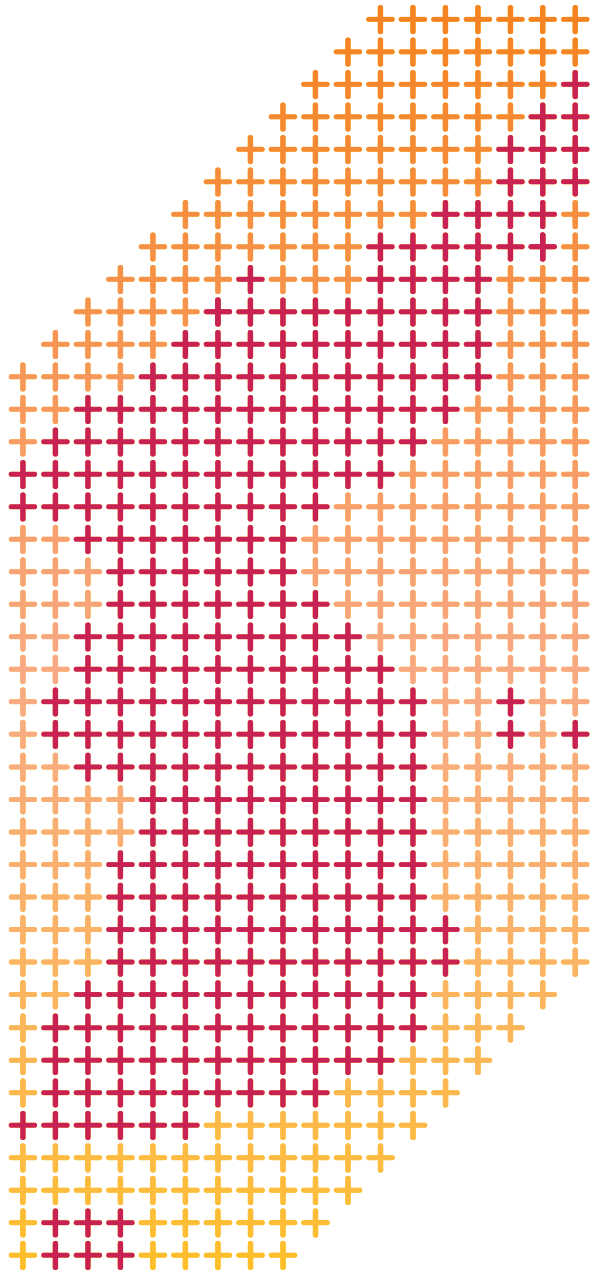


KINU 통일+



정세와 쟁점 분석

남중국해 영유권 분쟁과 미중관계

이대우 | 세종연구소 안보전략연구실장

사드배치와 북핵문제

박창권 | 한국국방연구원 안보전략연구센터장

북한인권법과 북한인권 개선

홍성필 | 연세대학교 법학전문대학원 교수

해외 한반도 연구동향

유럽연합 내 북한 해외 강제노동

렘코 브루커 | 라이덴대학교 한국학 교수

임꺼 판 할당엔 | 노동법 전문 변호사

북핵문제와 한반도 통일

장렌구이 | 중국공산당 중앙당교 교수

서평

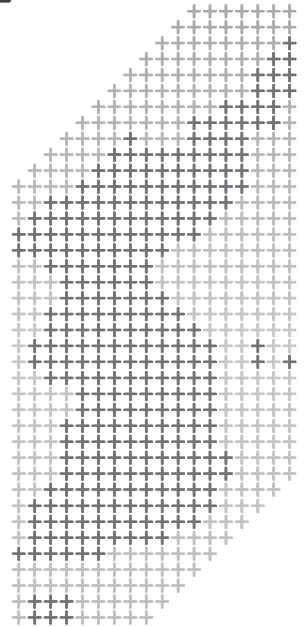
독일 통일의 서사와 한반도 통일의 실험

송영훈 | 강원대학교 정치외교학과 교수

북한 변화를 고민한다: 혼합체제와 외교정책

정성철 | 명지대학교 정치외교학과 교수

KINU
통일+



KINU 통일+ 2016년 가을 Vol.2 No.3

발행처 : 통일연구원

발행인 : 최진욱

편집인 : 전병곤

편집디자인 : 미래한국미디어

인쇄 : 보진재

등록 : 제2 - 02361호 (97.4.23)

발행일 : 2016년 8월 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 | 남중국해 영유권 분쟁과 미중관계
이대우 세종연구소 안보전략연구실장
- 20 | 사드배치와 북핵문제
박창권 한국국방연구원 안보전략연구센터장
- 37 | 북한인권법과 북한인권 개선
홍성필 연세대학교 법학전문대학원 교수

해외 한반도 연구동향

- 50 | 유럽연합 내 북한 해외 강제노동
렘코 브루커 라이덴대학교 한국학 교수
임꺼 판 할딩엔 노동법 전문 변호사
- 64 | 북핵문제와 한반도 통일
장런구이 중국공산당 중앙당교 교수

서평

- 76 | 독일 통일의 서사와 한반도 통일의 실험
송영훈 강원대학교 정치외교학과 교수
 - 81 | 북한 변화를 고민한다: 혼합체제와 외교정책
정성철 명지대학교 정치외교학과 교수
-

남중국해 영유권 분쟁과 미중관계

이대우 세종연구소 안보전략연구실장

1. 서론

남중국해 영유권 분쟁의 본질은 남중국해에 위치한 수많은 해양지형들(Features in the South China Sea)의 소유권을 놓고 중국과 아세안 5개국(베트남, 필리핀, 말레이시아, 인도네시아, 브루나이) 그리고 대만이 대립하고 있는 것이다. 중국은 1947년 설정한 남해구단선(Nine Dash Line)을 근거로 남중국해의 80%가 자국의 소유라고 주장하는 반면, 아세안 5개국은 남해구단선의 역사적 권원을 부정하면서 현재 그들이 보유하고 있는 남중국해 해양지형들을 수호하기 위해 중국과 맞서고 있다. 하지만 아세안 5개국, 특히 필리핀과 베트남은 중국의 공세에 맞설 수 있는 경제력과 군사력을 보유하지 못했기 때문에 강대국들(미국, 일본, 인도, 호주, 러시아)을 분쟁에 개입시켜 중국의 공세에 대응하고 있다. 미국이 중국의 공세적 해양정책으로부터 ‘항행의 자유’를 수호한다는 명분을 내세우며 남중국해 분쟁에 적극적으로 개입하면서, 남중국해 영유권 분쟁은 미중갈등으로 비화되었다.

하지만 미국이 남중국해 영유권 분쟁에 적극적으로 개입하기 전부터 서태평양 해역에서 미국과 중국은 유엔해양법협약(UN Convention on the Law of the Sea: UNCLOS, 이하 유엔해양법)에 ‘배타적경제수역(EEZ)’을 다루고 있는 제56조의 해석을 놓고 대립하고 있었다. 2000년대 초, 중국이 자국의 EEZ에서 미국 군함과 정찰기의 정보

수집활동을 무력으로 저지하려 한 사건이 세 차례 발생하여 군사적 대치상황이 발생했다. 미국은 자국의 군함과 정찰기가 타국(중국) EEZ 내에서 군사정보를 수집하는 행위가 유엔해양법 제56조에 위배되지 않는다고 주장하는 반면 중국은 관할국의 허락을 받아야 한다고 주장하면서 EEZ 내에서의 군사활동 적법성을 놓고 대립하고 있었다.

게다가 최근 중국이 남중국해 남사군도 내에 7개의 인공섬을 건설하여 군사기지화 하는 작업에 돌입함으로써 남중국해에서의 미중 간 군사적 긴장이 최고조에 이르렀다.¹⁾

미국이 '항행의 자유'를 수호한다는 명분으로 남중국해 분쟁에 적극 개입하면서, 남중국해 영유권 분쟁은 미중 갈등으로 비화

중국은 유엔해양법을 무시하고, 자국이 건설한 인공섬의 영해와 EEZ를 국제사회가 인정해야 한다고 주장하였으나, 미국은 중국이 건설한 인공섬에 구축함을 접근시킴으로써 중국의 의도를 무력화시켰으며, 중국의 도발에 대비해 두 척의 항공모함을 남중국해에 파견하였다. 이에 중국도 구축함을 파견하는 등의 맞대응에 나서고 있어 남중국해에서 군사적 긴장이 고조되고 있다.

결과적으로 경제 및 군사대국으로 부상한 중국은 국제질서의 변화를 추구하고 있고, 미국은 자국 중심의 국제질서를 유지하려 하고 있다. 물론 남중국해에서의 미중 갈등이 군사적 충돌로 발전할 가능성은 매우 희박하지만, 도전국인 중국이 '현상타파'를 목적으로 미국의 패권에 맞서고 있음은 부정할 수 없다.

이런 상황에서 2016년 7월 12일 헤이그 상설중재재판소(Permanent Court of Arbitration: PCA)는 남해구단선과 이를 근거로 한 중국의 남중국해 정책이 현행 유엔해

1) 중국은 남사군도의 7개 암초(수비, 가벤, 휴즈, 존슨사우스, 미스치프, 피어리크로스, 콰테론)에 총 12km²의 인공섬을 건설했다. 중국은 피어리크로스 암초에 모든 기종의 군용기 이착륙이 가능한 3km가 넘는 활주로와 군함 정박시설을 건설하여 전략적 요충지로 만들었으며, 콰테론 암초에 레이더 기지를 건설해 주변을 오가는 선박과 항공기를 실시간 감시하고 있다.

양법과의 일치 여부를 묻는 2013년 필리핀의 제소에 대한 판정을 내렸다. PCA는 판정에서 필리핀의 완전한 승리를 안겨주었다. 즉 중국이 주장하는 남해구단선은 역사적·법적 근거가 없으며, 남사군도의 모든 해양지형은 섬이 아닌 암초(Rock) 또는 간조노출지(Low-Tide Elevation)이며, 남사군도 해역에서 필리핀의 어로작업을 방해하는 것은 유엔해양법에 위배된다는 판정을 내렸다. 하지만 중국은 PCA 판정에 강력하게 반발하면서 남중국해에서 무력시위를 이어가고 있다.

문제는 미국이 이러한 중국의 행동을 억제할 방법이 무력사용 외에는 없다는 것이다. 따라서 향후 남중국해 및 서태평양 해역에서의 미중갈등이 어떠한 방향으로 전개될지 가늠할 수 없는 상황이 되었다.

이 글에서는 남중국해 영유권 분쟁의 본질을 파악해보고, 미중간의 해양패권경쟁 분석, PCA 판정 및 그 영향력을 살펴보고, 향후 남중국해 영유권 분쟁과 미중갈등에 대한 전망을 해 보고자 한다.

2. 남중국해 영유권 분쟁

총 면적이 35만km²인 남중국해에는 동사군도(東砂群島, Tungsha, Paratas Islands), 중사군도(中砂群島, Chungsha, Macclesfield Bank), 서사군도(西砂群島, Xisha, Parcel Islands), 남사군도(南沙群島, Nansha, Spratly Islands) 등 4개의 군도가 자리 잡고 있다. 이중 대만과 중국이 각각 실효적으로 지배하고 있는 동사군도와 중사군도에서는 영유권 분쟁이 없다. 중국이 베트남으로부터 무력으로 빼앗아 실효적 지배를 하는 서사군도에 대한 영유권 분쟁은 지속되고 있으나 군사적 긴장은 고조되지 않고 있다.

반면 상대적으로 많은 해양지형이 위치한 남사군도에서는 영유권 분쟁이 격화되고 있다. 남사군도에는 약 750여개의 해양지형들(암초, 작은 섬, 산호섬, 사주 등)이 존재하지만, 수면 위로 나와 있는 해양지형의 총 면적이 4km² 미만이고, 그나마 항상 수면

위에 나와 있는 해양지형(만조노출지, Hi-Tide Elevation)의 면적은 약 2.1km²에 불과하며 구조물을 설치할 수 있는 해양지형은 48개 정도이다. 이중 베트남이 전체의 절반인 24개를 점유하고 있으며, 나머지는 중국(10개), 필리핀(7개), 말레이시아(6개), 대만(1개) 등이 실효적으로 지배하고 있다. 한편 인도네시아와 브루나이는 실효적으로 지배하고 있는 해양지형은 없으나, 남사군도 동남쪽 해역이 자국의 배타적경제수역(EEZ)이라 주장하고 있다.

남중국해의 영유권 분쟁은 제2차 세계대전 종식과 함께 인도차이나반도를 지배하고 있던 프랑스와 일본이 떠난 후부터 시작되었다고 할 수 있다. 그러나 당시로서는 남중국해 4개 군도의 경제적·전략적 가치가 부각되지 않았

남중국해 영유권 분쟁은 1968년 남중국해에 대규모 유전이 발견되었다는 유엔의 발표가 있는 직후부터 본격적으로 시작

기 때문에 당사국 간의 분쟁은 발생하지 않았다. 1951년 제2차 세계대전을 마무리하는 샌프란시스코 평화조약 체결에서도 남중국해 해양지형들에 대한 영유권이 명확하게 처리되지 않았다. 당사국이면서도 이 회의에 초대받지 못한 주은라이 총리가 남해구단선²⁾ 근거로 남중국해의 거의 모든 해양지형이 중국 소유임을 주장하였다.(Taylor Fravel, 2011; O'Rourke, 2013) 그러나 남중국해에 대해 특별한 조치는 취하지 않았다.

남중국해 영유권 분쟁은 1968년 남중국해에 대규모 유전이 발견되었다는 유엔 발표가 있는 직후부터 본격적으로 시작되었다. 특히 중국은 베트남전쟁이 막바지였던 1974년 베트남이 실효적으로 지배하고 있던 서사군도를 무력으로 빼앗는 등 해양영토 확장 야욕을 노골적으로 드러냈다. 동시에 중국은 국내법을 강화해 남중국해에서의

2) 남해구단선은 1947년 당시 중국을 대표하던 중화민국 정부(국민당 정부)가 남중국해의 4개 군도 전부를 자국 영토에 편입시키기 위해 설정한 11단선(Eleven-Dash Line)에서 나온 것으로, 1949년 건국된 중화인민공화국(중국)은 이를 남해구단선으로 변경하였고 남중국해 4개 군도를 광동성 하이난 행정구에 편입시켰다.

자국 권리를 확대해 나갔다. 예를 들면, 미국이 필리핀에서의 철수를 결정한 1992년 중국은 해양법(Law on the Territorial Sea and the Contiguous Zone) 입법을 통해 남사군도에 대규모 병력을 파견해 표지석을 설치하였고, 1995년에는 필리핀이 실효적 지배를 하고 있던 남사군도의 광가니방 산호초(Mischief Reef)를 무력으로 점령하였으며, 1998년에는 중국은 배타적경제수역 및 대륙붕법(Law of Exclusive Economic Zone and Continental Shelf) 제정을 통해 자국의 해저자원 관할권을 확대했다.

중국의 공세에 아세안 5개국은 자국이 점유하고 있는 해양지형들에 대한 실효적 지배를 강화하면서 영유권 분쟁에 적극적으로 대처하고 있다. 하지만 이들의 대응은 영유권 확대가 아닌 영유권 유지, 즉 중국에게 영유권을 빼앗기지 않으려는 노력이다.

아세안 5개국 중, 베트남과 필리핀은 중국의 공세에 적극적으로 대응하고 있으나, 말레이시아, 브루나이, 인도네시아는 매우 소극적인 모습을 보이고 있다. 베트남은 중국의 공세적 해양정책에 강력하게 반발하고 있다. 그 이유는 베트남은 1974년 서사군도를 중국에게 빼앗긴 경험이 있고, 현재 남사군도에 가장 많은 해양지형을 실효적으로 지배를 하고 있는데 이마저 중국에게 빼앗길 수 없다는 불안감을 안고 있으며, 남중국해에 대한 해양경제(에너지산업과 수산업) 의존도가 GDP에서 차지하는 비중이 매우 높기(50% 이상) 때문이다. 한편 필리핀은 남중국해, 특히 남사군도의 대부분 섬들을 자국이 발견하여 1950년대부터 실효적으로 지배하고 있다고 주장하면서, 1971년 남사군도를 칼라얀 군도(Kalayaan Islands)라고 명명하고 팔라완 주(Palawan province)에 편입시켰다. 이후 필리핀은 중국과 가장 잦은 충돌을 하고 있으며, 자국 지배하의 해역 2개의 영유권을 중국에게 빼앗긴 경험이 있기 때문에 영유권 분쟁에 적극적으로 나서고 있으며, 동맹국인 미국의 개입을 요청하였다. 또한 앞서 언급한 바와 같이, 필리핀은 2013년 중국의 남해구단선 적법성 여부를 PCA에 제소했고 좋은 결과를 얻었다.

반면 나머지 국가들은 중국의 구단선과 중첩되는 해역이 매우 적어 중국과 직접적으로 충돌할 일은 없다. 인도네시아와 브루나이는 중국을 다자협력 틀에 불러들여

남중국해 행동수칙에 합의시키는 것이 유일한 해결책이라 생각하고 있다. 말레이시아는 중국과의 관계가 악화되면 자국의 무역, 투자유치, 관광산업에 악영향을 미칠 수 있다는 판단하에 중국을 자극하지 않기 위해 미국과의 일정한 거리를 유지하고 있다.

한편 대만은 중국과 마찬가지로 역사적으로나 국제법적으로 남중국해는 자국의 고유 해양영토이며 주권이 중화민국에 속한다는 것은 의문의 여지가 없다고 주장하면서, 남사군도의 태평도에 접안시설 확충, 발전설비 설치, 대공포 배치, 병력(150~200명) 배치 등을 통해 실효적 지배를 강화하고 있다.

2000년대 접어들면서 중국의 남중국해 공세는 잠시 소강상태를 보였으나, 2010년 중국이 남중국해를 자국의 '핵심이익'으로 규정하면서 남중국해 영유권 확보를 위해 더욱 공세를 강화하고 있다. 중국이 강조하는 '핵심이익'은 대만, 티베트, 신장과 같

2010년 중국이 남중국해를 자국의 '핵심이익'으로 규정한 것은 미국을 비롯한 주변국에 보내는 강력한 메시지로 미국의 압력에 굴복하지 않을 것임을 분명히 한 것

이 영토주권문제는 타협의 대상이 될 수 없다는 이익으로 남중국해 영유권이 침해될 때에는 군사적 개입이 정당화 될 수 있다는 의미를 내포하고 있다. 이는 미국을 비롯한 주변국에 보내는 강력한 경고의 메시지로 미국의 압력에 굴복하지 않을 것임을 분명히 한 것이라 볼 수 있다.

이렇듯 남중국해에서 영유권 분쟁이 격화되는 이유는 남중국해의 경제적·전략적 가치가 높기 때문이다. 첫째, 미국과 중국은 남중국해에 50억~2,000억 배럴의 원유와 700~5,000Tcf (trillion cubic feet)의 천연가스가 매장되어 있을 것으로 추정하고 있다. 남중국해의 최대 원유매장량은 베네수엘라와 사우디아라비아에 이어 세계 3위에 해당되며, 천연가스 최대 매장량은 러시아에 이어 세계 2위에 해당한다. 중국이 남중국해 원유와 천연가스를 독식할 경우, 중국은 약 36년간 사용할 수 있는 원유와 약

1,000년 동안 사용할 수 있는 천연가스를 확보하게 되는 것이다. 중국보다 적은 소비량을 보이는 베트남과 필리핀은 더 오랜 기간 사용할 수 있는 에너지 자원이 남중국해 해저에 묻혀 있다는 것이다. 게다가 원유 탐사 및 채취기술이 발전함에 따라 심해에서의 원유 탐사 및 채취가 현실화되고 있어 남중국해 매장 원유와 천연가스의 양이 더욱 커질 가능성이 있다.(Ben Dolven 외, 2013) 따라서 어느 국가도 쉽게 남중국해 영유권을 양보할 수 없다.

남중국해에서 영유권 분쟁이 격화되는 이유는 많은 양의 원유와 천연가스 매장, 연안국들의 어족자원 확보 필요, 인도양과 태평양을 잇는 교통요충지 (원유와 가스 수송에 있어 매우 중요한 해역)이기 때문

둘째, 연안국 국민들은 남중국해에서 연간 2,600만톤 이상의 어류를 얻고, 단백질 섭취의 22.3%를 어류에 의존하고 있다. 인류가 어류로부터 얻는 단백질은 평균 16.1%인 사실을 감안하면, 연안국들에게

남중국해에서의 어로작업은 매우 중요하다. 특히 중국, 베트남, 필리핀의 수산자원 수요가 타국에 비해 많기 때문에 이들 간의 분쟁은 더욱 심화되고 있다.(Will Rogers, 2012) 게다가 연안 해역에서의 남획으로 인해 남중국해 어족자원이 고갈되고 있어 연안국들은 해양영토 수호를 통해 타국의 어선이 자국 해역으로 들어오는 것을 막고 있으며, 더 넓은 해양영토를 확보하기 위해 노력하고 있다.

끝으로 남중국해는 인도양과 태평양을 잇는 교통요충지이다. 아시아 국가들의 상품교역 중 북미와 남미를 제외한 모든 교역품은 남중국해를 통과해야 한다. 그러나 이보다 중요한 것은 남중국해가 전략자원인 원유와 가스 수송에 있어 매우 중요한 해역이라는 것이다. 전 세계 원유무역의 1/3과 천연액화가스(LNG) 수송의 1/2이 이 해역을 통해 운송된다. 특히 한국, 중국, 일본의 에너지 수입의 80~90%가 남중국해를 통과한다. 남중국해를 이용하는 모든 국가의 경제가 성장하면 할수록 에너지 사용량이

증가할 것이며, 이는 에너지 수입 증가로 이어지고, 남중국해를 통한 운송량도 증가하게 된다. 결국 어느 한 국가에 의해 남중국해가 봉쇄된다면 다른 국가들의 피해는 가늠하기 어려울 것이다. 즉 경제가 붕괴하는 상황을 맞을 수도 있기 때문에 이 해역에서 항해의 자유를 확보하는 것은 모든 국가에게 매우 중요하다.

3. 미중관계: 해양패권경쟁

21세기에 접어들면서, 중국 EEZ에서 미군 탐사선과 정찰기의 활동이 제약을 받는 사건이 세 차례 발생하면서, EEZ 내에서의 타국 군함과 정찰기의 정보수집활동에 대한 적법성 논란이 미중 간의 새로운 현안으로 등장하였다. 2001년 3월 23일 미해군 탐사선 Bowditch(T-AGS 62)이 중국 EEZ(서해)에서 일상적인 조사활동을 하고 있던 중에 중국 프리깃함(Jianhew III)과 대치하는 사건이 발생했고, 동년 4월 1일 해남도 근처에서 일상적인 감시활동을 하던 미공군 전자정찰기(EP-3기)가 중국 F-8 전투기 두 대에 의해 방해를 받은 사건이 발생했다. 또한 2009년 3월 8일 중국 EEZ(해남도 인근 해역)에서 미국 조사선 Impeccable(T-AGO 23)호가 핵잠수함 관련 정보를 수집하는 과정에서 5척의 중국 해양감시선 및 어선들의 ‘대가를 치를 것’이라는 공세적 경고를 받고 활동을 중단했던 사건이 발생했다. 이러한 사건들이 발생한 직후 미국 정부는 즉각적으로 중국의 행위는 ‘항해의 자유’를 무시하는 처사라고 항의했으나, 중국은 미국 군함과 정찰기가 중국 EEZ에서 활동하는 행위는 중국 국내법과 유엔해양법을 위반한 행위라고 응답했다.

이러한 미중갈등은 유엔해양법의 EEZ조항(제56조)에 대한 각자의 해석이 다르기 때문에 발생했다. 미국을 비롯한 대부분의 국가들은 관할국의 허가 없이 EEZ에서 군사정보 수집활동을 전개할 수 있다고 주장한다. 이 국가들은 유엔해양법은 EEZ에서의 ‘자원개발’ 즉 경제적 행위에 대해서만 관할국의 주권을 인정한 것으로 해석하고

있기 때문이다. 즉 배타적경제수역(EEZ) 내에서는두번째 ‘E’인 ‘경제적(Economic)’이라는 글자 그대로 관할국에 경제적 권리만을 인정한 것으로, 경제행위를 제외한 모든 행위에 대한 자유가 보장된다는 주장이다. 반면 중국은 미국 군함이 중국 EEZ를 통과하는 것에는 이의가 없지만, 그 군함이 훈련을 하거나 정보를 수집할 때에는 중국 국내법과 유엔해양법을 위반하는 것이라 주장한다. 따라서 중국의 허락을 받아야 한다고 주장한다. 결국 중국은 유엔해양법을 자의적으로 해석하면서 미국의 군사력을 중국 본토에서 200해리 밖으로 몰아내려 하고 있으며, 대양해군을 지향하고 있는 중국 해군이 첫 번째 관문인 제1도련을 확실하게 돌파하기 위해서는 남중국해(동중국해)를 자국의 영향력 하에 두려는 의지가 반영된 것으로 판단된다.

따라서 미국은 중국의 주장을 수용할 수는 없다. 중국의 주장과 같이 타국의 EEZ에서 군사활동을 하지 못한다면 미국 해군전략에 막대한 차질을 가져올 것이고, 결국 현재까지 미국이 유지하고 있는 5대양에서의 제해권을 상실하게 될 가능성이 매우 높다. 따라서 미국으로서는 타협할 수 없는 사안이다.

한편 중국은 앞서 언급한 바와 같이, 1990년대 초 미국이 남중국해에서 군사력을 철수시킴으로써 발생한 군사적 공백을 중국이 메우고 들어옴으로써 남중국해에서의 영향력을 확대했고, 자국의 국력에 걸맞은 군사력을 보유한다는 명분을 갖고 착실하게 그리고 꾸준히 해군력 증강에도 박차를 가했다. 후진타오 주석은 2003년부터 ‘해로의 안전’을 강조하면서 남해함대를 강화시키고 중국 해군력을 대양해군 수준으로 끌어올렸다. 특히 타국(미국) 군함의 영해접근을 차단하기 위한 대함탄도미사일(Anti-ship ballistic missile: ASBM)을 실전배치 했다. 그 결과 중국의 해군력은 자국이 설정한 제1도련을 넘어 제2도련에 근접할 정도로 증강되었다. 물론 중국이 미국의 해군력에 대항할 수 있을 정도의 해군력은 보유하지 못했지만, 해군력 강화 속도로 보아 머지않은 장래에 중국이 적어도 남중국해를 포함한 서태평양에서 미국 해군력에 맞설 수 있는 해군력을 보유할 가능성을 배제할 수 없다.

이런 상황에서 아프간 전쟁이 마무리됨에 따라 군사력 운용에 여유가 생긴 미국

은 안보전략의 중심을 중동지역에서 아시아·태평양 지역으로 이동시킬 수 있는 좋은 기회를 격화되고 있는 남중국해 영유권 분쟁에서 잡았다. 오바마 대통령은 2011년 11월 아시아·태평양 지역이 미국 외교안보정책에서 최우선 순위임을 강조하고, 즉각적으로 ‘재균형정책(rebalancing policy)’을 발표하면서 남중국해는 물론 아시아 문제에 적극적으로 개입할 뜻을 밝혔다. 미국의 재균형정책 핵심은 동남아 국가들의 요구에 부응하는 차원에서 이들(베트남, 인도네시아, 싱가포르, 미얀마)과의 파트너십을 강화하고, 서태평양의 동맹국(한국, 일본, 필리핀)과의 군사협력을 강화하여 중국의 공세적 외교를 억제하고, 나아가 중국의 태평양 진출을 억제한다는 것이다. 동시에 미국 국무부는 발표문을 통해

미국에서 남중국해는 지전략적 차원에서 매우 중요한 해역으로 해군력을 서태평양에 집중시키고 있으며, 중국 포위망 구축을 위해 주변국들과 협력 강화

남중국해 영유권 분쟁에 대해서 미국의 입장은 ‘중립적’임을 분명히 밝혔고, 단지 해역의 평화와 안정 그리고 ‘항해의 자유를 수호’하는 차원에서 개입할 의지가 있음을 분명히 했다. 하지만 미국은 남중국해에서 발생하고 있는 설전, 자원개발에 대한 이견, 강압적 경제제재, 황다오옌 사태 등을 예의주시하고 있으며, 중국의 산샤시 건설과 군사력 배치의 사태 해결에 도움이 되지 않는다는 주장을 통해 중국에게 경고의 메시지도 보냈다. 동시에 미국은 해군력의 60%를 아태지역에 배치할 것임을 밝힘으로써 서태평양에서의 제해권을 유지·강화할 의지를 천명했다.

요컨대 경제 및 군사대국으로 부상하고 있는 중국은 남중국해 영유권 분쟁에서 공세를 강화하고 미국과의 갈등도 회피하지 않는 모습을 보여주고 있다. 이러한 중국의 행동은 시진핑 주석이 오바마 대통령에게 ‘신형대국관계’를 요구한 것과 맥을 같이한다. 즉 중국의 국력이 미국과 비슷한 수준에 이르렀으니 국제질서를 유지하는 과정에서 권력을 분점하지는 의미이다. 따라서 중국이 미국 주도로 형성된 유엔해양법

을 자국 이익에 부합하는 방향으로 해석함으로써 국제사회의 룰메이커(Rule Maker)가 되겠다는 강한 의지를 보여주고 있다고 볼 수 있다.

하지만 미국은 아직까지 중국과 권력을 나눌 생각을 전혀 하고 있지 않다고 판단된다. 미국에게 남중국해는 지전략적(geostrategic) 차원에서 매우 중요한 해역으로 제해권을 지속적으로 장악하기 위해 해군력을 서태평양에 집중시키고 있으며, 중국포위망 구축을 위해 주변국들과의 협력을 강화하고 그들도 호응하고 있다.

4. 중재재판소(PCA) 판정

이렇듯 남중국해 영유권 분쟁이 격화되고 미중 간 군사적 긴장이 고조되는 상황에서 PCA는 2016년 7월 12일 남중국해 영유권 분쟁과 관련한 2013년 필리핀 제소에 대해 479쪽에 달하는 중재판정(Award of the South China Sea Arbitration)을 발표했다.(PCA, 2016) 판정문 분량으로 미루어 PCA는 필리핀 제소에 대해 충분한 연구와 논의를 거친 것으로 판단된다.

앞서 언급한 바와 같이 2013년 1월 22일 필리핀 정부는 유엔해양법의 관련 규정을 근거로 남중국해에서 중국의 공세적 행위에 대한 중재재판을 청구하였다. 필리핀의 제소 내용은 크게 네 가지로, 중국이 주장하는 남해구단선의 적법성, 남중국해 해양지형에 대한 법적 지위, 중국의 인공섬 건설의 적법성, 그리고 인공섬 건설과 관련한 해양환경 훼손 여부 등이다.

2013년 6월 21일 유엔해양법 제7 부속서에 의해 중재재판소가 구성되었고, 필리핀과 중국은 각각 청원서(Memorial)와 입장표명서(Position Paper)를 제출했다. 중국은 소위 남중국해에 대한 중국의 입장(the Position of China on the South China Sea)이라는 외교서한을 발송하여, 필리핀의 제소통보를 거부하고, 중재재판을 인정할 수 없으며, 중재재판에도 참여하지 않을 것임을 강력하게 주장하였다. 하지만 PCA는 2015

년 4월 21일 중국의 입장표명을 중재재판의 구두변론으로 간주하고 재판을 진행시켰고, 2015년 10월 29일 PCA는 필리핀의 제소가 중재법정의 관할권에 속한다는 성명을 발표하고, 한 달 간의 심리를 거친 후, 2016년 7월 12일 중재판정을 내렸다.(이창위, 2016)

PCA는 판정에서 필리핀의 주장을 모두 인용함으로써 필리핀에게 완벽한 승리를 안겨주었다. 우선 PCA는 중재재판의 핵심이라 할 수 있는 중국이 주장하는 남해구단선은 ‘역사적·법적 근거가 없

PCA는 중국이 주장하는 남해구단선은 역사적·법적 근거가 없으며, 남사군도 해역의 대부분이 공해이며 필리핀의 어로작업을 방해하는 것은 위법, 인공섬 건설이 자연환경을 심각하게 훼손하고 있다고 판정

다’고 판정하였다. 즉 PCA는 지난 70년 동안 중국의 남중국해 영유권 주장의 대전제인 남해구단선을 완전히 부정했다.

둘째, PCA는 Scarborough Shoal, Cuarteron Reef, Fiery Cross Reef, Johnson Reef, McKennan Reef와 Gaven Reef(North)는 만조노출지인 바위로 인정하였다. 한편 Hughes Reef, Gaven Reef(South), Subi Reef, Mischief Reef와 Second Thomas Shoal는 간조노출지로 판정하였다. 그리고 남사군도에는 ‘섬’으로 인정할 수 있는 해양지형이 없다고 판정하였다. 이 판정은 당사국들이 실효적으로 지배하고 있는 해양지형이 영해와 EEZ 보유 여부를 결정하는데 매우 중요하다. 유엔해양법에 따르면 섬은 12해리 영해나 200해리 EEZ 및 대륙붕의 기점이 될 수 있으나(121조 2항), 만조노출지는 12해리 영해 기점으로서만 인정되며(121조 3항),³⁾ 간조노출지는 영해나 배타적경제수역

3) 유엔해양법 제121조 2항에서는 ‘섬’을 ‘인간이 거주할 수 없거나 독자적인 경제활동을 유지할 수 없는 해양지형’이라 정의하고, ‘섬’은 영해, 접속수역, 배타적경제수역 및 대륙붕을 가질 수 있다고 규정하고 있으며, 제3항에서는 ‘인간이 거주할 수 없거나 독자적인 경제활동을 유지할 수 없는 암석은 영해는 가질 수 있으나 배타적경제수역이나 대륙붕을 가질 수 없다’고 규정하고 있다.

(EEZ), 대륙붕의 기점이 될 수 없다(13조).⁴⁾ 결과적으로 PCA는 남사군도 해역의 대부분은 공해라고 판정한 것이다. 물론 PCA가 만조노출지로 인정한 해양지형들의 12해리 영해는 공해가 아니기에 통행에 점유국의 허락이 필요하다.

한편 남중국해 영유권 분쟁에서 미중갈등의 핵심으로 등장한 중국 인공섬 7개 중, Quarteron Reef, Fiery Cross Reef, Gaven Reef(North)와 Johnson Reef를 매립해 건설한 인공섬은 영해를 보유할 수 있지만, Hughes Reef, Subi Reef와 Mischief Reef에 건설된 인공섬은 영해를 보유하지 못한다.

PCA 판정으로 미국이 주장해온 '항행의 자유'가 정당성을 인정받게 되었고 중국의 남해구단선, 인공섬 건설 및 항해를 방해하는 행위는 국제법상 불법행위로 규정

따라서 만조노출지로 인정된 해양지형의 영해를 제외하고는 미국을 비롯한 모든 국가들이 남사군도 주변 해역을 자유롭게 항해할 수 있게 되었다. 물론 중국이 간조노출지에 세운 3개의 인공섬

주변도 자유롭게 접근할 수 있게 되었다.

셋째, PCA는 제소의 발단인 스카버러 암초(Scarborough Shoal) 주변 해역의 항행을 중국이 통제하고 EEZ 권리를 내세워 필리핀의 어로 활동을 방해한 것은 필리핀의 정당한 어업 활동에 심대한 손해를 끼쳤으므로 이 해역에서의 '필리핀 어업 행위를 방해 말라'고 판결하였다.

끝으로 PCA는 필리핀의 주장을 받아들여, 스카버러 암초 등에 대한 중국의 인공섬 건설이 자연환경을 심각하게 훼손하고 있다고 판정했다. 결과적으로 중국의 인공

4) 국제해양법 13조는 '간조노출지는 썰물일 때에는 물로 둘러싸여 물위에 노출되나 밀물일 때에는 물에 잠기는 자연적으로 형성된 육지지역을 의미하며, 간조노출지 전부가 본토나 섬으로부터 영해의 폭을 넘는 거리에 위치하는 경우, 그 간조노출지는 자체의 영해를 가지지 아니한다'라고 규정하고 있다.

섬 건설은 유엔해양법 상 불법 행위에 해당함으로 철거를 해야 함이 마땅하다.

요컨대 PCA 판정으로 중국의 주장은 국제법적 근거가 사라지게 되었으며, 미국이 주장해 온 ‘항행의 자유’가 국제법정에서 정당성을 인정받게 되었고, 중국의 남해구단선, 인공섬 건설 및 항해를 방해하는 행위는 국제법상 불법 행위로 규정되었다.

하지만 예상했던 바와 같이, PCA의 판결 직후 중국은 즉각적으로 반발하였다. 중국 정부는 성명과 백서를 통해 남중국해에 대한 중국의 주권을 재차 강조하였고, PCA는 관할권이 없기 때문에 그 판결도 무효이며, 구속력이 없는 PCA 판결을 무시할 것임을 천명했다. 물론 당사국 간의 대화로 분쟁을 해결하고 공동개발을 하자는 주장도 있지 않았다. 이러한 입장표명과 동시에 중국은 무력시위를 통해 남중국해에 대한 주권을 포기하지 않을 것임을 과시했다. 인공섬의 등대를 가동시킴으로써 실효적 지배를 강화하고, 서사군도 해역에서 대규모 함대가 참가하는 해상훈련을 실시했으며, 이 훈련에 중국의 최신 전략폭격기, 구축함, 호위함 등을 참여시켰으며, 미사일 실험발사도 강행했다.(유준구, 2016)

5. 결론

PCA 판정이 남중국해 영유권 분쟁을 해결한 것은 아니다. PCA 판정은 중국의 남해구단선이 법적 근거가 없으므로 중국의 남중국해 80%에 대한 영유권 주장은 근거가 없다는 것이고, 남중국해 특히 남사군도 내의 해양지형은 모두 암초이거나 간조노출지임을 확인한 것이지, 그것들에 대한 소유권을 결정한 것이 아니므로 남중국해 영유권 분쟁은 지속될 것이다. 또한 중국은 남중국해 영유권 주장과 인공섬 건설 및 군사기지화 그리고 EEZ에서의 타국 군사정보수집 활동을 반대하는 주장도 멈추지 않을 것으로 예상된다.

나아가 중국이 건설하고 있는 인공섬은 불법적 행위이기 때문에 원칙적으로 원

상복구를 해야 하지만 중국이 인공섬을 파괴할 것으로 보이지는 않는다. PCA 판정은 법적 구속력(강제력)이 없기 때문이다. 물론 유엔해양법협약 가입국이자 국제무대에서 책임 있는 대국을 자처하는 중국이 PCA 판정을 수용하지 않는다는 비난을 면하기 어렵지만, 국제사회가 중국을 강제할 만한 수단이 없다.

미국은 아시아에서의 정책 최우선 순위는 중국과 충돌이 발생하지 않는 주변환경을 만드는 것이기에 '현상유지'가 최우선 목표

그럼에도 현재 베트남, 필리핀 등이 실효적으로 지배하고 있는 남중국해의 해양지형을 중국이 무력으로 점령할 가능성은 매우 낮다. 또한 PCA의 결정에 따라 중국이 실효적으로 지배하고

있는 해양지형 근처 해역에서 타국의 어로작업을 무력으로 저지할 수도 없을 것이다.

물론 국제사회를 위협할 수 있는 남중국해에서의 미중 간 군사적 충돌도 발생하지 않을 것으로 판단된다. 미국 국가정보위원회(NIC)가 2012년 발간한 Global Trends 2030에 의하면, 2030년에서 2035년 사이 중국이 국력지수에서 미국을 앞서는 것으로 예측했다. 이 연구에서 NIC는 전통적 합의 요소 - GDP, 인구, 군사비, 기술수준 - 등을 종합해 국력지수를 산출하고, 21세기 새로운 국력의 원천으로 간주되는 보건, 교육, 거버넌스 등을 포함한 국력지수도 산출하여 비교하였다.(USNIC, 2012) 물론 이러한 지수를 비교해 미국의 패권이 중국에게 전이된다는 것을 의미하지는 않는다고 판단된다. 또한 미중간의 힘의 전이가 발생한다고 해도 패권안정이론과 힘의 전이이론이 주장하는 패권전쟁은 일어나지 않을 것으로 판단된다. '동맹(alliance)'이라는 요소를 고려하면 미국의 동맹국인 NATO, 일본, 한국의 통합국력이나 통합군사력은 중국이 영원히 넘을 수 없기 때문이다.(이대우, 2004)

문제는 미국이 중국의 세력 확장을 어디까지 용인하느냐에 달려 있다. 중국의 세력확장을 위한 공세적 행위가 미국이 생각하는 선을 넘으면 오히려 미국이 이 문제를

군사적으로 해결할 가능성을 완전히 배제하기는 어렵다고 판단된다. 하지만 아시아에서 미국의 정책 최우선 순위는 중국과의 충돌을 준비하는 것이 아니고, 충돌이 발생하지 않는 주변 환경을 만드는 것이기에 미국에게는 ‘현상유지’가 최선의 목표가 될 수 있다. 남중국해 문제가 현 상태로 유지되는 한 중국의 영해가 확대되지 않을 뿐만 아니라, 중국 EEZ 내에서 미국의 군사활동도 보장되기 때문이다. 따라서 미국은 중국에게 레드라인을 제시하는 대신 국제규범을 준수할 것을 강력하게 촉구하고 있다.

PCA 판정이 있는 후 중국의 반발은 거세지고 있으나, 일정기간 냉각기를 거친 후 중국이 국제사회와의 타협에 나설 것을 기대한다.

〈참고문헌〉

- 구자선. "남중국해 관련 상설중재재판소 판결 이후 중국의 대응." 『IFANS FOCUS』. 2016.7.22.
- 김현수. "남중국해 해양개체의 법적 지위와 그 역할에 관한 소고." 『인하대학교 법학연구』. 제9집, 제1호. 2016.
- 유준구. "필리핀 vs. 중국 남중국해 중재재판 판결의 내용과 시사점." 『IFANS FOCUS』. 2016.7.15.
- 유철중. 『동아시아 국제관계와 영토분쟁』. 서울: 삼우사, 2007.
- 이대우. "2020년 안보환경 전망: 세력전이이론에서 본 패권경쟁." 이상현 편, 『한국의 국가전략 2020: 외교·안보』. 성남시: 세종연구소, 2004.
- 이창위. "남중국해 분쟁과 한국의 대응전략." 세종연구소 정세토론회 발표자료. 2016.
- Dolven, Ben, Shirley A. Kan, and Mark E. Manyin. "Maritime Territorial Disputes in East Asia: Issues for Congress." CRS Report for Congress R42930. January 23, 2013.
- Fravel, M. Taylor. "China's Behavior in its Territorial Disputes and Assertiveness in the South China Sea." Paper presented in A Roundtable sponsored by the Freeman Clair in China Studies at CSIS and Claremont McKenna College. October 28, 2011.
- Glaser, Bonnie S. "South China Sea Disputes and Solutions." Paper presented at CSIS–Claremont McKenna College Conference. October 28, 2011.
- O'Rourke, Ronald. "Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone(EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress." CRS Report for Congress R42784. 2013.
- Permanent Court of Arbitration. "The South China Sea Arbitration Award of 12 July 2016." PCA Case No 2013–19. 2016.
- Rogers, Will. "The Role of Natural Resources in the South China Sea." in Patrick M. Cronin, ed. *Cooperation from Strength, The United States, China and the South China Sea*. Center for New American Security, 2012.
- U.S. National Intelligence Council. *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. 2012.
(<http://www.dni.gov/nic/globaltrends/>)

사드배치와 북핵문제

박창권 한국국방연구원 안보전략연구센터장

김정은은 지난 6월 무수단 중거리 탄도미사일 시험발사를 현지 지도하면서 “선제 핵공격 능력을 지속적으로 확대 강화해 나가며 다양한 전략공격무기들을 계속 연구 개발하여야 한다”고 말하였다.(통일부, 『월간북한동향』, 2016년 6월) 또한 대북 소식통들은 “김정은이 2013년 말경 북한 전국을 미사일로 수립화하라고 지시했다”고 말했다.(중앙일보, 2016.7.26.) 북한은 국제사회의 강력한 반대에도 불구하고 지난 1월 4차 핵실험을 성공적으로 실시하였을 뿐만 아니라 현재는 5차 핵실험 가능성도 보여주고 있다. 핵무기 운반수단인 스커드, 노동미사일을 수시로 발사하고 무수단 발사시험에 성공하였으며, 잠수함발사탄도미사일(Submarine-Launched Ballistic Missile: SLBM)을 개발하고 있다. 북한의 핵미사일 위협이 어제 오늘의 일은 아니지만 김정은 정권 들어 그 위협수위가 한층 높아지고 있으며, 핵위협이 현실화되고 있다. 한국의 대북 억제체제 및 방위체제에 대한 혁신적인 변화가 요구되고 있다.

한미는 북한의 핵미사일 위협에 대응하고 억제능력을 강화하기 위해 지난 7월 8일 미사일 방어체계인 주한미군 사드 배치를 결정하였다. 사드배치는 북한의 핵미사일을 방어하기 위한 가장 기본적인 억제노력의 하나이다. 그렇지만 중국은 이에 대해 강력히 반대하고 한국을 직접적으로 압박하고 있으며, 국내에서도 이에 대한 반대 여론이 야기되는 등 국론 분열 현상이 나타나고 있다. 북한 핵미사일 위협이 빠르게 증대하고 있는 상황에서 이는 매우 안타까운 일이다. 북한 핵미사일 위협은 미국이나 지역

국가에 대한 위협뿐만이 아니라 한국의 안보에 대한 직접적인 위협이다. 한국은 사할
적 이익인 생존을 보장하기 위해 가능한 모든 방법을 강구할 수 있어야 한다.

북한 핵미사일 위협의 특성과 전략적 의미

북한의 핵미사일 위협이 증대하는 상황에서 이들 위협의 특성을 이해하는 것은
이에 대한 대응책을 마련하는데 있어 매우 중요하다. 현재 북한의 핵미사일 위협은 다
음과 같은 특성을 갖고 진화되고 있다. 첫째, 김정은 정권은 조만간 대량의 핵미사일을
생산·보유·배치하여 운용할 것이다. 북한은 빠른 시간 안에 핵미사일 능력을 완비하
여 핵무기 보유국 지위를 기정사
실화하고 이를 기반으로 생존전략
과 통일전략을 추구하고자 한다.
김정은 정권은 지난 5년간 탄도미
사일을 30발 이상 발사하였고, 두
차례의 핵실험을 실시하는 등 핵
미사일 능력을 과시하는데 막대한

북한은 조만간 대량의 핵미사일을
생산·보유·배치하여 운영할 것이며
이를 기반으로 생존전략과
통일전략을 추구하고자 할 것

비용을 사용하였다. 이는 김정일 집권기간 중 발사한 탄도미사일 16발의 2배에 해당하
는 숫자이다. 김정은 정권의 어려운 경제사정을 고려한다면 이것이 과연 무엇을 목적
으로 하고 있는가는 매우 자명하다. 2013년 북한은 핵능력 강화에 대한 법안을 제정하
고 핵능력을 핵심으로 하는 전략을 추진하겠다고 밝혔다.(KCNA, April 2013)

북한은 플루토늄(Pu)과 고농축 우라늄(HEU) 핵물질 모두를 대량으로 보유하고
이를 무기화하여 미사일에 탑재해서 운용할 수 있는 능력을 발전시키고 있다. 핵물질
인 플루토늄을 영변 5MW 원자로를 통해 연간 약 6kg를 생산할 수 있으며, 고농축 우
라늄을 연간 약 30~40kg 생산할 수 있는 시설을 최소 두 개소 운영하는 것으로 평가된

다. 2015년 말 현재 플루토늄 40~50kg, 고농축 우라늄 280kg 이상을 보유하고 있는 것으로 판단된다. 플루토늄 약 4~6kg 또는 고농축 우라늄 약 15~20kg으로 핵무기 1기를 생산할 경우, 북한이 많은 핵무기를 보유할 수 있음을 말해준다. 또한 핵탄두의 모형을 실제로 공개하고 네 차례의 핵실험을 통해서 핵무기를 미사일에 탑재할 수 있는 핵무기 소형화 능력을 과시하였다. 특히, 4차 핵실험은 핵무기의 성능을 한층 향상시킨 증폭핵분열탄일 가능성이 높은 상태이다. 핵무기를 운반할 수 있는 투발수단인 미사일 능력은 스커드, 노동, 무수단 미사일 등 약 1,000기를 보유하고 있다. 이동형 미사일 발사대 약 100대를 운용하여 미국의 감시·정찰 자산을 피해 은밀한 기습공격을 할 수 있는 능력을 강화하고 있다. 최근 북한은 미국의 괌 기지까지 타격할 수 있는 무수단 미사일 발사시험을 성공적으로 실시하였다. 나아가 잠수함발사탄도미사일을 개발하고 미국 본토를 공격할 수 있는 대륙간탄도미사일을 시험하고 있다.

둘째, 북한의 핵미사일 능력은 남북한 군사력 균형을 완전히 변화시킬 것이다. 남북한 재래식 군사력 균형은 상호간 국력격차와 한미연합 전력으로 인해 북한에게 매우 불리한 상황이다. 북한은 대규모 재래식 전력을 보유하고 있지만 한국의 첨단전력에 비해 매우 낙후된 군사능력을 갖고 있으며, 이러한 격차는 향후 보다 커질 것이다. 그러나 북한의 핵미사일 능력은 이러한 남북한 군사력 균형을 전혀 다른 모습으로 변화시키고 있다. 비록 미국은 재래식 첨단 정밀타격 능력 등을 이용한 새로운 억제개념을 논의하고 있지만 아직은 재래식 무기로서 핵무기가 갖고 있는 대량파괴능력의 효과를 극복하기는 불가능하다. 따라서 절대무기인 핵무기에 대한 위협은 일반적으로 핵억제력에 의해서 추구된다. 북한은 자신의 핵능력을 기반으로 한반도에서 유리한 군사력 균형을 유지하고 한국을 위협하면서 군사강국의 위상을 강화하고자 할 것이다. 비록 한국이 킬체인과 한국적 미사일방어체계(Korea Air and Missile Defense: KAMD) 등 첨단 군사력을 발전시키고 있지만 핵무기에 대해 재래식 무기가 갖고 있는 근본적인 취약성을 극복하기는 사실상 매우 어렵다.

셋째, 북한은 자신의 핵미사일 능력을 기반으로 한 핵 위협 및 공갈을 통해 한미

를 압박하거나, 평화공세를 실시하는 등 남북관계의 주도권을 행사하고자 할 것이다. 북한은 군사도발과 군사적 긴장을 조성하여 자신의 체제 내부적 문제를 극복하고 한국을 압박하는 벼랑끝 전략을 가장 중요한 정치·군사적 전략 수단으로 빈번히 사용하고 있다. 북한은 국지적 도발에 대한 한국의 대비와 응징태세뿐만 아니라 자신의 낙후한 재래식 군사능력도 잘 알고 있다. 이러한 상황에서 북한에게 가장 매력적인 수단은 핵미사일을 활용한 군사적 긴장 조성 및 도발, 한국에 대한 압박이 될 것이다. 북한은 자신의 핵능력에 대해 한미가 선택할 수 있는 군사적 옵션이 매우 제한적일 것이라고 생각한다. 또한 미중경쟁 상황에서 중국을 활용할 경우, 미국의 행동을 제한하고 자신의 목적을 달성할 것으로 판단할 수 있다. 특히, 북한은 핵위협을 고조시켜 한반도에서 평화체제 구축 필요성을 부각하고 이를 통해 유리한 여건을 조성하고자 한다. 이미 북한은 핵군축 협상, 비핵화의 전제조건으로 평화협정 체결 등을 주장하고 있다. 북한의 핵능력은 군사도발 및 평화공세를 위한 새로운 협상 수단을 제공하고 있고, 북한은 이를 적극적으로 활용하고자 할 것이다.

**북한의 중장거리 미사일 능력과
잠수함발사탄도미사일 개발은
지역안보에 대한 직접적 위협**

넷째, 북한의 중장거리 미사일 능력과 잠수함발사탄도미사일의 개발은 한반도의 핵 상황을 한국 안보뿐만 아니라 지역안보에 대한 직접적 위협 문제로 변화시켰다. 북한은 일본 열도를 공격할 수 있는 노동미사일을 대량으로 보유하고 있을 뿐만 아니라 최근에는 괌까지 공격할 수 있는 무수단 발사 시험에 성공하였다. 또한 미 본토를 공격할 수 있는 대륙간탄도미사일을 시험 발사 및 개발하고 있다. 이러한 북한의 핵미사일 능력은 한국뿐만 아니라 주일미군기지, 괌 등을 직접 공격할 수 있는 능력을 제공한다. 북한은 미국과 일본을 위협하여 소위 이들의 한국지원을 차단하는 디커플링(decoupling)을 시도하고자 한다. 또한 현재 개발 중인 잠수함발사탄도미사일은 한미의 정밀 타격 공격으로부터 생존을 보존하고, 한미를 공격할 수 있는 제2격 능력을 제공한다.

즉, 한미가 정밀타격 전력을 통해 북한의 핵미사일을 완전하게 제거할 수 없는 불확실성은 한미의 전략적 선택을 제한하고 북한이 벼랑끝 전략을 사용할 수 있는 옵션을 제공할 수 있다. 일본은 이미 북한 핵위협을 자신에 대한 직접적인 위협으로 상정하고 이에 대응하기 위해 방위태세를 변경하였다.

다섯째, 북한의 핵미사일 능력은 한국이 군사적 수단에 의한 통일전략을 추구하는 것을 어렵게 한다. 제2차 세계대전 이후 대량파괴무기인 핵무기가 야기할 수 있는 핵전쟁에 대한 공포와 두려움은 억제전략을 탄생시켰다. 비록 이제까지 핵보유국들은 핵무기의 제한적 사용을 위한 다양한 전략을 개발하여 적용하고자 하였지만 이러한 전략개념들도 전쟁승리보다는 억제전략의 목적으로 발전되고 운용되었다. 북한이 보유할 수 있는 핵무기의 수는 최대 약 100기 정도까지 될 수 있는 가능성이 제시되고 있다. 북한의 핵무기 운용을 차단하고 무력화하며, 억제하기 위한 다양한 군사적 방법이 연구되고 발전될 수 있다. 그렇지만 이와 관련한 많은 불확실성과 막대한 위협 및 비용 부담은 전통적 개념의 전쟁을 통한 통일전략을 추구하기 어렵게 한다. 북한에 대한 새로운 형태의 억제전략, 군사전략을 필요로 한다.

한국의 대북 군사 억제체제 현황

북한 핵위협에 대한 한국의 억제체제는 미국의 확장억제 보장에 의존하고 있다. 미국은 1953년 이래 한미상호 방위조약을 기반으로 주한미군을 주둔시키고 연합방위 체제를 유지시킴으로 한국의 안보를 보장해 왔다. 미국은 확장억제를 ‘핵우산, 재래식 타격능력, 미사일 방어능력을 포함한 모든 범주의 군사능력을 활용’하여 제공할 것을 매년 한미 국방장관 안보협의회의(Security Consultative Meeting: SCM)에서 반복적으로 천명하고 있다. 사실 미국은 1978년 한국에 대해 핵우산을 처음으로 보장하였으며, 2006년 북한의 1차 핵실험 이후 이를 확장억제 공약으로 변경하였다. 2009년 오바마

대통령은 한미정상회담에서 그동안 국방장관 차원에서 이루어졌던 확장억제 보장을 대통령으로서 처음 공식 천명하였다. 그럼에도 불구하고 북한은 핵능력을 통해 이러한 상황을 변화시킬 수 있다고 판단할 수 있다. 미국의 반복적이고 구체적인 확장억제 공약은 북한의 오관을 하지 못하도록 하는 중요한 장치이다.

한미는 미국의 확장억제 보장을 실제로 이행하기 위한 제도적 장치를 마련하여 북한의 행동을 억제하고 도발에 효과적으로 대응하고자 한다. 무엇보다 한미는 2011년부터 확장억제정책위원회를 운용하였으며, 2015년 양국은 이를 한미 억제전략위원회로 발전시켰다. 한미는 이 위원회

한국은 킬체인과 한국적미사일방어체제(KAMD)를 구축·강화하고 있으며 한미 억제전략위원회를 통해 북한 핵위협을 평가, 대응방안 협의, 확장억제수단 운용연습 실시

를 통해 매년 북한 핵위협을 공동으로 평가하고 대응방안을 협의하고 있으며, 억제전략의 이행을 위한 확장억제수단 운용연습(Team Training Exercise: TTX)을 실시하고 있다. 특히, 양국은 2013년 맞춤형 억제전략을 합의하였으며, 이는 북한이 핵사용 위협시, 북한의 핵사용 임박시, 그리고 북한이 실제로 핵무기를 사용할 경우에 대한 대응전략을 제시하고 있다.

이와 같은 전략에 따라 미국은 북한이 핵실험이나 핵위협을 실시하는 등 군사적 긴장을 고조시킬 경우, B-52/B-2 전략폭격기와 기타 전략자산을 한반도에 배치하여 무력시위를 전개하고 한국에 대한 안보공약을 과시하고 있다. 그럼에도 불구하고 북한은 2013년 3월 한미연합훈련에 대해 서울과 워싱턴에 대한 핵타격을 위협하고 정전협정을 백지화할 것을 선언하였으며, 김정은은 미 본토 타격계획 작전도를 공개하는 공갈을 실시하였다. 또한 금년 7월 20일 미군 증원전력의 도착지역인 한국의 항구, 비행장 등을 핵무기로 선제 타격하는 상황을 모의한 전략군 화성포병부대의 탄도 미사일

발사 시험을 김정은이 직접 지도하였다고 발표하였으며, 관련 지도를 공개하였다. 북한은 두 차례에 걸쳐 핵타격 지도를 공개하고 서울, 청와대에 대한 물리적 타격을 위협하는 등 위협을 보다 노골화하고 있는 상황이다.

한국은 북한의 핵위협에 대한 억제능력을 미국의 확장억제 보장에 의존하면서도 독자적인 억제능력을 발전시키고 있다. 한국은 이를 위해 킬체인과 한국적미사일방어체계(KAMD)를 구축하고 있다. 킬체인은 북한의 공격징후가 임박할 경우, 이를 자위권적 차원에서 선제 타격하고 응정보복을 수행할 수 있는 능동적 억제전략 능력을 확보

**미사일 요격체계는
핵전쟁 발생 가능성을 감소시키고
군사적 긴장상황에서 정책 결정자들에게
협상을 위한 시간 제공**

하는 것이다. 킬체인 능력은 금년 연말부터 배치 예정인 최대 사거리 500km의 독일제 정밀타격무기인 공대지 ‘타우러스 미사일’, 사정거리 280km의 SLAM-ER 공대지 미사일, 지대지 미사일인 현

무, 함대지/잠대지 미사일인 혜성 등을 통해 강화되고 있다. 북한의 미사일 공격을 공중에서 중간 요격하기 위한 한국적미사일방어체계는 PAC-III와 유사한 종말단계 저고도 요격체계인 중거리 지대공 미사일 요격체계(M-SAM)를 2020년까지 개발하여 배치하고, 장기적으로 고고도 미사일 요격체계(L-SAM)를 확보할 예정이다. 또한 북한의 움직임을 조기에 탐지하여 대응하기 위해 조기경보전력인 고고도 정찰용 무인기인 글로벌호크, 탄도탄 조기경보레이더, 그리고 군사용 정찰위성을 확보하고자 한다.

한국의 이러한 독자적 억제능력의 강화에도 불구하고 한국 단독의 대북 억제력은 제한적이며 한미 연합의 억제능력 발전이 지속적으로 요구되고 있다. 핵무기는 절대무기로서 한 국가와 사회가 감당할 수 없는 수준의 가공할 대량과괴를 순식간에 야기한다. 재래식 전쟁개념이 상대의 군사력을 상대로 한 대응이라면 핵무기는 상대의 사회와 국민을 상대로 한 공포와 충격을 야기하는 새로운 게임의 형태이다. 북한의 핵

위협을 재래식 능력으로 억제하는 데는 한계가 있다. 따라서 한미 역시 북한의 핵위협에 대해 미국의 핵우산을 포함한 확장억제 보장 체제를 통해서 억제하는 핵억제 체제를 기반으로 하고 있다. 그럼에도 불구하고 재래식 첨단무기는 핵사용의 위협을 감소하고 억제력을 향상시킬 수 있는 중요한 수단을 제공한다. 특히, 미사일 요격체계는 상대의 군사적 움직임을 오관하여 선제공격하는 상황을 방지토록 함으로써 핵전쟁 발생 가능성을 감소시키고 군사적 긴장상황에서 정책결정자들에게 협상을 위한 시간을 벌어준다. 과거의 억제개념은 주로 응정보복 수단인 정밀타격 능력에 의존하였다. 그러나 첨단 군사과학기술의 발전은 미사일 방어체계를 중요한 전쟁 억제수단으로 운용할 수 있도록 하고 있다.

주한미군 사드배치의 중요성

사드(Terminal High Altitude Area Defense missile: THAAD)는 지상배치 종말단계 고고도 미사일 요격체계로서 북한의 핵미사일 위협에 대한 다층방어체계를 한국에 보장한다. 현재 주한미군이 운용하고 있는 패트리엇는 요격고도가 15~20여km로서 비행장 등 핵심시설을 보호하는 하층방어 거점방어체계이다. 반면에 사드는 요격고도가 40~150km로서 상층방어 지역방어체계이기 때문에 넓은 지역을 방어할 수 있다. 사드 1개 포대는 발사대 6기와 미사일 48발을 기본적으로 보유하며, 이는 한국의 1/2~2/3에 대한 광역방어를 보장할 수 있는 능력을 갖고 있다. 현재 사드 배치와 관련한 중국의 반발은 사드의 미사일 요격체계라기보다는 사드 미사일의 사격통제레이더인 X-밴드 레이더(AN/TPY-2 레이더)의 성능과 사드배치에 따른 한미/한·미·일 미사일 방어 협력 가능성 때문이다. X-밴드 레이더는 미사일 탐지 조기경보 레이더로서 성능이 매우 우수하나 주한미군이 배치할 사드는 한반도 영역을 감시하는 레이더 체계로서만 운용될 것임을 한국은 밝히고 있다.

사드배치는 다음과 같은 측면에서 북한의 핵위협을 억제하고 한국의 생존을 보장하기 위해 매우 중요하다. 무엇보다 사드는 다층미사일 방어체계를 제공하기 때문에 북한의 핵미사일을 공중에서 요격하여 무력화시킬 수 있는 확률을 높여줌으로써 한미의 억제력을 크게 증대시킨다. 북한이 핵미사일 공격을 자행할 경우, 사드로 먼저 고고도에서 요격을 실시하고, 이후에 패트리어트에 의해서 재차 요격을 실시할 수 있

사드배치는 북한의 핵위협을 억제하고
한국의 생존을 보장하기 위해 중요하며
한국의 의지를 북한, 중국 등에
가시적으로 전달하는 커뮤니케이션 수단

는 기회를 제공한다. 이러한 다단계 미사일 요격체계는 북한에게 핵미사일 공격의 성공가능성에 대한 불확실성을 높여줌으로써 군사공격의 선택을 어렵게 한다. 특히, 한미는 첨단 정보감시체

계와 정밀타격체계를 보유하고 있기 때문에 북한의 핵미사일 공격이 자행될 경우, 사전에 이를 확인하여 즉각적인 정밀타격을 실시하거나 옹정보복 공격을 감행할 수 있기 때문에 북한의 행동을 압박할 수 있다.

미국이 한국방위를 위해 제공하는 미사일 방어체계는 패트리어트와 사드 이외에도 해상배치 미사일 요격체계인 이지스함의 SM-3, SM-6가 함께 운용될 것이다. 이는 다층 미사일 방어체계를 한층 강화할 수 있는 능력이다. 미 이지스함은 항상 한반도 근해에 배치되어 있는 것은 아니지만 군사적 긴장상황이 발생될 경우, 한반도 인근 해역에 배치되어 미사일 방어임무를 수행할 것이다. 한국은 북한의 핵미사일 위협을 억제하기 위한 전략적 옵션으로 핵개발을 선택할 수가 없다. 또한 한국에 미국의 전술핵무기(비전략 핵무기)를 배치하는 것도 옵션이 될 수 있으나 많은 정치적 논쟁을 야기할 수 있을 것이다. 이러한 안보상황에서 첨단군사과학기술의 산물인 사드를 배치하는 것은 대북 억제를 위한 중요한 레버리지를 제공한다.

나아가 사드배치는 한국의 의지를 북한, 중국 등에 가시적으로 전달하는 중요한

커뮤니케이션 수단이다. 한국은 주권국가로서 자신의 생존위협에 대응하기 위해 가능한 모든 수단을 고려하고 선택할 수 있어야 한다. 사드 배치는 이러한 의지를 보여주는 중요한 시험대이다. 북한은 국제사회의 강력한 반대와 유엔안보리 제재에도 불구하고 4차 핵실험을 실시하였다. 현재는 5차 핵실험 가능성을 위협하고 있다. 유엔안보리 결의를 위반하고 대규모 탄도미사일 발사를 실시하고 있다. 이러한 북한의 행태는 그동안 북한 비핵화를 위한 국제사회의 노력이 실패하였을 뿐만 아니라 북한에게 잘못된 습관을 갖도록 하였다는 것을 말해준다. 이제는 북한을 압박하기 위한 행동이 중요하다. 북한이 핵개발과 도발의 목적을 달성할 수 없으며, 이는 자신의 생존을 보다 어렵게 한다는 사실을 깨닫게 해야 한다. 이를 위해서는 북한의 행동에 대해 한국이 적극적인 대응 행동을 취한다는 사실을 가시적으로 보여주어야 한다. 북한을 지원하는 중국에게도 이러한 의지를 행동으로 전달하여 자신의 대북정책에 대한 전략적 계산을 제고할 수 있도록 해야 한다. 역제가 심리적 게임이라는 사실은 이러한 전략적 행동의 중요성을 다시 한 번 말해준다.

사드배치와 관련한 중국의 반발과 인식

중국은 외교부 성명, 국방부 담화, 한중 외교장관 회담, 한중 전문가 접촉, 언론 등 가용한 모든 정치·외교적 수단을 통해 한국의 주한미군 사드배치를 강력히 반대하고, 이에 대해 필요한 대응 조치를 취할 것임을 시사하고 있다. 중국의 주장은 대체로 다음과 같다. 사드배치가 중국뿐만 아니라 지역국가들의 전략적 안보이익과 균형을 훼손하고, 주로 미국이 결정한 행동으로 미국의 이익을 보호하는 것이며, 한중간의 신뢰증진에 불리하게 작용하고, 한반도의 방어 수요를 훨씬 초월하며, 북한의 핵개발을 더욱 자극하고 북핵 해결 노력에 부정적 영향을 미치며, 한반도의 평화와 안정에 도움이 되지 않는다는 주장이다. 중국의 주장이 갖고 있는 특성은 북핵 위협 증대에 따른 한반도

안보상황의 변화, 한국의 안보적 현실을 전혀 고려하지 않는 자신의 안보에 대한 생각만을 강조하고 있다. 강대국들이 갖고 있는 힘의 논리, 상대적 약소국인 한국이 직면하고 있는 안보적 도전들을 잘 알 수 있도록 한다.

중국의 사드 반대 주장은 2년 넘게 지속되어 왔었다. 2014년 5월 월스트리트 저널의 사드관련 보도와 6월 한미연합 사령관이 한국국방연구원 포럼에서 사드를 언급하

중국은 사드배치에 대해 북한 핵위협 및 남북한 군사력 균형의 관점이 아니라 미중간 경쟁 및 갈등의 관점에서 강력한 반대 입장 표명

면서 시작되었다. 중국은 이에 대해 외교부 대변인 브리핑을 통해 즉각 반대를 표명하였으며, 7월 한중정상회담에서 시진핑 주석이 사드문제를 신중하게 처리해달라고 요청한 것으로 보도되었다. 시진핑 주석은 2016년 3월 워싱턴 미중정상회담과 한미정상회담에서 사드배치와 관련하여 제3국이 중

국의 안보이익을 훼손할 수 있는 어떤 행동도 취하지 말 것을 주장한 것으로 보도되었다. 시진핑 주석의 사드관련 언급은 중국의 입장을 강화하였으며, 중국 외교부장, 주한 중국대사, 전문가, 언론 등은 사드 문제와 관련한 강력한 반대를 표명토록 촉발시켰다.

한국은 이러한 중국의 입장과 한중관계를 고려하여 주한미군 사드배치 문제에 대해 매우 신중한 접근을 선택하였다. 그러나 북한은 국제사회의 경고와 반대에도 불구하고 지난 1월 6일 4차 핵실험을 실시하였고, 김정은은 유엔결의를 비롯듯이 소형 핵무기 모형 및 탄도 미사일을 직접 공개하고 새로운 핵미사일 개발을 과시하는 행동을 보였다. 이는 북한 비핵화를 위한 노력의 실효성이 없으며, 북한 핵위협에 대한 한미의 단호하고 실질적인 조치와 행동을 요구하였다. 한미는 2월 공동발표문을 통해 주한미군 사드배치에 대한 공식논의를 시작할 것을 천명하였다. 북한의 핵보유를 위한 행보가 빠르게 진행되고 핵위협을 노골화함에 따라 사드배치를 결정하였다.

중국은 사드배치 문제에 왜 이렇게 민감하게 반응하고 있나? 중국은 사드문제를

북한 핵위협 및 남북 간 군사력 균형의 관점이 아니라 미중 간 경쟁 및 갈등의 관점에서 바라보고 있다. 무엇보다 미국에 대한 전략적 불신, 미국의 군사능력에 대한 두려움, 중국의 강대국화 전략 등을 반영하고 있다. 특히, 중국은 자신의 강대국화 노력에 악영향을 줄 수 있는 새로운 미국 중심의 지역 안보질서를 저지하고 자신에 유리한 지역질서를 발전시키기 위한 전략을 추구하고자 한다. 중국의 사드와 관련한 입장은 구체적으로 다음과 같은 세 가지 인식에 기반을 두고 있다.

첫째, 미국의 지역 미사일방어체계 구축, 지역 내 미국 중심의 안보 협력네트워크 발전을 저지하고자 한다. 미국 핵전략의 주요 개념 가운데 하나는 지역 및 세계적 차원의 미사일 방어(Missile Defense: MD) 체계를 구축하여 북한과 같은 지역 불량국가들의 핵미사일 공격을 차단하고, 전방배치 미군 전력의 안전을 보장하며, 핵무기에 대한 전략적 효용성을 축소하여 핵확산을 방지하고자 한다. 예를 들면, 미국은 유럽에 MD체계를 구축하기 위해 터키에 MD 레이더를 설치하고, 지중해와 스페인에 이지스함을 전개하였으며, 2015년 12월 루마니아에 지상기반 이지스 체계를 배치하였고, 2018년까지 폴란드에 지상기반 이지스 체계와 신형 SM-3 요격미사일을 배치하고자 한다. 아시아에서 미국은 현재 일본과 MD 협력체계를 구축하고 있으며, 한미 또는 한·미·일 MD 협력을 중시하고 있다.

또한 미국은 아시아 재균형 정책의 핵심으로 지역 동맹국 및 동반자 국가들과 안보협력 네트워크를 발전시키고자 한다. 예를 들면, 미·일·호, 미·일·인도, 한·미·일 등을 연결하는 다양한 형태의 3자 협력체제를 추진하고 있다. 미·일, 한·미, 미·인도, 미·필리핀, 미·베트남을 연결하는 양자협력도 강화하고자 한다. 일본·동남아 국가 간 협력과 같은 지역국가들간 협력체제를 발전시키고자 한다. 중국의 남중국해에 대한 공세적 해양정책과 이에 따른 중국과 지역국가들간의 갈등은 미국이 지역 안보협력 네트워크를 효과적으로 추진할 수 있도록 촉진하고 있다. 중국은 ‘중국몽(中國夢)’, 강대국화를 위해 지역 내 이러한 질서의 발전을 저지하고자 한다. 사드배치는 이러한 중국의 전략에 반하는 중요한 실체로 인식하고 있기 때문에 강력히 반대하고 있다.

둘째, 중국의 대미 핵전력의 전략적 균형의 약화, 지역 내 군사력 전략균형 및 중국의 군사력 레버리지의 약화를 우려하고 있다. 중국은 현재 약 70~100기의 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile: ICBM)을 보유하고 있으며, 사거리 약 7,500km의 탄도미사일 탑재 전략잠수함 4척을 보유하고 있다. 반면에 미국은 ICBM 450발을 보유하고 있으며, 오하이오급 전략핵잠수함 14척을 보유하고 있다. 핵전력에

중국의 사드 관련 입장은 미국의 지역 미사일방어체제 구축 발전 저지, 중국의 대미 핵전력의 전략적 균형의 약화 우려, 한미동맹의 결속을 약화시키고자 하는 등의 인식에 기반

있어 미국이 압도적 우위를 보여 주고 있으나 이는 미국이 러시아와 중국을 동시에 대비하고 있는 핵전략의 차이를 반영하고 있다. 나아가 미국은 미 본토 방어의 핵심인 지상배치 미사일방어체제(Ground-Based Midcourse Defense: GMD)와 전방배치 미

사일 요격체계를 결합하여 중국을 비롯한 경쟁국들의 ICBM 능력을 무력화시킬 수 있는 능력을 발전시키고 있다. 중국은 자신의 핵능력에 대한 억제능력을 유지하기 위해 전략핵잠수함 전력을 발전시키고 있다. 그러나 미국의 전방배치 MD체계를 포함한 단계 MD능력은 중국의 핵능력을 무용지물로 만들 수 있다고 우려한다.

또한 중국은 지역 내 미국에 대한 군사적 열세를 미사일 능력 등을 통해 만회하기 위한 반접근/지역거부 전략을 강화하고 있다. 중국의 반접근/지역거부 전략의 핵심 능력 가운데 하나는 지상배치 탄도미사일이다. 예를 들면, 중국이 보유하고 있는 약 1,200발의 지상배치 단거리 탄도미사일 등 대량의 단·중거리 탄도미사일은 중국이 지역 내에서 미국을 견제하고 위협할 수 있다.(U.S. Department of Defense) 이들 탄도미사일은 대만, 일본, 그리고 해상배치 미해군 항모 등을 직접 공격할 수 있다. 중국은 미국의 지역 MD 체계가 자신의 지역 탄도미사일 능력을 약화시킬 수 있는 중요한 도전 및 장애물로 인식하고 있다. 첨단 기술능력을 기반으로 한 미국의 지역 MD 능력은 중

국의 전략적 사고에 큰 두려움으로 작용하고 있다. 중국은 한국 내 배치된 사드가 미국의 MD체계 일부로 운용될 것으로 인식하고 있다. 즉, 사드문제를 미중간의 전략적 균형, 지역 군사력 경쟁 속에서 보고 있기 때문에 많은 문제를 안겨주고 있다.

셋째, 한국의 안보적 취약성을 활용하여 한미동맹의 결속을 약화시키고자 한다. 중국은 자신의 한국에 대한 레버리지를 활용하여 한국이 미중사이에서 보다 균형적인 정책을 선택할 수 있도록 압박하고자 한다. 한중간 경제사회적 상호의존이 빠르게 증대하고 있으나 중국에 비해 한국의 중국에 대한 의존도가 상대적으로 훨씬 높은 비대칭적 의존도를 갖고 있다. 중국은 이러한 비대칭적 의존관계가 갖는 전략적 취약성을 활용하여 한국을 압박할 수 있을 것으로 생각한다. 또한 한국은 북한문제에 대해 중국의 협력과 지원을 필요로 한다. 북한 핵개발에 따른 국제적인 대북 압박이 실효를 갖기 위해서는 중국의 대북제재에 대한 동참을 필요로 한다. 북한에게 군사적 도발을 포기시키도록 압박하고 한국 주도의 한반도의 통일을 달성하기 위해서도 중국의 협력이 중요하다. 한국 경제와 안보문제에 있어 중국 변수는 이제 간과할 수 없는 중요한 요인이 되었다. 따라서 중국은 이러한 자신의 레버리지를 사드와 같은 중요한 전략적 이슈에 적극적으로 활용하여 한국에 영향력을 행사하고자 한다.

한국의 전략적 과제 및 선택 방향

사드문제는 한국이 직면한 안보적 도전과 전략적 과제의 실체를 잘 말해주고 있다. 한미동맹은 한국의 생존과 번영을 위해 유지하고 발전시켜야 할 가장 중요한 안보적 기반이다. 또한 새로운 강대국인 중국과도 한국의 미래 발전과 통일을 달성하기 위해 긴밀한 동반자 관계를 발전시켜야 한다. 사드 문제는 한국에게 미중간의 경쟁 구조 하에서 야기될 수 있는 안보적 선택과 관련하여 한국이 어떠한 전략이 있는가를 질문하고 있다. 비록 어려운 문제이지만 한국은 미래발전을 위해 이러한 도전을 극복해야

한다.

사드문제가 제기하는 중요한 과제는 이와 같은 이슈가 한중관계에 지속적으로 영향을 미칠 것이라는 것이다. 사드에 대한 중국의 인식과 입장이 향후 근본적으로 변화될 가능성은 크지 않다. 중국은 사드문제를 한국을 압박할 수 있는 전략적 카드로 활용하고자 할 가능성이 있다. 사드문제를 활용해서 한국이 향후 중국의 이익에 반하는 정책을 신중하게 선택하도록 압박하고자 할 것이다. 북한의 핵위협이 증대하는 상황에서 한국은 생존권 보장을 위해 새로운 군사적 억제능력을 구축해야 한다. 사드배치

한국의 전략은 북한 핵위협에 대한
억제전략과 선택옵션을 대내외 천명,
한중관계를 중장기적으로 관리,
안보이슈에 대해 대국민 소통 강화 등의
원칙에 기반을 두고 유연하게 추진

뿐만 아니라 중국이 반대하는 한미 협력의 강화 및 한·미·일 협력의 발전, 미국 주도의 지역 안보 협력네트워크에 대한 참여 필요성도 크다. 그러나 사드문제에서 보듯이 중국은 한국의 전략적 취약성을 활용해서 한국의

선택에 보다 강력한 영향력을 행사하고자 한다. 미중 간 남중국해 대립 및 중일 간 동중국해 분쟁이 격화되는 상황에서 한반도 이슈가 이들의 힘겨루기 장으로 변질될 가능성도 배제할 수 없다. 한국은 이러한 상황을 종합적으로 바라보면서 사드문제와 관련한 전략적 처방을 마련해야 한다.

한국의 전략은 다음과 같은 세 가지 원칙에 기반을 두고 유연하게 추진할 필요가 있다. 첫째, 우리의 생존문제와 관련한 조치는 단호하고 과감하게 선택하고 추진할 것을 명확히 하고, 북한의 핵도발에 대해 한국이 선택할 수 있는 행동옵션을 대내외에 천명할 필요가 있다. 자신의 생존을 위한 조치는 국제 규범을 준수하는 한에서는 주권국가의 당연한 권리로서 정당성을 갖고 있다. 따라서 한국은 북한의 핵위협에 대한 억제 전략과 선택옵션을 대내외적으로 천명하고 이를 선택해 나갈 수 있음을 인식시킬 필

요가 있다. 현재 한국은 미국의 확장억제 보장에 대북 핵억제 체제를 의존하고 있다. 이는 미국의 확장억제 보장 이행수단에 대한 다양한 옵션을 검토하고 실제화하며, 이들 옵션들을 협상의 레버리지로 활용할 것을 요구한다. 북한뿐만 아니라 중국에게도 억제조치와 관련한 한국의 전략적 선택방향을 인식시켜 북한과 중국의 행동에 영향을 줄 수 있어야 한다. 중국에게 북한의 핵능력 증강과 도발에 따라 한국이 어떠한 전략적 행동을 할 것인가를 사전에 인식시켜 이러한 상황을 방지토록 함께 노력하도록 요구하고, 우리의 선택에 대한 협상의 주도권을 유지할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

둘째, 우리 안보와 관련한 전략적 원칙을 명확히 하여 한중관계를 중장기적으로 관리할 수 있어야 한다. 사드문제에서 보듯이 중국변수는 한국사회에 심대한 영향을 주고 있다. 따라서 한미동맹을 유지하면서 한중관계를 발전시키기 위해서는 중국의 이해가 걸려있는 주요 안보문제에 대해서는 우리의 전략적 원칙을 천명하고 중국을 설득하고 이해시킬 수 있는 전략이 필요하다. 이는 중국에게 주요 안보문제와 관련하여 어떠한 선택을 할 것인가를 사전에 인식시키고 협상의 주도권을 장악하는 것이다. 주요한 안보적 선택과 관련한 전략적 모호성은 강대국인 중국이 한국을 압박하여 자신의 의지를 관철토록 하고자 하는 유혹을 야기할 수 있다. 우리는 안보와 관련한 전략적 원칙을 설정하고 이를 기본으로 유연성을 추진할 수 있도록 해야 한다. 이는 상호 불신을 제거하고 우리의 의지를 전달하며, 선택에 대한 투명성을 높일 수 있다.

셋째, 주요 안보이슈에 대해 국민적 결속 및 지원을 확보할 수 있는 전략적 커뮤니케이션, 대국민 소통을 강화할 수 있어야 한다. 민주사회에서 대국민 소통의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 사드배치와 관련한 우리 사회의 반응은 이를 잘 말해준다. 위기 등 중요한 안보상황에서 국민이 함께하는 정치문화와 국민들의 인식이 중요하다. 이를 위해서는 정책결정자들이 이러한 안보이슈를 국민들에게 직접 대화하는 등 새로운 접근방법이 요구된다. 다양한 오피니언 리더들에게 정확한 정보를 적시에 제공하여 국가안보 이슈를 함께 고민하고 여론을 선도할 수 있는 전략적 방법도 강구할 수 있다. 국민의 단합된 의지는 정부에 힘을 실어주고 대외적인 협상력을 높여준

다. 반면에 우리의 분열된 약한 모습은 상대의 오관과 오인을 유발할 뿐만 아니라 보다 많은 압박을 조장하는 유인 요인이기도 하다.

〈참고문헌〉

- 국방부. 『주한미군 사드배치 브로셔』. 2016. <<http://www.mnd.go.kr>>.
- _____. “한미안보협의회의(SCM) 공동성명” 자료. <<http://www.mnd.go.kr>>.
- 『조선일보』.
- 『중앙일보』.
- 통일부. 『월간북한동향』. 6월호, 2016.
- KCNA. "Laws on Consolidating Position of Nuclear Weapons State Adopted." April 1, 2013. <<http://www.kcna.co.jp>>.
- Ministry of National Defense of the People's Republic of China. <<http://eng.mod.gov.cn>>
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng>.
- U.S. Department of Defense. *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2016*. April 26, 2016.

북한인권법과 북한인권 개선

홍성필 연세대학교 법학전문대학원 교수

1. 북한인권법의 이해

11년 간의 오랜 논의 끝에 마침내 북한인권법이 올해 9월 4일 시행을 앞두고 있다. 그동안 북한인권법의 제정 자체와 내용에 대해서 국회와 시민사회를 중심으로 다양한 시각과 논의들이 있어왔다. 자유권을 중심으로 북한 내부의 인권침해에 대한 불법성과 책임성을 강조하는 시각과, 사회권에 초점을 두고 교류와 인도적 지원을 중시하는 입장이 논의의 축을 이뤄왔다. 2014년의 유엔 북한인권조사위원회도 북한 내부의 인도에 반한 죄의 방지와 책임규명에 기초를 두면서 이와 함께 인권대화를 통한 개선 노력도 기울일 것을 권고한 바 있다. 이번 북한인권법 역시 인권 침해의 책임과 방지를 통한 북한 내부의 인권 보호와 동시에 국제적 기준에 따른 투명성이 보장되는 인도지원을 강조하고 있다.

이 글은 북한인권법의 내용에 대한 이해와 더불어, 향후 북한인권법 운용에 있어서 고려할 점들과 유엔을 중심으로 한 국제사회의 인식에 걸맞는 정책적 방향에 관한 제안들을 포함하고 있다.

대략적으로 북한인권법은 자유권 및 생존권을 추구하고 북한주민의 인권 보호 및 증진에 기여함을 목적으로 하고(제1조), 기구적으로는 북한인권증진자문위원회(제5조), 북한인권재단(제10조), 북한인권기록센터(제13조), 북한인권대외직명대사(제9

조 제2항)들을 두거나 둘 수 있도록 하고 있다. 통일부 장관을 포함하여 정부는 북한 인권증진기본계획 및 집행계획을 수립하고(제6조), 남북인권대화를 추진해야 하며(제7조), 북한인권증진을 위한 국제적 협력을 추진하고(제9조), 업무내용을 국회에 보고해야 한다(제15조).

본 법률은 북한인권증진에 관한 국가의 일반적인 책무를 재확인하고, 이에 더하여 북한인권재단과 북한인권기록센터의 설립과 같은 추가적인 업무 내용을 규정하고 있다. 남북교류 및 협력에 대해서는 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북협력기금법」, 「남북관계 발전에 관한 법률」들의 특별한 규정들이 우선적으로 적용된다.

북한인권법은 인권 침해의 책임과 방지를 통한 북한 주민의 인권 보호와 국제적 기준에 따른 투명성이 보장되는 인도지원을 강조

법률의 개별적인 규정들을 주의할 점들 중심으로 살펴본다. 제1조는 “북한주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 유엔 세계인권선언 등 국제인권규약에 규정된 자유권 및 생존권을 추구함으로써 북한주민의 인권 보호 및 증

진에 기여함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 이 중 ‘세계인권선언 등 국제인권규약’의 부분은 일반적으로 국제법상 선언과 규약이 가지는 법적인 효력이 다르다는 점을 고려할 때, 세계인권선언 등과 국제인권규약에 규정된 인권을 뜻하는 것으로 새겨야 할 것이다.

인권의 보호(protection)는 인권침해에 대해 적극적이고 실체적으로 법률적인 구제를 제공하고, 침해에 대한 법적 책임을 인정하는 것을 말한다. 이에 대해 증진은 전반적인 인권 진흥을 위한 제반 활동을 뜻한다고 할 수 있다. 본 법률은 두 가지의 인권 책무를 모두 포함하여 지칭하고 있다.

‘자유권 및 생존권을 추구함으로써’에서 ‘생존권’의 의미는 주의가 필요하다. 일반적으로 자유권은 사회권과 대비된다. 생존권은 인권법의 용어로서는 생소한 것으

로 국제인권보호의 중심 규범인 9개의 국제인권규약들에 나타나 있지 않다. 본 법의 영문본이 생존권을 'right to life' 로 번역하고 있는 것을 보면 본 법률의 생존권은 원칙적으로 국제인권규약들이 말하는 생명권을 의미하는 것으로 보인다. 생존권이 북한주민의 삶 전체에 대한 것을 의미한다면, 본 법률 시행령 제5조가 말하는 '북한주민의 생명과 건강의 보호 및 인간다운 삶을 보호하기 위한' 인도적 지원과 관련하여 이해할 수 있다.

제2조는 기본적인 국가의 책무로서 북한인권 보호와 남북관계 발전을 위한 노력을 기술하고 있다. 북한인권증진 노력과 함께 한반도의 평화정착을 위해서도 노력해야 한다고 병렬적으로 표현하고 있는 점은 흥미롭다.

제3조는 본 법률의 적용대상인 북한주민을 이북에 거주하며 이 지역에 직계가족·배우자·직장 등 생활의 근거를 두고 있는 사람으로 정의하고 있다. 헌법이 한반도 전체와 부속 도서를 영토로 정하고 속인주의를 원칙으로 국적을 결정하고 있음에 비추어 볼 때, 본 조항의 북한주민은 해외 별목공이나 근로자 등 일시적으로 이북 지역을 벗어났거나 생활의 근거를 옮긴 경우와 탈북자들을 포함하는 광의의 주민을 뜻하는 것으로 이해하는 것이 옳다.

본 법률 제6조가 말하는 북한인권증진기본계획의 내용을 동 법 시행령 제3조와 함께 살펴보면, 인권실태의 조사와 평가·과제 설정과 추진·국내 및 국제협력·교육 및 연구·단체 지원 등을 포함하는 넓은 의미로 설정되어 있음을 알 수 있다.

제8조의 인도적 지원은 국제적 인도기준에 따라 투명하게 추진하도록 되어 있다. 시행령 제5조는 구체적인 절차와 기준은 통일부 장관이 정하도록 하고 있다.

제9조는 북한인권증진을 위한 인적교류·정보교환 등과 관련하여 국제적 협력을 도모하도록 하고 있다. 주의할 것은 국제협력이 인적 및 정보 교류와 함께 실질적인 북한인권 보호와 개선을 위한 정책 및 과제의 설정과 추진을 위한 것이 되어야 한다는 점이다. 유엔을 포함한 국제기구 등에 적절히 정보를 전달하고, 실질적인 인권개선을 위한 정책적 협력의 모델을 구축하여야 하며, 결과중심적인 접근을 통해 구체적인 성과

를 도출할 수 있도록 해야 한다.

제10조는 ‘북한인권 실태를 조사하고 남북인권대화와 인도적 지원 등 북한인권 증진과 관련된 연구와 정책개발 등을 수행하기 위하여’ 『북한인권재단』을 설립하도록 하고 있다. 이어서 제10조 ③은 재단의 구체적인 사업내용을 열거하면서 이 중 하나로 ‘그 밖에 위원회(북한인권증진자문위원회)가 심의하고 통일부 장관이 지정하는 사업’을 들고 있다.

북한인권법은 북한인권증진자문위원회, 북한인권재단, 북한인권기록센터, 북한인권대외직명대사 설치 및 임명을 통해 북한인권증진 기본계획 및 집행계획 수립, 남북인권대화 추진, 국제적 협력 추진 등을 규정

본 법률 제5조 제1항이 위원회를 정책자문을 위한 자문기구로 규정하고 있음을 고려할 때, 위원회의 심의는 심사나 심결이 아니라 토의와 자문을 의미하는 것으로 이해된다. 제13조가 말하는 북한인권기록센터의 업무 수행에 관한 심의도 같다.

제12조는 재단 임원과 이사회의 구성에 관하여 설명하고 있다. 다만 여러 해당 규정이 있는 북한인권증진자문위원회와 비교해 보면 구체적인 기능과 역할이 나타나 있지 않은 편이다. 이사회가 재단의 실질적인 업무를 총괄하기 때문일 수도 있지만 정부·북한인권증진자문위원회·이사회를 포함하는 3자의 기능이 조화롭게 수행될 수 있도록 하는 적절한 운영이 필요하다.

제13조는 ‘북한주민의 인권 상황과 인권증진을 위한 정보(북한인권 실태, 국군 포로·납북자·이산가족 및 기타 사항들)를 수집·기록하기 위하여’ 북한인권기록센터를 통일부에 두어 법무부와 업무 수행을 연계 내지 공조하도록 하고 있다. 북한인권을 증진하고 인권침해를 억지·예방하며 책임성을 확보하기 위한 적극적인 업무 수행이 기대된다.

2. 북한인권법의 적용과 운용

북한인권법의 적용과 운용은 북한인권 개선을 위한 그 간의 국내외적 논의 - 유엔 북한인권조사위원회의 보고서, 보고관 보고서, 유엔 인권이사회·총회·안전보장이사회 결의 등 - 와 궤를 같이 하는 법률정책적 인식과 평가를 기반으로 이루어져야 한다.

유엔의 명확한 입장과 인식은 북한 내의 인권침해 행위가 인도에 반한 죄에 해당하며, 책임자들은 국제형사법에 따라 형사책임을 부담하여야 한다는 것이다. 동시에 '인권 우선 전략 (Human Rights Up Front)' 의 기조아래 북한주민의 인권보호가 피해자 중심으로 이뤄져야하며, 진실의 발견·법적 책임의 처리·피해자의 구제 등이 핵심적인 내용이 되어야 한다는 것이다. 무엇보다 북한인권 문제의 해결은 국제사회의 보호책임론 (Responsibility to Protect) 에 근거하여 국제사회 전체의 책임이라는 점이 강조된다.

가. 책임성 확보

이와 같이 북한인권 보호에 있어서는 명확한 책임성의 확보가 중요하다. 유엔 북한인권조사위원회 보고서의 특징은 북한정권의 인도에 반한 죄를 확정하고, 개인책임자들에 대한 형사적 처벌과 동시에 체제 자체의 범죄성을 인정한 점이다. 보고서는 범죄사실의 확정과 책임자들에 대한 처벌의 당위성 및 실제적인 사법적 해결방안들을 지적하는 뚜렷한 특징을 보인다. 북한에서의 인권침해는 우발적인 것이 아니라, 국가정책 (state policy) 에 의해 결과된 범죄이며, 국가안전부·인민보위부·인민군·검찰 및 사법부·노동당 등의 공적 임무 종사자들과 최고지도자들에 의해 조직적으로 이루어진 것으로 국제범죄의 관점에서 조속한 해결을 도모해야 한다는 것이다.

이를 위해 책임자들을 확정하고 신원을 공개하며 침해 행위를 지속적으로 특정하는 작업을 진행해야 한다. 책임자들에 대한 입국 금지 및 국제적 차원의 영장 발부, 나아가 보편주의에 근거한 제재 법률의 확산을 이루어 내야 한다. 일회적인 국제형사재판소 회부가 문제의 최종적인 해결책은 될 수 없으며, 적절한 제재를 위해 보편적인

차원의 규범적 기반을 마련하고 확산시켜야 한다. 유엔 북한인권특별보고관의 지적과 같이, 국제관습법상 인도에 반한 죄는 전쟁범죄, 평화에 대한 죄와 함께 외국인이 저지른 범죄행위와 외국 영토에서 발생한 범죄행위에 대하여도 모든 국가들이 국내 형사 관할권을 행사할 수 있음이 원칙이다.

나. 피해자 중심

피해자 중심의 인권증진이 이루어져야 한다. 유엔의 모든 권고와 결의들은 식량 권·종교와 신념의 자유·표현과 결사의 자유·이동의 자유 등 북한주민들의 근본적인 권리 확보에 초점을 맞추고 있다. 북한 당국이 총체적인 북한주민들의 인권개선과 함께, 개별 권리들의 구체적인 실현에 대한 정책적 목표와 로드맵을 제시하도록 요구해야 한다.

북한인권 개선을 위해
인권침해에 대한 명확한 책임성의
확보가 중요하며 피해자 중심의
인권증진 필요

동시에 피해자들에게 신속하고 효과적인 구제를 부여하기 위한 전략적 접근이 필요하며, 진실의 발견과 불법의 확인을 통해 피해자의 명예회복이 지속적으로 이루어지도록 해야 한다. 유엔 인권체제를 비롯하

여 정부간·비정부간 채널을 통해 피해자 개인들의 사례를 공개하고 침해사실을 공식적으로 확인하여 피해자들의 구제 요구의 정당성을 지속적으로 옹호해야 한다. 국제인권사회의 공식적인 확인과 데이터베이스를 통한 공지의 방법들을 고려할 수 있다.

여성·아동·정치범수용소 및 기타 구금시설내의 피수감자들·장애인·노인 등 권리약자 계층에 대한 개별적이고 구체적인 보호와 지원의 방안들을 개발해야 한다. 이를 위해 개별적 권리와 권리약자 계층을 집중적으로 다루고 있는 국제인권사회의 역량을 결집하도록 해야 한다.

개별적 권리와 계층별 보호에 집중하는 것과 함께, 북한 내부의 전반적인 인권보

호와 증진에 목표를 두어야 한다. 북한 내부의 구체적인 권리침해에 대한 교정과 함께 전반적인 인권 정상화를 기준으로 삼아야 한다. 북한 내부의 인권 침해의 범죄적 속성은 정치체제·경제·사회·문화 등 국가 운영의 모든 면에 걸쳐 총체적으로 나타나고 있다. 북한 사회의 신분제 및 계급제적 통치방식을 근본적으로 변화시킬 것을 목표로 하는 정책의 수립과 추진이 필요하다.

그동안 인도주의의 관점에서 주로 논의되었던 이산가족 문제 역시 인도주의 기관들의 조정을 통해 시혜적이고 간헐적인 상봉으로 그치는 차원에서 벗어나, 한반도 주민 전체에 대한 중대하고 가혹한 인권침해라는 인식을 바탕으로 북한 당국이 근본적으로 정책과 인식의 전환을 꾀할 수 있도록 하는 기반을 마련하여야 한다. 북한에 대한 인도지원 역시 유엔 조사위원회의 권고에 맞추어 인권보호의 측면에서 투명성과 함께 차별금지원칙을 적용하여 도움을 필요로 하는 북한주민 전체에 수혜가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

다. 국제협력

북한인권의 개선은 국제사회와 함께 이루어내야 한다. 국제사회와의 공조는 보편적으로 광범위하게 이뤄져야 하며, 특히 유엔 안전보장이사회의 핵심국가들과의 협력에 주력해야 한다. 중국과 러시아를 포함하여 안전보장이사회의 주요 국가들이 북한인권 문제 해결의 필수성과 긴급성을 충분히 인지할 수 있도록 해야 한다.

북한인권의 증진과 지역적 안보 및 평화유지는 동일한 문제의 양면임을 강조하고, 구체적인 해결방안에 대한 토의와 연구 및 이행을 촉구해야 한다. 특히 안전보장이사회가 북한인권 문제에 대한 책임성의 확보를 위해 사법적 해결방안들을 포함하여 가능한 현실적인 실현수단들을 도출하고, 유엔 산하 전체기구들의 역량을 집중시킬 수 있도록 촉구해야 한다.

동시에 국제사회가 국제법상 보호책임에 근거하여 연대책임의 관점에서 북한인권 문제의 해결에 동참하도록 하는 공통된 인식의 기반을 확고히 해야 한다. 예를 들

어, 중국은 북한인권 문제 중 많은 부분 - 탈북자문제 포함 - 의 해결을 도울 수 있는 현실적인 능력을 가지고 있고, 북한의 최대 교역국으로서 보다 많은 정책적 선택지들을 가지고 있다.

**국제사회와 공조해야 하며
특히 유엔안전보장이사회의
주요국가들이 북한인권 문제 해결의
필수성과 긴급성을 충분히
인지할 수 있도록 해야**

이 점에서 북한 내부의 극심한 인권 유린은 중국을 비롯하여 주변 국가들의 이익에 대한 중대한 침해가 된다는 구체적인 인식의 공유가 필요하다. 폭력과 테러 행위들을 수반한 비인도적 참사의 확산은 국제사회 구성원들 모두의 희망과 이익에 반하는

것이다. 구체적으로 ①강제수용소를 포함하여 교화소와 같은 행정적 구금 시설내에서의 가혹행위에 대한 중점적인 현황 파악과 이에 대한 해결, ②인도에 반한 죄와 관련하여 책임자들의 신병확보와 상황전개에 맞는 처리, ③식량의 전달 및 배급에 관한 처리와 북한주민들의 생계수단인 시장 활동의 보호, ④외국인 피납자들과 외국인들에 대한 보호, ⑤난민관리에 관한 주변 국가들과의 협력체계 구축, ⑥난민관리 및 전체적 상황 관리에 대한 국제기구와의 협력 체계 구축 및 점검 등의 과제들을 국제공조를 통해 해결해 나가야 한다.

국제사회가 부담하는 책임의 성격이 간접적이거나 도덕적인 것만은 아니다. 김정 은 집권 이후 탈북 및 재탈북 가능성이 현저히 감소하고 있는 실정을 감안할 때, 주변 국가들이 해외 탈북자 강제송환을 피하는 북한 당국의 요구에 협조하여 결과적으로 가혹 행위들의 발생을 초래하는 원인을 제공하게 된다면, 이는 고문금지 협약 등 국제법 위반과 과도기 정의(Transitional Justice) 차원에서의 책임문제로 연결될 수 있다. 따라서 주변 국가들과 국제사회에 대해 보호책임에 대한 분명한 메시지를 전달하고 이에 기초해서 보다 적극적으로 협력을 도출할 수 있도록 하는 방안을 추진할 필요가 있다.

개별적인 주제들로서 인권침해의 대상이 되고 있는 재외 북한주민들과 피납자들을 포함하여 북한 내에 억류된 외국인들에 대한 영사접견권, 인신매매, 강제노동, 마약 밀매, 밀수 등 국제사회가 관심과 이해관계를 공유할 수 있는 사안들을 집중적으로 이슈화하고 국제적 공론화를 통하여 해결을 도모하는 방안들을 찾아야 한다. 이산가족과 북송 재일교포, 국군포로 및 납북자 이슈들에 대해서도 동일한 접근이 필요하다.

또한 북한의 고문 실태에 대해 유엔 고문 특별보고관, 유엔 자의적 구금 실무그룹, 고문금지협약위원회, 유엔 사법 독립성에 관한 보고관 등을 포함하여 유엔 특별절차 및 조약절차 등과의 협력을 확대하는 것이 필요하다. 여성, 아동, 피수감자, 성적 폭력, 장애인, 이동·언론·집회·결사의 자유 등의 주제들의 해결도 관련 국제인권절차들과의 적극적인 협력을 통해서 집단적인 해결을 도모하여야 한다. 해외로 송출되어 노예적 노동에 시달리고 있는 북한 근로자 문제 역시 유엔·국제노동기구 등과의 국제적 협력을 강화하고, 근로자들을 고용하고 있는 해당 국가들과의 양자적 협력뿐만 아니라, 유엔 인권이사회 비즈니스와 인권 실무그룹 등 기업활동에 관한 국제 활동 그룹들과의 협력을 확대해야 한다. 인권침해에 대한 책임 확보 역시 이슈별 인권침해 상황에 맞추어 직접적인 가해자를 포함하여 책임자 및 책임 내용을 확정하는 것이 필요하다.

라. 지속적인 접근

지속적인 대화와 모니터링이 중요하다. 책임구조의 유지와 동시에 지속적인 대화의 기회들을 창출해야 한다. 북한 당국과의 인권대화는 북한인권 상황에 대한 지속적인 관찰과 이에 대한 평가를 전제로 한다. 유엔 북한인권조사위원회의 보고서는 북한인권 문제에 대한 법적 책임의 추궁과 함께 구체적인 장단기 인권개선 요구들을 담고 있다. 국제인권사회와 함께 보고서의 권고들을 3 내지 5개 분야로 압축해서 정기적이고 지속적인 모니터링을 진행해야 한다. 동시에 북한 당국이 권고에 반하는 행위를 지속할 경우, 국제사회가 상시적으로 확인과 시정을 요구할 수 있도록 해야 한다.

북한인권 개선의 문제는 북한의 근본적인 전환과 북한주민 전체의 삶의 변화로

이어져야한다. 최근의 일정한 가시적인 변화는 국제사회의 인권문제 지적에 대해 북한 당국이 자신의 입장을 강변하기 위해서라도 외부에 대한 노출과 교섭을 시작했다는 것이다. 국제사회가 북한의 소위 최고지도자를 포함하여 최고위층에 대해 지속적으로 명확하게 인권 침해에 대한 책임성의 확보를 요구하고 있고, 이에 대해 북한 당국도 일정한 반응을 나타내고 있다.

마. 유엔 북한인권사무소

북한인권 상황에 대한 관찰과 평가를 전제로 북한당국과 지속적인 인권대화가 필요하며 이를 위해 유엔 북한인권사무소의 적극적인 역할 수행을 지원하고 촉구해야

유엔 북한인권사무소의 적극적인 역할 수행을 지원하고 촉구해야 한다. 유엔 총회는 북한인권사무소의 기능에 대해 ①북한인권 상황을 감시(monitor)하고 기록(documentation)하는 업무를 강화하고, ②책임추궁을 확보(ensure accountability)하며, ③유

엔 북한인권특별보고관에 대한 지원을 높이고, ④관련 국가들·시민사회·기타 이해관계 당사자들의 관여와 능력배양을 고양하고, ⑤지속적인 의사소통, 인권옹호 활동과 외부 활동 주도 업무를 포함하여 북한인권 상황에 대한 존재감을 유지하는 것으로 상정하고 있다. 동시에 유엔 총회는 북한인권사무소의 독립성, 충분한 지원, 보복이나 위협으로부터의 자유를 담보하도록 회원국들에 요청하고 있다.

유엔 북한인권사무소는 현장중심이어야 하며 증거의 수집과 정보제공의 기능을 넘어서서 유엔이 책임자들을 기소하거나 추궁하는 것을 용이하도록 하는 임무를 수행해야 한다. 북한인권사무소의 기능은 대체로 다음의 4가지 기능(DARI)을 포함하고 있다고 할 수 있다. ①억지와 예방(Deterrence), ②책임추궁(Accountability), ③피해구제(Remedy), ④인권전략이행(Implementation) 등이 포함된다.

북한인권사무소는 적어도 기록보존과 책임 추궁 및 피해자들의 권리구제를 위한 준비기관이 되어야 하며, 북한인권 개선을 위한 유엔의 ‘인권우선 전략’을 국내적으로 지원하고 이행하는 기관이 되어야 한다. 기록 보존 역시 단순한 정보나 서면의 축적이 아니라 ‘인권 우선 전략’을 적극적으로 이행하기 위한 조직적 기반을 마련하는 목적에 맞도록 이뤄져야 한다. 또한 북한인권 상황과 가능한 북한 전체의 변화에 맞추어 향후 체제이전 과정의 정의의 실현을 준비하고 이행하기 위한 기관이 되어야 한다. 이를 위해 국제인권사회는 유엔 북한인권사무소의 존재감을 높이고 사무소의 업무를 활성화하는 것에 역량을 모아야 하며, 향후 보다 광범위하고 실천적인 전략을 수립하고 권고하며 이행할 수 있는 조직으로 확대되고 변모할 수 있도록 촉구해야 한다.

바. 북한인권증진 업무의 다양성

북한인권 문제 개선을 위한 업무의 진행은 다양한 법률정책적 요구와 고려를 충족시켜야 한다. 특히 북한인권의 기록은 단순한 증거수집 및 기록보존이 아니라 ①북한인권 책임자 처벌의 근거와 방법마련, ②북한인권과 인도지원 개선을 위한 국제·지역·국가별 기관들과의 인적·물적·기술적 협력의 근거, ③북한인권과 인도지원 개선을 위한 국제·지역·국내 시민단체와의 협력과 지원에 대한 근거로서 활용될 수 있도록 해야 한다.

이를 바탕으로 북한인권법에 기초한 사업들로 ①책임 추궁의 방안마련을 위한 국제적인 전문가 그룹의 결성, ②북한인권과 인도지원 개선을 위한 국제사회와 시민사회의 노력을 지원하는 인권전략 진흥 기능의 중심체 구성, ③유엔의 인권전략에 대응하고 전향적인 이행을 도모하는 섭외적 기능의 도모, ④인도지원을 포함하여 대북관계에 있어서 인권적 고려에 기초한 의견개진이나 의사결정의 조정기능 확립, ⑤특히 유엔 조사위원회 보고서의 권고에 나타난 바와 같이 6자회담 당사국들을 포함하여 북한과 관계있는 국가들·주요 지원국들·잠재적 지원국들로 구성될 ‘인권접촉그룹(human rights contact group)’을 결성하는 임무를 수행하도록 하는 제도적 기반을 구

축하여야 한다.

동시에 북한인권 관련 이슈들의 복합성을 인지할 필요가 있다. 인권과 인도적 지원의 적절한 정책 복합이 요구되며, 건강·의료·약품·식량구득에 대한 권리 등 인도주의적 사안과 인권 사안의 복합성을 토대로 한 정책의 개발이 있어야 한다.

사. 북한인권증진과 통일

북한인권 상황에 대한 분석과 정책개발에 있어서 통일과 관련하여 전체적으로 재조명할 필요가 있다. 예를 들어 참정권·이동의 자유·집회 및 결사의 자유·정보의 자

북한인권증진 업무의 진행은 북한인권의 기록을 바탕으로 다양한 사업을 실행하며 동시에 인도주의적 사안과 인권 사안의 복합성을 토대로 한 정책의 개발이 필요

유·법의 지배 등에 대한 북한주민들의 인식 제고에 관한 사업 등은 통일과 관련하여 북한주민들에게 정보, 교육 및 자원을 공급하기 위한 정책적 관점을 접목할 필요가 있다.

통일 이후 북한주민들이 필요로 하는 정치적 참여 역량 배양의 과제는 현 시점에서 북한주민들의 시민적·정치적 자유를 증진하는 것과 연결된다. 보다 구체적으로 북한주민들 개개인이 처한 상황에 맞춘 인권증진이 필요하다. 예를 들어, 지역별(평양, 국경 지역 등) 분석과 직군별(공산당, 협동농장, 장마당, 군대 등) 분석을 통해 통일과의 관련성을 연구할 필요가 있다.

3. 나가는 말

북한인권법이 제정되었다고 해서 북한인권 상황이 극적으로 변화할 것으로 기대

되지 않는다. 법률제정을 위해 보낸 지난 11년 동안에도 북한인권 개선을 위한 정부·시민사회·북한인권법 제정과 함께 기대되는 중요한 변화는 그동안의 북한인권 개선의 노력들이 개별적인 활동 중심으로 이루어진 것에 비해, 앞으로는 유엔 북한인권 사무소의 설치와 함께 북한인권법을 통해 신설되는 북한인권재단과 북한인권기록센터 등과 같은 공적인 조직기반을 통해 보다 안정적이고 지속적인 사업의 전개가 가능해졌다는 것이다. 적어도 공적인 조직기반이 만들어졌다는 점에서는 북한인권법의 시행에 거는 기대가 크다. 북한인권법과 본 법률을 통해 설치되는 기구들이 국제사회를 포섭하고 북한인권 개선을 위한 중심적인 제도적·조직적 기반으로 자리잡기를 희망한다.

유럽연합 내 북한 해외 강제노동¹⁾

렘코 브루커 (Remco Breuker) 라이덴대학교 한국학 교수

임케 판 할딩엔 (Imke van Gardingen) 노동법 전문 변호사, 라이덴대학교 라이덴아시아센터

북한이라는 국가와 사회는 국가와 기업을 구분 짓는 불분명한 경계선을 고착화하는 고유한 특성을 지니고 있다. 유럽연합(European Union, EU)의 시각에서 바라보면 조선민주주의인민공화국(이하 북한)과 북한의 기업은 명확히 분리되어 있다.

하지만 북한에서 국영기관과 기업을 구분 짓는 경계선이란 존재하지 않는 환상에 불과하다. 해외에 등록된 기업의 오너가 사실상 북한 고위급 관리이기 때문에²⁾ 북한 기업이 국가에 의해 완전히 통제된다는 점을 부인하기는 어렵다.

비록 북한이 일반적 의미의 국가가 아닌 신자유주의적 거대재벌에 훨씬 가깝다는 주장에 동의하지 않더라도 말이다.³⁾ 폴란드에서는 북한과 합작 투자를 하고 있거나, 북한 관리를 이사회 구성원으로 두고 있는 등 북한과 상당 부문 연계되어 있는 민간기업 및 국영기업이 많다. 이러한 기업들이 폴란드에서 일하는 북한 강제노동 인력을 관리해왔다.⁴⁾ 이 기업들의 중재로 나우타(Nauta)나 크리스트(Crist)와 같은 국제 조선업체들은 북한 노동자들을 고용한다. 하지만 한 조선업체에서 북한 용접공이 강

1) 본 논문은 Remco Breuker et al., *North Korean forced labour in the EU, the Polish case: How the supply of a captive DPRK workforce fits our demand for cheap labour* (Leiden: LeidenAsiaCentre, 2016)의 요약본이다.

2) Remco Breuker, "Noord-Korea is geen staat, maar een bedrijf," *NRC Next*, (2016,2,11); Jim Walsh & John Park, "To Stop the Missiles, Stop North Korea, Inc.," *New York Times*, (2016,3,10).
(http://www.nytimes.com/2016/03/10/opinion/to-stop-the-missiles-stop-north-korea-inc.html?_r=0)

3) 강홍구(Kang Honggu)는 이에 꼭 맞는 인물로 보인다. 세부 정보를 보려면 Remco Breuker et al., *North Korean forced labour in the EU, the Polish case: How the supply of a captive DPRK workforce fits our demand for cheap labour* 참고.

4) 20% 이상이 북한 노동자의 불법 고용과 관련되어 있음을 의미.

제노동을 하던 중 매우 열악한 근로환경으로 인해 사망하는 사고가 발생하기도 하였다.⁵⁾

북한 정권은 룡라도(Rungrado)와 같은 기업(국내 및 해외 자회사 형태를 포함)을 통해 대규모로 노동자를 파견하는 고도로 정교한 체제를 구축했다.⁶⁾ 이 정교한 체제는 국가가 갖고 있는 특권(근로자 모집·조사·파견, 비자 신청 관리, 금융 관련 제반사항 준비, 감시체제 구축)과 에이전트(폴란드 기업 및 정부에 대한 접근권을 갖고 있는)의 현장 전문지식이 결합된 형태이다. 제반 준비과정이 어떤 식으로 진행되는지는 전 북한 노동자와의 인터뷰를 통해 상세히 알 수 있다.⁷⁾

북한은 인내와 시행착오를⁸⁾ 통해 유럽연합의 수요에 꼭 들어맞는 혁신적이고 결합된 형태의 해외 강제노동 인력을 제공할 수 있게 되었다. 북한 밖 세상이 어떻게 돌아가는지에 대한 지식이 전무한, 예측 불가능하고 비합리적인 국가라는 명성에도 불구하고 말이다. 북한 노동자는 다양한 최신 메커니즘을 통해 고용이 된 덕분에 자영업

5) Remco Breuker et al., *North Korean forced labour in the EU, the Polish case: How the supply of a captive DPRK workforce fits our demand for cheap labour* 참고.

6) 룡라도무역총회사(The Korea Rungrado Trading Company)는 평양시 노동당 위원회(Pyongyang City WPK Committee)가 운영한다. 노동당이 관리하는 그 외 기업에는 북한에서 가장 규모가 큰 무역 회사인 조선대성무역총회사(include Korea Daesong Trading Company)가 포함되어있다. 주목할 만한 것은, 대성그룹과 대성은행을 포함한 자회사는 미국과 EU에서 발행한 블랙리스트에 이름을 올렸다. 룡라도는 식품, 건설자재, 광물자재, 경공업 상품 등과 같은 다양한 상품을 생산한다. 룡라도는 러시아, 중국, 일본, 폴란드를 포함하여 다양한 국가의 지부나 파트너 형태로 만 명 이상의 직원을 두고 있다고 알려져 있다. 이 회사는 현재 한국 정부의 제재 대상인 30개 기관 중 하나라는 점도 주목할 만하다. 제재 대상 기업으로는 조선철산무역총회사(Korea Cholsan General Corporation), 룡라도무역총회사(Korea Rungrado General Trading Corporation), 조선남남협조총회사 (Korea South - South Cooperation Corporation), Alson Sp. Z.o.o., Aramex Sp. Z.o.o., JP Construct Sp. Z.o.o. 등이 있다. 폴란드 노동감독관리청(Polish National Labour Inspectorate)과의 서신 및 노동 조사 보고서에 따르면 북한노동자 고용과 관련하여 조사를 받은 기업은 다음과 같다: Monolit Sp. Z.o.o., Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe Modern-Bud Sp. Z.o.o., Gospodarstwo Rolne Tomasz Kociszewski, Puckie Centrum Medyczne Sp. Z.o.o., Sp. KomandytowaZs. W Pucku, Stalbud-Budownictwo Sp. Z.o.o., Stalbud-Konstrukcje Sp. Z.o.o., HSBC Service Delivery (Polska) Sp. Z.o.o., Uniwersytet Gdański (Gdańsk), Medif Prywatna Kasa Chorych Sa, Borgwarner Poland Sp. Z.o.o., Redshield Sp. Z.o.o., FabrykaMebli, Ryś Sp. Z.o.o., Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe, Postep S.A., Fms Kielce Sp. Z.o.o., Mielec, Fms Kielce Sp. Z.o.o., Ceramika Harasiuki-Harasiuki. 추가로 아래 회사 또한 북한 노동자 고용과 연관되어있다: Wonye Sp. Z.o.o., K&K Select Sp. Z.o.o., K&K Select Aviation Sp. Z.o.o., FLAIR POLAND Sp. Z.o.o., K&K SelektLtd. - Foreigners Recruitment, Kobylnica, Aramex Elektro Sp. Z.o.o.

북한-폴란드 해상 브로커 회사를 북한-폴란드 선박회사 (유한책임주식회사)로 전환하는 폴란드와 조선민주주의인민공화국 간에 체결된 협정 참고-폴란드 외교부의 법적 및 조약부(Legal and Treaty Department of the Ministry of Foreign Affairs Poland, 1987.2.11) 2016년 4월 25일 폴란드 노동감독관리청과의 서면 연락.

7) Remco Breuker et al., *North Korean forced labour in the EU, the Polish case: How the supply of a captive DPRK workforce fits our demand for cheap labour*참고.

8) 체코 공화국에서의 북한 노동자들에 대한 언론의 관심으로 인해 조기에 시행되었던 북한 노동자들의 유럽연합 송출이 막을 내린 것으로 보인다.

자 형태의 하도급업자로 둔갑되어 있다. 이는 고용주의 책임을 상당 부문 경감시켜 준다. 유럽연합 내 북한 노동자가 보장받는 법적 지위는 가짜 자영업 관행에 대해 현재 진행 중인 논의 차원에서 다뤄져야 한다. 건설업계의 고용주가 납세, 사회보장혜택, 명

북한은 폴란드 기업과 합작 또는
연계를 통해 노동 인력을 제공,
파견된 북한 노동자는
열악한 환경에서 강제노동에 시달려

절상여금 및 연금납부의 의무를
피하기 위해 그림자 형태의 불완
전 고용을 하는 현 상황은 광범
위한 정치적 논의가 필요한 영역
이라 볼 수 있다. 이 문제와 관련
한 많은 소송에서는 특정 건이
위장취업인지 여부와 근로자가

실제 일하는 직원인지 여부가 반드시 판명되어야 한다. 북한 노동자 사례의 고유한 특
성으로는 이들이 정권의 끊임없는 감시를 받는 점과 벌어들인 수입이 곧바로 국가에
게 예속된다는 점을 꼽을 수 있다.

전반적으로 북한 노동자들은 본인의 어떠한 법적 권리에 대해서도 알지 못하고,
이는 그 자체만으로도 지침 (Directive) 91/533의⁹⁾ 위반이라 할 수 있다. 이 지침은 EU
회원국 내 고용주가 계약 당사자에 대한 정보, 근무 장소, 업무의 성격, 계약시작일 및
계약기간, 급여 및 근무시간 등 근무조건에 대해 피고용인에게 알려야 함을 의무화하
고 있다. 북한 노동자는 개인적으로 계약을 맺지 않고 급여명세서의 서명은 직접 하는
대신 위조된 서명으로 대체된다.¹⁰⁾

유럽연합 내 북한 노동자의 작업 환경은 비인간적이다. 북한 노동자는 EU 국가
에서 일하는 제3국 국민으로서 인권 침해로 겪는데 이들의 법적인 권리가 침해되는 것
도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.¹¹⁾

9) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0533:EN:HTML> 참고.

10) Regional Labour Inspectorate, Control Protocol PIP Aramex 2014, no.03273-5303-K047-PI/14. (2014,11,28) 참고.

지난 6개월 간 북한에 내려진 제재조치로 인해 해외 노동자 외화벌이의 중요성은 더욱 커졌다. 첫 번째 조사 보고서에서 지적되었 듯이 북한이 지난 몇 년간 광물관매나 광물채굴권으로부터 얻는 수입은 감소했다. 2013년 북한은 중국에 광물자원을 판매하여 18억 달러의 수입을 벌어들였다. 2015년 상반기의 광물관매수입 6억 달러와 비교되는 수치이다.¹²⁾ 2016년 5월 초 제7차 당대표 대회에서 북한 정권은 경제를 활성화하고 해외 외화벌이를 늘려야 하는 절박한 필요성에 대해 다시 한 번 강조했다.¹³⁾ 김정은 정권 하에서 해외 강제노동이 증가하는 현상과 점점 악화되는 북한 경제 상황 사이에는 직접적인 연관성이 있어 보인다.¹⁴⁾

본 프로젝트에서는 북한 해외 강제노동과 관련하여 중요한 사실 및 수치를 다수 밝혀냈다. 전체 수치는 보고서에 게재되어 있다. 비록 새로운 데이터에 대한 입증은 필요하긴 하지만 폴란드에는 400명에서 800명 사이, 혹은 그보다 더 많은 상당수의 북한 노동자가 거주하고 있었다. 또한 보고서에는 북한 노동자 48명의 신원과 배경이 확실하게 밝혀졌다. 국제노동기구(International Labour Organization: ILO) 기준에 의거해 판단했을 때 북한 노동자들은 그들의 동료와 마찬가지로 강제노동을 하고 있었다. 강제노동이라는 점을 뒷받침하는 지표는 다음과 같다.

- 자유롭게 모집되지 않았음.
- 떠나는 것이 불가능함.
- 제한된 자유

11) 이는 제3국 근로자가 법적으로 회원국에 거주할 수 있는 공통적인 권리에 관한 것으로, 회원국 영토에 거주하고 일하는 제3국 국민이 하나의 신청 절차로 단수 허가를 받을 수 있는 지침이다. 본 지침에서는 근로 조건, 급여 및 해고, 직장에서의 보건 및 안전과 관련하여(art. 12, 1a) 제3국 국민이 거주하고 있는 회원국의 국민과 동등한 대우를 받아야 함을 명시한다. 지침 시행 일자 는 오래 전에 지났지만 북한 노동자는 본 지침에서 공표된 모든 권리와 관련해 폴란드 근로자와 동등한 대우를 받고 있지 않는다고 결론 내릴 수 있다.

12) 김석진, 『북한 외화벌이 추세와 전망』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 5~17.

13) 해외 외화벌이에 대한 명예 훈장을 판매하는 정도로 까지

14) 김석진, 『북한 외화벌이 추세와 전망』 pp. 33~45.

- 감금 상태에서의 주거 및 노동
- 의존적인 개인
- 의존적인 가계
- 노동권 침해
- 강제성/폭력
- 강제노동 후견인¹⁵⁾

아직까지 관련된 돈거래를 추적하지는 못했다. 하지만 유럽연합과 같은 선진국 경제에서 국제노동기구 기준 피해자 한 명 당 벌어들인 수입을 기준으로 신뢰할 만한 추정치를 이용해 결론 내린 첫 번째 조사보고서에 의하면 한 명의 북한노동자는 연간 약 3만 4천 8백 달러의 이득을 고용주에게 가져다준다.¹⁶⁾ 북한과 유럽연합 간의 2015년 총 무역수지인 3천만 파운드와 비교하면 폴란드에 파견되어 일하고 있는 것이 확인된 최소한의 북한 노동자가 고용주에게 안겨주는 연간 수익은 순이익으로 치면 3천만 파운드의 2배 이상이다.¹⁷⁾ GDP 추정치가 140억 달러에다가 자금을 모을 기회가 매우 한정된 북한과 같은 국가에서는 이렇게 외화를 벌어들일 수 있는 기회를 무시할 처지가 못 된다.¹⁸⁾

또 한 가지 짚고 넘어가야 할 부분이 있다. 비록 강제노동이라는 점이 명백하더라

15) International Labour Office, *Profits and Poverty, The economics of Forced Labour* (2014) (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/ed_norm/-/declaration/documents/publication/wcms_243391.pdf)

16) 국제노동기구의 일반적 통계자료를 보면 아프리카에서 강제노동 피해자 한 명 당 평균 3천 9백 달러를 벌어들이고, 아태 지역에서는 한 명당 5천 달러, 중동 지역 국가에서는 한 명 당 1만 5천 달러, 흔히 말하는 선진국 경제에서는 3만 4천 8백 달러를 벌었다. 상황에 따라 정확한 금액은 차이가 나겠지만 수입의 총 상대 분포는 정확하다. 국제노동기구는 총 수입은 아시아에서 518억 달러로 가장 높고, 선진국은 469억 달러로 그 뒤를 따랐다고 추가로 밝혔다. 여기에는 두 가지 이유가 있는데 첫 번째는 아시아에서 강제노동의 피해자가 다수 존재하기 때문이고, 둘째는 선진국에서 피해자 한 명 당 올릴 수 있는 수입이 높기 때문이다.

17) http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113428.pdf 참고.

18) 북한이 처해 있는 경제적 내핍을 EU 노동자 파견으로 해결 방법을 찾은 북한의 처지를 고려해 보면, 유럽연합은 북한에게 진지하게 협상에 임하라고 설득할 수 있는 유리한 처지에 있다. 하지만 지금까지 EU에서는 이 이점을 활용할 어떠한 의지도 보이지 않았다.

도 북한 해외노동이 조직되고 실행되는 방식을 보면 해외노동은 당사자인 노동자를 포함해서 과정에 참여한 모든 사람이 혜택을 입는 수익성이 큰 사업이라는 점이다. 노동자 인권 침해에도 불구하고 폴란드의 북한 노동자 상황은 북한에서 유사한 일을 하는 것과 비교해 보면 더 나을 수도 있다. 북한에서 해외 파견 근무 대상 후보자로 이름을 올리려면 뇌물은 필수라는 점

은 이미 기정사실화 되어 있다.¹⁹⁾ 그럼에도 불구하고 북한 해외 강제노동은 개인적 차원을 넘어서는 함의를 지닌다. 노동의 대가로 벌어들인 수익은 곧바로 북한

북한 노동자가 벌어들인 수익은 곧바로 북한 당국으로 송금되어 핵무기와 미사일 개발 비용으로 유용

당국으로 흘러가고, 이는 북한 핵무기와 미사일 개발 프로그램 강화에 외국자금 유입을 막기 위해 유엔과 유럽연합이 이행하고 있는 제재조치를 위반하는 것이다. 유럽연합 지역 펀드가 비록 간접적이라 해도 북한 정부의 수익 창출로 이어지는 기업에 자금을 지원한다는 사실은 분명 큰 문제이다.

당사자를 대변하지 못하는 북한 해외노동은 강제성 유무에 관계없이 필연적으로 북한체제를 그대로 옮겨놓은 형태가 될 수밖에 없다. 해외에서도 북한체제가 그대로 유지된다는 것은 북한에서 자행되는 인권 침해가 해외에서도 발생함을 의미하고, 더 나아가 외국에서는 위에서 언급된 EU 법률 및 국제조약의 위반까지 추가된다. 유일영도체계 이념을 해외에서도 불가피하게 그대로 가져갈 수밖에 없는 이유는 유일영도체제를 추종하는 수령주의가 북한의 핵심적인 지도이념이기 때문이다. 외국이라는 특수한 상황에서도 북한 이념의 근본 교리는 충실히 지켜져야 하고, 최고 지도자의 위상은 매일 같이 재확인되어야 한다. 이는 지도자 숭배, 이념적인 신화 교육, 자

19) 인터뷰 (2016.5.13~15, 장소 밝히지 않음) 참고, 다양한 민간 사회단체 보고서에는 이러한 뇌물 공여 관행에 대한 목격자 증언이 담겨 있다. 여기에는 International Network for the Human Rights of North Korean Overseas Labor, *The Conditions of the North Korean Overseas Labor*, (2012.12.) 보고서도 포함된다.

신의 잘못을 공개적으로 고백하는 생활총화, 다른 사람의 잘못을 고하는 상호비판을 통해서, 혹은 최고 지도자 개인의 영달을 위해 사용될 자금을 모음으로써 이뤄진다. 이 모든 것은 국가안전보위부(State Security Department)의 감시자(minder)가 관리한다.²⁰⁾

**북한 노동자가
해외 어느 곳으로 파견되든지
북한체제를 그대로 적용하는 구조는
북한에서 자행되는 인권 침해가
해외에서도 발생함을 의미**

유엔 북한인권조사위원회
(Comission of Inquiry: COI) 보고
서에서²¹⁾ 인권 침해라 지적된 구
조와 관행이 외국에서도 그대로
되풀이된다는 주장은 처음 제기
되었다. 여기에는 북한 노동자가
해외 어느 곳으로 파견되든지 간
에 축소된 형태의 북한체제를 그

대로 가져가는 구조가 어떤 영향을 미칠지도 고려되었다. 이러한 주장은 해외 북한 노동 관행에 있어서 매우 중요한데 여기에는 두 가지 이유가 있다. 첫째, 해외에서도 북한체제를 그대로 도입하면 고용주 입장에서는 노동자 그룹을 가장 효율적으로 작동시키는 데 필요한 억압적인 규율을 유지시킬 수 있다. 둘째, 북한체제를 그대로 도입하여 노동자를 북한체제 밖 외부인들로부터 격리를 시키는 등 이들을 이념적으로, 또 사회적으로 일과 보수의 직접적인 상관관계가 존재하지 않는 북한체제에만 철저히 복종하게 한다. 그렇게 되면 노동자를 노동, 법적인 지위, 보수에 대해 무지한 상태로 지속시킬 수 있게 된다.

본 연구팀은 연구 결과 다음과 같은 결론에 도달했다. 폴란드에, 혹은 적어도 폴란드 조선소에 파견된 노동자는 북한정권의 총애를 받는 고도로 숙련된 전문가라는

20) 전 북한 노동자와의 자세한 인터뷰는 다음 (2016.5.13~15, 장소 밝혀지지 않음) 참고.

21) <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/273/17/PDF/N1527317.pdf?OpenElement>> 참고.

점이다. 해외 파견 노동자 절반이 평양에 거주하였고, 평균보다 5배나 많은 수치인 노동자의 76%가 조선노동당원이라는 사실이 이를 잘 뒷받침해 준다.

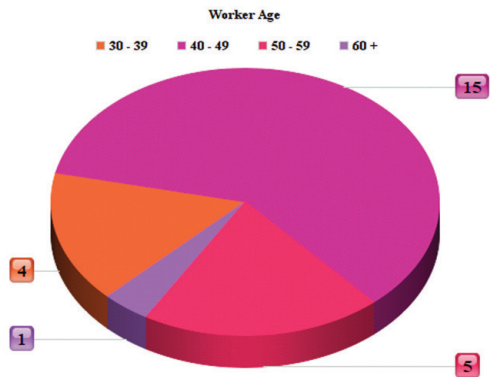
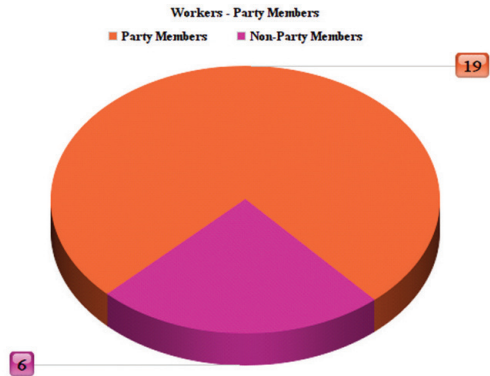
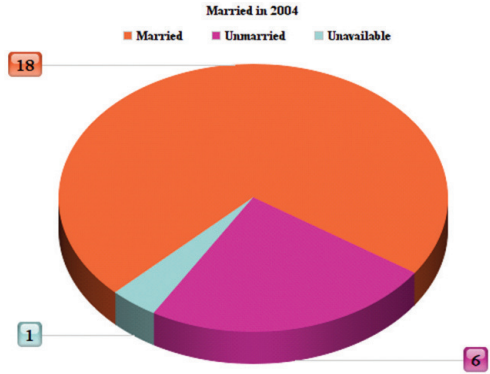
첫 번째 조사 보고서에서는 북한의 강제 노동력 수출 및 수출구조의 지속적인 성장을 가능케 하는 다양한 추진요인 및 유인요인을 밝혀냈다. 이러한 요인은 다음과 같다.

1. 일반적으로 외국 경화를 벌어들일 기회 부재, 광산업과 같이 외화벌이에 특화된 산업의 쇠락, 가능한 최대로 경화를 벌어야 할 필요성 항상 존재

2. 해외 노동의 역사 - 북한은 해외 노동력을 송출하여 얻는 조직적인 이점이 있음. 보통 인민들은 과거 해외 노동과 연관되어 부자가 된 사례를 기억²²⁾

3. 해외 강제노동 체제에 대한 수요가 존재함. 현재 북한이란 국가

폴란드 내 북한 노동자



22) 특히 60대와 80대: Larisa V. Zabrovskaya, "Economic Contacts between the DPRK and the Russian Far East: 1992-2005," *International Journal of Korean Unification Studies* vol. 15, no. 2 (2006), pp. 95~111.

와 사회는 이에 꼭 들어맞는 체제를 갖고 있음.(북한의 국내법을 준수하면서도 노동자를 모으고 이들을 해외에서 일하도록 강제할 역량, 해외주재 외교관을 통하여 비자발급 절차를 적법하게, 효율적으로 준비할 수 있는 능력, 국가에서 임금을 수령하고 이를 국가의 판단에 따라 재분배할 수 있는 상태, 북한의 엘리트층이 해외에 등록되어 에이전트 역할을 하는 기업에 투자하는 이상한 구조)

4. 북한의 국가 감시 체계를 그대로 해외 노동자 그룹에 적용시켜 노동자들이 어느 국가로 파견되든지 소형화 된 북한을 실질적으로 재창조하고, 그런 방식으로 탈북이나 외부오염을 최소화 함.(하지만 이 경우 유엔 COI 보고서에서 지적된 바와 같이 인권의 구조적 침해가 성립됨. 단지 장소만 북한에서 해외로, 그 중에서도 EU 국가로 옮겨갔을 뿐임.)

5. 다수의 노동자를 중국과 같은 아시아 국가에 파견해서 일인당 상대적으로 한정된 이익을 축적하여 외화를 벌어들이거나, 또는 EU 등 선진국으로 훨씬 적은 수의 노동자를 파견시켜²³⁾ 일인당 비교할 수 없을 정도로 높은 수익을 올림.(평양의 소위 “비행기로 왕진을 다니는 의사”를 예로 들 수 있음.)²⁴⁾

이러한 추진 및 유인요인으로 귀추할 수 있는 것은 북한 해외 강제노동이 지속적으로 증가할 가능성이 높다는 점이다. EU에서의 북한 노동자 착취는 전세계적으로 발생하는 현상이 지역적으로 발현한 모습에 지나지 않는다. 즉, 국제시장에서의 값싼 노동력에 대한 수요가 이러한 노동력 공급에 제격인 체제의 인력으로 충족됨을 의미한다. 과거부터 현재까지 지속되는 인권유린 관행에 대해서는 추가 조사가 필요하고 시정되어야 한다. 미래에 일어날 수 있는 인권유린에 대해 경계를 늦추지 않는 자세도 필요하다. 북한 해외 강제노동 문제는 인권유린 종식뿐만 아니라 신뢰성도 확립할 수 있는 기회의 장을 제공하는데, 결국 전자와 후자가 모두 이뤄져야 한다. 전략적으로 관리

23) 명확한 이유로 인해 미국은 북한 해외 노동력 송출이 이뤄지는 국가가 아니다.

24) <<http://koreajoungangdaily.joins.com/news/article/Article.aspx?aid=3011968>> 참고.

만 된다면 북한을 설득하여 유럽연합과 더욱 진지하게 대화하도록 기회를 모색해 볼 수도 있다. 유럽연합과 북한이 외교관계를 수립한 이래 지속되어 온 말 뿐인 교류 대신에 말이다. 하지만 지금까지 이러한 인권유린 관행에 대한 격분

북한 해외 강제노동 파견 시스템은 유럽 뿐 아니라 이미 다른 곳에서도 사용하고 있으며, 앞으로도 지속적으로 증가할 가능성이 있는 만큼 각국의 시급한 조치와 지속적인 관심이 필요

의 목소리가 여러 곳에서 들려올 때에도, 유럽의회에서 인권 침해에 관한 의혹이 제기되었을 때에도, 폴란드 정부는 북한 노동자에게 취업비자 발급을 중단하는 등 소극적인 대응으로만 일관했다. 애석하게도 북한 노동이 만들어낸 EU의 전략적 기회는 잘 활용될 것 같아 보이지는 않는다.

이러한 연구결과는 EU 외에 북한 노동자를 받아들이는 다른 국가의 고용주나 지도자에게도 경고의 메시지를 던진다. 이들 또한 해외 노동자를 대상으로 자행되는 인권 침해의 공범이라고 말이다.

권고사항

프로젝트팀은 연구 결과를 바탕으로 여러 가지 권고 사항을 도출해냈다. 권고 사항은 예방책, 단기 대책, 장기 대책으로 구성되어 있다. 이번 프로젝트에서 주목할 만한 결과는 바로 북한 노동자가 그들의 지위와 권리에 대해서 전혀 아는 바가 없다는 점이다. 이로써 첫 번째 권고 사항이 도출된다. 회원국 및 관련국은 노동자에게 법적 지위와 권리에 대해 알릴 책임을 갖는다. 이는 노동자의 의식 수준에 상당한 영향을 미치게 될 것이다. 북한 메커니즘에 완전히 종속적으로 의존하는 데 익숙한 노동자가 해외

에 나오면 북한 내에서의 그들의 지위와는 완전히 다른 상황에 대해 눈을 뜨게 된다. 노동자의 권리와 법적 지위에 대한 인식을 제고하는 것이 노동법 측면에서도 중요하긴 하지만 인권이라는 관점에서 볼 때는 더욱 더 중요하다. 노동자는 북한 밖에서는 개인이 실제 이행 가능한 법적 권리를 누릴 수 있다는 사실을 깨닫게 될 수도 있다. 다른 권고 사항은 관련된 법 체제(legal instrument) 적용 및 추가 연구 시행에 대한 지침으로 구성되어 있다.

• 권고사항 1:

EU 회원국과 고용주는 고용한 노동자에게 이들의 권리와 법적 지위에 대해 알려야 한다. 회원국은 이러한 정보에 대한 책임을 지고 있다. 취업 허가증을 발급하는 이민국과 노동조합 및 고용주는 노동자에게 통지하는 데 있어서 매우 중요한 역할을 한다.

• 권고사항 2:

중간지주회사(intermediate company), 계약자 혹은 도급업체 및 고용주는 각자 자신의 공동 책임(chain of responsibility)에 대해서 알고 있어야 하며 이에 의거하여 처벌을 받아야 한다.

• 권고사항 3:

EU 내 북한 노동자의 근로 조건에 관한 노동법 위반 및 인권 침해는 국민 토론의 대상이 되어야 하고, 관련 기관뿐만 아니라 노동자 혹은 노동자 대표에 의한 사법 구제(judicial remedy)의 적용 대상이어야 한다.

• 권고사항 4:

국제노동기구 및 국가 노동 감시 기관이 보고를 할 수 있는 시스템이 수립 되어야 한다. 대표는 독립적이고, 피해자에 위협을 끼치지 않게 행동해야 할 역량과 스스로 조

직할 능력을 갖추어야 한다.

• 권고사항 5:

어떠한 상황에서 민사 혹은 행정적 소송 혹은/그리고 형사 소송을 적법하게 제기할 수 있는지 정의하여야 한다. 노동자들을 위한 시정 및 보상을 진행하여야 한다.

• 권고사항 6:

문제를 제기하는 노동자에 대한 보호체계를 확립하고 잠재적 탈북자에게 피신처를 제공하여야 한다.

• 권고사항 7:

북한 노동자의 EU 파견이 유럽연합 그리고/혹은 유엔 제제의 위반이 될 수도 있는 이유와 관련된 추가 연구를 수행해야 한다.

• 권고사항 8:

북한의 중대한 인권 침해 및 해외 노동권 침해에 대한 국가로서의 책임에 관한 심층조사를 수행해야 한다.

• 권고사항 9:

북한 노동자가 고용이 되었다고 알려졌거나 의심되는 모든 국제노동기구 회원국에 북한 노동자를 할당하는 관행에 관한 추가 연구에 착수해야 한다.

국제노동기구(ILO)는 스스로 전세계 공급망에서 양질의 일자리를 만들기 위한 전 세계적인 운동을 이끌기에 최적의 기관이라고 생각한다. 입수 가능한 모든 정보를 비추어 판단했을 때 ILO는 정통하고 일관성 있는 정책 및 전략의 개발과 이행을 촉진

하고, 유권자의 역량을 강화하기 위해 뛰어난 글로벌 센터로서의 역량 강화를 목적으로 한다.²⁵⁾ 북한 노동력 수출 사례는 이러한 야심찬 목적을 달성하기에 적합하다. 적어도 국제노동기구 19개 회원국이 북한 노동자를 고용하고 있다고 알려져 있다. 유엔 북한인권 특별 보고관에 따르면 해당국에는 중국, 러시아가 포함되어 있고, 알제리아, 앙골라, 캄보디아, 적도기니, 에디오피아, 쿠웨이트, 리비아, 말레이시아, 몽골, 미얀마, 나이지리아, 오만, 폴란드, 카타르, 아랍에미리트 또한 그 목록에 이름을 올렸다.²⁶⁾

노동권 침해 주장을 뒷받침해주는 상당한 증거가 존재하고, 북한 노동자들은 스스로를 보호할 수 없는 처지에 있고 사법 구제에 대한 접근권이 없으며, 더 나아가 이러한 관행은 전례 없이 인권을 침해하는 국가를 지원한다는 사실을 고려했을 때 국제노동기구는 이 문제에 대해서 방관해서는 안 된다.

〈번역: 임여원 연구원〉

25) International Labour Office, "Reports of the Committee on Decent Work in Global Supply Chain: Resolution and conclusions submitted for adoption by the Conference." (2016,6,9.)

26) *The Guardian*, 2015.10.29. <<https://www.theguardian.com/world/2015/oct/29/north-korea-workers-forced-labour-abroad-un-report>>

〈참고문헌〉

- 김석진. 『북한외화벌이추세와전망』. 서울: 통일연구원, 2015.
- Breuker, Remco et al., *North Korean forced labour in the EU, the Polish case: How the supply of a captive DPRK workforce fits our demand for cheap labour*. Leiden: LeidenAsiaCentre, 2016.
- Breuker, Remco. "Noord-Korea is geen staat, maar een bedrijf." NRC Next. 2016.2.11.
- Walsh, Jim & John Park. "To Stop the Missiles, Stop North Korea, Inc." *New York Times*. 2016.3.10.
- International Labour Office. *Profits and Poverty, The economics of Forced Labour*. 2014.
- _____. "Reports of the Committee on Decent Work in Global Supply Chain: Resolution and conclusions submitted for adoption by the Conference." 2016.6.9.
- International Network for the Human Rights of North Korean Overseas Labor. "The Conditions of the North Korean Overseas Labor." 2012.12.
- Larisa V. Zabrovskaya. "Economic Contacts between the DPRK and the Russian Far East: 1992-2005." *International Journal of Korean Unification Studies*. vol.15, no.2. 2006.
- Regional Labour Inspectorate. Control Protocol PIP Aramex 2014, no.03273-5303-K047-Pt/14. 2014.11.28.
- International Labour Office. <<http://www.ilo.org>>
- Korea JoongAng Daily*. <<http://koreajoongangdaily.joins.com>>.
- The Guardian*. <<http://www.theguardian.com>>.

북핵문제와 한반도 통일

장런구이 중국공산당 중앙당교 교수

2차대전이 끝난 후 70년이 흘러 국제질서는 중대한 변화기를 맞고 있다. 이미 동아시아에서는 사람들의 의지와 상관없이 세 가지 추세가 나타나고 있다. 첫째, 중국의 쫓기로, 중국은 역내 강대국에서 글로벌 강대국으로 변모하고 있다. 둘째, 일본은 전범 국가에서 정상국가로 향하여 나아가고 있다. 셋째, 한반도가 분열을 극복하고 통일로 나아가고 있다. 현재 동북아 지역의 많은 대립과 충돌은 대부분 관련국 정책이 위의 세 가지 흐름에 역행하기 때문에 나타난다. 전형적인 문제가 바로 북핵문제이다.

1. 남북간 선의의 경쟁 구도를 파괴한 북한 핵무기

2차 대전이 끝난 후 한반도는 분열되었고 국가통일은 줄곧 남북 주민들의 절박한 소원이었다. 한반도 분단은 내적·외적 요인이 모두 작용한 결과물이다. 일본이 패망하고 한반도에서 철수할 당시 한반도 내부는 이미 좌우로 대립하고 분열되어 있었으며, 광복 후 국가 제도 구상에 관한 치열한 정쟁이 있었다. 미국과 소련은 38선을 경계로 한반도 분할·점령 후 자신의 지지 세력들에게 점령지역의 통치를 위임했다. 당시 미소관계는 이미 동맹관계에서 적대관계로 변해있었으며 양측 모두 임시 통일정부 설립을 통하여 한반도 통일 후의 영향권 확보를 노렸다. 이 때문에 이들은 타협할 수 없었다. 결국 각자 자신의 점령 지역의 한 파벌을 지원하여 국가를 만들었고 한반도는 공식 분단

되었다. 이는 한반도가 국가분열 이전에 민족분열이 먼저 발생했다는 것을 의미한다.

국가분열은 모든 사람에게 비극이었다. 이 때문에 1948년 전후로 남북 양측에서 협상을 통해 국가분열을 막고 통일을 이루어내자고 주장하는 사람들이 있었지만 뜻을 이루지 못하였다. 분단된 상태에서 권력을 획득한 정치 세력들은 통일 후에 자신들이 가진 권력이 상실되는 것을 원하지 않았기 때문이다. 반대로 그들은 통일을 통해 자신의 권력이 한반도 전역에 미치길 원했다. 이는 매우 중요한 포인트로 이러한 권력 특성이 이후 남북 관계가 제로섬 경쟁이 되도록 결정지었을 뿐만 아니라, 양측이 평화적 방법으로 통일 실현이 불가능할 때 무력을 선택하는 상황을 만들었다. 1950년의 ‘6·25 한국전쟁’의 발발은 필연적이었다.

6·25 한국전쟁은 남북 당사자들에게 참혹한 대가를 치르게 한 동시에 무력통일은 현실적이지 못하며 그 대가는 감당하기 힘들다는 중요한 가치를 확인시켜

3년간의 6·25 한국전쟁은 그 목적을 달성하지 못하였다. 당시 세계는 동서 양대 진영으로 갈라져 있었고 38선은 이미 바꾸기 힘든 진영 경계선이 되어 있었다. 전쟁은 남북당사자들로 하여금 참혹한 대가를 치르게 한 동시에 중요한 가치를 확인시켰다. 바로, 무력통일은 현실적이지 못하며 그 대가는 감당하기 힘들다는 것이다. 정전 이후 남북 정치인들은 비록 정치적인 선택 하에 여전히 ‘남조선 해방’, ‘북진통일’이라는 구호를 지속적으로 외치고 있었지만 양측 모두 전쟁의 재발발을 극도로 회피하고 있었다.

70년대 초 미중 사이에 해빙무드가 조성되고 전후 국제관계의 중요한 변화가 일어났다. 이러한 배경 아래 남북은 대화를 시작하였고 1972년 한 시대에 획을 긋는 ‘7·4 남북공동선언’을 발표하였다. 이 문건은 두 가지 의미를 내포하고 있었다. 첫째, 남북으로 대치하던 두 당사자가 처음으로 공동 문건에 서명하였고, 국가 재통일을 위한 자

주·평화·민족대단결이라는 중요한 원칙을 확립하였다. 즉 양측이 무력통일이라는 선택지를 버리는 합의를 한 것이다. 둘째, 양측 모두 자기 주도하의 통일이라는 기존 전략을 버리지 않는 상황에서 남북간 성장 경쟁을 전개하는 암묵적 합의를 한 것이다. 즉 평화로운 경쟁을 통해 통일 주도권의 귀속을 결정짓는다는 것이었다.

‘7·4남북공동선언’ 서명 당시 남북은 대체적으로 동일 출발선상에 서있었고 남북 모두 성장 경쟁에 있어서는 자신감에 차있었다. 그 이유로는 북한은 전쟁이 끝난 후 빠른 속도로 성장, 사회주의 국가들의 지원 아래 3년이 채 안 되는 시간 동안 전쟁 복구를 마쳤고 60년대에는 고속성장기에 진입했다. 70년대 초반까지 북한은 한국보다 더 발전되어 있었다. 1950년대를 통틀어서 본다면 한국은 세계에서 가장 빈곤한 국가 대열에 서 있었고 이어 1960년에는 국가 대혼란까지 발생하였다. 1961년 5월 박정희 대통령이 집권하여 새로운 사회경제개발 발전전략 수립 후 개혁과 개방을 하였다. 경제개발 5개년 계획을 시행하였고 60년대 중반에는 경제 성장의 첫 도약을 하여 한강의 기적을 만들어냈다. 그러므로 한국 또한 경제 발전에는 자신감이 있었다.

하지만 1년 후에 상황은 달라졌다. 통계수치를 보면 1973년에 한국의 국력이 북한을 초월했다. 80년대 한국은 제2차 경제 도약을 성공시켰고 민주화 변혁을 이루어냈으며 신흥공업국가로 변모해 ‘아시아 4마리 용’ 중 최고가 되었다. 반대로, 당시 북한은 성장 난관에 봉착했고 경제가 침체되기 시작했다. 특히 80년대 말 소련과 동구권의 몰락으로 인해 북한은 대부분의 외부원조를 상실했고 북한 경제는 곤두박질쳤으며, 90년대 중반에는 ‘고난의 행군’이라는 위기도 맞이하였다. 남북간 성장 경쟁은 북한에 불리한 방향으로 전개되었고 국력차이는 나날이 커져 북한 입장에서는 암울할 정도로 역전하기 힘든 국면이 조성되었다.

이러한 상황에서 북한은 성장 경쟁을 파괴할 수 있는 핵무기를 개발하기로 결정한다. 엄밀히 말하면, 핵무기는 전력이 보여지는 무기가 아니다. 왜냐하면 전쟁은 정치의 연속으로, 그 끝에는 승패의 결과가 있어야 하지만 핵무기 사용의 결과는 상대방과의 공멸이다. 핵전쟁 후 승리자는 없다. 그러므로 핵무기의 기능은 두 가지뿐이다. 위

협·편취, 그리고 종말성 파멸이다.

성장을 위한 경쟁과 적자생존은 자연의 보편적 법칙으로, 진화와 발전의 요소이다. 경쟁이 있어야 ‘선수’ 들은 보다 더 강해지고 부족한 점을 보완해야 비로소 올바른 진화가 이루어진다. 성장 경쟁은 겉으로 보기에 누가 더 빠르게 잘 발전하는 지 겨루는 것처럼 보이지만, 사실은 누구의 오류수정 능력이 더 훌륭한가를 사력을 다해 겨루는 것이다. 경쟁이 공정하게 진행된다면 선수들 모두 최적의 발전을 이룰 수 있는 객관적 효과를 얻을 수 있다. “행복한 가정은 모두 엇비슷하고, 불행한 가정은 불행한 이유가 모두 제각각이다”라는 러시아 문학가인 톨스토이의 유명한 말처럼

남북한 성장 경쟁은
북측에 불리한 방향으로 전개,
북한 입장에서는 역전하기 힘든 국면,
북한은 성장 경쟁을 파괴할 수 있는
핵무기를 개발하기로 결정

좋은 것은 모두 비슷하다. 남북간 성장 경쟁이 정상적으로 진행되었다면 양측 모두 좋은 결과를 내고 중국에는 비슷한 결과로 수렴하여 융화적 통일에 기여했을 것이다.

하지만 북한은 핵무기 개발 계획을 선포하였다. 핵무기는 대규모 살상무기로서 극도의 특수성이 있기에 북핵문제가 한반도에서 가장 중요하고 긴박한 문제가 되었고, 또 다시 관련국들은 안보·군사적 충돌과 전쟁을 가장 우려하게 되었다. 남북관계, 북한과 타국관계, 그리고 국제사회와의 관계 등에서 모두 중대한 변화가 일어났다. 군비경쟁은 성장 경쟁을 대신하여 남북관계에서 중요한 부분이 되었다.

남북간 성장 경쟁은 축구시합과 유사하다. 신사적 플레이가 이루어지기 위해서는 양쪽 모두 아래와 같은 규칙을 지킨다는 전제조건이 필요하다. 첫째, 경기 규칙을 준수하고, 둘째, 결과에 승복하는 것이다. 북한은 경기 중 잠시 동안 불리한 상태에 빠졌었다. 그렇지만 북한은 전략의 변화로 경기력을 향상시켜 승기를 잡는 방식이 아닌 핵무기 개발이라는 방식을 채택했다. 전면전과 핵전쟁이라는 구호를 외쳤으며 남북

모두 공멸하는 위협으로 인해 결국 시험은 중지되었다.

2. 한반도 통일 환경을 악화시킨 북한 핵무기

북한의 핵개발은 남북간 이루어졌던 성장 경쟁 중의 열세를 뒤집을 수 없을 뿐만 아니라 승기를 잡을 수 있는 실낱같은 희망조차 없앨 수 있는 조치이다.

먼저, 북한은 국토가 협소하고 후진국에 속한다. 풍족하지 않은 자원들을 동원해 밀 빠진 독에 물 붓는 식으로 핵무기를 개발하는 행위는 자연히 경제 발전에 영향을 미치고 한국과의 국력 간극을 더 확장시킨다. 현재 상황이 이러한 점을 확실히 증명하고 있다.

2차 대전이 끝나고 미국은 일본에 원자폭탄 두 기를 투하했다. 그 거대한 살상력과 인류생존환경에 가져온 파괴는 세계를 경악에 빠뜨렸다. 사람들은 인류가 핵무기의 파괴력을 감당할 수 없다고 인식하기 시작했다. 세계 각국, 심지어 미국과 소련의 핵무기 전문가들도 반핵 구호를 외쳤다. 1968년 유엔에서 NPT조약이 통과되었고 1970년 발효되어 비확산체제는 국제법에서 중요한 부분을 차지해 왔다. 북한의 핵개발은 국제법을 위반한 행위로, 북한은 전 세계의 반대와 비난을 받았으며 국제사회의 강한 제재를 받았다. 북한은 전례 없는 고립에 처하였다. 세계화가 빠른 속도로 발전하는 오늘날, 세계적 발전 추세를 멀리한다면 그 미래는 불 보듯 뻔하다.

북한은 핵무기만 수중에 보유하고 있으면 정권은 안전하다고 생각한다. 사실 한 국가의 안보는 내적·외적 두 부분에 의해 결정된다. 대내적으로 경제발전이 치중하여 국민복지 수준을 올리고 국민을 풍요롭고 안정된 생활을 지낼 수 있게 하는 것이다. 해당 정부는 자연스럽게 사회의 비호를 받을 수 있게 된다. 이것이 국가가 안전을 보장받는 근본이다. 대외적으로는 우호적 교류를 통해 국제사회와 하나 되고 각국들과 경제 통상 협력을 발전시켜 세계와 함께 이익공동체를 형성한다면 그 안전을 위협할 수 있

는 외부요인을 제거할 수 있을 것이다. 북한의 핵보유 결과는 이것과 상반될 것이다. 북한은 종종 사담 후세인과 카다피의 비참한 결과를 예로 들며 비핵국가는 미국의 침략을 받을 것이라고 주장한다. 사실 세계 대다수 국가는 핵을 보유하고 있지 않다. 사회주의 국가인 베트남도 그 대열에 속해있다. 그들은 미국의 침입을 받지도 또는 우려하지도 않았다. 카다피와

사담 후세인은 근본적으로 그들의 가혹한 통치로 민심을 잃어 내란을 초래하였기 때문에 비참한 결과를 맞이하였다. 미국은 핵무기 없는 북한을 싫어할

북한의 핵보유는 한·미 군사동맹을 보다 더 강화시키며 일본 역시 군비 확장을 추진할 것이고 동아시아는 군비경쟁, 심지어 핵군비 경쟁 추세도 명확해 질 것

수는 있어도 침략하지는 않을 것이다. 중국과 한국을 포함한 북한의 주변국들은 미국이 '비핵 북한'을 침입하는 것을 단호히 반대할 것이다. 북한의 핵보유는 결국 자신을 파멸로 이끌 것이다. 미국은 이미 북한의 핵보유를 절대로 용납하지 않는다는 입장을 명확히 하였고 한반도 비핵화를 위해서 조치를 취할 것이라고 단언했다. 북한의 안전은 더욱 보장받기 힘들 것이다.

북한의 핵보유는 동아시아 국제관계를 극도로 악화시켰다. 한국은 자신의 안보가 위협받고 있다고 느낄 것이고 미국과 군사동맹을 당연히 보다 더 강화시키며 일본 역시 이 기회를 통하여 군비확장을 추진할 것이다. 동아시아 정세 혼란은 가중되고 군사훈련은 빈번해지며 군비경쟁, 심지어 핵군비 경쟁 추세도 명확해 질 것이다. 이러한 정국의 출현은 어느 누구에게도 불리하다.

북한의 거듭된 핵실험은 한반도와 주변국들 안보에 심각한 위협을 가한다. 지금까지 핵강국들의 핵실험은 모두 사람이 거주하지 않는 사막이나 태평양 무인도에서 진행되었다. 유독 북한만은 인구가 밀집된 지역, 특히 북중 접경지역에서 핵실험을 했으며 만약 실수로 방사능 유출 사고가 난다면 결과는 상상하기 힘들다.

2009년 5월 북한은 제2차 핵실험을 감행, 스스로 핵보유국이라고 선포했다. 동년 7월에 북한 인민무력부장은 처음으로 북한이 도발자들을 섬멸하고 일거에 통일을 이룰 것이라고 말했다. 북한 매체는 통일대전이라는 새로운 단어를 쓰기 시작했다. 이는 북한이 핵무기 개발 자체가 단순한 자위적 보유를 넘어서 핵무기를 가지고 무력통일을 희망하는 것이다. 사실이 이렇다면 굉장히 위험한 수준에 이른 것이다.

**관련 강대국은 분단된
한반도가 지역 혼란의 근원이고
한반도 통일이 영원한 평화와 안정을
확보하는 길이라고 인식**

북한이 핵실험을 하기 전 한국에서 많은 사람들이 남북관계 완화를 주장했고 남북간의 경제 협력, 그리고 대북원조를 통해 북한 경제를 일으켜야 한다고 주장했다. 그들은 남북간 경제 수준이 비슷해지면 융합통일을 해야 한다고 외쳤다.

이것이 바로 김대중 정부가 시행했던 햇볕정책이었다. 2006년 북한의 핵 실험은 햇볕정책을 철저하게 무너뜨렸다. 한국 조야에서는 북한이 계속 핵무기 개발을 추진할 때 북한과 관계개선을 하거나 원조를 제공하는 것은 사실상 북한의 핵무기 개발계획을 도와주는 행위라고 인식하였다. 이 때문에 이후에 누가 집권을 하든지 한국은 대북 강경책을 펼쳐 원조와 경제협력을 중단하고 전투준비태세를 강화할 수밖에 없었다. 다시 말해 북한의 핵무기는 남북관계의 구성 내용을 대대적으로 바꾸었다.

한반도는 지리나 정치를 막론하고 모두 중·러·일·미 강대국 사이의 이익 교차점이자 충돌점 상에 위치해 있다. 이로인해 한반도 문제는 국제문제화 되고 복잡성을 띠게 된다. 냉전이 종식된 후 관련 강대국은 분단된 한반도가 지역 혼란의 근원이고 한반도 통일이 영원한 평화와 안정을 확보하는 길이라고 인식했다.

그러므로 강대국들은 한반도 통일 프로세스를 지지한다. 당연히 이는 통일을 갈망하고 있는 모든 한민족에게는 좋은 소식이다. 하지만, 북한이 핵실험을 진행한 후 각국의 태도에 새로운 변화가 생겼다. 한반도의 특수한 지정학적 관계로 인해 당사국 모

두 비핵화 수호 의지를 밝혔고 이를 한반도 통일보다 더 급박한 상황으로 인식했다. 어느 누구도 핵이 있는 한반도를 원하지 않기 때문이다. 이것은 두 가지 시사점을 보여준다. 첫째, 핵무기를 전제로 한 한반도 무력통일은 반드시 강대국들의 완고한 반대에 부딪히고 심지어 강력한 저지를 받을 것이다. 둘째, 북한은 핵을 포기하고 한반도는 비핵화로 돌아온다는 것이다.

3. 한반도 통일의 길 선택

분열을 극복하고 다시 통일로 돌아오는 것은 전 한민족의 공동 염원이고 역사적 필연이다. 이론적으로 보면 한반도의 재통일에는 몇 가지 방법이 있다.

첫째, 무력통일이다. 세계적으로 성공한 사례도 있고 실패한 경험도 있다. 1954년 제네바협정이 채택된 후 베트남은 바로 국가재통일을 위한 무장투쟁을 시작했고 60년대에는 대규모 전쟁으로 확대되었다. 1975년 미군이 철수 한 후 북베트남이 남쪽을 향해 총공세를 펼쳤으며 결국에는 통일이라는 목표를 달성했다. 하지만 성공과 실패여부를 막론하고 장기화된 전쟁이 가져온 대가는 극도로 참담했다. 오늘날 한반도에서 통일을 위한 전쟁이 진행된다면 그 대가는 절대로 감당할 수 없으며 결과는 상상하기 어렵다. 무력통일은 완전히 배제되어야 한다.

둘째, 흡수통일이다. 독일은 성공한 사례를 보유하고 있다. 하지만 독일과 한반도의 상황은 다르기에 독일 경험을 답습할 수는 없다. 먼저, 독일은 2차대전으로 인해 분할 점령되어 분단이 이루어졌지만 독일의 분단은 완전히 미소 점령군에 의해 유지되었고 독일 민족은 분열된 적이 없었다. 그러므로 미소 군대가 철수만 하면 독일은 평화통일을 이룰 수 있었다. 하지만 한반도 분단은 상당부분 민족분열에 기인한 것이기 때문에 외부의 군대가 철수하더라도 남북이 자동적으로 통일되지 않고 오히려 대규모 충돌이 일어날 것이다. 또한, 독일 통일은 상당 부분 소련과 동구권의 몰락과 유럽 국

제정치 판도의 중대한 변혁으로 인해 촉진된 것이지만 동아시아에서는 이러한 정치적 환경이 없기 때문에 흡수통일 또한 현실적이지 못하다.

셋째, 협상통일이다. 1948년 4월 평양에서 남북 정당간 회의가 진행되었지만 의미 있는 성공을 거두지 못했다. 사실 협상통일은 아래의 전제조건이 필요로 한다. ① 남북 주민들 간 적대감이 없고 심리적으로 상호 동질감이 유지되어야 한다. ②분단 상태에서 성장한 기득권들의 세력과 영향력이 약해져야 한다. ③남북 당국자들 모두 대의명분을 중시하는 정치가여야 한다. 작금의 상황을 보면 현재 한반도는 이런 조건이 구비되지 못하여 협상통일의 가능성이 없다.

한반도 통일 실현을 위한 가장 현실적인 선택은 남북 양측이 '7·4남북공동선언' 체제로 돌아와 자주·평화·민족대단결이라는 국가 통일 3대원칙을 다시금 확인하는 것이다. 이 기초 위에서 남북간 서로 돕고 협력하며 선의의 발전 경쟁을 통해 각자 제도를 최적화 시켜야 하며, 이러한 발전 과정에서 서로간의 공통점이 명확해진다. 어느 정도 궤도에 오르면 양측은 융합, 하나로 되는 자연적 과정으로 탈바꿈하게 된다. 물론, 융합통일은 아주 강한 이상주의 색채가 묻어있지만, 현실이 되기 위해서는 아래와 같은 조치가 필수적이다.

가. 북한에 핵포기를 촉구하여 한반도 비핵화 실현

북한 핵문제가 오늘날까지 발전하여 전면성, 긴박성, 그리고 가치전복성이라는 세 가지 특수성을 구비하게 되었다.

전면성은 현재 한반도 모든 문제에서 주로 표현되어지며 북핵문제와 관련이 있다. 한반도 내지 동북아의 평화와 안정, 동아시아 국제관계, 한반도 정세의 긴장과 완화, 경제협력과 통상왕래, 남북에서의 중대한 인사변동 등 북핵문제의 영향과 관련되지 않은 것이 없다. 그렇기 때문에 중국 왕이 외교부장은 먼저 비핵화라는 언덕을 올라야 하며, 비핵화를 실현할 때 한반도는 진정한 항구적 평화를 이룰 수 있다고 강조했다.(2014.3.9.)

북한은 지금까지 네 차례 핵실험을 진행하고 현재 살상력이 더 강한 수소폭탄을 개발하고 있다. 북한 핵문제의 긴박성은 여기에 있다. 이와 동시에 북한은 여러 가지 모델의 탄도미사일 개발을 강력 추진하고 있다. 만일 제때에 핵개발을 멈추지 못하면 5년 후 북한은 최대 140기 핵폭탄을 보유할 것이며 장거리 핵타격 능력을 보유하게 될 것이다. 다시 말해 한반도 비핵화를 수호하기 위한 국제사회의 노력은 현재 성공 또는 실패라는 중요한 분기점 상에 있다. 북핵문제는 계속 뒤로 미룰수록 더욱 해결하기 힘들 것이며 대가는 더 커질 것이다.

국제사회는 북한으로 하여금 핵무기를 포기하게 해야 하며 한반도 비핵화를 통해 한반도의 평화와 안정을 구현, 이것이 한반도 통일을 실현하는 선결조건이 되게 해야

그리고 북핵문제는 관련된 모든 사물의 가치를 뒤흔는 특수한 성질이 있다. 예를 들어 우의 증진, 경제협력 강화, 경제원조 제공 등 국제관계에서 긍정적 의미를 지닌 것으로 여겨지는 행동들이지만, 핵개발에 열을 올리는 북한에 적용된다면 그 의미는 핵개발을 도와주는 행위로 변질되며 주변국의 이익에 위배되는 부정적 행위가 된다. 반대로 제재, 금수, 봉쇄 등 일반적으로 부정적 의미를 포함한 행위들은 북한에 적용되는 순간 그 대량살상무기 개발을 막는 필요적·긍정적 조치가 된다.

이 때문에 국제사회는 단결하고 적절한 조치를 취해 북한으로 하여금 핵무기에 대한 고집을 포기하게 해야 하며 한반도 비핵화를 수호해 한반도의 평화와 안정을 실현해야 한다. 또한 나아가 이것이 한반도 통일을 실현하는 선결조건이 되게 해야 한다.

나. 승패로 관철되는 통일사상을 극복하고 융합통일 신념 확립

남북은 사회제도가 다르고 이념적으로 수십 년 동안 극심한 대립 중에 있다. 남북 모두 통일을 주장하지만 상대방의 이념을 거부하고 자신의 사회제도를 상대방에 강요

한다. 다시 말해 남북 모두 통일에 있어서 승 또는 패라는 이분법적 사고를 견지한다. 하지만 승패로 관철되는 통일사상과 행동은 남북간의 모순을 격화시키고 통일을 가로 막는 장애물이다.

이러한 이분법적 사고가 수십 년간 지속, 남북간 대립을 유지하는 지지대가 될 수 있었던 데에는 두 가지 요소의 작용이 있었다. 첫째, 과거 70여년 분단으로 분단 상태의 기득권층이 생겨 분단은 그들에게 거대한 이익을 가져다주었다. 반대로 통일이 된다면 자신들 소유의 일부분을 잃어버릴 수 있게 된다. 둘째, 수십 년 동안 남북이 격리되어 소통이 단절되고 상호간의 부정확한 프로파간다(propaganda)로 인해 남북 주민간 더욱 생소해졌고 괴리감이 생겼으며 심지어 심각한 오해를 하고 있어 양국 주민간의 적개심이 생성되었다. 과거 이러한 대립 해결 방법은 혁명이었지만 현재 한반도에서는 대가가 너무 크기 때문에 타당한 방법이 아니다. 올바른 선택은 '7·4남북공동선언'에 명시한 자주·평화·민족대단결의 원칙에 따라 융합통일을 추진하는 것이다.

구체적으로는 한반도 비핵화를 실현한 후 남북간 먼저 3통을 실현하여야 한다. 남북간 통상, 통신, 동행인 3통을 실현해 민간 교류를 강화하고 상호 이해를 증진하여 상호간의 오해를 없애야 한다. 계속해서 심화되는 경제적 협력 가운데서 남북간의 경제통합을 실현해야 한다. 이는 융합통일을 위한 가장 확실한 기반이다. 그 다음 분단 상태에서 성장한 기득권층에 대해 '속매정책(금전이나 일정 대가로 면죄를 해주는)'을 시행해 일정 방법으로 통일 후 그들의 이익이 크게 훼손이 없도록 보장해줌으로써 통일을 저해하는 힘을 없애야 한다.

다. 초점을 돌려 경제발전으로

남북 양측 모두 남북분열 대치와 안보문제로 인한 압박을 이겨낼 수 없다. 국토 면적이 협소하고 경제력은 한계가 있기 때문에 군비확장에 많은 공과 시간을 쏟는다면 당연히 경제발전이 영향을 미치고 국민생활 향상에 발목을 잡을 것이다. 그렇기 때문에 북핵문제 해결 후 남북 긴장관계가 완화되고 서로 간에 화해가 이루어져야 한다.

그 뒤 새로운 상호불가침 또는 협력공영과 관련된 문건에 서명함으로써 남북관계를 정상 수준으로 회복하고 양측은 남북관계 중점을 경제건설로 다시 돌릴 수 있게 전제 조건을 만들어야 한다.

한 국가의 정부가 경제발전에 치중하고 노력하면 그 국가는 필연적으로 평화로운 대내·외 정책을 만들어 낸다. 만일 이념전쟁에 몰입하게 되면 반대로 대내·외 정책은 호전적으로

변하며 역사가 이를 증명하고 있다. 왜냐하면 경제발전을 하기 위해선 대내·외적 교류가 있어야 하고 원재료와 시장, 그리고 경제협력 또한 필요하기 때문이다. 현재 이러한 요소들은 넓은 ‘교우관계’로만 얻을 수 있다. 반대로 이념투쟁에 몰입하는 자는 ‘투쟁철학’을 추구한다. 그들은 적대적 투쟁 중에서 그 가치를 실현하며 이념을 보다 정화시키고 강화시켜 나간다. 그렇기 때문에 이들은 사망팔방 적을 찾으려 다닌다.

그러므로 남북 모두 초점을 경제발전으로 옮기는 역사적 임무를 완성해야 남북관계의 긴장은 완화될 것이며 남북통일을 실현하기 위한 한 걸음을 내딛을 수 있을 것이다.

북핵문제 해결 후 새로운 상호불가침 또는
협력공영 관련 문건에 서명함으로써
남북관계를 정상수준으로 회복하고
남북관계 중점을 경제발전으로 옮겨야

〈번역: 한성현 전 연구원〉

독일 통일의 서사와 한반도 통일의 실험

김영희 지음. 『베를린 장벽의 서사: 독일 통일을 다시 본다』

송영훈 강원대학교 정치외교학과 교수



역사는 국제정치의 실험의 장이다

한반도 통일을 고민할 때 우리는 왜 독일 통일을 다시 보아야 하는가? 저자는 “미네르바의 부엉이는 황혼이 되어야 날기 시작한다”는 헤겔의 법철학 서문의 글로 대답을 하고 있다. 독일 통일과 같은 격동의 시기에 발생하는 역사적 사건들을 올바르게 이해하기 위해서, 그리고 혼란이 지배하는 당대의 사회적 분위기에 의해 지배되지 않기 위해서 시간이 필요하다는 것이다. 즉 독일 통일의 역사는 한반도 통일의 과정을 지배하는 많은 혼란과 불확실성을 해소하기 위한 실험의 장이 된다.

통일전 동서독의 상황과 현재 남북한의 상황은 많은 차이가 있음에도 배워야 할 교훈들을 찾을 수 있다. 동서독은 주민의 왕래가 가능했지만 남북한 주민은 왕래가 엄격히 차단되어 있다. 동서독은 남북한처럼 전쟁을 경험하지 않았다. 동서독은 열쇠의 키를 쥔 소련이 있었지만, 동북아시아의 미국, 중국, 일본, 러시아는 그와 같은 지위에 있지 못하다. 그리고 독일은 전 행정부의 정책을 일관성 있게 유지할 수 있었지만 한국은 전 행정부의 정책을 전면 부정하기를 반복한다. 그리고 독일은 교회와 언론 같은 민간부문의 활동이 활발하게 이뤄졌다. 이러한 차이에도 불구하고 독일 통일의 서사를

통해서 우리가 배우고 실험할 수 있는 것들이 무엇인가?

통일은 민족의 문제이며 국제적 문제이다

『베를린 장벽의 서사』는 ‘우리 민족끼리의 통일’은 환상이라고 가정한다. 통일의 내적 조건을 형성하는 것이 중요하지 않다는 것이 아니다. 그만큼이나 통일의 외적 조건을 형성하기 위한 전략적인 노력이 필요하다는 것이다. 따라서 저자는 ‘독일 통일 = 아데나워 서방정책 + 브란트 동방정책 + 콜 통일외교와 동서독 통일협상’이라는 등식을 이용하여 독일이 어떻게 국제적 지지를 얻기 위해 노력하였는가를 보여주고 있다.

독일 통일의 등식은 통일된 독일을 꺼려하는 주변국들을 설득하기 위해 시대적 환경에 대응하는 외교 전략이 중요함을 보여 준다. 아데나워의 서방정책은 분단의 고착화를 방지하기 위해 프랑스와의 화해를 통한 평화전략의 중요성에 대한 인식에서 출발하였다. 동독과의 대결적 관점에서의 서방정책이 아닌 유럽

독일 통일은 평화지향적이고
전략적 리더십을 통해
통일이 국제사회가 지향하는
인류 보편의 가치 실현에도
부합함을 계속 강조한 결과

의 평화와 안정은 독일과 프랑스의 화해에서 시작되어야 한다는 것이었다. 브란트의 동방정책은 동독에 20~22개 사단을 주둔시킨 소련의 동의 없이 통일은 이뤄질 수 없다는 인식에 토대를 두었다. 동서독 기본조약을 체결하기까지 서독은 동독을 붕괴시키기 위한 대결보다 유럽에서의 모두스 비벤디의 실현, 동시에 존재하거나 공존의 길을 모색하기, 무력사용을 포기하기 등 ‘공존’을 우선적 가치로 내세웠다. 콜의 통일외교는 주변국가들의 우려와 불신을 해소하는데 역점을 두었다. 콜은 서독이 주도해 온 유럽에서의 평화적 공존 전략이 통일 후에도 일관되게 견지될 것임을 주변국가의 지

도자들에게 설득하였다. 독일 통일이 동서독만의 문제가 아니었기 때문에 독일의 통일이 국제사회가 지향하는 인류 보편의 가치 실현에도 부합함을 계속하여 강조하였던 것이다.

평화지향적이고 전략적 리더십이 통일의 열쇠이다

통일의 내적 조건이나 외적 조건을 형성하는 데 리더십의 역할이 크다. 동독과의 통행협정을 위한 협상에서 협상주체에 대한 갈등 속에서도 서독은 자신들의 주장을 관철시키기 위해 노력하면서도 협상의 결과를 도출하기 위해 극단적 대결은 회피하기 위한 노력을 기울였다. 브란트는 국내여론의 비판을 예상하면서도 폴란드의 유대인 학살 기념비 앞에서 사죄의 마음을 자신의 무릎을 꿇음으로써 보여주었고 ‘용서한다. 그러나 잊지 않겠다(forgivable, but unforgettable)’는 호응을 이끌어 냈다. 이러한 리더십은 에곤 바와 같은 정책가들이 함께 오랫동안 체계적으로 다져온 철학적 기반 위에 발현된 것이다. 주변 국가들의 우려를 불식시키기 위한 외교는 장기적 비전이 필요하고, 말의 잔치가 아니라 정책의 일관성과 진정성을 느낄 수 있는 리더의 행동에 기반할 때 더욱 효과적이라는 것을 알 수 있다.

베를린 장벽은 동서독의 경계이면서 이데올로기의 장벽이기도 하였다. 이러한 장벽과 경계를 허무는 데에는 한 걸음 나아갈 수 있는 기회를 놓치지 않는 신중하고 전략적인 리더십이 요구된다. 독일 통일을 동방정책의 성과라고 할 수 있지만 반드시 그렇지만은 않다. 독일의 리더들은 동유럽시민혁명이 소련군의 개입에 의해 저지되지 못하게 하고, 페레스트로이카로 인한 소련의 변화를 통일의 외적 조건 개선을 위해 활용할 줄 알았다. 1989년 당시 콜 수상이 통일이 3~4년 후에나 될 것이라 예상했던 것은 통일외교는 갑작스런 통일을 유도하기보다 오히려 한 단계 더 나아가기 위한 환경 조성에 집중하였음을 보여주는 것이다.

통일은 역사이고 과정이다

통일은 밤손님처럼 찾아올 수도 있고, 당장 우리도 모르는 사이 내일 당장 이뤄질 수도 있다는 주장은 성립되기 어렵다. 『베를린 장벽의 서사』를 통해 우리가 반드시 염두에 두어야 하는 것은 통일은 상대가 필요한 역사적 사건이라는 것이다. 상대가 있다는 것은 상대를 비난하고 관계를 단절하는 것은 통일의 길로 가는 데에 큰 도움이 되지 않는다는 것이다. 남북한의 인적교류, 개성공단 운영, 금강산 관광사업 등은 남북간 접촉지대를 확대해왔다.

그런데 현재는 이 모든 접촉의 역사가 중단되었다. 대북제재를 통한 북한의 붕괴가 통일로 이어질 것이라는 기대 속에서 말이다. 에곤 바가 1969년 투칭 연설에서 동독 정권을 직접 전복하는 정책은 희망이 없으며 한 정권이 경제적 어려움으로 붕괴된다는 기대는 환상이라는 주장을 경청할 필요가 있다. 남북관계에는 역사가 있으며, 통일 한국의 미래는 역사와 현재가 단절된 전혀 새로운 것일 수 없다. 과거와 현재의 모습이 미래를 규정지을 수 있기 때문에 저자도 남북교류의 재개, 분단고착화를 극복하기 위한 평화협정 체결의 필요성 등을 제안하고 있다.

한반도 통일은
다층적 외적 환경 개선과
남북한의 접촉 확산을 통해
화해와 공존을 모색하는
역사적 과정 필요

어떤 역사를 만들 것인가?

『베를린 장벽의 서사』가 우리를 고민하게 만드는 질문은 한반도 통일을 위해 ‘어떤 역사를 만들 것인가?’이다. 우선 다층적 외적 환경의 개선을 위한 노력이 요구된

다. 한반도 통일이 미국과 중국 중심의 국제질서 차원에서 평화와 안정을 유지하는 데에 급격한 변화를 가져오지 않는다는 점을 국제사회에 설득해야 한다. 동북아질서 차원에서도 한반도 통일이 북핵문제의 해결과 평화를 지향하고 대결과 경쟁의 역사를 반복하지 않는 것임을 설득해야 한다. 남북관계 차원에서 통일은 상대방을 파괴하거나 흡수하는 것이 아니라 공존을 추구하는 것임을 설득해야 한다. 이러한 과정은 개별 국가와의 외교를 통해서 그리고 다자기구 외교를 통해서 이뤄져야 한다. 통일의 역사는 외교의 역사이기 때문이다.

통일은 또한 사람의 마음을 잡는 역사이어야 한다. 통일로 인해 청산되어야 할 과거가 발생한다. 인민군, 비밀경찰, 권력엘리트, 국영기업 등을 어떻게 해체할 것인가는 매우 중요한 문제이다. 이러한 과정에서 자본주의 원칙에 의해 일방적으로 북한지역을 흡수하는 방식의 통일이라면 통일독일에서 경험했던 2등 시민 논란을 피할 수 없을 것이다. 따라서 ‘통일준비’를 화려한 말의 성찬으로 만들지 않고 사람의 마음을 움직이고 사로잡는 실질적 정책을 구현하는 데에 집중할 필요가 있다. 저자의 독일 통일에 대한 재평가는 “통일은 준비하되 말하지 않는다”는 저자의 지적처럼 단절과 대결이 아닌 남북한의 접촉 확산을 통해 화해와 공존을 모색하는 역사적 과정이 있어야 “무너지지 않는 마음의 벽”을 허물고 사람이 행복한 한반도 통일을 상상할 수 있음을 우리에게 다시 한 번 상기시켜주고 있다.

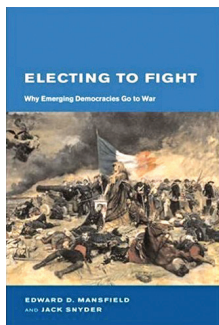
〈참고문헌〉

김영희. 『베를린 장벽의 서사: 독일 통일을 다시 본다』. 파주시: 창비, 2016.

북한 변화를 고민한다 혼합체제와 외교정책

Edward Mansfield and Jack Snyder, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*.
Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*.

정성철 명지대학교 정치외교학과 교수



북한, 러시아, 이란, 세 국가의 공통점은 무엇일까? 냉전의 종식 이후 미국 주도의 일극체제 하에서 미국과 노골적 대립을 펼치는 도전국이다. 북한은 4차례 핵실험과 장거리 미사일 발사로 핵 비확산체제에 도전하고 동북아 불안정을 초래하고 있다면, 러시아는 NATO의 확대를 경계하면서 크림반도를 병합하여 신냉전을 촉발하였으며, 이란은 이스라엘을 겨냥한 핵무장을 추진하여 중동의 불안을 가중시켰다. 하지만 북한과 다른 두 국가는 정치 체제에 있어서 상이하다. 북한이 절대적인 독재체제라면, 러시아와 이란은 민주주의와 권위주의의 혼합된 모습을 보인다. 참고로 폴리티(Polity IV) 데이터의 폴리티 점수(Polity Score, -10: 가장 권위주의적 ~ +10: 가장 민주주의적)를 살펴보면, 1991년~2015년 동안 러시아는 +4.33, 이란은 -3.76, 북한은 -9.88이다. 일반적으로 국제 및 비교정치 학자들이 +6 혹은 +7 이상이면 민주국가, -6 혹은 -7 이하이면 독재국가로 분류하는 경향을 따른다면, 이들 세 국가 중 북한만이 비민주주의 국가, 러시아와 이란은 혼합체제(mixed) 국가로 볼 수 있다.

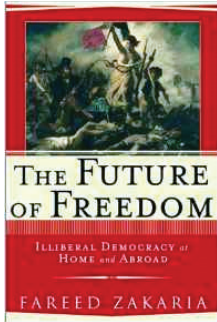
사실 냉전 이후 국제정치 학자의 관심을 사로잡은 대표적인 연구 주제 중 하나는 혼합체제이다. 민주평화론(democratic peace theory)의 등장 속에서 민주주의 국가는

서로 전쟁을 하지 않고 상호 협력적이라는 명제를 부정하는 학자들은 찾기 힘들다. 하지만 민주주의가 평화의 직접적인 요인인지 여부와 민주국가의 외교행위에 대한 다수의 논쟁이 발발하였다. 이들 논쟁들 중 가장 대표적인 것이 바로 민주주의 전파가 국제평화를 가져오느냐이다. 대다수 민주평화론자들은 그렇다고 답을 했지만, 저명한 국제정치학자 맨스필드(Edward Mansfield)와 스나이더(Jack Snyder)는 1995년 논문(“Democratization and the Danger of War”)에서 부정적인 답을 내놓았고(1995), 이후 후속 논문들을 발표한 후 『선거와 전쟁(Electing to Fight)』을 출판하기에 이르렀다.(2000)

맨스필드와 스나이더, 자카리아의 연구가 통일정책에 주는 함의는 북한에 다수 그룹이 대중의 위임을 놓고 경쟁하면서 국가경영을 시도하는 체제가 등장할 때 남북의 협력, 나아가 평화통일이 가능

맨스필드와 스나이더는 미성숙한 민주주의에 대하여 경고한다. 독재국가와 달리 혼합체제 혹은 민주주의에서 지도자는 대중의 목소리에 귀를 기울일 수밖에 없다.

따라서 민족주의를 활용한 대외정책을 추구하면서 공세적 혹은 배타적 입장을 견지하게 되어 국제체제의 불안정을 초래하게 된다는 것이다. 성숙한 민주주의의 경우 과도한 민족주의와 모험적 외교정책을 비판하고 가로막는 제도적 장치와 시민 사회가 존재하지만 신생 민주주의의 경우 그렇지 못하다. 만약 미국을 비롯한 서구가 민주주의 전파라는 목표 하에 독재국가에서 보통선거를 통하여 지도자를 선출하게 하였더라도 의도하지 않은 결과를 목도할 수 있다는 것이다. 과거 나치 독일의 히틀러, 러시아의 푸틴, 이란의 아마디네자드가 선거를 통해 지도자가 되었다는 사실을 기억해야 한다. 흔히 민주주의와 비민주주의를 구분하는 기준으로 대중이 선거를 통해 지도자를 선택하는지의 여부를 사용한다. 그렇다면 맨스필드와 스나이더는 모든 민주주의가 평화를 지향하지 않는다는 것을 알려준다. 비록 이들 연구에 대한 다양한 비판이 존재하지만(대표적으로 Narang & Nelson, 2009), 민주주의 전파에 대한 장밋빛 전망에 대한 우려



를 일으킨 것은 분명하다.

한편, 자카리아(Fareed Zakaria)는 민주주의를 자유 민주주의(liberal democracy)와 비자유 민주주의(illiberal democracy)의 차이를 강조한다.(2003) 단순히 대중이 힘을 가진, 다수결에 따라 결정되는 체제를 이상적으로 볼 수 없으며, 법에 의한 통치와 개인의 권리를 보호하는 서구의 자유주의 전통을 돌아볼 것을 제안한다. 그는 칸트가 『영구평화론』에 말한 것도 선거를 통해 지도자를 뽑는 국가들 사이의 평화가 아니라 자유주의 정신에 입각한 공화국 사이의 평화를 의미했음을 상기시킨다. 엘친과 푸틴이 민주적 절차를 통해 정권을 잡은 후 법을 무시하고 인권을 침해하며 주변국과 갈등을 일으키는 소련 해체 이후의 러시아가 비자유 민주주의의 대표적 사례이다. 동시에 자카리아는 캘리포니아 주를 비롯한 미국 국내정치를 언급하면서 다수결을 통하여 모든 일을 결정하는 시스템에서 소수 이익집단이 로비와 투표를 활용하여 비합리적이고 비효율적인 결정을 이끌어낼 수 있음을 서술한다. 결론적으로 자유주의와 민주주의의 조화, 즉 이상적인 대의정치를 통해서 지도자와 대중 사이에 ‘책임’ 과 ‘위임’ 의 메커니즘을 구현할 것을 역설한다.

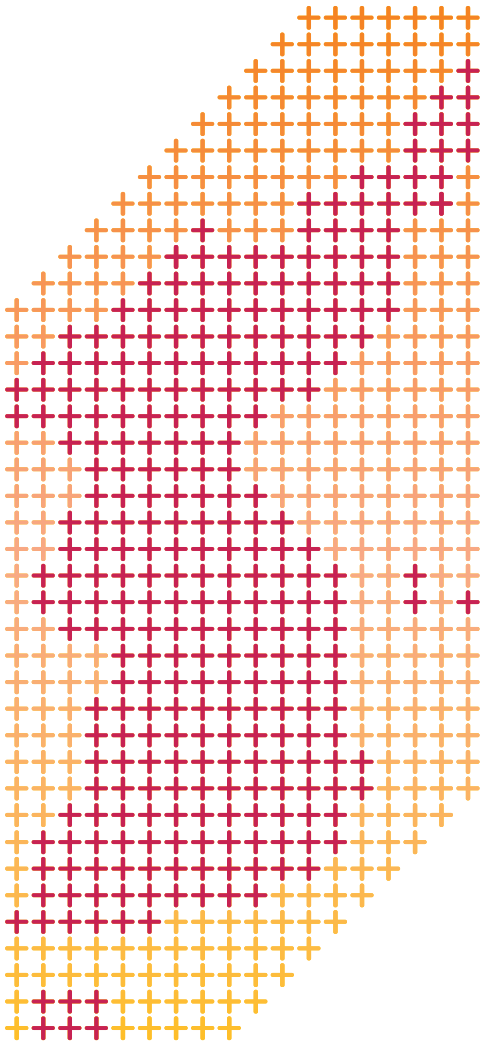
이처럼 맨스필드와 스나이더, 자카리아가 우려한 혼합체제에 대한 학문적·정책적 관심은 꾸준히 증가하고 있다. 학문적으로 민주평화론 이후 정치체제와 외교정책에 대한 연구가 확산되면서 국내청중비용(domestic audience cost)과 관심전환유인(diversionary incentives)이 비민주국가의 외교정책에 어떠한 영향을 주는지에 대한 연구들이 늘어나고 있다.(예를 들어 Weeks, 2008; Pickering & Kisangani, 2010) 단순히 민주주의 지도자만 국내 청중을 고려하는 것은 아니며, 혼합 및 민주주의 지도자도 자신의 정치적 위기를 대외 분쟁과 위기를 통하여 해결하려한다는 가정을 기반으로 이론화 작업 및 경험적 분석을 실시한다. 한편, 정책 전문가들은 20세기 ‘민주화 물결’ 속에서 전 세계적으로 민주주의 뿐 아니라 혼합체제 역시 늘어났다는 사실에 주목한다. 이들 혼합체제는 손쉽게 권위주의로 회귀할 뿐 아니라 다른 국가에 대하여 적대적

인 모습을 보이기에, 혼합체제의 대외정책 특성을 파악하고 정책적 대안을 모색하는 작업의 필요와 관심이 증대되었다. 이라크 전쟁의 가장 큰 교훈은 정권교체(regime change)보다 국가건설(nation building)이 어렵고 예측이 힘들다는 것이다.

그렇다면 맨스필드와 스나이더, 자카리아 등이 실시한 정치체제와 대외정책에 대한 연구가 한국의 대북·통일 정책에 주는 함의는 무엇인가? 최근 북핵에 대한 국내와 미국의 피로감과 더불어 북한변화에 대한 목소리가 동시에 커져가고 있다. 현재로서 북한이 자발적으로 핵을 포기할 가능성이 높지 않고 무력을 통한 북한 비핵화의 비용과 리스크는 감당하기 힘들다는 인식이 확산되었기 때문이다. 최근 북한변화에 대한 주장은 단순히 김정은 정권의 붕괴를 말하는 것이 아니라 북한정권의 속성을 변화시켜 평양이 스스로 핵과 경제의 병진을 포기하고 개혁개방을 선택하는 것을 말한다. 그렇다면 과연 북한변화는 어떠한 경로를 통하여 이루어져야 하는가? 남과 북이 ‘화해협력’과 ‘남북연합’ 단계에서 평화와 합의 통일로 나가는 공존과 협력을 만들어 낼 수 있을까? 이러한 질문에 맨스필드와 스나이더, 자카리아는 북한 정부가 선거를 통해 구성되는 상황이 한반도 평화와 통일을 보장하지 않는다고 말해 준다. 다수 그룹이 대중의 위임을 놓고 경쟁하면서 국가 경영을 시도하는 체제가 북한 땅에 등장할 때 남북의 협력, 나아가 평화통일의 문이 열릴 것이다.

〈참고문헌〉

- Mansfield, Edward D. and Jack Snyder. *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*. Cambridge: MIT Press, 2005.
- . "Democratization and the Danger of War." *International Security*, vol. 20, no. 1, 1995.
- Narang, Vipin and Rebecca M. Nelson. "Who Are These Belligerent Democratizers? Reassessing the Impact of Democratization on War." *International Organization*, vol. 63, no. 2, 2009.
- Pickering, Jeffrey and Emizet F. Kisangani. "Diversionsary Despots? Comparing Autocracies's Propensities to Use and to Benefit from Military Force." *American Journal of Political Science*, vol. 54, no. 2, 2010.
- Weeks, Jessica L. "Autocratic Audience Costs: Regime Type and Signaling Resolve." *International Organization*, vol. 62, no. 1, 2008.
- Zakaria, Fared. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: W.W. Norton, 2003.



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