

한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략

조한범·김규륜·정구연·최용환



한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략

연구책임자: 조한범(통일연구원 선임연구위원)

공동연구자: 김규륜(통일연구원 석좌연구위원)

정구연(강원대학교 교수)

최용환(국가안보전략연구원 책임연구위원)



한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략

전환기 남북관계 발전 전략(3/3년차)

KINU 연구총서 18-08

| | |
|---------|---|
| 발행일 | 2018년 12월 28일 |
| 저자 | 조한범, 김규륜, 정구연, 최용환 |
| 발행인 | 김연철 |
| 발행처 | 통일연구원 |
| 편집인 | 통일정책연구실 |
| 등록 | 제2-02361호 (97.4.23) |
| 주소 | (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 |
| 전화 | (대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296 |
| 홈페이지 | http://www.kinu.or.kr |
| 기획·디자인 | (주)계문사(02-725-5216) |
| 인쇄처 | (주)한디자인코퍼레이션(02-2269-9917) |
| I S B N | 978-89-8479-940-0 93340 |
| 가격 | 8,000원 |

© 통일연구원, 2018

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

한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략

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



차 례

| | |
|-----------------------------------|----|
| 요 약 | 9 |
| I. 서론 | 17 |
| II. 한반도 정세변화 | 23 |
| 1. 남북관계 | 25 |
| 2. 북미관계 | 29 |
| III. 북한의 핵전략 변화 | 33 |
| 1. 김정은 정권의 전략변화 | 35 |
| 2. 탈냉전기 북한 핵전략 기초 | 36 |
| 3. 핵무력완성 선언과 핵전략 | 56 |
| 4. 북핵문제 해결의 방향 | 63 |
| IV. 트럼프 정권의 대북정책과 북한 비핵화 전략 | 67 |
| 1. 미국 국내정치와 트럼프의 대외정책 | 69 |

| | |
|--------------------------------|------------|
| 2. 미국의 동북아정책 | 78 |
| 3. 미국의 대북정책 | 90 |
| 4. 미국의 북한 비핵화 전략 | 98 |
| V. 한반도 비핵·평화체제 전망 | 109 |
| 1. 비핵·평화체제에 대한 북미 이견 | 111 |
| 2. 북미 비핵화 절충 방안 | 114 |
| 3. 한반도 평화체제 구축방안 | 116 |
| VI. 남북관계 전략 | 125 |
| 1. 남북관계 전략 기초 | 127 |
| 2. 남북관계 발전 로드맵 | 140 |
| VII. 결론 | 151 |
| 참고문헌 | 156 |
| 최근 발간자료 안내 | 163 |

표 차례

| | |
|---|-----|
| 〈표 Ⅲ-1〉 「자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여」 …… | 53 |
| 〈표 Ⅳ-1〉 2018년 미국 유권자들의 이슈 우선순위 변화 …… | 71 |
| 〈표 Ⅳ-2〉 민주당 지지자와 공화당 지지자의 현안별 중요도 …… | 73 |
| 〈표 Ⅳ-3〉 양당 간 이슈오너십 평가 …… | 73 |
| 〈표 Ⅴ-1〉 한반도 비핵·평화체제 로드맵 …… | 123 |

그림 차례

〈그림 IV-1〉 트럼프 대통령의 업무수행 지지율 77

요 약

4·27 판문점선언 이후 한반도 정세는 급격한 변화의 과정을 겪고 있다. 평양 남북정상회담은 2018년에 성사된 세 번째의 남북정상회담인 동시에 한반도 관련 일곱 번째 정상회담이었다. 지난해 말까지 진행된 북미 간의 대립구도와 달리 남·북·미 간 정상회담과 특사파견 및 친서 교환이 수시로 이루어지는 상황이 연출되고 있다. 갈등관계에 있는 국가 최고지도자 간 이와 같은 의사소통 방식은 한반도는 물론 국제정치적으로도 유례를 찾기 어려운 일이다. 북한의 비핵화와 한반도의 평화 정착, 그리고 새로운 남북관계 발전을 위한 전기가 만들어지고 있다.

1990년대 북핵문제가 국제사회의 관심으로 대두된 이후 2000년대 초반까지 북한은 자신들의 핵능력을 모호하게 유지하는 이른바 ‘핵 모호성 전략’을 유지했다. 제네바 합의가 최종적으로 붕괴되고, 미국의 대북정책이 강경하게 변화하면서 북한의 핵전략에도 변화가 발생했다. 2005년의 핵보유 선언과 2006년에 실시한 1차 핵실험 등을 계기로 북한은 핵보유를 공식화했다. 2008년 6자회담이 사실상 실패하면서 북한의 핵개발은 더욱 가속화하였다. 특히 김정은 집권 이후 북한은 비대칭 확전 전략이라고 부를 수 있을 만큼 공세적인 핵개발을 지속하였다.

2017년 말 국가핵무력완성을 선언한 이후 북한은 비대칭확전에서 협상으로 전략을 전환하고 있다. 북한이 전략적 변화를 꾀한 이유는 첫째, 핵무기의 군사적 활용성의 제한 때문이다. 둘째, 핵무기를 개발하였다고 하더라도 재래식 군비 수요가 감소하지 않는다. 셋째, 김정은 정권의 정당성 확보를 위해서는 경제적 성과가 필요하다. 넷째, 고립주의로 회귀하는 미국의 변화, 미중 간 전략적 경쟁의 심화에 따른 북한의 정책적 융통성 증가, 한국의 정권 교체 등 한반도 정세를 고려했을 때, 협상을

통한 실익 확보의 가능성이 증가했다. 결과적으로 북한은 협상을 통한 핵문제의 해결과 평화체제의 진전을 추구하고 있는 것으로 보인다.

북한의 변화를 신뢰할 수 있는지에 대한 논란의 소지가 있으나, 중요한 것은 북한의 전략적 변화를 활용하여 북한의 비핵화를 견인하고 안정적인 평화체제를 구축하는 노력이다. 이를 위해서는 북한과 관련국이 모두 동의할 수 있는 새로운 평화레짐을 창출하고, 북한이 여기에서 벗어나지 못하도록 설득할 수 있는지가 관건이다. 과거 북핵문제 해결 방식은 그들의 핵개발 동기보다는 핵능력을 제한하는 데 초점을 맞추었으며, 결과적으로 북핵협상은 실패했다. 따라서 북한의 안보위협을 해소할 수 있는 방안이 무엇인지, 북한의 긍정적 변화에 대한 보상책이 무엇이 있는지 등 과거에 고민하지 않았던 새로운 접근법의 마련이 긴요한 시점이다.

북미 간 싱가포르 정상회담 이후 비핵화협상은 진전 속도가 느려지고 있다. 미중 간의 활용을 위해 비핵화협상을 가속화할 것이라는 예측과 달리 트럼프(Donald Trump) 대통령은 북한문제에 관한 대외정책 프레임을 ‘핵위기’에서 ‘북미 지도자 간 관계 개선’으로 전환하였다. 이를 통해 미국에 대한 안보위협으로서의 북한이 아니라, 북미 간 평화국면을 가져온 트럼프 대통령 자신의 협상력에 대한 유권자의 지지를 얻어내려는 전략으로 선회한 것이다. 북미정상회담 이후 미국 중간선거에서의 주요 현안은 ‘이민문제’와 ‘미투(Me Too) 운동’, 그리고 ‘경제문제’로 수렴되고 있다. 한편 트럼프 대통령은 2차 북미정상회담을 2019년으로 미룸으로써 속도 조절을 통해 대북 협상력을 높이려고 하는 상황이다.

트럼프 행정부의 대북정책은 북한 비핵화뿐만이 아니라 동북아 세력 균형의 변화에 대응하기 위한 목적을 가진다. 우선 동북아정책 차원에서 트럼프 대통령은 미중 간 세력전이 현황에 대응하기 위해 ‘힘을 통한 평화’의 기조에 따라 대만문제, 남중국해문제, 미중 무역갈등 등의 현안에 대해 공세적인 입장을 취해온 반면 북한문제에 대해서는 대북제재

및 압박 캠페인에 동참시키기 위한 대중 관여의 입장을 유지해온 바 있다. 그러나 북미정상회담을 전후로 대중 무역전쟁이 격화되고 있으며, 이는 제재연대의 이완을 예방하기 위한 포석일 뿐만이 아니라 지역 차원에서 중국으로부터의 세력전이, 그리고 규칙기반 질서의 공고화를 위한 목적을 지니고 있다.

한편 트럼프 행정부의 대북정책은 ‘최대압박과 관여’로 시작되었으나 북미정상회담을 기점으로 북한의 체제안보 불안요인을 해소해주는 데에도 조치를 취하고 있다. 한미연합군사훈련 중단의 조치가 그러하며, 비록 계산된 위험(calculated risk) 차원의 조치로서 트럼프 대통령 스스로도 이것이 효과적일지 회의적이지만, 비핵화협상의 모멘텀을 유지하기 위해 미국은 북한의 요청을 수용한 셈이다. 다만 종전선언이나 정전협정 대체와 같은 사안에 대해서는 비핵화의 실질적 조치가 있어야만 가능하다는 입장이며, 더욱이 완전하고(Complete), 검증 가능한(Verifiable), 불가역적(Irreversible) 폐기(Dismantlement), 즉 CVID에 대해 초당적인 의회의 지지 현황을 고려해볼 때 북한과의 비핵화협상은 여전히 쉽게 진행되기 어려운 상황이라고 볼 수 있다. 또한 아직까지 해결되지 않은 비핵화의 개념, 협상타결 방식의 상이성, 보상의 문제와 교환의 등가성 문제도 풀어야 할 과제이며, 궁극적으로 트럼프 대통령 자체의 불확실성 역시 향후 협상의 주요 변수로 작용할 것으로 예측된다.

2018년 한반도 비핵·평화체제 구축의 전기가 마련된 것으로 볼 수 있다. 그러나 북한 비핵화 방식에 대한 북미 간의 큰 틀의 합의가 부재하다는 점에서 난관이 초래되고 있다. 특히 신고-검증-폐기의 매뉴얼 방식을 선호하는 미국과 자발적 비핵화 방식을 선호하는 북한의 입장이 충돌하고 있으며, 이는 시퀀스방식의 비핵화를 통해 절충이 가능할 것이다. 종전선언은 한반도 비핵·평화체제의 입구라는 점에서 일정 단계에서 도출이 가능하며, 본질적인 평화협정의 경우 양자적 접근과 다자적 접근 등 두 가지 방식을 통해 체결이 가능할 것이다. 중요한 것은

한반도 평화협정이 샌프란시스코 체제의 해체와 아울러 역내 항구적 평화를 보장하는 신 판문점체제로 귀결되어야 한다는 점이다.

한반도의 비핵·평화체제 구축과 새로운 남북관계의 형성은 한반도는 물론 동북아 전반에 영향을 미치는 복합적인 사안에 해당한다. 따라서 한국의 정책 추진방향도 이를 반영할 필요가 있다. 이를 위해 평화의 증진과 경제협력의 확대를 병행할 필요가 있으며, 남북관계와 국제관계를 조화시키는 것이 중요하다. 특히 당면 현안의 해결과 아울러 중장기적 차원에서 북한의 시장화와 민주화를 견인하는 노력도 필요하다.

남북관계 발전 로드맵의 구사 역시 한반도 비핵·평화체제 구축과 연동하여 전략적인 신축성을 반영해 추진하는 것이 필요하다. 2019년 초까지 단기적으로 대북제재국면이라는 현실적 제약요인을 감안한 남북관계 전략이 필요하다. 따라서 현 국면이 지속될 경우 단기적으로 대북제재 허용 범위에서 남북관계의 모멘텀을 형성하는 것이 중요하다. 2021년 초까지 중기적으로 북한 비핵화의 실질적 진전 및 본격화가 가능할 것으로 전망된다는 점에서 남북관계 발전 전략의 구사를 위한 여건도 개선될 것이다. 특히 북한 비핵화 프로세스의 진전과 연계된 평화체제 구축의 진전, 그리고 대북제재의 단계적 해제를 예상할 수 있다는 점에서 남북관계 발전 전략 역시 이와 연동되어 추진할 필요가 있다.

현 정부의 임기인 2022년 초까지 장기적 차원의 경우 한반도 비핵·평화체제 구축을 기반으로 획기적인 남북관계 발전 전략의 구사가 필요하다. 특히 한반도 신경계구상의 본격화가 필요하다. 남북 경제공동체 형성을 기반으로 신북방정책과 신남방정책을 연계하여 통일과 국가발전을 융합하는 전략을 통해 남북한의 공존과 공영을 모색하는 방안을 구체화해야 할 것이다. 상황이 순조롭게 진행될 경우 2022년 초까지 남북한은 사실상 남북 사회·문화공동체에 진입할 수 있을 것이며, 남북 경제공동체의 경우 초기 단계의 진입도 가능할 것이다.

차기 정부인 2023년 이후에는 진전된 새로운 남북관계를 토대로 남북한의 경제·사회·문화공동체 형성을 본격화할 수 있을 것이다. 이 경우 민족공동체통일방안의 1단계, 즉 화해·협력단계의 본격화를 의미하며, 이를 토대로 남북연합의 점진적·단계적 가동을 위한 준비도 가능할 수 있을 것이다.

주제어: 북한 비핵화, 한반도 평화체제, 남북관계 발전 전략

Abstract

Inter-Korean Relations Strategy Aligned with Denuclearization on the Korean Peninsula and Peace Regime

Cho, Han-Bum et al.

Circumstances on the Korean Peninsula are undergoing a sea change after the April 27 Panmunjom Declaration. The Pyongyang inter-Korean summit was the third summit between the two Koreas in 2018 and seventh in their history. Such communication between the leaders of two countries in a conflictual relationship is unprecedented not only in the history of divided Korea but also history of international politics. Accordingly, it can be assumed that a trilateral talks between South Korea, North Korea and the US to denuclearize DPRK and establish a peace regime on the Korean Peninsula is now about to take place. Moreover, neighboring countries including China are enhancing diplomatic prowess to secure their own national interests. Denuclearization of North Korea cannot be the silver bullet that can address all problems on the Korean Peninsula. Starting from denuclearization, our next challenge is to pursue unification by establishing a peace regime on the

Korean Peninsula and sustainable, new inter-Korean relations. To establish a new inter-Korean relations, securing irreversibility of such relations is of critical importance. Enhancement of economic and sociocultural interdependence weakens the structure of conflict considerably. Advancement of inter-Korean economic interdependence will virtually disable the severance of diplomatic ties between the two Koreas. The New Economic Map of the Korean Peninsula is not only a unification policy that integrates the New Northern and New Southern Policy, but also a national development plan. Based on denuclearization and establishment of a peace regime on the Korean Peninsula, a sustainable inter-Korean relations development strategy must be materialized.

Keywords: Denuclearization of North Korea, Peace Regime on the Korean Peninsula, Inter-Korea Relations Development Strategy



I

서론

Korea Institute for National Unification

4·27 판문점선언 이후 한반도 정세는 변화를 겪고 있다. 평양 남북정상회담은 2018년에 성사된 세 번째의 남북정상회담인 동시에 한반도 관련 일곱 번째 정상회담이었다. 지난해 말까지 진행된 북미 간의 대립구도와 달리 북미 간 최초의 정상회담과 아울러 특사파견 및 친서 교환이 수시로 이루어지는 상황이 연출되고 있다. 갈등관계에 있는 국가들의 최고지도자 간에 이루어지는 이 같은 의사소통 방식은 한반도는 물론 국제정치적으로도 유례를 찾기 어려운 일이다. 북한의 비핵화와 한반도의 평화정착, 그리고 새로운 남북관계 발전을 위한 협상이 진행되고 있다는 판단이 가능하다.

2018년 약 6개월의 기간 동안 한반도를 둘러싸고 남북정상회담 3회, 북미정상회담 1회, 북중정상회담 1회 등 총 7회의 정상회담이 개최되었으며, 2차 북미정상회담을 앞두고 있다. 김정은 북한 국무위원장은 이 모든 정상회담에 참석한 유일한 인물이라는 점에서 북한이 전략적 변화를 모색하고 있다는 판단이 가능하다. 북한의 변화를 토대로 한반도문제의 근본적 해결을 위한 움직임이 가시화하고 있다. 북한의 비핵화와 평화체제 구축, 그리고 새로운 남북관계의 형성은 상호 연동된 복합적인 과정이다. 이 모든 과정이 순조롭게 진행될 경우 한반도와 동북아는 새로운 질서를 형성하게 될 것이다. 한반도와 동북아의 질서가 패러다임 전환의 입구에 서 있다고 볼 수 있다.

우려했던 ‘디테일의 악마’ 문제도 서서히 부각되고 있다. 지난 5월 북한은 남북고위급회담 연기와 아울러 대남·대미 비난공세를 강화했고, 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령은 북미정상회담 연기가 드로 대응했다. 8월에는 트럼프 대통령이 폼페이오(Mike Pompeo) 국무장관의 방북을 취소하는 사태도 발생했다. 북한 비핵화의 이행 과정에 대한 북미 간의 이견이 주요 원인이었다고 볼 수 있다.

5월과 8월의 위기국면에서 한국정부는 남북정상회담의 개최를 통

해 북미협상의 교착상태를 돌파하는 계기를 만들었다. 비핵화협상과 관련된 북한의 태도 변화도 눈에 띄는 대목이다. 북한은 과거 핵문제 논의 과정에서 통미봉남형 정책을 기조로 한국의 관여를 배제했지만 금년의 경우 한국의 적극적 역할을 요구하고 있다. 큰 줄기에서 북미협상국면이 지속되는 가운데 종전선언 도출 단계에서 난항을 겪으면서 본격적인 한반도 비핵·평화체제 구축 프로세스가 지연되고 있다. 아울러 판문점선언의 이행에도 영향이 초래되고 있다. 북한 비핵화의 지체와 대북제재국면의 지속은 남북관계 발전에 근본적인 제약요인으로 작용하기 때문이다.

북한 비핵화와 평화체제 구축은 매우 복잡적이고 장기적인 과정이며, 북미 간의 이견이 상존한다는 점에서 한국정부의 촉진자 역할이 중요하다. 북한의 비핵화가 한반도문제 해결의 전부가 될 수는 없다. 북한 비핵화 행동을 시발점으로 한반도 평화체제를 구축하고 새로운 남북관계를 기반으로 궁극적인 통일을 지향하는 것은 한국의 과제이기 때문이다. 특히 무엇보다도 남북관계의 불가역성을 확보하는 것이 중요하다. 국가 간 경제 및 사회·문화적 교류와 협력, 그리고 상호의존성이 심화되면 안보적 갈등은 약화된다. 한중 및 한일관계가 사드(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD, 고고도 미사일 방어체계)의 한반도 배치문제와 독도, 과거사 등의 문제로 갈등을 빚으면서도 파국으로 치닫지 않는 것은 국가 간 상호의존성 때문이다. 남북한이 경제·문화적 상호의존성을 심화시킬 경우 어느 일방에 의한 관계 단절은 어렵게 된다. 한반도 신경계구상은 남북 경제공동체의 형성을 기반으로 신북방정책 및 신남방정책을 연계하는 통일정책인 동시에 경제를 중심으로 하는 국가발전구상이다.

2018년 한반도 정세변화의 이면에는 비핵화를 둘러싼 북한과 미국의 정책적 변화가 자리하고 있다. 북한은 금년 4월 노동당 중앙위

원회 7기 3차 전원회의를 개최하고 경제발전에 방점을 둔 새로운 전략노선을 선택했다. 북한의 경제발전에 있어서 남북관계와 경제협력의 확대는 필수적이며, 김정은 위원장이 판문점 남북정상회담에서 ‘민망’하다고 표현했던 철도 등 북한 SOC(Social Overhead Capital, 사회간접자본)의 현대화문제도 남북한의 협력 없이는 해결이 어렵다. 이 같은 상황에서 북핵문제의 심화로 인한 대북제재의 압박은 김정은 위원장에게는 부담으로 작용할 수밖에 없다. 구조적인 경제위기가 상존하는 한 김정은 정권의 안정성을 확보하는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다. 북한이 비핵화협상에 나서야 하는 이유이다. 미국 역시 북한의 핵능력이 미 본토를 타격할 수 있는 임계점에 도달하면서 북핵문제 해결의 시급성을 인식했다고 볼 수 있다. 트럼프 행정부는 북핵문제를 우선적인 외교안보과제로 설정했으며, 북핵협상을 최대의 성과로 내세우고 있다. 북미 모두 비핵화협상이 필요한 상황으로 볼 수 있다.

한국경제 역시 한계상황에 놓여있다는 점에서 새로운 돌파구가 필요한 상황이다. 그 답은 분단체제의 제약을 해소하는 것에서부터 구해질 수 있을 것이다. 경제적 차원에서 분단체제의 제약이 해소될 경우 한국은 태평양과 유라시아 대륙을 연계하는 교통·물류체계의 혁명을 선도할 수 있으며, 가속화하는 유라시아 대륙의 경제통합 과정에 참여할 수 있게 될 것이다. 북한경제 재건 과정은 우리 기업에게는 또 하나의 기회가 될 것이다.

이제 새로운 관점에서 남북관계를 생각해야 한다. 완전한 의미의 정치적 통일을 장기과제로 설정하되 북한 비핵화와 한반도 평화체제를 기반으로 남북 경제공동체 형성을 통한 사실상의 통일을 추구하고으로써 제2의 한강의 기적과 대동강의 기적을 동시에 달성하는 노력이 필요하다. 남북 경제공동체 형성은 남북관계의 불가역성을 의

미한다.

본 연구는 한반도 비핵·평화체제 구축 프로세스의 진전에 대한 전망을 기초로 지속가능하며 불가역적인 새로운 남북관계 발전 전략의 모색을 목표로 하고 있다. 본 연구는 ‘전환기 남북관계 발전 전략’ 3개년 과제의 3년차 최종연구이다. 1년차 ‘전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향’ 연구에서는 남북관계 발전 전략의 추진에 영향을 미치는 제 요인을 종합적으로 분석했다. 이를 위해 남북한 상호인식 및 남북 경협정책의 영향, 북핵문제의 영향, 남북한 경제·사회적 변화의 영향, 그리고 국제환경 변화의 영향 등에 대한 종합적 고찰이 이루어졌다. 2년차 ‘전환기 남북관계 발전 추진 방안’ 연구에서는 전환기의 특성에 대한 분석을 토대로 국내 정치적 차원, 남북관계 차원, 그리고 북한 변화 차원으로 나누어 대북·통일 정책의 추진의 방향성을 제시했다.

3년차인 ‘한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략’ 연구는 2018년 한반도의 비핵화와 평화체제 구축, 그리고 동북아의 국제질서가 전환기에 놓여있다는 판단을 토대로 지속가능한 새로운 남북관계 전략을 모색하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 II장에서는 한반도 정세변화를 남북관계와 북미관계 중심으로 분석했다. III장에서는 김정은 시대 들어 변화하고 있는 핵전략을 토대로 북핵문제를 분석했다. IV장에서는 트럼프 정권의 대외정책 기조, 동북아 정책 및 대북정책, 그리고 북한 비핵화 전략을 다루었다. V장에서는 북미 간의 이견을 분석하고 비핵화 및 평화체제 구축에 대한 전망을 제시했다. VI장에서는 지속가능한 남북관계 형성을 위한 전략과 로드맵을 제시했다. 역할분담의 경우 III장은 최용환 박사, IV장은 정구연 박사, VI장은 김규륜 박사, I, II, V, VII장은 조한범 박사가 집필하였다.



II

한반도 정세변화

1. 남북관계

2000년과 2007년 두 차례의 남북정상회담을 통해서 남북은 금강산 관광 및 개성공단 사업 등 남북교류 일상화시대를 개막했다. 그러나 남북교류의 확대에도 불구하고 남북 간 안보적 대립구도는 해소되지 않았으며, 북한은 핵·미사일의 개발을 지속했다. 결국 금강산 관광객 피격 사망 사건, 천안함 폭침 및 연평도 포격, 그리고 북한의 연속적인 핵·미사일 실험 등 안보문제로 인해 남북관계는 전면 중단상태로 회귀했다. 이는 ‘교류와 안보의 불균형’으로 초래된 결과였으며, 지속가능한 남북관계의 형성을 위해서는 새로운 차원의 접근이 필요함을 의미했다. 4·27 판문점 남북정상회담은 새로운 남북관계의 시작이라는 의미가 있다. 판문점선언을 통해 남북 양 정상은 남북관계의 발전과 군사적 긴장완화, 그리고 완전한 비핵화와 평화체제 구축 등 한반도문제 전반에 대한 해결에 합의했다. 이 같은 점에서 판문점선언은 6·15 및 10·4선언에 비해서 진일보한 것으로 평가될 수 있다.

4·27 판문점 남북정상회담 이후 남북관계는 교류와 안보문제 해결의 병행, 그리고 남북관계와 북미관계의 병행이라는 점에서 특징을 보이고 있다. 판문점선언 서문은 한반도에서 더 이상 전쟁이 없을 것이라는 점을 명시하고 있으며, 3개항 중 2개항에 걸쳐 군사적 긴장완화와 평화체제 구축 등 안보문제의 해결에 관한 내용을 담고 있다. 한국정부는 4·27 판문점 남북정상회담을 포함해 남북정상회담의 준비 및 이후의 전 과정을 통해서 미국과 긴밀하게 협력했다. 특히 5·26 남북정상회담은 6·12 북미정상회담을 성사시킨 결정적인 계기였다는 점을 주목할 필요가 있다. 4·27 판문점 남북정상회담 이후 남북관계는 북미관계의 개선 과정과 병행되는 추이를 보이고 있다.

판문점선언 이후 한국정부는 북한의 비핵화를 위한 한미 및 국제 공조체제를 확고히 하면서 현 상황에서 가능한 남북관계 발전을 위해 노력했다. 판문점선언의 이행에 있어 첫 난관이 조성된 것은 5월 중순이었다. 5월 16일에 북한은 남북고위급회담 무기연기를 통보했으며, 그 이유로 한미 공군의 연합군사연습 맥스썬더(Max Thunder) 훈련과 태영호 공사의 북한 비판 발언 등을 들었다. 또한 북한은 집단탈북 여종업원들의 송환을 요구하는 등 대남 비판의 강도를 높였다. 아울러 대미 비난의 수위를 높임으로써 트럼프 대통령이 북미정상회담의 연기를 공식 발표하는 상황까지 초래되었다. 5·26 남북정상회담은 이 같은 난관을 해소하는 결정적인 계기로 작용했다고 볼 수 있다. 5·26 남북정상회담을 통해 양 정상은 4·27 판문점선언의 이행에 합의하는 한편 남북고위급회담을 개최하기로 했다. 미국도에 예정된 북미정상회담의 개최를 공식화했다.

금년 6월 1일 남북고위급회담 개최를 시발점으로 남북한 간의 장성급회담, 적십자회담, 철도·도로 및 산림회담 등 각 분과 회담이 순차적으로 개최되었다. 남북은 군사 분야 남북회담을 통해 군 통신선을 재가동하고, 함정 간 해상통신도 복원했다. 철도·도로 분야에서 남북 연결구간 점검 및 북한 지역에 대한 현지조사도 순차적으로 이루어졌다. 통일농구대회, 남북노동자축구대회, 아시안게임 남북 단일팀 참가 등을 포함하여 스포츠 분야의 남북교류가 활발하게 진행되었다. 8·15를 계기로 한 이산가족 상봉 성사와 아울러 민간 남북교류도 증가하는 추세를 보였다. 특히 9월 14일 차관급을 소장으로 하는 개성의 남북공동연락사무소가 개소함으로써 남북한은 24시간 상시 연락 및 접촉 창구를 확보할 수 있게 되었다. 개성공동연락사무소의 개소는 남북관계의 제도화를 의미한다는 점에서 중요성이 있다.

2018년 9월 18일부터 20일까지 개최된 평양 남북정상회담은 남북 관계를 불가역적 단계로 진입시키는 중요한 계기였다고 볼 수 있다. 특히 남북 양 정상이 임석한 가운데 남북 국방장관 간 군사적 충돌 방지 및 신뢰 구축을 위한 군사 분야 합의서의 체결이 이루어진 것을 주목할 필요가 있다. 이는 남북 정상의 상징적 종전선언을 구체적인 실천단계로 제도화한 것을 의미하기 때문이다. 평양 남북정상회담을 계기로 남북한 간의 종전선언은 사실상 이루어진 것으로 평가될 수 있다. 남북관계 발전에 대한 양 정상의 확고한 의지 표명도 주목할 점이다. 남북한 양 정상의 백두산 공동 등반은 남북관계가 새로운 차원으로 진입했다는 상징으로 볼 수 있다.

북한 비핵화의 진전도 눈여겨볼 대목이다. 평양 남북정상회담에서는 남북한 간에 최초로 북한 비핵화가 의제로 다루어졌으며, 평양 남북공동선언은 북한 비핵화에 대한 구체적인 로드맵을 명문화했다. 북한의 미래 핵에 해당하는 동창리 엔진시험장 및 미사일 발사대에 대한 ‘유관국 전문가들의 참관’은 사찰에 대한 은유적 표현에 해당한다. 현재 핵의 핵심인 영변 핵시설에 대한 영구폐기 의사 역시 과거에 비해 진일보한 것으로 평가될 수 있다. 영변에는 원자로와 사용 후 핵연료 재처리시설, 그리고 고농축우라늄(High-enriched Uranium: HEU)을 생산하기 위한 원심분리기 등 북한 현재 핵의 주요 시설들이 밀집해있다. 재처리시설과 원심분리기는 북한의 핵물질 추출 핵심시설이다.

판문점선언 이전의 경우 핵문제와 관련된 북한의 일관된 입장은 통미봉남이었다. 즉 핵과 관련된 협상은 미국과의 일이며 따라서 한국정부가 개입할 소지가 없다는 것이었다. 이는 북핵 위협의 가장 직접적 당사자이면서도 북핵문제 해결구도에서 주도적 입지를 확보하지 못한 한국정부의 딜레마였다. 그러나 판문점선언에서 남북 양

정상은 한반도의 완전한 비핵화에 합의하고 평화체제 구축을 위한 노력에도 합의했다. 남북한이 정상 차원에서 비핵화를 명기하고 합의한 것은 최초의 일이라는 점에 주목할 필요가 있다. 연내 종전선언의 도출과 아울러 정전협정의 평화협정으로의 전환에 대해서 합의한 점도 주목할 대목이다. 종전선언과 평화협정은 북한 비핵화와 직접적으로 연동된 과정이기 때문이다.

한국정부는 평창 동계올림픽 북한 참가를 성사시킴으로써 지난해 말까지 지속된 북미 간 극단적인 대립구도를 해소하고 협상국면으로 전환하는 중요한 계기를 만들었다. 아울러 한국정부는 특사외교를 통해 북미정상회담의 성사를 위해서도 노력했다. 금년 5월 중순 북한의 대미 비난공세 및 트럼프 대통령의 싱가포르 북미정상회담 취소 결정으로 초래된 북미 간 갈등상황을 타개한 계기 역시 5·26 남북정상회담이었다. 과거와 달리 한국정부는 북한 비핵화 및 평화체제 구축에 있어서 중요한 역할을 수행하고 있다. 9월 평양공동선언은 북한 핵문제를 남북정상회담에서 최초로 의제화하고 구체적인 비핵화 이행로드맵을 공동성명에 명시했다는 점에 의미가 있다. 9월 평양 남북정상회담을 계기로 교착상태에 빠진 북미협상이 탄력을 받았으며, 2차 북미정상회담도 공식화되었다.

문제는 북한 비핵화를 위한 큰 틀에서 북미 간의 이견차를 해소하는 것이다. 북미 최고지도자 차원의 합의에도 불구하고 양측 간 신뢰의 결여로 인해 실무협상이 난항을 겪는 상황이 반복되고 있기 때문이다. 북미 간 이견을 해소하는 방법은 큰 틀에서 비핵화의 방식에 합의하는 것이며, 이를 위해 한국정부의 노력이 중요하다.

북한은 금년 4월 20일 노동당 중앙위원회 7기 3차 전원회의를 통해 경제발전에 방점을 둔 새로운 전략노선을 선택했다. 이후 북한의 매체는 경제발전을 독려하고 있으며, 김정은 위원장의 행보도 경제

에 집중되었다. 군 관련 및 핵·미사일 관련 행보를 중심으로 이루어 지던 과거의 현지 지도 패턴도 찾아보기 어렵다. 김정은 위원장은 금년 4월부터 시작된 일곱 차례의 한반도 관련 정상회담을 모두 소화했으며, 서울 답방도 약속했다. 김 위원장이 전략적 선택을 배경으로 변화를 모색하고 있다는 판단이 가능한 대목이다. 북한의 남북관계 개선 의지 역시 전략적 선택의 결과라고 할 수 있다.

문제는 남북관계가 북한의 비핵화와 한반도 평화체제와 긴밀히 연동되어 있다는 점이다. 특히 모든 문제의 출발점이라고 할 수 있는 북한의 비핵화 진전 여부는 남북관계 발전의 바로미터가 된다. 북한의 비핵화와 한반도 평화체제 구축을 위한 우리의 역할이 필요한 이유이다. 중요 고비마다 한국정부는 북한 비핵화협상의 교착국면을 돌파하는 촉진자로서의 역할을 수행했다. 한반도문제의 근본적 해결을 통해 평화와 번영의 시대를 개막하고 궁극적으로 통일을 지향하기 위해서는 남북관계를 안정적으로 발전시켜야 하며 그 주된 임무가 한국정부에게 주어져 있다는 점을 명심할 필요가 있다.

2. 북미관계

6·12 싱가포르 북미정상회담은 최초의 북미 정상 간 회동이라는 점에서 의미가 있다. 한국전쟁 이후 북미 간에는 정상급 대화를 한 적이 없으며, 최고위 수준의 공동성명이 도출된 적도 없다. 그동안 성사된 북미 비핵화협상의 합의는 차관급을 넘지 않았으며, 이란의 핵합의도 장관급에서 이루어진 것이다. 6·12 싱가포르 북미공동성명은 몇 가지 점에서 의미를 함축하고 있다. 가장 중요한 것은 북한의 완전한 비핵화를 명문화했다는 점이다. 4·27 판문점선언도 완전

한 비핵화라는 문구를 담고 있으나 그 주체는 남북한이며, 비핵화도 공동의 목표로 설정되어 있다. 북한의 비핵화가 우회적으로 표현되어 있다고 볼 수 있다.¹⁾ 그러나 싱가포르 북미공동성명은 한반도 비핵화의 주체를 김정은 위원장과 북한으로 명시하고 있다. 북미공동성명을 통해 북한이 주체가 되는 한반도의 완전한 비핵화 의지를 명문화한 것이다.²⁾

CVID, 즉 완전하고(Complete), 검증 가능한(Verifiable), 불가역적(Irreversible) 폐기(Dismantlement)를 의미하는 비핵화 표현의 누락을 둘러싼 논쟁도 사실상 큰 의미를 지닌 것으로 볼 수 있다. CVID 개념은 조지 부시(George W. Bush) 대통령 집권 1기(2001년~2005년)에 만들어진 비핵화 원칙이다. 그러나 CVID는 완전한 비핵화를 강조하는 미국의 의지를 반영하는 표현일 뿐이며, 구체적이고 세부적인 이행절차를 규정하고 있지는 않다. 따라서 실제로 CVID 개념을 적용한 비핵화 사례도 찾기 힘들다. 싱가포르 북미정상회담에서 CVID를 명문화했다고 해도 이행을 위한 절차와 로드맵은 다시 실무협상을 통해 구체화되어야 한다. 싱가포르 북미정상회담에서 합의된 완전한 비핵화의 개념은 CVID의 다른 표현이며 관건은 후속 실무협상이라고 볼 수 있다. 미국은 싱가포르 북미정상회담 이후 FFVD, 즉 최종적이고(Final), 완전하게(Fully), 검증 가능한(Verified) 비핵화(Denuclearization)라는 개념을 사용하고 있지만, 이를 구체화하는 이행절차와 로드맵의 작성을 위해서는 북미 간의 후속협상

1) 비핵화에 대한 판문점선언의 내용은 다음과 같다. “남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다.” 「한반도의 평화와 번영을 위한 판문점 선언」, 2018.4.27.

2) 싱가포르 북미공동성명의 관련 내용은 다음과 같다. “김정은 국무위원장은 단호하고 확고하게 한반도에서의 완전한 비핵화를 약속하였다…조선민주주의인민공화국은 한반도에서의 완전한 비핵화를 위해 노력하기로 약속하였다.” 「북미 싱가포르공동성명」, 2018.6.12.

을 필요로 한다.

6·12 싱가포르 북미정상회담 이후 북한의 비핵화 프로세스는 예상과 달리 신속하게 진행되지 못했다. 미국은 북한의 진정성 있는 비핵화 조치를 요구했으며, 북한은 미국에 대한 비난 기조를 이어갔다. 북미 교착국면의 원인은 종전선언을 둘러싼 입장 차이이다. 6·12 싱가포르 북미정상회담 직후 트럼프 대통령은 기자회견을 통해 종전선언의 가능성을 암시했으며,³⁾ 북미 합의문에 포함되지 않은 북한의 미사일 엔진시험장 폐기에 대해 추가로 언급했다. 당시 트럼프 대통령은 김정은 위원장이 귀국 즉시 사람들을 만족스럽고 안전하게 만들 조치들을 취할 것이라고 했다.

6·12 싱가포르 북미정상회담 이후 북한은 미군 유해 송환의 약속을 이행했으며, 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대의 해체에 착수했다. 대륙간탄도미사일(Inter-Continental Ballistic Missile: ICBM) 조립과 관련된 시설의 해체 움직임도 포착되었다.⁴⁾ 이 같은 북한의 움직임에도 불구하고 북미 간의 종전선언은 이루어지지 않았으며, 북한은 강력히 반발했다. 북한 매체와 외교안보라인은 종전선언을 촉구하는 주장들을 쏟아 냈지만, 미국은 오히려 대북제재를 강화하는 조치로 맞섰다. 트럼프 대통령은 8월 24일 예정된 폼페이오 장관의 4차 방북을 연기하는 조치를 취하며 비핵화에 대한 중국의 비협조와 북한이 신속한 비핵화 행동을 취하고 있지 않다는 점을 지적함으로써 북한과 중국을 동시에 압박했다. 트럼프 대통령이 5월 24일

3) “한반도가 한국전쟁 때문에 참화로 변했습니다. 수만 명의 미국인들이 그 곳에서 전사했습니다. 그리고 정전협정을 맺었습니다. 그리고 지금까지도 기술적으로는 계속 전쟁이 지속되고 있습니다. 하지만 이제 우리는 희망을 가질 수 있습니다. 언제인가는 그리고 꼭 이러한 전쟁이 끝날 것입니다.” 트럼프 미 대통령 인터뷰(2018.6.12.).

4) 북한의 평안남도 평성에 있는 미사일 조립시설 '3월 16일 자동차공장' 일대를 촬영한 민간위성의 사진을 분석한 결과 6월 30일까지 식별되었던 시설물의 그림자가 7월 20일에는 사라진 것으로 확인되었다. 이는 해당 시설물이 해체되었다는 판단의 근거가 되었다. VOA, 2018.7.24.

북미정상회담 취소를 발표한 이후 두 번째로 북핵협상의 위기가 초래된 순간이었다.

9월 5일 정의용 국가안보실장의 방북은 북미 교착국면의 해소를 위한 계기로 작용했다. 김정은 위원장은 정 실장과의 면담을 통해 비핵화에 대한 의지를 확고히 하고 미국에게 이 같은 메시지를 전달해줄 것을 요청했다. 평양 남북정상회담 이후 북한 비핵화에 대한 트럼프 행정부의 기류는 급격하게 변화했으며, 폼페이오 장관의 4차 방북도 급물살을 탔다. 폼페이오 장관의 4차 방북으로 2차 북미정상회담의 개최도 공식화되었다.

폼페이오 장관의 4차 방북과 2차 북미정상회담 개최 합의를 통해 종전선언 단계의 북미협상 교착국면은 일단 해소의 계기를 마련한 것으로 평가될 수 있다. 특히 김정은 위원장이 폼페이오 장관과의 면담에서 폭파된 풍계리 핵실험장 검증을 위한 사찰단을 받아들여기로 한 점이 중요하다. 이는 북한 최고지도자의 언급을 통해 북한이 최초로 사찰을 수용하겠다는 의사를 밝힌 것이기 때문이다.

그러나 현재 북한의 비핵화 프로세스는 초기 단계이며 종전선언은 한반도 평화체제 구축의 입구에 불과하다. 본격적인 북한의 비핵화 행동의 실시와 평화협정체결이라는 어려운 난제를 남겨두고 있다는 점에서 북미 간의 향후 협상 과정에는 디테일의 악마문제가 상존하고 있다. 특히 비핵화 방식에 대한 큰 틀의 합의가 부재하다는 점이 각 단계의 협상을 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다. 그럼에도 불구하고 북한과 미국 모두 비핵화협상의 지속을 원하고 있으며, 이는 협상의 파기로 인한 비용과 부담을 양측 모두 감당하기 어렵다는 점 때문이다.



Ⅲ

북한의 핵전략 변화

1. 김정은 정권의 전략변화

2017년 11월 북한은 국가핵무력완성을 선언하였다. 북한의 핵능력이 미국 본토를 직접 위협하는 수준에 이르렀다는 평가가 나오는 시점에 국가핵무력완성을 선언한 것이다. 북한의 핵능력이 증가하면서 협상에 의한 핵폐기에 대한 회의론과 함께, 한국 자체 핵무장을 비롯하여 미국 전술핵무기의 재배치 논의 등이 제기되기도 하였다.⁵⁾ 북한의 핵야망은 견잡을 수 없을 것처럼 보였고, 남은 관문은 대기권 재돌입 관련 기술 정도로 평가되었다.⁶⁾

그런데 2018년 1월 1일 북한의 김정은 위원장이 신년사를 통해 평창 동계올림픽 참가 의사와 함께 남북대화를 제안하면서 한반도 정세는 요동치기 시작하였다. 북한의 신년사에 대한 미국 측의 최초 반응은 조롱이 섞인 반신반의 이상도 이하도 아니었다. 북한의 신년사 발표 다음날인 1월 2일 트럼프 대통령은 북한이 한국과 대화에 나서는 것이 좋은 소식인지 아닌지 두고 볼 것이라면서, 자신도 핵단추를 가지고 있으며 심지어 김정은이 가진 것보다 더 크고 더 강력하다고 주장하기도 했다.⁷⁾

하지만 평창 동계올림픽을 계기로 마련된 대화 분위기는 매우 빠르게 확대되었다. 2018년 9월까지 세 번의 남북정상회담과 세 번의 북중정상회담, 최초의 북미정상회담을 비롯하여 한미, 미일 등 다수의 정상회담이 개최되었다. 한반도 주변 국가들 사이의 정상회담이 이렇게 짧은 시기에 이토록 자주 개최된 것은 전례를 찾을 수 없는

5) Amy F. Woolf and Emma Chanlett-Avery, "Redeploying U.S. Nuclear Weapons to South Korea: Background and Implications in Brief," *CRS Report*, September 14, 2017.

6) "넉 달 만에 사거리 확 늘려...대기권 재진입 성공은 불투명," 『중앙일보』, 2017.11.30.

7) "트럼프 '내 핵탄두 더 크다'...김정은에 맞불," 『한겨레』, 2018.1.2.

것이였다. 이러한 변화의 핵심에는 핵문제에 대한 북한의 태도 변화가 있었다. 2018년 3월 6일 방북했던 정의용 특사에게 북한은 군사적 위협이 해소되고 체제안전이 보장된다면 핵을 보유할 이유가 없다는 점을 밝혔다. 정의용 특사 방북 이후 3차 남북정상회담과 북미 협상이 탄력을 받기 시작하였고, 한반도 정세에 커다란 변화가 초래되었다.

북한의 급작스런 태도 변화 원인은 무엇일까? 여기서는 북한의 핵전략 변화에 대한 포괄적이고 종합적 분석을 시도해보고자 한다. 경제제재나 핵무력완성에 따른 자신감 등 일부 변수로 핵전략 변화를 설명하기보다는 북한의 핵개발 동기와 실효성, 그리고 여기에 영향을 미치는 북한 내부의 정치·경제적 변화와 주변 환경의 변화를 종합적으로 살펴볼 것이다.

2. 탈냉전기 북한 핵전략 기조

북한 핵문제에 대한 기존 논의는 1990년대 초반 제네바 합의까지의 시기를 1차 핵위기, 2002년 켈리(James Kelly) 특사 방북 이후의 시기를 2차 핵위기 등으로 구분한다. 이러한 시기 구분은 상황이 진행되던 당시 시점에서 불가피한 측면이 있으나, 북한의 핵전략 변화와는 직접적 관련이 없는 시계열적 분류라고 할 수 있다. 물론 1990년대 초반의 위기는 플루토늄 재처리 관련 의심시설에 대한 특별사찰문제가 핵심이었으며 북미 양자관계에서 논의가 진행되었고, 2002년의 핵위기는 우라늄 농축문제로 촉발되어 다자틀에서 협상이 이루어졌기 때문에 위기의 성격과 접근 방식 등에서 커다란 차이가 있었다. 따라서 기존 시기 구분이 무의미하다고 볼 수는 없을 것

이다. 하지만 이와 같은 시기 구분은 핵개발의 주체인 북한의 핵전략에 대한 고려 없이 위기를 초래한 이슈와 대처방식 등에 초점을 맞춘 것이라는 한계가 있는 것은 분명하다.

북한이 공식적으로 핵무기 보유를 선언한 것은 2005년 2월 10일 외무성 성명을 통해서였다. 이후 2006년 10월 9일 1차 핵실험을 강행하면서 북한의 핵개발과 관련된 모호성이 사라졌다. 그 이전까지 북한은 핵 모호성 전략을 유지했다고 할 수 있다. 즉, 자신들은 핵을 개발할 의지도 능력도 없으며, 자신들이 관심 있는 것은 평화적 핵 활동에 대한 것이라고 강변해왔다. 하지만 핵실험을 실시하면서 북한의 핵전략은 노골적으로 변화하였다고 할 수 있다. 물론 핵보유 선언과 핵실험 이후에도 북한은 한동안 6자회담에 참여하는 등 핵폐기 협상을 지속하였기 때문에 북한의 핵전략 변화 시기를 정확하게 구분하는 데는 한계가 있는 것이 사실이다.

북한이 자신들의 핵전략을 구체화하여 제시한 것은 2013년 최고 인민회의 법령으로 채택한 「자위적 핵보유국의 지위를 공고히 할 데 대하여」라고 할 수 있다. 물론 그 이전인 2012년 「개정헌법」 전문에 핵보유국이라는 표현을 명기하였으며, 2013년 조선노동당 중앙위원회 전원회의에서 ‘경제건설과 핵무력 병진노선’을 채택하기도 하였다. 하지만 「자위적 핵보유국의 지위를 공고히 할 데 대하여」의 내용은 북한이 최초로 자신들의 핵 독트린을 구체화·공식화한 것이라고 할 수 있다. 하지만 동 법률이 통과되기 이전부터 핵보유 선언과 핵실험 등을 강행한 것으로 보아, 북한의 핵전략 변화는 2013년보다 이전에 이루어졌다고 보아야 할 것이다. 따라서 여기서는 2005년 2월 북한이 핵보유를 선언한 시기를 기준으로 북한의 핵전략이 변화한 것으로 보고, 시기별 특징과 내용을 살펴보기로 한다.

가. 핵 모호성 시기의 핵전략

북한이 핵문제에 관심을 가지기 시작한 것은 1950년대까지 거슬러 올라가야 한다. 한국전쟁이 한창이던 1952년 소련 고등교육기관에서 ‘북한 시민의 교육에 관한 북소협약’을 비롯하여 북한과 소련 간 과학기술 관련 협약들이 연달아 체결되었다. 이러한 협약에 기초하여 1956년 소련 듀브나에 핵연구연합기구(United Institute for Nuclear Research: UINR)가 설립되자 북한이 창립 멤버로 참여하면서 북소 간 핵 관련 인적교류가 시작되었다.⁸⁾ 1959년 9월에는 소련과 북한 간에 핵연구소 설치 및 핵에너지의 평화적 활용과 관련하여 소련의 대북 원조를 내용으로 하는 협약이 체결되었다. 동 협약에 따라 영변 지역에 과학연구소가 건립되었으며, 1960년대에 들어서는 영변 지역에 IRT-2000이라는 연구용 원자로의 가동이 시작되었다.⁹⁾ 하지만 냉전시기 북한의 핵활동은 큰 문제가 되지 않았다. 북한의 핵능력은 아직 실험적인 수준이었으며, 소련의 영향력 아래 놓여있다고 판단되었기 때문이다.

영변 지역의 5MWe 원자로는 1979년 건설이 시작되어 1986년부터 가동되었다. 이 원자로의 존재가 알려지면서 서방의 우려가 대두되었으나, 1980년대 말까지도 미국 정보기관은 북한의 핵개발 목표가 에너지 생산에 있다고 보았으며, 단지 잠재적 우려가 있다는 정도에

8) Alexander Zhebin, “A Political History of Soviet–North Korean Nuclear Cooperation,” in *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy, and New Perspectives from Russia*, eds. James Clay Moltz and Alexander Y. Mansourov (New York: Routledge, 2000), pp. 28~30.

9) Georgiy Kaurov, “A Technical History of Soviet–North Korean Nuclear Relations,” in *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy, and New Perspectives from Russia*, eds. James Clay Moltz and Alexandre Y. Mansourov (New York & London: Routledge, 2000), p. 16; Marcus Noland, *Avoiding The Apocalypse: The Future of the Two Koreas* (Washington D.C.: Institute for International Economics, 2000), p. 145.

그쳤다.¹⁰⁾ 1974년 북한은 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)에 가입하였으며, 1989년부터 1991년 기간 동안에는 동 기구의 이사국이기도 했다. 또한 1985년 12월에는 NPT(Nuclear Non-Proliferation Treaty, 핵확산금지조약)에 가입하였다.

북한 핵문제가 본격적으로 국제사회의 관심 대상이 된 것은 탈냉전 이후이다. 1980년대 말 동구 사회주의권이 급격히 붕괴하면서 20세기를 지배하던 냉전질서가 해체되었다. 탈냉전시대가 도래하면서 한국은 한소수교, 한중수교 등을 비롯한 이른바 북방정책을 적극적으로 추진하였다. 당시 북한은 동구 사회주의권이 붕괴하고 과거 우방이었던 소련과 중국마저 한국과 수교함으로써 심각한 외교적 고립에 직면하였다. 그뿐만 아니라 과거 사회주의 국가들과의 우호적 교역이 중단되면서 내부적으로는 심각한 경제난에 직면하고 있었다.

탈냉전시대 세계 유일의 강대국으로 부상한 것은 미국이었다. 1991년 1월 미국이 주도한 다국적군은 쿠웨이트를 침공한 이라크를 대상으로 걸프전을 벌였는데, 이 전쟁은 탈냉전시대 미국의 힘을 적나라하게 보여주었다. 최첨단 무기를 사용한 전쟁은 전 세계로 생중계되었으며, 미국은 수십여 국을 전쟁에 끌어들였고 전쟁 비용도 부담시켰다. 탈냉전으로 인한 대외적 고립에 직면하고 있던 북한으로서 심각한 피포위 의식(siege mentality)과 위기의식을 가질 수밖에 없었던 상황이라고 할 수 있다.

더 심각한 것은 당시 북한이 직면하고 있었던 경제난이었다. 북한 경제는 1980년대에 이미 실질 경제성장을 기록하지 못하고 있었는데, 탈냉전으로 인한 충격은 이미 어려움을 겪고 있던 북한 경제에

10) Robert A. Wampler ed., "North Korea's Nuclear Efforts," *North Korea and Nuclear Weapons: The Declassified U.S. Record*, National Security Archive Electronic Briefing Book, no. 87 (2003) 참조.

치명타가 되었다. 더구나 1990년대 중반 수년에 걸친 자연재해까지 겹치면서 수많은 아사자가 발생하였으며, 1995년부터 1998년 기간 동안에는 국가예산조차 발표하지 못하였다.

탈냉전 초기 북한이 심각한 대외적 고립과 대내적 경제난에 처했다는 사실은 분명하다. 문제는 북한이 탈냉전과 함께 유일 패권국으로 부상한 미국을 대상으로 핵개발이라는 위험한 선택을 한 이유이다. 중국과 베트남은 이미 1970~1980년대에 시작한 개혁 개방의 길을 걷고 있었고, 동구 사회주의권 국가들은 탈냉전과 함께 급격한 체제전환을 시도하였다. 하지만 북한은 개혁 개방의 길이 아니라, 핵개발을 시도한 것이다. 이와 같은 북한의 위험한 선택은 정책적 딜레마에 기인한 것으로 보인다. 대외적 고립과 대내적 경제난을 해소하기 위해서는 개혁 개방을 선택해야 하지만 이것은 그동안 폐쇄 체제를 유지해 온 북한의 정권안보에 심각한 위협이 될 가능성이 높았다. 반면 정권안보에만 집중해서는 고립과 경제난이라는 이중고를 해결할 방법이 없었다. 결국 북한은 대내외적 위기의 원인을 이른바 '미국의 대북 적대시정책'으로 돌리고, 외부 위협을 억지하면서, 필요하다면 협상도 할 수 있는 카드로서 핵개발을 시도한 것이다.

1990년대 초반 북한의 핵능력이 우려스러운 것은 사실이었지만, 북한이 실제 핵무기를 개발하였는지는 물론이고 그 의도 역시 불분명했다. 더구나 1993년 상황에서 북한이 몇 개의 핵무기를 개발하였다고 하더라도, 그 투발수단이 사거리 1,300km의 노동미사일 수준에 국한되는 한 미국으로서는 직접적 위협을 느끼지 않았을 수도 있다. 실제 핵능력이 제한적인 상황에서 북한이 취할 수 있는 최선의 전략은 자신의 능력을 모호하게 하면서 상대로부터 최대의 양보를 얻어내는 것이라고 할 수 있다.

북한의 핵개발 목표와 전략을 분석하기 위해서는 핵무기의 용도

를 생각해볼 필요가 있다. 우선 핵무기는 일차적으로 군사적 수단으로 사용될 수 있지만 약소국의 핵무기는 군사적 수단보다는 정치적 수단으로서 더 유용성을 가질 수 있다. 특히 1990년대 북한처럼 아직 핵무기가 완성되지 않은 상황에서는 더욱 그렇다.

폴 브래큰(Paul Bracken)이 적절히 지적하고 있는 것처럼, 핵무기를 발사하지 않고도 핵무기를 사용할 수 있는 방법은 많다.¹¹⁾ 일단 북한이 핵무기를 개발할 수도 있다는 가능성이 부각된 순간, 미국과 서방세계는 즉각적으로 관심을 보였다. 냉전시기 미국은 북한과 공식적 외교관계를 가지지 않은 것은 물론이고 비공식적인 접촉도 제한해왔다. 1980년대 들어 접촉이 허용되었지만 매우 제한적인 수준에 그쳤다.¹²⁾ 하지만 북한의 핵개발이 문제가 되자 북미 뉴욕채널이 가동되기 시작하였고, 고위급회담이 개최되면서 미국은 사실상 북한을 대화 파트너로 인정하였다. 그뿐만 아니라 미국은 한반도에 있던 미국 전술핵무기의 철수를 발표하였으며,¹³⁾ 1976년 이래 한 번도 거르지 않았던 팀스피리트(Team Spirit) 한미연합군사훈련을 연기시켰다. 그 사이 남북 간에는 유엔 동시가입(1991년 9월 17일), 남북기본합의서 채택(1991년 12월 11일), 한반도 비핵화 공동선언(1992년 1월 20일)이 이루어졌다. 북한이 처음부터 핵무기 개발을

11) 폴 브래큰 지음, 이시은 역, 『제2차 핵시대』 (서울: 아산정책연구원, 2014), pp. 84~89.

12) 케네스 퀴노네스 지음, 노순옥 역, 『2평 뺑뺑에서 결정된 한반도 운명: 북폭이나 협상이냐』 (서울: 중앙 M&B, 2000), pp. 30~31. 1982년 새 규정이 도입되면서 북측 인사가 참석하는 회의에 참석이 허용되었으나, 국무부의 사전 허가가 필요하였고 북측 인사가 비정치적 주제로 접근해 올 때 대응이 허용되는 수준이었다. 퀴노네스는 이것을 '미소외교'라고 명명하였는데, 그들이 미소를 띠고 물으면, 미소를 지은 채 대답하는 것에 불과하다는 의미였다.

13) 그 이전 미국은 한반도 핵무기 배치에 대해 '시인도 부인도 않은 정책(Neither Confirm Nor Deny: NCND)'을 유지하고 있었기 때문에 한반도에서 핵무기 철수를 발표할 수는 없었다. 따라서 미국은 전 세계적인 핵무기 감축계획을 발표하고 한국은 한반도 핵부재 선언을 함으로써 실질적으로 한반도에 더 이상 핵무기가 없음을 선언하는 방식을 취하였다.

목표로 하였는지는 분명하지 않지만, 1990년대 초반 핵위기 과정에 서 북한이 핵의 유용성을 확신하게 되었음은 분명해 보인다.

하지만 미국과 한국 등 주변국의 대응이 마냥 유화적이었던 것은 아니다. 미국은 북한의 핵능력을 분명히 확인하고 싶어 했고, 그것을 확인하기 위해 노력했다. 이에 대응하여 북한은 자신이 가진 카드를 최대한 잘게 쪼개서 사용하는 이른바 ‘살라미(salami) 전술’을 사용하였다. 또한 자신의 핵능력을 최대한 감추고, 자신들이 개발하는 핵무기의 용도를 모호하게 만들었다. 핵의 용도와 능력이 불분명할수록 외부의 관심이 높아질 것이기 때문이다. 반면 북한의 핵능력이 매우 낮은 수준이라는 것이 분명해진다면 미국은 더 이상 북한문제에 관심을 가지지 않을 것이다. 미국이 북한문제에 관심을 가지지 않는다는 것은 미국의 대북정책이 변화할 이유가 없어지는 것을 의미한다. 즉, 북한으로서는 적절한 위기를 조성할 필요성이 있다. 반면 핵의 군사적 용도를 분명히 한다면 외부공격을 유발할 가능성이 높아질 것이다. 실제로 북한은 자신들의 핵개발 목표가 평화적 용도의 핵사용이라고 주장하였으며, 북미협상에서는 집요하게 경수로 제공을 요구했다. 핵위기가 최고조에 이르렀던 1994년 6월 북한을 방문한 카터(Jimmy Carter) 전(前) 미국 대통령에게 김일성 주석은 자신들에게 필요한 것은 핵에너지이며, 미국이 경수로 제공에 협력한다면 NPT에 복귀하고 흑연감속로를 철거할 것이라고 이야기하기도 했다.¹⁴⁾

동시에 북한은 자신들의 핵능력이 노출되는 것을 최대한 막기 위해 노력하였다. 그뿐만 아니라 협상이 교착상태에 빠지면 다른 문제를 만들어 그것을 양보하는 대신 자신들이 얻을 수 있는 것을 챙기려고 시도하였다. NPT에 가입하였지만 IAEA 핵안전협정 이행을 최대

14) Don Oberdorfer, *The Two Koreas* (New York: Basic Books, 1997), pp. 326~336.

한 미루었으며, 핵신고서를 제출한 이후 핵사찰을 받았지만 미신고 시설에 대한 특별사찰은 한사코 거부하였다. 특별사찰문제가 해결의 기미를 보이지 않자 NPT 탈퇴를 통해 새로운 문제를 제기하였다. 1990년대 초반 북한과 미국 간 협상에서 최대 쟁점은 특별사찰의 수용 여부였지만, 북한이 NPT 탈퇴를 발표하자 1단계 북미협상의 의제는 특별사찰이 아니라 NPT 복귀 여부로 변질되었다. 결국 북한의 NPT 탈퇴 확정시한 하루를 남겨놓은 1993년 6월 11일 북한이 NPT 탈퇴 유보를 선언하고, 미국은 북한을 공격할 의사가 없음을 천명하면서 1단계 회담은 마무리되었다. 2단계 북미협상이 시작되자 북한은 느닷없이 경수로 제공문제를 제기하였으며, 경수로 논의 없이는 협상 진전이 없을 것이라는 입장을 고수하였다.

1990년대 초반 핵협상 과정에서 미국이 일관되게 협조적인 태도를 보였던 것은 아니다. 1993년 미국은 북한에 대한 군사적 방안을 검토하기도 하였다.¹⁵⁾ 하지만 예상되는 전쟁비용과 피해는 미국이 감당하기 어려운 수준으로 판단되었다. 미국의 군사적 방안 검토 자체를 직접적 위협으로 과장할 필요는 없지만, 그것이 북한에게 아무런 위협이 되지 않았다고 보기도 어렵다. 당시 북한은 자신의 핵능력을 모호하게 하는 대신 미사일 능력을 과시함으로써, 최소억지(minimal deterrence)가 가능한 능력이 있음을 보여주었다. 1993년 5월 29일 북한은 사거리 1,000km가 넘는 노동미사일을 시험 발사하였다. 북한의 미사일 능력이 미국 본토를 위협하지는 못하지만, 미국의 주요 동맹국인 한국과 일본을 타격할 수 있다는 것은 미국의 개입비용이 크게 높아진다는 것을 의미했다.

15) U.S. Congress, "Security Implications of the Nuclear Nonproliferation Agreement with North Korea," Statement of General Gary E. Luck, Senate, Committee on Armed Service, 104th, First Session (1993), pp. 20~23. 당시 검토 결과는 전쟁 개시 9일 동안 50여만 명의 군인 사상자 발생, 비용은 1,000억 달러로 추산되었는데 이것은 1991년의 걸프전보다 더 많은 비용과 사상자 발생을 의미했다.

우여곡절 끝에 1994년 북한과 미국이 제네바 합의를 맺음으로써 문제가 일단락되었지만 사찰과 검증문제는 해결되지 않았다. 제네바 합의의 주요 내용은 북한이 핵시설을 동결하는 대신, 경수로로 제공하는 것이었다. 하지만 초기에 문제가 되었던 핵시설에 대한 사찰은 경수로 제공 이후로 미루어졌으며, 언제 핵사찰이 이루어질 수 있는지는 여전히 불투명한 상태로 남겨졌다.

제네바 합의 이후 문제의 핵심은 다시 검증과 사찰이 되었다. 제네바 합의에 따르면 검증 절차는 ‘경수로 사업의 상당 부분이 완료되었을 때, 하지만 주요 부품 인도 이전에’ 실시하도록 되어 있었다.¹⁶⁾ 제네바 합의 내용상의 검증 절차는 특별사찰을 포함하는 것이었지만, 언제 시작하는지에 대해서는 북미 간 해석의 차이가 존재했다. 미국의 입장에서 통상 핵심부품의 투입은 경수로 완공 3~4년 전에 이루어지기 때문에 조기에 사찰이 실시되어야 한다는 것이었던 반면, 북한은 미리 사찰을 받을 의무가 없다고 주장했다.¹⁷⁾

제네바 합의의 내용만을 보면 북한의 전략이 훌륭하게 구사되었다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 북한이 실질적으로 얻은 것은 그렇게 많지 않았다. 한반도에너지개발기구(The Korea peninsula Energy Development Organization: KEDO)가 구성되었지만 경수로의 완공은 끊임없이 지연되었으며, 북미관계 정상화는 실질적 진

16) 이 부분의 제네바 합의 원문은 다음과 같음:

“When a significant portion of the LWR project is completed, but before delivery of key nuclear components, the DPRK will come into full compliance with its safeguards agreement with the IAEA(INFCIRC/403), including taking all steps that may be deemed necessary by the IAEA, following consultations with the Agency with regard to verifying the accuracy and completeness of the DPRD’s initial report on all nuclear material in the DPRK.” 「Agreed Framework Between the United States of America and the Democratic People’s Republic of Korea」, U.S. Department of State, October 21, 1994.

17) 전성훈, “북한 핵문제의 어제와 오늘,” 김영운 외 공저, 『북한 핵문제와 남북관계의 진로』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 31.

전을 보이지 못했다. 1990년대 중반 연이은 자연재해로 북한의 경제난은 더욱 심각해졌는데, 최소 수십만 명이 아사¹⁸⁾하는 끔찍한 상황이었다. 제네바 합의 다음해인 1995년 북한이 유엔 인도지원국(United Nation Department of Humanitarian Affairs: UNDHA)에 공식적으로 지원을 요청한 것은 북한 내 심각한 경제난을 외부에 드러낸 계기가 되었다. 1990년대 중반 김일성이 사망하고 북한 내 경제난의 실상이 알려지면서 이른바 북한붕괴론이 공공연히 논의되기도 하였다. 1996년 3월 주한미군 사령관 개리 럭(Gary Luck)은 미 의회 하원 국가안보위원회에 출석하여 북한 붕괴는 시기와 방법이 문제라고 이야기하였으며, 동년 12월 미 상원 정보위에서 존 글렌(John Glenn) 상원의원은 15년 이내 북한이 붕괴할 가능성이 있다는 국방정보국보고서를 인용하기도 하였다.¹⁹⁾

1990년대 후반 KEDO 사업은 생각보다 진전이 늦어지고 있었지만, 그럭저럭 진행이 이루어지고 있었다. 북미 간에는 미사일 협상이 진행되었지만 동시에 양자 사이에는 불신도 깊어지고 있었다. 1998년에는 금창리 사건과 북한의 장거리 미사일 시험발사 등이 발생하였다. 북한 내 지하시설에 대한 미국의 의문 제기로 시작된 금창리 사건은 사찰과 보상을 둘러싼 논쟁으로 발전했다. 결국 사찰은

18) 1990년대 후반 경제난으로 인한 북한 내 아사자 추정은 증언자 혹은 조사자들에 따라 차이가 있다. 미 의회는 1995년~1998년 기간 중 90만~240만 명 정도, 한국정부는 1995년 이후 250만~300만 명 정도로 아사자 규모를 추정했다. 전 북한 노동당 비서 황장엽의 증언에 따르면 1997년 이전에만 150만 명 이상이 아사했다. 이외에도 장남 수는 160만~300만 명, 에버스타트(Eberstadt)는 300만 명 이상 등으로 다양한 추정이 이루어지고 있으며 그 편차도 크다. Marcus Noland, *Avoiding the Apocalypse: The Future of the Two Koreas*, pp. 191~194; 반면 수백만 명이 아사했다는 것이 과장이라는 연구도 있는데, 기근의 지역 편차를 고려하면 69만 명 정도라는 이석의 연구가 대표적이다. 이석, “1994-2000년 북한 기근: 초과 사망자 규모와 지역별 인구변화,” 『국가전략』, 제10권 1호 (2004), pp. 117~144.

19) 정지웅, “북한 붕괴론 논쟁 탐구,” 『통일과 평화』, 제9집 1호 (2017), pp. 167~168에서 재인용.

이루어졌으나, 핵개발 관련 증거는 발견되지 않았다. 반면 1998년 8월의 대포동 1호 발사는 북한의 미사일 능력이 크게 증가하였음을 증명하는 사건이었다. 특히 비슷한 시기에 발표된 럼스펠트(Rumsfeld) 보고서가 예측한,²⁰⁾ 머지않은 시기에 북한의 미사일 위협이 현실화 될 것이라는 우울한 전망에 부합하는 사건이었다. 이러한 일련의 사건들이 진행되면서 미국 내에서는 북한이 지속적으로 자신들을 속이고 있다는 의구심이 증가하였으며 북한은 미국이 자신들의 의무를 이행할 의지가 있는지 등에 대해 불평을 제기하였다.

그럼에도 불구하고 2000년대 초반까지 제네바 합의의 틀은 유지되고 있었다. 2000년 남북 간에는 정상회담이 개최되고, 북미 간에는 공동 코뮈니케가 발표되는 등 상황 개선의 가능성도 있었다. 하지만 대북 강경입장을 가진 부시 행정부가 출범하면서 상황은 크게 변화하였다. 특히 2001년 발생한 9·11테러는 미국의 일방주의 외교를 크게 강화시켰다. 결국 2002년 10월 북한을 방문한 켈리 특사가 북한의 우라늄 농축문제를 제기한 것을 계기로 제네바 합의는 빠르게 붕괴되었다.

부시 행정부의 대북 강경입장은 미국 정부의 공식 보고서 등을 통해서도 확인할 수 있다. 2001년 발표된 미국의 ‘핵태세검토보고서’는 핵 선제공격이 가능한 일곱 개국을 지목하였는데 북한은 여기에 포함되었다.²¹⁾ 2002년 발표된 ‘국가안보전략보고서’는 테러지원국에 대한 선제공격을 언급하고 있었는데,²²⁾ 같은 해 발표된 ‘대량살

20) Donald H. Rumsfeld *et al.*, “Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States,” Pursuant to Public Law 201, 104th Congress (July 15, 1998) 참조.

21) U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report* (Washington D.C.: U.S. Department of Defense, 2001) 참조.

22) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: The White House, 2002) 참조.

상무기대응전략보고서'에서 북한은 테러지원국으로 지목되었다.²³⁾ 이와 더불어 부시 미국 대통령은 북한을 이란·이라크와 함께 '악의 축(axis of evil)'으로 지목했으며, 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 미 국무장관은 '폭정의 전초기지(Outpost of tyranny)'로 언급하기도 했다. 부시 행정부의 대북 강경입장은 분명했으며, 클린턴 행정부 시기의 협상을 이어가려는 북한의 시도는 지속적으로 좌절되었다.²⁴⁾

핵 모호성 시기 북한은 핵의 정치적 활용에 초점을 두었다고 할 수 있다. 실제 북한의 핵능력이 부족한 상태였기 때문에, 자신들의 핵능력을 최대한 모호하게 하면서 그것을 기초로 협상을 이어나갔다. 북한의 목표는 북미관계 정상화인 것처럼 보였다.²⁵⁾ 북한으로서는 협상력의 기초인 핵능력을 모호하게 만들어야 했으므로 사찰과 검증을 최대한 미루려고 시도하였다. 사찰의 쟁점을 피할 수 없을 때는 NPT 탈퇴 등 새로운 문제를 만들어 대응했다. 하지만 이를 통해 얻을 수 있었던 것은 중유 등 경제지원에 그쳤으며 북미관계 정상화는 이루어지지 못했다. 대북 경제지원 역시 북한 내부 경제난을 극복하는 데는 한계가 분명했다. 이런 상황에서 미국의 대북정책이 강경하게 변화한 것이다.

나. 핵보유 공식화와 비대칭확전 전략

북한 핵문제가 다시 위기국면으로 접어들던 2003년 3월 이라크

23) The White House, *The National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (Washington D.C.: The White House, 2002) 참조.

24) 부시 행정부 초기의 북미관계와 협상 좌절 내용에 대해서는 Mike Chinoy, *Meltdown: The Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis* (New York: St. Martin's Press, 2008) 참조.

25) 북한의 핵개발 목표가 북미관계 정상화라는 주장에 대해서는 라몬 파체코 파르도 지음, 권영근·임상순 역, 『북한 핵위기와 북미관계』 (서울: 연경문화사, 2016) 참조.

전쟁이 발발했다. 미국과 연합군은 빠르게 이라크군을 제압하였으며, 전쟁 발발 43일 만에 부시 대통령은 이라크 전쟁 승리를 선언했다. 이라크 전쟁에서 미국이 승리를 선언하자, 다음 차례는 북한일 수도 있다는 우려가 대두되었다. 존 볼턴(John Bolton) 당시 미 국무부 차관은 다른 정권들도 이라크전에서 교훈을 얻기 바란다고 발언했으며, 한 미국 관리는 언론 인터뷰를 통해 이란과 북한도 이라크와 같은 결과로 이어질 수 있다고 언급했다.²⁶⁾ 이라크 전쟁에서 미국의 승리가 확실해지던 2003년 4월 6일 북한은 외무성 대변인 성명을 발표했다. 성명의 주요 내용은 미국이 악의 축으로 지목한 3개국 가운데 하나가 공격당하는 것을 뻔히 보면서 자신들이 무장을 해제할 것이라고 생각한다면 오산이라는 것이었다.

제네바 합의가 붕괴되고 미국의 대북 강압정책이 분명해지자 북한은 핵개발에 속도를 낸 것으로 보인다. 2003년 4월 북·미·중 3자 회담이 개최되었는데, 회담 직전 북한 외무성은 폐연료봉 재처리를 시사하는 성명을 발표하였고,²⁷⁾ 3자 회담에서 북한 대표 리근은 비록 비공식적 자리였지만 미국 측 대표에서 핵무기를 가지고 있다고 말했다.²⁸⁾ 북한의 위협에 대해 미국은 강압의 수위를 더욱 높여 대응하였다. 3자 회담 종료 직후인 2003년 4월 30일 미국은 북한을 테러지원국으로 재지정하였으며, 5월 31일 부시 대통령은 대량살상무기 확산 방지를 목적으로 한 사실상의 해상봉쇄를 의미하는 확산방지 구상(Proliferation Security Initiative: PSI) 추진을 선언하였다.²⁹⁾

3자 회담이 별다른 성과 없이 끝나고, 한국과 일본, 러시아가 추가

26) Mike Chinoy, *Meltdown: The Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis*, p. 160.

27) 『조선중앙통신』, 2003. 4. 28.

28) 찰스 프리처드 지음, 김연철·서보혁 역, 『실패한 외교』 (서울: 사계절, 2007), p. 110.

29) 이서향, “PSI의 최근 진전 상황과 주요 쟁점,” 『주요국제문제분석』 (서울: 외교안보연구원, 2004), pp. 2~4.

된 6자회담이 개최되었다. 6자회담 초기 북한은 핵활동 동결 대신 테러지원국 해제와 경제지원 재개를 회담 참가 조건으로 내걸고,³⁰⁾ 회담에 나와서는 평화적 핵활용을 제외한 핵무기 폐기 의사가 있음을 밝히기도 했다. 반면 6자회담 초기 북한은 미국이 제기한 고농축 우라늄 프로그램의 존재 자체를 부인하였으며,³¹⁾ 여전히 자신들의 관심은 평화적 핵이용이라는 점을 강조했다. 2차 6자회담을 앞두고 미국도 자신들의 입장을 정리하였는데, 동결이 아니라 완전하고 검증 가능하며 불가역적인 방식의 핵폐기(CVID)가 핵심이었다. 또한 폐기 대상에는 고농축우라늄 프로그램이 포함되어야 하고, 동결을 논의할 수는 있지만 동결에 대한 보상은 불가능하며, 경제지원은 핵폐기가 본격화되면 고려해볼 수 있다는 것이었다.³²⁾

2005년 2월 10일 북한은 외무성 성명을 통해 핵무기 보유를 선언하였다. 이로부터 약 한 달 후인 3월 31일 북한은 외무성 대변인 담화를 발표하였는데, 자신들은 이제 핵보유국이 되었으니, 동결과 보상 등 주고받기식 논의는 끝났으며 이제 6자회담의 의제는 균축으로 바뀌어야 한다는 내용이었다.³³⁾ 이와 같은 북한의 발표는 과거의 입장과 완전히 달라진 것이었다. 물론 그 이전에도 공식·비공식적 방법으로 핵무기 보유를 의미하는 발언들이 있었으나, 그 대부분은 ‘핵무기를 보유할 것’ 혹은 ‘보유하게 되어 있다’는 등 다소 모호한 것이었다.³⁴⁾

2005년 9월 13일부터 북한의 핵무기 보유 선언 등으로 중단되었던

30) 『조선중앙통신』, 2003.12.9.

31) “U.S. and North Korea agree to more talks,” *New York Times*, February 29, 2004.

32) 박건영·정육식, 『북핵, 그리고 그 이후』 (서울: 풀빛, 2007), p. 110.

33) 『조선중앙통신』, 2005.3.31.

34) 최용환, 『북한의 핵개발 전략 분석 및 향후 대응 방향』 (수원: 경기개발연구원, 2010), p. 123.

6자회담이 재개되었다. 이 회담의 결과 ‘9·19공동성명(Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks)’이 채택되었다. 9·19공동성명은 한반도 비핵화를 공동목표로 확인하였다는 점에서 성과를 거두었지만, 비핵화 방안에 대한 구체적 논의는 없었다. 9·19공동성명은 시작과 동시에 난관에 봉착하였는데, 회담이 진행 중이던 9월 15일 미국 재무부가 마카오 소재 방코델타아시아은행(Banco Delta Asia, Macau: BDA)을 돈세탁 우려(primary money laundering concern) 대상으로 발표한 것이었다. 미국은 BDA문제가 핵문제와는 아무런 상관이 없는 불법행위에 대한 것이라는 점을 강조하였지만, 북한은 BDA문제 해결 없이 회담은 없다는 입장이었다. BDA 사건의 파급효과는 예상보다 커서 6자회담 자체를 공전시켰다.

2006년 3월 미국에서는 새로운 국가안보전략보고서가 발표되었다. 여기에는 폭정이 종식되어야 할 일곱 국가가 명기되어 있었는데, 북한은 이 가운데 가장 처음으로 언급되었다.³⁵⁾ 미국의 공식 보고서에 나타난 대북 인식은 당시 공공연히 논의되던 체제변환(regime change) 주장 등과 연계되어 해석될 수밖에 없었다. 또한 이 시기가 되면서 미국이 2003년 승리를 선언했던 이라크 전쟁은 미국에게 재앙이 되어가고 있었다.

2005년 말부터 2006년 초반 기간 동안 북한은 미국의 대북 적대시정책이 계속된다면 핵무기를 포함한 자위적 억제력을 더욱 강화할 것이라는 경고를 쏟아냈다.³⁶⁾ 결국 2006년 7월 5일 북한은 대포동 2호 장거리 미사일을 포함한 일곱 발의 탄도미사일 시험발사를 실시했다. 미국은 유엔 안보리 대북결의를 추진했고, 7월 15일 유엔

35) The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: The White House, 2006), p. 3.

36) “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화,” 『로동신문』, 2005.12.20., 2006.2.22., 2006.6.22. 등.

안보리 결의 제1695호가 채택되었다. 7월 16일 북한은 즉각 안보리 결의를 규탄하며, 자위적 전쟁 억제력을 강화할 것이라는 외무성 성명을 발표하였다.³⁷⁾ 이 기간 동안에도 BDA제재는 지속되고 있었다.

2006년 10월 3일 북한은 핵실험 계획을 발표하였고, 10월 9일 1차 핵실험이 실시되었다. 북한이 핵실험을 강행함으로써 북한의 핵활동에 대한 모호성은 사라졌다. 이제 북한은 핵무기 개발 우려 대상국이 아니라, 핵무기를 개발하고 있는 혹은 개발한 국가인 것이 분명해졌다. 비슷한 시기에 이란의 핵문제 역시 국제사회의 우려로 부각되고 있었는데, 이란과 함께 악의 축으로 지목받은 국가가 핵무기 개발을 공식화한 것이다. 북한의 핵실험은 그동안 북한을 압박하여 문제를 해결하려던 부시 행정부의 대북정책이 완전히 실패하였음을 의미했다.³⁸⁾

핵실험 이후 미국의 대북정책은 강압에서 협상으로 급격하게 전환되었다. 2007년 1월 북미 베를린 회담이 개최되었으며, 이 회담의 성과를 기초로 재개된 6자회담에서 ‘9·19 6자 공동성명 이행을 위한 초기 조치(Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement, 이하 ‘2·13합의’)가 이루어졌다. 2·13합의는 기본적으로 다시 동결 대 보상이라는 제네바 합의의 틀을 유지하고 있었다. 다만 북한의 지연전술을 방지하기 위해 60일, 30일 등 시간 개념이 도입되고, 보상에 있어서도 총량 개념이 도입되어 총 100만 톤의 중유를 제공하되 각 단계를 지날 때에야 보상이 이루어지도록 함으로써 합의 지연 시에도 계속 지원이 이루어지지 않도록 하였다.

BDA문제는 2005년 9월 대두된 이후 21개월이 지난 2007년 6월에야 해결되었으며, 동 문제가 해결된 이후에야 2·13합의는 이행될 수

37) 『로동신문』, 2006.7.17.

38) Mike Chinoy, *Meltdown: The Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis*, pp. 292~293.

있었다. 2·13합의는 이행단계에 들어서자 신고의 범위, 불능화 시기, 폐쇄 방법 등을 놓고 이견이 발생하였다. 결국 2007년 10월 3일 ‘9·19공동성명 이행을 위한 제2단계 조치(Second-Phase Actions for the Implementation of the Joint Statement, 이하 ‘10·3합의’) 합의가 이루어졌다. 하지만 10·3합의도 신고 대상, 검증 방식을 명확히 하지 못했으며, 결국 검증 단계를 넘지 못하고 무산되었다. 2008년 말 6자회담 수석대표회의가 개최되었지만 검증 방식 합의에 실패하였고 그것이 마지막이었다.

지금까지 살펴본 것처럼 제네바 합의 붕괴 이후에도 한동안 북한은 협상에 참여하여 주고받기식 협의를 계속했다. 하지만 미국의 대북 강경정책이 분명해지면서 북한은 그동안의 핵 모호성 전략을 포기하고, 핵개발을 공식화하였다. 물론 미국이 의심하는 것처럼 북한이 미국과 국제사회를 속이고 협상에 임하는 척하면서 핵개발을 지속하였을 가능성도 무시할 수는 없다. 하지만 미국의 일방주의적 대북정책도 북한이 핵개발을 가속화하는 데 영향을 미쳤다고 보아야 할 것이다.

어쨌든 6자회담이 최종적으로 무산된 것으로 판명되면서 북한의 핵전략은 매우 노골적으로 변화하였다. 북한의 핵과 미사일 시험은 계속되었으며, 점점 그 강도와 빈도는 높아지고 잦아졌다. 2009년 미국의 오바마 행정부가 출범하자 북미 간에 새로운 대화가 시작될 것이라는 기대가 있었지만 북한은 미국과 협상을 시도하지 않았으며 자신의 스케줄대로 핵개발을 진전시켜 나갔다. 오바마 대통령(Barack Obama)이 체코의 프라하에서 ‘핵 없는 세계’에 관하여 연설하던 2009년 4월 5일 당일 북한은 장거리 로켓을 시험발사했다. 그 다음 달인 5월 25일 2차 핵실험을 강행하였으며, 6월 13일에는 보유하고 있는 플루토늄을 전량 무기화할 것이며 우라늄 농축에도 착

수할 것이라는 외무성 성명을 발표하였다. 당시 새로 출범한 미국 행정부의 대북정책이 분명해지기도 전에 북한이 핵과 미사일 개발 속도를 높여버린 것이다.

2012년 「개정헌법」 전문에 북한은 자신들이 핵보유국임을 명기하였다. 2013년 3월 조선노동당 중앙위원회 전원회의에서 북한은 ‘경제건설과 핵무력 병진노선(이하 경제-핵 병진노선)’을 새로운 전략적 노선으로 채택하였다. 북한이 채택한 경제-핵 병진노선의 의미는 분명했다. 이제 북한은 스스로 핵보유국임을 공식화하였을 뿐만 아니라, 핵포기 의사가 없다는 것을 분명히 한 것이다.

2013년 4월 북한 최고인민회의는 「자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여」라는 법령을 채택하였다. 동 법령은 북한의 핵독트린을 공식화한 것으로 북한의 핵전략이 무엇인지를 보여준다. 아래 표에서 볼 수 있는 것처럼 북한은 자신들의 핵개발이 핵위협에 대한 억지를 목표로 이루어졌으며, 비핵국가들에 대해 핵무기를 사용하지 않을 것이고, 핵확산 방지에도 노력할 것이라고 주장하고 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 「자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여」

| |
|---|
| <p>〈1조〉 조선민주주의인민공화국의 핵무기는 우리 공화국에 대한 미국의 지속적으로 가중되는 적대시 정책과 핵위협에 대처하여 부득이하게 갖추게 된 정당한 방위수단이다.</p> <p>〈2조〉 조선민주주의인민공화국의 핵무력은 세계의 비핵화가 실현될 때까지 우리 공화국에 대한 침략과 공격을 억제·격퇴하고 침략의 본거지들에 대한 섬멸적인 보복타격을 가하는데 복무한다.</p> <p>〈3조〉 조선민주주의인민공화국은 가중되는 적대세력의 침략과 공격위협의 엄중성에 대비하여 핵억제력과 핵보복타격력을 질량적으로 강화하기 위한 실제적인 대책을 세운다.</p> <p>〈4조〉 조선민주주의인민공화국의 핵무기는 적대적인 다른 핵보유국이 우리 공화국을 침략하거나 공격하는 경우 그를 격퇴하고 보복타격을 가하기 위하여 조선인민군 최고사령관의 최종명령에 의해서만 사용 할 수 있다.</p> |
|---|

- 〈5조〉 조선민주주의인민공화국은 적대적인 핵보유국과 야합하여 우리 공화국을 반대하는 침략이나 공격행위에 가담하지 않는 한 비핵국가들에 대하여 핵무기를 사용하거나 핵무기로 위협하지 않는다.
- 〈6조〉 조선민주주의인민공화국은 핵무기의 안전한 보관 관리, 핵시험의 안정성 보장과 관련한 규정들을 엄격히 준수한다.
- 〈7조〉 조선민주주의인민공화국은 핵무기나 그 기술, 무기급 핵물질이 비법적으로 누출되지 않도록 철저히 담보하기 위한 보관·관리 체계와 질서를 세운다.
- 〈8조〉 조선민주주의인민공화국은 적대적인 핵보유국들과의 적대관계가 해소되는데 따라 호상 존중과 평등의 원칙에서 핵전파 방지와 핵물질의 안전한 관리를 위한 국제적인 노력에 협조한다.
- 〈9조〉 조선민주주의인민공화국은 핵전쟁 위험을 해소하고 궁극적으로 핵무기가 없는 세계를 건설하기 위하여 투쟁하며 핵군비경쟁을 반대하고 핵군축을 위한 국제적인 노력을 적극 지지한다.
- 〈10조〉 해당 기관들은 이 법령을 집행하기 위한 실무적 대책을 철저히 세울 것이다.

출처: 전성훈, “김정은 정권의 경제·핵무력 병진노선과 ‘4.1 핵보유 법령,’” (통일연구원 Online Series CO 13-11, 2013.4.8.), <<http://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/d01c2c06-06c2-43e3-886c-0239153be7ca>>에 게재된 내용을 정리한 것임.

2016년 7차 당 대회는 본격적인 김정은 시대의 개막을 알리는 것이었다. 이 당 대회를 통해 북한은 핵문제에 대한 그간의 입장을 다시 한 번 정리하여 발표했다. 당 대회에서 김정은이 한 사업총화보고 가운데 핵정책 관련된 내용은 ‘첫째, 핵보유국의 지위를 견지해 나갈 것이다. 둘째, 경제-핵 병진노선을 전략적 노선으로 하고, 자위적 핵무력을 강화해나갈 것이다. 셋째, 자주권을 침해하지 않는 한 먼저 핵무기를 사용하지 않을 것이다. 넷째, 핵전파방지 의무를 이행하고, 세계의 비핵화를 실현하기 위해 노력할 것이다’ 등으로 요약할 수 있다. 이것은 다시 말하면 NPT에서 인정하는 공식적 핵보유국과 같은 지위를 추구하는 것이며, 2013년 채택된 「자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여」 법령의 내용을 반복한

것이였다.

이후 북한의 핵전략은 수세적 역지의 수준을 넘어선, 비핀 나랑(Vipin Narang)이 이야기하는 비대칭확전(asymmetric escalation) 전략에 가까운 공세적인 것으로 변화하였다.³⁹⁾ 김정은 집권 이후 탄도 미사일 시험발사가 80회 이상 실시되었으며, 2016년 한 해만 해도 두 차례의 핵실험과 26회에 이르는 다양한 종류의 미사일 시험발사가 이루어졌다. 2017년에는 두 번의 ICBM 시험발사를 포함하여 18회의 탄도미사일 시험을 실시하였다. 2017년 9월에는 6차 핵실험을 강행하면서 이것이 수소폭탄이라고 주장하였다.⁴⁰⁾ 북한의 핵과 미사일 실험이 더 빈번하게 이루어진 것과 함께, 이것이 더 위협적으로 보였던 것은 북한이 핵 선제공격 전략을 채택하고 있다는 의구심이 증폭되었기 때문이다.⁴¹⁾ 실제로 2016년 3월 김정은은 군사적 대응방식을 선제공격으로 전환시킬 것이라고 주장하기도 하였으며,⁴²⁾ 임의의 시간에 임의의 장소에서 ICBM을 기습 발사할 수 있다며 선제공격 가능성을 위협하거나,⁴³⁾ 미국령 괌을 포위 사격하겠다고 엄포를 놓기도 하였다.⁴⁴⁾

2017년 11월 말 북한은 또 한 번의 ICBM 시험발사를 실시했다. 북한이 화성-15형이라고 명명한 이 미사일은 고각발사 방식으로 발사되었지만, 정상 각도로 발사되었을 경우 사거리가 최소 9,000km

39) Vipin Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict* (Princeton: Princeton University Press, 2014), pp. 13~54.

40) Steven A. Hildreth and Mary Beth D. Nikitin, "North Korea's Nuclear and Ballistic Missile Programs," (August 2, 2018), <<https://fas.org/sgp/crs/nuke/IF10472.pdf>> (검색일: 2018.8.22.).

41) 조성렬, 『전략공간의 국제정치』 (서울: 서강대학교 출판부, 2016), pp. 151~157.

42) 『조선중앙통신』, 2016.3.4.

43) 『조선중앙통신』, 2017.7.29.

44) 『조선중앙통신』, 2017.8.10.

에서 최대 13,000km에 이를 것으로 평가되었다.⁴⁵⁾ 사거리 10,000km 급 ICBM 능력을 입증해보인 이유는 분명했는데, 미국 본토를 직접 타격할 수 있는 능력을 과시하는 것이었다. ICBM을 발사한 당일 북한은 국가핵무력완성을 선언하였다.

김정은 집권 이후에만 북한은 4번의 핵실험을 실시하였다. 이 가운데 수소폭탄이 포함되어 있다는 북한의 주장이 맞는다면 이제 북한은 우라늄과 플루토늄 기반의 핵폭탄을 비롯하여 수소폭탄까지 보유하게 된 것이다. 더 나아가 중거리탄도미사일(Medium-Range Ballistic Missile: MRBM)뿐만 아니라 ICBM을 보유하게 되었으며, 생존성이 높은 잠수함발사탄도미사일(Submarine-Launched Ballistic Missile: SLBM)과 함께 이동식발사대(Transporter Erector Launchers: TEL)도 갖추었으며, 고체연료 사용에도 성공하여 발사 징후를 사전에 포착하는 것도 더욱 어려워졌다. 물론 재진입체(Reentry Vehicle: RV) 기술 등 몇 가지 부문에서 추가적 실험이 필요할 것이라는 평가도 있지만,⁴⁶⁾ 북한의 핵과 미사일 위협 수준이 크게 증가하였다는 것에 대한 이견은 없다.

3. 핵무력완성 선언과 핵전략

가. 핵무력완성 선언의 의미와 전략적 변화

2005년 핵보유를 선언하고 2006년 최초 핵실험을 실시한 이후에

45) “‘핵무력 완성’ 선언, 북핵 위협 차원이 달라졌다.” 『연합뉴스』, 2017.11.29., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20171129185000022?input=1195m>> (검색일: 2018.8.22.).

46) Office of the Secretary of Defense, *Report to Congress on Military and Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea* (Washington D.C.: the Secretary of Defense, 2017), p. 10.

도 한동안 북한은 6자회담에 참여하였다. 2005년 핵보유 선언 당시 미국은 시큰둥한 반응을 보였으나, 정작 핵실험이 실시되자 협상에 나서 9·19공동성명 이행을 위한 2·13합의와 10·3합의 등이 이루어졌지만 검증의 문턱을 넘지 못했다. 결국 6자회담은 2008년을 마지막으로 더 이상 개최되지 않았으며, 2009년 이후 북한의 핵개발은 노골화되었다.

2013년 북한이 경제-핵 병진노선을 채택하여 핵개발을 국가전략 노선으로 채택한 이후 2017년 국가핵무력완성까지의 시기에 북한은 핵무기 완성에 모든 노력을 집중하였다. 이 과정에서 2012년 강성대국을 완성하겠다는 김정일 시대의 목표는 달성되지 못하였다. 핵과 미사일 실험이 반복되는 동안 국제사회의 제재 수위 역시 지속적으로 높아졌으며, 급기야 2017년 북한은 마이너스 성장을 기록하게 되었다. 2017년 북한이 국가핵무력완성을 선언했을 당시 이것이 다소 성급하다는 평가도 있었다. 북한의 핵능력이 비약적으로 증가한 것은 사실이지만, 여전히 기술적 과제들이 남아있는 것으로 판단되었기 때문이다.

북한이 2018년 신년사에서 평창 동계올림픽 참가 의사를 표명하고 남북대화를 제의하면서 상황은 극적으로 반전되었다. 평창 동계올림픽을 계기로 남북대화가 열리자 북한은 군사적 위협 해소와 체제 안전보장을 조건으로 비핵화 의사가 있음을 밝혔다.⁴⁷⁾ 이것은 과거와 같은 안보와 경제 교환 대신 안보와 안보를 교환하겠다는 것이다.⁴⁸⁾

이후 대화국면이 열리면서 2018년 9월까지 세 번의 남북정상회담

47) “정의용 수석특사 방북 결과 언론발표,” 청와대, 2018.3.6., <<http://www.president.go.kr/articles/2504>> (검색일: 2018.9.12.).

48) 조성렬, “한반도 비핵화 전략: 포괄적 안보-안보 교환 재론,” 『김정은 정권의 전략노선 변화와 한반도 신질서 구축』(국가안보전략연구원 세미나 자료집, 2018.10.1.), pp. 58~60.

과 북중정상회담, 최초의 북미정상회담이 개최되었다. 일련의 교차 정상회담을 통해 북한의 김정은 위원장은 비핵화 의지를 거듭 표명하였다. 핵폐기는 논의의 대상이 아니라던 기존의 입장에서 크게 벗어나 이제 핵폐기는 선대의 유훈이라는 입장으로 변화한 것이다.

나. 북한의 전략변화 원인

북한의 핵전략 변화 원인에 대해서는 여러 가지 분석이 제기되고 있다. 그 하나는 대북제재로 인해 북한이 견딜 수 없었다는 것이고, 다른 하나는 핵무력완성에 기초한 자신감에 따른 것이라는 입장이다. 2016년 이후 대북제재가 표적 제재에서 포괄적 제재로 강화되면서 대북제재의 수위가 크게 높아진 것은 분명하다. 실제 북한은 2017년 마이너스 3.5%의 경제성장률을 보였다.⁴⁹⁾ 제재의 효과는 시간이 지날수록 누적적으로 나타날 것이기 때문에 경제제재의 효과가 없다는 주장은 신빙성이 떨어지지만, 수많은 아사자가 발생하던 경제위기 상황에서도 핵개발을 포기하지 않았던 역사를 반추해 보면 경제제재가 북한의 태도 변화를 이끌어 냈다는 주장의 설득력이 떨어지는 것도 사실이다. 반면 핵무력완성에 따른 자신감 때문에 북한이 핵폐기 의사를 보였다는 것은 자신감의 근원을 스스로 포기하는 것을 의미하기 때문에 선뜻 동의하기 어려운 측면이 있다. 그렇다면 북한은 왜 핵무력완성과 거의 동시에 핵폐기 의사를 표명하면서 핵협상으로 전환하였을까?

첫째, 실용적인 차원에서 핵무기의 개발과 핵무기의 전력화의 차이를 따져볼 필요가 있다. 약소국인 북한이 미국을 상대로 핵무기를 군사전력화하기 위해서는 앞으로도 많은 비용과 노력이 필요하다.

49) 한국은행 북한경제자료, <<http://www.bok.or.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200091>> (검색일: 2018.9.12.).

북한이 임의의 시간에 임의의 장소에서 핵무기를 미국 본토로 날릴 수 있다고 위협하였지만, 북한이 미국을 선제공격하는 것은 국가적 자살행위가 될 것이다. 그렇다면 북한의 핵무기는 그들이 핵 독트린에서 공개한 것처럼 억지력으로서 오히려 더 유용할 것이다. 그렇다면 일차적인 공격을 받고도 미국 혹은 미국의 동맹국들에게 치명적 피해를 입힐 수 있는 제2격 능력(second strike capability)을 확보할 필요가 있다. 북한이 SLBM을 개발하고, TEL을 활용하여 미사일의 이동성을 제고하는 것은 제2격 능력의 확보 혹은 무기체계의 생존성 제고를 위한 것으로 판단된다. 문제는 SLBM의 경우 좋은 잠수함의 확보가 필수적인데, 이것은 별도의 노력과 비용을 수반하는 것이다. 물론 이미 북한은 SLBM 발사가 가능한 잠수함을 개발하고 있는 것으로 알려지고 있으나, 잠수함 전력화를 위해서는 많은 노력과 비용이 수반될 수밖에 없다. 지상발사 미사일의 생존성과 은닉성을 높이는 TEL은 잠수함보다 값싸고 유용한 수단일 수 있다. 하지만 북한처럼 좁은 국토를 가진 국가에서 TEL은 잠수함보다 생존성이 현격하게 떨어질 수밖에 없다. 결국 제2격 능력을 확보하기 위한 무기체계를 완벽하게 갖추는 것 자체에 더 많은 비용과 노력이 수반될 뿐만 아니라, 지속적 개량과 정비 비용 역시 불가피한 것이다.

둘째, 북한이 핵무기를 개발한 것은 미국의 대북 적대시정책 때문이기도 하지만, 재래식 전력의 열세를 극복하기 위한 것이기도 하다. 남북한 경제력 격차가 크게 확대된 상황에서 재래식 전력의 격차는 지속적으로 확대될 수밖에 없다. 따라서 북한이 핵을 보유한 이유 가운데는 더 값싼 수단을 통해 확실한 억지력을 확보하려는 것도 있었을 것이다. 물론 핵무기가 절대적으로 저렴한 무기체계인 것은 아니다. 그리고 앞서 언급한 것처럼 핵무기의 전력화를 위해서는 만만치 않은 비용이 수반되는 것도 사실이다. 어쨌든 핵보유국이 핵

무기에 더 많은 자금을 투입할수록 재래식 무기에 투입하는 비용이 감소하는 현상은 일반적이다.⁵⁰⁾ 문제는 한반도의 경우 핵무기의 보유가 재래식 분쟁의 가능성을 낮추지 못한다는 사실이다. 실제 남북한은 서해 북방한계선 인근에서 수차례 교전을 벌였으며, 남북 접경 지역에서의 군사적 긴장 역시 여전한 것이 현실이다. 특히 최근 벌어진 수차례 교전에서 북한군의 재래식 전력 열세는 확연하게 드러났다. 핵을 보유함으로써 확전의 가능성을 낮출 수는 있으나, 재래식 군비에 대한 소요는 크게 줄지 않았다고 보아야 할 것이다. 실제 북한은 거듭되는 열병식을 통해 핵전력뿐만 아니라 재래식 병기의 현대화에 노력하고 있음을 보여주기도 하였다.

셋째, 북한 내부의 사회경제적 변화에 주목할 필요가 있다. 1990년대 후반 심각한 경제난을 겪으면서 북한의 배급제가 붕괴하였고, 그 결과 시장의 확산이 이루어졌다. 북한에서 시장의 확산은 부침을 겪기도 하였지만, 2009년 화폐개혁 실패 이후에는 불가역적인 현상으로 자리 잡은 것으로 보인다. 북한의 시장은 지속적으로 확산되고 있으며 그 범위는 북한 전역에 이른다.⁵¹⁾ 시장의 확산에 따른 외부 정보의 유통도 매우 빠르고 광범위하게 이루어지고 있으며, 사람과 물자의 이동 역시 전국적 범위로 확대되었을 뿐만 아니라 북중 접경을 넘어 이루어지고 있다. 물론 북한 시장의 주요 행위자들이 권력 기관과 결탁된 사람들이거나 권력기관 자체라는 점에서 시장이 국가의 자원추출 도구에 불과하다는 분석도 있다.⁵²⁾ 그럼에도 불구하고 북한 내 시장이 확산되면서 2010년대 북한은 비록 낮은 수준이지

50) 폴 브래큰 지음, 『제2차 핵시대』, pp. 166~167.

51) 홍민 외, 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 17~35.

52) 민영기, “북한의 경제질서 재편과 ‘관료적 시장’의 형성: 2000년대 이후를 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제20권 1호 (2016), pp. 181~208.

만 지속적으로 플러스 성장을 기록하였다. 김정은 위원장이 집권한 이후 북한 경제상황이 지속적으로 개선된 것이다. 3대 세습에 의해 정권을 물려받은 김정은 위원장으로서는 선대의 후광에 기대어 정권의 정당성을 확보하는 데 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 북한의 김정은으로서도 경제적 성과에서 정권 정당성을 찾는 것이 보다 합리적이고 안정적이다. 실제 북한은 2018년 4월 20일 개최된 조선노동당 7기 3차 당 중앙위원회 전원회의를 통해, 경제-핵 병진노선을 마무리하고 사회주의경제 총력집중을 새로운 전략노선으로 채택하였다. 2016년 제7차 당 대회에서 김정은 위원장 스스로 경제-핵 병진노선이 일시적 대응책이 아니라 항구적으로 가져갈 전략노선이라고 강조⁵³⁾한 것과 비교하면 이것은 매우 중요한 변화라고 할 수 있다.

넷째, 미국과 한국의 변화에 대한 고려도 있었을 것이다. 2016년 11월 대선에서 미국 정치권에서 별다른 지지기반이 없었던 도널드 트럼프 후보가 당선된 것은 여러 가지 측면에서 충격적이었다. 트럼프 대통령이 표방한 미국제일주의는 신고립주의 정책으로 받아들여 지기도 했다.⁵⁴⁾ 미국의 고립주의 경향이 트럼프 시기의 일시적이고 예외적인 것인지 구조적이고 반복적인 것인지 여부는 여전히 불투명하다. 하지만 미국 국내정치가 더욱 분열적으로 변화하면서 대외 개입보다는 고립주의적 성향으로 회귀하는 경향을 보이고 있는 것은 사실이다. 미국의 국력을 고려할 때, 대외개입은 선택이 아니라 불가피한 것이라는 주장도 있지만, 이라크와 아프가니스탄에서 미국이 보여준 것은 지속적이고 소모적인 전쟁 수행에 약점을 보인다는 사실이었다. 물론 미군은 여전히 세계 최강이며 피해가 크지 않

53) 『로동신문』, 2016.5.7.

54) 김현욱, “국제주의vs신고립주의: 미국 신정부의 대외정책 방향은?” 『통일한국』, 제 393호 (2017), pp. 20~23.

으면서 빠른 승리가 확실할 경우 미국이 군사적 개입을 주저하지 않을 것이라는 점은 분명하다. 특히 트럼프 대통령의 예측 불가능한 성향을 고려할 때, 미국을 불필요하게 자극하는 것은 전략적 실수가 될 수도 있다. 또한 미국과 중국 간의 전략적 대립이 심화되는 국면에서는 북한의 정책적 융통성이 증가할 여지가 커진다고 판단할 수 있다. 또한 한국에서는 대북 포용정책의 기초를 표방한 문재인 대통령이 취임하였다. 과거 진보정권 시절 두 번의 정상회담을 개최하면서 개선되었던 남북관계의 경험을 고려할 때, 포용정책을 표방하는 정권의 초기에 남북관계 개선을 모색하는 것은 북한으로서 손해 볼 것이 없는 선택이라고 할 수 있다.

그렇다면 북한은 핵전략을 변화시켜 다시 한 번 미국과 협상을 시도할 동기가 충분하다고 할 수 있다. 하지만 북한이 핵폐기 의지를 표명하고 협상국면이 전개되자 북한의 진정성에 대한 의구심이 끊임없이 제기되고 있다. 과거 대북협상 실패의 경험을 고려할 때 북한의 진정성에 의문을 제기하는 것은 당연한 측면이 있다. 하지만 국가 간 신뢰는 도덕적인 것이라기보다는 전략적인 것이라고 보아야 한다. 도덕적 신뢰가 상대에 대한 믿음에서 출발하는 것이라면, 전략적 신뢰는 상대와의 관계 속에서 만들어지는 것이다. 따라서 북한의 진정성은 그들 자체에 대한 믿음이 아니라, 행동으로 확인하는 것이 정확하다. 실제 수많은 정치·군사 협상에서 상대방의 선의를 전제로 논의를 진행하는 경우는 없다. 반대로 상대방을 완전히 불신한다면 어떤 협상도 무의미할 것이다.

2018년 한반도 상황의 변화는 북한의 태도 변화가 핵심이었다. 과거 1990년대나 2000년대 핵협상에서는 미국과 국제사회가 북한의 의심스러운 핵활동에 의문을 제기하면서 논의가 시작되었던 것과 비교하면 커다란 차이라고 할 수 있다. 여기에 더하여 북한은 대내

전략의 변화와 대외전략의 변화를 동시에 꾀하고 있다. 대내적으로는 경제-핵 병진노선에서 사회주의경제 총력집중으로 전략을 변화시켰으며, 대외적으로는 대미관계 개선을 통해 안보를 확보하려 하고 있다. 경제성장을 위해서는 대북제재 해소가 필수적이고, 제재 해소를 위해서는 대미관계 개선이 불가피하다는 점에서 북한의 전략은 논리적으로 타당한 측면이 있다. 또한 대내외 전략의 변화를 공식화하고 이것을 공개적으로 추진한다는 점에서 비가역성이 높아졌다고 할 수 있다. 북한의 전략변화가 과거와 비교할 때 상대적으로 신뢰를 주고 있는 이유이다.

4. 북핵문제 해결의 방향

북한의 핵폐기 진정성을 사전에 파악할 수 있는 방법은 없다. 논리적으로는 핵보유의 효용성보다 핵폐기의 이익이 더 클 때 핵폐기는 가능할 것이다. 과거 북한은 미국의 군사적 위협을 억지하고 대북 적대시정책을 변화시키기 위해 핵을 개발하였다. 북한의 핵능력은 최소억지가 가능한 수준이기 때문에 대북 군사적 위협을 억지하는데 성공하였다고 할 수 있다. 하지만 억지는 상대가 아무것도 하지 않음으로써 성공하는 것이기 때문에, 실제 성공 여부를 판단하는 것은 어렵다. 문제는 억지력에 집중한 결과 미국의 대북정책이 더욱 강경해졌다는 점이다. 반면 미국과의 관계를 적극적으로 개선한다면 군사적 억지의 필요성은 감소할 것이다. 따라서 북한으로서는 한껏 제고된 몸값을 무기로 새로운 협상에 나선 것으로 보인다. 북한이 핵폐기의 조건으로 제시하고 있는 것은 군사적 위협의 해소와 체제안전보장이다. 이것은 자신들이 핵무기를 개발한 원인이라고 주

장해온 것이기도 하다. 즉, 핵무기를 보유하게 된 원인이 제거된다면 핵을 폐기할 용의가 있다는 것이다.

과거 북핵협상에서 미국과 국제사회가 관심을 가졌던 것은 북한의 핵능력을 제한하는 것이었다. 실제 NPT나 IAEA를 비롯하여 대량살상무기 확산 방지와 관련된 대부분의 국제 비확산 레짐이 관심을 가지는 것도 관련 물질, 부품 및 기술의 확산 방지이다. 반면 국제 비확산 레짐은 물론이고, 과거 북핵협상에서도 북한의 핵개발 동기에 대한 관심은 상대적으로 낮았던 것이 사실이다. 하지만 과거 북핵협상 사례는 핵능력을 제한하기 위한 레짐들이 효과를 발휘하지 못하였음을 분명하게 보여준다. 반면 스스로 핵을 포기한 남아프리카공화국의 사례나, 우크라이나·벨로루시·카자흐스탄 등 구소련 공화국 사례의 경우 핵보유 동기의 해소가 핵폐기의 주요 동인 가운데 하나였음을 보여준다.

그렇다면 북한의 안보 우려를 해소할 수 있는 방안이 무엇인지에 대한 고민이 필요한 시점이다. 사실 한반도 비핵화와 평화체제 구축은 동전의 양면이라고 할 수 있다. 전자의 진전 과정이 후자의 강화 과정과 연동될 수밖에 없다. 다시 말하면 비핵화가 완료되면 평화체제가 시작되는 것이 아니라, 양자가 동시에 진행되어야 두 가지를 모두 달성할 수 있다. 과거 북한의 선(先)평화체제 수립, 후(後)비핵화 주장을 고려할 때, 최근 북한이 양자병행으로 입장을 전환한 것은 중요한 변화라고 할 수 있다.

북한의 핵도발에 대응하여 제재의 수위가 점차 높아졌던 것처럼, 북한의 긍정적 변화에 대해서는 이를 더욱 유인할 수 있는 조치들이 마련되어야 한다. 이 과정을 통해 북한과 외부세계는 상호 신뢰를 구축할 수 있을 것이며, 이렇게 형성된 신뢰가 더 심화된 상황 진전을 만들어 내는 동력이 될 것이다. 과거 북핵협상 실패의 역사는 북

한의 잘못된 행동에 대한 조치들을 구체화시킨 반면, 북한의 긍정적 변화에 대한 대응조치들을 발전시키지는 못했다. 여기에는 핵무기 개발에 전력을 다한 북한이 가장 큰 원인을 제공하였다. 하지만 일방적인 강압정책으로 북한을 변화시킬 수 있다는 전략적 오류도 작용하였다고 할 수 있다. 북한의 배신에 대해 더 강력한 제재조치를 마련할 필요성이 있다면, 북한의 긍정적 변화에 상응하는 조치들도 마련되는 것이 당연하다. 더구나 군사적 방법으로 북한의 핵을 제거할 방법이 없는 상황에서는 평화적 방법에 의한 북핵문제 해결 방안이 필수적이다.



IV

트럼프 정권의 대북정책과 북한 비핵화 전략

1. 미국 국내정치와 트럼프의 대외정책

미 하원의 전 435석, 상원(senate class I 과 II)의 35석,⁵⁵⁾ 39개 주 주지사 선거가 치러지는 이번 2018년 11월 미국 중간선거는 트럼프 대통령 1기에 대한 미국 유권자들의 평가로서 의미가 있다.

2018년 9월 현재, 상원의원 선거의 경우 35개 주 가운데 24개 주는 이미 민주당 의원이 현직인 경우이며, 9개 주가 공화당 의원, 2개 주가 무소속 의원으로 구성되어있다. 민주당 의원이 현직 상원의원인 24개 주 가운데 플로리다, 인디애나, 미주리, 몬타나, 뉴저지에서 현직 상원의원과 공화당 후보가 경합 중이다. 공화당 의원이 현직 상원의원인 9개 주 가운데에는 텍사스, 아리조나, 테네시, 네바다에서 현직 공화당 상원의원과 민주당 후보가 경합 중에 있다.

결과적으로 현재 미 의회 상원은 51석이 공화당, 47석이 민주당, 2석이 무소속의원으로 구성되어 있다는 점을 고려해볼 때, 민주당이 상원 다수당 지위 탈환을 위해서는 현재 경합 중인 9개 주 가운데 최소 3개 주에서 수성을 해야 하는 상황에 놓여있어 상당히 불리하다.

하원의원 선거의 경우, 총 435석 가운데 총 55명의 현직 하원의원은 다양한 이유로 불출마를 선언한 가운데, 민주당은 총 206개 선거구에서, 공화당은 189개 선거구에서 승리가 예측되는 한편 40개 선거구에서 경합 중에 있다. 결과적으로 하원 다수당이 되기 위해서는 최소 218명의 민주당 의원이 필요한데, 현재 경합중인 40개 선거구 가운데 12개 선거구에서만 승리를 가져오면 충분히 하원에서의 다수당 지위를 회복할 수 있는 상황이다.

요컨대 지금의 시점에서 상원은 공화당, 하원은 민주당이 다수당

55) Senate Class I의 33개 주, 그리고 Senate Class II의 미네소타와 미시시피 주에서도 상원의원 선거가 이뤄진다는 점에서 총 35개 주로 집계되었다.

이 될 것으로 예측되고 있다. 이번 중간선거는 후보자들이 제시하는 구체적인 정책공약이나 후보자의 개인적 역량을 기준으로 유권자들이 투표하는 선거라기보다는, 향후 어떤 정당이 의회를 장악할 것인가를 결정하는 유권자들의 투표가 될 가능성이 높으며, 이때 그 평가의 기준은 트럼프 대통령에 대한 유권자들의 판단이 중요할 것이라고 예측되고 있다.⁵⁶⁾

그렇다면 트럼프 대통령의 개인적 자질(personality)에 대한 미국 유권자들의 평가뿐만이 아니라 업적에 대한 평가가 매우 중요할 수 있다. 한국의 경우 트럼프 행정부의 대외정책에 대한 유권자들의 평가에 많은 관심을 갖고 있으며, 이러한 유권자들의 평가를 의식해 트럼프 행정부가 대외정책, 특히 대북정책의 방향과 속도를 어떻게 조절할 것인가에 대해 우려하고 있다.

이에 대한 분석을 위해서는 우선 2018년 중간선거를 앞두고 미국 유권자의 이슈별 우선순위가 어떻게 변화해왔는지 알아볼 필요가 있다. 아래 <표 IV-1>은 2018년 1월과 8월에 카이저 재단(Kaiser Foundation)이 시행한 여론조사 결과이며, 미국 유권자들이 선거과정에서 우선시하는 이슈, 즉 선거에서 경쟁하는 후보자들이 다루기를 희망하는 이슈가 무엇인지를 보여준다.

<표 IV-1>에서 알 수 있듯, 2018년 1월에는 북한문제가 상당히 높은 순위에 존재해왔다. 이는 2017년도 연말부터 미국의 대북 군사적 옵션이 회자되었고 소위 ‘코피작전(bloody nose)’ 시행 가능성이 점쳐지자 미국 유권자들 사이에서도 북한문제가 상당히 높은 우선순위를 차지한 것으로 분석된다.

56) Pew Research Center, “Voters More Focused on Control of Congress and the President Than in the Past Midterms,” (June 20, 2018) 참조.

〈표 IV-1〉 2018년 미국 유권자들의 이슈 우선순위 변화

| 2018년 1월 | | 2018년 8월 | |
|-----------------|-----------------|-------------------------------|-------------------------------|
| 유권자 | 접전지역 유권자 | 유권자 | 접전지역 유권자 |
| 건강보험 (29%) | 경제와 일자리 (34%) | 워싱턴 정가의 부정부패 (30%) | 워싱턴 정가의 부정부패 (32%) |
| 경제와 일자리 (27%) | 북한 (23%) | 건강보험 (27%) | 경제와 일자리 (27%) |
| 이민문제 (24%) | 이민문제 (22%) | 경제와 일자리 (25%) | 건강보험 (26%) |
| 북한 (24%) | 건강보험 (21%) | 이민문제 (19%) | 이민문제 (17%) |
| 감세/세제개혁 (19%) | 연방 재정 적자 (18%) | 2016년 대선 러시아 개입 사건 진상규명 (19%) | 2016년 대선 러시아 개입 사건 진상규명 (17%) |
| 연방 재정 적자 (17%) | 감세/세제개혁 (15%) | 총기 규제 (18%) | 감세/세제개혁 (16%) |
| 기후 변화 (12%) | 기후 변화 (11%) | 연방 대법원 판사 임명 (17%) | 연방 대법원 판사 임명 (15%) |
| | | 감세/세제개혁 (15%) | 총기규제 (14%) |

출처: Kaiser Health Tracking Poll (January 2018; August 2018).

그러나 2018년 6월 12일 북미정상회담 이후 트럼프 대통령은 ‘북핵위협이 사라졌다’며 북한문제에 대한 대외정책 프레임을 ‘핵위기’에서 ‘북미 지도자 간 관계 개선’으로 전환하여 이를 강조하기 시작한 바 있다. 이는 기본적으로 북핵문제를 단기간에 해결하기 어렵다는 판단 하에 북미 간 ‘평화국면’이 도래했다는 점을 강조하는 전략이며, 동시에 이러한 평화국면 도래에 자신의 협상력이 기여했다는 점을 과시하여 유권자들의 지지를 얻으려는 전략이라고 분석된다. 다만 이러한 개인적 관계의 진전이 비핵화 조치로 치환되는 데에는 한계가 있기에, 최근에 다시 최대압박정책을 재개하려 하고 있으나, 이미 북미정상회담 이후 이완된 제재연대를 복구하기는 어려운 상황이다.

이러한 상황을 반영하듯 북한문제는 이미 미국 유권자의 우선순위에 존재하지 않는다. 2018년 8월 기준 미국 유권자들의 이슈 우선 순위는 워싱턴 정가의 부정부패와 타락에 있었으며, 대외정책 현안은 찾아볼 수 없다. 워싱턴 정가의 부정부패란 2016년 미국 대선 당시 트럼프 공화당 대선 후보가 러시아 측과 불법적으로 만난 적이 있는지에 관한 것으로, 현재 마이클 코헨(Michael Cohen) 트럼프 대통령의 변호사, 그리고 폴 매나포트(Paul Manafort) 전 공화당 선대위원장에 대한 재판 등을 포함한다. 다시 말해 중간선거를 두 달여 앞둔 지금의 시점에서 미국 유권자들의 우선순위는 안보 현안이 아닌 국내정치 현안에 있다.

이를 반영하듯, 민주당과 공화당 지지 유권자별로 중요하다고 선별한 현안들은 <표 IV-2>와 같다. 한편 이들 현안의 중요도에 대해 민주당 지지자와 공화당 지지자는 각각 상이하게 평가하고 있다. 미국 유권자의 68%가 중요하다고 평가한 현안은 ‘미투(Me Too) 운동’으로 촉발된 각종 성추행문제이다. 이는 앞서 <표 IV-1>에서 언급한 워싱턴 내의 부정부패라는 큰 맥락에서도 접근할 수 있을 것이다. 다만 공화당의 경우 성추행문제에 대해 낮은 중요도를 부여한 반면 민주당 지지자들은 가장 높은 중요도를 부여하는 등 그 우선순위가 정당일체감에 따라 변화하고 있다.⁵⁷⁾

57) 퓨 리서치 센터(Pew Research Center)에 의해 실시된 여론조사 결과에 근거한다. 이 여론조사는 퓨 리서치 센터가 발간한 보고서 “Voters More Focused on Control of Congress and the President—Than in Past Midterm”에 그 결과가 수록되어 있다. 다만 이 여론조사는 북미정상회담이 개최되었던 2018년 6월 12일 이전에 실시되었다. <표 IV-1>에 나타난 8월 여론조사 결과는 북미정상회담 이후 북한문제가 유권자들의 우선순위가 아님을 보여준다.

〈표 IV-2〉 민주당 지지자와 공화당 지지자의 현안별 중요도

(단위: %)

| 현안 | 공화당 지지자 | 민주당 지지자 | 총합 |
|-------------------------|---------|---------|----|
| 성추행/성폭행/미투 운동 | 55 | 80 | 68 |
| 북한과의 핵협상 | 75 | 63 | 68 |
| 불법이민자문제 | 59 | 46 | 52 |
| 2016년 대선 러시아 개입 사건 진상규명 | 18 | 64 | 42 |

출처: Pew Research Center, "Voters More Focused on Control of Congress and the President Than in Past Midterm."

〈표 IV-1〉과 〈표 IV-2〉에서 보이듯 중간선거일에 가까워질수록 대외정책 이슈보다는 국내정치 현안이 더욱 높은 우선순위에 올라가 있는 것을 확인할 수 있다. 또한 이슈오너십(issue ownership) 차원에서 유권자들은 공화당보다 민주당이 대외정책에 있어서 더욱 잘 해낼 것으로 평가하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

〈표 IV-3〉 양당 간 이슈오너십 평가

(단위: %)

| 이슈 | 민주당 | 공화당 | 차이 |
|-------|-----|-----|------|
| 테러 | 32 | 43 | R+11 |
| 경제 | 36 | 45 | R+9 |
| 재정 적자 | 35 | 41 | R+6 |
| 세금 | 40 | 43 | R+3 |
| 무역 | 40 | 41 | R+1 |
| 총기 규제 | 44 | 38 | D+6 |
| 대외정책 | 44 | 36 | D+8 |
| 이민문제 | 48 | 34 | D+14 |
| 마약 | 43 | 27 | D+16 |
| 건강보험 | 48 | 32 | D+16 |
| 낙태 | 50 | 31 | D+19 |
| 인종 | 52 | 28 | D+24 |
| 환경 | 57 | 25 | D+32 |

출처: Pew Research Center, "Voters More Focused on Control of Congress and the President Than in Past Midterm."

정당의 이슈오너십이란, 특정 현안에 있어 각 정당이 갖고 있다고 인식되는 전략적 우위를 말한다. 이러한 인식은 각 정당 지지자 집단의 특성과 정당별 현직 정치인들의 이력 등과의 상호작용 때문으로 이해되어왔는데, 예컨대 민주당은 교육, 공화당은 범죄 퇴치에 유능함(competence)을 갖고 있다고 인식되어왔다.⁵⁸⁾ 결과적으로 각 정당의 후보는 자신이 속한 정당이 이슈오너십을 가진 현안에 대해 보다 효과적인 정책을 만들 수 있을 것이라 기대되어왔으며, 이러한 기대를 이용해 자신의 역량을 발휘할 수 있는 이슈 현저성(issue salience)을 높임으로써 유권자들로 하여금 해당 이슈에 따라 투표를 결정하도록 유도해왔다.⁵⁹⁾

〈표 IV-3〉에 따르면, 테러리즘 이슈를 제외하고 공화당이 민주당보다 우위를 갖는 대외정책 현안은 없으며, 대외정책(foreign policy)의 경우 오히려 민주당이 이슈오너십을 갖는다고 평가되었다. 이러한 상황은 트럼프 행정부 등장 이후 미국 우선주의(America First)에 기반을 둔 일방주의적 대외정책에 대해 미국 유권자들이 갖는 반발로 평가할 수 있을 것이며, 공화당이 대외정책에 대한 이슈오너십 전략을 펼치기 상당히 어려운 상황임을 반증한다.

한편, 미국 유권자들은 2018년 중간선거가 미국의 향후 행보를 결정할 중요한 계기가 될 것이라고 판단하고 있다. 이는 민주당이든 공화당이든 의회 다수당의 지위를 차지하는 정당은 향후 2020년 제 46대 대통령 선거까지 의회와 트럼프 대통령 간의 균형을 잡는 역할

58) Kushner Gadarian, "Foreign Policy at the Ballot Box: How Citizens Use Foreign Policy to Judge and Choose Candidate," *Journal of Politics*, vol. 72, no. 4 (2010), pp. 1046~1062.

59) Patrick Egan, "Issue Ownership and Representation in the United States: A Theory of Legislative Response to Constituency Opinion," New York University working paper (2009) 참조; Kushner Gadarian, "Foreign Policy at the Ballot Box: How Citizens Use Foreign Policy to Judge and Choose Candidate," pp. 1046~1062.

을 해야 하기 때문이다. 민주당이 다수당이 될 경우, 유권자들은 민주당이 트럼프에 대한 특검에만 집중할 것이라는 점을 우려하고 있으며, 공화당이 다수당이 될 경우 이들이 트럼프 대통령의 행보를 견제하지 않을 것에 대해 우려하고 있다. 결과적으로 이번 중간선거는 의회 다수당을 차지하는 것이 양당의 사활적 목표가 되었다고 유권자들은 인식하고 있다.⁶⁰⁾ 이러한 유권자들의 우려는 지금의 민주·공화당이 정책대결보다는 트럼프와의 관계 설정에 더욱 집중하고 있기 때문이다. 결과적으로 진정한 정책대결을 위해 이슈오너십 전략이 사용되기보다는 이것이 수단적으로 사용될 것으로 보이며, 그런 맥락에서 <표 IV-3>에서 볼 수 있듯 민주당이 우선순위로 둘 이슈는 미투 운동으로 촉발되어 최근 브렛 캐버노(Brett Kavanaugh) 지명문제로 고조된 성추행문제와 이민문제일 것으로 예측되며, 공화당의 경우 경제문제일 것으로 예측된다.

한편 북한문제의 경우, 트럼프 대통령이 이미 “위협이 아니다”라고 선언하였으며 “김정은과 사랑에 빠졌다”라고까지 북미관계를 표현한 만큼 유권자들이 갖는 대북 위협인식은 상당히 낮아졌다. 2018년 10월 발표된 여론조사 결과에 따르면, 지난 2017년 미국 유권자들의 75%는 북한을 미국이 마주한 위협이라고 응답한 반면, 2018년도 10월의 경우 59%로 낮아진 바 있다. 테러리즘이 가장 높은 위협(66%)이며, 그 다음 순위가 북한문제인 것으로 조사되었다.⁶¹⁾

북한 핵문제와 같은 안보현안이 유권자의 투표결정에 영향을 미치기 위해서는 ① 대외정책에 있어 위협요소가 존재하고, ② 이에

60) Pew Research Center, “Voters More Focused on Control of Congress and the President—Than in Past Midterm” 참조.

61) The Chicago Council on Global Affairs, “The American Public Remains Committed to Defending South Korea,” (October 1, 2018), <<https://www.thechicagocouncil.org/publication/american-public-remains-committed-defending-south-korea>> (검색일: 2018.10.10.).

대해 선거 후보자가 매파적(hawkish) 대외정책 공약과 ③ 이슈오너십이 존재할 때⁶²⁾ 가능하다는 연구결과가 존재한다. 예컨대 2004년 미국이 테러와의 전쟁 중이었을 때 유권자들은 공화당 후보에 대한 높은 지지를 보였으며, 테러 위협이 상승하자 부시(George. W. Bush) 대통령의 안보정책에 대한 평가는 대통령 리더십에 대한 평가로 확장되어 지지율이 더욱 높아진 바 있다.⁶³⁾ 요컨대 이와 같은 일련의 연구결과들은 평시(peacetime)에 유권자들이 원하는 대통령 리더십과 전시(wartime)에 원하는 대통령 리더십이 다르며, 전시에는 위협에 대한 결의(resolve)와 카리스마, 강한 리더십을 보여주는 후보를 선호하는 것을 알 수 있다. 또한 국가위기 발생 시라면, 덜 매파적인 안보정책을 선호했던 유권자라도 자신의 선호를 희생하며 매파적 후보자를 선택한다고 분석되어왔다.⁶⁴⁾

물론, 국가 안보위기 시 매파적 접근법을 선호하는 유권자들은 그러한 후보자를 선호하지만, 반드시 그것이 공화당 후보라는 필연성은 없다. 다만 전통적으로 대외정책, 특히 안보 현안에 대한 이슈오너십은 공화당이 갖고 있었다는 점에 있어서 상관관계가 존재한다고 볼 수 있다. 그러나 <표 IV-3>에서 나타나있듯 현재 대외정책에 대한 이슈오너십은 민주당에 있는 것으로 분석된다. 더욱이 트럼프 대통령의 북한에 대한 매파적 안보 공약이 부재한 상태이자, 안보위기 상황이 없다고 후보자 스스로 선언한 상태라고 볼 수 있어, 안보 현안으로서 북한문제는 중간선거에 대해 영향력이 많지 않다고 볼

62) Jennifer Merolla *et al.*, "Crisis, Charisma, and Consequence: Evidence from the 2004 US Presidential Election," *Journal of Politics*, vol. 69, no. 1 (2007), pp. 30~42.

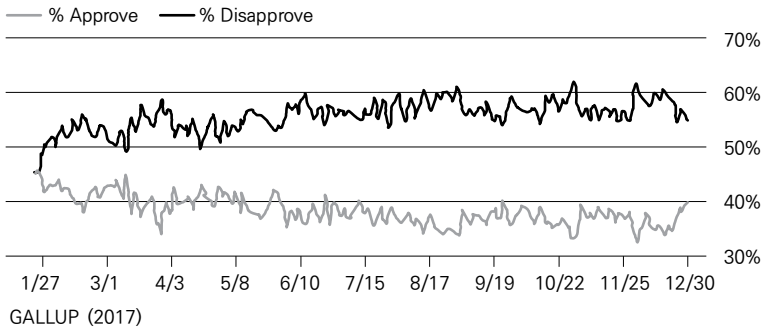
63) Adam Berinsky, *In Times of War: Understanding Public Opinion, From WWII to Iraq* (Chicago: University of Chicago Press, 2009), pp. 14~38.

64) Gadarian, "Foreign Policy at the Ballot Box: How Citizens Use Foreign Policy to Judge and Choose Candidate," p. 1047.

수 있다.

더욱이 <그림 IV-1>에서 알 수 있듯, 지난 6월 12일 북미정상회담을 ‘성공’으로 자화자찬했던 것과 달리 트럼프 대통령의 업무수행 지지율은 북미정상회담을 전후로 36%에서 크게 벗어나지 않았다.

<그림 IV-1> 트럼프 대통령의 업무수행 지지율



출처: "Gallup Daily: Trump Job Approval," <<https://news.gallup.com/poll/203207/trump-job-approval-weekly.aspx>> (검색일: 2018.9.30.).

이는 다시 말해 ‘성공적인 협상가’로서의 이미지가 지지율에 크게 영향을 미치지 않았다는 것을 의미한다. 미국 유권자들은 트럼프의 언행을 근본적으로 신뢰하지 않는다는 맥락에서도 이러한 결과를 이해할 수 있을 것이다. 더욱이 북미 간 군사적 긴장완화에는 기여했을지라도 북한의 비핵화를 이끌어내지는 못했다는 판단일 것이다. 실제로 대통령으로서 트럼프에 대한 신뢰도는 공화당 지지자들 사이에서도 최대 44%에 불과하다. 공화당 지지자들 가운데에서도 54%는 이전의 미국 대통령들보다 트럼프를 신뢰하지 않는다고 답변 바 있다.⁶⁵⁾

이러한 상황 속에서, 만약 트럼프 대통령이 북한문제를 중간선거

65) Pew Research Center, "Voters More Focused on Control of Congress and the President—Than in Past Midterm," p. 4.

승리를 위해 아젠다화한다면, 그것은 한반도 전쟁이 아닌 평화를 건
인한 자신의 협상력과 김정은과의 관계 개선을 통해 지속된 비핵화
협상 추동력에 관해서일 것으로 예측된다. 그러나 앞서 논의한 바와
같이 이러한 의제설정이 중간선거 결과에 큰 영향을 미치지 않는
것으로 보인다.

또한 10월 4일 마이크 폼페이오 국무장관이 국무부 브리핑을 통해
“2021년 1월까지 북한 비핵화를 완수하겠다고 언급한 것은 미국이
아니라 남북”이라며 비핵화협상의 속도 조절에 나선 것은 협상의 주도
권을 미국이 가져오겠다는 의지로 해석할 수 있으며, 동시에 중간선
거와 북한 비핵화문제를 결부시키지 않겠다는 뜻으로 판단할 수 있다.

요컨대 미국 국내정치 상황상 트럼프는 여러 측면에서 수세에 몰
려있어 북한 비핵화문제만큼은 성과를 도출해내고, 또 중간선거에
이러한 결과를 이용할 것으로 예측되었지만, 트럼프 행정부는 북미
관계를 평화국면으로 프레이밍(framing)하고 있다는 점에 있어 북
핵문제가 중간선거에 큰 영향을 미칠 가능성은 낮다고 볼 수 있다.

다만 이번 중간선거 결과에 따라 민주당이 공화당의 입법 과정에
제동을 걸 수 있으며, 트럼프 대통령과 측근의 스캔들에 대한 조사
에 더욱 박차를 가할 수 있고, 향후 트럼프 대통령이 임명하는 수장
들에 대한 거부권 행사, 그리고 2021년 선거구 재획정 과정에 영향
력을 미칠 수 있다는 점에 있어 향후 트럼프 행정부의 국정 장악력에
영향을 미칠 수 있을 것이다.

2. 미국의 동북아정책

트럼프 대통령의 동북아정책은 트럼프 대외정책의 기초 하에서
분석할 수 있다. 2016년 대통령 선거운동 당시 트럼프 대통령의 대

외정책 공약이 미국의 전통적인 대외정책 유형 가운데 어떠한 지점에 위치할 수 있을지 논란이 일었다. 선거운동 기간 일관성 없이 대외정책 공약이 제시되어 그의 대외정책을 미국 대외정책의 전통적 분석틀을 통해 이해하는 것조차 무의미하다는 분석도 등장했으나, 그의 외교정책은 넓은 의미에서 고립주의에 가까운 전통적 현실주의 즉, 현실주의적 최소주의자(realistic minimalist)로 규정되곤 했다.

취임 2년이 가까워지는 지금의 시점에서 트럼프 행정부의 대외정책 기조는 잭슨주의(Jacksonianism)라 평가받고 있다.⁶⁶⁾ 즉 국제주의적 입장을 표방하는 해밀턴주의와 윌슨주의와는 달리, 잭슨주의는 국제문제 개입을 축소하여 외교정책 비용과 위험을 줄이는 국가주의적(nationalistic) 접근법을 말한다. 잭슨주의는 기본적으로 국가이익의 최우선 순위가 미국 시민들의 안전과 경제적 번영을 보장해주는 데 있다.⁶⁷⁾ 과거 미국의 포퓰리스트(populist) 대통령으로서 앤드류 잭슨(Andrew Jackson)의 이러한 국가주의적 입장이 트럼프 대통령에 의해서 재현된 것으로 분석되어왔는데, 공화당을 기반으로 한 포퓰리스트 대통령으로서 트럼프는 보다 정확히 우파 포퓰리스트(right-wing populist)라고 규정할 수 있을 것이다.⁶⁸⁾

포퓰리즘은 그 자체적인 아젠다와 이념적 정향이 부재하며, 해당 사회가 당면한 문제에 대해 분노하는 상이한 개인들을 하나의 집단으로 결집시키려는 정치적 커뮤니케이션 전략으로 이해되어왔다.⁶⁹⁾

66) Walter R. Mead, "The Jacksonian Revolt: American Populism and the Liberal Order," *Foreign Affairs*, vol. 96, no. 2 (2017) 참조.

67) 이상현, "트럼프 행정부의 국가안보전략: 국제정세 및 한반도에 대한 함의," 『국가전략』, 제24권 2호 (2018), pp. 31~67.

68) 정구연, "우파포퓰리즘과 미국 대외정책에 대한 함의," 『담론201』, 제24권 3호 (2018) 참조.

69) Michael Kazin, *The Populist Persuasion: An American History* (New York: Basic Books, 1995), pp. 9~27; Paul Taggart, "Populism and Representative Politics in Contemporary Europe," *Journal of Political Ideology*, vol. 9, no. 3

대중을 ‘순수한 인민(population)’과 ‘타락한 엘리트’로 나누어 ‘순수한 인민’의 일반의지가 타락한 기득권 엘리트의 우위에 서야 한다고 주장하며,⁷⁰⁾ 기득권 엘리트 계층에 대한 인민의 불만과 비판을 증폭시킨다. 또한 포퓰리즘은 위기 상황을 강조하며, 이를 통해 기득권 엘리트 계층의 부패와 무능을 강조하여 자신들의 도덕적, 정치적 정당성을 확보하고자 한다. 공고화된 민주주의 국가 유권자들이 우려하는 위기상황이란 경제 위기, 외국인 및 이민자에 대한 공포, 전통적 가치 상실에 대한 두려움, 소득 불평등에 대한 불만, 그리고 이러한 상황을 관리하지 못하는 주류정치의 부패와 무능력에 대한 실망을 포함한다.⁷¹⁾

실제로 현재까지 드러난 트럼프즘(Trumpism) 역시 이러한 맥락에서 존재하는 우파 포퓰리즘의 특징을 보인다. 트럼프 대외정책의 기초는 미국 우선주의이며, 갈수록 위협을 받고 있는 세계에서 미국의 안전을 담보하는 최상의 방법은 ‘미국을 위대하게(Make America Great Again)’인 것이라고 상정한다는 데에서 확인할 수 있다.⁷²⁾ 즉 이러한 주장의 핵심은 미국 국내 경제 재건에서 출발하여 불필요한 해외 군사개입 축소, 동맹국의 방위비 분담 확대, 세계 경찰 역할 대신 미국의 이익에 집중하는 현실주의적 노선이라고 볼 수 있다.⁷³⁾

(2004), pp. 269~288.

70) Cas Muddes, “Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America,” *Government and Opposition*, vol. 42, no. 2 (2013), pp. 147~174.

71) 정구연, “우파포퓰리즘과 미국 대외정책에 대한 함의,” p. 145.

72) Peter Navarro, “The Trump Doctrine: Peace Through Strength,” *The National Interests*, (March 31, 2016) <<http://nationalinterest.org/feature/the-trump-doctrine-peace-through-strength-15631>> (검색일: 2018.9.1.).

73) 정구연, “트럼프 대외정책과 동아시아 안보지형의 변화: 재균형 정책의 진화를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제25권 2호 (2016), pp. 25~49.

2017년 발표된 미국의 ‘국가안보전략보고서(National Security Strategy Report, 2017)’는 이와 같은 트럼프 대외정책에 대한 보다 구체적인 내용을 담고 있다. 1986년 레이건 대통령 재임 당시 의회에서 통과된 「골드워터-니콜스 국방재조직법(Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act)」에 의거, 미국의 대통령은 정기적으로 의회에 국가안보전략에 관한 보고서를 제출하도록 되어있다. 실제로 대부분의 대통령은 임기 내 1~2회의 국가안보전략보고서를 제출하였으며, 국가안보전략보고서는 미국의 광범위한 안보 이익과 목표를 검토하고, 각각의 행정부가 미국의 국력을 구성하는 정치·경제·군사적 요소를 어떻게 사용할 것인지, 그리고 제시된 전략을 실행하기 위해 필요한 역량은 무엇인지 논의한다. 이는 미국 의회로 하여금 해당 국가전략과 예산의 조정을 가능케 할 뿐 아니라, 관련 부처 간 전략 검토 및 조정을 용이하게 하는 기능을 수행하는 것이다. 결과적으로, 국가안보전략보고서는 해당 행정부의 전략적 비전과 이를 구현할 수 있는 자원이 존재하고 또 양립하느냐의 여부에 따라 그 가치와 평가가 달라질 수 있을 것이다.

이러한 측면에서 보았을 때, 트럼프 행정부의 국가안보전략보고서는 공개 당시 각계각층의 우려와 비난으로부터 자유롭지 않았다. 트럼프 대통령이 2016년 선거기간에서부터 정제되지 않은 언어로 쏟아냈던 레토릭과 트위터를 통해 충동적으로 쏟아낸 사적 의견이 2017년 국가안보전략보고서와 커다란 차이를 보이고 있기 때문에 더욱 그러했다. 결과적으로 본 보고서가 향후 미국의 대외정책을 예측하는 데 있어 얼마나 신뢰할만한 가이드라인인가에 대해서는 논란의 여지가 있었음에도 불구하고 트럼프 행정부의 국가안보전략보고서는 오랜 시간 트럼프 대통령이 강조했던 미국 우선주의 대외정책의 의미를 구체적으로 설명하고 있을 뿐만 아니라 이를 실현하기

위한 ‘원칙기반 현실주의(principled realism)’를 제시하고 있다. 이념에 천착하지 않고 상당히 현실주의적이며 실용적인, 동시에 축소(retrenchment)적인 미국의 국가이익을 서술함으로써, 이전 오바마 행정부가 제시한 국가안보전략과의 차별성을 노정하고 있다.⁷⁴⁾

우선 세간의 우려와는 달리, 트럼프 행정부가 이끄는 미국은 고립주의로 회귀하는 것이 아니며, 국제사회에 대한 미국의 리더십이 여전히 중요함을 강조하고 있다. 다만 트럼프 행정부가 인식하는 국제사회는 흡스주의적, 즉 만인의 만인에 대한 투쟁이라는 세계관을 통해 인식되고 있으며, 이러한 세계관은 불가피하게 현실정치(realpolitik)에 기반한 미국의 대외정책으로 이어진다. 우선 미국의 리더십이 부재하다면 국제사회는 악한 행위자(malign actor)에 의해 지배당할 것이며 이러한 상황은 미국에게 불이익을 가져다줄 것이라고 본 보고서는 가정하고 있다. 이러한 주장을 뒷받침하기 위해 본 보고서는 이전 부시 행정부와 오바마 행정부가 강조해왔던 국제제도와 글로벌 무역을 통한 경쟁자들에 대한 관여(engagement)가 실패했음을 강조한다. 결국 경쟁자들과의 경쟁에서 우위를 점하기 위해 미국은 ‘힘을 통한 평화(peace through strength)’와 미국 우선주의의 대외정책을 주장할 수밖에 없으며, 동시에 미국은 국제사회 민주주의 확산을 위한 개입주의적(vindicator) 정책을 개선하기보다는 예시주의적(exemplarist) 입장을 유지해야 한다고 결론짓고 있다. 즉 미국은 여전히 자유와 기회의 땅으로 남아있을 테지만, 미국이 보유한 자유와 번영의 혜택을 억압적 정권과 인권유린 지도자들에게 제공할 의무가 없다고 본 보고서는 명시하고 있다. 요컨대 트럼프 행정부가 상정하는 미국의 리더십은 자유국제주의적 국제질서를 유지하

74) The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: The White House, 2017) 참조.

기 위한 것이 아닌, 국제사회 권력분포 속에서 미국이 구조적 우위를 유지하는 데 그 핵심이 있다고 볼 수 있다.

또한 본 보고서는 미국의 우위를 유지하는 ‘네 개의 기둥(four pillars)’에 대해 이야기하고 있다. 미국이 보유한 구조적 우위란 정치·경제·군사·과학기술 등 다양한 측면에서 존재하며, 이러한 우위를 유지하기 위해 본 국가안보전략보고서는 네 개의 기둥, 즉 네 가지 핵심이익을 달성해야 한다고 주장한다.

첫 번째 기둥은 자국민 보호와 미국 본토 방어, 그리고 미국의 전통적 가치와 생활방식을 지키는 것이다. 이는 미국의 국가이익과 이에 대한 위협이 존재하는 공간이 미국 본토에 국한되고 있음을 보여주는데, 이는 상당히 축소적 대외정책으로 이어진다. 실제로 이와 같은 맥락에서 트럼프 행정부가 상정하는 국가안보위협은 미국 본토에 대한 대량살상무기 공격, 지하드 테러리스트 공격, 사이버 공격, 밀입국자 및 불법이민을 막기 위한 미국 국경통제 등에 국한되어 있다. 동시에 이러한 위협에 대응하기 위한 수단은 극히 현실주의적 시각에서 나타나는데, 예컨대 미사일 방어체제, 비확산 조치 및 대량살상무기 공격에 대응하는 조기경보체제 등의 조치들이 주류를 이루고 있어 오바마 행정부와 부시 행정부가 민주주의 제도 확산과 국제제도를 통한 관여조치에도 무게를 두었던 것과 차이점을 보인다. 요컨대 트럼프 행정부는 이러한 미국 본토 방어에 중심을 둔 상당히 현실주의적인 미국의 대외안보정책을 제시하고 있으며, 추후 서술될 세 번째 기둥인 ‘힘을 통한 평화’와 맞닿아 있다.

두 번째 기둥은 미국의 번영을 제고하는 것이다. 본 보고서는 ‘경제안보(economic security)’야말로 미국의 국가안보라고 정의 내리고 있는데, 이는 트럼프 대통령이 선거기간 동안 강조했던 미국의 경기쇠퇴에 대한 비판을 국가안보와 결부시키고 있는 데 따른 것이

다. 특히 무역적자와 해외로의 공장 이전 등으로 인해 미국의 노동자들이 피해를 받고 있다는 점을 강조하며 이것이 궁극적으로 미국의 경쟁력을 약화시키고 있다는 점을 지적한다. 첫 번째 기둥과 두 번째 기둥은 미국이 국제사회에 투사할 수 있는 힘이 미국 내 번영에 근거한다는 것을 가정한다는 공통점을 갖는다. 한편 이와 같이 국가 간 무역을 ‘경쟁’의 장으로 인식하는 것은 오바마 행정부와 큰 차이점을 보이는데, 오바마 행정부는 환태평양경제동반자협정의 사례에서와 같이 국가들에 대한 관여, 특히 이들을 미국이 구축해온 세계경제체제로 편입시켜 ‘책임 있는 이해당사자(responsible stakeholder)’로 역할을 수행하도록 관여하는 의미에서의 무역정책이 의미를 가졌다는 점이다.

세 번째 기둥은 미국의 ‘힘을 통한 평화’를 유지하는 것이다. 특히 재래식 군사력, 핵능력과 사이버 및 우주안보에 있어 미국의 전통적 군사력을 증강시키고자 하는데, 이는 오바마 대통령의 관여정책이 중국과 러시아와 같은 현상 변경 국가들을 책임 있는 이해당사자로 변화시키지 못했을 뿐 아니라, 오히려 타국의 주권을 침해하면서 각자의 국력을 제고해왔다는 인식에 근거한다. 결국 이러한 상황은 미국의 물리적 강압과 구조적 우위를 유지해야만 바로잡을 수 있을 것이라는 판단으로 이어지는 것이다. 주목할 만한 점은 트럼프 행정부는 중국, 러시아 등 현상 변경 국가들이자 동시에 경쟁국들에 대해 ‘전쟁’ 혹은 ‘갈등’이라는 용어를 사용하기보다는 ‘경쟁(competition)’이라는 용어로서 미국과의 관계를 정의하고 있다는 점이다. 이러한 경쟁에서 승리하기 위해 본 보고서는 미국 내 ‘경쟁적 이익(competitive interests)’, 즉 군사 혁신을 이뤄야 한다고 주장하는데, 이는 결과적으로 미국의 국방력 제고가 미국 내 경제 및 기술발전과 연동되어 있다는 주장으로 귀결된다. 그러나 과연 이러한 주장이 설득력이 있

는가에 대해서는 의문이 제기되고 있다. 비록 트럼프 대통령은 미국의 국방비 제고를 천명한 바 있지만, 법인세 인하 등 다양한 세금감면안으로 인해 이미 세수는 급격히 줄어든 것으로 예측되기 때문이다. 또한 외교 및 국정기술(statecraft) 측면에 있어 ‘경쟁적 외교(competitive diplomacy)’의 중요성을 강조하고는 있으나, 주지하다시피 국무부 예산이 이미 대폭 삭감된 가운데 이것이 실현 가능한 목표인지는 미지수이다.

마지막 기둥은 미국의 국제사회 영향력을 제고하는 것이다. 이 부분은 미국이 고립주의로 회귀하지 않고 국제사회에 대한 관여를 지속하겠다는 점을 강조하고 있다. 특히 동맹국과 파트너 국가들이 이러한 미국의 관여정책에 큰 기여를 하고 있다는 점을 말하고 있으며, 미국의 관여정책은 궁극적으로 국제사회의 평화와 번영의 조건이라는 것이다. 하지만 이러한 전략은 궁극적으로 유엔 분담금 지급 거부, 유네스코 탈퇴 등 다자기구에 대한 기여를 축소함으로써 오히려 미국의 소프트 파워가 약화되고 있다는 현실과 지극히 배치된다.

국가안보전략보고서의 후반부에 적시되어있는 지역별 전략에서 인도태평양 전략은 가장 높은 순위에 올라있다. 인도태평양 지역은 새로운 지전략공간으로서, 이에 대한 언급은 그만큼 미중 간의 세력전이에 대해 미국의 인식이 명확해졌다는 것을 반증한다.⁷⁵⁾ 이에 대해 트럼프 행정부는 ‘자유롭고 열린 인도-태평양 전략(Free and Open Indo-Pacific: FOIP)’⁷⁶⁾을 제시하였다. 이는 새로이 등장한 개념이 아니다. 2006년 8월 일본의 아베 신조 총리가 제시했던 개념으로, 본 개념은 인도양과 태평양 지역을 하나의 전략공간으로 상정하고 있으며, 동류 국가(like-minded states)로 상정된 호주, 인도,

75) 정구연, “미중 세력전이와 미국 해양전략의 변화: 회색지대 갈등을 중심으로,” 『국가전략』, 제24권 3호 (2018), pp. 87~112.

76) 간단히 ‘인도태평양 전략’으로 표기한다.

일본과 미국의 4자 안보대화(Quadrilateral Security Dialogue), 즉 소위 쿼드(quad) 협력을 중심으로 자유무역을 선호하는 민주주의 국가들이 이 지역을 이끌어야한다고 주장한다. 또한 규칙기반 질서, 보편적 가치, 중국의 부상에 대항하는 해양 및 글로벌 공공재(global commons)에 대한 자유로운 접근성을 강조한다.⁷⁷⁾

이와 같은 인도태평양 전략에 대해 과거 부시 대통령은 전적으로 공감을 표하지는 않았으며, 오바마 대통령 역시 인도태평양 전략을 지지하는 대신 재균형정책을 제시하였다. 물론 재균형정책과 인도태평양 전략이 공통점이 없는 것은 아니다. 두 행정부 모두 부상하는 중국에 대해 우려하는 아시아 국가들에게 재보장(reassurance)을 제공하고, 동시에 지역 내 자유무역을 가능케 하며, 이를 포함한 지역 질서 전반을 유지하는 데 목적을 두었다. 그러나 재균형정책의 경우 중국에 대한 미국의 협상력을 높이기 위한 전략이었고, 하나의 중국(One China Policy)에 대한 미국의 지지를 유지함으로써 중국의 체제 정당성에 대해서도 재보장을 제공하였다. 또한 오바마 행정부의 재균형정책은 미국과 중국의 전략적 이익이 중첩되는 영역에 대한 협력을 강화하고, 양국 간 경쟁이 협력을 저해하지 않도록 관리하는 동시에 군사적 충돌을 방지해왔다. 이를 위해 중국에 대한 관여(engagement)를 통해 규칙기반 질서로의 편입을 시도했고, 균형(balancing)을 혼합하여 중국에 대응해 왔다.⁷⁸⁾ 이때의 관여란 수단이며, 관여 자체가 대중정책의 목표는 아니다. 관여를 통해 미국은 중국의 정책적 선택에 영향을 미치려 했으며, 궁극적으로 중국을

77) The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: The White House, 2017) 참조.

78) Bonnie S. Glaser, "US Strategy Toward China: Engaging, Binding and Balancing," NIDS International Security Seminar (March, 2016), <<http://www.nids.mod.go.jp/event/other/seminar/pdf/03.pdf>> (검색일: 2018.6.30.).

미국이 주도하는 자유국제주의 질서 속으로 편입시키고자 했다. 실제로 미국 주도의 질서에 만족하지 못하는 중국의 이익이 질서 속에서 대변되도록 하는 미국의 시도는 여러 사례를 통해 관찰되었다. 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB) 설립, 중국 위안화를 국제통화기금 특별인출권의 구성통화로 편입시킨 사례 등이 이에 해당될 것이다. 물론 중국의 이익을 대변하기 위해 현존하는 국제질서를 얼마나 변경해야 하는가에 대한 논쟁이 미국 내부에서 등장했지만, 오바마 행정부는 지금의 국제질서 속에 중국을 편입시키기 위해 미국과 동류 국가들 간의 협력이 필수적이라는 입장을 보였다. 균형의 경우, 아시아 지역에 북대서양조약기구와 같은 동맹체제를 구축하여 중국에 대한 균형을 시도하기보다는 중국의 강압적 현상 변경 행위를 억지할 수 있는 전략 환경을 구축한다는 의미이다. 이는 봉쇄와는 다른데, 봉쇄는 우선 미국 단독의 역량으로 실현 가능하지 않을 뿐 아니라 봉쇄전략을 이행함으로써 중국과 미국은 적대적 관계에 놓이게 될 것이기 때문이다.

요컨대 오바마 행정부는 미중관계가 필연적으로 ‘투키디데스의 덫’이라는 공세적 현실주의의 예측처럼 전쟁으로 치닫지는 않을 것이라는 입장에서 서 있다. 물론 미국 주도의 국제질서를 약화시키려는 중국의 의도가 점차 명백해지고 있었지만, 재균형정책의 핵심은 미국의 아시아·태평양 지역에 대한 전략적 이익을 지켜내고, 중국의 공세적 행위를 억제하며, 역내 평화와 번영에 중국이 기여할 수 있는 공간을 창출하는 데 그 목적을 두었다.⁷⁹⁾

반면 인도태평양 전략의 경우, 중국을 지역 질서와 번영, 그리고

79) Ashton Carter, “Remarks on the Next Phase of the US Rebalance to the Asia-Pacific,” McCain Institute, Arizona State University (2015), <<https://dod.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606660/remarks-on-the-next-phase-of-the-us-rebalance-to-the-asia-pacific-mccain-institut/>> (검색일: 2018.6.30.).

서구국가들의 전략적 이익에 위협이 되는 국가로 상정하며, 제로섬 차원의 인식을 보여주고 있다. 중국은 더 이상 경쟁자나 협력적 파트너로 상정되고 있지 않는데, 이는 최근 발표된 미국의 2017년 국가안보 전략보고서와 2018년 국가국방전략보고서(National Defense Strategy)⁸⁰⁾에 명백히 드러나고 있다.

우선 트럼프 행정부의 인도태평양 공간에 대한 전략적 인식은 앞서 언급한 일본의 자유롭고 열린 인도태평양 전략과 맥을 같이 한다. 이 공간의 지리적 구획은 동쪽의 일본에서부터 서쪽의 인도까지 이어지는 공간이다. 이 공간에는 두 부류의 국가군이 존재한다고 가정하는데, 민주적이고 시장경제체제를 갖춘 동류 국가들과 적대적인 현상 변경 국가들을 말한다. 결과적으로 인도태평양 공간을 서태평양과 인도양 사이 국가들 간의 경제 및 안보협력을 가속화시켜 단일 전략체계로 형성하고자 하는 의도를 갖고 있다. 즉 인도태평양 전략은 지역 질서를 의미하며, 미국과 인도태평양 역내 국가들이 지역 질서 유지를 위해 필요한 가치와 원칙, 그리고 규범을 포함한다. 인도태평양 전략이 제시하는 규칙기반 질서란 항행의 자유, 법치, 강압이 부재한 자유, 주권 존중, 모든 국가들의 자유와 독립을 말한다. 미국을 비롯한 쿼드 국가들은 이미 이러한 원칙들을 오랜 시간 지지해왔으며, 인도태평양 전략이라는 레토릭을 통해 쿼드 국가들은 중국이라는 현상 변경 국가에 대응하고자 한다.

단적으로 틸러슨(Rex Tillerson) 전 미국 국무장관의 경우 중국을 ‘규칙기반 국제질서를 약화시키는’ 국가로 직접적으로 언급한 바 있으며,⁸¹⁾ 이는 미국의 국력과 영향력, 그리고 이익에 대한 도전이라

80) U.S. Department of Defense, *National Defense Strategy* (Washington D.C.: U.S. Department of Defense, 2018) 참조.

81) “Tillerson praises India, but calls China a destabilizing force,” (October 19, 2017) <<https://www.presstv.com/Detail/2017/10/19/539115/Tillerson-praises->

고 2017 국가안보전략보고서 역시 명시하고 있다. 경제적 차원에서
도 중국을 주변국의 주권과 자유를 억압하는 악탈적 국가로 묘사한
바 있는데, 이에 대응하기 위해 자유롭고 열린 인도태평양 전략은
대체금융체제를 지역에 제공해야 한다고까지 제안하고 있다.

결과적으로 2017 국가안보전략보고서는 미국의 대중정책 우선순
위를 대항(countering)에 두고 있으며, 재균형정책에서와 같은 협
력 공간 창출과 경쟁, 선별적 억지에 대한 언급은 하지 않고 있다.
이와 같은 트럼프 행정부의 대중정책은 궁극적으로 ‘국제질서의 억
압적 비전’에 대응하기 위한 노력이라고 정의하고 있으며, 쿼드 참
여 국가들을 중심으로 국제질서의 ‘자유로운 비전’을 창출할 것이라
다짐하고 있다.

2018 국가국방전략보고서는 이러한 비전 창출을 위한 군사적 대
응방안을 논의한다. 중국과 러시아와 같은 현상 변경 국가에 대응하
기 위해 미국의 핵전력 삼축체계 현대화, 우주 및 사이버 공간에서
의 역량제고 필요성을 개진하고 있다. 또한 이러한 미국의 대응방안
은 특히 미중 양국의 군사적 관계를 투명하고 불가침의 관계로 발전
시키는 데 그 목적을 두어야 할 것이라고 강조하고 있다. 한편 미중
관계를 적대적이고 제로섬 차원의 관계로 설정하며 양국이 지향하
는 국제질서가 갈등적임을 공개적으로 천명하고는 있지만, 자유롭
고 열린 인도태평양 전략이 지역 내 번영과 안보를 제고할 수 있는
포용적 비전임을 강조하고 있다.⁸²⁾

요컨대 트럼프 행정부의 동북아전략은 동북아 지역의 세력전이, 특
히 중국과 러시아라는 현상 변경 국가들에 대한 균형정책과 이러한 흐
름을 되돌리기 위해 강압적 안보수단의 비중을 높이고 있다. 특히 중

India-but-calls-China-a-destabilizing-force-) (검색일: 2018.7.5.).

82) U.S. Department of Defense, *National Defense Strategy* 참조.

국과의 관계는 이러한 맥락 속에 존재하며, 후술할 미국의 대북정책 역시 이러한 동북아정책의 맥락 속에 존재한다고 볼 수 있을 것이다.

3. 미국의 대북정책

트럼프 행정부는 오바마 행정부의 ‘전략적 인내(strategic patience)’가 실패했다고 비난하며 지난 2017년 4월 대북정책으로 ‘최대압박과 관여(maximum pressure and engagement)’를 제시하였다.

이후 조셉 윤(Joseph Yun) 전 미국 국무부 대북정책 특별대표(Special Representative for North Korea Policy/Deputy Assistant Secretary for Korea and Japan)는 대북정책의 네 가지 원칙을 밝혔다. 즉, ① 북한을 핵보유국으로 인정하지 않고; ② 비핵화를 위해 북한에 모든 제재와 압박 수단을 사용할 것이며; ③ 미국은 정권교체를 추진하지 않고; ④ 미국은 압박 이후 대화를 통해 북한문제를 다룰 것이라는 점이다.

요컨대 최대한의 제재와 압박을 통해 북한으로 하여금 스스로 비핵화의 결정을 하게끔 만드는 것이 목적이며, 궁극적으로 북한이 비핵화를 위한 협상에 복귀하게 되는 것으로 설정되었다.

또한 미국은 북한을 핵보유국으로 인정하지 않겠지만 도발의 빌미를 주지 않겠다는 의미이며, 동시에 식량 및 원유공급을 통해 북한의 요구에 유화적으로 대응하지 않겠다는 의미를 담고 있다.

한편 ‘관여(engagement)’는 우선 북한이 아닌 국제사회에 대한 것이며, 국제사회로 하여금 미국의 대북제재·압박 캠페인에 참여하게끔 만드는 데 그 목적이 있다. 특히 이것은 중국에 대한 정책이라고 볼 수 있으며, 동시에 제재 강화 및 전 세계 제재연대 확대를 통해 이란과 같은 불량 국가(rogue state)들에게 전방위적 경고를 주

고자 했다.

군사적 압박 조치는 전통적인 미사일 방어체계뿐만이 아니라 비 전통적 방식의 거부역지역량 강화로 나타날 것으로 예측되어왔다. 이에 대해 러시아와 중국은 반대할 것이나, 이에 굴하지 않겠다는 입장이다. 한편 유연역지전략을 이행함으로써 북한 비핵화를 위한 압박 조치이자 북한의 도발 및 긴장고조 역지 조치를 이어나가려고 했다. 그러나 미국은 이러한 조치들이 북한과의 안보딜레마를 형성 하지 않도록 북한에 대한 공격용이 아님을 끊임없이 밝히고 있다.

요컨대 트럼프 행정부의 대북정책은 오바마 행정부의 점진적이고 위험회피적(risk-averse) 접근법을 지양한다. 오바마 행정부는 북한의 붕괴 가능성을 낮게 평가하였고 미중관계를 고려하여 극적인 정책전환을 도모하기보다는 전략적 인내를 지속할 수밖에 없었다.

한편 트럼프 행정부의 최대압박과 관여 역시 오바마 행정부의 전략적 인내와 내용상 크게 다른 점은 없는데, 이는 북한의 핵·미사일 능력이 고도화됨에 따라 사실상 미국의 선택지가 그렇게 많지 않기 때문이다.

다만 다른 점이 있다면 ① 중국에 대한 압박 수위 고조와 ② 정보 전 시도라고 볼 수 있다.

중국에 대한 압박 수위 고조는 2016년 선거기간 동안 트럼프 대통령이 강조했던 중국 역할론과 그 궤를 같이한다. 즉, 이는 미중 세력 경쟁의 맥락에서 이해할 수 있을 것이다. 중국과 미국 사이에 존재 하는 대만문제, 남중국해문제, 미중 무역갈등의 현안에 대해 미국은 미국 우선주의의 원칙에 따라 공세적으로 대처하고 있으나, 북한문제에 관련해서만은 중국에 대한 관여를 이어갔다. 예컨대 트럼프 대통령은 2017년 집권 초기 중국을 대북제재 및 압박에 동참시키기 위해 비록 잠정적이지만 남중국해 및 무역문제에 있어서 현상유지를

목인하기도 했었다. 이러한 조치는 또한 대북제재의 비용을 중국과 분담하려는 경제적 요인도 작용했다고 볼 수 있다. 요컨대 트럼프 행정부의 대북정책이 오바마 행정부와 다른 점은 중국 역할론에 대한 강조라고 볼 수 있다. 중국에 대한 ‘관여’를 통해 중국을 대북 압박에 동참시키려 하는 것이다. 중국은 대북제재의 수위를 한국과 일본, 러시아 등 주변국의 제재수위를 관찰하며 조절하려 했을 것이나, 미국은 중국의 대북제재 협력수위에 따라 대북 및 대중국 압박 수위를 고조시켜왔다는 점에서 이를 확인할 수 있는데, 이는 북핵문제와 동아시아 역내 세력전이 논란을 동시에 증식시키겠다는 의지도 반영한 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 중국에 대한 대북제재 동참 관여는 대북제재 연대구축을 통해 미국이 부담해야 하는 제재의 비용을 분담하고, 이란, 시리아 등 불량 국가의 핵개발 및 핵확산에 대한 전방위적 경고라고 볼 수 있다. 이는 미국의 대북정책이 단순히 한반도뿐만 아니라 힘을 통한 평화의 목표 하에 아시아·서태평양 지역 내 세력전이를 좌시하지 않고 미국 우위의 세력균형 체제를 유지하겠다는 의지를 담고 있다. 물론 북한문제는 오랜 시간 미중 간 협력의 영역이었다고 볼 수 있다. 그러나 북한 비핵화에 있어 제재에 대한 의견 불일치는 미국으로 하여금 대중국 압박정책에 무게를 두게 하였다고 볼 수 있다.

이러한 대북정책에 대해 총론 차원에서 미국 의회는 양당적 지지를 보내고 있으나, 의회 내부에서는 헌법에 위배되는(unconstitutional) 미국의 대북 군사적 공격을 반대하는 법안(H.R. 4140) 및 선제공격에 반대하는 법안(S. 2047)이 입안된 바 있다. 행정부 내에서는 각론 차원에서, 특히 대화와 관련해 강경한 맥매스터(Herbert McMaster) 전 백악관 국가안보보좌관, 폼페이오 전 CIA 국장, 므누신(Steven Mnuchin) 재무부 장관, 헤일리(Nikki Haley) 유엔 대사가 포진했

던 반면 틸러슨 전 국무부 장관, 손튼(Susan Thornton) 동아태 차관보, 조셉 윤 전 대북정책 특별대표 등 대화의 필요성을 강조해온 온건파들이 대립양상을 보여 왔다.

한편 대북제재 및 압박 조치에는 북한의 비핵화를 위한 압박 조치뿐만이 아니라 북한의 도발에 대한 억지 조치도 포함되어있다. 특히 군사적 차원의 압박 조치는 사드 배치뿐만이 아니라 비전통적 방식의 사이버 공격과 같은 거부억지역량 강화로 이어졌다. 또한 한미동맹 차원에서 북한의 한반도 및 주변 지역 내 국지도발을 억지하고 주한미군 대비태세 유지 및 전략자산 전개를 통한 유연억지전략을 이행, 북한의 도발과 긴장고조를 억지하기 위한 조치를 이어갔다.

지난 2018년 평창 동계올림픽 기간 한미연합군사훈련의 연기조치에 대해 미국 내에서는 방어적 훈련이 공격용으로 낙인찍히는 것에 대한 우려를 제기한 바 있다. 한미연합군사훈련은 협상대상이 될 수 없음을 강조하기도 했다.

최근 핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review Report)를 통해 아태 지역 핵전력 삼각축(triad) 현대화뿐만이 아니라 저위력 잠수함발사탄도미사일 및 잠수함발사크루즈미사일 확대를 통해 지역 억지력을 강화한다는 목표를 밝혔다.⁸³⁾ 이때의 저위력 핵무기(low-yield nuclear weapon) 개발과 미사일 방어체제 구축 천명은 러시아 및 중국, 그 외 불량 국가의 핵개발 및 현상 변경 행위, 그리고 이들의 전술핵무기 사용 가능성으로 인한 것이기도 하지만, 북한의 맥락에서 살펴보면 아직 북한이 2차 공격능력이 부재하다는 사실에 기인한다. 즉, ICBM은 있으나 잠수함발사탄도미사일의 개발 속도가 느리기 때문이다. 결과적으로 고위력 전략핵무기보다 규모를 줄인 전술핵무기 사용 시 초기 타격 성공률을 높이기 위해 저위력 핵무

83) U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review* 참조.

기 개발을 목표로 하고 있다.

요컨대 미국은 미국 본토를 공격할 수 있는 북한의 핵무기를 허용하기보다는 군사적 옵션을 선호한다. 그러나 우선적으로 미국은 최대압박과 관여의 기초를 이어나갈 것이며, 그런 의미에서 경제제재라는 외교적 수단을 포기할 가능성은 매우 낮다. 원론적으로 외교적 수단 소진 시 좀 더 강압적인 대북정책 추진 가능성을 배제할 수는 없다. 문제는 미국 국무부와 백악관이 외교적 정책수단이 소진된 시점을 어떻게 정의할 것이며, 동시에 북미 대화국면에서 그 밖의 군사적 옵션은 어떠한 시점에서 사용될 것인가에 대해 한미 양국 간의 긴밀한 협의가 필요할 것이라고 예측된다.

요컨대 북핵문제 해결에 있어서 미국의 우선적 접근법은 외교적 접근법이며, 북한이 도발할 명분을 줄 수 있는 강압적 대북정책을 취하지 않음과 동시에 핵개발과 군사적 도발에 대해 북한이 감내해야 할 정치적·경제적 비용을 높이고자 했다. 이를 통해 궁극적으로 잠정적인 핵동결이 아닌 완전하고 검증 가능한, 돌이킬 수 없는 비핵화(CVID)를 달성하고자 했다고 이해되어왔다.⁸⁴⁾ 이러한 외교적 접근법의 신뢰도(credibility)를 높이고 동시에 북한의 도발 및 긴장고조 조치를 억지하기 위해 한미연합군사훈련의 강도를 지속적으로 고조시켜 왔는데, 이는 다시 말해 미국의 대북정책은 북한의 비핵화, 한반도의 안정적 관리, 또한 아시아·태평양 역내에서 관찰되는 미중 간 세력 전이의 양상을 방관하지 않겠다는 다층적 포석이 존재함을 말해준다.⁸⁵⁾

한편 미국은 중국과 러시아의 쌍중단(雙中斷) 및 쌍궤병행(雙軌並行) 주장에 대해서 한미연합군사훈련에 부정적 낙인이 찍힐 가능성

84) 성기영 외, 『평화와 번영의 한반도: 한반도 평화실현과 국제협력』, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 18-09-02 (2018), p. 107.

85) 성기영 외, 『평화와 번영의 한반도: 한반도 평화실현과 국제협력』, p. 108.

을 우려했다. 즉, 미국은 방어적 목적으로 매년 정기적으로 실시된 한미연합군사훈련이 북한의 핵개발 및 역내 미사일 발사 도발과 거래될 수 있다는 증가성이 존재하지 않는다고 주장했다.

이제까지 미국은 북한이 비핵화의 의지를 밝힐 때까지 지속적으로 최대압박 캠페인을 유지해왔다. 비록 트럼프 대통령의 개인적 발언이나 트위터를 통한 의견 개진은 대북정책과 일부 모순되기도 하였으나, 미국 백악관 주요 부처 실무진들이 수행해온 최대압박정책은 일관적이었다.

한편 2018년 6월 12일 싱가포르 북미정상회담 선언문을 미국의 관점에서 평가해보면, 기존에 설정한 대북정책 목표와 차이가 존재한다. 즉 미국의 대북정책과 북한 비핵화협상 전략의 목표와 차이를 보이고 있으며, 결과적으로 미국이 향후 북한의 완전하고 검증 가능한, 돌이킬 수 없는 비핵화(CVID)를 달성할 수 있을 것인가, 그리고 실제로 이를 달성하고자 하는 의지를 갖고 있는냐에 대해 미국 대내외적으로 많은 비판을 받았다.

그러나 이번 6월 12일 북미정상회담은 북한의 비핵화에 대한 공약과 미국이 북한 안보를 보장하겠다는 공약을 교환한 것을 핵심으로 볼 수 있다. 즉, CVID에 북미 간 합의를 도출하기보다는, 반세기 넘은 적대국 관계의 정치적 개선을 위해 신뢰를 구축하고자 했던 측면이 크며, 구체적인 기술 차원의 협상은 여전히 과제로 남아있다. 실제로 이번 정상회담을 통해 합의한 내용도 ① 양국 지도자 간의 신뢰 형성을 바탕으로 새로운 북미관계 구축, ② 한반도 평화레짐 구축, ③ 한반도의 완전한 비핵화, ④ 전쟁포로와 실종자 유해 송환의 네 가지 사항으로 요약할 수 있다. 다시 말해, 북한과 미국 간에 구체적인 조치를 신속히 취할 수 있는 사안은 네 번째 조항, 즉 전쟁포로 및 실종자 유해 송환 조항이었음을 보여주며, 그만큼 비핵화협상을

개시하기 위한 양국 간의 신뢰가 낮음을 알 수 있다.

결과적으로 미국이 선호하는 완전하고 검증 가능한, 돌이킬 수 없는 비핵화(CVID)의 목표와 북한이 주장하는 한반도 비핵화의 개념적 간극은 여전히 논의 의제로 남아있다. 더욱이 비핵화의 절차와 시간표 등에 대해 미국은 북한으로부터 합의를 이끌어내지 못했던 반면, 북한 역시 제재 해제와 북미 간 종전선언에 대한 합의를 얻어내지 못하고 단순히 안보 보장의 공약만을 얻어냈다.⁸⁶⁾

이에 따라 트럼프 대통령은 북미정상회담 이후 가진 기자회견 중에 한미연합군사훈련을 북한과의 비핵화협상이 진행되는 동안 중단할 것임을 일방적으로 밝힌 바 있다. 이와 같은 결정은 미국에게 있어도 계산된 위험(calculated risk)이며, 트럼프 대통령은 북한과의 협상과정에서 북한 비핵화 달성을 우선순위화하기보다는 북한이 주장하는 안보 불안을 해소시켜주는 것에 우선순위를 두는 것으로 결정한 것임을 알 수 있다. 이것이 계산된 위험이라고 표현될 수 있을 정도로, 트럼프 대통령 스스로도 과거 비핵화 접근법과는 다른 이러한 접근 방법이 효과적일 것인가에 대해 확신하고 있지 못하고 있다. 한편 다른 측면에서 살펴보면, 트럼프 대통령의 한미연합군사훈련 중단 결정은 결국 중국의 쌍중단 제안을 받아들인 것과 같다. 다만 이 과정에서 중국의 영향력은 배제되었지만, 미국은 기존의 최대 압박과 관여 대신 중국의 북한 비핵화 전략을 받아들인 셈이다.

그렇다면, 미국이 왜 이와 같이 대북 협상전략을 전환했는지에 대해서 살펴봐야할 것이다. 우선 2018년 11월 6일 예정된 미국의 중간선거를 염두에 둔 결정이라고도 예측해 볼 수 있을 것이다. 미국은 중간선거를 앞두고 북핵문제 해결을 통해 트럼프 대통령 지지자들과 공화당 지지자들을 다시 한 번 결집시킬 필요가 있기 때문이

86) 성기영 외, 『평화와 번영의 한반도: 한반도 평화실현과 국제협력』, p. 109.

다.⁸⁷⁾ 그러나 앞서 논의한 바와 같이 트럼프 대통령이 북미정상회담 직후 북한의 위협이 사라졌다고 발언함과 동시에, 북한문제가 중간선거에 있어 영향력을 발휘할 수 있는 가능성은 매우 낮아졌다. 한편 미국은 오히려 미중 간의 무역전쟁을 통해 중간선거에서 대외정책 차원의 위협의식을 고조시키고, 이를 통해 공화당 및 자신의 지지자들을 결집시키려 하는 것으로 분석된다.

실제로 2차 북미정상회담 개최를 2019년으로 미룬 미국의 최근 결정을 고려해보면, 중간선거와 북한 비핵화협상을 연결시키고자 했던 북한의 의도를 미국이 인지했으며 협상의 우위를 점하기 위해 정상회담 개최에 속도를 내지 않을 것으로 예측된다. 트럼프 대통령과 폼페이오 국무장관이 최근 “비핵화협상에 있어 시간에 연연하지 않겠다”고 언급한 것은 중간선거와 같은 정치적 일정과 관계없이 북한과 비핵화협상을 진행하겠다는 의중을 보인 것으로 볼 수 있다. 이는 장기적으로 해결될 수밖에 없는 북한 핵문제를 레버리지로 삼아 중국에 대한 제재 압박을 가해 동북아에서의 세력균형을 미국에 우호적인 방향으로 공고화시키고자 하는 포석이라고도 분석할 수 있을 듯하다.⁸⁸⁾

결과적으로 위와 같은 대북 비핵화협상 접근법의 변화는 북미 간 군사적 긴장을 완화시키기 위한 정치적 결정이었다고 볼 수 있다. 또한 북미 간 협상 과정에서 양측의 입장 차를 좁힐 수 없었기에, 한국의 중재외교에 기반, 최대압박과 관여로부터 한 발짝 물러나 있었던 것으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 이미 한미군사연합훈련 중

87) 성기영 외, 『평화와 번영의 한반도: 한반도 평화실현과 국제협력』, p. 109.

88) Joshua Shiffrin, “Learning to Love Kim’s Bomb: The Upside of a Nuclear armed North,” *Foreign Affairs* (October 3, 2018), <<https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2018-10-03/learning-love-kims-bomb>> (검색일: 2018. 10.3.).

단조치에 상응하는 북한의 비핵화 조치가 없었다며 미국 내에서는 군사훈련 재개 주장이 제기되고 있으며, 특히 공화당을 중심으로 이러한 의견이 개진되고 있다.

4. 미국의 북한 비핵화 전략

미국의 비핵화협상에 있어 기본 목표는 잠정적 핵동결이 아닌 완전하고 검증 가능한, 돌이킬 수 없는 핵폐기(CVID)를 말한다. 이후 영구적이고, 검증 가능한, 불가역적 비핵화(Permanent, Verifiable, Irreversible Denuclearization: PVID), 최종적이고, 완전히 검증된 비핵화(Final, Fully, Verified Denuclearization: FFVD) 등 그 수위가 변동된 바 있으나, 그러한 변동에도 불구하고 미국의 우선순위는 일관적으로 검증에 있었다. 그리고 선(先)일괄폐기/비핵화 후(後)보상의 원칙에 입각하고 있다.

제3자의 입장에서 북미관계가 개선되었다고 판단할 수 있는 객관적 근거는 다음과 같이 요약될 수 있을 것이다: ① 북한 핵프로그램의 상태; ② 미국이 요구하는 비핵화(CVID) 조건의 완화이다. 그러나 사실상 현재 시점에서 이것은 양측의 '양보'를 의미한다. 다시 말해, 이것이 양보를 의미한다는 것은 대화국면 조성과 관계없이 미국과 북한의 이해구조는 평창 동계올림픽을 전후로도 변화하지 않았다는 것을 의미한다.

한편 미국의 관점에서 향후 북미정상회담의 성공 여부는 ① 얼마나 북한이 비핵화에 대한 진정성이 있느냐, 그리고 ② 한미관계를 이완시키려고 하느냐의 두 가지로 요약될 수 있을 것이다.

지난 6월 12일 북미정상회담 개최를 미국이 수락한 배경에는, 한

국의 대북 특사단이 전달해온 북한의 메시지를 일종의 북한의 양보 혹은 대북 최대압박과 관여의 성과로 미국은 인식하였기 때문이다. 또한 미국이 실무협상을 거치지 않고 바로 북한의 정상회담 요청을 수락한 것은 이제까지 그러한 방식의 협상이 모두 실패로 귀결되었을 뿐 아니라, 승부사 기질을 가진 트럼프 대통령은 독재국가 지도자와 만나 직접 담판을 짓는 것이 효율적이라 판단했기 때문이다. 또한 중간선거와 각종 스캔들로 인해 불리한 국내정치적 입지를 돌파할 수단도 필요했음을 간과할 수 없다.

한편 북미정상회담을 전후로 양국 간 협상 과정에서 드러난 사실은, 미국이 일괄타결 방식 대신 단계적 비핵화의 방안을 받아들여 그 기대수준을 상당히 낮춘 반면 대신 핵탄두의 조기 반출(frontload)을 우선 과제로 제기했던 점인데, 이와 관련해 북미 양국 간의 의견차가 좁혀지지 못하고 있다. 오랜 시간 미국은 핵 리스트 신고, 신고 검증, 폐기계획 수립 및 핵폐기라는 전통적인 비핵화 로드맵에 천착해있었다. 그러나 이와 같은 미국의 기대수준이 낮아진 데에는 이러한 로드맵 사이에 북미 간에 존재하는 특수성의 요소들이 결부되어 있기 때문이며, 또한 비핵화협상이 진행되는 동안 양측의 합의되지 않은 요인들이 여전히 존재하기 때문이다.

우선, 미국의 북한 비핵화 전략은 사실상 한국과 북한, 그리고 미국 간에 합의되지 않은 몇몇의 요인들로 인해 전략의 신속하고 일관적 추진이 어려운 상황이라고 볼 수 있다. 즉, 양측 간의 협상이 장기화될 수밖에 없는 원인이라고 볼 수 있다.

우선 북한이 제기하는 비핵화의 개념과 미국의 비핵화 개념의 차이가 가장 근본적인 어려움이라고 볼 수 있다. 한반도 및 북한을 사정권에 두고 있는 핵무기 모두 철수 등을 의미해온 북한의 비핵화 개념(2016년 7월 북한 대변인 성명 비핵화의 5가지 안전담보 조건:

한국 내 미국 핵무기 공개, 한국 내 모든 핵무기·기지 철폐와 검증, 미국 핵타격 수단의 한반도 전개 중단, 대북 핵위협 및 핵불사용 약속, 주한미군 철수 선포)을 기반으로 ‘등가성’을 강조하는 북한의 비핵화의 개념에 대해 과연 북미 간 타협점이 찾아질지는 미지수이다.

두 번째 문제점은 협상타결 방식의 상이성이다. 미국 트럼프 행정부는 한국이 제시한 ‘행동 대 행동’의 원칙에 대해 회의적이었다. 더욱이 2018년 10월 강경화 외교부 장관의 대미 제안인 북한의 핵무기 보유 목록 요구를 미루고 북한이 제안한 영변 핵시설 폐기 협상카드를 수용할 것에 대해 미국은 긍정적인 대응을 내놓지 않았다는 점에서 이러한 입장을 다시 확인할 수 있다. 트럼프 행정부는 원칙적으로 초기 언급했던 리비아식 비핵화 접근법, 즉 선(先)일괄폐기와 사후 보상의 접근법을 선호하는데, 북한의 경우 카다피의 몰락이 핵을 포기했다는 사실에 기인했다고 판단, 이를 선호하지 않는다.

세 번째 문제점은 보상의 문제와 교환의 등가성에 관한 것이다. 미국은 북한 비핵화에 대한 그 어떤 경제적 보상조치는 없을 것이라 밝힌 바 있다. 한편 북한의 비핵화 목표는 체제안전보장과 군사위협 해소의 뒷받침되는 비핵화를 의미하며, 선(先)신뢰조성과 후(後)동시행동의 원칙을 고수하고 있다. 북한이 비핵화의 대가로 미국의 대북 적대시정책의 사례인 대북제재를 해제할 것과 평화협정체결을 요구하고 있는데, 이는 과거 논의되어왔던 안보-경제의 교환모델, 혹은 안보-안보의 교환모델이 단계별로 중첩되어 있음을 알 수 있다. 즉, 북한은 단계적 비핵화 로드맵을 통해 미래 핵(핵실험장, 미사일 엔진 실험장 및 발사장 폐기), 현재 핵(우라늄광, 플루토늄, 우라늄 생산 관련시설), 과거 핵(핵물질, 핵탄두, 대륙간탄도미사일) 등 각각의 폐기단계에 따라 미래 핵 폐기 시 종전선언 및 연락사무소 개설, 현재 핵 폐기 시 경제제재 유예, 과거 핵 폐기 시 평화협정체결

및 경제제재 전면해제, 대사급 수교 등 다양한 동시 행동적 보상을 요구하고 있는 것이다. 이에 대해 존 볼턴 국가안보회의 보좌관은 북미정상회담이 비핵화에 초점을 맞춰야 하며 평화협정이나 대북 경제지원에 초점을 맞출 수 없다고 발언하며 이와 같은 요구를 일축하였다. 또한 비핵화의 경제적 대가를 지불할 필요가 없다는 점을 강조하며 경제적 발전을 원한다면 한국정부에 요청하라고까지 언급한 바 있다.

네 번째 문제점은 협상국면을 장기간 유지하는 것이 트럼프 행정부에게 국내정치적으로 우호적인 결과를 가져올 것인가에 관한 것이다. 올해 초까지 중간선거라는 미국 국내정치 일정은 트럼프 행정부로 하여금 단시일 내에 북핵문제를 해결하려는 동력이 될 것이라 모두가 예측한 바 있다. 한국도 이러한 측면에서 신속한 비핵화를 목표로 삼도록 미국을 독려했고, 이를 위해 제재 완화와 종전선언 등을 미국 측에 제안한 바 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 미국은 북핵문제가 단시간에 해결될 문제가 아니라는 점을 명확히 인지하고 있는 듯하며, 협상국면 즉, 외교적 접근법의 모멘텀이 유지될 수 있는 환경이라면 장기적인 협상을 염두에 두고 있는 듯하다.

마지막 문제점은 북미 간이 아닌 남·북·미 3국 관계의 딜레마이다. 한국이 대북 관여의 수준을 높인다면, 미국의 최대압박과 관여의 대북정책은 더욱 강해질 수밖에 없을 것이다. 미국의 입장에서 제재란 북한에 대한 유일한 협상 레버리지이기 때문이다. 결과적으로 미국은 철저히 국익의 입장에서 비핵화 조치를 이끌어 나가기 위한 대북제재 및 압박 조치를 유지할 것이다. 미국은 평창 동계올림픽을 명분으로 진전된 남북대화과 교류로 인해 대북제재가 완화될 것에 대해 우려하고 있으며, 남북 간의 교류협력과 긴장완화의 속도가 북미 간의 비핵화협상 진전 속도를 앞질러 가는 것에 대해 우려를

표한 바 있다.

한편, 이러한 문제점뿐만 아니라 북미 간에 존재하는 현안들 역시 비핵화협상을 어렵게 만들고 있다. 첫째는 대북제재 해제 관련이다. 미국의 관점에서 대북제재 해제는 근본적으로 북한이 의미 있는 비핵화 조치를 보여줄 수 있느냐에 달려있다. 미국 트럼프 행정부가 임하는 북한 비핵화협상에 있어서 최우선 순위는 바로 비핵화 일정과 우선 과제로 조기 가시(frontload) 핵폐기, 이 과정에서 반출 혹은 폐기될 핵무기의 유형과 수량, 그리고 핵탄두 운반 및 폐기 방식, 그리고 최종적으로 이에 대한 보상 여부이다. 그러므로 조기 가시 핵폐기가 얼마나 빨리 진행되느냐에 따라 제재 완화조치가 뒤따를 것으로 예측된다. 물론 미국의 입장은 비핵화가 진행되는 과정이라도 대북제재를 제외하고는 관계 개선, 체제보장의 동시행동은 가능하다는 입장이다. 그러나 대북제재는 북한의 불가역적 비핵화가 진행되는 시점, 즉 주요 무기체계 혹은 핵물질 폐기의 시점에서야 가능하다고 발언한 바 있다.

더욱이 최근 밀착된 북중관계로 인해 미국은 최대압박과 관여 정책을 완전한 비핵화가 달성될 때까지 지속할 것임을 밝힌 바 있다. 중국이 대북제재를 완화해 북한의 비핵화 의지를 약화시키고 있다는 ‘중국 배후론’에 근거한다. 결과적으로 북한의 완전한 비핵화를 달성할 때까지 대북제재를 해제하지는 않을 것이며, 한국은 결과적으로 북한의 비핵화 과정이 완료될 때까지 한미 간 협상 과정 조율을 위해 미국과 긴밀히 협력해야 할 것이다.

대북제재 해제를 위해서 가장 중요한 것은 한국의 대미 의회외교 강화이다. 미국 의회는 트럼프 대통령이 북미정상회담에서 북한과 합의한 사항을 실천하기 위해 필요한 외교적 운신의 폭을 허용해줘야 하며 동시에 이러한 조치들이 비핵화 검증 과정을 앞서지 않도록

트럼프 대통령을 견제해야 하는 딜레마 속에 있다. 지금까지 미국 의회는 트럼프 대통령이 대북정책을 결정함에 있어 의회를 우회할 가능성을 차단하기 위해 다수의 법안을 상정했다. 우선 주한미군 철수 혹은 감축에 관한 트럼프 대통령의 일방적인 결정 가능성에 대응하기 위해, 「국방수권법(National Defense Authorization Act: NDAA)」은 주한미군 주둔 여부는 북한과의 협상 대상이 아니라고 밝히고 있으며, 현재 약 28,500명 수준인 주한미군 규모를 22,000명 미만으로 축소하지 못하도록 의무화했다. 「국방수권법」은 비록 매년 리뉴얼되는 예산법이지만, 이를 통해서라도 미군의 한국 주둔에 대한 초당적 입장을 명문화하고자 했던 미국 의회의 입장을 확인할 수 있다.

향후 트럼프 대통령은 싱가포르 정상회담 합의문의 지속성과 구속성을 담보하기 위해 의회로부터의 지속적인 협조가 필요할 것이다. 북미정상회담의 합의사항과 향후 후속회담의 결과를 조약화하여 의회 상원 비준을 추진하려 하기 때문이다. 비준이 필요한 이유는 바로 북한의 체제보장 요구 때문인데, 북미 지도자가 구두로 한 약속보다는 행정부 교체와 관계없이 유지될 수 있는 조약이 양국 간의 신뢰형성에 더욱 기여할 것이기 때문이다. 미 의회 상원에서의 조약 비준은 상원의원 2/3 이상의 찬성이 있어야 한다. 현재 상원은 공화당이 과반수(공화당 51석, 민주당 47석, 무소속 2석)를 차지하고 있지만 성공적인 비준을 위해서는 추가적인 민주당 의원의 지지가 필요한 상황이다. 그러나 민주당 상원의원의 협조를 얻기는 어려울 것으로 예측된다. 지난 북미정상회담 직전 민주당 상원의원들은 서한을 통해 트럼프 대통령에게 북미정상회담이 달성해야 할 목표를 밝혔는데, ① 북한의 핵무기 및 생화학 무기 제거; ② 군사적 목적을 위한 우라늄 및 플루토늄 농축 및 생산 중단, 핵무기 생산시설

파괴; ③ 미사일 발사 중지 및 관련 시설 및 프로그램 제거; ④ 북한의 핵 및 미사일 프로그램 검증 및 사찰을 위한 조사단의 “언제 어디서나(anytime anywhere)”, 즉 장소와 시간에 구애받지 않는 활동 허용; ⑤ 마지막으로 이 모든 목표는 영구적(permanent)이어야 한다는 점이다. 물론 이때의 “언제 어디서나”의 조항은 이라크와 같은 패전국에 적용되던 조항이라 향후 논란의 여지가 있을 것이다. 중요한 점은 북한이 CVID를 받아들이지 않는 이상 북미회담 결과를 포함해 체제보장을 공식적으로 명문화한 조약은 미 의회 상원의 비준을 받기 어려울 것이다.⁸⁹⁾ 이는 북한 비핵화에 있어서 CVID를 초당적으로 지지하는 미 의회의 분위기를 보여준다.

실제로 미 의회는 북한 비핵화 과정을 검증하기 위한 법안을 상정했다. 북미정상회담 직전 6월 6일 공화당 엘리엇 앵겔(Eliot Engel) 의원에 의해 제안된 「북한핵 기준 법안(North Korea Nuclear Baseline Act, H.R. 6012)」이 그것이다. 본 법안은 법제화된 후 60일 이내 의회 상하원 군사위원회 및 외교위원회 등 국가안보 관련 모든 위원회에 북한 핵프로그램 현황에 관한 보고서를 제출해야 한다. 또한 180일마다 협상 진전 내용을 보고서로 제출해야 하며, 매년 검증 평가보고서를 제출해야 한다. 이는 과거 이란의 포괄적공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action)이 행정협정(executive agreement)으로 체결되어 의회가 배제되었었던 점에 기인한다. 이에 후속회담 과정에는 의회의 초당적 상원실무대표단(senate working group)을 참관시킬 것이라 언급하기도 했다. 더욱이 대북제재는 다수의 제재법을 통해 지난 반세기 넘게 유지되어왔다. 행정명령으로 시행된 제재의 경우 시행과 해제가 상대적으로 용이하지만, 의회에서 통과된 법에 근거한 대북제재를 해제 혹은 완화하기 위해서는 의

89) 성기영 외, 『평화와 번영의 한반도: 한반도 평화실현과 국제협력』, p. 113.

회의 동의와 지지가 필요하다.

궁극적으로 한국은 미 의회가 북미 간 합의의 이행 상황을 추적하고 동시에 미국 행정부의 결정 과정에 배제되지 않기 위한 노력을 하고 있다는 점을 이해해야 할 것이다. 앞서 언급한 법안의 의회 내 진행 과정에 대해 대미 의회외교의 역량을 발휘할 필요가 있을 것이다. 또한 미국 의회는 북미 간 정상회담에서 합의한 사항들이 실질적으로 진전되지 않을 경우 이에 대응하기 위한 추가적인 대북제재안을 발의할 것이다.

둘째, 종전선언과 관련한 사항이다. 미국의 대외정책 결정 과정에 참여하고 있는 실무진들 가운데 종전선언의 필요성에 대해 공감대가 넓지 않다. 미국에게 있어 종전선언은 단순한 정치적 레토릭이 아니라, 한국전쟁을 끝내는 조약의 형태로 귀결되어야 하며, 이때의 조약은 행정부 교체와 관계없이 지속되어야 그 신뢰성이 유지될 것이라고 생각하고 있다. 또한 미국은 그것이 비록 정치적 선언에 불과하다고 한국이 언급했음에도 불구하고 종전선언을 채택할 시 한미동맹을 불가피하게 약화시킬 구실이 될 것이라는 점을 우려한다. 즉, 종전선언 채택 시 한반도에서의 주한미군 주둔은 인정하더라도 그 주둔 자체와 그 일환으로 실시될 한미연합군사훈련은 대북 적대시정책의 일환으로 비난받을 것이라는 것이다. 또한 한반도에 대한 핵확장 억지 역시 그러한 맥락에서 지속적인 비난의 대상이 될 것이라 예측하고 있다. 즉 법적인 효력이 없는 종전선언이라 할지라도 한반도와 동북아 지역에서 미국의 영향력이 비난받는 상황에 이르게 될 것이며, 이러한 비탈면의 오류(slippery slope)에 빠질 가능성에 처음부터 동의할 필요가 없다고 생각하고 있다. 궁극적으로 미국의 입장에서 종전선언은 북한이 구상하는 ‘평화’의 개념이 무엇인가, 특히 그것이 핵보유에 기반한 평화인가의 여부에 달려있다. 즉, 북

한은 경제-핵 병진노선에 따라 핵무력을 완성한 이후 대외적 평화 공세를 시작했다는 점을 고려해볼 때, 북한 김정은 정권의 생존은 핵보유에 달려있다고 미국은 평가하고 있기 때문이다. 다만 현재 북한의 대미 대화국면은 북한의 핵문제에 대한 국제사회의 접근법을 제재일변도에서 대화로 선회하기 위함이며, 동시에 미국과의 평화 및 대화국면은 중국에 대한 외교적 레버리지를 높여 중국으로 하여금 대북제재의 수위를 완화하도록 요청할 수 있다는 점에 있어 유용할 것이라 미국은 분석하고 있다.

셋째, 트럼프 행정부의 불확실성은 트럼프 대통령 스스로에 존재한다. 이는 트럼프 대통령의 협상가로서의 명망 획득 욕구에 근거한다. 예컨대 이란 핵협상 탈퇴의 사례에서나 지난 5월 미국의 북미 정상회담 취소 사태에서 살펴볼 수 있는 것은 트럼프 대통령이 이를 통해 ‘강한 지도자’ 혹은 ‘강한 협상가’라는 이미지를 상대국에게 보여주려 하고자 한다는 점이다. 즉, 미국은 CVID에 대한 강한 집념을 대외적으로 보여주길 원하기도 하지만, 보다 궁극적으로 트럼프 대통령의 불확실성 자체를 협상 레버리지로 사용하고자 하는 의도를 보여주고 있다. 트럼프 대통령 스스로도 언제나 예측 불가능성을 전략적 강점으로 여겨왔다. 예컨대 과거 맥매스터 전 국가안보보좌관이 대북제재 및 압박 캠페인을 국제사회와 조율하고 있을 당시 트럼프 대통령은 “화염과 분노(fire and fury)”를 언급했으며, 또한 최근 존 볼튼 현 국가안보보좌관이 대북제재의 필요성을 여전히 강조했을 때에 트럼프 대통령은 북미관계가 평화국면에 돌입했다고 주장한다. 궁극적으로, 북미관계, 혹은 북한 비핵화의 최종 단계(end game)에 대한 트럼프 대통령의 입장은 아직까지 명확히 제시된 바 없다.

물론 이러한 불확실성이 과연 미국의 북한 비핵화 과정에 있어 얼마나 효과적인지는 아직까지 미지수이나, 이미 협상은 시작되었고,

미국의 많은 양보를 바탕으로 협상이 시작되었다는 점을 고려해볼 때 북한 역시 많은 정치적 부담을 안을 수밖에 없는데, 이는 트럼프 대통령의 불확실성으로 인해 더욱 가중될 것으로 예측된다.

요컨대 트럼프 대통령의 레토릭과 행정부 각 부처의 고위급 실무진들 간의 인식 차이는 좁히기 어려울 것이다. 물론 한국의 중재외교를 통해 지속되고 있는 정상외교는 남과 북, 그리고 북한과 미국 사이의 대화가 새로운 ‘뉴노멀(new normal)’이 되어 2017년 연말의 ‘화염과 분노’의 시기로 되돌아가지 않아도 되었다는 점을 간과하긴 어려울 것이다.

그러나 미국은 과거 리비아식 ‘일괄타결’ 접근법에서 물러나 행동대 행동의 단계별 접근법을 받아들였을 뿐 아니라 안보 대 안보 교환 프레임, 안보 대 경제 교환의 프레임도 일정 부분 받아들여 비핵화-평화체제 구축이라는 장기적 목표 역시 일정 정도 수공한 것으로 보인다. 핵탄두 조기 반출 요구도 거둬들였으며, 미국은 핵시설 전체 신고가 아닌 일부 시설을 신고하겠다는 약속만 한다면 종전선언도 고려해보겠다는 입장으로까지 후퇴한 것으로 보인다. 즉, 전통적으로 유지해온 신고-검증-폐기의 로드맵에 천착하지 않을 것이라는 의중을 내보인 것이다. 이러한 전통적인 입장은 전체적인 핵 프로그램 및 시설, 핵탄두 규모를 파악한 후 협상의 기준점을 마련하겠다는 의도이지만, 북한은 이러한 신고목록이 미국의 대북공격 대상이 될 것을 우려하고 있다.

이에 대해 미국 내에서는 북한의 살라미 전술에 미국이 말려든다면 북한이 하는 모든 조치들에 대해 미국의 보상이 뒤따를 수밖에 없을 것이라는 회의적인 시각이 주류를 이루고 있다. 10월 8일 폼페이오 국무장관의 방북으로 2차 북미정상회담 개최가 공식화했지만, 별다른 성과가 합의되지 않은 상황에서 ‘대화를 위한 대화’를 목적으

로 개최될 가능성은 매우 낮다. 이미 첫 번째 정상회담 역시 계산된 위험고조(calculated risk escalation)였다는 점에서 이것이 또 다시 선택될 확률은 희박하다. 즉, 첫 번째 북미정상회담과 한미연합 훈련 중단에도 불구하고 가시적인 비핵화 조치가 없었기에 이러한 위험고조 선택지에 대해 미국 내 지지를 받기는 어려울 것이다. 또한 궁극적으로 트럼프 대통령은 실패한 협상가라는 평판을 감내하기는 어려울 것이다.

폼페이오 국무장관의 평양 방문 이후 두 번째 북미정상회담이 공식화된 것은 북미 간 실질적 합의사항이 있는 것으로 추측할 수 있다. 그러나 만약 두 번째 정상회담 개최에도 불구하고 충분한 비핵화 조치가 수반되지 않는다면, 미국이 유지해온 외교적 접근법이 소진될 가능성, 혹은 트럼프 대통령의 인내력이 소진될 가능성도 존재한다. 결과적으로 미국의 대북정책의 강압도는 더욱 높아질 개연성이 있다.



V

한반도 비핵·평화체제 전망

Korea Institute for National Unification

1. 비핵·평화체제에 대한 북미 이견

폼페이오 미 국무장관의 4차 방북으로 비핵화협상의 교착국면 해소를 위한 계기가 마련되었다. 하루 일정으로 소화된 폼페이오 장관의 방북은 김정은 위원장 면담이 주요 목적이었다고 볼 수 있다. 따라서 북미 간의 이견 조정 또는 실무협상이 아닌 김 위원장의 비핵화에 대한 의지의 확인과 약속이 중요했다고 볼 수 있다.

미 국무부는 폼페이오 장관의 방북 직후 김정은 위원장이 풍계리 핵실험장의 폐기를 확인하기 위해서 사찰단을 초청했다고 밝혔다. 북한 최고지도자가 밝힌 핵사찰에 대한 최초 공식적인 언급이라는 점에서 의미가 있다. 김정은 위원장은 이미 평양공동선언에서 영변 핵시설 영구폐기를 명문화했다. 따라서 폼페이오 장관의 방북을 통해 종전선언과 영변 핵시설의 영구폐기가 등가물로 교환되는 협상이 이루어졌을 개연성을 배제할 수 없다. 영변 핵시설은 원자로 및 재처리시설과 농축시설을 포함하고 있다는 점에서 북한 현재 핵의 핵심에 해당한다. 북한이 미래 핵인 풍계리의 핵실험장을 폭파하고 동창리의 엔진시험장 및 미사일 발사장의 해체에 착수했다는 점에서 현재 핵은 이후 단계의 비핵화에 있어서 중요한 대상이다.

폼페이오 장관의 방북 이후 2차 북미정상회담이 공식화되었다. 그동안 북한의 종전선언에 집착해 왔다는 점에서 2차 북미정상회담의 개최는 종전선언의 성사를 의미한다고 볼 수 있다. 그러나 북미 간 종전선언이 도출된다고 해도 이는 비핵화협상의 스몰딜 차원을 넘는 것으로 보기 어렵다. 종전선언은 한반도 평화체제 구축의 입구에 해당하며, 불가침을 포함하는 항구적 평화상태의 달성 즉 평화협정이 체결된 것은 아니기 때문이다. 또한 북한 현재 핵의 핵심시설인 영변 핵시설이 폐기 절차에 들어간다고 해도 다른 지역에 은닉된

것으로 추정되는 우라늄 농축시설이 문제로 부상할 수 있다. 장거리 탄도미사일의 경우 문제가 보다 복잡하다. 북한이 보유하고 있는 단거리 및 준중거리, 중거리, 그리고 장거리탄도미사일 중 어디까지를 협상대상으로 정할지에 대한 협상은 어려운 과제가 될 것이다. 북한의 탄도미사일 생산시설은 상호 중첩적이며 긴밀한 연관관계에 있다는 것도 문제이다.

북한 핵프로그램의 핵심은 과거 핵이다. 과거 핵은 북한이 생산한 핵물질, 핵탄두, 그리고 ICBM을 포함한 운반수단이다. 과거 핵은 즉각 사용이 가능한 무기급이라는 점에서 비핵화협상에서 북한이 핵심적 레버리지로 활용할 수 있다. 과거 핵의 폐기는 북한 비핵화의 성공 여부를 판단할 수 있는 결정적인 관건이다. 영변 핵시설의 영구폐기와 중전선언이 등가물로 교환된다고 해도 보다 중요한 과제들이 남아 있는 것이다.

비핵화협상에서 북미 간의 이견이 반복되는 근본 원인은 비핵화 방식에 대한 큰 틀의 합의가 이루어지지 않았기 때문이다. 미국이 원하는 비핵화 방식은 신고-검증-폐기를 내용으로 하는 사찰 매뉴얼방식이라고 할 수 있다. 매뉴얼방식은 초기에 북한 핵프로그램의 전모에 대한 파악이 가능하며, 이를 토대로 투명한 비핵화를 진행할 수 있다는 점에서 신뢰할 수 있는 방안이다. 그러나 북한 비핵화에 대해 매뉴얼방식을 적용하는 데에는 문제가 있다. 우선 핵연료의 채취와 농축, 재처리, 그리고 운반수단 제조 등 핵무기 생산과 관련된 일관체계를 갖춘 북한과 같은 자발적 핵보유국에 대해서 매뉴얼방식을 적용한 비핵화의 사례는 찾기 힘들다. 방대한 규모의 북한 핵시설과 핵폐기의 기술적 문제 등을 감안했을 때 단기간에 완전한 비핵화의 관철도 어렵다.

더 큰 문제는 당사자인 북한이 매뉴얼방식의 비핵화를 받아들이

기 어렵다는 점이다. 비핵화 프로세스의 초기인 신고 단계에서 북한 핵프로그램의 전모가 밝혀지고, 신고 내용의 신뢰성을 둘러싼 논쟁의 가능성이 있다. 또한 북한은 검증 단계에서 제한된 장소와 분야를 공개할 것이나, 미국은 제한 없는 검증 방식을 선호할 것이라는 점에서 마찰의 가능성이 있다. 신고 및 검증 단계의 이견으로 인해 협상이 파기될 경우 북한의 입장에서는 아무런 성과도 없이 핵능력만 공개한 셈이 된다. 신고 및 검증 단계에서 협상이 파기된 사례는 이미 과거 북미 비핵화협상에서 경험한 바다. 신고 및 검증 단계가 순조롭게 진행된다고 해도 비핵화의 완료시점 이전에는 실제 폐기 행동이 아니라는 점에서 대북제재의 해제와 체제보장 조치가 단행되기도 어렵다. 북한이 매뉴얼방식을 수용하기 어려운 이유이다.

북한은 남아프리카공화국이 시행했던 자발적 비핵화 방식을 선호하는 것으로 볼 수 있다. 남아프리카공화국은 자발적인 비핵화 조치 이후 NPT에 가입하고 IAEA의 사찰을 수용했다. 검증 과정에서의 일부 난항에도 불구하고 남아프리카공화국은 핵폐기 1년 반, 검증 2년 등 비교적 단기간에 비핵화 과정을 마무리할 수 있었다. 풍계리의 핵실험장 폭파와 동창리의 미사일 발사대 및 엔진시험장의 해체, 그리고 영변 핵시설의 영구폐기 제안 등 북한이 취한 모든 비핵화 조치는 스스로의 선택에 의한 것이라는 점에서 자발적 비핵화 방식으로 볼 수 있다.

북한과 남아프리카공화국의 비핵화에는 몇 가지 차이점이 있다. 남아프리카공화국의 핵프로그램은 농축을 통한 핵물질 제조시설과 7개 가량의 원자탄급 핵탄두 등 상대적으로 단순했다. 반면 북한의 경우 농축 및 원자로를 이용한 재처리 등 두 가지 방식의 핵물질 추출시설을 운영하고 있으며, 운반수단인 중장거리 탄도미사일 생산 시설까지 보유하고 있기 때문에 핵프로그램이 매우 방대하다. 남아

프리카공화국은 비핵화 대가로 체제보장 및 보상을 요구하지 않았지만, 북한은 상응조치를 전제로 비핵화를 시행할 의도를 가지고 있다. 자발적 비핵화 방식의 가장 큰 문제는 비핵화가 최종적으로 완료되는 시점 이전에는 핵프로그램의 전모를 알 수 없으며, 비핵화의 신뢰성을 사전에 검증하기 어렵다는 점이다. 북한이 일방적으로 시행하는 자발적 비핵화 방식은 미국이 수용하기 어렵다.

2. 북미 비핵화 절충 방안

중전선언 단계 이후 가장 중요한 과제는 비핵화의 큰 흐름을 결정하는 빅딜, 즉 비핵화 방식에 대한 합의이다. 북미 간 이견의 해소를 위해서는 북한의 자발적 비핵화 방식과 미국의 프론트로딩(front loading) 방식⁹⁰⁾을 절충하는 방안이 모색될 수 있을 것이다. 북한의 자발적 비핵화 방식을 일부 수용하되 비핵화의 시간표와 절차에 합의하고, 핵심 비핵화를 조기에 선행하는 ‘시퀀스방식(Sequence Type Denuclearization)’은 대안이 될 수 있다. 시퀀스방식은 북한 비핵화의 시간과 단계를 몇 개의 핵심 및 주요부분으로 나누어 합의된 시간표에 따라 진행하는 것이다. 이 방식은 신고에서 시작하는 매뉴얼방식의 문제를 우회하면서도, 신속하고도 실질적인 비핵화를 진전시킬 수 있다는 점에서 북미 모두에게 유용한 방식이 될 수 있다.

시퀀스방식의 전제는 완전한 비핵화 목표에 대한 신뢰의 형성과 트럼프 대통령의 실질적 임기인 2020년 말까지 북한 핵프로그램의 핵심 및 주요 대상의 폐기시간표를 약속하는 것이다. 방대한 북한

90) 미국의 인터넷매체 폭스(VOX)는 미국이 북한이 보유한 핵탄두의 60~70%를 8개월 내에 북한 이외의 지역으로 반출해 폐기할 것을 지속적으로 요구했다고 보도한 바 있다. *VOX*, 2018.8.8.

핵프로그램과 폐기의 기술적 문제를 고려했을 때 단기간 내 완전한 비핵화는 불가능하지만, 핵무기 및 생산시설 등 핵심 및 주요 분야를 대상으로 할 경우 트럼프 대통령 임기 내 비핵화는 가능할 것이다.

실질적인 비핵화를 위해서는 북한의 미래 핵, 현재 핵, 그리고 과거 핵의 핵심 및 주요 부분이 폐기되어야 한다. 이를 위해서는 북한이 영구폐기 의사를 밝힌 영변 핵시설의 원자로, 재처리시설, 농축시설과 아울러 북한의 다른 지역에 설치되었을 것으로 추정되는 농축시설과 ICBM급 운반수단의 주요 제조시설에 대한 비핵화 조치가 필요하다. 중요한 것은 핵물질과 핵탄두, 그리고 ICBM 등 북한 과거 핵의 상당 부분을 조기에 반출하거나 폐기하는 프론트로딩이다. 프론트로딩이 북한 핵능력의 전모를 대상으로 하는 것은 아니라는 점에서 미국의 상응조치가 수반될 경우 북한도 선택할 수 있는 방안이라고 할 수 있다. 프론트로딩의 시행은 북한의 진정성과 비핵화 프로세스의 순조로운 이행을 확인할 수 있는 가장 핵심적인 관건이 될 것이다.

비핵화 프로세스에 상응하는 체제보장과 보상의 시퀀스도 가동되어야 한다. 북한에 대한 체제보장과 보상은 종전선언과 단계적인 제재 해제, 평화협정체결, 관계 정상화의 순서가 될 것이다. 종전선언으로 비핵화와 한반도 평화체제 구축의 입구가 마련되면, 평화협정체결을 위한 협상이 개시될 수 있을 것이다. 영변 핵시설의 영구폐기가 시작되는 시점 또는 북한 과거 핵의 폐기가 명확한 상황에서는 단계적인 대북제재의 해제를 통해 비핵화 프로세스를 견인할 필요가 있다. 북한 핵프로그램의 핵심 및 주요 분야의 비핵화가 실질적으로 완료될 경우 평화협정의 체결이 가능할 것이며, 그 시기는 트럼프 대통령의 임기 말이 될 가능성이 크다. 평화협정의 체결은 핵심 및 주요 분야의 비핵화 조치의 완료와 아울러 북한 핵프로그램

전모의 투명한 공개를 의미한다. 이후의 과제는 북한의 잔여 핵프로그램에 대한 증장기적 비핵화 프로세스가 될 것이다.

시퀀스방식은 북한 핵의 전모에 대한 투명한 조기 비핵화가 현실적으로 어려운 상황에서의 차선책이다. 시퀀스방식의 신뢰성은 각 단계를 구성하는 비핵화 조치들이 독립적으로 북한 핵프로그램에 불가역적이고 영구적 손상을 주는 형식을 통해 확보될 수 있을 것이다. 또한 완전한 비핵화에 대한 북한의 진정성이 전제되어야 하며, 북한 핵프로그램의 핵심 및 주요 분야의 비핵화로 북한의 전략적 핵능력과 핵위협이 신속하고도 실질적으로 제거될 수 있다는 확신과 신뢰가 필요하다.

3. 한반도 평화체제 구축방안

가. 종전선언

한반도 평화체제 구축은 종전선언과 평화협정체결, 국제적 보장, 그리고 새로운 다자안보협력을 포함하는 복합적인 과정이다. 종전선언은 한반도 평화체제 구축의 출발점이라고 할 수 있다. 일반적인 경우 종전선언이 필수가 아니며, 대부분 평화협정에 그 내용이 포함되어 있다. 따라서 갈등과 무력충돌의 상황에 있는 국가들 대부분의 경우 휴전과 평화협정을 통해 분쟁을 해소하는 절차를 거치며, 종전선언은 독립적으로 특별한 단계를 구성하지는 않는다. 그러나 한반도의 경우 현재의 상황에서 평화협정의 체결은 사실상 가능하지 않다. 북한의 핵문제라는 안보적 걸림돌이 존재하기 때문이며 따라서 평화협정의 체결은 북한의 비핵화 진전 이후에 가능하다. 북한 핵프로그램이 방대하다는 점과 기술적인 문제로 인해 북한의 비핵화에

는 상당한 시간이 소요된다. 따라서 북한의 비핵화를 견인하고 평화 체제 구축을 순조롭게 진행하기 위해서는 일종의 입구가 필요하며, 종전선언은 바로 이 같은 점에서 중요성이 있다. 종전선언의 단계는 한반도 상황의 특수성을 반영하여 전략적으로 평화협정에서 분리한 것으로 볼 수 있다.

한반도에서 종전선언은 평화체제 구축의 입구로서 중요한 의미가 있으며, 비핵화의 시작에서 평화협정체결 시점까지의 과도기를 안정적으로 관리하는 기능을 수행하게 될 것이다. 종전선언은 비핵화를 촉진시키는 동시에 군사적 신뢰구축을 가속화할 수 있을 것이다. 현재 한반도에서 군사적 대치를 이루고 있는 주체는 한국, 미국, 북한이라는 점에서 3자 간의 합의만으로도 종전선언은 가능하다고 볼 수 있다.

남북한 간에는 사실상 종전선언이 이루어진 것으로 볼 수 있다. 1991년 체결된 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’, 즉 기본합의와 10·4 남북공동선언, 그리고 4·27 판문점선언 모두 사실상 종전선언의 내용을 포함하고 있다. 특히 9월 평양공동선언의 경우 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서를 채택함으로써 종전선언을 제도화했다. 사실상 중요한 것은 북미 간 종전선언이라고 볼 수 있다. 북미가 종전선언을 도출할 경우 종전선언의 단계는 마무리되는 것으로 해석될 수 있다.

남북한과 미국, 그리고 중국은 한국전쟁의 주요 당사자라고 할 수 있다. 그러나 미국과 중국의 수교는 1979년 이루어졌으며, 1992년에는 한국과 중국이 수교했다. 수교는 평화체제 구축의 마지막 단계의 관계 정상화라는 점에서 한국과 미국, 그리고 중국 간에는 이미 종전선언이 이루어진 것으로 볼 수 있다. 중국 역시 상징성이 강한 종전선언 단계에 참여하지 않는다고 해도 안보적으로 별다른 영향

을 받지 않는다. 중국의 보다 큰 관심은 한반도 안보질서의 근본적 변화를 초래하게 될 평화협정이라고 할 수 있다.

나. 평화협정체결

평화협정은 평화상태 달성의 제도화를 의미한다. 평화협정의 형식과 내용, 그리고 절차에 대한 일반적인 합의가 있는 것은 아니며 분쟁 당사자 간의 평화를 보장하기 위한 협정을 총칭한다. 대부분의 평화협정은 단일한 문서가 아니며 예비협정, 본협정, 그리고 부속합의서 등을 포함하는 일련의 문서체계로 구성되어 있다. 일반적으로 평화협정은 종전과 불가침, 영토문제, 배상, 포로문제, 관계 정상화 등을 내용으로 한다. 그러나 한반도 평화협정의 경우 정전협정 이후 장기간이 경과한 점과 여러 특수성을 감안했을 때 영토 및 배상, 그리고 포로문제 등이 핵심적인 쟁점이 될 가능성은 높지 않다. 또한 평화협정이 종전선언과 분리되어 최종적으로 체결될 가능성이 있다는 점을 고려하면 한반도 평화협정의 핵심은 불가침과 관계 정상화가 될 가능성이 크다.

한반도 평화협정의 체결은 양자적 차원과 다자적 차원 등 두 가지 방식으로 추진될 수 있을 것이다. 양자적 차원은 한반도에서 군사적 대치국면을 형성하고 있는 남·북·미를 평화협정의 주체로 간주하고 남북 및 북미 간에 추진하는 방식이다. 정전협정의 당사자와 평화협정의 당사자가 항상 일치하는 것은 아니며, 정전협정 이후의 안보상황 변화에 따라 평화협정체결의 당사자는 유동적일 수 있다. 일반적으로 수교는 평화협정 이후의 단계이며, 한국 및 미국과 중국은 수교상태라는 점에서 평화협정의 필요성이 크지 않다. 또한 북한과 중국 간에도 평화협정이 필요한 상황이 아니다. 또한 중국은 한반도에 군대를 주둔시키고 있지 않다. 남북한과 미국을 중심으로 평화협

정을 체결할 수 있는 근거들이다.

양자 간 평화협정의 체결은 비교적 신속하고 효율적으로 추진될 수 있다는 점이 특징이다. 북미 간 평화협정체결은 한반도 평화체제 구축 과정에서 가장 중요한 의미를 지니며, 핵심은 상호 불가침조약의 체결과 수교를 포함한 관계 정상화가 될 것이다. 북미 평화협정은 북한 비핵화가 사실상 완료되는 시점에 체결될 가능성이 크지만, 북한 비핵화가 일정규모에 진입하는 단계에서는 협상을 시작할 필요가 있다. 평화협정체결을 위한 협상의 단계에서도 양국 간 이익대표부와 연락사무소의 설치도 가능할 것이다. 북미 평화협정체결 이후 남은 과제는 수교를 포함한 관계 정상화의 본격화가 될 것이다.

북미 평화협정체결과 병행하여 남북한 간에는 평화협정의 내용을 포함하는 기본협정을 체결하는 방안이 모색될 수 있다. 남·북·미 사이의 평화협정이 체결된다고 해도 남북한 간에는 상호 특수관계의 인정을 포함하는 남북기본협정이 다시 체결되어야 한다. 남북기본협정과 평화협정은 내용상 중첩된다. 따라서 평화협정의 주요 내용을 포함해 특수관계인 남북관계 전반을 규정하는 남북기본협정을 체결할 경우 남북한 간 평화의 제도화가 가능하다. 남북기본협정의 체결시점은 북미평화협정 체결시기와 일치할 개연성이 있다. 남북기본협정이 체결되는 시점까지 대북제재의 단계별 해제와 6·15 및 10·4, 판문점선언 등 기존 합의사항의 이행, 서울-평양 간 대표부의 설치가 가능할 것이다.

양자적 접근을 통해 북미평화협정과 남북기본협정이 체결될 경우 한반도에서 군사적 대치를 이루고 있는 직접 당사자 간에 평화의 제도화가 이루어진다. 이 경우 정전협정은 사문화되는 것으로 볼 수 있으며, 유엔 사령부는 유엔의 결정에 따라 해체의 수순을 밟으면 될 것이다.

그러나 양자적 접근을 통한 평화협정체결 방식은 중국이 배제된다는 점에서 현실적인 제약이 있다. 중국은 한국전쟁에서 막대한 인적, 물적 손실을 감수한 실질적인 전투 당사자이다. 또한 평화협정이 체결될 경우 그 내용에 따라 한반도 및 동북아 안보질서가 근본적으로 변화한다는 점에서 중국에 대한 안보적 영향이 필연적이다. 또한 북중관계는 특수관계이며, 전통적으로 중국은 북한을 전략적 자산이자 완충지대(buffer zone)로 인식해왔다. 미중 패권경쟁이 심화되고 있는 동북아 안보환경에서 한반도 평화협정체결 과정에 대한 중국의 안보적 우려는 일정한 근거를 지니고 있다. 현실적으로 중국의 협력이 없을 경우 한반도 평화체제 구축은 근본적인 한계에 직면할 가능성을 배제할 수 없다. 이와 같은 이유로 한국전쟁의 주요 교전 당사자인 남북한과 미국, 그리고 중국이 참여하는 다자 간 한반도 평화협정체결은 현실적인 방안이 될 수 있을 것이다.

문제는 다자적 방식의 한반도 평화협정체결 과정에서 예상되는 난관이다. 다자적 방식의 경우 중국의 협조를 견인할 수 있다는 점에서 긍정적이나 미중의 안보적 이해가 충돌할 수 있다는 점과 평화협정의 내용을 규정하는 과정에서 마찰의 가능성이 있다. 동북아에서 진행되고 있는 미중 간 패권경쟁구도가 한반도 평화협정체결 과정에 반영될 경우 복합적인 문제들이 발생할 수 있다. 특히 중국이 북한에 대한 배타적인 영향력의 행사를 고집하거나 미국이 북한을 포함해 한반도 전역에서 중국을 견제하기 위한 전략적 능력을 유지하려 할 경우 한반도 평화협정의 성격에도 영향을 미치게 될 가능성이 있다. 따라서 다자적 방식의 평화협정체결의 경우 한반도에서의 항구적인 평화 상태를 달성하기 위한 본래의 목적을 관철하는 것이 매우 중요하다.

다자적 방식의 평화협정체결 과정에서 핵심내용인 불가침조항을

중심으로 한반도의 평화를 실질적으로 증진시키는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 북한의 비핵화를 전제로 평화협정이 체결된다는 점에서 미국은 북한에 대한 핵과 재래식 무기를 이용한 일체의 군사적 위협과 공격의 금지, 그리고 불가침을 약속하게 될 것이다. 평화협정에 참여하는 중국 역시 한반도 전역에 대해 불가침의 약속을 할 필요성이 있다. 평화협정의 불가침 내용을 구체화하기 위한 미국과 중국의 군비통제가 필요하며, 따라서 한반도와 관계된 미국과 중국의 핵 및 재래식 군사력의 운용은 제약을 받게 될 것이다. 이 경우 한반도 전체는 비핵지대로 전환되며, 한반도 평화협정은 동북아 비핵·평화체제 구축의 시발점이 될 수 있을 것이다.

양자적 또는 다자적 차원의 한반도 평화협정체결 과정에서 가장 중요한 점은 한·미·일 대 북·중·러 형태의 냉전적 대립구도를 근본적으로 해체하는 것이며, 한반도의 평화를 시발점으로 동북아 역내 평화를 증진시키고 안보협력을 강화하는 것이다. 특히 한반도 평화협정체결 과정에 미중 간 패권경쟁의 요소가 반영되거나 평화협정의 성격이 변질되는 것을 방지하는 것은 중요한 과제가 될 것이다.

다. 국제보장과 동북아 안보협력

한반도 평화협정이 체결된 이후의 단계는 국제적 보장과 공인이라고 할 수 있다. 남·북·미와 함께 중국과 러시아, 그리고 일본을 포함하는 동북아 6개국을 역내 안보적 이해관계로 밀접하게 관련되어 있다. 따라서 한반도 평화협정을 6자 트랙을 통해 공동으로 보장하는 프로세스를 추진하는 방안이 모색될 필요가 있다. 또한 한반도 평화협정을 유엔 총회에 안건으로 상정해 결의하는 방안도 검토가 가능할 것이다.

한반도 평화협정이 체결될 경우 역내 안보지형의 변화 역시 불가

피하며 따라서 새로운 동북아 안보협력 구도의 형성이 필요하게 될 것이다. 다자주의적 안보협력의 유용성이 있음에도 불구하고 동북아에서는 열강의 안보적 이해가 첨예하게 충돌하고 있다는 점에서 한계를 보이고 있다. 동북아의 안보현실에서 유럽안보협력기구(Organization for Security and Co-operation in Europe: OSCE)와 같은 높은 수준의 안보협력체제의 구축에는 한계가 있다. 유럽은 2차 세계대전 전후 처리를 통해 역내 영토 및 과거사 등의 문제를 비교적 순조롭게 해결할 수 있었다. 냉전체제는 북대서양조약기구와 바르샤바조약기구라는 분절적 구조를 형성시켰고, 두 블록 간의 교류와 협력은 제한적이었지만, 블록 내의 협력관계는 긴밀하게 강화될 수 있었다. 미소 양강 구도의 점진적 완화와 냉전체제의 붕괴로 인해 블록 간의 제약이 사라지게 되었으며, 이는 유럽에서 높은 수준의 안보협력이 가능한 배경으로 작용했다.

동북아의 경우 태평양전쟁의 전후 처리는 유럽과 달리 상당 부분 미완으로 남았다. 중국의 공산화에 대응해 미국은 일본을 패전국에서 동맹국으로 격상시키는 샌프란시스코 강화조약을 체결함으로써 미국의 동북아전략의 핵심축인 미일동맹체제가 탄생했다. 소련은 조약에 서명하지 않았으며, 한반도를 포함해 중국, 아시아의 식민피해 국가 대부분도 조약 체결 과정에 배제되었다. 이 과정에서 전후 영토 및 과거사문제의 처리는 상당 부분 미완으로 남았다. 유럽의 경우 패권국의 한 축이었던 소련체제의 해체는 역내 안보적 긴장이 완화되는 근본적인 원인이었다. 반면 동북아의 경우 국력 신장을 기반으로 신형대국관계를 지향하는 중국과 이에 대응한 역내 미국의 영향력 확대정책으로 인한 긴장이 고조되고 있는 상황이다. 한국의 경우 안보적 차원에서는 한미동맹을 핵심 축으로 하고 있으나 경제적 차원에서는 한중관계가 중요한 상황에 놓여 있다. 미중 패권경

쟁이 심화될수록 한국의 자율성에 제약이 가해지는 이유이다.

동북아의 경우 유럽과 같은 높은 수준의 안보협력 즉 안보레짐을 형성하는 데에는 제약이 있다. 따라서 평화협정체결 이후 동북아 다자안보 구도의 형성은 느슨한 형태의 안보대화체제로 출발할 필요가 있다. 이를 위해서 아세안 지역안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)의 사례를 참조할 수 있을 것이다. ARF는 안보대화를 통해 군사적 신뢰를 구축하는 안보협력체로서 비교적 성공한 모델로 평가 받고 있다. ARF는 설립 초기부터 강제성을 띠고 있지 않았으며 대화와 예방외교에 주력하는 한편, 역내 공통의 관심사에 대한 공감대 형성을 위해 노력해왔다. 동북아에서도 ARF를 참조하여 남·북·미·중·러·일 6국이 참여하는 가칭 ‘동북아안보포럼(Northeast Asian Regional Forum: NEARF)’의 운영을 검토할 필요가 있다. NEARF 체제의 구축을 통해 역내 공통의 문제에 대한 안보대화 구도를 형성하고 군사적 신뢰를 구축하는 것이 가능할 수 있을 것이다. NEARF의 성공적 운영이 전제될 경우 OSCE와 같은 높은 수준의 다자안보 협력체제의 위상을 지향할 수 있을 것이다.

〈표 V-1〉 한반도 비핵·평화체제 로드맵

| | | | | |
|------|--------|---|---|---|
| 시 기 | 2018년 | 2019년 | 2020년 | 2021년 이후 |
| 단 계 | 비핵화 시작 | 핵심 비핵화 | 주요 비핵화 | <ul style="list-style-type: none"> • 검증 • 마무리 |
| 평화체제 | 중전선언 | <ul style="list-style-type: none"> • 평화협정 협상 착수 • 단계별 제재 해제 | <ul style="list-style-type: none"> • 평화협정 • 제재 해제 | 국제보장 다자안보협력 |



VI

남북관계 전략

1. 남북관계 전략 기초

가. 남북관계 전략의 방향

(1) 목표

남북관계 전략의 궁극적 목표는 한반도 통일이다. 그러나 당면한 정책 환경과 분단의 장기화 등 현실적 변수를 고려하여 단계적 접근을 통해서 통일에 유리한 환경을 점진적으로 만들어 나가는 자세가 중요하다. 따라서 새로운 남북협력은 비핵과 평화, 개방과 개혁, 통합과 통일 등 3대 정책목표를 단계적으로 설정하여 추진하는 것이 필요한 것으로 판단된다.

첫째 목표는 북한의 비핵화와 한반도 평화정착이다. 북한의 비핵화를 통한 한반도의 안전보장과 평화의 정착은 가장 중요한 목표라고 할 수 있다. 이 목표는 소극적 평화 상황을 벗어나 남북한이 항구적으로 평화 상태를 유지하는 보다 적극적인 평화 개념에 기반을 둔 한반도의 새로운 평화정착을 내포하고 있다. 북한의 핵문제는 한반도에서의 군사적 불균형과 동북아 지역의 정세 불안은 지속시키는 요인이라는 점에서 완전한 비핵화가 이루어져야 한다. 동시에 한반도에서 대량살상무기 및 재래식 무기의 감축을 추진해야 할 것이다.

둘째 목표는 북한의 대외적 개방과 대내적 개혁이다. 남북협력의 본격화를 위해서는 북한의 정상화가 필요하며, 당면 북한 경제문제를 해결하기 위해서는 대외 개방과 대내 개혁이 필수적이다. 이는 중국을 비롯한 많은 사회주의 국가들의 체제 전환 성공사례가 입증하고 있다. 사회주의권 국가들은 시장경제체제를 채택하고 대외적 경제관계를 확대함으로써 구조적인 경제문제를 해결할 수 있었다. 북한은 개방을 통해 국제사회의 일원으로서 기능을 수행할 수 있을

것이다. 이는 북한이 세계경제질서에 편입된다는 것을 의미하는 동시에 궁극적으로 다른 국가들과 동일하게 기능하게 되는 상태를 의미한다.

셋째 목표는 궁극적으로 한반도의 통일을 지향하되, 남북관계 발전을 통한 사실상의 통일 상태를 달성하는 것이다. 남북관계 발전의 궁극적 목적인 통일을 위해서는 장기간의 준비와 노력이 필요하다. 이를 위해서는 우선 사실상의 통일 상태인 경제·사회·문화공동체의 형성을 위해 노력하고, 장기적으로 통일한국의 사회 전반에 대한 구체적인 시나리오를 제시하고 검토하는 작업을 추진할 필요가 있다. 통일과 아울러 통합에 대한 논의가 병행되어야 한다. 정치적 통일을 이룩한다고 해도 남북한 주민들 간의 통합이 제대로 이루어지지 않는다면 통일은 고비용 구조를 형성하게 될 것이기 때문이다. 따라서 분단에 의한 고통을 해소하고 민족구성원 간의 화해를 위한 사회 및 문화 교류를 지속적으로 추진해 나가는 것이 필요하다.

(2) 원칙

(가) 균형 접근

완전한 비핵화, 한반도 평화체제 구축, 그리고 남북관계 발전이라는 상호 연계된 3대 세부 정책과제를 달성하는 것이 필요하다. 이를 위해 3대 세부과제에 대한 균형적 접근을 견지하는 것이 중요하다. 비핵화 및 평화체제 구축 프로세스와 남북관계 발전을 직접적 및 단선적으로 연계하기보다는 유기적 연관관계를 가진 선순환 구조가 형성되도록 노력해야 할 것이다. 북한 변화와의 균형을 유지하는 것도 중요하다. 북한 변화는 국제사회와의 상호작용 증대, 대량살상무기 및 재래식 군비 감축 노력, 경제적인 개혁과 개방 노력 등이 단계별로 진전되도록 하는 노력이 필요하다.

(나) 병행 추진

새로운 남북협력의 추진을 위해서는 남북한 국내, 남북관계, 국제적 환경 등 세 가지 차원의 상황을 항구적 평화체제 구축에 유리하도록 유도하여야 할 것이다. 첫째, 포괄적 평화구조를 설정해야 할 것이다. 둘째, 개혁 개방에 대한 북한의 전략을 반영한 남북협력 추진방안의 마련이 중요하다. 셋째, 안보와 경제면에서 교류의 증대와 협력을 병행해야 할 것이다. 넷째, 동북아의 국제관계를 반영하여 국제적 차원의 평화증진 문제에 대한 프로세스 추진 로드맵이 중요하다.

한국은 비핵화와 평화증진 프로세스 추진 과정에서 국가의 이익을 관철하는 원칙 아래에서 상황 변화를 주도할 필요가 있으며, 국내적으로는 국민적 합의를 이끌어내는 과정에 기반을 둔 투명한 대북정책을 추진해야 할 것이다. 남북한 간 관계의 발전은 북한 지역 주민의 삶의 질을 향상한다는 점을 염두에 두고 추진해야 하며, 북한 사회의 전반적인 질적 변화를 도모하는 것이 바람직하다. 국제환경을 고려한 전략의 구사도 필요하다. 상호 연계된 각 정책을 병행 추진하는 것이 중요하다.

(다) 신축 자세

한반도 평화증진에 가장 큰 영향을 미치는 것은 미국의 대한반도 정책과 북한의 대남·대외정책이라 할 수 있다. 따라서 북한과 미국의 정책적 변화를 고려하여 정책의 집행을 유연하게 구사할 필요가 있다. 평화증진을 위한 정책을 추진하는 과정에는 남한과 북한이라는 핵심적 행위자와 미국과 중국 등 주요 영향력 행사 국가, 잠재적 간여 국가들인 일본과 러시아 등 6개 나라의 정책 변화가 상호 간에 영향을 미칠 것이므로, 양자 간 모델에 기반을 둔 협력모델과 병행하여 다자 간 협상구도를 체계화하는 것이 중요하다.

(3) 전략

(가) 상징전략

남북한은 냉전이 종식된 이후 교류와 협력을 여러 차원에서 모색한 경험이 있다. 특히 주목받고 있는 것은 금강산 관광과 개성공단 사업이다. 양대 협력사업이 중요한 이유는 금강산은 한반도 동부 지역에 위치하고 있으며, 개성공단은 서부 지역에 위치하고 있기 때문에, 금강산과 개성공단 사업의 성공은 남북한 간 군사적 긴장상태의 감소를 의미한다. 금강산 관광 사업은 연인원 30만 명 이상의 남한 관광객의 금강산 방문이 기록될 정도로 활성화된 바 있으며, 개성공단의 본격 가동으로 북한 노동력의 대량 고용효과와 함께 남한의 경쟁력 제고에 긍정적으로 기여했다.

이와 같은 상징성 때문에 금강산 관광과 개성공단 가동의 재개는 남북한은 물론 주변국과 국제사회의 관심의 대상이었다. 양대 사업의 재개는 매우 중요한 사안이며 여타 남북 협력사업의 활성화 가능성을 기늬하는 방향타의 의미를 지니고 있다. 따라서 양대 사업의 재개를 우선적 목표로 추진할 필요가 있다. 동시에 상징성이 강한 신규 사업을 개발할 필요가 있다. 상징성이 강한 DMZ 일원에서의 창의적인 남북 협력사업 등이 새로운 모델이 될 수 있을 것이다.

(나) 연계전략

경제와 평화증진의 연계를 염두에 둔 전략의 고안이 필요하다. 북한의 비핵화를 촉진하기 위한 경제협력 분야의 정책 추진이 필요한 동시에 비핵화로 촉진될 남북협력의 활성화 방향성을 사전에 연구하는 것이 중요하다. 비핵화와 남북협력 과제의 세부적 연계방안의 마련을 통해 평화증진과 남북협력의 동시적 발전이 가능할 것이다. 남북관계의 발전은 정치, 경제, 사회 등 제 분야에서의 협력확대를

수반한다는 점에서 균형적인 연계추진전략의 구사가 필요하다. 북한 변화와 관련해서 각 부문에서 일어나는 변화의 상호작용을 통해 선순환적 효과를 도모하는 것이 중요하며, 이를 북한의 개혁 개방을 촉진하는 효과로 이어지게 노력해야 할 것이다. 북한의 입장에서도 주민의 복지 향상을 통해서 사회적 안정을 도모하는 작업이 중요하기 때문이다. 경제 부문의 주민들의 인식과 사회적 변화로 귀결되며 궁극적으로 긍정적인 정치적 변화를 수반하게 될 것이다

(다) 유인전략

새로운 남북협력의 추진은 단계적으로 진행되는 것이 바람직하지만, 각 단계의 진전을 위해서는 정책대상에게 제공할 유인체계의 마련이 필요하다. 남북협력의 단계는 속성상 사업 타당성 검토의 초기 단계, 중기단계의 시범적 사업 실시, 사업의 본격화에 해당하는 최종 단계로 구성된다. 각 단계의 진전에 상응하는 인센티브를 적절하게 고안하여 제공하는 것이 중요하다. 예를 들면, 남북한 철도 연결 사업에 있어서 초기 단계의 경우 실질적 이윤창출 등 경제적 동기 및 지뢰제거 등 실질적 평화효과와 같은 가시적 성과가 필요하다. 포괄적이고 장기적 차원에서 남북한 간의 공동이익 구조를 창출하는 것이 중요하다. 특히 남북경협을 확대를 통해 공존·공영이 실현되는 정책의 추진이 필요하다. 국제협력과 남북협력의 병행을 통해 남북 경제공동체와 동북아의 지역협력의 연계를 통해 경제적 효과를 극대화함으로써 북한의 참여를 견인할 수 있을 것이다.

(라) 파급전략

남북협력의 분야별 접근은 종합적인 성과의 도출에 효율적이지 못한 경우가 많이 발생한다. 따라서 분야별 정책방안을 마련해서 남

북협력을 추진한다 하더라도 분야별로 추진한 정책의 결과와 얻어진 성과를 연관된 분야의 협력을 발전시키는 데 활용되도록 하는 파급전략이 필요하다. 사회·문화 분야의 교류협력이 여타 분야의 협력 사업에 미치는 영향에 주목할 필요가 있다. 남한과 북한 간 체육 교류 사업이나 역사유물 발굴 사업 등 협력사업을 추진하는 데는 실질적 의사소통 창구 및 인적왕래 통로가 필요하며, 연성이슈의 협력은 여타 분야에 파급효과를 미칠 수 있다. 이와 같은 점을 고려한 정책의 추진이 필요하다. 경제협력 사업의 경험과 신뢰의 축적은 연성이슈에 대한 협력 추진의 기반으로 작용하게 될 것이다.

(마) 점증전략

남북관계 발전을 위한 점진적 접근과 함께 정책성과를 축적하고 불가역적으로 만드는 점증적 접근이 필요하다. 이를 위해 단계별 목표의 달성 시마다 제도화의 틀을 만들어서 적용하는 것이 필요하다. 긍정적 의미에서의 정책성과의 과시가 중요하며, 제도적 틀의 위반 시 취해질 손해에 대한 확실한 인식이 필요하다. 대북 인도적 지원 시 북한의 상황을 우선적으로 주도면밀하게 파악하는 것이 중요하며, 인도적 지원을 제도화하는 것이 시급하다. 예를 들면, 부문별 지원에 대한 결과보고가 실증적으로 이루어질 수 있도록 제도화의 틀을 마련하는 것이 중요하며, 이를 바탕으로 대북지원의 정례화 및 효율적 확대를 도모하는 전략을 취하는 것이 바람직하다.

나. 경제협력과 평화증진

통일은 우리의 궁극적 목표이다. 하지만, 남한과 북한이 생활하는 양식이나 생각하는 포괄적 틀 및 경제적 체제 등 여러 가지 측면에서 매우 상이한 상황이기 때문에 이질감이 높아지고 있다. 남한과 북한

이 공동체를 구성하기 위해서는 축적되고 구조화된 갈등 요인의 제거와 동질성을 회복하는 것이 필요하다. 공동체를 만드는 기반을 과거로의 회귀가 아닌 미래를 지향하는 것이 중요하다.

남북 간의 평화를 정착시키기 위해서는 우선적으로는 전쟁이 일어나지 않는 소극적 평화를 목표로 할 수 있으나, 궁극적인 통일과 항구적 평화체제의 구축을 위해서는 남북한 간의 구조적 갈등요인을 제거하는 것과 인간안보 개념에 기반을 둔 보다 높은 평화를 지향하는 것이 필요하다. 적극적 평화를 달성하기 위해서는 격상된 평화적 요건이 필요한 것이며, 이를 위해서는 북한의 비핵화가 매우 중요하다. 또한 적극적 평화를 만들어내고 정착화시키기 위해서는 국제적 기준에 맞는 남북관계를 구축하는 것이 필요하기 때문에 평화프로세스의 목표와 과제는 주변 국가들이 동의하고 국제적 규범에 부합하도록 해야 할 것이다.

남북한 간 평화를 정착시키기 위해서는 다양한 분야에서 일관된 입장을 가지고 북한의 변화를 유도하는 방안을 추진해야 하며, 그 과정에서 남북대화는 필요한 과정적 수단이다. 경제협력은 북한의 변화를 추동하는 중요한 요인으로 작용한다는 점에서 양대 요소 간 연계 및 통합적 추진방안의 마련이 필요하다.

냉전의 종식에도 불구하고 한반도는 아직도 과거의 상태가 잔존하고 있다. 이러한 시대에 뒤떨어진 상황을 극복하는 것은 동북아시아 지역에 안정된 평화를 만들어내는 데도 핵심적 역할을 하게 될 것으로 기대되고 있다. 남북 간의 군사적 대치상황과 북한의 핵개발은 한반도 긴장의 핵심적인 문제라고 할 수 있다. 한반도의 군사적 위협이 제거된 평화를 넘어 구조적 갈등 요인들이 없는 적극적 평화를 지향하는 보다 긴 안목의 정책방향 설정이 중요하다. 한반도에서의 지속가능한 평화는 국제적 기준에 합당하게 추진되어야 할 것이며,

적극적 평화의 구축을 통해 한반도의 평화체제는 안정될 것이다.

이러한 맥락에서 주목할 대목은 시장경제평화론이며, 이는 시장경제체제를 도입한 국가들 간에는 평화로운 관계가 유지된다는 것이 골자이다. 시장경제평화론에 따르면 전쟁의 비용을 계산할 때 협력을 통해서 갈등을 해소하는 것이 훨씬 이익이기 때문에 시장경제체제 국가들 간에는 전쟁의 발발 가능성이 현저히 줄어든다는 것이다. 시장경제평화론을 한반도에 적용하면 남북한이 경험을 통해서 상호의존을 높이고 북한도 시장경제체제가 작동하게 되면 안보적 갈등은 감소한다는 결론의 도출이 가능하다. 시장경제체제의 진전을 통해 북한 역시 자연스럽게 남한과의 관계를 갈등보다는 협력을 지향하는 관계로 변화시킬 것이라는 명제가 성립되는 것이다.

세계화의 전반적 추세는 국가 간 관계를 상호의존적으로 발전시켰다. 북한은 사회주의 국가들과의 관계만을 유지했던 과거의 구조에서 벗어나지 못하고 있으며, 국제적으로도 고립되어 있다. 북한의 지도부는 정권 유지를 우선하기 때문에 외부세계와의 교류가 북한 주민들에게 미칠 영향을 우려하고 있다. 따라서 북한은 현재 상태를 유지하는 현상유지적 정책을 선호하면서, 변화가 필요할 경우에도 최소한을 수용하는 방식을 취함으로써 근본적 혁신을 만들어내지 못한 것으로 평가된다. 이와 같은 소극적 정책으로 인해 북한이 가지고 있는 구조적 모순의 해결에는 역부족인 상황이라고 할 수 있다.

북한의 현상유지적 태도는 아시아 전역에서 진전되고 있는 상호의존성의 증대와 경제적 발전과는 거리가 있으며, 역대 지역협력 발전에 장애가 된다고 할 수 있다. 남한과의 관계에 있어서도 북한이 현재의 상태를 고수하는 정책을 계속한다면 새로운 남북관계의 형성도 어려운 것이 사실이다. 따라서 북한의 변화는 한반도 평화증진에 매우 중요한 요건이라고 할 수 있다.

한반도의 평화정착을 위한 주요 과제는 북한 개혁 개방과 시장경제체제 형성의 촉진이며, 이는 북한이 추구하는 경제발전과 밀접한 관련이 있다. 북한의 경제위기는 시장경제체제의 도입과 세계경제체제로의 정상적인 편입을 통해서만 해결될 수 있다는 점에 대한 공감대의 형성이 필요하다. 시장경제체제를 공유하는 경제협력의 확대와 평화의 증진은 상호 긴밀한 연계관계를 형성하고 있다.

다. 남북협력과 국제협력

(1) 남북협력 추진방향

남북협력의 목표는 한반도의 평화와 번영의 상태를 달성하고 이를 기반으로 통일을 지향하는 것이다. 단기적으로는 한반도의 군사적 긴장을 완화하고 평화 상태를 달성하는 것이 중요하나 장기적으로 볼 때는 통일을 이룩하는 데 유리하게 북한의 변화를 유도해야 할 것이다. 통일을 향한 북한의 변화는 기본적으로 북한의 개혁 개방과 시장경제체제의 안착이다.

이를 위해 한반도의 갈등을 유발하는 정책 환경을 완화하는 정책 수단을 발굴하는 노력이 필요하다. 그동안 북한은 체제유지라는 목적을 내세우며 핵무기 및 미사일 개발을 지속함으로써 역내 긴장을 고조시켜왔다. 당면 현안인 북한의 비핵화를 가속화할 수 있도록 우리가 할 수 있는 과제들을 선별하기 위한 정책방향을 고려하면 다음과 같다. 첫째, 신뢰구축 차원에서 판문점선언에 명시된 남북한 간 합의사항을 우선적으로 추진하는 것이 중요하다. 둘째, 북미정상회담에서 합의된 기본 정신에 부합되는 비핵화를 촉진하고, 남북협력 사안을 미국과의 긴밀한 협의 하에 추진하여야 할 것이다. 셋째, 한반도의 지속가능한 평화구조를 창출하는 촉진요인으로 작용할 수

있는 다양한 차원의 남북한 협력사업을 마련해야 할 것이다.

판문점선언에는 “남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10·4선언에서 합의된 사업들을 적극 추진”하기로 명시하였다. 즉, 2007년에 개최된 남북정상회담에서 합의된 각종 남북 협력사업들을 재추진하기로 한 것이다. 남북한 간 교통망을 연결하는 문제와 서해 평화협력을 위한 사업 등 남한과 북한 간 접경 지역에서의 협력사업과 북한 지역에서의 실질적 경제협력 사업 및 제도적 장치 마련을 위한 당국 간 회담 개최를 10·4선언과 판문점선언에서 공히 명시하고 있다. 기합의된 협력사업을 추진함에 있어 중요한 점은 북한의 수용성과 경제효과 및 비핵화의 실질적 추진에 도움이 되는 전략적 사고를 기반으로 큰 틀에서의 정책방향을 설정하는 것이다.

과거 남북 협력사업의 경우, 사업의 시행 과정에서 북한 당국의 입장을 지나치게 의식함으로써 북한이 건설적 방향으로 변화할 수 있는 기회를 더디게 하는 측면이 있었다는 지적이 있다. 따라서 북한이 주도하는 남북협력 필요성에 부응하는 사고를 우선적으로 하는 측면이 있었기 때문에, 남한이 지향하는 미래지향적이고 체계적인 협력관계가 구축되기 어려운 측면이 있었다는 것이다. 이러한 과거의 문제점으로 인해서 남북한 간 경험은 막대한 잠재력에도 불구하고 일정한 한계를 노정했으며, 남한에 의한 일방적인 시혜적 지원의 한계성을 벗어나기 힘들었다고 할 수 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 우선적으로 긴 안목을 가지고 북한 경제의 현대화를 추진하는 청사진을 마련하는 것이 중요하다. 이러한 계획을 바탕으로 북한과 협의해서 최적화된 북한 경제발전의 방향을 모색하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

북한의 시장경제체제 도입이라는 궁극적 목표를 달성하기 위해서

는 개혁 개방의 추진문제가 중요하다. 주지하다시피 북한은 경제난을 타파하고자 몇 차례 개혁 개방과 관련하여 주요한 조치를 취한 바 있다. 북한의 개혁 개방은 자체 추진방안과 남한이 기대하는 방안이 있으며, 남북한의 협력을 통해 북한 경제발전을 견인하는 것이 보다 중요하다. 북한의 개혁과 개방은 궁극적으로는 통일 과정에서 남북 통합에 긍정적으로 기여한다는 점을 주목해야 한다. 북한 경제발전을 위한 변화를 유도하는 정책방향의 핵심적 내용은 남북경협의 긴밀화라고 할 수 있다.

(2) 국제협력 추진방향

국제협력과 연계된 남북협력을 추진할 필요가 있다. 국제협력과 남북협력의 추진과정에서 양대 협력의 축을 한반도 이익 구조 창출에 두고 정책을 구사하는 것이 중요하다. 즉, 국제협력과 남북협력의 병행추진을 통해서 남북 경제공동체와 동북아 지역협력을 우리가 주도하는 청사진을 마련해서 실현하는 것이 필요하다.

북한이 평화를 지향하는 근본적 변화의 방향을 국제사회와 함께 추진하는 것이 중요하다. 이를 위해 북한이 남한과의 경제협력을 증대하는 것과 함께 세계시장경제체제에 편입되는 것이 필수적이다. 즉, 북한이 대외관계를 정상화하고 국제사회와 협력함으로써 세계시장경제체제의 일원이 됨으로써 받을 수 있는 다양한 긍정적 효과를 향유할 수 있게 할 필요가 있다. 북한이 시장경제체제로 편입되기 위해서는 우선적으로 대북제재가 해제되어야 함은 물론, 이후에도 무역 및 투자 등 여러 분야에서 국제사회의 일반적 규범을 북한이 수용하여야 할 것이다. 이를 위해서는 북한의 개혁 및 개방 확대가 필요한 것은 자명하며, 북한의 실무자에 대한 교육, 북한에 실질적으로 도움이 되는 지원 프로그램의 개발이 필요하다.

북한의 국제통화기금 및 세계은행 등 국제금융기구에 대한 가입을 지지하고 국제금융기구의 대북지원 프로젝트가 추진될 수 있도록 지원하는 방향으로 우리와 국제사회가 공동으로 노력하는 것이 중요하다. 한국이 북한에 대해 국제경제 및 무역에 대한 교육과, 외자유치기관의 설립 등 다양한 방법을 통해 이를 지원해 나가는 방안을 모색할 필요가 있다.⁹¹⁾ 북한이 자발적으로 개방에 수반되는 경제적 이득을 확보할 수 있도록 수출 산업 육성 및 외자유치 활성화 등 북한 경제를 글로벌화하는 데도 도움을 줄 수 있을 것이다.

미국의 북한 관련 주된 관심은 비핵화에 있기 때문에 북한의 경제발전과 기반시설 구축 관련 사안에는 소극적이지만, 미국 내에서도 경제와 안보를 동시에 고려하는 인식이 있는 것도 사실이다. 따라서 북핵문제의 해결 과정에서 미국이 보다 적극적인 역할을 수행한다면, 북한을 포함하는 동북아 지역의 지역협력 추진이 동력을 받을 것으로 판단된다. 북미, 북일관계 정상화는 북한의 국제사회로의 편입을 가름하는 하나의 좌표가 될 것이기 때문에 그 과정에서 우리가 건설적 역할을 수행할 수 있는 방안을 마련해서 남북관계 발전과 선순환 고리를 이루도록 하는 것도 필요하다.

동북아 지역에서의 경제협력의 확대에 의해 자유무역협정 체결의 필요성이 증대되고 있기 때문에 이러한 추세를 활용해서 북한 경제의 현대화를 촉진하는 것도 중요하다. 한반도 평화를 위한 자유무역협정은 두 가지 차원에서 접근할 수 있다. 첫째는 한·중·일 삼자간 자유무역협정 체결을 통해서 한국과 중국 및 한국과 일본과의 상호의존성을 심화하는 차원이다. 이러한 상호의존성의 심화는 동북아 지역에서 갈등이 극단으로 비화되지 않도록 하는 역할을 할 수

91) 이석기, “남북한 경제공동체로 가는 3가지 실질 협력방안,” 청와대 대한민국 정책브리핑 (2007.8.10.), <<http://www.korea.kr/special/summitDiplomacyView.do?pkgId=49500271&newsId=148631031&pageIndex=10>> (검색일: 2018.10.1.).

있다. 한국과 중국의 상호의존이 심화될수록 한반도의 평화는 중국 및 일본의 이익과 부합되는 상황이 되기 때문에 주변국이 한반도 평화 증진을 위해서 긍정적 역할을 할 가능성이 증대된다. 장기적으로는 동북아 지역에 자유무역지대를 구성하여 이 지역에 오랫동안 지속되어 온 군사·안보적 갈등을 완화할 수 있는 발판의 역할을 하게 하는 것이 중요하다. 이러한 국제적 협력관계는 갈등보다는 상호 이해와 이익을 중심으로 하는 성격의 동북아 지역 국제관계를 형성하게 하는 역할을 할 것이며, 궁극적으로는 한반도의 항구적 평화체제 구축에 도움이 될 것이다.

둘째는 북한과의 교역을 늘리기 위해 특별경제구역을 확대하여야 한다. 남한과 북한이 함께 하는 생산 및 무역 기지는 상호보완성을 기초로 해서 구성될 필요가 있다. 북한이 한국의 발전된 경영 능력을 활용하게 됨과 동시에 한국의 대외무역 체제를 이용하게 함으로써 북한 경제를 활성화하게 될 것이다.

북한의 경제적 상황은 국가가 주도하는 계획 경제의 비효율성으로 인해서 시장경제체제의 전면적 도입이 없이는 발전하기 어렵다는 것이 대부분의 평가이다. 또한 북한의 대외 경제관계는 중국에 대한 편중현상으로 인해서 정상적 경제발전에 도움이 되기보다는 장애가 되는 측면이 많다고 볼 수 있다. 따라서 북한이 현재 처해 있는 경제제재국면이 변화한다 하더라도 북한이 대외 경제관계를 확대하지 않는다면 북한 경제가 발전하기는 어려울 것으로 판단된다. 이러한 측면에서 북한의 경제성장에 결정적 영향을 미치는 에너지 부문에 대한 국제적 협력관계의 확대가 필요하다. 북한 핵문제의 해결 과정에서도 핵의 평화적 이용이라는 차원에서 핵발전소 건설을 추진하였다는 역사적 사실을 감안할 때, 북한의 에너지 사업은 매우 중요한 것이다. 따라서 북핵문제가 해결되는 방향을 장기적 차

원에서 보다 건설적으로 진전시키기 위해서 동북아 지역의 에너지 협력을 국제적 차원에서 추진할 필요가 있다. 이를 위해서는 동북아 지역의 에너지 수급 예측을 위한 작업에서 시작해서 국제적 에너지 공유를 위한 계획 및 사업 추진을 위한 재원조달문제까지 포함하는 포괄적 청사진을 북한을 포함한 동북아 국가들 간의 포럼을 구성해서 논의하는 작업을 지금부터 시작하는 것이 필요하다. 이러한 사업이 성공된다면 북한이 역내 국가들과 실질적으로 경제적 도움이 되는 협력관계를 구축하게 되는 것이고, 결과적으로는 동북아 지역의 평화체제가 안정화될 것이다.

2. 남북관계 발전 로드맵

가. 시기별 로드맵

한반도 비핵·평화체제 구축과 연계한 남북관계 로드맵은 문재인 정부의 임기를 기준으로 판문점선언으로부터 1년간의 단기(2019년 초), 트럼프 대통령의 임기인 2021년 초까지의 중기, 그리고 문재인 대통령의 임기인 2022년 초까지 장기로 구분해볼 수 있다.

북한의 풍계리 핵실험장 폭파와 동창리 엔진시험장 및 미사일 발사대의 폐기 착수에도 불구하고 본격적인 비핵화 프로세스의 가동은 지체되고 있으며, 이로 인해 종전선언 체결의 지연과 아울러 대북제재의 단계적 해제 조치도 영향을 받았다. 특히 대북제재국면은 남북관계 전략의 본격화에도 제약요인으로 작용한다. 따라서 남북관계 발전 전략 역시 한반도 비핵·평화체제 구축과 연동해 전략적인 신축성을 반영해 추진하는 것이 필요하다.

2018년은 대북제재국면이라는 현실적 제약요인을 감안한 남북관

계 전략이 구사된 것으로 볼 수 있다. 따라서 현 국면이 지속될 경우 단기적으로 대북제재 허용 범위에서 남북관계의 모멘텀을 형성하는 것이 필요하다. 남북대화의 제도화, 군사적 신뢰 구축, 사회·문화 및 인도주의 교류 등은 현 단계에서 교류와 협력이 가능한 남북관계 분야이다. 이미 세 차례의 남북정상회담과 장관급의 고위급회담이 정례화된 상황이며, 개성의 남북공동연락사무소의 가동이 본격화되었다는 점에서 남북대화의 제도화를 위한 노력이 배가될 필요가 있다. 남북군사공동위원회를 비롯해 남북교류협력공동위원회 등 부분별 공동위원회의 가동에 주력하고 세부 분과위원회의 가동도 모색할 필요가 있다.

현 단계에서 가능한 사회·문화·인도주의 분야의 협력 확대, 남북 철도·도로 연결사업 준비 및 착수, 북한 산림복구 및 공동방제, 생태·환경, 보건협력, 이산가족 상봉문제의 근본적 해결 착수, 민간교류 및 민족공동체 행사 활성화 등을 중심으로 남북관계 전략을 구사해야 할 것이다. 아울러 남북교류협력 생태계의 복원에도 주력할 필요가 있다. 지난 10여 년간 남북관계의 경색국면에서 한국사회 내의 교류협력 생태계는 상당 부분 교란되었으며, 특히 민간 분야의 역량이 위축되었다는 점에서 남북관계의 본격화 시대에 대비한 교류협력 생태계의 복원작업이 필요하다. 이를 위해 정부 지원의 확대와 아울러 민관협력체제를 구성할 필요가 있다.

2021년 초까지 중기적 차원에서는 북한 비핵화의 실질적 진전 및 본격화가 가능할 것으로 전망된다는 점에서 남북관계 발전 전략의 구사를 위한 여건도 개선될 것이다. 특히 북한 비핵화 프로세스의 진전과 연계된 평화체제 구축의 진전, 그리고 대북제재의 단계적 해제를 예상할 수 있을 것이다. 따라서 개성공단 사업 및 금강산 관광 사업의 재개와 5·24조치의 해제가 가능할 것이다. 또한 6·15 및 10·4,

그리고 판문점선언의 단계적 이행이 가능할 것이다. 이 시기의 경우 남북한 간의 사회문화 및 경제협력의 본격화를 위한 남북관계 전략의 구사가 필요하다. 남북관계 발전을 기반으로 서울-평양 간 남북대표부의 개소를 통해 남북관계 제도화의 수준을 고양시킬 필요가 있다. 2020년 말 북한 핵프로그램의 핵심 및 주요 분야의 비핵화 조치가 완료될 경우 이를 기반으로 평화협정체결이 가능하게 될 것이다. 이 경우 남북한은 남북특수관계와 남북관계 전반의 발전을 담은 남북기본협정을 체결할 필요가 있으며, 국회의 비준절차도 필요하게 될 것이다.

현 정부의 임기가 만료되는 2022년 초까지의 장기적 차원에서는 한반도 비핵·평화체제 구축을 기반으로 획기적인 남북관계 발전 전략의 구사가 필요하다. 우선 한반도 신경제구상의 본격화가 필요하다. 남북 경제공동체 형성을 기반으로 신북방정책과 신남방정책의 연계를 통해 통일과 국가발전을 융합하는 전략을 추진함으로써 남북한의 공존과 공영을 모색하는 방안을 구체화해야 할 것이다. 모든 상황이 순조로울 경우 2022년 초까지 남북한은 사실상의 남북 사회·문화공동체에 진입할 수 있을 것이며, 남북 경제공동체의 경우 초기단계에 진입이 가능할 것이다.

차기 정부의 임기인 2022년 이후에는 진전된 새로운 남북관계를 토대로 남북한의 경제·사회·문화공동체 형성을 본격화할 수 있을 것이다. 이 경우 민족공동체통일방안의 1단계 즉 화해·협력단계의 본격화를 의미하며, 이를 토대로 남북연합 단계의 점진적 가동을 위한 준비도 가능할 수 있을 것이다.

나. 분야별 로드맵

(1) 정치 분야

대북제재국면이 지속되는 현 단계의 경우 당국 대화의 제도화와 정상회담 정례화, 그리고 분야별 고위급회담 및 실무회담 정례화에 주력하는 것이 필요하다. 본격 가동된 개성 남북공동연락사무소를 활용하여 남북한 간 대화와 협력 체제를 제도화하고 향후 남북 대표부의 설치를 준비해야 할 것이다. 아울러 정치·군사적 신뢰 구축에 주력할 필요가 있다. 1992년 발효된 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서)’를 기반으로 상호 체제의 인정과 존중, 상호비방과 중상 금지, 내정간섭 행위의 중지를 구체화하는 것이 필요하다. 또한 2018년 평양 남북정상회담에서 도출된 군사분야 합의를 기반으로 군사적 신뢰구축을 공고히 하고 남북군사공동위원회의 가동을 통해 협력구도를 강화할 필요가 있다.

2019년에서 2020년까지는 남북 정치협력의 본격화 및 제도화가 가능할 것이다. 남북정상회담의 정례화, 총리급회담을 비롯해 각 분야의 고위급 및 실무회담이 본격화할 것이다. 정치 분야의 협력채널의 다양화가 필요한 바 남북국회회담의 개최와 지자체 간의 협력구도 확대를 위한 정책의 구사가 필요하다. 남북공동연락사무소의 성공적 운영을 기반으로 장관급 서울-평양 남북대표부를 개소하여 고위급 남북협력 채널을 상시화해야 할 것이다. 한반도 평화협정 체결이 예상되는 2020년 말에는 남북기본협정이 체결될 수 있을 것이며, 이에 대한 국회비준의 절차가 필요하다. 군사적 신뢰 구축 분야에서는 운용적 군비통제를 넘어 구조적 군비통제, 즉 군축에도 착수해야 할 것이다. DMZ 내 GP의 완전 철수 및 평화지대화, 그리고 운용적 군비통제를 완료할 필요가 있다. 군축의 경우 남북한 간의

대립구도의 완화를 군사적으로 보장하되, 미래 전장 환경의 불확실성에 대비하는 스마트한 선제적 군축 조치가 필요하다. 이를 위해 대북 근접 투사능력을 재조정하되 원거리 전략적 투사능력은 배가하는 것이 필요하다. 특히 전작권 환수를 계기로 협력적 자주국방 체제를 구축해야 할 것이다.

남북관계 발전이 가속화할 경우 현 정부의 임기 말인 2022년까지는 중장기적 차원에서 남북연합에 대한 준비에 착수할 필요가 있다. 남북연합의 본격화를 중장기 과제로 설정하되, 진입을 위한 대내적 준비를 본격화할 필요가 있다. 아울러 통일국가의 정치체제, 이념, 위상 등에 대한 대비도 필요할 것이다. 이를 위해 남북연합의 구성과 운영을 위한 남북협약에도 착수할 수 있을 것이다. 남북 경제·사회·문화공동체 형성이 순조로운 경우 2023년 이후 초기적 차원의 남북연합기구를 점진적·단계적으로 운영하는 방안도 가능할 것이다.

(2) 사회·문화 분야

사회·문화 분야의 경우 비정치적 특성상 대북제재국면에서 상대적으로 영향을 덜 받는다. 따라서 사회·문화 분야의 남북관계 발전은 현 단계에서도 일정 정도 본격화할 수 있다. 우선 사회·문화 교류 추진 기반을 강화하는 것이 중요하다. 장기간의 남북관계 경색국면에서 사회·문화 분야의 교류·협력 생태계 역시 교란된 상황이기 때문이다. 이를 위해 남북 사회·문화 교류·협력 로드맵을 작성하고, 법·제도적 정비 및 재정기반을 확충해야 할 것이다. 아울러 교류·협력을 위한 내부 역량을 강화하고 각 주체를 연계하는 거버넌스를 구축해야 할 것이다.

사회·문화 분야의 남북한 간 협력의 확대를 위해서는 남북 사회·문화 분과회의를 가동함으로써 사회·문화 교류·협력의 안정적 추진

기반을 마련해야 할 것이다. 또한 비정치·군사 교류의 활성화가 필요하다. 이를 위해 이미 합의되었거나 추진 중인 사업들을 본격적으로 추진해야 할 것이다. 안중근 의사 유해 발굴, 겨례말큰사전, 만월대 발굴 등 기존 주요 사업을 재개해야 할 것이다. 남북한의 민족공동행사를 정리화하고, DMZ의 평화지대화와의 연계한 생태·평화 분야의 교류·협력을 확대할 필요가 있다. 아울러 사회·문화 교류 접촉면의 확대가 필요하다는 점에서 학술, 문화·예술, 종교, 여성·청소년, 언론 등 제반 분야의 교류를 활성화해야 할 것이다.

현 단계에서 인도적 문제의 포괄적 해결을 모색할 필요가 있다. 이산가족 상봉문제의 근본적 해결을 위해 상봉의 상설화 및 전면적 생사확인, 화상상봉, 서신교환 등 상봉의 정리화·다각화가 필요하다. 국군포로·남북자문제의 해결을 본격화하고 대북 인도지원을 위한 안정적인 기반을 마련해야 할 것이다. 개발협력과 연계된 남북 사회·문화 교류 프로그램을 확대하고, 관련 전문기술 및 노하우 지원 등을 모색할 필요가 있다.

스포츠 교류 활성화를 위해 축구, 농구, 마라톤 등 남북한 간(지자체 포함) 교류의 확대 및 정리화가 필요하며, 국제경기 공동참가 및 공동개최를 위한 협력을 적극 모색해야 할 것이다. 사회·문화 분야의 국제협력 확대도 필요하며, 한반도 평화를 주제로 남북한이 공동개최하는 국제행사도 모색할 필요가 있다.

남북관계 발전을 수용할 수 있는 대내적 합의 기반 구축에도 노력을 기울여야 할 것이다. 이를 위해 ‘판문점선언 이행 범국민 협의회’의 발족을 고려하고, 통일국민협약 체결을 위한 사회적 공감대 형성을 위한 프로세스도 본격화해야 할 것이다.

이 같은 과정이 순조로울 경우 2020년 경에는 사회·문화 교류의 제도화가 가능할 것이다. 따라서 이 시기의 경우 실질적 통일대비,

남북 사회·문화 분야의 공동체 형성과 본격화를 위한 중장기적 접근이 필요하다. 이를 위해 종합적인 대내적 사회·문화 교류 인프라를 구축하고, 남북 사회·문화 교류위원회, 교류센터 등의 설립이 필요하다. 사회·문화 분야의 연수 및 공동연구 등 체류형 사회·문화 교류를 확대할 필요가 있다. 남북 여성·청소년 교류를 확대하는 것이 필요하며, 이를 위해 북한 지역 수학여행 실시 및 북한 학생의 남한 체류형 프로그램을 개발할 필요가 있다.

사회·문화 교류와 산업을 연계하고 거점을 개발하는 정책도 필요하며, 이를 위해 개성 및 금강산 등에 남북공동 사회·문화 교류센터 및 복합단지를 개발하는 방안의 검토가 가능할 것이다. DMZ 평화지대화 연계한 사회·문화 교류의 확대를 모색해야 할 것이다. DMZ 전역을 생태·평화·역사·문화관광 벨트로 발전시키고 DMZ를 한국적 생태·평화문화의 랜드마크로 세계에 각인시키는 사업을 구체화해야 할 것이다.

사회·문화 분야 교류의 제도화를 위해 독일의 문화협정과 유사한 남북 사회·문화 교류협정의 체결이 필요하다. 사회·문화 교류협정은 남북한 간의 관련 분야 교류의 제반사항을 포괄하는 한편, 방송 교류 등을 규정함으로써 남북 사회·문화공동체 형성을 가능하게 할 수 있을 것이다. 통일국민협약 체결 및 이행의 본격화를 통해 한반도 평화체제 구축 및 남북기본협정 체결에 대비한 대내적 합의기반의 마련도 필요하다.

2021년 이후의 경우 남북 사회·문화공동체 형성을 위한 노력이 본격화될 수 있을 것이다. 남북 사회·문화 공동생활권 구축, 남북 방송 및 언론 교류의 제도화, 남북 사회·문화 부문 표준화, 수시 방문 및 장기 체류형 사회·문화 교류의 정착을 위한 정책의 구사가 필요할 것이다.

(3) 경제 분야

경제 분야 남북교류의 경우 대북제재의 구속력이 가장 크다. 현 상황을 전제로 할 경우 장기적으로 남북경협 본격화에 대비하되, 단기적으로는 한반도 신경제구상을 중심으로 준비와 공감대를 형성하는 과제에 집중할 필요가 있다. 특히 그동안 교란된 남북경협의 생태계를 복원하고, 제도적인 인프라를 정비해야 할 것이다. 남북간에는 주요 경협사업과 추진 방식 등에 관한 합의를 도출하고 대내적으로 공감대를 형성하는 노력이 필요하다. 남북경협의 안정성과 공감대 확보를 위해 국제적인 다자협력 방식을 모색하고, 주변국들에 한반도 신경제구상이 역내 공동의 발전에 기여하는 가치를 홍보할 필요가 있다.

인도적 차원의 민생협력 사업의 경우 적극적으로 추진할 필요가 있다. 특히 대북제재국면의 피해가 집중될 수 있는 취약계층에 대한 인도적 차원의 식량 지원을 확대하는 한편 제반 분야의 민생 차원의 지원을 다각화해야 할 것이다. 남북 산림 및 환경 분야의 협력사업도 추진이 필요하다. 인프라 분야의 경우 경의선·동해선 철도·도로 연결 및 현대화 사업의 준비 및 향후 본격화를 위한 대비체제를 구축해야 할 것이다. 대북제재국면에서도 공동조사 및 설계 등 협력의 본격화를 위한 준비는 충분히 가능하다는 점에 주목할 필요가 있다. 나진-하산 프로젝트 사업의 재추진 방안도 모색해야 할 것이다. 북한 지역의 경제 상황을 파악하고 관련된 통계의 구축을 위해 종합적인 남북 공동조사가 실시될 필요가 있다.

2020년까지는 단계적인 대북제재의 해제국면을 기대할 수 있다는 점에서 점진적인 남북경협의 본격화를 도모할 수 있을 것이다. 따라서 남북경협 재개 및 활성화를 위한 조치들을 강구하며, 5·24 조치 해제, 금강산 관광·개성공단 사업을 재개하고, 위탁가공교역

의 활성화 조치가 필요할 것이다.

한반도 신경계구상의 남북협력 3대 벨트와 하나의 시장 정책을 중심으로 남북경협을 본격화를 위한 단계적 조치들이 취해져야 할 것이다. 교통·물류 인프라 구축 사업을 본격화하고, 우선적으로 북한 철도·도로 현대화 본격화, 전력 등 SOC 사업이 확대될 필요가 있다. 북한 지역 주요 항만 개보수 및 현대화 사업을 실시하고 교통·물류 분야의 투자를 확대할 필요가 있다. 북한 내 산업협력 거점을 구축하고, 전략지역에 대한 우선적 개발을 모색할 필요가 있다. 북한 관광 프로그램을 다각화하고 관련 인프라에 대한 투자의 확대가 필요하다. 이를 위해 개성, 백두산, 묘향산 등 북한 주요 지역으로 관광 사업을 확대해야 할 것이다. 북한이 주력하고 있는 마식령-원산·갈마해안관광지구-금강산국제관광지구와 설악산-평창을 연계하는 동해벨트의 국제관광 프로그램을 개발할 필요가 있다. 남북 농·수·축산 분야 협력사업의 본격화도 모색되어야 하며, 북한 농촌 개발 사업을 본격화해야 할 것이다. 남북 에너지·자원 협력 사업을 확대하고, 남·북·러 가스관 사업 등 동북아 차원의 에너지협력 프로젝트도 추진해야 할 것이다.

남북한의 경제공동체는 단일 시장의 형성을 통해 모색될 수 있다. 따라서 한반도 신경계구상의 남북 하나의 시장 정책을 구체화하는 사업을 본격화할 필요가 있다. 또한 남북한 단일시장의 제도화를 위해서는 자유무역협정의 전 단계라고 할 수 있는 ‘포괄적 남북경협 합의서’와 같은 협정의 체결이 필요하다.

실질적인 북한 비핵화가 이루어질 것으로 전망되는 2020년 이후의 경우 대북제재의 완전한 해제와 북한이 세계경제에 포섭되는 과정이 가속화할 것이라는 점에서 남북경협의 본격화가 가능할 것이다. 이 경우 북한 내 산업 협력거점을 집중 육성하는 투자가 가능해

질 것이다. 따라서 신의주, 남포, 원산·함흥, 단천 지역 등 북한 내 산업, 교통·물류, 지하자원과 관련된 지역의 발전을 위한 노력이 본격화할 수 있을 것이다.

교통·물류·전력·통신 등 인프라 분야의 현대화를 위한 사업을 본격화할 필요가 있다. 이를 위해 고속철도망을 통한 남북한과 중국의 연계와 아울러 한반도 종단철도(Trans-Korean Railway: TKR)와 시베리아 횡단철도(Trans siberian railway: TSR)를 연결하고, 북한 지역의 도로를 고속화하는 사업도 본격화해야 할 것이다. 북한 항만 재정비 등 남북한을 연계하는 복합물류운송시스템을 구축하고, 한반도와 동북아 차원의 통신연계망도 구축해야 할 것이다. DMZ와 동해 관광벨트를 연계한 국제 관광벨트를 세계적인 생태·평화관광의 랜드마크로 발전시킬 필요가 있다. 남북 농·수·축산 분야 협력의 본격화와 아울러 에너지·자원 협력도 활성화하는 한편 동북아 차원의 에너지협력 프로젝트로 발전시켜야 할 것이다.

남북한의 단일 시장의 형성을 본격화하는 노력이 필요하며, 이를 위해 남북 상품교역 규모의 획기적인 확대와 아울러 남북한 간 노동과 자본의 자유로운 이동이 가능한 환경을 조성해야 할 것이다. 이를 위해서는 남북관계의 특수성을 반영한 창의적인 ‘한반도형 자유무역협정’ 등이 체결되어야 할 것이다.



VII

결론

한반도의 안보질서는 샌프란시스코 체제를 기반으로 하고 있다. 미국은 1949년 중국의 공산화에 대응하기 위해 1952년에 발효된 샌프란시스코 강화조약을 통해 일본을 패전국에서 일약 동맹국으로 지위를 격상시켰다. 미일동맹에 기반을 둔 동북아의 안보질서 즉, 샌프란시스코 체제 형성의 배경이다. 한반도 정전체제도 샌프란시스코 체제의 연장선상으로 볼 수 있을 것이다.

2018년 한반도 정세의 급변에 따라 샌프란시스코 체제도 변화를 피할 수 없게 될 것이다. 비핵화는 북한의 체제보장을 포함하는 한반도의 평화체제 구축을 필요로 하며, 이는 동북아 안보질서의 구조적 변화를 초래할 것이기 때문이다. 한반도 평화체제가 수립될 경우 북미 및 북일 수교가 가능해질 것이며, 남북관계의 근본적 변화도 불가피하다. 냉전기에 형성된 ‘남·북·미 대 북·중·러’ 간 안보지형의 관성도 구조적으로 약화될 것이다. 한반도 및 동북아 안보질서의 기반이었던 샌프란시스코 체제는 동북아 신 안보질서, 즉 ‘신 판문점체제’로 변화하게 될 것이다. 판문점은 장기간 냉전적 대립의 최전선을 상징했으나 4·27 판문점 남북정상회담을 출발점으로 한반도와 동북아의 구조적 변화가 시작되고 있기 때문이다. 변화 과정에서 한국의 국가전략도 새로운 방향성의 설정이 필요할 것이다. 중요한 것은 동북아 신 안보질서의 형성 과정에서 한국의 전략적 이해를 관철하고 중장기적 통일 로드맵을 구현하는 것이다.

‘신 판문점체제’의 등장은 새로운 기회이자 동시에 도전이 될 것이다. 한반도의 평화정착이라는 긍정적 의미와 함께 기존 안보질서의 구조적 변화로 인해 불확실성이 증가할 수 있기 때문이다. 미중 간 패권경쟁구도 속에서 중국은 군사대국화를 시도하고 있으며, 일본은 전쟁이 가능한 보통국가화를 추구하고 있다. 한반도의 평화체제 구축은 군비통제를 수반하며, 이는 한국의 안보에 새로운 도전요인

이 될 수 있다. 한반도의 평화체제 구축 과정에서 국방선 진화를 위한 노력이 필요하며, 선제적 군축으로 최적의 안보능력을 확보하는 것이 필요하다. 한국 안보의 근간인 한미동맹의 성격 변화도 불가피하며, 한미관계의 진화를 위해 창의적 발상이 요구될 것이다.

변화하는 동북아에서 한반도의 전략적 중요성은 점차 증대되고 있다. 역내 미중 패권경쟁이 심화하는 상황에서 한반도에 대한 영향력의 여부는 동북아 세력균형을 변화시킬 수 있기 때문이다. 4·27 판문점 남북정상회담의 가장 큰 교훈은 남북협력을 통해 한반도문제 해결의 동력을 확보할 수 있는 가능성을 확인한 점이다. 열장이 밀집해 있는 한반도와 동북아 국제질서에서 남북관계는 우리가 주도할 수 있는 거의 유일한 영역이다. 한반도 비핵·평화체제의 순조로운 구축을 통해 동북아 신 안보질서 형성 과정의 불확실성을 피하고 사실상의 통일 상태인 남북 경제공동체를 형성하는 것이 중요하다.

이를 위해서는 불가역적인 남북관계를 형성하는 것이 필요하다. 남북관계의 상호의존성이 확대되면 어느 일방에 의한 독단적인 관계단절은 어렵게 될 것이다. 일반적으로 국가 간 경제·사회적 관계가 긴밀해지면 안보적 갈등은 완화되는 경향을 보인다. 사드의 한반도 배치로 인해 악화된 한중관계가 복원의 길로 접어든 것, 그리고 과거사와 영토문제로 갈등을 빚고 있는 한일관계가 협력관계를 병행하고 있는 것은 모두 국가 간 심화된 경제·사회적 의존성 때문이다. 남북한 간의 경제·사회적 상호의존성을 불가역적 단계로 진입시키는 것이 필요한 이유이다.

남북경협 확대는 사실상의 통일을 달성하는 지름길이자 궁극적인 통일을 달성하기 위해 반드시 거쳐야 하는 단계라는 인식이 필요하다. 개성공단 사업은 남북한 모두에게 유익한 사업이라는 것은 이미 증명된 바다. 한반도 신경제구상은 이를 구체화하는 정책이라고

할 수 있다. 한반도 신경제구상은 남북한 간 3대 협력벨트와 하나의 시장을 두 축으로 하는 남북 경제공동체의 형성을 중심으로 신북방 정책과 신남방정책을 연계하고 있다. 따라서 한반도 신경제구상은 통일정책과 국가발전전략을 융합하는 구상이라고 할 수 있다. 한반도 신경제구상은 통일프로세스에 한반도와 동북아 및 유라시아, 그리고 아세안을 연계하는 경제협력의 개념을 적용하고 있다는 점에서 한국형 세계전략의 의미를 내포하고 있다.

이 모든 것의 실현은 한반도의 평화가 전제될 때 가능하며, 이를 위해서는 완전한 의미의 비핵화가 필요하다. 우리는 한반도문제의 핵심 주체로서 비핵·평화체제 구축을 촉진하고 지속가능한 남북관계의 발전을 통해 궁극적인 통일을 지향해야 할 것이다. 중요한 것은 남북협력구도를 확고히 하는 것이다. 동시에 새로운 변화를 수용할 수 있는 한국사회 내의 역량을 강화하고 국민적 합의기반을 형성하는 노력도 배가되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 라몬 파체코 파르도 지음. 권영근·임상순 역. 『북한 핵위기와 북미관계』.
서울: 연경문화사, 2016.
- 박건영·정옥식. 『북핵, 그리고 그 이후』. 서울: 풀빛, 2007.
- 성기영·이상현·이상민·정구연·이재현. 『평화와 번영의 한반도: 한반도 평화실현과 국제협력』. 경제·인문사회연구회 협동연구총서 18-09-02, 2018.
- 조성렬. 『전략공간의 국제정치』. 서울: 서강대학교 출판부, 2016.
- 찰스 프리처드 지음. 김연철·서보혁 역. 『실패한 외교』. 서울: 사계절, 2007.
- 최용환. 『북한의 핵개발 전략 분석 및 향후 대응 방향』. 수원: 경기개발연구원, 2010.
- 폴 브래큰 지음. 이시은 역. 『제2차 핵시대』. 서울: 아산정책연구원, 2014.
- 케네스 퀴노네스 지음. 노순옥 역. 『2평 빵집에서 결정된 한반도 운명: 북폭이냐 협상이냐』. 서울: 중앙 M&B, 2000.
- 홍민·차문석·정은이·김혁. 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2016.
- Berinsky, Adam. *In Times of War: Understanding Public Opinion, From WWII to Iraq*. Chicago: University of Chicago Press, 2009.
- Chinoy, Mike. *Meltdown: The Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis*. New York: St. Martin's Press, 2008.

- Kazin, Michael. *The Populist Persuasion: An American History*. New York: Basic Books, 2009.
- Narang, Vipin. *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict*. Princeton: Princeton University Press, 2014.
- Noland, Marcus. *Avoiding The Apocalypse: The Future of the Two Koreas*. Washington D.C.: Institute for International Economics, 2000.
- Oberdorfer, Don. *The Two Koreas*. New York: Basic Books, 1997.
- Office of the Secretary of Defense. *Report to Congress on Military and Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea*. Washington D.C.: the Secretary of Defense, 2017.
- The White House. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C.: The White House, 2006.
- _____. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C.: The White House, 2002.
- _____. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C.: The White House, 2017.
- _____. *The National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*. Washington D.C.: The White House, 2002.
- U.S. Department of Defense. *National Defense Strategy*. Washington D.C.: U.S. Department of Defense, 2018.
- _____. *Nuclear Posture Review Report*. Washington D.C.: U.S. Department of Defense, 2001.

2. 논문

- 김현욱. “국제주의vs신고립주의: 미국 신정부의 대외정책 방향은?” 『통일한국』. 제393호, 2017.
- 이상현. “트럼프 행정부의 국가안보전략: 국제정세 및 한반도에 대한 함의.” 『국가전략』. 제24권 2호, 2018.
- 이서향. “PSI의 최근 진전 상황과 주요 쟁점.” 『주요국제문제분석』. 서울: 외교안보연구원, 2004.
- 이 석. “1994-2000년 북한 기근: 초과 사망자 규모와 지역별 인구변화.” 『국가전략』. 제10권 1호, 2004.
- 민영기. “북한의 경제질서 재편과 ‘관료적 시장’의 형성: 2000년대 이후를 중심으로.” 『북한연구학회보』. 제20권 1호, 2016.
- 전성훈. “북한 핵문제의 어제와 오늘.” 김영윤 외 공저. 『북한 핵문제와 남북관계의 진로』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 정구연. “미중 세력전이와 미국 해양전략의 변화: 회색지대 갈등을 중심으로.” 『국가전략』. 제24권 3호, 2018.
- _____. “우파포퓰리즘과 미국 대외정책에 대한 함의.” 『담론201』. 제21권 2호, 2018.
- _____. “트럼프 대외정책과 동아시아 안보지형의 변화: 재균형 정책의 진화를 중심으로.” 『통일정책연구』. 제25권 2호, 2016.
- 정지웅. “북한 붕괴론 논쟁 탐구.” 『통일과 평화』. 제9집 1호, 2017.
- Gadarian, Kushner. “Foreign Policy at the Ballot Box: How Citizens Use Foreign Policy to Judge and Choose Candidate.” *Journal of Politics*. vol. 72, no. 4. 2010.
- Kaurov, Georgiy. “A Technical History of Soviet-North Korean Nuclear Relations.” In *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy, and New Perspectives from Russia*. Edited

- by James Clay Moltz and Alexandre Y. Mansourov. New York & London: Routledge, 2000.
- Mead, R. Walter. "The Jacksonian Revolt: American Populism and the Liberal Order." *Foreign Affairs*, vol. 96, no. 2, 2017.
- Merolla, Jennifer, Jennifer M. Ramos, and Elizabeth J. Zechmeister. "Crisis, Charisma, and Consequence: Evidence from the 2004 US Presidential Election." *Journal of Politics*, vol. 69, no. 1, 2007.
- Muddes, Cas. "Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America." *Government and Opposition*, vol. 42, no. 2, 2013.
- Shiffrinson, Joshua. "Learning to Love Kim's Bomb: The Upside of a Nuclear-armed North." *Foreign Affairs*, October 3, 2018.
- Taggart, Paul. "Populism and Representative Politics in Contemporary Europe." *Journal of Political Ideology*, vol 9, no. 3, 2004.
- Zhebin, Alexander. "A Political History of Soviet-North Korean Nuclear Cooperation." In *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy, and New Perspectives form Russia*. Edited by James Clay Moltz and Alexander Y. Mansourov. New York: Routledge, 2000.

3. 기타자료

- 『로동신문』.
- 『조선중앙통신』.
- 『연합뉴스』.
- 『중앙일보』.

『한겨레』.

New York Times.

VOA.

VOX.

미국 의회조사국 <www.crs.gov>.

청와대 <www.president.go.kr>.

카이저패밀리재단 <www.kff.org>.

한국은행 <www.bok.or.kr>.

Gallup <news.gallup.com>.

Press TV <www.presstv.com>.

「골드워터-니콜스 국방재조직법(Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act)」.

「국방수권법(National Defense Authorization Act)」.

「북한핵 기준 법안(North Korea Nuclear Baseline Act, H.R. 6012)」.

「자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여」.

「북미 싱가포르공동성명」.

「한반도의 평화와 번영을 위한 판문점 선언」.

「Agreed Framework Between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea」.

북한 「개정헌법」.

트럼프 미 대통령 인터뷰(2019.6.12.).

이석기. “남북한 경제공동체로 가는 3가지 실질 협력방안.” 청와대 대한민국 정책브리핑, 2007.8.10.

전성훈. “김정은 정권의 경제·핵무력 병진노선과 ‘4.1 핵보유 법령’.”
통일연구원 Online Series CO 13-11, 2013.4.8.

조성렬. “한반도 비핵화 전략: 포괄적 안보-안보 교환 재론.” 『김정은
정권의 전략노선 변화와 한반도 신질서 구축』. 국가안보전략
연구원 세미나 자료집, 2018.

Carter, Ashton. “Remarks on the Next Phase of the US Rebalance
to the Asia-Pacific.” Mc Cain Institute, Arizona State
University, 2015.

Chicago Council on Global Affairs. “The American Public Remains
Committed to Defending South Korea.” October 1, 2018.

Egan, Patrick. “Issue Ownership and Representation in the United
States: A Theory of Legislative Response to Constituency
Opinion.” New York University, Working paper, 2009.

Glaser, S. Bonnie. “US Strategy Toward China: Engaging, Binding
and Balancing.” NIDS International Security Seminar,
March, 2016.

Hildreth, Steven A., and Mary Beth D. Nikitin. “North Korea’s
Nuclear and Ballistic Missile Programs.” August 2, 2018.

Navarro, Peter. “The Trump Doctrine: Peace Through Strength.”
The National Interest, 2016.

Kaiser Health Tracking Poll. January 2018; August 2018.

Pew Research Center. “Voters More Focused on Control of Congress
and the President—Than in Past Midterm.” June, 2018.

Rumsfeld, Donald H., Barry M. Blechman, Lee Butler, Richard L.
Garwin, William R. Graham, William Schneider, Jr., Larry
D. Welch, Paul D. Wolfowitz, and R. James Woolsey.
“Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile

- Threat to the United States.” Pursuant to Public Law 201, 104th Congress. July 15, 1998.
- The Chicago Council on Global Affairs. “The American Public Remains Committed to Defending South Korea.” October 1, 2018.
- U.S. Congress. “Security Implications of the Nuclear Nonproliferation Agreement with North Korea.” Statement of General Gary E. Luck. Senate, Committee on Armed Service. 104th, First Session, 1993.
- Wampler, A. Robert edited. “North Korea’s Nuclear Efforts.” *North Korea and Nuclear Weapons: The Declassified U.S. Record*, National Security Archive Electronic Briefing Book. no. 87, 2003.
- Woolf, Amy F. and Emma Chanlett–Avery. “Redeploying U.S. Nuclear Weapons to South Korea: Background and Implications in Brief.” *CRS Report*. September 14, 2017.

최근 발간자료 안내

KINU 통일포럼 시리즈

| | | |
|---------|--|-------|
| 2016-01 | 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향 | 통일연구원 |
| 2016-02 | 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망 | 통일연구원 |
| 2016-03 | 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향 | 통일연구원 |

통일나침반

| | | |
|---------|----------------------------|-----------------|
| 2016-01 | 효율적 대북제재: 데이터 분석과 합의 | 이 석 |
| 2016-02 | 2016년 북한 신년사 분석 | 김갑식 외 |
| 2016-03 | 4차 북핵실험 이후 대북정책 | 통일연구원 현안대책팀 |
| 2016-04 | 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망 | 통일연구원 현안대책팀 |
| 2016-05 | 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안 | 통일연구원 북핵대응 T/F팀 |
| 2016-06 | 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향 | 통일연구원 대외협력팀 |
| 2017-01 | 트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언 | 통일연구원 |
| 2017-02 | 2017년 북한 신년사 분석 | 홍 민 외 |

KINU Insight

| | | |
|---------|--|-------|
| 2017-01 | 북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석 | 홍 민 |
| 2017-02 | 중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항 | 전병근 |
| 2017-03 | 북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망 | 박영자 |
| 2018-01 | 2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망 | 홍 민 외 |

북한인권백서

| | |
|---|---------------|
| 북한인권백서 2016 | 도경옥 외 18,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2016 | 도경옥 외 22,500원 |
| 북한인권백서 2017 | 도경옥 외 20,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2017 | 도경옥 외 24,500원 |
| 북한인권백서 2018 | 한동호 외 20,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2018 | 도경옥 외 24,000원 |

연구보고서

2016년도 연구보고서

<연구총서>

| | | | |
|---------|---|------------|---------|
| 2016-01 | 북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향 | 정성윤 외 | 14,000원 |
| 2016-02 | 일본 아베정권의 대외전략과 대북전략 | 이기태, 김두승 | 6,500원 |
| 2016-04 | 과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투 | 정구연, 이기태 | 6,000원 |
| 2016-05 | 김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석 | 오경섭, 이경화 | 8,000원 |
| 2016-06 | 남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계 | 이규창 | 8,000원 |
| 2016-07 | 남북통합에 대한 국민의식조사 | 박주화 외 | 12,000원 |
| 2016-08 | 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로 | 홍우택 외 | 7,000원 |
| 2016-09 | 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안 | 김석진, 홍제환 | 8,000원 |
| 2016-10 | 북한 기업의 운영실태 및 지배구조 | 박영자 외 | 13,000원 |
| 2016-11 | 북한에서 사적경제활동이 공식경제부문에 미치는 영향 분석 | 조한범 외 | 9,500원 |
| 2016-12 | 북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구 | 임예준 외 | 8,500원 |
| 2016-13 | 최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구 | 김진하 외 | 7,000원 |
| 2016-14 | 「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로 | 조한범 외 | 7,000원 |
| 2016-15 | Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation | 도경욱 외 | 14,000원 |
| 2016-16 | 한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가 | 이기현 외 | 8,000원 |
| 2016-17 | 국내적 통일준비 역량 강화방안 | 김수암 외 | 8,500원 |
| 2016-18 | 민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사 | 김수암 외 | 15,000원 |
| 2016-19 | 전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향 | 신종호 외 | 16,500원 |
| 2016-20 | 북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로 | 이규창 외 | 12,000원 |
| 2016-21 | 2016년 통일예측시계 | 홍우택 외 | 7,000원 |
| 2016-22 | 남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사 | 박종철 외 | 19,000원 |
| 2016-23 | 구술로 본 통일정책사 | 홍민 외 | 12,000원 |
| 2016-24 | 북한 전국 시장 정보 | 홍민 외 | 13,000원 |
| 2016 | 국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책 | 북한인권연구센터 편 | 7,500원 |
| 2016 | 북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안 | 홍석훈 외 | 9,500원 |

〈정책연구시리즈〉

| | | |
|---------|---|---------------|
| 2016-01 | 미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석 | 정구연, 민태은 |
| 2016-02 | 대북제재 평가와 향후 정책 방향 | 신종호 외 |
| 2016-03 | 개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈 | 임강택, 이강우 |
| 2016-04 | 북한 해외노동자 실태 연구 | 이상신, 오경섭, 임예준 |

〈Study Series〉

| | | |
|---------|--|--------------------------|
| 2016-01 | Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula(2015-2030) | Park, Hyeong Jung et al. |
| 2016-02 | China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application | Lee, Ki-Hyun et al. |
| 2016-03 | The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas | Cho, Han-Bum et al. |
| 2016-04 | Development of Unification Diplomacy Contents | Kim, Jin-Ha |
| 2016-05 | South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View | Kim, Soo-Am et al. |

2017년도 연구보고서

〈연구총서〉

| | | |
|---------|---------------------------------------|-----------------|
| 2017-01 | 북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 - | 이규창 외 11,500원 |
| 2017-03 | 2017 남북통합에 대한 국민의식조사 | 박주화 외 12,000원 |
| 2017-04 | 통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서 통일담론의 모색 | 이상신 외 8,500원 |
| 2017-05 | 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향 | 민태은 외 9,500원 |
| 2017-06 | 북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식 | 민태은 외 13,000원 |
| 2017-07 | 전환기 남북관계 발전 추진 방안 | 조한범 외 7,500원 |
| 2017-08 | 한반도 평화로드맵 실천전략 | 홍민 외 7,000원 |
| 2017-09 | 북한 주민들의 복지와 시장화 | 임강택 8,000원 |
| 2017-10 | 한반도 평화체제 구상과 대북정책 | 정성윤 외 8,000원 |
| 2017-11 | 평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간 | 조영아, 최은영 9,500원 |
| 2017-12 | 북중관계 주요분야별 현황 분석 | 임강택 외 12,000원 |
| 2017-13 | 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응 | 김상기 외 11,000원 |
| 2017-14 | 동맹의 진화와 글로벌 파트너십 | 정구연 외 7,000원 |
| 2017-15 | 북한인권 정책환경 분석 | 한동호 외 7,500원 |
| 2017-16 | 북한 재난협력 방안과 과제 | 임예준, 이규창 9,000원 |
| 2017-17 | 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로 | 박영자 13,000원 |
| 2017-18 | 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로 | 홍제환 7,500원 |

| | | | |
|------------|---------------------------------|------------|---------|
| 2017-19 | 김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치 | 홍민 | 6,000원 |
| 2017-20 | 김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략 | 정성윤 | 6,500원 |
| 2017-21-01 | 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부) | 전병곤 외 | 9,500원 |
| 2017-21-02 | 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부) | 전병곤 외 | 9,500원 |
| 2017-22-01 | 주변국 국경안보: 이론과 실제 | 현승수 외 | 10,000원 |
| 2017-22-02 | 주변국 국경안보: 사례와 검증 | 현승수 외 | 9,500원 |
| 2017 | 사회권의 관점에서 본 북한인권 | 북한인권연구센터 편 | 13,500원 |

〈정책연구시리즈〉

| | | |
|---------|----------------------------|----------|
| 2017-01 | 지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향 | 이규창 외 |
| 2017-02 | 통일국민협약 추진방안 | 조한범, 이우태 |
| 2017-03 | 동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구 | 이상신 외 |
| 2017-04 | 대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안 | 임강택, 홍제환 |
| 2017-05 | 평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향 | 이규창 외 |

〈Study Series〉

| | | |
|---------|--|----------------------------|
| 2017-01 | Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures | Chung, Sung-Yoon et al. |
| 2017-02 | Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea | Rim, Ye Joon et al. |
| 2017-03 | Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle | Chung, Kuyoun · Lee, Kitae |
| 2017-04 | Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy | Kim, Soo-Am et al. |

2018년도 연구보고서

〈연구총서〉

| | | | |
|---------|-------------------------------------|-------|---------|
| 2018-01 | 평화의 심리학: 한국인의 평화인식 | 박주화 외 | 19,000원 |
| 2018-02 | 사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안 | 이규창 외 | 14,000원 |
| 2018-03 | 남북관계 발전과 북한주민 의식 변화 | 성기영 외 | 10,500원 |
| 2018-04 | 국경협력의 가능성과 미래 | 이기태 외 | 9,000원 |
| 2018-05 | 북한과 주변국의 국경안보 | 이기태 외 | 8,000원 |
| 2018-06 | 중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점 | 현상백 외 | 12,000원 |
| 2018-07 | KINU 통일인식조사 2018: 남북평화 시대의 통일인식 | 이상신 외 | 11,000원 |
| 2018-08 | 한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략 | 조한범 외 | 8,000원 |
| 2018-09 | 북한의 주민 이탈과 법적 대응 | 박영자 외 | 11,500원 |

| | | | |
|---------|------------------------------------|-------|---------|
| 2018-10 | '하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색 | 임강택 외 | 9,500원 |
| 2018-11 | 한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략 | 김진하 외 | 9,500원 |
| 2018-12 | 북한 민생 실태 및 협력 방안 | 홍제환 외 | 9,000원 |
| 2018-13 | 북핵위기와 북미 간 전략환경 인식 | 이우태 외 | 11,000원 |
| 2018-14 | 북한의 핵전략 분석 | 홍우택 외 | 6,500원 |
| 2018-15 | 제재 국면에서의 주민의 인권 | 도경옥 외 | 10,000원 |
| 2018-16 | 한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서) | 김상기 외 | 5,500원 |
| 2018-17 | 북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략 | 정성윤 외 | 21,000원 |
| 2018-18 | 동북아 플러스 책임 공동체 형성 방안 | 이기태 외 | 12,000원 |
| 2018-19 | 북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석 | 홍 민 외 | 20,500원 |
| 2018-20 | 한반도 평화체제 구축과 한미관계 | 김상기 외 | 10,000원 |
| 2018-21 | 북한에서 국가-사회관계 양상 연구 | 한동호 외 | 14,000원 |
| 2018-22 | 김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성 | 박영자 외 | 13,500원 |
| 2018-23 | 북한 군사경제 비대화의 원인과 실태 | 오경섭 외 | 12,000원 |
| 2018-24 | 한반도 평화변영과 남북중 협력방안 | 정은이 외 | 9,500원 |
| 2018-25 | 중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망 | 신종호 | 8,500원 |
| 2018-26 | 2030 미중관계 시나리오와 한반도 | 신종호 외 | 12,000원 |

<정책연구시리즈>

| | | |
|---------|----------------------------------|-------|
| 2018-01 | 김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화 | 박영자 외 |
| 2018-02 | 2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망 | 민태은 외 |
| 2018-03 | 대북 제재 현황과 완화 전망 | 서보혁 외 |

<Study Series>

| | | |
|---------|---|---|
| 2018-01 | The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula | Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi |
| 2018-02 | 2017 Survey of Inter-Korean Integration | Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin |
| 2018-03 | North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime | Hong, Jea Hwan |
| 2018-04 | Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy | Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung |
| 2018-05 | Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime | Park, Young-Ja et al. |

연례정세보고서

| | | |
|------|----------------------------|-------|
| 2016 | 통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017 | 통일연구원 |
|------|----------------------------|-------|

| | | |
|------|----------------------------|-------|
| 2017 | 통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018 | 통일연구원 |
| 2018 | 2019 한반도 정세 전망 | 통일연구원 |

논총

| | |
|--|---------|
| 통일정책연구, 제25권 1호 (2016) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제25권 2호 (2016) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제26권 1호 (2017) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제26권 2호 (2017) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제27권 1호 (2018) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제27권 2호 (2018) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018) | 10,000원 |

기타

| | | |
|------|---|----------------------|
| 2016 | 북한 내 고문 및 비인도적 처우 | 한동호 외 |
| 2016 | Torture and Inhumane Treatment in North Korea | Han, Dong-ho et al. |
| 2016 | 북한 여성·아동 인권 실태 | 도경옥 외 |
| 2016 | Human Rights Situation of Women and Children in North Korea | Do, Kyung-ok et al. |
| 2016 | 러시아 사할린 지역의 북한 노동자 | 이애리아 외 |
| 2017 | 북한 내 이동의 자유 | 한동호 외 |
| 2017 | Freedom of Movement in North Korea | Han, Dong-ho et al. |
| 2017 | 러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자 | 이애리아 외 |
| 2018 | 한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집 | 박주화, 윤혜령 53,500원 |
| 2018 | 북한의 건강권 | 이금순 외 |
| 2018 | The Right to Health in North Korea | Lee, Keumsoon et al. |
| 2018 | 미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리 | 김진하 외 |

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION



한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략