

KINU 통일+

정세와 쟁점 분석

조선노동당 7차 당 대회를 계기로 본
김정은 정권의 통치전략
류길재 | 전 통일부 장관·북한대학원대학교 교수

한반도 비핵화와 평화체제 전환의 재조명
박종철 | 통일연구원 선임연구위원

중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의
이동률 | 동덕여대 중어중국학과 교수

해외 한반도 연구동향

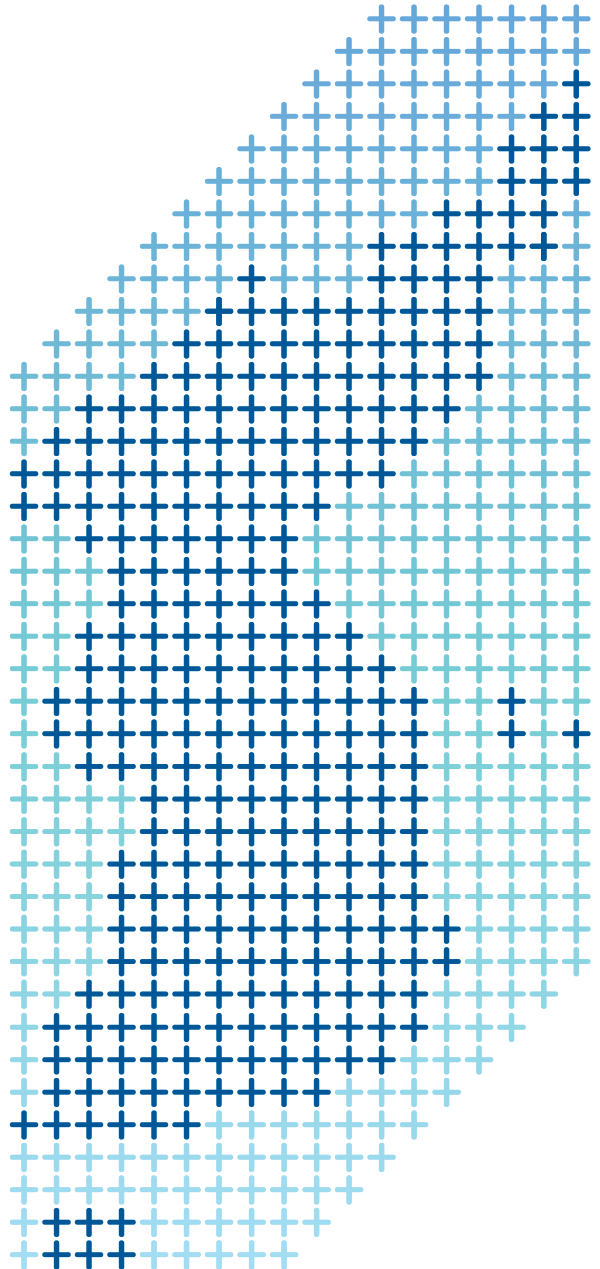
미국의 대북제재와 북한 문제
패트릭 크로닌 | 신안보센터(CNAS) 아시아태평양 안보담당 선임국장

난관에 봉착한 중국의 대북·대남 관계
장후이즈 | 길림대학 동북아연구원 교수

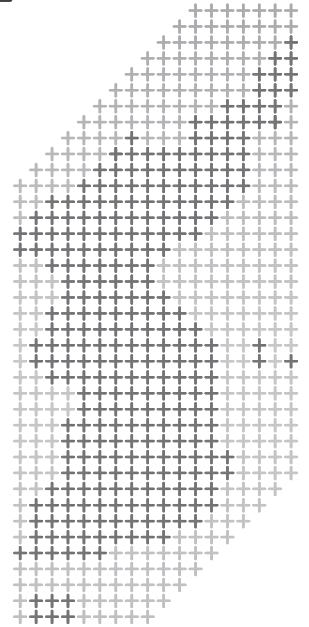
서평

핵무기의 정치
김진아 | 한국국방연구원 선임연구위원

다리놓기: 북한에게 희망은 있는가?
최규빈 | 서울대학교 통일평화연구원 선임연구위원



KINU
통일+



KINU 통일+ 2016년 여름 Vol.2 No.2

발행처 : 통일연구원

발행인 : 최진욱

편집인 : 성기영

편집디자인 : 미래한국미디어

인쇄 : 보진재

등록 : 제2 - 02361호 (97.4.23)

발행일 : 2016년 5월 31일

주소 : (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원

전화 : 02) 2023-8000

홈페이지 : <http://www.kinu.or.kr>

© 통일연구원, 2016

본지에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,

당 연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

『KINU 통일+』 원고모집 안내

『KINU 통일+』는 년 4회 발행되며 북한통일 관련 정책적·학술적 쟁점을 발굴하여 입체적으로 분석하고 국내외 최신 연구동향을 소개하고 비평하는 발간물입니다. 보내실 글은 순수한 창작물이어야 하며, 아닌 경우에는 그 출처를 밝혀야 합니다. 보내신 글은 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정하며, 반환하지 않습니다. 게재된 글의 저작권은 통일연구원에 있습니다.

※ 원고 보내실 곳: 통일연구원 『KINU 통일+』 담당

- 주소 : (06578) 서울특별시 서초구 반포대로 217 통일연구원
- TEL : 02) 2023-8044
- E-mail : kinuplus@kinu.or.kr

Contents

정세와 쟁점 분석

- 04 | 조선노동당 7차 당 대회를 계기로 본 김정은 정권의 통치전략
류길재 전 통일부 장관·북한대학원대학교 교수
- 21 | 한반도 비핵화와 평화체제 전환의 재조명
박종철 통일연구원 선임연구위원
- 38 | 중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의
이동률 동덕여대 중어중국학과 교수

해외 한반도 연구동향

- 53 | 미국의 대북제재와 북한 문제
패트릭 크로닌 신안보센터(CNAS) 아시아태평양 안보담당 선임국장
- 61 | 난관에 봉착한 중국의 대북·대남 관계
장후이즈 길림대학 동북아연구원 교수

서평

- 69 | 핵무기의 정치
김진아 한국국방연구원 선임연구위원
 - 75 | 다리놓기: 북한에게 희망은 있는가?
최규빈 서울대학교 통일평화연구원 선임연구위원
-

조선노동당 7차 당 대회를 계기로 본 김정은 정권의 통치전략

류길재 전 통일부 장관·북한대학원대학교 교수

1. 머리말

5월 6일부터 10일까지 닷새 동안 조선노동당은 1980년 10월 개최된 6차 당 대회 이후 36년 만에 7차 당 대회를 개최했다. 이번 당 대회는 북한연구자에게 처음에는 흥분을, 그 다음에는 당혹감을 선사했을 것 같다. 36년은 일제 식민통치 기간에 해당될 만큼의 긴 시간이다. 당 규약에 5년 간격으로 개최하기로 돼 있는 당 대회가 그 7배의 시간이 경과한 이후 개최되는 것이니 흥분하지 않을 수 없었을 것이지만, 대회의 내용은 새로운 것을 찾아 볼 수 없고, 과거 노선을 답습하는 것에 그쳤으니 당혹감을 주지 않았을까.

북한은 왜 이 시점에 당 대회를 개최했을까. 일반적으로 사회주의 당-국가체제에서 당 대회는 총결 시기 동안 당이 이룩한 성과를 평가하고, 향후의 노선을 정립해서 발표하는 매우 중요한 행사이다. 더구나 당 대회는 당의 모든 기구들 가운데에서도 가장 기본적이고 포괄적인 회의체이다. 조선노동당 규약에 당 대회는 당의 ‘최고지도기관’으로 규정돼 있다. 물론 이는 형식적인 측면이 강하다. 그럼에도 당 대회가 중요하다는 것은 의문의 여지가 없다. 이러한 의미를 갖는 당 대회를 개최했을 때에는 분명한 이유가 있을 것이다.

지난 36년 동안 당 대회를 개최하지 않았던(못했던) 이유는 몇 가지로 해석된다.

첫째는 성과로 내세울 만한 것이 없을 정도로 북한의 대내외 사정이 좋지 않았기 때문이다. 최근 시장화가 확산되어 조금 나아지긴 했지만, 기간 내 대부분 북한의 경제 상황은 악화일로를 걸어왔다. 국가경제 부문은 1990년대 중반 이후 지금까지도 회복되지 않았다. 더욱이 사회주의권의 몰락과 김일성 주석의 사망, 1995년부터의 대기근, 한소 수교와 한중 수교 등 대내외 환경의 악화, 북한의 핵개발 의도 노출 등 북한 정권의 역사에서 최악이라고 평가 받을 만한 상태였다.

둘째는 당 대회 개최 필요성을 느끼지 못했기 때문이다. 1972년 사회주의 헌법 제정으로 북한은 이른바 ‘수령제’, 즉 최고지도자에게 권력이 절대적으로 집중되어 있는 체제로 변화되었다. 수령제 하에서

악화일로의 경제 상황,
주변 국제정세의 불안 등으로
당대회 개최 유보,
30여년 간 정상적 당 기능 정지 상태

당은 수령의 기능적 필수물로 전략할 수밖에 없었다. 따라서 당은 수령에 의해 좌우되는 존재이므로 구태여 당의 제도화된 회의체를 가동시킬 필요가 없었다. 실제로 당 대회 다음으로 중요성을 갖는, 아니 실제로는 더욱 중요한 회의체가 바로 당 중앙위원회 전원회의인데, 이 회의도 1993년 제6기 21차 전원회의 이후부터 2010년 제3차 당 대표자회가 개최된 이후 전원회의가 가동되기까지 개최되지 않았다. 말하자면 30여년 간 조선노동당은 정상적인 공산당으로서의 기능이 정지되었던 것이다.

그러나 김정일 국방위원장의 갑작스런 사망으로 3대 세습 정권이 등장하면서 정당화의 필요성이 제기되었다. 이번 7차 당 대회에서는 향후 북한 정권이 추구해 나가야 할 노선으로서 새로운 조망을 받을 수 있다고 판단될 만한 내용이 제시되지 않았다. 2011년 12월 김정일의 사망에 따라 최고지도자로 등장한 김정은 제1위원장 리더십 하에서 추구돼 왔던 정책들과 김일성 주석과 김정일 국방위원장 리더십 하에서 제기됐던 내용들이 단순히 망라되었다고 할 수 있다. 이런 이유에서 이번 당 대회는 김정은

정권의 공식 출범을 알리는 이벤트로서의 의미가 가장 크다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 이번 7차 당 대회를 통해 김정은 정권의 향후 정책 방향에 대해서 무엇을 간취(看取)할 수 있을까. 이 글은 당 대회의 총화보고와 결정서를 토대로 김정은 정권의 통치전략을 살펴보고자 한다. 역시 김정은 정권에 대해 가장 많은 관심을 갖게 되는 문제는 핵개발 전략, 정치, 경제, 대남 정책 등일 것이다. 일단 어떤 분야에서건 변화라고 할 만한 내용은 없다. 사소한 변화는 있지만, 의미 있는 변화는 없다. 예컨대, ‘김일성-김정일주의화’라는 표현의 등장, 김정은의 당 직위가 제1비서에서 위원장으로, 비서국을 정무국으로 변경한 것 등이 아마도 가장(!) 눈에 띄는 변화가 아닐까 싶다. 이하에서는 핵·경제 병진노선, 사상·정치, 경제정책, 대남·통일 분야에서 북한이 생각하는 전략이 무엇일까 논의하고자 한다.

2. 핵·경제 병진노선

이번 당 대회에서 핵·경제 병진노선은 다시금 확인되었다. 우리에게는 핵·경제 병진노선으로 더 잘 알려져 있지만, 북한은 ‘경제건설과 핵무력 건설의 병진노선’으로 표현한다. 그래서 2013년 3월 당 중앙위 전원회의에서 이 노선이 처음으로 채택되었을 때, 당시 3차 핵실험 직후였고, 따라서 핵무기 개발은 북한이 지속적으로 추진하는 것이므로 이제는 경제건설에 방점이 찍힌 노선으로 평가되기도 했다. 그러나 지난 3년 동안 북한의 핵 관련 언술을 볼 때도 그렇고, 금년 1월의 4차 핵실험, 그리고 이번 당 대회 총화보고에서 행한 언급을 보면 경제가 핵보다 앞에 와 있는 것은 큰 의미가 없으며, 어디까지나 핵무기 개발이 우선임을 분명히 했다고 할 수 있다.

그런데 북한에서 역사적으로 나타난 병진노선은 예외 없이 경제를 희생시키는 결과로 귀결됨으로써 성공한 사례가 없다. 1962년에 등장한 국방·경제 병진노선은 사실 경제적 성과 위에 중·소 분쟁의 격화, 쿠바 미사일 사태, 미국의 개입으로 인한 베트

남전의 확전, 남한에서의 군사정부 등장과 한·일 국교 정상화 움직임 등 국제환경의 급격한 변화 속에서 위기의식이 심화되면서 제기된 것이었다. 따라서 여기서는 명백히 국방이 우선이다. 그 결과 1966년 제2차 당대표자회에서 김일성은 “경제발전을 지연시키더라도 군사력을 한층 강화시켜야 한다”는 언급을 하게 된다. 그나마 당시는 경제발전을 희생해서 군사력을 강화시켜야 한다는 것으로라도 해석이 되고, 당시 안보 환경을 감안했을 때 이해될 수 있는 측면이 있다.

1998년 김정일 국방위원장은 ‘강성대국’ 건설을 내걸면서, 정치강국과 군사강국을 이미 달성했으므로, 경제강국만이 남은 과제라고 주장한 바 있다. 그리고 2007

2013년 핵·경제 병진노선 당시
‘경제건설 선회’ 해석 나왔으나
7차 당대회 계기로 핵개발 노선으로 귀착

년부터 김일성 출생 100주년이 되는 2012년이 바로 ‘강성대국의 대문을 여는 해’라고 규정했으나, 2011년까지도 경제강국, 즉 인민들의 민생 문제가 해결되는 상황이 오지 않자, 2012년부터 강성대국을 강성국가로 대체하였다. 두 번째 역시 경제는 해결되지 않는 목표가 되었다.

핵·경제 병진노선이 처음으로 제시된 2013년에는 “국방비를 늘리지 않고도 적은 비용으로 방위력을 더욱 강화하면서 경제건설과 인민생활 향상에 큰 힘을 투입한다”고 함으로써 위에서 지적했듯이 경제건설로 선회하는 정책이 아니냐는 해석도 제기된 바 있으나, 이번 7차 당 대회에서 김정은이 “정치군사강국의 지위에 당당히 올라섰지만 경제부문은 아직 응당한 높이에 이르지 못하고 있다”고 함으로써 결국은 핵개발 노선으로 귀착되었다.

현실적으로도 북한의 핵개발은 경제건설과 양립할 수 없다. 2006년부터 핵실험과 미사일 발사에 따라 유엔의 대북제재가 수위를 높여 가해짐에 따라 북한의 대외 경제교류는 지속적으로 제한을 받게 되었다. 비록 중국과의 경제교류가 북한 경제의 숨

통을 띄워주고 있으나, 중국 역시 국제사회의 대북제재 대열에 참여하면서 제재 수위를 높이고 있다. 이런 상황에서 북한 당국이 의도하는 대로 경제를 발전시킨다는 것은 불가능하게 되었다. 말하자면 핵무력 건설이 경제건설의 발목을 잡고 있는 형국이 된 것이다.

2014년에는 “조선반도 비핵화는 위대한 대원수님들의 유훈이며 우리 공화국이 반드시 실현해야 할 정책적 과제”(로동신문, 2014.7.1)라고 함으로써, 비핵화에 여지를 두기도 했으나, 이번에는 ‘조선반도 비핵화’ 라는 언급이 빠졌다. 오히려 “우리는 제국주의의 핵위협과 전횡이 계속되는 한 경제건설과 핵무력건설을 병진시킬데 대한 전략적로선을 항구적으로 틀어쥐고 자위적인 핵무력을 질량적으로 더욱 강화해나갈 것”이라고 했다. 나아가서 북한은 “책임있는 핵보유국으로서 침략적인 적대세력이 핵으로 우리의 자주권을 침해하지 않는 한 이미 천명한대로 먼저 핵무기를 사용하지 않을 것이며, 국제사회앞에 지닌 핵전파방지의무를 성실히 리행하고 세계의 비핵화를 실현하기 위하여 노력할 것”이라고 했다. 북한 스스로 핵보유국으로서, 핵무기를 고도화시켜 나가는 길 외에는 다른 방도가 없으며, 이를 위해 책임 있는 역할을 하겠다는 점을 천명한 것이다.

‘조선반도 비핵화’는 “세계의 비핵화 전에”는 “불가능”할 뿐 아니라 “세계의 비핵화 실현,” 즉 “미국의 비핵화”가 이뤄져야 자신들에 대한 위협이 사라진다는 논리로 자신들의 핵보유를 정당화하는 핵 불포기 입장을 재강조한 것이다. 이미 북한은 “세계를 비핵화하자면 핵무기를 처음으로 만들어내어 인류에게 핵참화를 들뜨우고 현대화된 수많은 핵무기들을 본토와 세계 여러곳에 배비해놓은 미국의 비핵화부터 실현되어야”(로동신문, 2015.9.23) 한다고 언급한 바 있다. ‘조선반도의 비핵화’는 기본적으로 남북의 핵무기 보유 금지와 함께, 한미동맹과도 연계된 내용이다. 예컨대, 핵무기를 탑재한 항공기, 함선의 한반도 통과, 착륙, 방문 금지, 핵무기 동원 군사훈련 금지, 미국의 핵우산 철거 등이 포함된다. 따라서 북한의 주장은 미국의 동북아 핵무기 운용을 크게 제약하고, 우리에게 대한 미국의 적극적 안전보장인 핵우산과도 상충되기 때문에 당연

히 한·미 양국으로서는 수용할 수 없는 논리이다. 당 대회 개최 직후 북한은 최근까지도 자신들은 ‘조선반도의 비핵화’를 위해 노력해 왔으며 자신들의 핵보유는 미국의 대북 적대시 정책에 의한 것이라고 합리화해 왔다. “우리나라는 조선반도의 비핵화를 누구보다 절절히 갈망하여왔으며 시종일관 조선반도 비핵화를 위해 할 수 있는 모든 노력을 다해왔다”(로동신문, 2016.5.17)는 입장을 반복해 온 것이다.

‘세계의 비핵화’라는 비현실적인 조건을 부가함으로써 비핵화 협상을 하지 않겠다는 공세적 입장도 추가했다. 이는 향후 ‘핵보유국’이라는 전제 하에 비핵화 협

‘조선반도 비핵화’ 언급 않는 대신
‘세계의 비핵화’와 ‘책임있는 핵 보유국’
강조해 핵 불포기 입장 강조

상이 아닌 핵군축 협상에 나오겠다는 의지로 해석된다. 김정은 정권 출범 이후 핵무기 보유 시도를 비핵화 협상의 대상으로 삼지 않겠다는 일관된 입장의 연장에 있다. 두 말할 필요도 없이 이 같은 북한의 핵개발 정책은 북한 핵문제 해결이 더욱 어려워졌음을 의미한다. 그리고 이는 우리의 대북핵 정책에 있어서 보다 장기적이고, 포괄적인 사고를 요구한다고 하겠다.

3. 사상·정치

당 대회는 개최 자체가 정치적 의미를 띠는 행사이다. 이번 당 대회는 김정은 정권의 본격적인 개막을 알리는 이벤트로서 기획되었다는 점에서 김정은 정권의 색깔을 드러낼 것으로 예상되었다. 특히 사상에 있어서 김정은의 사상이라고 불릴 만한 무엇인가 나오지 않을까 전망되었다. 그러나 역시 김정은은 할아버지와 아버지의 사상에 기대서 정통성을 찾으려고 시도하였다.

이번에 개정된 당 규약 서문(로동신문, 2016.5.10)에는 “조선로동당은 김일성-김정일주의당,” 김정일은 “조선로동당의 상징이고 영원한 수반”이라는 점을 새롭게 규정했다. 또한 “김일성-김정일주의를 당과 혁명의 영원한 지도사상”으로 내세우고, “경제건설과 핵무력건설을 병진” 시키고, 당의 최고직책은 “조선로동당 위원장”이며, “당 위원장은 당을 대표하고 전당을 령도하는 당의 최고령도자”로 규정했으며, 당 중앙위 비서직을 ‘부위원장’으로, 비서국의 명칭을 ‘정무국’으로 규정했다.

여기서 ‘김일성-김정일주의당’이라는 표현은 2012년 4월 개최된 4차 당대표자회에서 개정된 당 규약에 “조선로동당은 김일성동지와 김정일동지의 당”이라고 한 것을 대체한 것이다. 물론 표현상의 변화일 뿐 실질적인 내용 변화라고 할 수는 없다. 같은 당 규약에 “조선로동당은 위대한 김일성-김정일주의를 유일한 지도사상”으로 삼는다고 규정했기 때문이다. ‘김일성-김정일주의’란 ‘주체의 사상·이론·방법의 전일적인 체계’로서, 주체사상 및 김일성과 관련된 모든 사상과 방법의 유일체계에 김정일의 선군정치 이론을 합친 개념으로 볼 수 있다. 주체사상이든, 선군정치 이론이든 새로운 것일 리 없다.

총화보고에서 김정일은 “온 사회의 김일성-김정일주의화는 우리 당의 최고강령”이라고 했다. 그러면서 이것은 김정일이 제시하고 실현해온 김일성주의화의 혁명적 계승이라고 했다. 이는 1973년 8월 17일에 행한 연설에서 김정일이 ‘김일성주의화’를 최초로 언급한 이후, 1974년 2월 13일 후계자로 내정된 지 엿새 만에 발표했다는 소위 ‘2·19 로작’(「온 사회를 김일성주의화 하기 위한 당사상사업의 당면한 몇가지 과업에 대하여」)을 통해 ‘온 사회의 김일성주의화’를 선포한 것을 이야기하고 있는 것이다. 1974년 8월 2일 전국 당 조직 일군 강습회에서 김정일은 “전당을 김일성주의화할데 대한 방침”을 제시하였고, 이후부터 ‘온 사회의 김일성주의화’, ‘전당의 김일성주의화’란 용어가 지속적으로 등장하다가 김일성의 만류로 1970년대 후반부터는 사라졌다.

김정일이 주체사상과 유일사상체계를 김일성주의로 격상시킴으로써 자신이야

말로 김일성주의의 추종자이자, 해석자이고, 보호자임을 부각시켜 정당한 후계자임을 과시하려고 했듯이, 김정은 역시 김정일의 선군정치 또는 선군혁명노선을 김정일주의로 격상시켜 자신의 정당성을 내세우려 한 것이다. 어찌 보면 세습 정권이기에 할 수밖에 없는 정당성 키우기의 시도라고 할 수 있다.

그러나 향후에는 김정은이 자신의 독창적인 사상이나 사상적·정치적 노선을 제출할 가능성도 있다. 지금은 정권 초기이고, 또한 3대 세습 후계자이면서도 장남이 아니고, 또한 재일교포 고영희의 자식이므로 소위 ‘항일혁명전통’의 본류가 아니라는 점을 스스로 의식한 데서 나온 것이라고 해석될 수도 있다. 시간이 지나면 김정은의 사상과 이론을 가다듬어 제시할 가능성도 있다.

그러나 아직은 김정은 독재 권력의 정통성을 담보할 수 있는 사상적 기반으로 제시할 수 있는 것은 김일성과 김정일의 사상인 것이다. 금년 신년사에서 등장한 ‘자강력제일주의’를 이번 당 대

2016년 신년사에 등장한
‘자강력 제일주의’는
‘수령들의 자력자강 정신을 계승하자’는
원론적 차원의 언급에 그쳐

회에서 사상으로 체계화해서 제시할 수도 있을 것이라는 예측도 있었지만, “수령들의 자력자강 정신을 계승하자”는 원론적 차원의 언급만 있었다. 물론 자강력이라는 개념이 주체사상에서 말하는 자주, 자립, 자위를 넘어서는 내용을 담을 수 없다는 점에서 향후에도 김정은의 독창적인 사상이라고 할 만한 것의 단초를 찾기도 어렵다.

이번 당 대회에서 관심을 모았던 것은 김정은이 현재의 제1비서에서 새로운 어떤 명칭의 직책을 가질 것인가 하는 점이었다. 3대 수령으로서 제1비서라는 직책은 어색한 것이다. 그렇게 해서 나온 것이 노동당 위원장직인데, 이는 김정은 시대의 본격 개막을 알리고 김정은의 당, 김정은 유일영도체계 완성을 보여주기 위한 차원이다. 그러나 이 직책은 과거 1966년 2차 당대표자회에서 폐지된 직제를 부활시킨 것인데, 당시

당대표자회의 직후 개최된 당 중앙위 4기 14차 전원회의에서 당 중앙위 위원장 및 부위원장 직제를 폐지하고, 총비서 및 비서 직제로 개편하고, 비서국을 신설한 바 있다. 따라서 적어도 당위원장 직제로만 보면 1966년 이전으로 되돌아간 것이라고 할 수 있다. 물론 김정일을 “영원한 총비서로 추대” 함으로써 총비서직을 승계하는 것이 어색해지게 된 측면이 있다. 그러나金正은은 이미 수령으로서의 역할을 수행해 왔기 때문에 이러한 변화가 호칭의 변화 외에 다른 의미를 담지 못하는 것은 당연해 보인다.

또한 이번 당대회에서는 비서국의 명칭을 정무국으로 변경하고, 비서 직제를 당 부위원장 직제로 변경하였다. 좀 더 살펴봐야 하겠지만, 비서국을 정무국으로 바꾼 것은 단순히 명칭을 변경한 것만은 아닌 것으로 보인다. 그 근거는 부위원장, 즉 과거 비서들이 이번 당 대회 이전에는 정치국 위원과 후보위원에 포진해 있었는데, 이번에는 전원 다 위원에 포함돼 있으며, 그것도 서열상 5위인 상무위원 최룡해에 뒤이어 일렬로 포진하게 됐다는 것이다. 말하자면 정무국이 정치국의 상위에 위치해 있는 인물들로 채워져 있기 때문에 앞으로는 정무국이 사실상 북한의 정책결정 및 집행의 컨트롤 타워 역할을 하는 기구가 될 것으로 보인다. 물론 정무국에는 비서가 아니었던 인물들인 리수용 외무상, 리만건 군수공업부장도 포함되어 있어서 이들이 국제 및 군수를 담당하는 비서와 같은 역할을 맡게 된 것이 아닌가 생각된다.

물론 지금까지 드러난 김정은의 퍼스널리티와 리더십의 행태로 봐서 정책결정을 집체적으로 할 것으로 관측하기는 어렵다. 자의적, 독단적, 즉흥적 형태의 리더십을 구사하는 김정은에게 협의와 조언은 중요하지 않을 것이다. 따라서 정무국 부위원장들이 정치국 서열 상위 인사들이라고 해서 정무국의 위상이 더 신장된 것이라고 평가할 수 있는가는 회의적이다.

전반적인 당 조직들의 운영과 관련해서는 김정은 정권 역시 김정일 시대와 마찬가지로 수령의 전일적 지배체계, 즉 유일영도체계의 강화를 강조하고 있고, 따라서 변화가 있을 수 없다. 조직을 어떻게 규정하든, 구성원들을 어떻게 충원하든 그것은 중요한 것이 아니다. 금년도 신년사, 2월의 당 중앙위, 인민군당위원회 연합회의 등에서

‘세도, 관료주의, 부정부패 척결’을 강조했다. 이번 당 대회에서는 이런 것들이 아직 해결되지 못했고, 당내 규율이 상당히 이완되어 있음을 시사했다. 장성택 당 행정부장이 숙청되었을 때 이런 점들을 범했다는 사실을 상기한다면 ‘공포통치’라고 불릴 만한 간부들에 대한 통제방식을 지속시키겠다는 것으로 읽힌다.

이번 당 대회에서 청년 중시를 전략적 노선으로 삼았다는 것은 김정은 시대, 즉 젊은 지도자의 등극에 맞춰 청년을 체제보위 집단으로 강조하려는 의도를 보여준다. 1970년대 김정일이 후계자가 된 후, 3대혁명소조

정치적 상위 인물들로 채워진
정무국이 사실상 북한의 정책결정 및
집행의 컨트롤타워
역할을 하게 될 것으로 보여

운을 주도하고, 사회주의청년동맹의 위상을 높인 것과 같은 맥락일 것이다. 그리고 이번 당 대회를 계기로 향후 당내 간부진의 세대교체를 염두에 둔 것으로도 보인다. 당 중앙위원회 위원으로 이번에 선출된 인물들 가운데 장차 고위직으로 올라갈 인물들이 포함돼 있을 것이다. 이번에 신규로 당 중앙위원이 된 사람들의 비율이 54.9%로 절반이 넘는 것으로 봐서 김정은 시대를 이끌 엘리트들이 포함되었을 것이다. 북한은 숙청 또는 질병, 사망 등으로 직위에서 물러날 때까지 계속해서 자리를 유지하는 전통이 있기 때문에 엘리트 교체가 신속하게 이뤄지지 않는 않지만, 향후 5년 이내에는 상당한 교체가 이뤄질 것으로 보인다.

4. 경제정책

이번 당 대회에서 북한은 국가경제발전 5개년 전략을 제시하였다. 2011년에 내각 결정으로 ‘국가경제개발 10개년 전략계획’을 발표하여 2020년까지의 청사진을 제시

한 바 있는데, 이번에 다시 5개년 전략을 발표한 것이다. 우선 양자 사이에 어떤 관계가 있는지 모호하지만, 10개년 전략계획이 명백히 실패했기 때문에 별개의 계획이 아닌 가 생각된다. 10개년 전략계획은 북한 당국에서는 ‘국가경제개발총국’ 이, 실행은 ‘조선대풍국제투자그룹’ 이 추진하는 것으로 되어 있었다. 사업 내용이 발표되지 않았기 때문에 베일에 가려져 있지만, 대풍그룹이 홍보했던 내용으로 미뤄볼 때 국가개발은행 설치, 철도·도로·비행장·항만 등 인프라 건설, 농업개발, 에너지 확충, 경제특구 조성 등일 것이다. 세부적으로 보면 그 내용이 해외 투자를 유치해야만 가능한 것들이고, 실제로도 해외 투자를 유치하기 위해 만든 것이었다. 그러나 이번의 5개년 전략은 북한 내부를 향해 경제발전 방향을 제시한 것이며, 북한이 늘 구사하는 진부한 내용들로 가득 차 있기 때문에 차원이 다른 것이다.

5개년 전략의 굵직한 내용만을 봐도 이것이 과거 북한 정권이 항용 구사했던 경제정책에서 한 발자국도 나가지 못한 것임을 보여준다. 즉 핵·경제 병진노선 하에서 에너지 문제를 해결하고, 기간산업 및 기초공업 부문을 정상화하며, 농업과 경공업 생산 확대를 통해 민생을 향상한다는 것이다. 새로운 내용이란 전혀 없다. 게다가 지금까지도 하지 못한 것을 병진노선을 고수하면서 하겠다니 얼마나 비현실적인 인식을 북한 지도부가 갖고 있는지 알 수 있다. 구체적으로 보면 더욱 더 실감이 난다. ▲전력문제 해결, ▲석탄·금속·철도운수 부문 획기적 발전, ▲기계·화학·건설·건재공업 부문에서 전환, ▲농·수산업, 경공업 부문에서 인민생활 돌파구 마련, ▲대외무역, 합영합작, 경제개발구 등 대외경제관계 확대 발전, ▲사회주의기업 책임관리제 바로 실시, ▲나라의 전반적 경제 사업을 내각에 집중하는 것 등이 그것이다.

관심을 끄는 것은 대외 경제관계를 확대 발전시키자는 것이다. 국제사회의 제재를 받는 상황에서 여하히 대외 경제관계를 확대시킬 것인가, 그것을 위해서 북한이 제재를 받지 않는 상황, 즉 비핵화 노력을 기울일 것인가이다. 그러나 핵·경제 병진노선을 재확인한 이번 당 대회에서 북한이 앞으로 후자의 노력을 기울일 것이라는 기대는 없다. 그렇다면 전자만 남는데, 어떻게 대외 경제관계를 확대시키려고 하는지 의문이

가지 않을 수 없다.

대외무역에서 신용을 유지하고, 가공품수출·기술·봉사·무역의 비중을 높이는 방향에서 무역구조를 개선하고, 합영·합작과 선진기술 수용, 경제개발구의 투자환경·조건을 보장하고 관광을 활성화해서 대외 경제관계를 확대시키자는 것인데, 이러한 내용은 1980년대부터 계속 제기되었던 것들이다. 대외경제정책으로 제시된 가공, 봉사, 무역의 비중을 높이고, 합영·합작 사업을 장려하며, 경제개발구 투자환경을 조성하겠다는 것은 기존 대외 경제협력 방식의 반복에 불과하다. 다만 제재 국면에서 의류 임가공, 해외노동자 파견, 외국기업과의 합영 등 비교적 손쉬운 방법으로 외화 획득을 해 왔던 분야의 사업 추진 동향은 주시해서 볼 필요가 있겠다. 그러나 포괄적인 제재 국면 하에서 대외경제 관계를 확대시키는 것은 근본적으로 한계에 부딪힐 수밖에 없어서, 이러한 상황을 잘 알고 있을 북한이 이런 이야기를 한 의도가 무엇인지 궁금하지 않을 수 없다.

우리식 경제 관리 방법과 관련해서는 경제 사업에 대한 국가의 통일적 지도와 전략적 관리를 책임 있게 추진하고, 내각은 국가 경제발전 전략과 단계별 계획을 철저히 수립, 집행하고,

국가경제발전 5개년 전략은
과거 북한이 구사했던 경제정책에서
한 발자국도 나가지 못해

내각책임제 요구대로 나라의 전반적 경제 사업을 내각에 집중하여 경제 전반을 활성화하겠다는 것이다. 사회주의 기업 책임 관리제를 바로 실시하되, 공장·기업소·협동단체들은 경영전략과 기업 활동을 주동적, 창발적으로 확대 발전시키고, 국가는 경영권을 원활하게 활용할 수 있도록 조건을 보장하도록 했다. 그러나 이러한 내용도 2015년과 2016년 신년사에서 이미 언급되었던 것으로 새로운 내용이 아니다. 북한은 김정은 집권 이후 경제 단위의 자율성과 생산의욕 제고를 위해 공업 분야에서는 기업책임 관리제를, 농업에서는 포전담당책임제 등을 시범적으로 실시하면서 확대를 모색해 왔

다. 다만 기업책임관리제를 바로 실시하지는 내용은 실제로 추진될 것인지를 주시해서 볼 필요가 있다.

김정은의 사업총화 보고에서 언급된 내용인 “5개년 전략 수행 기간 당에서 제시한 전력생산목표를 반드시 점령하라”는 것이 결정서에는 포함되지 않았다. 반면에 총화 보고에서는 언급하지 않았던 ‘식량문제 반드시 해결 및 식량 공급 정상화’가 결정서에는 포함되었다. 또한 ‘농업의 기계화 비중 60~70%’ 달성을 유일하게 수치 목표로 제시하였다. 총화 보고 시 언급된 ‘5년 내 전력생산 목표 달성’ 문구를 삭제하고, ‘5년내 식량문제 해결’ 문구를 포함시킨 것은 정치적인 부담을 회피하려는 의도가 아닌가 생각된다. 즉 북한이 전력문제 해결보다 식량문제 해결이 더 용이하다고 판단했을 가능성이 있다는 것이다.

이번 당 대회에서는 식량문제 해결에 강한 의지를 표명하고 있다. 농업기계화의 수치 목표를 제시한 것으로 볼 때 농기계 생산 확대 및 해외협력 등을 적극적으로 추진할 것이 예상된다. 이는 70일 전투 시 종합밭갈이기계, 종합토양관리기계, 소형다기능 농기계 등 농기계 제작 성과를 보도하고, 2015년 리수용이 벨라루스와 농기계 관련 협력을 논의했다는 사실로 볼 때 실제로 추진할 것으로 보인다. 또한 올해 1분기 비료수입이 작년 수입량의 2.1배로 급증하는 등 식량 증산을 위한 준비에 박차를 가하는 모양새다.

원자력 발전소는 건설 및 송배전 체계 개선 비용 등을 고려할 때 전력난 해소보다는 ‘핵의 평화적 이용’을 선전하기 위해 언급되었을 가능성이 높다. 또한 대규모 단천 발전소 건설은 단천 지역에 매장되어 있는 마그네사이트와 흑연 광산을 위한 전력난 해결과 관련되어 있는 것으로 추정된다.

표명된 경제 전략보다 박봉주 내각 총리가 정치국 상무위원에 진입하고, 당 중앙군사위원회에 임명된 것이 어찌하면 경제와 관련해서 훨씬 더 중요한 의미를 갖지 않을까 생각된다. 박봉주는 2003년부터 2007년까지 내각 총리로 있으면서 개혁을 이끌었던 인물이다. 2010년 복권되고, 당 중앙위 1부부장으로 부활할 때까지 혁명화를 겪고 나

서, 2013년 내각 총리에 보임되었을 때 과거 그의 경력 때문에 북한이 박봉주식 개혁에 나설 것이라는 기대를 모았던 인물이다. 소위 ‘6·28방침’ 이나, ‘5·30조치’ 등을 박봉주가 주도했을 가능성이 높고, 그러한 조치들이 어느 정도 성과를 거두었을 수도 있다. 그러나 전반적으로 지난 3년 동안 기대했던 개혁은 지지부진했다. 그러한 이유에서 박봉주의 부상은 의미를 부여할 수 있을 것이다. 그것도 과거 내각 총리가 한 번도 올라가 본 적이 없는 상무위원 직과 당 중앙군사위원 직에 임명되었다는 사실은 박봉주식의 정책 - 그것이 우리가 생각하는 개혁은 아닐지라도 - 에 대한 김정은의 기대가 분명하게 존재함을 보여주는 것이다.

박봉주의 부상은 당과 군의 간부들에게 박봉주에 대한 김정은의 절대적 신임을 보냄으로써 향후 내각이 추진하는 경제 사업을 방해하지 말라는 경고의 의미가 있을 것이다. 2007년 시도하고자 했던 정책이 당내 보수파에 의해 좌절되고, 일신상의 처벌까지 경험했던 박봉주에게 최고지도자의 신임은 정책을 추진하는 데 있어서 최고의 자산이다. 그러나 북한 정치에서 아무리 수령의 신임을 받는다고 하더라도 언제 어떻게 될지는 알 수가 없다. 박봉주는 이제 자신이 주도하는 정책을 통해 성과를 보여야만 하는 입장에 처해 있다. 만일 지금처럼 김정은의 절대적인 신뢰를 받는 상황에서도 성과를 보이지 못한다면 그의 부상은 거꾸로 치명상을 입히는 부메랑으로 되돌아 올 수도 있을 것이다.

5. 대남·통일

당 대회는 당의 전반적인 정책 노선을 제시하는 것이기 때문에 통일문제에 대한 언급이 포함되는 것은 자연스럽다. 사업총화 내용 중 ‘조국의 자주적 통일을 위하여’ 라는 항목에서 “통일은 당 앞에 나선 가장 중대하고 절박한 과업”이라고 강조했다. 6차 당 대회시 “전체 조선인민의 최대의 민족적 숙원인 조국통일위업을 이룩하는 것은

우리 당앞에 나서고 있는 가장 중요한 혁명임무”라는 김일성의 언급과 맥을 같이 한다. 또한 금년 신년사에서 “조국통일은 가장 절박하고 사활적인 민족 최대의 과업”이라는 표현의 재판이라고 할 수 있다.

그러나 구체적인 내용을 보면 김일성 시대와 김정일 시대에 남북이 합의한 문건과 북한이 제안한 방안들을 망라해서 제시했다. 김정일이 정리한, 김일성 시대에 만들어진 조국통일 3원칙(7·4남북공동성명의 자주, 평화, 민족대단결), 고려민주연방국 창립 방안, 전민족대단결 10대강령 등 조국통일 3대 헌장과 김정일이 제시했다는 민족대

**통일방안에서는
김일성·김정일 시대 남북합의 문건과
북한이 제안한 방안들을 망라해서 제시**

단결 5대 방침은 “민족이 나아가갈 통일의 앞길을 환히 밝혀” 주었다고 한다. 그리고 두 차례의 정상회담과 6·15 공동선언과 10·4선언을 “자주통일의 력사적리정표를 마

련하고 조국통일의 전환적국면을 열어놓은 특기할 사변”으로 지적했다. 여기서도 김일성·김정일 시대의 방향을 계승하는 입장을 취했다. 시대는 변화하고, 한반도를 둘러싼 국제질서도 변화했지만, 남북관계 자체는 변화하지 않은 상황을 반영한 것이기도 하다. 무엇보다 북한이 통일문제를 바라보는 인식에서 변화가 없음을 드러내 보여주는 것이기도 하다. 남한 정부의 대북정책을 ‘제도통일’ 시도로 배격한 것도 그러한 인식의 발로이다.

이번 당 대회에서 김정은은 ‘남북관계 개선’을 이야기하면서 군사회담을 제안하였다. 그리고 대회가 끝나고 나서 5월 20일에 국방위원회, 21일에 인민무력부, 22일에 조평통 명의로 각각 군사회담 개최를 촉구하였다. 예상된 일이었다. 현재의 한반도 위기 상황이 북한의 핵실험과 미사일 도발로 인해 발생한 것임에도 군사적 긴장을 완화하고 전쟁을 방지하기 위해 대화가 필요하다는 주장은 전형적인 북한 대남전략의 일환이다.

6. 맺음말

위에서 살펴 본 대로 이번 당 대회는 외부 세계의 기대와는 달리 북한식의 폐쇄적이고, 자의적이고, 도발적이며, 비효율적인 통치전략을 다시 한 번 확인하는 계기가 되었다. 핵·경제 병진노선은 사실상 선행(先核)노선이고, 북한의 비핵화는 더욱 난망(難望)한 상태가 되었다. 핵군축 협상을 통해 미국의 비핵화와 함께 한반도 비핵화를 이루겠다는 실현 불가능한 방안을 밝혔다. 이런 점에서 1월의 4차 핵실험과 당 대회 개최는 깊은 연관이 있다. 당 대회에서 선행노선을 분명히 보여주기 위해 핵실험을 감행했다고 해도 과언이 아니다. 더구나 4차 핵실험이 ‘수소탄 시험’ 이라면 핵무기의 고도화에 가까이 다가간 것이고, 따라서 어쩌면 김정은은 자신의 대관식(戴冠式)을 보다 자신감 있고, 여유 있게 치를 수 있을 것으로 생각했을지 모른다.

선행노선이 의미하는 바는 인민들의 경제적 삶을 나아지게 하겠다는 민생제일주의를 억제하고, 발표된 국가경제발전 5개년 전략의 실현을 방해한다는 것이다. 선행과 경제가 양립할 수 없다는 이 당연한 현실을 북한 당국이 모를 리 없겠지만, 오랜 대북 제재 속에서도 생존하고, 오히려 시장의 확산을 통해 경제가 고난의 행군 시대보다 나아졌다는 점을 혹시 과신하는 것은 아닌가 하는 생각도 갖게 된다. 그러나 북한 정권이 마주하고 있는 생각의 본질은 설혹 양자가 양립할 수 없다고 하더라도, 양립할 수 있도록 만들어야만 한다는 것이 아닐까 싶다. 대외전략으로서의 핵보유 노선이 정당성을 갖기 위해서는 대내적으로 경제를 세워야 했을 것이다. 병진은 불가피한 선택으로 간주될 것이다. 더욱이 경제난이 폭발한 김정일 시대에 오히려 선군을 내세워 위기를 돌파했다고 믿는 북한 지도부에게 군력(軍力)은 필수가 돼 버렸다. 김정은은 아버지에게 다른 것은 몰라도 이 점만은 분명히 배웠을 것이다.

정치사상적으로는 선대(先代)로부터 물려받은 수령제와 유일영도체계, 주체사상과 선군노선을 답습하는 것에 그쳤다. 그러나 김정은은 이러한 시스템이 만들어진 역사적 배경과 과정을 알지 못한다. 시스템은 그것이 만들어지는 과정을 통해 그 역동성

을 갖게 된다. 그리고 그것은 사람과 함께 만들어진다. 만들어진지 오래고, 그것을 만든 사람들의 생각과 이익, 관계가 상실된 시스템은 단지 형식적으로만 존재하게 된다. 이런 의미에서 이번 당 대회는 김정은의 권위와 권력을 극대화시키려는 시도로 개최되었겠지만, 그만큼의 성과를 거두기에는 역부족이라는 느낌을 준다.

김정은은 젊다. 그러나 그가 보여준 북한의 정치와 정책은 너무나 익숙해서 진부하기까지 하다. 오히려 지난 5년 동안 보여주려고 했던 김정은 식의 통치 스타일조차 드러나지 않았다. 결국 이 젊은 지도자는 안전한 방식을 선택했다. 선대 수령들로부터 70년간 이어져 내려온 정치사상적 틀과 북한의 거대한 당-국가 관료제가 깔아놓은 판위에서 김정은이 새로운 노선과 정책을 제시하는 것은 불가능했을 지도 모른다. 이례적으로 정치적 위상이 제고된 내각 총리가 대내적으로 소리 없는 개혁의 길을 시현하고 그것을 통해 제재 속에서도 경제가 나아지기를 기대했을 지도 모른다. 그러나 이것은 이를 수 없는 꿈이다.

한반도 비핵화와 평화체제 전환의 재조명: 배경, 유산, 쟁점, 과제

박종철 통일연구원 선임연구위원

1. 한반도 평화의 2대 과제: 비핵화와 평화정착

6·25전쟁의 열전(熱戰)이 중단된 지 60여년이 넘었지만 한반도에는 평화가 정착되지 않은 채 냉전이 현재진행형으로 계속되고 있다. 한반도 분단을 초래했던 지구적 차원의 냉전체제가 해체된 지 20여년을 훌쩍 넘었지만 한반도의 냉전은 가시기는커녕 오히려 가열되고 있다. 한반도의 남쪽과 북쪽에서 대규모 군사훈련이 번갈아 실시되고 재래식 무기와 핵무기를 포함한 각종 첨단 무기들이 위용을 과시하고 있다. 이런 상황에서 일상의 평화가 오히려 이상하게 여겨질 정도이다. 평화가 인류의 오랜 숙원이란 것은 새로운 사실이 아니지만 한반도에 사는 사람들의 평화에 대한 갈구는 그만큼 절실하다.

한반도가 불안한 근본적인 원인은 6·25 전쟁의 정전상태가 평화상태로 전환되지 않은 채 불안정한 휴전상태가 지속되고 있기 때문이다. 군사적 완충지대인 비무장지대가 설정되었으나 비무장지대가 무기들의 점유지가 된지 오래이며, 정전상태를 관리하기 위해 구성된 군사정전위원회와 중립국감시위원회도 사실상 오래 전에 유명무실화되었다. 지난 60여 년 동안 한반도에서 국지전이나 전면전을 억지한 것은 한·미연합 군사력과 북한 군사력간의 팽팽한 견제와 균형이었다. 그러나 한반도에서 이

러한 군사적 균형을 시험하고 뒤흔들기 위한 시도가 계속되어 왔다. 한반도에서 정전 상태가 종식되고 항구적 평화체제가 정착되기까지 군사적 대립과 불안정은 지속될 것이다.

북한의 핵무기 개발은 한반도 안보상황을 질적으로 변화시켰다. 북한이 냉전체제 해체 이후 핵무기 개발에 몰두하여 사실상의 핵보유 국가가 됨에 따라 한반도 안보 상황이 근본적으로 변했다. 북한의 핵무기 개발과 한·미의 핵억지력이 공포의 균형(balance of terror)을 향해 치달음에 따라 한반도는 핵무기시대에 접어들었다.

**북한의 4차 핵실험 이후
한반도 비핵화와 평화체제에 대한
논의가 새롭게 부각되고 있으며,
향후 전개에 따라 한반도와
동북아의 미래, 통일의 방향에
지대한 영향을 미칠 것**

한반도 평화는 핵무기의 위협과 재래식 군사력의 위협이라는 두 가지 문제에 직면하게 되었다. 한반도 평화를 위해 비핵화와 평화체제 전환이라는 두가지 목표를 추진해야 하게 된 것이다. 2차대전 후 유럽은 북대서양조약기구(NATO)와 바르샤바조약기구간의 핵무기 경쟁과 재래식군사력 경쟁이라는

두 가지 차원의 군사위협을 해소하기 위해 씨름하였다. 1990년대 초 냉전체제의 해체와 함께 미·소 양국과 유럽은 한편으로는 전략무기감축협정(START)을 통해 미사일과 핵탄두를 감축함으로써 핵무기의 공포를 줄이고자 하였다. 이와 함께 유럽재래식무기감축협정(CFE)에 의해 전차, 전투기, 대포 등 재래식 무기의 감축을 통해 유럽의 평화가 모색되었다. 유럽에서처럼 한반도도 한편으로는 비핵화와 다른 한편으로는 재래식 군사위협의 해소 및 평화체제 전환이라는 과제에 직면하게 된 것이다.

한반도 비핵화와 평화체제 전환을 통해 한반도에 항구적이고 공고한 평화를 정착시키기 위해 그동안 세 차례의 시도가 있어왔다. 이것은 한반도 비핵화와 평화체제 전환을 어떻게 인식하고, 어떻게 추진하며, 어떤 전략을 구사해야 하는가에 대한 해법

을 둘러싼 것이었다. 북한의 4차 핵실험 이후 강도 높은 국제사회의 제재가 실시되면서 한편으로는 한반도 비핵화와 평화체제에 대한 논의가 새롭게 부각되고 있다. 향후 이 문제의 전개양상은 한반도와 동북아의 미래, 그리고 통일의 방향에 지대한 영향을 미칠 것이다.

2. 유산: 세 번의 비핵화·평화체제 전환 시도

1990년대 이후 한반도 비핵화와 평화체제 전환을 위해 그동안 세 가지 유형의 시도가 있었다. 세 가지 유형은 우선 주된 행위자가 남북한인가, 아니면 국제사회인가를 기준으로 구분된다. 또한 비핵화와 평화체제 전환을 분리하여 추진할 것인가, 연계할 것인가, 또는 병행할 것인가를 기준으로 구분된다.

첫 번째는 1990년대 초 지구적 차원의 냉전체제가 해체되면서 한반도에서 남북한의 주도에 의해 비핵화와 한반도 평화정착이 포괄적으로 추진된 ‘남북한의 병행접근’ 방식이다. 이 유형은 남북한이 비핵화와 평화체제 정착을 주도했다는 특징을 지니고 있다. 또한 비핵화와 평화체제 전환이 병행적으로 논의되었다는 특징을 지니고 있다. 당시 노태우정부는 지구적 차원의 냉전체제 해체에 대해 선제적으로 접근하여 사회주의 국가들과 외교관계를 수립하는 북방외교를 추진하는 한편, 공존지향적인 남북관계로 전환하기 위해 노력하였다. 사회주의권의 붕괴에 체제붕괴의 위협을 느낀 북한도 남북 공존의 틀에 호응하였다. 그 결과 남북한은 수차례 국무총리를 대표로 하는 고위급회담을 개최하고 남북기본합의서를 채택하는데 성공하였다. 남북기본합의서는 화해, 불가침, 교류·협력을 망라한 것으로 남북대결을 종식시키고 평화공존과 협력을 추진함으로써 넓은 의미의 평화를 정착시키기 위한 것이었다. 남북기본합의서의 화해분야 가운데 ‘정전상태의 평화상대로의 전환’은 직접적으로 평화체제 전환과 관련된 것이었으며, 불가침분야는 평화체제 정착의 필수사항인 군사적 신뢰구축, 운용적 군비통제, 군축에

대한 내용들을 망라하였다.

남북기본합의서를 채택하는 데 있어서 장애요인으로 작용한 것이 북한핵문제의 부상이었다. 1991년 미국의 전술핵무기 철수 결정으로 남한에서 핵무기가 철거되었다. 그러나 북한이 핵무기를 개발함으로써 한반도의 비핵화를 염두에 두지 않은 한반도 평화정착과 남북관계 발전은 무의미하다는 문제가 대두하였다. 그 결과 남북한이 한반도비핵화공동선언을 채택하기에 이르렀다. 남북한이 핵무기 개발과 핵우산 제공에 반대하며 핵재처리시설과 우라늄농축시설을 보유하지 않겠다고 선언한 것이었다.

1990년대 초
한반도 평화 정착과 비핵화를 위해
'남북한의 병행 접근' 방식으로
남북기본합의서,
한반도 비핵화 공동선언이
채택되었으나 북한의 거부로 중단

이처럼 남북한이 남북기본 합의서와 한반도비핵화공동선언을 동시에 채택함으로써 1992년 한 해 동안 남북기본합의서 이행을 위한 분야별 회담과 함께 북핵 프로그램의 폐기를 위한 남북핵 회담이 동시다발적으로 개최되었다. 그러나 1992년 말 북한의 거부로 모든 분야의 남북회담이

중단되었다. 더욱이 남북핵회담도 중단되고 1993년 3월 북한이 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴함으로써 한반도 평화정착과 비핵화문제는 남북한의 손을 떠나게 되었다.

두 번째는 '국제적 분리접근' 방식이다. 이 방식은 미국이 북한과 협상을 통해서 비핵화를 달성하고자 한 것이다. 그리고 북한의 비핵화를 추진하는 한편, 이와 별도로 4자회담에 의해 한반도 평화체제 전환을 모색하는 분리접근 방식이 전개되었다.

북한핵문제에 대한 남북한의 협상이 실패로 끝나고 북한은 NPT 탈퇴라는 강수를 통해 미국을 협상테이블로 이끌어 내는데 성공했다. 북한과 미국은 6·25 전쟁 후 40년 만에 북한의 핵무기 개발이라는 이전에 상상할 수 없었던 이슈를 두고 마주앉게 되었다. 북한과 미국은 협상도중 김일성의 사망이라는 돌발 변수를 겪으면서도 1994년 10월

제네바합의를 이끌어냈다. 제네바합의는 북한이 핵프로그램을 동결하는 대신 대체에너지인 중유와 경수로를 건설해 주고 미·북관계를 진전시킨다는 내용을 담고 있었다.

북한은 6·25 전쟁 후 정전협정을 위반하여 한반도 위기를 고조시키고 한반도 평화정착의 필요성을 부각시키는 한편, 다른 한편으로는 상황에 따라 여러 형태의 평화협정을 체결할 것을 주장했다. 북한은 1974년까지는 남북평화협정을 체결할 것을 주장했다. 그러나 북한은 북베트남과 미국의 평화협정 체결을 목격한 이후 북·미평화협정 체결을 주장하였다. 그리고 탈냉전기인 1990년대에 접어들어 북한은 정전협정을 사문화시키고 정전기구(군사정전위원회와 중립국감독위원회)를 무력화시키는 일련의 조치를 취했다. 아울러 북한은 북·미 군사 접촉과 북·미평화협정 체결을 위한 사전 조치들을 제안했다. 북한은 1994년 4월 '새로운 평화보장체계'를 수립할 것을 제안하였으며, 1996년에는 이를 구체화하여 완전한 평화협정이 체결될 때까지 '북·미잠정협정'을 체결하는 한편, 이를 이행하기 위한 기구로 군사정전위원회 대신 '북·미공동기구'를 구성할 것을 제안하였다.

아울러 북한은 자신들의 핵개발은 미국의 적대시정책으로부터 체제안보를 확보하기 위한 것이기 때문에 비핵화를 위해서는 미국의 대북 적대시정책 중단, 북한체제 보장, 미·북관계 정상화가 이루어져야 한다고 주장했다. 북한은 핵문제는 한반도의 안보불안 때문에 발생했기 때문에 핵문제를 해결하려면 한반도 평화문제가 해결되어야 한다고 주장한 것이다. 이러한 주장을 통해 북한은 핵문제를 한반도 안보문제와 연결시키고자 한 것이다.

더욱이 북한은 1996년 4월 클린턴 미대통령의 방한을 앞두고 비무장지대에서 무력시위를 함으로써 정전체제를 위협하였다. 이런 상황에서 한·미정상은 1996년 4월 남한, 북한, 미국, 중국으로 구성된 4자회담을 제안하였다.

미국이 4자회담을 제안한 것은 평화체제 전환 자체를 목적으로 하기보다는 4자회담을 통해 북한의 도발행위를 억제하고 정전체제 파기를 저지하기 위한 것이었다. 미국은 한반도 평화체제 전환에 수반된 복잡한 문제의 해결책을 적극적으로 강구하기

보다 4자회담을 제안함으로써 한반도 긴장을 완화하고 북한을 관리하는 방안을 모색하였다고 할 수 있다. 또한 미국은 제네바합의가 이행되고 있는 상황에서 평화회담을 통해 한반도 평화를 조성하고 남북관계를 촉진하는 환경이 조성되기를 기대했다.

한국은 4자회담을 통해 한반도 평화회담에 대한 당사자 자격을 확보하는 데 역점을 두었다. 한국은 제네바회담에 참가하지 못하면서도 대북경수로건설 비용의 70%를 부담한 소외감을 만회할 수 있는 기회로 4자회담을 인식하였다. 한국은 4자회담을 개최하되 실질적인 대화는 남북대화 위주로 하는 [4-2]방식을 염두에 두었다. 이것은 한반도 평화문제에 대한 미, 중의 역할을 인정하되 실질적인 주도권은 남북한 당사자가 행사하겠다는 의도였다.

1994년부터
‘국제적 분리 접근’ 방식으로
제네바 합의가 채택되었으나
북한의 주한미군 철수와
북·미협정 체결 주장으로 무산

북한은 처음에는 4자회담에 유보적 반응을 보였으나 4자회담을 수용함으로써 미국과의 협상통로를 하나 더 확보하고 그것을 통해 대미접촉을 확대할 수 있을 것으로 여겼다. 실제로 북한은 4자회담에는 형식적으로 임하면서 미국과의 직접 대화에 관심을 보였다. 또한 북한은 4자회담의 의제로 평

화체제 전환의 구체적 이슈보다 주한미군 철수와 북·미협정 체결을 다룰 것을 제안하였다. 이러한 북한의 태도는 결국 4자회담이 무산되는 원인이 되었다.

이러한 배경 하에 1997년부터 1999년까지 6차례에 걸쳐 4자회담이 개최되었다. 한편으로는 북한 비핵화를 위한 제네바합의가 이행되고, 다른 한편에서는 한반도 평화정착을 다루기 위한 4자회담이 비핵화와 연계되지 않은 채 별도로 개최된 것이다. 그러나 비핵화와 평화체제 문제가 구조적으로 연결된 사안이라는 것을 감안할 때 이러한 분리접근 방식이 결실을 맺기 어려웠다. 더욱이 양자를 분리 접근하더라도 비핵화와 평화체제 전환이라는 복잡한 문제를 해결할 수 있는 별도의 구체적 방안이 마련

되지 않은 상황이었다.

세 번째는 ‘국제적 연계접근’ 방식이다. 제네바합의의 이행이 중단되고 2차 핵위기가 발생함에 따라 6자회담이라는 국제회담에 의해 북한의 비핵화가 논의되었다. 이와 함께 6자회담에서 비핵화와 한반도 평화체제 전환이 관련성을 지니고 있다고 판단되어 두 가지 사안이 연계되었다.

북한 비핵화와 평화체제에 대한 국제적 연계접근방식은 4차 6자회담에서 채택된 9·19 공동성명이라는 결실을 맺었다. 9·19 공동성명(2005.9.19)은 북한의 비핵화를 추진하는 대신 ‘북한체제 안전보장, 미·북 및 일·북관계 정상화 추진, 북한과 에너지·교역·투자 분야의 경제협력을 양자 및 다자방식으로 증진’ 등의 내용을 담았다. 9·19 공동성명은 북한의 농축우라늄 개발로 인해 중단된 제네바합의를 6자회담이라는 새로운 틀에서 복원하였다. 9·19 공동성명에서 주목되는 것은 4항에서 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 할 것이다”라고 명시했다는 점이다. 북한 비핵화와 한반도 평화체제를 명시적으로 연결하는 방식을 택한 것이다.

9·19 공동성명에서 한반도 평화체제가 공식적으로 언급된 것은 몇 가지 의미를 지니고 있다. 첫째, 4자회담이 무산된 뒤, 한반도 평화체제 문제를 국제적으로 논의할 수 있는 기회가 마련되었다는 점이다. 둘째, 비핵화와 평화체제가 연결되었다. 비핵화는 평화체제 전환의 조건이자 평화체제 전환의 이행을 담보할 수 있는 사항이 되었다. 요컨대 한반도 평화문제를 비핵화와 평화체제 전환이라는 포괄적 시각에서 바라보게 된 것이다. 셋째, 한반도평화포럼이라는 다자들에 의해 평화체제 전환이 논의되게 되었다. 이에 따라 한반도평화포럼의 성격, 참여국, 역할 등과 관련하여 여러 가지 쟁점이 제기되었다.

가장 주목되는 것은 6자회담의 참여국간에 비핵화와 평화체제 전환이 연계된 문제라는 인식이 형성된 점이다. 연계론은 사실상 북한의 지속적인 주장이 받아들여진 결과이다. 북한은 비확산차원에서 북한의 비핵화를 관찰하려고 하는 미국의 논리에

반대하였다. 대신 북한은 핵개발은 미국의 대북적대시정책에 대응한 지구책이라고 주장했다. 따라서 북한의 비핵화를 위해서는 미국의 대북적대시정책 철회, 북·미관계 정상화, 한반도 평화체제 전환 등이 이루어짐으로써 북한의 체제안전이 보장되어야 한다는 점을 지속적으로 강조했다. 북한은 미국의 비확산논리, 핵문제의 분리접근에 반대하여 비핵화와 평화정착이 포괄적으로 연계되어 있다는 논리를 제기했다. 9·19 공동성명에서 비핵화와 평화체제 전환이 연계된 것은 크게 보면 북한의 연계론을 미국, 한국 등 관련국이 받아들인 결과이다.

2005년 ‘국제적 연계’ 방식으로
6자회담에서 9·19 공동성명이
채택되었으나 북한 비핵화 프로세스가
난관에 봉착하고 평화체제 전환 문제도
구체화 되지 않은 채 동력 상실

미국의 2기 부시행정부는 기존의 비확산차원의 시각에서 벗어나서 한반도 평화라는 포괄적 시각에서 북핵문제에 접근하였다. 콘돌리자 라이스(C. Rice) 미 국무장관 등 2기 부시행정부의 안보팀은 동북아시아의 안보 및 한반도 안보라는 넓은

시각에서 북핵문제를 바라보았다. 북한의 비핵화문제를 평화체제 전환이라는 문제와 연동하여 취급해야 한다는 인식의 전환이 이루어졌다고 할 수 있다.

연계론이 반영된 데에는 노무현정부의 노력과 한·미간 협의도 작용하였다. 노무현정부는 한반도 평화체제 전환에 대해 적극적 입장을 보였다. 노무현정부는 6자회담에서 비핵화와 함께 평화체제 문제를 다루고 기존의 남북평화협정을 고수하던 입장에서 벗어나 4자(남북한, 미국, 중국) 평화협정도 가능하다는 유연성을 보였다. 또한 노무현정부는 주한미군문제는 한·미양자문제이므로 평화체제 논의에서 제외되어야 하는 가이드라인을 설정하였다. 이러한 기초하에 한·미정상회담(2005.11 경주; 2006.9 워싱턴)에서 핵문제 해결방안, 한·미동맹의 발전방향, 한반도 평화체제 등의 청사진에 대해 의견조율을 하였다.

한편 부시대통령이 6·25전쟁의 종전선언을 제안(2006.11 하노이; 2007. 9 시드니)함으로써 한반도 평화체제 논의가 새로운 차원에서 전개되었다. 북한의 1차 핵실험으로 9·19공동성명의 이행이 공전되는 상황에서 부시대통령은 6자회담 개최를 촉구하고 북한이 핵포기를 할 경우 경제지원, 안전보장, 평화체제 문제 등을 추진할 것이라는 제안을 하였다. 부시대통령은 핵폐기와 한반도 평화체제 전환에 이르는 길이 복잡하고 시간도 많이 걸릴 것이라는 점을 감안하여 그 중간단계로 또는 비핵화와 평화체제 전환의 단초 제공을 위해 종전선언을 제안하였다. 그러나 종전선언의 의미, 법적 성격, 시기, 조건 등에 대해서는 미행정부 내에서 의견이 완전히 조율되지 않았으며 한·미간에도 인식차이가 있었던 것으로 보인다.

노무현대통령은 부시대통령이 언급한 종전선언문제를 남북정상회담(2007.10.4)에서 언급하였다. 그 결과 남북정상회담 합의문에 “직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력하기로 한다”는 내용이 포함되었다. 3자 또는 4자 정상회담의 내용에 대해서 정확한 내용을 알 수는 없으나, 김정일위원장은 남한, 북한, 미국을 염두에 둔 반면, 노무현 대통령은 중국을 포함한 4자를 염두에 둔 것으로 해석된다. 이후 3자 또는 4자 정상회담을 성사시키기 위해 남북국방장관회담(2007.11), 김양건 북한 통일전선부장의 방한(2007.11) 등을 통해 입장 조율이 이루어졌으나 성과는 없었다.

9·19 공동성명에서 비핵화와 평화체제 문제의 연계가 명시되었으나 비핵화프로세스가 난관에 봉착하였을 뿐만 아니라 평화체제 전환 문제도 시기, 조건, 추진방식 등이 구체화되지 않은 채 동력을 상실하였다.

3. 비핵화·평화협정 논의의 새로운 부각

북한이 4차 핵실험을 전후하여 북·미평화협정 체결문제를 다시 들고 나오는 한

편, 이와 관련하여 미·북 접촉이 이루어지고, 중국이 비핵화와 평화협정의 병행론을 제안함으로써 한반도 평화체제 문제가 새로운 조명을 받고 있다.

북한은 4차 핵실험을 감행하기 이전인 2015년 말 북·미평화협정을 새삼스럽게 주장하면서 탐색전을 시작하였다. 북한의 리수용 외무상이 유엔연설(2015.10.1)에서 북·미평화협정을 제안한 것은 이러한 움직임의 시작이었다. 북한은 노동당 7차 당대회에서도 미국의 적대시정책 해소와 북·미평화협정 체결 주장을 반복하였다. 북한이 북핵문제 및 한반도 안보 불안을 해결하기 위해서 미국의 대북적대시정책 해소와 북·미평화협정 체결이 필요하다고 주장하는 것은 새로운 사실이 아니다. 북한이 북·미평화협정 체결을 통해 체제의 안전을 보장받고 주한미군 철수, 유엔사령부 해체 등을 요구할 것이라는 것도 잘 알려진 사실이다.

**북한은 4차 핵실험 전후
북·미 평화협정 체결 제안,
미국은 북한의 비핵화를 달성하기 위한
여러 대안 중 평화협정 문제를
신축적 시각에서 검토**

그런데 최근 북한의 북·미평화체결 주장은 몇 가지 점에서 주목된다. 우선 북한의 최근 주장은 북한의 4차 핵실험에서 나타났듯이 북한의 핵고도화가 진전되고 있는 상황에서 발생했다는 점이다. 북한은 핵실험을 통해 핵무기

의 소형화·경량화를 과시하는 한편, 이와 동시에 북·미평화협정을 핵문제의 해법으로 부각시키고 있다. 북한은 핵위협과 평화공세를 병행하고 있는 것이다. 또한 북한의 핵능력과 한·미 핵억제력이 힘겨루기를 하고 있는 상황에서 비핵화와 평화협정문제가 조명되고 있다. 그리고 최근 이 문제는 한반도 평화문제를 둘러싼 미·중간의 복잡한 셈법이 작용하는 가운데 전개되고 있다.

이러한 가운데 4차 핵실험 직전인 2015년 말 미국과 북한이 평화협정 문제에 대해 비공식적으로 접촉했다는 사실이 알려졌다(Wall Street Journal, 2016.2.21). 이에 대

해 존 커비(J. Kirby) 미 국무부대변인은 “평화협정을 논의하자고 제안한 것은 북한이었으며, 우리는 그들의 제안을 신중하게 검토한 뒤 비핵화가 논의의 일부가 되어야 한다는 점을 분명히 했다”고 언급하였다(CNN, 2016.2.22). 이후 케리(John Kerry) 미 국무장관은 한반도 평화협정과 불가침조약을 논의할 수 있지만 이것은 북한이 비핵화협상에 응하겠다는 결정을 해야 가능하다고 언급하였다(연합뉴스, 2016.4.12).

북·미평화협정 문제에 대한 미국의 입장은 과도기에 있는 것으로 여겨진다. 미국이 비핵화가 진행되어야 평화협정 논의가 가능하다는 기존 입장을 완전히 철회하지는 않았다고 할 수 있다. 다만 미국이 선(先) 비핵화를 강조하였던 기존 입장에서 어느 정도 유연성을 가지고 비핵화와 평화협정 문제를 바라보고 있는 변화가 나타나고 있다. 클래퍼(James R. Clapper) 미 국가정보국장(DNI)이 한국을 방문하여 북·미간 평화협정문제에 대한 한국정부의 입장을 타진(중앙일보, 2016.5.7)한 것도 미국의 향후 사태전개에 대한 탐색전의 일환인 것으로 보인다. 요컨대 미국이 비핵화를 달성하기 위한 여러 대안 가운데 북·미평화협정 문제를 신축적인 시각에서 검토하고 있다고 할 수 있다.

한편, 중국은 한반도 비핵화와 평화협정의 병행론을 제기함으로써 이 문제를 새롭게 조명하고 있다. 중국의 왕이(王毅) 외교부장은 케리 미 국무장관과의 회담에서 한반도 비핵화와 평화협정을 병행추진할 것을 제안하고, 두 가지 협상을 병행하고, 단계적으로 추진하며, 포괄적으로 해결하는 것이 가능하다고 역설하였다(2016.2.17; 2.23; 3.8). 이후 중국은 여러 경로를 통해 병행론에 대한 미국의 의사를 타진하고 있다. 중국은 북한의 핵동결, NPT 복귀, 국제원자력기구 사찰 등을 전제로 6자회담 내에서 평화협정을 논의할 것을 미국에게 제안하고 있는 것으로 알려졌다(중앙일보, 2016.5.9).

중국의 병행론은 여러 가지 사항을 고려한 것으로 보여진다. 중국은 북한의 4차 핵실험 후 유엔결의안 2270호를 이행하는 데 동의하고 있지만 이와 동시에 대화국면으로의 전환을 염두에 둔 이중전략을 실시하고 있다. 중국은 강력한 대북제재의 원칙

에는 동조하면서도 제재가 인도적 어려움을 초래할 가능성 방지, 인도적 지원 지속, 한반도 평화와 안정 유지, 6자회담 재개 등을 결의안에 포함(결의안 전문, 48항, 49항, 50항)시키기 위해 노력하였다. 또한 중국은 대북제재에 동조하면서도 비핵화와 함께 한반도의 평화와 안정, 대화와 협상을 통한 핵문제 해결이라는 원칙이 균형을 유지해야 한다는 입장을 견지하고 있다.

중국은 제재의 다음 수순으로 6자회담 재개를 위한 분위기를 띄우고 6자회담의 어젠다로 비핵화와 평화협정의 병행논의를 제시하고 있다. 중국은 병행론을 통해 6자회담 재개의 여건을 조성하고 대화국면으로 전환하기 위한 상황을 탐색하고 있다. 또한 중국은 미·북접촉 결과를 지켜보면서 미국의 입장변화 가능성을 탐지하고 향후 이 문제에 관한 이슈 선점과 주도권 확보를 시도하고 있다고 할 수 있다. 그리고 중국은 비핵화와 평화협정의 우선순위를 둘러싸고 미국과 북한간 입장 차이를 중재할 수 있는 대안으로 병행론을 제시함으로써 입지 확대를 도모하고 있다.

4. 쟁점

한반도비핵화와 평화체제 전환에는 여러 가지 복잡한 사안들이 관련되어 있다. 첫 번째 쟁점은 비핵화와 평화체제 전환을 어떤 순서(sequence)로 조합할 것인가 하는 것이다. 9·19 공동성명에서 비핵화와 평화체제 전환이 연결되어 있다는 점이 명시되었지만 선후관계, 연결구도, 이행방식 등은 미해결의 과제로 남아있다. 미국과 한국은 ‘선(先) 비핵화 후(後) 평화체제 전환’ 입장을 지니고 있다. 비핵화가 완료되고 신뢰가 조성된 후 평화체제 전환을 추진해야 한반도 평화의 실효성이 보장될 수 있다는 입장이다. 반면, 북한은 ‘선(先) 평화체제 전환 후(後) 비핵화’ 입장을 지니고 있다. 북한은 평화체제 전환을 통해 북한체제의 안전을 보장받고 미국의 대북적대시정책이 포기된 후에야 마지막 보루인 핵을 폐기할 수 있다는 것이다. 비핵화와 평화체제의 선후관계

를 둘러싼 논란은 상호불신의 산물이다. 또한 비핵화와 평화체제 전환의 이행을 보장할 수 있는 절차와 원칙이 마련되기 힘들기 때문이기도 하다. 그리고 비핵화와 평화체제 전환의 상호관계를 어떻게 관련짓느냐에 따라 한반도 평화의 양상과 관련국들의 이해관계가 달라지기 때문이다.

두 번째 쟁점은 비핵화와 평화체제 전환의 참가자를 어떻게 선정하느냐 하는 것이다. 이것은 비핵화와 평화체제 전환의 당사자 자격의 문제이다. 9·19공동성명에 의하면 비핵화는 6자회담에 의해 추진하되, 평화체제 전환을 담당할 ‘한반도평화포럼’의 구성에 대해서는 분명한 내용이 없다. 과거 ‘한반도평화포럼’의 구성에 대해서 대체로 남한, 북한, 미국, 중국의 4자로 구성한다는 합의가 존재했다. 앞으로 ‘한반도평화포럼’을 구성할 경우 한반도 평화문제와 직접 관련된 4자로 구성하는 것이 적절하다. 또한 ‘한반도평화포럼’의 구체적 운영과 관련하여 4자간 역할을 어떻게 분담할 것인가 하는 것도 중요한 사안이다. 북한은 미·북회담 위주로 회담을 운영하고 남북회담의 비중을 축소하려고 할 것이다. 이러한 상황에서 실질적으로 남북회담 위주로 회담을 운영하고 미, 중은 중재자 내지 보장자 역할을 하도록 하는 것이 필요하다.

셋째, 한반도 평화협정의 양식, 체결방식, 보장방식 등도 쟁점이다. 한반도 평화협정을 단일 문건으로 할지, 또는 남북평화협정, 미·북불가침 협정, 한·중불가침 협정 등 여러 개의 문건을 부속 문건으로 채택할지도 고려사항이다. 또한 한반도 평화협정의 체결당사자와 국제적 보장자를 동일하게 할지, 아니면 다르게 할지도 고려사항이다.

넷째, 한반도 평화와 관련된 여러 개의 회담 틀, 예를 들면 6자회담, 한반도평화포럼, 남북회담 등의 상호관계를 어떻게 설정하고 어떻게 운영할지도 쟁점사항이다. 6자회담에서는 비핵화와 한반도 평화체제의 국제적 보장방안에 대해 논의하는 한편, ‘한반도평화포럼’은 한반도 평화협정의 방식, 내용 등에 대해서 논의하고, 남북회담은 남북한 군비통제, 평화체제의 관리, 남북한간 경계선 관리 등에 대해서 논의해야 할 것이다.

다섯째, 한반도 평화체제는 유엔군사령부의 위상, 주한미군의 위상과 기능, 한국군의 전시작전권 환수 등의 문제와 관련되어 있다. 유엔군사령부는 정전체제 유지의 필

수적인 부문이기 때문에 평화체제로 전환되면 유엔군사령부의 존속 여부가 대두할 수 밖에 없다. 한·미동맹은 정전체제와 관련된 사항은 아니며 한·미 양자간 문제이기 때문에 평화체제 전환 문제와 자동적으로 관련되어 있지 않다. 그럼에도 한·미동맹이 실질

한반도 비핵화와 평화체제 전환 관련
비핵화와 평화체제 순서 조합,
참가자 선정, 한반도 평화협정의
양식·체결방식·보장방식 등이
향후 쟁점으로 떠오를 듯

적으로 정전체제를 유지하는 역할을 해 왔기 때문에 평화체제 전환은 한·미동맹의 역할, 주한미군의 구성 및 규모, 한·미연합작전의 성격 등에 영향을 미칠 것이다.

여섯째, 평화체제는 평화를 실질적으로 정착시킬 수 있는 제도적 여건, 법적 근거, 규범 등이

마련되어야 가능하다. 평화체제는 평화협정이라는 법적 근거를 필요로 하지만 이것을 넘어서 포괄적으로 평화를 가능하게 하는 정치·군사적 신뢰와 협력구조를 필요로 한다. 한반도와 같이 군사적 밀집도가 높은 지역에서 단순히 평화협정을 체결한다고 해서 항구적 평화가 보장되는 것은 아니다. 평화정착을 위해서는 실질적으로 군사적 충돌을 방지할 수 있는 군사적 신뢰구축이 이루어져야 하며, 상호 군사적 배치와 운영을 제한하는 운용적 군비통제, 그리고 병력 및 장비의 감축이 이루어져야 한다. 따라서 한반도 평화체제를 위해서는 평화협정 체결에 관련된 법적·절차적 문제와 함께 한반도 군비통제를 실현하는 방안을 강구해야 한다.

5. 전망과 과제

앞으로 비핵화와 평화체제 전환 문제는 대북제재 국면의 양상, 관련국의 이해타산 등과 맞물려서 복잡하게 전개될 것으로 예상된다. 대북제재의 실효성은 상당부분

중국의 참여 정도에 달려있다. 만약 북한이 5차 핵실험을 실시할 경우 대북제재의 강도와 범위는 확대될 것이며 대화국면으로의 이행은 그만큼 어려울 것이다. 북한은 7차 당대회를 통해 핵보유 국가의 위상을 대내외에 천명하는 한편 핵선제불공격과 비확산 준수 의사를 표명하였다. 아울러 북한은 미국에 대해서 대북적대시정책 철회와 평화협정을 요구하는 평화공세를 감행하고 있다. 한편, 중국은 대북제재의 강도를 조절하면서 대화국면으로의 전환을 위한 시기와 조건을 가늠하고 있다. 중국은 대화국면으로 이행하기 위한 카드로 비핵화와 평화협정 병행론을 가다듬고 있다. 미국의 오바마 행정부는 임기 말에 획기적인 대북정책을 실시하기는 어렵지만 비핵화와 평화협정을 고리로 한 한반도정세 변화의 향방을 타진하고 있다.

이러한 복잡한 상황에서 비핵화와 평화체제 문제가 언제 어떤 형태로 구체화될지를 예측하기는 어렵다. 그럼에도 향후 이 문제의 매듭을 어떻게 푸느냐가 한반도의 미래를 결정하는 중요 사안이 될 것이라는 점은 분명하다. 이런 점을 감안할 때, 비핵화 및 평화체제 전환에 대한 기본방향을 설정하는 것이 중요하다.

첫째, 비핵화와 평화체제 전환을 추진하는 데 있어서 한국의 주도적 역할이 보장되어야 한다. 북한은 한반도 평화문제를 논의하는 데 있어서 기회만 있으면 남한을 배제하고 미국과 직접 협상을 함으로써 한반도문제의 결정권을 행사하고자 한다. 또한 동북아에서 미·중의 패권경쟁이 진행되고 있는 상황에서 한반도의 미래를 결정하는 데 있어서도 미·중의 입김이 강화되고 있는 실정이다. 한반도 비핵화와 평화체제 전환은 안보문제에 국한된 사안이 아니라 한반도질서, 남북관계, 통일에 결정적 영향을 미치는 핵심 사안이다. 이러한 중요한 문제를 결정하는 데 있어서 한국이 주도적 역할을 할 수 있도록 전략적 환경과 여건을 만들기 위해 노력해야 한다.

둘째, 비핵화와 평화체제 전환에 의해 실질적 평화가 한반도에 정착되도록 해야 한다. 북한 핵개발로 인해 한반도 안보는 질적 성격이 변화되었다. 한반도 평화정착은 비핵화와 함께 평화체제 전환, 재래식 군비분야의 군비통제를 통해 달성될 수 있다. 비핵화와 평화체제 전환, 군비통제를 어떤 순서로 어떤 범위로 실시하느냐를 둘러싸고

관련국의 입장이 대립하고 있다. 중요한 것은 이행에 관련된 법적·절차적 문제도 중요하지만 실질적으로 이행을 보장하고 검증할 수 있는 메커니즘을 마련해야 한다는 점이다. 합의문건을 채택한 후 이행이 결렬되고 문건이 시문화되는 악순환을 방지할 수 있는 실효적 방안을 마련하기 위해 고심해야 한다.

**비핵화와 평화체제 전환에 대한
기본방향은 한국의 주도적 역할 보장,
평화체제 전환 및 평화협정 체결방식에서
신축적 태도 견지, 다층 구도의
연계성 강화, 한반도 평화 정착 및
통일 지향 환경 조성 기여 등에 맞춰져야**

셋째, 비핵화 이행방식, 평화체제 전환방식, 평화협정 체결 형식, 평화체제 관리방안 등 구체적인 문제에 대해서는 신축성을 보이는 것이 바람직하다. 비핵화와 평화체제 전환의 큰 그림과 이행구도의 보장방안 등 실질적 문제에 대해 관심을

집중하는 것이 필요하다. 구체적인 절차문제로 씨름하기 보다는 실효성있고 실현가능한 방안의 조합을 마련하는 실용적 자세가 필요하다.

넷째, 비핵화와 평화체제 전환이 다층구도로 추진될 것으로 예상되는 만큼 다층구도의 연계성을 강화해야 한다. 6자회담이 비핵화와 평화체제 전환의 큰 틀에 대해서 논의하는 한편, 한반도평화포럼은 한반도 평화체제 전환의 구체적 문제를 논의하고, 남북회담은 한반도 신뢰구축과 군비통제에 대해서 논의할 것이다. 이러한 다층구도는 서로 맞물려 있는 만큼 한 분야의 회담에서 문제가 발생할 경우, 전체 구도가 헝클어질 수 있다. 따라서 다층구도의 연계성을 유지하되 각 분야의 회담이 다른 분야의 회담에 긍정적인 영향을 미치는 선순환구도를 고안해야 한다.

다섯째, 한반도 비핵화와 평화체제 전환은 한반도에 평화를 정착시키고 통일을 지향하는 환경을 조성하는 데 기여해야 한다. 비핵화와 평화체제 전환은 남북관계의 평화적 관리와 통일로 나가는 긴 여정의 프로세스이다. 비핵화와 평화체제 정착이 남

북화해와 협력을 안정화시킴으로써 분단을 넘어서 통일에 기여할 수 있도록 하는 종합적 디자인이 필요하다.

〈참고문헌〉

- 박종철. “한반도비핵화와 평화체제 전환.” 『한국과 국제정치』. 제22권 제1호, 2006년 봄.
_____. “한반도평화체제 구축: 현황과 과제” 『한국과 국제정치』. 제24권 제1호, 2008년 봄.
백학순. “한반도 비핵화와 평화체제 수립전략” 정성장 외 『한국의 국가전략 2030』.
성남: 세종연구소, 2015.
신옥희. “북·미관계와 한반도 평화체제: 역사적 고찰” 『한국정치외교사 논총』. 제33집 2호, 2012.
이종석. 『칼날 위의 평화』. 서울: 개마고원, 2014.
_____. “북한 비핵화와 평화협정: 논의배경, 역사, 전망, 대응방향” 『정책브리핑』. NO.2016-10, 2016. 3. 28.
조성렬. 『한반도평화체제』. 서울: 푸른나무, 2007.
한용섭. 『한반도 평화와 군비통제』. 서울: 박영사, 2004.
함택영. “북핵문제 해결과 한반도 평화체제의 모색: 미·중관계와 북한의 안보 위협 인식.” 『현대북한연구』.
제17권 2호, 2014.
- Jong-Chul Park. "A Search for Introducing Confidence-Building Measures and a Peace Regime on the Korean Peninsula." *Inter-Korean Relations and the Unification Process in Regional and Global Contexts*. edited by Jong-Chul Park. Seoul: Korea Institute for National Unification, 2015.
- 『연합뉴스』
『중앙일보』
CNN.
Wall Street Journal.

중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의

이동률 동덕여대 중어중국학과 교수

1. 중국의 부상과 주변외교의 진화

시진핑 정부의 외교안보 전략에서 최근 가장 주목되고 있는 것은 주변외교의 진화이다. 중국의 가파른 부상, 미국의 아시아 재균형전략, 그리고 일본의 보통국가화가 병행하여 전개되면서 중국의 아시아 전략이 새롭게 진화해 가고 있다. 즉 중국은 일차적으로 소위 '운명공동체'로 상징되는 적극적인 주변외교 공세를 통해 아시아에서 미국 주도의 동맹체제가 중국의 부상을 견제하는 것을 약화시키는데 집중하고 있다. 이런 맥락에서 중국의 외교안보전략은 여전히 기본적으로는 미국에 대응하는 특성을 가지고 있다.

다른 한편 중국은 장기전략 차원에서 부상하는 중국의 위상에 부합하는 능동적이고 주도적인 외교도 새롭게 모색해가고 있다. 우선 중국의 '핵심이익'을 지키려는 수세적인 태도를 넘어서 미국 주도의 기존 질서와 제도에 대한 구체적인 '보완' 국제규범과 레짐을 제시하는 새로운 대응 외교 단계로 진화하고 있다. 특히 중국이 해양강국을 기치로 적극적으로 해양진출을 추진하고 있는 것도 주목할 만한 새로운 변화이다.

가. 중국의 지역 거버넌스 경쟁 참여

시진핑 정부는 중국의 부상을 실현하고자 하는 강력한 의지를 갖고 있지만 동시

에 미국과의 직접적인 충돌을 우회하면서 부상을 실현할 수 있는 방법을 모색하고 있다. 즉 중국은 미국의 재균형전략에 보다 효율적으로 대응하는 방안을 강구하고 있다. 중국은 미국이 아시아 재균형전략을 통해 사실상 중국과 갈등 요인을 내재하고 있는 아시아 동맹 또는 준동맹국들을 전면에 내세워 중국의 부상을 ‘대리 견제’ 하려는 것으로 인식하고 있다.

이에 따라 중국은 자신의 강점인 경제력과 경제적 수단을 십분 활용하여 주변지역을 중심으로 경제 네트워크를 확장해가면서 자신의 위상과 영향력을 점진적으로 확대시켜가고 있다. 중국은 아태지역내 미국의 5대 동맹국 가운데 필리핀을 제외한 4개국 이 중국의 최대 무역 파트너라는 점을

새로운 제도의 제시와
경제네트워크 조성을 통해
세력권을 확장해 가는 방식으로
미국의 재균형전략에 대응하면서
점진적인 부상 실현

애써 강조하고 있다. 그러면서 미국이 주도하는 환태평양경제동반자협정(TPP)에 대응하는 차원에서 역내 포괄적 경제동반자협정(RCEP)과 아시아태평양자유무역지대(FTAAP), 그리고 일대일로(一帶一路) 구상 등을 적극적으로 전개해가고 있다.

뿐만 아니라 중국은 경제, 금융영역에서부터 점진적으로 구체적인 국제규범과 제도를 제시하면서 기존의 국제경제 질서의 수용자(rule taker)의 위치에서 탈피하려는 새로운 시도를 하고 있다. 일대일로의 금융 플랫폼으로서 중국이 주도한 최초의 국제 금융기구인 아시아인프라투자은행(AIIB)의 성공적 출범이 대표적인 사례이다. 중국 스스로는 AIIB 설립이 기존 질서의 ‘대체’가 아닌 ‘보완’임을 애써 강조하여 기존 국제금융질서에 대한 도전으로 비쳐지는 것을 경계하고 있다. 실제로 중국정부는 기존의 아시아개발은행(ADB)의 문제점을 보완할 수 있는 기제로서 AIIB의 설립을 주도한 만큼 ADB의 한계와 문제점을 극복해야 하는 과제를 안고 있기도 하다.

그럼에도 AIIB의 예상 밖의 흥행은 결과적으로 중국이 기존의 ‘미성숙의 강대국’

이라는 취약성을 극복하고 규칙 제정자(rule maker)로 전환될 수 있는 가능성을 시현한 것으로 평가되고 있기도 하다. 요컨대 중국은 새로운 제도의 제시와 경제 네트워크 조성을 통해 자신의 세력권을 확장해가는 방식으로 미국의 재균형전략에 대응하면서 점진적인 부상을 실현하고자 한다.

나. 시진핑 정부의 새로운 국정과제: ‘해양강국’ 지향

시진핑 정부가 출범한 2012년 18차 당 대회 보고에서는 처음으로 ‘해양강국건설’을 국가발전전략 목표로 제시했다. 즉 “해양자원개발능력을 제고하고, 해양경제를 발전시키고, 해양생태환경을 보호하고, 국가해양 권익을 확고히 수호하여 해양강국을 건설하자”고 역설한 것이다. 2013년 국방백서에서도 이례적으로 “국가 해양권익을 결연히 수호하는 것은 인민해방군의 중요한 책무임”을 강조하고 있다. 또한 “중국은 대륙과 해양을 겸비한 대국이다. 해양은 중국이 지속가능한 발전을 실현하는 중요한 공간이자 자원을 보장하는 곳으로 인민의 복지와 국가의 미래와 관련되어 있다. 해양을 개발, 이용, 보호하며 해양강국을 건설하는 것은 국가의 중요한 발전 전략”이라고 밝히고 있다.

실제로 시진핑 주석은 취임 후 2013년 6월 오바마 대통령과의 정상회담에서 ‘핵심이익’ 문제를 포함시킨 ‘신형대국관계’를 제시하여 태평양 양안 두 강대국의 윈-윈(win-win)을 제의한데 이어서 일대일로 구상 발표(9월), 동중국해 방공식별구역 선포(11월), 남중국해에 인공 섬 매립 개시(12월) 등 해양진출을 향한 일련의 구체적인 행동들을 진행했다.

중국이 2010년 이후 해양 영유권 분쟁에서 이전과 달리 강경한 태도를 견지하는 배경에도 주권과 영토 보전이라는 핵심이익 수호 차원을 넘어서 해양진출이 중국의 부상이라는 국가 목표와도 직결된 것이라는 인식이 자리하고 있음을 보여준다. 즉 중국이 초강대국으로 부상하기 위해서는 해양 진출은 불가피하고, 해양으로의 진출을 위해서는 지금과는 다른 해공군력과 군사전략이 필요하다는 인식을 하고 있다.

최근 중국이 세계의 공장에서 세계의 시장, 그리고 세계의 투자국으로 빠르게 변모하면서 중국의 국익 또한 급속히 해외로 확장해가고 있다. 예컨대 2002년 27억 달러에 불과하던 중국의 해외직접투자는 2014년에는 2660억 달러(홍콩포함)를 기록하여 세계 2위 투자대국이 되었다. 뿐만 아니라 경제성장의 원동력인 석유 등 에너지 자원의 수요가 급증하면서 안정적 수송로 확보도 중요한 과제가 되고 있다. 중국이 수입하는 석유의 80%가 말라카해협을 통과하고 있다. 이는 중국의 에너지 공급의 80%가 타국의 군사력 통제 하에 있다는 것을 의미한다. 해양 경제가 중국의 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중이 급성장하고 있는 것도 주요한 이유로 제시되고 있다. 요컨대 중국의 해외시장 보호와 에너지 안보 차원에서 해양국가로의 전환이 필요하다는 것이다.

초강대국으로 부상하기 위해서는
해양 진출이 불가피하고
해양으로의 진출을 위해서는
지금과는 다른 해공군력과
군사전략이 필요하다고 인식

이러한 흐름에서 중국은 이미 1990년대 이후 ‘해군의 현대화’를 기치로 사실상 해군 전력 증강에 박차를 가해왔다. 2010년 국방백서에서는 근해방어전략을 유지하면서 동시에 ‘원해에서의 협력’을 명시한데 이어서 2015년 국방백서에서는 근해방어와 원해 호위를 동시에 수행하는 전략을 제시하여 사실상 중국의 부상과 더불어 점진적으로 대양해군을 지향해가고 있다. 실제로 중국 해군의 원양 진출과 훈련도 증가하고 있다.

2. 시진핑 정부 주변외교의 딜레마: 남중국해에서의 미중경쟁

아시아 지역에서 중국의 새로운 외교적 시도는 역내 질서를 주도해왔던 미국과의 경쟁과 갈등을 불가피하게 초래하고 있다. 중국은 기본적으로는 이른바 ‘신형국제

관계' 제시를 통해 중국의 '핵심이익'을 존중해준다면 미국과의 불필요한 경쟁과 갈등을 우회하고자 한다는 의사를 표명하고 있다. 그럼에도 중국의 부상과 진화된 주변 외교로 인해 미국과의 경쟁이 불가피해지고 있다. 중국은 미국과의 경쟁에서 크게 두 가지 특징을 보이고 있다.

우선 중국은 군사영역에서 미국과의 직접적인 경쟁과 충돌은 회피하려고 하는 반면 경제, 금융영역에서는 국제규범과 제도 경쟁을 주저하지 않고 있다. 다시말해 중국은 경제, 금융영역에서는 기존 제도와 규범에 대한 소위 '보완'을 주도하고 있지만 안보 영역에서는 여전히 기존 규범과 표준을 준수하고 있음을 역설하고 있다. 예컨대 중국은 남중국해에서 인공섬을 건설하고 동해 방공식별구역을 설정하는 등 공격적 태도를 이어가고 있지만 그럼에도 국제해양법을 준수하고 있으며 항행의 자유는 보장되어야 한다고 주장하여 안보관련 기존 국제규범을 변혁할 의사가 없음을 표명하고 있다.

둘째, 미중 양국은 양자간 이슈를 둘러싸고 직접적으로 대립하는 것은 회피, 관리하는 반면에 상호 세력권 확장과 대리 견제에 몰두하는 양상이 전개되고 있다. 중국은 한국 등 주변 국가들을 향해 소위 '이익공동체', '인문유대', 그리고 나아가서 '운명공동체'를 역설하며 미국 중심의 안보 동맹체제에 우회적으로 대응하고 있다. 그 결과 중국과 미국은 동아시아 지역 국가들을 대상으로 '편가르기식 기싸움'의 양상이 전개되고 있으며, 한국 등 주변 국가들은 미중사이에서 선택의 딜레마에 직면하고 있다.

중국의 이러한 우회적, 선택적 대미 경쟁 전략은 미국의 군사, 안보차원의 견제에 의해 도전받고 있으며 전략적 딜레마에 직면하고 있다. 중국이 직면하고 있는 딜레마 상황은 남중국해에서의 미중간의 경쟁과 갈등에서 가장 현저하게 나타나고 있다.

중국의 해양 진출 확대는 남중국해에서 미국과의 갈등이라는 불필요하지만 불가피한 상황을 초래하고 있으며 이로 인해 아세안(ASEAN) 국가들의 우려를 자극하고 있다. 남중국해 문제에 대한 중국의 기본 입장은 '국제화, 다자화, 확대화'에 반대한다는

것이다. 중국은 남중국해 문제는 중국과 동남아 관련 국가간의 해양 영토와 해양권을 둘러싼 양자간 분쟁이지, 중국과 아세안간의 문제가 아니며, 국제 문제는 더더욱 아니라는 입장이다. 결국 중국은 역외 국가인 미국의 개입을 수용할수 없다는 것이다. 그런데 중국의 딜레마는 미국의 개입을 막기 위해 남중국해에서 단호한 입장을 취하면 취할수록 오히려 분쟁 상대 국가들인 베트남, 필리핀 등은 더욱 미국에 의존하려는 경향을 보이고, 미국은 개입의 빌미를 얻게 된다는 것이다.

중국은 미국의 개입 명분을 약화시키기 위해 남중국해문제와 관련 주권문제와 비주권 이슈를 분리 대응하는 전략을 구사하고 있다. 중국은 남중국해 도서 분쟁과 해양획정 문제

미국과 군사영역에서의 직접적 경쟁은
우회하는 반면 경제·금융영역에서는
국제규범과 제도 경쟁을 주도

는 온전히 영토와 주권과 관련된 사안이기 때문에 철저하게 양자간 협상을 통해서만 논의할 수 있다는 입장이다. 중국은 “남중국해 분쟁은 직접 당사국들이 우호적인 타협을 통해 평화적으로 해결해야 한다”면서 “관련 당사국간 대화와 협상을 위한 채널은 열려 있고 남중국해의 현재 상황은 전반적으로 평화적이고 안정돼 있다”고 주장하고 있다.

반면 남중국해와 관련된 여타의 문제들, 예컨대 해양통항안전, 해상테러, 환경보호, 해양 재난구제 등 비전통안보 영역의 문제에 대해서는 다자간 협상과 협력에 참여할 의사가 있다고 밝히고 있다. 중국은 “남중국해에서 항행의 자유의 중요성은 자명하며 모든 국가가 그 수혜국이 돼야한다” 그리고 “남중국해에서의 항행 자유와 안전은 아시아 국가들과 그 주변국에 특히 중요하며, 방해받아서 안 될 것”이라고 강조하고 있다. 즉 중국은 남중국해에서 항행 자유를 인정하고 있음을 역설하여 미국의 남중국해 개입 명분을 희석시키려고 하는 것이다. 남중국해 문제는 영유권 분쟁이므로 미국은 비당사국이고 개입할 이유가 없다는 점을 부각시키고자 하는 것이다.

중국은 미국이 남중국해 문제에 개입하려는 주요한 목적중의 하나가 미국의 중국 근해 정찰을 강화하려는 것으로 주장하고 반발하고 있다. 중국 국방부 대변인은 최근 중국의 남중국해 일대에 대한 인공섬 건설 작업을 놓고 긴장이 고조되는 것과 관련, “미국은 오랜 기간 동안 중국에 대해 근해정찰을 해왔으며, 중국군 역시 이에 대해 줄곧 합법적으로 필요조치를 취해왔다”면서 “최근 몇 주 사이에 이 같은 이슈가 불거진 것은 미국이 정찰활동을 대폭 강화했으며, 고의적으로 이 이슈를 부각시켰기 때문”이라고 비판했다. 요컨대 중국은 남중국해 갈등의 원인을 미국의 중국근해 정찰문제로 규정하고 있다.

2015년 중국 국방백서에서도 중국의 영토주권과 해양 권익문제와 관련하여 인접국들의 도발 행위가 이어지고 있다고 주장하고 있다. 구체적으로 중국도서에 대한 비합법적 점거와 군사훈련, 역외국가의 남중국해문제 개입, 중국 해상과 항공에서의 근접정찰 시도를 제기하고 있다. 중국이 적시한 내용은 모두 사실상 미국을 겨냥하고 있는 것이다.

중국의 남중국해 인공섬 건설이후 미국과의 대치는 고조되었고 급기야 미국은 2015년 10월 남중국해에서 항행의 자유(freedom of navigation)를 확인하는 작전이라는 명분하에 구축함 라센(Lassen)호를 중국이 매립공사를 진행한 수비 산호초(Subi Reef, 중국명 주비다오, 渚碧礁) 해역 12해리 안으로 진입시켜 정찰을 감행했다. 중국은 이에 대해 “주권을 위협하는 위험하고 도발적인 행위”로 규정하고 즉각 반발했다. 그런데 중국은 다른 한편 미국과의 갈등을 악화시키지 않기 위해 위기관리 협의를 진행하는 신중한 태도도 병행했다. 중국은 우성리(吳勝利) 해군사령관이 존 리처드슨 미해군 참모총장과의 화상회의를 제의하여 미 함정의 남중국해 인공섬 진입에 대한 ‘엄정한 입장’을 전달할 것이라고 했다. 그러면서 이번 회의가 양국이 9월 체결한 ‘두 개의 상호신뢰 메커니즘’에 부속문건이 추가된 이후 열리는 첫 통화라는 점을 애써 강조하여 사실상 위기관리 차원임을 시사했다.

중국은 남중국해에서 미국과의 갈등과정에서 아세안 국가들의 반응에 매우 예민

해 있다. 중국은 미국이 인공섬 건설을 빌미로 주변 국가들에게 중국위협인식을 고조시켜 반중국 연대를 형성, 강화하려고 한다고 비판하고 있다. 중국은 아세안 국가들의 우려를 해소하기 위한 외교적 노력도 병행하고 있다. 2015년 8월 중-아세안 외교장관 회의에서 남중국해 행동규약에 관한 협의와 해상위기 예방조치에 관한 논의를 촉구하였고, 9월에는 말라카해협에서 말레이시아, 미국, 호주와 재난구조, 수색구조, 납치상황 대비 연합 훈련을 실시하였다.

아세안 국가들은 전통적으로 중국의 팽창에 대한 우려와 경계심을 지니고 있다. 그러면서 동시에 미국의 대중 견제에 동원되어 중국과의 관계가 악화되는 것에 대해서도 역시 경계하고 있다. 아세안 국가들은 중국의

미국의 남중국해 문제 개입을
‘중국 근해 정찰 강화 목적’이라고 주장,
반발하면서도 미중간 충돌이
격화되지 않게 하기 위한
상황 관리 노력도 병행

남중국해 매립 공사에 대해 의혹과 우려를 가지고 있지만 그렇다고 미국의 항행의 자유 군사작전에 대해서 지지하고 있지도 않다. 아세안 국가들은 남중국해를 둘러싸고 미중간의 충돌이 격화되어 이 지역의 불안정이 고조되는 것에 대해 우려하고 있는 것이다.

중국은 현재 직면한 국내적 과제와 경제상황을 고려할 때 단기간에 미국에 대한 해공군력의 열세를 만회하기는 현실적으로 어렵다는 것을 인지하고 있다. 따라서 중국은 미국과의 갈등이 불가피한 측면이 있지만 그럼에도 불필요하게 확장시키지 않기 위해 상황을 관리하려는 노력도 병행하고 있는 것이다.

중국을 해양강국을 지향하고 해양 영유권에 대한 주장을 강화하는 것이 국력의 증강에 따른 ‘정상화의 과정’이라고 주장해온 만큼 해양 주권 수호에 대한 확고한 의지를 후퇴시키기는 쉽지 않다. 그럼에도 중국외교에서 해양 영유권 분쟁이 중국외교

를 압도하면서 중국이 소위 일대일로와 운명공동체를 전면에 내세우며 전개하고 있는 매력공세 외교가 희석되고 주변 국가들에게 중국위협인식이 확장되어 오히려 중국 부상
의 걸림돌로 작용할 수 있다는 딜레마에 직면해 있다.

요컨대 시진핑 정부는 주권을 양보하지 않는다는 명확한 메시지를 전달하면서
동시에 중국이 위협적인 국가가 아니라는 이미지를 생산하는 두 마리의 토끼를 잡아야 하는 과제를 안고 있다. 그러면서 동시에 국민들이 지니고 있는 중국 부상에 대한
높은 기대와 열망 역시 충족시켜야 한다. 따라서 내치 우선이라는 현실적 필요성이 있음에도 불구하고 여전히 대외적으로도 고비용이 예상될 수 있는 국제적 위상과 영향
력 제고도 함께 추진해야 하는 딜레마를 안고 있다.

3. 시진핑 정부의 한반도 정책과 한중관계

중국 주변외교의 진화는 미국의 동아시아 재균형전략, 일본의 우경화와 중첩되면서 미국과의 역내 경쟁 고조로 이어지고 있다. 이에 따라 외견상 중국에게 한국의 지정학적 전략 가치는 증대하고 있는 것으로 보이지만 동시에 한국은 선택의 압박을 받고 있으며 오히려 한국의 독자적 입지와 위상은 위축될 우려가 커지고 있다. 특히 북핵 문제를 포함한 북한문제에 있어서 한국의 역할과 입지가 약화될 가능성이 제기된다. 이는 중국의 가파른 부상으로 인해 중국 외교에서 강대국 외교(미,일 외교)가 핵심적 위치를 점유하게 되면서 한반도의 전략적 가치는 제고되고 있기는 하지만 동시에 빠르게 중국의 대미, 대일 외교의 종속변수가 되고 있기 때문이다.

시진핑 정부는 중국견제를 위한 미일 동맹이 강화되고 있는 상황에서 한국이 최소한 미일 동맹의 대중국 견제에 동참하도록 해서는 안되겠다는 전략적 판단 하에 한국의 전략적 가치를 재인식하고 한국에 대한 적극적인 외교 공세를 펼치고 있다. 시진핑 정부에서 한중관계는 실제로 현저하게 발전했지만 그 이면에는 한중 양국의 서로

상이한 전략적 고려와 동기가 자리하고 있다. 즉 중국은 주변국 외교에서 중점을 두고 있는 경제적 네트워크 강화와 인문교류, 그리고 운명공동체 형성에 한국이 적극적으로 참여하고 지지해주기를 기대하며 이를 통해 한국을 중국의 네트워크에 견인하여 미국의 재균형전략을 통한 대리견제에 적극 참여하지 않게 하려는 의도를 갖고 있었다. 반면에 한국은 중국과의 경제협력, 그리고 북핵문제 해결과 한반도 통일 환경 조성에 있어 중국의 협력과 역할을 기대하고 있었다.

양국의 이러한 동상이몽의 현실은 2016년 1월 북한의 4차 핵실험으로 인해 수면위로 노출되었고 양국관계의 내재적 취약성도 드러나게 되었다. 북한의 4차 핵실험 이후 중국은 한미동맹과 미일동맹과의 연계를 통한 한·미·일 안

시진핑 정부는
미일동맹이 강화되고 있는 상황에서
한국이 미일동맹의 대중국 견제를 위한
전진기지가 되지 않도록 하기 위해
한국에 대한 적극적인 외교 공세 주도

보협력 강화 움직임에 대해 ‘아태지역의 작은 나토(亚太小北约)’라는 프레임을 통해 우려와 경계를 표출하고 있다. 즉 중국은 미국이 북한의 핵실험과 미사일 발사를 ‘빌미’로 한·미·일 안보협력을 적극적으로 추진하고 이를 통해 중국을 견제하려 한다는 의구심을 갖고 있다. 또한 중국은 북한 미사일 발사 직후 곧바로 한국이 사드(THAAD) 배치 논의를 개시한다고 발표한 것이 한·미·일 안보협력 추진의 신호탄이라고 해석하며 반발하고 있다.

시진핑 주석이 2016년 3월 4차 핵안보정상회의에서 미국과 한국의 정상에게 연이어 사드 배치는 ‘자국의 안보이익과 동북아 전략 균형을 파괴하는 것’이라며 공식적으로 사드 배치 반대 의견을 표명하였다. 즉 중국은 한국에 사드배치를 추진할 경우 이에 상응하여 안보이익을 지키기 위한 독자적인 대응 조치를 취할 수 있으며, 아울러 전략 균형을 확보하기 위해 러시아, 북한과의 협력을 강화해 갈 수도 있다는 메시지를

전하려는 것으로 보인다.

중국은 북한의 4차 핵실험이후 그 어느 때 보다도 유엔 안보리 결의 2270호의 ‘전면적이고 완전한 이행(全面完整履行)’을 역설하고 있다. 그러나 한편으로는 “한반도 문제는 복잡하고 미묘하다”며 “유관 국가들의 냉정과 자제를 촉구하며 사태를 더 이상 악화시키지 말아야 한다”고 강조하고 있다. 즉 이는 중국이 북중관계, 한중관계, 그리고 북핵문제를 중국의 부상과 강대국외교, 특히 대미외교 전략의 맥락에서 복합적으로 인식하고 접근하고 있다는 것을 의미하는 것이다.

중국 왕이(王毅) 외교부장이 한반도 비핵화와 평화협정의 병행론을 제의하면서 중국은 사실상 ‘대화를 통한 한반도의 안정’ 확보에 방점을 두고 있음을 숨기지 않고 있다. 이 또한 향후 중국이 남중국해에서 미국의 견제, 한·미·일 안보협력, 사드 배치 등 일련의 변수들을 함께 고려하며 이에 상응하여 전략적으로 대북제재의 강도와 북한과의 관계를 조정해 갈 가능성이 있음을 시사하는 것이다. 실제로 북한 당국의 중국 비난에도 불구하고 중국은 당과 정부차원에서 북한에 대한 공식적 비난은 자제하고 있어 북중관계를 전면적으로 악화시키지 않으면서 관계 개선의 여지를 두려는 의사가 있음을 엿보게 한다. 요컨대 중국의 한반도 정책, 한중관계, 그리고 북핵에 대한 대응은 향후에도 기본적으로 중국의 부상 일정, 대미외교, 미중관계의 변화에 영향을 받아 유동적일 수 있다는 것을 보여주고 있다.

4. 시진핑 정부의 한반도 통일에 대한 인식과 통일외교 환경

가. 시진핑 정부의 한반도 통일에 대한 입장

중국의 한반도 정책에서 가장 뚜렷하게 일관성을 유지해온 것이 한반도 통일에 대한 중국의 입장이다. 한중수교 공동성명 이후 지난 24년간 정상회담을 비롯한 모든 공식 문서와 발언에서 중국은 사실상 일관된 입장을 견지해오고 있다. 즉 중국은 ‘남

북 당사자 간의 자주적이며 평화적인 통일 실현을 지지하고 있다'는 일관된 입장을 표명해왔다. 중국은 사실상 북한 체제 붕괴에 의한 한국 주도의 흡수 통일이나 전쟁에 의한 강제적 통일에는 반대한다는 공식 입장을 천명한 것으로 해석된다.

'역사상 최상' 이라고 양국 공히 평가하고 있는 현재의 한중관계에서도 한반도 통일에 대한 중국의 공식 입장은 양국관계가 경색되었던 이명박 정부 때와 별반 다르지 않다. 요컨대 한반도 통일에 대한 중국의 입장은 한국 정부의 통일 의지와 정책 변화, 통일외교, 그리고 남북관계와 한중관계의 변화에 영향을 받지 않은 채 일관성을 견지해오고 있다. 즉 중국의 한반도 통일에 대한 입장과 정책은 최소한 한중관계의 변화에 영향을 받고 있지는 않는 것이다.

중국에게 한반도 통일은 결국 현실적으로 북한이라는 '전략적 완충지역'의 소멸을 의미하는 것이다. 중국이 북한의 소멸을 수용할 수 있는 조건은 우선 북한이 중국에게 전

중국의 한반도 정책, 한중 관계, 북핵에 대한 대응은 중국의 부상 일정, 대미 외교, 미중 관계 변화에 영향을 받아 유동적으로 진행될 듯

략적 자산이 아니라 오직 부담으로만 평가되어야 한다. 그리고 동시에 남한이 북한을 대체하여 중국에게 전략적 완충 역할을 할 수 있다는 확고한 판단이 서야 한다. 즉 중국의 입장에서 한반도 통일에 대한 실질적인 태도 변화를 야기할 수 있는 변수는 한미 동맹이고 나아가 미중관계이다. 즉 미중간의 전략적 경쟁이 지속되고 한미동맹이 현재와 같은 수준에서 유지되는 한 중국은 한중, 북중관계의 친소와는 무관하게 여전히 '완충지로서의 북한'이라는 보험의 가치는 불가피하게 인정할 수밖에 없고 따라서 한국 주도의 한반도 통일에 선뜻 협력할 수는 없게 되는 것이다.

더욱이 현재 중국의 부상 일정, 역내 미중간의 영향력 경쟁, 미일 동맹 강화와 중국견제, 그리고 핵개발로 인한 북한의 고립 심화 등 일련의 상황을 감안할 때 중국의

한반도 통일에 대한 태도가 한국의 기대대로 변화될 가능성은 더욱 낮아졌다. 즉 현재와 같이 중국이 경제, 금융영역에서 미국과 경쟁을 진행하고, 중국의 해양 진출과 미국의 포위 사이에서 세력 경쟁이 전개되는 상황에서 한국 주도로 한반도의 현상이 변경되는 시나리오를 중국이 수용할 가능성은 매우 낮다. 왕이 중국 외교부장이 12기 전국 인민대표대회 2차 회의(2014.4) 기자회견에서 한반도에서의 레드라인은 ‘한반도에서의 전쟁과 혼란을 허용하지 않는 것’ 이라고 언급한 것이 사실상 중국의 한반도 현상유지 지향의 속내를 잘 드러내 보인 것이다.

중국은 한반도 통일을 불확실성과 불안정성을 초래할 수 있는 현상변경으로 인식하고 있다. 즉 한국주도의 통일과정에서 북한체제의 붕괴가 진행되면서 중국 국경지역의 불안정성이 고조될 수 있다는 것이다. 그리고 통일한국이 미국과의 동맹체제, 주한미군을 유지할 경우 중국은 사실상 미국과 국경을 접하는 상황이 발생할 수도 있다는 불확실성에 대해서도 경계하고 있다. 최근에는 중국이 통일된 한국과의 사이에 국경분쟁이 야기될 수도 있다는 우려도 제기되고 있다.

요컨대 중국이 비록 공식적으로는 한반도의 통일을 지지한다고 천명하고 있고 한중관계도 ‘역대 최상의 관계’ 로 발전했다고 하지만 한반도 통일과 관련하여 가장 중요한 변수인 중국을 대상으로 직접적으로 통일외교를 전개할 수 있는 우호적인 환경이 조성되었다고 보기는 어렵다. 중국에게 한국의 ‘평화적 통일’ 지지는 사실상 ‘통일’ 보다는 ‘평화’ 에 방점을 두고 있다. 이런 상황에서는 한국이 중국에 대해 통일외교를 적극적으로 전개하면 할수록 오히려 중국의 입장에서 북한체제를 안정화시켜야 하는 동기는 비례하여 강화될 가능성도 있다. 특히 중국의 부상 일정이 진행되는 동안에 중국은 가능한 한반도를 포함한 주변 정세의 현상유지를 추구하고 있어 한국이 적극적으로 조급하게 한반도 통일을 성취하려 한다는 판단을 중국이 할 경우 오히려 중국은 한반도 통일문제에 일정한 거리를 두거나 부정적인 입장을 취하게 될 가능성이 있는 것이다.

나. 대중국 통일외교에 대한 성찰

4차 북핵실험 이후 현재의 북한 제재 국면에서 내부적으로 한중관계와 한국의 대중국 통일외교의 현실을 보다 냉철하게 재검토하고 성찰할 필요가 있다. 서로 상이한 이해관계를 지닌 강대국에 둘러싸인 한국이 이들 강대국을 대상으로 국가별 맞춤형 통일외교를 통해 통일에 대한 국제적 공감대와 협력을 견인하는 것이 현실적으로 가능한 것인지도 냉정하게 돌아볼 필요가 있다. 특히 미중간의 ‘대리 경쟁’이 심화되고 있는 상황에서 대중국 통일외교의 성과는 미국, 일본, 그리고 북한의 우려와 반발을 야기하면서 오히려 상황을 더욱 복잡하게만 만들 수 있다는 것을 이미 실체가 모호한 ‘중국경사론’의 확산을 통해 일부 엿볼 수 있었다.

아울러 통일외교에 앞서 내부정리가 선행될 필요가 있다. 통일을 외부에 세일할 수 있을 만큼 내부적으로 충분히 통일 논의가 숙성되어 있고, 통일 준비가 장기적 안목에서 체계적

중국이 주변국과 우호적 관계의 기반 위에 부상 일정을 진행해 가야 하는 향후 10년은 한국 주도의 통일 환경을 선제적으로 조성하기 위한 기회의 시기

으로 진행되고 있는지 성찰이 필요해 보인다. 그간 중국에 대한 통일외교를 통해 얻어야 할 중요한 교훈이 있다면 통일은 정권 차원을 뛰어 넘어 후속 세대에게 통일 환경을 조성해준다는 긴 안목에서 부단하게 상상하고 준비하는 과정으로 설정되어야 한다는 것이다. 그러한 일관성, 지속성을 지닌 통일 의지를 내부적으로 축적해 갈 때 비로소 중국에게 한반도 통일의 당위성을 설득할 힘을 가질 수 있다.

현재 비록 한반도 통일을 위한 중국의 협력을 유도하기 쉽지 않은 것이 현실이지만 동시에 중국 역시 같은 분단국의 입장에서 타국의 통일 과정에 공개적으로 반대하기도 어려운 입장에 있다. 따라서 중국에게 한반도 통일의 당위성을 성급하게 설득하려고 하기에 앞서 사실상 한국 주도의 통일이 불가피한 대세이며 현실임을 중국이 인

지켜 하는 장기적인 전략을 전개할 필요가 있다. 한반도 통일이 결국은 한국을 통해 이루어질 수밖에 없다는 인식을 구조적으로 정착시키는 것이다. 장기적으로 한국이 북한 급변사태와 한반도 통일을 안정적으로 관리, 주도할 수 있는 충분한 능력과 의지를 지니고 있다는 인식을 중국 정부와 국민들에게 각인되도록 해야 한다. 그리고 실질적인 대중국 통일외교는 통일 이후의 한반도의 미래까지를 고려해서 한반도 통일에 대한 중국의 개입과 영향력을 최소화할 수 있는 환경을 조성해 가는데 초점을 맞춰야 할 수도 있다.

중국이 주변국들과의 우호적인 관계를 유지하면서 부상 일정을 진행해가야 하는 향후 10여년이 한국 주도의 한반도 통일 환경을 하나의 대세로 형성해야 하는 매우 중요한 기회의 시기일 수 있다. 요컨대 중국의 부상이 완료되거나 또는 부상과정에서 미중간의 경쟁이 더 첨예해지기 이전에 한국 주도의 한반도 통일 환경을 선제적으로 조성할 필요가 있다.

미국의 대북제재와 북한 문제

패트릭 크로닌 신안보센터(CNAS) 아시아태평양 안보담당 선임국장

경제제재가 있으면 각국 정부는 군사 조치에 기대지 않고도 법규 위반국을 상대로 행동에 대한 대가를 치르게 할 수 있다. 제재는 정책 마비를 막아주고, 대응을 하라는 요구 앞에서도 완전히 손 놓고 있지는 않다고 말할 명분을 제공해 준다. 의사결정권자들이 제재 조치에 기대는 것도 제재 조치가 전략적 승리를 안겨주거나 바람직하고 명확한 전략적 효력이 있는 만병통치약이라고 여겨서가 아니다. 제재로 얻는 이득을 수치화하는 것은 오랜 시간이 걸리긴 하지만 이론상으로 보았을 때 제재로 인한 손실 보다는 얻는 이득이 더 많기 때문이다.

즉 국정 운영시 관료들은 단지 권한이 있다는 이유만으로 제재 조치 및 관련 경제 제재 조치에 착수한다. 궁극적으로 바람직한 정책 목표를 이룰 수 있게 하는 확실한 수단으로써 제재 조치를 도입하는 것이 아니다. 일반적으로 경제제재는 외교 및 군사 정책을 포함한 다양한 정책 이행을 목적으로 이용되며, 이를 통해 위협적인 상황 및 동향에 가장 합리적이고 효과적으로 대응할 수 있다.

외교 영역에서는 모든 당사자들이 동의한 주요 합의에 만족해야 하고, 군사 행동은 대개 특정 목표에만 국한되어 있다. 이와 마찬가지로 대부분의 제재 조치도 특정 경제 목표에만 한정되어 있다.

제재를 통해 상대국의 행동이 불만족스럽다고 알리고, 해당 국가에게 행동에 대한 대가를 치르게 하며, 압력을 행사하고, 해당국의 협력까지 이끌어내지는 못하더라도 행동의 변화가 있을 경우 인센티브를 주는 것이다.

북한의 위협적인 행동

이제 이러한 일반적이고 이론적인 논의를 떠나 구체적이고 실용적인 측면을 다뤄보자. 미 정부 관리들은 북한의 4차 핵실험 강행과 5차 핵실험 위협에 대한 대응책 마련을 가장 시급한 문제로 꼽는다. 북한이 미사일 고도화 프로그램 개발에서 더 나아가 미국 본토에 직접적인 위협을 가할 수 있는 대륙간핵탄도미사일 자금조달에 성공할 가능성은 지금 그 어느 때보다도 높다. 북한이 미국에 이러한 직접적인 위협을 가할지도 모른다는 인식은 심리적으로도 현실적으로도 정점에 달했다. 이에 걸맞는 미 행정부의 정치적, 군사적인 진지한 대응이 필요한 시점이다. 제재는 전쟁에 돌입하지도, 무대응으로 일관하지 않으면서도 효력을 발휘하는 가장 매력적인 선택지임에 틀림없어 보인다.

**대북제재는 전쟁과 무대응을
배제하면서 효력을 발휘하는
가장 매력적 선택지임에 틀림없어**

대북제재가 필요한 명분은 수도 없이 많지만 북한 경제, 금융, 법적 이행 부문에 압력을 가하는 주된 이유는 북한정권의 그칠 줄 모르는 핵무기 및 장거리미사일 능력 개발 때문이다. 북한 최고

지도자 김정은은 핵무기 및 미사일 능력을 증강시키느라 비핵화에 대한 요구를 일축해왔다.

김씨 일가의 3대 승계자 김정은은 2011년 12월 부친 김정일이 사망하고, 2·29 합의를 통해 핵 및 미사일 프로그램 동결에 합의했음에도 불구하고 2012년 12월과 2016년 2월 각각 장거리 로켓 발사를 성공시켰고 2013년 2월과 2016년 1월에는 핵 실험을 강행했다. 김정은은 병진정책의 일환으로 핵무기 프로그램 개발과 경제개발을 동시에 추구하고 있다. 올해 5월 김정은은 36년 만에 개최되는 조선노동당 7차 대회에서 병진노선을 국정 우선순위로 설정하고 이 목표에 다시 한 번 매진하겠다고 선포했다. 사실

핵무기 개발은 경제 발전을 가로막는 주된 걸림돌인데도 말이다. 한편 북한 핵무기 개발 의혹과 관련된 이슈에 대해 김정은이 견지해온 태도 때문에 여론은 대북 경제제재 조치를 강화해야 한다는 쪽으로 모아지고 있다.

미국, 한국을 비롯한 여러 국가들은 북한의 도발 및 반항에 대해 추가로 압박 수준을 높여 대응할 준비가 되어 있다. 하지만 이러한 추가 제재와 기타 제재 조치를 통해 우리는 어떠한 목적을 달성하려 하는가?

경제제재를 분석하는 최신 문헌은 도서관 하나를 꽉 채울 정도로 차고 넘친다.¹⁾ 이는 부분적으로 미국을 비롯한 많은 국제사회 구성원이 금융제재 조치를 무기화했을 때의 효과를 실감하고 있기 때문이다. 하지만 미국, 한국을 비롯한 국가에서는 최근의 북한 도발에 대해 압박하거나 이를 처벌할 다음 단계를 모색하기 보다는 먼저 그간 도입된 대북제재 및 금융제재의 효과를 신속하게 검토하는 것이 좋다.

대북제재의 사용

1950년 이래로 미국은 북한의 수많은 불법적이고 위협적인 행위를 처벌하고, 이와 관련된 북한의 능력을 약화시키기 위한 경제제재 및 기타 제재 조치를 도입해왔다. 아래와 같이 광범위하지만 서로 연관되는 4가지 문항 중 하나 이상의 항목에 해당되는

1) 냉전 종식 이후를 다루고 있는 다음의 중요하고 유명한 저서 참고. Robert D. Blackwill and Jennifer Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft* (Cambridge, MA: Belknap Press, 2016); Juan Zarate, *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare* (New York, NY: Public Affairs, 2015); Bryan Early, *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail* (Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2015); David L. Asher, Victor D. Comras, and Patrick M. Cronin, *Pressure: Coercive Economic Statecraft and US National Security* (Washington, DC: Center for a New American Security, 2011); David Cortright and David A. Lopez, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000); Richard N. Haass, *Economic Sanctions and American Diplomacy* (New York, NY: Council on Foreign Relations, 1998); Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered* (Washington, D.C.: International Institute for Economics, 1990).

경우 제재 조치에 착수하였다.

- (1) 무기 개발 및 확산
- (2) 테러리즘에서부터 사이버공격에 이르기까지 모든 이슈를 선점하기 위해 무력을 사용하거나 도발적으로 무력을 과시
- (3) 높은 군사비 지출을 보장해 주기 위한 다수의 불법적 경제 활동
- (4) 비민주주의적 통치 체제 및 인권 침해²⁾

중국은 북한의 4차 핵실험 이후 유엔안보리 결의안 지지하면서도 이행 부분에서는 미흡하고 허술한 모습 보여줘

이러한 제재 조치는 미국 주도 하에 도입되었지만 한국을 비롯한 기타 동맹국들의 의사결정에도 반영되었고, 때로는 유엔 안보리 결의안과 같이 유엔을 통한 전 세계적인 제재 조치에도 영향을 미쳤다.

대북제재를 분석하는 또 다른 방법으로는 김일성, 김정일, 김정은으로 이어지는 김씨 왕조 3대 세습 정권의 통치기간 중 이행된 조치를 검토해보는 것이다. 세계 시장으로의 접근권 및 외부 지원 수혜 통로를 차단하기 위해 도입된 조치는 북한의 호전적 행위와 핵확산을 처벌하는 경제 제재 조치로 변질되었다. 최근에는 이러한 경제제재가 북한의 여러 못마땅한 정책에 관여한 단체 및 개인을 대상으로 하는 금융제재로 진화되었다.

여전히 북한은 무역 및 에너지를 중국에 주로 의지하고 있기 때문에 제재조치가

2) Diane E. Rennack, *North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions* (Washington, DC: Congressional Research Service, January 14, 2016) 참고. 약간 다른 분류 체계에 속해 있지만 다이앤 리벡 연구원은 가장 최근에 업데이트 된 이 보고서에서 미국의 대북제재를 체계적으로 분석했으며 본 에세이는 다이앤의 귀중한 연구결과를 바탕으로 작성되었다.

효과를 거두기 위해서는 중국정부의 더욱 적극적인 지원이 필수적이다. 중국은 특히 북한의 핵실험 강행 이후 정치적으로 협조를 해왔다. 하지만 중국은 유엔 안보리 결의안에 대해 지지는 하면서도 이행 부문에서는 미흡하고 허술한 모습을 보여주고 있다. 게다가 중국은 겉으로는 북한의 핵 확산 및 도발에 대해 압박을 하는 것처럼 보이지만 실제로는 북한정권에게 장려책과 억제책을 어떻게 잘 배합해서 제시할지를 고민하며 이에 대한 통제권을 확고히 해나가고 있는 중이다.

채찍은 당근과 함께 써야 더 큰 효과를 낳는다

강압 전략은 그 속성상 인센티브와 결합되어야만 가장 큰 효과를 낸다는 점은 조지 알렉산더(George Alexander)도 주창한 바 있다. 하지만 애석하게도 지금까지 북한에 인센티브를 제공한 기록을 살펴보면 대개 고무적이지 않다. 채찍만 쓰기보다는 경제적 인센티브라는 당근도 함께 써서 북한의 협력을 이끌어 내려던 계획된 시도는 번번이 실패로 끝났다.

1994년 제네바합의 당시 북미 기본합의서는 검증 가능한 조치를 취해 비핵화로 나아가는 대가로 경제적 이익, 에너지 안보, 외교 정상화라는 아직 이루지 못한 목표를 달성할 수 있는 방안을 제시하였다. 하지만 결국 이 합의서는 무산되고 말았다. 이는 북한 지도층에서 힘이 더 센 강대국에 맞서 유리한 고지를 선점하기 위해서는 공격 및 제재에 대비한 핵 억지책이라는 보편을 보유하는 것이 중요하다고 여겼기 때문이다.

그렇다면 북한의 핵 프로그램과 미사일 실험을 일시적으로 동결시켰을 수도 있었을 만큼 긴박하게 타결된 2012년의 2·29 합의가 실패한 이유도 이와 유사한 전략적 논리에 바탕을 두고 있다는 추측이 가능하다. 북한의 현 체제에서는 필연적으로 안보 딜레마가 존재한다. 하지만 외부에서 수용할 수 있는 북한의 위협 수준은 북한 체제 유

지에 필요한 안보 수준을 이미 초월했다.

이와 유사하게 한국정부의 햇볕정책과 이를 계승하는 후속 정책에서는 더 큰 군사적, 전략적 도전 과제 해결은 논외로 두고도 남북간 긴장을 완화시킬 수 있는 상향식 해결 방안을 제시했다. 하지만 전체적으로 보면 이러한 시도 역시 실패로 끝났다. 한국 정부 입장에서는 인도적이고, 문명화되고, 공익에 부합하는 정치적 접촉을 북한은 정권 존립을 위협하는 요소로 인식했기 때문이다.

**북한 지도층은 강대국에 맞서
유리한 고지 선점 위해서는
공격 및 제재에 대비한
핵 억지책 유지가 중요하다고 판단**

박근혜 대통령이 분단된 남북한을 하나로 연결하는 경제적 가교 역할을 하던 개성공단의 폐쇄 결정을 쉽게 내릴 수 있었던 이유는 북한정권이 경제 협력으로부터 파생하는 잠재 이익을 공유하지 않겠다고 일축했기 때문이다.

김정은 정권은 심화된 경제 개혁에 익숙해지려는 노력을 하거나 더 많은 북한 주민들이 경제적 번영을 조금이라도 누리도록 허용하는 것보다는 지대추구 및 절대적 정치 통제를 훨씬 중요하게 여긴다.

그렇다고 해서 인센티브가 아무런 효과가 없다고는 말할 수 없다. 결국 정착륙 방안과 정치적인 해결책을 찾기 위해서는 압박 전략과 인센티브를 효과적으로 결합한 협상을 통해 당사국 모두가 허용할 수 있는 해결책을 마련해야 할 것이다. 불행하게도 김정은에게는 외교로써 타결시킨 이란의 핵 협상과 유사한 외교적 노선을 진지하게 고민하는 모습을 찾아볼 수 없다. 만약 타국에 수출할 수 있는 석유가 없다면 북한의 대외적인 매력도도 반감될 것이다. 그렇게 되면 북한의 메리트는 주변 열강의 완충국으로서의 역할이나, 핵무기 및 미사일 기술과 같은 불법 상품을 전 세계 암시장에 공급하는 역할 등으로 제한될 것이다.

이제 미국이 가야할 길은?

북한과의 대화는 여전히 밀실에서 간헐적으로 이뤄진다. 하지만 이러한 대화가 유용한 결과를 도출하는 경우는 거의 없다고 보아도 무방하다. 비공식 루트로 평화 협정이 진행되는 것은 먼 나라 이야기이다. 현실적으로 보았을 때 북한이 외부의 우려를 해소해주려는 진지한 자세를 취하기만 한다면 외교적으로 문제를 해결할 수 있는 역량은 충분히 있다. 특히 미국은 같은 약속을 반복적으로 이용하여 공짜로 무언가를 얻어내 온 북한에게 데인 경험을 교훈삼아 이제는 말이나 신뢰보다는 구체적인 조건과 행동을 요구할 것이다.

북한의 4차 핵실험으로 인해 이미 유엔 안보리 제재 결의안이 채택되었고 미국도 독자적으로 더욱 강력한 행정 및 법적 제재 조치를 도입하였다. 오바마 행정부의 남은 임기 동안에는 제재 조치 및 경제제재 안에 아래 내용이 포함될 가능성을 예측해볼 수 있다.

- (1) 북한의 대량살상무기 관련 거래뿐만 아니라 전 세계를 상대로 하는 불법적 경제 활동에 대한 추가 단속 시행
- (2) (해운업의 경우처럼) 무기와 불법 무역 행위에 연루되어 이미 제재를 받고 있는 조직과 개인을 제재 대상에 추가
- (3) 인권침해 혐의가 제기되었을 경우 제재 조치 강화

미 행정부가 제3국과 그 소속 기관을 상대로 추가 제재 조치를 강화할지 여부와 그 시기는 확실하지 않다. 이러한 제재 조치는 경제적 제재라는 불이익을 받지 않으려면 북한과 어떠한 거래도 하지 말라는 압박을 목적으로 한다. 북한의 5차 핵실험은 적어도 그러한 경제제재 조치를 강력히 요구하는 법안 제정을 앞당기게 될 것이다.

하지만 북한이 새롭게 중대 도발을 하지 않는 이상 오바마 행정부에게는 유례없

는 대북 압력을 행사할 시간도, 정치적 의지도 없어 보인다. 십중팔구 차기 미 대통령은 장기간 지속되면서도 심화되고 있는 북한 문제를 그대로 이어받게 될 것이다. 제재 조치 및 금융제재는 오바마 이후 차기 미 대통령이 강압적이건 외교적이건 새로운 접근법을 모색하게 될 때 고려해 볼 수 있는 선택지 중 하나가 될 것이다.

(번역·정리: 임여원 연구원)

〈참고문헌〉

Asher, David L., Victor D. Comras, and Patrick M. Cronin. *Pressure: Coercive Economic Statecraft and US National Security*. Washington, DC: Center for a New American Security, 2011.

Blackwill, Robert D. and Jennifer Harris. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge, MA: Belknap Press, 2016.

Cortright, David and David A. Lopez. *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000.

Early, Bryan. *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail*. Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2015.

Haass, Richard N. *Economic Sanctions and American Diplomacy*. New York, NY: Council on Foreign Relations, 1998.

Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott. *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington, D.C.: International Institute for Economics, 1990.

Rennack, Diane E. *North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions*. Washington, DC: Congressional Research Service, January 14, 2016.

Zarate, Juan. *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. New York, NY: Public Affairs, 2015.

난관에 봉착한 중국의 대북·대남 관계

장후이즈 길림대학 동북아연구원 교수

올해 북한의 제4차 핵실험(수소탄 실험이라 일컬어지는)과 수차례 미사일 발사 실험(대륙간탄도미사일 포함)으로 인해 동북아 정세의 긴장 국면은 나날이 고조되었다. 동북아 각국은 북핵문제를 둘러싸고 일련의 외교적 협상을 벌였고, ‘역사상 가장 강력한’ 대북제재 결의 2270호가 유엔 안전보장이사회에서 통과되었다. 이에 대한 중국의 명확한 지지와 엄격한 집행은 중국의 대한반도 정책 조율이 결정적인 시기에 진 입했다는 것을 다시금 보여주었다.

1. 북중관계: 정상국가 관계로의 전환

1990년대 초에 불거져 지금까지 20년간 지속되어온 북핵문제는 효과적인 해결책을 찾지 못했을 뿐 아니라, 북한의 핵능력은 오히려 계속 강화되어 소형화 및 실전배치라는 방향으로 발전해왔다. 이 과정에서 북한은 중국의 강력한 반대에도 불구하고 북중 접경지역과 인접한 지역에서 수차례 핵실험을 강행해 중국을 ‘핵인질’로 붙잡았다. 이로 인해 중국의 국가안보 이익은 심각한 타격을 입었으며 나날이 더해가는 국제적 압력도 감당하고 있다. 이러한 북한의 행위는 중국이 점차 북한과의 전통적 우호관계를 정상국가 관계로 조정할 수밖에 없게 만들었다.

2013년 2월 북한의 3차 핵실험 이후 시진핑 중국 국가 주석은 아시아 보아오포럼 연설에서 “자기 잇속을 위해 한 지역이나 전 세계를 혼란에 빠뜨려서는 안 된다”고 지적한 바 있다. 또 왕이 외교부장도 당시 반기문 유엔 사무총장과의 통화에서 “중국 앞마당에서 일이 발생하는 것을 절대로 허락하지 않는다”는 점을 분명히 했다. 이처럼 중국은 이미 북핵문제에 대한 일관된 입장을 국제사회에 전달한 바 있다.

왕이 외교부장은 이 밖에도 한반도 비핵화와 평화안정, 대화와 협상을 통한 문제 해결이라는 입장을 거듭 표명한 바 있다. 중국은 유엔의 대북제재 강화에 찬성했으며, 대북 금융제재, 관련기술 및 설비 금수 조치에 대한 안보리 2094호 결의안 역시 성실히 집행했다. 중국은행, 교통부, 상무부, 공업정보화부, 해관총서, 국가원자력기구 등은 연이어 대북제재 성명을 공개 발표하였다. 북중관계 역사상 유례가 없는 일이었다. 중국은 북한에 원유공급을 중단하기도 했으며, 고위급 왕래와 정상적 무역거래를 제한하기도 하였다. 북중관계는 일정 규모의 침체에 빠졌었다.

2015년 북중 양국관계는 양측의 노력 하에 어느 정도 개선이 되었으나 제4차 핵실험으로 인해 다시금 깊은 나락으로 빠져버렸다. 중국은 유엔 안보리 대북제재 2270호 결의안에 찬성하였고 중국 상무부는 무역제한조치(商务部, 2016)를 실시해 제재 결의안을 확실히 집행할 것이라고 밝혔다. 그러나 중국은 인도주의적 위기를 방지하기 위해 2270호 결의안과 대북제재 조치가 북한 민생영역에 영향을 미쳐서는 안 된다고 계속해서 요구했다. 이 점이 한·미·일 등 국가의 개별적 대북제재와 명확히 구분된다.

이처럼 중국의 대북정책을 조정하게 했던 핵심적 요인은 바로 북핵문제이며, 이는 세 가지 차원으로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, 북한의 핵실험 장소가 북중 접경지역에 매우 근접해있고 핵개발 기술이 불투명한 상황에서 방사능 누출이나 오염 등과 같은 잠재적 재앙 때문에 중국이 강력한 우려를 야기할 수밖에 없다는 점이다. 이는 중국 동북지역의 생태안보와 관련된 핵심요소이다. 둘째, 북한의 핵개발에 자극받아 한국과 일본 내의 핵무장론이 수면 위로 떠올랐다. 만약 이 국가들도 잇달아 핵무기 개발

에 나서게 되면 중국은 사방이 핵무기로 포위되는 첫 번째 국가가 될 수 있다. 셋째, 북핵문제는 한반도 긴장을 고조시킨다. 미국은 북핵문제를 이용, 끊임없이 한·미·일 군사협력을 강화하고 삼각동맹관계를 구축해 '아시아의 작은 나토'를 형성하여 동북아 지역에서 대중국 군사 포위망을 한층 더 강화하고 있다. 특히 북핵 위협에 대한 대응을 명분으로 한미 당국이 한국에 사드를 배치하려는 점은 실질적으로 중국의 국가안보를 위협하고 있다.

중국은 안보리 대북제재를 적극적으로 집행하는 동시에 제재는 목적이 아니고 북한을 대화의 장에 나오게 하기 위한 수단이며 중국적으로는 대화를 통해 북핵문제를 해결함에 있다는 점을 명확히 하고 있다. 중국은 북한의 안보적 우려와 각국

중국의 대북정책을 조정하게 했던 핵심요인은 북한의 핵실험 장소, 북한의 핵개발에 따른 한국과 일본의 핵무장론, 북핵 문제로 인한 한반도 긴장 고조 등

이 북핵문제에 대해 가진 우려를 충분히 이해하기 때문에 대한반도 정책 마지노선을 설정할 수 있었다. 즉 북이든 남이든 핵을 가질 수 없고 무력으로는 문제를 해결할 수 없으며, 더욱이 중국의 국가이익이 훼손되어선 안 된다는 것이다.

그렇지만 북핵문제의 해결을 위해서는 먼저 북한이 느끼는 안보적 우려를 완화하는 것이 시급하다. 북한이 느끼는 깊은 안보 불안감은 사실상 한반도의 분단과 남북간 대치 국면에서 발생한다. 더욱이 냉전이 종식된 후 중국과 러시아가 한국과 수교함에 따라 북한은 그들이 제공해주던 절대적 군사보장을 상실했다. 또한 한미와 미일 군사동맹은 전면적 동맹관계로 격상되었으며, 북한은 부득이하게 한·미·일 3국으로부터 오는 군사적 압박을 독자적으로 감당해야 했다. 북한의 재래식 전력은 한·미·일과 비교해 지극히 뒤떨어져 있는 상황에서 자신의 안보적 우려가 완화되지 않는 한 북한이 핵을 포기한다는 것은 불가능할 것이다. 그렇기 때문에 중국은 정화기제(停和機制:정

전협정에서 평화협정으로의 전환 메커니즘 - 역자 주)와 한반도 비핵화의 병행담판 방안을 제안하였다. 설령 6자회담 당사국이 이러한 방안으로 협상을 진행한다 하더라도 비교적 긴 시간과 큰 인내심을 필요로 할 것이다.

2. 중한관계: 이상과 현실 사이에서의 큰 괴리

중국은 북한의 3차 핵실험 이후 기존의 대북정책을 조정했고 한국은 박근혜 대통령 취임 이후 미중 간 균형외교를 펼쳤다. 이로 인해 한중관계는 더욱 긴밀해졌고, 양국 정상은 취임 후 빈번한 정상회담을 가졌다. 2014년 7월 시진핑 주석은 지금까지의 관례를 깨고 북한보다 한국을 먼저 방문하였다. 양국 정상은 한중 전략적 협력동반자 관계의 내실을 보다 풍부하게 함으로써 양국이 공동발전, 지역평화를 위한 노력, 아시아 진흥, 세계번영 촉진이라는 목표를 실현하기 위한 동반자가 되겠다고 선언했다. 이는 중국이 한국과의 관계발전을 상당히 중요시한다고 볼 수 있는 대목이다.

특히 2015년 한중FTA 서명, 박근혜 대통령의 중국 전승절 열병식 참석, 한국의 AIB 가입과 같은 사례들이 한중 전략적 협력동반자관계의 내실을 더욱 풍부히 했을 뿐 아니라 일부 중국학자들은 심지어 한국과 동맹관계를 맺어야 한다고 주장하기도 했다. 물론 한미군사동맹이 전면적 동맹관계로 심화되고 미중간 경쟁구도가 협력구도보다 커지는 배경 아래 한국 외교부는 대중경사론을 일관되게 부정하고 있다. 이러한 점은 한중동맹이 막연한 이상에 그칠 뿐이라는 사실을 보여준다.

특히 올해 초 북한의 4차 핵실험 이후 유엔 안보리의 대북제재 협상과정에서 한중 양국의 불통 및 상호간의 오해와 입장차, 특히 중국 국가안보에 심각한 위협을 주는 X밴드레이더 배치 협상을 한국이 적극적으로 요청했던 일 등은 양국관계 발전에 찬물을 끼얹었으며 상호간의 불신 또한 심화시켰다.

한국과 미국 모두 사드가 북한의 장사정보 공격을 막을 수 없다는 것을 잘 알고

있다. 사드 배치는 미국에게는 전략적 문제이고 한국에게는 정치적 문제이다. 표면적으로 볼 때 한국은 사드를 배치함으로써 미사일 방어능력을 강화해 국가안보를 수호할 수 있지만, 실질적으로는 한미 군사관계를 돈독히 하였다. 한국은 균형외교를 벗어나 미국의 동아시아 군사전략에 묶인 채 장차 동북아 지역에서 미국의 재균형정책과 대중국 포위 및 억제에 위한 전진기지가 될 가능성이 있다. 이는 한중관계를 심각하게 퇴보시킬 뿐 아니라 중국으로 하여금 대한반도 관계를 재조정하게 할 것이다. 더욱이 한국은 이로 인해 훗날 강대국 게임의 희생양이 될 가능성도 존재한다. 이는 한중 양국의 노력을 통해 전략적 협력동반자 관계를 심화하고 내실화하려는 목표와는 절대적으로 배치되는 것이다.

북한은 핵미사일 개발로 인해 국제사회로부터 가혹한 제재를 받았지만, 핵무기 개발을 통해 국가생존 안보를 보장하려는 목적을 어느 정도 달성했다. ‘초강경 대응’이라는 정책수단을 통해 외부적 위협으로 내부결속을 다지려는 목적을 달성한 것이다. 미국은 북핵 위협을 심분 활용해 한반도에 사드를 포함한 전략무기 배치를 서두르고 한·미·일 삼각동맹 구축을 위해 노력하였다. 동맹국 수호의 의지를 보여줌과 동시에 중립에 대한 위협과 억제가 가능한 일거다득(一舉多得)의 조치라고 볼 수 있다. 실질적으로 중국과 한국만이 북핵과 사드문제로 인해 피해를 입었다.

중국은 주변 역경을 헤쳐 나가기 위해 한국과 이익공동체 및 운명공동체로 발전하기를 희망한다. 한국은 한중관계의 발전을 통해 중국과 함께 한반도의 평화안정과 동북아의 번영 및 발전을 도모할 수 있고 북핵문제 해결방안도 함께 모색할 수 있다. 뿐만 아니라 이러한 노력은 한국으로 하여금 외교적 지평을 확대해 국제적 영향력을 강화하는 데에도 큰 도움이 될 수 있다.

**한국의 사드 배치는 한중관계를
심각하게 퇴보시킬 뿐 아니라
중국으로 하여금 대한반도 관계를
재조정하게 할 것**

3. 중국의 대남 및 대북 관계에서의 제3자 요소

한반도는 그 지정학적 중요성으로 인해 주변 강대국이 벌이는 전략게임의 각축장이라는 지위를 벗어나기 어려웠다. 현재 한반도는 남북이 여전히 심각한 대치상황을 보여주고 있는 동시에 미·중·일·러라는 4강 이익의 교차점이고 동서간의 대치 전선(前線)이다. 한반도 주변 동북아 강대국들의 이익게임과 남북한 및 주변대국과의 상호작용 모두 한반도에는 각기 다른 영향을 준다. 한반도는 동북아 질서 변화의 중요한 변수가 되어가고 있다. 이는 중국이 대북 및 대남관계를 중시하는 핵심 이유이며 이들 국가와 관계를 발전해 나가는 과정에서 제3자의 간섭을 야기하는 원인이 되기도 한다.

중국은 북한과 한국을 모두 주권국으로 보고 중요한 외교관계를 유지하고 있다. 양측도 중국의 힘을 빌려 자신의 전략적 목표를 달성하기를 원한다. 중국이 남북 양측이 희망하는 기대치에 도달하지 못했을 때에는 많은 오해와 원망의 화살이 쏟아진다. 예를 들어 북핵문제와 관련해 한국은 중국이 북한을 감싸고돌기 때문에 유엔 제재의 효과가 미미하다고 인식하며 이를 불공평하다고 느낀다. 반면 북한은 중국이 피로 일구어낸 공동승리의 열매인 소중한 친선관계를 포기하는 것을 마다하지 않고 국제사회의 대북제재에 동참한다고 여기고 있다. 중국은 이러한 면에서 남북 모두의 비난을 받고 있으며 북중 및 한중관계 또한 동시에 영향을 받았다.

뿐만 아니라, 중국과 대한반도 관계의 변화는 시시각각 주변대국의 관심을 받아왔다. 그리고 그들은 중요한 시점에 영향력을 행사하여 한반도 정세를 본국에 유리한 방향으로 변화시켰다. 예를 들어 한반도 정세가 긴박하게 돌아갈 때 중국은 적극적으로 6자회담 재개를 알선하고 외교적으로 문제를 해결하는데 주력했다. 미국은 한쪽에서는 한국에 사드배치 압력을 넣어 중국과 러시아를 억제하는 한편 북한과는 물밑 접촉을 진행해 양자 간 협의를 달성하려고 시도했으며 아무런 성과가 없을 때는 중국에게 책임을 떠넘겼다. 러시아는 안보리가 2270호 결의안을 내놓기 직전에 갑자기 '침묵

절차' 를 요구하기도 했다. 이는 2270호 대북결의안이 채택되는 데 실질적으로 영향을 미치지 못했지만 러시아의 한반도 문제에 대한 존재감과 중요성이 부각되는 계기를 제공했다.

한반도 문제의 해결을 위한 가장 중요한 요소는 당사자인 북한과 한국이지만 양측간 신뢰는 심각할 정도로 결핍되어있다. 양측 모두 상호간 대화와 대결이라는 상반된 수단은 물론, 국제적 역량까지 동원해 상대방을 공격하는 데 몰두해 왔으며 주변국 역시 그러한 점을 이용해 상

대 진영을 공격함으로써 한반도를 국제정치의 알력 다툼 속으로 몰아넣었다. 한반도를 둘러싼 강대국들의 게임은 한반도 문제를 더욱더 국제적으로 만들고 복잡하게 하고 있다. 그렇기 때문에 한

현재 한국과 북한은 전략을 조정하고 주변 강대국과의 관계를 조율해야 하는 중요한 시기이며 중국은 한반도 문제와 관련, 건설적 대국의 역할을 충분히 발휘할 것

반도 문제의 해결은 남북 양자관계의 개선과 발전에 달려있을 뿐 아니라 주변 강대국의 적극적인 개입, 그리고 역내 및 글로벌 차원에서의 강대국 간의 긍정적 상호작용에 달려있기도 한다.

남북 및 주변 강대국 관계의 복잡함, 그리고 미·중·일·러 등 강대국이 가진 한반도에 대한 각기 다른 전략 목표 및 한반도 통일의 장기적 추세에 대한 공동의 인식 등으로 인해 각국은 우월적 영향력을 발휘해 한반도 정세가 본국에 유리한 방향으로 발전하게 했다. 현재 한국과 북한은 전략을 조정하고 주변 강대국과의 관계를 조율해야 하는 중요한 시기에 놓여있다. 강대국 사이에서의 이익과 갈등은 많은 부분에서 한반도 미래 정세의 방향을 결정하며, 마찬가지로 한반도 정세 변화 역시 강대국의 이익 및 정책과 많은 관련을 맺고 있다.

4. 결론

중국은 대남 및 대북관계의 지속적 심화 발전을 위해 노력하고 있으며, 중간자 역할을 발휘해 남북관계 개선을 위해 힘쓰고 있다. 또한 중국은 대화와 평화적 방법에 의한 북핵문제 해결을 위해 애쓰고 있으며, 기타 강대국과의 협력을 통해서도 한반도 및 동북아지역의 평화와 발전을 지키기 위해 노력하고 있다. 하지만 중국 또한 자신의 전략적 마지노선을 보유하고 있으며 중국의 국가이익이 훼손되는 것을 용납하지 않는다. 중국은 한쪽에서는 대한반도 관계와 대미·대일·대러 관계를 동시에 효과적으로 처리할 수 있는 방안을 짜내야하는 동시에 다른 한쪽에서는 다른 국가들에게 중국과의 협력의 필요성을 인식시켜야 한다. 한반도 문제 처리와 관련해 중국이 건설적 대국의 역할을 충분히 발휘하는 것은 각 당사자의 이익에 부합되기 때문이다.

(번역·정리: 한성현 연구원)

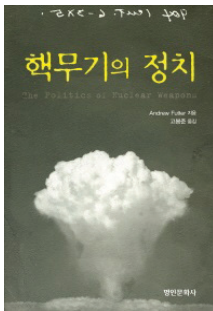
〈참고문헌〉

商务部. “海矣总署公告2016年第11号: 关于对朝鲜禁运部分矿产品清单公告.” 2016.4.5.
(<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/e/201604/20160401289770.shtml>)

핵무기의 정치

Andrew Futter 지음. 고봉준 옮김, 『핵무기의 정치』

김진아 한국국방연구원 선임연구원



핵폭탄이라는 절대무기의 보유는 어떤 국가에게는 터부이고 다른 국가에게는 특권이기도 하다. 핵개발을 둘러싼 국가별 이해관계는 매우 복잡하고 안보이슈는 매일 새롭게 등장하기 때문에, 핵보유와 관련해서는 지역 현안부터 국제사회의 담론에 이르기까지 다양한 질문이 제기될 수밖에 없다. 북한이 핵억제력을 강화하려는 노력은 어떻게 이해되어야 하며, 국제사회는 어떤 대응책을 강구해야 하는가? 수평적 핵확산을 원천적으로 방지하지 못하는 것은 NPT의 실패로 봐야 하는가, 구조적 한계로 이해해야 하는가? 냉전기에 지켜졌던 핵금지 및 핵불사용의 규범이 앞으로도 계속 유지될 수 있을 것인가? 핵무기 없는 세상을 위한 국제적 노력은 얼마나 실효성이 있으며, 핵심적 장애물은 무엇인가?

이러한 질문을 갖는 독자에게 『핵무기의 정치』는 핵비확산 개념을 쉽고 종합적으로 이해함으로써 핵문제의 본질에 접근하는 데 유용한 입문서라고 할 수 있다. 저자는 일반인들에게 다소 난해할 수 있는 핵능력의 요건, 핵전략의 개념 및 핵비확산 체제의 쟁점에 대해 역사적 배경과 주요 학술적 주장을 일목요연하게 설명하는 방식으로 다가선다. 각 장의 말미에는 주제별 요점을 제공하여 독자의 이해를 돕고, 관련 주제를 탐구하는 데 관심을 유발하기에 충분한 가이드라인을 제공하고 있다. 또한 그간의 핵비확산·반확산 분야의 학술적·정책적 연구를 요약·정리했을 뿐 아니라, 추가적으로

참고할만한 자료를 소개하고 있어 핵문제를 다루는 연구자들이 보다 전문적인 연구를 수행하면서 필요한 자료를 쉽게 찾아볼 수 있도록 편의를 제공하고 있다.

저자가 서론에서 저술 취지를 설명하듯이 『핵무기의 정치』는 다양한 이슈를 소개하는 데 초점을 두고 있기 때문에 소위 제2핵시대의 문제인식에 대한 새로운 관점이나 위기대응을 위한 해법을 제시하는 것은 아니다. 그리고 출간시점이 2015년 초라는 점에서 북핵과 이란의 최근 현안을 다루고 있는 것은 아니다. 그러나 과거 핵무기 개발

**핵비확산 개념을
쉽고 종합적으로 이해함으로써
핵문제의 본질에 접근하는 데
유용한 입문서**

의 동기와 확산 과정, 새로운 핵무장국가의 등장을 둘러싼 관련국 간의 역학관계 및 핵군축과 반테러 노력에 대한 도전 요소를 포괄적으로 고찰함으로써 국제사회가 미래 핵위협을 어떻게 관리할 지에 대한 방향성을 큰 틀에서 제시하기에는 충분하다고 보여진다.

핵개발의 동기는 단순히 위협의식으로만 설명될 수 없다. 오히려 국내적 요구나 관료적 이해관계, 국가적 위상과 연계된 상징성 등 안보·국내정치·규범적 측면이 복합적으로 핵개발의 동기를 제공한다. 저자는 1980년대 이후 핵보유량 증가 속도가 완화되었으며 새로운 주체에 의한 핵확산이 느리게 진행되었다는 점을 강조한다. 동시에 핵개발에 필요한 구성요소를 대부분 보유하면서도 커밍아웃을 하지 않은 국가들의 경우 지정학적 안보환경의 변화가 주요 변수가 될 것이라는 점을 지적하고 있다.

현재 핵개발 잠재력을 보유한 국가들의 제반능력에 대한 저자의 설명은 빈약하고 이들 국가들이 핵무기를 제조하기까지 극복해야하는 기술적 장벽이나 외교적 리스크 등을 설명하는 내용은 다소 진부하다. 그러나 핵무기의 유용성과 핵전략의 정교화에 대한 비판적 의문을 제기하고 있다는 점에서, 그간 군축비확산센터(Center for Arms Control and Nonproliferation)와 제임스 마틴 비확산 연구센터(James Martin Center for Nonproliferation Studies) 등에서 핵전략 연구를 담당해온 저자의 고민을 엿볼 수 있다.

핵무기는 사용 의지와 능력면에서 신뢰성이 있어야 억지력으로서 효용가치가 있다. 핵전력은 재래식 군사도발을 억지하고 무력충돌의 확산을 방지함으로써 전략적 수준의 안정을 도모하는 기능을 담당해왔다. 그러나 절대적 위력을 갖는 무기를 개발하여 필요시 핵무기를 사용할 것이라는 점을 상대방에게 확신시키면서도 실전에서는 군사적으로 사용되지 않기를 희망한다는 점에서 ‘핵무기의 역설’이 등장하기도 한다. 즉, 공멸이 예상되는 무기를 사용할 수 없기 때문에 핵무기의 억지력은 보유 그 자체의 상징성에 의존하게 된다. 그럼에도 불구하고 선제공격의 위협으로부터 자유롭지 않다고 인식하는 국가들의 핵무기 생산 욕구를 자극함으로써 핵비확산 체제의 도전요소를 재생산해 내기도 한다.

저자는 자국 핵전력의 신뢰성을 증가시키기 위해 취하는 행동이 불가피하게 상대 국가의 핵억지 계산에 연쇄효과를 가져와 핵체계 전반에 걸쳐 군비경쟁을 야기하게 되는 안보딜레마에 주목하면서, 냉전기 핵 경쟁의 동력이 타 지역의 현대적 경쟁자들 사이에서도 유사하게 반복될 것이라고 주장한다. 따라서 북한의 핵개발은 일본과 한국, 심지어 대만을 중심으로 핵확산을 불러올 수 있다고 전망한다. 그리고 지역 동맹국에 대한 미국의 ‘확장 핵억지’ 보증이 필수불가결한 요소라고 주장한다. 이는 다수의 핵비확산 전문가들이 핵무기의 유용성에 대해 회의적인 시각을 제시하면서 재래식 군사무기 체계의 개발에 주력해야한다고 주장하는 것과는 대치된다(Shaw, 2013).

한편, 냉전기에 핵무기체계 경쟁에도 불구하고 작동되었던 안정적 핵억지 논리가 지역적 맥락에서도 유사하게 반복될 것인지의 문제에 대해서 저자는 논리적으로 무리가 없는 수준에서 일반론을 제시한다. 즉 북한처럼 소규모 국가의 경우 영토 내의 특정 목표에 대해 핵공격이 있으면 그 효과는 전체 국가와 사회에 영향을 미치게 되므로 핵교전이 제한될 수 있으며 확산으로 이어지지 않을 수 있다고 전망한다. 그러나 저자가 제시하는 핵무기 사용에 이르는 확산 시나리오에 의하면 소규모 교전에서의 확산, 상대방이 핵무기를 사용할 것이라는 믿음에서 비롯한 선제 타격, 쓰지 않으면 소용이 없다는 심리적 압박, 상대방을 시험하려는 벼랑끝 전술의 악화 등 오판에 기여하는

요소의 대부분이 북한의 경우 적용될 가능성이 높아 보인다.

이러한 점에서 핵전쟁 근접사례(1962년 쿠바 미사일 위기, 1983년 NATO 에이블 아처, 1995년 노르웨이 로켓사건, 1999년 카길전쟁)가 주는 함의에 주의를 기울일 필요가 있다. 저자는 각 사례를 매우 간략하게 소개하면서, 당사국들의 의도와는 별개로 고조되었던 위기상황에서 핵전쟁을 피하기 위한 외교적 노력이 모색되었던 것과 정책결

**북한의 핵개발은
일본, 한국, 대만을 중심으로
핵확산을 불러올 수 있다고 전망**

정자들의 신중함과 절제력이 작동한 것을 ‘행운’ 이라고 표현한다. 그러나 인간의 특성상 오판과 같은 심리·인지적 요소가 통제되지 않는 위기고조(runaway escalation)에 중요한 변수로 작용할 가능성은 상존하며, 위기발생

시 무대응에 대한 국내적 비판에 대한 민감성, 의도된 시그널의 수용 가능성과 기대되는 용인 수준의 차이 등으로 인해 위기상황을 명확히 인식하는 것은 제한적일 수밖에 없다(김진아, 2016). 이러한 점은 한반도의 핵위기관리 메커니즘 구축을 위한 논의가 시급하다는 것을 시사한다.

핵전략은 냉전기 군비경쟁과 대응과정을 거치며 발전되었다. 이후 핵무기 체계의 기술혁신과 재래식 정밀타격 및 방어능력 향상 등의 변화에도 불구하고 여전히 ‘공포의 균형’ 이라고 표현되는 핵무기의 억지 효과는 핵전략 담론의 대부분을 차지하고 있다. 이같은 측면에서 저자는 과거는 물론 현재에도 군사적 억지 측면에서 핵무기의 유용성에 대한 정책결정자들의 뚜렷한 사고가 결여되어 있다는 점을 지적한다. 핵전쟁에서의 승리가 무엇을 의미할 것인가? 제한적인 핵전쟁이 가능할 것인가? 신뢰할 수 있는 핵보복 위협을 어떻게 창출할 것인가? 저자는 자신이 제기한 질문에 뚜렷한 답변을 내어놓지는 않는다. 이는 핵무기에 대한 맹신에 던지는 저자의 비판적인 태도를 보여주는 데 그치려는 의도에서 비롯한 것일 수도 있고, 저서에서 일관되게 지적하고 있는 안보딜레마로 인해 해법을 찾기가 어렵기 때문일 수도 있다.

핵보유국 간 2차적 보복 공격을 적극적으로 방어할 수 있는 능력의 보유는 1차 공격을 매력적으로 만들기 때문에 오히려 불안정성을 심화시키게 된다. 또한 동맹국에 대한 특정 위협에 대응하기 위해 방어기제를 제공하는 것은 기존 핵보유국 간 관계를 악화시켜 전세계적인 핵안정성을 저해하는 요소가 된다. 한편, 군사 자산과 국민을 보호하는 데 우선순위를 두는 소극적 방어가 상대국으로 하여금 1차 공격을 계획하고 있다는 메시지로 인식될 수도 있다.

이같은 인식적 측면의 문제에 집중하게 되면 핵보유국 간 근본적 불신으로 인해 군비통제 협정의 실효성에 의문이 제기될 수밖에 없으며, 이는 결국 글로벌 핵안정을 저해하게 된다는 전망을 도출하게 된다. 저자는 역사적으로 군비통제 과정이 핵무기의 역할을 축소시키기보다 강화하는 데 기여했다는 주장과 그러한 협정이 핵군비경쟁을 완화하는데 도움을 줬다는 주장을 모두 소개하면서 균형적 태도를 견지하지만, 결국 핵강대국의 책임론은 중요하게 다루어진다. 핵질서의 예측 불가능성 때문에 핵비확산 체제 내의 핵보유국들은 핵폐기를 추진해야하는 의무를 회피하여왔고, 체제 밖의 핵보유국은 핵차별에 반발하며 핵능력을 고도화시킨다. 이로써 체제 내의 비핵보유국은 핵역지 보증에 불안을 갖게 되고, 핵규범에 대한 신뢰는 때론 경솔한 낙관주의처럼 간주된다(Gray, 1999).

핵강대국 책임론에서 현대적 함의도 찾아볼 수 있다. 핵테러리즘의 우려를 만들어내는 비국가 행위자들의 핵물질·기술의 획득경로의 상위에는 핵보유국이 있고, 기본적으로 세계에 존재하는 핵무기가 적을수록 그리고 핵무기급 물질이 적을수록 도난의 가능성이 적어지기 때문이다. 테러리스트 단체가 핵물질 또는 핵무기에 접근할 위험성은 국제사회가 직면할 수 있는 최대의 위기가 될 수 있기 때문에 적극적인 대확산(counter-proliferation)과 비확산을 위한 조치는 초국가적이고 범정부적인 노력을 필요로 할 수 밖에 없다. 따라서 핵보유국과 비핵보유국이 전략물자의 탐지·차단, 정보공유, 재난 대응 등의 과제를 공동으로 떠맡게 된다.

한편, 국가들의 동참을 위해서는 핵 이중용도 물품들의 국제교역을 관리하고, 관

런 국내·국제법을 강화하고, 전문가 교육 프로그램을 개발·지원하는 것이 필수적이다. 국제사회의 역량강화를 위해 재정의 투입이나 기술의 공유 등이 글로벌 아젠다로 다루어진다는 점에서 강대국의 책임이란 부채의 의미 보다는 당위적 의무로서의 책임이라는 뜻에도 주목할 필요가 있다.

**핵무기의 대확산(counter-proliferation)과
비확산 조치를 위해
초국가적이고 범정부적인 노력이 필요**

『핵무기의 정치』는 핵
비확산체제의 새로운 열외
자인 북한의 핵개발이 국제
사회에 주는 함의를 핵능력
의 요건, 핵전략의 특성,
비·반확산 기제, 국제협약

및 글로벌 협력이라는 틀을 이용하여 종합적으로 이해함으로써 대응방향을 고민할 수 있도록 도와주는 지침서와도 같다. 핵무기와 핵전략과 같은 주제는 철저한 검토와 분석이 없이 다루어지는 경향이 있다(Bracken, 2012). 특히 요즘 핵이 마치 정치적인 문제가 되어버린 현실을 지켜보면서, 핵무기와 관련한 논쟁을 보다 객관적으로 이해하는데 도움을 주는 연구물들이 지속적으로 나오기를 기대한다.

〈참고문헌〉

김진아. “한반도 위기의 핵버랑글 구조와 심리·인지적 변수에 대한 고찰.” 『국방정책연구』. 제32권 제1호, 2016.

Bracken, Paul. *The Second Nuclear Age: Strategy, Danger, and the New Power Politics*. New York: Times Books, 2012.

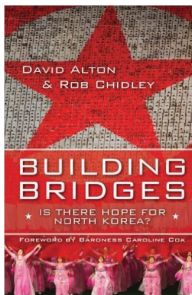
Gray, Colin S. *The Second Nuclear Age*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

Wilson, Ward. *Five Myths about Nuclear Weapons*. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2013.

다리놓기: 북한에게 희망은 있는가?

David Alton and Rob Chidley, *Building Bridges: Is there hope for North Korea?*

최규빈 서울대학교 통일평화연구원 선임연구원



영국 의회 내 ‘북한문제 상·하원 공동위원회’ 의장(Co-Chair of the All Party Parliamentary Group on North Korea)이자 리버풀 존 무어스 대학(Liverpool John Moores University) 교수인 데이비드 알톤 경(Lord David Alton)은 그동안의 북한인권 관련 활동을 바탕으로 『다리놓기: 북한에게 희망은 있는가?(Building Bridges: Is there hope for North Korea?)』를 2013년 롭 치들리(Rob Chidley)와 함께 출간하였다. 그는 영국 종신 상원의원으로 르완다, 남수단, 콩고 등 아프리카 여러 국가들의 인권과 인도적 문제에 관심을 가지고 활발히 활동에 왔다. 그는 북한을 네 차례 이상 방문하였으며 북한 최고인민회의 최태복 의장의 영국 방문을 주선하였다. 또한 국제사회에서 탈북자들의 증언 기회를 마련하여 이들의 경험과 목소리들이 영국 및 유럽 사회에 전달될 수 있는 통로의 역할을 담당하기도 했다. 알톤 경은 이 책을 통해 북한 핵 프로그램과 같은 안보적 이슈나 세습적 리더십과 같은 정치적 문제에 비해 북한의 인권침해나 인도주의 사안에 대한 관심이 적었던 것을 지적하며 안보와 인권 문제를 결부시킨 ‘한반도형 헬싱키프로세스(Helsinki with a Korean Face)’를 제안한다.

이 책은 크게 분단 이전의 한반도 역사, 남북한의 분단 과정 및 전후 상황에 대한

사건적 기술(1-9장)과 북한 인권문제를 비롯한 대북한 및 한반도 정책에 대한 저자의 분석과 주장(10-19장) 두 부분으로 구성되어 있다. 역사를 이해하는 것은 현재의 의미를 깨닫고 미래의 발전적 해결책을 찾기 위해 필수적이라는 자신의 인식에 기초하여 남과 북의 분단 과정을 체제, 지역, 국내 층위에서 차분히 살핀다. 분단과 전쟁이 낳은 ‘인간분리’와 ‘평화부재’에 초점을 맞추며 1) 한국전쟁은 기술적으로(technically) 그

북한의 인권 침해와
인도주의 사안에 대한
관심 부족을 지적하며
안보와 인권 문제를 결부시킨
‘한반도형 헬싱키프로세스’를 제안

리고 사실적으로(in reality) 종결되어야 하며, 2) 기술과 지혜를 동원하여 남북한 간 그리고 세계 간에 다리를 놓아야 함을 강조한다. 저자는 장벽의 수립을 통한 폭력적 군사 대치가 상호 이해를 위한 가교 구축이나 지난한 과정을 수반하는 대화보다 더 매력적인 이유는 갈등의 명료

함을 선택하는 것이 보다 훨씬 용이하기 때문이라고 언급한다. 북한이 지난 60년 동안의 내핍과 실패한 자주, 기근을 통해 상상할 수 없는 방법으로 고통받고 있음을 환기하며 북한의 프로파간다(propaganda)에 도전하고 북한을 자유에 노출시킴으로써 폐쇄된 사회를 열 수 있게 만드는 기회는 사람 간의 접촉과 교류 그리고 건설적이고 비판적인 관여(constructive and critical engagement)를 통해서만 가능하다고 주장한다. 이러한 문제의식과 대북한 접근방식의 철학은 인권, 인간의 존엄성, 자유에 대한 믿음과 비인도주의에 대한 도전이라는 그의 윤리적, 도덕적 인식에 기인한다고 볼 수 있다.

인권과 인도주의

저자는 베를린 장벽 붕괴, 체코슬로바키아의 벨벳혁명(Velvet Revolution), 인종

차별정책(Apartheid)의 종식, 필리핀과 한국의 민주화 사례를 통해 인권에 대한 문제가 정권 전체에 가져온 변화와 정치적 영향력에 대해 주목한다. 이 책에서는 신동혁, 안명철, 이영국, 이성애 등 탈북자들의 증언과 유엔 기구의 조사 보고를 바탕으로 북한 인권유린 실태의 심각성을 드러내고 인권침해라는 핵심 사안에 대해 그동안 국제사회 대북관여의 성격을 규정하기도 한 수용주의(quietism)는 끝내야 한다고 주장한다. 일상적으로 이루어지는 북한의 인권유린 및 끔찍한 폭력으로 고통받았던 사람들의 탄원과 목소리에 귀를 기울일 것을 요구하며 앞으로 인권은 북한 정권을 다루는 데 있어 핵심의제가 되어야 한다고 강조한다.

한편, 알뜰 경은 식량지원 중단을 지속하는 것은 도덕적으로 정당화될 수 없다고 지적하며 한국과 미국이 대북 식량지원을 정치·안보적 이슈와 연계하는 것에 대해서는 부정적인 입장을 피력한다. 사실 도덕적 책임으로 발현된 생존권 대응이라는 차원을 넘어 인도주의 원조가 공여국들의 정치적·전략적 이익에 따라 공급되고 배분되는 인도적 지원의 정치화(the politicization of humanitarian assistance)는 긴급구호와 식량 지원이 본격적으로 확대된 지난 20년 동안 지속적으로 제기된 문제였다(Curtis, 2001; Coyne, 2013). 원조와 무역이 가져올 평화효과(pacifying effects)는 국제관계의 오랜 관심이었고 원조는 서구 민주주의 국가들을 중심으로 한 강대국의 비군사적 대외정책의 주요 수단이었다(Morgenthau, 1962; Baldwin, 1985; Keohane and Nye, 1977). 원조가 공여국의 정치적 목적을 위해 사용되거나 수혜자의 필요나 권리가 아닌 국내 정치적 고려와 결부되기 시작하면서 원조의 수단화 혹은 정치화는 빈번하게 일어났다.

대북 식량지원 역시 이러한 논란에서 자유로울 수 없었다. 저자는 북한이 자신의 주민들을 먹여 살릴 수단조차 없는 ‘실패한 정권’이라는 사실을 지적하는 동시에 식량지원 중단을 통해 북한을 굴복시키려는 외부의 힘의 행사가 가져올 장기적 결과에 주목한다. 즉 이러한 상황에서 궁극적인 피해자는 식량지원의 보류에도 관계없이 자신들의 행동을 바꾸지 않으려는 북한 정권이 아닌 만성 영양실조와 식량부족으로 고통 받고 있는 북한의 영유아와 아동들이라는 사실이다.

건설적이고 비판적 관여 개념 제시

알톤 경은 교류와 협력을 통해 북한 변화의 여건과 환경을 만들어 점진적이고 단계적인 변화를 이끌어 내겠다는 햇볕정책의 기본 철학과 방향에는 동의한다. 그럼에도 지속적인 접촉을 통한 변화 전략이 인권에 미쳤던 영향력은 상당히 제한적이었음을 지적한다. 그는 햇볕정책의 수립과정에서 모든 국가가 옹호해야 할 인간의 존엄성에 대한 의무나 시민들의 자유에 관한 토론이 충분히 열리지 못했다는 것을 한계로 보았다.

북한 내부 개혁과 민주주의를 추동하는 동시에 인권에 대한 집중을 지속하는 '소프트파워 어프로치'가 필요하다고 주장

저자가 주장하는 건설적이며 비판적 관여의 개념이 다소 모호한 것은 사실이지만 그는 군사적 충돌을 예방하고 한반도 평화구축을 위해 수정된 햇볕정책(a modified Sunshine Policy)을 제안한다. 이러한 정책의 기본 전제는 1) 양측의 무력을 동일한 수준으로 조정하며 영토적 야심을 명확히 포기할 것, 2) 평화 프로세스의 장기적인

목표는 한반도의 완벽한 비핵화를 달성하는 것, 3) 모든 과정은 한반도 통일을 지향할 것 등이다. 북한 문제의 핵심은 도발과 대립, 협상과 보상이라는 '강탈의 악순환(the cycle of extortion)'을 어떻게 끊을 수 있는가에 있다. 북한이 핵과 미사일을 통한 군사적 도발을 지속하고 핵 보유국을 천명한 상황에서 안보관련 신뢰구축조치(Confidence Building Measures, CBMs)를 추진하는 것은 상당히 큰 부담이 뒤따른다고 볼 수 있다.

한반도형 헬싱키프로세스: 안보와 인권으로

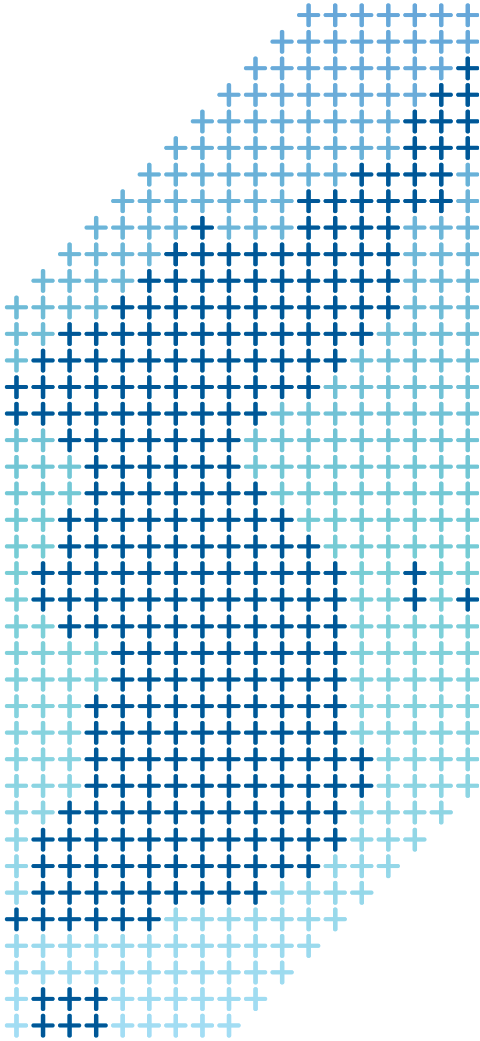
알톤 경은 지금까지의 위협 대 위협, 압박, 'tit-for-tat' 방식의 제재에 근

거한 대북한 외교전략은 실패한 것으로 드러났다고 평가한다. 또한 관여를 위해 인권에 대한 논의를 자제 혹은 배제하거나, 북한과의 화해와 협력없이 인권만을 강조하는 전략 모두 적절하지 않았음을 언급한다(Hawk, 2010). 이에 북한 내부 개혁과 민주주의를 추동하는 동시에 인권에 대한 집중을 지속하는 ‘소프트 파워 어프로치(soft-power approach)’가 필요하다고 주장한다. 저자가 제안하는 ‘한반도형 헬싱키프로세스’는 냉정함(hard-headedness)과 소프트 파워를 통해 안보와 인권이 결부되는 것을 핵심으로 한다.

역사, 교육, 스포츠 등의 비군사 영역에서의 신뢰증진조치(C Confidence Enhancing Measures, CEMs) 추진, 평양의 미국 대사관 설치와 함께 북한의 사법정의 문제와 정치범 수용 시설의 방문조사를 포함하는 인권문제 제기 필요성을 강조한다. 동아시아의 항구적 평화와 한반도 통일을 위해 그는 무엇보다 다양한 의사소통 채널을 확보할 것과 북한주민에게 한국과 국제사회의 선의(goodwill)가 충분히 전달될 수 있도록 하는 모든 조치들을 강구해야 함을 주장한다. 우리가 지어야 할 것은 다리이지 장벽이 아님을 강조하면서 말이다.

〈참고문헌〉

-
- Alton, David and Rob Chidley. *Building Bridges: Is there hope for North Korea*. Oxford: Lion Books, 2013.
- Baldwin, David A. *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press, 1985.
- Coyne, Christopher J. *Doing Bad by Doing Good: Why Humanitarian Action Fails*. San Francisco, CA: Stanford Economics and Finance, 2013.
- Curtis, Devon. "Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension." Overseas Development Institute. HPG Report 10. April, 2001.
- Hawk, David. "Pursuing Peace While Advancing Rights: The Untried Approach to North Korea," US-Korea Institute at SAIS, May, 2010.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye. *Power and Interdependence*. Boston: Little, Brown, 1977.
- Morgenthau, Hans. "A Political Theory of Foreign Aid." *The American Political Science Review*. Vol. 56, No. 2. June, 1962.



(137-756) 서울특별시 서초구 반포대로 217 통일연구원
TEL: 02)2023-8000 | Email: kinuplus@kinu.or.kr