

한반도 평화로드맵 실천전략

홍민·조한범·박인휘

한반도 평화로드맵 실천전략

연구책임자: 홍 민 (통일연구원 북한연구실 실장)

공동연구자: 조한범 (통일연구원 통일정책연구실 선임연구위원)

박인취 (이화여자대학교 교수)

한반도 평화로드맵 실천전략

21세기 통일시대 준비를 위한 대전략(2015-2017년) (3/3년차) KINU 연구총서 17-08

발행일 2017년 12월 31일
저자 홍민, 조한범, 박인휘
발행인 손기용
발행처 통일연구원
편집인 북한연구실
등록 제2-02361호 (97.4.23)
주소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화 (대표) 02-2023-8000
(FAX) 02-2023-8296
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>
기획·디자인 아미고디자인(02-514-5043)
인쇄처 (주)한디자인코퍼레이션(02-2269-9917)
I S B N 978-89-8479-904-2 93340
남북 통일[南北統一], 한반도 평화[韓半島平和]
340.911-KDC6 / 320.9519-DDC23 CIP2018003854
가격 7,000원

© 통일연구원, 2017

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

한반도 평화로드맵 실천전략

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

차 례

요약	7
I. 서론 홍 민	13
II. 평화의 패러다임과 평화로드맵 구상 홍 민	19
1. 기존 통일·대북정책에서 평화의 위상	21
2. 한반도 평화로드맵과 이행 전략	27
III. 북한의 핵문제 접근전략과 핵 로드맵 홍 민	31
1. 북한의 핵문제 접근전략	33
2. 북한의 전략적 핵 로드맵	45
IV. 한반도 평화로드맵의 시나리오별 유형화 홍 민	55
1. 중국·러시아의 한반도 평화로드맵 검토	57
2. 한반도 평화로드맵의 구상과 3가지 유형	61
V. 평화로드맵 유형별 평화공동체의 실천전략 박인휘, 조한범	91
1. 복합적 협력외교의 실천	93
2. 한반도 경제·생활공동체의 실천	117
VI. 결론 홍 민, 조한범, 박인휘	133
참고문헌	141
최근 발간자료 안내	143

표 차례

표 III-1	핵문제 및 남북관계 관련 북한의 요구조건	39
표 IV-1	중러 한반도 로드맵(중러 공동성명, 2017.07.04.)	59
표 IV-2	러시아의 일괄타결식 3단계 한반도 긴장완화 로드맵	60
표 IV-3	기존 비핵화-평화체제 로드맵(9·19, 2·13, 10·3)	66
표 IV-4	로드맵 상의 안보인센티브 교환 예시	76
표 V-1	한반도 평화공동체와 한·미·중의 역할	102
표 V-2	유형1: '북한 비핵화-평화체제' 로드맵	103
표 V-3	유형2: '한반도 비핵화-평화체제' 로드맵	107
표 V-4	유형3: '핵동결-평화군비통제' 로드맵	112
표 V-5	민족공동체통일방안의 단계별 공동체	119

그림 차례

그림 III-1 북한의 주요 발언을 종합한 북한의 북핵 로드맵	47
그림 III-2 북한의 북핵 접근전략(핵보유 상태에서의 북미 평화공존: ‘평화협정-핵군축’)	51
그림 IV-1 유형1: ‘북한 비핵화-평화체제’ 로드맵	71
그림 IV-2 유형2: ‘한반도 비핵화-평화체제’ 로드맵 (평화협정 모멘텀 로드맵)	79
그림 IV-3 유형3: ‘핵동결-평화군비통제’ 로드맵 핵인정/핵동결(freeze)을 통한 점진적·단계적 평화군비통제 로드맵	85

요 약

본 연구는 「21세기 통일시대 준비를 위한 대전략」이란 총괄주제로 총 3년간 진행된 과제 of 마지막 3년차 연구 결과에 해당한다. 전체 연구계획에 따라 1차년도(2015년)에는 통일준비 과정과 이후에 직면할 수 있는 정세 변동 및 정책도전과 관련된 요인들을 식별하였고, 2차년도(2016년)에는 이러한 요인들의 상호작용과 선택에 따른 다양한 북한변화 시나리오를 만들었다. 3차년도(2017년)에는 우리가 어떤 정책적 선택을 해야 하는지 구체적인 대북·통일전략을 제시하는 데 목표를 두었다.* 특히 3차년도 연구는 2차년도 연구에서 도출된 연구 결과를 토대로 향후 ‘한반도 평화로드맵 실천전략’에 초점을 맞춘 대북·통일전략 수립을 제안하고 있다. 문재인 정부 출범 이후 연이은 북한의 핵·미사일 도발과 고강도 대북제재 국면으로 인해 ‘한반도 평화’에 대한 논의와 실천이 구체화되지 못하고 있다.

문재인 대통령이 ‘베를린 구상’을 통해 밝힌 항구적인 한반도 평화체제 구축이 북한 핵·미사일 고도화라는 구조적 장벽과 한반도 군사적 긴장의 짙은 안개 속에 놓여 있는 상황이다. 이런 가운데 북핵 문제의 해법으로 ‘군사적 옵션’이나 한국 내 전술핵무기 배치 등 군사적 대응 논리가 고개를 들고 있다. 높아진 한반도 긴장의 파고를 가라앉히고 평화주의적 해법이 실천력을 갖기 위해서는 한반도 평화로드맵에 대한 보다 정교하고 심화된 논의가 필요한 시점이다.

한반도 평화의 실현은 분단체제의 오랜 구조적 관성과 주변국들 사이의 역학관계, 그리고 북한체제의 특수성 등 때문에 관련 당사국들 모두의 책임성, 창의성, 유연성, 적극성 등이 모아질 때 가능하다. 한반도 평화체제는 북한의 핵·미사일 고도화 및 동북아 전략 경쟁의 심화와 같은 구조

* 김갑식 외, 『2030 북한변화 시나리오』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. ix~x.

요 약

적 여건 변화, 대화와 협상을 유도하는 접근방식의 다변화 모색, 비핵화·평화체제에 대한 인식(프레임)의 재정립 등 변화하는 현실을 반영한 창의적 해법을 모색하는 차원에서 이루어져야 한다. 변화된 정세와 환경에 조응하여 기존 인식과 로드맵에서 벗어나 보다 창의적이고 현실화 가능성이 있는 한반도 ‘평화 상태’에 대한 고민이 필요한 시점이다.

이 글은 북한의 핵·미사일 위협을 줄이면서 지속 가능한 안정적인 평화 상태의 실현을 위한 평화로드맵을 제시하는 데 목적이 있다. 한반도 평화로드맵의 추진은 북한의 핵·미사일 위협을 최소화하고 관리하여 보다 안정적인 한반도 평화 상태를 만들어가는 것을 목표로 해야 한다고 본다. 필자는 향후 현실화될 가능성이 높은 북핵 상황과 현실적으로 달성 가능한 ‘평화 상태’의 차원에서 평화로드맵을 크게 3가지 유형으로 제시했다.

[유형1]은 기존에 제시되어 왔던 비핵화·평화체제 프로세스를 현재에 재적용한 로드맵이다. 이 유형은 ‘9·19 공동성명’ 및 ‘2·13 합의’, ‘10·4 남북공동선언’ 등을 통해 만들어진 로드맵에 근거하고 있다. 지금까지 대부분의 한반도 비핵화·평화체제 논의들이 준용하고 있는 가장 표준적인 유형에 해당한다. [유형2]는 비핵화를 명시적인 목표로 삼되, 유연하고 신축적인 방식으로 프로세스를 재설정한 로드맵에 해당한다. 특히 이 유형은 북한, 중국, 러시아 등의 제안이나 주장을 현실 가능한 수준에서 신축적으로 검토한 결과이다. [유형3]은 북한이 핵을 보유한 상태에서 평화군비통제 레짐의 구축을 통해 한반도 평화 상태로 나아가는 로드맵을 상정한 유형이다. 이 유형은 북한이 핵무기를 보유했으나 더 이상의 추가적인 핵무기 개발을 하지 않고 미사일 역시 일정한 미사일 군축 레짐을 통해 검증·관리되며 주변국을 위협하는 실제적인 위협 활동을 하지

요 약

않는 상태를 일차적 목표로 한다. 이 로드맵은 장기적이고 단계적인 군비 통제의 실행을 통해 ‘사실상’의 비핵화를 실현하는 궁극적인 목표를 두고 있다.

주제어: 평화로드맵, 평화체제, 비핵화, 평화군비통제

Abstract

The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula

Hong, Min et al.

Due to a train of nuclear and missile provocations from North Korea and ever intensified counter-sanctions, the newly inaugurated Moon Jae-in government can not easily substantiate the discussion and practice of “peace on the Korean Peninsula.” Establishment of a constant Korean Peninsula peace regime has faced the structural barrier of North Korea’s advances in nuclear and missile development and now seems to be trapped in a deep fog in the midst of military tensions. Whilst, “military options” to solve the nuclear issue and the rationale in support of a military response such as the re-deployment of tactical nuclear weapons are being raised. It now comes to a point where a more sophisticated and in-depth discussion on the roadmap for peace in the Korean Peninsula is needed in order to dull the ever-heightened wave of tension and regain the power to practice a peace-oriented solution.

Considering the old structural inertia of a divided regime, dynamics between neighboring countries, and the particularity of the North Korean regime, peace on the Korean Peninsula can be realized only when all the responsible parties make a

Abstract

consorted effort with responsibility, creativity, flexibility, and a pro-active drive. The peace regime on the Korean Peninsula should be an approach to seek a creative solution taking into account the changing reality including: structural changes in the midst of advances in North Korean nuclear and missile development, intensified strategic competition in the Northeast Asia; promoting diversified approaches to induce dialogue and negotiation; and the re-establishment of the perception(frame) of denuclearization and a peace regime. Escaping from the existing frame and roadmap and responding to the changes in the political landscape and current conditions, it is time to ponder more creative and more realistic “peace status” of the Korean Peninsula.

This article suggests a peace roadmap that realizes a sustainable and stable peace status while minimizing the nuclear and missile threat of North Korea. The roadmap for peace on the Korean Peninsula should be promoted in a way that manages and minimizes nuclear and missile threats from North Korea and makes a more stable peace condition on the peninsula. I have suggested 3 types of peace roadmaps in the aspect of North Korea’s nuclear situation, whose realization is highly likely, and of a “Peace status” that is realistically achievable in the future.

[Type1] is the roadmap that reapply the existing non-

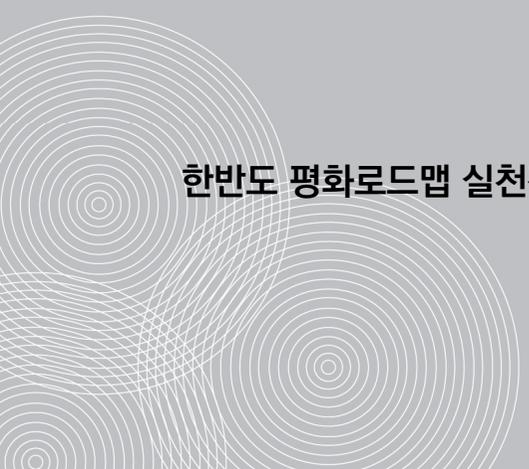
Abstract

proliferation and peace regime process into the current situation, based on the September 19th Joint Statement, February 13 Agreement, and October 4th Joint Declaration. This is the most standardized type and has adapted to the most of discussions on the denuclearization and peace regime so far. [Type 2] explicitly targets non-proliferation and resets the process in a flexible and elastic manner. This type, in particular, is a result of a review on suggestions and arguments from North Korea, China, and Russia realistically and elastically. [Type 3] is to build a roadmap for peace by establishing a peace arms regime with a North Korea possessing nuclear weapons. This type aims to achieve a status, as its first target, where North Korea is equipped with nuclear weapons but ceases to develop additional nuclear weapons, and missiles are verified and managed through a certain missile disarmament regime without practical threats against neighboring countries. Its ultimate goal is to realize a “de-facto” non-proliferation state through a long-term and stage based arms control.

Keywords: Peace Road Map, Peace Regime, Denuclearization, Peace and Arms Control

I. 서론

홍민(통일연구원)



한반도 평화로드맵 실천전략

문재인 정부 출범 이후 연이은 북한의 핵·미사일 도발과 고강도 대북 제재 국면으로 인해 ‘한반도 평화’ 논의와 실천이 구체화되지 못하고 있다. 문재인 대통령이 2017년 7월 6일 ‘베를린 구상’(新한반도 평화비전)을 통해 밝힌 항구적인 한반도 평화체제 구축이 북한 핵·미사일 고도화라는 구조적 장벽과 한반도 군사적 긴장의 짙은 안개 속에 놓여 있는 상황이다. 이런 가운데 미국 행정부 내에서 북핵 해법으로 거론되는 ‘군사적 옵션’이나 한국 내의 전술 핵무기 배치론 등 극단적인 군사적 대응 논리가 고개를 들고 있다. 그 어느 때보다 높아진 한반도 긴장의 파고를 가라앉히고 평화주의적 해법이 실천력을 갖기 위해서는 한반도 평화로드맵에 대한 보다 정교하고 심화된 논의가 필요한 시점이다.

사실 국내에서 한반도 ‘평화’ 또는 ‘평화체제’에 관한 학술 및 정책 담론은 지난 10여 년 사이 활성화되지 못한 채 관심 밖으로 밀려나 있었다. 평화 관련 공격 담론은 2007년 10월 4일 제2차 남북정상회담에서 합의된 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’을 끝으로 정부가 바뀌면서 분절적·파편적으로 이루어지며 그 수가 급격하게 감소하는 양상을 보여왔다. 이로 인해 지난 10년간 변화하는 동북아 정세와 북한의 핵·미사일 고도화 수준에 대응한 적절하고 현실 가능한 한반도 평화체제 수립에 대한 고민이 사실상 부재한 시간을 보냈다. 한편으로 관련국 사이에서도 한반도 평화체제 구축에 대한 논의가 실제적으로 심도 있게 이루어지지 못했다.

한반도 비핵화와 평화체제의 로드맵은 원래 표준적인 모델이나 일정한 경로가 제시돼 있는 것이 아니다. 사실 국가들 사이의 평화체제라는 것은 지정학적 조건과 역사적 유산, 관련 행위자들의 이해관계와 의지 등이 복합적으로 얽혀 있는 가운데 매 사례마다 고유성을 갖는 정치적 합의의 총체라고 할 수 있다. 특히 한반도 평화체제의 경우 분단체제의 오랜 구조적 관성과 주변국들 사이의 역학관계, 그리고 북한체제의 특수성으로 인해 관련 행위자들 모두의 책임성·창의성·유연성·적극성 등이

요구된다. 한반도 평화체제는 구체적으로 북한의 핵·미사일 고도화 및 동북아 전략 경쟁의 심화와 같은 구조적 여건 변화, 대화와 협상을 유도하는 접근방식의 다변화 모색, 비핵화·평화체제에 대한 인식(프레임)의 재정립 등 변화하는 현실을 반영한 창의적 해법을 모색하는 차원에서 이루어져야 한다.

다시 말해 변화된 정세와 환경에 조용하여 현재의 교착상태, 정치군사적 위기로 치닫는 상황을 타개하기 위해서는 현실 가능한 수준에서 창의적인 방안들이 적극적으로 시도될 필요가 있다. 북한의 핵·미사일 및 한반도 평화의 문제는 냉전과 탈냉전을 경유하며 오랫동안 누적된 동북아 패권과 분단체제의 문제가 중층적으로 구조화된 결과라고 볼 수 있다. 문제의 근원이 중층적이고 구조적인 만큼, 접근방식도 우리의 기대를 일방적으로 투영하는 단선적인 로드맵이나 상대의 수용성을 고려하지 않은 비현실적인 조건부 로드맵 등에서 탈피할 필요가 있다. 다시 말해 ‘한반도 평화공동체’ 형성이라는 장기적 목표와 평화주의적 접근 원칙을 견지하며 창의적이고 주도적이며 다층적인 평화로드맵을 모색할 필요가 있다. 그것은 동북아 질서 변화와 북한체제에 대한 보다 장기적인 전망에 기초하여 ‘한반도 평화공동체’ 실현의 조건과 시나리오를 고민하는 차원에서 모색될 필요가 있다.

본 연구는 「21세기 통일시대 준비를 위한 대전략」이란 총괄주제로 총 3년간 진행된 과제의 마지막 3년차 연구 결과에 해당한다. 전체 연구계획에 따라 1차년도(2015년)에는 통일준비 과정과 이후에 직면할 수 있는 정세 변동 및 정책도전과 관련된 요인들을 식별하였고, 2차년도(2016년)에는 이러한 요인들이 상호작용과 선택에 따른 다양한 북한변화 시나리오를 만들었다. 3차년도(2017년)에는 우리가 어떤 정책적 선택을 해야 하는지 구체적인 대북·통일전략을 제시하는 데 목표를 두었다.¹⁾ 특히 3차년도 연구는 2차년도 연구에서 도출된 연구 결과를 토대로 향후 ‘한반도 평화로드맵 실천전략’에 초점을 맞춘 대북·통일전략 수립

을 제안하고 있다.

2017년도에 수행된 2차년도 연구는 통일대전략의 핵심이슈로 “2030년까지 김정은(지도부)은 정권의 안정과 지속을 위해 어떤 선택을 할 것인가?”를 선정했고, 그것에 영향을 미치는 핵심변화동인 3개를 도출한 바 있다. 북한 내 저항세력 등장 여부, 미중갈등 심화 여부, 그리고 한반도 평화체제 구축 여부 등이 그것이다.²⁾ 본 과제의 연구자들은 이 중에서 한국이 주도적이고 창의적 실천을 통해 구현할 여지가 많은 ‘한반도 평화체제 구축’이 통일대전략의 핵심이 되어야 한다고 본다. 이에 따라 3차년도 연구는 한반도 평화체제 구축을 위한 현실 가능하고 실천력을 담보할 수 있는 ‘평화로드맵’의 구체화 차원에서 진행되었다.

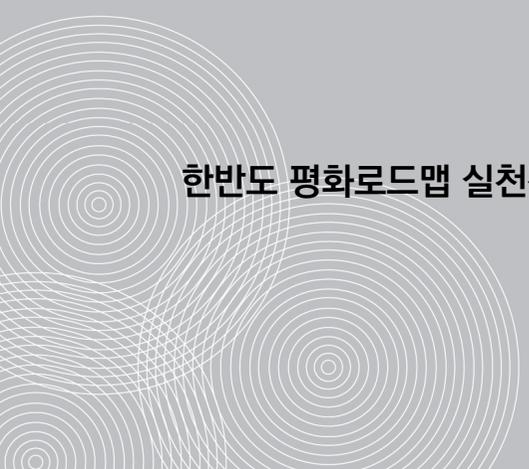
그런 차원에서 본 연구는 북한의 핵·미사일 위협을 줄이면서 지속 가능한 안정적인 평화 상태의 실현을 위한 평화로드맵을 제시하는 데 일차적인 목적이 있다. 한반도 평화로드맵의 구상과 추진은 북한의 핵·미사일 위협을 단계적으로 최소화하고 관리하여 보다 안정적인 한반도 ‘평화 상태’를 만들어가는 것을 목표로 해야 한다고 본다. 이를 위해 본 연구에서는 우선 북한이 구상하는 핵·미사일을 통한 전략적 로드맵의 윤곽을 드러내고자 했다. 김정은 집권 이후 북미관계, 평화협정, 비핵화, 핵정책 등과 관련된 발언들의 ‘조각’을 모아 북한이 상정하고 있는 핵무기를 통한 전략적 로드맵의 내용을 살펴보고자 했다. 두 번째로, 향후 현실화될 가능성이 높은 북한 핵·미사일 고도화 상황과 현실적으로 달성 가능한 ‘평화 상태’의 차원에서 평화로드맵을 크게 3가지 유형으로 제시했다. 셋째, 이 3가지 유형의 평화로드맵을 각각 현실화하기 위한 관계국을 상대로 한 복합적인 외교전략, 남북관계 차원에서 평화 이행을 촉진할 수 있는 남북한 경제·생활공동체 형성과 남북한 교류·협력의 전략을 제시했다.

¹⁾ 김갑식 외, 『2030 북한변화 시나리오』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. ix~x.

²⁾ 위의 책, p. x.

II. 평화의 패러다임과 평화로드맵 구상

홍민(통일연구원)



한반도 평화로드맵 실천전략

1. 기존 통일·대북정책에서 평화의 위상

가. 주체적 정책 관점과 ‘평화주의’ 가치의 투영

분단 70여 년 동안 한국 정부는 통일 및 북한 관련 ‘정책’, ‘방안’, ‘구상’, ‘선언’ 등을 제시해 왔지만, 통일은 아직 요원할 뿐만 아니라 남북관계의 경색과 갈등 국면은 더욱 구조화되어 왔다. 분단체제의 구조적 관성과 더불어 무엇보다 소위 ‘북핵 문제’로 번역되어 온 북한 문제가 남북관계와 통일·대북정책의 공간을 빠르게 잠식해 왔다. 북한의 핵·미사일 위협의 증가가 남북관계 개선과 양립하기 힘든 문제로 인식되면서 정책적으로 운신할 수 있는 공간을 좁혀 왔다고 할 수 있다. 게다가 미중 전략 갈등 구도의 심화, 동북아 국가들의 군비경쟁 구도 등이 북핵 문제와 중첩되면서 한국의 독자적인 대북정책 공간을 제약해 왔다.

그러나 돌이켜 보면, 역대 정부의 통일·대북정책이 지속성과 성과를 충분히 갖지 못한 것은 북핵 문제와 동북아 정세 변화와 같은 다양한 요인들이 복합적으로 작용한 결과로도 볼 수 있지만, 이와 더불어 무엇보다도 대외적으로 조성된 정세와 구조적 제약을 냉철하게 인식하고 이를 주체적인 관점에서 접근하지 못한 우리 자신의 주체적인 정세 및 현안 관리에서의 문제도 크다고 할 수 있다. 따라서 기존의 통일·대북정책들이 긴 호흡의 평화체제 구축 및 통일과정과 연계하여 얼마나 치밀하고 주체적인 관점 아래에서 추진되어 왔는가를 성찰해 볼 필요가 있다.

이런 차원에서 본다면, 기존에 제시된 대북정책이나 통일방안에는 외부적으로 조성된 구조적 제약이나 정세를 주도적으로 돌파해 가는 장기적인 전략, 안정적인 한반도 평화 상태를 구축하기 위한 전략이 구체화되어 있지 못했다. 우리가 원하고 기대하는 통일 단계를 일방적으로 상정하거나 북한 현실을 고려하지 않은 채 수사적인 차원의 대북정책을 주로 내놓음으로써 현실성을 결여한 부분이 있었다. 특히 지금까지 역대 정부들의 통일·대북정책에는 변화하는 국내외적 상황과 구조적 제약을 적극

적으로 변화시키는 주체적 역량의 요소나 지혜가 매우 제한적으로 반영돼 있었다. 또한 단기적인 정권 이해관계나 정권 초기 선언적 차원에서 통일·대북정책이 제안되고는 흐지부지되는 경우가 많았다. 지정학적 현실의 냉엄함을 돌파해 가는 장기적인 전략적 구상이나 평화체제의 큰 그림과 세부적인 전략이 없었다고 볼 수 있다.

다음으로 기존의 통일·대북정책에서는 통일을 위한 주변국 외교에 대한 강조는 많이 해 왔지만, 주변국을 설득하는 논리는 아직도 ‘분단’과 ‘민족’이라는 ‘국가주의적 패러다임’ 안에 머물러 있는 측면이 강하다. 사실 통일은 ‘민족’을 내세우는 민족주의 패러다임이나 ‘국익’을 내세우는 국가주의 패러다임만으로는 설득력을 갖기 힘든 측면이 있다. ‘민족’이든 ‘국익’이든 주변국을 비롯한 국제사회 모두가 공유할 수 있는 ‘가치’와 상생할 때 보편적인 힘을 획득할 수 있다. 통일이라는 가치는 평화, 평등, 민주, 인권, 협력, 책임 등 다양한 가치와 상생할 때 보편적 설득력을 획득할 수 있다. 통일은 보다 ‘평화로운 아시아’, 보다 ‘민주적인 아시아’, 보다 ‘평등한 아시아’, 보다 ‘협력하는 아시아’, 함께 ‘책임을 공유하는 아시아’처럼 가치 창조적일 때 보다 큰 명분과 설득력을 확보할 수 있다.

역대 정부의 통일·대북정책의 수행 경험을 놓고 볼 때, 한국이 취해야 할 전략 또는 정책의 가장 기본적인 미덕은 북한에 대하여 일관되고 장기적이며 국민적 합의에 기초한 정책을 지속적으로 추진하는 것이다. 이런 지속성을 확보하기 위해서는 통일을 명시적인 목표로 삼되, ‘평화’라는 실존적 가치를 실현하는 구체적인 비전, 전략, 로드맵이 정책의 추진 동력이 될 필요가 있다. 그것의 큰 방향은 한반도를 실질적 위협이 최소화된 ‘평화 상태’로 견인하고 관리하는 것이어야 한다. 이를 위해 북한의 핵·미사일 위협 수준을 평화적인 방법을 통해 최대한 낮추고 체계적으로 관리하여 북한을 남북관계와 한반도 통일에 기여하는 방향으로 변화할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 우선 ‘평화’의 가치 또는 ‘평화주의’를 정책 과정 전

반에 투영하고 자리매김하는 것이 중요하다. 본 연구에서 제시하는 ‘한반도 평화로드맵’은 대내외적으로 조성되어 있는 구조적 제약을 보다 주체적인 차원에서 극복하고 한반도 문제 해결에 있어 평화지향적인 전략을 모색한다는 의미를 갖는다. 지금까지의 지정학적 수동성을 넘어 평화적 환경을 한반도와 동북아 일대에 적극적으로 의지적으로 조성하려는 전략적 태도가 필요하다고 본다.

나. 대북정책 운용에서 일관성과 신뢰성

통일·대북정책의 구상과 수행에 있어서 유의해야 할 부분은 우선 북한 정세에 대한 인식과 전략적 태도의 설정 문제이다. 대표적인 예로 들 수 있는 것이 북한 정세에 대한 불완전한 정보를 기반으로 대북정책의 방향을 급격하게 선회하는 것이다. 다시 말해 그때그때 제기된 북한 정세에 대한 정보를 대북정책과 명시적으로 바로 연계하거나 이를 근거로 원래 추진하기로 되어 있는 정책을 지연시키거나 변경하는 행태이다. 북한 정세에 대한 판단과 대북정책은 긴밀하게 연관되어 있긴 하지만, 좀 더 긴 호흡의 정책과 명시적으로 연계시키는 데에는 신중함이 필요하다. 국면적 정세 정보에 의존하여 본래의 정책 방향과 일정에서 이탈할 경우 정책이 원래 의도했던 효과를 반감시킬 수 있기 때문이다.³⁾

북한 정세에 대한 판단과 이에 대한 대응 준비는 비공개 차원에서 이루어져야 할 일이라면, 대북정책은 대내외적 명분과 투명성, 북한에게 일관된 정책 메시지를 보내는 커뮤니케이션 차원에서 일정하게 예측 가능해야만 한다. 북한 정세에 대한 정보나 판단을 대북정책과 명시적이거나 공공연하게 연계하는 태도를 보이는 것은 북한의 불신을 자극하고 정책이 추구했던 본래의 효과를 반감시킬 수 있다. 가령 극단적인 경우는 정

³⁾ 이규창 외, 『지속가능한 통일·대북정책: 환경분석과 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 85.

부가 김정은 정권 리더십과 안정성에 대한 불안감과 불신을 공개적으로 표명하고 비난하는 경우이다.⁴⁾ 이럴 경우 남북대화와 협력에 기초하여 추진해야 할 대북정책의 추진과제와 충돌하게 된다.

물론 북한의 도발이나 위기 조성 행위, 원색적인 대남 비난에 대응하는 차원에서 북한의 태도에 유감을 표시할 수는 있다. 그러나 상대의 비난에 대응하는 기술적 차원의 정부 대응과 정책 대상인 북한 자체에 대한 불신 및 불안정성을 공공연하게 표명하는 것은 반드시 전략적으로 구분할 필요가 있다. 북한 정권의 호전적 군사 활동, 불안정성, 급변사태 등은 비공식·비공개 차원에서 내부적으로 준비해야 할 사항들이지 남북관계를 평화적으로 관리하고 개선시키는 데 목적이 있는 대북정책 및 공식적인 정부 입장 표명과 연결시키는 것은 정책 효율성 측면에서 신중할 필요가 있다.⁵⁾

한편 북한의 변화를 요구하거나 전제하는 방식의 대북 구상 및 정책 내용의 발표 역시 기술적인 차원에서 재검토가 필요하다. 지난 20여 년간 한국의 대북정책은 공공연하게 북한의 변화를 ‘조건부’로 하는 내용을 전면에 상정해 왔다. 남북관계 개선, 한반도 평화 또는 통일 등을 위해 북한이 먼저 행동 변화를 해야 한다는 식의 상대에 대한 문제화와 ‘조건부’ 형식의 내용을 원칙적으로 제시해 왔다. 이와 같은 상대에 대한 문제화와 ‘조건부’ 단서는 북한에게는 책임 전가나 체제 모독으로 오인돼 오히려 반발이나 ‘기 싸움’을 불러와 대북정책이 초기에 순조롭게 풀리지 않고 경색을 가져오는 한 요인으로 작용하는 측면이 있다.

특히 북한이 대북정책에 응하지 않고 호전적으로 반응하는 것에 대응해 압박 모드로 채택하는 경우, 임기 내내 남북관계의 실마리를 풀지 못하는 경우가 많았다. 사실 경험적으로 보았을 때, 힘의 사용에 있어서 가

⁴⁾ 위의 책, pp. 85~86.

⁵⁾ 위의 책, p. 86.

장 성공을 거두기 어려운 형태가 강요하는 것이다. 이는 강요를 당하는 국가의 행동 변화가 국제사회에 알려지기 때문에, 강요를 당하는 국가가 수용하기 힘든 정책이 된다. 국가를 상대로 한 경제제재가 성공률이 낮은 이유는 제재는 힘을 강요적으로 사용하기 때문이다. 더군다나 체면과 선전을 매우 중요시하는 북한의 입장에서 한국 및 미국의 강요나 ‘조건부’ 대화에 의해서 자신들의 행동 변화를 유도하는 정책을 받아들이기는 힘든 측면이 있다.⁶⁾

다. 기존 통일·대북정책에서 ‘평화’의 위상

기존 통일·대북정책에서 ‘평화’는 ‘통일’이나 ‘안보’의 가치와 비교했을 때, 매우 추상적이고 단편적인 언급 수준에 머물러 있었다. 대체로 한반도에 평화가 정착되지 못한 이유로 평화협정, 불가침협정 등 평화를 보장할 수 있는 제도적 장치가 불안정한 부분이 지적돼 왔다. 물론 남북한을 비롯한 한반도 이해 당사자들 사이의 관계 형식을 ‘평화’로 규율할 수 있는 제도적 장치의 부재도 중요한 요인 중 하나이다. 그러나 이런 인식은 군사적 위협에 대한 제도적 억제라는 ‘안보’가 중심이 되는 관점에 해당한다. 대부분의 기존 통일·대북정책에서 ‘평화’는 안보 문제가 해결될 때 찾아오는 결과로 설명되고 있다. 안보가 불안하거나 위협 당하고 있기 때문에 평화가 없다는 시각은 평화를 안보의 결과적 산물로 바라보는 관점이다. 그러나 평화는 안보의 결과가 아니다. 평화는 어떤 결과적 상태라기보다는 가치와 실천, 제도와 물적 기반을 포함하는 매우 광범위한 개념이다.

기존 통일·대북정책에서 ‘평화’의 위상이 갖는 특징은 다음과 같다. 첫째, 기존 통일·대북정책에서는 ‘평화’를 언급해 왔으나 평화체제와 관련

⁶⁾ 김석우, “한국의 대북정책 분석: 혼선의 원인과 새로운 모델의 탐색,” 『국제지역연구』, 제17권 2호 (2013), p. 125.

된 구체적인 내용을 제시하지는 못했다. 궁극적인 목표 또는 과정으로서 평화의 필요성을 언급해 왔으나, 평화체제 및 평화공동체의 구체적 내용은 제시한 바 없다. 그만큼 역대 정부들의 통일·대북정책은 통일이라는 목표로 수렴되는 현안 접근, 안보의 결과로서 평화를 추상적으로 상정하는 데 머물러 왔다고 볼 수 있다.

둘째, 기존의 통일·대북정책 논의는 '안보'라는 관점 아래 현재의 평화 상태를 지키는 평화 유지(peace keeping) 차원에서 '평화'에 대해 언급을 해 왔으나, 구체적으로 평화를 어떻게 만들어 낼 것인가에 대한 평화 구축(peace making) 차원의 논의는 미약했다. 그만큼 적극적 실천과 과정으로서의 평화에 대한 상상력과 구체성이 미약했다고 볼 수 있다.

셋째, 한반도 평화체제를 평화협정과 같은 정전협정의 대체라는 법적·제도적 차원의 레짐(regime)으로 좁게 해석하는 경향이 강했다. 한반도에서 '평화'가 구체적으로 어떤 상태와 과정을 의미하는지 합의가 시도된 바도 없고 그러한 평화 상태가 공동체 차원에서 어떠한지 고민하는 시각이 부재했다.

마지막으로 기존 통일·대북정책에서는 한반도를 둘러싼 환경을 상수로 놓고 그런 환경 아래에서 어떻게 정책적 운신을 할 것인가를 고민하는데 급급했다. 정세와 환경에 대해서 대체로 수동적인 자세를 취했다고 볼 수 있다. 국제적으로 조성된 정세와 구조적 조건을 주어진 것으로만 봄으로써 주도적으로 이것을 변경시키고 환경을 만들어 간다는 주도적 발상은 사실 상당 부분 미약했다고 볼 수 있다. 따라서 평화를 주도적으로 만들어가는 것으로 보기보다는 주어진 구조 안에서 상대의 변화를 통해 찾아오는 결과로 보는 시각에 가까웠다.

2. 한반도 평화로드맵과 이행 전략

가. 동북아 군비경쟁과 북한의 핵·미사일 고도화

2006년 북한의 제1차 핵실험 이후 북한의 핵·미사일 고도화가 현실화 되면서 대북정책의 패러다임과 구도가 급격하게 바뀌어 왔다고 볼 수 있다. 민족공조를 강조하는 진보적 대북정책 패러다임이 아닌 한미동맹과 국가이익을 강조하는 전통적 외교 패러다임이 힘을 얻게 된 것이다. 이 시기부터 대북정책은 북한의 비핵화라는 최우선의 목표 하에 모든 세부 정책과 전략이 하위에 종속적으로 배치되기 시작했다. 이제 민족공조나 남북관계의 개선, 정경분리를 강조하는 대북정책 패러다임을 재기하고 자 할 경우 북한의 핵·미사일 고도화에 대한 일정한 대응논리 및 방안을 제시하지 않는다면 설득력과 추진력을 갖기 힘들게 되었다.

북한의 핵·미사일 위협의 증대는 남북 사이의 독자적인 대화 공간을 통한 전향적 대북정책 추진의 가능성이나 여지를 매우 좁혀 놓았다고 볼 수 있다. 정경분리의 논리 역시 좁혀 놓았다. 과거 정경분리가 나름대로 설득력을 가졌던 것은 북한 핵·미사일 위협의 수준이 낮다고 보는 위협의 저평가와 관련되어 있었으나, 지금은 위협 수준이 높고 향후에 더욱 높아질 가능성이 높다고 평가하고 있다는 점에서 정경분리의 논리는 더욱 설득력이 약해질 수밖에 없다. 그런 측면에서 북한의 핵·미사일 고도화는 대북정책 환경을 질적으로 변화시켜 왔다고 볼 수 있다. 정경분리 여부가 보수나 진보의 정부 성향 문제로 결정될 수 있는 것이 아니라 ‘핵·미사일’이라는 북한 문제에 강하게 종속되어 버린 것이다.

가령 향후 북한의 ICBM(InterContinental Ballistic Missile: 대륙간탄도미사일) 능력의 완성은 한국 대북정책의 자율성을 심각하게 제약하는 결정적 변수가 될 가능성이 높다. ICBM은 북핵의 위협 범위가 한반도를 넘어 미국까지 확장되는 수단이란 점에서 북핵문제의 임계점이자 미국의 최종 레드라인에 해당한다. 이런 상황이 되면 한국 정부는 독자적

인 남북관계 개선 노력을 할 여지를 갖지 못하게 되는 것은 물론, 한·미·일 군사동맹 구도에 강하게 결합되고 미국의 미사일 방어체계에 편입되는 길로 빠르게 나아갈 수밖에 없다. 따라서 한국에 어떤 정부가 들어서더라도 장기화된 대북제재 국면 속에서 사실상 독자적인 남북관계 전환점을 마련하기 힘든 구조 아래서 대북정책을 구상해야 하는 상황이 된다.

따라서 북한의 핵·미사일 고도화는 기본적으로 대북정책의 추진 동력을 위축시키고 북한 문제의 국제화, 남북관계 이니셔티브를 무력화하는 상수가 될 가능성이 높다. 이것은 사실상 통일 논의의 현실적 무력화도 동반하는 것이 될 수 있다. 북한의 핵·미사일 고도화 문제는 동북아 전략 무기 및 미사일 방어체계의 군비경쟁 구도와 중첩되어 대북정책을 제약하는 환경을 제공하고 있다. 지금 동북아시아에서는 핵·미사일과 같은 전략무기와 미사일 방어체계를 둘러싼 군비경쟁이 격화되고 있다. 한반도 사드 배치 논란은 이런 군비경쟁의 거대한 움직임 속에서 본다면 빙산의 일각에 해당한다. 따라서 현재 한국 정부는 북한의 핵·미사일 고도화와 동북아 군비경쟁이라는 정책 환경 아래서 대북정책을 구상해야 하는 상황에 놓여 있다고 할 수 있다.

나. 한반도 평화로드맵의 구상과 설계

북한의 핵·미사일 고도화와 위협 수준이 빠른 속도로 높아지고 동북아 군비경쟁이 가열되고 있는 정세를 고려하여 한반도 평화로드맵이 전략적이고 실현 가능한 수준에서 구상될 필요가 있다.

첫째, 평화체제·비핵화 프로세스 전체를 로드맵 형태로 북한과 전격적으로 합의를 보겠다는 자체가 현재 북한의 핵·미사일 고도화 수준에는 맞지 않는 접근일 가능성이 높아지고 있다. 비핵화·평화체제 로드맵을 일괄 설정 하는 포괄적 설정 방식보다는 선택적이고 핵심적인 사안, 연계된 이슈의 가장 중심 고리에 해당하는 문제 중심으로 의제를 한정하는 것이 효율적이고 합리적일 수 있다.

둘째, 그 어느 때보다 핵·미사일 고도화에 전력을 투구하며 핵보유국 지위에 걸맞은 협상과 담판을 요구하는 북한을 상대로 ‘비핵화’를 대화나 협상의 의제, 핵포기(핵폐기)와 관련된 선제적 조치를 조건이나 문턱으로 삼는 대화를 요구하는 것은 점차 현실성을 잃어갈 가능성이 높다. 사실 ‘선 비핵화’ 프레임이 갖는 설득력에도 한계가 있다. 미국과 한국이 언급하고 있는 ‘선 비핵화론’은 지금까지의 발언을 종합해 보면, 엄밀하게 비핵화 이행경로를 제시하고 있기보다는 대화 진입의 입구 조건(문턱) 제시에 해당된다. ‘9·19체제’의 실패 이후 지금까지 한국 및 미국 정부의 공식적인 북한 비핵화 또는 평화체제 로드맵은 제시된 바가 없다. 대체로 선 비핵화 조치가 선행되면 대화를 시작하겠다는 수준의 구체성이 떨어지는 조건에 대한 언급만 하고 있다. 따라서 이보다는 비핵화를 아우르는(포괄하는) ‘평화’의 의제가 오히려 북한의 대화 수용성과 해결의 유연성을 제공하는 로드맵의 틀이 될 수 있다. ‘비핵화’를 전제하고 대화 조건으로 삼는 일련의 로드맵보다는 ‘평화로드맵’, ‘평화 프로세스’ 차원에서 중장기적으로 핵위협을 관리하고 비핵화를 유도해 나간다는 전략이 대화 진입을 보다 수월하게 하고 실질적인 평화체제로 나아가는 방안이 될 수 있다.

본 연구에서는 북한의 핵·미사일 위협을 줄이면서 지속 가능한 안정적인 평화상태의 실현을 위한 평화로드맵을 제시하는 것이 보다 현실성이 높다고 본다. 그런 차원에서 본 연구는 향후 현실화될 가능성이 높은 북핵 상황과 현실적으로 달성 가능한 ‘평화 상태’의 차원에서 평화로드맵을 크게 3가지 유형으로 제시했다.

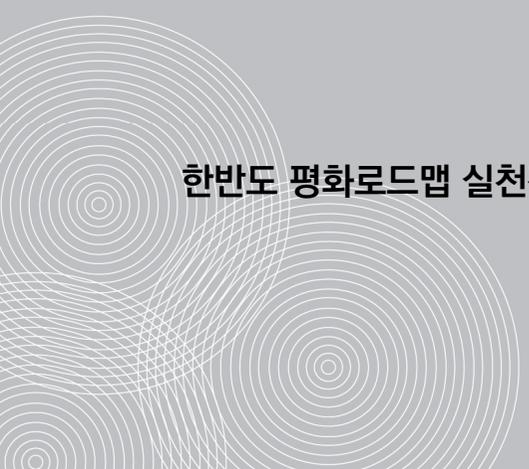
[유형1]은 기존에 제시되어 왔던 비핵화·평화체제 프로세스를 현재에 재적용한 로드맵이다. 이 유형은 ‘9·19 공동성명’ 및 ‘2·13 합의’, ‘10·4 남북공동선언’ 등을 통해 만들어진 로드맵에 근거하고 있다. 지금까지 대부분의 한반도 비핵화·평화체제 논의들이 준용하고 있는 가장 표준적인 유형에 해당한다.

[유형2]는 비핵화를 명시적인 목표로 삼되, 유연하고 신축적인 방식으로 프로세스를 재설정된 로드맵에 해당한다. 특히 이 유형은 북한, 중국, 러시아 등의 제안이나 주장을 현실 가능한 수준에서 신축적으로 검토한 결과이다. ‘평화협정’을 비핵화에 대한 최종적인 보상으로 삼는 접근에서 탈피하여 ‘평화협정’을 비핵화를 유인하는 강력한 동력으로 활용하는 위해 로드맵의 앞 부분에 배치하는 신축적이고 유연한 접근을 모색하는 유형에 해당한다.

[유형3]은 북한이 핵을 보유한 상태에서 평화군비통제 레짐의 구축을 통해 한반도 평화 상태로 나아가는 로드맵을 상정한 유형이다. 이 유형은 북한이 핵무기를 보유했으나 더 이상의 추가적인 핵무기 개발을 하지 않고 미사일 역시 일정한 미사일 군축 레짐을 통해 검증·관리되며 주변국을 위협하는 실제적인 위협 활동을 하지 않는 상태를 일차적 목표로 한다. 이 로드맵은 장기적이고 단계적인 군비통제의 실행을 통해 ‘사실상’의 비핵화를 실현하는 궁극적인 목표를 두고 있다.

Ⅲ. 북한의 핵문제 접근전략과 핵 로드맵

홍민(통일연구원)



한반도 평화로드맵 실천전략

1. 북한의 핵문제 접근전략

실현 가능한 평화로드맵의 설계와 구상을 위해서는 대화 및 협상의 대상인 북한의 전략과 의도를 파악하는 것이 필요하다. 이를 위해 북한이 핵무기, 평화협정, 북미관계, 남북관계 등의 문제와 관련해서 제시했던 ‘조건’이나 ‘요구’를 통해 북한이 구상하는 북핵 전략과 로드맵을 파악하는 것이 필요하다. 사실 지금까지 북핵 해법에 대한 다양한 논의가 있었지만, 대부분 우리의 기대만을 일방적으로 투영하는 그림만 제시되어 왔다. 정작 북한이 구상하는 핵·미사일 로드맵의 구체적인 내용을 파악하고 그 전략적 함의가 무엇인지 해석하려는 노력은 미약했다. 이런 차원에서 평화로드맵을 수립하기 위해서는 다음과 같은 선행적 검토가 필수적으로 요구된다.

첫째 북한이 핵·미사일, 평화협정, (북미/남북) 관계 개선 등과 관련하여 대화 및 협상, 해결의 조건으로 언급했던 내용들의 조각을 종합하여 북한이 대외적으로 협상전략 차원에서 그리고 있는 북핵 로드맵의 윤곽을 드러내는 것이 필요하다. 물론 북한이 지금까지 구체적인 하나의 완결된 로드맵을 제시한 적은 없다. 또한 관련 언급 역시 대외적인 협상전략 차원에서 제시된 것이라 실제 내부적인 전략적 목표와는 다를 수 있다. 그럼에도 불구하고 북한이 제시하고 있는 로드맵의 윤곽을 드러냄으로써 향후 한국이 한반도 평화로드맵을 추진하는 데 중요한 참고 자료로 삼을 필요가 있다.

둘째, 북한이 핵·미사일 개발·보유를 통해 얻거나 목표로 하는 것이 무엇인지 추론해 볼 필요가 있다. 이를 위해 북한이 핵·미사일 개발 및 보유로 얻는 편익 또는 이익은 무엇인지, 그리고 북한이 핵을 보유하지 않거나 포기할 경우 놓여 질 수 있는 상황을 그들의 입장에서 추론해 볼 필요가 있다. 이를 통해 상호 이익의 교차 지점을 찾거나 북한의 핵·미사일 개발 이익을 대체할 수 있는 보상 이익에 대해 고민해 볼 필요가 있다.

마지막으로 북한의 요구 내용과 전략적 목표를 우리의 비핵화 또는 평화체제의 목표로 유도할 수 있는 방법을 전술적으로 고민하는 것이다. 그것은 실제 북한과의 북핵 대화 시 우리가 취해야 하는 협상의 전략과 전술, 그리고 평화로드맵으로의 유인전략에 해당한다.

가. 주요 발언을 통해 본 북한의 핵문제 접근원칙

(1) 북한은 미국의 대북정책과 북핵 접근방식에 대해 신뢰하지 않는다.

북한은 미국이 기본적으로 대북한 정책에서 이중성을 갖고 있다고 본다. 북한은 미국이 표면적으로 대화와 협상의 의지를 표명하지만, 대북 적대시정책 기조를 바꾸지 않아 왔으며, 결과적으로 합의를 지키지 않는 이중적이고 기만적인 행태를 취해 왔다고 본다. 북한은 부시 정부가 2001년 대화 재개를 선언했지만, 2002년에는 북한을 ‘악의 축’, ‘폭정의 전초기지’ 등으로 거명하며 핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review: NPR)에 북한을 핵 선제공격 가능 대상으로 지목하는가 하면 테러지원국으로도 지정한 행태를 대표적 사례로 꼽고 있다.⁷⁾ 여기에 이라크, 아프가니스탄, 리비아 등에 대한 군사적 공격은 미국의 이중성과 기만성을 북한에게 강렬하게 각인시키는 결정적 사건들이었다.⁸⁾

또한 오바마 정부를 비롯하여 최근 트럼프 정부 역시 대화를 언급하면서도 한미연합훈련 규모와 전략 자산의 한반도 전개 횡수를 늘리며 예방

7) “조선민주주의인민공화국 정부 성명,” 『조선중앙통신』, 2003.10.10. “부쉬행정부 출현 이후 미국은 우리는 악의 축으로 지명하여 우리 제도를 거부한다는 것을 국책으로 선포 하였으며 우리 나라를 핵선제공격 대상으로 지정함으로써 공공연히 핵선전포고까지 하였다.”

8) 가령 리비아의 카다피의 경우, 2004년에 미국으로부터 정권 보장, 테러지원국 명단 삭제와 제재 해제를 약속받았고 대량살상무기(WMD)를 포기하고 사찰을 받아들였다. 미국은 7년 동안이나 약속을 이행하지 않으면서 리비아의 무장을 해제시켰고 2011년에 리비아를 침공하여 카다피를 제거하였다. 미국의 리비아 침공에 명분을 제공한 리비아 반군은 미국이 수년 동안 육성지원해 온 군사집단이었다. 김은진, 『한반도 평화체제론』 (서울: 리아트코리아, 2015), p. 151.

공격, 정밀타격 등의 ‘군사적 옵션’을 언급하고 있는 것 역시 북한에게는 미국의 이중성을 보여주는 부분이다. 북한은 이런 미국의 이중성에 맞설 수 있는 유일한 수단으로 핵보유의 정당성을 강변하고 있다. 북한은 미국의 대북 적대시정책 철회와 체제의 안전을 보장받는 길은 핵보유국의 ‘전략적 지위’를 통해 평화협정 체결과 관계 정상화를 이뤄내는 것이라고 보고 있다.

그런 차원에서 북한은 공식매체와 외무성 관료를 통해 오랫동안 핵문제를 포함 모든 한반도 관련 사안의 해결 전제조건으로 미국의 대북 적대시정책⁹⁾ 철회를 주장하고 있다. 북미 사이에 역사적으로 신뢰의 경험이나 기반이 없다는 것은 북핵 문제 해결을 가로막는 결정적 장애라고 할 수 있다.

(2) 북한은 평화협정을 북미 간 신뢰의 결과가 아닌 ‘조건’으로 본다.

북한은 신뢰가 없는 상태에서 핵을 동결하거나 폐기하는 것은 불가능하다고 주장하고 있다. 북한에게 북미 사이의 ‘신뢰’는 곧 ‘평화협정’을 의미한다. 북한은 평화협정을 통한 전쟁상태의 종식 없이는 비핵화는 커녕 대화 자체가 진행될 수 없다고 본다. 북한 표현을 빌리자면 “신뢰가 없이 비핵화를 추진한다는 것은 기초가 없이 집을 짓는 것과 같다.”¹⁰⁾ 결국 평화협정을 핵 포기의 최종적 보상물이 아니라 핵과 상관없이 이미 과거 정전 상태를 끝내기 위해 체결되었어야 하는 것이라고 본다.¹¹⁾

⁹⁾ 북한이 말하는 대북 적대시정책은 작게는 미국의 ‘도발적 망발’부터 미국의 핵정책에 북한을 명시적 선제공격 대상으로 지목하고 있는 부분, 대북제재를 주도하고 있는 부분, 대규모 한미연합훈련을 통한 대북 공격훈련 연례화, 전략자산의 전개, 정밀타격·예방공격·참수작전과 같은 북한 지도부를 겨냥한 작전계획 등 대체로 군사적·안보적 적대성을 보여주는 정책과 행동들이다.

¹⁰⁾ “외무성 대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2010.10.18.

¹¹⁾ “외무성 성명,” 『조선중앙통신』, 2010.01.11.

(3) 평화협정과 비핵화를 분리한다.(연계에서 분리로)

북한은 최소한 2010년까지는 표면적으로 평화협정 체결이 9·19 공동성명을 ‘전면적으로 완전히 이행하는 합리적 방도’라고 주장했다. 다시 말해 평화협정을 체결한다면, ‘비핵화’는 속도를 낼 수 있다고 주장했다. 정전체제 아래서는 비핵화 과정이 신뢰에 기반하기 힘들다는 논리였다. 평화라는 근본문제가 풀리지 않는 한 자위적 수단인 핵 억제력을 포기하는 것은 쉽지 않다는 논리였다.¹²⁾ 신뢰가 없는 상태에서 일방이 자신의 전략적 무기체계의 개발과 보유를 포기해 나갈 때, 이후 평화협정이 온전히 체결되지 않고 미국이 입장을 바꿀 수 있다는 의심을 갖지 않을 수 없다. 그럼에도 불구하고 주목할 부분은 북한이 평화협정 체결의 반대급부로 비핵화 용의를 명확히 밝히고 있었다는 점이다. 다시 말해 평화협정과 비핵화를 연계하고 있었다.

그러나 현재 북한은 과거와 달리 평화협정과 비핵화를 분리하여 접근하는 태도를 명확히 취하고 있다. 평화협정의 반대급부로 비핵화를 전혀 언급하고 있지 않을 뿐만 아니라, 핵무기는 정치적 ‘홍정물’이 아니라 ‘민족의 생명줄’이라고 주장하고 있다. 다시 말해 평화협정을 우선적으로 체결하기 위한 대화나 협상을 진행하더라도 ‘비핵화’ 의제를 수용하기는 쉽지 않다는 것을 의미한다.

(4) 김정은 정권은 핵무기가 대화 및 협상의 대상이 아니라고 본다.

김정은 정권은 핵무기가 “대화마당과 협상탁우에 올려놓고 논의할 정치적 홍정물이나 경제적 거래물”이 아니며 “핵무력은 지구상에 제국주의가 남아있고 핵위협이 존재하는 한 절대로 포기할 수 없고 억만금과도 바꿀 수 없는 민족의 생명이며 통일조선의 국보”라고 주장하고 있다. 사실상 핵무기의 영구 보유 의사를 선언적으로 밝히고 있다.¹³⁾ 결론적으로

¹²⁾ “비핵화 첫 공정은 미국과의 신뢰구축, 조선이 마음 놓고 발걸음을 떼기 위한 선결조건,” 『조선중앙통신』, 2010.02.02.

북한은 핵을 포기할 의사도, 협상 의제로 삼을 의사도 현재로선 전혀 없다.

북한의 핵무기 영구 보유 의사가 본격화된 것은 2013년 제3차 핵실험 이후부터이다. 북한은 2013년 2월 12일 제3차 핵실험 이후 당중앙위원회 전원회의를 통해 ‘경제·핵무력 건설 병진노선’을 채택하고 최고인민회의의를 통해 ‘자위적 핵보유국 지위 법령’을 채택하면서 핵보유국 및 위성발사국의 지위를 영구화할 것을 선언하면서 비핵화 협상은 영원히 끝났고 평화협정 체결을 위한 협상만 남아 있을 뿐이라며 근본적인 방향 전환에 나섰다.¹⁴⁾ 이것은 북한이 이라크와 리비아의 사례에서 자신들이 나아갈 길을 충분히 학습하고 확신했다는 것을 의미한다. 북한은 미국의 대북 적대시정책이 유지되는 조건에서 핵무장을 통해 힘의 균형을 만들어내지 못할 경우 언제든지 미국의 기습 공격을 받을 수 있고 이로 인해 체제와 정권의 붕괴에 직면할 수 있다는 위협을 느끼고 있다.¹⁵⁾

과거 김정일 정권은 ‘핵개발=체제 안전보장’ 차원에서 핵개발을 협상 가능한 수단으로 활용하려 했으나, 김정은 정권은 핵무기를 협상이나 보상을 위한 교환수단으로 보지 않고 체제 그 자체로 보고 있다. 따라서 이제 ‘북핵=체제(정권)’의 도식을 대체할 ‘안전보장’의 강력한 장치나 제안이 신뢰성 있게 제시되지 않는다면, 사실상 북한의 전략을 변경시키기는 것은 불가능하다고 할 수 있다.

(5) 북한은 한국을 핵문제의 대화·협상 대상으로 생각하지 않는다.

김정은 정권은 남한이 북핵 문제 관련 대화나 협상을 언급한다는 자체를 ‘주제 넘는’ 일로 결코 용납하지 않겠다는 태도를 일관되게 강조하고 있다. 북한의 핵무력은 미국의 대북 적대시정책의 역사적 산물이기 때문

¹³⁾ “조선민주주의인민공화국 정부 비망록,” 『조선중앙통신』, 2017.03.31.

¹⁴⁾ 이 시점부터 북한의 주요 매체에서는 ‘핵강국’ 주장이 빈번하게 등장하기 시작했다. 이와 관련해서는 이종구·손효중, “김정은 시기 북한의 핵강국 주장 본격화의 함의,” 『KIDA 주간국방논단』, 제1692호 (2017.10.23.), p. 2. 참조.

¹⁵⁾ 김은진, 『한반도 평화체제론』, p. 152.

에 철저하게 북미 사이의 문제라고 본다.¹⁶⁾ 과거 북미 평화협정으로 가기 위해 남·북·미 잠정협정을 제안(1996)하거나, 남북정상회담을 경유하는 방식의 한국의 개입을 용인(2000)하거나, 6자회담에 한국 참여를 받아들인 경우도 있지만, 사실상 미국의 의지 부족과 태도 변화로 모두 실패했다고 보기 때문이다.

한편 북한의 증대된 핵능력과 미국 본토를 겨냥한 ICBM 및 IRBM (Intermediate Range Ballistic Missile, 중거리탄도미사일) 능력의 신장은 다자 구도의 대화나 한국의 개입 필요성을 감소시킨 측면이 있다. 북한 입장에서 본다면, 북핵 문제에 한국을 포함시키거나 경유하는 대화나 협상 구도는 핵보유국 및 전략적 지위 인정, 실질적인 체제 안전보장 등을 두고 펼쳐야 하는 북미 담판 구도의 의제 집중력을 흐리면서 초점을 모호하게 만들 수 있다. 또한 한국을 당사자로 한 대화나 협상이 미국의 협상 의지를 약화시키고 기만적인 이중 행동의 여지를 줄 수 있다고 판단할 수 있다.

나. 주요 발언을 통해 본 북한의 요구조건

북한은 2013년 영구적으로 핵을 보유하겠다는 의사와 비핵화 용의가 없음을 선언한 이후, 핵문제를 어떻게 전략적으로 끌어갈 것인지 구체적인 로드맵을 밝히지는 않아왔다. 다만 핵·미사일, 평화협정, (북미/남북) 관계 개선 등과 관련하여 대화 및 협상, 해결의 조건을 외무성 성명, 공식 매체 사설, 외무성 관료들의 입을 통해 언급해 왔다. 이 내용들의 조각을 종합하여 북한이 대외적으로 협상전략 차원에서 구상하고 있는 핵문제

¹⁶⁾ “현재로서는 남조선당국이 <북핵문제>에 대하여 떠들어댈이 없이 북과의 대화에 나설 준비가 되어있는지가 관건적인 문제의 하나다. 조선반도핵문제의 발생원인은 미국의 대조선적대시정책에 있으며 따라서 철저히 조미사이에 해결하여야 할 문제다. 그런데 남조선당국이 <주도권>을 행사한다면 여기서 미국의 대리인역할을 하려 한다면 북남관계에 복잡성만 조성하게 된다.” “과녁은 북핵이 아니라 미국의 전쟁소동,” 『조선중앙통신』, 2017.07.11.

에 대한 전략적 로드맵의 윤곽을 드러내는 것이 필요하다. 사안별 언급에서 나타난 특징을 정리하면 다음과 같다.

표 III-1 핵문제 및 남북관계 관련 북한의 요구조건

조건 명목		요구 내용
핵(미사일) 실험 중단조건	조선중앙통신사 보도 (2015.01.09.)	한미연합훈련 임시중지 → 핵실험 임시중지
	외무성 대변인 성명 (2016.01.15.)	한미연합훈련 중지 → 핵실험 중단
	리수용 외무상 AP 인터뷰 발언 (2016.04.23.)	한미연합훈련 중지 → 핵실험 중지
	최설희 외무성 북미국장 오슬로 1.5트랙 회의 (2017.05.08.)	① 미국의 대북 적대시정책 철회 ② 대북제재 해제 ③ 북미 간 평화협정 체결 → 핵·미사일 실험 중단
	계춘영 인도주재 북한대사 (2017.06.23.)	(일시적 또는 영구적) 한미연합훈련 중단 → 핵·미사일 실험 중단
북미 대화조건	조선신보 (2009.10.09.)	미국의 행정책 변경
	외무성 대변인 성명 (2016.04.12.)	제재와 압박 중단, 대북 적대시정책 완전한 종식
	최설희 외무성 북미국장 국제 핵비확산회의 (2017.10.22.)	<ul style="list-style-type: none"> • 핵포기, 비핵화를 전제로 한 대화·협상 불응 • 대화 자체 거부하지 않지만, 대화의 전제가 바로서야 하고 조건이 없는 국가들 사이의 평등한 입장의 대화 • 최대 압박을 가해 핵포기를 강요하는 대화 불응 • 6자회담은 더 이상 유용하지 않음. • 미국과의 힘의 균형을 맞추는 것이 최종 목표 → 비핵화 의제의 대화·협상 하지 않음. → 제재·압박 지속시 대화 하지 않음. → 핵보유국 인정을 통한 동등한 지위에서의 대화

핵 협상 선행조건	김정은 (2017.07.05, 조선중앙통신)	미국의 대북 적대시정책과 핵 위협 근원적 청산
	노동신문 (2017.12.19.)	미국의 대북 적대시정책과 핵 위협이 근원적으로 청산되지 않는 한 그 어떤 경우에도 핵과 탄도로켓을 협상탁에 올려놓지 않을 것
비핵화 신뢰구축 조건	외무성 비망록 (2010.04.21.)	비핵화를 위한 신뢰구축 조건은 평화협정
	노동신문 (2009.10.14.)	북미 평화협정 체결 후 북미 평화관계 전환 및 한반도 비핵화 추진
	노동신문 (2010.10.14.)	북미 평화협정 체결만이 한반도 비핵화 방도
한반도 비핵화 조건	노동신문 (2009.10.14.)	① 미국의 대북 적대시정책 철회 ② 평화협정 체결 ③ 전 한반도 및 세계의 비핵화
	외무성 성명 (2010.01.11.)	평화협정 체결되면 한반도 비핵화 적극 추진
	노동신문 (2016.07.06.)	① 남한 내 미국 핵무기 공개 ② 남한 내 모든 핵무기·기지 철폐와 검증 ③ 미국 핵 타격수단의 한반도 전개 중단 ④ 대북 핵위협 및 핵불사용 확약 ⑤ 미군철수 선포
한반도 평화 선결조건	노동신문 (2009.01.15.)	평화협정 체결
북미관계 개선조건	울린바토르 1.5트랙 (2017.06.23.)	미국의 대북 적대시정책 철회 전제조건 없는 평화협정 체결 결정
남북관계 개선 조건	민화협 (2017.06.23.)	① 자주적 남북관계 개선 ② 한미합동군사연습 중지 ③ 상호 비방·중상 무조건 중단 ④ 남북 군사적 충돌 위험 우선 해소 ⑤ 남북대화에 북핵 문제 배제 ⑥ 대북제재 철회 ⑦ 보수정권의 대북정책 청산 ⑧ 중국식당 집단탈출 여종업원 송환 ⑨ 민족대화합 개최

자료: 『조선중앙통신』, 『노동신문』 등을 토대로 저자 작성.

(1) 핵실험 중단 조건

북한은 핵실험 중단 조건으로 한미연합훈련(잠정적 또는 항구적) 중지를 공식적으로 내세우고 있는데, 이는 2015~2017년에 걸쳐 주로 정부 및 외무성 성명 및 외무성 관계자를 통해 언급되었다. 북한은 2015년 1월 10일 조선중앙통신사 보도를 통해 김정은 정권 들어 처음으로 한미연합훈련 중단을 조건으로 하는 핵실험 중단 의사를 밝혔다. 당시 보도를 통해 ‘공화국 정부의 제안’ 차원에서 한미연합훈련을 임시 중단할 경우 핵실험 임시 중지로 화답하겠다는 의사를 밝혔다.¹⁷⁾ 이 보도에서 북한은 1월 9일에 이런 제안을 담은 메시지를 ‘해당 경로’를 통해 미국 측에 전달했다고 밝혔다. 특정 경로를 지칭하며 미국 측 전달 사실을 공개한 것으로 보았을 때, 이 제안이 북한 지도부 차원에서 상당히 신중한 고민을 통해 나왔을 가능성이 있다.

2016년 들어서는 1월 15일에 외무성 대변인 성명을 통해, 그리고 4월 23일에는 북한의 리수용 외무상이 AP와의 인터뷰¹⁸⁾를 통해 연이어 한미연합훈련 중지를 조건으로 제시했다. 가장 최근에는 2017년 6월 23일 리수용 외무상의 측근으로 알려진 계춘영 인도주재 북한대사가 인도 현지 언론과의 인터뷰를 통해 ‘잠정적 또는 항구적 한미연합훈련 중단’ 시 핵실험을 중단할 수 있음을 밝힌 바 있다.¹⁹⁾ 사실상 지금까지 나온 북

17) 조선중앙통신사 보도에 따르면 북한이 미국에게 전달한 메시지는 “미국이 올해에 남조선과 그 주변에서 합동군사연습을 립시중지하는 것으로써 조선반도의 긴장완화에 기여할 것을 제기하고 이 경우 우리도 미국이 우려하는 핵실험을 립시중지 하는 화답조치를 취할 용의가 있다”는 내용이다. 『조선중앙통신』, 2015.01.10.

18) AP와의 인터뷰에서 리수용 외무상은 “미국 정부가 대북 적대시정책을 폐기하고, 이의 표현으로 조선반도에서 군사연습, 전쟁연습을 중단하는 것이 매우 중요하다. 그러면 우리도 상응하는 조치를 취할 것”이라며 “우리도 핵실험을 중지할 것”이라고 제안하며, “연합훈련을 일정기간, 몇 년 동안 중지한다면, 북미 간 두 나라뿐 아니라, 전세계적으로 새로운 기회들이 생길 것”이라고 말했다. “리수용 북 외무상 ‘한미 연합군사훈련 중단하면 핵실험 중단,’” 『한겨레신문』, 2016.04.24.

19) 2016년 6월 21일 인도 위성방송 <위온>에 출연한 계춘영 대사는 “미국이 일시적 혹은 영구적으로 대규모 군사훈련을 완전히 중단한다면, 우리도 일시적으로 (핵과 미사일

한 정부 제안 및 외무성 관계자들의 발언을 종합하면 북한은 핵실험의 임시 중단을 조건으로 ‘한미연합훈련 임시 중단’을 일관되게 주장하고 있는 것이다.

다만 더 확장된 조건을 제시한 발언 역시 있다. 2017년 5월 8~9일 노르웨이 오슬로에서 열린 북미 비공개 1.5트랙(반관반민) 접촉에서 최선희 북한 외무성 북미국장이 ‘대북적대시 정책 철회, 대북제재 해제, 북미 간 평화협정 체결’ 등을 핵·미사일 실험 중단 조건으로 내세웠다는 정부 고위당국자의 말을 인용한 보도가 있었다.²⁰⁾ 기존의 ‘한미연합훈련 중단’보다 더 조건이 확장되고 반대급부로 핵실험 중지에 미사일 발사실험 중지가 추가되었다. 그러나 최선희가 내세운 미국의 ‘대북 적대시정책 철회’ 안에는 대표적으로 한미연합훈련 중단이 포함되어 있다. 리수용 외무상도 대북 적대시정책이 철회되었음을 증명하는 조치로 한미연합훈련의 중단을 꼽은 바 있다. 최선희의 제시 조건은 공개된 인터뷰 내용 이라기보다는 비공개 접촉을 제3자가 전달한 내용이란 점에서 명확한 조건으로 확인하기 힘든 측면이 있다. 핵실험 중단 조건, 북핵 대화 진입 조건, 핵동결 조건 등을 함께 포괄적으로 언급한 것을 전달했을 가능성이 있다.

정리하면, 북한은 핵실험 중단조건에 대해서는 2015년 이후 일관되게 미국의 대북 적대시정책의 철회 차원에서 한미연합훈련의 중단을 요구하고 있다. 핵·미사일 실험을 중단하면 대화를 하겠다는 미국의 입장과 미국이 대북 적대시정책을 전환(한미연합훈련 중단)하면 실험을 중단

실험을 멈추게 될 것이고, 현 상황에 대해 평화적으로 대화할 수 있을 것”이라고 말했다. 이어 “일정한 상황에서, 우리의 요구 조건이 충족된다면 무기 실험의 유예 조건을 놓고 협상할 수 있을 것”이라며 “논리적으로 보더라도 22만㎢ 밖에 안 되는 작은 한반도 땅에 그런 위험한 무기는 필요하지 않지만, 우리의 존립을 지키기 위해, 불가피하게 힘든 선택으로 핵무기를 보유하고 있다”고 주장했다. “북한 ‘한·미훈련 중단하면 핵·미사일 실험 멈추고 대화’, 『한겨레신문』, 2017.06.22.

²⁰⁾ [단독] 최선희 북 외무성 국장 지난 5월 핵실험 중단 조건 제시했었다, 『중앙일보』, 2017.09.04.

하겠다는 북한의 입장이 맞서고 있는 형국이다. 주목할 부분은 미국이 핵·미사일 실험을 중단하면 대화를 하겠다고 하는 부분에서 ‘대화’가 적절한 등가적 보상에 해당하느냐의 문제이다. ‘안보 대 대화’의 교환 등식은 북한의 입장에서는 ‘평등한 입장의 대화’가 아닌 ‘굴복’을 요구하는 것으로 받아들일 수밖에 없다는 점이다. 사실상 국가 간 관계에서 ‘대화’를 보상물처럼 제시하는 것은 상당히 이례적인 것이다. 오히려 그런 차원에서 보면 ‘훈련중단(안보) 대 실험중지(안보)’를 제시하고 있는 북한의 주장이 설득력을 가질 수밖에 없다.

여기에 대해 불법적 핵실험과 합법적 군사훈련을 대비시키는 논리는 오히려 논란을 증폭시킬 수 있다. 안보리 결의 위반이란 측면에서 핵실험은 비난의 대상이 될 수는 있지만, 무엇을 근거로 ‘불법’으로 간주할 것인지 대해서는 국제법적 다툼의 여지가 있고 북한의 주장대로 과거 미국이 행했던 1,000여 회가 넘는 핵실험에 대해서는 대답이 궁색할 수밖에 없다. 또한 한미연합훈련 역시 정전협정 위반이라는 북한의 주장에 대해서도 서로 다툼의 소지가 있다. 따라서 합법/불법 구도라는 국제법적 논리로 교환의 등가성이 없다고 주장하는 것은 적절하지 않다. 정치적 합의를 통해 교환되지 못할 것은 이 세상에 없다고 볼 수 있다. 한반도 문제는 정치군사적 이해관계의 문제인 만큼 법리적 논리보다는 정치적 교환의 관점에서 접근하는 것이 적절하다.

(2) 북미 대화의 조건

북한은 북미 대화의 조건으로 일관되게 미국의 ‘대북 적대시정책의 철회’를 주장해 왔다. 북한이 얘기하는 미국의 대북 적대시정책은 상당히 포괄적이지만 주요 거론 내용들은 ① 북한을 핵 선제공격 대상으로 지목하고 있는 미국의 핵정책, ② 제재와 압박의 주도, ③ 전략자산의 한반도 전개 위협, ④ 공격적인 한미연합훈련, ⑤ 체제 및 지도자 모독을 비롯한 언어적 비방 등이다. 이 세부내용 중 어떤 것을 특정하지 않은 채 대북

적대시정책의 전환이나 철회를 대화의 선결조건으로 주장하고 있다. 전체적인 발언의 맥락을 볼 때, 미국의 정책 전환을 보여주는 조치로서 위의 내용 중 일부를 실행한다면 진정한 대화의 의사로 받아들여질 것이라는 태도로 보인다.

그러나 이런 선제적인 미국의 적대정책 전환의 행동이 없는 가운데 이뤄지는 대화는 ‘불평등한 대화’로 배격한다는 입장이다. “일방적인 압력 하에서는 절대로 대화를 하지 않는다는 것이 우리의 시종일관한 원칙적 입장”이라고 밝히고 있다. 북한은 “대화과 군사적 위협, 대화과 제재는 결코 량립될 수 없다”고 본다.²¹⁾ 여기서도 북한과 미국의 입장은 상반된다. 미국은 제재를 가하는 목적이 대화를 실현하는 데 있다고 하지만, 북한은 제재와 같은 대북 적대시정책의 전환이 있어야 대화의 조건이 된다고 보는 것이다. 그러나 북한은 최근에 와서 북미 대화에 특정한 조건이 없어야 한다는 발언을 하고 있다. 이렇게 본다면, 북한은 핵포기를 요구하거나 전제조건을 다는 대화는 거부하지만, 대화의 전제조건이 없는 대화는 ‘평등한 입장’의 대화로 가능하다는 입장을 보이고 있는 것이다.²²⁾

(3) 한반도 비핵화 조건

북한은 2010년까지는 비핵화를 위한 신뢰구축 조건으로 (북미) 평화협정 체결을 주장해 왔다. 그러나 2013년을 기점으로 ‘북핵폐기’만을 위한 비핵화가 아닌 한반도 전역의 비핵화와 미국의 핵위협 종식을 평화협정 조건으로 내세우고 있다. 2013년 이후부터는 비핵화가 아닌 ‘지역의 평화와 안전’을 위한 북미 사이의 고위급회담을 주장하고 있다. 소위 전제조건 없는 평화체제 전환의 문제를 논의하자는 것이다.

2016년 7월 6일에는 「노동신문」을 통해 ‘정부 대변인 성명’ 형식으로 한반도 비핵화의 조건으로 다섯 가지를 제시한 바 있다. ① 남한 내 미국

21) 외무성 대변인 중통기자 문답 (2016.04.12).

22) “[단독] 최선희 북 외무성 국장 인터뷰 ‘비핵화 회담은 안 해,’” 『JTBC 8뉴스』, 2017.10.22.

핵무기 공개, ② 남한 내 모든 핵무기와 기지 철폐와 검증, ③ 미국 핵 타격 수단의 한반도 전개 중단, ④ 대북 핵위협 및 핵 불사용 확약, ⑤ 미군 철수 등이다.²³⁾

사실상 평화협정이 체결되면 한반도 비핵화를 적극 추진하겠다는 2010년 주장의 연속선상에 있지만, 보다 구체적으로 미국의 한반도 확장억제력 전반을 조건으로 제시한 것이다.

2. 북한의 전략적 핵 로드맵

가. 주요 발언을 종합한 북한의 대외용 핵 로드맵

지금까지의 북한 발언들의 조각들을 모아 종합하면 북한이 생각하고 있는 북핵 로드맵의 윤곽을 그릴 수 있다. <그림 III-1>과 같은 로드맵을 추론해 볼 수 있다. 크게 3개의 묶음(단계)으로 볼 수 있다.

1단계는 미국의 한미연합훈련 중지, 대북 적대시정책 철회 조치(선제 공격을 하지 않겠다는 대북 불가침 선언, 대북제재 해제, 언어적 비방 중지 등), 핵보유국 인정 등이 취해지고 북한이 여기에 맞춰 핵·미사일 실험을 중단하는 단계이다. 지금까지 북한이 줄곧 주장해 왔던 미국의 대북 적대시정책 전환이 1단계의 핵심적 조건이 된다.

2단계에서는 핵보유국 인정을 기반으로 동등한 관계 속에서 평화협정 체결 협상을 진행하여 협정을 체결하고 이어서 북미수교를 맺는 일련의 평화체제의 제도적 수립을 목표로 한다. 평화협정은 기본적으로 북미 평화협정을 주장하고 있지만, 3자 또는 4자를 거부한다는 의사를 분명히 한 바 없기 때문에 수용할 여지는 충분히 있다.

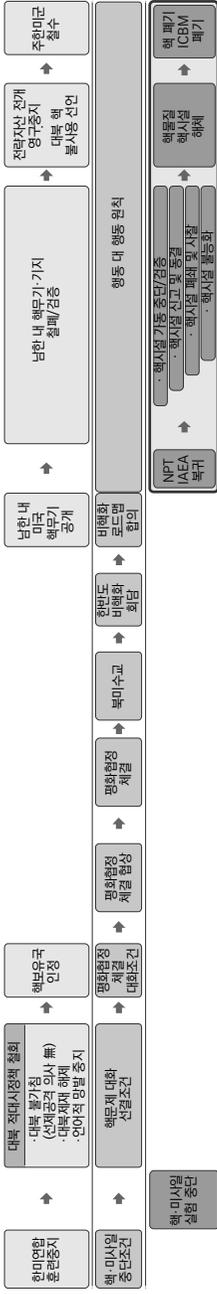
3단계에서는 ‘한반도 비핵화’를 위한 회담을 진행하여 비핵화 단계를 진행한다. 북한이 ‘한반도 비핵화’의 조건으로 주장했던 남한 내 미국 핵

²³⁾ “조선민주주의인민공화국 정부 대변인 성명,” 『조선중앙통신』, 2016.07.06.

무기 공개, 남한 내 핵무기·기지 철폐·검증, 한반도 전략자산 전개 영구 중지, 대북 핵 불사용 선언, 주한미군 철수 등이 차례로 배치되는 구도이다. 중요한 것은 기존의 북한 발언에서 자신들의 비핵화 조치에 대해서는 전혀 언급하지 않아 왔다는 점이다. 따라서 만약 북한이 여기에 상응하는 비핵화 조치를 해야 한다면 과거 9·19 공동성명을 통해 합의된 비핵화 과정이 준용할 수 있는 로드맵이라고 할 수 있다.

이렇게 추정된 북한의 로드맵은 북한 발언을 토대로 했다는 점에서 ‘요구’에 초점이 맞춰져 있다. 정작 북한 자신이 해야 하는 행동 조치에 대해서는 구체적으로 언급하지 않고 있다. 따라서 2~3단계에서 북한의 상응하는 비핵화 조치 부분은 블랙박스 처리했다. 한편으로 북한의 대외적 발언을 토대로 추론되었기 때문에 실제 북한이 생각하는 전략적 목표와 대외적 메시지 차원에서의 내용이 일치하지 않을 가능성도 있다. 다만 이렇게 추정된 북한의 북핵 로드맵 윤곽을 통해 기존에 우리가 상정해 왔던 ‘9·19체제’와 어느 정도 차이가 나는지를 대략적이거나 확인하는 것이 중요하다.

그림 Ⅲ-1 부한의 주요 발언을 종합한 부한의 복핵 로드맵



주: 블랙박스(북측 비핵화 부분 미연급, 9·19 핵폐기 단계 준용)

자료: 부한의 주요 발언을 종합하여 저자 작성.

나. 북한의 실제 전략적 목표

북한의 대외용 발언을 종합한 북한의 북핵 로드맵을 기초로 실제 북한이 전략적으로 의도하는 로드맵을 추정해 볼 필요가 있다. 이를 위해서는 첫째, 북한이 핵·미사일의 개발·보유로 얻는 편익과 내적 필요성, 둘째, 북한이 핵무기 부재 상태일 때 우려하는 상황을 추론해 볼 필요가 있다.

우선 북한이 핵·미사일을 갖는 체제 내적 필요성 부분이다. 앞서 설명했듯이 북한에서 핵무기는 리더십의 정당성과 통치체제의 강화기제이다. 통치이념, 정책담론 등 전 사회적으로 ‘결속’의 핵심기제로 역할을 하고 있다. 대외적으로도 ‘핵보유국’에 걸맞은 ‘전략적 지위’와 대외관계 재설정의 수단으로 핵·미사일의 존재를 과시하고 있다. 사실상 북한은 핵무기를 국가 정체성 차원으로 끌어올리고 있다. 정리하면 체제안보, 정권안보, 수령안보(리더십안보) 등과 핵무기는 동일시되고 있다.²⁴⁾

따라서 북한이 핵을 통해 갖는 편익은 보유 또는 포기 시에 갖는 ‘이익’과 ‘손실’이라는 대차대조표로 환원하기 불가능한 영역이라고 볼 수 있다. 핵무기를 체제와 동일시하는 북한 입장에서 손실의 크고 작음은 큰 의미를 갖기 힘들다. 핵보유는 대외관계 측면에서 리스크가 매우 높은 극단치를 상정한 전략이지만, 폐쇄적인 ‘체제생존형’ 독재체제를 유지하는 기반으로서는 매력적인 통치수단인 것이다. 그런 연속선상에서 북한이 핵무기 부재 상태일 때 처할 상황과 우려하는 상황을 다음과 같이 추론해 볼 수 있다.

첫째, 정세와 로드맵 주도권 상실의 우려이다. 핵무기를 보유한 상태에서 북핵 대화가 본격화되는 과정까지 북한은 전반의 상황을 좌우하는 주도권을 가질 수 있다. 그러나 실제 협상의 전개 과정은 북한이 가진 것을 하나씩 포기해 가는 과정을 수반한다. 더 나아가 비핵화 조치를 이행하는 과정은 안전보장의 근간을 이뤘던 핵무기를 제거해 가는 과정이

²⁴⁾ 홍민, 『북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석』(서울: 통일연구원, 2017), p. v.

기 때문에 주도권을 상실하는 과정으로 받아들일 수밖에 없다. 또한 로드맵 실행 과정은 미국을 비롯한 당사자들의 진의와 이중성을 끊임없이 의심하며 비핵 상태의 안보 불안에 새롭게 적응해야만 하는 과정이다.

둘째, 비핵 상태에서의 안보 불안 대체재의 부재이다. 핵포기를 대체할 수 있는 안보 대체재에 대한 조바심이 통치 전반의 안정성을 흐트러는 통치 불안정성으로 나타날 가능성도 배제할 수 없다.

셋째, 군부의 반발과 통치 불안정성이다. 통치 불안정성의 진원지는 군부가 될 수 있다. 핵무장을 통해 군부의 충성과 결속력이 한층 고조되어 있었던 당대에 핵포기를 과연 군부가 순순히 수용하고 자신의 기득권 상실을 인정하며 김정은을 지속적으로 지지할지는 미지수다.

넷째, 주민 결속을 위한 상징재의 부재이다. 대내적으로 핵을 ‘민족의 생명줄’로까지 상징화하며 주민을 응집하는 기제로 활용해 왔다. 핵·미사일 개발과 보유는 항상적인 ‘비상상태’(예외상태)를 창출하는 기제로서 역할을 해 왔다. 특히 핵·미사일 개발을 위해 주민들에게 인내와 희생을 요구해 왔기 때문에 핵을 포기할 경우, 그 빈 공간을 채울 강력한 대체 상징이 필요할 수밖에 없다. 그러나 그런 대체재가 젊은 지도자에게 마땅히 있을지 고민스럽지 않을 수 없다.

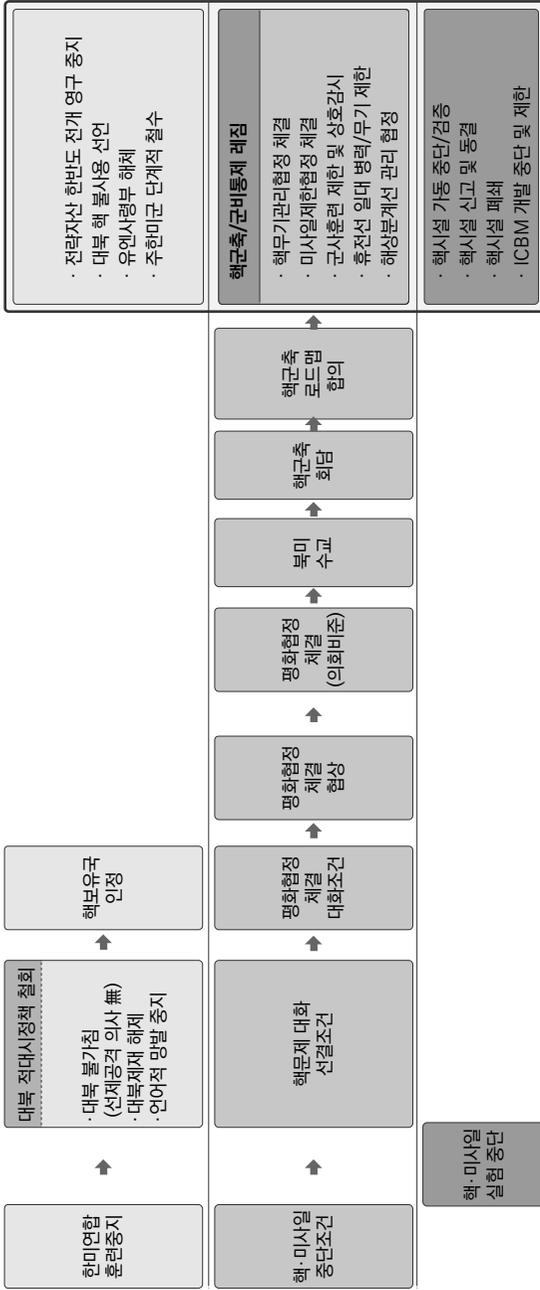
다섯째, 핵 포기 후 이익이나 성과의 부재시 리더십 균열 가능성이다. 핵 포기로 얻을 수 있는 이익이나 성과가 대내적으로 설득력 있게 주민들에게 와닿지 않을 경우, 리더십에 균열이 올 가능성을 배제하기 힘들다.

마지막으로 대외적 ‘핵정치’ 카드 상실과 전략적 존재감 상실이다. 북한의 대외적인 ‘핵정치’는 사실 미중 간 힘의 역학관계라는 전략적 환경에 적응한 합목적적인 전략적 선택의 결과였다. 역으로 북한의 ‘핵정치’는 동북아 전반의 역학관계를 재구성하는 환경과 동기를 제공한 측면이 있다. 핵을 포기하는 순간 이런 전략 경쟁의 구도에서 북한이 갖는 입지나 전략적 가치가 확연하게 감소할 가능성이 있다. 동북아 전략 경쟁과 군비경쟁의 틈바구니에서 핵정치를 대체할 존재감 있는 북한의 대외전

략이 무엇이 있을지 북한 지도부 입장에서는 고민스럽지 않을 수 없다.

위에서 제시한 추론에 근거해 본다면, 북한이 가장 이상적으로 생각하는 북핵 로드맵은 '핵보유 상태에서의 북미 평화공존'일 것으로 추정된다. 우선 북한은 위에서 언급한 다양한 이유로 핵을 포기하기 힘든 체제이다. 북한체제나 김정은 정권이 내부적으로 획기적인 '질적' 변화를 하지 않는 이상 현 체제와 정권 아래에서 핵은 포기할 수 없을 뿐만 아니라 대체재를 찾기 힘든 체제이다. '핵보유 상태에서의 북미 평화공존'이라는 전략적 목표에 입각해 '평화협정-핵군축' 프레임을 내세워 단계별로 구상하는 북한의 로드맵은 <그림 III-2>와 같다.

그림 III-2 북한의 북핵 접근전략(해보유 상태에서의 북미 평화협정-해군축)



자료: 저자 작성.

(1) 미국과의 동등한 핵보유국 지위 확보

핵 능력과 지위 측면에서 최대한 미국과 대등한 위상에서 협상에 임하는 데 일차적인 목표를 두고 있다. 동등한 능력과 지위는 핵·미사일의 양적·질적 규모의 동등함이 아니라 북한의 핵능력을 전략적으로 무시할 수 없는 상태라는 것을 인정받는 것이다.²⁵⁾ 대등한 위상은 핵보유 국가라는 동질성에 기반한 위상을 의미한다. 핵 능력이 의심받고 위협이 저평가 받는 상태에서는 일방적인 핵폐기 종용을 당할 수밖에 없고 미국의 이중적 행태로 인해 언제나 기만을 당할 수 있다고 보기 때문이다. 따라서 핵·미사일 완성을 인정할 때까지 여기에 소위 ‘올인’하는 전략을 취하고 있다.

(2) ‘선 비핵화 조치’에서 ‘선 대북 적대시정책 전환’으로의 프레임 전환

미국과 한국이 요구하는 ‘선 비핵화 조치’ 프레임은 ‘선 대북 적대시정책 전환’ 프레임으로 전환하는 전략이다. 선 행동 주체가 미국이 되어야 한다는 것이다. 미국이 선 행동을 통해 신뢰성을 보이는 것에 따라 후속적으로 북한이 여기에 반대급부를 주는 체계를 만들겠다는 것이다. ‘9·19 로드맵’은 북한의 선 비핵화 조치에 따라 보상이 따라가는 구도였다. 결과적으로 로드맵 전반에서 북한의 비핵화 조치를 평가하고 보상을 주는 위치에 있는 미국이 주도권을 행사함으로써 북한이 로드맵 진행 과정에서 자신의 불확실성을 해소할 통제 능력에 큰 한계를 느꼈을 것으로 볼 수 있다. 북한의 입장에서 불합리하고 과도한 요구를 강요당한다고 느꼈을 가능성이 높고 미국의 자의적 판단에 의해 언제든 프로세스가 파행될 수 있다는 것을 경험했던 것이다. 결국 북한이 얻었을 교훈은 대등한 위치에서 미국이 먼저 신뢰를 조성하는 선 조치를 하고 미국의 신뢰를 단계적으로 확인해 가면서 로드맵에 대한 불확실성을 줄이고 통제력을

²⁵⁾ 2017년 11월 21~23일 터키에서 개최된 아시아의회의에서 북한의 리중혁 단장은 “미국과는 오직 핵으로 힘의 균형을 이룩하여 맞서야 한다는 것이 전체 조선 인민의 단호한 선택”이라고 발언한 바 있다. 『연합뉴스』 2017.11.26.

가져야 한다는 점이다.

(3) 핵보유국 인정 후 평화협정 체결 전략

미국의 대북 적대시정책 전환 조치 등 일정한 신뢰에 기반하여 핵보유국 인정을 받은 상태에서 북미 평화협정을 체결하는 전략을 채택하고 있다. 최근 핵·미사일 실험을 늘리고 있는 것은 인정을 종용하고 강제하는 투쟁에 가깝다고 볼 수 있다. 물론 평화협정은 기본적으로 북미 사이의 체결을 주장하고 있지만, 전술적으로 3자 또는 4자도 용인하는 체결 전략으로 나갈 수 있을 것으로 본다. 북한에게 중요한 것은 협정의 다자구도 여부보다는 평화협정에 대한 미국의 의지, 그리고 평화협정이 미국 대통령 행정명령 수준의 ‘협정(agreement)’보다는 의회비준을 받는 ‘조약(treaty)’ 수준의 신뢰성을 갖느냐의 여부일 것이다. 정부가 바뀔 때 쉽게 파기할 수 있는 행정명령이 아닌 보다 지속성을 갖는 규범을 원할 가능성이 높다.

(4) 비핵화가 아닌 ‘핵군축’ 레짐 아래서의 북미 평화공존

평화협정 체결과 북미관계 정상화 이후 핵군축회담을 통한 군축 차원의 핵문제 처리를 요구하는 전략이다. (북한 또는 한반도) 비핵화와 핵군축의 차이는 궁극적으로 북핵 폐기를 목표로 하느냐 그렇지 않느냐에 있다. ‘북한의 비핵화’는 북한의 일방적인 핵 폐기만을 요구하는 구도라는 점에서 북한이 수용하려 하지 않을 가능성이 높다. 반면 핵군축은 상호 보유한 핵무기의 위협을 인식하고 객관화하여 ‘관리 및 제한 협정’을 통해 양적·질적으로 위협을 줄여가는 게 핵심이다. 북한은 당장의 비핵화가 어렵기 때문에 일차적으로 핵군축을 통해 상호 신뢰를 쌓은 후, 그 신뢰에 기초하여 미래에 최종적으로 핵 폐기를 별도 협상을 통해 해결하는 제안을 할 가능성이 있다. 신뢰 조성을 위해 상대에 대한 핵위협을 줄이는 조치를 ‘행동 대 행동’ 원칙으로 요구할 가능성이 있다. 이를 위해

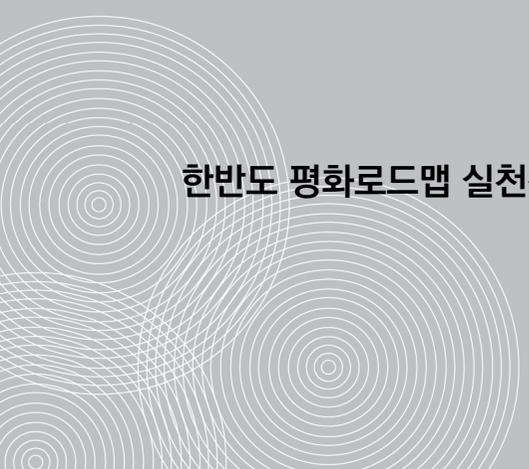
핵무기관리협정이나 미사일제한협정 등의 제도적 장치를 요구할 수 있다. 한편으로 핵군축과 병행해서 포괄적인 군비통제도 요구할 가능성이 있다.

결론적으로 북한은 핵을 동결하고 기존의 핵은 보유하는 상태 정도를 이상적으로 생각할 수 있다. 미사일은 미국을 직접 위협하는 ICBM의 고도화를 중단하고 기존의 개발·배치된 미사일을 제한하는 수준에서 봉합을 원할 가능성이 있다. 이런 조치에 상응하여 미국의 북한에 대한 선제 공격 가능성과 확장핵억제력을 줄이는 것을 요구할 것이다. 완전한 핵능력 상실이 아닌, 기존 핵은 불문에 부치고 '복구 가능한 핵능력' 수준에서 현재의 핵 활동을 동결하는 것을 최상의 상태로 볼 것이다. IAEA나 NPT와 같은 기구보다는 남·북·미·중·러·일 정도가 맺는 소위 '한반도형 OSC-NEA 체제'²⁶⁾를 통한 '한반도 핵무기관리협정'이나 '미사일제한협정' 등을 통해 지역 핵군축 레짐을 원할 가능성이 있다. 이런 핵군축/군비통제 레짐을 통해 느슨한 상호 감시·검증 시스템이 가동되길 원할 것으로 보인다.

²⁶⁾ '한반도 안전보장기구(OSCK: Organization for Security and Cooperation in Korea peninsula)-'핵안전관리기구(NEA: Nuclear Energy Agency)' 체제.

Ⅳ. 한반도 평화로드맵의 시나리오별 유형화

홍민(통일연구원)



한반도 평화로드맵 실천전략

1. 중국·러시아의 한반도 평화로드맵 검토

본 연구를 통해 구상된 한반도 평화로드맵 유형을 본격적으로 살펴보기에 앞서 최근 빈번하게 언급되고 있는 중국과 러시아의 한반도 평화로드맵에 대해 살펴볼 필요가 있다. 북한의 핵 로드맵, 중국과 러시아의 한반도 평화로드맵의 공통점과 차이점을 인식하고 이것을 우리의 평화로드맵 구상에 참조할 필요가 있기 때문이다.

중국은 미국의 트럼프 행정부가 북핵 문제 해결에 있어 중국역할론을 제기하며 압박함에 따라 대북제재에 동참하는 모양새를 하고 있지만, 한편으로는 강도를 조절하면서 대화국면 전환을 위한 대화 진입 카드로 비핵화·평화협정 병행론을 제시하고 있다. 중국은 북핵 해법으로 쌍잠정(雙暫停: 핵·미사일 활동중단, 한미연합훈련 중단), 쌍궤병행(雙軌並行: 비핵화·평화협정 체결)을 제안하고 있다. 북한의 핵·미사일 도발과 한미연합군사훈련을 동시에 중단하고 한반도 비핵화 논의와 평화협정 논의를 동시에 시작해야 한다는 것이다. 중국 정부는 이 해법이 현재 정세에서 가장 실현가능하며 합리적인 방안이라고 주장하고 있다.

‘쌍잠정-쌍궤병행’ 해법에 대해 미국과 일본은 공식적으로 부정적인 반응을 내놓았다. 소위 안보리 결의와 정전협정을 위반하는 불법적인 핵·미사일 실험과 합법적인 한미연합군사훈련을 등가적으로 볼 수 없다는 것이다. 특히 미국은 “동결 대 동결(freeze for freeze) 제안은 모욕적”이라고까지 반응을 했다.²⁷⁾ 이 해법에 대해 공식 언급을 하지 않던 북한도 2017년 10월 31일 노동신문에 다소 격이 낮은 단체 이름 명의로 중국을 지칭하진 않았지만 이 해법에 대해 부정적인 반응을 짧게 내놓았다.²⁸⁾

27) 니키 헤일리 유엔 주재 미국 대사는 2017년 9월 4일 긴급소집된 유엔 안보리 회의에서 “소위 동결 대 동결 제안은 모욕적”이라며 중국과 러시아의 쌍중단 해법을 비난한 바 있다. “또 엇갈린 안보리 해법… 미 ‘인내한계있다’ vs 중 ‘전쟁불가,’” 『연합뉴스』, 2017.09.05.

28) “일부 나라들이 정의의 우리 핵과 침략적인 미국의 핵을 동일선상에 놓고 그 무슨 《쌍

그렇다면 왜 부정적 의사를 표명한 것일까. 위에서 살펴 본 바와 같이 북한은 핵(미사일)실험 중단 조건으로 한미연합훈련 중단을 조건으로 내세우고는 있다. 그러나 중국이 제시하는 ‘쌍잠정’과는 근본적으로 다른 결을 가지고 있다. 북한이 핵(미사일) 실험을 중단하겠다는 것은 ‘비핵화’를 위한 대화의 진입 목적이 아니기 때문이다. 북한은 핵(미사일) 중단을 비핵화가 아닌 한반도 평화(평화협정)와 관련된 전제 조건 없는 대화의 진입 조건으로 제시하고 있다. 결국 ‘중단’의 목적이 다르기 때문이다. 그러나 격이 낮은 단체 명의로 간략하게 한 줄 가량의 의견을 표명하였고 직접적으로 중국을 거론하면서 그 자체를 거부한 것은 아니기 때문에 여지는 어느 정도 있다고 할 수 있다.

중국의 ‘쌍잠정-쌍궤병행’ 해법은 로드맵이라기보다는 문제 해결을 위한 대화 진입의 여건조성에 해당하는 제안 내용이라고 할 수 있다. 구체적 그림이 제시되기보다는 북미가 대립하는 현 상태를 멈추게 하는 국면용 해법이라고 할 수 있다. 그러나 이 조차 미국의 반대, 북한의 부정적 반응, 북한의 ‘비핵화’ 의제 자체에 대한 거부, 북중관계의 악화 지속, 미중 전략적 경쟁구조 등으로 수용될 가능성은 현재로서는 높지 않다. 다만 이 제안이 향후 북한의 핵·미사일 위협이 더욱 증대하고 미국의 군사적 선택 가능성이 높아지는 극단의 상황에서 상황을 진정시키기기 위한 국면 수습 차원에서 의미 있게 활용될 가능성을 배제할 수 없다.

중국이 제시한 ‘쌍잠정-쌍궤병행’ 해법에 대해 러시아 정부와 푸틴 대통령이 수차례 공식적인 지지를 표명한 바 있으며, 나아가 시진핑 주석과 푸틴 대통령은 2017년 7월 4일 정상회담 이후 한반도 관련 공동성명을 발표하여 소위 ‘중러 한반도 로드맵’을 발표하기까지 했다. 이 로드맵은 중국의 ‘쌍중단-쌍궤병행’과 러시아의 ‘북핵 로드맵’을 절충한 공동구상이다.

중단»을 주장하고 있는 것은 조선반도핵문제의 본질과 인과관계, 자위의 핵과 폭제의 핵을 가려보지 않는 무책임한 처사”라고 부정적 의사를 밝혔다. “조선반도를 핵전쟁마당으로 전락시켜온 미제의 만고죄행을 고발한다.” 『노동신문』, 2017.10.31.

표 IV-1 중러 한반도 로드맵(중러 공동성명, 2017.07.04.)

1단계	2단계	3단계	4단계
대화 여건조성	관련국 협상 착수	동북아 지역 평화와 안보체제 구축	관련국 관계 정상화
핵·미사일 실험 중단 ↓ 대규모 한미연합훈련 중단	· 아래 내용 포함 상호 이해 원칙 확인 - 무력 불사용 - 불가침 - 평화적 공존		

자료: 저자 작성.

‘중러의 한반도 로드맵’은 4개의 단계로 이루어져있는데, 1단계에서는 북한이 정치적 결단을 내려서 핵폭발 실험 및 탄도미사일 실험 중단을 선포하고, 이에 상응하여 미국과 한국이 대규모 연합군사훈련을 중단한다. 2단계에서는 각 이해당사국이 발을 맞춰 협상을 열어 무력 불사용, 불가침, 평화공존, 한반도 비핵화 목표 실현 등 전체 원칙을 확정하고 핵문제를 포함한 관련 문제들의 일괄타결을 추진한다. 3단계에서는 협상이 진전되면 한반도와 동북아 평화안보체제를 수립할 방식을 논의하고, 4단계에서는 최종적으로 관련국 간 관계 정상화를 실현한다는 내용이다.²⁹⁾ 이 로드맵에서 주목할 부분은 ‘핵문제’를 여타 문제들과 함께 일괄 타결한다고 되어 있지만, 명시적으로 그것이 ‘비핵화’인지는 밝히지 않고 있다는 것이다.

한편 러시아 역시 자체적인 ‘한반도 긴장완화 로드맵’을 제시하고 있다. 그 내용은 ① 평화협정 체결을 통해 한국전쟁이 남긴 유산을 최종적으로 ‘정리’하는 것, ② 남북한이 국가 차원에서 서로를 승인하고 국가 관계를 정상화하는 것, ③ 미국과 일본이 북한을 외교적으로 승인하는 것, ④ 대북 경제 원조, ⑤ 역내 한미 군사행동 중단, ⑥ 남북한의 대규모

²⁹⁾ “중·러 연합성명, ‘북 미사일 발사 엄중 우려’,” 『통일뉴스』, 2017.07.05.

군축 등을 포함한다.³⁰⁾

러시아의 로드맵은 1단계를 제외하면 위에서 추론해 본 북한의 핵 로드맵과 구도에 있어 일정한 유사성을 갖는다. 이 로드맵의 특징은 3단계가 소위 OSC-NEA 체제를 구축하여 한반도 비핵화를 비롯한 문제들을 논의한다고 되어 있는 점이다. 구체적인 한반도 비핵화 과정을 설정하는 것이 아니라 지역안보체제와 다자협정을 통해 논의하고 해결해 가는 개방된 설정을 하고 있는 것이다. 러시아는 자신의 로드맵을 북한에 실제로 전달하고 설명했으며, 최근 북한 외무성 최선희 북미국장이 러시아를 두 차례 방문하여 이 로드맵을 포함한 현안을 논의한 것으로 전해지고 있다.

표 IV-2 러시아의 일괄타결식 3단계 한반도 긴장완화 로드맵³¹⁾

1단계	2단계	3단계
대화 여건조성	평화협정 체결 국가 관계정상화(교차승인)	동북아 지역안보체제 수립 위한 다자협정 체결
핵·미사일 실험 중단 핵·미사일 비확산 공약 ↓ 한미연합훈련 축소/중단	· 남북, 북미, 북일 평화공존 및 군사력 불사용 원칙 양자 협정 체결 · 북미, 북일 국교수립(교차승인)	· 한반도 비핵화 논의 · 대북제재 해제 논의 · 군비통제(군축) 논의 · 주한미군 논의

자료: 저자 작성.

‘중리의 한반도 로드맵’과 ‘러시아의 일괄타결식 3단계 한반도 로드맵’은 주요 내용의 구성에서 있어서는 유사한 맥락에 있다고 할 수 있다.

30) 바실리 바실리에비치 미헤예프, “중·러의 전략적 협력과 한반도,” 『유라시아의 지정학적 변화와 문재인 정부의 과제』 (제13회 한겨레-부산 국제심포지엄 기초연설, 2017. 10.27.).

31) 러시아가 북한과 한국에 전달한 북핵 문제 ‘3단계 로드맵’은 중국이 제안한 ‘쌍중단 쌍궤병행 전략’을 참조하여 구상된 결과이다. 2017년 5월 더불어민주당 송영길 의원이 러시아 푸틴 대통령과 라브로프 외무장관을 통해 전달 받아 문재인 대통령에게 전달한 것으로 알려져 있다. 또한 러시아는 이 로드맵을 북한에도 전달했고 북한 외무성 최선희 북미국장은 이후 두 차례 러시아를 방문하여 올레그 부르미스트로프 한반도 문제 담당 외무부 특임대사와 이 로드맵에 대해 대화를 나눈 것으로 알려져 있다.

1단계에서 핵·미사일 중단과 한미연합훈련 중단/축소를 통해 대화 여건을 조성할 한다는 점, 2단계에서 상호 불가침과 평화공존에 관한 협정을 체결하는 점, 나머지 단계에서 동북아 지역안보체제 수립을 위한 논의를 한다는 점이 거의 유사하다.

다만 둘 사이의 차이점은 소위 관련국 관계 정상화 부분이다. ‘중리의 한반도 로드맵’에서는 관계 정상화를 최종적인 단계로 설정하고 있는 반면, 러시아의 로드맵은 평화협정 체결과 동시에 2단계에서 진행하는 것으로 설정하고 있다. 이 부분과 관련해서는 러시아의 로드맵이 보다 설득력을 갖는 측면이 있다. 사실 평화협정 체결을 협상하고 체결하기 위해서는 선행적으로든 동시적으로든 국교수립이 이루어져야 보다 구속력과 신뢰성을 확보할 수 있기 때문이다. 평화협정을 맺고 동북아 지역 안보체제 구축을 논의하는 상황에서 관계 정상화가 이뤄지지 않은 상태라면 그 협정과 논의가 어느 정도 속도를 내며 구속력을 가질지 미지수이기 때문이다.

위와 같은 중리의 대북 접근법이 지니는 문제점이자 취약점은 바로 북한이 핵무기를 협상 대상으로 삼을 의향이 없다는 점에 있다. ‘누군가에 의한 체제 보장’이 아니라, 바로 핵무기가 북한의 체제 안전을 보장하는 기본 수단이기 때문이다. 이는 북한 당국이 여러 차례 공식적으로 밝히고 있는 내용이다. 따라서 한국이나 미국이 요구하는 비핵화 대화 및 조치도 그렇지만 중국과 러시아의 로드맵도 ‘비핵화’를 명시적인 목표로 두고 있다는 점에서 마찬가지로 북한이 수용하기 힘든 부분이 있다.

2. 한반도 평화로드맵의 구상과 3가지 유형

가. 한반도 평화로드맵의 유형화

본 연구는 현실 가능한 수준에서 3개의 평화로드맵 유형을 설정했다.

[유형1] ‘북한 비핵화-평화체제’ 로드맵(‘9·19체제’ 변형 로드맵)

- 기존 ‘9·19체제’를 현실에 맞게 변형한 로드맵

[유형2] ‘한반도 비핵화-평화체제’ 로드맵(평화협정 모멘텀 로드맵)

- 유형2-1: 약한 신축성의 평화협정 모멘텀 로드맵
- 유형2-2: 강한 신축성의 평화협정 모멘텀 로드맵

[유형3] ‘핵동결-평화군비통제’ 로드맵

- 핵동결(freeze)을 통한 점진적·단계적 평화군비통제 로드맵

사실 이 3개의 유형 이외에도 핵·미사일 전개 양상에 따른 다양한 시나리오가 가능하다, 하지만 여기서 제시하는 3가지 로드맵은 지금까지 제시된 한반도 비핵화·평화체제 로드맵 관련 논의들이 현실적으로 가졌던 한계를 보다 확장시킨다는 차원에서 일단 현실 가능한 수준에서 3개만을 설정하였다. 3개 각각의 로드맵 구성을 살펴보면 다음과 같다.

[유형1]은 ‘북한의 비핵화’를 명시적 목표로 했던 기존의 비핵화·평화체제 프로세스를 현재에 재적용하는 것에 해당한다. 이 유형은 ‘9·19 공동성명’ 및 ‘2·13 합의’, ‘10·4 남북공동선언’ 등에서 제시되었던 비핵화·평화체제 로드맵에 근거하고 있다. ‘북한의 비핵화(핵 폐기)’를 명시적인 목표로 삼고 비핵화 단계에 따라 경제적 보상, 관계 정상화, 평화협정 등을 연동시켜 진행하는 방식이다. 지금까지 대부분의 한반도 비핵화·평화체제 논의들이 준용하고 있는 가장 일반적인 유형에 해당한다.

[유형2]는 ‘한반도 비핵화’를 명시적인 목표로 삼고 있다. 기존 정형화된 ‘9·19체제’의 로드맵이나 [유형1]과의 근본적인 차이점은 ‘북한의 비핵화’가 아닌 ‘한반도 비핵화’를 명시적으로 목표로 삼는다는 점이다. 또한 로드맵 상의 단계·보상·이정표·모멘텀의 내용을 기존과 달리 유연하고 신축적으로 배치하고 있다. 특히 북한, 중국, 러시아가 제안하거나 주

장했던 비핵화 및 한반도 로드맵의 내용들을 현실 가능한 수준에서 신축적으로 반영했다. 가령 기존 ‘9·19체제’에서 최종적인 단계나 비핵화 이행 이후에 상정하고 있는 종전선언, 국교수립, 평화협정 등을 로드맵 초기나 중간에 배치하는 방식이다. 초기 평화협정 체결의 모멘텀을 동력으로 이후 비핵화 로드맵으로 나아가는 방식이다. 기존의 주요 모멘텀 및 이행조치를 유연하게 로드맵 상에 배치한다는 측면에서 이 유형은 ‘신축성’을 특징으로 한다.

[유형3]은 북한이 ‘핵을 동결한 상태에서 평화군비통제 레짐 구축’을 통해 비핵화에 준하는 한반도 평화 상태로 나아가는 것을 목표로 한다. 북한이 핵·미사일 무기체계의 개발을 완성하고 핵 포기를 완강하게 거부하며 비핵화 대화에 응하지 않는 상황에서 북미 간 대립과 한반도의 높은 위기 수준이 반복되는 상황에서 구상해 볼 수 있는 하나의 유형이라고 할 수 있다. [유형3]의 현실적 목표는 북한이 핵·미사일을 보유했으나, 핵무기의 추가적 생산을 하지 않고 미사일은 제한협정과 군비통제 레짐을 통해 일정하게 관리되며 주변국을 위협하는 실제적인 위협 활동을 하지 않는 경우이다. 남북한 및 북미 간의 불가침 협정과 상호 체제 안전보장 조치, 북미 간 일정 수준의 관계 정상화, 그리고 군비 증강(핵·미사일·재래식)에 대한 제한 및 관리협정 체결 등 군비통제 레짐이 가동되는 과정을 목표로 진행되며, 이런 과정이 충족되면 궁극적으로 ‘한반도 비핵화’를 추후에 모색하는 것도 가능하다.

나. 기존 ‘9·19 로드맵’ 재적용의 현실적 가능성과 한계

(1) ‘9·19 로드맵’의 의의

한국에서 한반도 비핵화 및 평화체제와 관련하여 로드맵을 언급할 때 보통 준거로 삼는 것은 6자회담을 통해 2005년에 만들어진 ‘9·19 공동성명’에 기초한 로드맵이다. 여기에 2007년 ‘2·13 합의’와 2007년의

10월 3일 합의된 ‘9·19 공동성명 이행을 위한 2단계 조치’, ‘10·4 남북 관계 발전과 평화변영을 위한 선언’ 등의 내용이 추가되면서 하나의 정형화된 로드맵으로 상정되어 왔다. 이 로드맵은 북한의 비핵화와 한반도 평화체제 구축의 경로를 6개 국가의 다자 및 양자 간 회담과 합의를 통해 만들어냈다는 점에서 비핵화 및 평화체제 연구에서 하나의 중요한 사례로 볼 수 있다.

특정 국가의 ‘비핵화’ 문제를 다자의 협상과 합의를 통해 해결을 시도했다는 점, 한반도 분단과 관련된 국가들이 한반도 평화체제의 문제에 일치된 하나의 경로를 합의했다는 점은 실제 달성 여부와 상관없이 평화체제 협상 모델로서 중요한 의미를 갖는다. 그런 점에서 비핵화 및 한반도 평화체제 로드맵의 구상과 설계에서 향후 지속적 준거로 삼기에 충분하다. 사실 지금까지 북한의 비핵화와 관련해서는 이 로드맵을 기본형으로 삼아 비핵화에 대한 방법론적 논의가 이루어져 왔다는 점에서 한반도 비핵화 및 평화체제 담론의 가장 일반적 모델로 볼 수 있다.

(2) ‘9·19 로드맵’의 형성 배경과 기본 내용

이 로드맵의 가능성을 검토하기 위해서는 우선 ‘9·19 로드맵’이 만들어진 과정을 잠시 살펴볼 필요가 있다. 2001년 들어서 부시 행정부는 제네바 합의 이행을 부정하고 북핵문제를 원점에서 다시 접근하였다. 소위 “완전하고 검증할 수 있고 되돌릴 수 없는 수준의 해체(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement: CVID)”를 목표로 삼고 북한에 선(先) 핵포기를 압박하였다. 그러나 일방주의적 압박이 실효를 거두지 못하는 가운데 부시 정부는 다자외교의 틀을 이용한 방법을 모색하게 되었고, 그것이 미국의 직접적 압박을 회피하고 대화의 기회를 잡고자 하는 북한의 의도와 맞물려 6자회담이 추진되었다.

2003년 8월 27일 시작한 6자회담은 제2차 회담(2004. 3. 28.)에서 북핵문제의 평화적 해결, 제3차 회담(2004. 6. 23~26.)에서 “말 대 말”,

“행동 대 행동” 원칙에 합의하였으나 각국의 입장 차이로 구체적인 비핵화 이행의 틀에 합의하지 못한 채 시간을 보냈다. 결국 합의한 원칙에 기초하여 비핵화 이행의 틀은 제4차 6자회담 2단계 회의(2005. 9. 13.~1.9.)에서 만들어졌다.

‘9·19 공동성명’은 1994년의 제네바 합의와 달리 북핵 관련 국가들이 참가한 다자적 틀을 활용하여 북한의 “모든 핵무기와 현존 핵 프로그램 포기”를 목표로 한 비핵화 실현의 기본틀을 제시하였다는 점에서 의의가 있다. 이때 미국과 나머지 5개 국가(북한, 한국, 중국, 일본, 러시아)는 안전보장, 관계 정상화, 인도적 지원, 경제협력 등과 같은 대북 상응조치를 취하기로 하였다. 이와 같이 9·19 공동성명은 새로운 틀과 내용으로 한반도 비핵화를 실천해나가는 방향성을 제시하였다는 점에서 이후 비핵화 논의의 전기를 마련하였다고 할 수 있다.

그러나 베이징에서 9·19 공동성명이 도출되고 있던 때 워싱턴에서는 북한의 불법적인 국제금융거래 의혹이 제기되고 있었다. 북한은 이 문제 해결을 위한 미국과의 대화가 성사되지 않고 미국의 압력이 계속되자 2006년 7월 미사일 발사시험, 같은 해 10월 핵실험 등 무력시위로 대응하였다. 북한의 핵확산 위험이 커지는 가운데 부시 정부는 2006년 말에 들어 대화의 필요성을 검토하기 시작하였다. 2006년 말 제5차 6자회담 2단계 회의(12.18~22.)와 2007년 1월 북미 6자회담 수석대표의 베를린 회담을 거쳐 방코델타아시아(Banco Delta Asia: BDA) 은행의 북한 자금 동결을 해제하고 6자회담을 재개하여 9·19 공동성명 이행방안을 논의한다는 합의가 이루어졌다. 이것이 소위 말하는 ‘2·13 합의’이다. 이어 2007년 10월 3일 베이징에서 개최된 제6차 6자회담 2단계 회의를 통해 한반도 비핵화, 관계 정상화, 경제·에너지 지원 등과 관련된 9·19 2단계 조치에 합의한다. 이들 내용을 종합하면 북한의 비핵화와 평화체제 로드맵은 아래 표와 같이 정리할 수 있다.

표 IV-3 기존 비핵화·평화체제 로드맵(9·19, 2·13, 10·3)

단계	여건조성 단계	비핵화 단계			
		1단계	2단계	3단계	4단계
비핵화 이행	NPT/IAEA 복귀	<ul style="list-style-type: none"> · 핵시설 가동중단 검증 및 폐기위원회 구성 · 핵시설 신고 및 동결 · IAEA감시단에 의한 핵시설 폐쇄 (shutdown) · 핵보유국 전문가들의 정밀사찰 · IAEA 봉인조치 (sealing) 	<ul style="list-style-type: none"> · 모든 핵프로그램 IAEA 신고 · 핵시설 불능화 (disabling) 	<ul style="list-style-type: none"> · 핵 프로그램 해체 · 핵물질 및 핵 시설의 해체 (dismantlement) 	<ul style="list-style-type: none"> · 핵 폐기 완료 · 장거리 미사일 폐기
평화체제			한반도 평화포럼 가동	한반도 종전선언	한반도 평화협정 체결 (국제적 보장)
북미관계		<ul style="list-style-type: none"> · 금융제재 해제 · 관계개선 논의 시작 	<ul style="list-style-type: none"> · 테러지원국 해제 · 경제제재 해제 (적성국교역법 해제) 	<ul style="list-style-type: none"> · 북미연락사무소 개설 · 국제금융기구 가입 허용 	<ul style="list-style-type: none"> · 북미수교
북일관계	수교협상 재개			북일무역대표부 개설	북일수교
남북관계	경협확대 논의	남북정상회담 남북 군비통제			남북군축 평화체제 제도화

자료: 저자 작성.

(3) 재적용의 현실적 가능성과 한계

기존 9·19 공동성명에 기초한 비핵화 로드맵은 어렵사리 6개 국가 사이의 합의를 통해 만들어진 약속이란 측면에서는 의미를 갖지만, 상황적 측면과 내용적 측면 모두에서 현실에 적용하기 어려운 부분이 있다.

우선 북한 지도부의 의지 측면에서 나타난 변화이다. 김정일 지도부의 최종적 의도가 무엇이었던 김정일은 당시 궁극적인 결과로서 비핵화에 동의하고 ‘동결’ 의지와 이와 관련된 조치를 실행에 옮겼다는 점이다. 북한 입장에서는 미래가 불확실했지만, 북미 사이의 ‘행동 대 행동’의 신뢰 조치에 대한 기대를 걸고 문제를 풀어보겠다는 의지를 가지고 있었던 것이다. 그러나 현재의 김정은 정권은 ‘비핵화’를 의제로 한 대화 자체를 거부하고 있으며, 핵 포기 의사가 없으며 미국의 대북 적대시정책이 완전히 철회되지 않는다면 영구히 보유하겠다는 입장을 분명하게 밝히고 있다. 김정은 정권은 핵무력을 국가안보, 정권안보, 수령보위와 동일시하고 있다. 과거 김정일이 조심스럽게 핵개발 포기를 카드화하여 체제안전 및 정권안보를 보장받겠다는 의지를 보였다면, 지금의 김정은은 핵무기를 정권안보·수령보위와 동일시하여 이 둘의 분리를 원천적으로 거부하고 있다는 점이다. 이 두 지도자 사이에는 표면적으로 핵무기를 정권안보와 연계시키는 전략과 의지에서 기본적으로 큰 차이가 있다. 사실상 지금은 핵 ‘동결’ 조차 수용하기 힘들다는 입장을 보이고 있다.

따라서 과거 북한이 ‘비핵화’ 의지가 있던 시기에 ‘비핵화’를 명시적 목표로 만들어진 ‘9·19 로드맵’을 현재의 상황에 적용하는 것이 현실성을 갖는지는 미지수다. 설사 북한이 ‘비핵화’ 의제를 수용하여 협상에 나 오더라도 과거 ‘9·19 로드맵’보다 더 큰 보상을 요구할 가능성이 있는데, 거기엔 안보를 포기하는 대가로 그에 상응하는 안보 인센티브로서 미국의 한반도 확장억제력, 주한미군의 변화를 요구할 가능성이 있다.

둘째, 북한의 미국에 대한 불신과 정세 인식에서의 확연한 변화이다. 북한은 과거 경험을 통해 ‘제네바 합의체제’나 ‘9·19체제’만을 믿고 북한의 생존을 담보하기 어렵다는 판단을 강하게 신념으로 굳히고 있는 것으로 보인다. 클린턴, 부시, 오바마, 트럼프 등 미국 정권 교체 때마다 변화하는 한반도 및 대북정책으로 인해 미국의 대북정책 기조 자체를 ‘불확실성’과 불신으로 받아들이고 있음을 북한은 공식담론을 통해 반복적으

로 밝혀 왔다.

결정적으로 북한은 부시 정부가 출범한 직후 2002년 1월 NPR(핵태세검토보고서)에서 미국의 핵무기사용 대상국가로 북한을 포함시키는 행태를 지켜보며 깊은 배신감을 느꼈다고 볼 수 있다. 북한에 대해 핵공격을 하지 않겠다는 안전보장이 사실상 무효화되었다고 본 것이다. 협상 차원의 언급들과 달리 핵정책에 북한을 공격대상으로 명시하고 있다는 점에서 더 이상 미국을 신뢰하지 않는 결정적 계기가 되었다. ‘합의’와 달리 실제로는 미국의 대북기조에 변화가 없다는 교훈을 깊이 새겼을 가능성이 높다. 실제로 북한이 본격적으로 ‘자위적 핵억제력 강화’를 주장하며 핵정책을 공개적으로 표방하기 시작한 시점이 2003년이였다.³²⁾

지금의 김정은 정권은 이때의 경험과 교훈에 기초하여 협상과 합의의 이행을 담보할 확실한 지렛대를 가지고 있지 않는 이상 미국의 정책기조를 근본적으로 바꾸는 것이 힘들다고 판단한 것으로 보인다. 또한 미국의 대북 적대시정책의 큰 기조 변화도 없지만, 더군다나 정권이 교체될 때마다 대북정책의 온도차가 심한 것 역시 북한이 갖는 불확실성 중 하나로 볼 수 있다. 이와 같은 대미 ‘불신’이 기존 로드맵을 북한이 그대로 수용할 가능성이 낮다고 보는 이유가 될 것이다.

셋째, 이 로드맵이 나왔을 당시와 달리 북한의 핵·미사일 능력이 크게 신장되었다는 점이다. 9·19(2005), 2·13(2007), 10·3(2007) 등의 합의들이 나오던 시기는 2006년 1차 핵실험을 전후로 한다. 이들 기존 합의나 선언들은 아직 북한의 핵개발 완성도가 높지 않다는 판단에 기초하여 핵 폐기의 기술적 과정에 초점을 맞췄고, 대체로 미래의 핵을 막는데 초점을 맞추고 있었다. 그러나 현재 북한은 6차에 걸친 핵실험으로 핵능력 자체가 과거 수준에 비해 월등히 신장되었다. 또한 결정적으로 탄도미사일 능력과 위협 수준이 과거와는 확연하게 다르다는 점이다. 주로 합의

32) 홍민, 『북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석』, p. 18.

가 이루어지던 2005년까지만 해도 북한 미사일은 사거리 능력, 다종화, 실전화 등에서 눈에 띄는 활동이 없었으며 기술적으로 저평가 받았다. 실제로 북한의 2005~2007년 사이 탄도 미사일 활동은 총 9회로 주로 단거리 미사일 위주였다.

그러나 김정은 집권 이후 현재(2017. 9. 3.)까지 북한은 총 83회의 핵·미사일 활동을 하여 김일성·김정일 시기를 합한 것보다 2배 이상 많은 활동 빈도를 보여주고 있다.³³⁾ 뿐만 아니라 사거리가 월등히 향상돼 중·장거리 위협 능력이 높아졌으며, 미사일 종류도 다양해졌다. 이렇게 신장된 핵·미사일 능력은 과거 2005~2007년 로드맵이 상정했던 기술적 능력과는 현격하게 다른 것이다. 따라서 이런 변화된 기술적 능력을 반영한 로드맵의 재구성이 필요한 것이다.

넷째, 미국의 인식과 태도가 기존 로드맵이 만들어지던 당시와는 많이 변했다는 점이다. 과거 미국은 북한의 핵이 미국의 본토 안보를 위협한다고 생각하지 않았고 비확산에 방점을 찍고 있었다고 볼 수 있다. 그러나 미국 역시 1차 및 2차 핵위기를 경험하면서 제네바 합의, 9·19 공동성명 등 기존 합의체제에 대한 불신을 갖게 되었고 핵을 협상 수단 삼아 외교적·경제적 보상을 받는 방식에 대한 수용에 거부감을 갖게 된 측면이 있다. 북미 상호 간 어느 정도 존재하던 방어적 성격의 신뢰가 지금은 거의 소멸되었다고 볼 수 있다.³⁴⁾

현재 미국은 북한의 진정성 있는 선행동이 없는 가운데 타협을 전제로 한 대화를 하지 않는다는 입장을 강화하고 있다. 어중간한 ‘동결’ 수준에서 타협 지점을 찾아 봉합하는 방식이 근본적인 해결책이 될 수 없다고 보는 것이다. 따라서 과거 합의에 기반한 로드맵이 그나마 동력으로 삼았던 방어적 성격의 신뢰가 현재의 북미 사이에는 부재하고 상대에 대한

33) 위의 책, p. 33.

34) 전재성, “5차 핵실험 이후의 북한 핵문제와 우리의 대응 전략 방향,” 『전략연구』 통권 제70호 (2016), pp. 11~13.

불신이 팽배하다는 점이다.

마지막으로 기술적 고도화가 낮을수록 핵 폐기에 소요되는 기술적 과정의 시간과 정치·외교적 노력이 상대적으로 수월하고 평화체제의 기대 수준이 높아질 수 있는 반면, 기술적 고도화 수준이 높을수록 대화 및 협상, 그리고 핵 폐기 과정 자체에 진입하는 것이 힘들고 소요되는 기술적 과정과 시간 역시 훨씬 복잡할 수밖에 없을 것이다. 이런 어려움과 복잡함은 평화체제의 기대 수준에도 영향을 미칠 수밖에 없다. 대화진입과 비핵화가 어려운 만큼 이와 연동되어 진행될 수밖에 없는 평화체제도 높은 수준을 기대하긴 힘들기 때문이다. 결국 기존의 비핵화·평화체제 로드맵보다는 일정한 불확실성이 있지만 현실 가능한 수준에서의 새로운 평화로드맵이 모색될 필요가 있는 것이다.

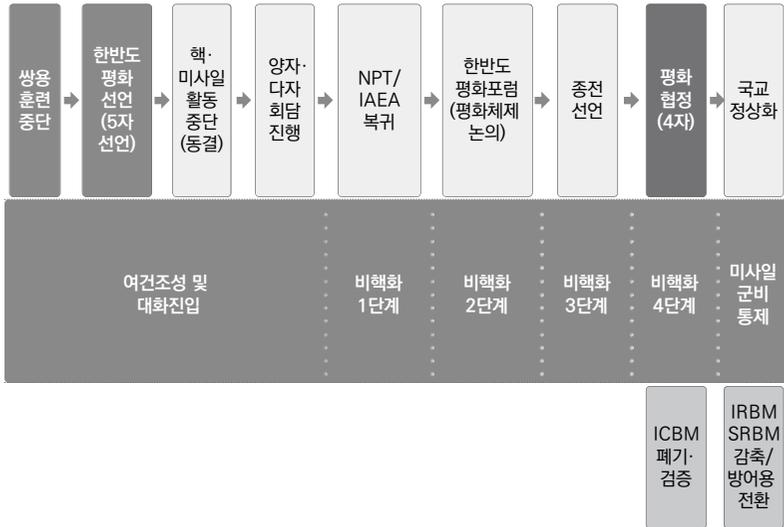
다. 유형1: ‘북한 비핵화-평화체제’ 로드맵(‘9·19’ 변형 로드맵)

(1) [유형1] 로드맵의 주요 내용

‘9·19 로드맵’을 준용하여 향후 평화로드맵을 구상할 경우 아래 <그림 IV-1> 경로를 현실적으로 고려해 볼 수 있다. [유형1] 로드맵의 특징은 우선 ‘북한의 비핵화’를 명시적 목표로 한다. 대화와 협상을 통해 로드맵을 합의해 가는 전 과정은 북한과 관련 당사자들이 ‘북한의 비핵화’를 목표와 협상 의제로 공감을 해야 가능하다.

둘째, [유형1] 로드맵은 초기 ‘여건조성 및 대화진입’ 단계가 ‘9·19 로드맵’과 다를 뿐 뒤의 비핵화 이행조치와 일정은 동일하다. 여건조성과 대화진입을 위해 한미가 먼저 한미연합훈련 중단·축소와 ‘(가칭)한반도 평화선언’을 하는 것에서 차이가 있다. ‘한반도 평화선언’은 한국과 주변국(미·중·일·러) 5개국이 ‘북한체제 안전보장’과 한반도 긴장구조의 평화적 해결을 촉구하는 ‘한반도 평화에 관한 제안’을 추진하고 북한이 여기에 호응하여 6자가 ‘평화선언’을 하는 것을 골자로 한다.

그림 IV-1 유형1: '북한 비핵화-평화체제' 로드맵



자료: 저자 작성.

기준에 미국이나 한국이 밝힌 대북 ‘4NO 원칙’의 확장판³⁵⁾으로 북한 이외의 5개국³⁶⁾이 선언적으로 안전보장 의사를 밝히는 것이다. 이런 내용을 담은 한반도 평화선언을 한국을 포함한 5개국이 가칭 ‘서울평화회의’ 등을 통해 제안하고 사전에 대북 특사를 활용하여 북한에 전달하고 설명하는 것이다. 이런 방법은 미국이나 한국이 북한의 체제 안전보장 의사를 약속해도 북한이 불신을 하고 있기 때문에 최소한 5개국의 의견으로 선언적 약속을 함으로써 북한의 수용성을 높이자는 취지이다.

한미연합훈련 중단·축소나 한반도 평화선언을 선행 조치로 앞에 배치한 이유는 기본적으로 현재의 상태에서는 북한이 대화에 나설 의지를 보이고 있지 않기 때문이다. 따라서 북한을 대화로 유도하고 진입시키기

³⁵⁾ ① 북한을 적대시하는 정책을 추진하지 않고, ② 북한을 공격할 의도가 없고, ③ 정권교체나 정권붕괴를 원하지 않으며, ④ 인위적으로 한반도 통일을 추진하지 않는다는 기존 4NO에 북미 간의 상호 불가침과 적대시정책 전환 의사 등을 담은 내용.

위한 방안으로 일정 수준 북한이나 중국, 러시아 등이 공통적으로 제기하고 있는 한미연합훈련 축소·중단과 같은 모종의 안보 인센티브를 제공하는 것을 모색할 필요가 있다는 것이다. 대화 진입 문턱을 최대한 낮추고 한미의 대화 의지와 북한의 체제 안전보장 의지에 대한 존중의 뜻을 전달함으로써 수용성을 높이는 것이다.

(2) [유형1] 로드맵의 구성적 특징

[정세·상황]

- 추가 핵실험의 여지가 있고 일단 ICBM·IRBM 발사실험으로 미국 본토 타격 사거리는 충분히 확보된 상황으로 1년 내 핵탄두 탑재 재진입 기술이 완성될 것으로 예상되는 상태이다.
- ‘북극성-3형’(SLBM), 다탄두미사일 개발이 진행되고 있는 상태이다.
- 고강도 대북제재에도 불구하고 북한의 경제는 일정한 어려움이 있지만 정상적으로 작동하는 상태이다.

[특징1] 한반도 비핵화가 명시적 최종목표이자 대화 의제이다.

[특징2] 여건조성(대화진입)의 첫 행동을 북한이 아닌 한미가 조성하는 것으로 설정(한미연합훈련 중 ‘쌍용훈련’ 중단, 한반도 평화선언)한다.

[특징3] NPT/IAEA 복귀부터는 기존 9·19 로드맵의 ‘행동 대 행동’에 따른 비핵화-평화체제 연계/동시 진행과 동일하다.

[특징4] 초기 대화에서 전체 비핵화·평화체제 로드맵 일괄 설정 방식이다.

[특징5] 완전협정, 포괄적 형식, 의회 비준(미국) 등 평화협정의 수준을 갖는다.

(3) [유형1] 적용 가능성과 추진 방안

물론 [유형1] 로드맵은 여러 반발과 변수를 안고 있어 쉽지 않을 것으

로 판단된다. 우선 북한이 [유형1]의 접근을 수용할 가능성이 현재로서는 매우 낮다는 점이다. 앞서 살펴보았듯이 현재의 김정은 정권은 ‘비핵화’를 의제로 한 대화 자체를 거부하고 있으며, 핵 포기 의사가 없으며 미국의 대북 적대시정책이 완전히 철회되지 않는다면 핵은 영구히 보유하겠다는 입장을 분명하게 밝히고 있다. 2017년 11월 29일 ‘화성-15형’ 발사실험 이후 ‘국가핵무력 완성의 역사적 대업 실현’을 선언한 것은 국제사회의 기술적 능력 인정과는 상관없이 ‘핵보유국’ 또는 ‘핵무장국’으로서의 협상 지위를 통해 미국과 ‘평화협정-핵군축’의 담판을 짓겠다는 전략적 의도를 보다 명확히 전달하기 위한 것이다. 이런 마당에 ‘비핵화’를 수용한 대화·협상에 응할 가능성은 더욱 낮다고 할 수 있다.

둘째, 미국 트럼프 행정부의 수용 여부가 불투명하다. 한국과 미국은 불법적인 북한의 핵·미사일 실험에 대해 합법적인 한미연합훈련을 등가적으로 교환하는 것은 불가하다는 입장을 밝힌 바 있다. 북한의 핵·미사일 위협이 고조되고 한국이 대화여건조성과 대화진입이 절박하다는 인식 속에서 매우 강한 의지를 갖고 미국을 설득하는 작업을 한다고 해도 그 가능성은 높지 않아 보인다. 한국 내에서도 훈련 중단에 대한 반대 의견이 나올 가능성이 높다.

그러나 불법적 핵실험과 합법적 군사훈련을 대비시키는 논리는 오히려 논란을 증폭시킬 수 있으며, 정치적 의지·결단·합의를 통해 풀어야 하는 문제를 국제법적 법리 공방으로 몰고 감으로써 서로의 불신과 갈등의 폭을 넓힐 가능성이 있다. 사실 안보리 결의 위반이란 측면에서 핵실험은 비난의 대상이 될 수는 있지만, 무엇을 근거로 ‘불법’으로 간주할 것인지 대해서는 국제법적 다툼의 여지가 있고, 한미연합훈련 역시 북한은 정전협정 위반이라고 오랜 기간 주장해 왔다는 점에서 서로 다툼의 소지가 많은 사안이다. 따라서 이런 구도로 거부를 한다면, 오히려 분단 체제와 한미동맹 관련 여러 쟁점 사항들이 불거져 나오면서 문제를 보다 악화시키는 결과를 가져올 수 있다.

그러나 과거 1993년 북핵 위기 당시 핵 동결을 조건으로 당시 세계 최대 군사 기동훈련으로 유명했던 ‘팀 스피리트(Team Spirit)’ 훈련을 중단한 바 있다. 물론 1차 북핵 위기의 산물인 제네바 합의는 결과적으로 실패로 끝났으나, 위기 국면을 해소하고 대화 국면을 조성하는 데서 한미 연합훈련 중단 또는 축소는 전술적으로 고려할 필요가 있다.

따라서 [유형1] 로드맵은 한미연합훈련 중단·축소를 둘러싼 문제의 해법으로 ‘쌍용훈련’ 중단을 제시하고 있다. 한미연합훈련에는 매년, 격년, 3~4년 등의 주기로 이루어지는 다양한 종류의 훈련들이 있다.³⁶⁾ 보통 우리는 한미연합훈련을 ‘키 리졸브·독수리’와 같은 대규모 훈련만을 생각하지만, 다양한 훈련이 있는 만큼 이 훈련들을 펼쳐 놓고 북한에게 긍정적 신호(signal)를 줄 수 있는 중단·축소를 전술적으로 고민할 필요가 있다. [유형1] 로드맵에서 제안하는 것은 한미연합훈련 중 대규모 전구급 훈련인 키 리졸브·독수리 훈련을 중단·축소하는 방식이 아니라 같은 기간 이루어지는 한미연합 해병대 상륙훈련인 ‘쌍용훈련’을 중단하는 것이다.

‘쌍용훈련’은 한국 국민들에게는 잘 알려져 있지 않지만, 2012년 이후 매년 독수리훈련 기간에 실시하는 훈련으로 북한이 민감하게 여기는 한미연합훈련 중 하나이다. 쌍용훈련은 2011년 12월 17일 김정일 사망 직후인 2012년 1월(1. 16.~1. 18.)에 시작해 2013년에는 키 리졸브·독수

³⁶⁾ 한미연합의 군사활동은 크게 연습과 훈련으로 구분된다. 전구급 연합 연습에는 ‘키 리졸브’(KR)와 울지프리트탑가디언(UFG)이 대표적이다. 전구급 훈련은 야외 기동훈련인 ‘독수리훈련(FE)’과 해병 중심의 상륙훈련인 ‘쌍용훈련’ 등이 대표적이다. ‘연습’은 컴퓨터 시뮬레이션을 통한 워 게임 형식이라면, ‘훈련’은 실제 대규모 병력이 참여하는 훈련이다. 독수리훈련은 연합해상훈련, 항모강습단 훈련, 연합잠수훈련, 특수전부대 훈련, 미사일경보훈련 등 군종별 다양한 하위 훈련을 포괄하는 훈련 개념이다. 여기에 2011년 11월 한미가 23년 만에 대규모 연합상륙훈련인 ‘쌍용훈련’을 시작하여 독수리 훈련 기간에 동시적으로 진행하고 있다. 이밖에 북한의 핵·미사일 도발 직후나 도발 예상 시기에 수시로 대응 훈련이 펼쳐지는데, 이런 경우에도 대부분 매년 일정한 주기로 실시하는 다양한 한미연합 전구 및 구성군 연습·훈련의 일정을 일부 조정하여 실시된다. 홍민, 『북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석』, p. 11.

리 훈련 직전에 실시되었고 2014년부터는 매년 독수리훈련 기간에 실시하고 있다. 이 훈련은 정예 병력에 해당하는 해병대의 상륙훈련이란 점에서 공격훈련 성격이 강한 것으로 북한은 간주하고 있다. 또한 북한이 이 훈련에 대해 매우 불쾌하게 생각하는 이유는 2011년 12월 김정일 사망 직후인 한 달 후에 이 훈련이 처음 실시되었다는 점이다. 당시 북한의 입장에서 이 훈련은 국내적으로 최고지도자 사망의 충격을 추스르고 새로운 지도체계를 정비해야 할 시점에 실시했다는 점에서 매우 공격적으로 받아들였을 가능성이 높다. 이후 북한의 미사일 활동 중 일정부분은 쌍용훈련에 대응한 성격이 강했다.³⁷⁾

쌍용훈련 중단을 제시하는 이유는 상대적으로 한국 국민들에게 많이 알려져 있지 않은 훈련이란 점에서 국내 여론의 반발을 최소화할 수 있으며, 키 리졸브·독수리훈련 기간에 실시되었던 훈련이라서 이 훈련의 중단으로 기존 한미연합훈련의 공백이 크게 발생하지 않는다는 점이다. 한편으로 한미연합훈련 중단을 강력하게 반대하고 있는 미국이 상대적으로 쉽게 수용하고 동의할 가능성이 높으며, 북한에게도 일정한 메시지를 줄 수 있다는 점이다. 한국 정부의 입장에서 쌍용훈련 중단은 북미의 첨예한 대결 국면에서 난처함을 해소하는 절충적 대안으로 의미를 갖는다고 할 수 있다.

³⁷⁾ 북한이 2012~2013년 제4 군종인 '전략군'의 창설과 존재를 공개하고 2014년에 미사일 발사 횟수와 양을 갑작스럽게 늘린 것은 미군에 대한 위협 인식에 반응한 결과로 보는 견해도 있다. 북한은 2014년 총 18회에 걸쳐 115발의 미사일을 발사한다. 한미 연합군의 상륙작전에 대응하기 위하여 프로그 미사일, 300mm 방사포 등 미사일 전력을 동원한 '반거부' 훈련의 일환이었다. 한미 군사 당국은 김정일 국방위원장 사망 직후인 2012년 1월 이례적으로 대규모의 해병대 상륙훈련인 '쌍용훈련'을 포함 일원에서 실시한다. 북한은 여기에 대응하는 대규모 반상륙작전을 2013년부터 실시한다. 2013년 3월 조선중앙통신은 "적 상륙 집단을 해상에서 타격 소멸하는 훈련이 진행되었다"고 소개한 바 있다. 2014년 3월 쌍용훈련 기간에는 원거리에서 한미 연합군을 타격하기 위해 단거리 미사일과 중거리 미사일까지 동원한다. 심지어 사정거리 1,000킬로미터에 달하는 노동미사일을 평소 사격하는 고각인 45도가 아니라 70도까지 높여 사거리를 650킬로미터로 줄인 새로운 전술까지 시험해 보였다. 위의 책, pp. 24~25.

표 IV-4 로드맵 상의 안보인센티브 교환 예시

안보 인센티브	북한 조치	대화 가능	목표·결과
쌍용훈련 중단	핵·미사일 실험 잠정중단	남북대화 재개 북미대화 재개	대화 분위기 조성
독수리훈련 축소 (잠정중단)	핵·미사일 실험 시한부 중단 선언	북핵 대화 시작(북미, 4자) 한반도 평화체제 논의(6자) 남북 군사회담(남북)	한반도 평화선언(6자)
키 리졸브·을지프리덤가디언	핵동결 선언 ICBM 개발 중단 선언	북미관계 정상화 회담(북미) 평화협정 준비회담(4자) 비핵화 회담(6자) 남북 군사회담(남북)	중전선언(남·북·미·중) 사드 철수
유엔사령부 철수	핵시설 불능화 ICBM 폐기	북미수교·북일수교 남북한 군비통제 회담(남북)	평화협정 체결(4자) 북미 국교정상화
	핵무기 완전 폐기 실전배치 IRBM 철수	비핵화 및 평화체제 지역다자 및 국제보장 회담(6자, UN)	한반도 평화체제 선언

자료: 저자 작성.

라. 유형2: ‘한반도 비핵화-평화체제’ 로드맵(평화협정 모멘텀 로드맵)

(1) 평화협정 모멘텀 평화로드맵의 구상 취지

[유형2] 로드맵 구상이 기존 로드맵과 갖는 결정적 차이는 ① ‘북한의 비핵화’를 포함하는 ‘한반도 비핵화’를 명시적 목표로 한다는 점, ② ‘평화협정 세트’의 시퀀스를 우선하여 비핵화로 나아가겠다는 점이다. 우선 [유형2]는 앞선 ‘9·19 로드맵’이나 [유형1]과 달리 북한의 비핵화와 미국의 한국에 대한 확장억제력을 포함하는 ‘한반도 비핵화’를 목표로 삼는다는 점에서 다르다. 따라서 [유형2]에서의 ‘비핵화 단계’는 남북한 및 미국의 확장억제력을 포함하는 비핵화의 행동 대 행동이 교환되는 방식을 상정한다. 따라서 미국의 전략자산 한반도 전개 중단, 확장억제력 단계적 감소, 미국의 대북 핵정책 변경 등도 고려될 수밖에 없다. 한반도 비핵화는 ‘북한의 비핵화’보다는 고차원적인 해법을 요구한다고 할 수 있다. 다만 한반도 비핵화는 북한을 비롯해서 중국 및 러시아도 일정하게

로드맵을 통해 제시하고 있는 부분이란 점에서 북한의 수용성은 한층 높다고 볼 수 있다.

둘째, [유형2] 로드맵의 특징은 기존 로드맵이 제시하는 일반적인 순서를 보다 유연하고 신축적으로 변형하여 실현 가능성에 초점을 맞춰 설정하고 추진하는 방식이란 점이다. 기존의 '9·19 로드맵'은 크게는 '선비핵화 조치' 후 비핵화 이행 수준에 맞춰 평화체제 및 관계개선 관련 조치가 보상책으로 단계별로 따라가는 방식이었다. 다시 말해 비핵화 선행 조치를 시작으로 최종적으로 평화협정이라는 보상조치로 마무리되는 것을 하나의 정석화된 '순서'(sequence)로 보는 방식이다. 이것은 아직도 미국과 한국이 요구하는 방식이다. 그러나 이런 진행 방식은 이미 '9·19 체제'를 통해 실패로 끝났을 뿐만 아니라 현재 북한이 비핵화를 출발점으로 하는 진행 방식 자체를 거부하며 평화협정이라는 신뢰 조성 조치를 우선적으로 요구하고 있어 과거와 같은 방식이 다시 채택되기에는 어려운 부분이 많다.

여기에 대한 대안이 바로 기존의 발상을 바꾸는 '역진적 설계 또는 역진적 진행 방식'이다. 이 방식은 기존 비핵화·평화체제 로드맵 상의 단계와 순서를 파격적으로 뒤바꾸어 강력한 유인과 모멘텀을 초기 동력으로 삼아 나아가는 방식이다. 가령 '평화협정'을 비핵화 단계 진행 후 최종적인 보상책으로 설정하는 것이 아니라 '평화협정'을 먼저 체결하고 이후 이것이 비핵화의 강력한 유인과 동기를 제공하여 비핵화를 가속화하는 방식도 생각해 볼 수 있다. 다시 말해 **평화협정이 최종적인 보상의 결과물**이란 인식에서 벗어나 **평화과정으로 들어서는 출발점이자 평화과정을 보장하는 중요한 요소로 보는 것이다**. 일종의 전체 비핵화 과정을 보장하는 선제적 조치로 보는 것이다.

다시 말해 비핵화·평화체제 로드맵 상의 단계·보상·이정표·모멘텀의 내용을 기존의 정형화된 유형에 비해 유연하게 '신축적'으로 설정·배치하는 것이다. 여기서 '(약한·강한) 신축성'은 북한의 수용 가능성 및 북한

핵·미사일 고도화 수준을 반영하여 **‘일련의 평화협정 관련 세트’를 최대한 유연하게 로드맵 상에 배치**할 필요가 있다는 차원에서 의미를 갖는다. 사실 북한과 미국, 그리고 한국 사이의 평화협정과 비핵화의 선후관계를 둘러싼 풀리지 않는 쟁점을 우회하는 첫 번째 시도는 기존의 사고방식을 새로운 방식으로 재검토하는 것이다. 다소 과거로 거슬러 올라가면, 북한 역시 “평화체제 론의를 뒤로 미루는 단계론에 구애되어 시간을 허비할 필요가 없다”고 주장한 바 있다(2010. 2. 2.). 비핵화와 평화협정 사이의 선후차를 둘러싼 팽팽한 대립 구도에 갇혀 진전을 보지 못하는 상황을 탈피하기 위해서는 기존 로드맵의 구도를 현실에 맞게 재구성하는 상상력이 필요하다.

보다 구체적으로 살펴보면, [유형2] 로드맵이 기존 ‘9·19 로드맵’과 달리 일련의 제도적인 평화협정 세트(중전선언·잠정협정·평화협정·국교수립·교차승인)를 로드맵 상의 앞이나 중간에 배치한다. 이렇게 배치하는 이유는 초기 평화협정 체결의 모멘텀을 동력으로 이후 비핵화 로드맵으로 나아가는 확실한 힘을 확보하자는 취지이다. 이런 배치는 북한이나 중국, 러시아 등이 제시하고 있는 선 신뢰조치 차원에서 평화협정을 체결하자는 주장과 어떤 면에서 유사하다고 할 수 있다. 그런 측면에서 기존 ‘9·19 로드맵’과 비교하면 한국과 미국의 전략적 ‘유연성’ 및 ‘신축성’을 전제로 한다.

한편 [유형2] 로드맵은 ‘평화협정 세트’를 배치하는 신축성에 따라 [유형2-1]과 [유형2-2]로 세분화할 수도 있다. [유형2-1/약한 신축성 모델]은 크게 보면 ‘선 평화협정 관련 합의 조치’, ‘후 비핵화’이지만, 평화협정 체결 관련한 일정은 단번에 이루어지는 아니라 북미 간 불가침 선언 → 중전선언·잠정협정 → 평화협정 체결 → 국교정상화·교차승인 등 일련의 과정을 통해 이루어지는 방식으로 때문에 일련의 과정을 거쳐 점진적이고 신중한 접근을 한다는 점에서 약한 신축성에 해당한다고 할 수 있다. [유형2-2/강한 신축성 모델]은 일련의 ‘평화협정 세트’(중전선언·

잠정협정·평화협정·관계개선)를 더욱 앞으로 당기고 압축적으로 진행하는 방식이다. 압축적인 평화협정 배치를 통한 강한 신축성이 강력한 비핵화 견인 동기로 작동하면서 사태 자체를 극적으로 전환시키는 것이다. [유형2-1]과 [유형2-2]의 차이점은 ‘평화협정 세트’를 전체 프로세스(로드맵)에서 어디에 위치시키는가와 관계된 미세한 차이에 있다. 또한 북미수교는 북핵문제의 근원이 대북 적대시정책과 양국 간 불신이란 점에서 이 부분을 선결적으로 일정 부분 해결되어야 다른 부분이 보다 원활하게 풀린다고 보고 이 부분 역시 비핵화를 이끌어내는 모멘텀으로 설정하고 있다.

그림 IV-2 유형2: ‘한반도 비핵화-평화체제’ 로드맵(평화협정 모멘텀 로드맵)



자료: 저자 작성.

(2) [유형2] 평화로드맵의 구성적 특징

[정세·상황]

- 추가 핵실험을 통해 핵폭발 능력은 충분히 증명된 상태이다.
- ICBM·IRBM 발사실험으로 미국 본토 타격 사거리 확보는 물론 핵탄두 탑재 재진입 기술이 확보돼 대량생산 및 실전 배치가 본격적으로 이루어지기 시작한 상태이다.
- SLBM 개발도 이루어져 실전 배치가 이루어지고 다탄두각개재돌입탄도미사일(MIRV)도 개발이 진행 중이다.
- 고강도 대북제재에도 불구하고 북한의 경제는 일정한 어려움이 있지만 정상적으로 작동하는 상태이다.

- [특징1] ‘한반도 비핵화’를 명시적 최종목표로 한다.
- [특징2] ‘선 평화협정 과정 진행(불가침·중전·잠정·평화·관계 정상화)’, ‘후 비핵화 조치 진행(미사일 군비통제 조치 포함)’을 하는 구도이다.
- [특징3] 대화 여건조성 및 대화 진입을 위해 한미연합훈련 중단·축소와 북한의 핵·미사일 활동 중단(동결)을 교환한다.
- [특징4] 종전선언·잠정협정·평화협정·국교수립(교차승인) 등 평화협정의 제도적 세트는 순차적으로 모두 진행될 수도 있지만, 일부의 생략 또는 통합이 가능하다.
- [특징5] 종전선언이나 잠정협정은 모든 내용을 포괄적으로 담는 형식이 아닌 합의 가능한 수준에서의 부분적인 협정의 성격을 가지며, 평화협정까지 가는 과정에 대한 합의의 성격을 갖는다. 이 둘은 미국의 경우 대통령 행정명령 수준(agreement)이 현실적일 수 있다. 평화협정 세트를 북한에 먼저 주는 것에 대한 미국 내 반발이 심할 수 있어 의회 비준을 받는 조약 수준의 협정은 힘들기 때문이다.
- [특징6] 평화협정 수준의 한반도 비핵화 및 군비통제를 포함한 평화관련 내용을 포괄적으로 담는 완전한 형태의 협정 체계를 가져야 하며 북한에 신뢰를 주고 향후 비핵화 조치에 대한 행동 구속력을 확보하기 위해 미국과 한국의 경우 의회의 비준을 받는 조약(treaty)의 형식이 적당하지만, 상황에 따라 평화협정 세트 절차와 내용을 경량화하는 것도 현실적으로 고려할 수 있다.

(3) [유형2] 로드맵의 현실적 가능성과 적용 방안

우선 적용에서 있어서도 신축성과 유연성이 필요하다. 종전선언, 잠정협정, 평화협정, 국교정상화 등은 서로 맞물려 있는 사안인 것은 분명하

지만 그 순서가 정해져 있거나 이 모두를 반드시 거쳐야 하는 것은 아니다. 평화협정으로 종전선언을 대체할 수 있으며, 종전선언과 잠정협정을 하나로 묶어서 할 수도 있다. 다만 평화협정을 바로 체결하는 협상으로 들어가는 것이 쉽지 않기 때문에 평화협정으로 가기 위한 디딤돌 형태로 종전선언이나 잠정협정 등을 배치했다고 할 수 있다. 여기서는 평화협정 체결로 가는 길목을 보다 신뢰조성의 기회로 삼을 수 있는 통로로 세분화할 수도 있다. ‘종전선언’은 지금까지의 정전체제를 끝낸다는 선언적 의미가 되기 때문에 평화협정의 체결을 보다 가속화할 수 있는 모멘텀 역할을 할 수 있다는 점에서 추진이 필요하다고 본다.³⁸⁾

잠정협정(interim agreement)은 정해진 내용이 따로 있거나 반드시 필요한 절차는 아니다. 다만 평화협정으로 가는 과정에서 과도적으로 종전 이후의 상황을 관리하는 체제가 필요하기 때문에 잠정협정이 그 역할을 수행한다는 차원이다. 또한 평화협정 체결로 바로 가는 것에서 오는 정치적 부담을 과도적 관리협정 형태로 흡수시키는 차원에서 필요할 수 있다. 잠정협정은 원래 북한이 1996년에 ‘잠정 평화협정’이라는 이름으로 남북한과 미국의 3자 평화협정을 제안한 바 있다. 당시 북한은 평화협정 체결 이전에 중간단계로 군사적 충돌 문제를 관리할 수 있는 잠정협정을 제안했다. 구체적 내용은 군사분계선과 비무장 지대의 관리, 무장충돌과 돌발사건 발생 시 해결방법, 군사 공동기구의 구성과 임무 등의 사항이었다.

종전선언을 하게 되면 정전체제가 효력을 정지하면서 유엔사령부, 공동경비구역 관리, 주한미군사령관 지위 문제, 유엔군사령부의 일본기지

³⁸⁾ 2006년 11월 18일 베트남 하노이에서 열린 한미 정상회담에서 조지 부시 미 대통령은 북한의 핵 폐기 후 체제보장 문제와 관련해 한국·미국·북한 3국이 ‘중전협정’(중전선언)에 서명하는 방안을 언급하였고, 10·4 선언을 통해 한국과 북한도 이에 동의하였다. 이를 통해 종전선언 - 평화협정 - 평화체제 구축이라는 한반도 평화체제 프로세스가 잠정적으로 마련되었고 평화협정의 당사국도 3자 또는 4자로 합의된 바 있다.

사용권 문제 등 여러 군사 및 제도적 부분의 조정이 필요하다. 평화협정 체결 전까지 이런 관리를 위한 잠정협정의 필요성은 어느 정도 충분하다고 할 수 있다. 그러나 이미 남북고위급회담에서 채택된 남북기본합의서와 불가침 부속합의서는 남북한이 합의한 최초의 군비통제 협정의 성격을 띠고 있을 뿐만 아니라, 한반도의 평화관리를 규정한 포괄적 성격의 잠정협정에 해당한다. 따라서 남북기본합의서와 불가침 부속합의서를 준용하여 잠정협정 체결을 할 수 있다.

그러나 한국과 미국이 평화협정을 앞으로 당기는 신축성을 최대한 발휘할 용의가 있다고 해도 이러한 로드맵을 협상하기 위한 대화 진입의 조건은 일정하게 북한이 핵·미사일과 관련된 긍정적 신호나 행동을 취해야만 한다. 가령 최소한 평화협정을 우선적으로 진행하기 위한 대화를 하려면 북한이 ‘핵동결’을 해야만 가능하다는 메시지를 전달할 필요가 있다. 사실상 아무런 북한의 선행적 의지를 보여주는 행동이 없는 가운데 일방적으로 평화협정을 우선 고려하는 제안을 하는 것은 명분이 약하기 때문이다. 평화협정을 앞에 배치하는 것에 대한 국내외적 논란을 최소화하고 추진의 명분을 얻기 위해서는 북한의 전향적 변화 가능성을 보여주는 ‘핵동결’ 수준의 선제적 조치가 반드시 수반될 필요가 있다.

‘평화협정 모멘텀을 통한 평화로드맵(유형2)’은 ‘평화협정’을 맨 앞에 놓고 모든 것을 풀 수 있는 열쇠처럼 제시하는 발상은 아니다. 북한이 주장하는 ‘대북 적대시정책’ 전환의 메시지를 강하게 보여줄 수 있는 조치라면 평화협정에 준하는 효과를 발휘할 수도 있다. 평화협정의 모멘텀을 충분히 활용할 수 있다는 전략 의지를 가질 필요가 있다는 입장이다. 북한은 자신을 향한 미국의 적대시정책과 핵위협을 근원적으로 청산하는 것을 가장 중요하게 생각하고 있기 때문에 여기에 호응하는 조치만으로도 일정 부분 비핵화의 동력을 가질 수 있다고 본다.

마. 유형3: ‘핵동결-평화군비통제’ 로드맵

(1) [유형3] 로드맵의 구상 취지

[유형3]은 실현 가능한 ‘평화상태’의 정착을 위한 조치를 우선적으로 추진하고 확산하는 것에 목표를 두고 있다. [유형3]은 앞서 언급한 유형들과 달리 명시적으로 북한의 비핵화를 목표로 한 로드맵이 아니다. 북한의 핵·미사일 고도화가 완성되고 실전화되어 위협이 보다 증대된 상태에서 북미 대결과 한반도 긴장이 상시화되는 상태에서 더 이상 과거와 같은 비핵화 협상이 어려운 국면이 구조화된 현실을 반영한 것이다. 이것은 북한의 핵·미사일 고도화가 기술적 완성과 실전화가 이루어질 경우, 현실적으로 ‘비핵화’ 협상과 실현이 어렵다는 판단 아래 비핵화에 준하는 한반도 ‘평화상태’를 목표로 ‘평화군비통제’ 레짐을 가동시키는 유형에 해당한다.

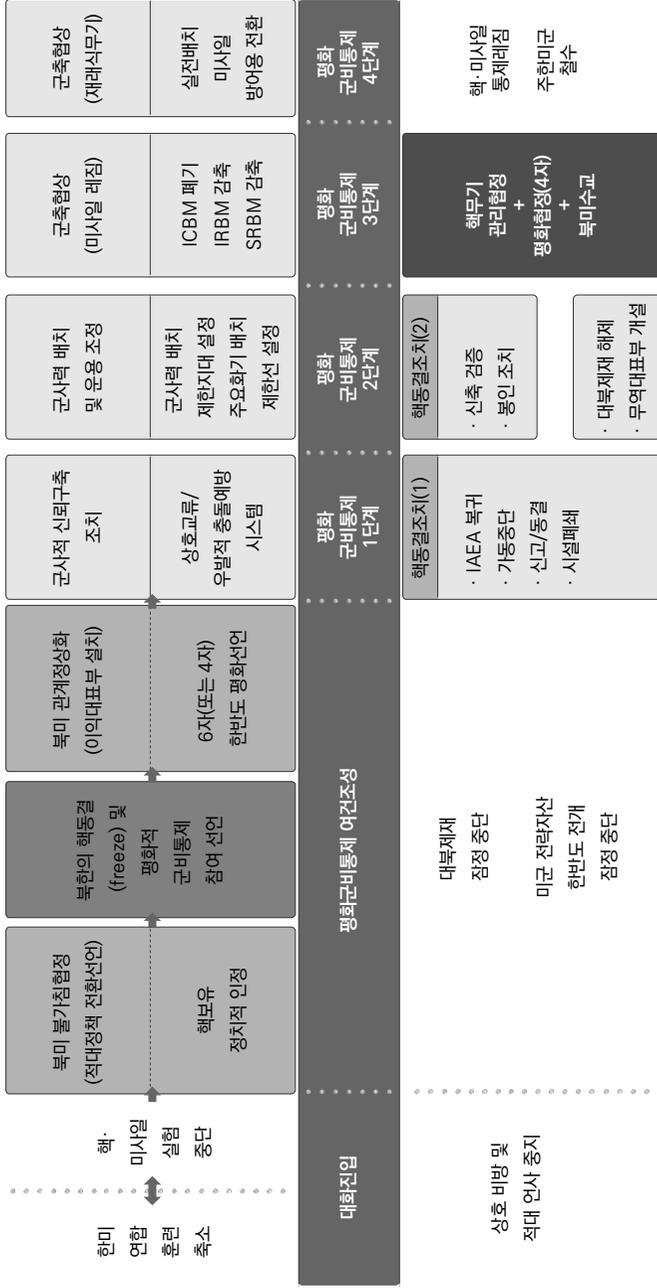
점진적이고 장기적인 한반도 ‘평화군비통제’ 레짐의 형성과 가동에 초점을 맞춘 만큼 북한의 핵·미사일 위협을 단계적으로 최소화하고 궁극적으로는 관리 가능한 상태로 만드는 것을 목표로 한다. 따라서 일정 수준의 평화군비통제 레짐이 작동하는 단계에 이르면, 북한이 핵무기를 보유하고 있으나 사실상 개발과 시설 확장이 중단된 상태가 장기화되어 명목상의 ‘보유’를 유지하고 있는 상태가 되며, 미사일 역시 주변국을 위협하는 도발의 중단이 선언되고 미사일 사거리별 군축 및 미사일 제한협정 등을 통해 사실상 위협이 미사일 레짐을 통해 관리된다고 보는 것이다.

‘평화군비통제’는 궁극적으로 한반도 전체의 비핵화 및 탈무장화를 목표로 하지만, 비핵화와 극단적 분단대결 상태의 중간지대를 우선적으로 개발하는 데 목표를 두는 접근이다. 당장의 핵 폐기나 비핵화가 현실적으로 힘들다면, 장기적으로 ‘비핵화의 효과’를 발휘할 수 있는 군축·군비통제의 경로를 점진적으로 밟아가는 방식인 것이다. 일차적 목표는 직접적 도발을 중지시키는 ‘긴장완화’이다. 당장에 가능한 대화부터 시작을 하

여 실현 가능한 수준에서의 군비통제의 내용들에 합의하고 실행해 옮기는 장기적인 과정을 진행하는 것이다.

그림 IV-3 유형3: '핵동결-평화군비통제' 로드맵

핵인정/핵동결(freeze)을 통한 잠진적·단계적 평화군비통제 로드맵



자료: 저자 작성.

(2) [유형3] 로드맵의 구성적 특징

[정세·상황]

- 추가 핵실험을 통해 핵폭발 능력을 확인하고 ICBM 및 IRBM 재진입 기술과 미국 본토 타격 사거리를 확보하여 실전 배치된 상태이다.
- 핵 포기 및 비핵화 의지를 전혀 보이지 않으며 미국의 선행적 적대시 정책 철회 없이는 대화에 응하지 않겠다는 주장이 보다 강화된 상태이다.
- 북한의 시위성 미사일 발사가 계속되고 미군 전략자산의 한반도 전개가 정례화·상례화 되는 등 상호 위협과 긴장이 지속되는 구조이다.

[특징1] 비핵화를 명시적 목표로 내걸지 않고 ‘평화군비통제’라는 장기적 과정을 통한 ‘핵무기의 위협 감소 및 평화적 관리’에 목표를 둔다.

[특징2] 핵무기 위협의 감소에 초점을 맞춘 후, 점진적으로 전략 및 재래식 무기를 관리·감축하는 레짐으로 진화한다.

[특징3] 북한의 핵보유를 제도적·선언적 방식이 아닌, 관계 정상화 대상으로 삼는 정치적 인정을 통해 핵동결(freeze)을 목표로 평화군비통제로 들어간다.

[특징4] 평화협정이라는 제도적 모멘텀보다는 상호 적대정책의 전환이라는 선언적 모멘텀, 관계 정상화 및 한반도 평화선언과 같은 외교적 모멘텀, 적대적 행위 중단 및 군비통제 레짐의 가동과 같은 군사적 모멘텀 등 실질적인 군사적 ‘긴장완화’ 성과에 집중한다.

[특징5] 추진하기 용이한 사안부터 단계적으로 접근한다. 가령 군사적 대결 상태를 관리하는 개념, 한반도 무장상태를 객관화하는 것부터 한다.

[특징6] 평화군비통제가 성공적으로 진행될 경우, ‘신축적 검증을 통한 핵동결 검증 및 핵시설 관리’에 초점을 둔다.

[특징7] 이 유형은 ‘선 신뢰구축, 후 군비통제의 단계적 강화’가 핵심이다.

[특징8] 이미 건설된 군사력의 배치 또는 운용을 통제하여 투명성을 제고하는 것도 평화군비통제에 포함된다.

(3) [유형3] 로드맵의 현실적 가능성과 적용 방안

북한의 핵보유 및 ICBM 기술 확보 상태에서 나갈 수 있는 평화적인 군비통제의 방법은 크게 두 가지 접근방법이 있다. 하나는 북한의 핵위협에 대응하여 한국이 핵무장을 추진하는 군사적인 차원의 균형을 이룬 후에 핵군축을 핵심으로 하는 군비통제를 요구하고 실현하는 것이다. 다른 하나는 중장기적으로 일정 수준의 관계 정상화(북미/남북)를 시작으로 평화적인 방법을 통해 북한의 핵·미사일 위협을 관리하고 줄이도록 하는 방법이다. 이 두 가지 접근방법은 ‘군비통제’로 나가는 것에서는 동일하다. 그러나 군비통제로 유도하는 방법에서 두 가지 접근방법이 극명하게 서로 다르다. 하나는 핵보유 상태에 대응해 동일하게 한반도에 전술핵을 배치해 일종의 공포의 균형을 이루어 이 균형 속에서 북한에 군비통제를 제기해 남북한이 하나하나 조금씩 버려 나가는 방식으로 가는 군비통제를 전개해 가는 방식이다.

그러나 이런 방법은 핵무기 대치 상태가 어떤 모멘텀을 통해 군비통제로 전환될 수 있을지 미지수이다. 대부분의 한국 핵무장론자들은 이런 공포의 균형이 있어야 북핵 포기를 이끌어낼 수 있다고 하지만, 일단 서로 핵을 보유한 상태의 대치가 이루어지면 쉽게 그것을 없애거나 변경하기 힘든 구조가 될 수 있다. 결국 상당 부분 핵 대치의 구조화된 형태로 지속될 가능성이 높다. 또한 양측이 핵보유 상태의 대치 구조 속에 놓여질 경우 오히려 긴장이 일상화되어 군비통제로의 전환 분위기를 조성하기 쉽지 않다. 더군다나 핵을 보유한 상태에서 북한의 폐쇄성과 외부적 요인에 의한 변화 가능성은 더욱 차단된 상태가 계속될 수밖에 없다. 그

리고 결정적으로 전술핵이라는 군사력 증강 자체는 한반도 군사적 위협 수준을 상호 증대시키는 ‘비평화적’ 방법에 의존한다는 점에서 ‘평화적 방법에 의한 평화’라는 방법과는 대립되는 방식이다.

다른 하나는 북한의 핵보유를 사실상 정치적으로 인정하고 북한의 핵·미사일 문제를 장기적인 ‘평화군비통제’ 레짐을 통해 해결해 나간다는 접근방식이다. 여기에 ‘평화’가 들어가는 이유는 ‘평화적 방법에 의한 군비통제’를 추구한다는 의미를 갖는다. 북한의 핵보유를 정치적으로 인정한다는 것이 한반도 또는 북한의 비핵화 원칙을 버리는 것과 동일시되어서는 안 된다. 한반도 비핵화라는 궁극적인 목표에 대해서는 전략적으로 고려하되, 현실 차원에서 핵동결 정도에 초점을 맞춘 전략이 수행될 필요가 있다. 이를 위해 전략적인 차원에서 핵보유 인정을 할 필요가 있는데, 여기서 말하는 ‘인정’은 IAEA나 NPT와 같은 기구나 체제를 통한 공식 승인을 의미하는 것이 아니다. 또한 미국이나 한국이 선언적으로 인정을 한다는 것도 아니다. 특정한 언어적 선언 없이 정치적 협상이나 관계 정상화 조치를 하는 방식으로 사실상의 인정에 준하는 외교적 접촉과 관계를 맺는 것을 의미한다.

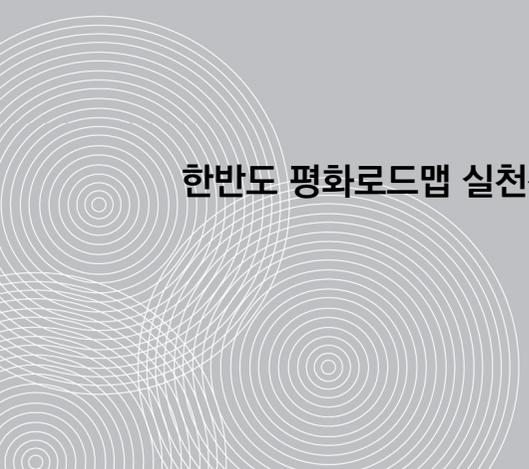
기존 상태에서 평화군비통제로의 전환이 바로 이루어지기 힘들기 때문에 일단은 평화군비통제로의 전환을 가능하게 하는 관계 정상화를 우선 추진할 필요가 있다. 북한의 핵보유 상태에서 북미와 북일 사이의 국교 정상화가 바로 이루어지는 것이 현실적으로 힘들기 때문에 북미 사이에 ‘이익대표부’ 정도가 설치되고 이를 통해 상시적인 접촉과 의사 전달이 가능한 시스템을 만드는 것이 평화군비통제 구축의 기본 조건이 될 것이다. 이에 기초하여 한반도 군사 문제와 관련된 작은 것부터 시작하는 평화군비통제 레짐을 제안하고 시작하는 방식이 적절하다. 사실 핵·미사일 실험 중단, 핵물질 및 시설 상호 객관화, 핵동결 등 핵무기관리협정 협상·체결, 그리고 미사일 사거리별 위협 수준을 낮추는 미사일 제한, 재래식 무기의 배치 조정, 훈련 참관 공개 축소 등 군사적 신뢰구축 조치

등 주요 한반도 군사 문제들은 북미 사이의 일정한 관계 정상화 조치가 없으면 실현되기 힘든 측면이 있다.

이러한 관계 개선은 부수적으로 북한을 개방화하는 효과로 나타날 수 있다. 북한을 개방화 체제로 전환하는 것과 군비통제가 동시에 일어나는 구도가 이상적이라고 할 수 있다. 만약 개방화 유도조치(관계 정상화, 대북제재 해제 등)가 없는 가운데 군사적 신뢰조치를 하려고 한다면 폐쇄적인 북한체제가 유인 동기를 갖기 힘든 측면이 있다. 사실상 ‘평화 군비통제’ 레짐의 가동은 기존의 군비통제 로드맵에 해당하는 군사적 신뢰구축-군비제한-군비축소-평화보장 등의 과정 안에 재래식 무기를 포함 핵과 미사일의 위협을 감소시키는 관리·제한·감축 과정을 넣어 한반도의 군사적 긴장 수준을 낮추는 것을 의미한다. 핵·미사일 실험 중단, 핵물질이나 핵무기의 이전·확산 금지, 핵물질 및 핵시설, 미사일 개발의 객관화 등에 대한 상호 감시·관리 등이 한반도 핵무기관리협정과 미사일 제한협정 등을 통해 가동되는 시스템을 의미한다. 결론적으로 [유형3]은 북한의 핵을 동결시키는 데 일차적 목표를 두고 장기적인 평화군비통제 과정을 통해 사실상의 비핵화의 상태에 준하는 효과를 달성하는 로드맵이다.

V. 평화로드맵 유형별 평화공동체의 실천전략

박인휘(이화여대)
조한범(통일연구원)



한반도 평화로드맵 실천전략

1. 복합적 협력외교의 실천

가. 복합적 협력외교 추진 원칙

(1) 세력균형의 원칙³⁹⁾

한반도 분단의 기원, 정착, 고착화 과정은 동북아 지역안보 특성을 포함한 다양한 국제정치적 변수들이 관여한 결과이므로, 한반도 평화공동체의 추진과 실천은 이를 가능케 하는 외교안보환경을 긴요히 요구하고 있다. 한마디로 우리 정부가 주도적 입장에서, 다양한 국제행위자들마다 차별화된 맞춤형 관여와 기여를 유도하는 복합적 협력외교(이하 협력외교)가 이뤄져야 한다. 협력외교는 다음과 같은 세 가지 차원의 실천 원칙을 필요로 한다.

우선 ‘세력균형의 원칙’인데, 국제정치에서 세력균형은 동일한 힘을 가진 행위자들 사이의 대결을 의미하기 보다는, 대신 특정 지역 혹은 글로벌 차원에서 이미 작동하고 있던 행위자들 간 권력관계의 정착된 분포를 의미하는 경우가 더 많다. 북한의 비핵화와 한반도 평화체제를 핵심 내용으로 하는 한반도 평화공동체는 불가피하게 동북아 지역 국가들 간 권력관계를 구조적으로 변화시키는 계기가 될 수 있다는 차원에서, 특히 미중 간 세력균형의 원칙은 매우 중요한 의미를 가진다. 왜냐하면 평화가 정착된 한반도가 미중 어느 나라에게 전략적으로 더 유리한 결과로 해석된다면, 이는 기존에 작동하고 있던 동북아 역학관계의 구조적 변화로 받아들여질 것이기 때문이다.

따라서 한반도에서 남북한 사이의 화해협력 및 지속적인 평화정착은 현재 작동하고 있는 미중 사이의 세력관계를 급속히 변화시키지 않아야 한다. 중국의 부상으로 말미암아 국제정치 보편적인 차원에서 미중 사이

³⁹⁾ 여기에 설명된 세 가지 원칙은 조성렬의 연구에서 인용함. 조성렬, “유럽안보협력의 경험과 동북아 안보협력,” 박경서·서보혁 엮음, 『헬싱키 프로세스와 동북아 안보협력』 (파주: 한국학술정보, 2012).

에 격차가 줄어들고는 있지만, 동시에 각종 글로벌 이슈들에 대한 중국의 인류 보편적 책임감 역시 증대하고 있어서, 미중은 협력과 갈등이 공존하는 ‘협력적 긴장관계’를 유지하고 있다. 따라서 한반도 평화공동체의 등장은 미중 간 유지되고 있는 ‘힘의 균형’을 파괴하거나 혹은 갈등을 증폭시키는 결과로 이어져서는 안 되며, 뿐만 아니라 동북아 지역안보의 안정성을 저해하는 결과로 이어져서도 안 된다. 한국이 주도하는 협력외교의 첫 번째 원칙이다.

(2) 이익균형의 원칙

위에 언급한 바와 같이, 한반도가 가지고 있는 지정학적 요인으로 인해 미국, 중국, 일본, 러시아 등 세계 주요 강대국들은 한반도 통일 및 관련한 동북아 구조적 변화에 많은 관심을 가진다. 결과적으로 한반도 평화공동체는 부득불 관련 당사자 국가들에게 서로 차별적인 이해관계로 받아들여질 것이다. 예를 들어, 지금까지 북핵 문제 해결을 놓고서 오랫동안 미국과 중국이 보여온 접근방식의 차이는 이러한 이해관계의 차이를 보여주는 상징적인 예라고 하겠다. 따라서 한국의 입장에서는 평화공동체가 각국의 입장에서 어떤 이익을 가져다 줄 것인지에 대한 소위 맞춤형 비전을 제공하는 노력이 긴요히 요구된다.⁴⁰⁾

특히 한반도 평화공동체 추진과정에는 북한의 비핵화 및 국제규범 준수 정도에 따라 대북제재 해제, 각종 경제 및 금융 지원, 에너지 지원, 인접국들과의 협력사업, 해외 투자 등의 조치들이 채택될 것이다. 그런데 이러한 선택과 과정은 불가피하게 한반도에 다양한 이해관계를 가지고 있는 나라들의 경제적 이득 및 손해로 해석될 것이기 때문에, ‘이익균형

⁴⁰⁾ 이러한 문제의식에서 전임 정부까지는 ‘통일외교’를 강조하는 경향을 보였던 바, 만약 북한 문제 해결의 현실적인 어려움을 인정하고 남북한 간 평화공동체라는 프로세스가 필요하다는 대내외적 공감대가 형성된다면, 궁극적으로는 동일한 목표와 문제의식을 가지고 있던 ‘통일외교’를 대신하여 (한반도) ‘평화외교’로의 새로운 적용이 필요할 것으로 판단된다.

의 원칙'이 적용될 수 있는 동북아 외교환경을 조성해야 한다. 우리 정부는 일관되고 설득력 있는 논리를 개발하여, 한반도 평화가 각국의 입장에서 구체적으로 어떤 이익을 가져다 줄 것인지를 설명하고 공감대를 형성하는 노력이 필요할 것이다.

결과적으로 개별 당사자 국가들은 한반도 문제에 대한 일종의 '이익의 균형'에 도달하도록 우리 정부의 정교한 외교적 노력이 필요한데, 이 경우 이익의 균형은 동일한 크기나 규모의 이익을 확보한다는 평면적 차원의 개념이 아니라, 모든 관여국이 상대적 차원의 이익을 가지게 됨을 의미한다.

(3) 국제규범 준수의 원칙

21세기에 진입한 지도 이미 오래되었지만, 동북아는 아직 역내 국가 모두가 보편적으로 수용할만한 지역정체성 및 관련한 지역다자주의를 정착시키지 못하였다. 역내 국가들 모두 서구에서 태동한 주권개념을 국제관계의 핵심적인 원칙으로 받아들였지만, 한국전쟁, 대만 문제, 데탕트, 일본 문제 등 상위정치 영역의 이슈들이 지역질서의 여타 문제들을 지배하는 경우가 많아서, 역내 구성원들 사이에 지역 고유의 정체성과 규범을 만들어 낼 충분한 경험을 갖지 못했던 것이다.

따라서 한반도 평화공동체는 한반도 차원에서의 평화정착은 물론 나아가 동북아 지역에서도 의미 있는 국제규범을 창출할 기회를 제공할 것이다. 한반도 평화와 통일은 더 이상 '국익', '분단', '민족' 등의 개념으로만은 해결될 수 없다. 남북한 간 공동의 노력에 의한 평화와 통일과정은 당연히 분단의 해소이고 동시에 근대 시기에는 한 번도 경험해 보지 못한 통일된 민족국가의 수립이지만, 여기에 그치지 않고 동북아 차원의 '상생' '평화' '공동체' '책임과 협력' 등의 보편적인 가치와 맞닿아 있어야 한다.

한반도 평화공동체 추진 과정에서 한국 정부의 외교는 동북아를 상대

로 혹은 국제사회 전체를 상대로 이러한 국제규범 준수의 원칙을 내세워야 한다. 결국 북한을 설득시키고, 중국의 외교적 협력을 요청하는 과정에서 국제규범이 외교수단의 핵심이 되어야 하고, 장기화의 우려가 있는 북핵문제 해결 역시 이러한 일관된 원칙의 견지가 매우 중요해 보인다.

나. 복합적 협력외교 추진 전략

(1) '비핵평화지향국가'로서의 정체성 유지

동북아 역내 국가 및 국제사회를 향한 복합협력외교에서 가장 중요한 추진 전략은 우리가 지향하는 '비핵평화지향국가'로서의 정체성이다. 북한을 상대로 한 현재의 제재국면까지 포함하여 평화공동체 건설을 추진하는 우리의 대북정책은, 1987년 민주화 이후 한국의 시민사회가 합의한 '평화로운 방법을 통한' 한반도 통일이라는 목표를 포기한 것이 아니라는 분명한 메시지의 전달이 필요하다. 한반도가 발산하는 '비핵평화국가'로서의 정체성은 외교정책 전반에 걸친 대통령의 정교한 리더십을 포함하여 정책 목표, 내용, 각종 관여 행위자, 추진체계 등의 복합적인 차원에서 일관되게 전제가 되어야 할 것이다. 이러한 일관된 입장의 견지는 한반도 평화공동체 이후의 한반도 역시 주변국과 국제사회에 위협을 주지 않는 평화지향국가라는 메시지를 전달하는 목적을 함께 가진다.

(2) 국제사회에서 통일문제에 대한 한국의 주도권 확보

북한 핵실험과 미사일 발사실험을 대하는 현재의 미국 정부는 자국의 안보이익을 심각하게 침해한다는 차원에서 매우 단호한 입장을 보이고 있다. 핵실험과 장거리 미사일 발사 실험은 이슈의 특수성 상, 한반도 차원의 수준을 넘어서는 국제안보 현안으로 다뤄지고 있다. 결과적으로 북한 문제 해결을 위한 우리 정부의 주도권 행사가 매우 제한적인 상황이다. 우리의 위기임에도 우리의 역할이 보이지 않는 딜레마적 현실이 지속되는 것이다.

따라서 한국이 주도권 내지는 중심적인 역할을 담당할 수 있는 아젠다를 지속적으로 개발하여, 국제사회를 향해 ‘한반도 문제에 관한 한국의 이니셔티브’를 각인시켜야 할 것이다. 인도적 문제, 자연재해, 환경 등 국제사회에서 한반도 차원의 범위를 뛰어넘는 이슈를 지속적으로 ‘아젠다-셋팅’하여, 궁극적으로 핵문제까지도 포함한 북한 문제 해결의 주도권을 확보해야 한다. 이러한 노력의 결과로 국제사회가 북한을 상대로 북한의 긍정적 변화를 유도하는 관여정책을 다양하게 추진하게 될 것을 기대한다.

(3) 한반도 평화공동체를 위한 국제분업구조

협력외교의 실천전략과 관련하여, 결국 우리 정부의 외교적 노력의 핵심은 ‘한·미·중 협력’을 어떻게 도출하느냐에 있다. 북한 문제 해결 과정에서 미국과 중국이 불필요하게 각자의 국가이익 중심으로 한반도 문제를 인식하는 경향을 최소화해야 할 것이다. ‘미중시대’로 대표되는 새로운 강대국 정치(power-politics)의 양상은, 과거 강대국 정치와 달리 협력과 갈등이 공존하는 특징을 보이는데, 한반도 문제의 경우 대표적인 갈등의 사례로 알려져 있다. 즉, 개별 국가의 이익구조(interest structure)는 외교현실에서 경우에 따라 수렴하기도 하고, 간극이 극대화되기도 하는데, 미중은 북한 문제에 있어서 각자 매우 차별적인 인식 및 이익구조를 가지고 있는 상황이다.⁴¹⁾

이럴 때일수록, 북한 문제 해결 및 통일을 둘러싼 일련의 선택과 과정에서, 한반도 상황에서 제한적인 의미를 가져야 할 사안들이 불필요하게 미중 간 게임 차원으로 확대되지 않도록 관리할 수 있는 외교의 방향성이 필요하다. 사드 배치 관련 한·미·중 간 논란은 미중 간 게임의 대표적인

41) 제임스 스타인버그·마이클 오헨런, 박영준 옮김, 『21세기 미중 관계: 전략적 보장과 각오』(서울: 아산정책연구원, 2015); 구분학, “미국과 중국의 패권경쟁과 북한의 전략”, 『신아세아』, 제20권 4호 (2013), pp. 95~107.

예이다. 결과적으로 한반도 평화공동체를 위한 일련의 과정에서 다양한 국제 행위자(관여자)들 간 ‘국제분업구조’(International Division of Labor on the Korean Peninsula)가 형성될 수 있는 우리의 스마트한 외교전략이 요구된다.

특히 최근의 대북 제재국면에서 발견되었듯이, 북한 문제 해결 과정에서 미국과 중국의 역할, 그리고 기타 국제사회의 역할에 대해서 우리 스스로 혼란스러운 모습을 보이는 경향이 발견된다. 한미동맹이라는 외교 자산이 북한 문제 해결 과정에서 필요에 따라 위기를 즉각적으로 해소하기 위해 투입하는 자원이라면, 한중관계의 경우 보다 큰 그림에서 한중간 정책공조를 이루면서 세부적인 액션에서는 중국의 자율성을 인정해주는 외교적 합의가 필요하다고 본다.

국가단위 뿐만 아니라 국제기구, NGO, 개인 등도 마찬가지로 경우인데, 북한 문제 과정에서 동일한 역할을 기대할 수는 없다. 각 행위자들이 나름의 판단과 이해관계를 토대로, 북한 문제에 관여하겠지만, 이 과정에서 우리가 일종의 ‘국제분업구조’와 관련하여 다양한 시나리오를 제공할 수 있는 역량을 확보해야 할 것이다.

(4) 북한의 거부감을 최소화하는 국제관여자 발굴

한반도 문제에 직접적인 영향력을 가지는 미국과 중국이라는 국제 관여자의 경우, 남북관계 및 동북아 지역안보에 미치는 절대적인 영향력으로 인해, 의도와는 달리 북한(혹은 한국)으로부터 정치적 거부감을 주는 경우가 종종 있다. 향후의 평화공동체 수립 과정이 다양한 이슈와 차원에서 위기에 봉착할 수 있음을 고려할 때, 정치적 민감성이 떨어지는 행위자를 상대로 한반도 통일의 조력자 역할을 하도록 우리의 외교적 노력이 필요하다.

이 경우 EU 국가 혹은 ASEAN 국가 중에서 대북한 관여정책에 관심이 있는 국가들을 상대로 체계적이고 논리적인 한반도 평화공동체 파트너

십을 구축해야 한다. 잘 알려진 바와 같이, 독일, 스위스, 스웨덴, 캐나다 등은 이미 다양한 차원에서 대북한 관여를 활발하게 진행하고 있는 국가들이다.⁴²⁾ 이들의 대북 관여정책 경험을 적극 활용하여, 북한의 실질적인 변화를 유도하는 다양한 국제관여자의 발굴이 절실히 요구된다.

(5) 한반도 평화공동체 과정에 투입될 ‘평화외교자산’ 확보

한반도의 지정학적 특성상, 특히 통일문제의 경우 한국보다 외교자원이 월등히 풍부한 국가들을 상대로 외교를 전개해야 하는 한계에 부딪치게 된다. 따라서 우리만이 특화할 수 있는 외교자원을 개발하여 현재보다 확충된 ‘외교자산’의 상시적인 확보가 절실하다. 대표적으로 인적 자원(외교관 활용 방식), 효율적이고 강력한 국가 리더십, 지식 & 정보 인프라, 전문화되고 역동적인 글로벌 네트워크(NGO 포함), 문화자원(한류), 국가 이미지 관리 등을 적극 동원하여 외교자산을 축적해야만, 장기간에 걸쳐 진행될 수 있는 평화공동체 건설 과정에서 우리의 중심성과 평화지향성을 끝까지 확보할 수 있을 것이다.⁴³⁾

관련하여 북핵문제로 인한 안보위협 증대에도 불구하고, 북한 문제는 “코리아 디스카운트(Korea Discount)”라는 기존의 부정적인 접근에서 탈피하여, 평화공동체를 만들어 나가는 과정을 통해 오히려 적극적으로 한국의 국제정치적 지위 향상의 기회로 삼아야 한다. 예를 들어, 한미동맹의 글로벌안보 책임감 공유, 동북아국가 정체성의 한계 극복, 동북아 평화를 세계 평화의 중심으로 설정, 두 개 강대국 외교(대미 & 대중)

⁴²⁾ 예를 들어, 스위스 개발협력처: 1997년 평양에 상주사무소 설치. 2015년 세계에서 가장 많은 액수의 대북한 지원 사업; 스웨덴 ISDP: 국내에서 잘 알려진 Dr. Swanstrom 소장. 북한을 상대로 가장 적극적인 관여사업을 전개하고 있는 유럽의 대표 연구소 겸 NGO; 캐나다 UBC, First Steps: 북한인사 초청 프로그램(UBC), 북한을 지원하는 대표적인 글로벌 NGO(First Steps), etc.

⁴³⁾ 외교현실과 국가의 역량 사이의 상관성 연구는 참고, R. P. Baston, *Modern Diplomacy* (Oxford: Routledge, 2013); Patrick Morgan, *International Security: Problems and Solutions* (New York: CQ Press, 2006).

의 모델 제시 등과 같은 전략을 통해 우리나라가 처한 외교안보적 환경을 활용한 ‘외교의 자산 특수성’을 활용해야 한다.

다. 복합적 협력외교 핵심 내용

본 연구는 이상에서 설명한 추진 원칙 및 전략을 바탕으로 다음과 같은 복합적 협력외교의 핵심 내용을 소개하고자 한다. 외교의 대상은 미국과 중국에 집중되어 있는데, 이는 한반도 안보상황을 반영한 특성일 뿐, 설명 과정에서 여타 국제행위자에 대한 역할도 자연스럽게 포함하게 될 것이다.

기본적으로 평화공동체 건설을 위한 한, 미, 중의 핵심 역할과 관련하여, 한국은 평화공동체 건설의 ‘책임주체 및 긍정적 관여의 주체’, 미국은 ‘안전보장의 주체 및 대북협상의 주체’, 그리고 중국은 ‘공정관리자의 주체 및 전쟁예방의 주체’로서의 역할을 부여받게 된다.

각국의 역할을 구체적으로 살펴보면, 우선 한국은 평화공동체 시작과 완성(통일)에 이르는 전 과정에서 가장 핵심적인 실천의 주체이다. 평화 체제, 주변국 외교, 남북관계 발전 등 다층적 프로세스 전반을 총괄하면서, 평화란 어느 특정 시점과 단계에서의 확보가 아니라 점진적으로 발전하는 노력이자 경험을 공유하는 축적이라는 관점으로 임해야 할 것이다. 북한의 태도 여하에 따라 일시적인 후퇴나 위기가 발생할 수 있지만, 시작 시점부터 정교한 로드맵 수립을 통해 특정 시점에서 발생하는 위기가 해당 영역을 넘어서는 범위까지 확장되지 않고 일정한 국면 안에서 해소될 수 있도록 일관성을 가지도록 노력해야 한다.

또한 북한에 대한 긍정적 관여의 주체로서 역할을 부여받게 된다. 과거 진보정부가 추진했던 관여정책이 안고 있는 논쟁적 소지를 잘 이해하여, 다양한 관여가 북한의 변화로 이어질 수 있는 전략적 가치를 부가하고 동시에 미국과 중국을 포함한 국제사회의 다양한 대북 관여정책들을 견인 및 조율해야 한다.⁴⁴⁾

다음으로 미국의 경우 ‘안전보장의 주체’ 및 ‘대북협상의 주체’로서의

역할이 주어지는데, 논리적 허구성의 유무를 떠나 북한 스스로 일관되게 핵개발의 근본 요인으로 외부에서 오는 지속적인 안보위협을 지목하고 있기 때문에, 미국은 평화공동체 구축 과정에서 북한을 상대로 안전을 보장해 주는 핵심 역할을 담당해야 할 것이다. 물론 북한이 비이성적으로 위기 수준을 올리는 등의 행위를 할 경우 이에 맞서 확고한 안보관리 능력을 갖추고 있어야 함은 당연한 이치이다.

또한 미국은 대북협상의 주체인데, 북한이 국제사회를 상대로 제기한 위협의 내용이 바로 ‘핵개발’에 있기 때문에, 과거부터 지금까지 기본적인 대결 구도가 ‘북한 vs. 미국’이었던 점은 부인하기 어려운 사실이다. 평화공동체 건설에 대한 전반적인 디자인과 책임감을 우리가 확보하고 있다면, 북한의 안보 불안감을 해소하고 ‘불가침 선언’ 등 각 단계마다 대북한 협상의 주체로서 미국이 그 역할을 수행하는 것 자체를 긍정적으로 수용해야 할 것이다.

다음으로 중국은 ‘공정관리자의 주체’ 그리고 ‘전쟁예방의 주체’로서 기능할 것을 기대한다. 1994년 10월 21일 제네바합의 이후 북한과 국제사회 사이에는 많은 합의가 있었다. 하지만 다양한 이유에 의해 합의는 파기되었고, 그때마다 북한과 미국 사이의 불신은 깊어만 갔다. 향후에 전개되는 한반도 평화공동체 건설 과정에서는 북한과 국제사회 사이에 한 번 합의된 사항들이 잘 추진될 수 있도록 중국이 공정한 관리자의 책임을 담당해야 할 것이다. 과거 6자회담 때부터 중국은 북미 사이에서 자연스럽게 중재자로서의 역할을 자임하게 되었고, 현재 중국 정부가 주장하는 ‘쌍중단’(혹은 ‘쌍궤병행’) 역시 어떤 의미에서는 한반도 평화공동체 추진과 상통하는 측면이 있으므로, 미국과 북한 모두 평화공동체 추진과정에서 이뤄지는 다양한 약속을 어기지 않도록 중국이 적극 감시 및 관리

44) 긍정적 관여정책에 대한 자세한 설명은 참고, Miroslav Nincic, *Logic of Positive Engagement* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2011).

해야 할 것이다.

또한 중국은 한반도에 만에 하나 있을 수 있는 무력 충돌을 방지하는 주체로서의 역할도 담당해야만 한다. 특히 이 부분과 관련해서는 북한이 미국 및 국제사회를 상대로 불필요한 도발을 하지 않도록 중국의 엄중한 관리자 역할이 기대된다. 한반도 평화공동체 추진은 중국이 평소 주장하던 비핵화트랙과 평화체제트랙이 함께 실천에 옮겨지는 방안인 만큼 북한의 돌출행동에 대한 중국의 책임감을 요청하고자 한다.

이상에서 소개한 복합적 협력외교의 핵심 내용을 정리하면 <표 V-1>과 같다.

표 V-1 한반도 평화공동체와 한·미·중의 역할

행위자	주요 역할	주요 내용
한국	- 평화공동체 책임의 주체 - 긍정적 관여의 주체	- 평화공동체 전 과정에서 가장 핵심적인 실천의 주체. 평화체제, 주변국 외교, 남북관계 발전 등 다층적 프로세스를 총괄하면서, 평화의 경험 축적 - 기존 관여정책의 논쟁적 소지를 경험 삼아, 북한의 변화로 이어질 수 있는 전략을 개발 및 국제사회의 각종 대북 관여정책을 견인 및 조율
미국	- 안전보장의 주체 - 대북협상의 주체	- 북한을 상대로 안전을 보장해 주는 핵심 역할을 담당. 동시에 북한의 위기 도발 시 안보관리 능력을 확보 - 평화공동체 전반의 로드맵과 책임감을 우리가 확보하고 있다면, 북한의 안보불안감 해소를 위해 미국이 협상의 주체로 역할 담당해도 무방
중국	- 공정관리자의 주체 - 전쟁예방의 주체	- 북한과 국제사회 사이의 각종 약속이 잘 이행되도록 엄격한 감시자로서의 역할 - 만에 하나 있을 수 있는 북한의 도발 행위를 억지하여 여하한 무력충돌 가능성을 억지 및 관리

자료: 저자 작성.

(1) 유형1: ‘북한 비핵화-평화체제’ 로드맵

앞서 비핵화·평화체제 로드맵 기본 설정 관련하여 설명한 바와 같이, 기존 ‘9·19 공동성명’, ‘2·13 합의’ 등에서 도출된 비핵화 로드맵을 적용

하기에는 북한의 핵 및 미사일 능력을 포함한 외교안보 환경적 요인 등에 너무 많은 변화가 있었다. 따라서 IV장에 소개된 비핵화 프로세스의 단계별 구분을 토대로, [유형1]의 경우 복합적 협력외교 전략이 각 단계마다 어떻게 설정되고 또 관련 이슈들과 어떻게 맞물려야 한반도 평화공동체를 구성하는 핵심축의 하나인 외교환경이 작동할 수 있을지, 관련한 구체적인 로드맵을 마련해 보고자 한다. 앞서 언급한 바와 같이 이 유형은 기존 '9·19 비핵화·평화체제 로드맵'에 기반하고 있으므로, 쉽게 얘기해 일종의 '변형된 9·19 비핵화·평화체제 로드맵'으로 이해할 수 있다.

표 V-2 유형1: '북한 비핵화·평화체제' 로드맵

구분	여건조성 단계	비핵화 초기 단계 (평화회복)	비핵화 완성 단계 (평화정착)
복합협력 외교트랙	평화선언 & 북한의 초기 행동과 약속	- 평화체제 구체화 - 양자·다자회담 - 단계별 비핵화 과정	- 관계 정상화(평화협정 완료) - 완전한 비핵화 검증
인센티브	평화체제 위한 외교안보환경 조성	평화체제 위한 외교성과 추적	평화체제 완성 & 외교관계 제도화 정착
목표	1. 독자/국제제재 중지 2. 군사훈련 중지(1단계)	1. 에너지·경제지원/불가침 보장 2. 군사훈련 중지(2단계)	1. 각종 국제경제(금융) 기구 지원 2. 한반도 마샬플랜 3. 북미, 북일 외교관계 수립
합의·성과	1. 남·북·미·중 평화공동체 공감 2. 핵·미사일 활동 중단	1. 불가침 선언 및 결의(의화) 2. 6자회담 외무장관 정례화 3. 한반도평화포럼 및 동북아평화 제도화 시도	1. 북미, 북일 정상화 논의 및 합의 2. 각종 양자, 다자 논의 제도적 정착 3. OSC-NEA 합의 및 정착 4. 핵 & ICBM 포함 각종 미사일 폐기 및 관련 프로 그램 통제

자료: 저자 작성.

(가) 복합협력외교트랙

비핵화 프로세스와 복합협력외교의 결합으로 구성된 본 로드맵의 기본 구상은 <표 V-2>와 같다. 복합협력외교의 구성은 전쟁종식으로 상징되는 ‘여건조성 단계’, ‘평화회복 단계’ 그리고 북한의 완전한 비핵화를 전제로 한 ‘평화정착 단계’, 이렇게 세 단계로 구성된다. 한반도 분단은 국제정치적 변수와의 관계성이 매우 중요한데, 현실적으로 전쟁상태의 완전한 해결, 평화를 정착시키기 위한 확실한 조치들, 그리고 평화공동체의 완성을 의미하는 외교관계의 정상화 등을 핵심 내용으로 포함하고 있다. 이상과 같은 단계들을 상정하는 경우의 핵심적인 관점은 과연 북한 핵의 완전한 폐기를 핵심적인 사전 단계인 ‘핵물질 및 시설의 해체’를 어느 단계에 포함시키느냐에 있다. 본 연구에서는 복합협력단계의 두 번째 단계인 ‘평화회복’ 과정에서 이러한 조치들을 포함시키기로 했다. 참고로 전쟁의 종식과 평화의 건설은 서로 다른 개념의 차별적인 트랙에서 다뤄져야 하지만, 현실적으로 비핵화 조건으로 평화체제가 논의되고 있는 점을 고려하여, 전쟁종식과 평화구축을 자연스럽게 연계시키고자 한다.

(나) 목표

‘북한 비핵화-평화체제’ 로드맵의 실천을 위한 복합외교는 무엇보다도 북한의 변화와 의지가 전제가 된 평화공동체를 만들기 위한 외교안보 환경을 만드는 데에 그 목적이 있다. 기본적으로는 한반도 문제에 대한 모든 국제관계자들이 평화공동체 정착에 대한 책임을 공유하고 궁극적인 평화체제 완성을 위한 외교안보환경의 충족에 있다. 구체적으로 본 로드맵의 목표는 세 단계로 구성되며 각각 다음과 같은 내용을 포함한다. ‘평화체제를 위한 외교환경 조성’ ‘평화체제를 위한 외교성과 축적’, 그리고 ‘외교관계제도화 정착’ 등이다. 특히 주요 관여국들을 대상으로 이러한 문제의식과 책임감이 일관성 있게 공유 및 실행에 옮길 수 있도록 차별화된 맞춤형 ‘평화외교’ 전략과 관련한 우리의 역량이 요구된다.

(다) 인센티브

이상과 같은 협력외교 목표의 실현을 위해서는 북한에게 구체적인 인센티브가 제공되어야 할 것이다. 북한에 제공하는 인센티브는 북한이 거부하기 어려운 제안들로 이뤄져야 하며, 이러한 내용의 인센티브를 국제적 차원에서 합의할 수 있느냐가 핵심 과제로 설정된다. 특히 북한의 핵능력 고도화 및 완성으로 인해 인센티브에 대한 기대가 매우 높아져 있을 것으로 예상된다.

여건조성 단계의 핵심인 전쟁종식을 위해서는 ‘독자 및 국제제재의 중지’와 ‘군사훈련 중지(1단계; 일부 군사훈련에 대한 선별적 잠정 중지)’, 평화회복 단계에서는 ‘에너지·경제지원’ ‘북한에 대한 국제적 불가침 조치 확인’(미국 의회 결의안 등을 통한 조치), ‘군사훈련 중지(2단계; 보다 광범위한 조치를 포함하여 일부 영구폐지 포함)’ 등을 핵심 인센티브로 포함한다. 마지막으로 평화정착 단계에서는 국가간 관계 정상화를 의미하는 구체적인 실천을 위한 ‘각종 국제경제(금융)기구 지원’과 이를 토대로 한 ‘북한개발을 위한 대규모 프로젝트’ 등이 진행될 수 있다. 그리고 평화공동체 관련 가장 핵심적인 사안인 북미 및 북일 외교관계 수립을 상정하고 있다. 특히 대규모 프로젝트의 경우 중국, 러시아, 일본 등 주변국이 참여하는 사업의 구상이 가능하며, 복합협력외교가 제공하는 인센티브가 북한은 물론 한반도 문제에 이해관계를 가지는 인접국들에게도 확산된다는 점을 강조할 필요가 있다.

(라) 합의·성과

[유형1] 로드맵의 성과와 관련하여서는 한반도 평화공동체 건설이 필요하다는 ‘남·북·미·중의 공감대’ 형성이 가장 중요한 합의의 출발점이어야 할 것이다. 여건조성 단계에서는 이러한 공감대 형성을 위해 양자(한미, 한중, 북미, 남북 등)와 다양한 소규모 다자주의(한·미·중, 북·미·중, 남·북·중 등)가 활성화되어야 한다. 지금까지 한반도 문제의 복잡성

으로 인해 다양한 성격과 멤버십을 통한 소규모 다자주의의 활성화가 반복적으로 지적되었으나, 우리의 외교역량 부족 등으로 추진되지 못한 것이 사실이다. 특히 평화공동체 추진 과정에서는 ‘한·미·중’ 협의체가 상시 오픈되어야 하고, ‘남·북·미 혹은 남·북·중’ 대화채널의 추진 역시 절실한 상황이다.

두 번째 단계인 ‘평화회복 단계’의 성과는 불가침 선언 및 결의, 6자외 무장관희담 정례화, 동북아평화선언(6자회담국 + EU, ASEAN, UN) 등이 구체적으로 포함되어야 할 것이다. 마지막 단계인 ‘평화정착 단계’에서는 북미, 북일 정상화 논의 및 합의 도출, 동북아 내 각종 양자, 다자 논의의 제도적 활성화, 그리고 궁극적으로는 OSC-NEA 논의 및 도출을 목표로 해야 한다.

(2) 유형2: ‘한반도 비핵화-평화체제’ 로드맵(평화협정 모멘텀 로드맵)

평화공동체의 제 단계들을 분절적으로 쪼개고, 개별 단계들을 창의적으로 재배치하는 일종의 ‘비정형적 로드맵’으로 볼 수 있다. 전략 수립 차원에서 의미 있는 내용이지만, 2016년 이후 북한에 대한 심리적 거부감이 더욱 커진 국민정서 및 강경한 미국 트럼프 행정부의 대북정책 등을 고려할 때 실행과정에서 많은 지혜가 요구된다. 특히 사전에 북한의 비핵화 의지와 약속이 전제가 된 [유형1]과 달리 [유형2]의 경우 각 단계마다 북한의 이탈 가능성을 염려해야 하며, 결과적으로 복합협력외교의 추진도 그만큼 더 어려워질 수 있다. 하지만, 정형화된 프로세스에 얽매이지 않고 정상궤도에서 이탈하더라도 새로운 목표 설정을 통해, 오히려 전체 프로세스를 훼손하지 않는 전략적 고민 안에서 평화공동체 추진 자체의 틀이 깨지지 않는다는 매우 의미 있는 장점이 있다. 결과적으로 최종 목표인 평화공동체 건설을 확보하기가 더욱 용이해진다는 이점이 있는 것이다. 뿐만 아니라 과학적으로 엄밀한 평가와는 무관하게, 북한이 2017년 12월 공개적으로 핵과 미사일 개발이 완료되었다고 선언한 현재 상황

을 고려할 때 북한은 비핵화가 전제가 된 여하한 협상도 거부할 가능성이 더욱 높아진 것으로 판단된다. 그렇다면 일종의 비정형적 방식인 평화협정을 결정적인 모멘텀으로 활용한 ‘한반도 비핵화·평화체제’ 로드맵을 적극 고려하고 적용해야 할 가능성이 더욱 높아 보인다.

표 V-3 유형2: ‘한반도 비핵화-평화체제’ 로드맵

구분	여건조성 단계	비핵화-평화체제 진입단계 (평화회복)	비핵화-평화체제 완성단계 (평화정착)
복합협력 외교트랙	평화협정 진행을 약속 및 가시적 초기 조치	- 평화협정 체결 - 양자·다자회담 - 비핵화 논의 시작 및 구체화	- 관계 정상화 확인 - 완전한 비핵화 검증
인센티브	1. 독자/국제제재 중지 2. 군사훈련 중지(1단계) 3. 미국의 불가침 선언	1. 에너지·경제 지원 2. 불가침 보장 플러스 조치 3. 군사훈련 중지(2단계)	1. 각종 국제경제(금융) 기구 지원 2. 한반도 마살플랜 3. 북미, 북일 외교관계 수립
목표	평화협정 약속을 매개로 한 북한의 비핵화 의지 도출	평화체제 위한 외교성과 추적	외교관계제도화 정착
합의·성과	1. 남·북·미·중 평화공동체 공감 2. 핵·미사일 활동 중단	1. 불가침 결의 및 조약 체결 2. 6자회담 외무장관 정례회 3. 동북아평화선언 4. 북미, 북일 정상화 논의 구체화	1. 북미, 북일 정상화 체결 2. 각종 양자, 다자 논의 제도적 정착 3. OSC-NEA 합의 및 구체화

자료: 저자 작성.

(가) 복합협력외교트랙

두 번째 유형은 기본적으로 북한에게 좀 더 넓은 자율적인 공간을 부여하는 방식이다. 그리고 이러한 방식은 북한이 핵·미사일 활동을 동결하고, 평화체제 합의에 응할 의사가 있다고 판단하는 순간 북미 간 불가침 조약의 초기단계의 하나인 미국에 의한 공식적인 ‘불가침 선언’이 단행될 수 있다. 관련한 기본적인 로드맵은 위 <표 V-3>과 같다. [유형1]과 마찬가지로 복합협력외교의 구성은 ‘여건조성’ ‘평화회복’ 그리고 ‘평화

정착', 이렇게 세 단계로 구성된다. [유형2] 방식의 핵심적인 내용은 평화 협정을 초기 단계에 실행하여 궁극적으로 북한의 비핵화 결행을 이끌어 내는 중요한 동력으로 활용하자는 데에 있다. 이 경우 '한반도 비핵화'를 명시적으로 약속하는 과정이 어느 시점에서 이뤄지느냐가 중요한데, 대체로 '평화회복' 단계 중 어느 시점에서 이뤄지는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 구체적으로 평화협정 체결과 비핵화 조치 1단계가 동시에 진행되는 방안이 현실적일 것으로 보인다.

우리 정부의 외교전략과 관련하여, 미국을 상대로는 비핵화 관련 가시적인 조치가 나오기 전에 '불가침 선언' 및 '북미 불가침조약' 체결이 이뤄질 수 있도록 설득해야 한다. 비핵화 시작 이전 단계에서 이러한 조치의 결행은 쉽지 않은 일인데, 따라서 어떤 형태로든 북한의 핵·미사일 활동 중단(동결)은 필수적인 선행 조치로 판단된다. 만약 북한의 이러한 액션이 이뤄진다면, 북한이 미국에게 느끼는 근원적인 안보불안에 대해서 다시 한 번 설명하고, 북한이 비핵화를 위한 실질적인 조치를 취하기 전에 미국과 국제사회의 과감한 조치들이 왜 필요한가에 대한 공감대 형성에 외교적 노력을 기울여야 할 것이다. 이 과정에서 미 행정부, 의회, 전문가 집단, 시민사회 등을 상대로 다층화된 '한반도 외교'를 전개할 필요가 있다.

중국에 대해서도 긴요한 협력외교가 필요한데, 비핵화 관련 구체적인 실행 이전에 미국이 대북한 불가침 선언 이상의 과감한 조치를 취하는 만큼 북한 역시 이에 준하는 대응을 할 수 있도록 중국의 중재 역할이 더욱 중요해질 것으로 보인다. 이 경우 일단 평화협정이 체결된 이후의 상황부터는 북한이 미국 및 국제사회와의 협조 속에 차질 없이 비핵화 과정을 진행시키도록, 중국은 철저한 감독자의 역할을 수행해야 할 것이다.

(나) 목표

[유형2]의 목표는 대북 협상의 탄력적인 프로세스 운영을 통해 단계가 진행될수록 북한이 제도적 틀 안에 머무르고, 미국을 중심으로 한 국제사

회의 과감한 조치가 북한의 궁극적인 비핵화 단계에 이르도록 하는 데에 있다. 구체적으로는 앞서 언급한 바와 같이 비핵화에 대한 북한의 의지가 확실하게 확인되지 않은 상태라 할지라도, 평화정착에 대한 북한의 최소한의 관심이 확인되는 순간 국제사회가 북한의 돌출행동을 선제적으로 제거하기 위해 최선을 다하고, 이러한 선행적 액션이 비핵화 관련 프로세스로 연결되어 선순환구조를 이루도록 노력하는 유형이다.

평화협정 약속을 매개로 한 북한의 비핵화 의지 도출이 최종적으로 성공을 거둘 수 있을 지는 분명치 않지만, 오히려 이처럼 필요 이상의 선명한 목표를 설정하지 않는 것이 장기적이고 거시적인 비핵화 프로세스에 더 유리할 수 있다는 희망이 작용하고 있는 것이다. 가장 중요한 관건은 각 단계마다 북한의 약속을 어떻게 강제하고, 또한 한 차원 높은 다음 단계로의 연결성을 어떻게 확보하느냐의 문제이다. 2016년 1월 4차 핵실험 이후 지속적으로 강화되고 있는 대북제재에 대한 효용성 여부가 확인하기 어려운 부분이 있으므로, 북한의 입장에서 강압보다는 거부하기 어려운 일종의 과감한 ‘긍정적 관여정책’을 제시하여, 우리가 희망하는 궁극적인 비핵화 단계에 이르게 하자는 목적인 것이다.

(다) 인센티브

이상과 같은 평화협정을 모멘텀으로 한 비핵화·평화 프로세스는 앞서 [유형1]의 모델보다 더욱 구체적이고 확실한 인센티브를 북한에게 제시하는 것이 그 핵심 내용이다. 미국과 중국 그리고 국제사회를 상대로 우리 정부가 추진하게 될 복합적 협력외교는 <표 V-3>에서 제시된 인센티브를 핵심 내용으로 포함한다.

북한에 가해졌던 각종 독자·국제제재를 중지하고, 북한의 의미 있는 행동을 유도할 수 있는 수준의 군사훈련 중지(1단계)를 선행 조치로 실행하고자 한다. 이와 함께 앞서 설명한 바와 같이, 핵심적인 조치의 하나로 미국의 대북 불가침 약속(선언 등의 방식)이 제시될 수 있다. 본 로드맵에

서는 비핵화 관련 가시적인 조치들은 평화협정의 체결과 동시에 시작될 예정인데, [유형2]의 로드맵을 어느 정도의 신축성을 가지고 운영할 것인지에 따라 북한의 안전을 보장해 주고 평화협정의 가장 궁극적인 단계인 북미 및 북일 국교정상화를 비핵화 초기에 연계시키는 방법은 달라질 수 있다.

국교정상화 문제는 매우 중요한 인센티브인데, 문제의 핵심은 외교정상화 핵심 당사자국인 미국과 일본을 상대로 국교정상화 조치가 북한으로 하여금 향후 이탈 가능성 없이 비핵화 프로세스를 얼마나 충실히 따르도록 만들 수 있는지를 논리적으로 설명하는 데에 있다. 경우에 따라서는 한국과 중국이 협력해서 미국과 일본을 설득해야 하는 가능성도 있다. 또한 이 시나리오 하에서는, 국교정상화 이후 한반도 평화공동체 및 동북아 안보협력체 등과 같은 구상과 로드맵이 어떻게 구체화될 수 있을지를 상세히 설명하고 관련한 공감대를 공고하게 확보하는 노력이 매우 중요하다.

또한 이 유형과 같이 평화공동체 프로세스의 각 단계를 탄력적으로 만들어 나가는 경우, 각 단계들은 기존의 관점에서 벗어나 다양한 조합과 순서배치가 가능할 것이다. 예를 들어, 북한 핵과 미사일은 현재 상태에서 일단 동결(중지)만 시켜놓고, 한국과 미국이 북한을 향해 ‘평화선언’ ‘불가침조약 제도화’ 및 ‘외교관계 정상화’를 우선적으로 보장해 주는 방안이다. 여기에 대한 북한의 반응에 따라 각 단계들은 창의적으로 재구성될 수 있을 것이다.

(라) 합의·성과

[유형2]는 다음과 같은 합의와 성과를 추구한다. 첫째, 한·미·중 공감대 형성과 긴밀한 외교협조체제가 무엇보다도 선행되어야만 한다. 북한 비핵화에 대한 명확한 비전 없이 북한의 이탈 가능성이 상존하고 있는 상황에서 프로세스가 추진되는 관계로, 어떤 어려움이 도래하더라도 한반도 평화공동체는 동북아와 국제사회의 평화를 진작시키고, 미국과 중

국의 국가이익에도 부합한다는 공감대 형성을 공고하게 구축해야만 한다. 이러한 공감대 형성은 무엇보다도 의미 있고 소중한 성과가 될 만하다.

둘째, 한·미·중은 한반도 평화와 동북아 안정에 대한 공고한 공감대를 바탕으로 북한으로 하여금 경제성장과 평화에 대한 기대를 가지게 만들어야 한다. 미국 정부는 집권세력의 정당과 정체성이 주기적으로 교차하고, 상대적으로 중국의 경우 미래 집권세력에 대한 예측이 가능한 국가이다. 이들 국가를 대상으로, 매 단계마다 발생할 수 있는 위기를 극복할 수 있게 만든다면 중요한 복합협력외교 성과라 평가할 수 있다.

마지막으로, 외교는 일정 부분 국내정치의 연장선이라는 차원에서, 국내적 요소들이 외교에 안정적으로 투입되도록 만드는 역량의 확보 역시 중요한 성과 중의 하나이다. [유형2]의 경우 이러한 역량이 특히 긴요히 요구되고, 국내 경제상황, 리더십의 교체, 세대 간 이념적 단절 등 국내적으로 다양한 변수들이 존재하고 있는데, 이러한 변수들이 복합협력외교 프로세스를 저해하지 않도록 선진 외교거버넌스 구축을 성과로 얻을 수 있을 것이다.

(3) 유형3: ‘핵동결-평화군비통제’ 로드맵

마지막 로드맵은 앞서 두 가지 유형과는 달리, 북한이 핵을 보유한 상태에서 한반도 평화공동체 프로세스를 진행하는 방안이다. 주지하는 바, 이러한 시나리오는 국내적으로 정치적 저항에 직면할 수 있고, 동시에 북한에 대한 거부감이 절정에 달한 미국 정책당국자들이 수용키 어려운 부분이 있다. 하지만 한편으로, 시간이 지나도 북한 문제의 위기를 해소할 방안을 찾기 어렵고, 북한이 핵과 ICBM 개발을 완료한 상태에서 이후에도 미국이 도저히 군사적 수단을 쓸 수 없을 정도의 교묘한 도발만을 일삼는다면, 불가피하게 전략적 차원에서 북핵을 방치한 상태에서 평화 프로세스를 시작할 수밖에 없는 상황이 발생할 수 있다. [유형3] 추진과 관련한 로드맵의 구성은 아래 표와 같다.

표 V-4 유형3: '핵동결-평화군비통제' 로드맵

구분	여건조성 단계	평화군비통제체제 진입단계	평화군비통제체제 완성 (소극적 평화 실현)
복합협력 외교트랙	북한 핵보유에 대한 정치적 인정을 전제로 한 프로세스 시작	- 북핵 동결과 평화적 군비 통제 사이의 교환 - 평화군비통제의 단계적 상향 진입에 대한 국제적 합의	- 다양한 층위에서 군사통제 시스템 구축 - 평화군비통제체제에 대한 국제사회의 다양한 검증과 승인
목표	평화군비통제 레짐 추진을 위한 관련국 및 국제사회의 공감대 형성	소극적 평화 정착을 위한 한반도 및 동북아 차원의 외교성과	핵·미사일의 평화로운 관리를 제도적으로 정착
인센티브	1. 독자/국제제재 중지 2. 군사훈련 중지(1단계) 3. 미국의 불가침 보장 및 북미 불가침협정 4. 핵보유의 정치적 인정	1. 여건조성과 동시에 평화협정 제안 및 추진 2. 전략무기 한반도 전개 중단 3. 불가침 보장 플러스 조치 4. 군사훈련 중지(2단계)	1. 각종 국제경제(금융)기구 지원 2. 주한미군 감축 합의 3. 북한 동의 하의 군비통제체제 추진
합의·성과	1. 상호비방 및 국제사회의 대북한 비방 중지를 통한 평화정착 공감대 2. 핵·미사일 실험 중단; 핵·미사일 활동 중단에 대한 포괄적 해석	1. 북미 이익대표부 상호 교환 2. 북한의 군비통제 참여 선언 3. 한반도 평화선언 4. 북미, 북일 정상화 가능성 논의	1. 총돌예방시스템을 포함한 미사일 및 재래식무기 통제(군축) 레짐 완료 2. 북미 간 핵무기관리협정 체결 & 4자(6자) 평화협정 3. 북미수교를 포함한 평화정착

자료: 저자 작성.

복합협력외교의 관점에서, 북한 비핵화 문제에 접근하는 미중의 시각차가 매우 큰 현실을 고려할 때, 북한 핵을 방치한 상태로 평화프로세스를 추진한다는 것이 미국과 중국을 상대로 한 우리의 외교력이 작동할 수 있을지 의문시 되는 부분이 있다. 그럼에도 불구하고 시간이 경과하고 북한의 각종 실험이 반복될수록, 그것은 북한으로 하여금 핵과 미사일을 포기하기 어렵게 만드는 구조적 상황을 의미하게 될 것이다. 따라서 또 하나의 창의적인 비핵화 접근법의 하나로서 핵이 있되 '핵을 무용지물'로 만드는 세 번째 로드맵을 고민해 보고자 한다. 특히 이 로드맵에서는

앞서 두 로드맵에서 설정한 ‘여건조성, 평화회복, 평화정착’ 단계와는 달리 ‘여건조성, 평화군비통제 진입단계, 평화군비통제 완성(소극적 평화 실현)’과 같은 단계의 설정이 필요한 것으로 판단된다.

(가) 복합협력외교트랙

북한이 비핵화와 관련한 아무런 조치를 하지 않는 상황에서 평화공동체 프로세스를 추진하는 것은 그야말로 국내외적으로 많은 저항과 비판에 직면할 수 있다. 하지만 동시에, 지금과 같은 대치국면이 장기화되고, 핵과 미사일을 확보한 북한이 어느 시점에서부터 ‘평화체제’ 관련 논의 자체에 더 이상 최소한의 관심을 보이지 않을 상황을 배제할 수 없다는 현실론적 차원에서, 본 시나리오의 필요성이 인정된다.

특히 이 로드맵의 경우, 정부 차원에서는 무엇보다도 북한이 핵을 가지고 있지만 어떤 경우에도 핵을 사용하지 못하게 만드는 ‘핵 무용론’ 혹은 ‘핵 불용론’의 논리를 만들어서 우리 국민과 국제사회에 제공해야 할 것이다. 북한이 핵에 대한 진지한 협상적 대응조치를 하지 않은 상황에서, 북한체제 인정, 북미수교 가능성, 한반도 및 동북아 평화체제, 6자회담 평화선언 등과 같은 제안들이 제시되고, 최종적으로 핵 및 미사일 능력을 평화적으로 통제하는 관리시스템을 완성하기 위한 각종 외교적인 환경을 조성하는 것이다. 주변국과 국제사회를 상대로 비핵화에 대한 북한의 성의 있는 조치가 뒤따르지 않더라도 일관성을 가지고 우리가 마련한 플랜을 적용하는 의지와 노력을 피력해야만 할 것이다.

(나) 목표

[유형3] 로드맵 하에서는 결과적으로 국제사회가 북한의 요구를 최대한 수용하는 방식인 관계로, 미국과 중국은 물론 일본과 각종 국제행위자들 사이의 공감대 확보가 무엇보다도 중요하다. 특히 미국을 중심으로 국제사회가 일시적으로나마 북한 핵을 정치적으로 인정하는 과정이 필

요하므로, 미·중·일 및 주요 행위자들을 대상으로 이러한 공감대를 어떻게 확보하느냐가 협력외교의 핵심적인 목표로 설정되어야 할 것이다. 또한 위협과 구조적 폭력 가능성이 완전히 제거된 적극적인 평화의 실천이 아니라, 군사적 충돌과 전쟁의 가능성만을 확실하게 해소하는 소극적인 평화의 실천을 목표로 한다. 이러한 소극적인 평화의 실천이 궁극적으로 북한의 비핵화 및 동북아 평화체제의 실현으로 이어질 수 있다는 계획을 세울 수는 있겠으나, 본 로드맵에서는 사전적으로 이러한 최종 프로세스까지 고려하지는 않고자 한다.

참고로 북핵에 대한 ‘정치적 인정’을 어떻게 확보하느냐를 둘러싼 다양한 해석이 있을 수 있는데, 일례로 본 연구에서는 미 국무부 장관 혹은 국방부 장관 성명으로 북한의 비핵화를 당장에 요구하지 않는 상태에서 군비통제구축을 위한 실질적인 대화를 수용한다는 공식적인 입장표명을 고려하는 바이다.

(다) 인센티브

주지하는바 [유형3]의 로드맵에서 가장 중요한 부분은 북한이 핵을 보유한 상태에서, 평화군비통제체제를 구축하여 전쟁 발생 가능성을 무력화함은 물론 북한의 핵이 기능할 수 있는 상황 자체를 제거하는 노력이다. 이러한 상황을 만들기 위해서는, 앞서 소개한 [유형1] 및 [유형2]와는 달리 인센티브 제시에 있어서 북한은 물론 국제사회를 공동의 타겟으로 삼아야 한다는 점이다.

북한을 상대로 한 인센티브의 경우 구체적으로 여건조성 단계에서 미국의 불가침 보장 및 북미 불가침협정 체결이 성사되어야 하고, 동시에 앞서 언급한 바와 같이 북한을 상대로 북한 핵보유의 정치적 인정이 제시되어야 할 것이다. 또한 평화군비통제체제 진입 단계에서 북한에게 평화협정을 제안하여 군비통제체제 구축의 실현 가능성 및 신뢰도를 높여야만 한다. 군비통제체제의 완성 단계에서는 각종 대규모 경제 및 금융 지

원과 주한미군 감축(기능 전환) 이슈가 동시에 진행되어야 할 것이다.

국제사회를 대상으로 한 인센티브의 경우는, 인센티브라는 표현이 다소 부적절할 수는 있겠으나, 만약 북한 핵의 정치적 인정에 대한 국제사회의 거부감이 심할 경우를 고려해 향후 군비통제체제 프로세스 과정에서 북한의 일탈과 약속 파기가 재발할 때에는 전례가 없는 강력한 제재옵션으로 회귀할 수 있다는 제안을 고려할 수 있을 것이다.

전반적으로 [유형3]의 경우 북한이 거부하기 어려운 가장 강력한 인센티브는 북한 핵을 인정하고 나아가 북한이 미국을 상대로 일종의 동등한 입장에서 군비통제 협상을 한다는 점이다. 복합적 협력외교 역시 이러한 맥락에서 전쟁의 가능성을 제거하는 소극적 평화의 실현에 초점을 맞추고 있지만, 궁극적으로는 이러한 과정을 거쳐서 적극적인 평화의 길을 모색할 수 있을 것이라는 지속적인 설득과 공감대 확보가 관건으로 꼽힌다.

(라) 합의·성과

[유형3]의 최대 합의와 성과는 한반도 차원에서 무력충돌과 전쟁위험의 가능성을 제도적으로 제거하는 데에 있다. 따라서 일시적으로 북한의 핵을 인정하는 ‘평화군비통제’ 논의가 별도의 트랙에서 논의되는 것이 필요하다. 북한이 오랫동안 요구해 오던 논의 방식인 ‘군축회담’ 성격의 논의의 장이 합의된다면, 또한 미국 및 일본으로부터의 외교관계 수립이 제안되는 상황에서 북한이 비핵화 협상을 거부하기는 어려울 것으로 판단되는데, 이러한 모멘텀이 의미 있는 성과로 연결되어야 한다.

관련하여 가장 중요한 외교적 합의의 하나로 우리 정부는 미국과 중국 그리고 국제사회를 대상으로 과거와는 다른 ‘비핵화 개념’을 제시하고 공감대를 확보할 필요가 있다. 전략적 목적으로 잠시나마 핵을 인정하는 단계를 거치게 될 경우, 현재와 같은 비핵화 개념이 아닌, 북한이 핵을 가지고 있지만 이를 실제 사용하지 못하는 핵무용론의 논리를 비핵화 개념에 새롭게 포함시킬 필요가 있다. 이 경우 한국과 국제사회는 북한 핵

이 무기력하도록 에워싸서 북한핵을 ‘포획상태’⁴⁵⁾로 만들어야 한다.

우리가 미국을 포함한 국제사회를 상대로 전개할 외교적 성과는 평화 정착을 위한 일관된 자세의 견지이다. 특히 [유형3]의 경우 비핵화의 가시적인 성과가 나오기 전에 미국과 국제사회가 선행적으로 진행할 조치들이 많기 때문에 다양한 비판의 제기와 함께 미국 정부의 일관된 입장 유지가 매우 어려울 수 있다. 우리 정부의 대미 외교 성과는 바로 이러한 부분에 초점을 맞춰야 할 것이다. 마찬가지로 중국에 대해서도 북한이 평화군비통제 및 평화프로세스 과정에서 이탈하지 않도록 철저한 관리 및 감독의 역할을 수행하도록 긴밀한 협의를 진행해야 한다. 관련하여 북한이 미래 시점에서 또 다시 위기를 조장할 가능성은 얼마든지 있다. 이 경우 특정 도발이 기존의 합의 및 약속을 파기하는 상황까지 위기가 확산되지 않도록, 한·미·중 간 정교한 위기관리 매뉴얼에 대한 합의가 필요하다.

또한 [유형3]의 경우 비핵화 논의 시점이 평화정착 확보보다 이후의 시점에서 시작하게 되고, 또한 군비통제 레짐도 가동시켜야 하는 상황이므로, 초기 단계에서 국제사회 모두가 다양한 대북 관여정책의 개발이 긴요히 요구된다. 기존에 북한에 진출한 국가 및 글로벌 NGO를 포함하여 정치적 민감성이 약한 국제행위자를 발굴하는 일 또한 우리가 담당해야 할 협력적 복합외교의 핵심 내용이다.

⁴⁵⁾ ‘포획이론(capture theory)’은 조지 스티글러의 주장으로 글로벌 경쟁력을 갖추지 못한 기업들이 규제를 컨트롤하는 정부 기구를 에워싸서 자기들에게 불리한 개방정책을 펴지 못하도록 영향력을 행사하는 상황을 말함.

2. 한반도 경제·생활공동체의 실천

가. 유형1: ‘북한 비핵화-평화체제’ 로드맵

(1) 한반도 경제·생활공동체⁴⁶⁾ 형성의 의의

문재인 정부의 대북·통일정책은 북핵문제 해결과 평화정착, 한반도 신경제지도 및 남북한 시장통합 실현, 남북기본협정체결, 인도주의 사안 해결, 남북사회문화교류와 접경지역 발전 등 다음과 같은 6개의 분야로 구분된다.⁴⁷⁾

- 북핵문제 해결과 전쟁위험 없는 한반도 건설
- 한반도 신경제지도 구상 실행과 신성장동력 제공
- 남북한 시장통합과 점진적 통일 추진
- 남북기본협정체결
- 북한인권 개선 및 이산가족·국군포로·납북자 문제 해결
- 남북 사회·문화·체육교류 활성화와 접경지역 발전

문재인 정부의 대북·통일정책은 큰 틀에서 북한 비핵화와 남북관계의 두 범주로 구성되어 있으며, 북핵문제의 해결을 전제로 점진적 통일의 구현을 시도한다는 점에 특징이 있음에, 따라서 민족공동체통일방안과 친화력이 있다. 북핵문제의 해결을 포함한 한반도 평화체제구축은 지속 가능한 남북관계의 형성은 물론 중장기적 통일로드맵 구현에 있어서 핵심적인 의미를 지닌다.

문재인 정부의 대북·통일정책은 ‘평화통일’ 담론을 전략적으로 이분

46) 문재인 정부 대북·통일정책에 포함된 한반도 신경제지도 구상과 남북한 시장통합 등을 내용으로 하고 있는 남북관계전략은 동북아 및 아세안지역과의 다자협력관계발전과 긴밀히 연결되어 있다는 점에서 ‘한반도 경제·생활공동체’라는 개념의 적용이 가능하다.

47) “나라를 나라답게,” 『더불어민주당 제19대 대통령선거 정책공약집』, 2017.04, pp. 239~245.

화하여 장기적으로 통일을 지향하되 현 국면에서 한반도 평화상태의 달성에 주력하는 방향성을 설정하고 있다. 이는 현실적인 제약을 고려했을 때 단기간에 실현이 어려운 '통일'보다 실질적인 한반도 '평화'상태의 달성에 주력하는 것을 의미한다. 북한의 지도부가 한국이 주도하는 흡수통일을 우려하는 이유는 남북한의 현격한 국력 격차에 기인한다. 또한 한반도의 통일은 동북아시아 안보지형의 현상변경을 의미한다는 점에서 현재의 미중 간 패권경쟁을 우회하는 통일방안의 모색도 난제에 해당한다. 따라서 통일을 중장기적 과제로 설정하고 북핵문제의 해결을 포함해 한반도의 실질적 평화상태를 달성하는 데 우선적으로 주력하는 방안을 고려할 필요가 있다. 한반도 평화의 실현은 통일로 가는 필수전제라는 점에서도 중요성이 있다. 한반도 평화상태의 장기화는 남북한과 주변국의 신뢰형성의 계기가 된다는 점에서 통일을 위한 긍정적 조건을 마련하게 될 것이다.

비핵화를 포함한 한반도 평화상태의 달성과정이 순조롭게 이행될 경우 남북 경제·생활공동체 형성과정도 탄력을 받을 수 있다. 남북 경제·생활공동체의 형성은 민족공동체통일방안의 1단계인 화해·협력단계의 본격화를 의미한다.

민족공동체통일방안이 상정하고 있는 민족공동체는 정치, 경제, 사회, 문화 등 민족생활의 전 분야를 포괄하는 종합적인 성격의 공동체를 지칭하는 개념이며, 분야별로 경제공동체, 사회문화공동체, 정치공동체로 구분된다.⁴⁸⁾ 민족공동체의 실현방법으로는 비정치적인 경제, 사회문화분야의 경제·생활공동체를 선행하고 이후 정치공동체를 형성하는 것으로 해석된다. 경제·생활공동체 형성에 초점을 둔 민족공동체의 실현은 민족통일의 성격을 지니며, 정치분야를 포함한 민족공동체의 실현은

48) 윤덕희·김규륜, 『한민족공동체 구체화방안 연구: 사회·문화·경제 교류·협력 중심』(서울: 민족통일연구원, 1991) p. 3.

국가통일로 규정될 수 있다. 정치공동체까지 포함하는 국가통일이 민족공동체 형성의 최종적 형태이며, 경제·생활공동체는 이를 달성하기 위한 실질적 기반조성으로서의 의미를 지닌다. 정치공동체와 이념공동체의 실현 이전이라도 민족성원의 삶의 질 향상을 위한 경제·생활공동체의 형성은 유보될 수 없으며, 궁극적으로 정치공동체 형성의 기초가 된다.⁴⁹⁾ 이는 다음과 같은 표로 요약될 수 있다.

표 V-5 민족공동체통일방안의 단계별 공동체



자료: 통일연구원, 『남북한 ‘실질적 통합’의 개념과 추진과제: 민족공동체형성을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 63; 조한범, 『남남갈등 해소방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 47에서 재인용.

민족공동체통일방안은 남북관계의 현실을 고려했을 때 합리적인 통일방안이며, 현실적합성을 가진 통일의 방법론이므로 근본골격과 방향성은 적합한 것이라 할 수 있을 것이다. 그러나 이와 같은 기본방향 위에서 기존 민족공동체통일방안이 지니는 몇 가지 문제점들이 지적되어야 할 것이다.⁵⁰⁾

기존 민족공동체통일방안의 해석에 있어서 새로운 접근이 필요한 이유는 남북관계의 특수성을 전제로 한다. 주지하다시피 남북은 장기간 적

⁴⁹⁾ 위의 책, pp. 3~4; 조한범, 『남남갈등 해소방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 47.

⁵⁰⁾ 조한범 외, 『통일시나리오와 통일과정상의 정책추진 방안』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 110.

대적 상호공존관계였으며, 양 체제 간의 이질성은 일반적인 경우와 다르다. 따라서 민족공동체통일방안을 단계적으로 해석하는 방안을 고려할 필요가 있다.⁵¹⁾ 남북한 간의 적대적 공존관계와 장기간 지속된 냉전관계는 양 체제 내부의 이질성을 심화시켰으며, 이는 주민의식으로 내면화되는 과정을 경유했다. 따라서 남북한 간의 관계는 일반적인 국가 간의 교류·협력과 이를 통한 친밀성의 확대라는 과정과 다른 특성을 지닌다. 이와 같은 점을 민족공동체통일방안에 적용하면, 첫 단계인 화해협력기는 남북연합기와 남북통일단계에 비해 상대적으로 중요한 의미를 지니게 된다. 즉, 장기간 지속된 대립관계와 체제간 이질성을 고려할 경우 남북한 간의 본격적 통합을 준비하는 기간이 보다 중요성한 의미를 지니게 된다.⁵²⁾

민족공동체통일방안의 첫 단계인 화해협력기는 이후에 이어지는 남북연합단계와 통일국가단계에 선행하는 단계이면서, 이를 위한 필수적 과정에 해당한다. 남북한 간의 갈등과 대립의 청산과 화해협력관계의 형성은 일반적인 국가 및 체제간의 상호수렴관계와 차이가 있다. 특히 분단체제의 특수성을 고려했을 때 남북관계의 개선과 아울러 통합과정의 본격화를 위한 화해협력기는 일반적인 경우보다 더 중요한 의미를 지닌다.⁵³⁾

이와 같은 입장에 근거할 경우 한반도 경제·생활공동체 형성의 기반이 마련되는 화해협력기는 통일의 과정에서 가장 중요한 단계에 해당한다. 화해협력기에 남북 경제·생활공동체의 형성이 무리없이 진행될 경우 두 번째 단계인 남북연합기는 통일을 위한 남북한 간의 공식적 합의 과정의 의미를 지닌다. 따라서 화해협력단계가 성공적으로 마무리될 경우 남북연합기는 상대적으로 단기간에 그칠 가능성이 있으며, 최종 단계인 통일국가로 이행하는 과도기가 될 개연성이 있다. 경우에 따라 남북연합기는

51) 위의 책, p. 115.

52) 위의 책, pp. 114~115.

53) 위의 책, p. 124.

절차적 의미를 지니는 상징적 단계가 될 수도 있을 것이다. 남북연합에 대한 합의는 사실상 양 체제 간의 통일을 전제로 한 합의이며, 남북한 간의 적대적 관계가 상당부분 해소된 상태임을 의미하기 때문이다. 따라서 기존의 민족공동체통일방안의 각 단계에 대한 지속기간의 경우, 장기간의 화해협력기와 상대적으로 단기간의 남북연합기, 그리고 이 과정에 이어진 통일국가단계로 구분될 수 있을 것이다. 이 같은 구분은 남북한 간의 본격적 통합을 위한 준비들이 화해협력기에 상당부분 마련되었다는 것을 전제로 한다.⁵⁴⁾

이와 같은 방법으로 민족공동체통일방안을 재해석할 경우 화해협력기의 당면과제는 남북관계 진전에만 국한되는 것이 아니다. 이와 동시에 장기간 지속된 분단체제로 인해 양 체제 간에 내면화된 구조적 이질성의 해소 역시 화해협력기의 주요한 과제라고 할 수 있다.⁵⁵⁾

(2) 경제·생활공동체 형성 방향

(가) 여건조성 단계

한국은 북핵 위협의 직접적 대상이자 한반도 문제의 당사자로서 북핵 해결과정의 주도적 역할을 확보하는 것이 중요하다. 따라서 북한에 대해 북핵 문제 해결에 대한 우리측 의사를 전달하고 남북관계 복원 및 정상화의지와 새 정부의 대북정책방향을 북측에 설명할 필요가 있다.⁵⁶⁾ 북한과의 협의를 통해 비핵화 협상에서 한국의 주도적 입지를 마련하는 노력이 필요하며, 미국에도 북핵협상 과정에서 한국의 역할이 마련되도록 요구해야 할 것이다.

남북관계의 추진은 중단된 동·서해 군통신선 복원, 판문점 연락사무소의 정상화 등 남북 대화의 연락채널을 복구하는 것에서부터 출발할 필

⁵⁴⁾ 위의 책, pp. 124~125.

⁵⁵⁾ 위의 책, p. 125.

⁵⁶⁾ 평화연구원, “문재인 정부 대북정책 로드맵,” 『현안진단』, 특집호 (2017.06.20.), p. 4.

요가 있다. 남북대화채널의 복원은 대북제재 또는 협상 등 모든 면에서 대화를 진행할 채널이 필요하다는 점에서 당위성이 있다. 따라서 대화채널의 복원은 시급히 해결해야 할 남북관계의 초보적 과제에 해당한다.⁵⁷⁾

문재인 정부 대북·통일정책과 남북관계 개선의 의지를 담은 ‘한반도 신통일구상’을 발표하고, 남북한 주도의 한반도 문제 해결의 로드맵을 제시하는 것도 필요하다. 이를 통해 한반도경제·생활공동체 구상을 구체화하고 핵문제 해결과 남북관계 개선 병행, 대북 인도적 지원 및 정경 분리 등 국민적 공감대를 이루고 있는 기본원칙을 포함할 필요가 있다. 또한 민족공동체통일방안에 입각한 점진적 합의형 평화통일의 의지를 재천명하고 북한 비핵화의 촉구 및 남북한 간의 평화공존을 강조해야 할 것이다. 흡수통일을 추구하지 않는다는 점을 명백히 하고 북한에게 기존 남북 및 국제합의를 준수할 것을 촉구할 필요가 있다.⁵⁸⁾ 주변국에 대해서는 한국에 대한 외교적 불신을 해소하고 경제·생활공동체의 진의를 전달하고 지지를 유도해야 한다. 대내적으로는 남북관계 정상화가 우리의 안보와 국익을 위한 미래성장동력임을 인식하게 함으로써 대북정책을 둘러싼 이념갈등과 국민 분열현상을 벗어나는 시발점으로 자리매김해야 할 것이다. 한반도 경제·생활공동체 구상의 실현을 위한 부처별 정책을 종합체계화하고 이를 남북관계발전기본계획에 반영할 필요가 있다. 이를 기반으로 남북 교류협력 활성화, 정전체제 유지·준수, 남북역류자 귀환, 이산가족 문제 해결, 분야별 회담 개최, 군사적 긴장완화 조치 등이 취해져야 할 것이다.⁵⁹⁾

이산가족, 국군포로, 납북자 문제 해결에 대해서는 신속하게 협의를 시작해야 한다. 이산가족상봉은 비정치 인도적 문제이자 고령화를 감안

57) 위의 글, p. 4.

58) 위의 글, pp. 4~5.

59) 위의 글, p. 5.

할 때 문재인 정부 임기가 사실상 마지막 기회라는 점에서 시급성이 있다. 따라서 이산가족의 전원상봉을 목표로 수시상봉 및 전면적인 생사확인, 서면교류 및 화상상봉체제 구축에 주력해야 할 것이다. 또한 독일의 정치범 석방거래(Freikauf)를 응용, 납북자 및 국군포로 문제의 창의적 해결을 모색할 수 있을 것이다.⁶⁰⁾ 북한에 억류된 한국 국적민의 석방을 위해서는 미국과 같이 고위급 특사의 파견도 고려할 수 있을 것이다.

인도주의 원칙에 입각하여 식량 및 의약품 등 긴급구호 성격의 대북 인도지원에 대해 지속가능한 체제를 구축해야 할 것이다. 남북한 간 비정치·사회문화 교류를 확대하고, 투명성을 전제로 순수 민생분야에 한해 남북경협을 모색하는 것이 가능할 것이다.⁶¹⁾ 안중근의사 유해 발굴 등 기존의 합의사안과 연계하여 제3국과 북한 지역 내에 있는 유적의 공동 발굴, 남북 문화재의 교차전시, 역사문제의 공동대응 등 상징성을 지닌 협력사업의 추진이 가능할 것이다. 개성공단 개발예정지의 매장 문화재 탐사 등 남북교류협력과 사회문화교류협력을 연계하는 방안도 가능할 것이다. 아울러 당면 현안인 평창동계올림픽에 대한 북한 참가의 유도를 위한 협상을 재개하고 남북 체육회담을 통해 스포츠교류의 확대 및 남북 공동사업을 발굴해야 할 것이다. 개성공단 등 남북경협의 중단과 관련하여 방치되어 있는 우리 기업의 대북 채권과 대북 재산권 행사를 위한 최소한의 조치가 필요하다는 점에서 관계자의 방북 및 시설관리 조치가 취해져야 할 것이다.⁶²⁾

아울러 장기간 지속된 남북관계 전면경색 국면에서 남북 교류협력의 기반이 구조적으로 취약해졌다는 점에서, 우선적으로 남북 교류협력의 생태계를 복원하는 노력과 함께 관련한 기반을 강화할 필요가 있다. 민간

60) 위의 글, p. 5.

61) 위의 글, p. 5.

62) 위의 글, pp. 5~6.

차원의 남북 교류협력사업 체계의 점검 및 역량의 유지에도 노력해야 할 것이다.

남북관계의 여건조성에 진전이 있을 경우 중단된 남북경협을 재개를 위한 협상을 본격화하고 중장기적 차원의 남북경협 구도를 설정해야 할 것이다. 금강산관광사업의 재개를 고려하고 개성공단사업의 정상화를 위한 초기조치와 아울러 남북관계 여건조성단계가 완료될 경우 전면재개가 가능할 것이다. 5·24조치의 경우 단계적으로 해제를 거쳐 여건조성단계의 완료시점에서 전면 해제하는 방안을 고려하고, 나진·하산물류 프로젝트 사업의 재추진 등 남북 및 다자간 협력 논의를 재개할 필요가 있다. 아울러 한반도 신경제지도 구상의 구체화 및 시장통합을 위한 대내적 인프라 구축에 주력하고, 남북경협의 본격화에 대비하여 구체적인 실천계획을 수립하고 추진역량을 강화해야 할 것이다.

남남갈등 및 민족문제의 정쟁화를 방지하고 통일에 대한 국민적 동의 형성을 위해 통일국민협약⁶³⁾을 체결함으로써 한반도 경제생활공동체 형성을 위한 대내적 기반을 마련하는 노력도 병행되어야 한다.

(나) 비핵화 단계

1) 1-2단계

한반도 신경제지도 구상은 남북한 간의 경제협력을 발전시키고 이를 동북아 및 유라시아(신북방정책)와 아시아(신남방정책)와의 협력구도로 발전시킴으로써 통일의 동력을 확보하는 한편 새로운 국가발전을 꾀하는 그랜드 디자인의 성격을 내포하고 있다. 따라서 북핵문제의 동결과 불능화과정을 병행하여 한반도 신경제지도 구상을 단계적으로 구체화

⁶³⁾ 통일국민협약은 남남갈등 해소 방안의 일환으로 2006년 최초로 제안되었다. 조한범, 『남남갈등 해소방안 연구』(서울: 통일연구원, 2017), pp. 67~70. 통일국민협약의 개념과 추진절차에 대한 내용은 조한범·이우태, 『통일국민협약 추진방안』(서울: 통일연구원, 2017)를 참조.

해야 할 것이다. 또한 남북협력과 국제협력을 연계함으로써 협력구도의 안정성 확보 및 시너지 효과의 창출을 기대할 수 있다. 이 같은 관점에서 한반도 신경제지도 구상과 신북방정책의 연계발전방안의 모색이 필요하다.

환서해권, 환동해권, 남북접경권 등 3대 권역의 경제·평화 개발계획의 구체화로 신개념 남북경협모델을 창출하고 한반도 전체 국토의 균형 발전을 도모하는 것이 필요하다. 환서해권의 경우 목포-인천-남포-신의주-다롄 동북3성 등 남북한과 중국을 연계하는 경제·평화벨트를 구축하는 방안이다. 환동해권은 부산-나선-동북3성-블라디보스톡-일본서부를 연계하는 경제·평화벨트를 구축하는 방안이다. 남북접경권의 경우 비무장지대를 중심으로 생태·평화적 발전과 접경지역의 친환경 경제개발을 도모하고 이를 유라시아 및 태평양해양권과 연계하는 경제·평화벨트를 구축하는 방안이다.

남북한 시장통합을 통해 규모의 경제를 실현하고 북한체제의 정상화를 유도해야 할 것이다. 남북한 시장통합은 남북한 경제발전을 위한 소프트웨어의 성격을 지니며, 시장을 매개로 남북한 공통의 경제공동체 형성을 촉진하는 것이다. 개성공단 및 금강산관광사업의 확대 발전을 도모하고 남북한 간 자본과 기술, 노동력의 결합 및 자유로운 이동을 촉진하는 것이 가능할 것이다.

남북 사회문화교류협력과 관련된 공동조직 및 기구의 설립과 아울러 남북공동의 사업을 지속적으로 발굴하고 확대해야 할 것이다. 사회문화 분야 국제대회의 공동개최 및 국제기구 공동가입도 모색할 필요가 있다. 과학, 기술, 그리고 학술분야 등 사회문화의 각 분야별 이질화를 극복하고 표준화를 도모하는 협력체제의 구축도 시도될 수 있을 것이다. 개성공단과 DMZ 등 접경지역의 평화적 이용차원에서 관련지역 내에 사회문화교류가 가능한 종합적인 공간을 형성하고, 남북한 간의 사회문화교류의 거점으로 활용하는 방안도 가능할 것이다. 중단상태인 개성공단은 남북

협력사업의 상징인 동시에 사회문화교류협력의 다양한 가능성을 내포하고 있다. 남북한 주민 간의 상시접촉이 가능하다는 점에서 다양한 차원의 사회문화교류협력의 개연성을 지니고 있다. 개성공단사업이 재개될 경우 단지 내에 남북 사회문화교류협력센터를 건립하는 방안이 검토될 수 있을 것이다. DMZ를 평화공간으로 개발하고, 이를 사회문화교류협력의 거점으로 활용하는 방안도 가능하다. 비무장지대 내에 문화·예술, 체육, 학술, 생태협력 등을 위한 시설을 겸비한 적정규모의 복합공간을 조성할 경우 남북 사회문화교류협력을 위한 하드웨어로 활용이 가능할 것이다. 인적교류차원의 교육 및 연수 프로그램 등 장기적 체류가 가능한 남북 교류협력모델의 개발도 필요하다. 서독의 경우 동서독 간 사회문화 교류협력을 위해 실질적 지원체제를 구축했다는 점에서 연수 및 연구방문 등에 대한 인적교류 지원기반을 구축할 필요가 있다.⁶⁴⁾

대북지원은 ‘긴급구호’에서 ‘개발협력’으로 전환하고, 북한에 필요한 시장화 관련 교육 프로그램과 노하우의 제공 등 개발지원형 사회문화교류협력의 확대도 필요하다.⁶⁵⁾ 이산가족 전원의 생사확인 및 수시상봉체제의 구축, 국군포로 및 납북자 문제를 근원적으로 해결하고 북한 내 인도주의 문제에 대해서는 ‘무한책임론’을 견지해야 할 것이다.

2) 3-4단계

북한 핵시설의 불능화조치 완료와 병행하여 남북기본협정을 체결함으로써 한반도 경제·생활공동체의 제도화 및 지속가능성을 확보해야 할 것이다. 남북기본협정의 체결을 통해 남북관계 및 남북교류·협력의 법적·제도적 기반의 마련을 완료하고 경제분야, 사회·문화분야 등 분야별

64) 조한범, “남북 사회문화교류 어떻게 할 것인가,” 『한반도 평화번영을 위한 남북관계 발전방안』 (민주평통 2007년 제12기 직능별 정책회의, 2007.03.08.~04.27.), pp. 98~99.

65) 위의 글, p.99.

세부협정 체결을 병행해야 할 것이다. 한반도 신경제지도의 3대 경제·평화벨트 구축을 본격화하고 남북 및 다자협력구도를 유라시아와 아세안으로 확장해야 할 것이다. 남북한 간 사실상의 단일시장을 완성하고 자본과 기술, 노동력 이동을 저해하는 장벽을 제거함으로써 경제공동체를 형성해야 할 것이다. 사회문화분야의 자유로운 남북 교류협력 체제를 형성함으로써 남북한 간 정서적 단일생활권을 구축해야 할 것이다.

나. 유형2: ‘한반도 비핵화-평화체제’ 로드맵 (평화협정 모멘텀 로드맵)

비정형적 비핵화·평화체제 로드맵의 경우 궁극적 목표가 비핵화와 평화체제 구축이라는 점에서 협상 및 합의가 순조롭게 이행될 경우 경제·생활공동체의 형성과정 역시 기존의 비핵화 경로 및 평화체제 로드맵과 크게 다르지 않을 것이다. 그러나 로드맵 자체가 ‘비정형적’이라는 점에서 불확실성이 존재한다. 과거의 남북교류·협력이 지속가능성을 결여했던 가장 중요한 이유는 외교안보적 불확실성이었다. 1차 남북정상회담 이후 남북관계의 일상화시대가 개막되었음에도 불구하고 외교안보적 외적요인이 발생할 경우 교류·협력의 기반이 근본적으로 훼손되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 남북한 간의 합의와 제도적 기반에 근거해 운영되었던 금강산관광사업과 개성공단사업은 외적인 요인에 의해 중단된 대표적 남북한 간 협력사업에 해당한다. 따라서 비정형적 협상과정은 그 특성상 남북관계발전에 있어서 일정한 부담으로 작용하게 될 것이다.

협상과정의 비정형성은 협상의 신뢰성에도 영향을 주게 된다. 특히 북한은 ‘도발과 협상, 협상의 파기와 재협상을 통한 실리의 추구’라는 순환형 도발-협상의 패턴을 유지해왔다는 점에서 협상주체로서의 신뢰성에 근본적인 문제를 지니고 있다. 따라서 비정형적 비핵화·평화체제 로드맵이 진행되는 과정의 합의를 전제로 남북관계발전을 위한 정책의 추진에는 제약이 발생한다. 북한뿐만 아니라 비정형적 비핵화·평화체제 로

드맵에 참여하는 다른 주체들의 협상의지도 문제가 될 수 있다. 비정형적 비핵화·평화체제 로드맵은 세분화된 신뢰성 있는 협상의 단계적 이행과 다르다는 점에서 협상참여 주체 중 일방의 일탈행위는 언제나 가능하기 때문이다. 6자회담을 통해 2005년 9·19 공동성명이 도출되었지만 미국이 곧바로 방코델타아시아은행 문제를 제기하면서 합의는 효력을 상실했으며, 북핵위기는 오히려 고조된 것이 단적인 사례라고 할 수 있다.

비정형적 비핵화·평화체제 로드맵을 통해 단계별 목표 재진입을 설정할 경우 의미 있는 비핵화(핵폐기)는 3단계에서 시작된다. 의미 있는 비핵화(핵폐기)는 북핵개발능력과 시설의 불능화를 출발점으로 기존의 핵능력과 무기를 완전히 폐기하는 것을 의미한다. 따라서 비핵화의 완성은 어떠한 경우에도 핵능력을 복구할 수 없는 상태일 것이다. 문제는 비정형적 비핵화·평화체제 로드맵의 3단계까지 가는 과정에 상당한 시간과 노력이 필요하다는 점이다. 1단계는 핵·미사일 활동중단 및 평화체제 로드맵 연동, 2단계는 북핵동결이라는 점에서 사실상 1, 2단계의 종료시점까지는 획기적인 남북관계개선을 위한 조치의 마련에 한계가 있다.

한반도 경제·생활공동체 형성 여건상 비정형적 비핵화·평화체제 로드맵의 2단계까지는 기존의 비핵화·평화체제 로드맵 여건조성 단계와 유사한 특징을 보이게 될 것이다. 한반도 경제·생활공동체 형성의 본격화를 위한 여건의 조성은 북핵시설의 가동중단과 봉인 등 동결을 넘어 최소한 신뢰성 있는 북핵시설의 불능화 조치를 전제로 하기 때문이다. 북핵 문제가 임계점에 도달했다는 점에서 비핵화 분야의 의미 있는 진전이 없는 남북관계의 정상화에는 한계가 있다. 북한 비핵화 협상이 진전될 경우 남북정상회담을 비롯한 당국대화 재개, 개성공단 및 금강산 관광사업 재개, 5·24조치 분야에서의 전향적 조치와 아울러 지속가능한 남북관계 형성을 위한 남북기본협정 체결이 시도되어야 할 것이다. 궁극적 비핵화를 전제로 한반도 평화체제 구축도 모색되어야 한다.

북한 비핵화 협상의 어려움과 완전한 비핵화를 위해 상당기간이 필요

하다는 점에서 북핵동결에 이르는 여건조성 단계에서도 필요한 조치들을 적극적으로 취해야 할 것이다. 특히 비핵화를 위한 노력과 아울러 인도적 사안 및 비정치분야의 현안 해결 및 남북협력의 확대 방안을 모색해야 할 것이다. 경제·생활공동체 형성을 위한 초기적 조치들이 강구될 수 있을 것이다.

남북한 간의 연락채널 복원과 이산가족상봉 및 국군포로, 납북자 문제의 해결 등 인도주의적 사안과 관련된 남북협력은 필요하다. 특히 긴급구호성 대북인도지원은 외교안보적 상황과 별개로 지속되어야 할 것이다. 스포츠, 학술, 종교, 문화·예술 등 비정치적 민간교류 역시 일정수준에서 재개가 가능할 것이다.

북핵문제 해결의 모멘텀이 확보되기 전까지 남북경협이 본격화에는 한계가 있다. 따라서 남북경협의 지속가능성 확보를 목표로 당면 현안의 탄력적 해결을 모색할 필요가 있다. 개성공단사업 및 금강산관광사업의 재개는 북핵위기가 고조된 상황에서 일방적 재개가 어려운 상황이라는 점에서 북핵 협상국면의 진전과 연계하여 해법이 모색되어야 할 것이다. 북핵문제의 진전을 전제로 5·24조치의 전면해제 및 전면고수 방식을 지양하고, 유연성을 확보하는 해법을 모색해야 할 것이다. 제반 여건을 고려, 중장기적인 남북 경제공동체 형성을 지향하고 북한 경제개발구 투자 및 새로운 남북 경협모델을 개발해야 할 것이다.

한반도 경제·생활공동체 형성을 위한 남북관계 발전전략상 비정형적 비핵화·평화체제 로드맵의 3단계인 비핵화(핵폐기)단계의 경우 불능화와 핵폐기 단계로 구분될 수 있다. 북핵의 불능화가 순조롭게 이행될 경우 한반도 신경제지도 구상의 단계적 이행이 가능할 것이다. 북핵의 폐기 단계에서는 남북한 경제공동체와 사회·문화공동체를 내용으로 하는 사실상의 한반도 경제·생활공동체의 형성이 본격화될 수 있을 것이다.

다. 유형3: ‘핵동결-평화군비통제’ 로드맵

북한 핵보유를 전제로 한 평화군비통제 레짐을 통한 평화로드맵의 경우 협상의 진행과정이 매우 복잡적이며, 유동적이다. 북한이 핵을 보유한 상태에서 적용될 수 있는 평화군비통제의 방식과 협상의 조합이 매우 다양하게 나타날 수 있다. 주지하다시피 남북관계의 근본적인 취약성은 외교안보적 외적 요인에 의한 영향이다.

이 같은 경우 한반도 경제·생활공동체 형성을 위한 남북관계발전전략의 추진에는 상당한 제약이 있다. 우선은 북핵 위협이라는 한반도 평화에 대한 근본적 위협이 상존하는 문제이다. 비핵화의 순차적 이행을 전제로 한 비핵화·평화체제 로드맵과 달리 북핵상황을 잠정적으로 용인할 경우 남북관계를 근본적으로 위협하는 상수로 작용할 개연성이 있다. 1차 남북정상회담 이후 장기간에 걸쳐 구축된 남북협력의 기반이 근본적으로 훼손된 것은 안보와 교류협력의 불균형에서 비롯된 것이었다. 따라서 북핵 위협이 상존하는 상황에서는 지속가능한 남북관계의 형성에 근본적으로 제약이 발생한다.

한반도 경제·생활공동체가 궁극적으로 동북아 및 유라시아와 아시아를 연계하는 국제적 비전을 내포하고 있으나 지속가능한 새로운 남북관계의 형성이 핵심이라고 할 수 있다. 그러나 한반도 평화체제의 경우 다자주의적 국제협상의 성격을 지니고 있다. 따라서 한반도 평화체제를 우선할 경우 남북관계발전을 위한 한국의 주도력 발휘에 제약이 따른다. 즉 다자주의적 국제협상의 진전 여부에 따라 남북관계가 연동되는 특성이 심화될 수밖에 없을 것이다.

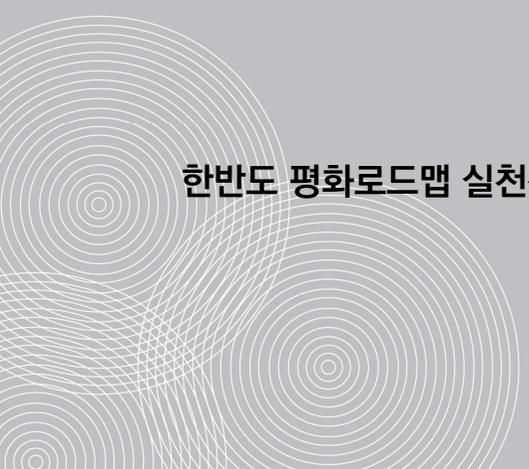
북핵문제 상존상황에서의 남북관계발전에 대한 국민적 동의를 확보도 난제에 해당한다. 기존 남북관계의 진행과정에서 북한 문제의 피로감이 증대된 상황이며, 북한에 대한 신뢰성이 결여된 상태에서 한반도 경제·생활공동체의 본격화를 위한 정책추진 합의기반의 마련은 근본적으

로 제약이 발생하기 때문이다. 기존의 남남갈등과 민족문제의 정쟁화 구도를 감안할 경우 남북관계 개선을 위한 노력이 새로운 갈등의 소지로 부각될 가능성을 배제할 수 없을 것이다. 북핵위협에 대한 효과적인 군비통제의 신뢰성 역시 의문으로 남을 것이다. 현실적으로 북핵위협에 대한 한국 자체의 억제수단에 한계가 있는 상황에서 한미동맹과 국제협력을 통한 해법의 효과성을 담보하기 어렵기 때문이다.

북한 핵보유를 전제로 하는 평화군비통제 레짐을 통한 평화로드맵의 추진과정에서 중요한 점은 신뢰성 있는 북한 비핵화 조치가 시행되는 단계의 시작이다. 따라서 비핵화를 위한 북한의 조치 여부가 가장 중요하다. 한반도 경제·생활공동체 형성을 위한 의미 있는 조치들은 최소한 북핵시설의 불능화 조치가 취해질 경우 가능할 수 있다. 그 이전까지는 [유형1], [유형2]의 여건조성 단계의 조치를 넘기 어려울 것이다.

VI. 결 론

홍 민(통일연구원)
조한범(통일연구원)
박인휘(이화여대)



한반도 평화로드맵 실천전략

한반도 비핵화와 평화체제의 로드맵은 표준적으로 정형화된 모델이나 사례가 있는 것이 아니다. 지정학적 조건과 역사적 유산, 관련 행위자들의 이해관계와 의지 등이 복합적으로 얽혀 있는 가운데 매 사례마다 고유성을 갖는다고 할 수 있다. 한반도 평화의 경우 분단체제의 구조적 관성과 주변국 역학관계, 북한체제의 특수성 등으로 관련 행위자들의 적극성, 책임성, 유연성이 필요하다.

본 연구는 현실 가능한 차원, 반드시 필요한 평화 상태의 수준 등을 고려하여 3개로 평화로드맵을 제시했다. 이와 같이 제시된 3개의 로드맵을 설계·구상하고 활용하는 데서 갖는 고려사항은 다음과 같다. 우선 제시된 3개의 로드맵은 ‘한국 및 미국의 현실적 기대를 반영한 상황’, ‘향후 현실화 가능성이 높은 상황’, 그리고 ‘현실적으로 필요한 ‘평화 상태’의 차원’ 등을 나름대로 반영한 결과이다. 기존의 로드맵이 한국이나 미국 등의 기대를 지나치게 일방적으로 투영하거나 ‘9·19체제’가 만들어진 2005년의 관점에 머물러 있었던 측면이 있다. 따라서 가능한 우리의 기대를 반영하지만 북한을 비롯한 중국, 러시아의 제안 등도 합리적으로 재고해 볼 필요가 있고, 북한의 핵·미사일 고도화 추이와 북한의 전략도 고려한 ‘현실화 가능성이 높은 상황’도 로드맵에 반영할 필요가 있다. 한편으로는 분단체제와 한반도의 안보구조 및 안보패러다임을 전환하기 위한 노력이 동반되는 평화로드맵 역시 고민이 필요하다.

둘째, 제시된 3개 평화로드맵은 우선 각각의 로드맵이 독자적인 완결성을 갖는 것으로 구상했지만, 다른 유형과의 호환 및 결합 가능성, 정세와 타이밍에 따른 선택적 사용의 가능성에서 유연한 활용과 신축적인 패치워크(patchwork)가 가능하다. 이런 유연성과 신축성은 기본적으로 로드맵이 관련 당사자들의 정치적 이해관계와 합의에 의해 움직인다는 점에서 필요한 것이며, 로드맵에서 발생할 수 있는 불확실성을 완벽하게 통제하는 것이 불가능하다는 점을 반영한다. 로드맵은 그 자체로 방향성과 현실적 과정을 설계하는 것이다. 평화로드맵에 ‘반드시’ 필연적인 것

은 없다. 평화의 로드맵은 조성되는 국면적 정세와 수정에 따라 끊임없이 시행착오를 경험하며 가는 유연적 발견의 길이기도 하다. 따라서 경직된 설계와 운용에서 벗어나 유연성과 신축성을 미덕으로 하는 평화로드맵의 설계와 운용이 필요하다.

셋째, 전략과 용도에 따라 각 로드맵들을 다중적(multiple) 구도로 활용할 수 있다는 점이다. 가령 북한을 유인하고 설득하기 위한 용도의 로드맵, 미국을 견인하고 움직이게 하기 위한 용도의 로드맵, 중국·러시아의 협력을 끌어내기 위한 용도의 로드맵, 그리고 한국 내부의 안보 및 평화 패러다임 전환을 위한 용도의 로드맵 등 각각의 로드맵을 필요한 국면과 목적에 맞게 활용할 수 있다. 다만 이러한 다중적 활용을 위해서는 공개하지 않는 내부적인 하나의 전략적 로드맵을 중심에 놓고 다른 로드맵들을 이 로드맵 목표에 전술적으로 활용하는 방식이 되어야 할 것이다.

마지막으로 3개의 로드맵은 향후 전개될 가능성이 높은 북한 핵·미사일 고도화 수준과 북핵 정세의 변화 정도에 따라 순차적으로 활용될 수 있다. 가령 [유형1]의 로드맵은 현재와 같이 핵폭발 능력이 일정한 수준에 이르렀으나 ICBM이 완성에 이르지 못한 상태, [유형2]의 로드맵은 핵·미사일 고도화 수준이 지금보다 훨씬 신장돼 미국의 본토를 타격할 수 있는 수준에서 실전 배치가 이루어진 상태, [유형3]은 사실상 핵보유 및 ICBM이 완성되고 한반도 ‘핵전쟁’ 긴장 수준이 높아진 경우에 각각 해당한다.

3개 로드맵 제시를 통해 본 연구는 다음과 같은 정책적 시사점을 도출하였다. 우선 ‘선 비핵화론’과 제재·압박 위주의 대북정책이 북핵 고도화를 막지 못했다는 반성에 기초하여, ‘선 핵 고도화 중지, 후 비핵화’로 해결의 수순을 설정하는 것이 바람직하다는 입장이다. 향후 1~2년이 북핵 고도화의 결정적 시기라는 점을 고려, 압박·제재 일변도에서 벗어나 대화를 병행하며 ‘고도화 중지’에 일차적으로 집중하는 것이 필요하다. 군사 중심의 ‘안보’ 프레임에 통일·외교 사안이 함몰돼 정책적 운신의 폭을

좁힐 수 있어 정책의 유연성을 확보하기 위해 안보 프레임의 변화가 필요하다. 안보의 상호의존성에 기초하여 북한과의 새로운 대화의 장이나 제도 창출을 통해 전쟁 위험을 줄이고 평화를 얻는 과정으로서 협력안보를 강조할 필요가 있다. 이것을 특히 국방 방산비리와 같은 군의 구조적 적폐 해소 등 국방개혁과 안보 패러다임 전환을 연계할 필요가 있다. 평화군비통제 및 군축 패러다임에 입각한 접근, 평화군축 차원에서 한미연합훈련 축소 및 성격 조정 등도 고려할 필요가 있다고 할 수 있다. 한편으로는 북핵문제의 평화적 해결에 대한 주변 4개국과의 공감대 형성 및 협력을 강화할 필요가 있다. 북핵 불용의 원칙에 한·미·중의 확고한 공감대를 유지하면서 해법에서는 평화적 해결 원칙을 유지할 필요가 있다.

둘째, 평화공동체 및 평화로드맵 추진을 위한 복합적 협력외교는 핵심추진원칙 및 추진전략에 대한 고민이 먼저 이뤄져야 한다고 본다. 추진원칙의 경우 세 가지 내용을 가지고 있는데, 세력균형의 원칙, 이익균형의 원칙, 그리고 국제규범 준수의 원칙이다. 또한 다섯 개의 추진전략을 가지는데, '비핵평화지향국가'로서의 정체성 유지, 국제사회에서 통일문제에 대한 한국의 주도권 확보, 한반도 평화공동체를 위한 국제분업구조, 북한의 거부감을 최소화하는 국제관여자 발굴, 그리고 한반도 평화공동체 과정에 투입될 '평화외교자산' 확보 등이다.

이상과 같은 원칙과 전략을 바탕으로, 복합적 협력외교는 북한 문제 해결을 위한 한·미·중 관계가 그 핵심적인 내용을 가진다. 평화공동체 추진 과정에서 이들 세 나라는 각기 다른 역할을 담당해야 하는데, 구체적으로 한국은 평화공동체 건설의 책임주체 및 긍정적 관여의 주체, 미국은 안전보장의 주체 및 대북협상의 주체, 그리고 중국은 공정관리자의 주체 및 전쟁예방의 주체로서의 역할을 부여받게 된다. 우선 한국은 평화공동체 시작과 완성(통일)에 이르는 전 과정에서 가장 핵심적인 실천의 주체이다. 또한 북한에 대한 긍정적 관여의 주체로서 기존 관여정책의 논쟁을 이해하여, 다양한 관여가 북한의 변화로 이어질 수 있는 전략적

가치를 부가하고 동시에 미국과 중국을 포함한 국제사회의 다양한 대북 관여정책들을 견인 및 조율해야 한다.

미국의 경우 ‘안전보장의 주체’ 및 ‘대북협상의 주체’로서의 역할이 주어지는데, 북한 스스로 일관되게 핵개발의 근본 요인으로 외부에서 오는 지속적인 안보위협을 지목하고 있기 때문에, 미국은 평화공동체 구축 과정에서 북한을 상대로 안전을 보장해 주는 핵심 역할을 담당해야 할 것이다. 그리고 우리가 북한 문제의 주도권만 확보할 수 있다면, 북한의 안보 불안감을 해소하고 ‘불가침 선언’ 등 각 단계마다 대북한 협상의 주체로서 미국이 그 역할을 수행하는 것 자체를 긍정적으로 수용해야 할 것이다. 다음으로 중국은 ‘공정관리자의 주체’ 그리고 ‘전쟁예방의 주체’로서 기능할 것을 기대한다. 향후에 전개되는 한반도 평화공동체 건설 과정에서는 한 번 합의된 사항들이 잘 추진될 수 있도록 중국이 공정한 관리자의 역할을 담당해야 할 것이다. 또한 중국은 한반도에 만에 하나 있을 수 있는 무력 충돌을 방지하는 주체로서의 역할도 담당해야만 한다.

복합적 협력외교는 ‘환경조성 단계’ ‘평화회복 단계’ ‘관계 정상화 단계’, 이렇게 3단계에 걸쳐 추진된다. 먼저 [유형1]인 ‘정형적 비핵화·평화 로드맵’의 경우 공감대 형성을 위해 양자(한미, 한중, 북미, 남북 등)와 다양한 소규모 다자주의(한·미·중, 북·미·중, 남·북·중 등)가 활성화되어야 한다. 특히 평화공동체 추진 과정에서는 ‘한·미·중’ 협의체가 상시 오픈되어야 하고, ‘남·북·미 혹은 남·북·중’ 대화채널도 추진이 절실하다고 판단된다. 두 번째 단계인 ‘평화회복 단계’의 성과는 불가침 선언 및 결의, 6자회담 외무장관 정례화, 동북아 평화선언(6자회담국 + EU, ASEAN, UN) 등이 구체적으로 포함되어야 할 것이다. 마지막 단계인 ‘관계 정상화 단계’에서는 북미·북일 정상화 논의 및 합의 도출, 동북아 내 각종 양자·다자 논의 제도적 활성화, 그리고 궁극적으로는 동북아안보 협의체(OSC-NEA) 논의 및 도출을 목표로 해야 한다.

[유형2]인 ‘평화협정 모멘텀을 통한 비핵화·평화 로드맵’의 경우 실행

과정에서 많은 지혜가 요구됨은 물론 각 단계마다 북한의 이탈 가능성을 염려해야 하며, 결과적으로 북합협력외교의 추진도 그만큼 더 어려워질 수 있다. 하지만, 정형화된 프로세스에 얽매이지 않고 정상궤도에서 이탈하더라도 새로운 목표 설정을 통해 오히려 전체 프로세스를 훼손하지 않는 전략적 고민 안에서 평화공동체 추진 자체의 틀이 깨지지 않는다는 장점이 있다. 이 안은 북한에게 좀 더 넓은 자율적인 공간을 부여하는 방식이다. 이러한 방식은 북한 핵·미사일 활동을 동결하고, 평화체제 합의에 응할 성의가 있다고 판단하는 순간 북미 간 불가침 조약의 초기단계의 하나인 미국에 의한 공식적인 ‘불가침 선언’이 단행될 수 있다. [유형2] 방식의 핵심적인 내용은 평화협정을 초기 단계에 실행하여 궁극적으로 북한의 비핵화 결행을 이끌어내는 중요한 동력으로 활용하자는 데에 있다.

마지막으로 [유형3]인 ‘핵동결-평화군비통제 로드맵’의 경우 앞서 두 가지 유형과는 달리, 북한이 핵을 보유한 상태에서 한반도 평화공동체 프로세스를 진행하는 방안이다. 이러한 시나리오는 국내적으로 정치적 저항에 직면할 수 있고, 동시에 북한에 대한 거부감이 절정에 달한 미국 정책당국자들이 수용하기 어려운 부분이 있다. 하지만 한편으로, 시간이 흐르면서 불가피하게 전략적 차원에서 북핵을 방치한 상태에서 평화프로세스를 시작할 수밖에 없는 상황이 발생할 수 있다. 이러한 시나리오 하에서는 북한에게 한반도 평화체제 및 동북아안보협의체를 선행적으로 제시한 다음 궁극적으로 북한의 비핵화를 이뤄내기 위한 한·미·중 3자 간 협의가 그 어느 때보다도 중요할 것이다.

우리가 미국을 상대로 전개할 외교는 평화공동체 건설을 위한 일관된 자세의 견지이다. 비핵화의 가시적인 성과가 나오기 전에 미국과 국제사회가 선행적으로 진행할 조치들이 많은 경우, 다양한 비판의 제기과 함께 미국 정부의 일관된 입장 유지가 매우 어려울 수 있다. 우리 정부의 대미 외교는 바로 이러한 부분에 초점을 맞춰야 할 것이다. 마찬가지로 중국에 대해서도 북한이 평화군비통제 및 평화프로세스 과정에서 이탈하지 않

도록 철저한 관리 및 감독의 역할을 수행하도록 긴밀한 협의를 진행해야 한다.

마지막으로 비핵화를 포함한 한반도 평화상태의 달성과정이 순조롭게 이행될 경우 남북 경제·생활공동체의 1단계 형성과정이 탄력을 받을 수 있다. 남북 경제·생활공동체의 형성은 민족공동체통일방안의 1단계인 화해·협력단계의 본격화를 의미한다. [유형1]의 북한 비핵화·평화체제 로드맵의 경우 북핵의 불능화가 순조롭게 이행될 경우 한반도 신경경제지도 구상의 단계적 이행이 가능할 것이다. 북핵의 폐기단계에서는 남북한 경제공동체와 사회·문화공동체를 내용으로 하는 사실상의 한반도 경제·생활공동체의 형성이 본격화될 수 있을 것이다.

북한 핵보유를 전제로 한 평화군비통제 레짐을 통한 평화로드맵의 추진과정에서 중요한 점은 신뢰성 있는 북한 비핵화 조치가 시행되는 단계의 시작이다. 따라서 비핵화를 위한 북한의 조치 여부가 가장 중요하다. 한반도 경제·생활공동체 형성을 위한 의미 있는 조치들은 최소한 북핵시설의 불능화 조치가 취해질 경우 가능할 수 있다. 그 이전까지는 [유형1], [유형2]의 여건조성 단계의 조치를 넘기 어려울 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 김갑식 외. 『2030 북한변화 시나리오』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 김은진. 『한반도 평화체제론』. 서울: 리아트코리아, 2015.
- 윤덕희·김규륜. 『한민족공동체 구체화방안 연구: 사회·문화·경제 교류·협력 중심』. 서울: 민족통일연구원, 1991.
- 이규창 외. 『지속가능한 통일·대북정책: 환경분석과 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 제임스 스타인버그·마이클 오핸린. 박영준 옮김. 『21세기 미중 관계: 전략적 보장과 각오』. 서울: 아산정책연구원, 2015.
- 조한범 외. 『통일시나리오와 통일과정상의 정책추진 방안』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 조한범·이우태. 『통일국민협약 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 조한범. 『남남갈등 해소방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 홍민. 『북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석』. 서울: 통일연구원, 2017.

2. 논문

- 구분학. “미국과 중국의 패권경쟁과 북한의 전략.” 『신아세아』. 제20권 4호, 2013.
- 김석우. “한국의 대북정책 분석: 혼선의 원인과 새로운 모델의 탐색.” 『국제지역연구』. 제17권 2호, 2013.
- 이중구·손효중. “김정은 시기 북한의 핵강국 주장 본격화의 함의.” 『KIDA 주간국방논단』. 제1692호, 2017.10.23.
- 전재성. “5차 핵실험 이후의 북한 핵문제와 우리의 대응 전략 방향.” 『전략연구』. 통권 제70호, 2016.
- 조성렬. “유럽안보협력의 경험과 동북아 안보협력,” 박경서·서보혁 엮음, 『헬싱키 프로세스와 동북아 안보협력』. 파주: 한국학술정보, 2012.
- 평화연구원. “문재인 정부 대북정책 로드맵.” 『현안진단』. 특집호, 2017.06.20.

3. 기타자료

『노동신문』.

『연합뉴스』.

『조선중앙통신』.

『중앙일보』.

『통일뉴스』

『한겨레신문』.

『JTBC 8뉴스』.

더불어민주당 제19대 대통령선거 정책공약집. 「나라를 나라답게」. 2017.04.
바실리 바실리에비치 미헤예프. “중·러의 전략적 협력과 한반도.” 『유라시아
의 지정학적 변화와 문재인 정부의 과제』. 제13회 한겨레-부산 국제
심포지엄 기조연설, 2017.10.27.

조한범. “남북 사회문화교류 어떻게 할 것인가.” 『한반도 평화번영을 위한
남북관계 발전방안』. 민주평통 2007년 제12기 직능별 정책회의,
2007.03.08.~04.27.

KINU 통일포럼 시리즈

- 2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일외교정책 방향 통일연구원
- 2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략 통일연구원
- 2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망 통일연구원
- 2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향 통일연구원
- 2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망 통일연구원
- 2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향 통일연구원

통일나침반

- 2015-01 2015년 북한 신년사 분석 북한연구센터 신년사 분석팀
- 2015-02 최근 2년 간 마일중러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점 김진하 외
- 2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제 한동호, 도경옥
- 2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망 김석진
- 2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권 이애리아, 이창호
- 2015-05 The Reality and Human Rights of North Korean Workers in the Maritime Province of Russia Lee Aeliah
- 2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의 이 석
- 2016-02 2016년 북한 신년사 분석 김갑식 외
- 2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책 통일연구원 현안대책팀
- 2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망 통일연구원 현안대책팀
- 2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안 통일연구원 북핵대응 T/F팀
- 2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향 통일연구원 대외협력팀
- 2017-01 트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언 통일연구원
- 2017-02 2017년 북한 신년사 분석 홍 민 외

통일플러스

- 2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호) 통일연구원
- 2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호) 통일연구원
- 2015-03 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호) 통일연구원
- 2015-04 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호) 통일연구원
- 2016-01 KINU 통일 + Vol.2 No. 1 (봄호) 통일연구원
- 2016-02 KINU 통일 + Vol.2 No. 2 (여름호) 통일연구원

2016-03 KINU 통일 + Vol.2 No. 3 (가을호)
 2016-04 KINU 통일 + Vol.2 No. 4 (겨울호)

통일연구원
 통일연구원

KINU Insight

2017-01 북한의 핵-미사일 관련 주요 활동 분석 홍민
 2017-02 중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항 전병곤
 2017-03 북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망 박영자

북한인권백서

북한인권백서 2015 도경욱 외 19,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2015 도경욱 외 23,000원
 북한인권백서 2016 도경욱 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016 도경욱 외 22,500원
 북한인권백서 2017 도경욱 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017 도경욱 외 24,500원

연구보고서

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2015-01 김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당-장군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화 김감식 외 9,000원
 2015-02 북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화 홍민 13,000원
 2015-03 김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서 조정아 외 13,500원
 2015-04 2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형 박종철 외 16,500원
 2015-05 동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근 현승수 외 8,000원
 2015-06 북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력 박영자 외 10,500원
 2015-08 인권개선을 위한 기술협력 한동호 외 6,500원
 2015-09 중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용 이기현 외 7,500원
 2015-10 한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015-2030) 박형중 외 16,500원
 2015 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안 손기웅 외 10,500원
 2015 2015년 통일예측시계 홍석훈 외 10,000원
 2015 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면 김수암 외 15,500원
 2015 북한에 의한 납치 및 강제실종 북한인권연구센터 편 10,000원

2015 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015 통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015 통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원
2015 북한 접경지역에서의 남북중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외	10,000원
2015 길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원
2015 Inter Korean Relations and the Unification Process in Regional and Global Contexts	박종철 외	

■ 정책연구시리즈 ■

2015-01 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외	
-------------------------------	-------	--

■ Study Series ■

2015-01 Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy	Park, Young-Ho	
2015-02 The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin	
2015-03 The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities	Cho, Jeong-ah et al.	
2015-04 Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies	

2016년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2016-01 북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
2016-02 일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04 과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05 김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06 남북통일과 국가재산·채무양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10 북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11 북한에서 사적경제활동이 공식경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12 북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13 최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14 「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원

2016-15 Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원
2016-16 한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17 국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18 민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19 전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20 북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21 2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22 남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박중철 외	19,000원
2016-23 구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24 북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016 국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016 북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

■ 정책연구시리즈 ■

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

■ Study Series ■

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

2017년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2017-01 북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2017-03 2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2017-04 통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서 통일담론의 모색	이상신 외	8,500원
2017-05 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외	9,500원

2017-06 북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외	13,000원
2017-07 전반기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외	7,500원
2017-08 한반도 평화로드맵 실천전략	홍민 외	7,000원
2017-09 북한 주민들의 복지와 시정화	임강택	8,000원
2017-10 한반도 평화체제 구성과 대북정책	정성윤 외	8,000원
2017-11 평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-13 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외	11,000원
2017-14 동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외	7,000원
2017-15 북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16 북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원
2017-17 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환	7,500원
2017-20 김정은 정권의 핵전략과 대외대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	현승수 외	9,500원
2017-21-02 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	현승수 외	9,500원
2017-22-01 주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02 주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원

■ 정책연구시리즈 ■

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

■ Study Series ■

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

연례정세보고서

2015 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2015~2016	8,000원
2016 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2016~2017	통일연구원
2017 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2017~2018	통일연구원

논 총

통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원

기 타

2015 북한교회사	한동호 외
2016 북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016 Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016 북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016 Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016 러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017 북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017 Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.

●● 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)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

21세기 통일시대 준비를 위한 대전략(2015-2017년) (3/3년차)

한반도 평화로드맵 실천전략