ISSN 1229-6112

제32권 1호 2023

통일정책연구

기획 논문 **북핵 접근의 쟁점과 위상학, 그리고 현실론**

북핵 억제·대응의 쟁점 및 발전 방향

바이든 행정부의 NPR: 분석과 정책적 함의

북핵 접근의 현실론과 한반도형 핵 군비통제 방안

한국형 핵공유체제 구축 모색: 이론과 실재

일반 논문 코로나19 팬데믹과 북한문학

북한의 평안남도간척지 개발정책과 이용실태

김정은 시기 도시건설 담론으로 본 북한의 통치전략

북한 김정은 시대의 평양, 평해튼, 그리고 평해트니즘

김정은 시대 북한의 사회주의기업책임관리제 연구:
경영관행의 제도화를 중심으로

권위주의 체제이론으로 본 북한 권력승계 과정과 특징

북한의 새로운 핵태세 전환과 한국의 대응 전략

북한 사이버 공격 전략의 진화:
대북제재 회피를 위한 외화벌이 수단으로서 사이버 전략

서평 트럼프의 참모들, 그들은 북미정상회담을 어떻게 평가할까?

북리뷰 한반도에서 비폭력의 힘은 가능할까?

역량의 창조: 인간다운 삶에는 무엇이 필요한가?

KINU 통일연구원
Korea Institute for National Unification

ISSN 1229-6112

제32권 1호 2023

통일정책연구

통일연구원
Korea Institute for National Unification

제32권 1호 2023

통일정책연구

본지는 한국연구재단의 등재학술지로 연 2회 발간됩니다.

본서에 수록된 논문의 내용은 집필자의 개인적 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

발 행 인 : 고유환
편 집 인 : 홍 민
등 록 일 : 1992년 8월 19일
등록번호 : 서울 사02048
발 행 처 : 통일연구원
발 행 일 : 2023년 6월 30일

(우 06578) 서울특별시 서초구 반포대로 217
TEL: 02)2023-8203, 2023-8000
FAX: 02)2023-8293
Homepage : https://www.kinu.or.kr
E-mail : kinups@kinu.or.kr

ⓒ 통일연구원 2023

편집위원장 : 홍 민

편 집 위 원 : 김 진 하
민 태 은
이 재 영
이 지 순
정 은 미
정 은 이
황 진 태 (가나다 순)

외부편집위원 : 김 기 석 (강원대학교)
김 영 재 (청주대학교)
김 재 기 (전남대학교)
박 수 인 (제주대학교)
박 지 연 (전북대학교)
이 정 철 (서울대학교)
이 종 원 (와세다대학교)
이 호 철 (인천대학교)
정 영 철 (서강대학교)
진 희 관 (인제대학교) (가나다 순)

편 집 간 사 : 김 세 라

가격 : 10,000원
ISSN 1229-6112

파본은 바꿔 드립니다.

목차

통일정책연구 제32권 1호 2023

■ 기획 논문: 북핵 접근의 쟁점과 위상학, 그리고 현실론

북핵 억제·대응의 쟁점 및 발전 방향 / 조남훈 ····· 1
바이든 행정부의 NPR: 분석과 정책적 함의 / 전성훈 ····· 37
북핵 접근의 현실론과 한반도형 핵 군비통제 방안 / 김영준 ····· 75
한국형 핵공유체제 구축 모색: 이론과 실재 / 이수형 ····· 101

■ 일반 논문

코로나19 팬데믹과 북한문학 / 김성수 ····· 123
북한의 평안남도간척지 개발정책과 이용실태 / 김혁·김관호·김경미 ···· 149
김정은 시기 도시건설 담론으로 본 북한의 통치전략 / 박소혜 ····· 175
북한 김정은 시대의 평양, 평해튼, 그리고 평해트니즘 / 안진희·심지수 ·· 197
김정은 시대 북한의 사회주의기업책임관리제 연구:
경영관행의 제도화를 중심으로 / 황주희 ····· 223
권위주의 체제이론으로 본 북한 권력승계 과정과 특징 / 강정일 ····· 259
북한의 새로운 핵태세 전환과 한국의 대응 전략 / 서동구 ····· 291
북한 사이버 공격 전략의 진화:
대북제재 회피를 위한 외화벌이 수단으로서 사이버 전략 / 이승열 ·· 323

■ 서평 및 북리뷰

서평 | 트럼프의 참모들, 그들은 북미정상회담을 어떻게 평가할까? / 정욱식 ·· 355
북리뷰 | 한반도에서 비폭력의 힘은 가능할까? / 황수환 ····· 363
북리뷰 | 역량의 창조: 인간다운 삶에는 무엇이 필요한가? / 최규빈 ····· 371

Contents

Unification Policy Studies Vol. 32, No.1, 2023

■ **Special Articles: Issues, Topology, and Reality of the North Korean Nuclear Approach**

Issues and Directions in Deterring and Responding to North Korea's Use of Nuclear Weapons

Cho, Nam Hoon

The Biden Administration's Nuclear Posture Review: Assessments and Policy Implications for South Korea

Cheon, Seongwhun

North Korea Nuclear Reality and Nuclear Arms Control

Kim, Youngjun

A Study for a Korean-Style Nuclear Sharing System: Theory and Practice

Lee, Soo-hyung

■ **General Articles**

Covid-19 pandemic reflected in North Korean literature

Kim, Seong-Su

The development policy and use of reclaimed land in Pyongannam-do, North Korea

Kim, Hyuk, Kim, Kwan-Ho and Kim, Kyeong-Mi

A Study on North Korea's Governance Strategy through the Discourse of City Construction in the Era of Kim Jong Un

Park, Sohye

통일연구원 www.kinu.or.kr

Pyongyang, Pyonghattan, and Pyonghattanism during the Kim Jong-Un era in North Korea

Ahn, Jin-Hee and Sim, Jisoo

A Study on North Korean Socialist Enterprises Management System in the Kim Jong-un era: Focusing on the institutionalization of management practices

Hwang, Joohee

The Process and Characteristics of Power Succession in North Korea from the Theory of Authoritarian System

Kang, Jung Il

Pyongyang's New Nuclear Posture and Seoul's Counter Strategies

Suh, Dong-Gu

Evolution of North Korea's Cyberattack Strategy: Cyber strategy as a means of earning foreign currency to evade sanctions against North Korea

Lee, Seungyeol

■ Book Review

Trump's advisers, how will they evaluate the North American summit?

Cheong, Wooksik

Is the force of non-violence possible on the Korean Peninsula?

Hwang, Soohwan

Creating Capabilities: The Human Development Approach

Choi, Gyubin

http://doi.org/10.33728/ups.2023.32.1.001

통일정책연구 제32권 1호 2023
pp. 01~36

북핵 억제·대응의 쟁점 및 발전 방향

조남훈*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 핵억제의 개념
Ⅲ. 북핵 억제·대응 능력 강화의 필요성 및 조건
Ⅳ. 북핵 억제·대응의 쟁점
Ⅴ. 북핵 억제·대응 발전 방향
Ⅵ. 결론

국문요약

북핵 고도화 여건에서 북핵 억제·대응의 쟁점 및 발전 방향 등을 살펴보았다. 현재, 사용 가능한 북핵 억제·대응 수단은 핵우산 포함 확장억제와 3축 체계인데, 그 중에 효과적인 것은 미국이 제공하는 핵우산이다. 하지만, 미국 핵우산의 무조건적 작동 여부에 대한 확신이 부족하다. 국제정치의 변화무쌍함 때문이다. 북핵 억제·대응 수단의 발전이 필요하나, 수단의 변함없는 작동을 보장하는 신뢰성 있는 체계의 구축도 필요하다.

확장억제 신뢰성 제고의 핵심은 확장억제 전 과정에 대한 한국의 참여이다. 유사시 핵 사용 대상이 북한지역이고 그 결과가 한국에 직접 영향을 미친다는 측면에서 핵운용 및 사용 결심 과정에 대한 한국 참여는 당연하다. 핵에 관한 정보공유, 협의 및 공동기획·실행 등의 확장억제 협력이 이루어져야 한다. 한국의 잠재적 핵능력 확보도 추진되어야 하는데, 잠재적 핵능력은 확장억제 미작동 상황에서, 시간이 걸리더라도, 자체핵무장을 통한 북핵 억제·대응을 가능하게 한다.

마지막으로, 3축 체계 능력의 발전이 필요하다. 여기에는 기존의 물리적 능력만이 아니라 전자전 및 사이버·마그네틱전 능력 등 비물리적 능력 발전이 포함되어야 한다. 한편, 한반도에서도 핵전쟁이 발발할 수 있다는 가정하에 북핵 대비 군사전략 및 작전계획 수립에도 적극적으로 노력해야 할 것이다.

주제어: 북핵 고도화, 확장억제, 3축 체계, 잠재적 핵능력

* 한국국방연구원 책임연구위원

Ⅰ. 서론

북한의 핵능력이 고도화되고 핵운용 전략도 공세적으로 변하고 있다. 특히, 북한이 개발 중인 모듈형 전술핵 탄두와 전술핵 탑재 미사일 등이 한국에 대한 핵강압과 핵공격 등을 위해서 사용될 가능성이 커지고 있다. 북한은 핵무기를 탑재하여 한국을 공격할 수 있는 극초음속 발사체 및 북한판 이스칸데르형 미사일 등을 계속하여 시험발사하고 있는데, 2023년 3월에 공개된 모듈형 전술핵 탄두인 화산-31이 이러한 발사체 및 미사일 등에 장착되어 실전에 배치될 날이 가까워지고 있는 형편이다[1]

한편, 2022년에 북한은 핵사용 조건을 규정한 『핵무력정책법』을 입법함으로써 매우 공세적인 핵운용 전략을 천명한 바 있다. 특히, 북한은 기존에 유지하던 핵의 '선제불사용 원칙(no first use)'을 버리면서, 적이 재래식 무기만을 사용하여 공격하더라도 핵으로 반격하겠다는 내용의 핵사용 조건을 발표하였다. 이처럼 핵과 관련한 북한의 능력이 현실화하고 공세적인 전략도 강화되는 여건하에서 핵에 관한 북한의 의도와 전략 등을 추정해 보고 거기에 적합한 한미동맹의 대응 전략 및 정책 방향을 정립할 필요가 있다.

북핵 관련 전략 및 정책 등은 두 가지 방향에서 검토되고 추진되어야 한다. 하나는 억제의 극대화이고 다른 하나는 억제 실패 시 피해의 최소화이다. 우리 군 군사전략의 목표는 "외부의 도발과 침략을 억제하고 억제 실패 시에 '최단 시간 내 최소 피해로' 전쟁에서 조기에 승리를 달성하는 것"이다.[2] 그런데, 이는 핵 관련 군사전략에도 그대로 적용될 수 있다. 따라서, 우리 군은 핵을 사용한 북한의 도발 및 침략을 억제하고, 만에 하나 억제가 실패하더라도 비용 대 효과 측면에서 최적의 대응이 가능한 방안을 모색해야 할 것이다.

여기에는 미국이 제공하는 확장억제의 신뢰성 강화 방안과 우리가 보유한 3축 체계의 능력 및 신뢰성 제고 방안 등이 모두 포함된다. 특히, 이 분야에서의 한미 간 협력이 절실하다. 미국의 핵능력은 전세계적으로 최고의 위치에 있다. 그런 의미에서, 미국 본토 타격에 필요한 완전한 능력과 제2격 능력 등을 아직도 갖추지

---

[1] "북, 전술핵탄두 '화산-31' 전격 공개 … 김정은 "핵무기생산 박차"," 『연합뉴스』, 2023.3.28.
[2] 국방부, 『2018 국방백서』 (서울: 국방부, 2018), p. 36.

못한 북한의 핵능력이 미국의 그것을 따라갈 수는 없다. 한편, 한국의 3축 체계도 북핵 억제·대응에 상당한 역할을 하고 있다. 따라서, 북한 핵사용을 억제하는 데에 아직은 큰 어려움이 없다. 하지만, 북핵 고도화가 진전된 미래에는 그렇지 않을 수 있다.

북핵 억제·대응을 위한 한층 강화된 조치가 필요하다. 문제는 '신뢰의 충족'이 '능력의 발전'과 병행되어야 한다는 것이다. 북핵 억제·대응에 있어서, 심리적 조건의 충족은 매우 중요하다. 만약에 한미동맹이 북핵 사용에 잘 대응하면서, 막강한 핵으로 응징·보복하리라는 확신을 북한에 줄 수만 있다면 북핵 억제의 가능성은 더 커질 것이다. 그런 의미에서, 능력 발전만이 아니라 신뢰 충족도 필요하다.

본 논문은 이러한 북핵 억제·대응을 위한 능력 확보 및 신뢰 제고 방안 등을 제시하였다. 이를 위해서 먼저 제2장에서는 일반적인 핵억제의 개념과 한반도에 있어서 핵억제 및 확장억제 등의 특성에 대해서 살펴보았다. 다음으로 제3장에서는 한반도에서 핵억제를 가능하게 만드는 억제 수단의 강화 필요성과 억제에 있어서 심리적 문제의 중요성 등에 대해서 고찰하였다. 그리고, 제4장에서는 북핵 억제 및 대응 등과 관련된 여러 가지 이슈 및 쟁점 등에 대해서 논의해 보았다. 다음으로, 제5장에서는 미래 북핵 억제 및 대응 발전 방향에 대해서 살펴보았다. 마지막으로, 제5장에서는 결론을 제시하였다.

Ⅱ. 핵억제의 개념

1. 억제의 일반적 개념

정치적 측면에서 '억제(deterrence)'란[3] 상대편이 어떤 행동을 실행하면 제재를 가하겠다고 명시적 또는 암묵적으로 위협하거나, 또는 적정한 보상을 약속함으로써, 상대편이 그 행동을 하지 못하도록 하는 것이다. 정치적 힘(political power)이 부정적으로 작동하는 경우의 일종이라고 할 수 있다.[4] 그런 의미에서 억제가 반드시 군사력에 의존할 필요는 없다.[5] 억제에 사용되는 수단은 여러 가지

---

[3] 때로는 '억지'라고 불리기도 한다.

[4] Glenn H. Snyder, "Deterrence and Defense," 1961, edited by Robert J. Art and Kenneth N. Waltz, *The Use of Force* (MD: University Press of America, Inc., 1983), p. 129.

[5] Glenn H. Snyder, *Ibid*, p. 129.

가 있다. 예를 들면, 억제는 무역제재를 가하겠다는 경제적인 위협을 통해서도 달성될 수 있다. 하지만, 군사력이 억제의 수단 중에 가장 효과적인 수단이라는 데에는 이론의 여지가 없는 듯하다.

군사적 측면에서 억제란 만약에 적이 강압하거나 침략한다면 적을 패퇴 또는 좌절시키거나 확전을 통해 이를 보복하겠다고 위협함으로써, 적의 침략이나 강압을 사전에 방지하는 행위를 가리킨다.[6] 이를 한국의 국가안보전략에 대입하면 억제란 한국의 군사력과 군사동맹인 미국의 능력 등을 통해 확전 보복 또는 적 패퇴 등을 위협함으로써 적국의 강압 및 침략을 사전에 방지하는 행위라고 말할 수 있다.[7]

그런데, 억제전략은 표면적으로는 군사력 사용이라는 실질적 행동에 결부된 것처럼 보이지만 실제로는 상대방의 인식 및 심리 등에 영향을 미치는 전략이다.[8] 응징 위협을 통해서 상대방이 군사력을 사용했을 때에 직면할 결과를 상상하게 함으로써 군사력 사용을 예방하고, 그래서, 상대방이 아무런 도발 행동을 못 하는 상황을 만들고 유지하는 것이 성공적인 억제 달성의 과정이라고 말할 수 있다.

억제 달성의 핵심은 효과와 비용의 비교이다. 즉, 억제란 군사력을 사용함으로써 얻을 수 있는 이익보다 이로 인해 발생할 비용이 더 많아서 군사력을 사용하는 것이 불리하다는 점을 적국에 인식시킴으로써 달성되는 개념이다.[9] 미어샤이머(1983)는 재래식 전쟁에 있어서 억제를 비용과 위험의 함수로 보았다.[10] 그는 군사 조치의 결과에 대한 잠재적 침략자의 우려가 억제의 핵심에 존재한다고 주장하였다. 즉, 억제는 군사적 조치와 연계된 비용과 위험의 함수인데, 잠재적 침략자 스스로가 군사적 조치의 성공 가능성이 작고 수반되는 비용이 높다고 믿게 되면 억제의 달성 가능성은 커진다고 말한 것이다. 그러면서, 그는 전통적 전장에서 비용이란 군 사상자, 파괴되거나 손실된 장비, 전투로 인한 민간 사상자 및 전력의 이동·전개·유지 비용 등을 포함한다고 말했다.

---

[6] 조남훈 외, 『핵억제전략의 시대적 변화 방향과 한반도 적용』 (서울: 한국국방연구원, 2018), p. 22. 재인용 Patrick Morgan, "Collective-Actor Deterrence," T. V. Paul, Patrick Morgan, and James Wirtz.(Ed.), *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age* (Chicago: The University of Chicago Press, 2009). p. 160.

[7] 조남훈 외, 『핵억제전략의 시대적 변화 방향과 한반도 적용』, p. 23.

[8] 김정섭, "한반도 확장억제의 재조명: 핵우산의 한계와 재래식 억제의 모색," 『국가전략』, 제21권 2호 (2015), p. 8.

[9] 조남훈 외, 『핵억제전략의 시대적 변화 방향과 한반도 적용』, p. 23.

[10] John J. Mearsheimer, "*Conventional Deterrence*," Conventional Deterrence (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 23~66.

그런데, 억제와 유사한 개념으로 강제(compellence)가 존재한다. 억제는 현상 유지적인 개념으로서 적이 아무런 행동을 취하지 않도록 위협하는 것을 말한다. 반면에, 강제는 능동적인 개념으로서 이미 실행하고 있는 행동을 중지하도록 적을 위협하는 것을 의미한다.[11]

억제의 성공을 위해서는 세 가지 조건이 충족되어야 한다.[12] 억제하는 국가가 충분한 능력을 보유하고, 억제 국가의 위협이 신뢰성을 주어야 하며 마지막으로 억제 국가가 적국에 위협을 인식시키고 전달할 수 있어야 한다는 것이다. 첫 번째 조건은 능력에 관한 것이다. 하지만, 두 번째 및 세 번째 조건은 심리적 조건이다. 따라서, 억제의 성공을 위해서는 물리적인 억제능력만이 아니라 심리적 요인을 충족시키는 데에 주력할 필요가 있다.

2. 핵억제와 확장억제

억제전략의 개념이 핵이 전력화한 때를 기점으로 바뀌었다. 핵개발 이전에는 적의 공격 및 침략 위협에 대한 억제 수단으로 재래식 전력이 유일했다. 하지만, 핵개발로 인해서 핵이 억제 수단에 추가되었다. 그 결과, 핵개발 이후에 핵억제에 대한 관심이 집중되었다.

재래식 무기 억제와 핵억제는 서로 다른 특성을 가진다. 보복과 관련하여 재래식 전력에 기반한 억제는 핵 기반 억제보다 그 실행 가능성 측면에서 더 높은 신뢰를 얻을 수 있다.[13] 재래식 전력의 사용이 핵의 사용보다 수월하기 때문이다. 다시 말해서, 재래식 전력이 실제 보복에 사용됨으로써 그 위협이 현실화될 가능성이 큰 상황에서, 언제든지 사용될 수 있다는 믿음이 재래식 무기의 억제력을 증대시키는 것이다.[14]

반면에, 핵무기의 억제력이 더 우월한 요소도 있다. 핵무기의 파괴력을 고려할 때에 핵사용이 재래식 전력 사용보다도 더 큰 공포를 가져다주기 때문이다. 이런

---

11 조남훈 외, 『한반도 비핵화 형태에 따른 동북아 정세변화와 우리의 대응』 (서울: 한국국방연구원, 2019), p. 48.

12 T. V. Paul, "Complex Deterrence: An Introduction," T. V. Paul, Patrick Morgan, and James Wirtz.(Ed.). *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age* (Chicago: The University of Chicago Press, 2019), p. 2.

13 조남훈 외, 『핵억제전략의 시대적 변화 방향과 한반도 적용』, p. 23.

14 손한별, "[A Common Nuke Currency (Ⅲ)] 억제효과 논쟁: 핵억제와 재래식억제," 『국방과 기술』, 473호 (2018), p. 118.

이유로, 핵억제가 재래식 억제보다 더 잘 작동되는 측면도 있다. 앞서 언급한 요소 중 어떤 요소의 효과가 더 크느냐에 따라 핵억제와 재래식억제 효과의 차이가 달라질 수 있다. 그런데, 핵사용의 효과가 어마어마하다는 측면에서 핵이 일단 사용되면, 전쟁의 양상과 결과 등이 송두리째 바뀌게 될 것이다.

핵억제는 핵의 양적 · 질적 능력에 기반을 두었다기보다도 핵을 사용하고자 하는 의지에 더 의존적이라는 점에서도 재래식 억제와 차별된다.[15] 능력보다 의지가 더 중요하다는 것은 핵공격에 의한 피해가 경제적 · 군사적 피해를 넘어 대량살상 및 파괴의 참상을 양산하므로, 행위자들이 단순한 손익계산으로 접근할 수 없도록 만드는 역할을 한다는 것을 의미한다. 따라서, 핵억제는 전쟁을 통해 얻는 이익에 비해 대가로 치러야 하는 비용이 너무 막대하다는 사실을 상대방에 인식시킴으로써 사용할 의지를 억제하도록 한다. 핵사용에 대한 두려움이 대두되고, 그 결과, '핵에 대한 금기(nuclear taboo)'가 국제정치의 틀 안에서 전 지구적 제도로 자리잡게 되었다.[16] 현재 상당수 국가의 핵억제 전략은 핵금기에 따른 전쟁의 회피 및 방지 등의 개념에 그 기반을 두고 있다.

확장억제는 이러한 억제개념을 비핵보유 동맹국이나 우방국 등으로 확장해서 핵보유국이 동맹국과 우호국 등을 외부의 핵공격으로부터 보호하도록 한다.[17] 구체적으로 말하면, 확장억제는 동맹 · 우방을 침략하고자 하는 적국에 대해서 보복(retaliation) · 거부(denial) · 작전적 패배(operation defeat) 등을 위협해서 적의 강압과 침략 등을 방지하는 전략으로서, 동맹과 우방을 보호하기 위한 억제력 제공이 그 핵심이다. 최근 확장억제의 수단은 전통적인 군사적 위협만이 아니라 경제 · 외교적 제재, 전범 처벌을 포함한 비군사적 위협까지도 포괄하는 등 그 범위가 확장되는 추세이다.

확장억제는 일반확장억제(extended-general deterrence)와 긴급확장억제(extended-immediate deterrence)로 나뉜다. 일반확장억제가 군사적 충돌이 발생하지 않는 상황에서 이루어지는 일반적인 억제라면, 긴급확장억제는 잠재적 공격 국가가 방어국의 동맹국에 대해서 무력사용을 고려하는 상황에서 이러한 공격 위협을 인지한 방어국이 군사적 보복 조치 위협을 통해 공격 국가의 군사력 사

---

15 박창권, "북한의 핵운용 전략과 한국의 대북 핵억제 전략," 『한국국제정치학회 학술대회 발표논문집』, 2014, p. 81.

16 Nina Tannenwald, *The Nuclear Taboo: The United States and the Non-Use of Nuclear Weapons since 1945* (Cambridge U.K.: Cambridge Univ. Press, 2008).

17 설인효, "미국의 핵전략과 맞춤형 확장억제정책의 이해," 『주간국방논단』, 제1488호 (2013), p. 3.

용을 방지하는 것이다.[18] 이를 핵확장억제 측면에서 본다면, 평상시에는 핵의 상징성을 활용하여 억제 효력을 유지하지만, 유사시에는 핵사용을 배제하지 않는 전략을 수행한다는 것을 의미한다.[19] 따라서, 유사시 핵의 실제 사용 여부가 확장억제의 실행력을 결정하는 핵심 요소가 될 수 있다.

미국이 한국에 제공하는 확장억제는 '맞춤형 확장억제'로서 핵과 재래식 전력 등의 군사적 수단 및 외교·정보·경제적(DIE: Diplomatics, Information, Economics) 수단 등을 모두 포함하는 개념이다.[20] 그런데, 실제 확장억제 보장과 관련하여 주로 논란이 되는 분야는 소위 핵우산이라고 불리는 협의적인 확장억제이다. 확장억제는 제3국에 대한 위협 및 침략을 억제하는 것이다. 따라서, 나에 대한 직접적인 위협 및 침략을 억제하는 것과는 구별된다. 이러한 맥락에서 확장억제의 반대 개념은 '중앙억제(central deterrence)'라고 할 수 있는데 중앙억제란 나를 공격 또는 침략하려는 적에 대해서 보복, 패퇴 또는 좌절을 직접 위협함으로써 적의 침략이나 강압을 방지하는 것을 말한다.[21] 만약에 우리나라가 핵을 보유한다면 미국의 확장억제 제공 없이도 우리의 핵을 북한의 핵사용을 억제하는 데에 쓸 수 있을 것이다. 확장억제 보장의 신뢰성 논쟁이 자체핵무장 논쟁을 만들어내는 이유이다.

앞에서 언급한 억제의 세 가지 요소는 확장억제에도 똑같이 적용된다. 즉, 확장억제를 제공하는 핵보유국의 능력과 위협이 신뢰에 기반을 두고 제대로 작동하고 전달되어야만 하는 것이다. 특히, 확장억제에 있어서 '신뢰(credibility)'의 중요성은 두말할 나위도 없다. 확장억제는 제3국의 침략 및 공격으로부터 다른 국가를 지켜준다고 약속하는 것이다. 그런데, 무질서한 환경에서 작동하는 국제정치의 특성상 이러한 약속을 신뢰한다는 것은 쉽지 않다. 어떤 국가든지 기존에 맺었던 약속이라 할지라도 그것이 자국의 이익과 배치된다면 그 약속을 깰 것이기 때문이다.

김정섭(2016)은 "냉전시대 나토 핵전략의 변천 과정을 살펴보면 확장억제의 신

---

18 Paul K. Huth, *Extended Deterrence and the Prevention of War* (New Haven: Yale Univ. Press, 1988), pp. 15~20.

19 조남훈 외, 『핵억제전략의 시대적 변화 방향과 한반도 적용』, p. 24.

20 '맞춤형 억제전략'이란 서로 다른 지역 혹은 국가가 직면한 구체적인 위협과 안보 도전 요소에 맞추어서 그 위협에 대처할 수 있는 적절한 억제 수단과 도구를 그 지역의 동맹국에 제공하는 미국의 전략을 말한다. 전성훈, 『미국의 대한 핵우산정책에 관한 연구』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 181 참조.

21 David S. Yost, "US Extended Deterrence in NATO and North-East Asia," *Perspective on Extended Deterrence*, Researches & Documents (NH: 2010), p. 15.

뢰성을 확보하는 일이 얼마나 어려우면서도 정책적 노력을 요구하는 과제인지 알 수 있다."라고 말한다.[22] 즉, "억제는 원래 상대방의 마음에 대한 심리적 효과를 바탕으로 작동하는 내재적인 불확실성을 갖는데, 확장억제, 즉 핵우산 제공은 여기에 다시 동맹국이 추가되기 때문에 더 복잡하고 어려운 문제를 야기한다."라는 것이다. 또한, 그는 "냉전시대 핵우산 제공국인 미국과 피제공국인 유럽에서의 안보 분리 가능성, 즉, '탈연계(decoupling)' 우려가 이러한 신뢰 부족을 야기하는 이유였다."라고 말한다.[23]

확장억제에 있어서 확장억제 제공국의 '본질적 이해(intrinsic interests)'가 피제공국의 그것과 달라서 충분한 신뢰 제공이 어려운 경우가 종종 발생한다. 거꾸로 말해서 확장억제 제공국이 제공하는 핵보복 위협의 신뢰성을 판단하는 데에는 확장억제 제공국과 피제공국 간의 본질적 이해관계 정도를 파악하는 것이 필수적이라고 할 수 있다. 피제공국의 '전략적 가치'에 대한 확장억제 제공국의 공감 정도가 확장억제의 신뢰성에 큰 영향을 미친다고 말할 수 있다. 이런 의미에서 핵보유국의 '핵선제타격 선언'은 상당한 경우에 별 신뢰를 주지 못한다. 본질적 이해의 합치에 대한 확신이 없기 때문이다.

신뢰와 관련하여 효과적인 확장억제 작동을 위한 전제조건은 아래와 같다.[24] 첫째, 확장억제가 실제로 작동할 것이라고 적이 믿어야 한다(credible to the adversary). 둘째, 확장억제가 제공되는 피제공국이 확장억제의 실제 작동을 확신해야만 한다(credible assurance to the protected country). 셋째, 확장억제 제공국의 국민이 확장억제가 꼭 필요하고, 자국의 국가이익에 부합한다고 확신해야 한다. 넷째, 확장억제 제공국의 국가적 의사결정과 의지에 대한 피제공국의 믿음이 있어야 하는데, 구체적으로는 억제가 실패하더라도 확장억제 제공국이 모든 군사적 수단을 동원해서 피제공국에 대한 침략을 저지할 것이라는 믿음이 있어야 한다.

이상의 논의를 바탕으로 살펴보면, 확장억제는 사실상 '신뢰의 문제'라고 할 수 있으며, 확장억제의 성공적인 추진을 위해서는 먼저 신뢰가 확보될 필요가 있다. 확장억제 제공 국가가 거리적으로 상당히 떨어진 동맹이나 우방국 등에 대한 공격

---

22 김정섭, 『외교상상력: 지나간 백년 다가올 미래』 (서울: MID, 2016), p. 107.
23 김정섭, 위의 책, p. 107.
24 Andrew O'Neil, "Extended nuclear deterrence in East Asia: redundant or resurgent?" *International Affairs* vol. 87, no. 6 (2011), p. 1,456.

보다는 자국 본토에 대한 공격에 대해서 좀 더 심각하고 강력하게 대응하는 것이 자연스러운 일이기 때문이다.

'힐리의 법칙(Law of Healey)'은 이러한 현상에 관해서 잘 설명해준다. 힐리(1989)는 적을 확신시키는 것보다 동맹을 확신시키는 일이 일반적으로 더욱 어렵다고 주장하면서 "러시아에 대한 억제를 달성하는 데에 있어서, 미국의 보복 의지를 러시아에 확신시키는 데에는 단지 5%의 노력이 필요하다. 하지만, 미국의 보복 의지를 유럽에 확신시키는 데에는 95%의 노력이 필요하다."라고 말하였다.[25] 한국에서도, 2017년 이후 북한의 대륙간탄도미사일 능력과 잠수함발사탄도미사일 등의 역량 과시가 이어지면서 미국의 핵 확장억제가 과연 미국의 공언대로 이행될 수 있을지에 대한 다양한 의구심이 제기돼 왔다.[26]

Ⅲ. 북핵 억제·대응 능력 강화의 필요성 및 조건

1. 북핵 고도화에 따른 억제·대응 능력 강화 필요성

북한이 핵무기를 사용할 것인지와 만약 사용한다면 언제 사용할 것인지 등에 대한 논쟁이 존재한다. 한편, 북한이 핵을 실제로 사용하면, 미국이 정말로 핵으로 응징보복할 것이냐에 대한 논쟁도 있다. 한반도에서의 '핵가용론'과 '핵불가용론'은 핵사용 인식에 대한 북한과 미국 양측의 서로 다른 이해를 기반으로 하고 있다.[27] 양측이 핵사용에 대해 어떤 인식을 지니냐에 따라 핵사용 여부가 결정될 것인데, 만약에 핵이 실제로 사용된다면, 핵은 한반도에서의 전쟁 양상에 큰 영향을 미칠 것이다.

그런데, 핵사용에 대한 미국의 인식을 바탕으로 한 핵보복 문제는 우리에게 매우 중요한 문제이다. 미국이 한국에 제공하는 확장억제 보장의 신뢰성 여부를 결정하기 때문이다. 최근에 확장억제 보장의 신뢰성 확보에 대한 한국의 우려가 커지고 있다. 북한 핵문제가 이제는 미국만의 문제에 국한되지 않기 때문이다.

---

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

26 황일도, "1960년대 유럽 3국의 선택과 한국의 '맞춤형 억제전략'," 『국가안보와 전략』, 제21권 2호 (2021), p. 3.

27 손한별, "[A Common Nuke Currency (Ⅰ)] 핵무기 인식에 대한 두 가지 논쟁," 『국방과 기술』, 제471호 (2018), pp. 117~118.

과거, 핵문제의 직접 당사자는 미국이었다. 북한이 대륙간탄도미사일 개발에 중점을 두면서 핵공격 목표가 괌이나 미국 본토 등이라고 판단되었기 때문이다. 또한, 북한이 핵탄두 탑재가 가능하여 한국을 직접 타격할 수 있는 스커드 같은 단거리 미사일을 보유하였더라도, 여기에 탑재할 수 있는 소형·경량의 핵탄두를 개발하지 못했다고 판단했기 때문이다. 하지만, 최근 북한의 핵능력 고도화 및 전술핵 개발 등은 이러한 우리의 판단을 여지없이 무너뜨렸다. 북한은 '화산-31'을 공개함으로써 소형·경량 모듈형 핵탄두의 실전배치 또는 실전배치 임박 가능성을 보여주었고, 우리가 대응하기 힘들고 전술핵 탑재가 가능한 극초음속 비행체, 북한판 이스칸데르형 발사체 및 대구경 방사포 등의 전력화를 예고하였기 때문이다. 핵탄두의 소형화·경량화를 위해서 추가 핵실험이 필요해 보이지만 적어도 핵탄두와 운반체 등의 개발이 크게 진전되었다는 측면에서 북핵 핵문제는 이제는 더 미국만의 문제가 아니라는 것이 자명해졌다.

한편, 2022년에 북한은 핵사용 조건을 규정한 『핵무력정책법』을 입법하면서 새로운 핵운용 전략을 천명하였다.[28] 북한은 5개의 핵사용 조건을 법제화했는데, 기존에 천명한 핵 '선제불사용 원칙(no first use)'에 어긋나는, 적이 재래식 무기로 공격하더라도 핵을 사용하여 반격하겠다는 조건을 포함하였다. 북한의 핵전략이 매우 공세적으로 변한 것이다.

따라서, 한미동맹은 모든 수단을 동원하여 억제력 및 대응력을 강화하여야 한다. 이러한 수단에는 확장억제와 3축 체계 등이 모두 포함되는데, 유사시에 이런 능력이 최대한, 그리고, 즉각적으로 발휘될 수 있도록 준비해야 한다.

2. 북핵 억제·대응의 효과 및 신뢰 제고 조건

북한의 핵을 억제하거나 사용하지 못하게 하기 위해서는 두 가지가 전제되어야 한다. 첫째는 한미동맹이 북핵을 억제하거나 북한 핵사용에 대응할 수 있는 충분한 능력을 보유해야 한다. 한미동맹의 능력이 뛰어나서 북핵을 충분히 방어할 수 있다면, 북한은 핵 사용을 통해서 별 효과를 얻을 수 없으므로 핵을 실제로 사용하려고 시도하지 않을 것이다. 또한, 사용된 북핵이 일정한 효과를 발휘하더라도 한미동맹이 응징보복을 통해서 북한에 치명적인 손해를 입힐 수 있다는 것을 확신을 준다면 북한은 핵사용을 주저할 것이다. 따라서, 북핵 억제는 북핵을 거부 또는

[28] "북 '선제 핵 공격' 법으로 못박았다," 『조선일보』, 2022.9.13.

무력화시키는 한미동맹의 거부능력과 북핵 사용을 응징·보복함으로써 북한에 큰 피해를 줄 수 있는 한미동맹의 보복능력에 달려 있다고 할 수 있다.

하지만, 한미동맹이 그런 능력을 보유하고 있다고 할지라도 반드시 억제가 달성되는 것은 아니다. 한미동맹의 능력에도 불구하고 여러 가지 이유로 그 능력이 사용되지 않을 수 있기 때문이다. 예를 들어, 지구상에서 가장 강력한 핵능력을 보유한 미국이 그 능력을 실제로 사용할 의지가 없다면, 미국이 보유한 강력한 핵능력은 별 효과를 발휘하지 못할 것이다.

핵보유국들은 핵의 사용에 상당한 부담을 지닌다. 그래서 '핵금기(nuclear taboo)'라는 용어가 출현했다. 특히, 미국은 핵사용에 상당한 부담을 느끼는 듯하다. 핵을 실전에서 사용한 지구상의 유일한 국가이고 그로 인한 인명피해 발생을 경험했기 때문이다. 또한, 미국은 그 능력에도 불구하고 북한과의 핵전쟁으로 확전될 수 있는 핵보복을 쉽게 결심할 수 없을 수도 있다.[29] 그 결과, 미국은 꼭 필요한 경우가 아니면 핵사용을 되도록 회피하고자 노력할지 모른다. 원래 핵우산만 있던 확장억제에 재래식 무기와 대공미사일방어(MD: Missile Defense) 등을 포함하여 확대한 이유 중 하나는 만약 다른 대체 수단이 있다면 핵을 마지막 수단으로 남겨두려는 미국의 전략을 반영한 것이라고 할 수 있다.

최근에 저위력 핵무기의 개발과 실전배치 등을 통해서 핵무기 사용의 임계점이 상당히 낮아졌으나 핵무기는 여전히 사용하기에 부담스러운 무기이다. 그런데, 핵무기 사용에 대한 미국의 의지가 부족해 보인다면, 북한은 어느 정도의 위험을 감수한 채 핵무기 사용을 시도할 수 있을 것이다. 특히, 공해상에서의 핵폭발을 활용한 핵시위(nuclear demonstration)라든지 인명 살상을 유발하지 않는 ENP 폭발 형태의 핵사용이라면 북한은 어느 정도 위험을 감수하면서 미국이 핵보복을 하지 않으리라는 기대와 함께 핵을 실제로 사용할 수도 있다. 따라서, 북한의 핵사용 억제를 위한 또 다른 전제조건은 핵으로 보복하겠다는 한미동맹의 확고한 의지라고 할 수 있다. 아래에서는 지금까지 언급한 두 가지 조건에 대해서 자세히 살펴보고자 한다.

---

29 박휘락, "북핵대응에 대한 한국의 비핵 "플랜 B" 검토: 자체 억제 및 방어태세의 보완," 『의정연구』 제25권 제3호 (2019), p. 71.

가. 북핵 억제·대응 능력 확보

북한의 핵사용을 억제하는 수단에는 두 가지가 있다. 하나는 '응징적 억제(deterrence by punishment)' 수단이고 다른 하나는 '거부적 억제(deterrence by denial)' 수단이다. '응징적 억제'란 북한이 핵을 사용하면 치명적인 보복을 실행하겠다는 위협을 통해서 예상되는 이익보다 비용이 클 것이라는 인식을 심어줌으로써 북한이 핵으로 공격하지 못하도록 만드는 방안이다. 그런데, '응징적 억제'의 수단으로 가장 효과적인 것은 핵무기이다. 핵을 보유한 두 국가가 핵을 기반으로 '공포의 균형(balance of terror)'을 조성해서 상호 간에 핵무기의 사용을 억제하도록 만들어주기 때문이다. 그런 의미에서 핵은 북한의 핵사용을 억제하는 가장 좋은 수단이 될 수 있다.

그런데, 한국은 핵을 보유하고 있지 않다. 하지만, 한반도에서 '공포의 균형'은 상당 정도 달성되었다고 말할 수 있다. 핵보유국인 미국이 한국에 '확장억제'를 제공하기 때문이다. 물론 미국이 한국에 제공하는 북핵 억제 및 대응 수단인 확장억제가 100% 작동하리라는 보장은 없다. 하지만, 지금까지 확장억제는 북핵 억제 역할의 한 축을 충분히 담당해왔다고 판단된다.

핵만큼은 아니더라도 응징적 억제의 기능을 수행하는 또 다른 수단이 있다. 한국군의 '3축 체계' 능력 중에서 '제3축'인 '대량응징보복(KMPR: Korea Massive Punishment and REtaliation)' 능력이 바로 그것이다. 대량응징보복은 북한이 핵·WMD를 사용하면 우리 군의 고위력·초정밀 타격 능력 등 압도적인 전략적 타격 능력으로 적의 전쟁지도부와 핵심시설을 응징보복하는 체계를 가리키는데,[30] 그 도구로서 비핵전력을 사용한다. 그런데, 대량응징보복에 의한 핵사용 억제는 북한 최고지휘부에 최대한의 공포를 줄수록 더 효과적으로 작동할 것이다. 우리 군의 능력이 북한 지휘부를 확실하게 제거할 수 있게 될수록, 북한군의 두려움이 커져서 핵사용이 억제될 것이기 때문이다.

한편, 응징적 억제능력만이 북한의 핵사용을 억제할 수 있는 것은 아니다. 다른 수단도 북한의 핵사용을 억제할 수 있다. '거부적 억제' 능력이 그것이다. 거부적 억제능력은 적의 특정 전략목표 달성을 거부하는 능력을 보유함으로써 적에게 핵사용으로 얻을 수 있는 이익보다 희생과 위험부담 등의 관련 비용이 더 크다는 것을 인식시켜서 핵사용을 포기하도록 만드는 것이다. 그런데, 핵사용과 관련된 거

[30] 국방부, 『2022 국방백서』 (서울: 국방부, 2022), p. 60.

부적 억제 수단에는 두 가지가 있다. 하나는 3축 체계 중 '제1축'인 '킬체인(Kill Chain)' 능력이다. 킬체인은 북한의 핵·미사일 관련 지휘·발사·지원체계와 이동식 발사대 등의 핵심표적을 신속하고 정확하게 탐지하여 사용 징후가 명백할 경우 발사 전에 제거하는 공격체계를 말한다.[31] 또 다른 하나는 거부적 억제능력인 '한국형 미사일방어체계(KAMD: Korea Air and Missile Defense)'이다. 이는 적이 우리 측으로 발사한 다양한 미사일을 조기에 탐지 및 요격하고, 피해 최소화를 위해 경보를 전파하는 복합다층체계를 가리킨다.

한미동맹은 응징적 억제와 거부적 억제 등에 기반한 다양한 수단으로 북한의 핵사용을 억제하고 있다. 그런데, 이러한 수단들은 또한 대응의 수단이기도 하다. 예를 들면, 북한 핵·미사일이 발사되었을 때에, 우리 군은 대공요격체계를 가동하여 날아오는 북한의 핵·미사일을 요격하여 무력화시키는 대응을 시도한다. 그런 의미에서 억제와 대응은 동전의 양면과 같다고 할 수 있다. 우리 군의 대응 능력이 뛰어나서 북한이 핵으로 공격할 엄두를 못 내게 한다면, 대응의 우수성에 대한 북한의 우려가 결국에는 핵사용을 억제하게끔 만들기 때문이다.

나. 북핵 억제·대응의 신뢰성 제고

앞에서도 언급했듯이 모든 억제의 문제는 물리적 측면만이 아니라 심리적 측면도 포함한다. 억제는 적이 억제능력을 가졌을 뿐만 아니라 확보한 능력을 실제로 쓸 것이라고 믿어야만 작동하기 때문이다. 따라서, 적이 믿도록 하는 일이 매우 중요하며, 그런 의미에서 심리적 측면이 포함된다고 말하는 것이다.

북핵 억제 및 대응을 위한 한미동맹의 수단에서도 심리적 측면은 매우 중요하다. 두 가지 확신이 요구된다. 첫째는 북한이 핵을 사용하면 확장억제에 기반하여 미국이 반드시 핵으로 보복할 것이라는 확신을 북한이 갖도록 해야 한다. 둘째는, 북한의 핵사용 징후에 대해서 한국이 선제타격을 반드시 할 것이라는 확신을 북한이 갖도록 해야 한다.

첫 번째 문제인 핵에 기반한 확장억제의 제공 여부는 매우 중요한 이슈이다. 북한의 핵사용에도 불구하고 만약에 미국이 핵으로 응징하는 것을 거리낀다고 북한이 느낀다면 북한은 핵사용에 별 부담을 갖지 않을 수 있기 때문이다. 미국의 핵사용에 장애가 되는 핵심 요인은 대량파괴라는 핵의 특성으로 인한 미국의 부담감이

---

[31] 위의 책, p. 57.

다. 앞에서도 말했듯이 미국은 전시에 핵을 실제로 사용한 지구상의 유일한 국가인데, 핵사용을 결정해야 할 때가 다시 오면, 미국은 이에 대해 상당히 고심할 수 있다.

하지만, 부담감이 과거보다 상당히 줄었다고 말할 수 있다. 첫째는 저위력 핵무기가 개발되어서 예전보다는 작은 규모의 인명 살상이 발생할 것이고, 둘째는 일본 히로시마·나가사키 핵투하 당시와는 달리, 핵공격의 대상을 가치 표적이 아닌 군사 표적으로 제한할 수 있기 때문이다. 더군다나 당시 핵이 없던 일본과는 달리 핵보유국인 북한의 추가 핵사용을 미국의 핵응징·보복을 통해 방지할 수 있다는 명분도 핵사용의 긍정적 요소로 작용할 수 있다.

'탈연계(decoupling)' 이슈가 동맹국에 대한 미국의 핵응징 수단 제공의 신뢰성을 떨어뜨리는 두 번째 요인으로 작용할 수 있다. 이는 프랑스 핵개발의 동기를 제공하였고, 일본 내에서도 한때 쟁점이 되었던 이슈이다. 북한 핵문제에 있어서 '탈연계' 이슈는 미국이 핵으로 응징하면 그에 상응하여 미국의 대도시를 핵으로 타격하겠다는 북한의 협박으로부터 출발한다. 이런 협박의 결과, 미국은 동맹인 한국을 보호하기 위해서 핵능력을 사용할 것이냐 아니면 자국의 대도시를 보호하기 위해서 한국에 대한 핵능력 제공을 포기할 것이냐는 딜레마에 처할 수 있다. 한국과 미국의 이익이 일치하지 않기 때문에 발생하는 문제이다.

그런데, 이러한 딜레마는 북한의 능력, 미국의 능력 및 한국의 전략적 가치 등에 의해서 영향을 받는다. 예를 들어 북한이 미국 본토의 대도시를 공격할 능력이 미흡하다면 미국은 북한의 협박에 굴하지 않고 북한을 핵으로 응징할 수 있다. 한편, 북한이 미국 대도시를 핵으로 공격할 능력이 있더라도, 미국이 이를 모두 요격할 수 있으면, 역시 북한의 협박을 우려할 필요가 없을 것이다. 마지막으로, 한국의 전략적 가치가 크지 않다면 미국은 북한을 핵으로 응징하는 대신에 자국의 대도시를 보호하려고 할 것이다. 따라서, 현재 미국과 북한의 관련 능력 및 한국의 전략적 가치 등이 '탈연계' 문제에 상당한 영향을 미친다.

미국은 한국에 대해 상당한 전략적 가치를 부여하고 있다. 그런데, 이런 한국의 전략적 가치는 향후 점점 확대될 가능성이 크다. 미중 전략경쟁 하에서 국제공급망 재편의 핵심 분야인 반도체와 2차전지 등의 분야에서 한국이 매우 중요한 위치를 차지하기 때문이다. 한편, 미국 본토를 타격하기 위한 북한의 ICBM 능력 및 제2격 능력 등은 아직 미흡한 수준이다. 따라서, 현재 상태에서 '탈연계' 문제는 미국이 제공하는 확장억제의 신뢰성에 큰 영향을 주지 못한다. 하지만, 향후 북한

의 핵능력이 한층 고도화된다면 '탈연계' 문제는 한국과 미국에 상당히 현실적인 문제로 다가올 가능성이 있다.

신뢰성과 관련된 두 번째 이슈는 '선제타격(preemptive strike)' 의 문제이다. 선제타격은 국제법적으로 항상 논쟁의 대상이 되어 왔다. '정당한 전쟁(just war)' 차원에서 문제가 제기될 수 있기 때문이다. 국제법상 선제타격은 몇 가지 근거에서 그 정당성이 인정되는 행위이다. 특히 공격받을 징후가 있는 경우에 '자위권(right of self-defense)' 차원에서 국제법으로 허용되는 조치이다. 하지만, 선제타격은 잘못하면 전쟁이나 확전을 유발할 수 있어서 그 사용이 엄격히 제한되는 행위이다. 선제타격은 몇 가지 전제조건을 요구한다. 첫째는 사전적 혹은 사후적 유엔안보리 결의 등을 통한 국제사회의 공식적인 승인 절차이다. 둘째는 예상되는 공격의 임박성(imminence), 무력사용이 유일한 대책이라는 필요성(necessity) 및 대응의 비례성(proportionality) 등을 충족해야 한다.[32] 자위권에 따른 선제공격의 실행이 매우 까다롭다는 것을 알 수 있다.

그렇다면 한국은 북한의 핵·미사일 공격징후에 대해서 '킬체인'을 주저 없이 실행할 수 있을 것인가? 쉬운 일은 아니라고 판단된다. 북한 미사일에 핵이 탑재되지 않았음에도 불구하고, 우리의 선제타격으로 남북 간 전쟁이 발발한다면 국제사회의 비난에 시달릴 수도 있기 때문이다. 그렇다고 빠른 결심이 필요한 실제 상황에서 머뭇거릴 수도 없다. 북핵 사용을 저지하는 것은 대한민국의 생존과 관련된 문제이기 때문이다. 선제타격이 전통적인 자위권의 개념에는 어느 정도 벗어날 수 있으나 '예방적 자위권(anticipatory self-defense)'이라는 확장적 개념을 동원하여 국제법적인 차원에서 정당성 부여를 시도할 수 있을 것이다.[33]

우리의 의지가 확고하고 선제타격 실행에 주저가 없다는 것을 북한이 믿게끔 해야 한다. 그래서, 북한이 핵사용에 상당한 부담감을 느끼도록 해야 한다. 그러면서, 한편으로 선제타격의 정확성 향상을 위한 능력을 증대해야 한다. 그것이 우리가 더욱 단호하게 선제타격을 결정할 수 있게끔 만드는 기반으로 작용한다.

다. 대응 의지와 능력 등의 현시 필요성

북핵 억제를 위해서는 대응 의지와 능력 등을 명백히 현시할 필요가 있다. 박휘

---

32 심상민·임정희, "한국형 3축 체계의 국제법적 검토," (아산정책연구원 이슈브리프, 202210.11.)
33 앞의 논문.

락(2019)은 핵을 보유하지 않은 우리가 비핵전력을 중심으로 하는 '최소억제'를 통해 북핵을 억제하는 것이 충분하지 않으므로, 인도와 파키스탄이 채택하고 있는 '신뢰적 최소억제'를 채택해야 한다고 말한다.[34] 그리고, 이를 위해서 비핵보복능력을 과시하는 데에 그치지 말고, 그의 감행을 위한 강력한 의지를 계속하여 전달함으로써 상대방에 대한 억제 효과를 높여야 한다고 주장한다.

과거 우리 군은 북핵 억제 및 대응을 위한 핵심 능력을 비밀로 분류하면서 공개하지 않았다. 적이 우리 능력을 파악해서 그 대응 전략·전술을 세우는 것을 우려했기 때문이다. 하지만, 능력 전부는 아니라고 할지라도 북한의 핵사용 효과 및 비용 판단에 영향을 미칠 수 있는 우리 군의 뛰어난 능력을 공개할 필요가 있다. 북한이 한미동맹이 지닌 강력한 핵대응 능력을 인지함으로써 핵사용을 억제하도록 만들기 위해서이다.

우리 군은 실제로 이런 능력의 현시를 위해서 2022년 10월 1일 제74주년 국군의 날 기념행사에서 핵심 무기체계의 발사 영상을 공개하였다. 우리가 보유한 현무 계열 중(重)탄도미사일의 발사 영상을 공개한 것이다.[35] 이와 같은 우리 능력의 현시가 필요하다. 특히, 목표 타격 순간을 촬영한 영상을 공개함으로써 북한이 핵을 사용하지 못하도록 억제하는 데에 영향을 미칠 필요가 있다.

한편, 능력 못지않게 의지 표출도 중요하다. 과거의 사례가 존재한다. 한국 국방부는 2010년 11월의 북한 연평도 포격 도발 이후에 '적극적 억제(proactive deterrence)' 전략을 새로이 수립하여 발표하였다.[36] 이는 북한의 도발 시에 단호한 응징으로 위기상황을 조기에 끝낸다는 한국군의 강한 의지가 반영된 전략이었다. 그 핵심 내용은 한국이 이제까지 유지해온 교전규칙을 변경하여 새로운 교전규칙을 세우고, 향후 한국이 다시 공격을 받게 되면 새로운 전략에 기반하여 단호하게 응징 및 보복한다는 것이었다. 구체적인 내용은 만약 북한이 추가로 도발하면 첫째, 한국을 직접 공격하는 도발 원점을 응징·타격하고 둘째, 탄약이나 연료 등을 지원하는 지원부대를 응징·타격하며 셋째, 도발 관련 군사작전 지휘부인 지휘부대까지 응징·타격한다는 것이다.[37]

---

[34] 박휘락, "북핵대응에 대한 한국의 비핵 "플랜 B" 검토: 자체 억제 및 방어태세의 보완," p. 86. '최소억제'란 억제에 필요한 최소한의 핵능력 등의 보유를 바탕으로 억제를 시도하는 전략을 가리킨다.

[35] "윤정부 첫 국군의 날 기념식 … '핵 버금' 괴물미사일 영상 첫 공개," 『연합뉴스』, 2022.10.1.

[36] "군, 대북 선제 대응으로 '능동적 억제'," 『경향신문』, 2014.3.6.

[37] '국방개혁 기본계획(2012-2030)'에 명시된 '적극적 억제'는 '국방개혁 기본계획(2014-2030)'

이 전략이 상당한 효과를 발휘했다는 평가가 존재한다.[38] 이후 3년여의 기간 동안 북한의 도발이 없었고 2015년에 발생한 '목함지뢰 사건' 당시에도 북한의 사과를 받아냈기 때문이다. 이러한 단호한 원칙과 일관된 입장표명이 필요한데, 이런 시도가 북한의 도발을 억제하는 요소로 작용할 수 있다.

다음 장에서는 위에서 살펴본 북핵 억제 및 대응에 관한 몇 가지 이슈 및 쟁점 등 살펴보고자 한다. 이를 통해서 현재 한미동맹의 억제 및 대응 능력이 효과적인지를 고찰해보고자 한다.

Ⅳ. 북핵 억제 · 대응의 쟁점

최근, 최종현 학술원이 실시한 여론 조사에서 응답자의 76.7%가 북핵 고도화에 대응하기 위해서 한국의 자체핵무장이 필요하다고 응답하였다.[39] 과거보다 상당히 높은 수치인데, 이는 우리 국민이 현재의 북핵 억제 및 대응체계에 대해서 불안감을 느끼기 때문일 것이다. 앞에서 언급된 한미동맹이 지닌 북핵 억제 및 대응체계는 두 가지이다. 하나는 미국의 확장억제이고 다른 하나는 한국의 3축 체계이다. 여기서는 두 가지 수단과 관련된 이슈 및 쟁점 등에 관해서 살펴보자.

1. 확장억제의 쟁점

북핵으로부터 한국을 보호하기 위한 미국의 확장억제에는 여러 가지 수단이 포함된다. 재래식 무기, 미사일 대공방어, 핵우산 및 DIE 요소 등이다. 그런데, 미국의 한국 방어 의지와 관련하여, 재래식 무기에 기반한 미국의 군사력 제공은 의심의 여지가 없다고 판단된다. 한 · 미 양국이 상호방위조약을 맺고 있으며 28,500명의 주한미군이 한국에 주둔하고 있을 뿐만 아니라 한국 방어에 대한 미국 국민의 의지도 확고하기 때문이다. 2022년 10월, 시카고국제협의회(CCGA: The

---

에서 '능동적 억제'로 바뀌는데, 이는 국지도발 위협에 중점을 둔 전략인 '적극적 억제'와 달리 비대칭위협, 국지도발 및 전면전 위협 등을 동시에 대비하려는 전략이다.

38 "북이 무서워한 군인 김관진, 청에 실망한 국민들이 다시 찾았다," 『조선일보』, 2020.9.29.

39 "국민 76% 한국도 독자 핵무장해야," 『조선일보』, 2023.1.31. 이 결과는 2023년 1월 30일에 최종현 학술원이 성인 1,000명을 대상으로 조사한 면접 조사의 결과이다. 한국의 독자적 핵개발 필요성 질문에 76.7%가 '그렇다.'라고 대답했다. '그렇지 않다.'라는 응답은 23.4%였다.

Chicago Council on Global Affairs)가 미국 국민 3,000명을 대상으로 수행한 여론 조사에 따르면 응답자의 55%가 한국이 침략당하면 미국이 참전해야 한다고 응답하였다.[40] 비록 2021년의 결과인 63%보다는 그 수치가 작을지라도 과반수의 응답자가 한국 방어를 위해서 군사적 수단을 지원해야 한다고 응답한 것이다.

마찬가지로 미사일 대공방어나 DIE 요소 등을 통한 북핵 억제 및 대응에도 의심의 여지가 없는 듯하다. 미국은 중국의 반대를 무릅쓰고 한국에 고고도광역미사일방어체계(THAAD: Terminal High Altitude Area Defense)를 배치함으로써 광역 대공미사일방어체계를 제공하였기 때문이다. 덧붙여, 유사시 장거리 레이다를 전개하고 위성 등을 활용하여 효과적인 미사일 대공방어에 힘쓰고 있기 때문이다. 한편, 미국은 외교적 접근, 정보의 수집·분석 및 대북경제제재 등의 DIE 수단을 통해서도 북핵 고도화를 막기 위해서 부단히 노력하고 있다. 하지만, 핵우산 보장(Assurance)에 대한 신뢰가 완벽하다고 말하기는 쉽지 않다. 앞서 언급했듯이 우리가 꼭 필요할 때에 미국이 핵사용을 꺼릴 수도 있기 때문이다. 이런 이유로 '공포의 핵균형'이 성립하지 않으므로 한국에 전술핵이 배치되거나 한국이 자체 핵무장을 해야 한다는 주장이 제기된다.

먼저 전술핵 배치 문제를 살펴보자. 한국이 한국 배치 전술핵의 운용 및 사용 결심 등에 관여할 수 있다면 이러한 방안은 상당한 효과를 거둘 수 있다. 하지만, 유럽의 전술핵 배치 사례에서 보듯이, 핵 관련 임무와 재래식 임무 모두를 수행할 수 있는 이중용도전투기(DCA: dual capable aircraft)를 제공하는 NATO 국가라고 할지라도 자국 내에 배치된 미국 전술핵의 운용 및 사용 등에 전혀 관여할 수 없다. 이중용도전투기는 유사시에 미국으로부터 작동 보안 코드가 입력된 전술핵을 미리 정해진 목표물까지 운반하여 투하할 수 있을 뿐이다. 물론, 미국과 합동훈련을 실행하지만, 이는 핵폭탄 탑재 및 운반 등의 절차 연습을 위한 훈련일 뿐이다. 이러한 사례에 비추어 볼 때, 전술핵이 한국에 배치되더라도 그 운용 및 사용 등에 우리의 의견이 반영될 가능성은 별로 없다고 판단된다.

그렇다면 한반도 전술핵 배치의 이점은 작전시간 단축이라고 말할 수 있는데, 이것도 별 이점이 없다고 판단된다. 핵응징작전이 작전속도(operation tempo)에 그렇게 민감하지 않을 뿐만 아니라 유사시 미국 전략자산이 괌이나 동해안 등에

---

[40] CCGA 홈페이지 여론 조사 결과, "Americans Continue to Back South Korea," 2022.9.9. 〈https://www.globalaffairs.org/research/public-opinion-survey/americans-continue-back-south-korea〉 (검색일: 2023.4.2.).

미리 전개된 상태라면 전술핵이 한반도에 존재하는 것과 작전속도 측면에서 크게 다르지 않을 것이기 때문이다. 혹자는 유사시 북한이 괌을 타격하여 미국 전략자산의 전개가 어려운 경우를 우려하나, 괌을 통한 전략자산의 한반도 전개 루트는 대체 가능한 여러 가지 전개 루트 중의 하나일 뿐이라고 판단된다.[41]

한편, 전술핵의 한국 배치는 배치기지의 피격 가능성을 높여서 유사시 활주로의 활용성을 제한하고 방사능누출 가능성도 높일 수 있다. 물론, 핵탄두가 피격된다고 해서 핵폭발이 일어나는 것은 아니나 방사능누출 가능성은 여전히 존재한다. 결론적으로 한반도에서의 전술핵 배치가 '공포의 균형'이나 운용적 또는 작전적 측면에서 큰 도움이 안 된다고 판단된다.

그렇다면 자체핵무장은 어떠한가? 고려할 수 있는 대안이다.[42] NPT 회원국은 자국의 이익에 해롭다고 판단될 경우, NPT 제10조의 '탈퇴 및 조약 연장에 관한 조항'을 바탕으로 NPT를 탈퇴할 수 있는 권리를 보유하는데, 당사국은 탈퇴 3개월 전, 조약 당사국과 UN 안전보장이사회에 대해 탈퇴 통고만 하면 된다.[43] 하지만, 이 방법 역시 쉬운 방법은 아니다. 핵무기개발을 위해서는 핵실험을 해야 하는데 국제사회가 이를 용인해줄 리 없기 때문이다. 온갖 제재와 그로 인한 경제적 난관 등을 감수해야 할 가능성이 크다.[44] 더군다나, 한국이 미국의 반대에도 불구하고 핵개발을 시도해서 한미동맹이 삐끗거리면 북한이 한국을 공격할 것이라는 주장도 있다.[45]

이러한 측면에서, 자체핵무장이 썩 좋은 방법은 아닌 듯하다. 지난 2023년 3월에 한국국제정치학회가 전문가 회원을 대상으로 행한 여론 조사에서 한국의 자체 핵무장 필요성에 찬성한 응답자는 31.5%에 불과하였다.[46] 이는 지난 2023년 1월

---

41 2022년 8월 23일, 저자가 미국과학자연맹(FAS: Federation of American Scientists) 소속 과학자와 면담한 내용임.

42 Lind, Jennifer & Daryl G. Press, "South Korea's Nuclear Options," *Foreign Affairs*, April 19, 2023.

43 도경옥 외, 『비핵화 합의와 이행의 법·제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로』, (서울: 통일연구원, 2022), p. 38. NPT 제10조의 맹점에 대해서는 박민 외, "핵확산금지조약(NPT) 실효성 강화를 위한 국제법적 고찰," 『국제법학회논총』, 제66권 제1호 (2021), pp. 71~95. 참조.

44 Klingner, Bruce, "Now Is Not the Time for South Korea To Go Nuclear," *Commentary Asia*, The Heritage Foundation, Aug. 4, 2022.

45 박휘락, "북핵대응에 대한 한국의 비핵 "플랜 B" 검토: 자체 억제 및 방어태세의 보완," p. 72.

46 "전문가 55% '30년 내 북핵 해결 불가능' … 자체 핵보유 62% 반대," 『중앙일보』, 2023.3.24. 2023년 3월에 한국국제정치학회가 전문가 146명을 대상으로 조사한 설문 조사의 결과이다. 한국의 자체 핵개발 필요성 질문에 31.5%가 '찬성한다.'라고 대답했다. '반대한다.'는 응답은 62.3%였다.

에 최종현 학술원이 발표한 일반인 대상 여론 조사의 응답 결과인 76.7%와는 확연히 다른 결과이다. 일반인그룹과는 달리 전문가그룹은 자체핵무장의 심각한 파급효과를 인식하기 때문이라고 판단된다.

잠재적 핵보유(nuclear latency)가 또 다른 대안이 될 수 있다. 평시에 핵탄두는 보유하지 않고 핵재처리 능력만 보유하고 있다가 실제로 전쟁이 발발하면 빠르게 핵무기개발을 추진하여 핵무장을 하자는 주장이다. 일본의 사례가 존재한다. 일본은 핵보유국이 아니다. 하지만, 일본은 국내에서 재처리한 상당량의 플루토늄을 보유하고 있는데, 이는 위기 시에 핵탄두로 전환될 수 있다.[47] 그런데, 이것이 가능한 것은 일본이 우리와는 다른 내용의 원자력협정을 미국과 체결하였기 때문이다. 한미 원자력협정 개정을 통해서 우리도 일본처럼 잠재적 핵능력 보유를 추진할 수 있다.

그런데, 이 대안의 약점은 핵개발에 상당한 시간이 소요되므로 전시에 실제 핵을 사용할 가능성이 작다는 것이다. 하지만, 전쟁이 상당 기간 계속된다면 잠재적 핵능력이 실제 핵보유로 이어질 가능성이 있고 그렇지 않더라도 전쟁 발발 이전, 심리적 부담을 북한에 가할 수 있어서 자체핵무장만큼은 아니나 나름 효과를 발휘할 수 있는 대안이라고 판단된다.

이상의 논의를 바탕으로 살펴보건대, 현재 시점에서 복수의 대안 모두가 상당한 단점을 지닌 듯하다. 따라서, 현 상태에서 예상되는 장애물을 무릅쓰고 기존의 확장억제 대신에 다른 대안을 추진할 명분과 실리는 크지 않다. 오히려, 현재 미국이 제공하는 확장억제의 실행력과 효과를 확대하고 신뢰성을 높일 수 있는 조치를 실행함으로써 확장억제의 단점을 극복할 필요가 있다. 하지만, 좀 더 넓은 시각에서 자체핵무장은 아닐지라도 잠재적 핵능력을 보유하는 방안에 대해서 검토해 볼 필요가 있다.

2. 3축 체계의 쟁점

가. 킬체인

앞에서 킬체인을 사용한 선제타격의 국제법적 이슈에 대해서 살펴보았다. 여기서는 킬체인의 효과 및 한미 역할 분담 이슈에 대해서 살펴보기로 하자. 킬체인은

---

47 장용, "북한 핵·장거리탄도미사일 능력 고도화에 따른 군사적 대응방안 연구," 『군사연구』, 제144집 (2017), p. 343.

탐지(detect)-교란(disrupt)-파괴(destroy)-방어(defense)로 이어지는 4D 작전에 있어서 시간상으로 제일 먼저 수행되는 작전이다.[48] 북한 핵·미사일의 공격 징후가 탐지되면 발사 이전에 북한 핵·미사일 발사 관련 시설 및 자산을 우리 자산으로 타격하는 것이다. 우리 자산은 주로 지대지미사일이나 전투기 탑재 공대지미사일 등이 사용된다.

그런데, 킬체인이 적의 핵·미사일을 더 많이 파괴할수록 한국으로 발사되는 핵·미사일의 숫자는 줄어들 것이다. 이론적으로 우리 킬체인이 북한 핵·미사일 전체를 무력화시킬 수 있다면 한국으로 날아오는 핵·미사일은 없을 것이며, 그 결과, 대공미사일방어체계는 별 필요가 없게 될 것이다. 하지만, 반대로 북한 핵·미사일이 발사 전에 많이 파괴되지 않아서 상당수가 한국으로 날아온다면, 이를 막기 위해 다수의 KAMD 자산이 필요할 것이다. 따라서, 킬체인과 KAMD는 상호 대체적(trade-off) 관계에 있다고 할 수 있다. 북한의 전술핵 고도화에 따라 3축 체계 예산의 확대가 필수적이다. 그런데, 킬체인과 KAMD의 상호 대체적인 관계를 고려하여, 정해진 예산 재원 안에서 최적의 자산 비율을 유지할 필요가 있다. 주요 자산에 대한 재원 배분에 있어서 양측의 효과와 상대 비용 등을 모두 고려하여 연계할 필요가 있는 것이다.

사실 킬체인은 국제법적 쟁점이 존재하기는 하나 가장 효과적인 수단임이 틀림없다. 킬체인 작전이 성공하여 북한의 핵사용을 근본적으로 좌절시키면 한반도 생태환경에 큰 영향을 줄 한미동맹의 핵사용 응징보복을 막을 수 있기 때문이다. 한반도에서 핵이 사용되지 않는다는 측면에서 최선의 대응 방식이라고 할 수 있다. 킬체인으로 북한의 핵·미사일 발사대 전체를 무력화시킬 수는 없다. 하지만, 최대한 많은 수량의 핵·미사일 발사대를 무력화해야 한다. 이를 위해서 킬체인의 정확도를 높이고 파괴력을 강화하는 노력이 필요하다.

두 번째는 킬체인의 성능 발전에 대한 이슈이다. 킬체인은 적의 핵·미사일을 선제적으로 타격하여 무력화시키기 위한 무기체계이다. 따라서, 적의 핵·미사일을 빠르고 효과적으로 탐지하여 목표물을 정확하게 타격하는 능력이 필요하다. 그런데, 현재 우리의 킬체인 체계가 이러한 요구사항을 만족시키는지, 향후 어떤

---

48 '4D 작전개념'은 '4D 작전수행개념'과는 다른 개념이다. '4D 작전수행개념'은 기존의 '4D 작전개념'을 작전적 차원에서 실질적으로 이행하기 위하여 2019년 제9차 한미억제전략위원회에서 정립된 개념으로서, 탐지(detect)-결심(decide)-격퇴(defeat)-방어(defend)로 구성된다. 두 가지 개념을 합해서 '4D 전략(4D Strategy)이라고 부른다. "4D 작전수행개념," 『국방일보』, 2022.8.2. 참조.

수준까지 발전해야 하는지에 대한 논쟁이 있다. 특히, 지상에 나온 이동형 발사대(TEL: Transporter Erector Launcher)를 잘 탐지하고 추적하여 무력화시키는 일도 필요하지만, 지하에 건설된 북한의 핵·미사일 시설을 벙커버스터 등을 사용하여 파괴하는 것도 중요하다는 주장에 대해 숙고할 필요가 있다. 결론적으로, 이런 능력의 획득 및 발전에 대한 검토가 필요하다.

한편, 킬체인 관련 역할 분담에 대한 이슈도 있다. 킬체인은 현재의 작전개념상 전시 이전 평시에 한국군의 자산을 사용하여 수행되는 작전이다. 그런데, 만약 킬체인 수행으로 인해서 전쟁이 본격적으로 진행된다면 북한 '핵·미사일기지(BMOA: Ballistic Missile Operations Area)'에 대한 추가적인 타격은 '기계획 항공임무명령서(Pre-ATO: Pre-positioned Air Tasking Oder)'[49] 기반 작전으로 전환될 수밖에 없다. 그렇게 되면, 킬체인 작전을 수행하던 한국군의 몇몇 자산, 특히 전투기 자산 등의 지휘·통제 주체가 한국군에서 연합사로 변경될 것이다. 효율적 연계 바탕의 작전 수행이 요구되는데, 이를 위해서 지휘·통제와 역할 분담 등에 대해서 세세한 부분까지 사전에 한미 간에 합의될 필요가 있다. 또한, 향후 전략사령부 창설에 따라 기존에 각 군이 보유하던 킬체인 자산의 전략사령부 귀속이 추진된다면, 이러한 문제에 관해, 충분한 논의가 한국과 미국, 또는, 합참과 연합사 간에 이루어져야 한다.

나. 한국형 대공미사일 방어체계

발사된 북한 핵미사일을 방어하는 수단이 한국형 대공미사일 방어체계이다. 그런데, 이에 관해서도 몇 가지 쟁점이 존재한다. 첫째, 한국형 대공미사일 방어체계가 주로 종말단계 방어에 중점을 두고 추진되고 있는데, 이것으로 충분한 방어가 가능하겠느냐는 점이다. 일반적으로 탄도미사일의 궤적은 초기 부스터단계, 중간단계 및 종말단계 등으로 나뉘는데, 특정 궤적단계에서 비행하는 미사일을 요격하기 위해서 다양한 종류의 요격무기체계가 활용된다. 예를 들면, 현재 개발 중이 항공기탑재 레이저무기는 미사일을 초기 부스터단계에서 요격할 수 있다. 한편, 미국의 지상발사요격미사일(GBI: Ground Based Interceptor)은 대륙간탄도

---

[49] 초전 3일간 운용되는 종심전투자산을 효율적으로 운용하기 위하여 연합표적위원회(CEB: Combined Effect Board)에서 계획한 연합자산의 일일 세부운영계획서를 가리킴. 공군 구성군사령관의 공식명령임. 국방기술진흥연구소, 『국방과학기술용어사전』, 2021.5.31. 및 한미연합군 사령부, 『연합/합동작전 용어집』 제13판, 2014.1. 참조.

미사일(ICBM)을 중간단계에서 요격한다. 반면에, 한반도에 배치된 모든 대공미사일 방어체계는 종말단계에서 미사일을 요격하도록 설계되었다. 한국과 미국이 보유하거나 획득을 추진 중인 패트리엇 미사일(PAC-3), 중거리대공미사일 천궁(M-SAM), 장거리대공미사일 L-SAM, 고고도대공미사일 THAAD 및 함정탑재 미사일 SM-6 등이 모두 종말단계에서 작동하는 미사일이다.

그런데, 이러한 종말단계 대공미사일만으로 북한의 핵미사일을 충분히 방어할 수 있을까 하는 의문이 들 수 있다. 사실 한국이 종말단계의 요격미사일을 중심으로 방어체계를 구성하는 이유는 한반도의 비행 종심이 매우 짧기 때문이다. 다시 말하자면, 한국과 북한이 너무 가까워서 북한 미사일이 발사된 후 이를 탐지 및 추적하고 요격미사일을 발사하는 최소한의 시간을 고려하면, 북한 미사일 요격이 종말단계에서나 가능하기 때문이다. 반면에, 미국의 지상발사요격미사일(GBI)이 중간단계에서 요격할 수 있는 이유는 적국과 미국의 거리가 멀어서 발사된 ICBM을 추적하고 탐지하는 데에 충분한 시간을 가질 수 있기 때문이다. 따라서, 종말단계 요격은 어쩔 수 없는 대안이기는 하나 기술의 발전에 따라 좀 더 나은 대안을 검토할 필요가 있다.

둘째, 최근에 북한이 저고도 비행과 상대적으로 자유로운 기동 및 핵탄두 탑재 등이 가능한 극초음속 발사체 및 북한판 이스칸데르형 미사일 등을 시험발사하고 있는데, 한국형 미사일방어체계가 이를 효과적으로 방어할 수 있느냐는 것이다. 또한, 저고도에서 상대적으로 느리게 날아오는 북한의 핵탑재 장사정포를 방어할 수 있느냐는 의문도 있다. 그런데, 첫 번째 및 두 번째 쟁점과 관련하여 한반도의 짧은 종심과 새로이 개발되는 북한의 신형 타격체계 등을 고려할 때에 미사일 발사를 초기에 탐지한 것이 필수적인데, 한국이 보유한 그린파인레이더나 이지스함에 탑재된 SPY-1D 레이더 등은 일정 고도 이상에서 비행하는 비행체의 탐지만 가능하므로 새로운 수단 확보가 필요하다는 주장이 제기된다.[50]

셋째, 우리가 한 번에 방어할 수 있는 수량을 초과하는 북한의 핵미사일이 한꺼번에 날아오면, 다시 말해서, 북한이 자신이 보유한 핵미사일을 총동원하여 동시공격(salvo attack)을 실행하면, 이에 대한 방어가 가능하겠느냐는 것이다.[51]

---

50 손한별, "[A Common Nuke Currency (Ⅳ)] 거부적 억제와 보복억제: 한국형 3축 체계," 『국방과 기술』, 474호 (2018), p. 72.

51 이와 관련된 구체적인 문제 제기는 다량의 북한 핵·미사일이 동시에 날아오면, '결심'과 관련된 측면에서 한국의 탄도탄작전통제소(KTMO Cell)의 정보처리 능력이 제한되고 선세 체계 각각의 항적 정보가 제대로 통합되지 않아서 이중 항적 처리 문제가 발생할 수 있다는 것이다. 손한

마지막으로, 현재, 미국이 운용하는 THAAD 체계가 종말단계 상층부의 방어를 책임지고 있는데, 현재 배치된 1개 포대로 한국 방어를 충분히 수행할 수 있느냐는 것이다.[52] 또한, THAAD 무기체계와 다른 한국군 대공방어체계의 협력적인 운용이 원활하겠느냐는 의문도 존재하다. 이와 관련하여, 한국형 대공미사일 방어체계(KAMD)와 미국의 대공미사일 방어체계(MD)는 어느 정도까지 연동해야 하는지에 대한 논쟁도 존재한다.

다. KMPR

KMPR은 응징적 억제의 수단이라는 차원에서 비록 미국의 확장억제가 작동하지 않더라도 한국군이 북한에 대한 응징을 자체적으로 수행할 수 있는 최소한의 능력 보유를 위해서 필요한 자산이다. 하지만, 그 실효성에 대해서 몇 가지 의문이 제기된다.

첫째, KMPR이 표적으로 삼고 있는 북한 전쟁지휘부에 대한 충분한 감시정찰이 가능하겠느냐는 것이다. 평시에도 김정은을 비롯한 지도부의 동선 파악이 쉽지 않은데, 실제 핵피격 이후에도 북한 지휘부의 정확한 위치를 파악할 수 있는 능력이 남아 있을지, 또는 우리가 원하는 방향으로의 작전 수행이 가능할지 등이 의문이라는 것이다.[53]

둘째, 위치를 식별하더라도 지하에 깊숙이 은신한 북한 지도부를 타격할 수 있겠느냐는 의문도 제기된다. 핵이 아니면 그 효과가 미흡하여 북한이 감내하기 힘든 고통을 주기 힘들다는 지적도 있다.[54] KMPR 작전에 투입되는 특수작전부대는 전시에 연합사령부의 통제를 받지 않고도 우리 합참이 운용할 수 있는 몇 안 되는 부대 중 하나이다. 따라서, KMPR은 만에 하나 미국의 확장억제가 제대로 작동하지 않더라도 이를 대체하여 우리 스스로 북한에 응징보복을 가할 수 있는 수단으로 작동해야 할 필요가 있다.

별, "[A Common Nuke Currency (Ⅳ)] 거부적 억제와 보복억제: 한국형 3축 체계," p. 72.

52 박휘락, "북핵대응에 대한 한국의 비핵 "플랜 B" 검토: 자체 억제 및 방어태세의 보완," p. 84. 성주에 배치된 미군의 사드 1개 포대는 한국 광역방어의 1/3만을 담당할 뿐이라고 주장한다.

53 손한별, "[A Common Nuke Currency (Ⅳ)] 거부적 억제와 보복억제: 한국형 3축 체계," p. 72.

54 손한별, "[A Common Nuke Currency (Ⅳ)] 거부적 억제와 보복억제: 한국형 3축 체계," pp. 72~73.

V. 북핵 억제 · 대응 발전 방향

앞장에서 북핵 억제 및 대응을 위한 확장억제 및 3축 체계 관련 쟁점을 살펴보았다. 어떤 이슈는 개선과 발전이 필요한 이슈이다. 반면에, 또 다른 이슈는 현재 상태에서는 개선이 힘든 이슈라고 판단된다. 하지만, 미래에 기술 발전에 따라 개선이 가능할 수도 있다. 이 장에서는 앞장의 논의를 바탕으로 확장억제 및 3축 체계 등의 발전 방향에 대해 논의해 보고자 한다. 그리고, 북핵 억제 및 대응을 위한 기타 발전 방향도 제시해 보고자 한다.

1. 확장억제

현재의 한반도 상황에서 최선의 방책은 한반도에서 기존의 미국 핵우산으로 '공포의 균형'을 달성하고, 한국과 미국이 협의하여 잠재적 핵능력 확보를 추진하는 것이라고 판단된다. 그런데, 이러한 주장이 현재의 확장억제 방식을 그대로 유지하자는 소리는 아니다. 오히려, 확장억제 보장의 신뢰성 및 실행력 제고를 위한 폭넓은 조치가 필요하다.

대원칙은 확장억제의 정보, 기획, 실행 및 훈련 등의 과정에 한국의 적극적인 참여가 보장되어야 한다는 것이다. 핵사용 대상 지역이 한반도 내 북한지역이어서 일단 핵이 사용되면 핵사용 피해가 상당 기간에 걸쳐 고스란히 한국에 영향을 미칠 가능성이 크다. 그러므로 핵 관련 정보공유, 기획 및 결심 등에 당사자인 한국이 참여할 필요가 있다. 억제와 전승을 위해서 불가피한 경우에 핵이 사용되어야 하지만, 그 피해와 파급효과 등이 최소화되는 방향으로 이루어져야 하기 때문이다.

이를 위해서 첫째, 한미 간의 긴밀한 정보공유가 필요하다. 특히, 북핵 관련 정보에 대한 공유 또는 밀접한 협력이 필요하다. 미국은 한국이 탐지 · 정찰 · 자산을 충분히 확보할 때까지 자국의 탐지 · 정찰 · 자산이 획득한 정보를 한국과 공유해야 한다. 나아가 한 · 미 · 일 3국 간의 대북정보 공유도 적극적으로 추진될 필요가 있다. 한편, 북한 정보뿐만 아니라 한반도 부근에 전개한 미국 전략자산 관련 정보 및 핵응징 관련 정보도 일정 부분 공유되어야 있다. 예를 들어, 핵응징이 임박할 때에, 미국의 어떤 핵응징 전략자산이 북한 어디에 어느 규모로 사용될 것인지 등에 대한 정보도 한국과 공유되어야 한다. 핵응징의 효과가 바람의 방향과 같은 기

후요인에 의해서 달라질 수도 있는데, 한국도 사전에 공유한 정보를 바탕으로 대비해야 하기 때문이다. 결론적으로, 북한 핵 및 한반도 관련 미군 전략자산의 운용 등에 관한 정보공유가 요청된다.

둘째, 확장억제 관련 한미 간의 공동기획이 필요하다. 이제까지 한반도 핵문제는 거의 미국의 책임이라고 인식되었다. 하지만, 앞서 언급한 바와 같이 확장억제 보장의 신뢰성 확보를 위해서 한반도 핵기획을 공동으로 할 필요가 있다. 여기에는 어떤 경우, 또는, 어떤 조건하에서 핵으로 응징할 것인지, 사용할 핵 규모는 어느 정도일지, 어떤 종류의 자산을 사용할 것이지, 한국은 어떤 지원을 할 것인지 등에 대한 사전적 논의가 필요하다. 또한, 응징보복을 위해 어떤 경우는 KMPR 자산을 사용하고 또 어떤 경우에는 핵을 사용할 것인지 등에 대한 역할 분담 관련 논의도 필요하다.

공동기획의 첫 단계로 북한의 핵사용 시나리오를 분석하고 시나리오별로 한미 동맹의 어떤 대응이 최선인지를 검토하는 핵운용연습(TTX: Table Top Exercise)을 빈번하게 실행할 필요가 있다. 최근 한미 양국은 이러한 한미 핵운용연습의 정기적 실시에 합의하였고 이를 실천에 옮기고 있다.[55] 그런데, 이런 핵운용연습을 실무자 수준만이 아니라 실제 핵결심 과정에 직접 참여해야 할 최고위층으로 확대할 필요가 있다. 유사시 한국의 최고위층이 양국 협의 등을 통해 미국의 한반도 핵사용 결정 관련 과정에 참여해야 한다면, 그 절차 및 협의 범위 등을 사전에 정한 후에, 빠르게 대응해야 할 필요성이 있기 때문이다.

마지막으로, 한미 연합사, 한국 합참 및 미국 전략사령부 간의 협력 증진이 필요하다. 현재, 핵과 관련하여 군사적 기획 및 실행 등을 책임지는 조직은 인도·태평양사령부나 한미 연합사령부가 아니라 미국의 전략사령부이다. 따라서, 한국이 핵정책결정 과정 및 실행 등에 조금이라도 참여하려면 미 전략사령부와의 협력이 필수적이다. 향후 좀 더 구체적인 협력을 추진할 필요가 있다.

2. 3축 체계

북한의 핵무력이 점차 고도화하고 있다. 따라서, 기존의 북한 능력에 맞추어져 구축된 3축 체계의 능력도 따라서 발전될 필요가 있다. 여러 가지 능력 발전이 필요하다.

---

[55] 국방부, “제8차 한미 확장억제수단 운용연습(DSC TTX) 공동보도문,” 보도자료. 2023.2.24.

첫째, 감시·정찰·추적 등의 능력이 발전되어야 한다. 이 분야의 능력은 사실상 북한 핵을 억제 및 대응하는 데에 두루 사용되는 능력이다. 킬체인 차원에서 선제타격 이전에 북한의 징후를 판단하는 데에 쓰인다. 또한, KMPR 차원에서 북한 최고지휘부의 동선을 파악하는 데에도 사용된다. 고도화되는 북한 핵·미사일 위협을 효과적으로 억제·대응하기 위해서는 핵·미사일의 징후를 조기에 파악하는 일이 무엇보다도 중요한데, 우리 군은 북한의 핵심표적과 핵미사일 위협 등에 대한 상시 감시능력을 확보하기 위해 감시정찰 및 우주 무기체계를 확충하는 등 영상·신호정보 획득역량과 정보·융합역량 발전에 노력하고 있다.[56] 이러한 노력이 계속되어야 한다. 구체적으로는 정찰무인항공기, 정찰위성 및 초소형위성체계 등이 전력화되어 북한 감시·정찰에 활용되어야 할 것이다. 이런 다양한 감시·정찰 자산이 확보되어 네트워크화된다면 북핵과 관련된 정보를 빠르고 정확하게 파악할 수 있을 것이다.

둘째, 킬체인 능력이 발전되어야 한다. 현재의 킬체인은 지대지미사일과 공대지미사일을 타격 자산으로 활용하고 있는데, 주로 지상에서 움직이는 이동형 발사대 타격에 주력하고 있다. 그런데, 북한 핵시설은 대부분 지하화되어 있으므로 좀 더 타격력이 강한 타격 자산이 필요하다. 더구나, 향후 북한이 지하 사일로를 구축한다면, 이런 사일로를 타격하여 핵·미사일을 무력화할 수 있는 타격 능력이 필요하다. 지하 깊숙한 곳까지 파괴할 수 있는 벙커버스터형의 타격 자산을 획득하여 운용할 필요가 있다. 무거운 탄두를 탑재한 미사일이 이런 역할을 할 수 있을 것이다. 북한 지하시설 입구 대부분은 화강암 구조로 이루어져 있는데, 무거운 탄두로 화강암이 포함된 구조물을 타격하면 지진효과(seismic effect)를 일으켜서 지하 깊숙한 곳까지 파괴할 수 있기 때문이다.

결론적으로, 킬체인 능력 증대를 위해서 지상의 이동형 발사대만이 아니라 지하의 핵시설에 대해서 더 많은 관심을 기울일 필요가 있다. 최근 군은 감시·정찰자산의 네트워크화를 통해 타격 능력을 발전시킬 계획을 수립하였다. 이것이 군이 국방혁신 4.0 계획을 통해서 추구하고자 하는 킬체인의 발전적인 모습인 '킬웹(Kill-Web)'인데, 국방부는 킬웹 개념을 적용하여 북한의 핵·미사일 체계를 발사 전·후로 교란 및 파괴할 수 있도록 작전개념을 발전시킬 계획이다.[57]

셋째, 세밀하고 잘 짜인 대공방어미사일체계 구축을 추진할 필요가 있다. 앞에

---

56 국방부, 『2022 국방백서』, p. 58.
57 국방부, 『국방혁신 4.0』 (서울: 국방부, 2023), p. 14.

서도 언급했듯이 우리의 대공방어체계미사일는 북한이 기습·동시·복합 공격을 감행할 때에 취약점을 노출할 수 있다. 따라서, 이를 극복하기 위해 노력해야 한다. 먼저, 복합다층방어체계 개념에 기반하여 중층적(multi-layered) 방어체계를 구축하여야 한다. 날아오는 적의 미사일을 한 번에 요격하기는 쉽지 않다. 따라서, 적의 미사일을 여러 번에 걸쳐서 요격할 수 있는 중층적인 요격체계 구축이 필요하다. 이를 위해서는 각각 다른 고도에서 적 미사일을 요격할 수 있는 다양한 종류의 미사일을 배치하여 중층적 요격이 가능하도록 해야 한다.

한편, 북한이 개발 중인 전술핵무기 탑재 가능 미사일에 대한 대책도 필요하다. 북한은 활공 및 공력비행 등 기존의 탄도미사일과는 다른 형태의 변칙기동 미사일을 개발하고 있다. 또한, 다종의 미사일을 혼합사격하는 등, 우리의 미사일방어체계에 혼란을 주기 위한 전술을 구사하리라고 예상된다. 이에 대비하기 위해서 현재의 수직적 차원(고도)에 기반한 방어개념을 수평적 차원(거리)에 기반한 개념으로 확대함으로써 지금보다 원거리에서 적의 미사일을 요격할 수 있는 능력을 확보해야 한다.[58]

넷째, KMPR 능력의 강화가 필요하다. 북핵이 사용되면, 북한 전쟁지도부 제거 임무를 수행하기 위해서 생존성이 보장된 침투능력의 보강과 첨단전력의 강화가 요구된다. 이를 위해서, 은밀하고 신속한 특수부대의 공중침투를 지원하는 특수작전용 수송기의 성능을 개량하고 특수작전용 대형헬기를 전력화화할 필요가 있다.[59]

다섯째, 기존 3축 체계 개념의 범위를 확대하여야 한다. 현재 우리의 3축 체계는 시간적으로 북한의 이동형 미사일 발사대가 지상에 나타날 때부터 우리 미사일이 적 미사일을 요격할 때까지를 그 대상 범위로 설정하고 있다. 하지만, 부스터단계나 중간단계 등에서의 조치는 빠져있다. 3축 체계가 대상 범위 전체에서 작동할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서 소위 '발사의 왼편(left of launch)' 개념을 도입하고 이에 필요한 능력 확보에 힘써야 한다. 발사 이전이나 발사 초기 단계에서 적 미사일을 전자적으로 교란 및 기만함으로써 자폭하게 만들거나 목표물에서 빗나가도록 만드는 전자전, 스푸핑(spoofing) 및 사이버·전자기전(electro-magnetic warfare) 등의 수행에 필요한 능력을 확보해야 한다. 그런데, 이런 능력은 적의 미사일 원점을 타격하지 않고도 적의 미사일을 소프트킬(soft-kill) 방

58 국방부, 『2022 국방백서』, p. 59.
59 국방부, 『2022 국방백서』, pp. 61~62.

식으로 무력화시킬 수 있다는 측면에서 선제타격의 논란에서 벗어나도록 할 수 있다. 이런 능력은 기술적인 진보가 아직 미흡하여 실현되기에 상당한 시간이 필요하므로 지금부터 재원을 투입하여 집중적으로 개발할 필요가 있다.

한편, 현재 종말단계에 집중된 요격자산을 부스터단계나 중간단계로 확대하는 방안을 고려할 필요가 있다. 전 세계적으로 고출력레이저를 이용한 요격무기체계 개발이 빠르게 진행되고 있다. 그런데, 만약 이러한 무기체계가 항공기에 탑재된다면 적의 미사일은 부스터단계나 중간단계에서도 요격될 수 있을 것이다. 물론, 적외선탐지 위성 확보 등을 통한 미사일 조기탐지 능력 확보가 병행될 필요가 있다.

한편, 3축 체계 범위에 적극적 방호 조치가 포함되어야 한다. 과거 우리의 핵 관련 정책은 억제와 대응을 위주로 하였다. 핵전쟁의 가능성을 매우 낮게 보았기 때문이다. 하지만, 북한의 공세적 핵전략으로 인해서 핵사용 또는 핵전쟁 발발 가능성이 커지고 있다. 이에 대한 대책을 수립할 필요가 있다. 북한이 핵을 사용하더라도 이를 극복하고 전쟁에서 승리할 수 있는 전략을 세울 필요가 있는 것이다. 필요한 조치 중 하나는 적극적인 방호전략을 세우는 것이다. 인명과 자산을 보호할 필요가 있기 때문이다. 그리고, 부분적 손상이 발생하더라도 이를 복구할 수 있는 전략을 세워야 한다. 현대 들어서 회복탄력성(resilience)이 점점 더 중시되고 있다. 북한은 비행단 활주로를 목표로 기습타격을 실행할 가능성이 큰데, 현대전에서 가장 중요한 능력 중 하나인 '공중우세(aerial superiority)'을 확보하기 위해서는 활주로가 공격당하더라도 그 피해를 최소화하고 단기간에 복구할 수 있는 능력을 갖추어야 할 필요가 있다. 또한, 핵사용 환경에서 인명피해를 최소화하기 위해서 민방위를 통한 핵대응체계 구축에도 노력해야 할 것이다.[60]

우리는 북한 핵의 억제를 위한 능력을 살펴보고, 해당 능력의 강화 방안에 대해서 살펴보았다. 그런데, 앞서 말했듯이 이러한 능력이 확보되었다고 해서 그것이 항상 억제 및 대응의 성공을 보장하는 것은 아니다. 의지 강화 및 신뢰 확보가 필요하다. 특히, 의지 측면에서 성공적인 선제타격을 위해서 두 가지 노력을 수행해야 한다. 첫째는 선제타격에 대한 정당성 확보 노력이다. 좀 더 단호하고 쉬운 선제타격 실행을 위해서, 사전에 '정당한 선제공격'에 대한 면밀한 사례 검토를 통해서 우리 나름의 확고한 지침을 정립하고 제도와 절차 등을 수립하며, 이를 바탕으로 평시에 운용연습을 거듭함으로써 실제 선제타격이 필요한 위기 시에는 망설임 없

60 이상택, "북한 핵무기 사용 가능성에 대한 전망과 군사적 대비 방향," 『한국동북아논총』, 제27권 4호 (2022), pp. 171~172.

이 단호하게 타격할 수 있는 의지를 북한에 보여주어야 한다. 선제타격의 자동화 추구도 우리의 의지를 보여주는 한 가지 방법으로 고려될 수 있다. 북한은 2022년 공표한 『핵무력정책법』의 자동화 핵보복체계 조항을 통하여 자신의 의지를 천명한 바 있다. 우리도 북한처럼 사전에 정해진 절차를 바탕으로 적을 자동으로 선제타격할 수 있는 제도를 수립하여 이를 북한에 천명함으로써 우리의 의지를 보여줄 수 있을 것이다.

둘째는 정확한 북한 도발 정보 식별을 위한 탐지·관측·인식·식별 능력의 제고해야 한다. 만약 이런 능력의 제고가 이루어져서 북한 핵사용의 징후가 훨씬 뚜렷하게 식별된다면 북핵 시설 및 발사대를 선제적으로 타격하는 데에 별 부담감을 느끼지 않을 수 있다.

3. 기타 분야

한반도의 핵사용 가능성이 커진 상태에서 주로 재래식 무기 중심으로 수립된 우리의 군사전략을 핵사용을 고려한 군사전략으로 전환할 필요가 있다. 특히, 전승의 개념이 무엇인지, 전시에 북핵의 사용을 최대로 억제하거나 전쟁 진행에 따라 북한의 추가적인 핵사용을 억제하는 방안은 무엇인지 등에 대해서 고민할 필요가 있다. 또한, 북핵 억제에 실패한 경우에 어떤 방식으로 전쟁을 수행할 것인지에 대한 작전계획 수립이 필요하다.

마지막으로 북핵 억제와 대응을 위한 전략자산 및 관련 작전의 집중적 운용 측면에서 향후 창설될 전략사령부의 자산 배정 및 운영 방책에 대해서도 심각하게 고민하여 우리에게 적합한 최선의 방책을 찾아내도록 해야 한다. 국방부는 고도화된 북한의 핵미사일 위협에 효과적으로 대응하고 관련된 전력발전을 주도하기 위해서 전략사령부의 단계적 창설을 추진하고 있다.[61] 그런데, 전략사령부 창설에 대해서는 각 군이 보유한 전략자산의 전략사령부 배정 및 운영 등의 쟁점이 존재하는데, 향후 이에 대한 면밀한 검토가 이루어져야 할 것이다.

[61] 국방부, 『2022 국방백서』, p. 62.

Ⅵ. 결론

북핵이 점차 고도화되는 여건에서 북핵 억제·대응의 쟁점 및 발전 방향을 살펴보았다. 우리가 사용할 수 있는 핵심적인 북핵 억제·대응 수단은 미국이 제공하는 확장억제와 우리의 자산인 3축 체계 등이다. 그런데, 확장억제는 핵자산을 포함한다. 반면에, 3축 체계는 비핵전력으로만 이루어져 있다. 북핵 억제·대응 수단 중 가장 효과적인 것은 뭐니 해도 미국이 제공하는 핵우산이다. 하지만, 향후 미국 핵우산이 작동되지 않는 상황이 만에 하나 발생할 수도 있다. 국제정치의 변화무쌍함 때문이다. 따라서, 북핵 억제·대응 수단의 발전도 필요하나, 그 수단을 항상 작동하게 만드는 신뢰성 높은 체계의 구축도 필요하다. 그러한 조치가 최대한의 북핵 억제로 이어지기 때문이다.

확장억제 보장의 신뢰성 제고를 위한 핵심 요소는 확장억제 전 순기에 대한 한국의 참여 제고이다. 이제까지 핵운용 및 사용 결심은 전적으로 미국에 의해 이루어졌다. 하지만, 유사시 핵 사용의 대상이 한반도 북한지역이고 그 핵 사용결과가 한국에 직접적인 영향을 미친다는 측면에서 핵운용 및 사용 결심 절차와 과정 등에 대한 한국의 참여는 당연한 일이라고 판단된다. 핵에 관한 정보공유, 협의 및 공동기획·실행 등을 내용으로 하는 한미 간 확장억제 협력이 이루어져야 한다. 그런데, 이러한 한국의 참여는 한국이 필요할 때에 핵이 사용될 수 있도록 만듦으로써 미국 확장억제 보장의 신뢰성 제고에 큰 도움을 줄 것이다.[62]

한편, 여러 가지 이유로 미국의 확장억제가 작동하지 않을 때를 대비해서 한국의 잠재적 핵능력 확보가 추진되어야 한다. 잠재적 핵능력 확보는 유사시 확장억제가 작동하지 않는 상황에서 시간이 걸리더라도 자체핵무장을 통해 북핵 억제·대응을 가능하게 만드는 역할을 할 수 있다. 따라서, 이를 추진하려는 노력이 필요하다.

마지막으로, 북핵 억제·대응을 위해서 우리 3축 체계 능력의 발전이 필요하다. 특히, 이러한 능력은 기존의 물리적 능력만이 아니라 전자전 및 사이버·마그네틱전 능력 등 새로운 비물리적 능력도 포함해야 한다. 한편, 과거와는 달리 핵전쟁 발발의 가능성이 증가했으므로 한반도 전쟁 양상이 핵전쟁의 형태로 확대될 수

---

62 이 논문은 2023년 4월의 '한미 워싱턴선언(Washington Declaration)' 이전에 투고되었는데, 이 논문에서 제시된 이슈의 상당 부분이 '한미 워싱턴선언(Washington Declaration)'을 통해 한미 간에 구체적으로 논의되거나 합의된 바 있다.

있다는 가정을 전제로 북한의 핵사용에 대비한 우리의 군사전략 및 작전계획 등의 수립에도 적극적으로 노력해야 할 것이다.

■ 제출: 4월 26일 ■ 심사: 5월 26일 ■ 채택: 5월 30일

참고문헌

1. 단행본

국방부. 『2018 국방백서』. 서울: 국방부, 2018.
국방부. 『2022 국방백서』. 서울: 국방부, 2022.
김정섭. 『외교상상력: 지나간 백년 다가올 미래』. 서울: MID, 2016.
도경옥 외. 『비핵화 합의와 이행의 법·제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2022.
전성훈. 『미국의 대한 핵우산정책에 관한 연구』. 서울: 통일연구원, 2012.
조남훈 외. 『한반도 비핵화 형태에 따른 동북아 정세변화와 우리의 대응』. 서울: 한국국방연구원, 2019.
조남훈 외. 『핵억제전략의 시대적 변화 방향과 한반도 적용』. 서울: 한국국방연구원, 2018.

Healey, Denis. *The Time of My Life.* London: Michael Joseph, 1989.
Mearsheimer, John J. "Conventional Deterrence." *Conventional Deterrence.* Ithaca: Cornell University Press, 1983.
Morgan, Patrick. "Collective-Actor Deterrence." T. V. Paul, Patrick Morgan, and James Wirtz.(Ed.). *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age.* Chicago: The University of Chicago Press, 2009.
Tannenwald, Nina. *The Nuclear Taboo: The United States and the Non-Use of Nuclear Weapons since 1945.* Cambridge U.K.: Cambridge Univ. Press, 2008.
Paul K. Huth. *Extended Deterrence and the Prevention of War.* New Haven: Yale Univ. Press, 1988.
Paul, T. V. "Complex Deterrence: An Introduction." T. V. Paul, Patrick Morgan, and James Wirtz.(Ed.). *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age.* Chicago: The University of Chicago Press, 2019.
Snyder, Glenn H. "Deterrence and Defense." 1961, edited by Robert J. Art and Kenneth N. Waltz. *The Use of Force.* MD: University Press of America, Inc., 1983.
Yost, David S. "US Extended Deterrence in NATO and North-East Asia." *Perspective on Extended Deterrence.* Researches & Documents NH, 2010.

2. 논문

김정섭. “한반도 확장억제의 재조명: 핵우산의 한계와 재래식 억제의 모색.” 『국가전략』. 제21권 2호, 2015.

박민 외. “핵확산금지조약(NPT) 실효성 강화를 위한 국제법적 고찰.” 『국제법학회논총』. 제66권 제1호, 2021.

박창권. “북한의 핵운용 전략과 한국의 대북 핵억제 전략.” 『한국국제정치학회 학술대회 발표논문집』, 2014.

박휘락. “북핵대응에 대한 한국의 비핵 “플랜 B” 검토: 자체 억제 및 방어태세의 보완.” 『의정연구』. 제25권 제3호(통권58호), 2019.

설인효. “미국의 핵전략과 맞춤형 확장억제정책의 이해.” 『주간국방논단』. 제1488호, 2013.

손한별. “A Common Nuke Currency (1): 핵무기 인식에 대한 두 가지 논쟁.” 『국방과 기술』. 제471호, 2018.

_____. “[A Common Nuke Currency (Ⅲ)] 억제효과 논쟁: 핵억제와 재래식억제.” 『국방과 기술』. 473호, 2018.

_____. “[A Common Nuke Currency (Ⅳ)] 거부적 억제와 보복억제: 한국형 3축 체계.” 『국방과 기술』. 474호, 2018.

이상택. “북한 핵무기 사용가능성에 대한 전망과 군사적 대비방향.” 『한국동북아논총』. Vol. 27 No. 4, 2022.

장용. “북한 핵·장거리탄도미사일 능력 고도화에 따른 군사적 대응방안 연구.”『군사연구』. 제144집, 2017.

황일도. “1960년대 유럽 3국의 선택과 한국의 ‘맞춤형 억제전략’.” 『국가안보와 전략』. 제21권 2호, 2021.

Klingner, Bruce. “Now Is Not the Time for South Korea To Go Nuclear.” *Commentary Asia.* The Heritage Foundation, Aug. 4, 2022.

Lind, Jennifer & Daryl G. Press. “South Korea’s Nuclear Options.” *Foreign Affairs.* April 19, 2023.

O’Neil, Andrew. “Extended nuclear deterrence in East Asia: redundant or resurgent?.” *International Affairs.* vol. 87, no. 6, 2011.

3. 기타 자료

『경향신문』.
『국방일보』.
『연합뉴스』.
『조선일보』.
『중앙일보』.

CCGA 홈페이지 여론 조사 결과. “Americans Continue to Back South Korea.” 2022.9.9.
심상민·임정희. “한국형 3축 체계의 국제법적 검토.” 아산정책연구원 이슈브리프, 202210.11.

Abstract

Issues and Directions in Deterring and Responding to North Korea's Use of Nuclear Weapons

Cho, Nam Hoon

This paper examines deterrence against North Korea's nuclear weapons use, the contending issues surrounding it, and the direction for future advancements in deterring and responding it. Currently, the policy options available to deter and respond to North Korea's nuclear weapons use include the ROK triad system and U.S. extended deterrence such as a nuclear umbrella. The most effective of these is the U.S. nuclear umbrella. However, given the ever-changing nature of international politics, there is no guarantee that the U.S. nuclear umbrella would be activated unconditionally. While acquiring deterrence and response capabilities to North Korea's nuclear weapons use is important, building a highly reliable system that guarantees activation of the triad system and extended deterrence is also necessary.

The key to increasing the reliability of extended deterrence is ROK's participation in the entire process. ROK's participation is only natural in the sense that the target of U.S. nuclear weapons in a contingency would be located in North Korea, which would directly affect South Korea. Extended deterrence cooperation such as information-sharing, consultation, joint planning and execution must take place. Additionally, ROK must pursue latent nuclear capabilities since this will enable the country to deter and respond to DPRK's nuclear weapons in the case of the U.S. nuclear umbrella's failure to be activated, although building latent nuclear capability would take time.

Finally, the capabilities of the triad system must be further developed. Specifically, non-kinetic capabilities for electronic and cyber-electromagnetic warfare must be developed in addition to the kinetic capabilities. At the same time, military strategies and operation planning must be established with the possibility of a nuclear warfare on the peninsula in mind.

Key Words: North Korea's nuclear advancement, extended deterrence, ROK triad system, latent nuclear capability

http://doi.org/10.33728/ups.2023.32.1.002

통일정책연구 제32권 1호 2023
pp. 37~74

바이든 행정부의 NPR: 분석과 정책적 함의

전성훈*

Ⅰ. 바이든 NPR 개요
Ⅱ. 안보환경과 억지에 대한 도전
Ⅲ. 미국의 전략에서 핵의 역할
Ⅳ. 맞춤형 핵억지전략
Ⅴ. 지역 핵억지 강화
Ⅵ. 군비통제, 핵비확산 및 대테러
Ⅶ. 결론: 한국의 북핵위기 대응 방향

국문요약

미국의 "핵태세검토보고"(NPR)는 핵전략을 수립하고 핵능력을 구축하는 기본적인 지침을 제공하기 때문에 미국의 확장핵억지, 즉 핵우산에 의존하는 한국에게는 매우 중요한 문건이다. 핵우산의 역할과 타당성을 제대로 이해하고 자체적인 핵옵션 행사가 필요한 경우에 대비해서 바이든 행정부가 발간한 NPR의 내용을 면밀하게 분석하고 정책적 함의를 파악해야 한다. 본 논문은 바이든 NPR의 중요한 항목을 분석하고 한국의 안보를 위해 고려해야 할 정책적 함의를 도출했다. 바이든 NPR은 핵무기가 재래식 무력으로 대체할 수 없는 독특한 억지력을 발휘한다고 보고, 역동적인 안보환경에서 안전하고 효과적인 핵억지가 미국의 방어전략과 확장억지 공약의 토대라고 규정했다. 이와 함께, 군비통제, 위험감소, 핵비확산을 통해 핵에 대한 의존도를 줄이는 노력도 병행하겠다고 밝혔다. 한반도는 핵시대에 들어섰다. 핵의 세계에 무지해서는 국익을 지킬 수 없는 시대가 된 것이다. 자체적으로 핵무장을 하던지 남의 것을 빌려서라도 핵전력을 운용할 능력을 갖추라는 것이 다수 국민의 요구다. 특히 바이든 행정부가 NPR에서 한국에 확장억지를 제공하는 데 있어서 "억지 딜레마"에 빠졌다고 밝힌 사실에 주목해야 한다. 미국이 전략자산을 전개해서 확장억지를 제공할 때, 중국과 러시아의 반발과 무력 개입으로 큰 핵전쟁이 발생할 수 있다는 미국의 우려를 제대로 이해하고 대책을 세워야 한다.

주제어: 핵태세검토보고, 확장억지, 핵우산, 군비통제, 핵비확산, 억지 딜레마

* 前 통일연구원장/대통령 안보전략비서관

미국은 1994년 클린턴 행정부 때부터 신임 대통령이 미국의 핵전력을 어떻게 구축하고 운용할 것인가에 대해 의회에 비공개로 상세하게 보고하고 대외적으로 공개본을 발간하는 전통을 이어왔다. "핵태세검토보고"(Nuclear Posture Review: NPR)로 명명된 이 보고서는 보통 새 대통령 취임 후 1년쯤 지나서 발간되는데, 바이든 행정부의 경우 2021년 여름 아프가니스탄 철군 패착, 2022년 초 우크라이나 전쟁 등 굵직한 외교안보 현안에 밀려서 예상보다 늦은 2022년 10월 27일 NPR 공개본이 발간되었다.[1] 공개본의 형식도 "국방전략서"(National Defense Strategy), "미사일방어검토보고"(Missile Defense Review)와 합쳐서 80페이지 분량으로 발간되었다. 이 가운데 NPR이 차지하는 분량은 30페이지로서 오바마 행정부(72페이지)나 트럼프 행정부(100페이지)에 비해서 무척 짧고, 문건 곳곳에 시간에 쫓겨 서둘러 발간한 흔적이 보인다.

NPR은 미국이 핵전략을 수립하고 그 전략에 부응하는 핵능력을 구축하는 기본적인 지침을 제공하기 때문에 미국의 확장핵억지, 즉 핵우산에 의존하는 한국에게는 매우 중요한 문건이다. 특히 북한이 2022년 9월 새로운 핵보유법령을 채택하고[2] 핵무기의 다종화, 다양화, 소형화, 경량화를 통해 첨단 핵전력을 구축하는 데 매진하는 상황에서, 한국은 가용한 모든 수단을 강구해야 하는 엄중한 안보위기에 놓여 있다. 따라서 미국이 제공하는 핵우산의 타당성을 평가하고 확장억지를 강화하기 위해서는 물론, 한국의 자체적인 핵옵션 행사가 필요한 경우에 대비해서 바이든 행정부가 발간한 NPR의 내용을 면밀하게 분석하고 정책적 함의를 도출하는 일이 매우 긴요하다. 이 글에서는 총 아홉 장으로 구성된 바이든 행정부의 NPR을 순서별로 중요한 부분을 분석하여 정책적 함의를 도출했고, 마지막에 결론적으로 북핵위기에 직면한 한국사회가 나아갈 방향을 간략하게 제시했다.

Ⅰ. 바이든 NPR 개요

바이든 NPR은 안전하고 효과적인 핵억지력을 갖추고 강력하고 신뢰할 수 있는 확장억지를 제공한다는 미국의 약속을 재확인하면서 전략적 억지를 국방부의 최

[1] U.S. Department of Defense, *2022 Nuclear Posture Review*, October 27, 2022.
[2] "조선민주주의인민공화국 제14기 7차 최고인민회의 법령 '조선민주주의인민공화국 핵무력 정책에 대하여'," 『로동신문』, 2022.9.9.

우선적인 임무로 규정했다. 앞으로 상당기간 핵무기는 미국의 재래식 무력이 대체할 수 없는 독특한 억지 효과를 제공하며, 역동적인 안보환경에서 안전하고 효과적인 핵억지가 미국의 방어전략과 확장억지 공약의 토대라고 했다. 미국이 "인도태평양"(Indo-Pacific)과 "유럽대서양"(Euro-Atlantic)에서 구축한 집단안보체제는 미국의 핵심적인 전략적 장점이며 NPR은 집단적인 억지/방어체제 하에서 핵부분과 재래식부분을 이어주는 연결고리라고 했다.

바이든 NPR은 핵비확산을 중시하는 민주당의 전통적인 입장을 반영해서 군비통제의 중요성 강조하면서 트럼프 행정부의 2018 NPR에 비해 군비통제에 대해 우호적인 입장을 밝혔다. 억지만으로 핵의 위험을 제거할 수 없다는 문제의식을 바탕으로, 안정을 유지하고 값비싼 군비경쟁을 차단하며 세계적 차원에서 핵무기의 중요성을 줄이기 위해서 군비통제, 비확산 및 위험감소에 중점을 두는 포괄적이고 균형잡힌 접근을 추구한다고 했다. 검증가능한 군비통제가 핵무기의 역할을 줄이는 데 가장 효과적이고 지속 가능하며 책임있는 길이라는 게 바이든 행정부의 입장이다.

아울러 2022년 러시아의 우크라이나 침공이 초래한 문제점도 강력하게 지적했다. 우크라이나 전쟁은 핵의 위험이 현존한다는 것과 경쟁적이고 불안한 지정학 환경에서 그 위험이 더 커질 수 있음을 잘 보여주는 사례라고 했다. 러시아가 우크라이나와 NATO를 위협하면서 핵을 방패로 삼아 이웃을 부당하게 침략할 수 있음을 분명히 보여줬다고 평가했다. 아울러 푸틴 대통령이 전략핵무기를 시험하고 전술핵사용을 직접 위협하면서 전쟁을 벌인 것을 "핵의 그늘"(nuclear shadow)을 드리우고 침략을 자행한 것으로 규정했다. 핵의 그늘은 다음과 같은 세 가지 특성을 갖는다: ①무책임한 힘의 과시, ②핵사용 훈련 실시, ③우크라이나의 방사능폭탄(dirty-bomb) 사용 의혹 제기 등 WMD 사용에 관련된 거짓 주장 유포를 통한 침략 정당화.

바이든 NPR은 앞으로 상당기간 핵무기가 유용할 것으로 확인된 만큼, 핵전력의 현대화를 지속하겠다고 밝혔다. 구체적으로, 핵전력, "핵지휘통제통신체계"(Nuclear Command, Control and Communication: NC3), 핵무기 생산 및 지원시설, 실전 배치된 시스템의 현대화를 추진한다는 것이다. 핵무기 현대화의 기본방향은 오바마/트럼프 행정부의 방침과 대동소이하다. 예를 들어, Trident-II D5 SLBM에 탑재하는 저위력 핵탄두인 W76-2(약 5kt)는 바이든 행정부에서도 유지된다. 그러나 B83-1 핵폭탄을 퇴역시키고 "잠수함발사 핵순항미사일"

(Submarine Launched Cruise Missile-N: SLCM-N) 개발을 취소한 것은 트럼프 행정부와 다른 점이다.

또한 핵무기의 중요성을 인식함과 동시에 핵에 대한 의존도를 줄이는 실질적인 노력을 지속하겠다고 밝혔다. 이를 위해 억지에 필요하지 않은 핵능력을 파악하고, "통합억지"(integrated deterrence) 개념에 맞게 "비핵억지"(non-nuclear deterrence) 능력을 확보해서 실제 작전계획에 반영해나가겠다고 했다. 핵에 대한 의존도를 줄이기 위해서는 다음과 같은 요건이 충족되어야 한다고 보았다: ①안보환경 개선, ②주요 핵국 간 검증가능한 군비통제 실현, ③비핵능력 개발의 진전, ④핵을 보유한 적대국/경쟁국들의 긍정적인 반응.

이러한 상황평가를 토대로 바이든 행정부는 아래와 같은 중요한 정책을 결정했는데, 핵무기에 대한 의존도를 줄이려는 노력이 잘 드러나 있다. 첫째, 동맹/파트너를 안심시키고 적의 계산을 복잡하게 하면서 핵사용의 임계점을 아주 높게 유지하는 전략과 선언적 정책을 채택했다.

둘째, 특정한 환경에 맞는 맞춤형 억지를 위해 핵/비핵 능력을 같이 활용하는 "통합억지접근"(integrated deterrence approach) 방식을 수용했다. 이는 재래식 능력에 대한 의존도를 높이고 핵에 대한 의존도는 낮춤으로써 보다 유연한 억지력을 구축하기 위한 노력으로서 2010년 NPR과 2013년 "핵전력운용가이드"(Nuclear Employment Guidance)에도 있는 내용이다.[3] 재래식 전력과의 통합은 적의 비핵공격에 대응해서 핵에 의존하는 것을 줄임으로써, 장래에 "유일목적"(Sole Purpose) 정책을[4] 채택할 수 있는 길을 닦는 역할을 할 것으로 보았다. 재래식 무력의 역할 증대는 여러 가지 문제가 수반되는 핵에 의존하는 것보다 동맹/파트너들과의 통합을 더 잘 실현할 수 있다고 보았다.[5] 이런 점에서 볼 때, 한국이 북핵대응수단으로 구축하고 있는 재래식 3축은 핵에 대한 의존도를 낮추겠다는 미국의 아시아 비핵정책에 전적으로 부합하는 것이라고 할 수 있다. 한편, 재래식과 핵을 연계하는 통합억지접근은 재래전과 핵전 사이의 구분을 명확히 하고 재래

---

[3] Hans Kristensen and Matt Korda, "The 2022 Nuclear Posture Review: arms control subdued by military rivalry," *Federation of American Scientists*, October 27, 2022. 〈https://fas.org/blogs/security/2022/10/2022-nuclear-posture-review/〉 (검색일: 2023. 4.10.).

[4] 핵무기의 목적은 적의 핵공격에 대응하는 것뿐이며 비핵공격에는 핵을 사용하지 않는다는 정책이다.

[5] Hans Kristensen and Matt Korda, "The 2022 Nuclear Posture Review: arms control subdued by military rivalry."

전 발발시 우발적으로 "핵전쟁 개시 신호"(nuclear signaling)를 주지 않도록 주의해야 한다는 지적이 있다.[6]

셋째, 핵무기가 수행하는 역할 가운데 "불확실한 미래에 대비"(hedge against an uncertain future)하는 임무를 배제했다. 넷째, 미국의 동맹에 대해 확장억지를 제공하고 동맹을 안심시키는 조치를 강화했다. 다섯째, 핵무력의 현대화와 별도로, 군비통제, 전략적 안정, 비확산 및 오판에 의한 위험감소 등의 조치를 통해서 더 강력한 안전보장을 추구했다. 여섯째, "전략핵3축"(Strategic Nuclear Triad) 체계의 전면적인 개량과 NC3 등 핵무력과 태세의 현대화 프로그램을 지속적으로 추진하기로 했다. 다만, B81-3 중력핵폭탄을 퇴역시키고 SLCM-N 개발을 취소하는 등 트럼프 행정부와 차별화되는 조치도 단행했다.

Ⅱ. 안보환경과 억지에 대한 도전

트럼프 NPR에서와 같이,[7] 바이든 NPR도 미국에 핵위협을 가하는 국가로 중국, 러시아, 북한 및 이란을 명시하고 이들 국가가 제기하는 도전을 구체적으로 서술했는데, 그 내용을 요약하고 관련된 정책적 함의를 아래와 같이 제시했다.

> *국방계획 관점에서 볼 때, 중국은 "전반적으로 미국을 추격하는 도전"(overall pacing challenge)이자 미국의 핵정책에서 점점 더 중요한 요소로 자리잡고 있다. 중국은 핵전력의 확충/현대화/다양화를 끊임없이 추구해왔고, 현재 "초보적인 핵전력3축"(nascent nuclear triad) 체제를 구축한 상태다. 2020년대 말까지 최소한 1000개의 핵탄두를 보유할 것으로 예상된다. 중국의 핵능력 강화는 위기/분쟁 시에 핵을 사용해서 미국의 동맹/파트너를 군사적으로 공격하거나 압박을 할 수 있는 다양한 옵션을 제공할 것이다.*

(정책적 함의): "전반적으로 미국을 추격하는 도전"이라는 표현은 중국의 위협이 현재는 러시아보다 못하지만 국력신장 추세를 감할 때, 장기적으로 더 큰 위협

---

[6] *Ibid.*

[7] U.S. Office of the Secretary of Defense, *Nuclear Posture Review*, February 2, 2018.

이 될 수 있다는 인식을 담고 있다. 중국은 전통적으로 적의 핵공격을 받았을 경우에만 핵으로 보복한다는 "최소억지"(Minimum Deterrence) 전략에 따라 수 백기 정도의 소규모 핵전력을 유지해왔으나 최근 들어 핵전력을 대폭적으로 증강하고 있다. 중국이 핵능력을 증강할수록 취할 수 있는 정책선택의 범위가 넓어진다는 미국의 우려가 드러나 있다.

러시아는 20년 넘게 군사력 현대화를 추진중이며 여기에는 NATO를 직접 위협할 수 있는 다양한 핵운반수단의 개발도 포함된다. 현재 러시아는 New START 조약에 의거해서 전략운반수단에 탑재할 수 있는 1,550개의 전략핵탄두를 보유하고 있다. 이와 별도로 2,000여 개의 비전략핵탄두도 갖고 있으며 미국 본토와 동맹을 위협할 수 있는 다양한 신형 핵운반수단도 개발중이다. 지역분쟁 발생시에 러시아의 제한적 핵사용을 저지하는 것이 미국과 NATO의 우선적인 관심사다.[8]

(정책적 함의): 과거 냉전시기에는 소련에 비해 재래식 전력이 열세였던 NATO가 핵에 대한 의존도를 높이고 선제핵사용 전략을 유지했지만, 이제는 경제난으로 재래식 전력이 약해진 러시아가 역으로 핵에 대한 의존도를 높이고 각종 핵투발수단을 개발하는 데 열을 올리고 있다. 전략핵무기의 경우 New START 조약에 의거해서 미/러 양측이 보유할 수 있는 상한선이 있지만, 군축조약에 구속받지 않는 비전략핵탄두, 즉 전술핵탄두는 러시아가 압도적으로 우세하다. 저위력인 전술핵탄두는 국지전에서 사용될 가능성이 높기 때문에 우크라이나 전쟁에서 푸틴의 핵사용 위협에 대해 국제사회의 우려가 컸다. 재래식 도발을 감행한 러시아가 NATO의 개입을 저지하기 위해 핵을 선제 사용해서 전쟁을 승리로 이끈다는 것이 "핵확전우위" 전략이며, 북한도 핵보유법령에서 이 전략의 채택을 공식화했다.

중국과 러시아의 핵무력 현대화 추세를 감안할 때, 미국은 2030년대에 역사상 최초로 두 개의 주요 핵국을 전략적 경쟁자이자 잠재적 적국으로 상대해야 하는 사태에 직면할 것이다.

---

[8] 다만 2018 NPR이 러시아의 "핵확전우위"(Nuclear Escalation Dominance) 전략을 명시적으로 경계했던 것과 달리, 바이든 NPR에는 그런 우려가 구체적으로 등장하지 않는다.

이런 상황은 적대세력을 억지하고, 동맹/파트너를 안심시키며, 군비통제를 추진하고, 안보위험을 감소시키는 일련의 노력에 상당한 도전이자 위협이 될 것이다. 핵위협뿐 아니라 중/러의 사이버, 우주, 정보, 첨단 재래식 전력, 화학/세균무기도 위협요인으로 고려되어야 한다. 전통적으로 미국은 러시아를 겨냥해서 핵태세를 구축했으나, 앞으로 안보상황의 변화에 따라서는 중국을 겨냥한 핵태세로 변화할 필요가 있다.

(정책적 함의): 소련이 유일한 주적이었던 냉전시기와 달리 이제는 러시아와 중국이라는 두 마리 토끼를 동시에 잡아야 하는 미국의 고민을 드러냈다. 아울러 핵위협뿐 아니라 재래식 및 기타 첨단 무력의 위협에 포괄적으로 대처해야 한다고 보았다. 미국의 억지력이 대처해야 할 전선이 유럽과 아시아로 확대되고, 위협의 종류도 다양해진 것이다. 특히 러시아를 겨냥해 구축된 미국의 기존 핵태세를 중국 중심으로 재편할 수 있다고 할 정도로 아시아 전선의 위험성이 시간이 지날수록 높아질 것으로 염려했다.

북한의 경우 중/러와 같은 수준의 경쟁국가는 아니지만 미국과 동맹/파트너에게 "억지 딜레마"(deterrence dilemma)를 제기한다. 북한은 핵/미사일 및 화학무기와 같은 비핵능력을 확대/다양화/개선하면서 미국 본토와 인태지역에 위협을 가하고 있다.

(정책적 함의): 북한의 핵보유가 제기하는 미국의 전략적 고민을 가감 없이 드러낸 부분으로서 실수로 공개본에 담긴 것이 아닌가 하는 생각이 들 정도로 미국의 대외전략에 큰 파장을 몰고 올 수 있다. "억지 딜레마"는 클린턴 행정부 이후 역대 NPR에서 한 번도 등장한 적이 없는 생소한 표현이다. 바이든 NPR에서 이 용어의 의미를 유추할 수 있는 부분은 다음 한 문장이다: "한반도에서 분쟁이 발생할 경우 다수의 핵국이 관여하는 큰 분쟁으로 비화할 수 있다."[9] "억지 딜레마"는 미국이 북핵대응 차원에서 한국에 제공하고 있는 확장억지의 어려움을 처음으로 공개적

[9] "A crisis or conflict on the Korean Peninsula could involve a number of nuclear-armed actors, raising the risk of broader conflict." *2022 Nuclear Posture Review*, p. 5.

으로 인정한 것으로 해석된다. 미국이 북한의 핵도발에 대응하는 과정에서 중국과 러시아가 개입해서 서너 개 핵국이 참여하는 다자 핵분쟁이 발생할 가능성을 우려한다는 사실을 보여준다. 현재 미국의 전략자산 전개에 전적으로 의존하고 있는 한국으로서는 그 함의를 다각도로 평가하고 예의 주시해야 할 중요한 부분이다.

현재까지 이란이 핵무기를 보유하거나 핵개발도 추진하고 있다고 판단하지는 않지만 트럼프 행정부가 이란의 핵개발을 저지하기 위한 "포괄적인 공동행동계획"(Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA)에서 탈퇴함으로써, JCPOA 구속에서 벗어난 이란의 향후 행보가 우려된다. 북한/이란의 핵개발과 러시아의 우크라이나 침공으로 세계적으로 핵확산의 동기가 커졌으며 핵테러리즘이 지속적인 안보위협이 되고 있다.

(정책적 함의): 바이든 대통령은 트럼프가 탈퇴했던 JCPOA를 복원해서 이란 핵문제를 해결하겠다는 입장이지만, 이란이 제재를 먼저 철회할 것을 요구하면서 순순히 따라오지 않고 있다. 예맨전쟁을 둘러싼 이란과 사우디아라비아의 갈등을 비롯한 복잡한 중동정세도 이란 핵문제의 평화적 해결에 장애요인이다. 이란은 농축도 20%까지 우라늄 농축을 했었으나 2015년 JCPOA가 체결된 후 협정에 따라 3.67%의 저농축 수준을 유지했었다. 그러나 트럼프 행정부의 JCPOA 탈퇴 후에 농축도를 60%까지 높였고,[10] 2023년 1월 IAEA 조사에서는 무기급 농축도에 근접한 83.7%의 고농축우라늄 입자가 발견되었다.[11] 이에 대해, 밀리(Mark Milley) 미 합참의장은 2023년 3월 하순 미 의회에서 이란이 2주 안에 핵탄두 1개 분량의 핵물질을 생산하고 수 개월 내에 핵폭탄을 제조할 수 있을 것으로 평가했다.[12]

---

[10] "Iran to enrich uranium to 20% even after nuclear deal - nuclear chief," *Reuters*, February 26, 2022.

[11] Bethany Bell & David Gritten, "Iran nuclear: IAEA inspectors find uranium particles enriched to 83.7%," *BBC*, March 1, 2023.

[12] "With Iran purportedly capable of making a nuclear bomb in a matter of months, what will its leaders do next?," *The Conversation*, April 11, 2023.

미국이 한 지역에서 전쟁을 수행할 때, 이를 기회로 삼은 다른 적대세력이 다른 지역에서 전쟁을 벌일 가능성, 즉 "기회주의적 침략"(opportunistic aggression) 가능성에 대비한 능력을 확보해야 한다.

(정책적 함의): 이 부분은 한반도에 시사하는 바가 매우 크다. 중국이 대만을 침공하는 경우 북한이 한국을 상대로 기회주의적인 침략을 감행할 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 대만과 한반도에서의 동시 전쟁은 전선을 두 개 지역으로 확대해서 미국의 전력을 분산시키는 효과를 가져올 것이다. 대만을 침공한 중국으로서도 이와 같은 상황은 적극적으로 환영할 것이라는 점에 유의해야 한다.

미국이 당면한 전략적 도전의 마지막 요소는 "다중도메인"(Multi-domain) 능력이 제기하는 위험이다. 실전 경험이 부족한 사이버, 우주, 공중, 해저 등 공간에서 비핵능력이 발전함으로써 새로운 도전 요소로 부상하고 있다. 전쟁수행 과정에서 핵과 비핵 능력 간의 상호관계에 대한 집단적 경험과 이해도 부족한 상태다.

(정책적 함의): 적대세력의 핵개발과 별도로 4차산업혁명 시대의 첨단 신기술이 무기화됨으로써 지금까지와는 전혀 다른 전쟁 환경이 조성되고 있다는 우려다. 다중도메인은 전쟁의 공간이 지상/해상/공중 이외에 사이버/우주/해저로 확대되어서 여러 공간에서 동시에 전쟁이 발생할 수 있는 현실을 나타낸다. 아울러 저위력 핵탄두가 전쟁에서 사용될 가능성이 그 어느 때보다 높지만 실제로 핵과 재래식을 통합한 전쟁을 해본 경험이 없는 현실적인 고민도 드러냈다.

Ⅲ. 미국의 전략에서 핵의 역할

미국은 냉전이 끝난 후 핵전력의 규모와 종류를 줄이고 핵군축과 핵비확산에 집중하는 소위, "자제정책"(policy of restraint)를 견지해왔으며, 앞으로도 이 정책을 토대로 핵의 역할을 규정할 것이다. 아울러 핵전쟁 위험과 핵의 역할을 줄이고 전략적 억지력의 안전과 효과를 보장하면서 강력하고 신뢰할 수 있는 확장억지

공약을 유지하고자 한다. 이런 차원에서, 바이든 행정부는 핵이 다음 세 가지 역할을 할 것으로 보았다: ①적대세력의 전략적 공격을 억지, ②동맹/파트너를 안심시킴, ③억지가 실패할 경우 미국의 목표를 달성. 이와 함께, 미래의 불확실성에 대비해서 핵전력의 종류와 규모를 늘리는 "대비"(hedging)를 하지는 않겠지만 기존 핵전력을 유지/관리하는 차원의 대책은 유지하겠다고 했다. NPR의 관련 내용을 요약하고 정책적 함의를 아래에 제시했다.

1. 전략적 공격에 대한 억지

핵무기의 일차적인 역할은 미국과 동맹/파트너에 대한 어떤 형태(지상/해상/공중/우주), 어떤 규모의 핵공격도 모두 억지하는 것이다. 적대세력의 핵무기 사용은 그 규모와 장소에 관계없이 ①분쟁의 성격을 근본적으로 바꾸고, ②통제불능의 확전 가능성을 내포하며, ③전략적 효과를 갖게 된다는 점에 유의한다. 따라서 대규모 핵공격은 물론 제한적인 핵사용을 억지할 수 있어야 한다. 특히 적대세력이 재래식 도발을 감행한 후 미국의 대응을 저지하기 위해 제한적인 핵전쟁을 시도하는 핵확전우위 전략에 대응하려면 제한적인 핵공격을 억지하는 능력이 필수적으로 요구된다.

(정책적 함의): 적대세력이 핵확전우위 전략을 구사할 가능성이 큰 현실에서, 핵보유국의 비핵도발을 억지하기 위해서는 미국이 제한핵전쟁을 수행할 능력을 갖춰야 한다는 뜻이다. 재래전쟁에서 핵전쟁으로의 확전을 막을 능력이 없으면 재래식 전쟁의 수행 자체가 어렵기 때문이다. 이는 핵을 가진 북한의 재래식 도발을 억지하기 위해서도 한미 동맹이 제한적인 핵전쟁을 수행할 능력을 갖춰야 한다는 것을 시사한다. 바이든 NPR도 이 점에 대해 "핵은 핵공격뿐아니라 전략 수준의 비핵공격을 억지하는 데도 필요하다"고 밝혔다.[13]

[13] "We concluded that nuclear weapons are required to deter not only nuclear attack, but also a narrow range of other high consequence, strategic-level attacks." *2022 Nuclear Posture Review*, p. 8.

2. 동맹/파트너를 안심시킴

미국의 세계적인 동맹/파트너 네트워크는 군사적인 무게중심이고 확장억지는 이러한 네트워크의 기반이므로 미국 핵우산의 신뢰성을 동맹에게 확신시키는 것은 국방/안보 전략의 핵심이다. 미국이 제공하는 핵우산은 동맹이 자체 핵무기가 없어도 전략적 위협으로부터 안전을 유지할 수 있다는 확신을 갖게 만듦으로써 미국의 핵비확산 목표를 달성하는 데 기여한다. 적대세력의 군사적 능력을 줄이고 공동안보를 증진하기 위해 핵군비통제, 비핵산, 핵위험감소을 추진하는 것도 동맹을 안심시키는 노력의 일환이다.

(정책적 함의): 미국이 제공하는 핵우산과 확장억지가 안보를 걱정하는 동맹을 안심시키고 미국에 대한 동맹의 신뢰를 확보함으로써, 동맹의 자체 핵무장을 저지하는 수단임을 밝히고 있다. 미국의 동맹체제가 적대세력의 위협에 맞서는 틀일 뿐만 아니라 동맹의 핵보유를 저지하기 위한 수단이라는 점, 즉 동맹이 양날의 칼이라는 점을 분명히 한 것이다. 적대세력의 위협을 줄이는 중요한 방법이 군비통제임을 강조하는 것은 향후 미북 핵군축 대화의 가능성을 예고하는 대목이기도 하다. 앞으로 미국이 협상을 통해 북한의 위협을 줄임으로써 한국의 안보를 증진할 수 있다고 주장하면서 북한과의 핵군축 협상에 나설 수 있음에 유의해야 한다. 이 경우 미국은 미북 군축협상이 한국의 안보를 위한 것일 뿐, 북한을 핵보유국으로 인정하는 것은 결코 아니라는 논리를 내세울 것이다.

3. 억지 실패시에 미국의 목표를 달성

억지가 실패하고 핵무기를 사용해야만 하는 경우 그 피해를 최소화하면서 미국과 동맹/파트너가 원하는 목표를 달성할 것이다. 이를 위해, "핵전력운용가이드"를 업데이트하고, 핵을 사용하는 경우에도 "무력충돌법"(Law of Armed Conflict: LOAC)을 준수하고 의도적으로 민간인이나 민간시설을 공격/위협하지 않을 것이다.

(정책적 함의): 불가피하게 핵무기를 사용하더라도 전쟁에 관한 국제법을 최대한 준수하면서 민간인 살상 등 "부수적인 피해"(collateral damage)를 최소화하기 위해 노력하겠다는 의지를 밝힌 것이다. 핵무기의 살상력이 통상적인 재래식 무기와 비교할 수 없을 정도로 크기 때문에 미국과 소련을 포함한 핵보유국들은 민간인 피해를 최대한 줄이기 위해 고심해왔다. 미국의 경우, "확증파괴"(Mutual Assured Destruction)와 같이 핵전쟁이 나면 상대의 군과 민간을 모두 전멸시킬 수 있다는 무시무시한 정책을 선언하기도 했지만 실제 핵전쟁 수행계획은 상대의 군사적 능력을 궤멸하는 데 중점을 둔 "군사목표 공격전략"(counterforce strategy)에 따라 마련되었다.

4. 핵사용에 관한 선언적인 정책

미국은 핵사용과 관련해서 다음과 같은 선언적인 정책을 표명한다: "핵무기가 존재하는 한 핵의 기본적인 역할은 미국과 동맹/파트너에 대한 핵공격을 억지하는 것이다. 미국은 극단적인 상황에서만 미국과 동맹/파트너의 핵심이익을 방어하기 위해서 핵의 사용을 고려할 것이다."[14] *이러한 정책은 핵사용의 임계점을 높게 유지하면서 적대세력의 계산을 복잡하게 만들고 동맹/파트너를 안심시킬 것이다.*

(정책적 함의): 여기서 중요한 것은 핵의 사용을 고려할 만한 "극단적인 상황"(extreme circumstances)이 어떤 상황인가 하는 것인데, 바이든 NPR은 자세한 설명은 없고 두 개의 핵보유국과 거의 동시에 전쟁을 벌이는 상황을 하나의 사례로 제시했다. 반면에, 트럼프 NPR은 적대세력의 핵공격은 물론이고 핵테러와 "중대한 비핵전략공격"(significant non-nuclear strategic attack)을 극단적인 상황의 범주에 포함시켰다.[15] 핵테러의 경우, 테러조직이 핵무기를 갖도록 도와준 국가, 테러집단, 비국가행위자에 대해 철저하게 책임을 지울 것이며, 적대

[14] "As long as nuclear weapons exist, the fundamental role of nuclear weapons is to deter nuclear attack on the United States, our Allies, and partners. The United States would only consider the use of nuclear weapons in extreme circumstances to defend the vital interests of the United States or its Allies and partners." *2022 Nuclear Posture Review*, p. 9.

[15] *Nuclear Posture Review 2018*, pp. 21~23.

세력은 핵테러가 극단적인 상황에 해당된다는 점을 인식해야 한다고 밝혔다. 중대한 비핵전략공격에는 다음 두 가지가 해당된다: ①미국과 동맹의 민간인과 인프라에 대한 공격, ②미국과 동맹의 핵전력, 핵통제체제 및 침입경보능력에 대한 공격. 이와 함께, 관련 기술의 발달과 확산 가능성을 고려해서 장래에 화학/세균/사이버/우주 공격과 대규모 재래식 침략 등 다양한 비핵전략공격에 대해서도 핵보복 가능성을 열어두었다. 트럼프 행정부는 국가안보전략에서도 핵억지가 핵공격, 비핵전략공격 및 대규모 재래식 침략을 예방하는 데 필수적이라고 밝혔다.[16]

미국은 NPT에 가입하고 핵비확산 의무를 준수하는 비핵국에 대해서 핵무기를 사용하거나 사용위협을 하지 않을 것이다. 북한이나 이란과 같은 기타 국가들에 대해서는 미국과 동맹/파트너에 대한 전략적 효과를 갖는 공격을 억지하기 위해 핵무기의 역할이 필요할 수 있다.

(정책적 함의): 이는 NPT에 가입하고 핵비확산 의무를 준수하는 비핵국을 상대로 조건없는 "소극적 안전보장"(Negative Security Assurance: NSA)을 제공하겠다는 약속이다. 미국이 NSA 정책을 공개적으로 처음 밝힌 것은 1978년 카터 행정부 당시 밴스(Cyrus Vance) 국무장관이 유엔군축특별회의에서 행한 연설에서였다. 밴스 국무장관은 "NPT 혹은 기타 핵무기를 갖지 않겠다는 구속력 있는 협정에 가입한 비핵국가에 대해서 핵무기를 사용하거나 사용위협을 하지 않겠다"고 했다. 동시에 "해당 국가가 다른 핵보유국과 동맹을 맺거나 협력해서 미국이나 미국의 동맹국을 공격하는 경우에는 예외가 된다"는 조건을 달았다. 오바마 행정부는 이런 조건을 떼고 "미국은 NPT에 가입해서 핵비확산 의무를 준수하는 비핵국가에 대해 핵무기를 사용하거나 사용위협을 하지 않을 것이다"라며 조건없는 소극적 안전보장 정책을 밝혔다. 이후 역대 미 행정부는 이와 동일한 입장을 반복해서 NPR에 담아왔다.[17]

---

16 "While nuclear deterrence strategies cannot prevent all conflict, they are essential to prevent nuclear attack, non-nuclear strategic attacks, and large-scale conventional aggression." The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 30.

17 역대 미 행정부와 기타 핵국이 비핵국에 제공하는 안전보장에 대해서는 다음 저서를 참조. 전성훈, 『미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구』 (서울: 통일연구원, 2012).

"핵선제사용금지"(No First Use: NFU) 정책이나 "유일 목적"(Sole Purpose: SP)" 정책은 철저한 검토를 거친 끝에 채택하지 않기로 한다. 중/러의 비핵능력이 미국과 동맹/파트너에게 전략적 수준의 피해를 줄 수 있는 정도이기 때문에 이런 정책을 채택하는 경우 엄청난 위험을 초래할 수 있다. 다만 Sole Purpose로 나아가기 위한 노력은 계속할 것이다.

(정책적 함의): 핵비확산을 중시하는 민주당의 전통을 계승한 바이든 행정부에서 최소한 "유일 목적" 정책은 채택할 것으로 예상되었었다. 바이든 대통령이 대선 후보 시절 당선되면 "유일 목적" 정책을 채택하겠다고 공언한 바도 있다.[18] 그러나 북한의 핵개발, 우크라이나에 대한 러시아의 핵위협 등으로 핵억지의 역할이 중요해지면서 기존 정책을 바꾸지 않은 것으로 평가된다. NFU는 핵을 선제사용하지 않는 것이므로 NFU 불채택으로 핵선제사용이 가능하고, SP는 적의 핵공격에만 핵으로 보복하는 것이므로 SP 불채택으로 재래식 공격에도 핵으로 보복할 수 있게 되었다. 결과적으로, NFU/SP 불채택으로 적의 재래식 공격을 포함한 모든 경우에 핵사용이 가능하다(〈표 1〉 참조). 다만 미국의 입장에서 적의 도발이 없는 데도 선제(핵)공격을 감행하는 것은 정치/외교/군사적 부담이 커서 사실상 불가능할 것이다.

〈표 1〉 미국의 NFU/SP 정책 불채택과 핵사용 문제

	적의 재래식 도발	적의 핵도발
NFU 불채택	핵선제사용 가능	핵보복 가능
SP 불채택	핵선제사용 가능	핵보복 가능

출처: 저자 작성.

[18] "I believe that the sole purpose of the U.S. nuclear arsenal should be deterring—and, if necessary, retaliating against—a nuclear attack. As president, I will work to put that belief into practice, in consultation with the U.S. military and U.S. allies." Joseph R. Biden, Jr., "Why America must lead again: rescuing U.S. foreign policy after Trump," *Foreign Affairs*, March/April 2020.

5. 미국의 방어전략에서 핵의 역할

미국은 핵사용의 임계점을 높게 유지하면서도 위기 조장, 분쟁 유발, 비핵능력을 이용한 전략적 공격, 핵전쟁으로의 확전을 시도하려는 적의 계산을 복잡하게 만드는 태세를 유지한다. 해당 적국별 대응책, 확장억지 공약, 시나리오별 맞춤형 비핵능력을 접목하는 "통합억지접근"(integrated deterrence appraoch: IDA)을 가능케 하는 안전하고 효과적인 억지태세를 유지한다. 이를 위해 적의 재래식, 사이버, 우주, 정보, 화학, 세균, 방사능, 핵 등 각종 위협에 대응해서 핵전력 증강, 확장억지 강화, 핵전력과 NC3 및 생산/R&D 인프라의 현대화가 필요하다.

(정책적 함의): 미국의 핵전략이 핵과 재래식의 통합은 물론 재래식 무력의 유용성을 강조하는 것은 한국이 북핵위기 대응책으로 구축하고 있는 비핵 3축체제의 가치를 평가하는 긍정적인 신호로 볼 수 있다. 반면에 한국이 핵에 접근하는 것을 어렵게 만들 수 있는 정책이라는 점에서 예의 주시해야 할 부분이다. 핵무기에 대한 한국의 접근이 원천적으로 봉쇄되는 경우 한미 양국이 북핵에 대응한 공동기획, 공동훈련을 한다고 해도 우리의 역할은 재래식 무력으로 지원하는 보조적인 수준에 머물 수밖에 없게 된다. 가장 대표적인 사례가 NATO의 비핵회원국들이 핵사용을 상정한 훈련에서 재래식 전투기로 핵을 탑재한 다른 나라의 전폭기를 호위하는 SNOWCAT이다.[19]

IDA의 핵심 목표는 적의 이해득실 계산에 영향을 줄 수 있는 맞춤형 옵션을 개발하는 것이다. 핵의 역할은 전략억지 계획에 잘 반영되어 있지만 비핵능력도 보완적인 역할을 할 수 있다. 합동군이 핵/비핵 능력을 상호보완적인 방식으로 결합할 수 있는 방법을 찾는 게 IDA의 중요한 요소다.

---

19 재래식 공군력으로 핵무기가 동원되는 작전을 지원하는 임무다: Support of Nuclear Operations With Conventional Air Tactics (SNOWCAT). NATO가 2017년 실시한 연례 핵공격 훈련(Steadfast Noon) 당시 체코의 그리펜, 폴란드의 F-16 전투기가 벨기에, 독일, 이태리, 네덜란드의 핵탑재 전폭기를 엄호하는 훈련에 참여한 바 있다. Hans Kristensen, "NATO nuclear exercise underway with Czech and Polish participation," *Federation of American Scientists*, October 17, 2017, 〈https://fas.org/blogs/security/2017/10/steadfast-noon-exercise/〉 (검색일: 2023.4.11.).

또 다른 요소는 핵/비핵 전력의 기획, 훈련 및 작전에서 조율을 강화하는 것이다. 즉 적이 핵확전을 위협하며 제한전쟁을 벌일 수 있다고 과신하지 못하게 함으로써, 지역분쟁에서 핵사용 임계점을 높게 유지하고 억지를 강화한다.

(정책적 함의): 적대세력의 선제 핵사용과 핵확전 위협에 대응한 바이든 행정부의 대책은 핵과 재래식 능력을 접목해서 핵억지를 강화하는 방법을 추구하는 것이다. 이와 달리, 트럼프 행정부는 "저위력 비전략 핵무기"(low-yield non-strategic nuclear weapons)를 핵확전 위협에 대한 핵심적인 대응책으로 간주했다.[20] 핵에 대한 의존도를 가급적 줄이려는 민주당의 전통적인 입장이 반영된 것으로 풀이된다.

Ⅳ. 맞춤형 핵억지전략

바이든 행정부는 적 지도부가 가장 중요시하는 것을 위협할 수 있는 능력을 확보하는 것이 억지의 핵심이라고 보고, 효과적인 억지를 위해서 적의 의사결정과 인식에 대한 정확한 이해를 바탕으로 해당 적국에 맞는 맞춤형 전략을 수립해야 한다고 밝혔다. 주요 적대국가별 맞춤형 억지전략의 내용을 아래와 같이 정리하고 정책적 함의를 제시했다.

1. 국가별 맞춤형 접근

중국은 미국과 동맹/파트너를 위협할 수 있는 핵능력을 계속 강화하고 있으며 장래에 핵사용을 위협하거나 선제 핵사용으로 제한핵전쟁을 감행하는 전략을 채택할 수도 있다. 미국은 유연한 억지전략과 태세를 구축해서 중국에게 미국의 동맹 방어와 패전 불용의 의지를 분명하게 알릴 것이다.

[20] Hans Kristensen and Matt Korda, "The 2022 Nuclear Posture Review: arms control subdued by military rivalry."

이를 위해 다음과 같은 무기체계를 보유한다: ①W76-2 저위력 SLBM, ②전세계에 배치된 전략폭격기, ③핵/재래식 탄두 겸용의 "이중용도전투기"(Dual-Capable Aircraft: DCA), ④공중발사순항미사일(Air-Launched Cruise Missile: ALCM).

(정책적 함의): 유연한 핵억지전략을 뒷받침하는 무기체계 확보의 수단으로서 저위력 전술핵능력에 초점을 맞추고 있다. 중/러를 상대로 하는 전략핵3축은 대부분 수백 킬로톤 규모의 전략핵탄두를 탑재하기 때문에 저강도 도발에 비례적으로 대응하기 어렵다는 문제가 있다. 전략핵자산의 이런 한계를 극복하기 위해 미국은 저위력핵탄두 탑재용 SLBM, 전술핵탄두를 장착하는 DCA, 장거리순항미사일(Long-Range Standoff: LRSO)인 AGM-181을 탑재하는 신형 전략폭격기 B-21 Raider, 신형 중력핵폭탄 B61-12를 탑재할 수 있는 B-2A와 B-21 Raider를 보유하고 있다.

러시아는 가장 능력 있고 다양한 핵전력을 갖춘 경쟁국이다. 대규모 전쟁은 물론 소규모 지역분쟁에서 사용할 수 있는 다양한 종류의 전략/비전략 핵무기를 보유하고 있다. 미국은 러시아의 대규모 공격에 대응해서 "현대적이고 회복력 있는 핵3축"(moderan, resilient nuclear Triad)을 구축했고, 동맹/파트너에 대한 러시아의 핵위협에 맞서서 F-35 DCA, W76-2, LRSO 무기 등으로 지역차원의 억지를 강화한다. 이를 통해, 러시아 지도부가 핵사용이 초래할 결과를 오판하지 못하도록 하고 재래식 도발과 전술핵을 동원한 핵확전우위 시도를 차단한다.

(정책적 함의): 러시아에 대응해서도 중국과 마찬가지로 핵전력의 다양성을 확보해서 유연하고 회복력 있는 억지태세를 유지하겠다는 것이다. 중국과 러시아의 핵전력 규모에는 큰 차이가 있지만 미국의 대응전략과 태세에는 별 차이가 없는 것으로 보인다. 러시아의 비전략핵무기, 즉 전술핵무기 보유 실태에 대해서는 트럼프 NPR에 자세히 담겨있으며 바이든 NPR도 동일한 문제의식을 갖는 것으로 평가된다. 미국이 보유한 전술핵이 B61 계열의 중력탄 한 종류인 반면, 러시아는 단거리탄도핵미사일, 탄도탄요격핵미사일, 대함핵미사일, 핵어뢰, 핵포탄 등 육

상, 해상, 공중을 망라하여 11종에 달하는 2,000여 개의 전술핵탄두를 보유하고 있다.[21]

중국과 러시아가 핵전력을 검증가능한 방식으로 축소하지 않는 한 미국이 보유한 핵전력에 중대한 변화는 없을 것이다. 중국이나 러시아 가운데 한 나라와 분쟁이 발생하는 경우 다른 나라의 "기회주의적 침략"(opportunistic aggression)을 억지할 수 있어야 한다. 중국, 러시아와 거의 동시적으로 전쟁을 하는 상황이 미국으로 하여금 핵사용을 결정하게 만드는 "극단적인 상황"(extreme circumstance)에 해당한다.

(정책적 함의): 중국과 러시아의 핵전력이 줄어들지 않는 한 미국이 핵전력을 자발적으로 감축하는 일은 없을 것이며 현 수준을 유지하겠다고 선언했다. 아울러 미국이 추구하는 억지의 핵심이 적대국들에 의한 두 개의 전선, 즉 기회주의적 침략을 예방하는 것임을 분명히 했다. 구체적으로, 핵을 사용할 수 있는 극단적인 상황의 사례로 중/러 양국과 거의 동시에 전쟁을 벌이는 것을 들었다.

미국은 북한의 핵/화학/미사일/재래식 능력이 제기하는 위협을 잘 인식하며 핵사용시 엄청난 후과가 초래된다는 점을 김정은 정권에게 분명히 알려야 한다는 것도 잘 안다. 미국과 동맹/파트너에 대한 어떠한 핵공격도 용납할 수 없으며 북한 정권의 종말로 귀결될 것이다. 김정은 정권이 핵을 사용하고 살아남을 시나리오는 없다. 북한은 핵을 사용하지 않고서도 동아시아에 대한 신속한 기습공격을 감행할 수 있으며 미국의 핵무기는 그런 공격을 억지하는 역할을 계속 수행할 것이다. 북한이 핵기술, 물질, 지식을 국가/비국가행위자에 이전하는 경우 책임을 물을 것이다.

(정책적 함의): 북한이 핵을 사용할 경우 정권의 종말을 맞을 것임을 가장 강력하게 경고했다. 핵공격에 대해 핵으로 보복하겠다고 명시하지는 않았지만 "정권의 종말"이라는 표현에는 가용한 모든 수단을 강구하겠다는 의지가 담겨있고, 여기

[21] *Nuclear Posture Review 2018*, p. 52.

에는 핵보복도 포함되는 것으로 해석할 수 있다. 또한 미국의 핵무기가 북한의 재래식 기습공격을 억지하는 역할을 한다는 점도 밝혔다. 이러한 결의의 과시는 북한의 도발을 억지하는 것은 물론 한국 정부와 국민을 안심시키는 효과도 거둘 수 있을 것이다. 북한의 핵개발이 고도화되는 가운데 그나마 우리 사회가 평온함을 유지하는 데에는 미국의 이러한 선언적 안보공약이 우리 국민을 안심시키는 데 큰 역할을 하기 때문이라는 것을 부인하기 어렵다. 그러나 "핵을 사용하면 정권의 종말"이라는 얘기의 이면에는 "핵을 사용하지 않으면 정권은 유지된다"라는 뜻을 담고 있다는 사실에 주목해야 한다. 아마도 북한 정권은 미국의 정권 종말 위협을 들으며 핵을 보유해서 정권을 지킬 수 있게 되었다고 자평할지도 모를 일이다.

2. 확전/오판의 위험 관리

안보환경의 역동적인 변화 속에서 침략을 억지하고 확전을 관리하는 일은 더욱 어려워지고 있다. 맞춤형 억지전략을 수립/이행하는 데 있어서 미국은 "확전위험 관리 가이드라인"(guidelines for managing escalation risk)을 따를 것이다. 이 가이드라인은 다음과 같은 원칙과 접근방식에 따라 "위기 안정"(crisis stability)을 추구한다: ①사이버/우주공간에서 선제 도발국의 이점을 상쇄하는 회복력과 방어력 구축, ②확전 위험을 줄일 수 있는 옵션을 제공하는 작전 개념과 능력 확보, ③무기체계와 지휘통제체제의 회복력/견고성 유지.

(정책적 함의): 안보상의 위기가 누구도 원치 않는 핵전쟁으로 비화하지 않도록 미국 자체적으로 할 수 있는 위기관리 조치를 시행하겠다는 것이다. 확전위험가이드라인의 내용이 공개되지는 않았지만 위기시의 안정을 유지하기 위한 공격과 방어 차원의 행동수칙이 담겨져 있을 것으로 보인다. 상대의 오판을 부를 수 있는 미국자체의 행동을 규제함과 동시에 상대의 오판으로 발생할 수 있는 상황에 대비하는 조치가 모두 담겨있을 것이다.

위기시에 미국의 능력, 결의, 전략적 의도, 전쟁목표에 대한 적의 오판/오해를 불식시킴으로써, 확전 위험을 관리한다. 이런 점을 고려해서 핵/비핵 전력의 태세를 갖추고 공개/비공개 메시지를 발신하며 위기시의 소통/관리 체계를 구축한다.

물론 미국이 적의 의도와 능력, 핵사용 임계점을 오판해서도 안될 것이다. 위기를 안정적으로 관리하고 확전의 위험을 줄이기 위해서는 평상시에 다음과 같은 목적을 갖고 "전략적 안정"(strategic stability)에 대한 대화를 해야 한다: ①상대방의 위협인식, 정책, 독트린, 능력에 대한 상호 이해와 투명성 증진, ②확전 위험을 줄일 수 있는 위기관리 절차 운용. 미국은 러시아와 이런 대화를 한 경험이 많으며 중국과도 유사한 대화를 진행할 것이다.

(정책적 함의): 핵국 간에 전략적 안정을 논의한다는 것은 상대방을 사실상의 대등한 핵보유국으로 인정한다는 정치적 의미를 갖는다. 미국은 냉전시대부터 소련/러시아와 다양한 핵군축 대화를 진행하면서 많은 성과를 거둔 바 있다. 1962년 쿠바 미사일 위기를 겪으며 핵전쟁의 위험을 실감한 양국이 이듬해 체결한 "핫-라인 협정"(Hot-Line Agreement)이 그 효시라고 할 수 있다. 이후 미소 양국은 다양한 양자 핵군축조약을 체결한 것은 물론, NPT를 비롯해서 많은 다자군축조약의 체결을 주도했다. 중국을 전략적 안정의 대화상대로 간주하지 않는다는 것이 미국의 오랜 입장이지만, 중국의 부상을 극도로 경계하는 바이든 행정부는 중국을 전략대화의 상대로 인정할 가능성이 크다. 미국 일각에서 중국을 상대로 핵군축을 추진하자는 얘기도 나오고 있다. 제이크 설리번 백악관 국가안보보좌관이 2023년 6월 2일 미국 군비통제위원회(Arms Control Association) 연례포럼에서 중/러와 조건없는 핵군축 협상을 추진할 용의가 있다고 밝힌 것도 미국 사회의 이런 인식을 반영한 것이다.[22] 앞으로 미/러, 미/중 전략대화가 진전되면 미/중/러 3자 핵군축 협상이 이뤄질 수도 있을 것이다.

미국은 우발적이거나 인가되지 않은 핵사용으로 인한 의도하지 않은 핵확전의 위험성도 잘 알고 있다. 이러한 위험에 대처하기 위해 대륙간탄도미사일(ICBM)을 일촉즉발의 비상대기태세에서 해제하여 일상적인 대기태세를 유지하도록 했고, 적의 공격을 감지하는 장비의 생존성을 높이고 중복 배치해서 공격 징후에 대한 신속하고 정확한 탐지의 신뢰성을 높였다.

---

[22] The White House, *Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan for the Arms Control Association (ACA) Annual Forum*, June 2, 2023.

미국은 상대가 핵공격을 감행했을 때 바로 대응하는 "핵대응발사"(Launch Under Attack: LAU) 능력을 갖추고 있지만 이에 의존하지 않고 일단 상대의 핵공격을 감수한 후에 대응하는 핵보복 입장을 견지할 것이다.

(정책적 함의): 탈냉전 시기에 들어서 미러 양국은 전략핵 규모를 축소한 것뿐 아니라 핵의 운용을 덜 위험스럽고 더 투명하게 할 수 있는 다양한 신뢰구축방안에 합의했다. 바이든 행정부가 LAU 능력에 의존하는 대신 일단 상대의 선제핵공격을 감수한 후에 핵으로 대응하겠다는 것은 핵전쟁의 위험을 최대한 낮춰보겠다는 고뇌의 산물이다. 핵을 사용한 경험이 있는 국가로서 핵의 위험성과 핵전쟁의 참상을 누구보다 잘 알기 때문일 것이다. 이런 관점에서, 핵이 없는 한국이 핵을 보유한 북한을 선제타격한다는 "킬 체인"(Kill-Chain) 정책이 과연 실현가능한지 재검토할 필요가 있다. 강한 핵능력을 가진 미국도 중/러에 대한 선제공격을 하지 않겠다는데, 핵이 없는 한국이 핵을 가진 북한을 선제공격하겠다는 생각이 전략적으로 타당한지 면밀하게 살펴봐야 한다. 아울러 선제공격을 당한 북한이 핵으로 보복하는 경우 과연 우리가 핵보복을 감당할 능력이 있는가도 따져봐야 한다. 한국의 킬 체인으로 북한의 핵능력을 선제적으로 100% 완벽하게 제거하는 것은 불가능하기 때문이다.

V. 지역 핵억지 강화

바이든 행정부는 NPR에서 확장억지를 제공하는 지역을 "유럽대서양"(Euro-Atlantic)과 "인도태평양"(Indo-Pacific)으로 양분하고 각 지역별로 미국이 상이한 확장억지체제를 유지하고 있다고 밝혔다. 확장억지에 대한 기본입장과 각 지역별 확장억지 내용을 정리하고 정책적 함의를 아래와 같이 제시했다.

동맹/파트너가 핵위협에 직면해있는 한, 핵우산은 미국이 추구하는 지역 안보체제의 한 축이다. 미국은 다음 원칙에 따라서 동맹/파트너를 안심시킬 것이다: ①안보환경과 도전에 대한 공감대 형성, ②위험과 부담을 공유한다는 약속,

③현대적이고 효과적인 핵전력 유지, ④강력한 협의 프로세스 진행, ⑤미국의 안보공약에 대한 동맹/파트너의 신뢰 확보. 이를 토대로 맞춤형 확장억지/안심정책을 추진한다. 특히 안심정책은 집단안보이익에 부합하는 위험감소, 군비통제, 비확산과 함께 추진한다.

(정책적 함의): 적의 도발을 저지하는 "억지"(deterrence)와 동전의 양면 관계에 있는 것이 동맹/파트너의 안보 우려를 해소하는 "안심"(assurance)이다. 미국의 핵전력은 한편으로 적의 공격을 억지하면서 다른 한편으로 확장억지를 제공해서 동맹/파트너를 안심시키고 자체 핵개발의 유혹을 버리고 핵비확산 체제에 남도록 유인하는 역할을 한다. 동맹/파트너를 안심시키는 조치의 일환으로 군비통제와 비확산을 거론한 것은 협상을 통해 적대세력의 위협을 줄임으로써, 미국과 동맹/파트너가 직면한 위협을 줄일 수 있다는 군비통제 협상 논리에 따른 것이다. 군사력 증가와 군축협상을 병행해서 안보를 증진한다는 합리적인 논리이긴 하지만 미국이 이를 북한에 적용하는 경우 한국의 입장이 난처해진다. 미국과 북한의 핵군축 대화가 북핵의 완전폐기가 아니라 부분폐기에 머묾으로써 북한의 핵보유를 기정사실화 한다는 비판이 제기될 것이다. 이 점은 앞으로 북한 핵문제 해결 과정에서 한국이 매우 주의해야 할 부분이다.

1. 유럽대서양의 강력하고 신뢰할 수 있는 핵억지

핵무기가 존재하는 한 NATO는 핵동맹으로 존재한다. 분명한 핵임무를 부여받은 강력하고 응집력있는 동맹은 침략을 억지하고 평화와 안정을 도모하는 데 필수적이다.

(정책적 함의): 지구상에 핵무기가 존재하는 한 NATO가 핵동맹으로 존재할 것이라는 입장은 NATO가 출범한 이후 변함없이 견지되어 온 정책이다. 2022년 6월 스페인 마드리드에서 열린 나토정상회의에서 채택된 전략문서도 첫 페이지에 똑같은 내용을 담고 있다.[23] NATO는 2012년 5월 발표한 "억지/방어태세검

[23] *NATO 2022 Strategic Concept Adopted by Heads of State and Government at the NA*

토"(Deterrence and Defense Posture Review)의 "핵전력의 기여"(The Contribution of Nuclear Forces) 부분에서도 확장핵억지가 NATO 방어에 갖는 중요성을 다음과 같이 명시했다:[24]

- 핵무기는 재래식 및 미사일방어 전력과 함께 NATO의 전체적인 억지와 방어 능력의 핵심 요소다.
- 현재 동맹의 핵전력 태세는 효과적인 억지와 방어의 기준을 충족한다.
- 핵무기 사용을 고려해야 할 상황은 극히 희박하지만 핵무기가 존재하는 한 NATO는 핵동맹으로 남을 것이다.
- 동맹에 대한 최고의 안전보장은 동맹, 특히 미국의 전략핵이 제공한다.
- 유럽에 배치된 전술핵의 추가 감축을 가능하게 하는 여건조성을 위해 노력한다.
- NATO가 핵동맹으로 남는 한 NATO의 안전하고 효과적인 핵억지력이 보장된다.
- 핵무기가 존재하는 한 핵동맹으로 존재한다는 공약에 따라 회원국들이 핵공유 협력에 가능한 한 폭넓게 참여하도록 보장한다.

(정책적 함의): 유럽에서 전쟁위험이 컸던 냉전시대는 물론 냉전이 끝난 이후에도 NATO가 핵동맹이라는 입장에는 변화가 없다. 일차적인 목적은 NATO의 결속을 다지기 위한 것이지만 독일, 이태리 등 기타 선진국들을 핵동맹 체제에 묶어두고 독자적인 핵무장을 막는 것이 주된 목적이라는 점을 부인하기 어렵다. NATO의 경험에 비춰볼 때, 현존하고 긴박한 북핵위협에 직면한 한미동맹 역시 앞으로 핵동맹으로 진화하는 것이 순리다. 한국에서 자체 핵무장을 지지하는 여론이 높아질수록 미국은 전술핵을 재배치하고 한미동맹을 핵동맹으로 격상해서 한국의 핵무장을 막으려 할 것이다. 우리로서는 전술핵을 재배치하는 NATO 수준의 핵동맹에 반대할 필요가 없다.

TO Summit in Madrid, June 29, 2022. 〈https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf〉

24 North Atlantic Treaty Organization, *Deterrence and Defence Posture Review*, May 20, 2012, 〈https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87597.htm〉 (검색일: 2023.4.14.).

미국의 핵전력과 유럽에 전진배치된 핵무기는 유럽과 북미를 연결하는 필수적인 정치군사적 연결고리다. 미국의 핵전력은 영국, 프랑스의 핵전력 및 NATO의 "핵부담공유 합의"(Nuclear Burden-sharing Arrangements)와 함께 NATO 억지/방어태세의 필수불가결한 요소다. 미국은 러시아의 우크라이나 침공을 계기로 NATO의 핵억지력을 강화하기 위해 다음 조치를 취하고 있다: ①전진배치 핵전력의 신속한 현대화(F-35A, B61-12 배치), ②DCA의 준비태세, 생존성 및 효과성 제고, ③NATO의 핵과 비핵 전력의 일치성/상호보완성 강화, ④NATO 회원국들의 핵부담공유 참여 기회 확대.

(정책적 함의): 2022년 현재 미국이 서유럽에 전술핵탄두를 배치한 현황은 〈표 2〉에서 보는 바와 같다. 벨기에, 독일, 이태리, 네덜란드, 터키의 6개 공군기지에 전술핵폭탄이 배치되어 있다. 저장소는 핵탄두를 보관하는 특수설비를 갖춘 저장고인데, 한 저장소에 최대 4개의 핵탄두를 보관할 수 있다. 예를 들어, 벨기에 공군기지의 경우 11개의 저장소에 최대 44개의 핵탄두를 보관할 능력이 있으나 실제로는 10-15개가 배치된 것으로 추정된다. 기존에 배치되었던 핵탄두는 현재 신형 B61-12로 교체중이다. 독일 람스타인 공군기지는 7개의 저장소를 갖추고 있으나 작전기지가 아니라 예비저장기지이기 때문에 실제로 배치된 핵탄두는 없다.

〈표 2〉 미국 전술핵탄두의 서유럽 배치 현황 (2022년)

배치국가	배치된 공군기지	저장소 개수	저장 가능한 핵탄두 개수	배치된 핵탄두 개수 (추정)
벨기에	Kleine Brogel	11	44	10-15
독일	Buchel	11	44	10-15
	Ramstein	7	28	0
이태리	Aviano	11	44	20-30
	Ghedi	11	44	10-15
네덜란드	Volkel	11	44	10-15
터키	Incirlik	21	84	20-30

출처: Hans Kristensen, "NATO Steadfast Noon Exercise And Nuclear Modernization in Europe," *Federation of American Scientists*, October 17, 2022, 〈https://fas.org/blogs/security/2022/10/steadfast-noon-exercise-and-nuclear-modernization/ (검색일: 2023.4.11.).

2. 인도태평양의 강력하고 신뢰할 수 있는 핵억지

인도태평양 지역의 동맹/파트너에 대한 미국의 안보공약은 확고하다. 중국, 북한, 러시아의 점증하는 핵/미사일 위협에 대응해서 능력, 개념, 배치, 훈련을 조율하고 억지/대응을 위한 맞춤형 옵션을 보장하는 효과적인 능력을 확보할 것이다. 이를 위해 집단적 지역안보를 강화하는 활동, 전략적 메시지 발신, 핵억지 정책에 관한 의사결정 과정에서 동맹과의 협력을 중시하는 확장억지 협의를 강화할 것이다. 한/미/일, 한/미/일/호주 간 정보공유와 대화의 기회를 늘리고 고위급 위기관리 협의도 할 것이다.

(정책적 함의): 미국이 인도태평양의 동맹/파트너에 대한 확고한 안보공약을 약속하고 있지만 그 수준은 협의체를 구성하고 대화를 하는 정도에 머물고 있다는 것을 잘 보여주는 대목이다. 핵동맹인 NATO가 존재하고 미국의 전술핵이 배치된 유럽과 달리 아시아에서의 핵협력은 매우 저조하다는 것을 알 수 있다. 아래에서 보듯이, 미국은 유럽대서양과 달리 인도태평양에 핵자산을 들여오는 것에 상당히 부정적이다.

미국은 전략폭격기, 이중용도전투기 및 핵무기를 이 지역 및 전세계에 전진 배치할 능력을 포함해서 지역 핵분쟁을 억지하는 데 적합한 유연한 핵전력을 갖출 것이다. 핵탑재 잠수함의 기항이나 전략핵폭기 운항 등 미국의 결의와 공약을 과시하기 위해 지역차원에서 전략자산의 존재감을 높이는 기회를 동맹/파트너와 함께 마련할 것이다. 억지의 핵 및 비핵 요소를 융합하고 핵억지 임무를 지원할 수 있는 동맹/파트너의 비핵능력을 활용하는 것이 중요하다.

(정책적 함의): 미국의 확장억지 공약을 현시하는 대표적인 조치로서 한미가 주기적으로 실시하고 있는 전략자산 전개 활동을 지속하겠다고 밝혔다. 또한 동맹/파트너의 재래식 능력을 핵억지 임무를 지원하는 보조수단으로 활용하겠다는 점도 강조했다. 향후 북핵대비 공동기획/연습에서 한국의 역할이 NATO의 일부 비핵국가들이 수행하고 있는 SNOWCAT 임무에 국한될 수 있다는 것을 시사하는 부분이다. 바이든 NPR은 과거 행정부에 비해 한반도에 전술핵무기를 재배치할

수 있다는 의지가 매우 약하다. 오바마 행정부와 트럼프 행정부의 관련 부분과 함께 최근 미국 "전략국제연구소"(Center for Strategic & International Studies: CSIS)의 한반도위원회가 제안한 내용을 함께 소개한다.

(정책적 함의: 오바마 NPR의 전술핵 재배치 부분): 미국의 핵무기는 NATO의 비핵회원국들이 핵기획에 참여하고 핵무기를 운반할 수 있는 전투기를 보유하는 NATO의 독특한 핵공유 체제와 함께 동맹 결속에 기여하고 안보위협을 느끼는 동맹/파트너를 안심시킨다. "냉전이 끝났을 때 미국은 태평양 지역에 전진 배치했던 핵무기를 철수했고, 함선과 일부 잠수함에 탑재했던 핵무기도 제거했다. 이후 전략핵무기와 위기시에 필요한 경우 동아시아에 비전략핵시스템을 재배치할 수 있는 능력에 의존하고 있다."[25]

(정책적 함의: 트럼프 NPR의 전술핵 재배치 부분): "미국의 중력핵폭탄을 탑재한 미국과 NATO의 이중용도전투기가 유럽의 NATO 회원국에 전진 배치되어 있다. 전술핵의 전진 배치는 잠재적인 적을 억지하고 동맹을 안심시키는 데 크게 공헌한다. 이러한 태세는 잠재적 적에게 미국이 확전에 대응할 수 있는 전진 배치 능력이 있음을 알리는 분명한 신호다. 필요한 경우, 미국은 동북아 같은 다른 지역에 이중용도전투기와 핵무기를 배치할 능력을 갖추고 있다."[26]

(정책적 함의: 미국 CSIS 한반도위원회 정책 제안): 바이든 행정부가 한반도에 저위력핵무기, 즉 전술핵무기를 재배치할 가능성에 대비해서 다음과 같은 조치를 하도록 제안했다:[27]

---

[25] When the Cold War ended, the United States withdrew its forward-deployed nuclear weapons from the Pacific region, including removing nuclear weapons from naval surface vessels and general purpose submarines. Since then, it has relied on its central strategic forces and the capacity to re-deploy non-strategic nuclear systems in East Asia, if needed, in times of crisis. U.S. Office of Secretary of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010, p. 32.

[26] U.S. and NATO DCA, together with U.S. gravity bombs, are forward deployed in European NATO countries. Their forward presence contributes significantly to the deterrence of potential adversaries and the assurance of allies. Their presence is a clear deterrence signal to any potential adversary that the United States possesses the forward-deployed capability to respond to escalation. If necessary, the United States has the ability to deploy DCA and nuclear weapons to other regions, such as Northeast Asia.). *Nuclear Posture Review 2018*, p. 48

- 재배치의 환경영향 평가를 실시한다.
- 핵탄두를 저장할 장소를 물색한다.
- 저장소의 안전, 사고시의 대응과 회복 훈련 등 핵탄두의 안전과 보안을 위한 공동 훈련을 실시한다.
- 주한 미공군의 F-15, F-35 전투기를 핵임무 수행에 적합하게 조정한다.
- 핵탄두저장소를 건설하는 등 재배치에 대비한 물리적 조치를 단행한다.

Ⅵ. 군비통제, 핵비확산 및 대테러

바이든 NPR은 군비통제를 매우 중시한다. 군비통제, 위험감소 및 핵비확산이 핵의 위험을 줄이는 데 필수불가결한 요소이며 안정을 유지하고 침략과 확전을 억지하며 군비경쟁과 핵전쟁을 피하는 데 유용한 역할을 한다고 규정했다. 아울러 세 요소가 미국의 핵정책 및 핵전력 운용과 상호보완적이며 핵무기의 역할을 줄이고 중/러와의 전략적 안정을 유지하면서 핵전쟁과 확전의 위험을 줄이는 기회를 제공한다고 밝혔다. 세 요소에 대한 바이든 행정부의 기본입장과 관련 내용을 아래와 같이 정리하고 정책적 함의를 제시했다.

1. 핵군비통제와 위험감소

군비통제를 통하여 적의 핵/비핵 능력을 규제하고 투명성을 높이는 것은 핵의 역할을 줄이는 데 핵심적이다. 검증가능한 핵군축은 핵의 역할을 줄이고 그 사용을 방지하기 위해 택할 수 있는 가장 효과적이고 지속가능하며 책임있는 길이다. 현재 러시아가 미국이 상대해야 할 중요한 군축협상 상대이지만 미/러 협상에서 중국의 핵문제도 논의할 것이다.

[27] John Hamre and Joseph Nye, *Recommendations on North Korea Policy and Extended Deterrence* (Washington, DC: Center for Strategic & International Studies, January 2023), pp. 18~19.

(정책적 함의): 억지와 군비통제가 국가안보의 양대 축이라는 미국의 전통적인 안보관이 반영된 부분이다. 적의 핵위협에 대응해서 한편으로 핵무력을 포함한 억지력을 강화하면서 다른 한편으로 군비통제협상을 통해 적이 제기하는 위협의 수위를 낮춤으로써 안보를 증진하는 정책, 즉 국방력 강화와 군축협상 병진 정책이다. 1945년 핵시대가 개막된 이래 미국은 억지와 군축을 병행하는 기조를 견지해왔다. 소련/러시아와 전략적 이해가 맞아떨어지는 분야에서는 군축을 통해 국방예산을 절감하고 핵전쟁의 위험을 줄였으며, 군축협상이 다루지 않는 분야에서는 새로운 무기체계를 개발하고 전력을 증강했다. 따라서 군축하면 군비를 절감할 수 있다는 일반의 통념과 달리, 전체적인 국방예산은 증가하는 경우가 많았다.

(정책적 함의): 바이든 행정부가 군비통제의 중요성을 강조할수록 향후 북한과의 대화도 북핵의 완전 폐기가 아니라 일정 수준의 핵보유를 허용하는 핵군축 협상이 될 가능성이 많아진다. 이와 관련, 보니 젠킨스 국무부 군비통제·국제안보차관이 2022년 10월 27일 카네기국제평화기금이 주최한 핵정책 콘퍼런스에서 "미국의 대북 관계에서 군축 논의를 할 여지가 있느냐"는 질문에 "두 나라가 마주 앉아 대화할 의지가 있다면 군축은 언제든지 선택지가 될 수 있다"고 언급한 것에 유의해야 한다.[28] 북한을 핵보유국으로 인정할 수 있다는 의미로 받아들여질 수 있는 발언으로, 국무부가 미국의 정책이 아니라며 서둘러 진화했지만 한국으로서는 우려하지 않을 수 없는 발언이다. 군축협상을 담당하는 최고 책임자의 발언이기에 단순한 말실수로 치부하기는 어렵다. 한국이 비핵화 논리에 빠져 핵폐기만 주장하다가 "닭 쫓던 개 지붕 쳐다보는 격"이 되지 않도록 섬세한 대외전략을 펼쳐야 할 것이다.

(정책적 함의): 미국의 대표적인 핵비확산 전문가이자 남북한의 핵보유를 강하게 반대해 온 로버트 아인혼도 2023년 1월 서울에서 개최된 국제회의에서 북한의 핵보유로 인한 핵위험을 줄이기 위해 양자/다자 차원의 직접/간접적인 대화가 필요하다고 강조했다.[29] 그는 북한이 핵의 조기/선제 사용에 적합한 태세와 독트린

---

[28] 박승혁, "국무부 군축 차관, 북한과 군축 논의 가능성에 '거부하지 않을 것'," *VOA*, 2022.10.29.

[29] Robert Einhorn, "The growing DPRK nuclear threat and the U.S.-ROK response," 『제11회 한국국가전략연구원-미국브루킹스연구소 공동국제회의 자료집』, 2023.1.13., pp. 43~66.

을 갖추고 있는 상황에서 오판이나 우발적 사고에 의한 핵분쟁 위험이 높아졌다고 진단하고, 미국과의 양자회담이나 중국을 포함하는 다자회담을 통해 미사일 시험의 사전통보, 전방에서 무력충돌을 피할 수 있는 조치 등 핵위험을 낮추는 방안을 찾아야 한다고 주장했다. 미국 사회 주류가 이제는 북한의 핵보유 현실을 인정할 수밖에 없고 북핵문제는 안정적으로 관리하는 단계에 들어섰다고 판단하고 있음을 보여준다.

미국은 2026년에 만료되는 New START 조약을 대체하는 새로운 핵군축조약을 협상할 용의가 있으며 다음과 같은 점에 관심에 있다: ①투명성 증진 및 상호 위험감소, ②안정을 해치는 시스템과 태세의 규제, ③오판 가능성 감소. 중국의 핵전력 증강 규모, 속도와 투명성 부족은 중국의 의도와 핵전략/독트린은 물론 전략적 안정에 대한 중국의 인식에 의문을 갖게 한다. 이런 상황은 전략적 위험을 줄이기 위한 대화의 필요성을 제기하며 미국은 중국과의 양자/다자 대화에 열려 있다. 중국과 핵물질 과잉생산 문제도 논의해야 하고, 민수용 핵물질의 군사적 전용에 대한 국제사회의 의심도 해소되어야 한다. 군비통제조약을 성공적으로 이행하려면 새로운 검증/감시 기술이 필요하며, 미국은 "핵군축검증국제파트너십"(International Partnership for Nuclear Disarmament Verification)과 같은 국제협력에 동참하고 있다.

(정책적 함의): New START 조약은 미국과 러시아가 체결한 양자 핵군축조약으로서 2011년 2월 5일 발효되었으며 유효기간은 10년이고, 연장이 가능하다. 조약 발효 후 7년 안에 양측이 보유할 전략핵무기의 상한선을 다음과 같이 정했다: ①실전배치 ICBM, SLBM, 장거리폭격기의 보유 총수 700기, ②배치 가능한 핵탄두 최대 수 1,550개, ③실천 배치하지 않은 것까지 포함해서 보유 가능한 운반수단 총수 800기. 바이든 행정부는 조약의 연장에 무관심했던 트럼프 행정부와 달리 이 조약을 5년간 더 이행하기로 하고, 조약이 만료된 후 새로운 조약으로 대체하기 위해 협상할 용의도 있다고 밝혔다. 한편, 푸틴 대통령은 우크라이나 전쟁 1주년이 되던 2023년 2월 New START 조약의 이행을 중단한다고 선언했다. 그러나 러시아 외무부는 푸틴 대통령의 이행중단 선언에도 불구하고, New START가 규정한 전략무기 보유 상한선을 그대로 유지하고, 주요 미사일 시험 발사 시에 상호통보

하는 합의는 지키겠다고 했다.[30] 중국과의 핵군축 회담 가능성을 거론한 것은 점증하는 중국의 핵전력에 군사적으로 대응하는 것과 별도로 군축회담을 통해 중국의 핵전략을 파악하고 전력 증강을 통제하겠다는 계산을 담고 있다. 앞으로 미/러 핵군축회담과 별도로 미/중 회담이 열릴 수 있고, 미/러/중 3자 핵군축회담이 진행될 수도 있을 것이다. 이와 함께, 중거리미사일을 규제하기 위해 미국, 러시아, 중국은 물론 중거리 투발 능력을 보유한 영국, 프랑스, 한국, 이란, 북한, 인도, 파키스탄이 참여하는 다자간 군축회담이 열릴 가능성도 배제하기 어렵다.

(정책적 함의: 제이크 설리번 국가안보보좌관의 군비통제 정책 연설): 설리번 국가안보보좌관이 2023년 6월 2일 군비통제위원회 연설에서 중/러와 조건없는 핵군축 협상을 추진할 용의가 있다고 밝힌 것 역시 군비통제를 중시하는 바이든 행정부의 입장이 반영된 것이다. 이 연설에 대해 미/중/러 3각 핵 군비경쟁을 피하고 꺼져가는 군비통제의 불씨를 되살리기 위한 시도라는 해석이 나왔다.[31] 설리번은 중국, 러시아와 각각 양자 군축 협상을 하는 것은 물론, NPT 체제에서 합법적인 핵보유국으로 인정받는 안보리 상임이사국들이 다자 핵군축 협상을 할 필요가 있다면서 다음과 같은 협상 의제를 제시했다:[32] ①미러 간에 실시중인 탄도미사일 발사 통보 절차 확대, ②5개국 수도에 위기시의 소통 채널 구축, ③핵 관련 정책과 예산의 투명성 증대, ④사이버/우주 등 비핵전략 분야와 핵분야의 연관성을 관리하는 규범 마련 등.

2. 핵비확산

미국은 앞으로도 NPT를 지키고 핵비확산 체제를 유지/강화하고자 한다. 수출통제를 강화하고 비핵지대 창설을 독려하는 등 핵확산을 차단하기 위한 정치적/기술적 제약 수단을 강구할 것이다.

---

[30] "Putin says Russia will halt participation in New Start nuclear arms treaty," *The Guardian*, February 28, 2023.

[31] W.J. Hennigan, "Fearing 3-way arms race, U.S. seeks nuclear talks with Russia and China," *Time*, June 2, 2023.

[32] *Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan for the Arms Control Association (ACA) Annual Forum.*

대북정책은 미국과 동맹/파트너의 안전을 지키기 위해 "잘 계획된 외교적 접근"(a calibrated diplomatic approach)을 지속하는 것이다. 동시에 유엔안보리결의를 준수하고 검증가능한 핵폐기 협상으로 돌아오도록 북한을 압박할 것이다. 북핵위협을 제거하기 위해서 한반도의 완전하고 검증가능한 비핵화를 목표로 한다.

(정책적 함의): 핵비확산은 세계적으로 추가 핵보유국의 등장을 저지하는 데 매우 유용한 미국의 핵심 외교정책이다. 바이든 NPR은 핵무기 개발에 전용될 수 있는 핵심 기술/장비/물자의 수출을 통제하는 것은 물론 전세계적으로 핵무기 배치를 금지하는 비핵지대를 확대하겠다고 했다. 현재 중남미, 남태평양, 동남아, 아프리카에서 비핵지대조약이 체결되었고,[33] 몽골과 뉴질랜드가 개별적으로 자국을 비핵지대로 선포했다. 바이든 행정부는 소위 "전략적 인내"(Strategic Patience)라는 이름 하에 성과를 거두지 못한 오바마 행정부와의 차별화를 선언하며 잘 계획된 외교적 접근을 대북정책으로 제시했지만 역시 별다른 성과를 내지 못하고 있다. 국무부 대북특별대표가 인도네시아 주재 대사를 겸임하는 사실을 볼 때, 바이든 행정부가 북핵문제 해결에 관심과 의지가 있는지도 불확실하다. 가장 큰 이유는 핵개발을 완성하고 다양한 핵무기를 손에 쥔 북한을 상대로 설득이나 제재 등 외교적인 방법으로 핵을 포기시키는 것이 불가능하다는 사실을 잘 알기 때문일 것이다.

3. 다자 군비통제와 군축

미국은 "핵실험전면금지조약"(Comprehensive Test Ban Treaty: CTBT)을 지지하며 이 조약의 발효를 위해 노력하고 있다. 중/러의 핵실험장 활동과 관련해서 양국과 대화를 진행하고, CTBT의 규정에 따라 핵실험 중단 상태를 유지할 것이다. 미국은 핵무기없는 세계를 지향하지만 "핵무기금지조약"(Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: TPNW)이 효과적인 수단이라고 생각하지는 않는다.

[33] 전성훈, 『한반도의 비핵화 실현과 남북한 · 일본 3국 비핵지대 창설』 (서울: 통일연구원, 1999).

(정책적 함의): CTBT는 지구상에서 모든 형태의 핵실험을 전면적으로 금지하는 조약이다. 1996년 9월 24일, 뉴욕에서 체결되었고 유효기간은 무기한이다. 182개국 서명하고 152개국 비준했으나 아직 정식으로 발효되지 못했다. 핵무기나 핵시설을 보유한 44개국의 서명/비준이 필요한데, 중국/이집트/인도네시아/이란/이스라엘/미국이 서명은 했지만 비준하지 않았다. 핵보유국인 인도/파키스탄/북한은 서명조차 하지 않았다. 조약의 이행 여부를 확인할 목적으로 "핵실험전면금지조약기구"(Comprehensive Test Ban Treaty Organization: CTBTO)를 조직해서 범세계적인 검증체계를 구축하고 있다. TPNW는 P5의 핵보유를 인정하고 있는 NPT에 한계를 느끼고 핵전쟁의 위험을 우려하는 일단의 비영리기구들이 주도해서 지구상에 핵무기를 완전히 제거한다는 목표를 실현하기 위해 만든 국제조약이다. 2017년 7월 7일 체결되었고 2021년 1월 22일에 발효된 최신 핵폐기조약으로서 유효기간은 무기한이다. 92개국이 서명하고 68개국이 비준을 마친 상태다. P5를 포함한 핵보유국과 한국/일본과 같이 핵보유국의 핵우산에 의존하는 국가들은 이 조약에 참여하지 않았다.

4. 핵테러

미국은 핵테러를 막기 위해 다음과 같은 네 가지 핵심 정책을 추진한다: ①핵물질과 관련 기술에 대한 비국가행위자의 접근 거부, ②정상적으로 관리되지 않은 핵물질의 진원지를 파악하기 위한 포렌식 능력 개선, ③테러집단의 핵능력 확보 시도를 감시/차단, ④핵위협을 탐지/분쇄하고 핵폭발의 피해를 최소화하기 위한 즉각 대응태세 구축.

(정책적 함의): 미국은 2001년 9/11 사태를 계기로 미국에서 핵테러가 발생할 가능성을 염두에 두고 대책을 강화해왔다. 특히 오사마 빈 라덴이 핵물질 획득을 시도했다는 사실이 알려지면서 미국 사회에서 핵테러는 가능성의 문제가 아니라 언제 발생하느냐의 문제로 인식될 정도다.[34] 제43대 부시 대통령 이후 미국의 역대 정부는 핵태세검토보고를 비롯한 중요한 국가안보전략 문건에서 핵테러 문제

[34] Graham Allison, *Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe* (New York: Owl Books, 2004).

를 빠짐없이 다뤄왔다. 미국이 북핵문제를 우려하는 이유는 한국과 일본 등 동맹에 대한 안보위협의 측면도 있지만 북한이 핵을 테러집단이나 이란 등 미국의 적대세력에게 팔아넘길 가능성을 걱정하기 때문이다. 북한 핵의 외부유출 방지가 미국의 핵심적인 대북정책이라는 점을 고려할 때, 미국은 북한에서 급변사태가 발생하여 핵무기가 유출되는 것보다 김정은이 철권 통치를 하며 핵을 안전하게 관리하는 것을 더 선호할 수도 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

Ⅶ. 결론: 한국의 북핵위기 대응 방향

2022년 윤석열 정부 출범을 계기로, 북한의 핵/미사일 위협에 대한 우리 사회의 경각심이 높아졌고 강력한 대책을 주문하는 각계각층의 요구도 쏟아지고 있다. 이러한 사회적인 분위기를 배경으로, 윤석열 대통령은 2023년 언론사 신년 인터뷰에서 북핵위기에 대응하기 위해서 "한미가 미국의 핵전력을 공동기획/공동연습 개념으로 운용하는 방안을 논의하고 있다"고 밝혔다.[35] 그러나 휴가를 마치고 백악관으로 복귀하던 바이든 대통령이 기자의 질문을 받고 한국과의 공동핵연습 가능성을 즉각 부인하면서 큰 논란이 벌어졌다.[36] 이후 김은혜 대통령실 홍보수석이 서면 브리핑에서 "한미 양국은 북핵 대응을 위해 미국 보유 핵전력자산의 운용에 관한 정보공유, 공동기획, 이에 따른 공동실행 방안을 논의하고 있다"고 확인하면서 "공동핵연습은 핵보유국들 사이에서 가능한 용어"라고 덧붙였다.[37]

백악관 NSC 대변인도 "바이든 대통령이 말했듯이 우리는 공동핵연습을 논의하고 있지 않다. 한국은 비핵국가이기 때문이다"라고 밝혔다.[38] 카린 장 피에르 백악관 대변인도 1월 3일 정례브리핑에서 "어제 (바이든) 대통령이 한 말을 다시 한번 분명히 하고 싶다"며 "우리는 핵 공동 연습을 논의하지 않고 있고, 한국은 핵 보유국이 아니다"라고 했다.[39] 연초에 서울과 워싱턴을 흔들어 놓았던 이 해프닝은 북핵위기에 대한 인식을 같이 하면서도 대응방식에 현격한 차이를 보이고 있는 한미

---

35 "美 핵전력, 한미 공동으로 기획/연습하겠다," 『조선일보』, 2023.1.2.
36 "바이든, '韓과 지금 공동핵연습 논의하고 있나' 질문에 아니다,", 『연합뉴스』, 2023.1.3.
37 "대통령실 '한미, 美핵자산 공동 기획/실행 방안 논의중' 재확인," 『연합뉴스』, 2023.1.3.
38 "바이든, '한미 공동핵연습 논의 NO'에 양국 정부 진화," 『연합뉴스』, 2023.1.3.
39 함지하, 미국 "미한 북핵 대응 방안 논의 중…확장억제 공약 철통 같아," *VOA*, 2023.1.4.

관계의 단면을 잘 보여주었다.

윤석열 대통령이 2023년 1월 11일 외교부/국방부 업무보고를 마무리하며 한 발언은 더 큰 파장을 몰고 왔다. 윤대통령은 "물론 이제 문제가 심각해져서 여기 대한민국에 전술핵배치를 한다든지 우리 자신이 자체 핵을 보유할 수도 있습니다. 만약에 그렇게 된다면 오랜 시간이 안 걸려서 우리 과학기술로 앞으로 시간이 지나면 더 빠른 시일 내에, 우리도 가질 수 있겠죠"라고 하면서 그러나 미국의 핵자산에 대한 정보공유, 공동기획, 공동실행이 보다 현실적으로 가능한 수단이라고 부연했다.[40] 윤대통령이 전술핵 재배치나 한국의 자체 핵무장 가능성을 언급한 것은 NPT 규범을 따르겠다는 종래의 입장에 배치되는 것으로서 국제적으로 큰 파장을 몰고 왔다. 한국의 대통령으로서, 박정희 대통령 이후 처음으로 나온 핵무장 발언이고, 1991년 노태우 정부에서 주한미군 전술핵이 철수된 후 최초의 전술핵 재배치 발언이기 때문이다.[41] 윤대통령의 발언이 대한민국 안보 역사의 전환점이 될 수 있다는 평가가 나왔고,[42] 국제적으로 전술핵 재배치와 한국의 핵무장에 대한 찬반 논란이 가열되었다. 이 발언은 북핵위기 현실을 체감한 윤석열 대통령의 엄중한 인식과 깊은 고뇌를 드러낸 것이라고 할 수 있다.

우리 국민 대다수가 북한이 핵을 포기할 것으로 믿지 않는다. 2022년 통일연구원 여론조사에 따르면, 응답자의 91.6%가 믿지 않는다고 답했고,[43] 2023년 갤럽 조사에서도 77.6%에 달했다.[44] 이제 국민여론은 북핵을 현실로 인정하고 북핵위협에 맞설 수 있는 대응책을 찾아야 한다는 쪽으로 모아지고 있다. 2023년 한국일보 여론조사에서 응답자의 66.8%가 자체 핵무장에 찬성했고,[45] 갤럽 조사에서는 76.6%가 찬성한다고 답했다.[46] 북핵문제가 불거진 후 각종 여론조사에서 자체 핵무장과 전술핵 재배치에 대한 국민 선호도가 비슷했다는 점을 고려할 때, 전술핵 재배치에 대한 최근의 지지 여론도 핵무장 선호도와 비슷할 것으로 추정된다.

한반도는 핵시대에 들어섰다. 이제 남북관계는 물론 한반도를 둘러싼 국제관계

---

40 "대통령 홍보수석실 서면 브리핑," 2023.1.11.

41 우리 사회에서 전술핵 재배치 문제가 공론화되기 시작한 지도 20년이 되었다. 전성훈, "핵보유국 북한과 한국의 선택," 『국가전략』, 제10권 3호 (2004), pp. 5~32.

42 Choe Sang-Hun, "In a first, South Korea declares nuclear weapons a policy option," *New York Times*, January 12, 2023.

43 박주화 외, 『KINU 통일의식조사 2022』 (서울: 통일연구원, 2023), p. 373.

44 『서울경제』, 2023.1.31.

45 『한국일보』, 2023.1.2.

46 『서울경제』, 2023.1.31.

에서 핵무기가 가장 중요한 요소이자 모든 논의의 기초가 되었다. 정부와 국민이 핵의 세계에 무지해서는 국익을 실현할 수 없음은 물론이고 나라를 지키기도 어려운 상황이 되었다. 자체적으로 핵무장을 하던지 남의 것을 빌려서라도 핵전력을 운용할 능력을 갖추라는 것이 대다수 국민의 요구다. 우리의 재래식 공군기가 핵을 탑재한 미국 전폭기를 호위하는 SNOWCAT 수준의 한미 협력으로 약 70%가 자체 핵무장에 찬성하는 우리 국민의 갈증을 해소할 수 있을지는 불확실하다. 안보에는 여야, 진보와 보수가 따로 없다. 정부와 국민이 하나가 되어 대한민국이 당면한 엄중한 현실을 냉철하게 자각해야만 활로를 찾을 수 있을 것이다.

특히 바이든 행정부가 NPR에서 한국에 확장억지를 제공하는 데 있어서 "억지 딜레마"에 빠졌다고 밝힌 사실을 매우 중요하게 받아들여야 한다. 지금과 같이 미국의 전략자산을 전개해서 확장억지를 제공하는 경우 중국과 러시아의 반발은 물론 무력 개입을 초래해서 큰 핵전쟁이 발생할 수 있다는 것을 미국이 스스로 고백한 것이다. 미국의 전략자산은 기본적으로 중국과 러시아와 같은 핵 강대국을 상대로 하는 세계적, 전략적 차원의 자산이다. 한반도와 같은 지역차원에서 북한과 같은 약소국의 핵위협에 대처하는 전력이 아니다. 바이든 NPR의 "억지 딜레마" 고백은 북핵위협에 제대로 대처하기 위해서는 한반도에서 "전술적 차원의 핵억지"가 필요하다는[47] 사실을 다시 한번 일깨워주었다.

■ 제출: 4월 24일 ■ 심사: 5월 26일 ■ 채택: 5월 30일

[47] Seong-whun Cheon, "The case for theater nuclear deterrence in South Korea," *Global Asia*, Vol. 18, No. 1, March 2023, pp. 16~21.

참고문헌

1. 단행본

박주화 · 김갑식 · 민태은 · 윤광일 · 지병근 · 구본상. 『KINU 통일의식조사 2022』. 서울: 통일연구원, 2023.

전성훈. 『미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구』. 서울: 통일연구원, 2012.

_____. 『한반도의 비핵화 실현과 남북한 · 일본 3국 비핵지대 창설』. 서울: 통일연구원, 1999.

Graham Allison. *Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe*. New York: Owl Books, 2004.

2. 논문

전성훈. "핵보유국 북한과 한국의 선택." 『국가전략』. 제10권 3호, 2004.

Joseph R. Biden, Jr. "Why America must lead again: rescuing U.S. foreign policy after Trump." *Foreign Affairs*. March/April 2020.

Seong-whun Cheon. "The case for theater nuclear deterrence in South Korea." *Global Asia*. Vol. 18, No. 1, March 2023.

Robert Einhorn. "The Growing DPRK Nuclear Threat and the U.S.-ROK Response." 『제11회 한국국가전략연구원-미국브루킹스연구소 공동국제회의 자료집』. 2023. 1.13.

John Hamre and Joseph Nye. *Recommendations on North Korea Policy and Extended Deterrence*. Washington, DC: Center for Strategic & International Studies, January 2023.

Hans Kristensen and Matt Korda. "The 2022 Nuclear Posture Review: arms control subdued by military rivalry." *Federation of American Scientists*. October 27, 2022.

Hans Kristensen, "NATO nuclear exercise underway with Czech and Polish participation." *Federation of American Scientists*. October 17, 2017.

Hans Kristensen. "NATO Steadfast Noon Exercise And Nuclear Modernization in Europe." *Federation of American Scientists*. October 17, 2022,

3. 기타 자료

『로동신문』.
『서울경제』.
『연합뉴스』.
『조선일보』.
『한국일보』.
BBC.
New York Times.
Reuters.
The Conversation.
The Guardian.
Time.
VOA.

NATO 2022 Strategic Concept Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid, June 29, 2022.

North Atlantic Treaty Organization. *Deterrence and Defence Posture Review.* May 20, 2012.

The White House. *National Security Strategy of the United States of America.* December 2017.

The White House. *Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan for the Arms Control Association (ACA) Annual Forum.* June 2, 2023.

U.S. Department of Defense. *2022 Nuclear Posture Review.* October 27, 2022.

U.S. Office of Secretary of Defense. *Nuclear Posture Review.* February 2, 2018.

U.S. Office of Secretary of Defense. *Nuclear Posture Review Report.* April 2010.

Abstract

The Biden Administration's Nuclear Posture Review: Assessments and Policy Implications for South Korea

Cheon, Seongwhun

The US Nuclear Posture Review (NPR) provides basic guidelines for its nuclear strategy and building required capabilities—a very important document for the counties depending on the US nuclear umbrella such as South Korea. It should carefully analyze the NPR and take relevant policy implications to understand the role of the nuclear umbrella and to prepare for taking its own nuclear options, if necessary. This paper analyzes major part of the Biden NPR and draws major policy lessons for enhancing South Korea's national security. The Biden NPR states that nuclear weapons provide unique deterrence effects that no other element of US military power can replace and believes that in a dynamic security environment, a safe, secure, and effective nuclear deterrent is foundational to US defense strategy and the extended deterrence commitments. At the same time, it says that the US will make parallel efforts to reduce the role of nuclear weapons through arms control, risk reduction, and nuclear non-proliferation. The Korean peninsula has entered a nuclear age and ignorance of nuclear knowledge will have South Korea fail to defend its national interests. Majority of South Koreans demand its government either to launch an independent nuclear development program or to share American tactical nuclear weapons in Korea. In particular, it should be noted that the Biden NPR acknowledges that North Korea's nuclear threat presents deterrence dilemmas for the United States and its Allies and partners. This concern should be the basis of a future South Korean strategic planning that a crisis or conflict on the Korean peninsula could involve a number of nuclear-armed actors, raising the risk of broader conflict.

Key Words: Nuclear Posture Review, Extended Deterrence, Nuclear Umbrella, Arms Control, Nuclear Non-Proliferation, Deterrence Dilemma

http://doi.org/10.33728/ups.2023.32.1.003

통일정책연구 제32권 1호 2023
pp. 75~100

북핵 접근의 현실론과 한반도형 핵 군비통제 방안*

김영준**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 상황 평가
Ⅲ. 기존 북핵 해결 방안 진단
Ⅳ. 한반도형 핵 군비통제 방안
Ⅴ. 결론

국문요약

북핵 30년 넘는 기간 동안 미국과 한국의 진보 보수 정부는 다양한 대북 정책 등을 적용하고 일시적인 성과와 실패 등을 반복하여 왔다. 북한의 핵미사일 능력이 지속적으로 증대되고 한반도에서 핵전쟁 가능성이 지속되는 상황에서 기존의 All or Nothing 접근 방식은 실현가능하지도 참가국 어느 국가에게도 실익을 주지도 않는 방안이다. 본 논문에서는 하노이 회담 이후 정책 전문가 커뮤니티에서 주류로 자리잡고 있는 핵군비통제 방안을 소개하고, 이러한 방안이 참가국들인 한국, 미국, 북한 모두에게 수용가능하고 실익을 제공하는 동시에, 신냉전의 장기화 상황에서 미국의 대전략과 한국의 글로벌 중추 국가 위상 강화에 기여하는 방안임을 제시하였다.

한반도형 핵군비통제 방안은 북한의 핵을 보유하는 것을 인정하는 것도 아니고, 한반도에서 억제능력과 안보를 포기하는 것이 아닌, 미국과 한국에게는 실질적이고 지정학적인 이익을 제공해주는 동시에 북한도 수용할 수 있는 방안임을 논증하였다. 한반도형 핵군비통제 방안을 통하여 미국과 한국이 더 중요한 지정학적 문제에 집중함으로써 한반도 전쟁 가능성을 줄이고, 한국의 글로벌 중추 국가 위상을 강화하면서, 한미 글로벌 포괄적 전략 동맹 강화에 기여할 수 있음을 제시하였다. 기존의 평화 혹은 억제 일변도의 방안이 아닌, 새로운 방안으로 핵군비통제 방안은 추진될 수 있다.

주제어: 북핵, 핵군비통제, 비핵화, 군축, 김정은

---

* 본 연구는 홍민 · 이재영 · 황수환 · 김영준 · 정욱식, 『북한의 대북적대정책철회론과 대북안전보장방안』 (서울: 통일연구원, 2023) 에서 저자가 제안한 핵 군비통제 방안에 대한 내용을 바탕으로 상세한 분석과 정책 대안을 제시한 내용임. 본 내용은 정부, 군, 소속 기관의 공식 견해가 아닌 저자 개인의 정책 제안임.

** 국방대학교 교수

Ⅰ. 서론

지난 30년간 북핵은 국제 사회의 핵심 비확산 문제이자 글로벌 안보 문제로 많은 해결 방법들이 시도되었었다. 1990년대 북핵 초기 클린턴 대통령 시기 북핵 위기를 넘어 올브라이트 국무부 장관 방북, 이후 앨 고어 대통령 후보의 당선 시기의 북미 정상 회담을 기대했던 시기부터 시작해서, 이후 부시 행정부 시기 6자 회담을 통한 북핵 문제 해결 시도, 이후 다시 오바마 행정부 당시 북한 붕괴론을 전제로 한 전략적 인내 정책이 시행되었다. 한국 정부도 김영삼 정부를 지나 김대중-노무현 시기의 남북 관계 발전을 기반으로 북미 비핵화 협상을 견인하려던 페리 프로세스의 노력을 하던 시기로부터, 이명박-박근혜 정부 시기의 대북 제재를 기반으로 북한의 비핵화를 주변국들과 압박하던 접근법을 시도했었다. 이후 문재인-트럼프 시기에는 한반도 평화 프로세스를 기반으로 북미 정상 회담을 견인하고 이를 통한 한반도 평화와 비핵화를 추구하려던 접근이 시도되었다. 이후 바이든 행정부가 출범하고 한국에는 윤석열 정부가 출범하였다.

지난 30년 한국 정부와 미국 정부의 교체기를 반복하며, 북핵 문제 해결을 위한 많은 방법론이 시도되었고, 한국-미국 정부는 보수-진보 정부가 교차하면서 남북-북미 간 다양한 퍼즐들이 진행되었다. 지금은 북핵 문제가 여전히 해결되지 않은 상태에서 북한은 핵미사일 능력을 증대하고 있고, 미국과 중국은 전략적 경쟁이 격화되어 북한 문제에 대한 공동의 입장을 모색하기 어려워졌으며, 한국에서도 진보 보수 간 북핵 문제 해결방법에 대한 입장 차이가 정치적 양극화와 함께 점점 반목이 심화되었다.

현재 중국-러시아의 동참 없는 대북 제재의 상황에서 북한의 핵미사일 능력 증대는 계속되고 있으며, 미국도 러시아 우크라이나 전쟁과 미중 갈등 심화, 대만 위기 증대, 미국 글로벌 리더십 약화와 국내 경제 상황 악화로 북한 문제는 사실상 우선순위가 밀린 상태에서 전쟁 방지로만 관리되고 있는 상황이다. 북한이 핵을 포기하지 않을 것이라는 국제적인 공감대가 증대된 상황에서 현실적인 북핵 접근 방법이 요구되고 있으며, 기존의 대북제재와 북한붕괴를 중심으로 한 보수적 입장과 한반도 평화와 비핵화가 선순환 할 수 있다는 진보적 입장을 넘어선 새로운 방법론에 대한 정책 수요가 증대되고 있는 상황에서, 현실적으로 북핵 문제를 진단

하고, 실질적으로 국제사회가 핵으로 인한 전쟁 가능성을 줄이고, 위기를 관리하기 위한 해법 마련이 중요해졌다.

본 연구는 현재까지 진행되어 온 북핵 문제 접근을 진단해보고, 기존의 보수 진보적 접근을 넘어서, 실질적으로 실현가능한 방안으로 핵군비통제 방안을 위협 감소, 긴장 감소 방안으로 제시할 것이다. 이를 위해서 본 연구는 먼저 북핵 문제가 이전 시기와 어떻게 다른 특성으로 평가될 수 있는지 현황을 평가하고, 기존의 북핵 문제 접근법과 이를 해결하고자 했던 방안들에 대한 진단을 시행할 것이다. 이를 통하여 현실적인 북핵 해결 방안으로써 한반도형 핵군비통제 방안을 제시하고, 이를 실천하기 위한 정책 제언을 제시할 것이다.

본 연구 목적은 이론 혹은 방법론을 제시하기보다, 실제로 한반도의 전쟁 위기를 감소시키고, 신냉전 상황에서 한반도 안보는 유지하면서, 실질적으로 북핵을 해결하기 위한 정책 방안으로써 핵군비통제 방안을 제시함으로써, 한국, 미국, 북한 등 이해 당사자들 모두 실천가능한 방안을 제시하고자 하였으며, 현실적인 접근을 중심으로 진보 보수 정부 모두 집행가능한 접근법을 제시하는 데 있다.

본 연구에서 제시되는 한반도형 핵군비통제 방안은 한국의 안보나 억제능력을 약화시키는 것이 아니라 북한을 넘어서 한국의 글로벌 중추 국가 역할을 강화하고, 미국, 일본, NATO 등 국가들과 더욱 근본적인 위협에 집중하기 위해 제시되었다.

Ⅱ. 상황 평가

1. 한반도 위기 상황 평가

한반도 상황이 정치 외교 안보적으로 엄중하지 않았던 시절은 없다. 6.25 전쟁 이후 소비에트 연방이 해체된 1991년 탈냉전 직후가 그나마 한반도의 위기 상황이 적었던 유일한 시기일 수 있다. 공산주의의 종주국인 소비에트 연방이 해체되고, 북한의 가장 강력한 후견인이 사라지면서, 한국의 노태우 정부는 북방정책을 추진하면서 북한의 생존 근거 자체를 어렵게 하였고, 소비에트 연방의 후견인 자리는 중국이 점차 차지하게 되었다. 이후 북핵 위기와 최근 문재인 정부 시기의 북미 회담 등을 거치면서, 한반도의 위기와 평화는 여러 차례 변화를 맞이하였다.

문재인 정부와 트럼프 행정부 시기 추진되었던 한반도 평화 프로세스는 북미

간 최초의 정상회담과 싱가포르 선언, 남북 간에는 평양 공동 선언과 남북 군사합의 등 다양한 성과가 있었음에도 불구하고, 하노이 회담에서의 북미 비핵화 협상이 연기되고, 한국과 미국의 행정부가 교체되면서, 북한은 러시아 우크라이나 전쟁과 미중 전략 경쟁의 신 냉전 상황에서 핵과 미사일 능력 증대에 집중하고, 한반도에서는 한미일 간의 안보협력 필요성이 증대되면서, 한반도에는 다시 위기와 전쟁의 가능성이 높아지고 있는 상황이다. 북한의 핵은 전술핵과 실전 배치 등의 단계를 거치면서, 실제 한반도에서 핵 사용 가능성이 증대되고 있는 상황이고, 한미 연합훈련이 강화되고, 대만 위기 증대 상황 속에서 동북아시아에서는 미국 중심의 가치연대가 NATO, 인도 태평양 국가들과 공고해지는 상황 속에서 한국의 글로벌 중추 국가의 역할이 한반도를 넘어서 국제사회에서 확장되고 있는 상황이다.

바이든 행정부는 북한에게 대화의 문은 열려있고 외교적인 해결방안을 주문하는 동시에 하노이 회담에서 북한이 제시했던 사안에 대한 구체적인 대응 조치 없이 일단 대화 먼저라는 제시를 지속하고 있고, 한국에 새로 출범한 윤석열 정부도 담대한 구상을 통해 대화에 동참하는 동시에 다양한 대응 조치를 제시하면서도, 힘에 의한 평화를 지속 강조하는 등 북한은 한국과 미국 정부에 한미 연합 훈련 강화 등은 적대시 정책의 강화라는 비난과 핵무력 자위권을 헌법에 명시하는 등 강대강 구도를 지속하고 있는 상황이다. 북한의 7차 핵실험은 기술적으로나 정치적으로 필요한 상황에서 언제든지 실시될 수 있는 분위기이며, 이러한 강대 강 구도에서도 북한과 한미 간 대화의 가능성은 부재한 상태가 지속되면서, 미국의 외교안보 정책 우선순위에서도 러시아 우크라이나 전쟁이나 대만 등 중국 문제에 비하여 북한문제 해결의 동기요인은 부재하는 등 하노이 회담 이후의 차가운 평화(Cold Peace)가 차가운 위기(Cold War)로 전환된 상황에서 언제든 의도하든 우연이든 무력 충돌로 인한 전쟁 가능성의 뜨거운 전쟁(Hot War) 상태로의 전환이 가능한 상태로 한반도의 위기 국면은 2017년 최고치에 다시 근접하고 있는 상황이다.

강화되고 있는 한미일 안보 협력과 한미 연합 훈련에 북한은 연일 미사일 실험과 전술핵 실전 배치 등을 시사하며 도발의 가능성을 열어두고 있고, 한미는 북한의 핵사용 가능성에 대비한 워싱턴 선언에서 강화된 한미 확장억제 방안과 핵사용시를 대비한 TTX 도상훈련 등을 추가하면서, 한반도는 차가운 평화에서 차가운 전쟁으로 전환된 상황에서, 뜨거운 전쟁을 대비해야 하는 위기 상태가 강화되고 있다. 북한은 여전히 도발 가능성을 시사하면서, 핵미사일 능력 증대를 통한 위협을 강화하고 있다. 중국과 러시아가 미국과의 관계 악화로 국제 대북 경제 제재에 사

실상 동참하지 않음으로써, 북한은 사실상 자유롭게 핵미사일 능력 증대에 집중할 수 있는 최상의 시기를 활용하면서, 위기의 원인을 한미에 전가하는 비난 전략을 지속적으로 유지하고 있다.

이러한 강대 강 구도는 한반도 내와 동북아시아의 군비경쟁과 전통적인 한미일 대 북중러 신냉전 구도를 강화시키고 있으며, 작은 충돌도 쉽게 전면전쟁으로 확산될 수 있는 상호 간 소통 채널의 단절과 대화 라인의 중단으로, 한반도는 동북아시아 및 글로벌 위기의 최전선이 다시 되어, 한반도 평화보다 신냉전의 최전선으로 다시 부각되고 있는 상황이다. 중국과 러시아의 동참없는 대북 제재 상황에서 북한은 중단거리 미사일 시험 발사에 집중하고 있으며, 전술핵 및 SLBM 등 능력 증대에 집중하고 있으며, 현재 다양한 평가로는 북한의 핵탄두는 지속적으로 증대될 것으로 전망되고 있다.

2. 동북아시아 위기 상황과 대만 문제

국제 사회의 최대 관심사는 유럽의 러시아 우크라이나 전쟁과 인도 태평양 지역에서 대만 위기 상황 발생이다. 북한이 주도하는 전면전 위기보다는 미국과 중국의 갈등과 러시아 우크라이나 전쟁 결과에 영향을 받은 중국의 대만 기습 점령 및 침공 시나리오가 핵심 의제로 국제사회의 관심이 집중되고 있으며, 러시아 우크라이나 전쟁 결과가 잘못된 교훈을 중국에게 줄 경우 이러한 대만 점령 시나리오는 곧 기정 사실화 될 것으로 미국 및 유럽 국가들은 평가하고 있다. 미국은 2024년에 민주당 혹은 공화당 중 누가 집권을 하든 대만 문제에 있어 중국과 강대 강 구도가 될 것으로 전망되고 있어, 대만발 위기는 미국 정관계에서는 발생 가능한 핵심 안보 이슈로 주목되고 있다.

트럼프 행정부에서 안보 국방 분야 주요 이데올로그 역할을 하고, 2024년 트럼프 대통령 재집권 시 핵심 외교안보 전략가 역할을 할 것으로 주목되고 있는 엘러릿지 콜비(Eldridge A. Colby)는 수많은 강연과 저서에서 대만 위기는 현실화될 것이며, 미중 간 무력 충돌은 불가피한 것으로 미국과 동맹국들은 이에 대한 실질적인 대비가 필요할 것으로 강조하고 있다. 그의 저서 "거부 전략: 강대국 충돌시대의 미국의 국방전략(The Strategy of Denial: American Defense in an Age of Great Power Conflict)"은 이러한 미국의 국방전략을 대중 무력 충돌 대비 전략으로 구체화된 지침을 제공하고 있으며, 미국 공화당의 주요 정치인들과 기존

안보국방 전략가들 모두가 바이든 행정부가 중국에 너무나 유약하며 유화적이며 친중적이라고 비난하고 있는 상황이기 때문에, 바이든 행정부가 재집권하더라도 대중국 전략은 강경일변도로 지속될 것으로 전망된다.[1]

트럼프 행정부 주요 인사들이 참여하고 있는 미국 내 대표적인 보수 안보분야 싱크탱크 허드슨 연구소(The Hudson Institute)는 최근 본사를 백악관 주변으로 이전하고 수많은 기부금을 모집하고 있는 곳인데, 최근 대만 총통을 초청하면서 중국의 대만 침공은 현실화되고 있기 때문에 미국과 동맹국들은 실질적인 준비를 해야 한다고 주장하면서, 공화당 재집권 시에 실천해야 하는 방향들을 제공하고 있고, 바이든 행정부도 중국 위성 풍선 등에 대한 유약한 대처 등으로 재집권기에도 대중국 강경 안보 국방정책을 고수해야만 하는 상황이 지속되고 있다.[2] 공화당 성향 언론들과 싱크탱크, 정치인들은 모두 바이든을 집권기간 내내 친중파이자 중국에 유약한 지도자로 연일 공격하는 상황에서, 미국 내 정치 지형도는 완전한 대중국 강경 노선으로 획일화되었으며, 동북아시아 안보 상황은 미국과 중국의 강대강 구도가 수십년 이상 예고되어 있다고 전망될 수 있다.[3]

이러한 동북아시아의 신냉전 구도와 대만을 둘러싼 군비 경쟁의 구도는 당분간 지속될 것이며, 다자주의나 다자 군비통제를 위한 동북아시아의 방향은 당분간 실현 불가능한 것으로 전망된다. 대만의 위기는 주한미군과 주일미군이 주둔하고

---

[1] Elderidge A. Colby, *The Strategy of Denial: American Defense in an Age of Great Power Conflict* (New Have, CT: Yale University Press, 2021).

[2] John P. Walters, "Winning in Ukraine is Critically Important for Deterring a War in Taiwan," *The Hudson Institute*, April 28, 2023. 〈https://www.hudson.org/national-security-defense/winning-ukraine-critically-important-deterring-war-taiwan〉 (검색일: 2023.4.30.).

[3] Kristin Tate, "Why Joe Biden is weak on China," *The Hill*, April 12, 2020. 〈https://thehill.com/opinion/campaign/492431-why-joe-biden-is-weak-on-china/〉 (검색일: 2023.4.28.); Christian Whiton, "Biden is Weak on China," *The National Interest*, May 13, 2020. 〈https://nationalinterest.org/feature/biden-weak-china-153971〉 (검색일: 2023.4.28.); Kevin R. Brock, "Biden's weak leadership is now America's top national security threat," *The Hill*, August 24, 2021. 〈https://thehill.com/opinion/white-house/569012-bidens-weak-leadership-is-now-americas-top-national-security-threat/〉 (검색일: 2023.4.28.); Peter Schweizer, "The troubling reason why Biden is so soft on China," *The New York Post,* May 11, 2019. 〈https://nypost.com/2019/05/11/the-troubling-reason-why-biden-is-so-soft-on-china/〉 (검색일: 2023.4.28.); Asma Khalid, "Biden and Trump Battle over Who is 'Weak on China'," *National Public Radio*, April 22, 2020. 〈https://www.npr.org/2020/04/22/840558299/biden-and-trump-battle-over-who-is-weak-on-china〉 (검색일: 2023.4.28.); Doug Bandow, "The U.S. Shouldn't Be Afraid of China," *Foreign Policy,* March 8, 2021. 〈https://foreignpolicy.com/2021/03/08/biden-xi-jinping-china-trump-policy/〉 (검색일: 2023.4.28.).

있는 한국과 일본의 위기가 함께 복합적으로 발생된다는 것이고, 북한은 대만 위기와 별개로 독립적인 위치를 유지하기가 매우 곤란한 상황으로, 대만에서 발생될 우연 혹은 의도된 무력 충돌의 상황에 따라 동북아시아의 모든 국가들이 연쇄적으로 각 국의 의도와 상관없이 분쟁에 휘말릴 구도의 상황으로 평가된다.

엘더릿지 콜비(트럼프 행정부 국방부 부차관보, Eldridge A. Colby)와 얼리 라트너(바이든 행정부 국방부 부차관보, Ely S. Ratner)처럼 젊은 외교 안보 전략가들은 젊은 시절의 헨리 키신저가 오랫동안 미국의 외교안보정책을 지휘하고 유산을 남긴 것처럼, 사실상 중장기적으로 집권 공화당과 집권 민주당의 외교 안보 정책을 지속적으로 행정부와 싱크탱크에서 기획한다는 면에서, 미국의 공화당 민주당의 초당적인 대중국 정책은 최소한 30-40년 이상 예고되어있다고 보는 것이 타당하다. 이들의 기존 연구, 최근 언론 인터뷰, 의회 증언 등을 집중하는 것은 미국 외교안보국방전략과 앞으로 국제질서를 전망하는 데 매우 유용한 이정표가 된다.

3. 중국의 군사력 증대와 미중 신냉전 격화

한국 학계나 정책 커뮤니티에서는 중국의 핵미사일 및 재래식 능력 증대에 대해서 소수의 군사전문가들이나 중국 전문가들이 연구를 시작했지만, 여전히 직접적인 위협으로 집중적인 연구를 해오고 있지 않은 반면에, 미국와 유럽의 주요 안보 국방군사 정책커뮤니티는 테러와의 전쟁 이후 중국의 핵미사일 능력, 사이버 심리전, 재래식 군사력이 핵심 연구 주제였다. 대만 위기와 엉켜있는 중국의 군사력 증대를 세계적인 전략적 균형을 붕괴시키는 전략적 불균형의 주요 원인으로 상정하고, 중국의 공격적인 외교안보 전략과 이를 뒷받침하는 중국의 핵미사일, 사이버 심리, 재래식 군사력 증대를 집중적으로 연구해오고 있다.

일대일로를 통한 중국의 경제력을 통한 영향력 확대, 중남미 아프리카의 자원에 집중하는 차관 외교 등과 함께 중국이 군사력 증대를 통하여 공격적인 팽창주의를 확장하고, 지역 패권 국가의 지위를 확보하고, 이어서 글로벌 패권 국가의 지위를 추구할 것으로 분석하고, 이에 대한 미국 중심으로 유럽의 NATO와 인도 태평양 국가들의 연대를 대응 방안으로 두고 있다. 오바마 행정부의 주요 외교안보 전략가들은 아시아로의 회귀 정책으로 Pivot to Asia 혹은 재균형 정책 Rebalancing Strategy to Asia을 통하여 중동 중심의 테러와의 전쟁을 종료하고 중국의 부상을 견제하기 위한 노력에 집중하였고 이는 트럼프 행정부의 인도 태평양 전략으로

계승 강화되었다.

다시 바이든 행정부에서 이에 집중하는 앞장 섰던 커트 캠벨(Kurt M. Campbell), 얼리 라트너(Ely S. Ratner) 등이 주요 외교 안보 전략 포스트에서 바이든 행정부의 대중국 외교안보국방전략을 설계하고, 동맹국들과 중국의 팽창을 견제하기 위한 전략을 추구하고 있다.[4] 즉, 2024년에 바이든 행정부가 2기 집권을 하든, 트럼프의 공화당이 재집권을 하든 미국 행정부의 중국 군사력 팽창을 저지할 강력한 동맹 연합 전선을 구축하고, 이를 위해 대만 등을 중심으로 유럽의 NATO와 인도 태평양 국가들과의 연대를 통해서, 이를 실행하고자 한다. 바이든 행정부가 추구하는 중산층을 위한 외교정책의 핵심은 트럼프 행정부 시기의 미국 내 일자리 창출을 위한 중산층을 위한 경제 외교와 중국의 패권적 지위를 억제하는 대중 강경 정책이 핵심으로, 중국의 핵미사일 능력 증대와 사이버 심리전 등의 행태, 재래식 군사력 증대를 견제하는 것이 글로벌 가치 연대와 인도 태평양 전략의 핵심이기 때문이며, 중국의 군사력 팽창은 미중 신냉전 구도의 장기화를 견인하는 핵심 위기 요소로 평가되면, 중국의 지역 패권과 글로벌 패권 확장을 위한 경제력과 동시에 이를 뒷받침할 핵미사일, 재래식, 사이버 심리전 능력을 확장하고 있다.

4. 북한과 김정은의 대전략

북한에 대한 과도한 선의 해석 혹은 과대한 공격적 위협 평가 모두 올바른 정책 수립을 위하여 바람직하지 못하다고 할 때, 김정은 위원장이 추구하고자 하는 북한의 국가목표는 무엇이고 대전략은 무엇인지 냉정하게 평가하는 것은 매우 중요하다.

김일성 시대 6.25 전쟁을 포함해서 무력에 의한 한반도 적화통일, 김정일 시대 탈냉전 이후 공산권 해체에 중국에 대한 의존을 줄이려던 대남 대미 대일 정책 시도의 실패와 이어서 대기근과 핵 실험, 김정은 위원장 시기 핵무력 완성을 통한 체제안전보장과 대북적대시 정책 철회를 통하여 경제개발과 핵무력을 동시에 완성하려는 병진노선은 각 정권별 국가안보전략의 핵심이었다. 김정은 시대 초기 핵무력 완성을 위하여 2017년 핵무력 완성을 선언하고, 전략국가로써 지위를 획득하려던 초기 노력을 넘어서, 이를 통해 미국과 양자 협상을 통해 대북적대시 정

[4] Kurt M. Campbell and Ely Ratner, "The China Reckoning: How Bejing Defied American Expectations," *Foreign Affairs,* vol. 97, no. 2 (March/April 2018), pp. 60~70.

책 철회를 통한 경제 개발을 추구하려던 노력이 시도되었고, 이는 트럼프 대통령의 재선 실패와 문재인 정부의 교체로 중단되었다.

이후 전통적인 연대국가인 중국과 러시아와 연대를 강화하면서 핵미사일 능력 증대를 통하여 강성대국을 지속 추구하고 있다. 한국, 일본을 포함한 주변국에 위협이 되는 핵미사일 실험에 집중하면서 여전히 경제난 속에서 북한은 경제 개발을 위한 자주노선을 추구하고 있으나, 코로나19와 지속적인 대북제재로 인하여 경제 위기가 가속화되고, 경제개발을 통한 인민 생활 향상은 매우 제한적인 상황이다. 김일성 시기 1950-60년대 천리마 운동 등으로 소련 초기 국가주도 경제개발을 이끌어 일제 강점기 시기의 중산층을 대체하는 신흥 북한식 중산층을 견고하게 확장하고, 한국에 비해 상대적인 경제적 우위를 누렸던 시기를 북한 인민들에게는 위대한 시기로 기억되고 있는 바, 북한의 김정은 위원장은 장기 독재의 안정적 기반을 확보하기 위하여, 안보적으로는 핵무력 완성을 통한 안전보장을, 자체 관광 산업 등을 통한 경제개발 기반을 독자적으로 구축하고자 한다.[5]

문제는 지속적인 핵미사일 개발과 북미 협상의 실패로, 1991년 소비에트 연방 해체 이후 심각하게 증대된 중국에의 경제 의존도가 북한의 중국 경제적 식민지화에서 벗어나지 못하고 있다. 김정은 위원장은 중국에 대한 전체 무역 의존도의 95% 이상의 경제적 식민지를 극복하지 못하면 정치적 간섭으로 전이될 가능성에 대한 우려가 여전한 상황이고, 미국과의 협상 재개를 완전히 닫지 않기 위하여, 한반도 내에 핵무기의 군사적 사용 가능성에 집중하는 중단거리 미사일과 전술핵 실전 배치 등에 대하여 집중하는 모습을 보이고 있다. 김정은식 중산층 확대와 경제개발을 통해 장기 독재 지지 기반을 확보하는 동시에, 미국과의 핵을 포함한 협상을 통해 중국의 식민지화를 극복하려는 의지가 여전히 존재하는 상황에서, 미중 간의 신냉전 구도 강화와 한미일 안보협력 증대와 중국의 군사력 증대 및 대만 위기로 인한 동북아시아 위기 가능성이 높아진 상황이다.

북한이 제시했던 최종 비핵화 협상 대안은 영변 핵시설에 대한 대북 제재 등 일부 완화에 대한 하노이 협상 패키지가 마지막 제시안으로써, 2024년 대선을 앞두고, 북한은 핵미사일 능력 증대에 집중함으로써 한반도에서는 북핵 미사일 위협 증대와 이러한 위협에 대응하는 한미일 안보 협력 강화로 강대 강 구도가 장기화되고 있다.

---

[5] Youngjun Kim, *Origins of the North Korean Garrison State: The People's Army and the Korean War* (London: Routledge, 2017).

5. 종합 상황 평가

미중 간의 신냉전 구도는 중국의 공격적인 패권 확대 노선과 군사력 증대, 이에 강경하게 대응하려는 미국 민주당과 공화당 모두의 경쟁적인 강경 대중 정책 노선의 장기화 속에서, 동북아시아에서는 러시아 우크라이나 전쟁에 영향을 받은 대만 위기의 현실 가능성 증대로 한미일 대 북중러의 신냉전 군사대결 구도가 장기화될 것으로 전망된다. 이러한 상황은 한국 정부가 북한 문제에 단기적으로 어려운 구도인 동시에, 한국의 글로벌 중추 국가 역할에 대한 미국 등 가치 연대 국가들의 지원과 요청으로, 국제적인 위상 강화를 위한 기회의 장이 되고 있다. 북한의 김정은은 대북 제재에 중국과 러시아의 동참이 없는 상황에서, 핵무력 완성과 장기독재를 위한 경제개발의 병진노선을 지속적으로 추구하고 있으며, 2024년 대선을 대비하여 미국과 협상의 문을 완전히 닫는 대신 한반도 내에서 핵무기 사용 가능성을 높이는 중단거리 미사일 실험과 전술핵 실전 배치 등에 집중하면서, 한미일 안보협력에 대한 도발가능성을 높이며 위협을 증대하고 있다.

이러한 국제 상황 구도는 특히 미중 간 대만 등을 둘러싼 신냉전 구도는 중국의 외교안보노선과 미국 내 대중국 정책의 초당적인 노선의 장기화로 오래될 것으로 전망된다. 이러한 상황에서 미국 등 국제사회의 핵심 관심사는 북한 비핵화를 통한 한반도 평화가 아니라 중국에 대응하기 위한 가치 연대의 강화로, 한국 정부에게는 한반도 위기 상황의 장기화가 지속되는 동시에 신냉전 구도에서 한국 정부가 글로벌 위상 강화에 집중해야 하는 시기로 이는 위기이자 기회를 동시에 제공해주는 것으로 평가될 수 있다.

Ⅲ. 기존 북핵 해결 방안 진단

1. 문재인 정부 한반도 평화 프로세스 및 트럼프 행정부 대북 정책 진단

문재인 정부 시기 추진된 한반도 평화 프로세스는 처음으로 북미 정상 회담을 '운전자론' 역할로 견인해내고 2017년 한반도 핵전쟁 위기를 평화의 시기로 전환시키면서 판문점 회담, 평양 공동 선언, 남북 군사합의를 이끌어내는 등 김대중 정부 시기 6.15 정상회담과 페리 프로세스 이후로 국제사회의 기대 속에서 많은 것들을 성취하려고 했던 시기였다. 하노이 회담에서 북미 비핵화 협상이 결실을

거두지 못하고, 트럼프 행정부가 이어진 국내 정치 문제로 북미 협상을 2기로 연기하고 재선에 실패하면서, 북미 비핵화 협상은 중단되고, 남북 관계도 이러한 여파로 악화된 상태에서 정권이 교체되게 되었다.

한반도 평화 프로세스는 결과적으로 5년의 기간 동안 목표를 달성하지 못한 채로 종료되고, 정권 교체로 인하여 지속성을 담보하지 못한 상태에서, 미중 신냉전 구도는 러시아 우크라이나 전쟁 이후 더욱 심화 장기화되고 있다. 한반도 평화 프로세스는 문재인 정부와 김정은 위원장의 결단, 트럼프 대통령이라는 비전통적인 지도자의 결정 3개 요소가 진전시켰으나, 결과적으로 2017년 한반도 핵전쟁을 중단시킨 선에서 종료되게 되었다. 한반도 평화 프로세스는 한국과 미국의 많은 전문가들의 지지와 함께 비판을 많이 받은 상황에서 진행하게 되었다. 문제는 지속가능성 측면에서는 주한미군 철수나 유엔사 해체 가능성을 수용하면서 평화 협정을 해야 할 동기가 없던 미국 국무부, 국방부, 정보기관 등의 수용가능성 부족도 톱다운 보텀업 문제점으로 강력하게 지적되었다. 정치적 치적과 유산 등을 고려한 트럼프 대통령의 단독 추진 가능성은 프로세스를 끌고 가던 가장 중요한 요소였던 동시에, 이를 지지할 이유가 전혀 없었던 미국 국방부, 국무부, 정보기관 및 독재와 인권탄압 국가와 외교관계를 수립해야한다는 미국 정치권, 시민사회, 언론 등의 범 미국 여론에서도 한반도 평화만으로는 독재, 인권탄압을 수용해야할 동력으로는 부족했다.

이러한 점들까지는 고려할 수 없었던 프로세스는 남북관계가 자동차의 뒷바퀴로 북미관계 앞바퀴를 견인하고, 비핵화, 평화협정, 군비통제 3가지가 선순환을 일으켜 비핵화, 평화협정, 군비통제를 달성하려던 노력을 지속하였다. 그러나, 문제를 제기하는 시각에서 보면 이러한 노력은 평화협정으로 북한 핵을 사실상 당분간 수용하고, 북한의 독재와 인권탄압을 받아들이고, 미국에게 실질적인 국익이 거의 없는 등의 면에서 지속가능성 측면에서 여러 점이 개선되어야 할 방안으로 분석되었다.

2024년 트럼프 대통령의 재집권이 된다고 해도, 프로세스가 작동하던 시기보다 미중 신냉전이 격화되고, 미국 국내정치에서 반 트럼프 전선이 강화될 것으로 보여서, 한반도 평화 프로세스에 준하는 북미 협상의 재개 가능성을 높게 보기는 제한적인 상황이다. 한반도 평화 프로세스에서는 굿 이너프 딜(Good Enough Deal) 등 단계별 비핵화 방안 등이 추진되었으나, 한반도 평화 프로세스 2.0에서는 구체적인 방법론은 열어두더라도 미국이 동참해서 지속적으로 이를 추진할 미

국에게 실질적인 국익과 명분이 제공되어야 할 것이다.[6]

2. 이명박 및 박근혜 정부 및 오바마 행정부 전략적 인내 대북 정책 진단

이명박 및 박근혜 정부에서 추진된 비핵개방 3000과 한반도 신뢰 프로세스 및 오바마 행정부의 전략적 인내 정책은 김대중 노무현 정부에서 추진된 대북정책에도 불구하고, 북한 핵 문제는 해결되지 않고, 북한은 지속적으로 핵 개발에 집중하고 대북 제재로 인한 인민 생활의 고난에도 이를 포기하지 않는다는 문제 인식에서 시작되었다. 가장 큰 전제는 중국, 러시아까지 동참하는 국제 대북 제재가 강화되고, 중국의 대북 영향력을 통한다면, 북한은 붕괴되거나 제재로 인한 경제적 위기로 협상에 임할 수 밖에 없다는 전제 때문이었다. 특히 오바마 행정부 시기 북한의 붕괴는 시간문제일뿐 곧 발생할 것으로 정보기관들의 보고들이 보편화되면서, 북한붕괴론은 전략적 인내 정책의 근간을 이루었다. 문제는 1990년대 대기근을 극복한 북한이 대북 경제제재만으로는 붕괴하지도 민란과 대규모 폭동이 발생하지도 않았다는 것이다. 이 당시 북한 붕괴는 한국 정부에서도 기정 사실화 되면서 한미 연합 훈련의 대부분은 북한 위기 발생 시 중국 개입 등에 대한 연습으로 북한 붕괴를 기정 사실화한 대북 정책, 군사 훈련, 학술 연구, 통일 정책 등이 추진되었다. 북한 붕괴론은 김정일 사망 시 김정은 집권 초기 김정은이 권력 장악에 실패할 것이라는 추정으로 이어지면서, 김씨 왕조 정권 붕괴론으로 이어져갔다. 이러한 북한 붕괴론은 김일성 사망 시와 1990년대 북한의 대기근 당시에도 강력하게 대두되었었다.

문제는 매번 북한 붕괴론에 대한 수많은 정부, 학계의 데이터들과 논거들은 여과없이 정책 형성으로 수용되어, 북한 붕괴를 전제로 한 대북 협상, 대북 제재 등이 지속되었고, 북한은 붕괴없이 지속적으로 핵 미사일 개발에 집중해왔다. 대북 제재 만능주의의 대가는 북한의 핵미사일 능력 증대로 인한 한반도 위기 증대였고, 이에 대한 정책적 반성으로 문재인 정부의 한반도 평화 프로세스가 추진되었으나, 이 또한 여러 가지 원인으로 현재 성과없이 정권이 교체되었다. 북한 붕괴론과 제재 만능주의를 근거로 입안된 오바마 행정부의 전략적 인내와 이명박 및 박근혜 정부의 대북정책은 북한의 핵미사일 능력 증대로 인한 한반도 위기 증대를 남겨두

---

6 김영준, “대한민국의 외교전략과 한반도 평화 프로세스 2.0,” 이종인 외, 『휴머노믹스: 사람 중심 정책, 대한민국을 말하다』 (서울: 서울셀렉션, 2021).

었고, 이는 김대중, 노무현 및 문재인 정부의 대북 정책으로 기대했던 성과를 거두지 못한 것과 동일한 결과를 남겨주었다.

3. 종합 진단

김대중, 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 정부와 클린턴, 부시, 오바마, 트럼프 행정부는 한국과 미국 행정부가 교차하면서 대북 정책의 정책 하모니가 극대화되거나 되지 못한 경우들이 혼재하였고, 각 대북 정책이 추구하고자 했던 성과들을 정권 말기에 거두지 못한 경우가 대부분이었다. 이는 모든 대북 정책이 잘못되었다기보다, 올바른 상황과 정책 진단, 상황 평가가 이루어지지 못하였거나, 미국, 한국, 북한 모두 수혜자가 되는 방안이 아닌 특정 국가 즉 한국, 북한 혹은 북한, 미국 혹은 한국, 미국만 수혜국이 되거나, 지속되지 못하는 방안들이었다. 혹은 국제환경과 한반도가 무관하지 않은데 별개로 진행되었거나 등의 상황적 제한 상황들이 있었다. 이는 정책 추진자 모두 한반도의 안보와 평화 동시에 한미 동맹과 동북아시아의 안정과 평화 등 여러 다른 정책 추진 상황에서 복잡한 퍼즐을 모두 맞추기 어려운 상황이었던 것으로 평가된다.

한국이 한반도 문제에 주도가 되어야 한다는 페리 프로세스 2.0 등의 추진 전략도 사실 미국이 국제상황과 함께 동시에 국익과 명분이 보장되어야 하는 상황에서 추진이 가능하다는 점에서, 한국과 북한은 당분간 동시에 존재한다는 측면에서 한반도 문제 해결은 북한의 핵개발 상황에서 30년째 유사한 수레바퀴를 돌면서 고착화되고 있다. 현재의 국제상황에서 한국과 미국, 북한의 주요 당사자 등이 큰 손실없이 합의할 수 있는 한반도 문제 해결 방안을 핵 문제 해결과 함께 추진되어야 한다는 점에서 새롭지만 3국 모두가 수혜자가 되는 실용적이고 현실적인 방안을 검토할 필요가 있다.

Ⅳ. 한반도형 핵 군비통제 방안

1. 한반도형 핵 군비통제 방안

핵 군비통제 혹은 핵 군축은 공식적인 핵 보유국 간, 역사적으로 미국과 소련 간 양자 협상으로 수평적 핵확산은 물론 인류가 핵전쟁으로 공멸할 수 있는 수직적

핵확산을 양자 간 검증을 통하여 방지함으로써, 전략적 안정성을 유지하고 평화로운 세계를 보장하기 위한 것이다. 이런 면에서 전통적으로 핵 군비통제는 공식적인 핵 보유국 간 사실상 미국과 러시아 (이전 소련) 간에서만 실시되었던 검증 기반 방안이다. 재래식 군비통제 방안이야 유럽의 OSCE나 여러 국가들이 양자 간 다자간 최근의 남북 군사 합의는 신뢰구축 및 운용적 군비통제 중심으로 추진된 사례들이 있는 반면에, 비공식적인 핵무장국에게 핵군비통제 등의 개념과 용어를 썼던 사례는 부재하였다. 공식적으로 NPT 체제에서 핵보유국은 미국, 러시아, 중국, 영국, 프랑스이고, 공식적인 핵보유국은 아니지만 실질적으로 비공식적인 핵 보유를 한 국가는 인도, 파키스탄, 이스라엘, 북한으로 평가되고 있으며, 이들 국가를 핵보유국으로 인정할 수 없기 때문에 북한 등을 핵 무장국으로 분류해야하는지 등에 대한 학계의 논의는 존재하여왔다. 공식적인 핵보유국 지위를 부여할 수 없지만, 실질적으로 핵탄두를 갖고 있는 국가들은 이스라엘의 경우 핵 보유를 공식적으로는 인정하고 있지 않는 등 국가별로 상이한 상황에 놓여져 있다.

정책적으로 북한에 관한 핵 군비통제에 대한 언급은 바이든 행정부의 보니 젠킨스 국무부 군축 및 국제안보 차관보가 (Bonnie D Jenkins, Under Secretary for Arms Control and International Security at the U.S. State Department) 2022 워싱턴 D.C.의 카네기 국제평화기금에서 개최된 연례 핵정책 회의에서 북한이 핵 군비통제 방안으로 요청한다면 대화에 응할 것이라고 언급한 이례로 정책 커뮤니티에서 화제가 되었다.

> "만약 북한이 대화를 요청한다면...군비통제 방식은 언제나 양 국이 앉아서 대화를 할 수 있는 방안이 될 수 있다. 전통적인 군비통제 협약과 모든 다른 종류의 모든 방식을 위기 감소 방안으로 검토할 수 있다.. 우리는 아무런 선제 조건 없이 대화할 준비가 되어있다....김정은 위원장이 전화 수화기를 들고 군비통제 방식으로 협상하자고 한다면, 우리는 거부하지 않을 것이다. 우리는 모든 방안에 대하여 열려있다."[7]

---

[7] CNN, "US Offical's suggestion of 'arms-control talks with North Korea raises eysbrows'," October 29, 2022. 〈https://edition.cnn.com/2022/10/29/asia/us-north-korea-nuclear-policy-unchanged-intl-hnk/index.html〉 (검색일: 2023.4.28.); "If they would have a conversation with us...arms control can always be an option if you have two willing countries willing to sit down at the table and talk....And not just arms control, but risk reduction - everything that leads up to a traditional arms-control treaty and all the different aspects of arms control that we can have with them. We've made it very clear to the DPRK ...that we're ready to talk to them - we have no pre-conditions...If he (Kim Jung Un) picked up the phone and said, 'I want to talk about arms control' we're not going

이러한 젠킨스 차관보의 발언이 확산되자, 미국 정부는 비핵화를 위해서 군비통제 방안이 아닌 완전한 비핵화를 위한 대화의 문은 늘 열려있다는 것으로 대변인실에서 정리를 했으나, 이러한 젠킨스 차관보의 발언이 그냥 나온 것은 아니었다. 문재인-트럼프 행정부 시기 하노이 회담 협상 실패 이후 전문가 그룹을 통해 처음 제안되었다. 카네기 국제 평화 기금 (Carnegie Endowment for International Peace)의 국제적인 비확산 핵 정책 전문가 Toby Dalton과 김영준 국방대학교 교수는 "Negotiating Nuclear Arms Control with North Kora: Why and How?"란 논문에서 최초로 북한과 핵군비통제 협상을 제안하였고, 이는 북한의 핵보유 인정이 아니라 현실적으로 궁극적으로는 CVID와 동일한 핵무기를 Zero화 목표를 달성하면서, 비핵화 협상 고착 상태를 해결할 방안으로 제시되었다.[8]

당시 2021년에는 북한 핵에 대하여 터부시되던 핵군비통제란 용어를 최초로 사용하면서 정책 커뮤니티에 많은 파장을 불러일으킨 연구였으나, 이후 많은 후속 연구들과 전문가들의 제안들이 이어지게 되었다. 예를 들어, 이러한 핵군비통제 방안을 재래식 군비통제와 연계해서 발전시킬 방안으로 추가연구인 "Korean Peninsula Conventional and Nuclear Arms Control Linkages"도 진행되었다.[9] 김영준은 북한의 비핵화가 다른 기존의 비핵화 사례들 특히 자주 비교되고 인용되어 온 구소련 3국의 비핵화 사례와 차이점을 명확히 분석하면서, 북한에 대한 비핵화 방안은 반드시 기존의 사례들과 유사성과 차이점을 감안하여, 한반도형 비핵화를 이루어야한다고 제안하면서, 핵군비통제 방안으로 단계별 비핵화를 제안하였다.[10]

비확산으로 세계적으로 권위있는 미국 싱크탱크 국제 평화 기금 재단의 앤킷 팬다(Ankit Panda)는 토비 달튼(Toby Dalton)과 "U.S. Policy should reflect its own quiet acceptance of a nuclear North Korea" 글에서 북한이 핵을

---

to say no. I think, if anything, we would want to explore what that means."; 홍민 외, 『북한의 대북적대정책철회론과 대북안전보장방안』 (서울: 통일연구원, 2023), p. 111.

8 Toby Dalton and Youngjun Kim, "Negotiating Nuclear Arms Control with North Korea: Why and How?" *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 33, no. 1 (March, 2021), pp. 1~21.

9 Jina Kim, Toby Dalton and Youngjun Kim, "Korean Peninsula Conventional and Nuclear Arms Control Linkage," *2021 International Joint Research Project* (Seoul: Research Institute of National Security Affairs of the Korea National Defense University, 2021), pp. 1~46.

10 김영준, "왜 북한은 우크라이나랑 다른가? : 우크라이나 핵 폐기 과정 분석과 북한식 CTR 모델 연구" 『세계지역연구논총』, 제37권 4호 (2019), pp. 67~93.

갖고 있다는 현실적인 문제부터 받아들이고 정책 입안이 되어야 된다고 주장했다. 몬터레이 국제 비확산 연구소의 제프리 루이스(Jeffery Lewis)는 북한이 핵을 실질적으로 보유한 것에서부터 비핵화 정책이 수립되어야 한다고 뉴욕 타임즈 사설에서 주장했다.[11]

이들은 북한의 핵을 인정하지 않고 수립된 CVID, FFVD 등의 기존 정책들은 All or Nothing이라는 모아니면 도의 비핵화 협상 접근법으로 중간 단계를 인정하지 않고, 리비아, 구소련 3국 혹은 이란의 JPCOA식 협상 모델만을 추구한 점을 지적하고 있다. 리비아는 핵을 개발하지 못한 상태에서 석유 수출 의존율이 절대적으로 높았던 리비아가 핵시설을 제거하는 데 합의한 것이고, 구소련 3국은 개발하는 비용이 전혀 없이 물려받은 핵무기를 부다페스트 협상을 통해 자유시장경제 협상 편입하던 시기에 경제적 보상으로 핵을 러시아에 이전한 사례이고, 이란 또한 핵 무기 개발이 되지않은 상태에서 석유 수출 의존도가 절대적으로 높은 이란이 국내정치의 유화파 집권으로 오바마 행정부와 다자 협상 형태로 체결한 것이었다. 모두 북한이 오랫동안 제재를 버티어가면서 실제 핵탄두와 ICBM 등을 개발한 상황에 비해서 개발하지도 못했거나 비용이 높지 않은 국가들과의 비교였고, 더욱이 북한은 중국이라는 안보 경제적 연대 국가도 지정학적으로 가까운 상태에서 당장 핵을 포기해야할 시급성도 적은 국가였기 때문에, All or Nothing으로 모든 것을 포기하면 경제적 보상을 대가로 준다는 방식은 한꺼번에 모든 것을 포기할 수 없는 북한이 수용하기 어려운 협상인 동시에, 북한의 군부대에 IAEA 국제검증시찰단을 위기 시 대비 공개할 수 없는 북한 상황의 특수성에 대한 고려 없이 진행된 점을 지적한 것이다. 이러한 사실상 단계별 비핵화 협상 즉 일괄 약속 후 단계별 진행이 아닌 단계별 약속과 검증 및 보상인 방식은 정책 커뮤니티 내에서 북한의 핵보유를 인정해주는 북한이 원하는 살라미 협상이라는 비판속에 수용되지 못하고 CVID, FFVD 등의 단일 협상 방안만 유지되어오고 있었다.

CSIS에서 오랫동안 핵전문가 그룹인 PONI, Project on Nuclear Issue를 이끌어오고, 최근 Nuclear Threat Initiative의 핵물질 담당 부회장으로 옮긴 Eric Brewer 전 백악관 핵확산 담당관은 저널에서 ICBM 등 단계별 비핵화 협상의 현실적인 방안을 논문 "It is Time for a Realistic Bargain with North Korea:

---

[11] Jeffrey Leiws, "It's Time to Accept That North Korea Has Nuclear Weapons," *The New York Times*, October 13, 2022. 〈https://www.nytimes.com/2022/10/13/opinion/international-world/north-korea-us-nuclear.html 〉 (검색일: 2023.4.28.).

Denuclearization is Probably Out of Reach for Now – but It Might be Possible to Reduce the Nuclear Threat"에서 제시하기도 하였다.[12] CSIS에서 비확산 정책 전문가로 오래 근무하고 조지 워싱턴대로 이전한 샤론 스쿼소니(Sharon Squassoin) 교수는 "Denuclearization of the Korean Peninsula: An Arms Control Framework"와 외교부 비확산 원자력 저널에 기고한 "한반도, 비핵화할 것인가 다시 핵무장 할 것인가? Renuclearization or Denuclearization of the Korean Peninsula?"에서 군비통제 방안은 비핵화 포기가 아니라 전통적인 군비통제 접근 방식을 핵전쟁예방-핵/재래식 전력에 대한 안정성 향상-군비통제 조약 확대-북한 핵미사일 능력 제거 등의 군비통제적 단계방안을 제시하면서, 장기적이고 현실적인 방안을 고려하자고 주장하였다.[13]

이러한 연구들은 단순한 단계별 비핵화 협상 방안을 넘어서 한반도 평화 협정 등의 근본적인 해결 방안과 연계되어야 한다는 연구들이 제시되었다. 오바마 행정부 시기 국방장관실에서 근무하고 미국 평화연구소에 있는 프랭크 엄 연구원(Frank Aum)은 현재 미국 국무부에서 미국 의회 담당으로 근무하는 퀸시연구소의 제시카 리 연구원(Jessica J. Lee)과 한반도 비핵화는 억제와 평화를 연계한 방안으로 종합적인 로드맵으로 한반도 평화 증진으로 진행되어야 한다고 주장하였다.[14]

오바마 행정부 국방장관실에 근무한 밴 잭슨 (Van Jackson) 교수는 "Risk Realism: The Arms Control Endgame for North Korean Policy" Center for New American Security 보고서에서 북한 비핵화는 미국의 군구조 개혁으로 인한 지상군 감축과 연계해서 획기적으로 진행될 수 있다는 군비통제 방안을 제시하였다.[15] 이렇듯 하노이 비핵화 회담 실패 이후 학계 전문가 그룹을 중심으

---

[12] Eric Brewer and Sue Mi Terry, "It Is Time for a Realistic Bargain With North Korea: Denuclearization Is Probably Out of Reach for Now - but It Might Be Possible to Reduce the Nuclear Threat," *Foreign Affairs*. March 25, 2021. 〈https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2021-03-25/it-time-realistic-bargain-north-korea〉 (검색일: 2023.4.28.).

[13] Sharon Squassoni, *Denuclearization of the Korean Peninsula: An Arms Control Framework,* November 18, 2022; Sharon Squassoni, "한반도, 비핵화할 것인가 다시 핵무장할 것인가?" 『한국비확산원자력저널』, 13호 (2023년 1월) pp. 74~93.

[14] Frank Aum and Jessica J. Lee, "Beyond Deterrence: A Peace Game Exercise for the Korean Peninsula," *Quincy Brief,* No. 20. February 14, 2022. 〈https://quincyinst.org/report/beyond-deterrence-a-peace-game-exercise-for-the-korean-peninsula/〉 (검색일: 2023.4.28.).

[15] Van Jackson, "Risk Realism: The Arms Control Endgame for North Korea Policy," *Cen*

로 일괄 협상과 단계별 추진이 아닌 단계별 협상, 실시 이후 보상 그리고 다음 단계 추진을 북한과 한국/미국 양자 간 상호 위협을 감소시키는 군비 통제 방안으로 추진되어야 한다고 주장하였고, 이러한 다양한 주장들이 현재 미국 정책 커뮤니티에서는 30년의 북핵 위기를 극복할 대안으로 주류의 위치를 점유해가고 있다.

이러한 핵 군비통제 방안들은 한반도 평화체제, 억제, 안보, 재래식 군비통제 등과 연계되어 단계별로 현실적으로 추진되어야 한다는 방법론이란 면에서 기존의 All or Nothing 접근 방식을 넘어서 미국의 주류 정책 커뮤니티에서 비확산 핵정책 전문가들의 주류 담론으로 자리잡는 방안으로 평가된다. 이러한 군비통제 방안이 30년 넘는 북핵 위기의 CVID, FFVD 방안의 미국과 한국 정부의 공식 정책을 대체하기 위해서는 한국과 미국이 이러한 군비통제 방안을 통하여 한반도 평화라는 이상주의적인 목표 대신 북핵 관리 비용을 감소시키고, 한미일 안보협력의 핵심축을 중국, 러시아 등의 가치 동맹에 대응하는 집중하는 효과를 집중할 수 있고, 중장기적으로 북한을 중국에 대응하는 글로벌 연대에 편입시키는 승수 효과를 기대할 수 있다는 점을 추가할 필요가 있다.

2. 한미일 연대 강화와 한국의 글로벌 중추 국가 위상 강화를 위한 핵 군비통제 방안

가. 한반도 위기 감소

현실적인 핵군비통제 방안이 중장기적으로 북한 대 한국/미국 간 협정이 이루어지고, 단계별로 추진, 검증, 보상 방안이 추진되면 한 단계가 성공적으로 추진될 때마다 참여국 간에 신뢰구축이 점진적으로 구축되는 동시에, 북한의 핵미사일 위협으로 인한 한반도 위기 가능성이 줄어든다. 핵군비통제 방안의 구체적인 단계와 보상 조치 등은 많은 전문가들이 제안한 방안들을 유동적으로 고려해서, 북한과 미국 (한국 참여) 간에 단계별로 약속되고 단계별로 추진될 수 있다.

미래핵-현재핵-과거핵 순으로 즉 현재 북한이 체제 안전 보장의 최후의 보험으로 보유하고 있는 과거핵을 가장 마지막으로 단계별로 줄이는 방안이 유력할 것이며, 현재 북한의 핵미사일 능력 상태에서 중지시키고, 미래핵을 위한 핵시설과 핵물질을 제거하는 등의 조치가 이루어지고, 이에 상응하는 이미 무력화된 대북 경

---

ter for New American Security, September 24, 2019. 〈https://www.cnas.org/publications/reports/risk-realism〉 (검색일: 2023.4.28.).

제 제재의 일부와 재래식 군비통제 중 운용적 군비통제와 신뢰구축조치를 이루고, 양자가 동의 시 종전선언 등이 추진될 수 있다. 과거핵에 도달하는 시기에 북미 관계 정상화와 평양과 워싱턴 D.C.에 양국 대사관이 열리고, 북한과 미국의 인사들이 교류하는 단계가 최종 상태가 될 것이다.

이러한 과정은 구소련 3국의 경우도 30년이 넘게 걸렸기 때문에 북한의 경우 최소 30년 길게는 한 세기가 지나면서 확정되어 갈 수도 있다. 기나긴 시간에도 불구하고 효과는 작지 않다. 대만 위기, 중국의 군사력 팽창 등 동북아시아 불안정성이 높아지는 상황에서 북한발 위기 가능성이 높아지지 않고, 북한의 핵미사일 능력 증대가 멈추면서, 소통이 시작되는 한반도 위기 감소 상황 자체는 매우 유의미하다.

나. 한미일(인도 태평양)-NATO 가치 연대의 대중국 정책 집중 효과

이러한 핵군비통제적 방안이 체결되고 초창기 진입만 하더라도, 한국과 북한의 전쟁 가능성 감소로 인한 양국의 이익을 넘어서, 한국이 추구하는 글로벌 중추 국가 역할 즉 국제적 위상 강화에 집중할 수 있는 국력의 집중화가 가능하다. 미국도 중국에 집중할 수 있는 한미일 안보 군사 협력 강화 이에 더하여 호주, 뉴질랜드, 필리핀 등 대중 견제를 위한 인도 태평양 연대가 강화되고, 이를 이을 NATO의 연대 강화가 북한의 반발이나 북중 간 연대 강화에 대한 비용 없이 확장될 수 있다.

한국의 글로벌 중추 국가 역할과 한미 글로벌 포괄적 동맹 기여를 위하여 한국에게 가장 부담스러운 안보 위기가 북한의 격한 반발과 이로 인한 의도하든 우연에 의한 무력 충돌과 이의 확대이다. 한반도 리스크가 커지는 상황을 북한과의 소통 없이 지속적으로 한미일 안보협력, 미국과 함께 기획하는 글로벌 중추 국가 역할에 일방적으로 기여하기 어렵다. 미국 입장에서도 북한의 격할 반발로 인한 한반도발 무력 충돌의 확대, 더 나아가 북한이 중국-러시아 군사협력에 참여하여 북한 지역에 중국군과 러시아의 핵미사일 등이 배치되는 상황 등이 미국에게는 7차 핵실험보다 수백 배 위험한 위기 상황이다. 북중러 군사 연대 강화와 북한발 무력 충돌로 대만 등 중국 문제에 인도 태평양 국가들의 연대를 집중하지 못한다면, 대만과 북한의 양 대 전선, 대만 위기 시 북한의 중국 지원 등을 고려하는 미국 입장에서는 매우 부담스러운 상황이다.

북한과는 대화를 재개하여 신뢰를 장기적으로 구축하면서, 북한발 무력 충돌이

라 중러 군사 협력에 북한의 동참가능성을 줄이는, 북한과 어떤 형태로서든 핵군비통제 첫 발을 내딛는 것은 작은 적을 관리하고, 큰 적인 중국에 대응하는 글로벌 가치 연대의 효과를 극대화하고 단일전선을 만드는 가장 최소비용의 전략이다. 핵군비통제 협상으로 미국이 잃는 실익은 전혀 없고, 한국은 비핵화 협상 실현 장기화라는 부담을 얻는 대신 미국과 글로벌 중추 국가 역할을 북한발 리스크 없이 추진할 수 있는 큰 이득을 얻게 된다. 북한발 리스크를 줄이고, 대중국 정책에 집중할 수 있는 핵군비통제의 현실적인 실익은 매우 크며, 북한의 중국 러시아 군사협력 비용까지 고려한다면 더욱 실익이 크다고 평가할 수 있다.

다. 대중국 견제 연대에 북한 편입 전략

중장기적으로 북한이 중국이나 한국, 미국 편이 아닌 회색지대로 남는 것만으로도 미국과 한국에 주는 실익은 엄청나다. 더욱이 북한이 핵군비통제 협상으로 인하여 체제 안전 보장을 점차적으로 얻어가면서, 경제 개발을 위한 대북제재의 일부가 해제되는 과정이면, 북한이 최우선 목표인 중국의 경제적 식민지화에서 벗어나 북한의 자주 경제 개발을 할 수 있는 매우 소중한 기회이다. 이러한 북한의 중국 식민지화 탈피 전략은 자연스럽게 북한이 중국으로부터 정치 경제 심리적인 독립을 통해 회색지대로 정착하게 되고, 장기적으로는 독재체제 안전보장과 북미관계 정상화를 통해, 북한도 두려워하는 중국의 군사적 경제적 팽창에 전략적 균형성을 맞추는 한 국가로 반 중국 연대에 베트남처럼 동참될 수 있을 가능성이 높아진다.

북한이 중국과 전쟁을 하는 것은 아니지만, 중국의 정치 경제적 영향력을 벗어나는 것이 1991년 이후 북한의 최대 국가 목표였다는 점에서 북한이 중국으로부터 정치 경제 외교적으로 주체적으로 독립하고, 회색지대를 거쳐, 패권 국가인 중국에 전략적 균형을 맞추는 한 축으로 한미가 주도하고 견인하는 글로벌 연대의 한 축으로 지정학적 기여를 할 수 있는 가능성도 장기적으로 열려있다. 물론 자유민주주의, 자유시장경제, 인권 등 많은 문제는 산적해 있지만, 중동의 모든 독재국가들이 지정학적 경제적 이익을 바탕으로 미국과 연대를 오랫동안 맺어오고 있으며, 이들의 왕정 독재 체제는 견고하게 유지되고 있다는 점에서 국제정치에서 영원한 적도 영원한 친구도 없으며, 각 국은 철저하게 현실적인 입장에서 지역 패권적인 국가를 견제하고 전략적 안정성을 유지하려는 미국의 세계전략과 각 국의 노력이 조화를 이루어오고 있다.

이러한 전략의 실현 가능성은 단순한 예측이 아니라 오랫동안 저명한 전문가들이 북한과 중국 관계의 특수성에 대한 연구를 통하여, 북한과 중국의 디컬플링(Decoupling Strategy) 전략은 실행가능하며, 북한은 대안이 없어 중국에 군사 경제적으로 의존할 수 밖에 없지만, 대안이 마련된다면 주체 사상을 실현하기 위하여 자립 경제를 위한 중국으로부터의 정치 경제 심리적 독립을 추구하려는 가능성이 강한 것으로 논증되고 있다.[16] 1956년 종파 사건 이후 중국의용군(Chinese Volunteer Forces) 철수 이후 북중 간 군사연합 훈련이 아닌 중국이 반대하는 핵무기를 통한 주체 사상 확립에 전념하면서 1990년대 대기근을 이겨낸 북한의 행동이 대중국 의존을 경제로만 한정하고 안보적 독립을 지키려는 인증이라고 볼 수 있으며, 무역 의존의 95% 이상을 중국에 기대는 현 상황을 극복하려는 것은 젊은 지도자인 김정은 위원장의 장기 전략에서 핵심이다는 점에서, 중국과 북한의 관계는 불변의 상수가 아니라 한미의 전략과 노력에 따라 변동 가능한 변수임을 확인할 수 있다.

V. 결론

북핵 위기 30년 이상 한국과 미국의 행정부는 교체되면서 다양한 해법으로 문제를 해결하려고 하였다. 미국의 진보 보수 정부, 한국의 진보 보수 정부, 각 정부의

---

[16] Youngjun Kim, *Origins of the North Korean Garrison State: The People's Army and the Korean War* (London: Routledge, 2017); Youngjun Kim, "Why Did Stalin Not Support a Quick Victory for the Korean People's Army? Stalin's Unspoken Global Security Strategy for the Korean War" *The Korean Journal of International Studies,* vol. 17, no. 1 (April 2019), pp. 79~102.; Kim Donggil, "Stalin's Korean U-Turn: The USSR's Evolving Security Strategy and the Origins of the Korean War" *Seoul Journal of Korean Studies,* vol. 24, no. 1 (June 2011), pp. 89~114.; Kathryn Weathersby and Kang Gyu-hyong, "Puk-Chung-So Samgakkwan'gyega 6.25 Chonjaeng Kwajonggwa Chonhu Puk'anoegyo Haengt'aee Mich'in Yonghyang: Kimirhaejemunsorul Chungshimuro (Influence of Triangle Relations among North Korea, China and the Soviet Union and the Korean War on North Korean Foreign Policy: Based on Declassified Documents." *Chongshin Munhwa Yon'gu(Studies on Spiritual Culture),* vol. 33, no. 3 (2010), pp. 117~142. Shen Zhihua and Li Danhui, *After Leaning to One Side: China and Its Allies in the Cold War* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2011); Shen Zhihua and Xia Yafeng, *Mao and the Sino-Soviet Partnership, 1945-1959* (Washington DC: Lexington Books, 2015); Shen Zhihua and Xia Yafeng, *A Misunderstood Friendship: Mao Zedong, Kim Il-sung, and Sino-North Korean Relations, 1949-1976* (New York: Columbia University Press, 2020).

세계관과 철학, 처한 국내외 정치 상황 속에서 때로는 일시적인 성과도 때로는 무관심으로 북핵 위기와 함께 해왔다. 한반도 문제의 중심은 한국인들이기 때문에 북핵 위기가 다시 고조되는 상황은 전쟁의 위기 가능성과 아무것도 해결할 수 없다는 무기력을 유산으로 남겨주었다. 북한은 여전히 핵미사일 능력 증대에 집중하면서 한반도 핵전쟁 위기를 고조시키고 있으며, 이에 대한 억제 방안으로 한미 연합훈련과 한미일 안보 협력의 필요성은 높아지고 있다.

한반도의 평화와 안보 모두 성취해야 할 목표인 동시에 국제 상황은 러시아 우크라이나 전쟁과 미중 전략 경쟁의 심화로 신냉전의 장기화에 들어서고 있다. 대만 등 동북아시아발 신냉전 무력 충돌 위기는 매우 높아지고 있으며, 미국은 중국의 패권 국가 지위 확대로 민주당이든 공화당이든 대중국 정책은 강경하게 장기화될 것으로 전망되고 있다. 이러한 위기가 기회가 될 수 있도록 한국은 글로벌 중추 국가의 위상 강화를 위하여 한미 동맹이 글로벌 포괄적 전략 동맹이 된 것과 맞추어, 북한 문제만 항상 이야기하던 것에서, 이제는 자유민주주의, 시장경제, 인권 등 1945년 이후 자유주의 국제질서의 가장 큰 수혜자에서 이제는 질서의 수호자의 리더 국가로 중국, 러시아 등의 권위주의 수정주의 국가들에게서 미국과 인도태평양, 유럽의 NATO 국가들과 한민족 역사상 처음으로 세계 질서의 리더국으로 역할을 요청받고 있다. 대만 위기와 끼인 국가로써 우리가 신냉전의 최전선이 될 것이라는 위기만 보일 수 있지만, 역으로 위기는 기회라는 측면에서, 자유주의 국제질서 체제를 수호하는 리더국가로 미국, 일본, 호주, 영국, 프랑스, 독일, 캐나다, 이탈리아 등 주요 국가들과 글로벌 중추 국가의 역할을 다한다면 이는 매우 중요한 기회가 될 수 있다.

이를 위하여 북한 리스크 관리는 한국과 미국에게 필수적이며, 방법론으로써 한반도형 핵군비통제 방안은 매우 현실적이고 회피할 수 없는 합리적인 방안이 될 것이다. 미국과 자유주의 국제질서 수호를 위한 북한 리스크 관리를 위한 핵군비통제 방안은 한미가 진지하게 검토하고 시행하여, 대중국 정책에 집중할 수 있는 기회로 삼아야 할 것이다. 본 논문에서 공식으로 제안한 한반도형 핵군비통제 방안은 북한 핵을 포기하지도, 수용하지도 않는, 중장기적으로 북한 위협을 제거하고, 북한 리스크 없이 대중국 정책에 집중하여, 글로벌 중추 국가로써 위상과 미국의 대전략에 부응하는 실용적인 접근법이 될 것이다.

■ 제출: 5월 7일 ■ 심사: 5월 26일 ■ 채택: 5월 30일

참고문헌

1. 단행본

이종인 외. 『휴머노믹스: 사람 중심 정책, 대한민국을 말하다』. 서울: 서울셀렉션. 2021.

홍민 · 이재영 · 황수환 · 김영준 · 정욱식. 『북한의 대북적대정책철회론과 대북안전보장방안』. 서울: 통일연구원, 2023.

Colby, Elderidge A. *The Strategy of Denial: American Defense in an Age of Great Power Conflict*. New Have, CT: Yale University Press. 2021.

Kim, Youngjun. *Origins of the North Korean Garrison State: The People's Army and the Korean War.* London: Routledge. 2017.

Shen, Zhihua. Mao. *Stalin and the Korean War: Trilateral Communist Relations in the 1950s* .London: Routledge, 2012.

Shen, Zhihua. and Li. Danhui. *After Leaning to One Side: China and Its Allies in the Cold War*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2011.

Shen, Zhihua. and Xia. Yafeng. *Mao and the Sino-Soviet Partnership,* 1945-1959. Washington DC: Lexington Books, 2015.

Shen, Zhihua. and Xia.Yafeng. *A Misunderstood Friendship: Mao Zedong, Kim Il-sung, and Sino-North Korean Relations, 1949-1976*. New York: Columbia University Press, 2020.

Shin, David. *Rationality in the North Korean Regime: Understanding the Kim's Strategy of Provocation*. New York: Lexington, 2020.

2. 논문

김영준. "왜 북한은 우크라이나랑 다른가?: 우크라이나 핵 폐기 과정 분석과 북한식 CTR 모델 연구." 『세계지역연구논총』. 제37권 4호, 2019.

Squassoni, Sharon. "한반도, 비핵화할 것인가 다시 핵무장할 것인가?" 『한국비확산원자력저널』 13호. 2023년 1월.

Brewer, Eric and Terry. Sue Mi. "It Is Time for a Realistic Bargain With North Korea : Denuclearization Is Probably Out of Reach for Now - but It Might Be Possible to Reduce the Nuclear Threat." *Foreign Affairs*. March 25, 2021.

Campbell, Kurt M. and Ratner. Ely. "The China Reckoning: How Bejing Defied American Expectations." *Foreign Affairs*. vol. 97, no. 2. March/April 2018.

Dalton, Toby and Kim. Youngjun. "Negotiating Nuclear Arms Control with North Korea: Why and How?" *The Korean Journal of Defense Analysis* vol. 33, no. 1. March, 2021.

Kim, Donggil. "Stalin's Korean U-Turn: The USSR's Evolving Security Strategy and the Origins of the Korean War." *Seoul Journal of Korean Studies.* vol. 24, no. 1, June 2011.

Kim, Youngjun. "Why did Stalin not support a Quick Victory for the Korean People's Army? Stalin's Unspoken Global Security Strategy for the Korean War" *The Korean Journal of International Studies.* vol. 17, no. 1, April 2019.

Weathersby, Kathryn. and Gyu-hyong. Kang. "Puk-Chung-So Samgakkwan'gyega 6.25 Chonjaeng Kwajonggwa Chonhu Puk'anoegyo Haengt'aee Mich'in Yonghyang: Kimirhaejemunsorul Chungshimuro (Influence of Triangle Relations among North Korea, China and the Soviet Union and the Korean War on North Korean Foreign Policy: Based on Declassified Documents." *Chongshin Munhwa Yon'gu (Studies on Spiritual Culture).* vol. 33, no. 3, 2010.

3. 기타 자료

The New York Post.
The New York Times.

Center for New American Security 〈www.cnas.org〉.
CNN 〈www.edition.cnn.com〉.
Foreign Policy 〈www.foreignpolicy.com〉.
National Public Radio 〈www.npr.org〉.
The Hill 〈www.thehill.com〉.
The Hudson Institute 〈www.hudson.org〉.
The National Interest 〈www.nationalinterest.org〉.

Aum, Frank and Lee. Jessica J. "Beyond Deterrence: A Peace Game Exercise for the Korean Peninsula." *Quincy Brief.* No. 20. February 14, 2022.

Jackson, Van. "Risk Realism: The Arms Control Endgame for North Korea Policy." September 24, 2019. Center for New American Security.

Kim, Jina, Dalton, Tody and Kim, Youngjun. "Korean Peninsula Conventional and Nuclear Arms Control Linkage." *2021 International Joint Research Project.* Seoul: Research Institute of National Security Affairs of the Korea National Defense University, 2021.

Kim, Youngjun. “North Korea’s Relations with China and Russia in the Security Realm” in Choo. Jaewoo. Kim. Youngjun., Lukin. Artyom. And Wishnick. Elizabeth. The China-Russia Entente and the Korean Peninsula. NBR Special Reportno. 78. March 29, 2019. The National Bureau of Asian Research.

Abstract

North Korea Nuclear Reality and Nuclear Arms Control

Kim, Youngjun

Nuclear Arms Control is a taboo in a policy community for North Korea nuclear issue. However, nuclear arms control measure does mean neither an acceptance of North Korea as a Nuclear State nor giving up of denuclearization of North Korea. Nuclear Arms Control is a realistic approach that is only acceptable measure to all participated states – the U.S., the Republic of Korea and Democratic People's Republic of Korea. Nuclear Arms Control is beyond CVID and FFVD by step by step approach for a same goal of CVID and FFVD. By Nuclear Arms Control with North Korea, the US is able to save energy and energy and more focus on China issues with Indo Pacific and NATO countries. The Republic of Korea as a global pivot state is able to focus on a same goal with the U.S., Japan, Indo Pacific countries and NATO countries by maintaining a peace on the Koran Peninsula and focusing on China, more fundamental security problem. Nuclear Arms Control is not an option but an inevitable choice and benefits for the U.S., the Republic of Korea and Democratic People's Republic of Korea.

Key Words: North Korea, Denuclearization, Nuclear Arms Control, Kim Jong Un, Cooperative Threat Reduction (CTR)

http://doi.org/10.33728/ups.2023.32.1.004

통일정책연구 제32권 1호 2023
pp. 101~122

한국형 핵공유체제 구축 모색: 이론과 실재

이수형*

Ⅰ. 문제의식
Ⅱ. 핵공유에 대한 이론적 검토
Ⅲ. 북핵 대응 한국형 핵공유체제 구축
Ⅳ. 결론: 정책적 시사점

국문요약

2023년 4월 워싱턴 정상회담에서 한미 양국은 워싱턴 선언을 통해 미국 전술핵무기를 한반도에 배치하지 않고 또한 한국이 독자적으로 핵무장을 추진하지 않는 대신 확장억제력의 실효성을 높이는 몇 가지 조치들에 대해 합의하였다. 따라서 당분간 한미 핵공유란 용어 사용이나 이의 정책화는 현실적으로 어렵게 되었다.

이러한 상황변화에도 불구하고 이 글은 시시각각으로 변하는 국제정세의 특성을 고려하여 향후 북한의 핵위협에 대응할 수 있는 현실적이면서도 실효적인 대응방안 모색 차원에서 한국형 핵공유체제 구축이 필요하다는 점을 강조한다. 이를 위해 이 글에서는 핵공유에 대한 개념을 정의하고 한미 간의 핵공유가 반드시 미국의 전술핵무기와 연결되었다는 주장에 동의하지 않는다.

이 글에서는 한국형 핵공유체제는 다음과 같은 3가지 원칙과 기준을 충족해야 한다는 점을 강조한다. 첫째, 핵공유체제 구축을 통해 확장억제의 신뢰성이 강화되고 또한 우리가 이를 어느 정도 인지하고 느껴야 한다. 둘째, 한국형 핵공유 유형은 미국의 핵무기를 한국 영토에 배치하는 기지형 및 한국의 운반수단에 장착하는 대여형과 같은 경성 핵 공유가 아니라 한국의 잠재적 핵 능력을 지원하고 이를 신장시키는 연성 핵 공유가 바람직하다. 셋째, 핵공유체제의 구축이 단순히 미국에 대한 핵 안보 의존에 머무르지 말고 이를 계기로 한국의 안보 자율성과 국방력 강화에 실질적으로 도움이 되는 방향으로 전개되어야 한다.

주제어: 워싱턴 선언, 경성/연성 핵공유, 핵기획그룹, 핵협의그룹, 핵잠수함

* 국가안보전략연구원 수석연구위원

I. 문제의식

1993년 3월 북한은 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 선언하면서 핵무기를 개발해 왔다. 북한은 2006년 10월 첫 번째 핵실험을 한 이후 현재까지 총 6차례에 걸쳐 핵실험을 하였고 이를 통해 핵무력의 고도화를 추진해 왔다. 특히, 2021년 제8차 당대회를 계기로 국방력 강화 노선을 확고히 한 북한은 전술핵과 전략핵 능력의 고도화를 도모하는 가운데 2022년에는 대륙간탄도미사일(ICBM) 8회 발사를 포함하여 총 38차례에 걸쳐 70발의 미사일을 발사하였다. 또한 북한은 노동당 제8기 6차 전원회의(12.26~31)를 거쳐 핵무력 강화의 당위성을 강조하였고, 2023년 1월 1일 전원회의 결정문을 통해 핵무기의 기하급수적 확대를 중심으로 2023년 국방발전의 변혁적 전략을 발표했다.

한편, 한미동맹은 북한이 첫 번째 핵실험을 한 2006년 10월 워싱턴에서 개최된 제38차 안보협의회(SCM)를 통해 한반도 안보와 지역 정세를 평가하고 한국에 대한 미국의 핵우산 제공을 통한 확장억제의 지속을 약속하였다. 즉, 미국은 지속적인 확장억제를 통해 북한의 핵위협으로부터 한국의 안전을 책임지겠다는 안보 공약을 공표한 것이다. 그러나 시간이 지날수록 북한의 핵탄두 증가와 핵능력이 고도화됨에 따라 북핵 위협으로부터 한반도 안보를 책임지겠다는 확장억제의 신뢰성이 의심받게 되었다. 더군다나, 북한이 미 본토를 타격할 수 있는 대륙간탄도미사일 능력을 과시한 상황에서 대북 확장억제력의 실효성에 대한 의구심은 더욱 커졌다.[1]

북한의 핵능력이 고도화되고 가시화되는 상황과 맞물려 국내에서는 확장억제와 관련된 북핵 대응능력을 둘러싸고 백가쟁명의 다양한 목소리가 분출하였다. 미국의 전술핵무기를 한반도에 재배치하자는 주장에서부터 나토(NATO)식 핵공유체제의 도입, 그리고 우리 스스로가 독자적 핵무장을 추진해야 한다는 자강 우선의 목소리도 나왔다. 북한의 핵능력에 대한 억제력 강화 차원에서 제기된 이러

[1] 냉전 종식 이후 미국의 한반도 확장억제의 실효성에 대해서는 다음을 참조. 김성한, "미국의 한반도 확장억제 평가," 『국제관계연구』, 제25권 제2호 (2020), pp. 33~59; 황지환, "미국의 한반도 확장억지는 약화되어 왔는가?: 확장억지의 진화와 신뢰성의 재평가," 『국가전략』, 제27권 3호 (2021), pp. 27~52. 미국의 확장억제 정책과 문제점에 대해서는 다음을 참조. Peter Rudolf, "US Nuclear Deterrence Policy and Its Problems," *SWP Research Paper 10*, November 2018, pp. 1~27.

한 목소리의 공통점은 확장억제의 신뢰성과 관련되어 있다. 북핵의 실효적 대응력으로 미국이 제공하는 확장억제의 신뢰성을 어떻게 인식하고 어느 정도로 받아들이냐의 문제는 한미 핵공유의 문제와도 직결되어 있다. 왜냐하면 한미 핵공유의 성격과 내용, 그리고 핵공유의 유형과 수준에 따라 확장억제의 신뢰성 여부도 달라지기 때문이다.

2023년 4월 워싱턴 정상회담에서 한미 양국은 워싱턴 선언을 통해 미국 전술핵무기를 한반도에 배치하지 않고 또한 한국이 독자적으로 핵무장을 추진하지 않는 대신 확장억제력의 실효성을 높이는 몇 가지 조치들에 대해 합의하였다. 따라서 당분간 한미 핵공유란 용어 사용이나 이의 정책화는 현실적으로 어렵게 되었다.

이러한 상황변화에도 불구하고 이 글은 시시각각으로 변하는 국제정세의 특성을 고려하여 향후 북한의 핵위협에 대응할 수 있는 현실적이면서도 실효적인 대응방안 모색 차원에서 한국형 핵공유체제 구축이 필요하다는 점을 강조한다. 이를 위해 이 글에서는 핵공유에 대한 개념을 정의하고 한미 간의 핵공유가 반드시 미국의 전술핵무기와 연결되었다는 주장에 동의하지 않는다.

이 글에서는 한국형 핵공유체제는 다음과 같은 3가지 원칙과 기준을 충족해야 한다는 점을 강조한다. 첫째, 핵공유체제 구축을 통해 확장억제의 신뢰성이 강화되고 또한 우리가 이를 어느 정도 인지하고 느껴야 한다. 이를 위해 구축될 핵공유체제에서 한미 양국 사이에는 최소한 알맹이 있는 핵정보 공유와 활발한 핵정책협의가 가시적으로 작동해야 한다. 둘째, 현재의 한반도 및 동아시아 정세와 한국에 대한 미국의 핵우산 정책을 고려했을 경우, 한국형 핵공유 유형은 미국의 핵무기를 한국 영토에 배치하는 기지형 및 한국의 운반수단에 장착하는 대여형과 같은 경성 핵공유가 아니라 한국의 잠재적 핵능력을 지원하고 이를 신장시키는 연성 핵공유가 바람직하다. 참고로 이번 한미 정상회담에서 나온 워싱턴 선언으로 한미 간에 경성 핵공유는 불가능하더라도 연성 핵공유체제의 구축마저 완전히 배제한 것은 아니다. 셋째, 핵공유체제의 구축이 단순히 미국에 대한 핵 안보 의존에 머무르지 말고 이를 계기로 한국의 안보 자율성과 국방력 강화에 실질적으로 도움이 되는 방향으로 전개되어야 한다.[2]

이러한 문제의식으로 한국형 핵공유체제 구축을 위한 이 글의 논리체계는 다음과 같다. 먼저, 제2장(핵공유에 대한 이론적 검토)에서는 핵공유와 관련된 주요 개

---

[2] 이수형, "확장억제의 실효성 제고와 한국형 핵공유체제 구축," (국가안보전략연구원, 이슈브리프 41호, 2023.1.13.), pp. 2~3.

념과 구성 요소들을 이론적으로 검토한다. 여기에서는 국내 학계나 관련 정책 공동체에서 상대적으로 소홀히 다루었던 핵공유에 대한 개념 정의와 핵공유의 유형과 주요 특징 등을 살펴본다. 또한 핵보유국이 비핵국가와 핵을 공유하고자 하는 주요 동기가 무엇이며, 핵보유국은 어떤 상황이나 조건에서 비핵국가와 핵을 공유하는지를 고찰한다.

제3장(북핵 대응 한국형 핵공유체제 구축)에서는 핵공유에 대한 이론적 검토를 바탕으로 한국형 핵공유체제 구축을 위한 대안적 방안을 모색하고자 한다. 여기에서는 먼저, 핵공유와 관련된 기존 논의의 주요 논지와 장단점을 검토한다. 구체적으로 경성 핵공유와 독자적 핵무장의 주요 논거와 장단점, 그리고 정책 구현의 현실성 등을 살펴본다. 다음으로 한국형 핵공유체제 구축 방향으로 연성 핵공유 추진의 적실성을 살펴보고 이를 통한 한국의 잠재적 핵능력 신장 방안 등을 모색한다. 마지막 결론에서는 이상의 논의를 요약 정리함과 아울러 북핵 대응을 위한 한국의 국방정책에 던져주는 정책적 함의를 제시하고자 한다.

Ⅱ. 핵공유에 대한 이론적 검토

1. 핵공유의 개념과 유형

가. 핵의 국제정치와 핵공유의 개념

제2차 세계대전의 와중에 등장한 핵무기는 무기 차원 이상의 국제정치적 함의를 내포하였다. 핵무기는 강대국의 특권을 상징했고, 강대국은 국제정치에서 핵의 정치화를 추구했다. 즉, 지난 냉전체제에서 국제정치의 핵심은 미국과 소련의 강대국 정치로 압축되었고 그 본질은 다른 국가들이 넘볼 수 없었던 핵무기의 종류와 수량, 그리고 다양한 형태의 운반수단을 개발하고 보유한 것이었다. 미국과 소련은 핵의 정치화를 기반으로 우방국과 동맹국을 관리·통제하면서 핵의 전략적 안정성을 유지하였다.

지난 냉전 시대 공식적 핵보유국들은 또한 거부권을 보유한 유엔 안보리 상임이사국이었다. 공식적 핵보유국들은 1960년대 후반에 들어와 핵무기의 확산금지에 공통의 이해관계를 갖게 되었다. 핵보유국들은 핵확산금지조약(NPT) 체제를 구축하여 비핵국가의 수평적 핵확산 방지를 위해 노력해 왔다.[3] 그러므로 핵보유국

이 비핵국가와 핵을 공유하는 일은 일반적 현상이 아니다. 왜냐하면 핵보유국이 비핵국가와 핵을 공유했을 경우 전략적으로 핵 억제도 실패할 수 있고, 핵공유로 인해 동맹국에 대한 핵보유국의 영향력 축소에 대한 두려움이나 핵공유에 따른 수평적 핵확산이 발생할 가능성 등이 있기 때문이었다.[4]

그러나 지난 냉전의 국제정치에서 미국과 소련을 중심으로 핵보유국과 비핵국가 간의 핵공유는 주기적으로 발생했다. 그렇다면 핵보유국이 비핵국가와 핵을 공유한다는 것은 어떤 의미인가? 핵보유국의 핵무기를 비핵국가의 영토에 배치한다는 것인가? 아니면 핵무기 배치와는 별개로 핵보유국이 비핵국가에 핵과 관련된 안보 자원 등을 제공하는 것을 의미하는가?

일반적으로 한 나라의 핵능력을 언급할 때, 우리는 단순히 핵탄두만을 말하지 않는다. 즉, 한 나라의 핵무기는 핵무기를 제조할 수 있는 핵기술, 핵연료와 핵시설, 핵무기를 운반할 수 있는 미사일과 폭격기, 그리고 잠수함과 같은 운반수단들이 필요하다. 또한 핵무기 운용과 관련하여 핵군사교리와 관련된 핵전략과 독트린, 그리고 지휘·통제체제 등이 요구된다. 따라서 핵보유국이 비핵국가와 핵을 공유한다는 것은 단순히 핵무기에 국한된 문제가 아니라 핵분열물질과 핵탄두는 물론 미사일을 포함한 운반수단, 그리고 핵기술과 핵과 관련된 정보 공유와 정책 협조 등과 관련이 있다. 그러므로 핵보유국과 비핵국가 간에 일어나는 핵공유는 인적·물적 교류와 핵연료와 융합 장치의 직접적 이전, 그리고 핵무기 지휘·통제체제와 운반수단 등을 구성한다.[5]

이러한 점을 고려하여 본고는 핵공유의 개념을 다음과 같이 정의한다. **핵공유는 핵보유국이 비핵국가의 핵능력 신장에 도움이 되는 유무형의 다양한 안보 자원을 지원·제공·협의하면서 이와 관련된 정치적, 안보적 책임과 의무를 공유하는 전략적 행위이다.** 또한 핵공유체제는 이러한 핵 공유를 유지·관리하는 제도적 메커니즘이다. 핵공유체제는 핵공유의 유형에 따라 다양한 특성을 보이지만 보통 핵정

---

[3] Peter R. Lavoy, "Learning and the Evolution of Cooperation in U.S. and Soviet Nuclear Nonproliferation Activities," in George W. Breslauer and Philip E. Tetlock(eds.), *Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy* (Boulder: Westview Press, 1991), pp. 735~783.

[4] Julian Schofield, *Strategic Nuclear Sharing* (England: Palgrave Macmillan, 2014), pp. 7~14.

[5] Chrisstopher Chyba, Chaim Braun, and George Bunn, "New Challenges to the Nonproliferation Regime," in George Bunn and Chrisstopher Chyba(eds.), *US Nuclear Weapons Policy* (Washington, DC: Brookings, 2006), p. 142.

보 공유, 핵정책 협의, 핵전력의 공동 기획, 그리고 공동 실행과 연계되어 있다. 참고로 핵공유의 가장 전형적인 사례인 북대서양조약기구에서 핵공유의 의미는 다음과 같다. 즉, 나토에서 핵공유란 미국의 핵무기 자체를 회원국과 공유하는 것이 아니라 핵억제에 따른 혜택과 책임, 그리고 위험부담 등 동맹의 핵임무와 관련된 제반 의무를 공유하는 것이다.[6]

나. 핵공유의 유형

핵보유국이 비핵국가의 핵능력 신장에 도움이 되는 전략적 행위라 할 수 있는 핵공유의 유형은 크게 3가지로 구분할 수 있다.[7] 첫 번째 유형은 비핵국가의 영토에 핵보유국의 핵무기를 직접 배치하는 기지(basing) 유형이다. 기지형 핵공유는 핵보유국이 적성국의 핵위협에 직면한 비핵동맹국에 제공하는 확장억제정책의 일환이다. 비핵국가의 영토에 배치된 핵무기 운용과 관련된 모든 관할권은 전적으로 핵보유국이 담당한다. 기지형 핵공유 유형은 나토의 사례에서 찾아볼 수 있다. 1957년 10월 소련의 스푸트니크 인공위성 발사를 계기로 나토에서는 핵공유 문제가 본격적으로 등장했고,[8] 그 과정에서 미국은 자신의 중·단거리 핵미사일을 유럽 동맹국의 영토에 배치해 나갔다. 이러한 기지형 핵공유는 냉전 초기 1950년대 나토 핵공유의 전형이었다.

기지형 핵공유의 실효성으로 흔히 적성국의 핵위협에 대해 핵 대 핵이라는 공포의 핵균형이 거론된다. 그러나 나토의 역사적 경험은 기지형 핵공유가 서유럽에 확장억제의 실효적 대안이 되지 못했음을 보여준다. 오히려 소련의 핵능력의 변화와 나토의 핵전략 변화에 따라 동맹 딜레마를 유발하는 단서가 되었다.[9] 따라서 기지형 핵공유의 단점으로는 핵확산금지조약의 주요 항목을 위배했다는 비판을 초래하고 적성국의 대항 조치로 전통적인 안보 딜레마의 악순환을 유발할 가능성이 크다. 요컨대, 기지형 핵공유는 확장억제의 실효성 확대보다는 상대방과의 군

---

[6] NATO, "NATO's Nuclear Sharing Arrangements," 〈http://www.nato.int/factsheets〉, February 2022.

[7] Julian Schofield, *Strategic Nuclear Sharing*, pp. 16~20.

[8] G. Gerzhoy, "Alliance Coercion and Nuclear Restraint: How the United States Thwarted West Germany's Nuclear Ambition," *International Security*, vol. 39, no. 4 (2015), pp. 91~129.

[9] Helga Haftendorn, *NATO and The Nuclear Revolution: A Crisis of Credibility, 1966-1967* (Oxford: Calrendon Press, 1996), pp. 111~199.

비경쟁과 추가적 핵능력 고도화를 부추기는 촉매제가 될 수 있다.

두 번째 핵공유 유형은 핵보유국이 핵무기 최종 결정권을 보유한 상태에서 비핵국가에 핵무기를 제공하는 대여(loaning)형이다. 대여형 핵공유는 핵보유국이 핵탄두를 제공하고 비핵보유국은 이를 장착하고 운반할 수 있는 운반수단을 제공하는 분업적 핵공유이다. 하지만 대여형 핵공유에서도 핵 발사의 최종적 지휘·통제는 핵보유국이 결정권을 갖는다. 대여형 핵공유는 국내에서 논의되는 나토(NATO)식 핵공유가 대표적이다. 국내에서 논의되는 나토식 핵공유는 지난 냉전 시대 나토 핵공유의 일반적인 양상이었다. 지난 냉전 시대 나토의 핵공유 유형은 1950년대 초반 기지형 핵공유에서 시작하여 1960년에 들어와서는 대여형으로 전환되었다. 즉, 1957년 북대서양이사회가 공식적으로 나토 핵공유 문제를 제기한 이후 1960년대에 들어와 나토의 핵공유 유형은 핵탄두와 운반수단의 분업체제에 기초한 대여형이 주를 이루었다.[10] 나토에서 핵공유 유형이 기지형에서 대여형으로 전환하게 된 근본적인 배경은 소련의 핵능력 고도화와 미국 본토가 공격받을 가능성이 커짐에 따라 나토의 핵전략이 대량보복전략에서 유연반응전략으로 바뀌었기 때문이었다.

세 번째 핵공유 유형은 핵보유국이 비핵국가의 핵능력 증강에 초점을 두고 이루어지는 기부(giving)형이다. 기부형 핵공유는 기지형이나 대여형과 달리 핵보유국이 비핵보유국의 확장억제력 강화를 위해 핵탄두를 제공하지 않는다. 즉, 기부형은 적성국의 핵위협에 대해 직접적이고 물리적 대응 방안보다는 비핵국가의 잠재적 핵능력 신장에 초점을 두고 핵탄두가 아닌 다른 핵 구성 요소를 제공한다. 이런 점에서 핵탄두를 제공하는 기지형과 대여형이 경성(hard) 핵공유 유형이라면 기부형은 적성국의 핵위협에 간접적으로 대응하면서 비핵국가의 핵능력 증강을 도모하는 연성(soft) 핵공유 유형이다. 연성 핵공유 유형은 주로 핵보유국이 비핵국가에 핵기술이나 핵물질을 제공하거나 핵운반수단에 대한 직간접적 지원을 통해 비핵국가의 핵능력 신장을 도모하는 것이다.

기부형과 같은 연성핵 공유는 적성국의 핵위협에 대해 가시적이고 즉각적인 핵억제력을 확보하지 못해 일견 확장억제의 실효적 대안으로 신뢰성이 낮다고 평가할 수 있다. 그러나 기부형 핵공유는 경성 핵공유와는 달리 적성국의 직접적 도발을 유발하지 않고 또한 핵확산의 국제적 의무를 위반하지 않으면서 비핵국가의

---

10 Marc Trachtenberg, *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement, 1945-1963* (Princeton: Princeton University Press, 1999), pp. 193~195.

잠재적 핵능력을 신장시켜 나갈 수 있다. 과거 이란에 대한 러시아의 핵에너지 지원은 국제원자력기구의 규제를 준수하면서 핵 농축기술 공유를 통해 점진적으로 이란의 핵능력을 강화해 나가는 연성 핵공유의 사례이다.[11] 가장 최근의 사례로는 미국이 호주에 핵잠수함 기술을 지원·제공한 것이다.

2. 핵공유의 동기와 필요조건

가. 핵공유의 동기

핵을 보유한 강대국은 다른 핵보유국과 핵의 전략적 안정성을 유지하기 위해 다양한 안전장치를 구축한다. 지난 시대 미국과 소련 사이에 일어났던 핵 군비통제 협상과 조약들이 대표적인 사례이다.[12] 이와 더불어 핵보유국은 우방국이나 동맹국의 핵개발 유혹을 잠재우고 핵을 보유한 적성국의 위협으로부터 안전을 책임져야 할 정치적·도덕적 의무를 지닌다.

핵보유국과 비핵국가 간에 핵공유가 일어난다면, 핵보유국이 비핵국가와 핵을 공유하는 가장 기본적인 동기는 안보적 목적에서 연유한다. 즉, 핵보유국은 적성국의 핵위협에 직면한 비핵동맹국의 안보 불안을 해소하여 확장억제의 신뢰성 제고를 위해 다양한 유형의 핵공유를 추진한다. 다만, 비핵동맹국과 핵공유를 추진할 때 핵보유국은 핵공유가 주변 및 지역 정세에 미치는 함의를 전략적으로 판단하고 핵공유에 따른 주변 적성국의 반응을 예의주시한다. 특히, 비핵동맹국과 경성 핵공유를 추진하는 핵보유국은 이러한 핵공유가 주변 적성국의 위협 인식을 고조시켜 적성국의 군사적 도발 및 보복 공격 가능성을 높이기 때문에 핵확전을 우려할 수밖에 없다.

이런 점에서 비핵동맹국과 이루어지는 경성 핵공유 유형은 핵보유국, 비핵동맹국, 그리고 주변 적성국 간에 핵공유를 둘러싸고 핵 안보 딜레마가 발생한다. 따라서 핵공유를 통해 핵위협을 해소하겠다는 원래의 의도와는 달리 핵 딜레마의 악순환이라는 안보 환경의 불안정을 초래할 수 있다. 지난 냉전 시대 소련의 핵위협에 직면하여 미국과 나토의 유럽 동맹국은 경성 핵공유를 추진했다. 그러나 유럽의

---

[11] Julian Schofield, *Strategic Nuclear Sharing*, p. 18.

[12] Steven Weber, "Interactive Learning in U.S.-Soviet Arms Control," in George W. Breslauer and Philip E. Tetlock(eds.), *Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy* (Boulder: Westview Press, 1991), pp. 784~824.

7개 동맹국(노르웨이, 덴마크, 포르투갈, 룩셈부르크, 스페인, 아이슬란드, 프랑스)은 핵 안보 딜레마로 인한 안보 환경의 불안정을 우려하여 자국 영토에 미국의 핵무기 배치를 허용하지 않았다.[13]

핵공유가 일어나는 또 다른 목적은 매우 드문 현상이기는 하지만 핵보유국이 적성국의 세력권에 대한 통제력을 분산·약화할 목적으로 적성국 주변의 비핵국가와 핵을 공유하는 경우이다.[14] 이러한 핵공유의 목적이나 동기는 비핵국가의 핵 위협을 해소하는 것이 아니라 핵보유국의 안보적 이점을 높이기 위한 대리적 용도이다. 즉, 핵보유국은 공동의 적을 공유하는 비핵국가와의 핵공유를 통해 비핵국가가 적성국의 안보 관심을 받게 함으로써 핵보유국에 대한 적성국의 관심을 분산시키고자 하는 것이다.[15] 대표적으로 1970년대 중국과 파키스탄의 전략적인 연성 핵공유 사례이다. 중국은 남아시아에서 인도의 세력권 약화를 유발하여 자국에 집중된 안보 관심을 분산시키기 위해 파키스탄의 핵무기 개발을 지원하였다.[16]

나. 핵공유의 필요조건

핵보유국이 비핵국가와 핵공유를 추진하기 위해서는 그것이 안보적 목적이든 적성국의 전략적 초점 분산의 대리적 목적이든 간에 다음과 같은 조건이 충족되어야 비핵국가와 핵공유를 추진할 수 있다. 먼저, 핵보유국은 비핵동맹국과 핵공유를 추진할 때 자신에 대한 비핵동맹국의 핵 안보 의존을 극대화하고자 한다. 오늘의 동맹이 내일의 적이 될 수 있다는 전략적 심리를 반영하여 핵보유국은 핵공유를 하더라도 비핵동맹국의 핵능력 자율성을 제한하고 자신에 대한 핵 안보 의존도의 극대화를 추구하고자 한다. 지난 시대 미국이 유럽이나 아시아 비핵동맹국과 경성 핵공유를 하더라도 핵운용과 핵사용의 최종 결정권을 양보하지 않는 이유도 여기에 있는 것이다. 참고로 미국은 동맹 및 핵공유의 유형과 상관없이 핵사용의 최종

---

[13] William M. Arkin and Richard W. Fieldhouse, *Nuclear Battlefields: Global Links in the Arms Race* (Cambridge: Ballinger Publishing Company, 1985), p. 143.

[14] Klaus Knorr, "A View From the United States," *Bulletin of the Atomic Scientists 16*, no. 7, September 1960, pp. 271~282.; Julian Schofield, *Strategic Nuclear Sharing*, p. 23에서 재인용.

[15] Georges Fischer, *The Non-Proliferation of Nuclear Weapons* (New York: St. Martin's Press, 1971), p. 27.

[16] Julian Schofield, "Pakistan-China Strategic Relations," in Usama Butt and Julian Schofield(eds.), *The US, Geopolitics and Grand Strategies* (London: Pluto, 2012), pp. 151~169.

결정권자는 미국의 대통령이고 이는 미국의 국내법 문제[17]에 해당한다는 확고한 입장을 견지해 왔다.

다음으로 비핵동맹국과 다양한 유형의 핵공유가 발생해도 핵보유국의 세력권은 계속 유지되어야 한다. 즉, 핵보유국은 비핵동맹국과 핵공유가 발생한 이후에도 비핵동맹국에 대한 통제력과 자신의 지역적 세력권의 유지가 보장되는 경우에만 핵공유를 추진한다. 따라서 핵보유국은 중대한 위협에 직면하지 않는 이상 자신의 지역적 세력권에 있는 국가와 핵공유를 모색하지 않는다. 요컨대, 핵보유국은 자신의 지역적 세력권이 유지되고 자신에 대한 비핵동맹국의 법적·제도적 의존이 가능한 조건에서만 핵공유를 하고자 한다.

따라서 이러한 경우에 핵공유가 발생하더라도 핵보유국은 핵공유 목록에서 비핵동맹국이 전략자산의 핵능력(융합 핵탄두, ICBM, SLBM 등)을 갖출 수 있는 유무형의 안보 자원을 제공 혹은 지원하기를 꺼린다. 이러한 핵공유의 조건 등을 고려했을 경우, 결과적으로 지정학적 상황과 비핵동맹국의 자발적 핵 안보 의존에 대한 거부감 등으로 핵보유국과 비핵국가 사이에 일어나는 다양한 유형의 핵공유는 국제정치에서 매우 일어나기 힘든 안보협력이다.

Ⅲ. 북핵 대응 한국형 핵공유체제 구축

1. 기존 논의에 대한 비판적 검토

가. 경성 핵공유

북한의 핵위협에 직면하여 확장억제의 신뢰성을 강화하고 북핵 위협의 대응 방안으로 미국의 전술핵무기를 한국 영토에 반입하자는 경성 핵공유 주장이 있다. 국내에서 논의돼왔던 경성 핵공유의 목소리는 미국의 전술핵무기를 한반도에 재배치하자는 논의와 미국의 핵무기와 한국의 운반수단 간의 분업체제를 강조하는 나토식 핵공유 논의로 갈라진다.

미국의 전술핵무기 한반도 재배치 논의는 2017년 북한의 6차 핵실험 이후 처음

[17] Marc Trachtenberg, *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement, 1945-1963*, pp. 166~176.

제기되었다. 당시 한반도 재배치 주장은 한국의 보수 정치인들에게 상당한 지지를 받는 주장이었다. 한편, 국내에서 논의되는 나토식 핵공유는 한국이 항공 및 해상 기반의 운반수단을 제공하자는 주장과 한미 양자 차원을 넘어 한미일 또는 동북아 다자 핵공유체제를 구축하자는 주장으로 구분된다. 즉, 나토식 핵공유체제 구축과 관련해서 미국의 전술핵무기를 운반할 운반수단으로 기존의 공중 기반 논의에서 한 걸음 더 나아가 해상기반 공유체제가 공중 기반보다 전략적·작전적 이점이 크다는 주장도 제기되었다.[18] 또한 나토식 핵공유체제를 한미 양자 차원이 아니라 한미일 혹은 동북아 핵공유체제로 확대하여 북핵 위협에 대한 억제 효과를 극대화해야 한다는 주장도 나왔다.[19]

이러한 경성 핵공유 주장은 북핵 위협에 대한 확장억제의 가시적 신뢰성 확보와 북한과 전략적 핵 균형을 이뤄 한반도에서 공포 속의 평화를 유지할 수 있다는 것이다. 경성 핵공유와 관련하여 전술핵의 한반도 재배치 주장의 핵심 논거는 한반도에 핵(북한) 대 핵(미국)이라는 공포의 균형으로 북핵 위협에 대한 확장억제력의 신뢰성을 담보하자는 것이다.[20] 이는 과거 한때 북한의 대남 무력 공격에 대해 주한미군을 인계철선으로 인식했던 것과 마찬가지로 한국 영토에 배치된 미국의 전술핵무기는 확장억제력의 가시적 담보물이자 북한의 핵 위협에 대한 미국의 정치적 공약을 상징하는 것이다. 미국이 유럽에서 전술핵 공유체제를 유지하는 이유도 전술핵의 실효성보다도 나토 동맹국에 대해 제시하는 정치적 의지의 상징물이라는 암묵적 공감대 때문이다.[21] 한편 한반도를 넘어 동북아판 핵공유체제 구축을 주장하는 핵심 논거는 북한의 핵위협 뿐만 아니라 중국으로부터의 안보 위협에도 대비해야 한다는 것이다.

북핵 위협에 대한 확장억제의 신뢰성 강화 차원에서 제기되는 경성 핵공유 논의는 한반도 안보와 동북아 안보 환경을 고려했을 경우 나름의 타당성을 갖고 있으나 다음과 같은 문제점이나 치명적 약점을 내포하고 있는 것도 사실이다. 먼저, 한반

---

18 조비연, "영국식·독일식 핵공유체제와 한미 확장억제에 대한 시사점," (한국국방연구원, 국방정책 전문연구시리즈 2022-01, 2022.9.1.), pp. 42~48.

19 박휘락, "나토 핵공유 체제의 현황과 동북아시아 도입에 관한 시론적 분석," 『국가전략』, 제27권 1호 (2021) pp. 103~128; Bruce Klingner, "Crisis of Credibility: The Need to Strengthen U.S. Extended Deterrence in Asia," *Report Asia*, February 23, 2023.

20 박휘락, "남북 핵균형을 위한 미 핵무기 전진배치 방안 분석," 『정치·정보연구』, 제22권 3호 (2019), pp. 123~148.

21 황일도, "동맹과 핵공유: NATO 사례와 한반도 전술핵 재배치에 대한 시사점," 『국가전략』, 제23권 1호 (2017), p. 21.

도에 대한 확장억제의 신뢰성 강화를 위한 경성 핵공유체제 구축은 자칫 잘못하면 미국 핵에 대한 한국의 안보 의존의 영속화로 자주국방 의지 약화 및 한반도 안보 관리에 대한 한국의 입지와 영향력 최소화를 초래할 수 있다. 또한 한국이 재래식 전력에 대한 전시작전통제권을 갖지 못한 상황에서 미국만이 핵 주권을 갖게 되는 경성 핵공유는 한반도 정세 및 핵 안보와 관련하여 주기적인 동맹 갈등 야기 및 국론 분열의 여지를 제공할 수 있다. 그리고 핵보유국, 비핵동맹국, 그리고 주변 적성국 간에 핵공유를 둘러싸고 핵 안보 딜레마를 유발하여 원래의 의도와는 달리 한반도 및 동북아 안보 환경이 핵 딜레마의 악순환으로 상시적 불안정 상태에 처할 수도 있다.

이러한 경성 핵공유 논의에서 우리가 주목해야 할 부분은 동북아판 핵공유체제를 구축하자는 주장이다. 이 주장은 한미 양자 차원이 아니라 동북아 다자국가들이 동북아판 핵기획그룹(NPG)을 창설하여 북핵 및 중국으로부터의 안보 위협에 대응하자는 것이다.[22] 여기에서 우리가 검토해야 할 대목은 다음과 같다. 첫째, 중국으로부터의 안보 위협에 대한 우리의 인식과 입장이 정리되어야 한다. 둘째는 이론적 검토 부분에서 논의했지만, 동북아판 핵기획그룹 창설이 미국의 핵 안보 이익과 역내 안정성 및 핵확전의 우려 등에 대한 합리적 검토가 이루어져야 한다.

나. 독자적 핵무장

북한의 핵능력이 고도화되고 현실적으로 한국에게 커다란 안보 위협이 됨에 따라 우리도 독자적 핵무장을 해야 한다는 목소리가 커지고 있다. 한국은 북핵 위협에 대한 자위적 조치(NPT 제10조 1항)이자 미국의 암묵적 동의하에 독자적 핵무기 보유가 가능하다. 한국의 핵무기 확보는 NPT 탈퇴조항에 따른 합법적 행위이며, 미국 및 국제사회가 한국의 NPT 탈퇴를 이해하고 암묵적 용인이 가능하며, 남북 핵 감축 협상을 통해 준(準)비핵화를 달성할 수 있다[23]는 것이다.

이러한 한국의 독자적 핵무장의 주요 논거에 대해 김정섭은 이를 다음과 같이 정리하였다. 불확실한 미국의 확장억제에 의존하지 말고 우리 자체의 핵억제력으

---

[22] Chuck Hagel, Malcolm, Kevin Rudd, "Preventing Nuclear Proliferation and Reassuring America's Allies," *Task Force Report* (The Chicago Council on Global Affairs), February 10, 2021, pp. 1~20.

[23] 정성장, "한국의 독자적 핵무장 옵션과 한미동맹," (2022 한미 핵전략포럼 발제 논문, 2022.12.16.).

로 남북 간에 공포의 균형을 이룰 수 있어야 한다는 것이 핵심이다. 공포의 균형이 이루어지면 한국이 대등한 관계에서 북한을 다뤄 나갈 수 있고, 군사적 측면에서는 전략적 안정성이 달성될 것으로 가정한다. 또한 남북한 모두 강력한 핵억제력을 보유하게 되면 과도한 군비경쟁이 완화될 뿐만 아니라 추후 북한과 군비통제를 추진할 수 있는 여건이 마련될 것으로 기대할 수 있다. 무엇보다 한국이 핵을 보유함으로써 북한의 모험주의적 행동을 억제함으로써 한반도에서 전쟁의 위험을 줄이는 데 기여할 것으로 판단한다.[24] 또한 독자적 핵무장은 미국의 핵우산에 대한 신뢰도보다 믿을 수 있는 억제력이 될 수 있으며, 중국의 영향권 지역에서 정치적 독립성 보유 및 한미동맹을 구할 수 있는 유일한 방법이 될 수 있음을 강조한다.[25]

북한의 핵위협과 주변 안보 정세의 변화에 대한 최후의 보루로 한국이 독자적 핵무장으로 대응해 나가는 것은 어쩌면 한국민의 오랜 안보적 꿈일지도 모른다. 한국의 독자적 핵무장에 대한 국민의 지지도 상당하다. 그러나 북핵에 대한 가장 확실한 억제력 확보방안처럼 보이는 한국의 독자적 핵무장은 이를 정책화하고 현실화하는 데 많은 문제가 있고, 설사 독자적 핵무장이 이루어졌다 하더라도 한반도의 전략적 안정성 확보 문제가 남아 있다.

〈표 1〉 각종 여론조사에서의 독자적 핵무장 지지율

조사기관	조사기간	독자 핵무장 지지율
미국 시카고국제문제협의회	2021. 12.1.~4.	71%
아산정책연구원	2022. 3.10.~12.	70.2%
SAND 연구소	2022.6.27.	74.9%
최종현학술원, 한국갤럽	2022.11.28.~12.16.	76.6%

출처: 정성장, “한국의 독자적 핵무장: 필요성과 추진 전략,”(동북아외교안보포럼 · 한국핵자강전략포럼 토론회. 2023.2.15.), p. 18.

이런 측면에서 독자적 핵무장의 한계나 약점을 짚어 보면 다음과 같다. 첫째, 독자적 핵무장론자들도 동의하는 바와 같이 한국이 독자적 핵무장을 추진하는 데

24 김정섭, “한국의 독자 핵무장과 전략적 안정성,” (세종연구소, 세종정책브리프 2023.2.28.), p. 19.

25 Jennifer Lind and Daryl G. Press, “Should South Korea build its own nuclear bomb?” *The Washington Post*, October 7, 2021. 〈http://www.washingtonpost.com/outlook/should-south-korea-go-nuclear/2021/10/07/a40bb400-2628-11ec-8d53-67cfb452aa60_story.html〉 (검색일: 2023.2.10.).

있어 가장 중요한 변수 중의 하나가 미국의 입장이다. 2021년부터 미국 내에서 한국의 독자적 핵무장에 대한 찬반 논쟁이 시작되었지만, 1991년 한반도 비핵화 공식선언 이후 현재까지 미국의 역대 행정부는 한반도 비핵화를 포기한 적도 그리고 한국의 독자 핵무장을 용인 또는 지지한다는 공식적인 입장을 발표한 적도 없다.

이러한 점을 의식하여 독자 핵무장론자는 대미 설득 방안 중의 하나로 미국에 대한 북한의 안보적 관심사를 한국으로 돌리는 논리를 전개한다. 즉, 한국이 핵무장을 하면 북한이 미국의 핵보다는 한국의 핵에 집중하게 된다는 주장이다.[26] 중국에 대한 인도의 전략적 초점을 약화 또는 분산시킬 목적으로 중국이 파키스탄에 연성 핵공유를 추진한 대리적 용도 논리가 과연 남북미의 전략적 삼각관계에도 적용 가능한지 의문이다. 이러한 논리가 적실성을 갖추기 위해서는 북한의 핵능력이 미국의 전략적 관심을 받을 정도의 수준인지, 그리고 이러한 대리적 용도를 고려할 정도로 미국이 북한의 핵능력을 고려하며 또한 그럴 필요성을 생각하고 있는지에 대한 치밀한 검토와 분석이 반드시 선행되어야 한다.

둘째, 독자적 핵무장론자는 한국이 핵보유국이 되더라도 한미동맹의 약화는 생각의 차이며, 오히려 한국의 역할이 더 커지는 동맹의 진화로 이해할 필요가 있다는 것이다.[27] 그러나 한국의 독자적 핵무장이 이루어지면 한미동맹과 한반도 정전체제는 근본적 변화를 겪을 수밖에 없는 것이 사실이다. 특히, 로버트 아이혼의 주장처럼, 한국의 독자적 핵무장은 확장억제의 신뢰성을 강화하는 대안이 될 수 없으며 한미동맹에 커다란 부정적 영향을 미칠 것이다.[28] 한국의 독자적 핵무장은 한국과 한미동맹에 대한 미국의 영향력 약화를 가져오는 핵심 요인으로 작용하여 미국의 핵안보에 대한 한국의 의존도가 급격히 떨어져 미국은 이를 용인하거나 허용할 수 없는 것이 논리적 귀결이다. 이번 한미가 합의한 워싱턴 선언도 이러한 미국의 우려가 어느 정도 작용했다고 여겨진다.

셋째, 한국의 독자적 핵무장이 달성된 이후 한반도에서 전략적 안전성의 확보 문제이다. 김정섭은 한국이 독자 핵무장을 달성한 후 남북 핵 감축 협상을 통해 준(準)비핵화를 달성하고 미북 및 남북관계를 개선할 수 있다는 독자 핵무장 논리[29]를 비판한다. 그는 적대 관계인 인도와 파키스탄의 상호적 핵작용에 대한 분석

---

[26] 정성장, "한국의 독자적 핵무장: 필요성과 추진 전략," p. 17.
[27] 정성장, "한국의 독자적 핵무장: 필요성과 추진 전략," p. 31.
[28] Mitch Shin, "Robert Einhorn on South Korea's Nuclear Weapon Development," *The Diplomat*, January 24, 2023, pp. 1~7.
[29] 정성장, "한국의 독자적 핵무장: 필요성과 추진 전략," pp. 24~26.

을 통해 한반도에 공포의 균형이 형성되어 전략적 안정성이 유지될 거라는 핵무장론의 기대는 실현되기 곤란하다고 주장한다.[30] 오히려 한반도에서는 북한이 핵탄두를 늘리고 투발 수단을 다양화할수록 한국은 핵 생존성 보장과 피해 최소화를 위해 더 많은 핵무기와 미사일방어망을 갖추려 할 것이고, 이는 다시 유사한 북한의 대응조치를 불러오는 핵작용-반작용의 악순환이 전개된다.[31]

2. 한국형 핵공유체제 구축 방향

가. 연성 핵공유 추진

경성 핵공유나 독자적 핵무장은 각기 나름의 장점이 있고 북핵 확장억제력의 실효성과 신뢰성 강화에 도움이 될 수도 있다. 그러나 이번 한미 정상회담의 워싱턴 선언으로 한국형 핵공유체제의 현실적 대안으로 경성 핵공유나 독자적 핵무장을 검토하고 이를 추진하는 것은 어렵게 되었다. 이러한 현실적 제약을 고려했을 경우, 한국형 핵공유체제 구축 방향은 향후 한국의 핵 능력 신장과 자주국방을 건설하는 데 도움이 되는 연성 핵공유 추진 방향으로 나갈 필요가 있다. 특히, 미국과 중국을 중심으로 글로벌 질서 재편을 둘러싸고 자유민주주의 세력과 권위주의 세력 간의 체제적 경쟁(systemic competition)이 본격화되는 글로벌 정세와 이것이 지역 정세에 미치는 영향 등을 고려하면[32] 한국형 핵공유체제는 현재의 국면과 미래의 정세 변화를 내다보면서 연성 핵공유를 기반으로 한국의 핵능력 신장과 국방력 강화를 도모해야 한다.

한국형 핵공유체제로 연성 핵공유를 추진해야 하는 또 다른 중요한 배경이나 이유는 연성 핵공유는 우리의 국방력 강화와 직결되어 있기 때문이다. 설사 경성 핵공유를 통해 한반도에 전략적 핵균형이 이루어지더라도 이는 미국에 대한 한국의 핵안보 의존도만을 확대·심화시킬 뿐이다. 이러한 상황은 동아시아 정세 변화에 대한 우리의 능동적 대응능력을 극도로 제한할 것이다. 따라서 우리는 자주국방을 지원하고 이를 강화할 수 있는 핵공유체제를 구축할 당위성이 있는 것이다. 경성 핵공유체제와는 달리 연성 핵공유체제 구축은 한국의 핵잠재력 신장을 통해

---

30 김정섭, "한국의 독자 핵무장과 전략적 안정성," p. 21.
31 김정섭, "한국의 독자 핵무장과 전략적 안정성," p. 22.
32 우크라이나 전쟁을 계기로 서서히 그러면서도 본격적으로 전개될 체제적 경쟁에 대해서는 다음을 참조. 이수형, "우크라이나 전쟁과 나토(NATO)의 신전략개념: 국제안보적 함의와 동북아 시사점," 『안보학술논집』, 제33집 (2022), pp. 55~100.

자주국방을 강화할 수 있는 바탕이 된다.

한국형 연성 핵공유체제는 최근 국내에서 경성 핵공유의 대안으로 제기되고 있는 핵잠재력 확보 노력과도 유사한 측면이 있다. 일반적으로 핵잠재력 확보는 핵무기를 개발할 수 있는 능력을 갖추고 있으면서도 주어진 여건과 상황, 동맹 변수, 그리고 주변 정세 등으로 핵무기를 생산할 수 있는 다양한 여건을 갖추지 못한 상황이다. 핵잠재력은 상황변화에 따라 핵물질을 생산할 수 있는 기술과 우라늄 농축 시설이나 재처리를 통한 플루토늄 추출 기술과 시설, 그리고 핵무기 운반수단 등을 추구하고 이를 확보할 수 있는 능력이다.[33] 따라서 핵잠재력은 유사시 국가가 활용할 수 있는 전략 수단으로써 잠재적·보험적 억제력으로 기능할 수 있고, 한국과 같은 비핵국가의 경우 핵과 재래식이라는 이분법적인 틀로 명명되지 않는 제3의 억제전략으로 활용될 수 있다.[34]

현재의 관점에서 북핵에 대한 미국의 실효적 확장억제력을 높이고 한국의 핵안보 주권을 유지하면서 잠재적 핵능력을 신장해 나가기 위해서는 미국과 연성 핵공유체제를 구축하는 것이 필요하다. 물론, 한국의 잠재적 핵능력을 신장할 수 있는 연성 핵공유를 추진하는 것도 현실적으로 쉽지 않은 정책 과제이다. 이번 워싱턴 합의에서 알 수 있듯이 한국의 원자력의 평화적 이용에 관한 협정 준수를 재확인한 부분은 미국이 한국과의 핵공유체제 구축을 꺼리고 있다는 방증이다. 따라서 워싱턴 선언은 향후 한국의 잠재적 핵능력 신장에 어느 정도 제약 조건으로 작용할 가능성이 있다.

나. 핵협의그룹(NCG)의 내실화와 핵 능력 신장

한국의 잠재적 핵능력 신장에 제약 조건으로 작용할 수 있는 워싱턴 선언은 다른 한편으로는 한미 연성 핵공유체제를 구축할 수 있는 첫 단추를 끼웠다. 한미 양국은 워싱턴 선언을 통해 확장억제를 강화하고 핵 및 전략 기획을 토의하기 위한 제도적 틀로 핵협의그룹의 설립을 선언하였다. 이번에 새롭게 설립되는 핵협의그룹은 지난 냉전 시대 소련의 핵전력이 강화되는 상황에서 서유럽에 대한 미국의 핵확장억제의 신뢰성 확보 차원에서 탄생한 나토의 핵기획그룹(NPG)에서 착안한 것

---

33 Rachel Elizabeth Whitlark and Rupel N. Mehta, "Hedging Our Bets: Why Does Nuclear Latency Matter," *The Washington Quarterly*, vol. 42, no. 1 (2019), pp. 41~52.

34 조비연, "동아시아 비핵국가들의 Plan B: 핵잠재력 확보를 통한 잠재적·보험적 억제력 구축," 『국가전략』, 제27권 4호 (2021), p. 39.

이다. 따라서 한국은 새롭게 구축될 핵협의그룹을 전략적으로 활용하여 이를 기반으로 미국과 연성 핵공유체제를 구축할 수 있는 정책적 기반을 닦아나가야 한다.

이런 맥락에서 핵잠재력 확보방안과 직결된 연성 핵공유체제를 구축하기 위해 무엇보다 현재 작동하는 확장억제전략협의체(EDSCG)의 제도적 개편이 필요하다. 현재 작동 중인 확장억제전략협의체는 한미 양국의 외교·국방 차관급 인사가 수석대표로 참여하여 확장억제의 실효적 운용 방안을 논의한다. 그러나 지난 문재인 정부에 들어와서는 가동되지 못했고 윤석열 정부에 들어와 2022년 9월 확장억제전략협의체가 재개되었다. 하지만 확장억제전략협의체의 초점은 한반도와 동아시아 정세 분석 및 미국의 한반도 확장억제의 실효적 방안에 국한되어 있어 한미 핵공유와는 무관하다고 판단된다.

이러한 점에서 워싱턴 선언을 통해 새롭게 설립될 핵협의그룹의 내실화를 위해서는 지난 냉전 시대 나토의 핵기획그룹의 구성과 운용 방식 등을 참조할 필요가 있다. 나토 핵기획그룹의 탄생은 1965년 5월 31일~6월 1일 파리에서 열린 나토 국방장관 회담에서 미국의 맥나마라 국방장관이 나토 차원에서 핵공유체제를 구축할 특별위원회 창설 제안에 뿌리를 두고 있다. 나토는 맥나마라 장관의 제안을 수용하여 정보와 데이터 교환 그룹, 커뮤니케이션 그룹, 그리고 미국, 영국, 서독, 이탈리아, 터키로 구성된 핵기획실무그룹이라는 3개의 그룹을 만들어 1965년 11월 27일 첫 실무그룹 회담을 개시했다. 세 개의 실무그룹에서 핵무기 사용 목표와 작전기획 등 핵정책결정 과정과 직접적 관련이 있는 핵기획실무그룹이 가장 중요했다. 1966년에 들어와 핵기획실무그룹은 워싱턴, 런던, 파리, 그리고 로마에서 4차례의 회의를 개최하였고 나토는 1966년 12월 세 개의 실무그룹을 통합하여 핵기획그룹을 출범시켰다.

나토의 방위기획위원회는 핵기획그룹의 출범이라는 핵공유 제도화 과정에서 핵기획실무그룹을 제도화하기 위해 이중적 핵공유체제를 구성했다. 하나는 핵방위업무위원회로 프랑스를 제외하고 나토 회원국의 국방장관 모두가 참여하여 핵정보와 핵기회그룹으로부터 보고를 받는 것이다. 다른 하나는 미국, 서독, 영국, 이탈리아, 그리고 핵방위업무위원회 중에서 3개국이 윤번제로 참여하는 핵기획그룹이다. 나토가 초창기 핵공유체제를 이렇게 이중적으로 구성한 것은 효율적이고 신속한 정책결정을 위해 상대적으로 제한된 참여국을 원한 미국의 입장과 핵정책과 기획에 있어서 발언권을 갖고자 했던 서유럽 동맹국의 요구를 조화시킨 결과이다.[35] 1966년 12월 설립되어 1979년 핵방위업무위원회가 사실상 운용되지 않

고 프랑스를 제외한 모든 나토 회원국이 핵기획그룹에 참여하기 전까지 초창기 핵기획그룹의 운용 방식은 보안성과 효율성에 초점이 맞추어져 있었고 핵기획그룹에서 수행한 중요한 많은 연구들은 각 회원국의 특별한 전문가 집단에서 수행하였다.[36]

한국형 핵공유체제의 시발점이 될 수 있는 핵협의그룹의 구성과 운용 방식은 핵기획그룹의 초창기 제도화 과정을 참조할 필요가 있다. 이런 점에서 핵협의그룹은 한미 국방부 차관을 대표로 하고 주요 의제 및 결정 사항은 한미 국방장관의 연례회의인 한미안보협의회의의 승인을 받는다. 핵협의그룹은 북핵 억제력 강화 및 한국의 잠재적 핵능력 신장 도모를 주요 정책 목표로 설정하고 핵협의그룹의 정례화와 활성화를 위해 한국은 국방부 차관 책임하에 운용되는 연성 핵공유체제 구축을 위한 상설 T/F 조직을 구성할 필요가 있다. 이를 통해 한국은 핵협의그룹에서 논의될 주요 정책적 의제를 주도하고 한미 핵협의그룹과 연례 한미안보협의회를 통해 이를 관철해 나가는 것이 중요하다. 이와 동시에 한반도 위기관리와 남북한 군비통제를 위해 외교부 장관이 대표하는 별도의 한반도 군비통제 조직 구성도 고려할 필요가 있다.

핵협의그룹의 활성화를 통해 우리는 확장억제력 강화와 자주국방을 위해 핵잠수함 도입을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 현재 한국은 잠수함 건조 기술과 능력으로 보아 독자적 핵잠수함 건조가 가능하나 소형 원자로에 핵연료인 농축우라늄 사용을 위해서는 미국과의 협의가 필수적이다. 참고로 2003년 6월 노무현 정부에서는 북핵 대응 및 자주국방 차원에서 비밀리에 핵잠수함 개발을 추진하다 중단한 경우가 있다. 한국의 핵잠수함 건조와 관련하여 핵연료 확보방안으로 원자력협정을 개정하지 않고 미국과의 핵 협력(핵연료, 핵 물질의 농축 및 재처리 등)을 통해 핵잠수함 건조를 추진하는 것이 바람직하다. 미국은 자국의 원자력법 제123조에 의거, 핵 관련 물질을 농축·재처리하거나 형상·내용 변경의 경우 미국의 사전동의가 필수적이다.[37] 한미 원자력협정은 원자력의 평화적 이용과 관련된 사안을 규율하는 것을 목적으로 하므로 한국의 핵잠수함 도입과는 별개라는 입장 유지가 가능하다고 판단된다.

---

[35] 이수형, 『북대서양조약기구(NATO)와 유럽 안보』 (서울: 한울 아카데미, 2004), p. 49.

[36] Michael Legge, *Theater Nuclear Weapons and the NATO Strategy of Flexible Response* (Santa Monica: RAND Cooperation, 1983) R-2964-FF, pp. 82~83.

[37] 박지영, "한미원자력협력협정 성공한 협상인가," (아산정책연구원, 이슈브리프 2015-09, 2015.6.19.), pp. 1~7.

Ⅳ. 결론: 정책적 시사점

이 글은 북한의 핵위협에 대응할 수 있는 현실적이면서도 실효적인 대응 방안 모색 차원에서 한반도 안보 상황에 부합하는 한국형 핵공유체제 구축을 모색하는 것이다. 비록 이번 4월 한미 정상회담에서 나온 워싱턴 선언으로 한미 경성 핵공유체제 구축은 불가능하게 되었지만, 한미 연성 핵공유체제 구축마저 불가능한 것은 아니다. 비록 미국과의 연성 핵공유체제 구축이 힘들고 미국이 꺼리는 전략적 과제인 것은 분명하지만 우리는 연성 핵공유체제 구축을 통해 북핵에 대한 확장억제력의 신뢰성 강화와 주변 정세에 능동적으로 대응할 수 있는 우리의 핵잠재력을 확보·강화해 나가는 것이 필요하고 또한 중요하다.

이런 맥락에서 새롭게 구축될 한미 핵협의그룹을 내실화하고 이를 전략적으로 활용하여 한미 연성 핵공유체제의 토대를 닦아나가야 한다. 이를 통해 중장기적으로 한국의 핵능력을 신장할 수 있는 다양한 정책 과제를 발굴하여 이를 추진해 나가야 한다. 이를 위해서는 핵협의그룹을 전략적으로 활용하여 한국의 핵잠수함 도입을 위한 한미 협의를 미국에 요구하고 이를 관철해 나갈 수 있는 전략적 지혜와 국민적 공감대 형성 및 홍보 강화가 필요하다. 핵잠수함 도입을 위한 한미 협의와 협상은 한미 원자력협정과 무관하게 확장억제력 신뢰성 강화를 위한 한미 안보 협력 측면에서 추진하는 것이 바람직하다.

한편, 확장억제력 강화의 궁극적 목적이 한반도 평화와 안보 증진에 있으므로 한반도 안정을 위한 현실적 군비통제 방안도 강구할 필요가 있다. 연성 핵공유체제 구축과 더불어 외교부 장관이 대표하는 한반도 비핵화와 한반도 군비통제를 촉진하는 이중 노선(Double Track)에 입각한 정책 지향이 필요하다.

■ 제출: 5월 7일 ■ 심사: 5월 26일 ■ 채택: 5월 30일

참고문헌

1. 단행본

이수형. 『북대서양조약기구(NATO)와 유럽 안보』. 서울: 한울 아카데미, 2004.

_____. 『북대서양조약기구(NATO): 이론·역사·쟁점』. 서울: 서강대학교출판부, 2012.

Arkin, William M. and Richard W. Fieldhouse, *Nuclear Battlefields: Global Links in the Arms Race.* Cambridge: Ballinger Publishing Company, 1985.

Fischer, Georges. *The Non-Proliferation of Nuclear Weapons.* New York: St. Martin's Press, 1971.

George Bunn and Chrisstopher Chyba(eds.). *US Nuclear Weapons Policy.* Washington, D.C.: Brookings, 2006.

George W. Breslauer and Philip E. Tetlock(eds.). *Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy.* Boulder: Westview Press, 1991.

Haftendorn, Helga. *NATO and The Nuclear Revolution: A Crisis of Credibility, 1966-1967.* New York: Oxford University Press, 1996.

McLean, Scilla(ed.). *How Nuclear Weapons Decisions Are Made.* New York: St. Martin's Press, 1986.

Schofield, Julian. *Strategic Nuclear Sharing.* England: Palgrave Macmillan, 2014.

Trachtenberg, Marc. *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement, 1945-1963.* Princeton: Princeton University Press, 1999.

Usama Butt and Julian Schofield(eds.). *The US, Geopolitics and Grand Strategies.* London: Pluto, 2012.

2. 논문

김성한. "미국의 한반도 확장억제 평가." 『국제관계연구』. 제25권 제2호, 2020.

박휘락. "남북 핵균형을 위한 미 핵무기 전진배치 방안 분석." 『정치·정보연구』. 제22권 3호, 2019.

_____. "나토 핵공유 체제의 현황과 동북아시아 도입에 관한 시론적 분석." 『국가전략』. 제27권 1호, 2021.

이수형. "우크라이나 전쟁과 나토(NATO)의 신전략개념: 국제안보적 함의와 동북아 시사점."『안보학술논집』. 제33집, 2022.

조비연. "동아시아 비핵국가들의 Plan B: 핵잠재력 확보를 통한 잠재적·보험적 억제력 구축."『국가전략』. 제27권 4호, 2021.

황일도. “동맹과 핵공유: NATO 사례와 한반도 전술핵 재배치에 대한 시사점.”『국가전략』. 제23권 1호, 2017.
황지환. “미국의 한반도 확장억지는 약화되어 왔는가?: 확장억지의 진화와 신뢰성의 재평가.”『국가전략』. 제27권 3호, 2021.

Egeland, Kjolv. “Spreading the Burden: How NATO Became a Nuclear Alliance.” *Diplomacy and Statecraft*. vol. 31, no. 1, 2020.
Gerzhoy, G. “Alliance Coercion and Nuclear Restraint: How the United States Thwarted West Germany’s Nuclear Ambition.” *International Security*. vol. 39, no. 4, 2015.
Melissen, Jan. “Nuclearizing NATO, 1957-1959: the Anglo-Saxons, nuclear sharing and the fourth country problem.” *Review of International Studies*. vol. 20, no. 3, July 1994.
Whitlark, Rachel Elizabeth and Rupel N. Mehta. “Hedging Our Bets: Why Does Nuclear Latency Matter.” *The Washington Quarterly*. vol. 42, no. 1, 2019.

3. 기타 자료

The Washington Post.
한국국방연구원 〈www.kida.re.kr〉.
세종연구소 〈www.sejong.org〉.
아산정책연구원 〈www.asaninst.org〉.
The Diplomat 〈www.thediplomat.com〉.

정성장. “한국의 독자적 핵무장 옵션과 한미동맹.” 2022 한미 핵전략포럼 발제 논문. 2022.12.16.
정성장. “한국의 독자적 핵무장: 필요성과 추진 전략.”동북아외교안보포럼 · 한국핵자강전략포럼 토론회. 2023.2.15.

Hagel, Chuck, Malcolm, Kevin Rudd. “Preventing Nuclear Proliferation and Reassuring America’s Allies.” *Task Force Report* (The Chicago Council on Global Affairs), February 10, 2021.
Legge, Michael. *Theater Nuclear Weapons and the NATO Strategy of Flexible Response*. Santa Monica: RAND Cooperation, 1983. R-2964-FF.
NATO. “NATO’s Nuclear Sharing Arrangements.”
Rudolf, Peter. “US Nuclear Deterrence Policy and Its Problems.” *SWP Research Paper 10*, November 2018.

Abstract

A Study for a Korean-Style Nuclear Sharing System: Theory and Practice

Lee, Soo-hyung

This article presents an exploratory study for the establishment of a nuclear sharing system that fits the security situation of the Korean Peninsula. Thus, this article explores a Korean-style nuclear sharing system suitable for the security situation of South Korea, based on a theoretical review on nuclear sharing, which has been a relatively neglected research area in the local academia or policy-oriented community.

This article roughly suggests the following three principles and criteria for establishing a Korean-style nuclear sharing system: First, the nuclear sharing system should enhance the viability of extended deterrence and guarantee strong credibility. Second, a soft nuclear sharing system that assits the gradual development of South Kore's nuclear capabilities is more appropriate than a hard nuclear sharing system, which includes deploying U.S. tactical nuclear weapons on the Korean Peninsula or weapons loaning. Third, South Korea's nuclear sharing arrangement with the U.S. should be more than just another form of U.S. security dependency and be used as an opportunity to substantially help enhance South Korea's security autonomy and bolster its national defense power.

Key Words: Nuclear Sharing Arrangements, Hars/Soft Nuclear Sharing, A Korean-Style Nuclear Sharing System, Nuclear Submarine

http://doi.org/10.33728/ups.2023.32.1.005

통일정책연구 제32권 1호 2023
pp. 123~148

코로나19 팬데믹과 북한문학*

김성수**

Ⅰ. 머리말 : 팬데믹 시대 북한문학과 코로나19('신형코로나비루스감염증')
Ⅱ. 코로나19 팬데믹 재현의 문학사적 전통과 매체론적 의미
Ⅲ. 코로나19 팬데믹과 문학의 응전 : '대동란, 고요, 정성'이라는 키워드
Ⅳ. 마무리 : '방역대전' 승리 신화와 은폐된 진실

국문요약

이 글에서는 코로나19 팬데믹 시기(2020-23) 북한 문예지 콘텐츠의 실증적 분석을 통해 북한문학이 코로나19('신형코로나비루스감염증')를 어떻게 그렸는지 살펴본다. 최근 3년간의 북한문학을 보면, 북한 주민들도 코로나19 팬데믹의 재난을 피하지 못했으며 그들의 일상생활도 도시 봉쇄식 방역강화로 심각하게 훼손되었음을 알 수 있다. 코로나 팬데믹을 재현한 문학작품을 개관해보면 전염병의 참상은 구체적 감각적 이미지로 묘사된 것이 대부분인 반면 방역 승리 찬가는 추상적 문구와 관념적 문장으로 획일화된 것이 많았다. 특히 '방역대전의 성과작'으로 칭송받은 장시 「고요한 거리에서」(2022.6) 등의 문학작품을 보면 코로나19로 인한 국경 폐쇄, 도시 봉쇄, 주민 이동 금지 정책으로 인한 일상 파괴를 '대동란, 고요'로 형상화하였다. 그 극복과정을 '최대비상방역체계'를 통한 '방역대전'으로 형상하고 지도자의 헌신과 의료진의 '정성'이란 상징어로 3개월(2022.5~8) 만에 방역에 성공했음을 자축하였다.

코로나19 팬데믹에 대응하는 '방역대전'의 문학적 재현양상을 미시 분석하면, 당 정책의 즉시적 반영과 기동력 있는 재현이 가능한 시가 장르에선 코로나의 일상 훼손과 방역 성공 찬가가 주를 이룬다. Covid19 팬데믹의 일상 훼손을 전면 봉쇄된 거리를 현상한 '고요'라는 단어가, 방역대전에서 승리한 의료진의 헌신은 '정성'이란 의료진 마크 문구가 상징한다. 제8차 당대회(2021.1) 전후의 문예정책은 이 시기 문학예술의 최우선 과제를 인민경제 5개년 계획의 선전과 Covid19 팬데믹에 대응하는 '방역대전' 승리의 찬양에 두었다. 그러나 팬데믹으로 인한 주민생활의 참상을 비판적 산문정신과 내재적 통찰로 묘사한 소설 등 리얼한 재현 텍스트를 찾기 어렵다. 「드리노라 다함없는 고마움의 인사를!」(2022.10) 등 시가 텍스트 대부분은 자력갱생으로 코로나19 방역에 성공했다는 체제 선전과 지도자 찬가에 머물러 별다른 감동을 주지 못한다.

주제어: 북한문학, 코로나19(Covid19, 신형코로나비루스감염증), 팬데믹, 김정은 시대, 방역대전, 「고요한 거리에서」, 「드리노라 다함없는 고마움의 인사를!」

---

* 이 글은 다음 발표문을 수정 보완한 것이다. "'신형코로나비루스감염증'과 북한문학의 응전," 『김정은 시대, 북한의 문화정치』(2023 북한연구학회 춘계 학술회의 발표문집, 2023.4.21.)

** 성균관대학교 교수

Ⅰ. 머리말 : 팬데믹 시대 북한문학과 코로나19 (‘신형코로나비루스감염증’)

이 글에서는 코로나19[1] 팬데믹 시대(2020~23) 북한문학이 ‘신형코로나비루스감염증’을 어떻게 그렸는지 다각도로 보고한다. 이 시기 북한 문예지 『조선문학』, 『문학신문』 콘텐츠의 실증적 분석을 통해 ‘신종코로나비루스감염증’의 문학적 재현 양상을 살펴본다.

2020년 이후 2023년 현재까지 『로동신문』(pdf)이나 조선중앙통신 등의 대외용 미디어콘텐츠에는 북한의 ‘신형코로나비루스감염증’ 현황과 예방부터 방역까지의 추이가 공개되었다. 그러나 북한 문학작품에 재현된 코로나19의 감염 현실과 방역 정황은 거의 찾기 어려웠다. 코로나19 팬데믹이 일상에 끼친 영향과 방역 과정을 재현한 문예작품을 논의한 연구도 없었다. 필자는 3년 만에 해외 경로를 통해 디지털 자료로 유통되는 최신 문예지 『조선문학』 『문학신문』 pdf를 어렵게 구할 수 있었다. 이에 디지털 콘텐츠로 유통되는 문예지 텍스트의 분석을 통해 김정은 시대 3기 전후(2019-2023) 문학 동향 및 코로나19의 문학적 재현양상을 보고한다.

이와 관련된 연구는 거의 없지만 다행히도 필자와 자료를 공유한 이지순에 의해 온라인 정책보고서가 먼저 나와 궁금증을 다소 해결할 수 있었다. 그에 따르면 2020년~2022년의 북한문학에서 코로나19 방역정책과 담론, 팬데믹을 횡단하는 북한 주민들의 경험을 징후적으로 찾을 수 있다. 문학장에서 펼쳐진 방역 선전과 문학 텍스트를 분석한 보고서에서 그는 북한문학의 팬데믹 재현 양상을 셋으로 정리하였다. 첫째, 비상방역체계가 가동된 2020년에는 코로나19를 사회주의 제도에 대한 위협으로 보고 문학장에서도 비상방역 선전을 전면화했다. 둘째, 2021

---

[1] ‘코로나19’는 2019년 11월 중국 우한에서 발견된 변종 바이러스 SARS-CoV-2에 의해 발병한 급성 호흡기 전염병이다. 세계보건기구(WHO)에서 2020년 2월 11일 공식명을 ‘Covid-19’로 정한 후 신종 플루처럼 세계적 범유행 전염병(팬데믹)으로 규정하여 국제적 협력 하에 관리하고 있다. 우리는 ‘코로나바이러스감염증-19,’ 줄여서 ‘코로나19’라 하고 북한은 ‘신형코로나비루스감염증,’ 문맥에 따라선 ‘악성전염병’으로 부른다. ‘코로나19’는 논문 지문에 쓰고 ‘신형코로나비루스감염증’은 원문 인용 때 사용한다. 여기서 오해하지 말 것은 필자가 문맥에 따라 혼용한 팬데믹이 곧바로 코로나19만 지칭하는 것이 아니라는 사실이다. 세계보건기구의 팬데믹 선언 사례는 1968년 홍콩독감과 2009년 신종플루, 2020년 코로나19 등이 있다. 보도자료에 따라선 스페인독감, 사스, 메르스 등도 팬데믹 범주에 넣기도 한다.

년에는 6·25 전쟁기의 '세균전'을 호명한 수령형상문학을 통해 Covid 제로의 북한을 '깨끗한 땅'으로 환유하면서 김정은의 방역정책의 정당성을 문학적, 이념적으로 확보하고자 했다. 셋째, 2022년 코로나19 대유행 시기에 겪은 봉쇄의 경험은 '고요'로 표현되었으며, 부족한 물자와 열악한 의료 인프라를 인민들의 '덕과 정'으로 이겨내는 서사는 김정은의 재난 리더십으로 표상되었다.[2]

기존 논의에서 보듯이 북한 문학은 코로나19 관련 정책과 담론을 내면화하면서 주민들의 심리적 동요를 수습하고 위기를 통과하는 데 주안점을 두었다. 그러나 '방역대전 승리 서사'를 좀더 깊이 따져보면 팬데믹 경험을 재현한 문학텍스트에 담긴 북한 주민의 불안한 감정과 위태로운 현실인식이라는 은폐된 진실도 독해해 낼 수 있다.

앞으로 논의를 심화하려면 문예 텍스트 예시를 통한 일상 변화를 포착할 때 미시적 분석과 함께 거시 담론의 추이도 아울러 감안했으면 하는 점이다. 물론 『로동신문』 매체 분석을 통한 당 정책 평가가 문예 텍스트 해석의 필수 선행요소처럼 전제된다면 그것은 비속사회학적 정치주의적 편향이라 아니할 수 없다. 그렇다고 『조선문학』 『문학신문』 등 문예지 텍스트의 부분적 예시와 분석으로 북한사회 변화를 별다른 매개항 없이 단순 해석, 과잉 평가하는 것도 문학주의적 편향이다. 당 정책 분석 같은 거시담론을 앞세우지 않되 간과, 외면하지 않고 정세 분석 차원에서 각주 처리라도 해야 한다. 텍스트와 해석 사이에도 텍스트가 수록된 매체와 미학, 전형 같은 매개항을 아울러 논의를 펴면 더욱 정교한 연구가 될 것이다. 최신 자료 확보 후 텍스트 분석과 함께 당 정책, 문예노선, 이념, 미학, 전통, 전형 논의를 해석-평가와 병행해야 온전한 문예 연구가 될 것이다.

이 글에서는 이러한 문제의식을 가지고, 첫째, 미디어 분석법으로 문예지(2020~23) 자료의 기사목록 데이터베이스 구축, 둘째, 문헌 고찰과 역사주의적 분석법으로 정세와 문예지 특집기획, 캠페인란의 호응관계 분석, 셋째, '신종코로나비루스감염증'의 문학적 재현을 둘러싼 당 정책 선전이라는 표면적 기능과 '사회주의 현실' 반영이라는 은폐된 진실 추구라는 문학 고유의 이면적 기능의 길항관계 순으로 논의를 펴겠다.

---

[2] 이지순, "북한 문학의 팬데믹 재현: 재난 리더십과 코로나19 경험," (통일연구원 온라인시리즈 CO 23-12, 2023.3.28.) 〈https://kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlV.jsp?menuIdx=351&category=53&thisPage=1&searchField= &searchText=&biblioId=1551102〉.

Ⅱ. 코로나19 팬데믹 재현의 문학사적 전통과 매체론적 의미

필자는 김정은 시대 북한문학 전반에 대한 기왕의 연구와 최근 코로나 팬데믹 문학 논의 성과를 바탕으로 해서, 이 시기(2020~23) 북한문학이 '신형코로나비루스감염증'을 어떻게 대했는지 좀더 입체적으로 살펴보기로 한다. 입체적 분석이란 쟁점을 문학사적, 매체론적으로 확산, 심화시켜 아우르겠다는 뜻이다. 기실 코로나19에 대한 북한문학의 응전방식을 간접적으로 살펴볼 우회적 방편으로 과거 전염병 유행에 북한문학이 어떻게 응전했는지 방역 재현의 문학적 전통을 보고 한 바 있다.[3]

1. 방역 재현의 문학사적 전통

첫째, 김정은 시대 3기(2020-23) 문학의 코로나19 재현은 어떤 문학사적 전통과 관련되는가 하는 문제이다. 북한문학사에서 역대 전염병과 관련된 방역 재현의 전통을 보면 전염병으로 인한 각종 참상과 재난현장, 그리고 그를 극복하려는 방역 형상을 적잖이 찾을 수 있다. 특히 인상적인 작품은 코로나19를 상기시키는 전염병과 관련된 전시 재난 극복 서사로써 세균전 폭로와 전시 방역투쟁을 중첩해서 그려낸 단편소설 「깨끗한 땅」(2021.4)이다. 이 작품은 마리라는 '한 벨지끄 녀성 법률가의 수기'란 부제를 단 6.25전쟁기 세균전 폭로 외교전을 줄거리로 삼았다.[4] 전 세계가 코로나19 팬데믹으로 신음하는데 유독 확진자가 전혀 없다던 2021년 북한 문예지에 6.25전쟁기 세균전을 폭로하는 단편이 실려 주목을 요한다.

코로나 방역이 한창이던 2021년에 왜 70년 전인 6.25전쟁 당시의 세균전 폭로전을 그린 「깨끗한 땅」이 나왔을까? 그것도 외국 법률가 여성의 시선을 가탁해서 미군의 만행과 전염병의 참상, 전시방역 성공담을 그렸을까? 코로나 팬데믹 국면에 무방비상태로 노출된 엄혹한 현실에서 70년도 더 지난 전쟁기의 세균전을 다시

---

[3] 필자는 과거 북한문학이 어떻게 세계적 유행 전염병(팬데믹)에 대처했는지 분석한 글을 통해 간접적으로 코로나19 방역을 전망한 바 있다. "재난 극복의 전통과 북한문학의 응전," 『재난의 상상력과 포스트 코로나 시대 북한 문학예술』 (남북문학예술연구회 2021년 가을 학술회의 발표논문집, 2021.10.30.). 당시 발표문에 추후 확보한 자료를 더해 논거를 보완한 논문, "북한문학의 방역 재현 전통과 팬데믹," 『국제한인문학연구』, 통권35호 (2023) 참조.

[4] 김정학, 「깨끗한 땅 - 한 벨지끄 녀성법률가의 수기」(단편소설), 『조선문학』, 2021.4, p. 11.

폭로하고 지도자의 헌신으로 전투방역에 성공했다는 무용담의 소환을 통해 정신승리를 꾀한 것이 아닐까. 2021년 현금의 전염병 원인도 외부 세계에 있고 국경폐쇄와 도시 봉쇄를 통한 '악성비루스 감염' 방역에 성공해서 '확진자 0명의 신화'를 유지했다고 대내외에 과시하고 싶었을 것으로 풀이된다.[5]

이러한 숨겨진 의도는 아직 코로나19 참화를 겪지 않은 5년 전에 나온 변영건 단편소설 「사랑은 뜨겁다」(2016)에서 더욱 노골적인 체제 우위성 선전으로 드러난 바 있다. 이 작품은 김정은 시대를 대표하는 방역 권위자의 전쟁기 회상물이다. 평양의 미래과학자거리 초고층살림집에 사는 김일성종합대학교 평양의대 교수인 리지하 박사는 '비루스성 왁찐 분야의 권위 있는 학자'로 '새형의 비루스성간염 예방약을 연구 완성'하였다.

"조류독감, 에이즈, 각종 비루스성 전염질병으로 생명이 고통을 당하고 있는 피부색이 각이한 사람들의 모습"[6]을 보고 자신의 연구성과물로 그들을 구하겠다는 신념을 가진 의인이다. 그는 조류독감, 에이즈, 비루스성 전염질병으로 고통받는 유색인들이 바로 6.26전쟁 때 세균전을 펼쳤던 미군의 후예이자 타자로 인식한다. 그가 보기에 구미, 남조선 같은 서방 세계는 북한처럼 국가와 주민이 하나된 사랑으로 긴밀히 결속되지 않았기에 대유행 전염병에 취약하다. 인민이 수령을 어버이로 모셔서 가족처럼 단합된 북한체제는 "뜨거운 사랑을 뿜어주고 헌신적인 사랑으로 보답하는", "소중하고 고마운 사회"[7]로 자부한다.

소설에서 흥미로운 스토리는 '리지하의 수기, 아버지의 수기 중에서'란 내부 액자에서 보듯이, 전쟁 중 세균전을 막을 치료약을 수송하다가 전사한 어머니 문수련의 사연이다. 2016년의 세계적인 비루스감염병 권위자이자 의대 교수인 주인공이 실은 6.25전쟁 때 세균전을 막아낸 여군의(女軍醫)라는 서사가 바로 김정은 시대 북한문학의 특징을 상징적으로 잘 보여준다. 소설에는 지도자와 주민이 가족처럼 유대감을 가진 주체체제는 지상낙원이고 돈이 인간을 지배하고 인종차별이 심한 서방 세계는 전염병이 대유행할 수밖에 없는 사회라는 이분법이 깔려 있다. 회상기 액자에 전제된 이분법은 전쟁 때의 피아 구별법으로 적의 탄저병, 콜레라 세균전에 맞서는 치료약 '마팔산'을 대비시키고, 현재 시점에선 조류독감, 에이즈 등이 창궐한 서방 세계와 '새형의 비루스성간염 예방약'을 충분히 갖춘 북한사회

---

[5] 김성수, "북한문학의 방역 재현 전통과 팬데믹," 참조.
[6] 변영건, 「사랑은 뜨겁다」(단편소설), 『조선문학』, 2016.5, p. 66.
[7] 위의 글, p. 77.

를 대비하고 있다.

코로나19 이전까지 북한의 역대 전염병과 관련된 방역 재현 문학의 사적 전통을 보면 1950년대 세균전에 맞선 전투방역, 1960년대 사회주의적 보건 위생체계를 통한 예방의학, 197,80년대 고려 동의학 전통과 현대 신의학을 결합시킨 주체의료체계 등을 찾을 수 있다. 무엇보다도 사회정치적 생명체론으로 국가 구성원이 가족처럼 하나된 특유의 단합력 등으로 언제나 '최선의 보건 위생 의료체계'를 구가한 것처럼 선전한 것이 방역 문학의 변치 않는 전통이었다. 그러나 외부 세계와 타자에 대한 제대로 된 정보가 없는 주체체제의 자기만족감이 김정은 시대에도 여전히 견고한 성채를 채우고 있다는 문학적 증거라 아니할 수 없다. 이러한 자부심 넘친 체제 우월감의 성채는 코로나19 방역 문학에 와서 미묘하게 균열된다.[8]

2. 문예지의 비문학 방역 콘텐츠

북한은 세계적으로 유례없는 통제 국가이므로 팬데믹이 발생해도 국경을 폐쇄하고 도시를 봉쇄하고 주민 간 이동을 전면 통제할 수 있어서인지, 2022년 5월[9]까지 코로나19 확진자가 1명도 없다고 공식화하였다. 다만 코로나 청정국이라는 공식 주장과 달리 코로나19가 북한 주민들의 일상에 엄청난 위협이 되었음을 알 수 있는 간접 정보는 문예지에서도 적잖이 찾을 수 있다. 가령 전염병의 참상과 극복 과정을 직접 그린 문학작품은 아니지만 전염병 방역 관련 캠페인성 기사가 문예지로선 이례적으로 3년간 지속 게재되었기 때문이다.

코로나 시대 3년간의 『조선문학』 『문학신문』 기사를 찾아보니 '신형코로나비루스감염증'에 대한 캠페인성 기사를 적잖이 찾아 볼 수 있었다. 가령 문예지에 '신형코로나비루스감염증을 철저히 막자'란 구호가 처음 나온 『문학신문』 2020년 2월 8일자 4면 기사부터 기획물이 동일 위치에 연중 계속 나왔다.[10] '신형코로

---

8 김성수, "북한문학의 방역 재현 전통과 팬데믹" 참조.

9 제8차 당대회(2021.1.8)와 조선혁명군 창군 90주년 기념 행사(2022.4.25.) 당시도 코로나19 발생자가 없다고 공표하였다.

10 "신형코로나비루스감염증을 철저히 막자," 『문학신문』, 2020.2.8.; "신종코로나비루스방역과 관련한 대중상식," 『문학신문』, 2020.3.14.; "신형코로나비루스감염증을 철저히 막자_사람들이 지켜야 할 위생상식," 『문학신문』, 2020.3.21.; "'신형코로나비루스감염증을 철저히 막자'_잘못된 인식 몇 가지," 『문학신문』, 2020.4.25.; "신형코로나비루스감염증을 예방하려면," 『문학신문』, 2020.5.9.; "새로 개발된 그라펜마스크," 『문학신문』, 2020.5.23.; "전염병 예방과 식사 환경," 『문학신문』, 2020.6.20.; "오존이 신형코로나비루스를 불활성화시킨다는 것을 확인," 『문학신문』, 2020.7.4.; "신형코로나비루스감염증을 방지하는데 도움을 줄 수 있는 비타민K,"

나비루스감염증을 철저히 막자'란 구호가 처음 나온 2020년 2월 이후 방역 관련 대중상식이라 하여 보건 위생 식사 환경 개선, 금연을 통한 예방법부터 코로나 치료제로 국제기구에서 공인되지도 않은 그라펜스크, 오존, 비타민, 페노피브라드 등 치료법까지 "어느 나라 의료진에 따르면~" 등의 전언(傳言)기사로 소개되어 있다.

『조선문학』 또한 2020년 9월호부터 최근까지 '국가의 안정, 인민의 안녕'이란 제목의 고정란, 박스 단신 기사가 연속 게재되고 있다.[11] 코로나 발병자가 없다던 2020-21년에는 비상방역사업의 주체인 인민대중이 주인의식을 가지고 서로 방조하고 서로 통제하는 사회주의 보건제도의 우월성을 발휘하자고 한다. 악성전염병이 퍼지지 않게 바늘 끝만한 틈도 없게 강철 같은 방역규율을 강화하되 방역 승리를 확신하는 사상교양을 드높이자고 한다. 이러한 캠페인의 이면을 따져보면, 비상방역사업의 주체가 당-국가, 의료진이 아니라 인민대중이며 방역사업의 실행방식이 방역마스크, 진단키트와 적정 치료제 제공이 아니라 방역 규율의 강화와 승리를 확신하는 정신무장으로 난관을 헤쳐가려는 안간힘이 감지된다.

그러나 유례없는 악성전염병인 코로나19가 인민의 자발적 예방과 사상의식을 높인다고 저절로 방역되는 것은 아니다. 결국 2021년 7월엔 악성전염병사태의 장기화에 철저히 대처하자면서 방역 승리가 되지 않았음을 간접 시인하고, 방역이 사람 목숨이 달린 사활적인 문제인 만큼 더욱 강한 방역의식, 규율 준수, 생활습관 개선을 독려한다. 2022년 3월에는 방역 규정을 준수하는 것이 바로 '방역전선'을 공고화하는 것이라고 전쟁에 준하는 고도의 긴장상태를 요구하기에 이른다. 이제

『문학신문』, 2020.7.18.; "신형코로나비루스감염증과 여름철의 열파," 『문학신문』, 2020.7.25.; "신형코로나비루스감염을 증대시키는 흡연," 『문학신문』, 2020.8.15.; "신형코로나비루스감염 치료에 도움을 줄 수 있는 페노피브라드," 『문학신문』, 2020.8.22.

11 "사고와 행동의 일치성,"(고정란-'국가의 안전, 인민의 안녕') 『조선문학』, 2020.9, p. 23; "서로 방조, 서로 통제," 『조선문학』, 2020.10, p. 60; "우리나라 사회주의보건제도의 우월성을 남김없이 발양시키자!"(선전화), 『조선문학』, 2020.10, 표지3면; "각성분발," 『조선문학』, 2020.12, p. 35; "누구나 주인답게," 『조선문학』, 2021.1, p. 6; "승리의 담보," 『조선문학』, 2021.2, p. 29; "비상방역사업의 주체," 『조선문학』, 2021.3, p. 27; "사상교양의 도수를 강도 높이," 『조선문학』, 2021.4, p. 28; "책임성과 역할을 백방으로," 『조선문학』, 2021.5, p. 6; "강철 같은 방역규률," 『조선문학』, 2021.6, p. 47; "'당중앙위원회 제8기 제3차전원회의 결정 관철'_바늘 끝만한 틈도 없게," 『조선문학』, 2021.7, p. 31; "악성전염병사태의 장기화에 철저히 대처하자," 『조선문학』, 2021.9, p. 22; "'당중앙위원회 제8기 제3차 정치국 확대회의 결정 관철'_방역의식을 높여주는데 선차적인 힘을," 『조선문학』, 2021.11, p. 30; "방역 강화는 가장 중핵적인 과업," 『조선문학』, 2021.12, p. 30; "강한 규률 준수기풍을 확립하자," 『조선문학』, 2022.1, p. 33; "'당중앙위원회 제8기 제4차전원회의 결정 관철'_사활적인 요구, 생활습관," 『조선문학』, 2022.2, p. 19; "규정 준수는 곧 방역전선의 공고화," 『조선문학』, 2022.3, p. 36; "고도의 긴장상태," 『조선문학』, 2022.4, p. 46.

인민의 자발적 예방과 방역 규율 준수, 사상 교양 정도로 수십만 명의 '유열자'(코로나19 의심 환자인 발열자) 확산을 막을 수도 숨길 수도 없게 되었다. 북한 당국은 2022년 5월 12일 이전까지 코로나19가 확진자가 한 명도 발생하지 않았다고 하였다. 그러나 당 중앙위원회 제8기 제8차 정치국회의(2022.5.12.)에서 발병 사실을 공식화[12]한 이후 하루에도 수십만 명씩 '유열자(발열자)'가 나오자, '최대비상방역체계'를 통해 봉쇄 조치를 최강도로 유지하였다.[13]

2022년 5월의 코로나19 발병 공식화 이후 『조선문학』지의 '국가의 안정, 인민의 안녕'란 캠페인의 내용도 기조가 달라진다. 이전까지 코로나 예방에 주력하고 막연한 두려움과 공포를 이겨내자고 정신무장을 강조했던 것과 결이 달라졌다. 코로나 발병을 기정사실화하고 '방역대전'의 구체적 지침을 선전한다. 가령 한 순간도 방심하지 말고 비상방역전을 강도 높이 진행하자면서(2022.5) 방역대전을 선전 독려한다. 방역사업에서 주도권은 생명 보전이라면서 주민 이동권 등 개개인의 일상을 희생하더라도 전면 봉쇄책을 통한 최대 방역체계를 가장 중대한 최우선 사업으로 틀어쥐고, 전 인민적인 방역의식과 각성을 견지하는 것이 '국가 방역 능력 건설사상의 본질'이라 홍보한다. 이는 인민경제 5개년계획의 관철을 위한 금속공업, 화학공업의 강화가 '당 중앙위원회 제8기 제2차전원회의 결정 관철을 위한 구체적 지침이듯, 방역대전 승리가 제3, 4, 5차전원회의 결정 관철을 위한 실행지침으로 규정된다.[14]

이상에서 보듯이, 『문학신문』은 '신종코로나비루스감염증을 철저히 막자'는 기획 제목 하에, 『조선문학』은 '국가의 안정, 인민의 안녕'이란 고정란을 통해 코로나19 팬데믹의 문학적 응전의 한 양상을 잘 보여주었다. 즉, 악성전염병의 예방과 방역, 치료까지 전 방위적인 대처법이 문예지의 비문학 캠페인으로 3년 가까이 계속 실리는 이례적인 현상임을 알 수 있다. 그 구호의 시기별 추이를 면밀하게 분석하면 코로나 청정국이라는 대내외 공식 입장과 달리, 전대미문의 악성 전염병에

---

12 제8차 당대회(2021.1.8)와 조선혁명군 창군 90주년 기념 행사(2022.4.25.) 당시도 코로나19 발생자가 없다고 공표하였지만 2022년 5월 12일 당 정치국회의에서 처음으로 코로나19 발생을 공식화하였다. 본사정치보도반, "조선로동당 중앙위원회 제8기 제8차 정치국회의 진행," 『로동신문』, 2022.5.12., p. 1.

13 위와 같은 곳; "조선로동당 중앙위원회 정치국 협의회 진행," 『로동신문』, 2022.5.14., p. 1.

14 "순간도 방심하지 말고 비상방역전을 강도 높이," 『조선문학』, 2022.5, p. 49; "최중대사로 틀어쥐고," 『조선문학』, 2022.6, p. 30; "방역사업에서 주도권은 생명," 『조선문학』, 2022.7, p. 50; "국가방역능력건설사상의 본질," 『조선문학』, 2022.8, p. 10; "'당중앙위원회 제8기 제5차전원회의 결정 관철'_전인민적인 방역의식과 각성을 견지하자," 『조선문학』, 2022.10, p. 60.

대처하는 민간요법의 지속적 정보 제공 등을 무한반복할 수밖에 없는 급박한 저간의 사정을 미루어 짐작할 수 있다.

그렇다면 『조선문학』 『문학신문』 『청년문학』 등이 『로동신문』 『근로자』 같은 정책 선전지나 『천리마』 같은 대중교양지가 아닌 문예지인데도, 3년 연속해서 전염병 방역 캠페인을 전례 없이 게재했을까? 북한 문예지 역사에서 '국가의 안정, 인민의 안녕'이란 명분으로 '신종코로나비루스감염증을 철저히 막자'란 식의 비문학 캠페인 기사가 3년간 지속적으로 실린 전례는 없다. 『로동신문』에 2020년부터 팬데믹 관련 보도와 방역 캠페인이 계속 실린 것과 거의 동일한 시기[15]라서, 시, 소설, 수필, 정론 등이 아닌 비문학 콘텐츠를 굳이 부족한 문예지 지면까지 할애해서 반복 연재할 특별한 이유가 있을 터이다. 70년치 문예지를 전수 조사해보니 문예지에 비문학 방역담론, 콘텐츠가 1년 넘게 게재된 전례는 1958년의 전염병 방역 때뿐이었다.[16]

이런 기사가 당 기관지인 『로동신문』, 『근로자』, 대중교양지인 『천리마』 등에 실리는 것은 당연하지만 굳이 문예지면에까지 실리는 이유는 당 정책 선전매체로서의 문예지 정체성이 재강화되었다고 풀이할 수 있다. 창작의 전문성과 어느 정도의 집필기간이 필요한 시, 소설, 수필, 비평 같은 문학작품과 달리 캠페인성 기사는 당 정책 발표와 동시에 기동력 있게 독자인 인민대중에게 전달되는 선전수단에 적합하기 때문이다. 그나마 캠페인 내용의 수준은 코로나19를 전담 방역할 마스크와 적절한 치료제가 없어 민간요법 수준의 예방과 위생의식 강화만 반복할 뿐이다. 가령 2020년에는 마스크를 깨끗이 세탁해서 사용하라고 잘못 알리던 것이 2022년에 와서야 재사용이 불가하다고 바로잡거나, 초기엔 일반 생리식염수로 콧속을 소독하라더니 나중에는 삼투압이 높은 식염수인 '코함수'로 콧속을 소독

---

15 『로동신문』지의 2020년 3월부터 2022년 말까지 6면 고정란인 '확대되고 있는 신형코로나비루스감염증 피해' 상자기사에서 전 세계 일일 발병 사망자 총계를 지속적 보도하였다. 2022년 5월에는 6면에 어른용, 어린이용, 임산모용 등 '신형코로나비루스감염증 치료안내지도서'가 총 6회 연재되었다. 문예지인 『문학신문』지의 '대중상식, 위생상식,' 『조선문학』지의 '국가의 안전, 인민의 안녕,' 같은 비문학 방역 캠페인 기사가 고정란으로 연재되었다.

16 가령 1958~60년치 『조선문학』 『조선예술』 『조선음악』 잡지의 표지, 내표지, 목차면 상단, 화보, 광고란에 전염병 방역과 관련된 표어, 구호, 선전화, 선전가, 악보 등이 게재되었다. 문예 미디어에 전례 없는 전염병 방역 관련 캠페인 콘텐츠가 집중 게재되었다. 선동선전이 주기능인 사회주의 문예지에 정치구호와 정론, 개인승배물이 실리는 전례는 많다. 다만 위생, 방역을 위해 쥐를 잡자는 식으로 구체적인 세부 주제를 정해 비문학 콘텐츠를 일시적으로 집중 홍보하는 경우는 흔치 않다. 문학지의 경우 『조선문학』지에는 더 이상 이런 방식의 보건 위생 방역 선전물이 집중적으로 연속해서 실리는 경우를 찾을 수 없다. 그 함의는 "북한문학의 방역 재현 전통과 팬데믹" 참조.

하라고 한다. 음식이나 접촉물을 56℃ 조건에서 30분동안 열처리하여 쓰거나 알코올, 염소계소독제, 요드계소독제, 과산화초산소독제 등을 이용하라 안내하는데, 이는 코로나 전문 치료제가 없는 경우 민간 차원의 상식적인 예방책일 뿐이다.[17]

Ⅲ. 코로나19 팬데믹과 문학의 응전 : ‘대동란, 고요, 정성’이라는 키워드

이제 코로나19 팬데믹 시기 『조선문학』, 『문학신문』, 『청년문학』 수록 문학작품의 실증적 분석을 통해 ‘신종코로나비루스감염증’의 문학적 재현 양상을 정리, 분석해보자. 이 과정을 시기순으로 정리하면 첫째, 2020년 코로나 초기 단계, 둘째, 2021년 코로나 은폐 단계, 셋째, 2022년 5월 12일 이후 코로나 발병 공식화와 ‘방역대전’ 승리(2022.8.10.) 단계로 나눠볼 수 있다.

서론에서 밝혔듯이, 실제 문학텍스트의 분석과 의미 부여, 평가에서는 당문학적 선전기능만 소개하지 않고 은폐된 진실 추구라는 문학 고유의 이면적 기능까지 감안할 생각이다. ‘신종코로나비루스감염증’의 문학적 재현을 통해 지도자 찬양과 방역대전 승리 찬가라는 당 정책을 선전하는 것이 북한문학의 표면적 공식기능임은 부인할 수 없다. 다만 문학의 본질이 인간과 세상의 총체적 반영이기에 현실을 있는 그대로 반영하다 보면 은연중에 은폐된 진실까지 드러낼 수 있다는 이면적 함의까지 찾아보려 한다. 둘의 길항관계를 따지다 보면 반북 선입견에 경도된 편향된 분석이나 과잉해석의 위험이 없지 않지만 그래도 진실의 파편을 모을 생각이다.

1. 코로나19 초기 단계의 북한문학

첫째, 2020년 코로나19 초기 단계의 북한문학에서는 이에 대한 관심을 크게 보이지 않았다. 북한 내 발병 여부와 상관없이 다른 나라의 대재앙을 강 건너 불 보듯 여기면서 자신들은 단합된 봉쇄정책으로 악성전염병에서 안전한 것처럼 일상을 그렸다. 오히려 사회주의적 보건 위생과 주체의학체계의 우수성을 반복 선전

17 “신형코로나비루스감염증 치료에 도움을 줄 수 있는 코함수,” 『청년문학』, 2022.8, p. 58; “소독방법 몇 가지,” 『청년문학』, 2022.8, p. 70.

하였다. 당시 나온 시 중에서 「우리 당의 붉은 보건전사」(2020.2), 「보건전사 그 영예 빛내여가리」(2020.3)를 읽어보자.

> 잠 못 드는 밤이다 / 우리 원수님 불러주신 / 로동당의 붉은 보건전사 / 고귀한 그 이름을 외우고 또 외워보며 / 스스로 내 량심을 헤쳐보는 밤이다//
> 때없이 아픔을 호소하며 찾아오는 사람들 / 그들이 정녕 누구이던가 / 병력서에 씌여진 / 이름과 주소는 서로 달라도/ 부름은 하나 우리 원수님 사랑하시는 인민/ 사는 곳도 하나 고마운 사회주의제도의 품//
> (중략) '정성'이라는 붉은 글발을 / 늘 가슴에 달고 일한다 해도 / 인간애가 없으면 백약도 무효 / 이 가슴 사랑으로 불타지 않는다면 / 명약으로도 생명을 건질 수 없는 것//
> 평범한 보건전사 나의 눈빛에서 / 그들은 사회주의 모습을 보고 / 피부에 와닿은 나의 손길에서 / 사람들은 고마운 제도의 따뜻한 체온을 느끼나니//
> 내 아낌없이 바치리라 / 숨져가는 자식을 위해 / 피도 살도 다 바쳐 / 끝끝내 안아 일으키는 어머니처럼 / 인간 사랑의 아름다운 시대를 장식한 / 천리마시대 보건전사들처럼 / 나도 이 제도를 지켜선 초병! (후략)[18]

> 저 하늘의 별들도 하나둘 꺼지고 / 이밤은 끝없이 깊어가는데 / 환자를 위해 바쳐가는 / 보건전사 나의 이 열정//
> (중략) '정성'이란 두 글자가 빛나는 / 이 가슴에 손을 얹고 생각하노라 / 내 심장 인민에 대한 사랑으로 뜨거울 때 / 그것이 보건전사 / 내가 걷는 보답의 길임을//
> 뜨거운 사랑과 정성 / 이것이 바로 명약이기에 / 사랑과 정성을 바쳐가는 이 마음에 받들려 / 얼마나 많은 환자들 / 재생의 기쁨 안고 병원문을 나섰던가 //
> (중략) 위대한 수령님들 마련해주신 / 가장 우월한 사회주의보건제도의 혜택 속에서 / 우리 인민 모두가 행복한 삶을 누려가도록 / 나의 진정 다 쏟으리라 //
> 로동당의 붉은 보건전사로 / 한생을 빛나게 살 맹세 다지며… / 사랑의 불사약 / 정성이란 두글자를 뜨겁게 외워보며… ///[19]

두 시는 의료진을 서정적 주체로 삼아 세상에서 '가장 우월한 사회주의보건의료제도'를 인민에게 베푸는 '로동당의 붉은 보건전사'로서의 자부심을 노래한다. 그 시적 상징은 의료진의 팔뚝에 두르는 '정성'이라는 두 글자가 새겨진 붉은 완장으로 이미지화된 소명의식이다. 시에서 북한은 아픈 이가 있으면 언제 어디든 밤잠

---

18 박현철, 「우리 당의 붉은 보건전사」(시), 『문학신문』, 2020.2.22., p. 3.
19 한평광, 「보건전사 그 영예 빛내여가리」(시), 『문학신문』, 2020.3.14., p. 3.

을 설쳐가며 달려가 정성을 다해 치료해주는 사명감 넘친 보건 전사가 있는 사회주의 의료시스템이 잘 갖춰진 사회로 묘사된다. 질병 치료에서 가장 중요한 것은 명약이나 의료장비, 기술 등 생산수단이 아니라 지도자에 대한 충성심과 인간애로 무장한 '당의 붉은 전사' 의료진이라고 하여, 사람이 제일이라는 주체사상에 기초한 주체의학이 세상에서 가장 우월하다는 정신승리를 서정화한다.

다만 우주로켓을 쏘아올린 첨단 과학기술을 우대하는 최첨단 돌파 시대에 '숨져가는 자식을 위해 피도 살도 다 바친 어머니, 친누이의 마음' 같은 중세적 모성애와 '인간 사랑의 아름다운 시대를 장식한 / 천리마시대 보건전사' 같은 토건시대 노동영웅담을 이상적 모델로 삼은 것은 그리 설득력 있게 들리지 않는다. 약이 모자라고 최신 의학장비, 의료기술이 없어도 지도자에 대한 충성과 인민에 대한 사랑, '정성'이라는 붉은 완장으로 정신무장한 의료진만 있으면 된다는 주체의료의 심각성이 은폐되어 있다.

기실 코로나 발병 초기에는 문학의 사회적 기능이 그리 돋보이지 않았다. 당시 '코로나 청정국, 발병자 0명 통계'를 내세우면서도 『로동신문』 2020년 3월부터 2022년 8월까지 6면에는 고정란인 '확대되고 있는 신형코로나비루스감염증 피해' 상자기사가 상설화되었다. 전 세계 일일 발병 사망자 총계를 지속적으로 보도하였다. 발병을 공식화한 2022년 5월 중순부터는 6면에 어른용, 어린이용, 임산모용 등 '신형코로나비루스감염증 치료 안내 지도서'를 총 6회 련재 고정란을 두기도 하였다.

2020년 북한문학은 코로나19시대의 이면의 진실조차 에둘러 묘사하지 않았/못했다. 이지순의 주장처럼 비상방역전을 선전하는 방송원의 목소리가 일상을 장악했고 주민들은 세계 확진자와 사망자 숫자를 보면서 대재앙을 '대리' 체험했다. 로동신문과 조선중앙통신, 평양방송이 재난 보도로 긴장감을 고조시키는데도 문학은 세계의 디스토피아적 상황을 '직접' 증언하지 않았다. 오히려 2020년의 북한문학은 자국의 조치가 생명과 안전을 담보하는 것임을 강조함으로써 심리적 동요와 불안을 단속하고 파국의 '상상력을 통제'했다.[20]

2. 코로나19 전면 봉쇄기의 북한문학

둘째, 2021년 코로나로 인한 전면 봉쇄기. 일상생활의 심각한 훼손이 추정되지

[20] 이지순, 앞의 글. p. 3. 인용자가 문구를 수정했다.

만 문학적 형상은 거의 찾아 볼 수 없다. 다만, 방역체계 등의 구호와 비문학 캠페인 기사의 일상적 정착 등 간접 증거로 추정컨대 당국의 공식 선전처럼 '코로나 청정국, 발병자 0명 통계'에는 의문이다.[21] 2022년 5월 12일의 당 정치국회의에서 발병 사실이 공식화되자 그제서야 그간의 참혹한 현실이 뒤늦게 폭로되었다. 청정국에 '대동란'이 일어난 셈이다. 아니, 청정국이란 허구 속에 은폐되었던 '대동란'의 진실이 비로소 봇물 터지듯 드러났을 뿐이다.

가령 윤학명 수필 「9월의 밤」(2022.9)에서 보듯이, '악성비루스 류입이라는 대동란'이 일어나 세계를 휩쓰는 대유행 전염병과의 전쟁에서 얼마나 많은 생명들이 촛불마냥 꺼졌던가 말이다. 하루에도 수많은 사망자수를 기록하는 세계의 참혹한 광경이 눈앞에 펼쳐진다고 생각하니 순간 앞이 캄캄했다[22]는 식의 솔직한 고백이 많이 나왔다.

오혜심 수필 「향기」(2022)에서도, 지역별 봉쇄기간 악성전염병으로 고충을 겪었던 잊을 수 없는 나날을 다음과 같이 진솔하게 회상하고 있다: "봉쇄와 격리가 시작된 그날부터 나는 고열로 앓아누웠다. 집에 있는 약은 불과 몇 알뿐. 나의 머리속에는 지금까지 TV로 보아오던 세계의 악성전염병 피해상황이 주마등처럼 흘러가며 저도 모르게 불안과 공포에 휩싸였다."[23] 상황이 이런데도 인민대중은 방역마스크와 진단키트조차 알지 못한 채 전염병 감염 위험으로부터 무방비한 상황과 해열제 같은 가정상비약조차 구하지 못한 현실에 무기력해 한다.

사회주의적 보건 의료시스템과 주체의학의 구조적 문제점을 인지하지 못하고 평소 감염 예방에 소홀했거나 약을 미리 준비하지 못한 개인문제로 자책할 뿐이다. 가령 최경복의 단편, 「한 가정」(2022.10)을 보면, 주인공은 해열제를 찾아 밤새 약국을 찾아다녔지만 약을 구할 수 없어 "다 내 탓이야"라며 절망한다.[24] 그가 인민반장의 도움으로 약을 구하고 군의가 방문하자 지도자의 헌신과 희생에 마냥 감격해 한다. 이런 서사를 통해 못난 백성과 현군의 대립구도를 통한 중세적 애민, 위민이념이 빛바랜 감동과 찬사를 강요한다.

하지만 『조선문학』, 『문학신문』 같은 작가동맹 정맹원의 발표지면보다 격이 떨어지지만 상대적으로 검열시스템이 느슨해서인지 『청년문학』에 실린 박정혁 수

---

21 황수환·권재범, 『북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력』 (서울: 통일연구원, 2022) 참조.
22 윤학명, 「9월의 밤」(수필), 『청년문학』, 2022.9, pp. 25~26.
23 오혜심, 「향기」(수필), 『조선문학』, 2022.9, pp. 63~64.
24 최경복, 「한 가정」(단편소설), 『문학신문』, 2022.10.22., p. 3.

필 「친혈육」(2022.8)은 코로나19로 인한 일상의 훼손과 인민생활의 숨겨진 진실을 비교적 실감나게 서술한다. 함흥시 흥남구역 덕동 15인민반에 주소지를 둔 작가동맹 후보맹원인 필자는 전 세계를 휩쓰는 악성전염병이 경내에 들어와 '최대비상방역체계'로 이행한 2022년 5월, '건국 이래 대동란' 시기에 집을 떠나 먼곳에 있었다. 그런데 몸이 아파도 집에 갈 수 없었다. 전국적인 봉쇄조치로 하여 집으로 돌아갈 길까지 막혀버린 그는 할 수 없이 낯선 타향 여관에 머무르게 되었다. 몸에서 벌써 병증이 나타났는데도 아픔보다도 집을 떠난 근심이 더 컸다. 변변한 약도 없이 앓고 있는데 고맙게도 여관 손님이 약을 나눠줘서 살았다는 미담이다.[25]

> 나는 열이 내렸다면서 약을 먹지 않았다. 내 이마를 짚어보던 그는 아직 열이 있는데 왜 약을 먹지 않는가고 하였다. 나는 아직까지 참을 수 있으니 일없다고 일이 어떻게 될지 모르니 약을 남기고 봐야 한다거니, 그는 빨리 약을 써야 낫는다거니 하면서 우린 서로 옥신각신하고 있었다.
> 이때 려관을 돌아보던 군당위원회 일군이 우리한테로 왔다. 자초지종 사연을 듣게 된 그는 걱정하지 말라고 경애하는 김정은 동지께서 보내주신 약품이 우리 군에도 도착하였으니 빨리 약을 쓰자면서 의사를 데려오는 것이였다. 이윽하여 몸상태를 진찰한 의사는 그 자리에서 치료대책을 세웠다. 방울방울 온몸에 약이 흘러들었다. 아픔도 점차 숙어들기 시작하였다. 나는 감격에 겨워 눈물을 흘리며 고맙다고, 이 은혜를 어떻게 갚겠는지 모르겠다고 목메이는 말을 더듬기만 하였다.

수필 뒷부분은 "경애하는 총비서동지께서 집 떠나 외지에서 고생하는 나와 같은 사람들을 어떻게 아시고 이렇게 의사까지 보내주시였단 말인가."하며 감격해 한다. 지도자가 보낸 약과 군당위에서 보낸 의사의 링겔 덕분에 완쾌되어 지도자와 당 사회주의제도에 감사하다는 결구로 되어 있다.

그런데 문학의 본질이 인간과 세상사를 총체적으로 그려내기에 가치가 더욱 빛난다고 생각되는 점이 있다. 글을 쓴 수필가의 충성스런 의도와는 상관없이 시대의 진실을 무의식적으로 증언하는 숨겨진 기능이다. 굳이 리얼리즘의 승리라는 문구를 떠올릴 필요도 없이, 글을 보면 지역 봉쇄와 주민 이동 금지조치가 최소한의 의료대책과 생필품 제공, 가족간 연락 등의 보장이 결여된 채 기계적으로 강제된 극한상황을 보여준다. 누군가 여행 중 코로나19로 병이 났을 때 적절한 대책이 별반 없단 반증일 수도 있다. 타인인 여관 투숙객의 감염을 무릅쓴 헌신적 돌봄이

[25] 박정혁, 「친혈육」(수필), 『청년문학』, 2022.8, pp. 27~28.

없었다면 필자가 완쾌될 수 있었을까? 기실 인용문 중 은폐된 핵심은 환자에게 절박한 약을 애써 거절하면서, "일이 어떻게 될지 모르니 약을 남기고 봐야 한다"는 대목이다. 자력갱생 방역대전 승리 신화의 이면에 숨겨진, 보건 의료 방역시스템의 붕괴라는 은폐된 진실 말이다.

비슷한 독해법으로 김정은의 위민정책을 찬양한 최근 도서의 코로나19 관련 대목을 읽어보자.

> "국가비상방역사령부 일군들은 자신들의 무경각과 해이, 무책임으로 하여 2년 3개월이나 굳건히 지켜오던 비상방역전선에 파공이 생기고 끝내 악성비루스가 이 땅에 류입된 것으로 하여 머리를 들 수 없었다. 하루에도 수십만 명씩 감염자가 급증하는 눈앞의 현실은 나라의 운명이 이대로 결딴나는가 하는 최악의 경우까지도 내다보아야만 하는 매우 다급한 국가 최대의 위기사태였다. 처음 겪는 위기사태 앞에서 일군들은 누구라 할것없이 다 벙어리가 되였다. 엄청난 대재난을 과연 어떻게 헤쳐나가야 하겠는지 당혹감을 금할 수 없었다."[26]

코로나19 유행 초기부터 2년 3개월 동안 확진(의심)자가 없다가 어느날 갑자기 수십만 명이 발병할 수는 없다. 상당 기간동안 확진(의심)자에 대한 진단-확인-통계-발표과정이 은폐되었을 것이다. 2021년 자료에는 찾아볼 수 없는 이런 반성과 참상이 2022년 5월 이후의 문건에 와서는 그리 드물지 않게 나타난다.

이와 관련하여 역시 김정은 시대 10년의 치적을 찬양 일색으로 정리한 장시 「승리의 10년」를 읽어보자.

> 벅차게도 흘러왔구나 / 힘차게도 달려왔구나 / 어버이장군님 유훈을 안고 / 원수님 받들어 줄기차게 달려온 / 내 조국의 10년 승리의 10년이여!
> (중략) 온 세계를 휩쓴 악성전염병으로 / 수많은 사람들 혈육을 잃고 / 한숨과 절망, 비애에 울 때 / 그이의 사랑으로 덕과 정을 나누며 / 세상이 보란듯이 사회주의화원을 꽃피웠다
> (중략) 돌이켜보면 시련은 많았어도 / 그이 따라온 길은 승리의 길 / 제국주의와의 총포성 없는 전쟁에서도 / 횡포한 자연과의 전쟁에서도 / 오직 승리만을 력사에 아로새겼다 (후략)[27]

---

[26] 림이철, "인민의 생명안전수호를 최중대사로," 『위민헌신으로 빛나는 성스러운 려정』 (평양: 평양출판사, 2023), p. 57.
[27] 백광명, "승리의 10년," 『사랑의 무게』(작품집) (평양: 평양출판사, 2022).

이 역시 김정은 시대 10년의 치적을 김정일의 선행 업적을 계승하고 3대 세습한 사회주의체제 유지에 성공했다고 승리를 자랑하고 있다. “제국주의와의 총포성 없는 전쟁에서도 / 횡포한 자연과의 전쟁에서도 / 오직 승리만” 했다고 자부한다. 여기서 ‘횡포한 자연과의 전쟁’이 바로 코로나19의 참상과 ‘방역대전’을 지칭하는 것이다. 그것도 고비용 최첨단 의료약과 장비가 아니라 지도자의 사랑과 인민의 덕, 정 같은 사회주의적 품성으로 시련을 극복했다고 자찬한다.

감상자에 따라선 원래부터 위대했던 지도자가 이번에도 위대함을 발휘해서 미리 예정된 승리를 당연히 했다는 정답 찾기보다, “악성전염병으로 / 수많은 사람들 혈육을 잃고 / 한숨과 절망, 비애에” 빠진 그 정황 자체가 깊이 각인되기도 한다. 대중독자의 입장에서 볼 때 평소 보건위생규율을 철저하게 지키지 못하는 등 내가 뭔가 잘못해서 염병에 걸려 당과 지도자, 이웃에게 폐를 끼쳐 황송했는데, 알고 보니 이번 질병의 전염력이 워낙 악성이라 손쓸 새도 없이 많은 사람들이 감염되고 죽어서 한숨과 절망, 비애에 운 것은 당연했구나 하고 안도할 수 있다.

당과 국가, 사회의 공식 언술은 위대한 지도자 덕분에 악성전염병을 미리 막거나 병에 걸려도 나라가 다 치료해주고 일상생활 영위도 보장해주니 방역 승리를 찬양할 만하다. 그러나 은폐된 현실은 코로나19 진단키트는커녕, 방역마스크나 해열제 정도의 치료약도 부족하고 첨단진료시스템 같은 현대의학기술과 의료기기는커녕 일상적인 의료진도 부족해서 군대 의사들까지 민간영역에 긴급 투입할 수밖에 없는 현실이다.

3. ‘최대비상방역체계’를 통한 ‘방역대전’ 시기 북한문학

셋째, 2022년 5월 12일 이후 코로나 발병 공식화와 ‘방역대전’ 승리를 공표(22.8.10.)한 이후 코로나19를 재현한 문학작품이 쏟아져 나왔다. 북한당국은 당 중앙위원회 제8기 제8차 정치국회의(2022.5.12.)에서 발병 사실을 공식화[28]한 이후 하루에도 수십만 명씩 ‘유열자(발열자, 확진의심자)’가 나오자, ‘최대비상방역체계’를 통해 봉쇄 조치를 최강도로 유지하였다.[29] 이 회의에서는 국가방역사업

[28] 제8차 당대회(2021.1.8.)와 조선혁명군 창군 90주년 기념 행사(2022.4.25.) 당시도 코로나19 발생자가 없다고 공표하였지만 2022년 5월 12일 당 정치국회의에서 처음으로 코로나19 발생을 공식화하였다. 본사정치보도반, “조선로동당 중앙위원회 제8기 제8차 정치국회의 진행,” 『로동신문』, 2022.5.12., p. 1.

[29] 위와 같은 곳 ; “조선로동당 중앙위원회 정치국 협의회 진행,” 『로동신문』, 2022.5.14., p. 1.

을 최대비상방역체계로 이행할 결정서가 채택되었다. 최대비상방역체계의 기본 목적은 신형코로나비루스의 전파를 억제하며 감염자들을 빨리 치유시켜 최단기간 내에 없애자는 것이다. 김정은은 "지금 우리에게 있어서 악성비루스보다 더 위험한 적은 비과학적인 공포와 신념 부족, 의지박약"이라고 하면서 당과 정부, 인민이 일치단결된 조직력과 정치의식, 자각이 있기 때문에 비상방역사업에서 승리할 것이라고 확언하였다. 방역의 구체적 세부지침으로 전국 시군의 지역별 봉쇄, 사업단위, 생산단위, 생활단위별 격폐, 비루스 전파공간 완벽 차단, 과학적 집중 검사, 치료 전투, 비축 의료품 예비동원 등을 지시하였다.[30]

북한이 늘 그렇듯, 이 전대미문의 위기를 김정은이 진두지휘해 불과 80여 일 만에 악성비루스감염증에 맞선 방역대전에서 승리했다고 자화자찬하였다. 가령 강도 높은 봉쇄 중에 김정은은 평양시내 약국을 야간시찰한 후 모자란 약을 보충하기 위해 솔선수범으로 가정상비약을 내놓고 태부족한 의료진을 급히 보완하기 위해 군의(軍醫)까지 동원하였다. 최고 지도자의 헌신과 희생으로 '건국 이래 대동란'을 80여 일 만에 자력갱생으로 극복했다고 공표한 것이다. 즉, 2022년 8월 10일 전국비상방역총화회의를 통해 '최대'비상방역체계를 '정상'방역체계로 낮추면서 코로나19 방역 성공을 선언하였다.[31] 이런 정세 하에서 박현철 시, 「드리노라 다함없는 고마움의 인사를!」(2022.8) 같은 시가 나왔다.

> (전략) 최대비상방역전의 그 하루하루 / 1년, 10년 맞잡이로 / 자신을 깡그리 다 바치신 분 / 인민은 앓아도 복속에 앓고 / 령도자는 그 인민을 살붙이처럼 돌보시느라 / 상상 못할 심혈을 쏟으신 미증유의 려정이여
> (중략) 악성전염병과의 싸움에서 / 세계방역사상 최장의 신기록을 아로새긴 / 무혈, 무사의 2년 3개월 / 덮쳐든 병마를 80여 일 만에 완전히 털어버린 / 세계보건사가 알지 못하는 이 기적은 / 위대한 인민사랑의 령도가 안아온 승리! 대승리! (후략)[32]

김정은의 2022년 5월 12일 발언, "악성비루스보다 더 위험한 적은 비과학적인 공포와 신념 부족, 의지박약"이란 언급을 뒤집어 보면, 진단키트, 치료약, 첨단진

---

30 본사정치보도반, "조선노동당 중앙위원회 제8기 제8차 정치국회의 진행"

31 "방역전쟁에서의 승리를 공고히 하여 국가와 인민의 안전을 더욱 믿음직하게 담보하자 - 전국비상방역총화회의에서 하신 경애하는 김정은 동지의 연설: 주체111(2022)년 8월 10일," 『로동신문』, 2022.8.10., pp. 2~4.

32 박현철, 「드리노라 다함없는 고마움의 인사를!」(시), 『문학신문』, 2022.8.20., p. 1.

료시스템 같은 현대의학기술과 의료기기, 의료진 등 물적 기반이 절대 취약한 북한사회로선 개인위생과 가정 내 자가치료, 정신승리밖에 대책이 없었던 저간의 사정을 고스란히 드러낸 셈이다. 그 엄혹한 현실을, "세계를 공포와 전률에 몰아넣은 / 그 악마의 전염병, 죽음의 악성병마"(「드리노라 다함없는 고마움의 인사를!」) 같은 시구에서 읽어낼 수 있는 것이다.

여기서 중요한 사실은 코로나19에 대응하는 북한 당국의 태도가 과거 발생한 팬데믹 대응과 차원이 달랐다는 점이다.[33] 변영건 소설 「사랑은 뜨겁다」(2016.5)에서 큰소리쳤듯이 세계적인 의료수준을 과시할 수는 없었지만 그렇다고 신종플루, 사스, 메르스 유행 때처럼 국제사회의 인도적 지원을 바라지도 않았다. 팬데믹으로 국가적 대동란을 겪고 위기에 빠졌지만 자력갱생으로 코로나19 방역에 성공했다고 자화자찬하였다. 특히 2022년 5월부터 8월까지 전 인민적으로 전개된 코로나19 '방역대전'의 문학적 재현은 당시 주민생활상을 속 깊이 엿볼 수 있기에 주목할 만하다.

방역대전 승리를 구가하는 문학 텍스트의 이면에는 주민들이 겪었던/겪고 있는 전염병의 고통과 의료시스템 절대부족 현실이 숨겨진듯 반영되었다. 가령 코로나19 시기 대표작으로 북에서 손꼽는 김남호의 장시 「고요한 거리에서」(2022.6)를 보면, 국경 폐쇄, 도시 봉쇄, 주민 이동 금지로 인한 일상 파괴를 '대동란, 고요, 정적' 등의 상징어로 형상하였다.[34]

> 아직도 잠들었는가 고요한 거리여 (중략)
> 아직도 잠들었는가 인적 없는 거리여 (중략)
> 순간도 고요란 몰랐던 전진의 거리 약동의 거리여(중략)
> 어이하여 이 아침 묵묵히 서서 한적한 고요의 바다에
> 바닥없는 정적만 숨막힐듯 쏟고 있느냐 [35]

---

33 "북한은 2000년 이후 발생한 사스(2003년), 신종인플루엔자(2009년), 에볼라(2014년), 메르스(2015년) 등의 초국적 전염병에 대한 인도적 지원을 수용했던 사례가 존재한다. 과거 전염병 사례를 보면 국경 통제 강화 등 전염병 유입 차단에 주력하는 가운데 북한 내 발병 여부에 민감 대응하면서도 국제기구 등 국제사회에 지원을 요청하기도 했다." 황수환·권재범, 『북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력』 참조.

34 "「고요한 거리에서」는 돌발적인 최악의 방역위기로 지역별, 단위별 봉쇄조치가 취해진 비상방역체계 하에서 인민 사수의 최전방에 서있는 당 중앙의 현명한 령도를 따라 우리 인민이 진행한 방역전쟁과정을 감동 깊게 시화한 성과작이다." 신정수, "억센 의지와 완강한 분발력으로 주체문학예술 발전의 새로운 개화기를 펼쳐나가자," 『조선문학』, 2022.9, pp. 3~6.

35 김남호, 「고요한 거리에서」(장시), 『문학신문』, 2022.6.11., p. 1.

여기서 '고요, 정적'이란 '건국 이래 대동란'인 '악성전염병사태'에 대응하는 전면적 이동 금지와 봉쇄정책의 문학적 표현이다. 하지만 이 장시가 북한 당국에서 팬데믹 시기의 성과작으로 꼽히는 이유는 사회주의적 일상의 훼손과 참상을 사실적으로 묘사했기 때문은 아니다. 1장의 고요와 정적으로 상징되는 참상을 딛고, 2장에서 "죽음을 물고 덮쳐드는 / 악성병마와의 피어린 대전이 이 땅에 일었거니 (중략)/ 온 거리는 그대로 / 생사를 판가리하는 결전의 성새! / 들리지 않느냐"면서, '최대비상방역체계로 이행!'을 강렬하게 외치기 때문이다.

「고요한 거리에서」를 보면 봉쇄정책과 최대 수준의 비상 방역과정을 전쟁에 비유하고 있다. 가령 2장에서 통제용 바리케이드를 두고 "빗장처럼 드리운 거리와 거리, 집과 집들이 통채로 참호와 전선으로 화한 전쟁"으로 비유한다. 특히 4장에 그려진 '전민항쟁'의 방역대전은 드라마나 영화몽타주처럼 스펙터클하기까지 하다.

> 무서운 고열의 극한/ 자리에 누운 식솔들 한가슴에 붙안고/ 며느리 홀로 마음 태우던 집에/ 어떻게 밝은 웃음 다시 피여났던가/ 집안에 앓는 오누이를 뉘인 채/ 마지막 약을 갈라들고 이웃으로 달려간/ 그 위생반장은 누구였던가//
> 자식 셋을 군대에 보낸 / 후방가족 어머니에게 / 자기집의 덜어낸 식량을 쏟아주며/ 어서 병을 털고 잔치를 크게 차려보자 / 마음을 울리던 그 인민반장은 누구였던가//
> 온밤 곁에서 정성을 고일 땐 / 혈육의 따뜻한 웃음을 주고/ 씻은듯 자리 털고 일어난 그 아침엔 / 오히려 환희에 눈물짓던 녀의사//
> 불러도 빈 집마냥 대답 없는 집에서 / 딸인듯 손녀인듯 지켜앉아/ 미음 쑤어 떠넣어 준 이름 모를 그 처녀 대학생…//

코로나19를 치료하는 의사, 간호사 등 사회주의의 붉은 보건 전사가 맹활약했던 것이 2020년 1단계 문학작품 속의 보건 영웅이었다면, 2022년 3단계에 오면 그들 전문가만큼이나 일반인들까지도 보건 의료 방역 전선에 뛰어든다. 4장의 서사적 캐릭터들인 위생반장, 인민반장, 여의사, 처녀 대학생 등이 바로 전민항쟁기의 방역 영웅인 셈이다. 이런 이유로 이 장시는 '전쟁'을 방불케 하는 악성전염병과의 총력투쟁을 벌이는 인민대중의 모습을 진실하게 형상하여 독자 대중의 커다란 반향을 불러일으켰다고 높이 평가받았다.[36]

또한 3장에서 김정은의 지도와 헌신으로 방역 성공을 기원한 결과, 7장 결구에

---

36 차수(본사 기자), "전 인민적 진군에 활력을 더해주는 명작들을 내놓아야 한다," 『로동신문』, 2022.6.13., p. 6.

서, “이제 무엇이 두려우랴/ 그 어떤 역풍이 몰아쳐 와도/ 우리의 거리가 고요하든 고요치 않든/ 원수님 따르는 오직 한길에/ 승리는 언제나 우리의 것!”이라고 방역 성공을 선취한다. “악성비루스보다 더 위험한 적은 비과학적인 공포와 신념 부족, 의지박약”이기에 시인이 이를 전해 듣고 방역 성공을 전쟁 승리처럼 기약, 다짐하기 때문에 코로나19 시대 주체문학의 성과작으로 평가[37] 받았다.

「고요한 거리에서」는 코로나19 발병을 공식화한 2022년 5월 말, 최대비상방역체계 공표 시점의 대표작이라면, ‘전민항전, 방역대전’에서 승리를 공식화한 2022년 8월이 되자 방역 성공의 전승(戰勝) 찬가가 쏟아져 나왔다. 박현철 시, 「드리노라 다함없는 고마움의 인사를!」도 방역 성공으로 일상을 회복했다는 데 찬양의 초점을 맞춘 작품이다.

> 마침내 밝아왔구나 / 죽음의 악성병마를 말끔히 걷어내치고 / 빛나는 승리를 선포한 / 내 나라의 맑은 아침이//
> 2년 수개월 얼굴을 가리웠던 마스크를 벗고 / 사람들은 활기차게 출근길에 오른다 / 어른들은 정다운 일터로 / 아이들은 학교와 탁아소와 유치원으로…//
> 너무도 례사롭구나 / 례사로운 그만큼 눈물겹구나 / 아무 일도 없었던듯 / 평온하고 행복한 저 모습들//
> (중략) 평범한 인민들에게 차례지던 / 한알한알의 그 약들을 / 번쩍이는 금덩이에 어이 비기랴 / 그것은 이 행성에서 / 천금 주고도 살 수 없는 정의 응결체//
> 가슴마다 파고들던 뜨거운 그 정이 / 또 하루밤 지나면 피줄을 타고 / 심장마다 흘러들던 불같은 그 사랑이 / 쓰러졌던 우리를 일으켜세웠거니//
> (중략) 누가 믿으랴 바로 저들이 / 준엄한 방역전쟁을 겪은 사람들이라고 / 누가 믿으랴 아름다운 이 거리와 마을들이 / 세계를 공포와 전률에 몰아넣은 / 그 악마의 전염병이 누벼간 곳이라고//
> 오히려 수도 평양엔 / 또 하나의 새 거리가 자태를 드러낸다 / 저 멀리 련포에는 새 온실이 덩실 키를 솟군다 / 전야에는 벌써 푸르른 포기들이 / 알찬 이삭들을 영글린다.(후략)[38]

박현철 시에서도 코로나가 쓸고 간 고요와 정적의 거리를 두고 「고요한 거리에서」처럼, “세계를 공포와 전률에 몰아넣은 / 그 악마의 전염병이 누벼간 곳이라고”

---

[37] 신정수, “억센 의지와 완강한 분발력으로 주체문학예술 발전의 새로운 개화기를 펼쳐나가자”
[38] 박현철, 「드리노라 다함없는 고마움의 인사를!」

노래한다. 하지만 방역에 성공하여 고요와 정적에서 벗어나 활기를 되찾은 거리 풍경을 두고, “죽음의 악성병마를 말끔히 걷어내치고 / 빛나는 승리를 선포한 / 내 나라의 맑은 아침이”라고 찬양한다. 무엇보다도 전쟁에 버금갈 만큼 염병으로 훼손되고 철저하게 파괴되었던 일상의 회복에 주목한다. 주민 간 이동이 억제되고 생필품과 상비약까지 모자라 전쟁 가까운 대동란을 치렀던 일상생활이 빠르게 복원되었다는 사실 자체를 감격해 한다. “너무도 례사롭구나 / 례사로운 그만큼 눈물겹구나 / 아무 일도 없었던듯 / 평온하고 행복한 저 모습들”이라는 시구에서, 체제 특유의 대단한 치적이나 영웅적 성취보다 소박하고 평온한 일상을 되찾은 데서 행복을 느낀다는 이면적 진실을 읽어낼 수 있다. 일상 찬가, 이는 영웅 찬가가 지배적이었던 부조 시대 문학과는 차별화된 김정은 시대 문학만의 새로움이라 할 수 있다.

그러나 2022년 하반기 문학의 코로나19 재현 대부분은 일상 파괴와 인민의 희생을 후경화하고 방역 성공의 공을 오로지 지도자의 헌신 덕으로 전경화한다. 가령 김해연 시 「머리맡」(2022.8)을 보면, 지도자는 “악성비루스의 보이지 않는 병마가 시시각각 떠도는 위험한 곳에” 감염 위험을 감수하고 병문안을 직접 간다. 그리고 시적 화자에게 “가까이 더 가까이 다가가” “다정히 물으셨다.” 코로나19 확진(의심)자 집까지 직접 방문해서 환자에게 세부사항을 묻기까지 한다.

> 약값은 얼마인가 / 어떤 치료가 제일 적합하다 생각되는가/ 열이 나는 주민들이 물어보면 어떻게 해설하겠는가 / 실지로 자신께 설명해보라고 //
> 온 나라가 전염병으로 고통을 겪고 있으니 / 힘들어도 맥을 놓지 말자고 / 인민을 위해 정성을 다하자고/ 힘을 주고 용기를 주신 그때는/ 내 단잠 든 깊은 밤//[39]

지도자가 전염병 감염 위험을 무릅쓰고 환자를 만나 직접 치료를 위한 세부까지 묻고 정책 시행에 반영하겠다는 저 중세 군주식 만기친람(萬機親覽)은 당-국가 지도자를 어버이로 떠받드는 북한체제에서 애민-위민 통치의 상징적 그림이라 아니할 수 없다. 그러니 시적 화자인 병자는 “몸은 아파도 마음은 아프지 않았네/ 어버이의 다심하신 그 사랑이 / 나를 지켜 한밤을 지새우시니/ 가슴엔 행복의 눈물이 흘렀네”라고 감격해하게 된다.

2022년 8~10월 문예지에는 위와 같은 지도자의 헌신적 영도로 방역에 성공하

[39] 김해연, 「머리맡」(시), 『청년문학』, 2022.8, p. 40.

여 감격, 고마워하는 인민의 찬가가 넘쳐난다. 하지만 국제사회의 도움이 전혀 없이 자력갱생만으로 초유의 팬데믹과의 '방역대전'에서 승리했다는 폐쇄국가체제의 사회적 신화를 문학작품으로 치장한 것은 공허한 정신승리의 노래가 아닐까? '대동란'으로 표상되는 팬데믹의 참담한 현실에 맞닥뜨려, 기본적인 사회보장시설과 보건위생 장비 및 첨단의료시스템 등 물적으로는 도저히 해결하기 힘든 난관 속에서 문학이 정신승리만 강조한 것이리라 풀이된다. 지도자의 헌신과 인민대중의 자발적 동원(이 경우 개인과 일상의 훼손을 감내하는 전면 봉쇄책에 대한 아무런 불만 없는 무조건적 동참)만 상투적으로 반복하는 선전선동을 통한 정신적 위로라도 필요할 만큼 고통스런 현실을 반영하는 것이 아닌지.

Ⅳ. 마무리 : '방역대전' 승리 신화와 은폐된 진실

이 글에서는 코로나19 팬데믹 시기(2020-23) 북한문학이 '신형코로나비루스감염증'을 어떻게 그렸는지 다각도로 고찰하였다. 이 시기 북한 문예지 콘텐츠의 실증적 분석을 통해 김정은 시대 3기 전후(2019-2023) 문학 동향과 쟁점, 특히 '신종코로나비루스감염증'의 문학적 재현 양상을 살펴보았다.

2020년 이후 최근 3년간의 북한문학을 보면 코로나19 팬데믹의 재난을 피하지 못했음을 알 수 있다. 전 인류적 위기인 코로나19 팬데믹(2020-22년)으로 한반도 평화시대 구축 노력(2017-19)이 불가항력적으로 중단되고, 평화체제 구축을 통한 개혁개방정책이 좌초된 북한 당국은 이전보다 더욱 폐쇄적인 자력갱생 강경노선으로 회귀하였다. 북한 주민들의 삶도 전면봉쇄형 방역시스템 강화로 일상이 심각하게 훼손되었다.

이러한 사회 변화와 맞물려 문예 창작의 위축과 공백도 예상할 수 있다. 다른 나라와는 비교할 수 없을 정도로 강력한 지역 봉쇄와 주민 이동 금지가 시행되면서 작가들은 창작사로 출퇴근할 수 없고 합평회와 창작총화도 불가능했을 것이며, 몇 단계에 걸친 검열시스템도 중단되었을 것이다. 코로나 자체가 문예 창작의 전면적인 위축과 공백을 초래하기도 했을 터이다.

이 글의 본론에서 『조선문학』, 『문학신문』 수록 문학작품의 '신종코로나비루스감염증' 재현 양상을 시기순으로 정리하였다. 첫째, 2020년 코로나 초기 단계, 둘

째, 2021년 코로나 은폐 단계, 셋째, 2022년 5월 12일 이후 코로나 발병 공식화와 '방역대전' 승리 선언(2022.8.10.) 단계.

2020년 코로나19 초기 단계의 북한문학에서는 병에는 관심을 두지 않고 사회주의적 보건 위생과 주체의학체계의 우수성을 반복하였다. 2021년 코로나로 인한 전면 봉쇄기에는, 일상생활의 심각한 훼손이 추정되지만 문학적 형상은 거의 찾아 볼 수 없다. 다만, 문예지로선 이례적으로 방역을 강조하는 비문학 캠페인 기사가 많아졌다. 2022년 5월 12일의 당 정치국회의에서 발병 사실이 공식화된 후 그간의 참혹한 현실이 뒤늦게 폭로되었는데, 코로나19 청정국이란 허구 속에 은폐되었던 '건국 이래 대동란'의 참상이 봇물 터지듯 드러났다.

3단계인 2022년 5월부터 8월까지 전 인민적으로 전개된 코로나19 '방역대전'의 문학적 재현은 특기할 만하다. 가령 장시 「고요한 거리에서」(2022.6)에서 코로나19로 인한 국경 폐쇄, 도시 봉쇄, 이동 금지로 인한 일상 파괴를 '대동란, 고요'로 형상화하였다. 「드리노라 다함없는 고마움의 인사를!」(2022.8)을 비롯한 수많은 작품에서 코로나19에 맞선 방역과정을 '최대비상방역체계'를 통한 '방역대전'으로 묘사하고 최고지도자의 헌신과 의료진의 '정성'이란 상징어로 '불과 80여 일만'에 승리했음을 자축하였다.

끝으로 코로나19 팬데믹 시기(2020-23) 북한문학이 '신형코로나비루스감염증'을 어떻게 그렸는지 시간순으로 통시 분석한 중간결론에, 공시적 미시 분석을 덧붙여 본다. 수십 편의 텍스트를 개괄해보면 전염병의 참상은 구체적 감각적 이미지로 묘사된 것이 대부분인 반면 방역 승리 찬가는 추상적 문구와 관념적 문장으로 획일화된 것이 많았다. 이는 북한문학 특유의 '수령 형상 문학'의 규범화된 서사(스토리텔링)인 최고지도자의 만기친람(萬機親覽)식 영도에 의한 고난 극복과 승리 공식이 상투적으로 반복된 클리셰에 불과하다.

다른 한편, 시가와 산문의 장르적 차이도 주목할 만하다. 당 정책의 즉시적 반영과 기동력 있는 재현이 가능한 시 장르에선 코로나의 일상 훼손과 방역 성공 찬가가 주를 이룬다. 코로나19로 인한 일상의 훼손과 파괴 정황은 전면 봉쇄된 거리로 형상된 '고요'라는 단어가, 방역대전에서 승리한 의료진의 헌신은 '정성'이란 붉은 완장 마크가 상징한다. 반면 소설, 희곡, 서사시 등 서사장르에선 아직 코로나19 팬데믹의 서사시적 재현성과가 보이지 않는다. 다만 「한 가정」(2022.10), 「친혈육」(2022.8) 등 일부 수필과 단편에서 은폐된 이면적 진실이라 할 전염병의 참상과 일상 훼손이 사실적 구체적으로 파편화되어 묘사되었을 뿐이다.

물론 북한문학은 사회주의 당문학이자 수령론이 작동하는 주체문학이기에 당 정책을 반영하고 수령 형상을 찬양하는 기존 틀에서 조금도 벗어나지 않는 것은 당연하다고 할 수 있다. 어찌 보면 2022년 5월 중순 이후 2023년 초까지 나온 코로나19 '방역대전'의 문학적 재현 텍스트는 '제8기 제8차 정치국회의 결정서'의 선전물 일변도라고 폄하할 수 있을 정도이다. 코로나19를 그린 작품 대부분이 세계적인 대유행 전염병을 자력갱생으로 막았다면서 지도자의 위대함과 사회주의-주체체제의 우월성을 재삼 확인했다는 상투적 선전에 그쳤기 때문이다. 국제사회의 도움 없이 자력으로 세계적 유행병을 막아냈다는 일종의 사회적 신화의 문학적 형상이라 그리 큰 감동을 주지는 못한다. 팬데믹으로 인한 주민생활의 총체적 실상을 비판적 산문정신과 내재적 성찰로 형상한 소설, 서사시 등 본격 리얼리즘 작품을 찾아보기 어려워, 코로나19를 그린 북한문학이 폐쇄국가의 대외용 자화자찬에 머문 것으로 추정된다. 전례 없는 대동란인 코로나19 팬데믹에 맞선 북한의 방역을 동시기 문학작품에 한정해서 평가한다면, '과학방역 대 정치방역'의 대립을 넘어선 일종의 감성방역, 이념방역으로 규정할 수 있을 터이다. 정신승리의 노래는 선전선동을 통한 정신적 위로가 필요한 참담한 현실을 역설적으로 반영하는 것이 아닌지 모를 일이다.

■ 제출: 5월 4일 ■ 심사: 5월 26일 ■ 채택: 5월 30일

참고문헌

1. 단행본

황수환·권재범. 『북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력』 서울: 통일연구원, 2022.

2. 논문

김성수. “북한문학의 방역 재현 전통과 팬데믹.” 『국제한인문학연구』. 통권35호, 2023.

3. 기타 자료

『로동신문』.
『문학신문』.
『문학예술』.
『조선문학』.
『천리마』.

이지순. 2022. “북한 문학의 팬데믹 재현: 재난 리더십과 코로나19 경험.” 통일연구원 온라인시리즈 CO 23-12, 23.3.28.

Abstract

Covid-19 pandemic reflected in North Korean literature

Kim, Seong-Su

This article examines how North Korean literature reflected Covid19 through an analysis of the contents of North Korean literary magazines during the pandemic (2020-23). North Korean literature over the past three years shows that North Koreans have not been able to avoid the disaster of the Covid-19 pandemic, and their daily lives have also been seriously damaged by the strengthening of urban blockade-type quarantine. Literary works reflecting Covid19 show that the horrors of the epidemic are described as concrete sensory images, while the praise of quarantine success has many abstract phrases and ideological sentences. Literary works such as the long lyric On a Silent Street (2022.6), which praised the success of quarantine, embody the daily destruction caused by the closure of borders, urban blockade, and the policy of banning residents' movement, as "Great Turbulence, Silence." Literary works celebrate the success of quarantine in three months (2022.5-8) under the symbol of Supreme Leader's dedication and medical staff's sincerity during the "quarantine war."

The literary policy after the 8th Korea Labor Party Congress (2021.1) placed the duty of literature in the propaganda of a five-year plan to improve the people's economy and the praise of the victory of the "quarantine war" in response to the Covid 19 pandemic. Like the wartime system, the tragedy of Covid 19 and praise for the success of quarantine are mainstream through the poetry genre that can immediately deliver the party's quarantine policy to prevent the pandemic and reflect it with mobility. On the other hand, it is difficult to find text that realistically describes the horrors of residents' lives caused by the pandemic, such as novels that depict critical prose spirit and intrinsic reflection. Most of the works, such as a poem I give you my best tribute for your hard work (2022.8), do not give much impression as they remain in the propaganda of the system and the praise of the leader that they succeeded in quarantine through self-reliance.

Key Words: North Korean Literature, Covid-19, Pandemic, the Kim Jong-un Era, quarantine war, *On a Silent Street, I give you my best tribute for your hard work*

http://doi.org/10.33728/ups.2023.32.1.006

통일정책연구 제32권 1호 2023
pp. 149~173

북한의 평안남도간척지 개발정책과 이용실태

김혁* · 김관호** · 김경미***

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 초기 평안남도 간척지 개간정책
Ⅲ. 대자연개조와 간척사업의 정체
Ⅳ. 평안남도 간척지현황과 이용실태
Ⅴ. 결론

국문요약

북한의 간척지 개간정책의 목적은 벼 생산량을 늘리기 위한 논 면적 확대에 있다. 평안남도가 이른 시기부터 개발된 이유는 평안남도 청천강하류의 수심이 얕고 갯벌이 넓게 분포되어 개간에 유리한 지리적 조건을 가지고 있었으며, 청천상류의 풍부한 수자원을 이용해 간척지 논에 필요한 용수를 공급할 수 있기 때문이었다.

그러나 수십 년에 걸친 간척지 개간사업에도 곡물생산량이 정체된 이유는 노후화된 수문설비와 수로문제(흙수로), 부족한 용수로와 저수지 등 열악한 기반시설에 있었다.

기반시설 문제는 용수손실, 가뭄에 따른 용수부족, 폭우로 인한 침수, 해수유입에 따른 재염화로 이어져 간척지 개간에 따른 생산효과를 기대하기 어려운 상황이다.

그럼에도 북한이 주요 개발정책의 하나로 간척지 개간을 강조하는 이유는 경제발전의 침체에 따른 민심을 달래기 위해 가시적인 성과를 보여줄 필요가 있다는 점, 당장의 효과를 기대하기 어려운 상황이지만 관개체계가 개선되면 향후 간척지 논의 이용가치가 높아지는 점에 주목한 결과로 판단된다.

주제어: 북한, 개간정책, 평안남도, 간척지

* 주저자, 한국농어촌공사 농어촌연구원 선임연구원, kh82117@naver.com
본 논문은 농촌진흥청 연구사업(세부과제번호 : PJ015282032021)의 지원에 의해 이루어진 것임.
** 참여저자, 한국농어촌공사 농어촌연구원 책임연구원
*** 참여저자, 한국농어촌공사 농어촌연구원 연구원

Ⅰ. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

간척지 개발의 목적은 기본적으로 도시개발, 산업시설, 농수산업에 필요한 부지를 확보하기 위한 매립사업으로 항만, 발전소, 조선소, 해양관광 도시, 논, 양어 및 양식장, 저류지 등 다양한 건설사업에 이용된다. 이중에서도 간척사업의 대부분은 식량생산을 늘리기 위해 필요한 농경지를 확보하는 사업이 다수를 차지한다.

북한의 간척지 개발도 식량생산을 늘리기 위한 개간사업이 그 중심에 있다. 북한의 간척지개간은 체제형성초기(1940~1950년대)부터 추진한 대표적인 국토개발 사업으로 곡물의 생산량 증대를 위한 농경지확보에 그 목적을 두고 있었다. 북한은 1948년 내각 제10차 전원회의에서 간척지 개간을 위한 추진계획을 결정한 이후 간척지개간을 통한 농경지확보사업을 지속해왔다.

최근 김정은 체제에 들어서면서 간척지개간에 집중하는 모습을 보이고 있다. 지난 2021년 4월 평안북도 선천군 앞바다에 19km의 방조제를 막아 5,500ha의 홍건도2단계 간척지를 완공했으며, 5월에는 황해남도 청단군 룡매도3, 4구역을 제방공사를 완료해 3,600ha의 새땅을 확보했다. 또한 간척지에 용수공급을 위한 동래강저수지 물길공사를 건설하고 대대적으로 홍보하는 등 간척지 토지확보에 상당한 관심을 기울이고 있다.[1]

그러나 오랜 기간에 거쳐 추진된 간척지 개간사업에도 불구하고 북한의 곡물생산에는 이렇다 할 성과를 보이지 못하고 있다. 북한은 해방 후부터 현재까지 약 10만ha의 간척지를 개간한 것으로 알려졌으나 곡물생산량은 현재까지도 정체국면을 벗어나지 못하고 있다. 북한이 추진해온 간척지 개간규모를 고려한다면 식량생산량은 증가해야 하지만 여전이 큰 변화를 가져오지는 못하고 있다.

본 연구에서는 북한의 대규모 간척지 개간사업에도 식량생산량이 정체국면을 벗어나지 못하고 있는 현실에 주목한다. 즉 북한이 체제형성초기부터 간척지를 논으로 개간했음에도 쌀 생산량에 큰 영향을 미치지 못하는 것은 간척지 이용에 분명한 한계가 있음을 의미하기 때문이다.[2]

---

[1] "날바다우에 조국번영의 만년재부를 떠올린 충성과 애국의 위훈,", 『로동신문』, 2021.5.1.; "동래강저수지에서 홍건도간석지까지 물길통수식 진행,", 『로동신문』, 2021.5.19.

본 연구가 평안남도를 주목하는 이유는 북한의 간척지 논을 대표하는 열두삼천리벌이 조성되어 있고 다른 지역보다 이른 시기에 간척지가 개발되어 염도가 낮고 생산성이 높은데 있다. 간척지 논은 염도를 낮추는데 필요한 용수공급과 장기간 이용에 따른 낮은 염도의 토질에 따라 생산성이 결정된다는 점에서 평안남도 간척지는 북한의 간척지 이용실태를 파악할 수 있는 중요한 대상이다.

따라서 본 연구는 식량생산 증대를 위한 북한의 간척지 개간정책과 평안남도 간척지 이용실태를 파악함으로써 그 한계를 밝히는 것을 목표로 한다. 이를 위해 북한이 추진해 온 간척지 개간정책이 어떻게 추진되고 변화해 왔는지, 또 간척지 개간사업은 어떻게 이루어져 왔으며, 간척지 이용에서 문제점이 무엇인지를 검토하고 그 한계를 밝힐 것이다.

2. 연구의 범위와 방법

본 연구의 범위는 간척지개간이 조기에 추진됨에 따라 간척지 이용의 효율성이 높을 것으로 판단되는 북한의 평안남도 간척지 개간지구를 대상으로 한다. 평안남도 간척지 개간대상은 행정구역상 문덕군, 숙천군, 평원군에 위치한 '청천강어구좌안지구', 증산군, 온천군에 위치한 '증산-온천지구', 온천군 일부와 남포시의 '대동강어구우안지구'이다.

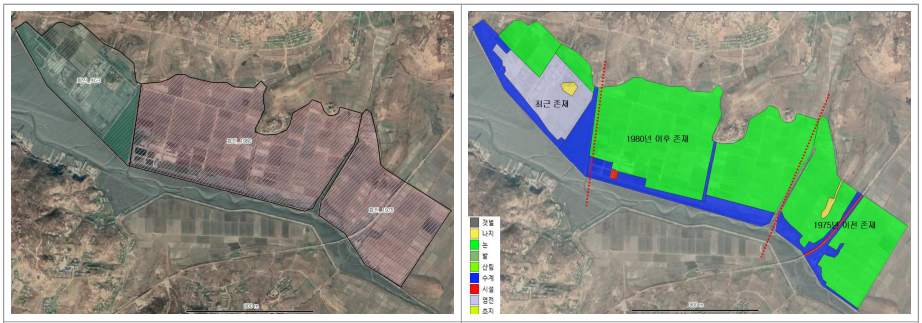
연구의 시간적 범위는 해방 후부터 현재까지로 청천강어구좌안지구, 증산-온천지구, 대동강어구우안지구의 개간에 대한 주요 정책과 개간사업에 따른 개간규모의 변화를 시계열적으로 추적하고자 한다. 이러한 접근을 통해 당시대의 간척지 개간에서의 주요 정책과 실태를 파악하고 간척지 이용의 한계에 대한 가독성을 높일 수 있는 접근방법이기 때문이다.

본 연구를 위해 먼저 북한의 간척지 개간 정책과 관련된 북한의 주요 원전자료들을 우선적으로 검토하고자 한다. 특히 북한의 간척지개간과 관련된 주요 문헌인 조선지리전서, 조선중앙년감 등을 토대로 대상지역에 대한 현황을 검토하고 김일성 저작집, 조선전사, 로동신문을 비롯한 주요 자료들을 분석해 북한의 간척지 개간정책의 변화와 개간동향을 추적할 것이다.

---

2 쌀 생산량의 정체는 지역 특성에 따른 토질문제, 농자재 부족문제, 자연재해 등 여러 요소에 의해 나타날 수 있으나, 오랜 기간 전반적으로 논의 확대에 따른 변화가 나타나지 않는다는 데 있다.

〈그림 1〉 위성영상을 활용한 간척지 현황과 이용실태 분석 예시(화진)



대상범위 분류	토지피복도 분류

출처: Google Earth Pro 활용해 저자 작성

두 번째는 평안남도 간척지 현황과 실태를 파악하기 위해 위성영상을 분석하고 경험사례[3]를 확보해 연구의 질을 높이고자 한다. 위성영상은 공간해상도 50㎝ 까지 파악 할 수 있는 Google Earth로 위성영상을 활용해 현재 평안남도 간척지 개간규모와 이용실태를 분석해 본 연구의 신뢰성을 높일 것이다.

Ⅱ. 초기 평안남도 간척지 개간정책

북한의 간척지 개간정책은 1940년대 말부터 추진되었다. 북한의 간척지 개간정책이 처음 제시된 것은 1948년 11월에 진행된 내각 제10차 전원회의이다. 전원회의는 2개년인민경제계획의 중요 과업을 제시하는 자리로 농업생산성 증대를 위한 관개체계사업을 본격화하고 동시에 서해안 간척지개간을 위한 준비단계로 개간 가능한 대상을 사전에 조사하는 결정을 채택했다.[4]

이러한 결정은 당시 북한의 논 면적 38만ha의 80%가 천수답으로 ha당 벼 생산

[3] 전○○은 1997년부터 2004년까지 평안남도 청년동맹, 정무원직속 수로해양관측 관련 요직에 종사하면서 평안남도 간척지 건설에 대한 청년노력동원, 지역 사회 노동력 동원, 평남도 간척지 곡물생산 실태 등을 경험한 탈북민이다. 조○○은 1980년대 평안남도 간척지 농장에서 근무했으며, 도 단위 농축수산업 분야 중간관료, 시 농촌경영위원회 지방관료, 도 단위 연구자로 2010년까지 근무하는 등 평안남도 간척지 농업에 대한 풍부한 경험을 가지고 있다.

[4] 김일성, 「2개년 인민경제계획의 중심과업에 대하여」, 『김일성저작집』 제4권 (평양: 조선노동당출판사, 1979), p. 501.

성이 2.7톤에 불과하고 대표 곡창지대인 열두삼천리벌을 비롯한 주요 경작지의 상당수가 천수답으로 경작에 불리해 ha 당 생산성이 2.7톤에 불과했기 때문이었다.[5] 또한 1949년부터 서해안 간척지 건설을 위한 조사사업(우선순위 검토)이 추진되면서 평안남도 간척지에 필요한 관개용수를 확보하기 위해서도 평남관개공사가 중요한 상황이었다.

북한의 이러한 전략은 청천강상류의 풍부한 수자원을 평남관개공사를 통해 활용할 수 있다는 점과 공사가 완료되면 평안남도 대표곡창지대의 천수답을 수리답으로 전환해 곡물생산성을 증대시키는 것이었다. 특히 평안남도 청천강 하류지역의 개간이 유리한 간척지역을 우선 개발하고 여기에 필요한 제염용수 공급을 보장함으로써 곡물생산량을 늘리기 위한 논으로 빠르게 전환한다는 전략인 것이다.

전원회의에서 평남관개공사가 결정된 다음 해 1월 농림, 수산 부문의 주요 관료들이 참석한 연속회의에서 김일성은 '농업생산을 높이기 위해서는 자연재해를 대비할 수 있는 관개시설이 필요하고, 동시에 간척지를 개간하고 이용하는데 관개시설 확장이 중요하다'며 평남관개 공사의 중요성을 다시 한 번 강조했다.[6] 물론 1950년 6.25 전쟁이 발발하면서 평남관개 공사나, 간척지 개간을 위한 조사는 더 이상 진척되지 못한 것으로 보인다.

평남관개와 간척지 건설에 대한 정책동향은 1951년 말로 전쟁이 소강상태에 접어들고 국지전으로 전환됨에 따라 전후복구를 대비해 전쟁 전 대학생 출신들을 복귀시키는 조치가 취해지는 과정에서 나타났다. 1951년 12월 최고사령관 김일성의 명령에 따라 입대전 학생들을 복귀시키기 위해 1952년 1월에 최고사령부 지령이 발표되었으며, 대상은 전쟁전 김일성종합대학, 교원대학, 사범대학, 농업대학, 공업대학 학생들로 3급(학년)~4급(학년)과 연구생들을 포함했다.[7]

대학생 출신들의 복귀 내용에는 1949년부터 추진되었던 수자력발전소, 평남관개 건설, 간척지 조사를 비롯한 전쟁 전 주요 핵심 사업들에 대한 재건사업이 다수 포함되어 있었다. 그 결과 1948년 당시 전원회의에서 간척지 개간대상이 20만ha

---

[5] 교육도서출판사, 『조선지리전서: 농업지리』 (평양: 교육도서출판사, 1990), p. 104; 국립출판사, 『조선민주주의인민공화국 인민경제발전 통계집 1946~1960』 (평양: 국립출판사, 1961), p. 88.

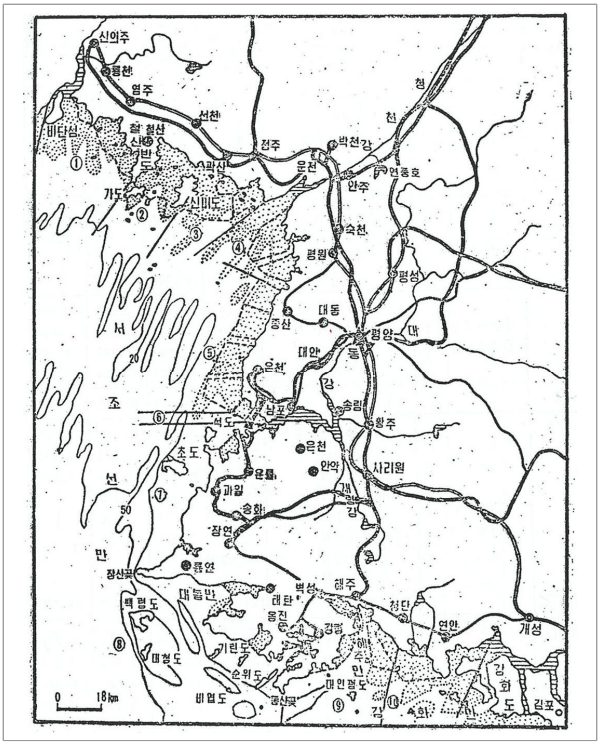
[6] 김일성, 「농촌경리와 임업, 수산업의 가일층의 발전을 위하여」, 『김일성저작집』 제5권 (평양: 조선노동당출판사, 1980), p. 375.

[7] 조선중앙TV, 보도, 2022.7.4.(조선인민군 최고사령관 김일성 명령, 입대전 학생조사에 대하여, 제0627호. 1951.12.8.; 조선민주주의인민공화국 인민군최고사령부 지령, 입대전 대학생 소환에 대하여, 비밀, 068호. 1952.1.26.).

규모로 파악되었던 것과 달리 1952년 4월에는 북한 경지면적의 15%인 30여만 ha의 대상지가 확인되고 전쟁이 종료되는 시점에 따라 개간사업을 우선 추진한다는 계획을 세웠기 때문이다.[8]

이 당시 북한이 제시한 30만 정보의 간척지개간이 얼마나 정확한지, 또는 구체적인지 파악하는데 한계가 있다. 다만 〈그림 2〉와 같이 1988년 제작된 자료의 30만 정보 간척지개간 전망도를 보면 대상지역을 세분화하고 있어 1952년 당시 개간대상에 대한 윤곽을 파악할 수 있다. 해당 자료에는 평안북도 신의주, 철산반도, 신미도, 평안남도 청천강어구 우안 지역인 문덕, 숙천, 평원, 황해남도 해주, 청단, 연안 지역에 대한 개간계획이 상당히 구체적으로 정리되어 있다.

〈그림 2〉 30만 정보 간척지개간 전망도



출처: 교육도서출판사, 『조선지리전서-간석지』, 1988, 인용 p. 174.

[8] 김일성, 「조국해방전쟁의 전망과 종합대학의 과업」, 『김일성저작집』 제7권 (평양: 조선노동당출판사, 1980), p. 160; 김일성, 「우리나라 과학을 발전시키기 위하여」, 『김일성저작집』 제7권 (평양: 조선노동당출판사), 1980, p. 193.

따라서 북한은 파괴된 시설뿐만 아니라 전쟁 전 추진했던 주요 건설 사업을 재개하기 위해 이른 시기에 대학생들의 복귀를 추진했다. 특히 산업시설복구에서 전력산업(수력), 농업기반시설 재건(수리시설)과 간척지개간(농경지확보)을 구체적으로 포함하고 있었으며, 전후복구 3개년계획기간(1954-1956) 평남관개와 서해안 간척지 조사를 중요한 목표로 채택했다.[9]

전후복구 3개년계획기간 주요 복구사업 대상으로 평남관개 공사와 서해안 간척지 세부적인 조사를 연계하는 작업이 본격화되었다. 전후복구 기간 추진된 평남관개사업이 1956년 5월 완공됨에 따라 안주, 숙천, 평원, 덕천, 대동으로 이어지는 관개수로가 조성되면서 평안남도 서해안 간척지개간 사업에도 영향을 미친다. 즉 평남관개의 수로를 따라 서해안으로 지선이 형성되면서 평안남도 간척지개간을 위한 기반이 마련되었던 것이다.

또한 평남관개 수자원확보의 한계를 보완하기 위해 남부지역 증산군, 온천군, 남포시를 연결하는 기양관개사업을 본격적으로 추진했다. 기양관개는 전후복구 기간 완성된 평남관개에 이어 5개년계획기간(1957-1961)인 1957년부터 공사가 시작되어 1961년에 완공되었다. 기양관개가 조성됨에 따라 증산군, 온천군, 남포시 일대의 간척지개간에 필요한 용수를 확보하는 계기가 되었다.

평안남도 간척지개간은 전후복구 건설시기 북부지역을 중심으로 추진되었다. 그 이유는 평안남도의 남부지역보다 숙천군, 문덕군, 평원군 연안이 개간에 유리한 지형을 갖추고 있었기 때문이다. 특히 숙천군 남양구, 서해리 연안은 간척대상이 넓고 수자원이 풍부해 완공과 함께 벼 생산이 가능하고 염분이 높아 염전조성에 유리했던 것이다. 이렇게 추진된 간척사업은 전후복구시기 시작해 1950년대 말 건설을 완료했다.

1960년대 초부터는 숙천군에 이어 북쪽에 위치한 문덕군과 남쪽에 접해 있는 평원군 일대의 간척지 개발이 연이어 완공되었다. 1962년부터 1964년 사이 문덕군, 룡림리, 룡오리, 서호리, 평원군 신송리, 화진리, 운룡리, 숙천군 광천리, 창동리 일대의 간척지 개발이 완료되었다.

북부지역 개발에 이어 남부의 증산군, 온천군 일대 건설도 이시기부터 본격화되었다. 1962년 평안남도 온천군을 찾은 김일성은 온천지구의 지형에 맞는 '감탕잡이뚝' 건설과 염분 제거를 위한 관수, 배수 방법을 제시하는 등 남부지역 간척지개

---

9 김일성, 「모든 것을 전후인민경제복구발전을 위하여」, 『김일성저작집』 제7권 (평양: 조선노동당출판사, 1980), pp. 30~31.

간을 위한 사전 조사와 추진계획을 적극적으로 검토할 것을 강조했다.[10] 또한 2년 뒤인 1964년에는 평안남도위원회 전원회의에서 '평안남도의 10대 과업'으로 서해안 간척지개간과 간척지의 염전을 대대적으로 늘릴 것을 지시했다.[11]

1968년에는 제1차 7개년계획을 마무리하기 위해 평안남도 간척지 개간사업을 본격적으로 추진했다. 특히 1968년 김일성이 지시한 평안남도 온천군 금성염전과 운하, 안석 간척지논 성과가 높게 평가되면서 1968년 10월부터는 추가적인 간척지 개간을 위한 여건을 마련하고 개간조건이 비교적 좋은 평안남도 일대 4만 2,000ha의 대상지역 새로운 개간목표로 선정되었다.[12]

북한은 새로운 개간목표를 달성하기 위해 평안남도 간척지개간에 필요한 건설조건을 마련하기 위한 작업에 착수했다. 대표적인 사업으로 평안남도 온천-남양, 온천-마영, 가마포-석다산 사이 철도를 새로 건설하고 해풍에 잘 견디는 석재를 실어오는 방안이 고려되었다.[13] 특히 숙천군 남양구, 온천군 마영구, 증산군 석다산 지구는 온천군과 지리적으로 가깝고 석재와 버럭재 생산지로 철도와 연결해 개간용 석자재를 확보한다는 계획이었다.

또한 평안남도의 간척지를 개간하는 사업은 기존의 지역주민을 동원하는 방식에서 한발 더 나아가 전문적인 사업소체제를 구축해 효율성과 전문성을 갖추고 추진하도록 했다. 즉 간척지 개발지역에 이른바 '간석지 건설사업소'를 설치하고 개간대상의 규모에 따라 사업소 인력을 배치했다. 예컨대 대규모 간척지 개간이 진행되는 평안남도와 평안북도에는 간석지 건설사업소를 각각 4,000명, 황해남도는 2,000명의 노동력을 배치했다.[14]

이 밖에도 간척지 건설에 필요한 물 문제를 해결하기 위해 관개시설(평남관개, 기양관개)을 합리적으로 이용하고 관개용수를 확보하기 위해 평원저수지건설을 적극 추진하는 방안들도 계획되었다. 특히 숙천군에는 '시루식관수체계'(수지관관수체계)를 도입해 물을 효율적으로 이용하는 제염작업 방안도 제시되는 등 평안

---

10 백과사전출판사, 『광명백과사전』 (평양: 백과사전출판사, 2009), pp. 264~265.

11 김일성, 「평안남도의 10대과업에 대하여」, 『김일성저작집』 제18권 (평양: 조선노동당출판사, 1982), pp. 392~395.

12 당시 간척지개간은 평안남도에 이어 평안북도 5만ha, 황해남도 2만8,000ha가 새로운 목표로 설정되었다. 김일성, 「간석지개간사업을 전망성있게 진행하기 위한 몇가지 대책에 대하여」, 『김일성저작집』 제22권 (평양: 조선노동당출판사, 1983), p. 70.

13 김일성, 「간석지를 대대적으로 개간하기 위하여」, 『김일성저작집』 제23권 (평양: 조선노동당출판사, 1983), pp. 92~93.

14 김일성, 위의 책(평양: 조선노동당출판사, 1983), pp. 93~94.

남도를 중심으로 한 간척지 개발사업이 활발하게 진행되었다.

결과적으로 북한의 초기 간척지 개발사업은 첫째, 평안남도의 지리적 특성에 따라 짧은 기간에 완공할 수 있다는 점, 둘째, 간척지 개발에 필요한 용수를 평남관개 등 관개수로 사업과 연계해 공급이 용이하다는 점, 셋째, 간척에 필요한 원자재의 확보가 용이하다는 점에서 평안남도를 중심으로 추진되었다.

Ⅲ. 대자연개조와 간척사업의 정체

1970년대 들어서면서 개간사업은 더욱 구체화되었다. 1968년 당시 서해안 일대의 지리적 조건이 좋은 12만ha의 개간사업이 6개년계획(1971-1976) 기간의 목표로 설정되었다가 1970년대 초반까지 약 1만2,700ha 이상이 완료되고 일부는 건설이 진행됨에 따라 개간 목표도 10만ha로 재조정 되었다. 북한은 1974년 제5기8차 전원회의 2차7개년계획(1976-1984) '대자연개조 5대방침 10대 전망목표'로 향후 10년간 30만ha의 간척지를 확보한다는 계획을 세웠다.

대자연개조사업 10대 목표가 설정되었다고 해서 간척지의 개간과 이용이 순조로웠던 것은 아니었다. 1978년 중앙인민위원회 경제위원회가 김일성에게 보고한 내용에는 전체 개간면적은 전국 30,899ha에 불과했고 그중 평안남도 14,687ha, 평안북도 11,986ha, 황해남도 4,226ha에 그쳤기 때문이다. 특히 평안남도는 1970년대 들어선 이래 이렇다할 성과를 내지 못했으며, 10년간 30만ha를 개간한다는 목표는 4년이 지난 시점에서 10% 달성에 그쳤던 것이다.

문제는 간척지 개발에만 그치지 않고 간척지 이용문제가 더 큰 것으로 나타났다. 북한이 그동안 개간한 면적 30,899ha 중 사용하지 못하고 있는 면적은 무려 6,485ha로 21%에 달했다. 미사용 간척지 면적 중 개간 후 2~5년 된 간척지는 1,420ha, 6~10년 된 간척지는 4,287ha, 10년 이상은 778ha에 이르는 등 개간 후 간척지 사용에 한계를 가지고 있었다.[15]

이러한 한계는 간척지개간에 필요한 석재와 간척지를 논으로 이용하기 위한 제염용 용수가 절대적으로 부족하기 때문이었다. 기본적으로 간척지 개간에 필요한

---

[15] 김일성, 「간석지를 많이 개간하여 농경지로 리용할데 대하여」, 『김일성저작집』 제23권 (평양: 조선노동당출판사, 1987), pp. 158~159.

석재가 기계와 운송장비의 부족으로 공급되지 못하면서 간척개간의 정체로 이어졌다. 또한 간척지를 이용하기 위해 제시되었던 '시루식관수체계'를 도입하려면 관수용 수지관 원료가 필요할 뿐만 아니라 수입에 의존하는 자원이라는 점에서 한계가 있었다.

물 문제를 해결하기 위해 김일성은 여러 차례에 거쳐 기계문제, 관수문제를 거론하고 자재지원을 강조했으나 북한이 자체에서 확보할 수 있는 자원이 제한적이고 원자재 자체가 외국에 의존하고 있는 상황에서 간척지개간에 필요한 자재확보에 한계가 있었을 것으로 보인다. 따라서 간척지를 개간하는 사업뿐만 아니라 간척지를 농경지로 전환하는 과정에서도 미사용문제가 반복적으로 나타났던 것으로 판단된다.

1970년대 평안남도의 간척지개간이 정체된 또 다른 이유는 간척사업에 불리한 대상들이 남아 있었기 때문이었다. 1960년대 평남지역 간척지는 대부분 건설이 유리한 대상을 우선적으로 선정해 빠르게 건설할 수 있었던 반면 남은 미개간 지역은 건설에 불리한 지형 조건을 가지고 있었기 때문이었다. 따라서 황해남도, 평안북도의 개간이 유리한 지역들이 새로운 간척대상으로 선정되면서 평안남도의 간척지 개간사업은 위축될 수밖에 없었다.

평안남도 간척지 개간사업은 1980년 10월 10일 개최된 제6차당대회에서 제시된 '10년간 30만ha'의 간척지 개간목표의 연장선에서 추진되었다.[16] 북한은 간척지 건설에 필요한 물 문제를 해결하기 위해 대자연개조 5대사업을 구체화한 자연개조 4대 건설과업을 발표하게 된다. 4대 건설방침의 목표는 30만ha의 간척지 건설, 20만ha의 새땅찾기, 서해갑문건설, 태천호발전소 건설이다.

여기서 주목되는 부분은 간척지 건설과 관련된 사업으로 서해갑문건설과 태천발전소 건설이다. 서해갑문 건설은 크게 2가지 의미를 가지는데 대동강을 따라 평양시와 재령벌로 올라오는 해수유입을 1차적으로 차단하고 갈수기에 필요한 농업용수를 공급할 수 있는 기능을 수행한다. 태천발전소건설(1호~4호)은 평안북도 간척지에 필요한 용수를 확보하는 동시에 전력을 생산하는 사업이었다.[17]

제6차 당대회 결정에 따른 '자연개조4대 건설과업'은 1981년부터 시작되었다. 서해갑문건설 사업은 1981년 5월 시작되어 1986년 6월에 완공되었으며, 태천호발전소 건설은 1988년에 완공되었다. 1986년 서해갑문 건설이 완공됨에 따라 일

---

16 과학·백과사전출판사, 『조선전사』 제33권 (평양: 과학·백과사전출판사, 1982), p. 532.
17 『동아일보』, 1992.9.20.; 『한겨레』, 1989.3.4.

정한 수위로 저류되는 대동강 하구의 물은 기양관개를 통해 물이 부족한 증산-온천지구와 대동강어구우안지구(남포시)의 간척지 제염용수와 농업용수로 공급되었다.

1990년대에 들어서면서 북한의 경제위기가 확산됨에 따라 간척지개간에 악영향을 미친다. 1990년대 초 사회주의권 붕괴로 인한 대외무역이 중단되고 농자재 부족, 연료부족으로 인해 농업생산성 하락과 곡물부족으로 이어졌다. 특히 간척지 개간과 동시에 농업에 필요한 수리시설 운영 중단되고 관개수로 정비가 제대로 진행되지 못해 가뭄피해와 수해가 발생하면서 곡물생산에 차질이 빚었으며, 식량공급이 어려워지면서 간척지 개간에 필요한 노력동원의 한계로 이어져 간척지개간 사업이 정체되었다.

경제위기가 지속되는 과정에서도 북한은 토지법을 제정하는 등 농경지를 확보하기 위한 제도적 장치를 마련한다. 북한은 1999년 토지법을 개정하고 간척지 개간과 관련된 계획과 방향을 구체적으로 제시해 명문화한다. 토지법 제17조에는 국토건설 총 계획에 간척지 개간을 위한 방향과 대책을 수립하도록 명시했으며, 제50조와 제51조에는 간척지 개간에서 농업지도기관, 기업소, 단체 등이 개간에 유리한 지역을 우선으로 건설하는 방안과 염해방지를 위한 해안방조제 건설 등을 제도화했다.[18]

2000년대에는 정체된 간척지개간사업을 효과적으로 추진하고 이용하기 위한 간척지법을 제정했다. 2005년 7월 20일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1199호 "간석지법"은 개간과 구조물 관리의 제도와 질서를 세워 간척지를 효율적으로 이용하는 것을 목적으로 하고 있다. 법령은 간척지에 대한 정의, 이용, 조사, 개간, 관리, 개간의 현대화, 과학화, 인력양성까지 상세히 정리하는 등 간척지개간에 대한 기준을 마련했다.[19]

평안남도 간척지개간은 2010년대 이후 김정은 체제가 들어서면서 다시 추진되기 시작한다. 2014년 2월 전국농업부문분조장대회에 보낸 김정은의 서한에는 새 땅을 얻기 위한 간척지 건설을 계속해서 추진해 나갈 것을 강조했다.[20] 특히 경제발전5개년전략(2016-2020)과 2021년 발표된 경제발전5개년계획(2021- 2025)

---

18 국정원, 『북한법령집』 (서울: 국정원, 2020), pp. 245~254.
19 국정원, 『북한법령집』 (서울: 국정원, 2020), pp. 130~136.
20 김정은, 『사회주의농촌테제의 기치를 높이 들고 농업생산에서 혁신을 일으키자』 (전국농업부문분조장대회 참가자들에게 보낸 서한) (평양: 조선로동당출판사, 2014), p. 15.

에서 간척지 건설을 추진해 농경지를 확보하는 것을 주요 과제로 삼았다.

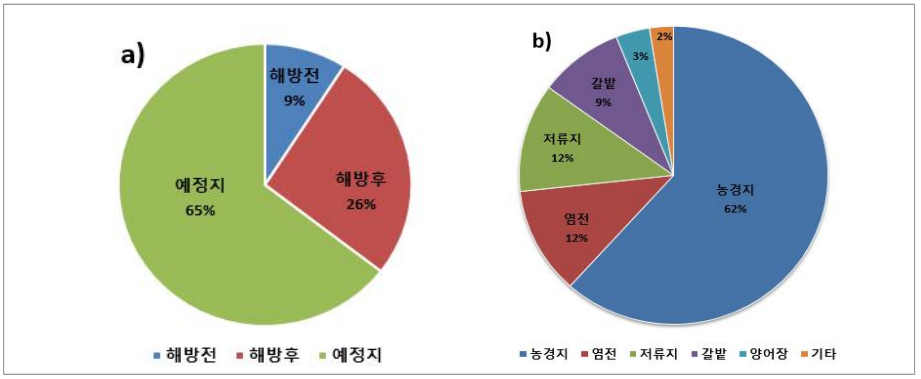
그러나 제도적 개선과 개간을 위한 노력에도 평안남도 간척지 사업은 불리한 지리적 조건과 제한된 원자재, 운송장비 부족으로 개간에 한계를 가질 수밖에 없다. 특히 지리적으로 황해남도, 평안북도와 달리 연결할 수 있는 섬이 없고, 간척 가능한 대상지의 수심이 깊어 상당히 많은 자재와 재원, 인력을 동원해야 하기 때문이다. 이 같은 한계로 인해 1980년대 이후 평안남도 간척지 건설은 2020년 개간되었다가 재공사가 진행되는 안석간척지가 유일하다.

Ⅳ. 평안남도 간척지현황과 이용실태

북한이 1940년대 후반부터 추진한 간척지건설 규모는 2020년 현재 9만 7,612ha로 여기에 1810년대부터 일제강점기까지 개간된 33,598ha까지 포함하면 북한의 간척지는 약 140,010ha로 간척지 개간대상 34만ha의 41.1% 수준이다. 북한의 전체 간척지 14만ha 중 평안남도가 차지하는 비중은 18.8%로 해방 후 개간한 전체간척지 면적의 24.76%를 차지한다.

〈그림 3〉에 나타난 북한의 전체 간척지 현황을 보면 a) 2020년 기준 340,000ha 중 개간규모는 해방 전 9%(33,598ha), 해방 후부터 2020년까지 26%(97,612ha)가 개간되었으며, 향후 개간해야할 대상지는 65%(238,483ha)가 남은 것으로 확인된다. 또한 b) 1990년 기준 전체 이용현황을 보면 농경지가 62%로 다수를 차지하며, 소금생산용 염전, 농업용 저류지, 갈밭, 양어장 순으로 이용하고 있다.

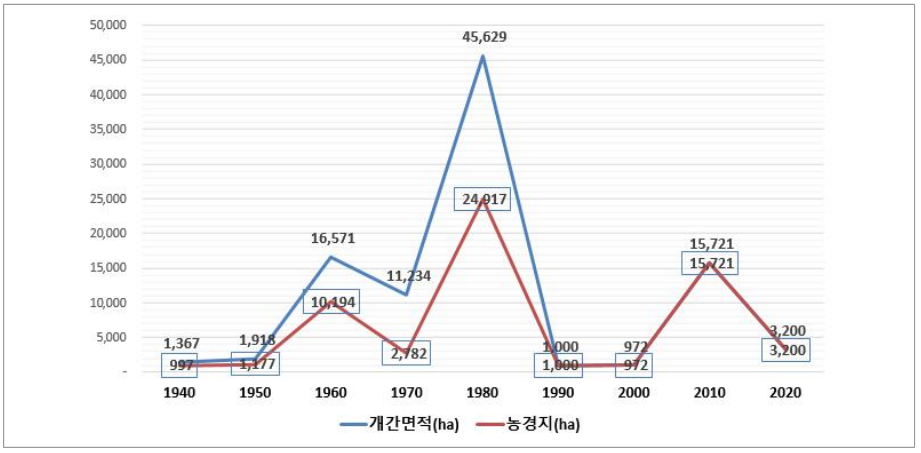
〈그림 3〉 북한의 간척지 개간현황과 이용현황



출처 : 로동신문, 2000~2020; 교육도서출판사, 『조선지리전서-간석지』 1988, pp. 207~223. 참조.

〈그림 4〉에서 나타난 북한의 시대별 간척지 현황을 보면 1940년대 1,367ha, 1950년대 1,918ha로 해방과 6.25전쟁을 거치면서 간척지 개간사업은 소규모가 개간되었다. 반면 1960년대 들어서 간척지개간이 추진됨에 따라 16,571ha가 개간되었으며, 1970년대에는 11,234ha가 개간되었다. 1980년대 자연개조4대과업으로 간척지 개간운동이 전국에 확대되면서 45,629ha에 달하는 간척지가 개간되었다. 1990년대와 2000년대는 경제위기와 그 여파로 인해 개간실적이 부진했으나 2011년부터 2020년까지 18,921ha가 개간되는 등 간척지 개발이 다시 활발해졌다.

〈그림 4〉 북한의 시대별 개간면적과 농경지 이용규모



출처 : 『로동신문』, 2000~2020; 교육도서출판사, 『조선지리전서-간석지』 1988, pp. 207~223. 참조.

다만 북한의 노력에도 불구하고 개간된 간척지의 농경지 이용은 제한적이다. 가장 많은 간척지를 개간한 1980년대에도 농경지로 이용하는 비중은 전체 규모의 60% 수준에 머물고 있다. 이는 작물이 자랄 수 있는 염도가 낮은 환경이 조성되기 위해서는 상당한 시간이 필요하다는 점과 농업용수 공급에 여전히 어려움을 겪고 있어 농경지로 이용은 제한적일 수밖에 없다.

평안남도 간척지 개간사업은 개간사업 초기부터 집중되었으나, 후반기로 접어들수록 정체되는 모습을 보였다. 그 이유는 1970년대 간척지 개간정책이 평안북도와 황해남도 지역으로 집중되면서 간척지 개간에 불리한 지형을 가지고 있는 평안남도 미개간지역은 우선순위에서 밀려났기 때문이다. 특히 북부지역을 제외하면 불리한 지형으로 개간사업 투자 대비 가치가 타 지역보다 상대적으로 떨어졌던 것이다.

평안남도의 간척지사업은 해방 이후부터 1950년대까지 7곳에 불과했다. 해방 후 간척지 개간에 대한 조사사업이후 6.25전쟁으로 인해 중단되었다가 전후복구 건설에서 필요한 기반사업이 우선적으로 추진됨에 따라 간척지 개간은 늦춰질 수밖에 없었다. 1950년대까지 개간된 7개 지역의 개간 규모도 317ha에 그쳤으며, 농경지로 이용되는 규모는 306ha 수준이었다.

하지만 1960년대 관개수로가 조성되면서 평안남도 간척지 개간사업이 폭발적으로 증가한다. 먼저 문덕군 용남리, 용오리, 서호리 일대의 연호, 태양산, 삼천포 간척지가 1,940ha 규모로 1962년에 개간되었다. 또한 숙천군의 칠리, 창동리, 광천리 일대의 서사, 북오, 열귀, 광천 간척지가 1957년부터 시작되어 1962년까지 3,589ha가 조성되는 등 평남관개 완공이 연이은 간척지 건설로 이어졌다. 여기에 평원군 신송리, 운룡리 화진리의 신송, 만풍동, 향현, 화진천 간척지가 1962년부터 1963년 사이 714ha가 개간되었다.[21]

1960년대 중반부터는 평안남도의 대규모 간척지건설이 추진되었다. 1964년부터 문덕군, 온천군, 숙천군, 증산군, 평원군, 남포시 지역의 간척지개간 사업이 추진되어 1969년에 완공되었으며, 규모는 7,199ha에 달한다. 약 7,200ha에 달하는 개간규모 중 농경지는 2,910ha, 염전(남양, 금성) 2,820ha가 개간되었다. 1960년대 평안남도의 간척지 전체 개간규모는 10,703ha로 이중 농경지 5,806ha, 염전2,820ha에 달했다.[22]

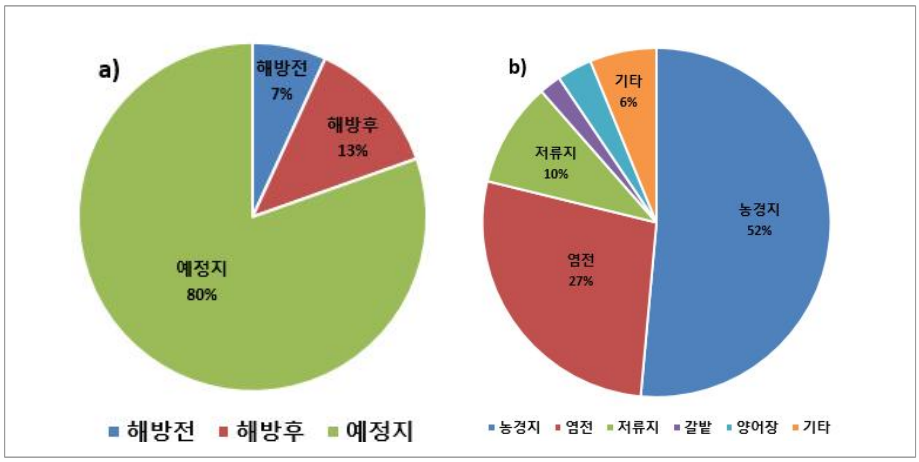
---

[21] 교육도서출판사, 『조선지리전서-간석지』 (평양: 교육도서출판사, 1988), pp. 207~223.
[22] 교육도서출판사, 위의 책(1988), pp. 207~223.

그러나 1970년대 간척지 개간사업이 황해남도(2,918ha), 평안북도(7,576ha)의 대단위 건설로 집중되면서 평안남도는 남포시, 온천군 지역 개간은 740ha 에 그치는 등 정체되는 모습을 보였다. 또한 1960년대에 개간이 유리한 지역을 우선 추진하면서 상대적으로 불리한 지역들이 남아 있었고 건설에 필요한 자재와 장비부족으로 평안남도 간척지 개간은 침체기를 겪었다. 1980년대에는 소규모의 간척지 건설이 일부 추진되어 2,970ha(농경지 2,358ha)가 개간되기도 했다.

평안남도 간척지 개간규모는 해방 이후부터 1980년대까지 14,730ha이며, 일제강점기 개간된 면적을 포함할 경우 전체 24,951ha의 간척지가 확보되었다. 이는 1984년 기준 북한의 농업생산에 활용되고 있는 간척지 토지 60,643ha[23]의 41%에 해당하는 규모로 상당수의 면적이 평안남도에 위치해 있음을 알 수 있다. 1980년대 이후 평안남도의 간척지건설은 침체되었다가 2020년 9월 온천군 안석리에 위치한 안석간척지 1,400ha가 개간되면서[24] 평안남도 전체 간척지 개간규모는 26,351ha이다.

〈그림 5〉 1990년 기준 평안남도 개간과 이용현황



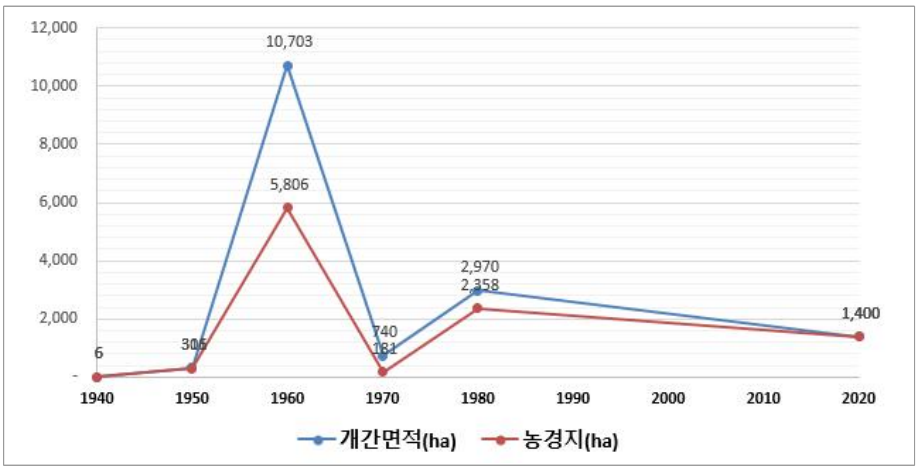
출처 : 교육도서출판사, 『조선지리전서-간석지』 1988, pp. 207~223. 참조.

[23] 교육도서출판사, 『조선지리전서-농업지리』 (평양: 교육도서출판사, 1988), pp. 179~180.
[24] "서해의 날바다우에 솟아오른 자력갱생의 창조물-안석간석지 준공," 『로동신문』, 2020.9.17.

〈그림 5〉에 나타난 평안남도 간척지 개간현황을 보면 해방 전 7%(8,700ha), 해방 후부터 2020년까지 13%(16,130ha)가 개간되었으며, 개간 가능한 예정지가 80%(102,000ha)에 달한다. 이러한 결과는 북한 전체 개간예정지 65%보다 높은 것으로 평안남도의 간척지 개간사업이 다른 지역보다 정체되어 있음을 알 수 있다. 또한 1990년 기준 이용현황에서 전국 대비 농경지는 10%, 저류지는 2%가 적게 나타났다.

반면 염전은 전국(12%) 대비 27%로 나타나 평안남도 간척지의 염전 이용 비중이 높게 나타나는 특징을 가지고 있다. 즉 1960년대 평안남도의 간척지개간 확대 정책과 함께 염분이 높은 지리적 특성을 고려한 염전이 대대적으로 개간되면서 염전비율이 높게 나타난 것이다. 특히 염전은 남양염전(1966), 덕동염전, 수일염전(1965), 금성염전(1968) 등 대규모 염전들이 조성되면서 나타난 결과다.

〈그림 6〉 평안남도의 시대별 개간면적과 농경지 이용규모



출처 : 『로동신문』, 2000~2020; 교육도서출판사, 『조선지리전서-간석지』 1988, pp. 207~223. 참조.

〈그림 6〉에 나타난 평안남도의 시대별 간척지 개간현황을 보면 1940년대는 6ha로 해방 후 정부수립 과정에서 성과는 나타나지 않았다. 1950년대는 전쟁으로 인해 간척지개간이 311ha에 그쳤다. 하지만 1960년대 들어서면서 김일성의 지시에 따라 추진된 청천강어구의 농경지 건설과 남포시 수일염전, 덕동염전, 숙천군 남양염전, 온천군 금성염전이 연이어 건설되면서 간척지개간이 가장 활발하게 진행된 것을 확인할 수 있다.

1970년대에는 타 지역으로 간척지개간역량이 집중되고 개간 여건이 불리한 지대가 다수 남게 되면서 정체되는 모습을 보인다. 1980년대 평안남도 간척지개간은 소규모로 추진되면서 2,970ha에 그쳤고 건설동향도 나타나지 않다가 2020년 1,400ha의 안석간척지가 건설되었다. 평안남도의 시대별 간척지개간은 1960년대 이후 지형의 불리한 조건으로 인해 현재까지도 정체되어 있다.

〈그림 7〉과 같이 평안남도의 간척지 이용실태를 확인하기 위해 위성영상을 분석한 결과 전체 22개 이용대상 중 17개소가 확인되었으며, 간척지 규모는 16,671ha이다. 특히 확인된 해당 간척지는 북한의 간척지 개간동향에서 파악된 16,130ha보다 많은 부분을 차지하고 있으며, 그 이유는 일제강점기부터 개간되기 시작한 평안남도의 간척지 일부까지 포함한 결과라고 할 수 있다.

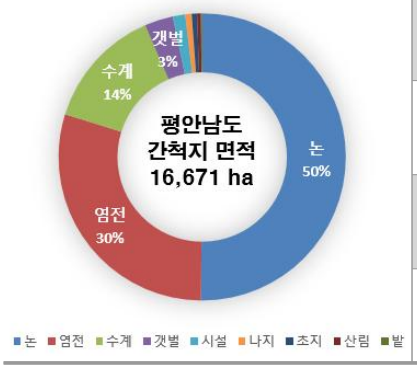
〈그림 7〉 평안남도 간척지 대상지구 현황

출처 : Google Earth Pro 활용해 저자 작성

평안남도 간척지 16,671ha의 이용현황을 분석한 결과 농경지가 50%를 차지해 많은 부분을 논으로 이용하고 있음을 알 수 있다. 또한 전체 간척지 이용의 30%를 차지하는 염전은 간척지 개간동향에서 나타난 규모보다 높게 나타났으며, 그 이유는 염도로 인해 소출이 낮은 농경지 일부와 2020년 완공된 안석간석지가 염전으로 조성되었기 때문이다. 그밖에 논과 간척지 개간에 필요한 수계 즉 저류지가 14%를 차지해 전체 이용규모는 94%의 높은 이용률을 보인다.

〈그림 8〉에 나타난 평안남도 간척지 대상별 이용면적에서 논 8,359ha, 염전은 4,946ha, 저류지는 2,284ha 순으로 나타났다. 특히 염전이 높은 면적을 차지하는 이유는 남포하구와 조압도지구, 남양지구의 염도가 높아 소금생산에 유리하기 때문이며, 저류지가 많은 것은 용수공급이 어려워 사용한 물을 갈수기에 재사용하는 것을 의미한다. 갯벌은 534ha, 관련 시설은 234ha, 방치된 나지는 120ha이며, 염분제거의 목적 또는 자연 염생작물이 서식하는 초지는 99ha, 해풍방지를 위해 조성된 산림면적은 73ha, 개간 후 오랜 기간이 지나 밭으로 이용되는 규모는 23ha이다.

〈그림 8〉 평안남도 간척지의 대상별 이용실태(단위 : %/ha)



논	염전	수계	갯벌	시설
8,359	4,946	2,284	534	234
나지	초지	산림	밭	합계
120	99	73	23	16,671

출처 : Google Earth Pro를 활용해 작성

평안남도의 개간면적 대비 높은 이용률은 간척지의 68%가 50년 전에 건설된 이후 장기간에 거쳐 토지이용률을 높인 결과라고 할 수 있다. 즉 평안남도의 개간된 간척지가 오랜 기간 지역의 특성을 고려해 생산에 필요한 농지를 지속적으로 확대한 결과라고 할 수 있다. 이러한 변화는 평안남도 관개용수의 공급능력이 농경지의 확대로 이어지고 염분이 높은 지역특성을 고려한 염전의 확장에 있다.

그러나 전체 개간면적의 94%에 달하는 평안남도 간척지의 높은 이용률과 달리 실질적인 생산효과는 크지 않다. 왜냐하면 간척지의 생산가능 토지가 확대되었다고 해서 반드시 곡물생산량의 증대로 이어지지 않기 때문이다. 특히 중요한 부분은 간척지 논의 특성상 염 농도를 0.06% 이하로 낮추기 위한 지속적인 관개용수 공급, 해수유입 차단, 해풍방지 등 논의 재염화 현상을 방지할 수 있는 기반시설이 부족하기 때문이다.

1960년대 개간된 평안남도 문덕군 용오리 남쪽, 서호구 용림리 간척지는 수자원(청천강, 연풍호)이 풍부해 ha당 평균 벼 생산량은 1960년대 3톤에서 1980년대 5톤 수준까지 성장했으나 1990년대부터 해풍과 해수면의 상승으로 재염현상이 발생해 생산량이 급감했다.[25] 특히 평안남도 용림리 일대는 해수면 상승으로 수로를 통해 해수가 유입되면서 논과 밭이 침수되고 염분이 상승해 생산량의 하락으로 이어지는 곳이다.

예컨대 평안남도 대표적인 간척지인 문덕군 서호(간척지)구 남단, 하풍, 공구, 숙천군 창동리, 광천리 일대는 해수면 상승에 따른 염해피해가 가장 심각한 것으로 나타났다. 북한의 '12삼천리벌'로 알려진 대표적인 간척지 농업지대로 육지 고도는 4~8m, 조석간만의 차이는 3.5m에서 최대 7.5m에 달해 배수로와 물골을 따라 올라오는 해수유입으로 곡물생산량 하락이 반복되는 취약한 구조를 가지고 있다.[26]

또한 기후변화로 인해 가뭄주기가 짧아지고 폭우가 반복되는 문제도 평안남도 간척지의 생산량 하락에 악영향을 미친다. 가뭄주기는 전기 20년(1980~2000)은 40.9개월인 반면 후기 20년(2001~2020)의 가뭄주기는 30개월로 줄어들어 가뭄이 짧아지고 있다는 점이다.[27] 가뭄을 대응하기 위한 수문, 관개수로가 제대로 갖춰지지 않아 말단지역 물 공급이 어려워져 ha당 생산량은 1~1.5톤 수준을 면치 못하고 있다.[28]

평안남도 간척지의 낮은 생산성 문제는 자연재해를 대비할 수 있는 농업기반시설이 부족하기 때문이다. 일반적으로 농업기반시설은 간척지 논에 필요한 용수를 제때에 보장하고 자연재해로부터 보호하는 역할을 한다. 특히 간척지 논은 육

---

25 조○○, 북한이탈주민 면담, 평안남도, 평안북도 경험, 서울-강남, 2021.10.4.
26 전○○, 북한이탈주민 면담, 평안남도 경험, 서울-강남, 2021.10.4.
27 송성호 · 김혁, "북한의 가뭄 특성 변화가 농업에 미치는 영향 평가," 『지하수토양환경』, 제27권 5호(2022), p. 13.
28 조○○, 북한이탈주민 면담, 평안남도, 평안북도 경험, 서울-강남, 2021.10.4.

지의 논보다 염도가 상대적으로 높고 수해나 가뭄으로 인한 염해피해가 잦은 지역으로 지속적인 물 공급과 관개시설이 제대로 갖춰져 있어야 한다.

하지만 1990년(2,396만TOE) 대비 2020년 57%(1,377만TOE) 수준으로 만성적인 전력난으로 인해 수문관리가 어렵고 설비의 노후화가 심각하며, 부품이 부족해 인력으로 수문을 조작해 수해와 가뭄을 제때에 대응하기 어려운 구조적인 문제를 가지고 있다.[29] 또한 관개수로 대부분이 흙으로 만들어진 토공수로로 폭우에 제방이 쉽게 붕괴되고 해수면 상승으로 인한 해수 유입이 자주 발생해 곡물생산량이 급감하는 결과가 반복되고 있다.

V. 결론

북한의 간척지 개간정책은 1949년 조사계획을 시작으로 현재까지 지속되고 있다. 북한지역의 부족한 농경지를 확보하는 국토개발 사업으로 6.25전쟁에 따른 침체기를 거쳐 1960년대부터 개간사업이 재개되었다. 특히 수심이 깊은 평안북도, 황해남도 지역과 달리 청천강 하류에 위치한 평안남도 12삼천리벌 일대는 개간하기 좋은 지리적 조건을 가지고 있어 평안남도가 북한의 간척지 개간사업에서 우선적으로 추진된 배경이었다.

북한은 간척지 개간을 적극적으로 추진하기 위해 필요한 기반사업도 동시에 추진했다. 연풍호에서 시작해 문덕, 숙천으로 이어지는 관개수로사업과 대동강 상류에서부터 평원군, 증산군, 온천군으로 이어지는 기양관개사업, 서해갑문을 통해 저류되는 대동강 하류의 대동강 물을 끌어올리는 양수사업과 태성호 물길 사업 등 간척지 논과 개간에 필요한 기반사업을 적극적으로 추진해왔다.

그러나 수십 년에 거친 수로조성사업과 간척지 개간사업에도 불구하고 곡물생산량은 노후화된 수문설비와 수로문제, 부족한 관개수로, 높은 농업용수 손실률, 기후변화에 따른 가뭄과 수해, 해수유입에 따른 염해피해 등 다양한 재해를 대비할 수 있는 농업기반 시설의 부족으로 정체될 수밖에 없는 한계를 가지고 있었다. 이와 같은 한계는 곧 북한의 곡물부족현상이 해마다 반복되는 이유이다.

---

[29] 북한정보포털 〈출처: https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do〉 (검색일: 2023.6.4.).

평안남도 간척지는 열악한 기반시설로 인해 간척지 개간에 따른 곡물생산 효과로 이어지지 못하고 있다. 다시 말해 간척지 논으로 이용하기 위한 기반시설이 제대로 갖춰지지 않은 상황에서 추진된 간척지 개간사업은 근본적인 곡물생산의 한계라고 할 수 있다. 따라서 북한의 평안남도 간척지 개간정책과 달리 기반시설 부족으로 인한 생산효과는 기대하기 어려울 것으로 판단된다.

결론적으로 북한당국이 경제적 이용가치가 낮은 간척지 개간사업을 주요 개발정책의 일환으로 지속하는 이유는 먼저 계획경제의 장기적 침체로 불안한 민심을 달래기 위해 가시적인 성과를 보여줄 필요가 있었다. 즉 김정은 체제의 정체된 경제정책의 실패(5개년 전략)를 전국단위의 대규모 건설을 통해 만회하고자 하는 건설정치가 간척지 개간으로 나타난 결과라고 할 수 있다.

물론 간척지 개발의 필요성은 김정은 체제의 가시적인 성과만 뿐만 아니라 미래의 곡물생산량을 끌어올리기 위한 기반조성과도 연계되어 있다. 예컨대 지난 2020년 준공한 황해남도 2단계 물길공사는 당시 건설 중이던 황해남도 청단군 용매도 간척지(2022년 완공 3,300정보)에 필요한 농업용수(논)를 공급하기 위해 사전에 추진한 대표적인 물길건설공사라는 점에서 간척지 건설이 지속되는 이유와 잇닿아 있다.

최근 북한은 대규모 남새농장, 농촌살림집, 간척지 개간, 관개수로 등 곡물생산량을 끌어올리기 위한 직간접적인 건설 사업을 전국적 차원에서 추진하고 있다. 하지만 북한의 이러한 노력에도 부족한 용수시설뿐만 아니라 기후변화에 대응하지 못하는 기반시설의 한계는 곡물생산의 장기적인 침체로 이어질 가능성이 높으며, 북한 주민들의 생계에 필요한 곡물배급은 정체될 수밖에 없는 상황이다.

지난 2021년 6월 북한이 국제사회에 제시한 SDGs(지속가능발전목표)와 연계한 VNR보고서에는 간척지 개간사업의 목표가 '경작지 한계를 극복하고 농업발전과 인민생활 향상을 위해 농업생산량을 늘리는 것'임을 분명히 했다.[30] 이러한 정책은 북한이 제시한 생태환경보호(람사르협약 가입 등)와 상반될 뿐만 아니라 환경보호를 위한 국제사회의 노력에 역행하고 국제사회의 대북지원에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 전망된다.

---

[30] Democratic People's Republic of Korea, 『Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review : On the Implementation of the 2030 Agenda』 (Democratic People's Republic of Korea, 2021), pp. 16~17.

본 연구에서 아쉬운 점은 연구기간이나, 선행자료 부족, 북한에서 생성된 자료의 한계 등으로 인해 평안남도라는 특정지역에 한해서 진행할 수밖에 없었다. 다만, 평안남도의 간척지 개간은 북한정권 수립이후 초기에 집중적으로 개발되었고 개발 후 장기간 이용해왔다는 점에 본 연구의 의미가 있으며, 타 지역의 간척지 개발현황과 실태에 대한 연구의 아쉬움은 후속과제로 남기고자 한다.

■ 제출: 5월 7일 ■ 심사: 5월 26일 ■ 채택: 5월 30일

참고문헌

1. 단행본

과학 · 백과사전출판사. 『조선전사』 33권. 평양 과학 · 백과사전출판사, 1982.
교육도서출판사. 『조선지리전서-간석지』. 평양: 교육도서출판사, 1988.
교육도서출판사. 『조선지리전서-농업지리』. 평양: 교육도서출판사, 1988.
국정원. 『북한법령집』. 서울: 국정원, 2020.
김일성. 「2개년 인민경제계획의 중심과업에 대하여」. 『김일성저작집』 4권. 평양: 조선노동당출판사, 1979.
김일성. 「간석지개간사업을 전망성있게 진행하기 위한 몇가지 대책에 대하여」. 『김일성저작집 22권』. 평양: 조선노동당출판사, 1983.
김일성. 「간석지를 대대적으로 개간하기 위하여」. 『김일성저작집』 23권. 평양: 조선노동당출판사, 1983.
김일성. 「간석지를 많이 개간하여 농경지로 리용할데 대하여」. 『김일성저작집』 23권. 평양: 조선노동당출판사, 1987.
김일성. 「농촌경리와 임업, 수산업의 가일층의 발전을 위하여」. 『김일성저작집』 5권. 평양: 조선노동당출판사, 1980.
김일성. 「모든 것을 전후인민경제복구발전을 위하여」. 『김일성저작집』 7권. 평양: 조선노동당출판사, 1980.
김일성. 「조국해방전쟁의 전망과 종합대학의 과업」. 『김일성저작집』 7권. 평양: 조선노동당출판사, 1980.
김일성. 「평안남도의 10대과업에 대하여」. 『김일성저작집』 18권. 평양: 조선노동당출판사, 1982.
김일성. 김일성저작집 7권: 우리나라 과학을 발전시키기 위하여. 평양: 조선노동당출판사, 1980.
김정은. 『사회주의농촌테제의 기치를 높이 들고 농업생산에서 혁신을 일으키자』. (전국농업부문분조장대회 참가자들에게 보낸 서한) 평양: 조선로동당출판사. 2014.
백과사전출판사. 『광명백과사전』. 평양: 백과사전출판사, 2009.

Democratic People's Republic of Korea. 『Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review : On the Implementation of the 2030 Agenda』. Democratic People's Republic of Korea, 2021.

2. 논문

송성호 · 김혁. 「북한의 가뭄 특성 변화가 농업에 미치는 영향 평가」. 『지하수토양환경』. 제27권 5호, 2022.

3. 기타 자료

『로동신문』.
『동아일보』.
『우리민족끼리』.
『조선의 오늘』.
『한겨레』.

조선중앙TV.

북한정보포털 〈www.nkinfo.unikorea.go.kr〉.
Google Earth Pro(공간해상도 50㎝).

전○○. 북한이탈주민 면담. 평안남도 경험(서울-강남) 2021.10.04.
조○○. 북한이탈주민 면담. 평안남도, 평안북도 경험(서울-강남) 2021.10.04.

Abstract

The development policy and use of reclaimed land in Pyongannam-do, North Korea

Kim, Hyuk, Kim, Kwan-Ho and Kim, Kyeong-Mi

The purpose of North Korea's land reclamation policy is to expand the area of paddy fields in order to increase rice production. Pyongan South Province was developed at an early stage due to its favorable geographical conditions for land reclamation, such as shallow water depths and extensive tidal flats along the lower reaches of the Cheongcheon River. Additionally, it was able to utilize the abundant water resources from the upper reaches of the Cheongcheon River to supply the necessary irrigation water for the reclaimed fields.

However, despite decades of land reclamation efforts, the stagnation of grain production can be attributed to infrastructure issues. Outdated water control facilities, problems with irrigation channels (earthen canals), insufficient water supply, and inadequate reservoirs were among the poor infrastructure conditions. These infrastructure problems, including water loss, water scarcity during droughts, flooding due to heavy rainfall, and salinization from seawater intrusion, have hindered the expected production effects of land reclamation.

Nevertheless, North Korea emphasizes land reclamation as one of its major development policies for several reasons. Firstly, it aims to appease public sentiment amidst economic stagnation by demonstrating visible achievements. Secondly, although immediate effects may be difficult to achieve, it is believed that the value of reclaimed paddy fields can increase in the future if the irrigation system is improved.

Key Words: North Korea, development policy, Pyongannam-do, Reclaimed Land

http://doi.org/10.33728/ups.2023.32.1.007

통일정책연구 제32권 1호 2023
pp. 175~196

김정은 시기 도시건설 담론으로 본 북한의 통치전략*

박소혜**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 김정은 시대 도시건설 구상과 국가목표
Ⅲ. 도시건설 담론에 나타난 북한의 통치전략
Ⅳ. 결론

국문요약

본 연구는 김정은 시대 도시건설 담론의 전개를 통해 북한의 통치전략을 살펴보았다. 김정은 시대 도시건설은 '사회주의강국'과 '사회주의문명국' 건설이라는 국가목표를 직접적으로 드러내는 담론을 형성하며 구체적인 실체로 구성되었다.

김정은 시대의 도시건설 담론으로 본 통치전략의 특징은 '과학, 미래, 환경' 등 3가지 핵심 키워드로 요약된다. 첫째, '과학기술'을 강조하여 '자력갱생'과 '전민과학기술인재화'라는 구호를 통치에 활용하였다. 둘째, '미래'를 내세워 '문명화된 시간'을 '속도'를 내서 따라잡아야 하는 것으로 의미화하였으며, 청년과 지도자 자체를 '미래'로 상징화하였다. 셋째, 미학과 국제적 위상의 의미를 담은 '환경'은 '문명강국'을 구체화한 시각화 전략 담론이 되었다.

김정은 시대는 선대 수령의 건설 담론을 이어받는 것으로 시작했지만, '새로운 주체 100년대', '새로운 평양속도', '새로운 대건설시대' 등과 같이 '새로운'이라는 수식어로 '우리식 사회주의의 전면적발전'을 향한 건설 담론을 전개하며 김정은 정권의 차별화된 통치전략들을 마련해나가고 있다.

주제어: 김정은, 평양건설, 통치전략, 사회주의강국, 사회주의문명국, 우리식 사회주의

---

* 이 논문은 통일연구원 '2022 북한도시포럼'에서 발표한 "김정은 집권 10년, 북한의 도시건설 담론"의 내용을 수정·보완한 것임.

** 국회도서관 비서관, 북한학 박사

Ⅰ. 서론

본 연구는 김정은 시대 도시건설 담론의 전개를 통해 북한의 통치전략을 살펴보는 것이 목적이다. 이를 위해 북한 문헌에서 도시건설을 어떤 표현으로 어떻게 의미화하고 있는지를 살펴보고 김정은 시대 통치이념과의 관계를 통해 통치전략을 분석한다.

김정은 시대 특징 중 하나는 평양의 풍경들이 달라지고 있다는 것이다. 2021년 8차 당대회에서는 평양 5만세대 살림집건설 계획을 선언하며 수도 평양의 도시구획을 동서 방향과 북쪽으로 확장했다. 김정은 위원장은 "건설은 시대가 도달한 정신적높이와 국력의 집합체이며 문명과 발전에로의 큰걸음"이라며, '인민대중제일주의'를 구현하는 건설정책과 '우리 국가제일주의'를 내세웠다.[1] "국가의 존엄과 위상은 말과 글로써는 다 떨쳐질 수 없다"라며 강조하는 구체적인 성과물이 바로 건설이다.[2]

시대의 이념을 드러내는 물리적 실체로서 도시건설은 구호와 상징을 통해 인민을 동원한다. 평양 화성지구 건설에서는 '화성속도, 화성신화'가 새로운 경제구호로 떠올랐고,[3] 송화거리는 '전면적발전의 새시대 상징의 첫 실체'로 의미가 부여되었다. 그러면서 수도 평양의 모습은 김정은 시대를 나타내는 '인민사랑의 기념비'로 변모될 것으로 전망했다.[4] 김일성의 흔적이 있던 평양 경루동에는 보통강강안다락식주택구를 만들어 인민에게 배정하며 '우리식 문명의 창조물'임을 강조했다.[5] 선대 지도자를 상징하는 터전 위에 현 지도자의 업적을 얹은 셈이다.

즉 건설은 지도자의 통치와 직결된다. 평양 송화거리와 보통강강안다락주택구 준공식이 태양절을 앞둔 4월 12일과 14일에 준공되는 등 수많은 건설사업이 태양

---

[1] 김정은, "5만세대 살림집건설로 우리 수도를 다시한번 웅장하게 변모시키자: 평양시 1만세대 살림집건설착공식에서 하신 경애하는 김정은동지의 연설(2021.3.23.)," 『로동신문』, 2021.3.24.

[2] 박연, "경애하는 총비서동지의 고귀한 가르치심, 창조물의 탄생은 지혜와 노력이 압축된것만큼 세상을 놀래우고 시대를 전진시키게 된다," 『로동신문』, 2023.3.12.

[3] "화성지구 1만세대 살림집건설착공식 진행, 경애하는 김정은동지께서 착공식에 참석하시여 뜻깊은 연설을 하시였다," 『로동신문』, 2022.2.13.

[4] "우리식 사회주의문명부흥의 새 전기를 펼친 인민사랑의 기념비, 송화거리 준공식 성대히 진행, 경애하는 김정은동지께서 준공테프를 끊으시였다," 『로동신문』, 2022.4.12.

[5] "우리 당의 인민대중제일주의리념과 주체건축의 비약적발전상이 응축된 평양의 새 경관, 경애하는 김정은동지께서 보통강강안다락식주택구 준공식에 참석하시여 준공테프를 끊으시였다," 『로동신문』, 2022.4.14.

절이나 당창건일 등 북한의 주요 기념일을 기한으로 하거나 준공일로 한다는 점 역시 건설과 통치의 직접적 연결을 보여준다.

김정은 시대의 근본이념이자 정치의 본질은 '인민대중제일주의' 사상으로 전개가 되는데, 건축에서도 '인민대중제일주의건축'이라는 용어가 2013년 김정은의 '건설부문일군대강습' 서한에서 등장한다.[6] '인민대중제일주의'는 2016년 7차 당대회에서 사상으로 공식화되고 2021년 8차 당대회에서 다시 한번 사상과 정치로 전면 부각되었다. 이에 비해 '건축'이 인민대중제일주의와 결합한 것은 김정은 집권 초반으로 상대적으로 이른 시기인데, 그만큼 인민대중제일주의를 가시적 성과화하는 데 있어 '건축'이 중요했다고 할 수 있다. 또한 북한은 '인민대중제일주의건축' 이념이 구현된 기념비적 창조물로 정권 초기 인민야외빙상장, 류경원, 롤러스케이트장과 같은 인민들의 문화시설과 평양 문수지구의 병원촌 등을 꼽으며 이 건설 현장을 일일이 돌아본 김정은의 현지지도가 새 역사를 만들었다고 하고 있다.[7] 김정은 집권 이후 건설은 인민을 위한 문명과 발전의 실체, 국력의 과시로서 김정은 시대의 중심 사상인 '인민대중제일주의'와 '우리 국가제일주의'를 드러내는 실천 과정이자 결과로서의 실물이다. 이 글은 건설 담론과 통치전략의 밀접한 연결고리를 다룬다.

'도시건설'에서 '건설'은 크게 세 가지로 설명할 수 있다. 가장 큰 단위에서는 '도시'를 건설하는 것이고, 도시는 '거리' 건설들로 이뤄지며, 거리는 개별 '건축물'들의 건설로 구성된다. 또한 도시건설의 집합은 '국가'건설의 구체적인 모습이 된다. 김정은 시대의 국가건설은 수도 평양 건설을 본보기로 삼아 지방 도시로 확대하는 방식이다. 평양은 새로 조성된 거리를 중심으로 반경을 넓혀가며, 새로 지은 살림집에는 인민을 선택배정하여 도시 '재건설'이 전개된다. 김정은 시대 건설은 수도와 도시건설을 본보기로 지방건설과 농촌건설로 이어지므로 특히 이 연구에서는 '도시건설'을 중심으로 본다.

북한의 도시나 건설, 통치와 관련된 연구는 꾸준히 지속돼 왔는데, 최근 북한의 도시건설과 관련해서는 도시의 특징을 건축이나 부동산 관련 정책과 제도, 법적 차원에서 분석한 연구들이 있다. 최천운은 김정은 집권 전후의 평양시 살림집 건

---

6 김정은, "당의 주체적건축사상을 철저히 구현하여 건설에서 대번영기를 열어나가자: 건설부문일군대강습 참가자들에게 보낸 서한(2013.12.8.)," 『로동신문』, 2013.12.9.

7 "조선중앙통신사 보도: 사회주의문명국의 휘황한 미래를 펼친 건설의 대번영기," 『로동신문』, 2022.2.8.

설정책 변화를 도시계획적 측면에서 분석했다.[8] 건축 관련 학회에서도 북한의 도시관리를 분석하거나,[9] 시기별 건축계획과 구조를 파악하기도 했으며,[10] 도시미화법으로 김정은 체제의 도시공간정책 변화를 살피기도 했다.[11]

도시건설을 통치와 연결한 연구로 안진희는 통치 수단으로서 현지지도 경관을 살펴보았고,[12] 정일영은 김정은 시대 유희오락시설 건설의 목표와 한계를 다뤘다.[13] 북한 지도자들의 통치 특징을 평양의 도시미화담론과 경관으로 비교한 연구도 있다.[14] 기존의 연구들이 북한의 도시건설을 분석하면서 체제의 특성과 통치 방향을 드러내고 있지만, 본 연구는 도시건설의 '담론' 속에서 통치전략의 특징을 찾는다는 점에 차별성이 있다. 또한 시기적으로는 김정은 집권 10년이 지난 만큼 김정은 시대를 특정해 초기와 현재를 비교함으로써, 최근의 북한 통치전략에 초점을 맞추는 것으로 연구범위를 한정한다. "말을 결정하는 것이 정치"라는 점에서 지도자의 언어와 지도자를 둘러싼 서사는 통치전략의 핵심 분석 대상이다.

연구방법은 노동신문, 조선건축 등 북한의 공간문헌에서 도시건설 관련 용어, 문구 등의 표현이나 맥락과 서사가 나타나는 담론을 찾아 특징과 변화를 추출한다. 김정일의 도시건설 이론서가 '건축예술론'이라면 김정은 시대는 2013년과 2022년에 열린 '건설부문일군대강습'에서의 김정은 서한이 도시건설 이론을 대표한다.[15] 김정은 시대 처음 개최한 건설부문일군대강습은 사회주의건설에서 가시적 성과를 담당하는 건설부문의 근로자를 대상으로 건설과 통치를 직접적으로 설명한 행사다. 이에 두 시기의 이 문건들은 김정은 시대 건설담론의 전기와 후기를 비교하는 기초 자료로 분석한다.

---

[8] 최천운, "평양시 살림집 건설정책에 관한 연구," 『부동산법학』, 제25집 제2호 (2021), pp. 135~153.

[9] 김훈배 · 이영한, "북한의 도시관리 분석: 북한의 도시계획법과 도시경영법 중심으로," 『2019년도 한국생태환경건축학회 춘계학술발표대회 논문집』, 제19권 제1호 (2019), pp. 84~85.

[10] 김민아 · 정인하, "북한 도시 주거의 시기별 건축 계획 및 구조 체계에 관한 연구," 『2018년 대한건축학회 추계학술발표대회논문집』, 제38권 제2호 (2018), pp. 46~49.

[11] 강연주 · 권영상, "『도시미화법』을 통해 본 김정은 체제 도시공간정책의 변화 양상에 관한 연구," 『한국도시설계학회지』, 제20권 제6호 (2019), pp. 119~136.

[12] 안진희, "북한 통치 수단으로서 경관의 활용 방식 연구: 『로동신문』 현지지도 보도를 중심으로," 『국토연구』, 제104권 (2020), pp. 151~170.

[13] 정일영, "북한에서 전시(展示)적 도시의 건설과 한계에 관한 연구: 김정은 시대의 유희오락시설 건설을 중심으로," 『현대북한연구』, 19권 1호 (2016), pp. 7~43.

[14] 이종겸 · 정현주, "평양시 도시미화 담론과 상징경관 연구: 김정일, 김정은 시기의 비교," 『한국도시지리학회지』, 제25권 2호 (2022), pp. 33~51.

[15] 대표적인 문건 제목에서 보듯 김정일 시대는 '건축'에 집중했다면, 김정은 시대는 '건설'에 강조점을 두었다. 따라서 본 연구는 '건축'보다 '건설'에 초점을 맞추고 있다.

연구의 구성은 2장에서 김정은 시대 전후기 도시건설 구상과 국가목표를 살펴본 뒤, 3장에서 도시건설 담론에 나타난 통치전략의 특징을 분석하고 4장에서 평가와 전망으로 맺는다.

Ⅱ. 김정은 시대 도시건설 구상과 국가목표

1. 김정은 시기 도시건설 구상과 변화 : '건설부문일군대강습' 김정은 서한 비교

김정은 정권이 들어서면서 지난 시기와 달리 처음으로 개최한 행사 가운데 하나는 '건설부문일군대강습'이다. 2013년 제1차 건설부문일군대강습이 열렸고,[16] 10년 가까이 지난 2022년 제2차 건설부문일군대강습이 개최되었다.[17] 김정은 위원장은 1차와 2차 행사에 모두 서한을 보내 건설과 관련한 구상을 밝혔다. 이 서한의 내용은 '조선건축' 등의 문헌에서 반복적으로 인용되는 등 김정은 시기 북한의 도시건설을 규정하는 지침이자 교시로 작동한다는 데 중요성이 있다. 또한 김정은 정권 초기와 10년 뒤인 현재의 건설구상을 비교할 수 있다. 통치이념과의 관계를 중심으로 두 서한의 특징과 차이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 북한 정권이 당과 국가목표로 '강국'과 '문명국'을 건설한다는 맥락에서는 크게 달라지지 않았다. 다만 이를 표현하는 수사에 있어서 2013년 1차 행사에서는 '사회주의강국', '사회주의경제강국'이라고 했다면, 2차 행사에서는 '문명부강한 강국', '위대한 강국'이라고 한다는 점에 차이가 있다. '사회주의문명국'은 두 대회 모두 공통으로 사용되고 있다. 이는 김정은 집권 10년을 맞아 통치이념이 '우리식 사회주의'로 공식화하면서 '사회주의'보다도 '우리식'에 강조점을 두게 된 것과 연결해 볼 수 있다. 다시 말해 북한의 국가목표가 '사회주의강국'에서 '우리식 사회주의의 문명발전'으로 세밀하게 조정되었다는 것을 의미한다. '강국'건설과 '문명국'건설이라는 김정은 정권의 목표는 변함없지만, '문명'의 개념이 좀

---

16 김정은, "당의 주체적건축사상을 철저히 구현하여 건설에서 대번영기를 열어나가자: 건설부문일군대강습 참가자들에게 보낸 서한(2013.12.8.)," 『로동신문』, 2013.12.9.

17 김정은, "새로운 건설혁명으로 우리식 사회주의의 문명발전을 선도해나가자: 제2차 건설부문일군대강습 참가자들에게 보낸 서한(2022.2.8.)," 『로동신문』, 2022.2.9.

더 확장되며 건설담론 속에서 활용되고 있다.

둘째, 현시대에 대한 명명의 차이다. 2013년은 김정은 집권 초기로 “21세기 새로운 문명개화기, 새로운 주체 100년대”로 표현한다. 이는 정권의 시작을 강조한 수사로서 1912년생인 김일성이 탄생 100년이 되는 2012년에 의미를 둔 것이다. 김정은은 ‘사회주의조선의 시조’인 김일성에 이어 ‘새로운 주체 100년대’를 여는 지도자로서 새롭게 문명이 ‘개화’한다고 했다. ‘새로움’과 ‘시작’을 나타내는 역할을 ‘건설’에서 찾는 것이다. 이에 비해 2022년을 이르는 시대는 ‘사회주의건설의 새로운 고조기, 전면적발전기’로서 김정은 집권 10년을 기념한다. ‘고조기’와 ‘전면적발전기’에 해당하는 건설의 모습들을 보여줘야 한다는 임무를 담고 있다.

셋째, 두 시기에서 건설이 시대적으로 차지하는 위상은 ‘건설의 전성기’에서 ‘건설의 대번영기’로 이동된 것을 알 수 있다. 2013년의 건설은 ‘전성기’에서 ‘대번영기’로의 진행을 목표로 하고 있었고, 2022년 건설은 ‘대번영기’를 이룬 가운데 ‘새로운 대건설시대’로 이어져야 한다는 점이 강조되고 있다. 김정은 정권 초기에는 김정일 시대를 거쳐 오며 건설이 전성기를 이루었으며, 이를 이어받아 김정은 시대에는 좀더 ‘새로운’ 건설 모습을 보여줘야 한다는 의미가 있다. 즉 2013년의 건설은 수령의 건설구상이 실체로 드러나도록 하여 후계의 명분을 보여주는 것이었다면, 2022년의 건설은 김정은이 이끌어온 국가의 발전상과 잠재력을 실증하는 문명의 새 모습을 보여주는 것으로 변화하였다. 특히 ‘번영’이라는 단어를 김정은과 매치시켜 통치전략을 나타낸다.

넷째, 건설의 시대가 달라지면서 각 시기를 대표하는 건축물도 차이를 보인다. 2013년에는 수령을 기념하는 금수산태양궁전과 조국해방전쟁승리기념관이 제시되었고, 짧은 기간에 완성하여 김정은의 건설 콘셉트를 보여주는 은하과학자거리, 문수물놀이장, 마식령스키장 등이 대표적이다. 2022년을 대표하는 건축물은 삼지연시가 있는데, 도시의 건설을 넘어선 지방의 본보기 건설로 내세우고 있다. 이 밖에 인민생활에 직접적인 영향을 주는 탄소하나화학공업창설대상과 금성뜨락또르공장 개건현대화, 에네르기절약형제철로건설, 중평남새온실을 본보기로 한 대규모남새온실농장 등을 건설의 과제로 제시해 전반적인 인민생활향상과 자력갱생을 통한 경제부흥에 초점을 맞추고 있음이 확인된다.

다섯째, 건축사상은 2013년 ‘주체의 사회주의건축’에서 2022년 ‘주체건축’으로 단순화되었다. 2022년 ‘사회주의’라는 단어를 생략하고 북한 방식을 나타내는 ‘주체’라는 단어 하나만으로 김정은 시대 건축을 ‘주체건축’으로 표현한 것은 ‘우

리식'의 의미를 앞세운 통치이념의 변화와 관련된다. 2013년에는 '대원수들의 건설령도'에서 '당의 령도'로 건설역사가 이어져 왔다고 설명했다면, 2022년은 건축의 원칙으로 '당중앙의 유일적령도체계'가 추가되었는데, 이는 김정은 시대의 본격화를 보여준다.

여섯째, 건축의 원칙에서는 2022년 '미학'을 강조하는 것으로 변화하였다. 2013년 건축의 원칙은 '선편리성, 후미학성, 선하부구조, 후상부구조건설원칙'이었는데, 2022년 건축의 원칙은 '선편리성, 선미학성, 선하부구조의 원칙'으로 일부 수정되었다. 즉 2013년에는 원칙들 사이의 '선후'를 구분했다면 2022년에는 원칙의 '선후' 구분 없이 '강조점'을 두었다는 것이 특징이다. '편리성'을 우선에 두었을 뿐 아니라 '후미학성'에서 '선미학성'으로 바꾸어 '미학'을 강조하게 되었음을 볼 수 있다.[18]

일곱째, 건축에 있어서 실용성을 강조하는 방향으로 바뀌었다. 2013년에는 건설사업을 세계적 수준과 높이로 올려야 한다고 강조했으나 2022년에는 아직 건설이 세계를 앞서는 시야와 안목을 갖추지 않았다고 결함을 지적하고, 특히 인민의 미감과 정서를 반영해 특색있고 실용적으로 설계해야 한다는 점을 총화했다. 10년 전의 주문대로 세계적 수준으로 아직 올라서지 못했다는 점을 들어 건설이 국가 사회생활의 실제적 변화와 밑천이 되어야 한다고 지적한다.

건설부문일군대강습 김정은 서한은 2013년에 국가통치의 큰 그림 속에서 건설의 역할을 설명했다면, 2022년에는 국가를 보여주는 데 있어서 건설이 역할을 한다는 점을 10여 년 만에 다시 강조하며 변화된 시대 상황을 반영했다는 특징이 있다. 특히 건설은 국가의 대계를 세우는 것처럼 중장기 전략이 필요하며 종합적인 산업이라는 점에서 단순히 '보여주기'만이 아니라 경제와 산업을 만들어가는 구상이며, 곧 통치전략임을 강조한 것이다.

따라서 현재 김정은 시대의 도시건설 구상은 지난 10년간의 건설 성과를 바탕으로 건설의 번영기를 맞이했으며, 세계적 수준의 건설을 보여줌으로써 '우리식 사회주의'의 의미가 좀 더 드러나는 문명강국을 지향하고 있다고 할 수 있다.

---

18 '선미학성'이라는 표현에 대해 '정치수사적 미학'을 뜻하는 '퇴보적 담론변화'라는 분석이 있지만, 김정은 시대 '사회주의선경'이나 '이상향' 등이 자주 강조된 것은 편의성뿐 아니라 건축예술적 미학성의 의미를 담은 것이다. 이는 단지 미학적 요소를 강조했던 김정일 시대의 이론으로 되돌아간 것이 아니라 김정은 시대의 건설 요소로서 미학성을 새로운 방식으로 이어가고 있다고 봐야 할 것이다. 이종겸 · 정현주, "평양시 도시미화 담론과 상징경관 연구: 김정일, 김정은 시기의 비교," 『한국도시지리학회지』, 제25권 2호 (2022), pp. 45~46.

2. 김정은 시기 북한의 국가목표 : 강국과 문명국 건설

김정은 시대 통치이념은 인민대중제일주의, 자강력제일주의, 우리 국가제일주의 등의 구호로 요약된다. 집권 초기에는 김정일의 통치이념을 이어가는 유훈통치로 시작했다. 2012년 김일성의 주체사상과 김정일의 선군사상을 계승한다는 의미에서 '김일성-김정일주의'를 제기하고,[19] 2016년 제7차 당대회에서는 이를 당의 최고강령으로 규정했다. 그러면서도 김정은은 2012년을 '새로운 주체 100년'으로 명명하고 '김정은 시대'를 만들어나간다. '김일성-김정일주의'의 본질은 '인민대중제일주의'라고 설명하면서,[20] 7차 당대회에서 김정은의 사상으로 자리 잡은 '인민대중제일주의'는 2021년 8차 당대회에서 전면 부각되어 김정은 시대의 핵심 통치이념임을 알린다. 현재 인민대중제일주의는 당의 근본이념이자 정치철학으로서 인민에게 더욱 행복하고 문명한 생활을 안겨주는 목표와 연결된다.[21]

'자강력제일주의'는 2016년 신년사에서 등장한 뒤 2016년 7차 당대회에서 전략적 노선으로 강조되었다.[22] 대북 제재라는 대외 위기에서 시작해 2020년 정면돌파전을 제기하기까지[23] 북한은 전 분야에서 '자력갱생'을 강조하며 인민을 동원한다. 건설 부문에서도 외부 도움 없이 자체의 자원과 노력으로 이룬 것을 '자력갱생'과 '자강력'의 상징으로 의미화했다.[24]

'우리 국가제일주의'는 2017년 북한이 화성-15형 발사 성공으로 국가핵무력 완성을 선언하면서 등장했다.[25] 이후 사회주의강국 건설을 위해 대내적 결속을 꾀하는 사상으로 활용되고 있다. 8차 당대회 이후 '우리식 사회주의의 전면적부흥'을 내세우며 소집된 2021년 9월 최고인민회의에서 김정은 위원장은 '우리 국가제일주의'를 전면적으로 구현해 나가는 획기적인 발전단계에 들어섰다고 언급한

---

19 김정은, "위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자: 조선로동당 중앙위원회 책임일군과 한 담화(2012년 4월 6일)," 『로동신문』, 2012.4.19.

20 김정은, "경애하는 김정은동지께서 조선로동당 제4차 세포비서대회에서 하신 연설(2013년 1월 29일)," 『로동신문』, 2013.1.30.

21 "사설: 새시대 5대당건설방향을 따라 전당강화발전의 최전성기를 열어나가자," 『로동신문』, 2022.10.21.

22 김정은, "조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고(2016년 5월 7일)," 『로동신문』, 2016.5.8.

23 "조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도," 『로동신문』, 2020.1.1.

24 전만길, "론설: 절세위인들을 모시여 년대와 세기를 이어 승승장구하는 주체건축," 『조선건축』, 제5호 (평양: 공업출판사, 2018), p. 7.

25 "사설: 조국청사에 길이 빛날 민족의 대경사, 위대한 조선인민의 대승리," 『로동신문』, 2017.11.30.

다.[26] '우리식 사회주의'는 김정일 시대 이후 언급됐던 '우리 식 사회주의' 구호가 김정은 집권 10년을 맞아 국가목표로서 고유명사가 되었음을 '우리식'의 붙여쓰기 어법의 변화를 통해 보여주고 있다.[27] 즉 '우리식 사회주의'는 김정은 정권이 내세우는 국가목표의 방향이자 궁극적 도달점으로서 재규정된 구호라고 할 수 있다.

김정은 시대가 '우리식 사회주의의 전면적 발전'이라는 집권 10년 차 국가의 방향을 제시하기까지 북한의 국가목표는 구체적으로 강성국가 건설과 사회주의문명국 건설이었다. 김정은 정권 초기, 건설이 통치에서 차지하는 위상을 보여주는 문건으로 2012년 5월 8일 '국토관리총동원운동열성자대회'에서 전달된 "사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적전환을 가져올데 대하여"가 있다.[28] 여기서 북한의 국가목표는 '사회주의강성국가건설'이며 이를 위해 수도부터 지방도시까지, 산과 강, 바다를 아우르며 국토관리사업을 펼쳐야 한다는 내용이 담겼다. 평양은 혁명적수령관이 선 혁명의 수도이자 웅장화려하고 풍치수려한 세계적인 도시로 꾸려야 한다고 강조한다. 김정일이 만수대언덕에 김일성 동상을 세웠다면, 김정은은 만수대언덕에 김정일 동상을 추가하고 금수산태양궁전지구, 만경대혁명사적지 등을 잘 꾸리도록 하여 혁명적수령관이 담긴 평양 건설을 계승했다. 정권 초기 평양은 김정일의 건설 방식을 따르는 유훈통치로 도시건설 계획이 세워졌다. 특히 김정은은 평양시 야경을 "강성국가의 수도답게" 황홀하고 희한하게 하여야 한다고 강조한다. 이는 야간열병식과 축포 등을 통해 실천된다. 또한 '국토의 면모'를 일신하고 '풍치'를 좋게 하며, '도시미화'를 개선시키는 등 미관을 중시한다. 사회주의강성국가건설은 '눈에 보이는 나라의 모습'으로 증명될 수 있는 것으로, 이는 '사회주의선경'이라고도 표현된다. 이 담화는 '강국'의 모습이 '사회주의선경'이자 '인민의 락원'으로 나타날 것이라는 김정은 정권 초기 국가목표와 건설담론을 보여준다.

김정은 시대 통치전략용어인 '강국'은 대북 제재에 대응해 핵을 내세우며 '자강력제일주의'를 구호로 나라를 강하게 만드는 것에 집중한 북한의 목표이다. '강국'은 경제, 과학기술, 문명, 인재, 교육, 청년, 체육, 정치사상, 핵 등을 수식어로 포괄

---

26 "경애하는 김정은동지께서 력사적인 시정연설 ≪사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여≫를 하시였다," 『로동신문』, 2021.9.30.

27 박소혜, "김정은 정권의 '우리식 사회주의' 의미 변화와 시사점," 『국가안보와 전략』, 제22권 3호 (2022), p. 87.

28 김정은, "사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적전환을 가져올데 대하여: 당, 국가경제기관, 근로단체 책임일군들과 한 담화(2012.4.27.)," 『로동신문』, 2012.5.9.

하는 북한의 국가목표로 전개된다.[29] 김정은은 '사회주의강성국가'의 징표에 대해 "일심단결, 불패의 군력, 새 세기 산업혁명"이라고 규정하여 국방력과 함께 '과학'을 강조한 바 있다.[30] 이는 건설 부문에서도 '과학'을 강조하는 기조로 연결된다.

김정은 정권의 또 다른 핵심 통치전략용어인 '문명'은 물질문화와 정신문화의 총체로서 발전된 문화수준을 일컫는데,[31] 2012년 4월 6일 김정은 담화에 처음 등장한다.[32] 여기서 사회주의문명국은 교육, 보건, 문학예술, 체육 등 문화건설 모든 부문의 발전을 의미한다. 특히 '전반적 12년제 의무교육' 법령 발포 이후 교육 분야의 발전에서 '문명'이 강조되었으며,[33] 사회주의제도를 대표하는 교육과 보건 부문에서 인민들이 '문명한 사회주의문화'의 창조자, 향유자가 되어야 한다는 점을 부각하고 있다. 문명국은 문화 부문에 그치지 않고 도시건설에 그대로 적용된다. 2013년 신년사에서는 생활·정신·체육 등 문화 분야와 도시건설 등에서 '선진적 문명강국'을 세우도록 하는 것으로 개념화되었다. 인민들을 위한 현대적인 문화후생시설과 공원, 유원지들을 더 많이 건설해 인민들이 '새시대의 문명한 생활'을 누리도록 해야 한다고 하여 '문명국'의 조건이 도시건설에 있음을 제시하고 있다.[34] 2019년은 자력갱생을 강조하며 경제강국 건설의 한 방법으로 '문명'이라는 용어를 인민생활향상과 결부하여 통치의 핵심 키워드로 활용한다. 건설에서 '문명'은 인민이 중심이 되어 누리는 것이지만, 대외적으로도 북한의 발전을 보여주려는 의도를 확인할 수 있다. 건설 부문에서 강조되는 '미래'나 '환경' 등은 '문명'의 구체적인 모습들을 설명한다.

즉 '강국'과 '문명'은 김정은 시대 국가목표의 키워드라고 할 수 있는데, 이는 북한의 '부국강병', 경제와 국방을 상징한다. '강국'과 '문명'이라는 김정은 시대 국가목표 키워드와 관련해 도시건설 담론에서는 '과학', '미래', '환경' 등의 핵심 용어를 추출할 수 있다. 다음 장에서는 김정은 시대 도시건설 담론이 건설에서 구체화하는 통치전략으로서 과학, 미래, 환경 등의 키워드를 설정해 특징을 살펴본다.

---

29 홍민·강채연·박소혜·권주현, 『김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석』 (서울: 통일연구원, 2021), p. 31.

30 김정은, "위대한 수령 김일성대원수님 탄생 100돐경축 열병식에서 하신 연설(2012.4.15.)," 『로동신문』, 2012.4.16.

31 『삼흥 3.0판 다국어대사전』 (평양: 삼일포정보쎈터, 2004).

32 김정은, "위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자: 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화(2012.4.6.)," 『로동신문』, 2012.4.19.

33 "우리 나라 사회주의교육제도의 우월성을 더욱 높이 발양시키자," 『로동신문』, 2012.9.27.

34 김정은, "신년사," 『로동신문』, 2013.1.1.

Ⅲ. 도시건설 담론에 나타난 북한의 통치전략

앞장에서 살펴본 바와 같이 김정은 시대 도시건설 담론은 정권 초기부터 10년이 지난 현재에 이르며 물리적 실체 구성과 병행되었다. '강국'과 '문명'이라는 목표를 이루기 위한 도시건설 담론에서 구체적으로 나타나는 특징을 살펴본다면 '과학, 미래, 환경' 등 크게 3가지 키워드를 꼽을 수 있다. 3개의 키워드는 성격이 명확하게 분리된 것이 아니라 서로 연관되어 있으며 서로를 구성하고 보완하는 관계에 있다. 그럼에도 도시건설 담론의 특징과 구체화된 사례들을 북한의 통치전략과 연결해 설명하기 위해 3가지 항목으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

1. 과학 : '자력갱생'과 '전민과학기술인재화'로 구호화

도시건설에 '과학'이 구현된 사례는 거리와 살림집에 대한 지도자의 '명명'에서 드러난다. 김정은 위원장의 건설 업적은 2013년 가시화되는데, 김정은 정권의 첫 살림집 거리인 '은하과학자거리'와 '김일성종합대학 교육자과학자살림집'은 주거공간과 거리 이름에 '과학자'가 붙은 최초의 사례이다. 살림집이라는 '친인민' 건설물과 '과학'이라는 키워드의 결합은 김정은 정권이 초기부터 '과학'을 내세웠다는 점을 보여준다. 김일성종합대학 교육자과학자살림집과 2014년 김책공업종합대학 교육자살림집은 국가에서 특별히 중시하는 과학자와 교육자를 위한 주택단지로 건설되었다. 살림집 이름부터 교육자와 과학자들을 위한 주거공간이라는 차별적 혜택을 공공연하게 드러내는데, 과학자는 이후에도 매해 최우선 혜택의 대상이라는 점이 전략적으로 전시된다.

은정과학지구의 위성과학자주택지구(2014)는 북한의 인공위성인 '광명성' 개발에 참여한 과학자들과 국가과학원 소속 과학자들을 위한 단지로서 '사회주의문명국' 건설의 본보기로 제시된다.[35] 김정은은 현지지도에서 공터에 남새밭을 만들자고 제안했을 뿐 아니라 위성과학자주택지구에 입주할 과학자들과 기념사진을 찍기 위해 일정도 바꾸고, 이들과 국가과학원 앞에서 사진을 찍었다고 밝혀 '과학중시사상'을 몸소 보여주었다.[36] 미래과학자거리(2015) 역시 김책공대교육자살

---

35 "경애하는 김정은동지께서 새로 일떠선 위성과학자주택지구를 현지지도하시였다," 『로동신문』, 2014.10.14.

림집을 비롯해 핵과 미사일 개발자 등 과학자와 기술자 살림집이 들어서 있다. 역시 '사회주의문명국'의 본보기이자 과학자 모범도시건설의 사례로 들고 있다. 2022년 준공된 평양 보통강강안다락식주택구도 나라의 부강발전에 이바지한 공로자들에게 배정되었는데, 여기에는 과학인재들이 포함된다.[37]

'전민과학기술인재화' 사상에 따른 건설물로는 만경대학생소년궁전(2015년 개건), 과학기술전당(2016), 평양교원대학(2017년 재건립) 등이 있다. 김정은은 창성군 현지지도에서 전자도서관 이름을 '미래원'으로 바꾸라고 지시하는 등 과학번영강국을 내세우며 전민과학기술인재화 사상을 건축물에 새겼다. 각 군들에 꾸리는 전자도서관을 '미래원'으로 부르며 '과학'의 힘으로 흥하고, 조국의 내일을 앞당긴다는 '미래' 의미도 함께 담았다.

2022년 건설된 연포남새온실농장은 과학기술발전 기여자들에게 '군사기지'를 내어준 과학자 우대 사례로 꼽힌다.[38] "나라의 경제와 과학기술발전에 수고가 많은 함흥시의 로동계급과 과학자들에게 신선한 남새를 공급"한다며 새 시대 문명을 과시하는 대규모의 농장지구를 건설하고 1,000여 세대 살림집 등을 건설했다. 농장이 있는 함흥은 '과학도시'로 칭하며 '과학'을 부각했다.[39] 또한 이를 국가의 필승불패 위상을 만방에 과시하는 계기로 삼아 도시건설 담론의 '과학'과 '강국' 목표를 연결하고 있다.[40]

이처럼 김정은 정권 초기부터 꾸준하게 강조되고 있는 '과학기술'은 도시건설과 관련해 크게 두 가지 의미가 있다. 첫째, 과학기술은 북한의 국가목표를 추동하는 강력한 수단이다. 과학기술 발전은 '건설의 대번영기'를 여는 지름길로 언급된다. 삼지연군 건설장 현지지도에서는 "자력부강, 자력번영의 한길 따라 힘차게 나아가자"는 표현이 나오며,[41] 순천린비료공장을 준공하면서는 '자력부강, 자력번

---

36 서주성, "나라의 과학기술발전을 위한 길에서,"『로동신문』, 2022.10.27.

37 "조선중앙통신사 보도: 당중앙의 위대한 이민위천의 리념이 펼친 주체건축의 새로운 발전경지, 보통강강안의 성스러운 터전에 로동당시대의 문명과 부흥을 상징하는 다락식주택구의 본보기가 일떠선데 대하여(2022.4.14.),"『로동신문』, 2022.4.15.

38 조용원, "련포온실농장 준공식에서 한 조선로동당 중앙위원회 정치국 상무위원회 위원이며 당중앙위원회 조직비서인 조용원동지의 준공사,"『로동신문』, 2022.10.11.

39 김정은, "함남도인민들을 위한 련포온실농장건설에서 인민군대의 전투적기질을 높이 떨치라: 련포온실농장건설착공식에서 하신 경애하는 김정은동지의 연설(2022.2.18.),"『로동신문』, 2022.2.19.

40 "위대한 어머니당이 우리 인민에게 안겨준 또 하나의 사랑의 선물, 경사로운 10월의 명절을 맞으며 련포온실농장 준공식 성대히 진행, 경애하는 김정은동지께서 몸소 준공테프를 끊으시였다,"『로동신문』, 2022.10.11.

41 "경애하는 최고령도자 김정은동지께서 삼지연군안의 건설장들을 현지지도하시였다,"『로동신

영의 창조물'이라고 언급한다.[42] 어랑천발전소도 함경북도 인민과 군인 건설자들이 자력갱생로선을 통해 이룩한 성과로 보도되었다.[43]

'자력갱생' 구호에서 자력갱생의 기관차는 '과학기술'이며, 기본 목표는 국산화로 제시된다. 자력갱생의 선구자는 '자강력'으로서 2016년 '자강력제일주의'에 이어 2020년 '정면돌파전'으로 맥락적 의미가 이어지고 있다.[44] 대북제재와 방역봉쇄 등 어려운 대외환경을 극복하는 방법으로 제시된 정면돌파전에서 기본전선은 경제전선, 주타격전방은 농업전선, 열쇠는 과학기술로 설명된다. 2021년 8차 당대회에서는 그동안 과학기술이 실지 나라의 경제사업을 견인하는 역할을 못 했다며 새로운 국가경제발전 5개년계획은 "국가적인 자력갱생, 계획적인 자력갱생, 과학적인 자력갱생"이 되어야 한다고 자력갱생과 과학을 다시 한번 밀접하게 연결했다.[45]

둘째, 과학은 강국과 문명국을 건설하는 실용적이고 실질적 수단이면서도 교육과 인재와 관련한 '사상' 차원에서 구호화되고 있다. 사상을 최우선으로 강조하는 북한 체제에서 과학은 '사상화'할 만큼 중시한다는 얘기다. 과학기술은 강국과 문명국이라는 국가목표로 가는 토대이기 때문이다. 과학기술을 만들고 적용하는 것은 사람이라는 점에서 '과학자'와 그 과학자를 키워내는 '교육자'가 중시된다. 또한 과학기술은 특정 직업군에 있는 사람들만 필요한 것이 아니라 모든 사람과 모든 분야에 적용되므로 '교육'과 '인재'를 강조하며, 건설에서도 이들을 우대한다.

김정은은 2013년 제9차 전국과학자기술자대회에서 '과학기술발전에서 전환을 일으켜 강성국가건설을 힘있게 다그치자'라는 문헌을 전달하고 지식경제와 전민과학기술인재화를 언급하며 '과학기술강국'과 '지식경제강국' 목표를 제시한 바 있다.[46] 북한은 현시대를 '지식경제시대'로 부르는데, 인민생활 전반의 향상을

문』, 2019.10.16.

42 "위대한 정면돌파전사상이 안아올린 자력부강, 자력번영의 창조물 순천린비료공장 준공식 성대히 진행," 『로동신문』, 2020.5.2.

43 "조선중앙통신사 상보: 우리당 자력갱생로선의 생활력을 과시하며 기념비적창조물로 일떠선 대동력기지, 어랑천발전소건설을 성과적으로 결속한 함경북도인민들과 군인건설자들의 위훈에 대하여(2022.8.5.)," 『로동신문』, 2022.8.6.

44 "주체혁명위업승리의 활로를 밝힌 불멸의 대강, 우리의 전진을 저애하는 모든 난관을 정면돌파전으로 뚫고나가자: 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 대한 보도," 『로동신문』, 2020.1.1.

45 "우리 식 사회주의건설을 새 승리에로 인도하는 위대한 투쟁강령, 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여," 『로동신문』, 2021.1.9.

46 "전국 과학자, 기술자대회 진행, 경애하는 김정은동지의 불후의 고전적로작 전달," 『로동신문』, 2013.11.14.

의미하는 '경제'를 수식하는 '지식'은 과학기술과 교육이 핵심이라는 점에서 김정은 정권의 강조점이 드러난다. 김정은은 2014년 전국교육일군대회 "새 세기 교육혁명을 일으켜 우리 나라를 교육의 나라, 인재강국으로 빛내이자"라는 문헌에서도 강성국가건설 목표를 위해 '전민과학기술인재화'를 실현하여 '사회주의교육강국'을 만들어야 한다며 '과학'과 '교육'을 같은 맥락에서 언급한다.[47] 즉 과학기술은 도시건설 담론을 통해 '자력갱생'과 '전민과학기술인재화'의 구호를 창출하여 통치전략으로 활용되고 있다.

2. 미래 : '문명부흥의 새 시대 지도자와 청년'으로 의미화

강국과 문명국을 향한 도시건설에는 '미래'라는 상징이 구현되기도 했는데, 거리나 주택단지 이름에서 직관적으로 알 수 있도록 했다. 2015년 미래과학자거리와 살림집의 '미래'는 과학이 여는 '미래'를 의미한다. 2017년 준공된 려명거리의 '려명'은 동트는 '새 시대'를 의미하는 작명이다. 이때 '미래'의 의미는 4가지 정도로 해석할 수 있다.

첫째, 나라의 미래로서 '문명'을 의미한다. 문명은 '과학'이자 '미래'이며, '환경'이기도 한데, '미래'라는 키워드로 '문명국'을 해석하면 다음과 같다. 2021년 평양시 1만세대 살림집건설 착공식에서 김정은은 연설을 통해 "건설의 목적은 수도시민에게 안정되고 문명한 생활조건을 제공"하는 데 있다고 하여 건설과 문명을 직접적으로 연결시켰다.[48] 2022년 련포남새온실농장 건설 착공식에서 김정은은 현장의 살림집과 공공건물 등을 아울러 "우리 시대 문명이 응축된 농장지구"로 언급하며 "우리식 농촌문명창조의 새로운 거점"이라고 칭한다.[49] 2022년 평양 송화거리 준공식에서도 "문명의 새 거리"로 규정되었는데, 통치이념인 '우리식 사회주의'와 함께 "우리식 사회주의문명부흥"으로 지목한다.[50] 송화거리는 "평양의 래

---

47 "경애하는 김정은동지의 불후의 고전적로작《새 세기 교육혁명을 일으켜 우리 나라를 교육의 나라, 인재강국으로 빛내이자》가 제13차 전국교육일군대회 참가자들에게 전달되였다," 『로동신문』, 2014.9.6.

48 김정은, "5만세대 살림집건설로 우리 수도를 다시한번 웅장하게 변모시키자: 평양시 1만세대 살림집건설착공식에서 하신 경애하는 김정은동지의 연설(2021.3.23.)," 『로동신문』, 2021.3.24.

49 김정은, "함남도인민들을 위한 련포온실농장건설에서 인민군대의 전투적기질을 높이 떨치라: 련포온실농장건설착공식에서 하신 경애하는 김정은동지의 연설(2022.2.18.)," 『로동신문』, 2022.2.19.

50 "우리식 사회주의문명부흥의 새 전기를 펼친 인민사랑의 기념비, 송화거리 준공식 성대히 진행, 경애하는 김정은동지께서 준공테프를 끊으시였다," 『로동신문』, 2022.4.12.

일"로 의미화되었고, 현장에서 보여주는 "〈북두칠성〉 글발"을 통해 은하계로 상징되는 김정은을 북두칠성으로 표현하며 지도자가 이끄는 미래를 그렸다. 보통강강안다락식주택지구 역시 인민의 행복을 위한 건설은 '문명한 미래'를 창조해나가는 백년지계 애국사업이라고 설명한다.[51] 문명의 본보기는 수도 평양에서 시작되었지만, 산간도시의 본보기로 삼지연시가 등장한 뒤에는 각 지역에서 새로 건설되는 살림집 단지와 마을을 '농촌문명'으로 언급하며 문명의 범위가 점차 확대된다. 이는 구체적인 도시건설 사례에 통치이념을 결합함으로써 새로 건설되는 도시의 모습이 곧 '김정은 시대'를 나타낸다는 통치전략을 보여준다.

둘째, 미래는 인민의 미래로서 후대, 즉 '새 세대'를 의미한다. 김정은 시대에는 특히 '청년'을 강조하고 있는데, 2013년부터 전국 도시군 학생소년궁전 실태 파악과 시설 개보수를 지시하는 등 새 세대의 교육과 복지에 관심을 쏟아 왔다. 백두산청년발전소건설장(2015)에서 '청년강국'이 언급됐고, '청년'을 강조한 김일성사회주의청년동맹대회(2016)도 개최했다. 강국 건설은 '후대'들을 위한 것이며, 이는 '공산주의미래'로 나아가는 후대관과 미래관으로 설명한다.[52] 새 세대 청년을 강조한 김정은 정권은 건설현장에서 청년의 참여를 독려하며 새 세대가 만들어가는 도시건설을 그려 왔다. 청년들이 참여한 건설현장으로는 '청년강국, 영웅청년신화' 등이 언급된 백두산영웅청년발전소를 비롯해[53], 창전거리, 은하과학자거리, 미래과학자거리, 려명거리, 류경원, 과학기술전당, 평양국제축구학교, 삼지연학생소년궁전, 민들레학습장공장, 순천린비료공장 등이 있다. 집권 초기에는 경상유치원 현지지도에 이어 평양애육원과 육아원 건립 등으로 후대 중시사상을 보여주었으며, 만경대강반석혁명학원에 대해서는 미래의 핵심인재를 교육하는 장소로 중요성을 짚은 바 있다.

셋째, 미래는 미래를 만들어가는 지도자인 김정은 자체를 상징한다. 김정은 시대는 '새로운 주체 100년'으로 시작하는데, 지도자 김정은이 만들어가는 앞으로의 100년은 '문명국, 강국, 번영의 시대'라고 하여 끊임없이 미래를 불러들임으로써 김정은을 '미래의 상징'으로 의미화하고 있다. 태양절 등에 건축물을 완공시키

---

51 "우리 당의 인민대중제일주의리념과 주체건축의 비약적발전상이 응축된 평양의 새 경관, 경애하는 김정은동지께서 보통강강안다락식주택구 준공식에 참석하시여 준공테프를 끊으시였다," 『로동신문』, 2022.4.14.

52 김성남, "주체조선의 도도한 진군은 우리당 혁명로선의 과학성과 생활력의 뚜렷한 과시이다," 『로동신문』, 2022.11.6.

53 "경애하는 김정은동지께서 백두산영웅청년발전소 준공식에서 하신 연설," 『로동신문』, 2015.10.4.

면서 수령의 미래가 이어지고 있음을 상기시키는가 하면 건설 현장에서는 '건설신화 창조'라는 지도자의 시대어가 속속 제시된다. "련포전역에서는 시간과의 전쟁, 새 기준, 새 기적창조의 공격전이 순간도 멈춤없이 전개"된다고 하여 '련포불바람'과 같은 건설신화 창조를 독려했다.[54] 이는 전면적 국가발전의 새 시대를 열어야 한다면서 지금까지 없던 '새로운 기준'을 만드는 지도자의 미래 통치전략을 보여주는 것이다.

넷째, 미래는 '속도'로 미래를 앞당긴다는 '시간'을 뜻하기도 한다. 도시건설에서 공간이 변화하는 시간을 단축해 보여줌으로써 극적인 효과를 의도하는 것이다. '김정은의 혁명시간'을 다룬 로동신문 기사에서는 "하루를 열흘, 백날맞잡이로 헌신", "분과 초로 이어지는 수자의 흐름만으로는 그 의미를 다 설명할수 없는 성스러운 시간", "10년이 1년으로 단축되고 어제와 오늘이 다르고 아침과 저녁이 다르게 모든 것이 변모되는 경이적인 현실", "부흥강국의 시간표는 더욱 앞당겨지게 될 것" 등과 같은 표현으로 속도감 있는 시간을 지도자의 통치전략으로 그리고 있다.[55]

김정은 시대 등장한 마식령속도, 조선속도, 평양속도, 만리마속도 등은 모두 건설현장 구호다. 2013년의 '마식령속도'는 마식령스키장 건설을 10년이 아닌 1년 안에 한다는 의미로 '건설의 대전성기' 문명국의 상징으로 언급된다.[56] 김정은은 "마식령속도와 같은 시대어를 창조"해야 한다고 하여 건설에서의 명명을 통치전략으로 활용하고 있음이 확인된다.[57] '조선속도'는 2014년 '조선속도창조의 불길', '새로운 조선속도 창조'에서 나왔고, 2015년에 주로 활용된 '평양속도'는 전쟁 후 건설 붐이 일었던 과거를 소환하며 '1950년대 평양속도창조'라고 일컬어졌다. 김일성의 천리마시대를 대표하는 '평양속도'는 주택건설에서 조립식건축으로 공사 기간과 비용을 절감하는 건설속도를 이르는데,[58] 김정은 시대의 '조선속도'는 '새로운 평양속도'이며, 이후 등장한 '만리마속도'는 좀더 전진한 '새로운 조선속도'로 규정되었다. 2016년 7차 당대회에서 '만리마속도'가 확립되었고, 원산군민발전소 건설자들에게 '강원도정신'이라고 하여 '만리마시대의 본보기정

---

54 조용원, "련포온실농장 준공식에서 한 조선로동당 중앙위원회 정치국 상무위원회 위원이며 당 중앙위원회 조직비서인 조용원동지의 준공사,"『로동신문』, 2022.10.11.

55 백영미, "경애하는 총비서동지의 혁명시간,"『로동신문』, 2022.11.13.

56 김정은, "호소문: 《마식령속도》를 창조하여 사회주의건설의 모든 전선에서 새로운 전성기를 열어나가자(2013.6.4.),"『로동신문』, 2013.6.5.

57 김정은, "혁명적인 사상공세로 최후승리를 앞당겨나가자: 경애하는 김정은동지께서 조선로동당 제8차 사상일군대회에서 하신 연설,"『로동신문』, 2014.2.26.

58 "1만 7천 여 세대의 주택건설을 위하여,"『로동신문』, 1958.2.25.

신'으로 규정했다. 즉 속도의 구호화는 건설로써 미래상을 제시하는 지도자의 통치전략이 되어 왔다. 종합하면, '미래' 키워드는 문명화된 시간으로서 새 세대를 담당하는 청년과 지도자의 상징으로 의미화되었다.

3. 환경 : 통치를 구체화한 '도시건설의 시각화' 전략

김정은 시대 도시건설에서 구체적인 실체로서 구현되는 '환경'은 세 가지 해석이 가능하다. 첫째, 김정은 시대가 중시하는 도시건설의 '미감'을 의미한다. 환경은 미감, 미학, 이상도시 등을 의미하는 '미적 추구'라고 풀이할 수 있다. 2013년 언급한 '후미학성'이라는 건설 원칙이 바로 다음해인 2014년 '선미학성' 원칙으로 바뀐 것에서도 '미학' 중시 입장이 확인된다. 건설을 통해 '나라의 면모'를 강조하는 언술에서도 도시건설 환경에서 시각적 미감을 중시하는 지도자의 생각을 읽을 수 있다. 특히 거리의 조화로운 구성이나 색채감, 건축물의 립면과 색채, 실내장식과 가구에서의 색채 등을 강조하는 건설에서의 '미감' 담론은 대표적인 특징이다.[59]

김정은은 현지지도에서 인민생활향상을 위해 수산업을 강조하며 '이채어경'으로 표현하고 강원도 해변에 꾸려지고 있는 원산갈마해안관광지구를 '인파십리'라고 지칭한 바 있다. 사회주의제도의 우월성 상징으로 건설하는 평양종합병원과 아동치과병원 등 보건 분야 건축물을 '사회주의영상'으로 일컫는 것 역시 통치의 시각화 전략을 드러낸다. 건축물, 거리, 도시의 관계에 대해서는 "건축물의 립면이 굴곡있고 변화있게 형성되여야 도시와 거리, 마을이 자기의 고유한 특징이 살아나게, 황홀하고 특색있게 꾸려질수 있다"라고 설명한다.[60] 건축군과 살림집군, 도시는 개별적인 건축물과 건축군, 거리의 조화로운 결합에 의하여 형성된다고 보는 등[61] 통치의 결과물로서 건설에서의 면면이 드러내는 미감을 중시한다.

둘째, 도시건설에서의 '환경'은 어두운 곳에서도 경관이 드러나도록 하는 '야경'을 포함한다. 북한은 새로 건설한 살림집 단지와 거리에 조명 장식을 꾸려 야간

---

59 김용혁, "건축물의 립면을 특색있게 형성하는 것은 건축창조에서 나서는 선차적이며 필수적인 요구," 『조선건축』, 제3호 (평양: 공업출판사, 2018); "년대별에 따르는 도시형살림집의 내부마감장식," 『조선건축』, 제5호 (평양: 공업출판사, 2018); "건축형성에서 예술성호상성, 호환성, 련결성을 보장하기 위한 몇가지 문제," 『조선건축』, 제2호 (평양: 공업출판사, 2019); "건축립체적조형성을 보장하기 위한 반복구성원칙," 『조선건축』, 제4호 (평양: 공업출판사, 2019).

60 김용혁, "건축물의 립면을 특색있게 형성하는 것은 건축창조에서 나서는 선차적이며 필수적인 요구," 『조선건축』, 제3호 (평양: 공업출판사, 2018), p. 3.

61 박창식 · 리은광, "도시건축형성에서 예술적호환성에 대한 일반적리해," 『조선건축』, 제4호 (평양: 공업출판사, 2019), p. 4.

에 행사를 하거나 밤 풍경 이미지를 매체로 내보내는 등의 방법으로 밤 풍광에 주의를 기울여왔다. 야경은 야간열병식과 야간공연 등으로도 꾸며지는데, 이는 국제적으로 알려진 북한의 '전력난'을 상쇄하려는 시각화의 의도를 포함한다. 야경의 화려함은 '과시적 보여주기'에 해당하며, 밝은 빛은 '미래, 지도자'를, 강렬한 불빛은 '핵, 강국' 등을 상징하는 것으로 해석할 수 있다.

평양시의 야경은 '평양시관리법'에 담긴 의무다. 105층짜리 평양 류경호텔에 움직이는 조명을 설치한 것은 평양시의 야경을 '강성국가'의 수도답게 황홀하고 희한하게 꾸며야 한다는 통치전략에 따른 것이다. 새해맞이 공연도 야간에 열고 있다. 2017년 새해맞이 평양얼음조각축전, 2019년 설맞이 축하무대, 2020년 평양얼음조각축전, 2021년 신년경축공연 모두 야경을 강조한 바 있다. 열병식도 밤에 진행되었다. 2020년 당 창건 75주년 야간열병식은 직전 8월 13일 정치국회의에서 '특색있게' 준비하라는 지침에 따른 것인데, 불꽃축제 '빛의 조화-2020'으로 전야제를 펼쳤다. 2021년 8차 당대회와 2021년 공화국 73주년 기념식, 2022년 조선인민혁명군 창설 90주년 행사 모두 야간에 열병식이 이뤄졌다는 점에서 야간열병식을 북한 도시건설을 빛내는 대표적인 전략으로 내세우고 있음이 확인된다.

셋째, 도시건설에서 '환경'은 '친환경'을 뜻하기도 한다. 김정은 집권 초기부터 북한은 자원을 절약하고 인민 건강에 도움이 되며 지구환경에도 보탬이 되는 친환경 '록색건축'을 강조했다. 김정은 시대 건설된 평양의 살림집 거리가 대표적이다. 미래과학자거리는 미래와 과학자를 내세운 거리 이름처럼 '고리형순환생산체계를 도입한 태양열 온실'로 에너지를 절약하는 친환경 건설을 내세웠으며, 아파트 외벽에는 네온사인 조명을 설치해 야경에 신경을 썼다. 려명거리와 평양 1만세대 살림집, 보통강강안다락지구 모두 '록색건축'을 내세웠다. 공산주의 이상거리로 언급된 려명거리는 건축물을 녹색으로 하고 녹화면적을 확대해 첨단녹색건축의 상징으로 꾸미면서 친환경 건축물임을 직관적으로 나타냈다.[62] 에너지절약거리이자 '불장식'을 두어[63] '김정은조선의 대비약'을 상징하는 현대건축거리의 본보기, 표준으로 규정된다. 평양 5만세대 살림집 건설 역시 록색건축, 건식공법 등과 같은 건축기술과 건설공법을 도입해 '리상거리'로 건설한다는 포부를 내보였다.[64] 건설정책에는 재자원화와 공원화, 수림화와 원림화 등을 강조하며 산림복구

---

62 "만리마속도에 박차를 가하며 완공의 그날을 앞당긴다," 『로동신문』, 2017.2.5.

63 "경애하는 최고령도자 김정은동지께서 려명거리건설장을 또다시 현지지도하시였다," 『로동신문』, 2017.3.16.

와 녹지환경을 강조하고 있다. '아름답고 문명한 사회주의선경'을 꾸릴 것이라는 취지를 법제화한 '원림 녹화법' 채택은 도시건설에 환경 담론을 심은 북한의 국가 목표를 보여준다.[65] 이는 대북제재로 인한 자원부족을 북한 내부에서 끌어내려는 자력갱생 차원으로 해석할 수도 있지만, 세계적 이슈가 되고 있는 기후변화 문제 해결에 직접적으로 참여함으로써 정상국가 이미지를 심으려는 통치의 전략적 의도도 있는 것이다. 환경은 '문명강국'을 향한 통치의 시각화 전략을 담은 건설담론으로 작용하고 있다.

Ⅳ. 결론

김정은 집권 10년 동안 북한의 도시건설 담론의 전개를 살펴본 결과 통치전략으로 드러나는 긴밀한 건설 목표와 함께 세밀한 변화를 포착할 수 있었다. 김정은 시대 도시건설은 '사회주의강국'과 '사회주의문명국' 건설이라는 국가목표를 직접적으로 드러내는 담론을 형성하며 구체적인 실체로 구성되었다. '김일성-김정일주의'를 내세운 정권 초기에는 만수대언덕과 금수산태양궁전 등을 중심으로 선대 수령의 통치를 계승하는 건설이 이뤄져 왔다. 하지만 김일성-김정일주의는 곧 김정은 시대의 정치사상인 '인민대중제일주의'로 정식화되었고, 인민을 내세운 각종 문화시설과 보건 휴양 교육 시설 등이 '문명국'의 조건이자 상징으로 건설되었다. 대북제재 등 국제적 고립과 경제난 속에서 북한은 '우리 국가제일주의' 구호로 핵무력을 강화하며 '강국' 목표를 강조해 나갔고, 대내외에 북한의 건재를 과시할 만한 시각화로서 도시를 건설해 왔다. 이는 '건설의 전성기'에서 '새로운 문명개화기'를 시작한 김정은 시대가 '건설의 번영기'로 이동하며 '사회주의건설의 전면적 발전기'로 전환하는 담론과 연동된다.

김정은 시대의 도시건설 담론으로 본 통치전략의 특징은 '과학, 미래, 환경' 등 3가지 핵심 키워드로 요약된다. 첫째, '과학기술'을 강조하여 '자력갱생'과 '전민과학기술인재화'라는 구호를 통치에 활용하였다. 둘째, '미래'를 내세워 '문명화된 시간'을 '속도'를 내서 따라잡아야 하는 것으로 의미화하였으며, 청년과 지도자

---

64 김정은, "5만세대 살림집건설로 우리 수도를 다시한번 웅장하게 변모시키자: 평양시 1만세대 살림집건설착공식에서 하신 경애하는 김정은동지의 연설(2021.3.23.)," 『로동신문』, 2021.3.24.

65 "조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의 1일회의 진행," 『로동신문』, 2022.9.8.

자체를 '미래'로 상징화하였다. 셋째, 미학과 국제적 위상의 의미를 담은 '환경'은 '문명강국'을 구체화한 시각화 전략 담론이 되었다.

김정은 집권 10년을 맞아 '우리식 사회주의의 전면적부흥'을 내세운 북한은 궁극적인 도달점으로서 '북한 인민'과 '북한이라는 나라'의 '북한식 건설'을 확고히 해왔다. 그동안 강국과 문명국의 면모를 압축적으로 드러내기 위해 수도 평양 건설에 좀더 집중했다면, 앞으로는 이러한 건설의 본보기를 농촌과 지방단위로 확장해 나가는 모양새다. 다음 단계로 나아가기 위해 최근 구사하고 있는 명명은 '새로운 평양번영기'이다.[66] '건설의 번영기'를 맞아 세계적 수준을 촉구하는 한편, '새로운 평양번영기'를 맞아 세계적 수준의 건설 본보기 전국화를 꾀하고 있는 것으로 보인다.

또한 강국과 문명의 집중화된 시각화를 위해 과학 인재를 중심으로 평양의 새 살림집에 배정해 특별한 우대정책을 시행해 왔다면, 앞으로는 각 지역으로도 이 같은 본보기 사례가 확장될 전망이다. '과학도시' 함흥의 농장과 살림집 건설은 대표적인 사례다. 특히 김정은 정권 초기보다 도시건설에서의 '건축미학'과 예술성 등을 더욱 강조하고 세계적 추세의 친환경 건축과 지능건축 등을 담아내려 하는 것은 북한의 도시건설이 고립된 북한의 세계화 갈망을 물리적으로 극복해 나가려는 것을 보여준다. 즉 '김정은 시대'는 선대 수령의 건설 담론을 이어받는 것으로 시작했지만, '새로운 주체 100년대', '새로운 평양속도', '새로운 대건설시대' 등과 같은 '새로운'이라는 수식어로 건설 담론을 전개하며 김정은 정권의 차별화된 통치전략들을 마련해나가고 있다.

본 논문은 김정은 시대에 한정하여 건설담론과 통치전략을 살펴본 연구로 북한 정권 전체 시기에서 현시대의 특징을 조망해볼 필요가 있다. 또한 김정은 시대의 통치전략이 건설구상과 얼마나 조응하는지 지속적으로 추적해 북한 사회를 이해하는 하나의 틀이 될 수 있도록 연구를 발전시켜 나가는 것은 앞으로의 과제다.

■ 제출: 5월 1일 ■ 심사: 5월 26일 ■ 채택: 5월 30일

[66] 1980년대가 '평양번영기'였다면, 화성지구 건설은 '새로운 평양번영기'를 상징한다. "조선중앙통신사 상보: 로동당시대의 새로운 평양번영기에 창조된 또 하나의 건설기적, 당중앙의 웅대한 수도건설구상을 결사의 실천으로 받들어 군민건설자들이 화성지구 1단계 살림집건설을 훌륭히 완공한데 대하여," 『조선중앙통신』, 2023.4.19.

참고문헌

1. 단행본

홍민 · 강채연 · 박소혜 · 권주현. 『김정은 시대 주요 전략 · 정책용어 분석』. 서울: 통일연구원, 2021.

2. 논문

강연주 · 권영상. “『도시미화법』을 통해 본 김정은 체제 도시공간정책의 변화 양상에 관한 연구.” 『한국도시설계학회지』. 제20권 제6호, 2019.

김민아 · 정인하. “북한 도시 주거의 시기별 건축 계획 및 구조 체계에 관한 연구.” 『2018년 대한건축학회 추계학술발표대회논문집』. 제38권 제2호, 2018.

김훈배 · 이영한. “북한의 도시관리 분석: 북한의 도시계획법과 도시경영법 중심으로.” 『2019년도 한국생태환경건축학회 춘계학술발표대회 논문집』. 제19권 제1호, 2019.

박소혜. “김정은 정권의 ‘우리식 사회주의’ 의미 변화와 시사점.” 『국가안보와 전략』. 제22권 3호, 2022.

안진희. “북한 통치 수단으로서 경관의 활용 방식 연구: 『로동신문』 현지지도 보도를 중심으로.” 『국토연구』. 제104권, 2020.

이종겸 · 정현주. “평양시 도시미화 담론과 상징경관 연구: 김정일, 김정은 시기의 비교.” 『한국도시지리학회지』. 제25권 2호, 2022.

정일영. “북한에서 전시(展示)적 도시의 건설과 한계에 관한 연구: 김정은 시대의 유희오락시설 건설을 중심으로.” 『현대북한연구』. 19권 1호, 2016.

최천운. “평양시 살림집 건설정책에 관한 연구.” 『부동산법학』. 제25집 제2호, 2021.

3. 기타 자료

『로동신문』.

『삼흥 3.0판 다국어대사전』. 평양: 삼일포정보쎈터, 2004.

『조선건축』. 평양: 공업출판사, 2014~2019.

『조선중앙통신』.

Abstract

A Study on North Korea's Governance Strategy through the Discourse of City Construction in the Era of Kim Jong Un

Park, Sohye

The purpose of this study is to examine North Korea's governance strategy through the discourse of city construction in the era of Kim Jong Un. The discourse of city construction in the era of Kim Jong Un is formed as a direct expression of the national goals of building a "socialist power" and a "socialist civilization," and it is composed of concrete substance.

The characteristics of the governance strategy, as seen through the discourse of city construction in the era of Kim Jong Un, can be summarized into three key themes: "science and technology," "future," and "environment." Firstly, it emphasizes "science and technology" and utilizes slogans such as "self-reliance and self-rehabilitation" and "bringing up all the people as scientific and technological talents" in governance. Secondly, it highlights "future" and emphasizes the need to catch up with the "civilized time" by speeding up, symbolizing youth and leadership as the embodiment of the future. Thirdly, "environment," which represents aesthetics and international status, becomes a visual strategy discourse that concretizes the concept of a "civilized powerful nation."

The era of Kim Jong Un began with the continuation of the construction discourse of the former leaders, but developed a differentiated governance strategy for the Kim Jong Un regime by unfolding the discourse of construction towards the "comprehensive development of Korean-style socialism" with modifiers such as "new Juche of the 100s," "new Pyongyang speed," and "new era of grand construction."

Key Words: Kim Jong Un, Pyongyang, Governance Strategy, Socialist Power, Socialist Civilization, Korean-style Socialism

http://doi.org/10.33728/ups.2023.32.1.008

통일정책연구 제32권 1호 2023
pp. 197~221

북한 김정은 시대의 평양, 평해튼, 그리고 평해트니즘*

안진희** · 심지수***

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 평양에 구현된 시대별 권력
Ⅲ. 반맨해튼-맨해튼 스펙트럼
Ⅳ. 평해튼의 조건들
Ⅴ. 평해트니즘의 미래

국문요약

이 연구는 마천루를 통치자의 가시화된 권력으로 보는 관점을 바탕으로 김정일과 김정은 간 권력의 대소를 비교하고자 했다. 김정은 시대 평양의 마천루는 그 전보다 개수는 증가했지만 한 채에 투영된 권력의 규모 면에서는 변동 폭이 거의 없었다. 이는 김정은이 권력을 스스로 얻어내기보다 그 전 세대로부터 그대로 물려받았음을 보여주는 단면이다. 다음으로 두 지도자 시대에 나타난 마천루 중심의 도시계획 방식을 비교했다. 그 결과로 김정은 시대 평양은 '평해튼'이라는 별명처럼 뉴욕 맨해튼과의 유사성이 나타났으며, 이를 근거로 평양이 맨해튼을 이상향으로 추구한다는 가정 하에 그 미래를 진단했다. 오늘날 맨해튼의 마천루는 고층으로 갈수록 그 규모가 커지는 형태까지 선보인다. 이는 어려운 기술인만큼 과시의 권력으로 치환된다. 그러나 평양은 과거의 류경호텔이 아직도 가장 높다. 고층으로 갈수록 좁아지는 공실의 피라미드에서는 그 이상의 발전상을 발견하기 어렵다. 대신 화려한 조명이 그 어둠을 덮을 뿐이다. 마천루로 본 김정은 체제의 권력은 계승 받은 만큼의 힘에서 그 이상의 확산을 꾀하고 있지만, 그 방향과 속도에서 정체되어 있다. 김정은 시대의 빛나는 마천루 도시는 이러한 정체를 감추는 시각적 전략이다.

주제어: 김정일, 마천루, 렘콜하스, 르코르뷔지에, 빛나는도시, 맨해튼, 맨해트니즘

* 이 논문은 과학기술정보통신부 한국건설기술연구원 연구운영비지원(주요사업)사업으로 수행되었습니다(20230068-001, 남북한 공동번영을 위한 인프라 통합·연계 기반 구축 연구).
이 논문은 2022년 12월 14일 'KINU 북한도시포럼: 욕망의 모노리스, 김정은 집권 10년 북한 도시변화'에서 발표한 "김정은 시대의 평양, 평해튼, 그리고 평해트니즘"을 발전시킨 것입니다.
** 한국건설기술연구원 남북한인프라특별위원회 연구원
*** 국토연구원 도시연구본부 부연구위원

Ⅰ. 서론

1. 연구 배경과 목적

초고층 건축물은 그것을 건설하기까지 드는 권력의 힘을 연상시킨다. 호콘 예로브와 칼 크루센(Haakon Gjerløw and Knutsen)은 도시의 마천루를 '하얀 코끼리'에 비유하며 독재 통치자들의 가시화된 권력으로 해석한다.[1] 만약 이 하얀 코끼리가 하나가 아닌 여럿이고 그것이 한 사람의 통치에 의한 것이라면, 그 도시의 모든 마천루의 높이와 개수는 한 통치자의 권력 그 자체가 될 것이다. 이 연구는 김정은 집권 10년 동안 평양에 건설된 마천루를 바탕으로 도시 권력의 총량을 측정해 보고자 하는 시도다.

평양에서 초고층 건축물은 창전거리, 려명거리, 최근 건설된 송화거리 등에서 볼 수 있는데, 하나의 거리에 여러 채가 모여있는 것이 특징이다. 이러한 모습 때문에 김정은 시대의 평양은 '평해튼'이라 불리기도 한다. 초고층 빌딩이 서로 가까이 모여 있는 것을 뉴욕 맨해튼에 비유한 말이다.

맨해튼은 1900년대 뉴욕에 건설된 마천루의 숲이다. 렘 콜하스(Rem Koolhaas)는 맨해튼을 건축 기술의 발전과 도심화 현상 사이에서 발현된 초현실적 산물로 보았으며, 이러한 대도시의 형성과정을 지배한 도시 이데올로기를 '맨해트니즘'(Manhattanism)으로 진단했다.[2]

르 코르뷔지에(Le Corbusie)는 도시에서의 업무 효율과 근로자 편의를 추구하며 빛나는도시(The Radiant City, 1924)를 계획했다. 도심에 초고층 건축물을 집중시키는 한편, 그곳에 경제 생산을 주도하는 인구를 입주시키는 것을 기본 내용으로 한다. 이후 파리 중심부에 부아쟁(Voisin) 설계로 이를 구체화했다.[3]

뉴욕 맨해튼은 자본주의 도시의 대표 격이라 할 수 있고, 빛나는도시 계획은 현

---

[1] Haakon Gjerløw and Carl Henrik Knutsen, "Autocrats and Skyscrapers: Modern White Elephants in Dictatorships," *V-Dem Working Paper 2017:44*, 〈http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2951762〉 (검색일: 2022.10.5.).

[2] 렘 콜하스, "메트로폴리스의 삶, 혹은 밀집의 문화," 렘 콜하스 지음, 김원갑 옮김, 『광기와 밀집문화의 건축: 밀집문화의 건축』 (서울: 세진사, 2001), pp. 69~82; 장용순, "'광기의 뉴욕'에 나타난 초현실주의적 특성에 대한 연구: 편집증적 분석 방법을 중심으로," 『대한건축학회 논문집』 제35권 2호 (2019), p. 58.

[3] 르 코르뷔지에 지음, 정성현 옮김, 『도시계획』 (서울: 동녘, 2007), pp. 283~296.

대 도시에 대한 비판에서부터 출발한 사회주의 도시의 청사진이다. 이처럼 두 도시는 양극단에 있는 것처럼 보이지만 초고층 건축물을 공통분모로 한 유사점을 발견할 수 있다. 실제로, 콜하스는 빛나는도시 계획이 맨해튼에 대한 비판적 시각으로부터 출발했다는 점을 지적한다.[4]

한국전쟁 이후의 평양에서는 르코르뷔지에의 아이디어를 찾아낼 수 있다. 필립 뭬제아(Philipp Meuser)는 평양의 통일거리를 따라 개발된 거대한 살림집에서 르 코르뷔지에의 도시 디자인에 대한 환상을 실현하고자 한 노력을 읽어낸다.[5] 그러나 김정은 시대의 평양은 사회주의 도시계획과는 전혀 연관성이 없을 것 같은 맨해튼에 비유된다. 최근의 평양을 두고 단지 외관 차원의 변화만을 이야기할 수 있는가? 아니면 이전과 구분되는 도시 이데올로기의 전환이 일어나는 중인가? 이 연구는 북한 김정은 집권 시기를 전후로 평양에 건설된 초고층 건축물에 투영된 도시 이데올로기의 비교를 통해 김정은 시대의 '평해트니즘'을 탐구하고자 한다.

2. 연구 방법

가. 김정은 체제와의 비교 범주 설정

김정은 체제에서 건설된 건축물의 변화 여부는 그 이전 체제와의 비교를 통해 차이를 파악할 수 있다. 건축에 관한 김정일은 관심은 그의 저작 『건축예술론』으로 알려져 있고, 건축 분야에서의 지도 활동에서도 드러난다.[6] 김정일은 1980년 로동당 제6차대회에서 후계자로 공식 인정받은 이후, 같은 시기 동평양지구 개발의 시작점이라 할 수 있는 문수거리 건설에 관여하게 된다.[7] 이러한 정황에 따라 건축 분야에서 김정일의 활동 시기는 1980년대를 시작으로 볼 수 있다.

1990년대 북한의 경제적 어려움은 도시 건설의 수평적 규모를 줄어들게 했으나 수직적 규모에서는 큰 도전들이 있었다. 1990년 신년사에서 5만 세대 살림집 건설이 사회주의 건설 목표로 제시되어 통일거리에 42층 높이의 초고층 살림집이

---

[4] 렘 콜하스 지음, 김원갑 옮김, 『광기와 밀집문화의 건축: 광기의 뉴욕』 (서울: 세진사, 2001), pp. 285~296.

[5] 필립 뭬제아, "건축적 호기심의 방: 평양 거닐기," 필립 뭬제아 엮음, 윤정원 옮김, 『이제는 평양건축』 (서울: 담디, 2012), pp. 87~88.

[6] 김정일, 『건축예술론』 (평양: 조선로동당출판사, 1992).

[7] 전영선, 『북한아파트의 정치문화사: 평양건설과 김정은의 아파트 정치』 (서울: 경진출판, 2022), p. 148.

들어서게 된다. 비록 완공되진 않았지만 1987년 착공한 105층 규모의 류경호텔 건설 노력도 있었다.

2012년 창전거리의 완성은 김정은 시대의 시작을 알리는 신호탄이다. 창전거리 재개발은 2008년 시작된 평양 10만 세대 건설사업 중 하나로, 2009년에 『로동신문』에 만수대거리 아파트가 소개됐을 때쯤 본격화됐다.[8] 2010년은 내부적으로 김정은이 상당한 권위를 갖고 경제사업을 지도하던 시기로, 창전거리 공사 또한 김정은이 지휘하게 된다.

위 내용처럼 김정일과 김정은은 모두 후계자로 떠오르는 시기에 각각 문수거리와 창전거리 건설을 지휘한 공통점이 있다. 이러한 점에 착안하여, 이 연구는 두 지도자가 집권 이전부터 관여한 건설 결과물들이 완성된 시점을 각각의 시간적 범위로 정해 비교하고자 한다. 김정일은 1981년부터 2011년까지, 김정은은 2012년부터 현재인 2022년까지 평양에 건설된 마천루가 비교 대상이다.

나. 마천루의 위치에너지 측정 및 비교

마천루에 투영된 권력자 간 힘의 대소를 비교하는 방법으로 유현준의 건축물 위치에너지 산출을 통한 권력 값 측정 방법을 따른다.[9] 어떤 물체를 높은 곳에 올리기 위해서는 그 위치가 높을수록 다량의 운동에너지가 필요하다. 이를 바탕으로 유현준은 건축물이 돈과 권력으로 만들어낸 노동력에 의한 운동에너지가 위치에너지로 바뀐 결정체임을 강조한다.[10]

북한은 권력에 의한 노동력과 건축물의 관계를 극명하게 보여주는 사례다. 북한은 민영 건설회사가 없고 중장비와 숙련된 인력이 군에 집중된 관계로 대형 건설현장에 수만 명의 북한 군인들이 동원된다.[11] '속도전' 하에 국가가 군인 건설자들의 노동력을 사용한다는 점에서 결과물인 건축물은 국가, 즉 지도자의 권력을 측정하기에 적절한 수단이라 할 수 있다. 이 글은 건축 분야에서의 김정일과 김정은의 활동 시기, 이 두 시기 동안 지어진 마천루의 위치에너지 값을 구하여 그 합을 비교한다. 위치에너지를 식으로 나타내면 다음과 같다.

---

8 "선군시대의 본보기로 일떠선 만수대거리의 만점짜리 살림집들," 『로동신문』, 2009.10.22., 4면.

9 유현준, 『어디서 살 것인가: 우리가 살고 싶은 곳의 기준을 바꾸다』 (서울: 을유문화사, 2018), pp. 181~182.

10 위의 책, p. 182.

11 김규현, "건설현장에 대규모로 동원되는 북한군대," 『숭대시보』, 2015.9.7., 〈http://www.ssunews.net/news/articleView.html?idxno=4709〉 (검색일: 2022.10.27.).

mgh=1/2 x mv2
⇒ 위치에너지 = 질량×중력가속도9.8×높이*

* 마천루의 위치에너지 산출에서는 모든 건축물이 같은 질량의 재료를 사용한다는 가정 하에 질량을 부피로 대체한다. 또한 위치에너지 값의 상대적 비교가 목적이므로 산출식에서 상수인 중력가속도 9.8을 삭제한다. 따라서 이 연구에서 마천루의 위치에너지는 건축물을 4m 간격으로 잘랐다고 가정하고, 잘라낸 건축물의 부피와 그것이 위치한 높이를 곱한 값들의 총합이다.[12]

평양 초고층 건축물의 외관은 스카이스크래퍼페이지(Skyscraper Page) 웹사이트의 건축 다이어그램을 참고하여 건축물마다 위치에너지 값을 산출하기에 적절한 간격을 정한다.[13]

다. 프로그램 분석 틀 도출과 평양 대입

이 연구에서 제시한 '평해트니즘'은 콜하스가 뉴욕 맨해튼에 대한 건축적 개념을 '맨해트니즘'이라고 일컬은 데서 착안한 것이다. 콜하스는 저서 『광기의 뉴욕』(*Delirious New York*)에서 고밀도와 고층으로 점철된 대도시의 현상을 고찰하기 위한 분석 모델로써 맨해튼을 선정한다.[14] 맨해튼에 대한 비판적 관점을 바탕으로, 르 코르뷔지에는 파리 한복판에 모든 역사적 흔적을 말끔히 지워 버리고 그곳에 "최초의 반맨해튼을 만들려는 의도"를 계획한다.[15] 그는 저서 『도시계획』(*Urbanisme*)에서 도시가 엄격한 질서에 의해 지어졌을 때 현대도시의 목적에 최적화될 수 있음을 주장한다.[16] 중세의 비계획적인 도시의 흔적이 남아있던 파리 도심부를 60층의 고층 빌딩과 주거용 건물의 합으로 전면 전환시킬 것을 주장한 부아쟁 설계는 도시계획에 관한 그의 사상이 점철된 청사진이다.

파리 부아쟁에 투영된 빛나는도시 계획과 맨해튼은 도시계획 측면에서 서로 반대되는, 반맨해튼-맨해튼의 관계에 놓인다. 그러나 둘 다 맨해튼이라는 같은 공간적 틀에서 시작된 만큼 유사성을 볼 수 있다. 1) 그리드를 바탕으로 하는, 2) 초고층 건물 중심의, 3) 건축물 외관을 고려한, 4) 도심 속 정원을 포함하는 계획이란 점이

---

12 유현준, 『어디서 살 것인가: 우리가 살고 싶은 곳의 기준을 바꾸다』, pp. 181~186.
13 *SkyscraperPage.com*, 〈https://skyscraperpage.com/diagrams/?cityID=884〉 (검색일: 2022.10.14.).
14 김원갑, "렘 콜하스 작품에서의 사회적 응축기의 의미," 『광기와 밀집문화의 건축: 밀집문화의 건축』, p. 47.
15 렘 콜하스 지음, 김원갑 옮김, 『광기와 밀집문화의 건축: 광기의 뉴욕』, p. 293.
16 르 코르뷔지에 지음, 정성현 옮김, 『도시계획』, pp. 19~25.

그러하다. 이 글은 평양의 마천루를 앞서 제시한 네 가지 측면에서 살펴보고, 반맨해튼(빛나는도시)과 맨해튼 사이에서 과거와 현재의 평양이 위치하는 지점을 해석한다.

3. 연구 내용과 구성

김정일과 김정은 집권 시기 동안 평양에 건설된 초고층 건축물의 다각적 비교를 통해 김정은 시대를 진단하고자 하는 이 연구는, 평양에 건설된 초고층 건축물에 투영된 권력의 규모 비교(Ⅱ장), 두 지도자 집권 시기의 건축과 도시계획을 설명하는 이론을 토대로 한 반맨해튼-맨해튼 분석 틀 도출(Ⅲ장), Ⅲ장 분석 틀을 통한 김정일과 김정은의 초고층 건축물 계획 비교 및 김정은 시대의 평해트니즘 해석(Ⅳ장), 평양 초고층 건축물의 미래 진단(Ⅴ장)으로 구성된다.

Ⅱ. 평양에 구현된 시대별 권력

1. '초고층'과 북한

고층을 넘어 도시에 독창적인 경관을 남기는 초고층 건축물은 '마천루'(skyscraper)란 단어로 그 의미가 한 층 더 강조된다. 마천루는 그것이 가리키는 특정 높이나 층수가 있기보다는 주변 건축물에 비해 압도적인 수직성을 보일 때 부여되는 상대적 개념에 가깝다.[17] 마천루는 시대에 따라 그것이 가리키는 높이가 점차 상승했다. 19세기 후반 뉴욕과 시카고의 초기 마천루는 6~7층의 높이 35m(115feet) 정도다.[18] 현재 독일 부동산 정보회사인 엠포리스(Emporis)는 높이 100m 이상, 위키피디아는 40층 이상, 브리태니커 백과사전은 40~50층 이상의 건물을 마천루로 정의하고 있는데, 이는 우리나라 건축법 시행령(층수가 50층 이상이거나 높이 200m)을 포함한 마천루 높이의 정의 중 가장 낮은 기준이다.[19]

---

[17] 구동회, "마천루의 의미와 상징성에 관한 연구," 『한국지역지리학회지』, 제21권 4호 (2015), p. 694.

[18] Gerard Peet, "The Origin of the Skyscraper," *CTBUH Journal*, no. 1 (2011), pp. 19~20., 재인용: 구동회, "마천루의 의미와 상징성에 관한 연구," 『한국지역지리학회지』, 제21권 4호 (2015), p. 694.

[19] 구동회, "마천루의 의미와 상징성에 관한 연구," p.693.

이 연구는 엠포리스의 정의를 따라 높이 100m 이상의 건축물을 북한의 마천루로 정의한다.

스카이스크래퍼페이지가 제공하는 마천루 지도에 따르면, 평양에서 높이가 100m 이상인 건축물은 총 79채다.[20] 류경호텔을 현재 활용되지 않으므로 개수에 포함하지 않았다. 2012년을 기준으로 그 전후의 마천루를 분류하면 전자 동안 총 22채, 후자가 총 57채로, 김정은 집권 시기에 2.6배 정도 더 많은 개수의 마천루가 건설됐다.

〈그림 1〉는 1980년대부터 매해 평양에 건설된 마천루의 개수, 연도별 최고층의 높이, 연도별 평균 높이를 나타낸 그래프다. 1980년대부터 활발했던 높이에의 강조, 1990년대부터 2000년대 사이의 성과 공백, 그리고 2010년대 마천루 건설의 부활을 알 수 있다. 연도별 최고층의 높이는 1982년 100m, 1986년 158m, 1995년 170m, 2015년 210m, 그리고 2022년에 273m로, 건축물의 초고층화를 보여준다.

현재 평양에서 가장 높은 건축물은 2022년 건설된 송화거리 메인타워(높이 273m, 80층), 2017년 건설된 려명거리 살림집(높이 270m, 82층), 2015년 건설된 미래과학자거리 은하타워(높이 210m, 55층) 순이다. 모두 김정은 집권 시기에 건설되었다. 그다음은 1995년 건설된 양각도호텔로, 높이 170m에 47층 규모다. 초고층의 기준이 김정은 집권 시기에 올라갔지만, 15년이라는 공백을 두고도 김정일 집권 시기 건축물이 높이에서 상위에 속한다.

2. 김정은 시대 도시 권력의 증감

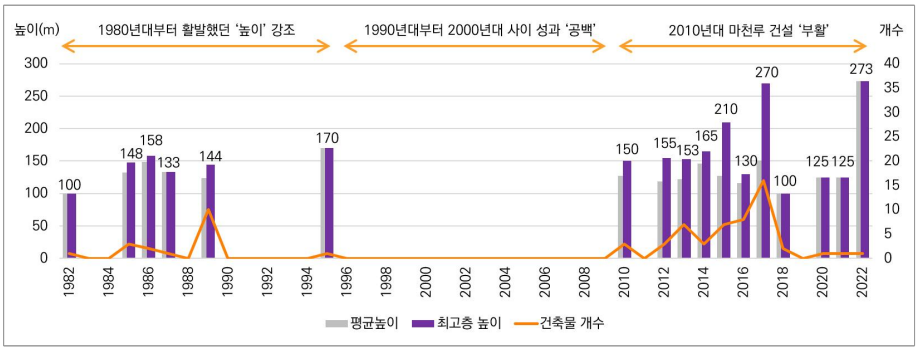
앞서 도출한 높이 100m 이상 평양의 마천루 총 79채에 대한 위치에너지의 계산 결과, 김정일의 마천루 22채와 김정은의 57채에 관한 각각의 위치에너지 총합은 2억 1천 5백만 대(215,914,720)와 5억 1천 7백만 대(517,603,531)의 수치다. 김정은 집권 시기 마천루의 위치에너지가 그 이전보다 약 2.4배 증가했다. 다만 이는 각 시기에 건설된 마천루의 위치에너지 값을 모두 더한 정량적 수치로, 시기별 북한의 경제적 상황과 건설 경기, 그리고 마천루 건설기술의 발전 정도를 반영하지는 못한다.

---

20 *SkyscraperPage.com*, 〈https://skyscraperpage.com/cities/maps/?cityID=884〉 (검색일: 2022.10.14.).

1970년대 북한이 살림집 건설에서 강조하던 '속도'는 1980년대에 들어 '높이'로 전환된다. 88서울올림픽 개최에 대한 대응으로 북한은 1985년에 안골체육촌과 그와 인접한 곳에 광복거리에 아파트를 건설했다.[21] 계획 규모는 2만 6천 세대 수용, 최고층은 42층 높이다. 광복거리 아파트 중 3~5동은 35층에 높이는 122.5m로, 1980년대에 이미 상당한 마천루의 건설이 이뤄졌다.

〈그림 1〉 연도별 평양에 건설된 초고층 건축물 개수, 건축물 평균 높이, 가장 높은 건축물 높이



출처: 저자 작성

이후 1990년대 들어 북한은 고난의 행군을 겪게 되어 마천루의 건설 역시 어려웠을 것으로 추측한다. 〈그림 1〉에서 볼 수 있듯 1990년대에는 높이 100m 이상의 건축물은 한 채뿐이다. 그러나 경제적 어려움에도 마천루 건설의 의지는 계속됐음을 확인할 수 있는 부분이기도 하다. 이러한 정황을 바탕으로 만약 북한의 마천루 건설 의지가 1980년대부터 현재까지 지속되어 기술 발전에 따른 건설할 수 있는 높이는 증가하지만, 그 개수는 경제 상황의 영향을 받는다고 가정해볼 수 있다. 이 경우, 김정일과 김정은 집권 시기 동안 건설된 마천루 위치에너지의 각각의 합을 각 집권 시기 동안 건설된 마천루의 개수로 나눔으로써 당시의 경제 상황을 고려한 두 권력의 규모 차를 추측할 수 있다. 이러한 가정에 따른 김정일과 김정은 시기 마천루 한 채에 해당하는 위치에너지 평균값은 각각 9백8십1만 대(9,814,305)와 9백8만 대(9,080,764)다. 이러한 수치를 바탕으로 김정은 집권 시기에 들어 건설기술이 더욱 현대화되고 경제가 이전보다 회복기에 들어서면서

[21] 전영선, 『북한아파트의 정치문화사: 평양건설과 김정은의 아파트 정치』, p. 153.

마천루의 개수는 증가했지만, 한 채에 투영되는 권력의 규모는 변동 폭이 거의 나타나지 않았다고 해석 할 수 있다.

북한은 김정은의 집권 10년을 맞아 건설 분야가 비약적으로 발전한 시기라고 자찬하며 "위대한 당 중앙의 독창적인 건축 발전 구상과 탁월한 영도 밑에 지난 10년간 건설에서 일대 혁명이 일어"났다고 주장한다.[22] 그러나 앞서 비교한 마천루의 위치에너지는 개수의 증가 그 이상을 말하지는 않는다. 김정일과 김정은은 주어진 상황 안에서 최대한의 수직적 권력을 행사했고, 행사하고 있다. 마천루로 본 김정은의 '권력'은 스스로 얻어낸 것이기보다는 그 전 세대로부터 그대로 물려받은 것임을 보여주는 단면이기도 하다.

3. 평양 마천루 지도

〈그림 2〉는 평양에 건설된 마천루의 위치에너지를 시각화한 지도다. 입체 막대그래프는 마천루가 위치한 지점에서 해당 위치에너지의 높이만큼 올라간다. 분홍색 그래프는 김정일, 녹색 그래프는 김정은의 집권 시기와 관련된다. 지도에서 입체 그래프의 바닥면적은 모두 같다. 따라서 입체 막대그래프의 높이는 모든 마천루가 같은 건축면적을 지닌다고 가정했을 때 그것이 올라가는 정도를 보여준다. 건축물이 고층이면서 그 매스가 클수록 그래프는 더 길어지게 된다.

위 지도의 특징은, 첫 번째로 마천루가 모인 구역에 따라 건축물 간 높이 편차가 다르게 나타난다는 점이다. 지도에서 여러 마천루가 한데 모인 모습을 보이는 곳은 광복거리(1989년 준공), 창전거리(2012년 준공), 미래과학자거리(2015년 준공), 려명거리(2017년 준공)다(〈그림 2〉). 광복거리 외에는 모두 김정은 집권 시기에 준공됐다. 2022년에 준공한 송화거리는 메인타워만 이 연구가 정한 초고층 높이에 해당하여 지도에서는 그 부분에 단 하나의 그래프만 나타난다.

광복거리, 창전거리, 미래과학자거리, 려명거리는 마천루가 모여있으면서도 그 모습에 차이가 있는데, 먼저 건축물 간의 높이 차이를 들 수 있다. 〈그림 2〉에서 광복거리는 건축물 간의 높이가 거의 같지만, 창전거리, 미래과학자거리, 려명거리는 건축물 간의 높이 차가 크게 나타난다. 이러한 차이를 통해 같은 그래프의 길이로 나타난 건축물 간의 외적 유사성, 그래프의 길이 차가 크게 나타난 건축물

---

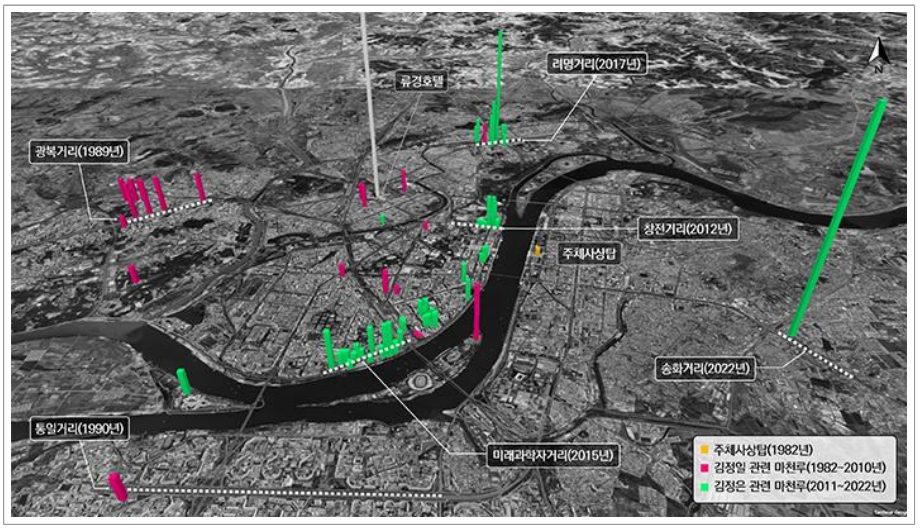
22 "북한 "김정은 10년간 건축분야 혁명…살림집을 첫 자리에"," 『한국경제』, 2021.2.8., 〈https://www.hankyung.com/politics/article/202202087808Y〉 (검색일: 2022.9.16.).

간의 외적 다름 또한 추측할 수 있다.

그다음은 모여 있는 건축물 간의 간격 차이를 들 수 있다. 〈그림 2〉에서 광복거리는 유사한 높이의 건축물이 일정한 간격을 유지하지만, 나머지 셋은 사이의 거리가 매우 가깝게 나타난다. 마지막으로 건축물들의 입지 특성의 차이를 들 수 있다. 〈그림 2〉에서 다수의 녹색 그래프가 대동강 변에 모여있는 것을 볼 수 있는데, 김정은 집권 시기에 지어진 건축물일수록 그 입지가 대동강에 접하는 경향을 보여주는 부분이다.

결과적으로 김정은 체제의 마천루는 '한 구역 내 건축물 높이 다양화', '건축물의 밀집', '강변으로의 건축물 이동', '건축물의 외적 다양화'로 그 특징을 정리할 수 있다. 이는 지난 10년간 평양에 나타난 급진적 변화이므로, 최근의 평양이 평해튼으로 불린 것과 연관지어 고찰할 수 있다. 반면, 그 이전 시기의 특징은 평해튼에 구체화된 이미지를 제공한 맨해튼과 대조적인 측면을 보일 것을 추측할 수 있다. 다음 장에서는 이러한 추측을 확인해볼 수 있는 분석 틀을 도출한다.

〈그림 2〉 평양 마천루 시각화 지도



출처: 마이크로소프트 엑셀 3D Maps에서 저자 작성

Ⅲ. 반맨해튼-맨해튼 스펙트럼

맨해튼 역사에 관한 콜하스의 사유와 르 코르뷔지에의 이상적 도시계획은 각 도시 형성의 목적에 부합하는 최적의 형태로서 고려되었다. 마천루를 연결고리로 유사한 지점을 지닌 이 두 이론은 '계획 단위', '구성 프로그램', '건축물 외관', '도시 녹지'의 측면에서 서로의 차이를 비교해볼 수 있다.

1. 계획 단위

콜하스는 맨해튼이 초밀도 도시에 이르게 된 원인으로 그리드를 꼽는다. 맨해튼은 바다로 둘러싸인 섬으로, 단가가 높은 이 섬을 최대한으로 이용하는 방법은 공간을 균등하게 나누는 것이었다. 이에 1800년대 초반 계획 당시 대지는 일정한 간격으로 나뉘어 모든 블록이 같아졌고, 콜하스에 따르면 그리드에 의한 2,028개의 블록은 다닥다닥 붙어 있는 직각의 주택을 유도하여 더욱 많은 인구에게 공간을 제공할 수 있는 공평함의 상징이 되었다.[23]

르 코르뷔지에 또한 계획에서 그리드와 유사한 직선을 강조하지만, 그가 "당나귀의 길"이라 부른 전통적 도시의 구불구불한 길에 대한 비판에서 유래됐다는 점에서 구분된다.[24] 그는 "현대도시는 직선에 의지하여 유지되고 있"기 때문에, 이를 더욱 발전시킬 필요가 있다고 말한다.[25] 직선으로 이뤄진 계획 단위의 간격은 400m와 200m인데, 르 코르뷔지에에 따르면 이 단위가 만들어낸 바둑판무늬는 고가도로, 업무·주거지역, 정원으로 이뤄진 현대 도시의 삶에 적합한 효율적 체계를 담아낼 수 있는, "혼돈의 뉴욕"을 정복한 "빛 아래에 있는, 현대의 도심지"다.[26]

2. 구성 프로그램

근대 사회에 들어 과거 수평적으로 전개됐던 생활양식이 철골구조로 층층이 쌓이게 되면서, 예전의 단독 주택과 부수적 기능들, 건축 양식들과 정원 등과 같은

---

[23] 렘 콜하스 지음, 김원갑 옮김, 『광기와 밀집문화의 건축: 광기의 뉴욕』, p. 23.
[24] 르 코르뷔지에 지음, 정성현 옮김, 『도시계획』, p. 19.
[25] 위의 책, p. 24.
[26] 위의 책, p. 184.

삶의 형태는 인공적 층별로 전시되도록 변화한다.[27] 마천루에 독립적 생활이 쌓이는 구조는 '개인 생활'이라는 새로운 생활양식을 탄생시키게 되는데, 콜하스가 "뇌엽 절제 수술"이라 칭하는 이러한 생활의 분리는 내부의 화려함과 은밀함을 증폭시켰다.[28] 맨해튼의 어떤 건축물 중 한 층은 영국식 정원을 이식한 실내 골프장이 되기도 하면서 각각의 층에 어떤 삶이 들어가더라도 외적으로는 드러나지 않게 되었고, 이로서 내부는 건축물 외부부터 완전히 분리되었다.

맨해튼이 하나의 마천루 각 층에 서로 다른 생활을 적층시켰다면, 르 코르뷔지에의 마천루는 건축물이 서로 최대한 멀리 떨어지되 하나의 마천루에 단일한 사무 활동이 계획되었다. 건축물을 가르는 길의 교차점은 대도시에서의 사무 활동을 위한 교통의 핵이다.[29] 르 코르뷔지에의 계획에서 도심지 중앙은 근대 산업활동의 구심점이므로 그곳의 마천루는 사무실이 되어야 한다.[30] 업무의 최대 효율성을 위해 주거시설은 사무실 가까이에 배치된다. 하나의 건축물이 단일 프로그램을 가지되, 도심의 교통 인프라를 중심으로 점차 확장되는 구조가 르 코르뷔지에 도시계획의 특징이다.

3. 건축물 외관

맨해튼의 그리드는 도시가 예전의 관습적인 방법으로는 성장할 수 없도록 만들었다는 것이 콜하스의 주장이다.[31] 전통적 도시 디자인은 각기 다른 마을과 도시의 구조를 통해 서로 다름을 만들어냈지만, 싱어(Singer) 빌딩을 사례로한 그리드는 건축물 사이에서 '외관'의 새로운 경쟁을 만드는 촉매제가 되었음을 보여준다.[32] 싱어 빌딩은 1899년에 14층의 블록형이었지만, 1908년에는 블록 위에 타워가 추가로 얹히게 된다. 타워 최상부에는 등대처럼 도시를 비추는 서치라이트가 설치됐는데, 이러한 형태적 특징은 맨해튼의 건축물이 '빌딩'에서 '마천루'로 바뀌 불리게 된 계기를 마련했다.[33]

르 코르뷔지에는 도시계획에서 표준화, 세부의 일관성, 그리고 전체적 조화의

---

27 렘 콜하스 지음, 김원갑 옮김, 『광기와 밀집문화의 건축: 광기의 뉴욕』, p. 97.
28 위의 책, p. 121.
29 르 코르뷔지에 지음, 정성현 옮김, 『도시계획』, p. 121.
30 위의 책, p. 108.
31 렘 콜하스 지음, 김원갑 옮김, 『광기와 밀집문화의 건축: 광기의 뉴욕』, p. 23.
32 위의 책, p. 106.
33 위의 책, p. 106.

운동을 강조했는데, 마천루는 그 개념의 형태적 구현이라 할 수 있다.[34] 콜하스는 르 코르뷔지에에게 건축물의 외관이란 건축물의 기능 그 자체였으며, 그러한 생각이 르 코르뷔지에의 건축물을 밑바닥과 꼭대기를 구분할 수 없는 가장 순수한 형태로 발현시켰다고 주장한다.[35]

4. 도시 녹지

맨해튼에서 녹지는 '공원과 도시'로 각각 존재하는 것이 특징이다. 그리드를 바탕으로 한 맨해튼 계획 이후, 1850년까지 인구가 폭발적으로 증가함에 따라 녹지를 남겨두기 위해 급히 만들어진 계획이 지금의 센트럴파크로 이어졌다.[36] 그리드가 공간을 최대한으로 활용할 수 있는 사각형의 건축물을 유도한다면, 센트럴파크를 구성하는 곡선의 호수와 산책로는 그곳이 원래부터 있었던 거대한 자연처럼 보이도록 사람들의 시각을 유도한다.

빛나는도시 계획에서 녹지는 '공원 속 도시'로 존재한다. 르 코르뷔지에에게 마천루는 그 높이에 해당하는 만큼의 도시 면적을 정원과 산책로로 돌려주기 위한 수단이다.[37] 마천루 사이로 확보된 넓은 폭의 공간은 고속차량을 위한 대규모 횡단도로뿐만 아니라 정원과 공원을 위한 것이기도 하다.[38] 앞서 고찰한 네 가지 측면의 비교 내용을 정리한 반맨해튼-맨해튼 스펙트럼은 〈그림 3〉과 같다.

Ⅳ. 평해튼의 조건들

사회주의 도시와 자본주의 도시는 이름만으로는 서로 다른 모습을 떠올리게 하지만, 공간 구조와 그에 따른 생활양식에서 닮아가는 부분이 발생하기도 한다. 자본주의 도시에 대한 비판으로서 사회주의 도시에서 탄생했지만 지금은 세계 어느 도시에서나 볼 수 있는 주상복합아파트가 대표적이다.[39] 빛나는도시 계획과 맨해

---

34 르 코르뷔지에 지음, 정성현 옮김, 『도시계획』, pp. 81~83.
35 렘 콜하스 지음, 김원갑 옮김, 『광기와 밀집문화의 건축: 광기의 뉴욕』, pp. 290~291.
36 위의 책, p. 26.
37 르 코르뷔지에 지음, 정성현 옮김, 『도시계획』, p. 238.
38 위의 책, p. 179.
39 전영선, 『북한아파트의 정치문화사: 평양건설과 김정은의 아파트 정치』, pp. 82~83.

튼을 동일한 기준으로 분류할 수 있으면서도 그 안에서 차이가 발생하는 이유 또한 이러한 배경에서 설명 가능하다. 이 장에서는 앞서 도출한 분석 틀을 토대로 최근의 평양이 과거의 것과 구분되는 지점을 살펴본다.

〈그림 3〉 반맨해튼-맨해튼 스펙트럼

기준	반맨해튼(빛나는도시)		맨해튼
계획 단위	• 현대 도시의 효율성 위한 넓은 간격	----------	• 대지면적 대비 최대한의 공간 활용
구성 프로그램	• 교통인프라 중심의 구역 계획 • 하나의 건축물에 하나의 프로그램	----------	• 건축물 내부로 빨려 들어간 전통적 도시의 흔적들
건축물 외관	• 표준화, 일관성, 전체적 조화 • 내부 기능을 그대로 드러낸 투명성	----------	• 전통을 쌓아 만들어낸 새로운 외관
도시 녹지	• 공원 속 도시	----------	• 공원과 도시

출처: 저자 작성

1. 김정은 집권 전후 평양 마천루의 계획 단위 변화

약 30년의 시간차를 두고 건설된 광복거리와 려명거리는 계획 단위에서의 변화를 보여주는 대표적 사례다(〈그림 4〉). 광복거리에 대해 『로동신문』은 이 거리의 중심 도로 폭이 100m로 "넓고 시원하게 뻗"어 있고, 그 양옆으로 건축물이 형성되었다고 설명한다.[40] 구역 건설에서 직선의 넓은 간격 확보를 중요시했음을 알 수 있는 부분이다.

광복거리와 대조적으로, 2017년 건설된 려명거리는 넓은 간격보다는 공간의 최대 활용이 중시되었다. 『조선건축』은 려명거리 건축물에 대해, "부지리용률을 최대로 높이고 거리안에 거리를 형성"하는 방식으로 지어졌다고 설명한다.[41] 주어진 대지면적을 건축물로 최대한 활용하고자 한 점, 그 결과로 건축물 사이의 간격이 이전보다 가까워졌음을 설명에서 파악할 수 있다(〈그림 4〉).

40 "광복거리가 새로 일떠선다," 『로동신문』, 1986.4.1., 1면.
41 정성철, "려명거리건축형성의 몇가지 특징," 『조선건축』, 104호 (2017), p. 41.

2. 김정은 집권 전후 평양 마천루의 구성 프로그램 변화

1980~90년대 건설된 광복거리와 통일거리, 그리고 김정일 집권 시기에 건설된 미래과학자거리를 통해 거리 구성의 구심점 역할을 하는 핵심 인프라의 변화를 볼 수 있다(〈그림 4〉). 아래의 두 『로동신문』 기사는 광복거리에 대해, 거리를 기능적이고 미적인 측면에서 돋보이게 해주는 구역 내 교통 인프라의 역할을 강조한다.

> "광복거리 대도로에 건설된 립체다리는 평양시 중심부와 만경대지구의 여러곳을 련결하는 훌륭한 구조물로서 경쾌한 도로들, 주변건물들과 조화롭게 어울리면서 광복거리의 풍치와 건축미를 더욱 돋구어준다."[42]

[42] "로동당시대의 대기념비적 창조물로 일떠선 광복거리," 『로동신문』, 1989.5.3., 4면.

〈그림 4〉 반맨해튼-맨해튼 스펙트럼 적용 김정은 체제 전후 마천루의 변화[43]

〈그림 5〉 미래과학거리를 내려다보는 입주민들[44]

거리에는 지하철도망과 발달된 지상교통망이 함께 건설되여 이 거리에서 살게 될 사람들의 편의를 최대한 보장해주게 된다.[45]

통일거리를 소개한 아래의 『로동신문』 기사 또한 거리의 장점으로 중심 도로와 입체적 도로망을 꼽는다. 1980~90년대 고층 살림집 건설 전반에서 교통인프라가 구역의 핵심 구성요소로서 역할 했음을 알 수 있는 부분이다.

---

43 [광복거리 사진]편집부, "광복거리살림집들," 『조선건축』, 10호 (1990), pp. 88~89., [려명거리 사진]『통일뉴스』, 〈http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=120445〉 (검색일: 2022.11.2.)., [광복거리 초입 순환도로 사진]『로동신문』, 1989.5.3., 4면; 편집부, "청년호텔(1)," 『조선건축』, 13호 (1990), p. 10., [미래과학자거리 사진] 『로동신문』, 2015.11.15., 2면., [개선영화관 사진]『통일부 북한자료센터』, 〈https://unibook.unikorea.go.kr/data/movieSummary06〉 (검색일: 2022.11.2.), [미래영화관 사진]『연합뉴스』, 〈https://www.yna.co.kr/view/ACK20160318001100881〉 (검색일: 2022.11.2.)., [통일거리 건설과정 사진]『로동신문』, 1991.4.22., 3면; 『로동신문』, 1992.4.6., 4면., [미래과학자거리 건설과정 사진]『월간중앙』, 〈https://jmagazine.joins.com/monthly/view/321749〉 (검색일: 2022.11.2.); 『연합뉴스』, 〈https://www.yna.co.kr/view/AKR20151028204800014〉 (검색일: 2022.11.2.)., [통일거리 녹지 사진] 『조선건축』, 24호 (1993), p. 21., [창전거리아파트 사진]편집부, "창전거리 지하봉사망," 『조선건축』, 82호 (2013), p. 44. [려명거리 아파트 사진]『뉴스원』, 〈https://www.news1.kr/articles/?4453563〉 (검색일: 2022.11.2.).

44 "새집들이경사로 흥성이는 미래과학자거리를 찾아서," 『로동신문』, 2015.11.9., 5면.

45 "광복거리가 새로 일떠선다," 『로동신문』, 1986.4.1., 1면.

90년대의 첫 거리로서의 통일거리는 도로시설망도 새 맛이 나게 참신하게 형성되었다. 광복거리의 중심도로와 같은 120메터 폭에 수키로메터의 연장길이를 가진 중심도로… 다양한 형식으로 도로망을 련결해주는 로성립체다리.[46]

한편, 김정은 집권시기인 2015년 건설된 미래과학자거리에서는 '강변'이 입지결정의 주요 변수가 되는 경향이 나타난다(〈그림 4〉). 『로동신문』은 미래과학자거리에 대해, "풍치수려한 대동강기슭을 따라 웅장화려하게 일떠"섰다고 소개함으로써 거리가 바꾼 강변을 강조한다.[47] 미래과학자거리의 입주민들이 고층에서 야경을 내려다보는 〈그림 5〉은 강변의 입지가 마천루를 바라보는 측면에서 형성된 경관뿐만 아니라 그곳에 입주한 사람들이 내려다보게 될 전망 또한 건축물의 가치에 포함시키고 있음을 추측하게 한다.[48]

〈그림 6〉 창전거리와 미래과학자거리에 위치한 마천루 저층부 간판[49]

김정은 집권 전후의 영화관에서도 마천루의 구성 프로그램 변화를 볼 수 있다. 북한에서 영화관은 체제를 선전하며 도시의 발전상을 보여주는 상징물이다. 김수현은 해방 후 북한이 발행한 사진엽서들에 새로 건설된 거리의 건축물과 같은 북한이 홍보하고 싶은 모습이 담겨 있음을 제시하는데, 그 중에는 1955년 스탈린 거리에 건설된 대동문영화관도 포함된다.[50] 그밖에 인민문화궁전, 락원영화관, 선교

46 "당의 구상따라 웅장하게 솟아난 통일거리," 『로동신문』, 1992.2.1., 3면.
47 "세계와 겨루는 우리의 건축예술," 『로동신문』, 2015.12.14., 5면.
48 "붉밝은 창가에 어린 공민적자각," 『로동신문』, 2015.11.20., 5면.
49 편집부, "김정일애국주의의 빛나는 구현: 새로 일떠선 창전거리," 『조선건축』, 81호 (2012), p. 19; 황후남, "로동당시대의 선경거리로 훌륭히 일떠선 미래과학자거리," 『조선건축』, 94호 (2016), pp. 20~21.

영화관, 동대원영화관, 락랑영화관, 통일거리 영화관이 대동문영화관과 마찬가지로 독립된 건축물이다(〈그림 4〉).

반면, 김정은 집권기에 건설된 미래과학자거리 김책공업대학 교육자살림집 저층부에 위치한 률동영화관은 마천루 구성 프로그램으로서 건축물 내부로 흡수된 모습이다(〈그림 4〉). 이에 더해, 미래과학자거리와 2012년 건설된 창전거리의 다양해진 간판 디자인은 다수의 프로그램이 마천루 내부에 위치하는 동시에, 이를 외부로 드러내고자 하는 경향을 동시에 보여준다(〈그림 6〉).

3. 김정은 체제 전후 평양 마천루의 외관 변화

『로동신문』은 1990년대 건설된 통일거리를 "병풍식, 탑식, 묶음식으로 조화를 이루며 … 웅장화려함을 더욱 부각시켜주는 덩치 큰 살림집들"로 소개하는데,[51] 이는 당시 대단지 계획이 몇 가지의 건축물 유형을 기초로 통일성을 추구했음을 설명하는 부분이다. 다만 한 가지의 건축물 유형은 하나의 구역 단위 안에서만 배치됨으로써 통일성과 다양성을 모두 추구하고자 했다.[52] 유형화된 건축물의 형태는 그 평면도만으로도 전체를 파악할 수 있는데, 마치 평면도를 바닥에 놓고 Z축을 향해 늘린 것처럼 한 층에 해당하는 입면이 매 층 반복되는 것이 당시 건축물들 전반의 특징이다(〈그림 4〉).

위 시기와 대조적으로, 김정은 집권 시기에 건설된 건축물들은 입면의 화려함과 건축물의 각기 다름이 강조된다는 점에서 이전 시기와 구분된다. 이러한 특징은 2015년 미래과학자거리 건설에서부터 두드러지기 시작한다. 앞서 통일거리가 유형별 건축물이 동시적으로 건설되었던 것과 달리, 미래과학자거리에서는 김책공업대학교육자살림집이 2014년에 우선 완공되어 10월에 교육자들이 입주했다.[53] 하지만 미래과학자거리의 준공식은 1년 뒤인 2015년 11월이다.[54] 한 구역의 건설이 동시적으로 진행되기보다는 우선순위에 따라 독립적으로 이뤄지는 한편, 각각의 건축물 또한 서로 구분되는 외관을 갖춘 점이 김정은 집권 시기 건축물의 특징이다(〈그림 4〉).

---

50 김수현, 『제국의 억압과 저항의 사회사: 사진과 엽서로 본 근대 풍경』 (서울: 민속원, 2011), p. 180.

51 "당의 구상따라 웅장하게 솟아난 통일거리," 『로동신문』, 1992.2.1., 3면.

52 최웅술, "건축적다양성보장문제의 독창적인 해결," 『조선건축』, 57호 (2006), p. 35.

53 "우리 교육자들이 안겨사는 품," 『로동신문』, 2014.10.23., 3면.

54 "새집들이경사로 흥성이는 미래과학자거리를 찾아서," 『로동신문』, 2015.11.9., 5면.

4. 김정은 체제 전후 평양 마천루 주변 도시 녹지 변화

『공원속의 도시 평양』은 북한의 여러 문헌에서 널리 쓰이는 표현이라 할 수 있다.[55] 1985년 『조선예술』에 실린 선전화의 제목 〈우리가 사는 거리를 아름다운 공원속의 도시로!〉에서 이 문구의 쓰임이 오래됐음을 파악할 수 있다.[56] 평양을 공원 속에 포함하겠다는 의지를 1980년대 중반에 보인 것처럼, 녹지 조성은 당시 본격화된 대규모 구역 단위 건설 계획의 일환이었다. 『조선건축』은 광복거리에 대해, "매 구획에는 자연기복과 련결되어 풍치구를 이루는 공원과 휴식구들이 꾸려져있고 물놀이장, 분수, 수영장, 놀이터, 소공원들이 조직되여있다. 그리하여 매 구획이 마치 공원속에 들어 앉은듯한 감을 안겨준다"고 설명한다.[57] 하나의 구역 단위에서 녹지가 기존의 자연녹지와 연결고리를 이루는 것이 경관 측면의 완성도를 의미함을 알 수 있다(〈그림 4〉).

2012년 창전거리에서는 아래의 설명과 같이 지상에서 지하로 이어지도록 한 전이공간에 녹지가 조성된 것이 특징이다(〈그림 4〉).

> 지하도로우에 꾸려진 공지에서보면 더욱더 이채로운 세부들을 많이 느낄수 있다. 파아란 잔디밭속에서 설레이는 나무들, 갖가지 화단들이며 독특하게 설계된 의자들…지하도로우에 이런 공원이 번듯하게 건설된것도 좋다.…거리에서 식당에로, 식당에서 지하도로에로, 지하도로에서 지상공원에로, 지상공원에서 식당에로…유기적으로 결합시켜놓으니 얼마나 좋은가.[58]

창전거리가 지하 방향으로 녹지를 확장한다면, 아래 설명대로 려명거리는 초고층 건축물에서 활발한 옥상·지붕 녹화 사업을 보여준다(〈그림 4〉).

> 30층, 바로 여기에 그 특색있는 집이 자리잡고있었다.…드넓은 공간에 장기와 윷놀이등 각종 오락은 물론 학습을 할수있게 의자를 비롯한 여러 시설들이 곳곳에 갖추어져있는것이 꼬 야외공원에 나선 듯 한 기분이였다.…아빠트앞에도 공원, 아빠트안에도 이런 훌륭한 휴식터를 마련해 주었습니다. 구름우에 자리잡은 이 휴식터….[59]

---

[55] 한번조 엮음, 『공원속의 도시 평양』 (평양: 조선화보사, 2002).
[56] 편집부, "우리가 사는 거리를 아름다운 공원속의 도시로!," 『조선예술』, 7호 (1985), 표지2면.
[57] 권영태, "우리 식 거리의 또하나의 훌륭한 본보기: 광복거리의 건축형성상 몇가지 특징에 대하여," 『조선건축』, 13호 (1990), p. 6.
[58] "립체적으로 결합된 지상, 지하공간," 『로동신문』, 2012.6.28., 3면.

위 설명은 점차 줄어드는 녹지를 확보하는 방법으로 그 원인을 제공한 마천루의 수직성을 통해 극복하고자 하는 모습으로 해석된다. 계속되는 신도시 건설, 그리고 한 구역 안에서 점차 밀집되는 건축물은 녹지를 공중과 지하를 향하도록 만든다. 이 새로운 녹지의 특징은 그 공간이 공공에서 개인의 영역으로 이동한 것에 있다. 개인의 감상으로 전해질 수밖에 없는 Z축 녹지에서 공원 속 도시 평양의 급진적 변화를 읽어낼 수 있다.

V. 평해트니즘의 미래

김정은 체제의 마천루는 그 이전 체제와 마찬가지로 높은 층으로 이뤄진 생활양식을 통해 주민의 삶을 향상시키고자 하는 국가 차원의 건설사업 기조를 유지한다. 반맨해튼과 맨해튼 사이에서 살펴본 최근의 평양은 점차 계획 단위, 내부 프로그램, 건축물 외관, 도시 녹지 차원에서 맨해튼을 향하는 양상을 발견할 수 있다. 한 구역에 있는 건축물의 다양한 높이와 가까워진 건축물의 간격, '교통'에서 '전망'으로 옮겨간 거리의 핵심 인프라, 독립적인 건축물에서 점차 마천루로 흡수된 프로그램, 통일성과 조화를 추구하는 동시적 건축에서 우선순위에 따른 각기 다른 외관의 건축, 그리고 수평에서 점차 수직 방향으로 분배 방향을 달리하는 녹지, 이들은 평양이 '평해튼'이라 불리는 충분조건을 마련했다.

만약 평양이 마천루로 이뤄진 도시의 밀집과 고도화를 추구한다면, 앞서 충분조건에 따라 그 모델인 맨해튼의 발전 방향과 궤를 함께할 것이라 가정해볼 수 있다. 평양은 마천루를 통한 도시 이상향을 앞으로도 진행할 수 있을까? 이를 계속하기 위해 필요한 것은 무엇인가?

레인 노에(Rain Noe)는 뉴욕의 마천루가 오늘날의 모습을 갖추게 된 데에는 그곳에 거주하는 이들의 삶을 위해 건축물에 가해졌던 규제가 지배적으로 작용했음을 강조한다.[60] 1916년 뉴욕의 조닝 결의안(Zoning Resolution)은 당시 한정된 그리드 내에서 가능한 한 최대 크기의 건축물을 만들면서 발생한 그림자 문제를 제재하기 위한 것이었다. 건축물의 높이는 마주한 도로 폭이 결정하며, 더 높은

---

59 "류다른 휴식터," 『로동신문』, 2013.10.19., 4면.

60 Rain Noe, "Shape of New Luxury Condo Building is a Perfect Metaphor for Our Society," Core77, September 21, 2021, 〈https://www.core77.com/posts/110081/Shape-of-New-Luxury-Condo-Building-is-a-Perfect-Metaphor-for-Our-Society〉 (검색일: 2022.11.10.).

건축물을 짓기 위해서는 건축물의 상부를 그만큼 더 축소해야 하는 것이 그 내용이다. 맨해튼에서 볼 수 있는 마천루 꼭대기로 갈수록 좁아지는 형태는 이러한 규제에서 유래한다.

1961년에는 여러 방면의 오픈스페이스의 마련을 조건으로 더욱 거대한 매스의 건축이 가능하도록 용적률을 조정하는 새로운 건축규제안이 통과한다. 도시에서 볼 수 있는 건축물 사이사이, 개방된 저층부, 지하, 옥상 등을 활용한 녹지를 포함하는 건축물 형태는 이러한 규제와 무관하지 않다. 우리나라에도 건축법 내 도로사선제한, 일조권 관련 법규에서 유사한 내용을 찾을 수 있다. 어떤 도시든 마천루가 있다면 그 형태는 단계적 또는 급진적 발전상을 가지며, 이는 그 도시의 상황과 긴밀한 관계에 놓여 있다.

노에(2021)가 진단한 그다음 단계의 건축물은 뒤집힌 형태다.[61] 아래는 좁게, 상부는 그보다 커지기 위해서는 상당한 기술과 자본을 필요로 한다. 위치에너지 측정 이론에서 높은 부분의 부피가 클수록 에너지 값이 커지는 것 또한 이러한 이유 때문이며, 높은 곳에 매스를 올리는 것은 어려운 기술이기에 그만큼 과시의 권력으로 치환된다.[62]

앞서 살펴본 김정은 체제의 마천루는 높이, 형태의 다양성, 그리고 녹지의 분배 측면에서 그 전의 평양과 다르다. 이는 평양이 다른 마천루 도시의 상황과 크게 동떨어지지 않았음을 보여주는 부분이다. 여기서 한 발짝 더 나아가 평양의 마천루가 기술의 발전을 토대로 지금 이상의 권력을 보여줄 수 있는가를 묻는다면, 오늘날의 류경호텔이 이에 답할 수 있을 것이다. 류경호텔을 덮은 조명은 마천루를 통한 권력의 전시가 일어나고 있음을 증명한다. 김정일이 짓기 시작한 류경호텔은 아직도 북한에서 가장 높다. 상층부로 갈수록 정직하게 좁아지는, 여전히 공실인 피라미드에서는 그 이상의 기술과 발전상을 발견하기 어렵다. 대신 마천루의 개수만큼 밝힌 화려한 조명으로 이러한 어둠을 덮을 뿐이다.

평양의 마천루로 본 김정은 체제의 권력은 계승 받은 만큼의 힘에서 그 이상의 확산을 꾀하고 있지만, 그 방향과 속도에서 상당히 정체되어 있다. 김정은 시대의 빛나는 마천루 도시는 이러한 정체를 감추는 시각적 전략이다.

■ 제출: 4월 26일 ■ 심사: 5월 26일 ■ 채택: 5월 30일

---

61 위의 글.

62 유현준, 『어디서 살 것인가: 우리가 살고 싶은 곳의 기준을 바꾸다』, pp. 186~187.

참고문헌

1. 단행본

김수현. 『제국의 억압과 저항의 사회사: 사진과 엽서로 본 근대 풍경』. 서울: 민속원, 2011.

김정일. 『건축예술론』. 평양: 조선로동당출판사, 1992.

렘 콜하스 지음. 김원갑 옮김. 『광기와 밀집문화의 건축: 광기의 뉴욕』. 서울: 세진사, 2001.

렘 콜하스 지음. 김원갑 옮김. 『광기와 밀집문화의 건축: 밀집문화의 건축』. 서울: 세진사, 2001.

르 코르뷔지에 지음. 정성현 옮김. 『도시계획』. 서울: 동녘, 2007.

유현준. 『어디서 살 것인가: 우리가 살고 싶은 곳의 기준을 바꾸다』. 서울: 을유문화사, 2018.

전영선. 『북한아파트의 정치문화사: 평양건설과 김정은의 아파트 정치』. 서울: 경진출판, 2022.

필립 뭬제아, "건축적 호기심의 방: 평양 거닐기." 필립 뭬제아 엮음. 윤정원 옮김. 『이제는 평양건축』. 서울: 담디, 2012.

한번조 엮음. 『공원속의 도시 평양』. 평양: 조선화보사, 2002.

2. 논문

구동회. "마천루의 의미와 상징성에 관한 연구." 『한국지역지리학회지』. 제21권 4호, 2015.

장용순. "'광기의 뉴욕'에 나타난 초현실주의적 특성에 대한 연구: 편집증적 분석 방법을 중심으로." 『대한건축학회 논문집』. 제35권 2호, 2019.

Gjerløw, Haakon and Carl Henrik Knutsen, "Autocrats and Skyscrapers: Modern White Elephants in Dictatorships." *V-Dem Working Paper. 2017:44*, 2017.

Peet, Gerard. "The Origin of the Skyscraper." *CTBUH Journal.* no. 1, 2011.

3. 기타 자료

『뉴스원』.
『로동신문』.
『숭대시보』.
『연합뉴스』.
『월간중앙』.
『통일뉴스』.
『한국경제』.

통일부 북한자료센터 〈https://unibook.unikorea.go.kr/〉.
Skyscraper Page 〈https://skyscraperpage.com/〉.

정성철. "려명거리건축형성의 몇가지 특징." 『조선건축』. 104호, 2017.
권영태. "우리 식 거리의 또하나의 훌륭한 본보기: 광복거리의 건축형성상 몇가지 특징에 대하여." 『조선건축』. 13호, 1990.
최웅술. "건축적다양성보장문제의 독창적인 해결." 『조선건축』. 57호, 2006.
편집부. "광복거리살림집들." 『조선건축』. 10호, 1990.
_____. "김정일애국주의의 빛나는 구현: 새로 일떠선 창전거리." 『조선건축』. 81호, 2012.
_____. "우리가 사는 거리를 아름다운 공원속의 도시로!." 『조선예술』. 7호, 1985.
_____. "창전거리 지하봉사망." 『조선건축』. 82호, 2013.
_____. "청년호텔(1)." 『조선건축』. 13호, 1990.
황후남, "로동당시대의 선경거리로 훌륭히 일떠선 미래과학자거리." 『조선건축』, 94호 (2016), pp. 20~21.

Noe, Rain. "Shape of New Luxury Condo Building is a Perfect Metaphor for Our Society." *Core77*. September 21, 2021. 〈www.core77.com〉.

Abstract

Pyongyang, Pyonghattan, and Pyonghattanism during the Kim Jong-Un era in North Korea

Ahn, Jin-Hee and Sim, Jisoo

This study compares the power of Kim Jong-il and Kim Jong-un through the lens of skyscrapers as symbols of their regimes' power. While the number of skyscrapers in Pyongyang increased during Kim Jong-un's era, there was little change in the scale of power projection per building compared to his predecessor. This aspect indicates that Kim Jong-un inherited his power rather than acquiring it himself. Next, we compared the urban planning centered around skyscrapers during the two leaders' eras. As a result, Pyongyang under Kim Jong-un's leadership showed similarities to Manhattan, as evidenced by its nickname "Pyonghattan". Manhattan's skyscrapers evolved into a form where the unit area per unit increased as the building height increased, a difficult technological achievement that was replaced by the power of ostentation. However, Pyongyang's Ryugyong Hotel is still the tallest building, and it is difficult to find any further developmental progress beyond the pyramid of empty space that narrows. The power of the Kim Jong-un regime viewed through skyscrapers shows that it is striving to expand beyond the inherited power, but is considerably stagnant in terms of direction and speed. The skyscraper city of the Kim Jong-un regime is a visual strategy to hide this stagnation.

Key Words: Kim Jong-il, skyscraper, Rem Koolhaas, Le Corbusier, Radian City, Manhattan, Manhattanism

http://doi.org/10.33728/ups.2023.32.1.009

통일정책연구 제32권 1호 2023
pp. 223~257

김정은 시대 북한의 사회주의기업책임관리제 연구*: 경영관행의 제도화를 중심으로

황주희**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 제도변화와 사회주의 기업소 경영관리
Ⅲ. 관행의 제도화와 '사회주의기업책임관리제'
Ⅳ. 관행의 선택적 제도화 특징
Ⅴ. 결론

국문요약

본 연구는 시장경제적 요소를 도입한 북한의 '사회주의기업책임관리제' 등장 맥락을 신제도주의적 관점에서 관행의 제도화로 규명한다.

'사회주의기업책임관리제'는 북한 당국이 공식과 비공식의 이중구조를 관행의 포용과 배제를 통해 시장의 허용범위를 새롭게 규정한 규칙이다. 다음과 같은 관행은 포용되었다. 즉, 재무관리 측면에서, 기업소는 자산임대, 타인자산 활용, 계획 외 생산 등을 통해 경영자금을 자체조달하였다. 생산운영관리 측면에서, 기업소는 계획과 무관한 생산조직을 구성하고 품질검사를 통해 비공식 생산을 생산실적화하였다. 인적자원관리 측면에서, 지배인은 당비서 및 노동자의 고용과 해고를 통해 경영하기 쉬운 환경을 조작하고 자체적으로 인재를 양성하였다. 이 같은 관행은 『기업소법』(2015)의 계획권, 재정관리권, 가격제정권·판매권, 생산조직권, 제품개발권, 품질관리권, 관리기구·'로력조절권', 제품개발권, 품질관리권 안에서 포용되었다.

관행의 포용과 배제를 통한 제도화는 일련의 특징을 지닌다. '보통 기업화' 추구 원칙에서 9대 경영권 범위 내 비즈니스, 지배인 중심의 기업 지배구조, 재산권의 '경영상 관리권' 범위 안에서 관행 등을 제도로 포용한다. 연성예산제약 개선 원칙에서, 연성보조금, 연성과세, 연성 행정가격 책정 등을 개선하는 관행은 허용하였다. 재정수입 극대화 원칙에서, 거래비용 축소, 이익 극대화, 자산규모 파악이 가능한 관행은 제도화하였다. 반면, '생산수단의 국가 소유'를 침해하는 관행은 배제한다.

본 연구는 북한의 기업소 경영활동 원리를 이해하고 변화하는 북한을 조망하는 자료로써 의미가 있다.

주제어: 김정은, 북한, 경제, 기업, 경영, 사회주의기업책임관리제, 신제도주의

---

* 본 연구는 저자의 박사학위 논문 "김정은 시대 북한의 '사회주의기업책임관리제' 연구: 경영관행의 제도화를 중심으로"의 일부를 수정 및 보완한 것임을 밝힙니다.

** 고려대학교 공공정책연구소 북한통일연구센터 객원연구위원, btbt0509@gmail.com

Ⅰ. 서론

북한은 2014년 5월 '사회주의기업책임관리제'를 발표하고 2019년 헌법 개정을 통해 기존 '대안의 사업체계'를 삭제하고 '사회주의기업책임관리제'를 명시하였다. 이 '사회주의기업책임관리제'는 김정은 시대에 발표된 북한의 새로운 기업관리 방법으로 공장, 기업소, 협동단체들이 실질적인 경영권을 가지고 생산과 관리를 수행하는 내용을 골자로 한다.[1] 변화된 기업경영 방식에 따라 국내에서도 기업소에 관한 연구가 진행되었다. 첫째, 정책적 관점에서의 기업소 연구,[2] 둘째, 행태적 관점에서의 기업소 연구,[3] 셋째, 제도적 관점에서 기업소 연구[4] 넷째, 경영적 관점에서 기업소 연구이다.[5]

북한 기업소와 관련된 기존 연구는 제도적인 관점에서 추가적인 연구과제를 제시한다. 선행연구는 현상을 조망하는 경향이 있어서 '사회주의기업책임관리제'가 무엇인지 내용적인 측면에 집중한다. 반면, 김정은 시대 기업소 제도변화가 어떻게 북한에서 수용될 수 있었는지에 대한 분석이 미비하다. 이는 북한의 '사회주의기업책임관리제' 관련 문헌에 대한 접근성이 제한되어 있었기 때문일 것이다. 더불어 국내의 북한 연구는 북한 정부의 내생적인 시도, 조건을 조망하는 연구보다는 변화의 원인을 외생적 충격, 시장 실패, 위기, 불안정화에 따르는 새로운 시스템의 부상으로 설명한다.[6] 북한의 경제개혁 조치는 비교적 완만하고 점진적으로 이루어진 게 특징인데, 이러한 경우 제도변화의 원인으로서 내부적 요인이 중요하다.[7] 본 논문에서는 이 내부적 요인 중 하나로 시장의 관행에 주목한다. 다음으로

---

1 근로자 편, "(상식) 사회주의기업책임관리제," 『근로자』, 제7호 (2015), p. 49.

2 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구』 (세종: 산업연구원, 2018); 김영희, "김정은 집권이후 기업관리운영체계 변화 연구," 『KDB북한개발』, 봄호 (2018), pp. 79~128; 박기찬, "북한의 기업관리 정책에 나타난 개혁성 변동에 관한 연구," 북한대학원대학교 박사학위논문, 2020; 추석용, "북한의 사회주의기업책임관리제에 관한 연구," 동국대학교 박사학위논문, 2023.

3 임강택, 『북한 경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2013); 박영자 외, 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』 (서울: 통일연구원, 2016).

4 백명숙 · 김성배, "사회주의기업책임관리제 도입의 인과 메커니즘에 관한 연구," 『한국정책학회보』, 제30권 제4호 (2021), pp. 165~194.

5 이영훈, "사회주의기업책임관리제하의 북한 기업소의 경영활동 분석," 『현대북한연구』, 제25권 2호 (2022), pp. 130~181.

6 Marc Schneiberg, "Combining New Institutionalisms: Explaining Institutional Change in American Property Insurance," *Sociological Forum*, vol. 20, no. 1, March (2005), p. 94.

북한의 시장화, 비공식 경제와 관련한 논의는 '돈주' 중심으로 진행되어 왔기 때문에 기업소를 행위의 주체로, 기업소 운영에서의 관행을 정리할 필요가 있다. 이에 본 연구는 북한 기업소 경영을 위해서 진행되었던 모든 관행이 제도화된것인가? 기업소 운영에 있어서 어떠한 관행들이 제도화되었는가? 그 특징은 무엇인가? 이상의 질문을 바탕으로 포용과 배제를 통한 기업소 경영 관행의 제도화를 중심으로 제도의 형성과 변화를 기업소 경영관리 차원에서 규명하고자 한다.

내용분석 측면에서 경영적 시각을 활용한다. '사회주의기업책임관리제'의 골자는 경영권의 확대이며 이는 기업개혁의 성격을 가진다. 결국 중요한 것은 '어떻게 기업소를 경영하는가?'이다. 즉, 경영학적 시각으로 '사회주의기업책임관리제'의 내용을 분석할 필요가 있다. 경영학은 보편적으로 생산관리, 조직(인사)관리, 회계학, 재무관리, 마케팅, 정보시스템(MIS) 등 주요 기능을 중심으로 6가지로 분류된다. 본 연구에서는 북한 기업경영 실정을 고려하여 재무관리, 생산운영관리, 인사자원관리의 측면에서 기업경영 제도가 어떻게 변화하였는지 확인한다.

방법론적 측면에서 관행의 제도화 과정을 관행의 포용과 배제의 상호관계를 통해서 설명한다. 고전 사회주의는 전체의 평등을 체제의 구심점으로 두기 때문에 부의 편중을 배척한다. 따라서 사회주의 계획경제의 틀을 고수한 상태에서 기업소 경영관행의 제도화는 생산수단의 국가소유 대원칙에 따라 기본적으로 생산수단에 대한 사적 소유와 관련한 관행은 배제하고 기업소 경영의 효율성을 제고시키는 관행은 수용한다. 이 경우 기업소 경영에서 관행의 배제는 통일적이며 원칙적이지만 관행의 포용은 기업소 경영방식에 따라 다양하게 관찰된다. 따라서 본 연구에서는 관행의 포용을 중심으로 한 관행의 제도화에 초점을 맞춘다.

이 논문은 연구방법론으로 첫째, 신제도주의 이론을 활용하여 북한 기업소 제도변화를 분석한다. 둘째, 북한의 공식문헌을 활용한 문헌연구방법을 수행한다. 이를 위해서 『로동신문』, 『경제관리』, 『근로자』, 『북한법령집』 및 북한에서 출판한 1차 자료를 충분히 활용한다. 셋째, 인터뷰 연구방법을 활용한다. 북한 경제의 관행을 파악하기 위해서 선행연구의 북한이탈주민 인터뷰 면접조사를 인용하고 필요에 따라 북한이탈주민 인터뷰 면접조사를 수행한다. '사회주의기업책임관리

---

7 본 연구는 북한의 제도변화의 4가지 조건을 기본 가정으로 전제한다. 첫째, 김정은 체제는 제도를 변화시킬 수 있는 힘을 유지하고 있다. 둘째, 내부적 경영관행의 변화가 제도로부터 얻을 수 있는 장기적인 편익을 변화시켜 제도변화를 수반했다. 셋째, 김정은 체제는 기존과는 다른 대안적인 제도가 체제에 더욱 유리한 분배상태를 가져다줄 수 있다고 판단했다. 넷째, 제도를 변화시키는데 수반되는 문제들을 김정은 체제가 통제할 수 있다고 인식했다.

제'가 발표된 2014년 이후의 실정과 관련해서는 기업소 지배인 또는 기업소 관련 고위관료 출신 북한이탈주민의 수가 적어서 증언에 대한 대표성과 신뢰성에 한계가 있어 보인다. 그럼에도 불구하고 북한이탈주민 면접조사는 북한의 기업소 경영관리 현실을 반영하는 중요한 자료로서 그 가치가 있다고 할 것이다.

이하 제2장은 이론적 논의로 구성된다. 북한의 기업소 경영관리 제도변화를 설명하기 위한 이론적 틀로서 신제도주의 개념을 적용한다. 이때 신제도주의는 역사적 제도주의, 합리적 선택 제도주의, 신제도주의 경제학 등을 절충적으로 반영한다. 또한 관행의 제도화를 설명하기 위한 개념으로 경영학의 재무관리, 생산운영관리, 인적자원관리를 중심으로 사회주의 기업관리의 원형을 검토한다. 사회주의 기업소 제도변화를 관행의 배제와 포용으로 유형화한다. 이상의 이론적 고찰을 바탕으로 본 논문의 분석틀을 제시한다. 제3장에서는 계획경제 붕괴로 1990년대 이후 생겨난 기업소 경영관리 활동별 비공식 관행을 '사회주의기업책임관리제'에서 확대된 기업소의 경영권을 중심으로 고찰하고 비공식적 관행의 제도화를 규명한다. 제4장은 북한의 기업소 경영관리 관행이 제도화되는 원칙을 유형화한다. 결론에서는 연구내용을 정리하고 연구성과와 한계점 도출 및 향후 연구과제를 제안한다.

Ⅱ. 제도변화와 사회주의 기업소 경영관리

본 장에서는 이론적 고찰을 위해서 신제도주의와 제도변화, 사회주의 기업소 경영관리 제도, 관행의 포용과 배제를 설명한다.

1. 신제도주의와 제도변화

본 연구에서는 합리적 선택 제도주의를 중심으로 신제도주의 경제학을 절충적으로 수용하여 제도를 이해하고자 한다. 본 연구는 김정은 시대 기업소 경영관리 제도변화를 분석하는 데 있어서 기본적인 단위를 '국가'로 상정하고 북한이 체제유지를 추구하는 합리적인 '행위자'라고 가정한다. 따라서 본 연구에서는 김정은 시대 기업소 경영관리 제도변화 현상을 북한의 선호, 의도, 선택이 결집(aggregation)한 것으로 해석한다.

여기서 합리성 개념은 목적 달성과 연계된 '수단'적 개념으로 이해한다. 이는 합리적 선택이론의 '도구적 합리성'으로, 본 연구에서는 북한이라는 독재국가가 체제유지를 위해 효율적인 방법을 강구한다고 가정한다. 노스(North)는 제도가 사회적으로 항상 효율적일 수 없으며 제도는 새로운 규칙을 창안하는 제도 주창자의 이익에 부합하도록 만들어진다고 보았다.[8]

본 연구에서 북한의 경영관리 제도변화를 합리적 선택 제도주의와 유사한 과정으로 접근한다. 첫째, 북한은 제도변화를 통해 경제제도의 딜레마를 해결했다. 공식적인 활동을 통해서는 기업소 의무를 수행할 수 없는 상황에서 기업소가 시장을 활용한 비공식적 활동을 통해 효용의 극대화를 추구하며 시장행위를 영위하는 데 반해 북한의 기업소 경영관리 제도는 이러한 현실과 괴리가 존재했다. 어떤 형태로든 사회주의 경제관리 제도의 변화가 필요했고, 북한은 이러한 딜레마를 해결하기 위해 김정은 시대 기업소 제도를 변경하였다.

둘째, 북한은 '사회주의기업책임관리제'라는 제도변화를 통해 '게임의 규칙'을 부분적으로 변경했다.[9] 김정은 시대 북한의 이러한 사회적 딜레마를 해결하기 위해서 새로운 게임의 규칙을 만들었는데 이것이 '사회주의기업책임관리제'이다. 이 제도는 시장과 기업 간의 상호작용 패턴에 질서를 확립했다. 따라서 본 연구에서는 '사회주의기업책임관리제'와 관련한 법, 규정 등 공식적 차원의 제도에 초점을 맞추고 그 안에서 관행을 확인한다.

결국 본 연구에서 제도란 당국의 의사결정에 영향을 미치는 공식적·비공식적 제약요인으로 정의한다. 본 연구에서 제도는 북한 시장과 기업소의 비공식적 협력적 관행을 합법적으로 가능하게 하는 한편, 이를 강제하는 법을 포함하는 일종의 규칙을 의미한다.

셋째, 북한은 제도변화를 통해 좀 더 합리적인 제도를 구축하였다. 즉, 기업소 관행의 제도화를 통해 현실과 제도의 괴리를 일정 부분 해소하고 제도의 합리성을 제고하였다. 본 논문에서 '기업소 관행의 제도화'란 오랜 기간 비공식적 제도로 행해오던 관행이 국가기구에 의해 공식적 규칙으로 포용되는 과정으로 정의하고자 한다. '비공식적 제도'라 함은 북한 주민들이 공식적 규칙이 부재한 상황에서

---

8 더글러스 C. 노스 지음, 이병기 옮김, 『제도·제도변화·경제적 성과』(서울: 한국경제연구원, 1996), p. 33.

9 노스(North)는 제도(institution)를 사회에 적용되는 게임의 법칙(the rules of game)으로 정의한다. 위의 책, p. 13.

자발적인 합의를 통해 생겨난 암묵적인 규범을 의미한다.

넷째, '사회주의기업책임관리제'는 북한 당국의 의식적인 설계의 결과였다. 현재 북한에는 성질이 다른 2개의 제도가 공존하고 있다. 하나는 북한 주민들이 시장을 활용하기 위해서 스스로 만든 비공식적 제도이다. 또 다른 하나는 당국의 공식적인 제도이다. 공식적으로 계획경제의 틀은 변함이 없었으나 실질적으로 경제를 운영하는 것은 시장경제적 성격이 강한 비공식적 제도가 되었다. 합법적으로는 기업소 운영이 불가능한 상황에서 기업소는 지표달성을 위해서 불법행위에 가담하게 된다. 합법적으로 운영하면 궁핍해지고, 비법적으로 경영하면 윤택해지는 아이러니가 발생한다. 이 같은 딜레마를 해결하고자 북한은 제도를 의식적으로 설계하였다. 이러한 성격의 정책이 2002년 7.1경제개선 관리조치, 그리고 2014년에 발표된 '사회주의기업책임관리제'이다. 이 정책들은 엄밀하게 말해서 전통 사회주의에서는 구현될 수 없는 성격의 것들이다. 따라서 당국은 비공식 제도와 공식적 제도를 적절하게 수용하여 새로운 제도를 설계해야 했다. 동시에 북한 기업소의 비공식적 경영관행 그 자체는 근 30여 년 동안 사회적 상호작용을 통해 자발적인 합의(voluntary agreement)를 통해 만들어진 것으로 전체 편익을 증진하는 방향으로 진행되어 왔다고 볼 수 있다. 따라서 관행을 일부 수용한 북한의 기업소 경영관리 제도는 일부분 북한의 전체적인 편익을 증진하기 위한 목적으로 의식적으로 선택되어 만들어진 것이라고 설명할 수 있다.

마지막으로 북한 당국은 제도변화를 통해 경제의 불안정성과 불확실성을 줄이고 균형상태에 도달하고자 하였다. 북한은 기업소 경영제도를 만듦으로써 균형에 도달하려고 시도했다. 제도는 변화에 관련된 거래비용이 제도변화로부터 얻게 되는 편익보다 클 경우 제도가 지속되는 속성을 견지한다. 쉬프슬(Shepsle)은 이를 '균형제도(equilbrium institution)'로 정의했다. 버거(Berger)와 럭크만(Luckmann)은 '제도화'란 행위의 의미가 공유됨으로써 사회적인 질서가 만들어져 가는 과정으로 정의한다.[10]

본 연구는 제도변화를 "기존의 제도가 변화하는 상황에서 새로운 제도가 형성되는 과정"[11]으로 정의하고 제도변화를 '대체'라는 개념보다는 '변형'이라는 개념으로 해석한다. 즉, '사회주의기업책임관리제'는 기존 기업소 경영관리 제도의 변형으로 인식한다.

---

[10] 하연섭, 『제도분석』 (서울: 다산출판사, 2016), pp. 90; pp. 118~119.
[11] 위의 책, p. 279.

노스(North)에 의하면, 제도변화는 점진적인 과정을 보이는 것이 일반적인데 그 이유는 비공식 제도는 급격하게 변화할 수 없기 때문이다. 비공식적 규칙은 반복된 인간의 상호작용을 조정하기 위해서 생성된다. 즉, 관행이나 행동양식과 같은 비공식적 제약 요인들 때문에 제도변화가 점진적일 수밖에 없다. 노스(North)는 경제 주체가 불확실성을 줄이기 위해서 이미 만들어진 제도나 관행에 의존하여 선택과 행위를 하는 경우가 크다고 지적한다. 본 연구에서도 이러한 노스(North)의 주장을 수용한다.[12]

나이트(Knight)는 제도변화의 조건으로 4가지를 제시한다. 첫째, 전략적 행위자들이 제도를 변화시킬 힘을 가지고 있다고 판단해야 한다. 둘째, 외부적 환경의 변화가 제도로부터 얻을 수 있는 장기적인 편익을 변화시켜야 한다. 셋째, 현재와는 다른 대안적인 제도가 자신에게 더욱 유리한 분배상태를 가져다줄 수 있다고 판단해야 한다. 넷째, 제도를 변화시키는 데 수반되는 집합적 행위의 문제를 자신들 스스로 해결할 수 있어야 한다.[13] 이를 본 연구에 적용하여 제도변화의 조건을 설명하면 첫째, 김정은 체제는 제도를 변화시킬 힘을 유지하고 있다. 둘째, 내부적 경영관행의 변화가 제도로부터 얻을 수 있는 장기적인 편익을 변화시켜 제도변화를 수반했다. 셋째, 김정은 체제는 기존과는 다른 대안적인 제도가 체제에 더욱 유리한 분배상태를 가져다줄 수 있다고 판단했다. 넷째, 제도를 변화시키는 데 수반되는 문제들을 김정은 체제가 통제할 수 있다고 인식했다. 본 연구에서는 이러한 제도변화의 4가지 조건을 기본 가정으로 전제하고 북한 제도변화의 동인을 내부적 요인, 관행으로 접근하였다.

본 연구에서는 제도주창자가 국가이기 때문에 제도형성과 변화를 이해하기 위해서는 국가의 편익을 고려해야 한다고 주장한다. 정치적 제도화란 정치와 관련된 조직과 절차들이 가치와 안전성을 확보해 나가는 과정이다. 정치적 제도가 사회적 동원(social mobilization)이나 경제개발에 상응하지 못할 때 정치적 제도에 지연(lag)이 발생하고 정치적 불안정이 만연되며 정치적 퇴화로 이어질 가능성이 높기 때문이다.[14] 본 연구에서도 제도화를 경제현실의 불일치로 인한 정치적 불안전성을 극복하고 안전성을 확보하는 과정으로 인식한다. 여기에서는 국가의 편익을

---

12 더글러스 C. 노스, 『제도·제도변화·경제적 성과』, pp. 70~79; 하연섭, 『제도분석』, p. 210.
13 하연섭, 『제도분석』, p. 149.
14 Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, London: Yale University Press, 1968), pp. 4~7.

'체제안정'으로 보고 북한이 제도를 변화시킴으로써 '체제안정'에 수반되는 비용이 적다고 판단될 때, 사회적 충격을 완화하는 방향에서 점진적으로 제도를 변화시킨다고 본다. 즉, '사회주의기업책임관리제'는 북한이 의식적으로 체제안정을 극대화하기 위한 수단으로서 도입되었다고 볼 수 있다.

일반적으로 정책결정은 규칙과 법을 만들고 변화시키는 과정인 경우가 많은데, 이렇게 되면 정책결정 과정이 제도형성과 제도변화의 과정이라고도 볼 수 있다. 정책변화를 통해 비공식적 제도가 바뀔 뿐만 아니라 이렇게 변화된 관행이 당연한 것으로 여겨질 경우에는 정책이 제도변화로 바로 연결된다.[15] 본 연구에서는 김정은 시대의 '사회주의기업책임관리제'는 북한의 기업소 경영관리 운영방식을 근본적으로 변화시키는 정책이기 때문에 제도변화로 바로 연결된다고 가정한다. 따라서 본 연구에서는 북한 주민들 사이의 '시장의 관행'을 비공식적 제도로 정의하고 '사회주의책임관리제'를 '공식적 제도'로 정리한다. 본 논문에서는 협동단체를 제외하고 기업소의 경영관리 제도를 살펴보며 공장, 기업소, 기업체를 '기업소'로 통칭한다.

2. 사회주의 기업소 경영관리 제도변화와 관행의 포용과 배제

경영학에서 재무관리란 넓은 의미로 자금의 흐름을 관리하는 것이다. 좁은 의미로 재무관리는 회사 자금의 조달·운영·계획·통제 등을 포함하여 자금운용 계획을 수립하는 것을 말한다. 본 연구에서의 재무관리란 좁은 의미의 재무관리를 의미한다. 재무관리의 목표는 기업가치의 극대화, 자기자본가치의 극대화, 경영자 이익의 극대화에 있다.[16]

생산운영관리란 생산량, 생산시설 배치, 생산일정 등을 통제하고 최신의 생산기법을 도입하여 효율적으로 생산하는 것을 의미한다. 즉, 생산운영관리란 원자재가 투입되고 생산물이 나오기까지의 전 과정을 관리하는 것으로 공정관리, 재고관리, 품질관리로 구분된다. 구체적으로 생산량의 예측, 생산공정의 관리, 생산시설의 배치와 사용, 적정 재고량의 유지 등이다.[17]

경영학에서 인적자원관리란 인사관리로 기업경영 활동을 위해 '사람'을 중점적

---

15 하연섭, 『제도분석』, pp. 278~279.
16 박정식 외, 『현대재무관리』, 제8판 (서울: 다산출판사, 2015), pp. 4~5.
17 임창희, 『경영학원론』 (경기: 라온, 2021), pp. 199~203.

으로 관리하는 것을 말한다. 인적자원관리는 직무를 평가하고 설계하는 직무관리, 필요한 인력을 모집하고 선발하는 확보관리, 인력에 대한 교육·훈련, 승진·경력 등을 관리하는 개발관리, 인사고과를 다루는 평가관리, 임금과 복리후생에 관한 보상관리, 근무 배치·전환, 근로시간 및 안전과 같은 근무환경 등을 포함하는 유지관리, 이직과 고용조정을 포함하는 방출관리 등의 활동이 포함된다. 기업이 인사관리를 하는 목적은 기업의 경제성, 수익성, 효율성 등을 포함하는 생산성의 향상과 종업원이 갖는 욕구와 기대 등 근무 만족도 향상을 위해서다.[18]

사회주의기업책임관리제는 이러한 일반 경영학의 시각으로서 조망이 가능하다. 본 연구에서재무관리, 생산운영관리, 인적자원관리의 측면에서 기업경영 관행을 확인한다.

한편, 일부 제도 연구자는 국가의 흥망성쇠에 있어서 포용적 정치·경제 제도의 중요성을 강조한다. 대표적으로 에쓰모글루(Acemoglu)와 로빈슨(Robinson)은 제도가 한 국가의 빈부 문제에 중요한 영향을 미친다는 사실을 다양한 사례를 들어 논증하였다. 이 연구에서 '포용적(inclusive) 경제제도'는 사유재산권 보호, 법의 공정한 적용, 계약과 교환의 자유, 경제행위의 자유를 보장하는 게임의 규칙이 공정하고 개방적인 경제제도를 말한다. 이것의 반대 개념은 '배타적' 또는 독점적 경제제도로 소수 계층이 기회를 독점하고 경제참여에서의 적절한 보장이 시스템적으로 결여된 기회가 부재한 제도를 의미한다. 이러한 경제제도를 고집하는 이면에는 포용적 제도가 가져오는 창조적 파괴, 독점권 상실, 이권 상실 등 소득과 권력의 재분배를 경계하는 면이 존재한다.[19] 이러한 배타적 경제제도가 포용적 경제제도로 변환을 시도할 때, 어느 정도로 포용할 것인가에 대한 갈등에 직면하게 된다. 이 같은 갈등은 사회주의국가의 기업개혁을 통해 기업경영의 방식을 수정할 때 잘 나타난다.

사회주의를 표방한 국가들은 1980년을 기점으로 변화에 직면한다. 소련 및 동구 사회주의 국가들은 체제전환을 진행했고 중국과 베트남은 사회주의를 고수한 채 개혁개방을 추진했다. 이는 사회주의 경제체제 자체가 가지는 경제구조적 문제를 대변한다. 이 경향은 기업경영에도 동일하게 관찰된다. 사회주의 국가들의 공

---

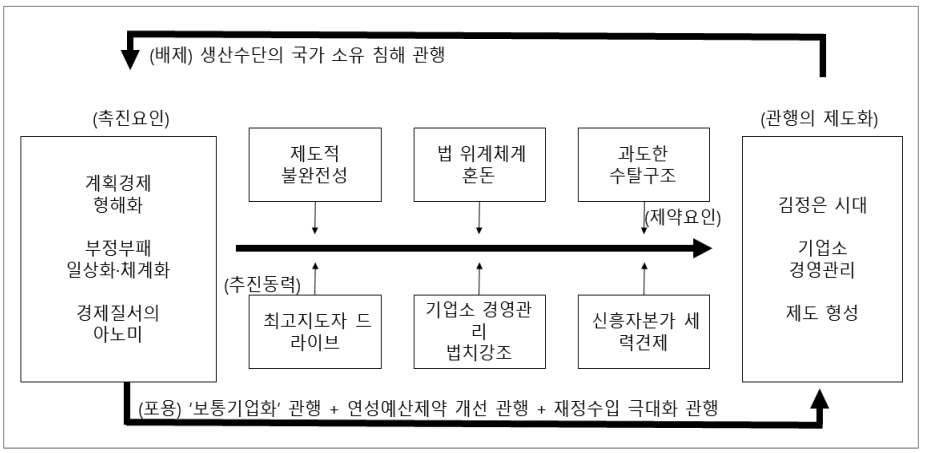
18 최중락, 『경영학』 (서울: 상경사, 2021), pp. 236~278.

19 대런 애쓰모글루 지음, 최완규 옮김, 『국가는 왜 실패하는가』 (서울: 시공사, 2012), 재인용: 임반석, "제도 관점에서 본 북한과 베트남의 경제성과 비교," 『한국동북아논총』, 제83호 (2017), p. 125.

통점은 체제전환 여부에 상관없이 기업개혁을 진행한 것이다. 대부분의 사회주의 국가들은 체제전환 이전에 자유경영제나 임대경영제와 같은 기업개혁을 추진했다. 이는 사회주의적 소유와 경영의 분리로, 사회주의 계획경제체제의 기업경영 방식으로는 생산성을 보장할 수 없다는 위기 인식에서 기인한다.[20] 사회주의 국영기업들은 사회주의 체제하에서 시간이 경과함에 따라 생산성 향상을 위해 비공식적으로 자본주의적 운영방식을 경영에 도입하기 시작하였고 이것이 제도화되는 패턴을 보여 왔다.

사회주의 국가의 기업경영방식 수정은 기업소 경영관리 제도변화의 중요성에 합의하고 기업소 운영에 있어서 관행의 배제와 포용의 상호작용을 통해 제도화하는 과정으로 볼 수 있다. 이때 관행의 포용이란, '비공식적으로 기업소가 행해오던 관습적 경영관리 규칙이 국가의 정책에 의해 공식적으로 보장되는 것'을 의미한다. 관행의 배제란, '비공식적으로 기업소가 행해오던 관습적 경영관리 규칙을 국가가 정책적으로 보장하지 않고 불법적 행위로 규정하는 것'을 뜻한다. 따라서 배제와 포용의 대상은 '비공식적으로 기업이 행해오던 경영관행'이 되며 배제와 포용의 수단은 국가기구에 의한 정책적·법적 장치가 된다. 관행의 배제와 포용의 상호작용을 통한 해결은 국가의 계획경제에 따른 비효율성과 비전문성이라는 국가실패를 일정 부분 해소하고 동시에 관행의 제도화에 따른 기업소 경영관리 재구성을 통해 관행의 무질서와 시장의 비대화를 어느 정도 제한할 방법이 된다.

〈그림 1〉 김정은 시대 기업소 관행의 제도화 전개모형



[20] 조규진, 『사회주의기업의 분석』 (서울: 두남, 2010), pp. 199~210.

Ⅲ. 관행의 제도화와 '사회주의기업책임관리제'

본 장에서는 기업소가 1990년대 이후 비공식적 시장경제활동을 영위하는 동안 수행했던 비공식적인 관행들을 기업소 경영관리 활동을 중심으로 ①재무관리, ②생산운영관리, ③인적자원관리로 구분한 후 북한이탈주민 인터뷰를 통해 관행을 확인하였다. 이후 '사회주의기업책임관리제'의 경영권과 관련된 정책, 규칙, 규율을 통해 관행의 제도화 내용을 파악한다.

1. 재무관리 관행의 포용

가. 1990년대 이후 기업소 재무관리 관행

기업소의 재무관리 관행이란, 기업소가 자본을 어떻게 조달했느냐의 문제다. 기업소는 부족한 자본을 마련하기 위해서 기업소 자산을 대여하거나 타인자산을 활용하였다. 기업소 자산을 활용한 대표적인 자금조달 관행은 임대업이다. 돈주와 같은 자산가에게 기업소 건물의 일부를 대여해주고 그 수수료를 받는 형식이다. 보통 돈주들은 건물을 임대해서 사업을 하는데, 이때 기업소에서 송배전소와 전력수급 부서에 뇌물을 주고 돈주들이 전기를 사용할 수 있도록 편의를 봐주며, 때에 따라서 기업소의 노동자를 고용할 수 있도록 조치해 준다. 이때 계약서는 따로 작성하지 않고 한 달에 한 번씩 정해진 금액을 외화로 수금하는 형식으로 운영한다고 한다.[21] 이런 관행은 국영상점에서도 발견된다.[22] 한편, 기업소 차량과 같은 등록자산을 임대하여 자금을 마련하는 것도 일반적인 현상이다. 등록자산 임대는 지배인과 돈주 간 직접거래로 진행되기 때문에 중간에 뇌물을 줘야 하는 대상이 없다. 이 방식은 가장 간편하게 기업소에 현금을 조달할 수 있기 때문에 지배인에게 가장 선호되는 방식이다.[23]

타인자산을 활용한 대표적인 예는 돈주를 통해서 자재조달이나 기업 운영에 필요한 급전을 마련하는 것이다. 이 과정에서 일부는 계약서(확인증, 각서 형태)를 작성해서 교환하기도 한다. 돈주가 이자를 받고 돈을 빌려주기도 하고 이자 없이

---

[21] 평양 기업소 종사자 A씨 인터뷰 (2022.10.12.)
[22] 양문수, "북한 국영기업의 관리·운영 실태와 평가," 『캠코리뷰』, 제1권 제3호 (2014), p. 67.
[23] 평양 기업소 종사자 A씨 인터뷰 (2022.10.12.)

투자만 하는 경우도 있는데, 북한에서는 대부와 투자의 경계가 모호한 특징이 있다.[24] 투자는 보통 건설업에서 자주 보이는 관행이다. 국가가 건설이 필요한 자금과 자재를 공급하지 않는 조건에서 기업소는 그 부분을 돈주로부터 조달하고 그 대가로 매매용 아파트 일정량을 제공한다. 2000년대에는 돈주가 기관·기업소의 명의를 빌려서 아파트를 건설하고 돈주들이 기업소에 아파트의 일정량을 제공하는 형식으로 변화하였다.[25]

한편, 8.3 인민소비품 정책은 북한 기업소 경영에 새로운 관행을 만들어 냈는데, 그중 하나가 '8.3 입금(8.3 노동자)'이다. 이는 매월 기업소에 일정액을 지불하고 출근하지 않아도 되는 것을 말한다. 이러한 관행은 기업소 경영자금을 창출하는 또 다른 통로가 되었다. 돈주는 일반 근로자보다 더 많은 돈을 지불하기 때문에 지배인은 돈주가 많을수록 편하게 경영자금을 확보할 수 있다.[26]

기업소의 가격제정권과 판매권은 기업소의 생산물 판매를 통한 자본조달과 연결된다. 관행적으로 기업소에서 계획외 생산품을 판매할 때는 주로 시장가격을 적용하여 지배인이 결정하거나 소비자와 가격흥정을 통해 결정하는 것으로 파악되었다.[27] 1994년도 이후에는 실제 행표거래가 의미가 없어지고 암시장 가격을 기준으로 현찰이나 현물로 가격이 결정되었다. 기업소는 계획화된 공급선외에 계획화되지 않은 기업, 비공식 부분까지 생산된 제품을 처분하였다. 원칙적으로는 기업 간 거래에서 화폐 사용이 금지되었으나 기업소가 제품을 '판매'하거나 '구매'할 때, 기업소는 가격을 매개로 하여 기업소와 기업소, 기업소와 개인 등 자발적인 거래 형식을 활용하였다.[28] 즉, 기업소에서 가격을 제정하고 판매하는 형태가 이미 통용되던 경영관행이었다.

2002년 7.1조치로 기업이 계획 외 제품을 생산할 수 있도록 자율성을 부과했다. 공식적으로 계획 외 제품생산이 가능해졌지만, 이것이 관행으로 분류되는 이유는 기업소가 계획 외 생산을 비공식적으로 처리하고 기업소의 비자금으로 활용

---

24 김기헌, "북한 화폐경제 변화 연구," 『김정은 시대 북한의 변화』 (서울: 선인, 2019), p. 56; 이석기 외, 『2000년대 북한의 산업과 기업』 (서울: 산업연구원, 2010), p. 207; 양문수, "북한 국영기업의 관리·운영 실태와 평가," p. 69.

25 홍민 외, 『북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석』 (서울: 통일연구원, 2018), p. 240.

26 청진 기업소 종사자 B씨 인터뷰 (2022.10.7.)

27 이석기 외, 『2000년대 북한의 산업과 기업』, p. 208; 청진 기업소 종사자 B씨 인터뷰 (2022.10.10.); 위의 인터뷰.

28 이석기, "북한의 1990년대 경제위기와 기업지배구조의 변화," 『비교경제연구』, 제11권 제1호 (2004), pp. 153~154, p. 158.

하기 때문이다. 기업소에서 직접 판매하는 형식은 8.3 인민소비품을 가장하여 추가로 생산된 생산품을 합법적으로 처분하는 방법이 있고, 기업소에서 암암리에 주문계약을 직접 받아서 판매하는 방식이 있다. 간접 판매는 기업소 간 거래를 통해서 이루어지거나 생산만을 하고 유통은 돈주를 통해 진행하는 방식이 존재한다.[29]

나. 김정은 시대 기업소 재무관리 관행의 포용

기업관리 측면에서 북한이 가장 중요하게 평가하는 것이 바로 계획권이다.[30] 계획권은 계획을 수립할 수 있는 권한이다. 기업의 계획지표 설정권한은 계획화 4대 요소(노동력, 설비, 자재, 자금)를 어떻게 분배할 것인가에 대한 것이다. 기업은 계획과제로 해야 할 일을 계획하며 이는 숫자로 계획지표에 반영된다. 이때 계획지표는 법적 성격을 가진다.[31] 계획권은 '주문계약'을 허용하는데, 주문과 계약을 통한 계획작성은 수요와 공급에 기초한다. 북한은 이 같은 주문계약을 합리적인 방법이라고 평가한다.[32] 기존의 관행을 합리적으로 평가한 것과 같다. 기업들이 계약을 통해 유통할 수 있는 물자에는 기업소 지표로 생산한 원료, 연료, 자재, 설비, 부분품, 교류 몫, 기업체가 여유로 가지고 있는 물자 등이 포함된다. 반면 국가계획으로 공급된 중앙지표 물자나 고정재산으로 등록된 국가적 통제품들은 주문과 계약이 불가하다.[33] 주문과 계약 형태가 활성화되면서 최근에는 기업소가 단위의 이익 추구를 위해 중앙지표 기업체들의 계약 단위를 우선시하지 않는 현상도 생기기 시작한 것으로 나타났다.[34]

재정관리권은 국가 납부 몫을 제한 기업소의 자체 충당금을 기업소가 생산경영 활동과 종업원 생활 보장에 이용할 수 있는 권한이다.[35] 재정관리권을 행사하기

---

29 평양 기업소 종사자 A씨 인터뷰 (2022.10.12.)

30 전학선, "계획화사업을 개선하는것은 우리 식 경제관리방법확립의 중요 요구," 『경제관리』, 제4호 (2016), p. 14.

31 계춘봉, "사회주의기업책임관리제에서 경영권의 본질적 내용," 『경제관리』, 제3호 (2016), p. 39; 한영주, "기업체들에 부여된 실제적인 계획권의 본질적 내용," 『경제관리』, 제1호 (2017), p. 16; 리영옥, "사회주의기업책임관리제의 특징," 『경제관리』, 제4호 (2019), p. 27; 김명금, "확대된 계획권의 중요내용," 『경제관리』, 제1호 (2018), p. 15.

32 김선화, "새 기술개발과 도입을 위한 련관단위들의 계획작성방법," 『경제관리』, 제3호 (2016), p. 43.

33 김진향, "계획화에 의한 주문과 계약체결방법," 『경제관리』, 제2호 (2016), p. 21.

34 장명식, "기업체들에서 주문과 계약단위및 형태를 바로 설정하자면," 『경제관리』, 제1호 (2017), p. 43.

위해 기업소는 첫째, 현물지표별 계획의 초과 수행, 새로운 제품 및 서비스 개발 등을 통해서 수입을 확대하여 재정을 확보해야 한다. 이때 기업소는 국가의 법, 규정, 기준, 승인 절차에 따라 재정관리를 진행하고 경영수입에서 경영지출을 보상하고 남는 소득을 국가의 법, 규정에 따라 국가납부 몫과 기업소몫으로 분배해야 한다. 둘째, 기업소는 판매 수입 발생 시, 국가납부금을 납부하고 소득의 분배에서 국가 이익을 먼저 보장해야 한다. 마지막으로 기업소는 실리 보장 원칙을 견지하여 경영 손실을 제거하고 수익성을 지향해야 한다.[36] 한편, 기업소는 '사회주의기업책임관리제'하 자체 결정으로 '노동보수원천'을 정하고 노동에 대한 보수를 지불한다.[37] 이는 기존의 관행을 수용하는 동시에 '로동보수지불목표'를 세우고 '인민경제별 1인당 월 최저로동보수목표'를 제시하여 최저임금을 규정한 것으로 해석된다. 석탄공업부문 18만 5,000원, 금속공업부문 16만 1,000원, 화학공업부문 15만 5,000원, 전력공업부문 14만 8,000원 등이다.[38]

북한은 '사회주의기업책임관리제'를 실시하는 중요한 문제 중 하나로 기업들이 가격제정권을 가지고 국가가 정한 가격제정 원칙에 따라 기업소 실정에 맞게 생산된 생산물의 가격과 판매가격을 정하고 판매하는 것이라고 강조한다.[39] 기업소에서 계획 외 생산을 할 경우 그 가격은 보통 기업소 지배인이 시장시세를 참고하여 결정하였다. '사회주의기업책임관리제'에서는 이러한 가격을 책정하는 관행에 더하여 그 기준을 제시한다. 기업소에서 자체로 정하는 가격은 기업소지표, 국가지표, 지방지표 등이 적용되어야 하며 해당 제품의 특성과 유통조건이 적용되어야 한다. 특히 제품의 규격, 품위, 등급 및 제품의 포장조건에 따라 가격을 차별적으로 정해야 한다. 가격에 의한 경제계산은 기업소 판매와 수입 등 기업소의 수지관계를 포함하여 기업소 사업의 질을 종합적으로 파악할 수 있게 한다.[40] 더불어 국가공급계획에 따른 자재와 제품은 국가가격을 적용하고 자체로 구입한 자재와 제품은 수요자와 합의하고 국가가격기관에 등록한 가격을 적용한다. 이때 등록가격은 수매가격을 포함한다. 생산자가 상품을 수요자 기업소에 배송했을 경우 합의가격

---

35 계춘봉, "사회주의기업책임관리제에서 경영권의 본질적 내용," p. 39.
36 백영선, "재정관리권을 행사하는데서 나서는 기본요구," 『경제관리』, 제3호 (2016), pp. 23~24.
37 리영옥, "사회주의기업책임관리제의 특징," p. 27.
38 이석기 외, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구』, p. 78.
39 계춘봉, "사회주의기업책임관리제에서 경영권의 본질적 내용," p. 39.
40 한세일, "기업체들에 부여된 가격제정권의 경제적내용," 『경제관리』, 제3호 (2017), pp. 28~29.

에 수송비를 합산하여 소매가격을 정하는데, 이때 소매가격은 판매지역의 지역시장 가격보다 낮아야 한다. 상업기업소가 상품을 넘겨받아 판매하는 경우 합의가격에 규정된 비율의 상업부가금을 붙인다.[41]

판매권은 기업소가 경영활동을 독립적으로 이행하는 데 있어서 주요한 권리로 자체적으로 판매하려는 제품의 품목을 선정할 수 있게 한다. 기업소는 생산정상화 몫으로 생산해야 하는 제품, 기업소가 자체적으로 생산한 제품, 계획초과분, 종업원용소비품, 수입상품 등을 자체로 선정하고 판매할 수 있다. 실질적으로 기업소가 계획 외 생산을 위해서 관행적으로 진행하던 판매방식이다. 기업소에서 제품을 판매할 때는 주문계약에 따라 유통하거나, 상업기관 및 주민을 대상으로 직접 판매가 가능하며 주문송달 판매, 월부판매, 이동판매, 상품전시회를 통한 판매 등 여러 가지 방법을 선택할 수 있다. 최근 북한은 전자결제카드에 의한 판매를 적극 권장하고 있으며 기업소에서도 전자결제 카드에 의한 판매 방법을 도입하고 있는 추세이다.[42]

2. 생산운영관리 관행의 포용

가. 1990년대 이후 기업소 생산운영관리 관행

생산조직과 관련하여, 기업소에서 관행적으로 계획 외 생산을 하기 위해서는 이를 위한 조직구성이 요구되었다. 따라서 지배인은 계획 외 생산을 위한 조직을 별도로 구성하고 이 조직의 운영 방법을 결정하는 역할을 했다. 또는 지배인이 생산자금과 생산 자재를 마련하기 위해서 기업소 내부 조직을 변경하기도 하였다.[43]

제품개발관리 관련하여, 8.3 인민소비품이 허가되고 기업소 평가 기준이 생산량에서 생산액으로 바뀌면서 기업소에서는 공장 명칭, 계획지표와는 무관하게 자체적으로 제품을 선택하여 생산하는 관행이 굳어졌다. 이것을 관행으로 칭하는 이유는 계획지표는 주되는 생산이고 8.3은 부가되는 생산이었는데, 이것이 역전하는 상황이 빈번했기 때문이다.[44]

품질관리와 관련하여, 북한 기업소에서 생산되는 제품은 품질감독기관의 품질

---

41 김영철, “기업소들에서 합의가격은 어떻게 제정하는가,” 『경제관리』, 제3호 (2016), p. 26.
42 김철수, “기업체들에 부여된 판매권의 본질적 내용,” 『경제관리』, 제3호 (2019), p. 45.
43 청진 기업소 종사자 B씨 인터뷰 (2022.10.7.)
44 위의 인터뷰.

검정통지서를 통해 제품생산을 허가받아야 한다.[45] 품질감독사업에는 공정감독, 제품검사, 품질검정, 공증시험사업 등이 해당한다.[46] 품질검사를 받지 않거나 규격에 미달한 제품은 생산실적으로 평가하지 않는다.[47] 즉, 생산실적 평가에서 품질검사는 필수적이다. 이에 기업소는 품질검사를 조작하여 비공식적 생산을 생산실적으로 둔갑하여 직매점과 같은 국영기업에 판매하는 관행이 존재하였다.[48]

나. 김정은 시대 기업소 생산운영관리 관행의 포용

생산조직권은 기업소가 노동력, 설비, 원료, 자재 등을 이용하여 제품을 생산하는 권한이다. 기업소의 생산조직은 기업소의 생산 목적을 달성하기 위한 것으로[49] 기업이 자체적으로 생산조직형태와 방법을 선택하여 생산을 확대할 수 있다.[50]

제품개발권은 새 제품을 개발하는 권한이다.[51] 북한은 관행적으로 계획 외 생산을 자체적으로 지정했는데, 이러한 관행이 제품개발권으로 포용 되었다. 북한에서 새 제품 개발은 현존 제품의 색깔, 형태 등 개선, 제품의 기술적 특성 지표 개선, 재설계를 통한 제품의 질 특성 지표개선 등을 포함한다. 결국 기업소의 새 제품 개발은 본질에 있어서 품질개발이라고 할 수 있다. 북한은 기업소의 새 제품 개발 활성화를 위해 전문 과학 연구기관, 대학과의 사업적 연관체계 구축을 강조한다.[52]

품질관리권은 새 제품의 규격을 자체로 정할 수 있는 권한이다.[53] 북한에서 품질관리는 개발설계, 생산단계, 판매단계로 나뉜다. 개발설계에서는 소비자의 요구를 고려하여 품질수준을 결정하고 생산단계에서는 최소비용으로 최량품질을 보장하며 판매단계에서는 소비자에게 제품을 홍보하고 결함을 개선하여 제품의 질을 제고한다.[54] 한편, 북한 당국은 기업소의 품질을 통제하기 위해서 국제 품질 경

---

45 「제품생산허가법」(2006), 제3장 제17조(제품생산허가신청문건의 작성), 제18조(제품생산허가신청문건에 대한 확인)
46 「품질감독법」(2015), 제1장 제2조(품질감독사업의 정의), 제28조(품질확인서의 발급)
47 「내화물관리법」(2012), 제27조(내화물에 대한 품질검사)
48 평양 기업소 종사자 A씨 인터뷰 (2022.10.23.)
49 지영희, “새 기술, 새 제품의 개발은 지식경제시대 공장, 기업소생산조직에서 나서는 중요한 문제,” 『경제연구』, 제4호 (2018), p. 28.
50 계춘봉, “사회주의기업책임관리제에서 경영권의 본질적 내용,” p. 39.
51 위의 글.
52 지영희, “새 기술, 새 제품의 개발은 지식경제시대 공장, 기업소생산조직에서 나서는 중요한 문제,” pp. 28~29.
53 계춘봉, “사회주의기업책임관리제에서 경영권의 본질적 내용,” p. 39.

영 시스템 표준인 ISO 9000 계열 규격에 따르는 국가규격을 제정하고 기업소 제품의 품질보증 활동을 진행하고 있다. 북한은 품질에 따라 인센티브와 페널티를 부과하면서 기업소의 품질관리권을 통제할 것을 추진하고 있다. 기업소들이 질 좋은 제품을 생산했을 때는 상금을 부여하고 질이 낮은 제품을 생산한 것에 대해 벌금을 부과하는 등의 규정과 상금과 벌금의 규모 등을 고려하여 규범을 제정할 것을 권고하고 있다.[55]

3. 인적자원관리 관행의 포용

가. 1990년대 이후 인적자원관리 관행

'사회주의기업책임관리제' 이전에는 원칙적으로 기업 운영에 필요한 인력 규모를 당국에서 규정하고, 인력을 배치했다.[56] 그러나 실질적으로 북한 기업 운영에 있어서 필요한 경우 상급기관에 로비를 통해서 배치된 인력을 교체하는 등 사실상 해고를 하는 것으로 파악되었다. 북한의 기업소는 정치사업을 하는 당비서와 행정일꾼인 지배인이 존재한다. 기업소 내 당원이 30명 미만이면 무급 당비서가 배치되어 세포비서 겸 행정일꾼을 겸한다. 따라서 행정적으로 지배인 산하에 소속되어 무급 당비서는 지배인보다 권한이 약하다. 이에 기업소 지배인은 상부 기관에 뇌물을 주고 기업소 내 당원을 30명 이하로 조절하였다. 지배인이 무급 당비서를 교체하고자 할 때는 기업소의 직제를 조절해서 당비서를 사실상 해고한다.[57]

기업소에서 노동자는 배치되기 때문에 기업소가 직접 고용하는 것은 불가하다. 그러나 관행적으로 희망하는 노동자를 배치받기 위해서 상급 기관에 로비하고 결과적으로 원하는 노동자를 고용하게 된다. 다른 기업소의 기술자를 데리고 오려면 직제를 변경해서 일반 노동자로 위장하여 데려온다.[58]

인재 관리와 관련, 이전 시기에는 '노동정량 제정소'에서 각 기업소의 특성에 맞게 기술 서비스(영접공, 선반공, 수리공 등), 업무서비스(창고, 자재인수원 등), 후방서비스(후방경리일꾼 등) 등 비생산 직제의 인원을 결정하여 기업소에 통지했다. 실질적으로 기업소 운영에 있어서 비생산직이 더 필요할 수 있는데, 정해진

---

54 박금주, "품질관리란 무엇인가," 『경제관리』, 제1호 (2018), p. 13.
55 강설모, "제품의 질에 따라 상벌을 옳게 적용하자면," 『경제관리』, 제1호 (2018), p. 43.
56 박영자 외, 『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』, p. 22.
57 평양 기업소 종사자 A씨 인터뷰 (2022.10.12)
58 위의 인터뷰.

인원 이상을 배치하면 규정 위반이다. 그래서 기업소는 자체적으로 인원을 더 배치하여 쓰고 '노동정량 제정소'에서 검열이 들어오면 허위로 보고한다. 기술 인력이 필요한 경우 기업소 자체적으로 사람을 뽑아서 기술을 교육한다. 이같이 기업소가 인재 양성에 투자하는 것도 원칙적으로 불법으로 관행으로 존재하였다.[59]

나. 김정은 시대 기업소 인적자원관리 관행의 포용

관리기구와 노력조절권은 기업의 생산규모, 기업의 현대화, 정보화 수준에 맞게 관리기구와 노동자를 늘리거나 줄일 수 있는 권한이다. 북한은 경제규모가 확대되면 새로운 부서들이 형성되면서 생산구조의 변화를 동반하는데, 복잡해지는 생산조직의 변화가 생산기술 공정에 부정적 영향을 주기 때문에 기업관리 기구조직과 그 구성원에게 책임과 권한을 정확하게 분담하는 것이 기업소 경영의 무질서를 방지하는 최선책으로 설명하고 있다.[60] 그러나 현실적으로 기업소에 계획 외 생산을 허용하면서 기업소별로 다양하고 복잡하게 파생되는 기업관리 기구조직, 노동자 구성변화를 북한 당국이 개별적으로 계획, 관리하는 것이 불가능하다. 이에 따라 북한 당국이 관리기구와 노력조절권을 기업소에 이양하면서 기업소의 책임과 관리의 의무를 더욱 강조한 것으로 풀이된다.

기업소에서 관리기구 조절권을 이용하기 위해서 권고되는 사항은 첫째, 관리기구에 영향을 주는 요인 파악 둘째, 관리기구의 부서, 직제 합리적 설정 셋째, 직능을 명확히 설정 넷째, 경영활동 결과에 대한 책임과 권한을 합리적으로 분담하는 것이다. 경영활동 결과에 대한 책임을 부서와 직제가 지게 된다.[61] 최근에는 근로자들의 담당책임제를 시행하여 기계설비, 토지, 시설물 등에 대한 재산관리를 진행하고 있는 것으로 나타났다.[62]

노력조절권은 기업의 생산규모, 기업의 현대화, 정보화 수준에 맞게 노동자를 늘리거나 줄일 수 있는 권한이다. 북한은 국가적인 표준노동정량 기준으로 기업소

---

59 위의 인터뷰.

60 최철주, "기업체들에서 기구체계를 정비하는 것은 경제사업의 효율을 높이고 경영활동을 원활하게 해나가기 위한 필수적요구," 『경제관리』, 제3호 (2019), p. 39. pp. 9~10.

61 리병국, "기업체들의 관리기구조절권을 옳게 리용하는데서 나서는 문제," 『경제관리』, 제1호 (2017), pp. 16~17; 한성기, 『사회주의경제관리기구체계와 그 개선완성에 관한 리론 연구』 (평양: 김일성종합대학출판사, 2016), pp. 106~107.

62 김송근, "국가의 경제조직자적기능을 강화하고 우리 식 경제관리방법을 전면적으로 확립하는 것은 경제강국건설의 중요방도," 『근로자』, 제1호 (2019), p. 39.

의 노동력 규모를 규정하는데, 여기에 기업소는 자체의 실정에 맞게 노동정량을 제정할 수 있다. 따라서 기업소는 자체적으로 노동자를 입·퇴직시키거나 기술기능 급수를 정할 수 있다.[63]

인재관리권은 인재 육성을 통해 생산과 경영활동에 참가할 수 있게 하는 권한이다.[64] '사회주의기업책임관리제'하에서 인재관리권 행사는 인재 양성을 통해 기업소의 과학기술 개발역량을 확대하는 데 그 목적이 있다. 이에 따라 과학기술 보급실 운영사업을 진행하여 자료를 보급하고 경영전략을 도입하는 데 주안점을 두고 있다. 또한 단위 기술공 등을 선발하여 대학 위탁교육을 지원하고 과학자, 기술자의 경우는 박사원 교육을 지원하도록 하고 있다.[65]

종합하면, 김정은 시대 '사회주의기업책임관리제'는 북한이 시장 확대가 위협이 아니라는 것을 학습한 결과로 관행의 포용과 배제를 통해 시장의 허용범위를 새롭게 규정한 규칙이라고 볼 수 있다. 〈표 1〉은 '사회주의기업책임관리제'의 관행의 제도화 내용을 정리한 것이다.

〈표 1〉 '사회주의기업책임관리제'의 관행의 제도화

	관행	제도화
재무관리	자체자본조달 ① 자기자산 활용 - 건물·차량 임대 ② 타인자산 활용 - 돈주를 통한 대부 - 8.3 입금 ③ 계획 외 생산 - 계약 단위 외 판매 - 주문계약 판매 - 돈주 통한 위탁판매	계획권 (제31조) - 자체의 실정에 맞게 현실적인 계획 수립 - 수요기관, 기업소, 단체와 주문계약 체결 - 자체로 계획 및 실행
		재정관리권(제38조) - 경영자금 주동적으로 마련·리용·확대재생산 - 부족한 경영활동자금은 은행 대부, 주민유휴화폐 자금 동원이용
		가격제정권·판매권(제39조) - 가격제정원칙·방법, 구매자의 수요·합의조건 고려, 자체로 생산물 가격제정·판매 - 반송제품(낮은 품질)은 기업소가 책임

63 계춘봉, "사회주의기업책임관리제에서 경영권의 본질적 내용," p. 39.
64 위의 글.
65 고영남, "기업체들에서 인재관리권을 행사하는데서 나서는 중요한 문제," 『경제관리』, 제3호 (2019), p. 38.

	관행	제도화
생산운영관리	① 계획 외 생산 조직 구성 - 기업내부 조직변경 ② 계획생산 < 계획 외 생산 - 공장 명칭, 계획지표와 무관한 생산 확대 ③ 품질검사를 통한 생산실적 둔갑	생산조직권(제32조) - 생산조직을 합리적으로 구성 - 생산공정관리 조직 - 수요·공급 원칙에 따라 생산조직 도입 - 원료, 자재 등을 보장 받고도 생산계획 미달 시 기업소가 책임
		제품개발권(제34조) - 규격화, 표준화 준수 - 새로운 기술 및 제품개발 추진
		품질관리권(제35조) - 수요자의 요구, 과학기술발전추세, 제품의 질제고 등 품질제고전략 수립 및 집행 - 품질관리체계인증·개별적 제품에 대한 품질인증 사업 진행, 국가규격 준수
인적자원관리	지배인 우위 환경 조성 ① 기업소 내 당원 30명 미만으로 조절 ② 실질적 당 비서, 노동자 고용 및 해고 ③ 비생산직제 임의적 조절 - 계획 외 생산을 위한 인재양성	관리기구·로력조절권(제33조) - 로력자원을 합리적·효과적으로 리용 - 기술경제적지표 갱신, 종업원 기술기능 수준 제고 - 기준에 기초, 자체실정에 맞게 관리 부서들을 통합·정리 - 일꾼들의 직능, 책임, 한계 지정 - 기업소 간 고용관계 발생 시 등록 질서 준수
		인재관리권(제36조) - 인재의 교육 지원 - 공장대학, 공장고등기술전문학교, 통신 및 야간교육망 등 교육체계 수립 - 기술자·전문가·기능공 등 체계적 양성

출처: 북한 『기업소법』(2015) 참고하여 저자 작성

Ⅳ. 관행의 선택적 제도화 특징

기업소 경영을 위해서 진행되었던 모든 관행이 제도화된 것은 아니다. 기업소 운영에 있어서 어떠한 관행들이 제도화 되었는가? 그 특징은 무엇인가? 본 장에서는 이상의 질문을 중심으로 북한의 기업소 경영관리 관행이 포용과 배제의 과정을 통해 제도화되는 데 있어서 경영적 측면에서 그 특징을 분석한다.

1. '보통 기업화'[66] 추구

'보통 기업화' 원칙을 설명하기 위해서는 기업경영이라는 기초적인 질문으로 돌아갈 필요가 있다. 경영이란 무엇인가? 일반적으로 경영(management)은 효율을 목표로 투입과 산출의 과정을 관리하는 것으로 조직에 투입된 자원을 잘 활용하여 양질의 산출물이 나오도록 계획하고 필요한 조직을 구성하여 활동을 진행하면서 결과를 검토하고 통제하는 것이라고 할 수 있다. 기업활동이라고 불리는 비즈니스(business)는 제품과 서비스를 생산하고 판매하여 이윤을 창출하는 활동으로 이윤은 비즈니스의 근본 동기이다. 여기서 비즈니스를 주도하는 사람이 경영자(manager)다.[67]

보통 기업화 추구 원칙은 첫째, 9대 경영권 범위 안의 비즈니스 관행은 포용한다. 김정은 시대 기업소 경영의 정의는 실질적으로 일반 비즈니스의 개념과 일맥상통한다. '사회주의기업책임관리제'의 주된 특징은 기업소의 경영권을 확대한 것이다. 이는 기업소 이윤 극대화에 용이한 제도적 환경을 조성한다. 북한의 기업소는 무엇을 '경영'하는 가? 페욜(Fayol)은 필수적인 경영활동을 구매와 판매를 포함한 상업활동, 자금조달과 운용과 같은 재무활동, 재산 및 종업원을 보호하는 안전(보호)활동, 재무제표, 원가계산 회계활동, 제조와 가공과 같은 기술활동, 이들 각각에 대한 계획, 조직, 지휘, 조정 통제 등 운영관리활동으로 분류한다.[68] 북한의 기업소 경영관리의 확대된 경영권은 일반 비즈니스의 필수적인 경영활동에 부합한다. 북한의 기업소는 자체적으로 기업을 경영하여 이윤을 창출하고 세금(국가납부 몫)을 납부하고 종업원의 월급을 보장한다. 이것이 김정은 시대 북한이 지향하는 기업소의 활동으로 '보통 기업화'라고 표현할 수 있다. 이러한 경영방식은 향후 기업소의 빈익빈 부익부 현상을 초래할 수 있다.

둘째, 재산권의 '경영상 관리권' 범위 안에서 관행을 포용한다. '사회주의기업책임관리제'는 생산수단에 대한 사회주의적 소유에 기초한 실제적인 경영권을 가진다고 설명한다.[69] 즉, 기업소는 국가소유재산에 대한 '경영상 관리권'을 가진다. 이 '경영상 관리권'은 코르나이(Kornai)의 분류에 따라,[70] 기업소에 순소득에 대

---

66 본 연구에서 '보통 기업화'란 북한이 사회주의 기업경영 방식을 법 개정 혹은 해석의 변경을 통해 자본주의 기업경영 방식을 도입하여 기업을 경영하려고 하는 여타의 시도를 의미한다.

67 임창희, 『경영학원론』, pp. 20~21.

68 위의 책, p. 26.

69 김철, "사회주의기업책임관리제를 바로 실시하는데서 나서는 중요한 문제," 『근로자』, 제8호 (2018), p. 38.

한 권리와 기업 통제권에 해당하는 재산권 일부를 이양한 것으로 해석된다. 결국 재산권의 허용범위에 따라 기업소의 독립성이 제한된다.

『형법』(2015) 제2절의 경제관리 질서를 침해한 범죄 제114조는 "개인이 기업 및 영업활동을 하여 대량의 리득을 얻은 경우에는 1년 이하의 로동단련형에 처한다. 앞항의 행위가 정상이 무거운 경우에는 2년 이하의 로동교화형에 처한다"고 규정되어 있다. 이 조항은 2015년 개정되면서 법명이 '비법적인 영업죄'에서 '개인의 기업 및 영업죄'로 변경되었다.[71] 이는 개인의 기업활동, 영업활동이 사회적으로 증가했다는 것을 간접적으로 증명한다. 사유재산이 허락되지 않은 북한에서 민간기업의 사업 규모는 한계가 존재하지만, 선행연구를 통해 북한 주민의 기업 및 영업활동은 북한의 일반적인 관행인 것이 확인됐다.[72] 이렇게 개인의 기업 및 영업활동은 관행임에도 불구하고 제도화될 수 없다. 북한이 실질적 사유화를 제도적으로 인정하는 것은 북한 체제 정체성과 결부된 문제이다. 북한에서 사회적으로 실질적 사유화가 존재하더라도 제도적으로 사회주의적 소유의 기본 틀에 훼손되는 사유화는 인정될 수 없다. 이외에도 관행에서 국가의 소유권에 대한 재산권에서 관리권의 범주를 넘어서거나 국가재산을 침해한 관행은 제도에 편입되지 못하며 "사회주의 경제 질서"를 침해한 범죄로 분류된다.

셋째, 지배인 중심 기업 지배구조 관행을 포용한다. 일반적으로 국민경제(national economy)는 가계(household), 기업(firm), 정부(government)의 세 경제 주체로 구성되어 있다. 이와 달리 정부의 통제가 중요한 통제경제(command economy)에서는 당국이 계획으로써 인위적으로 시장을 통제하기 때문에 경제 주체에서 정부의 역할이 주가 된다.[73] 그러나 '사회주의기업책임관리제'는 당국의 역할을 축소하고 기업소의 자율성을 확대한 조치로 경제 주체로서 기업의 역할을 확대한 조치로 해석된다.

---

70 코르나이(Kornai)는 국유기업의 명목적 소유자는 국가로 공식 이데올로기에 따라 '전 인민'(the whole of the people), 혹은 '전 사회'(the whole of society)의 소유로 분류했다. 그리고 국가소유 국유기업의 재산권을 ①국유기업 순소득에 대한 권리 ②국유기업 양도·이전의 권리 ③국유기업 통제권(관리, 의사결정, 감독 등 재산의 활용)으로 구분한다. Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (New Jersey: Princeton University Press, 1992), pp. 62~74.

71 박정원, "'2016년 북한 법전(증보판)'의 내용과 특징 분석," 『북한법연구』, 제17호 (2017), p. 439.

72 윤인주, "북한의 사유화 현상 및 동학에 관한 연구: 시장을 매개로 한 사적 부문의 확장을 중심으로," 고려대학교 박사학위논문, 2013, p. 171.

73 이준구·이창용, 『경제학원론(제6판)』 (고양: 문우사, 2020), pp. 16~24.

일반적으로 경영자는 조직목표 달성을 위해 계획, 조직, 지휘, 통제 등의 경영활동에서 의사결정을 내리고 구성원의 활동을 조정하는 권한과 책임을 진다.[74] 북한의 기업소 경영과 관련된 의사결정은 행정경제사업을 담당하는 지배인의 역할로 '계획의 일원화·세부화'가 형식화된 이후 지배인이 실질적인 기업소의 경영자라고 볼 수 있다. '사회주의기업책임관리제'에 명시된 기업소 경영권은 결국 지배인의 권한을 강화한다. 이는 기존의 관행에서 지배인의 역할을 인정한 조치이다. 이에 따라 당국은 기업에 대한 외부 감독기관의 감독과 통제가 효과적으로 이루어지지 않는 내부자 통제 경향[75]을 개선하기 위해 통합경영정보체계 '대안2.0'[76] 등을 도입하여 기업소 관리의 과학화 정보화를 강조하고 경제사업에서 '수자(디지털) 중시기풍'을 조성하고 있다. '수자중시'는 "모든 경제사업을 구체적인 계산에 기초하여 진행하는 것"이며 '수자중시기풍'은 "모든 경제사업을 과학적인 타산에 기초하여 실리적으로 하는 것이 일군들의 사업풍조로 되게 하는 것"을 의미한다. 북한은 경제실태를 객관적인 숫자로 파악하고 이에 따른 경제의 합리적 지도리, 환경관리, 과학기술보급, 경영예측, 경영결심채택지원, 경영전략작성, 종합적 관리기능 부, 관리의 중요성을 강조한다.[77]

2. 재정수입 극대화

첫째, 거래비용을 낮추는 관행을 포용한다. 거래비용은 교환되는 것의 측정 가능한 비용(measurement costs)과 정보를 획득하기 위한 시간, 뇌물, 집행에 의한 손실 등 측정이 불가능한 비용으로 구성된다.[78] 이 거래 비용이 증가하면 사회적 이익이 축소되며 거래비용이 감소하면 교환과 분업이 활성화되어 사회적 이익이 증가한다. 거래를 촉진하고 경제적 성과를 제고하기 위해서는 거래비용을 감소하는 것이 중요해진다. 특히 국가에 의해 강제되는 제도는 불확실성을 줄이고 질서를 유지하게 하여 교환과 협력을 가능하게 한다.[79] 제도는 측정 비용과 집행비용

---

[74] 임창희, 『경영학원론』, p. 28.
[75] 이석기, "북한의 1990년대 경제위기와 기업지배구조의 변화," p. 154.
[76] 김일성종합대학 경제학부에서 개발한 국가표준 통합경영정보체계로 프로그램으로 생산계획, 기술관리, 생산관리, 노력관리, 품질관리, 고정재산관리, 유동재산관리, 전력관리, 판매관리, 원가관리, 재정회계관리, 인재관리, 지식관리, 운수관분들로 구성돼 있다고 한다. 통일의메아리에 따르면, 대안 2.0은 전국 150여 개 공장, 기업소에 공급되었다. 강진규, "북한 150여 개 기업, 통합경영정보체계 '대안2.0' 도입," 『NK경제』, 2020.1.27.
[77] 지경설, "경제사업에서 수자중시기풍수립의 본질," 『경제연구』, 제3호 (2020), pp. 15~16.
[78] 더글러스 C. 노스, 『제도·제도변화·경제적 성과』, p. 115.

을 반영하는데 이 비용이 커질수록 교환 당사자는 공식적인 제도 보다는 비공식적인 제약을 의존하여 교환을 진행하며 극단적인 경우 공식적인 교환은 전혀 일어나지 않는다.[80]

사회주의기업책임관리제 이전 시기 기업소 경영관리 제도는 측정비용과 집행비용이 점차 증가하여 교환행위의 중심이 제도 밖에서 관행적으로 진행되었다. 이 같은 현상은 점차 극단적으로 진행되어 북한에서 공식적인 교환이 미미한 수준으로 진행되기 시작했다. 기업소는 국정가격보다는 시장가격으로 교환하기를 선호하며 기관·기업소에 판매하기보다는 개인에게 판매하기를 선호한다. 시간이 지날수록 거래비용은 더욱더 확대되면서 관행이 만연화되기 시작하였다. 이는 결과적으로 대안의 사업체계로 대표되는 북한의 기업소 경영관리 방법과 현실과의 괴리를 확대한다. 이에 따라 갈등은 증폭되고 북한이 계획경제를 유지하고 감독하고 집행하는 비용을 더욱 증가된다. 공식경제가 사장되면 될수록 거래비용은 정비례한다. 따라서 '사회주의기업책임관리제'로의 제도변화는 오히려 거래비용을 감소시키면서 공식경제를 활성화한다. 제도와 현실의 괴리도 감소시킨다. 즉, '사회주의기업책임관리제'라는 새로운 규칙은 제도 주창자인 북한 당국의 이익에 부합하게 되면서 거래비용을 줄이는 관행은 제도로 포용한다.

둘째, 기업소의 이익 극대화 관행을 포용한다. 인센티브는 경제적 성과의 기본적 결정요인이다. 인센티브가 조정기제가 되면 자연스럽게 경제적 성과에 집중하게 된다.[81] 이윤 극대화 원칙이 사회주의 공식제도로 포용되면서 '사회주의기업책임관리제'는 지배인에게 기업소의 경제성과 확대의 동인으로 작동한다. 기업소의 재정이 확대는 곧 북한 당국의 재정 확대로 연결되기 때문에, '사회주의기업책임관리제'는 기업소의 이익을 극대화하는 관행은 제도로 포용한다. '사회주의기업책임관리제'는 관행으로서 개인 자본가에게 허용하였던 임대경영[82]과 관련된 경영형태는 배제한다. 대신 '사회주의기업책임관리제'는 경제주체로서 기업소의 활동 범위를 확대한다. 예를 들어 계획 외 생산에 제한이 없어졌기 때문에, 기업소가 개인 자본가에게 임대를 주지 않고 기업소 자체적으로 사업을 추진할 수 있게

---

79 김광수, "노스의 경제사 이론체계와 인지적 제도주의," 『국제경제연구』, 제13권 2호 (2007), p. 185.

80 더글러스 C. 노스, 『제도·제도변화·경제적 성과』, p. 114.

81 위의 책, p. 277.

82 자본이 없는 기업소가 돈주에게 기업소 경영을 대신하게 하고 수익금을 받는 관행 또는 기업소 건물의 일부를 돈주에게 임대해주고 수익을 창출하는 관행을 말한다.

되었다. 지배인은 기업소 자산을 활용해서 할 수 있는 사업이 많아지고 이를 통해 벌어들이는 수입을 돈주와 공유하지 않고 온전히 기업소가 취할 수 있는 이점이 있다. 즉, 돈주와 같은 개인 자본가와 지배인이 공생관계에서 경쟁관계로 재편된다. 이로써 개인 자본가의 성장 속도를 줄인다. 이는 결과적으로 북한 당국의 재산권을 보호한다.

셋째, 자산규모 파악이 가능한 관행은 포용한다. 북한 '사회주의기업책임관리제'의 주문계약에 대한 인정과 '주민유휴화폐' 동원 이용, 생산물의 가격제정권과 판매권 등 경영권을 확대한 조치는 상당 부분 비법의 합법화 성격을 가지는데, 음성적인 거래를 양성화시키는 것을 의미한다. 기존에는 생산물 판매가 기업소에 정해진 '수요자기관, 기업소, 단체'에만 허용되었지만, 사회주의기업책임관리제 하에서 기업소는 '수요자기관, 기업소, 단체'를 대상으로 자유롭게 판매할 수 있다. 다만 이러한 거래를 모두 은행을 통해서 진행하도록 규정했기 때문에 기업소는 이중장부 작성 항목이 줄어들고 북한 당국은 이전 시기보다 자금 흐름을 더욱 정확하게 파악할 수 있게 된다. 북한이 재정수입을 확대하고 관리 할 수 있는 시장화를 위해서는 자금의 흐름을 확인할 수 있어야 한다. 관행의 제도화 역시 이 같은 목적 지향성을 갖는다.

자금공급에서 '주민유휴화폐'를 인정한 것은 기업소가 시장을 통한 자금차입을 인정한 것으로 이 정책이 활성화될 경우 공식 경제 내 현금의 양을 증가시킴과 동시에 북한 당국은 어떤 돈주가 어디에 자금을 투자하는지 등 돈주의 정체, 자금 규모 등을 파악할 수 있다. 추가로 북한 당국은 '유휴외화자금'을 추진하고 있다.[83] 이는 '주민유휴화폐'와 마찬가지로 시장의 외화 확보와 동시에 외화 보유 규모를 파악할 수 있게 한다. 북한 당국은 기업소의 재정공개를 추진하는데, 명목상으로는 "생산자대중으로 하여금 재정관리의 주인으로서의 역할을 더 잘 수행할 수 있게 한다."고 표현한다. 그 방법으로 기업소 직장, 작업반단위의 현물지표별 생산계획 실행정형을 숫자적으로 밝히고 판매계획 수행정형, 소득계획, 국가예산 납부계획 실행, 생활비자금, 상금, 기업소기금 적립규모, 기업체 기준설정 유동재산 보유현황 등을 공개할 것을 요구한다.[84] '사회주의기업책임관리제'는 기존의 관행 중 기업소 자금의 규모를 파악할 수 있는 관행은 제도로 포용하는데, 이러한 경향은 제도가 순환하면서 보다 명확해질 것으로 보인다.

---

[83] 리룡일, "외화예금 및 대부계획의 본질적 내용," 『경제연구』, 제4호 (2020), pp. 53~54.
[84] 김은주, "기업체들에서 재정공개를 실속있게 진행하자면," 『경제관리』, 제4호 (2019), p. 42.

3. 연성예산제약 개선

사회주의 경제적 실패의 원인으로 분석되는 요인 중 하나가 연성예산제약(soft budget constraint) 문제이다. 이는 사회주의 계획경제의 구조적 문제로 국영기업 지출이 예산제약을 초과했을 때, 기업의 적자를 중앙정부에서 해결한다. 제도적으로 기업의 적자경영을 외부 도움을 받아 해결하면서 생기는 방만한 기업경영 현상은 사회주의 기업 경영관리에 있어서 발생하는 고질적인 문제다. '사회주의 기업책임관리제'는 연성예산제약[85]을 개선하는 원칙하에 기업의 독립성 확대, 세금·신용거래 확대, 가격제정권 등 관행을 제도화하고 있다.

첫째, 연성보조금(soft subsidy) 개선 관행을 포용한다. 연성보조금은 국유기업이 보조금 총액을 늘리기 위해 진행하는 협상을 이야기하는데, 기업은 초과 지출을 메우려고 더 많은 보조금을 반복적으로 요구한다. 이때 보조금의 양은 협상의 대상이 된다.[86] '사회주의기업책임관리제'는 당국이 기업소에 경영권을 부여하고 기업소는 자체적으로 경영전략을 세우고 기업활동을 독자적으로 진행할 것을 요구한다.[87] 기업소에 재정관리권을 행사할 수 있도록 조치하고 기업소가 스스로 자금을 조성할 것을 허용했다. 이러한 관행이 제도적으로 들어올 수 있던 것은 연성보조금 문제를 개선하기 때문이다. 기업소의 초과 지출은 국가의 보조금 없이 기업소가 스스로 해결해야 하며 이에 대한 책임 역시 기업소에 있다. '사회주의기업책임관리제'로 인해 독립채산제로 운영되는 기업소는 최초 투자금을 제외하고 국가의 지원을 받지 못하게 되었다. 즉, 기업소에 공급하는 국가 보조금을 철폐했다. 같은 맥락에서 예산제로 운영되었던 기업을 독립채산제로 변경하고 있다. 따라서 국가 보조금은 더 이상 협상의 대상이 되지 못한다. 이로써 북한 당국은 보조금을 통한 기업의 방만한 경영 문제를 해결할 수 있으며 기업소에 공급해야하는 보조금에 대한 부담을 줄일 수 있다. 이에 더해 기업경영 문제 해결은 기업소의 효율성 확대로 이어진다. 북한은 '사회주의기업책임관리제'를 근로 인민대중이 생산수단, 경영관리, 경제관리의 실제적인 주인이 되는 사회주의경제관리의 근본

---

85 코르나이(Kornai)는 이 연성예산제약의 형태를 ①연성보조금(soft subsidy), ②연성과세(soft taxation), ③연성신용(soft credit), ④연성행정가격책정(soft administrative pricing)으로 유형화했다. 본 연구에서는 북한에서 사례를 찾아보기 어려운 연성신용을 제외하고 연성예산제약을 다룬다. Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, pp. 140~142.

86 위의 책, p. 140.

87 "조선로동당, 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고," 『로동신문』, 2016.5.8.

원리라고 포장하고 경제강국 건설에서 전환적 국면을 열어나가기 위한 결정적 요인이라고 강조한다.[88] 이로써 김정은 시대 새로운 기업소 경영관리 정책은 국가의 의무였던 국가기금을 통한 기업 운영, 근로자 보수 지급, 근로 환경조성, 노동기본권 보장 등을 기업소의 의무로 전가했다.

둘째, 연성과세(soft taxation) 개선 관행을 포용한다. 연성과세는 국유기업이 국가에 지불해야 하는 순수입금액(세금)을 깎는 것이 가능하면 할수록 더 연성이 되는 것을 말한다. 이때는 세금이 협상의 대상이 된다.[89] 북한의 국가예산수입은 거래수입금, 국가기업이익금, 협동단체이익금, 서비스료수입금, 감가상각금, 부동산사용료, 사회보험료, 재산판매 및 가격편차수입금, 기타수입금으로 이루어지는데, 거래수입금과 국가기업이익금이 기업소가 납부하는 세금과 같다.[90] 거래수입금은 기업소의 생산품을 판매할 때 일정금액을 국가에 납부하는 일종의 간접세이며 국가기업 이익금은 국영기업소 이윤 중 기업소순소득을 제외한 나머지를 납부하는 일종의 직접세이다.[91] 북한은 2000년대부터 기업소 지표를 액상지표로 변경하고 이를 처리하지 못한 지배인은 경제범으로 취급하여 10일 구류하는 등 강경하게 처리한다.[92] 북한은 2000년대부터 기업소 납부금을 법정과제로 하여 기업소의 형편을 봐주는 등 납부금이 협력 대상이 되지 않도록 제도를 변경하였다. 한편, '사회주의기업책임관리제'는 불법을 일부 합법화하면서 납부금의 의무를 더욱 확대했다. 이는 기존의 돈을 고이던 관행을 세금화한 것으로 볼 수 있다. 예를 들어, 북한은 기업소에 무역과 합영·합작권을 허용하여 기업소의 대외 경제활동을 확대하고 기업소에 외화납부 의무가 추가했다.[93] 당국은 또한 기업소의 경영실적이 확대될수록 기업의 납부 몫을 확대하고 '사회적 과제'를 추가적으로 부과하는 등 기업소를 통한 국가예산수입을 확보하고 있다.

셋째, 연성 행정가격 책정(soft administrative pricing) 개선 관행을 포용한다. 고전 사회주의 경제에서 가격은 행정적으로 정해진다. 이때 국영기업은 최대한 비용을 가격에 포함시키도록 노력한다. 가격이 정해지면 기업은 품질을 낮추거

---

88 김송근, "국가의 경제조직자적기능을 강화하고 우리 식 경제관리방법을 전면적으로 확립하는 것은 경제강국건설의 중요방도," p. 39.
89 Janos Kornai, The Socialist System: The Political Economy of Communism, p. 142.
90 「국가예산수입법」 제1장 제2조.
91 최창용·임을출, 『북한 세금제도와 국가-주민 간 신뢰관계』 (서울: KDI SCHOOL, 2020), p. 6.
92 청진 기업소 종사자 B씨 인터뷰(2022.10.7.)
93 리룡일, "국가외화수입계획작성에 나서는 문제," 『재정금융』, 제4호 (2019), p. 16.

나 단가가 더 낮은 자재로 대체하거나 일부 마감처리를 생략하여 정해진 생산량을 충족한다.[94] 제품의 질이나 소비자의 만족보다 정해진 양적 지표를 충족하는 것에 그치게 된다. 마찬가지로 지난 시기 북한의 기업소 경영관리 정책에서는 기업소가 '사회순소득'(잉여가치)을 발생하지 않아도 생산을 지속했다. 기업평가에서도 이 '사회순소득'은 상대적으로 덜 중요했다.[95] 따라서 제품의 질, 소비자의 욕구보다는 생산량을 달성하는 것이 기업소 제1의 목표였다. 그러나 기업소가 계획 외 생산을 통해 자금을 확보하면서 판매량을 확대하기 위해서 합리적 가격, 품질, 소비자 욕구가 중요해지기 시작했다. 이러한 관행은 생산물의 가격제정권과 판매권(제39조)과 제품개발권(제34조), 품질관리권(제35조)으로 포용되었다. 이를 통해서 북한은 연성 행정가격 책정의 문제를 피해 갈 수 있으며 결과적으로 소비자의 니즈에 충족되는 경쟁력 있는 제품을 기업소가 생산할 수 있게 기여한다.

V. 결론

본 논문은 '사회주의기업책임관리제'라는 시장경제적 요소를 대폭적으로 도입한 정책이 등장할 수 있었던 맥락을 신제도주의적 관점에서 관행의 제도화로 규명하였다.

'사회주의기업책임관리제'는 제도주창자로서의 국가(북한)가 공식제도와 비공식 제도의 이중적인 구조를 수렴하기 위해서 관행의 제도화를 통해 시장의 허용범위를 새롭게 규정한 규칙이다. 재무관리의 측면에서, 1990년대 이후 기업소는 기업소의 자산 임대, 타인자산 활용, 계획과는 무관한 생산 등을 통해 자체적으로 경영자금을 조달하는 관행이 발달하였다. 생산운영관리 측면에서, 기업소는 관행적으로 계획 외 생산을 위한 조직을 구성하고, 공장 명칭과 계획지표와는 상관없는 제품을 생산하였으며 품질검사를 활용, 비공식적 생산을 공식 생산실적으로 둔갑하여 판매했다. 인적자원관리 측면에서, 지배인은 관행적으로 상급기관에 로비를 통해 당 비서를 포함한 노동자의 고용과 해고를 조절하면서 지배인이 경영하기 쉬운 환경을 마련하고 계획 외 생산을 위해서 자체적으로 인재양성에 투자하기

---

[94] Janos Kornai, The Socialist System: The Political Economy of Communism, p. 142.
[95] 김기헌, "북한 화폐경제 변화 연구," p. 70.

도 하였다. 이 같은 관행은 『기업소법』(2015)의 계획권, 재정관리권, 가격제정권·판매권, 생산조직권, 제품개발권, 품질관리권, 관리기구·노력조절권, 제품개발권, 품질관리권 안에서 포용하였다.

북한의 '사회주의기업책임관리제'는 현실을 적극 수용한 김정은 시대 새로운 기업소 경영관리 제도이지만 모든 관행이 제도화된 것은 아니다. 본 연구에서는 북한의 비공식적 관행의 선택적 제도화 특징을 유형화했다. 첫째, '보통 기업화' 원칙이다. 이 원칙에 따라 북한은 ①9대 경영권 범위 비즈니스 관행, ②재산권의 '경영상 관리권' 범위안에서 관행, ③지배인 중심 기업 지배구조 관행은 제도로 포용하면서 공식적인 경영관리체계를 새롭게 재정립하고 있다. '사회주의기업책임관리제'는 무엇을, 어떻게, 왜, 경영하는지에 대한 근본적인 물음에 대한 답을 '보통 기업화'에서 찾고 있다. '사회주의기업책임관리제'에서 기업소는 자체적으로 기업을 경영하여 이윤을 창출하고 세금(국가납부 몫)을 납부하고 종업원의 월급을 보장한다. 이것이 김정은 시대 북한이 지향하는 기업소의 활동으로 '보통 기업화'라고 표현할 수 있다. 따라서 북한이 『기업소법』(2015)에서 명시한 9대 경영권 범위안에서 비즈니스 관행은 제도로 포용한다. 북한이 실질적 사유화를 제도적으로 인정하는 것은 북한 체제 정체성과 결부된 문제로, 제도적으로 사회주의적 소유의 기본 틀을 훼손하는 사유화는 인정될 수 없다. 관행도 '경영상 관리권'에 해당하는 재산권의 범위안에서만 제도로 편입되었다. 이외 관행에서 국가의 소유권에 대한 재산권에서 관리권의 범주를 넘어서거나 국가재산을 침해한 관행은 제도에 편입되지 못하며 "사회주의 경제 질서를 침해한 범죄"로 분류된다.[96] 돈주의 자본으로 기업소가 운영되면서 경제주체에서 기업의 역할을 돈주가 일부 대체하게 되었다. 그러나 북한은 실질적인 사유화를 인정하지 않고 돈주의 기업화, 개인의 기업활동을 법적으로 인정하지 않는다. 북한의 시장경제가 관리할 수 있는 시장이 되기 위해서는 돈주의 성장을 컨트롤할 수 있어야 하며 기업소를 운영하는 주체가 돈주가 아닌 지배인이 되어야 하는 것이다. 이는 기업소의 정상화 현상으로 해석된다. 둘째, 연성예산제약 개선의 원칙이다. 이 원칙에 따라, ①연성보조금, ②연성과세, ③연성 행정가격 책정을 개선하는 관행은 제도로 포용한다. 연성예산제약은 사회주의 국가의 고질적인 문제로 사회주의 경제 실패의 주요 원인으로 대표되고 있다. '사회주의기업책임관리제'는 연성예산제약을 개선하는 원칙에서 기업

96 북한 형법(2022) 제5장에서는 사회주의경제를 침해한 범죄를 명시한다.

의 독립성, 세금, 신용거래 등을 확대하는 관행을 제도화하고 있다. 이는 연성예산 제약 문제를 해결하기 위한 북한의 노력으로 해석된다. 셋째, 재정수입 극대화 원칙이다. 이 원칙에 따라 ①거래비용 절감, ②기업소의 이익 극대화, ③자산규모 파악이 가능한 관행은 제도로 포용한다. 기존의 대안의 사업체계로 대표되는 북한의 기업소 경영관리 방법은 제도와 현실과의 괴리를 확대한다. 이에 따라 기업소 경영이 음성화되고 북한이 계획경제를 유지하고 감독하고 집행하는 비용을 더욱 증가시킨다. 공식경제가 사장되면 될수록 공식경제를 유지하는 거래비용은 정비례한다. 따라서 '사회주의기업책임관리제'로의 제도변화는 오히려 거래비용을 감소시키면서 공식경제를 활성화한다. 지배인의 입장에서는 기업소 자산을 활용할 수 있는 사업이 많아지고 이를 통해 벌어들이는 수입을 돈주와 공유하지 않고 온전히 기업소가 취할 수 있는 이점이 있다. 즉, 돈주와 같은 개인 자본가와 지배인은 공생보다 경쟁하는 관계로 재편된다. 이는 결과적으로 북한 당국의 재산권을 보호한다. 북한이 재정수입을 확대하고 관리 할 수 있는 시장화를 위해서는 자금의 흐름을 확인할 수 있어야 한다. 관행의 제도화 역시 이 같은 목적 지향성을 갖는다.

'사회주의기업책임관리제'는 북한의 기업소 경영관리 정책의 역사상 새로운 정책이지만, 사회에서 이미 용인되어 시행되던 것으로 기업소 지배인에게는 내용상 친숙한 정책이다. 비공식적 행위가 규제로 잘 반영되었다는 것은 다시 말해서 기업소의 일탈적인 경영방식에 대해 당국이 제대로 파악하고 있다는 것을 말한다. '사회주의기업책임관리제'는 제도주창자가 이중적인 구조를 보여주는 관행을 포용하기 위해서 새롭게 만든 게임의 규칙이다. 북한은 제도변화에 있어서 경제개혁의 사회적 충격을 줄이는 방법의 하나로 관행의 제도화를 선택하였다. 이때 북한은 모든 관행을 제도로 포용한 것이 아니며 '생산수단의 국가의 소유'를 침해하는 관행은 배제한다. 북한은 변화하는 환경에 적응하면서 시장을 포용하는 계획의 재정립을 통해 기업소의 경영방식을 개선하고 있다. 제도는 과거와 미래를 연결한다. 사회주의 기업소 경영관행의 동태성을 파악하는 것은 향후 북한 경제변화 방향의 실마리를 제공할 것이다.

본 연구는 '사회주의기업책임관리제'로의 제도변화를 제도주의 관점에서 조망한다는 점에서 학문적 의의가 있다고 하겠다. 더불어 비공식적 관행이 제도화되기까지의 과정을 관행의 포용과 배제로 설명하고 북한의 기업소 운영을 경영적 측면으로 분석한 점 등이 연구의 의의라고 볼 수 있다. 본 논문은 정책적으로 향후 남북교류협력을 추진 할 때, 북한 기업의 이해를 위한 기초자료를 제공할 것으로 기대

된다. 실용적인 측면에서 본 논문은 북한의 기업소 경영에 있어서 작동 원리를 이해하고 변화하는 북한을 조망하는 자료가 될 것으로 보인다.

본 연구는 다음과 같은 한계를 갖는다. 먼저 북한 기업소 유형별 분석은 진행하지는 않았다. 다만 북한 기업소의 제도변화를 일반화하여 전체적 흐름을 조망하고자 했다. '사회주의기업책임관리제'로 인해 새롭게 재편된 북한 경제 질서에 대한 연구와 새로운 제도가 정착되면서 의도하지 않았던 결과(unintended consequences)에 대한 연구, 신제도주의 경제학의 거래비용을 중심으로 한 사회주의기업책임관리제 도입 메커니즘에 대한 분석을 후속과제로 남겨둔다.

■ 제출: 5월 7일 ■ 심사: 5월 26일 ■ 채택: 5월 30일

참고문헌

1. 단행본

국가정보원 편. 2020.『北韓法令集. 上』. 서울: 국가정보원.

_____. 2020.『北韓法令集. 下』. 서울: 국가정보원.

대런 애쓰모글루 지음. 최완규 옮김.『국가는 왜 실패하는가』. 서울: 시공사, 2012.

더글러스 C. 노스 지음. 이병기 옮김.『제도 · 제도변화 · 경제적 성과』. 서울: 한국경제연구원, 1996.

박영자 · 조정아 · 홍제환 · 현인애 · 김보근.『북한 기업의 운영실태 및 지배구조』. 서울: 통일연구원, 2016.

박정식 · 박종원 · 조재호.『현대재무관리』. 제8판. 서울: 다산출판사, 2015.

이석기 · 권태진 · 민병기 · 양문수 · 이동현 · 임강택 · 정승호.『김정은 시대 북한 경제개혁 연구 – '우리식경제관리방법'을 중심으로』. 세종: 산업연구원, 2018.

이석기 · 김석진 · 김계환 · 양문수.『2000년대 북한의 산업과 기업』. 서울: 산업연구원, 2010.

이준구 · 이창용.『경제학원론(제6판)』. 고양: 문우사, 2020.

임강택.『북한 경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2013.

임창희.『경영학원론』. 경기: 라온, 2021.

정영철 · 김기헌 · 김동엽 · 변학문.『김정은 시대, 북한의 변화』. 서울: 선인, 2019.

조규진.『사회주의기업의 분석』. 서울: 두남, 2010.

최중락.『경영학』. 서울: 상경사, 2021.

최창용 · 임을출.『북한 세금제도와 국가-주민 간 신뢰관계』. 서울: KDI SCHOOL, 2020.

하연섭.『제도분석』. 서울: 다산출판사, 2016.

홍민 · 오경섭 · 정은이 · 한기범 · 양문수 · 차문석 · 전영선 · 김보근 · 박희진 · 최은주.『북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석』. 서울: 통일연구원, 2018.

Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven. London: Yale University Press, 1968.

Rhodes, R. A. W. SARAH A. Binder and BERT A. Rockman. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford university press, 2006.

2. 논문

강설모. “제품의 질에 따라 상벌을 옳게 적용하자면.” 『경제관리』. 제1호, 2018.

계춘봉. “사회주의기업책임관리제에서 경영권의 본질적 내용.” 『경제관리』. 제3호, 2016.

고영남. “기업체들에서 인재관리권을 행사하는데서 나서는 중요한 문제.” 『경제관리』. 제3호, 2019.

근로자 편. “(상식) 사회주의기업책임관리제.” 『근로자』. 제7호, 2015.

김광수. “노스의 경제사 이론체계와 인지적 제도주의.” 『국제경제연구』. 제13권 2호 2007.

김명금. “확대된 계획권의 중요내용.” 『경제관리』. 제1호, 2018.

김선화. “새 기술개발과 도입을 위한 련관단위들의 계획작성방법.” 『경제관리』. 제3호, 2016.

김송근. “국가의 경제조직자적기능을 강화하고 우리 식 경제관리방법을 전면적으로 확립하는것은 경제강국건설의 중요방도.” 『근로자』. 제1호, 2019.

김영철. “기업소들에서 합의가격은 어떻게 제정하는가.” 『경제관리』. 제3호, 2016.

김은주. “기업체들에서 재정공개를 실속있게 진행하자면.” 『경제관리』. 제4호, 2019.

김진향. “계획화에 의한 주문과 계약체결방법.” 『경제관리』. 제2호, 2016.

김철. “사회주의기업책임관리제를 바로 실시하는데서 나서는 중요한 문제.” 『근로자』. 제8호, 2018.

김철수. “기업체들에 부여된 판매권의 본질적 내용.” 『경제관리』. 제3호, 2019.

리룡일. “국가외화수입계획작성에 나서는 문제.” 『재정금융』. 제4호, 2019.

_____. “외화예금 및 대부계획의 본질적 내용.” 『경제연구』. 제4호, 2020.

리병국. “기업체들의 관리기구조절권을 옳게 리용하는데서 나서는 문제.” 『경제관리』. 제1호, 2017.

리영옥. “사회주의기업책임관리제의 특징.” 『경제관리』. 제4호, 2019.

박금주. “품질관리란 무엇인가.” 『경제관리』. 제1호, 2018.

박기찬. “북한의 기업관리 정책에 나타난 개혁성 변동에 관한 연구.” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2020.

박정원. “‘2016년 북한 법전(증보판)’의 내용과 특징 분석.” 『북한법연구』. 제17호, 2017.

백명숙·김성배. “사회주의기업책임관리제 도입의 인과 메커니즘에 관한 연구.” 『한국정책학회보』. 제30권 제4호, 2021.

백영선. “재정관리권을 행사하는데서 나서는 기본요구.” 『경제관리』. 제3호, 2016.

양문수. “북한 국영기업의 관리·운영 실태와 평가.” 『캠코리뷰』. 제1권 제3호, 2014.

윤인주. 『북한의 사유화 현상 및 동학에 관한 연구: 시장을 매개로 한 사적 부문의 확장을 중심으로』. 고려대학교 박사학위논문, 2013.

이석기. “북한의 1990년대 경제위기와 기업지배구조의 변화.” 『비교경제연구』. 제11권 제1호, 2004.

이영훈. “사회주의기업책임관리제하의 북한 기업소의 경영활동 분석,” 『현대북한연구』. 제25권 2호, 2022.
임반석. “제도 관점에서 본 북한과 베트남의 경제성과 비교.” 『한국동북아논총』. 제83호, 2017.
장명식. “기업체들에서 주문과 계약단위및 형태를 바로 설정하자면.” 『경제관리』. 제1호, 2017.
전학선. “계획화사업을 개선하는것은 우리 식 경제관리방법확립의 중요 요구.” 『경제관리』. 제4호, 2016.
지경설. “경제사업에서 수자중시기풍수립의 본질.” 『경제연구』. 제3호, 2020.
지영희. “새 기술. 새 제품의 개발은 지식경제시대 공장. 기업소생산조직에서 나서는 중요한 문제.” 『경제연구』. 제4호, 2018.
최철주. “기업체들에서 기구체계를 정비하는것은 경제사업의 효율을 높이고 경영활동을 원활하게 해나가기 위한 필수적요구.” 『경제관리』. 제3호, 2019.
추석용. “북한의 사회주의기업책임관리제에 관한 연구.” 동국대학교 박사학위논문, 2023.
한세일. “기업체들에 부여된 가격제정권의 경제적내용.” 『경제관리』. 제3호, 2017.
한영주. “기업체들에 부여된 실제적인 계획권의 본질적 내용.” 『경제관리』. 제1호, 2017.

3. 기타자료

『로동신문』.
『NK경제』.

청진 기업소 종사자 B씨 인터뷰 (2022.10.7.).
평양 기업소 종사자 A씨 인터뷰 (2022.10.12.).
평양 기업소 종사자 A씨 인터뷰 (2022.10.23.).

Abstract

A Study on North Korean Socialist Enterprises Management System in the Kim Jong-un era:
Focusing on the institutionalization of management practices

Hwang, Joohee

The socialist enterprises management system is a new system created by the state as an advocate for the institutionalization of practices aimed at converging the dual structures of formal and informal systems. In terms of financial management, the practice of raising an enterprise's management funds on its own was developed by companies through asset rental, the utilization of other people's assets, and increased production. In terms of production operation management, enterprises typically formed an organization for unplanned production, produced their own products regardless of the factory name and planning indicators, and used quality inspections to disguise informal methods as their official production performance. In terms of human resource management, managers routinely lobbied higher-level institutions to control the employment and dismissal of workers, establish an environment that makes it easy for managers to fulfill their roles, and to invest in human resources development for unplanned production. This practice was included as a system through the 「Enterprise Business Act」.

However, not all practices that have been conducted around enterprise management have been institutionalized. The North Korean socialist enterprises management system was developed with a series of characteristics through the institutionalization of the inclusion and exclusion of certain enterprise practices. North Korea is re-establishing certain concepts, such as an official economic management system through the inclusion of nine business practices within the scope of management rights, practices within the "management rights" of property rights, and the practice of manager-centered enterprise governance. The practices of improving soft subsidies, soft taxation, and soft administrative pricing were all included as a unified system. The practices of reducing transaction costs, maximizing enterprise profits, and identifying asset size were institutionalized.

Key Words: North Korea, Kim Jong Un, economic reforms, socialist economic management, socialist enterprise management system

http://doi.org/10.33728/ups.2023.32.1.010

통일정책연구 제32권 1호 2023
pp. 259~289

권위주의 체제이론으로 본 북한 권력승계 과정과 특징

강정일*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론적 검토
Ⅲ. 북한 권력승계 과정의 구분과 단계별 특징
Ⅳ. 권력승계 과정에 나타난 권위주의 체제의 특징
Ⅴ. 결론

국문요약

본 논문은 권위주의 체제이론을 바탕으로 북한의 권력승계 과정과 그 특징을 살펴보고, '오랜 기간 동안 북한이 정권을 유지할 수 있었던 배경과 3대 권력세습이 가능했던 이유'에 대해 고찰함으로써 향후 전개될 북한의 권력승계 과정을 예측한다.

본 연구는 먼저 권위주의 체제이론의 검토를 통해 북한 정권의 정치체제에 대해 살펴보고, 권위주의 체제에서 이루어지는 권력승계의 특징들을 고찰하였다. 또한 북한의 권력승계 과정을 후계자 내정단계, 후계자 공식화 단계, 권력승계 후 안정화 단계로 구분하여 분석함으로써 김정일과 김정은의 권력승계 과정을 비교하였다. 이후 권위주의 체제의 권력승계 특징들을 중심으로 북한 정권이 안정적으로 권력승계를 이룰 수 있었던 이유에 대해 살펴보고, 이를 중심으로 김정은 이후 전개될 권력승계 과정에 대해 예측하였다.

그 결과, 독재체제인 북한은 권위주의 체제의 특징 4가지, '제도의 정비를 통한 정당성 확보', '개인숭배를 통한 후계자의 우상화', '혈연관계 중심의 후견인제도'와 '파워엘리트의 재편'을 통해 권력승계를 안정적으로 이루어 낼 수 있었고, 향후 권력승계 과정에도 그대로 답습될 것으로 예상된다.

주제어: 권력승계, 권위주의 체제이론, 후견인, 우상화, 파워엘리트

* 국무조정실 외교안보정책관실 국방정책담당

Ⅰ. 서론

권력승계 과정은 확립된 승계 절차에 따라 충분한 시간을 두고 원만히 진행될 수도 있지만 때론 전임자에게 발생한 예기치 못한 상황으로 인해 후임자로의 교체가 급하게 진행되면서 권력승계 절차가 간소화되기도 하고 생략되기도 한다.[1] 지도자 교체 이후 권력이 안정화되기까지 이를 평가하는 사람들의 시각에 따라 그 기간은 달라질 수 있다. 하지만 중요한 사실은 권력승계 기간과는 무관하게, 북한은 1948년 정권 수립 이후 75년 동안 혈연승계 원칙을 고수하며 3대에 걸쳐 권력을 유지하고 있다는 사실이다.

2010년 9월 28일, 북한은 제3차 당 대표자회를 통해 1980년 6차 당대회 이후 30년 만에 당규약을 개정하고, 김정은을 당 중앙군사위원회 부위원장에 임명함으로써 북한 세습 후계 구도의 출범을 공식화하였다. 김정은의 권력승계 과정은 2011년 12월 17일, 김정일이 급성 심근경색과 심장 쇼크로 인해 급사함으로써 예상보다 빠르게 진행될 수 밖에 없었다. 1973년 후계자로 공식화된 이후 20년이 넘는 기간 동안 권력승계를 준비했던 김정일과는 달리 김정은은 5년이라는 짧은 기간 동안 집약적으로 권력을 승계받아야만 했다. 많은 이들은 통치 경험이 전무한 후계자 김정은이 성공적인 권력승계를 이루어 낼 수 있을지에 대해 반신반의했고, 설사 권력을 승계받는다고 하더라도 김정일 사후 단기간에 세습된 권력이 안정화될 수 있을지에 대한 의구심 또한 숨기지 않았다. 세간의 의혹에도 불구하고 결과적으로 후계자 김정은은 권력을 안정적으로 승계한 후 13년이 지난 현재까지도 건재한 상태이다. 더욱이 최근 김정은의 차녀 김주애의 등장으로, 북한 권력승계에 대한 관심이 높아지고 있으며, 후계 구도에 대한 논란까지 증폭되고 있는 상황이다.

역사적 제도주의에 따르면 현재의 정치제도는 과거 국가가 가지고 있는 역사적 제도들이 축적되어 나타난 것으로서, 지속성과 경로의존성의 특징을 가지고 있다. 이러한 제도는 지속적으로 국가의 정책과 제도에 영향을 미쳐 쉽게 변하지 않

[1] Clapham, Christopher, "Epilogue: Political succession in the Third World," *Third World Quarterly,* vol. 10, no. 1 (1988), pp. 281~288; Govea, Rodger and John Holm, "Crisis, Violence and Political Succession in Africa," *Third World Quarterly,* vol. 19, no. 1 (1998), pp. 129~148.

는다고 설명한다.[2] 북한의 정치제도나 권력승계 과정도 역사적 제도주의에 따르면 쉽게 변하지 않으리라는 가정을 해볼 수 있다. 이 같은 관점에서 보면 김정은 이후의 권력승계 과정 또한 과거 김정일-김정은의 후계체계 구축과정과 현저히 다르지 않을 것이라는 합리적 예측이 가능하다. 3대째 세습되고 있는 북한의 권력승계 과정은 주요 직위의 승계 과정과 공식적인 북한의 발표를 통해 그 결과를 파악할 수 있지만 권력승계가 얼마의 기간 동안, 어떤 절차를 거쳐 이루어졌는지, 그리고 북한의 권력승계 과정에 있어 과거의 경험과 제도적 변수들은 어떻게 영향을 미쳤는지에 대해서는 쉽게 분석하기 어렵다. 그러나 선행연구들을 중심으로 김정일과 김정은의 권력승계 과정을 비교하여 살펴본다면 북한 권력승계에 대한 의미있는 결과를 도출해 낼 수 있을 것이다.

본 논문은 권위주의 체제이론을 바탕으로 북한의 권력승계 과정과 그 특징들을 살펴보고, '1948년 이후 오랜 기간 동안 북한 정권이 유지될 수 있었던 배경과 3대 권력세습이 가능했던 이유'에 대해 고찰하고자 한다. 이 같은 연구목적을 달성하기 위해 서론에 이어 2장에서는 먼저 권위주의 체제이론의 검토를 통해 권위주의 국가들의 정의와 유형에 관해 살펴보고, 권위주의 체제에서 이루어지는 권력승계의 특징으로 도출된 '제도의 정비를 통한 정당성 확보', '개인숭배를 통한 후계자의 우상화', '혈연관계 중심의 후견인제도'와 '파워엘리트의 재편'의 4가지 특성에 관해 분석할 것이다. 3장에서는 본격적으로 북한의 권력승계 과정을 후계자 내정단계, 후계자 공식화 단계, 권력승계 후 안정화 단계로 구분하여 살펴봄으로써 김정일과 김정은의 권력승계 과정을 비교 분석할 것이며, 4장에서는 권위주의 체제의 권력승계 특징들을 중심으로 북한 정권이 안정적으로 권력승계를 이룰 수 있었던 이유에 대해 고찰할 것이다. 이를 토대로 5장에서는 도출된 연구결과를 중심으로 김정은 이후 전개될 권력승계 과정에 대해 예측해보고자 한다. 본 연구의 특성상 북한의 공식적인 자료를 가지고 심층적인 연구를 진행하기는 다소 제한이 된다. 하지만 기존 학자들의 연구 결과물과 통일연구원의 자료, 그리고 북한의 국가수준 회의 결과를 중심으로 권위주의 체제의 특징과 북한 권력승계 과정을 분석하였다.

---

[2] Kathleen Thelen and Sven Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," in Steinmo, Thelen, and Frank Longstreth, ed., Structuting *Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp. 7~10.

Ⅱ. 이론적 검토

1. 권위주의 체제의 정의와 분류

흔히 북한의 정치·경제체제를 지칭할 때 사회주의 체제라고 표현하는 경우가 대부분이다. 하지만 사회주의 체제란 '개인이나 기업이 아닌 국가 또는 공동체 전체가 생산 및 분배 수단을 소유하고 통제하는 경제 체제'를 의미한다.[3] 따라서 본 연구의 핵심인 '북한의 권력승계 과정'에 관해 고찰하기 위해서는 경제체제가 아닌 정치체제(regime)의 범주에서 민주주의 상대개념인 권위주의(또는 독재주의)로 분석하는 것이 타당할 것이다. 권위주의 체제 연구의 권위자인 린츠(Juan Linz)는 "권위주의는 정교한 이념은 부재하나 고유한 사고방식을 지니고 있으며, 예측 가능한 범위 내에서 소수의 정치 집단 또는 통치자에 의해 권력이 행사되는 정치체제"로 정의하였다.[4] 칼루(Kalu Ndukwe Kalu) 또한 권위주의에 대해 "권력이 단일 통치자, 일부 엘리트 그룹 또는 정당에 집중되어 시민의 정치적 권리 또는 자유를 제한하거나 전혀 갖지 못하게 하는 정부 형태"로 정의한 바 있다.[5] 즉, 권위주의 체제는 일부 정당이나 군부의 통치에 기초한 독재정치이거나 과두정치일 가능성이 높으며, 정권 유지를 위해 '강력한 중앙집권적 권력의 사용', '법치의 축소', '입법부와 정당 및 이익 집단에 대한 제약' 등의 기재를 활용하는 정치체제라 할 수 있다.[6]

권위주의 체제는 게디스(Barbara Geddes)의 분류에 따라 개인독재(personalist Dictatorship), 군사독재(Military Dictatorship), 일당독재(single-party Dictatorship)로 구분할 수 있다. 또한 각기 다른 정치적 상황과 정권의 특징에

---

[3] Busky, Donald. F., *Democratic socialism: a global survey* (Westport: Greenwood Publishing Group, 2000), p. 2.

[4] Linz, Juan J., "An Authoritarian Regime: The Case of Spain," In Erik Allard and Yrjo Littunen(eds), *Cleavages, Ideologies and Party Systems* (Helsinki: Westermarck Society, 1964).

[5] Kalu, Kalu N., *A Functional Theory of Government, Law, and Institutions* (New York: Rowman & Littlefield, 2019), p. 161.

[6] Ezrow, Natasha M. and Erica Frantz, *Dictators and Dictatorships: Understanding Authoritarian Regimes and Their Leaders* (New York: Continuum International Publishing Group, 2011), p. 17; Lai, Brian, Slater, Dan, "Institutions of the Offensive: Domestic Sources of Dispute Initiation in Authoritarian Regimes, 1950~1992," *American Journal of Political Science,* vol. 50, no.1 (2005), pp. 113~126.

따라 세 가지 유형이 혼합되어 나타나는 혼합체제(Hybrid regime)의 유형으로 구분하기도 한다.[7] 게디스에 의하면 가장 안정적인 권위주의 체제는 한가지 특징을 가진 독재유형이 아닌 세 가지 특징들이 혼재되어 나타나는 혼합체제의 유형이었다.[8] 즉, 혼합체제의 권위주의 유형이 〈표 1〉과 같이 가장 오랜 기간 유지되었으며, 개인독재, 일당독재, 군사독재 순으로 정권의 평균 지속 기간이 상이함을 볼수 있다.

〈표 1〉 권위주의 체제의 유형과 유지 기간

유 형	혼합체제	개인독재	일당독재	군사독재
기간 (약)	43.5년	35년	18년	10년

출처 : Barbara Geddes, *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design* (Michigan: University of Michigan Press, 2003), pp. 76~78.

권위주의 체제는 헌법적으로 국민에게 책임이 없는 지도자나 일부 엘리트에게 국가권력이 집중되어 있어 이들이 경제, 언론, 교육, 법제도 등 사회의 모든 측면을 통제한다. 즉, 각 권위주의 유형의 주체들이 행정부를 비롯한 정부 부처 관료들의 인사권을 독점하고, 국가정책의 결정권을 독점함으로써 체제를 유지하고 통제한다. 그러나 일반적으로 개인독재의 경우 군사 정권과 일부 단일 정당과의 권력 투쟁의 결과로 정권을 획득하는 경우가 대부분이기 때문에 개인이 국가정책과 인사권에 대한 영향력을 거의 독점한 상태에서 국가조직을 장악하는 경우가 많다.[9] 이것이 권위주의 체제를 협의의 의미로 '개인독재(personalist Dictatorship)'라고 부르는 이유이며, 개인독재 정권에 공통적으로 나타나는 특징이기도 하다.[10] 일정 정도 공고화된 개인독재 정권은 그 자체로 권위주의적 복원력(authoritarian resilience)이 높기 때문에 정권 유지가 장기간 지속될 수 있는 것이다.[11]

---

[7] Barbara Geddes, *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design* (Michigan: University of Michigan Press, 2003), p. 57; Barbara Geddes, "What do we know about democratization after twenty years?" *Annual review of political science* vol. 2, no. 1 (1999), p. 122.

[8] 권위주의 안정성에 관한 연구에 대한 소개는 윤도원, 백우열, "투르크메니스탄과 우즈베키스탄의 권력승계 과정과 체제 안정성 연구," 『국제정치논총』, 제59집 3호 (2019), p. 271를 참고할 것.

[9] Barbara Geddes, *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design*, p. 123.

[10] Ezrow, Natasha M. and Erica Frantz, *Ibid.*, p. 216.

북한 정권에 대해 게디스는 1948년 정권 수립 이후 일당-개인(single-party/personal)독재를 유지해오고 있는 혼합독재 유형으로 분류하였다.[12] 일당-개인 독재체제의 특징은 지도자가 개인 통치에서 오는 불안정성을 극복하고 민중 통제를 위해 제도화된 통치기구인 단일정당을 독재의 보완 기재로 활용하는 것으로써, 동일 유형으로 분류된 북한 정권의 특징도 다르지 않다. 즉, 3대를 거쳐 세습되어 온 북한의 정치체제는 김씨 일가 개인이 북한의 핵심 통치기구인 노동당을 보완 기재로 활용하여 행정부, 군부, 입법부를 완전히 장악하고 있는 단일정당을 기반으로 한 개인독재 정권이라고 할 수 있는 것이다.[13]

2. 권위주의 체제의 권력승계 특징

게디스의 2018년 저서 『How Dictatorships Work: Power, Personalization, and Collapse』에 따르면 권위주의 체제는 정치체제의 개인화 정도가 개인독재의 집권 기간에 유의미한 영향을 미칠 수 있다고 주장하였다.[14] 즉, 정치체제가 개인화될수록 관료 인사권과 정책결정권이 지도자 개인에게 집중되어 독보적으로 확대되면서, 국가 운영이 공적인 영역과 사적인 영역으로 구분하기 어려워지고,[15] 독재체제의 집권 기간 또한 장기화된다는 것이다. 개인독재 하에서 통치자는 타기관이나 개인으로부터 감시와 견제를 받지 않고 군부, 단일정당 및 정부기관에 영향력을 행사하게 되어 국가의 공권력이 개인의 집권 연장을 위한 사적 도구로 전락하기도 한다.[16] 개인독재의 집권기간이 장기화 될수록 독재자들은 자신이 이루어

---

[11] Nathan, Andrew J., "China's changing of the guard: Authoritarian resilience," *Critical Readings on the Communist Party of China* (4 Vols. Set) (leiden: Brill, 2017), pp. 86~99.

[12] 한국의 경우는 군사정권 시기인 1967년부터 1987년까지 일부 기간만을 권위주위 체제로 분류하였다. Barbara Geddes, *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design*, p. 72.

[13] 게디스가 권위주의 유형 중 군사독재체제를 북한에 적용시키지 않은 이유는 북한의 수령들이 군의 직책을 가지고 있으나 쿠데타로 집권하거나 군인으로 복무하지 않았고 북한군부는 조선로동당과 수령의 직접적인 지시를 받는 조직이기 때문에 단일정당-개인독재체제로 분류한 것으로 추측된다.

[14] Barbara Geddes, *How Dictatorships Work: Power, Personalization, and Collapse* (New York: Cambridge University Press, 2018), p. 88.

[15] Pauline Jones Luong, "Politics in the Periphery: Competing Views of Central Asian States and Societies," Pauline Jones Luong (ed), *The Transformation of Central Asia* (New York: Cornell University Press, 2004), pp. 2~5.

[16] Barbara Geddes, "What do we know about democratization after twenty years?" p. 130.

놓은 지위와 권력을 더욱 오랜 기간 유지하기를 바라며, 개인독재 일수록 장기간 집권에 더욱 집착하게 된다고 주장하였다.[17] 게다가 권력승계 과정에서 발생할 수 있는 쿠데타 등의 상황을 고려한다면 개인독재 내 불확실성과 내부 갈등 요인들이 독재정권을 위협할 수 있는 요소로 작용할 수 있다.[18] 즉, 권위주의 체제 유형 중 개인독재를 기반으로 하는 정권 교체기 즉, 권력승계 기간이 체제의 안정성과 지속성을 위협하는 가장 불안한 위험의 시기라고 할 수 있다. 그렇다면 독재정권에 가장 불안정한 시기라고 할 수 있는 권력승계를 북한이 안정적으로 진행할 수 있었던 권위주의적 특징은 무엇일까? 게르셰브스키(Johannes Gerschewski)는 안정적인 권위주의 정권 유지의 세가지 요소로 '정당성(legitimation), 억압(repression), 공동선출(co-optation)'을 제시하였고,[19] 막스베버(Max Weber)는 지배의 개념인 3가지 권위의 유형인 전통적 권위(traditional authority), 카리스마적 권위(charismatic authority), 합법적 권위(legitimate authority)를 강조하였다.[20] 또한 게디스(Barbara Geddes)와 브라운리(Jason Brownlee)는 독재체재 내 권력 공유를 통해 파워엘리트의 경쟁과 갈등을 조율함으로써 권위주의 체제의 안정성을 유지할 수 있다고 주장하였으며,[21] 김창희는 정치이념, 제도화와 직책, 세습권력 후견기반, 정치사회화의 4가지 요소로 북한 권력승계를 비교, 분석하기도 하였다.[22]

사실 권위주의 체제 안정성에 대한 다양한 변수들을 북한 정권의 권력승계 과정에 적용시켜 분석한다는 것은 쉽지 않다. 북한의 정치적 역학 구조뿐만 아니라 권력승계 당시의 통치환경까지 광범위한 요소들을 본 논문에서 모두 다룰 수는 없기 때문이다. 하지만 본 연구를 위해 분석한 선행연구들과 앞서 소개한 기존 이론들을 접목시켜 권력승계 과정에서 나타나는 권위주의의 특징들을 〈그림 1〉과 같이

---

17 *Ibid.*, pp. 115~144.

18 Herz, J. H., "The problem of successorship in dictatorial regimes: A study in comparative law and institutions," *The Journal of Politics*, vol. 14, no. 1 (1952), p. 29.

19 Gerschewski, Johannes, "The Three Pillars of Stability: Legitimation, Repression, and Co-Optation in Autocratic Regimes," *Democratization*, vol. 20, no. 1 (2013), pp. 13~38.

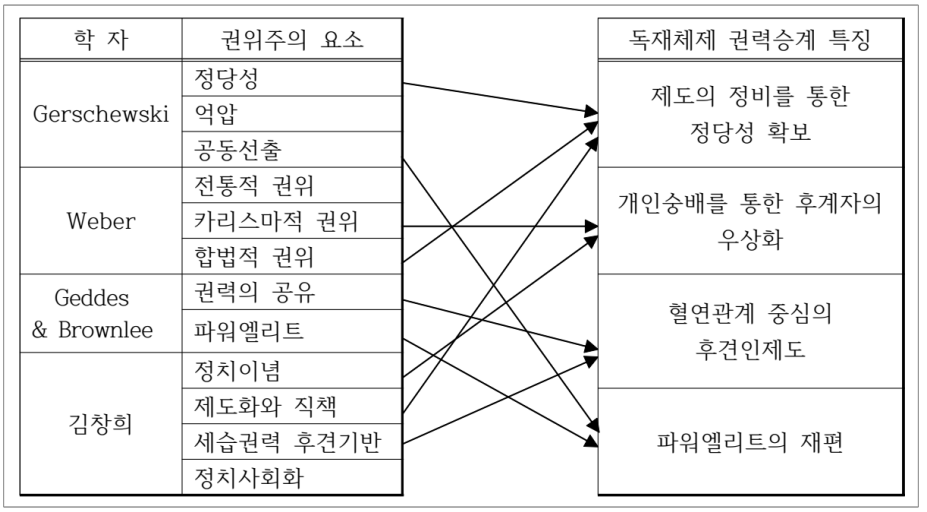
20 베버, 박성환 역, 『경제와 사회』 (서울 : 문학과 지성사, 1997), p. 408.

21 Barbara Geddes, "What do we know about democratization after twenty years?" pp. 115~144; Jason Brownlee, "...And Yet They Persist: Explaining Survival and Transition in Neopatrimonial Regimes," *Studies in Comparative International Development*, vol. 37, no. 3 (2002), pp. 35~63.

22 김창희, "북한 권력승계의 정치: 이념 · 제도화 · 인적기반 · 사회화," 『한국동북아논총』, 제64호 (2012), pp. 79~104.

도출해 본 결과, 개인독재 일수록 권력승계를 위해 '제도의 정비를 통한 정당성 확보', '개인숭배를 통한 후계자의 우상화', '혈연관계 중심의 후견인제도'와 이를 포함한 '파워엘리트의 재편'의 4가지 특징들을 통해 안정적인 권력승계를 수행해 오고 있음을 알 수 있었다.

〈그림 1〉 권위주의 권력승계의 4가지 특징



출처: 저자 작성

가. 제도의 정비

독재정권의 새로운 지도자는 권력승계 시 경쟁 세력 또는 민중으로부터 권력 집중에 대한 견제와 반대에 직면하게 된다. 따라서 장기간 권위주의 체제를 유지해온 독재자일수록 권력승계를 포함한 권력 유지를 목적으로 제도를 정비하여 언제든 제기될 수 있는 정치적 반대를 극복할 수 있는 공고한 정치적 기반을 구축한다.[23] 이는 합법적 권위(legitimate authority)에 기반을 둔 '법의 지배'(rule of law)를 강조함으로써 법에 따른 권력승계를 정당화한다.

[23] Gandhi, Jennifer and Przeworski, Adam. "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats," *Comparative Political Studies*, vol. 40, no. 11 (2007), pp. 1279~1284.

나. 개인숭배를 통한 우상화

독재자는 국민이 자신을 인정하고 수용할 수 있게 하여 권력의 정당성을 강조한다.[24] 이를 위해 권위주의 체제에서 가장 많이 활용되는 핵심 기재가 카리스마적 권위(charismatic authority), 즉 개인의 우상화이다. 독재자의 우상화는 지도자의 초인간적 자질, 탁월한 지도력 등을 높게 부각시켜 우월한 능력을 지닌 독재자에 대한 고양된 경외심으로 그의 권력에 복종하는 것이 옳다고 믿게 만드는 것이다. 신성함, 영웅적 특성, 담대함 등 카리스마적인 독재자의 자질은 합리적 지배와 복종심을 이끌어 내는 역할을 한다.[25]

다. 후견인제도

권력승계 기간은 권력이 이양되는 시기이자, 독재자에게 주어진 모든 권력이 대내외적인 위협으로부터 노출되는 시기이다. 권력승계 시기에 공고한 권력 기반을 구축하지 못한 지도자 주변에는 변하지 않는 충성과 믿음으로 정권을 보필하는 엘리트들이 부재할 가능성이 높다. 이러한 상황에서 만약 숙적의 정치적 공세나 민중봉기가 발생한다면 지도자 혼자만의 능력으로 도전과 위협에 원만히 대처하지 못해 종국에는 쉽게 무너질 수 있다.[26] 따라서 권위주의 체제에서는 안정적인 권력승계를 보장하기 위해, 혈연관계인 후견인(guardian)을 지목하여 신생 정권을 지원하도록 한다.[27] 후견인을 통한 권력의 공유는 민주주의 체제보다 권위주의 체제에서 더욱 빈번히 사용되는 핵심적 기재로 작용해왔다.[28]

---

24 이윤규, "북한 김정은 독재체제에서의 우상화: 김정일·김정은 우상화 비교분석을 중심으로," 『전략연구』, 통권 제63호 (2014), pp. 174~175.

25 전성우, 『막스 베버 사회학의 쟁점들』 (서울: 민음사, 1995), pp. 238~241; Max Weber, *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (Berkeley: University of California press, 1978), pp. 212~213.

26 김진하, "독재체제 안정화 경로와 북한의 가산제(家産制) 권력집중 전략," 『국가전략』, 제27권 2호 (2021), p. 64.

27 후견주의는 위계가 분명한 후견인과 수혜자 양자 간에 반복되는 거래의 대가로 필요한 자원을 주고받는 관계이다. Allen Hicken, "Clientelism," *Annual Review of Political Science* 14 (June, 2011), pp. 290~294.

28 Paik, Wooyeal and Richard Baum, "Clientelism with Chinese Characteristics: Local Patronage Networks in Post-Reform China," *Political Science Quarterly*, vol. 129, no. 4 (2014), pp. 675~702.

라. 파워엘리트의 재편

"한 사람의 독재자에 의한 지배(rule by one)는 불가능하며 존재한 적도, 가능할 수도 없다."[29]는 명제처럼 독재자 개인에게 집중된 모든 권력은 항상 대내외의 위협에 직면해 있기 때문에 독재자는 파워엘리트의 재편과 권력 공유를 통해 정권의 생존과 안정성을 지속시키려 한다.[30] 그렇다면 북한의 권력승계에 영향을 주는 '북한의 파워엘리트는 누구인가?' 엘리트의 사전적 의미는 "사회에서 뛰어난 능력이 있다고 인정한 사람. 또는 지도적 위치에 있는 사람"으로 엘리트를 대중(mass)과 대립되는 말로 정의하고 있다.[31] 반면 밀스(C. Wright Mills)는 그의 책 『The power Elite(1979)』에서 파워엘리트를 "국가의 핵심적 정책 결정을 효과적으로 통제하는 기업, 행정부, 군부의 최고지도자로 구성된 응집적인 인적 네트워크 구조로서 의미있는 가치를 배분하는 데 있어서 가치를 가장 많이 소유한 소수, 결정권을 가진 사람 또는 소수집단"으로 정의하면서[32] 체제와 관계없이 사회는 엘리트와 대중의 수직관계로 구성되며, 엘리트에 의한 통치와 지배는 가치 분배의 권한을 가진 소수집단에 의해 이루어지는 불가피한 것으로 설명하였다.[33] 권위주의 국가에서는 개인, 단일정당, 군부가 사회 가치를 분배하는가에 따라 정치체제가 결정되는데 〈표 2〉의 세 가지 질문을 활용하여 권력의 지표로 측정할 수 있다.[34] 이 같은 과정을 통해 권위주의 정치체제에서 '누가 중요한 제도적 위치를 차지하고, 중요한 의사 결정 그룹에 참여하는지'를 파악함으로써 파워엘리트를 구분하는 도구로 사용될 수 있는 것이다.

---

[29] Bruce Bueno de Mesquita and Alastair Smith, *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics* (New York: PublicAffairs, 2011), p. 2.

[30] 정선미, "카자흐스탄 권위주의 체제 성립과 권력승계: 권력의 제도화와 정당성을 중심으로," 『국가전략』, 제28권 3호 (2022), pp. 153~155.

[31] The Cambridge English Dictionary. 〈https://dictionary.cambridge.org/us/dictionary/english/elite〉 (검색일: 2023.1.7.); Suzanne Keller, *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: The Macmillan Company and The Free Press, 1979), p. 27.

[32] Mills, C. Wright and Alan Wolfe, *The power elite* (New York: Oxford University Press, 2000), pp. 1~8.

[33] Dryzek, S & P. Dunleavy, *Theories of the Democratic State*. 6th. (London: Macmillan, 2009), p. 57.

[34] Domhoff, G. William, *Who Rules America?: The Corporate Rich, White Nationalist Republicans, and Inclusionary Democrats in the 2020s* (New York: Routledge, 2021), pp. 29~35.

〈표 2〉 권력지표 측정을 위한 세가지 질문

구분	질문	측정내용
1	'누가 이익을 가지는가?' (who benefits?)	• 경제적 가치와 수입, 사회적 지위 등 사회적 가치의 집단 / 계급 간 분배의 정도
2	'누가 통치하는가?' (who governs?)	• 누가 중요한 제도의 직위를 차지하여 중요한 의사결정 집단에 참여하는가의 정도
3	'누가 승리하는가?' (who wins?)	• 사회 쟁점 이슈에 대하여 누가 성공적으로 정책대안을 주도하고, 수정하고, 집행하는가의 정도

출처: 저자 작성

Ⅲ. 북한 권력승계 과정의 구분과 단계별 특징

1. 북한 권력승계 과정의 구분

북한의 권력승계 과정에 대해 정성장은 후계체계 구축과정을 ① 후계수업 단계, ② 후계자 내정단계, ③ 후계체계의 대내적 공식화 단계, ④ 후계체계의 대외적 공식화 단계로 나누어 비교하였고,[35] 한기범은 ① 주요 직위 및 정책결정권의 단계적 이전, ② 공식 권력승계, ③ 승계 직후 초기 안정화 조치로 북한의 권력승계 과정을 설명하였다.[36] 또한 이기동은 권력승계 과정을 ① 후계자 유일지도체계, ② 후계자 유일영도체계, ③ 수령 유일영도체계의 3단계로 구분하였고,[37] 김태효와 강채연은 북한 권력승계 과정을 주기(cycle) 모델로 제시하며, ① 후계자 임명 전후 권력투쟁기, ② 새로운 후계자의 권력장악기, ③후계자의 권력 공고화기의 3단계 주기로 구분하였다.[38]

권위주의 이론을 통해 북한의 권력승계 과정과 특징을 분석하고자 하는 본 논문의 연구목적을 달성하기 위해서는 김정일과 김정은의 권력승계 과정을 객관적으로 비교하고 시기별로 나타나는 권위주의 체제의 특징을 동일한 기준으로 살펴보

---

35 정성장, "김정은 후계체계의 공식화와 북한 권력체계 변화," 『북한연구학회보』, 제14권 제2호 (2010), pp. 159~188.

36 한기범, "권력승계 시기 북한의 지배구조와 대내외 정책 전망," 『통일정책연구』, 제19권 2호 (2010), pp. 81~106.

37 이기동, "김정은의 권력승계 과정과 권력구조," 『북한연구학회보』, 제16권 제2호 (2012), pp. 1~21.

38 김태효, 강채연, "북한 권력승계의 주기(週期) 모델과 북한 체제의 작동원리," 『국제정치논총』, 제58집 2호 (2018), pp. 109~143.

는 것이 중요할 것이다. 따라서 역사적 제도주의의 관점에서 김정일과 김정은의 권력승계 과정을 살펴보고, 단계별 특징과 권력 변화를 분석하기 위해 기존 연구자들의 시기 구분을 준용하여 권력승계 과정을 크게 후계자 내정단계, 후계자 공식화 단계, 권력승계 후 안정화 단계의 3단계로 구분하여 살펴보고자 한다.

〈표 3〉 북한의 권력승계 과정 구분

구분	1단계	2단계	3단계	4단계
정성장	후계수업 단계	내정 단계	대내적 공식화단계	대외적 공식화단계
한기범	권력 단계적 이전	공식 권력승계	승계직후 초기 안정화	-
이기동	후계자 유일지도체계	후계자 유일영도체계	수령 유일영도체계	-
김태효외	임명 전후 권력투쟁기	후계자의 권력장악기	후계자의 권력공고기	-
저자 분류	**후계자 내정단계**	**후계자 공식화 단계**	**권력승계 후 안정화 단계**	

출처: 저자 작성

2. 북한 권력승계 과정의 단계별 특징

김정일이 후계자로 내정되어 활동을 시작한 시기는 1973년 9월 당 조직지도부장에 임명되어 당 조직을 통해 군에 대한 영향력을 행사하기 시작한 때로 보는 것이 일반적이다. 따라서 제2단계 후계자 공식화 단계는 1980년 10월에 제6차 당대회부터 1994년 김일성 사망 시까지를 김일성과 김정일의 공동집권 기간으로 구분하였다. 마지막 제3단계는 권력승계 후 안정화 단계로 1994년부터 1998년 10기 최고인민회의까지로 시기를 한정 지어 살펴보겠다. 김정일에 비해 김정은의 등장과 후계자 내정과정은 김정일보다 은밀하고 신속히 진행되었으며, 후계자로서 공식화되고 얼마 지나지 않아 김정일이 사망함으로써 권력승계 후 안정화를 위한 과정 또한 급속히 이루어졌다. 김정은의 권력승계 과정은 2006년 김정은이 김일성 군사종합대학을 졸업한 이후의 시점부터 2010년 9월 28일 후계체계가 공식화되기 이전까지의 과정을 1단계로 구분하고, 2단계는 이후부터 2011년 12월 17일 김정일 사망 시까지로 구분하였으며, 제3단계는 권력승계 후 안정화 단계로 김정은이 2011년 12월 19일 최고사령관 직책을 이양받은 시점으로부터 2017년 6차 핵실험까지로 구분하여 살펴보겠다.

〈표 4〉 단계별 북한의 권력승계 과정

구분	1단계(후계자 내정)	2단계(후계자 공식화)	3단계(권력승계 후 안정화)
김정일	1973. 9. ~ 1980. 10.	1980 10. ~ 1994. 7.	1994. 7. ~ 1998. 9.
김정은	2006. 12. ~ 2010. 9.	2010. 9. ~ 2011. 12.	2011. 12. ~ 2017. 9.

출처: 저자 작성

가. 1단계 : 후계자 내정 단계

김정일은 만 19세였던 1961년, 노동당에 입당하였고, 1964년 김일성 종합대학을 졸업한 이후 김일성의 지시에 따라 당 중앙위원회 조직지도부 지도원으로 활동을 시작하였다.[39] 1967년부터 김정일은 선전선동부에서 지도원과 과장을 거치며, 1969년 9월 조선로동당 조직지도부 부부장 및 선전선동부 부부장을 지냈다.[40] 이후 노동당 중앙당 문화예술부장, 중앙당 조직 및 선전비서, 정치위원회 위원 등의 보직을 거치면서, 1972년 10월 조선로동당 당 중앙위원회 제5기 제5차 전원회의에서 당 중앙위원회 위원으로 선출되었고, 1973년 9월, 30대 초반의 김정일은 당 중앙위원회 핵심 요직인 조직지도부와 선전선동부의 책임비서로 보임되었다. 다음 해인 1974년 2월에는 당 중앙위원회 정치위원으로 선출되면서 사실상 김일성의 후계자로 지명되었고, 이듬해 1974년 2월, 김정일은 당 중앙위원회 제5기 8차 전원회의에서 후계자로 공식화되었다.

김정은은 1983년 1월 8일, 김정일의 세 번째 부인 고영희의 차남으로 태어나 1996년 여름부터 2001년 1월까지 약 4년 반 동안 스위스 베른에서 수학하였다. 이후 귀국한 그는 2002년부터 2006년 12월까지 김일성 군사종합대학에서 4년간 군사학을 전공하였다. 3남인 김정은이 후계자로 지명된 시기는 김정남, 김정철이 후계자 검증과정에서 김정일의 신임을 얻지 못한 2006년 이후로 추정된다.[41] 이후 김정은에 대한 권력승계는 2008년 여름 김정일이 뇌졸증으로 쓰러지면서 급속히 진행되기 시작하였다. 김정은이 후계자로 결정되기 전인 2008년 12월에

---

39 이찬행, 『김정일』 (서울: 백산서당, 2001), p. 1057.

40 정찬현, 『곁에서 본 김정일』 (서울: 토지, 1999), p. 120.

41 『존경하는 김정은 대장동지의 위대성 교양자료』 에서는 김일성 군사종합대학 졸업식과 주체의 선군혁명위업 계승 의지를 연결하고 있다. “마이니치 보도 3남 ‘김정은 우상화 강연자료’ 전문,” 『Daily NK』, 2009.10.6., 〈https://www.dailynk.com/%eb%a7%88%ec%9d%b4%eb%8b%88%ec%b9%98-%eb%b3%b4%eb%8f%84-3%eb%82%a8-%ea%b9%80%ec%a0%95%ec%9d%80-%ec%9a%b0%ec%83%81%ed%99%94-%ea%b0%95/〉 (검색일 : 2023.3.14.).

북한 노동당의 조직지도부가 고위 당 간부들에게 후계자 결정에 관한 내용을 시사하는 문건을 내리고 사상교육을 지시하였다. 이후 김정일은 김정은의 생일인 2009년 1월 8일 김정은을 자신의 후계자로 결정했다는 교시를 하달하였다.[42]

김정일과 김정은의 '후계자 내정단계'의 차이점은 김정일이 당내에서 충분한 기간동안 두각을 나타내며 내정된 후계자로 인식될 수 있는 당 중앙위원회와 선전담당 비서로 활동한 반면, 김정은은 약 4년 동안 당의 보직을 부여받지 않은 채 은밀히 후계자 내정단계를 거쳤다는 점이다.

나. 2단계 : 후계자 공식화 단계

1980년 10월, 10년 만에 개최된 노동당 제6차 대회에서 김일성은 김정일을 당 중앙위원회 정치국 상무위원, 정치국 위원, 당 중앙위원회 비서, 당 중앙위원회 군사위원회 위원으로 임명함으로써 자신을 계승할 후계자로 전면에 내세웠다. 이후 김일성은 1991년 12월 24일, 김정일을 당 중앙위원회 제6기 19차 전원회의에서 최고사령관으로 추대하고, 이듬해 4월 20일에는 원수로 임명함으로써 김정일의 권력 기반을 공고히 구축하였다. 또한 김일성은 1992년 개정헌법을 통해 국방위원장직을 국가주석직으로부터 분리함으로써 김정일이 국가주석직을 승계하기 전에 국방위원장직을 맡을 수 있도록 사전작업을 하였고, 1993년 김정일은 국방위원회 위원장에 취임하였다.[43] 반면 김정은은 김정일과 달리 당 중앙군사위원회 부위원장이라는 단일 직책만 가지고, 2010년 당 대표자회를 통해 후계자로 공식화되었다. 일부에서는 김정은에게 부여된 당 직책을 보며 의구심을 가졌지만 김정은이 맡은 당 중앙군사위원회 부위원장의 직책은 1980년 당시 김정일의 직함인 당 중앙군사위원회 위원직보다 더 높은 상위 직책이었다. 김정일은 김정은의 짧은 당직 기간을 고려하여 정치국 상무위원회와 비서국 직위를 부여하지 않았고, 김정은이 먼저 군부를 장악한 뒤 순차적으로 당에서의 영향력을 넓힐 수 있도록 '집중과 선택'의 전략을 고려한 것이 아닌가 판단된다.

김정일과 김정은의 후계자 공식화 단계를 비교해 보면, 김정일이 후계자로 내정된 후 공식화되기까지는 7년, 김정은이 후계자로 공식화된 기간은 1년 남짓으로,

---

42 "북한의 일제 타격식 포사격은 군 장악 나선 김정은의 작품?," 『시사저널』, 2010.2.24, 〈http://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=128389〉 (검색일 : 2023.3.16.).

43 "〈민족통일연구원 세미나〉 남북한관계 다소 진전예상," 『연합뉴스』, 1993.12.15. 〈https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0003724670?sid=100〉 (검색일 : 2023.3.16.).

김정은의 권력승계 진행 과정이 김정일에 비해 짧은 기간에 압축적으로 진행되었다는 점을 알 수 있다. 김정일과 김정은의 후계자 공식화 단계인 2단계를 비교하면, 김정일은 당 중앙위원회 전체회의에서 후계자로 추대된 반면, 김정은은 당 대표자회에서 후계자 지위를 부여받았다. 이는 권력승계 전임자의 건강과 상황에 따라 차이가 발생하였는데 김정일의 경우, 아버지 김일성의 건강에 문제가 없이 안정적인 상황에서 후계자로 공식화된 반면, 김정은의 경우는 김정일의 건강 악화로 인해 과거보다는 불안정한 상태에서 급하게 후계자의 공식화가 이루어졌기 때문이다.

다. 3단계 : 권력승계 후 안정화 단계

1994년 7월 김일성이 갑작스럽게 사망함으로써, 김정일은 명실상부한 북한의 지도자가 되었다. 그러나 김일성 사후 3년이 넘는 기간 동안 김정일은 과거 김일성이 가지고 있던 노동당 총비서의 직위에 오르지 않은 채 유훈통치를 유지하였다. 하지만 1997년 10월 8일, 김정일은 노동당 총비서에 추대된 후, 1998년 9월 5일 개최된 최고인민회의 10기 1차 회의에서 주석제를 폐지하고 권한이 더욱 강화된 국방위원장 자리에 재등극하였다. 김정일은 김일성 사후에야 북한의 최고 직책인 노동당 정치국 상무위원, 비서국 총비서, 당 중앙위원회 위원장, 국방위원회 위원장, 최고사령관을 맡으며 북한을 통치하였다.

3단계에 있어 김정은의 권력승계 절차 또한 김정일의 모습과 다르지 않았다. 김정일 사후인 2012년 4월 11일, 김정은은 제4차 조선로동당 대표자회에서 아버지 김정일을 '영원한 총비서'로 추대하고 자신은 새롭게 신설한 조선로동당 '제1비서'의 직책에 취임하면서 당권 장악을 공식화했다. 과거 김정일이 김일성을 '영원한 주석'으로 추대하여 '국가주석제'를 폐지하였던 과정을 그대로 답습한 것이다. 당시 김정은이 당과 군을 장악하는 과정에서 어려움에 봉착할 것이라는 세간의 우려와 예상과 달리 김정은은 후견인 장성택과 리영호의 도움을 받아 신속하게 '3단계 권력승계 이후 안정기'에 안착할 수 있었다. 이후 김정은은 2016년 5월 6일, 36년 만에 조선로동당 제7차 대회를 통해 노동당 위원장직을 신설하여 취임하면서 당 중심으로 국가 운영체제를 구축하였으며,[44] 2016년 6월 29일, 최고인

[44] "北 김정은 '신설' 노동당 위원장 취임…김일성 따라 당 중시(종합2보)," 『매일경제』, 2016.5.9. 〈https://www.mk.co.kr/news/photo/7335347〉 (검색일 : 2023.3.21.).

민회의를 통해 국방위원회를 폐지하고 국무위원회를 신설하여 국무위원장에 추대되었다. 이어 2017년, 2월 김정은은 장남 김정남을 암살하고, 9월에는 제6차 핵실험을 감행하여 권력승계의 완성을 대내외에 공표하였다.

김정일의 3단계 권력계승 과정과 비교한 김정은의 특징을 요약하자면 '권력승계의 급진성와 직접성'으로 정리할 수 있다. 김정일이 유훈통치 기간을 두고 권력승계를 마무리한 데 반해, 김정은은 김정일 사후 지체 없이 북한 권력기관의 최고 직책을 계승하여 직접적인 통치를 했다. 또한 20년이 넘는 기간 동안 후계자 수업을 해온 김정일과는 달리 짧고 신속하게 이루어진 권력승계 기간을 보완하기 위해 김정일이 정해 놓은 정치적 후견인의 비호 아래 권력승계 과정을 안정화시킨 뒤 후견인의 숙청을 통해 독재체제를 구축하였다.

Ⅳ. 권력승계 과정에 나타난 권위주의 체제의 특징

1. 제도의 정비를 통한 정당성 확보 (1단계 초기)

권력승계 과정을 앞두고 선행되었던 제도적 정비는 정당성 확보를 위해서 필요한 과정이었다. 권력승계에 관한 규칙이 법적으로 명시되어 있지 않은 사회주의 독재체제 특성상 제도의 정비가 선행되지 않으면 쿠데타를 포함한 정적들의 권력투쟁을 촉발시키는 원인으로 작용할 수 있기 때문이다.[45] 제도의 정비는 주로 1단계 후계자 내정단계에서 이루어졌으며, 김정일과 김정은의 권력승계를 위한 제도의 정비는 유사한 양상을 보인다. 김정일이 후계자로 내정되기 이전인 1972년, 김일성은 전면적으로 헌법을 개정함으로써 권력세습의 기반을 마련하였다.[46] 1972년 헌법에서는 중앙인민위원회에 권력을 집중시켰고, 국가주석제를 신설하여 일인 집단지도체제를 확립하였으며, 1973년을 전후하여 김정일을 '당 중앙'의 후계자 자리로 배치하였다. 1973년 9월에 비공개로 개최된 당 중앙위원회 제5기

---

45 오경섭, 『김정일과 김정은의 권력승계 비교: 제도와 리더십의 동학을 중심으로』 (서울: 세종연구소, 2012), p. 12.

46 1972년 12월 최고인민회의를 통한 사회주의 헌법 개정과 주석제 신설은 후계 구도 가시화를 위한 제도적 장치였다. 스즈키 마시유키, 유영구 옮김. 『김정일과 수령제 사회주의』 (서울: 중앙일보사, 1994), pp. 90~92; 1972년 최고인민회의의 의미에 관해서는 김상범, "김정일의 권력승계 과정에 대한 연구," 『현대북한연구』, 제24권 2호 (2021)을 참고할 것.

7차 전원회의에서 김일성은 김정일을 당권의 핵심인 중앙당 조직 및 선전선동 비서로 선임하면서 "김정일을 김일성의 유일한 후계자로 우리 당과 인민의 지도자로 추대하는데 대한 결정을 채택했다."고 공표함으로써 권력세습을 위한 김정일의 제도적 기반과 여건을 강화하였다.[47]

김정일 또한 김정은의 권력세습을 위해 정치적 절차와 제도를 정비하였는데, 2009년 4월, 김정일은 헌법 개정을 통해 국방위원회의 기능을 명분화하면서 후계자의 입지를 공고히 하였다. 또한 김정일은 자신의 건강 상태를 우려하여 2010년 6월, 최고인민회의를 통해 장성택을 국방위원회 부위원장에 임명함으로써 후계구도 구축을 위한 후견인이자 실무 총책임자로 지목하였다.[48] 이후 김정일은 2010년 9월 28일, 당 대표자회를 통해 권력승계를 위한 당 조직 정비를 단행하여 후계자 김정은의 권력 기반을 공고히 하였다. 김정일은 제도와 조직을 정비함으로써 권력승계에 대한 불만 세력을 감시하고 억제하는 정치과정을 단행한 것이다.

2. 개인숭배를 통한 후계자의 우상화 (1단계 초기~ 2단계 초기)

북한의 후계자 우상화는 1단계 후계자 내정단계 초기부터 시작되어 2단계 후계자 공식화 단계 초기까지 집중적으로 진행되었다. 1973년 9월 김일성의 유일한 후계자로 추대된 김정일의 호칭은 당 내부에서부터 '친애하는 당 중앙', '영명한 친애하는 지도자' 등으로 불리기 시작하였고 이후, 각종 서적, 출판물, 공식 간행물에서 '영광스러운 당 중앙'이라는 표현이 등장하였다.[49] 1975년부터는 '친애하는 지도자'라는 호칭이 공식적으로 사용되었고, 김정일의 생일인 2월 16일이 임시공휴일로 지정되는 등 후계자 김정일의 입지가 고양되었다. 더욱이 1975년 이후, 김정일은 김일성에게 보고되는 모든 군의 보고문건 및 비준문건 등을 반드시 본인에게 사전 보고하도록 보고체계를 개편하였다. 이 시기부터 북한군 병영과 사무실에는 일제히 김정일의 초상화가 걸리기 시작하였다.[50]

후계자 김정일은 권력 기반을 더욱 공고히 하기 위해 후계자로 내정된 이후 3년

---

47 『조총련 학습자료』(1982.2.), 재인용: 백승주, 『권력이 세습되는 북한』(서울: 통일교육원, 2012), p. 20.

48 한기범, 위의 글, p. 87.

49 "70년대 北문건서 '당중앙=김정일' 입증," 『연합뉴스』, 2011.4.26.; 〈https://www.yna.co.kr/view/AKR20110424001000014〉 (검색일 : 2023.2.8.).

50 유영구, "북한의 정치·군사관계의 변천과 군내의 정치조직 운영에 관한 연구," 『전략연구』, 제4권 제3호 (1997), pp. 215~218.

만인 1976년 8월 18일 판문점 공동경비구역에서 '8.18 도끼만행 사건'을 기습적으로 감행하여 북한 내부적으로 당과 군 원로로부터 호응을 이끌어 내고 문화적인 측면에서만 부각되던 자신의 대담성을 군사적으로도 각인시켜 후계자로서의 자질을 과시하였다. 또한 김정일은 공식 후계자가 된 이후인 1983년 10월 9일에도 버마(Burma)를 공식 방문하여 아웅산 묘소를 참배하던 전두환 대통령 일행을 폭탄테러로 암살하려 한 '버마 아웅산 암살폭발'을 자행하였다. 이는 시기상 공식 후계자가 된 김정일이 군부 내 확고한 지지와 기반을 구축하기 위한 내부적 동기에 의해 도발을 자행한 것으로 판단된다.

후계자로서 김정은의 우상화는 지명 직후인 2009년부터 본격화되기 시작했다. 북한 매체들은 김정일과 김정은이 함께하는 현지 지도 모습을 뉴스로, 김정은을 찬양하는 노래를 라디오로 송출하기 시작하였다.[51] 김정은 아버지 김정일이 무력도발을 통해 군권 장악을 위한 기초를 마련하였듯이 2009년 4월 5일 장거리 로켓 발사, 2009년 5월 25일의 2차 핵실험 등 남한에 대한 도발을 감행함으로써 군부에 대한 자신의 입지와 이미지를 제고시키고자 하였다. 이후 김정은은 2010년 3월 26일의 천안함 폭침사건, 2010년 11월 24일 연평도 포격사건 등을 통해 자신의 군사적 자질을 과시함으로써, 김정일의 '8.18도끼만행 사건'에 견줄만한 지도자의 자질을 가졌음을 입증하여 군부의 호응을 이끌어냈다. 북한의 선전 매체들은 "누구도 따라올 수 없는 천재적 영지와 지략을 지닌 군사 영재", "현대 군사과학과 기술에 정통한 천재"라고 김정은을 표현하면서 후계자로 내정된 김정은에 대한 우상화와 선전 선동을 이어갔다.[52]

3. 후견인제도를 통한 안정적 권력승계 (1단계 후반~ 3단계 초기)

후견인제도는 1단계 후계자 내정단계에서부터 3단계 권력승계 후 안정화 단계 초기까지 나타난다. 김정일은 당 중앙위원회 조직지도부와 선전선동부 등의 보직을 거치면서 후계자에 내정되었고 이후 김일성과 20년이 넘게 공동체제를 유지하면서 안정적인 권력승계를 이루어 냈다. 김정일에게는 김일성이 누구보다 든든한

---

[51] 2009년 10월 9일 북한 조선중앙TV에서는 김정은을 찬양하는 '발걸음'이라는 노래를 방송하고 2010년부터 북한 주민들에게 본격적으로 보급하였다. "김 대장 발걸음 2월의 위업 받들어" 등 노래 가사 처럼 2010년 9월 28일, 김정은에게 대장 호칭이 부여되었다. 이영종, 『후계자 김정은』 (서울: 늘품플러스, 2010), pp. 18~21.

[52] "마이니치 보도 3남 '김정은 우상화 강연자료 전문," 앞의 글.

강력한 후견인이었다. 그러나 김정은의 등장과 후계자 내정과정은 김정일의 건강 상태로 인해 김정일보다 은밀하고 신속히 진행되었고, 김정은의 권력승계 과정은 김정일에 비해 상당히 신속하게 이루어져야 했다. 건강이 악화된 김정일은 만약의 사태에 대비하기 위해 김정은의 고모부인 장성택을 2009년 4월 최고인민의회 대의원과 국방위원회 위원으로, 2010년 6월에는 서열 2위인 국방위원회 부위원장으로 임명하면서 김정은의 후견인으로 안정적인 승계를 지원하도록 여건을 마련하였다. 장성택의 주변에는 당·정의 북한 파워엘리트들이 항상 운집해있어 기반이 약한 김정은을 지원할 수 있는 가장 적합한 인물이었다. 김정일은 김정은의 당 정활동을 보좌할 후견인인 장성택의 발탁과 함께 또 다른 핵심기관 군부의 장악을 위해 총참모장인 리영호 또한 후견인으로 지목하였다.[53] 리영호는 2009년 2월 11일, 인민군 총참모장에 임명된 인물로 김정은이 대장 칭호를 받을 때 차수로 승진하였을 뿐만 아니라 당 정치국 위원, 중앙군사위 위원으로 선출된 김정일의 신복(臣僕)이었다. 그러나 3단계인 권력승계 안정화 단계에서 군부의 장악이 가시화되자 김정은은 2012년 7월 15일, 리영호의 모든 직책을 해임한 뒤 숙청하면서,[54] 정통 관료 출신인 최룡해를 인민군 총정치국장에 임명하여 군부를 장악하였다. 또한 김정은은 2013년 12월 12일, 고모부 장성택 마저도 '반당, 반혁명, 종파행위'의 죄명으로 숙청하였다.[55] 권력승계가 안정화 단계에 이르자 김정은은 김정일의 영구차를 호위하던 후견인 그룹인 '운구차 7인'을 외면하고, 장성택의 숙청을 모의했던 삼지연 8인을 새로운 파워엘리트로 선택하는 세대교체를 단행한 것이다.[56] 김정은은 '당 기능의 정상화'와 '군부의 장악'을 위해 김정일이 발탁한 후견인 리영호와 장성택을 숙청함으로써 김정은 체제의 공고화와 안정화를 위한 기반을 마련하였다.

---

53 리영호는 김정은이 후계자로 지목된 이후 김정일의 지시에 따라 김정은이 군부를 장악하는데 핵심적인 역할을 해왔다. 권양주, "북한, 리영호 총참모장 해임 배경과 함의," (한국국방연구원, 동북아안보정세분석, 2021.7.17.)

54 "북한 장성택 실각, 北 매체 공식 발표 없어," 『프레시안』, 2013.12.4. 〈https://www.pressian.com/pages/articles/109897〉 (검색일: 2023.2.12.); "노동당 중앙위원회가 15일 정치국 회의를 열어 리영호를 신변관계로 당 중앙위원회 정치국 상무위원회 위원, 정치국 위원, 당 중앙군사위원회 부위원장을 비롯한 모든 직무에서 해임하기로 결정했다." 『조선중앙통신』, 2012.7.16.

55 권력승계 이후 안정화 단계에 접어든지 2년도 되지 않은 상황이었지만 정권 실세이자 후견인인 장성택을 공개적으로 숙청할 정도로 김정은은 입지를 다지고 있었다. 북한연구학회, 『김정은 시대의 정치와 외교: 선군인가, 선경인가』 (서울: 한울, 2014), pp. 209~237.

56 운구차 7인은 장성택, 김기남, 최태복, 리영호, 김영춘, 김정각, 우동측을 의미하며, 삼지연 8인은 황병서, 김원홍, 김병호, 김양건, 박태성, 한광상, 홍영철, 마원춘을 말한다.

4. 파워엘리트의 재편 (2단계 후반~ 3단계 초기)

독재자 혼자서 한 국가를 통치하는 것은 불가능한 일이기 때문에 독재자는 주요 기관과 엘리트를 중심으로 통치연합을 구성하여 국가를 운영해 나간다.[57] 하지만 북한의 개별 기관과 엘리트 간에도 권력의 위계는 존재하고 고정되어 있지 않다. 특히, 권력승계 기간의 후계자는 권력의 중심을 유지하기 위해서 '권력과 이권의 분배'를 통해 파워엘리트들을 주기적으로 순환시켜 충성 경쟁을 유도한다.[58] 북한의 파워엘리트를 식별하기 위한 기존 연구들은 북한 파워엘리트의 다수가 당직과 여러 분야의 보직을 겸하고 있다는 사실을 고려하여 개별인원에 대한 동향 분석, 경제·군사·정치 분야별 변화추이 등이 파워엘리트 분석 주제로 다루어졌다. 따라서 권력승계 과정에서 중심이 되는 기관이 무엇인지를 명확히 구분해내기에는 제한이 있었다. 이 같은 이유로 '북한의 파워엘리트 기관'을 식별을 위해서 북한 권력기구도에 명시된 당정 기구 즉, 당 중앙군사위원회, 정치국, 비서국, 당중앙검사위원회, 국무위원회 즉, 북한의 5대 주요 권력기관을 중심으로 북한 파워엘리트의 변화를 알아보는 것이 중요하고 생각된다.[59] 특정 엘리트의 권한은 상당 부분 그가 속한 조직의 위상과 역할, 엘리트의 조직 내 지위와 밀접한 관련이 있으므로 먼저 어떤 조직과 기관에 인원이 확충되어 권력이 집중되는가를 면밀히 분석할 필요가 있기 때문이다. 본 연구는 기관별 구성원 비율을 중심으로 북한 파워엘리트의 변화에 대해 분석하면서, 북한 현지지도 수행인원의 변화 양상을 질적으로 분석한 기존 논문을 제시함으로써 파워엘리트 변화에 대한 질적인 측면을 보완해 나갈 것이다.

북한 권력기구도를 중심으로 권력기관들의 변화를 분석한 결과 〈표 5〉와 〈그림 2〉에서 보는 것처럼 김정은의 권력승계 2단계에서 3단계 단계로 넘어가는 2011년과 2012년의 구성원 비율이 가장 눈에 띄게 변화하였고, 이 중 정치국과 당 중앙군사위원회가 북한의 권력승계 과정에서 다른 기관보다 중요한 역할을 부여받은 것으로 판단된다. 정치국은 당의 최고 정책결정 기관으로, 당 중앙위원회 위원 중 권력 서열이 가장 높은 간부들이 모여있는 권력 조직이다. 그러나 김일성 사망 이후, 김정일이 선군정치를 내세우면서 정치국의 기능은 상당 부분 군부에 집중되었

---

57 박형중 외, "수령독재 하에서 권력과 이권을 둘러싼 갈등 동학 그리고 장성택 숙청," 『북한연구학회보』, 제18권 1호 (2014), pp. 3~4.

58 박영자, "김정은 정권의 핵심 파워엘리트," 『월간 북한』, 2017년 10월, pp. 38~40.

59 북한의 권력기관 중 최고인민회의는 인원이 687명으로 고정되어 있어 분석에서 제외하였다.

다. 이에 따라 1980년 정점을 찍으며 34명으로 구성되어 있던 정치국은 이후 권력에서 멀어졌으며, 〈표 5〉와 같이 2010년에는 9명까지 인원이 축소되었다.[60] 그러나 정치국의 위상은 2011년 12월, 김정일 사후부터 복원되기 시작하여, 김정은의 권력승계가 안정화 단계에 접어들면서 그 위상과 역할은 확대되고 있다. 특히, 2012년 4월, 제4차 당 대표자회 이후 당대회와 당중앙위원회 전원회의를 실질적으로 주도하고 관장하는 정치국 상무위원회의 권한이 더욱 강화되면서 이전보다도 실질적인 위상도 제고되었다.[61]

〈표 5〉 북한 권력승계와 파워엘리트의 변화

단위 : 명

구분	정치국	비서국 (정무국)	당중앙검사위원회 (검열위원회)	당중앙군사위원회	국무위원회 (국방위원회)
1999	15	9	6	14	10
2000	14	9	6	13	10
2002	14	10	6	13	10
2003	14	10	6	12	10
2004	14	9	6	12	9
2005	14	9	6	12	9
2006	13	9	6	12	8
2007	12	8	6	11	8
2008	12	7	5	11	8
2009	11	7	5	11	9
2010	9	6	7	8	13
2011	30	11	7	17	11
2012	36	9	7	21	12
2013	30	9	7	19	12
2014	27	10	6	19	9
2015	22	9	6	17	9
2016	28	10	7	12	12
2018.1	31	12	7	12	12
2018.12	29	12	7	14	12

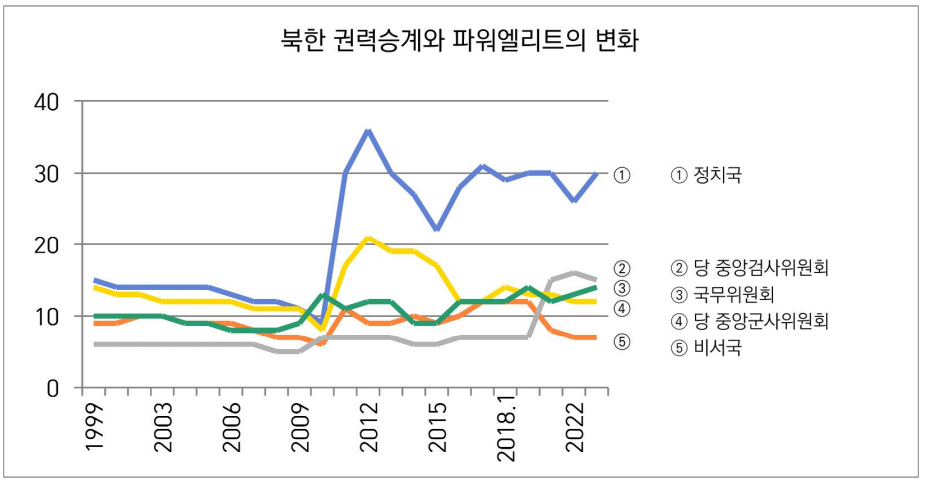
60 정성장, 앞의 글, p. 175.

61 2012년 4월의 정치국 상무위원과 위원, 후보 인원의 명단 및 약력은 박영자, "독재정치 이론으로 본 김정은 체제의 권력구조: 조선노동당 '파워엘리트' 실태와 관계망을 중심으로," 『국방정책연구』, 제28권 제4호 (2012), pp. 122~126을 참고할 것.

구분	정치국	비서국 (정무국)	당중앙검사위원회 (검열위원회)	당중앙군사위원회	국무위원회 (국방위원회)
2020	30	12	7	13	14
2021	30	8	15	13	12
2022	26	7	16	12	13
2023	30	7	15	12	14

출처: 통일부 북한정보포탈과 언론에 공개된 북한 권력기구도(1999년~2023년)를 중심으로 분석함. 〈https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/pblictn/viewPblictn.do〉 (검색일: 2023.2.27.).

〈그림 2〉 북한 권력승계와 파워엘리트의 변화



출처 : 저자 작성

정치국은 당의 최고 정책결정 기관으로, 당 중앙위원회 위원 중 권력 서열이 가장 높은 간부들이 모여있는 권력 조직이다. 그러나 김일성 사망 이후, 김정일이 선군정치를 내세우면서 정치국의 기능은 상당 부분 군부에 집중되었다. 이에 따라 1980년 정점을 찍으며 34명으로 구성되어 있던 정치국은 이후 권력에서 멀어졌으며, 〈표 5〉와 같이 2010년에는 9명까지 인원이 축소되었다.[62] 그러나 정치국의 위상은 2011년 12월, 김정일 사후부터 복원되기 시작하여, 김정은의 권력승계가 안정화 단계에 접어들면서 그 위상과 역할은 확대되고 있다. 특히, 2012년 4월, 제4차 당 대표자회 이후 당대회와 당중앙위원회 전원회의를 실질적으로 주도하고 관장하는 정치국 상무위원회의 권한이 더욱 강화되면서 이전보다도 실질적인 위

[62] 정성장, 위의 글, p. 175.

상도 제고되었다.[63]

정치국과 더불어 당 중앙군사위원회 또한 북한 권력승계의 중심에 있다. 김정일은 권력승계 초기 단계부터 당 중앙군사위원회를 중심으로 군 지휘관들을 비롯한 군부에 대한 인사권과 통제권을 장악하였다. 군부를 장악한 이후 김정일은 당에서 입지를 공고히 하기 위해 당내 조직·사상적 통제권과 인사권, 재정권을 확대·장악함으로써 권력승계 이후 독재체제의 안정화를 위해 파워엘리트를 활용하였다. 김정은 또한 김정일이 가지고 있던 국방위원장의 직책보다 당 중앙군사위원장의 직책을 먼저 승계하면서 당권을 중심으로 당과 군의 인사권과 통제권을 장악해 나갔다. 김정은은 군부를 통제하고 견제하기 위한 당 핵심기구인 당 중앙군사위원회 위원장에 취임하여 제도적 기반 하에 군권 장악을 할 수 있는 결정적 계기를 마련했다는 데 의미를 찾을 수 있다. 당 중앙군사위원회는 또 다른 파워엘리트 기관인 정치국과 더불어 2012년 4월, 제4차 당 대표자회 이후 김정은의 측근들이 대거 배치되면서 권력승계 3단계 초기부터 이미 '김정은의 군대'로 변모하였다고 볼 수 있다.[64]

파워엘리트의 변화를 더욱 구체적으로 살펴보기 위해서 통치자의 현지지도 수행인원의 양상을 분석하는 것도 하나의 분석 방법이 될 수 있다. 김정은의 현지지도 수행분석을 통해 파워엘리트의 수행빈도, 수행인원의 규모 등을 확인하여 파워엘리트의 변화 양상을 분석할 수 있기 때문이다. 김정은의 권력승계 3단계 과정 중 나타난 파워엘리트의 변화에 대해 표윤신·허재영, 진희관, 김인수의 논문을 살펴보면 2012년부터 2015년까지는 황병서 등이 주축이 되는 군 출신 인사들이 현지지도를 수행하였지만 2016년 이후에는 조용원, 최룡해 등 당에 기반을 둔 파워엘리트들이 현지지도를 수행함으로써 질적인 권력구조 재편이 이루어졌음을 알 수 있다.[65]

---

63 2012년 4월의 정치국 상무위원과 위원, 후보 인원의 명단 및 약력은 박영자, "독재정치 이론으로 본 김정은 체제의 권력구조: 조선노동당 '파워엘리트' 실태와 관계망을 중심으로," 『국방정책연구』, 제28권 제4호 (2012), pp. 122~126을 참고할 것.

64 김정은 권력승계 3단계의 당 중앙군사위원회 구성은 박영자, 앞의 글. pp. 131~133를 참고할 것.

65 현지지도를 통한 파워엘리트 변화는 다음 선행연구를 참고할 것. 표윤신·허재영, "김정은 시대 북한의 국가성격은 변화하고 있는가?: 당·정·군 현지지도 네트워크 분석," 『한국과 국제정치』, 제35권 제3호 (2019), pp. 97~122; 진희관, "김정은 정권의 현지지도 수행빈도를 통해 본 엘리트 변동 연구: 주요 인사의 로동신문 등장빈도 분석을 중심으로," 『한국과 국제정치』, 제31권 제4호 (2015), pp. 1~38; 김인수, "북한 권력엘리트의 김정은 친화성 지수 개발-장성택 숙청 이후 현지지도 수행 인원의 변화를 중심으로," 『통일과 평화』, 9집 1호 (2017), pp. 131~161.

V. 결 론

냉전시대 권위주의 체제의 권력승계를 연구한 홈스(Holms)는 안정적 권력승계가 이루어졌는지를 판단하기 위해 '권력승계 이후 5년간 권력을 지속적으로 유지하는가?'의 기준을 제시한 바 있다.[66] 홈스 교수의 기준을 준용한다면, 김정은 정권은 김정일 사후인 2011년 이후 비교적 안정적으로 권력을 승계한 뒤 정권을 유지하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

그럼 앞서 제시한 연구 질문인 '북한이 오랜 기간 정권을 유지할 수 있었던 배경과 3대 권력세습이 가능했던 이유'에 대한 답은 무엇인가? 본 연구를 통해 북한의 권력승계 과정을 고찰한 결과 '북한은 권위주의 체제의 특성을 반영한 안정적인 권력승계 과정을 답습함으로써 독재체제 내에서 발생할 수 있는 불확실성과 내부 갈등 요인들을 극복하여 독재정권 유지가 가능하였다.'라는 결론을 도출하였다. 즉, 권위주의 체제에서 독재자 개인에게 집중된 권력은 승계 과정에서 쿠데타를 포함한 다양한 위협이 되어 나타날 수 있으나 북한은 권위주의 체제의 특징 4가지를 기반으로 내부적인 위협을 극복하고 안정적인 권력승계를 통해 정권을 유지하였다고 평가할 수 있다.

북한의 정권 유지 배경이자 권력승계의 성공 요인 4가지는 '제도의 정비를 통한 정당성 확보', '개인숭배를 통한 후계자의 우상화', '혈연관계 중심의 후견인제도'와 '파워엘리트의 재편'이며 각 요소들의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 북한은 권력승계를 위해 제도의 정비를 통해 정당성을 확보하고 권력세습을 위한 정치적 절차와 여건을 마련하였다. 북한은 권력승계를 위해 당 조직을 정비함으로써 후계자의 권력세습 기반을 조성하였고, 이를 통해 정권의 반대 세력들을 제거하고 우호적인 세력으로 국가기관을 개편하였다. 둘째, 북한은 권력승계 초기 단계에서부터 후계자 우상화를 통해 독자적인 카리스마와 능력을 부각시켰다. 또한 대남도발을 비롯한 정치·군사적 이벤트를 통해 후계자로서의 능력과 대담성을 과시함으로써 인민과 파워엘리트의 지지를 이끌어 냈다. 셋째, 북한은 후견인제도를 활용함으로써 독재체제에서 정권의 안정성이 가장 취약한 권력승계를 성공

---

[66] Leslie Holmes, *Politics in the Communist World* (New York: Oxford University, 1986), pp. 177~209.

적으로 마무리하였다. 북한은 불확실한 내외부적인 위협으로부터 안정적인 권력승계를 보장하고 내부 갈등 요인들을 미연에 방지하기 위해서 믿을 수 있는 혈연관계의 후견인을 통해 후계자를 보호하였다. 권력승계 기간에 따라 권력승계의 형태가 다른 양상으로 나타나기는 하지만 특히, 김정은의 경우처럼 단기간의 예상치 못한 권력승계가 이루어진다면 권력승계 과정에서 장성택과 리영호의 경우처럼 권력 공유는 필수적이라고 할 수 있다. 넷째, 북한은 후계자의 권력기반 구축을 위해 권력승계 공식화 단계에서부터 파워엘리트 조직을 통해 국가기관의 영향력을 증대시키고, 권력의 균형자로서 '권력과 이권의 분배'를 통한 파워엘리트 간의 경쟁을 유도하였다. 그 결과 북한의 권력세습 과정에서 정치국과 당 중앙군사위원회의 역할과 비중이 확대되면서 다른 기관에 비해 중요한 역할을 수행한 것으로 분석되었다.

최근 북한의 언론매체들을 통해 김정은의 차녀 김주애가 등장하면서 북한의 후계 구도에 대한 논란이 증폭되고 있다. 김주애는 2022년 11월 19일, '화성-17'형 ICBM 시험발사 현장에서 처음으로 공개된 뒤, 2023년 2월 8일, 조선인민군 창건 75주년 열병식을 포함한 대규모 군 관련 행사와 내각과 국방성 직원들의 체육행사까지도 김정은과 동행하였다. 이 같은 북한의 변화에 대해 정성장 등은 후계자로 김주애가 내정된 것으로 판단하면서 그 예로 북한 언론이 수령에게만 사용하는 '존귀하신 자제분'이라는 호칭을 김주애에게 사용했다는 점을 들었다.[67] 반면, 고영환 등은 공식 후계자는 아직 전면에 등장하지 않은 아들이 될 가능성이 크다고 판단한다.[68] 또한 김주애의 등장에 대해서는 김정은이 김여정의 과해진 영향력을 억제하기 위해 대외적으로 부드러운 인상을 줄 수 있는 딸을 전면에 내세운 것이라 평가하였다.[69]

앞서 살펴본 연구결과를 통해 김주애의 후계자 내정 논란을 평가해보면, 1단계 후계자 내정단계에서 나타나는 '극존칭의 사용'을 우선 고려해 본다면 김주애가 후계자로 내정되었다고 판단할 수 있다. 하지만 북한의 후계 구도는 검증과정에서

---

67 정성장, "김주애가 김정은의 후계자로 '내정'되었다고 평가할 수 있는 8가지 이유," (세종연구소, 세종논평 2023-02, 23.2.20.).

68 "탈북외교관 "김정은, 딸 김주애 노출 이유 있다…이유는," 『이데일리』, 2023.5.2.; 〈https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02745366635604984&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y〉 (검색일: 2023.5.3.)

69 오경섭은 백두혈통에 대한 인민들의 존경과 친밀감을 이끌어내기 위해 여성을 중심으로 한 로열패밀리를 전면에 내세움으로써 대중들의 친밀감을 넓혔다고 평가하기도 한다. 오경섭, "북한의 4대 세습과 김주애," (통일연구원, 온라인시리즈 CO 23-10, 2023.3.13.)

언제든 변화될 수 있다. 김정은 이전에 김정남과 김정철의 후계자 검증이 진행되다 실패한 선례가 있는 것처럼 후계자는 내정단계나 그 이전 검토단계에서 언제든 교체될 수 있다는 점이 고려되어야 한다. 따라서 김주애의 등장은 김정은의 건강에 대한 내부의 우려를 불식시키고 직계 후손의 권력승계 가능성과 존재감를 과시하기 위한 것으로 판단할 수 있다. 실제로 권력승계 1단계인 내정화 단계까지 진행되기 위해서는 '제도의 정비'와 '후계자 우상화'가 본격화되어야 하는데 아직까지 권력승계를 준비하기 위한 동향이 파악되지는 않는 것으로 판단된다.

역사적 제도주의의 관점에서 가장 안정적인 권력승계의 모델은 성공한 전임자의 권력승계 과정을 답습하는 것이다. 북한 정권이 붕괴되지 않는 이상 북한의 권력승계 과정은 또다시 반복될 수 있다. 본 논문을 통해 향후 전개될 수 있는 북한의 권력승계 과정을 권위주의 체제의 특징을 통해 고찰해 본다면 반드시 의미 있는 결과를 도출할 수 있을 것이다.

■ 제출: 5월 6일 ■ 심사: 5월 26일 ■ 채택: 6월 14일

참고문헌

1. 단행본

베버. 박성환 역. 『경제와 사회』. 서울 : 문학과 지성사, 1997.
북한연구학회. 『김정은시대의 정치와 외교: 선군인가, 선경인가』. 서울: 한울, 2014.
스즈키 마시유키, 유영구 옮김. 『김정일과 수령제 사회주의』. 서울: 중앙일보사, 1994.
오경섭. 『김정일과 김정은의 권력승계 비교: 제도와 리더십의 동학을 중심으로』. 서울: 세종연구소, 2012.
이영종. 『후계자 김정은』. 서울: 늘품플러스, 2010.
이찬행. 『김정일』. 서울: 백산서당, 2001.
전성우. 『막스 베버 사회학의 쟁점들』. 서울: 민음사, 1995.
정찬현. 『곁에서 본 김정일』. 서울: 토지, 1999.

Bruce Bueno de Mesquita and Alastair Smith, *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*. New York: PublicAffairs, 2011.
Geddes, Barbara. *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design*. Michigan: University of Michigan Press, 2003.
_____. *How Dictatorships Work: Power, Personalization, and Collapse*. New York: Cambridge University Press, 2018.
Busky, Donald. F. *Democratic socialism: a global survey*. Westport: Greenwood Publishing Group, 2000.
Domhoff, G. William. *Who Rules America?: The Corporate Rich, White Nationalist Republicans, and Inclusionary Democrats in the 2020s*. New York: Routledge, 2021.
Dryzek, S & P. Dunleavy. *Theories of the Democratic State*. 6th. London: Macmillan, 2009.
Ezrow, Natasha M. and Erica Frantz. *Dictators and Dictatorships: Understanding Authoritarian Regimes and Their Leaders*. New York: Continuum International Publishing Group, 2011.
Kalu, Kalu N. *A Functional Theory of Government, Law, and Institutions*. New York: Rowman & Littlefield, 2019.
Kathleen Thelen and Sven Steinmo. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." in Steinmo, Thelen, and Frank Longstreth, ed., *Structuting Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
Leslie Holmes. *Politics in the Communist World*. New York: Oxford University,

1986.
Linz, Juan J. “An Authoritarian Regime: The Case of Spain.” In Erik Allard and Yrjo Littunen(eds), *Cleavages, Ideologies and Party Systems.* Helsinki: Westermarck Society, 1964.
Max Weber. *Economy and society: An outline of interpretive sociology.* Berkeley: University of California press, 1978.
Mills, C. Wright and Alan Wolfe. *The power elite.* New York: Oxford Univsity Press, 2000.
Nathan, Andrew J. “China’s changing of the guard: Authoritarian resilience.” *Critical Readings on the Communist Party of China* (4 Vols. Set). leiden: Brill, 2017.
Pauline Jones Luong. “Politics in the Periphery: Competing Views of Central Asian States and Societies.” Pauline Jones Luong (ed). *The Transformation of Central Asia.* New York: Cornell University Press, 2004.
Suzanne Keller. *International Encyclopedia of the Social Sciences.* New York: The Macmillan Company and The Free Press, 1979.

2. 논문

김상범. “김정일의 권력승계 과정에 대한 연구.” 『현대북한연구』. 제24권 2호, 2021.
김인수. “북한 권력엘리트의 김정은 친화성 지수 개발-장성택 숙청 이후 현지지도 수행 인원의 변화를 중심으로.” 『통일과 평화』. 9집 1호, 2017.
김진하. “독재체제 안정화 경로와 북한의 가산제(家産制) 권력집중 전략.” 『국가전략』. 제27권 2호, 2021.
김창희. “북한 권력승계의 정치: 이념·제도화·인적기반·사회화.” 『한국동북아논총』. 제64호, 2012.
김태효·강채연. “북한 권력승계의 주기(週期) 모델과 북한 체제의 작동원리.” 『국제정치논총』. 제58집 2호, 2018.
박영자. “독재정치 이론으로 본 김정은 체제의 권력구조 : 조선노동당 ‘파워엘리트’ 실태와 관계망을 중심으로.” 『국방정책연구』. 제28권 제4호, 2012.
박형중 외. “수령독재 하에서 권력과 이권을 둘러싼 갈등 동학 그리고 장성택 숙청.” 『북한연구학회보』. 제18권 1호, 2014.
윤도원·백우열. “투르크메니스탄과 우즈베키스탄의 권력승계 과정과 체제 안정성 연구.” 『국제정치논총』. 제59집 3호, 2019.
이윤규. “북한 김정은 독재체제에서의 우상화 : 김정일 · 김정은 우상화 비교분석을 중심으로.” 『전략연구』. 통권 제63호, 2014.
정성장. “김정은 후계체계의 공식화와 북한 권력체계 변화.” 『북한연구학회보』. 제14권 제2호, 2010.
정선미. “카자흐스탄 권위주의 체제 성립과 권력승계: 권력의 제도화와 정당성을 중심으로.” 『국가전략』. 제28권 3호, 2022.

진희관. “김정은 정권의 현지지도 수행빈도를 통해 본 엘리트 변동 연구: 주요 인사의 로동신문 등장빈도 분석을 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제31권 제4호, 2015.
이기동. “김정은의 권력승계 과정과 권력구조.” 『북한연구학회보』. 제16권 제2호, 2012.
표윤신 · 허재영. “김정은 시대 북한의 국가성격은 변화하고 있는가?: 당 · 정 · 군 현지지도 네트워크 분석.” 『한국과 국제정치』. 제35권 제3호, 2019.
한기범. “권력승계 시기 북한의 지배구조와 대내외 정책 전망.” 『통일정책연구』. 제19권 2호, 2010.

Allen Hicken. “Clientelism.” *Annual Review of Political Science* 14. June, 2011.
Brownlee, Jason. “...And Yet They Persist: Explaining Survival and Transition in Neopatrimonial Regimes.” *Studies in Comparative International Development.* vol. 37, no. 3, 2002.
Clapham, Christopher. “Epilogue: Political succession in the Third World.” *Third World Quarterly.* vol. 10, no. 1, 1988.
Frantz, E., Stein, E. A. “Countering coups: Leadership succession rules in dictatorships.” *Comparative Political Studies.* vol. 50, no. 7, 2016.
Gandhi, Jennifer and Adam Przeworski. “Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats.” *Comparative Political Studies.* vol. 40, no. 11, 2007.
Geddes, Barbara. “What do we know about democratization after twenty years?.” *Annual review of political science.* vol. 2, no. 1, 1999.
Gerschewski, Johannes. “The Three Pillars of Stability: Legitimation, Repression, and Co-Optation in Autocratic Regimes.” *Democratization.* Vol. 20. No. 1, 2013.
Govea, Rodger and John Holm. “Crisis, Violence and Political Succession in Africa.” *Third World Quarterly.* vol. 19, no. 1, 1998.
Herz, J. H. “The problem of successorship in dictatorial regimes: A study in comparative law and institutions.” *The Journal of Politics.* vol. 14, no. 1, 1952.
Lai, Brian, Slater, Dan. “Institutions of the Offensive: Domestic Sources of Dispute Initiation in Authoritarian Regimes, 1950~1992.” *American Journal of Political Science.* vol. 50, no. 1, 2005.
Paik, Wooyeal and Richard Baum. “Clientelism with Chinese Characteristics: Local Patronage Networks in Post-Reform China.” *Political Science Quarterly.* vol. 129, no. 4, 2014.

3. 기타자료

『매일경제』.
『시사저널』.
『연합뉴스』.
『이데일리』.
『프레시안』.
『Daily NK』.

통일부 북한정보포털 〈www.nkinfo.unikorea.go.kr〉.
The Cambridge English Dictionary 〈https://dictionary.cambridge.org/us/dictionary/english/elite〉.

권양주. "북한, 리영호 총참모장 해임 배경과 함의." 한국국방연구원. 동북아안보정세분석, 2021.7.17.
박영자. "김정은 정권의 핵심 파워엘리트." 『월간 북한』. 2017년 10월.
오경섭. "북한의 4대세습과 김주애." 통일연구원. 온라인시리즈 CO 23-10, 2023.3.13.
정성장. "김주애가 김정은의 후계자로 '내정' 되었다고 평가할 수 있는 8가지 이유." 세종연구소. 세종논평 2023-02, 23.2.20.

『존경하는 김정은 대장동지의 위대성 교양자료』.
『조총련 학습자료』 (1982. 2).

Abstract

The Process and Characteristics of Power Succession in North Korea from the Theory of Authoritarian System

Kang, Jung Il

Based on the authoritarian system theory, this paper examines the process of power succession in North Korea and its characteristics. In addition, it predicts the future process of North Korea's power succession by examining the "background of North Korea's long-term retention of power and why the three major power succession was possible."

This study first examines the political system of the North Korean regime through the review of the authoritarian system theory, and examines the characteristics of power succession in the authoritarian system. In addition, the process of power succession in North Korea was analyzed by dividing it into the stage of appointment of a successor, the stage of formalization of a successor, and the stage of stabilization after power succession, comparing and analyzing the process of power succession between Kim Jong-il and Kim Jong-un. Afterwards, this paper examined why the North Korean regime was able to achieve a stable power succession, focusing on the characteristics of the authoritarian system, and predicted the process of power succession after Kim Jong-un.

As a result, North Korea, a dictatorship, was able to stably achieve power succession through four characteristics of the authoritarian system: "securing legitimacy through system maintenance," "idolizing successors through personal worship," "guardian system centered on blood relations," and "reorganization of the power elite" The four characteristics of the authoritarian system are expected to be followed by North Korea's power succession process in the future.

Key Words: power succession, authoritarian system theory, guardianship, idolization, power elite.

http://doi.org/10.33728/ups.2023.32.1.011

통일정책연구 제32권 1호 2023
pp. 291~321

북한의 새로운 핵태세 전환과 한국의 대응 전략

서동구*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 북한의 핵태세 전환 배경
Ⅲ. 북한의 새로운 핵태세 평가
Ⅳ. 한국의 대응전략 선택지
Ⅴ. 결론

국문요약

본 연구의 목적은 북한이 김정은 취임(2012년) 이래 10년 만에 핵무력정책법(2022년)을 제정하여 핵선제공격을 핵심으로 하는 새로운 핵태세(nuclear posture)로 전환한 배경을 동기, 역량 및 환경의 변화 차원에서 분석한 후 나랑(Narang) 이론을 비롯하여 여타 이론들을 통해 이 핵태세를 이론적으로 평가하는 데 있다. 핵선제공격 위협의 허세 여부를 판단하기 위해 북한의 전략문화도 분석한다. 이 분석 결과를 토대로 한국의 대응 전략을 검토한다. 북한의 새로운 핵태세를 분석한 결과, 핵선제공격의 공식화와 핵통제권의 조건부 위임을 통해 한국에 대해서는 비대칭확산 태세를, 미국에 대해서는 확증보복 태세를 표방하면서 '체제보장을 위한 억제력과 강압력의 최대화'를 추구하고 있다. 북한 고유의 전략문화를 분석한 결과, 군국주의 체제를 유지하는 가운데 역사적 경험에 의한 피해의식을 바탕으로 대외적으로 과잉 대응과 공세적 태도를 보인다. 이에 따라 한국에 대한 핵선제공격 위협은 전술핵 역량 및 공세적 전략문화 차원에서 볼 때 '허세 이상'으로 판단된다. 본 연구는 북한의 핵위협에 대한 대응 정책 옵션(자체 핵무기 개발, 전술핵 상시 배치, 확장억제 강화)을 세 가지 기준(공포의 균형, NPT 의무준수, 중러의 반발/대응수준)에 따라 평가한다. 워싱턴 선언으로 옵션이 제한되었지만, 중장기적 차원에서 구상 가능한 주요 정책들을 검토한다는 의미가 있다. 특히, 새로운 정책 이니시어티브로서 '조건부 핵대여(conditional nuclear lease)' 방안의 가능성도 검토한다.

주제어: 핵선제공격, 전략문화, 공포의 균형, NPT, 확장억제, 핵공유, 핵대여

* 조지워싱턴 대학교 방문학자

Ⅰ. 서론

김정은은 2022년 9월 최고인민회의에서 “절대로 핵을 포기할 수 없다”고 공언하고 핵선제공격을 핵심으로 하는 핵무력정책법을 제정하면서 억지목적의 핵전략을 표방한 핵보유국법(2013년)을 대체한다고 공식 발표하였다. 북한은 같은 해 12월 당중앙위 전체 회의에서 한국을 ‘명백한 적’으로 규정하고 ‘전술핵 다량 생산 및 핵탄두 보유량의 기하급수적 증대’를 전략의 기본방향으로 제시하였다. 김정은은 취임(2012년) 직후 핵보유국법을 제정한 이래 2017년 화성-15호(ICBM) 시험발사를 성공시킨 현장에서 ‘국가핵무력완성’을 선언했으며 그로부터 5년 후 핵선제공격을 법제화했는바, 10년 동안 핵무기 개발에 전력 질주했다. 특히, 핵무력정책법을 공표한지 6개월 만인 2023년 3월 최초로 전술핵무기 기폭실험을 공중, 수중에서 실시했다고 주장함으로써 핵공격 역량을 실제로 과시하였다. 북한의 핵위협은 한국에는 실존적 위협으로 대두되고 있기 때문에 한국의 대응전략 강화는 최우선적 안보과제이다. 이런 맥락에서 북한의 핵태세 전환 배경, 새로운 핵태세 및 핵선제공격 위협을 이론적으로 분석한 후 이를 토대로 대응전략 차원의 정책 옵션들을 검토하기로 한다.

핵태세 개념과 관련하여, 북한의 법안들(2013년 및 2022년)에 핵무력 임무, 핵지휘통제, 핵무기 사용조건, 핵안보 및 유지관리에 대해 구체적으로 명시되어 있어서 나랑(Narang)의 핵태세(nuclear posture) 개념이 유용한 분석의 틀로 판단된다. 즉, 핵독트린이 선언적이라면 핵태세는 작전운용과 관련된 개념으로서 첫째, 핵탄두의 수, 형태 및 운반수단 등 실제적 핵역량, 둘째, 핵무기 사용 시기, 조건 및 목표와 관련된 사용원칙, 셋째, 핵무기 관리, 배치 및 발사와 관련된 지휘통제 절차로 구성된다.[1] II장에서는 북한의 핵태세 전환 배경을 동기, 역량 및 환경의 변화라는 세 가지 변수로 분석한다. 동기의 변화와 대해서는, 세이건(Sagan)의 핵개발 동기 이론에서 나온 3가지 모델 중 두 가지(안보적 동기, 국내정치적 동기)를 분석에 활용한다.[2] 역량의 변화에 대해서는, 신뢰성 있는 SIPRI(스톡홀름 국제

---

[1] Vipin Narang, *Nuclear Strategy in The Modern Era: Regional Powers and International Conflict* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2014), p. 4.

[2] Scott D. Sagan, “Why Do States Build Nuclear Weapons,” *International Security*, vol. 21, no. 3 (1996/1997).

평화연구소) 연례보고서[3]에 의존하기로 한다. 환경의 변화와 관련해서는, 김정은의 취임 이래 강대국(중국)의 비호하에 강대국 갈등 구조(미중/미러)를 어떻게 핵무기 개발의 전략적 공간으로 활용했는지를 살펴본다. III장에서는 북한의 새로운 핵태세를 나랑의 이론과 함께 이로부터 파생된 이론들을 통해 분석한 후 저자의 평가를 하고자 한다. 또한, 북한 고유의 전략문화에 대한 분석을 통해 핵선제공격 위협의 허세(bluff) 여부에 대해서도 판단한다. IV장에서는 한국의 대응 전략 수립을 위해 고려해야 할 전략포인트를 도출하고 이를 기준으로 주요 정책 옵션을 평가한다. 전략포인트는 세 가지로서 첫째, 북한의 공포를 충분히 높일 수 있는 공포의 균형(balance of terror), 둘째, NPT의 책임 있는 당사국으로서 비확산 의무 준수, 셋째, 중국과 러시아의 반발 및 대응수준이다. 이 기준에 따라 주요 정책 옵션(한국 자체 핵무기 개발, 미국 전술핵무기 상시 배치[4], 한미 간 확장억제 강화)을 검토한다. 물론 워싱턴 선언[5]을 통해 한국 자체 핵무기 개발, 미국 전술핵무기 배치는 물론 핵잠재력 확보 옵션을 배제했지만 '선언'은 구속력이 없다는 점에서 중장기적 차원에서 한국이 구상 가능한 옵션들을 검토하는 데 의미를 두고자 한다. V장에서는 현재 상황에서 실현 가능한 정책으로, 먼저 워싱턴 선언으로 신설되는 핵협의그룹(Nuclear Consultative Group: NCG)을 통해 핵선제공격에 대한 억제력을 강화하는 방안과 함께, 새로운 정책 이니시어티브로 '조건부 핵대여(conditional nuclear lease)' 방안의 가능성도 검토한다. 이는 임박한 북한의 핵선제공격을 전제로 한 '한국의 자체 핵보복능력 보유'(자체 핵무기 개발과 구별)를 핵심 개념으로 한다.

---

[3] SIPRI 연례보고서(Yearbook)는 1969년 이래 발표하고 있는데 전세계적 군비증강, 군축 및 핵전력 현황에 대한 독자적이며 권위 있는 보고서로서 북한 발표자료를 제외하고 위성사진, 미국 정부 보고서 및 전문가 분석들을 출처로 작성됨.

[4] 전술핵무기 재배치 및 NATO식 핵공유 방식은 둘 다 미국 전술핵무기를 한국에 상시 배치하게 된다는 점에서 분석의 편의상 동일한 카테고리로 분류함.

[5] 2023년 4월 26일 한미정상회담 결과, 양국 정상이 채택한 워싱턴 선언(Washington Declaration)., 〈http://www.whitehouse.gov/briefing-room/statement-release/2023/4/26/washington-declaration-2/〉 (Assessed May 1, 2023).

Ⅱ. 북한의 핵태세 전환 배경

1. 동기의 변화

북한은 고르바초프가 개혁·개방정책을 추진하면서 1990년 9월 한국과 수교하자 충격을 받고 독자적인 핵개발을 추진한 것으로 보이는데 이는 당시 김영남 북한 외교부장의 발언("소련이 남조선과 외교관계를 맺으면 이때까지 동맹관계에 의존했던 '일부 무기들'도 자체로 마련하는 대책을 세우지 않을 수 없다")에서 추정할 수 있다.[6] 중국도 2년 후 1992년 8월 한국과 수교하게 되면서 북한의 자체 핵무장 의지는 더 확고해졌을 것으로 판단된다. 세이건은 핵개발과 핵자제 동기 이론으로 세 가지를 제시하는데 안보적 동기, 국내정치적 동기, 국제지위·규범 차원의 동기이다. 북한의 경우, 세 가지 동기가 전부 작용한 것으로 보이는데 첫째, 미국의 '적대시 정책'[7]으로 인한 안보적 위협은 물론 한국의 경제력, 기술력 고도화에 따른 재래식 군사력 불균형에 대처하기 위한 안보적 동기가 존재한다. 둘째, 세계에서 유례없는 사회주의 체제 3대 세습에 따른 정통성의 취약성을 극복하기 위한 국내정치적 동기도 작용했다. 셋째, 북한은 NPT 체제 밖에 있는 인도, 파키스탄, 이스라엘이 핵무기를 개발하여 핵무장국가로서 국제적으로 인정받게 된 사례를 보면서 2003년 NPT를 탈퇴하고 핵무기를 개발했다는 점에서 국제지위 차원의 동기도 작용했다.

북한이 2022년 9월 새로운 핵태세로 전환하는 과정에서 어떤 동기가 작용했는지를 분석하는데 있어 세이건의 핵개발 동기 이론 중 국내정치적 동기와 안보적 동기가 '동기의 변화' 분석에도 적실성이 있다고 보인다. 첫째, 국내정치적 동기를 살펴보기로 한다. 김정은은 40세이지만 건강문제 등을 고려하여 4대 세습체제 메시지를 대내외로 발신할 필요가 있었다고 보인다. 2013년 법안에서는 핵무기 사용조건이 전부 군사적 상황을 전제로 하였으나 2022년 법안에서는 핵무기 사용조건 다섯 가지 중 비군사적 상황('국가존립과 인민의 생명안전에 파국적인 위기를

---

[6] 장달중·이정철·임수호, 『북미대립』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2011), p. 32.

[7] 북한은 미국이 북한 체제를 위협한다는 기본 인식을 가지고 있어서 북한에게 '적대시 정책'의 폐기는 북한체제 안전보장과 동일한 의미임. 대북제재 해제 및 관계정상화 조치 등을 주요 안전보장 조치로 간주하는데 하노이 정상회담(2019.2.)의 실패로 '적대시 정책'에 대한 북한의 인식이 강화됨.

초래하는 사태로 핵무기로 대응할 수밖에 없는 불가피한 상황')을 추가했는데 이는 체제에 대한 위협상황을 의미한 것으로 해석된다. 핵선제공격 태세를 공표한지 두 달 만에 김주애가 ICBM 시험발사 현장에 등장했다는 사실에서 세습과의 연관성을 유추해 볼 수 있다.

둘째, 안보적 동기를 살펴보기로 한다. 미국은 동아태지역에서 다중적 동맹체제 구축을 통해 대중 봉쇄정책을 추구하면서 재래식 군사력도 강화하고 있다. 즉, 미국은 2019년 8월 중거리핵전력조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty: INF)에서 탈퇴함으로써 새로운 미사일(탄도/순항) 역량의 강화 여건을 조성했으며 2021년 한국에 대해 미사일 지침을 해제시킴으로써 한국도 다양한 사거리를 보유한 재래식 미사일 역량을 개발할 수 있게 되었다. 이와 같은 가능성에 따라 북한 지도부의 심리적 압박은 커질 수 있다. 예를 들면, 미국은 괌 기지에 배치한 탄도미사일로 17분 내 북한을 타격할 수 있게 된다. 이 경우, 북한의 열악한 경보역량을 고려한다면 김정은에게 핵무기 사용 결정 압박('use it-or-lose it')이 고조될 뿐만 아니라 참수작전의 위협까지 느낄 수 있어,[8] 핵선제공격 태세로 조속 전환할 동기로 작용했을 수 있다. 또한, 남중국해 및 대만관련 미중 간 위기가 고조되고 동시에 우크라이나전이 장기화되면서 미러 간 긴장도 고조되는 등 최근 한반도 주변 안보상황의 불확실성이 커지고 있다는 판단에 따라 선제적으로 핵선제공격 태세를 공표할 필요성을 느꼈을 수 있다. 대만을 둘러싼 양안 간 군사적 긴장이 고조될 경우, 중국은 주한미군과 주일미군의 역할에 주목하면서 핵무기와 미사일로 무장한 우방국 북한이 이를 견제해줄 것을 기대 내지 요청할 수 있다. 북한이 이에 부응할 경우, 군사적 분쟁에 연루되면서[9] 예기치 않은 체제위기 상황도 초래될 수 있기 때문이다.

2. 역량의 변화

북한의 핵역량에 대한 정확한 정보는 북한체제의 폐쇄성, 발표자료의 기만성으로 인해 획득하기 어려운바, 공신력이 있는 SIPRI 연례보고서를 참고하겠다. 억지목적의 핵태세를 법제화한 2013년과 핵선제공격 태세를 법제화한 2022년 핵역

---

[8] Ankit Panda, "Sure, Deter China but Manage Risk with North Korea, too," *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 78, no. 2 (2022), pp. 74~75.

[9] 길윤형 · 장영희 · 정욱식, 『미중경쟁과 대만해협 위기-남북한은 동맹 체인에 연루될 것인가?』 (서울: 갈마바람, 2022), p. 191.

량을 이를 통해 비교한다. 다만, 2013년 핵역량의 경우, 자료의 시차를 고려하여 2014년 발표 자료를 인용한다. 2014년 자료를 요약해 보면, 핵탄두 8개를 보유(임계질량: 플루토늄 5kg)한 것으로 추산되며 세 차례 핵실험을 통해 소형 핵탄두를 개발했을 가능성도 있다. 핵물질은 5MW 원자로 재가동을 통해 매년 6kg의 플루토늄 생산이 가능하며, 칸(A.Q. Khan) 네트워크의 비밀 지원을 통해 HEU 프로그램을 개시한 것으로 추정된다. HEU 및 플루토늄을 같이 사용하는 수소폭탄 제작도 시도했을 수 있다. 미사일의 경우, MRBM(노동), IRBM(무수단), ICBM(화성-13, 대포동-2) 등 총 800기를 보유한 것으로 추산된다. IRBM은 시험발사가 없었으며 ICBM의 시험발사는 전부 실패한 것으로 보인다. 다만 2012년 4월 은하-3호 로켓을 이용, 위성을 발사함으로써 3단계 분리 기술은 성공한 것으로 보인다. 핵탄두 장착 운반수단으로는 MRBM(노동) 정도로 평가된다.[10]

2022년 자료를 요약해 보면, 핵탄두는 20-30개를 보유하고 있으나 최대 45-55개 생산이 가능한 핵분열물질을 보유한 것으로 추정되어 실제 핵탄두는 30개 이상일 수 있다. 추가적 핵실험(세 차례)을 통해 핵탄두 소형화도 진행되었으며 핵탄두 위력은 5-15 Kiloton 정도로 보인다. 핵탄두 장착 운반수단으로는 MRBM에 더해 IRBM도 가능할 수 있다. 플루토늄 시설로 실험용 경수로와 50MW 원자로가 건설 중이며 핵농축시설(영변)에서는 원심분리기(기존 4천개)가 1천개가 추가되었고 새로운 비밀시설도 포착(강성)되었다. 미사일의 경우, 고체연료기반 신형 3종 SRBM(KN-23,24,25)은 작전 운용 상태로 보이며 기존 공개한 핵탄두를 SRBM에 장착하기에는 좀 더 소량화가 필요한 것으로 보이나 북한의 주장이 사실이라면 신형 3종 SRBM에 장착, 주한미군 시설에 대해 핵공격이 가능하다. 3종의 MRBM(노동, 화성-9, 북극성-2)도 작전 운영이 가능한바, 이 중 북극성-2는 SLBM(북극성-1)의 지상발사 버전으로서 고체연료를 기반으로 한다. IRBM으로는 화성-10(무수단)이 추후 화성-12로 대체된 것으로 보이며 배치 여부는 미상이다. 극초음속 미사일(화성-8)은 발사 시간을 단축하기 위해 최초로 연료 앰플을 사용한 미사일로서 개발 중으로 평가된다. ICBM(화성-14,15,17) 중 화성-17은 다탄두 역량이 검증되지 못했으며 ICBM의 배치상태는 미상이다. 신형 지상공격 순항미사일(Land Attack Cruise Missile: LACM)을 시험 발사하면

[10] Shannon N. Kile, Phillip A. Schell and Hans M. Kristensen, *North Korea's Military Nuclear Capabilities* (SIPRI Yearbook, 2014), pp. 335~339. 〈https://www-sipriyearbook-org.proxygw.wrlc.org/〉 (Accessed February 20, 2023).

서, 전략무기로서 종말단계 유도시스템도 있다고 주장했으나 검증되지 못했다. SLBM(북극성-3,4,5,6) 중 북극성-3,4,5는 배치상태가 미상이며 북극성-6과 미니 SLBM은 개발 중으로 평가된다.[11]

핵태세 분석상 편의를 위해 전술핵 역량과 전략핵 역량으로 나누어 보기로 한다. 먼저 전술핵 역량은 세부적으로 '전술무기화'와 '전술핵무기'로 구별해볼 수 있다. '전술무기화'는 기존 개발 핵탄두를 스커드 계열 및 신형 SRBM에 탑재하여 전술적 목적으로 사용하는 것을 의미한다. KN-23, 24는 고체연료기반 SRBM인바, KN-23은 직경이 950mm, KN-24는 직경이 700-850mm로 2016년 공개한 핵탄두를 탑재할 수 있는 것으로 판단된다.[12] 북한은 2022년 1월 14일 및 17일 각각 KN-23의 검열사격 및 KN-24의 검수사격을 실시해 실전배치 운용 중임을 밝혔다.[13] 북한은 2023년 3월 12일 잠수함발사 순항미사일(Submarine-Launched Cruise Missile: SLCM)을 최초로 발사했으며, 3월 19일 KN-23을 발사, 800m 상공에서 모의 전술핵탄두 공중폭발을 시현했다. 3월 22일에는 LACM(화살-1,2)을 발사, 600m 상공에서 모의 전술핵탄두 공중폭발을 시현하고 핵무인수중공격정(해일, 해일-1,2) 수중폭발 시험을 세 차례(3월 23일, 27일, 4월 7일) 실시했다.

'전술핵무기'는 핵탄두를 KN-25와 같은 초대형방사포에 탑재할 수 있도록 소량·경량화하여 전술적 목적으로 사용하는 것을 의미한다. KN-25는 외경이 600mm라는 점에서 새로운 소형화된 핵탄두를 추가로 개발할 필요가 있다.[14] 북한은 2023년 3월 28일 전술핵탄두(화산-31) 실물을 공개했는데 직경이 400-500mm로 추정된다는 점에서 KN-25에도 장착이 가능한 수준이다. 이와 함께 8종의 투발수단 사진도 공개했는데 KN-25, LACM, 미니 SLBM, 핵무인수중공격정(Nuclear-armed Unmanned Underwater Vehicle: UUV)이 포함

---

[11] Hans M. Kristensen and Matt Korda, *North Korea's Nuclear Forces* (SIPRI Yearbook, 2022), pp. 410~423 〈https://www-sipriyearbook-org.proxygw.wrlc.org/view/9780192883032/sipri-9780192883032-chapter-010-div1-056.xml#〉 (Accessed February 20, 2023);"North Korean Nuclear Weapons, 2022," *Bulletin of the Atomic Scientists*, pp. 273~288.

[12] 이상규, "북한의 전술핵 개발 가능성과 핵전략 및 핵지휘통제 측면에서의 함의," 『국방과 기술』, 제506호 (2021), p. 67.

[13] 조한범, "북한의 공격적 핵교리 법제화와 북핵 대응의 질적 전환," (통일연구원 Online Series CO 22-25, 2022.9.15.), p. 4, 〈https://www.kinu.or.kr/main/module/report/view.do?idx=1441&nav_code=mai1674786581〉 (검색일: 2023.4.1.).

[14] 이상규, "북한의 전술핵 개발 가능성과 핵전략 및 핵지휘통제 측면에서의 함의," pp. 67~68.

되어 있다.[15] 북한은 다양한 투발수단을 통한 공중, 수중폭발을 먼저 시현한 후 이에 장착 가능한 핵탄두를 보여줌으로써 전술핵역량의 실전배치를 과시하려는 의도로 보인다. 그러나, 새로 디자인된 핵탄두의 성능 실험(실제 또는 모의 핵실험)이 필요하며 탑재기술도 검증되지 않았다. 38 North는 UUV 역량에 대해서, 발사방법, 목표 도달시간, 속도, 파괴력을 고려할 때 선제공격보다는 보복공격용으로 보이며 한미의 대잠전(anti-submarine warfare: ASW)에 취약할 것으로써 실전 역량보다는 정치적 메시지(예: 핵운반수단의 다종화) 차원으로 평가했다.[16]

전략핵 역량과 관련, ICBM의 사거리는 인정되고 있으나 고체연료, 다탄두 기능, 재진입 기술 및 정밀유도 시스템은 개발 중으로 배치 이전단계로 평가된다. 북한은 2022년부터 2023년 3월까지 여러 차례 ICMB(화성-15,17)을 시험 발사했으며 2023년 4월 13일 고체연료를 사용한 ICBM(화성-18)을 시험 발사했다. 특히, 5월 30일에는 '정찰위성' 발사가 실패했지만 향후 지속적 발사를 주장하고 있는데 이는 ICBM 역량 강화와 함께 장기적으로 '정찰위성' 프로그램을 통해 타격 목표에 대한 정보수집 역량도 강화하는 등 전략핵 역량 확보에도 역점을 두고 있음을 보여준다. 요약하면 북한은 실전배치 수준의 '전술무기화' 역량을 대남 핵선제공격의 핵심으로 삼는 동시에 '전술핵무기' 역량의 완성을 위해 박차를 가하고 있다고 평가된다. 전략핵 역량은 미흡하지만 대남 핵선제공격 직후 미국의 핵보복에 대한 억지 수단으로 삼고 있으며 SLBM, SLCM, UUV 등 은밀성이 높은 무기체계를 개발하고 있다. 이처럼 급성장한 역량에 대한 자신감이 새로운 핵태세 전환의 토대가 된 것으로 판단된다.

3. 환경의 변화

북한의 핵개발 가속화와 핵태세 전환에 영향을 미친 주요 국제환경 변수로는 중국의 지속적인 묵인 내지 은밀 지원과 미국의 대중러 관계악화 추세의 지속을 들 수 있다. 먼저 중국 변수를 살펴본다. 중국은 북한의 핵무기를 대미전략 카드로 간주하고 있어 북한의 비핵화 가치보다는 핵무기를 보유하더라도 북한체제의 존

---

[15] "북, 전술핵탄두 '실물' 공개로 핵위협 극대화---직경 40-50cm,"『연합뉴스』, 2023.3.28., 〈https://www.yna.co.kr/view/AKR20230328035851504〉 (검색일: 2023.4.5.).

[16] Vann H. Van Diepen, "North Korea's New 'Unmanned Underwater Nuclear Attack Craft': Red October or White Elephant?" 38 North, April 6, 2023 〈http://www.38north.org/2023/04/north-korea-new-unmanned-underwater-nuclear-attack-craft-red-october-or-white-elephant/〉 (Accessed April 8, 2023).

속이 가지는 지정학적 가치에 우선순위를 두고 있다. 북한은 이와 같은 중국의 전략적 이해를 핵무기 개발에 이용하고 있다. 이는 나랑이 제시한 핵확산전략 중 '비호하 추구(sheltered pursuit)' 전략에 해당되는데 이는 강대국의 묵인 내지 은밀 지원하에 핵무기 개발을 추진하는 전략으로서 북한(중국), 이스라엘(미국), 파키스탄(미국)이 이에 해당된다.[17] 나랑은 중국의 태도와 관련하여 두 가지 사례를 들고 있는데 먼저 파키스탄 공군 C-130s기가 반복적으로 중국영공을 통과하여 북한에 원심분리기를 제공토록 묵인한 것과 중국이 20톤 규모의 인산 트리부틸(플루토늄 재처리용)을 북한에 판매한 사례이다.[18] 그는 파키스탄도 '비호하 추구' 전략을 채택했는데 미국이 자발적으로 비호한 것이 아니라 1979년 구소련의 아프간 침공에 따른 대소전략의 최일선 기지로서의 가치, 그 이후에는 대테러전 핵심 거점으로서의 가치 때문에 핵무기 개발을 묵인한 것으로 분석하였다. 그는 강대국들은 핵무기 개발에 대한 비호 결정에 신중해야 한다면서 파키스탄의 경우, 결과적으로 칸 네트워크가 북한의 핵무기 개발을 촉진했음을 지적했다.[19] 김정은은 취임 이래 오바마의 아시아 회귀정책, 트럼프의 아태전략 및 콰드(4자 안보대화, QUAD) 창설, 바이든의 오커스(3자 안보파트너십, AUKUS) 구성 등 미중 간 전략경쟁의 심화과정을 중국의 비호를 계속 얻을 수 있는 전략적 공간으로 인식했다. 이에 따라 김정은이 핵무기 개발전략을 은폐 전략에서 전력질주 전략으로 전환한 것으로 평가된다.[20]

다음으로 미국의 대중러 관계악화 추세에 대해 살펴보기로 한다. 2020년 이래 미중 간 COVID19 발원지에 대한 논란이 지속되고 양국 화상 정상회담(2021년 11월)이 성과없이 종료된 가운데 대만을 둘러싼 군사적 위기가 지속적으로 고조되고 있다.[21] 이런 상황에서 북한은 중국의 비호를 기대할 여건이 지속된다고 판단할 수 있다. 향후 미중관계가 회복되기보다는 지속 악화될 것으로 전망된다는 점에서 더욱 그러하다. 이 전망의 근거로서 세 가지 분석에 유의하고자 한다. 첫째,

---

17 Vipin Narang, *Seeking the Bomb: Strategies of Nuclear Proliferation* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2022), pp. 3~5. 나랑은 핵확산전략을 네 가지로 분류했는데 헤징, 은폐, 전력질주 및 '비호하 추구' 전략임. 헤징 전략은 핵무기 개발의 잠재력을 보유하고 있다가 대내외 여건이 성숙하면 개발을 시작하는 전략임.

18 *Iibd.*, p. 231, p. 343.

19 *Iibd.*, pp. 343~344.

20 박장호, "김정은 시대 핵개발 가속화 요인: 완충체계의 전략적 공간을 중심으로," 『국방정책연구』, 제38권 2호 (2022), pp. 43~81.

21 중국은 2022년 8월 펠로시 당시 미하원의장의 대만 방문 시기에 대만포위 군사훈련을 실시한 이래 2023년 4월 차이잉원 대만 총통의 방미 시기에 2차로 대만봉쇄 군사훈련을 실시함.

조한범은 미중관계를 미국의 대적성국 관계정상화 차원에서 베트남 및 쿠바 사례와 비교연구를 실시했는데 결론적으로 미국의 포용적 평화경제모델(peace economy model)[22]이 실패로 돌아갔다고 평가한다. 경제적 상호의존이 국가 간 평화증진 및 상대국 정치적 자유화에 기여한다는 명제를 가지고 있었지만, 이는 과도한 기대로서 상대 권위주의 국가가 경제적 상호의존을 정권의 이익에 맞게 통제, 조정할 수 있는 역량을 과소평가해서는 안 된다고 주장했다.[23] 둘째, 홍호평(Ho-fung Hung)은 2010년대 이전에는 경제통상적 이해관계를 가진 미국 기업들이 대중 대립적 태도를 견지하는 외교안보 엘리트들을 견제하였으나 2008년 글로벌 금융위기 여파로 양국 기업들 간의 갈등이 고조되면서 미국 기업들이 더 이상 대중 우호적 관계를 옹호하지 않는다고 분석했다.[24] 셋째, 미중관계는 대립과 협력이 공존하는 혼합게임의 성격을 지니지만 협력사안으로 평가되는 초국가적 이슈(예: 테러리즘, 기후변화, COVID19)에서도 갈등이 고조되고 있다는 점이다. 일 예로, 중국은 펠로시의 대만 방문 직후 2022년 8월 5일 8대 분야 대화를 취소 내지 잠정 중단하기로 결정했는데 기후변화 이슈도 포함되어 있다. 이와 같이 미중관계가 본질적으로 변화하고 있어서 북한으로서는 '비호하 추구' 전략의 장기적 전망도 밝다고 판단할 수 있을 것이다.

한편 우크라이나 전쟁이 장기화되면서 미러관계도 지속 악화하고 있다는 점에서 김정은은 또 다른 전략적 공간을 확보하는 것으로 보인다. G7 정상들은 우크라이나 전쟁 1년째인 2022년 2월 화상회의를 통해 대러 제재에 합의하고 러시아를 지원하는 국가들(예: 중국, 북한 등)에 대해서 반드시 대가를 치를 것이라고 경고했다. 직후 2022년 3월 북한은 UN 특별총회에서 러시아에 대한 규탄결의안에 반대표를 던졌으며 우크라이나 사태 내내 러시아의 안보적 우려를 이해한다는 태도를 지속 견지해왔고, 친러 분리주의 세력이 장악한 자칭 '도네츠크 인민공화국(DPR)'에 대한 재건지원을 위해서 북한 건설노동자 파견 의지를 표명하기도 했다. 결국 2023년 3월 중러는 모스크바 정상회담 공동성명[25]을 통해 한반도 긴장

---

22 클린턴 대통령의 대중국 건설적 관여정책(constructive engagement)이 대표적 사례임.

23 조한범 이외 공저, 『국제평화경제사례와 한반도』 (서울: 통일연구원, 2022), pp. 11~12.

24 홍오평 지음, 하남석 옮김, 『제국의 충돌-차이메리카에서 신냉전으로』 (서울: 글항아리, 2022), pp. 136~139.

25 공동성명에는 "미국은 북한의 정당하고 합리적인 우려에 호응해 대화 재개 여건을 조성해야 하며 제재와 압력이 아닌 대화와 협력으로 한반도 문제를 해결해 나가야 한다"는 내용이 포함되어 있음.

고조의 책임이 미국에 있으므로 미국에 의한 대북 제재는 부당하다고 발표하게 된다. 이에 따라 중러는 향후 북한의 도발에 따른 안보리 결의안에 참여하지 않을 뿐만 아니라 과거의 제재 결의안도 준수하지 않을 가능성이 커지게 되었다. 특히, 북한이 제7차 핵실험을 실시하더라도 중러 양국 또는 이중 한 국가라도 비토권을 행사할 가능성도 크다.

Ⅲ. 북한의 새로운 핵태세 평가

1. 핵이론적 분석

나랑은 핵최적화 이론을 정립했는데, 네 가지 변수(외부변수: 제3의 후원국 유무 및 근거리 안보위협, 내부변수: 민군관계 특징 및 자원적 제약)를 기준으로 촉매적(catalytic) 태세, 확증보복(assured retaliation) 태세, 비대칭확전(asymmetric escalation) 태세로 분류했다. 북한의 경우, 핵역량이 제한적이라는 점에서 중국을 제3의 후원국으로 삼을 수 있으나 중국에 의존할 수 없는 상황에서는 핵선제공격 태세로 전환할 것으로 전망했다. 즉, 고립된 북한은 한미의 압도적 재래식 군사력에 직면한다는 점에서 비대칭확전 태세를 취하게 될 것으로 예상한 것이다. 나랑은 다양한 역사적 사례연구를 통해 비대칭확전 태세가 가장 최적의 억지력을 보여준다고 결론 내렸다. 특히, 핵역량을 선제공격 태세로 작전화시킬 수 있는 국가만이 직접적인 억지력과 함께 간접적인 '미치광이 메카니즘(mad-man mechanism)'을 통해 압도적 재래식 공격을 억지할 수 있다고 주장했다. 다만, 이 경우 신뢰성 제고를 위해 지휘통제의 위임(현장 지휘관 등)이 필요하다는 점에서 핵무기 관리 및 안전조치가 필수적이라고 부연한다.[26]

나랑 및 판다(Panda)는 지휘통제에 대한 분석을 통해 정상적 권위의 지시에 의해서만 핵무기가 사용되는 긍정적 통제(positive control)와 그렇지 못할 때 핵무기 사용을 억제하는 부정적 통제(negative control)를 구별하면서 양자 간의 균형도 강조하였다. 부정적 통제가 강한 국가의 경우 '실패방지 안전장치(fail-safe)'

---

[26] Vipin Narang, *Nuclear Strategy in The Modern Era: Regional Powers and International Conflict*, pp. 305~307. 그는 역사적 사례연구를 통해 핵최적화 이론이 가장 타당하다고 주장하면서 대안적 이론으로 구조적 현실주의, 기술적 결정주의, 전략문화 이론을 예시하였음.

가 잘 되어 있으나 긍정적 통제에 과도하게 의존하는 국가의 경우 '치명적 실패(fail-deadly)'[27]가 초래될 수 있다고 분석하면서 인도와 중국을 전자의 사례로, 위기 상황의 파키스탄을 후자의 사례로 들고 있다. 북한의 경우, 초보적인 지휘통제구조, 경험부족, 통신마비 가능성(한미에 의한 선제적 전자전)을 감안한다면 아무리 중앙통제적 지휘통제구조를 가지고 있다고 하더라도 위기상황에서는 후자의 가능성이 크다고 판단한다.[28] 알세노와 피버(Arceneaux and Feaver)는 북한은 전시 상황에서 자신들이 보유한 소량의 핵무기와 핵지휘통제 체계가 우선적인 공격목표가 될 것으로서 이들의 생존성을 높이기 위해 전시 초기 지휘통제권을 위임할 수 있기 때문에 부정적 통제가 상실될 것으로 분석했다.[29] 북한의 핵무력정책법을 보면 나랑의 2014년 전망(중국에 의존할 수 없다면 비대칭확전 태세가 최적의 억지력을 제공하므로 북한이 이를 채택할 것)이 선견지명이 있었으며 특히, 이 법안에서 핵지휘통제체계가 위험에 처할 경우 자동적, 즉시적 핵타격을 규정하고 있다는 점에서 2017년 분석('치명적 실패')의 적실성이 높다고 평가된다.

김홍익은 나랑이 핵태세 최적화이론에서 제시하고 있는 핵전략의 네 가지 변수 중 북한에 적용이 가능한 세 가지 변수(제3의 후원국 유무, 근거리 안보위협, 민군관계 특징)를 아래와 같이 분석했다. 즉, 북한은 중국을 항구적으로 신뢰 가능한 후원국으로 간주하지 않는다. 또한, 한미동맹은 기본적으로 방어적 태세로서 양측의 재래식 군사력은 균형이 잡혀있다는 점에서 북한이 안보적 위협을 느끼지 않으며 독단적인 당군관계와 핵지휘통제체제를 구축하고 있다. 그는 이 분석에 기초하여 북한의 핵태세는 결국 확증보복 태세라고 결론 내린다. 또한 김정은은 핵통제권 위임시 국내정치적인 위험이 있을 뿐만 아니라 북한군이 정보감시 · 정찰(ISR) 역량이 부족하므로 한미의 특정 군사행동을 예방공격 또는 선제공격 징후로 오인하면서 핵선제공격 태세로 돌입하게 될 경우, 핵전쟁 발생 가능성이 커진다는 우려에서 핵통제권을 위임하지 않을 것으로 판단하고 있다.[30] 그러나 그의

---

[27] 예를 들면 위기 상황에서 즉각적, 자동적 핵무기 사용 모드를 채택하는 경우가 해당된다.

[28] Vipin Narang and Ankit Panda, "Thinking Through Command and Control in North Korea," *The Diplomat*, (2017.9.16.), pp. 1~5. 〈https://thediplomat.com/2017/09/thinking-through-nuclear-command-and-control-in-north-korea/〉 (Accessed April 16, 2023).

[29] Giles D. Arceneaux and Peter D. Feaver, "The Fulcrum of Fragility: Command and Control in Regional Nuclear Power," in *The Fragile Balance of Terror-Deterrence in the New Nuclear Age*, eds. Vipin Narang and Scott D. Sagan (Ithaca: Cornell University Press, 2022), pp. 238~239.

[30] 김홍익, "김정은 시기 북한의 핵전략이 왜 확증보복태세인가?," 『한국군사학논집』, 제77권 제2

분석 중 근거리 위협과 관련하여 북한이 위협을 느끼지 않는다는 평가는 다소 주관적인 평가라고 판단된다. 한미의 재래식 군사력은 고도의 기술력과 빠른 전개력을 보유하고 있으며 이에 대한 북한의 위협인식도 상당하다는 점에서 그러하다. 핵지휘통제권과 관련해서도 핵무력정책법에서 국무위원장의 독단적 결정권을 명시하고 있지만 위기 시 핵지휘통제체제가 위험에 처할 경우, 자동적, 즉각적인 핵타격 단행을 명시하고 있는 점을 볼 때 조건부이지만 위임을 한 것으로 해석할 수 있기 때문이다.

구본윤·박성호는 북한의 위협인식과 전략문화를 핵심 변수로 삼고 북한이 평시에는 확증보복 태세이지만 한미연합훈련 시기와 같은 위협인식 고조시에는 비대칭확전 태세를 취하는 이중적 특징이 있다고 분석했다. 다만, 비대칭확전 태세를 취한다고는 하지만 핵역량 미비 및 전술핵의 배치·운영을 위한 지휘통제체제의 구축 미비로 인해 핵선제공격은 '허세부리기(bluffing)'라고 평가했다.[31] 핵선제공격 위협의 허세 여부는 북한의 전략문화에 대한 별도 분석을 통해 평가하기로 한다. 전략문화 이론은 '문화적 현실주의(cultural realism)'[32]에 기초한 분석으로서 설명력에 분명한 한계가 있지만 북한과 같이 고립된 독재국가의 지도층 인식이라는 블랙박스에 대해서 제한적이나마 통찰력을 제공할 수 있기 때문이다.

황일도는 미국은 북한이 실존적 억제(existential deterrence) 수준은 넘어섰지만 확증보복 수준까지는 넘지 못한 것으로 인식하고 있는데 북한은 이미 대미 핵억지력을 확보했다고 대외적으로 주장하면서도 내부적으로는 '취약성의 골짜기(valley of vulnerability)'[33] 문제를 인식하고 이를 메우기 위한 고육지책으로 핵선제공격을 공식화함으로써 사용조건을 낮추고 자동적인 핵사용 위협을 한 것으로 분석했다.[34] 즉, 북한이 확증보복 수준에 도달하기 이전에 미국이 북한 핵전

호 (2021), pp. 327~328.

31 구본윤·박성호, "김정은 시기 핵전략의 이중성: 확증보복태세와 허세부리기," 『통일연구』, 제26권 제2호 (2022), pp. 187~188.

32 Alastair Johnston, "*Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*," (Princeton: Princeton University Press, 1995). 참조

33 압도적 핵역량을 갖춘 국가는 잠재 적국이 실존적 억제 기준은 넘었으나 확증보복 기준을 넘어서지 못한 상태가 지속될 경우 잠재 적국에 대한 예비공격 또는 지도부 제거작전의 필요성을 절감하게 된다는 점에서 잠재 적국에 취약성이 있다는 의미에서 나온 용어.

34 황일도, "북한의 장기 핵전력구조 전망: 이론적 해석 및 선행사례," (국립외교원 정책연구시리즈 2022-05, 2023.1.), pp. 21~22., 〈https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=null&pblctDtaSn=14119&menuCl=P03&clCode=P03&koreanEngSe=KOR&pclCode=&chcodeId=&searchCondition=searchAll&searchKeyword=&pageIndex=2〉 (검색일: 2023.3.15.).

력을 조기 격파하거나 지도부 참수작전을 추진할 가능성을 방지하려는 조치로 평가한 것이다. 또한 북한은 전술핵을 선제적으로 사용하더라도 미국이 핵보복을 하는 것은 국제법의 비례원칙에 어긋나며 미국의 재래식 보복으로도 충분할 것이라는 일부 학계 견해에 주목하면서 미국을 겨냥하는 중장거리 미사일을 인구밀집 지역인 평양 인근(순안)에 배치하는 유인(인간방패 차원)도 있을 것으로 분석하고 있다.[35] 이 분석에서는 북한의 핵태세에 대한 '피억지국(the deterred)'인 미국의 인식이 중요한 변수로 작용한다.[36]

상기 선행연구 및 북한핵 역량(핵지휘통제 포함)을 토대로 종합 분석해볼 때 북한은 먼저 한국에 대해서는 비대칭확전 태세를 표방하고, 미국에 대해서는 확증보복 태세를 표방하고 있으나 북한의 현재 핵역량은 전략적 의도를 뒷받침해주지 못하는 것으로 평가된다. 이 점에서 북한의 핵태세를 다른 시각에서 분석하고자 한다. 먼저, 최근 핵무기의 기술발전(저위력 핵탄두, 탄두의 정확도, 벙커버스터 기능)에 따라 핵전략 담론으로 MADs(상호확증파괴, mutual assured destruction)와 함께 NUTs(핵무기 활용, nuclear utilization theory)도 활발하게 논의되고 있는데[37] 북한의 핵선제공격 태세는 NUTs 담론에 기초한 것으로 보인다. 이 태세가 추구하는 목표는 '체제보장을 위한 억제력 및 강압력(compellence)의 최대화'라고 판단된다. 이 목표를 달성하기 위한 구체 전략을 살펴본다. 첫째, 억제력 차원을 살펴보면, 한국에 대해서는 전술핵 역량에 기초한 공세적 제한억제(limited deterrence)[38]적 특징을 보이고 있으며 미국에 대해서는 전략핵 역량에 기초한 방어적 최소억제(minimum deterrence)적 특징을 보이고 있다. 최근 북한 핵무기 개발의 특징(전술핵탄두 대량생산, 투발수단 다종화, 핵무기의 기동성, 사거리 및 생존성 강화)을 고려할 때 한국에 대해서는 최소억제에서 제한억제로의 전략적 진화를 추구하는 것으로 평가되는데 이는 일부 실전배치 수준의 전술핵 역량을 기초로 선제공격 및 군사목표(counter-force) 공격을

---

35 위의 글, pp. 23~24.

36 나랑은 핵최적화 이론을 발표하면서 피억지국에 대한 연구 등을 추후 연구과제로 제시했다. 첫째, 자신의 이론이 결과론적 이론(theory of outcomes)이라는 점에서 핵태세 선택 과정에 대한 연구, 둘째, 핵위협의 신뢰성은 핵사용 금기(taboo)와 반비례한다는 점에서 이에 대한 연구, 셋째, 자신의 이론이 억지국에 분석 초점이 맞추어져 있어 피억지국(the deterred)에 대한 연구, 넷째, 자신의 이론은 핵차원 이론으로서 실제 억지역학에서는 재래전 태세와 핵태세가 결합되어 있어 이에 대한 연구.

37 김태영, "핵무기의 국제정치 지형도," 『국제정치논총』, 제62집 1호 (2022), p. 233.

38 Andrew Futter, *The Politics of Nuclear Weapons* (London: Palgrave Macmillan, 2021), p. 96.(최소억제, 제한억제, 최대억제를 비교 설명하는 도표 참조).

목표로 하기 때문이다. 미국에 대해서는 실존적 억제에서 최소억제로의 전략적 진화를 추구하는 것으로 평가되는데 이는 초보적이지만 지속 발전하고 있는 전략핵 역량을 기초로 선제적 핵사용은 하지 않되(no first use: NFU), 도시목표(counter-value) 보복공격을 목표로 하기 때문이다.

둘째, 강압력 차원을 살펴보면, 북한은 과거 다양한 협상에서 벼랑끝 전술(brinkmanship) 행태를 보였는데 핵선제공격을 공식화함으로써 핵벼랑끝 전술(nuclear brinkmanship)[39]을 구사하고 있다. 북한은 이 전술을 통해 과거의 벼랑끝 전술보다 더 큰 강압 효용성(coercive utility)을 기대하고 있다. 예를 들면, 북한은 비핵국가인 한국과의 모든 형태의 협상은 물론 군사적 긴장 고조 상황에서도 더 유리한 결과를 추구할 수 있다. 특히, 북한은 중국의 핵개발 완성 이후 이를 꾸준히 방해하던 미국과 서방세계가 입장을 바꾸어 대중 관계정상화를 추진한 사례[40]를 보면서 대외적으로도 강압 효용성을 기대할 수 있다. 예를 들면, 북한은 핵벼랑끝 전술을 미국과 일본 등 서방세계와의 관계정상화의 촉매제로 '인식/오인' 할 수도 있다.

2. 전략문화 분석

북한과 같은 대외적 고립상황과 대내적 권위주의 및 군국주의 문화에서의 위협인식, 태도 및 대응은 상당 부분이 믿음체계에 기초하게 된다. 이 믿음체계는 누적된 역사적 경험에 의해 형성된 관점과 세계관에 의해 영향을 받는다는 점에서 핵선제사용 위협을 분석하는 데 있어서 전략문화 이론을 적용하는 것이 적실성이 있다고 판단된다. 스나이더(Snyder)는 미국의 제한적 핵작전(limited nuclear operation)에 대한 소련의 핵 대응 여부를 검토하기 위해서 전략문화 분석의 틀을 최초로 도입했다.[41] 이 점에서 전략문화 이론이 북한의 핵사용 위협을 분석하는데 유용하다고 보인다. 또한, 카츠너(Kartchner)는 특정 집단이 역사적 경험으로 인

---

[39] Reid B.C. Pauly and Rose McDermott, "The Psychology of Nuclear Brinkmanship," *International Security*. vol. 47, no. 3 (winter 2022/23). 참조.

[40] 박병창, "중국의 핵전략 변화와 한국의 안보정책 방향," 『전략연구』, 통권 제83호 (2021.3.), pp. 101~102.

[41] Jack Snyder, *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations* (Santa Monica: Rand Corporation, 1977), 재인용: 황일도, "전략문화 이론의 소개와 북한에 대한 적용: 최근 상황과 관련된 시사점," 『북핵과 한반도 평화』 (제주평화연구원 정책포럼, 2013), p. 42.

해 위협인식이 강력하게 형성되어 있고 높은 수준의 동질성이 존재할 경우 집단행태를 결정하는데 전략문화가 지배적인 요소로 작용한다고 분석한다.[42]

선행 연구로 버뮤데즈(Bermudez)가 대표적이다. 그는 북한의 전략문화를 김씨 일가 통치체제의 생존, 한반도 통일, 미국과 한국에 대한 억지, WMD 개발 등으로 정리하고 있다.[43] 그는 '자기기만 렌즈(lens of self-deception)'라는 개념을 도입했는데 이는 유교의 영향에 따른 권위주의, 정치이념의 세뇌, 대미 증오감 및 역사적 세계관 등 네 가지 요소에 의해 형성되었다고 주장했다.[44] 역사적 세계관 차원에서 볼 때 김일성은 일제 항일 게릴라로 활동할 때부터 일본에 대한 증오감이 잉태되었으며 특히, 생화학전을 위한 인체실험의 만행으로 증오감이 더욱 커졌다. 미국에 대해서는 1945년 일본에 대해 핵무기를 사용했으며 이후 북한에 대해서도 핵무기 위협을 하면서 '조국해방전쟁(한국전)'에 개입한 데 대한 증오감과 동시에 WMD(생화학무기, 핵무기)에 대한 경외감이 커지게 되었다고 분석한다.[45]

황일도는 김일성 회고록(『세기와 더불어』)을 분석의 기초자료로 활용하면서 북한 인식의 틀을 추출하고 있다. 즉, 북한은 미국, 일본과 같은 제국주의 국가들의 압도적인 위협에 포위되어 있으며 국제기구들 또한, 제국주의 국가들의 이익을 대변하는 존재로서, 신뢰할 수 없다고 인식하고 있다. 이에 따라 외교적 수단으로는 평화와 자주를 달성할 수 없고 오로지 무장투쟁만이 절대적으로 중요하다는 판단을 내리게 되었다. 수단적으로는 상대의 사기를 꺾고 자신들의 의지를 강화하는 전략, 전술, 무기체계를 선호하게 되는데 특히, 객관적 상황이 불리할수록 예상치 못한 공세적 태도를 과시함으로써 효과를 극대화하게 된다.[46] 이 분석은 북한의 대외행태 및 비대칭적 무기체계에 대한 강조를 이해하는 데 통찰력을 주고 있다.

상기 연구를 토대로 북한의 전략문화에 대해 종합적으로 분석하도록 한다. 김정은은 기본적으로 할아버지, 아버지의 세계관을 이어받은 것으로 볼 수 있다. 특권

---

[42] Kerry M. Kartchner, "Strategic Culture and WMD Decision Making," in *Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction: Culturally Based Insights into Comparative National Security Policymaking*, eds. Jeannie L. Johnson, Kerry M. Kartchner and Jeffrey A. Larsen (New York: Palgrave Macmillan, 2009), 재인용: 황일도, 위의 글, pp. 44~45.

[43] Joseph S. Bermudez, "*North Korea's Strategic Culture*," (SAIC: Science Applications International Corporation, 2006), p. 3.

[44] *Iibd.*, pp. 12~13.

[45] *Iibd.*, pp. 6~7.

[46] 황일도, "전략문화 이론의 소개와 북한에 대한 적용: 최근 상황과 관련한 시사점," pp. 46~47.

층의 자녀로 태어나 김씨 일가에 대한 우상화 문화 속에서, 충성심으로 가득 찬 엘리트층에만 둘러싸여 성장해오면서 왜곡된 세계관이 확고히 자리 잡았을 수 있다. 특히, 그는 자신의 통치 기간 중 세계 9대 핵무장국 그룹에 합류했다는 자신감에 찬 행태를 보이고 있는데[47] 이는 '고립되고 빈곤한 약소국' 지도자임에도 불구하고 2018-19년 강대국 지도자들(트럼프, 시진핑, 푸틴 등)과 연이어 정상회담을 개최하면서 국제무대에 당당하게 데뷔하는 모습에서 잘 나타나고 있다. 북한 지도자의 측근 엘리트들은 군, 당, 정에서 요직을 중복적으로 점유하고 있는데 압도적인 권위주의적 정치문화로 인해 대내외 정세를 올바르게 적시에 보고하기 어려울 뿐만 아니라 지도자가 싫어하는 보고를 삭제, 지연 또는 왜곡하는 '정보의 정치화(politicization of intelligence)' 현상[48]도 자연스럽게 발생하고 있다. 예를 든다면 미국 내 북한 외교관(UN 주재)들은 이동 제한(맨해튼의 중심 콜럼버스 서클로부터 반경 40Km)을 받고 있으며 만나는 인사들도 제한적이기 때문에 미국에 대해 정확한 정보를 수집, 보고할 능력이 부족하다. 이에 더해 북한 지도부가 싫어하는 보고를 스스로 회피하는 '자기검열(self-censorship)' 현상까지 겹치면서 북한 지도부는 미국의 전략에 대해 올바른 인식을 하기 어렵게 된다.[49] 결국, 다양한 형태의 정보의 정치화 현상으로 인해 '자기기만 렌즈'의 왜곡은 더욱 강화될 수 있다.

더구나, 북한에서 지도자는 '신과 같은(God-like)' 완벽한 존재[50]로 인정받고 본인도 그렇게 행동한다는 점에서 매우 위험한 정치문화가 존재한다. 또한, 북한은 과거 다양한 형태의 일방적인 대남 도발[51]에 대해서 이스라엘식 보복을 당한 경험이 없기 때문에 위기 발생 시 합리적인 위기관리보다는 벼랑끝전술과 같은 위험감수의 유혹을 느낄 가능성도 있다. 바로 이 점에서 핵통제권을 일선 지휘관

---

47 한반도 전문가 토니남궁은 한겨레신문과 인터뷰(2014.7.25.)에서 '북한의 지도부는 1990년대 및 2000년대에는 미국이 주요한 목표였으나 김정은은 이제 핵무기 보유로 인한 자신감을 바탕으로 P5와 동등하게 정상적 관계를 갖는 데 관심을 가지고 있다고 논평.

48 정보의 정치화의 주요 형태로는, 정책을 합리화하는 정보의 취사선택(체리피킹: cherry-picking), 고정관념에 의한 조직방침(house line), 정책결정자의 직/간접적 압력(direct/indirect pressure) 등이 있는데 선진국에서도 발생하는 현상이라는 점에서 후진국 특히, 권위주의 문화가 팽배한 사회에서는 문제의식조차 없이 발생할 수 있는 병리적 현상임.

49 서동구, "미국의 정보정치화 사례연구," 『국가전략』, 제21권 제4호 (2015), p. 90.

50 서방세계 시각으로는 바로 이 점이 김정은의 '미치광이(mad man)' 이미지로 작용.

51 다양한 형태의 도발 사건(무장간첩 남파, 납치, 암살, 폭파, NLL 침범 등)이 있었는데 대표적인 사례로 무장공비 청와대 기습공격(1968), 푸에블로호 납치(1968), 미얀마 랭군 암살폭파(1983), 랭군상공 KAL기 폭파(1987), 연평해전(1999, 2002), 천안함 피격(2010), 연평도 포격(2010), 여섯 차례 핵실험(2006-2017)을 들 수 있음.

에게 위임하는 것보다 김정은이 독점하고 있는 것이 더 안전할 것이라는 전제가 흔들리는 것이다. 즉, 김정은이 세습체제에 중대한 위기가 발생했다고 '인식'하게 될 경우, 측근들의 견제 없이 한국 내 '한국의 군사목표'에 대한 핵선제공격을 독단적으로 결정할 가능성을 배제하기 어려워 보인다. 나랑은 핵무장국 중 개인 독재 정권인 경우, 핵무기를 안전하게 관리할 수 있는 능력이 우려되며 특히, 정권의 불안정성으로 인해 개인적 생존이나 복수라는 가치가 이성적인 억지 셈법을 압도할 가능성에 대해서 우려를 표명했는데[52] 핵무장국 9개국 중 북한이 이에 근접하는 것으로 보인다. 이스라엘의 경우 선제공격이 중요한 전략문화로 자리 잡고 있는데 이는 '포위 심리상태(siege mentality)'라는 국가생존 차원의 위협인식에 기초하고 있기 때문이다. 북한의 경우, 이스라엘과는 달리 특정 체제생존 차원의 위협인식이지만 거의 유사한 위협인식을 보유한 것으로 보인다. 결론적으로 높은 위협인식에 기초한 공세적 전략문화, 대내외 정세를 정확하게 인식하고 판단할 여건의 부족 및 일부 실전배치 수준의 전술핵 역량 등을 종합 판단해볼 때 한국에 대한 북한의 핵선제공격 위협은 '허세 수준 이상(more than a bluff)'으로 평가된다.

Ⅳ. 한국의 대응전략 선택지

1. 전략포인트

먼저 공포의 균형에 대해 살펴보기로 한다. 현재 한미 양국은 확장억제전략을 강화하기 위해서 미국 전략자산 전개의 빈도와 강도를 증가시키는 가운데 한국형 3축 체제(재래식 선제공격 Kill Chain, 미사일방어체제 KAMD, 대량응징보복 KMPR)를 강화하고 있다. 특히, 워싱턴 선언을 통해 확장억제 전략을 더 구체화했지만, 과연 공포의 균형이 이루어질 수 있는지는 의문이다. 공포의 균형은 심리상태의 균형을 의미한다는 점에서 기본적으로 불안정할 뿐만 아니라 미국의 보복능력과 의지 즉, 핵우산에 대한 신뢰성과 관련, 북한의 합리적 사고를 전제로 하기 때문이다. 북한의 전략문화 특성을 고려한다면 김정은이 합리적 사고에 기초한 이성적 결정을 할 수 있는 여건이 부족하기 때문에 진정한 의미에서의 공포의 균형

[52] Vipin Narang, *Seeking the Bomb: Strategies of Nuclear Proliferation* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2022), p. 352.

을 얻기 위해서는 한국이 '핵카드'를 가져야만 한다. 물론, 한미의 압도적 재래식 군사력에 의한 보복도 유사한 파괴력을 가질 수 있으나 북한으로서는 핵보복을 받을 수 있다는 '주관적 인식' 자체가 더 큰 억지력으로 작용할 것이기 때문이다.

둘째, 비확산 의무에 대해 살펴보기로 한다. 한국이 NPT 조약을 탈퇴하고 핵무기를 개발하는데 국제조약 및 기술적 제약은 크지 않다고 보인다. 먼저 북한의 핵 선제공격 법제화를 NPT 탈퇴조항(제10조)이 규정하고 있는 '자국의 지상 이익을 해치는 비상사태'로 판단한다면 요건은 충족되는 것이다. 더구나 이 조항은 '자기판단조항(self-judging clause)'으로서 해당국가의 주관적 판단에 의존하기 때문이다. 다만, 한반도 비핵화를 국제적으로 공약한 책임 있는 G20 국가로서의 도덕성의 문제뿐만 아니라, 세계 10대 경제대국으로서 대외의존도가 높은 경제체제라는 점에서 글로벌 차원 경제제재를 예상한다면 현명한 조치가 될 수 없다. 또한 한국의 핵무장은 관심 국가들(대만, 일본, 독일, 사우디 등)에 대한 자극으로 이어지면서 핵 군비경쟁을 촉진하는 위험성도 상존한다. NPT 탈퇴 이후 북한의 NPT상 지위와 의무에 관한 논란에 대해 박민 · 원재천 · 전은주는 NPT에 탈퇴효과에 관한 규정이 없어 특별법 우선의 원칙이 적용될 수 없으므로 비엔나 협약이 해석적 근거로 적용된다고 지적했다. 즉, 비엔나 협약 제70조 1항 b호에 따라 탈퇴효력이 발생한 이후에도 IAEA 및 원자력공급국과 체결한 양자협정에 의거, 비확산 규범을 준수할 의무가 있다고 주장했다.[53] 결국 NPT 탈퇴에 따른 경제적, 외교적 타격은 물론 국제법적 논란을 고려한다면 한국의 '핵카드'는 NPT 의무를 최소한 위반하지 않는 선에서 검토되어야 한다.

셋째, 중러의 반발과 대응수준에 대해 살펴보기로 한다. 북한의 위협에 대한 방어용 미사일 사드의 상주 배치와 관련한 중국의 과민반응 및 대응조치를 고려한다면, 북한의 핵위협에 맞춤형 대응을 한다는 논리에도 불구하고 한국의 '핵카드' 보유는 중국으로부터 심각한 반발과 대응조치가 이어질 가능성이 농후하다. 러시아의 경우, 우크라이나에 대한 핵위협을 구체화하고 있는데 북한의 선제핵공격 위협과 좋은 비교 대상이다. 먼저 북한의 핵무력정책법(2022년)은 러시아군의 핵무기 사용원칙을 명시한 '핵억지력 분야 국가정책 원칙'(2020년)과 유사성이 크다.[54] 특히, 우크라이나전이 장기화되면서 국내정치적으로 정권 위기상황이 되거

---

53 박민 · 원재천 · 전은주, "NPT 실효성 강화를 위한 국제법적 고찰 – NPT 제10조 및 탈퇴국 의무와 책임을 중심으로," 『국제법학회논총』, 제66권 제1호 (2021), pp. 87~88.

54 황일도, "북한의 장기 핵전력구조 전망: 이론적 해석 및 선행사례," p. 18.

나 전략적 패배 가능성(예: 본토에 대한 대대적 공격)이 커지게 될 경우, 상기 원칙에 의거한 전술핵무기의 사용 유혹이 상당할 것이라는 분석이 있다.[55] 푸틴은 2022년 12월 비슈케크에서 개최된 유라시아경제연합 정상회의 기자회견에서 "미국은 핵선제타격의 개념을 가지고 있는데 우리도 이런 개념을 채택할 것을 생각해보고 있다"며 핵선제공격의 가능성까지 거론했다. 2023년 3월 푸틴은 벨라루스에 전술핵무기 배치 결정을 발표하면서 이는 미국의 핵공유와 같은 방식으로서 NPT 비확산 의무를 위반한 것이 아니라고 부연했다. 또한 이 조치는 미국의 핵공유에 대한 균형적 조치임을 명확히 했다. 이와 같은 태도를 고려할 때 러시아는 북한의 핵선제공격 태세를 정당한 안보적 우려에 따른 것이라는 북한 입장에 동조할 수 있다. 결국, 중러는 한국의 '핵카드'가 어떠한 형태가 되더라도 신냉전 구도 상 핵지정학적 변화로 해석하면서 동북아 지역 핵태세를 강화할 가능성이 크다.

2. 주요 정책 선택지

먼저, 한국 자체 핵무기 개발 옵션에 대해 검토해 본다. 일부 보수성향 정치인들과 극소수 전문가들이 지지하고 있는데 이근은 "북한핵의 불가역성을 인정하고 우리의 핵전력 보유 전략을 고민해야 한다. 핵보유국을 상대로 핵보다 더 신뢰할 수 있는 체제안전보장은 현재로서는 존재하지 않는다"라고 강조했다. 또한 "중러가 신냉전시대를 맞아 제국을 꿈꾸며 영토확장을 꾀할 것이다. 한국이 핵무기를 가지고 있어야만 그들과 대적할 수 있다"고 경고했다.[56] 그러나 대다수 한미 정부 관리 및 전문가들은 NPT 탈퇴를 전제하기 때문에 선택하기 어려운 옵션으로 단정하고 있다. 해커(Hecker)는 한국이 전력수요의 25-30%를 원자력에 의존[57]하고 있기 때문에 이런 민간 에너지 출처를 핵무기와 교환할 수 없을 것이며 한국이 핵무기를 자체 생산할 충분한 기술력은 있으나 상당한 시간과 자원이 필요할 것이라

---

[55] 이성훈, "러시아-우크라이나 전쟁에서 푸틴의 핵위협 의도와 한반도 안보에 대한 시사점," (국가안보전략연구원 이슈브리프 제340호, 2022), pp. 5~6., 〈http://www.inss.re.kr/publication/bbs/ib_view.do?nttId=410355&bbsId=ib&page=10&searchCnd=2&searchWrd=%ED%91%B8%ED%8B%B4%EC%9D%98+%ED%95%B5%EC%9C%84%ED%98%91+%EC%9D%98%EB%8F%84〉 (검색일: 2023.3.4.).

[56] 이근, "한국, 핵 없으면 중국 천하 밑으로 들어간다," 『신동아』, 2022년 12월호 769호, p. 37, 〈https://shindonga.donga.com/Print?cid=3770896〉 (검색일: 2023.3.15.).

[57] NPT 조약 탈퇴시 원자력공급국 그룹(Nuclear Suppliers Group: NSG)에 의해 제공되는 핵연료 물질의 공급이 중단됨.

고 지적했다.[58] 개발시간이 상당할 것이라는 지적과 관련해서 퍼만(Fuhrmann)의 연구는 의미가 있다고 보인다. 그는 1942-2000년간 적대국가의 핵무기 획득을 저지하기 위한 공격사례를 연구했는데 핵시설에 대한 예방공격이 15회, 공격검토 횟수가 50여 회라고 밝히면서 해당국가들은 군사적 보복이나 국제적 비난에 대한 우려에도 불구하고 예방공격을 실행했다고 결론 내렸다.[59] 이 옵션에 대해서 전략 포인트를 적용해본다면, 공포의 균형은 시차를 두고 완전히 충족하지만 퍼만의 분석과 같이 이 기간 중 군사적 취약성이 고조될 수 있다. NPT 의무의 경우, 탈퇴 조치가 조약상 인정은 되지만 최대 교역국들에 의한 경제제재로 경제적 타격은 물론 국제적 고립이 초래될 것이다. 중러의 반발 및 대응수준 역시 최대화될 것으로 예상된다. 따라서 실제 실행을 위해서는 지도자의 강력한 결단과 국민적 합의가 절대적으로 필요할 것으로 보인다. 한편 장기적 국가안보 전략 차원에서 '핵잠재력(nuclear latency)'을 확보해야 한다는 주장도 있다. 즉, 한미 양국의 전략적 협력하에 핵연료 주기에 관련된 기술, 인력, 인프라의 점진적 구축과 이를 투발할 수 있는 수단을 개발하고 전략적 소통을 통해 현시할 필요가 있다는 견해이다.[60] 이는 나랑의 핵확산전략 중 '보험적 헤징(insurance hedging)'과 유사한 형태로 평가된다. '보험성 헤징'은 핵연료주기에 대한 통제 노력, 무기급 핵물질역량 확보를 위한 잠재적 노력, 이중목적 운반수단 개발, 조건부적 핵무기 개발의지 표명 등으로 구성된다. 나랑은 이 전략을 통해서 경제제재와 같은 확산비용과 '명시적 억지력(overt deterrent)' 확보에 따른 재정적 비용을 지불하지 않으면서 '잠재적 억지력(latent deterrent)'을 확보할 수 있다고 평가했다.[61]

둘째, 미국 전술핵무기 상시 배치 옵션에 대해 검토해 본다. 이는 미국의 전술핵 재배치 및 NATO 식 핵공유 방안을 포괄하고 있는데 미국 조야의 대다수는 반대하고 있으나 한국에서는 상당수 전문가들이 거론하고 있는 방안이다. NATO식 핵공유는 구소련의 핵위협으로부터 유럽을 보호하기 위해 5개국(독일, 벨기에, 네덜란

---

58 Siegfried S. Hecker, "한국 전술핵, 왜 불행을 택하려 하나?" 『미주중앙일보』, 2023.3.1., 〈https://news.koreadaily.com/2023/02/26/society/generalsociety/20230226183832375.html〉 (검색일: 2023.3.7.).

59 Matthew Fuhrmann and Sarah E. Kreps. "Targeting Nuclear Programs in War and Peace: A Quantitative Empirical Analysis, 1941-2000," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 54, no. 6. (2010), pp. 831~859.

60 문성준 · 김법헌, "북한 김정은 집권이후 핵전략 확장에 따른 한미 맞춤형 억제전략 신뢰성 제고 방안 모색," 『대한정치학회보』, 제30집 제3호 (2022), pp. 193~194.

61 Vipin Narang, *Seeking the Bomb: Strategies of Nuclear Proliferation*, pp. 18~21.

드, 이탈리아, 튀르키예) 소재 6개 기지에 미국의 핵무기를 배치하고 기획·운영의 역할을 분담하는 방식이다. 이는 NPT 체제 발효(1970년) 이전에 이루어졌다는 점에서 NPT 조약이 적용되지 않는다고 해석할 수도 있으나 NATO 정상회의(1999년)와 NPT 평가회의(2010년)에서도 미국 핵무기의 지속 잔류를 결정한 바 있다. 당시 미국은 동맹국에게 심리적 안정감을 주는 정치적 의지의 상징으로서 잔류를 결정한 것이다.[62] 현재 유럽 5개국에 약 100개(미국 총 보유 수 200개)의 B61이 배치되어 있는데 2023년부터 신형 B61-12[63]로 업그레이드되고 있다. 현재 배치된 F-15E, F16 등 이중목적 항공기(Dual-Capable Aircraft: DCA)들은 향후 상당수 F35A로 대체될 예정인데 다만, 튀르키예의 경우, 러시아로부터 S-400 대공 시스템을 구매한 이후 미국과의 F35A 구매계약은 취소되었다.[64] 핵공유는 미국이 운영하고 사용권한을 보유한다는 점에서 NPT 제1조 및 2조에서 규정한 핵무기 제공 및 기술이전에 해당되지 않는다는 판단도 있으나[65] 최종적으로 동맹국 공군이 핵무기를 DCA에 장착하여 직접 투발하기 때문에 최종단계에서 핵무기 양도행위가 이루어진다는 점에서 위반 여부는 논란의 여지가 있다. 전술핵 상시 배치는 북한의 선제타격 목표가 된다는 측면도 있지만, 전략폭격기 또는 핵잠수함에서도 핵보복이 가능하다는 점에서 군사적 실효성이 크지 않다고 판단된다. 이와 관련, 클링너(Klingner)는 "미국이 핵무기를 한국에 재배치하는 것은 생산적인 억지 방법이 아니다. 오늘날 전술핵은 이동식 공중 및 해상 플랫폼에 탑재되는바, 고정식 배치는 억지력을 저하하고 북한의 선제공격 위험을 높이는 일"이라고 지적한바 있다.[66] 이 옵션에 대해 전략포인트를 적용해본다면, 공포의 균형은 빠르게 충족되며 NPT 의무의 경우, 일부 논란은 있으나 현재 NATO식 핵공유가 관습적으로 이루어지고 있어 최소한 위반하지 않는 것으로 평가된다. 중러는

---

62 박기철·주재우, "NATO의 핵공유제와 한반도 확장억제 정책 발전에 대한 함의," 『국제지역연구』, 제26권 제1호 (2022), p. 59.

63 B61-12는 미국의 전술핵무기로서 B61 시리즈 중 최신형임. 2022년 12월부터 유럽에 제공하고 있으며 파괴력은 0.3에서 50 Kiloton으로 위력조정이 가능하며 제한적 벙커버스터 기능도 보유하고 있음. 〈www.ican.org/b61-12_new_us_nuclear_warheads_coming_to_europe_in_december〉 (Accessed March 5, 2023).

64 Hans M. Kristensen and Matt Korda, "Nuclear Notebook: United States Nuclear Weapons," *Bulletin of the Atomic Scientists*, (2023), pp. 34~37.

65 박기철·주재우, "NATO의 핵공유제와 한반도 확장억제 정책 발전에 대한 함의," p. 67.

66 Bruce Klingner, "한미, 확장억제 조율 '핵기획그룹' 설립 후 일본, 호주 포함해야," 『연합뉴스』, 2023.2.27., p. 2, 〈https://www.yna.co.kr/view/AKR20230227009800071〉 (검색일: 2023.3.20.).

동북아 지역 세력균형을 깨는 미국의 새로운 핵전략이라고 주장하면서 한반도 주변지역 전술핵 태세를 강화할 가능성이 크다.

셋째, 한미 간 확장억제 강화 옵션에 대해 검토해 본다. 한미 양국은 워싱턴 선언을 통해 핵억지관련 새로운 요소를 포함한 확장억제 강화방안에 합의했다. 첫째, NCG를 창설하여 핵 및 전략기획을 토의하고 둘째, 핵억지 적용에 대한 합동훈련 및 교육활동을 증진하며 셋째, 향후 예정된 전략핵 잠수함(SSBN)의 기항을 통해 증명하듯, 전략자산의 정례적 가시성을 한층 증가시킨다는 점이다. 이 방안은 여전히 확장억제 틀에 남아있기는 하지만 실제 핵운용 프로토콜에 한국의 참여를 최초로 제도화했다는 의미가 있다. 미국 국제전략문제연구소(CSIS)는 2023년 1월 확장억제 신뢰 제고 방안을 건의했는데 중요 포인트는 아래와 같다.[67] 이 중 첫 번째 및 두 번째 사항이 받아들여진 것으로 보인다.

> 첫째, 억지력을 강화하되 비확산 노력을 훼손하지 않는 방향 추구 둘째, NATO 식과 유사한 공동 핵기획을 위한 기구 신설[68] 셋째, 우주기반 적외선 시스템(SBIRS: Space-based Infrared System)[69]에 대한 직접 접근을 위해 프로토콜 간소화(현재 일본과 이스라엘에 적용 중) 넷째, 핵탄두 해상발사 순항미사일(Nuclear Sea-Launched Cruise Missile: NSCM) 프로그램 재개[70] 다섯째, 한국에 대해 저위력 핵무기 재배치 가능성에 대비할 목적으로 도상훈련(TTX)를 고려하되 실제 재배치 시기 및 범위에 대해서는 의도적 모호성 유지

---

67 John J. Hamre and Joseph S. Nye Jr., "Recommendations on North Korea Policy and Extended Deterrence," *CSIS Commission on the Korean Peninsula*, (2023.1.), pp. VIII-IX.

68 핵공유를 위한 핵기획그룹(nuclear planning group: NPG)을 의미하는 것으로 미국과 NATO 동맹국들은 1967년부터 이를 통해 핵정책을 전반적으로 기획하고 핵무기 사용에 대한 정치적 지침을 수립하고 있음. 정례협의회를 통해 핵무기 안전, 통제 및 비확산 정책을 기획하고 발전시키고 있음.

69 위성 네트워크를 통해 지구 표면상 열적외선 활동을 10초 간격 영상 자료화하는 시스템임. 미사일 활동을 탐지하는 데 어느 시스템보다 빠르며 발사 여부, 미사일 형태, 연소완료속도(burnout velocity), 궤도 및 잠재적 타격 지점에 대한 확인이 가능함. 현재 '차세대 공중지속 적외선(next-generation overhead persistent infrared)' 위성 시스템을 개발 중에 있음. "SBIRS,"〈http://missilethreat.csis.org/defsys/sbirs/〉 (Accessed March 1, 2023).

70 바이든 행정부는 2022년 NPR(nuclear posture review)을 통해 현재 보유 중인 B61 중력핵폭탄 및 SLBM 장착 저위력 핵탄두 W76-2에 의한 억지력 보유로 인해 NSCM은 필요성이 없다면서 폐기를 발표함. CRS in Focus, "Nuclear-Armed Sea-Launched Cruise Missile," December 16th, 2022, 〈http://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12084〉 (Accessed March 7, 2023).

워싱턴 선언에서 합의한 확장억제 강화방안에 대해서 전략포인트를 적용해본다면, 미국의 핵운용과정에 한국이 참여는 하지만 미국의 핵보복을 명문화하지 않았다는 점에서 북한에게는 전술한 바와 같이, 심리적 차원의 공포의 균형이 충분히 이루어지기 어렵다고 판단된다. NPT 의무는 완전히 충족시키며 중러의 반발 및 대응수준은 세 가지 옵션 중에서 가장 낮을 수 있다. 그러나 중러는 이를 동북아 지역에서의 한미일 안보협력 강화 차원으로 간주하면서 지역적 군사태세를 강화할 수 있다. 이미 러시아 전략폭격기가 2023년 3월 21일 동해 상공을 비행한데 이어 3월 28일 니미츠 항모의 부산입항에 맞춰서 핵탄두 장착이 가능한 초음속 대함순항미사일 모스키트(Moskit)를 동해로 발사한 바 있다.

V. 결론

북한은 NPT 조약에서 탈퇴한 후 핵무기를 개발한 세계 최초의 국가이자 핵선제공격을 법제화한 최초의 국가이다. 북한은 새로운 핵태세를 공표한지 6개월 후 2023년 3월 탄도 및 순항미사일 장착 모의 전술핵탄두를 공중 폭발시켰으며, 모의 핵어뢰 수중 폭발도 최초로 실시했다. 이제 북한의 핵위협은 명백하고도 현존하는 위험으로 대두되었다. 한국으로서 최적의 옵션은 공포의 균형을 최대한 충족시키면서 NPT 의무는 최소한 위반하지 않고, 중러의 반발과 대응은 관리할 수 있는 수준이어야 한다. 워싱턴 선언으로 한국의 자체 핵무장, 미국 전술핵 배치 및 핵잠재력 확보 옵션이 모두 배제되었다는 점에서 상기 조건을 충족하는 옵션은 두 가지로 압축할 수 있는데 첫째, 워싱턴 선언으로 신설되는 NCG을 통해 확장억제를 지속 강화하는 방안이다. 가장 중요한 사항은 NCG를 통한 협의 과정에서 핵보복에 대한 확고한 공약을 명문화하는 것이다. 특히, 북한의 핵선제공격에 의한 피습 즉시, 핵보복을 가하는 '피습즉시 발사(Launch under Attack: LUA)'는 물론, 북한의 핵선제공격 개시 경보발동 즉시, 핵보복을 가하는 '경보즉시 발사(Launch on Warning: LOW)' 개념[71]까지 포함한다면 보다 강력한 대북 억제력

[71] 한미일 3국 국방장관들은 샹그릴라 대화(싱가포르, 2023.6.3.)에서 북한 미사일 발사와 관련, 적외선 경보정보의 실시간 공유 시스템을 년 내 가동하기로 합의하였다. 이는 '경보즉시 발사'의 적실성을 높일 수 있는 조치로 평가됨. "북 미사일 발사 순간 탐지 --- 미군, 한·일에 '적외선 경보' 공유," 『중앙일보』, 〈https://www.joongang.co.kr/article/25168046〉 (검색일: 2023.6.10.).

을 발휘하게 될 것이다.

두 번째 옵션으로는, '조건부 핵대여' 방안이 있다. 이는 북한의 핵선제공격이 임박하다고 판단될 경우, 한미 양국 지도자의 결정에 의해 미국 전술핵무기를 즉시 반입하고 K-플랫폼(F35A, SLBM)에 장착, 핵보복 태세를 갖추는 방안이다. 한미가 보유한 고도화된 ISR 능력을 고려한다면 핵선제공격 조짐을 조기 포착할 수 있으며, 보복태세 준비과정(긴급 반입-양도-보복공격 준비)에서 북한의 핵선제공격을 마지막 순간에 억지할 가능성도 있다. 물론 일련의 준비과정에 시차가 존재하지만 '지연된 공포의 균형(delayed balance of terror)'도 심리적 차원의 억지 효용성은 크다고 판단된다. 만약, 이를 통한 대북 억지가 실패하거나 또는 위기 상황에서 북한의 '치명적 실패'로 인해 핵선제공격이 이루어진다면 사전에 설정된 북한 내 핵심 목표들에 대해서 핵보복공격을 실행하는 방안이다.

이 옵션과 관련해서 그리스 모델을 일부 참고할 수 있다. 그 이유로 첫째, 미국 전술핵무기가 배치된 5개국 이외인 그리스의 경우, 2001년 전술핵무기가 반출되었지만 핵기획그룹(NPG)에 완전하게 참여하고 있으며 둘째, '비상핵공격임무(contingency nuclear strike mission)'를 수행할 수 있는 예비부대가 존재하고 셋째, 미국 내 잔여 전술핵무기 약 100개(B61)는 동북아 등 유럽 이외 지역 동맹국들을 위해 예비되어 있기 때문이다.[72] 한미 양국은 비상시 핵공격 임무를 수행할 수 있는 부대와 핵무기 보관시설을 준비하고 북한의 핵선제공격 임박시 예비 전술핵무기를 신속하게 양도할 수 있다. 미국이 한국의 F35A에 B61-12 장착을 허용(필요시 한국 보유 F35A 개조)하고[73] 핵대여 훈련을 정기적으로 실시하면서 시설과 장비도 지속 업그레이드할 수 있다. 미국은 매년 핵공유 훈련을 하는데 2022년 10월, 14개국이 참여하는 훈련(Steadfast Noon)[74]을 2주간 실시한 바 있다. 유럽 내 핵기지, 핵무기 및 투발수단(전투기)에 대한 현대화계획도 꾸준히 시행하고 있음을 참고할만하다. 한편, 미국의 신형 저위력 전술핵탄두 W76-2[75]는 러시아

---

[72] Hans M. Kristensen, "NATO Steadfast Noon Exercise and Nuclear Modernization in Europe," *Federation of American Scientists*, (2022), p. 33.

[73] 미 공군은 2021년 초 F35A Lightening II가 마하 비행 중 B61-12(비활성)의 발사 시험에 최초로 성공했다고 밝혔음. 미국은 2022-25년간 B61-12 480기를 생산할 계획임. 과거 여타 B61 시리즈는 중력폭탄 형태로만 투하.〈www.airforcetimes.com/news/your-air-force/2021/10/27〉 (Accessed April 5, 2023).

[74] 2022년 10월 핵공유 훈련 기간과 유사한 시기에 러시아가 대규모 전략핵 훈련을 실시함에 따라 미래 핵전쟁에 대한 우려가 고조된 바 있음.

[75] SLBM(트라이던트 II) 장착 핵탄두로서 2020년 실전 배치되었음. 위력은 5-6 Kiloton임. 5 Kiloton 이하 저위력 핵무기는 폭발시 주변에 치명적인 방사능으로 해를 끼치지 않는 상한선임.

의 전술핵 선제공격을 억지하기 위한 목적에서 개발되었다는 점에서 또 다른 핵대여 대상이 될 수 있다. 한국 잠수함을 핵무기 사용 가능 버전으로 업그레이드하고 한국의 SLBM이 W76-2와의 호환성을 갖추게 된다면 기동성(F35A)과 은밀성(SLBM)을 갖춘 K-플랫폼에 의한 핵보복공격이라는 점에서 공포의 균형이 상당 수준 이루어질 것으로 기대된다.

'조건부 핵대여' 옵션을 국제레짐 및 미 국내법 측면에서 검토해본다. 조건부라고는 하지만 궁극적으로 핵무기 양도행위가 발생하기 때문에 NPT 제1조 및 2조 위반이라는 주장이 제기될 수 있다. 그러나, NATO 정상회의(1999년) 및 NPT 검토회의(2010년)에서 미국의 전술핵무기 잔류를 결정한 것은 NPT 체제 이후에도 핵무기 양도를 인정한 것으로 해석된다. 더구나, 핵공유는 '상시적 양도'를 의미하지만 핵대여는 '조건부, 일시적 양도'라는 점에서 차이가 있다. 국제법적 차원에서 보면 1996년 국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ)가 유엔총회의 요청에 따라 아래와 같은 권고적 의견을 내렸는데 이는 핵무기 위협과 사용에 대해 ICJ가 사법적 판단을 유보하고 있음을 보여주고 있다. 만약 북한이 핵선제공격을 가한다면 이는 '국가생존이 위협받는 극한적 자위 상황'에 해당하기 때문에 한국에 의한 즉각적, 비례적 핵보복은 국제법적 문제는 없다고 해석된다. 물론 유엔헌장 제51조(무력공격이 발생한 경우, 개별적, 집단적 자위권 인정)에도 합치된다.

> "핵무기 위협이나 사용을 허가 또는 금지하는 국제관습법이나 조약도 존재하지 않는다. 이는 국제인도법에 일반적으로 위배되지만 국가생존이 위협받는 극한적 자위 상황에서 그러한 위협이나 사용이 적법한지 여부에 대해 결론을 내릴 수 없다."[76]

미 국내법적 차원에서는, 무기대여법(Lend-Lease Act, 1941)[77]이 근거법이 될 수 있는데 그 이유로는 첫째, 무기대여법의 취지가 미국 방어에 핵심적인 '어떠

특히, 벙커버스터로서 지하 폭발시 지상 폭발에 비해 방사능 오염 수치가 10/1 이하로 감소됨. "W76-2/W76 Mod2," 〈www.globalsecurity.org/wmd/systems/w76-2.htm〉 (Accessed March 1, 2023).

76 이창위. "NPT 체제의 동요와 북한의 NPT 탈퇴의 국제법적 정당성," 『인권과 정의』 (2021), p. 17.

77 1941년 3월 하원(찬성 317표/반대 71표) 및 상원(찬성 60표/반대 31표)에서 통과된 법안. 5년간 약 500억불 규모 군수 물자가 연합군측에 제공, 승리 견인에 중요한 역할을 수행함. "Lend-Lease Act(1941)," 〈www.archives.gov/milestone-documents/lend-lease-act〉 (Accessed March 12, 2023).

한 국가(any nation)'에 대해서도 국방물자의 대여가 가능하며 둘째, 동 법안 제2조 1항에서 국방물자의 범위를 '어떠한 무기(any weapon), 군수품, 항공기, 함정'으로 규정하고 있어 이론적으로 핵무기도 포함될 수 있기 때문이다. 특히, 조건부, 일시적 핵대여는 다자차원, 상시적 핵공유와는 달리 양자 차원이라는 점에서 '대여조건 및 보상방안'을 포함하여 한미 양자 간 협의를 통해 협정을 추진할 수도 있을 것이다. 만약, '조건부 핵대여' 방안이 실현될 수 있다면, 미국에 의한 즉각적 핵응징보복의 불확실성을 해소할 수 있을 뿐만 아니라 잠재적 핵피해국 한국에 의한 잠재적 핵보복이라는 측면에서 대북 억지의 신뢰성은 크게 강화될 것이다. 미국의 재래식 무기 대여는 역사적 전례[78]가 있으나 핵무기 대여는 사례가 전무한 바, 미국이 이 방안을 수락할 가능성은 불확실하다. 다만, 향후 북한의 핵역량과 핵위협이 지속 고도화될 경우, NCG를 통한 협의 과정에서 핵대여 방안을 일종의 '확장억제 2.0' 차원, 새로운 정책 이니시어티브로 제안할 수 있을 것이다.

■ 제출: 4월 12일 ■ 심사: 5월 26일 ■ 채택: 6월 14일

[78] 가장 최근 사례는 "우크라이나 민주주의 방위 무기대여법(Ukraine Democracy Defense Lend-Lease Act of 2022)"으로서 1941년 무기대여법에 근거하고 있음. 2022년 4월 하원(찬성 417표/반대 10표) 및 상원(만장일치)에서 통과되었으며 바이든은 5월 9일 서명했는데 러시아 전승기념일이라는 점에서 푸틴에 대한 경고로 평가되고 있음.

참고문헌

1. 단행본

길윤형 · 장영희 · 정욱식. 『미중경쟁과 대만해협위기-남북한은 동맹체인에 연루될 것인가?』. 서울: 갈마바람, 2022.

장달중 · 이정철 · 임수호. 『북미대립』. 서울: 서울대학교 출판문화원, 2011.

조한범 · 신종호 · 김유철 · 김영한 · 조상현 · 정기웅. 『국제평화경제사례와 한반도』. 서울: 통일연구원, 2020.

홍호평 지음, 하남석 옮김. 『제국의 충돌-차이메리카에서 신냉전으로』. 서울: ㈜글항아리, 2022.

Futter, Andrew. *The Politics of Nuclear Weapons*. London: Palgrave Macmillan, 2021.

Johnston, Alastair. *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History.* Princeton: Princeton University Press, 1995.

Narang, Vipin. *Nuclear Strategy in The Modern Era: Regional Powers and International Conflict.* Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2014.

_____. *Seeking the Bomb: Strategies of Nuclear Proliferation.* Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2022.

_____. and Scott D. Sagan. *The Fragile Balance of Terror*. Ithaca: Cornell University Press, 2022.

Snyder, Jack. *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations.* Santa Monica: Rand Corporation, 1977. 재인용: 황일도. "전략문화 이론 소개와 북한에 대한 적용: 최근 상황과 관련된 시사점." 『북핵과 한반도 평화』. 제주평화연구원, 2013.

2. 논문

김태영. "핵무기의 국제정치 지형도." 『국제정치논총』. 제62집 제1호, 2022.

구본윤 · 박성호. "김정은 시기 핵전략의 이중성: 확증보복태세와 허세부리기." 『통일연구』. 제26권 제2호, 2022.

김홍익. "김정은 시대 북한이 핵전략: 왜 확증보복태세인가?" 『한국군사학논집』. 제77권 제2호, 2021.

문성준 · 김법헌. "북한 김정은 집권이후 핵전략 확장에 따른 한미 맞춤형 억제전략 신뢰성 제고방안 모색." 『대한정치학회보』. 제30집 제3호, 2022.

박기철 · 주재우. "NATO의 핵공유제와 한반도 확장억제 정책 발전에 대한 함의." 『국제지역연구』. 제26권 제1호, 2022.

박민·원재천·전은주. “NPT 실효성 강화를 위한 국제법적 고찰 – NPT 제10조 및 탈퇴국 의무와 책임을 중심으로.” 『국제법학회논총』. 제66권 제1호, 2021.
박병창. “중국의 핵전략 변화와 한국의 안보정책 방향.” 『전략연구』. 통권 제83호, 2021.
박장호. “김정은 시대 핵개발 가속화 요인: 완충체계의 전략적 공간을 중심으로.” 『국방정책연구』. 제38권 2호, 2021.
이상규. “북한의 전술핵 개발 가능성과 핵전략 및 핵지휘통제 측면에서의 함의.” 『국방과 기술』. 제506호, 2021.
이창위. “NPT 체제의 동요와 북한의 NPT 탈퇴의 국제법적 정당성.” 『인권과 정의』. 2021.
서동구. “북핵의 국제정치와 한국의 딜레마.” 『통일정책연구』. 제23권 제2호, 2014.
_____. “미국의 정보정치화 사례연구.” 『국가전략』. 제21권 제4호, 2015.

Bermudez, Joseph S. “*North Korea's Strategic Culture.*” SAIC(Science Applications International Corporation), 2006.
Fuhrmann, Matthew and Sarah E. Kreps. “Targeting Nuclear Programs in War and Peace: A Quantitative Empirical Analysis, 1941-2000.” *Journal of Conflict Resolution.* vol. 54, no. 6, 2010.
Hamre, John J. and Joseph S. Nye Jr. “Recommendations on North Korea Policy and Extended Deterrence. *CSIS Commission on the Korean Peninsula*, 2023.
Kartchner, Kerry M. “Strategic Culture and WMD Decision Making.” in *Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction: Culturally Based Insights into Comparative National Security Policymaking,* edited by Jeannie L. Johnson, Kerry M. Kartchner and Jeffrey A. Larsen. New York: Palgrave Macmillan, 2009. 재인용: 황일도. “전략문화 이론의 소개와 북한에 대한 적용: 최근 상황과 관련된 시사점.” 『북핵과 한반도 평화』. 제주평화연구원, 2013.
Kile, Shannon N., Phillip Aptton Schell and Hans M. Kristensen. *SIPRI Yearbook,* 2014.
Kristensen Hans M. “NATO Steadfast Noon Exercise and Nuclear Modernization in Europe.” *Federation of American Scientists*, 2022.
Kristensen Hans M. and Matt Korda. *SIPRI Yearbook*, 2022.
_____. “North Korean Nuclear Weapons.” *Bulletin of the Atomic Scientists*. vol. 78, no. 5, 2022.
_____. “Nuclear Notebook: United States Nuclear Weapons.” *Bulletin of the Atomic Scientists,* 2023.
Narang, Vipin and Ankit Panda. “Thinking Through Command and Control in North Korea.” *The Diplomat,* 2017.9.16.
Panda, Ankit. “Sure, Deter China but Manage Risk with North Korea, too.” *Bulletin of the Atomic Scientists*. vol. 78, no. 2, 2022.

Pauly, Reid B.C., Rose McDermott, "The Psychology of Nuclear Brinkmanship," *International Security.* vol. 47, no. 3 (Winter 2022/23).
Sagan, Scott D. "Why Do States Build Nuclear Weapons." *International Security.* vol. 21, no. 3 (Winter 1996/1997).

3. 기타 자료

『미주중앙일보』.
『신동아』.
『연합뉴스』.
『중앙일보』.
『한겨레』.

국가안보전략연구원 〈www.inss.re.kr〉.
국립외교원 〈www.knda.go.kr〉.
글로벌 시큐리티 〈www.globalsecurity.org〉.
미국 공군 타임즈 〈www.airforcetimes.com〉.
미국 국립문서보관소(National Archives) 〈www.archives.gov〉.
미국 국제전략문제연구소(CSIS) 〈www.csis.org〉.
미국 백악관(White House) 〈www.whitehouse.gov〉.
미국 의회 조사국(CRS) 〈www.crsreports.congress.gov〉.
스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI) 〈www.sipri-yearbook-org〉.
통일연구원 〈www.kinu.or.kr〉.
핵무기폐기 국제운동(ICAN) 〈www.ican.org〉.
38 North 〈www.38north.org〉.

이성훈. "러시아-우크라이나 전쟁에서 푸틴의 핵위협 의도와 한반도 안보에 대한 시사점." 국가안보전략연구원 이슈브리프 340호, 2022.
조한범. "북한의 공격적 핵교리 법제화와 북핵 대응의 질적 전환." 통일연구원 Online Series CO 22-25, 2022.9.15.
황일도. "전략문화 이론의 소개와 북한에 대한 적용: 최근 상황과 관련한 시사점." 『북핵과 한반도 평화』. 제주평화연구원, 2013.
_____. "북한의 장기 핵전력구조 전망: 이론적 해석 및 선행사례." 국립외교원 정책연구시리즈 2022-05, 2023.1.

Abstract

Pyongyang's New Nuclear Posture and Seoul's Counter Strategies

Suh, Dong-Gu

The purpose of this research is to analyze Pyongyang's new nuclear posture which focuses on the first-use as evidenced by the Nuclear Forces Law in 2022 through the lenses of existing theories inspired by Vipin Narang. The research assesses the credibility of the first-use by analyzing the unique strategic culture of North Korea. Through this analysis, it appears that the new posture aims to be a kind of 'asymmetrical escalation posture' toward Seoul with such features as the first-use and the delegation of command and control in case of an emergency for the purpose of maximizing deterrence and compellence for the regime survival. The threat of a preemptive strike with tactical nuclear weapons against Seoul is assessed to be more than a simple bluff given Pyongyang's nuclear capability and offensive strategic culture. The research also reviews counter strategies such as nuclear self-armament, deployment of tactical nuclear weapons and extended deterrence in terms of the inter-Korean balance of terror, obligation under the Nuclear Non-proliferation Treaty (NPT) and presumed level of backlash by China and Russia. In conclusion, the research suggests a new option of 'conditional nuclear lease' for Seoul to consider, which would increase deterrence in addition to strengthening extended deterrence through the new mechanism established by the Washington Declaration.

Key Words: preemptive nuclear strike, strategic culture, balance of terror, NPT, extended deterrence, nuclear sharing, nuclear lease

http://doi.org/10.33728/ups.2023.32.1.012

통일정책연구 제32권 1호 2023
pp. 323~353

북한 사이버 공격 전략의 진화: 대북제재 회피를 위한 외화벌이 수단으로서 사이버 전략*

이승열**

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 사이버 공격에 대한 정의와 국제사회의 논의 현황
Ⅲ. 북한의 사이버 공격 전략과 능력
Ⅳ. 북한의 사이버 공격 전략의 변화와 원인
Ⅴ. 북한의 사이버 공격에 대한 국제사회와 한국의 대응 방안
Ⅵ. 나가며

국문요약

북한의 사이버 공격이 국제사회의 안보 현안으로 떠오르고 있다. 2009년 국가 기간망 무력화와 정보 탈취를 목적으로 시작된 북한의 사이버 공격은 2016년을 기점으로 대북제재 회피를 위한 외화벌이 수단으로 진화하고 있다. 이에 미국을 비롯한 국제사회는 북한이 금융자산 및 가상화폐 공격을 통해 대북제재를 회피하고, 핵·미사일 관련 개발자금을 마련하고 있는 것으로 보고 이를 막기 위해 적극적으로 나서고 있다.

따라서 한미 당국과 국제사회는 북한의 사이버 공격 능력을 파악하고, 이에 대한 국제공조와 대응 시스템의 확립을 위한 구체적인 방안을 마련할 필요가 있다. 아울러 한국 정부는 민관의 통합된 사이버 안보 체계의 구축을 위해 현재 대통령 훈령인 「국가사이버안전관리규정」의 한계를 파악하고 이를 극복하기 위해 사이버 안보 관련 업무를 총괄할 수 있는 사이버 관련 기본법 제정에 적극적으로 나설 필요가 있다.

주제어: 사이버 공격, 디도스, 라자루스, 블루노로프, 안다리엘

* 본 논문은 저자가 국회입법조사처에서 발간한 보고서인 "북한 사이버테러 위협의 증가와 대응방안." 『이슈와논점』 제1127호와 "북한 사이버 공격의 현황과 쟁점." 『이슈와논점』. 제2034호에서 제기한 일부 내용을 더욱 깊이 확장하여 발전시킨 논문입니다.

** 국회입법조사처 입법조사관

Ⅰ. 들어가며

2022년 5월 21일 윤석열 대통령 취임 이후 첫 번째 한미정상회담이 열렸다. 한미 양 정상은 공동성명에서 “북한으로부터의 다양한 사이버 위협에 대응하기 위한 협력을 대폭 확대해 나갈 것”이라고 밝혔다.[1] 특히 양 정상은 ‘사이버’(Cyber)란 단어를 총 10번이나 언급하면서, 북한 사이버 공격의 주요 대상인 국가 핵심 인프라 시설의 사이버 보안과 사이버 범죄 및 이와 관련한 사이버 자금세탁에 대한 대응 더 나아가 글로벌 사이버 정책 집행에서 양국 간 협력을 지속적으로 심화시켜 나가기로 합의하였다.[2]

미국은 북한의 사이버 위협을 포함해 국제사회의 사이버 공격을 국가안보(national security)의 최우선 과제로 내세우며 강력히 대응하고 있다. 바이든(J. Biden) 대통령은 2021년 1월 백악관 내 ‘국가 사이버 국장직’을 신설하였고, 동년 8월에는 ‘국가사이버안보회의’를 개최하여 애플, 아마존, 마이크로소프트 등 미국의 대표적인 빅테크 기업들과 사이버 안보에 관한 민관협력을 강조하였다.[3] 그리고 동년 11월에는 ‘랜섬웨어 대응회의’를 개최하여 한국과 일본 등 35개국과의 국제적 협력 방안을 모색하였다.[4] 그리고 2022년 3월 15일 바이든 대통령은 미국의 사이버 대응 능력을 더욱 강화하기 위해 「2022년 미국 사이버 강화법」(Strengthening American Cybersecurity Act of 2022)에 서명하였다.[5]

북한의 사이버 공격에 대한 한미 당국의 대응이 빨라지고 있는 가운데 특히 미국의 대응이 눈에 띄게 강화되었다. 2022년 7월 25일 네드 프라이스(Edward Price) 미 국무부 대변인은 국무부가 “북한의 악의적 사이버 활동을 주시하고 있으며, 모든 가용한 수단을 동원해 북한 사이버 공격 세력을 추적하고 있다”고 밝혔

---

[1] 제20대 대통령실, “한미 정상 공동성명,” 2022.5.21., 〈https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148901846〉 (검색일: 2023.4.2.).

[2] 위의 글.

[3] 박형주, “미 국토안보장관, 북한, 암호화폐 등 10억달러 이상 탈취…WMD 자금 조달,” 『VOA』, 2021.10.19., 〈https://www.voakorea.com/a/6795295.html〉 (검색일: 2023.2.23.).

[4] 위의 글.

[5] Lewis. Brisbois, “Strengthening American Cybersecurity Act of 2022 Signed Into Law,” DIGITAL INSIGHTS, March 28, 2022, 〈https://lewisbrisbois.com/blog/category/data-privacy-cyber-security/update-strengthening-american-cybersecurity-act-of-2022-signed-into-law〉 (Accessed April 2, 2023).

다.[6] 그는 북한이 '랜섬웨어'(ransomware) 공격을 통해 '몸값'을 요구하는 악의적인 금융사기를 자행하고 '가상화폐'(cryptocurrency)를 탈취하여 사이버 공격을 대북제재의 회피 수단으로 악용하고 있다고 강조했다.[7]

우리 정부도 2023년 2월 북한의 '라자루스' 등 해킹 관련 기관 7곳과 해커 4명에 대해 처음으로 독자 제재를 결정하였다. 정부의 제재 대상에 오른 기관은 라자루스(Lazarus), 블루노로프(BlueNorOff), 안다리엘(Andarial), 조선엑스포합영회사, 기술정찰국, 110호 연구소, 지휘자동화대학 등이며, 개인의 경우는 박진혁, 조명래, 송림, 오충성 등이 리스트에 올랐고, 이중 박진혁은 이미 2014년 미국 소니픽쳐스(sonypictures) 엔터테인먼트사 해킹과 2017년 '워너크라이'(wanna cry) 랜섬웨어(ransomware) 공격을 주도하면서 미 법무부에 의해 기소된 전력이 있는 것으로 나타났다.[8]

북한의 대남 사이버 공격이 국내적으로 본격화된 것은 2009년 7월 7일부터 한국과 미국의 주요 기관 등 총 35개의 웹사이트에 대하여 북한이 '분산서비스거부공격'(디도스: DDoS)을 감행하면서 시작되었다.[9] 그리고 미국이 북한의 사이버 공격에 대해 직접적으로 행정명령을 발동한 사건은 2014년 12월 24일 김정은 위원장 암살 관련 영화('인터뷰')를 제작한 소니픽처스사에 대한 사이버 공격이었다. 이후 한국과 미국을 비롯한 국제사회는 북한의 사이버 공격을 국가안보에 대한 중대한 위협으로 인식하였다.[10]

북한의 사이버 공격이 본격적으로 국제사회의 안보 이슈로 떠오른 이유는 북한이 국제사회의 대북제재로 인한 경제적 피해를 만회하고 핵과 미사일 개발을 위한 자금을 확보하는 수단으로 사이버 공간을 이용하고 있기 때문이다.[11] 따라서 본

---

6 조은정, "미 국무부 "북한 사이버 공격 세력 추적에 가용한 모든 수단 동원"," 『VOA』, 2022.7.26., 〈https://www.voakorea.com/a/6673300.html〉 (검색일: 2023.4.11.).

7 위의 글.

8 박현주, "한, 악명높은 라자루스·박진혁 때렸다…북사이버 첫 독자재제," 『중앙일보』, 2023.2.10., 〈https://www.joongang.co.kr/article/25139694#home〉 (검색일: 2023.4.20.).

9 이승열, "북한 사이버테러 위협의 증가와 대응방안," (국회입법조사처 이슈와논점 제1127호, 2016.2.23.), p. 1, 〈https://www.nars.go.kr/report/view.do?page=7&cmsCode=CM0043&categoryId=&searchType=NM&searchKeyword=%EC%9D%B4%EC%8A%B9%EC%97%B4&brdSeq=18172〉 (검색일: 2023.4.20.).

10 정민경·임종인·권헌영, "북한의 사이버공격과 대응방안에 관한 연구," 『한국IT서비스 학회지』, 제15권 제1호 (2016), p. 72.

11 송태은, "북한의 사이버 공격과 우리의 대응," (외교안보연구소 IFANSFOCUS IF2022-28K, 2022.10.31.), p. 2, 〈https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctList.do?menuCl=P07&pageIndex=1〉 (검색일: 2023.4.20.).

글은 국제적 안보 이슈로 떠오른 북한의 사이버 공격 전략의 진화를 분석하고, 이를 토대로 북한의 사이버 공격에 대한 한미 당국과 국제사회의 대응 방안을 살펴보도록 하겠다.

Ⅱ. 사이버 공격에 대한 정의와 국제사회의 논의 현황

미국의 「국가안보대통령지시」(National Security Presidential Directive-54)는 사이버 공간을 "인터넷, 통신 네트워크, 컴퓨터 시스템, 내장형 프로세스와 기반산업시설의 제어시스템 등이 포함된 정보 기술의 상호 의존적 네트워크"라고 정의하고 있다.[12] 유럽의 「사이버범죄협약」(Convention on Cybercrime)은 사이버 공간을 컴퓨터 혹은 어떤 기계든지 상호 연결되어 프로그램을 수행하거나, 자료와 정보를 교환·처리·수집·저장하는 기계들을 네트워크로 연결하여 형성된 물리적 또는 가상의 공간을 의미한다고 정의하고 있다.[13]

사이버 공격은 사이버 공간 안에서 이루어지는 범죄행위이며 상대방의 사이버 공간에 접속하여 컴퓨터와 컴퓨터 네트워크에 있는 정보를 방해·거부·성능저하·조작·파괴하기 위해 컴퓨터 네트워크를 사용하는 행위를 의미한다.[14] 사이버 안보는 사이버 공격으로부터 컴퓨터와 전자통신시스템, 서비스, 연결망, 정보의 손상을 막고, 보호하고, 회복시키는 모든 활동이라고 정의할 수 있다.[15] 이처럼 미국을 비롯한 서방세계는 사이버 공간에서 일어나는 사이버 공격을 사이버 안보의 관점에서 보고 있으며 새로운 안보 영역으로 인식하고 있다.[16]

---

[12] The White House, "National Security Presidential Directive/NSPD-54/HSPD23," January 8, 2008, p. 3, 〈https://irp.fas.org/offdocs/nspd/nspd-54.pdf〉 (Accessed June 1, 2023).

[13] Council of Europe, "Convention on Cybercrime, European Treaty Series-No. 185, Budapest, 23. XI. 2001, pp. 4~5, 〈https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/179163/20090225ATT50418EN.pdf〉 (Accessed June 1, 2023).

[14] The White House, "National Security Presidential Directive/NSPD-54/HSPD23," p. 2.

[15] Ibid., p. 3.

[16] Joseph S. Nye Jr., "International Norms in Cyberspace," Project Sindicate, May 11, 2015, 〈https://www.project-syndicate.org/commentary/international-norms-cyberspace-by-joseph-s—nye-2015-05〉 (Accessed June 1, 2023).

한국의 「국가사이버안전관리규정」 제2조는 '사이버 공격'을 해킹·컴퓨터바이러스·논리폭탄·메일폭탄·서비스방해 등 전자적 수단에 의하여 국가정보통신망을 불법침입·교란·마비·파괴하거나 정보를 갈취·훼손하는 일체의 공격행위라고 정의하고 있다.[17] 또한 사이버 공격으로 인해 초래된 상황을 '사이버 위기'로 규정하면서, 정보통신망을 통해 유통·저장되는 정보를 유출·변경·파괴함으로써 국가안보에 영향을 미치거나 사회·경제적 혼란을 발생시키거나 국가 정보통신시스템의 핵심기능이 훼손·정지되는 등 무력화되는 상황이라고 정의하고 있다.[18]

미국과 유럽 그리고 한국은 사이버 공간을 국가안보의 핵심 영역으로 규정하고 있으며, 사이버 공격으로 초래되는 사이버 전쟁을 대규모 피해나 사상자가 발생하는 실질적인 공격행위로 인식하고 있다. 마이클 슈미트(Michael N. Schmitt)가 주관하고 있는 『탈린매뉴얼』(Tallinn Manual)은 이러한 미국과 나토의 사이버 방어센터(NATO CCDCOE, The NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence)의 인식을 바탕으로 사이버 작전에 적용할 수 있는 국제사회의 규범을 마련하고자 하는 노력의 일환이었다.

조셉 나이(J. Nye)는 국제안보 환경에 나타난 새로운 변화를 설명하면서 정보혁명의 발전에 따라 사이버 공간이 만들어지면서 기존의 재래식 전쟁과 차별화된 사이버전을 수행하는 '사이버 파워'(cyber power)가 등장했다는 점을 강조하였다.[19] 그는 사이버 파워가 사이버 공간의 급속 팽창으로 국제정치의 새로운 개념으로서 매우 중요하며, 무엇보다 기존 강대국들뿐만 아니라 '작은 행위자'(smaller actor) 즉, 테러 집단과 실패국가 등도 사이버 공간의 낮은 진입장벽과 익명성, 취약성의 비대칭성으로 인해 사이버 공간에서 하드파워와 소프트파워를 발휘할 수 있는 능력을 더 많이 갖추게 되었다고 주장하였다.[20]

---

17 「국가사이버안전관리규정」(시행 2013. 9. 2. 대통령훈령 제316호, 2013. 9. 2., 일부개정), 제2조 2항,,〈https://www.law.go.kr/admRulSc.do?menuId=5&subMenuId=41&tabMenuId=183&query=%EA%B5%AD%EA%B0%80%EC%82%AC%EC%9D%B4%EB%B2%84%EC%95%88%EC%A0%84%EA%B4%80%EB%A6%AC%EA%B7%9C%EC%A0%95#liBgcolor0〉(검색일: 2023.5.31.).

18 위의 법령, 제2조 4항.

19 Joseph S. Nye Jr., "Nuclear Lesson for Cyber Security?" *Strategic Studies Quarterly*, vol. 5, no. 4 (2011), pp. 18~38.

20 Joseph S. Nye Jr. "Cyber Power," Belfer Center for Science and International Affairs, May 2010, p. 1, 〈https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/cyber-power.pdf〉 (검색일: 2023.5.31.).

이처럼 기존의 강대국(미국, 러시아, 중국)뿐만 아니라 '불량국가'(rogue state)인 이란과 북한 등이 사이버 공격의 새로운 강국으로 등장한 현실에서 사이버 안보는 21세기 국제정치학의 핵심 주제로 주목받게 되었고 이에 대한 국제사회의 논의가 활발하게 진행되고 있다. 특히 국제사회는 4차 혁명시대의 과학기술의 발달과 초국가적 네트워크의 연결로 인해 사이버 안보가 일국 차원의 문제를 넘어 초국가적 차원의 문제로 확산되자 국제적 합의를 끌어내고 이를 기반으로 국제적 규범을 세우기 위한 다양한 노력을 시도하고 있다. 그러나 아직까지 사이버 안보에 대한 국제적 합의는 마련되지 않았고, 오히려 미국, 러시아, 중국 등 강대국 간의 이해관계로 인해 더 복잡해지는 양상을 띠고 있다.

그 결과 사이버 안보 위협에 대한 국제사회의 논의는 주로 UN의 '정부전문가그룹'(GGE, Group of Governmental Experts)과 '탈린매뉴얼' 활동, 그리고 「사이버범죄협약」 등을 통해 이뤄지고 있다. 먼저 UNGGE의 활동이 주목받기 시작하였는데, 2004년 UN은 사이버 관련 국제법을 제정하고자 각국으로부터 전문가들을 모아 제1차 UN 사이버안보 GGE를 개최하였다. 2004년 이후 그동안 여섯 개의 UNGGE가 설치되었고, 가장 최근 2021년 3월 12일 제6차 UNGGE와 제1차 개방형워킹그룹(OEWG, Open-ended working group)의 최종 보고서가 채택되었다.[21] 주요 내용은 ① 현존 및 잠재위협 ② 국제법의 적용 ③ 책임 있는 국가 행동의 자발적 비구속적 규범 ④ 신뢰구축 조치 ⑤ 역량구축 조치 등이 다뤄졌다. 이러한 논의를 통해 국가들은 사이버공간을 규율하는 국제법, 즉 「국제사이버법」을 발전시키고 있다.[22] 한국의 경우 제3차 UNGGE회의를 제외하고 모두 참여했다.

다음 탈린매뉴얼은 전통적인 국제법의 틀을 원용하여 사이버 공간에서 발생하는 공격에 대응하기 위한 것으로 2009년부터 20여 명의 국제법 전문가들이 나토 CCDCOE의 총괄하에 작성한 95개 항의 사이버전 지침서를 정리하여 2013년 발간하였다. 탈린매뉴얼에서 언급된 '사이버전'(Cyber Warfare)은 국가들이 사이버 공간에서 적대적인 군사행위를 하는 사이버 공격, 즉 상대국의 주요 인프라나 명령통제시스템의 파괴로 인한 인명살상, 목표물의 손상 등 물리적 타격을 의미한

---

[21] UN General Assembly, *Final Substantive Report of the Open-ended working group on developments in the field of information and telecommunication in the context of international security*, UN Doc. A/AC290/2021/CPR.2 March 10, 2021.

[22] 박노형 · 박주희, "제6차 UNGGE 보고서 채택과 국제사이법의 발전," 『국제법학회논총』, 제66권 제3호 (2021), pp. 173~174.

다.[23] 이 책의 책임자 겸 총편집자인 슈미트(M. Schmitt)는 탈린매뉴얼이 새로운 법체계를 구축하기보다는 기존의 국제법 테두리 내에서 사이버 공간에서의 무력 행위를 규정하는 방식으로 연구되었다고 밝혔다.[24] 탈린매뉴얼은 사이버 공간에서도 전통적인 교전수칙이 적용될 수 있다는 점을 강조하고 있다. 또한 지난 2017년에는 19명의 국제법 전문가들이 기존 탈린매뉴얼을 보완하여 사이버 작업을 규율하는 154개의 "블랙레터" 규칙들을 식별하고 각 규칙에 대한 방대한 해설을 제공한 『Tallinn Manual 2.0』을 발간하면서 국제적 논의를 이어가고 있다.

마지막으로 「사이버범죄협약」은 일명 '부다페스트조약'이라고도 하며, 사이버범죄에 대해 상세한 규정을 두고 이를 처벌하도록 한 최초의 국제조약이다. 「사이버범죄협약」은 2001년 11월 유럽평의회에서 채택되고, 헝가리 수도 부다페스트에서 30개국이 서명에 참가하여 2004년 7월 발효되었고, 2022년 10월까지 가입국은 미·일·호주 등 총 67개국이다. 한국은 그동안 「통신비밀보호법」 등 국내법과 상충 문제로 가입하지 않다가 2022년 10월 외교부는 「사이버범죄협약」 가입을 위한 첫 단계로 유럽평의회에 협약 가입의향서를 제출하였다.[25] 국제사회의 사이버 공격이 한 국가에서 이뤄지는 것이 아니라 여러 나라를 거쳐 국내망에 침투하기 때문에 국제적인 공조 없이는 정확한 공격의 진원지를 증명하기 어렵다. 따라서 「사이버범죄협약」은 이에 대한 국제사회의 공조가 가능한 첫 국가 간 조약이라는 점에서 의미가 있다.

---

23 김상배, "사이버 안보의 국제규범과 한국외교: 주요국 이해갈등의 프레임 경쟁 사이에서," 『사이버 안보의 국가전략 2.0』 (서울대학교 국제문제연구소 · 국회입법조사처 주최 사이버안보 세미나 발표집, 2018.9.20.), pp. 5~6.

24 Micheal N. Schmitt, "the Introduction of Tallinn Manual," in *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, ed. Michael N. Schmitt (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).

25 외교부, "사이버범죄협약(일명 '부다페스트협약') 가입의향서 제출."(외교부 보도자료, 2022.10.11.), 〈https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=372854&page=1〉 (검색일: 2023.6.5.).

Ⅲ. 북한의 사이버 공격 전략과 능력

1. 북한의 사이버 공격 전략

2013년 북한의 사이버 전략에 대해 김정은은 “사이버전이 핵, 미사일과 함께 인민군대의 무자비한 타격능력을 담보하는 만능의 보검”이라며 사이버 전의 중요성을 강조하였다.[26] 북한이 사이버를 군사 전략으로 수립한 계기는 1991년 미국의 걸프전 이후 현대전에서 전자전의 중요성을 인식하면서부터 시작되었다. 이후 북한은 조선인민군 총참모부 산하에 ‘지휘자동화국’을 설치하고, 각 군단에는 ‘전자전 연구소’를 설치한 후 사이버전 능력을 국가전략으로 채택하고 발전시켰다.[27] 이를 위해 북한은 ‘김일성정치군사대학’(일명 미림대학), 김책공대, 평양컴퓨터기술대학 등에서 사이버전을 수행할 수 있는 전문 인력을 양성하였으며 졸업 후 총참모부, 정찰총국, 통일전선부에서 활동할 수 있는 해킹 전문 인력을 연간 300여 명씩 양성 배치하고 있다.[28]

당시 김정일은 “지금까지 전쟁이 총알전쟁, 기름전쟁이었다면 21세기 전쟁은 정보전”이라고 언급하며, “적의 군사정보를 얼마나 강력하게 제어하고, 자신의 정보력을 충분히 구사할 수 있는지가 전쟁의 승패가 좌우한다”고 강조했다.[29] 이를 통해 북한은 사이버 테러가 자본주의 나라에서 사람들에게 불안과 공포를 주는 파괴 무기가 되었다며, 사이버 공간에서의 위협과 공격에 관심을 갖기 시작하였다.[30]

1995년 당시 100여 명 수준의 ‘중앙당 35호실 기초자료조사실’을 설비하여 중앙당 부서에 필요한 해외 국가기관, 단체, 개인에 관한 기밀자료를 수집하였다. 1998년에는 사이버 부대(121국)를 창설하였고, 1999년에는 200여 명 수준의 사이버 심리전 부대인 적공국 ‘204소’를 설립하여 사이버 심리전을 펼쳤다.[31]

---

[26] 황지환, “북한의 사이버 안보 전략과 한반도: 비대칭적, 비전통적 갈등의 확산,” 『동서연구』, 제29권 제1호 (2017), p. 142.
[27] 위의 글, p. 149.
[28] 신충근·이상진, “북한의 대남 사이버테러 전략 분석 및 대응 방안에 관한 고찰,” 『경찰학연구』, 제13권 제4호 (2013), p. 206.
[29] 김흥광, “북한의 정보전 전략과 사이버 전력: 돈 없는 북한의 최후의 선택 사이버 전쟁,” 『월간조선』, 2011.6.
[30] 황지환, “북한의 사이버 안보 전략과 한반도: 비대칭적, 비전통적 갈등의 확산,” p. 142.

북한의 사이버 공격 능력은 2009년 2월 해외·대남 정보기구인 '정찰총국'(RGB: Reconnaissance General Bureau)의 등장으로 크게 발전하였다. 정찰총국은 대남 무력 도발과 간첩 남파 그리고 해외 공작 등을 총괄하기 위해 인민무력부 산하 '정찰국'과 대남간첩 침투 등을 관리하는 조선노동당 산하 '작전부' 그리고 해외정보 수집을 담당하는 '35호실' 등을 통합해 만들었다. 해킹, 사이버 공격, 사이버상의 간첩 활동 등 그동안 북한의 사이버 공격은 정찰총국이 담당하는 것으로 알려져 있다.[32]

정찰총국의 활동 부서는 총 6국(작전국(1국), 정찰국(2국), 해외정보국(3국), 대남 조정국(5국), 기술국(6국), 후방지원국(7국))으로 구성돼 있으며, 이 중 해외정보국(3국)은 북한 해킹 조직의 배후로 지목된 '121국'(일명 '사이버전지도국')으로 불리며, 북한의 직접적인 사이버공격을 담당하는 것으로 알려졌다. 제121국은 첩보와 공격을 담당하며 평양 대동강 유역의 무신동 지역에 본부를 두고 있으며, 주로 해킹 공격을 수행하여 한국과 미국의 시스템을 무력화시키고 주요 기밀을 위조하고 있다.[33]

특히 '121국' 내의 산하 조직인 '110호 연구소'(컴퓨터기술연구소)는 컴퓨터 네트워크에 침입하여 정보를 획득함은 물론 금융기관 등의 네트워크에 바이러스를 이식하는 기술을 가지고 있는 것으로 알려져 있다. 북한의 주요 해킹 조직인 '라자루스'(Lazarus, 일명 Hidden Cobra), '블루노로프'(BlueNorOff), '안다리엘'(Andarial), 김수키(Kimsuky, 일명 탈륨(Thallium)) 등이 활동하고 있다.

먼저 북한의 금융 분야 공격을 주도하는 '라자루스'는 2007년 초 설립되었으며, 2014년 소니픽쳐스 엔터테인먼트사 해킹과 2017년 워너크라이 랜섬웨어 사건, 국제 금융기관에 대한 해킹의 배후로 지목된 기관이다.[34] 다음은 라자루스의 하위 그룹으로 알려진 '블루노르프'와 '안다니엘'도 국제 금융기관, 카지노, 금융거래 소프트웨어 개발, 그리고 암호화폐 등 불법적인 금전적 수입을 확충하는 데 특화

---

31 김진광, "북한의 사이버조직 관련 정보 연구: 조직 현황 및 주요 공격사례 중심으로," 『한국컴퓨터학정보학회』, 제28권 제2호 (2020), p. 113.

32 조해수·유지만, "북한 해킹 그룹 김수키·라자루스·스카크러프트·안다리엘," 『시사저널』, 2021.6.18., 〈https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=218951〉 (검색일: 2023.5.17.).

33 Steve Sin, "Cyber Threat Posed by North Korea and China To South Korea and US Forces Korea," SCRIBD, May 2009, 〈http://www.scribd.com/doc/15078953/Cyber-Threat-Posed-by-North-Korea-and-China-to-South-Korea-and-US- Forces-Korea〉 (Accessed March 6, 2023).

34 김보미·오일석, "김정은 시대 북한의 사이버 위협과 주요국 대응," p. 7.

된 조직으로 알려졌다.[35] '블루노르프'는 2016년 방글라데시 중앙은행을 대상으로 벌어진 8,100만 달러 규모의 해킹을 주도한 주범으로 지목받았다. '김수키'도 정찰총국 산하 조직으로 2010년부터 활동한 것으로 알려졌으며, 주로 정보 탈취 업무를 수행하며 이를 위해 피싱 이메일 등 악성코드를 유포하는 수법을 쓴다. 특히 한·미·일 정부와 싱크탱크를 중심으로 정보수집 임무를 담당하고 있으며 일명 '탈륨'과 동일조직으로 추정하고 있다.[36]

현재까지 알려진 바로는 '121국'에 소속된 상근 사이버 요원(해커) 및 지원 인력은 6,000여 명(직접적인 해킹을 기획하는 인력이 약 1,200명, 기술지원 인력이 약 1,800명이며, 유관조직 사이버 요원도 약 3,000명 정도로 추정)이며, 소속 해커들은 대부분 벨라루스와 중국, 인도, 말레이시아, 러시아 등 해외에서 활동하고 있다.[37] 이것은 과거 북한 해커들이 중국 선양(칠보산 호텔)을 중심으로 헤이룽장, 산둥, 푸젠, 랴오닝성과 베이징 인근 지역 등 중국을 중심으로 사이버전 수행 거점을 설치하고 활동했던 것에 비해 최근 활동 범위가 크게 넓어진 것이다.

정찰총국과 함께 북한의 사이버 활동의 또 다른 축은 조선인민군 총참모부로 알려졌다.[38] 총참모부는 정찰총국처럼 직접적인 사이버 공격을 수행하지는 않지만, 군사작전을 지원하기 위해 총참모부 산하 '지휘자동화국'은 해킹 및 통신 프로그램 개발을 담당하는 기구로서 31소는 '멀웨어'(malware) 개발을 맡고 있고, 32소는 군사용 소프트웨어 개발을 담당하고, 56소는 군사 지휘 통제 소프트웨어를 담당하고 있는 것으로 알려졌다.[39]

이외에도 조선노동당 통일전선부는 2012년 대남간첩공작을 담당하는 225국을 흡수하여 외곽기구인 조국평화통일위원회(조평통) 웹사이트인 '구국전선'과 '우리민족끼리'를 운영하면서 북한 체제를 홍보하고 대남 심리전을 담당하고 있는 것으로 알려졌다.[40] 이는 북한이 전통적인 대남 심리전을 사이버 영역에서 더욱 강화하려는 것으로 「로동신문」과 「조선중앙통신」을 온라인화하여 사이버 영역에서 선전전을 강화하는 것도 같은 맥락이라고 볼 수 있다.[41]

---

35 조해수·유지만, "북한 해킹 그룹 김수키·라자루스·스카크러프트·안다리엘."
36 위의 글.
37 이승열, "북한 사이버테러 위협의 증가와 대응방안," p. 2.
38 황지환, "북한의 사이버 안보 전략과 한반도: 비대칭적, 비전통적 갈등의 확산," p. 147.
39 위의 글, p. 148.
40 엄응용·김효진, "북한의 대남 사이버공격에 대한 대비전력," 『한국경찰연구』, 제17권 제2호(2018), p. 159.
41 황지환, "북한의 사이버 안보 전략과 한반도: 비대칭적, 비전통적 갈등의 확산," p. 148.

2. 북한의 사이버 공격 능력

북한의 사이버 공격은 핵과 미사일 능력과 함께 대표적인 '비대칭전략'(asymmetric strategies)으로서 새로운 안보 위협으로 평가되고 있다.[42] 이에 주요국들이 북한의 사이버 능력을 어느 수준으로 평가하는지를 살펴보는 것은 중요한 일이다. 먼저 영국의 국제전략연구소(IISS: The International Institute for Strategic Studies)는 북한의 사이버 능력을 최하위인 3그룹(Thrid-tier)에 속한다고 평가절하했다.[43] 무엇보다 북한의 사이버 인프라와 보안 수준이 세계 최하위이며, 세계 인터넷망과 연결하는 '게이트웨이'가 중국과 러시아 서비스 제공업체에 전적으로 의존하여 외부의 공격에 취약하다고 밝혔다.[44]

그러나 미국은 열악한 북한의 사이버 인프라와는 달리, 북한의 사이버 공격 능력을 미국과 러시아 그리고 중국보다는 떨어지지만 매우 높은 수준으로 평가하고 있다. 미국 최대 소프트웨어 업체인 '마이크로소프트'사는 2020년 10월 발표한 「마이크로소프트 디지털 방어 보고」(Microsoft digital Defense report)라는 보고서에서 북한을 러시아, 이란, 중국 다음으로 세계 4번째 사이버 공격 국가로 분류하였다.[45]

미국의 민간연구 단체인 '외교협회'(CFR: Council on Foreign Relations)도 2022년 7월 발간한 사이버 안보 관련 특별 보고서인 「Confronting Reality in Cyberspace: Foreign Policy for a Fragmented Internet」에서 '사이버 공격을 후원하는 미국의 적국'(U.S. Adversaries Are Sponsoring Cyberattacks)으로 중국, 러시아, 이란, 북한 4개국을 지목했다(Adam Sagal · Gordon M. Goldstein 2022). 이 보고서에 따르면, 2005년부터 2021년까지 미국을 상대로

---

42 이승열, "북한 사이버 공격의 현황과 쟁점," (국회입법조사처 이슈와논점 제2034호, 2022.12.28.), p. 1, 〈https://www.nars.go.kr/report/view.do?page=1&cmsCode=CM0043&categoryId=&searchType=NM&searchKeyword=%EC%9D%B4%EC%8A%B9%EC%97%B4&brdSeq=41005〉 (검색일: 2023.4.20.).

43 김보미 · 오일석, "김정은 시대 북한의 사이버 위협과 주요국 대응," (국가안보전략연구원 INSS 전략보고 제147호, 2021.11.6.), p. 5, 〈https://inss.re.kr/publication/bbs/js_view.do?nttId=410208〉 (검색일: 2023.4.20.); The International Institute for Strategic Studies. "Cyber Capabilities and National Power: A Net Assessment," IISS, February, 2019), p. 125, 〈https://www.iiss.org/research-paper//2021/06/cyber-capabilities-national-power〉 (검색일: 2023.4.20.).

44 김보미 · 오일석, 위의 글, p. 5.

45 오택성, "MS 북한 사이버 공격 세계 4번째…개인정보 탈취 집중," 『VOA』, 2021.10.6., 〈http://www.voakorea.com/korea/korea-politics/microsoft-report-analyzed-nsns〉 (검색일: 2021.7.1.).

한 사이버 공격은 중국이 156건으로 가장 많았고, 다음은 러시아가 110건, 그리고 이란이 55건, 북한은 54건이라고 주장했다.[46]

또한 미국 하버드대 케네디스쿨 '벨퍼센터'(Belfer Center)가 발간한 사이버 관련 2022년 보고서 「국가별 사이버 역량지표 2022 (National Cyber Power Index 2022)」에서 북한의 사이버 능력이 전체 지표상으로는 세계 14위를 기록했지만 사이버 금융해킹 능력을 입증하는 금융 부문에서는 전 세계 1위를 기록했다고 밝혔다.[47] 무엇보다 북한이 암호화폐 탈취나 금융기관에 대한 사이버 공격에 집중했기 때문이라고 분석된다. 그러나 이에 반해 '감시'(surveillance) 능력은 세계 17위, '정보'(intelligence) 능력은 세계 25위, '규범'(norms)과 '방어'(defence) 부문에서는 세계 30위로 조사국 중 최하위를 기록했으며, 단지 '파괴'(destructive) 부문에서 상위권인 세계 6위를 기록했다.[48]

결과적으로 이상의 논의를 통해 볼 때, 북한의 사이버 능력의 불균형이 매우 크다고 볼 수 있다. 즉, 사이버 공격 능력은 강하지만 이에 대응해서 국내 사이버 인프라의 취약성으로 인해 사이버 보호 능력은 현저하게 낮다는 양면성을 잘 보여주고 있다. 하지만 북한의 사이버 공격 능력에 대한 국제사회의 관심은 북한 내의 사이버 인프라가 아니라 공격 능력이며, 북한의 사이버 공격 능력은 국제사회의 평가가 증명하듯 국제사회의 관심을 끌기에 충분하다고 볼 수 있다.

Ⅳ. 북한의 사이버 공격 전략의 변화와 원인

1. 북한의 사이버 공격 전략의 변화

북한의 사이버 공격은 2009년 7월 7일 한국과 미국의 주요 기관 35개의 웹사이트에 대하여 디도스 공격을 감행함으로써 시작되었다. 이후 네 차례에 걸친 대남

---

46 Adam Sagal · Gordon M. Goldstein, "Confronting Reality in Cyberspace: Foreign Policy for a Fragmented Internet," (CFR Independent Task Force Report No 80, July 2022), 〈https://www.cfr.org/report/confronting-reality-in-cyberspace〉 (Accessed April 21, 2023.).

47 Julia Voo · Irfan Hemani · Daniel Cassidy, "National Cyber Power Index 2022," September 2022., p. 13, 〈https://www.belfercenter.org/publication/national-cyber-power-index-2022〉 (Accessed December 11, 2022).

48 *Ibid.*, pp. 10~12.

사이버 공격으로 정부기관을 비롯한 68개 주요 포털사이트가 장애를 일으켰다.[49] 북한은 2011년 3월 4일 또다시 정부기관과 금융기관 그리고 플랫폼 기업 등 총 40개의 인터넷 사이트를 대상으로 디도스 공격을 감행하였다. 그리고 동년 4월 12일에는 농협의 금융전산시스템에 대한 사이버 공격으로 273대가 전산 장애를 일으켰다. 그리고 2013년 3월 20일에 북한은 KBS, MBC, YTN과 신한은행, 농협, 제주은행 등에 대해 사이버 공격을 감행하였고, 6월 25일에는 정부기관, 언론사 등 69개 기관에 대하여 사이버 공격을 감행하여 총 155대 서버를 파괴하였고, 해당 웹사이트에 대한 접속 장애를 일으켰다.[50]

북한은 한국수력원자력(한수원) 직원의 컴퓨터에 자료 파괴형 악성코드를 유포하여 2014년 12월 9일부터 12일까지 한수원의 내부 자료를 유출했다. 2014년 12월 24일 미국의 소니픽처스 엔터테인먼트사는 북한의 사이버 공격으로 내부 전산망이 다운되었고 김정은 국무위원장을 암살하는 내용을 담은 영화 '인터뷰'의 사전 유출로 1천억 원대의 손실이 발생했다. 북한은 2015년 10월 서울 지하철 1-4호선 서버를 해킹하였고, 2015년 10월 20일에는 청와대, 국회, 외교부, 국방부, 통일부 등 정부기관에 대한 해킹을 또다시 시도하였다. 그리고 2016년 1월 6일 4차 핵실험 직후 북한은 청와대와 국회 등 정부기관을 사칭한 악성코드가 내장된 이메일을 대량으로 유포하였다. 유포된 이메일이 2014년 말 한수원 해킹 사건과 동일한 중국 랴오닝성의 IP임이 밝혀져 북한의 소행으로 최종 확인되었다.

이처럼 2009년부터 북한의 사이버 공격의 전략적 목표는 국가 기간망의 무력화와 국가 주요 정보 및 국방 관련 기술을 탈취하려는 목적으로 이뤄졌다. 그러나 2016년 4차 핵실험 이후부터는 북한의 사이버 공격의 전략적 목표가 국제사회의 대북제재로 인해 야기된 외화 부족 상황을 만회하고 동시에 핵과 미사일 시험 발사를 위한 자금 확보의 수단으로 전환된 것으로 나타났다.[51] 이를 위해 북한은 해외 금융기관에 대한 공격과 랜섬웨어 공격 그리고 가상화폐거래소에 대한 해킹에 관련 인력과 장비를 집중하고 있다.

미국을 비롯한 국제사회가 북한의 사이버 위협을 심각한 국가안보 위기로 인식하게 된 중요한 계기는 2017년 5월 북한이 전 세계 150여 개국 국가에 대해 약 30만대 이상의 컴퓨터에 대한 '랜섬웨어' 공격이었다. 최초의 공격 대상이었던 영

---

49 이승열, "북한 사이버테러 위협의 증가와 대응방안," p. 2.
50 위의 글, pp. 2~3.
51 송태은, "북한의 사이버 공격과 우리의 대응," p. 2.

국의 국가보건의료서비스(NHS) 산하 병원에서는 환자의 수술 일정을 재조정하거나 응급실 혼란으로 퇴원 조치를 취하는 등 심각한 부작용이 있었다고 보고했다.[52] 무엇보다 북한의 공격은 아주 단기간에 피해가 광범위하게 발생하였고, 주요 강대국들이 예외 없이 공격을 받았다는 점에서 심각성을 일깨워주었다.[53]

또한 북한이 가상화폐 해킹의 주범으로 주목을 받기 시작한 시기는 2017년 2월 국내 가상화폐거래소인 '빗썸'에 대한 700만 달러 해킹의 배후로 북한이 지목되면서부터다. 빗썸은 북한의 사이버 공격으로 네 번에 걸쳐 6,500만 달러(약 792억 원)를 피해를 봤다고 한다.[54] 북한은 빗썸 이외에도 2019년 11월에는 '업비트'를 공격해 이더리움 560억의 손실을 끼친 것으로 전해지고 있다.[55]

북한은 국내뿐만 아니라 2020년 9월 슬로바키아의 가상화폐거래소에 침입하여 약 540만 달러의 가상화폐를 해킹하였으며, 202년 3월에는 블록체인 기반 게임업체인 '액시 인피니티(Axie Infinity)를 상대로 감행한 해킹으로 역대 최대 규모인 약 6억1,500만 달러라는 손실을 기록한 것으로 확인되었다.[56]

2022년 3월 1일 공개된 유엔안보리 산하 '대북제재위원회'의 전문가패널보고서 (S/2022/132)에 따르면, 북한이 미사일 개발에 필요한 자금을 조달하기 위해 지난 2020년부터 2021년 중반까지 북아메리카, 유럽, 아시아 등 최소 3곳 이상의 가상화폐거래소에서 약 5,000만 달러 가치의 가상화폐를 훔쳤다고 밝혔다.[57]

또한 전문가패널보고서는 미국의 블록체인 분석기업인 '체이널리시스'(Chainalysis)의 평가를 인용하면서 북한이 2021년 한 해 동안 가상화폐거래소뿐만 아니라 투자회사 등에 대한 총 7번의 사이버 공격으로 약 4억 달러 가치의 가상화폐를 훔쳤다고 밝혔다.[58] 이와 함께 미국 연방수사국(FBI)도 2022년 3월

---

52 장노순, "랜섬웨어와 북한의 사이버위협," (제주평화연구원 JPI PeaceNet 2017-48호, 2017. 8.2.), 〈http://jpi.or.kr/wp-content/uploads/2021/07/pn201748.pdf〉 (검색일: 2023.4. 22.).

53 위의 글.

54 정효식, "한국만 北에 암호화폐 10번 털렸다…빗썸 6500만 달러 피해," 『중앙일보』, 2019.8.13., 〈https://www.joongang.co.kr/article/23551061〉 (검색일: 2023.4.8.).

55 "북한, 해킹으로 가상화폐 3500억 원 훔쳐," BBC NEWS KOREA, 2021.7.5., 〈https://www.bbc.com/korean/news-57663787〉 (검색일: 2023.4.6.).

56 김보미, "북한의 암호화폐 공격과 미국의 대응," (국가안보전략연구원 INSS 전략보고 191호, 2022.11.25.), p. 5, 〈http://www.inss.re.kr/publication/bbs/js_view.do?nttId=410585〉 (검색일: 2023.4.24.).

57 United Nations Security Council, S/2022/132, March 1, 2022, 〈http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/N2225209.pdf〉 (Accessed April 29, 2023).

발생한 게임업체 '액시 인피니티'(Axie Infinity)의 가상화폐 해킹 배후에 북한의 '라자루스'가 탈취 사건에 책임이 있음을 확인했다고 밝혔다.[59] 2009년 이후 현재까지 북한의 사이버 공격 사례의 변화는 아래 [표 1]과 같다.

〈표 1〉 북한의 사이버 공격 사례

날짜	내용	날짜	내용
2009.7	디도스(DDoS) 공격 (청와대 등 정부기관)	2017. 5	워너크라이 랜섬웨어 공격 (150여 개국에 피해)
2011.3	디도스(DDoS) 공격 (방송사, 금융기관, 인터넷기업)	2017. 7	빗썸 가상화폐거래소 공격 700만 달러 상당의 가상화폐 탈취
2011.4	농협전산망 해킹	2017.12	한국유빗해킹, 1차(4월)55억원, 2차(12월)170억원 가상화폐 탈취
2014.12	한수원 원전 해킹	2018.1	일본 가상화폐 코인체크 공격 550억엔 가상화폐 탈취
		2018.6	빗썸 가상화폐거래소 공격 가상화폐 3,100만 달러 탈취
2014.12	소니픽쳐스사 해킹	2019.11	업비트 가상화폐거래소 공격 가상화폐 560억원 탈취
2015.10	서울지하철 1-4호선 서버 해킹	2020.9	슬로바키아의 가상화폐거래소 공격
2015.10	청와대, 국회, 통일부 대상 해킹	2020.12	신풍제약 등, 코로나 신기술 탈취 공격
2016.1	청와대 사칭 악성코드 유포	2021.3-7	한국항공우주산업, 한국원자력연구원 공격
2016.8	국방부 합참 전시작전계획 해킹 대우조선 이지스함 체계 해킹	2021.4	켄자스주와 플로리다주의 병원 등에 대한 랜섬웨어 공격, 50만달러 탈취
2016.2	방글라데시 중앙은행의 뉴욕연방준비 계좌에서 8,100만 달러 탈취	2022.3	게임업체 액시 인피니티에 대한 6억 달러 가상화폐 탈취

자료: 이승열, "북한 사이버 공격의 현황과 쟁점," (국회입법조사처 이슈와 논점 제2034호, 2022.12.28.).

58 *Ibid.*

59 J. Tidy, "7400억원 규모 암호화폐 게임 해킹 배후에 북한 해커," BBC NEWS KOREA, 2022.7.5., 〈https://www.bbc.com/korean/international-61118634〉 (검색일: 2023.4.23.).

2. 북한의 사이버 공격 전략 변화의 원인

한미 양국은 북한이 2022년 한 해 동안 탈취한 가상화폐를 금액이 약 1조7천억원 이상이라고 밝혔다.[60] 무엇보다 북한이 국제사회의 대북제재와 코로나19로 인한 국경봉쇄의 장기화로 경제적으로 매우 어려워진 상황에서 2022년 40여 회 이상의 미사일 도발을 할 수 있었던 이유가 가상화폐 탈취를 통한 외화벌이에 성공했기 때문이라는 분석이다.

알레한드르 마요르카스(Alejandro Mayorkas) 미 국토안보부 장관은 2022년 10월 18일 싱가포르에서 열린 행상에서 "북한이 지난 2년 동안 10억 달러가 넘는 암호화폐와 경화의 사이버 탈취를 통해 대량살상무기 프로그램을 지원했다고 밝혔다.[61] 또한 앤 뉴버거(Anne Neuberger) 백악관 국가안보회의(NSC) 사이버·기술 담당 부보좌관은 7월 '신미국안보센터'(CNAS)에서 열린 대담회에서 "북한이 악의적 사이버 활동을 통해 미사일 개발에 필요한 자금의 최고 3분의 1까지 충당하는 것으로 추산된다"고 밝혔다.[62]

북한의 사이버 공격이 시스템 파괴 및 정보 탈취에서 가상화폐 등 금융자산에 대한 공격으로 전환된 가장 중요한 이유는 2016년 1월 4차 핵실험 이후 본격적으로 추진된 '핵무력 완성' 전략에 따른 유엔안보리(UNSC)와 미국의 대북제재로 김정은과 핵심 엘리트 집단의 외화 부족 사태, 즉 통치자금 고갈이 가장 중요한 원인이었다.[63]

북한은 2016년 1월 6일 제4차 핵실험을 시작으로 2017년 11월 29일 화성-15형 대륙간탄도미사일 발사 후 '국가핵무력완성'을 선언한 시점까지 모두 세 차례의 핵실험과 44차례의 각종 탄도 미사일 시험 발사를 감행하여 국제사회와 미국의 강력한 대북제재를 맞게 되었다. 유엔안보리는 북한의 핵·탄도 미사일 개발 프로그램의 중단을 위해 총 10차례의 '유엔안보리 결의안'(UNSCR: UN Security Council Resolution)을 채택하였다.

---

60 김은중, "北, 코인 해킹한 돈으로 미사일 쐈다…올해만 1조7000억원 탈취," 『조선일보』 2022.11.7., 〈https://www.chosun.com/politics/diplomacy-defense/2022/11/07/XBBCXVHCJ5BJPOQ4KLV3LKQCHQ/〉 (검색일: 2023.2.22.).

61 박형주, "미 국토안보장관, 북한, 암호화폐 등 10억달러 이상 탈취…WMD 자금 조달," 『VOA』, 2022.10.19. 〈https://www.voakorea.com/a/6795295.html〉 (검색일: 2023.2.23.).

62 J. Anderson, "뉴버거 백악관 부보좌관, "북, 사이버 활동으로 미사일 개발자금 3분의 1 충당"," 『rfa』, 2022.7.28., 〈https://www.rfa.org/korean/in_focus/nkhacker-07282022165047.html〉 (검색일: 2023.2.23.).

63 이승열, "북한 사이버테러 위협의 증가와 대응방안," p. 3.

유엔안보리는 2006년 10월 북한의 제1차 핵실험으로 채택된 결의안 1718호를 근거로 안보리 15개국으로 구성된 '대북제재위원회'를 구성하였다. 그 내용으로 보면 제1차 핵실험 이후 채택된 4번의 대북제재(1718호, 1874호, 2087호, 2094호)는 대량살상무기(WMD) 이전 통제에 초점을 맞춘 제재였지만, 2016년 4차 핵실험 이후 채택된 6번의 대북제재(2270호, 2321호, 2356호, 2371호, 2375호, 2397호)는 북한 경제 일반에 대한 포괄적 제재로 북한의 수출입을 비롯한 경제 분야의 전면적인 금수조치였다.

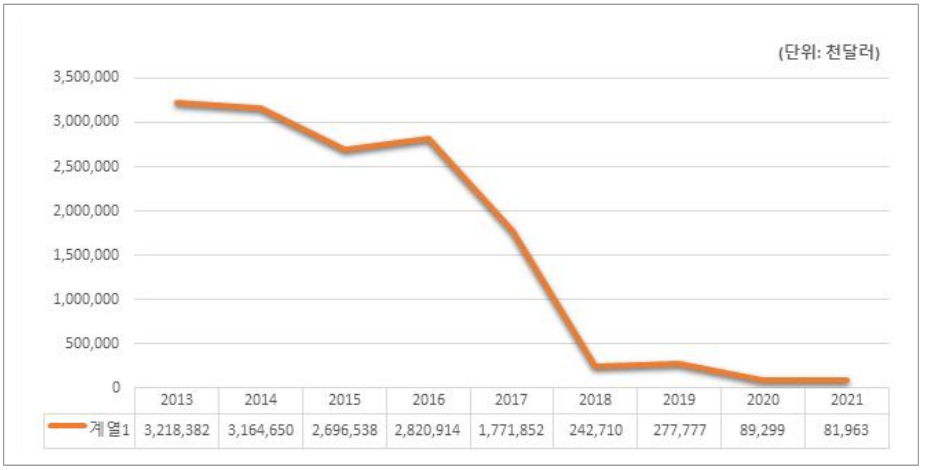
유엔안보리의 대북제재가 효과를 발휘한 것은 바로 미국의 독자제재가 어느 때보다 강력했기 때문이다. 미국은 2016년 북한의 4차 핵실험 이후 유엔안보리의 대북제재 외에도 2건의 행정명령(13722호, 13810호)과 2건의 제재법(「대북제재 강화법」, 「러시아·이란·북한 제재법」, 「오토웜비어북핵제재이행법」 등 별도의 제재를 부과하였다. 특히 트럼프(D. Trump) 대통령은 2016년 2월 발효된 「대북제재강화법」을 기반으로 2017년 9월 북한과 거래하는 외국 금융기관에 대한 제재(세컨더리 보이콧)을 내용으로 하는 「행정명령 13810」에 서명함으로써 대북제재의 실효성을 높였다.[64]

그 결과 북한 김정은 통치자금의 주 수입원인 수출이 급락하였다. 대북제재가 본격화되기 전인 2016년 북한의 대외 수출은 28억2천만 달러였지만 2021년에는 8천1백만 달러로 2016년 대비 약 97%까지 추락하면서 사실상 수출로 인한 외화벌이 사업이 파산했다고 볼 수 있다. 여기에 더해 2020년 초부터 시작된 코로나19(COVID-19)로 인해 북한의 수출입의 물량의 90% 이상을 차지하고 있는 북중 간 국경이 장기간 폐쇄됨에 따라서 수출뿐만 아니라 수입까지 타격을 받게 됨으로써 향후 상당 기간 북한의 대외교역이 회복될 가능성이 현저히 낮아졌다. 북한의 수출량 감소 현황은 아래 〈그림 1〉과 같다.

---

64 이승열, "김정은 집권 10년, '우리식경제관리방법'의 성과와 정치경제적 함의," 『JNKS』, vol. 7, no. 2 (2021), p. 79.

〈그림 1〉 북한의 수출량 감소 현황



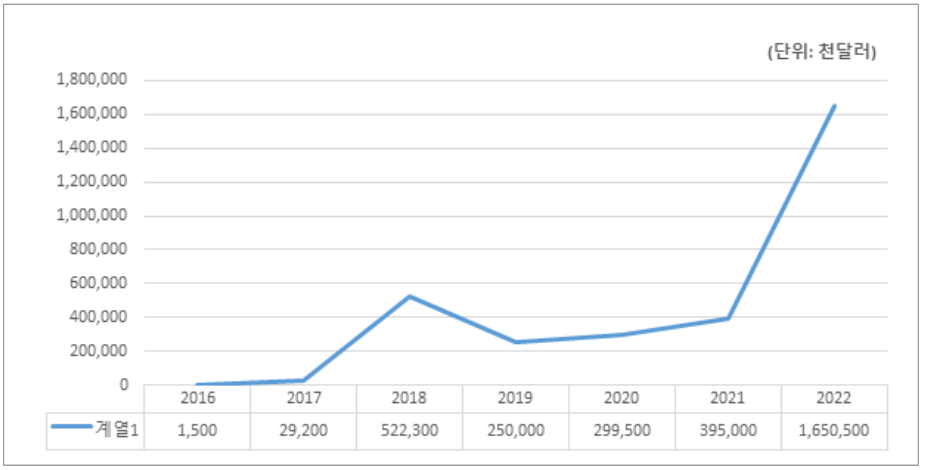
자료: 통계청 〈https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGA92&conn_path=I2〉

대북제재의 효과는 북한 최고 지도부에 외화부족 사태를 일으켰으며 이로 인해 북한은 전세계 금융기관과 암호화폐거래소에 대한 사이버 공격을 부족한 외화벌이 수단으로 활용하기 시작했다. 특히 2016년 2월 방글라데시 중앙은행 뉴욕연준 계좌에서 총 9억5,100만 달러 금액을 인출하려다 8,100만 달러에 그친 이 사건은 북한이 국제결제시스템인 SWIFT를 해킹하여 디지털 자금을 탈취한 사례로써 북한 사이버 해킹의 위험성을 알리는 중요한 계기였다.

이때부터 북한은 암호화폐를 디지털 자금 탈취의 중요한 대상으로 삼았다. 미국 '체이널리시스'는 북한 연계 해커 조직들이 사이버 공격을 통해 2016년 150만 달러에서 출발하여 2018년에는 5억2,230만 달러, 2022년에는 16억5,050만 달러(약 2조300억원)의 가상화폐를 훔쳤다고 밝혔다. 이는 지난해 전세계에서 도난당한 가상화폐 38억 달러의 약 43%에 해당하는 금액이다.[65] 북한의 사이버 공격을 통한 외화벌이 총액은 수출감소 현황과 반대로 2021-2022년 급격히 높아졌음을 알 수 있다. 2016년 이후 북한의 사이버 공격을 통한 외화벌이 현황은 아래 〈그림 2〉와 같다.

65 신진우 · 고도예, "美, 北이 탈취한 가상화폐 역해킹, 작년 절반이상 회수… 1조원 달해," 『동아일보』, 2023.2.4., 〈https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20230204/117729669/1〉 (검색일: 2023.4.24.).

〈그림 2〉 북한의 사이버 공격을 통한 외화벌이 현황



자료: 체이널리시스 〈https://blog.chainalysis.com/reports/north-korean-hackers-have-prolific-year-as-their-total-unlaundered-cryptocurrency-holdings-reach-all-time-high/〉

북한은 이렇게 획득한 외화 자금을 바탕으로 2022년에만 최소 33회에 걸쳐 73발의 탄도 미사일을 발사하였다. 2019년 하노이 회담 결렬 이후 25발, 2020년에는 8발, 2021년에는 6발에 그쳤던 탄도 미사일 시험 발사가 2022년에는 73발로 미사일 시험 발사에 든 비용만 약 5억6,000만 달러(7,200억원)을 쏟아부은 것이다.[66] 수년째 대북제재로 외화난에 시달리는 북한의 입장에서 미사일 발사에 수반되는 비용은 부담일 수밖에 없지만, 북한이 작년부터 이렇게 많은 횟수의 미사일 시험 발사를 했다는 것은 그 비용을 충당할 수 있는 소득원이 작동하고 있다는 것이다. 대북제재로 대외 무역이 막힌 현시점에서 북한의 유일한 소득원은 사이버 공격을 통한 금융자산 탈취 외에는 방법이 없기에 국제사회의 우려가 현실로 나타나고 있다고 볼 수 있다.

[66] 정진우, "7200억 '미사일 폭주' 약발 다했다…10살 김주애 내민 北딜레마," 『중앙일보』, 2023. 2.21., 〈https://www.joongang.co.kr/article/25141995#home〉 (검색일: 2023.4.24.).

V. 북한의 사이버 공격에 대한 국제사회와 한국의 대응 방안

1. 국제사회의 대응 방안

북한의 핵과 미사일 위협에 대한 유엔안보리의 '대북제재위원회'가 '플랫폼'(platform) 역할을 하는 것과는 달리 북한의 사이버 공격에 대해 국제사회의 '국제공조체제'는 아직 확고하게 구축되어 있지 않은 상태다. 다만 사이버 작업에 적용할 수 있는 국제법에 관한 『탈린매뉴얼 2.0』 등이 논의되고 있다.[67] 그러나 2017년 5월 150여 개국의 컴퓨터를 감염시킨 북한의 '워너크라이 랜섬웨어' 공격은 북한의 사이버 공격을 국제사회의 안보 이슈로 부각시킨 대표적인 사건으로서, 이후 관련국 간의 다자간 협력체제가 마련되는 계기가 되었다.

미국 국가정보국장실은 2021년 4월 발간한 「연례위협평가 2021」(Annual Threat Assessment 2021)에서 북한의 사이버 능력을 미국의 인프라와 기업 네트워크에 대한 위협으로 평가하였다.[68] 2021년 6월 13일 G7 정상회의에서 각국 정상들은 공동선언문을 통해 랜섬웨어에 대한 공동 대처를 명시하였으며, 동년 11월 바이든 대통령은 '랜섬웨어 대응회의'를 개최하여 랜섬웨어가 세계적인 규모로 경제와 안보를 위협하고 있다는데 인식을 같이하고 유럽, 중동, 아프리카, 아시아 등 35개국과의 국제적 협력 방안을 담은 공동성명을 발표하였다.[69] 유럽연합(EU)도 '2019년 법규'(Council Decision 2019/797 and Council Regulation No.2019/796)에 따라 '워너크라이' 랜섬웨어 공격을 주도한 '조선엑스포합영회사'을 제재 리스트에 올렸다.[70]

미국은 북한의 가상화폐 해킹을 핵과 미사일 자금 마련을 차단하기 위한 대북제재의 영역으로 확대하고 있다. 미국은 북한의 사이버 공격이 핵과 미사일 개발 및

---

[67] Michael N. Schmitt, 국가보안기술연구소 옮김, 『탈린매뉴얼 2.0』 (서울: 박영사, 2018), pp. 1~7.

[68] Office of the Director of National Intelligence, "2021 Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community," April 13, 2021, 〈 https://www.dni.gov/index.php/newsroom/reports-publications/reports-publications-2021/item/2204-2021-annual-threat-assessment-of-the-u-s-intelligence-community〉 (Accessed July 1, 2022).

[69] 박형주, "바이든 '사이버 안보' 강조…북한, 올해 '전방위 사이버 활동' 전개," 『VOA』, 2021.12.29., 〈https://www.voakorea.com/a/6373229.html〉 (검색일: 2023.6.2.).

[70] 김보미 · 오일석, "김정은 시대 북한의 사이버 위협과 주요국 대응," p. 24.

실험 자금으로 활용되고 있다고 보고 있으며, 중국과 러시아의 협력이 필요한 유엔안보리를 통한 방식이 아닌 독자제재를 통한 신속한 제재를 추진하고 있다. 2019년 9월 미국은 북한의 대표적인 3대 사이버 해킹 조직인 라자루스 그룹과 블루노로프, 안다리엘을 대북제재 리스트에 포함시켰다. 또한 2020년 12월 미 법무부는 미국을 비롯해 멕시코, 폴란드, 파키스탄, 베트남, 몰타 등의 주요 은행과 가상화폐거래소에 대해 13억 달러(약 1조4,000억원) 규모의 현금과 가상화폐 절취를 목적으로 사이버 공격을 시도한 혐의로 북한 정찰총국 소속 해커 전창혁·김일·박진혁 등을 기소하였다(박현영 2021).[71]

미 재무부는 2022년 8월 북한이 사이버 해킹으로 탈취한 4억5,500만 달러의 가상화폐에 대한 세탁에 가담한 믹서(mixer)기업(가상화폐를 쪼개 누가 전송했는지 알 수 없도록 만드는 기술을 보유한 돈세탁 기업)인 '토네이도캐시'(Tornade Cash)를 제재 대상에 올렸다.[72] 이외에도 미국은 북한의 암호화폐 공격에 대응하여 법무부와 국무부 내에 사이버 범죄 전담부서를 신설하였고, 연방수사국(FBI)과 재무부는 북한 해킹그룹인 '라자루스'의 위협을 경고하는 부처 합동 주의보를 발령하여 경각심을 높이고 있다.[73]

더 나아가 미국은 북한의 가상화폐 탈취 자금에 대한 환수도 적극적으로 추진하고 있다. 북한의 가상화폐 해킹 수법은 투자자들이 가상화폐를 임시 저장하는 '크로스체인 브리지'(crosschain bridge)을 주요 해킹 대상으로 삼아 해킹을 시도한 후, 탈취한 가상화폐를 믹서기업을 통해 돈세탁을 시도하고, 이후 세탁된 가상화폐를 중국 등 아시아의 비상장 거래소를 통해 현금화하는 방식이다. 이에 대해 미국은 북한 해커 그룹과 연계된 가상화폐 거래소 지갑을 추적해 '블랙리스트'를 만든 후에 주요 거래소에 이들 계좌에 대한 자금 거래 동결을 요청하고, 북한의 자금 세탁에 가담한 믹서 기업을 제재하여 가상화폐의 이동을 차단하고, 최종 단계에서는 북한 해커의 가상화폐 자금을 역(逆) 해킹하여 자금을 환수하고 있다.[74]

---

71 박현영, "미국 북한 해커, 총 대신 키보드로 가상지갑 턴 세계의 강도," 『중앙일보』, 2021.2.19., 〈http://news.joins.com/article/23995352〉 (검색일: 2022.2.28.).

72 김은중, "北, 코인 해킹한 돈으로 미사일 쐈다…올해만 1조7000억원 탈취," 『조선일보』, 2022.11.7.

73 박형주, "미 국토안보장관, 북한, 암호화폐 등 10억달러 이상 탈취…WMD 자금 조달," 『VOA』, 2022.10.19.

74 신진우·고도예, "美, 北이 탈취한 가상화폐 역해킹, 작년 절반 이상 회수… 1조 원 달해," 『동아일보』, 2023.2.4.

마지막으로 미국은 사이버 보안과 관련한 법적 토대를 강화하였다. 미국은 지난 1984년 「컴퓨터사기 남용법」(Computer Fraud and Abuse Act) 제정을 시작으로 사이버안보에 관한 강력한 법적 토대를 갖추고 있다. 주요 법률은 「1985년 통일영업비밀법」 (Uniform Trade Secrets Act of 1985), 「1996년 경제스파이법」 (Economic Espionage Act of 1996), 「2012년 영업비밀침해 석명법」 (Theft of Trade Secrets Clarification Act of 2012), 「2013년 경제스파이처벌 강화법」 (Penalty Enhancement Act of 2013), 「2016년 사이버정보공유 및 보호법」 (Cyber Intelligence Sharing and Protection Act of 2016) 등이 있다.[75]

바이든 대통령은 2022년 3월 15일 새롭게 주요 인프라 기업이 사이버 공격을 받으면 신고해야 할 법적 의무를 부과하는 「2022년 미국 사이버보안 강화법」 (Strengthening American Cybersecurity Act of 2022)을 서명하였다.[76] 주로 랜섬웨어 공격에 따라 주요 인프라 기업이 사이버 공격을 받았다고 인식한 시점부터 72시간 이내에 미 국토안보부의 사이버 보안 및 인프라 보안국 (Cybersecurity and Infrastructure Security Agency: CISA)에 보고해야 한다는 내용이다.[77] 이를 통해 미국은 국내 주요 기관(국가기관, 기업, 대학, 연구소 등)에 대해 적극적인 사이버 보안 의무를 부과함으로써 공격적인 사이버 대응이 가능한 법적 토대를 마련하였다.

그러나 북한의 사이버 공격에 대한 국제사회, 특히 유엔안보리(UNSC) 차원의 직접적인 제재는 아직 제대로 갖추지 못했다고 볼 수 있다. 다만, 대북제재위에서 북한의 사이버 공격이 핵과 미사일 개발자금으로 전용되는 상황에서 매년 북한의 사이버 위협 능력과 피해 사례를 조사하여 이에 대한 국제사회의 경각심을 일깨우는 수준이다. 따라서 북한 사이버 공격에 대한 국제사회의 대응이 보다 효과를 발휘하기 위해서는 유엔안보리 차원의 대북제재와 같은 강력한 조치가 이뤄질 필요가 있으며, 이에 북한 사이버 공격에 대한 국제사회의 협력이 어느 때보다 중요하

---

75 한희원, "미국 경제간첩법에 대한 소고: 법리적 이해와 운용을 중심으로," 『형사법의 신동향』, 제34호 (2012), pp. 162~192.

76 정민정, "바이든 대통령 사이버보안 강화법 서명의 의미와 시사점," (국회입법조사처 이슈와논점 제1937호, 2022.4.13.), p. 1, 〈https://www.nars.go.kr/report/view.do?categoryId=&cmsCode=CM0043&searchType=NM&searchKeyword=%EC%A0%95%EB%AF%BC%EC%A0%95&brdSeq=38714〉. (검색일: 2023.4.24.).

77 위의 글, p. 3.

다. 다만 북한 외에 세계 최고의 사이버 공격 능력을 보유한 러시아와 중국을 설득하는 것이 필요하다.

2. 한국의 대응 방안

한국은 북한의 사이버 공격에 주 대상이다. 그러나 북한의 증가하는 사이버 위협에 대한 우리 정부의 대응 능력에 대한 문제점이 지속적으로 지적되었으며, 관련법 제정을 비롯해 제재 능력, 정보공유, 국제공조 등에 대해 보완이 필요하다는 주장도 함께 제기되어 왔다. 지난 2022년 5월 21일 한미정상회담에서 양국 정상은 사이버 안보와 관련한 협력을 강화하기로 합의하였다. 이에 대한 후속 조치로서 랜섬웨어 공격을 대처하기 위해 법 집행 및 기관 간의 협력을 강화하는 데 중점을 둔 사이버 '워킹그룹'(working group)을 설립하기로 합의하였다. 그리고 2022년 11월 한미 양국은 북한 가상화폐 탈취 대응을 위한 공동 심포지엄을 개최하여 북한 가상화폐 탈취 문제의 심각성을 재조명하였다. 이 자리에서는 북한에 의해 탈취된 가상화폐가 핵·미사일 개발자금으로 전용되고 있는 현실에서 이를 방지하기 위한 민관의 협력과 국제공조의 필요성을 논의하였다(외교부 2022).[78]

한국 정부는 지난 2023년 2월 10일 불법 사이버 활동을 통해 북한의 핵과 미사일 개발자금을 조달하는 개인 4명과 기관 7개를 처음으로 독자제재 대상으로 지정했다. 이것은 한국 정부의 첫 사이버 분야 대북제재 조치라는 점에서 의미가 있다고 볼 수 있다. 이날 제재 대상에 오른 해킹 관련 기관은 라자루스 그룹, 블루노로프, 안다니엘, 조선엑스포합영회사, 기술정찰국, 110호연구소, 지휘자동화대학(미림대학)이다. 앞의 6개 그룹은 모두 정찰총국 산하 조직으로 기관해킹 및 가상자산 탈취와 같은 사이버 공격을 주도한 그룹이며, 미림대학은 사이버 전문 인력을 양성하는 기관이다.[79]

또한 정부는 4명의 해커를 제재 리스트에 올렸는데, 이중 가장 악명 높은 인물은 박진혁이다. 2014년 '소니 픽쳐스사' 해킹과 2017년 '워너크라이 랜섬웨어' 공격을 시도했던 인물로 알려졌다. 이미 미 법무부는 2018년 박진혁을 북한 해커로서

---

78 외교부, "북한 암호화폐 탈취 대응 한미 공동 민관 심포지엄 개최 보도자료," (외교부 보도자료, 2022.11.17.), 〈https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=373025〉 (검색일: 2023.5.24.).

79 박현주, "한, 악명높은 라자루스·박진혁 때렸다…북사이버 첫 독자제재," 『중앙일보』, 2023.2.10., 〈https://www.joongang.co.kr/article/25139694#home〉 (검색일: 2023.5.20.).

신병을 확보하지 않은 상태에서 기소하였다. 이외에도 조명래, 송림, 오충성 등이 함께 제재 리스트에 올랐다.

한국은 사이버 보안 능력과 관련하여 법, 기술, 조직, 역량개발, 협력의 5개 영역을 평가하는 국제전기통신연합(ITU: International Telecommunication Union)의 '글로벌사이버보안지수'(GCI: Global Cybersecurity Index)에서 4위를 기록할 만큼 높은 수준의 사이버 보안 체계를 갖추고 있다. 하지만 문제는 사이버 위기대응 체계가 국방, 공공, 민간 등 각 영역으로 나뉘어 분절적인 체계를 갖추고 있다는 점이다.[80]

국가 주요 정보통신기반시설인 한전, 농협, KT 등의 경우는 「정보통신기반보호법」이 우선으로 적용되도록 입법화되어 있으며, 이외 사이버 공격 대상이 되는 공공분야의 경우는 대통령 훈령인 「국가사이버안전관리규정」이 적용되며, 대기업 등 민간분야의 경우 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」을 적용하고 있다.[81] 이와 같은 입법체계의 분절성과 상이성으로 인해 북한의 사이버 공격에 실질적이고 효율적인 대응이 어려운 한계가 있다.

지난 2020년 9월 국가정보원이 국회 정보위원회에 보고한 내용에 따르면, 지난 5년간(2015.1-2020.6) 공공기관에서 발생한 사이버 공격 피해는 11,727건으로 약 70-80%가 북한의 사이버 공격이라고 밝혔다(김당 2022).[82] 하지만 공공분야에 대한 사이버 공격은 2015년을 정점으로 줄어들고 있지만, 금융기관 및 가상화폐 거래소 등 민간분야에 대한 북한의 사이버 공격은 오히려 증가하고 있다고 밝혔다.[83]

가장 큰 이유는 공공분야의 경우 「국가사이버안전관리규정」에 따라 '국가사이버안전센터'가 '컨트롤타워'(control tower)의 역할을 하고 있지만, 민간에 대한 사이버보안 의무를 강제하는 법적 기반은 아직 제대로 체계를 갖추지 못했기 때문이다.[84] 국정원은 이러한 법적 미비를 개선하기 위해 2022년 11월부터 민관 합동 '국가사이버안보협력센터'를 개소하였다.

---

80 송태은, "북한의 사이버 공격과 우리의 대응," pp. 2~3.

81 김윤영·양철호, "북한의 사이버테러에 대비한 법·제도 개선 방안," 『유럽헌법연구』, 제33호 (2020), p. 375.

82 김당, "공공분야 사이버공격 1만1727건…북한발 70-80%," 『UPI뉴스』, 2022.10.16., 〈https://www.upinews.kr/newsView/upi202010160030〉 (검색일: 2023.5.1.)

83 위의 글.

84 최경호, "국경없는 사이버테러, 대한민국이 위험하다," 『월간중앙』, 2022.1.23., 〈https://www.joongang.co.kr/article/25042729〉 (검색일: 2023.5.5.).

그러나 북한의 사이버 공격이 공공과 민간의 영역을 가리지 않는 상황에서, 북한의 사이버 공격으로부터 국가기반시설을 보호하기 위해서는 보다 포괄적인 법적 기반과 함께 국가 사이버 안보 정책을 총괄하는 컨트롤타워를 조속히 마련해야 할 필요성이 제기되고 있다. 이를 위해 크게 세 가지 방안이 제기되고 있다. 첫째, 국가사이버안전에 대한 총괄 입법체계가 필요하다. 현재 대통령 훈령인 「국가사이버안전관리규정」 만으로는 고도화되는 북한의 사이버 공격에 대응하는 데는 한계가 있다. 따라서 정부는 이러한 한계를 고려하여 국가 사이버 안보에 대한 기본법 제정을 비롯해, 민·관·군의 사이버 안보 체계를 통괄할 수 있는 컨트롤타워 구축에 적극적으로 나설 필요가 있다.

둘째, 사이버 안보 관련 국제규범의 제정에 더욱 적극적으로 참여할 필요가 있다. 한국은 UNGGE 회의에서 기본적으로 사이버 공간은 피해국에게 일방적으로 불리한 구조이기 때문에 피해국에 유리한 방향으로 국제법의 해석과 규범의 창출이 필요하다는 입장이다. 이러한 입장의 이면에는 한국의 주 관심사가 북한의 사이버 공격을 막고 북한의 공격의 주된 경유국인 중국의 협조를 확보하는 데 있기 때문이다. 이를 위해서는 국제법의 적용에 있어서 피해국의 권리를 보장하기 위해 국제법의 상세화가 필요하다.[85] 따라서 한국의 접근은 국제법의 제정을 넘어 국제법의 세세한 규정까지 피해국의 입장을 보호할 수 있는 방향으로 전개될 수 있도록 노력할 필요가 있다. 이에 최근 외교부가 「사이버범죄협약」 가입을 위한 첫 단계로 유럽평의회에 가입의향서를 제출한 것으로 매우 중요한 진전이라고 볼 수 있다.

마지막으로 북한에 의한 사이버 공격을 피할 수 없다면 복원력 중심의 연구개발과 국내 사이버 위협 정보에 대한 공유 등 피해 최소화 방안을 모색할 필요가 있다.[86] 사이버 공간의 특성상 사이버 공격의 발원지를 찾아 특정 국가나 단체에 귀속시키기에 어려움이 따르기 때문에 사이버 공격의 주체와 상관없이 피해를 최소화하기 위해 회복력 중심의 연구개발이 수행되어야 한다. 또한 국내에서 국가기관과 민간기관의 사이버 공격에 대한 위협 정보공유를 의무화하여 사이버 위협을 조기에 탐지하는 방안을 마련할 필요가 있다.

---

85 김상배, "사이버 안보의 국제규범과 한국외교: 주요국 이해갈등의 프레임 경쟁 사이에서," p. 18.
86 정민경·임종인·권헌영, "북한의 사이버공격과 대응방안에 대한 연구," p. 75.

Ⅵ. 나가며

백악관의 사이버 부국장 켐바 월든(Kemba Walden)과 NSC 사이버 담당 부국장인 앤 뉴버거(Anne Neuberger)는 2023년 3월 2일 바이든 행정부의 국가 사이버 전략(National Cyber Strategy)을 발표하면서, 북한과 함께 중국, 러시아 그리고 이란을 사이버 적성국으로 규정하고 모든 역량을 동원해 관련 단체들을 파괴하고 분쇄하겠다고 밝혔다.[87] 특히 북한이 핵무력 완성을 위해 가상화폐 탈취와 랜섬웨어 공격을 통해 수익을 창출하면서 불법적인 사이버 활동을 벌이고 있다며 강력한 대응을 밝혔다.

북한의 사이버 공격이 국제 금융질서를 위협하는 수준으로 발전하자 미국의 국가 사이버 전략은 또한 점차 강경해지고 있다. 무엇보다 미국은 북한의 사이버 공격이 대북제재의 우회 수단으로 활용되는 상황을 우려하고 있다. 전술했듯이 블록체인 기업 체이널리시스는 북한의 2022년 가상화폐 해킹 규모가 16억5,000만 달러로 동년 전 세계에서 일어난 가상화폐 해킹 규모인 38억 달러의 절반에 이른다고 분석했다. 국제사회의 대북제재로 인해 북한의 주요 외화 소득원인 수출이 97% 이상 줄어든 상황에서 가상화폐 해킹을 통한 외화벌이는 대북제재를 통해 북한의 핵 야망을 무력화시키려는 미국의 계획을 위협하고 있다고 볼 수 있다.

한국 정부도 북한의 사이버 공격을 심각한 안보위협으로 인식하고, 북한의 핵고도화 능력이 진전되는 배경에는 사이버 공격을 통한 외화벌이가 매우 중요한 역할을 하고 있다고 인식하고 있다. 이에 한국 정부는 북한의 사이버 공격에 대한 첫 대북제재를 발표하는 등 이전과 달리 매우 적극적인 대응 방안을 모색하고 있다. 하지만 우리 정부의 노력과 관계없이 국제사회의 공통된 협력체계가 부재한 상황에서 개별 국가의 노력은 한계가 있을 수밖에 없다.

현재 강력한 효과를 발휘하고 있는 대북제재는 2006년 유엔안보리 산하 대북제재위원회의 플랫폼을 통해 총 10번의 유엔안보리 대북제재가 발효 중이며, 국제

---

[87] White House, "Background Press Call by Senior Administration Officials Previewing the Biden-Harris Administration's National Cyber Strategy," March 2, 2023, 〈 https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2023/03/02/background-press-call-by-senior-administration-officials-previewing-the-biden-harris-administrations-national-cyber-strategy/〉 (Accessed April 6, 2023).

사회의 강력한 규범력을 발휘하여 그동안 번번이 대북제재를 무력화시켰던 중국과 러시아도 현재의 대북제재 거버넌스의 영향력 아래에 있다고 볼 수 있다. 특히 2017년 미국의 '세컨더리 보이콧' 제재의 효과는 대북제재의 실효성을 높이는 중요한 역할을 하고 있다.

무엇보다 우리 정부는 미국과 함께 북한의 사이버 공격에 대한 대응 차원에서 국제적 제재 플랫폼을 구축하는 데 적극적으로 나설 필요가 있다. 최근 미국은 사이버 공격에 대해 단순히 방어하는 수준을 넘어 적극 선제적 공격을 주도하는 '컨트롤타워'를 마련하고, 사이버 적성국들의 네트워크에 침입해 서버를 마비시키는 등 공격적인 사이버 전략을 구사할 것을 예고하고 있다. 사실상 사이버 전쟁을 준비하고 있다.

국제적으로 사이버 전쟁에 적용하는 비공식 매뉴얼로써 2009년 에스토니아의 수도 탈린(Tallinn)에서 북대서양조약기구 사이버방어센터(NATO Cooperative Cyber Defence Center of Excellence)가 만든 '탈린 매뉴얼(Tallinn Manual)'이 있다. 지난 2014년 오바마 대통령이 소니픽쳐스사에 대한 사이버 공격의 주범으로 북한을 지목하고 "비례적으로(proportionally)" 대응할 뜻을 밝힌 것도 탈린 매뉴얼의 원칙에 따른 것이라고 볼 수도 있다. 따라서 세계 최고 수준의 정보통신 기술을 보유하고 있으면서 북한의 사이버 공격에 취약한 우리 정부도 사이버 안보에 대한 국제규범의 확립에 더 적극적으로 참여할 필요가 있다.

■ 제출: 4월 27일 ■ 심사: 5월 26일 ■ 채택: 6월 14일

참고문헌

1. 단행본

대한민국정부. 『국가사이버안보계획』. 관계부처 합동, 2019.
청와대 국가안보실. 『국가사이버안보전략』. 2019.
Schmitt, Micheal N. *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
_____. 국가보안기술연구소 옮김. 『탈린매뉴얼 2.0』. 서울: 박영사, 2018.

2. 논문

김상배. “사이버 안보의 국제규범과 한국외교: 주요국 이해갈등의 프레임 경쟁 사이에서.” 『사이버 안본의 국가전략 2.0』. 서울대학교 국제문제연구소·국회입법조사처 주최 사이버안보 세미나 발표집, 2018.9.20.
김윤영·양철호. “북한의 사이버테러에 대비한 법·제도 개선 방안.” 『유럽헌법연구』. 제33호, 2020.
김진광. “북한의 사이버조직 관련 정보 연구:조직 현황 및 주요 공격사례 중심으로.” 『한국컴퓨터학정보학회』. 제28권 제2호, 2020.
박노형·박주희. “제6차 UNGGE 보고서 채택과 국제사이법의 발전.” 『국제법학회논총』. 제66권 제3호, 2021.
신충근·이상진. “북한의 대남 사이버테러 전략 분석 및 대응 방안에 관한 고찰.” 『경찰학연구』. 제13권 제4호, 2013.
엄응용. “김정은 집권 10년, ‘우리식경제관리방법’의 성과와 정치경제적 함의.” 『JNKS』. vol.7, no.2, 2021.
엄응용·김효진. “북한의 대남 사이버공격에 대한 대비전력.” 『한국경찰연구』. 제17권 제2호, 2018.
정민경·임종인·권헌영. “북한의 사이버공격과 대응방안에 관한 연구.” 『한국IT서비스학회지』. 제15권 제1호, 2016.
한희원. “미국 경제간첩법에 대한 소고: 법리적 이해와 운용을 중심으로.” 『형사법의 신동향』. 제34호, 2012.
황지환. “북한의 사이버 안보 전략과 한반도: 비대칭적, 비전통적 갈등의 확산.” 『동서연구』. 제29권 제1호, 2017.

Nye Jr. Joseph S. "Nuclear Lesson for Cyber Security?" *Strategic Studies Quarterly*, vol. 5, no. 4, 2011.
_____. "Cyber Power," *Belfer Center for Science and International Affairs*, May 2010.
_____. "International Norms in Cyberspace," *Project Sindicate*, May 11, 2015.

3. 기타 자료

『동아일보』.
『시사저널』.
『조선일보』.
『중앙일보』.
『BBC NEWS KOREA』.
『rfa』.
『월간중앙』.
『월간조선』.
『UPI뉴스』.
『VOA』.
『YTN』.
DIGITAL INSIGHTS.
SCRIBD.

외교부 〈https://www.mofa.go.kr〉.
제20대 대통령실 〈https://www.korea.kr〉.
통계청 〈https://kosis.kr〉.
BELFER CENTER 〈https://www.belfercenter.org〉.
Chainalysis 〈https://blog.chainalysis.com〉.
Council of Europe 〈https://www.europarl.europa.eu〉.
Office of the Director of National Intelligence 〈https://www.dni.gov〉.
The International Institute for Strategic Studies. 〈https://www.iiss.org〉.
The White House 〈https://www.whitehouse.gov〉.
United Nations General Assembly 〈http://www.un.org〉.
United Nations Security Council 〈http://www.securitycouncilreport.org〉.

「국가사이버안전관리규정」 제2조 2항, 4항.

김보미. “북한의 암호화폐 공격과 미국의 대응,” 국가안보전략연구원 INSS 전략보고 191호, 2022.
김보미·오일석. “김정은 시대 북한의 사이버 위협과 주요국 대응.” 국가안보전략연구원 INSS전략보고 147호, 2021.
송태은. “북한의 사이버 공격과 우리의 대응,” 외교안보연구소 IFANSFOCUS IF2022-28K, 2022.
이승열. “북한 사이버테러 위협의 증가와 대응방안.” 국회입법조사처 이슈와논점 제1127호, 2016.
_____. “북한 사이버 공격의 현황과 쟁점.” 국회입법조사처 이슈와논점 제2034호, 2022.
장노순. “랜섬웨어와 북한의 사이버위협.” 제주평화연구원 JPI PeaceNet 2017-48호, 2017.
정민정. “바이든 대통령 사이버보안 강화법 서명의 의미와 시사점.” 국회입법조사처 이슈와논점 제1937, 2022.

Abstract

Evolution of North Korea's Cyberattack Strategy:
Cyber strategy as a means of earning foreign currency to evade sanctions against North Korea

Lee, Seungyeol

North Korea's cyber attack is emerging as a security issue in the international community. Starting in 2009, North Korea's cyber attacks have evolved from neutralizing the national backbone network and stealing information to earning foreign currency to evade sanctions against North Korea since 2016. Accordingly, the international community, including the United States, believes that North Korea is evading sanctions through attacks on financial assets and cryptocurrency, and is preparing funds for nuclear and missile-related developments, and is actively working to prevent this. Therefore, it is necessary for South Korea and the US authorities and the international community to identify North Korea's cyber capabilities and prepare concrete measures to establish international cooperation and response systems. In addition, the Korean government needs to enact a cyber-related basic law that can oversee cyber security-related tasks because the current presidential order, 「National Cyber Security Management Regulations」, for the establishment of an integrated public-private cyber security system has limitations.

Key Words: cyber atrack, DDoS, Lazarus, BlueNorOff, Andarial

통일정책연구 제32권 1호 2023
pp. 355~361

서평

트럼프의 참모들, 그들은 북미정상회담을 어떻게 평가할까?

정욱식*

John Bolton, 『The Room Where It Happened: A White House Memoir』, New York: Simon & Schuste, 2020.
H.R 맥매스터 저, 우진하 옮김, 『배틀그라운드: 끝나지 않은 전쟁 자유세계를 위한 싸움』 (파주: 교유서가: 교유당, 2022)
Mike Pompeo, 『The Never Give an Inch: Fighting for the America I Love』, New York: Broadside Books, 2023.

한반도 문제와 관련해 가장 열띤 '대화의 시즌'이 최장기 '대화 부재'를 낳고 말았다. 2018년과 2019년 상반기까지 있었던 '톱 다운' 방식의 한반도 평화프로세스가 허망한 결과를 낳으면서 남북대화도 북미대화도 6자회담과 같은 다자간 회담도 사라진 상황을 일컫는 말이다. 남북한의 공식적인 대화는 2018년 12월 이후 이 글을 쓰고 있는 2023년 5월까지 한 차례도 열리지 않고 있다. 1971년 남북대화가 시작된 이래 최장기간이다. 북미대화 역시 2019년 10월 실무회담 이후 굳게 문이 닫혀 있다. 이 역시 1990년대 초반 이래 최장기간이다. 한미가 대화를 제의해도 북한이 일체 응하지 않고 있는 상황이 반복되고 있는 것이다. 대화가 사라진

* 평화네트워크 대표 겸 한겨레평화연구소 소장

한반도에선 북한의 핵 고도화와 한미동맹 강화 및 한미일 군사협력이 맹위를 떨치고 있다.

1993년 3월 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언 이후, 비핵화를 포함한 한반도 평화프로세스가 가다 서다를 반복하고 전쟁 위기와 평화 사이를 오고간 것도 새삼스러운 일은 아니라고 생각할 수 있다. 그러나 2019년이 지나면서 '게임의 법칙'이 크게 달라지고 있다는 점을 직시할 필요가 있다. 가장 큰 변화는 북한으로부터 나오고 있다. 30년 가까이 핵개발을 '수단'으로 삼아 평화체제와 북미수교, 그리고 제재 해결을 추구했던 북한은 2018~2019년 남북·북미정상회담이 황망한 결과만 낳았다고 판단하곤 핵무장 자체를 '목적'으로 삼기로 결심했다. 시간이 지나면서 김정은 국무위원장이 말한 "새로운 길"은 안보는 핵으로, 경제는 자력갱생으로, 외교는 중국과 러시아 중심으로 가져가겠다는 것임이 명확히 드러나고 있는 것이다. 미국 역시 한반도의 완전한 비핵화가 목표라고 말하지만, 이를 위한 과감한 제안도, 대화 분위기 조성을 위한 과감한 조치도 마다하고 있다.

그렇다면 희망의 근거는 아예 사라진 것일까? 낙담에 앞서 2018~2019년 한반도 평화프로세스가 실패한 배경과 원인부터 차분히 짚어볼 필요가 있다. 이미 이와 관련해선 김정은 위원장과 도널드 트럼프 당시 대통령이 주고받은 친서를 포함해 다양한 자료도 나왔고, 또 여러 언론과 전문가들의 다양한 진단도 나왔다. 이들 가운데 빼놓을 수 없는 것이 바로 트럼프의 최측근들의 회고록이다. 존 볼턴의 책(John Bolton, 『The Room Where It Happened: A White House Memoir』 (New York: Simon & Schuste, 2020))이 2020년 6월에,[1] 맥매스터의 책(『배틀그라운드: 끝나지 않은 전쟁 자유세계를 위한 싸움』 (파주: 교유서가: 교유당, 2022))이 영어책 기준으로 2020년 9월에,[2] 그리고 마이크 폼페이오의 책(Mike Pompeo, 『The Never Give an Inch: Fighting for the America I Love(한치도 양보하지 말라: 내가 사랑하는 미국을 위해 싸우다)』 (New York: Broadside Books, 2023))은 2023년 1월에 각각 나온 것이다. 이 가운데 맥매스터의 회고록은 2022년 1월에 ㈜교유당의 번역 출판으로 국내에도 소개되었다.

맥매스터는 트럼프의 대통령 취임 한 달 후인 2017년 2월 20일에 마이클 플린

---

[1] 이 책의 국문 번역본은 다음과 같다. 존 볼턴 저, 김동규 옮김, 『그 일이 일어난 방』 (서울: 시사저널사, 2020).

[2] 이 책의 영어 원본은 다음과 같다. H. R. McMaster, 『Battlegrounds: The Fight to Defend the Free World』 (Harper, 2020).

의 사임으로 갑작스럽게 백악관 국가안보보좌관으로 임명되었다가 13개월 후인 2018년 3월 하순에 갑작스럽게 경질된 인물이다. 트럼프가 그를 경질시킨 배경에는 대북정책을 둘러싼 갈등이 있었다는 전언이 있다. 그의 후임자인 존 볼턴은 2000년대 초중반 조지 W. 부시 행정부의 대외정책을 주도했던 '네오콘'의 일원으로 2019년 9월에 경질되었다. 트럼프가 그를 경질한 배경에도 대북정책에 대한 이견이 주효하게 작용했다. 그 이후 볼턴은 트럼프의 저격수를 자임해왔다. 공화당 하원의원 출신인 마이크 폼페이오는 트럼프 행정부 초기에는 중앙정보국(CIA) 국장을 맡았다가 북미정상회담 추진이 본격화된 2018년 4월부터는 미국 외교의 사령탑인 국무장관으로 자리를 옮겼다. 이후 그는 북미회담의 실무총괄을 맡았다.

회고록은 '자기중심성'을 피하기 어렵다. 정세에 대한 인식에서부터 협상의 성패 및 이에 대한 평가에 이르기까지 주관성을 벗어나기 어렵기 때문이다. 특히 자신의 상관과 마찰을 겪고 해임된 경우에는 개인적인 앙심까지 회고록에 담는 경우도 많다. 이들의 회고록을 액면 그대로 받아들이기보다 다른 자료와의 교차 검증과 당시 정세에 대한 객관적·종합적인 이해를 병행하려는 노력이 중요한 까닭이다. 본 글은 트럼프의 세 측근이 진단한 북미 협상의 실패 원인을 소개하면서 이에 대해 필자의 비판적인 생각을 담는 데에 초점을 맞췄다.

이에 앞서 2019년 여름 상황을 재조명할 필요가 있다. 김정은은 2018년부터 2019년 상반기까지 있었던 '톱 다운' 방식의 대미·대남 협상이 허망하게 끝났다고 판단한 이후에는 확연히 달라지기 시작했다. 이와 관련해 많은 이들은 2019년 2월 북미정상회담이 '하노이 노딜'로 끝난 것이 결정적이었다고 입을 모은다. 김정은이 60시간 넘게 평양에서 하노이까지 기차를 타고 갔다가 '빈손'으로 다시 기차를 타고 평양으로 돌아갔던 상황을 떠올려보면 이러한 진단이 지나치지는 않다. 하지만 '하노이 노딜'이 전부는 아니었다. 오히려 4개월 뒤인 6월 30일 남북미 정상들의 '판문점 번개팅'이 안 하니만 못한 결과를 낳은 것이 '하노이 노딜'보다 결정적이었다. 하노이 노딜이 김정은 정권에게 '충격'이었다면, 2019년 하반기에 있었던 일은 김정은 정권에게 또 다른 '결심'의 배경으로 작용했기에 그렇다. 여기서 결심이란 남북관계와 북미관계에 대한 미련을 사실상 접고 핵무력을 정치·안보·경제·외교를 아우르는 '국체(國體)'로 삼기로 한 것을 말한다.

그렇다면 2019년 하반기에 무슨 일이 있었기에 그 이전의 북한과 이후의 북한이 확연히 달라진 것일까? 이와 관련해 폼페이오는 2019년 6월 초에 김정은이 트럼프에게 보낸 친서에는 "타협이 아직 가능하다는 우리의 희망을 띄우는 내용"이

담겨 있었다고 소개했다. 그가 언급한 친서에는 "우리 사이의 심오하고 특별한 우정은 (중략) 북미관계의 진전을 이끌 마법과도 같은 힘으로 작용할 것으로 믿는다"며, "거기에 희망을 걸고 있고" "마주 앉을 날이 언젠가 올 것"이라는 내용이 담겨 있었다. '하노이 충격'에도 불구하고 김정은은 지푸라기라도 잡는 심정으로 트럼프와의 만남을 타진한 것이다. 그리고 트럼프가 트위터로 김정은과의 비무장지대에서의 만남을 제안하면서 6월 30일 남북미 정상의 판문점 회동이 성사된 것이다. 이 자리에서 트럼프는 한미연합훈련을 중단하겠다고 약속했고 김정은은 북미실무회담에 응하겠다고 화답했다.

회담 직후 트럼프가 "적(enemy)"라고 부른 〈뉴욕타임즈〉의 주목할 만한 보도가 나왔다. 요지는 "판문점 회동 몇 주 전부터 트럼프 행정부 일각에서 새로운 협상의 기초를 창출할 수 있는 진지한 아이디어가 만들어지고 있다"며, "핵동결이 그 개념"이라는 것이었다. 그러면서 "이는 암묵적으로 북한을 핵보유국으로 간주하는 것으로써 트럼프 행정부가 결코 받아들이지 않겠다고 말했던 것"이라고 혹평했다. 특히 이 매체는 북핵 동결 아이디어는 "트럼프가 '재앙'이라고 비난했던 이란 핵협정에도 한참 못 미친다"고 평했다.

판문점 회동에서 배제되었던 볼턴은 이 보도를 주목했다. 그는 회고록에 "하노이에서 트럼프가 거절해서 묻혀진 것으로 생각했던 아이디어가 이전보다 더 나쁘게 되살아났다"고 썼다. 또 "나를 포함해 국가안전보장회의(NSC)의 어떤 사람도 '북핵 동결 추구'를 검토하지도 들어보지도 못했다. 이것은 대통령을 궁지에 몰아넣기 위해 누군가 꾸민 괘씸한 시도이다. 여기엔 결과가 있어야 할 것이다"라고 덧붙였다. 볼턴은 북핵 동결 아이디어를 낸 사람으로 스티븐 비건 대북정책 특별대표를 의심했고 그를 대북정책 결정과정에서 소외시키려고 했다. 그는 이 문제를 폼페이오에게 집중적으로 제기했고, "우파로부터의 공개적인 공격"을 걱정한 폼페이오는 비건에게 "대북정책에 관한 NSC 회의에 참석하지 말라"고 말했다고 한다. 볼턴에 따르면, 북한은 실무회담을 8월로 제안했다고 한다. 그런데 미국측 실무회담 대표가 대북정책 라인에서 소외되고 있었다. 김정은과 트럼프의 판문점 회동 결과의 한축은 이렇게 무너지고 있었던 셈이다.

또 하나의 축은 트럼프가 김정은에게 했던 한미연합훈련 중단 약속이었다. 그렇다면 이 축은 어떻게 무너진 것일까? 6월 30일 회동 이후에도 한미 양국은 8월로 예정되었던 연합훈련의 중단이나 연기를 공식 발표하지 않고 있었다. 오히려 볼턴의 회고록에 따르면, 그는 7월 24일 정의용 안보실장과의 청와대 회동에서 한미군

사훈련을 실시하기로 합의했다. 이는 대통령인 트럼프의 약속을 참모가 뒤집은 것이었다. 회고록에 따르면, 볼턴은 긴장된 마음으로 트럼프에게 보고했는데 "다행스럽게도 트럼프는 한미연합 지휘소훈련을 실시하기로 한국측과 합의했다는 보고에 대해 좋아하지는 않았지만 누그러진 모습을 보였다." 트럼프의 주된 관심사는 방위비 분담금 인상 문제였다고 첨언하면서 말이다. 이렇게 판문점 회동의 두 축이 무너지면서 한반도 평화프로세스는 좌초되고 말았다.

그렇다면 트럼프의 참모들은 '세기의 담판'이라고 큰 관심을 모았던 북미정상회담에 대해 어떤 평가를 내렸을까? 우선 볼턴은 "북한이 핵을 포기할 것이라고 믿는 사람은 트럼프 대통령과 문재인 대통령밖에 없다"고 주장했다. 그리고 김정은의 속임수에 말려들지 않도록 하는 것이 본인의 임무였고, 그 임무에 성공했다는 데에 자부심을 느낀다고 말해왔다. 결과적으로 비핵화 협상이 좌초되면서 그는 자신이 옳았다고 자평한다. 하지만 이는 '자기 충족적 예언'이다. 트럼프가 김정은에게 약속했던 한미연합훈련 중단, 종전선언, 제재 완화 가운데 어느 것도 지켜진 것이 없었고, 볼턴은 그 중심에 있었기 때문이다.

맥매스터의 평가는 어떨까? 그는 애초부터 북미정상회담에 "회의적이었다"고 밝혔다. "최대의 압박이 시작 단계에 불과"했는데, 북미정상회담으로 압박이 약해질 수 있기 때문이라고 본 것이다. 동시에 북미정상회담이 "기회가 될 수 있겠다는 생각도 들었다"고 썼다. "실질적인 의사결정권이 없고 무조건 현상 유지에만 급급해하는 북한 관료들과의 상향식의 길게 늘어지는 협상을 벌이는 건 쓸모없는 짓"이라고 생각했기 때문이다. 그는 또 "트럼프와 김정은의 비핵화 정의는 서로 양립할 수 없다는 사실이 분명하게 드러났다"며 협상 결렬의 주요 원인 가운데 하나를 이 지점에서 찾았다. 특히 그는 김정은과 트럼프의 "전략적 자아도취"에 빠져 있었다고 지적했다. 김정은은 트럼프가 성과에 목말라하고 있다고 여기고는 "이미 쓸모가 없어진 영변 핵시설의 보여주기식 철거만으로 제재 조치를 철회하려 할 만큼 입지가 악화되어 있다고 믿은 것"이라고 주장했다. 반면 트럼프는 "자신의 협상 능력과 (북한에 제공하겠다는) 경제적 혜택이 주는 위력에 대해 지나친 확신을 갖고" 있었고 이로 인해 "북한 주민들의 삶을 개선할 기회를 언제든 포기할 수 있는 독재자의 의지를 과소평가"했다고 주장했다.

이러한 평가에서 몇 가지 유의미한 지점을 발견할 수 있다. 맥매스터의 주장처럼, 김정은과 트럼프는 싱가포르 북미정상회담에서 "한반도의 완전한 비핵화"를 추진키로 했지만, 정작 비핵화가 뭔지에 대한 합의는 그때에도 그 이후에도 없었

다. 또 그가 말한 협상 당사자들이 "전략적 자아도취"에 빠지면, 협상의 기본이라고 할 수 있는 지피지기(知彼知己)와 역지사지(易地思之)의 태도를 갖기 어려워진다. 하지만 그가 영변 핵시설을 가리켜 "이미 쓸모가" 없어진 것이라고 평가한 부분은 동의하기 어렵다. 과거에는 물론이고 현재와 미래에도 북한 핵물질 생산의 중심지는 영변이기 때문이다.

볼턴과 맥매스터가 북미정상회담을 실패로 규정한 반면에, 폼페이오는 성과가 있었다는 평가를 내린 것이 흥미롭다. 결과적으로 "북한으로부터 우리가 원한 것을 얻지는 못했다"면서도 2018년 6월 첫 만남 이후 북한의 핵실험이나 장거리 로켓 발사가 트럼프의 임기 동안에는 없었다는 것이다. 그는 "오바마 대통령이 트럼프 당선자에게 북한이 최대의 국가안보상의 도전이 될 것이라고 말했었다"는 점을 상기하면서 "이는 꽤나 좋은 결과였다"고 썼다. 비핵화라는 "완전한 성과에는 도달하지 못했지만, 대다수 미국인들이 환영할 수 있는 성과라고 생각한다"는 것이다. 그러면서 폼페이오는 이러한 성과가 "우리가 나타내기(showing up)의 중요성을 알았기 때문에 이뤄졌다"고 평가했다. 트럼프가 김정은이 간절히 원했던 정상회담에 응하면서 개인적인 유대가 만들어졌고, 이를 바탕으로 이 정도의 성과라고 거둘 수 있었다는 것이다.

이러한 평가는 '미국이 진정으로 한반도의 완전한 비핵화를 원하는가'라는 근본 질문을 낳게 한다. 미국에게 북핵 문제는 미국이 주도해온 핵비확산체제에 정면으로 도전하는 것이라는 측면과 함께, 미국이 '북한위협론'을 활용해 자신의 군사적·전략적 이익을 도모한다는 또 하나의 측면을 품고 있다. 실제로 역대 미국 행정부는 이 둘 사이에서 갈팡질팡했다. 특히 트럼프는 북한의 핵실험 및 장거리 로켓 발사 중지 약속을 받고는 최대 관심사를 비핵화 협상에서 방위비 분담금 인상으로 옮겼다. 하지만 결과적으로 미국은 북핵 '제한'에도 실패했다. 2020년 이후 북한의 핵 고도화는 반세기 전의 중국에 이어 처음으로 미국 본토까지 뻗치고 있기 때문이다.

한편, 맥매스터는 한국어판 서문에서 중국의 시진핑, 러시아의 블라디미르 푸틴, 북한의 김정은을 대표적인 권위주의 국가들의 지도자로 부르면서 "한국과 미국을 비롯한 자유민주주의 세계의 모든 국가들은 평화를 유지하고 권위주의적인 경쟁자들과 효과적으로 경쟁하기 위해 전략적 역량을 강화"해야 한다고 강조했다. 또 그는 본문에서 "미국의 최우선 과제는 한국과 일본의 화해를 이끌어내고 양국 사이의 관계를 점진적으로 강화해나가는 것"이라고 주문했다. 놀랍게도 이

러한 주문은 윤석열 정부의 대외정책에 고스란히 투영되고 있다.

또 하나. '트럼프 변수'는 여전히 살아있다는 점을 유념할 필요가 있다. 트럼프는 2024년 11월에 예정된 미국 대선 출마를 선언했고 '사법 리스크'에도 불구하고 그가 공화당의 대선 후보가 될 가능성이 매우 높아지고 있다. 조 바이든 대통령도 재선 도전을 공식화했다. 이는 두 사람의 건곤일척의 승부가 또 다시 벌어질 것임을 예고해주고 있다. 바이든이 재선에 성공한다면, 미국의 대북정책은 여전히 우선순위에서 밀릴 것이고 대미 관계에 흥미를 잃은 북한이 대화에 나설 가능성도 매우 낮다.

반면 트럼프가 또다시 백악관의 주인이 된다면, 어떤 일이 벌어질지는 아무도 장담할 수 없다. 이에 따라 우리 역시 트럼프 1기 때에 있었던 일을 차분히 복기하면서 그의 재등장 가능성에도 대비할 필요가 있다. 그것이 기회이든, 위기이든, 트럼프 변수는 대북정책과 한미동맹은 물론이고 글로벌 지정학에도 일대 파란을 일으킬 수 있기 때문이다.

통일정책연구 제32권 1호 2023
pp. 363~369

북리뷰

한반도에서 비폭력의 힘은 가능할까?

황수환*

주디스 버틀러 저, 김정아 옮김, 『비폭력의 힘: 윤리학-정치학 잇기』, 파주: ㈜문학동네, 2021.

1. 비폭력적인 방식으로 문제를 해결하려는 노력

인간이 사는 세상에는 항상 갈등과 폭력적 상황이 존재한다. 인간과 인간의 개인적 폭력은 물론 언어, 문화 등 사회적이고 구조적인 폭력도 포함된다. 인간과 집단뿐만 아니라 국가 대 국가 간 폭력도 존재한다. 전쟁이라는 직접적 폭력과 함께 군비증강, 신무기 개발 및 실험 등 위협에 의한 여러 가지 형태의 폭력적 상황이 존재한다. 인류의 역사가 전쟁과 폭력의 역사로 규정된 것은 강자들의 폭력을 정당화하는 차별적 형태에 비롯되었다.

스톡홀롬국제평화연구소(SIPRI)의 발표에 의하면 전 세계 군비지출은 지속적으로 증가하고 있다. 2022년 세계 군비지출은 사상 최고인 2,240억 달러에 달했고, 전 세계 군비지출은 2013~2022년 10년간 약 19%가 증가했다.[1] 코로나19라

* 통일연구원 부연구위원

[1] Dr Nan Tian, Dr Diego Lopes da Silva, Xiao Liang, Lorenzo Scarazzato, Dr Lucie Béraud-Sudreau and Ana Assis, *Trends in World Military Expenditure, 2022*, SIPRI(Stockholm International Peace Research Institute), April, 2023, 〈https://www.sipri.org/publications/2023/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2022〉 (Accessed M

는 팬데믹 상황에서도 군비 지출은 지속적으로 증가했다. 동북아 국가를 보면 중국이 2021년 세계 2위로 2,930억 달러의 군사비를 지출하여 2020년보다 4.7% 증가했고, 일본은 7.3%, 한국의 경우 4.7% 증가했다.[2] 각국의 군비증강의 이유는 다양하겠지만 이웃국가들 간 군비경쟁으로 인해 군사적 위협이 증가하는 것이 원인으로 볼 수 있다. 위협에는 위협적 대응으로, 폭력에는 폭력적 대응방식으로 문제를 해결하는 모습이 군비증강 현실에 그대로 나타났다. 경쟁과 위협이 전쟁과 폭력으로 발전할 수 있기에 이를 대비하는 차원에서 스스로 위협적인 무기를 선택하는 악순환이 진행되고 있다. 물론 군비경쟁과 증강만으로 위협을 대처하고 위기를 억제하는 것은 한계가 있다는 의견이 존재한다. 군사적 측면이 아닌 경제적 측면의 상호의존을 통해 군사적 충돌을 막는 방법을 강구해야 한다는 의견이 있다. 하지만 여전히 우리들은 군비증강을 통한 폭력적인 방식으로 폭력적인 상황을 대처하는 데 집중하고 있으며 이것이 효율적이라 여기고 있다.

앞서 언급했듯이 우리가 사는 인간사회에는 어쩔 수 없이 갈등과 폭력이 상존한다. 그렇다고 폭력을 그대로 방치하고 어쩔 수 없는 것으로 체념해야 하는가? 폭력적인 상황이 발생한 이후 언제나 개인과 집단에게 커다란 상처라는 흔적이 남는다. 전쟁과 폭력은 물질적 파괴뿐만 아니라 심각한 심리적 상처를 남긴다. 직접적 폭력이든 간접적 폭력이든 폭력적 상황을 경험한 사람 모두에게 상처가 남는 건 당연하다. 그 상처는 감정과 논리를 지배하고 신체와 몸을 지배하여 정신적, 육체적 장벽을 만든다. 장벽은 다시 개인과 집단의 단절을 초래하고 차별, 불평등 등 다양한 사회적 문제를 초래하는 원인으로 작용할 수도 있다. 따라서 폭력적 상황을 방치하고 체념하기보다는 비폭력적 방식으로 문제를 해결하려는 평화적 노력을 시도할 필요가 있다.

주디스 버틀러(Judith Butler)는 이러한 지점에서 의문을 갖고 『비폭력의 힘: 윤리학-정치학 잇기(The Force of Nonviolence: An Ethico-Political Bind)』에서 논의를 전개한다.

2. 비폭력의 힘은 무엇인가?

버틀러는 『비폭력의 힘』에서 비폭력은 폭력에 반대하는 저항의 실천으로 규정

---

ay 1, 2023).

[2] SIPRI/PEACE MOMO, 『SIPRI YEARBOOK 2022 군비, 군축, 국제안보(한국어 요약)』, 2022, p. 11.

했다. 버틀러는 우리가 폭력적 상황에 항상 노출되어 있을 뿐만 아니라 폭력을 동조하고 공모하고 있는 문제를 적극적으로 제기했다. 비폭력은 폭력적인 영역에서 윤리적 사안이 되어 폭력이 가하는 것이 당연해 보이는 바로 그 순간에 선택 가능한 저항적 실천으로 보았다. 공격성의 경로를 바꾸는 방식이 곧 비폭력이라 파악했다.

버틀러는 적개심이나 분노심이라는 인간이 기본적으로 가지고 있는 공격적 성향을 부정하는 것은 아니지만, 공격성이 비폭력으로 전환하는 과정에서 양가감정(ambivalence)을 중요시했다. 그녀는 양가감정이 프로이트(S. Freud)의 정신분석학과 대상관계 이론 등과 결합하여 인간의 근본적인 공격성을 부정하지 않으면서도 타인과 공존하려는 심리와 연대의 힘을 창출해낼 수 있는 방안을 고민한다. 비폭력이 나약하고 무익한 수동성이라는 관점을 거부하면서, 저항적 실천을 거부한다는 것은 아무 일도 하지 않는 무책임과 같다고 보았다. 충분히 비폭력의 힘을 통해 세상의 부조리와 모순을 바꿀 수 있다고 보았다.

버틀러는 이주민, 난민, 성소수자, 인종 문제 등에 대한 사회적 약자와 차별문제를 극복하고 평등을 요구하는 힘으로 취약성과 상호의존성이라는 개념에 의한 비폭력을 강조했다. 인간사회에 만연한 각종 사회적 불안정과 폭력적 상황에 대해 단순히 너와 나라는 '객체적 존재'로 해결하는 것이 아닌 서로 공동체적 삶을 누리는 '관계적 존재'라는 점을 강조했다. 취약한 현실에 상호의존성이라는 관계를 통해 정치적이고 윤리적인 문제를 극복하는 힘이 바로 비폭력이라 생각했다.

물론 상호의존성은 인간 생활에 공존의 가능성을 제시하기도 하지만, 다른 한편으로는 착취와 폭력의 조건이 될 수도 있음을 주의할 필요가 있다. 이에 버틀러는 상호의존성에 의한 평등을 개인 주체의 속성으로 출현하는 권리가 아니라 사람들 사이의 관계들로부터 출현하는 권리로 파악했다. 내가 상대방을 파괴하면 나의 삶 역시 위태로워진다는 관계성이 존재한다고 보았다. 따라서 폭력은 사람들 사이의 관계인 사회적 유대관계 자체가 무너지고 공존이 불가능하게 만들기 때문에 사용되어서는 안된다는 점을 강조했다. 하지만 사회적 유대관계가 인간사회의 평화와 공존을 지탱해주지만, 갈등과 공격성을 불러일으키는 요인으로도 작용할 수 있음을 경고하며 양가성이 있다고 보았다.

버틀러는 비폭력의 윤리적-정치적 실천은 단순히 '폭력을 하지 마라'라고 명령을 하는 데 그치는 것이 아니라, 모든 생명이 평등하게 긍정될 때 가능하다고 파악했다. 무엇보다 중요한 것은 모든 폭력은 서로 밀접하게 연결되어 생활하는 인간

사회에 대한 위협으로 작용한다는 점이다. 다른 사람이 폭력을 사용하면 나도 사용한다거나, 나를 보존하기 위해 자기방어 수단으로 사용하는 폭력은 결국 나의 삶을 위협할 수도 있다는 것이다. 서로 의존하고 도움을 주면서 상호 영향을 끼치는 인간사회에서 타인에 대한 폭력이 나 자신에게도 영향을 미칠 수도 있기 때문이다. 즉 타인에게 행해지는 폭력도 나를 향한 폭력이며, 폭력은 사회적 상호관계에 대한 침해이자 폭력을 당하는 사람뿐만 아니라 나의 인권을 훼손하는 행위라 보았다.

버틀러의 주장이 비현실적이라 비판할 수 있지만, 어떠한 순간에도 폭력은 정당화될 수 없고 폭력이 정당화되지 않도록 만드는 적극적 자세를 요구했다는 점에서 의미가 있다. 비폭력은 단지 폭력적인 행동이 아닌 것에서 머무는 것이 아니라 폭력을 거부하고, 비폭력으로 폭력적 사안에 맞서며, 모든 상황에서 비폭력으로 대응하는 능동적이고 적극적인 행동을 기본으로 삼아야 한다는 점에서 의미가 있다. 결국 비폭력은 수동적 침묵이 아니라 저항과 변혁의 능동적 힘이라 할 수 있다.

3. 폭력적 상황이 만연한 한반도

한반도는 70여 년 전의 분단과 전쟁, 그리고 휴전상황의 지속으로 인해 다양한 폭력적 상황이 펼쳐지고 있다. 남북 간 분단의 지속으로 인한 갈등의 영역이 확대되면서 물리적 충돌로 인한 폭력의 가능성 역시 증가했다. 한반도에서는 전쟁이라는 상처를 통해 마음의 분단과 장벽이 시간이 흐르면서 점차 쌓여 현재는 좀처럼 허물기 쉽지 않는 상황이 되었다.

우선 남북 간에는 반세기 이상 지속된 분단체제로 인한 긴장과 불안은 여전하다. 과거 무장공비 청와대 습격사건, 판문점 도끼 만행사건, 버마 랭군사태, 천안함과 연평도 포격사건을 비롯하여 서해 민간인 피격사건, 접경지역의 전단지 살포에 따른 위협고조 등 근래에도 남북 간에는 폭력적인 상황이 발생하고 있다.

한국 사회 내부에서도 분단으로 인한 폭력적인 상황이 존재한다. 과거 군사독재 정권 시절은 물론 민주화가 진행된 이후에도 여전히 분단폭력의 구조와 이를 정당화하려는 논리가 정교하게 활용되기도 했다. 북한은 여전히 군사중심의 독재체제를 유지하고 있고 남한 역시 북한의 위협을 빌미로 안보체제를 더욱 강화하려는 심리가 당연하게 받아들여지고 있다. 남한에서는 과거 군사독재 시기 수많은 민주인사들을 빨갱이, 친북, 종북이라는 미명 하에 구타와 고문으로 폭력을 가하기도 했다.

이러한 한반도 분단상황에 나타나는 분단폭력의 문제는 근본적으로 남북한 체제의 군사화를 가속시키거나 정당화시키기도 했다. 남북한 군사적 대결은 냉전시기는 물론 탈냉전시기에도 여전히 지속되어 군사적 측면에서 냉전분단은 사라지지 않고 있다. 탈냉전 이후 남북 간 여러 분야에서 비대칭성이 커졌지만, 유독 군사부문에서만 철저히 대칭성을 유지하며 갈등이 존재하는 안타까운 현실이 진행 중에 있다.[3] 분단체제로 인해 비대해진 군사화 문제는 한반도에서 언제든지 폭력적 갈등상황이 발생해도 어색하지 않을 만큼의 구조적 문제로 확장되었다. 평화를 얻기 위해 압도적으로 우월한 힘을 가지고 전쟁준비를 해야 한다거나, 공격을 당하면 백배 천배로 보복할 수 있어야 한다는 폭력적인 태도가 당연하게 받아들여지고 있다. 비폭력의 관점에서 보면 이를 단호히 거부하고 반대함에도 한반도에서는 폭력적 대응이 당연시 되고 있다.

한반도 주변국의 상황을 보아도 폭력적 대응과 방식을 통해 상황을 타개하려는 움직임이 나타나고 있다. 최근 한반도를 비롯한 동북아의 상황은 어둡다. 북핵문제를 비롯하여 대만과 센카쿠열도 문제 등 한국, 북한, 미국, 중국, 일본 등 주변국 간의 긴장상황을 발생시킬 수 있는 위협요소가 다수 상존하고 있다. 앞서 언급했듯 동북아 주변국의 군비지출은 지속적으로 증가하고 있다. 지난 10여 년 동안 미국은 동북아 지역의 군사력을 강화하고 있고, 중국은 시진핑 주석 집권 이후 국방비 증가를 통해 군사력 현대화를 지속적으로 추진하고 있다. 러시아와 일본 역시 국방비 증가를 통해 첨단 전력을 중심으로 독자적인 군사력을 강화하고 있다. 한반도 주변국과 남북한 모두 군사력 증강 방향은 앞으로도 지속될 것으로 전망하고 있다.[4] 모두 힘에 의한 평화 소위 폭력적인 방식에는 폭력적인 수단으로 방어한다는 논리로 국방력을 강화하고 있다. 국방력 강화는 기본적으로 문제해결을 폭력적 수단으로 활용하거나 이를 정당화하려는 데 있다.

한반도 분단으로 인한 내외부적 갈등과 폭력은 분단체제를 극복할 때 가능하다. 그렇다면 통일이 되면 한반도에서 폭력적인 상황이 사라지는가?라는 질문을 제기할 수 있다. 만약 통일폭력 상황이 발생한다면 통일이 되지만 그것이 항구적인 한반도의 평화를 보장하지 않을 수 있다. 통일이 전쟁이나 급변사태, 흡수통일 등의 방식으로 이뤄진다면 통일 자체가 폭력적일 수 있다는 것이다. 내부적으로는 차별

---

[3] 김병로, 『한반도發 평화학』 (서울: 박영사, 2021), p. 157.
[4] 장철운 외, 『포스트-코로나 시대 동북아 군비경쟁과 한반도 안보 협력』 (서울: 통일연구원, 2022), p. 9.

과 배제와 같은 구조적 폭력을 불러일으킬 수 있고 외부적으로는 급격한 현상변경으로 인한 지역안정과 평화를 해치는 결과를 초래할 수 있다.[5]

4. 비폭력의 힘을 기대하며

한반도에서 통일폭력이 아닌 통일평화를 지향하며 비폭력적 구조를 형성시켜야 한다. 즉 한반도의 평화는 통일을 통과해야 하지만 통일 이후에도 평화공동체 수립을 향해 지속적으로 노력하는 모습이 요구된다. 통일평화는 통일보다는 평화에 관심을 가지며 남북 간 적대관계를 해소하여 평화체제로 전환하는 데 집중한다.[6] 통일평화는 모든 방식과 과정에서 비폭력의 힘을 사용하며 이를 통해 달성이 가능하다.

마이클 네이글러(Michael Nagler)는 "비폭력은 가끔 효과가 있으며 궁극적으로 항상 효과가 있다. 반면 폭력은 가끔 효과가 있고 궁극적으로 효과가 없다"고 주장했고, 프란치스코 교황은 "비폭력은 수동적인 것으로 보이기도 합니다. 그러나 사실은 그렇지 않습니다. 단호하고 일관되게 실천한 비폭력은 놀라운 결과를 낳습니다"라고 주장했다.[7] 이들 모두 비폭력적 방식이 폭력적 방식보다 평화를 만드는 데 효과가 크다고 강조했다. 우리는 한번도 비폭력의 힘을 직접적으로 경험하지 못했기에 그 효과를 체감하지 못하고 있을 뿐이다. 비폭력의 힘은 느리거나 효과가 가시적으로 드러나지 않는다고 오해했다. 폭력적 방식이 시급하게 문제를 해결할 수 있는 것으로 착각했다. 이러한 고정관념을 타파해야 한다고 버틀러는 강조한다.

폭력이 파괴적인 힘이라면 비폭력은 장기간 평화를 만드는 건설적인 힘으로 파악할 수 있다. 비폭력은 당초 인간사회에 존재해 왔지만, 여러 폭력적인 상황들로 인해 잘 드러나지 않고 실천되지 못했을 뿐이다.[8] 역사적으로도 비폭력 상황을 만들고 실천하려는 노력들이 진행되었지만 주목받지 못했다. 버틀러는 이러한 지점을 반성하며 차별과 배제, 적대 등을 타파하는 비폭력의 힘을 강조한 것은 현 시대를 살아가는 우리들에게 많은 시사점을 준다. 폭력에 폭력으로 저항하는 것은 폭력의 악순환을 가져오지만, 비폭력 저항은 폭력의 부당함에 적극적으로 저항하면

---

[5] 서보혁, 『한국 평화학의 탐구』 (서울: 박영사, 2019), p. 48.
[6] 위의 책, pp. 48~49.
[7] 김연철 · 서보혁 · 황수환, 『평화학 개론』 (서울: 박영사, 2022), pp. 134~135.
[8] 위의 책, p. 136.

서도 갈등과 적대에 놓인 상황을 억제하여 폭력의 고리를 단절시킬 수 있다. 폭력은 힘이 강한 자의 정당하고 당연한 사용으로 파악해서는 안된다. 폭력은 그 자체로 정당화될 수 없기 때문이다. 폭력과 차별을 없애고 평화를 달성할 수 있도록 개인과 집단의 비폭력 역량을 향상시키는 노력이 비폭력의 힘을 발휘할 수 있는 첫걸음이다.

참고문헌

김병로. 『한반도發 평화학』. 서울: 박영사, 2021.

김연철 · 서보혁 · 황수환. 『평화학 개론』. 서울: 박영사, 2022.

서보혁. 『한국 평화학의 탐구』. 서울: 박영사, 2019.

장철운 외. 『포스트-코로나 시대 동북아 군비경쟁과 한반도 안보 협력』. 서울: 통일연구원, 2022.

Dr Nan Tian et al. *Trends in World Military Expenditure, 2022*. SIPRI(Stockholm International Peace Research Institute), April, 2023.

SIPRI/PEACE MOMO. 『SIPRI YEARBOOK 2022 군비, 군축, 국제안보(한국어 요약)』. 2022.

통일정책연구 제32권 1호 2023
pp. 371~376

북리뷰

역량의 창조:
인간다운 삶에는 무엇이 필요한가?

최규빈*

마사 누스바움 저, 한상연 옮김, 『역량의 창조 : 인간다운 삶에는 무엇이 필요한가?』, 파주: 돌베게, 2015.

오랜 기간 발전(development)에 중심에는 성장과 사회적 근대화가 자리하고 있었다. 많은 국가에서 생산과 서비스가 이루어지는 경제의 규모와 속도가 증가되는 것이 발전으로 인식되었다. 제2차 세계대전 이후에는 많은 국가들은 경제성장과 진보적 산업화 흐름에 동참하여 빈곤의 탈출과 삶의 질 향상을 위해 소득과 자산을 극대화하며 1인당 GDP 증가에 많은 힘을 쏟아 왔다. 이러한 이면에는 성장의 혜택이 사람들에게 자연스럽게 재분배될 것이라는 기대가 자리하고 있었다. GDP 중심의 발전경제가 가져온 놀라운 가시적 성과에도 불구하고 소득과 부를 우선시하는 경제 중심주의는 혜택의 공정한 분배를 어렵게 하였고 능동적이고 자유롭고 의미 있는 참여를 통한 웰빙의 증진은 도외시되었다.

* 통일연구원 부연구위원

마사 누스바움(Martha C. Nussbaum)은 1990년 유엔개발계획(United Nations Development Programme, UNDP)의 『인간개발보고서(Human Development Report)』를 주도한 파키스탄 경제학자 마붑 울하크(Mahbub ul Haq)의 발언을 통해 인간 중심 접근법을 환기시킨다.[1] "한 국가의 진정한 부는 국민이다. 국민이 오랫동안 건강하고 창의적인 삶을 누릴 환경을 만들어내는 것이 개발의 진정한 목적이다. 이 간단하지만 강력한 진실은 물질적 · 금전적 부를 추구하는 과정에서 종종 잊히곤 한다."[2] 이러한 문제의식에서 누스바움은 자신의 저서, 『역량의 창조』를 통해 발전에 있어 인간과 삶의 질에 영향을 미치는 수단에 주목하고 사람이 각 영역에서 무엇을 할 수 있고 무엇이 될 수 있는가? 라는 질문에 집중한다.

제2장에서 누스바움이 강조하는 역량 접근법(capabilities approach)은 사람을 목적으로 보면서 개인의 선택과 자유를 중요시하고 기회와 실질적 자유(substantial freedom)를 증진하는 사회가 바람직한 사회라고 주장한다. 이러한 역량은 사람의 고유한 특성이자 정치, 사회, 경제, 가족 환경과의 상호작용 가운데 길러지는 내적역량과 선택 가능한 기능의 조합을 달성하는 실질적 자유, 다시 말해 내적역량에 맞게 자신의 기능을 자유롭게 선택하고 행동할 기회인 결합역량으로 구분된다. 누스바움은 개인의 재능, 지능, 능력에 비례하여 대우받아야 한다는 관점이 기본역량으로 환원되는 것을 경계하고 선택하고 행동할 수 있는 실질적 자유를 의미하는 결합역량이 확보될 수 있도록 국가가 헌법과 공공정책을 통해 관여하고 시민의 내적역량이 발휘될 수 있는 환경을 조성할 것을 주장한다. 이를 바탕으로 누스바움은 인간의 존엄성이 지켜지고 정부가 사회정의를 실현하기 위해 최소한으로 필요한 ① 생명, ② 신체건강, ③ 신체보전, ④ 감각, 상상, 사고, ⑤ 감정, ⑥ 실천이성, ⑦ 관계, ⑧ 인간 이외의 종, ⑨ 놀이, ⑩ 환경통제라는 10가지 핵심역량 목록을 제시한다.

제3장은 지금까지의 주요 접근법들을 소개하고 한계들을 지적한다. GDP 접근

---

[1] Sanjaya Baru, "Mahbub ul Haq and Human Development: A Tribute," *Economic and Political Weekly*, vol. 33, no. 35 (1998), pp. 2275~2279.

[2] 마사 누스바움, 『역량의 창조』 (파주: 돌베게, 2022), p. 12. 원문은 "People are the real wealth of a nation. The basic objective of development is to create an enabling environment for people to enjoy long, healthy and creative lives. This may appear to be a simple truth. But it is often forgotten in the immediate concern with the accumulation of commodities and financial wealth." UNDP, *Human Development Report 1990* (New York: United Nations Development Programme, 1990), p. 9.

법은 소득의 관점에서 삶의 질을 측정함으로 분배의 문제를 충분히 고려하지 못했고 삶의 구성요소를 지나치게 단일한 수치로 접근하여 당장 해결해야 할 시급한 문제를 간과했다고 지적한다. 공리주의 접근법이 '부'보다 '만족'을 중시하지만 사회의 총만족의 수준을 끌어올릴 수 있다면 최하위 계층의 비참한 삶을 강요하는 것이 정당화될 수 있다는 점과 단일 척도에 집중한 나머지 자유를 과소평가했음을 지적한다. 자원 중심 접근법은 사람이 어떻게 살아가는 지 말해주지 못하지만 역량 접근법은 인권 접근법을 보완해 줄 수 있다고 주장한다. 국가 불간섭과 소극적 자유 개념은 가정과 국가에 해로우며 사람이 무언가를 할 수 있고 무언가가 될 수 있으며 다른 이의 간섭을 받지 않아야 한다는 적극적 자유 개념은 더욱 강조될 필요가 있다고 보았다. 또한 역량 접근법은 어떤 권리이든 인간다운 대우를 받기 위해 정부의 적극적 행동과 조치를 필요로 하는 바 인권의 세대적 구분은 바람직하지 않다는 입장이며 권리 개념에 비해 역량 접근은 보다 적용 범위가 넓다는 점을 분명히 한다.

근본권리를 논함에 있어 누스바움은 아르마티아 센(Amartya Sen)의 주장, 즉 역량이 곧 자유이고 사회는 자유를 극대화해야 한다는 점에 이의를 제기한다(제4장). 자유를 발전의 주된 목표로만 간주하기보다 역량에서 강조하는 자유의 내용에 보다 관심을 기울일 필요가 있다는 것이다. 누스바움은 사회정의의 관점에서 자유의 증진이 정치적 프로젝트가 될 수 없으며 "자유를 핵심적인 것과 부차적인 것, 이로운 것과 해로운 것, 특별히 보호할 가치가 있는 것과 보호할 가치가 없는 것으로 나누어 평가"할 것을 강조한다.[3] 또한 누스바움은 특정 역량이 다른 역량보다 더 중요한 위치에 두거나 구체적 역량을 선택하는 것을 국가에 맡기는 센의 입장에 대해서도 유보적이다. 누스바움은 특정한 역량은 모든 국가에 중요하고 국제적으로 보호할 필요가 있다고 본다.

제5장에서는 역량의 이행에 있어 국가와 공동체가 놓인 상황에 따라 선택의 이면에 놓인 문화적 · 정치적 · 역사적 맥락을 고려할 것을 요구한다. 역량 접근이 인권운동과 달리 이론적 개념을 적극 동원하지 않지만 나는 무엇을 할 수 있고 무엇이 될 수 있는가? 라는 질문은 문화다양성을 고려하여 그 현실 바탕에서 고민할 필요가 있음을 강조한다. 여기서 누스바움은 미국이 선진국과 개발도상국 대부분이 비준을 완료한 유엔여성차별철폐협약과 유엔아동권리협약에 비준하지 않은

[3] 마사 누스바움, 『역량의 창조』, p. 94.

점, 그리고 영국이 자신들의 인권은 적극 옹호한 반면 인도인의 인권을 철저히 모독하고 짓밟았다는 점을 간과하지 않는다.

제6장은 역량 접근의 이행을 위해 개별 정부의 노력과 더불어 글로벌 차원의 제도적 해법이 필요함을 역설한다. 10대 핵심역량을 모든 세계시민이 보장받아야 한다면 이 책임은 개인이 아니라 제도가 떠맡아야 한다는 것이다. 개별 국가가 구체적인 역량의 최저수준을 받아들이는 방식은 역사와 문화의 차이에 따라 다를 수 있다는 점을 인정하면서도 글로벌 거버넌스 차원에서 국가마다 핵심역량의 수준 차이로 발생하는 불평등을 해소하고 핵심역량을 보장하기 위한 국제협정을 비준하는 노력이 뒤따라야 한다는 점을 강조한다.

역량 접근법의 정당성은 결국 사람이 어떤 기회를 누리는가의 문제와 연결된다. 누스바움은 제7장에서 아리스토텔레스와 스토아학파, 17세기와 18세기를 관통한 자연법 사상, 19세기와 20세기의 공리주의와 자유지상주의를 통시적으로 검토하면서 인간역량을 둘러싼 철학적 논의를 살펴본다. 흥미로운 점은 이러한 역사적 뿌리를 파헤치는 동기가 단지 역량 접근법의 정당성을 주장하기 위함 이기보다 인간존엄성을 존중하고 성숙해지기 까지 인간역량을 개발하기 위한 노력은 비단 개발도상국만의 문제가 아닌 부유한 국가에도 해당하는 모두의 문제라는 점을 드러낸다는 점이다.

제8장에서는 역량 접근이 씨름하고 있는 현대의 여러 쟁점을 소개한다. 사회적 약자, 젠더 이슈, 장애인과 노인의 돌봄, 교육, 환경의 질의 문제들에 있어 역량 접근법이 중요한 역할을 할 수 있음을 주장한다. 누스바움은 인간역량을 보장하기 위한 의무는 각 국가에게 있지만 기업, NGO, 개인 또한 그 책임과 의무로부터 자유로울 수 없다고 본다. 국민의 역량을 보장하는 것이 정부의 일차적인 핵심의무이지만 부유한 국가는 가난한 국가들을 지원해야 할 의무도 있다는 점을 놓치지 않는다.

발전의 진정한 목적이 인간개발에 있지만 현대의 많은 국가들이 GDP와 산업화가 강조하는 경제성장에만 치우쳐 인간의 존엄성에 걸맞는 삶의 질을 보장하는데 실패하고 있다는 주장은 역량 접근법의 필요성과 정당성을 충분히 방증하는 것일 수 있다. 그렇지만 두 가지 점에서 역량 접근의 논의는 계속 진화될 필요가 있다.

우선 누스바움이 지적한 바와 같이, 인간의 존엄성을 지켜내고 성숙할 수 있도록 필요한 역량을 개발하는 것은 가난한 국가이든 부유한 국가이든 공통적으로

해당된다는 주장은 충분히 설득력이 있다. 국가의 문화다양성을 존중하고 사회현실을 바탕으로 한 접근이 필요하다는 주장을 받아들인다 하더라도 적정한 삶의 질과 최소한의 정의를 실현하는 기준이나 핵심역량의 목록은 누가 어떻게 정해야 하는 것인지에 대해서는 의문이 잔존할 수밖에 없다. 신체적 건강과 정신적 발달의 최소한의 영역들에 정부의 역할과 책임이 존재하지만 합법적인 권력이 정당한 절차에 의해 부여되지 않은 경우 혹은 비민주적 체제나 실패국가(failed state)의 이기적 리더십이 부여하는 불합리한 기준은 어떻게 받아들여야 하는가? 나아가 인간역량을 저해하는 정부 결정에 저항조차 어려운 경우 고통 받는 시민들에 대한 역량 접근은 어떠한 의미가 있을지에 대한 의문이 발생한다.

다음으로 역량 접근법은 정부가 건강과 교육과 같은 기본적인 권리 마저 제대로 보장하지 못하거나 국민의 기본복지를 제공하는 자체를 도외시 할 경우 외부의 개입은 언제 그리고 어디까지 가능한지에 대해 명확한 입장을 제시하지 않는다.[4] 인종청소나 대량학살과 같은 사례는 논외로 하더라도 인간개발을 효과적으로 진전시키고 보호하기 위한 적정선을 결정하는 문제 그리고 인간존엄성과 생존과 안전을 위협하는 상황에 대한 판단과 대응은 정치적 주권과 충돌할 가능성이 있다. 사안에 따라 이는 개별 주권과 외부 개입의 긴장 그리고 인도주의적 개입의 정당성 차원의 보호책임(Responsibility to Protect, RtoP) 논쟁과도 직결되는 부분이다. 오늘날 인권 개념의 보편성은 널리 인정되고 있으며 국제인권레짐 및 개발과 관련된 다양한 규범적 합의를 통해 감시와 점검체계가 작동한다. 그러나 많은 국가에서 가난한 가정환경의 아동, 여성에 대한 지원이나 차별에 취약한 소수자에 대한 정책이 미비하며 젠더, 인종, 지역 등 집단 간의 수평적 불평등(horizontal inequality)은 가중되고 있다. 인간의 핵심역량이 현저하게 저해되는 상황에 대한 책임 규명과 해결 방안은 결코 간단하지 않다.

누스바움의 지적처럼, "세상이 어떻게 돌아가건 인간다운 대우를 받아야 한다"는 주장은 정당한 외침이다. 문제는 정부로 하여금 최소한의 핵심역량을 개발하는 일에 책임성을 갖게 하고 가난한 국가를 지원하는 노력을 촉진하게 하는 것은 국가와 정부의 노력과 더불어 시민과 의회, 법원의 기능과 직결되는 문제이며, 이를

---

4 물론 누스바움은 대량학살과 같은 반인도주의 범죄가 저질러지는 상황에서는 군사적 · 경제적 개입이 정당화 될 수 있다고 본다. 다만 국가가 최소한의 민주적 적법성을 가진 경우 무력을 통한 군사적 개입은 정당화되기 어렵고 경제적 제재의 경우도 인권 침해가 굉장히 심각한 경우에만 제한적 수단으로 사용되어야 한다는 점을 명시하고 있다.

규범적으로 강제하는 것은 상당히 어렵다는 것이다. 역량 접근은 경제성장 중심 담론에 대안을 제시하고 개념적 명료성 뿐 아니라 인간의 동등한 존엄성을 출발로 삼아 사회적 약자에 민감하게 다가갈 수 있는 접근성을 가지고 있다. 역량 접근이 사회정의 수립과 공적 논의에 기여할 수 있는 중요한 대안임에도 오늘날 가중되는 불평등의 문제와 빈곤 및 사회적 약자의 문제를 어떻게 해결해 갈 수 있는지는 더 많은 관찰과 논의가 필요하다. 또한 역량 접근의 성패는 최저수준 이상의 핵심역량을 합의하고 유연하게 적용할 수 있는 정치구조의 여부와 생존과 국익이 우선시되는 국제질서에서 인간개발 증진을 위한 책임과 협력을 국제적 차원에서 어떻게 이끌어낼 수 있느냐에 달려 있을 것이다.

참고문헌

Baru, Sanjaya. “Mahbub ul Haq and Human Development: A Tribute.” *Economic and Political Weekly*, vol. 33, no. 35, 1998.

UNDP. *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*. New York: United Nations Development Programme, 1990.

마사 누스바움. 『역량의 창조』. 파주: 돌베게, 2015.

연구보고서

2020년도 연구보고서

연구총서

2020-01 평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로 김석진 · 홍제환
2020-02 남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구 이규창 · 문선혜
2020-03 북한 주민의 정보접근에 관한 연구 김수암 외
2020-04 평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀 홍석훈 외
2020-05 중 · 러 협력과 한반도 평화 · 번영 현승수 외
2020-06 한반도 평화번영과 북일관계 연구 이기태 외
2020-07 미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석 민태은 외
2020-08 남북기본협정 체결방향과 과제 도경옥 외
2020-09 남북연합 구상과 추진방안 이무철 외
2020-10 새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제 김갑식 외
2020-11 평화공감대 확산 추진전략과 정책과제 박주화 외
2020-12 한반도 비핵 · 평화 프로세스 추진전략과 정책과제 정성윤 외
2020-13 한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제 정은이 외
2020-14 신남방정책 · 신북방정책 추진전략과 정책과제 나용우 외
2020-15 해외의 시각으로 본 신남방 · 신북방정책의 평가와 과제 나용우 외
2020-16 2020 한국인의 평화의식 박주화 외
2020-16-01 2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석 박주화
2020-16-02 2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블 박주화
2020-17 '통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구 박주화 외
2020-18 평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상 · 해양협력을 중심으로 서보혁 외
2020-19 국제 평화경제 사례와 한반도 조한범 외
2020-20 북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표 홍 민 외
2020-21 강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점 신종호 외
2020-22 북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망 홍제환 외
2020-23 체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구 최장호 외
2020-24 '지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육 조정아 외
2020-25 KINU 통일의식조사 2020: 주변국 인식 비교연구 이상신 외
2020-26 김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화 · 연설 분석 오경섭 외

정책연구시리즈

2020-01 감염병 공동대응을 위한 남북인도협력 이규창 외
2020-02 2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망 민태은 외

Study Series

2020-01 The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges
Do, Kyung-ok · Ahn, Jun-hyeong
2020-02 Variables and Pathways of Changes in North Korea:
Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform · Opening'
Park, Young-Ja · Jeong, Eun Mee · Han, Ki Bum
2020-03 Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics
Cho, Jeong-ah · Yee, Ji Sun · Yi, Hee Young
2020-04 2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation
Park, Juhwa et al.

2021년도 연구보고서

▮ 연구총서 ▮

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리 김석진 · 홍제환
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권 최규빈 외
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략 이지순 외
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향 김수암 외
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력 이우태 외
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계 민태은 외
2021-07 평화 · 통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로 전병곤 외
2021-08 동아시아 평화 · 번영을 위한 비전통 안보 협력 이재영 외
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구 정성윤
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화 정은미 외
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화 오경섭 외
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화 김진하 외
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활 홍제환 · 김석진
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로 정은미 외
2021-15 KINU 통일의식조사 2021: 통일 · 북한 인식의 새로운 접근 이상신 외
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석 황수환 외
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향 나용우 외
2021-18 남북 접경지역 재해 · 재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구 김형수 외
2021-19 북한의 성 · 재생산 건강과 권리 Ⅰ: 여성과 섹슈얼리티 박영자 외
2021-20 북한의 성 · 재생산 건강과 권리 Ⅱ: 모성과 양육 이윤진 외
2021-21 평화의 인권 · 발전 효과와 한반도 서보혁 외
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점 신종호 외
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안 이기태 외
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한국 협력 방안 최희식 외
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제 박은주 외
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스 이재영 외
2021-27 한반도 군비경쟁과 평화정착 장철운 외
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색 최지영 외
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화 최지영 외
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안 김갑식 외
2021-31-01 평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안 박주화 외
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식 박주화 외
2021-32 한반도 평화 · 비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안 이무철 외
2021-33 한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안 정은이 외
2021-34 신남방정책 · 신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안 조한범 외

▮ 정책연구시리즈 ▮

2021-01 2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사 이상신 외
2021-02 북한의 효과적인 SDGs 이행을 위한 공간전략 탐색: 접경지역 산림특구안을 중심으로 황진태 · 백일순
2021-03 한중 보건 협력과 '동북아 방역 · 보건 협력체' 활성화 방안 황태연
2021-04 통일공공외교 수요조사 이상신 · 이재원

▮ Study Series ▮

2021-01 International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula
Suk-Jin Kim
2021-02 North Korea's Income-Population Puzzle Jea Hwan Hong · Suk-Jin Kim
2021-03 North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy' Jeong-ah Cho · Choon Geun Lee · Hyun-suk Oum
2021-04 A Study on the Access to Information of the North Korean People
Soo-Am Kim et al.

2022년도 연구보고서

▮ 연구총서 ▮

2022-01 기후변화와 북한인권: 실태 및 협력방안 -SDGs 매개의 남북인권협력 관점에서- 이규창 외
2022-02 북한 국영기업 현대화를 위한 남북협력 방안 김석진 · 홍제환
2022-03 북한 게임의 문화융합: 게임산업, 콘텐츠, 경험 이지순 · 최선경
2022-04 북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석 최규빈 외
2022-05 해외사례를 통해 본 남북 접경협력의 추진 방향과 전략 나용우 외
2022-06 2022 접경지역주민 인식조사 나용우 · 이우태
2022-07 남북 지역교류 활성화 방안: 북한의 새로운 지역 거점을 중심으로 정은이 · 이해정
2022-08 북한의 중산층 정은미 외
2022-09 미국의 민주주의 확산정책: 동북아 지역을 중심으로 민태은 · 박동준
2022-10 북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력 황수환 · 권재범
2022-11 체제전환국 국가 · 종교 관계와 북한에 대한 함의 현승수 외
2022-12 윤석열 정부의 한반도 전략 조한범 외
2022-13 한반도 외교안보 환경 변화와 평화 · 비핵 체제 모색 김상기 외
2022-14 포스트-코로나 시대 새로운 남북관계 인식과 협력 모색 이무철 외
2022-15 포스트-코로나 시대 동북아 군비경쟁과 한반도 안보 협력 장철운 외
2022-16 북핵 도전요인과 국제협력 정성윤 외
2022-17 비핵화 합의와 이행의 법 · 제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로 도경옥 외
2022-18 시진핑 시대 중국의 핵심이익과 한반도 평화 · 번영 이재영 외
2022-19 발전의 평화 · 인권 효과와 한반도 서보혁 외
2022-20 KINU 통일의식조사 2022 박주화 외
2022-21 팬데믹 시대 정책 환경 변화와 북한의 대응 황진태 외
2022-22 동북아 정세 변화와 북한의 전략적 선택: 미중 경쟁구도의 전개와 북한의 대응 전략을 중심으로 김진하 외
2022-23 김정은 집권 이후 북한의 재정금융 제도 변화 최지영 외
2022-24 북한의 전략국가론과 핵무기 고도화 홍 민
2022-25 북한 미래세대를 위한 개발협력 구상: 해외 사례와 시사점 홍제환 외
2022-26 미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략 김갑식 외
2022-27 북한 주민의 생활세계(life-world): 이론과 방법론 박영자 외
2022-28 2022 북한 공식시장 현황 홍 민 외

▮ 정책연구시리즈 ▮

2022-01 중국 20차 당대회 분석과 한반도에 주는 함의 전병곤 외
2022-02 동아시아 다중 안보 위기 속 북한의 비대칭전력 증강이 가지는 의미 박은주
2022-03 2022년 미국 중간선거와 정당별 정책 전망 민태은 외
2022-04 윤석열 정부의 통일 · 대북정책: 국정과제 추진방향 한동호 외
2022-05 북한의 대북적대정책 철회론과 대북안전보장 방안 홍 민 외

▮ Study Series ▮

2022-01 An Assessment of the Last Decade of the Kim Jong-un Regime
Hyeong-Jung Park et al.
2022-02 The Cultural Meaning of North Korea's National Symbols and Its Branding Strategy
Ji Sun Yee et al.
2022-03 The Restructuring of the World Order and a New Korean Peninsula System
Eun Joo Park et al.
2022-04 The Arms Race and Peace-building on the Korean Peninsula
Cheol-wun Jang et al.
2022-05 Exploring Inter-Korean Cooperation for the Formation of a Life Community on the Korean Peninsula Ji Young Choi et al.

KINU Insight

2020-01	북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02	평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03	미국의 對적성국 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04	대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 – 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영
2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014~2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영
2022-01	김정은 시대의 북한: 10년 평가와 2022년도 전망	홍제환 외
2022-02	2022 북핵 도전요인 전문가 인식조사	정성윤 외
2023-01	제14기 전국인민대표대회 이후 중국의 대내외정책 방향과 북중관계 전망	전병곤

북한인권백서

북한인권백서 2020	이규창 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2020	이규창 외
북한인권백서 2021	오경섭 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외
북한인권백서 2022	이우태 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2022	이우태 외

연례정세보고서

2020 2021 한반도 정세 전망	통일연구원
2021 2022 한반도 정세 전망	통일연구원
2022 2023 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제29권 1호 (2020)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 29, No. 1 (2020)
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 29, No. 2 (2020)
통일정책연구, 제30권 1호 (2021)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 30, No. 1 (2021)
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 30, No. 2 (2021)
통일정책연구, 제31권 1호 (2022)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 31, No. 1 (2022)
통일정책연구, 제31권 2호 (2022)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 31, No. 2 (2022)
통일정책연구, 제32권 1호 (2023)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 32, No. 1 (2023)

기 타

2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외
2021	국제 평화문서 번역집	서보혁·용혜민 엮음
2022	2022 KINU 북한도시포럼 발표집: 「욕망의 모노리스, 김정은 집권 10년 북한도시변화」	홍 민
2023	국제 평화문서 번역집 II	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: https://www.kinu.or.kr

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

도서회원 가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

성 명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :) ※도로명 주소 기입必		
연 락 처*	전화번호		이메일 주소
이메일 서비스	수신 ( ) 수신거부 ( )		
회 원 구 분*	학생회원 ( ) 일반회원 ( ) 기관회원 ( )		

본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 수집·이용, 위탁하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 서비스 제공
2. 수집하려는 개인정보의 항목: 성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년 (회원자격 갱신 시 보유기간은 1년 연장)
4. 동의를 거부할 권리 안내
5. 개인정보 취급업무 위탁 내역(고지사항)

위탁 받는 업체(수탁업체)	업무내용
㈜ 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 월 일 성 명 (인)

※ 정보주체가 만 14세 미만의 아동인 경우 위와 같이 개인정보를 수집·이용하는데 동의하십니까?

동의		미동의	

년 월 일

본인 성명 (서명 또는 인)
법정대리인 성명 (서명 또는 인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행
140-002-389681
(예금주: 통일연구원)

【 글을 주실 분들게 】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 한국연구재단의 등재학술지입니다. 본 학술지는 북한의 실태, 한반도의 주변정세, 통일정책에 관한 논문을 편집대상으로 하고 있습니다.

통일연구원은 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며, 「통일정책연구」 심사위원의 심사 후 게재여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 120매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고집필요령'을 참고하여 '아래아 한글' 프로그램으로 작성하셔서 http://kinu.jams.or.kr 회원가입 후, 원고를 제출해 주시기 바랍니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 지불합니다.

〈원고 접수〉

※ 원고제출은 http://kinu.jams.or.kr에 회원 가입 후 접수해 주시기 바랍니다.

※ **연락처**:
(우 06578)
서울시 서초구 반포대로 217
통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

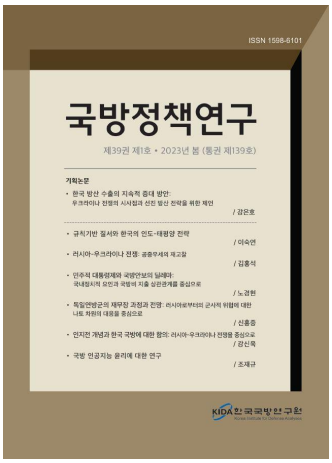
Tel: (02) 2023-8203(간사)
(02) 2023-8000(대표)
Fax: (02) 2023-8293
E-mail: kinups@kinu.or.kr
Homepage: http://www.kinu.or.kr
http://kinu.jams.or.kr

【 원고집필 요령 】

1. 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 120매 내외 정도로 한다.
2. **200단어 정도의 국·영문요약문과 주제어(Key Words), 영문제목과 영문이름을** 반드시 첨부·제출해야 한다.
3. 본문은 순한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자이름 등은 첫 번째에 한하여 한글 옆에 괄호 속에 기재한다.
4. 숫자는 아라비아 숫자로 쓰는 것을 원칙으로 하며 항목별 대소번호는 다음 예에 따른다.

   예) Ⅱ, 2, 나, (2), (나), 2)
5. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 쓰며, 한글 혹은 국한문 혼용의 경우 한글 사용을 원칙으로 한다. 그 형식의 범례는 다음과 같다.
   (1) 저서:
   김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 100.
   Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968), p. 15.
   (2) 논문:
   김병로, "북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향," 『통일연구논총』, 제7권 1호 (1998), p. 135.
   Richard J. Anderson, "Marxism and Secular Faith," *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 3 (September 1965), pp. 627~640.
   (3) 신문:
   The Korea Times, May 18, 1999.
   『한겨레신문』, 1999년 5월 18일.
   (4) 인터넷 자료:
   〈www.kinu.or.kr/elec_lib/library.html〉 (검색일: 2002.1.15)
6. 앞에서 인용한 저서논문을 재차 인용할 경우
   (1) 저서:
   〈바로 위 각주에서 인용한 경우〉
   위의 책, p. 102.
   Ibid., p. 22.
   〈바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우〉
   김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』, p. 102.
   Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 15.
   (2) 논문:
   〈바로 위 각주에서 인용한 경우〉
   위의 글, p. 137.
   Ibid., p. 629.
   〈바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우〉
   김병로, "북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향," p. 137.
   Richard J. Anderson, "Marxism and Secular Faith," p. 635.
   (3) 신문:
   위의 신문, 1999년 5월 18일.
   Ibid., December 25, 1999.
   (4) 인터넷 자료:
   위의 인터넷 자료
   Ibid.
7. 그림이나 도표의 경우 출처를 기재하며 그 형식은 각주와 같다. 출처와 각주가 반복될 경우에는 재인용의 예에 따른다.
8. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고제목 우측 상단에 별표(*)를 하여 각주로 기재할 수 있다.

『국방정책연구』



제39권 제1호·2023년 봄(통권 제139호)

- 한국 방산 수출의 지속적 증대 방안: 우크라이나 전쟁의 시사점과 선진 방산 전략을 위한 제언 / 강은호
- 규칙기반 질서와 한국의 인도-태평양 전략 / 이숙연
- 러시아-우크라이나 전쟁: 공중우세의 재고찰 / 김홍석
- 민주적 대통령제와 국방안보의 딜레마: 국내정치적 요인과 국방비 지출 상관관계를 중심으로 / 노경현
- 독일연방군의 재무장 과정과 전망: 러시아로부터의 군사적 위협에 대한 나토 차원의 대응을 중심으로 / 신홍중
- 인지전 개념과 한국 국방에 대한 함의: 러시아-우크라이나 전쟁을 중심으로 / 강신욱
- 국방 인공지능 윤리에 대한 연구 / 조재규

■『국방정책연구』원고모집 안내 ■

『국방정책연구』는 국방과 관련된 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구 자료를 수록하는 전문학술지로, 2008년 한국연구재단의 '등재학술지'로 선정되었습니다. 『국방정책연구』는 학계 및 연구기관의 연구자들, 관련 업무 전문가들의 투고를 환영하니, 다음을 참고하시어 적극 투고하여 주시기 바랍니다.

◉ 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정인 글은 기고할 수 없으며, 순수 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.

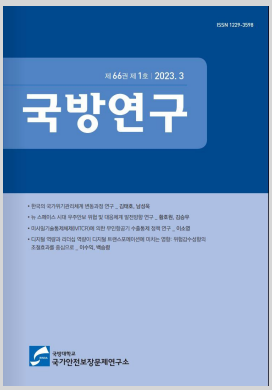
◉ 기고된 원고는 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해 책임지지 않습니다.

◉ 투고방법: 『국방정책연구』 온라인 논문투고시스템(http://jdpskida.com)에 접속하여 회원가입 후 심사용 파일 올리기

◉ 원고접수 마감: 매년 2월 28일, 5월 31일, 8월 31일, 11월 30일

◉ 전화: (02) 961-1291 / e-mail: jdps@kida.re.kr

국 방 연 구



『국방연구』는 국방대학교 국가안전보장문제연구소에서 연4회 발간하는 연구재단 "등재학술지"입니다.
본 학술지는 국가안보, 남북관계, 통일, 국방 및 군비통제, 주요국과의 관계 및 주요국의 정책에 관한 논문을 수록하고 있습니다. 학계와 연구기관 연구자들의 많은 관심 바랍니다.

▣ 제66권 1호 2023. 3. ▣

- 한국의 국가위기관리체계 변동과정 연구 / 김태호, 남성욱
- 뉴 스페이스 시대 우주안보 위협 및 대응체계 발전방향 연구 / 황호원, 김승우
- 미사일기술통제체제(MTCR)에 의한 무인항공기 수출통제 정책 연구 / 이소영
- 디지털 역량과 리더십 역량이 디지털 트랜스포메이션에 미치는 영향:
  위험감수성향의 조절효과를 중심으로 / 이수익, 백승령

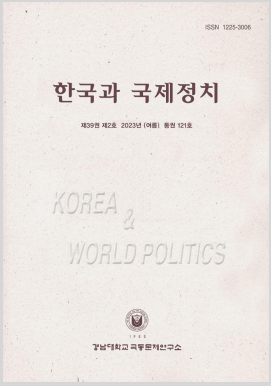
『국방연구』 원고모집 안내

보내실 글은 시사성 및 학술성을 갖춘 논문으로 순수 창작물이 아닐 경우 반드시 그 내용을 밝혀야 하며, 발표되었거나, 발표될 예정이 없어야 합니다.
보내신 글은 돌려드리지 않습니다. 심사를 거쳐 선정된 원고는 소정의 원고료를 드립니다.

원고분량 : 200자 원고지 120매 내외(150매 이하)
=> 홈페이지 http://www.kndu.ac.kr/rinsa 국방연구 원고모집 공고

보내실곳 : 국방대학교 안보문제연구소 온라인논문투고시스템
(https://rinsa.jams.or.kr)으로 제출
전화 : (041) 831-6461

한국과 국제정치



『한국과 국제정치』는 1985년 창간되어 연 4회 발간되는 경남대 극동문제연구소의 국문 정기간행물로서, **남북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교안보 정책을 다루는 전문 학술지**입니다.

2004년 한국연구재단 등재지로 선정되는 등 꾸준한 질적 발전을 이루어 왔으며, 앞으로도 **"한반도와 동북아 평화번영을 위해"** 학술적 분석과 이론 형성에 이바지하는 학술지를 지향할 것입니다.

▣ 제39권 제2호, 2023년(봄) 통권 121호 ▣

- 개혁개방 이후 중국의 발전모델 이론과 사례 고찰: 중국의 점진적 개혁과 국가-시장 공진 / 이재영(통일연구원 평화연구실 연구위원)
- 한국에서 반일(反日) 민족주의의 장기 지속에 관한 연구: 독도 담론과 교과서를 통한 새로운 세대로의 전달을 중심으로 / 전재호(서강대학교 트랜스내셔널인문학연구소 조교수)
- 핵 문제의 북-러 관계사, 1945~1993년 / 이웅현(고려대학교 세계지역연구소 연구교수)
- 현대적 노예 방지 규범과 북한인권 / 유영수(북한대학원대학교 북한학과 조교수)

『한국과 국제정치』 원고모집 안내

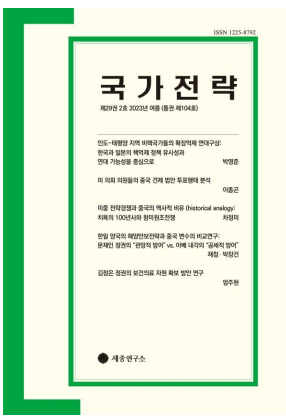
보내실 글은 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정하며, 출판된 논문의 저작권은 경남대 극동문제연구소에 귀속됩니다.

· 발 간 일: 3/ 6/ 9/ 12월 말일 (원고 수시접수, 투고순으로 게재 결정)
· 원고분량: 200자 원고지 120매 내외 (최대 150매 이하)
· 원고접수: (03053) 서울시 종로구 북촌로15길 2(삼청동)
경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실
전화: 02) 3700-0708
온라인투고: https://ifes.kyungnam.ac.kr/ifes/6714/subview.do

『국 가 전 략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 전문학술지(한국연구재단 등재학술지)로, 대한민국의 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하고, 학문적 논의의 장을 마련하기 위해 1995년에 창간되었습니다. 본 학술지는 한국의 통일·외교·안보 전략과 정책 및 국가전략 수립을 위한 국제정세 분석과 주요 국가 연구 등의 주제를 편집대상으로 하고 있습니다. 세종연구소는 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다.

▣ 제29권 2호, 2023년 여름 (통권 제104호) ▣



【논문】

- 인도-태평양 지역 비핵국가들의 확장억제 연대 구상: 한국과 일본의 핵억제 정책 유사성과 연대 가능성을 중심으로 / 박영준
- 미 의회 위원들의 중국 견제 법안 투표행태 분석 / 이종곤
- 미중 전략경쟁과 중국의 역사적 비유: 치욕의 100년사와 항미원조전쟁 / 차정미
- 한일 양국의 해양안보전략과 중국 변수의 비교연구: 문재인 정권의 "관망적 방어" vs 아베 내각의 "공세적 방어" / 채첩, 박창건
- 김정은 정권의 보건의료 자원 확보 방안 연구 / 엄주현

『국가전략』 원고모집

▶ 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정합니다. 연구소의 편집방향과 편집기준에 따라서 실리지 않을 수도 있으며, 게재 확정을 받은 논문이라도 편집 상황에 따라 이월 게재할 수 있습니다. 심사과정을 거쳐 채택된 논문의 저작권은 본 연구소에 귀속됩니다.

▶ 보내실 원고분량은 200자 원고지 120매 내외 분량으로 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 '『국가전략』원고 집필 요령'에 따라 '아래아 한글'이나 'MS 워드'로 작성하셔야 합니다. 원고를 보내실 때는 원고와 더불어 '400자 내외' 한글 요약문, '200 단어'의 영문 요약문과 국·영문 핵심어 3~5개를 작성하여 투고자의 연락 주소, 전화/휴대폰, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.

▶ 원고는 세종연구소 홈페이지 **온라인 논문 투고 시스템**(https://dbpiaone.com/sjr/index.do)에 **회원가입** 후 투고해 주시면 감사하겠습니다.

세종연구소 『국가전략』 편집위원회 E-mail: nationalstrategy@sejong.org 전화: 031-750-7615

International Journal of
Korean Unification Studies

For over 20 years, KNU's International Journal of Korean Unification Studies(ISSN 1229-6902) has promoted active exchange of ideas and information among scohlars and experts at home and abroad, sharing knowledge and perspectives on North Korea, unification of the Korean Peninsula and issues of international relations.

Registered with the National Research Foundation of Korea (NRF) as of January 1, 2009, the Journal welcomes submission of manuscripts relevant to the issues of inter-Korean relations, North Korea, Northeast Asian security, and unification of the Korean Peninsula.

Submission of a paper will be held to the assumption that it contains original unpublished works and is not being submitted for publication elsewhere. All articles published in the Journal are subject to peer-review by relevant experts in the field before they are accepted for publication.
We provide honorarium for the articles that have been chosen for publication.

American-English should be used as a standard format, manuscripts should be double-spaced and footnoted with a full list of bibliography specified at the end of the article. The length required for articles should be 6,000-10,000 words in 12-font size in MS word in compliance with the Chicago style. The deadlines for manuscript submission are April 21 for the summer issue (published on June 30) and October 21 for the winter issue (published on December 31).

Vol. 32, No. 1, 2023

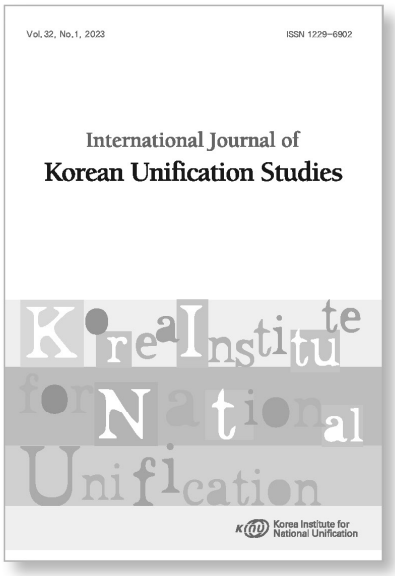
Mahatma Gandhi's Swadeshi and Kim Il-sung's Juche Ideas in the Era of Globalization: A Comparative Analysis *Ranjit Kumar Dhawan*

Opportunism and Over-optimism: Understanding North Korea's Unification Drive of 1980 *Choongil (Peter) Han*

Examining the Nexus between Human Rights and Security on the Korean Peninsula: Holistic and Integrative Approaches *Hyo Joon Chang*

An Estimation of North Korea's External Debt *Jooyung Lee*

Marking the 70th Anniversary of the Korean Armistice Agreement: A Means to Peace *Angela Semee Kim*



Please submit your manuscripts via online submission site JAMS at <https://kinu.jams.or.kr> and send inquiries to the e-mail address below:

Korea Institute for National Unification
217, Banpo-daero(Banpo-dong) Seocho-gu, Seoul 06578, Korea
(Tel) (82-2) 2023-8208 (Fax) (82-2) 2023-8298
(Submission) https://kinu.jams.or.kr (E-Mail) kinujournal@kinu.or.kr (Webpage) http://www.kinu.or.kr

제32권 1호 2023

통일정책연구

통일연구원 www.kinu.or.kr