

한반도 평화체제 구상과 대북정책

정성윤 외

한반도 평화체제 구상과 대북정책

연구책임자: 정성윤 (통일연구원 북한연구실 연구위원)

공동연구자: 이수형 (국가안보전략연구원 대외전략연구실장)

이무철 (북한대학원대학교 심연북한연구소 연구위원)

한반도 평화체제 구상과 대북정책

KINU 연구총서 17-10

발행일	2017년 12월 31일
저자	정성윤, 이수형, 이무철
발행인	손기웅
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	(주)아미고디자인(02-514-5043)
인쇄처	(사)한국신체장애인복지회인쇄사업장(02-6401-8891)
ISBN	978-89-8479-901-1 93340 대북 정책[對北政策], 한반도 평화 체제[韓半島平和體制] 340.911-KDC6 / 320.9519-DDC23 CIP2018002526
가격	8,000원

© 통일연구원, 2017

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

한반도 평화체제 구상과 대북정책

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

차 례

요약	9
I. 서론 정성윤	15
II. 한반도 평화체제의 비판적 재구성 이수형	19
1. 평화체제의 개념	21
2. 평화체제 접근관점	26
3. 평화체제와 안보체제와의 상관관계	33
III. 비핵화-평화체제에 대한 주요국 입장 이무철	45
1. 비핵화-평화체제 논의의 전개과정	47
2. 비핵화-평화체제 연계에 대한 주요국의 입장	61
IV. 비핵화-평화체제 구축 시나리오 정성윤	73
1. 평화체제 구축 환경의 주요변인	75
2. 비핵화-평화체제 시나리오	84
V. 비핵화-평화체제 구축 로드맵 정성윤, 이수형, 이무철	93
1. 추진 환경 및 정세 특징	95
2. 소극적 평화체제 기본구상과 추진과제	101
3. 소극적 평화체제 로드맵	113

VI. 결론 정성윤	143
1. 대북정책의 기본방향	145
2. 전략적 고려사항	146
참고문헌	155
최근 발간자료 안내	161

표 차례

표 II-1 김정은 정권의 핵무력 구축 과정	39
표 II-2 2·13 합의(초기조치) 이행계획 합의 요지	41
표 V-1 과거 남북한 잠정협정의 종류와 제안/채택 배경	113
표 V-2 북한 비핵화 진척시 소극적 평화체제 프로세스 과정	125

그림 차례

그림 II-1 문재인 정부 등장 후 북한의 도발 일지	40
그림 II-2 비핵화·평화 프로세스와 안보체제 간 경로 비교	43
그림 IV-1 2020 북핵 정세 핵심 변화동인	77
그림 IV-2 북핵 문제 전개 시나리오 사분면	84

요 약

본 연구의 목적은 북핵 문제 해결과 한반도 평화체제 진입 환경 조성을 위한 전략적 시사점을 도출하는 것이다. 특히 북핵 문제 해결과 한반도 평화체제 구축 간 연계성에 주목해, 비핵화 추진 과정에서 제기되는 평화체제 구축의 도전요소를 바탕으로 한국의 전략적 대응 원칙과 방향을 제시할 것이다. 이를 위해 본 연구는 우선 기존 평화체제 논의를 재검토한다. 또한 북핵 문제 주요 국가들의 비핵화와 평화체제 문제에 대한 입장 분석을 통해 비핵화와 평화체제 조성 환경에 미치는 주요 변수를 식별할 것이다. 이를 바탕으로 향후 정세 변동에 친화적인 비핵화-평화체제 로드맵을 제시할 것이다. 즉 본 연구는 방법론적으로 시나리오 방식과 로드맵 방식을 혼용한다. 마지막으로 로드맵 추진 과정에서 한국이 당면할 도전요소를 극복하기 위한 전략적 고려사항을 제시할 것이다.

본 연구는 우선 다음과 같은 네 가지 차원의 명제를 전제한다. 첫째, 평화체제 개념과 접근방식을 기존의 규범적, 이상적 차원의 ‘적극적 평화체제’ 관점이 아니라, 정세 친화적 입장에서 한반도의 실질적인 군사 위협을 감소시키는 것을 목표로 ‘소극적 평화체제’ 관점에서 접근해야만 한다. 둘째, 한반도 평화체제는 북한의 비핵화 진척과 반드시 연동될 수밖에 없으며, 남북한 안보 문제 차원이 아니라 국제적 차원의 정치·외교·안보적 차원에서 접근해야만 한다. 셋째, 한반도 평화체제는 현실적, 당위적 차원에서, 비핵화 프로세스의 진척 정도에 철저히 연동되면서, 남북한 평화 프로세스와 동북아 평화 프로세스가 동시에 작동되는 과정에서 구축될 수밖에 없다. 넷째, 북한의 핵 미사일 도발 모라토리엄 선언, 비핵화 대화 재개, 북한의 핵시설 신고와 검증까지가 소극적 평화체제의 주요 목표이자 추진 과제로 설정하는 게 현실적이며, 정전협정 지위 변경이나 북한과의 평화협정 문제는 소극적 평화체제 이후의 장기적 과제이다.

요 약

본 연구는 이상과 같은 전제 조건 하에 우선 비핵화 프로세스와 평화 프로세스가 추진 될 수 있는 향후 전략 환경을 분석한다. 시나리오 기법에 따라 향후 정세 변동에 영향력과 불확실성 차원에서 지대한 영향을 미칠 두가지 변수로 미중 협력관계 여부와 북한의 제재저항능력을 설정하였다. 이에 따라 향후 비핵화 평화 프로세스 추진 환경은 크게 비핵화 협조 체제 구축, 대북 장기 봉쇄 국면 집입, 비핵화 대화 중 북핵 고도와 완성, 비핵화 실패와 공표의 균형 국면 진입 등 네 가지로 설정하였다. 이중 두 가지는 비핵화 대화가 진행되는 경우이며, 나머지 두 가지 시나리오는 비핵화가 상당한 난항을 겪는 경우이다.

본 연구는 비핵화 진척 및 난항이라는 두 가지 경우를 대비하여 비핵화-평화체제 로드맵을 제시하였다. 특히 본 연구는 향후 정세가 적극적 평화체제를 추진할 수 없는 여건이라고 분석하고, 한국이 추진할 수 있는 로드맵을 소극적 평화체제 기반 조성이라 설정하였다. 이에 따라 비핵화 진척 시 소극적 평화체제 구축의 단기 목표는 평화체제 포럼 구성, 중장기 목표는 비핵화 공동성명 및 남북 기본협정 체결로 설정했다. 비핵화 난항 시 소극적 평화체제의 단기 목표는 한국 중심의 외교안보 비핵화 다자협의체 구성, 중장기 목표는 한반도 평화 체제 포럼 구성 및 북핵 동결 개시로 설정했다. 평화협정은 어느 경우든 과도한 목표라 판정하였다. 그리고 어느 로드맵이든 북한의 핵무력 완성, 한미동맹 균열, 한국이 소외된 미중 간 타협 등으로부터 다양한 파급영향을 도전요인으로 설정했다.

비핵화-평화체제 추진 과정에서 한국이 공통적으로 그리고 우선적으로 추진해야만 하는 전략적 고려사항은 다음과 같은 다섯 가지 범주 및 원칙에서 제시한다. 이들은 각각 ①대북 제재와 압박 전략의 실효성 강화

요 약

전략, ②미중의 대북 전략 변화 대비 전략, ③북한 지도부의 전략적 선택 방법
개입 전략, ④북핵 위협에 대한 신중한 전략적 대응, ⑤비핵화-평화체제
병행 프로세스 촉진 전략 등이다.

주제어: 한반도 평화체제, 안보체제, 비핵화 프로세스, 평화 프로세스, 북핵문제,
로드맵, 미중관계, 대북제재

Abstract

Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy

Chung, Sung-Yoon

The purpose of this study is to establish the strategic implications for resolving the North Korean nuclear issue and creating an environment to enter into a peace regime on the Korean Peninsula. In this study, attention was specifically paid towards the connection between the resolution of the North Korean nuclear issue and the establishment of a peace regime on the Korean Peninsula. The study will present the strategic response principles and direction of Korea in tackling the challenging factors of establishing a peace regime in the process of denuclearization. To this end, this study will first review the discussion of existing peace regime. Key variables affecting the creation of environment for denuclearization and peace regime will also be identified through analysis of major countries' stance on denuclearization and the peace regime. Based on this, a roadmap for a denuclearization-peace regime that is adaptable to changes in circumstances will be laid out. In other words, this research methodology mixes scenarios and roadmaps. Finally, strategic considerations to overcome the challenges that Korea will face in the implementation of

Abstract

roadmap process will also be discussed.

The main arguments of this study are as follows. First, when approaching the concept of a peace regime, it should not be explored from the perspective of an active peace regime because it is only relevant in an ideal and normative context. Instead, a peace regime should be approached from the perspective of a passive peace regime, which can reduce a substantial military threat, in order to more easily accommodate the current situation. Second, it is important to note that the peace regime on the Korean Peninsula is ultimately bound to be linked to the progress of the denuclearization of North Korea, and that it should be approached not only as the security problem of North and South Korea but also from the perspective of international politics, diplomacy and security. Third, the peace regime on the Korean Peninsula should be constructed in tandem with the simultaneous operation of the peace process between the two Koreas and the peace process in Northeast Asia, while being fully linked to the progress of the denuclearization process from the realistic and normative perspective. Fourth, the declaration of a moratorium on the North Korean nuclear missile provocation, the resumption of the denuclearization dialogue, and the reporting and verification of the North's nuclear facilities are the main goals and practical targets of a passive peace regime. Issues such as changing the status quo of


Abstract

an armistice agreement or striking a peace agreement with North Korea will remain long-term tasks even after it becomes possible to create a passive peace regime.

Key words: Korea Peninsular Peace Regime, Security System, Denuclearization Process, Peace Process, North Korea Nuke Problem, Roadmap, Sino-American Relations, Sanction on North Korea

I. 서론

정성윤(통일연구원)



한반도 평화체제 구상과 대북정책

김정은 체제 등장 이후 한반도 비핵화를 통한 평화체제 구축 여건이 점차 악화되고 있다. 특히 2016년 이후 북한의 세 차례 핵실험과 연이은 미사일 발사 실험으로 인해 한반도 위기 지수가 전례 없이 높아지고 있다. 김정은 정권의 지속적인 도발과 핵능력 고도화로 인해 동북아는 제재 강화 국면으로 급속히 전환되었다. 북한의 도발과 제재국면의 형성 과정에서 역내 관련국 간 전략적 이해가 상호 충돌하면서 동북아의 불안정성 또한 고조되고 있다. 북한의 핵무력 구축과 이를 통한 핵보유국 지위 획득에 대한 의지가 너무나 강건하고, 역내 주요국들의 비핵화 의지가 여전히 강력하게 수렴되고 있기 때문에 당분간 제재 국면의 지속이 불가피할 것이다. 북한 비핵화의 진전 없이는 한반도와 동북아의 진정한 평화구축이 현실적으로 불가능한 상황이 도래한 것이다.

본 연구의 목적은 북핵 문제 해결과 한반도 평화체제 진입 환경 조성을 위한 전략적 시사점을 도출하는 것이다. 특히 북핵 문제 해결과 한반도 평화체제 구축 간 연계성에 주목해, 비핵화 추진 과정에서 제기되는 평화체제 구축의 도전요소를 바탕으로 한국의 전략적 대응 원칙과 방향을 제시할 것이다. 이를 위해 본 연구는 우선 기존 평화체제 논의를 재검토한다. 평화체제 개념과 접근방식을 규범적, 이상적 차원보다는 정세 친화적 입장에서 재검토하여 연구 결과의 현실 적용 가능성을 높이고자 한다.

이러한 연구를 바탕으로 현재 북핵 문제 주요 국가들의 비핵화와 평화체제 문제에 대한 접근 분석을 통해 북핵 문제 해결과 평화체제 추진 환경에 공통적으로 영향을 미치는 변수를 식별할 것이다. 이러한 변화 동인들로 향후 정세 변동에 친화적인 비핵화-평화체제 로드맵을 제시할 것이다. 즉 본 연구는 방법론적으로 시나리오 방식과 로드맵 방식을 혼용한다. 이는 기존 로드맵 구성 방법론에 내재된 비현실성과 비실용성을 극복하기 위함이다. 아울러 본 연구는 시나리오와 로드맵 작성 과정에서 한국의 다양한 도전요인, 즉 한국에 대한 전략적 기회 및 위협 요소를 식별한다. 마지막으로 이러한 도전 요소들로 인한 다양한 파급효과에 주목하며


한국의 전략적 고려사항을 제시할 것이다.

비핵화 진전과 평화체제 구축 여건은 결국 북핵 문제와 한반도 외교안보 환경의 변화 속에 결정될 것이다. 지금까지 비핵화와 평화체제 구축을 위한 로드맵 연구 대부분은 목표, 추진과제, 행위자 역할을 중심으로 작성되었다. 하지만 아쉽게도 그 목표들은 당위적이긴 하나 수준이 너무 높았으며 때로는 너무 이상적이었다. 추진과제들은 주로 ‘협력’과 ‘성과’를 예단한 후 경증을 나눈 후 이를 단계적으로 배분하였다. 아울러 주요 행위자들 간 역할과 능력을 배분하고 평가할 시, 한국 혹은 통일한국에 대한 지나친 중요성을 부과하였다. 이러한 로드맵 작성 방식이 전혀 불필요하다고 볼 수는 없지만, 로드맵 작성 주요 목적이 실용에 있다면 이는 적합하지 않았다. 즉 현실 정세의 특징과 이를 규정하는 냉엄한 질서 그리고 행위자들의 실제 전략적 상호작용의 결과를 엄밀히 반영하는 데 소극적이었다.

따라서 본 연구는 이러한 방법론적 결함을 보완하기 위해 시나리오 기법과 전통적인 로드맵 방식을 동시에 활용(hybrid)한다. 즉 한국이 배제된 상황에서 비핵화와 평화체제 구축 정세와 구도에 미치는 주요 변수를 중심으로 향후 환경 변화를 예측한다. 이는 한국이 현실적으로 미국과 중국 그리고 북한에 비해 정세 주도력이 미약하다는 점을 솔직히 반영한 것이다. 즉 본 연구는 북핵 국면에서의 다양한 차원의 파급영향 분석을 통해 비핵화와 평화체제 추진 환경을 우선 분석한다. 아울러 현 국면에서의 정세 특징을 바탕으로 향후 북핵 국면 전개 시나리오를 전개한다. 그리고 미래 전략 환경의 변동에 친화적인 비핵화-평화체제 로드맵을 제시한다.

II. 한반도 평화체제의 비판적 재구성

이수형(국가안보전략연구원)



한반도 평화체제 구상과 대북정책

1. 평화체제의 개념

한반도 평화체제 문제는 1954년 제네바 정치회담(4월 26일~6월 5일)에서 처음 논의되었다. 이후 한반도 평화체제 문제는 남북관계 및 동북아 안보환경의 변화와 맞물리면서 이해 당사국들 간에 간헐적으로 부각되어 왔었다. 특히 한반도 평화체제 논의는 북핵 문제가 한반도 안보와 평화의 주요 현안으로 등장한 이후 현실적 정책 현안으로 부상한다. 1차 핵 위기 당시인 1994년부터 북한이 정부 성명 등을 통해 적극적으로 대미 평화협정 체결 등을 요구하게 되면서, 평화체제 문제는 남북 간에 시급히 논의해야만 하는 의제로 급부상하였다.¹⁾ 2차 핵 위기 발발 직후인 지난 노무현 정부 당시, 2005년 7월 국가안전보장회의(National Security Council : NSC) 상임위원장 주재 한반도 평화체제 관련 고위급 전략회의를 계기로 한반도 평화체제 논의는 북핵 문제의 해결 진전과 맞물리면서 재부상하게 되었다.²⁾

특히 6자회담 개시 이후 한반도 평화체제 문제와 관련해 남북한 변화관계, 북핵 문제가 가지는 사안의 특수성 및 지역적·국제적 함의, 그리고 미국 및 역내 국가들의 입장과 역할 등이 주요 논의 의제로 고려되었고, 그 과정을 통해 한반도 평화체제는 한반도 차원에만 국한되어 있는 문제가 아니라 동북아의 평화 및 안보체제와 긴밀히 연계되어 있다는 점이 명확해졌다.²⁾ 또한 당시 평화체제에 대한 담론 형성 및 논의가 단순히 학술적 차원에만 국한되지 않고, 관련 국가들의 정책과 전략 차원에서 이해되고 상황변화에 따라 구체적인 국가 정책으로 추진될 가능성이 높다는 점이 강조되었다.³⁾ 그렇기 때문에 한반도 평화체제는 한반도 차원

1) 통일원, 『한반도 평화체제 문제 현안과 쟁점』 (서울: 통일원, 1996), pp. 7~10.

2) 이수형, “한반도 평화체제와 한미동맹: 동북아 평화체제와의 구조적 연계성,” 『통일과 평화』, 제2호 (2009), p. 35.

2) 위의 글, p. 35.

3) 전재성, “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토,” 『한국과 국제정치』, 제22권

을 넘어 동북아 국제정치와 불가피하게 연동되어 있을 뿐만 아니라 한반도와 동북아의 평화와 안보의 상관관계에 대한 보다 새롭고 심도 있는 논의가 필요하다고 판단된다.

오늘날 한반도 및 동북아 안보환경은 2005년 6자회담 당시 한반도 평화체제가 논의되었던 상황과는 확연하게 다르다. 무엇보다도 북한의 핵능력이 고도화되어 핵무력 구축을 목전에 둔 시점에서, 과거처럼 북핵 해결에 적용되었던 안보(북핵 폐기) 대 경제(경제적 보상)의 교환 프레임은 그 적실성을 상실했다고 볼 수 있다. 또한 중국의 확연한 부상으로 미국과 중국의 전략적 경쟁이 동북아 차원을 넘어 동아시아 전체에 걸쳐 진행되고 있다는 점을 고려해야만 한다. 이런 점을 감안했을 경우, 한반도 평화체제에 대한 기존 논의들을 비판적으로 검토하고 변화된 북한의 핵능력과 미중 전략적 경쟁이라는 동북아 안보환경을 고려하여 이에 부합하는 한반도 평화체제에 대한 새로운 개념 정립을 시도할 필요가 있다.

평화체제에 대한 기존 연구경향들은 평화체제의 구성과 내용, 범위와 정도, 절차에 대한 다양한 대안 및 접근방법 등을 제시하고 있으나 서로 중복되고 때로는 강조점의 차이를 보이고 있어 어떤 기준에 의해 이를 분류하고 유형화하기가 매우 어려운 것이 사실이다.⁴⁾ 기존 연구에서 주로 차용하는 한반도 평화체제에 관한 유력한 정의는 다음과 같다. “한반도 평화체제는 한반도에서 정전상태의 불안정한 상황을 종식시키고 전쟁발생 가능성을 제거함으로써 공존의 틀을 마련하는 것을 목표로 한다. 이런 측면에서 한반도 평화체제는 소극적 평화 달성을 명시적·묵시적 규범, 원칙, 규칙, 정책결정의 절차 등을 포함한 평화체제를 마련하고자 하

제1호 (2006), pp. 33~66.

4) 이와 관련하여 이상현은 한반도 평화체제에 대한 기존 논의를 1) 평화체제의 법적 측면, 2) 평화체제의 군사적 측면, 3) 평화체제의 국제적 조건이라는 세 가지 측면으로 구분한 바 있다. 이상현, “한반도 평화체제와 한미동맹,” 『한국과 국제정치』, 제22권 제1호 (2006), p. 229.

는 것이다.”⁵⁾ 이러한 정의는 기존에 주로 범용했던 “한반도 평화체제는 갈등규제를 통해 신뢰구축 및 긴장완화를 도모하는 한편, 갈등타결을 위해 평화체제 전환과 이에 대한 국제적 보장방안을 마련하는 것을 의미한다”⁶⁾는 주장을 좀 더 구체화한 것이다.

이와 더불어 평화체제에 대해 일반적으로 통용되는 광범위한 개념을 차용해 한반도 평화체제를 규정하기도 한다. 예를 들면 “평화체제는 전쟁의 법적 종결 및 전쟁방지와 평화유지를 위한 제도적 장치를 의미한다. 그리고 평화체제를 구축한다는 의미는 이 같은 제도적 장치를 마련함으로써 정전상태를 평화 상태로 전환하고, 상호 적대적 관계를 초래했던 긴장 요인들을 해소함으로써 항구적 평화정착을 위한 제도적 발전을 실현하는 행위라 할 수 있다. 즉, 한반도 평화체제 구축 또는 한반도 평화 프로세스는 한반도에서 평화를 회복·유지하고 통일을 지향하고 이에 기여할 수 있는 체제를 구축하는 전 과정으로 규정한다.”⁷⁾는 주장이 대표적이다.

그러나 현재의 상황에서 바라보았을 때, 한반도 평화체제에 대한 기존 논의들은 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다. 첫째, 평화체제에 대한 개념정의가 너무 규범적·이상적이라는 점이다. 그렇기 때문에 한반도 평화체제에 대한 기존 논의에서는 한반도 평화의 항구성과 국제적 보장 등이 명시적·묵시적으로 강조되고 있다. 한반도 평화체제에 대한 이러한 접근 및 개념정의는 가장 바람직한 조건과 상황 그리고 지향점을 제시하고 있지만, 역설적으로 현실의 세계에서 한반도 평화체제의 등장을 더욱 어렵게 만드는 비의도적 모순을 보여주고 있다.⁸⁾

⁵⁾ 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006), pp. 104~105.

⁶⁾ 문정인, “김대중 정부와 한반도 평화체제 구축,” 『국가전략』, 제5권 2호 (1999), pp. 139~147.

⁷⁾ 허문영 외, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 7.

⁸⁾ 이수형, “한반도 평화체제와 한미동맹: 동북아 평화체제와의 구조적 연계성,” p. 39.

둘째, 한반도 평화체제에 대한 기존 논의들은 평화체제 등장의 전제 또는 해결 조건으로서 동시다발적으로 많은 현안 문제의 해결을 강조하고 있다. 즉 군축 등 남북한 군사적 긴장 해결 문제, 정전협정의 평화협정으로의 대체와 같은 제도적 문제, 북한 핵문제 해결과 같은 안보 현안 문제, 남북 및 북미 간 신뢰 구축이라는 정치·외교적 문제 등의 해결을 포괄하고 전제한다. 이는 결과적으로 한반도 평화체제의 등장을 사실상 남북 연합이나 통일 한국 직전의 상태로 파악하고 있는 것으로, 평화체제 구성 요건이나 전제를 평화체제가 궁극적으로 지향해야 하는 목표와 동일시 하는 오류를 범하고 있다고 판단된다.⁹⁾

셋째, 한반도 평화체제에 대한 기존의 논의들은 ‘평화’와 ‘안보’의 상관관계를 등한시하고 있다는 점이다. 일반적으로 평화가 전쟁이나 갈등이 없는 평온한 상태라면¹⁰⁾, 안보 역시 불안이나 근심 및 걱정 등으로부터 자유, 안전, 그리고 위협의 부재상태를 강조하기 때문에 평화와 안보는 동전의 양면관계이다. 특히, 북한의 핵 고도화가 거의 완성되고 핵무력의 실질적 증강을 목전에 둔 현 상황을 감안했을 경우, 기존의 한반도 평화체제 논의에서는 북한 핵문제에 대한 직접적 언급이 생략되거나 경시되었을 뿐만 아니라 이와 직접적으로 연동되어 있는 비핵화 프로세스와 한반도 평화체제 간의 점진적·단계적 연계성에 크게 주목하지 못하고 있다.

바로 이상과 같은 한계 때문에 한반도 평화체제에 대한 비판적 재구성이 필요한 것이며, 그 핵심은 비핵화 프로세스와 한반도와 동북아의 평화 프로세스 과정을 어떻게 연계시켜 나갈 것인가의 문제이다. 나아가 구조

⁹⁾ 위의 글, p. 39.

¹⁰⁾ 참고로 북한의 평화에 대한 관점은 다음과 같다. 북한은 계급적 관점에서 평화를 두 가지로 구분한다. 하나는 이른바 제국주의 국가들의 억압에 의해 이루어지는 노예적 굴종의 부르주아 평화이며, 다른 하나는 사회주의 국가들이 제국주의 국가를 지구상에서 영원히 축출한 후 이룩할 수 있는 진정한 평화가 있다는 것이다. 김일성, 『김일성 저작선집 4』 (평양: 조선로동당출판사, 1968), p. 521.

적으로는 안보체제를 염두에 두고 평화체제를 구상해야 한다. 결론적으로 한반도 평화체제는 개념정의와는 무관하게 북한의 비핵화 프로세스의 진전 여부에 따라 한반도 평화체제의 내용과 성격, 그리고 구축과정 등이 변화될 수 있다.

이러한 점들을 고려하여 한반도 평화체제의 개념정의를 새롭게 제시하면 다음과 같다. 한반도 평화체제는 ‘정전체제를 대체하는 평화협정 등의 법적·제도적 평화보장을 통해 한반도에서 실질적이고 공고한 평화가 정착되고, 이러한 평화상태가 한반도 안보체제와 선순환 관계로 작동하고 있는 상태’이다.¹¹⁾ 따라서 한반도 평화체제는 항구성을 가질 수도 있지만, 비핵화 프로세스의 진척 여부와 한반도와 동북아 안보체제의 변화에 따라 평화체제의 내용과 성격 역시 변할 수 있다. 왜냐하면 현 시점에서 한반도 평화체제를 논의할 때에는 반드시 북한 비핵화 프로세스의 진전여부, 그에 따른 한반도 안보체제의 성격, 그리고 동북아 안보체제의 성격 규명도 이루어져야 하기 때문이다. 설사 비핵화 프로세스가 달성 되더라도 이것이 한반도에서의 중국의(적극적) 평화체제 완성을 의미하지는 않는다. 또한 비핵화 프로세스와 한반도 평화프로세스가 맞물리며 한반도 평화체제가 구축되어 동북아 평화프로세스가 획기적으로 진전 되더라도, 이것이 동북아 안보체제의 근본적 변화를 추동할 것이라 장담할 수 없다. 한반도 평화체제가 어느 단계와 어떠한 상황에 있더라도 한반도 및 동북아에는 여전히 어떤 상태로든 안보체제가 작동하고 있는 것이며, 이것이 평화구축 프로세스와 선순환 구조를 이루어야만 한반도 평화체제가 구축·유지될 수 있기 때문이다. 하지만 분명한 점은 비핵화 프로세스의 진척 없이는 남북한 평화프로세스의 진척이 상당히 난망한 상황이라는 사실이다. 이는 기본적으로 설사 남북관계 진전을 통한 한반도

¹¹⁾ 이는 후술하겠지만 적극적 평화체제의 정의를 의미한다. 즉 비핵화 프로세스와 남북한 평화프로세스가 모두 완료되는 이상적이고 규범적인 상황을 지칭한다.

평화프로세스가 일부 진척되더라도, 그 과정과 결과가 비핵화 프로세스에 부정적 영향을 미칠 개연성을 배제할 수 없기 때문이다.

특히, 한반도 평화체제의 개념정의와 관련하여 한 가지 유념해야 할 점은 한반도 평화체제는 평화통일 지향의 남북관계를 발전시켜 나가기 위한 과정으로 이해해야 한다는 점이다. 한반도 평화는 협정체결로 달성되는 것이 아니라 남북관계의 실질적인 발전을 통한 안정성과 실효성이 확보되어야 하며, 그 가운데 북한의 비핵화 문제가 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것이다. 또한 평화체제 구축의 궁극적 목표가 분단 극복 및 통일과 연계되지 않을 경우 분단 고착화의 위험성도 내포하고 있기 때문에 남북이 주도하는 통일지향적 평화프로세스를 추진함으로써 한반도 문제에 대한 우리의 주도적 역할이 강화될 필요가 있는 것이다. 따라서 남북관계의 발전 없이는 한반도 평화도 진전되지 않는다는 점을 감안하여 상황에 따라 남북관계 발전이 타 부문의 진전을 선도하는 선순환 역할 유도방안을 적극 강구할 필요가 있다. 즉, 한반도 평화체제 구축은 비핵화 프로세스와 남북한 간 평화프로세스가 상호 선순환 관계로 작동하는 것이 가장 바람직하다.

2. 평화체제 접근관점

가. 국제체제로서의 평화체제

‘정전체제를 대체하는 평화협정 등의 법적·제도적 평화보장을 통해 한반도에서 실질적이고 공고한 평화가 정착되고, 이러한 평화상태가 한반도 안보체제와 선순환 관계로 작동하고 있는 상태’라는 한반도 평화체제를 구축하기 위해서는 어떠한 방법을 통해 비핵화 프로세스를 어느 정도로까지 진척시켜 현재의 정전체제를 평화체제로 전환시킬 것이며, 전환된 평화체제를 어떻게 유지하고 지속시켜 나갈 것인가의 문제가 중요하다. 전자와 관련된 주요 쟁점은 비핵화 프로세스의 단계와 그에 따른 평

화체제와 평화협정 상호관계의 설정문제¹²⁾이고, 후자에서의 주요 쟁점은 평화체제에 대한 접근관점의 문제이다.

따라서 한반도 평화체제가 구축되고 안정적으로 유지·지속되어 나가기 위해서는 전자의 측면도 중요하지만 어떤 관점에서 평화체제를 바라보고 접근해 나가느냐가 보다 중요하다고 판단된다. 이와 관련하여 기존 연구 경향은 당사자 문제, 이슈 범위, 권한 집중도, 통제력 이슈, 그리고 제도의 유연성 등의 문제를 다루고 있는 제도론적 입장¹³⁾과 평화구조, 평화기능, 그리고 활동규범 등을 강조하는 체제론적 입장¹⁴⁾ 등이 제시되었다.

여기에서는 한반도 평화체제를 국제정치의 국제체제 관점에서 접근하고자 한다. 일반적으로 국제체제란 특정 시기의 국제질서를 안정적으로 유지하고 이를 지속시켜 나가기 위한 ‘질서유지 메커니즘’이라 할 수 있다. 단순하게 이야기하면 국제체제는 국제관계에서 전쟁을 방지하고 평화를 유지시켜 나가기 위해 관련 국가들이 고안해 낸 유무형의 질서유지 메커니즘이다.¹⁵⁾ 근대 국제정치에서 등장한 대표적인 국제체제로는 유럽협조체제, 비스마르크 동맹체제, 냉전체제와 세력균형체제 등을 들 수 있다. 이러한 질서유지 메커니즘은 특정 시기 지역적·국제적 차원에서 안정적 질서를 유지하기 위해 관련 국가들이 고안해 낸 것이다. 특히, 질서유지 메커니즘이라 할 수 있는 국제체제를 국제환경과 결합시켰을 경우에는 1) 행위자 2) 행위자 간의 상호작용의 유형, 3) 행위자들 간의 힘

¹²⁾ 이에 대해서는 다음을 참조. 이종석, “한반도 평화체제 구축논의, 쟁점과 대안 모색,” 『세종정책연구』, 제4권 1호 (2008), pp. 5~31.

¹³⁾ 최영중, “한반도 평화체제의 이론과 제도적 디자인,” 『국제관계연구』, 제12권 제1호 (2007), pp. 5~32.

¹⁴⁾ 송대성, 『한반도 평화체제 구축과 군비통제』 (성남: 세종연구소, 2001), pp. 10~12.

¹⁵⁾ 국제질서와 질서유지 메커니즘으로서의 국제체제에 대해서는 다음을 참조. John A. Hall and T.V. Paul, “Introduction,” in, *International Order and the Future of World Politics*, eds. John A. Hall and T.V. Paul (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 1~15.

의 배분 상태, 4) 행위자에 영향을 미치는 비인적 요소들(영토, 자원, 무기 등)이 복합적으로 작용하여 만들어내는 특정 시기의 국제정치환경이라고도 할 수 있다.¹⁶⁾

국제체제의 관점에서 한반도 평화체제를 접근했을 경우 갖는 장점은 북한의 비핵화 프로세스의 진척 여부에 따라 평화체제와 안보체제를 동시적으로 연관시킴으로써 보다 현실 친화적인 평화체제를 논의할 수 있다는 점이다. 이는 기본적으로 북핵 문제가 이미 역내 강대국들의 전략적 이해가 관여된 지역적·세계적 차원의 중요한 안보 이슈이기 때문이다. 즉 북핵 문제의 해결 과정에서 강대국들 간 새로운 안보질서에 대한 요구가 증대될 가능성이 높고, 이들의 이해가 반영된 새로운 안보체제가 태동될 가능성도 높기 때문이다. 즉 새롭게 제시되는 한반도 평화체제는 비핵화 프로세스와 동북아 안보체제의 내용 및 특징과 상호 연계될 수밖에 없는 것이다. 즉 현실적으로 동북아 차원의 미중 강대국 정치와 북한의 핵문제가 한반도와 동북아 국제정치 지형에 가장 큰 영향을 미치고 있기 때문에 한반도 평화체제는 비핵화 프로세스, 그리고 동북아 안보체제나 안보환경의 성격과 특징으로부터 자유로울 수 없다. 하지만 핵문제뿐만 아니라 안보체제의 변환에 대한 각국의 입장과 이해가 여전히 상이하기 때문에, 국가들 간 타협을 통한 현상 변경은 단기간 쉽지 않을 것이다.

이러한 현실을 고려해, 본 연구에서는 한반도 평화체제를 소극적 평화체제와 적극적 평화체제로 구분하고자 한다. 소극적 평화가 전쟁의 부재 상태를 언급하듯이, 소극적 평화체제는 전쟁이 쉽게 발발하지 않는 ‘구조적 안정성(structural stability)’은 유지되지만 그 이면에는 여전히 국가 간 갈등이 잠재되어 있으며, 관련 행위자들의 안보적 상호작용에 따라 평화적 상태가 가변성을 갖고 있는 다소 유동적인 체제이다.¹⁷⁾ 따

¹⁶⁾ John T. Rourke, *International Politics on the World Stage* (Connecticut: The Dushkin Publishing Group, Inc., 1989), p. 31.

¹⁷⁾ 이러한 의미에서 소극적 평화체제는 요한 갈통 등이 전통적으로 주장하는 갈등이 부재

라서 한반도의 소극적 평화체제는 기존의 정전체제가 법리적 측면에서 종전협정이나 잠정협정으로 전환되는 것과 큰 상관없이, 국가 간 전쟁을 촉발할 수 있는 거대한 전쟁 위험 요인이 적절히 통제되는 등 안보 가치의 절대성이 강조되는 상황이다.

하지만 국가들 간 기만과 배신의 가능성이 여전히 상존하고 이를 통제할 수 있는 강대국 간 엄격한 합의가 부재하면서, 평화 상태가 장기적·구조적으로 충분히 확보되지 못한 상황을 의미한다. 따라서 이러한 소극적 평화체제는 거대 위협 감소를 통한 평화 관리 및 유지라는 제한적인 목적 달성을 위해 기능하는 가운데, 행위자들의 화해·협력적 습관과 일반화된 행위원칙의 확대 및 심화를 통해 평화의 유동성을 점진적으로 제도화된 평화로 발전시켜 나갈 수 있는 환경을 마련하는 것이다.¹⁸⁾

반면, 적극적 평화는 전쟁의 부재 상태를 넘어 전쟁의 발생 원인의 제거라는 구조적 폭력의 부재를 암시하듯이, 적극적 평화체제는 소극적 평화체제가 일정 기간 이상으로 지속되어 관련 행위자들의 안보적 상호작용이 안보 가치의 상대성에 입각하여 이루어지고¹⁹⁾ 소극적 평화의 제도적, 규범적 측면의 질적 발전을 강조한다. 한반도의 적극적 평화체제에서는 남북 상호 신뢰와 이해가 보다 심화되고 상호 적대적 긴장관계를 초래했던 제반 요인들이 근본적으로 완화·해결되며, 제도화된 평화의 확대·심화가 촉진되는 가운데 한반도 평화정착을 위한 제반 관련 조치 및 실행이 이루어져 가는 상황을 의미하는 것이다.²⁰⁾

하는 적극적 의미의 평화상태가 아니라, 국제적 현실주의자들이 주장하는 구조적 차원의 안정성 확보를 상대적으로 강조한다.

¹⁸⁾ 이수형, “한반도 평화체제와 한미동맹: 동북아 평화체제와의 구조적 연계성,” pp. 40~41.

¹⁹⁾ 안보 가치의 절대성(국가안보 패러다임)과 상대성(국제안보 패러다임)에 대한 논의에 대해서는 다음을 참조. Helga Haftendorn, “The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security,” *International Studies Quarterly*, vol. 35 (1991), pp. 3~17; 이수형, “국제체제의 변화와 안보 패러다임,” 미네르바정치연구회 편, 『국제질서의 패러독스』 (서울: 인간사랑, 2005), pp. 91~116.

²⁰⁾ 이수형, “한반도 평화체제와 한미동맹: 동북아 평화체제와의 구조적 연계성,” p. 41.

따라서 비핵화 프로세스의 완결이자 한반도 평화체제를 법적·제도적으로 평화를 보장할 수 있는 소위 (북미 혹은 남·북·미·중 간) 평화협정은 소극적 평화체제의 최종 결과물이거나 아니면 적극적 평화체제의 도입 단계에서 체결될 수 있는 것이다. 이러한 적극적 평화체제는 기능적으로 소극적 한반도 평화체제의 외연확대를 통해서 나타나기 때문에 동북아 안보체제의 성격 및 작동방식과 기능적인 선순환관계가 이루어져야 한다. 즉, 한반도에 적극적 평화체제가 구축되기 위해서는 소극적 평화체제와는 달리 무엇보다도 동북아 안보체제와의 선순환 관계가 구축되어야 하기 때문에 동북아 안보체제의 성격과 작동방식이 핵심적인 변수가 될 것이다.

나. 비핵화 프로세스와 평화체제

한반도 평화체제 논의에서 가장 핵심적인 변수는 북한 핵의 비핵화 프로세스와 남북한 평화 프로세스이다. 특히, 우리가 소극적 한반도 평화체제가 구축되었다라고 이야기 할 때, 북한 핵의 비핵화 프로세스가 어느 단계까지, 그리고 남북관계 평화 프로세스가 어느 수준까지 도달했을 경우 이를 소극적 평화체제로 진입했다고 판단할 수 있는가의 문제가 중요하다. 이러한 문제에 대한 답을 구하기 위해서는 북한 핵의 비핵화 프로세스에 대한 종합적인 과정을 이해할 필요가 있다.

북한의 핵기술 능력이 고도화되고 핵 무력 증강이 본격화될 것으로 예상되는 현 상황에서,²¹⁾ 북한 핵의 비핵화 과정은 아마도 다음과 같은 경로를 밟을 것으로 예상해볼 수 있다. 우선, 북한 핵의 비핵화 프로세스가 진행되기 위해서는 북한이 더 이상의 핵실험이나 미사일 실험 발사를 하

²¹⁾ 북한이 2016년 5차 핵실험을 통해 표준형 원자탄 기폭 기술 분야를 완성했고, 2017년 9월 6차 핵실험을 통해 핵융합기술을 원용한 수소탄(혹은 증폭핵분열탄) 실험에 성공했기 때문에, 북한은 이르면 2018년부터 본격적인 핵탄두 생산에 돌입할 것으로 예상된다.

지 않아야 할 것이다. 즉, 적어도 북한의 핵능력 고도화와 관련된 외부적 행동이 현 시점에서 중단되어야 한다. 이에 따라 한국을 비롯한 국제사회의 주요 국가들이 비핵화를 위한 탐색적 대화를 모색하거나 실제적으로 대화가 재개될 수 있을 것이다. 미국은 그간 북한의 완전한 비핵화 조치를 비핵화 대화 재개 조건으로 내세웠지만, 2017년 중반 이후 북한의 핵·미사일 도발 중단시 대화를 재개할 수 있다는 입장으로 선회하고 있다. 만약 북한이 미국 등의 요구를 수용해 전격적으로 비핵화 대화 재개를 결심한다면, 이후는 비핵화 논의 방식, 수준, 단계, 그리고 이에 따른 보상에 대한 관련국 간 협의가 진행될 것이다. 그리고 완전한 비핵화에 대한 북한의 거부감이 극심할 것이므로, 단계적 비핵화 방식과 핵위협 감소 및 동결과 관련한 타협 노력이 진행될 것이다.

만약 북한의 핵·미사일 실험 모라토리엄과 비핵화 대화 과정에서 핵동결과 관련한 논의가 순조롭게 개시된다면, 북한은 핵 프로그램과 관련된 일체의 목록을 작성하여 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency : IAEA)에 신고하고 국제원자력기구의 검증 절차(필요시 현장 사찰 포함)를 통해 이를 확인한 후 북한은 핵확산금지조약(Nuclear Nonproliferation Treaty : NPT) 및 국제원자력기구 안전조치 복귀를 선언하는 후속 절차가 진행되어야 할 것이다. 이후 국제사회와 북한은 북한의 모든 핵 프로그램의 불능화 조치를 취하고 나아가 궁극적으로는 북한의 핵무기와 핵시설 해체를 위한 협력적 위협감소(Cooperative Threat Reduction : CTR) 방안을 도입하여 북한 핵의 완전한 폐기를 추진하는 것이다. 요컨대, 북한 핵의 비핵화 프로세스는 북한 핵·미사일 도발 중단 선언→동결(신고·검증)→불능화→완전 폐기의 과정을 겪는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 북한 핵의 비핵화 프로세스가 적어도 신고와 검증 단계에까지 들어가야 우리는 소극적 평화체제가 구축되었다고 말할 수 있을 것이다. 즉 소극적 평화체제에서 목표로 하는 비핵화 프로세스의 최종 목표는 북핵 동결까지이다. 이 단계에서 소극적 평화체제를

위한 공동성명과 공동성명 이행조치 합의 및 잠정협정을 추진할 수 있으며, 이는 소극적 평화체제의 출구이자 적극적 평화체제의 입구가 될 수 있다.²²⁾

북한 핵의 신고와 검증단계까지가 소극적 평화체제 구축의 목표라고 가정하는 것은 논란이 있을 수도 있다. 또한 북한 핵의 불능화나 완전 폐기 단계에까지 진입하지 못했음에도 한반도의 소극적 평화체제 구축을 언급하는 것은 많은 비판을 야기할 수도 있는 문제이다. 그럼에도 불구하고 이 단계를 소극적 평화체제 구축으로 설정하는 것은 다음과 같은 현실적 측면을 고려해서다. 우선적으로, 앞에서 개념정의 했듯이 소극적 평화체제는 한반도의 항구적 평화 상태를 언급하지 않는다. 소극적 평화체제에서는 남북한 및 동북아 국제정치가 여전히 갈등의 개연성이 잠재되어 있고 관련 행위자들의 이해관계 및 안보적 상호작용에 따라 소극적 평화체제의 성격도 가변성을 갖고 있기 때문이다. 이런 측면에서 소극적 평화체제에서는 평화협정이 체결되기 어려울 것이다. 다만, 소극적 평화체제에서는 이를 뒷받침하기 위한 관련 국가들 간의 공동성명이나 이행조치 합의가 진행될 수 있다. 그에 따라 관련국 간 평화협정 체결 이전의 잠정합의(Modus vivendi)를 통해 실질적 평화정착의 기반을 확보하고, 남북이 정전체제를 안정적으로 관리함으로써 남북 간 긴장완화와 화해협력의 전기를 마련할 수 있다.

이러한 소극적 평화체제가 중장기적으로 지속된다면 한반도 평화체제는 보다 진전된 북한 핵의 비핵화 프로세스와 연동되어 적극적 평화체제로 나아갈 수 있다. 한반도의 적극적 평화체제는 북한 비핵화 프로세스가 불능화 단계로 진입하여 북한 핵의 완전한 폐기가 가시화되는 과정이

²²⁾ 후술하겠지만 북한의 NPT 복귀나 평화협정 체결은 소극적 평화체제 구축 과정에서 반드시 필요하지 않다. NPT 복귀는 북한이 이를 핵동결 협상 과정에서 큰 관심을 둘 수 있는 사안이 아니며, 미국이 핵동결만을 대가로 북한이 요구하는 평화협정 내용을 수용하지도 않을 것이다.

라고 설정할 수 있다. 아울러 북한 핵의 완전한 폐기가 진행되거나 완료되는 상황이 전개되면, 정전협정의 대체와 남북 간 군축 등의 군사적 신뢰조치도 논의될 수 있을 것이다. 무엇보다 적극적 평화체제 구축이 순조롭게 진행된다면, 한반도 평화협정 체결을 통해 동북아 평화 프로세스가 본격 진행될 수 있다. 이는 장기적 차원에서 동북아 국제정치에서 다자안보협력력이 가시화될 수 있는 환경이 조성될 수 있음을 의미한다. 그렇기 때문에 적극적 평화체제의 구축은 동북아 국제체제의 성격이 무엇보다 중요하다 하겠다.

3. 평화체제와 안보체제와의 상관관계

가. 한반도 안보체제와의 상관관계

국제체제의 관점에서 한반도 평화체제를 접근했을 경우, 한반도와 동북아 안보체제의 성격과 특징도 규명되어야 한다. 즉, 한반도에 소극적 혹은 적극적 평화체제가 구축되었을 경우, 한반도 평화가 장기적·구조적으로 유지되기 위해서는 어떠한 평화유지 메커니즘이 작동해야만 하고 그것이 안보체제와 어떤 연관성을 갖고 있는가에 대한 논의가 필요한 것이다. 아울러, 한반도 평화유지에 동북아 안보체제가 미치는 영향에 대한 검토도 필요하다.

주지하다시피, 현재 한반도에는 1953년 7월 27일 체결된 한반도 정전협정을 유지하기 위한 정전체제가 작동하고 있다. 또 다른 전쟁을 방지하면서 한반도 질서를 유지·관리하기 위한 한반도 안보체제로서의 정전체제는 지난 냉전시대 미·소 타협과 동아시아 알타이체제로 출발하여 동아시아 세력균형체제와 지역냉전체제, 상대적 안정체제이자 대칭적 대등체제라는 모습을 보여주었다. 또한 지난 냉전시대 한반도 정전체제의 성격과 특징으로는 남북한 적대적 상호의존성, 잠정성과 과도성, 지역성과 국제성, 세계 최고 수준의 폭력성과 무력성, 그리고 다자주의의 부재와

일방적 양자주의의 지속 등을 들 수 있었다.²³⁾ 냉전종식 이후 근본적으로 변화된 국제안보환경에서 한반도 정전체제도 특징과 성격, 그리고 내용 면에서 많은 변화의 굴곡을 보여주었지만, 현재까지 한반도 안보체제는 1953년에 구축·작동되고 있는 정전체제의 큰 틀에서 벗어나지 못하고 있다.

한반도 안보체제의 주요 구성요소들은 정전협정과 이에 근거한 군사 정전위, 남북기본합의서 상의 군사공동위, 한미상호방위조약에 바탕을 둔 한미동맹, 조중우호조약에 근거한 북중동맹, 그리고 1950년 7월 7일 유엔 안보리 결의(S/1588)에 의해 설치된 유엔의 보조기관인 유엔사 등이다. 따라서 향후 소극적 평화체제가 구축된다면, 한반도 안보체제의 구성요소들의 일부 변화도 불가피하다고 볼 수 있다. 이에 따라 소극적 평화체제 구축을 계기로 한반도 안보체제가 기본적으로 한미/북중 동맹체제가 유지되는 가운데 기존의 정전체제가 사실상의 종전체제로 전환될 수 있는 여건으로 진입될 수 있음을 의미한다. 왜냐하면 한반도 평화체제 구축은 안보체제와 선순환 구조를 형성해야 하기 때문이다.

소극적 평화체제와 한반도 안보체제의 선순환구조를 이루기 위해서는 일단 유엔사는 존속하되 기능과 역할이 조정되어 실질적인 정전관리 임무를 한국이 수행하고 비무장지대(DMZ) 및 분쟁의 평화적 관리 등은 남북이 주도적인 역할을 담당할 수 있다. 또한 한반도 안보체제에서 상호 위협감소 조치는 남북한과 미국이 주도적인 역할을 담당하는 것이다. 즉, 소극적 평화체제가 구축된 상황에서 한반도 안보체제는 설사 국제법적으로 정전협정이 유지되더라도 사실상 종전의 상황으로 진입하게 되면서, 기존 유엔사와 북한군 간 정전관리기구를 평화협정 체결 이전의 잠정조치로서 남·북·미 간 평화관리기구로 전환되는 상태라 볼 수도 있다. 따라서 한반도의 소극적 평화체제는 한반도 안보체제와 구조적으로

23) 박명림, “한반도 정전체제: 등장, 구조, 특성, 변환,” 『한국과 국제정치』, 제22권 제1호 (2006), pp. 1~32.

연동되어 작동된다고 말할 수 있다.

나. 동북아 안보체제와의 상관관계

소극적 평화체제가 안정적으로 유지·관리되기 위해서는 무엇보다도 동북아 안보체제의 영향으로부터 어느 정도의 자율성을 확보해 나갈 수 있느냐가 관건이 될 것이다. 즉 역내 강대국들의 안보전략이나 미중 관계와 같은 변화요인으로부터 소극적 평화체제가 위협받지 않아야 한다. 또한 소극적 평화체제가 적극적 평화체제로 진일보해 나가기 위한 가장 중요한 변수는 아마도 동북아 안보체제의 성격과 특징에 좌우될 것이다. 왜냐하면 소극적 평화체제가 한반도 안보체제와 선순환구조를 형성한다 하더라도 동북아 안보체제는 소극적 한반도 평화체제의 성격과 내용, 그리고 작동방식과는 별개로 움직일 가능성이 높기 때문이다. 요컨대, 한반도에 소극적 평화체제가 구축되고 종전체제로서의 전환 환경이 마련되었다고 하더라도 이것이 바로 동북아 안보체제와 선순환구조를 형성하는 것은 아니기 때문이다. 더 중요한 것은 동북아 안보체제의 성격에 따라 이미 구축된 한반도 안보체제와 소극적 평화체제의 유동성과 가변성이 높아질 가능성이 항상 존재한다는 것이다.

지난 냉전시대 동북아 안보체제는 소위 미일 동맹을 근간으로 하는 샌프란시스코체제에 토대를 두고 작동하였다.²⁴⁾ 샌프란시스코체제라는 동북아 안보체제는 한반도 안보체제의 확대판으로 그 성격과 특징은 한반도 안보체제와 큰 차이가 없었다. 지난 냉전시대 형성·작동해 왔던 샌프란시스코체제는 기본적으로 미국 중심의 동아시아 안보체제로 기능

²⁴⁾ 샌프란시스코체제의 성립배경과 특징에 대해서는 다음을 참조. Kent E. Calder, "Securing Security through Prosperity: The San Francisco System in Comparative Perspective," *The Pacific Review*, vol. 17, no. 1 (2004), pp. 135~157; John W. Dower, "The San Francisco System: Past, Present, Future in U.S.-Japan-China Relations," *The Asia-Pacific Journal*, vol. 12, no. 2 (2014).

하였다. 그렇기 때문에 샌프란시스코체제의 동북아 안보체제에서는 중국의 변수는 거의 중요시 되지 않았다.

그러나 21세기에 들어와 중국의 부상으로 상징되는 힘의 전환에 따라 작금의 동북아 안보체제는 설사 샌프란시스코체제가 유지되고 있다 하더라도 그 성격과 특징, 그리고 작동방식은 과거와는 근본적 차이점을 보이고 있다. 현재 동북아 안보체제에서 가장 두드러진 특징은 미중 강대국 정치가 동북아 안보질서의 핵심을 형성하고 있다는 점과 국제적으로 핵보유국 지위를 얻어내고자 하는 북한의 지속적인 핵능력의 고도화 정책이다.

미중 양국은 상호 헤징(hedging)²⁵⁾을 통해 주변국 견인정책을 추진 하면서 향후 동(북)아시아에서 본격적으로 전개될 것으로 예상되는 세력 경쟁과 세력전이에 대비하고 있다. 무엇보다도 먼저, 미국은 역내 국가들을 자신의 지원세력으로 견인하여 중국과의 영향력 경쟁에서 우위를 점하고 나아가 기존의 미국 중심의 아태 지역질서를 유지·확장하고자 한다. 이러한 미국의 정책적 접근방법은 오바마 행정부의 재균형 전략²⁶⁾으로 구체화된 바 있고, 트럼프 정부에 들어와서는 힘을 통한 평화로 나타나고 있다. 특히, 트럼프가 취임사에서 밝힌 “오래된 동맹을 활성화하고 새로운 동맹을 형성하겠다”라는 발언은 오바마 행정부의 재균형 전략에서 채택한 다섯 가지 접근방법에서 ① 아태 지역에서 미국의 쌍무적 안보 동맹을 심화시키고 현대화하는 것 ② 인도-뉴질랜드-싱가포르와 같은 전략적 동반자관계들과의 관여를 확대하는 것²⁷⁾이라는 지정학적 요소를

25) 동아시아에서 펼쳐지는 미중 강대국 상호 헤징의 특징과 주요 내용, 그리고 문제점에 대해서는 다음을 참조. 이수형, “동아시아 안보질서에서 강대국과 중견국의 헤징 전략,” 『한국과 국제정치』, 제28권 제3호 (2012), pp. 1~29.

26) 오바마 행정부의 재균형 전략의 목표와 달성방법, 그리고 재균형 전략에 대한 중국과 역내 주요 국가들의 인식과 반응에 대해서는 다음을 참조. William T. Tow, “Pursuing U.S. Strategic Interests in the Asia-Pacific: Pivoting Away from Disorder?,” in *Augmenting Our Influence Alliance Revitalization and Partner Development* ed. John R. Deni (Carlisle, PA: U.S. Army War College Press, 2014), pp. 9~51.

계승발전시켜 나가겠다는 의도로 해석할 수 있다.²⁸⁾

트럼프 행정부는 힘을 통한 평화를 통해 동아시아 주변국 견인정책을 적극적으로 추진하고 있다. 비록 트럼프 행정부의 동아시아 정책과 전략의 형상이 아직까지는 불확실한 측면이 강하지만, 트럼프 정부의 동아시아 정책과 전략에 있어서 구체화되고 있는 것은 동맹과 파트너 관계를 강화해 나가겠다는 의도가 부각되고 있다는 점이다. 이를 통해 트럼프 정부는 한국과 일본, 호주와의 관계를 현대화하고 나아가 동반자관계 차원에서 인도, 싱가포르, 대만, 뉴질랜드, 미얀마 등 중국 주변 국가들을 우호적 지원세력으로 만들고자 하는 강한 정책적 입장을 견지할 것으로 예상된다. 미국의 이러한 주변국 견인정책의 효과는 아태 지역에서 새로운 형태의 샌프란시스코체제를 구축하고자 하는 것이다. 이를 통해 미국은 동아시아 지역에서 정치적 정당성을 확보하고 외교안보정책 추진에 들어가는 유무형의 자원 부담을 통해 재원의 효율화를 도모하며, 중장기적으로 중국과의 영향력 경쟁에서 우위를 확보하기 위한 튼튼한 토대를 마련하고자 할 것이다.

중국 역시 동아시아 지역에서 주변국 견인정책을 적극 추진하고 있다. 시진핑 집권 이후 중국은 ‘중국의 꿈’이라는 원대한 국가목표 달성을 위해 미국과의 새로운 대국관계를 정립하고자 하는 동시에, 역내 주변 국가들의 친중국화를 위한 주변국 견인정책을 적극적으로 추진하면서 동아시아 지역에서 자신의 영향력을 확장시켜 나가고 있다.²⁹⁾ 시진핑 취임

²⁷⁾ William T. Tow, *Ibid.*, p. 15에서 재인용.

²⁸⁾ 오바마 행정부의 재균형 전략과 트럼프 정부의 힘을 통한 평화의 공통점은 기존의 샌프란시스코체제를 변화된 안보환경에 맞게 보다 강화하는 방향으로 추진하고 있다는 점이다. 21세기에 들어와 샌프란시스코체제의 변화에 대해서는 다음을 참조. Douglas Stuart, “San Francisco 2.0: Military Aspects of the U.S. Pivot toward Asia,” *Asian Affairs: An American Review*, vol. 39 (2012), pp. 202~218.

²⁹⁾ 이수형, “한반도 사드(THAAD)배치와 동맹 관리의 중요성,” (서울대 국제문제연구소 이슈브리핑 8호, 2017.04.14.), p. 2, <http://www.snuiis.re.kr/sub5/5_4.php?mode=view&number=448&page=2&b_name=isu> (검색일: 2017.08.01.).

이후 큰 틀에서 추진되고 있는 중국의 주변국 견인정책은 일대일로(一帶一路) 접근방법을 통해 구체적으로 드러난 바 있다. 동아시아 지역에 국한했을 때, 중국의 일대일로 접근방법은 중국의 외교안보 접근방법의 일환으로 회자되었던 소위 진주목걸이 전략³⁰⁾과 궤를 같이하면서 중국 주변 지역의 안정화를 통한 지속적인 경제성장의 환경을 조성하고자 하는 것이다.

주변국 견인정책 차원에서 중국은 러시아와의 관계 긴밀화를 적극 추진해 왔다. 중국은 2014년 우크라이나 위기를 계기로 나토 및 미국과의 동반자관계 단절을 겪은 러시아를 적극 포용하여 지역적·세계적 차원에서 미국의 영향력을 약화시키고자 하는 전략적 연대를 도모하고 있다. 또한 중국은 러시아와의 긴밀한 관계를 바탕으로 그간 옹저버 자격에 머물러 있던 인도를 정회원으로 받아들여 상하이협력기구(SCO)의 회원 확장 및 활동영역과 협력의 폭을 넓혀 나가고자 하는 전략적 의도를 보여 왔다.

중국의 한반도 정책 역시 주변국 견인정책이라는 범주에서 추진되고 있는 것으로 해석해도 무방할 것이다. 일례로, 1992년 한중 수교 이후 중북 관계는 순망치한, 전략적 자산과 부담, 전통적 동맹국가와 일반적 국가 등의 수식어로 표현되어 왔듯이 많은 굴곡의 변화과정을 겪어왔다. 그럼에도 불구하고 주변국 견인정책의 범주에서 북한은 중국에게 명백한 지정학적 자산이라는 사실에는 변함이 없다. 북중 관계와 마찬가지로 중국은 주변국 견인정책의 범주에서 한중관계를 발전시켜 나가고 있다고 파악된다. 수교 당시 선린우호 관계에서 오늘날 전략적 협력 동반자관계로 발전해 온 한중관계의 기저에는 분명 양국의 경제적 이해관계가 큰 역할을 해 온 것을 부정할 수 없지만, 다른 한편으로는 한국을 자신의 지지 혹은 지원세력으로 끌어들이고자 하는 중국의 전략적 의도가 크게 작동해 온 것도 사실이다.

³⁰⁾ Christopher J. Pehrson, *String of Pearls: Meeting The Challenge of China's Rising Power Across the Asian Littoral* (Pennsylvania: Strategic Studies Institute, United States Army War College, JULY 2006).

북한의 핵무력 증강을 통한 핵 보유국 지위 획득 전략 또한 동북아 안보 체제의 주요 변수로 작동하고 있다. 아래 <표 II-1>에서 확인할 수 있는 바처럼 김정은 정권 출범 이후 북한은 핵·경제건설이라는 병진노선을 통해 핵탄두의 표준화·규격화·병기화와, 운반체계인 탄도미사일의 다종화를 일관되게 추진하면서, 다량의 핵무기를 실전 배치 후 핵보유국 지위를 얻어내고자 진력을 다하고 있다. 북한은 이미 2014년 9월 제69차 유엔 총회에서 스스로 핵을 포기하지 않을 것이라는 입장을 공개적으로 천명한 바 있다. 특히, 북한은 2017년 신년사를 통해 핵능력 강화를 통한 핵 보유국 지위 획득과 국제사회의 강력한 제재에 맞서기 위해 자력자강의 정신을 강조하였다.

표 II-1 김정은 정권의 핵무력 구축 과정

1단계 : 2012년~2013년	<p>제도적 준비 및 핵 무력 구축 계획 수립</p> <ul style="list-style-type: none"> - '핵 보유국' 헌법 명문화(2012년 5월) - '핵 보유국 지위' 관련 법령 발표(2013년 4월)
2단계 : 2013년~2014년	<p>핵무기 고도화 착수</p> <ul style="list-style-type: none"> - HEU(고농축우라늄) 중심 핵물질 보유전략 전환 - 단거리 미사일(SRBM) 성능 개선 집중
3단계 : 2015년~2016년	<p>핵무기 고도화 질적 발전</p> <ul style="list-style-type: none"> - 표준형원자탄(핵분열탄) 기술력 확보(핵 기술력 1세대) - 2세대 수소탄(핵융합기술) 기초 기술력 확보 - 준거리 미사일(MRBM) 실전능력 확보
4단계 : 2017년~2018년	<p>핵무기 고도화 완성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 수소탄(증폭핵분열탄) 기술력 확보(핵 기술력 2세대) - 중·장거리 미사일(IRBM·ICBM) 실전능력 확보 및 미사일 다종화 체계 구축(SLBM 포함)
5단계 : 2019년~?	<p>핵 무력 구축 완성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 핵·미사일 생산 체계 구축 및 대량 생산 개시 - 핵·미사일 실전배치 완료 - 핵추진 잠수함 및 전술핵 개발(?)

자료: 저자 작성

〈그림 II-1〉에서 확인할 수 있는 바처럼, 문재인 정부 등장 이후 북한은 과거보다 훨씬 고강도의 전략적 도발을 강행하고 있다. 특히 2017년 7월 28일 북한의 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile : ICBM, 화성-14형)급 실험발사를 계기로 동북아 안보정세는 소용돌이 조짐을 보이고 있다. 무엇보다도 먼저, 주변국 상호 견인정책을 추진하고 있는 미국과 중국의 강대국 정치가 직접적인 갈등적 경쟁과 대립의 양상을 보다 주기적으로 노출시키면서 동북아 정세를 갈등과 대결 방향으로 몰아가는 조짐을 보이고 있다. 또한 핵능력 고도화 정책에 따라 북한은 미국 본토를 직접 타격할 수 있는 대륙간탄도미사일 급 실험 발사를 통해 미국의 강력한 대응을 촉발시키고 있다. 갈등과 대결이 부각되는 미중 강대국 정치와 무모하리만큼 강력하게 추진되는 북한의 핵능력 고도화 정책이 상호 맞물리면서 기존 동북아 안보체제는 과거로의 회귀냐, 아니면 새로운 안보체제의 형성이나 하는 중대한 변화의 갈림길로 내몰리고 있다.

그림 II-1 문재인 정부 등장 후 북한의 도발 일지

문재인정부 출범(5월10일) 이후 북한 미사일 도발 일지							
날짜	종류(추정)	이름	비행거리	발사지점	청와대 NSC	무력대응	
5월 14일	IRBM (중장거리 탄도미사일)	화성-12	700km	평안북도 구성	상임위		
21일	MRBM (중중거리 탄도미사일)	북극성-2	500km	평안남도 북창	상임위		
27일	지대공 신형 요격유도 미사일	번개-5형 (KN-06)		함경남도 신의 (추정)	-		
29일	지대함 탄도미사일	스커드-ER	450km	강원도 원산	상임위		
6월 8일	지대함 순항미사일		200km	강원도 원산	첫 전체회의		
7월 4일	ICBM급 (대륙간 탄도미사일)	화성-14	930km	평안북도 방현	전체회의	첫 한미 무력시위	
28일	ICBM급	화성-14	1000km	자강도 무평리	전체회의	한미 미사일지침 개정확수	
8월 26일	SRBM (단거리 탄도미사일)	스커드-B (추정)	250km	강원도 깃대령	상임위		
29일	IRBM	화성-12	2700km	평양시 순안	상임위	전투기 폭탄(MKB4) 투하훈련	
9월 3일	6차 핵실험				전체회의	현무, 슬랭ER 사격	
15일	IRBM	화성-12	3700km	평양시 순안	전체회의	도발과 동시에 현무 사격	

자료: “[인포그래픽]문재인정부 북한 미사일 일지,” 『the300(머니투데이)』, 2017.09.15., <<http://the300.mt.co.kr/newsView.html?no=2017091516397628799&ref=http%3A%2F%2Fsearch.naver.com>> (검색일: 2017.10.01).

이러한 동북아 안보체제의 특징과 변화 추이는 한반도 평화체제 구축 논의에 적어도 다음과 같은 두 가지 전략적 고민을 던져주고 있다. 첫째는 한반도 평화체제 프로세스에서 한반도 차원과 동북아 차원을 동시적으로 연계시켜 추진할 것인가에 대한 전략적 고민이다. 이 부분에서 역사적 경험을 되돌아 볼 필요가 있다. 북핵문제의 평화적 해결과 직접적으로 맞물려 있는 한반도 평화체제 문제는 2005년 9·19 공동성명을 기반으로 2007년 2·13 합의를 도출한 바 있다. 2·13 합의 도출은 9·19 공동성명을 실천단계에 진입시키고 실질적인 핵폐기 과정을 확보하고, 나아가 5개 실무그룹을 설치하여 공동성명의 본격적인 이행을 위한 제도적 틀을 확보하게 되었다.³¹⁾

표 II-2 2·13 합의(초기조치) 이행계획 합의 요지

- 북한 내 ① 핵시설의 폐쇄봉인 및 IAEA 요원 복귀, ② 모든 핵프로그램의 목록 작성 협의(60일 이내)
 - 60일 이내 중유 5만톤 상당 긴급에너지 대북 지원
- 북미/북일 관계 정상화 위한 양자대화 개시(60일 이내)
 - 미측은 테러지원국 해제, 적성국 교역법 적용 종료 과정 개시
- 대북 경제에너지인도적 지원(다음 단계)
 - ① 모든 핵계획 완전 신고 및 ② 모든 현존하는 핵시설 불능화 기간 중 중유 95만톤 상당의 지원 제공
 - 지원부담은 한미중러 간 균등형평의 원칙에 따라 분담 합의(일측은 자국 우려사항 진전시 참여 기대)
- 6자회담 내 5개 실무그룹(W/G) 구성(30일내 회의 개최)
 - △한반도 비핵화 △북미 관계 정상화 △북일 관계 정상화 △경제에너지 협력 △동북아 평화안보체제
- 초기단계 조치 이행완료 이후 6자 장관급 회담 개최

자료: 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서⑤: 통일·외교·안보』, p. 66.

31) 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서⑤: 통일·외교·안보』 (서울: 국정홍보처, 2008), p. 65.

특히, 2·13 합의도출은 한반도 평화체제 및 동북아 평화안보체제 기반을 구축하여 새로운 안보 구도를 창출해 나갈 수 있는 기초가 될 수 있을 것으로 기대되었다. 즉, 2·13 합의에서는 한반도 평화체제와 동북아 평화안보체제 간의 구조적 연관성을 강조했던 것이다. 이에 따라 2·13 합의는 단순히 한반도 비핵화를 넘어서 북미/북일 관계 정상화와 한반도 평화체제 구축 과정의 개시, 그리고 동북아 평화안보 구조의 변화 토대 마련이라는 9·19 공동성명을 재확인한 점도 동북아 지역의 평화와 번영이라는 역사적·전략적 맥락에서 큰 의미를 갖는다.³²⁾

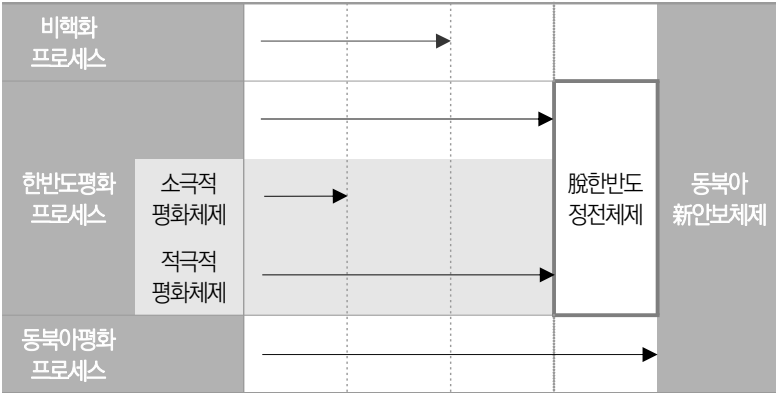
그러나 현재 및 미래의 동북아 안보상황을 고려했을 경우, 한반도 평화체제와 동북아 평화안보체제를 구조적으로 연계시키는 것은 실현 가능성이 매우 낮다고 평가할 수 있다. 왜냐하면 현재 진행되고 있는 동(북)아시아에서의 미·중 영향력 경쟁은 단기간에 걸쳐 끝날 상황이 아닐뿐더러 세력균형과 세력전이의 결과에 따라 동(북)아시아 안보상황이 과거와는 전혀 다른 국면으로 접어들어 새로운 안보체제 구축이 요구되기 때문이다. 또한 현재 북한의 핵능력이 과거와는 비교할 수 없을 정도이기 때문에 향후 한반도 평화체제 프로세스에서 적어도 중단기적으로는 동북아 안보체제와 별도로 추진하는 것이 보다 더 현실적이라 할 수 있다.

둘째는 소극적 평화체제 구축과정은 소용돌이 조짐을 보이고 있는 동북아 정세로부터 어떻게 그리고 어느 정도의 자율성을 가질 수 있느냐에 대한 전략적 고민이다. 즉, 적어도 소극적 평화체제는 동북아 안보체제와 선순환 구조를 형성하지 못한다 할지라도 나름의 자율성을 갖고 추진되어야 한다는 점이다. 이런 측면에서 소극적 평화체제를 구축하는 과정에서 중요한 것은 동북아 안보체제와의 선순환 기능보다는 소극적 평화체제가 동북아 안보체제로부터 어느 정도의 자율성을 확보해 나갈 수 있느냐에 전략적 고민의 방점이 놓여야 할 것이다. 바로 이 부분에서 소극

³²⁾ 위의 책, p. 68.

적 평화체제 구축과정에서 남북관계의 한반도 평화프로세스가 중요한 것이다. 남북관계의 한반도 평화프로세스는 우선적으로 비핵화 프로세스와는 별개로 추진되어, 일정 시점에서 비핵화 프로세스와 순차적·단계적으로 연계되어 나가는 것이 필요하다.


그림 11-2 비핵화·평화 프로세스와 안보체제 간 경로 비교



자료: 저자 작성

Ⅲ. 비핵화-평화체제에 대한 주요국 입장

이무철(북한대학원대학교
심연북한연구소)



한반도 평화체제 구상과 대북정책

1. 비핵화-평화체제 논의의 전개과정

가. 냉전 시기 한반도 평화협정 논의

(1) 1954년 제네바 정치회담과 유엔의 한반도 문제 논의

한국전쟁의 휴전을 가져왔던 정전협정(「한국 군사정전에 관한 협정」, 1953. 7. 27)에 의거해, 남과 북을 포함해 미국, 소련, 중국 등 19개국이 참여한 고위급 정치회담이 스위스 제네바에서 1954년 4월 26일부터 6월 15일까지 열렸다. 회담의 주요의제는 정전협정에서 명시한 대로 외국군 철수와 한반도문제의 평화적 해결방식을 마련하는 것이었다.³³⁾

남북 양측은 제네바 정치회담에서 2개의 의제를 둘러싸고 첨예한 대립 양상을 보였다. 우선 외국군 철수문제와 관련해서 한국과 연합군측은 침략국인 중국군의 우선 철수를 주장한 반면, 북한과 중국, 소련은 모든 외국군, 즉 유엔군과 중국군의 동시 철군을 주장했다. 한반도문제의 평화적 해결과 관련해서는 한국과 연합군 측은 중국군의 철수 이후 유엔 감시 하의 인구비례에 의거한 총선거를 주장하였다. 이에 대해 북한 측은 모든 외국군이 철수한 조건에서 남북 대표들이 동수로 참여하는 ‘전조선 위원회’를 구성하여 선거법을 마련하고, 이에 따라 사회주의 진영 측과 서방진영 측이 동수로 참여하는 중립국감시단의 감시 하의 총선거로 맞섰다.³⁴⁾

결국 남북 양측은 접점을 찾지 못한 채, 각각 자신의 입장을 천명하는 것으로 회담을 마무리했다. 한국과 연합군 측은 자신들이 제안한 방식으

33) 정전협정 제4조 60항은 관련 국가들이 “한 급 높은 정치회담을 소집하여 한반도에서 모든 외국군대의 철수와 한국문제(Korean Question)의 평화적 해결을 논의할 것”을 권고하였다. 이에 따라 한국은 한국전쟁에 연합군으로 참여한 16개국 가운데 남아프리카공화국을 제외한 15개국과, 북한은 전쟁에 참전한 중국에 소련이 추가되어 이들과 함께 회담에 입했다. 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” 『한국정치연구』, 제18집 제2호 (2009), pp. 53~54.

34) 위의 글, p. 54; 정태욱, “한반도 평화협정 관련 논의의 전개과정과 시사점,” 『법학연구』, 제19집 제2호 (2016), pp. 250~251.

로 한반도문제를 해결해야 한다는 내용을 담은 16개국의 공동성명을 채택하고 이를 유엔에 회부했다.³⁵⁾ 이에 맞서 북한의 남일 외무상은 당장 선거를 통한 통일방식에 합의할 수 없다면, 우선 평화유지에 관한 합의라도 봐야 한다면서 “정전의 공고화와 정전상태로부터 공고한 평화에로의 점진적 이행”을 보장하기 위한 외국군대의 철수, 남북 병력 10만 명 이하 감축, 남북 평화협정 체결 등의 6개항을 제안했다.³⁶⁾ 이후 북한은 1974년 북미평화협정 체결을 주장하기 전까지 주한미군 철수를 전제로 한 남북평화협정 체결을 주장해 나갔다.

유엔은 1954년 12월 11일 개최된 제9차 총회에서 한국과 연합군 측이 회부한 문제를 정식으로 다루었다. 유엔은 이 총회를 통해 제네바 정치회담의 실패를 인정하고 연합군 측의 보고를 승인했다. 이후 1959년 제14차 총회까지 동일한 내용의 결의가 반복되었다.³⁷⁾ 당시 유엔이 미국을 비롯한 서방진영의 통제 하에 있었기 때문에 가능한 일이었다.

그러나 1960년대 이후 유엔 내의 사회주의 진영 회원국의 숫자도 늘어나고, 특히 제3세계 신생 독립국들과 비동맹국들의 유엔 가입이 증가하면서 유엔 총회에서의 역학관계가 변하기 시작했다. 더욱이 1971년 10월 25일 유엔총회에서 중화인민공화국을 ‘중국’을 대표하는 국가로 인정하였다. 이에 따라 중국이 대만의 안보리 상임이사국 지위를 대체하였다. 결국 1973년 제28차 유엔총회는 북한과 한국대표를 투표권 없이 무조건 초청할 것을 결의하였다. 이에 따라 1975년 제30차 유엔총회는 남북한이 함께 참여한 가운데 한국과 북한의 입장을 공식적으로 반영한 두 개의 결의안(유엔 결의 제3390호 A, B)을 채택하였다. 이후 유엔은 한반도문제를 더 이상 공식적으로 다루지 않았다.³⁸⁾

35) 임수호, 위의 글, p. 57.

36) 남 일, “조선에서 평화조건을 보장할 데 대하여,” 『조선중앙연감』(평양: 조선중앙통신사, 1955), p. 350.

37) 정태욱, “한반도 평화협정 관련 논의의 전개과정과 시사점,” p. 253.

제네바 정치회담의 결렬 이후 한반도 분단구조가 견고해지면서 통일 문제는 쉽게 해결될 수 없는 사안이 되었다. 이에 북한은 1960년대부터 1970년대 초까지 당장에 통일을 실현하기 어려운 상황에서 한반도 평화 보장문제를 해결하기 위한 남북평화협정 체결을 주장해 나갔다.³⁹⁾ 한편, 당시 한국은 유엔 감시 하의 인구비례에 의한 총선거를 통일방안으로 제시하고 있었지만, 박정희 정권 등장 이후 1970년대 들어서는 통일문제와 관련해 장기적 관점에서 접근해 나갔다. 이른바 '선 건설, 후 통일'론을 강조하였다. 결국 남북한은 모두 1960년대 후반부터 통일을 장기적 과제로 인식하고, 분단구조의 평화적 관리 문제에 더 집중해 나가기 시작한 것이다.

(2) 북한의 북미 평화협정 체결 주장

1970년대 들어 미국의 닉슨 독트린 선언과 미중 데탕트 분위기가 형성되면서 비밀리에 남북대화가 진행되었고, 그 결과 남북한은 1972년 7월 '7·4 남북공동성명'을 발표했다. 이후 남북한은 남북조절위원회를 통해 논의를 지속해 나갔다. 그러면서 남북한은 1973년 6월 23일 각각 독자적인 평화통일안을 제시하기도 했다. 한국은 소위 '6·23 선언'을 통해 조국의 평화적 통일을 위해 남북 간 불간섭·불침략, 긴장완화를 위해 북한과 함께 유엔에 가입할 것 등을 제의하였다.⁴⁰⁾ 김일성은 몇 시간 후에 '조국통일 5대 강령'을 발표했다.⁴¹⁾ 북한은 한국의 제안, 특히 남북 유엔

38) 이에 대한 자세한 설명은 임수호, "한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점," pp. 58~71; 정태욱, 위의 글, pp. 253~254 참조.

39) 김일성은 1955년 8월 광복절 10주년 경축사에서 남북군축, 불가침선언과 함께 주한미군 철수를 제안했고, 1962년 10월 최고인민회의 제3기 1차 회의에서 주한미군 철수 후 상호 무력행사를 하지 않을 것을 담보하는 남북 평화협정 체결을 제안했다. 임수호, 위의 글, pp. 65~66; 이종석, "북한 비핵화와 평화협정:논의 배경·역사·전망·대응방향," (세종연구소 정책브리핑 2016-10, 2016.03.28.), pp. 6~7, <http://www.sejong.org/board/bd_news/1/egoread.php?bd=3&itm=&txt=&pg=7&seq=3171> (검색일: 2017.05.01.).

40) 통일원, 『남북한 군축제의 관련 자료집』 (서울: 통일원, 1994), p. 19.

동시가입 제안에 대해 분단의 영속화를 위한 것이라고 주장하면서 비난했다. 한편, 남북조절위원회는 남북이 팽팽한 의견대립으로 진전을 보지 못하는 가운데, 1973년 8월 북한이 김대중 납치사건과 ‘6·23 선언’을 구실로 일방적으로 대화중단을 선언함으로써 종료되고 말았다.

남북대화 중단 이후 북한은 20년 가까이 주장해 온 남북 평화협정 체결 주장 대신 북미 평화협정체결 주장을 들고 나왔다. 1973년 12월 김일성은 당 중앙위원회 정치위원회에서 미국 등 외세개입으로 한국의 한반도 문제해결 능력을 기대할 수 없게 되었다면서 북미 평화협정 체결 방침을 제시했다.⁴²⁾ 이에 따라 허담 외교부장은 1974년 3월 최고인민회의 제5기 제3차 회의에서 북미 간 직접 평화협정 체결을 제안했으며, 최고인민회의는 이를 공식화하는 대미 서한을 채택했다. 허담은 제안에서 북미 평화협정이 정전협정을 대체하는 것임을 분명히 밝혔다. 그리고 허담은 기존 남북 평화협정에서 북미 평화협정으로 입장을 변경한 이유로, 평화협정에 대한 한국당국의 무성의, 한국의 군사통수권은 실질적으로 미군이 쥐고 있다는 점, 그리고 정전협정의 서명당사자 중 현재 한반도에 군대를 보유하고 있는 당사자는 북한과 유엔군이며 유엔군의 실체는 미군이라는 점 등을 들었다.⁴³⁾

북한은 당시 변화된 국제정세 속에서 주한미군 철수와 한반도 평화협정 체결 문제를 미국과 직접 협상하기 위한 적극적인 외교정책을 추진해 나갔던 것이다. 북한의 북미 평화협정 체결 제안은 기존 남북 평화협정 주장이 주한미군 철수를 전제로 했던 것에 비하여 ‘선 북미 평화협정 체

41) 김일성, “민족의 분열을 방지하고 조국을 통일하자: 체스꼬슬로벤스꼬 사회주의공화국 당 및 정부 대표단을 환영하는 평양시 군중대회에서 한 연설(1973.06.23.),” 『김일성 저작집 28』 (평양: 조선로동당 출판사, 1984), pp. 382~395.

42) 김일성, “올해사업총화와 다음해 사업방향에 대하여: 조선로동당 중앙위원회 정치위원회에서 한 연설(1973.12.31.),” 『김일성 저작집 28』 (평양: 조선로동당 출판사, 1984), pp. 622~642.

43) 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” pp. 66~67.

결, 후 주한미군 철수'라는 구도로 전환한 것이었다.⁴⁴⁾

이에 대응하여 미국의 키신저 국무장관은 최초로 남북한과 미국, 중국이 참여하는 4자회담과 남과 북에 대한 미국, 일본, 소련, 중국 등 주변국의 교차승인을 제안하였다. 그러나 북한은 이를 분단의 영속화라고 주장하면서 수용하지 않았다.⁴⁵⁾ 한국은 북한의 북미 평화협정 체결 주장과 관련해 한국이 휴전의 불가결한 당사자이며 평화유지의 주된 당사자라는 점을 강조하면서 '직접 관련 당사국들'의 협상을 제안하였다. 또한 평화협정 체결을 위한 직접 관련 당사국들 간의 협상이 열리더라도 그것은 남과 북이 주도해야 한다는 원칙을 밝혔다. 이에 대해 북한은 미국, 한국과 해결할 문제가 따로 있다면서 평화협정은 북한과 미국이, 평화협정 체결과 주한미군 철수 후 한반도 평화를 공고히 하는 문제는 미국의 간섭을 배제한 가운데 남북이 논의할 문제라고 주장했다.⁴⁶⁾

이에 한미 양국은 1979년 7월 정상회담 이후 공동성명을 통해 남북미 3자회담을 제안했다. 한미 정상은 공동성명에서 주한미군의 계속 주둔을 재확인함과 동시에 한반도의 항구적 평화정착을 위한 어떤 조치도 남북한의 직접 대화를 통해서만 이루어질 수 있다고 밝혔다. 이와 함께 한반도 평화와 긴장완화 문제를 논의할 남·북·미 고위급 회담을 북한에 제안한 것이다. 이에 대해서도 북한은 분단의 영속화를 위한 것이라면서 거부하고 북미 간의 양자회담을 요구했다.⁴⁷⁾

(3) 평화체제 논의의 다자적 접근 모색과 남북대화

1980년대 들어 미국의 레이건 정부 등장 이후 1970년대 데탕트의 분위기가 사라지고 신냉전적 분위기가 강화되기 시작했다. 이러한 상황에

44) 전재성, “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토,” pp. 42~43.

45) 정태욱, “한반도 평화협정 관련 논의의 전개과정과 시사점,” pp. 257~258.

46) 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” pp. 68~69.

47) 전재성, “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토,” p. 43.

서 북한은 1983년 ‘버마 아웅산 테러’로 외교적 수세에 직면했다. 이에 북한은 미국과 한국에 3자회담을 제안해 왔다. 3자회담은 1979년 한미 양국이 정상회담을 통해 제안한 것이었다. 북한은 버마 아웅산 테러 발생 3개월 뒤인 1984년 1월 10일 중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의 연합회의에서 ‘서울당국과 미 정부 및 의회에 보내는 편지’를 통해 ‘남북 불가침 공동선언 및 대미 평화협정의 동시 체결’이라는 소위 ‘3자회담’을 제안하였다. 3자회담 제안은 북한과 미국사이에 평화협정을 체결하고 미군을 남조선에서 철거시키며 북과 남 사이에 불가침 선언을 채택하는 것을 기본 내용으로 하고 있다.⁴⁸⁾

이에 한미 양국은 남북대화를 우선 추진해야 하며, 필요하다면 중국을 포함해 4자회담을 통해 한반도 평화체제 문제를 논의하자고 제안했다. 이는 북미 직접대화와 3자회담을 거부한 것으로 한미 양국의 ‘2+2’방식의 접근을 공식화한 것이다.⁴⁹⁾ 이에 북한의 김일성은 1986년 12월, 3자회담을 주장하면서도 처음으로 남북 고위급 정치군사회담의 필요성을 받아들이고, 그것이 성공할 경우 남북정상회담도 가능하다고 밝혔다.⁵⁰⁾ 나아가 북한은 1987년 7월 23일 정부성명을 통해 남북이 1988년부터 1991년까지 3단계에 걸쳐 군축을 실시하여 1992년부터는 각기 10만 이하의 병력을 유지하자고 제안했다. 또한 남북한의 병력이 단계적으로 감축되는 것에 맞춰 미군도 단계적으로 철수해야 하며, 남북 병력이 각기 10만 이하가 되면, 미군은 핵무기를 비롯한 모든 무력을 철수할 것을 제안했다. 이는 주한미군철수와 남북한의 군축을 병행하자는 제안이었다.⁵¹⁾

48) 위의 글, p. 44

49) 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” p. 72.

50) 김일성, “사회주의의 완전한 승리를 위하여(1986),” 『김일성 저작집 40』 (평양: 조선로동당출판사, 1994), pp. 210~242.

51) 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” p. 73.

한국의 노태우 대통령도 1988년 10월 제43차 유엔총회 연설에서 남북 정상회담을 열어 남북 간 교류협력, 통일방안, 군축, 그리고 정전협정의 항구적 평화체제로의 대체 문제를 논의할 것을 제안하였다. 이는 북한의 군축 제안에 대한 호응인 동시에 남북 평화협정에 대해 한국정부가 밝힌 최초의 공식제안이었다. 이에 북한은 11월 7일 노 대통령의 군축문제 협의 의사를 환영하며 장문의 ‘포괄적 평화보장방안’을 제안하였다.⁵²⁾

그러나 한국은 북한의 3자회담 제안을 계속 거절하였다. 노태우 대통령은 1990년 8월 15일 광복절 45주년 경축사를 통해 남북의 책임 있는 당국자들 간의 회의를 열어 남북 간 불가침협정 및 정전협정의 평화협정으로의 대체문제를 논의할 것을 제안하였다. 이에 북한은 기존의 3자회담 제안을 철회하고 남북회담과 북미회담을 분리하여 접근하기 시작했다.⁵³⁾

나. 탈냉전 이후 한반도 평화체제 논의

(1) 제1차 북핵 위기와 4자회담

1980년대 말부터 진행된 소련을 비롯한 동유럽 사회주의권의 해체, 독일통일 등 세계적인 탈냉전 상황은 한반도에도 상당한 영향을 미쳤다. 사회주의권의 해체로 인해 북한은 심각한 위기의식을 느낄 수밖에 없었다. 여기에 한국의 노태우 정부는 공세적인 북방정책을 통해 소련, 중국과의 외교관계를 수립하고, 적극적으로 남북관계 개선을 요구해 왔다. 수세에 몰린 북한은 결국 회담장에 나올 수밖에 없었으며, 그 결과 남북한은 유엔에 동시가입하고, 남북기본합의서 및 비핵화 공동선언에 합의했다.

북한이 기존 3자회담 제안 대신 남북회담과 북미회담을 분리해 접근

⁵²⁾ 북한은 ‘포괄적 평화보장방안’을 통해 통일지향적 평화, 외국무력(미군) 철수에 의한 평화, 남북군축에 의한 평화, 그리고 당사자 간 대화에 의한 평화 등 평화보장 4원칙을 제안했다. 다음으로 3자회담과 별도로 남북 간 고위급 정치군사회담을 개최하여 당면한 정치군사적 대결상태를 완화할 것을 제안했다. 또한 3자회담과 고위급 정치군사회담이 성과를 내면 남북 정상회담이 개최될 수 있다는 점을 재확인하였다. 위의 글, p. 73.

⁵³⁾ 위의 글, p. 74.

하기 시작한 것은 탈냉전으로 인한 위기의식을 반영한 수세적 차원의 대응전략이었다. 북한은 남북관계 개선을 바탕으로 북미관계 개선을 통한 체제보장을 확보하기 위해 노력해 나갔다. 이에 북한은 북미 평화협정 체결을 위해 우선 정전체제를 무력화하기 위한 조치들을 취해나가기 시작했다.

그러나 제1차 북핵 위기가 불거지면서 한반도는 탈냉전의 화해 분위기에서 위기 상황으로 급변하기 시작했다. 급기야 1994년 3월에는 미국 클린턴 정부가 영변 핵시설의 선제 폭격을 포함한 한반도 전재 대비 계획을 진행해 나가기도 했다. 이러한 위기상황은 카터 전 미국 대통령의 방북을 통해 극적으로 파국을 모면하였다.⁵⁴⁾

북미 양국은 1994년 7월 김일성의 사망에도 불구하고 핵협상을 계속 진행하여 1994년 10월 ‘제네바 기본합의’를 체결하였다. 그 핵심내용은 북한의 핵동결 및 경수로 건설, 미국의 북한에 대한 핵무기 불위협 및 불사용 약속, 북한의 한반도 비핵화 공동선언 이행, 북미관계 정상화 등이다.⁵⁵⁾ 그런데 북미 간 북핵 타결은 한국의 김영삼 정권에게는 매우 당황스러운 것이었다. 김일성 사망으로 남북정상회담이 무산된 후 한국사회는 ‘조문파동’을 겪게 되었고, 이에 북한은 한국 정부와는 어떤 대화도 하지 않겠다고 선언함으로써 남북관계가 완전히 단절되어 있었다.

한편, 북한은 제1차 북핵 위기가 정점으로 치달고 있었던 1994년 4월 28일 외교부 성명을 통해 미국의 부당한 처사로 인해 정전협정은 평화를 보장할 수 없게 됐고 군사정전위원회는 유명무실해졌다고 하며, 정전협정을 평화협정으로 바꾸고 현 정전기구를 대신하는 새로운 평화보장 체계를 수립하기 위한 북미협상을 요구했다.⁵⁶⁾ 북한은 이를 바탕으로 새로운 평

54) 돈 오버도퍼, 이종길 역, 『두개의 한국』 (서울: 길산, 2002), p. 478.

55) 정태욱, “한반도 평화협정 관련 논의의 전개과정과 시사점,” p. 264.

56) 북한은 1992년 8월 북측 군사정전위원회 수석대표를 소환하고, 1993년 4월과 1995년 2월에는 중립국감독위원회에서 각기 체코와 폴란드 대표단을 철수시켰다. 1994년 12

화보장체계 수립을 주장하기 시작한 것이다. 그리고 북핵 타결 이후인 1995년 2월에도 북한은 자신이 주장한 새로운 평화보장체계 수립의 당사자는 북한과 미국이라면서 한국이 이 문제에 계속 끼어들면 남북 기본합의서가 백지화될 수 있다고 위협했다.⁵⁷⁾ 이어 1996년 2월에 북한은 미국에 대해 비무장지대의 관리, 돌발사건 발생 시 해결방안, 군사공동기구 구성 등을 포함하는 잠정협정 체결을 제의하였고, 특히 군사정전위원회회를 대신하는 북미 공동군사기구를 제안했다. 이는 한국의 평화협정 당사자성을 부정하고 북미평화협정 체결과 북미관계 정상화를 통해 체제의 생존을 보장받으려는 의도를 갖고 제안한 것이라 할 수 있다.⁵⁸⁾

이에 대해 한미 양국은 1996년 4월 정상회담에서 4자회담을 제안했고, 북한은 한미 양국이 대규모의 식량지원을 약속하자 4자회담에 참석하였다.⁵⁹⁾ 4자회담은 1997년 12월~1999년 8월까지 본회담을 6차례 가졌지만 별 성과 없이 중단되었다. 그러나 4자회담은 1954년 제네바 정치회담 결렬 이후 43년 만에 이루어진 실질적인 당사자 간 회담이었다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다.

4자회담의 주요 쟁점은 바로 평화협정의 당사자문제와 주한미군 문제였다. 평화협정 당사자문제와 관련해서 북한은 정전협정의 실질적 당사자인 북미 간에 평화협정을 체결해야 한다는 입장이었다. 그러나 한미 양국은 북측의 주장은 정전협정의 서명당사자와 조약당사자를 혼동한 것이며, 나아가 설사 한국이 정전협정의 당사자가 아니라하더라도 정전협정의 당사자와 평화협정의 당사자는 반드시 일치할 필요는 없다는 점

월에는 군사정전위원회에서 중국 대표단 철수, 그리고 1996년 4월 군사분계선과 비무장지대의 관리업무 등 정전협정 준수 임무 포기 선언 등을 통해 정전체제를 무력화하고자 하였다. 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” p. 75.

57) 허문영 외 편저, 『한반도 평화체제: 자료와 해제』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 193~195.

58) 전재성, “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토,” pp. 45~46.

59) 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” p. 76.

을 들어 한국이 평화협정의 주된 당사자임을 주장했다. 중국은 북한을 고려하여 명확한 입장을 표명하지는 않았지만 북한과 미국 주도로 평화협정이 체결될 경우 한반도에 대한 자신의 영향력이 상실될 것을 우려해 간접적으로 한미 양국의 주장에 동조하는 입장이었다. 주한미군 문제와 관련해서 한미 양국은 주한미군은 한미상호방위조약에 따라 주둔하는 것으로 기본적으로 4자회담의 의제가 될 수 없다는 입장이었다. 다만 한반도 평화체제 구축에서 실질적 진전이 있을 경우 남북한의 군사력과 주한미군을 포함하여 한반도의 모든 군대의 구조나 배치문제가 논의될 수 있다는 입장이었다. 반면 북한은 주한미군 철수문제를 우선 논의할 것을 강력히 주장했고, 중국은 명확한 입장을 표명하지는 않았다.⁶⁰⁾

당시 북한은 미국이 북미 직접협상을 거부하는 상황에서 4자회담을 통해 미국과의 접촉국면을 넓혀 나가고자 했다. 북한은 4자회담 내에서 미국과의 직접 대화를 통해 평화체제 논의를 주도하고 해결하려는 입장을 견지하였다. 반면에 한국은 당시 북한이 남북대화를 거부하는 상황에서 4자회담을 통해 북미 평화협상을 방지하는 동시에 남북대화의 돌파구를 마련하고자 했다. 한국은 4자회담 틀 내에서 가급적이면 미국과 중국이 중재자 역할을 하고 남북한이 실질적 협상을 주도하기를 희망했다.⁶¹⁾ 남북한은 모두 '4-2'의 구상을 갖고 있었지만 주요 당사자는 판이하게 달랐다.

(2) 제2차 북핵 위기와 9·19 공동성명

2000년 6월 남북 정상회담이 성사되고 그 결과로 남북이 '6.15 남북 공동선언'을 도출함으로써 남북관계는 새로운 전기를 마련하였다. 정상회담을 계기로 다양한 교류협력이 활발하게 진행되어 나갔다. 이러한 남북관계의 진전은 다시 북미관계 개선을 견인해 나갔다. 2000년 10월 북

60) 위의 글, pp. 77~78.

61) 박종철, "한반도 비핵화와 평화체제 전환," p. 109, 115.

한의 조명록 총정치국장은 미국을 공식 방문하여 클린턴 대통령을 만나 북미 적대관계를 청산한다는 ‘북미 공동 코뮤니케’를 발표하였다. 이 코뮤니케는 평양에서 북미 정상회담을 가질 것을 약속하였고, 정전협정을 평화체제로 전환하여 한국전쟁을 종식하는 데 4자회담을 비롯한 여러 가지 방안들이 있다는 것에 견해를 같이 했다는 점을 명시했다.⁶²⁾

조명록의 워싱턴 방문 후 올브라이트 미 국무장관이 평양을 방문하여 김정일을 만났다. 올브라이트 미 국무장관의 방북은 북미 정상회담을 준비하기 위한 것이었다. 여기서 김정일은 북한 장거리 미사일 발사의 중단을 약속했다. 그러나 북미 정상회담은 실현되지 못했다. 당시 미국은 대선기간이었고 클린턴 대통령은 임기 말을 고려하여 북미 정상회담을 차기 정부의 과제로 넘겼다.

이후 부시 정부는 클린턴 정부의 대북정책을 재검토하면서 대북 접근에 신중한 태도를 보였다. 당시 김대중 대통령은 부시 대통령에게 북한과의 대화를 권유했으나 부시 대통령은 외면하였다. 더욱이 2001년 ‘9.11 테러’가 발생하면서 미국의 군사안보전략은 ‘테러와의 전쟁’에 초점을 맞추게 됐다. 이 과정에서 부시 정부는 북한을 ‘악의 축’으로 규정했고, 2002년 핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review : NPR)에서는 미국의 핵선제공격 대상국에 북한을 포함하였다.⁶³⁾

이로 인해 북미관계가 점차 악화되어 가는 가운데 김대중 대통령의 중재로 미국은 2002년 10월 북한에 특사를 보냈지만, 여기서 고농축 우라늄 문제가 제기되면서 제2차 북핵 위기가 시작됐다. 미국은 북한이 북미 제네바 기본 합의를 위반했다면서 원유 제공을 중단했고, 이에 맞서 북한은 NPT 탈퇴와 함께 동결했던 핵시설을 재가동했다. 이에 따라 경수로 건설 사업은 중단되었고 북미 양국은 강경한 태도로 대립각을 세워 나갔다.

62) 정태욱, “한반도 평화협정 관련 논의의 전개과정과 시사점,” p. 265.

63) 위의 글, pp. 265~266.

한반도에 제2차 북핵 위기가 고조되는 가운데 제1차 북핵 위기 때와 달리 중국이 적극적으로 나서기 시작했다. 중국의 중재로 2003년 4월 3자회담이 개최되었고, 여기서 북핵문제 해결을 위한 다자적 협상 틀에 대한 논의가 진행되었다. 그 결과 남북한, 미국, 중국, 일본, 러시아가 참여하는 ‘6자회담(The six-party talks)’ 개최에 합의가 이루어졌다.

2003년 8월 제1차 6자회담부터 북한은 자신들은 비핵화 원칙을 견지하고 있으며 미국의 대조선 적대시 정책이 변하지 않는 한 자신들은 자위적 차원에서 핵 억지력을 보유하겠다는 주장을 반복했다. 결국 6자회담은 미국의 선(先)핵포기 후(後)지원·보상 원칙과 북한의 동시행동 원칙이 상호 충돌하는 가운데 별다른 성과를 거두지 못하고 있었다.⁶⁴⁾

제3차 회담(2004년 6월 23~25일, 베이징) 종료 후 13개월간이나 공전하던 6자회담은 한국, 중국 등의 노력으로 2005년 7월 26일~8월 7일 간 베이징에서 제4차 회담을 개최하였다. 긴 휴회기간 이후의 회담임에도 불구하고 북미 양국의 견해차는 여전했고, 특히 북한이 주장하는 ‘평화적 핵 이용 권리’와 미국의 경수로 제공에 대한 입장이 대치하며 회담은 파국의 상황까지 치달았다. 그러나 교섭을 통해 제2단계 회담을 개최하여 6자회담의 가장 큰 성과라 할 수 있는 9·19 공동성명을 채택하였다. 9·19 공동성명의 핵심내용은 첫째, 북한의 핵무기와 모든 핵 프로그램 포기, 둘째, 미국의 대북 불가침 약속과 북미관계 정상화, 셋째, 직접 관련국들이 구성한 별도 포럼에서 한반도 평화체제 협상 등 세가지로 요약할 수 있다.

그러나 9·19 공동성명 채택 직후 BDA(Banco Delta Asia : 방코델타아시아)문제로 회담이 재개되지 못하고 교착상태에 빠지고 말았다. 이러한 6자회담의 국면에서 북한은 2006년 10월 제1차 핵실험으로 대응을

⁶⁴⁾ 이하 6자회담의 전개과정에 대해서는 이수훈·이무철, “북핵문제와 지역 안보 거버넌스: 동북아 다자안보협력의 가능성과 한계,” 윤대규 엮음, 『글로벌 거버넌스와 북한의 정치·경제 체제전환 전망』 (파주: 한울 아카데미, 2016), pp. 15~28 내용을 수정·보완함.

했다. 이에 10월 14일 유엔은 안보리 대북제재 결의 1718호를 채택하여 대북한 압박 강도를 강화하였다. 이러한 대치국면에서 북·미·중 3자는 10월 31일 북경에서 6자회담 재개에 합의하면서 돌파구를 마련하였다.

제5차 6자회담은 2005년 11월부터 2007년 2월까지 3단계에 걸쳐 열렸고, 결국 5차 3단계 회담에서 '2·13 합의'를 도출하였다. 핵심 내용은 북한의 핵시설 폐쇄와 불능화, 북한의 핵 프로그램 신고와 이에 상응하는 5개국의 에너지 100만 톤 지원, 북한의 테러지원국 지정 해제 과정 개시 등이다. 한 달 뒤에는 제6차 1단계 회담이 '2·13합의'의 이행조치를 구체화하기 위한 방안 등을 논의하기 위하여 2007년 3월 베이징에서 열렸다. 2007년 9월에 열린 제6차 2단계 회담에서는 2007년 12월 31일까지 북한이 핵시설을 불능화하고 핵 프로그램을 신고하는 대신 미국 측은 북한에 대한 테러지원국 명단 삭제와 적성국무역법에 따른 제재 해제, 5개국의 중유 100만 톤에 해당하는 경제적 보상 완료 등에 합의하기로 한 이른바 '10·3합의'를 채택하였다. 이후 한 차례 더 회담이 열렸지만 영변 핵시설의 불능화와 중유 100만 톤 상당의 경제·에너지 공급의 병렬적 이행 등의 원론적인 합의만 도출하였다. 이후 6자회담은 현재까지 개최되지 못하고 있다.

(3) 북한의 핵보유국 주장과 한반도 평화체제

2008년 2월 이명박 정권 등장 이후 2008년 7월 금강산 관광객 박왕자씨 피격 사망 사건, 2009년 3월~8월 개성공단의 남측근로자 억류사건, 2009년 5월 25일 북한의 2차 핵실험 등으로 남북관계는 점차 악화되어 나갔다. 더욱이 2010년 3월 천안함 사건과 11월 연평도 포격사건으로 남북관계의 경색국면은 더 심화되어 나갈 수밖에 없었다. 여기에 2011년 12월 김정일 사망 이후 등장한 김정은 정권이 2012년 개정헌법에 핵보유국임을 명시하고, 2013년 2월 제3차 핵실험을 감행하였다.

이미 북한은 2009년 5월 제2차 핵실험 강행 후 "6자회담은 영원히 중

말을 고했다.”라고 함으로써 향후 회담 재개에 집착하지 않겠다는 의지를 나타냈다. 북한은 자신의 핵실험 및 장거리 미사일 발사 실험에 대한 UN을 중심으로 하는 국제사회의 강력한 제재에 개의치 않으며 자신의 핵보유가 한반도 평화를 위한 것임을 강조하였다. 이러한 상황에서 북한은 2016년 1월 제4차 핵실험, 9월에 제5차 핵실험을 강행하고, 핵보유국 지위를 기정사실화하면서 비핵화 의지가 없음을 재차 강조하였다. 9·19 공동성명은 비핵화를 전제로 한 한반도 평화체제 논의에 합의했었다. 그런데 현재 북한은 이미 자신은 핵보유국이기 때문에 핵협상 의제가 바뀌어야함을 강조하고 있다. 따라서 6자회담이 개최된다면 협상의제도 바뀌어야 한다고 주장하고 있다. 다시 말해 기존 핵협상의 프레임이었던 ‘비핵화-평화협정’을 ‘군축-평화협정’으로 협상 프레임을 변화시키고자 하고 있는 것이다. 북한의 최설희 외무성 미국국 부부장은 6월에 6자회담은 그 사명을 다했다고 주장하기도 하였다.⁶⁵⁾

리비아의 카다피 정권이 핵 포기 이후 붕괴한 사례를 접한 북한의 입장에서 미국을 신뢰하지 못한 채 핵무장에 더욱 박차를 가하고 있다고 볼 수 있다. 한편, 미국 오바마 정권의 전략적 인내에 입각한 대북정책과 6자회담의 공전으로 북한 핵문제를 제대로 관리하지 못함으로써 북한이 핵능력을 강화할 수 있는 시간적 여유를 줬다고 볼 수도 있다.

어쨌든 북한은 2016년 두 차례의 핵실험과 연이은 중단거리 미사일 발사, 2017년 9월 제6차 핵실험을 통해 핵탄두의 표준화·규격화·병기화에 박차를 가하면서 핵능력의 고도화를 지속적으로 추구하고 있다. 이

⁶⁵⁾ 2016년 6월 22일 중국 베이징에서 개최된 6자회담 당사국간 국제학술대회인 ‘동북아시아협력대화(NEACD)’에 참석한 최설희 북한 외무성 미국국 부국장은 23일 외신과의 인터뷰에서 “북한은 이미 핵무기와 운반수단을 보유하고 있는 이상 비핵화를 논의하는 6자회담은 그 사명이 변해야 한다”면서 회담재개에 대해 부정적인 견해를 밝혔다. “北최설희 “미국 핵전쟁 담당히 상대…비핵화회담 생각없다.” 『연합뉴스』, 2016. 06. 23., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/06/23/0200000000A KR20160623094453083.HTML?input=1195m>> (검색일: 2017.08.05).

에 대응하여 한미 양국은 한반도에 사드(Terminal High Altitude Area Defense : THAAD, 고고도미사일 방어체계)배치를 결정했고, 중국은 이에 반발하고 있다. 현재 북한의 비핵화 문제와 그로 인해 파생된 한반도 사드배치 문제가 최대의 현안 쟁점이 되고 있는 것이다. 한미는 물론이고 중국을 비롯한 한반도 주변국들은 북한의 비핵화를 요구하고 있지만, 북한은 핵보유국 지위를 획득하기 위해 이와 다른 ‘평화협정-핵군축’ 프레임 제시하면서 대립하고 있는 형국이다.

2. 비핵화-평화체제 연계에 대한 주요국의 입장

가. 북한: 평화체제와 핵군축의 연계

북한의 핵정책과 평화체제에 대한 입장은 2016년 5월에 열린 제7차 당대회의 결정서에 잘 반영되어 있다. 북한은 제7차 당대회에서 ‘동방의 핵대국’이 될 것이라고 선언했다.⁶⁶⁾ 북한은 보다 분명하게 핵보유국으로서의 전략을 추진하고 있는 것이다. 북한에게 6자회담은 더 이상 고려대상이 아니다. 자신이 핵보유국이기 때문에 더 이상 비핵화를 논의하는 6자회담은 그 사명을 다했다고 이미 여러 차례 밝힌 바 있다. 만약 6자회담이 재개된다면 의제는 비핵화가 아니라 핵군축이 되어야 한다고 주장하고 있다.

김정은 정권은 ‘경제건설과 핵무력건설 병진노선’을 통해 핵능력 고도화에 주력해 나가고 있다. 이미 사회주의 헌법에 ‘핵보유국’이라고 규정했고, 제7차 당대회를 통해 당 차원에서 ‘핵보유국’으로서의 위상을 공식화했다. 김정은은 사업총화보고를 통해 “김일성·김정일주의에 따라 핵보유국, 주체의 핵강국”을 이룩했다고 주장하면서 ‘경제건설과 핵무력건설 병진노선’은 급변하는 정세에 대처하기 위한 일시적인 대응책이

⁶⁶⁾ 박영호, “한반도 비핵평화체제 실현을 위한 새로운 접근,” 『비교민주주의연구』, 제12집 2호 (2016), p. 132.

아니라고 주장하였다. 김정은은 이 노선이 “핵무력을 증추로 하는 나라의 방위력을 철벽으로 다지면서 경제건설에 더욱 박차를 가하여 번영하는 사회주의강국을 건설하기 위한 가장 정당하고 혁명적인 로선”이라면서 김정은 시대의 항구적 전략노선으로 공포했다.⁶⁷⁾

제7차 당대회에서 결정된 북한의 대외정책 노선은 ‘자주, 평화, 친선’이라는 전통적 구호 아래 어떠한 정세 변화나 주변관계 변화와 상관없이 “자주, 선군, 사회주의”를 지키겠다는 것이다. 이를 위해 “핵보유국의 지위에 맞게” 대외관계를 발전시키며, “핵보유국의 지위를 견지하는 원칙을 지킬 것”이라고 강조했다. 미국에 의한 핵 전쟁위험을 자신의 핵억제력으로 종식시킬 것이며 “지역과 세계 평화를 수호”하겠다는 공언도 했다. 동시에 그동안 핵무기 개발 이유로 주장해온 미국의 “핵위협과 전횡이 계속되는 한” 병진노선에 따라 “자위적인 핵무력을 질량적으로 더욱 강화해나갈 것”이라고 밝혔다. 그러면서 “책임 있는 핵보유국으로서 침략적인 적대세력이 핵으로 우리의 자주권을 침해하지 않는 한” 핵무기를 먼저 사용하지 않을 것이며, 핵확산방지의무를 이행하고 “세계의 비핵화를 실현하기 위하여 노력할 것”이라고 말했다. 또한 과거 북한과 적대관계에 있었던 나라와도 북한의 자주권을 존중하고 북한을 우호적으로 대하면 관계 개선과 정상화에 나설 것이라고 표명하였다.⁶⁸⁾ 김정은은 미국에게 “핵강국의 전열에 들어선 우리 공화국의 전략적 지위와 대세의 흐름을 똑바로 보고 시대착오적인 대조선적대시정책을 철회”하고, “정전협정을 평화협정으로 바꾸고 남조선에서 침략군대와 전쟁장비를 철수”할 것을 요구했다.⁶⁹⁾

제7차 당대회의 사업총화보고와 결정서에는 한반도 비핵화에 대한 언

67) “사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.05.08.

68) “당대회 결정서,” 『로동신문』, 2016.05.08., 재인용: 박영호, “한반도 비핵평화체제 실현을 위한 새로운 접근,” 『비교민주주의연구』 제12집 2호(2016), p.132.

69) 『로동신문』, 2016.05.08.

급이 없다. 대신에 핵보유국의 입장에서 ‘세계의 비핵화’를 주장했다. 북한은 ‘핵무력’을 수령(최고지도자)의 위대성, 당의 혁명전통, 전략적 노선 등과 연결시켜 사업총화보고 전체를 관통하는 하나의 핵심 키워드로 설정한 것이다. 결국 핵무기 없는 북한은 상상할 수 없는 것이며 ‘비핵화’는 곧 당의 선군혁명 전통과 수령의 위대성을 부정하는 것으로 귀결되는 것이다. 이에 따라 북한은 핵보유 국가로서의 ‘전략적 지위’ 주장을 통해 ‘평화협정-핵군축’으로의 프레임 전환을 시도하고 있는 것이다. 전략적 지위 주장은 핵보유국 지위에서 평화협정 체결을 요구하기 위한 것으로 기존의 협상 프레임이었던 ‘비핵화-평화협정’에서 ‘평화협정-핵군축’으로 협상프레임을 변화시키기 위한 것으로 볼 수 있다.⁷⁰⁾

김정은 위원장은 2017년 신년사에서 “대륙간탄도로켓트 시험발사 준비사업이 마감단계”에 이르렀다고 주장하면서, “시대착오적인 대조선적대시정책을 철저히 용단을 내려야”한다고 요구했다. 나아가 “미국과 그 추종세력들의 핵위협과 공갈이 계속되는 한 그리고 우리의 문전 앞에서 년례적이라는 감투를 쓴 전쟁연습소동을 걷어치우지 않는 한 핵무력을 증추로 하는 자위적 국방력과 선제공격능력을 계속 강화해 나갈 것”임을 재차 강조했다.⁷¹⁾

북한은 미국 트럼프 정부의 4대 대북정책 기조가 공개되자 이를 맹렬히 비난했다. 북한은 미국이 자신을 핵보유국으로 인정하지 않는다는 입장에 대해 “그 누구의 인정이나 반자고 우리가 핵을 보유한 것이 아니다”라며 “미국의 핵보유국 불인정은 실제상 우리 공화국이 더는 무시할 수 없는 핵 강국으로 떠올랐다는 것을 인정하는 완곡된 표현, 무언의 선언”이라고 강변했다. 또한 미국의 대북제재와 압박 강화를 ‘궁여지책’이라고 평가절하하면서 “우리에게는 그 어떤 제재와 압박도 통하지 않는다”

70) 홍민, “조선노동당 제7차 대회 분석: 지도이념 및 전략적 노선,” 『북한의 제7차 당대회: 평가와 전망』 (통일연구원 제13차 KINU 통일포럼 자료집, 2016.05.16.), pp. 29~35.

71) “신년사,” 『로동신문』, 2017.01.01.

고 맞섰다. 이어 북한의 정권교체를 추진하지 않는다는 미국의 방침에 “애당초 한 주권국가를 대상으로 침략을 하느니 마느니, 정권을 교체하느니 마느니 하는 따위를 공공연히 정책 기조로 정하는 자체가 얼마나 교만 방자하고 횡포 무도한 전횡인가”라고 반문했다. 북한과 최종적으로는 대화로 문제를 해결한다는 기조에 대해서는 “미국의 대화 타령은 입에는 꿀을 바르고 속에는 칼을 품고 짓는 삼의 웃음”이라고 비난했다.⁷²⁾

북한의 로동신문도 “핵은 우리 공화국의 존엄과 힘의 절대적 상징이고 민족부흥의 억만년 담보”라며 “조선의 핵은 순간도 포기할 수 없고 억만 금과도 바꿀 수 없는 우리 민족의 생명이며 최고이익”이라고 주장했다. 그러면서 미국이 ‘올바른 선택’을 할 때까지 핵무기와 핵 타격 수단들을 만들어내는 것이 북한의 의지라고 주장했다.⁷³⁾

또한 북한은 자신의 미사일 발사 실험에 대응한 미국과 유엔의 대북제재 결의(대북제재 결의 2356호)에 대해 “악랄한 적대 행위로 준결히 단죄 규탄하며 전면 배격한다”고 주장하면서, 대북제재에 동참한 중국도 비난했다.⁷⁴⁾ 이후에도 북한은 “원수는 누구이고 벗은 누구냐”면서 중국에 대한 불만은 노골적으로 표현했다.⁷⁵⁾ 북한은 한국전쟁 67주년인 25일에는 “우리의 자위적 핵억제력은 결코 그 어떤 협상물이 아니다”라고 주장하면서 “미국과 괴뢰 호전광들의 북침 핵전쟁 도발책동이 계속되는 한 우리는 선제공격능력을 부단히 강화해 나갈 것”이라고 주장했다.⁷⁶⁾ 급기야 김정은 위원장은 7월 4일 대륙간탄도미사일(ICBM)이라 주장하

72) “北, ‘트럼프 4대 대북기조’에 첫 반응…“부끄러운 골동품”, 『연합뉴스』, 2017.06.01., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/06/01/0200000000AKR20170601003000014.HTML?input=1195m>> (검색일:2017.07.01.).

73) “조선의 핵은 평화 수호와 민족부흥의 절대적 상징이다”, 『로동신문』, 2017.06.03.

74) “북 외무성 “미·유엔 제재책동, 규탄·전면 배격”, 『연합뉴스』, 2017.06.04., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/06/04/0200000000AKR20170604061400014.HTML>> (검색일: 2017.06.10.).

75) “정론: 조선 인민은 성명한다”, 『로동신문』, 2017.06.10.

76) “사설: 미제의 북침 핵전쟁 도발책동을 단호히 짓부셔버리자”, 『로동신문』, 2017.06.25.

는 ‘화성-14’ 시험발사를 참관하고 나서 “미국의 대조선 적대시 정책과 핵 위협이 근원적으로 청산되지 않는 한 우리는 그 어떤 경우에도 핵과 탄도 로켓을 협상탁(협상테이블)에 올려놓지 않을 것”이라고 강조했다.⁷⁷⁾

북한은 제6차 핵실험 이후 미국 주도로 채택된 유엔안보리의 대북제재 결의 2375호에 대해 외무성 보도를 통해 이 결의를 전면 배격한다면 “우리가 선택한 길이 천만번 정당하다는 것을 확인하고 끝을 볼 때까지 이 길을 변함없이 더 빨리 가야 하겠다는 의지를 더욱 굳게 가다듬게 하는 계기로 되었다”고 주장했다.⁷⁸⁾

현재 북한의 미국의 대북강경책과 핵 위협의 근원적 청산이라는 전제 조건을 본다면, 미국이 대북정책을 변경할 경우 협상에 나설 수 있다는 것을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 한미 양국이 제시하고 있는 핵 협상 조건이라 할 수 있는 핵동결과 평행선을 달리고 있다는 점에서 당분간 쉽지 않을 것이다. 결국 궁극적인 북한의 비핵화는 현실적으로 더 어려운 과제가 되었다.

나. 미국: 선 비핵화 후 평화체제

미국의 오바마 정부는 핵무기의 완전한 제거, 핵확산 의혹 해소 등 북핵문제의 해결 없이는 북한과의 관계 정상화가 불가능하다는 입장을 표명하고, 북한이 의미 있는 비핵화 조치를 취하기 이전에는 어떠한 협상도 불가능하다는 소위 ‘전략적 인내’ 전략을 추구해 왔다. 이에 대응해 북한은 2009년 5월 제2차 핵실험과 수차례 미사일 발사 실험을 감행했다. 그러자 미국은 UN의 대북제재를 주도하여 대북 압박을 더욱 강화해 나갔다.

77) “김정은 ‘핵·미사일 협상 없다’ 공언…몸값 높이기?,” 『연합뉴스』, 2017.07.05., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/05/0200000000AKR20170705072600014.HTML?input=1195m>> (검색일:2017.08.01.).

78) “북“제재결의 전면 배격…끝 볼때까지 더 빨리 가겠다.”, 『연합뉴스』, 2017.09.13., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/09/13/0200000000AKR20170913018751014.HTML?input=1195m>> (검색일:2017.09.13.).

미국은 ‘완전한 검증 가능하며 되돌릴 수 없는 핵 폐기(Complete Verifiable Irreversible Dismantlement : CVID)’에 의한 비핵화를 목표로 북한의 진정성 있는 행동을 요구했다. 다시 말해 핵협상의 전제조건으로 북한의 핵 포기를 요구한 것이다. 미국은 과거와 같은 대화 방식(합의와 보상을 맞바꾸는 방식)은 없다는 입장에서 ‘전략적 인내’ 방식을 추구했지만, 북핵문제를 해결하지 못한 채 북한이 핵무장을 할 수 있는 시간적 여유를 줬다는 비판을 받기도 했다.

한편, 북미 양국은 2012년 2월 ‘2·29합의’를 도출하기도 했다. 합의의 주요 내용은 북한이 핵실험과 미사일 발사 및 우라늄농축프로그램 유예하고, IAEA 사찰단 복귀 등을 비롯한 비핵화 사전조치를 실시하고, 미국은 24만 톤에 해당하는 영양지원을 하는 것이었다. 이를 통해 비핵화 논의의 재개에 대한 기대감을 불러일으켰지만, 2012년 4월 북한이 광명성 3호 위성발사를 실시함에 따라 미국은 2·29 합의의 이행을 중단하고 대북 제재를 강화했다.

그리고 북한의 제4차 핵실험 직전인 2015년 말 북한과 미국이 평화협정 문제를 두고 비공식 접촉을 가진 것으로 알려졌다. 북한은 정전협정 체결 이후 오랫동안 계속된 적대관계 해소를 위한 평화협정 체결 논의를 제안하고, 미국은 북핵 포기가 ‘논의의 부분이 되면’ 논의할 용의가 있다고 밝혔지만 북한이 이를 거부했다고 한다.⁷⁹⁾ 북한의 제안에 대한 미국의 반응은 평화협정 체결 논의를 북한 비핵화 논의와 연계하여 진행하면 검토 가능하다는 것으로 해석할 수 있다.

2016년 1월 북한의 제4차 핵실험 이후 2월에 진행된 미중 외교장관 회담에서 중국의 왕이(王毅) 외교부장의 ‘비핵화-평화협정 병행 논의’

⁷⁹⁾ 존 커비(John Kirby) 미국 국무부 대변인은 북한이 평화협정 체결논의를 제안했고, 미국은 북한의 제안을 신중하게 검토하고 비핵화가 논의의 부분이 되어야 한다는 것을 명확히 했다고 한다. 그러자 북한이 이를 거부했다고 밝혔다. *CNN*, February 22, 2016., 재인용: 이종석, “북한 비핵화와 평화협정: 논의 배경·역사·전망·대응방향,” p. 4.

제안과 관련해 존 케리 미 국무장관은 북한이 비핵화 협상 테이블로 나온다면 미국과 평화협정을 맺을 수 있다고 밝혔다. 중국을 대북제재에 동참시키기 위해 미국이 중국의 제안에 유연하게 대응한 것으로 볼 수도 있지만, 북한과의 비밀접촉에서도 비핵화와 평화협정 병행의 가능성을 제안했다는 점에서 미국이 대북 정책에 있어 유연성을 갖고자 하는 것으로 파악되기도 했다. 물론 미국은 한국의 입장을 감안해 비핵화를 전제로 한다는 것을 분명히 했다.⁸⁰⁾

북한이 제4차 핵실험 이후 비핵화를 계속 거부하자 미국은 유엔의 대북제재 결의를 주도하고, 양자 차원에서 북한을 ‘주요 자금세탁 우려 대상국’으로 지정하는 등 가장 강력한 제재를 이행해 나갔다. 미국의 입장에서 자국과의 약속을 번번이 위반하고 NPT체제와 유엔의 권위에 도전하는 북한에 대해 강력한 채찍을 휘두르는 것이 우선이라 할 수 있었다. 오바마 대통령의 임기가 얼마 남지 않은 상황에서 ‘전략적 인내’ 정책 아래 관리하는 것이 현실적이라는 판단이었다. 중국이 제안하고 있는 비핵화-평화협정 병행 논의에도 어느 정도 관심이 있으나 당장에는 압박정책을 통해 북한의 행동 변화를 견인하는 것이 우선인 것이다. 그러나 제재를 진행하는 상황에서도 북한과의 대화에 문을 닫지는 않았다.⁸¹⁾

오바마 정부의 대북 전략적 인내를 실패로 규정한 트럼프 정부는 출범 이전부터 필요할 경우 북한을 군사적으로 공격할 수 있다는 대북 선제타격론을 강조하면서 ‘최대의 압박과 관여(maximum pressure- engagement)’ 프레임을 강조했었다. 2017년 2월 북한의 탄도미사일 발사를 계기로 대북 선제타격론에 대한 트럼프 정부와 미 의회의 입장은 보다 강화되는

⁸⁰⁾ 조선일보는 2016년 3월 3일 워싱턴의 한 소식통을 인용해 미국이 비핵화를 전제로 한다는 말은 하지만 예전에는 비핵화에 방점이 있었다면, 지금은 비핵화와 평화협정이 같은 무게를 지닌 것으로 보인다고 보도하기도 했다. 이종석, “북한 비핵화와 평화협정: 논의 배경·역사·전망·대응방향,” p. 5.

⁸¹⁾ 박영호, “한반도 비핵평화체제 실현을 위한 새로운 접근,” p. 143.

양상을 보이고 있다. 북한의 탄도미사일 발사와 관련하여 트럼프 정부는 “분명히 북한은 큰 문제”라는 입장을 보였고 “증거하는 북한의 탄도미사일 위협을 막기 위해 동맹의 포괄적 역량을 계속 발전시켜 나갈 것”이라는 입장을 밝혔다. 추가적으로 사드를 비롯한 미사일방어체제 개발 및 배치와 이에 절대적으로 필요한 한미일 정보 공유도 강화할 것임을 내비쳤다.⁸²⁾

현재 트럼프 정부의 대북정책은 ‘최대의 압박과 관여’로 공식화됐다. 트럼프는 북한의 도발적 행동을 비난하면서 제재 및 압박 강화를 추진해 나가고 있다. 그러면서 5월 1일 언론 인터뷰에서는 적절한 상황에서 김정은과 직접 대화할 수 있음을 밝히기도 했다. Tillerson 국무장관은 5월 3일 전방위적 대북 압박 필요성을 강조하는 한편, 북한체제 보장에 관한 4가지 방침(정권교체, 체제붕괴, 통일의 가속화, 그리고 북진을 추구하지 않음)을 표명하고 협상의 문이 열려 있음을 밝혔다. 유엔 주재 미국대사 헤일리는 5월 16일 안보리 회의에 앞서 핵·미사일 실험 중단이 대화 재개 조건이 될 수 있음을 시사했다.⁸³⁾ 이러한 미국 트럼프 정부의 대북정책은 4대 기조를 담아 확정되었다. 미국의 대북정책 기조는 첫째, 북한을 핵 보유국으로 인정하지 않고, 둘째, 모든 대북 제재와 압박을 가하고, 셋째, 북한의 정권교체를 추진하지 않고, 넷째, 최종적으로는 대화로 문제를 해결한다는 것이다.⁸⁴⁾ 이를 바탕으로 미국은 강력한 대북 독자제재

82) 이수형, “동아시아 미중 강대국 정치와 한국의 외교안보전략: 멧돌의 굴대전략을 중심으로,” 『지역정치와 통합 그리고 국제관계의 미래』(한국국제정치학회 춘계학술회의 발표논문, 2017.05.12.).

83) 김상기, “트럼프 행정부의 대북정책과 한국의 과제,” (통일연구원 Online Series CO 17-12, 2017.05.24.), p. 1, <http://kinu.or.kr/www/jsp/prg/report/report_view.jsp?menuIdx=351&category=000+CO&thisPage=1&searchField=title&searchText=%ed%8a%b8%eb%9f%bc%ed%94%84+%ed%96%89%ec%a0%95%eb%b6%80%ec%9d%98+%eb%8c%80%eb%b6%81%ec%a0%95%ec%b1%85%ea%b3%bc+%ed%95%9c%ea%b5%ad%ec%9d%98+%ea%b3%bc%ec%a0%9c&contId=1478619> (검색일: 2017.06.05.).

84) “‘4대 기조’ 담은 美 대북정책안 확정...‘최종적으로 대화로 해결,’” 『연합뉴스』, 2017.

를 발표하고, 중국을 압박하여 대북제재에 적극 참여할 것을 독려하면서 북핵문제 해결에 대한 중국의 역할을 강조하고 있다.⁸⁵⁾

미국은 북한이 제6차 핵실험을 감행하자 신속하게 유류 공급 제한, 석유제품 수출 금지, 해외파견 노동자에 대한 제재 강화 등 더 강력해진 유엔 대북제재 결의를 채택하였다. 이와 함께 대북제재의 철저한 준수를 중국에게 요구하면서 대중 압박도 강화해 나가고 있다.

이러한 미국 트럼프 정부의 대북정책은 이전 오바마 정부의 대북정책과 비교해 볼 때, 북핵문제 해결의 중요성 및 시급성에 대한 인식의 차이를 보이고 있다. 그리고 대북 압박 범위가 확장되고 수위도 높아졌다. 대화와 협상 유도를 위한 대북 메시지도 매우 전향적이라 할 수 있다.⁸⁶⁾ 그러나 앞서 살펴본 북한 정책과의 차이, 즉 비핵화 프레임의 충돌에서 야기되는 북미 양국의 대치국면은 당분간 계속될 수밖에 없을 것이다.

다. 중국: 비핵화와 평화체제의 병행 논의

중국은 북한의 제4차 핵실험 이후 미국이 주도한 UN의 고강도 제재를 담은 대북결의안을 수용하면서도 대화 재개를 강력히 요구했다. 이 과정에서 중국의 왕이(王毅) 외교부장은 2016년 2월 17일 북핵 문제의 근본적 해법으로 ‘한반도 비핵화와 평화협정 체결 병행 논의’를 제안했다. 왕이 외교부장은 한반도 문제의 최종해결을 위해서는 맞춤형 처방이 필요하다면서 단순히 제재를 맹신하고 압박을 가하는 것은 사실상 한반도의 미래에 대해 무책임한 행위라고 주장했다. 이에 중국은 한반도 비핵화와

05.26., <<http://www.yonhapnews.co.kr/international/2017/05/26/0619000000AKR20170526006252071.HTML>> (검색일: 2017.06.01.).

⁸⁵⁾ 미국은 중국과의 외교안보대화에서 이를 강조하면서 완벽하고 검증할 수 있는 한반도 비핵화를 추구하기로 합의했다. “美·中 “완벽하고 검증가능한 한반도 비핵화 추구,” 『연합뉴스』, 2017.06.22., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/06/22/0200000000AKR20170622007500071.HTML?input=1195m>> (검색일:2017.08.05.).

⁸⁶⁾ 김상기, “트럼프 행정부의 대북정책과 한국의 과제,” pp. 2~3.

정전협정의 평화협정으로의 전환을 병행 추진하는 협상 방식을 제안한다고 밝혔다. 왕이 외교부장은 비핵화는 국제사회의 확고한 목표이고, 평화협정 전환은 북한의 합리적 관심사항이라면서 이 양자의 협상을 병행하고, 단계적으로 추진하며, 포괄적으로 해결하는 것이 공평하고 합리적일뿐만 아니라 실행가능한 것이라고 강조했다.⁸⁷⁾ 이 제안은 중국이 북한 핵문제와 관련해 공개적으로 제안한 최초의 해법이다. 중국은 6자회담 의장국이지만 그동안 회담 참가국 간 이견을 조정하는 데 주력할 뿐 구체적인 해법을 제시한 적은 없었다.

중국은 북핵문제가 극단적인 입장 대결로 파국을 향해 치닫자, 이 상황을 중국 국익 수호와 안전에 대한 심각한 위협으로 인식하고 그동안 수동적 중재자의 입장에서 벗어나 근본문제 해결이라는 처방을 내걸며 적극적 중재자로 나서고 있는 것이다. 또한 제재 일변도의 미국식 해결 방식에 더 이상 일방적으로 끌려 다니지 않겠다는 판단도 작용한 것으로 보인다.⁸⁸⁾

또한 중국의 이러한 제안이 한미 양국의 한반도 사드 배치 추진을 견제하기 위한 제안으로도 평가받지만, 중국 입장에서 북한은 대미 전략 차원에서 여전히 중요한 전략적 자산이다. 북한의 핵능력 증대는 잃어버렸던 중국의 동아시아지역 패권 회복을 위한 대미 전략과 경제발전 전략에 있어서 명백한 도전 요인이다. 최악의 경우 상당 수준의 핵무기와 핵능력을 보유한 북한이 중국의 대국굴기 전략에 부담이 될 수 있다. 그러나 적어도 동아시아지역 패권국으로 다시 등장하려는 중국에게 북한은 계속 전략적 자산으로 활용할 가치가 충분하다. 그렇다고 하여 중국이 북한을 핵보유국으로 승인하지는 않을 것이다.⁸⁹⁾

이런 측면에서 2017년 4월 미중 정상회담 이후 북한에 대한 중국의

87) 이종석, “북한 비핵화와 평화협정: 논의 배경·역사·전망·대응방향,” pp. 4~5.

88) 위의 글, p. 11.

89) 박영호, “한반도 비핵평화체제 실현을 위한 새로운 접근,” p. 144.

강경한 입장은 전략적으로 다목적적이다. 우선적으로 중국은 한계선이 명확한 대북제재를 통해 일정 정도 미국의 입장에 동조하면서 북핵 문제를 놓고 미중 간의 직접적 갈등 국면을 피하고자 하는 의도를 보이고 있다. 이를 통해 중국은 한반도 안정관리를 통해 비핵화를 위한 대화와 협상의 장을 만들고자 하며 나아가 일대일로를 추진하기 위한 주변 환경의 안정적 기반을 구축하고자 한다. 특히 중국은 한반도 사드 배치를 북핵 문제에 초점을 두기보다는 미국의 한국 견인정책의 연장선상으로 바라보고 있다. 즉, 중국의 시각에서 한반도 사드 배치 문제는 핵의 국제정치에서 바라본 지역의 '전략적 균형'을 위태롭게 한다는 측면보다도 미국이 추진하는 동아시아 미사일방어체계로 한국이 편입되어 한미동맹이 대중 견제나 균형의 한 수단으로 활용될 수 있다는 의구심의 발로이자 한국을 견인하고자 하는 중국의 정책 공간을 확보하기 위한 전략의 일환에 따른 것으로 이해할 수 있다.⁹⁰⁾

중국은 미국과의 외교안보대화를 통해 완벽하고 검증가능한 한반도 비핵화 추구에 합의하면서도 미국이 한반도 내 군사력을 감축하는 대가로 북한의 핵·미사일 실험을 동결하는 내용의 협상을 미국 측에 제안했다. 북한의 핵·미사일 동결과 주한미군 전력 감축을 맞바꾸자는 이런 제안은 중국의 대북 기초와 무관치 않다. 중국은 한반도 비핵화와 한반도 평화체제 구축 논의를 동시에 진행하자고 주장해 왔다. 미국의 뉴욕 타임스는 중국이 북한 정권을 심각하게 혼드는 어떠한 조치도 꺼리기 때문에 시간을 벌며 현 상태를 유지하는 전략을 채택하고 있는데, 이와 같은 '시간벌기 전략'은 북한 핵·미사일 실험에 대한 일종의 동결 조치와 연결될 수 있다고 분석하기도 했다.⁹¹⁾

⁹⁰⁾ 이수형, "한반도 사드(THAAD) 배치와 동맹관리의 중요성," 2017.

⁹¹⁾ "중국, '북 핵동결시 주한미군 전력감축' 협상 美에 제안," 『연합뉴스』, 2017.06.22., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/06/22/0200000000AKR20170622139100009.HTML>> (검색일:2017.06.25.).


중국은 북한의 제6차 핵실험과 관련하여 강하게 규탄하였으나 미국의 대북원유 수출 전면금지에 반대하면서 미국이 작성한 유엔안보리의 대북제재 결의 초안에서 일부 후퇴한 결의를 채택하도록 영향력을 행사했다. 또한 중국은 미국이 중국 기업 및 개인에 대한 세컨더리 보이콧 조치를 시행할 경우 자칫 미중 간 무역전쟁까지 감수하면서도 이에 맞대응한다는 입장인 것으로 알려졌다.⁹²⁾

어쨌든 중국은 최근 자국에 대한 불만을 표출하고 있는 북한이 더 이상 도발을 못하도록 설득하면서 동시에 국제사회의 대북제재에 일정 정도 동참해 나갈 것이다. 그리고 북핵문제 해결 및 한반도 평화보장을 위한 중국의 제안을 추진해 나갈 수 있도록 북미 양국을 설득해 나갈 것으로 보인다.

⁹²⁾ 정재홍, “북한 6차 핵실험 이후 중국의 대응과 전망.” (세종연구소 세종논평 No. 2017-35, 2017.09.06.), p. 1, <http://www.sejong.org/board/bd_news/1/egoread.php?bd=1&seq=3947> (검색일:2017.10.01.).

IV. 비핵화-평화체제 구축 시나리오

정성윤(통일연구원)



한반도 평화체제 구상과 대북정책

1. 평화체제 구축 환경의 주요변인

가. 정세 추동 핵심 요소

한반도 평화체제는 북한의 비핵화에 대한 진전 없이는 구축될 수 없다. 북한의 핵 고도화 수준이 상당히 미약했고 북한이 평화체제(협정)를 비핵화와 연계했던 김정일 시기와는 달리, 김정은 체제는 타협을 통한 비핵화를 전혀 고려하고 있지 않다. 이는 고도화된 핵능력 보유가 없다면 체제의 생존과 생존환경 구축은 불가능하다는 그릇된 정세 인식과 전략적 판단에 따른 것이다. 즉 대북 제재와 압박으로 인한 고통은 극복 및 감내 가능하거나, 제재로 인한 단기적 손실보다는 핵 고도화로 인한 장기적 편익이 더 클 것이라는 전략적 계산을 하고 있는 것이다. 북한의 이러한 선택에 대한 근본적인 변화가 없다면 북핵 문제 해결과 평화체제 구축은 상당히 난망할 것이다. 따라서 북한의 변화를 유인할 수 있는 조건과 환경을 향후 정세 전망 속에서 구명하고 예측하는 것이 비핵화를 추동하고 평화체제의 환경을 구축하는 데 중요하다.

본 연구의 궁극적인 목표는 결국 “북한 비핵화를 통한 평화체제 환경 조성을 위해 한국은 어떠한 전략을 선택해야만 하는가?”이다. 북한의 핵 고도화 수준이 급속히 진행되고 있는 시점에서 핵 문제를 해결하기 위한 시간적 여유가 충분하지 않다. 아마도 북한은 김정은 체제 10년 차 이전인 2020년 시점을 핵 고도화 목표로 설정했을 것이다. 미 트럼프 행정부의 임기 마지막 해도 2020년이며, 중국의 시진핑 체제 또한 비슷한 시기에 집권체제 변동이 진행될 수 있다. 따라서 향후 3~4년간이 북핵 문제 해결에 분수령이 될 것이다.

2020년까지 북핵 정세 및 한국의 비핵화 전략 구상에 미치는 변수들은 너무나 다양할 것이다. 북핵 정세에 영향을 미칠 주요 변화 동인은 한국의 대북정책, 북한의 대남정책, 북한의 체제안정성, 미국 및 중국의 대북 정책, 그리고 관련국 간의 양자 및 다자 관계 등이 될 것이다.⁹³⁾ 이중

향후 비핵화 정책과 전략에 미치는 ‘불확실성’과 ‘영향력’ 차원에서 가장 주요한 결정변수는 ‘미·중의 비핵화 협력 수준’과 ‘북한의 제재저항능력’일 것이다.⁹⁴⁾ 미국과 중국의 비핵화 협력 수준은 북미 및 북중 관계와 긴밀히 상호작용하여 역내 구조의 성격을 규정지을 것이다. 아울러 직·간접적으로 한미관계 및 한중관계에도 영향을 미칠 것이다. 북한의 제재저항능력은 기본적으로 북한정권의 안정성과 북한의 핵 고도화 지속능력에 영향을 미칠 것이다. 미중관계와 북한의 제재저항능력은 상호 간 영향을 미칠 것이다. 북미 관계는 비핵화 정세에 미치는 영향력은 지대하나, 당분간 북미 관계가 개선의 방향보다는 상당히 경색되는 방향으로 전개될 가능성이 높으므로 핵심 변화동인으로서의 불확실성이 그리 높지 않다.⁹⁵⁾ 남북관계 및 한국의 대북정책은 북한이 미국을 대상으로 핵 게임을 전개하고 있다는 점, 핵 문제의 남북 관계 포섭력, 한미동맹의 특징 등을 고려해 볼 때 당분간 영향력과 불확실성이 그리 높지 않을 것이다. 아래 <그림 IV-1>은 향후 한반도 정세에 영향을 미치는 핵심 결정요소를 불확실성과 영향력이라는 두 가지 차원에서 제시한 것이다.

93) 향후 한국의 대북정책 및 전략이 남북관계에 미치는 영향은 지대할 것이나, (의사)결정 요소 구성에는 대안 당사자(한국)가 반드시 통제할 수 없는 외부 요소여야 하므로 요소 구성에서는 제외한다.

94) ‘불확실성’이 높다(high)는 것은 변수가 어느 한 방향으로 경도된다는 의미가 아니라 확률적으로 50:50임을 의미한다. 즉 2020년경 북한의 핵능력이 파키스탄과 같은 수준의 고도화를 이룰 가능성과 북한의 제재 굴복 가능성이 모두 50:50이라고 추정한 것이다.

95) 신유희 교수는 북핵 문제와 평화체제 구축 논의가 한국, 북한, 미국의 국내적 변화, 미중 관계의 역동성에 의해 영향을 받을 것이지만, 북미 관계 개선이 한반도 평화체제 구축에 있어 어떠한, 그리고 어느 정도의 역할을 수행하게 될 것인지는 정확하게 파악하기 힘들다고 주장한다. 신유희, “북미관계와 한반도 평화체제: 역사적 고찰,” 『한국정치외교사논총』, 제33권 제2호 (2012), p. 55.

그림 IV-1 2020 북핵 정세 핵심 변화동인

불확실성	High		·미중 협력수준 ·북한의 제재저항능력	→ 핵심변화 동인	
	Mid	·한국의 대북정책 ·북한의 대남정책	·미북 관계 ·북중 관계		
	Low	·북한의 체제안정성	·북핵 고도화 수준 ·한미 관계		
		Low	Mid	High	
		영향도			

자료: 저자 작성

나. 미중관계와 북한의 제재저항능력

(1) 미·중 협력 수준

북핵 문제가 점차 미중 간 전략 게임으로 진화하고 있다. 미국은 지금까지 서로 북핵 문제 책임론을 둘러싸고 지루한 공방을 이어왔다. 미국은 북중 경제가 북한의 전체 대외무역 거래량에 약 90%를 차지하고 있다는 점과 2차 핵실험 이후 국제적 대북제재가 지속적으로 강화됨에도 불구하고, 양국 간 경제적 상호의존성은 더욱 높아지고 있다는 점을 이유로 중국이 실질적인 북핵 해결 능력을 보유하고 있음에도 이를 진정으로 해결할 의지가 부족하다고 비난해 왔다. 중국은 기본적으로 북핵 문제의 책임은 북미 양측 모두에게 있으며, 특히 강대국으로서 미국의 평화적 해결 의지가 상당히 빈약하다고 비난해 왔다. 즉 북한 정권의 생존 위협을 제거할 수 있는 미국의 근원적인 안보차원의 양보가 없는 상황에서, 중국의 역할만을 지속적으로 강조하는 것이 부당하다고 인식한다.

북핵 문제 해결에 결정적 능력을 보유한 미중 양국이 상호 책임을 미루는 상황에서, 한반도 문제에 있어서 중국의 영향력은 점차 높아졌으며 북핵 고도화 위협 수준 또한 더 이상 방치할 수 없는 수준으로 전개되었

다. 2017년 등장한 미국 트럼프 행정부는 오바마 행정부의 8년간의 전략적 인내 정책의 실패를 선언하고, 강력한 제재와 압박을 통한 북핵 문제 해결 전략을 채택했다. 2017년 4월 발표된 ‘최대의 압박과 관여(maximum pressure and engagement)’ 전략이 그 요체이다. 물론 압박과 관여의 주 대상은 북한이나, 미국은 대북 전략의 효과를 극대화하기 위해 중국을 직접 강압하는 방식을 채택하고 있다. 2017년 4월 개최된 미중 정상회담 이후 미국은 미중 무역 문제를 중국의 대북정책과 긴밀히 연계시켰다. 즉 미국은 중국에 대한 환율조작국 지정 문제, 지적 재산권 침해 문제, 슈퍼 301조 발동 문제, 세컨더리 보이콧 등을 통해 안정적인 미중 무역 관계의 지속이 필요한 중국을 강력하게 압박하고 있다. 아울러 북한의 도발에 대한 선제타격 등 군사적 옵션의 실행 가능성을 지속적으로 언급함으로써 중국의 전략적 이해 또한 자극하고 있다.

미국의 강력한 압박으로 인해 중국은 북핵 문제 관련 미국의 전략에 일정 수준 호응하고 있다. 2017년 4월 미중 정상회담 이후 양국은 북한에 대한 강력한 제재와 압박에 큰 이견 없이 공동 대응하고 있다. 중국은 북한의 화성-14형 발사에 대한 유엔 안보리 제재결의안 2371호 채택에 반대하지 않았으며, 북한산 광물자원 수입을 원천 거부하는 등의 강력한 제재안에 합의했다. 아울러 2017년 8월 판 인근에 대한 북한의 추가 미사일 도발 위협 시, 만약 북미 간 무력 분쟁이 발발한다면 중립을 지킬 것이라는 점 또한 에둘러 표현함으로써, 북한의 추가 도발에 대한 강력한 압박을 구사했다. 아울러 북한의 추가 도발 시 더욱 강력한 제재가 불가피하다는 점도 강조했다. 이렇듯 제재와 압박에 대한 미중 협력 수준이 높아지면 질수록 북한의 향후 전략적 구상은 이에 영향을 받을 수밖에 없을 것이다. 물론 미중의 협력이 지속되지 못하고 균열의 가능성도 무시할 수 없다. 미국에 대한 중국의 지나친 경제적 강압에 대한 중국 지도부의 불만이 높아지고, 한반도 문제에 대한 중국의 일정 수준의 영향력을 미국이 보장해 주지 않는다는 판단이 서면, 중국은 미국의 강압에 저항하

며 미중 협력의 수준을 급격히 낮추거나, 북중 협력을 오히려 강화하는 선택을 할 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 유엔제재결의안의 효과가 반감되고 미국이 독자적 대북 압박을 더욱 강화하면서 북한 비핵화 추진 환경은 새로운 국면으로 진입할 수 있다. 하지만 미국의 독자적 군사행동이 미중 협력 수준에 미치는 영향은 양면적일 것이다. 추가 군사적 조치를 막기 위해 중국이 마지못해 미국과의 협력관계를 강화할 수도 있으며, 반대로 북한 정권의 붕괴를 막기 위해 미국에 저항할 수도 있다.

(2) 북한의 제재저항능력⁹⁶⁾

북한이 비핵화 결단을 거부하고 국제사회의 제재와 압박에 강력히 저항하고 있기 때문에, 향후 북한이 비핵화 타협을 거부하고 추가 도발을 강행하는 경우 제재와 압박 수준은 더욱 높아질 것이다. 2017년 6월 한 미정상회담에서 양국이 합의한 바처럼 대북 제재와 압박의 목표는 북한을 비핵화 대화로 견인하는 것이다. 하지만 북한의 저항 의지가 높기 때문에, 결국 대화 재개를 위한 제재와 압박의 효과는 북한의 제재저항능력을 약화시킴으로써 발생할 것이다. 북한의 제재 저항능력 확보는 대내적 저항능력 강화와 대외적 제재 회피 환경 구축으로 구성된다.

(가) 대내적 제재저항능력 보유

북한의 제재저항능력은 내적으로는 지도부의 제재 저항 결기 정도·경제취약성 극복여부·외교 및 군사적 압박의 거부 능력 보유여부가 될 것이다. 현재 김정은 정권은 대북제재에 대한 강력한 불복 의지를 천명하고

⁹⁶⁾ 대북(경제)제재는 강압의 일종이며 한국을 비롯한 국제사회는 현재 제재 효과를 높이기 위해 정치·외교·군사적 강압을 동시에 병행하고 있다. 다만 제재의 궁극적 목표가 '북한의 비핵화'라는 외교안보적 차원이므로 경제적 효과만으로 제재 효과를 단정할 수 없다. 통상 제재 실행 과정은 '위협→조정과 실행→감시'로 대별된다. 위협과정에서는 주로 제재능력·실행에 대한 신뢰성·긴박감 조성 등이 효과에 영향을 미친다. 조정과 실행단계에서는 목표수준·수단선택·취약성 공략·강대국들과의 연대·흑기사 국가의 역할차단·제재기간 등이 영향을 미친다. 이러한 제재 실효성 조건들은 반대로 북한이 제재를 우회 및 거부할 수 있는 전략적 요소이기도 하다.

있다. 즉 북한은 제재에 대한 굴복을 국가 자주권의 훼손과 생존에 대한 중대 도전으로 인식하고 있고, 특히 인권 문제에 대해 상황하고 민감하게 반응함으로써 향후 국제사회의 추가적인 정치외교적 강압에 대한 강력한 저항도 암시하고 있다. 특히 내부 선전 체제를 동원해 제재에 따른 고통의 원인을 한국과 미국 등으로 돌리고, 핵능력 보유만이 생존을 보장할 수 있다고 주장한다(rally effect).

북한은 제재국면에서 비타협적 남북관계를 전제로 경제운용 전략을 실행하고 있다. 북한은 신년사에서 ‘자강력 제일주의’를 강조한 후 2월에 70일 전투, 6월에 200일 전투 등의 노동력 집중동원체제를 가동하고 있다. 이는 신년사 이전인 작년 하반기에 핵실험 결심과 이에 따른 강력한 대북제재를 예상했다는 점을 반증한다.⁹⁷⁾ 이러한 정책은 2012년 이후 추진되었던 ‘비교적’ 개혁적이고 시장 친화적이었던 기존 경제정책 기조가 수정되었음을 의미한다. 아울러 수탈체계의 강화를 통해 대내 자원 결핍을 상쇄하고, 장마당 등 부분적 시장화 정책을 통해 사경제 영역에 대한 의존을 높이고 있다. 또한 외화수입 감소에도 불구하고 안보적 차원에서 한미연합전력의 군사적 강압에 대항하기 위해 잦은 미사일 실험·대공방어능력 보강 등 군사비 지출을 늘리고 있는 것으로 추정된다.

하지만 제재가 장기화될 경우 이러한 조치들의 부작용 및 역효과가 증대될 가능성이 높다. 부패로 인한 부의 불평등이 심화되고 자원의 왜곡된 배분으로 국가 재정난이 심화될 것이라 예상 가능하다. 특히 2009년 화폐개혁조치, 2012년 628조치, 2014년 530 조치 등과 같은 경제개혁 조치들이 향후 실패한다면 국가실패의 정도는 가중될 것으로 예상되고 이는 대북경제 제재에 대한 취약성이 높아짐을 의미한다.

⁹⁷⁾ 아마도 북한은 2015년 12월의 제1차 남북당국회담 직후 대남 관계 개선에 대한 기대를 포기한 것으로 보인다. 당시 회담에서 북한은 금강산 관광이 당면한 최우선 논의 의제라고 강력히 주장했으나, 한국이 이를 거부하고 남북관계의 지속적 발전의 전제로 핵 문제 해결을 주장한 바 있다. 통일부, 『남북대화』, 제77호 (2016), pp. 30~36.

(나) 대외적 제재저항 환경 구축

북한의 대외적 차원의 제재 저항능력 보유는 엄밀히 말해 제재 무력화를 위한 외적환경 조성 여부에 달려 있다. 대북제재의 핵심은 경제제재이고, 제재 메커니즘은 북한의 경제에 고통을 안기는 방향으로 전개되고 있다. 따라서 북한의 대내적 제재 저항능력이 북한이 자체 경제동력만으로 국가를 정상적으로 운용할 수 있는지에 달려 있다면, 대외적 제재저항 환경은 북한정권의 외화 자급률이 얼마나 효과적으로 차단되고 있는지에 관한 문제이다. 국제적 차원의 제재연합의 균열 여부·중국의 흑기사 역할 지속 여부·제재의 지속기간이 북한의 대외적 제재 환경에 직간접적으로 영향을 미칠 것이다. 무엇보다도 향후 중국의 대북전략 여부가 가장 중요한 변수가 될 것이다. 중국이 국제적 대북제재 공조에서 이탈하거나 제재에 소극적 자세를 보인다면 북한의 제재저항능력은 일정한 수준에서 약화되지 않을 것이다. 특히 현재의 다자적 대북제재는 기본적으로 중국의 북중무역 제재이기 때문에, 향후 북중 간 무역 거래량의 추이가 북한의 제재저항 환경 구축 여부를 판가름할 수 있는 시금석이 될 것이다.⁹⁸⁾

향후 가장 강력한 제재안이라는 유엔제재결의안 2270호·2321호·2371호가 지속되면서 북한의 대외적 제재 환경은 점차 악화되고 있다. 특히 2017년 8월 채택된 제재결의안 2371호는 이전의 제재결의안과 달리 북한 경제에 큰 타격을 입힐 가능성이 높다. 사실 2016년 상반기까지 결의안 2270채택 이후에도 제재의 효과는 그리 크지 않았다. 북한의 외화벌이의 상당량을 차지하는 대중 광산물 수출은 2016년 초부터 추세선이 증가세로 반전되었고 2270호 제재 이후에도 그 증가세는 유지되어 왔었

⁹⁸⁾ 과거에 북한의 주요 무역 상대국은 한·중·일 3국이었으나 한일 양국의 대북제재로 북일무역과 남북교역이 중단됨에 따라 북한의 대외무역은 사실상 북중무역으로 단일화되었다고 해도 좋을 만큼 중국 의존도가 높아졌다. 나머지 국가들과의 거래 규모는 미미하며, 거래를 하더라도 중국을 통하는 경우가 많다. 주요 대북 제재 품목인 광산물도 거의 대부분 중국을 통해 수출된다.

다. 특히 2016년에 북한의 석탄, 철, 철광석의 대중 수출 추세가 제재에도 불구하고 오히려 반등하기도 했다. 이러한 광산물의 수출이 오히려 증가하는 이유는 여러 경제적 이유가 있지만, 유엔제재 결의안에서 수출이 민생용이라면서 허용하고 있었기 때문이다. 아울러 결의안 2270호가 제재 대상으로 지정하지 않은 아연의 경우 대중국 수출이 2015년에 비해 현저히 증가한 바 있다. 반대로 북한의 대중국 금 수출은 4월에 급락한 후 6월부터 전면 교역이 중단되었다. 이는 유엔 안보리 결의안에서 금 수출에 대해서는 민생용 허용 조항 없이 전면 금지를 규정하고 있기 때문이었다.

하지만 석탄 수출의 상한선을 두었던 제재결의안 2321호가 2016년에 채택된 이후 2017년 들어 북한 경제에 지표상 유의미한 변화가 확인되고 있다.⁹⁹⁾ 북한의 수출이 감소되고 있다. 2017년 2분기 수출액은 3억 6,122만 달러로 전년 동기에 비해 34%나 감소했다. 2010년 2분기 이후 7년 만에 최저치이다. 대중국 석탄 수출이 줄어든 것이 주요 원인이다. 아울러 연간 1~2억 달러 수준이던 대중 무역적자폭이 급격히 확대되고 있다. 2017년 2분기의 무역 적자는 5억 7,360만 달러로 2008년 4분기 이후 최대치이다.¹⁰⁰⁾ 2017년 8월에 채택된 유엔제재결의안 2371호의 여파로 북한의 경제사정은 더욱 악화될 것으로 보인다. 2371호 결의안은 북한의 석탄, 철, 철광석, 납, 납광석 수출을 전면금지했으며, 최근 북한의 주력 수출품목인 수산물도 수출 금지 목록에 올렸다. 또한 해외 노동자 송출도 동결했으며 4곳의 기관과 9명의 개인을 새롭게 제재 리스트

⁹⁹⁾ 한국은행은 2016년 북한의 경제성장률이 3.9% 증가했다고 발표했으나 이는 2015년 마이너스 성장한 것에 따른 기저효과 때문이라는 분석이 있다. 홍제환, “북한 경제의 성장세는 지속될 것인가?,” (통일연구원 Online Series CO 17-22, 2017.07.28.), pp. 1~2, <http://kinu.or.kr/www/jsp/prg/report/report_view.jsp?menuIdx=351&category=000+CO&thisPage=1&searchField=title&searchText=%eb%b6%81%ed%95%9c+%ea%b2%bd%ec%a0%9c%ec%9d%98&contId=1484986> (검색일: 2017.07.31.).

¹⁰⁰⁾ 위의 글, pp. 3~4.

에 올랐다. 이번 제재 결의안으로 연간 30억 달러로 추정되는 북한의 연간 수출액 중 약 10억 달러 가량이 감소될 것으로 예상된다.¹⁰¹⁾ 즉 이번 제재결의안으로 인해 북한의 수출 환경은 결의안 2321호의 효과와 더불어 더욱 악화될 것이고, 특히 수출 감소는 외화 획득의 어려움으로 이어져 북한의 수입 환경 또한 악화시킬 것으로 전망된다. 이는 북한의 중국을 통한 산업용 자재 및 자본재 수입을 어렵게 하여 북한 내 생산 정상화에 부정적 영향을 끼칠 수 있다.

북한이 이러한 제재 환경에 대응해 우선 자원배분의 변화나 경제개혁 조치 등과 같은 내부적 저항능력의 극대화를 통해 대외적 취약성을 극복하려고 할 것이다. 하지만 중국이 무역 규제뿐 아니라 중국 내 북한 노동자에 대한 실질적 규제를 강행하고 이를 장기적으로 추진한다면 북한의 대외적 제재저항능력은 서서히 약화될 가능성이 높다. 설사 북한이 남북 관계 개선을 통해 제재를 우회하려 할 경우에도, 미중이 대북제재를 지속한다면 북한에게 그리 큰 효과는 없을 것이다. 개성공단을 통해 북한이 10년 동안 획득한 외화수입 총액은 5억 6천만 달러이고 2015년 1년 동안 획득한 외화는 1억 2천만 달러였다. 이는 북중 무역 거래와 노동자 송출을 통한 외화 수입에 비하면 미미한 수준이다. 하지만 북한의 입장에서는 이를 통해 대북제재 연합의 결속력을 저하시킬 수 있는 정치적 효과를 기대할 수 있을 것이다.

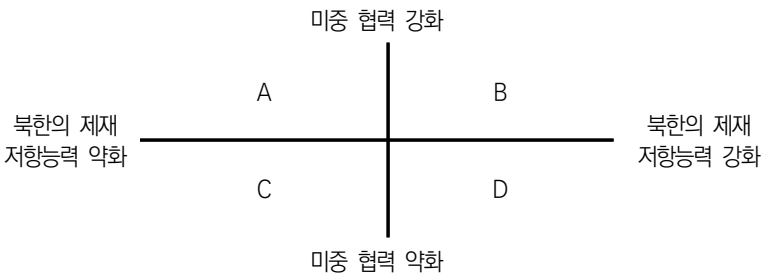
¹⁰¹⁾ “유엔 대북제재, 자금줄 더 옥죄다…‘원유제재’ 빠져 실효성 논란,” 『연합뉴스』, 2017. 08.06., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/08/06/0200000000A KR20170806004100072.HTML?input=1195m>> (검색일:2017.08.10.).

2. 비핵화 평화체제 시나리오

가. 시나리오 구성

북한이 핵무기를 포기하지 않고 핵 고도화를 지속적으로 추구한다면 대북제재 국면은 상당기간 지속될 것이다. 이 경우 향후 북핵 정세 및 비핵화 환경 그리고 남북관계는 결국 미중 협력 수준과 북한의 제재 저항 능력에 따라 <그림 IV-2>와 같이 네 가지 행로 속에서 규정될 것이다.

그림 IV-2 북핵 문제 전개 시나리오 사분면



자료: 저자 작성

나. 시나리오 내용과 특징

(1) 북핵 대화국면 진입과 비핵화 협조 체제 구축 (A 시나리오)

A 시나리오 경우는 북한이 강력한 대북 제재와 압박을 통한 고통을 감내하지 못해 비핵화 대화에 참여한 후 결국 주요 비핵화 조치를 단행하는 경우이다. 한국에게는 최상의 시나리오이다. 비핵화를 위한 미중 양국의 협력이 강화되고, 6자 회담 등 관련국 간 비핵화를 위한 다자간 협의체가 재개되는 등 제재국면이 비핵화를 위한 타협국면으로 본격 진입되는 환경이 구축된다. 우선 국제사회의 유엔제재결의안 2371호의 엄격한 집행으로 2017년 하반기 이후 북한의 대중 수출이 30% 이상 급감하고, 대

중 무역 적자가 10억 달러를 상회한다. 2018년 1/4분기 춘궁기에 접어들며 북한의 식량사정이 급속히 악화되면서 쌀값 폭등 등 물가가 불안해진다. 북한은 6차 핵실험 및 추가 ICBM급 미사일과 SLBM 실험 발사 등으로 강력히 저항한다. 하지만 미국의 대중 압박에 따라 중국은 대북 원유공급 차단을 공식 언급하고, 미국은 군사적 압박을 높이며 국제사회에 북한과의 외교적 단교를 요구하며 강력히 대응한다. 유엔에서는 유엔 회원국들의 북한 관광 금지 등의 내용이 포함된 추가 제재결의안이 채택된다.

제재국면이 강화되고 이를 감내하기 힘들다고 판단한 북한 지도부는 일단 비핵화 대화 참여→세부 합의를 통한 제재 일부 완화→비핵화 대타협 지연→핵 고도화 완성의 전략을 수립한다. 하지만 북한의 의도는 협상 과정에서 미중 중심의 엄격한 비핵화 추동 전략에 의해 차단된다. 북한은 이에 반발하며 대화 국면 중에서도 몇 차례 고강도 도발을 강행한다. 이 결과 단계적 차원에서 한반도 및 남북관계의 위기 지수가 높아진다. 하지만 미국은 군사적 강압 수준을 높이고, 중국은 북중 밀무역 차단, 북한 노동자 추방조치 등 경제적 압박 수위를 높인다. 미중의 동시 강압에 직면한 북한이 점차적으로 도발을 자제하면서 결국 외교적 타협을 모색하게 된다. 따라서 중장기적으로 한반도 정세는 점차 안정화 국면으로 진입한다.

이러한 상황의 전반적 특징은 ‘미중 중심의 강력한 비핵화 다자협조체제 구축’이 될 것이다. 북한을 제외한 6자 회담 당사국들이 비핵화의 목표·수단·실행 메커니즘에 포괄적 합의를 바탕으로, 북한과의 다자간 비핵화 협상 과정에서도 결속력을 유지하며 북한의 기만에 적극 대응하는 상황이다. 물론 초기 국면에서 중국이 기존의 대북 정책 기조를 유지하면서 한·미·일 중심의 대북 강압에 미온적으로 대처하지만, 미국의 대중국 경제적·군사적 강압에 대한 기대 손실에 대한 취약성과 민감성도 증가한다. 그 결과 중국이 대북 강압에 더욱 적극적으로 참여하고 국제적 대북 제재 레짐이 강화된다. 이 과정에서 북중 관계 및 북러 관계의 악화 및

경색은 불가피 할 것이나, 한반도 및 북한 문제 관련 미중 관계가 강화되는 계기가 될 수 있다.

이러한 상황은 한반도 평화체제 구축에 가장 우호적인 환경이다. 즉 북한이 초기 국면에서는 오히려 도발 수준을 높이면서 격렬히 저항할 것이지만, 제재저항능력의 훼손이 김정은 체제의 대내외 불안정성을 급격히 높이면서 북한이 타협적 전략으로 전환하게 되는 상황이다. 이는 전략적 차원에서 북한이 김정일 시대의 전략으로 회귀함을 의미한다. 하지만 북한이 비핵화 대화에 참여하더라도 북한의 교섭능력은 과거 김정일 시대에 비해 크게 약화된 상황이다. 비핵화 타협에 저항할수록 손실 수준이 과거에 비해 크게 증가하기 때문에 북한의 비핵화 레버리지는 김정일 시대에 비해 결코 강화되지 못할 것이다. 따라서 북한이 그간의 요구 수준을 다소 낮춘 상태에서 미국과의 평화협정을 요구할 가능성이 높다. 아울러 제재에 적극 동참했던 한국의 대북 교섭능력이 강화되어 비핵화 협상과 더불어 적극적인 한반도 평화체제 구현 과정에서도 우위를 확보하는 상황이다.

(2) 대북 장기 봉쇄 국면 진입 (B 시나리오)

B 시나리오는 북한이 국가 차원의 제재저항능력의 강화를 통해 국제사회의 비핵화 요구를 지속적으로 거부하고, 미중은 제재와 압박의 강도를 지속적으로 높이며 사실상 북한 봉쇄 전략을 추진한다. 이 과정에서 북한의 지속적인 고강도 도발과 미중 중심의 제재와 압박이 상호 반복되거나 북한이 높은 수준의 대화 복귀 대가를 내세우고 미국이 이를 거부하면서 북미 간 강경대립 국면이 지속된다. 강력한 추가 유엔제재 결의안 등으로 인해 북중 무역 규모가 현격히 줄어들고 미국을 비롯한 국제사회의 외교적 압박이 강화되는 등 대외 환경이 악화되지만, 북한이 경제 개혁 조치를 단행하고 빈약한 자원의 국내 배분을 조절하면서 제재에 대한 저항능력을 강화한다. 그러나 미중의 제재와 압박에 대한 경제적 타격이

날로 심각해지면서, 북한 지도부 내에서 제재 국면의 장기화에 대한 불안함이 증폭된다. 따라서 북한은 부족한 자원을 핵 고도화 사업에 더욱 집중 투자함으로써 핵전력의 조기 구축을 최우선적 목표로 설정한다. 특히 제재 누적 효과를 차단하기 위해 미사일 실험의 횟수를 조절하고 필요시 이를 짧은 기간에 집중 시연하는 방식을 채택한다. 아울러 실제 핵전력 고도화 수준과 상관없이 2018년 ‘핵무력 완성의 해’ 및 ‘경제·핵 병진 노선의 최종적 승리’를 선포한 후 곧이어 핵무기 실전배치를 선언하며 비핵화 타협을 강력히 거부한다.

미국은 중국의 협력을 바탕으로 제재와 압박 수위를 높였음에도 불구하고, 북한이 2018년경 ICBM 전력을 사실상 보유하면서 심각한 전략적 딜레마에 직면한다. 미국 내에서 중국의 중재안 수용과 북한에 대한 예방 공격 강행에 대한 의견이 극심하게 대립한다. 하지만 한국과 중국의 적극적인 반대로 미국은 독자적 군사 행동은 자제한다. 하지만 북한의 고강도 도발이 지속되자 결국 미중은 대북 원유공급 일시 중단과 중국의 ‘쌍중단’ 제안 추진을 합의한다. 하지만 북한이 제재 저항능력에 대한 맹신으로 이를 거부하고, 미중 연합 강압에 대한 저항 차원에서 6차 핵실험과 북한의 핵무기 실전 배치 선언을 단행한다. 이에 대항해 미중 양국은 중국의 대북 원유공급량을 급격히 줄이는 등 추가 경제·외교적 압박에 나서며, 북한의 대화 복귀 시까지 사실상 대북 봉쇄전략을 지속한다.

이러한 상황이 전개되는 경우 비핵화 환경의 구조적 특징은 지금과 유사할 것이다. 대북 제재 레짐이 점차 강화되지만 미국의 독자적 군사 행동 가능성이 높지 않은 상황에서, 사실상 전쟁 발발 가능성은 높아지지 않는 낮은 수준의 소극적 평화 상태가 지속된다. 하지만 미국이 중국의 소위 ‘쌍중단’, ‘쌍궤병행’ 제안의 상당 부분을 수용한 상황이므로, 북한의 결심에 따라 한반도 평화체제 구축 논의가 본격화될 가능성은 높다. 북한이 설사 진전된 핵전력을 갖추고 이를 적극 시위하더라도 미중은 이를 공식적으로 용인하지 않을 가능성이 크며, 대북 압박 수위는 점차 높

아질 것이다. 제재와 압박이 장기간 지속되는데도 북한의 도발이 지속되고 비핵화 의지를 보이지 않는 상황에서, 미중은 북한 정권 교체(regime change), 주한미군 지위 문제 등을 포함해 통일 후 한반도 모습에 대한 협의를 진행할 가능성이 높아진다.

북한 정권교체에 대한 미중 간 합의 가능성이 높아지면서, 결국 북한은 북미 평화협정과 핵동결 교환 게임에 관심을 가질 가능성이 크다. 하지만 북한 정권은 가능하면 핵동결 합의 이전까지 최대한 기존 핵능력을 확충해 협상 이후에도 상당 수준의 핵능력을 지속적으로 보유하려 할 것이다. 즉 북한은 우선 자력으로 핵 고도화 조기 구축을 강력히 추진하나, 이것이 여의치 않은 경우 부분적 제재 완화를 대가로 대화 재개 및 비핵화 일부 조치 가능성을 열어두며 핵 고도화를 위한 시간을 확보하려 할 것이다. 아울러 충분한 핵전력을 갖추었다고 판단할 시, 기존 핵전력 보유를 전제로 협상에 나서며 그 대가로 한미 연합훈련 무기한 전면 중단과 북미 평화협정을 동시에 요구할 가능성이 있다.

(3) 비핵화 대화 진행 과정에서 북핵 고도화 완성 (C 시나리오)

세 번째 시나리오는 미국 주도의 대북 강압이 한층 강화되고 이로 인해 북한의 제재저항능력이 단기간 저하되는 상황이다. 미국의 대중 압박 강화와 비핵화 방법론에 중국이 반발함에 따라 북한 비핵화를 위한 미중 협력 관계가 악화된다. 하지만 중국이 기존 대북제재 조치를 철회하지 않고, 미국 또한 경제·외교적 압박을 강화하면서 전반적으로 북한의 제재저항능력은 점차 약화된다. 이 경우 비핵화 환경의 구조적 특징은 '낮은 수준의 비핵화 협력체제 구축'이다. 즉 현재와 같이 한국을 비롯한 마일중러 모두 비핵화 원칙에 동의하고 대북제재에 동참하지만, 미중 간에 제재의 수단과 강도에 이견이 극명히 존재하는 상황이 지속되는 경우이다. 즉 중국이 현재와 같이 북한정권에 치명적인 손실을 입힐 수 있는 원유 공급 중단과 같은 제재를 실행하지 않는 국면이 계속된다.¹⁰²⁾ 즉 북

한을 비핵화로 견인할 정도로 제재 수준이 높아지지는 않지만, 제재에 대한 북한의 취약성 증가가 분명한 상황에서 미국을 비롯한 국제사회가 제재를 통한 비핵화에 기대를 걸고 대북 제재 레짐을 고수하는 상황이 증장기적 차원에서 높아지는 정세가 형성된다.

우선 미국은 중국의 대북제재 이탈을 방지하기 위해 중국에 대한 경제적 압박을 지속하고, 대북 군사적 옵션 채택 가능성을 지속적으로 언급하며 중국의 전략적 선택을 제약한다. 아울러 중국의 소극적 협력을 보완하기 위해 러시아와의 협력 강화를 통해 대북 압박의 수준을 높인다. 특히 미국이 러시아에 대한 제재를 완화하고 러시아는 이에 대한 보답으로 러시아 내 약 5만 명에 달하는 북한 파견 노동자들의 비자 갱신을 거부하는 등 강력한 대북 경제·외교적 압박을 단행한다. 아울러 대북제재 2371호의 효과가 누적되고 북한의 경제개혁 조치가 실패하면서 북한의 대내적 저항능력은 2018년 중반기를 전후해 급격히 약화된다. 아울러 북중 관계가 회복되지 못하고 북러 관계가 악화되면서 북한의 대외적 제재 회피 환경도 개선되지 못한다.

이러한 상황에 직면한 북한은 비핵화 대화 참여→제재 우회→보상 챙긴 후 배신→핵 고도화 달성과 같은 전략 로드맵을 구상한다. 즉 북한은 비핵화 타협을 지연하며 핵능력 고도화를 위한 시간과 전략적 공간을 확보하는 것이고, 이를 위해 과거의 살라미 전술을 반복하며 대화 초기 국면에서 제재 완화 및 해제를 대화의 전제조건으로 강력히 내세울 것이다. 하지만 선(先)비핵화 조치를 요구하는 한국과 미국이 대북제재에 대한 엄격성을 유지하면서 중국적인 비핵화 타협은 요원한 경우이다. 하지만 제재로 인한 손실이 증가하고 국가능력이 약화되는 상황이 지속되면서

¹⁰²⁾ 중국의 북핵 문제에 대한 최우선적 전략 목표는 북한의 붕괴를 차단하면서 한반도 비핵화를 추진하는 것이며, 이 과정에서 가능한 그 부정적 파급효과가 역내로 확산되는 것을 막는 것이다. Sung-han Kim, "The Day After: ROK-U.S Cooperation for Korean Unification," *The Washington Quarterly*, vol. 38, issue 3 (Fall 2015), p. 40.

북한의 국가 실패화가 상당히 진행된다.

이 시나리오의 경우 북한이 일단 비핵화 대화에 참여하는 것과 동시에 평화체제 구축에 대한 기대가 상당히 고양될 가능성이 높다. 특히 대화 초기 국면에서 북한의 비핵화 조치와 미북 간 평화협정 체결의 교환 문제가 대화의 가장 큰 핵심으로 부상할 것이다. 미국은 북한의 미확인 핵 의혹 시설을 포함해 IAEA의 전면 핵사찰과 북한의 핵동결을 대가로 미북 평화협정 논의 개시를 주장할 것이다. 반면 북한은 IAEA의 부분적 사찰과 미북 양자회담을 통한 군축과 평화협정 체결을 주장할 가능성이 높다. 하지만 미국과 북한이 일단 대화에는 참여하나 기존의 요구 조건을 엄격히 고수하면서 양자 간 평화협정 논의는 진척되지 못하고 6자 회담 등 비핵화 대화는 초기 국면에서 좌초될 가능성이 높아지는 상황이다. 아울러 북한이 핵 고도화를 완성한 이후에도 미국은 북한의 핵보유국 지위를 인정하지 않는 상황이며, 북한의 강화된 군축 제안도 거절하는 상황이 전개된다.

(4) 비핵화 실패 및 한반도 공포의 균형 진입 (D 시나리오)

마지막 시나리오는 북한이 독자적 제재 저항 능력 배양 혹은 후원국의 원조 등으로 제재의 부정적 파급효과를 차단하며 핵능력 고도화 목표를 비교적 원활하게 달성하는 경우이다. 특히 중국이 미국의 비핵화 해법에 반발하며 제재에 소극적으로 대처하거나 기존의 제재 수준을 낮춤으로써 국제 제재 레짐에 균열이 발생하면서 북한의 핵 고도화를 위한 대외환경이 개선된다.

제재로 인한 북한 경제의 타격이 크지 않은 상황에서 북한은 핵 고도화에 필요한 자원을 충분히 동원할 수 있다. 이 경우 북한의 전략적 행보는 제재에 강력 저항→고통 감내→핵 고도화 달성일 것이다. 아울러 국면의 전반적인 특징은 '남북·북미·미중 관계 악화' 및 '한반도 위기 고조(escalation)' 일 것이다. 특히 미국은 핵 고도화 목표에 근접하면 할수록 중국을 배제

한 채 북한에 대한 독자적 군사적 강압을 심각히 고려할 것이다. 즉 미중 관계의 악화를 무릅 쓰고 주한미군 전술핵 재배치 문제와 군사적 수단을 동원한 강제적 비핵화 조치를 심각하게 고려하는 상황이다. 이러한 조치는 북한의 비핵화 조치를 강제하고 대북 확장 억지력을 강화함과 동시에 한국의 독자적 핵무장을 차단하기 위해 전격적으로 단행된다. 남북관계에도 북한이 과도한 핵능력에 대한 자신감을 바탕으로 공세적인 대남전략을 투사하면서 양측의 갈등 지수가 상당히 높아지고, 남북 간 교섭능력에서도 한국이 지속적으로 열세에 직면하는 상황이 전개된다. 또한 한국 내에서 이러한 전략적 취약성을 극복하기 위한 방안으로 자체 핵무장에 대한 요구가 다시 증대되는 환경¹⁰³⁾이 조성된다.

이러한 상황이 전개되는 경우 중장기적·구조적 차원의 특징은 ‘동북아 핵균형 재조정’이 될 것이다. 중국이 북한의 흑기사 국가 역할을 지속함으로써 미국이 중국을 배제한 대북 제재 및 압박 수단을 더욱 강력하게 전개하고 남북관계뿐 아니라 한중·미중 관계의 악화도 동시에 진행된다. 하지만 북한이 2020년을 전후해 50기 내외의 핵·미사일 능력을 갖추고 ICBM 및 SLBM 능력을 고도화한 후 비교적 신중한 핵전략으로 선회할 가능성도 배제할 수 없다. 즉 북한이 일정한 수준의 고도화 능력을 확보하고 이를 대미 핵 억지력의 충분한 확보라고 판단하는 경우, 미국과의 균축 적극 개진과 중국의 지속적 관여를 추구하기 위해 핵·미사일 도발을 자제할 수 있다. 이 경우 북한은 핵능력 고도화 완성 직전까지는 비핵화를 요구하는 중국에게도 강력히 저항하겠지만, 고도화 목표 달성 후에는 중국의 핵전략과 자신들의 핵전략을 연동하고 더 이상의 핵능력 개발을 자제한다는 약속 하에 중국의 지지와 후원을 적극 유도할 가능성이

¹⁰³⁾ 박영호 박사는 제재와 압박으로 핵 고도화를 차단하지 못할 경우 한국 내에서 ‘핵은 핵으로 대응해야 한다’는 목소리가 높아져 결국 ‘독자적 핵무장론’에 대한 요구가 더욱 커질 것으로 예상한다. 박영호, “한반도 비핵평화체제 실현을 위한 새로운 접근,” p. 151.

있다. 이러한 상황이 전개된다면 동북아의 핵 도미노 현상이 발발할 가능성이 높고 역내 핵균형에 대한 재조정 문제가 주요 안보현안으로 부상할 것이다.

이 과정에서 한반도 평화체제 논의는 지금까지와는 상당히 다른 국면으로 전개될 것이다. 북한이 사실상 핵 보유국화 되고 중국이 이를 용인함으로써, 북한이 북미 평화협정과 평화체제 구축에 전보다 훨씬 높은 수준의 대가를 요구할 것이다. 아울러 중국 또한 한반도 비핵화라는 전략적 목표를 폐기하고 북중 연합 핵전력으로 미국의 역내 핵우위에 대응하려 할 것이다. 이러한 상황에서 북중 모두 평화체제 구축에는 큰 관심이 없을 것이며, 북한의 핵무기 보유를 전제로 동북아 안정화 전략을 고려할 것이다. 설사 다자간 안보대화가 개최되더라도 역내 핵균형과 구조적 안정을 최우선적으로 고려한 소위 ‘소극적 평화체제’ 구축이 강대국들의 핵심 목표가 됨으로써, 적극적 평화체제 구축을 목표로 한 한국의 평화체제 구축의 전면 재조정은 불가피할 것이다. 또 다른 가능성은 미국이 북한에 대한 예방타격 등 군사적 수단을 실제 동원하는 경우이다. 이 경우 북한이 강제적인 비핵화를 당하면서 한반도 평화체제가 단기간 급속도로 강제되는 상황이 전개될 수 있다.

V. 비핵화-평화체제 구축 로드맵

정성윤(통일연구원)
이수형(국가안보전략연구원)
이무철(북한대학원대학교
심연북한연구소)



한반도 평화체제 구상과 대북정책

1. 추진 환경 및 정세 특징

김정은 체제 등장 이후 한반도 정세는 날로 엄중해지고 있다. 국제사회의 강력한 제재와 압박에도 불구하고 북한의 도발 수위와 빈도는 전례 없이 높아지고 있다. 도발의 지속에 따라 북한의 핵능력 고도화의 수준도 점차 높아지고 있다. 모두가 예상하고 우려했던 북핵 고도화가 종착의 단계로 진입하고 있다. 이러한 북핵 고도화 진행 과정에서 다양하고도 심대한 파급영향이 발생했다. 첫째, 북핵 고도화가 종착의 단계로 진입하고 있다. 둘째, 위협 증가에 따라 한국을 포함한 주변국들의 전략적 이해가 손상되고 있다. 셋째, 북핵 문제 해결 방식을 두고 주요국 간 이해와 견해가 심각하게 대립되고 있다. 넷째, 북한의 고강도 도발과 고도화의 지속으로 인해 역내 정세가 대북 '압박과 제재국면 강화'로 구조화·장기화 되고 있다. 다섯째, 북한이 제재와 압박에 강력히 저항하고 비타협적 전략을 고수함으로써 '제재 강화-저항 도발 지속'이라는 악순환이 지속되고 있다. 여섯째, 북미 관계가 지속적으로 악화되면서 상호 타협의 가능성이 줄어들고 있다.

첫째, 최근 북핵 문제의 가장 중요한 특징은 북한의 핵 고도화 프로그램이 종국의 단계로 진입하고 있다는 점이다. 김정은 체제 등장 후 북한은 단기간 4차례 핵실험을 강행했다. 모든 핵실험은 직전 핵실험의 미진한 점을 보완하거나 더 상위의 기술적 진보를 의미했다. 2013년 2월 4차 핵실험을 통해서 고농축우라늄(HEU) 활용능력을 과시했다. 2016년 1월 5차 핵실험을 통해서 핵융합기술 활용능력을 시연했다. 북한은 이를 시험용 수소탄 완성이라 주장했다. 동년 9월 5차 핵실험을 통해 북한은 표준형원자탄의 폭발력 강화 실험에 성공했다. 이는 기존 핵실험의 폭발력 미진으로 인한 핵기폭 기술력 우려를 불식시키는 실험이었다. 2017년 9월 6차 핵실험을 통해서 북한은 증폭핵분열탄 실험을 성공했다. 폭발력이 50~200kt 수준으로 추정되고 4차 핵실험 당시의 핵용

합기술력에서 진일보한 것으로 추정된다. 북한은 이를 수소탄 완성이라 주장했다. 핵기폭 장치의 고도화와 더불어 북한의 미사일 발사체의 고도화도 조만간 완성될 것으로 추측된다. 북한은 2016년 이후 집중적인 실험으로 고출력 엔진성능, 단 분리 기술, 고체연료의 실전활용능력, 이동 발사대 안정성·기동성·은폐성 강화 등 다양한 기술의 향상으로 다중화된 미사일 체계를 구축했다. 향후 탄두 재진입 기술, 유도 및 통제 능력 등 몇 분야의 기술적 부문만 보완하면 미사일 고도화도 완성된다. 이러한 점을 종합 고려하면 북한의 핵 고도화 완성 예상 시점이 기존 2022년 → 2020년 → 2018년으로 급격히 앞당겨지고 있음을 의미한다.¹⁰⁴⁾

둘째, 북핵 고도화의 급격한 진전으로 주변국들의 전략적 딜레마가 심화될 가능성이 높아지고 있다. 우선 미국은 무역 문제 등 전략적 이해를 중심으로 중국의 협력을 지속적으로 강제(compellence)하고 있다. 이 과정에서 한국에게도 세컨더리 보이콧 동참 등 강경한 대북 압박을 요구할 것이므로, 한미 간 갈등(decoupling)이 부각될 가능성이 있다. 아울러 향후 북한의 고강도 도발이 지속되면 미국의 대북정책이 ‘북한 요구 전격 수용’ 과 ‘군사적 대응’ 처럼 극단화될 가능성이 높아지므로, 한국은 이 경우 각각 주도권 약화와 군사적 충돌 가능성 증대라는 도전요소에도 직면할 수 있다. 북한 또한 향후 미중 협조체제 강화 및 균열시 각각 딜레마가 발생하는 바, 미중 협력 강화 시 중국의 대북제재 수준 격상, 미국의 (제한적)무력 강압에 대한 중국의 용인 가능성, 미중 합의에 의한 ‘강제적 비핵화’ 추진 가능성의 증대에 직면할 수 있다. 만약 미중 협력이 균열되거나 심지어 악화되는 경우 미국은 독자적 군사 타격을 좀 더 적극적으로 고려할 수도 있다. 중국은 미국의 대중 강압에 대한 협조 여부에 따라 딜

¹⁰⁴⁾ 정성운, “북한의 6차 핵실험: 평가와 정세전망,” (통일연구원 Online Series CO 17-26, 2017.09.11.), p. 4, <[http://kinu.or.kr/www/jsp/prg/report/report_view.jsp?menuIdx=351&category=000 CO&thisPage=1&contId=1485185](http://kinu.or.kr/www/jsp/prg/report/report_view.jsp?menuIdx=351&category=000%20CO&thisPage=1&contId=1485185)> (검색일: 2017. 09.23.).

레마가 발생하는 바, 미국에 협조 시 협력의 강도·범위·수단의 선택에 대한 부담이 증가되며, 러시아의 대북 영향력 확대 노력도 견제해야만 할 것이다. 반면 비협조 시에는 미국의 대중 강압 현실화에 대한 취약성이 급격히 부각될 수 있다. 아울러 북한 도발에 따라 자연스럽게 강화되고 있는 한·미·일 군사협력에도 동시에 대응해야만 하는 딜레마에도 직면하고 있다.

셋째, 북핵 문제 해결 및 제재 국면에 대한 각국의 이해와 입장이 여전히 대립하고 있으며 단기간 이의 타협이 쉽지 않은 정세가 지속되고 있다. 2016년 북한의 4차 핵실험 이후 한·미·일 등은 북한이 선제적으로 핵실험 및 미사일 도발 중단을 선언하지 않는 한 북한과의 유의미한 대화는 힘들고 강력한 대북제재는 불가피하다는 입장을 고수하고 있다. 중국과 러시아는 한·미·일과 동일하게 북한의 비핵화를 최종 목표로 규정하고 있다. 하지만 구체적인 방법론에 있어서는 한·미·일과 간극이 크다. 특히 중국은 2016년 2월 ‘평화협정-비핵화’를 통한 문제 해결을 제안한 데 이어 2017년 들어서는 비핵화 로드맵으로는 쌍궤병행(雙軌並行: 북한 비핵화와 북미 평화협정 구축 병행)을, 구체적인 비핵화 대화 재개 방식으로는 쌍중단(雙中斷: 북핵 도발 중단 및 한미연합훈련 동시 중단)을 주장하고 있다. 하지만 북한이 쌍중단에 대해서는 비교적 적극적이거나 쌍궤병행에 대해서는 적극적으로 반대하고 있다. 비핵화를 전제로 한 타협은 전혀 고려하지 않는다는 입장이다. 즉 북한은 2016년 5월 개최된 조선노동당 7차대회 이후 핵 지위국 입장에서 세계비핵화를 위해 노력하겠다고 주장했다. 이는 북한이 핵능력을 포기할 의사가 없으며 핵외교정치에서 ‘핵군축’을 주요 전략적 노선으로 채택하겠다는 것을 의미한다. 따라서 2017년 현재 북핵 문제와 관련해 북한의 ‘평화협정-군축’ 프레임 대(對) 한·미·일의 ‘비핵화-제재·압박’ 프레임 대(對) 중국의 ‘비핵화-평화협정’ 병행 프레임이 대립 및 혼재되는 구도가 지속되고 있다.¹⁰⁵⁾

넷째, 역내 주요국들의 북핵 해법에 대한 전략적 불일치는 결국 제재국

면의 장기화가 불가피하다는 점을 시사한다. 북한은 강화되고 있는 유엔 안보리 제재 결의안 및 미국 중심의 강압에 강력한 저항 태도를 고수하고 있다. 특히 대북제재 2371호 채택 이후 팜 인근을 겨냥한 미사일 도발을 예고하는 등 저항의 강도를 점차 높이고 있다. 또한 6차 핵실험 이후 강화된 제재 결의안 채택에도 강력히 저항하고 있다. 미국이 최근 비핵화 대화 재개 조건을 완전한 비핵화 조치에서 핵·미사일 도발 모라토리엄 선언으로 낮추었으나, 북한 입장에서는 미국이 인센티브를 적극적으로 제시하지 않았기 때문에 여전히 불만족스러운 상황이다. 북한은 2017년 들어 대북 적대시정책(제재 철회·한미연합훈련 중단·평화협정)을 대화 재개 조건으로 내세우고 있으나, 미국이 오로지 도발 모라토리엄만을 대가로 이러한 요구들을 전격 수용할 가능성은 높지 않다. 따라서 북한이 원하는 인센티브를 미국이 제시하든지, 북한이 미국에 대한 요구수준을 낮추어야지만 대화 재개가 가능한 구조이므로, 여건상 당분간 대화 국면 재개로의 급격한 전환은 어려울 것이다

이는 향후 한반도 및 남북관계 정세가 제재국면 출구 합의를 위한 타협 모드보다는 북한의 불복과 미국의 추가 제재 및 압박으로 인한 대결국면 방향으로 전개될 가능성이 여전히 높다는 점을 의미한다. 아울러 유엔안보리 대북제재결의안 2270호, 2321호, 2371호, 2375호와 각국의 독자적 제재안들은 북한 비핵화에 대한 진전이 없거나 강대국들의 전략적 타협이나 용인이 없다면 자동적으로 지속될 것이다. 따라서 사실상 제재 주도국인 미국과 이에 저항하고 있는 북한이 상대에 대한 기존 요구를 전격 철회하거나 혹은 상대측의 요구를 대폭 수용하지 않는다면 당분간

105) 북핵 비핵화 프레임이 과거보다 훨씬 복잡해지고 있다. 90년대 초반 1차 북핵 위기당 시에는 북미 양자 관계를 통해, 2000년대 중반 2차 핵위기 발발 초기 국면에는 6차 회담이라는 다자적 프레임을 통해 북핵 문제가 다루어졌다. 하지만 현재는 한·미·일·중·북이 서로 타협하기 쉽지 않은 3가지 해결 프레임을 각기 고수함으로써, 비핵화 프레임에 대한 관련국 간 협의의 시작에 많은 외교적 노력과 시간이 소요될 수밖에 없는 상황이다.

제재국면은 지속될 수밖에 없음을 시사한다. 이는 결국 북한이 핵을 고도화할 수 있는 시간적 환경을 부여할 수 있는 손실 환경(cost environment)이 조성될 가능성이 높아지는 방향으로 정세가 조성되고 있음을 의미한다.

다섯째, 제재 강화 국면 속에서도 북한의 핵도발 빈도 및 강도가 지속적으로 높아지고 있는 점도 현 정세의 주요한 특징이다.金正은은 통치기간 동안 핵보유국 지위 헌법 명기(2012년) 및 노동당 규약 명기(2016년)를 통해 핵보유국 지위에 대한 국내 제도적 명문화 작업을 마무리하였다. 또한金正은은 2016년 이후 핵실험 직접 지시 공개, 핵·미사일 실험 및 시설 참관, 핵보유지 직접 천명 등 과감하고도 적극적인 핵 시위 행보를 보이고 있다. 이는 김정일 정권 시대의 '핵 모호성 전략'을 확실히 폐기한 것을 의미한다.¹⁰⁶⁾ 아울러 젊은金正은의 즉흥적·도발적 정책결정 성향과 정권기반 확보 및 대내결속을 위한 과시적 행보를 고려해 볼 때 핵도발의 위험성이 한층 증가할 것으로도 예상할 수 있다. 특히 북한의 대외 무역 1/3가량을 제약한 안보리 제재결의안 2371호와 북한의 주요 외화 획득 수단이었던 섬유제품 수출의 완전 차단, 석유제품 수출의 절반 감축, 신규 해외노동자 파견의 금지가 규정된 안보리 제재결의안 2375가 엄격하고 지속적으로 준수될 경우 북한의 핵·경제 병진노선의 타격이 불가피할 것이다. 이 경우金正은 정권은 비핵화에 대한 전략적 선택이 아닌 핵 능력의 잦은 시위 및 도발을 통해 경제부문의 결손을 정치안보적으로 상쇄하려 할 것이다. 즉 대북제재와 압박 강화 → 북한의 경제타격 → 북한의 핵능력 시위 필요성 증가 → 북한의 도발 강행 → 제재 강화와 같은 악순환이 당분간 지속될 수 있다.

여섯째, 북미 관계가 전례 없이 악화 국면에 진입하고 있는 점도 북핵

¹⁰⁶⁾金正은 정권이 채택하고 있는 핵전략은 과거 김정일 시대에 비해 훨씬 노골적이고 공세적이다. 이러한 경향을 이론적으로 설명하는 최근 연구는 다음과 같다. Vipin Narang, "Nuclear Strategies of Emerging Nuclear Powers: North Korea and Iran," *The Washington Quarterly*, vol. 38, no. 1 (Spring 2015), pp. 71~83.

정세의 또 다른 주요 특징이다. 우선 북한은 트럼프 행정부와 문재인 정부 출범 초기 국면의 전략적 공간에서 대화와 타협을 통한 관계 설정보다 도발을 통한 압박을 선택했다. 미국이 북한에 대한 정권교체, 정권 붕괴, 급속한 통일(흡수통일), 38선 이북으로의 침공을 하지 않겠다는 소위 '4 NO 원칙'을 제시했고 문재인 대통령도 베를린 선언을 통해 이를 재확인했음에도 불구하고, 북한은 미국 본토를 직접 겨냥한 ICBM급인 화성 14형 실험과 6차 핵실험을 강행했다. 북한이 도발을 강행한 이유는 제재로 인한 고통을 단기적 차원의 감내 가능한 비용으로 여전히 추산하기 때문이다. 즉 북한은 제재로 인한 단기적 손실보다는 핵·미사일 고도화로 인한 장기적인 전략적 편익이 훨씬 크다는 셈법을 여전히 고수하고 있다. 따라서 북한은 향후 비핵화 조치와 관련해 미국이 수용하기 힘든 큰 조건들을 내세우거나, 미국이 당장 손해를 감수하며 받아들일 긴급한 이유가 없는 조건들에 큰 대가를 요구할 것이다. '군축', '핵동결-평화협정'이 대표적이다.

하지만 북한에 대한 미국의 불신이 상당히 높고 미국에 대한 2차 타격 능력을 보유하지 못한 상황에서, 미국은 북한과의 군축은 불필요할 뿐 아니라 핵동결에 대한 전략적 필요성과 긴박감 또한 심각하게 느끼지 못할 것이다.¹⁰⁷⁾ 이러한 정세 판단에 따라 미국 트럼프 행정부는 대북정책의 기조를 '최대의 압박과 관여(maximum pressure and engagement)'로 설정하였다. 이는 힘의 우위를 바탕으로 하는 강력한 강압을 통해 북핵 정세 주도권을 강화하려는 전략이다. 특히 미국은 무역 부문에서 중국을 지속적으로 압박해 중국의 대북 관여를 높이는 방식을 지속할 것이다.¹⁰⁸⁾ 즉 미국은 당분간 대중·대북 동시 압박을 통해 북한의 핵보유의

107) 이동선, “국제사회의 파급영향,” 정성윤 외, 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응 방향』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 83~88.

108) 미국은 2017년 4월 미중정상회담 이후 미중 무역문제를 북핵 문제와 적극 연계하고 대북 군사적 옵션 투사의 신뢰성을 높이는 방식을 통해, 중국의 좀 더 적극적인 대북제

지와 결심 그리고 정책결정내용들을 변경시킨 후 북한을 비핵화 대화로 유인하고자 할 것이다.¹⁰⁹⁾

2. 소극적 평화체제 기본구상과 추진과제

가. 기본구상과 추진 과제

(1) 추진 환경 평가

2017년 미국과 한국에서는 새로운 정부가 들어섰다. 미국의 트럼프 정부는 취임 이전부터 오바마 정부의 대북 정책 ‘전략적 인내’를 실패로 규정하면서 필요할 경우 대북 선제타격도 가능하다는 입장을 주기적으로 표명했다. 취임 이후 3개월이 지난 시점에서 트럼프 정부는 북핵문제 해결을 위해 ‘최대치의 압박-관여(maximum pressure-engagement)’ 프레임을 강조하면서 다음과 같은 대북 정책기조를 발표했다. 첫째, 북한을 핵보유국으로 인정하지 않는다. 둘째, 모든 대북제재와 압박을 가한다. 셋째, 북한의 레임 체인지(정권교체)를 추진하지 않는다. 마지막으로 최종적으로는 대화로 문제를 해결한다는 것이다.¹¹⁰⁾

한편, 한국의 문재인 정부는 북핵 문제 해법으로 ‘제재-대화 병행’ 프레임을 강조하면서도 남북관계 발전과 한반도 평화정착을 위한 종합적 플랜으로 7월 6일 베를린 구상을 발표했다. 문재인 대통령이 밝힌 베를린 구상의 정책방향은 다음과 같다. 첫째, 문재인 정부가 추구하는 것은

재 및 압박을 지속적으로 강제하고 있다. 정성윤, “북핵 정세의 특징과 우리의 대응전략,” 『제2차 KINU 평화포럼』(기조 발제문, 2017.08.07.), p. 2.

¹⁰⁹⁾ 정성윤, “북한의 IRBM 실험 발사 평가와 북미관계 전망,” (통일연구원 Online Series CO 17-06, 2017.02.24.), pp. 4~5, <http://kinu.or.kr/www/jsp/prg/report/report_view.jsp?menuIdx=351&category=000+CO&thisPage=1&searchField=auth_1&searchText=%ec%a0%95%ec%84%b1%ec%9c%a4&contId=1478169> (검색일: 2017.05.09.).

¹¹⁰⁾ “4대 기조’ 담은 美 대북정책안 확정… “최종적으로 대화로 해결,” 『연합뉴스』, 2017. 05.26, <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/05/26/0200000000A KR20170526006252071.HTML?input=1195m>> (검색일:2017.06.02.).

오직 평화임을 재확인한다. 둘째, 북한체제의 안전을 보장하는 한반도 비핵화를 추구할 것을 약속한다. 북한이 핵 도발을 전면 중단하고 비핵화를 위한 대화에 나선다면 북한의 안보·경제적 우려와 북미, 북일 관계 개선 등 현안들을 함께 해결해 나갈 것이다. 셋째, 1953년 이래 불안한 정전상태에 있는 한반도에 항구적 평화체제를 구축해 나갈 것이다. 이를 위해 북핵 문제와 평화체제에 대한 포괄적인 접근으로 완전한 비핵화와 함께 평화협정 체결을 추진하고자 한다. 넷째, 군사분계선으로 단절된 남북을 경제벨트로 잇는 새로운 경제 지도를 그려 나갈 것이다. 다섯째, 이산가족 문제 등 비정치적 교류협력 사업은 정치·군사적 상황과 분리해 일관성을 가지고 추진해 나갈 것이다.

그러나 이러한 미국과 한국의 대북정책 방향과는 달리 북한 김정은 정권은 2017년 신년사를 통해 핵능력 강화를 통한 핵보유국 지위 획득과 국제사회의 강력한 제재에 맞서기 위해 자력자강의 정신을 강조하였다. 특히, 북한은 지난 7월 4일과 28일 두 차례에 걸쳐 대륙간탄도미사일(ICBM)급에 해당하는 화성-14호 실험 발사에 성공했다. 북한의 화성-14호 실험 발사는 미 본토를 공격할 수 있는 능력을 갖춘 것으로 평가되었다. 북한의 화성-14호 실험 발사에 대해 미국과 중국을 비롯한 국제사회는 북한의 석탄 수출을 전면 차단하는 유엔 안보리 결의안 2371호를 채택했다. 이를 계기로 북한과 미국은 괌 주변 해역 타격과 대북 예방전쟁과 선제타격 등의 극한적 설전을 주고받았다. 북미 간의 ‘강 대 강’ 설전은 한반도 위기 상황을 극도로 악화시키고 있다.

현재의 국면에서 북한 핵능력 고도화의 중단과 북한 핵 프로그램의 신고와 검증으로 이어지는 소극적 한반도 평화체제(이하 소극적 평화체제)를 논의하기에는 상황이 너무 엄중하다. 북한과 미국 간의 극한적 설전은 비록 그것이 ‘말 대 말’ 차원이라 할지라도 한반도 안보상황을 극한의 대결 국면으로 몰아가 자칫 잘못하면 ‘행동 대 행동’으로 비화될 개연성도 존재한다. 뿐만 아니라 북한과 미국 간의 극한적인 ‘말 대 말’의 공방은

문재인 정부의 베를린 구상이 작동할 수 있는 정책 공간을 축소시켜 한국 정부가 불가피하게 최대치의 압박이라는 미국 정부의 북핵 프레임으로 무게중심을 옮겨갈 수 있는 가능성을 더욱 높여주고 있다.

이런 맥락에서 향후 한반도 비핵화를 위한 대화와 협상, 그리고 비핵화 프로세스가 진행된다는 전제 하에 소극적 평화체제 구축을 달성하기 위한 이행계획이라 할 수 있는 로드맵(road map)을 그려보고자 한다. 소극적 평화체제를 구축하기 위해서는 북한 핵 문제와 직접 연관된 한반도 비핵화 프로세스(이하 비핵화 프로세스)와 이와 어느 정도 연동된 남북한 관계 발전을 위한 남북한 평화 프로세스(이하 평화 프로세스)가 상황에 따라 ‘같이 또 따로’ 작동되어야 할 것이다. 다만, 여기에서는 평화 프로세스보다는 비핵화 프로세스에 초점을 두고 로드맵 개관을 살펴보고자 한다. 한 가지 반드시 유념해야 할 점은 소극적 평화체제 로드맵은 향후 추진될 적극적 한반도 평화체제(이하 적극적 평화체제) 구축을 촉진시키기 위한 중간 과정이라는 점이다.

(2) 기본구상과 추진방향

소극적 평화체제는 북한 핵능력 고도화의 중단과 동결, 그리고 신고 및 검증을 통해 한반도에서 안정적인 평화를 유지·관리하는 동시에 향후 북핵 불능화와 완전폐기라는 적극적 평화체제로 진전될 수 있는 확고한 환경을 구축한 상태이다. 따라서 한반도 평화체제 구축과정에서 소극적 평화체제는 적극적 평화체제에서 이루어질 것으로 예상되는 평화협정 체결 이전의 과도기적인 중간단계라 볼 수 있다.

안정적이고 평화로운 한반도 상태가 지속되기 위해서는 한반도 평화체제와 안보체제가 선순환 구조로 작동해야 한다. 따라서 소극적 평화체제 구축은 이와 부합할 수 있는 새로운 한반도 안보체제가 필요하다. 그러므로 소극적 평화체제 추진 과정에서는 현재의 정전체제의 주요 구성요소의 변경이나 이를 대체할 수 있는 새로운 한반도 안보체제가 요구된다고 할 수 있다. 바로 이 대목에서 정전협정의 내용을 변경하거나 이를

폐기하는 종전선언이나 평화선언 등의 잠정조치가 필요하다. 왜냐하면 잠정조치를 통해 한반도 평화정착의 기반이 확보되고 한반도 안보체제가 소극적 평화체제와 선순환구조를 이루어 남북 간 긴장완화와 화해협력의 습관화, 그리고 일반화된 행위원칙을 확대·심화시켜 나갈 수 있는 안정적 환경을 마련할 수 있기 때문이다. 다만, 한반도 평화협정은 북핵 불능화와 완전한 폐기 시점에서 이루어져야 하기 때문에 소극적 평화체제 구축 과정에서는 평화협정 체결 문제를 논외로 한다.

이러한 기본구상을 실현하기 위한 소극적 평화체제 로드맵의 추진방향은 다음과 같다. 먼저, 소극적 평화체제 구축은 포괄적인 접근 방향으로 추진되어야 한다. 여기에서 말하는 포괄적 접근 방향이란 북한 핵문제와 관련된 비핵화 프로세스와 북한문제와 직결된 평화 프로세스가 상황에 따라 ‘따로 또 같이’ 작동됨을 의미한다. 문재인 대통령이 베를린 구상에서 밝힌 것처럼 한반도 평화체제 구축을 위해서는 한국전쟁의 결과인 남북 및 북미 간 관계개선이 필수적으로 이루어져야 한다. 이 과정에서 남북 신뢰관계의 재구축이 추진되어야 한다. 따라서 소극적 평화체제는 우선적으로 북한의 핵능력 고도화 시도가 중단됨과 아울러 현재의 한반도 정전체제의 변화를 위한 이해 당사국 간의 협상이 진행되어야 한다. 다만, 이 과정에서 소극적 평화체제와 동북아 평화체제와의 연계는 배제할 필요가 있다. 동북아 평화체제와의 연계는 소극적 평화체제가 구축된 이후 적극적 평화체제 논의 과정에서 다루는 것이 현실적이기 때문이다.

둘째, 소극적 평화체제 추진방향은 우선적으로 비핵화 프로세스와 흐름을 같이하는 점진적이면서도 단계적 접근이 필요하다. 소극적 평화체제는 북한의 핵능력 고도화 중단→비핵화 프로세스 전격 가동을 위한 북미, 남북, 남·북·미중 협상과 회담→북한 핵 프로그램의 신고와 검증의 3단계와 연계하여 추진되어야 한다. 그 과정에서 이해 당사국 간에 새로운 한반도 안보체제를 논의·구축할 잠정협정이나 조치를 이끌어낼 필요가 있다. 즉, 소극적 평화체제 구축은 우선 협상을 통해 공동성명을 채택

하고, 공동성명의 내용을 이행하기 위한 이행조치, 그리고 소극적 평화 체제 구축 방향으로 추진할 필요가 있다.

셋째, 소극적 평화체제 추진방향은 한반도 비핵화가 북한의 핵능력 신고·검증 단계에서 끝나는 것이 아니라 이후의 비핵화 프로세스인 불능화와 북핵의 완전 폐기로 이행되는 과정의 일환이라는 점을 확고히 할 필요가 있다. 또한 소극적 평화체제 추진은 남북한의 평화적이고 항구적인 분단의 시초가 아니라 통일지향적인 남북관계 발전과 선순환구조를 창출할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 소극적 평화체제 추진과정에서 가장 중요하고 또한 전략적으로 접근해야 할 부분이 바로 이 대목이다. 소극적 평화체제는 잠정협정 체결로 달성되는 것이 아니라 남북관계가 실질적인 발전을 이루어 한반도 안정성을 확보해야만 가능하기 때문이다.

따라서 이 과정에서는 북한 핵능력에 대한 국제사회의 우려감 해소와 더불어 남북 간 군사적 신뢰구축 및 군비통제의 획기적 진전을 통한 한반도 긴장완화가 필수적이다. 나아가 소극적 평화체제 구축의 궁극적 목표가 적극적 평화체제로 나아가기 위한 환경 조성과 동력 확보에 있기 때문에 평화적 분단 고착의 위험성을 제거해야만 한다. 그렇기 때문에 소극적 평화체제 추진에서는 남북이 주도하는 통일지향적 평화 프로세스를 추진하여 한반도 문제에 대한 우리의 주도적 역할 강화가 뒤따라야 한다. 한반도 비핵화가 진행되더라도 남북관계의 발전 없이는 소극적 평화체제 구축이 어렵다는 점을 감안하여 상황에 따라 남북관계의 발전이 한반도 비핵화는 물론 다른 부문의 진전을 선도하는 선순환 역할을 유도할 수 있는 방안을 적극 강구해 나가야 한다.

나. 추진과제 및 쟁점

(1) 비핵화 프로세스의 추진 과제

(가) 평화체제 포럼 구성

북한의 핵능력 고도화가 중단되어 북미, 남·북·미, 미중, 그리고 남·북·

미중 간의 비핵화 프로세스를 가동하기 위한 환경이 조성된다면, 소극적 평화체제 구축을 위한 여정이 시작될 것이다. 비핵화 프로세스의 원활한 작동과 지속적 동력 확보를 위해서는 이를 제도화할 필요가 있다. 이런 측면에서 가칭 한반도 평화체제 포럼(이하 평화체제 포럼)을 구성하여 이를 제도화하는 것이 중요하다.

평화체제 포럼 구성은 남북미중이 참여하는 가운데 본회의와 실무회의로 구성할 필요가 있다. 평화체제 포럼에 일본과 러시아를 포함시킬 필요는 없다. 일본과 러시아는 한국전쟁 교전 당사자도 아니고 정전협정 관련국도 아니기 때문이다. 다만, 일본과 러시아의 협력을 유도하기 위해 평화체제 회담 진행과 관련하여 적절한 정보를 제공하는 것은 필요하다. 이는 향후 적극적 평화체제 구축과정 중 동북아 평화체제의 진전을 위해서 일본과 러시아의 참여가 필요하기 때문이다.¹¹¹⁾

소극적 평화체제 구축을 위한 비핵화 프로세스의 제도화에 있어서 기존의 6자회담 대신 4자회담을 중시하는 이유는 다음과 같다. 기존의 6자회담은 한반도 비핵화 과정에서 한반도 평화체제뿐만 아니라 동북아 평화체제까지 염두에 두었기 때문에 일본과 러시아를 포함하는 6자 회담의 형식을 취했던 것이다. 그러나 소극적 평화체제는 우선적으로 한국전쟁에 직접적인 이해관계가 있는 남북미중 4자 회담을 통해 현재의 한반도 정전체제를 변경하여 새로운 안보체제를 구축하는 데 집중할 필요가 있다. 현재의 미중 강대국 정치의 성격을 고려했을 경우, 평화체제 포럼에서 동북아 평화 문제까지 논의하는 것은 의제가 너무 많고 미중 관계의 변화에 소극적 평화체제 논의 자체가 얽힐 가능성도 크기 때문이다.

평화체제 포럼은 회담의 효율성 증대와 참여국 간의 신뢰성 증진 차원에서 상설 회담사무국을 설치하고 의장국은 회담 진행에 따라 교대로 돌

111) 이수형, “시나리오 B1: 저항세력 등장x평화체제 구축 진전,” 김갑식 외, 『2030 북한변화 시나리오』 (서울: 통일연구원, 2016), p. 143.

아가면서 맡는 순번제를 채택할 필요가 있다. 또한 실무위원회는 차관급을 위원장으로 하고 논의 결과는 장관급의 본회의에 보고하여 최종 결정하는 방식을 채택하는 것이다. 본회의 및 실무회의는 쟁점에 따라 양자 또는 3자 회담을 개최하는 것도 검토해볼 필요가 있다. 다만, 4자 회담이 변형된 2+2 회담구도(북·미가 당사자, 한·중이 중재자)로 전락되지 않도록 유의할 필요가 있다.

(나) 평화 공동성명 채택

평화체제 포럼이 구성되어 소극적 평화체제 과정이 순조롭게 진행되어 간다면 다음 단계는 ‘한반도 평화체제 구축을 위한 공동성명(이하 공동성명)’을 채택하는 것이다. 공동성명 채택은 2005년 9·19 공동성명과 유사한 성격으로서 평화체제 포럼을 원활하게 운영하기 위한 포럼의 목표와 원칙, 그리고 운영방향 등을 제시하는 것이다.

공동성명의 당사자는 남북·미·중 4개국이 동등한 자격으로 참여하고 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 평화체제 포럼의 목표는 한반도의 검증 가능한 비핵화임을 재확인하는 것이다. 북한은 핵능력 고도화 중단, 모든 핵 프로그램의 신고와 IAEA 안전조치 복귀를 공약한다. 미국은 북한에 대한 공격 또는 침공의사 부재를 재확인한다. 한반도 비핵화 및 공동선언 준수 및 이행 필요성과 북한의 평화적 핵 이용권을 존중한다. 둘째, 관련 당사국은 상호 체제 인정 및 주권 존중, 적대행위 및 비방 중상 중지, 무력 불사용, 불가침 및 내정 불간섭, 분쟁의 평화적 해결 원칙 존중 및 준수해야 한다. 셋째, 한반도 평화 상태를 공고히 하고 이를 보다 심화시켜 나가기 위해 현재의 정전체제를 평화관리체제로 전환해 나갈 것에 합의하고, 남북(미)은 90일 이내에 가칭 평화관리기구를 만들어 새로운 한반도 안보체제를 구축한다.

포럼의 운영방향은 합의와 이행이 용이한 의제부터 합의해 나간다는 원칙에 동의한다. 마지막으로, 4자는 ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’ 원칙

에 입각하여 단계적 방식으로 합의조치를 성실히 이행해 나갈 것에 합의한다. 포럼과 별도로 남북한은 평화 프로세스를 가동하여 군사적 신뢰구축 및 군비통제 협의 증진방안을 모색하고 이미 합의한 남북기본합의서를 존중하는 가운데 남북국방장관회담을 개최하여 남북 군사적 신뢰구축 조치 및 긴장완화를 위한 제반 원칙에 합의한다. 최종적으로 남북은 평화 프로세스를 통해 ‘한반도 평화 증진을 위한 남북관계 기본협정(이하 기본협정)’을 채택하고 이를 유엔에 등록한다.

(다) 합의 이행의 주요 쟁점

평화체제 포럼 구성 이후 참여 당사국들 간에 공동성명이 원만하게 채택된 이후 소극적 평화체제 구축 과정에서 가장 중요하고 또한 관련 당사국들 간에 첨예한 문제가 되는 것이 바로 이행조치에 대한 합의와 상호 조율된 조치를 통해 이를 성실하게 이행하는 문제이다. 이행조치는 일종의 정치적 선언인 공동성명을 이행하고 잠정협정 체결을 위한 조치로 국제법적 효력을 지닐 수 있도록 추진할 필요가 있다.

합의 이행 과정에서 중요한 것은 현재의 국면이 지난 9·19 공동성명과 2·13 합의 및 이행과는 본질적으로 다르다는 점이다. 즉, 과거의 비핵화 프로세스는 안보 대 경제의 접근방법이 주를 이루었다면, 현재 및 향후의 비핵화 프로세스는 안보 대 안보의 접근방법이 주가 되고 대북 경제적 지원은 부차적 문제라는 점이다. 즉, 안보 대 안보의 접근방법에서 관련 당사국들은 ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’의 원칙에 따라 비핵화 프로세스를 진행시킬 것이다. 그러나 안보 대 안보의 공약과 행동 방식은 북한과 나머지 국가들의 이해관계가 첨예하게 얽혀있기 때문에 등가적 상호 교환이 될 안보 대 안보의 내용물을 일대일 대응방식으로 제시하는 데에는 많은 변수가 있다. 그렇기 때문에 여기에서는 향후 비핵화 프로세스에서 제기될 주요 안보쟁점들을 제시하고 그것이 갖고 있는 합의를 분석하는 데 초점을 두고자 한다.

첫째, 종전선언의 문제이다. 종전선언은 국제법적으로 교전상태에 있는 한반도 안보상황을 사실상의 종전상태 또는 법적·제도적 종전상태로 바꾸는 것을 의미한다. 이를 위해서는 남·북·미(중)에 의한 정치적 선언 또는 별도의 조약을 체결하는 것이 필요하다. 단 조약형식으로 체결할 경우에는 장시간 소요가 불가피하기 때문에 다른 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 일례로, 전쟁 당사자가 전쟁의 종료를 공식적으로 선언하는 신사협정 또는 정치선언을 하는 것이다. 이 경우에는 종전선언이 법적 구속력은 없으나 잠정협정의 형식으로 체결하여 국회의 비준을 받을 경우 법률적 효력 발생이 가능하다. 종전을 선언할 경우 남북 간의 군사적 대결 구도와 북미 간의 적대적 관계를 청산함으로써 한반도에 평화를 모색하는 전기를 마련한다는 점에서 긍정적 효과를 기대할 수 있다.

그러나 종전선언은 해상군사분계선 설정, 유엔사 해체, 주한미군 문제, 국가보안법 폐기 등에 대한 남북 및 남남갈등을 증폭시킬 수 있는 잠재성을 가지고 있기 때문에 신중히 접근할 필요가 있다. 특히, 종전을 선언한 상황에서 정전협정의 법적 지위가 모호해짐으로써 별도의 협정으로 대체될 때까지 비무장지대의 우발적 충돌 가능성 등 안보상황의 불안정성이 야기될 우려가 높다. 따라서 소극적 평화체제 구축과정에서 종전선언은 여건과 상황을 충분히 검토하여 신중하게 접근하는 것이 바람직하고 필요시 정전협정을 유지한다는 전제에서 이를 평화선언으로 내용과 형식을 완화하여 추진하는 방안 검토가 필요하다.

두 번째 쟁점은 유엔사 해체 문제이다. 유엔사는 UN 안보리결의(50년 7월 7일, S/1588)에 의해 설치된 UN의 보조기관으로 정전협정이 폐기된다고 자동적으로 해체되는 것은 아니나, 소극적 평화체제 구축과정에서 잠정협정을 체결할 경우 유엔사 존속 명분은 약화될 수밖에 없을 것이다. 유엔사 임무는 ‘한반도 평화상태 유지 및 정전협정 관리’이므로 정전협정 폐기만으로 해체 사유가 되는 것은 아니며, 미국도 전쟁이 재발될 경우 유엔군의 즉각적 참전이 어렵다는 등의 이유로 유지한다는 입장을

선호할 것이다. 왜냐하면 유엔사가 조기에 해체될 경우 한반도 유사시 한국방위에 대한 UN의 즉각적인 개입명분이 약화될 수밖에 없으며, 북한 급변 사태시 한미의 대북 개입 명분 약화와 1954년 2월 일본 내 유엔사 주둔 지위협정에 따라 주일 유엔사 후방사 및 기지 주둔의 법적 근거 소멸 등의 문제점이 야기되기 때문이다. 비록 공고한 한반도 평화체제가 구축될 때까지 유엔사가 존속하는 것이 바람직하나, 상황과 여건에 따라 유엔사의 역할과 기능은 점진적으로 조정하고 소극적 평화체제 구축 과정에서 잠정협정이 체결되면 유엔사의 발전적 해체도 검토할 필요가 있다.

세 번째 쟁점은 주한미군 문제이다. 주한미군은 한미상호방위조약에 근거하여 주둔하는 것으로 남북 또는 북미 간 협의 의제가 될 수 없다. 특히, 주한미군 문제가 대북역지력 약화로 귀결되어서는 안 되며, 어디까지나 한미동맹의 미래지향적 발전과정의 일환으로 한미 간에 협의, 해결될 문제이다. 만약 북한이 잠정협정 체결의 전제조건으로 주한미군 철수를 요구할 경우에도 한반도 평화체제 구축 문제와 주한미군의 문제는 별개라는 기본입장을 견지하는 것이 중요하다. 단, 비핵화 프로세스의 원만한 진행과 그에 따른 소극적 평화체제의 실질적 진전이 이루어질 경우, 유엔사의 장래 문제와 함께 주한미군의 성격 문제가 한미 간 논의 될 수 있으며 미국이 동의할 경우 남·북·미 3자가 참여하는 협의체 구성도 가능하다는 진일보의 의견 표명도 있을 수 있다.

소극적 평화체제 구축과정에 따른 합의 이행조치에서 이러한 쟁점들과 맞물려 있으면서도 중요한 것은 현재의 한반도 안보체제를 평화체제와 선순환구조로 전환시키는 문제이다. 즉, 소극적 평화체제 구축과정의 일정 시점에서 잠정조치로 한반도 안보의 정전관리체제를 평화관리체제로 전환시키는 것이다. 이것이 이행조치의 핵심이 되어야 한다. 즉, 정전협정은 유지하되 사실상의 종전을 선언, 잠정조치로서 유엔사와 북한군 간 정전관리기구를 남북 간 '평화관리기구'로 전환하는 것이다. 정전체제 하에서 평화보장관리는 남북이 중심적 역할을 해야 함에 따라서 '평

화관리기구'도 남북이 주도해야 한다. 북한의 입장에 따라서는 보다 실현 가능성이 높은 남북미 3자 참여방안도 고려해 볼 필요가 있다. '평화관리기구'는 정전협정상의 군사정전위와 남북기본합의서상의 군사공동위 기능을 통합하는 것으로 DMZ 관리와 분쟁의 평화적 관리, 상호 위협감소 조치 등을 협의·이행하는 것이다. 또한 유엔사는 존속하되 기능과 역할 조정을 단행하여 실질적인 정전관리 임무를 한국 합참에 위임하고 유사시 전력 제공자 및 후방 군수지원 등 제한된 역할만 수행하는 것이다. DMZ 관리와 분쟁의 평화적 관리 등은 남북이, 상호 위협감소 조치는 남·북·미가 주체가 되어 협의하는 것이 바람직하다.

(2) 평화 프로세스의 추진과제

소극적 평화체제 구축을 위해서는 북한 핵문제와 직접 관련된 비핵화 프로세스 못지않게 한반도 문제의 당사자인 남북한의 평화 프로세스도 작동되어야 한다. 소극적 평화체제 구축을 위한 로드맵에서 가장 좋은 방안은 비핵화 프로세스와 평화 프로세스가 선순환 구조를 형성하면서 동시에 작동해 나가는 것이다. 그러나 현재 및 향후 국면을 내다보았을 경우, 비핵화와 평화 프로세스가 선순환구조로 동시 작동하기에는 많은 어려움이 따를 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 소극적 평화체제 구축을 위해 평화 프로세스는 비핵화 프로세스와는 일정 간격을 유지하면서 독자적 동력을 확보해 나가야 한다. 즉, 비핵화 프로세스와 선후의 관계로 작동하는 것이 아니라 상황과 여건에 따라 독자적 혹은 동시적·병렬적 프로세스로 진행될 필요가 있다.

평화 프로세스 작동에 있어 가장 중요한 것은 정치군사 분야에서의 협의 채널을 복원해 나가는 것이다. 2016년 북한의 연이은 제45차 핵실험의 여파로 현재의 남북관계는 개성공단 폐쇄는 물론 정치군사사회문화 등 모든 측면에서 남북 공식 채널이 끊어진 상태이다. 그렇기 때문에 정치군사 분야의 평화 프로세스를 작동하기 위해서는 현재의 대북 제재국

면과 무관하면서도 향후 전면적 남북관계 복원을 고려한 인도주의적 분야에서의 대화와 협의채널을 가동해 나갈 필요가 있다. 즉, 빠른 시일 내에 남북 적십자 회담 제의 및 개최를 통해 신뢰향상의 여건을 조성할 필요가 있다.

정치·군사적 평화 프로세스가 작동한다면, 남북한은 비핵화 프로세스의 진도를 고려하면서 실무급·고위급의 당국자 회담을 개최해 나가면서 낮은 수준의 남북 협력을 모색하고 이를 바탕으로 신뢰를 회복하여 높은 수준의 평화 프로세스로 나아가야 한다. 다만, 평화 프로세스에서 다룰 주요 현안들은 우선적으로 비핵화 의제보다는 남북한 당사자 간에 협의 가능한 의제들을 중심으로 협의하고 이행해 나가는 것이 필요하다. 정치·군사적 평화 프로세스와 더불어 교류협력을 위한 경제사회적 평화 프로세스도 같이 작동시켜 나가야 한다.

비핵화 프로세스와 별개로 작동하는 평화 프로세스는 향후 비핵화 프로세스와 보조를 맞춰 동시적으로 진행될 필요가 있다. 왜냐하면 소극적 평화체제 구축 과정에서 평화 프로세스는 실질적인 한반도 평화안정을 위해 남북한의 잠정협정이 필요하기 때문이다. 평화 프로세스를 통해 체결될 잠정협정으로서의 기본협정은 소극적 평화체제 구축 완료를 의미하기 때문에 비핵화 프로세스와 동일 보조를 맞춰야 한다. 또한 문재인 정부에서 추진할 한반도 신경제지도 구상은 국제사회의 대북제재와 연동되어 있기 때문에 어느 시점에서는 비핵화 프로세스의 진행 상황과 결부될 수밖에 없기 때문이다.

앞에서도 강조했지만, 소극적 평화체제는 적극적 평화체제로 나아가기 위한 중간단계이기 때문에 한반도 평화안정이 완전하게 구축된 상태가 아니다. 그렇기 때문에 소극적 평화체제는 적극적 평화체제로 나아가기 위한 한반도 평화안정의 튼튼한 디딤돌이 되어야 한다. 바로 이 부분에서 실질적인 한반도 평화를 담보할 수 있는 남북한 잠정협정이 요구되어지는 것이다. 소극적 평화체제 구축 완료시점에서 새롭게 체결될 기본

협정은 과거 남북한 잠정협정의 내용뿐만 아니라 현재의 상황을 반영하고 적극적 평화체제로의 이행을 보장할 수 있는 내용들로 새롭게 구성되어야 한다.

표 V-1 과거 남북한 잠정협정의 종류와 제안/채택 배경

	잠정협정	제안/합의	제안/채택의 배경
I	남북한 기본관계에 관한 잠정협정	남측제안 (1982)	유엔 관여를 배제하고 민족자결권 강화 평화협정 해결 전까지 남북관계의 규율 필요성
II	남북기본합의서	남북합의 (1992)	해상군사경계선, 외국인 문제 해결의 잠정 보류
III	잠정협정	북측제안 (1996)	평화관리 기구의 신설 정전협정 대체 (해상군사분계선, 외국인 문제 우회)
IV	종전선언 (104 정상선언)	남북합의 (2007)	북한의 핵폐기 촉진 및 북미 관계정상화

자료: 조성렬, 『뉴한반도 비전: 비핵 평화와 통일의 길』 (서울: 백산서당, 2012), p. 198.

3. 소극적 평화체제 로드맵

북한은 연이은 미사일 실험과 함께 2017년 9월 3일 제6차 핵실험을 감행함으로써 한반도 정세를 더욱 악화시키고 있다. 이에 한국의 문재인 정부는 한·미·일 공조를 통해 제재와 압박 수위를 높이는 강경모드로 전환할 수밖에 없었다. 국제사회도 미국의 주도 아래 유엔 안전보장이사회를 통해 이전보다 더 강력한 대북제재 결의안(결의 2375호)을 채택했다.¹¹²⁾ 그러나 북한이 강하게 반발하고 있다는 점에서 예전과 유사한 패

¹¹²⁾ 미국이 제안한 초안에 담겨있던 유류·천연가스 공급 전면 금지가 석유제품 연간 200

턴으로 추가 도발할 가능성도 높아지고 있다.¹¹³⁾ 이와 함께 북한의 핵실험을 규탄하면서도 대화로 문제를 해결해야 한다는 원칙을 고수하고 있는 중국과 러시아의 입장을 고려할 때, 제재와 압박 일변도로는 문제를 해결하기가 쉽지 않은 상황이라 할 수 있다. 따라서 북한을 대화국면으로 유도해 내기 위해서는 압박수단뿐만 아니라 대화 재개를 위한 환경 조성 노력도 병행할 필요가 있다.

현재 북한 핵문제 해결을 위해 미국이 선택할 수 있는 정책은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 북한의 핵·미사일 기지에 대한 외과적 예방타격과 같은 군사력을 활용한 해결방식이다. 둘째, 현재 추진하고 있는 정책의 방향처럼 제재의 수준을 계속 높여 북한이 실제로 비핵화를 위한 대화에 나올 수 있도록 하는 것이다. 셋째, 북한의 핵 및 미사일 개발 동결을 전제로 협상을 재개하는 것이다. 그러나 첫 번째 정책은 자칫 전면전으로 확대될 가능성이 높고, 이에 따른 한국, 일본 등 동맹국들에게 돌아갈 피해가 엄청나기 때문에 선택하기가 쉽지 않은 옵션이다. 두 번째 정책은 중국과 러시아의 협조가 필수적이지만 현재의 역학관계에서는 쉽지 않은 상황이다. 마지막으로 세 번째 정책은 미국의 비확산 정책의

만 배럴 제한(55% 축소), 천연가스 공급 금지 등으로 축소되고 김정은에 대한 제재 등이 빠졌지만 북한에 대한 9번의 제재결의 중 처음으로 유류 공급 제한 조치가 반영된 강력한 조치라 할 수 있다. 이와 함께 섬유제품 수출 금지와 해외파견 노동자에 대한 제재 강화 등으로 연 10억 달러의 외화수입 차단 효과가 있을 것으로 추산되고 있다. “미 “전쟁 바라지 않아…북한, 선 안 넘었다” 외교적 해결 의지,” 『경향신문』, 2017. 09.13.

¹¹³⁾ 북한은 11일 외무성 성명을 통해 “미국이 유엔 안전보장이사회에서 보다 더 흑독한 불법·무법의 제재 결의를 끝끝내 조작하는 경우 우리는 결단코 미국이 그에 상응한 대가를 치르게 할 것”이라고 위협한 바 있다. 북한은 국제사회의 제재가 추가될 때마다 핵·미사일 도발로 응수해 왔다. “북 제네바 대사 “미, 가장 큰 고통 겪을 것”, 『한겨레신문』, 2017.09.13; 대북제재 결의 2375호 채택 이후는 외무성 보도를 통해 이 결의를 전면 배격한다면서 “우리가 선택한 길이 천만번 정당하다는 것을 확인하고 끝을 볼 때까지 이 길을 변함없이 더 빨리 가야 하겠다는 의지를 더욱 굳게 가다듬게 하는 계기로 되었다”고 주장했다. “북 “제재결의 전면 배격…끝 볼때까지 더 빨리 가겠다”, 『연합뉴스』, 2017.09.13., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/09/13/0200000000AKR20170913018700014.HTML?input=1195m>> (검색일:2017.09.15.).

변경을 가져올 수밖에 없어 미국의 입장에서는 부담을 가질 수밖에 없다. 이에 미국은 현재 제재의 강화와 함께 군사적 긴장을 높이는 정책을 계속 추진하고 있다고 볼 수 있다.¹¹⁴⁾

그러나 문제는 북한이 미국의 정치군사적 위협과 국제사회의 제재에 대응해 체제의 안정성을 확보할 때까지 핵과 미사일을 개발한다는 목표를 명확히 하고 있다는 점이다. 더구나 중국과 러시아의 자국 이익을 고려한 대응으로 인해 제재와 압박을 강화하는 것도 녹록치 않은 상황이다. 북핵 위기는 북미 간 문제이면서도 동시에 우리에게도 실존적 위협일 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 미국과 중국 등 강대국의 영향력, 북한의 선택이 정세를 주도하고 있다는 점에서 한국정부의 영향력은 극히 미미할 수밖에 없는 현실이다. 이를 고려한다면 전통적인 방식의 목표에만 기반한 로드맵 구상보다는 정세변화에 유연하게 대처할 수 있는 로드맵 작성이 적실성이 높을 뿐만 아니라 현실 적합한 정책을 수립해 나갈 수 있는 토대가 될 수 있을 것으로 판단된다. 이에 본 연구에서는 미중관계와 북한의 제재 저항능력이라는 변수의 조합에 따른 네가지 정세변화를 예상하고 이에 대응할 수 있는 로드맵 작성을 목표로 한다. 여기서는 네가지 가능성 가운데 비핵화 대화 진입 가능성이 높은 두가지 경로와 비핵화 진척이 난항을 겪게 되는 두가지 경로를 대별하여 로드맵을 두가지로 나누어 구상한다.

가. 비핵화 진척시 소극적 평화체제 로드맵

비핵화 대화 진입의 경로는 우선적으로 북한이 강력한 대북 제재로 인한 고통을 감내하지 못하는 가운데 미중 양국의 협력이 강화됨으로써 북한이 비핵화 대화에 참여하는 경우를 상정해 볼 수 있다. 이러한 상황은

¹¹⁴⁾ 우정엽, “북한 6차 핵실험 이후 미국의 대북정책,” (세종연구소 세종논평 No. 2017-36, 2017.09.06.), p. 1, <http://www.sejong.org/board/bd_news/1/egoread.php?bd=1&itm=&txt=&pg=2&seq=3948> (검색일: 2017.09.20).

한반도 평화체제 구축에 가장 우호적인 환경이라 할 수 있다. 두 번째 경우는 미국 주도의 대북 강압이 한층 강화되고 이로 인해 북한의 제재 저항 능력이 저하되는 상황이다. 미국의 대중 압박 강화와 비핵화 방법론에 중국이 반발함에 따라 북한 비핵화를 위한 미중 협력 관계는 악화된다. 하지만 중국이 기존 대북제재 조치를 철회하지 않고, 미국 또한 경제·외교적 압박을 강화하면서 전반적으로 북한의 제재 저항능력은 점차 약화되면서 북한이 비핵화 대화에 참여하는 경우이다. 이 경우 미중 간 협력이 원활하게 이루어지지 못함에 따라 비핵화 프로세스가 정상 궤도에 오르지 못한 가운데 북한이 대화를 진행하면서도 핵 고도화 전략을 계속 추진해 나갈 가능성이 높은 경우라 할 수 있다.

두가지 경우 북한이 국제사회의 대북제재로 인한 어려움을 극복하기 위해 핵협상 논의의 장에 나서지만, 수세적 입장이라기보다는 핵 고도화 정책으로 이루어낸 자칭 ‘핵보유국’ 위상에 대한 자신감을 가지고, 소위 그들이 주장하는 ‘경제강국’ 건설을 위한 조건 마련을 위해 협상의 장에 나선 것으로 볼 수 있다. 따라서 북한은 공세적 입장에서 핵협상 재개를 위해 미국과 중국에게 핵협상 논의의 시작을 제의하면서 핵협상을 위한 사전 조건에 대한 조율을 해 나갈 것이다.¹¹⁵⁾

어떠한 경우이든 비핵화 대화가 재개되어 진행된다면, 여기서 우리의 영향력을 확대하여 문재인 정부가 목표로 하고 있는 비핵화 및 영구적 한반도 평화체제를 구축하기 위해서는 지금부터 한미 공조를 통한 제재와 압박 강화뿐만 아니라 중국, 러시아 등과의 협력을 강화해 나감으로써 북핵 위기를 악화되지 않게 상황을 관리해 나갈 필요가 있다. 다시 말해 한반도 위기 고조에 대비한 대응책을 마련함과 동시에 비핵화 협상 재개를 위한 환경을 마련하는 데 주도적 역할을 해야 한다. 이를 위해서는 중국과의 협력관계 유지가 매우 중요하다. 현재 한중 간 쟁점이 되고 있는 한

¹¹⁵⁾ 김갑식 외, 『2030 북한변화 시나리오』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 135~136.

반도 사드배치와 관련해서는 배치의 불가피성을 설득함과 동시에 북한이 대화의 장에 나와 비핵화 프로세스가 가동되면 사드 철수문제도 논의할 수 있음을 명확히 할 필요가 있다. 이를 통해 북한이 비핵화 대화에 나설 수 있도록 중국이 적극적 역할을 할 수 있도록 유도해 나가야 할 것이다. 다시 말해 한·미·일 공조에만 의존하지 않고 중국과의 협력 강화에도 집중할 필요가 있다는 것이다. 이를 통해 미국과 중국이 서로 전략을 조정하며 해법을 찾아 나갈 수 있도록 적극 중재해 나가는 방안을 고민해야 할 것이다.

(1) 목표 : 비핵화 프로세스의 진전과 소극적 평화체제 구축

문재인 정부의 베를린 구상을 보면, 한반도 비핵화와 항구적 평화체제 구축을 목표로 하고 있다. 이를 바탕으로 국정과제로 남북한 화해협력과 한반도 비핵화를 제시하면서 첫째, 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 실현, 둘째, 남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립, 셋째, 북한인권개선과 이산가족 등 인도적 문제 해결, 넷째, 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전, 다섯째, 통일 공감대 확산과 통일국민협약 추진 등을 실천과제로 제시하고 있다.¹¹⁶⁾

현재 상황에서 이러한 국정과제 및 실천과제는 북한 핵문제 해결 과정과 맞물려 진행될 수밖에 없는 상황이다. 따라서 문재인 정부의 국정과제는 한반도 비핵화와 연동되어 추진될 수밖에 없다. 그러나 앞서 살펴봤듯이 한국 정부 입장에서 능동적이고 주도적으로 할 수 있는 수단이 여의치가 않다. 따라서 한반도 비핵화와 항구적 평화체제 구축을 위한 환경조성에 주력해 나가면서, 이를 위해 우선적으로 임기 내에 한반도 비핵화 프로세스와 연계한 소극적 평화체제 구축을 목표로 해야 할 것이다. 북한의 핵동결 및 신고와 검증 단계에 연동하여 평화체제 구축 논의를 병행해

¹¹⁶⁾ 통일부 홈페이지. <<http://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap/>> (검색일: 2017.09.11.).

나가야 한다.

그런데 한반도의 안정과 평화가 유지되기 위해서는 한반도 평화체제와 안보체제가 선순환 구조를 이루어야 한다. 따라서 소극적 평화체제 추진 과정에서는 현재의 정전체제의 주요 구성요소의 변경이나 이를 대체할 수 있는 새로운 한반도 안보체제를 구성해 나가야 한다. 즉, 정전협정의 내용을 변경하거나 이를 폐기하는 종전선언이나 평화선언 등의 잠정조치가 요구된다 하겠다. 왜냐하면 잠정조치를 통해 한반도 평화 정착의 기반이 확보되고 한반도 안보체제가 소극적 평화체제와 선순환구조를 이루어 남북 간 긴장완화와 교류협력의 일상화, 그리고 일반화된 행위 규범을 유지할 수 있는 안정적 환경을 마련할 수 있기 때문이다. 다만, 한반도 평화협정은 북핵 불능화와 완전한 폐기 시점에서 이루어져야 하기 때문에 소극적 평화체제 구축 과정에서는 평화협정 체결 문제를 논의로 하고 차기 정부의 과제로 남겨놔야 할 것이다.¹¹⁷⁾

문재인 정부는 소극적 평화체제 추진이 북한의 핵능력 신고와 검증 단계에서 끝나는 것이 아니라 불능화와 완전 폐기로 이행되는 과정의 일환이라는 점을 확고히 할 필요가 있다. 또한 소극적 평화체제 추진은 한반도의 영구분단을 의미하는 것이 아니라 통일지향적인 남북관계 발전과 선순환 구조를 창출해 나가는 과정임을 명확히 해야 한다. 이것이 소극적 평화체제 추진과정에서 가장 중요하고 또한 전략적으로 접근해야 할 부분이다. 소극적 평화체제는 잠정협정 체결로 달성되는 것이 아니라 남북 관계가 실질적인 발전을 이루어 한반도 안정성을 확보해야만 가능하기 때문이다.

현재의 상황에서는 북한 핵능력에 대한 국제사회의 우려 해소와 더불어 남북 간 군사적 신뢰구축 및 군비통제의 획기적 진전을 통한 한반도

¹¹⁷⁾ 문재인 정부 임기 내에 항구적 평화체제가 구축될 가능성이 있지만 현재의 정세 상황을 볼 때 우선적으로 소극적 평화체제 구축에 주력할 필요가 있다.

긴장완화가 필수적이다. 나아가 소극적 평화체제 구축의 궁극적 목표가 적극적 평화체제로 나아가기 위한 환경 조성과 동력 확보에 있기 때문에 평화적 분단 고착의 위험성을 제거해야 한다. 그렇기 때문에 소극적 평화체제 추진에서는 남북이 주도하는 통일 지향적 평화 프로세스를 추진하여 한반도 문제에 대한 우리의 주도적 역할을 강화해 나가야 한다. 한반도 비핵화가 진행되더라도 남북관계의 발전 없이는 소극적 평화체제 구축이 어렵다는 점을 감안하여 상황에 따라 남북관계의 발전이 한반도 비핵화는 물론 다른 부문의 진전을 선도하는 선순환 역할을 유도할 수 있는 방안도 적극 강구해 나갈 필요가 있다.

(가) 단기 목표: 비핵화-평화체제 논의를 위한 협의체 구성

앞서 살펴본 정세의 변화 속에서 북한의 핵동결을 전제로 대화가 시작된다면, 한국정부는 우선적으로 이 대화 틀을 지속적으로 유지하면서 생산적 대화가 진행될 수 있도록 미국, 중국, 북한 사이에서 가교 역할을 충실히 해야 한다. 따라서 한국정부는 비핵화 프로세스의 원활한 작동과 지속적 동력 확보를 위해 미국, 중국, 남북한이 참여하는 가칭 한반도 평화체제 포럼을 구성하여 이를 제도화 하는 것을 단기 목표로 설정해야 한다. 이 평화체제 포럼을 구성하여 한반도 비핵화와 평화체제 논의를 병행하여 진행해 나가는 것이 가장 현실적인 방안임을 북한, 미국, 중국 등을 설득하여 대화 및 협상의 틀로 제도화해 나가야 한다.

6자회담 대신 새로운 협의체를 만든 이유는 앞서 밝혔듯이, 기존 6자회담을 통해 비핵화뿐만 아니라 한반도 평화체제, 동북아 평화 문제까지 논의한다는 것이 현재 동북아 지역 내에서의 미중관계를 고려할 때 쉽지 않기 때문이다. 따라서 남북한, 미국, 중국 등 한국전쟁에 직접 이해당사자가 참여해 한반도 비핵화 및 평화체제 논의에 집중하는 것이 효율적일 수 있다.

물론 6자회담을 통해 비핵화 프로세스를 진행하면서 그 단계에 따라

한반도 평화체제 논의를 진행할 수 있다. 이 방식도 염두에 둘 필요도 있지만, 비핵화 및 한반도 평화체제에 대한 집중적 논의를 위해서는 4자가 참여하는 협의체를 구성하는 것이 현재의 시점에서는 바람직해 보인다. 비핵화 논의와 관련해서는 일본과 러시아의 협력을 유도하기 위해 회담 진행과 관련한 적절한 정보를 제공할 필요는 있다. 다만 이 4자회담이 변형된 2+2 회담구도(북미가 당사자, 한중이 중재자)가 되지 않도록 노력해야 한다.

(나) 중장기 목표: 비핵화를 위한 공동성명 및 남북 기본협정 체결

북한의 핵능력 고도화가 중단되고 한반도 평화체제 포럼을 통해 비핵화 프로세스를 가동해 나가기 시작하면 중장기적으로 이 평화체제 포럼을 통해 북한의 핵 신고, 검증 단계에 따른 평화체제 논의, 대북제재 해제, 대북 지원과 협력에 관한 논의를 통한 비핵화 프로세스의 진전과 한반도 안보체제의 변경, 남북관계 재정립 및 발전을 추구해 나가는 것을 목표로 해야 한다.

우선적으로 평화체제 포럼이 구성되어 비핵화 논의가 순조롭게 진행된다면 평화체제 포럼을 통해 ‘한반도 비핵화와 평화체제 구축을 위한 공동성명’을 채택하는 것을 목표로 한다. 이 공동성명은 2005년 9·19 공동성명과 유사한 성격으로서 평화체제 포럼을 원활하게 운영하기 위한 포럼의 목표와 원칙, 그리고 운영방향, 합의사항, 이행방식 등을 제시하는 것이다.

이 공동성명을 통해 비핵화 조치 이행과 함께 한반도 평화상태를 공고히 하고 이를 보다 심화시켜 나가기 위해 현재의 정전체제를 평화관리체제로 전환해 나갈 것을 합의해야 한다. 이를 바탕으로 현재의 정전체제를 평화체제로 가는 과도기 단계로 새로운 안보체제를 구성하는 데 주력할 필요가 있다. 다시 말해 정전협정의 내용을 변경하거나 이를 폐기하는 종전선언이나 평화선언 등의 잠정조치를 유도해야 한다. 이에 남북한은

한반도 평화 증진을 위한 남북관계 기본협정을 채택하고 이를 실천해 나가는 것을 목표로 해야 할 것이다. 이를 통해 향후 평화협정 체결을 통한 항구적 평화체제로 가기 위한 토대를 마련해야 할 것이다.

(2) 도전 요인

북한의 핵동결을 전제로 비핵화 대화에 진입하더라도 협상 틀과 의제 등을 둘러싸고 북미 간에 힘겨루기가 상당 기간 지속될 것으로 예상된다. 북한은 핵보유국 지위 인정을 바탕으로 미국과의 직접 협상을 통한 핵군축과 평화협정 체결 논의를 시도하려 할 것이다. 반면에 미국은 직접 협상보다는 기존 6자회담 틀이나 중국, 한국 등이 참여하는 방식의 협상 틀을 주장하면서 북한의 비핵화에 대한 우선적인 조치를 요구할 가능성이 높다. 중국은 비핵화와 평화협정 체결 병행 논의를 주장하면서 중재에 나설 것으로 보인다.

이러한 구도는 앞서 살펴본 정세변화에 따라 힘겨루기의 기간, 협상 틀과 의제 등이 영향을 받을 수밖에 없을 것이다. 우선 북한이 강력한 국제사회의 대북 제재로 인한 고통을 감내하지 못하는 가운데 미중 양국의 협력이 강화된 상태에서 북한이 비핵화 대화에 참여하는 경우에는, 미국과 중국의 협력 아래 북한에 대한 압박과 설득을 통해 미국과 중국이 합의한 협상 틀과 의제 등이 설정될 가능성이 높다.

반면에 북한의 제재에 대한 저항능력이 저하된 상태에서 북한 비핵화에 대한 미중 협력관계가 현재의 수준 혹은 악화된 상태에서 대화가 재개되는 경우에는, 현재와 같이 한국을 비롯한 미·일·중·러 모두 비핵화 원칙에 동의하고 대북제재에 동참하지만, 미중 간에 제재의 수단과 강도에 이견이 극명히 존재하는 상황이 지속될 것이다. 이러한 상황에서 북한은 초기 국면부터 자신의 주장을 강력히 주장하면서 동결의 대가로 제재 완화 및 해제를 우선적으로 요구할 가능성이 있다. 이 경우에는 비핵화 프로세스의 가동이 상당기간 지체될 가능성이 높다고 할 수 있다.

어떠한 경우이든 시간문제일 뿐 결국에는 중국의 중재에 따라 비핵화와 평화협정 체결 논의가 병행될 가능성이 높다. 물론 첫 번째 정세의 경우 미국과 중국이 주도권을 확보한 유리한 국면에서 비핵화 논의를 진행할 것이다. 반면에 두 번째 정세의 경우, 북한이 주도권을 확보할 가능성이 높다. 어쨌든 이 두가지 경우를 고려하면서 어떠한 경우라도 이 과정에서 한국이 주도적 역할을 하기 위해서는 여러 가지 도전 요인을 극복해야 한다.

첫째, 미국과 중국, 북한 사이에서 중재역할을 원활하게 진행하기 위해서는 중국과의 협력뿐만 아니라 북한과의 대화 채널이 복원되어 있어야만 한다. 북한과의 대화채널이 있어야 미국과 북한 사이에서 절충안을 마련할 수 있기 때문이다. 물론 사전에 미국과의 협의를 통해 우리의 입장을 충분히 전달하고 미국과의 사전 조율이 있어야 할 것이다. 이를 바탕으로 한국은 협상 틀과 관련해서 기존의 6자회담 진행시 동북아 안보 체제 문제와 연관되어 미중 간의 이견을 발생할 수 있다는 점에서, 한반도 비핵화 및 평화체제에 주력할 수 있는 미국, 중국, 남북한이 참여하는 협상틀을 제안하고 이를 설득함으로써 4자가 참여하는 한반도 평화체제 포럼을 출범시킬 수 있도록 노력해야 할 것이다. 이를 위해서는 현재 대북 제재국면에서도 북한과의 대화 재개를 위한 노력을 소홀히해서는 안 될 것이다.¹¹⁸⁾

둘째, 비핵화 프로세스의 단계별 조치에 따른 보상에 대한 합의, 그리고 이행방식을 둘러싸고 상당한 이견과 함께 충돌, 지체, 지연 등이 이루어질 것으로 전망된다. 그런데 여기서 유의해야 할 것은 현재의 국면이 지난 9·19 공동성명과 2·13합의 및 이행과는 본질적으로 다르다는 점

¹¹⁸⁾ 북한의 제6차 핵실험으로 고조된 한반도 위기국면이 어느 정도 진정된다면, 특사파견이나 우선적으로 남북기본합의서, 6·15 공동선언 및 10·4 공동선언의 합의를 이행할 것을 선언하고 남북교류 재개를 위한 회담을 제안하는 등의 여러 가지 방식을 강구할 필요가 있을 것이다.

이다. 즉, 과거의 비핵화 프로세스는 안보 대 경제의 주고받기가 주를 이루었다면, 현재 상황에서 재개될 비핵화 프로세스는 안보 대 안보의 접근 방법이 주가 되고 대북 경제적 지원은 부차적 문제가 될 수밖에 없을 것이다. 따라서 안보 대 안보의 접근방법에서 관련 당사국들은 ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’의 원칙에 따라 비핵화 프로세스를 진행시킬 것으로 예상된다. 그렇지만 안보 대 안보의 공약과 행동 방식은 북한과 나머지 국가들의 이해관계가 첨예하게 얽혀있기 때문에 등가적 상호 교환이 될 안보 대 안보의 내용물을 일대일 대응방식으로 제시하는 데에는 많은 변수가 도사리고 있다.

북한은 자신의 비핵화 조치에 따라 북미 평화협정 체결, 주한미군 철수 등을 제시할 것이다. 그러나 이러한 문제는 여러 가지 안보문제가 복합적으로 작용하고 있기 때문에 쉽게 합의가 이루어질 사항이 아니다. 이와 함께 북한은 핵무기 및 시설에 대한 신고와 검증단계에 따라 국제사회의 대북제재 완화 및 해제, 그리고 경제지원을 요구할 것이다. 결국 북한의 비핵화 조치에 따른 보상조치를 어떻게 구성하여 합의 및 이행해 나갈 것인가라는 과제도 만만치 않은 도전요인이라 할 수 있다.

셋째, 비핵화 프로세스와 연계된 한반도 평화체제 구축 논의에도 여러 가지 도전요인이 도사리고 있다. 기본적으로 소극적 한반도 평화체제 구축 논의는 현재의 정전체제의 변경으로부터 시작될 수 있다. 이를 위해서는 종전선언이 이루어져야 한다. 그러나 종전선언은 해상군사분계선 설정, 유엔사 해체, 주한미군 문제, 국가보안법 폐기 등에 대한 남북 및 남남 갈등을 증폭시킬 수 있는 잠재성을 갖고 있기 때문에 신중히 접근할 필요가 있다. 종전선언에 따른 유엔사 해체 문제도 어떻게 진행할지 합의하기가 쉽지 않은 과제라 할 수 있다. 유엔사는 UN 안보리결의(1950년 7월 7일, S/1588)에 의해 설치된 UN의 보조기관으로 정전협정이 폐기된다면 자동적으로 해체되는 것은 아니지만, 소극적 평화체제 구축과정에서 잠정협정을 체결할 경우 유엔사 존속 명분은 약화될 수밖에 없을 것이다.

유엔사 임무는 ‘한반도 평화상태 유지 및 정전협정 관리’이므로 정전협정 폐기만으로 해체 사유가 되는 것은 아니다. 미국도 전쟁이 재발할 경우 유엔군의 즉각적 참전이 어렵기 때문에 계속 유지한다는 입장을 선호할 것이다. 왜냐하면 유엔사가 조기에 해체될 경우 한반도 유사시 한국방위에 대한 UN의 즉각적인 개입명분이 약화될 수밖에 없으며, 북한 급변 사태 시 한미의 대북 개입 명분 약화와 1954년 2월 일본 내 유엔사 주둔 지위협정에 따라 주일 유엔사 후방사 및 기지 주둔의 법적 근거 소멸 등의 문제점이 야기되기 때문이다.

주한미군 문제도 한미상호방위조약에 근거하여 주둔하는 것으로 남북 또는 북미 간 협의사항이 될 수가 없다. 특히 주한미군 문제가 대북억지력 약화로 이어져서는 안 되며, 어디까지나 한미동맹의 미래지향적 발전과정의 일환으로 한미 간에 협의 및 해결될 문제이다. 만약 북한이 잠정협정 체결의 전제조건으로 주한미군 철수를 요구할 경우에도 한반도 평화체제 구축 문제와 주한미군의 문제는 별개라는 기본 입장을 견지해야 한다. 단, 비핵화 프로세스의 원만한 진행과 그에 따른 소극적 평화체제의 실질적 진전이 이루어질 경우, 유엔사의 장래 문제와 함께 주한미군의 성격 문제가 한미 간 논의 될 수 있으며 미국이 동의할 경우 남·북·미 3자가 참여하는 협의체 구성도 가능하다는 진일보의 의견 표명을 통해 북한을 설득해 나가야 할 것이다.

넷째, 비핵화 진전에 따른 소극적 평화체제 추진에 대한 국내의 공감대 확산과 사회적 합의를 도출할 수 있는가이다. 현재 북한의 핵 고도화에 따라 전술핵 배치 검토, 핵무장을 통한 공포의 균형 추진 주장 등이 강하게 제기되고 있다. 이러한 상황에서 북한의 핵폐기 단계가 아닌 동결과 신고와 검증단계에서 소극적 평화체제 논의를 한다는 것에 대한 정치사회적 반감을 가져올 수 있다. 따라서 문재인 정부가 임기 내 소극적 평화체제 추진에 대한 국민적 지지를 어떻게 획득하는가도 매우 중요한 과제가 될 수밖에 없을 것이다. 문재인 정부는 현재 북한 핵의 완전한 폐기가

현실적으로 불가능하다는 판단 아래, 우선적으로 비핵산을 바탕으로 단계적으로 비핵화를 이루어나갈 것과, 이를 통해 한반도 안보상황에서 안보체제와 평화체제를 선순환 구조로 전환시켜야 한다는 점을 국민들에게 설득시켜야 한다. 즉, 소극적 평화체제 구축을 통해 남북이 주도하는 안보 및 평화체제를 구성하고 관리할 필요성을 적극적으로 알릴 필요가 있다.

표 V-2 북한 비핵화 진척시 소극적 평화체제 프로세스 과정

	북한의 비핵화 조치	비핵화 프로세스	평화체제 프로세스 (남북관계)
1단계	북한의 핵동결 및 대화 참여 선언	- 한미연합훈련 규모 축소 혹은 잠정 중단 - 한반도 평화체제 포럼 결성	- 남북기본합의서, 6·15 공동선언, 10·4 공동선언 준수 및 이행 논의
2단계	핵무기 및 시설 신고	- 한반도 평화체제 포럼 공동성명 채택 - 북미관계 개선 및 수교 협상 시작 - 대북제재 완화 합의	- 소극적 평화체제 논의 시작 - 개성공단 재개
3단계	검증 완료	- 국제사회의 대북제재 부분 완화 - 북미 불가침 협정 체결	- 남북 기본협정 체결 - 금강산 관광 재개 및 남북 경제 교류 협정

나. 비핵화 난항시 소극적 평화체제 로드맵

한반도 평화체제 구축 노력은 비핵화 프로세스의 진행과 연동될 수밖에 없다. 하지만 북한의 핵 보유 결기가 강한 상황에서 국제사회의 제재와 압박에도 불구하고 김정은 정권이 비핵화 노선을 선택하지 않을 가능성이 상당히 높다. 이 경우 비핵화 프로세스가 개시되지 못하면서 평화체제 구축 또한 초기 단계에서 정체될 것이다. 앞서 시나리오 전개에서 확인한 바와 같이 비핵화 프로세스가 난항을 보이는 상황은 대체로 2가지 상황일 가능성이 크다. 첫째, 북한이 결단코 비핵화를 거부하는 경우가

다. 둘째, 여러 이유로 비핵화 대화는 개시되나 실질적 비핵화를 위한 타협이 난망한 경우이다. 전자의 경우 한반도 및 동북아 평화프로세스는 전혀 진전되지 못할 것이다. 후자의 경우 대화 국면에서의 기대감 상승이나 북한의 전술적 행위로 인해 남북 간 일시적으로 한반도 평화프로세스가 진행될 가능성도 있다. 하지만 북한이 궁극적인 비핵화 타협을 거부하거나 잠정적으로 합의한 조치들의 이행을 거부하면서 소극적 평화체제의 실질적 구축 단계인 북핵 동결 조치는 성사되지 못하는 경우이다.

이러한 상황이 전개될 경우 비핵화 프로세스-한반도 평화프로세스-동북아 평화프로세스 간 선순환은 작동하지 않을 것이다. 하지만 이 과정에서 한반도 및 동북아의 안보체계에 대한 다양한 파급영향이 발생할 가능성이 높다. 앞서 시나리오에서 제시한 바와 같이, 비핵화 프로세스의 난항은 결국 미국과 중국 등 강대국들의 전략적 결단을 유도할 가능성이 있다. 첫째, 미중이 현재와 같이 비핵화 공동 목표를 엄격히 견지하나 북한이 이들의 압박에 대한 저항능력을 높이며 핵무력 구축에 더욱 매진할 경우, 미중은 더욱 강력한 대북 제재와 압박 전략을 채택할 것이다. 즉 현재의 대북제재 결의안에서 미진했던 대북 원유공급 감축 혹은 중단, 해외송출 북한 노동자 규제 등과 같은 초강경 강압 조치에 미중이 합의할 수 있다. 즉 미중 협력에 의한 실질적인 대북 봉쇄전략이 강력하게 채택될 수 있다. 둘째, 미국의 간접강압 전략에 중국이 어느 시점에서 강력히 반발하면서 미중 연합 구도에 균열이 가해질 경우, 미국은 압도적인 힘의 우위를 통해 대북 독자 강압의 수준을 높일 수 있다. 이 경우 미국은 그간 옵션으로 검토해 왔던 대북 군사적 조치 일부를 투사할 가능성이 있다. 아울러 최소한 북중 관계의 복원을 차단하기 위해 중국에 대한 경제·외교적 간접 강압도 지속할 것이다.

어떠한 경우이든 이러한 상황에서 미국은 강력한 제재와 압박을 통해 북한을 비핵화 대화로 강제(compellence)하려는 강압외교 전략을 대북전략의 요체로 삼을 것이다. 북한이 순응하지 않고 저항할수록 미국은

그 강도를 높여 나갈 것이며, 북한에게 시간적 여유를 주지 않고 정세 주도권을 장악하기 위해 상당히 짧은 기간마다 강압의 강도와 범위를 높이고 확대할 것이다. 미국이 이러한 전략을 채택하는 경우 남북 관계를 통한 한반도 평화프로세스 구축 환경은 상당히 악화될 것이다. 우선 북한이 남한과의 협력을 통해 정세를 타파할 전략을 채택하지 않을 가능성이 높아질 것이다. 북한 지도부는 현재처럼 자신들의 전략적 가치를 추구하는데 남한 정부가 큰 도움도 그리고 큰 방해도 되지 못할 것이라 인식할 것이다. 즉 그들의 최우선적 국가 과업을 추진하고 완성하는 데 남한의 전략적 가치는 그리 높지 않거나 거의 없다고 판단할 것이다. 북한 입장에서는 안정적인 핵 고도화 환경을 구축하기 위해서 국제 제재의 여파를 상쇄하거나 우회할 수 있어야만 하는데, 남한이 미국이 주도하는 제재 국면에서 탈피해 북한의 요구와 필요에 응할 가능성이 극히 낮다고 판단했다. 김정은 정권은 남한 정부가 자신들의 목표 달성에 큰 방해도 되지 못할 것이라 판단했을 것이다. 대북 제재와 압박은 미국이 주도하고 있으며, 남한 정부는 항상 이에 종속되어 있을 뿐이라고 생각했을 것이다.

이러한 상황이 전개될 경우 한국이 조성 및 개입할 수 있는 한반도 평화 프로세스와 비핵화 프로세스의 전략적 여백은 지금보다 훨씬 협소해질 것이다. 어느 시나리오든 미국이 한국에 대해서도 대북 강압에 적극 동참할 것을 요구할 것이다. 또한 비핵화 프로세스 작동을 위한 한국의 독자적인 한반도 평화프로세스 추진을 강력히 반대할 것이다. 북한의 핵 위협이 더욱 언증해지고 한국의 독자적 대북억지력이 낮은 상황에서, 한미동맹의 균열 증폭이라는 정치외교적 손실 가능성을 감내하면서 한국 정부가 평화프로세스를 추진하기는 쉽지 않을 것이다. 즉 비핵화 프로세스와 한반도 평화프로세스 동시 추진 여건이, 미국에 대한 연루와 방기의 위험성으로 인해 상당히 악화되는 상황이다. 이 경우 소극적 평화체제 진입을 결정짓는 독립 변인은 사실상 미국의 대북 강압전략의 효과가 될 것이다. 이러한 상황이 전개되는 경우 한국의 소극적 평화체제 추진 로드맵은 앞

서 제시한 비핵화 진전시와는 상당히 다를 수밖에 없다. 즉 평화프로세스와의 병행이 불가능한 상황에서, 한국의 모든 전략적 노력을 강압을 통한 비핵화 프로세스의 진전에 초점을 맞추어야만 할 것이다. 다만 앞서 제시한 바와 같이 북한이 전술적 차원에서 대화 참여를 결단하는 경우도 배제할 수 없으므로, 비록 북한의 속내가 타협 지연 후 거부라고 할지라도, 이 과정에서 한반도 평화프로세스가 건설적으로 작동할 수 있는 대응방안은 미연에 마련해야 할 것이다.

(1) 목표 : 대북 강압의 실효성 확보와 비핵화 프로세스의 진전

(가) 단기 목표: 한국 중심의 외교·안보 소다자 협의체 구성

소극적 평화체제의 구성 요소인 비핵화 프로세스와 한반도 평화프로세스, 그리고 동북아 평화프로세스의 공통분모는 북핵 문제이다. 북핵 문제는 안보와 평화의 접합점이자 출발점이다. 하지만 북한의 지속적인 고강도 도발과 맹신에 가까운 핵무기보유 의지로 인해 북핵 문제의 해결이 상당히 난망한 시점이다. 특히 북한의 핵 고도화가 거의 마무리 되어 가는 시점에서 북한 지도부 입장에서 핵 무력 완성을 자발적으로 포기하기를 기대하기도 어렵다. 오히려 북한 지도부는 핵 무력의 궁극적 완성이 당면한 제재와 압박 국면을 탈피하는 데 도움이 될 것이라 기대할 수도 있다. 따라서 향후 북한 지도부는 남은 핵 무력 건설 과업들을 가급적이면 조속히 마무리하려 할 것이다. 하지만 북핵 고도화 과업 중 남은 기술적 보완 요소는 공교롭게도 모두 미국의 전략적 이해를 심각하게 침해하는 것이다. ICBM과 SLBM의 완성 및 실전배치가 그것이다. 따라서 북한이 이와 관련한 추가 도발을 실시한다면 미국과의 대립 국면은 훨씬 심화될 것이다. 특히 트럼프정부가 군사적 옵션의 실행 여부를 더욱 진지하게 검토하면서, 한반도에서 군사적 충돌 가능성은 유례없이 높아질 것이다.

이러한 단기 정세를 고려해 볼 때 소극적 프로세스의 최우선적인 단기 목표는 '북한의 추가 도발 억지'에 두어야 할 것이다. 북한의 추가 도발은

그 대부분이 북핵 고도화 및 핵무력 완성의 마지막 퍼즐과 연계되어 있기 때문에, 북핵 미사일의 추가 도발을 저지하는 것은 북한 핵 무력의 완성 시점을 늦추고 북핵 문제로 인한 위험 수준을 관리할 수 있다는 것을 의미한다. 이는 평화프로세스가 작동할 수 있는 안보환경이 개선된 것을 의미한다. 북한의 추가 도발을 억지하기 위해서는 무엇보다 한·미·일 3국 간 외교안보협력 체제를 강화해야만 할 것이다. 북한의 추가 도발은 미국 뿐 아니라 일본의 안보이익도 심각히 침해할 것이다. 따라서 그 어느 때보다 한·미·일의 안보적 대응에 대한 필요성이 높은 시점이다. 따라서 우선 한·미·일 3국간 국방과 외교 분야 장관급의 협의체를 구성할 필요가 있다. 즉 그간 한미와 미일 간 수시적으로 개최되었던 협의 수준을 2+2+2 방식의 소다자적 차원으로 격상할 필요가 있다.

북한이 향후 ICBM과 SLBM을 지난 7월의 화성 12형 실험처럼 일본 열도를 넘어서 북태평양 인근 상으로 도발할 경우, 미국과 일본은 초기 군사적 대응으로 미사일을 공중 요격할 가능성이 있다. 물론 북한이 추가 핵실험을 할 경우에도 미일 양국은 강경한 대북 군사 옵션을 검토할 것이다. 이 경우 한국이 이러한 양국 간 논의에 소외되지 말아야 한다. 특히 군사적 대응이 가져다 줄 영향이 지대하기 때문에 한국이 미연에 군사적 옵션에 대한 명확한 입장을 마련해 미일의 논의에 개입해야만 할 것이다. 아울러 북한의 추가 도발을 억지하기 위한 효과적인 고강도 제재와 압박 수단을 강구해야만 할 터인데, 한·미·일 3국이 각각 보유한 정보 자산과 압박 수단을 유기적으로 조율할 필요가 있다. 이러한 안보·외교적 목적을 효율적으로 달성하기 위해서라도 한·미·일 3국 외교안보협의체를 한국이 강력하고 선제적으로 제안할 것을 고려해야만 한다.

한·미·중 3국 간의 소다자 협의체 구성 또한 비핵화와 평화 프로세스의 진전을 위해 긴급히 필요한 사안이다. 북한의 추가 도발을 억지하거나 북한의 도발에 대한 효율적 대응을 위해서는 현재의 국제적 대북 제재 레짐의 견고함을 유지해야만 할 것이다. 제재와 압박의 견고함과 지속

가능성에 대한 북한 지도부의 신뢰수준이 높을수록 북한의 전략적 선택은 제약될 것이다. 하지만 현재의 미중 협력수준이 지속되거나 강화될 것이라 맹신할 수 없다. 따라서 현재의 미중 협력 체제를 강화하거나 혹은 이의 균열을 방지하는 데 한국의 정책적 목표를 설정해야만 한다. 이를 위해서는 우선 한·미·중 3국 간 고위급 협의체 구성을 통한 3자 협력 체제 가동이 효과적일 것이다.

한·미·중 3자 간 협의체 구성은 3국의 6자 회담 대표들 간의 정례 협의나, 나아가 3국의 외교, 국방 분야의 차관급으로 구성된 2+2+2 방식을 고려해 볼 수 있다. 이 협의체를 통해 북한 비핵화를 위한 공동의 목표, 추진방법, 추진체계 등을 논의할 필요가 있다. 특히 북한의 추가 고강도 도발이 지속될 경우 안보리 제재 결의안 합의를 위한 예비 협의기구로서의 역할도 수행할 수 있을 것이다. 즉 북한의 추가 도발에 대한 국제사회의 신속한 대응과 타협을 가능하게 함으로써, 궁극적으로 한반도와 동북아 평화 프로세스 구축의 출발점이 될 수도 있을 것이다. 이러한 협의가 가능하기 위해서는 무엇보다 미중 양국 간 협력체계가 지속되어야만 하는데, 한국과 미국이 중국이 제안했던 쌍궤병행론에 대한 건설적 검토를 시작하는 것이 도움이 될 것이다.

이상과 같은 2가지 트랙의 3자 소다자주의 한국이 주도하는 것이 당면한 비핵화-평화 프로세스의 출발점이 되어야 한다. 하지만 다자간 협력 강화 과정에서 비핵화와 평화체제 추진을 위한 남·북·미중 4자 간 협의체 구성이나 평화체제 포럼 결성은 비현실적일 것이다. 북한의 도발이 지속되는 한 미국의 관심이 당장의 협의체 구성보다는 제재와 압박을 통한 북한의 태도 변화에 있을 것이기 때문이다. 아울러 북한이 핵무력을 일정 수준 이상으로 구축해 자신들의 전략적 가치가 충분히 높아졌다고 인식하기 전에는 비핵화 타협에 상당히 부정적일 가능성이 크기 때문이다. 아울러 북한이 한·미·중, 한·미·일 3국 협력을 자신들에 대한 안보, 외교적 봉쇄와 연합형성으로 인식해 강력히 저항할 것으로 예상되는 것

또한 부가적 이유이다. 따라서 북한이 포함된 협의체 구성은 북한이 비핵화 대화에 참여한 후 창설되는 것이 현실적이다.

(나) 중장기 목표: 한반도 평화체제 포럼 발족과 북핵 동결 개시

핵무력 건설의 결기가 완강한 북한을 비핵화 대화로 견인하기까지는 많은 노력과 시간이 필요할 것이다. 앞에서 제시한 소다자주의가 결성되고 활성화되더라도 북한은 쉽사리 국제사회와의 비핵화 타협을 하려 들지 않을 것이다. 하지만 한·미·일, 한·미·중 협의체가 엄격히 가동되면 북한의 경제, 외교적 고립이 단기간 급속히 가중될 것이다. 아울러 북한이 핵 기술 고도화를 끝내 완성하더라도 부족한 자원과 외교적 압박으로 인해 핵무기 대량생산 계획이 제대로 추진되기 어려울 것이다. 비록 소량의 핵무기 보유에 성공하더라도 이를 핵전략에 충족될 수준으로 증강시키지 못한다면, 애초에 설정했던 핵전략의 목표 달성이 난망해지기 때문이다. 이 과정에서 북한 지도부는 핵무기 보유에 따른 전략적 편익을 다시 재고시키는 것이 중장기 비핵화와 평화 프로세스의 목표가 되어야 할 것이다.

공세적·비타협적 북한을 대상으로 소극적 평화체제를 구축하기 위해, 단기적으로 북한의 도발 여지를 통한 안보적 편익 구상 개입이 불가피하다. 북한 지도부는 강력한 제재 저항 결기로 상황에 대처하려 하지만, 북핵 정세를 더 이상 자신들이 주도하지 못하고 안보전략 목적 또한 달성이 불투명하다면 전략적 노선의 수정을 검토할 것이다. 특히 제재에 대한 결기만으로 국가 운영 자원의 급격한 축소를 만회하지 못한다고 인식한다면, 국제사회와의 타협을 통해 제재 국면을 회피하려 적극 나설 가능성이 높다. 바로 이 시점이 당도한다면 강력한 대북 관여 전략을 전개해 비핵화와 평화 프로세스를 본격 가동할 수 있다.

이 경우 이미 작동하고 있는 소다자적 협의체의 범위와 역할을 확대해 한반도 평화체제 포럼 작동을 시도해야 할 것이다. 한반도 평화체제 포럼은 남·북·미·중 4자가 우선 결성해 북핵 문제 전반에 대한 탐색적 대화를

논의하는 것에서 출발할 수 있다. 그리고 평화체제 포럼은 한반도의 평화와 안정을 위한 거시적이고 장기적인 4국 간 협의의 장으로 활용하는 것이 바람직하다. 포럼에서는 비핵화 문제, 평화협정 문제, 한반도 정점협정 문제, 비핵화 이후의 주한미군의 역할 등을 포함한 한반도 안보체제에 관한 문제를 논의할 수 있을 것이다. 비핵화 프로세스는 포럼의 결정에 따라 기존 6자 회담에서 별도 트랙으로 논의할 것을 결정할 수 있다. 즉 평화체제 포럼에서 점진적인 북한의 비핵화를 추진한다는 목표에 합의하고, 그 초기 실천 사항으로 '북핵 위협 감소' 조치로 핵동결에 대한 원칙과 방법을 협의할 수 있을 것이다. 이러한 협의 내용을 부활된 6자 회담에서 재가할 수 있을 것이다. 평화체제 포럼의 발족 합의는 북한의 핵·미사일 실험 도발 모라토리엄 선언이 시급석이 될 것이다. 재개된 6자 회담에서는 북한의 핵시설 신고 및 검증 절차와 방법 그리고 국제사회의 북한에 대한 보상이 주로 논의될 수 있다. 이와 같은 비핵화와 평화 프로세스 과정에서 대북 제재의 완화 및 해제 문제를 어떻게 연동할 것인가의 문제는 평화체제 포럼에서 4자 간 논의하는 것이 훨씬 효율적일 것이다.

(2) 도전 요소

비핵화와 평화프로세스 추진 과정에서 도전 요소의 발생 변수는 북한의 제재 저항 결기가 높은 가운데, 미중 간 협력이 지금처럼 지속되거나, 혹은 반대로 균열되는 각각의 경우에 차별적으로 발생할 것이다.

우선 미중 간 협력관계가 최소한 지금보다 높은 차원에서 지속되는 경우이다. 이 경우 우선 도전요소가 발생하는 조건과 상황을 살펴 볼 필요가 있다. 미중 간 국력의 차이가 지속됨으로써 중국의 헤게모니 도전이 요원한 가운데, 양국이 서로의 사활적인 국익을 침해하지 않는 선에서 전략적 협력과 경쟁을 지속하면 동아시아 역내의 안정성은 높아질 것이다.¹¹⁹⁾ 북한 또한 대북제재에도 불구하고 정치적 안정을 지속함으로써 동북아 역내 주요국들은 남사군도 및 북핵 문제와 관련해 더 이상의 불안

정 요소가 증폭되지 않기 위해 전략적 협력을 강화한다. 이러한 상황에서 다음과 같은 몇 가지 조건이 형성되면 북한에 대한 대북제재가 상당히 장기적으로 진행될 가능성이 높고, 북한이 만약 핵문제에 대해 비타협적 자세로 일관한다면 그 압박의 수준은 점차 상승해 결국 포괄적 영역에서 실질적인 대북 봉쇄의 단계까지 진행될 수 있다. 세 가지 조건은 다음과 같다.

첫째, 미국과 중국이 북핵 문제에 대한 공통의 목표를 견지한다. 이는 미중 양국이 대북제재를 통해 북한의 핵능력 고도화를 지연시키고 제재를 통한 고통을 증가시켜 북한을 비핵화 대화로 유인하는 것을 제재 목표로 합의하는 것을 말한다. 미국의 경우 선제 타격 등 무력 수단을 활용한 김정은 정권의 교체전략을 채택하지 않는다는 것을 의미한다. 또한 중국의 경우에도 북중 무역의 통제 등을 포함해 대북제재의 강도를 높이면서 북한의 실질적 비핵화 조치를 견인할 수 있는 대화의 틀 마련에 정책을 집중하는 경우이다. 이 과정에서 미국은 중국의 건설적 협력을 견인하기 위해 미중 경제 갈등을 야기할 수 있는 전면적인 세컨더리 보이콧의 실행에 신중을 기한다. 중국 또한 세컨더리 보이콧 실행 이전에 미중 간 협의를 통해 자국 내 기업 및 금융기관의 불법 행위에 대한 지속적인 단속 및 통제를 강화한다.

둘째, 북한이 타협을 거부하고 핵국가 지위를 인정받기 위해 핵능력을 지속적으로 강화한다. 대북제재의 강화에도 불구하고 북한이 핵을 포기하지 않고 비핵화 조건과 관련해 기존의 엄격한 요구 수준을 고수한다. 이 과정에서 북한은 미중 간의 전략적 타협으로 인해 핵개발 및 정권의 안정화를 위한 대외적 여건이 악화되었다고 판단하고, 강대국들과의 타협보다는 핵능력의 잦은 시위와 군사적 도발을 통해 자국의 전략적 가치

119) 김성한, "아태지역에서의 G-2 체제: 미중 협력과 갈등 가능성 평가," 『전략연구』, 제20권 4호 (2013), pp. 119~121.

를 제고시킴으로써 우선 중국의 태도를 전향시키기 위해 노력하는 경우이다. 만약 이러한 노력이 여의치 않다고 판단되면 중국에 대해서도 상당한 강도의 비타협적 태도를 견지하는 경우도 포함된다. 아울러 북한이 실제 핵능력과 상관없이 핵무기 실전배치와 미국을 겨냥한 ICBM 능력을 시위하는 경우도 포함될 것이다. 하지만 이 과정에서 자신들의 핵무장의 정당성을 강조하기 위해 미국을 겨냥해 [군축-평화협정] 프레임을 통한 핵 문제 해결 주장은 지속하는 상황이다.

셋째, 한국과 일본은 자체 핵무장을 하지 않고 국제적 차원의 대북제재를 통해 북한의 비핵화 전략 추진에 전념한다. 향후 북한이 스커드 ER이나 노동 미사일 등 중단거리 미사일 능력과 SLBM능력을 지속해 그 사정권에 포함되는 한국과 일본의 안보불안은 증폭된다. 하지만 미국이 이를 반대하고 대안으로 확장억지력 제공을 강화함으로써 양국이 독자적 핵무장 등의 대안을 추진하지 않는 상황이다. 하지만 북한의 계속되는 도발로 인해 한국과 일본의 조야에서는 전술핵무기 주한/주일 미군 배치 등의 주장을 지속한다. 이 과정에서 중국은 한국과 일본의 핵무기 반입을 차단하기 위해 대북제재의 강도를 지속적으로 높인다. 또한 북한의 도발에 대한 한일의 안보위협인식을 낮추기 위해 한국 및 일본에 미국의 사드가 추가 배치되는 것을 용인한다.

넷째, 북한이 핵개발을 지속할 수 있는 대내적 안정이 지속된다. 특히 북한 내 김정은 정권에 대한 충성도가 유지되면서 북한은 체제안정에 대한 자신감을 바탕으로 강경한 대내외적 조치를 지속하는 경우이다. 우선 대북제재가 장기화됨에 따라 초래되는 민생부문의 피해를 극복하기 위해 새로운 경제개혁정책을 실시하고, 이의 효과로 인해 당분간 북한 내 제재에 대한 파급효과가 발생하지 않거나 통제관리 수준에 이른다. 아울러 제재에 대한 고통 원인을 미국을 위시한 국제사회의 부당한 제재 탓이라 돌리며 소위 안보결집효과(rally effect) 강화에 주력하며, 그 결과 주민들의 제재 저항 의지 감내 결기가 높아지고 경제적 노력동원에 대한

단기적 성과가 나타나는 경우이다. 하지만 북한의 무리하고 왜곡된 내부 자원 동원과 경제제재의 강화 여파로 인해 중장기적으로 북한의 경제가 급격히 악화되는 상황을 전제한다.

이러한 정세 환경이 구축될 경우 한국이 당면할 수 있는 도전 요소는 다양할 것이다. 미국과 중국 간 관계가 현재와 같이 전략적 경쟁과 협력을 병행해 양국 간 큰 갈등을 회피하는 경우, 한국이 우선적으로 직면할 수 있는 도전 요인은 ‘북핵 문제에 대한 미중의 전략적 타협’ 가능성이 높아진다는 점이다. 북한은 대북제재의 장기화에 따른 경제적 곤궁함과 외교적 손실에도 불구하고, 핵무력 건설에 자원을 집중 투자해 단기간 핵능력을 고도화하려는 전략을 고수할 것이다. 북핵이 고도화될수록 미국의 본토 위협 수준은 점차 높아질 것이고, 북핵 문제 해결에 대한 중국의 전략적 딜레마도 심화될 것이다. 따라서 미국과 중국이 북핵의 고도화를 일단 저지하자는 수준에서 북핵 해법에 합의를 할 가능성이 점차 높아질 것이다.

이러한 상황이 전개된다면 한국이 직면할 수 있는 도전 요소는 첫째, 북핵 해법과 관련해 한미동맹의 정치적 균열이 발생할 가능성이 높다. 북한의 핵동결(freezing)에 대한 신뢰가 부족한 한국의 입장에서, 미국이 북핵 완전폐기가 아닌 동결로 입장을 선회한다면 이를 미국의 대한반도 안보 공약에 대한 신뢰 부족으로 인식할 가능성이 있다. 이 경우 한국 내에서 북핵 문제에 대한 자주적 억지력 확보차원의 독자적 핵무장에 대한 여론이 더욱 강화될 수 있다. 이 경우 한미동맹에 대한 신뢰성 저하로 인해 주한미군의 전술핵무기 주장에 대한 요구는 상대적으로 낮아질 것이다.

둘째, 대북문제를 둘러싼 한국 내 다양한 해법들이 혼재되어 북핵 문제에 대한 정치적 갈등이 증폭될 수 있다. 우선 여전히 북한의 완전한 비핵화를 주장하는 그룹들은 북한의 완전한 비핵화가 확보되기 전에는 대북 제재 및 강압을 지속해야 한다고 주장할 것이며, 남북관계 또한 제재의

효과와 연동하고자 할 것이다. 북한의 핵동결로 북핵 고도화를 일차 저지 후 남북관계 개선을 통해 한반도 안정화 지수를 높이고 북핵 문제를 차후에 협상을 통해 폐기하자는 주장도 제기될 것이다. 하지만 어느 쪽 입장이든 북한이 시간을 지연하며 완전한 비핵화를 거부하는 경우, 특히 합의를 깨고 과거와 같이 은밀하게 핵개발을 지속하는 경우 남북관계는 1991년 한반도비핵화선언 이전으로 회귀할 가능성이 높다. 이러한 상황이 전개되는 결정적 요인은 한국의 독자적 핵무기 보유 선언이나 주한미군의 전술핵무기 재배치 결정이 될 확률이 높다.

셋째, 한국은 단기적으로 미국의 확장억제력에 과도하게 의존함으로써, 동맹 관리에 막대한 자원을 투입해야만 할 것이다. 한국을 직접 겨냥하는 북한의 중단거리 미사일 체제 및 북한의 SLBM 능력에 대한 독자적 억지력이 상당히 허약하기 때문이다. 아울러 북한의 핵개발 정보에 대한 능력 구비를 위해서나 북한의 도발 징후를 좀 더 조기에 파악하기 위해서 미국과 일본 등의 정보능력에 대한 의존이 불가피할 것이다.

넷째, 제2의 사드 문제가 발생할 가능성도 높다. 당장 북한의 미사일 능력이 좀 더 진전되거나 한국의 독자적 미사일 요격 체계 구축이 지연된다면, 수도권 방어를 위해 사드 체계의 추가 도입 요구가 내외로 증폭될 수 있다. 아울러 대잠 능력 확보를 위해 미국의 핵잠수함의 작전범위에 대한 추가 요구를 미국 측에 적극적으로 해야만 할 것으로 보인다. 이 경우 어느 쪽이든 중국의 반발이 있을 것이며, 이로 인해 한중관계의 악화와 같은 외교적 부작용이 다시 재연될 수 있다.

다섯째, 대북 제재 장기화에 대한 국내 정치적 피로감이 증폭될 것이다. 제재 무용론이나 제재 정의론이 확산되어 대북정책 관련 남남갈등이 재연될 가능성도 높다. 특히 중국의 제한적인 제재 참여로 인해 경제제재에 대한 가시적 효과가 상당기간 나타나지 않을 경우, 북한이 상당기간 제재 불복 결기를 다양한 방식으로 표출한다면, 한국 내에서 제재 무용론에 대한 여론이 높아질 것이다. 이 경우 독자적 대북제재 조치 해제 등

한국이 남북관계 개선을 통해 독자적 해법을 모색한다면 대북 제재망이 훼손될 가능성이 있다. 북한이 도발을 지속한다면 전체적인 제재 방향은 포괄적 제재로 강화될 것이다. 이 경우 만약 북한이 제재를 통해 민생의 고통을 호소한다면 국제사회 전반에 제재에 대한 정당성 논란이 야기될 수 있다.

만약 북한의 제재 저항능력과 결기가 높은 수준에서 유지되는 가운데 미중 관계가 악화되거나 북핵 문제에 대한 협조관계가 균열되는 경우에도 한국은 다양한 차원의 도전에 직면할 수 있다. 우선 한국이 직면할 수 있는 도전요소가 발생할 수 있는 조건들을 대별해 보면 다음과 같다.

한국과 미국은 중국이 더 이상 북한의 비핵화에 건설적인 도움을 줄 의사가 없다고 판단한 후 중국을 배제한 채 한·미·일 협력을 통해 북한에 대한 강압을 지속한다. 만약 이 과정에서 다음과 같은 3가지 조건과 상황이 조성되면 한국과 미국이 북한의 정권교체(regime change)를 목표로 대북전략을 구사할 것으로 보인다.

첫째, 동북아 신냉전 체제 조성과 중국의 북핵 용인 시나리오에서 적용되었던 조건들이 모두 작동하거나 강화된다. 즉 미중 간 갈등은 더 이상 역내 및 한반도 문제에서 협력을 기대할 수 없을 정도로 악화된다. 한·미·일 3국 중심의 강력한 대북 강압이 진행되고 이 과정에서 중국은 역내 군사력의 불균형 등과 같은 전략적 손실에 직면한다. 아울러 대북제재에 유럽 등 국제사회의 전반이 적극적으로 협조하는 상황에서 중국의 비협조로 인해 중국은 국제적 위신이 저하되는 상황에 직면한다. 이 과정에서 미중 양국 간 정치리더십은 서로에 대해 강력한 민족주의적 성향에 기초해 공세적 전략을 채택한다. 특히 양국 간 전략대화가 부재해 갈등을 완화할 수 있는 제도적 메커니즘도 그 기능을 하지 못하는 상황이다. 단 대북제재의 효과는 긍정적인 경우와 부정적인 경우 모두 해당될 것이므로 직접적인 인과관계가 없을 것이다. 만약 한국과 미국이 대북제재의 긍정적 효과로 인해 북한 체제 내 김정은 체제에 대한 주민들의 불만이 상당히

고조되고 그 결과 과거에 볼 수 없었던 저항세력의 조직화가 가능하다고 판단한다면, 포스트 김정은 체제 하의 북한을 상정하고 이를 위한 전략을 투사할 수 있다. 반대로 다자적 제재에 기반한 경제적 압박으로 북한의 핵보유 의지를 꺾을 수 없다고 한국과 미국이 판단하는 경우에도 정권교체로 대북정책의 방향은 전환될 수 있다. 이 경우 비핵화 전략은 대화와 타협을 전혀 상정하지 않고 장기봉쇄 혹은 군사적 수단에 의한 강제적 비핵화를 달성하고자 하는 방향으로 전개되는 경우이다.

둘째, 북한의 핵고도화의 수준이 상당히 엄중해 미국 본토 안보를 심각하게 위협하는 경우이다. 북한의 미국 본토 위협 수준 증가는 세가지 측면에서 확인될 것이다. 우선 대륙간탄도미사일 능력이 급격히 신장되는 경우이다. 북한이 향후 수차례의 미사일 발사 실험을 통해 그간 미진했던 대기권 재진입 기술의 확보가 시급석이 될 것이다. 아울러 북한의 SLBM 능력의 향상도 미국의 본토 위협 수준과 직접 연관이 있다. 북한이 현재 실험 발사를 거듭하고 있는 북극성이라 불리우는 SLBM의 사거리 및 정밀유도 능력이 확보되고, 2020년~2030년 사이 핵추진 잠수함 건조 및 실전배치를 선언한다면 이는 미국의 서태평양 해군 전력 및 미 본토에 심각한 위협으로 등장할 것이다. 마지막으로 무수단 및 KN-08과 같은 중장거리 미사일에 핵탄두를 탑재하고 그 수량을 급격히 증가시키는 경우이다. 이는 주일 미군 일부를 포함해 괌과 하와이의 미 태평양 전력을 직접 겨냥할 수 있다는 점에서 미국이 심각한 위협으로 받아들일 것이다. 만약 북한이 이러한 핵능력 고도화 과정에서 자신들의 핵능력에 대한 과신으로 미국이 절대 받아들일 수 없을 정도로 비핵화 대화에 대한 요구 수준을 높이는 경우에도 미국의 대북전략 변화는 추동될 수 있다. 이는 북미 간 평화협정 논의가 진전되지 않는 등 북미 간 비핵화 대화를 더 이상 기대할 수 없는 상황이 조성되었음을 의미한다.

셋째, 김정은 정권의 불안정성이 상당히 높아지는 경우이다. 북한은 장기적인 대북제재로 인해 점차 경제적 궁핍이 가중된다. 이 과정에서

부정부패가 만연하고 북한 주민들은 더욱 장마당과 같은 시장의 기능에 의존한다. 이 과정에서 외부사조가 급격히 유입되어 의식의 자유화가 진행되고, 이를 통제하기 위한 북한 공안기구의 공포통치가 일상화 된다. 이러한 상황이 지속되면 북한 내 소득의 불평등, 계층의 분화와 양극화는 더욱 심화되어 북한 주민들 간 체제 불만 및 저항세력이 급성장한다. 북한 정권은 이를 무마하기 위해 경제개혁 조치 등을 단행할 수 있지만, 한정된 자원의 불균등하고 왜곡된 분배구조가 고착화되어 주민들의 불만은 완화되지 않는다. 이 과정에서 대기근이나 홍수 혹은 지진과 같은 자연재해가 닥칠 경우 사회안전망이 취약한 북한의 피해는 90년대 중반 '고난의 행군' 시기보다 더 심할 수 있다. 북한의 불안정성이 높아지면 한국과 미국은 이를 정권교체를 위한 북한 내부의 환경이 조성된 것으로 판단할 수 있다.

이상과 같은 조건에서 한국이 직면할 수 있는 외교안보적 도전요소는 다음과 같을 것이다. 미중 간 세력 갈등이 고조되는 경우, 한국이 직면할 수 있는 가장 파괴력 있는 도전요소는 '중국의 목시적 북핵 용인'일 것이다. 북한 내 반(反) 김정은 세력 성장의 의미는 북한의 내부 혼란 및 붕괴 가능성이 상대적으로 높아진다는 것을 의미한다. 즉 외부적 요인이 아닌 북한 내부 정치적 변동 요인으로 인해 한반도 불안정성이 고양될 수 있다는 것이다. 이는 한반도 안정을 최우선적인 국익으로 설정하고 있는 중국의 입장에서 볼 때 심각한 전략적 불안 요인이 등장했음을 의미한다. 즉 지금까지 중국이 견지해 온 한반도 평화와 안정을 통해 역내 안정성을 확보하려는 국가전략에 변화가 생길 수 있는 전략적 공간이 형성되었음을 뜻한다. 반면 미국과 중국 간 갈등이 현재보다 더욱 심해진다는 것의 의미는, 미중이 한반도 문제에 있어서 전략적 타협을 거부할 가능성이 높아졌음을 의미한다. 이는 한반도 문제에 있어 미중 양국이 상호 영합적 (Zero-Sum) 게임에 직면하였음을 뜻한다. 이러한 상황이 전개되면 미중 양국은 한반도 문제에 있어 각각 상대방이 영향력을 확대할 수 있는

대안들과 관련한 타협은 전적으로 거부할 것이며, 최소한 각자의 영향력을 지금 수준에서 유지하려는 노력을 경주할 것이다.

이러한 상황을 전제한다면, 북한 내 불안정성 요인 증가와 미중 간 갈등요인 증가는 중국으로 하여금 다음과 같은 세 가지 차원의 전략적 인식과 선택을 신중하게 고려하도록 할 것이다. 첫째, 김정은 체제의 안정이 중요하다. 둘째, 불안정한 북한 정세를 기회삼아 미국의 김정은 체제 제거 전략이 현실화 될 가능성이 높다. 셋째, 미국과 한국의 공세적 북한 변화 전략을 거부하기 위해서는 김정은 정권의 핵무기 보유가 정치·외교·군사적으로 효용이 있을 수도 있다. 즉 중국 지도부는 미국과 한국이 북한의 내부 불안정 요인을 북핵 제거 및 한국 주도의 통일 추진을 위한 호기로 인식해 적극적인 대북 관여 및 강압전략을 채택하고, 이 과정에서 중국의 대북 레버리지가 약화되는 상황을 우려할 것이다. 이 같은 인식 하에 중국은 최우선적으로 김정은 정권의 핵능력 구축 및 통제능력 그리고 이의 투사전략과 관련해 북한과 일종의 합의를 할 가능성을 배제할 수 없다. 가령 '선제핵무기 불사용 원칙'과 같이 중국과 북한의 핵전략을 일치시키고, 북한에게 핵추진 잠수함 건조능력과 대공방어능력 등을 제공하면서 미국의 확장억제력으로부터 북한의 억지력을 높이는 군사협력을 강화할 수 있다.


이러한 상황이 전개될 경우 한국은 다음과 같은 중요한 도전에 직면할 것이다. 우선 남북 및 북미관계가 상당히 악화되고 군사적 긴장이 고조될 것이다. 한국과 미국은 북한의 체제 불안정성 요인 증가와 핵보유 의지 불변을 북한변화의 호기로 인식해 기존의 대북 경제 제재를 지속적으로 강화하고자 할 것이다. 하지만 중국의 미온적인 제재 참여로 인해 그 효과가 미미하다고 판단된다면, 혹은 중국이 북한 김정은 정권의 안정을 위해 제재에서 이탈하고자 한다면, 한미는 비교적 중국의 협조가 요구되지 않는 정치·외교·경제·군사적 차원의 강압 수준을 현저히 높일 것이다. 이 과정에서 만약 북한이 자국의 전략적 가치를 높이고 중국의 대북

협력을 적극적으로 견인하기 위해, 중국과 한미가 갈등을 야기할 수밖에 없는 정치·군사적 도발을 적극 획책할 수 있다. 즉 북한이 서해상에서 천안함 폭침과 연평도 포격과 같은 방식의 도발을 지속하고, 한미가 북한을 군사적으로 압박하기 위해 중국이 민감한 서해상에서 합동군사훈련을 강화한다거나, 한국 내 주한미군의 전략자산 능력을 강화한다면 중국은 사드 배치 결정과 유사한 방식으로 한국과 미국에 강력히 저항할 것이다. 이 과정에서 중국은 미국에게는 외교적 차원에서 대응하겠지만, 한국에게는 경제보복 등 직접적인 강압 투사로 인해 한중관계가 심각하게 악화될 수 있다.

이러한 상황이 전개될 경우 남북관계 및 북미관계 개선을 통해 북한 문제를 해결하자는 요구는 한미 양국에서 찾아볼 수 있다. 양국에서 중국에 대한 민족주의적 반응이 거세질 가능성이 높아, 북한 문제뿐 아니라 대중관계에 있어서도 한미 동맹의 역할 강화 주장이 증가할 것이다. 이는 구조적 차원에서 볼 때 강대국의 중재능력이나 대화 프레임을 통해 한반도 긴장완화 가능성이 현저히 낮아진다는 것을 의미한다. 오히려 미중 간·남북 간·북미 간 잦은 군사력 동원과 호전적 언사의 교환 등으로 상호 위협 인식이 고조되고 서로에 대한 오인의 가능성을 증대시킬 것이다. 이 경우 가장 위험한 시나리오는 북한의 국지적 도발로 인한 확전이 될 가능성이 높다. 이 과정에서 중국은 북한에 대한 군사동맹을 재확인하고, 한반도 유사시 북한 정권 보호를 위해 군사적 개입을 할 수밖에 없음을 천명할 수 있다.

VI. 결론

정성윤(통일연구원)



한반도 평화체제 구상과 대북정책

1. 대북정책의 기본방향

앞서 제시한 네 가지 북핵 국면 진행 경로 중 2017년 현재 북핵 국면은 네 가지 시나리오의 접합지점이다. 대북 제재와 압박에 대한 효과는 아직은 불충분하고 불분명하지만 북한의 핵능력은 시간이 지나면서 점차 고도화되고 있다. 2017년 4월 미중 정상회담 이후 미국의 강압에 의해 강제적인 미중 협력 수준이 높아지고는 있지만 이의 지속을 기대하기도 불분명하다. 미국의 대중 강압과 별개로 북한의 ICBM 증강 속도가 예상보다 빠르면 미 조야에서 북핵 우선 동결에 대한 여론이 높아지고, 미국이 중국이 제안한 소위 쌍중단 및 쌍궤병행에 호응함으로써 미중 협력 구도가 강화되고 북핵 문제는 새로운 국면으로 진입할 가능성도 있다.

이처럼 미중 관계와 북한의 제재 저항능력의 변화에 따른 북핵 국면의 예상 경로 중, 북한에게 최선은 네 번째 시나리오인 D일 것이며, 한국의 최선의 선호는 첫 번째인 A가 될 것이다. 따라서 향후 제재국면의 장기화 추세 속에서 한국의 최우선적인 전략적 대응방향은 네 번째 시나리오인 D로 가려는 북한을 첫 번째 시나리오인 A방향으로 견인하는 것이다. 아울러 북한의 경우 차선의 시나리오는 비록 제재로 인한 고통은 심화되지만 다소 늦더라도 핵 고도화를 완성하는 C시나리오이다. 최악의 상황은 시나리오 B의 경우이다. 시나리오 B의 경우 대북제재에 대한 저항능력의 강화가 북한의 핵보유라는 궁극적 목표 달성에 반드시 그리고 직접적으로 도움이 되지 않을 수도 있다는 점을 시사한다.

아울러 C의 경우처럼 대북 제재의 효과가 발생한다고 해서 비핵화가 반드시 달성된다고 장담할 수도 없다. 하지만 이 경우 비핵화 실패의 원인이 제재의 불충분성이라기 보다는 제재 운용전략의 부적절함에서 비롯될 가능성이 높다. 또한 단기적으로 제재의 효과가 부족하다고 해서 비핵화가 반드시 실패하는 것도 아니다. 시나리오 B처럼 미중이 제재와 압박을 지속하면서 제재 해제 문제를 북한의 행동과 철저히 연동한다면

정세가 시나리오 A 국면으로 전환될 수 있다. 따라서 향후 한국의 비핵화 추진 방향은 우선 강력한 대북제재와 압박을 통해 북한 정권의 제재 저항 능력을 약화시켜 지도부의 선택지를 좁히면서 지속가능한 제재 유지 동력을 확보하는 것이다.

2. 전략적 고려사항

향후 실질적인 비핵화를 통한 평화체제 견인을 위해 한국은 우선 다음과 같은 다섯 가지 차원의 전략적 고려사항을 유념해야만 할 것이다. 다섯 가지 차원의 전략적 고려사항은 대북 제재 운용 전략, 미중의 전략 변화 대비 전략, 북한의 전략적 선택법의 개입 전략, 북핵 위협에 대한 냉정한 평가 및 대응, 평화프로세스 진입 촉진 전략 등이다. 이러한 고려사항은 소극적 평화체제 구축의 진입단계인 비핵화 대화 시작뿐 아니라, 비핵화 진전 이후 실질적인 평화체제 구축 단계에서도 전략적으로 유의해야만 하는 사항들이다.

가. 대북 제재와 압박 전략

우선 대북 제재의 구체적 목표에 대해 한·미·중 간 일치된 공감대를 형성해야만 한다. 이를 위해 우선 한국이 제재목표를 신중하고 명확하게 설정할 필요가 있다. 목표는 수단과 메커니즘의 선택과 운용에 큰 영향을 미친다. 보통 제재 목표가 높을수록 제재만으로 목표를 달성할 확률은 낮아진다. 만약 북한이 제재의 최종목표를 정권교체라고 인식한다면, 북한의 극렬한 저항과 버티기로 인해 목표 달성은 험난할 수도 있음을 유의해야만 한다. 아울러 제재의 목표는 북핵 문제 해결의 가장 큰 능력을 보유한 미국과 중국의 이해를 고려해야만 한다. 따라서 제재의 목표는 북한을 비핵화 대화로 견인해 실질적인 비핵화 조치를 이끌어 내는 것이어야만 한다. 물론 한국의 이해가 반영되고 북한의 비핵화 조치가 반드시 담

보될 수 있는 대화여야만 한다. 따라서 대화의 문턱은 탄력적으로 조정될 수 있을 것이나, 대화 시작의 조건은 최소한 북한의 핵·미사일 추가 실험 유예 선언과 IAEA 사찰 수용이 되어야만 할 것이다. 북한의 도발 역지를 통해 고조되는 한반도 위기 지수를 낮추고 북한의 핵 고도화 능력을 차단하는 것이 우선이기 때문이다.

그리고 강력한 제재와 압박을 통해 북한을 첫 번째 시나리오(A)로 유인 후, 비핵화 대화 과정에서 세 번째 시나리오(C)로 가려는 북한을 강력히 견제해야만 한다. 우리의 목표가 북한을 대화에 유인한 후 북한의 실질적 비핵화 조치까지 확보하는 것이라면, 대북제재를 어떠한 시점에서 무엇을 대가로 철회해야만 하는지 그리고 어떠한 대화 프레임을 구축해야만 하는지에 대한 전략적 기준과 판단의 문제가 과제로 등장할 것이다. 하지만 제재 해제 및 완화가 대화 시작의 조건이 되어서는 안 된다. 대화 과정에서 북한의 행동을 강제하고 북한의 기만에 대비하기 위해서이다. 즉 비핵화 대화가 시작되더라도 그 내용과 진행에 대해서는 북한의 비핵화 노력과 연동해 엄격하고 단호해야만 한다. 이를 위해서라도 강력한 제재를 통해 북한의 취약성을 극대화시켜 우리의 협상 자원을 확대해야만 할 것이다. 결론적으로 비핵화 대화 개최가 목적이 아니라 비핵화 조치를 확보하는 것이 제재의 궁극적 성공이기 때문에 제재를 전략적 자산으로 적극 활용해야만 한다.

만약 비핵화 대화가 재개되더라도 북한은 쉽사리 핵능력을 포기하지 않을 것이다. 만약 대화 과정에서 북한이 과거와 같이 지연 전략을 채택해 핵 고도화를 지속하고 자신들의 전략적 가치를 시위하기 위해 도발을 계속한다면, 미국과 중국은 더욱 공세적인 비핵화 전략을 채택할 수 있다. 즉 첫 번째 시나리오(A)의 궤도가 두 번째 시나리오(B)로 전개될 가능성을 배제할 수 없다. 이 경우 미중의 태도 변화가 핵심 변인이므로 한국은 미중과의 협조체계를 강화해 이들의 이해를 존중함과 동시에 제재국면의 주도권을 강화할 수 있는 [제재-비핵화-평화체제] 프레임을 구축해

야만 한다. 하지만 이 과정에서 선불리 남북관계 개선을 통한 독자적 비핵화 추진동력 확보에는 신중을 기해야 할 것이다. 당분간 남북관계는 국제 대북제재 메커니즘에 연동될 수밖에 없다. 따라서 개성공단 재개·한국의 독자적 제재 완화와 같은 조치는 자칫 대북제재의 동력을 훼손할 수 있음에 유의해야 할 것이다. 아울러 [제재-비핵화-평화체제] 구축은 궁극적으로 대화를 통해 달성되어야만 한다. 따라서 무엇보다 북한 지도부가 비핵화와 평화체제 구축을 곧 북한 정권의 종식으로 인식하지 않도록 주의해야만 할 것이다. 만약 제재의 징벌적 목적을 지나치게 강조하거나 평화체제 구축 주장이 흡수통일 책략으로 의심받게 되면 북한의 격렬한 저항 때문에 비핵화와 평화체제 구축에 역효과가 발생할 수도 있다.

나. 미국과 중국의 대북 전략 변화 대비

북미 관계의 변화 여부에도 주목해야 한다. 가능성은 높지는 않지만 북미 대화가 재개될 가능성도 전혀 배제할 수 없다. 미국의 강압 증가와 중국의 적극적 협조로 인해 북한의 저항능력이 단기간 심각하게 훼손된다면, 북한이 핵 모라토리엄 선언이나 극히 제한된 핵 사찰 허용 등 전략적 손실이 크지 않은 사안을 양보하며 대화를 희망할 수 있다. 아울러 미국이 중국의 제재 강화 노력에 대한 대가로 북한과의 대화에 좀 더 적극적으로 임할 가능성도 배제할 수 없다. 하지만 어느 경우에도 북한의 최우선적 목표는 제재국면 회피와 핵무기 개발 환경의 확보일 것이다. 이 경우 비록 북한의 비핵화 의지가 의심되더라도 한국이 북미 대화 재개를 지나치게 경계할 필요는 없다. 북핵 문제는 궁극적으로 대화를 통해 해결해야만 한다. 북미 대화에 대한 지나친 우려는 자칫 한국이 대화를 거부한다는 인식을 확산시키고 동시에 한미동맹에 대한 균열을 의심하게 만드는 부작용을 야기할 수 있다. 중요한 점은 한국이 ‘북한의 비핵화 대화 유도→대화 지속 메커니즘 구축→북한의 정책 선택지 변화 견인’과 같은 제재 운용전략을 시급히 확립하는 것이다. 무엇보다 현 정세 하에서 강력

한 대북제재와 압박만이 북한과의 대화 가능성을 높일 수 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

마지막으로 장기적 관점에서 미중관계의 변화여부에도 주목해야 한다. 앞선 시나리오 D가 현실화될 경우 미중 간 갈등이 현재보다 더욱 증폭될 것이다. 이는 미중이 한반도 문제에 있어서 전략적 타협을 거부할 가능성이 높아졌음을 의미하고, 북핵 국면이 미중 간 상호 영합적(Zero-Sum) 게임에 직면하였음을 뜻한다. 이러한 상황이 전개되면 미중 양국은 한반도 문제에 있어 각각 상대방이 영향력을 확대할 수 있는 대안들과 관련한 타협은 전적으로 거부할 것이다.

특히 미중 간 한반도 빅딜 가능성에 대해서도 주목해야만 한다. 북핵과 한반도 문제에 대한 미중의 빅딜 가능성은 희박하다. 오히려 북핵을 포함한 한반도 문제를 놓고 미중 간의 상호 경쟁이 전개될 가능성이 더 크다. 따라서 한반도 문제에 대한 우리의 전략적 방책은 우선적으로 한미동맹 관리에 방점이 놓여 져야 한다. 우리가 동맹관리를 제대로 못한다면, 한중관계는 물론이고 남북한 평화안보 프로세스도 제대로 가동되기가 힘든 상황에 직면할 수 있다. 미·중·러의 전략적 삼각관계가 동북아와 동아시아 전략구도에 미치는 영향은 당분간 이 지역의 안보구도가 매우 불확실하고 유동적인 상황이 지속될 것이라는 점이다. 그렇기 때문에 이 지역의 대다수 국가들은 특정 국가에 대해 명확한 입장을 결정하기 보다는 자신의 이익 관점에서 유동적인 상황변화에 적절히 대응할 수 있는 상황 적응력을 높여나가는 것이 중요하다. 바로 이런 측면에서 한국은 제한적 헤징전략(limited hedging strategy)을 안보전략으로 채택하여 미·중·러의 전략적 삼각관계로 인한 지역안보환경의 불확실성과 유동성에 적극적으로 대응해 나가는 것이 필요하다.

한국은 미·중·러의 전략적 삼각관계에 따른 불확실하고 유동적인 동북아 안보환경에서 강대국 정치의 부정적 영향을 최소화하고 한반도 평화변영을 위한 굳건한 발판을 만들어 나가겠다는 명확하고 강한 정책 의

지와 전략 의도를 일관되게 펼쳐 나가야 할 것이다. 현재 및 향후의 정세 전망을 고려했을 경우, 한반도나 동북아의 상황변화에 적응하기 위한 순응적이고 수동적인 자세보다는 유연하고 탄력적인 외교력을 발휘하여 상황을 헤쳐 나가고 또한 우리에게 유리한 상황을 조성할 수 있는 능동적 이면서도 적극적인 자세가 중요하다. 이것이 바로 유동적이고 불확실한 한반도 및 동북아 안보환경에서 우리의 국익을 극대화해 나갈 수 있는 전략적 맥락이자 궁극적으로 한반도 평화통일을 위한 환경을 조성할 수 있는 지름길이다.

다. 북한 지도부의 전략적 선택 개입 전략

우리의 의지와 노력과 별개로 대화 국면 진입이 어려울 수 있다. 오히려 북한의 추가 도발과 이에 대한 제재 강화라는 악순환 국면이 상당기간 지속될 가능성이 높다. 따라서 제재의 목표를 단기적으로는 비핵화 대화 재개에 둘 수밖에 없으나, 북한의 제재 결기가 너무나 강하기 때문에 중장기적 차원에서 제재와 압박의 지속을 통한 북한 내부 균열도 동시에 겨냥하는 제재 메커니즘을 적극 고려해야 한다. 하지만 제재 수준을 격상시키고 이의 장기간 투사가 궁극적 효과를 보장하지 않는다. 결국 제재의 성패는 제재의 내용과 강도, 제재의 투사 기간 외에도 제재의 전략적 메커니즘을 어떻게 설정하느냐에 달려 있다. 이를 위해서는 제재에 대응하는 북한의 전략적 선택에 한국이 적극 개입해야만 한다. 아울러 전략 구상은 앞서 분석했던 북한의 전략 구상에서 '상수(常數)'로 설정했을 것으로 예상되는 다섯가지 맹신 및 기대를 좌절시키는 노력에서 시작되어야 한다.

북한 지도부의 행태와 발언등을 고려해 볼 때 북한은 다음과 같은 다섯 가지 차원의 맹신과 기대를 전제로 국가 전략을 구상하고 있는 것이 분명하다. ① 시간은 내 편이며, 핵 무력만 완성되면 핵 보유국 지위는 인정받을 것이다. ② 미 본토 핵 공격력만 갖추면 미국은 절대 우리에게 대한 핵공격을 하지 못할 것이다. ③ 중국이 우리를 압박하더라도 결코 우리를 포

기하지 못할 것이다. ④ 남한이 당장 불필요하나, 상황이 악화되면 남한을 통해 극복할 수 있을 것이다. ⑤ 북조선 인민들은 어떠한 상황에도 김정은 수령 체제를 결사 옹위할 것이다.

북한의 이러한 선택법을 바꾸거나 방해하기 위해서는 핵 고도화와 상관없이 비핵화를 위한 제재와 압박은 지속될 것이며, 비핵화를 위한 미·중의 전략적 결단 가능성에 대한 불확실성을 높여야 하며, 우리 정부가 대화 지상주의에 빠져 있지 않다는 점과 제재가 장기화 된다면 북한 내 엘리트 통제 시스템 균열 등 반체제 조짐이 증폭될 수도 있음을 각인시키는 방향의 전략 구상이 필요하다. 아울러 북한 정권에 대한 강력한 스마트 제재가 실행 중이지만, 김정은 정권이 북한 주민들을 착취하거나 자원 배분을 재조정하면서 제재 효과를 상쇄하고 있으므로, 북한 주민들의 최소한의 민생과 인도적 문제를 훼손시키지 않으면서도 북한 경제 전반에 타격을 입힐 수 있는 포괄적 제재 방안도 적극 고려해야만 한다.

라. 북핵 위협에 대한 신중한 전략적 접근

북핵 문제 대응 과정에서 과소평가도 문제이지만 과잉 대응이나 불분명한 대응 또한 지양해야 할 것이다. 일각에서 논의되고 있는 독자 핵추진 원자력 잠수함 추진, 독자 핵무장 및 전술핵 배치에는 좀 더 신중한 전략적 접근이 요구된다. 모두 실질적 억지 효과, 미중·한미·한중 갈등 가능성, 한국 내 첩예한 의견 대립의 위험성이 있기 때문이다. 따라서 사드문제를 반면 교사할 필요가 있다. 즉 무기 도입의 전략적 필요성·기대 효과·전력화 가능성·정치 외교적 역효과 및 부작용·대안 유무 등 총 5가지 요소에 따라 신중한 판단을 해야만 한다.

특히 일각에서 주장하는 독자적 핵무장 및 전술핵 재배치 문제는 아주 시급한 사안이 아니고 그 파장이 크므로 신중한 접근이 필요하다. 전술핵 무기 도입 관련 논쟁 자체는 더 높은 수준의 미국 확장억지력 제공 및 중국의 적극적인 대북 제재 견인 측면에서 군사안보적·정치외교적 일부 효

용은 기대할 수 있다. 하지만 도입의 주 목적이 군사안보적 차원이므로 이에 대한 내밀한 분석과 평가가 우선되어야 한다. 우선 다음과 같은 몇 가지 측면을 고려해야 한다. 첫째, 군사적 억지 능력이 강화되느냐의 문제다. 나토(NATO)와 같은 핵 공유 체제 도입 시 억지력 배가를 위해서는, 한국정부가 북한에 선제핵공격 불사용 혹은 핵 보복을 천명하고 북한 지도부에게 이를 강력히 주시시켜야 한다. 즉 억지의 신뢰(credibility)와 의지 전달(communication)의 조건이 충족되어야만 한다. 하지만 한국의 보수·진보 어떤 정부도 이러한 핵전략을 채택할 의지가 있을지 불확실하다. 아울러 전략핵무기와 달리 거부적 목적에서 전술핵무기의 신속한 사용이 목적이라면 이는 첨단 재래식 무기로도 충분할 수 있다는 점도 고려 대상이다.

아울러 억지 효과가 증가 되더라도 ‘공포의 균형(balance of terror)’이 발생하고, 그 결과 한반도가 안정적이고 나아가 평화로울까도 고민해야만 한다. 이는 냉전 시 미소 간 핵 억지 방식이 한반도에도 적용될 수 있느냐의 문제와 귀결된다. 한국에 전술핵무기가 도입되면 북한은 자연스럽게 억지력을 보강하려 할 것이다. 이 경우 북한이 막대한 자원과 상당한 시간이 소요되는 방어시스템 구축은 포기하고 공격용 핵무기 수를 최대한 증강시키며 대항할 것이다. 북한은 이를 바탕으로 미국 및 한국에 더욱 공세적으로 나설 것이며, 한반도에서 군비경쟁은 더욱 가속화 될 것이다. 물론 장기적으로 군비경쟁이 북한의 자원을 비효율적으로 집행하게 유도함으로써 전략적으로 도움이 될 가능성도 있고, 대북경제제재의 효과와 시너지 효과가 발생할 여지도 있다.

미래에 남북한 간 상호 군축을 통해 완전한 한반도 비핵화를 구축할 수 있는지에 대해서도 고민해야만 한다. 전술핵무기와 북한의 핵무기를 대상으로 상호 군축을 통해 비핵화를 추진할 수도 있다. 하지만 74년 이후 미소 간 군축 협상이 보여주는 것처럼, 군축은 공격용 핵무기 자체의 상호 감축 및 폐기뿐 아니라 미사일 방어체계의 적절한 균형을 전제하는

것이다. 따라서 설사 군축 협상이 시작되더라도 북한은 전술핵무기 철수 이외에 한국의 미사일 방어체계 전면 해체, 나아가 주한미군 철수, 북미 평화협정 체결을 동시에 요구할 가능성을 배제할 수 없다. 이 경우 현재 북한이 요구하는 수준 이상의 정치·안보적 양보를 해야만 하는 상황이 전개될 것이다. 인도와 파키스탄이 공포의 핵 균형을 이루고도 20년째 핵군축을 하지 못하고 있는 점을 유념해야 한다.

마지막으로 전술핵무기 반입이 초래할 동북아 비핵화 환경의 변화 가능성도 염두에 두어야 한다. 어떠한 형식이든 한국에 미국의 전술핵무기가 반입된다면 일본도 핵무기 반입을 주장할 것이다. 북한의 핵전략에 증원전력의 차단을 위한 주일미군기지에 직접 타격을 포함하고 있기 때문에, 일본의 입장에서조차 추가 미사일 방어체계 구축 및 전술핵탄두를 탑재한 준거리 미사일(MRBM)의 보유 필요성이 높다. 미일동맹의 결속력과 미국의 동북아 전략을 고려해 볼 때, 한국에 전술핵무기 설치가 불가피하다면 미국이 한일에 동시에 전술핵을 배치할 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 중국은 극단적으로 반발할 것이다. 동북아의 전략 핵 균형의 붕괴가 주한미군 사드 반입으로 시작되어 한일의 전술핵무기 동시 반입으로 마무리되었다고 평가할 가능성이 있다. 이 경우 우리가 상상할 수 있는 최악의 시나리오는 중국이 북한의 핵보유를 묵인하며 역내 핵 균형을 회복하려는 시도이다. 이는 동북아 신냉전 체제의 도래를 의미하고 한반도 비핵화를 위한 국제협조체제가 사실상 붕괴되었음을 의미한다.

마. 비핵화-평화체제 병행 프로세스 촉진 전략

한반도 비핵화와 관련하여 현재의 국면을 고려했을 경우, 미국의 선택지는 크게 세가지로 압축된다 하겠다. 첫째는 대북 군사옵션으로 미국의 선제공격의 가능성이다. 두 번째는 미국의 고강도 대북제재를 지속시켜 나가는 것이다. 셋째는 북한이 미 본토를 타격할 수 있는 대륙간탄도미사일 능력을 완전히 갖추기 이전에 북한과 대화·협상을 통해 적어도 미 본

토 타격에 대한 위협을 완화 혹은 제거하는 것이다.

이러한 미국의 한반도 비핵화 선택지에서 현실성이 가장 높은 것은 두 번째 선택지이다. 즉, 한반도 비핵화와 관련하여 미국은 당분간 고강도의 대북 제재를 지속시켜 나갈 가능성이 매우 크다. 이러한 상황은 우리 정부의 소극적 한반도 평화체제 구축 노력에 큰 어려움을 부과하고 있다. 왜냐하면 미국의 대북제재 국면이 지속된다면, 한국도 제재의 국면에서 이탈하기가 힘들어 대북제재의 일상화 혹은 구조화로 이어질 가능성이 매우 크기 때문이다. 그럼에도 불구하고 우리 정부는 소극적 한반도 평화체제 구축을 위해서는 비핵화 프로세스와는 달리 남북한 평화 프로세스를 가동해야만 한다. 이를 통해서 우리는 한반도 문제에 대한 우리의 확고한 입장을 견지하고 있을지도 모르는 한반도 전쟁에 대한 우려를 해소시켜 나가야 한다.

대북제재 국면에서 한반도 평화프로세스를 가동하기 위해서는 무엇보다도 먼저 북한과 탐색적 대화를 할 수 있는 모멘텀을 우리가 만들어내야 한다. 단순히 공개적으로 인도주의적 대북 지원이나 대화 제의를 하는 것은 우리가 대북제재 국면에서 엃박자를 내거나 혹은 이탈하는 모습으로 비취질 수 있기 때문에 그에 들어가는 정책비용이 너무 크다. 이러한 단점을 보완하면서 남북한 평화안보 프로세스를 가동하기 위해서는 남북 접촉이나 대화를 할 수 있는 상식적 분위기를 조성하는 것이 우선되어야 한다. 그 출발점은 다가오는 평창 동계올림픽이 될 수 있다. 평창 동계올림픽 준비 과정에서 대북 특사의 자격을 가진 인사가 의도적으로 남북 접촉을 시도하여 북한의 올림픽 참여 여부에 대한 논의를 개시로 한반도 안정과 평화에 대한 폭넓은 의견 개진을 도모할 필요가 있다. 이를 통해 완전히 중단된 남북 대화채널을 복원하여 단순히 개성공단 복원이 아니라 포괄적이면서도 점진적인 남북교류협력의 추진 동력을 만들어내야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 국정홍보처. 『참여정부 국정운영백서⑤: 통일·외교·안보』. 서울: 국정홍보처, 2008.
- 김갑식 외. 『2030 북한변화 시나리오』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 김일성. 『김일성 저작선집 4』. 평양: 조선로동당출판사, 1968.
- 돈 오버도퍼, 이종길 역. 『두개의 한국』. 서울: 길산, 2002.
- 송대성. 『한반도 평화체제 구축과 군비통제』. 성남: 세종연구소, 2001.
- 조성렬. 『뉴한반도 비전 : 비핵 평화와 통일의 길』. 서울: 백산서당, 2012.
- 통일부. 『남북대화』. 제77호, 2016.
- 통일원. 『남북한 군축제의 관련 자료집』. 서울: 통일원, 1994.
- _____. 『한반도 평화체제 문제 현안과 쟁점』. 서울: 통일원, 1996.
- 허문영 외 편저. 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』. 서울: 통일연구원, 2007.
- _____. 『한반도 평화체제: 자료와 해제』, 서울: 통일연구원, 2007.

Pehrson, Christopher J. *String of Pearls: Meeting The Challenge of China's Rising Power Across the Asian Littoral*. Pennsylvania: Strategic Studies Institute, United States Army War College, July 2006.

Rourke, John T. *International Politics on the World Stage*. Connecticut: The Dushkin Publishing Group, Inc., 1989.

2. 논문

- 김성한. “아태지역에서의 G-2 체제: 미중 협력과 갈등 가능성 평가.” 『전략연구』. 제20권 4호, 2013.

- 김일성. “민족의 분열을 방지하고 조국을 통일하자: 체스꼬슬로벤스꼬 사회주의공화국 당 및 정부 대표단을 환영하는 평양시 군중대회에서 한 연설(1973.06.23.)” 『김일성 저작집 28』. 평양: 조선로동당 출판사, 1984.
- _____. “사회주의의 완전한 승리를 위하여(1986)” 『김일성 저작집 40』. 평양: 조선로동당출판사, 1994.
- _____. “올해사업총화와 다음해 사업방향에 대하여: 조선로동당 중앙위원회 정치위원회에서 한 연설(1973.12.31.)” 『김일성 저작집 28』. 평양: 조선로동당 출판사, 1984.
- 남 일. “조선에서 평화조건을 보장할 데 대하여.” 『조선중앙연감』. 평양: 조선중앙통신사, 1955.
- 문정인. “김대중 정부와 한반도 평화체제 구축.” 『국가전략』. 제5권 2호, 1999.
- 박명림. “한반도 정전체제: 등장, 구조, 특성, 변환.” 『한국과 국제정치』. 제22권 제1호, 2006.
- 박영호. “한반도 비핵평화체제 실현을 위한 새로운 접근.” 『비교민주주의연구』. 제12집 2호, 2016.
- 박종철. “한반도비핵화와 평화체제 전환.” 『한국과 국제정치』. 제22권 1호, 2006.
- 신옥희. “북미관계와 한반도 평화체제: 역사적 고찰.” 『한국정치외교사논총』. 제33권 제2호, 2012.
- 우정엽. “북한 6차 핵실험 이후 미국의 대북정책.” 세종연구소 세종논평 No. 2017-36, 2017.09.06.
- 이동선. “국제사회의 파급영향,” 정성윤 외, 『북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 이상현. “한반도 평화체제와 한미동맹.” 『한국과 국제정치』. 제22권 제1호, 2006.
- 이수형. “국제체제의 변화와 안보 패러다임.” 미네르바정치연구회 편. 『국제질서의 패러독스』. 서울: 인간사랑, 2005.
- _____. “동아시아 안보질서에서 강대국과 중견국의 헤징전략.” 『한국과 국제정치』. 제28권 제3호, 2012.

- _____. “한반도 사드(THAAD) 배치와 동맹 관리의 중요성.” 서울대 국제문제연구소 이슈브리핑 8호, 2017.04.14.
- _____. “한반도 평화체제와 한미동맹: 동북아 평화체제와의 구조적 연계성.” 『통일과 평화』. 제2호. 2009.
- 이수훈·이무철. “북핵문제와 지역 안보 거버넌스: 동북아 다자안보협력의 가능성과 한계.” 윤대규 역음. 『글로벌 거버넌스와 북한의 정치·경제 체제전환 전망』. 파주: 한울 아카데미, 2016.
- 이종석. “북한 비핵화와 평화협정: 논의 배경·역사·전망·대응방향.” 세종연구소 정책브리핑 No. 2016-10, 2016.03.28.
- _____. “한반도 평화체제 구축논의, 쟁점과 대안 모색.” 『세종정책연구』. 제4권 1호, 2008.
- 임수훈. “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점.” 『한국정치연구』. 제18집 제2호, 2009.
- 전재성. “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토.” 『한국과 국제정치』. 제22권 제1호, 2006.
- 정재홍. “북한 6차 핵실험 이후 중국의 대응과 전망.” 세종연구소 세종논평 No. 2017-35, 2017.09.06.
- 정태욱. “한반도 평화협정 관련 논의의 전개과정과 시사점.” 『법학연구』. 제19집 제2호, 2016.
- 최영중. “한반도 평화체제의 이론과 제도적 디자인.” 『국제관계연구』. 제12권 제1호, 2007.

Calder, Kent E. “Securing Security through Prosperity: The San Francisco System in Comparative Perspective.” *The Pacific Review*. vol. 17, no. 1. 2004.

Dower, John W. “The San Francisco System: Past, Present, Future in U.S.-Japan-China Relations.” *The Asia-Pacific Journal*. vol. 12, no. 2. 2014.

Haftendorn, Helga. “The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security.” *International Studies Quarterly*. vol. 35. 1991.

- Hall, John A. and T. V. Paul. "Introduction." in *International Order and the Future of World Politics*. edited by John A. Hall and T.V. Paul. eds. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Kim, Sung-han. "The Day After: ROK-U.S Cooperation for Korean Unification." *The Washington Quarterly*, vol. 38, issue 3. Fall 2015.
- Narang, Vipin. "Nuclear Strategies of Emerging Nuclear Powers: North Korea and Iran." *The Washington Quarterly*. vol. 38, no. 1. Spring 2015.
- Stuart, Douglas. "San Francisco 2.0: Military Aspects of the U.S. Pivot toward Asia." *Asian Affairs: An American Review*. vol. 39. 2012.
- Tow, William T. "Pursuing U.S. Strategic Interests in the Asia-Pacific: Pivoting Away from Disorder?" in *Augmenting Our Influence Alliance Revitalization and Partner Development*. edited by John R. Deni(ed.). Carlisle, PA: U.S. Army War College Press, 2014.

3. 기타 자료

- 『경향신문』.
 『로동신문』.
 『연합뉴스』.
 『한겨레신문』.

통일부 <<http://www.unikorea.go.kr>>.

김상기. "트럼프 행정부의 대북정책과 한국의 과제." 통일연구원
 Online Series CO 17-12, 2017.05.24.

- 이수형. “동아시아 미중 강대국 정치와 한국의 외교안보전략: 맺돌의 굴대전략을 중심으로.” 『지역정치와 통합 그리고 국제관계의 미래』. 한국국제정치학회 춘계학술회의 발표논문, 2017.05.12.
- 정성윤. “북한의 6차 핵실험: 평가와 정세전망.” 통일연구원 Online Series CO 17-26, 2017.09.11.
- _____. “북한의 IRBM 시험 발사 평가와 북미관계 전망.” 통일연구원 Online Series CO 17-06, 2017.02.24.
- _____. “북핵 정세의 특징과 우리의 대응전략.” 『제2차 KINU 평화포럼』 기조 발제문, 2017.08.07.
- 홍 민. “조선노동당 제7차 대회 분석: 지도이념 및 전략적 노선.” 『북한의 제7차 당대회: 평가와 전망』 통일연구원 제13차 KINU 통일포럼 자료집. 2016.05.16.
- 홍제환. “북한 경제의 성장세는 지속될 것인가?” 통일연구원 Online Series CO 17-22, 2017.07.28.

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) 통일연구원
- 2016-04 KINU 통일 + Vol. 2 No. 4 (겨울호) 통일연구원

2017-01 북한의 핵미사일 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
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경욱 외	23,000원
북한인권백서 2016	도경욱 외	18,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2016</i>	도경욱 외	22,500원
북한인권백서 2017	도경욱 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2017</i>	도경욱 외	24,500원

연구보고서

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2015-01 김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당-장군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02 북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조-도시정차계층변화	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	정성운 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 국가재산채무양허권의 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 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12 북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13 최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14 「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15 Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원
2016-16 한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17 국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18 민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19 전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원

2016-20 북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외 12,000원
2016-21 2016년 통일예측시계	홍우택 외 7,000원
2016-22 남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외 19,000원
2016-23 구술로 본 통일정책사	홍민 외 12,000원
2016-24 북한 전국 시장 정보	홍민 외 13,000원
2016 국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편 7,500원
2016 북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외 9,500원

■ 정책연구시리즈 ■

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

■ Study Series ■

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

2017년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2017-01 북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외 11,500원
2017-03 2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외 12,000원
2017-04 통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색	이상신 외 8,500원
2017-05 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외 9,500원
2017-06 북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외 13,000원
2017-07 전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외 7,500원
2017-08 한반도 평화로드맵 실천전략	홍민 외 7,000원
2017-09 북한 주민들의 복지와 시장화	임강택 8,000원
2017-10 한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성윤 외 8,000원
2017-11 평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	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

논총

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 북한교화소	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, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

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

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :)		
	※도로명 주소 기입必		
연 락 처*	TEL		이메일
이메일 서비스	수신 ()		수신거부 ()
회 원 구 분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년		월 일	성 명 (인)

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞

전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

한반도 평화체제 구상과 대북정책

