



# 한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안





KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION



이무철 | 김상기 | 오창룡 | 김일기  
김종수 | 이수형 | 최용환 | 정재홍





# 한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안

## 연구책임자

이무철(통일연구원 연구위원)

## 공동연구자

김상기(통일연구원 연구위원)

오창룡(고려대학교 노르딕-베네룩스센터 연구교수)

김일기(국가안보전략연구원 책임연구위원)

김종수(동국대학교 북한학과 겸임교수)

이수형(국가안보전략연구원 수석연구위원)

최용환(국가안보전략연구원 책임연구위원)

정재흥(세종연구소 연구위원)

## 한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안

한반도 평화와 남북협력 종합연구 사업(4/4년차)

한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안 KINU 연구총서 21-32

---

발행일	2021년 12월 30일
저자	이무철, 김상기, 오창룡, 김일기, 김종수, 이수형, 최용환, 정재홍
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	통일정책연구실장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	(주)디자인여백플러스(02-2672-1535)
I S B N	979-11-6589-080-3 94340 979-11-6589-063-6 (세트)
가격	14,000원

---

© 통일연구원, 2021

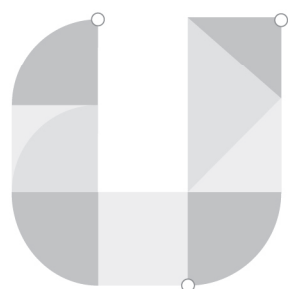
통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



# 한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안



KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

# 차례

요약 .....	9
 I. 서론 .....	17
1. 연구의 배경 및 목적 .....	19
2. 연구의 범위 및 구성 .....	27
 II. 한반도 평화·비핵 프로세스 추진을 위한 중장기 및 근미래 전략 .....	31
1. 평화·비핵 프로세스 중장기 추진전략과 정책과제 .....	33
2. 평화·비핵 프로세스 재가동을 위한 근미래 환경과 전략 .....	81
 III. 남북관계 제도화의 토대 마련을 위한 주요사업 ..	109
1. 남북 연락 채널 복구를 통한 남북대화의 재개 및 정례화 .....	111
2. 남북군사공동위원회 가동과 재래식 군비통제 .....	135
3. 남북합의의 국회 비준동의와 남북합의 이행 .....	158
4. (가칭) ‘한반도 생명·안전위원회’ 구축 및 운영 .....	172

#### IV. 평화·비핵 협상국면의 유지 및 지속을 위한

##### 주요사업 ..... 189

1. 한반도 비핵화 로드맵 구상과 실질적 진전 ..... 192
2. 북한의 비핵화 동력 유지 및 협상 견인 ..... 228
3. 양자/다자협상 병행 추진 ..... 261
4. 1.5 트랙의 (가칭) ‘K-평화포럼’ 구축 및 운영 ..... 282

##### V. 결론 ..... 293

##### 참고문헌 ..... 309

##### 최근 발간자료 안내 ..... 321

# 표 차례

〈표 II-1〉 문재인 정부의 한반도 평화·비핵 프로세스의 정책목표와 과제 .....	35
〈표 III-1〉 개성 남북공동연락사무소의 임무와 기능 .....	129
〈표 III-2〉 연락사무소 기능 재개방안 .....	130
〈표 III-3〉 문재인 정부 한반도 정책 중 ‘남북 군사적 신뢰구축’ 정책 평가 .....	135
〈표 III-4〉 북한 군비통제 제안의 특징 .....	140
〈표 III-5〉 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」 (1992.5.7.) .....	145
〈표 III-6〉 9·19 군사분야 합의 이행 평가 .....	149
〈표 III-7〉 「4·27 판문점선언」 이행 2019년 소요사업비 내역 .....	165
〈표 III-8〉 남북 장관급·고위급회담 개최 현황 .....	169
〈표 III-9〉 보건, 기후환경, 재해·재난 관련 주요 남북합의 동향 .....	176
〈표 IV-1〉 2·13 합의 이행 체계 .....	224
〈표 IV-2〉 한반도 비핵화 로드맵 개요 .....	227
〈표 IV-3〉 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언」 주요 내용 .....	243
〈표 IV-4〉 「9월 평양공동선언」 주요 내용 .....	244
〈표 IV-5〉 한국 정책공공외교의 진화와 특징 .....	290

# 그림 차례

〈그림 II-1〉 한반도 평화·비핵 프로세스 중장기 추진전략과 정책과제 .....	80
〈그림 II-2〉 한반도 평화·비핵 프로세스 추진의 근미래 전략과 주요사업 .....	108
〈그림 III-1〉 (가칭) 한반도 생명·안전위원회 체계도 .....	185





본 연구는 한반도 평화·비핵 프로세스의 추진동력 확보 및 재가동의 토대 마련을 위한 근미래(향후 2~3년) 추진전략과 주요 정책적 과제의 추진방안을 모색하였다. 본 연구는 ‘한반도 평화와 남북협력 종합연구’의 세부주제 가운데 하나로, 2020년(3년차) 연구에서 제시한 한국 정부가 정권 변화에 상관없이 향후 10년(2020~2030년) 동안 지향해야 하는 한반도 평화·비핵 프로세스 추진전략과 정책과제를 기반으로 하였다. 이를 바탕으로 본 연구는 향후 2~3년, 다시 말해 문재인 정부 임기 내 뿐만 아니라 차기 정부 초기에 추진해야 할 한반도 평화·비핵 프로세스 전략과 주요 정책적 과제의 추진방향을 제시하고자 하였다.

이를 위해 본 연구는 우선 문재인 정부의 정책 추진의 성과와 한계의 검토를 통해 한반도 평화·비핵 프로세스 중단 원인을 분석하였다. 그리고 지난해 연구에서 제시한 중장기 전략과 정책과제를 변화된 한반도 주변 환경을 고려해 좀 더 체계적으로 재구성하였다. 이어 향후 2~3년 동안 전개될 한반도를 둘러싼 대내외 환경을 전망하였다. 이를 바탕으로 본 연구는 재구성한 중장기 전략과 정책과제를 추진하는 데 있어 요구되는 근미래 추진전략의 목표로, ‘남북관계 제도화의 토대 마련’과 ‘평화·비핵 국면의 지속화 토대 구축’을 제시했다. 그리고 이러한 목표 추진의 정책 방향으로 ‘남북관계 우선의 남북관계-북핵문제의 선순환 모델 추구’, ‘평화체제와 비핵화의 동시병행 추진’을 제시하였다. 마지막으로 시급성, 현실성, 지속가능성 등을 고려하여 근미래 전략 및 목표 추진에 요구되는 주요사업을 선정하였다.

남북관계 제도화의 토대 마련의 주요사업으로는 ▲남북 연락 채널 복구를 통한 남북대화의 재개 및 정례화, ▲남북군사공동위원회 가동과

재래식 군비통제, ▲남북합의의 국회 비준동의와 남북합의 이행, ▲(가칭) ‘한반도 생명·안전위원회’ 구축 및 운영 등 4가지를 선정해 각 사업별 추진배경, 목표, 방안을 제시하였다. 평화·비핵 협상국면의 지속화 토대 구축의 주요사업으로는 ▲한반도 비핵화 로드맵 구상과 실질적 진전, ▲북한의 비핵화 동력 유지 및 협상 견인, ▲양자/다자협상 병행 추진, ▲1.5 트랙의 (가칭) ‘K-평화포럼’ 구축 및 운영 등 4가지를 선정해 각 사업별 추진배경, 목표, 방안을 제시하였다.

본 연구는 연구의 편의상 한반도 평화와 비핵화 과제를 구분했지만, 비핵화와 평화체제 문제는 상호 연관되어 있기 때문에 해법 모색에 있어 딜레마를 안고 있다. 한반도 평화·비핵 프로세스는 다양한 행위자 및 여러 요인들이 상호 연관된 복잡한 다차원의 방정식이라 할 수 있다. 따라서 본 연구에서 선정한 주요사업은 상호 연관되어 영향력을 주고받을 수밖에 없다. 따라서 남북관계 제도화의 토대 마련과 평화·비핵 협상국면의 복원 및 지속화를 위해 선정한 8개의 주요사업은 상호 유기적으로 연결되어 추진되어야 할 것이다. 이 과정에서 본 연구가 제시한 남북관계 우선의 남북관계-북핵문제의 선순환 모델 추구, 평화체제와 비핵화의 동시병행 추진이라는 정책방향을 유지해 나가야 한다.

그리고 본 연구는 향후 2~3년의 한반도 평화·비핵 프로세스 추진의 전략과 목표, 정책과제를 논의하고 있다는 점에서, 현재 문제인 정부 보다는 차기 정부의 대한반도 정책 수립과 추진에 초점을 맞출 수밖에 없었다. 과거 역사에서 확인할 수 있듯이 한반도 평화체제 및 비핵화 논의에서 한국이나 미국의 정권교체로 인해 협상 동력이 급격히 떨어지거나 기존 합의가 파기되는 경우를 종종 볼 수 있었다. 따라서 기회가

왔을 때, 한반도 평화·비핵 프로세스를 불가역적 수준으로 높여 나갈 필요가 있다. 이를 강조한 본 연구 결과가 문재인 정부의 임기 후반부 한반도 정책의 선택과 집중을 통한 성공적 마무리뿐만 아니라 차기 정부가 문재인 정부의 성과는 계승하고 한계는 극복할 수 있는 한반도 정책 설계 및 추진을 통해 정권 초기의 시행착오를 줄이는 데 기여했으면 한다.

**주제어:** 평화·비핵 프로세스, 근미래 전략, 남북관계, 평화체제, 비핵화, 한반도 비핵화 로드맵 구상

# Near-future Strategies and Major Tasks for Peacemaking and Denuclearization Process on the Korean Peninsula

*Lee, Moo Chul et al.*

This study sought to formulate the implementation strategies for the near future (the next two to three years) and major policy tasks to secure the driving force and lay the foundation for reigniting the peace and denuclearization process on the Korean Peninsula. As a part of ‘Comprehensive Research Project for Peace on the Korean Peninsula and Inter-Korean Cooperation,’ the study was based on the strategy and policy tasks for the peace and denuclearization process on the Korean Peninsula that the Korean government should pursue for the next 10 years (2020~2030) regardless of the administration change presented in the 2020 study (3rd year). Through this, this study sought to suggest a strategy for peace and denuclearization on the Korean Peninsula and the direction of major policy tasks that should be pursued not only within the term of the Moon Jae-in administration, but also during the next two to three years.

To this end, the study first analyzed causes for the disruption of peace and denuclearization process on the Korean Peninsula by examining the achievements and limitations of the Moon Jae-in government’s policy implementation. Next, this study

more systematically reorganized the mid- to long-term strategies and policy tasks presented in last year's study considering the changed situation around the Korean Peninsula. Moreover, it predicted the internal and external environment surrounding the Korean Peninsula to be developed over the next two to three years. Based on this, this research presented tasks of 'Building the foundation to institutionalize inter-Korean relations' and 'Building the foundation to sustain the peace-denuclearization phase' as the goal of near-future strategy required to execute the recreated mid- to long-term strategies and policy tasks. In addition, as the policy directions for pursuing this goal, this study suggested tasks of 'Pursuit of a virtuous cycle model for inter-Korean relations and North Korean nuclear issue prioritizing the inter-Korean relations' and 'Execution of a peace regime and denuclearization at the same time.' Finally, this study selected major projects required to carry out near-future strategies and goals by considering urgency, reality, and sustainability.

As for the main projects to build the foundation for institutionalizing inter-Korean relations, this study selected four areas: 'Resumption and regularization of inter-Korean dialogue by restoring the inter-Korean communication channels,' 'Operation of inter-Korean joint military committee and control of conventional arms,' 'Ratification and implementation of inter-Korean agreement,' and '(tentatively named) Establishment and Operation of Life and Safe Committee on the Korean Peninsula'; the study also presented the background, goals, and plans for each project. The main projects for a task of 'Building the foundation to continue

the peace and denuclearization negotiation phase' included 'Roadmap design and practical progress for denuclearization of the Korean Peninsula,' 'Maintaining the momentum of North Korea's denuclearization and driving negotiations,' 'Promoting bilateral and multilateral negotiations concurrently,' and 'Formation and establishment of the 'K-Peace Forum(1.5 track)''; the study also presented the background, goals, and plans for each project.

Although this study divided the issues of peacemaking and denuclearization on the Korean Peninsula for the sake of convenience, the two face a dilemma in finding a solution because they are interrelated. The peacemaking and denuclearization process on the Korean Peninsula is a complex multidimensional equation that deeply involves various actors and factors. Hence, the major projects selected in this study are interrelated and inevitably influenced by one another. As a result, the eight major projects selected to 'Build the institutional foundation for inter-Korean relations' and to 'Restore and continue the peace-denuclearization phase' should be carried out in close relations with each other. In this process, it is necessary to adhere to the policy direction of 'Pursuit of a virtuous cycle model for inter-Korean relations and North Korean nuclear issue prioritizing the inter-Korean relations' and 'Execution of a peace regime and denuclearization at the same time' as suggested in this study.

Moreover, this study focused on establishing and implementing policies on the Korean Peninsula for the next government, rather than the current Moon Jae-in administration, since it discussed the strategies, goals, and policy tasks for promoting the peace and denuclearization process on the Korean Peninsula in the next two to three years. As seen from the history, the driving force for negotiation rapidly fizzled out or the existing agreements were cancelled due to the administration change in South Korea or the United States during the discussion of peace regime and denuclearization on the Korean Peninsula. Thus, it is necessary to raise the process of peace and denuclearization on the Korean Peninsula to an irreversible level when the opportunity comes. It is hoped that the study results emphasizing this analysis will contribute to a successful end of the Moon Jae-in administration through the careful selection and concentration of policies on the Korean Peninsula in the second half of the term. In addition, it is hoped that this study will contribute to reducing trial and error in the beginning of the next administration by devising and implementing policies on the Korean Peninsula that can inherit the achievements of the Moon Jae-in administration and overcome its limitations.

**Keywords:** Peace–denuclearization Process, Near–future Strategy, Inter–Korean Relations, Peace Regime, Denuclearization, Roadmap Initiatives for the Denuclearization of the Korean Peninsula





# I. 서론

이무철 통일연구원





# 1. 연구의 배경 및 목적

## 가. 연구의 배경 및 필요성

2018년 조성된 한반도의 평화 분위기 속에서 본격 추진된 한반도 평화·비핵 프로세스는 북미협상의 교착 및 남북관계 경색 등으로 현재 정체된 상황이다. 2019년 2월 제2차 북미정상회담 및 10월 실무회담 결렬 이후 현재까지 북미 간 비핵화 협상은 중단됐고, 남북관계도 소강상태에서 벗어나지 못하고 있다.

북한은 2017년 11월 핵 무력 완성 선언 이후 안전보장과 경제재건을 위해 협상의 장에 나왔지만, 이의 실패로 ‘장기전’에 대비하고 있다. 북한은 비핵화 협상의 결렬 이후 대북제재, 코로나19, 자연재해 등으로 5개년 경제발전전략이 실패한 상황에서, 2021년 1월 개최한 제8차 당대회에서 자력갱생을 통한 정면 돌파를 선언했다. 그리고 비핵화와 관련해 미국의 ‘대북적대시정책’ 철회 전까지 핵 무력 증강 지속과 협상 공간 열어두기, 대남 차원에서 남한의 성의 있는 합의 이행 행동 여부에 따른 ‘조건부 관계 개선’을 제시했다.<sup>1)</sup> 이는 자신들이 요구한 대북적대시정책 철회와 조건부 남북관계 개선이 관철되지 않는다면 자력갱생을 바탕으로 핵 무장력을 더욱 강화해 나가겠다는 것이다.

한편, 2021년 1월 출범한 미국 바이든 정부는 지난 5월 초 대북정책 검토를 마무리했다. 바이든 정부는 트럼프 정부의 ‘일괄타결’이나 오바마 정부의 ‘전략적 인내’와 달리 외교와 억지를 병행하는 실용적 접근을 추진하겠다고 밝혔다. 우선 6·12 싱가포르 북미공동성명을 존중하는 가운데 완전한 비핵화를 목표로 단계적 접근을 모색하겠

---

1) 홍민 외, “북한 조선노동당 제8차 대회 분석,” 통일연구원 KINU Insight, 21-01 (2021), pp. 1~3.

다는 것이다. 그리고 동맹 및 파트너와의 협력을 강조하면서 대화를 통한 외교에 중점을 두고 있다.<sup>2)</sup> 이를 볼 때, 미국 대북정책의 핵심은 6·12 싱가포르 북미공동성명에 기초한 단계적 협상 추구 입장을 표명한 것으로 볼 수 있지만, 단계적 합의의 구체적 내용, 대화방식 등은 향후 북한의 반응 및 한국 등과의 협의를 거쳐 구체화할 것으로 보인다. 그런데 바이든 정부가 가치외교에 입각하여 북한인권 문제를 적극적으로 제기하고 있다는 점에서 이 문제가 향후 북미 간 갈등 요인으로 작용할 수도 있을 것이다. 또한 미국은 향후 북한이 미국의 대화 제의에 호응하지 않거나 미사일 발사 등을 감행할 경우, 대화와 외교보다는 억지와 제재를 강화하는 입장으로 선회할 수 있다.

북한은 당시 미국의 대북정책 검토 발표에 대한 공식 입장을 밝히지 않았지만, 바이든 대통령의 의회 연설이나 미국의 북한 인권문제 제기 등에는 부정적 인식을 나타냈었다.<sup>3)</sup> 이어 지난 9월 김정은 위원장이 최고인민회의의 시정연설에서 미국 바이든 정부에 대한 입장을 처음 밝혔는데, 그는 바이든 정부 출범 이후에도 미국의 대북적대시 정책은 지속되고 있다고 주장하면서 바이든 정부의 정책과 태도를 부정적으로 평가했다.<sup>4)</sup> 그동안 북한이 상황 전개에 따른 ‘강 대 강,

2) 조한범, “재검토를 마친 바이든 정부 대북정책 평가와 대응방향,” (통일연구원 Online Series CO 21-14, 2021.5.11.), pp. 1~3, <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/9b4fb5e1-6e31-49ef-8e06-01a9404d7ff3>> (검색일: 2021.5.30.).

3) 북한의 권정근 외무성 미국국장은 5월 2일, 바이든 미국 대통령의 4월 28일 미국 의회 연설과 관련해 “낡고 뒤떨어진 정책으로 조미관계를 다루려 한다면 매우 심각한 상황에 직면하게 될 것”이라고 경고하는 담화를 발표했다. “권정근 외무성 미국담당 국장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.5.2.; 같은 날 북한 외무성 대변인도 미국의 북한 인권문제 제기를 대조선적대시정책의 집중적인 표현으로 규정하고 비난하는 담화를 발표했다. “외무성 대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.5.2.

4) 김정은 위원장은 9월 최고인민회의의 시정연설에서 “새 미 행정부의 출현 이후 지난 8개월 간의 행적이 명백히 보여준 바와 같이 우리에게 대한 미국의 군사적 위협과 적대시정책은 조금도 달라진 것이 없다.”며, “오히려 그 표현형태와 수법은 더욱 교활해지고 있다.”라고 주장했다. “사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여(최고인민회의 제14기 제5차 회의 시정연설, 2021.9.29.),” 『조선중앙통신』, 2021.9.30.

선 대 선' 원칙 아래의 상응조치를 경고해 왔다는 점에서, 미국의 정책 전개 과정에 따라 탐색전 차원에서 북미 실무대화 및 접촉에 호응하거나 협상력 강화 차원에서 군사적 도발을 감행할 수도 있을 것이다.

한편, 한미 양국은 5월에 진행된 정상회담에서 한반도 평화와 비핵화에 대한 강한 의지를 보이면서 한미공조를 강조했지만, 북한의 호응을 유도하기 위한 구체적인 제의를 하지는 않았다.<sup>5)</sup> 이러한 상황에서 남북정상 간의 친서 교환을 계기로 13개월 만인 7월 27일에 남북 연락 채널이 복구되었다. 그러나 북한은 한미연합군사훈련에 대한 김여정 부부장의 비난 담화 이후인 8월 10일에 또다시 단절하였다. 9월에는 문재인 대통령이 유엔 총회에서 '종전선언'을 다시 제안한 이후, 북한의 김여정 부부장이 긍정적 반응과 함께 선결 조건을 제시하고, 정상회담 개최 가능성도 언급함에 따라 남북대화 재개 여부가 주목을 받았다. 그러나 북한은 김여정 부부장 담화 발표 3일 만에 극초음속미사일 '화성-8형'을 발사했다. 그리고 김정은 위원장은 최고인민회의 제14기 제5차 회의 시정연설에서 종전선언의 선결 조건을 명확히 했다. 그리고 10월 초 단절되었던 남북 연락 채널을 복원하겠다고 하면서 향후 남북관계는 남한 당국의 태도에 달려있다고 주장했다.<sup>6)</sup>

10월 4일 남북 연락 채널은 다시 복원되었지만, 북한이 향후 남북관계는 남한 당국의 태도에 달려있다고 함에 따라 남북대화 재개를 쉽게 예측할 수 없는 상황이다. 북미 간에는 대화 재개의 유리한 고지를 점하기 위한 탐색전을 진행하고 있고, 문재인 정부의 임기는 얼마 남지 않아 현재 시점에서 한반도 평화·비핵 프로세스 재개를 위한

---

5) 북한은 5월 31일, 개인 논설 형태로 한미정상회담에서 결정된 한국의 미사일지침 종료료 비난한 바 있다. “무엇을 노린 《미사일지침》종료인가,” 『조선중앙통신』, 2021.5.31.

6) “사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여(최고인민회의 제14기 제5차 회의 시정연설, 2021.9.29.),” 『조선중앙통신』, 2021.9.30.

돌파구를 쉽게 찾지 못하는 모양새다. 그럼에도 현재 한반도의 비핵화와 평화체제 논의를 재가동하기 위해서는 한국 정부의 역할이 매우 중요한 시기라 할 수 있다. 이에 문재인 대통령은 올해 신년사에서 중단된 북미대화와 남북대화 재개를 위해 마지막 노력을 다하겠다고 밝혔다.<sup>7)</sup> 또한 5월의 취임 4주년 특별연설에서도 남은 임기에 쫓기거나 조금해하지 않겠다고, 평화의 시계를 다시 돌리고 한반도 평화 프로세스를 진전시켜 나갈 기회가 온다면 온 힘을 다하겠다고 말했다.<sup>8)</sup> 어쨌든 문재인 정부는 남은 임기 동안 바이든 정부와의 소통과 협력, 그리고 남북대화 재개, 종전선언 등을 통해 한반도 평화·비핵 프로세스 재가동의 토대를 적극적으로 마련하려는 의지를 보이고 있다.

그런데 기본적으로 갈등과 대립의 한반도 분단체제는 냉전체제의 속성을 지닌 채, 70여 년 동안 한반도 평화정착의 가장 핵심적 장애요인으로 작동하고 있다. 여기에 북한 핵문제가 지난 30년 동안 해결되지 못함에 따라 한반도 평화를 위협하는 만성적이고 구조적인 요인이 되고 있다. 물론 북한 핵문제를 해결하기 위한 여러 가지 전략과 정책이 있었고 몇 차례의 기회도 있었지만, 결과적으로 그 전략과 정책들은 실패로 돌아갔고 북한 핵문제는 해법을 모색하기 쉽지 않은 난제가 되고 말았다. 이에 따라 한반도 비핵화와 평화체제 문제는 상호 연관되어 해법 모색이 어려운 구조를 형성하고 있다. 한반도 비핵화와 평화체제 문제가 상호 연결됨에 따라 어느 한쪽의 논의가 급물살을 타다가도 다른 한쪽의 문제로 인해 더 이상의 논의 진전을 보지 못하는 경우가 생긴다. 이러한 비핵화와 평화체제

7) 청와대, “2021년 신년사,” 2021.1.11., <<https://www1.president.go.kr/articles/9771>> (검색일: 2021.5.21.) 참고.

8) 청와대, “대통령 취임 4주년 특별연설,” 2021.5.10., <<https://www1.president.go.kr/articles/10274>> (검색일: 2021.5.21.) 참고.

사이의 딜레마는 2018년 이후의 한반도 상황이 잘 보여주고 있다.

이와 관련해 지난 30년 동안 한국의 역대 정부들이 한반도 비핵화와 평화체제 수립이라는 목표를 내세웠지만, 이를 달성하기 위한 수단과 방법을 제대로 갖추고 있었는지 되돌아볼 필요가 있다. 다시 말해 한국 정부 입장에서 북한은 물론이고, 미국 및 한반도 주변국들을 설득하고 지지를 유도할 수 있는 정책적 지렛대 혹은 정책적 자율성을 확보하고 있었는지 평가해야 한다.

또한 단임제하의 한국 정부는 정치적 성향 중심의, 임기 내 성과 달성에 집착한 전략과 정책을 수립한 측면이 있었다. 따라서 시간이 좀 걸리더라도 동북아 지역의 세력 경쟁과 남북관계, 북한과의 갈등과 협상의 양상, 남북한, 미국 등의 상호작용 과정에서 발생하는 불확실성, 한국의 외교적 역량 등을 고려한 전략과 정책의 수립이 중요하다. 그리고 이러한 정책 수립과 추진과정에서 가장 우선시해야 할 것은 반세기 이상 지속되어 온 갈등과 반목의 남북관계를 상호 신뢰와 호혜의 관계로 전환해야 한다는 점이다. 기본적으로 남북관계는 물론이고 북미관계에서도 상호 불신이 문제해결의 걸림돌이 되고 있다는 점을 감안해야 한다.

이를 고려하는 가운데 문재인 정부가 그동안 추진해 온 한반도 평화·비핵 프로세스의 마무리와 차기 정부 정책과의 성공적 연계를 위한 지속가능한 전략 및 정책 추진방안을 구상할 필요가 있다. 문재인 정부가 추진한 한반도 평화·비핵 프로세스에 작용한 구조적, 환경적 요인을 분석하고, 남은 임기 동안 기존 성과를 마무리함과 동시에 한계를 극복할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 다시 말해 문재인 정부의 평화·비핵 프로세스의 성과를 계승하고 한계를 극복할 수 있는 실효적 전략을 문재인 정부 임기 종료 시점과 새로운 정부 개시 시점을 동시에 고려해 제시해야 하는 시기라 할 수 있다.



## 나. 연구목적

이에 본 연구는 한반도 평화·비핵 프로세스의 추진동력 확보 및 재가동의 토대를 마련하기 위한 근미래(향후 2~3년) 추진전략과 주요 정책적 과제의 추진방안을 모색해 보고자 한다. 본 연구는 ‘한반도 평화와 남북협력 종합연구’의 세부주제 가운데 하나로, 2020년 3년차 연구에서 제시한 한국 정부가 정권 변화에 상관없이 향후 10년(2020~2030년) 동안 지향해야 하는 한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제<sup>9)</sup>를 바탕으로, 향후 2~3년, 다시 말해 문재인 정부 임기 내뿐만 아니라 차기 정부 초기에 추진해야 할 한반도 평화·비핵 프로세스 전략과 주요 정책적 과제의 구체적인 추진방향을 제시해 보고자 한다.

우선 첫째, 한반도 평화·비핵 프로세스 추진을 위한 중장기 및 근미래 전략을 수립한다. 이를 위해 먼저 문재인 정부의 정책 추진의 성과와 한계를 검토하여 한반도 평화·비핵 프로세스 중단 원인을 분석한다. 그리고 이를 바탕으로 지난해 연구에서 제시한 중장기 전략과 정책과제를 현재의 정세변화를 고려하면서 좀 더 체계적으로 재구성한다. 마지막으로 재구성한 중장기 전략과 정책과제를 추진하는 데 있어 요구되는 단기 전략의 목표와 정책방향, 정책과제를 제시한다. 이를 위해 향후 2~3년간 전개될 대내외 환경을 전망하고, 이에 근거한 근미래 추진전략과 목표, 정책방향을 수립하고, 시급성, 현실성, 지속가능성 등을 고려하여 주요 정책과제(주요사업)를 선정한다.

본 연구는 현재 한반도 평화·비핵 프로세스가 중단된 상황, 새롭게 구성한 중장기 전략과 정책과제 추진의 환경, 한국 정부의 역량 등을 고려해 한반도 평화·비핵 프로세스의 근미래 전략의 목표를

---

9) 정성운 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』 (서울: 통일연구원, 2020) 참고.

‘남북관계 제도화의 토대 마련과 평화·비핵 협상국면의 지속화 토대 구축’으로 설정한다. 그리고 연구의 편의상 남북관계의 제도화와 평화·비핵 협상국면의 지속화로 구분하고, 우선 남북관계 제도화의 토대 마련의 주요사업으로 남북대화 재개 및 정례화, 남북군사공동위원회 가동과 재래식 군비통제, 남북합의의 국회 비준동의 및 남북 합의 이행, (가칭) ‘한반도 생명·안전위원회’ 구축 및 운영 등 4개 과제를 설정한다. 평화·비핵 협상국면의 지속화 토대 구축의 4개 주요사업으로는 한국의 국익을 고려한 한반도 비핵화 로드맵 구상과 추진, 북한의 비핵화 동력 유지 및 견인, 양자/다자협상 병행추진, 1.5 트랙의 (가칭) ‘K-평화포럼’ 구축 및 운영 등을 설정한다.<sup>10)</sup>

둘째, 본 연구에서 선정한 남북관계 제도화의 토대 마련을 위한 근미래 주요 정책과제의 추진방향을 구체적으로 논의한다. 우선적으로 시급히 요구되는 것은 남북 소통 채널 복원을 통한 남북대화의 재개 및 정례화라 할 수 있다. 이를 중심으로 한반도 평화구축의 단기적 목표로 남북관계 제도화의 토대 마련을 설정하고, 이를 위한 남북대화 재개 및 정례화, 남북군사공동위원회 가동과 재래식 군비통제, 남북 합의의 국회 비준동의와 이행, (가칭) 한반도 생명·안전위원회 구축 및 운영 등의 추진배경, 목표, 방법 등을 구체적으로 논의한다.

셋째, 평화·비핵 협상국면의 지속화 토대 마련을 위한 근미래 주요 정책과제의 추진방향을 구체적으로 논의한다. 본 연구는 한반도 비핵화의 단기적 목표를 평화·비핵 협상국면의 복원 및 지속화로 설정한다. 그리고 한반도 비핵화를 위한 주요 정책과제로 한국의 국익을 고려한 한반도 비핵화 로드맵 구상과 추진, 북한의 비핵화 동력 유지 및 협상 견인, 양자/다자협상 병행 추진, 1.5 트랙의 (가칭)

10) 한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략 목표와 주요사업 선정에 대한 자세한 설명은 본 연구의 II장 2절 참고.

‘K-평화포럼’ 구축 및 운영을 선정하고, 이러한 정책의 추진배경, 목표, 방법 등을 구체적으로 논의한다.

한반도 평화·비핵 프로세스 추진의 근미래 전략 수립과 주요 정책과제의 선정 및 추진방향 논의는 ‘한반도 평화와 남북협력 종합연구’의 3년차 연구의 총론에서 제시한 ‘새로운 한반도 구상’의 중장기 목표인 ‘사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성’과 비핵·평화 프로세스의 정책목표로 제시된 남북관계 발전의 불가역성 확보, 대화를 통한 북한의 완전한 비핵화 달성, 대강대국 협력적 관여 능력 확보를 바탕으로 한다.<sup>11)</sup>

그리고 본 연구는 연구의 편의상 한반도 평화와 비핵화 과제를 구분했지만, 앞서 설명했듯이 비핵화와 평화체제 문제는 선후의 문제로 볼 수 없을 정도로 상호 연계되어 있기 때문에 해법 모색에 있어 딜레마를 안고 있다. 한반도 평화·비핵 프로세스는 다양한 행위자 및 여러 요인들이 상호 연관된 복잡한 다차원의 방정식이라 할 수 있다. 그렇기 때문에 본 연구에서 선정한 주요 정책과제는 상호 연관되어 영향력을 주고받을 수밖에 없다. 따라서 남북관계의 제도화 토대 마련, 평화·비핵 협상국면의 복원 및 지속화를 위해 선정한 8개의 정책과제는 상호 유기적으로 연결되어 추진되어야 한다. 한국 정부의 대한반도 정책의 중장기 전략 및 정책과제, 이를 바탕으로 근미래 추진전략과 주요 정책과제 등을 제시한 본 연구 결과가, 문재인 정부의 임기 후반부 대북정책의 선택과 집중을 통한 성공적 마무리와 차기 정부의 대한반도 정책 설계 및 추진하는 데 있어 중요한 기초자료의 역할을 하는 데 기여했으면 한다.

11) 새로운 한반도 구상의 중장기 목표, 사람 중심의 평화와 번영의 공동체 형성에 대해서는 김갑식 외, 『새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제』 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 179~184; 한반도 비핵·평화 프로세스 정책목표에 대해서는 정성운 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』, pp. 217~223 참고.

## 2. 연구의 범위 및 구성

본 연구의 범위는 크게 4가지 영역으로 구성되어 있다. 지난 4년간 추진된 문재인 정부의 한반도 정책의 성과와 한계 분석, 향후 10년 중장기 한반도 평화·비핵 프로세스 추진전략과 과제, 현재의 정세를 바탕으로 한 향후 2~3년의 정책 추진환경 분석, 그리고 이에 근거한 향후 2~3년 근미래 한반도 평화·비핵 프로세스 추진전략과 정책 과제 설계 및 추진방안 모색 등이다.

우선 지난 4년 동안 문재인 정부가 강력히 추진했던 한반도 평화·비핵 프로세스 추진정책을 평가한다. 평가하고자 하는 정책의 영역은 남북관계의 제도화, 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축 부문이다. 정책평가는 정책의 초기 목표와 내용, 추진과정을 살펴보고 이를 바탕으로 성과와 한계에 대한 분석을 수행한다. 특히 성과보다는 한계에 초점을 맞춰 연구를 수행한다. 한반도 평화·비핵 프로세스의 중단 원인을 찾기 위해서는 정책의 한계에 대한 면밀한 분석이 필요하며, 이를 바탕으로 한계 극복을 위한 대안을 마련할 수 있기 때문이다.

향후 10년 중장기 한반도 평화·비핵 프로세스 추진전략과 과제는 바이든 행정부의 등장과 미중갈등 양상, 제8차 당대회 이후 북한의 전략 등 변화된 정세를 반영하여 지난해 연구 결과를 재구성한다. 재구성 작업은 지난해 강조한 ‘사람 중심의 평화와 번영의 공동체’ 지향이라는 한반도 정책의 근본적 목적이 지속적으로 추구돼야 한다는 점을 전제로 진행한다.

향후 2~3년의 정책 추진환경 분석은 바이든 행정부 등장 이후 동북아 및 한반도 정세와 미중관계, 미국의 대북정책, 북한의 대미·대남정책, 남북, 북미, 한미관계 등의 상호작용, 한국의 정치 일정

등을 종합·분석한다. 이를 통해 향후 2~3년 한반도 평화·비핵 프로세스 추진의 긍정적 요인과 부정적 요인을 제시한다. 그리고 이를 바탕으로 근미래 추진전략과 목표, 정책과제를 선정한다.

정책과제 선정은 시급성, 현실성, 지속가능성을 기준으로 한다. 중장기 목표를 달성하기 위한 정책과제 가운데 시급히 추진해야 할 과제와 사업을 단기과제로 선정할 필요가 있다. 현재의 한반도 정세를 다시 긍정적인 방향으로 전환하기 위해서는 우선적으로 시급히 해결해야 할 정책과제를 검토할 필요가 있다. 한반도 평화·비핵 프로세스 추진의 근미래 전략과 주요과제를 구상하는 데 있어 시급성은 작금의 한반도 정세를 고려했을 때 무엇보다 중요하게 감안해야 하는 요인이다.

이와 함께 고려해야 하는 요인으로 현실성을 들 수 있다. 중장기 전략과 과제를 구상할 때 어떠한 경우에는 현실적인 측면보다는 상대적으로 당위적이며 궁극적인 목표가 강조될 수 있다. 그러나 향후 2~3년 동안 추진해야 하는 과제는 현실적으로 실현가능해야 한다. 예를 들어 개별관광을 비롯한 남북교류협력이나 코로나19 대응을 위한 보건·의료협력 제안 등은 현재 코로나19의 확산, 남북관계, 북한의 반응 등을 볼 때 현실적으로 추진이 어려운 측면이 있다. 당위성이나 중요성이 있다 하더라도 가시적인 성과를 도출하지 못하면 탁상공론에 머물 수밖에 없다.

마지막으로 고려해야 하는 요인이 바로 지속가능성이다. 사실 지속가능한 남북관계 형성과 발전이 쉽지 않다는 것은 과거 역사에서 확인할 수 있다. 그럼에도 중단된 한반도 평화·비핵 프로세스의 재가동과 이를 지속적으로 유지하기 위한 조치가 근미래 전략과 정책과제에 포함되어야 할 것이다.

본 연구가 향후 2~3년의 한반도 평화·비핵 프로세스 추진의

전략과 목표, 정책과제를 논의하고 있다는 점에서, 현재 문재인 정부보다는 차기 정부의 대한반도 정책 수립과 추진에 초점이 맞춰질 수밖에 없다. 과거 역사에서 확인할 수 있듯이 한반도 비핵화나 평화체제 논의에서 한국이나 미국의 정권교체로 인해 협상 동력이 급격히 떨어지거나 기존 합의가 파기되는 경우를 종종 볼 수 있었다. 따라서 기회가 주어졌을 때, 한반도 평화·비핵 프로세스를 불가역적 수준으로 높여 나갈 필요가 있다. 사실 남북한은 2018년 한반도 평화의 봄을 맞이했지만, 이 기회를 또다시 놓치고 말았다. 본 연구가 제시한 한반도 평화·비핵 프로세스 추진을 위한 단기 목표와 전략, 정책과제들이, 차기 정부가 문재인 정부의 성과는 계승하고 한계는 극복하여 정권 초기의 시행착오를 줄이는 데 보탬이 되었으면 한다.

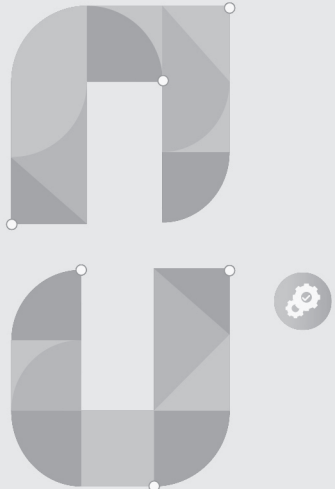


# II. 한반도 평화·비핵 프로세스 추진을 위한 중장기 및 근미래 전략

이무철 통일연구원

김상기 통일연구원

오창룡 고려대학교 노르딕-베네룩스센터







이 장에서는 우선 문재인 정부의 한반도 평화·비핵 프로세스 추진정책의 성과와 한계를 비판적으로 분석·평가하고, 이를 바탕으로 지난해 제시한 중장기 한반도 평화·비핵 프로세스 추진전략과 정책과제를 종합·재구성한다. 그리고 향후 2~3년간 전개될 대내외 환경 전망을 바탕으로, 재구성한 중장기 전략과 정책과제를 추진하는 데 있어 요구되는 근미래 전략의 목표와 정책방향, 정책과제(주요사업)를 제시한다. 근미래에 추진해야 할 주요 정책과제(주요사업)는 시급성, 현실성, 지속가능성 등을 고려하여 선정한다.

## 1. 평화·비핵 프로세스 중장기 추진전략과 정책과제

### 가. 문재인 정부 정책추진의 성과와 한계

#### (1) 정책의 목표와 주요 내용

문재인 정부는 2017년 북핵 위기의 고조와 함께 남북대화가 중단된 상황에서 한반도 평화체제 구축 및 비핵화를 대북정책의 핵심으로 제시했다. 문재인 정부는 비핵화 협상의 진전을 바탕으로 평화를 정착시킴으로써 한반도 통일의 토대를 마련한다는 목표를 제시했다. 이를 뒷받침하기 위해 새로운 남북관계를 정립하고, 한반도 평화 정착과 남북합의 사항 이행의 제도화를 추진했다.<sup>12)</sup>

문재인 정부는 2017년 8월 발표한 「100대 국정과제」에서 한반도 평화·비핵 프로세스의 목표를 제시했다. 문재인 정부의 대북정책 핵심은 북핵 위협에 대응하면서 주변 강대국과의 협력을 토대로 남북관계를 복원하는 것이었다. 문재인 대통령이 당선 전 제시한

---

12) 김갑식 외, 『새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제』, pp. 46~48.

‘한반도 비핵평화구상’은 대북포용정책을 계승해 전략적으로 북한의 변화를 견인한다는 주장으로 북핵의 완전한 폐기와 함께 평화협정 체결의 포괄적 추진을 제시했다.<sup>13)</sup> 이러한 구상은 문재인 정부 출범 이후 평화·비핵화 정책의 형태로 「100대 국정과제」에 반영됐다. 국정과제 95번 ‘북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축’ 및 91번 ‘남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립’이 평화·비핵의 구체적인 목표로 제시됐다.<sup>14)</sup>

「100대 국정과제」에서 발전시킨 평화정책은 남북관계 재정립을 위해 남북대화의 정례화 및 제도화를 제안했고, 나아가 남북기본협정 체결의 필요성을 강조했다. 첫째, 남북관계 재정립 및 제도화를 위해 남북 연락 채널을 복원하고, 남북관계 재개 여건을 조성할 수 있는 적십자회담·군사실무회담을 개최한다. 이와 관련하여 ▲군사·경제·체육회담 등 분야별 남북대화를 본격 추진하고, ▲남북 회담 체계화·정례화와 함께 고위급회담을 개최한다. 둘째, 기존 합의의 상호 존중하면서 변화하는 남북관계를 반영한 기본협정 체결을 추진한다. 이를 위해 ▲남북대화 재개 후 기본협정에 대한 국민적 공감대를 형성하고, ▲당정협의 및 국회와 초당적인 협력체계를 구축하며, ▲고위급회담 등을 개최하여 남북기본협정을 체결하고, ▲최종적으로 국회 비준동의와 유엔 총회 지지결의를 유도하여 남북기본협정의 국내외 지지 확보를 추진한다.

비핵화 정책은 ‘북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축’이라는 제목에서 드러나듯이 평화구축의 목표와 긴밀하게 연결되어 있다. 비핵화 정책의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 2020년 합의 도출을 위해 완전한 핵폐기로 이어지는 포괄적 협상방안을 마련하고 비핵

13) 조성렬, “문재인 정부 대북정책의 과제와 전망: 한반도 비핵화와 평화체제의 비전을 중심으로,” 『통일정책연구』, 제26권 1호 (2017), pp. 15~18.

14) 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」(2017.7.), p. 132, p. 136.

화 협상을 재개한다. 이를 위해 ▲굳건한 한미동맹, 국제사회 공조를 바탕으로 북한 추가 도발 억제, ▲6자회담 등 비핵화 협상 재개로 실질적 진전 확보, ▲제재와 대화 등 모든 수단의 활용 등을 통해 북한 비핵화를 견인한다. 둘째, 대북제재 상황을 감안하면서 남북 대화와 교류협력 등을 통해 남북 차원의 비핵화를 견인한다. 셋째, 북한 비핵화 추진과 함께 남북대화를 통해 초보적 신뢰구축 조치부터 단계적으로 심화한다. 넷째, 비핵화 진전에 따라 북핵 완전 해결 단계에서 협정을 체결하고 평화체제를 안정적으로 관리한다.

〈표 II-1〉 문재인 정부의 한반도 평화·비핵 프로세스의 정책목표와 과제

목 표	주요과제	기대효과
남북기본 협정 체결 및 남북관계 재정립	<ul style="list-style-type: none"> <li>과제: 남북관계 재정립               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 남북 연락 채널 복원 추진, 적십자회담·군사실무회담 개최 등 남북관계 재개 여건 조성</li> <li>2) 군사·경제·체육회담 등 분야별 남북대화 본격 추진</li> <li>3) 남북회담 체계화·정례화 추진 및 고위급회담 개최, 남북기본협정 채택 등을 추진</li> </ol> </li> <li>과제: 남북기본협정 체결               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 남북대화 재개 후 국민적 공감대 형성 등 공론화 추진</li> <li>2) 당정협의 및 국회와의 초당적 협력체계 구축</li> <li>3) 고위급회담 등을 개최하여 남북기본협정 체결</li> <li>4) 국회 비준동의의 유엔 총회 지지결의 등 남북기본협정 지지 확보</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북대화를 통한 남북 간 현안문제 해결 및 새로운 남북관계 정립·발전</li> <li>한반도 평화 정착 및 남북 간 합의 사항 준수·이행의 제도화</li> </ul>
북핵 문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>과제: 완전한 북핵 폐기               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 2020년 합의 도출을 위한 포괄적 비핵화 협상방안 마련, 비핵화 초기 조치 확보 및 포괄적 비핵화 협상 재개 등 추진</li> <li>2) 굳건한 한미동맹, 국제사회 공조를 바탕으로 북한 추가 도발 억제</li> <li>3) 6자회담 등 의미 있는 비핵화 협상 재개로 실질적 진전 확보</li> <li>4) 제재와 대화 등 모든 수단을 활용한 북한 비핵화 견인</li> </ol> </li> <li>과제: 한반도 평화체제 구축               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 로드맵 마련 및 비핵화 진전에 따라 평화체제 협상 추진</li> <li>2) 북핵 완전해결 단계에서 협정 체결 및 평화체제의 안정적 관리</li> <li>3) 주요국 포함 국제사회 지지가 기반 강화 노력</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한 비핵화 진전을 이룸으로써 한반도 평화 정착 실현</li> <li>평화로운 한반도 구현을 통해 평화통일 토대 마련</li> </ul>

출처: 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획(2017.7.)」, p. 132, p. 136.

## (2) 정책 추진과정

평화·비핵의 정책과제는 문재인 대통령 임기 중에 지속적으로 강조됐다. 2017년 7월 6일 문재인 대통령은 베를린 코르버재단 초청 연설에서 한반도 평화 정착을 위한 구상을 발표했다. 문재인 대통령은 남북이 서로를 인정하는 토대 위에서 핵과 전쟁의 위협이 없는 한반도를 건설하자면서, “어떤 형태의 흡수통일도 추진하지 않”겠다는 약속을 했다. 그리고 북한체제의 안전을 보장하는 비핵화 추구, 항구적인 한반도 평화체제 구축, 한반도 신경계지도 구상, 정치군사적 상황과 분리해 비정치적 교류협력 사업 추진 등을 제시했다.<sup>15)</sup> 또한, 2017년 광복절 72주년 경축사에서 문재인 대통령은 한반도의 시대적 소명이 평화이며 평화 정착을 통한 분단극복이 광복을 완성하는 길이라 밝혔다. 나아가 북핵문제는 반드시 평화적으로 해결해야 한다는 원칙을 분명히 했다.<sup>16)</sup> 같은 맥락에서 문재인 대통령은 2017년 9월 21일 유엔 총회 기조연설에서 한국 정부는 북핵문제를 평화적 방법으로 해결하기 위해 노력을 다하고 있으며, 유엔 안전보장이사회(United Nations Security Council, 이하 유엔 안보리)의 대북제재 결의도 북핵문제의 평화적·외교적·정치적 해결 원칙을 적시하고 있다고 강조했다. 그러면서 우발적 충돌로 한반도 평화가 파괴되는 일이 없도록 북핵문제를 안정적으로 관리해 나가야 할 필요성을 제기했다. 이를 위해 북한이 무모한 선택을 중단하고 대화의 장으로 나와야 하며, 핵무기를 검증가능하게, 불가역적으로 포기할

---

15) 통일부, “문재인 대통령, 베를린 연설문,” 2017.7.6., <[https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/koreapolicy/berlin/;jsessionid=u5aNt2FjfpG7T92hmSPkB4jS.unikorea21?boardId=bbs\\_0000000000000063&mode=view&cntId=54162&category=&pageIdx=>](https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/koreapolicy/berlin/;jsessionid=u5aNt2FjfpG7T92hmSPkB4jS.unikorea21?boardId=bbs_0000000000000063&mode=view&cntId=54162&category=&pageIdx=>)> (검색일: 2021.5.11.).

16) 대통령비서실, 『문재인 대통령 연설문집 제1권(상)』 (서울: 대통령비서실, 2018), pp. 261~262.

것을 촉구했다.<sup>17)</sup>

그럼에도 불구하고 북한은 이에 반응하지 않은 채 미국을 비롯한 국제사회의 강력한 대북제재에도 불구하고 핵·미사일 개발을 지속하였고, 2017년 11월 대륙간탄도미사일 발사 이후 ‘핵 무력 완성’을 선언하였다. 이 과정에서 북·미 양국의 ‘완전 파괴’, ‘화염과 분노’, ‘늑다리 미치광이’ 등 ‘말 폭탄 전쟁’은 한반도의 위기를 더욱 고조시켜 나갔다. 이처럼 북한의 핵 위협으로 전쟁 위기가 고조되었던 상황에서 극적 전환의 계기가 되었던 것은 2018년 2월 평창동계올림픽의 성공적 개최를 위해 문재인 정부가 북한에 ‘선제적 양보와 협력’을 제안하면서다. 2018년 평창동계올림픽 개최를 앞둔 문재인 대통령은 12월에 북한이 군사적 도발을 중단한다면 올림픽 기간에 예정되어 있던 한미연합군사훈련을 연기할 수 있다는 입장을 밝혔다.<sup>18)</sup> 이에 북한의 김정은 위원장이 2018년 1월 신년사에서 평창동계올림픽 참여 의사를 밝히면서 화답하고, 한미 양국 정상도 한미연합군사훈련 연기에 합의함에 따라 남북대화는 급물살을 타게 됐다. 문재인 정부가 평창동계올림픽을 계기로 재개된 남북대화를 적극적으로 추진하고 북한이 호응함에 따라 남북관계가 한반도 정세의 전반적 전환을 추동해 나갔다.

집권 초기의 평화·비핵 구상은 2018년 4월 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언」(이하 「4·27 판문점선언」)과 「9월 평양공동선언」을 통해 결실을 맺었다.<sup>19)</sup> 남북한은 「4·27 판문점선언」에서 “한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력”

---

17) 위의 책, pp. 363~364.

18) NBC와의 인터뷰에서 문재인 대통령은 미국도 이 제안을 검토 중이라고 말했다. “NBC인터뷰,” 대한민국 정책브리핑, 2017.12.20., <<https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=148846169>> (검색일: 2021.5.3.).

19) 고유환, “문재인 정부의 평화우선주의와 비핵화 프로세스,” 『북한학연구』, 제14권 2호 (2018), pp. 11~13.

할 것을 약속했으며, 확고한 평화체제 수립을 더 이상 미룰 수 없는 역사적 과제로 설정했다. 이를 위해 ▲남과 북은 무력을 사용하지 않는 것에 대한 불가침 합의를 재확인하고, ▲군사적 신뢰가 구축되는 데 따라 단계적으로 군축을 실현하며, ▲정전협정체결 65년이 되는 2018년 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극적으로 추진해 나가고, ▲완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 목표를 제시했다.<sup>20)</sup> 나아가 9월 개최된 남북정상회담에서 발표된 「9월 평양공동선언」은 “남북관계를 민족적 화해와 협력, 확고한 평화와 공동번영을 위해 일관되고 지속적으로 발전”시켜 나가기로 합의했다. 아울러 한반도를 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전으로 만들어 나가야 하며 실질적인 협상의 진전을 조속히 이루어 나가야 한다는 입장을 교환했다. 이를 위해 ▲북은 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대를 유관국의 참관하에 영구적으로 폐기하고, ▲미국이 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가 조치를 계속할 의사가 있음을 확인했다. ▲아울러 남과 북은 완전한 비핵화를 추진해 나가는 과정에서 함께 긴밀히 협력해 나가기로 협의했다.<sup>21)</sup> 이에 따라 한반도 냉전구조 해체 및 평화 국면으로의 전환에 대한 기대감이 높아졌다.

그러나 2019년 2월 제2차 북미정상회담 및 북미실무회담 결렬 이후 북미 간 비핵화 협상은 중단되었다. 남북관계도 2019년 4월 북한이 남한의 합의 불이행 및 중재자 역할 등에 불만을 제기하면서 당국자 간 대화를 중단함에 따라 정체 국면에 접어들었다. 더구나 2020년

20) 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언」(2018.4.27.), 박주화·윤혜영 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집 1: 평화·비핵화』(서울: 통일연구원, 2018), pp. 17~21.

21) 「9월 평양공동선언」(2018.9.19.), 위의 책, pp. 28~31.

6월 북한이 탈북자단체의 대북전단 살포 문제를 빌미로 개성 남북공동연락사무소를 폭파함에 따라 문재인 정부 집권 이후 최악의 남북관계가 조성되기도 했다.

그럼에도 한국 정부는 평화·비핵 프로세스의 재가동을 위한 노력을 계속해 나갔다. 문재인 대통령은 2019년 3월 4일 국가안전보장회의 모두발언에서 제2차 북미정상회담의 결과에도 불구하고 북미 양국 대화에 성과가 있다고 보았다. ▲북한의 비핵화는 되돌릴 수 없는 단계로 접어들게 할 영변 핵시설의 완전한 폐기가 논의됐고, ▲6·12 싱가포르 북미공동성명 합의 정신에 따라 북한의 실질적인 비핵화 조치와 미국의 상응조치가 함께 논의됐으며, ▲나아가 핵무기가 폐기될 때 미국 전문가들이 활동할 수 있는 북한 내 미국 연락사무소 설치에 논의된 점은 남북관계가 정상화되기 위한 중요한 성과로 평가됐다.<sup>22)</sup> 이에 앞서 문재인 대통령은 2019년 3·1절 기념사에서 ‘신한반도체제’를 “대립과 갈등을 끝낼 새로운 평화협력공동체”로 규정하고, 긴밀한 한미공조, 북미대화과 함께 국제사회의 지지를 바탕으로 항구적 평화체제 구축에 대한 비전을 제시했다. 아울러 신한반도체제는 ▲이념과 진영의 시대를 끝낸 새로운 경제협력공동체이며, ▲상생의 아시아적 가치를 토대로 동북아 지역의 평화·안보 질서를 구축할 수 있는 모델로 설정됐다.<sup>23)</sup>

2019년 5월 7일 문재인 대통령은 프랑크푸르트 알게마이네 차이퉁(FAZ) 기고문에서 수동적 냉전질서에서 능동적 평화질서로 전환하는 ‘신한반도체제’의 의미를 확인하고, 한반도의 평화를 평범한 국민의 생명과 생존의 문제로 확장하는 생명공동체의 확립 필요성을 강조했다.<sup>24)</sup> 나아가 6월 대통령의 북유럽 순방 기간 동안 평화·비핵

22) 대통령비서실, 『문재인 대통령 연설문집 제2권(하)』(서울: 대통령비서실, 2019), pp. 267~268.

23) 위의 책, pp. 259~261.



정책은 지속적으로 언급됐다. 6월 12일 오슬로포럼 연설에서 대통령은 한반도 평화의 항구적인 정착이 동북아 냉전구도의 완전한 해체를 의미하고, 오랜 갈등을 겪어온 동북아 국가들이 미래지향적 협력을 가능하게 한다고 평가했다. 특히 문재인 대통령은 오슬로포럼 연설에서 남북을 ‘생명공동체’로 규정하고 접경지역에서 자연재해와 전염병에 공동 대응하는 협력의제를 제안했다.<sup>25)</sup> 6월 14일 스웨덴 의회연설에서는 스웨덴의 비핵화를 가능하게 한 평화적 군축 사례를 높게 평가했으며, 남북 평화체제 구축을 위한 대화와 신뢰 형성의 필요성을 강조했다. 또한 북한이 국제사회의 신뢰를 확보할 때까지 국제사회와 대화를 계속해야 하며, 완전한 핵폐기 의지를 국제사회에 실질적으로 보여줄 것을 요청했다.<sup>26)</sup>

2019년 6월 30일 한미정상회담에서 문재인 대통령은 지속적인 대화가 완전한 비핵화를 이루는 유일한 방법이라 언급하고, 한반도의 비핵화와 평화구축, 북미관계 정상화를 공약한 6·12 싱가포르 북미공동성명을 이행하는 것이 중요하다는 것을 강조했다.<sup>27)</sup> 한미정상회담에 이어 트럼프 대통령이 김정은 위원장과 함께 판문점 군사분계선을 넘어 회동하는 남·북·미 3자 회동이 있었으며, 북미정상회담이 자유의 집에서 약 1시간 회담을 개최하고 하노이 협상 이후 중단된 실무협상을 재개하기로 합의했다.<sup>28)</sup> 문재인 대통령은 9월 24일 ‘유엔 총회 기조연설’에서 한반도 문제해결을 위해 ▲전쟁불

24) 청와대, “프랑크푸르트 알게마이네 차이퉁(FAZ) 기고문, “평범함의 위대함”, 2019. 5.7., <<https://www1.president.go.kr/articles/6246>> (검색일: 2021.5.17.).

25) 대통령비서실, 『문재인 대통령 연설문집 제3권(상)』 (서울: 대통령비서실, 2020), pp. 131~132.

26) 위의 책, pp. 143~144.

27) 위의 책, pp. 199~200.

28) 강진욱·이상현, “미 대통령 북한 땅 밟다: 정전 66년 만에 남북미 정상 판문점 회동,” 『마이더스』, 제185권 (2019.7.), pp. 1~2.

용의 원칙, ▲상호 간 안전보장의 원칙, ▲공동번영의 원칙을 제시했으며, DMZ(demilitarized zone, 비무장지대)를 평화적으로 이용하고 국제적 협력지대로 조성함으로써 북한의 안정을 제도적으로 보장할 수 있다는 전망을 제시했다.<sup>29)</sup>

2020년에 들어서도 평화·비핵화를 위한 남북대화 재개 의지는 지속적으로 표명됐다. 1월 7일 신년사에서 문재인 대통령은 평화를 위한 신념과 국민 단합이 절실한 인고의 시간이 계속되고 있으나 한반도 평화는 선택의 문제가 아니며, 한반도 정세를 주도할 수 있는 남북협력의 중요성을 강조했다. 나아가 대통령은 한반도 평화를 위한 전쟁불용, 상호 안전보장, 공동번영의 세 원칙을 제시했으며, 한반도 문제에 대한 국제적 해결에 앞서 남북 간의 협력으로 주도할 수 있는 영역을 제안했다. 남북이 주도적으로 협력할 수 있는 사업으로 ▲2032년 올림픽 남북 공동개최, ▲남북 간 철도와 도로 연결 사업, ▲비무장지대의 국제평화지대화(유네스코 세계유산 공동등재), ▲개성공단과 금강산관광 재개 등의 구체적 방안이 제시됐다.<sup>30)</sup> 이어 ‘6·15 남북공동선언 20주년 기념식 축하’에서는 군사분계선 일대에서 전단 살포 등 모든 적대 행위의 중단 원칙을 재차 확인하고 정부의 「4·27 판문점선언」과 「9월 평양공동선언」 이행 의지를 강조했다.<sup>31)</sup>

2020년 코로나19 확산의 영향으로 한반도 평화정책의 일환으로 ‘생명공동체’ 추진 원칙이 강조됐고, 보건 및 방역 분야의 실질적 협력에서부터 다양한 분야로의 협력을 확대하는 방안이 모색됐다.

---

29) 대통령비서실, 『문재인 대통령 연설문집 제3권(상)』, pp. 360~361.

30) 대통령비서실, 『문재인 대통령 연설문집 제3권(하)』 (서울: 대통령비서실, 2020), pp. 162~163.

31) “6·15 남북공동선언 20주년 기념식 축하,” 대한민국 정책브리핑, 2020.6.15., <[https://www.korea.kr/archive/speechView.do?newsId=132032236&call\\_from=rsslink](https://www.korea.kr/archive/speechView.do?newsId=132032236&call_from=rsslink)> (검색일: 2021.5.4.).

‘제75주년 광복절 경축사’는 남북이 코로나시대 새로운 안보 상황에서 생명과 안전 공동체를 이루기 위해 ▲방역협력과 공유하천의 공동관리, ▲보건의료와 산림협력, ▲농업기술과 품종개발에 대한 공동연구 등에서 협력할 것을 제안했다.<sup>32)</sup> 나아가 9월 22일 제75차 유엔 총회 기조연설(미국 현지 시간)에서 코로나의 위기에 대응하여 초국경적 협력이 필요하며, 다자 안전보장 체계를 갖춰야 할 필요성이 강조됐으며, 나아가 북한을 포함해 일본, 중국, 몽골 등이 참여하는 동북아 방역·보건 협력체가 제안됐다.<sup>33)</sup>

그러나 평화·비핵 프로세스 재개를 위한 문재인 정부의 지속적인 노력에도 불구하고 제2차 북미협상 이후 한미관계 및 북미관계는 정체된 상황이다. 2018년 이후 급진전했던 남북관계가 북미관계를 선도했던 것과 대조적으로, 현재 한반도 상황은 북미관계에 남북관계가 여전히 종속적인 위치에 있다는 현실을 드러내고 있다. 특히 비핵 협상에서 북미협상은 주도적인 역할을 해 왔다. 이러한 구조적 한계를 극복하고 대안을 확립하기 위해서는 기존 정책 추진의 성과와 한계를 면밀하게 분석할 필요가 있다.

### (3) 정책추진의 성과와 한계

#### (가) 남북관계의 재정립

##### 1) 정책의 주요 성과

남북관계의 제도화와 재정립은 평화·비핵 프로세스의 핵심 목표이다. 과거 남북 간 대화와 교류 채널이 전 분야에서 사라지는 경향이

32) 청와대, “제75주년 광복절 경축사,” 2020.8.15., <<https://www1.president.go.kr/articles/9032>> (검색일: 2021.5.4.).

33) 청와대, “제75차 유엔 총회 기조연설,” 2020.9.23., <<https://www1.president.go.kr/articles/9213>> (검색일: 2021.5.4.).

존재했기 때문에 문재인 정부에 남북 간 상시 연락 채널을 복원하고 부문별·수준별 남북대화의 정례화는 남북관계 개선의 초석이 되는 시급한 과제로 간주됐다. 이와 관련하여 평창동계올림픽의 북한 참가를 계기로 체육 분야에서 남북대화의 물꼬가 트인 것은 남북관계 제도화를 위한 정부 각 부처 간의 협업이 성공한 핵심 사례로 평가할 수 있다.<sup>34)</sup> 남과 북의 개회식 공동입장 및 단일팀 참가, 북한응원단 파견 등은 장기간 냉각됐던 적대 분위기를 단기간에 완화하는 데에 기여했으며, 남북은 특사단을 교환하여 남북대화를 재개하고 남북 정상회담 개최에 합의하는 성과를 거뒀다.

이후 남북은 남북정상회담을 연속적으로 개최하여 남북관계를 진전시키고 군사적 긴장을 완화시키는 데에 성공했다. 첫째, 2018년 4·27 남북정상회담은 「4·27 판문점선언」을 채택하여 남북관계의 전면적이고 획기적인 개선을 약속하고, 군사적 긴장 완화 및 전쟁 위험 해소, 나아가 완전한 비핵화와 한반도 평화체제 구축에 합의했다. 둘째, 필요에 따라 제안 직후에 성사된 것으로 알려진 5·26 남북정상회담은 북미정상회담을 견인하는 성과를 거뒀다. 셋째, 9월 평양정상회담은 「9월 평양공동선언」 및 「역사적인 「판문점선언」 이행을 위한 군사분야 합의서」(이하 「9·19 군사분야 합의서」)를 명문화하고, 남북관계를 새로운 단계로 진전시키고 한반도의 군사적 긴장을 완화한 것으로 평가된다.<sup>35)</sup>

이러한 성과에 힘입어 2018년 1월 3일 판문점 남북연락사무소의 연락 채널이 재가동된 이후 남북 간 부문별·수준별 대화가 지속적으

34) 김갑식 외, 『새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제』, p. 78.

35) 통일부, “91. 남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립,” 정부업무평가위원회 국무조정실, 『2019년도 일자리·국정과제 평가 - 국정과제 과제별 보고서 -』(2020.1.), 국무총리 정부업무평가위원회 <[https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np\\_2\\_1\\_2.jsp](https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np_2_1_2.jsp)> (검색일: 2021.5.4.).

로 복원됐다. 4월 20일에는 남북정상 간 핫라인이 개통됐으며, 1월 9일과 3월 29일에는 남북고위급회담이 개최됐다. 이후 4회에 걸쳐 분야별 실무회담이 진행됐으며, 2차 남북정상회담 직후인 6월 1일 3차 남북고위급회담이 개최됐고, 판문점선언 이행을 위한 분야별 실무회담이 연이어 추진됐다.<sup>36)</sup> 8월 13일 4차 고위급회담 이후 9월 14일 남북공동연락사무소 개소식을 개최하고 공식 운영에 들어갔다. 곧이어 9월 18일에서 20일까지 평양정상회담이 개최됐으며, 10월 15일 5차 남북고위급회담을 거쳐 11월에는 「9월 평양공동선언」 이행을 위한 분야별 실무회담과 실무회의가 개최됐다.<sup>37)</sup>

2019년에도 남북 간 상시 협의체계를 구축하기 위한 분야별 남북 회담 추진 노력이 지속됐으며, 남북 철도·도로 공동조사 결과 교환을 위한 남북 실무접촉(1.31., 2.25.) 및 한강하구 공동수로조사 결과 전달을 위한 남북군사 실무접촉(1.30.)이 있었다. 남북공동연락사무소가 365일 공동근무 체제로 운영됐으며 남북합의 이행 및 교류협력에 지원하는 역할을 수행했다. 2월 28일 제2차 북미정상회담 합의 결렬에도 불구하고 남북공동연락사무소 소장회의 19회, 부소장회의 44회, 연락대표 정례협회가 737회 진행됐다. 나아가 6월에는 정전 66년 만에 최초로 남·북·미 정상이 만나는 판문점 정상 회동이 성사됐으며, 이후 북미 실무협상이 스톡홀름에서 개최됐다.<sup>38)</sup>

36) 제8차 장성급군사회담(6.14.), 체육회담(6.18.), 적십자회담(6.22.), 철도협력분과회담(6.26.), 통신 분야 군사실무접촉(6.25.), 산림협력분과회담(7.4.), 제9차 장성급군사회담(7.31.), 제40차 군사실무회담(9.13.) 등. 통일부, “100대 국정과제 추진현황: 91. 남북기본합정 체결 및 남북관계 재정립,” 국무총리 정부업무평가위원회 <[https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np\\_2\\_1\\_2.jsp](https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np_2_1_2.jsp)> (검색일: 2021.5.4.).

37) 제2차 산림협력분과회담(10.22.), 제10차 장성급군사회담(10.26.), 체육분과 회담(11.2.), 보건의료협력 분과회담(11.7.), 통신실무회담(11.23.), 제2차 체육분과회담(12.14.), 항공협력실무회의(11.16.), 보건의료실무회의(12.12.), 철도도로 착공식 실무회의(12.13.) 등. 위의 글.

38) 통일부, “91. 남북기본합정 체결 및 남북관계 재정립,” 정부업무평가위원회 국무조정실, 『2019년도 일자리·국정과제 평가 - 국정과제 과제별 보고서 -』 (2020.1.).

2020년 코로나19 확산에 따른 위기 상황에서 정부는 대화 재개를 위한 대북 메시지를 표명하고, 남북관계 재정립을 위한 대국민 공감대 형성에 주력하는 사업을 진행했다. 다양한 기념사와 기조연설을 통해 대화를 통한 문제해결 원칙을 거듭 확인하고 남북공동선언의 이행을 촉구하는 대북 메시지를 발신했다.<sup>39)</sup>

## 2) 정책적 한계 및 개선사항

문재인 정부 직전 보수 정권하에서 정부 및 민간 차원의 공식 대화가 거의 중단됐기 때문에 남북관계 재정립을 위한 남북 간 대화의 복원이 시급하게 요청됐다.<sup>40)</sup> 따라서 2018년부터 2019년까지 개최된 4차례의 정상회담을 중심으로 다양한 분야의 실무협상이 진행된 것은 전례 없는 성과로 평가할 수 있다.<sup>41)</sup> 그럼에도 남북관계가 과거와 비슷하게 재차 교착상태에 빠진 것에서 알 수 있듯이, 남북관계 재정립 및 제도화 추진과정에서 남북 사이에 오랫동안 쌓여 온 불신을 단기간에 해소하기 쉽지 않다. 따라서 이러한 근본적 한계를 극복하고 상호 신뢰를 형성해 나가기 위해서는 다음의 개선사항을 추가적으로 논의할 필요가 있다.

첫째, 단기간 내에 달성한 가시적 성과를 지속가능하고 불가역적인 대화 채널로 전환하기 위해서는 남북이 서로에게 상호 합의 내용의 실천 의지와 노력을 지속적으로 보여주면서 신뢰를 형성해 나가야 하는데 이러한 노력이 부족했다. 2019년 2월 제2차 북미정상회담에서 북한과 미국의 비핵화에 대한 견해 차이가 부각됐다. 6월 판문점

---

39) 통일부, “91. 남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립,” 정부업무평가위원회 국무조정실, 『2020년도 일자리·국정과제 평가 - 국정과제 과제별 보고서 -』 (2021.2.), 국무총리 정부업무평가위원회 <[https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np\\_2\\_1\\_2.jsp](https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np_2_1_2.jsp)> (검색일: 2021.5.4.).

40) 정성운 외, 『한반도 비핵화 프로세스 추진전략과 정책과제』, p. 47.

41) 위의 책, p. 54.

남·북·미 정상 3자 회동과 10월 북미 실무협상을 계기로 추가적인 협상에 대한 기대가 고조됐음에도, 궁극적으로 남북 간의 대화가 다시 경색 국면으로 전환한 것은 문제인 정부 초기의 성과를 반감시키는 효과를 가져왔다.<sup>42)</sup> 2019년 이후 남북대화의 지속성을 담보하기 힘든 상황에서 2020년 6월 발생한 북한의 남북공동연락사무소 폭파는 기존의 성과와 극명한 대비를 이루는 사건이었으며, 제반 교류와 협력을 포함한 남북관계의 제도화 노력을 무색하게 만들었다. 정부는 공동연락사무소 폭파 이후에도 남북관계의 회복을 위해 대북 연락 채널 복원을 모색해 왔다.<sup>43)</sup> 북한의 대남노선에 분명히 문제가 있지만, 이를 비판하기에 앞서 문제인 정부의 정책에서도 개선해야 할 지점이 있는지 점검할 필요가 있다. 2018년 한반도 평화의 봄이 시작될 수 있었던 것은 북한의 군사적 도발 중단과 한미연합군사훈련 중지의 교환이 있었기 때문이다. 이후 판문점선언이나 9월 평양공동선언에서도 남북이 ‘안보 대 안보’ 교환 프레임을 중심으로 한 군사 협력을 바탕으로 경제를 비롯한 다양한 분야의 협력에 합의했다. 그러나 이후 남북관계의 전개 과정에서 알 수 있듯이 이러한 프레임이 일관되게 적용되지 못했다. 따라서 다시 한 번 문제인 정부가 선제적 양보와 협력 제안을 통해 상호 신뢰 형성의 계기를 마련할 필요가 있다. 남북관계 개선과 한반도의 안정적 평화를 위해 선제적 포용의 모습을 보이자는 것이다. 물론 남북한의 신뢰는 남북의 상호작용을 통해 형성되는 것이다. 이 과정에서 전체적인 국력에서 앞서는 남한이 국가이익을 고려하는 가운데 선제적 양보와 포용, 그리고 협력을

---

42) 위의 책, p. 78.

43) 위의 책, p. 86. 남북정상 간의 친서 교환을 통해 13개월 만인 2021년 7월 27일 남북 연락 채널이 다시 복구되었지만, 북한은 한미연합군사훈련을 빌미로 8월 10일 다시 단절하였다. 이후 김정은 위원장이 9월 29일 최고인민회의의 시정연설에서 남북 연락 채널을 복원하겠다고 밝히고, 10월 초에 다시 남북 연락 채널을 연결한 상황이다.

통해 북한을 견인해 나가자는 것이다.

둘째, 한반도의 항구적인 평화체제 정착을 위해 한국이 남북관계 개선을 중심으로 북미관계 개선을 견인해 나갈 수 있는 역량의 문제다. 기존 한반도 평화정착을 위한 정책과 담론에서 한반도의 평화는 북핵문제 해결을 전제로 했다. 즉, 북한과의 평화협정은 비핵화와 핵폐기에 따른 체제 안전보장을 북한과 미국, 그리고 한국이 상호적으로 보증하는 로드맵을 통해서만 달성이 가능한 것으로 보았다. 앞서 언급한 남북공동연락사무소의 폭파는 이러한 입장 차이로 발생한 누적된 갈등이 폭력적인 방식으로 분출된 결과라 평가할 수 있다. 비핵화와 평화협정의 선후관계 문제, 혹은 병행 가능성의 문제는 지속적으로 논쟁의 대상이 된 주제이다. 미국은 비핵화의 선행을 요구해 왔으며, 북한은 협정 우선 체결을 주장한 반면, 한국은 단계적 접근을 대안으로 제시했기 때문에 주체 간 이견이 불가피했다. 따라서 북한과 미국 간의 입장 차이를 조율하는 시도가 필요하며, 한국이 이 역할을 담당해야 한다. 동시에 남북 및 한미, 북미 관계를 안정적으로 관리할 수 있는 한국 정부의 역량이 특히 강조되어야 한다.<sup>44)</sup> 그러나 한반도 비핵화 및 평화체제 추진과정에서 남북관계 개선과 한미동맹 강화 사이에서 한국 정부의 정책적 자율성은 한계를 가질 수밖에 없었다. 따라서 이와 관련한 전략적 사고와 전략이 체계적으로 마련될 필요가 있다.

셋째, 남북 간 군사적 신뢰회복 목표에 상응하여 정책을 뒷받침할 수 있는 구체적 비전과 로드맵이 명확하게 제시되지 못했다. 문재인 정부는 판문점선언과 9월 평양공동선언, 그리고 9·19 군사분야 합의를 통해 남북한의 안보 딜레마 해결의 단초를 마련했다. 그러나

---

44) 김형빈·박병철, “문재인 정부 대북정책의 중간평가: 성과와 과제,” 『통일전략』, 제19권 1호 (2019), pp. 34~35.



북미 사이의 비핵화 협상의 실패 이후 남북한의 군사합의 이행도 중단되고 말았다. 2018년 「4·27 판문점선언」에서 남북 간 군사적 신뢰구축과 종전선언, 평화협정을 언급한 것은 기존 정상 간 선언과 비교할 때 구체적으로 진일보한 측면이 존재한다.<sup>45)</sup> 그러나 현재 판문점선언의 합의 중 이행된 분야가 여전히 많지 않으며, 비무장지대의 평화지대화, 평화수역 조성, 군사 당국자회담 개최 등 여러 항목의 추진동력이 약화된 상황이다. 아울러 「9·19 군사분야 합의」 역시 비무장지대 초소 철거, 유해발굴 진입로 공사, 한강하구 공동조사 등이 부분적으로 이행됐으며, 북측의 상응하는 조치에 대한 요구와 점검을 실행하기 힘든 상황이다.<sup>46)</sup> 이에 정례화된 실무 협력의 지속성을 담보하기 위해 실질적인 신뢰를 확보할 필요가 있으며, 남북이 상호적인 합의 이행 여부를 체계적이고 단계적으로 확인하는 절차가 필수적으로 요구된다고 할 수 있다. 이를 위해서는 앞서 지적한 것처럼 상호신뢰 형성을 위한 선제적 양보와 포용, 그리고 협력이 요구된다. 이와 관련해 최근 한국 정부의 전략권 전환을 위한 한미연합군사훈련의 진행, 전략자산무기 도입 등이 평화·비핵 과정에서 부정적인 영향을 미친 것은 분명하다. 물론 한미관계의 복합적 함수관계에서 불가피하게 진행된 측면이 존재하나, 남북관계 개선을 우선적 과제로 재정비하고 향후 점진적인 신뢰 개선을 추구할 필요가 있다.

넷째, 남북합의 이행을 위한 남측 차원의 법 제도 정비가 미비했다. 문재인 정부는 국정과제의 일환으로 남북관계의 제도화를 통한 대북 정책의 법적 효력을 분명히 하겠다는 의지를 표명했으며, 통일국민협약, 남북기본협정, 평화협정 등을 공식적으로 추진한 바 있다. 이는

45) 정성운 외, 『한반도 비핵화 프로세스 추진전략과 정책과제』, pp. 50~51.

46) 문성목, “남북 군사합의 이행 평가와 향후 과제,” 『한국국가전략』, 제5권 2호 (2020), pp. 33~34.

국내적으로 국민 차원의 합의를 유도하고, 남북 간 합의를 실천하며, 국제적으로 유리한 환경을 조성하는 노력을 필요로 한다. 그러나 현재 남북관계 및 교류협력을 규정하는 법령은 미비한 상황이며, 남북교류를 활성화하고 예견되는 문제를 해결하는 데에 여전히 한계가 있다는 평가가 지배적이다. 기본적으로 유엔 안보리의 대북 제재가 해제되지 않는다면 남북교류에 상당한 제약이 발생하는 현실적 딜레마가 존재한다. 한국 정부가 유엔 및 미국 주도의 제재를 무시하고 교류협력을 추진하는 경우 국제사회와의 외교적 갈등 및 경제적 손실을 감수해야 하기 때문이다.<sup>47)</sup> 그럼에도 남북교류협력을 위한 제도 정비를 꾸준히 추진하여 북미관계 개선과 동시에 협력을 신속하게 정상화할 수 있는 제도를 마련해 두어야 한다. 또한 판문점선언을 비롯해 남북합의에 대한 국회 비준동의를 추진할 필요가 있다. 현재 판문점선언에 대한 국회 비준동의의 필요성을 둘러싼 여야의 대립이 있다. 그러나 국회의 비준동의를 거쳐 남북합의 사항이 헌법상 국내법과 동등한 위상을 가질 때 남북교류의 규범적이고 제도적인 영향력을 확립할 수 있다.<sup>48)</sup> 아울러 「남북교류협력법」에 남북관계 발전을 위한 핵심 지위를 부여하는 것이 필요하다. 또한 남북교류협력 확대에 대비해 다양한 부문에서 발생할 수 있는 분쟁과 갈등을 해결할 수 있는 대책을 마련해야 한다. 현재 상황에서 남북협력 중에 발생할 수 있는 민형사 사건을 해결할 수 있는 대안이 존재하지 않는다.<sup>49)</sup>

다섯째, 기후변화, 보건, 코로나19 등의 돌발 변수에 대응하여 비전

47) 이기완, “한반도 정세와 남북교류협력: 조건과 한계,” 『세계지역연구논총』, 제37권 4호 (2019), p. 44.

48) 권기원, “판문점선언과 남북국회회담의 추진: 동 선언에 대한 국회의 역할을 중심으로,” 『의정논총』, 제15권 2호 (2020), pp. 25~62.

49) 박정원, “남북관계 발전과 법제도적 과제,” 『법과 사회』, 제59권 (2018), pp. 1~17.

통 안보 분야의 협력의제를 남북관계 개선의 기회로 충분히 활용해야 한다. 남북관계의 재정립과 제도화의 과제는 군사 부문의 신뢰구축과 비핵 협상 타결 등 전통적 군사 분야의 진전을 필수 요건으로 하나, 현재와 미래를 위해서는 비전통 안보 분야에서의 남북협력도 요구된다. 코로나19의 확산과 방역은 전 세계적인 재난 국면이었으며, 남북관계의 새로운 전환점을 만들 수 있는 기회로 평가됐다. 문재인 대통령도 2020년 판문점선언 2주년 청와대 보좌관 회의에서 코로나19의 위기를 남북협력의 새로운 기회로 삼아 시급하고 절실한 협력의 과제로 설정할 것을 지시했으며, 5월 취임 3주년 연설에서 인간안보의 중요성을 강조하고 남북 간 생명공동체 조성의 의지를 표명했다. 그러나 코로나19의 확산은 오히려 북한의 자체적인 봉쇄를 강화하는 조건으로 작용했으며, 북한은 어떠한 남북협력의 여지도 보여주지 않았다.<sup>50)</sup> 정부는 현 제재 국면을 돌파하면서 효과적 협력 채널을 확보하는 데에 어려움을 겪었으나, 유엔 다자간 제재 및 미국의 독자 제재를 우회하여 보건외교 분야에서 인적·경제적 교류협력을 지속할 수 있는 방안을 체계적으로 구상하고 확보할 필요가 있다.<sup>51)</sup> 아울러 보건 및 코로나19 관련 협력시도가 전반적인 남북합의 이행과 군사적 긴장완화 조치와 병행되어 추진될 필요가 있다.

## (나) 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축

### 1) 정책의 주요 성과

한반도 비핵화와 항구적 평화정착의 과제는 평창동계올림픽을 계기로 개최된 3차례의 남북정상회담과 북미정상회담, 남·북·미

50) 박성열, “남북교류협력 변화 추이 및 영향요인: 대북 제재·코로나 19 중심으로,” 『국가전략』, 제27권 1호 (2021), pp. 79~80.

51) 김종수, “포스트 코로나 시대 남북관계 추진 방향,” 『세계지역연구논총』, 제38권 3호 (2020), pp. 237~238.

판문점 정상 회동 등을 통해 지속적으로 추진됐다. 먼저 2018년 4월 발표된 「4·27 판문점선언」은 남북관계의 전면적 개선과 군사적 긴장 완화, 전쟁 위험 해소 및 완전한 비핵화, 평화체제 구축 등에 대한 남북 간 합의를 반영했다. 2018년 5월 2차 남북정상회담은 「4·27 판문점선언」의 조속한 이행을 약속하고 북미정상회담을 이끌어 내기 위한 사전 작업을 논의했다. 같은 해 6월 개최된 북미정상회담은 한반도 평화체제 구축 및 완전한 비핵화 노력에 동의하고 공동성명을 발표했다. 이러한 정상 간 회동은 2019년 6월 남·북·미 정상회담 및 북미정상 간 판문점회담으로 이어졌으며, 북한과 미국 정상은 북미 실무회담 개최에 합의하고, 새로운 평화시대를 열어가는 지향에 지지를 표명했다.<sup>52)</sup>

2018년 9월 개최된 평양정상회담 공동선언을 통해 북한은 ▲동창리 엔진시험장·미사일 발사대를 유관국 전문가의 참관하에 영구적으로 폐쇄하고, ▲미국의 상응조치에 따라 영변 핵시설을 영구적으로 폐기 등 핵시설 영구폐기와 비핵화에 대한 실천적 조치에 합의했다. 나아가 「9·19 군사분야 합의서」를 부속합의서로 채택하여 군사적 긴장을 완화하고 전쟁위험을 해소하기 위한 다양한 조치에 합의했다.<sup>53)</sup>

2019년 남·북·미 판문점 정상 회동 이후 북핵문제 해결을 위한 실무협상 재개가 난관에 부딪혔으나, 대통령의 해외순방 등 다양한 계기를 통해 북핵문제의 평화적 해결 및 항구적 평화 정착을 위한 국제사회의 지지 확보 노력이 있었다. 특히 「4·27 판문점선언」에서 확인한 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 원칙은

52) 외교부, “95. 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축,” 정부업무평가위원회 국무조정실, 『2019년도 일자리·국정과제 평가 - 국정과제 과제별 보고서 -』 (2020.1.), 국무총리 정부업무평가위원회 <[https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np\\_2\\_1\\_2.jsp](https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np_2_1_2.jsp)> (검색일: 2021.5.4.).

53) 위의 글.

6·12 북미정상회담을 견인하여 한반도의 비핵화와 평화체제 구축을 동시에 추진해야 한다는 방향 설정을 더욱 공고하게 했다. 또한 2032년 올림픽 공동유치 추진 및 도쿄올림픽 남북선수단 공동입장, 단일팀 출전 등의 문화체육 분야 교류협력을 추진했으며, ‘DMZ 평화 협력 국제포럼’ 개최 및 DMZ 평화의 길 민간 개방 등을 통해 한반도 평화 프로세스 구축 시도가 이어졌다.<sup>54)</sup>

2020년 역시 한반도 평화를 위한 국제사회 지지 확보 노력이 계속됐으며, 코로나19 상황에서 3월과 9월 두 차례의 남북정상 간 친서 교환이 이뤄졌다. 3월에는 코로나19 상황 관련 김정은 위원장의 친서에 대해 문 대통령이 답신을 전달했으며, 9월 문재인 대통령의 친서에 대해서 김정은 위원장이 회신했다. 한미정상 간 전화통화, 아세안+3 화상 정상회의, 한-EU 화상회담 등 북한 핵문제 해결을 위한 주요 국과의 협력을 추진했으며, 한반도 비핵화 및 평화체제 구축을 위한 선언적 조치로 ‘중전선언’이 제안되기도 했다. 이와 함께, 동해북부선 연결 등을 포함한 철도협력, 한반도 생명·안전공동체 제안을 통한 호혜적 협력 등 지속적인 협력 분야 발굴이 진행됐으며, 세계 식량계획의 북한지원사업에 1천만 달러를 공여하고 인도적 협력을 지속적으로 추진했다.<sup>55)</sup> 나아가 2020년 9월 23일 문재인 대통령은 제75차 유엔 총회 기조연설에서 “중전선언이야말로 한반도에서 비핵화와 함께 항구적 평화체제의 길을 여는 문이 될 것”이라고 강조하며, 유엔 및 국제사회의 지지를 호소했다.<sup>56)</sup>

---

54) 위의 글.

55) 외교부, “95. 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축,” 정부업무평가위원회 국무조정실, 『2020년도 일자리·국정과제 평가 - 국정과제 과제별 보고서 -』 (2021.2.), 국무총리 정부업무평가위원회 <[https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np\\_2\\_1\\_2.jsp](https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np_2_1_2.jsp)> (검색일: 2021.5.4.).

56) 김범현·임형섭, “한반도 중전선언, 비핵화 여는 문,” 『마이더스』, 제212권 (2020.10.), pp. 42~43.

## 2) 정책적 한계 및 개선사항

2019년 2월 하노이에서 개최된 북미정상회담은 노딜로 마무리됐으며 북미 간의 입장 차이가 확인됐다. 미국은 비핵화에 선행하는 제재 완화에 대한 의지가 없었으며, 북한은 영변 핵시설 폐기를 우선으로 하고 기타 핵시설에 대한 논의는 다음 합의로 미루는 입장을 취했다. 하노이회담 결렬 이후 북핵문제 해결의 중심축이 북미관계로 이동했으며 남북관계가 북미관계에 좌우되어 경색 국면으로 전환되고 군사적 긴장 역시 증가하는 현실에 직면하고 있다.<sup>57)</sup> 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축의 현실화를 위해서는 다음의 정책적 한계를 검토하고 이에 대한 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

첫째, 북핵문제 해결에 있어서 북한의 비핵화에 대한 상응조치를 한미 양국의 조율 속에서 제대로 마련하지 못한 한계를 지적할 수 있다. 지난 시기 북핵문제 해결 방식으로 북한의 핵 포기를 전제로 경제적 보상을 제공하거나 경제제재를 중심으로 한 압박을 통해 비핵화를 유도하는 ‘경제 대 안보’의 교환 프레임이 적용됐다. 그러나 북한이 핵무기를 보유한 상황에서 이러한 접근법은 한계를 가질 수밖에 없다. 이에 ‘안보 대 안보’의 교환 프레임 적용을 통해 북한을 협상의 장으로 유도하고, 판문점선언과 북미정상 간의 공동선언이라는 성과를 거뒀다. 그러나 이후 본격화된 북미 간 비핵화 협상에서 비핵화의 범위와 대상을 비롯해 북한의 비핵화 조치에 대한 상응 조치로서 제재 완화 또는 해제가 이슈가 되면서 협상이 결렬되고 말았다. 하지만 현재 북한이 핵능력국가의 단계에 진입했으며, 핵개발이 북한의 체제생존을 위한 것이라는 사실을 충분히 고려하여 북한의 비핵화 조치에 상응하는 교환의 항목을 새롭게 모색할 필요가

57) 최용환, “한반도 비핵화: 쟁점과 과제,” 『한반도 비핵평화 프로세스: 전망과 과제』 (통일연구원 주최 제11차 KINU 평화포럼 자료집, 2019.11.6.), pp. 70~71.

있다. 한반도 평화를 중시하는 한국과 비핵화를 우선시하는 미국은 공동의 북한 비핵화의 상응조치를 마련하지 못했다. 따라서 북한의 비핵화 조치에 대한 한미 공동의 상응조치를 마련함으로써 안정적인 지속가능한 협상의 조건을 확립해야 한다. 이와 관련해 북한의 요구 조건과 대응 등을 고려해 대북제재 문제를 포괄하는 ‘안보 대 안보’ 교환 프레임에 유연하게 적용하여 상응조치를 마련하는 것이 필요하다.

둘째, 비핵화에 대한 상응조치를 마련하기 위해서는 비핵화 정의, 대상과 범위, 내용 등을 명확히 할 필요가 있다. 남북이 합의한 ‘완전한 비핵화’라는 표현은 매우 모호한 측면이 있다. 비핵화 범위를 구체화하지 않는다면 북한의 비핵화 의지에 대한 미국을 비롯한 국제사회의 의구심은 향후에도 사라지지 않을 것이다. 또한 북한이 주장하는 한반도 비핵화는 북한만의 일방적 비핵화보다는 한반도에 대한 미국의 핵우산 제거를 포함하는 개념일 가능성이 높다.<sup>58)</sup> 남북한과 미국 사이에 비핵화의 정의와 방식, 단계와 경로에 대한 상호적인 합의가 부족한 상황인 것이다. 따라서 한국 정부는 문제의 당사자로서 국가이익을 고려한 한반도 비핵화 및 평화체제 추진 로드맵을 마련하고, 이를 토대로 북미 양국을 설득할 수 있어야 한다.

셋째, 문재인 정부는 한반도 평화·비핵 프로세스에서 정부가 당사자·중재자·보증자 역할을 복합적으로 담당하면서 역량이 분산됐으며, 비핵화의 당사자로서의 이해관계를 선명하게 부각시키지 못하는 한계를 드러냈다. 문재인 정부는 기존 정부의 대북강경노선과 국제 정세 변화에 따라 남북 긴장이 고조된 상황에서 출범했다. 따라서 새로운 대화 국면을 조성하기 위해 불가피하게 다층적인 역

58) 최용환·이수형, 『북핵과도기 한국의 안보정책 과제와 쟁점』 (서울: 국가안보전략연구원, 2020), pp. 63~64.

할을 담당했다. 평창동계올림픽에서 제1차 북미정상회담까지 한국 정부의 중추적 역할이 부각됐으며, 북한과 미국의 합의 이행을 조율하는 보증자 역할에 대한 기대가 있었다.<sup>59)</sup> 그러나 한국은 북한의 비핵화를 설득하는 맥락에서 미국과 동일한 이해관계를 가지면서도, 다른 한편으로 중립적인 위치에서 타협을 유도해야 하는 모순적인 상황에 직면했다. 또한, 본격적인 북미 간 비핵화 협상이 추진됐을 때 한국 정부가 개입할 수 있는 영역이 축소되는 구조적 한계가 드러났다. 북미협상이 중단된 상황에서 추가적인 대화를 유도할 만한 협상카드를 가지고 있지 않다는 사실은 이러한 당사자 및 중재자 역할 병행의 한계를 다시 드러냈다. 특히 유엔 안전보장이사회(이하 유엔 안보리)와 미국과 EU(European Union, 유럽연합) 등의 광범위한 제재가 강화되면서 남북정상회담에서 합의된 사항마저 제대로 추진할 수 없는 현실이 지속되어 남북관계가 북미관계에 종속되는 문제가 반복되고 있다.<sup>60)</sup> 이러한 국면에서 한국의 독자적인 이해관계를 보다 선명하게 정립할 필요가 있으며, 한반도 평화정착의 당사자로서 국제 행위자에 대한 적극적인 협력방안을 구상할 필요가 있다.

넷째, 미중 경쟁이 심화되면서 한반도 평화·비핵 프로세스가 종속변수로 밀려나는 분위기가 확산됐다. 미국의 비핵화 요구에 대해 중국은 북한의 체제안전 보장을 우선시하며 사실상 한반도 정세의 현상유지를 지지하는 입장을 견지해 왔다. 중국은 당사국 대화, 핵·미사일 실험과 한미연합군사훈련 동시 중단, 비핵화와 평화체제 병행구축이라는 해결 원칙을 공식적으로 채택하여 미국과는 근본적

59) 전봉근, “한반도 비핵평화체제 전환기 이행전략: 2차 북미정상회담을 계기로,” 『주요국제문제분석』, 2019-01 (2019.2.8.), pp. 9~10, <<https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?clCode=P01&pblctDtaSn=13354&koreanEngSe=KOR>> (검색일: 2021.5.4.).

60) 김갑식 외, 『새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제』, p. 98.



으로 상이한 정책을 표방했다. 따라서 한국은 미중 간의 입장 차에 대응하기 위한 외교적 노력을 강화해야 하는 상황에 직면했다. 이 과정에서 한국은 미국 전략자산의 한반도 전진배치에 대한 중국의 반발과 보복을 경험했으며, 다양한 분야에서의 미중갈등에 전 방위적으로 대응해야 하는 어려움에 처해 있다.<sup>61)</sup> 바이든 행정부의 대북 정책 기조는 한국 정부와의 협의 사항을 반영하고 북한과의 대화 재개 가능성을 열어 놓았다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 북핵 위기에 대한 구체적인 접근방안이 명시되지 않았으며, 이에 따라 북한의 핵실험 재개 가능성이 다시 제기되고 있다. 그러므로 불확실한 미중관계에 유연하게 대처할 수 있는 한반도 평화·비핵 프로세스의 원칙과 방향성을 정립해야 한다.<sup>62)</sup>

#### (4) 소결

문재인 정부의 한반도 평화·비핵 프로세스는 장기간 경색 국면에 있었던 남북관계를 극적으로 복원하고 한반도 평화와 통일에 대한 남북 간의 논의를 재개했다는 측면에서 의의를 갖는다. 이러한 성과는 문재인 정권 취임 직후부터 지속적으로 추진된 한반도 평화정착을 위한 구상에서 출발했다. 남북관계의 제도화 및 북핵문제의 평화적 해결이라는 목표 아래 전개된 한반도 평화·비핵 프로세스는 2018년 이후 남·북·미 간의 여러 정상회담을 통해 구체화됐다.

2018년 4·27 남북정상회담은 「판문점선언」을 통해 남북관계의 전면적인 개선을 약속하고, 군사적 긴장완화와 한반도 평화체제 구축에 합의했다. 아울러 5·26 남북정상회담은 「판문점선언」의

61) 이성우 외, “바이든 행정부의 대중정책 한국에 기회인가?” 『이슈&진단』, 제446호 (2021), pp. 16~20.

62) 성기영, “바이든 정부 대북정책 발표 의미와 향후 전망,” 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』, 제260호 (2021), pp. 3~5.

이행을 약속했으며 북미정상회담을 견인하는 성과를 거두었다. 같은 해 6월 개최된 북미정상회담은 한반도 평화체제와 완전한 비핵화 달성을 약속하는 공동성명을 발표하고 향후 실무회담 개최에도 합의했다. 아울러 9월 18일에서 20일까지 개최된 평양정상회담은 「9월 평양공동선언」 및 「9·19 군사분야 합의서」를 명문화함으로써 남북관계를 새로운 단계로 진전시켰고, 군사적 긴장을 전면적으로 완화하는 국면을 이끌어 내는 데에 성공했다.

또한 이러한 정상 간 합의는 연이어 추진된 다양한 실무회담을 통해 뒷받침됐다. 2018년 1월 9일 2년여 만에 남북고위급회담이 판문점에서 개최됐으며, 이를 출발점으로 하여 남북교류가 원활하게 진행됐다. 경의선 및 동해선 철도·도로 공동조사가 추진됐고 개성 만월대 발굴조사도 공동으로 이뤄졌다. 2019년에도 남북 간 분야별 남북회담 추진 노력이 지속됐으며, 남북 철도·도로 공동조사 결과 교환을 위한 남북 실무접촉(1.31., 2.25.) 및 한강하구 공동수로조사 결과 전달을 위한 남북군사 실무접촉(1.30.)이 진행됐다. 특히 남북공동연락사무소가 연중 공동근무 체제로 운영됐고, 2019년 2월 제2차 북미정상회담 합의 결렬에도 불구하고 남북공동연락사무소 회의는 활발하게 진행됐다. 나아가 6월에는 남·북·미 정상이 만나는 판문점 정상 회동이 성사됐으며 북미 실무협상이 스톡홀름에서 개최됐다.

하지만 스톡홀름 북미 실무협상 결렬 이후 남북 및 북미대화는 별다른 진전을 보이지 못했으며, 2020년 남북공동연락사무소 폭파 이후 남북관계는 급속히 냉각됐다. 남북대화 재개의 돌파구를 확보하지 못한 채 긴장이 다시 확산됐으며, 인도적 지원을 포함한 남북 간 민간교류도 가시적인 성과를 달성하지 못했다. 북한 수해피해 지원, 이산가족 상봉, 금강산 관광 재개, 남북 철도 연결, 감염병

공동대응 등 남북 교류 재개를 위한 다양한 사업 방향이 꾸준히 제안되었음에도 불구하고, 2018년 성공적으로 추진됐던 한반도 평화 프로세스가 불과 2년이 지나지 않아 교착상태에 빠진 것은 정책 추진과정 전반을 재평가하고 그 한계 요인을 심도 있게 분석해야 할 필요성을 제기한다. 문재인 정부의 한반도 평화·비핵 프로세스가 한계에 봉착한 원인은 기본적으로 싱가포르 북미회담에서 안전보장에 대한 합의보다 핵무기 폐기가 집중적으로 논의됐고, 이어지는 경색 국면에서 유엔 차원의 대북제재가 남북차원의 실무교류에 큰 걸림돌이 됐기 때문이다. 당시 단계적 비핵화와 북미 협력 가능성에 대해 낙관하고, 협상 결렬에 따라 발생하게 될 갈등 국면을 예측하지 못한 것은 현재의 교착 국면에서 반드시 되짚어 보아야 할 문제이다. 지속적인 협상 진척을 위한 신뢰구축에 충분한 시간이 필요하다는 사실도 간과된 경향이 있었다. 즉, 남북이 기존 합의 내용의 실천 노력을 지속적으로 확인하면서 신뢰를 형성하지 못했으며, 군사적 긴장을 실질적으로 완화하는 방향으로 한반도 평화 프로세스를 진행하지 못한 것은 근본적인 한계로 지적할 수 있다.

무엇보다도 한반도 평화·비핵 프로세스 추진을 재개하기 위해 남북관계가 중심이 되어 북미관계를 견인해 나갈 수 있는 충분한 역량이 확보되지 못했다. 남북 군사적 신뢰회복을 뒷받침할 수 있는 구체적 정책 비전과 로드맵 역시 완전하게 정비되지 못했다. 또한 현시점에서 한미관계에서의 전시작전권 환수 문제가 한반도 평화·비핵 프로세스와 상충하지 않는 방향으로 추진될 수 있는지의 여부를 분명히 함으로써 국민 차원의 합의와 공감대를 확고하게 유지할 필요가 있다. 국민적 지지 기반을 바탕으로 북한 비핵화에 대한 상응조치를 구체적으로 정비할 필요가 있으며, 비핵화의 정의, 범위, 내용 등에 대한 명료한 기준을 마련해야 한다.

## 나. 평화·비핵 프로세스 추진의 중장기 전략과 정책과제<sup>63)</sup>

### (1) 목표와 추진원칙

#### (가) 정책목표

##### 1) 남북관계 발전의 불가역성 확보

한국이 중장기적으로 추진해야 하는 한반도 평화·비핵 프로세스의 기본 목표는 남북관계의 실질적 발전과 한반도 평화정착이다. 남북관계는 한반도 평화구축과 비핵화 추진에 직접적인 영향을 미치므로, 한국 정부는 남북관계 재정립 및 제도화를 목표로 하는 정책을 수립하고 성과를 거둠으로써 한반도 평화·비핵 프로세스에 긍정적인 영향력을 미칠 수 있다. 문재인 정부는 세 차례의 남북정상회담을 성사시키고 남북관계 진전을 위한 제반 조치에 합의했으나 실질적 이행이 어려운 난관에 봉착해 있다. 북한 핵무기 개발과 미사일 고도화에 대응하는 국제사회의 제재 확대가 남북관계 발전에 가장 큰 장애가 되고 있는 상황이다. 따라서 향후 남북관계를 한국이 주도해 나가기 위해서는 중장기적 측면에서 국제사회의 대북제재가 허용하는 범위 내에서 북한과의 가능한 교류협력을 확대함으로써 남북관계 개선을 위한 시도를 계속해야 한다.

한국 정부는 한반도 평화·비핵 프로세스 추진을 위해 중장기적 관점에서 남북한의 상호신뢰를 축적해 나가면서 남북관계 발전의 성과가 소멸하기 어려운 여건을 만들어 나가야 한다. 따라서 남북한의 상호 신뢰구축을 통해 남북관계의 불가역성을 담보하는 것은 한국이 중장기적으로 추구해야 하는 정책목표인 동시에 평화·비핵

63) 한반도 평화·비핵화 프로세스의 중장기적 추진목표와 원칙, 전략과 과제는 한국 정부가 정권 변화에 상관없이 향후 10년(2020~2030) 동안 지향해야 하는 전략과 정책과제를 논의한 정성운 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』, pp. 217~230, pp. 253~305의 내용을 토대로 재구성하였다.

프로세스 진전을 위해 확보해야 하는 전략이다. 이와 관련하여 한반도의 평화 정착과 비핵화는 동전의 양면과 같이 상호 분리 불가능한 조건이라 할 수 있다. 한반도 평화 공고화는 당위적 측면에서 한반도 정책의 궁극적인 목표가 될 수밖에 없으며, 한반도 비핵화는 평화정착을 위한 조건이자 결과라는 측면에서 선후관계를 설정하기 어려운 가치로 설정할 수밖에 없는 것이다. 남북은 갈등을 해소하기 위해 군사력 사용을 수단으로 삼는 것을 생각할 수 없는 상태를 지향해야 하며, 이러한 목표를 달성하기 위해 남북관계의 발전을 불가역적인 과정으로 제도화할 필요가 있다.

## 2) 대화를 통한 한반도 비핵화와 평화체제 구축

북한의 비핵화와 평화체제 구축을 위한 중장기적 목표는 대화 국면을 조성하고 협상관계를 유지하여 한반도 평화·비핵 프로세스를 중단 없이 추진하는 것이다. 현재 비핵화 프로세스는 2019년 10월 5일 스톡홀름에서 개최된 북미 간 실무회담이 종료되면서 추가 협의에 대한 기약 없이 중단된 상태이다. 그러나 비핵화에 대한 북미 간 입장 차이가 분명히 확인됐으며, 이러한 상대 입장에 대한 이해가 새로운 협상의 출발점이 될 수 있다는 점에서 최근의 비핵화 협상의 의의를 평가할 수 있다. 드러난 입장 차를 좁히고 성공적인 비핵화를 유도하기 위해서 대화를 조속히 재개할 필요가 있으며, 지속적인 대화를 통해 한반도의 핵무기 폐기로의 최종 진입을 앞당길 수 있도록 노력해야 한다.

30년 동안 북한 핵문제를 해결하지 못했다는 점에서 한국 정부는 비핵화 과정이 단기간 내에 이루어지기 어렵다는 사실을 인식하고, 중장기적 관점에서 완전한 북핵 폐기로 진입하는 것을 목표로 한반도 비핵 프로세스를 진행시켜 나가야 한다. 이와 관련하여 문재인

대통령이 2020년 신년사에서 제안한 바와 같이 한반도 정세를 주도할 수 있는 남북협력의 이니셔티브를 분명히 설정할 필요가 있으며, 이를 통해 남북관계에 대한 고려를 토대로 한국 정부가 북미협상에 대해 직간접적으로 관여할 수 있는 범위를 확장할 필요가 있다. 이를 통해 북미관계의 교착상태가 남북관계를 규정하지 않고, 남북협력이 북미문제 해결에 기여할 수 있는 평화협력의 선순환 구조를 강화해야 한다.

### 3) 강대국에 대한 협력적 관여 능력 강화

미중 간 패권 경쟁은 안보와 경제 분야를 넘어 다양한 쟁점을 둘러싸고 심화될 것이 분명하며, 이러한 갈등 국면은 한반도 평화·비핵 프로세스의 추진에 위협 요인으로 작용할 수 있다. 미국과 중국 간 경쟁이 심화되고 있으며, 한국은 양자 중 하나의 편에서 패권 경쟁에 동참할 것을 강요받는 현실이다. 이러한 압박 속에서 한국이 전략적인 자율성을 확보하기 어려운 상황이나 한반도에서의 남북 간 긴장과 갈등 문제만큼은 강한 정책의지를 바탕으로 돌파할 필요가 있으며, 동시에 한반도 평화·비핵 프로세스의 진전을 위해 중국 및 미국과의 정책 공조를 추진해야 한다. 이는 5년 주기의 대통령 임기와 무관하게 초당적 협력을 바탕으로 정부가 지속해야 할 정책 목표로 설정되어야 한다.

즉, 강대국에 대한 협력적 관여외교의 핵심은 남북관계 문제는 한국이 주도적으로 해결한다는 인식을 국제적으로 확산하고, 미국과 중국과의 긴밀한 협력을 촉진하는 데에 있다. 미중 양 국가 중 어느 한 국가에 편승해야 한다는 외부적 압박에 저항하면서도, 양국 모두와 견실한 양자관계를 발전시켜 나가는 복합적인 전략을 전개해야 한반도 평화정책에 유리한 환경이 조성될 가능성이 높다. 이를 위해

미국과 중국이 한반도 평화·비핵 정책에 기여했을 때 얻을 수 있는 이익이 무엇인가를 구체적 비전과 함께 제시할 필요가 있다. 바이든 행정부에 들어서도 미중갈등은 보다 심화되고 있으며, 미중 간 갈등은 경제·통상 분야를 넘어 직접적인 안보 이슈로 확산되고 있으나, 한반도와 직접적으로 연관된 문제가 미중갈등의 핵심은 아니라는 것 또한 분명한 사실이다. 미중 양국은 한반도 비핵화의 원칙과 방향에 대해 기본적인 지지 의사를 표명했기 때문에 한국은 양국의 북핵문제에 대한 협력적 관여를 지속적으로 유도할 필요가 있다.

## (나) 추진원칙

### 1) 남북한 당사자 중심의 평화과정 주도

한반도 정책을 추진하는 데 있어서 첫 번째 원칙은 남북한 중심의 문제 해결이다. 2018년 이후 한반도 정세의 전환 과정에서 남북관계가 핵심 요인이라는 것이 확인됐다. 물론, 한반도 평화와 관련하여 남북한과 함께 미국, 중국 등을 주요 행위자로 간주할 수 있으며, 특히 한반도 비핵화와 관련해서 북한과 미국이 핵심 행위자로 인식되기도 했다. 한반도 비핵 프로세스 추진에 한국 정부가 직접적으로 관여할 수 있는 여지가 상당히 제한적인 상황이다. 그러나 북핵문제를 포함한 북한문제 및 한반도 문제의 직접 당사자가 한국이라는 점에서 한국이 핵심 행위자로 평화·비핵 프로세스에 참여하여 직접적인 영향력을 발휘할 수 있도록 노력하는 것이 필요하다. 이를 위해서 한국 정부는 한반도 비핵 프로세스 진전을 위해 북한과 미국을 설득하는 노력을 지속해야 한다. 이를 위해 남북관계 발전을 추진하며 한반도 평화 프로세스의 진전을 주도하고, 이를 통해 한반도 비핵 프로세스의 진전을 견인하는 접근이 평화·비핵 정책을 추진하는 데에 있어서 효과적인 전략이 될 수 있다. 아울러 남북한은 공동으로

한반도 평화문제를 해결해 나간다는 태도를 견지할 필요가 있다. 한반도 문제의 또 다른 당사자인 북한의 입장을 고려하지 않은 상태에서 남한의 주도로 남북관계가 발전하거나 한반도 평화를 정착시키는 것은 불가능하기 때문이다.

물론 이미 국제화된 한반도 평화·비핵 문제를 해결하기 위해서는 국제사회와의 협력 역시 필수적이다. 그러나 남북의 미래와 직결되는 한반도 평화·비핵 문제에는 남북의 입장과 이해관계가 가장 우선적으로 반영되어야 한다. 특히 한국 정부가 남북관계를 중심으로 한반도 평화 정착을 주도해 나가기 위해서 이러한 원칙을 분명히 할 필요가 있다.<sup>64)</sup> 또한 이와 관련하여 한국 정부는 비핵화의 중재자가 아닌 당사자의 역할을 분명하게 드러낼 필요가 있다. 한국이 북미관계에서 중재자 역할을 담당한 것은 필수불가결한 요소였으나, 남북관계에서는 당사자 역할을 충분하게 부각시키지 못했다는 측면에서 추가적인 동력 확보에 한계가 있었다. 한국의 당사자 역할을 중심으로 남북관계의 발전을 불가역적 과정으로 지향하면서 북한과의 대화를 재개할 수 있는 조건을 창출해야 한다. 이를 통해 향후 북한이 제도화된 대화 채널에서 쉽게 이탈하지 않도록 조율할 수 있다. 지속적인 남북대화는 한반도 평화·비핵 프로세스에 북한이 계속해서 참여하도록 하기 위한 최소한의 장치로 기능할 수 있다.

## 2) 평화·비핵에 대한 단계적·점진적 접근

비핵화를 위한 다양한 해결 노력이 진행됐음에도 불구하고 북한의 핵개발이 점차 고도화됐다는 사실은 북핵문제에 대한 단기적 해결이 쉽지 않으며, 확고한 원칙을 토대로 비핵화를 위한 중장기적 전략을 모색할 필요성을 제기한다. 앞서 비핵 정책을 추진하는 데

---

64) 구본화, “판문점선언 1년: 평가와 전망,” 『신아세아』, 제26권 2호 (2019), pp. 54~56.



있어 핵심 정책목표로 대화를 통한 평화적인 해결을 제시했다. 역으로 북한 비핵화를 위한 군사 옵션의 사용은 극단적인 방식임에도 불구하고 북핵 위기 시기에 미국 강경파가 지속적으로 제시한 대안이었다. 그러나 군사적 옵션의 사용은 궁극적으로 한반도에 전쟁을 불러올 것이며, 비핵화라는 당초 목표와 비교할 수 없는 참담한 결과로 이어질 것이 자명하다. 이는 한반도 내부의 충격에서 그치는 것이 아니라 동아시아와 국제적 평화 유지에 치명적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 어떠한 조건에서도 대화의 원칙을 고수한다는 입장 정립이 필요하며, 미국이 평화적 문제 해결 원칙을 견지하도록 지속적인 협의를 시도해야 한다.

기본적으로 남과 북이 현재 공유하고 있는 신뢰수준이 매우 낮다는 현실은 평화·비핵의 목표 달성을 위해 장기간의 준비 프로세스가 필요하다는 것을 드러낸다. 북한을 다시 대화 국면으로 이끌어 내기 위한 다양한 방안을 시도할 수 있으나, 북한이 호응하지 않는 경우 정책을 추진하는 것이 불가능한 상황이다.<sup>65)</sup> 이러한 국면에서 한국은 미국과 긴밀한 공조를 유지할 수밖에 없으며, 한미 간 입장 차이와 공조의 부족이 비핵화 협상에서 북한의 전략적 공간을 확대시키고 협상의 진전을 어렵게 한다는 비판이 제기되지 않도록 점진적이고 단계적인 조치를 취할 필요가 있다. 북핵문제의 접근과 해결 방안에 대한 한미 간의 입장이 다를 수 있으며, 양국 내 정권 교체가 반복적으로 이뤄지기 때문에 한미 간의 의견 차이가 지속적으로 반복될 수 있다. 따라서 단기적으로 북핵문제를 해결할 수 있다는 성급한 접근을 지양해야 하고, 북한 정책의 변화를 중장기적 관점에서 차분하게 유도하는 전략을 유지해야 한다.<sup>66)</sup> 다른 한편으로, 비핵

65) 박명규, “한반도 신뢰프로세스와 남북관계 전망,” 『입법과 정책』, 제5권 1호 (2013), pp. 27~28.

66) 전재성, “통일 지향 한미 간 안보협력 방안,” 『KRIS 창립 기념논문집』 (서울: 한국전략문제연구소, 2017), pp. 416~417.

프로세스와 관련된 주요 안보 현안에 대해서도 입장을 분명히 하고 이에 대해 미국과 적극적으로 협의할 필요가 있다. 미국의 비핵화 전략에 동의할 수 없는 국면이 발생한다면, 일차적으로 한국의 입장을 피력하고 설득을 통해 입장의 차이를 줄여 나갈 필요가 있다. 아울러 북미 간 입장 차로 발생한 갈등 국면에 남북관계가 종속되지 않도록 해야 하며, 남북협력을 통해 경색 국면의 북미관계를 견인할 수 있는 협력의 선순환 구조를 창출해야 한다.

### 3) 강대국과의 협력과 능동적 정책 조율

한국 정부가 남북관계 문제에서 일정한 역할을 담당하는 동시에 한반도 문제에 대한 미중 양국의 입장을 조율하기 위해서는 두 강대국과의 양자관계를 효과적으로 유지해야 한다. 양국 모두와 불필요한 대립 구도를 회피해야 하며, 신뢰구축을 위해 전방위적인 노력을 기울일 필요가 있다. 70주년이 넘는 한미동맹과 중국과의 상호의존 관계를 고려하면서 미국, 중국과의 양자관계를 관리할 수 있는 협력 구조를 강화해야 하며, 이를 통해 한국 정부의 정책적 자율성을 높여 나가야 한다.

한국이 한반도 평화·비핵 프로세스와 관련하여 미중과의 정책 협조를 추진할 때 북한 핵문제를 모든 문제의 핵심으로 전제하고, 비핵화를 안보협력을 위한 선행과제로 설정하는 접근을 지양할 필요가 있다. 동북아 안보질서를 위기 국면으로 유도한 것은 북한에 유리한 협상국면을 만들기 위한 북한의 전략적 목표를 반영한 것이었으며, 이러한 전략은 미중갈등이 심화되는 현재 상황에서 여전히 효과를 유지하고 있다. 핵개발을 통한 동북아 안보위기 조성은 북한이 미국과의 협상력을 제고하고 중국과의 외교관계 강화를 위한 여건을 제공하고 있다.<sup>67)</sup> 이러한 맥락을 고려할 때 한국은 미국과 중국에 한반도

67) 박인휘, “강대국정치(Power politics)와 미중갈등: 한반도 문제의 연계성,” 『국가 안보와 전략』, 제20권 4호 (2020), pp. 22~24.

의 평화·비핵 달성이 그들의 이해관계와 충돌하지 않는다는 것을 설득해야 한다. 아울러 미중의 전략 변화를 분명하게 전망하고 두 강대국과 전략적 이해를 함께 증대할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 미국과의 동맹을 공고히 하면서도, 독립적이고 다극적인 외교를 추진하는 것은 중국의 대중 포위전략에 대한 우려를 완화하는 전략이 될 수 있다.<sup>68)</sup>

## (2) 평화 프로세스 추진의 중장기 전략과 과제

### (가) 남북관계 제도화와 한반도 평화체제 협의체 운영

남북대화의 재개를 통해 기존에 체결된 남북 간 합의의 포괄적 이행을 핵심 과제로 설정하는 것이 필요하다. 경제 및 인도 분야의 협력은 남북관계의 개선 여부에 따라 탄력적으로 성과를 거둘 수 있는 분야인 반면, 정치 및 군사 분야의 합의는 실질적인 이행을 위한 체계적 대비가 필요하다. 한반도 평화체제를 공고히 하고 남북협상 및 협력을 위한 불가역적인 대화 채널을 제도화하기 위해 남북정상 및 고위급회담의 정례화를 적극적으로 추진해야 한다. 기존 남북협상의 성과를 고려할 때 남북정상 및 고위급회담은 남북관계를 발전시켜 나갈 수 있는 현실적 기구로 평가할 수 있다. 남북당국 간 대화의 재개와 중단이 반복되면서 남북관계는 실질적인 발전을 도모하지 못하고 정체됐다. 이러한 한계를 극복하기 위해 국제 정세의 변화와 남북 간 갈등 고조에도 불구하고 중단 없는 대화와 토론을 이어갈 수 있는 정례회담의 제도화가 필요하다.<sup>69)</sup>

그리고 남북관계 제도화를 강화하기 위해 남북이 ‘한반도 평화체

68) 김홍규, “한반도 통일과정 및 통일 이후에 있어서의 중국의 역할,” 『한국국가전략』, 제1권 1호 (2016), pp. 269~270.

69) 정성윤 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』, pp. 254~255.

제 협의체'와 같은 이행 실무기구를 설치하고, 남북한 군사합의서를 포함하여 기존에 논의된 남북합의를 포괄적으로 추진하고 관리할 필요가 있다. 아울러 평화협정과 같은 후속 협상을 준비하며 다양한 부문의 실무협의를 병행해야 한다. 한반도 평화체제 협의체는 한미 간 실무협의체의 역할을 보완하는 성격을 갖는다. 북핵문제의 해결과 한반도 평화체제 정착을 위한 로드맵 작성 과정에서 한미 간 협의체뿐만 아니라 남북 간의 협의체 구성이 또한 필요하기 때문이다. 이러한 실무협의 체제는 평화체제로 전환하기 위한 시기별 전략을 수립하고 비핵화 협상을 위한 고위급회담을 유도할 수 있는 장치가 될 수도 있다. 나아가 중장기적으로 평화 프로세스에 대한 국제적 지지를 동원하는 등의 역할도 기대할 수 있다. 한반도 평화체제 협의체는 남북이 평화협정 당사자임을 확인하는 의미를 가지며, 두 주체가 중심이 되어 미국, 중국, 러시아 등과의 대화와 협상을 적극적으로 추진할 수 있다.<sup>70)</sup>

중장기적 관점에서 남북대화의 정례화 및 제도화는 한반도 평화 정착의 여건을 마련하는 데 있어 핵심적인 사안이다. 남북대화의 정례화 및 실무협력 기구 도입을 위해서는 먼저 남북 연락 채널을 복원하고 다양한 분야에서 대화를 추진해야 한다. 남북대화의 정례화 과정에서 남북기본협정의 공론화 작업을 시도할 수 있으며, 변화하는 국제 정세와 남북관계를 반영하는 합의를 도출할 수 있다.<sup>71)</sup>

나아가 남북한 합의에 대한 규범적 권한을 부여할 필요가 있으며, 국회의 비준동의를 통한 정당성 확보 방안을 고려해야 한다. 문재인 대통령은 판문점선언의 합의가 법적 절차이고 국회의 비준동의가 필요하다고 밝힌 바 있다. 국회의 통제하에 남북한 합의가 원활하게

70) 김갑식 외, 『새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제』, pp. 223~224.

71) 김강녕, “문재인 정부의 대북·통일정책과 한반도 평화증진과제,” 『통일전략』, 제19권 2호 (2019), pp. 55~57.

추진될 때 정권 교체와 무관한 남북관계의 정례화가 가능해질 수 있다. 결국 한반도 평화·비핵 프로세스의 법제화를 범정부적 과제로 추진할 필요가 있으며 정당 간의 합의 과정 역시 필수적이다. 아울러 현존하는 「남북관계 발전에 관한 법률 (약칭: 남북관계발전법)」의 위상을 제고하여 남북관계가 법적 원칙에 따라 제도화될 수 있는 토대를 강화해야 한다.<sup>72)</sup>

#### (나) 「9·19 군사분야 합의서」 이행과 군비통제 현실화

남북정상은 2018년 9월 19일 남북공동성명과 함께 군사적 긴장을 완화하기 위해 「9·19 군사분야 합의서」를 부속 합의서로 채택했다. 남북정상의 합의를 반영한 「9·19 군사분야 합의서」는 6개조 22항으로 구성됐으며 군사적 신뢰구축과 군비통제의 조치들을 포함했다. 합의서는 ▲일체의 적대행위 중지, ▲비무장지대의 평화지대화, ▲서해 북방한계선 일대 평화수역화, ▲교류협력 및 왕래에 필요한 군사적 보장, ▲상호 군사적 신뢰구축을 위한 다양한 조치 강구 등의 항목에 대한 세부 방안을 명시했다. 아울러 군사적 문제에 대한 평화적 해결 원칙, 남북군사공동위원회의 구성 및 운영, 군사당국 직통전화 개통, 합의에 대한 정기적 이행 점검 및 평가 등의 구체적인 이행 조치들이 제시됐다.<sup>73)</sup>

남북한은 중장기적 차원에서 군사적 신뢰를 구축하고 긴장 완화를 위한 노력을 기울여야 한다. 이를 위해 「9·19 군사분야 합의서」 이행을 위한 실천 방안을 지속적으로 모색할 필요가 있다. 「9·19 군사분야 합의서」는 한반도 평화 정착을 위한 남북한 공동의 합의를 반영

72) 임성택, “판문점선언 이후의 법제도적 과제,” 『북한법연구』, 제20호 (2018), pp. 23~24, p. 47.

73) 김재철, “9.19 남북군사합의 이행평가와 향후 한반도 군비통제 추진방향,” 『한국군사』, 제7호 (2020), pp. 13~14.

하고 있으며, 남북 군 당국이 상이하게 제시했던 신뢰구축 방안과 절차를 일정하게 조율하여 발표한 합의문의 성격을 갖는다. 북한은 남북공동연락사무소 폭파 이후 「9·19 군사분야 합의서」 이행을 거부하겠다는 입장을 보이기도 했으나, 김정은 위원장이 대남 군사행동 계획에 대한 보류를 지시함으로써 합의가 철회되는 상황으로 후퇴하지는 않았다. 그럼에도 남측이 지속적으로 추진한 ‘비무장지대 내 전사자 유해 발굴’ 이외에 다른 합의 사항들을 구체적으로 실행하기 힘든 상황이다. 향후 군사적 신뢰구축과 긴장완화를 위해 「9·19 군사분야 합의서」 이행을 북한에 촉구하는 동시에 남측이 이행할 수 있는 사안을 추진하는 계획을 수립할 필요가 있다. 현재 남한이 단독으로 이행 여부를 검토할 수 있는 사안은 비무장지대 감시초소의 선제 철수, 공동경비구역 군사분계선 남측 지역에 대한 참관 허용 등이다. 이러한 사안을 포함하여 군사적 긴장을 완화할 수 있는 다양한 방안을 강구할 필요가 있다. 이와 같은 접근을 통해 향후 남북 간 군사적 긴장을 완화시키는 과정에서 남북 군 당국은 군축 우선 추진 혹은 단계적 추진 등과 같은 기존 입장을 고수하기보다는 「9·19 군사분야 합의서」가 반영한 원칙에 따라 양측이 합의하기 쉬운 조치부터 이행해 나가는 실용적 접근을 취하는 것이 바람직하다. 합의 이행이 용이한 부문의 성과가 축적되면서 군사적 신뢰를 쌓을 때 남북 군사적 긴장을 불가역적으로 완화하면서 평화체제를 공고하게 정착시키는 것이 가능해지기 때문이다.<sup>74)</sup>

또한 남북은 ‘남북군사공동위원회’를 포함하여 군 당국 간 회담을 적극 추진하고 정례화할 필요가 있다. 기존 남북대화의 경우 군 관련 협의는 국방장관회담, 장성급회담 및 군사실무회담 차원에서 진행됐다. 따라서 남북은 과거 개최됐던 군사회담의 형식과 절차를

74) 정성윤 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』, pp. 263~265.

우선적으로 복원하는 목표를 설정할 필요가 있다. 나아가 남북 접경 지역에서 발생하는 무력 충돌을 효과적으로 제어하는 방안을 제시해야 한다. 남북 군사합의 사항을 이행하기 위한 공동기구를 설립하고 군사실무회담을 연동시키는 방안도 모색해야 한다. 군사 분야의 협상의 경우 북한이 수용 가능한 범위를 고려하여 단계적인 접근을 시도하는 것이 실효성을 확보할 수 있다. 군비통제의 우선순위를 설정하고 유인체계를 제안함으로써 북한의 참여를 유도하는 방안 마련이 요구된다.<sup>75)</sup>

아울러 재래식 군비통제와 비핵화 목표 사이에 상보적 관계가 설정될 수 있도록 정부의 역량을 확대할 필요가 있다. 「9·19 군사분야 합의서」와 남북군사공동위원회가 추진하는 군비통제가 남북 간의 협상으로 추진되고, 북한 비핵화가 북미 간의 협상으로 진행되는 방식으로 이원화된다면 효율적인 합의와 이행을 달성하는 데에 걸림돌이 될 수 있다. 이를 위해 재래식 군비통제와 비핵화의 추진 속도를 상호적으로 조율할 필요가 있으며 성급한 군비통제 조치로 북한의 비핵화를 지연시키는 역효과가 발생하지 않도록 유의해야 한다.<sup>76)</sup>

보다 근본적으로 남북이 공동의 안보이익을 추진하는 차원에서 군비통제가 논의되어야 한다. 현재 남북이 각자의 노력만으로 안보를 달성할 수 없다는 것을 재확인해야 하며 군사공동위원회뿐만 아니라 안보 분야의 다양한 실무회담을 제도화하여 교류의 폭을 다변화해야 한다. 이러한 과정을 통해 상호 간의 군사력 운용을 투명하게 공개하여 군사적 신뢰를 제고할 수 있다. 또한 남북 간의 군비통제 성과를 상호적으로 검증할 수 있는 장치가 확보되어야 한다. 검증에 있어서 남북 군사공동위원회의 역할이 핵심적이나 국제적 수준에서 검증에 대한 객관적 공신력을 부여하는 절차 역시 고려되어야 할 것이다.<sup>77)</sup>

75) 김갑식 외, 『새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제』, p. 255.

76) 김재철, “9.19 남북군사합의 이행평가와 향후 한반도 군비통제 추진방향,” p. 25.

## (다) 한반도 생명공동체 구축 및 사회적 대화 추진

문재인 대통령은 2019년 이후 생명공동체 개념을 통해 남북관계의 새로운 비전을 제시했다. 당초 생명공동체는 남북 접경지역에서의 환경보전과 방역협력을 강화하는 전략을 의미했으며, 특히 2020년 이후 코로나19 확산으로 방역과 전염병 대응을 위한 남북 간 인간안보 협력 차원에서 조명됐다.<sup>78)</sup> 상호적 신뢰를 확보하고 생태 협력을 통해 생명존중의 공동체를 달성하자는 목표는 남북이 상호 합의할 수 있는 최소주의적인 가치라는 측면에서 의의를 갖는다.<sup>79)</sup> 즉, 한반도 생명공동체 구상은 사회, 문화, 정치, 경제, 군사 공동체 전체를 아우르는 ‘공존’을 지향하는 개념이며, 생명을 매개로 한 협력은 한반도 평화·비핵화를 위한 전환점이 될 수 있다. 특히 코로나19 등과 같은 신종 감염병 대응을 위한 인도적 지원과 교류 인프라 구축 등의 활동은 지속가능한 보건협력뿐만 아니라 관련 사회적 대화 시스템을 발전시킬 수 있는 주요 매개로 기능할 것이다.<sup>80)</sup> 보다 구체적으로 생명공동체 형성을 위한 공동의 협력을 추진해야 하며, 남북 공유하천, 접경지역의 산림 및 생태협력을 우선적으로 추진하면서 비무장지대의 국제평화지대 조성하고 함께 남북교류 전반을 활성화하는 매개로 활용할 수 있다.<sup>81)</sup>

아울러 보건 및 의료 부문의 교류를 상설화할 수 있는 방안을 마련

77) 박성용, “9.19 군사합의 이후 한반도 재래식 군비통제의 방향성 및 방안: 운용적 군비통제를 중심으로,” 『평화학연구』, 제21권 4호 (2020), pp. 126~130.

78) 이무철 외, 『남북연합 구상과 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 106~108.

79) 이정철, “한국형 평화담론에 대한 비판과 성찰,” 『국방연구』, 제63권 3호 (2020), p. 20.

80) 김태원, “남북 보건의료 협력에 관한 법적 검토: 감염병 문제를 중심으로,” 『성균관법학』, 제33권 1호 (2021), pp. 294~295.

81) 조한범, “남북 생명공동체 형성을 위한 신한반도체제 구상과 평화경제의 이해,” 『남북생명공동체 실현과 평화경제: 남북생명공동체 실현을 위한 남북협력 방안과 내용에 대한 고찰』 (남북생명공동체연대 주최 남북생명공동체 실현과 평화경제 학술포럼 발표논문집, 2020.11.6.), p. 65.



할 필요가 있다. 공동의 감염병 통제와 관리를 위한 인프라를 구축할 필요가 있으며, 무엇보다 백신을 지원할 수 있는 체계를 마련해야 한다. 북한의 열악한 의료 시스템의 한계를 고려할 때 감염병 확산에 대한 공동 대응에 대한 필요성은 항시 존재한다. 감염병 통제를 매개로 진행될 남북교류는 기존의 대북지원 방식이 갖는 한계를 보완하고 남북 보건협력의 지속성을 제고하는 접근이 될 것이다. 특히 DMZ 접경지역에 대한 공동개발이 추진될 시 다양한 감염병의 확산 문제가 상시 등장할 수 있기 때문에 교류확대를 대비하여 남북 보건협력의 제도화가 선행되어야 한다.<sup>82)</sup>

코로나19 국면의 종식 이후 남북관계를 발전시키고 한반도 평화정착을 공고하게 할 수 있는 사회·문화 분야의 협력 토대를 강화할 필요가 있다. 남북 사이의 이질감을 해소하고 공동의 가치를 추구해 나가는 공동체를 형성해 나가는 과정이 요청되며, 이를 위해 군사안보 분야의 민감한 의제에서 벗어나 시민사회의 대화 채널을 제도화하는 방안을 고려할 수 있다.<sup>83)</sup> 김대중 및 노무현 정부 시기에 일관된 대북포용정책과 함께 남북 간 사회·문화 교류를 적극 추진한 바 있으나, 한반도 긴장이 고조된 상황에서 남북 간 사회·문화 협력이 둔화된 것이 사실이다. 따라서 중장기적인 로드맵하에서 남북 간 사회·문화 교류의 토대를 구축하고 시민사회 혹은 일반 국민 차원의 상호의존성을 증대시켜 나갈 수 있는 교류 사업을 적극적으로 활성화해야 한다.<sup>84)</sup> 대화의 선결조건으로 정치·군사 부문의 전환이 우선되어야 하는지, 혹은 코로나19의 특수한 상황을 배경으로 보건·방역 부문의 협력이 선행될 수 있는지에 대한 입장차가 존재한다. 그럼에도

82) 김태원, “남북 보건의료 협력에 관한 법적 검토: 감염병 문제를 중심으로,” pp. 295~296.

83) 전영선, “남북 생활문화공동체 형성 방안,” 『통일인문학』, 제63권 (2015), p. 78.

84) 정성윤 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』, p. 269.

협력의 선후관계를 두고 다투기보다는 여러 쟁점들을 종합적으로 논의할 수 있는 대화 채널을 확보해 나갈 필요가 있다.

하지만 이러한 한반도 생명공동체 구축을 뒷받침하기 위해서 한·국사회 내부에서 사회적 대화를 통해 대북·통일정책에 대한 국민적 합의를 창출해야 한다. 남측 시민사회 내부에서 ‘통일국민협약’을 통해 북한·통일 문제에 대한 남남갈등을 최소화하고 국민적 공감대를 형성하려는 시도가 진행된 바 있다. 2018년 8월 통일부 주관으로 사회 각층의 시민단체와 종교계, 전문가 그룹이 참여하는 ‘통일협약 시민추진위원회’가 결성됐으며, 각 지역의 활동가와 학생들이 참여하는 사회적 대화가 실시됐다.<sup>85)</sup> 향후 이러한 사회적 대화 경험을 바탕으로 한반도 및 통일정책에 대한 사회적 합의 기반을 공고화해 나가는 시도를 보다 강화해 나가야 한다. 이와 함께 남북협력에 대한 지방자치단체의 역할을 향상시켜 나가는 것도 바람직하다. 다층적인 거버넌스 역량이 확보된 상황에서 남북 주민들의 삶이 융합될 수 있는 공동체를 형성하는 과정은 남북 긴장을 완화하고 한반도 평화정착을 더욱 공고하게 하는 과정이 될 수 있다.<sup>86)</sup>

### (3) 비핵 프로세스 추진의 중장기 전략과 과제

#### (가) 한반도 비핵화 로드맵 수립과 추진

하노이 북미정상회담이 합의를 도출하지 못한 원인은 비핵화의 범위에 대한 양측의 입장이 상이했기 때문이다. 북한 입장에서는 싱가포르 북미회담 이후 풍계리 핵 실험장 폐쇄 등의 이행으로 한반도 비핵화를 위한 협력에 호응했다고 판단할 수 있다. 그러나 미국은 부분적 제재 해제

---

85) 하상섭, “한국 정부의 대북·통일 정책과 통일국민협약 추진방안,” 『북한학보』, 제43권 2호 (2018), pp. 90~91.

86) 정성윤 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』, pp. 272~273.

와 같은 상응조치를 도입하기보다는 완전하고, 검증가능하며, 불가역적인 핵폐기(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement: CVID)의 원칙을 설정하고 제재 완화에 대한 강경 입장을 유지하고 있다. 이러한 북미 갈등에 직면하여, 한국 정부는 국가이익에 부합하는 비핵화 로드맵을 수립하고 이에 대한 미국과 국제사회의 지지를 확보하도록 노력해야 한다. 아울러 국제사회의 지지를 받는 로드맵에 토대한 비핵 프로세스의 추진이 단계적으로 이루어져야 할 것이다.

바이든 행정부는 트럼프 행정부가 제시한 한반도 비핵 프로세스의 원칙이 이행되기 전까지 실질적인 제재 완화를 허용하지 않겠다는 입장을 표명했다. 향후 상황에 따라 스몰딜 형식의 제한적 협상과 거래가 가능할 수도 있을 것이나, 여전히 북한과 미국 간에는 비핵화의 개념적 정의, 비핵화의 정책목표와 단계 설정, 제재 완화와 해제 등에 대한 근본적인 입장 차가 존재하는 것이 사실이다. 북미 간 대화와 협상이 실질적으로 추진되어야만 이러한 입장 차가 조율될 수 있다. 그러나 바이든 행정부가 집권 직후 미국 안팎에서 직면한 난제들을 해결해야 하는 상황을 고려할 때 북핵 협상에 높은 우선순위를 부여하고 시급하게 추진하지 않을 개연성이 높으며, 중장기적으로 북미 간 대화의 확고한 동력을 확보하기 힘들 것으로 예측된다. 따라서 한국 정부는 불가피하게 북미 간 비핵화 대화의 로드맵을 제시하는 역할을 담당할 수밖에 없다. 한국 정부는 실효성 있는 대화를 중재할 수 있도록 회담의 시기와 진행방식, 비핵화의 단계별 정책 등을 심도 있게 구상하여 대화 당사자들에게 제시하는 시도를 계속해야 한다. 이 과정에서 끊임없이 북미의 의사를 확인하고 가시적 성과를 만들어내기 위한 실용적인 접근을 꾸준히 추진해야 한다.<sup>87)</sup>

비핵화 로드맵 수립에 있어서 북한 비핵화 조치에 상응하는 대북

---

87) 위의 책, pp. 226~227.

제재 완화도 반드시 사전에 협의되어야 한다. 이러한 상응조치에 대한 합의가 존재하지 않는다면 북한의 추가적인 비핵화를 순차적으로 이끌어 나가는 데에 걸림돌이 될 수 있다. 즉 북한의 비핵화 조치에 병행해서 대북제재를 조율하는 과정이 비핵화 로드맵에 반영되어야 한다. 이러한 비핵화의 범위와 진전에 대해 미국과 충분한 사전 협의가 필수적이며, 나아가 중국의 적극적인 역할도 요청할 필요가 있다.<sup>88)</sup>

#### (나) 한미 실무협업체 활성화 및 대미외교 다변화

비핵 협상에 있어 중장기적으로 한미 간 상설 실무협업체의 역할을 보다 활성화하는 것이 바람직하다. 2018년 한국과 미국은 비핵 협상을 위한 양국 간 효율적인 협조를 위해 한미 워킹그룹을 출범시켰다. 당초 한미 워킹그룹은 실질적인 협의에 기여할 것이라는 기대를 받았지만 실제 역할과 기능에 대한 논란이 발생해 왔다. 미국 정부 입장에서 미국의 대북제재와 한국의 대북정책이 상호 충돌하지 않도록 사전에 조율하기 위한 목적으로 워킹그룹을 제안했다고 할 수 있다. 하지만 북측은 한미 워킹그룹을 남북 간 협력을 통제하는 기구에 불과하다는 비판을 제기해 왔다.

그럼에도 대북 협력사업이 유엔 안보리 및 미국의 대북제재와 연관됐다는 점에서 한국은 미국과 긴밀한 실무협의를 추진할 필요가 있다. 한미 정부 부처의 관계자들이 참여하여 대북정책을 논의할 수 있다는 측면은 한미 워킹그룹이 유용한 협상 장치로 활용될 수 있다는 것을 의미한다. 단, 한미 워킹그룹을 통해 한국은 남북관계 개선의 필요성을 미국에 적극적으로 설명하고 미국의 지지를 확보해

---

88) 이호철, “한반도 비핵평화 프로세스: 포괄적 합의, 단계적 이행,” 『한국과 국제정치』, 제35권 1호 (2019), pp. 234~235.

나가야 한다.<sup>89)</sup> 이와 상응하여 남북 간 실무협상 채널인 ‘한반도 평화체제 협의체’를 활성화하여 비핵화 협력을 위한 한미 위킹그룹의 역할을 설명하고 각 협의체에 대한 불필요한 이해충돌이 발생하지 않도록 사전에 조율할 필요가 있다.

한편, 한국 정부의 대미 접촉은 정부 부처를 중심으로 제한적 경로를 통해 이루어졌다. 이러한 접근은 일관성 있는 메시지를 교환하고 신속한 의사결정을 도출할 수 있다. 그러나 최근 외교정책 결정자가 정부뿐만 아니라 의회, 전문가 그룹, 언론, 비정부기구 등으로 확산되는 추세를 고려할 때, 외교 활동의 풍부한 지평을 제한할 수 있다는 한계가 있다. 따라서 대북정책 결정 과정에 영향을 주는 다양한 집단과의 네트워크 구축 노력이 절실히 요구되는 상황이다. 이러한 상황을 고려하여 한국 정부는 미국 의회, 주요 전문가 집단과 매체 등의 대북정책에 대한 의제 설정을 지속적으로 분석하고 이를 외교전략 수립에 참조해야 한다. 또한 미국의 외교정책집단에 대한 체계적 분석과 접촉을 통해 맞춤형 대응전략을 추진하고 우호적인 네트워크를 형성해야 한다. 이러한 작업을 통해 한반도 비핵 프로세스에 실질적 참여가 제한됐던 일본과 같은 제3의 행위자가 기성 외교력을 동원해 협상 과정에 개입하는 것을 차단할 수 있으며 한반도 이해당사자의 이해관계를 온전하게 지킬 수 있다. 미국의 대한반도 정책에 영향을 미치는 미국 내 주요 행위자에 대한 치밀한 관리와 네트워크 조성이 매우 중요한 이유이다.<sup>90)</sup>

#### (다) 평화공공외교를 통한 국제적 지지 확보

평화·비핵 정책은 국내정치 차원의 문제로 환원될 수 없으며 한반

---

89) 정성운 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』, pp. 227~228.

90) 위의 책, pp. 228~229.

도 평화는 이미 국제화된 문제라는 점을 고려하여 한반도에 지정학적 이해관계를 갖고 있는 주변 국가의 외교에 면밀한 대응을 할 필요가 있다. 이와 관련하여 관련 상대국의 공적 여론을 모니터링하고 한반도 평화·비핵에 대한 우호적 분위기를 조성하는 것이 시급한 과제로 부상하고 있다.<sup>91)</sup> 공공외교는 상대국 국민을 대상으로 특정 정책을 홍보하고 이해를 확산시키는 목적을 가지며, 정부기관 이외에 NGO(non-governmental organization, 비정부기구) 및 지방자치단체가 중심이 되어 외교적 성과를 가져올 수 있다는 장점이 있다.<sup>92)</sup>

이러한 평화공공외교의 추진 지원과 함께 고도화되는 미중갈등의 추이를 종합적으로 진단하고, 평화 및 비핵화 전략수립에 기여할 수 있는 1.5 트랙 외교 플랫폼을 구축하는 것이 필요하다. 한국은 한반도 평화·비핵에 대한 미중 양국의 정책적 관심도를 유지하고, 핵심 사안에 대한 입장 차이를 조율할 수 있도록 1.5 트랙의 (가칭) ‘K-평화포럼’을 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다. 정부 간 협상을 중심으로 하는 기존 1 트랙 채널은 종종 의제 설정 및 정책 결정의 소통 측면에서 한계를 노정했다. 정부 관계자와 다수의 민간 전문가가 참여하는 반관반민(半官半民) 채널의 활성화를 통해 미중 경쟁의 추이, 주요국의 한반도 정책 분석, 평화·비핵화 프로세스를 포괄적으로 조망할 수 있다. 나아가 정부기관 이외에 NGO 및 전문연구기관의 전문가들을 대상으로 한반도 평화·비핵에 대한 우호적 분위기를 조성함으로써 협상국면 혹은 교착 국면에 효과적으로 대응하는 전략을 수립할 수 있다는 장점이 있다. 이는 북한 인권과 대북지원과 같은 평화구축을 위한 지지 기반을 확립하고 국제사회를 설득하는

91) 황병덕 외, 『한반도 통일공공외교 추진전략(Ⅱ): 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 4~5.

92) 황병덕 외, 『한반도 통일 공공외교 추진전략(Ⅰ): 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 290~291.

데 보다 효과적인 접근일 수 있다.

1.5 트랙 외교 플랫폼은 한국 정부의 대한반도 정책을 한반도 주변국 및 국제사회에 알리고 지지를 확보하는 매개가 될 수 있다. 지난 협상과정에서 미국 정부는 유연한 대북협상에 대한 의지를 표명하기도 했으나, 전문가 집단의 지지를 바탕으로 주요 국면에서 정치적 결단을 내리는 단계로 나아가지 못했다. 따라서 미국 대북정책에 실질적인 변화를 도모하기 위해 정책결정자와 정책연구기관을 연결하는 1.5 트랙 대화 채널을 가동하여 미국의 정책판단에 우회적으로 영향을 미칠 수 있는 플랫폼 조성이 시급한 상황이다. 미국의 경우 카네기국제평화재단(Carnegie Endowment for International Peace), 미국외교협의회(Council on Foreign Relations), 휴먼라이트워치(Human Rights Watch), 전략국제문제연구소(Center for Strategic and International Studies), 카토연구소(CATO Institute), 랜드연구소(Rand Corporation), 헤리티지재단(Heritage Foundation), 브루킹스연구소(Brookings Institute) 등 다수의 주요 싱크탱크가 정책제언 기능을 수행해 왔다. 한국 정부의 1.5 트랙 외교를 추진하는 과정에서 중점 협력기관을 선별하여 단계적으로 접근하는 전략을 수립해야 한다.

또한 1.5 트랙 외교 플랫폼은 한국의 전략적 공간을 확대하고 북핵문제에 대한 대중 협상력을 높이는 데에도 기여할 수 있다. 미중갈등의 심화 국면에서 중국 역시 다양한 외교문제에 직면해 있으며 한반도 비핵화 문제에 현상유지정책으로 일관할 개연성이 높다. 외교정책결정의 투명성이 결여된 중국의 정책네트워크에 대한 접근에 있어서 1.5 트랙 외교는 보다 효과적인 전략으로 기능할 수 있다. 중국사회과학원, 중국 과학원, 중국군사과학원, 중국현대국제관계연구원, 중국국제문제연구소, 중국국제전략학회, 중국대평양경제협력전국위원회, 중국과학기술협회, 상해국제문제연구소 등이 중국

의 대표적 싱크탱크로 성장했다. 이들 연구소와의 협력관계를 강화하여 한반도 평화·비핵 프로세스에 집중하는 정책협의를 제도화할 수 있다.<sup>93)</sup>

이처럼 한국이 주도하는 1.5 트랙 외교 플랫폼은 미중의 핵심 정책 결정자들의 참여를 유도하면서 다층적인 정책효과를 가져올 수 있다. 한반도 평화 문제에 대한 지속적 대화 기회를 제공하여 한반도 문제가 미중 간 협력의제로 정착하는 데 기여할 수 있다. 대화를 통해 비핵화 로드맵에 대한 이견을 조정할 수 있으며, 한국의 대북정책에 대한 이해도를 제고하고 지지를 확보하는 채널로 기능할 것이다.

그러나 한반도 평화·비핵 프로세스의 실현은 궁극적으로 남·북·미 3자의 문제만이 아니며 주변 강대국을 포함한 국제 주요 행위자들의 입장 및 이해관계가 조율되고 합의에 도달할 때 가능해질 것이 자명하다. 다양한 국제 행위자의 입장과 역할을 엄밀하게 분석해야 하며, 미국, 중국, 러시아, 유럽연합, 나아가 아세안을 포함한 주변 아시아 국가와의 외교 협력을 강화해야 한다. 이를 위해 (가칭) K-평화포럼의 1.5 트랙 대화 채널을 전 세계로 확산할 필요가 있다. 이는 남북 당사자 원칙에 따라 한반도 평화·비핵 프로세스를 추진하면서도, 한국이 미국과 중국 사이에서 양자택일의 국면에 직면하는 위기를 예방하는 효과를 갖는다. 급변하는 국제 정세에 대해 유연한 전략을 수립할 때 1.5 트랙 외교 플랫폼의 운영은 국제사회의 지지를 확보할 수 있는 채널이 된다. 나아가 북한이 대화의지를 보이는 국면에서는 대미설득에 동참할 수 있는 국제 행위자들과 협력 관계를 구축하는 데에 크게 기여할 수 있다.

---

93) 정성윤 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』, pp. 295~300.



〈그림 Ⅱ-1〉 한반도 평화·비핵 프로세스 중장기 추진전략과 정책과제

정책 목표	남북관계 발전의 불가역성 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한과의 가능한 교류협력 확대</li> <li>• 장기적 관점에서 남북한의 상호 신뢰 축적</li> </ul>
	대화를 통한 한반도 비핵화와 평화체제 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비핵화 과정에 대한 중장기적 전망 제시</li> <li>• 완전한 북핵 폐기 진입을 목표로 비핵 프로세스 진행</li> </ul>
	강대국에 대한 협력적 관여 능력 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중국 및 미국과의 긴밀한 정책 공조 추진</li> <li>• 한반도 평화·비핵의 구체적 비전 제시</li> </ul>
추진 원칙	남북한 당사자 중심의 평화과정 주도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북 공동으로 한반도 평화문제 해결</li> <li>• 평화 및 비핵 문제에서 남북의 입장 최우선시</li> </ul>
	평화·비핵에 대한 단계적·점진적 접근	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북핵문제 해결에 대한 성급한 접근 지양</li> <li>• 남북협력을 통해 북미관계 건인</li> </ul>
	강대국과의 협력과 능동적 정책 조율	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강대국과 신뢰구축을 위한 전방위적 외교</li> <li>• 독립적이고 다극적인 외교 추진</li> </ul>
중장기 전략 과제	평화 프로세스 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북관계 제도화와 한반도 평화체제 협의체 운영</li> <li>• 「9·19 군사분야 합의서」 이행과 군비통제 현실화</li> <li>• 한반도 생명공동체 구축 및 사회적 대화 추진</li> </ul>
	비핵 프로세스 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 비핵화 로드맵 수립과 추진</li> <li>• 한미 실무협의체 활성화 및 대미외교 다변화</li> <li>• 평화공공외교를 통한 국제적 지지 확보</li> </ul>

출처: 저자 작성.

## 2. 평화·비핵 프로세스 재가동을 위한 근미래 환경과 전략

2019년 2월 하노이 북미정상회담 결렬 이후 2021년 12월 현재까지 한반도 평화·비핵 프로세스의 교착 국면이 지속되고 있다. 2018년 한반도 평화과정에서 핵심축으로 작동했던 남북관계와 북미관계 모두 경색 국면에서 벗어나지 못하고 있다. 오히려 2021년 3월과 8월 한미연합훈련에 대한 북한의 대남·대미 비난 담화, 수차례의 각종 단거리 미사일 시험발사를 거치며, 교착 국면의 이유에 대한 남북 간, 북미 간 인식의 차이가 뚜렷하게 드러나기도 하였다.<sup>94)</sup>

2021년 9월 말 문재인 대통령이 유엔 총회 연설을 통해 종전선언 추진 의사를 밝히고, 바이든 행정부는 북한에 대화를 제의했으며, 북한은 남북통신연락선을 복원했지만, 여전히 한반도 평화·비핵 프로세스의 미래는 안갯속이다. 북한은 남한과 미국에 대북적대시 정책 철회라는 대화 재개의 선결조건을 내걸고 있는 상황이다. 또한 남북관계 및 북미관계의 미래는 미국과 중국의 경쟁에 의해서도 영향을 받을 수 있다. 최근 미중 간 전략경쟁이 심화되고 있고, 그 경쟁은 특히 제재 국면에서 북한의 전략에 영향을 미칠 수 있으며 한반도 평화협정 체결의 전망에도 변수가 될 수 있다.

한반도 평화·비핵 프로세스의 교착 국면의 장기화 조짐이 보이는 상황에서, 남북관계와 북미관계의 개선을 추동하고 평화체제와 비핵화를 촉진하기 위해 우리는 어떤 전략을 가지고 접근해야 할 것인가? 이 질문에 답하기 위해 우선 미국 바이든 행정부의 대외전략과 대북정책 그리고 북한의 전략노선과 대미·대남정책을 분석하고 전

---

94) 김상기, “한미 정상회담 후, 남·북·미 선순환을 위한 과제,” 『평화+통일』, 제176호 (2021.6.), pp. 26~29.

망할 것이며, 그에 따른 한반도 평화·비핵 프로세스의 근미래 환경을 검토하고자 한다. 다음으로 한반도 평화체제 구축과 비핵화를 촉진하기 위한 한국의 근미래 전략 및 정책방안을 제시하고자 한다.

## 가. 평화·비핵 프로세스 추진의 근미래 환경 전망

### (1) 바이든 행정부의 대외전략과 대북정책

2021년 1월 출범한 바이든 행정부는 자신의 대외전략의 주된 내용을 잠정적 국가안보전략 지침(*Interim National Security Strategic Guidance*)을 통해 제시했다.<sup>95)</sup> 이 지침에서 바이든 행정부는 민주 대 반민주의 세계관을 뚜렷하게 드러냈다. 지구 도처에서 권위주의 국가 또는 세력의 도전에 직면해 있다고 인식하면서, 그 도전을 극복하기 위한 민주주의 국가들의 규합 필요성을 강조했다.

또한 이 지침에서 바이든 행정부는 미국과 세계가 전통적 위협과 비전통적 위협, 그리고 가치 측면의 복합적 위협에 직면해 있다고 강조했다. 전통적 위협으로는 힘의 분포 변화와 관련된 도전 요인인 중국, 러시아, 이란, 북한, 그리고 테러리즘과 폭력적 극단주의를 지목했다. 비전통적 위협으로는 초국적 도전으로서 전염병, 기후 위기, 사이버·디지털 위협, 인도적 위기, 핵무기 및 대량살상무기 확산 등을 지적했다. 전통적·비전통적 위협과 더불어 중요하게 강조한 것이 반민주 또는 권위주의 국가/세력의 도전, 즉 가치 측면의 도전이었다.

바이든 행정부는 이와 같은 복합적 위협인식 속에서 특히 중국의 부상을 최대의 도전 요인으로 간주한다. 중국을 유일한 경쟁자(the

---

95) The White House, *Interim National Security Strategic Guidance* (Washington, D.C.: The White House, March 2021).

only competitor)로 명시하면서, 안정적이며 개방적인 국제질서에 도전하는 중국과의 경쟁에서 승리할 것임을 강조한다. 미국이 인식하는 중국과의 경쟁 영역은 매우 광범하다. 그 영역은 경제, 외교, 군사, 기술, 가치 측면을 망라하며, 중국이 아닌 미국이 국제질서의 규범과 표준을 수립하고 주도해 나가야 한다고 주장한다. 기술 측면의 예를 들면 인공지능(Artificial Intelligence: AI), 5G, 양자컴퓨터(Quantum Computing) 등의 첨단기술에서 미국이 주도권을 잡는 것이 중요하다고 인식한다. 가치 측면에서도, 홍콩 보안법 문제, 신장-위구르 문제 등과 관련하여, 중국은 ‘내정’ 문제로 인식하지만, 미국은 민주주의와 인권 보호 문제로 접근하며, 이 문제는 미중 갈등의 요인으로 부상해 왔다.

물론, 바이든 행정부는 중국과의 협력 필요성을 배제하지는 않는다. 기후변화, 보건 분야, 군비통제, 핵비확산 문제 등에 대해서는 중국과 협력이 필요하다고 인식한다. 그러나 이러한 협력 요인보다 경쟁을 자극하거나 촉진하는 요인, 즉 힘의 분포 변화 및 가치 측면의 위협인식이 미국의 대외전략 및 대중국정책에 더욱 크게 반영되고 있다고 볼 수 있다.

바이든 행정부의 대외전략에 있어서 주된 목표는 민주주의 가치를 중심으로 미국이 주도하는 국제질서를 재건하겠다는 것이며, 이 목표 실현을 위한 핵심적 방안은 동맹 및 파트너십의 복원과 강화이다.<sup>96)</sup> 중국을 견제하고 미국 주도 질서를 구축하기 위해 세계적 차원에서 민주주의 동맹의 강화 필요성을 주창하고 있다. 특히 나토(North Atlantic Treaty Organization: NATO, 북대서양조약기구), 미일동맹, 한미동맹, 호주와의 동맹 등을 핵심 동맹으로 간주하며,

---

96) Joseph R. Biden, “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, March/April 2020, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>> (Accessed May 1, 2021).

한·미·일 삼각협력 강화를 추진한다. 바이든 행정부는 트럼프 행정부 시기 미국의 국제적 리더십과 위신이 손상되었고, 동맹도 약화되었다고 인식하면서, 동맹의 복원과 미국 주도 질서의 재구축 목표를 강조하고 있다.

바이든 행정부는 기존 동맹체제를 넘어서 파트너 국가들과의 협력 증진 필요성을 강조하고 있으며, 대표적인 사례가 4개국 안보협의체인 쿼드(QUAD)이다. 미국, 인도, 일본, 호주가 참여하는 이 협의체를 통해 미국은 중국 견제 및 국제질서 주도권 확보를 도모한다. 또한 기존 동맹관계의 재구성도 추진하고 있다. 예를 들어, 지난 9월 미국은 호주에 핵잠수함 보유 지원을 약속하면서, 미국-영국-호주 간 삼각 안보 파트너십으로서 ‘오커스(AUKUS)’의 출범을 공표했다. 중국 견제 의도를 포함하는 새로운 동맹체계가 만들어진 것이라 할 수 있다. 이러한 방안들과 더불어 바이든 행정부는 다자적 국제협력을 주도하고, 국제협력의 제도적 틀을 현대화하겠다는 의지를 천명하고 있다.

이와 같은 대외전략 방향에 기초해서 바이든 행정부의 대북정책은 핵문제뿐만 아니라 인도주의 및 인권 문제까지 고려하면서, 외교와 압박의 병행, 동맹국과 조율·협力の 필요성을 강조하며, 또한 북핵 위협의 축소를 위해 추가적 제재와 외교적 인센티브를 모두 고려하면서 외교관에 권한을 부여하겠다는 입장을 보인다.<sup>97)</sup> 특히, 상향식(bottom-up) 접근, 인권 및 인도주의 문제 포괄, 그리고 비핵화를 목표로 하면서도 우선적으로 핵능력 축소 필요성을 강조하는 것은 트럼프 행정부와 차별화되는 특징들이라 할 수 있다.<sup>98)</sup>

---

97) 지난 3월 31일 미국 국무부 대변인은 “‘인권이 대북정책의 필수적 요소’이며, 북한 정권의 인권 침해에 책임을 물을 것”이라고 강조한 바 있다. 김상기, “북한의 대남 전략과 한반도 평화 프로세스 복원 가능성,” 『김정은 집권 10년: 국가전략의 지속과 변화』 (북한연구학회 주최 2021 춘계학술회의 발표자료, 2021.4.9.), pp. 17~27.

98) 위의 글, pp. 17~27.

특히 북핵문제 해법과 관련하여 바이든 행정부는 단계적 접근 방법을 염두에 두고 있다고 볼 수 있다. 바이든 대통령은 대선 후보 시기 핵비확산 정책과 관련하여 새로운 시대를 위한 군비통제 공약을 제시한 바 있다.<sup>99)</sup> 이러한 공약은 핵능력 축소를 우선적 과제로 설정하는 단계적 접근법과 친화적이다. 블링컨(Antony J. Blinken) 국무장관은 2020년 9월 CBS와의 인터뷰에서 “북한이 내일 당장 전면적으로 핵을 포기할 것이라 생각하지 않으며, 따라서 단계적으로 추진해 나가야 할 것”이라는 입장을 밝힌 바 있다.<sup>100)</sup>

이러한 접근방식과 관련하여 지난 4월 30일 바이든 행정부의 대북 정책 검토 결과 발표를 주목할 필요가 있다. 이 발표를 통해 바이든 행정부는 트럼프 행정부가 추구했던 일괄타결도 아니며 오바마 행정부식의 전략적 인내도 아닌 조정되고 실용적인 해법을 도모할 것이라 밝혔다.<sup>101)</sup> 또한 익명의 백악관 고위 관계자 인터뷰 방식이기는 하지만, 사실상 6·12 싱가포르 북미공동성명에 대한 존중 입장과 단계적 합의 추구 입장을 피력했다.<sup>102)</sup> 과거 북미, 남북합의에 대한

99) Joseph R. Biden, “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump.”

100) “Biden foreign policy adviser Antony Blinken on top global challenges,” *CBS NEWS*, September 25, 2020, <<https://www.cbsnews.com/news/biden-foreign-policy-adviser-antony-blinken-on-top-global-challenges/>> (Accessed May 1, 2021). 또한 블링컨 국무장관은 2018년 6월 뉴욕타임스 기고에서 이란 핵협정을 북핵 해법의 모델로 제시하면서, 핵프로그램 공개 및 핵동결 등의 조치와 제한적 제재 완화를 교환하는 중간단계 합의 필요성을 강조한 바 있다. Antony J. Blinken, “The Best Model for a Nuclear Deal With North Korea? Iran,” *The New York Times*, June 11, 2018, <<https://www.nytimes.com/2018/06/11/opinion/trump-north-korea-iran-nuclear-deal.html>> (Accessed May 1, 2021).

101) The White House, “Press Gaggle by Press Secretary Jen Psaki Aboard Air Force One En Route Philadelphia, PA,” April 30, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/04/30/press-gaggle-by-press-secretary-jen-psaki-aboard-air-force-one-en-route-philadelphia-pa/>> (Accessed May 3, 2021).

102) “Biden administration forges new path on North Korea crisis in wake of Trump and Obama failures,” *The Washington Post*, May 1, 2021, <<https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2021/05/01/biden-administration-forges-new-path-on-north-korea-crisis-in-wake-of-trump-and-obama-failures/>> (Accessed May 1, 2021).

바이든 행정부의 존중 입장은 5월 21일 한미정상 공동선언을 통해서도 확인되었다.

미국의 단계적 접근법 채택과 6·12 싱가포르 북미공동성명 지지 입장, 그리고 5·21 한미정상회담에서 밝힌 판문점선언 지지는 향후 한반도 평화 프로세스 전망에 긍정적인 요인이다. 바이든 행정부는 북한이 그동안 반발해 왔던 과거 행정부의 ‘선 비핵화’ 혹은 ‘포괄적 합의’ 우선 입장에서 선회하여 사실상 단계적 교환 접근법으로 전환했다고 볼 수 있으며, 이 전환은 2019년 2월 하노이 북미정상회담의 주요 의제였던 부분적 비핵화와 제재 완화의 맞교환 가능성을 제고한다.<sup>103)</sup> 또한 6·12 싱가포르 북미공동성명에 기초한 접근 입장은 향후 북미 협상의 방향과 내용에 대한 불확실성을 완화할 수 있으며, 김정은 위원장이 서명한 북미 합의에 대한 존중은 미국이 북한에 보내는 긍정적 메시지가 될 수 있다.<sup>104)</sup> 바이든 행정부의 판문점선언 존중 입장은 남북협력에 대한 지지 표명과 더불어 향후 남북관계 발전을 위한 제재문제의 해결에 긍정적인 논거가 될 수 있다.<sup>105)</sup>

또한 바이든 행정부는 북한을 적대할 의사가 없다는 입장을 반복적으로 밝히고 있으며, 인도적 지원에 대해서도 전향적이다. 지난 8월 성 김 대북특별대표는 KBS와의 인터뷰에서 “미국은 북한을 향한 그 어떤 적대적 의도도 갖고 있지 않음을 명확히 하고 싶습니다.”라고 밝혔다.<sup>106)</sup> 더불어서 그는 북한 주민들의 복지에 대한 우려를

---

[washingtonpost.com/national-security/biden-administration-forges-new-path-on-north-korea-crisis-in-wake-of-trump-and-obama-failures/2021/04/30/c8bef4f2-a9a9-11eb-b166-174b63ea6007\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/national-security/biden-administration-forges-new-path-on-north-korea-crisis-in-wake-of-trump-and-obama-failures/2021/04/30/c8bef4f2-a9a9-11eb-b166-174b63ea6007_story.html) (Accessed May 3, 2021).

103) 김상기, “한미의 대북 관여 필요성,” 『바이든 행정부의 대북정책 방향과 한미 협력방안』 (통일연구원·국립외교원·국가안보전략연구원 공동학술회의 발표자료, 2021.5.13.), pp. 29~33.

104) 김상기, “한미 정상회담 후, 남·북·미 선순환을 위한 과제,” pp. 26~29.

105) 위의 글, pp. 26~29.

106) “성김 美 대북특별대표 KBS 단독 인터뷰 전문,” 『KBS NEWS』, 2021.8.23.,

표명하면서, 미국이 도울 수 있기를 바라며, 인도주의적 지원을 제공할 수 있기를 바란다는 입장을 명확하게 밝혔다.<sup>107)</sup> 지난 9월 말 유엔 총회에서 문재인 대통령이 제안한 종전선언에 대한 미국의 입장은 아직 분명하지 않다. 그러나 미 국방부 대변인은 “종전선언 논의에 열려있다.”라고 했으며, 성 김 대북특별대표는 노규덕 한반도평화교섭본부장과의 한미 북핵수석대표 협의에서 북한에 적대적 의도가 없다는 입장을 재확인함과 더불어 종전선언에 대해서 “긴밀한 소통을 지속한다.”는 입장을 밝혔다.<sup>108)</sup>

이처럼 바이든 정부의 대북정책은 이전 정부와 차별화되며 향후 핵협상 전망에 긍정적인 요소들을 담고 있지만, 여전히 낙관적 전망은 어렵다. 우선 북한이 북미대화 재개 조건으로 일관되게 요구해 온 대북적대시정책 철회와 관련한 뚜렷한 메시지는 아직 없다. 북한이 인식하는 대북적대시정책의 상징인 한미연합훈련 문제에 대해서도 훈련을 지속한다는 기존 입장에서 변화된 바 없다. 또한 바이든 정부는 판문점선언과 남북협력을 지지하면서도 남북관계 발전의 장애 요인인 대북제재의 유연화 조치와 같은 언급은 하지 않고 있다.<sup>109)</sup> 지난 9월 28일 북한의 화성-8형 극초음속 미사일 시험발사에 대해 미국은 유엔 안보리 차원의 공동 비판 성명 채택을 시도했지만, 중국과 러시아의 반대로 채택되지 못했다. 바이든 행정부는 북한에 조건 없는 대화 필요성을 지속적으로 강조하고 있지만, 북한은 대화의

---

〈<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5262574>〉 (검색일: 2021.8.25.).

107) 위의 자료.

108) “美 국방부 “종전 선언 논의 열려 있다... 대화 통한 평화 달성,” 『뉴시스』, 2021.9.23., 〈[https://www.newsis.com/view/?id=NISX20210923\\_0001590231](https://www.newsis.com/view/?id=NISX20210923_0001590231)〉 (검색일: 2021.9.25.); “성 김 “미국 적대적 의도 없어”... 종전선언엔 “한·미 소통 계속,” 『경향신문』, 2021.9.30., 〈<https://www.khan.co.kr/politics/north-korea/article/202109301640001>〉 (검색일: 2021.10.1.).

109) 김상기, “한미 정상회담 후, 남·북·미 선순환을 위한 과제,” pp. 26~29.



선결조건을 내세우고 있는 상황이며 북미 간 인식의 격차가 아직 뚜렷하다.

또한 미중 간 전략경쟁의 심화도 한반도 평화 프로세스 전망의 불확실성을 증가시킬 수 있는 요인이다. 한 가지 이유는 미국의 중국에 대한 억지 정책이 북한에 대한 억지·압박과 구분되지 않을 수 있다는 점이다.<sup>110)</sup> 미국의 대중국 견제 및 군사적 억지는 한미연합훈련의 지속, 한·미·일 삼각안보협력의 강화, 한반도 혹은 한반도 주변에 전략자산 전개, 사드의 추가배치를 비롯한 미사일 방어체계 구축 등의 필요성을 수반하지만, 이와 같은 방안들은 북한 자신에 대한 군사적 압박, 즉 대북적대시정책의 일환으로 인식될 수 있다. 미국의 대중국 견제와 대북 압박이 동조화되면서, 미국의 중국 견제가 북미관계 및 남북관계 개선에 장애요인이 될 수 있다는 것이다. 또한 미중 간 전략경쟁이 다방면에서 진행되는 과정에서, 향후 한반도 평화·비핵 프로세스가 진전된다고 하더라도, 양자의 경쟁이 한반도 평화협정 체결을 위한 협력을 상대적으로 어렵게 만들 가능성도 있다.

## (2) 북한의 전략노선과 대미·대남정책 전망

북한은 2018년 4월 20일 당 중앙위원회 전원회의 이후 경제건설 우선의 전략노선을 지속적으로 추진하고 있다.<sup>111)</sup> 북한은 김정은 집권 이후 2013년 3월 당 중앙위원회 전원회의에서 채택한 경제-핵무력 병진노선을 추진해 왔지만, 2018년 ‘4.20 전원회의’에서 병진노선의 승리를 선언하고 사회주의 경제건설 총력 집중 노선으로의 전환을 천명했다. 2017년 11월 29일 대륙간탄도미사일 시험발사 직후

---

110) 김상기, “북한의 대남 전략과 한반도 평화 프로세스 복원 가능성,” pp. 17~27.

111) 김상기, “북한의 국가전략노선 전환과 8차 당대회와 한반도 평화체제,” 『새로운 평화의 지평을 열다』 (경기도·(사)동북아평화경제협회 공동주최 2021 DMZ 포럼 발표자료, 2021.5.21.), p. 297.

천명한 핵 무력 완성 선언이 병진노선 승리 선언의 중요한 배경이었다. 즉, 2018년 이후 북한은 과거의 군사 우선 전략노선에서 벗어나, 인민 생활 향상 목표를 상대적으로 더욱 강조하는 경제발전 우선 전략노선으로 전환했다고 볼 수 있다.<sup>112)</sup>

2021년 1월 제8차 당대회에서 밝힌 국가전략의 방향도 2018년 ‘4.20 전원회의’에서 밝힌 경제 중심 전략노선에서 벗어나지 않았다. 그 방향은 2019년 12월 말 당 중앙위원회 전원회의에서 표방한, ‘경제’를 기본전선으로 인식하는 자력갱생 정면돌파 전략의 연장선에 있는 것이라 할 수 있다. 제8차 당대회를 통해 북한은 ‘인민대중제일주의’ 기치하에 ‘자력갱생’ 전략으로 국가발전을 추진할 것이라 밝혔다.<sup>113)</sup> 특히 새로운 “국가경제발전 5개년 계획의 기본종자, 주제는 여전히 자력갱생, 자급자족”이라고 밝히면서, 환경적 요인(제재, 자연재해, 코로나19 등)이 국가발전에 심각한 장애가 되지만, 주체 역량 강화를 통해 난국을 돌파해 나가야 한다고 강조했다.<sup>114)</sup>

제8차 당대회에서 전략무기 개발 성과 및 계획이 비교적 구체적으로 제시되는 등 국방력 강화가 상대적으로 강조되었지만, 이는 대미 억지력 강화 및 향후 북미 협상에 대비한 협상력 강화 목적, 그리고 경제발전 목표 미달로 인해 국방력 강화 성과를 강조할 국내정치적 필요성에 기인한 것이라 볼 수 있다.<sup>115)</sup> 제8차 당대회에서 강조한 국방력 강화를 병진노선으로의 회귀의 징표로 보기는 어려우며, 북한은

---

112) 북한의 전략노선 전환 관련하여 다음을 참고. 정영철, “김정은 시대 북한의 전략적 선택: 21세기 부국강병의 길,” 『한국과 국제정치』, 제36권 4호 (2020), pp. 205~236; 김병로, “북한 신전략 노선의 형성배경과 전망적 구상,” 『북한연구학회보』, 제23권 2호 (2019), pp. 1~29.

113) “조선로동당 제8차대회 4일회의 진행,” 『로동신문』, 2021.1.9.

114) 위의 글; 김상기, “2021년 북미관계 전망과 우리의 과제,” 『바이든 행정부 출범과 2021년 한반도』 (통일연구원·국가안보전략연구원·국립외교원 공동주최 학술회의 발표자료, 2021.1.22.), p. 16.

115) 김상기, “북한의 대남 전략과 한반도 평화 프로세스 복원 가능성,” pp. 17~27.

여전히 경제 우선의 전략노선을 유지하고 있다고 볼 수 있다.<sup>116)</sup>

경제발전을 우선시하는 북한의 전략노선은 제재의 완화·해제 그리고 대외관계 정상화를 필요로 한다.<sup>117)</sup> 따라서, 핵협상의 성공과 대미관계 및 대남관계의 개선이 현재 북한의 경제발전 전략노선에 부합한다고 볼 수 있다. 그러나 북한의 기본 입장은 제재의 완화/해제, 경제발전을 위해 ‘자주권’을 훼손할 수는 없다는 것이다.<sup>118)</sup> 이러한 입장이 대미정책과 대남정책에 투영된다.

현재 북한의 대미정책 입장은 매우 뚜렷하다. 북한은 제8차 당대회를 통해 “새로운 조미관계수립의 열쇠는 미국이 대조선적대시정책을 철회하는 데 있다.”라고 밝혔다.<sup>119)</sup> 미국의 태도에 따라 향후 북미관계가 달라질 수 있다는 것이다. 2020년 7월 10일 김여정 부부장은 북미협상의 기본주제는 ‘비핵화 조치 대 제재해제’가 아니라 ‘적대시 철회 대 북미협상 재개’라는 입장을 천명한 바 있으며, 이러한 입장이 일관되게 지속되고 있다.<sup>120)</sup> 즉, 북한은 미국이 대북적대시정책 철회와 관련된 조치를 취하는지 여부가 핵협상 재개의 관건이라는 입장이다. 북한이 주장하는 대북적대시정책 철회의 범위는 분명하지 않지만, 북한이 지속적으로 요구해 온 한미연합훈련의 중단이 대표적인 예라고 할 수 있다.<sup>121)</sup> 이러한 북한의 대미관계 입장은 “강 대 강, 선 대 선”이라는 원칙으로 이어진다.<sup>122)</sup> 미국이 제재·압박

---

116) 위의 글, pp. 17~27.

117) 김상기, “북한의 국가전략노선 전환과 8차 당대회와 한반도 평화체제,” p. 298.

118) 정영철, “김정은 시대 북한의 전략적 선택: 21세기 부국강병의 길,” pp. 205~236.

119) “조선로동당 제8차대회 4일회의 진행,” 『로동신문』, 2021.1.9.

120) “조선로동당 중앙위원회 김여정 제1 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2020.7.10.

121) 김상기, “바이든 행정부 출범 이후 북미관계: 전망과 과제,” (통일연구원 Online Series CO 21-07, 2021.2.25.), pp. 1~8, <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/fdedf629-fdef-4877-922e-b4222050322d>> (검색일: 2021.5.1.).

122) “조선로동당 제8차대회 4일회의 진행,” 『로동신문』, 2021.1.9.

중심의 강경책으로 나오는지 아니면 관계 개선을 위한 전향적 조치를 취하면서 협상에 나설지에 따라 북한도 그에 맞추어 대응한다는 것이다.<sup>123)</sup>

북한이 제8차 당대회에서 밝힌 이와 같은 대미정책 원칙과 입장은 3월부터 최근까지 일련의 대미담화에서 일관되게 나타난다. 최선희 부상 등은 3월에 진행된 한미연합훈련과 바이든 행정부의 북한인권 문제제기 등을 강하게 비판하면서, 북미대화 재개를 위해서는 여건 조성이 먼저 선행되어야 하며, 그 여건은 미국의 대북적대시정책 철회 임을 다시 강조했다.<sup>124)</sup> 또한 김여정 부부장은 지난 8월 한미연합 훈련에 대해 “미국의 대조선적대시정책의 가장 집중적인 표현”이라고 지칭하면서 반발하였고, ‘강 대 강, 선 대 선’ 원칙에 따라 국방력 강화에 박차를 가할 것이라는 입장을 밝혔다.<sup>125)</sup> 특히, 김정은 위원장은 9월 29일 최고인민회의의 제14기 제5차 회의에서 시정연설을 통해 “(미국의 신행정부 출범 이후에도) 우리에게 대한 미국의 군사적 위협과 적대시정책은 조금도 달라진 것이 없다.”라고 밝히면서 대화 재개의 전제조건으로 미국의 태도 변화를 먼저 요구했다.<sup>126)</sup>

또한 북한은 제8차 당대회에서 대남정책에 대해서도 뚜렷한 입장을 표명했다. 한미연합훈련 중단을 요구하고 남한의 침단무기 반입을 비판하면서, 향후 남북관계의 향방은 남한의 태도에 달려있다고 강조했다.<sup>127)</sup> 북한은 남한이 그동안 제안해 왔던 방역협력, 인도적 협력, 개별관광 등에 대해서는 비본질적인 문제라 평가하였고, 근본적인

---

123) 김상기, “바이든 행정부 출범 이후 북미관계: 전망과 과제,” pp. 1~8.

124) “조선민주주의인민공화국 최선희 외무성 제1부상 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.3.17.; 김상기, “북한의 대남 전략과 한반도 평화 프로세스 복원 가능성,” pp. 17~27.

125) “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.8.10.

126) “경애하는 김정은동지께서 역사적인 시정연설 《사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여》를 하시였다,” 『로동신문』, 2021.9.30.

127) 김상기, “북한의 대남 전략과 한반도 평화프로세스 복원 가능성,” pp. 17~27.

문제부터 풀어 나가야 한다고 주장하면서, 남한이 자신들의 “요구에  
 화답하고 남북합의들을 이행하기 위하여 움직인다면” “얼마든지 가  
 까운 시일 안에 남북관계가 다시 3년 전 봄날과 같이” 돌아갈 수 있  
 다고 하였다.<sup>128)</sup> 북한은 남한이 대화와 협력을 제안하면서 동시에  
 한미연합훈련과 대규모 군비증강에 나서는 것에 대해 이중적 태도  
 라고 비판하면서, 남한이 남북관계 발전에 대한 진정한 의지가 부족  
 하다고 인식한다.<sup>129)</sup>

지난 3월 한미연합훈련에 대한 북한의 반응은 1월 당대회에서 밝힌  
 대남정책 입장을 재확인한다. 김여정 부부장은 3월 15일 담화에서  
 한미연합훈련 실행을 비난하면서, “전쟁연습과 대화, 적대와 협력은  
 절대로 량립될 수 없다.”라고 강조했고, “3년 전의 따뜻한 봄날은  
 다시 돌아오기가 쉽지 않을 것이다.”라고 밝히면서, 조국평화통일  
 위원회와 금강산 국제관광국을 폐지하는 문제를 검토 중이며, 만약  
 남한이 “더더욱 도발적으로 나온다면” 남북군사분야합의서도 파기  
 할 것이라고 강조하였다.<sup>130)</sup> 이러한 입장은 8월 한미연합훈련에 대  
 한 북한의 담화를 통해 재확인되었다. 8월 11일 김영철 노동당 중앙  
 위원회 부장은 대남 담화를 통해 “(남북관계의) 반전의 기회를 외면  
 하고, 우리 국가를 적으로 간주하여 진행하는 전쟁연습”을 실행했  
 다고 강한 비판을 제기했다.<sup>131)</sup> 여기서 언급된 남북관계 반전의 기  
 회는 남북정상 서신교환에 의한 합의에 따른 7월 27일 남북통신  
 연락선 복원을 의미하는 것이었고, 북한은 불과 2주일 만에 남북통  
 신선을 다시 차단했다.

북한의 이와 같은 대미·대남관계에 대한 기본 입장은 이미 상당

128) “조선로동당 제8차대회 4일회의 진행,” 『로동신문』, 2021.1.9.

129) 김상기, “북한의 국가전략노선 전환과 8차 당대회와 한반도 평화체제,” p. 298.

130) “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.3.15.

131) “김영철 조선로동당 중앙위원회 부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.8.11.

한 기간 일관되게 지속되어 왔고, 제8차 당대회 결정을 통해 대내외에 공식화되었다는 점에서 앞으로도 쉽게 변하지 않을 것으로 보인다. 그러나 최근에 북한의 대남정책에 부분적인 변화가 있는 것으로 보인다. 첫째, 북한은 문재인 대통령이 지난 9월 유엔 총회에서 제안한 종전선언에 대해 긍정적인 인식을 드러냈다. 김여정 부부장은 9월 24일 담화를 통해 “조선반도 평화보장체계 수립의 단초로 되는 종전선언의 필요성과 의의를 공감”한다고 밝혔다.<sup>132)</sup> 물론, 북한은 자신의 국방력 강화 활동을 도발로 규정하는 이중기준과 적대정책이 먼저 철회되어야 한다는 입장을 분명하게 제시했으나, 종전선언 제안에 대한 원칙적 공감을 나타내고 남북정상회담 가능성까지 거론하면서 관계 개선에 대한 의사를 보인 것은 긍정적 변화라 볼 수 있다.<sup>133)</sup>

둘째, 김정은 위원장은 9월 29일 최고인민회의 시정연설을 통해 대남정책을 천명하면서, “이중적 관점과 태도, 적대시 관점과 정책들부터 먼저 철회되어야 한다.”라고 주장하면서 무력증강과 동맹군 사활동 문제를 다시 제기하고, 남한의 태도 변화를 요구하면서도, 10월 초부터 남북통신연락선을 복원한다는 의사를 밝혔다.<sup>134)</sup> 이 연설에서 김정은 위원장은 남북통신선 복원이 남북관계 회복과 한반도 평화를 위한 노력의 일환이라는 점을 강조하였다. 북한은 물론 제8차 당대회에서 밝힌 기본 입장, 즉 남북관계 개선 여부는 남한의 태도에 달려있다는 입장을 여전히 강조하지만, 동시에 통신선을 복원하면서 남북관계 회복에 대한 의지를 밝힌 점은 부분적인 변화를 보인 것이라 할 수 있다.

북한의 대남정책의 이와 같은 부분적 변화는 경제 문제 해결을 중

132) “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.9.24.

133) 위의 글; “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.9.25.

134) “경애하는 김정은동지께서 역사적인 시정연설 《사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여》를 하시었다,” 『로동신문』, 2021.9.30.

시하는 가운데 한반도 상황을 안정적으로 관리하고자 하는 북한의 의도를 반영한다고 볼 수 있다. 북한은 지난 2018년 경제건설 집중 노선 천명 이후로 경제를 우선시하는 전략노선을 유지해 왔으며, 한반도 긴장의 고조가 경제발전에 힘을 쏟는 데 장애가 된다는 인식을 하는 것으로 보인다. 김정은 위원장은 지난 6월 조선노동당 제8기 제3차 전원회의에서 대화와 대결에 모두 대비해야 한다는 입장을 밝히는 한편, “조선반도 정세를 안정적으로 관리해 나가는 데 주력해 나가야 한다.”라고 강조한 바 있다.<sup>135)</sup> 특히, 북미 적대관계 해소가 단기적으로 어려울 것이라는 전망 속에서 남북관계의 상황관리가 우선적으로 필요하다는 인식이 내재된 것으로 관측된다. 이러한 인식은 지난 9월 김정은 위원장의 시정연설과 김여정 부부장의 담화에서 대미관계보다 대남관계 측면에서 더욱 개선의 의지를 보였다는 점에서 드러난다. 최근 북한의 이중기준 적용 문제에 대한 강조도 미사일 시험 발사 등 국방력 강화 활동에 대한 정당성 확보를 시도함과 더불어 긴장고조 방지에 대한 의도를 함께 포함하는 것으로 보인다.

북한의 이러한 부분적인 대남정책 변화에도 불구하고, 지난 1월 제8차 당대회에서 밝힌 대남·대미 기본 입장은 유지되고 있다. 적대시 관점·정책의 철회가 먼저 필요하다는 북한의 근본적 입장에 변화가 없다. 따라서 향후 북한은 한미연합훈련 및 이중기준 적용과 같은 자신이 인식하는 적대정책과 관련된 어떤 조치가 부재하다면 남북대화 및 북미대화에 나설 가능성은 높지 않을 것으로 전망된다.

남북관계와 북미관계의 미래가 각각 남한과 미국의 태도에 달려 있다는 북한의 기본 입장은 미중 간 전략경쟁의 심화와 부분적으로 관련될 수 있다. 미중경쟁이 북중협력의 강화를 추동하고 북한의 대

135) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제3차 전원회의 3일회의 진행,” 『조선중앙통신』, 2021.6.18.

미·대남정책에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 그렇다.<sup>136)</sup> 2018년 이미 북한은 이전 시기 대북제재 강화 국면에서 소원해졌던 중국과의 관계를 완전하게 복원했다. 이러한 관계 복원은 북한의 요구뿐 아니라 미국의 견제와 압박에 직면한 중국의 북한과의 연대 필요성을 함께 반영하는 것이라 할 수 있다. 미중 경쟁이 추동하는 북중 협력의 강화는 북한의 대미협상 레버리지의 강화로 이어질 수 있고, 또한 북한의 실리 측면에서 대미·대남관계 개선 동기의 상대적 약화를 유발할 가능성이 있다.<sup>137)</sup> 이러한 가능성이 이미 현실화되고 있다고도 볼 수 있다.

김정은 위원장은 지난 9월 29일 시정연설에서 최근 국제 정세의 특징 중 하나로 ‘신냉전’으로의 변화를 언급한 바 있으며, 10월 1일에는 중국 시진핑(習近平) 주석에게 중화인민공화국 창건 72주년 축전을 보내면서 미국의 반중국 정책을 비판함과 더불어 중국에 대한 분명한 지지와 연대 입장을 밝혔다.<sup>138)</sup> 북한은 미중 전략경쟁이라는 국제 정세의 변화를 분명하게 고려하는 가운데 대남정책과 대외정책을 추진하고 있는 것으로 보인다.

물론 경제발전 우선 전략을 취하는 북한에 있어서 여전히 최선의 길은 핵협상의 성공과 대북제재의 해제, 대외관계의 정상화일 것이다. 그러나 이러한 최선의 길이 여의치 않다고 판단할 때, 북한은 중국과의 협력을 강화하여 빠른 경제적 번영은 어렵더라도 낮은 수준이지만 점진적인 발전의 길을 모색할 가능성도 존재한다고 볼 수 있다.

136) 김연철, “한반도의 새봄을 위해: 남북관계의 성찰과 해법,” 『창작과 비평』, 제49권 1호 (2021), pp. 54~70.

137) 김상기, “북한의 대남 전략과 한반도 평화 프로세스 복원 가능성,” pp. 17~27.

138) “경애하는 김정은동지께서 역사적인 시정연설 《사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여》를 하시였다,” 『로동신문』, 2021.9.30.; “조선로동당 총비서, 조선민주주의인민공화국 국무위원장 김정은동지께서 중국공산당 중앙위원회 총서기, 중화인민공화국 주석 습근평동지에게 축전을 보내시였다,” 『조선중앙통신』, 2021.10.1.



미중 경쟁 심화에 따라 중국의 대북 지원은 더욱 확대될 수 있고, 유엔 대북제재가 북한경제에 미치는 영향도 악화될 수 있다. 향후 미국이 추가적인 대북제재 강화를 시도한다고 할지라도 중국과 러시아가 제재 강화에 동의할 가능성은 매우 낮을 것으로 전망된다.

### (3) 한반도 평화·비핵 프로세스 전망

향후 한반도 평화·비핵 프로세스를 전망하는 데 있어서 가장 핵심적인 관건은 남북관계와 북미관계의 개선 여부이다. 북한이 인식하는 가장 근본적 위협은 미국의 적대정책이며, 따라서 한반도 평화체제와 비핵화의 진전 여부도 가장 결정적으로는 북미 간 대화·협상에 따라 달라질 수 있다. 그러나 북미관계가 한반도의 평화를 충분하게 설명하지는 않으며, 남북 간 적대관계의 해소도 그 자체로 한반도의 평화를 위한 중요한 과제이다. 또한 남북관계가 북미관계와 반드시 동조화될 이유는 없으며, 오히려 남북 간 대화·교류·협력이 북미관계의 개선을 추동할 수 있다. 2018년 남북대화가 북미협상을 촉진했다는 점은 한반도 평화·비핵 프로세스에서 남북관계 개선이 가지는 중차대한 의미를 잘 설명한다고 볼 수 있다.

우선 남북관계 전망에 있어서 중요한 관심의 초점은 대화 재개 여부이다. 남북관계는 지난 2019년 2월 하노이회담 결렬 이후 경색 국면이 지속되고 있다. 정상 간 친서 교환을 비롯하여 몇 차례 소통의 과정이 있었으나, 실질적인 교류와 협력은 이루어지지 못했다. 2021년 10월 4일 남북통신연락선이 복원되었지만, 앞서 검토하였듯이 현재 북한은 향후 남북 간 대화 재개 및 관계 개선 여부는 남한의 태도 여하에 달려있다는 입장을 피력하고 있다.

북한이 현재 유지하고 있는 기본적 대남정책 입장을 수정하고, 조건 없이 남북대화에 응할 가능성은 앞으로, 적어도 당분간은 낮아 보인다.

북한이 일관되게 요구해 온 한미연합훈련 중단, 이종기준 철회에 대해 남한이 어떤 반응을 보일지 혹은 남북 간에 접점을 찾을 수 있을지가 향후 남북관계 개선 여부의 관건이 될 것으로 전망된다. 이를테면, 만약 2022년 3월 한미연합훈련 연기 의사를 발표한다면 그것은 그 자체로 북한에 대화 재개의 명분을 제공하는 것이 될 수 있다. 북한이 남북대화에 응할지에 영향을 미치는 또 다른 변수는 남한의 첨단무기 반입과 같은 군비증강이다. 북한은 남한의 첨단무기 반입을 자신을 겨냥한 것으로 인식하면서 남북협력과 양립하기 어렵다고 보기 때문이다. 만약 한미연합훈련의 연기 또는 취소를 계기로 남북대화가 시작된다고 하더라도 남한의 대규모 군비증강 계획이 발표되거나 실행될 경우 남북대화의 지속 여부에 변수가 될 수 있다.

남북 간 대화가 시작된다고 하더라도 교류협력이 확대되고 남북관계의 발전을 이루기 위해서는 대북제재의 면제 및 완화가 필수적이다. 현재와 같은 대북제재 국면에서 남북 간에 교류협력이 가능한 범위는 매우 제한적이다. 개별관광과 이산가족 상봉 등과 같이 제재에 저촉되지 않거나 이미 제재 면제를 받은 일부 사업은 추진 가능하지만, 개성공단 재개와 같은 경제협력은 사실상 어려운 것이 현실이다. 심지어 인도적 협력을 위해서도 의료 장비와 기자재 등은 제재 면제를 받아야 하는 상황이다. 대북제재 면제의 폭 그리고 제재의 완화/해제 여부가 향후 남북관계 발전 전망에 중요한 변수가 될 것이다.

북미관계 전망에 있어서도 우선은 대화·협상의 재개가 중요한 문제이다. 북미대화는 2019년 10월 스톡홀름 실무협상 이후로 현재까지 중단된 상태이다. 바이든 행정부 출범 직후 대북접촉 시도가 있었고, 4월 30일 대북정책 검토 결과 발표가 있었으며, 북한에 대화 재개의 메시지를 보내고 있지만, 북한이 대화에 응할 것 같다는 구체적 징후는 아직 보이지 않는다. 북한은 대남관계에서와 마찬가지로

로 미국의 입장 변화, 즉 대북적대시정책 철회를 북미대화 재개의 조건으로 제시하고 있는 상황이며, 미국은 아직 그러한 입장변화를 분명하게 보이지는 않고 있다.

북한이 2021년 1월 제8차 당대회 결정을 통해 밝힌 미국에 대한 대북적대시정책 철회 조치 요구를 쉽게 내려놓을 것 같지는 않다. 현재 바이든 행정부는 ‘공은 북한에 넘어갔다.’는 입장을 보이면서, 조건 없는 대화 재개가 필요하다는 입장을 취하고 있다. 북미 양자가 모두 당분간 선제적 조치를 취하지 않으면서 관망세를 보일 가능성이 높다. 북미대화가 조기에 재개될 가능성이 높지 않은 가운데, 남북관계와 마찬가지로 2022년 3월 한미연합훈련 여부가 중요한 변수로 작용할 수 있다. 북한은 한미연합훈련을 대북적대시정책의 상징이자 실질적인 압박으로 인식한다. 만약 3월 한미연합훈련 연기를 미리 발표한다면, 그것은 북미대화가 조기에 재개될 수 있는 기회로 작용할 수 있다. 2022년 2월과 3월 북경에서 개최되는 동계올림픽과 패럴림픽도 한미연합훈련 연기와 관련하여 고려할 수 있는 요인이다.

2021년 연말 남북대화와 북미대화가 재개될지 여부는 2022년 3월 9일 대통령 선거를 통해 새롭게 출범하게 될 한국의 신행정부가 직면하게 될 한반도 정세를 규정할 수 있다. 만약 2021년 연말에 남북대화와 북미대화가 재개된다면 2022년 출범하는 한국의 신행정부는 한반도 평화·비핵 프로세스를 진전시킬 수 있는 유리한 조건에 서게 될 것이다. 그러나 반대의 경우 한국의 신정부는 평화·비핵 프로세스를 위해 남북대화와 북미대화 재개 여건부터 조성해야 하는 상황에 직면하게 된다. 2021년 12월 현재 남북관계와 북미관계를 낙관하기는 어려운 것이 현실이다. 북한의 남북대화 및 북미대화 복귀를 유도하고, 한반도 평화·비핵 프로세스를 진전시키기 위한 한국과 미국의 노력이 절실하게 필요한 시점이다.

## 나. 평화·비핵 프로세스 추진의 근미래 전략과 주요사업

### (1) 목표와 정책방향

앞서 제시한 한반도 평화·비핵 프로세스 추진의 중장기 목표를 달성하기 위한 정책과제 가운데 현재의 한반도를 둘러싼 대내외 환경을 고려하면서 시급하게 그리고 지속적으로 추진해야 할 과제를 중심으로 근미래 전략의 목표와 정책방향, 그리고 정책과제를 선정할 필요가 있다. 그런데 이러한 근미래 전략과 목표, 정책과제는 현재 문제인 정부보다는 차기 정부의 대한반도 정책 수립과 추진에 초점이 맞춰질 수밖에 없다.

한반도 평화·비핵 프로세스가 교착 국면에 놓여 있고 향후 전망도 불확실한 현재와 같은 상황에서 한국은 향후 2~3년의 근미래를 위해 어떤 목표를 설정해야 할 것인가? 2018년 판문점선언에서 남북정상은 남북관계의 획기적·전면적 발전, 그리고 한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화체제 구축을 위한 협력을 다짐했다. 또한 6·12 싱가포르 북미공동성명을 통해 북미정상은 「4·27 판문점선언」을 재확인하면서 한반도의 비핵화와 평화체제 구축뿐 아니라 북미 간 새로운 관계 수립을 위한 협력을 약속했다. 이러한 약속이 모두 이행될 때 한반도의 구성원 모두가 염원하는 목표라 할 수 있는 한반도의 항구적인 평화정착과 공동번영이 가능해질 수 있다.

그러나 남북 간, 북미 간 인식의 격차와 갈등이 상당히 존재하는 현재의 상황에서 향후 2~3년 이내에 남북관계의 전면적 발전과 한반도의 비핵화, 평화체제 구축, 그리고 북미관계의 정상화를 이루기는 어려울 것이다. 더욱이 한반도의 완전한 비핵화에 소요되는 물리적 시간, 강력하고 포괄적인 대북제재가 일거에 해소되기는 어려운 상황, 평화협정 체결을 위한 국제적 협력과 논의에 소요되는 시간 등을

함께 고려할 때 2018년 남북정상 간, 북미정상 간에 합의된 목표의 실현에는 상당한 기간이 걸릴 것으로 예상된다. 향후 2~3년을 위해서는 보다 현실적인 목표 설정이 필요하다.

우선은 남북관계가 개선의 방향으로 안정화될 수 있는 제도적 토대를 구축하고 평화·비핵 협상국면이 재개되고 지속적으로 진전될 수 있는 토대를 구축하는 것이 중요하다. 즉, 현재 상황에서 근미래 전략의 목표는 남북관계의 제도화 토대 및 평화·비핵 협상국면의 지속화를 위한 토대를 구축하는 것이라 할 수 있다.

이러한 목표를 이루기 위해 추진해야 할 정책방향으로 두 가지를 설정한다. 첫째, 남북관계 우선의 남북관계-북핵문제 선순환 모델 추구이다. 이 방향은 2018년 이후 최근까지 한반도 평화 프로세스에 대한 평가에 근거한다. 2018년 한반도 평화 프로세스는 남북대화로부터 시작되었지만, 시간이 지남에 따라 남북관계는 북핵문제 혹은 북미관계에 종속되는 경향을 뚜렷하게 보였고, 하노이 북미정상회담 결렬 이후 북미관계와 남북관계가 모두 교착 국면에 들어서면서 한국의 한반도 ‘운전자’ 역할은 급격히 축소되었다. 또한 남북관계의 사안들이 한미 워킹그룹의 의제로 다루어지면서, 한미 워킹그룹이 남북합의 이행에 있어서 하나의 문턱이 되는 상황이 지속되었다.

남북관계가 북핵문제에 종속되면서 남북합의는 제대로 이행되지 못했다. 물론 남북합의 이행에 있어서 대북제재가 중요한 장애물이었지만, 제재에 저촉되지 않는 관광과 같은 협력사업조차도 이행되지 못했고, 제재 면제 혹은 완화를 위한 적극적인 노력도 부족했다고 볼 수 있다. 2019년 말까지는 코로나19가 남북관계의 장애 요소가 아니었다.

남북관계의 개선은 그 자체적으로 한반도 평화와 공동번영의 토대가 된다는 점에서 중요하지만, 북미협상을 촉진하기 위해서도 중요하다. 2018년 6월 역사상 처음으로 개최된 북미정상회담과 공동성명

발표는 남북대화가 선행되지 않았다면 실현되기 어려웠을 것이다. 2017년 12월 19일 문재인 대통령의 한미연합훈련 연기 의사 발표는 북한이 평창동계올림픽에 참여할 수 있는 여건을 만들었다. 북한의 평창동계올림픽 참여를 계기로 남북대화가 이루어졌고, 올림픽 직후 3월 5일 남한의 특사단이 평양을 방문하여 김정은 위원장과 회담을 가졌으며, 그 연장선에서 3월 8일 남한의 특사단은 다시 워싱턴을 방문하여 트럼프 대통령과 회담을 갖고 그 자리에서 북미정상회담 개최 계획이 발표되었다.

2018년 5월 북미정상회담이 취소될 수 있는 위기가 발생한 상황에서도 그 위기는 남북정상의 원포인트회담을 통해 극복되어, 6·12 싱가포르 북미정상회담이 개최될 수 있었다. 남한이 남북 간 대화와 관계 개선을 통해 그 이전까지 6년간의 장기적 교착 국면에 놓여 있었던 핵협상의 재개를 위한 돌파구를 만들어낸 것이다. 남한이 남북 관계 개선을 토대로 한반도 운전자 역할을 충분히 수행할 수 있음을 뚜렷하게 드러낸 사례라 할 수 있다.

이 사례가 보여주듯이 향후 한반도 평화·비핵 프로세스에서 우선적으로 고려해야 할 과제는 남북대화의 복원과 관계 개선이다. 남북 관계의 단절 상황에서 한국이 북미관계의 촉진자 역할을 하기에는 한계가 있을 것이다. 남북 간 대화와 교류가 원활하게 이루어질 때 한국은 북한과 미국의 견해차를 좁히거나 양자를 설득하면서 핵협상을 촉진하는 역할을 효과적으로 수행할 수 있을 것이다. 남북관계의 개선과 발전을 통해 북핵문제를 진전시키고 북핵문제의 진전과 대북 제재의 완화/해제를 통해 남북관계 발전을 더욱 가속화하는 선순환 모델이 한국이 추구해야 할 정책방향이라 할 수 있다.

둘째, 평화체제와 비핵화를 동시병행적으로 추진할 필요가 있다. 북한이 주장하는 핵개발 이유는 체제안전 보장을 위한 억지력의 확

보이며, 따라서 비핵화와 평화체제의 구축은 ‘선후’의 문제로 다루어지기 어려운 사안이다. 그동안 한국과 미국의 대북정책 과제에서 ‘비핵화’가 상대적으로 더욱 우선시되거나 강조되어 온 것이 사실이다. 그러나 한반도 평화체제의 구축은 북한의 안전보장을 위해서 뿐만 아니라 남한의 안전과 평화를 위해서도 매우 중요하다는 점을 분명하게 인식할 필요가 있다.

한반도 평화체제를 위한 과제에서 남북 간 군비통제는 2018년 9월 군사분야합의 이후 운용적 군비통제 측면에서 일정 정도 이행의 성과를 거두기도 했으나, 2019년 2월 하노이회담 결렬 이후 추가적 이행이 중단되었다. 종전선언의 경우, 판문점선언에서 종전선언 추진을 위한 합의가 있었으며, 그 이후에도 특히 지난 9월 유엔 총회에서 문재인 대통령의 제안을 비롯하여 한국의 적극적인 추진 의사 표명이 여러 차례 있었지만, 아직 실행으로 이어지지 못하고 있다. 또한 판문점선언을 통해 남북정상은 한반도 평화협정 체결을 위한 협력에 합의하였으나, 그 이후 평화협정 체결을 위한 구체적 논의는 사실상 부재했다. 특히 평화협정의 체결은 1953년 7월에 맺어진 정전협정을 대체하는 것으로서, 68년간 지속되어 온 한반도의 정전 체제를 평화체제로 전환시키는 역사적인 의미를 가지지만, 아직까지 당사국 간 실질적인 논의는 전무하다.

비핵화 조치와 제재 완화/해제가 핵심적으로는 북미 간에 주고받기가 필요한 사안이라 볼 수 있지만, 평화협정 논의의 당사자는 기본적으로 남·북·미·중 4자이다. 즉 비핵화와 평화협정은 상이한 협상 틀에서 논의가 가능하며, 동시병행적으로 논의될 때 선순환이 이루어질 수 있는 장점을 가진다. 즉, 비핵화 협상이 교착 국면에 직면하더라도 평화협정 협상에서의 진전이 비핵화 협상을 촉진할 수 있고, 반대의 경우도 가능할 것이다.

## (2) 주요사업

남북관계 제도화의 토대 구축과 한반도 평화·비핵화 국면의 지속화 토대 마련을 위해 한국은 어떤 사업을 추진해야 할 것인가? 여기서는 시급성, 현실성, 그리고 지속가능성을 기준으로 한국이 추진해야 할 사업을 제시하고자 한다. 남북관계 개선과 한반도 평화 증진을 위한 사업은 매우 많지만, 한반도 정세의 악화를 방지하기 위해 우선적으로 필요하거나 다른 사업을 추진하기 위한 선결과제가 되는 사업을 먼저 추진할 필요가 있으며, 이러한 의미에서 ‘시급성’은 사업 선정을 위한 중요한 기준이다. 또한 실현 가능성이 높은 사업을 우선적으로 고려할 필요가 있다. 중요한 과제이더라도 실현 가능성이 높지 않다면, 투입되는 노력과 시간에 비해서 성과는 적을 것이며, 기회비용이 수반될 수 있다. 이러한 이유로 ‘현실성’을 사업 선정의 기준으로 삼고자 한다. 남북관계와 핵협상의 부침을 고려하여 지속가능성도 중요한 기준이 될 필요가 있다. 즉 남북 간 대화·교류·협력 그리고 평화·비핵체제를 위한 협상이 안정적으로 지속가능하도록 할 수 있는 사업을 먼저 추진할 필요가 있다는 것이다.

세 가지 기준에 근거하여, 우선 남북관계 제도화 토대 구축을 위해 4가지 사업을 추진할 필요가 있다. 첫째, 남북대화의 재개와 정례화이다. 이는 구체적으로 대화 채널을 다시 개설하고, 연락사무소를 열거나 혹은 상주대표부를 새로 설치하는 것을 포함한다. 현재 남북관계는 최소한의 연락 채널만 가동되고 있는 상황이며, 대화 재개 가능성은 아직 불투명하다. 대화 부재 상태가 지속되면서 다시 긴장이 고조될 가능성도 배제하기 어렵다. 또한 남북대화의 재개와 정례화 없이는 교류협력의 재개와 확대도 어려울 것이다. 따라서 남북대화의 재개와 정례화는 시급성 측면에서 매우 중요한 과제라 할 수 있으며, 또한 대화의 정례화와 더불어 연락사무소의 재설치 또는 상



주대표부의 개설도 남북관계의 안정성 및 지속가능성을 뒷받침하기 위해 필수적인 사업이라 할 수 있다.

둘째, 남북군사공동위원회 가동과 재래식 군비통제가 중요한 사업이 될 수 있다. 한반도 안보 딜레마와 군비증강 문제는 남북 긴장의 요인으로 작용해 왔고, 특히 북한은 한미연합훈련 및 남한의 첨단무기 반입 문제를 지속적으로 제기해 왔다. 2018년 평양공동선언과 군사합의를 통해 남북한은 이미 군사공동위원회를 가동하여 군사훈련과 군비증강 문제에 대해 협의하기로 약속한 바 있다. 이 합의를 이행하는 것이 중요하다. 우선 한미연합훈련의 잠정 연기 혹은 취소를 통해 남북대화 재개의 계기를 만들고, 그 이후로는 군사훈련과 재래식 군비통제에 대해 남북이 협의하면서 문제를 해결하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 이 사업은 시급성, 현실성, 지속가능성 측면에서 모두 중요한 과제라 할 수 있다.

셋째, 남북합의의 국회 비준동의와 남북합의 이행이 필요하다. 판문점선언에 대한 국회 비준동의는 남한이 독자적으로 추진할 수 있는 사업으로서 현실성이 매우 높다. 남북합의서에 대한 국회 비준동의는 남북관계의 제도화를 이루어 지속적이며 안정적인 대북정책을 추진할 수 있는 기반이 된다는 측면에서 중요하다. 남북합의의 제도화와 더불어 이행에 나서야 할 것이다. 남북합의 이행을 위해서는 현실성과 더불어 남북관계 개선에 대한 지속가능한 기여 측면을 고려하여, 우선순위를 배정할 필요가 있다. 대북제재에 저촉되지 않는 북한관광 및 이산가족 상봉, 인도적 지원과 같은 사업이 우선 추진 대상이 될 수 있다. 또한 대북제재에 저촉되더라도 남북관계에 상징성이 크며 관계개선에 크게 기여할 수 있는 사업은 제재 면제 확보를 위해 적극 나설 필요가 있다. 대표적으로 개성공단 재개와 철도/도로 연결 및 현대화 사업이다. 이 사업들의 추진을 위해서는 유엔 안보리

의 새로운 결의를 통해 포괄적·상시적 면제를 확보해야 한다. 예를 들어, 안보리 결의 제2375호(2017년)의 나진-하산 프로젝트에 대한 제재 면제 조항과 같은 방식으로, 제재의 기본틀을 훼손하지 않으면서도 개성공단 재개에 제재 면제를 부여하는 방식을 취할 수 있다.

넷째, 남북이 함께 기후변화 및 자연재난에 대응하고 보건협력을 추진하기 위한 (가칭) 한반도 생명·안전위원회를 설치하고 운영하는 사업을 추진할 필요가 있다. 문재인 대통령은 2019년 이후 ‘생명공동체’ 개념을 통해 남북관계의 새로운 비전을 제시한 바 있다. 상호 신뢰를 확보하고 생태 협력을 통해 생명존중의 공동체를 달성하자는 목표는 남북이 상호 합의할 수 있는 중요한 가치가 될 수 있다. 즉, 한반도 생명공동체 구상은 사회, 문화, 정치, 경제, 군사 공동체 전체를 아우르는 ‘공존’을 지향하는 개념이며, 생명을 매개로 한 협력은 한반도 평화·비핵화를 위한 전환점이 될 수 있다. 특히 코로나 19 등과 같은 신종 감염병 대응 및 지속가능한 보건협력뿐만 아니라 관련 남북대화 시스템을 발전시킬 수 있는 주요 매개로 기능할 수 있다. 이 사업의 추진을 위해서는 제재의 면제가 필수적이다. 그런데 제재 면제의 열쇠를 쥐고 있는 미국 바이든 행정부가 기후변화 대응에 적극적이며 또한 보건협력은 인도주의적 명분을 가진다는 측면에서 사업의 실현가능성과 지속가능성이 상대적으로 높다고 볼 수 있다.

다음으로 평화·비핵화 국면의 지속화 토대 마련을 위해서는 첫째, 북한의 비핵화 동력 유지 및 견인이 필요하다. 이를 위해 우선 북한이 핵협상 재개에 호응하고 협상이 지속될 수 있는 여건을 마련하는 것이 시급성 높은 과제이다. 이를 위해 북한의 핵실험 및 ICBM(Intercontinental Ballistic Missile, 대륙간탄도미사일) 시험발사 모라토리엄 공약 이행을 전제로 한국과 미국은 협상이 진행

되는 동안 한미연합훈련을 잠정적으로 중단하는 것이 필요하다. 또한 대북 메시지에도 유의하여, 북한에 대한 불필요한 자극을 자제할 필요가 있다. 예를 들어, 북한 인권(자유권)에 대한 문제제기는 실질적으로 인권문제 해결에는 도움이 되지 않으면서, 대화/협상이 중단되고 북미관계 혹은 남북관계가 악화되는 계기로 작용할 가능성이 있다.

둘째, 양자 및 다자협상의 병행 추진이 필요하다. 2018년 이후 한반도 평화 프로세스에서의 핵협상의 단점은 북미협상에만 의존했던 점이다. 향후에는 2자(남북, 북미), 4자(남·북·미·중), 6자(남·북·미·중·러·일) 등의 협상 틀을 동시병행적으로 추진하여, 협상의 진전이 선순환될 수 있는 방향으로 정책을 추진할 필요가 있다. 협상 틀에 따라서 의제의 다양화도 도모해야 할 것이다. 비핵화 협상에만 매몰되는 것이 아니라, 평화협정, 군비통제, 경제협력, 인도협력, 지역안보협력 등의 사안이 병행적으로 논의되도록 할 필요가 있다.<sup>139)</sup> 이 경우, 만약 비핵화 협상이 교착상황에 직면하더라도 경제협력 혹은 평화협정 협상이 진전됨에 따라 핵협상도 진전의 계기를 맞을 수 있다. 평화·비핵 프로세스 진전의 실현가능성뿐만 아니라 지속가능성을 높일 수 있는 중요한 방안이라 할 수 있다.

셋째, 한반도 평화체제·비핵화 로드맵 구상과 추진이다. 한국은 한반도의 주인으로서 평화체제 및 비핵화 로드맵을 준비할 필요가 있다. 각 단계별로 실현가능한 조치들을 담은 로드맵을 구상하되, 초기부터 모든 것을 제안하고 합의를 도모하는 방식이 아니라 단계적으로 제안하고 실현하면서 신뢰를 구축하는 방안을 추진할 필요가 있다. 따라서 우선은 협상 초기단계부터 스냅백(snapback) 전제의

139) Philip Zelikow, "How Diplomacy With North Korea Can Work," *Foreign Affairs*, July 9, 2018, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2018-07-09/how-diplomacy-north-korea-can-work>> (Accessed May 1, 2021).

제재 완화 카드를 제시하고 북한이 영변핵시설의 폐기를 포함한 실질적인 단계적 비핵화 조치에 합의하도록 유도하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 첫 단계의 주고받기 이행과정에서 신뢰를 쌓아 나가면서, 다음 단계 합의를 추진할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 어떻게 단계를 구성할 것이며, 각 단계별로 북한의 비핵화 조치에 대한 상응 조치로 무엇을 교환할 것인가를 구상하는 것이 중요할 것이다.

넷째, 1.5 트랙의 (가칭) ‘K-평화포럼’ 구축 및 운영이다. 한반도 평화·비핵 프로세스를 추진하는 데 있어 한반도 문제의 국제화 특성을 고려한다면 국제사회의 지지와 협력은 필수적이라 할 수 있다. 이를 위해 중장기 과제로 평화공공외교를 통한 국제적인 지지 확보를 제시한 바 있다. 이를 위한 한국 정부의 노력과 함께 평화공공외교 측면에서 1.5 트랙의 협의체를 활용하는 것도 중요하다. 한반도 평화 증진과 이를 위한 국제사회와 주요 국가들의 튼튼한 지원과 지지, 우호적 분위기를 조성해 나가기 위해서는 무엇보다도 한반도 문제에 영향력을 행사하는 주요 국가들(미국과 중국, 유럽연합 등)의 정책 그룹에 대한 정책공공외교 추진이 필요하다. 이를 위해서 외교·안보·통일 분야와 직간접적으로 연관되어 있는 국책연구기관(통일연구원, 국가안보전략연구원, 국방대학교, 국립외교원, 동북아 역사재단, 대외경제정책연구원, 한국국방연구원 등)을 중심으로 기관장 협의체를 구성하는 것과 이를 통한 국제적 정책공공외교 컨트롤 타워(소위 K-평화포럼) 형성, 컨트롤 타워를 중심으로 국제적 정책공공외교를 체계적으로 추진할 필요가 있다.

본 연구는 한반도 평화와 비핵화 과제를 구분했지만, 앞서 강조했듯이 한반도 평화·비핵 프로세스는 다양한 행위자 및 여러 요인들이 상호 연관된 복잡한 다차원의 방정식이다. 그렇기 때문에 본 연구에서 선정한 주요 정책과제는 상호 연관되어 영향력을 주고받을

수밖에 없다. 따라서 남북관계의 제도화 토대 마련, 비핵화 협상국면의 복원 및 지속화를 위해 선정한 8개의 정책과제는 상호 유기적으로 연결되어 추진되어야 할 과제라 할 수 있다.

〈그림 11-2〉 한반도 평화·비핵 프로세스 추진의 근미래 전략과 주요사업

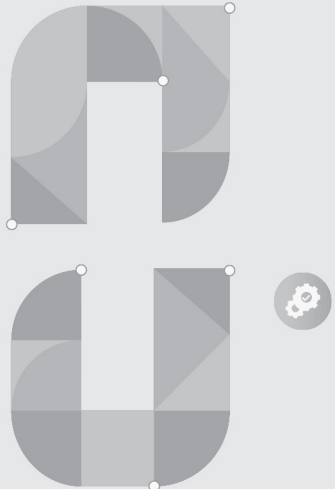
정책 목표	남북관계 제도화의 토대 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평화·비핵 국면이 재개·진전될 수 있는 토대 구축</li> </ul>
	평화·비핵 협상국면의 지속화 토대 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화체제 이행을 위한 기반 마련</li> </ul>
정책 방향	남북관계 우선의 남북관계-북핵문제 선순환 모델 추구	
	평화체제와 비핵화의 동시병행 추진	
주요 사업	남북관계 제도화의 토대 마련	평화·비핵 협상국면의 지속화 토대 구축
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북대화 재개 및 정례화 (대화 재개, 연락사무소 또는 상주대표부 설치 등)</li> <li>• 남북군사공동위원회 가동과 재래식 군비통제</li> <li>• 남북합의의 국회 비준동의 및 남북합의 이행</li> <li>• (가칭) ‘한반도 생명·안전위원회 (기후변화, 보건, 재난 등)’ 구축 및 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 비핵화 로드맵 구상과 추진</li> <li>• 북한의 비핵화 동력 유지 및 협상 견인</li> <li>• 양자/다자협상 병행 추진</li> <li>• 1.5 트랙의 (가칭) ‘K-평화포럼’ 구축 및 운영</li> </ul>

출처: 저자 작성.

# Ⅲ. 남북관계 제도화의 토대 마련을 위한 주요사업

김일기 국가안보전략연구원

김종수 동국대학교





이 장에서는 앞서 선정한 한반도 평화와 남북관계 제도화의 토대 마련을 위한 근미래의 주요 정책과제(주요사업)의 추진방향을 구체적으로 검토한다. 근미래 전략 목표로 설정한 남북관계 제도화의 토대 마련을 위해 우선적으로 시급히 요구되는 것은 남북 연락 채널 복원을 통한 남북대화의 재개 및 정례화이다. 남북대화를 재개하기 위해서는 우선 북한을 대화의 장으로 유인해야 한다. 이를 위한 전략적 사고를 바탕으로 남북대화의 재개 및 정례화의 추진방안을 논의한다. 이어서 남북군사공동위원회 가동과 재래식 군비통제, 남북 합의의 국회 비준동의와 이행, (가칭) 한반도 생명·안전위원회 구축 및 운영 등을 향후 2~3년 동안 추진해야 하는 필요성, 목표, 방법 등을 구체적으로 논의한다.

## 1. 남북 연락 채널 복구를 통한 남북대화의 재개 및 정례화

### 가. 추진배경: 남북대화 재개를 위한 연락 채널 복구 필요성

#### (1) 남북 연락 채널 복구는 남북대화 재개를 위한 최우선 과제

한반도 평화를 위한 남북관계의 제도화를 추진하기 위해서는 먼저 남북이 만나 상호 관심사를 논의하고 해법을 모색하면서 서로에 대한 신뢰를 형성해 갈 수 있는 ‘대화의 장’이 필요하다. 그리고 남북 대화의 장이 열리기 위해서는 남과 북 사이의 의사를 교환할 수 있는 ‘소통의 창구’가 필요하다. 남북대화가 시작되기 위해서는 연락 채널의 가동이 선행되어야 하며, 연락 채널 가동 이후 대화의 시작과 함께 남북 간 신뢰 형성을 통해 남북대화의 정례화로 나아갈 수 있다.

문재인 정부는 출범 직후부터 남북 연락 채널 복원을 최우선 과제로



제시하였다. 문재인 정부는 2015년 12월 개최된 ‘제1차 남북당국 회담’ 이후 중단된 남북대화를 재개하기 위해서는 먼저 연락 채널 복원이 필요하다는 인식을 한 것이다. 문재인 정부는 국정과제 중 하나로 ‘남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립’을 제시하였으며, 남북관계 재정립을 위한 우선 과제로 남북 연락 채널 복원을 추진하였다.<sup>140)</sup> 그 결과 평창동계올림픽을 계기로 불어온 ‘한반도 평화의 봄’은 2018년 1월 3일 판문점 남북연락사무소 채널의 재가동과 함께 시작되었다.

문재인 정부는 남북대화를 복원하여 한반도 평화 정착과 남북 관계 발전의 여건을 마련하는 것이 시급하다는 인식을 하고 있었다. 문재인 대통령은 2017년 7월의 베를린 구상 발표와 9월의 유엔 총회 연설 등을 계기로 남북대화의 필요성을 강조하면서 북한을 대화의 장으로 이끌어내기 위해 노력하였다. 그 결과, 남북은 2018년 평창동계올림픽의 북한 참가를 논의하기 위해 판문점 연락 채널을 복구하였으며, ‘4·27 판문점 남북정상회담’을 앞둔 4월 20일에는 남북정상 간 핫라인을 개통하였다. 그리고 동·서해의 군 통신선과 상선 공용망 등 모든 남북 연락 채널을 복구하였다. 나아가 남북은 「4·27 판문점선언」에서 남북공동연락사무소 설치를 합의하고, 동년 9월 14일 개소와 동시에 24시간·365일 대면 회의가 가능한 연락·협의 체계를 구축하였다.

그러나 북한이 2020년 6월 4일 우리 민간단체의 전단 살포에 대한 김여정 부부장의 담화를 시작으로 대남 강경정책으로 선회하기 시작하면서 남북 연락 채널이 단절되게 되었다. 북한은 김여정 부부장 담화 이후 통일전선부 대변인 담화, 김여정 부부장 담화 후속 조치

---

140) 대한민국 정부, 「100대 국정과제」(2020.9.), p. 113, 국무조정실 국무총리비서실 <[https://www.opm.go.kr/\\_res/opm/etc/kukjungfile2020.pdf](https://www.opm.go.kr/_res/opm/etc/kukjungfile2020.pdf)> (검색일: 2021.4.15.).

(6.5.) → 대남 사업부서 사업총화회의, 대남사업의 대적사업 전환  
 (6.8.) → 장금철 통일전선부장 담화(6.12.) → 김여정 부부장 담화,  
 남북공동연락사무소 폭파 예고(6.13.) → 총참모부 공개보도, 군사행  
 동 예고(6.16.) → 남북공동연락사무소 폭파(6.16.) → 김여정 부부  
 장 담화(대북 특사 거부)·총참모부 대변인 담화(군사합의 무효화  
 행동)(6.17.) → 대남전단 살포 예고(6.22.) 등을 통해 위협 수위  
 를 증가시켰다.<sup>141)</sup> 한반도 평화를 위협했던 북한의 ‘6월 대공세’는  
 김정은 위원장이 6월 23일 개최된 당 중앙군사위원회 제7기 제5차  
 예비회의에서 군사행동 보류 지시를 내림으로써 일단락되었다.

북한은 대남공세를 강화하면서 “2020년 6월 9일 12시부터 북남  
 공동연락사무소를 통하여 유지하여 오던 북남 당국 사이의 통신  
 연락선, 북남 군부 사이의 동서해 통신연락선, 북남 통신 시험연  
 락선, 조선로동당 중앙위원회 본부청사와 청와대 사이의 직통통신  
 연락선을 완전차단, 폐기하게 된다.”라고 밝히면서 연락 채널을  
 차단하였다.<sup>142)</sup> 그리고 2020년 6월 16일 ‘남북공동연락사무소’를  
 폭파하면서 남북 연락 채널이 모두 단절되는 상태에 직면하였다.

남북 연락 채널은 2019년 6월 이후 단절된 상태로 있다가, 남북정  
 상 간의 친서를 계기로 13개월 만인 2021년 7월 27일에 전면 복구되  
 었다. 그러나 2주간의 남북 간 통화에도 불구하고, 북한은 한미연합  
 훈련에 대한 김여정 부부장의 비난 담화<sup>143)</sup> 이후인 8월 10일에 또  
 다시 연락 채널을 단절하였다. 그 후 남북 연락 채널은 54일 동안  
 단절되어 있다가, 최고인민회의 제14기 제5차 회의 이튿날인 9월 29일

141) 김일기·이수석, “북한 8차 당대회의 전략노선 및 대남정책 변화 전망,” 『INSS 전략  
 보고』, 제103호 (2020), p. 8.

142) “북남사이의 모든 통신연락선들을 완전차단해버리는 조치를 취함에 대하여,” 『로동  
 신문』, 2020.6.9.

143) “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화(8.10),” 『로동신문』, 2021.8.11.

김정은 위원장이 시정연설을 통해 “한반도 평화를 바라는 민족의 기대와 염원을 실현하기 위한 노력의 일환으로 10월 초에 남북 연락 채널을 복원하겠다.”<sup>144)</sup>는 의사를 밝힌 후 10월 4일에 재가동되었다.

남북 연락 채널의 단절과 복구의 과정을 겪으면서 남북대화도 2018년 12월 14일에 개최된 ‘제2차 남북체육분과회담’ 이후 개최되지 못하고 있다. 남북 간 연락 수단이 모두 단절된 상태에서 남북 대화의 재개는 어렵다고 볼 수 있다. 남북대화의 재개는 남북 연락 채널을 통한 소통 이후에 첫걸음을 내디딜 수 있기 때문이다. 2018년 ‘한반도의 봄’이 판문점 연락 채널의 재가동으로부터 시작되었듯이, 남북대화의 재개 및 정례화의 시작도 남북 연락 채널의 복구로부터 출발할 수 있다.

## (2) 남북관계 제도화를 위해 남북대화 재개 및 정례화 필요

남북 연락 채널은 남북대화를 통해 남북 간 현안을 해결하고 남북 대화의 정례화를 추진하기 위해 필연적으로 요구되는 장치이다. 남북 간 연락 채널은 남북관계 개선과 진전으로 나가는 과정에서 상호관계의 안정성과 지속성을 보장하기 위한 중요한 조치이다.

문재인 정부에 들어서서 남북은 남북연락사무소 통신선, 동·서해 지구 군사 통신선, 판문점 남북통신시험선, 청와대-노동당 중앙위원회 본부 직통통신선, 국가정보원-통일전선부 핫라인 등 5개 연락 채널을 운영해 왔다. 그리고 선박의 조난 및 구조 요청과 서해 NLL(Northern Limit Line, 북방한계선) 지역에서의 우발적 군사 충돌의 방지를 위해 국제상선통신망을 사용해 왔다.

남북 연락 채널과 남북대화의 단절 상태가 지속된다면, 남북 간

---

144) “경애하는 김정은동지께서 력사적인 시정연설 《사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여》를 하시였다.” 『로동신문』, 2021.9.30.

군사적 긴장이 언제 다시 고조될지 모르며, 군사분계선을 중심으로 우발적 충돌의 가능성도 배제하기 어렵다. 2020년 9월 서해상에서 발생한 우리 공무원 피격 사건은 남북 연락 채널이 가동되었다면 불행한 사태를 사전에 방지할 수도 있었다. 따라서 남북 간 우발적 충돌 방지를 위한 동·서해지구 군사 통신선은 물론이고, 남북당국 간 현안 협의를 위한 남북연락사무소 통신선 복원이 필요하다. 남북 연락 채널은 남북의 소통 채널의 부재가 가져올 수 있는 부정적 효과를 방지하고, 미래지향적 남북관계를 구축하기 위한 최소한의 장치라고 볼 수 있다.

한편, 남북대화의 재개가 이루어지지 않는다면 교류협력의 재개와 확대 역시 어려울 것이다. 그리고 남북 간 관계 개선과 남북대화의 정례화를 통한 남북관계의 제도화와 한반도 평화구축을 향한 움직임 역시 정체 국면을 벗어나기 어려울 것이다. 남북관계 제도화와 한반도 평화구축을 위해서는 남북 연락 채널 복원을 통한 남북대화의 재개와 정례화가 매우 시급하다고 할 수 있다. 남북대화가 복원되고 대화의 정례화가 이루어진다면 그 과정에서 ‘남북공동연락사무소’의 복원 또는 ‘서울-평양 상주대표부’의 개설이 자연스럽게 동반될 가능성이 있다. 남북대화의 복원과 정례화를 위해서는 상시적·제도적 협의를 위한 ‘남북공동연락사무소’ 재개 또는 ‘서울-평양 상주대표부’의 설치 등 연락사무소가 필요하다. 그리고 연락사무소 설치 과정에서 남북관계의 안정적 관리를 위한 연락·협업 인프라와 기구 설치가 동반될 수 있다.

남북대화의 복원과 정례화는 남북 간 상호 협력의 범위를 확대하고 내용을 심화시켜 남북관계의 제도화를 추동할 가능성이 높다. 그리고 남북관계의 제도화는 한반도 평화 정착을 향한 길을 촉진할 것이다. 남북대화의 정례화를 위해서는 먼저 단절된 남북 연락 채널을

복원하고 이를 통해 정치, 군사, 경제, 사회·문화, 보건, 기후환경, 재해·재난 등 다양한 분야에서의 남북대화를 복원해야 한다.

## 나. 추진목표: 상시 연락 채널 구축을 통한 남북대화 정례화

### (1) 남북 연락 채널 복구 및 발전적 재개

남북관계에서 가장 시급한 것은 남북 간 상시적인 연락 채널이 다시는 끊어지지 않도록 안정화하는 것이다. 그리고 이를 통해 남북 간 다양한 현안을 논의하고 합의 사항들을 실천해 나갈 수 있도록 남북 대화를 재개하는 것이라고 할 수 있다. 남북 연락 채널 복구는 단순한 복구를 넘어 발전적 재개를 목표로 추진해야 한다. 그리고 이를 통해 남북대화 재개 및 정례화를 추진할 수 있는 토대를 마련할 수 있다. 남북 연락 채널 복구 및 발전적 재개는 남북 기존 통신선 복구 → 남북공동연락사무소 복원 → ‘서울-평양 상주대표부’로 단계적으로 진행될 가능성이 높다. 그러나 남북 연락 채널 복구는 반드시 단계적일 필요는 없으며, 가능하다면 ‘서울-평양 상주대표부’로 직행하는 것이 최고의 선택이라고 할 수 있다. 남북공동연락사무소는 서울-평양 상주대표부로 가는 중간 기착지 역할을 하기 때문이다.

과거 우리 정부는 기본적으로 남북 간 안정적이고 지속적인 소통 채널이 필요하다는 인식 속에 북한에 대해 상시 연락 채널 구축 문제를 지속적으로 제기하였다. 그리고 남북 연락 채널의 최종 목적지는 ‘서울-평양 상주대표부’ 설치였다. 이명박 대통령은 2006년 4월 17일 미국 방문 중 워싱턴 포스트와의 인터뷰에서 ‘서울-평양 연락사무소’ 설치를 제안했으며,<sup>145)</sup> 박근혜 대통령은 2014년 3월 28일 독일 드레스덴에서 발표한 ‘한반도 평화통일을 위한 구상’을 통해 서울과

145) “서울-평양 연락사무소 설치하자,” 『한겨레』, 2008.4.18., <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/282752.html>> (검색일: 2021.9.10.).

평양에 대표부 역할을 할 수 있는 ‘교류협력사무소’ 설치를 제시하였다.<sup>146)</sup> 문재인 대통령 역시 2018년 8·15 경축사를 통해 “남북공동연락사무소는 상호 대표부로 발전할 것”을 강조하면서,<sup>147)</sup> ‘서울-평양 상주대표부’ 설치가 목표임을 밝혔다.

문재인 대통령은 2018년 판문점 남북정상회담에서도 연락사무소 문제를 북한에 적극적으로 제기하였으며, 개성 ‘남북공동연락사무소’ 구성·운영에 합의함으로써 남북 간 소통 수준 제고를 위한 토대를 마련하였다. 우리 정부는 개성 남북공동연락사무소를 노태우 정부 이래 역대 정부가 추진해 온 남북 간 상주 연락기구 설치 구상이 실현단계에 접어들었음을 보여주는 중요한 성과로 평가하고 있다.<sup>148)</sup> 이러한 인식을 바탕으로 ‘남북공동연락사무소’를 단순 연락 기능을 넘어 정치·군사 및 교류협력 업무 전반에 대한 소통과 협의 및 사업 촉진 역할을 포괄적으로 수행하는 기구로 확대·발전시키고자 하였다. 그리고 이를 통해 서울-평양 상주대표부로 나아가는 교두보로 삼고자 하였다.

남북 연락 채널은 빠른 시일 내에 재개하는 것이 바람직하지만, 한반도 정세와 연계될 수밖에 없다는 점을 고려하여 전략적 사고를 가지고 접근하여야 한다. 남북연락사무소 복원은 비핵 프로세스 및 한반도 평화구축 과정과 밀접히 연결되어 있다. 평창동계올림픽을 계기로 연락 채널이 복구되고 판문점 남북정상회담을 계기로 ‘남북공동연락사무소’가 출범하였듯이, 향후 비핵 협상과 남북관계의 진전을 통한 한반도 평화 프로세스가 재가동되었을 때 연락사무소 재개의 환경이 조성될 가능성이 높다. 따라서 비핵 프로세스와 연동

---

146) “남북교류협력사무소 공식 제의...실현 가능성은,” 『연합뉴스』, 2014.3.28., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20140328187900043>> (검색일: 2021.9.10.).

147) 김호흥·김정숙, “남북 간 상시 연락기능 재개 시 정책 고려사항,” 『INSS 전략보고』, 제99호 (2020), p. 6.

148) 통일부, 『2019 통일백서』 (서울: 통일부, 2019), p. 115.

하여 남북대화와 교류협력 재개를 통해 남북 연락 채널의 복원 환경을 조성할 필요가 있다. 우리는 남북대화와 교류협력의 활성화와 정례화를 위해서는 연락사무소의 복원이 필요하다는 방향에서 접근하여야 한다. 결국, ‘남북공동연락사무소’와 ‘서울-평양 상주대표부’ 등 연락사무소의 설치에 남북 간 신뢰 회복과 북미대화를 통한 비핵 프로세스와 그 맥을 함께 하고 있다.

## (2) 남북대화 재개 및 정례화를 통한 남북관계 제도화 지향

남북관계의 제도화는 한반도 평화·비핵 프로세스의 달성을 위한 핵심 목표이다. 그리고 이러한 남북관계의 제도화는 남북대화 재개 및 정례화에서 시작할 수 있다. 남북 간에 상시 연락 체계가 구축되고 상호 소통을 통해 수준별·부문별 대화가 정례화된다면 남북관계가 제도화되고 지속가능할 수 있다.

그동안 남북관계는 적대적이고 불신적 요소가 작동하고 있어 역사적으로 볼 때 국내의 환경 변화에 쉽게 영향을 받는 구조로 이루어져 왔다. 이러한 구조는 남북관계의 급진전과 후퇴를 가져왔으며, 2017년의 한반도 위기 최고조 상황과 2018년의 한반도 대전환 상황, 그리고 2019년 하노이 북미회담 이후 남북대화가 완전히 단절된 현재까지의 상황은 마치 롤러코스터를 탄 형국이다. 만약, 남북관계가 악화 국면에 봉착하더라도 남북대화의 정례화를 통해 남북이 상호 의존의 끈을 놓지 않는다면 일시적 변동이 구조적 변동으로까지 나아가지는 않을 것이다.

남북대화는 한번 중단되면 재개되기까지 많은 거래비용을 동반한다고 할 수 있다. 남북대화는 남북관계의 현주소를 판단하는 기준이자 남북관계 개선의 시발점이기 때문에, 남북한 모두 남북대화 재개에 신중하고 조심스러운 태도를 보여 왔다. 그동안 남북은 대화

재개에 대비해 협상의 주도권이나 유리한 입지를 장악하기 위해 민감한 신경전을 전개하는 과정에서 불필요한 비용과 노력을 사용해 왔다. 따라서 이러한 불필요한 거래비용을 부담하지 않도록 하기 위해서는 남북대화의 정례화를 통한 지속성 확보가 필요하다.

문재인 정부 들어서서 남북대화는 ‘정상회담 - 고위급회담(장관급회담) - 분과회담’의 3단계 구조로 정착되었다. 먼저, 남북대화의 정례화를 위해서는 정상회담과 고위급회담의 정례화를 추진해야 한다. 분과회담은 고위급회담에서 합의한 내용에 대한 실무적 차원의 회담이기 때문이다. 남북정상회담과 고위급회담의 정례화 이후에는 분과회담 역시 정례화를 추진해야 한다. 남북정상회담과 고위급회담의 합의 사항을 이행하기 위해서는 실무회담 성격의 분과회담이 정례적으로 개최되어야 하기 때문이다.

그동안 분과회담은 철도, 도로, 체육, 산림, 보건의료, 통신, 적십자회담 등으로 진행되어 왔다. 분과회담의 경우 우리 정부의 ‘한반도 생명·안전공동체’ 추진을 고려하여, 기후환경, 재해·재난 회담을 추가할 필요가 있다. 그리고 가능하다면 남북군사공동위원회의 조속한 출범, 구성·운영과 함께 (가칭) 한반도 생명·안전위원회를 남북합의를 통해 출범시킬 필요가 있다.

## 다. 추진방법: 연락 채널 재개와 대화 복원을 통해 남북대화 정례화 지향

### (1) 남북 연락 채널 복구를 위한 여건 조성: 근본 문제의 해법

남북 연락 채널은 2019년 6월에 북한이 ‘대북전단 살포’ 문제를 삼아 단절한 이후 중단 상태를 지속하다가, 남북정상 간 친서 교환을 통해 2021년 7월 27에 복구되었다. 그러나 남북 연락 채널이 복구된 지



2주 만인 2021년 8월 10일 북한이 한미연합훈련을 빌미로 또다시 단절하였다. 그리고 김정은 위원장의 최고인민회의 시정연설 이후 남북 연락 채널이 단절된 지 55일만인 10월 4일 복구되었다.

북한이 남북 연락 채널을 단절한 이유는 한미연합훈련이 제8차 당대회에서 김정은 위원장이 주장했던 소위 ‘근본 문제’에 해당하기 때문이다. 김정은 위원장은 제8차 당대회를 통해 남북관계에 대해 ‘근본 문제’ 해결 등 우리 정부의 성의 있는 태도 변화를 요구하면서, 우리 정부가 북한의 요구에 응한다면 “가까운 시일 안에 남북관계가 다시 3년 전 봄날과 같이 겨레의 염원대로 평화와 번영의 새 출발점”<sup>149)</sup>으로 돌아갈 수 있다는 ‘조건부 관계개선론’을 제시하였다. 또한, 김정은 위원장은 남북관계의 원칙적 입장으로 근본적인 문제 우선 해결 입장과 자세, 적대행위 중지, 남북 선언 이행을 주장하였다. 그리고 남북관계 악화의 원인으로 첨단 군사장비 반입과 한미합동 군사훈련 실시를 지목하고 남북군사합의에 역행하고 있다고 주장하였으며, 우리 정부가 제안해 온 방역 협력, 인도주의적 협력, 개별관광 등을 ‘비본질적 문제’로 폄하하였다. 김정은 위원장은 ‘근본 문제’에 대해 구체적으로 명시하지는 않았지만, 첨단 군사장비 반입, 한미연합훈련, 군사적 적대행위 중지 등을 언급한 것으로 볼 때 안보와 관련된 사안을 ‘근본 문제’로 인식하는 것으로 보인다.<sup>150)</sup>

북한의 이러한 주장은 어제오늘의 일은 아니다. 북한은 2019년 하노이 북미회담 결렬 이후 남북정상회담 합의 사항의 이행을 주장하면서, 그 구체적 내용으로 대북전단 살포, 한미연합훈련, 첨단 군사장비 도입 중단 등을 지속적으로 요구해 왔다. 남북 연락 채널의

149) “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제8차 대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9.

150) 이기동·김기정, “북한의 근원적 문제 선해결 주장에 대한 유감(遺憾),” 『전략노트』, 2021-1호 (2021), p. 1.

단절을 주도한 김여정 부부장의 담화들 역시 이러한 ‘근본 문제’들을 문제 삼고 있다.<sup>151)</sup>

남북 연락 채널 복원을 위해서는 북한이 주장하는 소위 ‘근본 문제’에 대한 남북 간 해법을 모색해야 한다. 북한이 주장하는 근본 문제 중 하나인 우리 민간단체의 대북전단 살포 문제는 이미 해소되었다. 북한은 ‘남북공동연락사무소’ 폭파의 원인으로 우리 민간단체의 대북전단 살포를 정부가 방치하고 있는 데 대한 불만과 보복 차원에서 실행하였다고 밝히고 있다. 김여정 부부장은 담화(2020.6.4.)를 통해 탈북민 단체의 대북전단 살포를 구체적으로 거론하면서 “남조선 당국이 응분의 조치를 세우지 못한다면 그것이 금강산 관광 폐지에 이어 개성공업지구의 완전 철거가 될지, 개성 공동연락사무소 폐쇄가 될지 있으나 마나 한 군사합의 파기가 될지 하여튼 단단히 각오해야 할 것”이라고 경고하였다.<sup>152)</sup> 북한이 해결을 주장해 온 우리 민간단체의 대북전단 살포는 2020년 12월 14일 국회에서 「남북관계발전에 관한 법률 개정안」이 통과됨으로써 해소되었다고 볼 수 있다.

북한이 주장하는 근본 문제의 또 다른 축인 한미연합훈련 중지과 첨단 군사장비 도입 중단은 우리의 ‘전시작전통제권 전환’ 및 ‘국방개혁 2.0’과 밀접히 연관되어 있어 받아들이기 어려운 요구이다. 한미 양국은 전시작전통제권 전환을 위한 3단계의 연합검증 체계 중 이미 1단계인 ‘기본운용능력(Initial Operational Capability: IOC)’ 검증은 완료하였으며, 2단계인 ‘완전운용능력(Full Operational Capability: FOC)’ 검증은 올해 진행할 예정이었으나 코로나19 여파로 실현되지 못했다.

---

151) “철면피한 감언리설을 듣자니 역스럽다: 김여정 조선로동당 중앙위원회 제1부부장 담화,” 『로동신문』, 2020.6.17.; “김여정 조선로동당 부부장 담화(8.10),” 『로동신문』, 2021.8.11.

152) “스스로 화를 청하지 말라: 김여정 조선로동당 중앙위원회 제1부부장의 담화,” 『로동신문』, 2020.6.4.

문재인 정부는 임기 내 전시작전통제권 전환에 필요한 핵심 군사 능력과 핵·미사일 위협 대응능력을 확보하기 위해 노력해 왔다. 이러한 노력은 ‘국방개혁 2.0’과 연계되어 추진되고 있으며, 최근의 첨단무기 도입 역시 전작권 전환과 밀접한 관련이 있다. 따라서 북한이 요구하는 한미연합훈련 중단과 첨단무기 도입 중단 요구는 우리 정부가 받아들이기 어려운 무리한 요구라고 할 수 있다.

2018년의 ‘한반도 평화의 봄’이 북한의 군사적 도발 중단과 우리의 한미연합훈련 중지라는 상호 교환에서 출발했다는 점은 부정할 수 없다. 북한은 김정은 정권 출범 이후 과거의 경제적 실리와 안보 문제를 연계하던 ‘안보-경제 교환’에서 안보에 중점을 두는 ‘안보-안보 교환’으로 정책의 방향을 전환했다. 2016년 7차 당대회의 남북관계 개선을 위한 ‘남북군사회담’ 제안, 2018년 「4·27 판문점 선언」과 「9월 평양공동선언」 및 「9·19 군사분야 합의서」에서 보듯이 경제문제보다는 안보문제를 중시하는 경향을 보여 왔다.

아마도 우리 정부가 한미연합훈련 중단과 첨단무기 도입 중지의 선제적 양보를 취한다면 북한이 호응하여 남북 연락 채널 복원과 대화 재개의 움직임을 보일 가능성이 높다. 그러나 이러한 양보는 지속가능하지도 않고 또한 지속하기도 어렵다. 한미 연합군 체제하에서 한미연합훈련의 지속적 중단은 불가능하며, 전작권 전환과 밀접히 연관된 첨단무기 도입 중지 역시 쉽지 않기 때문이다.

한미연합훈련의 일시적 중단은 현재의 남북 연락 채널 단절과 남북대화 중단 국면을 종식하고 연락 채널 복구 및 남북대화 재개를 위한 일시적 조치로 활용할 수 있다. 그러나 연락 채널 복구를 통해 남북대화가 재개된다면 군사공동위원회를 조기 가동하여 한미연합훈련과 첨단무기 도입의 불가피성에 대해 북한의 이해를 구하고 설득하여야 할 것이다. 북한 역시 한미연합훈련과 첨단무기 도입의

불가피성을 잘 인식하고 있다. 한미연합훈련에 대해서는 김정일이 2000년 남북정상회담을 통해 이해를 표명한 바 있으며, 김정은 위원장 역시 2018년 3월 방북한 우리 특사단에게 “4월께 재개 예정인 한미연합군사훈련에 대해 이해한다.”<sup>153)</sup>는 입장을 밝힌 바 있다.

아마도 북한의 ‘근본 문제’ 주장은 하노이 북미정상회담이 자신들의 의도한 대로 이루어지지 않은 데 대한 우리 정부에 대한 서운함의 발로라고 볼 수 있다. 하노이 북미정상회담 이후 대북전단 살포, 한미연합훈련, 첨단 무기 도입 등의 증지를 요구하면서, 우리의 외세 의존을 비난해 온 데서 그 속내를 읽을 수 있다. 따라서 북미대화가 재개되고 이 과정에서 우리의 ‘중재자·촉진자’ 역할이 다시 한 번 이루어진다면 ‘근본 문제’가 남북관계를 가로막는 장애요인으로 작용하지 않을 것이다.

북한이 남북관계의 해법을 남측 선행동의 요구, 본질적 사안 해결의 입구론, 조건부 대응 방식 등 우리 정부가 받아들이기 어려운 요구 조건을 지속적으로 주장한다면 남북관계의 경색 국면은 당분간 지속될 수밖에 없다.<sup>154)</sup> 그러나 남북관계의 경색 국면 지속은 북한도 원하지 않는 상황일 것이다. 따라서 이제 북한은 ‘근본 문제’를 지속적으로 주장하기보다는 남북대화의 장에 참여하고 대화와 협상의 과정을 통해 ‘근본 문제’에 대한 해법을 논의해야 할 것이다.

## (2) 남북 연락 채널 복구의 단계적·발전적 재개

남북 연락 채널 복구는 먼저 남북 기존 통신선 복구를 최우선 목표로 추진하여야 한다. 남북 간 통신선은 상호 간의 연락과 소통을

---

153) “김정은은 “예년 수준 한미훈련 이해...정세 안정되면 조절 기대,” 『한겨레』, 2018.3.6., <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/834937.html>> (검색일: 2021.9.10.).

154) 이기동·김기정, “북한의 근원적 문제 선해결 주장에 대한 유감(遺憾),” p. 1.

위한 가장 기초적 장치이기 때문이다. 남북의 기존 통신선은 최단기간에 복구하는 것을 목표로 추진해야 한다. 남북정상 간 핫라인을 포함하여 판문점 연락 채널, 군 통신선, 상선 공용망 등 모든 남북 연락 채널의 복구를 추진한다. 남북 간 통신선이 단절된 상황을 고려할 때 판문점 연락사무소 연락 채널을 통해 조속한 연결이 필요하다. 북한이 연락 채널을 단절하고 복구하는 과정에서 보듯이 통신 인프라는 이미 구축되어 있다. 따라서 언제든지 마음만 먹으면 복구가 이루어질 수 있는 상황이다.

남북 연락 채널 복구가 이루어지고 남북대화가 재개된다면 기존의 통신선 연락에서 나아가 화상 대화 시스템 구축을 추진할 필요가 있다. 코로나19 상황을 고려할 때 향후 비대면회담의 필요성이 증가하고 있기 때문이다. 이를 통해 향후 남북대화 재개 시 시간과 장소에 구애받지 않고 다양한 의제를 논의할 수 있는 대화의 장이 형성될 수 있다.

남북통신선이 복구되어 남북대화가 재개되면서 연락사무소 복원 여건이 조성된다면 남북한 모두에 부정적 이미지로 각인된 ‘남북공동연락사무소’보다는 ‘서울-평양 상주대표부’ 설치로 직행하는 방안을 고려할 필요가 있다. ‘남북공동연락사무소’ 폭파에 대한 우리 국민의 부정적 여론을 고려할 때, ‘남북공동연락사무소’ 재가동보다는 시간이 걸리더라도 ‘서울-평양 상주대표부’ 개설이 더 효과적일 수 있다. ‘서울-평양 상주대표부’ 개설로 직행하는 것은 북한의 ‘남북공동연락사무소’ 폭파에 대해 우리는 자존심을 살리고 북한은 정치적 부담을 줄이는 방법으로서 효과적인 방안으로 볼 수 있다. 연락사무소 복원은 문재인 정부 임기 안에 북한이 결자해지 차원에서 해결하는 것을 목표로 삼는다. 그러나 북한이 호응하지 않는다면 서두르지 말고 최대한 이른 시일 내에 재개하는 방향으로 목표를 설정할 필요가 있다.

‘남북공동연락사무소’의 복원은 기존 폭파건물의 재건축 방안과 개성 이외의 다른 장소에 있는 기존 건물을 활용하거나 신축하는 방안을 고려할 수 있다.<sup>155)</sup> 먼저, 폭파된 개성 ‘남북공동연락사무소’ 건물을 재건축하여 다시 사용하는 방안은 북한에 의해 훼손된 남북 관계를 복원한다는 상징성과 함께 판문점선언의 성실한 이행을 견인하는 계기가 될 수 있다는 장점이 있다. 개성지역이 남북 간 접근성이나 편의성 그리고 개성공단에 대한 지원이 용이하다는 점 등에서 공동연락사무소 업무수행에 이점이 있다. 다만, 북한이 일방적 폭파에 대해 사과하고 재건축 비용을 부담할 가능성이 높지 않다는 점을 감안할 때, 국민 정서상으로 받아들이기 어려운 측면도 동시에 고려해야 한다. 다른 장소에 ‘남북공동연락사무소’를 재개하는 방안은 개성 시내 기존 건물인 자남산 여관 등을 사용하거나 판문점 인근에 공동으로 신축하는 방안 등을 고려할 수 있다. 이러한 추진 방법은 북한의 사과가 수반될 가능성이 높기 때문에 우리 국민의 거부감을 약화시킬 수 있어 상대적으로 추진이 용이하다. 다만, 장소 선정 및 운영 방법 등과 관련하여 남북 간 협의 시간이 많이 소요될 수 있으며, 시설과 장비 투입에 대한 유엔의 대북제재 위반 소지에 대한 검토가 필요하다.

‘남북공동연락사무소’를 재개할 시에는 기존 연락사무소의 운영 실태와 문제점을 냉정히 평가하고, 문제점을 보완하면서 북한의 요구를 반영할 수 있는 실질적인 개선방안을 모색하여야 한다. 기존 개성 남북공동연락사무소의 규모와 수준을 그대로 유지할 것인지 아니면 조정할 것인지를 결정하여야 한다. 기본적으로는 기존의

155) 김호홍·김경숙, “남북 간 상시 연락기능 재개 시 정책 고려사항,” pp. 12~13; 권택광, “최근 정세 평가 및 남북연락·협의기구 발전방안 모색,” 『남북연락·협의기구 발전적 재개방안』 (통일부·국회 외교통일위원회 이용선 의원실·국회 한반도 평화포럼 공동주최 토론회 자료집, 2020.11.23.), pp. 52~53.

규모와 수준을 확대하는 방향으로 추진하는 것이 바람직하다고 볼 수 있지만, 북한이 호응하지 않을 시에는 최소한 기존의 규모와 수준을 유지하되 유연하게 접근할 필요가 있다.<sup>156)</sup> ‘남북공동연락사무소’는 ‘서울-평양 상주대표부’로 가는 과도기적인 소통·협업의 기제의 의미를 지니고 있다. 따라서 이의 추진을 위해서는 북한이 실질적 이익을 확보할 수 있는 창구로서의 기능도 고려해야 한다.

‘남북공동연락사무소’의 기능이 어느 일방에 의해 중단되지 않도록 하기 위해서는 법적·제도적 장치의 마련이 필요하다. 기존 「남북공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서」(2018.9.14.)는 운영 중단 관련 사항을 모호하게 규정하고 있다. 제4조 운영 및 관리에서 “연락사무소 운영·관리 관련 세부적인 문제들은 쌍방이 협의하여 정한다.”라고 규정하고 있다(제5항).<sup>157)</sup> 따라서 향후 북한과 협의 시에는 “연락사무소 가동 중단을 위해서는 ‘쌍방 합의’가 필요하다.”라는 조항을 삽입할 필요가 있다.

남북관계 급진전으로 연락사무소의 개설 여건이 조성될 경우 ‘서울-평양 상주대표부’ 설치를 추진하여야 한다. 상주대표부의 남북협업의 시점은 북미·남북관계 진전 이후와 북미·남북관계 진전 이전으로 구분할 수 있다. 북미·남북관계 진전 이후는 북미관계가 진전되면서 ‘종전선언’과 ‘한반도 평화협정’이 가시화될 때 상주대표부의 협의 시점이 도래한다고 볼 수 있다. 반면, 비핵화와 북미·남북관계 진전 이전의 상주대표부는 남북관계 개선의 결과라기보다는 지속가능한 남북관계를 구축하기 위한 하나의 과정으로 보는 시각에서 선제적으로 설치·운영할 수 있다.

156) 김호홍·김경숙, 위의 글, p. 13.

157) 「남북공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서」(2018.9.14.), 통일부 남북회담본부 <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/ca/usrtalkmanage/View.do?id=278&tab=5>> (검색일: 2021.9.25.).

상주대표부 설치에 세 가지 원칙에서 추진하여야 한다. 첫째, 남북 간 상호주의 원칙을 견지하여야 한다. 상주대표부의 설치·운영을 규정하는 ‘남북 상주대표부 설치·운영에 관한 합의서’의 내용은 상호주의 원칙에 따라 남북 간 균형을 유지할 필요가 있다. 둘째, 상주대표부 업무에 있어 유연성을 발휘해야 한다. 상주대표부 업무는 목표를 남북관계의 진전에 두고 상호 쟁점에 대해서는 상호 이익(win-win)을 취할 수 있도록 유연성을 발휘해야 한다. 셋째, 대화와 협상을 통해 상주대표부의 업무영역 확대를 추진하여야 한다. 상주대표부의 업무는 초기의 인도적 협력에서 시작하여 남북관계 진전에 따라 북한과의 접촉면을 점차 확대할 필요가 있다.

한반도 평화·비핵 프로세스 과정이 진전될 경우 남북정상회담에서 ‘남북기본협정’을 체결하고, 이 경우 상주대표부 설치가 ‘남북기본협정’에 포함될 가능성이 높다. 동서독도 1972년 ‘기본조약’ 체결로 교류협력 활성화의 여건이 조성된 이후인 1974년에 상주대표부를 설치하였다. 만약, 남북정상회담에서 ‘남북기본협정’ 체결이 어려울 경우, 정상회담 합의 사항으로 ‘서울-평양 상주대표부’ 설치를 명문화할 수 있다. 이 경우 남북 국회의 비준을 통해 구속력을 확보하여야 한다.

‘남북공동연락사무소’와 ‘서울-평양 상주대표부’ 설치 등 연락사무소 설치를 위해서는 국민적 공감대를 형성해야 한다. ‘남북공동연락사무소’의 기능 자체가 소멸된 것이 아니기 때문에 남북한의 정치적 결단에 의해 기능 재개가 가능하지만, 현실적으로 쉽지 않은 상황이다. 남한은 북한의 일방적 폭파에 대한 북한의 책임을 도외시키고 공동연락사무소 재건과 재개를 추진할 경우 ‘대북 저자세’ 비판에 직면할 가능성이 있다. 북한 역시 ‘남북공동연락사무소’ 폭파 이후 이를 대내 선전용으로 활용하였기 때문에 재개에 따른 정치적 부담을 감수해야 하는 상황이다. 따라서, 우리 국민들의 연락사무소 재개에



대한 반발을 완화하고 남북 간 상시 연락 채널 복원 필요성에 대한 국민적 공감대를 형성하는 것이 필요하다. 북한의 남북공동연락사무소 폭파는 남북정상회담 합의 사항을 일방적으로 파기한 행위라는 기본 인식하에 접근할 필요가 있다. 따라서 ‘남북공동연락사무소’ 복원 및 ‘서울-평양 상주대표부’ 설치 시에는 어떤 형태로든 북한의 해명 및 사과와 배상이 필요하다. 그러나 이를 너무 엄격히 적용하면 진전이 어렵기 때문에 협상의 전제조건이나 걸림돌이 되지 않도록 합리적 수준에서 협상력을 발휘할 필요가 있다.<sup>158)</sup>

한편, ‘서울-평양 상주대표부’ 설치를 위해서는 북한의 인식 전환을 유도하여야 한다. 북한은 그동안 서울-평양 사무소(대표부) 설치에 대해서 부정적 반응을 보여 왔다.<sup>159)</sup> 북한은 1990년대 고위급회담에서 우리의 ‘서울-평양 연락사무소’ 제안에 대해 “1민족 2국가·체제 분단 고착화” 등을 이유로 반대하였으며, 그 결과 판문점 연락사무소 설치로 하향 조정되었다. 2007년 남북정상회담에서도 우리 정부는 서울-평양 연락사무소 개설을 추진하였으나, 북한이 시기상조 등을 이유로 반대하였다.<sup>160)</sup> 그리고 북한은 이명박 대통령이 2008년 4월 17일 제안한 서울-평양 연락사무소 설치 제안에 대해서는 북한은 “북남관계 악화 책임을 회피하기 위한 의도”라고 폄하하고 연락사무소 설치방안을 “반통일 골동품”이라고 비난하였다.<sup>161)</sup> 북한은 명분상으로는 분단 고착화와 시기상조 등을 이유로 반대하였지만, 실질적으로는 평양 시내에 우리 정부 인원이 상주하는 것에 대한 부담감과 내부 정보 유출 우려 등의 요인이 작용한 것으로 볼 수 있다.<sup>162)</sup> 상주

158) 권택광, “최근 정세 평가 및 남북연락·협의기구 발전방안 모색,” p. 52.

159) 김호홍·김경숙, “남북 간 상시 연락기능 재개 시 정책 고려사항,” pp. 7~8.

160) “「단독」10·4 정상회담때 추진한 ‘13개 목표’ 성과는,” 『동아일보』, 2008.10.23., <<https://www.donga.com/news/article/all/20081023/8647593/1>> (검색일: 2021.6.5.).

161) “누구에게도 통하지 않는 요술은 견어치워야 한다,” 『로동신문』, 2008.4.26.

대표부와 같은 상설 연락·대화기구는 설치 자체에 목표를 두기보다는 한반도 평화 프로세스의 진행 과정에서 필수적인 조치라는 공감대 형성이 더 중요하다.

〈표 III-1〉 개성 남북공동연락사무소의 임무와 기능

구분	기능
인원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북 소장 1명(차관급), 상주 사무처장 1명, 15~20명 내외 인력</li> </ul>
운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 365일, 24시간 상시체제               <ul style="list-style-type: none"> <li>– 평일: 09시~18시(야간 당직 근무)</li> <li>– 토요일: 09시~12시, 일요일: 휴무</li> <li>– 남북 각각의 공휴일은 일방의 통지에 따라 휴무(24시간 2명 당직 근무)</li> </ul> </li> <li>• 필요에 따라 연락대표 접촉, 연락은 무선 또는 대면접촉으로 진행</li> <li>• 소장회의는 수시로 개최</li> </ul>
정치·군사 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북한 우발적 충돌 방지 등 평화정착 문제 협의</li> <li>• 남북당국 간 정치·군사 분야 협의</li> <li>• 남북당국 간 정치·군사 분야 합의 사항 이행 지원</li> <li>• 남북 간 대표단 교환 및 특별행사 등 지원</li> </ul>
교류·협력 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북당국 간 경제, 사회, 문화예술, 체육, 보건 및 교육 분야 등 회담 협의</li> <li>• 남북당국 간 경제, 사회, 문화예술, 체육, 보건 및 교육 분야 등 회담 합의 사항 이행 지원</li> <li>• 남북 간 경제협력력을 위한 공동연구, 조사의 협의·지원에 관한 사항</li> <li>• 남북당국 간 개발협력에 관한 협의 및 합의 이행 지원</li> <li>• 민간단체 및 지방자치단체의 남북교류협력 협의·지원</li> <li>• 북한 인력에 대한 교육훈련 및 양성 등 지원</li> <li>• 남북 간 인도적 지원에 관한 협의 및 합의 사항 이행 지원</li> <li>• 분야별 공동 행사 및 민간 합동 행사 협의·지원</li> <li>• 이산가족, 납북자, 국군포로 등에 관한 협의·지원</li> <li>• 자연재해 등 재난 발생 시 상호 협력</li> </ul>

출처: 통일부, 「통일부와 그 소속기관 직제 시행규칙」(통일부령 제111호, 2020. 9. 29., 개정), 재인용: 김호홍·김경숙, “남북 간 상시 연락기능 재개 시 정책 고려사항,” 『INSS 전략보고』, 제99호 (2020), p. 7을 참조하여 재구성.

162) “서울-평양 연락사무소 설치하자,” 『RFA』, 2008.4.22., <[https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/syd\\_cu\\_office-04222008154717.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/syd_cu_office-04222008154717.html)> (검색일: 2021.5.21.).

〈표 III-2〉 연락사무소 기능 재개방안

구분	내용	장단점	비고
확대	서울-평양 상주대표부로 격상된 연락기구 설치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북관계 전면 재개와 함께 연락사무소 기능도 대폭 확대(상주대표부 역할 수행)</li> <li>• 북한의 일방적 폭파와 관련한 대내적 부담 경감</li> <li>• 현 한반도 정세에서 실현가능성이 높지 않지만, 대북 설득 지속</li> </ul>	최선
유지	기존 수준의 차관급 대표와 인원·기능 유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북정상회담 합의이행 차원</li> <li>• 북한과의 재협의 부담 적음.</li> <li>• 서울-평양 상주대표부를 지향</li> <li>• 차관급 대표 정례회담 지속 어려움.</li> <li>• 가동중단 사태 반복가능성</li> </ul>	차선
축소	대표의 격, 인원, 기능 등 축소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직 간소화를 통한 실질적 기능·역할 제고</li> <li>• 대표접촉 정례화 등 효과적 운영</li> <li>• 북한의 부담감소를 통한 조기 재개 가능</li> <li>• 남북정상회담 합의 퇴색</li> </ul>	불고려

출처: 권택광, “최근 정세 평가 및 남북연락·협의기구 발전방안 모색,” 『남북연락·협의기구 발전적 재개방안』 (통일부·국회 외교통일위원회 이용선 의원실·국회 한반도평화포럼 공동주최 토론회 자료집, 2020.11.23.), p. 54.

### (3) 분야별 회담을 시작으로 정상회담·고위급회담의 정례화

남북 연락 채널 복구 이후에는 남북대화 재개를 위한 여건을 성숙시켜 나가는 것이 중요하다. 남북대화 재개를 위해 우리가 지금 할 수 있는 방안으로는 대북 인도적 지원과 종전선언 등을 들 수 있다. 대북 인도적 지원은 코로나19와 대북제재 장기화로 인해 주민 생활에 어려움을 겪고 있는 북한의 필요를 충족시켜 줄 수 있다. 북한이 코로나19 방역 차원에서 국경봉쇄를 추진하고 있지만, 최근 북한의 방역창고 건설 등의 움직임으로 볼 때 가까운 시일 내에 인도적 지원 수용 등 대외 개방을 시도할 것을 예상할 수 있다.

한편, 종전선언은 문재인 대통령이 2021년 9월 21일 제76차 유엔 총회 연설을 통해 제안하면서 남북 간의 화두로 부상하기 시작하였다.

문재인 대통령의 종전선언 제안 직후 김여정 부부장 9월 24일과 25일의 연이은 담화를 통해 “종전선언은 흥미롭고 좋은 발상”<sup>163)</sup>이며, “종전선언은 물론 남북공동연락사무소 재개, 남북정상회담 등도 해결될 수 있다.”<sup>164)</sup>라고 주장하였다. 김정은 위원장도 최고인민회의 시정연설을 통해 종전선언의 가능성을 열어놓았다. 비록 남북 서로에 대한 존중 보장, 타방에 대한 편견적 시각과 불공정한 이중적인 태도 철회, 적대시 관점과 정책 철회 등을 선결 조건으로 내세웠지만,<sup>165)</sup> 종전선언의 가능성은 열어놓았다고 볼 수 있다.

남북대화 재개를 위해 우리 정부가 주목해야 할 점은 비록 전제 조건을 달고 있지만, 종전선언에 대한 북한의 태도이다. 종전선언을 비롯한 남북관계에 대한 북한은 입장은 ‘긍정과 부정의 신호’를 동시에 내포하고 있다. 그러나 하노이 북미정상회담 이후 북한이 보여 주었던 일방적인 대남 강경 태도에 비하면 진일보한 것으로 평가할 수 있다. 남북관계 복원을 위한 출발점은 북한의 어려운 경제난과 민생고를 해결할 수 있는 인도적 지원과 한반도 비핵화를 재개할 수 있는 종전선언 논의에서 시작할 수 있다.

대북 인도적 지원과 종전선언 등을 통해 남북대화의 여건이 성숙된다면 남북 간 가장 시급한 현안인 보건, 기후환경, 재해·재난 등 분야별 회담과 함께 이산가족 상봉 및 인도적 지원 분야를 중심으로 대화 재개를 추진해야 한다. 남북 보건 분야 협력은 이미 「9월 평양공동선언」에서 합의한 바 있으며, 남북 보건의료협력분과회담(2018.11.7.)에서 전염병 유입과 확산 방지를 위한 정보교환과 대응 체계 구축 협의, 결핵과 말라리아 등 전염병 진단과 예방치료 협력,

163) “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.9.24.

164) “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.9.25.

165) “경애하는 김정은동지께서 력사적인 시정연설 《사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여》를 하시였다,” 『로동신문』, 2021.9.30.

증장기적인 방역 및 보건의료협력 사업 추진 등을 합의했다.<sup>166)</sup> 특히 코로나19 상황의 지속은 보건의료 분야의 남북 간 협력의 가능성을 증가시키고 있다. 북한은 현재 코로나19 환자가 한 명도 없는 ‘코로나 청정국’을 과시하고 있지만, 아직도 백신 공급이 이루어지지 않고 있다. 북한은 코로나19가 발생한 작년 초부터 국경을 폐쇄하고 외부와의 교류협력을 중단하고 있다. 그 결과 북한경제는 대북제재의 여파에 국경봉쇄가 겹치면서 심각한 상황에 직면하고 있으며, 주민들 역시 생필품 등 물자 부족에 직면하고 있다. 따라서 북한의 경제난 해결과 주민 생활 안정을 위해서는 국경봉쇄를 지속하기 어려울 것이다. 향후 국경을 개방하고 교류협력을 시도한다면 백신 공급을 비롯한 남북 간 보건 협력 및 식량과 비료 등 민생협력을 포함하는 포괄적 인도 분야 협력을 추진할 필요가 있다.

한반도 생명·안전 분야와 인도적 분야의 협력을 위한 분야별 회담 개최가 여의치 않을 시에는 남북고위급회담 제안을 통해 남북 대화를 추진하는 것도 고려할 필요가 있다. 김정은 시대 북한은 남북관계 경색 국면 상황을 타개하기 위한 ‘틀’로서 고위급회담을 선호해 왔기 때문이다.<sup>167)</sup> 북한은 2014년 신년사 이후 고위급회담, 2014년 아시안게임 기간에 대표단의 전격 방남을 통한 고위급회담, 2015년 8월 목함지뢰 도발 이후 고위급회담, 2018년 신년사 이후 고위급회담과 대표단 방남 등을 통해 당시의 남북관계 교착 국면을 타개한 바 있다.

보건, 환경, 재해·재난 등 생명·안전 분야와 인도적 지원으로부터 남북대화가 재개된다면 그 이후에는 본격적으로 남북정상회담 합의 사항의 이행을 추진할 필요가 있다. 특히 남북이 「9·19 군사

166) “「남북보건의료 분과회담」, 공동보도문,” 통일부 남북회담본부, 2018.11.7., <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/List.do>> (검색일: 2021.9.12.).

167) 김일기·이수석, “북한 8차 당대회의 전략노선 및 대남정책 변화 전망,” p. 10.

분야 합의서」에서 약속한 남북군사공동위원회 구성과 운영을 추진할 필요가 있다. 남북은 2018년 10월 26일 제10차 장성급회담을 개최하고 「9·19 군사분야 합의서」 이행을 위한 군사공동위원회 구성 및 운영 방안을 협의하였다. 그러나 1992년 5월 체결된 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」 준용에 대한 원칙에는 합의하였으나 그 이후 진전이 이루어지지 않고 있다. 남북접경 지대의 우발적 충돌 방지와 서해 공동어로 설정, 3통(통행, 통신, 통관) 보장 문제, 철도·도로 연결에 따른 군사적 보장대책, 한강 하구 공동이용 등의 논의를 구체화하기 위해서는 남북군사공동위원회의 조속한 구성·운영이 필요하다. 남북 간 군사적 긴장 완화를 통한 신뢰구축은 대북제재 국면에서도 추진할 수 있는 사안이며, 다른 남북대화의 재개에 미치는 파급영향도 크기 때문이다. 특히 북한이 남북 연락 채널 단절의 원인으로 주장하는 근본 문제를 포함하여 군사분야의 모든 문제를 논의하기 위해서는 남북군사공동위원회의 구성·운영이 선차적으로 요구된다.

남북대화는 코로나19 방역, 남북군사회담 등 현안에 대한 분야별 협의에서 시작하여 고위급회담을 재개함으로써 남북대화·협력체계를 복원하고 포괄적 남북관계 개선을 이루어야 한다. 고위급회담에서는 남북합의 이행체계 복원 방향, 남북 간 쟁점 관련 해결방안 협의 등과 관련한 주요의제를 타결하여 남북정상회담의 합의이행을 본격적으로 추진할 수 있다. 특히 남북 간 중단 없는 대화 체계 수립 및 교류협력 구상에 대한 공감대 형성을 추진하고, 이의 성과를 바탕으로 정상회담, 고위급회담, 실무회담 등 남북대화의 정례화를 구축해야 한다.

남북대화의 정례화를 위해서는 남북관계가 북미관계에 선행하는 한반도 평화·비핵 프로세스를 추진할 필요가 있다. 2018년의 상황과

같이 우리 정부가 북미 관계 중재·촉진 노력을 하는 것도 필요하다. 그러나 2019년 하노이 북미정상회담 이후 상황에서 보듯이 북한의 대남 불신 및 남북대화 부재 상태에서는 북미 중재와 촉진 역할에도 한계가 뚜렷이 나타나고 있다. 더욱이 바이든 행정부 출범 이후 북미관계에서 뚜렷한 접점을 찾지 못한 상태에서 북미관계 중재·촉진 노력의 성공 가능성은 불확실할 수밖에 없다. 또한, 현재의 남북 경색 국면을 고려할 때 북미대화가 재개된다고 하더라도 남북대화·교류는 지체될 가능성을 배제하기 어려우며, 반대로 북미관계의 교착이 지속되더라도 남북대화·교류는 먼저 가능할 수도 있기 때문이다.

남북대화의 정례화를 위해서는 우리 사회 내부적으로 남북대화의 과도한 정쟁화를 방지하여야 한다. 남북대화는 우리 사회의 ‘보수-진보’의 이념적 양극화 구조 속에서 손쉽게 정쟁 대상으로 전락하여 정책추진의 동력을 감소시키는 요인으로 작용하였다. 특히 선거와 같은 정치적 행사를 전후한 시점에 극심한 경향을 보였으며, ‘북풍 사건’과 ‘총풍 사건’ 같은 신조어를 낳기까지 하였다. 남북대화를 둘러싼 극심한 정쟁은 단순히 남북대화 자체에 부정적 영향을 미치는 것만 아니라, 훼손당한 신뢰 회복을 위해 또다시 회담하고 합의해야 하는 거래비용 부담까지 야기하고 있다. 따라서 남북대화의 정례화를 위해서는 남북대화의 지속성은 누구에게나 좋은 것이라는 일종의 보편적 인식과 규범을 만드는 것이 무엇보다 중요하다.

남북합의 이행의 중간 점검을 위한 실무회담 역시 정례화가 필요하다. 지금까지의 실무회담은 정상회담과 고위급회담 등을 위한 준비에 더 많은 시간과 노력을 투입하였다. 그 결과 고위급회담에서 문제가 발생할 시에는 실무회담도 개최되지 못하는 현상을 초래했다. 남북회담의 정례화를 위해서는 정상회담과 고위급회담 등과 같은 상층회담도 중요하지만, 분야별 실무회담과 같은 하층회담을 활성화

하는 것도 필요하다. 특히 합의이행 중간 점검을 통해 남북합의의 이행과 이를 통한 남북대화의 지속성을 확보하기 위해서는 실무회담의 기능과 역할을 보다 강화할 필요가 있다.

## 2. 남북군사공동위원회 가동과 재래식 군비통제

### 가. 추진배경: 한반도 평화 진전의 필수 요건

문재인 정부의 100대 국정과제에는 남북대화 재정립 가운데 군사 실무회담 개최를 제시하고 있다. 이는 한반도 평화체제 구축을 위한 군사 분야의 진전이 필수 요건이라는 점에서 적절한 추진 과제로 평가할 수 있다.<sup>168)</sup> 남북이 「4·27 판문점선언」, 「9월 평양공동선언」, 「9·19 군사분야 합의서」를 채택한 것도 이러한 과제를 해결하기 위한 노력이다.

〈표 III-3〉 문재인 정부 한반도 정책 중 ‘남북 군사적 신뢰구축’ 정책 평가

구분	정책 평가
남북 군사적 신뢰구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 명확성: 상징적 수준의 과제 설정</li> <li>• 적절성: 군사적 신뢰구축의 필요성 인정</li> <li>• 효과성: 북미 간 협상 교착 이후 정지</li> <li>• 지속가능성: 현실적 여건 마련 필요</li> </ul>

출처: 김갑식 외, 『새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제』 (서울: 통일연구원, 2020), p. 83.

문재인 대통령이 2018년 9월에 평양을 방문해 제3차 정상회담을 가지고, 남북한은 「9월 평양공동선언」과 별도의 「9·19 군사분야 합의서」를 채택했다. 「9·19 군사분야 합의서」는 판문점선언에서 새로이 큰 비중을 차지하며 합의한 남북한 군사적 긴장 완화와 적대적

168) 김갑식 외, 『새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제』, pp. 78~79.



행위 중지 등 평화를 위한 남북 공동의 이해와 노력을 더한층 강조한 가장 중요한 성과라 할 수 있다.

평양정상회담 이후 군사 분야 합의 이행을 위해 군사당국자회담이 열리고, 비무장지대와 한강하구를 중심으로 한 육상 및 해상, 공중에서의 적대행위 중지, 감시초소 철수 등의 초기 조치가 시행되었다. 이후 북미 간 비핵화 관련 합의 여부에 관심이 집중되었다. 그러나 2019년 2월 많은 기대 속에 열린 하노이 북미정상회담이 아무런 성과 없이 끝난 이후 북미 간 협상은 물론이고 남북관계도 정체 국면에 접어들고 말았다. 2019년 10월 북미 실무협상이 결렬됨에 따라 북미 관계뿐만 아니라 2020년 6월 북한의 개성 남북공동연락사무소 폭파 등으로 남북관계가 교착상태에 빠지면서 남북관계의 제도화도 그동안의 성과가 퇴색하는 모습을 보이는 상황이다.

남북의 군사적 신뢰조치는 2018년 9월 양측 국방장관이 「9·19 군사 분야 합의서」에 서명함으로써 또 다른 진전을 이루었다. 「9·19 군사 분야 합의서」는 6개조 22항에 걸쳐 매우 포괄적이고 구체적인 군사적 신뢰구축 방안을 담았다. 여기에는 지상과 해상, 공중의 모든 공간에서의 무력충돌 방지, 대규모 군사훈련을 포함한 다양한 문제를 협의할 ‘남북군사공동위원회’ 가동, 2018년 11월 1일부터 군사분계선 일대에서 육·해·공 모든 분야의 각종 군사연습 중지, 군사분계선 비행금지구역 설정, 우발적 충돌 방지를 위한 상시연락체계 가동, 비무장지대의 평화지대 전환을 위한 감시초소 철수, 판문점 공동경비구역 비무장화, 비무장지대 남북 공동 유해 발굴 및 역사유적 공동조사, 서해 북방한계선 평화수역과 공동어로구역 설정, 남북 교류·협력과 접촉왕래 활성화를 위한 군사보장대책 마련, 임진강하구 공동이용, 직통전화 설치 등의 매우 포괄적인 군사협력 합의와 이를 시행하기 위한 세부적이고 구체적인 실천방안을 포함하고 있다. 이후 양측은

비무장지대를 중심으로 상호 적대행위 전면 중지, 판문점 공동경비 구역 비무장화, 비무장지대 내 감시초소 일부인 22개 시범 철수, 철원 군 화살머리고지 일대 공동 유해발굴, 한강하구 공동이용, 남북군사 공동위원회 구성·운영 협의 등에 관련된 일부 조치를 실행에 옮겼다. 그러나 이러한 남북한 군사적 신뢰조치 이행도 2019년 2월 제2차 북미정상회담 결렬 이후 다시 중단되었고 전반적인 남북관계가 어려움에 처해 있다.<sup>169)</sup>

남북 간 합의가 지속되기 위해서는 먼저 북미대화와 협상의 재개를 통한 외부 여건 조성이 필요하다. 여기에 남북 수뇌부 간의 접촉과 대화의 재개 여부에 따라 중단된 이행 조치들이 다시 시작될 수 있을 것이다. 결국 남북 군사적 신뢰구축 문제는 북미 간 핵협상과 남북 간 정치적 화해 무드 등 한반도 정세 진전을 전제로 한다는 점에서 그 토대는 이미 놓였으나 시행이 어려운 현실에 따라 그 지속가능성이 좌우될 수밖에 없다.<sup>170)</sup>

## 나. 추진목표: 남북군사공동위원회 가동과 군사합의 이행

본 연구는 한반도 평화·비핵화 프로세스의 중장기 전략과제 가운데 하나로 「9·19 군사분야 합의서」 이행과 군비통제 현실화<sup>1)</sup>를 제시하였다. 이를 위해서는 남북군사공동위원회를 비롯한 군사 당국 간 회담을 적극적으로 추진해야 한다. 남북한이 군사 당국 간 회담을 재개하여 한반도의 군사적 긴장을 완화하고 크게는 남북관계를 불가역적으로 발전시키는 동시에 한반도 평화를 공고하게 하는 기초를 마련할 수 있기 때문이다.

북한에 9·19 군사합의에 대한 지속적인 이행을 촉구할 필요가 있다.

---

169) 위의 책, pp. 71~74.

170) 위의 책, pp. 78~79.

이 합의의 이행 여부가 남북관계 제도화와 나아가 적대적 상호의존 관계를 극복했는지 평가할 수 있는 중요한 척도일 수 있다. 추가로 한반도의 군사적 긴장 완화를 위한 다양한 조치에 관한 남북한 주도의 개념적 연구와 사전검토도 가능할 것이다. 대표적인 사안으로 군사정보 교환, 군사훈련 참관단 교환, 무력의 후방 배치 등을 다룰 수 있을 것이다.

남북한은 군사 당국 간 회담 재개를 통해 작계는 한반도의 군사적 긴장을 완화하고, 크게는 남북관계를 불가역적으로 발전시키는 동시에 한반도 평화를 공고하게 하는 기초를 마련할 수 있을 것이다. 9·19 군사분야 합의는 남북 간 군사 분야에 있어서 진일보한 합의였지만, 여전히 군사합의에 대한 무력화 시도나 조짐이 있었고, 합의를 강제할 만한 별도의 수단이 없는 상황에서 양측의 신뢰에 의지할 수밖에 없는 구조적 문제를 가지고 있다. 따라서 근본적으로 남북 접경지역 내의 무력을 효율적으로 통제하고 제어하는 방안을 마련할 필요가 있다.<sup>171)</sup>

## 다. 추진방법: 군사적 신뢰구축과 남북군사공동위원회의 유연적 운영

### (1) 남북한의 군사적 신뢰구축

군비통제란 위협을 감소시켜 전쟁을 예방하는 국가안보 차원의 전략이다. 전통적으로 군비통제는 군사적 신뢰구축을 바탕으로 운용적, 구조적 군비통제를 단계적으로 추진한다. 군사적 신뢰구축은 “남북한 간의 군사관계에 있어서 투명성, 공개성, 예측가능성을 높임으로써 남북한 간 군사적 긴장을 완화하고, 오해와 오인, 오산을

---

171) 위의 책, pp. 224~225.

통한 전쟁발발 가능성을 줄이며, 군사력을 사용함으로써 국가 목적을 달성하려는 정치적 의도를 약화시키거나 제거하는 것”이다.<sup>172)</sup> 운용적 군비통제란 “군사력의 배치와 운용을 통제하여 투명성을 높이고 상호 확인 및 감시를 통해 기습공격을 방지함으로써 전쟁 발발의 위험성을 감소시키고자 하는 군비통제 형태”이다. 구조적 군비통제는 “군사력을 구성하는 실질적 요소인 병력과 무기체계를 구조적 차원에서 통제함으로써 군사력의 균형과 안정을 유지하려는 군비통제 형태”이다.<sup>173)</sup>

남북 간에는 1992년 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 「남북기본합의서」)를 통해 군비통제 추진과 관련된 합의를 이루었다. 이 합의서에는 초보적인 신뢰구축 조치부터 단계적 군축까지 합의하고 이를 이행하기 위한 군사공동위원회 구성에도 합의했다. 북측은 군비통제 관련 남북 간 제반 합의에도 불구하고 그 이행에는 소극적 입장을 견지해 왔다. 군비통제의 기반인 군사적 신뢰구축이란 상대방에게 투명성을 제고하는 것인데, 북측은 이는 자기들의 체제 유지에 부정적 영향을 준다고 인식하고 있다.<sup>174)</sup>

북한의 군비통제 입장은 시기별로 차이를 보인다. 1990년대 초에는 ‘선언적 군비통제’ 성격을 보였고, 2000년대 초에는 ‘실리적 군비통제’ 성격을 보였다. 1990년대 초 북한의 당면과제는 사회주의체제 붕괴 가운데서도 체제를 유지하는 것이었다. 국제적 고립과 경제난에 직면한 북한은 체제 유지를 위해 ‘우리식 사회주의’, ‘유일사상체제’ 등을 통해 정치적 안정에 집중하였다. 2000년대 초에는 미국의 적대시정

172) 한용섭, “〈한반도 신뢰프로세스〉를 통한 안보와 북핵문제 해결 방안,” 『통일정책연구』, 제22권 1호 (2013), p. 55.

173) 김재철, “9.19 남북군사합의 이행평가와 향후 한반도 군비통제 추진방향,” p. 6.

174) 문성묵, “북핵 협상과 남북 재래식 군비통제 평가 및 과제,” 『한국국가전략』, 제9호 (2019), p. 77.

책에 따른 경제제재로 경제난이 악화되자 북한은 대남 군사협상 시 실리적으로 접근하였다. 이런 상황에서 북한은 군비통제 제안을 체제 유지 수단으로 활용하였다. 1990년대 초에는 군축문제를 중심으로, 2000년대 초에는 군사적 신뢰구축 문제를 중심으로 각각 제안하였다. 즉 정치적 안정을 더 필요로 한 경우에는 군축을 주로 활용하면서 군사적 신뢰구축을 병행하고, 경제적 안정을 더 필요로 한 경우에는 군사적 신뢰구축을 주로 활용하면서 군축을 병행하는 형태를 보였다.<sup>175)</sup>

〈표 III-4〉 북한 군비통제 제안의 특징

시기		1990년대 초 군비통제 제안	2000년대 초 군비통제 제안
제안 형태	군비통제 내용	군축 > 군사적 신뢰구축	군축 < 군사적 신뢰구축
	군비통제 방법	선군축 후군사적 신뢰구축	선군사적 신뢰구축 후군축
기본입장(의도)		군비통제 < 군비증강 (체제 유지)	군비통제 < 군비증강 (체제 유지)
성격		선언적 군비통제	실리적 군비통제

출처: 이미숙, “한반도 평화와 북한의 군비통제 분석: 1990년대와 2000년대 초 북한의 군비통제 제안을 중심으로,” 『국방연구』, 제62권 2호 (2019), p. 103.

북한은 안보상황에 따라 군비통제 제안의 형태를 바뀌가며 정치적, 경제적 안정을 도모하는 한편 핵개발과 군비증강으로 군사력을 강화해 나간 결과로 체제 유지라는 그들의 목표를 달성할 수 있었다. 결국 북한은 체제 유지에 필요한 군비증강을 위해 군비통제 문제를 상황에 따라 선언적이거나 실리적으로 제안하면서 이용한 것이다.<sup>176)</sup>

9·19 군사분야 합의에 대해 북한은 초기에는 이행하는 모습을 보였다. JSA(Joint Security Area, 공동경비구역) 비무장화의 경우,

175) 이미숙, “한반도 평화와 북한의 군비통제 분석: 1990년대와 2000년대 초 북한의 군비통제 제안을 중심으로,” 『국방연구』, 제62권 2호 (2019), p. 101.

176) 위의 글, p. 102.

지뢰제거와 병력 및 장비철수와 검증은 완료되었지만 공동군무 및 운영규칙, 방문객 자유왕래는 협의 중에 중단되었다. 9·19 군사분야 합의 이행 상황에 대해서는 <표 III-6>을 통해 확인할 수 있다.

9·19 군사분야 합의의 의미를 재확인하고 실행에 옮기기에는 풀어야 할 남북관계 개선의 과제가 있다는 점을 인식해야 한다. 북한은 2020년 6월 4일 김여정 부부장의 담화를 통해 우리 정부가 대북전단에 대한 조치를 취하지 않으면 “금강산관광폐지에 이어 쓸모없이 버림받고 있는 개성공업지구의 완전철거가 될지, 있어야 시끄럽기 밖에 더하지 않은 남북공동연락사무소 폐쇄가 될지, 있으나 마나 한 남북군사합의 파기가 될지 하여튼 단단히 각오는 해 두어야 할 것”이라 ‘협박’한 바가 있다.<sup>177)</sup> 그리고 실제로 북한은 2020년 6월 16일 개성 남북공동연락사무소를 폭파하였다.

북한은 지난 2021년 1월 조선노동당 제8차 대회를 개최하였다. 북한은 당대회에서 “조성된 형세와 변천된 시대적요구에 맞게 대남문제를 고찰하고 북남관계에 대한 우리 당의 원칙적립장을 천명”하였다.

지금 우리 민족은 북남관계의 심각한 교착상태를 수습하고 평화와 통일의 길로 나아가는가 아니면 대결의 악순환과 전쟁의 위험속에 계속 분렬의 고통을 당하는가 하는 중대한 기로에 서있다. (중략)

첨단군사장비반입과 미국과의 합동군사연습을 중지해야 한다는 우리의 거듭되는 경고를 계속 외면하면서 조선반도의 평화와 군사적 안정을 보장할데 대한 북남합의리행에 역행하고 있다. 지어 우리의 정정당당한 자주권에 속하는 각종 상용무기개발사업에 대해서는 《도발》이라고 걸고들면서 무력현대화에 더욱 광분하고 있다.

만약 남조선당국이 이를 시비하려면 첨단군사자산획득과 개발노력을 가속화해야 한다느니, 이미 보유한 탄도미싸일과 순항미싸일보다

177) “남조선당국의 묵인하에 ‘탈북자’쓰레기들이 반공화국 적대행위 감행(김여정 조선로동당 중앙위원회 제1부부장의 담화, 『조선중앙통신』, 2020.6.4.

더 정확하고 강력하며 더 먼곳까지 날아가는 미사일을 개발하게 될것 이라느니, 세계최대수준의 탄두중량을 갖춘 탄도미사일을 개발했다 느니 하던 집권자가 직접 한 발언들부터 설명해야 할것이고 계속되는 침단공격장비반입목적과 본심을 설득력있게 해명해야 할 것이다.<sup>178)</sup>

북한은 우리의 한미합동군사훈련과 침단 군사장비 반입에 대해 비난하면서 남북 간 합의 이행에 역행하고 있다고 주장한다. 북한은 남한 정부가 자신들의 무기 개발에 대해 비난하면서 남한도 지속적으로 미사일 개발을 공개적으로 주장하는 태도에 대해, ‘이중적이며 공평성이 보장되지 않은 사고관점’이라고 비난한다. 그러면서 남한 정부가 비정상적이며 반통일적인 행태를 버릴 때 남북관계 개선의 길이 열릴 것이라 주장한다.

북한의 이러한 주장은 기회가 있을 때마다 반복된다. 2021년 3월 25일 북한은 신형 전술 유도탄 시험발사를 진행하였다. 이 신형전술 유도탄은 ‘이미 개발된 전술유도탄의 핵심기술을 이용하면서 탄두 중량을 2.5t으로 개량한 무기체계’였다. 이에 대해 문재인 대통령은 3월 26일 ‘서해수호의 날’ 연설에서 “북의 이번 미사일 발사에 대해 국민 여러분들의 우려가 크다는 것을 잘 알고 있습니다. 지금은 남, 북, 미 모두가 대화를 이어 나가기 위해 노력해야 할 때입니다. 대화 분위기에 어려움을 주는 일은 결코 바람직하지 않습니다.”라고 지적 하였다.<sup>179)</sup>

이에 대해 북한의 김여정 부부장은 ‘거칠게’ 비난하는 담화를 발표 하였다. 김여정 부부장은 2020년 7월 23일 문재인 대통령이 국방과 학연구소에서 한 연설<sup>180)</sup>을 인용하며 비난하였다. 김여정 부부장은

---

178) “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제8차 대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9.

179) 청와대, “제6회 서해수호의 날 기념사,” 2021.3.26., <<https://www1.president.go.kr/articles/10080>> (검색일: 2021.10.15.).

“북과 남의 같은 국방과학연구소에서 진행한 탄도미사일발사시험을 놓고 저들이 한 것은 조선반도 평화와 대화를 위한 것이고 우리가 한 것은 남녘동포들의 우려를 자아내고 대화분위기에 어려움을 주는 결코 바람직하지 않은 일이라니 그 철면피함에 경악을 금할수 없다.” 라고 비난하면서 “초보적인 론리도, 체면도 상실한 것”이라 주장하였다.<sup>180)</sup>

살펴본 것과 같이 남북 간의 평화체제 구축을 위한 군사 분야 협력은 미완의 상태에서 놓여 있다. 한반도 평화체제 구축을 위한 제도적 기반이라 할 수 있는 군사분야 합의는 구축하였지만 그 이행에는 한계를 보이고 있다. 결국 향후에, 북핵문제의 진전, 남북 간의 신뢰와 협력의 진전 상황을 만들어 내야지만 군사 분야 협력을 재가동할 수 있을 것으로 판단한다.

## (2) 남북군사공동위원회 가동 방안

남북 사이에서 군사공동위원회 구성에 대한 논의는 오래된 주제이다. 남북은 1992년 5월 7일 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 채택한 바 있다. 1991년 12월 「남북기본합의서」 합의 이후 남북 사이의 불가침 이행을 보장하고 군사적 신뢰 조성과 군축을 실현하기 위한 문제들을 협의하고 추진하기 위해 남북군사공동위원회의 운영 사항을 정한 것이다.

180) 문재인 대통령은 “거대한 미사일의 위용과 함께 해상의 목표물을 한 치의 오차도 없이 정확하게 타격하는 모습을 보고 가슴이 뜨거웠습니다. 세계 최고 수준의 정확도와 강력한 파괴력을 갖춘 최첨단전력무기들을 보니 참으로 든든합니다. 이제는 한반도의 평화를 지키기에 충분한 사거리와 세계 최대 수준의 탄두중량을 갖춘 탄도 미사일을 개발하기에 이르렀습니다.” 「국방과학연구소 격려 방문,」 대한민국 정책브리핑, 2020.7.23., <<https://www.korea.kr/archive/speechView.do?newsId=132032338>> (검색일: 2021.10.15.).

181) “조선로동당 중앙위원회 선전선동부 김여정부부장 담화 발표,」 『조선중앙통신』, 2021.3.30.



「남북기본합의서」의 남북불가침에 관한 합의의 이행과 준수 및 군사적 대결상태 해소에 관한 구체적 대책을 협의하게 될 ‘남북군사분과위원회(이하 군사분과위원회)’가 제6차 고위급회담에서 합의·발표됨에 따라 남북 양측은 1992년 3월 13일 판문점 ‘통일각’에서 첫 회의를 시작으로 1992년 9월 5일 제8차 회의까지 총 8차례 걸쳐 개최하였다.<sup>182)</sup>

군사분과위원회 제1차 회의는 우리 측이 시급하고 쌍방이 용이하게 합의·실천할 수 있는 남북직통전화 설치문제와 구성시한이 정해져 있는 남북군사공동위원회 구성·운영 문제부터 우선 협의·해결하자는데 반해, 북한 측은 기본합의서를 북한 측의 입장에서 재해석한 또 하나의 포괄적·선언적 합의서를 채택하고 실천을 위한 구체적 대책을 공동위원회로 미루려는 태도를 보임으로써 진전을 보지 못하였다.

제7차 고위급회담 기간 중 열린 군사분과위원장 접촉(1992년 5월 6~7일)에서 쌍방은 군사공동위원회의 기능을 ① 불가침 이행과 준수 및 보장을 위한 구체적 실천 대책의 협의, ② 이에 따라 필요한 합의서의 작성·실천, ③ 군사적 대결상태를 해소하기 위한 합의 사항의 실천 등으로 합의하는 한편, 군사공동위 구성원의 직급을 ‘위원장은 차관급(부부장급) 이상으로 하며 부위원장과 위원들의 급은 각기 편리하게 한다.’로 절충함으로써 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 완전 타결 지었다.

제8차 남북고위급회담 기간 중 열린 위원장 접촉(1992년 9월 15~16일)에서는 모든 형태의 무력사용 행위 금지 및 일체 무력도발 행위 금지, 상대방 관할구역에 침입·공격·점령하는 행위 금지, 분쟁 문제는 쌍방 군사당국자가 합의하는 기구를 통해 해결, 합의의 위반

182) 이하 주요 회의내용은 국방부, 『남북군사회담 자료집』 (서울: 국방부, 2020), pp. 103~106 참고.

시 공동조사 및 재발방지 대책 강구 등에 추가적으로 합의하였다. 이외에도 군사분계선일대 무력증강 문제, 상대방에 대한 정찰활동 문제, 상대방의 영해·영공 봉쇄문제, 서울과 평양지역의 안전보장 문제 등은 기본합의서에 나와 있는 신뢰구축 및 군축 관련 사항이므로 ‘군사공동위원회에서 계속 협의한다.’는 단서 조항을 붙여 「불가침 분야 부속합의서」를 타결 지었다.

〈표 III-5〉 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」(1992.5.7.)

남과 북은 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’에 따라 남북 사이의 불가침을 이행·보장하고 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진하기 위하여 ‘남북군사공동위원회’(이하 ‘군사공동위원회’라고 한다)를 다음과 같이 구성·운영하기로 합의하였다.

제1조 군사공동위원회는 다음과 같이 구성한다.

- ① 군사공동위원회는 위원장 1명, 부위원장 1명, 위원 5명으로 구성한다.
- ② 군사공동위원회 위원장은 차관급(부부장급) 이상으로 하며 부위원장과 위원들의 급은 각기 편리하게 한다.
- ③ 쌍방은 군사공동위원회 구성원을 교체할 경우 사전에 이를 상대방에 통보한다.
- ④ 수행원은 15명으로 하며 필요에 따라 쌍방이 합의하여 조정할 수 있다.
- ⑤ 쌍방은 군사공동위원회의 원활한 운영을 위하여 필요에 따라 실무협의회를 구성·운영할 수 있다.

제2조 군사공동위원회는 다음과 같은 기능을 수행한다.

- ① 불가침의 이행과 준수 및 보장을 위한 구체적 실천대책을 협의한다.
- ② 불가침의 이행과 준수 및 보장을 위한 구체적 실천대책을 협의한 데 따라 필요한 합의서를 작성하고 실천한다.
- ③ 군사적 대결상태를 해소하기 위한 합의 사항을 실천한다.
- ④ 위에서 합의한 사항의 실천을 확인·감독한다.

제3조 군사공동위원회는 다음과 같이 운영한다.

- ① 군사공동위원회 회의는 분기에 1회 개최하는 것을 원칙으로 하며 필요한 경우 쌍방이 합의하여 수시로 개최할 수 있다.
- ② 군사공동위원회 회의는 판문점과 서울, 평양 또는 쌍방이 합의하는 다른 장소에서도 개최할 수 있다.
- ③ 군사공동위원회 회의는 쌍방 위원장이 공동으로 운영한다.

- ④ 군사공동위원회 회의는 비공개로 하는 것을 원칙으로 하며 쌍방의 합의에 따라 공개로 할 수도 있다.
- ⑤ 군사공동위원회 회의를 위하여 상대측 지역을 왕래하는 인원들에 대한 신변 안전보장, 편의 제공과 회의기록 등 실무절차는 관례대로 한다.
- ⑥ 군사공동위원회의 운영과 관련한 그 밖의 필요한 사항은 쌍방이 협의하여 정한다.

제4조 군사공동위원회 회의에서의 합의 사항은 쌍방 공동위원장이 합의 문건에 서명한 날부터 효력을 발생한다. 경우에 따라 쌍방이 합의하는 중요한 문건은 쌍방 공동위원장이 서명하고 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 본문을 교환한 날부터 효력을 발생한다. 실무협의회에서의 합의 문건을 쌍방 공동위원장이 서명·교환하는 방식으로 발효시키는 경우 그것을 군사공동위원회에 보고하여야 한다.

제5조 이 합의서는 쌍방의 합의에 따라 수정·보충할 수 있다.

제6조 이 합의서는 쌍방이 서명하여 교환한 날부터 효력을 발생한다.

1992년 5월 7일

남북고위급회담  
남측 대표단 수석대표  
대한민국  
국무총리 정원식

북남고위급회담  
북측 대표단 수석대표  
조선민주주의인민공화국  
정무원총리 연형묵

출처: 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」(1992.5.7.), 통일부 남북회담본부  
(<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/ca/usrtalkmanage/View.do?id=40&tab=5>)  
(검색일: 2021.9.25.).

남북의 군사적 신뢰구축을 위한 조직 형태와 운영지침을 포함한 구체적인 안이 이 합의에 규정되어 있으며, 이는 남북군사공동위원회 모델로 지칭해도 무방할 만큼 기본적인 사항과 방향이 제시되어 있다. 남북한 사이에 합의가 없어서 군사적 신뢰가 구축되지 않은 것이 아니라 실제 합의한 내용의 이행과 실천이 얼마나 중요한지를 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 통해 확인할 수 있다.

이미 남북은 1990년대부터 남북군사공동위원회라고 하는 기본적인

남북 군사적 신뢰구축 모델을 합의한 바 있다. 문제는 그 구체적인 이행전략과 안보환경에 따른 과제 해결과 실천이 더욱 중요하다는 점이다. 남북은 북한 핵개발과 남북대화의 단절, 북미관계의 경색과 같은 국면에서 남북군사공동위원회를 발족시키지 못했고 이를 제도화하지 못한 상태에서 2000년대를 맞이했다.

남북 군사당국은 제2차 국방장관회담 합의문(2007.11.29.)을 통해 남북군사공동위원회를 구성·운영하기로 합의하였다. 이와 같은 과거 협의방안에 기초하여 양측은 「9·19 군사분야 합의서」 제5조 2항에서 조속한 시간 내에 남북군사공동위원회의 구성 및 운영 관련한 문제를 협의·해결하여 군사적 신뢰구축 및 단계적 군축 등 다양한 사안들을 논의해 나가기로 합의하였다. 남북 군사당국은 제10차 장성급군사회담(2018.10.26.)에서 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 준용하여 남북군사공동위원회 구성·운영(안)을 마련하기로 합의하고, 이를 위해 수차례의 문서교환방식을 통해 관련 협의를 진행하였다.

남북군사공동위원회는 ‘고위급 군사협의체’로서 차관급(남 국방부 차관, 북 인민무력성 부상)을 위원장으로 하여 구성하고, 정기적으로 분기별 1회 개최하는 방안 등을 검토하였다. 공동위원회를 통해 9·19 군사분야 합의에 명시된 사안을 포함하여 다양한 의제들을 논의하기로 하였다. 향후 남북군사당국은 남북군사회담 재개 시, 남북군사공동위원회 구성·운영에 대한 최종 확인작업 및 합의서 체결 방안을 협의해 나갈 예정이다.<sup>183)</sup>

2018년 「4·27 판문점선언」과 같은 해 9월 19일에 서명된 「9·19 군사분야 합의서」는 군비 경쟁을 완화하고 우발적 충돌을 예방하기 위한 내용을 담고 있다. 먼저 판문점선언에 따라 남북은 상대방에

---

183) 위의 책, pp. 260~261.

대한 일체의 적대행위를 전면 중지하기로 하였으며, 확산기 방송 및 전단 살포 등의 적대행위도 중지하기로 합의했다. 또한 서해평화수역을 조성하여 우발적인 군사적 충돌을 예방하기로 합의했다. 이어 「9·19 군사분야 합의서」에서는 ① 일체의 적대 행위 중지, ② 서해 해상 평화수역화, ③ 교류협력과 접촉 왕래 활성화를 위한 군사적 보장 대책 강구, ④ 군사적 신뢰구축 조치 강구 등 5개 분야에 걸쳐 판문점선언을 구체화하는 합의 사항을 담았다.<sup>184)</sup>

9·19 군사분야 합의 직후 남북은 합의를 이행하기 위해 협력하였다. 먼저 남북 군사당국은 지상·해상·공중에서 상호 적대 행위 전면 중지 조치를 이행하였다. 북한은 그간 군사분계선 5km 이내 구역에서 실시해 오던 포병 사격 및 야외 기동 훈련을 중단했고, 한국군 역시 포병 훈련을 MDL(Military Demarcation Line, 군사분계선) 5km 외곽 지역에서 실시하였다. 해상에서도 함포 및 해안포의 포구와 포신 덮개를 설치하고, 포문을 폐쇄하는 등 합의를 이행하였다. 공중에서도 군사분계선을 중심으로 기종별 비행금지구역을 설정하고, 사전 통보되지 않은 비행을 실시하지 않았다. 특히 북한은 기존에 실시해 오던 무인기 정찰·감시 활동도 중단하였다. 비록 2019년 11월 창린도 해안포 부대의 사격으로 9·19 군사분야 합의를 위반하는 사례가 나타났으나, 합의를 통해 남북 충돌을 야기할 수 있는 사안이 줄어들었다.<sup>185)</sup>

9·19 군사분야 합의 직후 ‘중무장지대’였던 비무장지대를 말 그대로 비무장화하는 효과를 거두었다. 남북 군사 당국은 2018년 12월 12일부로 상호 1km 이내 거리에서 마주 보는 감시초소 22개로부터 화기·장비·인원을 철수하고, 감시초소(Guard Post: GP)를 시범

184) 국립통일교육원, 『2021 한반도 평화 이해』 (서울: 국립통일교육원 연구개발과, 2021), pp. 99~100.

185) 위의 책, pp. 100~101.

철거하고 상호 현장 검증까지 실시하였다. 이에 유엔은 남북의 GP 철수 현장 검증 사례를 재래식 군비통제의 모범 사례로 선정하기도 하였다. 한편 GP 철수와 함께 진행된 철원군 화살머리고지 일대 지뢰 및 폭발물 제거 활동을 통해 지역 내 위험 요소를 제거하고 남북 공동 유해 발굴을 위한 제반 여건을 마련하였다.<sup>186)</sup>

9·19 군사분야 합의 이행 현황에 대해서는 <표 III-6>과 같이 평가할 수 있다.

<표 III-6> 9·19 군사분야 합의 이행 평가<sup>187)</sup>

구분	합의사항	이행내용	이행노력 수준
제1조 지상, 해상, 공중 일체의 적대행위 전면 중지	군사분계선(MDL) 일대 각종 군사연습 중지 (2018년 11월 1일부터) • 지상 완충구역: MDL로부터 5km 이내 • 해상 완충구역: 덕적도~초도, 속초~통천 • 공중 완충구역: 설정된 비행금지구역	합의대로 이행	사실상 2018년 11월 1일 부로 전면 이행
	MDL 상공 비행금지구역 설정 (2018년 11월 1일부터) • 동부: MDL로부터 40km 이내 • 서부: MDL로부터 20km 이내	합의대로 이행	
	우발적 무력충돌 방지를 위한 교전수칙 수정 (2018년 11월 1일부터) • 지·해상: 5단계 / • 공중: 4단계	합의대로 이행	
제2조 비무장지대 (DMZ)의 평화지대화	1km 이내 근접 GP 완전 철수	검증 완료 (‘18.12.12.)	초기조치만 이행
	JSA 비무장화	비무장화만 검증 완료 (‘18.10.27.) ※ 단 JSA 공동 근무는 아직 협의 필요	

186) 위의 책, p. 101.

187) 2018년 7월 1일부로 동·서해지구 군 통신선이 복구되었으나, 2020년 6월 북측 대남사업회의에서 모든 통신선 차단을 결정하였다.

구분	합의사항	이행내용	이행노력 수준
제2조 비무장지대 (DMZ)의 평화지대화	DMZ 내 시범적 남북공동유해발굴 진행	미이행 ※ 지뢰제거, DMZ 관통 도로 개설 등 유해 발굴 여건 조성은 완료 (’18.12.7.)	초기조치만 이행
	DMZ 내 역사유적 공동조사 및 발굴 관련 군사적 보장대책 지속 협의	—	
제3조 NLL일대의 평화수역화	기존 서해 우발적 충돌방지 합의(6·4 합의) 전면 복원	이행 중단	초기조치 이행 후 일부 후퇴
	서해 해상에 평화수역 및 시범적 공동어로구역 설정	미이행	
	평화수역, 공동어로구역 출입 인원·선박의 안전 철저 보장	미이행	
	평화수역, 공동어로구역 내 불법어로 차단, 합법적 어로활동 보장 위한 남북공동순찰 방안 마련 및 시행	미이행	
제4조 교류협력 및 원래 활성화를 위한 군사적 보장	통행·통신·통관의 군사적 보장대책 마련	이행	초기조치만 이행
	철도·도로 연결과 현대화의 군사적 보장	미이행	
	북측 선박의 해주 직항로 이용, 제주해협 통과 문제 등 대책 마련	미이행	
	한강 하구 공동이용 보장대책 강구	공동수로조사 이행 완료 (’18.12.9.)	
제5조 상호 군사적 신뢰구축 조치	군사당국자 간 직통전화 설치·운영 협의	미이행	미이행
	남북군사공동위 구성 및 운영 구체적 협의	미이행	
	모든 합의의 철저 이행 및 이행 점검	미이행	

출처: 김재철, “9.19 남북군사합의 이행평가와 향후 한반도 군비통제 추진방향,” 『한국군사』, 제7호 (2020), p. 17을 토대로 작성.

9·19 군사분야 합의가 맺어진 이후 이행과정을 통해서 나타난 주요 성과는 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 지·해상 및 공중 등 접경지역에서 적대행위가 전면적으로 중지되었다는 점이다. 둘째, ‘비무장지대 평화지대화’를 위한 초기 이행 조치는 1990년대 초 이후 지켜지지 않고 있는 정전협정을 복원·이행하는 의미가 있으며, 이는 향후 평화체제 구축에 실질적으로 기여할 수 있을 것으로 평가된다. 셋째, 화살머리고지 일대의 유해발굴작업을 실시하여 가족의 품에 안겨 주었고, DMZ 일대에 평화의 길을 조성하여 국민들이 직접 체험할 수 있는 여건을 마련함으로써 국민들로 하여금 신뢰와 화합의 남북관계로 전환할 수 있는 기대감과 함께 9·19 군사분야 합의의 공감대가 확산되었다.<sup>188)</sup>

9·19 군사분야 합의의 가시적인 성과에도 불구하고 한계적인 요소도 존재한다. 첫째, 북한이 합의를 이행하지 않을 경우 이에 대한 제재 수단이 결여되어 있다는 점이다. 둘째, 한반도 재래식 군비통제는 북핵문제와 완전히 분리해서 추진하기란 어려운 측면이 있다. 한국의 입장에서 볼 때 북한의 핵을 비롯한 대량살상무기를 폐기하기 이전에는 군축을 실시할 수 없고, 북한 입장에서는 핵 및 대량살상무기가 폐기된 상태에서는 질적 우위의 한미연합전력을 안보 위협 요소로 인식할 것이므로 군축에 동의하지 못할 것이다. 셋째, 한반도 군비통제는 대내·외적 환경으로부터 지대한 영향을 받을 수밖에 없을 것이다. 이런 측면에서 볼 때 북미정상회담의 재개 여부와 동북아 안보 정세의 불확실성은 한반도 군비통제 추진의 중요한 변수로 작용할 수 있다.

9·19 군사분야 합의는 한반도에 평화를 정착시키기 위한 남북한의 공동 노력의 일환으로 평가할 수 있다. 남북한 간 군사적 긴장완

188) 김재철, “9.19 남북군사합의 이행평가와 향후 한반도 군비통제 추진방향,” p. 22.



화를 지속적으로 추진하는 데 있어 9·19 군사분야 합의를 비롯한 남북한 간 군사적 합의를 지속적으로 이행하는 것이 긴요한 상황이다. 북한은 2020년 6월 대남사업을 대적사업으로 전환하겠다고 밝힌 이후 군 통신선을 포함한 남북당국 간 연락 통로 단절, 개성 남북공동연락사무소 폭파 등을 단행하는 가운데 9·19 군사분야 합의 중에서 이미 이행했던 사항들을 돌이키겠다고 밝혔다. 그러나 김정은 위원장이 당 중앙군사위원회 제7기 제5차 회의 예비회의에서 ‘대남 군사행동 계획들을 보류’시킴으로써 북한이 9·19 군사분야 합의 이행 사항을 번복하는 단계로까지 비화하지는 않았다.<sup>189)</sup>

사실 북한 역시 남북합의 정신에 위배되는 모습을 보였다. 남북한은 9·19 군사분야 합의를 통해 대규모 군사훈련 및 무력증강 문제를 ‘남북군사공동위원회’를 가동하여 협의해 나가기로 하였다. 그러나 북한은 남북군사공동위원회 가동은 고사하고 구성에조차 응하지 않았다. 북한은 회담을 열어 협의하기보다는 차마 입에 담기 민망한 막말을 쏟아내곤 했다. 4·27 판문점 정상회담의 첫 결실이었던 개성 남북공동연락사무소를 폐쇄하는 수준이 아니라 아예 폭파시켜 버렸다. 남측 공무원이 북한 수역에 진입했을 때, 구조하거나 남측에 통보하는 대신에 사살하였다. 이를 종합해 보면 남북관계 악화의 책임에서 북한도 자유로울 수 없다.<sup>190)</sup>

군비통제란 군비경쟁에 대한 상대적인 용어이다. 군사력의 건설, 배치, 운용, 사용을 확인, 제한, 금지 또는 축소하고 합의 사항 위반을 제재함으로써 전쟁위험을 감소시켜 안보를 유지하려는 광의의 개념이다. 군비통제를 통해 안보를 튼튼히 하려는 접근인데 이에 역행하지 않도록 유의해야 한다. 군비통제의 개념 속에 군사적 신뢰구

189) 정성운 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』, pp. 260~268.

190) 정육식, 『한반도 평화, 새로운 시작을 위한 조건』 (파주: 유리창, 2021), p. 145.

축이 있다. 신뢰구축을 기반으로 운용적, 구조적 군비통제가 가능하기 때문이다. 그동안 남북 간 군비통제 논의는 많았지만 제대로 이행되지 않은 것은 신뢰의 부족 때문이다. 9·19 군사분야 합의에 대한 우려도 바로 북한이 이를 제대로 지키겠는가 하는 불신에서 비롯된 것이다.<sup>191)</sup> 이런 측면에서 남북 간의 신뢰가 군사 분야 진전의 핵심 요인이 될 것이다.

남북한 간의 안보 딜레마를 감안했을 때, 어느 일방의 우선적인 군축은 실현 가능성이 거의 없다. 남북한이 직면하고 있는 현실을 고려한다면 단계적 추진론 역시 한가한 이야기로 비춰질 수 있다. 따라서 앞으로 남북한은 9·19 군사분야 합의처럼, 이른바 ‘선이후난(先易後難)’의 원칙에 따라 양측이 합의하고 이행하기 쉬운 것부터 합의하고 이행해 나가야 할 것이다. 이러한 합의 이행이 반복·축적되면서 상호 간 긴장을 완화하고 신뢰를 쌓아가야 어려운 문제의 해결 방법도 찾을 수 있기 때문이다. 남북한 군 당국이 지속적으로 고민해야 하는 문제는 남북관계를 불가역적으로 발전시키면서 한반도에 평화를 더욱 공고하게 정착시키는 것과 관련해 군사적인 측면에서 어떻게 기여할 수 있는지가 되어야 할 것이다. 남북관계를 불가역적으로 발전시키고 한반도에 평화를 더욱 공고하게 정착시키기 위해서 남북한은 남북군사공동위원회를 비롯한 군사 당국 간 회담 개최를 보다 적극적인 자세로 추진해 나갈 필요가 있다.

「남북기본합의서」와 「9월 평양공동선언」, 「9·19 군사분야 합의서」의 내용을 감안했을 때, 향후 구성·운영될 남북군사공동위원회에서는 ▲대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, ▲비무장지대의 평화적 이용문제, ▲군 인사교류 및 정보교환 문제, ▲대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제, ▲검증문제(이상

191) 문성묵, “북핵 협상과 남북 재래식 군비통제 평가 및 과제,” p. 85.

「남북기본합의서」), ▲9·19 군사분야 합의의 이행실태 점검, ▲우발적 무력충돌 방지 문제(이상 「9월 평양공동선언」), ▲상대방을 겨냥한 대규모 군사훈련 및 무력증강 문제, ▲다양한 형태의 봉쇄·차단 및 항행방해 문제, ▲상대방에 대한 정찰행위 중지 문제 등을 논의해야 할 것으로 예상된다. 이는 불가역적 남북관계 발전 및 한반도 평화 공고화와 직결되는 사안이라고 할 수 있다.<sup>192)</sup>

이와 함께 남북군사공동위원회 구성에 있어 추가적으로 고려해야 할 것은 군비통제는 북핵문제를 비롯해서 경제, 관광 등 비군사분야까지 포괄적으로 고려해야 하는 국가안보전략이므로 외교부, 통일부, 문화관광체육부 등의 실무자들이 추가되어야 한다는 것이다. 또한 국가안전보장회의 산하에 군비통제 전문가들로 구성된 자문단을 편성할 필요도 있다.<sup>193)</sup>

### (3) 군사공동위원회의 재래식 군비통제

남북 재래식 무기에 대한 군비통제를 논하기 앞서 북한군의 전력을 파악할 필요가 있다. 북한군의 전력을 요약하면 2020년 12월 기준 상비군으로 육군 110만여 명, 해군 6만여 명, 공군 11만여 명, 전략군 1만여 명으로 총 128만여 명 정도로 추정된다. 우리나라와 비교했을 때 2배가 넘는 전력을 보유하고 있는 것이다. 이러한 정규군 128만여 명 이외 교도대 60만여 명, 노농적위군 570만여 명, 붉은 청년근위대 100만여 명, 호위사령부 등 준군사부대 32만여 명 등 가능한 동원병력이 762만여 명에 이른다.<sup>194)</sup>

미국의 싱크탱크인 국제전략문제연구소는 2020년 세계 군사력

192) 정성운 외, 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』, pp. 260~268.

193) 김재철, “9.19 남북군사합의 이행평가와 향후 한반도 군비통제 추진방향,” p. 26.

194) 국립통일교육원, 『2021 북한 이해』 (서울: 국립통일교육원 연구개발과, 2021), p. 133.

순위를 발표하면서 한국을 6위로, 북한을 25위로 평가했다. 미국 민간 군사력평가기관인 Global Fire Power가 발표한 2021년 세계 군사력 순위에 의하면 한국의 군사력 평가지수는 138개국 중 6위, 북한은 28위로 나타났다.<sup>195)</sup>

일부 해외 학자들은 현재 북핵에 대한 위협을 재래식 무기로 억지하겠다는 한국의 목표가 달성하기 쉽지 않을 뿐만 아니라 재래식 군사력 증강이 궁극적으로는 한반도 군사력 불균형을 초래해 북한 비핵화 합의에도 도움이 되지 않을 수 있다는 점을 강조한다. 그러나 국내에서는 북핵위협 증가에 따른 한국군의 독자적인 대응의 필요성 및 당위성을 설명하는 데 비중을 두고 있다.<sup>196)</sup>

한국의 재래식 무기가 북한의 핵능력 증강에 미치는 영향이 결정적 요인이라고 보기는 어렵다. 북한의 핵무기가 재래식 전력의 열세를 상쇄하는 데 도움이 되는 것은 맞겠지만 북한의 핵능력은 한국의 재래식 위협에 맞서기 위해서가 아니라 미국으로부터 핵위협을 억지하기 위한 목적으로 발전해 왔기 때문이다. 따라서 우리는 우리의 재래식 전력이 북핵 위협에 선제적으로 대응하기 위해서라기보다는 억지하기 위해 존재하고, 비핵화 협상진전에 따라 유연하게 남북 간 재래식 군축이 진행될 수 있음을 설명하는 것이 필요하다.<sup>197)</sup>

북핵문제에 대한 북미대화, 신뢰 조성에서 한미연합훈련은 ‘발등의 불’과 같다. 북한의 김여정 부부장은 2021년 3월 15일에 한미연합훈련을 맹비난하면서 남한이 “더더욱 도발적으로 나온다면 북남 군사분야합의서도 시원스럽게 파기해버리는 특단의 대책까지 예견하고 있다”라고 밝힌 상황이다.<sup>198)</sup> 이는 2018년 9월 평양 남북정상

---

195) 위의 책, p. 133.

196) 김보미, “한국의 재래식 전력 증강의 한반도 안정 효과에 관한 두 가지 견해,” 『전략리뷰』, 2021-6호 (2021), p. 5.

197) 위의 글, p. 6.

회담에서 채택된 「9·19 군사분야 합의서」의 파기가능성을 가리킨다. 또 대미관계에서는 대북적대시정책 가운데 하나로 한미연합훈련을 거론하면서 ‘강 대 강, 선 대 선’의 원칙을 분명히 하고 있다.<sup>199)</sup> 이에 반해 한미 양국은 외교, 국방장관회담 공동성명에서 ‘연합훈련, 연습을 통해 동맹에 대한 모든 공동 위협에 맞서 합동준비태세를 유지하는 것이 중요함을 재강조’한 상황이다. 이처럼 연합훈련을 둘러싼 갈등이 격화되면서 9·19 군사분야 합의의 운명도 ‘풍전등화’가 되고 있다. 이 합의는 우발적 충돌 방지와 군사적 신뢰구축에 획기적 역할을 해 왔다. 2019년 이래 남북관계가 악화되면서 이 합의에 대한 양측의 평가도 양극화되었다. 문재인 정부는 ‘사실상의 종전선언’이라는 의미를 부여했지만, 김여정 부부장은 2020년 6월 담화에서 “있으나 마나 한” 것이라고 폄하했고, 2021년 3월 담화에서는 파기가능성까지 경고하고 나섰다.

역설적으로 비핵화 전망이 어두워지고 남북관계가 악화된 상황에서 9·19 군사분야 합의의 중요성은 더욱 커졌다. 관계가 악화되면 양측 모두 군사적 준비태세 및 억제력을 강화해야 한다는 유혹에 빠지기 쉽다. 동시에 무력충돌 및 충돌 발생 시 확산의 위험도 커지게 된다. 그런데 9·19 군사분야 합의는 ‘안정적인 억제 관계’ 확립에 절대적으로 필요하다. 군사적 긴장 완화 및 안정을 통해 무력충돌 방지에 크게 기여해 왔기 때문이다.<sup>200)</sup>

한국의 재래식 전력은 지금도 빠른 속도로 증강되고 있으며 2020년대 중반까지는 대대적인 투자가 예정되어 있는 탓에 북한의 강한 비난을 벗어나기 어렵다. 한국의 재래식 전력 증강은 북핵문제 해결과

198) “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.3.15.

199) “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.8.10.

200) 정옥식, 『한반도 평화, 새로운 시작을 위한 조건』, pp. 250~251.

남북관계 개선 차원에서도 조심스럽게 접근해야 할 것이다. 최근에는 해외에서도 한국의 재래식 군사력 증강에 대한 비판적 시각을 반영하는 글들이 속속 등장하고 있는 만큼 군비증강과 남북관계 발전에 심도 깊은 논의가 필요한 상황이다.

현재 한국의 재래식 전력은 핵무기가 아니므로 북한에 덜 공격적으로 인식될 것이라는 판단하에 북핵문제 해결과 재래식 전력 발전을 별개로 분리하여 대응하고 있는 듯한 인상을 주고 있다. 한국의 재래식 전력 증강이 한반도 군비경쟁과 안보 불안정을 불러일으킬 수도 있다는 우려에 대해, 우리 군은 재래식 전력 증강은 다른 요소는 고려하지 않고 오직 북핵위협에 초점을 맞추고 있다는 입장이다. 그러나 우리의 의도가 우리가 원하는 방식대로 북한에 전달되지 않을 가능성은 과제로 남는다. 가령 북미대화가 비핵화의 해결점을 찾더라도 잔존하는 한국의 우월한 재래식 능력이 북한의 비핵화 과정을 더디게 만들 가능성을 완전히 배제할 수 없기 때문이다. 또한 북한으로 하여금 자칫 “국방력을 강화하면서 북한과 협력”하겠다는 모순된 행동을 하고 있다는 인상을 심어 주어 북미 사이에서 한국 정부의 중간자적 역할 수행에 어려움이 초래될 수 있을지 모른다.<sup>201)</sup>

남북한 간의 군사적 신뢰구축을 위한 단기 전략을 추진하기 위한 조직은 남북군사 관련 대화와 교류에 관련된 참여자들이 서로 조율하는 하나의 거버넌스라고 상정해 볼 수 있는데, 남북 군비통제 여건 성숙 시에는 남북군사공동위원회를 컨트롤 타워로 하게 될 것으로 보인다.<sup>202)</sup>

단기 전략 내에서는 남북군사회담의 추진범위와 논의 수준이 유동

---

201) 김보미, “북한의 한국 재래식 전력 증강에 대한 비판,” 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』, 제263호 (2021), p. 5.

202) 이상적 측면에서는 재래식 군비통제와 전략자산 경쟁 제한을 논의할 수 있는 기구로 발전하는 안을 구상해 볼 수 있다.

적이므로 그와 관련된 조직이 상설화된 조직이기보다는 통일부의 조율을 받는 초기의 ‘남북군사회담과 교류의 거버넌스’가 되어야 할 것으로 보인다. 단기 전략을 위한 조직 구상은 현재 수준의 조직으로부터 출발해야 한다고 보아야 한다. 다만, 향후 남북대화가 재개되고 남북 간의 커뮤니케이션이 복구되는 것을 넘어서, 비핵화 협상의 진전으로 남북 군비통제 진전의 동력이 마련된다면 기합의 사항인 남북군사공동위원회의 재개가 최우선적으로 모색되어야 할 것이다. 그러한 노력의 성공 시에는 남북군사공동위원회는 남북군사회담과 교류 거버넌스의 미래 중심으로 상정되어야 할 것이다.

### 3. 남북합의의 국회 비준동의와 남북합의 이행

#### 가. 추진배경: 지속가능한 남북관계 형성

남북관계의 제도화는 지속가능한 정책을 수립하고 이행함에 있어 중요한 과제이다. 남북합의를 제도화함으로써 지속가능한 남북관계 발전 기반을 구축해야 한다. 국민의 대표 기관인 국회에서 남북정상 간의 합의 사항에 대해 헌법과 법률에 따라 비준동의하는 것은 국민적 합의로 그 합의 사항을 인정하고 이행하겠다는 의미를 담고 있다.

문재인 대통령은 정상회담이 개최되기 전부터 국회 비준의 중요성을 강조하였다. 2018년 3월 “정상회담의 합의문에는 과거 두 차례의 정상회담에서 합의한 기본 사항을 다 담아서 국회 비준을 받을 수 있도록 준비하라”고 지시하였다.<sup>203)</sup> “그래야 정치 상황이 바뀌어도 합의 사항이 영속적일 수 있다”라고 밝혔다. 판문점 남북정상회담이

203) 청와대, “남북정상회담 준비위원회 제2차 회의 관련 김의겸 대변인 브리핑,” 2018. 3. 21., <<https://www1.president.go.kr/articles/2689>> (검색일: 2021. 9. 25.).

끝나자마자 문재인 대통령은 2018년 4월 30일 수석보좌관회의에서 “남북관계발전법이 정한 남북합의 체결 기준, 공포 절차를 조속히 밟아달라. 정치적 절차가 아닌 법률적 절차임을 명심해 달라”고 요구하였다. 그러면서도 “다만, 국회 동의여부가 또 다시 새로운 정쟁거리가 되는 것은 바람직하지 않다. 북미회담 일정을 감안하면서 국회의 초당적 지지를 받도록 잘 협의해 달라”고 당부한 바 있다.<sup>204)</sup>

판문점선언 비준동의안이 처리된다면 남북관계 발전 및 판문점선언 이행의 동력을 확보할 수 있다. 남북 간 합의 이행에 대한 의지를 명확히 밝힘으로써 북한에 대해서도 합의 이행을 촉구하는 효과를 거둘 수 있다.

## 나. 추진목표: 남북합의 이행의 제도화

대북정책, 통일정책에 대한 법치주의 확립과 제도화가 필요하다. 대북정책에 대한 법에 의한 통제의 필요성은 이명박 정부의 5·24 조치, 박근혜 정부의 개성공단 중단 결정에서 제기되었다. ‘통치행위’라는 명분으로 법에 근거하지 않은 조치를 취한 것에 대한 문제제기였다. 5·24 조치, 개성공단 중단 조치가 협력사업을 정지하거나 취소하는 효력을 가지고 있는 「남북교류협력법」에 근거하지 않았다는 것이다. 그 과정에서 정부의 통일정책을 신뢰하고 남북관계의 가교 역할을 하던 남한의 사업자와 주민들은 커다란 피해를 입었다.

남북관계에 관한 중대한 조치를 취할 때, 특히 국민의 재산권에 문제가 되는 조치를 취할 때에는 헌법 및 법률에서 근거를 찾고, 법률이 정한 절차에 따라 조치를 취해야 한다. 법률에 근거하지 않은 초법적 통치행위로 남북관계에 관한 일정한 조치가 가능하다는

---

204) 청와대, “수석보좌관회의 모두발언,” 2018.4.30., <<https://www1.president.go.kr/articles/3186>> (검색일: 2021.9.25.).



것을 인정한다면 헌법과 법률, 국회는 유명무실해지고, 정부는 통치 행위라는 이름으로 무소불위의 조치를 취할 수 있게 된다. 남북관계는 정권에 따라서 중단되거나 파국에 이르는 위협에 항상 직면하게 된다. 고도의 정치적 행위인 통치행위를 인정한다고 하더라도 헌법과 법률에 근거하여야 하는 것이다.<sup>205)</sup>

대북정책, 통일정책에 대한 법치주의가 이루어지면 정책의 일관성과 지속가능성이 높아진다. 지도자와 집권 정당의 성향에 따라 정책이 큰 변화를 겪게 되는 것이 최소화될 수 있을 것이다. 독일 사례처럼 집권당이 바뀌어도 전임 정부의 통일정책이 존중되고 계승하여 정책의 일관성이 지속되고 이것이 궁극적으로 독일통일의 동력으로 작용된 것에 대해 평가해야 할 것이다.

대북정책의 안정성 확보 차원에서 남북합의에 대한 국민의 대표기관인 국회가 적극적으로 참여하고 법률에 따라 동의권을 행사할 필요가 있다. 우리 「헌법」 제60조에서는 정부의 조약 체결과 비준에 대한 동의권을 규정하고 있다. 남북관계의 특수 상황에 대한 논의는 추후 진행하겠지만 남북관계의 안정성 확보를 위해 남북합의의 국회 비준동의를 적극적으로 추진할 필요가 있다. 국민의 대의기관인 국회가 남북합의서 내용을 본격적으로 논의하여 동의권을 행사한다면 논의된 남북합의는 국민적 합의를 거쳤다고 봐도 될 것이다. 이러한 국민적 합의를 거친 합의는 안정적이며 지속가능성이 높아질 것이 분명하기에 궁극적으로 대북정책과 통일정책에 긍정적인 역할을 하게 될 것이다.

---

205) 통일부 정책혁신위원회, “정책혁신 의견서,” 2017.12.28., pp. 4~7.

## 다. 추진방법: 남북합의 이행 상설 전담기구 설치

### (1) 남북합의의 국회 비준동의

과거 남북합의서의 법적 효력에 대한 논쟁이 있었다. 남북관계를 1991년 「남북기본합의서」와 2005년 12월 제정된 「남북관계발전법」에서는 “국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 규정하고 있다. 남북기본합의서는 1980년대 후반 사회주의권의 개혁·개방 및 탈냉전이라는 세계정세 변화를 배경으로 노태우 대통령 재임기간인 1990년 9월부터 1991년 12월 사이에 5차에 걸친 남북고위급회담을 통하여 1991년 12월 13일 제5차 남북고위급회담에서 남북한 단일 문건으로 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」를 채택하였다. 채택 이후 우리 사회에서는 남북기본합의서가 국내법적으로 규범력을 가질 수 있는 것인가에 대한 논쟁이 있었다. 신사협정에 불과하다는 견해와 그 규범력을 인정하여 조약이라고 보는 견해가 대표적이다.

신사협정으로 보는 견해는 남북기본합의서는 그 실체에 있어서 남북한 당사자의 의도가 조약이라는 국가승인의 효과를 회피하였다는 점에서는 신사협정이라고 보아야 한다고 주장한다. 결국 남북기본합의서의 내용은 정치가들의 신의에 의하여 서로 언약으로 자발적 이행을 담보하는 정책 수행상의 약속에 불과하여 그 법적 구속력은 없는 것으로 이 견해는 보았다. 조약으로 보는 견해는 남북기본합의서는 국제법상 국제적 주체로 보아야 하며 문서에 의한 명시적이고 공식적인 합의이므로 조약으로 보아야 한다고 주장한다. 서문에서 잠정적 특수관계라고 선언한 것은 제1조에서 남과 북은 상대방의 체제를 인정하고 존중한다는 것과 같은 맥락으로 통일 이전의 상호 간의 정치적 실체를 인정·존중한다는 의미이고, 쌍방은 이미 유엔에

동시 가입한 상황이므로 국제법상으로는 국제적 주체를 인정받았다는 것이다. 또한 남북한 대표가 총리급으로 하여 명시적으로 공식적으로 각 절차를 통하여 남북한의 대통령과 김일성 주석의 재가를 받고 확인하여 문서를 교환함으로써 효력을 발생한 것이므로, 당사자로서의 의사표시와 절차상의 완료를 갖추었기 때문에, 조약성립에 하자가 발생할 수 없다는 주장이다.<sup>206)</sup>

김영삼 정부는 1997년 헌법재판소에 남북기본합의서는 남북관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”임을 전제로 하여 이루어진 합의문서로서, 이는 한민족공동체 내부의 특수관계를 바탕으로 한 당국 간의 합의로서 남북당국의 성의 있는 이행을 상호 약속하는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 가진다는 의견서를 내어 놓았고, 헌법재판소는 이러한 정부의 의견서에 따라서 판시를 하였다.<sup>207)</sup> 또한 우리나라 헌법재판소와 대법원은 2000년 이후에 들어서야 북한의 이중적 지위, 북한을 반국가단체뿐만 아니라 통일을 이루기 위한 대화와 협력의 동반자의 지위를 인정하게 되었다.<sup>208)</sup>

남북합의를 「헌법」에 따라 국회 비준동의를 받아야 하는 것인가에 대한 논쟁은 2005년 12월 「남북관계발전법」이 제정되면서 정리된 것으로 판단할 수 있다. 「헌법」 제60조의 조약 비준을 근거로 남북합의의 국회 비준동의를 요청하는 것에 대해 북한의 국가성 문제가 논란이 되어 남북관계를 규율하는 「남북관계발전법」 제정을 통해 해결한 것으로 평가할 수 있다. 기본적 남북합의서 제정과 그와 관련

206) 양정운, “남북관계 발전을 위한 남북기본합의서의 법적 지위의 승격,” 『통일법연구』, 제2권 (2016), p. 133.

207) 위의 글, p. 134.

208) 방승주, “헌법재판소와 대법원의 남북관계 관련 판례에 대한 헌법적 평가,” 『공법연구』, 제39권 2호 (2010), p. 215.

된 절차를 「남북관계발전법」에 의해 규정 받게 하는 것은 통일정책과 대북정책을 여야의 합의에 기초하여 만들어진 법률에 따라 판단 받게 함으로써, 즉 정부의 판단만으로 추진되지 않게 함으로써 기본적 남북 합의서의 이행을 보다 안정적이게 한다는 점에서 그 의미가 있다.<sup>209)</sup>

「남북관계발전법」 제4조에서는 남북합의서가 정부와 북한당국 간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의로, 제21조에서는 이러한 합의서를 체결하는 권한은 대통령에게 속하고, 국무회의 심의 등의 일련의 과정을 거쳐야 하며, 국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결비준 동의권을 가진다고 규정하였다. 결국 「남북관계발전법」은 남북합의서의 체결을 조약에 준하는 체결과정과 공포에 따르도록 명령하고 있고, 이러한 제반사항을 고려한다면, 내용적으로는 조약의 법적 성격을 지니지만, 형식적으로는 남북의 민족 범위 내에서 이루어지는 특수한 조약에 해당한다는 결론에 도달한다.<sup>210)</sup>

「남북관계발전법」 제정은 여러 남북 간 체결문서에서 공통적으로 제기된 실효성 미비라는 한계상황을 극복하고자 이루어진 것이라고 할 수 있다.

## (2) 판문점선언 비준동의안 처리 필요성

2018년 「4·27 판문점선언」 발표 이후 통일부는 법제처에 「4·27 판문점선언」에 대한 심사 의뢰를 하였다. 법제처는 ▲기존에 채택된 남북선언 및 합의들의 철저 이행, ▲동해선 및 경의선 철도·도로 연결 및 현대화, ▲민족공동체 행사 추진, ▲국제경기 공동진출, ▲이산가족·친척 상봉 등 추진 시 상당한 규모의 국가재정이 요구되며,

209) 김소연, “남북합의서의 법적 성격과 효력,” 『공법연구』, 제47권 4호 (2019), p. 169.

210) 양정운, “남북관계 발전을 위한 남북기본합의서의 법적 지위의 승격,” pp. 138~139.

국가·국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서라는 면에서 「남북관계 발전에 관한 법률」 제21조 제3항<sup>211)</sup>에 따라 국회의 동의를 받아야 하는 것으로 판단하였다. 이에 정부는 2018년 9월 11일 판문점선언 비준동의안을 국회에 제출한 바 있다.

이후 이인영 통일부 장관은 「4·27 판문점선언」 국회비준이 “남북 정상들이 엄숙히 천명했던 남북협력의 과제들은 국민적 합의를 기반으로 절차적인 정당성을 확보하면서, 보다 안정적이고 또 연속적으로 추진되어 나갈 수 있다.”라고 주장하였다. 그러면서 “민의를 전당인 국회에서 초당적 협력과 합의를 통해 남북정상 간 약속 이행을 위한 든든한 토대를 마련하게 된다면, 때때로 소모적인 정쟁의 대상이었던 남북관계의 논의도 보다 성숙하고 건설적인 차원으로 발전해 나가는 계기가 될 것”이라고 강조하였다.<sup>212)</sup>

판문점선언 비준동의안은 2018년 11월 8일 국회 외교통일위원회 전체회의에서 논의하였다. 야당 의원들은 국회에서 비준동의를 할 만큼 중대한 재정적 부담을 지우는 합의인지에 대해 문제제기를 하였다. 정병국 의원은 “2,300억 정도 더 추계가 됐다고 해 가지고 이게 국가재정에 큰 변동을 가져옵니까? 다리 하나, 길 하나 놓을 정도의 예산이에요. 그렇다라고 하면 이걸 가지고 비준동의를 받겠다는 것도 논리에 안 맞는 거고, 그 논리라고 하면 그렇다라고 하면 이 이후에 전개될 향후 몇 년 동안 전개될 「판문점선언」에 의거한 사업들을 하는 데 필요한 추계까지 다 제출을 해야지만 비준동의의

211) 「남북관계발전법」 제21조 제3항은 “국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대한 동의를 가진다.”라고 규정하고 있다. 「남북관계 발전에 관한 법률 (약칭: 남북관계발전법)」(시행 2021. 3. 30. 법률 제17763호, 2020. 12. 29., 일부개정), 제21조 3항, <<https://www.law.go.kr/법령/남북관계발전에관한법률>> (검색일: 2021.10.20.).

212) 이인영, “축사, ”『남북정상합의 국회비준동의와 한반도 평화체제 구현 정책 토론회』 (국회의원 양경숙·설훈·김영호·이용선·배진교, 민족화해협력범국민협의회, 희망래일, 휴전선넘자시민행동 공동주최, 2021.5.20.), p. 61.

성격이 될 수 있다.”라고 주장하였다.<sup>213)</sup>

〈표 III-7〉 「4·27 판문점선언」 이행 2019년 소요사업비 내역

(단위: 억 원)

사업명	' 18년 예산	' 19년 예산	추가확보
철도·도로 연결 및 현대화(무상)	1,097	1,864	767
철도·도로 연결 및 현대화(유자)	80	1,087	1,007
산림협력	300	1,137	837
사회·문화·체육교류	129	205	76
이산가족 상봉	120	336	216
남북공동연락사무소 운영	—	83	83
합계	1,726	4,712	2,986

주: 추가확보는 2019년 예산 중 판문점선언 이행을 위해 추가로 편성된 비용.

출처: 국회 외교통일위원회 전문위원, “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’ 비준 동의안 검토보고서,” 2018.11. p. 15.

먼저 정부가 제출한 「4·27 판문점선언」 비용 추계를 살펴볼 필요가 있다. 「4·27 판문점선언」이 국회비준 동의를 받기 위해서는 국회의 민주적 통제가 가능할 수 있도록 중대한 재정부담의 구체적 내용이 비용추계 및 재원조달방안에 반영되어 있어야 한다. 정부의 비용추계 및 재원조달방안의 주요 내용을 살펴보면 〈표 III-7〉과 같다.<sup>214)</sup>

〈표 III-7〉에서는 철도·도로 연결 및 현대화, 산림협력, 사회·문화·체육 교류, 이산가족 상봉, 남북공동연락사무소 운영 등에 대하여 2019년 단년도 필수 재정소요만을 산정하여 4,712억 원(판문점선언 이행을 위해 추가로 편성된 예산은 2,986억 원)을 소요사업비로 추계하고 있다. 향후 철도·도로 복측 구간 개보수 공사가 착공되어 사업비를 추가로 확보할 필요성이 있을 경우, 남북협력기금 운용

213) “제20대국회 제364회 제3차 외교통일위원회,” 국회회의록, 2018.11.8., p. 22, 〈<http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-60-010.do>〉 (검색일: 2021.10.20.).

214) 이하의 20대 국회의 「4·27 판문점 선언」 비준동의안 논의와 관련해서는 국회 외교통일위원회 전문위원, “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’ 비준동의안 검토보고서,” 2018.11., pp. 14~19 참고.

계획변경을 통해 추진한다는 것이 정부 입장이었다.

국회 외교통일위원회 전문위원은 정부가 제출한 비용추계 및 재원 조달방안에 대한 분석을 통해 국민에게 과도한 부담을 부과하는 것인지 여부, 국가재정이 감당할 만한 여력의 범위 안에 있는지 여부, 부담을 줄일 수 있는 방안 및 부담 대비 효과(편익)를 극대화할 수 있는 보다 적합한 방안이 있는지 여부 등을 종합적으로 확인·조사해야 한다고 판단했다

이를 위해서는 「4·27 판문점선언」의 구체적인 이행계획과 사업 계획, 이에 필요한 전체 재정규모 등에 대한 세부적인 자료가 필요하지만 비용추계서에는 2019년 단년도 비용추계서만 제시하고 있고, 제시된 비용추계서도 사업별 세부적인 산출내역이 없어 「4·27 판문점선언」 이행을 위한 사업의 타당성 여부, 사업추진을 위한 재정소요 추계의 적절성 및 재원조달방법 등을 면밀히 분석하기에는 다소 한계가 있다는 입장이다. 비용추계는 본질적으로 미래의 불확실한 상황에 대한 예측이므로 어느 정도 개략적 성격을 가질 수밖에 없다. 하지만 비용추계 시점에서 활용가능한 자료 및 정보 등을 바탕으로 최대한 구체화하여 국회에 제출하여야 한다고 강조한다.

이에 대해 통일부는 비용추계서 부대의견에서 추후 소요될 연도별 재원소요는 북한 현지조사, 분야별 남북 간 회담·실무접촉 등을 통해 사업규모와 기간 등이 확정된 이후에 산출이 가능하다는 점과 세부적 사업계획 및 구체적 예산내역을 밝히는 것은 추후 있을 북한과의 협상력을 약화시킬 수도 있다는 점을 고려해야 한다는 입장을 펼쳤다.

제21대 국회 개원 이후 정부는 공식적으로 ‘판문점선언 비준동의안’을 국회에 제출하지 않고 있다. 통일부는 2021년 신년 업무계획에서 “남북관계 제도화 및 지속가능한 정책 추진 기반 마련”을 제시

하고 세부적인 내용으로 판문점선언 비준동의안 국회 재제출 및 통과 추진을 밝혔다.<sup>215)</sup>

2021년 5월에 개최된 한미정상회담을 계기로 ‘판문점선언 비준동의안’ 처리에 대한 논의가 다시 시작되었다. 한미는 5월 21일(미국 현지시간) 정상회담을 갖고 한미동맹 강화·발전과 대북정책에 대해 ‘완전한 일치’를 위해 노력하기로 합의하였다. 공동성명에서는 ① 한반도의 완전한 비핵화, ② 유엔 안보리 결의에 대한 완전한 이행, ③ 2018년 판문점선언과 싱가포르 북미공동성명에 기반한 대북 접근 명시, ④ 북한 인권 향상 노력, ⑤ 남북 이산가족 상봉, ⑥ 북한문제 해결을 위한 한·미·일 협력의 중요성 인식을 강조하였다. 한미정상회담 이후 더불어민주당, 정부, 청와대가 5월 28일 국회에서 고위당정협의회를 개최하였다. 고용진 더불어민주당 수석대변인은 회의 결과 브리핑에서 “당·정·청은 한미정상회담 결과를 토대로 남북관계 조기 복원을 위한 대화 재개 및 교류 확대가 필요하다는 데 인식을 같이 하면서 적절한 시기에 판문점선언 비준동의를 추진하기로 했다.”라고 밝혔다.<sup>216)</sup>

그러나 2021년 11월 현재까지 정부는 ‘판문점선언 비준동의안’을 국회에 다시 제출하지 않고 있다. 20대 대통령선거가 본격화되고 있는 상황을 고려했을 때 문재인 정부에서 ‘판문점선언 비준동의안’이 다시 논의되기가 쉽지 않은 상황이라 판단된다. 차기 대통령과 집권당은 남북관계 연속성을 선언하고 실천하는 첫 번째 사업으로 판문점선언 비준동의안을 처리하는 것을 검토할 수 있다. 전 정부가 합의한 정상 간의 합의 사항을 차기 대통령과 집권당이 국민적 합의를

215) 통일부, 「2021년 통일부 주요업무 추진계획」(2021.1.21.), p. 10, <<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=39273>> (검색일: 2021.5.20.).

216) “당정청, ‘판문점선언 국회 비준동의 추진…남북대화 재개 필요,’” 『한겨레』, 2021.5.28., <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/997090.html>> (검색일: 2021.10.22.).



토대로 이행하겠다는 의지를 판문점선언 비준동의안 처리로 보여준다면 북한당국의 전향적인 협력을 이끌어내는 데 큰 힘이 될 수 있을 것이다.

### (3) 남북합의 이행 방안: ‘남북합의 이행 추진 점검단’ 설치 검토

남북 간의 합의 이행은 신뢰를 만드는 기본적인 작업이다. 남북은 1972년 「7·4 남북공동성명」을 시작으로 1991년 「남북기본합의서」와 남북정상 간의 합의인 「6·15 남북공동선언」, 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」(이하 10·4 선언), 「4·27 판문점선언」, 「9월 평양공동선언」 등을 합의하였다. 이러한 합의에도 불구하고 남북관계 진전은 합의한 내용만큼 진전되지 못하고 있는 것이 현실이다. 남북관계 제도화의 한 방안으로 남북당국이 합의한 사항은 반드시 이행해야 한다는 분위기 조성이 필요하다. 남북 간의 합의 사항이 이행되지 못하여 남북관계 진전의 장애가 되고, 남북관계가 정세 상황에 따라 안정적이지 못한 상황일 경우, 이를 돌파해야 한다. 이런 차원에서 우리 내부적으로 남북당국 모두 합의한 사항에 대해 이행력을 높이기 위한 전담 조직 구성을 검토할 필요가 있다.

〈표 III-8〉은 남북당국 간 장관급·고위급회담 개최 현황이다. 남북당국은 장관급이 회담을 통해 남북정상 간의 합의 사항을 이행하기 위한 노력을 경주한 사례가 있다. 향후 남북 장관급회담 재개를 통해 남북당국 간 합의 사항을 이행하기 위한 구체적 방안을 도출할 필요가 있다.

남북정상회담 등 중요한 합의, 선언이 이루어지면 남북당국 차관급 인사가 책임자가 되는 ‘남북합의 이행 추진 점검단’을 구성하여 합의된 사항을 체계적으로 점검할 필요가 있다. 남북 장관급(고위급)회담이 부정기적이며 시일이 소요되는 만큼 실무적으로 조정

하고 협의하여 이행할 수 있는 부분들은 이행하는 체계를 갖추자는 제안이다. 즉 남북정상 합의 이행을 위해 장관급회담과 차관급 인사가 책임자가 되는 남북합의 이행 추진 점검단으로 이중으로 두텁게 구성하자는 것이다.

우리 정부 내에서는 남북당국 간의 합의된 사항에 대해 이행 상황을 점검하고 추진전략을 마련하는 전담 조직을 통일부 남북회담본부 내에 국장급 조직으로 ‘남북합의 이행 추진 점검단’을 설치하는 방안을 검토할 수 있다. 남북합의 사항 내용이 통일부에 한정하는 것이 아니라 범부처 차원에서 검토해야 하는 사항들이 있기에 국무총리실 산하 조직으로 격상하는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 또한 ‘남북합의 이행 추진 점검단’의 합의 이행 전략, 북측과의 협의 결과 등 활동 사항을 청와대뿐만 아니라 여야 정당 대표와<sup>217)</sup> 국회에 대한 보고 등을 통해 소통한다면 대북정책의 정당성, 공감대를 확산할 수 있을 것이다.

〈표 III-8〉 남북 장관급·고위급회담 개최 현황

(2000년 6월 남북정상회담 이후 현재까지)

구분	일시	장소	참석자		합의 내용	비고
			남측	북측		
제1차	’00.7.29~31.	서울	박재규 (통일부 장관)	전금진 (내각 책임참사)	• 판문점 연락사무소 재개 등 남북 간 현안문제 합의	장관급 회담
제2차	’00.8.29~9.1.	평양	박재규 (통일부 장관)	전금진 (내각 책임참사)	• 이산가족 상봉 행사 개최 등 남북 간 현안문제 합의	장관급 회담
제3차	’00.9.27~30.	제주	박재규 (통일부 장관)	전금진 (내각 책임참사)	• 경제협력의 제도적 장치 마련 등 남북 간 현안문제 합의	장관급 회담

217) 남북정상회담에 야당 대표를 수행단에 포함하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 야당 대표가 남북정상회담에 참가함으로써 남북관계 현실을 인식하고 한반도 평화와 남북관계 발전의 중요한 주체임을 인식하도록 할 필요가 있다.

구분	일시	장소	참석자		합의 내용	비고
			남측	북측		
제4차	'00.12.12~16	평양	박재규 (통일부 장관)	전금진 (내각 책임참사)	• 경제협력추진위원회 구성·운영 등 남북 간 현안문제 합의	장관급 회담
제5차	'01.9.15~18	서울	홍순영 (통일부 장관)	김령성 (내각 책임참사)	• 추석계기 이산가족 상봉 행사 개최 등 남북 간 현안 문제 합의	장관급 회담
제6차	'01.11.9~14	금강산	홍순영 (통일부 장관)	김령성 (내각 책임참사)	• 합의 없이 종료	장관급 회담
제7차	'02.8.12~14	서울	정세현 (통일부 장관)	김령성 (내각 책임참사)	• 경추위 2차 회의 일정 확정 등 남북 간 현안문제 합의	장관급 회담
제8차	'02.10.19~23	평양	정세현 (통일부 장관)	김령성 (내각 책임참사)	• 핵문제 등 대화를 통한 해결 협력 등 남북 간 현안문제 합의	장관급 회담
제9차	'03.1.21~24	서울	정세현 (통일부 장관)	김령성 (내각 책임참사)	• 경추위 4차 회의 일정 등 남북 간 현안문제 합의	장관급 회담
제10차	'03.4.27~29	평양	정세현 (통일부 장관)	김령성 (내각 책임참사)	• 6.15 행사 정례화 등 남북 간 현안문제 합의	장관급 회담
제11차	'03.7.9~12	서울	정세현 (통일부 장관)	김령성 (내각 책임참사)	• 추석 계기 이산가족 상봉 행사 실시 등 남북 간 현안 문제 합의	장관급 회담
제12차	'03.10.14~17	평양	정세현 (통일부 장관)	김령성 (내각 책임참사)	• 경추위 7차 회의 일정 등 남북 간 현안문제 합의	장관급 회담
제13차	'04.2.3~6	서울	정세현 (통일부 장관)	김령성 (내각 책임참사)	• 군사당국자 회담 조속 개최 등 남북 간 현안문제 합의	장관급 회담
제14차	'04.5.4~7	평양	정세현 (통일부 장관)	권호웅 (내각 책임참사)	• 군사당국자 회담 개최 등 남북 간 현안문제 합의	장관급 회담
제15차	'05.6.21~24	서울	정동영 (통일부 장관)	권호웅 (내각 책임참사)	• 8·15 남북공동행사 대표단 파견 등 남북 간 현안문제 합의	장관급 회담

구분	일시	장소	참석자		합의 내용	비고
			남측	북측		
제16차	'05.9.13~16	평양	정동영 (통일부 장관)	권호웅 (내각 책임참사)	• 경추위 11차 회의 개최 등 남북 간 현안문제 합의	장관급 회담
제17차	'05.12.13~16	제주	정동영 (통일부 장관)	권호웅 (내각 책임참사)	• 군사당국자회담 연내 개최 등 남북 간 현안문제 합의	장관급 회담
제18차	'06.4.21~24	평양	이종석 (통일부 장관)	권호웅 (내각 책임참사)	• 6·15 6주년 쌍방 당국 대표단 참가 등 남북 간 현안 문제 합의	장관급 회담
제19차	'06.7.11~13	부산	이종석 (통일부 장관)	권호웅 (내각 책임참사)	• 합의 없이 종료	장관급 회담
제20차	'07.2.27~32	평양	이재정 (통일부 장관)	권호웅 (내각 책임참사)	• 제5차 이산가족 화상상봉 개최 등 남북 간 현안문제 합의	장관급 회담
제21차	'07.5.27~6.1	서울	이재정 (통일부 장관)	권호웅 (내각 책임참사)	• 남북장관급회담 성과와 교훈 등 평가	장관급 회담
	'18.1.9	판문점	조명균 (통일부 장관)	리선권 (조평통 위원장)	• 평창동계올림픽 협력 군사 적 긴장상태 완화·한반도의 평화적 환경 조성 등 위해 공동 노력 남북문제의 대화·협상을 통한 해결	고위급 회담
	'18.3.29	판문점	조명균 (통일부 장관)	리선권 (조평통 위원장)	• 2018 남북정상회담 4월 27일 개최 의전·경호·보도 실무 회담 4월 4일 진행 등	고위급 회담
	'18.6.1	판문점	조명균 (통일부 장관)	리선권 (조평통 위원장)	• 남북공동연락사무소 개설 및 6·15 공동선언 발표 기념방안 모색 분야별 회담 일정 합의	고위급 회담
	'18.8.13	판문점	조명균 (통일부 장관)	리선권 (조평통 위원장)	• 판문점선언의 이행상황 점검 및 남북정상회담 9월 안에 평양 개최 합의	고위급 회담
	'18.10.15	판문점	조명균 (통일부 장관)	리선권 (조평통 위원장)	• 남북관계를 새로운 높은 단계로 발전시켜 나가기 위한 실천방안들 합의	고위급 회담

출처: 통일부, “남북 장관급·고위급회담 개최 현황,” (더불어민주당 정책위원회 제출 자료, 2021.9.17.).

## 4. (가칭) ‘한반도 생명·안전위원회’ 구축 및 운영

### 가. 추진배경: 지속가능한 한반도 생명·안전 협력의 필요성

#### (1) 가장 현실적·실천적인 남북협력의 촉진자 역할

보건, 기후환경, 재해·재난은 최근 남북한 모두에게 중요한 현안으로 대두되면서 국가 전반에 영향을 미치고 있는 시의성을 갖는 사안들이다. 감염병은 코로나19로 인해 한반도를 비롯해 전 세계가 고통을 겪으면서 남북한 모두에게 최우선적 과제로 등장하였다. 그리고 환경 문제는 자연 재난적인 요소와 사회 재난적인 요소가 복합된 것으로, 재난의 규모가 크고 그 범위가 넓다는 특징을 지니고 있다.<sup>218)</sup> 또한, 중장기적 기후변화와 미세먼지 문제 역시 최근 남북한 모두에게 중요한 당면 현안으로 떠오르고 있다. 한편, 태풍과 폭우 및 가뭄 등의 자연재해는 매년 한반도에 큰 피해를 주고 있는 중요한 재난이다. 전 세계적으로 각종 자연재해가 빈번하게 발생하여 막대한 인명 손실과 재산 피해를 유발하고 있는 가운데 북한도 최근 태풍과 폭우 등으로 큰 피해를 경험하였다.<sup>219)</sup>

문재인 대통령은 판문점선언 2주년을 맞아 2020년 4월 27일 수석보좌관회의에서 “가장 현실적이고 실천적인 남북협력의 길”을 찾아 나서겠다고 밝히면서 ‘남북 생명공동체’를 제시하였다.<sup>220)</sup> 그리고 “남북 생명공동체는 평화공동체로 나아가는 토대가 될 것”이라고 강조하였으며, “코로나19에 공동으로 대처하는 협력에서 시작해

218) 임예준·이규창, 『북한 재난협력 방안과 과제』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 45.

219) 강택구 외, 『통일 대비 북한지역 자연재해 대응을 위한 자료 구축과 남북협력 방안 연구(I)』 (세종: 한국환경정책·평가연구원, 2016), pp. 25~29, p. 49.

220) “문 대통령 “코로나 위기, 남북협력 새 기회…시급하고 절실한 과제,” 대한민국 정책브리핑, 2020.4.27., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148871923>> (검색일: 2021.5.3.).

가축전염병과 접경지역 재해재난, 기후환경 변화에 남북이 공동 대응하는 등 생명의 한반도를 위한 교류와 협력이 적극 이루어져야 한다.”라고 강조하였다.<sup>221)</sup> 그리고 ‘제75주년 광복절 경축사’를 통해 코로나 시대의 새로운 안보 상황에서 남북이 생명과 안전공동체를 이루기 위해 방역협력과 공유하천의 공동관리, 보건의료와 산림협력, 농업기술과 품종개발에 대한 공동연구 등에서 협력할 것을 제안했다.<sup>222)</sup>

통일부는 「2021 정부 업무보고」에서 2021년 핵심 추진과제 중 하나로 ‘상생과 평화의 한반도 생명·안전공동체 추진’을 제시하였다. 그리고 이를 위한 과제로 ① 보건, 방역 등 인도적 협력은 남북 주민 모두를 위한 과제로 일관되게 추진한다는 원칙 견지, ② 우선 코로나19 위기 극복을 위해 가능한 부분부터 협력을 추진하고, 아프리카돼지열병 등 방역, 산림·하천관리 등 환경협력으로 확대, ③ 올해 남북 인도적 협력을 확대하기 위해 보건·방역·환경 협력과 함께 쌀·비료 등 민생협력 검토 등을 밝히고 있다.<sup>223)</sup> 그리고 「제3차 남북관계발전기본계획」 2021년도 시행계획」은 〈북한주민의 민생 개선을 위한 인도적 협력 확대〉를 위한 추진계획 중 하나로 ‘한반도 생명·안전공동체 형성’ 추진계획을 밝히고 있다. 그리고 이를 위해 ① 코로나19 방역 협력을 시작으로 남북당국 간 보건의료 합의 사항을 신속하게 이행, ② 남북관계 상황을 보면서 감염병(결핵, 말라리아) 등 보건협력과 아프리카돼지열병·산림병해충 등 방역 협력 및 쌀·비료 등 민생협력 추진을 제시하고 있다.<sup>224)</sup>

북한의 김정은 위원장은 신년사를 비롯한 주요 시기마다 보건과 환경, 자연재해 등 ‘인민생활 향상’과 직결된 이슈들에 대한 중요성과

221) 위의 글.

222) 청와대, “제75주년 광복절 경축사,” 2020.8.15.

223) 통일부, 「2021년 통일부 주요업무 추진계획」(2021.1.21.), pp. 6~7.

224) 대한민국 정부, 「제3차 남북관계발전기본계획」 2021년도 시행계획」(2021.4.), p. 27.

대책을 강조하고 있다.<sup>225)</sup> 김정은 위원장은 2020년 신년사를 대체한 당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의(2019.12.28.~31.)에서 “보건 부문의 물질 기술적 토대를 강화하며 생태환경을 보호하고 자연재해 방지대책을 철저히 세울 것”을 지시하였다.<sup>226)</sup> 그리고 2021년 1월의 제8차 당대회에서는 “국토관리와 생태환경보호사업을 인민의 생명과 건강을 지키고 조국산천을 더욱 아름답게 하기 위한 중대사로, 나라의 장래와 관련되는 전략적인 사업”으로 제기하였으며,<sup>227)</sup> “새로운 5개년 계획기간 교육과 보건을 발전시키는 데 국가적인 힘을 넣어야 한다.”라고 강조하였다.<sup>228)</sup>

김정은 위원장은 보건, 재난, 환경 등의 위협에 대해 적극적인 관심을 표명하면서 대응 과정에 직접 개입하고 있다. 북한은 2019년 9월의 제13호 태풍 ‘링링’과 2020년 8월의 제8호 태풍 ‘바비’로 인해 큰 피해를 입었다. 김정은 위원장은 태풍 대책 마련과 수해 복구를 위해 당 중앙군사위원회 비상확대회의와 당 정치국회의 등을 소집하고 신속한 대응을 독려하였다. 그리고 2020년에 발생하여 최근까지도 지속되고 있는 코로나19에 대해서도 방역 활동을 ‘인민 보위의 중대한 국가적 사업’으로 규정하고, 당·국가 관련 회의를 통해 보건 법령 재정비와 함께 방역역량 강화 및 방역 체계 보완 등의 구체적인 정책들을 지시하였다.<sup>229)</sup> 북한의 감염병과 환경 및 자연재해 등

225) 김호흥·김일기, 『김정은 시대 신안보 정책과 남북한 협력 방향: 감염병, 환경, 자연재해를 중심으로』 (서울: 국가안전전략연구원, 2020), p. 40.

226) “주체혁명위업승리의 활로를 밝힌 불멸의 대강, 우리의 전진을 저애하는 모든 난관을 정면돌파전으로 뚫고나가자, 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2020.1.1.

227) “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제8차 대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9.

228) “조선로동당 제8차대회에서 한 결론-김정은,” 『로동신문』, 2021.1.13.

229) 김호흥·김일기, 『김정은 시대 신안보 정책과 남북한 협력 방향: 감염병, 환경, 자연재해를 중심으로』, pp. 10~11.

인민들의 생명과 안전을 위협하는 요인들은 김정은 위원장의 국정 운영 성과 및 리더십에 큰 타격을 줄 수 있는 걸림돌이 되고 있다. 감염병과 환경, 자연재해 등 생명·안전 관련 이슈는 김정은 시대에 새롭게 대두된 문제는 아니다. 이러한 문제들은 과거에도 존재했었다. 그러나 초국경적 인적·물적 이동의 증가 등으로 최근 들어 더욱 두드러지게 나타나고 있으며, 위협의 강도와 피해의 수준에서 과거보다 더욱 심각해지고 있다.

감염병과 기후환경, 재난 등은 초국경적 특성으로 인해 개별 국가의 노력만으로는 효과적으로 대응하기 어렵다. 특히 국경을 맞대고 있는 한반도는 감염병, 기후환경, 재난 등이 어느 한쪽에서 발생할 경우 그 피해가 다른 한쪽에 미칠 가능성이 높다는 측면에서 남북 간의 상호 협력이 필요하다고 할 수 있다. 남북한이 이러한 새로운 위협에 공동 대응하는 것은 어느 한쪽만의 이익을 위해서가 아니라 상호 공존과 공영을 위해 필요한 것으로 볼 수 있다.<sup>230)</sup>

## (2) 분과별 회담의 한계 극복과 포괄적 협의체의 필요성

보건, 기후환경, 재해·재난 등의 남북 간 협력은 그동안 정치와 군사 분야의 하위 개념으로 제한된 분야에서 합의가 이루어지거나 사업이 추진되었다. 정상회담이나 고위급회담은 정치와 군사 및 경제문제를 핵심 의제로 다루었으며, 생명·안전과 관계된 보건, 기후환경, 재해·재난 등은 상대적으로 비중이 낮은 의제였다.

한반도 생명·안전과 관련된 분야는 1992년 「남북기본합의서」에서 구체적 의제로 다루어지기 시작하였으며, 2000년 「6·15 남북공동선언」, 2007년 「10·4 선언」, 2018년 「9월 평양공동선언」 등 정상회담 합의문에도 일부 내용이 포함되어 있다.

---

230) 위의 책, p. 11.



〈표 III-9〉 보건, 기후환경, 재해·재난 관련 주요 남북합의 동향

구분		조항	합의 내용
7·4 남북공동성명 (1972)		제3조	남북 쌍방은 끊어졌던 민족적 연계를 회복하여 서로의 이해를 증진시키고 자주적 평화통일을 촉진시키기 위하여 <b>다방면적인 제반 교류</b> 를 실시한다.
남북기본합의서 (1991.12.13.)		제16조	남과 북은 과학기술, 교육, 문화예술, <b>보건</b> , 체육, <b>환경</b> 과 신문 라디오 출판물을 비롯한 출판보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.
남북기본합의서 부속합의서 (1992.9.17.)		제2조 ①항	남과 북은 과학기술, <b>환경 분야</b> 에서 정보자료 교환과 해당 기관과 단체 인원의 공동조사, 산업 부문의 기술협력과 기술자·전문가 교류를 실현하며 환경보호 대책을 공동으로 수립한다.
정 상 회 담	6·15 남북공동선언 (2000)	제4항	남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회·문화·체육· <b>보건·환경</b> 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하고 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.
	10·4 선언 (2007)	제5조	남과 북은 농업, <b>보건의료</b> , <b>환경보호</b> 등 협력사업을 진행하기로 하였다.
		제7조	남과 북은 <b>자연재해</b> 를 비롯하여 <b>재난</b> 이 발생할 경우 동포 애와 인도주의 상부상조의 원칙에 따라 적극 협력해 나가기로 하였다.
	9월 평양공동선언 (2018)	제2조	남과 북은 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 <b>환경 협력</b> 을 적극 추진키로 하였다(③항). 남과 북은 <b>전염성 질병</b> 의 유입 및 확산 방지를 위한 <b>방역</b> 및 <b>보건의료 분야</b> 협력을 강화하기로 하였다(④항).

출처: 김호홍·김일기, 『김정은 시대 신안보 정책과 남북한 협력 방향: 감염병, 환경, 자연재해를 중심으로』 (서울: 국가안보전략연구원, 2020), p. 74.

보건, 기후환경, 재해·재난 등의 의제는 그동안 남북회담에서 핵심 의제로 다루어지지는 않았다. 오히려 남북 간 정치, 군사, 경제회담들을 촉진하는 촉매제로 활용되거나, 북한에서 상황 발생 시 당면 현안을 해결하는 차원에서 논의가 이루어졌다. 즉, 그동안 남북대화에서 생명·안전 관련 이슈들은 중요성에도 불구하고 관심도는 상대적으로 낮았다고 볼 수 있다. 이러한 사실은 1970년대 이후 2018년까지

채택된 남북합의서 총 262건 가운데 생명·안전 분야가 거론(포함)된 합의서는 약 30건으로 12%에 불과하였다는 점에서도 나타난다.<sup>231)</sup>

남북당국 간 협력은 남북대화를 통해 이루어지는 것으로, 2017년 5월 이후의 남북대화는 ‘정상회담 - 고위급회담 - 분과회담’의 3단계 구조로 이루어지고 있다.<sup>232)</sup> 정상회담을 통해 큰 틀의 합의가 이루어지면 고위급회담에서 이행 방향이 정해지고 분과회담에서 구체적인 협력방안이 논의되는 방식이다. 환경과 보건 협력의 경우 2018년 「9월 평양공동선언」을 통해 큰 틀에 대한 합의가 이루어졌으며, 후속으로 개최된 제5차 남북고위급회담(10.15., 판문점 평화의집)에서 구체적인 의제와 일정에 합의하였다.<sup>233)</sup> 이에 따라 ‘남북산림협력분과회담’은 10월 22일 개최되었고, ‘남북보건의료분과회담’은 11월 7일 개최되었다.<sup>234)</sup>

그동안 남북은 보건, 기후환경, 재해·재난 등 각 이슈별로 분과회담을 개최하여 왔다. 분과별 회담은 해당 분야의 전문성을 가지고 협력방안을 집중적으로 논의·추진할 수 있는 장점이 있다. 그러나 사업의 연속성 측면에서 보면 좀 더 높은 수준에서 관심을 가지고 대화와 협력을 추진할 필요가 있다. 그동안 보건, 환경, 재난 등 남북이 함께 직면하고 있는 새로운 위협들은 의제의 중요성에 비해 낮은 수준에서 대화가 이루어졌다. 이에 따라 이행에 있어서도 정치·군사

---

231) 위의 책, p. 73.

232) 통일부, 『남북회담 핸드북』 (서울: 통일부 남북회담본부, 2019), p. 86.

233) 제5차 남북고위급회담 공동보도문(2018.10.15.) ① 제3항(남과 북은 소나무 재선충 방제, 양묘장 현대화와 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 산림협력 분과회담을 10월 22일 남북공동연락사무소에서 진행하기로 하였다. ② 제4항(남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 남북 보건의료 분과회담을 10월 하순경 남북공동연락사무소에서 진행하기로 하였다. “제5차 남북고위급회담 공동보도문,” 통일부 남북회담본부, 2018.10.5., <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtalttotal/List.do>> (검색일: 2021.9.12.).

234) 김호홍·김일기, 『김정은 시대 신안보 정책과 남북한 협력 방향: 감염병, 환경, 자연 재해를 중심으로』, p. 97.

등 상위 의제에 직접적 영향을 받는 구조가 고착화됨으로써 협력의 안정성과 지속성을 담보하지 못하는 하나의 원인이 되었다.<sup>235)</sup> 따라서 향후 남북한 대화에서는 보건과 기후환경 및 재난 의제를 포함하는 포괄적 협의체(가칭: ‘한반도 생명·안전위원회’) 구성·운동을 통해 심도 깊은 논의를 진행하는 방향으로 전환해야 한다.

남북관계에서 포괄적 협의체의 사례로는 1992년 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서)」에 따른 ‘남북교류·협력공동위원회’와 2007년 「10·4 선언」 이후 등장한 ‘남북경제협력공동위원회’가 있다. 남북교류·협력공동위원회는 ‘남북경제교류·협력공동위원회’와 ‘남북 사회문화교류·협력공동위원회’로 구성되었으며, 남북 공동으로 경제와 사회문화의 교류·협력을 추진하였다.<sup>236)</sup> 남북경제협력공동위원회는 2000년 「6·15 남북공동선언」에서 합의한 경제협력의 이행을 위해 동년 9월 제3차 남북장관급회담을 통해 구성된 남북경제협력추진위원회를 2007년 남북정상회담에서 부총리급을 위원장으로 남북경제협력을 총괄하는 협의기구로 격상시키면서 출범하였다. 그리고 2007년 11월 16일에 개최된 제1차 남북총리회담을 통해 위원회 산하에 남북도로협력분과위원회 및 남북철도협력분과위원회, 남북 조선 및 해운협력분과위원회, 개성공단협력분과위원회, 남북농수산협력분과위원회, 남북보건의료·환경보호협력분과위원회 등 6개 분야의 협력분과위원회를 구성하였다.<sup>237)</sup>

235) 위의 책, pp. 97~98.

236) 「남북교류·협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」(1992.5.7.), 통일부 남북회담본부 <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/usrtalkmanage/View.do?id=41&tab=5>> (검색일: 2021.10.20.).

237) 「「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」 이행에 관한 제1차 남북총리회담 합의서」(2007.11.16.), 통일부 남북회담본부 <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/usrtalkmanage/View.do?id=182&tab=5>> (검색일: 2021.10.20.).

남북교류·협력공동위원회는 경제와 사회 분야를 중심으로 남북 교류·협력을 추진하였으며, 남북경제협력공동위원회는 남북보건의료·환경보호협력분과위원회를 두었으나 중심축은 경제 분야의 교류·협력에 있다고 볼 수 있다. 그러나 (가칭) 한반도 생명·안전위원회는 보건, 기후환경, 재해·재난 분야에서의 교류협력을 상정하고 있다는 점에서 기존 위원회들과 다른 특징을 지닌다. 보건, 기후환경, 재해·재난은 그동안의 남북대화에서 상호 신뢰 증진 차원에서 정치, 군사, 경제 분야의 하위의제로 다루어져 왔다. 그러나 보건, 기후환경, 재해·재난 관련 문제는 최근 남북 모두에게 있어 중요한 현안으로 시급한 국가적 정책과제로 등장하였다. 그리고 보건, 기후환경, 재해·재난은 경제와 비교할 때 공동체 중심의 접근을 필요로 하는 이슈라고 볼 수 있다. 따라서 국가 이외에도 지방자치단체, NGO 등 다양한 행위자들의 참여와 상호작용이 요구된다는 점에서 기존의 공동위원회에서 다루기에는 어렵다고 볼 수 있다.

이슈별 분과회담을 넘어 포괄적 협의체로서 (가칭) 한반도 생명·안전위원회의 구성이 필요한 이유는 다음과 같다.<sup>238)</sup> 첫째, 사안의 중요성을 감안하여 남북대화의 격을 높임으로써 실행력을 제고시킬 수 있다. 보건, 환경, 재난 등 이슈들은 「9월 평양공동선언」 합의 사항일 뿐만 아니라 김정은 위원장의 관심사이고 코로나19 사태와 태풍·폭우 등 재난을 겪으면서 남북 모두가 협력의 필요성을 충분히 인식하고 있는 의제들이기 때문에 협의기구 격상을 통하여 대응력을 강화할 필요가 있다. 둘째, 이슈 상호 간의 긴밀한 연계성이다.<sup>239)</sup> 이들 이슈들은 서로 영향을 미치면서 위협의 강도와 폭을 심화시킬 수

238) 김호홍·김일기, 『김정은 시대 신안보 정책과 남북한 협력 방향: 감염병, 환경, 자연 재해를 중심으로』, p. 98.

239) 김상배, “신흥안보와 메타 거버넌스: 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해,” 『한국정치학회보』, 제50권 1호 (2016), p. 84.

있는 이슈들이기 때문에 대응방안을 강구할 때도 여타 분야에 미칠 영향 등을 고려하여 종합적이고 포괄적인 관점에서 접근하는 것이 바람직하다.

## 나. 추진목표: 한반도 생명·안전공동체 구축 기반 마련

보건, 기후환경, 재해·재난 등 생명·안전과 관련된 분야의 남북 협력은 상호 협력과 공동 대응을 요구하는 이슈이다. 따라서 생명·안전 분야의 협력이 활성화될 경우 남북 간 신뢰 증진은 물론 이를 통해 남북대화와 협력을 촉진시키고 남북관계가 안정적인 토대 위에서 발전해 나갈 수 있도록 매개하는 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.<sup>240)</sup> 이와 같은 상황을 반영하여 남북한은 환경과 보건, 재난 등 이슈들을 당국 간 회담의 의제 가운데 하나로 다루어 왔다.

그동안 생명·안전과 관련된 남북 간 협력은 대부분 단기적이고 소규모적이며 소모성 지원 중심으로 이루어졌고, 협력의 안정성이나 양측의 선호에 따른 것이라기보다는 ‘단기간 내 이행이 용이한 사업’을 중심으로 이루어졌다.<sup>241)</sup> 그리고 협력사업의 지속에 있어서도 남북 간의 정치·군사적 문제와 독립적 움직임을 보이기보다는 오히려 정치·군사적 상황에 종속되거나 영향을 받으면서 지속성을 보여주지 못했다. 또한 시스템 구축과 협정 체결 등 제도화를 통한 지속가능성을 추구하기보다는 정보교환, 실태 조사, 물품 지원 등 일회성·소모성 협력이 대부분을 차지하였다.<sup>242)</sup> 이러한 특징은 남

---

240) 김호홍·김일기, 『김정은 시대 신안보 정책과 남북한 협력 방향: 감염병, 환경, 자연 재해를 중심으로』, pp. 90~91.

241) 신영전, “남북 보건의료협력의 방향: 모자보건사업을 중심으로,” 『KDI 북한경제리뷰』, 9월호 (2014), p. 26.

242) 김호홍·김일기, 『김정은 시대 신안보 정책과 남북한 협력 방향: 감염병, 환경, 자연 재해를 중심으로』, p. 87.

북한 모두가 보건, 기후환경, 재해·재난 등과 관련하여 문제의 중요성을 정확히 인식하지 못한 데 기인하고 있다. 우리 정부는 정치, 군사, 경제회담을 추진하기 위한 신뢰구축의 도구적 측면에 중점을 두었으며, 북한은 우리 정부로부터의 대북 지원을 받는 창구로서의 인식이 강했기 때문이다.

2020년 이후 지속되고 있는 코로나19는 한반도뿐만 아니라 전 세계적으로 생명과 안전에 대해 공동관리의 중요성을 일깨워주고 있다. 특히 휴전선을 사이에 두고 마주 보고 있는 한반도의 경우 과거 말라리아 공동방역처럼 코로나19를 비롯한 감염병에 대한 공동관리의 필요성이 더욱 절실하게 요청되고 있다. 이는 한반도에서 인간의 보편적인 가치인 건강권과 보건권을 강화하고 삶의 질을 향상시키는 차원에서 필요하다고 할 수 있다. 또한, 코로나19가 가져오는 경제·사회적 변화에 대응함과 동시에 안정적 관리와 통제를 추구하는 의미이기도 하다.

코로나19 이후 국가 간 방역 문제가 한반도를 비롯한 전 세계적 관심사로 부각되고 있다. 이러한 상황에서 남북이 생명·안전 관련 협의기구를 구성하고 운영하는 것은 무엇보다 중요한 일이 되고 있다. 북한은 현재까지 코로나19에 대한 방역이 완벽하다고 주장하고 있지만, 국경봉쇄를 해제하고 대외 개방을 재개할 경우 코로나19의 전염력과 변이 바이러스를 통해 볼 때 환자가 발생할 가능성은 매우 높다고 할 수 있다. 북한에서 코로나19 환자가 발생할 경우 열악한 보건·의료 수준을 감안할 때 아마도 자체의 힘으로는 감당하기 어려운 상황에 직면할 수 있다. 한반도의 생명과 안전에 대해 남북한이 이를 공동으로 관리하고 대처하기 위해서는 별도의 조직이 필요하다. (가칭) ‘한반도 생명·안전위원회’는 남북한 주민의 생명과 안전을 책임짐으로써 한반도의 상생을 도모하고 남북관계에 긍정적

기여를 가져올 것이다. 그리고 (가칭) 한반도 생명·안전위원회의 정례적 회의를 통해 향후 남북대화의 정례화를 촉진하고 이 과정에서 남북관계 제도화의 토대를 구축할 수 있을 것이다.

문재인 대통령도 2019년 6월 12일 ‘오슬로포럼’ 기조연설을 통해 “남과 북은 국경을 맞대고 있을 뿐 아니라, 함께 살아야 할 ‘생명공동체’”임을 강조하면서, 동서독 접경지역의 화재, 홍수, 산사태나 전염병, 병충해, 수자원 오염 문제의 공동대처를 담당했던 ‘접경위원회’를 강조하였다.<sup>243)</sup> 동서독의 ‘접경위원회’가 접경지역을 중심으로 협력을 추진하였다면, (가칭) 한반도 생명·안전위원회는 범위를 확대하여 남과 북 즉, 한반도 전역의 생명과 안전을 대상으로 하고 있다.

(가칭) 한반도 생명·안전위원회는 남북이 상호 신뢰를 확보하고 생명·안전 협력을 통해 지속가능한 ‘한반도 생명·안전공동체’의 토대 구축에 목표를 두고 있다. 한반도 생명·안전 공동체는 남북이 생명과 안전을 매개로 ‘공존’을 지향하고 있으며, 아울러 남북 간 생명·안전 분야의 대화와 교류를 통해 남북관계 진전의 분기점이 될 가능성이 높다.

## 다. 추진방법: 고위급의 상설협의체로 구축·운영

(가칭) 한반도 생명·안전위원회는 남북정상회담을 통해 출범에 대한 합의가 이루어진 이후 총리회담을 통해 ‘한반도 생명·안전위원회 구성·운영에 관한 합의서’를 채택하는 방향이 바람직하다. 2007년 남북정상회담의 「10·4 선언」 이행을 위한 ‘남북경제협력공동위원회’와 ‘서해평화특별지대추진위원회’ 역시 정상회담 합의 이후 총리회담을 통해 그 구성과 운영에 관한 합의서를 채택하였다.<sup>244)</sup> 만약,

243) 대통령비서실, 『문재인 대통령 연설문집 제3권(상)』, pp. 131~132.

244) 한덕수 국무총리와 김영일 내각 총리가 양 기구의 구성·운영에 관한 합의서에 서명하였다.

남북정상회담이 조기에 개최되지 않는다면 향후 남북대화 개최 시 보건, 기후환경, 재해·재난 등 생명·안전 협력을 주요의제로 포함하여 (가칭) 한반도 생명·안전위원회의 출범을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

(가칭) 한반도 생명·안전위원회는 보건, 기후환경, 재해·재난 등 인간의 생명과 안전을 다루고 있기 때문에 그 중요성을 고려하여 장관급이 주관하는 고위급 상설협의체로 구축하는 것이 바람직하다. 2007년의 ‘남북경제협력공동위원회’와 ‘서해평화특별지대추진위원회’ 역시 그 중요성을 고려하여 각각 부총리급과 장관급이 주관하였다.<sup>245)</sup> 특히 「10·4 선언」에서는 남북 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 차관급(재정경제부 차관)의 ‘남북경제협력추진위원회’를 부총리급의 ‘남북경제협력공동위원회’로 격상시켰다.<sup>246)</sup>

보건, 기후환경, 재해·재난 등 (가칭) 한반도 생명·안전위원회가 담당하는 사업들은 그 범위가 포괄적이고 유동적이기 때문에 정부의 유관 부처가 모두 참여할 수밖에 없는 구조를 지니고 있다. 따라서 국내에서는 대통령 직속 기구로 두는 것이 바람직하며, 위원장은 개별부처 장관보다는 남북관계를 총괄하는 통일부 장관이 담당하는 것이 바람직하다.

(가칭) 한반도 생명·안전위원회는 보건, 기후환경, 재해·재난 등 부분별 분과위원회를 구축해야 한다. 기존의 남북군사공동위원회나 남북경제협력위원회는 추진할 사업이 군사 분야와 경제 분야로 명확

245) 「남북경제협력공동위원회」는 권오규 부총리 겸 재정경제부 장관과 전승훈 내각 부총리, 「서해평화특별지대추진위원회」는 백종천 대통령비서실 통일외교 안보정책실장과 박송남 국토환경보호상이 주관하였다.

246) “남과 북은 남북 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 현재의 「남북경제협력추진위원회」를 부총리급 「남북경제협력공동위원회」로 격상하기로 하였다. 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」(2007.10.4.), 제5항, 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집 1: 평화·비핵화』, pp. 7~16.



하여 굳이 분과위원회를 둘 필요가 없었다. 그러나 한반도 생명·안전 위원회는 사업의 내용이 포괄적이고 그 범위가 확장적이기 때문에 사업추진의 효과성과 효율성을 위해서는 분과위원회의 설치가 요구된다.

분과위원회는 크게 보건, 기후환경, 재해·재난으로 구분하되 추진동력을 확보하기 위해서는 위원장을 차관급으로 할 필요가 있다. 그리고 정부, 지자체, 민간이 모두 참여하는 거버넌스를 구성하여 북한과의 협력을 추진할 필요가 있다. 보건, 환경, 재난 등의 문제는 공동체 중심의 접근을 필요로 하는 이슈로서 국가뿐만 아니라 지자체, NGO, 개인 등 다양한 행위자들의 상호작용을 포괄하는 특징을 지니고 있기 때문이다.<sup>247)</sup> 각 부분별 위원회는 유관 부처의 차관과 도지사를 당연직 위원으로 하고 관련 국책연구기관 원장과 전문가 그리고 시민단체 소속 활동가들을 실무위원으로 포함하는 것을 고려할 필요가 있다. 한편, 남북관계의 특성상 군사적 보장의 문제가 반드시 수반되기 때문에 국방부와 유엔사 간 협력을 강화할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것도 필요하다.<sup>248)</sup>

(가칭) 한반도 생명·안전위원회는 위험 발생 시 대응하고 협조하는 체계보다는 평시에 남북한이 이를 공동 관리할 필요가 있기 때문에 상설협의체로 운영하고, 회의의 정례화를 추진할 필요가 있다. 그리고 분과위원회는 개별 분과위원회별로 전문화를 추진하여 사안별로 대응하되, 각각의 사안이 통합적 요소가 강하기 때문에 종합적인 대응 체계 역시 동시에 구축·운영하여야 한다.<sup>249)</sup>

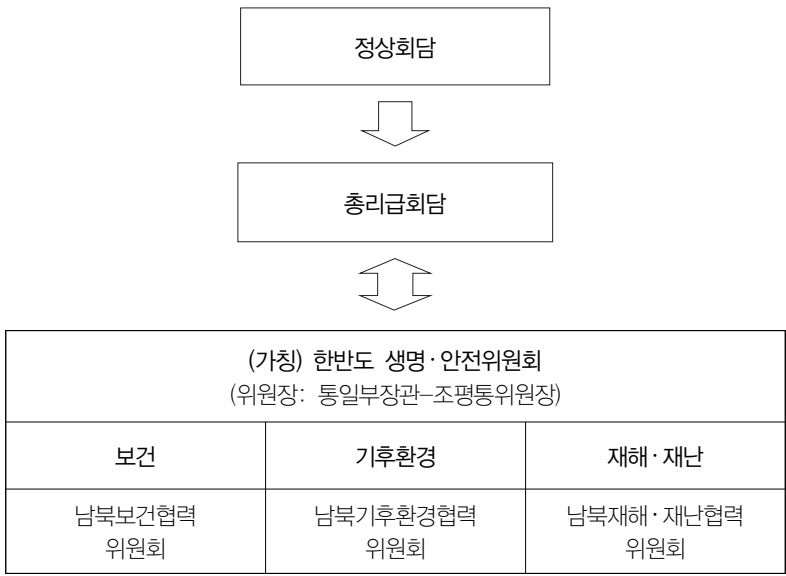
---

247) 이규창 외, 『감염병 공동대응을 위한 남북 인도협력: 코로나19를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2020), p. 56.

248) 이기동, “남북합의의 국회 비준동의와 남북합의 이행방안,” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.8.27.).

249) 이철수, “남북합의의 국회 비준동의와 남북합의 이행방안,” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.8.27.).

〈그림 Ⅲ-1〉 (가칭) 한반도 생명·안전위원회 체계도



출처: 김호홍·김일기, 『김정은 시대 신안보 정책과 남북한 협력 방향: 감염병, 환경, 자연재해를 중심으로』, p. 99 수정 보완.

정부 차원의 협업체계 구축과 함께 정부·지자체·민간의 협력체계를 수립하여야 한다. 특히 이 과정에서 휴전선을 마주하고 있는 경기도와 강원도의 참여가 요구된다. 한편, 국제·국내 민간기구와 전문가 집단을 동시에 활용할 필요성도 있다. 이미 유엔 산하 다양한 국제기구와 민간 비정부기구들이 대북 구호활동을 하고 있으며, 국내 민간기구들은 과거 북한과의 교류협력을 경험한 바 있기 때문에 이의 경험을 활용할 필요가 있다.

보건, 기후환경, 재해·재난 등의 남북협력을 추진하기 위해서는 대북제재의 예외 또는 면제 조치가 요구될 가능성이 높다. 보건의료 및 방역협력을 위해서는 인도적 지원이 필요하며, 감염병은 건강 및 영양 상태와 관련되어 있다는 점을 고려할 때 식량지원과 영양지원이

함께 이루어져야 한다. 따라서 유엔 대북제재위원회의 대북제재 예외 조치 또는 면제를 얻기 위한 국제적 공감대와 합의 형성을 추진하여야 한다. 특히 코로나19 대응 등 보건·의료부문의 협력은 인도적 문제와 직결되기 때문에 대북제재 면제 가능성이 높다. 이미 보건·의료와 관련된 대북제재 면제는 다양한 부문에서 허용되고 있으며,<sup>250)</sup> 미국 역시 대북 인도적 지원에 대해서는 긍정적 반응을 보이고 있다.<sup>251)</sup> 한편, 기후변화 등 환경 문제는 글로벌 의제로서 남북협력에 대해 국제적 동의를 얻기가 다른 분야에 비해 용이한 분야라고 할 수 있다.<sup>252)</sup>

북한이 (가칭) 한반도 생명·안전위원회에 호의적 태도를 보인다면 현재 동북아 차원에서 우리가 주도하고 있는 ‘동북아 방역·보건협력체’와의 연계를 모색할 필요가 있다. 동북아 방역·보건협력체는 문재인 대통령이 2020년 9월 22일 제75차 유엔 총회 기조연설에서 제시한 이후 출범하였다. 그리고 2020년 12월 29일 첫 회의를 시작으로 2021년 8월 31일까지 제4차 회의가 개최되었다. 코로나19로 인해 화상회의로 이루어지고 있지만, 한국, 미국, 중국, 일본, 러시아, 몽골 등 6개국의 방역·보건 담당자가 참여하고 있다.<sup>253)</sup> 현재 동북아 방역·보건 협력체에서 논의하고 있는 핵심 사업 가운데 의료·방역 물품의 공동 비축 및 필요 국가에 대한 지원과 코로나19 대응 인력 공동 교육훈련 등은 현재 북한의 상황에서 가장 요구되는

250) 조성은, “북한 보건의료 현대화를 위한 남북 보건의료 협력의 과제,” 『수은 북한경제』, 여름호 (2021), pp. 54~55.

251) “성길, “대북인도적 지원 등 논의 ... 북한의 회신 고대,” 『연합뉴스』, 2021.8.31., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210831002300071>> (검색일: 2021.9.10.).

252) “외교부 “북한 11월 英 기후변화총회 참석, 긍정 평가,” 『뉴시스』, 2021.10.19., <[https://newsis.com/view/?id=NISX20211019\\_0001619090](https://newsis.com/view/?id=NISX20211019_0001619090)> (검색일: 2021.10.19.).

253) 외교부, “「동북아 방역·보건 협력체」 4차 화상회의 개최(8.31),” (2021.8.31. 보도자료), <[https://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_4080/view.do?seq=371484](https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=371484)> (검색일: 2021.9.10.).

부분이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 본다면 한반도 생명·안전 위원회는 남북관계의 개선에 기여하고, 나아가 동북아 방역·보건 협력체로의 협력 확대를 통해 동북아시아의 역내 평화와 안정 도모에 기여할 수 있을 것이다. 동북아 방역·보건 협력체에 북한이 참여하고 (가칭) 한반도 생명·안전위원회가 구축·운영된다면 향후 동북아 방역·보건협력체를 ‘동북아 생명·안전협력체’로 확대·운영할 필요가 있다. 그리고 동북아 생명·안전협력체를 역내 국가들이 생명과 안전에 관한 사안을 협력하고 (가칭) 한반도 생명·안전위원회와 연계한다면 한반도와 동북아의 평화와 안정에 커다란 진전을 가져올 것이다.

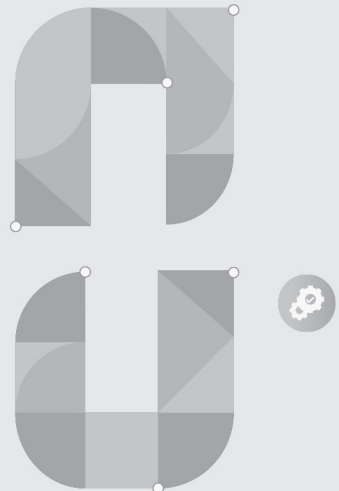


# Ⅳ. 평화·비핵 협상국면의 유지 및 지속을 위한 주요사업

이수형 국가안보전략연구원

최용환 국가안보전략연구원

정재홍 세종연구소





북한의 핵능력이 크게 증가한 상황에서 남북 및 북미관계 경색이 장기화되자 북핵 폐기에 대한 회의론이 강하게 대두하고 있다. 일부 연구자들은 북한 핵 프로그램의 폐기 협상은 본질적으로 불가능할 것으로 판단하고, 북한의 증가한 핵 위협에 대처하기 위한 군사적 방안을 마련해야 한다고 주장하기도 한다.<sup>254)</sup> 물론 북한이 핵을 폐기할 의지가 있는지 여부는 여전히 불분명하며, 북핵 협상의 미래 역시 불투명한 것이 현실이다. 하지만 최악의 상황에 대한 대책과 최선의 상황을 만들어 내기 위한 정책을 구분할 필요가 있다. 북한의 핵능력이 크게 증가한 것이 현실인 만큼 이에 대한 군사적 대비태세를 갖추는 문제는 매우 중요하다. 그렇지만 군사적 대비가 필요하다는 것이 북핵문제를 평화적으로 해결할 필요성이 없어졌다는 것을 의미하지 않는다. 오히려 북한의 핵능력이 더욱 증가하였기 때문에 평화적 해법의 필요성은 더욱 증가하였다고 할 수 있다.

이 장에서는 앞서 전략 목표로 선정한 평화·비핵 협상국면의 유지 및 지속을 위한 근미래의 주요 정책과제(주요사업)의 추진방향을 검토한다. 구체적으로 본 연구가 주요사업으로 선정한 비핵화 로드맵 구상, 비핵화 동력 유지 및 협상 견인, 양자/다자협상 병행 추진, 1.5 트랙의 (가칭) ‘K-평화포럼’ 구축 및 운영 등을 향후 2~3년 동안 추진해야 하는 필요성, 목표, 방법 등을 논의한다.

---

254) Bruce W. Bennett et al., *Countering the Risks of North Korean Nuclear Weapons* (Santa Monica, Calif.: Rand Co., 2021) 참고.



# 1. 한반도 비핵화 로드맵 구상과 실질적 진전

## 가. 한국의 독자적 비핵화 로드맵 마련 필요성

### (1) 중재자, 촉진자 역할에 더하여 핵심이해당사자로 나설 필요성

2018년 평창동계올림픽 이후 한반도 상황의 급격한 변화 과정에서 한국은 이른바 중재자 혹은 촉진자 역할을 자임하였다. 실제로 북미 협상이 교착 상태에 빠졌을 때 한국의 중재자 역할이 부각되기도 하였다. 예컨대 2018년 5월로 예정되어 있었던 북미정상회담이 지연되자, 4월 판문점에서의 제1차 남북정상회담 이후 한 달 만인 5월 26일 다시 남북정상회담을 개최하여 6·12 북미정상회담을 이끌어 내기도 하였다. 2018년 5월에 개최된 남북정상회담은 기존의 관행과의 전례에 따르지 않은 파격적인 방식의 실무형회담으로 진행되었다. 그 이후 8월 말로 예정되어 있던 폼페이오(Michael Richard Pompeo) 미 국무장관의 방북이 무산되자 9월에 남북정상회담을 개최하여 북미 협상의 동력을 살려냈다. 이러한 일련의 과정에서 국제사회는 한국 정부의 역할에 주목하였으며, 문재인 정부 출범 이후 제시했던 한반도 운전자론에 대한 회의론을 불식시켰다. 이 과정에서 한국은 교착상황을 타개할 아이디어로 종전선언을 제시하였으며, 트럼프 대통령이 이 사안에 관심을 보이는 등 나름 상황을 이끌어 나갔다. 물론 종전선언 의제는 관철되지 않았으며 여기에는 존 볼턴(John Bolton) 전 국가안보보좌관과 같은 미국 내 매과의 부정적 견해가 작용하였다.<sup>255)</sup> 한국이 제시했던 종전선언은 법적 효력이 없는 정치적·상징적 의미의 선언이었지만, 미국은 종전선언 자체의 불가

---

255) John Bolton, *The Room Where It Happened* (New York: Simon & Schuster, 2020), p. 89.

역성에 주목하여 평화협정에 준하는 무게로 받아들인 것이다.

결국 하노이 북미정상회담이 별다른 성과 없이 결렬되면서 북미 관계는 물론 남북관계까지 경색되기 시작하였다. 하노이 노딜 이후 한동안 혼란스러운 모습을 보이던 북한은 2019년 4월 12일 김정은 위원장의 최고인민회의 시정연설을 통해 최초의 정리된 입장을 내놓았다. 이 시정연설에서 김정은 위원장은 “오지랖 넓은 ‘중재자’, ‘촉진자’ 행세를 할 것이 아니라…… 민족의 이익을 옹호하는 당사자”가 되어야 한다고 주장하였다.<sup>256)</sup> 이후 계속된 남북관계 경색 국면은 김정은 위원장과 김여정 부부장 등 북한의 최고지도부가 주도하고 있어서 최고위 수준에서의 입장변화가 이루어지지 않는다면 개선이 어려운 측면이 있다.<sup>257)</sup> 2019년 10월 김정은 위원장은 금강산 관광지구를 방문하여 남측에 의존하는 과거의 사업 방식을 비판하고 시설물 철거를 직접 지시하였으며,<sup>258)</sup> 김여정 부부장은 거친 표현을 담은 대남 비난 담화를 연거푸 발표하고, 남북공동연락사무소를 폭파하는 등 대남 공세를 주도하였다.

이와 같은 남북관계 경색 국면의 장기화에는 여러 가지 이유가 있을 것이다. 우선 북핵문제의 특성상 북미관계가 핵심이 될 수밖에 없다. 북미가 서로 상대를 탐색하는 과정에서는 중재자, 촉진자 역할이 주요할 수는 있지만, 북미 직접 협상이 본격화되면서 중재자의 필요성은 감소할 수밖에 없었다. 존 볼턴 전 백악관 국가안보보좌관은 자신의 회고록에서 싱가포르 북미정상회담 준비를 위해 백악관을

---

256) “현 단계에서의 사회주의건설과 공화국정부의 대내외정책에 대하여: 조선민주주의 인민공화국 최고인민회의 제14기 제1차회의에서 한 시정연설,” 『로동신문』, 2019.4.13.

257) 최용환, “새로운 길과 새로운 해법의 갈림길에 선 핵협상,” 국가안보전략연구원, 『INSS 2020 정세전망 보고서』 (서울: 국가안보전략연구원, 2019), pp. 69~71.

258) “경애하는 최고령도자 김정은 동지께서 금강산관광지구를 현지지도하시였다,” 『로동신문』, 2019.10.23.

방문한 김영철을 언급하며, 북미 모두 한국을 포함한 3자회담에 관심이 없었다고 주장하기도 했다.<sup>259)</sup>

북한 입장에서는 「4·27 판문점선언」과 「9월 평양공동선언」 등 남북정상 간의 여러 가지 합의가 있었음에도 약속이 이행되지 않은 것에 대한 불만도 있었을 것이다. 특히 「9월 평양공동선언」에서 남북정상이 합의한 영변시설 폐기를 조건으로 하노이 북미정상회담에 나섰으나 회담이 결렬된 것도 한국의 역할에 대한 회의를 가지는 계기가 되었을 것으로 판단된다. 반면 미국 측에서는 한국의 문재인 대통령을 ‘김정은의 수석대변인’으로 칭하는 기사가 발표되는 등 한국의 입장과 역할에 대한 불신이 사라지지 않았다.<sup>260)</sup> 또한 미국 측은 남북관계가 북핵문제의 진전보다 빠르게 나아가는 것에 대해 불만을 표시하였다. 예컨대 「9월 평양공동선언」 직후인 2018년 11월 설치된 한미 워킹그룹은 한반도 비핵화와 대북제재, 남북관계 등을 논의하는 실무협의체로 출발하였지만, 실제로는 미국이 남북협력사업의 속도를 조절하는 기제로 활용해 왔다는 비판을 받기도 하였다.<sup>261)</sup>

향후 북핵협상 재개 시 이와 같은 상황은 언제든지 반복될 우려가 있다. 즉, 상대방의 진의를 파악하거나 교착 국면을 타개하기 위한 중재자 역할은 향후에도 필요할 것이지만, 일방의 의견을 다른 일방에게 전달하는 방식의 중재자 역할은 한계가 있을 수밖에 없다. 물론 북미 간의 입장 차이가 분명하고, 상호 불신이 심각하기 때문에 양자 모두가 신뢰하는 중재자의 역할이 필요한 것은 분명하다. 그런 의미

---

259) John Bolton, *The Room Where It Happened*, pp. 94~95.

260) Lee Youkyung, “South Korea’s Moon Becomes Kim Jong Un’s Top Spokesman at UN,” *Bloomberg*, September 26, 2018, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-09-26/south-korea-s-moon-becomes-kim-jong-un-s-top-spokesman-at-un>> (Accessed September 3, 2021).

261) “남북관계 족쇄” 비판 한미 워킹그룹, 2년7개월 만에 폐지 수순, 『뉴시스』, 2021.6.22., <[https://newsis.com/view/?id=NISX20210622\\_0001484797&cID=10301&pID=10300](https://newsis.com/view/?id=NISX20210622_0001484797&cID=10301&pID=10300)> (검색일: 2021.10.5.).

에서 필요하다면 언제든지 한국이 중재자·촉진자 역할을 담당할 수도 있겠지만, 한국 역시 한반도 문제의 핵심 당사자 가운데 하나로서 자신의 국익을 반영한 북핵문제 해결 로드맵을 제시할 필요도 있다. 물론 북핵해결 로드맵은 기본적으로 핵심국가인 북한과 미국의 이해관계를 고려하여 만들어져야 할 것이다. 하지만, 한국의 입장이 불분명한 상황에서 양자의 입장을 조율하려다 보면 미국으로부터는 지나치게 북한을 두둔하는 것 아니냐는 의심을 받고, 북한으로부터는 외세 굴종적이라는 비난을 받는 문제가 발생할 수 있다. 또한 북미가 모두 상황을 장기전으로 보고 상대방의 선행동을 요구하여 교착상태에 빠진 현재 상황을 타개하기 위한 북핵문제 해결 로드맵 제시는 중요하다. 더구나 북핵협상이 재개된다고 하더라도 손쉽게 문제가 해결될 것이라는 확신을 가질 수 없는 상황에서는 한국의 입장과 원칙을 반영한 중장기 비전과 전략이 있어야 하고, 그것을 반영한 로드맵이 마련되어야 한다.

## (2) 북미의 입장변화와 미중 전략경쟁 심화

하노이회담 이후 북한은 2019년 4월 12일 김정은 위원장 시정연설, 2019년 12월 말 당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의, 그리고 2021년 1월의 제8차 당대회 등을 통해 자신들의 변화된 입장을 제시하였다. 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 제시된 북한의 대외전략 기조는 ‘자력강생을 통한 제재 정면돌파전’이었으며, 제8차 당대회에서는 이 전략기조를 계속 유지하겠다는 입장을 보였다. 정면돌파전의 핵심은 제재에도 불구하고 북한경제가 버틸 수 있음을 보여 주어 미국의 제재유용론을 무력화시키고 다른 한편으로는 핵능력을 지속적으로 강화하여 시간이 지날수록 미국이 지불해야 할 금액이 증가할 것임을 보여주겠다는 것이다. 이를 위해 북한은 대내적으로는

자력갱생을 기반으로 내부예비를 최대한 동원하고, 대외적으로는 북중·북러관계를 비롯한 쿠바, 베트남 등 사회주의 국가들과의 관계를 강화하여 미국이 압력 분산을 시도하고 있다.<sup>262)</sup> 또한 대북제재의 직접 대상이 아닌 관광산업에 주력하여 외화를 확보하는 한편, 미중 전략경쟁 구조 속에서 확실하게 중국편에 서는 등 북중관계 강화에 나서고 있다. 이와 같은 북한의 전략은 미국과의 장기전을 각오한 것으로 보이며, 자신들은 입장이 이미 정해졌으니 미국이 이른바 ‘새로운 계산법’을 가져와야 한다는 주장으로 이어진다.

반면 미국은 대북 경제제재가 작동하고 있으며, 제재의 효과는 누적적으로 나타날 것이기 때문에 시간은 미국 편이라고 생각하는 것으로 보인다. 심지어 워싱턴 일부에서는 코로나19와 자연재해, 그리고 경제제재 등 이른바 삼중고에 따른 북한경제 위기를 활용하여 더욱 강한 압박이 필요하다고 주장하기도 한다.<sup>263)</sup> 실제로 미국 정부는 대북 인도지원 의사를 표명하면서도 북한의 실질적 비핵화 조치가 이루어지기 전에는 제재 완화 의사가 없다는 점을 거듭 밝히고 있다.<sup>264)</sup> 미국의 바이든 정부는 취임 100일 동안 이른바 ‘대북 정책 리뷰’를 거쳤다. 리뷰를 마친 미국 대북정책의 구체적 내용은 여전히 불분명하지만 몇 가지 원칙은 밝혀졌다. 우선 백악관의 젠 사키(Jen Psaki)대변인은 바이든 행정부의 대북정책은 트럼프식 ‘빅딜(grand bargain)’이나 오바마식 ‘전략적 인내(strategic patience)’와는 다르며, 조정되고(calibrated), 실용적(practical)인 접근법을 통해

262) 최용환, “2021년 한반도 평화프로세스의 전망과 과제,” 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』, 제238호 (2021), p. 1.

263) Evans J. R. Revere, “North Korea’s Economic Crisis: Last Chance for Denuclearization?” Brookings, February 26, 2021, <<https://www.brookings.edu/research/north-koreas-economic-crisis-last-chance-for-denuclearization/>> (Accessed August 23, 2021).

264) “미 국무부, 대북제재 완화 주장 일축... “계속 이행할 것”, 『VOA』, 2021.9.7., <<https://www.voakorea.com/a/6216354.html>> (검색일: 2021.10.8.).

실질적 진전을 추구할 것이라고 밝혔다.<sup>265)</sup> 이외에도 미국은 한반도의 완전한 비핵화(complete denuclearization of the Korean Peninsula)를 목표로 하고 있으며, 6·12 싱가포르 북미공동성명에 기초하여 정책을 추진할 것이라고 밝혔다.<sup>266)</sup> 이 같은 미국의 대북정책 기조는 2021년 5월 개최된 한미정상회담을 통해 더욱 구체화되었다. 첫째, 한미 외교안보장관 사이의 이른바 2+2회담 당시까지만 하더라도 북한만의 일방적 비핵화를 의미하는 것처럼 보이는 ‘북한 비핵화’라는 용어를 사용하였으나, 한미정상회담에서는 ‘한반도 비핵화’라는 표현을 사용하였다. 4·27 판문점선언과 6·12 싱가포르 북미공동성명 등 기존 합의의 연장선상에서 협의를 이어갈 수 있는 여지를 만든 것이다. 둘째, 전임 트럼프 정부와의 차별성을 주장해 온 바이든 정부 기조와 다르게 6·12 싱가포르 북미공동성명 등에 기초하여 정책을 추진하겠다는 입장을 보인 것도 달라진 점이다. 특히 북한은 제8차 당대회 등을 통해서 6·12 싱가포르 북미공동성명을 성과로 과시한 바도 있어서 북미협상 개시를 위한 성의를 미국 측이 보인 것으로 볼 수 있다. 셋째, 전부 아니면 전무(all or nothing) 방식의 접근이 아니라고 밝히고 있어서, 사실상의 단계적 합의 방식을 고려하고 있는 것으로 보인다. 물론 미국이 단계적 접근이라는 표현을 직접적으로 사용하고 있지는 않다. 그럼에도 불구하고 실용적 접근을 통해 실질적 성과를 도출하겠다는 것은 협상의 실질적 진전과 관련하여 긍정적인 사인으로 해석할 수 있을 것이다.

265) The White House, “Press Gaggle by Press Secretary Jen Psaki Aboard Air Force One En Route Philadelphia, PA,” April 30, 2021.

266) John Hudson and Ellen Nakashima, “Biden administration forges new path on North Korea crisis in wake of Trump and Obama failures,” *The Washington Post*, May 1, 2021, <[https://www.washingtonpost.com/national-security/biden-administration-forges-new-path-on-north-korea-crisis-in-wake-of-trump-and-obama-failures/2021/04/30/c8bef4f2-a9a9-11eb-b166-174b63ea6007\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/national-security/biden-administration-forges-new-path-on-north-korea-crisis-in-wake-of-trump-and-obama-failures/2021/04/30/c8bef4f2-a9a9-11eb-b166-174b63ea6007_story.html)> (Accessed October 1, 2021).

하지만 미국은 대북정책 리뷰가 종료되었다고 하면서도 북한을 협상으로 이끌어 낼 수 있는 구체적 유인책을 제시하고 있지는 않다. 바이든 대통령은 미 의회연설에서 외교와 함께 단호한 억지(stern deterrence)를 언급하기도 하였다.<sup>267)</sup> 미국이 외교와 억지 혹은 제재를 동시에 강조하는 것은 전혀 새롭지 않지만, 미국이 먼저 유화적인 조치를 취하지 않을 가능성이 높다는 점은 문제이다. 또한 미국은 북핵문제 해결 과정에서 중국의 책임과 역할을 주문하겠다는 입장을 보이고 있다. 북한에 대해 가장 강력한 영향력을 가진 중국과 협력하여 북핵협상을 진행하겠다는 것이다. 하지만 미중 전략경쟁이 갈수록 치열해지고 있는 상황에서 중국이 얼마나 미국에 협력적으로 나설지는 의문이 아닐 수 없다.

더구나 미중 전략경쟁, 코로나19 대응 실패, 아프가니스탄 철군을 둘러싼 논란 등 미국의 국내외 혼란이 가중되는 상황이어서, 북핵 문제의 정책 우선순위가 높지 않다는 점도 문제이다. 특히 아프가니스탄 철군 이후 바이든 대통령에 대한 지지율이 급락하고 있는 상황에서 미국의 최대 관심은 2022년 중간선거에 쏠릴 수밖에 없다. 여기에 더하여 북한 역시 상황을 장기전으로 파악하고 내부결속에 주력하고 있는 것이 현실이다.

한국으로서는 한반도의 미래와 관련된 핵심사안 가운데 하나인 북핵문제 진행 과정에서 정책적 역할 공간을 확보하는 것이 무엇보다 중요할 수밖에 없다. 1990년대 1차 핵위기 당시 북핵 논의가 북미 직접협상 방식으로 이루어진 결과, 합의 도출 과정에서 한국은 아무런 역할을 할 수 없었지만 제네바합의 이후 상응조치와 관련해서는 한국이 가장 많은 부담을 짊어졌다.<sup>268)</sup> 1990년대와 비교하여 크게

267) The White House, "Remarks by President Biden in Address to a Joint Session of Congress," April 29, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/29/remarks-by-president-biden-in-address-to-a-joint-session-of-congress/>> (Accessed October 5, 2021).

달라진 북핵 상황을 고려했을 때, 그 상응조치의 수준과 범위는 더 커질 수밖에 없는바 북핵문제 진전 과정에서 한국의 입장을 충분히 반영할 필요가 있다. 뿐만 아니라 북핵문제의 해결은 한반도 정전체제를 평화체제로 전환시키는 문제와도 연결될 수밖에 없으므로 한국의 입장과 이해관계의 반영은 필수적이라고 보아야 할 것이다.

물론 북핵문제의 국제적 속성을 고려할 때, 한국만의 노력으로 비핵화 목표를 달성하는 것은 거의 불가능할 것이다. 따라서 향후 한국이 제시해야 할 로드맵은 한국의 국익을 기반으로 하되, 주요 당사자들이라고 할 수 있는 북한, 미국, 중국 등의 이해를 반드시 고려해야 할 것이다. 이후 상술하겠지만 북핵문제에 대한 주변국들의 이해관계가 상이한 측면이 있고, 미중갈등 등 국제관계의 구조적 변화 역시 한반도 비핵화에 부정적인 것도 사실이다. 그렇기 때문에 오히려 한국의 국익과 관심을 반영한 비핵화 로드맵 제시가 긴요하다.

## 나. 추진목표: 한국의 국익을 고려한 비핵화 로드맵 도출

### (1) 한반도 문제에 대한 한국의 정책적 역할 공간 확보

북핵문제의 해결은 한반도 평화체제의 진전과 떼어놓고 생각할 수 없다. 핵문제의 해결과정이 평화체제의 진전과정일 수밖에 없기 때문이다. 그런데 한반도 문제의 국제적 속성을 고려할 때, 한반도 평화체제의 진전은 동북아 평화체제와 동전의 양면이라고 할 수 있다. 이것은 결국 미소 냉전에 대비하여 고안된 1951년 질서, 이른바 샌프란시스코 체제의 변화와 연결될 것이다. 6·25 전쟁 중에 체결된 샌프란시스코 강화조약은 동아시아 국제질서를 규정하는 아시아판

---

268) 실제 제네바합의 이행을 위한 한반도에너지개발기구(KEDO)가 구성되자, 대북 경수로 건설비용 가운데 70%를 한국이 부담하였고, 일본이 20%, 나머지는 EU가 부담하였다. 한용섭, 『북한 핵의 운명』 (서울: 박영사, 2018), p. 88.



베스트팔렌 조약이었다. 샌프란시스코 강화조약은 명분상 태평양 전쟁의 처리를 위한 국제조약이었지만, 실질적으로는 제2차 세계 대전 이후 가시화되고 있던 냉전에 대비한 미국의 동북아 국제질서 기획에 가까웠다. 이 조약에서 미국은 일본의 경제회복과 자유진영 편입을 통해 소련 및 공산권 대응 전략을 구체화시켰다. 따라서 일본에 대한 처리는 관대하였으며, 한국·중국 등 주변국의 이해관계는 제대로 반영되지 않았다. 특히 일본 제국주의로부터 가장 큰 피해를 입은 한국과 중국이 샌프란시스코 강화회의에 참여하지 못하였다는 점이 문제였다. 또한, 소련은 참가하였지만 일본에 대한 전후처리 문제를 놓고 대립하여 결국 서명하지 않았다. 한국의 태평양 전쟁 교전국 지위는 인정되지 않았으며, 일본 식민지배의 불법성도 조약에 명기되지 않았다. 샌프란시스코 강화회의에서 명확하게 정리되지 못한 일본 식민지배의 불법성 문제는 현재까지도 한일갈등의 핵심원인이 되고 있다. 그럼에도 불구하고 샌프란시스코 체제라고 불리는 동 강화조약으로부터 유래한 동북아 국제질서는 냉전기 한반도와 그 주변을 지배하는 기제로 작동하였다. 뿐만 아니라 21세기 현재까지도 샌프란시스코 체제는 살아남아 동북아 국제질서에 영향을 미치고 있다.

북핵문제 진전은 한반도 평화체제 진전과 연관될 수밖에 없는바, 남북 분단 극복은 물론이고 냉전기획으로서 샌프란시스코 체제의 변화로 이어질 가능성이 크다. 그런 의미에서 보자면 2018년 한반도 평화전환 과정에서 한반도 질서의 변화에 일본이 격렬하게 반대한 것은 바로 이 때문이라고 볼 수 있다. 문제는 미중 전략경쟁이 심화되고 있다는 점인데, 미중갈등이 확대·심화되면 신냉전적 갈등구조가 부활하면서 기존 체제 유지의 동력으로 작용할 가능성이 크다. 특히 일본이 인도-태평양 전략을 주도적으로 기획하고 미국이 이를

수용함으로써 북핵문제 해결에 어려움이 가중되고 있다. 이러한 상황에서 한국이 주도적으로 비핵화 로드맵을 마련하지 못한다면 북핵문제 해결은 요원해질 위험성이 있다.

과거 샌프란시스코 체제가 만들어질 때 그 핵심국가들이 자국의 이해를 중심으로 미래 질서를 구상했던 것처럼, 21세기에도 한반도 주변국가들은 자국 국익을 중심으로 판단하고 행동할 것이다. 예컨대 보통국가를 지향하는 일본에 북한이 제기하는 위협은 재무장과 미일동맹 강화의 가장 중요한 명분이다. 미중 전략경쟁 상황에 놓인 미국에 북한의 위협은 그것이 미국 본토를 직접 위협하지 않는다면 미중 사이에서 고민하는 한국을 한미동맹의 틀 속에 잡아 놓을 수 있는 핵심적 기제이자, 서태평양에 미군을 증강 배치하는 명분 가운데 하나가 될 것이다. 중국 역시 북한의 위협이 한반도의 불안정으로 이어지지만 않는다면, 한반도에 대한 자신의 영향력을 과시하는 중요한 기제가 될 수 있다. 2000년대 초반 2차 북핵위기 당시 중국은 6자회담의 주재국이었는데, 이것은 신중국 출범 이후 미국, 일본, 러시아 등 주요 국가들을 중국이 주도하는 베이징 국제협의 테이블로 불러들인 첫 번째 사례였다. 러시아에도 북핵문제는 극동 문제에 자신들이 함께 할 수 있는 중요한 명분일 것이다. 물론 이와 같은 분석은 사태의 일면만을 설명하는 제한적 해석일 수도 있다. 하지만 주변국들이 한반도와 북핵문제를 바라보는 시각이 한국과 다를 수 있다는 점은 분명하다.

각 국가들이 자국 국익을 중심으로 정책을 결정한다는 것이 비난 받아야 한다거나 잘못되었다고 볼 수는 없다. 냉정한 국제정치의 현실에서 그것은 너무나 자연스러운 일이기 때문이다. 따라서 한국 역시 한반도와 관련된 핵심 사안 가운데 하나인 북핵문제 해결과 관련하여 자신의 국익에 부합하는 대안을 가지고 있어야 한다. 물론

북핵문제 해결방안의 현실성 제고를 위해서는 북한과 미국 등 핵심 국가들의 이해관계에 대한 고려도 필수적일 것이다. 하지만 여기에 더하여 한국 역시 북핵을 포함한 한반도 문제의 핵심당사자라는 사실을 망각해서는 안 될 것이다.

한국의 국익이 무엇인지에 대해서는 별도의 자세한 논의가 필요하겠지만, 개략적으로 살펴본다면 국제정치학 교과서에서 제시하는 일반목표를 추구한다고 볼 수 있다. 예컨대 모든 국가는 기본적으로 생존과 번영을 추구한다. 국가의 생존은 이른바 안보(security)와 관련된 핵심 사안이며, 주권과 영토, 그리고 국민 생명의 보존 등과 관련된 개념이다. 여기에 더하여 경제적 번영은 생존의 안정성과 지속가능성을 확보하는 중요한 기제라고 할 수 있다. 한국 역시 이와 같은 일반적인 국익을 추구하고 있음이 분명하다. 하지만 한국은 분단 극복이라는 근대적 과제를 동시에 가지고 있는 국가이기도 하다. 존재성은 이 같은 한국의 상태를 분단형 결손이 발생한 불완전 주권국가라고 정의하기도 한다.<sup>269)</sup> 문제는 한국의 국가적 특수성과 국민정서에 대한 주변국들의 이해가 매우 부족하거나 관심이 없다는 점이다.

대북정책을 둘러싼 한국 내 논쟁과 입장 차이가 존재하지만, 한반도에서 전쟁이 없어야 하며 경제·문화적 번영을 지향해야 한다는 점에 동의하기는 어렵지 않을 것이다. 즉 번영을 위한 기본 전제로서의 평화, 그리고 평화를 안정적이고 공고하게 만드는 기제로서의 번영은 한국의 핵심적인 이해라고 할 수 있다. 여기에 더하여 남북관계 특수성과 공동번영에 대한 이해가 추가될 필요가 있다. 이것은 정전체제의 평화체제 전환과 관련된 것이며, 한반도의 미래와 관련된 핵심사안이다.

---

269) 전재성, 『동북아 국제정치이론: 불완전 주권국가들의 국제정치』 (서울: 한울아카데미, 2020), pp. 15~22.

## (2) 한반도 평화·비핵 프로세스의 실질적 진전

탈냉전 초기 북핵문제가 국제사회의 이슈로 부각된 이후 몇 차례의 관련 합의가 있었지만 매년 검증의 문턱을 넘지 못했으며, 북핵 문제는 지속적으로 악화되었다. 1990년대 초반의 1차 북핵위기는 영변에서의 의심스러운 핵활동을 계기로 촉발되었다. 동 사안은 1994년의 북미 제네바합의로 일단락되는 듯이 보였지만 합의 이행은 지지부진하였으며, 2002년 미국이 고농축우라늄(high enriched uranium: HEU) 문제를 제기하면서 2차 핵위기로 이어졌다. 2차 핵 위기는 중국이 주도하는 6자회담을 통한 해결이 시도되어, 「9·19 6자회담 공동성명」, 「9·19 공동성명 이행을 위한 초기 조치(Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement, 2·13 합의)」, 「9·19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치(Second-Phase Actions for the Implementation of the Joint Statement, 10·3 합의)」 등이 도출되었지만 검증의 문턱을 넘지 못하고 좌절되었다. 2008년 6자 회담이 최종적으로 붕괴된 이후, 북한은 핵개발에 가속도를 냈다. 결국 6차례의 핵실험과 수많은 미사일 시험발사를 거쳐 미국 본토를 위협하는 핵능력을 과시하며 ‘국가핵무력 완성’을 선언하기에 이르렀다.

2018년 이후 한반도 상황에 극적인 변화가 도래하면서, 남북·북미·북중 등 다양한 교차 정상회담이 개최되고 북핵문제 해결에 대한 기대가 높아지기도 하였다. 북한은 스스로 풍계리 핵실험장을 폭파하였고, 동창리 미사일 시험장과 영변 핵시설의 폐기를 약속하기도 했다. 하지만 하노이 북미정상회담이 결렬되면서 북핵문제의 실질적 진전은 이루어지지 못하고 있다.

북핵문제의 실질적 진전이 지지부진한 것과 관련해서는 여러 가지 원인을 찾을 수 있겠지만, 가장 핵심적인 원인은 상호 신뢰의 부족

이라고 할 수 있다. 우선, 미국과 국제사회는 북한의 핵폐기 의지를 신뢰하지 않는다. 따라서 북한이 핵을 폐기할 것이라는 말만 믿고 제재해제 등 상응조치를 취할 생각이 없다. 북한이 먼저 핵폐기와 관련된 실질적 조치를 취해야 한다는 것이다. 반면 북한은 미국을 비롯한 주변국들이 자신을 적대시한다고 주장한다. 따라서 북한은 상대방이 자신을 적대시하는 상황에서 자신들이 먼저 핵무기를 내려 놓을 생각이 없다. 미국이 먼저 적대시정책을 철회한다면 그때서야 핵을 포기하겠다는 것이다. 이와 같은 선(先)핵폐기와 선(先)적대시 정책 포기라는 입장 대립은 북핵문제 진행과정에서 수없이 반복되었다. 특히 수차례의 합의에도 불구하고 핵문제의 진전이 이루어지지 못하면서 상호 불신은 더욱 깊어졌다. 워싱턴에는 이른바 ‘같은 말을 두 번 사지 않는다.’는 입장을 가진 사람들이 다수이다. 이들은 그동안 북한이 미국을 속여 왔으며, 이제 다시는 북한에 속지 않겠다는 입장이다. 반면 북한은 하노이에서 자신들의 최고지도자까지 나서서 성의를 다했지만, 미국이 일방적으로 자신들의 주장만을 내세웠다고 주장한다.<sup>270)</sup> 이처럼 수십 년간 지속적으로 강화된 상호 불신의 벽을 극복하기 위해서는 북핵문제의 실질적 진전이 반드시 필요하다.

그런데 북한의 핵능력이 크게 증가하면서 북핵문제 해결을 위해 논의해야 할 대상 역시 늘어났다. 1차 핵위기 당시에는 영변의 일부 시설에 대한 특별사찰 문제가 대상이었고, 2차 핵위기 당시에는 HEU 프로그램 존재 여부 등이 핵심 사안이었다면, 이제는 핵무기는 물론 핵물질과 관련 프로그램, 그리고 중장거리 미사일 등 다양한 문제들이 그 대상에 더해졌다. 따라서 북한이 진정성을 가지고 핵

270) “[전문] 최선희 북한 외무성 부상 3월15일 평양 회견 발언문,” 『뉴시스』, 2019.3.25., <[https://newsis.com/view/?id=NISX20190325\\_0000598643](https://newsis.com/view/?id=NISX20190325_0000598643)> (검색일: 2021.10.5.).

문제 해결에 임한다고 할지라도 문제 해결에 더 많은 시간이 소요될 수밖에 없게 되었다.

그런데 한국과 미국 등 민주주의 국가 행정부의 임기는 핵문제 해결에 필요한 시간보다 짧다. 단임제를 채택한 한국 정부의 임기는 5년에 불과하며, 미국의 경우에도 8년이 최대이다. 물론 특정 정부의 정책이 그다음 정부에까지 지속될 수 있다면, 정부의 임기 자체가 큰 문제는 아닐 수도 있다. 하지만 민주주의 국가에서 정권교체는 정책의 전환으로 이어지는 경우가 대부분이다. 특히 한국과 미국 모두 정치양극화 현상이 심각해지고 있어 정책의 연속성을 확보하는 것이 점점 더 어려워지고 있다.

논리적으로 본다면 민주주의 국가의 특성상 정권교체에도 불구하고 특정 정책의 지속성이 유지되기 위해서는 그 정책에 대한 유권자들의 일관된 지지가 있어야 한다. 그래서 민주주의 국가의 많은 정부들은 국민들이 체감할 수 있는 정책성가를 지향한다. 성과를 통해 정책에 대한 지속적 지지를 확보할 수 있을 것이기 때문이다. 그런 의미에서 대북정책 혹은 북핵문제와 관련된 문제도 예외가 아니다. 북핵문제와 관련된 실질적 진전과 성과가 필요한 것도 바로 이러한 이유이다. 특히 현재의 한국 정부와 같이 임기 말에 접어든 경우 정책의 성과는 더욱 절실하다. 민주주의 국가 정부는 정책의 성과로 평가받을 것이며, 그것이 정책의 지속가능성 여부를 결정할 것이기 때문이다.

현 정부가 추진한 한반도 평화 프로세스의 성과에 대해서는 여러 가지 평가가 있을 수 있다. 예컨대 현 정부 초기인 2017년처럼 핵실험과 대륙간탄도미사일 시험이 이어지고 북미 간에 거친 메시지를 주고받던 상황과 비교한다면, 2018년 이후 상황은 상당한 진전을 보였다고 볼 수 있다. 핵과 ICBM 모라토리엄은 유지되고 있고, 남북 군사합의 역시 기본틀은 여전히 유지되고 있기 때문이다. 하지만

2018년과 같이 북핵문제 진전의 희망이 높았던 시기와 비교하면, 상황의 진전은 여전히 지지부진하며 향후 전망 역시 밝다고만 볼 수 없는 것이 현실이다.

결국 북미 혹은 관련국 간의 불신을 극복하고, 한반도 평화 프로세스의 지속성을 확보하기 위해서는 북핵문제의 실질적 진전이 반드시 필요하다. 합의를 만들어 내고 이를 이행하는 성과가 있어야 그간의 불신을 조금이라도 줄여 나갈 수 있을 것이며 정책에 대한 유권자들의 신뢰도 만들어 낼 수 있을 것이기 때문이다.

뿐만 아니라 북핵협상이 진전을 보이지 못하고 있는 상황에서도 북한의 핵활동은 지속되고 있다. 실제로 최근 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA) 보고서는 영변의 5MW원자로 및 재처리 시설이 가동되고 있다고 지적하고 있다.<sup>271)</sup>

## 다. 추진방법: 점진적 과정으로서의 비핵화 로드맵 구상

하노이 북미정상회담 결렬 이후 남북은 물론 북미관계 역시 경색된 국면이 지속되고 있어 북핵협상이 향후 어디에서 어떻게 전개될 것인지 정확하게 알 수는 없다. 하지만 북한의 핵능력이 사실상의 핵무기 보유에 근접한 현실을 고려할 때, 핵협상의 본질적 내용이 변화하지는 않을 것이다. 따라서 여기서는 가장 최근의 북미협상인 하노이 사례를 중심으로 쟁점과 대안을 찾아보기로 한다.

최섉희에 따르면 하노이에서 북한은 영변핵시설 폐기를 대가로 민생용 제재 다섯 건의 해제를 요구하였다.<sup>272)</sup> 하지만 미국은 영변

---

271) IAEA, "Application of Safeguards in the Democratic People's Republic of Korea," August 27, 2021, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gc/gc63-20.pdf>> (Accessed October 8, 2021).

272) "[전문] 北 리용호·최섉희 심야 기자회견 발언(종합)," 『연합뉴스』, 2019.3.1., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190301006451504>> (검색일: 2021.10.8.).

보다 더 많은 것을 요구하였다. 우드워드(Bob Woodward)에 따르면 트럼프는 자신이 알고 있는 5개 핵시설 모두의 포기를 요구했다.<sup>273)</sup> 여기에 더하여 볼턴은 북한의 핵은 물론 생화학무기와 탄도미사일 프로그램에 대한 총체적인 신고(declaration)가 필요하다고 주장했다.<sup>274)</sup> 이와 관련하여 로이터(Reuters)는 핵 및 생화학무기 등을 포함한 대량살상무기 전체, 그리고 영변 핵시설을 포함한 북한 내 모든 핵시설의 폐기를 요구했다고 보도했다.<sup>275)</sup> 이상의 논의를 정리하면 미국은 이른바 일괄타결(big deal) 방식을 추구한 반면, 북한은 단계적 접근을 시도한 것이다. 미국은 핵을 포함한 대량살상무기 전체에 대한 포괄적 신고와 폐기 약속부터 하고, 북한이 비핵화 조치를 이행하면 제재를 완화하겠다는 입장이었던 반면, 북한은 영변시설을 폐기하고 이에 상응하는 제재 완화 등을 얻어낸 이후 다음 단계로 이행하기를 원했던 것이다. 즉 미국과 북한은 핵폐기의 범위와 방법에 대해 서로 다른 생각을 가지고 있었다.<sup>276)</sup>

향후 북미 비핵화 협상이 어떻게 시작될지는 알 수 없다. 하지만 미국과 북한 간의 핵심 쟁점은 하노이에서와 크게 다르지 않을 것이라고 볼 수 있다. 북한의 핵능력이 지속적으로 증가하고 있는 것은 분명하지만, 이미 상당한 핵능력을 갖춘 상태이기 때문에 협상 내용 측면에서는 질적변화라기보다는 양적변화의 성격이 강할 것이기 때문이다.

결국 북핵협상의 쟁점은 첫째, 완전한 비핵화의 정의에 대한 문제,

---

273) Bob Woodward, *Rage* (New York: Simon & Schuster, 2020), p. 175.

274) John Bolton, *The Room Where It Happened*, p. 328.

275) Lesley Wroughton and David Brunnstrom, "Exclusive: With a piece of paper, Trump called on Kim to hand over nuclear weapons," *Reuters*, March 30, 2019, <<https://www.reuters.com/article/us-northkorea-usa-document-exclusive-idUSKCN1RA2NR>> (Accessed October 8, 2021).

276) 조은정·김보미·최용환, "북미 비핵화 협상의 쟁점과 과제," 『INSS 전략보고』, 제44호 (2019), pp. 1~17.



둘째, 핵폐기 방법에 대한 문제, 셋째, 초기단계 비핵화 조치에 대한 합의 문제 등이라고 할 수 있다.

첫째, 완전한 비핵화는 남북, 북미정상이 합의한 개념이지만 여전히 모호한 부문이 많다. 「4·27 판문점선언」과 「6·12 싱가포르 공동선언」에서 남북 및 북미정상은 ‘한반도의 완전한 비핵화’에 합의하였다. 하지만 한반도의 완전한 비핵화에 대한 북미의 인식은 상당한 격차를 보인다. 우선 미국은 이미 탈냉전 초기 한반도로부터 전술핵 무기를 철수했기 때문에 한반도 비핵화를 북한 비핵화로 인식한다. 또한 미국이 북핵문제를 접근하는 방식은 전통적인 핵비확산(nuclear non-proliferation) 혹은 핵반확산(nuclear counter-proliferation) 모델이다. 즉, 미국이 볼 때 북핵문제의 핵심은 핵비확산조약(Non-Proliferation Treaty: NPT) 회원국이었던 북한이 NPT를 어기고 핵무기를 개발한 불법적 사안이다. 따라서 불법행위에 대한 보상은 잘못된 것이며, 불법행위가 제거되기 이전에 제재를 해제하는 것에도 소극적이다. 반면 북한은 자신들의 핵개발이 이른바 ‘미국의 대북적대시정책’ 때문이며, 자위권 차원의 조치라고 주장한다. 따라서 한반도의 완전한 비핵화는 자신들만의 일방적 핵폐기가 아니라, 미국의 핵위협까지 제거된 상태여야 한다는 것이다. 더 나아가 북미 간에는 비핵화의 ‘완전성(complete)’이 무엇인지에 대한 합의도 존재하지 않는 것이 현실이다.

둘째, 쟁점은 북핵 폐기의 범위와 방법에 대한 것이다. 전통적으로 미국은 핵폐기의 범위를 분명히 밝히고 이를 신고하기를 원했던<sup>277)</sup>

---

277) 물론 하노이 정상회담 한 달 전 스탠포드 대학교 연설에서 당시 미국의 대북정책특별대표 비건(Stephen Biegun)은 최종적으로는 대량살상무기 전체 폐기를 원하지만, 포괄적 신고를 당장 서두르기보다는 미래 어느 시점에 달성할 목표로 언급하여 다소 유연한 모습을 보이기도 했다. Stephen Biegun, “Remarks on DPRK at Stanford University,” U.S. Embassy & Consulate in the Republic of Korea, January 31, 2019, <<https://kr.usembassy.gov/013119-remarks-on-dprk-at->

반면, 북한은 상호 신뢰가 부족한 상황에서 핵시설을 모두 공개하는 것은 폭격리스트를 제공하는 것과 같다고 반대하였다.<sup>278)</sup> 향후 양자가 어떤 입장을 보일 것인지 확인할 수는 없지만 양자 간 신뢰가 부족한 상태에서 북한이 핵시설 전체를 신고하거나 사찰을 수용할 가능성은 거의 없어 보인다. 즉 북한은 비핵화의 최종상태에 대해 구체적으로 논의하기보다는 단계적으로 합의하고 이를 이행한 이후 다음 단계로 이행하는 ‘단계적 합의, 단계적 이행’을 선호할 것이다. 미국의 바이든 행정부는 조정되고 실용적인 접근(calibrated and practical approach)을 시도한다는 입장을 보이고 있어서 사실상 단계적 접근을 수용한 것으로 해석되기도 한다. 하지만 미국이 비핵화 범위 혹은 비핵화 최종상태에 대한 어떠한 약속도 없이 북한식 접근을 수용할 것이라고 기대하기도 쉽지 않다.

셋째, 초기단계 비핵화 이행조치와 그 상응조치 역시 중요한 쟁점이다. 하노이에서 북한은 영변핵시설의 폐기를 초기단계 조치로 제시하고, 민생관련 5가지 대북제재의 해제를 요구하였다. 하지만 미국은 이른바 영변 플러스알파를 제시하였으며, 제재 해제에 대해서는 소극적인 입장을 보였다. 하노이회담 이후 평양에서 가진 최선희 북한 외무성 부상의 기자회견 내용에 따르면, 트럼프 대통령은 스냅백(조건부 제재 완화) 조건의 제재 완화에 긍정적 의견을 보였다.<sup>279)</sup> 하지만 하노이회담 이후 북한은 제재 완화에 더 이상 매달리지 않겠

---

stanford-university/> (Accessed September 1, 2021). 하지만 하노이에서 미국의 요구는 비건의 언급과 달랐던 것으로 보인다.

278) Simon Denyer, “As clock ticks, South Korea looks for a leap of faith from Washington over North Korea,” *The Washington Post*, November 21, 2018, <[https://www.washingtonpost.com/world/asia\\_pacific/as-clock-ticks-south-korea-looks-for-a-leap-of-faith-from-washington-over-north-korea/2018/11/20/ce640cc6-ebdd-11e8-9236-bb94154151d2\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/as-clock-ticks-south-korea-looks-for-a-leap-of-faith-from-washington-over-north-korea/2018/11/20/ce640cc6-ebdd-11e8-9236-bb94154151d2_story.html)> (Accessed October 5, 2021).

279) “[전문] 최선희 북한 외무성 부상 3월15일 평양 회견 발언문,” 『뉴시스』, 2019.3.25.

다는 입장을 보이고 있으며, 대북적대시정책의 철회를 주장하고 있다. 또한 북한이 하노이에서와 같은 영변핵시설 폐기 제안을 다시 내놓을지 여부 역시 불투명한 것이 현실이다. 북핵협상이 진전을 보이지 못하고 있는 상황에서 초기단계 조치의 내용을 구체화하는 것은 매우 어렵지만, 초기단계 조치 자체가 중요하다는 점은 분명해 보인다.

## (1) 추진원칙

### (가) 포괄적 합의와 단계적 접근의 분리

북한이 핵폐기를 결심하고, 미국과 한국 등 상대방의 선의를 완전히 신뢰한다면 일괄타결 방식의 핵폐기가 더 바람직하고 빠른 방식이 될 수 있을 것이다. 하지만 북핵문제는 상호 신뢰가 존재하지 않는 상황에서 진행되고 있는 것이 현실이다. 즉, 북한은 자신들이 핵을 폐기하였을 때, 한국과 미국 등 주변국이 자신들의 안보를 위협하지 않을 것이라는 보장을 해 달라고 요구해 왔다. 반면 외부에서는 북한이 핵폐기 진정성을 말미 아니라 행동으로 증명해 보이기를 바라고 있다. 이런 상황에서는 국가관계의 신뢰는 선협적으로 존재하는 것이 아니라, 상호관계를 통해 만들어 나가는 것이라는 점에 주목할 필요가 있다. 약속의 도출과 합의의 이행이 중요한 이유이다. 뿐만 아니라 북한의 핵능력이 크게 증가하였다는 점을 고려하면 단계적 핵폐기는 불가피한 측면이 있다. 예컨대 북한이 보유하고 있는 핵시설과 관련 프로그램, 그리고 이미 개발한 핵무기와 어딘가 보유하고 있을 핵물질 등은 각각의 폐기 절차와 방식이 다를 수밖에 없으며 이에 소요되는 시간도 다를 것이다. 또한 정교한 검증 절차가 수반된다면 단순 폐기보다 더 많은 시간이 소요될 수밖에 없다. 여기에 더하여 북한의 평화적 핵이용 권리를 인정하거나, 북한 내 핵 과학자

및 관련 기술 인력들의 전업 등까지 고려할 경우 핵폐기는 매우 포괄적이고 다양한 층위에서 진행될 것이다. 결국 단계적 접근은 단기적으로는 실질적 성과 창출을 위해 중요하지만, 기술적 차원에서 불가피한 측면도 존재한다. 하지만 북한이 원하는 ‘단계적 합의, 단계적 접근’의 경우 각 단계마다 새로운 협상이 필요하여 너무나 많은 시간과 노력이 소요된다는 문제가 있다. 또한 이러한 접근을 수용할 경우 부분 핵폐기로 끝날 우려가 있다는 점에서 한국이나 미국 국내적으로 상당한 반발이 초래될 수 있다.<sup>280)</sup>

사전에 비핵화 범위에 대해 미리 합의하는 것은 미국이 원하는 방식이지만 북한이 수용을 거부하는 문제가 있다. 하지만 미국은 북한의 핵폐기 진정성을 확인하는 방안의 하나로 북한이 핵폐기의 범위를 분명히 해 주기를 바란다. 그렇다면 ‘완전한 비핵화’의 범위에 대해서는 최소한 「9·19 6자회담 공동성명」 수준의 구체화가 필요하다. 즉 ‘모든 핵무기와 현존하는 핵계획의 포기’ 정도의 구체성 있는 합의가 필요하다. 하지만 그 구체적 내용에 집착하면 핵협상 자체가 공전되거나 교착상태에 빠질 우려가 있다. 따라서 비핵화 범위에 대해서는 최대한 구체성을 확보하되, 세부적인 사안에 대해서는 남·북·미 등 관련국 사이 워킹그룹 등 협의체계를 조직하여 지속적으로 논의를 발전시켜 나가는 방식을 검토할 필요가 있다. 과거 6자회담 2·13 합의에서도 관련국들은 미북·북일관계 정상화, 동북아 평화안보체제 등 당장 합의가 어려운 5개 부문에 대해서는 워킹그룹을 설치하여 논의하기로 함으로써 교착상태를 극복해 나갔다. 즉, 포괄적 합의와 단계적 접근을 분리하여, 포괄적 합의는 지속적으로 추구하되 우선은 초기단계 비핵화 진전에 집중하는 방식이다.

항상 쟁점이 되었던 검증과 관련해서도 단계적 접근을 고려할 필

280) 최용환·이수형, 『북핵과도기 한국의 안보정책 과제와 쟁점』, pp. 80~83.

요가 있다. 즉 초기단계에서 미신고 핵시설 등을 포함한 모든 시설에 접근하려 하거나, 일방적 사찰 수용을 요구한다면 협상의 진전 자체가 어려울 가능성이 높다. 따라서 초기단계에서는 제한된 시설을 대상으로 낮은 수준의 검증에서 시작하지만, 상호 신뢰구축에 따라 검증의 범위와 내용을 확대·심화하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 이외에도 핵탄두, 핵물질, 미사일 등 운반체계, 무기화 시설 등 여러 분야를 나누어 다중적 검증체계를 마련할 수도 있다. 여러 부문이 유기적으로 결합되어야 제대로 작동하는 무기체계의 특성상 각 부문에 대한 검증체계를 중첩되게 구축함으로써 속임수의 성공 가능성을 줄이는 확률론적 검증(probabilistic verification) 방식이 그것이다.<sup>281)</sup> 또한 검증이 중요한 문제이기는 하지만 실제 핵무기나 시설의 폐기 혹은 검증 방식은 다양하며, 합의에 따라서 혹은 상호 신뢰 정도나 검증기술의 발달 정도에 따라서 얼마든지 검증 방식이 달라질 수 있다는 점을 기억할 필요도 있다.<sup>282)</sup>

#### (나) 등가적 교환, 동시적 행동

상호 신뢰가 존재하지 않는 국가들 간의 협상에서는 등가적인 교환이 매우 중요하다. 실제 2차 핵위기 당시의 6자회담에서도 회담 당사국들은 이른바 ‘말 대 말’과 ‘행동 대 행동’의 단계적 해법 필요성을 강조하였으며, 2005년 「9·19 6자회담 공동성명」에서 이 내용은 ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’ 원칙에 따른 단계적 방식이라는 표현으로 반영되었다.<sup>283)</sup> 6자회담의 사례를 들지 않더라도 국제협

281) Thomas MacDonald, "The Merits of Probabilistic Verification in Complex Cases Like North Korea," in *New Approaches to Verifying and Monitoring North Korea's Nuclear Arsenal*, eds. Akit Panda, Toby Dalton, Thomas MacDonald, and Megan DoBois (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2021), pp. 21~25.

282) 전봉근, 『비핵화의 정치』 (서울: 명인문화사, 2020), pp. 110~131.

상에서 등가적 교환은 기본적인 원칙이 될 수 있을 것이다. 특히 북한과 미국과 같이 상호 불신이 큰 국가들 사이의 협상에서 등가적 교환은 매우 중요하다.

하지만 과거 우크라이나 등 소련 내 공화국들에 대한 협력적 위협 감축(Cooperative Threat Reduction: CTR) 사례에서 볼 수 있는 것처럼 비핵화 협상은 안보와 경제 간의 비대칭적 교환이 될 수 있다는 점이 문제이다. 실제로 하노이에서 북미가 논의한 것은 핵폐기와 제재 완화의 교환이었기 때문에 교환 대상의 비대칭성을 전제한 것이었다고 할 수 있다. 실제 1994년의 제네바합의나 2005년의 「9·19 6자회담 공동성명」 등에서 모두 비대칭적 교환이 이루어졌다.

하지만 하노이 정상회담 이후 북한은 제재 해제에 더 이상 연연하지 않겠다며 대북적대시정책의 포기를 주장하고 있다. 또한 남한에 대해서는 한미연합훈련 및 첨단군사장비 반입 중단을 요구하고 있다.<sup>284)</sup> 북한의 요구는 최근 더 수위가 높아져서 이제는 주한미군 철수를 언급하는 수준에 이르렀다.<sup>285)</sup> 이 같은 북한의 주장을 조금 더 포괄적으로 이해하자면, 핵문제의 진전 혹은 핵폐기를 위해서는 한미동맹이나 주한미군의 성격변화를 포함하는 한반도 평화체제의 진전이 필요하다는 것이다. 하지만 평화체제 진전 문제는 대북제재 완화보다 더욱 복잡하고 힘든 과정이 필요한 것이 사실이다.

그렇다면 북핵 협상의 단계적 진전에 맞추어 중단기적으로는 경제 제재 해제와 초기단계 비핵화 조치를 교환하고, 장기적·궁극적으로는 평화체제의 진전과 완전한 핵폐기를 교환하는 방식을 검토할 필요가

---

283) 「9·19 6자회담 공동성명」의 제6조에 들어간 표현은 A phased manner in line with the principle of “commitment for commitment, action for action”이다.

284) “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령, 조선로동당 제8차 대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9.

285) “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 답화,” 『로동신문』, 2021.8.11.

있다. 경제제재 해제는 합의 준수에 따른 조건부 방식(snapback)이 가능하며 부분 핵폐기 역시 가역성이 보장된다는 점에서 초기단계 교환은 가역적인 것의 교환인 반면 최종단계의 교환은 불가역성을 최대화하는 조치에 초점을 맞추는 방식이다.

등가적 교환과 함께 상호 불신 상황에서 필요한 원칙 가운데 하나는 동시행동이다. 앞서 언급한 공약 대 공약, 행동 대 행동 역시 이러한 내용을 반영한다. 하노이에서도 그랬지만 북핵문제가 심화되는 과정에서 미국은 북한의 선(先)비핵화 조치를 요구한 반면, 북한은 미국의 선(先)적대시정책 철회를 요구해 왔다. 즉, 상대를 믿을 수 없기 때문에 믿을 수 있는 상대방의 조치가 이루어진 다음에 자신이 이에 상응하는 조치를 취하겠다는 것이다. 양자가 이와 같은 자신들의 입장을 굽히지 않을 경우 협상은 순환논리에 빠져 공전할 수밖에 없다. 따라서 등가적 교환에 합의하였다면 행동은 동시적으로 이루어지도록 할 필요가 있다.

이와 관련된 많은 논의들에서 북한이 취해야 할 조치는 상대적으로 매우 분명한 반면, 북한의 조치에 대한 상응조치의 내용은 여전히 모호한 것이 현실이다. 예컨대 북핵협상이 진전되면 어느 시점에서 인가 평화협정을 체결하고 북미·북일 수교를 하는 등 외교관계 정상화를 통해 평화체제를 진전시켜 나갈 것이라는 점에는 많은 사람들이 동의한다. 하지만 이 경우 한미동맹과 주한미군의 성격변화가 초래될 것인데 이에 대한 논의와 준비는 여전히 미흡하다. 예컨대 북핵이 폐기되고 북미관계가 정상화되면 주한미군이 철수해야 하는지, 아니면 여전히 한반도와 동아시아에 존재하는 힘의 불균형을 메워줄 외부 균형자로 기능할지 여부가 결정되어야 한다. 한미동맹 역시 대북 군사동맹으로서의 성격이 약화된다면 동맹의 새로운 성격을 규정할 공통의 가치와 이해관계에 대한 합의를 마련해야 할 것

이다. 이 문제는 국내외적으로 상당한 파장이 예상되기 때문에 공개적으로 논의할 수 없는 부분이 존재하지만, 협상을 통한 북한의 핵폐기를 이끌어 내기 위해서는 무언가 상응조치가 필요하며 이에 대한 준비가 필요하다는 점은 분명하다. 다만 그 과정이 제재 해제보다 어렵기 때문에 장기과제로 미루되, 핵문제 진전에 맞추어 상응조치를 구체화하는 노력을 병행해야 할 것이다.

#### (다) 정치적 합의로서 완전한 비핵화 & 과정으로서의 비핵화 개념의 수용

북핵협상의 진전을 위해서는 비핵화라는 개념 자체가 기술적인 동시에 정치적 개념이라는 점을 이해할 필요가 있다. 예컨대 「4·27 판문점선언」과 「6·12 싱가포르 북미공동성명」에서 남북과 북미는 ‘완전한 비핵화’에 합의하였다. 하지만 ‘완전한’의 의미는 여전히 확실하지 않으며, 그것이 「6·12 싱가포르 북미공동성명」을 비판하는 사람의 주된 이유 가운데 하나였다. 하지만 과거에 미국이 제시했던 완전하고, 검증가능하며, 되돌릴 수 없는 핵폐기(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement: CVID) 원칙 역시 불분명하기는 마찬가지이다. 즉, CVID의 C(complete)가 무엇을 의미하는지, 되돌릴 수 없는(irreversible) 핵폐기는 구체적으로 무엇인지 등도 모두 분명하지 않다. 또한 북한에 대한 불신이 존재하는 상황에서는 설사 북한이 성실하게 핵신고를 한다고 하더라도 그것을 신뢰할 수 없을 것이다. 반대로 북한 역시 미국을 신뢰할 수 없는 상황에서는 성실한 신고보다는 자신의 잠재력을 보존하려 시도할 가능성이 높다. 완전성의 의미에 불가역성이 포함된다면 그것은 거의 달성 불가능한 목표가 될 것이다. 논리적으로 본다면 북한은 아무것도 없는 상태에서 현재의 핵능력을 구축해 냈다. 따라서 현존하는 모든 핵무기와 관련 프로그램을 폐기한다고 하더라도 다시 현재 수준에



이르는 것이 불가능하지 않을 것이다.

그렇다면 어쩌면 완전하고도 불가역적인 비핵화는 북한 스스로 핵보유가 폐기보다 부담스럽다고 느끼는 어떤 상황, 혹은 다시 핵개발을 결심하여 실제 핵무기 보유까지의 시간을 최대한 길게 만들 수 있는 특정한 조건을 의미할 수도 있다. 결국 비핵화 자체가 정치적 합의의 성격을 가질 수밖에 없다. 기술적으로 완벽한 등가적 교환은 불가능하더라도 정치적으로 합의할 수 있는 등가적 교환은 불가능하지 않을 것이다. 어쩌면 국가 간 협상이라는 것이 이 같은 합의를 도출하는 과정이라고 볼 수도 있을 것이다.

또한 과정으로서의 비핵화라는 개념을 수용할 필요가 있다. 핵폐기의 특정 단계가 완료되어야 비로소 비핵화가 달성되었다고 보는 것이 목표로서의 비핵화라면, 과정으로서의 비핵화는 비핵화의 단계가 심화될 때마다 더 진전된 비핵화를 이룬 것으로 판단하는 개념이다. 과정으로서 비핵화는 비핵화의 진전 단계마다 의미를 부여하여 불가역성을 강화해 나가는 끊임없는 과정에 의미를 둔다. 예컨대 북한이 모든 핵무기와 핵물질, 핵프로그램을 폐기했다고 해서 비핵화가 종료되는 것이 아니라, 그 이후 핵무기 재개발을 방지하는 과정이 필요하다. 즉 비핵화는 북한이 핵무기를 폐기할 때 끝나는 것이 아니라, 그 상태를 지속가능하게 만드는 의미를 포함해야 한다.<sup>286)</sup>

## (2) 초기단계 비핵화 조치와 상응조치의 교환

등가적 교환, 동시행동 원칙에 따른 단계적 접근이 이루어진다면 가장 우선 합의해야 할 부문 가운데 하나는 초기단계 비핵화 조치이다. 물론 이것은 실제 협상이 시작되면 관련국들의 논의에 따라

---

286) 조은정·최용환, “한반도 비핵화 담론의 비교 검토: 정치적 과정으로서 비핵화,” 『INSS 전략보고』, 제132호 (2021), pp. 1~19.

구체적으로 그 범위가 정해질 수밖에 없다. 하지만 하노이 정상회담 논의를 기초로 실현가능한 초기단계 비핵화 조치의 내용을 원론적 수준에서 검토해 볼 필요가 있다.

하노이에서 북한은 영변 핵시설의 폐기를 주장한 반면 미국은 이른바 영변 플러스알파를 요구하였다. 문제는 현재 북한의 태도인데, 하노이회담 이후 북한이 발표한 일련의 입장을 고려했을 때 하노이에서보다 더 후퇴한 입장을 가지고 있을 우려가 있다. 하지만 바이든 행정부 입장에서는 전임 트럼프 행정부가 거부한 조건보다 더 후퇴한 안을 받아들이기에는 국내정치적인 부담이 클 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 재개되는 북미 핵협상의 출발점은 하노이가 끝난 지점에서 크게 벗어나지 못할 것이라고 보는 것이 합리적이다. 왜냐하면 김정은 정권 이후 합의에 가장 근접했던 논의가 하노이 북미정상회담이었기 때문이다. 이와 관련하여 아인혼(Robert Einhorn)은 최근 연구에서 ▲핵물질의 추가생산 중단, ▲하노이에서 북한이 제시했던 영변에 플러스알파(미신고 핵시설 1~2곳) 정도의 구체적 폐기 대상, ▲IAEA 사찰의 수용(제한된 범위에서 전국범위로 확대), ▲핵물질이나 기술의 해외 유출 방지, ▲완전하고 검증가능한 비핵화를 위한 협력의 지속 등을 초기단계 합의 내용에 포함되어야 한다고 주장하였다.<sup>287)</sup> 아인혼의 주장이 미국의 입장을 대변한다고 할 수는 없지만 영변 플러스알파 안을 중심으로 초기단계 비핵화 조치 내용을 검토하고 있다는 점에서 워싱턴 정책서클에서도 하노이 북미협상에서 검토를 시작하고 있음을 알 수 있다.

영변 시설을 중심으로 초기단계 비핵화 범위를 재구성하는 경우,

---

287) Robert Einhorn, "The North Korea Policy Review: Key Choices Facing the Biden Administration," 38North, March 26, 2021, <<https://www.38north.org/2021/03/the-north-korea-policy-review-key-choices-facing-the-biden-administration/>> (Accessed August 10, 2021).

그 상응조치로 스냅백을 전제한 제재 완화를 우선 검토할 필요가 있다. 미국은 북한의 실질적 비핵화 조치가 없는 한 제재를 먼저 완화하지는 않겠다는 입장이지만, 중국과 러시아 등 주변국들은 대북 제재 가역조항(스냅백)을 가동해야 한다는 입장을 밝히고 있다.<sup>288)</sup> 미국 역시 인도지원 문제에 대해서는 제재 완화를 검토하고 있는 것으로 알려지고 있어, 상황에 따라서는 스냅백을 전제한 제재 일부 완화 논의에 동의할 가능성도 존재한다고 볼 수 있다.

하노이 북미정상회담 결렬 이후 북한이 제재 완화에 연연하지 않겠다는 입장을 보이고 있는 것이 사실이지만 북한의 경제사정을 고려할 때, 제재 완화는 반드시 필요해 보인다. 또한 2020년 발생한 코로나19의 충격에서 북한도 예외는 아니어서 북한의 대외무역은 극단적으로 축소되었다.<sup>289)</sup> 대북제재 본격화 이후 이미 경제가 마이너스 성장세로 접어든 상황에서 코로나19에 따른 경제적 충격이 겹쳐진 것이다.<sup>290)</sup> 보건의료체계가 허약한 북한으로서는 코로나19와 같은 감염병 발생 시 물자와 인력의 이동을 철저하게 차단하는 방식으로 대응해 왔다. 이에 따라 대외무역이 감소한 것은 물론이고 북한이 야심차게 추진해 왔던 관광사업에도 차질이 불가피했다. 더 심각한 것은 코로나19 변이 바이러스가 확산되면서 2020년 시작된 코로나19 위기가 언제까지 지속될 것인지도 불분명하다는 점이다.

288) “유엔 안보리, 코로나19 고려해 대북 제재 완화 논의 ... 미국은 여전히 부정적,” 『경향신문』, 2021.9.5., <<https://www.khan.co.kr/world/world-general/article/202109051153001>> (검색일: 2021.10.1.); “중러 안보리서 “대북제재 완화” 왜?... ‘北 상황·북핵중재·대미공조,’” 『뉴스1』, 2021.9.6., <<https://www.news1.kr/articles/?4425840>> (검색일: 2021.10.1.).

289) 북한의 대중, 대러 무역감소 등에 대해서는 김규철, “코로나19가 북한의 무역에 미친 영향,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제23권 1호 (2021), pp. 56~73 참고.

290) 이석, “〈총론〉 북한의 경제위기, 어디까지 진행될까?” 『KDI 북한경제리뷰』, 제23권 1호 (2021), pp. 3~38. 이 글에서 이석은 최근의 북한경제 위기를 1990년대 고난의 행군 시기와 비교하며, 경제적 위기가 정치적 위기로 전환될 수도 있음을 조심스럽게 전망하고 있다.

북한은 국경봉쇄를 포함한 극단적 방역 정책을 통해 코로나19 위기에 대처하고 있지만, 고립은 지속가능한 정책이 될 수 없다. 결국 북한도 경제문제 해결을 위해서는 외부와의 교역이 필요할 것이며, 그 과정에서 보건·의료협력, 백신과 치료제 지원 등이 필수적이다. 아직까지 북한은 이러한 분야의 협력사업에 대해 비본질적인 것이라고 주장하고 있지만, 중장기적으로 이 문제는 본질적인 것이 될 수밖에 없다.

물론 초기단계 비핵화 조치가 이행되는 국면에서는 제재 완화 이외에 북미연락사무소 개소 등과 같은 상징적인 조치들과 함께, 북미 관계 정상화를 위한 논의를 개시할 필요가 있다. 즉, 가역적인 조치들을 충분히 제공하여 북한의 초기단계 비핵화 조치 이행을 유도하여야 할 것이다.

초기단계 비핵화 조치가 영변을 중심으로 한 협상에만 국한될 필요는 없다. 한동안 프론트 로딩(front-loading) 방식이라고 해서 미국 본토를 직접 위협하는 무기의 일부를 신뢰구축 차원에서 먼저 폐기하는 방안이 논의되기도 하였다. 만약 이러한 방식에 초점을 맞춘다면 북한의 핵위협 증가에 따라 대북제재의 수위가 점차적으로 높아진 과정을 역순으로 밟아가는 것이 될 것이다. 논리적으로 본다면 미국은 자국 본토를 위협하는 핵심적 수단들부터 제거할 수 있게 될 것이고, 북한으로서는 가장 강력한 제재부터 완화되는 효과를 얻을 수 있을 것이다. 하지만 이 아이디어는 현실성이 부족한 측면이 있다. 우선 검증 가능한 방식으로 핵탄두나 ICBM을 폐기하고, 미국 측 과학자들이 검증한다면 이것은 북한의 핵심 핵기술을 미국에 공개하는 것에 다름 아니다. 물론 미국 입장에서는 이를 마다할 이유가 없을 것이나 북한 입장에서는 자신의 로켓 기술과 핵무기 제조기술 관련 커넥션과 기술 수준이 다 드러나는 방식의 핵폐기를 먼저 선택할 것이라고 기대하기 어렵다. 물론 중국과 러시아에 핵무기 폐기를 위탁하는 등

의 다른 검증 방식을 택한다면 이 문제는 해결할 수 있다. 하지만 이를 위해서는 초기단계 비핵화 조치 관련 국가의 숫자 증가가 불가피하다. 과거 6자회담의 경험을 돌이켜 보더라도 한반도 문제에 각자 별개의 이해관계를 가진 국가들이 초기단계부터 개입되는 것은 논의의 진전을 어렵게 만들 우려가 있다.

결국 초기단계 비핵화 조치는 상호 신뢰구축을 위해 합의할 수 있는 적절한 선을 찾는 것이 핵심이다. 또한 합의의 도출 이외에 이 합의가 실제로 이행될 수 있는지 여부가 매우 중요하다. 기존에 핵 합의들이 있었지만 한 번도 검증단계를 넘어설 수 없었기 때문이다. 실제 합의가 이행되어야 그 과정에서 상호 신뢰를 만들어 나갈 수 있으며, 더 나은 합의와 성과를 기대할 수도 있을 것이다.

### (3) 최종목표에 대한 합의 도출

「4·27 판문점선언」에서 남북정상은 ‘완전한 비핵화를 통한 핵 없는 한반도 실현’이라는 공동목표에 합의하였다. 「6·12 싱가포르 북미공동성명」에서 북미정상은 ‘한반도의 완전한 비핵화(complete denuclearization of the Korean Peninsula)’에 합의하였다. 하지만 앞서서도 살펴본 바와 같이 완전한 비핵화는 매우 추상적인 개념이어서 구체적으로 무엇을 의미하는지 분명하지 않다. 예컨대 6자회담에서도 쟁점이 되었던 평화적 핵이용 권리를 인정하는지 여부 등은 완전한 비핵화라는 표현만으로는 알 수 없다.

미국의 북핵해법은 기본적으로 비확산 혹은 반확산 논리에 기반하고 있기 때문에, 최선의 경우 과거 우크라이나, 벨라루스, 카자흐스탄 등 과거 소련 공화국들을 대상으로 추진했던 CTR 방식을 희망할 가능성이 높다. 즉, 핵폐기의 범위와 방법을 구체화하고, 약속 이행에 대한 정확한 검증 절차를 마련·이행하고 싶어 한다고 볼 수 있다.

반면 북한은 비핵화의 최종상태에 대한 구체적인 약속보다는 점진적으로 위협 수준을 줄여 나가는 일반 군축의 방식을 선호하는 것으로 보인다. 또한 북한이 원하는 한반도의 완전한 비핵화는 북한만의 핵 폐기가 아니라, 북한에 대한 미국의 핵위협 중단 및 남한에 대한 핵 우산 제공의 중단까지를 의미한다. 이 같은 북미의 입장 차이가 상호 불신의 원인이자, 하노이 북미정상회담 결렬의 근본원인이다.

일괄타결 방식을 주장했던 트럼프 행정부와 달리 바이든 정부에서는 보다 실용적인 접근을 시도할 것이며, 실질적 성과를 목표로 한다는 점에서 사실상의 단계적 접근이 이루어질 가능성이 높아졌다. 하지만 그렇다고 해서 미국이 비핵화 최종상태에 대한 아무런 합의 없이, ‘단계적 합의, 단계적 이행’ 방식을 수용할 가능성은 높지 않다.<sup>291)</sup> 왜냐하면 이와 같은 방식은 매우 어렵고 힘들 뿐만 아니라, 북한의 핵포기 진정성을 최소한의 수준에서라도 확인하고 싶을 것이기 때문이다. 반면 북한은 자신들이 가진 핵시설 모두를 공개 혹은 신고하는 것은 미국에 폭격리스트를 제공하는 것과 같기 때문에 수용할 수 없다는 입장을 보인 바 있다.<sup>292)</sup> 이 같은 북한의 우려를 고려한다면, 과거 소련 공화국들을 대상으로 했던 CTR과 같은 방식의 구체적 핵시설 신고는 어려울 가능성이 높다.

이 같은 양자의 입장을 고려한다면 「9·19 6자회담 공동성명」 수준의 포괄적 합의를 검토할 필요가 있다. 9·19 합의 관련국들은 ‘모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램의 포기(abandoning all nuclear weapons and existing nuclear programs)’에 합의한 바 있다. 이외에 북한이 요구한 평화적 핵이용 권리(실질적으로는 경수로 지원

291) 최용환, “한반도 평화프로세스 재가동과 한미정상회담,” 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』, 제261호 (2021), pp. 1~5.

292) Simon Denyer, “As clock ticks, South Korea looks for a leap of faith from Washington over North Korea,” *The Washington Post*, November 21, 2018.

문제)에 대해서는 적절한 시기(appropriate time)에 다시 논의하기로 하였다. 물론 비핵화의 범위의 구체화라는 측면에서 본다면 이 정도의 합의는 여전히 불충분한 것이 현실이다. 아마도 미국은 폐기 대상 핵 무기, 핵물질, 핵시설 등 모든 핵프로그램 목록과 과거 운행 내역 등 일체에 대한 신고가 필요하다고 생각할 수도 있다. 하지만 북한은 이러한 구체적 목록을 신고하는 데 부정적이다. 뿐만 아니라 북한이 신고한 내용을 미국이 신뢰하지 못하는 경우 미신고 시설에 대한 사찰이나 검증을 요구할 가능성도 있다. 하지만 이러한 문제는 결국 양자 간 신뢰의 문제이며, 신뢰는 관계의 반복 속에서 생성될 수밖에 없다. 따라서 비핵화 범위의 구체화를 비핵화 논의의 입구에 두어서 전체 프로세스의 진전을 더디게 하기보다는 포괄적으로 내용에 합의하고 그 구체화를 위한 별도의 논의기구를 만들어 지속적으로 협의하는 방안을 병행할 필요가 있다. 즉, 합의가 어려운 부분을 초기단계 이행 조치와 분리시켜 지속적으로 협의하면서, 중장기적 합의 도출을 모색하는 것이다. 이러한 방안을 택한다면 초기단계 이행조치에 집중할 수 있게 될 것이며, 초기단계 비핵화 조치의 성과로 조성된 상호 신뢰를 기초로 중장기 과제 해결을 모색할 수 있을 것이다.

#### (4) 비핵화 촉진 수단의 병행: 단계의 압축, 신뢰부족 문제 극복

바이든 행정부에서는 트럼프 행정부 시기의 이른바 하향식(탑-다운, top-down) 방식을 지양하고, 상향식(바텀-업, bottom-up) 방식의 접근을 선호할 것이라는 분석이 지배적이다. 하지만 과거 6자회담에서 관련국들은 단계적 협의와 이행의 방식을 시도하였으나, 각 단계마다 새로운 합의 도출에 많은 노력과 시간이 소모되었고 최종적으로 합의는 이행되지 않았다. 언론 브리핑에서 백악관 대변인이 바이든 대통령은 김정은 위원장과의 정상회담을 염두에 두고

있지 않다고 언급한 바 있지만,<sup>293)</sup> 북한과 같이 최고지도자에 권한이 집중되어 있고 하향식 의사결정이 지배적인 국가와의 협상에서는 하향식 방식의 장점도 존재하는 것이 현실이다. 따라서 적절한 계기를 마련할 수 있다면 상향식의 실무협의를 하향식의 정상회담의 적절한 조화가 필요할 것이다.

이외에도 신뢰가 부족한 상태에서 합의 이행의 신뢰도를 제고할 수 있는 다양한 아이디어들을 접목할 필요가 있다. 우선 단계가 많아 질수록 이행에 대한 신뢰가 떨어진다는 단점을 극복하기 위해 이행 단계를 최대한 압축할 필요가 있다.<sup>294)</sup> 이를 위해서는 핵폐기의 대상을 몇 가지로 범주화하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이 북한은 핵폐기 대상 모두를 신고하는 것은 미국에게 폭격리스트를 건네주는 것과 같으며 거부하였지만, 구체성이 떨어지더라도 핵폐기의 범위를 밝힐 필요는 있다. 그것은 북한의 핵폐기 진정성을 보여줄 수 있는 방법이자, 단계압축 등을 위해 반드시 필요하다.

단계압축과 함께, 비핵화 대상을 몇 개 패키지로 나누어 동시(simultaneous)·병행적(parallel)으로 이행을 개시하고, 순차적으로 완료하는 방안도 검토할 필요가 있다.<sup>295)</sup> 예컨대 핵무기, 핵물질, 핵시설 등의 폐기 절차와 소요 시간 등은 모두 다를 것이다. 따라서 초기단계 비핵화 조치 등을 통해 신뢰가 구축되면, 다음 단계에서는 구분된 여러 패키지의 비핵화 절차를 동시에 병행적으로 착수하는 방안이다. 다만 각 패키지별로 비핵화 소요 시간이 다를 것이기 때

---

293) The White House, "Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki," March 29, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/03/29/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-march-29-2021/>> (Accessed May 20, 2021).

294) 조은정·김보미·최용환, "북미 비핵화 협상의 쟁점과 과제," p. 4.

295) 위의 글, p. 5.



문에 비핵화 완료 시기는 각기 다를 것이다.

단계를 압축하는 방안 이외에 상호 신뢰가 부족한 상황에서 등가적 동시교환 방식의 이행력 제고를 위해서는 합의 이행의 시한을 정하거나, 이행 완료단계에서 상응조치 역시 완료되는 방식 등을 고려할 수 있다. 과거 6자회담에서도 관련국들은 합의의 이행력 제고를 위해 합의 이행의 시한을 정하거나, 합의 이행 완료단계에서 더 많은 보상이 제공되는 방식에 합의한 바 있다.

〈표 IV-1〉 2·13 합의 이행 체계

단계	북한	5개국
[1단계] 폐쇄단계 (60일 이내)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (30일 이내) 5개 실무그룹(비핵화, 북미, 북일관계 정상화, 경제·에너지협력, 동북아 평화·안보체제) 설치 및 회의 개최</li> <li>* 미국은 30일 내 BDA 문제 해결</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3월 19일, 6자회담 개최, 실무그룹 보고 청취와 다음 단계 행동 협의</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영변 핵시설 폐쇄 봉인</li> <li>• IAEA 검증감시 요원 복귀</li> <li>• 5개국과 모든 핵프로그램 목록 협의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미국: 현안 해결과 수교 목표로 미북대화 개시, 테러지원국 지정 해제 과정 개시, 적성국 교역법 적용 종료 진전</li> <li>• 5개국: 북한과 경제, 에너지, 인도지원 협력 합의, 60일 이내 중유 5만 톤 최초 운송</li> <li>• 일본: 북일 양자대화 개시</li> </ul>
폐쇄이후	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이행 확인과 동북아안보협력 모색 위한 6자 장관급회담 개최</li> </ul>	
[2단계] 불능화 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5개국과 모든 핵프로그램 목록 협의(계속)</li> <li>• 모든 핵프로그램 신고</li> <li>• 모든 현존 핵시설 불능화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중유 95만 톤 상당의 경제, 에너지, 인도지원 제공</li> <li>* 적절한 시기에 경수로 제공 논의, 경제협력 증진(9·19 공동성명)</li> </ul>

출처: 전봉근, “북한의 2.13 합의 이행 동향과 전망,” 『주요국제문제분석』, 2007-19 (2007.6.20.), p. 2, <<https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=null&pblctDtaSn=11492&menuCl=P01&clCode=P01&koreanEngSe=KOR&pclCode=&chcodeId=&searchCondition=searchAll&searchKeyword=&pageIndex=69>> (검색일: 2021.5.20.).

〈표 IV-1〉에서 볼 수 있는 것처럼 2·13 합의의 내용을 보면, 폐쇄 단계의 이행을 60일 이내 완료하도록 규정하고, 5개 실무그룹 구성 및 회의개최는 30일 이내, BDA(Banco Delta Asia, 방코델타아시아 은행) 문제 해결 역시 30일 이내 등의 조건을 붙여 합의 이행을 강제하였다. 또한 북한이 영변 핵시설 폐쇄 봉인에 나서는 시점에서는 60일 이내에 중유 5만 톤을 최초 운송하고, 핵프로그램 신고와 핵시설 불능화가 완료되면 중유 95만 톤 상당의 경제·에너지·인도지원을 제공하도록 규정하였다. 물론 6자회담의 경험은 이와 같은 조치에도 불구하고 합의 이행이 순조롭지 않았음을 보여준다. 따라서 합의 이행 시한설정이나, 이해 완료 시 상응조치 완료 등의 조건만으로는 합의 이행력 제고에 충분하지 않을 수 있다. 하지만 다른 방안들과 함께 이와 같은 방안들이 병행된다면 이행력 제고에 보다 기여할 수 있을 것이다.

앞서 언급한 바와 같이 상대방이 합의를 불이행하였을 경우 제공되었던 상응조치를 회수하는 스냅백 조항을 활용할 수도 있을 것이다. 스냅백 조항의 경우 대북제재와 관련하여 유용한 조항이라고 할 수 있는데, 합의가 이행되는 기간 동안 일부 제재를 완화 혹은 해제하였다가, 북한이 합의를 이행하지 않을 경우 다시 제재를 원상 복구시키는 방식이다. 스냅백 조항은 과거 이란핵합의(Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA)에서 사용되었던 방식으로, 하노이에서 트럼프 대통령 역시 적용을 고려했던 것으로 알려지고 있다.<sup>296)</sup> 물론 JCPOA의 사례를 참고하였을 때, 합의 준수 여부 등을 검증·확인하는 절차가 필요할 것이며 이 부문이 또 다른 쟁점이

296) 하노이회담 결렬 이후 북한의 최선희 외무성 부상은 기자회견을 열어 하노이회담에서 트럼프 대통령이 제재 완화와 관련하여 스냅백 조항을 포함시킨다면 합의가 가능할 수 있다는 입장을 취했다고 밝힌 바 있다. “[전문] 최선희 북한 외무성 부상 3월 15일 평양 회견 발언문,” 『뉴시스』, 2019.3.25.

될 여지도 존재한다.<sup>297)</sup> 따라서 스냅백 조항 적용을 위해서는 합의 위반 여부를 객관적으로 판단할 수 있는 기제를 병행 발전시킬 수 있는 방안을 적극 검토해야 할 것이다.

북한의 합의 불이행에 대한 보완조치가 스냅백이라면 미국의 합의 불이행에 대한 보완조치 등도 고려할 필요가 있다. 예컨대 조성렬은 미국의 관계개선 약속 불이행에 대한 대북 신뢰조치로 핵물질 및 핵무기를 북한 내에 봉인한 후, 최종단계에서 폐기하는 방안을 제시한 바 있다.<sup>298)</sup> 이외에도 다양한 아이디어와 방안을 검토할 수 있지만, 중요한 것은 모든 조치가 등가적이어야 한다는 점이다. 즉, 상호 신뢰가 없는 상황에서 일방의 선의만을 요구하기보다는 상호 보완조치를 병행하는 것이 합의 도출에 기여할 것이다.

JCPOA 사례는 북한과 이란의 핵개발 수준 및 국내정치 환경 차이, 관련국들의 이해관계, 주변 국제질서 등 다양한 차이점이 존재하기 때문에 그대로 적용하기는 어려운 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 JCPOA 사례를 참고할 수 있는 것은 미국이 JCPOA를 탈퇴하였음에도 불구하고 다른 국가들이 기존 합의를 존중함으로써 형식적으로라도 지속성을 보이는 점이라고 할 수 있다. 즉, 북미 양자합의 이행의 안정성, 지속가능성을 위해서 주변국들이 동 합의 이행에 보증을 서는 형태가 필요하다. 다만 북핵문제의 특성상 초기단계에서 관련국의 숫자를 증가시키는 것의 단점도 존재하는 만큼, 양자와 다자협상의 순서와 역할에 대한 신중한 고려가 필요하다.

---

297) JCPOA의 경우 이란핵합의검증법(Iran Unclear Agreement Review Act: INARA)에 따라 JCPOA 이행 여부를 대통령이 의회에 90일마다 보고하도록 규정하고 있다. 의회는 대통령이 JCPOA를 인증(certification)하지 않으면 60일 안에 신규제재 조치 부과를 입안할 권리가 있으나 의무사항은 아니다.

298) 조성렬, “북한 핵문제의 해결 방안,” KBS 남북교류협력단, 『북한 비핵화 문제 해결 방안』 (서울: KBS 남북교류협력단, 2019), pp. 138~139.

〈표 IV-2〉 한반도 비핵화 로드맵 개요

구분	내용	비고
목표	한반도 비핵화의 실질적 진전	한반도 평화·비핵 프로세스의 실질적 성과 도출
	한국의 정책적 역할 공간 확보	한국의 국익을 반영한 로드맵 추진
원칙	포괄적 합의와 단계적 접근의 분리	최종목표에 대한 합의를 비핵화 협상의 입구에 두지 말고 이를 중장기 과제로 협의하면서, 초기단계 이행 조치의 성과에 집중
	등가적 교환 & 동시적 행동	행동의 원칙으로서 가역적인 것들의 등가적 교환, 합의의 동시 이행
	정치적 합의로서 완전한 비핵화 & 과정으로서의 비핵화 개념 수용	‘완전한’ 비핵화는 과학적·기술적 개념이라기보다는 정치적 개념이라는 점을 이해하고, 끊임없이 비핵화의 단계를 심화시키고 불가역성을 제고하는 방식의 도입
정책 과제	초기단계 비핵화 조치 & 상응조치의 교환	상호 신뢰가 부족한 초기단계에서는 가역적인 것들을 중심으로 상호 이행 조치를 마련하고 성과 도출에 집중
	최종목표에 대한 합의 도출	초기단계 성과를 기초로 완전한 비핵화의 범위를 점차 구체화시켜 나감.
	비핵화 촉진 수단의 병행	단계의 압축을 통한 비핵화 프로세스의 가속화, 가역적 조치(스냅백)·이행기간 설정 등 신뢰부족 문제 극복을 위한 방안의 병행

출처: 저자 작성.

이상에서 논의한 한반도 비핵화 로드맵을 간략히 정리하면 〈표 IV-2〉와 같다. 한반도 비핵화의 실질적 진전을 목표하되, 이 과정에서 한국의 국익이 충분히 반영되어야 할 것이다. 로드맵 이행을 위한 원칙으로 첫째, 포괄적 합의와 단계적 이행을 분리할 필요가 있다. 한반도 비핵화의 최종상태에 대한 합의를 비핵화 협상의 입구에 두어 논란을 만들기보다는 합의가 어려운 부분을 지속적으로 협의하는 기제를 두어 이 문제를 관리하면서, 초기단계 이행조치에 집중하는 것이다. 둘째, 상호 행동의 원칙으로서 등가적 교환과 동시적 행동에 합의할 필요가 있다. 셋째, 완전한 비핵화가 기술적 개념이라기보다는 정치적 개념이라는 점에 주목할 필요가 있다. 또한 북한이

핵무기와 관련 프로그램을 폐기하면 비핵화가 완성되는 것이 아니라, 다시 핵무기를 개발하지 않도록 끊임없이 관리해 나가는 과정으로서의 비핵화 개념을 수용할 필요도 있다.

비핵화 로드맵의 핵심 과제는 비핵화의 입구와 출구, 그리고 그 과정의 관리가 될 것이다. 비핵화 입구는 초기단계 이행조치인데 아마도 가역적인 것들을 상호 교환하는 방식이 될 것이다. 초기단계가 이행되어 상호 신뢰가 구축된다면 최종목표에 대한 합의가 가능할 것이다. 상호 신뢰가 부족하고 다양한 이해관계가 교차하는 것이 북핵폐기 문제라는 점을 고려하여 비핵화 단계를 최대한 압축하거나, 상호 배신에 대비한 안전장치들을 마련하는 것도 적극적으로 검토해야 한다.

## 2. 북한의 비핵화 동력 유지 및 협상 견인

### 가. 한반도 상황의 평화적 관리와 비핵화 협상 재개 필요성

#### (1) 한반도 평화에 있어 북핵문제의 중요성

북한의 핵능력이 증가하면서 국제사회의 대북제재 수위도 점차 높아졌다. 그 결과 북핵문제는 남북한의 합의만으로 해결이 불가능한 국제적 이슈가 되었으며, 북핵문제의 해결 없이 한반도와 동북아 평화를 이야기할 수 없게 되었다. 북한이 사실상의 핵무기 보유국이 되었으며, 협상을 통한 북핵폐기에 대한 회의론이 증가하면서 군사적 대응책을 마련해야 한다는 목소리도 높아지고 있다. 한국의 자체 핵무장이 필요하다는 주장에서부터, 나토 식의 핵공유론, 미국 전술 핵무기의 한반도 재배치 등의 주장이 그것이다. 대외의존성이 높은 한국의 경제구조, 한반도 주변 국제질서의 현실 등을 고려할 때

군사적 대응 주장의 대부분은 논리적 설득력이 부족하다.<sup>299)</sup> 하지만 북한의 핵위협에 대처하기 위해서는 한미동맹과 미국의 확장억제력에 의존해야 하는 것 역시 분명한 현실이다. 상황이 이렇다 보니 한국은 한편으로는 한미 간 확장억제전략을 발전시키고, 다른 한편으로는 한국형미사일방어체제(Korea Air and Missile Defense: KAMD)를 비롯하여, 전략적 타격체계를 구축하는 등 자체 군사적 대응역량 강화를 병행하고 있다.<sup>300)</sup>

북핵위협에 대응하여 군사력 강화에 나서는 것은 한국만이 아니다. 일본은 북한의 핵과 미사일 위협에 가장 민감하게 반응하는 국가이며, 최근에 발표된 방위백서에서도 북한의 탄도미사일과 핵위협을 자세하게 거론한 바 있다.<sup>301)</sup> 이에 대해 북한 외무성은 자신들의 무력증강책동을 합리화하는 영토강탈야망이라며 비판하기도 하였다.<sup>302)</sup> 실제로 일본의 아베(安倍晋三) 전 총리가 전수방위 원칙에서 벗어난 ‘적 기지 공격능력 보유’를 주장<sup>303)</sup>하는 등, 일본의 보수 우파 정치인들은 일본의 평화헌법을 개정하고 군대 보유가 가능한 보통국가를 명백하게 지향하고 있다. 그 가장 중요한 명분 가운데 하나가 북한의 핵위협인 것도 부인할 수 없는 사실이다.

북한의 핵위협이 동아시아 군비경쟁의 근본원인인지 여부는 별도

299) 최용환·이수형, 『북핵과도기 한국의 안보정책 과제와 쟁점』, pp. 34~45.

300) 국방부, 『2020 국방백서』 (서울: 국방부, 2020), pp. 59~62.

301) “일본 방위백서, 북한 핵·탄도미사일 역량 계속 진전…조기탐지·요격에 중대 도전,” 『VOA』, 2021.7.14., <[https://www.voakorea.com/a/korea\\_korea-politics\\_japan-mod-2021-defense-white-paper-north-korea/6060180.html](https://www.voakorea.com/a/korea_korea-politics_japan-mod-2021-defense-white-paper-north-korea/6060180.html)> (검색일: 2021.10.1.).

302) 리병덕, “흑백을 전도한 일본의 방위백서,” 조선민주주의인민공화국 외무성, 2021.7.15., <<http://www.mfa.gov.kp/kp/japans-white-paper-on-defense-turning-black-into-white/>> (검색일: 2021.9.13.).

303) “아베 언급 ‘적 기지 공격능력’ 전수방위 원칙 위배 논란,” 『연합뉴스』, 2020.6.19., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200619088200073>> (검색일: 2021.10.1.).

의 논쟁이 필요할 것이다. 하지만 그것이 동아시아 군비경쟁의 근본 원인인지 여부와 무관하게 북핵문제의 해결 없이 동아시아 평화를 논의하기는 어려운 것이 현실이다. 예를 들어 사드(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD, 고고도미사일방어체계)는 북핵 위협으로부터 한국과 주한미군을 보호한다는 명분으로 한반도에 배치되었다. 하지만 중국은 사드의 한반도 배치를 미국 주도 미사일 방어망 체계에 한국이 사실상 편입되는 것으로 보았고, 집요한 경제적 보복을 강행하였다. 사드 사례가 보여주는 것은 북핵 위협이 동아시아는 물론 국제질서 전반을 관통하는 미중 전략경쟁이라는 구조적 갈등상황과 한반도 문제가 직접적으로 연계되는 계기가 될 수 있다는 점이다. 미중 전략경쟁은 그 파급력을 고려할 때 한반도는 물론 국제질서에 미치는 영향이 훨씬 큰 근본 문제라고 할 수 있다. 문제는 북핵문제로 인하여 한국의 외교적 운신의 폭이 축소되어 국익이 훼손될 수 있다는 점이다.

트럼프 행정부를 지나면서 노골화된 미중 전략경쟁은 바이든 행정부에 들어서도 유지되고 있다. 트럼프 행정부와 의 단절을 표방한 바이든 행정부에서도 미중관계의 경쟁적 성격을 이어가는 것은 향후 이 현상이 한동안 지속될 것임을 시사한다. 이와 관련된 여러 가지 논의를 정리하여 문정인 교수는 미중 경쟁의 시나리오를 다섯 가지로 분류하고 있다. ▲미중 대결구도 현상이 지속 혹은 악화되는 시나리오, ▲코로나19로 세계화가 후퇴한 새로운 중세 성곽도시의 부활, ▲유엔 중심의 다자주의 질서(Pax Universalis), ▲미국 중심 패권질서의 복원(Pax Americana II), ▲중국이 최종 승리하는 중국 중심 세계질서(Pax Sinica) 등이 그것이다. 이 가운데 문정인은 첫 번째 시나리오 즉 미중 전략경쟁이 유지되거나 악화되는 시나리오의 가능성이 가장 높다고 본다.<sup>304)</sup> 이외에도 미중 전략경쟁에 대해

서는 다양한 시나리오가 제시되고 있지만, 대부분 연구의 결론은 협력과 갈등이 교차할 것으로 예상하면서도 점차 갈등의 측면이 부상할 것으로 보고 있다.<sup>305)</sup>

문제는 미중 전략경쟁이 심화하면서 한반도와 동아시아에서는 냉전적 질서가 다시 강화될 우려가 있다는 점이다. 과거 냉전시대 한반도는 ‘한·미·일 대 북·중·러’라는 이른바 남방 삼각관계와 북방 삼각관계의 대립이 존재하였다. 하지만 탈냉전 시대가 도래하면서 한국은 소련(러시아) 및 중국과 수교하였으며, 냉전적 갈등 구조는 존재하나 매우 약화되는 경향을 보였다. 하지만 미중갈등이 다시 심화하면서 이 같은 갈등 구조가 다시 부활하는 것이 아닌가 하는 우려가 커지고 있다.

미중 간의 패권전쟁이라는 그레이엄 앨리슨(Graham Allison)의 우울한 시나리오<sup>306)</sup>가 현실화될 가능성은 높지 않아 보이지만, 미중 전략경쟁의 폭과 깊이는 갈수록 확대·심화되고 있다. 문제는 여전히 종합국력에서는 미국이 우위에 있는지라 중국은 러시아 등과의 연대를 통해서 미국과의 경쟁에 임하는 전략을 구사하고 있다는 점이다. 그 결과 한반도와 동아시아에서는 북·중·러 협력이 강화되고 있다. 반면 일본이 구상하고 미국이 수용한 인도-태평양 전략은 반중 연대 전략의 성격을 가지고 있어서, 1951년 미소 냉전에 대비하여 마련된 샌프란시스코 체제의 갈등적 속성을 소환하고 있다. 물론 미중 전략경쟁은 과거 미소 냉전과 달리 갈등의 경계선이 분명하지 않으며 경쟁뿐만 아니라 협력의 요소가 혼재한다. 또한

---

304) 문정인, 『문정인의 미래 시나리오』 (서울: 청림출판, 2021), pp. 96~152.

305) 신종호 외, 『뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략』 (서울: 통일연구원, 2019) 참고.

306) 그레이엄 앨리슨 저, 정혜윤 역, 『예정된 전쟁: 미국과 중국의 패권 경쟁, 그리고 한반도의 운명』 (서울: 세종서적, 2018) 참고.



인도-태평양 전략의 핵심인 쿼드에 인도가 참여함으로써 쿼드 자체의 반중 군사적 연대 성격은 많이 희석된 측면도 있다. 하지만 최근에는 국경분쟁에 따른 중국과 인도 간 갈등심화, 쿼드 국가들 간의 군사훈련 강화 추세, 호주·영국·미국 간 오키스(AUKUS) 동맹의 부상, 영국·미국·캐나다·호주·뉴질랜드 사이의 첩보동맹(Five Eyes) 강화 등이 이어지고 있어 미중 전략경쟁의 확대·심화 우려가 증가할 수밖에 없다.

미중 전략경쟁이 심화하면 한국과 같은 국가들은 전략적 선택을 요구받을 가능성이 높아진다. 또한 미중 전략경쟁이 동아시아 및 한반도에서 신냉전 구조의 강화로 이어지면 북핵문제의 해결은 더욱 어려워질 수 있다. 미국의 바이든 정부는 미중 전략경쟁 국면에서도 비확산, 기후변화 등의 영역에서는 미중 협력을 추구할 것이라는 입장을 보이고 있다. 특히 북핵문제의 해결과 관련해서는 북한에 대해 가장 강력한 영향력을 보유하고 있는 중국의 책임과 역할을 주문하겠다는 입장이다. 하지만 미중 전략경쟁이 심화되면 중국이 북한의 핵폐기를 강력하게 요구할 동기가 약화될 우려가 있다. 미중 전략경쟁 심화 국면에서는 중국의 우방인 북한의 전략적 가치가 높아질 것이기 때문이다.

그런 의미에서 2018년 한반도 평화전환 국면에서도 남·북·미 관계 개선과 북중관계 개선이 동시에 이루어졌으며, 하노이회담 이후 남북·북미관계 악화 국면에서도 북중·북러 협력이 이루어졌다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉 한반도 문제는 주변국들의 이해관계와 밀접하게 연관되어 있으며, 북핵문제의 해결 없이 한반도와 동아시아 평화를 이야기할 수 없는 것이 현실이다. 따라서 한국으로서는 우리의 안보는 물론이고 동아시아 평화와 안전을 위해서도 북핵문제의 평화적 해결에 나서지 않을 수 없다. 특히 미중을 포함한 주변국들은

북핵문제를 포함한 한반도 문제를 자신들의 국익을 중심으로 접근하려 할 것이다. 한국이 북핵문제에 더욱 적극적으로 의견을 개진하고 해결책을 제시해야 하는 이유도 바로 이 때문이다.

## (2) 북한의 핵능력 지속 증가 우려

하노이 북미정상회담 결렬 이후에도 한동안 남북관계 발전과 북미협상 재개에 대한 희망을 놓지 않았던 북한은 2019년 12월 말 당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의를 통해 최종적으로 정리된 입장을 내놓았다.<sup>307)</sup> 이른바 ‘자력갱생을 통한 제재 정면돌파전’으로 요약할 수 있는 북한의 전략기조는 다음과 같다. 미국과의 장기적 대립이 불가피하다고 보고, 그렇다면 제재가 한동안 사라지지 않을 것인바 자력갱생을 통해 제재를 정면돌파하겠다는 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 이 전략은 북한경제의 내구력을 보여주어 미국의 제재유용론을 무력화시키는 한편, 다른 한편으로는 핵과 전략무기를 지속적으로 개발하여 한국과 미국을 압박하겠다는 이중전략이다.

대북제재, 코로나19, 자연재해 등 이른바 삼중고로 인해 북한경제가 매우 어려운 형편에 있는 것은 분명해 보인다. 이에 따라 미국의 일각에서는 현재 북한이 직면한 경제위기를 고려할 때 더욱 북한을 압박하여 비핵화를 달성해야 한다는 주장이 나오기도 했다.<sup>308)</sup> 실제 대북제재로 인해서 북한경제가 마이너스 성장으로 돌아선 상황에서 발생한 코로나19의 충격은 북한에 커다란 부담으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 하지만 대북제재에 대한 북한체제의 내

---

307) “주체혁명위업승리의 활로를 밝힌 불멸의 대강: 우리의 전진을 저애하는 모든 난관을 정면돌파전으로 뚫고나가자, 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2020.1.1.

308) Evans J. R. Revere, “North Korea’s Economic Crisis: Last Chance for Denuclearization?” Brookings, February 26, 2021.

구력은 경제 그 자체가 아니라, 경제위기가 정치적 위기로 전환되지 않는 북한체제의 특성에 있다. 예컨대, 1990년대 말 이른바 ‘고난의 행군’ 시기에 북한에서는 최소 수십만에서 최대 수백만의 사람들이 아사한 것으로 추정된다. 하지만 이런 심각한 경제위기 상황에서도 북한체제의 정치적 위기는 도래하지 않았다. 현재 북한의 인도적 위기가 얼마나 심각한지에 대해서는 별도의 평가가 있어야겠지만, 최소한 1990년대 말 위기보다는 심각하지 않은 것은 분명해 보인다. 그렇다면 북한이 앞으로도 상당 기간 버틸 수 있을 것이라고 보아야 할 것이다.

북한이 현재와 같은 고립 상황에서 얼마나 버틸 수 있을지는 알 수 없지만, 문제는 그 기간 동안 북한이 핵과 전략무기 개발을 멈추지 않을 것이라는 점이다. 실제 북한은 제8차 당대회를 통해서 아직 완성되지 않은 다양한 전략·전술무기를 소개하면서 지속적으로 이러한 무기체계를 개발해 나아갈 것이라고 천명하기도 하였다.<sup>309)</sup> 문제는 북한의 핵물질 생산이나 전략무기 개발을 외부에서 제어할 뚜렷한 방안이 없다는 점이다.

북한이 사실상 핵무기를 보유하고 있으며, 막대한 규모의 재래식 군비까지 갖추고 있는 상황에서 전면전의 위협을 감수하지 않고는 북핵문제를 군사적으로 해결할 수 있는 방안도 없다. 실제 1990년대 이후 미국은 수차례 대북 군사적 옵션을 검토하였으나 예상되는 피해 규모를 고려하여 실제 채택하지 못한 것으로 알려지고 있다. 더구나 이라크와 아프가니스탄 등에서 군사적 성공을 거두지 못한 미국이 새롭게 한반도에서 군사적 위협을 감수하려 할지도 의문이다.

대북제재를 더욱 강화하여 북한을 압박하는 방안은 중국의 협력

309) “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령, 조선로동당 제8차 대회에서 하신 경애하는 김정일동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9.

없이는 실효성을 확보할 수 없다. 북한 역시 이 문제를 잘 인지하고 있어, 2018년 이후 북중관계 강화에 주력하고 있으며 중국 역시 여기에 적극적으로 호응하고 있다. 물론 중국이 북한의 핵개발에 찬성하는 것은 아니다. 중국 역시 북핵문제의 해결을 희망하지만, 북한의 붕괴를 바라지도 않는다. 더 나아가 중국의 대북영향력이 어느 정도인지에 대한 의문도 지속적으로 제기되고 있다. 중국의 대북 영향력이 다른 국가들에 비해서는 월등한 것이 사실이지만, 중국이 북한의 정책 하나하나를 좌지우지할 능력을 가지고 있는 것은 아니기 때문이다. 결국 중국의 대북 영향력을 통해 북핵문제에 접근하는 것은 매우 중요하지만 그것에만 의존할 수는 없다.

군사적 수단이나 제재가 북한의 행동변화를 이끌어 낼 수 없다면, 이른바 ‘전략적 인내’를 선택할 수도 있을 것이다. 전략적 인내는 북한의 변화를 바라면서 기다린다는 의미가 강한데, 북한의 선택에 수동적으로 대응해야 한다는 점이 문제이다. 예컨대 북한의 핵능력이 크게 증가하거나, 핵시설의 안정성 문제가 불거지는 경우, 최악의 경우 북한이 핵확산에 나서는 경우 등이 발생하면 이 이후에야 정책적 대응에 나설 수밖에 없다. 하지만 이때에도 군사적 옵션이나 제재 일변도의 정책만으로 문제를 해결할 수는 없다. 북한 역시 이러한 구조를 잘 알고 있으며, 이러한 상황이 반복되면서 북핵문제가 악화된 것이다. 최악의 상황에 대한 군사적 대비와 동맹관리, 필요할 경우 제재의 강화와 유지 등을 선택하더라도 결국 북한을 협상으로 이끌어내서 평화적 해결 방안을 모색하는 것을 병행할 수밖에 없다.

## 나. 추진목표: 정세의 평화적 관리와 북한의 협상 복귀 건인

### (1) 한반도 상황의 평화적 관리

2021년 현재 상황은 북한과 미국 모두 시간이 자기편이라고 인식하고 있는 듯하다. 북한은 한편으로 제재를 버티면서 핵과 전략무기 개발을 지속하면 미국과 한국은 결국 협상국면으로의 전환을 시도할 것이라고 판단하고 있는 것처럼 보인다. 반면 미국은 한편으로는 외교적 해법을 강조하면서도 대북제재의 틀을 지속적으로 유지하면 결국 북한이 협상 테이블로 나올 것으로 판단하는 듯하다. 설사 미국이 ‘전략적 관여’를 표방하더라도, 현재와 같은 교착 국면이 장기화하면 북한은 이를 사실상의 ‘전략적 인내’로 인식할 우려가 있다.

문제는 북한이 미국의 대북정책에 대한 불만으로 전략도발을 강행할 가능성이 항상 존재한다는 점이다. 만약 북한이 핵이나 대륙간탄도미사일 시험과 같은 조치를 취한다면 북미관계는 매우 어렵게 진행될 수밖에 없으며, 한반도 평화 프로세스 역시 심각한 난관에 봉착할 수밖에 없다. 그런 의미에서는 무엇보다 한반도 상황의 평화적 관리가 중요하다.

뿐만 아니라 동북아시아는 곳곳에 역사·영토문제가 남아있는데, 이와 같은 문제는 민족주의적 정서와 결합하면 매우 휘발성이 높은 사안이 될 우려가 있다. 특히 미중 전략경쟁이 심화되면서 동중국해와 남중국해에서의 영토와 항행질서를 둘러싼 문제, 대만문제 등이 지속되고 있어서 한반도 상황을 안정적으로 관리하는 문제가 더욱 중요해지고 있다. 최근 북한이 김여정 부부장 담화를 통해 주한미군 철수 문제를 언급하고,<sup>310)</sup> 왕이(王毅) 중국 외교부장이 아세안지역안보포럼(ASEAN Region Forum: ARF)에서 한미연합훈련 반대

310) “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.8.10.

입장을 밝힌 것<sup>311)</sup>은 북중 간의 이해관계가 수렴하고 있음을 보여주는 것이자, 북중 밀착을 상징하는 것이라고 할 수 있다. 이것은 북한이 중국의 이해에 동의하고 중국은 북한의 이해를 대변하면서 한반도 문제에 개입할 의지를 내비친 것으로, 한반도 갈등이 미중갈등으로 치환될 수 있음을 의미한다.

이외에 북한이 민감하게 반응하는 대북전단 문제 등 핵문제와 직접적 관련성은 없지만 한반도의 군사적 긴장을 고조시킬 수 있는 문제들에 대한 대처도 중요하다. 북한은 대북전단 문제가 자신들의 최고지도자와 체제에 대한 모욕일 뿐만 아니라, 코로나19 방역망을 훼손하려는 의도가 있는 것으로 판단하고 있는 듯하다. 과거 대북전단 살포 시 남측을 향해 사격을 한 경우도 있는바, 만약 대북전단 문제로 남북 간에 군사적 긴장이 높아질 가능성은 항상 존재한다. 한반도에서의 정치군사적 긴장 고조는 단순히 협상을 통한 북핵문제 해결이 어려워지는 것 이상의 심각한 의미를 가진다. 한반도는 세계에서 군사력 밀집도가 가장 높은 지역이며, 한국은 대외의존도가 매우 높은 국가이다. 따라서 한반도에서의 평화는 대한민국의 생존과 번영 자체를 좌우하는 핵심적 조건이다.

북핵협상이 재개된다고 하더라도 협상을 통해 북한의 핵폐기를 최종적으로 설득하는 것이 과연 가능한지는 여전히 불투명하다. 북한이 핵을 폐기하지 않을 것이라고 가정하여 협상을 포기할 수도 없지만, 북한의 선의에만 기대어 협상을 통한 비핵화에 낙관적 기대를 가질 수 없는 것도 현실이다. 하지만 협상이 시작되고 무언가 논의되는 것 자체가 가진 장점에 주목할 필요가 있다. 2018년 한반도 평화 전환 과정이 보여준 것은 협상을 통한 문제해결이 결코 쉽지 않지만,

311) “왕이 ‘한미연합훈련 반대’ 발언에 외교부 “한미동맹사안”, 『경향신문』, 2021.8.9., <<https://www.khan.co.kr/politics/defense-diplomacy/article/202108091724001>> (검색일: 2021.10.1.).

상황을 다소라도 긍정적으로 이끌어 가는 것이 불가능하지는 않다는 점이었다. 즉 협상 재개를 통해 북한의 핵활동을 동결시키거나, 핵능력의 증가 속도를 늦출 수 있을 것이다. 물론 북핵 동결이나, 핵능력 증가 속도 저하가 정책의 목표가 될 수는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 그 자체에 주목하는 이유는 협상보다 빠르고 효과적인 다른 수단이 존재하지 않기 때문이다. 협상 재개를 통해 단기적으로 상황이 더 악화되는 것을 방지하면서, 더 나은 방안을 모색하는 것이 현재로서는 가장 현실적인 방안이다.

북핵협상이 언제 어떻게 재개될 수 있을지는 아직 알 수 없다. 하지만 협상 재개 국면에서 한국의 정책적 역할 공간이 확보되어야 한다는 점은 분명하다. 북핵을 포함한 한반도 문제는 대한민국의 생존·번영과 관련된 핵심이슈이기 때문이다. 한반도 정세의 평화적 관리는 물론이고 북핵협상 재개를 위한 한국 정부의 적극적 역할이 요구되는 것도 바로 이런 이유 때문이다.

## (2) 북한의 협상 트랙 복귀 및 이탈 방지

2017년 국가핵무력 완성 선언 이후 북한은 스스로의 전략적 지위가 변화하였다고 인식하고 있다. 즉, 실질적인 핵무기 보유국가로서 미국과 대등한 관계에서 군축을 해야 한다는 것이다. 하지만 미국이나 국제사회가 북한을 공식적인 핵국가로 인정해 줄 가능성은 거의 없다. 오히려 북한이 핵능력을 과시할수록 국제사회에서 북한은 일탈적인 국가로 인식될 가능성이 높다.

문제는 이 같은 인식 차이가 만들어 내는 다양한 문제들이 북한의 협상트랙 복귀를 어렵게 만든다는 사실이다. 과거에도 미국이 북한을 ‘악의 축’으로 지칭<sup>312)</sup>하거나, 김정은 위원장을 ‘로켓맨’<sup>313)</sup>으로

---

312) “Text of President Bush’s 2002 State of the Union Address,” *The Washington*

부르면 북한은 이를 자신들의 체제와 이른바 최고존엄에 대한 모독으로 인식하여 거친 언어를 사용하여 대응하곤 했다. 또한 인권 문제, 사이버 공격 문제 등 북한의 일탈적 행위에 대한 지적이나, 결의안이 발표되는 경우에도 북한은 매번 민감하게 반응해 왔다. 물론 국제사회의 일반적인 기준에서 보았을 때, 북한체제가 많은 문제점을 가지고 있는 것은 사실이다. 하지만 대북 비난이나 일방적인 결의안 발표 등은 해당 문제 해결에 실질적 기여를 하지는 못하면서, 핵문제와 같은 핵심사안의 진전을 어렵게 만드는 경향이 있다.

미국과 국제사회가 북한을 일탈적 국가로 취급하는 것에 대해 북한은 이를 자신들에 대한 적대시정책으로 규정하고, 이의 해소를 요구하고 있다. 북한은 미국의 선(先)적대시정책 철회를 주장하고 있지만, 미국은 자신들이 북한을 적대시하고 있지 않으며 문제 해결을 추구하고 있다는 입장이어서 양자 간에 인식의 차이가 존재하는 것이 현실이다.<sup>314)</sup> 문제는 북한이 지적하고 있는 대북적대시정책의 내용이 매우 포괄적이거나 모호한 측면이 존재한다는 점일 것이다. 하지만 이 부분에 대해서는 반드시 부정적으로만 받아들일 필요는 없다. 북한 입장에서 보자면 만약 북한이 대북적대시정책의 내용을 몇 가지 정리하여 적시할 경우, 자신들이 지적한 모든 문제가 해결되기 전에 협상에 나서기는 어려울 것이다. 반면 적대시정책의 내용을 모호하게 남겨두면, 두어 가지 핵심적 사안의 변화를 명분 삼아

---

*Post*, January 29, 2002, <<https://www.washingtonpost.com/wp-srv/onpolitics/transcripts/sou012902.htm>> (Accessed October 1, 2021).

313) Kevin Liptak and Jeremy Diamond, "Trump to UN: 'Rocket Man is on a suicide mission'," *CNN*, September 19, 2017, <<https://edition.cnn.com/2017/09/18/politics/donald-trump-un-speech-iran-north-korea/index.html>> (Accessed October 1, 2021).

314) "백악관 '대북정책, 적대 아닌 해결이 목표'," 『한겨레』, 2021.5.3., <[https://www.hani.co.kr/arti/international/international\\_general/993590.html](https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/993590.html)> (검색일: 2021. 10. 3.).



협상에 나설 수도 있다. 즉, 북한 입장에서 대북적대시정책의 내용을 모호하게 남겨두는 것은 전략적 융통성을 확보할 수 있는 방안이기도 하다. 결국 북한이 협상에 나설 수 있는 명분을 미국이 만들어 줄 수 있는지 여부가 중요하다. 북한의 협상 복귀 명분과 관련된 핵심 쟁점 가운데 하나는 북한이 구체적으로 적시한 한미연합훈련 및 첨단군사장비 반입 중단 문제이다. 실제 한미연합훈련이 실시될 때마다 북한이 반발하고 있기 때문에, 매년 2회 정기적으로 실시되는 한미연합훈련을 어떻게 할 것인지에 대한 입장을 정리할 필요가 있다.

협상복귀 명분의 확보 이외에 북한이 협상에 나설 경우 긍정적 결과를 얻을 수 있을 것이라는 기대를 만들어주는 것도 중요하다. 북한이 미국에 대해 ‘새로운 계산법’을 요구하는 것도 결국은 협상의 결과로 자신들이 얻을 수 있는 것이 무엇인지 밝혀 달라는 것일 수 있다. 물론 협상을 시작도 하기 전에 이쪽의 카드를 모두 보여줄 수는 없겠지만, 최소한 협상의 과정과 결과가 일방적이지 않을 것이라는 기대가 필요한 것도 사실이다.

실제 협상이 진행되면 한 번에 모든 것을 타결하려는 이른바 빅딜(Big Deal)을 지향하여 시간을 끌기보다는 빠른 시간 내에 달성할 수 있는 진전을 우선 목표로 할 필요가 있다. 왜냐하면 협상이 진행되는 과정에서의 일정한 편익이 있어야 협상을 이탈하지 않을 것이기 때문이다. 물론 협상에서 이탈할 경우에 발생할 수 있는 불이익을 설득하여 협상을 지속하는 방안도 있을 것이며, 당근과 채찍을 모두가 하는 것이 효과가 더 높을 수도 있을 것이다. 2019년 10월 스톡홀름 실무협상에서 북한은 미국이 결과를 추구하기보다는 시간을 끌면서 상황을 관리하려 한다는 이유로 회담 결렬을 선언했다. 물론 매 회담마다 성과를 도출할 수 없으며, 자신들의 입맛에 맞지 않으면 수개월씩 반응을 보이지 않거나 일방적으로 결렬을 선언하는 북한

의 태도 자체도 문제가 아닐 수 없다. 하지만 협상 진행의 편익이나 협상 이탈의 불이익이 매우 커야 협상이 지속될 수 있다는 점은 분명하다. 일괄타결이 불가능하다면 단계적 접근이 가진 장점을 활용할 필요도 있어 보인다.

## 다. 추진방법: 한중관계 관리와 한미협약, 그리고 남북합의 이행

### (1) 한국의 전략적 가치 제고 및 외교전략 수단의 다양화

이미 국제적 이슈가 되어버린 북핵협상을 긍정적 방향으로 전인하기 위해서는 동북아 및 한반도 국제질서 구조에서 한국의 전략적 입지 강화가 중요하다. 또한 한국의 외교전략 수단이 다양하게 구비되어 있어야 할 것이다.

우선 미중 전략경쟁 구도 속에서 한국의 전략적 역할 공간을 확보할 필요가 있다. 미중 전략경쟁은 앞으로도 한동안 지속될 가능성이 크며 한반도 국제질서에 지대한 영향을 미칠 것이다. 이에 따라 ‘안보는 미국, 경제는 중국’이라는 기존의 대외전략 기초가 더 이상 유효하지 않을 것이라는 지적이 대세를 이루고 있다. 최악의 경우 미국과 중국 사이에서 양자택일적 선택에 내몰릴 우려도 있다. 이러한 상황을 극복하기 위해서는 미국과 중국의 이해가 교차하는 공간 혹은 이슈 영역에서 한국의 전략적 가치를 제고할 필요가 있다. 예컨대 중동이나 동남아 지역에서 한국의 입지가 강화되는 것, 테러·사이버·기후변화 등의 영역에서 국제질서를 한국이 주도해 나가는 것 등이 그것이다.<sup>315)</sup> 즉 한국이 일방적으로 선택을 강요당하기보다는 한국의 선택이 국제적으로 중요한 의미를 가지는 상황을 만들어 내야 할 것이다. 이러한 상황을 만들기 위해서는 기존의 한미동맹

315) 최용환·이수형, 『북핵과도기 한국의 안보정책 과제와 쟁점』, pp. 102~105.

일본도의 외교전략에서 탈피할 필요가 있다. 물론 한국의 안보에 있어 한미동맹이 가장 중요한 자산이며 이것은 앞으로도 한동안 변화하지 않을 것이다. 그렇기 때문에 미국과의 협력은 당연히 추구해야 하겠지만, 무조건적이고 전면적인 협력보다는 우리의 기준에 따른 사안별 협력이 더 바람직하다. 한국이 일방적이고 전면적으로 협력할 경우 미국이 한국에 더 많은 관심을 가질 이유가 없을 것이기 때문이다. 더구나 한국의 국력이 세계 10위권으로 성장하면서 한국의 국익은 특정국가가 아니라 전 세계에 퍼져있는 것이 현실이다. 또한 중국과의 무역 규모는 미국과 일본을 합친 것보다 많아졌으며, 중국이 한국을 직접 위협하고 있는 것도 아니다. 즉 한국에 미국이 중요한 것은 사실이지만, 한국이 중국을 적으로 돌릴 이유도 없다.

북핵문제에 있어 한국이 역할을 담당하기 위해서는 지금까지보다 외교전략적 수단을 더욱 다양화할 필요가 있다. 한미·남북 당국 간의 직접 소통 채널은 앞으로도 매우 중요할 것이다. 하지만 동시에 한중, 한러, 한일 등 관련국과의 우회채널, 유엔·ARF·NPT 등 국제기구와의 협력채널 등을 더 활발하게 활용할 필요가 있다. 또한 당국 간 관계뿐만 아니라 반관반민의 1.5 트랙, 순수 민간 중심의 트랙 2 등도 중요하다. 나아가 보건·환경·기후변화 등 특정 이슈영역을 중심으로 한 소다자 협력틀을 한국이 주도할 필요도 있다. 지금까지의 역사를 돌이켜 보면 남북관계의 부침은 너무나 심한데, 경색 국면에서 한국이 활용할 수 있는 채널은 매우 제한적이었다. 또한 수십 년 동안 한미동맹이 유지되었지만 워싱턴 정책서클에서 한국의 입장에 동조하는 의미 있는 목소리를 만들어 내지 못했다. 요약하면 한미동맹 틀 속에서 한국의 정책적 자율성을 확보하는 것, 남북관계에서 대북정책 지렛대를 확보하는 것 등이 중요하다.

## (2) 남북합의 이행을 통한 신뢰구축

2018년 한반도 평화전환 국면에서 남북한 정상은 세 번의 정상회담을 개최하였다. 특히 「4·27 판문점선언」과 「9월 평양공동선언」을 통해 여러 분야에서의 남북협력사업에 대해 합의하였다. 북한은 남북정상 간의 주요한 합의들이 있었음에도 이것이 이행되지 않은 것에 대해 불만을 제기하고 있다.

### 〈표 IV-3〉 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언」 주요 내용

1. 남북관계의 전면적·획기적 개선과 발전
  - ① 민족자주 원칙 확인, 기채택 남북 선언과 합의 이행
  - ② 고위급회담을 비롯한 각 분야 대화 협상 개최
  - ③ 남북공동연락사무소 개성 설치
  - ④ 각계·각층 다방면 교류: 민족공동행사와 2018 아시안게임 공동 진출
  - ⑤ 이산가족 등 인도적 문제 해결
  - ⑥ 「10·4 선언」 합의 사업 추진, 동해선·경의선 철도·도로 활용 대책 마련
2. 군사적 긴장완화와 전쟁위협 해소 노력
  - ① 지상·해상·공중 등 모든 공간에서 적대행위 중지: DMZ 평화지대화
  - ② 서해 NLL 일대 평화수역 조성
  - ③ 남북교류 확대 위한 군사적 보장대책 수립
3. 항구적이며 공고한 평화체제 구축
  - ① 불가침 합의 재확인 및 준수
  - ② 군사적 긴장 해소와 군사적 신뢰구축에 따라 단계적 군축
  - ③ 2018년 내 종전선언, 남·북·미 3자 혹은 남·북·미·중 4자회담 개최 추진
  - ④ 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도 실현

※ 2018년 가을 문재인 대통령 평양 방문

출처: 청와대, 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언」(2018.4.27.), <<https://www1.president.go.kr/articles/3138>> (검색일: 2021.9.10.)을 토대로 저자 정리.

실제 그 내용을 살펴보면 「4·27 판문점선언」은 합의사안의 상당 부분이 이행되었으나, 철도·도로 연결, DMZ 평화지대화, NLL 일대 평화수역 조성 등 경협분야 합의 및 2018년 연내 추진하기로 한 종전선언이 불발되었음을 알 수 있다. 문재인 대통령은 2020년 제75차, 2021년 제76차 유엔 총회 연설을 통해 종전선언 추진을 거듭 촉구하

였다. 가장 최근인 제76차 유엔 총회에서 종전선언은 하노이 북미정상 회담 결렬 이후 교착된 비핵화 프로세스를 재개하기 위한 출발점으로 제안되었다. 이에 대해 북한은 종전선언의 필요성과 의의를 인정하면서도 이중기준과 적대정책 철회의 선행을 주장하고 있는 상황이다.<sup>316)</sup>

「4·27 판문점선언」이 총론적 합의였다면 「9월 평양공동선언」은 이것을 더욱 세분화한 구체적인 합의였다. 특히 평양공동선언 부속 합의서로 「9·19 군사분야 합의서」를 채택한 것은 남북 군비통제와 관련하여 중요한 의미를 가진 것이었다.

#### 〈표 IV-4〉 「9월 평양공동선언」 주요 내용

1. 남북 대치지역 군사적 적대 종식을 실질적 적대관계 해소로 확대
  - ① 「9·19 군사분야 합의」 채택, 이행
  - ② 남북군사공동위원회 가동: 군사합의 이행 점검, 우발충돌 방지 협의
2. 교류협력 증대와 민족경제 균형 발전 대책 강구
  - ① 연내 동·서해선 철도·도로 연결 착공식 개최
  - ② 조건이 마련되는 데 따라 개성·금강산 정상화, 서해·동해 특구 협의
  - ③ 남북 환경협력 추진, 산림분야 성과 우선 추진
  - ④ 전염성 질병 유입·확산 방지를 비롯하여 보건의료 분야 협력 강화
3. 이산가족 문제 해결 위한 인도협력 강화
  - ① 금강산 이산가족 상설면회소 개설, 면회소 시설 복구
  - ② 이산가족 화상상봉, 영상편지 교환 우선 해결
4. 다양한 분야의 교류·협력
  - ① 문화·예술 교류, 10월 중 평양예술단 서울 공연
  - ② 2020 하계올림픽 등 국제대회 공동 진출, 2032 하계올림픽 공동개최
  - ③ 「10·4 선언」 11주년 행사, 3·1운동 100주년 공동 기념
5. 핵무기와 핵위협이 없는 한반도
  - ① 북: 동창리 엔진시험장과 미사일발사대, 유관국 전문가 참관하 폐기
  - ② 북: 미국이 상응조치를 취하면, 영변핵시설 폐기 등 조치 계속 추진
  - ③ 남북: 완전한 비핵화 위해 협력
6. 김정은 위원장, 가까운 시일 내 서울 방문

출처: 청와대, 「9월 평양공동선언」(2018.9.19.), <<https://www1.president.go.kr/articles/4323>> (검색일: 2021.9.10.)을 토대로 저자 정리.

316) “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.9.24.

하지만 「9월 평양공동선언」은 북미협상의 교착과 대북제재라는 현실적 장벽에 가로막혀 합의의 많은 부문이 진전을 보이지 못하였다. 동·서해선 도로·철도 연결은 착공식만 개최하고 진전이 이루어지지 못하였으며, 2019년 신년사에서 김정은 위원장이 직접 개성·금강산 사업의 조건과 대가 없는 재개 용의를 표명하였음에도 이 부문의 진전도 없는 상황이다. 더 안타까운 것은 타미플루 등 인도적 목적의 의약품 지원에 대해서도 화물차량 등 운송수단이 대북제재 위반이라는 명분으로 제동이 걸린 것이다.<sup>317)</sup> 9·19 군사분야 합의의 기본 틀은 여전히 유지되고 있으나, 동 합의 이행 점점을 위한 남북군사공동위원회 운영 등도 이루어지지 못하고 있다.

물론 한국 입장에서 보자면, 남북정상 합의 가운데 실천이 가능한 대부분은 이미 이행되었으며, 이행되지 못한 사안은 명백히 북핵 문제 진전이라는 단서가 달린 것들이다. 즉, 남측의 이행 의지가 부족했던 것이 아니라, 북핵문제의 진전이라는 핵심고리가 풀리지 않은 것이다. 그럼에도 불구하고 북한이 남북합의 불이행에 불만을 가지고 있는 것은 분명해 보인다. 특히 대북전단 살포 등의 문제는 상호 적대행위 금지에 속하는 사안일 뿐만 아니라, 「4·27 판문점 선언」 등에 구체적으로 적시하여 중단을 약속한 것이기도 하다. 더 나아가 김정은 위원장이 2019년 신년사에서 구체적으로 지적하여 시행을 언급한 개성공단과 금강산 관광사업 역시 아무런 진전을 보이지 못했다. 이 역시 북핵문제 진전과 이에 따른 대북제재 완화가 전제된 사안이지만, 북한으로서는 불만스러운 사안일 것이다.

결국 남북 간의 신뢰 회복을 위해서는 남북이 합의한 사안의 이행이 필수적이다. 기합의한 사항이 이행되지 않으면, 이후 합의의

317) “타미플루 北 지원에 제동 건 美...” “운송수단 대북제재 저촉”, 『아시아경제』, 2019.1.23., <<https://www.asiae.co.kr/article/2019012307361973234>> (검색일: 2021.10.1.).

신뢰가 떨어질 수밖에 없다. 또한 남측이 최대한 합의를 이행하였다는 명분을 확보할 수 있어야, 북한의 합의 이행을 당당히 요청할 수 있을 것이다. 그런 의미에서 향후 관심을 가져야 하는 분야는 보건·환경·안전 등과 관련된 부문이다. 보건·환경 부문 협력 사업은 「9월 평양공동선언」에서 남북이 추진하기로 합의한 영역이다. 더구나 코로나19 상황은 이 분야에서의 협력 필요성을 부각시키고 있다. 물론 북한은 공식적으로 코로나19 환자가 없는 국가이며, 최근에는 북한에 배정된 297만 회분 백신을 다른 나라에 양보하겠다는 입장을 보이기도 했다.<sup>318)</sup> 하지만 코로나19 방역을 위한 국경봉쇄로 북한 내부에 경제적 충격이 발생하고 있는 것은 분명하며, 북한 경제의 현실을 고려할 때 지금과 같은 국경차단을 지속할 수 없다는 점도 분명하다. 결국 북한 역시 백신과 치료제 등 보건의료 분야에서 외부와의 협력이 필요할 수밖에 없다. 특히 코로나19 대응 등 보건의료 부문의 협력은 인도적 문제와 직결되기 때문에 대북제재 면제를 추진할 명분도 뚜렷한 사업이다. 뿐만 아니라 보건의료와 관련된 대북제재 면제는 이미 다양한 부문에서 이루어지고 있고, 한번 제재 면제가 이루어진 사안에 대해서는 이후 면제가 빠르게 이루어지고 있는 실정이다. WHO(World Health Organization, 세계보건기구)는 『국가협력전략』 보고서에서 북한이 감염병 예방, 진단, 치료 모두가 이루어지지 않고 있다며 북한 내 감염병 관리의 심각성을 경고하면서 북한 내 전염성 질환 대처를 위한 기술 지원이 필요하다고 강조하기도 하였다.<sup>319)</sup> 미국 역시 인도적 분야에서의 남북협력에

318) “유니세프, “북한, 코로나 백신 297만 회분을 타국에 양보,” 『YTN』, 2021.9.1., <[https://www.ytn.co.kr/\\_ln/0101\\_202109010908365757](https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202109010908365757)> (검색일: 2021.10.1.).

319) WHO, “Country Cooperation Strategy at a glance,” May, 2018, <[https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/137159/ccsbrief\\_prk\\_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/137159/ccsbrief_prk_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> (Accessed August 27, 2021).

대해서는 찬성하는 입장을 보이고 있다.<sup>320)</sup> 보건 이외에도 남북은 산림 분야를 포함한 환경협력에 합의한 바 있다. 환경 부문에 대한 북한의 관심은 매우 높으며 특히 신재생에너지 분야에 대해서는 김정은 위원장의 신년사 등을 통해 지속적으로 관심을 표명하고 있다. 이외에 환경 분야 협력에 대한 남북한의 관심을 고려하였을 때, 양자의 공통적 관심 의제는 산림, 수자원, 자연재난 등이 거론된다.<sup>321)</sup> 기후변화 등 환경 문제는 미국 바이든 행정부가 밝힌 8대 외교전략의 핵심과제 가운데 하나<sup>322)</sup>이자, 글로벌 의제라는 점에서 남북협력을 추진할 명분은 분명하다.

물론 아직까지 북한이 인도지원을 수용하겠다는 거나, 보건·의료 부분 협력에 적극적인 모습을 보이지 않고 있는 것이 현실이다. 하지만 이 부문의 협력은 남북이 기합의한 사안이며, 추진의 명분과 실리가 분명한 만큼 북측의 수용 여부와 무관하게 지속적으로 제안할 필요가 있다. 비록 북한이 한국이 제안한 보건·환경 부문 협력을 ‘비본질적’인 사안이라며 외면해 왔지만, 코로나19 상황의 전개를 고려할 때 이 부문에서의 협력 문제는 점차 본질적 사안이 될 수밖에 없다.

보건·환경 부문 이외에 남북정상 합의와 관련하여 관심을 가져야 하는 부문은 군사합의이다. 남북군사합의 이행을 통한 군사적 긴장 완화는 대북제재와 무관하며, 이 부문에서의 남북협력 진전은 대북 신뢰 제고에 크게 기여할 것이다. 군사부문 합의의 진전과 관련하여 보다 적극적으로 생각한다면 생화학무기 분야의 남북 군축을 제안

320) “성길, 대북인도적 지원 등 논의...북한의 회신 고대,” 『MBC뉴스』, 2021.8.30., <[https://imnews.imbc.com/news/world/article/6297221\\_34880.html](https://imnews.imbc.com/news/world/article/6297221_34880.html)> (검색일 2021.10.1.).

321) 강택구 외, 『북한 환경상태 조사 및 남북 환경협력사업 개발 연구』 (세종: 한국환경정책·평가연구원, 2020), p. 107.

322) Antony J. Blinken, “A Foreign Policy for the American People,” U.S. Department of State, March 3, 2021, <<https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>> (Accessed September 9, 2021).



해볼 필요가 있다. 생화학무기는 핵무기보다 저렴하면서도 막대한 피해를 입힐 수 있는 대량살상무기이지만 북핵문제에 가려서 상대적으로 주목을 받지 못하였다. 북한의 생화학무기 보유에 대해서는 다양한 추측이 존재하며, 군사부문에서는 지속적으로 우려를 표명해 오고 있다. 미국은 하노이에서 핵무기 이외에 생화학무기를 포함한 대량살상무기 전체의 폐기를 요구한 것으로 알려지고 있다.

북한은 한국보다 앞선 1987년 3월 생물무기금지협약(Biological Weapons Convention: BWC)에 가입한 국가이며, 북한의 외무성 미국 연구소는 북한이 'BWC 가입국으로서 생물무기의 개발과 생산, 저장, 보유를 반대한다.'는 입장을 밝히기도 했다.<sup>323)</sup> 반면 북한은 화학무기금지협약(Cheical Weapons Convention: CWC)에는 가입하지 않은 상태이다. BWC와 CWC 가입국인 한국으로서는 생화학무기 관련 군축 제안을 주도적으로 이끌어 갈 필요가 있다. 또한 생화학무기 부문의 경우 핵무기와 달리 남북한이 상대적으로 대등한 입장에서 논의를 진행할 수 있을 것이다.

이외에 남북군사공동위원회 등 남북군사합의 이행 검증과 관련된 제도적 기제의 발전과 관련된 사안 역시 보다 적극적이고 지속적으로 이끌어 나갈 필요가 있다. 특히 남북관계에서는 명분과 논리도 중요하다는 점에서 합의 이행과 관련하여 한국이 이니셔티브를 쥐고 나갈 수 있는 부문에서 보다 적극적인 모습을 보일 필요가 있다.

### (3) 한중관계 관리를 통한 북한의 도발 방지 및 협력 유도

2019년 12월 당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 자력갱생을 통한 제재 정면돌파전을 선언한 북한은 미중 전략경쟁의 틀을

323) 백진경·전재성, “[북한 바로 읽기 15] 북한의 생화학무기와 완전한 비핵화의 길,” (동아시아연구원 EAI 논평, 2019. 8. 14.), <[https://www.eai.or.kr/new/ko/etc/search\\_view.asp?intSeq=19583&board=kor\\_issuebriefing](https://www.eai.or.kr/new/ko/etc/search_view.asp?intSeq=19583&board=kor_issuebriefing)> (검색일: 2021. 9. 13.).

활용하여 북중관계 강화를 통해 미국의 압력을 상쇄하려는 전략을 구사하고 있다. 북한으로서는 북미갈등이 장기전이 된다면 미국의 제재유용론을 무력화시킬 방안이 절실했을 것이며, 그 대안은 결국 사회주의 우방인 중국과의 관계 강화로 나타나고 있다.

반면 미국의 바이든 행정부는 미중 전략경쟁이 격화되는 국면에 서도 미중 간 협력이 필요한 영역이 있음을 강조하고 있다. 즉, 기후 변화 대응이나 대량살상무기 비확산 분야에서는 미중의 이해가 일치하기 때문에 협력을 추구하겠다는 것이다. 중국은 북한의 최대 무역상대국이자 최고 우방으로서 어떤 국가보다 대북 영향력이 있다고 인정받는 국가이다. 특히 미국의 제재가 작동하기 위해서는 중국의 협력이 필수적이다. 하지만 미중 전략경쟁 국면에서 중국이 미국의 요청에 얼마나 긍정적으로 호응할지는 의문이다. 그렇다고 해서 중국이 무작정 북한을 두둔할 것이라고 판단하는 것도 비현실적이다. 중국은 유엔 안보리 상임이사국으로서 북한에 가해지고 있는 유엔 안보리 대북제재에 모두 동의한 국가이기 때문이다. 지금까지 중국은 북한의 핵개발에 반대하지만, 북한의 붕괴와 혼란에도 반대한다는 입장이다. 북핵문제와 북한문제를 분리하여 대응하겠다는 것이 중국의 입장이고, 미국의 일방적인 대북 제재에 동의하지 않을 가능성이 높지만, 비대칭 동맹은 거의 필연적으로 자율성·안보 교환(autonomy-security trade-off) 동맹이 될 수밖에 없다는 점을 기억할 필요가 있다. 즉, 비대칭 동맹에서 약소국은 강대국의 지원을 통해 안보를 확보할 수 있지만, 그만큼 자율성을 상실할 수밖에 없다.<sup>324)</sup> 북한이 북중관계 강화를 통해 미국의 대중압박을 분쇄하고 싶어 한다면, 중국의 도움이 필수적이고 결국 중국의 대북 영향력이

324) James D. Morrow, "Alliance and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliance," *American Journal of Political Science*, vol. 4 (November 1991), pp. 904~933.

강화될 가능성이 높다. 그렇다면 한반도에서의 불안정한 상황을 원하지 않는 중국의 입장에 어느 정도는 따라줄 필요가 있을 것이다.

그런 의미에서 한국은 한중관계의 관리를 통해 북한의 도발 및 협상트랙 이탈을 방지하여, 북핵협상 진전까지 한반도 상황을 평화적으로 관리하는 방안을 구체화할 필요가 있다. 만약 북한이 핵과 장거리탄도미사일 시험과 같은 전략도발을 감행할 경우 북미관계는 매우 어렵게 진행될 수밖에 없으며, 그렇게 되면 한반도 평화 프로세스 역시 차질을 빚을 수밖에 없을 것이다.

우선은 동북아시아 및 국제사회의 책임 있는 강대국으로서 중국의 위상에 부합하는 역할을 지속적으로 주문할 필요가 있다. 이와 같은 한국의 요구에 중국이 응하도록 하기 위해서는 첫째, 미중갈등 국면에서 완전히 미국 편에 편입되기보다는 유연하고 균형 있는 스탠스를 유지할 필요가 있다. 그런 의미에서 미중 전략경쟁이 심화·확대되면서 탈냉전 이후 한동안 약화되었던 한·미·일 대 북·중·러라는 냉전적 갈등구조가 복원되는 경향이 나타나고 있다는 사실은 우려스러운 점이 아닐 수 없다. 만약 미중 전략경쟁이 동아시아와 한반도에서 냉전적 갈등 구조 강화로 나타난다면 한반도 평화 프로세스의 진전은 커다란 난관에 봉착하게 될 것이다. 이미 북한은 미중갈등 구조에 편승하여 미국의 압력을 분산하겠다는 전략을 노골적으로 보여주고 있는 실정이다. 이런 상황에서 한국이 일방적으로 한미동맹 강화에 나서는 모습을 보여준다면, 중국에 있어 북한의 전략적 가치는 높아질 수밖에 없다. 따라서 한국으로서는 사안별로 미국 혹은 중국과 협력할 수 있다는 여지를 남겨 놓는 것이 중요하다. 즉, 한국의 전략적 가치를 제고함으로써 한국의 이해에 중국이 동의할 수 있는 구조적 기초를 마련해야 할 필요가 있다.

둘째, 한반도 문제의 평화적 해결에 대한 중국의 원칙에 동의하는

모습을 보여줄 필요가 있다. 중국은 오래전부터 이른바 쌍중단을 요구하고 있다. 즉, 한미연합훈련과 북한의 핵·미사일 시험을 함께 잠정중단하고, 비핵화와 평화체제 프로세스를 동시에 진행하자는 것이다. 한국이 중국의 정책을 완전히 따를 필요는 없지만 한반도 안정과 관련된 중국의 이해와 언급에 주목하여 자신들이 공개한 정책에 부합하는 역할을 주문할 필요는 있다.

셋째, 한중 외교안보 대화의 격을 높이고 제도화할 필요도 있다. 미국의 바이든 행정부가 출범하자 미국의 국무·국방 장관이 동시에 한국과 일본을 순방하는 이른바 2+2회담을 개최하였다. 이것은 한미, 미일 나아가서는 한·미·일 동맹의 견고함을 보여주는 상징적인 제스처이기도 했다. 물론 한반도 상황의 현실을 고려할 때, 한국의 핵심 동맹 파트너는 앞으로도 한동안 미국일 것이다. 하지만 미국과 동등하지는 않더라도 중국이 서운해하지 않을 정도의 한중 간 전략적 소통이 필요한 것도 사실이다. 한미 간 전략적 소통은 대통령에 서부터 부처를 망라하여 실무자 수준까지 다양하게 이루어지지만 한중 간 전략 대화는 이 수준에 미치지 못하는 것이 사실이다. 한미와 동등한 정도의 전략 대화가 이루어지지 못하더라도 장관 수준 정도로 전략적 소통의 격을 높이고, 이를 정례화·제도화하는 등의 성의를 보일 필요가 있다.

넷째, 중국이 한국전쟁 정전협정 체결 당사자 가운데 하나라는 점을 잊지 말아야 할 것이다. 1953년 7월 27일 체결된 정전협정의 공식 명칭은 「국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정」이다. 즉 정전협정은 유엔군 사령관과 북한 및 중국 사령관 사이에 맺어진 협정이다. 실제 군사정전협정 제61조는 정전협정의 수정·증보는 반드시 쌍방 사령관들 사이 합의를 거치도록

하고 있다.<sup>325)</sup> 이것의 의미는 정전체제의 평화체제 전환을 위해 정전협정의 내용을 변경하거나 이를 대체하는 평화협정을 체결하기 위해서는 중국 측의 동의가 필수적이라는 점이다. 2018년 「4·27 판문점 선언」에서 종전선언 관련 남·북·미 3자 혹은 남·북·미·중 4자회담이 거론되었을 때 중국이 거세게 반발했던 명분도 이 부분이었다. 즉 한반도 문제에 대한 중국의 이해타산을 우리가 일방적으로 수용할 필요는 없겠지만, 실질적으로 중국이 가지고 있는 영향력과 관심을 무시할 수도 없다. 따라서 북핵협상과 함께 논의될 수밖에 없는 한반도 평화체제의 미래가 중국의 이해에 반(反)하지 않는다는 점을 적극 설득할 필요가 있다. 특히 북한의 개방과 변화가 중국의 이해에 도움이 될 수 있다는 점을 보여줄 필요도 있을 것이다.

한중관계 등 우회적 수단 이외에도 남북관계 차원에서도 불필요한 북한의 도발로 인해 상황이 악화되지 않도록 지속적으로 메시지를 발신할 필요가 있음은 물론이다. 하지만 한중관계의 지속적 강화를 통해 북중관계 강화에 기초한 북한의 대외전략이 중장기적으로 작동하지 않을 수도 있다는 상황을 만들어 내는 것은 매우 중요하다. 국가는 현상에 기초하여 판단하기도 하지만, 중장기 전망에 따라 정책을 결정하는 경우도 많기 때문이다.

#### (4) 한미협의를 통한 북한의 협상 트랙 복귀 전인

2021년 3월 3일 미국은 국가안보전략 임시지침<sup>326)</sup>과 외교전략

325) 「국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정」 제61조에 의하면, 본 정전협정에 대한 수정과 증보는 반드시 적대 쌍방 사령관들의 상호 합의를 거쳐야 한다. 「국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정」(1953.7.27.), 대한민국 정책브리핑 <<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22033>> (검색일: 2021.10.1.).

핵심과제<sup>327)</sup> 등을 발표하였다. 여기에서 미국은 전염병, 경제침체, 인종차별, 기후위기, 국수주의, 중국·러시아 등 독재국가와의 경쟁 등을 현 시기 자국 안보의 도전과제로 인식하고 있음을 밝혔다. 특히 중국을 국제체제에 도전할 수 있는 유일한 도전자로 인식하는 한편, 이란과 북한의 판도를 바꿀 수 있는(game changing) 능력과 기술 확보 노력이 미국과 동맹국 그리고 지역 내 안정을 위협한다고 규정하였다. 미국의 안보전략 우선순위는 미국인 보호, 경제번영 및 기회 확대, 민주주의와 미국인들의 생활방식 보호이며, 이를 위해 미국은 NATO 및 호주, 일본, 한국 등 동맹국과 협력하겠다는 의지를 밝혔다. 러시아 및 중국과 의미 있는 대화를 통해 비확산 노력을 주도할 것이며, 원칙에 기반한 외교적 접근을 통해 이란 핵문제, 북한의 핵·미사일 프로그램에 대응할 것이라는 입장도 표명하였다.

결국 미국 대외정책의 최대 관심사는 중국이며, 미국의 대중정책 추진을 위해 NATO, 일본, 한국, 호주 등 동맹국들과 협력하겠다는 것이 미국 대외전략의 골자라고 할 수 있다. 이런 측면에서 보자면 일본 아베 정부가 제안하고 미국이 수용한 쿼드와 자유롭고 열린 인도태평양(Free and Open Indo-Pacific: FOIP) 전략의 틀<sup>328)</sup>은 한동안 유지될 가능성이 높다고 볼 수 있다. 또한 지금까지 북한 위협 대응 목적으로 운용된 한미동맹을 중국견제용으로 확대하려 시도할 가능성도 있다고 할 수 있다.

이러한 미국의 대외정책 입장에 더하여 최근 미군의 아프가니스탄

326) The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*.

327) Antony J. Blinken, "A Foreign Policy for the American People," U.S. Department of State, March 3, 2021.

328) 조양현, "미일 2+2회의 성과 및 함의," 『IFANS FOCUS』, 2021.3.29., <<https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=null&sn=13753&boardSe=pbl&pblctDtaSn=13753&clCode=P07&menuCl=P07&searchKeyword=%EB%AF%B8%EC%9D%BC22&pageIndex=1>> (검색일: 2021.10.5.).

철군으로 바이든 대통령의 지지율이 급락하는 등 미국의 국내외 현안이 산적하여 있는 실정이다. 코로나19 초기 대응에 실패한 미국의 코로나19 감염자 통계는 참담한 실정이며 백신 보급 확대에도 불구하고 이러한 추세는 커다란 변화를 보이지 않고 있는 상황이다.

물론 미국이 북한문제에 관심을 보이지 않고 있는 것은 아니다. 바이든 행정부는 출범 이후 100일에 걸친 대북정책리뷰를 실시하였다. 정책리뷰 결과 미국은 트럼프식 ‘빅딜(grand bargain)’이나 오바마식 ‘전략적 인내(strategic patience)’와는 다른 정책을 추구할 것임을 밝혔다.<sup>329)</sup> 또한 정교하고 실용적인 접근(calibrated practical approach)을 통해 실질적 진전을 추구할 것이라고도 했다. 또한 대북 제재에 대해서는 유지에 방점을 두면서도 특정한 조치들(particular steps)에 대해서는 제재 완화(relief)를 제공할 준비가 되어 있다고 밝히기도 했다. 여기에 더하여 5월 21일 한미정상회담에서는 보다 유연한 입장을 보여주기도 하였다.<sup>330)</sup> 예컨대, 북핵비핵화가 아니라 6·12 싱가포르 북미공동성명에서 사용되었던 ‘한반도의 완전한 비핵화’를 목표로 제시한 것, 남북대화와 관여, 협력에 대한 바이든 대통령의 지지 표명 등이 그것이다. 한미정상회담에서 양국 정상은 대북접근법을 서로 조율하고 합의하였지만, 여전히 해결되지 않은 문제들도 남아 있다. 우선 대북접근법의 기초가 보다 유연하고 실용적으로 바뀌었다고 하지만, 북한을 협상 테이블로 이끌어 낼 수 있는 구체적 유인책은 제시되지 않았다. 미국은 북한이 먼저 실질적인 조치를 취하지 않는 한 미국이 선제적으로 제재를 완화하거나

---

329) The White House, “Press Gaggle by Press Secretary Jen Psaki Aboard Air Force One En Route Philadelphia, PA,” April 30, 2021.

330) 이하 논의는 한미정상회담 공동성명의 내용에 기초하여 서술하였다. 청와대, “한·미 정상 공동성명,” 2021.5.22., <<https://www1.president.go.kr/articles/10346>> (검색일: 2021.5.31.).

해제하지 않겠다는 입장을 가지고 있는 것으로 보인다. 물론 인도적인 사안 등에 대해서는 제재 완화를 고려하지만, 경제협력 등이 가능한 핵심 제재에 대해서는 여전히 강경한 입장을 가지고 있는 것이다.

남북관계와 관련하여 핵심쟁점 가운데 하나는 첨단군사장비 반입 및 한미연합훈련 중단 문제이다. 북한은 이것이 이른바 ‘본질적’인 사안이라며 남북관계 개선의 전제조건으로 제시하고 있는 상황이다. 또한 2021년 9월 최고인민회의 시정연설에서 김정은 위원장은 이중 기준과 적대시 관점 및 정책 철회를 선결되어야 할 중대과제로 제시 하기도 하였다.<sup>331)</sup>

이에 따라 한미연합훈련이 실시될 때마다 국내적으로는 실시 여부를 둘러싼 논란이 발생하고, 연합훈련이 실시되면 북한의 반발이 이어지는 등 남북관계 경색의 원인이 되고 있다. 북한의 반발을 고려한 한국 정부는 연합훈련의 규모를 축소하거나 실기동 훈련이 없는 지휘소 연습 등으로 바꾸어 실시하기도 하였지만, 북한은 훈련의 규모나 내용이 아니라 실시 자체를 문제 삼고 있다. 한국이 연합훈련을 중단하지 못하는 것은 전시작전권 전환 등 군사주권과 관련된 사안이 연합훈련이기 때문이다. 또한 한미동맹의 기본 성격이 북한의 군사적 위협 억지 및 방어를 위한 군사동맹의 성격을 가지기 때문이기도 하다. 한미연합훈련을 축소하거나 일시 중단할 수는 있지만 영구히 중단할 수 없다면, 이 문제에 대한 한미의 전략을 수정할 필요가 있다. 즉, 한미연합훈련을 협상 개시 혹은 관계 개선의 전제조건으로 삼기보다는 ‘협상이 진행되는 동안’, ‘일시적으로’ 중단될 수 있는 사안임을 분명히 할 필요가 있다. 이렇게 접근할 경우 연합훈련은 협상 개시의 조건이 아니라 협상 지속을 위한 카드가

---

331) “경애하는 김정은동지께서 력사적인 시정연설 《사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여》를 하시였다,” 『로동신문』, 2021.9.30.



될 수 있을 것이다. 한미연합훈련에 대한 한미의 입장을 이와 같이 조정하여, 지금처럼 연합훈련 문제로 수세적인 상황에 몰리지 않으면서 북한의 협상트랙 이탈을 방지할 수 있는 카드로 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다.

북한이 하노이에서 요청했던 민생 관련 제재문제를 어떻게 할 것인지에 대한 한미합의를 도출할 필요도 있다. 북한경제의 어려운 현실을 고려할 때, 북한의 공식적 언술과 무관하게 이 문제는 멀지 않은 시일 내에 의제로 부각될 가능성이 있기 때문이다. 물론 북한이 아무런 조치를 취하지 않고 있음에도 미국이 선제적으로 제재를 완화하려 하지는 않을 것이다. 왜냐하면 미국 측의 인식 속에서 북한의 핵개발은 NPT 체제를 위반한 불법행위이기 때문이다. 미국은 불법행위에 대해 보상하는 것은 북한은 물론 다른 국가들에도 나쁜 사인이 될 수 있다고 본다.

하지만 제재의 목적이 북한을 벌주기 위한 것이 아니라 북한의 정책 변화를 추구하는 것이라는 점을 설득할 필요가 있다. 또한 북한에 대한 경제제재가 제재 대상인 북한의 정책결정자들이 아니라 북한의 일반 주민들의 피해로 나타나는 점에 대해서도 문제를 제기할 필요가 있다. 다만 북한의 배신에 대한 미국의 우려를 고려하여 스냅백 등 제한조건을 걸어서 제재의 일부를 완화 혹은 면제하는 방안을 적극 설득할 필요가 있다. 이미 중국과 러시아는 유엔 안보리에서 대북제재 완화를 제안한 바 있고, 스냅백 조건의 제재 완화에 대해 중리가 논의하고 있다는 사실을 밝히기도 하였다. 물론 아직까지 선제적 제재 완화에 대해 미국이 소극적인 입장을 보이고 있는 것이 사실이며, 미국의 산적한 국내의 현안으로 인해 북핵문제의 정책적 우선순위가 높아 보이지 않는 것도 우려스러운 점이라고 할 수 있다. 따라서 한국으로서는 미국의 대북정책의 전략적 인내 시즌 2가 되어서는 안

된다는 점을 적극 설득할 필요가 있다.<sup>332)</sup>

이상의 내용을 정리하면 미국 내에서는 현재 북한이 직면한 경제 위기를 고려할 때 더욱 북한을 압박하여 비핵화를 달성해야 한다는 주장<sup>333)</sup>이 있는가 하면, 장기적·단계적 접근이 보다 현실적이라는 주장<sup>334)</sup> 등이 교차하고 있다. 이런 상황에서 대북정책리뷰 종료에도 불구하고 미 행정부가 별다른 대북 유인책을 제시하지 않는 것은 북핵문제의 정책 우선순위가 높지 않음을 시사한다. 다만 미 행정부 외교안보라인 핵심 인사들이 과거 이란핵합의의 주역들이며, 토니 블링컨(Antony John Blinken) 미 국무장관은 싱가포르 북미정상회담 직전 뉴욕타임즈 기고문에서 중간단계합의(interim agreement)와 포괄적합의(comprehensive agreement)의 단계적 해법을 제시<sup>335)</sup>한 바가 있어서 단계적 접근이 가능할 수도 있다는 희망이 존재한다는 점이 긍정적이라고 할 수 있다.

이와 같은 미국의 대외정책 기초를 고려할 때, 한국으로서는 한미 동맹을 보다 수평적으로 발전시켜서 한반도 문제에 대한 정책적 자율성을 제고하는 방안을 적극 모색할 필요가 있다. 미국의 판단과 결정에만 의존해서는 문제 해결이 지지부진해지거나, 한국의 이해와 어긋난 결과를 초래할 우려가 있기 때문이다.

## (5) 교착 국면 돌파를 위한 계기 마련

2021년 9월 제76차 유엔 총회 연설에서 문재인 대통령은 다시 한

---

332) 조한범, “재검토를 마친 바이든 정부 대북정책 평가와 대응방향,” pp. 2~4.

333) Evans J. R. Revere, “North Korea’s Economic Crisis: Last Chance for Denuclearization?” Brookings, February 26, 2021.

334) Robert Einhorn, “The North Korea Policy Review: Key Choices Facing the Biden Administration,” 38North, March 26, 2021.

335) Antony J. Blinken, “The Best Model for a Nuclear Deal With North Korea? Iran,” *The New York Times*, June 11, 2018.

번 종전선언을 제안했다. 종전선언은 과거 미국의 부시 행정부에서 제안했던 사안이기도 하지만, 2018년 「4·27 판문점선언」에서 남북 정상은 약속한 과제이기도 하다. 또한 6·12 싱가포르 북미정상회담에서도 종전선언 문제가 논의된 바 있으니 남북 및 북미정상이 추진에 합의한 사안이라고 할 수 있다. 하지만 2019년 2월 하노이 북미정상회담이 결렬되면서 종전선언 문제는 한동안 의제로 부상하지 못했다.

한국 정부는 종전선언이 정치적·상징적 의미를 가질 뿐 정전체제의 법적 성격을 훼손하지 않는다는 입장이다. 반면 미국은 정치적·상징적 선언이라고 하더라도, 전쟁이 종식되었다는 선언 자체를 되돌릴 수 없다는 것에 대한 부담감을 가지고 있는 것으로 보인다. 즉, 북한의 현실적 위협이 존재하는 상황에서 먼저 전쟁의 종식을 선언하는 것이 논리적으로 맞지 않다고 여기는 것이다. 다만, 최근 문대통령의 종전선언 제안과 관련하여, 미 국방부 존 키비(John Kirby) 대변인은 종전선언 논의에 열려 있다는 다소 유연한 입장을 표명한 바 있다.<sup>336)</sup> 2018년 판문점선언 이후 종전선언 추진에 적극적이었던 북한은 2018년 10월 이후 소극적 태도를 고수하고 있다. 특히 하노이 노딜 이후에는 대북적대시정책 철회 주장을 고수하고 있다. 최근에는 종전선언의 의미 자체는 부인하지 않으면서도 이중기준과 적대시정책 철회 등이 선행되어야 한다는 입장을 표명하고 있다.<sup>337)</sup>

2021년 현재 한국 정부가 제시한 종전선언은 교착상태를 해소하는

336) John F. Kirby and Dr. Kathleen Hicks, "Deputy Secretary of Defense Dr. Kathleen Hicks and Pentagon Press Secretary John Kirby Hold a Press Briefing," U.S. Department of Defense, September 22, 2021, <<https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2785615/deputy-secretary-of-defense-dr-kathleen-hicks-and-pentagon-press-secretary-john/>> (Accessed October 1, 2021).

337) "경애하는 김정은동지께서 력사적인 시정연설 《사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여》를 하시였다," 『로동신문』, 2021.9.30.

비핵화 협상의 입구로서 제시된 것이다. 하지만 북한은 입구 앞에 새로운 과제를 제시하고 있으며, 미국 역시 종전선언 이후의 상황에 대한 확신 부족으로 적극적인 입장을 보이지 않고 있는 실정이다. 종전선언 제안의 현실화를 위해서는 우선 북한이 요구하고 있는 중대 과제 혹은 적대시정책의 처리 문제가 해결되어야 한다. 하지만 문제는 북한의 이중기준 기준 철회 논리를 수용할 경우 북한의 중단 거리미사일 및 신형전술무기 개발을 기정사실화할 우려가 있다는 점이다. 한미연합훈련 역시 영구중단이 불가능한 상황에서 특정 국면 돌파를 위해 일시중단을 수용한다면 이는 지속적으로 문제가 될 우려가 있다.

더 근본적으로는 종전선언을 통해 얻을 수 있는 북미의 실익이 무엇인지 분명하지 않은 것도 문제이다. 2018년 상황에서 종전선언은 비핵화 프로세스를 가속화시키는 촉매제였다면, 2021년 상황에서 종전선언은 교착 국면 해소방안의 성격이 더 강하다. 그렇다면 종전선언 이후의 과정에 대한 긍정적 기대가 마련되어야 한다. 예컨대 종전선언에 대한 미국의 의구심 해소를 위해서는 종전선언과 평화협정까지의 시간이 길지 않을 것이라는 긍정적 비전이 필요한데, 이것은 비핵 프로세스 진전에 대한 긍정적 기대와 같은 의미이다. 북핵 협상의 빠른 진전이 예상되는 국면에서 종전선언은 전체 프로세스를 촉진하는 효과가 있지만, 협상이 언제 시작될지, 얼마나 오래 지속될지 불분명한 상황에서 종전선언에 대한 미국 내 긍정적 입장 확보는 쉽지 않을 가능성이 크다. 북한 입장에서도 종전을 선언하면 북한에 대한 미국의 입장이 변화할 것이라는 기대가 필요할 것이다. 하지만 미국은 대북제재 완화에 부정적 입장을 바꾸지 않고 있으며, 그 배경에는 NPT를 위반한 불법국가에 대해 보상하지 않겠다는 인식이 작용하고 있다.

종전선언 참여국의 범위에 대한 문제도 해결되어야 한다. 종전선언에 대한 북미의 입장이 소극적인 상황에서는 중국 포함 4자 종전선언을 고려해 볼 수 있으나, 미중 전략경쟁이라는 구조적 제약 요인이 존재한다는 점이 문제이다. 특히 하노이회담 이후 북중 밀착이 심화되고 있는 점을 고려하면 중국의 참여에 대한 미국의 의구심 해소가 필요할 것이다.

이러한 문제 해결을 위해서는 한미연합훈련이나 미국 전략자산 반입 문제, 한국의 국방력 증가 등 북한이 문제 삼는 적대시정책이야말로, 북한의 주장처럼 법적으로 전쟁상태인 정전체제가 낳은 부산물이라는 점을 지적할 필요가 있다. 따라서 현재 상호 적대관계의 근원인 정전체제의 변화를 논의하는 시작점(입구)인 종전선언의 의미를 강조하고, 북한의 참여를 촉구해야 한다. 한미연합훈련과 첨단 군사무기 개발 문제의 경우 중장기 과제로서 한반도 평화체제의 진전을 고려하여 해결될 수밖에 없다. 따라서 이러한 문제는 남북 군비통제 등의 관점에서 별도 논의를 지속하면서 우선은 협상을 개시하는 데 집중할 필요가 있다. 즉, 단기간에 해결이 어려운 문제에 대해서는 문제해결을 위한 논의기구를 발족시켜 지속적으로 관리하여 성의를 보이는 한편, 우리 측 의제 관철에 집중하는 방안을 마련해야 한다.

미국 측에는 종전이 선언되면 북한 역시 핵무기 개발의 명분이 상실된다는 점을 강조할 필요가 있다. 즉 북핵 폐기를 위한 협상을 본격화하는 초기단계로서 종전선언의 의미를 설득해야 한다. 또한 종전선언은 남북·북미 정상이 이행을 약속한 사안으로 과거 약속의 이행을 통해, 미래 약속의 신뢰를 제고하는 수단이기도 하다. 남북·북미 간에는 명분의 문제도 중요한 만큼, 상대방의 수용 여부와 무관하게 우리 측 명분이 뚜렷한 부분은 지속적으로 문제제기에 나서

야하며, 그런 의미에서 종전선언의 필요성을 설득해야 할 것이다. 또한 종전선언 이후의 상황에 대한 관련국들의 긍정적 기대를 어떻게 만들어 내는지도 중요하다는 점에서 종전선언에 대한 보다 종합적인 시각이 요구된다.

물론 종전선언이 북핵 협상 재개의 유일한 방안은 아닐 것이다. 또한 한국 정부의 임기 말을 고려할 때, 종전선언 주장이 관철되지 않을 가능성이 존재하는 것도 사실이다. 하지만 한반도 문제의 핵심 당사자로서 한국이 문제 해결을 위한 아이디어를 적극적으로 제시하고 추진하는 일은 매우 중요하다. 특히 북핵 협상과 같이 해결이 어려운 문제를 다룸에 있어 냉소주의와 패배주의를 극복하지 못한다면 한반도 문제에 대한 한국의 주도성이나, 정책적 역할 확보는 제한적일 수밖에 없을 것이다.

### 3. 양자/다자협상 병행 추진

#### 가. 추진배경

##### (1) 북미양자협의 중심 접근의 한계 극복 필요

북핵문제는 북미관계 중심성이 두드러지는 대표적인 이슈이다. 우선 북한은 자신들의 핵개발 이유가 이른바 ‘미국의 대북적대시정책’ 때문이라고 주장한다. 이번 제8차 당대회에서도 북한이 밝혔듯이 북한은 미국을 주적으로 인식하고 있으며, 핵과 ICBM 개발의 우선적 목표를 미국에 두고 있는 것이 사실이다. 반면 미국 입장에서 북핵 문제는 탈냉전 이후 미국이 구상한 세계질서의 핵심 축 가운데 하나인 대량살상무기 비확산 레짐에 대한 정면도전이다. 특히 대량살상무기 가운데 이른바 ‘절대무기(absolute weapon)’라고 불리는 핵무기

확산방지를 위한 NPT 체제에 대한 명백한 위협이며, 북한은 국제법을 어기고 핵을 개발한 불법행위를 자행한 국가이다. 북한 이외에도 인도, 파키스탄, 이스라엘 등이 비공식적 핵보유국으로 인정받고 있지만, NPT 회원국이었다가 이를 탈퇴하고 핵개발에 성공한 나라는 북한이 유일하다. 따라서 미국이 북한을 인도, 파키스탄, 이스라엘 등과 같은 비공식적 핵보유국으로 인정하는 것은 거의 불가능하다. 따라서 북핵문제는 그 초기부터 북미관계 중심으로 진행되었다.

1990년대 초반 1차 북핵위기가 발발하였을 때, 북핵문제 논의는 북미 양자 간에 논의되었으며 1994년의 제네바합의 역시 북미 간에 이루어졌다. 북핵문제가 불거지기 이전인 냉전기에 미국은 북한을 국제사회의 동등한 행위자로 취급하지 않았으며, 북한과의 공식적 외교관계는 물론이고 일상적인 외교관들과의 접촉까지도 제한하였다. 하지만 북핵위기가 발생하자 북미는 동등한 테이블에 앉게 되었으며, 그 자체가 북한에는 외교적 성과로 인식되기도 하였다.

1차 핵위기 북미협상의 문제는 논의가 북미 양자중심으로 진행되다보니 한국과 같은 핵심 이해당사자의 의견이 반영될 수 있는 통로가 제한되었다는 점이다. 따라서 협상이 진행되는 과정에서 당시 한미 간에는 일괄타결(package deal)이라는 표현의 문제,<sup>338)</sup> 남북 대화와 북미회담의 선후관계 문제 등을 둘러싸고 갈등을 빚기도 하였다. 한국 정부 입장에서 더 심각한 문제는 제네바합의 체결 이후에 발생했다. 미국이 북한에 경수로를 제공해 주기로 합의했지만,

338) Don Oberdorfer, *The Two Koreas* (New York: Basic Books, 1997), p. 296. 오버도퍼에 따르면, 당시 김영삼 대통령은 자신의 정적인 김대중이 제안한 것과 같은 일괄타결(package deal)이란 표현을 미국이 사용하는 것에 격렬하게 반대하였으며, 결국 ‘철저하고도 폭넓은(thorough and broad)’이라는 표현이 등장하였다. 케네스 퀴노네스 저, 노순옥 역, 『2평 뽕집에서 결정된 한반도 운명: 북폭이나 협상이나』 (서울: 중앙 M&B, 2000), pp. 261~262. 당시 김영삼 대통령은 先남북대화, 後 북미회담이라는 원칙을 고수하였으며, 심지어 팀스피리트 훈련 취소 여부의 최종 결정권자는 자신이라고 주장하기도 했다.

그 실질적 비용의 대부분을 한국이 부담하게 된 것이다. 실제 미국이 제네바 합의에서 건설을 약속한 1,000MW 경수로 1기 건설비용 45억 달러 가운데 70%인 32억 달러 가량을 한국이 부담하고, 일본이 20%, 나머지는 EU 국가들이 부담하기로 하였다.<sup>339)</sup> 결국 제네바 합의 이행과정에서는 가장 많은 비용을 부담하는 한국이 요구한 한국형 경수로를 제공하기로 결정하였지만 북한의 반발로 많은 시간과 노력이 추가 소요되었다.

북미양자 합의의 한계는 제네바합의의 붕괴 과정에서도 드러났다. 2000년대 초반까지 이행의 속도가 느렸지만 한반도에너지개발기구(The Korea peninsula Energy Development Organization: KEDO)는 여전히 작동하고 있었으며, 제네바합의의 틀도 유지되었다. 하지만 2001년 이른바 ABC(Anything But Clinton)정책을 표방한 부시 정부가 출범하면서 미국의 대외정책 기조가 변화하였다. 당시 미국 국가안보회의(National Security Council: NSC) 비확산 담당국장 조지프(Robert Joseph), 국무부 군축담당 차관 볼턴, 부통령 체니(Dick Cheney) 등 이른바 네오콘들은 제네바합의 자체에 부정적이었으며 이의 폐기를 희망하였다.<sup>340)</sup> 이 같은 네오콘의 인식은 ‘악의 축(Axis of Evil)’, ‘폭정의 전초기지(Outposts of Tyranny)’ 등의 발언으로 나타났으며, 핵 선제공격이 가능한 국가에 북한을 포함시키기도 하였다.<sup>341)</sup> 결국 제네바합의 자체에 부정적인 인식을 가진 미 행정부가 출범하면서 합의의 존속 자체가 어려워진 것이다.<sup>342)</sup>

---

339) 한용섭, 『북한 핵의 운명』, p. 88.

340) Mike Chinoy, *Meltdown: The Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis* (New York: St. Martin's Press, 2008), pp. 44~66.

341) U.S. Department of Defense, “Nuclear Posture Review Report,” Federation of American Scientists, January 8, 2002, <<https://uploads.fas.org/media/Excerpts-of-Classified-Nuclear-Posture-Review.pdf>> (Accessed October 3, 2021).

342) 최용환, 『김정은 시대 북한의 핵협상전략』 (서울: 국가안보전략연구원, 2018), pp. 47~48.



제네바합의는 그 자체가 북미 양자 사이에 이루어졌기 때문에 일방이 그것을 어기거나 폐기해 버리면 자동으로 합의가 무산되는 결과로 이어졌다. 다자가 참여한 KEDO가 있었지만 이는 경수로 제공이라는 합의의 일부를 이행하는 기구였고, 북미 합의 자체가 무효화되는 과정에서 아무런 역할을 할 수 없었다. 이러한 상황은 2018년 이후 상황에서도 비슷하게 반복되었다. 물론 이번에는 미국의 정권 교체에 따른 정책변화가 원인은 아니었지만, 북미 양자 사이의 이견이 상황 급변의 주된 원인이었다는 점은 동일하다.

2018년 시작된 한반도 평화분위기는 북한의 입장이 변화하면서 본격화되었다. 2017년 11월 말 ‘국가핵무력 완성’을 선언했던 북한이 2018년 신년사에서 대화 의지를 표명한 것이다. 2018년 평화전환 과정에서 북한은 과거와 달리 남북관계 개선을 통해 북미협상으로의 진전을 꾀하였으며, 그 결과 한국이 상당한 역할을 했던 것이 사실이다. 하지만 북미 직접협상이 본격화되자, 협상의 중심은 다시 북미 관계가 되었으며 남북관계는 부차적인 문제가 되었다. 상황이 그렇다보니 북미협상에서 장애가 조성되면 전체 한반도 평화 프로세스가 정체되는 현상이 반복되었다. 특히 하노이 북미정상회담 결렬이 결정적이었는데, 하노이회담 결렬 이후 트럼프 행정부 임기 말까지 한반도 평화 프로세스는 진전을 보이지 못하였으며, 남북관계 개선도 이루어지지 않았다.

향후에도 북핵협상의 특성상 북미관계의 중심성을 부인할 수는 없을 것이다. 하지만 북한의 핵능력이 크게 증가하였기 때문에 상응 조치 역시 과거보다 규모가 증가할 가능성이 높다. 북핵문제의 해결은 한반도 평화체제의 진전과 연관될 수밖에 없다는 점 등을 고려할 때 협상 진행 과정에서 한국의 입장이 충분히 반영되어야 한다. 또한 합의는 북미가 하고 경제적 부담의 대부분을 한국이 부담하는

협상구조는 지양할 필요가 있다. 특히 한반도 평화체제는 한미동맹과 주한미군의 성격변화를 수반할 가능성이 높다는 점에서 한국은 핵심 당사자로서 자신의 이해관계를 반영시켜야 할 것이다. 또한 합의 도출 이후에 이행을 강제할 수 있는 방안도 마련되어야 할 필요성이 있는바, 북미 양자협상을 보완하는 별도의 협력시스템이 필요하다.

## (2) 다자협상의 낮은 생산성 극복 필요성

북핵위기 심화 과정에서 다자접근이 시도되었던 사례는 2차 북핵 위기이다. 2002년 북한이 비밀리에 우라늄 고농축 프로그램을 가동하고 있다는 의구심에서 촉발된 2차 북핵위기는 남북한과 미국, 중국, 일본, 러시아 등 6자가 참여하는 다자틀에서 다루어졌다.

6자회담의 진행 과정을 돌이켜 보면 다자협상 역시 다양한 한계를 가지고 있음을 알 수 있다. 다자협상의 한계는 첫째, 참여국들의 한반도에 대한 각기 다른 이해관계로 인해 핵문제에 집중하기 어려웠던 점, 둘째, 말 대 말, 행동 대 행동 원칙에 따라 단계적 접근과 실무진 중심의 상향식(bottom-up) 접근이 시도되었지만, 매 단계마다 새로운 협상이 필요했고 그 결과 상황의 진전이 매우 느렸던 점, 셋째, 합의의 도출이 이루어지는 과정에서는 결국 북미 양자 중심성이 부각되었던 점 등이다.

2차 핵위기 당시 6자회담은 북핵문제 해결을 위한 다자협력체였다. 하지만 여기에 참여하는 각 국가들의 이해관계는 서로 달랐다. 6자회담 참가국들 모두는 한반도에 대해 각기 특별한 이해관계를 가진 국가들이었기 때문이다. 예컨대, 일본은 6자회담 진행과정에서 지속적으로 북한에 의한 일본인 납치 문제를 제기하였다. 납치자 문제는 북일 양자 간 이슈의 성격이 강했지만, 일본 국내정치의 영향으로 인해 일본 당국은 이 문제를 지속적으로 제기한 것이다. 핵문

제에 집중하지 못한 것은 미국도 마찬가지였다. 9·19 합의와 거의 동시에 BDA 사태가 발생한 것이 그 대표적인 경우이다. 이란핵합의(JCPOA)의 경우 어쩌면 이란 핵개발에 사활적 이해관계가 걸린 이스라엘이나 사우디아라비아가 참여하지 않았기 때문에 핵문제에 집중할 수 있었을 지도 모른다. 반면 미·중·일·러 등 한반도 주변 4강은 한반도에 각기 별도의 이해관계를 가지고 있는 국가들이며, 최근에는 미중 전략경쟁이 본격화하면서 정직한 중재자(honest broker)를 찾기도 어려운 상황이다.

둘째, 6자회담은 실무진 중심의 상향식 접근과 단계적 합의 방식으로 이루어졌다. 그 결과 단계마다 새로운 합의가 필요했고, 그 결과 많은 시간과 노력이 소요되었다. 2003년 8월 6자회담이 시작되었지만, 최초의 합의는 2005년 9월에 이루어졌으며, 이의 이행을 위해 2007년 2월 2·13 합의가 체결되었고, 이후에 다시 10·3 합의가 필요했다. 하지만 결국 검증의정서 채택이 무산되면서 전체 프로세스가 붕괴하고 말았다. 6자회담은 실무진 중심의 상향식 접근이 이루어졌는데, 협상 담당 실무진보다 고위급에서 다른 판단을 내리는 경우 합의 자체가 어렵거나 합의가 이루어지더라도 사실상 무력화되는 경우가 빈발하였다.

셋째, 6자회담은 다자틀로 진행되었지만 북미 양자중심성을 완전히 극복하지 못하였다. 우선 북한은 다자회담 자체에 처음부터 부정적이었다. 프리처드(Charles Pritchard)의 주장에 따르면 당시 북한은 양자회담을 원했고, 미국은 다자회담을 원했기 때문에 양자를 설득하기 위해 중국이 외교적 기교를 부렸다.<sup>343)</sup> 즉 북한에는 3자 회담에 참여한다면 회의가 진행되는 과정에서 북미양자회담을 가질

343) 찰스 프리처드 지음, 김연철·서보혁 옮김, 『실패한 외교: 부시, 네오콘 그리고 북핵위기』 (서울: 세계질, 2008), pp. 107~108.

기회가 있을 것이라고 설득하는 한편, 미국에는 말 그대로 3자회담을 진행하자고 제안했다는 것이다. 어쨌든 이렇게 시작한 2차 북핵협상은 최종적으로 6자회담이라는 다자틀에서 논의되지만 실제 합의 도출 과정은 북미 중심의 양자협상과 이를 추진하는 다자협상의 형태로 진행되었다. 예컨대 2005년 9월 6자회담의 「9·19 6자회담 공동성명」이 채택되었음에도 BDA 등의 문제가 발생하고 합의 이행이 지지부진해지자 2006년 북한은 1차 핵실험을 강행하였고 상황은 매우 어려워지는 것처럼 보였다. 하지만 2007년 1월 북미 양자 간 베를린 회동이 이루어져 양자합의가 성사되었다.<sup>344)</sup> 이후 6자회담에서 채택된 2·13 합의는 북미 간 베를린 회동에서 도출된 양자합의를 나머지 4자가 추진한 것이었다고 볼 수 있다.

향후 북미협상이 어떤 형태로 진행될지는 알 수 없지만, 회담의 형식은 양자협상과 다자협상의 가능성 모두가 열려 있는 상태라고 보아야 할 것이다. 시드니 사일러(Sydney Seiler) 국가정보위원회 북한담당관은 북미양자회담 이외에 다자회담 가능성도 언급한 바 있으며,<sup>345)</sup> 중국 공산당 통일전선부 산하 싱크탱크인 ‘중국-세계화 센터(Center for China and Globalization: CCG)’도 북핵 4자회담 등을 제안한 바 있다.<sup>346)</sup> 물론 이러한 몇 가지 제안을 근거로 다자협상 가능성을 확신할 수는 없다. 하지만 토니 블링컨 미 국무장관이나, 제이크 설리번(Jake Sullivan) 국가안보담당보좌관 등 미국 외교안보라인 핵심인사들은 과거 이란 핵합의를 만들어 낸 주역들

344) 박건영·정육식, 『북핵, 그리고 그 이후』 (서울: 풀빛, 2007), p. 139.

345) David Volodzko, “North Korea dangerous but not unpredictable, says US intelligence official,” *NK NEWS*, January 22, 2021, <<https://www.nknews.org/2021/01/north-korea-dangerous-but-not-unpredictable-says-us-intelligence-official/>> (Accessed October 3, 2021).

346) “백악관 ‘북핵 새 전략’... ‘다자 해법’ 수면 위로,” 『동아일보』, 2021.1.25., <<https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20210125/105089856/1>> (검색일: 2021.10.5.).

로서, 다자들을 활용한 협상을 시도할 가능성이 여전히 존재한다고 할 수 있다.

특히 북미교착 상태가 장기화되면 중국역할론이 대두될 수 있는 바, 중국의 대북 영향력 활동을 위한 북핵 다자협상 재개 가능성에도 주시할 필요가 있다. 2018년 이후 한반도 평화 프로세스 진행 과정에서 3자 혹은 4자 종전선언이 언급되는 등 주요 논의에서 다소 벗어나 있던 중국은 한반도 문제 개입 의지를 지속적으로 보여 왔다. 물론 중국 역할에 대한 미국의 불신이 존재하는 것은 사실이지만, 중국의 대북 영향력을 고려할 때 4자 혹은 6자회담 가능성을 무시할 수는 없을 것이다.

양자협상과 다자협상, 상향식 접근과 하향식 접근 등은 각기 장단점이 분명하다. 따라서 어떤 방법이 더 나은 방법이라고 판단할 수는 없다. 그렇기 때문에 여기에서 검토한 양자 및 다자협상의 단점을 극복할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다. 상향식·하향식 접근의 경우도 마찬가지이다. 하향식(top-down) 접근은 상황진전의 속도를 확보하는 데 도움이 되는 반면, 합의 결렬 시 수습이 매우 어려운 한계를 가진다. 반면 상향식(bottom-up)은 견고한 합의를 도출할 수 있지만, 시간과 노력이 많이 소요되는 단점이 있다.

## 나. 추진목표: 다양한 협상 전략 마련과 추진

### (1) 양자, 다자, 소다자 협상의 긍정적 연계

북핵문제의 진전은 한반도 평화체제의 진전과 병행될 수밖에 없다. 평화체제의 진전은 정전협정의 평화협정 전환을 비롯하여 북미·북일관계 정상화, 남북 사이의 새로운 관계설정, 한미동맹과 주한미군의 성격변화 등 한반도 및 동북아 안보구조의 변화를 수반할 것이다. 양자, 다자, 소다자 협상이 모두 필요한 것은 바로 이

때문이다. 문제는 이러한 변화가 하나가 완성되면 다음 문제를 다룰 수 있는 것이 아니라 동시다발적으로 이루어질 가능성이 높다는 점이다. 또한 각 사안들의 무게를 생각했을 때, 하나씩 단계적으로 접근해서는 너무나 많은 시간이 소요될 것이다. 뿐만 아니라 어떤 것을 먼저 다루어야 하는지도 상황에 따라 다를 수 있다.

이외에 미국의 입장 등 현실적 상황을 고려했을 때도 여러 가지 협상이 동시에 이루어질 가능성에 대한 대비가 필요해 보인다. 첫째, 남북관계와 북미관계의 선순환을 이루는 것이 중요하다. 앞서 간략히 언급한 바와 같이 북핵문제의 속성상 북미 양자협상의 가능성 혹은 다자틀에서 협상이 진행되더라도 북미관계 중심성이 부각될 가능성이 높다. 하지만, 북미 양자협상이 결렬될 경우 한반도 평화 프로세스 전체가 교착상태에 빠지는 상황의 극복이 필요하다. 이를 위해서는 북미 양자관계와 별개로 남북관계 진전이 이루어져야 하며, 필요하다면 북중, 북러관계를 활용할 수도 있어야 한다. 그런 의미에서는 5월 21일 한미정상회담에서 남북관계 진전에 대한 바이든 대통령의 지지와 동의 입장을 얻어낸 것은 매우 중요한 성과라고 할 수 있다. 문제는 북한의 입장인데 하노이회담 결렬 이후 남북관계 개선에 소극적이었던 북한이, 2021년 9월 문재인 대통령이 유엔에서 종전선언을 제안한 이후 미묘한 변화를 보이고 있다. 북한은 김여정 부부장 담화 등을 통해 한국의 이중기준을 비난하고, 한미연합훈련 및 첨단 군사장비 개발 중단을 요구하고 단거리 미사일을 발사하는 한편, 남북 통신연락선을 다시 연결하는 등 이중적인 모습을 보여주고 있다. 향후 북한이 어떤 태도로 나올지는 여전히 불투명하지만 긴 호흡에서 본다면 남북관계에서 부침은 항상 있어왔으며, 어떻게 변화의 계기를 마련할 수 있는지 여부가 중요할 것이다. 2021년 10월 현재까지 북한이 내부 단속에 집중하는 모습을 보여 왔지만, 북한경제를 위해

서는 언제고 결국 외부와의 교류를 재개할 수밖에 없고, 이 과정에서 코로나19와 같은 감염병 문제 극복도 다루어질 수밖에 없다. 일단 북한은 북중관계 개선을 기반으로 대외정책을 추진할 것으로 보이지만, 남북관계 개선을 통한 변화를 모색할 가능성도 언제든지 존재한다. 따라서 한국으로서는 한중관계의 관리와 대북신뢰 회복을 통해 변화에 대비할 필요가 있다.

둘째, 양자가 아닌 다자틀에서 북핵문제가 다루어질 경우, 협상 성공을 위해서는 ▲핵문제에 집중할 수 있는지 여부, ▲협상 참여 주체들이 모두 신뢰할 수 있는 정직한 중재자의 존재 유무, ▲스냅백 등 입장차이 극복이 가능한 창의적 아이디어의 유무 등이 중요하게 될 것이다.<sup>347)</sup> 앞서 살펴본 바와 같이 과거 6자회담 참여국들의 경우, 한반도 문제에 대해서 특별한 이해관계를 가진 국가들이라는 점이 고려되어야 한다. 예컨대 북핵문제의 해결 과정에서 한반도 및 동북아 평화체제가 발전한다면, 샌프란시스코 체제도 변화할 수밖에 없다. 일본 입장에서 이 문제는 대외전략 환경의 근본적 변화를 의미하며, 아마도 한반도 평화체제 문제에 일본이 부정적 입장을 보이는 것도 바로 이 때문일 것이다. 이외에도 일본의 이해관계는 다른 국가들과 다를 수밖에 없다. 우선 일본은 북한과 지리적으로 가깝기 때문에 핵문제 이외에도 북한의 중단거리 미사일에 민감할 수밖에 없다. 따라서 일본은 핵문제 해결 과정에서 중단거리 미사일은 물론 생화학무기 등 대량살상무기 모두의 폐기를 요구할 것이다. 여기에 더하여 일본은 북일관계 사안이자 일본 국내정치적 사안인 납치자 문제를 포기할 수 없을 것이다. 이러한 문제는 일본의 안보 우려와 현실을 생각하면 당연한 요구일 수 있지만 북핵문제

347) 이기동·최용환, 『한반도 평화프로세스 재가동 구상』 (서울: 국가안보전략연구원, 2021), p. 22.

해결을 어렵게 만드는 것도 사실이다.

과거 6자회담에서는 중국이 중재자 역할을 담당하였다. 하지만 미중 전략경쟁 국면에서 중국이 중재자 역할을 할 수 있는지는 의문이다. 2018년 북미관계 개선 상황에서 북한은 먼저 북중관계 개선을 시도하였고, 이 과정에서 트럼프 대통령은 이른바 ‘중국배후설’을 주장하기도 하였다.<sup>348)</sup> 다자협상이 이루어지더라도 핵심 당사국 가운데 하나인 미국이 중국을 불신하는 상황에서는 중국의 중재자 역할은 제한적일 수밖에 없다. 물론 미국은 미중 전략경쟁 국면에서도 북핵문제, 기후변화 문제 등에서는 중국과 협력할 것이라는 의지를 거듭 밝히고 있다. 하지만 북한 대외정책의 대중의존이 심해질수록 미국의 의구심은 커질 가능성이 높다.

더 우려스러운 점은 미중 전략경쟁으로 말미암아 동북아에서 한·미·일 대 북·중·러의 냉전적 갈등구조가 다시 강화되는 것처럼 보인다는 점이다. 만약 이러한 구조가 다자협상에서도 작동한다면 과거 6자회담 틀을 활용한 북핵접근의 성과는 매우 제한적일 것이다. 이러한 상황의 타개를 위해서는 남·북·미, 남·북·중, 한·미·중 등 다양한 소다자 협력의 병행이 필요하다. 소다자 협력은 반드시 북핵문제에 초점을 맞출 필요는 없다. 하지만 소다자 협력과 양자 혹은 다자들의 긍정적 연계를 통해 교착상황을 타개하는 것은 매우 중요하다. 예컨대 2008년부터 연례적으로 이루어진 한·중·일 정상 회의와 같은 소다자들은 한반도 문제와 관련하여 상당한 잠재력을 가지고 있다고 볼 수 있다. 다만 2018년 한반도 평화전환 과정에서 한일관계 경색, 코로나19 등의 문제로 이러한 소다자들이 제대로 활용되지 못한 부분은 향후 개선이 필요한 점이다.

---

348) “中, 트럼프의 ‘중국 배후설’ 거듭 제기해 ‘긍정적 역할만 할뿐,’” 『연합뉴스』, 2018.5.23., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180523147200083>> (검색일: 2021.10.5.).



2018~2019년 상황에서는 한국이 중재자·촉진자 역할을 자임하였다. 북미가 협상 의지가 있고 상대방에 대한 탐색이 필요한 국면에서는 한국의 역할이 주목을 받았지만, 북미 직접협상이 개시된 이후 그리고 양자 간 이견이 분명해진 다음에 한국의 역할은 제한적이었다. 그것은 북한에 대한 우회적 접근 채널의 부족 및 정책적 레버리지의 부재, 한미동맹 관계 속에서 한국의 정책적 자율성 부족 등이 원인이었다. 이 문제의 극복을 위해서는 한미관계에서 정책적 자율성 제고, 대북정책의 레버리지 확보 등이 필수적인데, 그 방안 가운데 하나가 다양한 소다자, 다자 협력을 통한 정책수단의 다양화이다.

JCPOA와 같은 다자협상의 장점은 합의 이행에 대한 신뢰성이 높아진다는 점일 것이다. 다자가 합의한 사안이기 때문에 이행에 대한 책임감이 커질 수밖에 없으며, 일부 국가가 합의에서 이탈하더라도 전체 프로세스의 지속가능성을 확보할 수 있다. 트럼프 행정부에서 미국은 JCPOA 탈퇴를 선언하였지만, JCPOA 서명국이었던 다른 국가들은 여전히 합의의 유지를 선택하였고, 이제 다시 미국의 JCPOA 복귀가 논의되고 있는 것은 다자합의의 안정성을 반증한다.

## (2) 다양한 협상의 병행을 통한 비핵화 동력 제고

앞서 언급한 바와 같이 북핵문제는 북미 양자관계가 핵심이다. 하지만 북미 양자관계 중심성이 너무 부각될 경우, 북미협상이 교착에 빠지면 전체 프로세스가 중단되는 문제가 반복될 수밖에 없다. 이 문제의 극복을 위해서는 우선 북한의 대외전략을 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 하노이 노딜 이후 북한의 대외전략은 미중 갈등구조에 편승하여 북중관계 강화를 통해 미국의 압력을 상쇄시키려는 것으로 요약할 수 있다. 그렇다면 중국과 러시아 등 북한 우방국들과의 관계를 어떻게 설정할 것인지가 중요하다. 즉, 한반도의 완전한 비

핵화라는 목표에 대해서 중국과 러시아 등 북한의 우방국들의 동의  
를 얻어 낼 필요가 있다. 나아가 비핵화 목표는 물론 비핵화 방법과  
상응조치 등에 대한 다자합의를 도출할 수 있다면 북미 양자관계 중  
심성을 약화시킬 수 있을 뿐만 아니라, 합의 이행에 대한 북한의 책  
임감을 높일 수 있을 것이다.

다자협상이 이루어진다면 중국의 참여는 거의 분명하다. 그렇다  
면 ‘쌍중단, 쌍궤병행’ 등 중국식 해법에 대한 입장 정리가 우선 필요  
하다. 이와 관련하여 최근 ARF 회의에서 중국의 왕이 외교부장은  
한미연합훈련 중단을 언급하기도 하였다.<sup>349)</sup> 한미연합훈련은  
그동안 북한이 지속적으로 반대 입장을 보여 온 사안이었는데 중국  
이 이 문제에 가세한 것이다. 이와 거의 동시에 북한의 김여정 부부  
장은 한동안 거론하지 않았던 주한미군 철수 문제를 들고 나왔다.<sup>350)</sup>  
북중관계 밀착과 함께 양국이 서로의 이해관계를 일치시켜 가고 있  
다고 볼 수 있다. 한미의 입장에서 보자면 전작권 전환을 위해서도  
한미연합훈련이 필요한 것이 사실이고 군사동맹으로서 한미동맹의  
성격이 변화하지 않는 한 연합훈련은 필요할 것이다. 이처럼 서로의  
이해가 상반되는 문제에 대한 입장 정리의 선행이 필요하다. 예컨대  
연합훈련 중단이 대화 재개의 전제조건이 되는 현재와 같은 방식을  
극복하기 위해서는 ‘협상이 진행되는 동안’ 연합훈련 중단을 선언하  
여 북한의 협상 이탈 방지를 위한 카드로 활용하는 방안 등을 고려할  
필요가 있다.

다자협상이 진행되더라도 결국 북핵문제는 북미 양자협상이 핵심

---

349) “왕이 ‘한미연합훈련 반대 ... 긴장 고조시키는 행동 안돼,’” 『동아일보』, 2021.8.7.,  
(<https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20210807/108422400/1>) (검색일:  
2021.9.30.).

350) “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.8.10. 이 담화  
에서 김여정 부부장은 “미군이 남조선에 주둔하고 있는 한 조선반도정세를 주기적  
으로 악화시키는 화근은 절대로 제거되지 않을 것”이라고 언급하였다.

이라는 점에서 ‘싱가포르 북미합의’의 정신을 살릴 수 있는 의제를 검토할 필요가 있다. 새로운 북미관계 수립, 한반도 평화체제 등의 문제가 그것인데, 이 문제에 대한 생산적 결과의 도출은 매우 많은 시간이 필요할 것이다. 따라서 북핵문제 논의와 평화체제 논의, 북미관계 수립 논의를 분리시켜서 동시에 그렇지만 병행적으로 진행하는 방안 등을 고려해야 한다.

다자협상은 상향식(bottom-up)의 단계적 협상이 될 가능성이 높은바, 시간이 많이 걸리고 단계마다 새로 협상해야 하는 단점이 있다. 또한 참여자 숫자가 증가하면 합의 도출이 더 어려워질 가능성이 높다. 따라서 ‘포괄적 합의, 단계적 이행’이라는 대원칙에 참여자 모두의 동의를 이끌어 내고, 이행 단계를 최대한 압축하여 북핵문제 이행 관련 외부변수의 영향을 최소화하여야 할 것이다. 여기에 더하여 비핵화 관련 실질적 진전이 이루어진다는 전제하에서 북미 정상회담 주선 등 협상 프로세스를 가속화할 수 있는 방안을 병행할 필요도 있다.

단기적으로는 양자든 다자든 각국 협상 대표들 간의 직접 대면 협상이 진행되기 위해서는 코로나19 상황이 어느 정도 정리되어야 한다는 점에서, 백신과 치료제 보급 시기에 주목할 필요가 있다. 북한도 국경봉쇄 조치를 풀기 위해서는 백신과 치료제가 필요할 것이기 때문에 대북 백신·치료제 지원 등을 통해 한국의 역할공간을 우선 확보해야 한다.

중장기적으로는 북핵문제 장기화에 대비할 필요가 있다. 한국이나 미국 정부 임기 내에 모든 것을 완료하는 것이 어려울 가능성이 높기 때문에, 욕심을 내기보다는 합의의 도출과 그 이행이라는 구체적인 성과의 도출을 통해 한반도 평화 프로세스의 동력이 정부의 임기를 넘어 이어질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 현재로서는 양자협

상이든 다자협상이든 협상틀을 다시 가동하는 것 자체가 중요하며, 비핵화 범위와 목표에 대한 북한의 확실한 입장 표명을 이끌어 내고 초기단계 이행조치에 진입하는 등 가시적 성과 창출이 필요하다.

### (3) 핵폐기 이후의 지속가능성 제고

북한의 핵폐기는 현재 북한이 가지고 있는 핵무기와 관련 프로그램을 폐기하는 것으로 끝나지 않을 것이다. 북한이 다시 핵개발에 나서지 않는 환경을 조성하는 것이 매우 중요하다. 혹은 북한이 다시 핵개발에 나설 경우 결심에서 이행까지의 시간(breakout time)을 최대한 길게 만드는 장치들이 마련되어야 한다. 과거에도 북핵의 불가역성(irreversible)에 대한 관심은 있어 왔지만 이에 대한 구체적인 고민은 많지 않았던 것이 사실이다.

북핵의 불가역적 폐기는 북한 스스로 핵보유보다 핵폐기가 더 바람직하고 이익이라는 것을 인식할 때 가능하다. 북핵폐기가 한반도 평화체제 진전과 병행될 수밖에 없는 것도 바로 그런 이유 때문이다. 그런데 한반도 평화체제는 북미 혹은 남북 양자관계에서 만들어질 수 있는 것이 아니다. 이것은 한반도에 대한 주변국들의 이해관계가 각이하기 때문이다. 결국 한반도 평화체제 수립을 위해서는 여러 조합의 양자관계와 다자협상이 병행될 수밖에 없다.

또한 한반도 평화체제는 동북아의 국제안보질서 변화를 초래할 가능성이 큰바, 더 큰 그림의 비전과 정책이 요구된다. 예컨대 미국이 소련과의 냉전에 대비하여 만들어 낸 샌프란시스코 체제가 지속되거나, 미중 전략경쟁의 갈등적 측면이 한반도에서 관철되는 상황에서 안정적인 한반도 평화체제가 만들어질 수 없다.

## 다. 추진방법: 양자/다자협상의 연계와 한국의 역할 제고

### (1) 양자·소다자 협상을 통한 합의 도출, 합의 이행에 대한 다자보장

앞에서 검토한 바와 같이 다자협상의 경우 참여자들의 이해관계가 복잡하면 합의 도출 자체가 어려운 문제가 발생하지만, JCPOA의 사례에서 볼 수 있는 것처럼 합의 도출 이후 일부의 배신이나 이탈이 있더라도 합의 자체의 안정성과 지속가능성을 확보하는 데 장점이 있다. 반면 참여자의 숫자가 적어지면 합의 도출에는 상대적으로 유리하지만 합의 이행을 강제하거나 보증해 줄 제3자의 부재로 인해 안정성과 지속가능성이 떨어지는 문제가 있다. 그렇다면 초기단계에서는 최대한 참여자의 숫자를 감소시켜 합의를 도출하고, 만들어진 합의의 이행을 보증하는 수단으로서 다자틀을 활용하는 것이 바람직하다. 이와 관련하여 과거 6자회담에서도 실질적 상황진전은 북미합의에서 시작되어 나머지 참여국들이 이를 추진하는 이른바 2+4방식으로 이루어졌음을 상기할 필요가 있다.

그렇다고 해서 양자협상이 먼저 이루어지고 다자협상이 그 다음에 이루어지는 순차적 방식이 절대적인 것은 아니다. 초기단계 비핵화 조치에 대한 사안은 북미·남북미 등을 중심으로 합의를 도출하면서, 평화체제 수립 등과 관련된 다자협의를 병행할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 한반도 주변 국가들의 입장이 상반되거나 충돌하는 부문에 대한 논의 역시 별도로 진행할 필요가 있다. 예컨대 일본이 문제 삼는 납치자 문제 논의를 위한 북일협상이 별도로 진행될 필요도 있다. 뿐만 아니라 중거리미사일이나 생화학무기 등과 관련해서는 동북아 차원의 별도 군비통제 논의를 진행할 수 있을 것이다. 즉, 초기단계 비핵화 조치 합의 및 이행과 관련해서는 북핵문제에 집중하는 것이 중요하며, 이와 관련된 부가적 논의들은 별도로 혹은

분리해서 논의하는 것이다. 나아가 한반도 정전협정의 평화협정 전환 등과 관련하여 중국이 가지고 있는 관심과 현실적 필요성<sup>351)</sup> 등에 대한 관심도 병행되어야 할 것이다.

일본, 중국, 러시아 등 주변 국가들의 한반도에 대한 이해를 고려하고 반영해야 하는 것은 북미합의 도출 시 이의 이행을 보증하고 강제하는 데 이들의 도움이 필요하기 때문이다. 또한 이들은 안정적이고 지속가능한 한반도 평화체제 수립과 관련하여 핵심 국가들이기도 하다. 하지만 동북아는 ▲역내 국가들 간의 만성적 양자갈등 구조, ▲미중경쟁으로 인한 역내 진영화 추세, ▲코로나19 팬데믹 이후 지역 국가들의 각자도생 추세 등으로 인해 지역 평화협력에 어려움이 발생하고 있다.<sup>352)</sup> 이와 같은 지적에는 동의할 수밖에 없지만 동시에 이러한 문제가 역설적으로 협력의 필요성을 보여준다고 할 수 있다. 한일, 중일, 한중 간에 존재하는 역사·영토 문제를 해결할 수 없다면 북핵문제 등 핵심이해와 분리할 수 있는 방안을 마련하거나 최소한 관련국 사이의 공감대를 만들어 내야 할 것이다. 미중경쟁은 과거 미소냉전과 상황이 다르다는 점에 주목할 필요가 있다. 미중의 이해관계는 서로 중첩·교차하고 있어 이들의 갈등은 전면적이기보다는 선택적이다. 따라서 미중갈등에 따른 주변국들의 이해관계 역시 다양하게 얽혀있을 수밖에 없다. 일본 외교가 미일동맹에 편승하는 것처럼 보이면서도 중일관계에서는 실리 추구에 초점을 맞추는 것도 바로 그러한 이유이다. 코로나19 팬데믹 이후

351) 현재의 정전협정 규정상 정전협정의 수정·대체 등을 위해서는 중국의 동의가 필요한 것이 현실이다.

352) 전봉근, “미중경쟁시대의 동북아 평화협력 추진전략,” 『주요국제문제분석』, 2021-08 (2021.6.3.), pp. 12~16, <<https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?jsessionid=SexdkMhHdW9rTswOOT8qrFiv.public12?csrfPreventionSalt=null&sn=&bbsSn=&mvpSn=&searchMvpSe=&koreanEngSe=KOR&ctgrySe=&menuCl=P01&pblctDtaSn=13803&clCode=P01&boardSe=>> (검색일: 2021.10.1.).

이른바 백신민족주의로 상징되는 각자도생의 국제질서가 나타난 것은 사실이다. 하지만 코로나19와 같은 비전통안보 이슈 대처는 국제협력이 필수적이라는 사실을 모르는 국가는 없을 것이다. 그런 의미에서 보자면 이미 진행되고 있는 한·중·일 정상회의와 외교 장관 회의 등을 정례화하고 의제의 확대, 실행력 제고 방안 등을 마련해야 할 필요가 있다. 이외에도 2011년 서울에서 설립된 한·중·일 협력 사무국(Trilateral Cooperation Secretariat: TCS), TCS가 역내 싱크탱크와 가동 중인 NTCT(Network of Trilateral Cooperation Think-Tanks), 현 정부에서 추진하고 있는 ‘동북아 평화·협력 플랫폼’, ‘동북아 방역·보건 협력체’ 등 다양한 협력 플랫폼이 구상단계를 넘어 추진되고 있다.<sup>353)</sup> 다만 이러한 시도들이 왜 만족할 만한 성과로 이어지지 못하고 있는지에 대한 검토와 보완이 필요하다.

## (2) 북미 양자협상 성과 도출을 위한 대북, 대미 설득

북핵문제 장기화의 근본적 원인 가운데 하나는 북미 간에 존재하는 신뢰부족이다. 따라서 북한과 미국은 서로 상대방이 먼저 신뢰할 수 있는 조치를 취하라고 요구하면서 자신들의 조치를 주저하고 있는 것이다. 따라서 한국으로서는 독자적 비핵화 로드맵을 기초로 북미 양자를 설득할 필요가 있다. 북미가 독자적으로 비핵화에 합의하고 비핵화 로드맵을 마련할 수도 있을 것이다. 만약 상황이 그렇게 전개된다면 한반도 문제에 대한 한국의 역할은 축소될 수밖에 없으며, 한국의 이해를 관철시킬 가능성도 줄어들 수밖에 없다. 따라서 한국은 더 이상 중재자나 촉진자가 아니라 한반도 문제의 핵심당사자로서 한국의 이해를 반영한 로드맵으로 양자 설득에

---

353) 위의 글, pp. 18~24.

나서야 한다.

단기적으로는 북한의 협상 복귀와 비핵화 의지 표명을 이끌어 낼 필요가 있다. 북한이 남북관계 개선에 소극적인 모습을 보이고 있지만, 미국이 한국의 의제를 대부분 수용한 점, 북한경제 성장을 위해서는 외부 도움이 필수적인 점 등은 한국에 여전히 기회를 만들어 주고 있다. 즉, 한미 간에 완벽하게 조율된 대북정책이 추진될 것이며, 그 대북정책의 핵심은 한국이 만들어 내고 있다는 점을 설득할 수 있다면 북한이 남북관계를 거쳐 북미관계 진전으로 이어지는 수순을 택할 수 있도록 만들 수 있을 것이다. 대북제재에 대한 미국의 유연한 입장을 한국이 이끌어 낼 수 있는지 여부, 남북관계의 자율성 확보 여부 등도 중요할 것이다. 물론 여전히 미국은 북한이 신뢰할 수 있는 비핵화 조치를 취하기 전에 제재를 완화할 생각이 없어 보이는 것이 사실이다. 따라서 스냅백 등 북한의 배신에 대한 대응조치를 취할 수 있는 조건을 걸어서라도 미국을 설득할 필요가 있다.

### (3) 다원적·다층적 접근을 통한 한국의 전략적 가치 제고

북핵협상이 다자틀에서 논의될 경우 가장 우려스러운 점은 미중 갈등이다. 즉 미중 전략경쟁으로 말미암아 한·미·일 대 북·중·러라는 냉전적 갈등구조가 나타난다면 다자협상은 매우 어렵게 진행될 가능성이 크다. 따라서 한국으로서는 미중갈등 국면에서 일국의 입장에 일방적으로 치우치는 외교를 지양할 필요가 있다. 즉, 사안별로 누구와도 협력하고, 어떤 협력도 특정 국가를 배제하는 방식에는 반대할 필요가 있다. 또한 미중 양국의 이해가 교차하는 이슈와 지리적 공간에서 한국의 전략적 가치를 최대한 끌어올려야 한다. 그래서 미중 전략경쟁 국면에서 양자택일적 선택에 몰리기보다는 양자 모두에게 전략적으로 중요한 국가로 자리 잡는 것이 중요하다.



미중 전략경쟁 국면에서 한국이 전략적 핵심국가로 자리매김할 수 있어야 북핵문제에 있어서도 한국이 제시하는 의제가 수용될 수 있을 것이다. 그런 의미에서는 역설적으로 북핵문제 이외의 영역에서 한국의 위상과 역할이 중요할 수 있다. 대북전략과 대외전략의 균형이 필요한 이유이다.

북핵문제 혹은 북한문제를 다루는 양자, 다자, 소다자 등 다양한 협상틀을 동시 가동하는 방안을 적극적으로 모색해야 한다. 물론 북미 양자협상이 핵심이겠지만 이외에 한국이 참여하거나 주도하는 한·미·중, 한·중·일, 한·중·러 등 소다자는 물론이고, 다양한 다자틀을 구성하고 추진할 필요가 있다. 물론 이러한 모든 협상틀이 북핵문제 하나를 목적으로 추진될 수는 없다. 하지만 다양한 이슈에서의 협의틀을 마련함으로써 북미 양자협상 진전에 도움이 될 수도 있고, 양자 합의 이행에 긍정적 작용을 할 수도 있을 것이다. 예컨대 감염병 대응이나 기후변화 대응을 위해서는 국제적 협력이 필수적이므로, 한국이 주도하거나 참여하는 다양한 국제협력 플랫폼이 있을 수 있다. 이러한 협력은 북한문제와 무관하게 추진할 수 있는 반면, 필요시 남북협력과 연계하여 활용할 수도 있다. 정부에서 추진하고 있는 ‘동북아 방역보건의협력체’가 대표적인 사례인데, 북한과 무관하게 추진할 수도 있지만 필요시 언제든지 북한에 참여를 개방할 수 있다. 다만 방역보건과 관련하여 한국이 핵심자원을 확보할 수 있어야 정책적 레버리지를 확보할 수 있을 것이다. 백신과 치료제가 어렵다면 IT를 활용한 방역 시스템 차원에서라도 한국의 특성과 장점을 최대화할 수 있는 방안이 병행되어야 정책적 역할 공간을 확대할 수 있을 것이다.

다자협의 이슈의 다양화와 함께, 협력의 수준 역시 당국 간 관계 이외에 민간 혹은 반관반민 등으로 다층화할 필요가 있다. 예컨대

북핵문제나 평화체제 수립과 같이 관련국들의 이해가 첨예하고 교차하는 이슈에 대해서는 정책실행 책임으로부터 상대적으로 자유로운 전문가 집단 간의 격의 없는 논의를 통해 쟁점을 부각하고 해법을 모색하는 것을 선행하거나 병행하는 것이 중요하다. 북핵문제 장기화 추세가 분명하다면 매번 담당자가 바뀌고 정권 교체에 따라 입장이 바뀌는 문제를 극복하는 방안의 마련도 필수적이다. 이를 위해서는 하나의 이슈를 동일한 관점을 가지고 지속적으로 추구할 수 있는 민간영역의 자원을 활용하는 방안도 유용할 것이다.

북핵문제를 포함한 남북관계 및 한반도 이슈는 매우 복잡적이고 다양한 것이 현실이다. 남북관계의 특성상 앞으로도 한동안 중앙정부의 역할이 가장 중요할 것이지만, 문제의 복잡성을 고려할 때 중앙정부가 모든 것을 해결할 수는 없을 것이다. 특히 북핵문제의 국제적 성격이 크게 증가한 상황에서 정치군사적 변수에 민감할 수 밖에 없는 중앙정부의 한계를 극복할 필요가 있다. 지금까지 한국 정부는 이른바 ‘질서 있는 대북정책’ 기초를 유지해 왔다. 대북문제에 있어 가장 많은 정보를 가지고 있는 정부의 정책을 중심으로 조정·조율된 대북정책이 추진되어야 한다는 것이다. 하지만 남북관계 및 북핵문제 해결이 여러 사안이 결합된 종합예술의 성격을 가진다는 점에 주목한다면, ‘다원적·분권적 대북정책’으로의 방향 전환을 모색할 필요도 있다. 북한체제가 가진 경직성·일원성을 고려할 때, 다원성이야말로 한국체제가 가진 대표적인 장점이기 때문이다.

## 4. 1.5 트랙의 (가칭) ‘K-평화포럼’ 구축 및 운영

### 가. 추진배경: 한반도 평화외교의 필요성

지난 20세기의 국제관계는 국가 중심의 국제정치가 극대화된 시기였다. 특히, 20세기 중반에 등장한 냉전체제는 국가 중심의 집단적 경쟁체제를 일반화했다. 집단적 진영논리를 강요했던 20세기의 냉전체제는 개별 국가들이 외교정책을 자율적으로 수립하고 안보전략을 독자적으로 추진할 수 있는 영역을 극도로 제한시켰을 뿐만 아니라 국가의 주인인 국민도 냉전논리에 구속되었다.<sup>354)</sup> 이런 환경에서 국가의 주요한 외교정책목표를 대상 국가의 국민들과 정책에 영향을 미치는 엘리트집단에게 홍보하여 정책목표 달성을 위한 우호적 분위기를 조성하고 나아가 정책목표 자체를 달성하는데 이바지하는 공공외교의 필요성이나 중요성, 그리고 현실적으로 공공외교가 전개될 수 있는 적합한 환경이 조성되지 못했다.

21세기 국제관계는 냉전 해체, 지구화와 정보화의 영향으로 국가 중심의 국제관계 못지않게 국가 이외의 행위자의 폭넓은 활동이 부각되었다. 즉, 과거에 전통적으로 국가 역할의 영역이었던 부분을 민간부문에서 대행하거나 정부와 민간이 협력하는 경우가 많아졌다는 것이며, 이러한 현상은 각국의 외교에 있어서 행위주체로서의 민간의 역할과 대상으로서의 민간의 중요성이 증대하였다는 것을 의미한다.<sup>355)</sup> 이처럼 상대 국민들에게 자국의 이미지를 우호적으로 인식시켜 자신이 설정한 다양한 외교정책목표를 달성하기 유리한

354) 박진영·남창희·이수형, “미국의 동북아 동맹전략과 동맹의 안보 딜레마, 그리고 한국의 국가안보전략에 대한 함의,” 『한국과 국제정치』, 제18권 4호 (2002), p. 39.

355) 김규륜 외, 『공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 3.

분위기를 조성하고자 하는 공공외교는 21세기 국제관계에서 외교의 주요 영역으로 등장하였다. 공공외교에 대한 국가별 인식은 국제관계에 대한 관점, 역사적·현재적 상황 조건, 일차적인 관심사, 공공외교의 수행 목적, 그리고 수행 역량 등의 차이로 인해 용어의 채택이나 강조점에 있어서 다양한 차이를 보이고 있다.<sup>356)</sup>

공공외교의 국가적 다양성과 차별성을 고려했을 경우, 한국의 공공외교는 무엇보다도 한반도 평화와 관련이 있다. 이는 한국이 분단 국가이기 때문에 이상론적 차원에서 평화를 갈망하고 통일을 기원하기 때문만이 아니다. 오히려 한국의 공공외교에서 한반도 평화의 중요성이 강조되고 있는 환경적 맥락은 냉전 해체 이후 남북한의 한반도 정책에 기원을 두고 있다. 1993년 북한의 핵확산금지조약 탈퇴 선언 이후 북한의 핵정치로 인한 한반도 평화의 위태로움, 중국의 부상으로 동아시아 질서가 재편되는 과정에서 미중 전략경쟁의 본격화로 인한 한반도의 운명, 역사적으로 한반도 문제와 관련되어 나타났던 소위 코리아 패싱(Korea Passing)이라는 경험적 사례<sup>357)</sup> 등으로 한반도 평화에 대한 중요성 이해와 이를 증진시켜 나가는 것이 한국의 외교안보정책 목표일 뿐만 아니라 이를 간접적으로 지원해주는 정책공공외교의 가장 우선적 목표가 되었다.

정책공공외교는 주로 지식 및 미디어 자원을 사용해서 특정 국가의 정책, 특히 외교정책을 설파하고 설득함으로써 자국 정책에 대한 이해를 높이고 지지를 구함으로써 국제사회에서 인정을 추구하는 공공외교의 한 유형이다.<sup>358)</sup> 이러한 정책공공외교는 노무현 정부에

356) 문경연·송기돈·박지연 편저, 『공공외교 이론과 사례』 (서울: 도서출판 오름, 2020), p. 30.

357) 한반도 문제와 관련하여 코리아 패싱에 대해서는 다음을 참고. 이수형, “한반도 문제와 코리아 패싱,” 국가안보전략연구원, 『이슈브리핑』, 17-16 (2017), pp. 1~4.

358) 김태환, “정책공공외교로서의 평화공공외교-개념과 방향성-,” 『주요국제문제분석』, 2021-07 (2021.5.6.), p. 8, <<https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView>,

들어와 본격적으로 추진되기 시작하였고, 주요 대상국은 미국과 중국이었다. 한반도 평화 증진을 위한 공공외교가 미국과 중국에 집중된 이유나 배경은 무엇보다도 전통적 동맹국 미국과 역사적으로나 지리적으로 이웃 국가인 중국이 다양한 측면에서 한반도 평화에 가장 큰 영향력을 행사하기 때문이다. 뿐만 아니라 미국과 중국을 대상으로 한반도 평화를 위한 정책공공외교(이하 평화외교)를 추진해서 이들에게 한반도 평화 증진과 관련된 한국 정부의 다양한 정책들을 설명하고 또한 인정을 받고 상호 정책교류를 원활하게 추진하는 것이 한반도 평화 증진에 직간접적으로 도움이 되기 때문이다.

그러나 최근 제로섬 게임 양상의 미중 경쟁이 치열해짐에 따라 한국은 이들의 한국 견인정책으로 많은 어려움을 겪게 되었다. 이에 따라 미국과 중국을 대상으로 하는 한국의 평화외교는 과거와는 다른 국면을 맞이하게 되었다. 무엇보다도 먼저, 미국과 중국의 경쟁이 날로 치열해짐과 동시에 한국에 대한 미중 양국의 견인정책도 강해지고 있다. 이에 따라 이들을 대상으로 하는 한국의 평화외교도 내용과 수준, 그리고 추진체계 등에서 체계적이고 일관된 입장을 유지하는 것이 보다 중요해졌다. 같은 내용이라도 평화외교의 대상국이 미국이나 중국이나에 따라 의미와 평가가 달라질 수밖에 없는 전략 구도가 형성되었기 때문이다.

다음으로 한국의 평화외교가 필요하고 중요한 이유는 미중 경쟁이 뿔어내는 불확실하고 불안정한 동북아 소용돌이를 헤쳐 나가기 위한 우리의 전략적 방향과 맞물려있기 때문이다. 오늘날 국제 정세는 변화의 대전환에 접어들었다. 다자주의에 입각한 지역적·국제적 협력보다는 각자도생이라는 생존논리의 원칙이 중시되고 있다. 나

---

do;jsessionid=Vg6Pkrj-LbbBEVJaqufc15m,public12?csrfPreventionSalt=null&sn=&bbsSn=&mvpSn=&searchMvpSe=&koreanEngSe=KOR&ctgrySe=&menuCl=P01&pblctDtaSn=13787&clCode=P01&boardSe=> (검색일: 2021.10.1.).

아가 힘의 전환과 분산에 따라 지정학적 안보 경쟁의 격화 가능성이 높아져 국제 정세 전반이 불확실하고 불안정하며 유동적인 양상을 보이고 있다. 힘의 구조적 전환과 분산으로 지역적 국제질서의 독자성이 더욱 중요하게 되면서 각 지역의 차별적인 지정학이 내포하고 있는 전략적 의미가 그 어느 때보다도 국가의 외교안보정책에서 중요한 결정인자로 작용할 가능성이 증대되었다. 과거처럼 주요 강대국이 지역적·국제적 정세를 관리하면서 국제질서를 안정적으로 유지해 나가는 지도력을 발휘하기 힘든 상황이 도래하면서 지역 국가들의 안보 자율성을 확대하는 효과를 야기하고 있다.<sup>359)</sup>

동북아의 중심 지역인 한반도는 주변 강대국의 국가이익이 교차하는 전략적 요충지이다. 미래에도 한반도의 지정학은 동북아의 갈등 구조가 상승 작용하여 한국 외교안보정책의 자율적 공간을 구조적으로 제약할 가능성이 있을 뿐만 아니라 미중 강대국 정치에 한국의 운명이 좌우되는 상황을 결코 배제할 수 없다.<sup>360)</sup> 그러나 미래 국제 정세의 향방과 특징을 정확하게 진단하고 변화된 한국의 국가적 역량을 충분히 발휘한다면, 우리는 지난날 고통과 아픔의 지정학이었던 한반도를 평화와 번영의 지정학으로 전환할 수 있다.<sup>361)</sup> 따라서 한국의 외교지평을 주변 강대국 중심에서 벗어나 글로벌 외교 다변화 차원으로 확대할 필요가 있다. 본 연구가 제안하는 (가칭) ‘K-평화포럼’ 역시 대미·대중 차원이 중요한 것은 사실이지만, 외교 영역의 다변화 및 공공외교 등 외교 수준의 다층화를 지향해야 할 것이다.

359) 이수형, 『중추적 중견국가로서 한국의 외교안보전략 3.0』 (서울: 국가안보전략연구원, 2019), pp. 29~32.

360) 이수형, 『맷돌의 굴대전략: 한반도 평화통일 전략구상』 (서울: 국가안보전략연구원, 2014), p. 63.

361) 위의 책, p. 64.

참고로, 오늘날 한국의 국제적 위상은 개발도상국 지위에서 선진국 지위로 발전했다. 최근 유엔무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD)는 195개 회원국 만장일치로 한국의 지위를 기존의 개발도상국 그룹에서 선진국 그룹으로 변경했다. 사실, 한국은 이미 경제와 외교 등 국제사회에서 사실상 선진국으로 분류돼 왔다. 한국은 2021년 6월 영국에서 열린 G7 정상회담에 초대받았다. OECD에 따르면, 한국은 2020년 명목 GDP에서 1조 6,240억 달러를 기록하여 세계 9위를 차지했다.<sup>362)</sup> 군사안보 차원에서도 Global Firepower 2021년 평가에 따르면, 한국은 핵무기를 제외한 재래식전력에서 세계 6위의 군사 강국이다.<sup>363)</sup>

현재 한반도와 동북아, 그리고 동아시아에 걸쳐 미중 경쟁이 치열하게 전개되고 있다. 한국의 입장에서 미중 경쟁은 우리의 외교안보 정책 추진과 전략 구상에 중대한 도전이자 난제를 부여하고 있지만, 다른 한편으로는 한반도의 지정학적 가치를 보다 높여 우리의 전략적 자율성을 증대시키는 역설적 효과를 낳고 있는 것도 사실이다.<sup>364)</sup> 따라서 우리는 글로벌 선도국가로 부상한 국가역량을 활용하여 한반도와 동북아에 초점을 두면서도 글로벌 차원에서의 평화협력을 고려한 한반도 평화외교를 적극적으로 추진해 나가야 한다.

## 나. 추진목표: 평화 담론의 확산과 심화

한반도 평화외교의 추진목표는 한반도와 동북아, 그리고 동아시아를 넘어 글로벌 차원에서 평화 담론을 확산·심화시켜 나가는 것

362) “‘코로나 선방한 한국, 경제대국 9위로’...OECD 전망,” 『동아일보』, 2021.3.15., <<https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20210315/105889889/1>> (검색일: 2021.10.1.).

363) 국립통일교육원, 『2021 북한 이해』, p. 133.

364) 이수형, 『맷돌의 굴대전략: 한반도 평화통일 전략구상』, p. 64.

이다. 답론 행위로서 한반도 평화외교는 무엇보다도 한반도와 동북아에서의 힘의 정치구조가 산출하는 사회적 현실을 재구성해야 할 필요가 있다.<sup>365)</sup> 즉, 그동안 우리의 인식체계를 지배해 왔던 안보에 의한 평화가 아니라 안보와 평화가 선순환하고 평화지향의 안보체제를 구축하기 위한 답론체계를 확산시켜 나가는 것이다.

무정부상태에서 국가의 생존력 확보를 중시하는 현실주의 국제정치에서 안보는 일차적으로 국가 중심적 사고의 반영이기 때문에 평화는 그 자체로서 독립적인 가치를 보장받을 수 없었다.<sup>366)</sup> 평화를 보장받기 위해서는 우선 안보를 튼튼히 해야 하고 안보 없는 평화는 사상누각이라는 소위 ‘선(先)안보, 후(後)평화’라는 안보 중시 답론은 지난 시절 절대적 진리처럼 인식되고 또한 받아들여졌다. 평화를 지키기 위해 평화 그 자체의 구성물에 관심과 실천을 두기보다는 동맹, 군비, 억지라는 군사적 수단을 통한 전쟁의 부재가 평화라는 안보에 의한 평화가 우리의 인식과 사고를 지배해 왔다.<sup>367)</sup>

이념과 진영논리, 그리고 누구도 넘볼 수 없는 압도적인 핵무기를 내세운 냉전이라는 강대국 정치가 종식된 지도 어느덧 30년이 지났다. 그러나 남북한 중심의 한반도 정치와 새로운 질서 재편을 도모하는 동북아 국제정치는 여전히 냉전 정치의 기류가 강하게 흐르고 있다. 이런 상황이 지속된다면, 한반도와 동북아에서의 평화는 과거와 마찬가지로 안보에 의한 평화가 강화될 것이다. 나아가 한반도와 동북아의 평화는 새로운 군비경쟁과 그에 따른 안보 딜레마의 악순환으로 압도적 군사력을 앞세운 강대국 정치의 희생물이 되는 것을 배제할 수 없다. 이런 상황에서 안보에 의한 평화의 사

365) 김태환, “정책공공외교로서의 평화공공외교-개념과 방향성-,” p. 8.

366) 이수형·최용환, “안보에 의한 평화보다는 평화지향의 안보체제 구축,” 국가안보전략연구원, 『이슈브리핑』, 18-14 (2018), p. 2.

367) 위의 글, p. 2.



고를 지양하고 안보와 평화, 평화와 안보의 선순환 구도 지향과 궁극적으로 평화에 의한 안보라는 담론의 현실화를 위해서는 무엇보다도 평화 담론 구성과 이를 국내 및 지역 차원으로 확산시켜 나가는 1.5 트랙 차원의 한반도 평화외교가 요구된다.

한반도 평화외교에서의 평화 담론은 크게 세 가지 의미가 있다.<sup>368)</sup> 우선 첫째, 사회적 구성물로서의 평화이다. 평화는 행위자들이 전쟁을 예방 및 정책 옵션으로 고려하지 않을 정도로 전쟁의 개연성이 낮은 상황을 지칭한다. 이는 특히 행위자들이 평화와 안보를 공유하는 의미와 이해로 구성되는 사회적 구성물이다. 장기적 평화와 안보에 가장 바람직한 것은 동맹이나 집단안보체제 또는 경제적 통합이 아니라 평화의 조건들을 사회적으로 구성해 나가는 사회문화적·정치적 과정이다. 둘째, 규범으로서의 평화이다. 사회적 구성물로서의 평화는 비물질적 인지구조로서 행위자의 정체성을 구성하고, 행위를 규제하며, 평가하는 규범의 역할을 수행한다. 셋째, 실천으로서의 평화다. 갈등과 분쟁을 전쟁에 의존하지 않고 평화적으로 해결한다는 인식을 평화·안보 공동체 구성의 실천 과정을 통해서 물리적 지역세계에 반영한다. 이러한 3가지 의미의 평화 담론에서 현재와 미래의 한반도와 동북아 정세를 고려했을 경우, 우리가 중시해야 할 평화 의미는 실천으로서의 평화 담론이다. 실천으로서의 평화 담론이 왜 필요하고 중요한지는 최근에 우리가 경험한 한반도 평화 프로세스가 좋은 사례이다.

2017년 하반기 한반도 정세는 한마디로 전쟁의 먹구름이 한반도 전역을 덮쳤다 해도 과언이 아니다. 북한의 핵무력 완성 선언과 트럼프 행정부의 코피 작전 등으로 한반도 평화는 매우 위태로운 상황에 놓여 있었다. 그러나 2018년 새해 벽두 평창동계올림픽을 계기로

---

368) 김태환, “정책공공외교로서의 평화공공외교-개념과 방향성-,” pp. 20~21.

한반도 정세는 전쟁의 먹구름에서 평화로의 대장정으로 대반전을 이루었다. 비록 2019년 2월 북미 하노이회담 합의가 결렬되어 한반도 평화·비핵 프로세스가 정체된 국면을 벗어나지 못하고 있지만, 지난 3년간 실천으로서의 평화 담론과 현실에의 투영으로 한반도의 평화는 그 이전과는 상당히 다른 양상을 보여 주었다.

따라서 현재 및 향후 한반도 평화외교의 추진목표는 단기적으로는 현재 교착 혹은 정체 국면을 보이고 있는 한반도 평화 프로세스를 재가동할 수 있는 다방면의 여건을 조성하여 2017년과 같은 상황을 예방하는 것이다. 중장기적으로 한반도 평화외교는 현재의 한반도 평화·비핵 프로세스와는 별개로 한반도와 동북아 평화 담론의 중추적 역할을 담당하여 한반도 평화와 동북아 평화·안보 간의 불가분적 구조를 만들어 낼 수 있는 여건을 견인하는 것이다. 이런 의미에서 한반도 평화외교는 노무현 정부 이래 추진되어 온 한국 정책공공외교의 주요 내용을 계승·발전시켜 나가는 동시에 새로운 평화 담론을 만드는 것이다.

〈표 IV-5〉 한국 정책공공외교의 진화와 특징

구분	내용	특징
주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙부처 및 기관                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– 국가이미지위원회(노무현 정부)</li> <li>– 국가브랜드위원회(이명박 정부)</li> <li>– 통일준비위원회(박근혜 정부)</li> <li>– 공공외교위원회 및 실무위원회 (문재인 정부)</li> </ul> </li> <li>• 한국국제교류재단</li> <li>• 국책 및 민간연구소</li> <li>• 지방자치단체</li> <li>• 민간단체 및 기관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주체 간의 파편화된 공공외교정책/프로그램이 수행되어오다가 2016년 공공외교법 제정을 계기로 수행 주체들 간의 협업과 조정의 기반이 마련됨.</li> <li>• 정책공공외교는 박근혜 정부 이래로 본격화</li> <li>• 역대 정부를 거치면서 대미 정책공공외교의 중요성이 가중되어 왔음.</li> </ul>
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노무현 정부: 평화번영정책                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– 동북아 다자안보협력</li> </ul> </li> <li>• 이명박 정부: Global Korea</li> <li>• 박근혜 정부: 한반도 신뢰 프로세스                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– 동북아평화협력구상, 유라시아 이니셔티브, 통일공공외교</li> </ul> </li> <li>• 문재인 정부: 한반도 평화 프로세스                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– 신한반도체제</li> <li>– 신남방정책/신북방정책</li> <li>– 동북아플러스책임공동체</li> <li>– 동북아평화협력플랫폼</li> <li>– 평화통일공공외교</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한미관계, 대북정책, 동북아 지역정책, 글로벌 차원의 정책을 내용으로 구성</li> <li>• 진보-보수 정부의 변화에 따라서 특히 동맹 및 대북정책에서 내용상 변화가 큼.</li> <li>• 지역과 글로벌 차원의 정책 우선순위 역시 정부에 따라 가변적이었음.</li> </ul>
대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책 커뮤니티                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– 싱크탱크, 전문가, 학자, 언론인 등</li> </ul> </li> <li>• 차세대 지도자</li> <li>• 시민사회와 일반대중</li> <li>• 재외동포</li> <li>• 국내 거주 주한 외국인, 유학생, 외신기자 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책 커뮤니티에 대한 집중에서 점차 차세대 지도자, 시민사회 및 재외동포에 대한 중요성 부각</li> <li>• 문재인 정부에 들어서 국내 외국인에 대한 정책공공외교 증대</li> </ul>

출처: 김태환, “정책공공외교로서의 평화공공외교-개념과 방향성-,” 『주요국제문제분석』, 2021-07 (2021.5.6.), p. 10, 〈<https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?sessionid=Vg6Pkrj-LbbBEVJaqukc15m,public12?csrfPreventionSalt=null&sn=&bbsSn=&mvpSn=&searchMvpSe=&koreanEngSe=KOR&ctgrySe=&menuCl=P01&pblctDtaSn=13787&clCode=P01&boardSe=>>〉 (검색일: 2021.10.1.).

## 다. 추진방법: (가칭) ‘K-평화포럼’ 구축 및 운영

한반도 평화외교를 실효적으로 추진하여 효율성을 높이기 위해서는 제도 정비와 추진방향을 새롭게 해야 한다. 기존의 한반도 평화외교는 평화외교의 직접적 담당 기관이 개별적으로 추진하거나 아니면 관련 부처의 정책협조라는 명분으로 산만하면서도 비체계적으로 추진되는 경향이 강했다. 예를 들면 한반도 평화외교의 직접적 담당 기관인 국책연구기관(통일연구원, 국가안보전략연구원, 국방대학교, 국립외교원, 동북아 역사재단, 대외경제정책연구원, 한국국방연구원 등)은 상호 정책적 협의에 입각해서 체계적이고 통합적인 평화외교를 추진하기보다는 각자의 입장과 여건에 부합하는 방향으로 평화외교를 추진하는 경향이 강했다. 설사 주요 정책기관 간에 긴밀한 정책협의를 입각하여 공동으로 평화외교를 추진했다 하더라도 평화외교의 내적 구성물보다는 외적 형식에 더 치중하는 양상을 보였다. 그 결과 국책기관이 주체가 되어 추진된 한반도 평화외교는 관련 정부 부처가 추진하는 다양한 외교안보정책에 크게 기여하지 못함에 따라 평화외교의 실효성과 효율성은 상대적으로 미흡하다는 평가를 피하기 힘들었다.

이러한 측면에서 국책연구기관을 중심으로 전개되는 한반도 평화외교의 체계성과 통합성, 그리고 실효성을 증대시키기 위해서는 평화외교의 기획과 집행을 총괄하는 컨트롤 타워(가칭: ‘K-평화포럼’)를 만들 필요가 있다. (가칭) K-평화포럼의 구성은 외교부장관을 위원장, 주요 국책기관장을 위원으로 하고, (가칭) K-평화포럼의 주요 역할은 한반도 평화와 직간접적으로 관련된 정책공공외교를 기획하고 조정하는 것으로 한다. 즉, 정책공공외교의 종합적·체계적 추진을 위한 주요 사항을 심의하고 조정하여 정책공공외교의 경쟁력과 실효성을 높이는 것이다.

(가칭) K-평화포럼은 평화외교의 실효성을 높이기 위해 공공외교의 기획과 조정의 체계화 및 제도화를 도모한다. 우선적으로 한반도 평화 관련 분야에 있어서 정부·민간부문의 여러 행위자들의 다양성과 자율성을 보장하고, 상명하달식의 명령 및 지시체계가 아닌 상호 협력과 조정을 촉진하는 것이다. 이러한 원칙을 중시하면서 공공외교의 전반적인 방향에 대한 계획과 이행 원칙을 제시하고 조정 역할을 수행할 체계를 제도화해 나가는 것이다. 예를 들면 한반도 평화의 정책공공외교(평화외교)의 중장기적인 기본계획을 수립하고, 각 행위자들이 협력에 필요한 대내외 각종 정보를 수집·공유하도록 하며, 이들 간 협력에 대한 합의 및 이의 원만한 이행을 촉구할 수 있는 기능에 중점을 두는 것이다.

이러한 임무와 역할을 수행하는 (가칭) K-평화포럼은 한반도 평화 관련 정책공공외교의 핵심 조정 기관으로서 공공외교 정책의 주요 사항을 심의·조정하고, 유사·중복사업에 따른 비효율성의 문제를 해결한다. 추진방향은 한반도 평화 관련 정책공공외교의 초기 기획 단계에서 중앙정부, 지방자치단체뿐만 아니라 기업, 비정부기구를 비롯한 민간부문도 참여하여 의견을 제시하고 반영될 수 있도록 한다. 이를 위해 (가칭) K-평화포럼은 분과위원회를 설치하여 한반도 평화 관련 세부 영역별 주제 선정, 대상국가 선정, 전문가 섭외 등 한반도 평화의 정책공공외교의 정책적 실효성을 강화하는 데 이바지하는 것이다.

# V. 결론

이무철 통일연구원





본 연구는 한반도 평화·비핵 프로세스의 추진동력 확보 및 재가동의 토대 마련을 위한 근미래(향후 2~3년) 추진전략과 주요 정책적 과제의 추진방안을 모색하였다. 본 연구는 ‘한반도 평화와 남북협력 종합연구’의 세부주제 가운데 하나로, 2020년(3년차) 연구에서 제시한 한국 정부가 정권 변화에 상관없이 향후 10년(2020~2030년) 동안 지향해야 하는 한반도 평화·비핵 프로세스 추진전략과 정책과제를 기반으로 하였다. 이를 바탕으로 본 연구는 향후 2~3년, 다시 말해 문재인 정부 임기 내뿐만 아니라 차기 정부 초기에 추진해야 할 한반도 평화·비핵 프로세스 전략과 주요 정책적 과제의 추진방향을 제시하고자 하였다.

이를 위해 본 연구는 우선 문재인 정부의 한반도 평화·비핵 프로세스 추진 성과와 한계를 비판적으로 검토하였다. 문재인 정부의 평화 프로세스 추진성과와 한계를 간단히 정리해 보면, 우선 첫째, 문재인 정부는 중재자·촉진자 역할을 통해 남북관계 개선과 북미대화 재개라는 성과를 거뒀다. 그러나 비핵 협상국면에서 남북관계와 북미관계의 선순환 구조를 창출하지 못한 채 중재자·촉진자 역할의 한계를 보였다. 물론 비핵 문제에 남한 정부가 직접적으로 관여할 수 없는 구조적 요인도 존재하지만, 북미 양국 사이를 오가면서 직간접적인 방식으로 설득하고 중재하려는 노력이 부족했던 측면도 있었다고 할 수 있다.

둘째, 2018년 한반도 평화의 봄이 가능했던 것은 북한의 핵실험 중단과 한미연합군사훈련 중단의 교환이 있었기 때문이다. 다시 말해 ‘안보 대 안보’ 교환 프레임 적용으로 북한의 호응을 유도해 협상국면을 마련하는 성과를 거뒀다. 그러나 「판문점선언」과 「9월 평양공동선언」 이후 기대했던 제2차 북미정상회담이 결렬되고 북미 간 비핵 협상이 난항에 빠지는 상황에서, 남북한도 ‘안보 대 안보’ 교환



프레임을 일관되게 유지해 나가지 못했다.<sup>369)</sup>

셋째, 이와 연관된 문제로 문재인 정부는 「9·19 군사분야 합의서」를 통해 남북한의 안보 딜레마 해결의 단초를 마련했다. 그러나 남북한은 서로 자위적 조치와 남북관계 개선 및 한반도 평화체제 추진 사이의 충돌과 모순을 극복하지 못한 채, 남북한 사이의 ‘안보 딜레마’가 더욱 강화되는 결과에 직면하게 됐다. 남북한의 상호 신뢰가 굳건하지 못한 상황에서 남북한의 독자적 군사적 조치들은 서로에게 위협으로 인식되면서 군사 분야 합의의 이행보다는 군비경쟁으로 이어질 가능성이 높다. 이를 방지하기 위해서는 남북한이 상호의 안보수요와 남북관계 개선을 어떻게 조화시켜 대응해 나갈 것인지에 대한 전략적 사고가 필요하며, 상호 대화를 통한 신뢰 회복이 중요할 수밖에 없다. 다시 말해 남북한은 더 안정적이고 지속가능한 평화를 위해 ‘평화를 위한 안보 강화’보다는 ‘평화를 위한 평화적 수단의 강화’를 위한 방식 모색에 머리를 맞댈 필요가 있다.<sup>370)</sup>

한편, 한반도 비핵 프로세스 추진과정과 관련해서는 첫째, 북한의 비핵화에 대한 상응조치를 한미 양국의 조율 속에서 제대로 마련하지 못한 한계를 지적할 수 있다. 한반도 평화를 중시하는 한국과 비핵화를 우선시하는 미국은 상호 협의와 조율을 통해 초기 북한의 비핵화 조치에 대한 상응조치를 제대로 마련하지 못했다. 따라서 향후 북한의 비핵화 조치에 대한 한미 공동의 상응조치를 마련함으로써

---

369) 이무철, “‘중전선언’에 대한 북한 입장과 안보 딜레마,” (통일연구원 Online Series CO 21-27, 2021.10.1.), p. 4, <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/5bd439ec-7301-44c8-a372-7558f112263e>> (검색일: 2021.10.5.). 북한은 2019년 제2차 북미정상회담 결렬 이후 한미연합군사훈련과 남한의 첨단무기 도입 등에 강하게 반발하면서 중단거리 미사일 발사시험을 수차례 진행하였다. 문재인 정부는 자주국방을 위한 첨단무기 도입 및 개발, 전시작전권 전환을 위한 한미연합군사훈련을 실시해 왔다. 이와 관련해 북한은 자신의 자위적 조치는 도발로, 미국이나 한국의 자위적 조치를 정당화하는 한미 양국의 이중기준을 비판하고 있다.

370) 위의 글, p. 5.

안정적이고 지속가능한 협상의 조건을 마련할 필요가 있다. 둘째, 비핵화에 대한 상응조치를 마련하기 위해서는 비핵화 정의, 대상과 범위, 내용 등을 명확히 할 필요가 있다. 남북이 합의한 ‘완전한 비핵화’라는 표현은 매우 모호한 측면이 있다. 북한의 비핵화 의지에 대한 미국을 비롯한 국제사회의 의구심은 쉽게 해소되지 않을 것이다. 또한 북한이 주장하는 한반도 비핵화는 북한만의 일방적 비핵화보다는 한반도에 대한 미국의 핵우산 제거를 포함하는 개념일 가능성이 높다.<sup>371)</sup> 남북한과 미국 사이에 비핵화의 정의와 방식, 단계와 경로에 대한 상호 합의가 부족한 상황인 것이다. 따라서 한국 정부는 북핵문제의 당사자로서 국가이익을 고려한 한반도 비핵화 및 평화체제 추진 로드맵을 마련하고, 이를 토대로 북미 양국을 설득할 수 있어야 한다.

2018년 성공적으로 추진됐던 한반도 평화·비핵 프로세스가 불과 2년이 지나지 않아 교착상태에 빠진 것은 정책 추진과정 전반을 재평가하고 그 한계 요인을 심도 있게 분석해야 할 필요성을 제기한다. 문재인 정부의 한반도 평화·비핵 프로세스가 한계에 봉착한 직접적 원인은 북미 간 비핵 협상의 결렬에 있지만, 당시 북미협상 결과를 낙관하고 협상 결렬에 따라 발생하게 될 갈등 국면을 예측하지 못한 것은 현재의 교착 국면에서 반드시 되짚어 봐야 할 문제이다. 그동안 갈등과 대립의 모습을 보여 왔던 남북한 그리고 북미 양국의 지속적인 협상 진척을 통한 신뢰구축에는 충분한 시간이 필요할 수밖에 없다. 그런데 남한 정부 입장에서 북미 사이의 오랜 불신을 간과한 측면이 있었다. 남북관계 개선과 관련해서도 남북이 기존 합의 내용의 실천 노력을 지속적으로 확인하면서 신뢰를 형성하지 못했으며, 군사적 긴장을 실질적으로 완화하는 방향으로 평화

371) 최용환·이수형, 『북핵과도기 한국의 안보정책 과제와 쟁점』, pp. 63~64.

프로세스를 진행하지 못했다.

이러한 문제인 정부의 평화·비핵 프로세스 추진 성과와 한계, 변화된 한반도 주변 환경을 고려하면서, 본 연구는 지난해 연구에서 제시한 중장기 전략과 정책과제를 좀 더 체계적으로 재구성하였다. 우선 중장기 정책목표로 ▲남북관계 발전의 불가역성 확보, ▲대화를 통한 한반도 비핵화와 평화체제 구축, ▲강대국에 대한 협력적 관여 능력 강화를 설정했다. 그리고 추진원칙으로 ▲남북한 당사자 중심의 평화과정 주도, ▲평화·비핵에 대한 단계적·점진적 접근, ▲강대국과의 협력과 능동적 정책 조율을 제시했다. 마지막으로 평화 프로세스 추진과 관련해서는 ▲남북관계 제도화와 한반도 평화체제 협의체 운영, ▲9·19 군사분야 합의서 이행과 군비통제 현실화, ▲한반도 생명공동체 구축 및 사회적 대화 추진을 전략과제로 제시했다. 비핵 프로세스 추진과 관련해서는 ▲한반도 비핵화 로드맵 수립과 추진, ▲한미 실무협의체 활성화 및 대미외교 다변화, ▲평화공공외교를 통한 국제적 지지 확보를 제시했다.

본 연구는 이어 향후 2~3년 동안 전개될 한반도를 둘러싼 대내외 환경을 전망하고, 이를 바탕으로 재구성한 중장기 전략과 정책과제를 추진하는 데 있어 요구되는 근미래 추진전략의 목표로, ‘남북관계 제도화의 토대 마련과 평화·비핵 국면의 지속화 토대 구축’을 제시했다. 그리고 이러한 목표 추진의 정책방향으로 ‘남북관계 우선의 남북관계-북핵문제의 선순환 모델 추구’, ‘평화체제와 비핵화의 동시병행 추진’을 제시하였다.

한반도 평화·비핵 프로세스에 대한 남북 간, 북미 간 인식의 격차와 갈등이 상당히 존재하는 현재 상황에서 향후 2~3년 이내에 남북관계의 전면적 발전과 한반도의 비핵화, 평화체제 구축, 그리고 북미관계의 정상화를 이루기는 어려울 것이다. 더욱이 한반도의 완전

한 비핵화에 소요되는 물리적 시간, 강력하고 포괄적인 대북제재, 평화협정 체결을 위한 국제적 협력과 논의에 소요되는 시간 등을 고려할 때, 2018년 남북정상 간, 북미정상 간에 합의된 목표의 실현에는 상당한 기간이 걸릴 것으로 예상된다. 따라서 향후 2~3년 정책 추진의 보다 현실적인 목표 설정이 요구된다고 할 수 있다. 우선은 남북관계가 개선의 방향으로 안정화될 수 있는 제도적 토대를 구축하고 평화·비핵 협상국면이 재개되고 지속적으로 진전될 수 있는 토대를 구축하는 것이 중요하다. 즉, 현재 상황에서 근미래 전략의 목표는 남북관계 제도화의 토대 마련과 평화·비핵 협상국면의 지속화를 위한 토대를 구축하는 것이라 할 수 있다.

이러한 목표를 이루기 위해 추진해야 할 정책방향으로 두 가지를 설정할 수 있다. 첫째, 남북관계 우선의 남북관계-북핵문제 선순환 모델 추구이다. 2018년 한반도 평화·비핵 프로세스는 남북대화로부터 시작되었지만, 시간이 지남에 따라 남북관계는 북핵문제 혹은 북미관계에 종속되는 경향을 뚜렷하게 보였고, 제2차 북미정상회담 결렬 이후 북미관계와 남북관계가 모두 교착 국면에 들어서면서 한국의 중재자 역할은 급격히 축소되었다. 또한 남북관계가 북핵문제에 종속되면서 남북합의는 제대로 이행되지 못했다. 따라서 남북관계의 개선과 발전을 통해 북핵문제를 진전시키고 북핵문제의 진전과 대북제재의 완화/해제를 통해 남북관계 발전을 더욱 가속화하는 선순환 모델이 한국이 추구해야 할 정책방향이라 할 수 있다.

둘째, 평화체제와 비핵화를 동시병행적으로 추진할 필요가 있다. 북핵문제 해결과정이 곧 평화체제 진전과정이고, 평화체제 진전과정이 북핵문제 해결과정이기 때문이다. 북한이 주장하는 핵개발 이유가 체제안전 보장을 위한 억지력의 확보라는 점에서 비핵화와 평화체제의 구축은 ‘선후’의 문제로 다루어지기 어려운 사안이다.

그런데 그동안 한국과 미국의 대북정책 과제에서 ‘비핵화’가 상대적으로 더욱 우선시되거나 강조되어 온 것이 사실이다. 그렇지만 남북, 북미 간 상호 신뢰가 부족한 상황에서 선(先)평화체제, 선(先)비핵화 요구는 서로에게 쉽게 받아들이기 어려운 것이다. 따라서 비핵화와 평화체제 문제를 연계해 풀어 나갈 수 있도록 노력해야 한다. 더욱이 한반도 평화체제의 구축은 북한의 안전보장을 위해서뿐만 아니라 남한의 안전과 평화를 위해서도 매우 중요하다는 점을 분명하게 인식할 필요가 있다.

마지막으로 시급성, 현실성, 지속가능성 등을 고려하여 본 연구가 설정한 근미래 전략 및 목표 추진에 요구되는 주요사업을 선정하였다. 우선 남북관계 제도화의 토대 마련을 위한 주요사업으로는 ▲ 남북 연락 채널 복구를 통한 남북대화의 재개 및 정례화, ▲남북군사공동위원회 가동과 재래식 군비통제, ▲남북합의의 국회 비준동의와 남북합의 이행, ▲(가칭) 한반도 생명·안전위원회 구축 및 운영 등 4가지를 선정해 각 사업별 추진배경, 목표, 방안을 제시하였다.

한반도 평화와 남북관계 제도화의 토대를 구축하기 위해서는 현재와 미래의 한반도 문제를 논의할 수 있는 남북대화의 정례화가 필요하다. 문재인 대통령의 종전선언 제안과 남북 연락 채널 복원, 그리고 미국의 지속적인 북미대화 의지 표명에도 북한은 한미 양국이 먼저 ‘이중기준’과 ‘적대시정책’에서 변화를 가져와야 한다면서 대화의 장에 나서지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 남북 연락 채널 복원 이후 우리 정부가 추진해야 할 우선 과제는 남북대화의 재개라고 볼 수 있다. 남북대화가 재개된다면 종전선언을 비롯한 대북 인도적 지원 문제, 그리고 한반도의 생명과 안전에 직결되는 보건, 기후환경, 재해·재난 등의 현안들을 논의할 수 있을 것이다. 그리고 이와 함께 남북대화의 정례화를 추진하기 위한 상시 연락 채널 구축

을 추진해야 한다. 상시 연락 채널은 남북관계의 안정성과 지속성을 보장하고 남북합의 사항을 이행하는 데 가장 중요한 요인이라고 볼 수 있다. 상시 연락 채널은 서울-평양 상주대표부로 직행하는 것이 최선이지만 남북공동연락사무소의 복원도 차선의 선택으로 고려할 만하다.

남북대화가 재개된다면 한반도 평화와 남북관계 제도화를 향한 핵심적인 과제들을 논의해야 한다. 이러한 핵심과제로는 남북군사공동위원회 가동과 재래식 군비통제, 남북합의의 국회 비준동의와 남북합의 이행, (가칭) 한반도 생명·안전위원회 구축 및 운영 등 크게 3가지를 들 수 있다. 먼저, 한반도 평화 프로세스의 필수 요건인 군사 분야에서 진전을 가져오기 위해 남북군사공동위원회를 가동하고 9·19 군사분야 합의의 이행을 촉진시켜야 한다. 그리고 이를 통해 남북 간 군사적 신뢰를 구축하고 나아가 재래식 군비통제로 나아갈 수 있을 것이다.

남북관계 제도화는 지속가능한 남북관계를 위해 반드시 필요한 조치라고 볼 수 있다. 그리고 이러한 남북관계의 제도화는 남북합의 이행의 제도화와 밀접한 연관성을 지니고 있다. 남북합의 이행을 제도화하기 위해서는 내부적으로 국회의 비준동의가 필요하다. 남북합의에 대한 국회 비준은 우리의 남북합의 이행에 대한 의지를 보여줌과 동시에 북한의 이행을 촉진하는 역할을 동시에 수행할 수 있다. 남북합의의 이행과 북한의 동참을 유도하기 위해서는 ‘남북합의 이행 추진 점검단’ 설치도 고려해 볼 만하다. 남북합의 이행의 전담 조직을 통해 합의 이행 사항을 점검하고 북한의 상응한 호응을 유도함으로써 남북 간 신뢰의 토대를 구축할 수 있기 때문이다.

(가칭) 한반도 생명·안전위원회는 코로나19 이후 남북 모두에게 최우선 과제로 등장하고 있는 생명과 안전을 다루는 남북 공동의

위원회라 할 수 있다. (가칭) 한반도 생명·안전위원회는 인간의 생명과 안전에 관한 사안을 다루고 있기 때문에 가장 현실적이고 실천적인 남북협력의 촉진자 역할을 수행할 수 있다. 한반도 생명·안전위원회는 과거 보건, 기후환경, 재해·재난 등에 대해 분과별 회담에서 분리하여 논의하는 것을 지양하고, 상호 연계성과 이슈의 중요성에 주목하여 포괄적 협의체를 통한 논의를 전개하려는 의지를 담고 있다. (가칭) 한반도 생명·안전위원회가 구축·운영된다면 이를 통해 한반도 생명·안전공동체를 향한 움직임에 가속도가 붙을 수 있을 것이다. 그리고 (가칭) 한반도 생명·안전위원회는 다루고 있는 생명과 안전에 대한 중요성을 고려하여, 남북고위급 상설협의체로 구축·운영하는 것이 바람직할 것이다.

내부적으로 남북합의 이행 의지를 보여주기 위한 남북합의의 국회 비준동의를 추진하면서, 남북의 협의 아래 남북대화가 재개된다면 이를 바탕으로 남북군사공동위원회 가동과 (가칭) 한반도 생명·안전위원회 구성을 북한과 논의해 나가야 한다. 북한이 근본 문제 또는 선결조건으로 내걸고 있는 군사 분야에서의 쟁점 논의와 합의 이행, 그리고 최근 북한이 관심을 갖고 있는 보건의료, 방역, 기후변화, 환경 문제 등을 포괄적으로 논의하자는 제안이기 때문에 북한의 호응을 유도해 나갈 수 있을 것이다.

평화·비핵 협상국면의 지속화 토대 구축을 위한 주요사업으로는 ▲한반도 비핵화 로드맵 구상과 실질적 진전, ▲북한의 비핵화 동력 유지 및 협상 견인, ▲양자/다자협상 병행 추진, ▲1.5 트랙의 (가칭) ‘K-평화포럼’ 구축 및 운영 등 4가지를 선정해 각 사업별 추진배경, 목표, 방안을 제시하였다.

실용적 대북정책을 표방한 미국의 바이든 행정부가 출범했지만, 북한의 선(先)적대시정책 철회 주장과 미국의 선(先)비핵화 주장이

교차하면서, 현재 북핵문제는 수십 년간 지속된 순환논리에서 벗어나지 못하고 있다. 이 과정에서 북한의 핵능력이 지속적으로 증가하면서 북핵폐기에 대한 회의론이 증가하고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 한국의 자체 핵 보유, 미국과의 핵 공유, 전술핵무기 전진 배치 등 공세적이고 군사적인 억지력 확보에 대한 논의도 확산되고 있다. 물론 북한의 핵위협에 대한 대비도 중요하겠지만, 협상을 통한 비핵화 역시 포기할 수 없는 목표라 할 수 있다. 핵을 통한 공포의 균형은 끊임없는 안보 딜레마의 확산으로 이어질 것이기 때문이다.

북핵 협상이 언제 어떤 방식으로 재개될 수 있을지를 미리 예단하기는 어렵다. 하지만 향후 북핵 협상 재개 국면에서 한국의 국익이 반영된 로드맵이 필요하다는 점은 분명하다. 한국은 북핵을 포함한 한반도 문제의 핵심 당사자이기 때문이다. 또한 북핵문제를 둘러싼 주변국의 이해관계가 서로 다르고, 북미 간의 입장과 해법이 상충하는 점도 많아서 단순한 중재자·촉진자 역할에 머물러서는 한국의 국익을 확보하기 어렵다. 물론 북핵문제의 특성상 북한과 미국, 중국 등 주변국의 이해관계를 고려하지 않을 수 없는 것이 사실이다. 따라서 주변국의 이해를 고려하되 한국의 국익을 최우선 순위에 두고, 상충하는 부분을 설득하는 방안을 마련해야 한다.

단기적으로는 한반도 상황을 평화적으로 관리하면서 북한과 미국을 협상으로 견인하는 노력이 필요하다. 하지만 그 이전에 한국의 독자적 로드맵이 마련되어야 한다. 이른바 중재자·촉진자 역할에 머무르지 않고 핵심 이해 당사자가 되기 위해서는 북핵문제 해법에 대한 한국의 의견이 필요하기 때문이다. 또한 이 로드맵은 북한과 미국 모두를 설득할 수 있어야 한다.

이를 감안해 본 연구가 구상한 비핵화 로드맵은 ‘점진적 과정으로서의 비핵화 로드맵’으로, 한반도 비핵화의 실질적 진전과 한국의



정책적 역할 공간 확보를 목표로 한다. 그리고 추진원칙으로는 포괄적 합의와 단계적 접근의 분리, 등가적 교환과 동시적 행동, 정치적 합의로서 완전한 비핵화와 과정으로서의 비핵화 개념 수용 3가지를 제시했다. 포괄적 합의와 단계적 접근의 분리는 최종목표에 대한 합의를 비핵화 협상의 입구에 두지 말고 이를 중장기 과제로 협의하면서, 초기단계 이행조치의 성과에 집중하자는 것이다. 그리고 등가적 교환과 동시적 행동은 행동의 원칙으로서 가역적인 것들의 등가적 교환과 합의의 동시 이행을 의미한다. 정치적 합의로서 완전한 비핵화와 과정으로서의 비핵화 개념 수용은 완전한 비핵화는 과학적·기술적 개념이라기보다는 정치적 개념이라는 점을 이해하고, 끊임없이 비핵화의 단계를 심화시키고 불가역성을 제고하는 방식을 도입하자는 것이다.

이를 바탕으로 상호 신뢰가 부족한 초기단계에서는 가역적인 것을 중심으로 상호 이행 조치를 마련하고 성과 도출에 집중하는 초기단계 비핵화 조치와 상응조치의 교환을 추진해야 한다. 그리고 초기단계 성과를 기초로 완전한 비핵화의 범위를 점차 구체화시켜 나감으로써 최종목표에 대한 합의 도출을 시도해야 한다. 이 과정에서 단계의 압축을 통한 비핵 프로세스의 가속화, 스냅백 등 가역적 조치, 이행기간 설정 등 신뢰부족 문제 극복을 위한 방안 등을 병행하면서 비핵화를 촉진해 나가야 한다는 구상이다.

로드맵이 마련된다면 첫째, 북미를 협상으로 이끌어 낼 수 있어야 한다. 이것은 앞서 언급한 북미 간 순환논리의 극복과 관련이 있다. 북한이 주장하는 선(先)적대시정책 철회, 미국이 주장하는 선(先)비핵화 주장을 어떻게 극복할 것인가 하는 것이다. 이 문제의 해결을 위해서는 본 연구가 제시한 비핵화 로드맵에 따라 합의가 어려운 영역의 문제들은 지속적으로 협의하는 구조를 마련하여 관리하면서,

단기간에 해결할 수 있는 사안에 집중할 필요가 있다. 초기단계 이행조치에서 성과를 도출할 수 있다면 상호 불신의 벽을 낮출 수 있을 것이고, 그렇게 생성된 신뢰를 기초로 중장기 과제를 해결할 수 있을 것이다.

이러한 구상의 현실화를 위해서는 한국의 정책적 역할 공간 확대가 필수적인데, 이를 위해서는 다원적·다층적 협상 기제들을 동시에 마련할 필요가 있다. 상향식(bottom-up) 협상과 하향식(top-down) 협상의 경우에도 장단점이 분명한 만큼 하나의 방식에 집착하기보다는 유연하고 균형 잡힌 접근을 시도할 필요가 있다. 따라서 남북합의 이행, 한미협약, 한중관계를 비롯한 한반도 주변국과의 관계 강화를 통해 한국의 한반도 평화·비핵 프로세스 추진의 지지를 확보해 나가기 위해서는, 양자, 다자, 소다자 협상의 연계 및 다양한 협상의 병행을 통해 평화·비핵의 동력을 제고하고 한국의 정책적 역할 공간을 확대해 나가야 한다.

또한 북핵문제가 한반도 평화의 모든 것이 아니라는 점에서 평화 담론의 확산을 위한 (가칭) ‘K-평화포럼’ 등 다양한 정책기제를 발전시켜야 할 것이다. 이 역시 단기적으로는 대미·대중 등 주변 강대국 관계가 중요할 것이나, 중장기적으로는 외교 다변화 차원의 접근에 관심을 가져야 한다. 주변 4강 중심, 당국 간 직접외교 중심의 고정된 틀에서 벗어난 글로벌 외교, 상대국 국민 여론에 직접 다가가는 평화 담론의 확산 등에 관심을 가져야 한다. 그것이 단기적으로는 비효율적·비생산적으로 보일 수 있으나 한국의 성장한 국력과 국력에 부합하는 새로운 외교지평의 확산이야말로 한반도 평화와 비핵화의 기초가 될 것이다.

한반도 평화·비핵 프로세스 추진의 핵심은 결국 전쟁 이후 대립과 갈등을 반복해 왔던 남북 간, 북미 간 상호 신뢰 회복이라 할 수

있다. 남북한은 그 동안 갈등과 대립, 화해협력을 반복해 오면서 다양한 합의를 성사시켰지만, 남북합의를 제대로 실천으로 옮기지 못했다. 북미 양국은 미수교 상태로 특히 북핵문제 30년 동안 상호 핵합의와 폐기를 반복하면서 서로에 대한 오해와 불신이 강화된 상태라 할 수 있다. 따라서 남북 간, 북미 간 상호 불신이 팽배한 상황에서의 한반도 평화·비핵 프로세스는 점진적·단계적으로 추진할 수밖에 없으며, 등가적 교환과 합의의 동시 이행, 완전한 비핵화에 대한 정치적 합의 등이 중요할 수밖에 없을 것이다.

본 연구는 연구의 편의상 한반도 평화와 비핵화 과제를 구분했지만, 비핵화와 평화체제 문제는 상호 연관되어 있기 때문에 해법 모색에 있어 많은 어려움이 뒤따른다. 한반도 평화·비핵 프로세스는 다양한 행위자 및 여러 요인들이 상호 연관된 복잡한 다차원의 방정식이기 때문이다. 따라서 본 연구에서 선정한 주요사업은 상호 연관되어 영향력을 주고받을 수밖에 없다. 결국 남북관계 제도화의 토대 마련과 평화·비핵 협상국면의 복원 및 지속화를 위해 선정한 8개의 주요사업은 상호 유기적으로 연결되어 추진되어야 한다. 이 과정에서 본 연구가 제시한 남북관계 우선의 남북관계-북핵문제의 선순환 모델 추구, 평화체제와 비핵화의 동시병행 추진이라는 정책방향을 유지해 나가야 한다.

기본적으로 분단구조 아래 남한 정부의 한반도 평화·비핵 프로세스 추진은 3가지 정책적 딜레마를 안고 있다. 첫째, 남북한 안보 딜레마이다. 남북한은 각각 주변국의 움직임을 고려하는 가운데 독자적인 군사능력을 확보해야 한다. 그런데 남북한이 군사적으로 직접 대치하고 있고 상대방의 군사능력 향상은 자신에게 직접적인 위협으로 간주되기 때문에 이에 대한 대응이 불가피하다. 둘째, 평화·비핵 추진과정에서 한미동맹과 남한 정부의 정책적 자율성

사이의 딜레마이다. 한미동맹의 강화는 남한의 대북정책 자율성 약화로 이어져 대북 협상력이 떨어질 가능성이 있다. 셋째, 평화·비핵 추진과정과 정부 임기 사이의 딜레마이다. 수령제하의 북한은 제재를 이겨낼 수 있다면 시간은 자신들의 편이라고 주장하고, 미국은 제재의 효과가 나타나고 있기 때문에 시간은 자기편이라고 보고 있다. 반면에 5년 단임제인 남한의 경우 어떤 정권이든 초기의 정책을 일관되게 추진해 나가기 쉽지 않다.<sup>372)</sup>

이런 측면에서 12월 현재 임기가 얼마 남지 않은 문재인 정부가 북한을 대화의 장으로 유인하기는 쉽지 않아 보인다. 즉, 문재인 정부 임기 내에 남북관계를 2018년 한반도 평화의 봄 국면으로 전환하기 어렵다는 것이다. 따라서 문재인 정부는 잔여 임기와 대선 정국을 감안해 현재의 한반도 정세를 평화적으로 관리하는 것이 중요할 것이다. 결국 남북관계 개선과 한반도 평화, 북핵문제 해결을 위한 토대 마련이라는 과제는 차기 정부의 몫이 될 수밖에 없다.

그런데 2022년 3월에 있을 남한의 대통령 선거는 한반도 정세와 남북관계 변화에 적지 않은 영향을 미칠 수밖에 없다. 대통령 선거 결과에 따라 한반도 평화·비핵 프로세스 추진전략의 변화가 진행될 가능성이 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 문재인 정부의 성공적 마무리와 함께 대통령 선거를 통한 정부 교체 여부와 상관없이 근미래에 한국 정부가 추진해 나가야 할 한반도 평화·비핵 프로세스 추진의 근미래 전략과 주요사업을 선정하는 것에 초점을 맞추었다. 이 과정에서 문재인 정부 정책의 계승 여부나 이념, 정치적 성향 등과 상관없이 문재인 정부의 정책 성과와 한계에 대한 비판적 검토와 주변 환경 변화 전망 등을 통해 한반도 평화와 비핵화에 기여할 수 있는 근미래 전략 및 주요사업의 추진방안을 모색해 보고자

372) 이무철, “‘종전선언’에 대한 북한 입장과 안보 딜레마,” p. 5.

하였다.

과거 역사에서 확인할 수 있듯이 한반도 평화체제 및 비핵화 논의에서 한국이나 미국의 정권교체로 인해 협상 동력이 급격히 떨어지거나 기존 합의가 파기되는 경우를 종종 볼 수 있었다. 따라서 이런 과오를 극복하고 기회가 왔을 때, 한반도 평화·비핵 프로세스를 불가역적 수준으로 높여 나갈 수 있도록 노력해야 한다. 이를 강조한 본 연구 결과가 문재인 정부의 임기 후반부 한반도 정책의 선택과 집중을 통한 성공적 마무리뿐만 아니라 차기 정부가 문재인 정부의 성과는 계승하고 한계는 극복할 수 있는 한반도 정책 설계 및 추진을 통해 정권 초기의 시행착오를 줄이는 데 기여했으면 한다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 강택구 외. 『통일 대비 북한지역 자연재해 대응을 위한 자료 구축과 남북협력 방안 연구(Ⅰ)』. 세종: 한국환경정책·평가연구원, 2016.
- \_\_\_\_\_. 『북한 환경상태 조사 및 남북 환경협력사업 개발 연구』. 세종: 한국환경정책·평가연구원, 2020.
- 국가안보전략연구원. 『INSS 2020 정세전망 보고서』. 서울: 국가안보전략연구원, 2019.
- 국립통일교육원. 『2021 북한 이해』. 서울: 국립통일교육원 연구개발과, 2021.
- \_\_\_\_\_. 『2021 한반도 평화 이해』. 서울: 국립통일교육원 연구개발과, 2021.
- 국방부. 『남북군사회담 자료집』. 서울: 국방부, 2020.
- \_\_\_\_\_. 『2020 국방백서』. 서울: 국방부, 2020.
- 그레이엄 앨리스 저. 정혜윤 역. 『예정된 전쟁: 미국과 중국의 패권 경쟁, 그리고 한반도의 운명』. 서울: 세종서적, 2018.
- 김갑식·이무철·장철운·탁용달. 『새로운 한반도 구상 추진전략과 정책 과제』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 김규륜·양현모·전동진·최용환·한인택. 『공공외교의 이론적 조명과 주변 4국의 한반도통일 공공외교 분석틀』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 김호흥·김일기. 『김정은 시대 신안보 정책과 남북한 협력 방향: 감염병, 환경, 자연재해를 중심으로』. 서울: 국가안보전략연구원, 2020.
- 대통령비서실. 『문재인 대통령 연설문집 제1권(상)』. 서울: 대통령비서실, 2018.

- \_\_\_\_\_. 『문재인 대통령 연설문집 제2권(하)』. 서울: 대통령 비서실, 2019.
- \_\_\_\_\_. 『문재인 대통령 연설문집 제3권(상)』. 서울: 대통령 비서실, 2020.
- \_\_\_\_\_. 『문재인 대통령 연설문집 제3권(하)』. 서울: 대통령 비서실, 2020.
- 문경연·송기돈·박지연 편저. 『공공외교 이론과 사례』. 서울: 도서출판 오름, 2020.
- 문정인. 『문정인의 미래 시나리오』. 서울: 청림출판, 2021.
- 박건영·정옥식. 『북핵, 그리고 그 이후』. 서울: 풀빛, 2007.
- 박주화·윤혜령 편집. 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집 1: 평화·비핵화』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 신종호 외. 『뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 이규창·나용우·이상신·이우태·조성은. 『감염병 공동대응을 위한 남북 인도협력: 코로나19를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 이기동·최용환. 『한반도 평화프로세스 재가동 구상』. 서울: 국가안보전략연구원, 2021.
- 이무철·이상신·이남주·신대진·오창룡. 『남북연합 구상과 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 이수형. 『맷돌의 굴대전략: 한반도 평화통일 전략구상』. 서울: 국가안보전략연구원, 2014.
- \_\_\_\_\_. 『중추적 중견국가로서 한국의 외교안보전략 3.0』. 서울: 국가안보전략연구원, 2019.
- 임예준·이규창. 『북한 재난협력 방안과 과제』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 전봉근. 『비핵화의 정치』. 서울: 명인문화사, 2020.
- 전재성. 『동북아 국제정치이론: 불완전 주권국가들의 국제정치』. 서울: 한울아카데미, 2020.

- 정성윤 외. 『한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 정육식. 『한반도 평화, 새로운 시작을 위한 조건』. 파주: 유리창, 2021.
- 찰스 프리처드 지음. 김연철·서보혁 옮김. 『실패한 외교: 부시, 네오콘 그리고 북핵위기』. 서울: 사계절, 2008.
- 최용환. 『김정은 시대 북한의 핵협상전략』. 서울: 국가안보전략연구원, 2018.
- 최용환·이수형. 『북핵과도기 한국의 안보정책 과제와 쟁점』. 서울: 국가안보전략연구원, 2020.
- 케네스 퀴노네스 저. 노순옥 역. 『2평 빵집에서 결정된 한반도 운명: 북폭이나 협상이냐』. 서울: 중앙 M&B, 2000.
- 통일부. 『2019 통일백서』. 서울: 통일부, 2019.
- . 『남북회담 핸드북』. 서울: 통일부 남북회담본부, 2019.
- 한용섭. 『북한 핵의 운명』. 서울: 박영사, 2018.
- 황병덕 외. 『한반도 통일 공공외교 추진전략(I): 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교』. 서울: 통일연구원, 2012.
- . 『한반도 통일공공외교 추진전략(II): 한국의 주변4국 통일 공공외교의 실태 연구』. 서울: 통일연구원, 2013.
- KBS 남북교류협력단. 『북한 비핵화 문제 해결방안』. 서울: KBS 남북교류협력단, 2019.

- Bennett, Bruce W. et al. *Countering the Risks of North Korean Nuclear Weapons*. Santa Monica, Calif.: Rand Co., 2021.
- Bolton, John. *The Room Where It Happened*. New York: Simon & Schuster, 2020.
- Chinoy, Mike. *Meltdown: The Inside Story of the North Korean Nuclear Crisis*. New York: St. Martin's Press, 2008.



Oberdorfer, Don. *The Two Koreas*. New York: Basic Books, 1997.

Panda, Akit, Toby Dalton, Thomas MacDonald, and Megan DoBois. eds. *New Approaches to Verifying and Monitoring North Korea's Nuclear Arsenal*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2021.

The White House. *Interim National Security Strategic Guidance*. Washington, D.C.: The White House, March 2021.

Woodward, Bob. *Rage*. New York: Simon & Schuster, 2020.

## 2. 논문

- 강진욱·이상현. “미 대통령 북한 땅 밟다: 정전 66년 만에 남북미 정상 판문점 회동.” 『마이더스』. 제185권, 2019.7.
- 고유환. “문재인 정부의 평화우선주의와 비핵화 프로세스.” 『북한학 연구』. 제14권 2호, 2018.
- 구본학. “판문점선언 1년: 평가와 전망.” 『신아세아』. 제26권 2호, 2019.
- 권기원. “판문점 선언과 남북국회회담의 추진: 동 선언에 대한 국회의 역할을 중심으로.” 『의정논총』. 제15권 2호, 2020.
- 권택광. “최근 정세 평가 및 남북연락·협의기구 발전방안 모색.” 『남북 연락·협의기구 발전적 재개방안』. 통일부·국회 외교통일위원회 이용선 의원실·국회 한반도평화포럼 공동주최 토론회 자료집, 2020.11.23.
- 김강녕. “문재인 정부의 대북·통일정책과 한반도 평화증진과제.” 『통일전략』. 제19권 2호, 2019.
- 김규철. “코로나19가 북한의 무역에 미친 영향.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제23권 1호, 2021.
- 김범현·임형섭. “한반도 종전선언, 비핵화 여는 문.” 『마이더스』. 제212권, 2020.10.

- 김병로. “북한 신전략 노선의 형성배경과 전망적 구상.” 『북한연구학회보』. 제23권 2호, 2019.
- 김보미. “북한의 한국 재래식 전력 증강에 대한 비판.” 국가안보전략연구원. 『이슈브리프』. 제263호, 2021.
- \_\_\_\_\_. “한국의 재래식 전력 증강의 한반도 안정 효과에 관한 두 가지 견해.” 『전략리뷰』. 2021-6호, 2021.
- 김상기. “2021년 북미관계 전망과 우리의 과제.” 『바이든 행정부 출범과 2021년 한반도』. 통일연구원·국가안보전략연구원·국립외교원 공동주최 학술회의 발표자료, 2021.1.22.
- \_\_\_\_\_. “바이든 행정부 출범 이후 북미관계: 전망과 과제.” 통일연구원 Online Series CO 21-07, 2021.2.25.
- \_\_\_\_\_. “북한의 대남 전략과 한반도 평화 프로세스 복원 가능성.” 『김정은 집권 10년: 국가전략의 지속과 변화』. 북한연구학회 주최 2021 춘계학술회의 발표자료, 2021.4.9.
- \_\_\_\_\_. “한미의 대북 관여 필요성.” 『바이든 행정부의 대북정책 방향과 한미 협력방안』. 통일연구원·국립외교원·국가안보전략연구원 공동학술회의 발표자료, 2021.5.13.
- \_\_\_\_\_. “북한의 국가전략노선 전환과 8차 당대회와 한반도 평화체제.” 『새로운 평화의 지평을 열다』. 경기도·(사)동북아평화경제협회 공동주최 2021 DMZ 포럼 발표자료, 2021.5.21.
- \_\_\_\_\_. “한미 정상회담 후, 남·북·미 선순환을 위한 과제.” 『평화+통일』. 제176호, 2021.6.
- 김상배. “신흥안보와 메타 거버넌스: 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해.” 『한국정치학회보』. 제50권 1호, 2016.
- 김소연. “남북합의서의 법적 성격과 효력.” 『공법연구』. 제47권 4호, 2019.
- 김연철. “한반도의 새봄을 위해: 남북관계의 성찰과 해법.” 『창작과 비평』. 제49권 1호, 2021.

- 김일기·이수석. “북한 8차 당대회의 전략노선 및 대남정책 변화 전망.” 『INSS 전략보고』. 제103호, 2020.
- 김재철. “9.19 남북군사합의 이행평가와 향후 한반도 군비통제 추진 방향.” 『한국군사』. 제7호, 2020.
- 김종수. “포스트 코로나 시대 남북관계 추진 방향.” 『세계지역연구논총』. 제38권 3호, 2020.
- 김태원. “남북 보건의료 협력에 관한 법적 검토: 감염병 문제를 중심으로.” 『성균관법학』. 제33권 1호, 2021.
- 김태환. “정책공공외교로서의 평화공공외교-개념과 방향성-.” 『주요 국제문제분석』. 2021-07, 2021.5.6.
- 김형빈·박병철. “문재인 정부 대북정책의 중간평가: 성과와 과제.” 『통일전략』. 제19권 1호, 2019.
- 김호홍·김경숙. “남북 간 상시 연락기능 재개 시 정책 고려사항.” 『INSS 전략보고』. 제99호, 2020.
- 김홍규. “한반도 통일과정 및 통일 이후에 있어서의 중국의 역할.” 『한국국가전략』. 제1권 1호, 2016.
- 문성묵. “북핵 협상과 남북 재래식 군비통제 평가 및 과제.” 『한국국가전략』. 제9호, 2019.
- . “남북 군사합의 이행 평가와 향후 과제.” 『한국국가전략』. 제5권 2호, 2020.
- 박건영·남창희·이수형. “미국의 동북아 동맹전략과 동맹의 안보 딜레마, 그리고 한국의 국가안보전략에 대한 함의.” 『한국과 국제정치』. 제18권 4호, 2002.
- 박명규. “한반도 신뢰프로세스와 남북관계 전망.” 『입법과 정책』. 제5권 1호, 2013.
- 박성열. “남북교류협력 변화 추이 및 영향요인: 대북 제재·코로나 19 중심으로.” 『국가전략』. 제27권 1호, 2021.

- 박성용. “9.19 군사합의 이후 한반도 재래식 군비통제의 방향성 및 방안: 운용적 군비통제를 중심으로.” 『평화학연구』. 제21권 4호, 2020.
- 박인휘. “강대국정치(Power politics)와 미중갈등: 한반도 문제의 연계성.” 『국가안보와 전략』. 제20권 4호, 2020.
- 박정원. “남북관계 발전과 법제도적 과제.” 『법과 사회』. 제59권, 2018.
- 방승주. “헌법재판소와 대법원의 남북관계 관련 판례에 대한 헌법적 평가.” 『공법연구』. 제39권 2호, 2010.
- 백진경·전재성. “[북한 바로 읽기 15] 북한의 생화학무기와 완전한 비핵화의 길.” 동아시아연구원 EAI 논평. 2019.8.14.
- 성기영. “바이든 행정부 대북정책 발표 의미와 향후 전망.” 국가안보 전략연구원. 『이슈브리프』. 제260호, 2021.
- 신영전. “남북 보건의료협력의 방향: 모자보건사업을 중심으로.” 『KDI 북한경제리뷰』. 9월호, 2014.
- 양정운. “남북관계 발전을 위한 남북기본합의서의 법적 지위의 승격.” 『통일법연구』. 제2권, 2016.
- 이기동·김기정. “북한의 근원적 문제 선해결 주장에 대한 유감(遺憾).” 『전략노트』. 2021-1호, 2021.
- 이기완. “한반도 정세와 남북교류협력: 조건과 한계.” 『세계지역연구 논총』. 제37권 4호, 2019.
- 이무철. “‘중전선언’에 대한 북한 입장과 안보 딜레마.” 통일연구원 Online Series CO 21-27, 2021.10.1.
- 이미숙. “한반도 평화와 북한의 군비통제 분석: 1990년대와 2000년대 초 북한의 군비통제제안을 중심으로.” 『국방연구』. 제62권 2호, 2019.
- 이 석. “〈총론〉 북한의 경제위기, 어디까지 진행될까?” 『KDI 북한 경제리뷰』. 제23권 1호, 2021.
- 이성우·이왕휘·이상만·이승주·장누리·조진현. “바이든 행정부의 대중정책 한국에 기회인가?” 『이슈&진단』. 제446호, 2021.

- 이수형. “한반도 문제와 코리아 패싱.” 국가안보전략연구원. 『이슈브리핑』. 17-16, 2017.
- 이수형·최용환. “안보에 의한 평화보다는 평화지향의 안보체제 구축.” 국가안보전략연구원. 『이슈브리핑』. 18-14, 2018.
- 이정철. “한국형 평화담론에 대한 비판과 성찰.” 『국방연구』. 제63권 3호, 2020.
- 이호철. “한반도 비핵평화 프로세스: 포괄적 합의, 단계적 이행.” 『한국과 국제정치』. 제35권 1호, 2019.
- 임성택. “판문점선언 이후의 법제도적 과제.” 『북한법연구』. 제20호, 2018.
- 전봉근. “북한의 2.13 합의 이행 동향과 전망.” 『주요국제문제분석』. 2007-19, 2007.6.20.
- \_\_\_\_\_. “한반도 비핵평화체제 전환기 이행전략: 2차 북미정상회담을 계기로.” 『주요국제문제분석』. 2019-01, 2019.2.8.
- \_\_\_\_\_. “미중경쟁시대의 동북아 평화협력 추진전략.” 『주요국제문제분석』. 2021-08, 2021.6.3.
- 전영선. “남북 생활문화공동체 형성 방안.” 『통일인문학』. 제63권, 2015.
- 전재성. “통일 지향 한미 간 안보협력 방안.” 『KRIS 창립 기념논문집』. 서울: 한국전략문제연구소, 2017.
- 정영철. “김정은 시대 북한의 전략적 선택: 21세기 부국강병의 길.” 『한국과 국제정치』. 제36권 4호, 2020.
- 조성렬. “문재인 정부 대북정책의 과제와 전망: 한반도 비핵화와 평화체제의 비전을 중심으로.” 『통일정책연구』. 제26권 1호, 2017.
- 조성은. “북한 보건의료 현대화를 위한 남북 보건의료 협력의 과제.” 『수은 북한경제』. 여름호, 2021.
- 조양현. “미일 2+2회의 성과 및 합의.” 『IFANS FOCUS』. 2021.3.29.
- 조은정·김보미·최용환. “북미 비핵화 협상의 쟁점과 과제.” 『INSS 전략보고』. 제44호, 2019.

- 조은정·최용환. “한반도 비핵화 담론의 비교 검토: 정치적 과정으로서 비핵화.” 『INSS 전략보고』. 제132호, 2021.
- 조한범. “남북 생명공동체 형성을 위한 신한반도체제 구상과 평화경제의 이해.” 『남북생명공동체 실현과 평화경제: 남북생명공동체 실현을 위한 남북협력 방안과 내용에 대한 고찰』. 남북생명공동체연대 주최 남북생명공동체 실현과 평화경제 학술포럼 발표 논문집, 2020.11.6.
- \_\_\_\_\_. “재검토를 마친 바이든 정부 대북정책 평가와 대응방향.” 통일연구원 Online Series CO 21-14, 2021.5.11.
- 최용환. “한반도 비핵화: 쟁점과 과제.” 『한반도 비핵평화 프로세스: 전망과 과제』. 통일연구원 주최 제11차 KINU 평화포럼 자료집, 2019.11.6.
- \_\_\_\_\_. “2021년 한반도 평화프로세스의 전망과 과제.” 국가안보전략연구원. 『이슈브리프』. 제238호, 2021.
- \_\_\_\_\_. “한반도 평화프로세스 재가동과 한미정상회담.” 국가안보전략연구원. 『이슈브리프』. 제261호, 2021.
- 하상섭. “한국 정부의 대북·통일 정책과 통일국민협약 추진방안.” 『북한학보』. 제43권 2호, 2018.
- 한용섭. “〈한반도 신뢰프로세스〉를 통한 안보와 북핵문제 해결 방안.” 『통일정책연구』. 제22권 1호, 2013.
- 홍민 외. “북한 조선노동당 제8차 대회 분석.” 통일연구원 KINU Insight, 21-01, 2021.

Morrow, James D. “Alliance and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliance.” *American Journal of Political Science*, vol. 4, November 1991.

### 3. 기타 자료

#### 〈신문/방송〉

『경향신문』, 『뉴스1(NEWS1)』, 『뉴시스(NEWSIS)』,  
『동아일보(dongA.com)』, 『로동신문』, 『아시아경제』,  
『연합뉴스』, 『조선중앙통신』, 『한겨레』,  
『KBS NEWS』, 『MBC뉴스』, 『RFA』, 『VOA』, 『YTN』.

*Bloomberg, CBS NEWS, CNN, Foreign Affairs, NK NEWS,*  
*Reuters, The New York Times, The Washington Post.*

#### 〈웹사이트〉

국무총리 정부업무평가위원회 <<https://www.evaluation.go.kr>>.

국회회의록 <<http://likms.assembly.go.kr/record>>.

대한민국 정책브리핑 <<https://www.korea.kr>>.

외교부 <<https://www.mofa.go.kr>>.

조선민주주의인민공화국 외무성 <<http://www.mfa.gov.kp>>.

청와대 <<https://www1.president.go.kr>>.

통일부 <<https://www.unikorea.go.kr>>.

통일부 남북회담본부 <<https://dialogue.unikorea.go.kr>>.

Brookings <<https://www.brookings.edu>>.

The White House <<https://www.whitehouse.gov>>.

U.S. Department of Defense <<https://www.defense.gov>>.

U.S. Department of State <<https://www.state.gov>>.

U.S. Embassy & Consulate in the Republic of Korea  
<<https://kr.usembassy.gov>>.

38North <<https://www.38north.org>>.

## 〈법령〉

「남북관계 발전에 관한 법률 (약칭: 남북관계발전법)」 제21조 3항.  
「통일부와 그 소속기관 직제 시행규칙」.

## 〈선언문·합의서〉

9월 평양공동선언(2018.9.19.).

국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국  
인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한  
협정(1953.7.27.).

남북공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서(2018.9.14.).

남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(2007.10.4.).

「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」 이행에 관한 제1차 남북총리  
회담 합의서(2007.11.16.).

남북교류·협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서(1992.5.7.).

남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서(1992.5.7.).

한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언(2018.4.27.).

## 〈기타〉

IAEA, “Application of Safeguards in the Democratic People’s  
Republic of Korea.” August 27, 2021.

U.S. Department of Defense, “Nuclear Posture Review Report.”  
Federation of American Scientists, January 8, 2002.

WHO, “Country Cooperation Strategy at a glance.” May, 2018.

국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」, 2017.7.

국회 외교통일위원회 전문위원, “‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한  
판문점 선언’ 비준동의안 검토보고서.” 2018.11.



- 대한민국 정부. 「100대 국정과제」. 2020.9.
- \_\_\_\_\_. 「제3차 남북관계발전기본계획」 2021년도 시행계획」.  
2021.4.
- 이인영. “축사.” 『남북정상합의 국회비준동의와 한반도 평화체제 구현  
정책 토론회』. 국회의원 양경숙·설훈·김영호·이용선·배진교,  
민족화해협력범국민협의회, 희망래일, 휴전선넘자시민행동 공동  
주최, 2021.5.20.
- 통일부 정책혁신위원회. “정책혁신 의견서.” 2017.12.28.
- 통일부. “남북 장관급·고위급회담 개최 현황.” 더불어민주당 정책위원회  
제출 자료. 2021.9.17.
- \_\_\_\_\_. 「2021년 통일부 주요업무 추진계획」. 2021.1.21.
- 이기동. “남북합의의 국회 비준동의와 남북합의 이행방안.” 통일연구원  
자문회의 서면자료, 2021.8.27.
- 이철수. “남북합의의 국회 비준동의와 남북합의 이행방안.” 통일연구원  
자문회의 서면자료, 2021.8.27.

# 최근 발간자료 안내

## 연구보고서

### 2019년도 연구보고서

#### 〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외	8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외	17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형	8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리	8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외	12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외	11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외	11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외	11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외	15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신종호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원

2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화 18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화 14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외 12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외 10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외 14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환 10,000원
2019-27	한반도 평화·변영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외 14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외 10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외 8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편 16,500원

### 〈정책연구시리즈〉

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

### 〈Study Series〉

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok·Baek, Sangme
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa

### 2020년도 연구보고서

#### 〈연구총서〉

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력력을 중심으로	김석진, 홍제환 10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선헌 10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외 9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석환 외 11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화·변영	현승수 외 11,500원
2020-06	한반도 평화변영과 북일관계 연구	이기태 외 8,000원

2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본합정 체결방향과 과제	도경욱 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이 외	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	‘통일에 대한 태도’ 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최창호 외	7,000원
2020-24	‘지식경제시대’ 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원

### 〈정책연구시리즈〉

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

### 〈Study Series〉

2020-01	The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
2020-02	Variables and Pathways of Changes in North Korea: Focused on Different Combination of ‘Nuclear Issues’ and ‘Reform·Opening’ Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
2020-03	Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
2020-04	2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation Park, Juhwa et al.

## 2021년도 연구보고서

### 〈연구총서〉

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리	김석진·홍제환 8,000원
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권	최규빈 외 9,000원
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략	이지순 외 9,000원
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향	김수암 외 9,500원
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력	이우태 외 11,000원
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계	민태은 외 10,000원
2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로	전병곤 외 14,500원
2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력	이재영 외 11,500원
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구	정성운 10,500원
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화	정은미 외 10,500원
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화	오경섭 외 10,500원
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화	김진하 외 18,000원
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활	홍제환·김석진 10,000원
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로	정은미 외 9,500원
2021-15 KINU 통일외식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근	이상신 외 22,500원
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외 16,000원
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나용우 외 16,500원
2021-18 남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외 9,500원
2021-19 북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외 13,500원
2021-20 북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이윤진 외 11,000원
2021-21 평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외 11,000원
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외 23,500원
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외 13,000원
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한국 협력 방안	최희식 외 11,000원
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외 19,000원
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외 23,000원
2021-27 한반도 군비경쟁과 평화정착	장철운 외 14,000원
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외 16,500원
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외 12,000원
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김갑식 외 12,000원
2021-31-01 평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외 10,000원
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외 11,500원

2021-32	한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외 14,000원
2021-33	한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외 14,000원
2021-34	신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외 16,500원

### 〈정책연구시리즈〉

2021-01	2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
---------	--------------------------------	-------

### 〈Study Series〉

2021-01	International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02	North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong · Suk-Jin Kim
2021-03	North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho · Choon Geun Lee · Hyun-suk Oum
2021-04	A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

### KINU Insight

2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외
2020-01	북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02	평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03	미국의 對北성국 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04	대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영
2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014-2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영

## 북한인권백서

---

북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외 24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외 24,500원
북한인권백서 2020	이규창 외 21,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2020	이규창 외 27,000원
북한인권백서 2021	오경섭 외 21,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외 27,000원

## 연례정세보고서

---

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원
2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원

## 정기간행물

---

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
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 2 (2021)	10,000원

## 기타

---

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
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외
2021	국제 평화문서 번역집	서보혁·용혜민 엮음





## 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, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



\* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)			소 속*	
간행물* 받을 주소	(우편번호 : ) ※ 도로명 주소 기입必			
연락처*	전화번호		이메일 주소	
이메일 서비스	수신 ( )		수신거부 ( )	
회원 구분*	학생회원 ( )	일반회원 ( )	기관회원 ( )	
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.				
20    년    월    일		성 명 (인)		

## 개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 수집·이용, 위탁하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 서비스 제공
2. 수집하려는 개인정보의 항목: 성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년 (회원자격 갱신 시 보유기간은 1년 연장)
4. 동의를 거부할 권리 안내
5. 개인정보 취급업무 위탁 내역(고지사항)

위탁 받는 업체(수탁업체)	업무내용
(주) 코리아디엠	발간물 발송 업무 처리

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20    년                    일                    일                    성명                    (인)

※ 정보주체가 만 14세 미만의 아동인 경우 위와 같이 개인정보를 수집·이용하는데 동의하십니까?

양동		미동의	
----	--	-----	--

이  
아  
그

본인                      성명                      (서명 또는 인)

법정대리인                      성명                      (서명 또는 인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.  
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞  
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681  
(예금주: 통일연구원)



www.kinu.or.kr

## 한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안