.
- 김주삼. “북한 핵실험에 대한 유엔 대북제재와 대중국 의존도 분석.” 『접경지역통일연구』. 제5권 2호, 2021.
- 김진하. “담대한 구상 구체화 방안 모색: 대북 비핵화 협상 단계별 상응 조치로서의 함의.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제25권 5호, 2023.
- 김태현. “냉전기 서독의 심리전과 시사점: 건설적 선전을 중심으로.” 『국가전략』. 제24권 1호, 2018.

- 김현욱. “오바마 행정부의 핵정책과 한반도 확장억지.” 『2010 정책연구과제 2』. 2010.
- 나호선·차창훈. “제재이론과 대북제재 효과에 대한 비판적 검토: 피제재국의 대응을 중심으로.” 『동북아연구』. 제1호, 2020.
- 문미리. “대북제재에 관한 뉴욕타임즈 뉴스 보도: 코퍼스에 기반한 텍스트 분석.” 『정치커뮤니케이션 연구』. 통권 6호, 2023.
- 박대광·김진무. “북한으로의 외부사조 유입 확대방안에 관한 연구.” 『국방정책연구』. 제28권 1호, 2012.
- 박명희. “일본의 대북제재 현황과 주요 쟁점.” 『이슈와 논점』. 제1839호, 2021.
- 박재석·황태희. “핵무기 보유 추진 국가들과 경제제재: 미국의 사례를 중심으로.” 『한국정치학회보』. 제52권 4호, 2018.
- 박휘락. “북핵 대응을 위한 한일 안보협력의 필요성 분석.” 『신아세아』. 제23권 3호, 2016.
- 백상미. “UN 안전보장이사회 제재결의의 국내적 이행에 관한 한국의 법체제와 실행.” 『서울국제법연구』. 제21권 1호, 2014.
- 선슬기·이상만. “북한의 시장화 확산과정과 시장화율 추정에 관한 연구: 정량적 분석을 통하여.” 『통일문제연구』. 제34권 1호, 2022.
- 심현정·라광현. “국내 미투운동의 형사사법학적 함의.” 『한국경찰학회보』. 제20권 4호, 2018.
- 윤철기. “북한 시장화의 정치학: 김정은 시대, 경제적 변화의 정치적 함의.” 『한국과 국제정치』. 제38권 2호, 2022.
- 이규창. “유엔 북한인권조사위원회 설립 10주년, 북한인권 실태 변화와 전망.” 『북한』. 제616호, 2023.
- 이신화. “북한인권 문제는 비핵화 문제와 연결.” 『주간조선』. 2753호, 2023.
- 이주철. “북한주민의 남한 방송 수용 실태와 의식 변화.” 『통일문제연구』. 제40호, 2003.
- 임을출. “북한 최고인민회의 제14기 제6차 회의: 주요 내용, 특징과 전망.” 『IFES 브리프』. 제2022-02호, 2022.
- 장도경·김영석·황정남·주은우. “민간 대북전단의 목적과 효과 연구.” 『통일정책연구』. 제30권 2호, 2021.
- 장성욱. “남아프리카 공화국의 핵무기 개발 및 해체 사례 연구.” 『동아시아연

- 구』. 제11호, 2005.
- 장형수. “국제사회의 대북제재가 2016~20년 북한 외화수급에 미친 영향.” 『대북제재의 영향력과 북한의 경제적 미래』. 2021.
- 정상률. “이란의 핵-미사일 프로그램에 대한 국제적 대응과 JCPOA 이행 계획.” 『글로벌정치연구』. 제9권 2호, 2016.
- 정은찬. “북한의 시장화와 주민 의식변화 : 반사회주의 통제를 위한 법규범 탄생과 관련하여.” 『북한법연구』. 제25권, 2021.
- 조선빈·김용호. “대북 경제제재의 효과성 분석: 유엔안보리 대북제재가 경제-핵무력 병진노선에 미친 영향을 중심으로.” 『동서연구』. 제34권 2호, 2022.
- 조성렬·김영준. “한반도 비핵화를 위한 유엔과 미국의 대북제재 해제 관련 법·제도 연구.” 『INSS 전략보고』 제15호, 2018.
- 조태형·김민정·이종민. “최근 5년(2017~2021)의 북한 경제 및 향후 전망.” 『BOK 이슈노트』. 제2022-31호, 2022.
- 한인택. “핵폐기 사례연구: 남아프리카공화국 사례의 함의와 한계.” 『한국과 국제정치』. 제27권 1호, 2011.
- Ahmed, Samina. “Pakistan’s Nuclear Wepaons Program: Turning Points and Nuclear Choices.” *International Security*, vol. 23. no. 4, 1999.
- Bowles, Samuel, and Herbert Gintis. “The Revenge of Homo Economicus: Contested Exchange and the Revival of Political Economy.” *Journal of Economic Perspectives*. vol. 7 no.1, 1993.
- Dean, Lacy and Niou Emerson M. S. “A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats.” *Journal of Politics*. vol. 66, no. 1, 2004.
- Drezner, Daniel W. “How not to sanction.” *International Affairs*. vol. 98. no. 5, 2022.
- _____. “The Hidden Hand of Economic Coercion.” *International Organization*. vol. 57, no.3, 2003.

- Early, Bryan R. "Unmasking the Black Knights: Sanctions Busters and Their Effects on the Success of Economic Sanctions." *Foreign Policy Analysis*. vol. 7, no. 4, 2011.
- Federal Register. "Financial Crimes Enforcement Network: Amendment to the Bank Secrecy Act Regulations-Imposition of Special Measure Against Banco Delta Asia SARL." *Federal Register*. vol. 70, no. 181, 2005.
- Federal Register. "Notices Finding That Banco Delta Asia SARL Is a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern." *Federal Register*. vol. 70, no. 181, 2005.
- Federal Register. "Proposal of Special Measure Against ABLV Bank, AS as a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern." *Federal Register*. vol. 83, no. 33, 2018.
- Federal Register. "Proposal of Special Measure Against Bank of Dandong as a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern." *Federal Register*. vol. 82, no. 129, 2017.
- Giumelli Francesco , Fabian Hoffmann and Anna Książczaková. "The when, what, where and why of European Union sanctions." *EUROPEAN SECURITY*. vol. 30, no. 1, 2021.
- Guriev, Sergei and Daniel Treisman. "Informational autocrats." *Journal of economic perspectives*. vol. 33 no. 4, 2019.
- Ha, Sunghak. "The influx of outside information and regime stability in North Korea." *MA. dissertation, Georgetown University*. 2011.
- Haggard, Stephan. "Negotiating a Korean settlement: the role of sanctions." *Korea Observer*. vol. 47, no. 4, 2016.
- Han, Baran. "Secondary Sanction Mechanism Revisited: Case of US Sanctions against North Korea." *Research Handbook on Economic Sanctions*. 2021

- Healey, Dennis. *The Time of My Life*. London: Michael Joseph, 1989.
- Hollyer, James R., Peter Rosendorff. B. and Raymond Vreeland, James. "Transparency, protest, and autocratic instability." *American Political Science Review*. vol. 109 no. 4, 2015.
- Kim, Byung-Yeon and Seong Hee Kim. "Effects of Human Capital on the Economic Adjustment of North Korean Defectors." *Seoul Journal of Economics*. vol. 29 no. 4, 2016.
- Klingner, Bruce. "North Korea Missile Launch: U.S. Should Strengthen Sanctions and Missile Defenses." *ISSUE BRIEF* no. 5249, 2022.
- Kwon, Bo Ram. "The conditions for sanctions success: a comparison of the Iranian and North Korean cases." *Korean Journal of Defense Analysis*. vol. 28 no. 1, 2016.
- McLean, E. V. and Whang, T. "Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions." *International Studies Quarterly*. vol. 54 no. 2, 2010.
- Min, Woo Jun, and Sukhee Han. "Economic sanctions against North Korea: The pivotal role of US-China cooperation." *International Area Studies Review*, vol. 23, no. 2, 2020.
- Noland, Marcus. "North Korea: Sanctions, engagement and strategic reorientation." *Asian Economic Policy Review*. vol. 14, no. 2, 2019.
- _____. "The (non-) impact of UN sanctions on North Korea." *Asia Policy*. vol. 7 no. 1, 2009.
- Oh, Jinhwan and Jiyong Ryu "The effectiveness of economic sanctions on North Korea: China's vital role." *The Korean Journal of Defense Analysis*. vol. 23 no. 1, 2011.
- Park, J. et al. "Illuminating dark fishing fleets in North Korea." *Science Advances*. vol. 6, no. 30, 2020.
- Root, Hilton. "Tying the King's Hands: Credible Commitments and

- Royal Fiscal Policy During the Old Regime.” *Rationality and Society*. vol.1 no.2, 1989.
- Snyder, Scott. “Finding a Balance between Assurances and Abolition: South Korean Views of the Nuclear Posture Review.” *Nonproliferation Review*. vol. 18, no.1, 2011
- Treasury Department. “Financial Crimes Enforcement Network: Amendment to the Bank Secrecy Act Regulations-Imposition of Special Measure Against Banco Delta Asia SARL.” *Federal Register*, vol. 70, no. 181, 2005.
- _____. “Notices Finding That Banco Delta Asia SARL Is a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern.” *Federal Register*. vol. 70, no. 181, 2005.
- _____. “Proposal of Special Measure Against ABLV Bank, AS as a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern.” *Federal Register*, vol. 83, no. 33, 2018.
- _____. “Proposal of Special Measure Against Bank of Dandong as a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern.” *Federal Register*, vol. 82, no. 129, 2017.
- Yeung, M. F. “The Role of Economic Sanctions in Promoting North Korea’s Denuclearization Revisited.” *North Korean Review*. vol. 19, no. 1, 2023.

3. 기타자료

- 『경향신문』
 『국민일보』
 『노컷뉴스』
 『동아일보』
 『디지털투데이』
 『서울경제』

『아사히신문』
『연합뉴스』
『월간중앙』
『조선일보』
『주간조선』
『중앙일보』
『크리스천투데이』
『통일뉴스』
『한국일보』
『KBS』
『VOA』
『조선중앙통신』
『로동신문』
Hankyoreh
Financial Times
Foreign Affairs
Foreign Policy

개성공업지구지원재단 개성공업지구관리위원회 <<https://www.kidmac.or.kr>>
경남대학교 극동문제연구소 <<https://ifes.kyungnam.ac.kr>>
공공데이터포털 <<https://www.data.go.kr>>
관세청 <www.customs.go.kr>
국가통계포털 <kosis.kr>
국방부 <www.mnd.go.kr>
국회입법조사처 <www.nars.go.kr>
남북경제협력추진위원회 <www.kidmac.or.kr>
남북교류협력지원협회 <sonosa.or.kr>
네이버 지식백과 <<https://terms.naver.com>>
대외경제정책연구원 <<https://www.kiep.go.kr>>
대한민국 대통령실 <<https://www.president.go.kr>>
대한민국 정책브리핑 <<https://www.korea.kr>>

외교부 <www.mofa.go.kr>
 외교안보연구소<www.ifans.go.kr>
 전략물자관리원 <www.kosti.or.kr>
 주한미국대사관 및 영사관 <kr.usembassy.gov>
 통일부 <www.unikorea.go.kr>
 통일연구원 <www.kinu.or.kr>
 한국국방연구원 <www.kida.re.kr>
 한국농촌경제연구원 <www.krei.re.kr/krei>
 한국무역협회 <www.kita.net>
 한국은행 <www.bok.or.kr>
 미국 국방부 <www.defense.gov>
 미국 재무부<<https://ofac.treasury.gov>>
 38North <www.38north.org>
 Carmegie Endowment for International Peace <<https://carnegiedowment.org>>
 FAO <<https://www.fao.org>>
 NATO <<https://www.nato.int>>
 OEC <<https://oec.world>>
 Office of Foreign Assets Control <ofac.treasury.gov>
 Project Sydicate<www.project-syndicate.org>
 Readkong <<https://www.readkong.com>>
 Representative Kat Cammack <<https://cammack.house.gov>>
 REUTERS <<https://www.reuters.com>>
 The White House <www.whitehouse.gov>
 The White House President Barack Obama <obamawhitehouse.archives.gov>
 The Wall Street Journal <<https://www.wsj.com>>
 United States Census Bureau. <www.census.gov>
 U.S. EMBASSY & CONSULATE IN THE REPUBLIC OF KOREA
 <kr.usembassy.gov>
 U.S. Pacific Fleet <<https://www.cpf.navy.mil>>

UN <www.un.org>
UN data <https://data.un.org>
UN Human Rights Office of the high commissioner SEOUL
<seoul.ohchr.org>
UN Security Council <www.un.org/securitycouncil>
中华人民共和国海关总署 <www.customs.gov.cn>

UN Doc. S/2019/171 (2019).
UN Doc. S/2020/151 (2020).
UN Doc. S/2022/431 (2022).
UN Doc. S/2023/171 (2023)
UN Doc. S/RES/1695 (2006).
UN Doc. S/RES/2270 (2016)
UN Doc. S/RES/2321 (2016)
UN Doc. S/RES/2356 (2017)
UN Doc. S/RES/2371 (2017)
UN Doc. S/RES/2375 (2017)
UN Doc. S/RES/2397 (2017).

김한권. “담대한 구상을 위한 여건 조성 방향 관련 자문.” 통일연구원 자문회의 자료. 2023.8.7.
박병광. “담대한 구상을 위한 여건 조성 방향-중국.” 통일연구원 자문회의 자료. 2023.8.9.
박원근. “담대한 구상 여건 조성 방향.” 통일연구원 자문회의 자료. 2023.8.11.
김태원. 성균관대 법학전문대학원 연구교수의 민주평통 학술회의 토론문. 2023.6.6.

연구보고서

2020년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진·홍제한
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창·문선혜
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화·번영	현승수 외
2020-06	한반도 평화변영과 북일관계 연구	이기태 외
2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외
2020-08	남북기본협정 체결방향과 과제	도경옥 외
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이 외
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제한 외
2020-23	체제전환 과정에서的人口구조 변화 연구	최장호 외
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외

■ 정책연구시리즈 ■

- 2020-01 감염병 공동대응을 위한 남북인도협력 이규창 외
2020-02 2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망 민태은 외

■ Study Series ■

- 2020-01 The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges
Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
2020-02 Variables and Pathways of Changes in North Korea:
Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening'
Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
2020-03 Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics
Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
2020-04 2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation
Park, Juhwa et al.

2021년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

- 2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리 김석진·홍제환
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권 최규빈 외
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략 이지순 외
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향 김수암 외
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력 이우태 외
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계 민태은 외
2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 인간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로
전병곤 외
2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력 이재영 외
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구 정성윤
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화 정은미 외
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화 오경섭 외
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화 김진하 외
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활 홍제환·김석진
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로 정은미 외
2021-15 KINU 통일인식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근 이상신 외
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석 황수환 외
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향 나용우 외

2021-18	남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외
2021-19	북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외
2021-20	북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이윤진 외
2021-21	평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외
2021-22	미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외
2021-23	한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외
2021-24	한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안	최희식 외
2021-25	세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외
2021-26	북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외
2021-27	한반도 군비경쟁과 평화정착	장철운 외
2021-28	한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외
2021-29	북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외
2021-30	한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김갑식 외
2021-31-01	평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외
2021-31-02	2021 한국인의 평화의식	박주화 외
2021-32	한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외
2021-33	한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외
2021-34	신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외

■ 정책연구시리즈 ■

2021-01	2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
2021-02	북한의 효과적인 SDGs 이행을 위한 공간전략 탐색: 접경지역 산림특구안을 중심으로	황진태·백일순
2021-03	한중 보건 협력과 '동북아 방역·보건 협력체' 활성화 방안	황태연
2021-04	통일공공외교 수요조사	이상신·이재원

■ Study Series ■

2021-01	International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02	North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong·Suk-Jin Kim
2021-03	North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho·Choon Geun Lee·Hyun-suk Oum
2021-04	A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

2022년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2022-01	기후변화와 북한인권: 실태 및 협력방안 -SDGs 매개의 남북인권협력 관점에서-	이규창 외
2022-02	북한 국영기업 현대화를 위한 남북협력 방안	김석진·홍제환
2022-03	북한 게임의 문화융합: 게임산업, 콘텐츠, 경험	이지순·최선경
2022-04	북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석	최규빈 외
2022-05	해외사재를 통해 본 남북 접경협력의 추진 방향과 전략	나용우 외
2022-06	2022 접경지역주민 인식조사	나용우·이우태
2022-07	남북 지역교류 활성화 방안: 북한의 새로운 지역 거점을 중심으로	정은이·이해정
2022-08	북한의 중산층	정은미 외
2022-09	미국의 민주주의 확산정책: 동북아 지역을 중심으로	민태은·박동준
2022-10	북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력	황수환·권재범
2022-11	체제전환국 국가·종교 관계와 북한에 대한 합의	현승수 외
2022-12	윤석열 정부의 한반도 전략	조한범 외
2022-13	한반도 외교안보 환경 변화와 평화·비핵 체제 모색	김상기 외
2022-14	포스트-코로나 시대 새로운 남북관계 인식과 협력 모색	이무철 외
2022-15	포스트-코로나 시대 동북아 군비경쟁과 한반도 안보 협력	장철운 외
2022-16	북핵 도전요인과 국제협력	정성윤 외
2022-17	비핵화 합의와 이행의 법·제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로	도경옥 외
2022-18	시진핑 시대 중국의 핵심이익과 한반도 평화·번영	이재영 외
2022-19	발전의 평화·인권 효과와 한반도	서보혁 외
2022-20	KINU 통일인식조사 2022	박주화 외
2022-21	팬데믹 시대 정책 환경 변화와 북한의 대응	황진태 외
2022-22	동북아 정세 변화와 북한의 전략적 선택: 미중 경쟁구도의 전개와 북한의 대응 전략을 중심으로	김진하 외
2022-23	김정은 집권 이후 북한의 재정금융 제도 변화	최지영 외
2022-24	북한의 전략국가론과 핵무기 고도화	홍 민
2022-25	북한 미래세대를 위한 개발협력 구상: 해외 사례와 시사점	홍제환 외
2022-26	미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략	김갑식 외
2022-27	북한 주민의 생활세계(life-world): 이론과 방법론	박영자 외
2022-28	2022 북한 공식시장 현황	홍 민 외

■ 정책연구시리즈 ■

2022-01	중국 20차 당 대회 분석과 한반도에 주는 함의	전병곤 외
2022-02	동아시아 다중 안보 위기 속 북한의 비대칭전력 증강이 가지는 의미	박은주
2022-03	2022년 미국 중간선거와 정당별 정책 전망	민태은 외

2022-04	윤석열 정부의 통일·대북정책: 국정과제 추진방향	한동호 외
2022-05	북한의 대북적대정책 철회론과 대북안전보장 방안	홍 민 외

■ Study Series ■

2022-01	An Assessment of the Last Decade of the Kim Jong-un Regime	Hyeong-Jung Park et al.
2022-02	The Cultural Meaning of North Korea's National Symbols and Its Branding Strategy	Ji Sun Yee et al.
2022-03	The Restructuring of the World Order and a New Korean Peninsula System	Eun Joo Park et al.
2022-04	The Arms Race and Peace-building on the Korean Peninsula	Cheol-wun Jang et al.
2022-05	Exploring Inter-Korean Cooperation for the Formation of a Life Community on the Korean Peninsula	Ji Young Choi et al.

KINU Insight

2020-01	북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02	평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03	미국의 對적성국 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04	대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영
2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014~2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영
2022-01	김정은 시대의 북한: 10년 평가와 2022년도 전망	홍제환 외
2022-02	2022 북핵 도전요인 전문가 인식조사	정성윤 외

북한인권백서

북한인권백서 2020	이규창 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2020	이규창 외
북한인권백서 2021	오경섭 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외
북한인권백서 2022	이우태 외

연례정세보고서

2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원
2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원
2022	2023 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	
통일정책연구, 제30권 1호 (2021)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 1 (2021)	
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 2 (2021)	
통일정책연구, 제31권 1호 (2022)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 31, No. 1 (2022)	
통일정책연구, 제31권 2호 (2022)	
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 31, No. 2 (2022)	

기 타

2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외
2021	국제 평화문서 번역집	서보혁·옹혜민 엮음
2022	2022 KINU 북한도시포럼 발표집: 「옥망의 모노리스, 김정은 집권 10년 북한도시변화」	홍 민

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관 소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <https://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)	소 속*			
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :) ※ 도로명 주소 가입必			
연 락 처*	전화번호		이메일 주소	
이메일 서비스	수신 ()		수신거부 ()	
회 원 구 분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()	
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.				
20 년	월	일	성 명	(인)

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 수집·이용, 위탁하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 서비스 제공
2. 수집하려는 개인정보의 항목: 성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년 (회원자격 갱신 시 보유기간은 1년 연장)
4. 동의를 거부할 권리 안내
5. 개인정보 취급업무 위탁 내역(고지사항)

위탁 받는 업체(수탁업체)	업무내용
(주) 코리아디엠	발간물 발송 업무 처리

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 일 일 성 명 (인)

※ 정보주체가 만 14세 미만의 아동인 경우 위와 같이 개인정보를 수집·이용하는데 동의하십니까?

동의		미동의	
----	--	-----	--

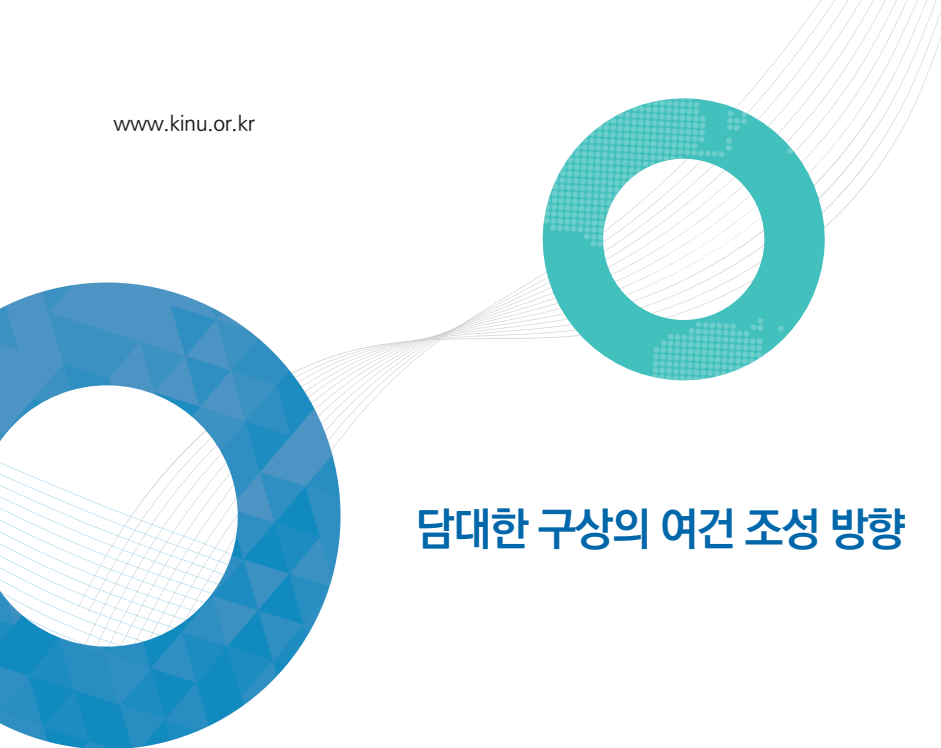
년 월 일

본인 성명 (서명 또는 인)

법정대리인 성명 (서명 또는 인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681
(예금주: 통일연구원)



담대한 구상의 여건 조성 방향