

대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.
자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일 국정연구기관, KINU

남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상(5/5년차)

KINU 연구총서 23-05

새로운 남북관계 인식과 비핵·평화·번영의 한반도 전략: 담대한 구상을 바탕으로

비핵·평화·번영의 한반도 비전과 남북관계 운영전략

김갑식 | 이무철 | 차두현

박원근 | 최용환

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

비핵·평화·번영의 한반도 비전과 남북관계 운영전략

연구책임자

김갑식(통일연구원 선임연구위원)

공동연구자

이무철(통일연구원 연구위원)

차두현(아산정책연구원 수석연구위원)

박원곤(이화여자대학교 교수)

최용환(국가안보전략연구원 책임연구위원)

KINU

비핵·평화·번영의 한반도 비전과 남북관계 운영전략

남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상(5/5년차)

새로운 남북관계 인식과 비핵·평화·번영의 한반도 전략: 담대한 구상을 바탕으로

KINU 연구총서 23-05

발행일	2023년 12월 30일
저자	김갑식, 이무철, 차두현, 박원근, 최용환
발행인	김천식
발행처	통일연구원
편집인	통일정책연구실장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	(주)디자인여백플러스(02-2672-1535)
인쇄처	(주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)
I S B N	979-11-6589-154-1 93340
가격	11,500원

© 통일연구원, 2023

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

비핵·평화·번영의 한반도 비전과 남북관계 운영전략



KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

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

Contents 차례

요약 7

Chapter I

서론 15

1. 연구의 배경 및 목적 17

2. 연구의 범위 및 구성 24

Chapter II

한반도 상황의 급변과 '비핵·평화·번영의 한반도' 비전 — 33

1. 미래 국제질서의 변화와 함축성 35

2. 쉽지 않은 남북관계와 새로운 접근의 필요성 48

3. 국내적 여건의 변화와 사회적 합의의 강화 필요성 60

4. '비핵·평화·번영의 한반도' 비전과 '담대한 구상' 66

Chapter III

2030년 한반도 문제 관련 주요 이슈 분석 91

1. 세계 및 지역 차원 93

2. 남북관계 차원	118
3. 대내적 차원	137
4. 종합 분석	147

Chapter IV

‘담대한 구상’에 입각한 남북관계 운영전략	157
1. ‘담대한 구상’에 입각한 남북관계 운영의 목표와 원칙	159
2. 추진전략	175
3. 주요 쟁점 해결방향	185

Chapter V

‘비핵·평화·번영의 한반도’ 실현을 위한 중반기 과제	195
1. 협상국면으로의 전환을 위한 과제	197
2. 북핵 협상 초기단계 상응조치 관련 과제	201
3. 비핵화 단계와 경제 및 정치·군사적 상응조치 관련 과제	204
4. 국내외의 평화통일 기반 조성을 위한 과제	210

Chapter VI

결론	223
참고문헌	244
최근 발간자료 안내	253

Tables

표 차례

〈표 Ⅲ-1〉 러시아 경제 전망	104
〈표 Ⅲ-2〉 2022년 세계 10대 군사비 지출 국가 주요 통계	113
〈표 Ⅲ-3〉 2030년 한반도 문제 해결의 촉진요인·장애요인	148

Figures

그림 차례

〈그림 Ⅱ-1〉 글로벌 국방비 지출 추이(2018~2020)	42
〈그림 Ⅱ-2〉 통일연구원 여론조사에 나타난 통일방식에 대한 지지도	62
〈그림 Ⅱ-3〉 외교·안보정책에 있어 국내적 참여의 정도	65
〈그림 Ⅲ-1〉 남북한의 경제성장률 추이	131
〈그림 Ⅲ-2〉 평화적 공존과 영구적 분단에 찬성한 응답자 비율 (2016~2022)	142
〈그림 Ⅲ-3〉 연령에 따른 평화적 공존에 찬성한 응답자 비율 (2016~2022)	143
〈그림 Ⅳ-1〉 담대한 구상 이행체계	161
〈그림 Ⅴ-1〉 담대한 구상 초기조치 주요 내용	201
〈그림 Ⅴ-2〉 담대한 구상의 상응조치 내용	204
〈그림 Ⅴ-3〉 통일이 필요하다고 생각하는 응답자 비율(2014~2022)	215
〈그림 Ⅴ-4〉 연령에 따른 통일이 필요하다고 생각하는 응답자 비율 (2014~2022)	215



비핵·평화·번영의 한반도 비전과 남북관계 운영전략

본 연구는 윤석열 정부가 추진하고 있는 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 정책을 종합적으로 체계화하고, 이를 바탕으로 한 남북관계 운영전략 마련을 목적으로 한다. 이를 통해 정권교체와 상관없이 지속적이며 일관되게 추진할 수 있는 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 전략을 제시하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 첫째, 격변하는 한반도 대내외 통일환경을 분석하고, 이명박 정부 이후의 역대 정부 정책의 의미와 한계 등을 분석 및 평가한다. 그리고 이를 바탕으로 윤석열 정부가 제시한 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 담대한 구상의 내용과 의미, 그리고 향후 과제 등을 제시한다. 본 연구는 미래 국제질서의 변화를 전망하는 가운데 역대 정부의 통일·대북정책 평가와 국내외적 여건의 변화 등을 고려할 때 남북관계를 정상화하기 위해서는 새로운 접근이 필요함을 강조한다. 그리고 윤석열 정부의 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 담대한 구상을 이러한 맥락에서 설명한다.

둘째, 기회와 도전이 병존하는 한반도 대내외 통일환경 변화 속에서 2030년 비핵·평화·번영의 한반도 비전을 실현하는 데 있어 촉진 혹은 장애요인이 될 수 있는 주요 이슈를 분석한다. 주요 이슈로 세계 및 지역 차원에서 자유주의적 국제질서 변화, 신냉전 도래 가능성, 인도-태

평양 지역 민족주의와 군비경쟁 여부를, 남북관계 차원에서 미중 전략 경쟁의 한반도 전이, 북한 비핵화, 북한 경제의 지속가능성 여부를, 국내적 차원에서는 남남갈등 극복과 국민적 합의 도출, 통일 미래상에 대한 공감대 형성 여부 등을 선정하여 분석한다.

셋째, 위의 연구내용을 토대로 비핵·평화·번영의 한반도 비전 실현을 위한 담대한 구상에 입각한 남북관계 운영전략을 논의한다. 이를 위해 우선 담대한 구상과 남북관계 운영 간의 관계를 설명한다. 그리고 이에 근거한 남북관계 운영의 목표, 주요 원칙, 추진전략, 쟁점별 해결 방향 등을 제시한다. 본 연구는 담대한 구상에 입각한 남북관계 운영의 목표로 불가역적이고 지속가능한 비핵화를 통한 남북 공동번영 기반 구축을 설정한다. 그리고 이를 달성하기 위한 남북관계 운영의 주요 원칙으로는 평화적 방법에 의한 비핵화 촉진, 한반도 문제에 대한 한국의 주도성 강화, 국제사회와 함께 하는 안정적 비핵화 원칙 견지 등을 제시한다. 추진전략으로는 북한의 약속 위반에 대한 분명한 대응, 역제를 바탕으로 한 외교(대화)의 병행, 우리의 국가정체성을 바탕으로 한 다층·복합적 접근을 제시한다. 현재 주요한 것은 상황관리이며, 이를 바탕으로 남북관계 주도권을 강화해 나가면서 협상국면으로의 전환 역량을 동시에 확보해 나가야 한다.

넷째, 마지막으로 본 연구에서 제시한 남북관계 운영전략에 입각해 비핵·평화·번영의 한반도 비전 실현을 위해 중단기 차원에서 해결해야 할 네 가지 주요 과제를 분석한다. 먼저 현재의 경색국면에서 협상국면으로의 전환을 위한 과제를 논의한다. 다음으로 북핵 협상 초기단계 상응 조치 관련 과제, 비핵화 단계별 경제 및 정치·군사적 상응조치 관련 과제, 마지막으로 국내외의 평화통일 기반 조성을 위한 과제를 논의한다.

남북관계를 정상화하고 평화의 한반도를 만들어 나가기 위해서는 변화된 대내외 환경을 반영한 남북관계의 새로운 접근방법에 근거한 비전과 전략을 마련하고, 이에 대한 국민과 국제사회의 지지와 협력을 강화

해 나가야 한다. 이를 통해 정권의 변화와 상관없이 지속적이며 일관되게 추진할 수 있는 통일·대북정책을 마련해야 한다. 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 남북관계 운영전략을 논의한 본 연구가 향후 지속가능하고 일관된 통일·대북정책을 수립하고 추진하는 데 있어 일정한 기여와 역할을 할 수 있기를 기대해 본다.

주제어: 비핵·평화·번영의 한반도, 담대한 구상, 한반도 통일, 남북관계, 미중 전략경쟁, 북한 비핵화, 북핵 협상



The Vision for a Denuclear, Peaceful, and Prosperous Korean Peninsula and Strategy for Managing Inter-Korean Relations

Kim, Kap-Sik et al.

The purpose of this study is to comprehensively systemize the vision and policies for a denuclear, peaceful, and prosperous Korean peninsula that the Yoon Suk Yeol administration is pursuing, and to provide a strategy for managing inter-Korean relations based on this foundation. Consequently, the study seeks to propose the vision and policies for a denuclear, peaceful, and prosperous Korean peninsula that can be promoted continuously and consistently, regardless of leadership changes.

To do so, the study first analyzes the vastly changing environment regarding unification on and around the Korean peninsula, while also assessing and evaluating the significance and limitations of past administrations' policies attempted since the Lee Myung-bak administration. Based on this framework, the study examines the contents, implications, and future tasks of the vision for a denuclear,

peaceful, and prosperous Korean peninsula as well as the ‘Audacious Initiative,’ both proposed by the Yoon administration. While anticipating future changes to the international order, this study emphasizes the need for a new approach to normalize inter-Korean relations given evaluations of past administrations’ policies on unification and North Korea as well as changes to the domestic political environment. The vision for a denuclear, peaceful, and prosperous Korean peninsula as well as the ‘Audacious Initiative’ both proposed by the Yoon administration are explained within this context.

Second, the study analyzes major issues that can either stimulate or hinder the process of realizing the 2030 vision for a denuclear, peaceful, and prosperous Korean peninsula considering the changes to the environment for unification in and around the Korean peninsula that pose both opportunities and challenges. Major issues include regional and global issues such as changes to the liberal international order, the possibility of a new Cold War, and nationalism and arms races in the Indo-Pacific region. Regarding inter-Korean relations, the US-China strategic competition and its implications for the Korean peninsula, North Korean denuclearization, and the sustainability of the North Korean economy are discussed. Lastly, overcoming the south-south divide to achieve a nationwide agreement as well as reaching a consensus on what a future unified Korea looks like are chosen as domestic issues worth examining.

Third, expanding on the previous analysis, the study proceeds to discuss a strategy for managing inter-Korean relations based on the vision for a denuclear, peaceful, and prosperous Korean

peninsula as well as the ‘Audacious Initiative.’ In order to do so, the study first explains the relationship between the ‘Audacious Initiative’ and managing inter-Korean relations. Next, the study details the goals, primary principles, promotion strategy, and solutions for managing inter-Korean relations. The study defines the objective of managing inter-Korean relations as establishing a foundation for joint South and North Korean prosperity through irreversible and sustained denuclearization. The primary principles for achieving this goal are the pursuit of denuclearization through peaceful methods, increased initiative-taking by South Korea on matters related to the Korean peninsula, and maintaining the principle of a stable denuclearization process in cooperation with the international community. The study suggests the pursuit of diplomacy (dialogue) based on deterrence, firm responses to violations by North Korea, and a multi-layered and complex approach based on South Korea’s national identity as implementation strategies. What is important today is managing the situation, after which South Korea may strengthen its initiative in inter-Korean relations while also increasing the capacity to change the current status quo into one that enables negotiations.

Fourth and lastly, based on this strategy for managing inter-Korean relations, the study analyzes four major tasks that need to be addressed in the mid- to long-term in order to realize the vision for a denuclear, peaceful, and prosperous Korean peninsula. First, obstacles that need to be overcome to transition from tense relations today to a phase involving negotiations are discussed. Subsequently, tasks regarding

correspondent measures for North Korean behavior during the initial stages of negotiations, tasks related to corresponding economic, political, and military measures for each phase of the denuclearization process, and tasks for the cultivation of a foundation for peaceful unification both domestically and internationally are discussed in turn.

In order to normalize inter-Korean relations and to pursue a peaceful Korean peninsula, a vision and strategies based on a new approach that reflects the changing domestic and international environment must be crafted. Support and cooperation for this new approach from the South Korean public as well as the international community must also be obtained. To this end, policies for unification and North Korea that can be pursued continuously and consistently regardless of leadership changes must be prepared. This study, which analyzes the vision for a denuclear, peaceful, and prosperous Korean peninsula as well as the strategy for managing inter-Korean relations, hopes to contribute and play a vital role in the establishment and promotion of consistent and sustained policies on unification and North Korea.

Keywords: A Denuclear, Peaceful, and Prosperous Korean Peninsula, Audacious Initiative, Korean Unification, Inter-Korean Relations, US-China Strategic Competition, North Korean Denuclearization, Negotiations on North Korean Denuclearization

I. 서론



KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

서론

1. 연구의 배경 및 목적

가. 연구의 배경 및 필요성

2018년 남북한과 미국은 세 차례의 남북 정상회담과 첫 미북 정상회담 등을 개최하면서 한반도 비핵화 및 평화체제 구축 논의를 진행하였다. 그러나 2019년 2월 제2차 미북 정상회담이 결렬된 이후 2023년 현재까지 한반도 비핵화와 평화, 그리고 남북관계 개선을 위한 모든 대화와 협상이 중단된 상태이다. 2018년에는 36회의 남북회담이 공식적으로 개최되었으나 그 이후로는 단 한 차례의 남북회담도 개최되지 못하고 있다. 현재 남북대화 단절의 기간은 1980년대 초반 약 3년 8개월 최장의 공식 대화 단절 기간보다 더 길어지고 있다.^{1/}

1년여의 짧은 대화국면의 중단 이후 한반도를 둘러싼 대내외적 환경은 급격히 변하고 있다. 우선 북한의 핵 위협이 급속히 증가하였다. 북한은 2006년 최초 핵실험을 단행한 이후 2010년대에 들어서만 다섯 차례의 추가 핵실험을 시행했고, 핵무기를 투발할 수 있는 신형 탄도미사일과 순항미사일 등을 속속 선보였다. 북한은 2018년

^{1/} 김상기 외, 『한반도 외교·안보 환경 변화와 평화·비핵체제 모색』 (서울: 통일연구원, 2022), p. 319.

대화국면 시기에 남북 및 미북 정상 간 공동선언에서 한반도 비핵화에 합의하고 동창리 폐쇄 등을 통해 비핵화 의지를 보였지만, 자신이 원하는 소기의 성과를 거두지 못하자 군사적 도발을 재개·강화하고 현재 핵무력 강화정책에 더욱 박차를 가하고 있다. 1990년대 이후 한국의 역대 정부가 꾸준히 북한 비핵화를 지향했지만, 결과적으로 북한을 실질적 비핵화로 이끌어내는 데에는 모든 정부가 한계를 보였다고 할 수 있다.

국제환경 역시 변하고 있다. 2010년대 중반부터 본격화된 미중 간 전략경쟁과 이를 둘러싼 한반도 주변국들의 대응으로 인한 갈등과 경쟁, 대립 등은 한반도의 대외적 통일환경의 변화를 유발하고, 한국 중심의 통일·대북정책 추진을 어렵게 만들고 있다. 미국과 중국을 비롯한 한반도 주변국들은 공식적으로 한반도 비핵화와 평화를 지지한다는 입장을 보이면서도 자국의 전략적 이해관계에 따라 다른 선택과 전략적 행동을 보이고 있다. 제2차 미북 정상회담 결렬 이후 중북 간의 밀착 강화, 그리고 2023년 9월 김정은의 러시아 방문 및 정상회담 등에서 알 수 있듯이, 현재 중국과 러시아는 비핵화와는 반대 방향의 길을 걷는 북한을 사실상 옹호하거나 북한에 대한 국제적 압력을 경감시켜주는 역할을 하고 있다. 미중 간의 전략경쟁이 지속될수록 한반도 문제를 전략경쟁의 연장선상에서 바라보는 주요국들의 관행은 강화될 것이고, 이는 한국의 중장기 차원의 통일·대북정책에도 영향을 미칠 수밖에 없다.

한국 사회의 내부 여건도 변화해 오고 있다. 분단과 전쟁을 경험한 한국 사회는 냉전 시기 진영논리가 강화되었고 이로 인한 이념 및 정치·사회적 왜곡과 폐해도 적잖았다. 1987년 이후에는 통일·대북 인식과 정책 등을 둘러싼 입장의 차이가 남남갈등의 수준으로까지 확대되었다. 이에 따라 정부의 통일·대북정책에 대한 지지가 정권에 대한 선호에 따라 좌우되는 상황이 계속되고 있다. 또한 분단이 장기간

지속되면서 국민의 통일에 대한 인식도 변화하고 있다. 최근 여러 기관의 여론조사 결과를 보면, 통일보다는 평화공존을 선호하고 민족의식도 약화되고 있는 것으로 보인다. 특히 젊은 세대의 통일의식은 기성세대 그것과 많은 차이를 보이고 있다.^{2/} 급속한 산업화와 민주화를 경험한 한국 사회는 현재 정보화 물결 속에서 새로운 인식과 가치 등을 가진 세대가 등장하는 가운데, 저출산과 고령화, 다문화의 확대, 민족의식 약화 등의 변화를 겪고 있다. 이에 따라 헌법 정신에 기반한 통일의식 고취 및 새로운 남북관계 인식과 접근방법의 정립 노력이 절실히 요구되는 상황이다.

이러한 상황에서 2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 (1) 북한 비핵화, (2) 남북관계 정상화와 국민과 함께 하는 통일준비, (3) 남북간 인도적 문제의 해결이라는 통일·대북정책 관련 국정과제를 선정했으며, 이를 종합하여 “남북관계를 정상화하고, 평화의 한반도를 만들겠습니다.”라는 국민과의 약속을 내걸었다. 윤석열 대통령은 2022년 8월 15일의 광복절 경축사를 통해 북한이 진정성 있는 비핵화 의지를 보일 경우, 북한 주민들의 생활을 획기적으로 개선할 수 있는 대북 지원 및 남북교류협력 프로그램을 가동하겠다는 ‘담대한 구상’을 제안하였다. 이러한 정부의 정책은 ‘비핵·평화·번영의 한반도’ 정책으로 집약되었다.^{3/}

그러나 윤석열 정부가 당면한 과제는 결코 만만치 않다. 남북대화는 단절되고 한반도 긴장 상황은 더욱 고조되고 있다. 북한은 2022년

2/ 서울대학교 통일평화연구원, 『2022 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2022); 박주화 외, 『KINU 통일의식조사 2022』 (서울: 통일연구원, 2022); 민주평화통일자문회의, 『2022년 4분기 통일 여론·동향』 (서울: 민주평화통일자문회의 사무처, 2022) 등을 참조.

3/ 통일부는 2022년 11월 윤석열 정부의 통일·대북정책을 소개하는 책자를 발간한 바 있다. 통일부, 『비핵·평화·번영의 한반도: 윤석열 정부의 통일·대북정책』 (서울: 통일부, 2022) 참조.

다량의 탄도미사일 발사를 통해 대남 대적 노선을 분명히 하였고, 윤석열 정부의 담대한 구상도 거부하였으며, ‘국가핵무력정책’을 법제화함으로써 비핵화 의지가 없다는 점을 명확히 하였다. 현재도 북한은 긴장 고조와 핵 능력 시위를 위주로 대적 관점에서 남북관계를 대결 상태로 몰아가고 있다. 더욱이 북한은 2023년 9월 26일부터 27일까지 제14기 제9차 최고인민회의 회의를 개최하고 여기서 핵무력정책을 「헌법」 58조에 명시했다. 즉, “핵보유국으로서 나라의 생존권과 발전권을 담보하고 전쟁을 억제하며 지역과 세계의 평화와 안정을 수호하기 위하여 핵무기 발전을 고도화한다.”는 내용과 “공화국 무장력의 사명이 국가주권과 영토완정, 인민의 권익을 옹호하며 모든 위협으로부터 사회주의제도와 혁명의 전취물을 사수하고 조국의 평화와 번영을 강력한 군력으로 담보하는 데 있다.”는 내용을 헌법에 추가했다. 이에 더해 김정은은 중대과제로 “핵무력을 질량적으로 급속히 강화하는 것”에 따른 “핵무기 생산을 기하급수적으로 늘이고 핵타격수단의 다종화를 실현하며 여러 군종에 실전배비하는 사업을 강력히 실행”할 것을 강조한 것이다.^{4/}

윤석열 정부는 우선적으로 한반도 정세 및 남북관계를 안정적으로 관리하는 가운데, 남북한 간의 주도권 집착을 버리지 않으면서 이를 보장할 핵심적 수단을 핵 능력으로 여기고 있는 김정은 정권의 변화를 유도해야 한다. 무엇보다 고도화된 핵 능력을 바탕으로 비핵화보다는 핵보유국 지위의 기정사실화를 바라는 북한에게 그들의 계산이 잘못된 것이고, 핵 포기 없이는 오히려 정권 및 체제의 위기가 올 수 있다는 사실을 절감하게 할 필요가 있다. 내부적으로는 지속적인 사회적 대화를 통해 윤석열 정부의 통일·대북정책의 일관된

4/ “북, 핵무력정책 헌법에 명시…김정은 “반미연대 강화”(종합), 『연합뉴스』, 2023.9.28., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230928010151504>> (검색일: 2023.9.29.).

추진 동력을 얻고, 동시에 헌법에 기초하여 통일방안을 재구성하고 국민의 통일의식을 고취함으로써 우리 사회의 통일·대북정책에 대한 남남갈등을 극복해 나가야 한다.

또한 미중 전략경쟁과 우크라이나 전쟁을 거치면서 ‘민주주의 대 권위주의’ 구도가 형성되고, 이러한 추세가 중기적인 차원에서도 지속될 것이라는 점 역시 우리의 통일·대북정책 여건에 적지 않은 도전이 제기될 것이다. 실제로 북한은 2023년 8월 18일의 캠프데이비드 정상회의를 통해 한·미·일 3국이 안보협력 관계를 강화해 나갈 것을 천명하자, 이에 대한 대응으로 2023년 9월 러북 정상회담을 개최하는 등 한미일 대 중러북의 구도를 의도적으로 구축하려 하고 있다. 이 경우 중국과 러시아는 북한의 변화를 불러올 중요한 수단인 국제적 압력을 우회하거나 무력화할 수단을 북한에게 계속 제공할 가능성이 있다.

윤석열 정부는 출범 이후 비핵·평화·번영의 한반도 비전을 만들기 위한 의지를 보이고 이의 실천을 위한 담대한 구상을 북한에게 제안하였다. 그러나 북한은 이를 거부하고 지속적으로 군사적 도발을 함으로써 남북대화는 계속 단절될 수밖에 없었으며 한반도 긴장 상황은 더욱 고조되고 있다. 윤석열 정부가 이러한 상황을 도전이자 기회로 삼아 비핵·평화·번영의 한반도 비전을 구현하기 위해서는 우선 남북관계를 안정적으로 관리하면서 북한 비핵화를 견인해 나갈 필요성이 증대하고 있다. 즉, 세계질서의 격변과 한반도 상황의 복잡성 증대라는 시대적 변화에 부응하는 새로운 한반도 비전과 이를 추진하기 위한 새로운 남북관계 접근방법에 따른 남북관계 운영 전략을 마련해 추진할 필요가 있다.

나. 연구목적

이에 본 연구는 남북관계와 핵 협상에서 부침이 지속되어온 지난 과정에 대한 교훈과 변화하는 한반도 대내외 환경변화를 고려하는 가운데, 윤석열 정부가 추진하고 있는 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 정책을 종합적으로 체계화하고, 이를 바탕으로 한 남북관계 운영전략 마련을 목적으로 한다. 이를 통해 정권교체와 상관없이 지속적이며 일관되게 추진할 수 있는 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 전략을 제시하고자 한다.

본 연구를 수행하는 데 있어 우선 한반도 통일환경에 직간접적으로 영향을 주는 국제질서 변화의 불투명성과 이로 인한 한반도 상황의 복잡위기를 면밀하게 분석할 필요가 있다. 또한 남북관계 차원, 우리 국내 차원의 변화 양상도 체계적으로 분석해야 한다. 이와 함께 역대 정부 정책에 대한 평가도 중요한 연구 대상이라 할 수 있다. 이를 종합할 때, 윤석열 정부가 제시하고 있는 비핵·평화·번영의 한반도 비전의 내용과 의미 등을 분명하게 제시할 수 있다.

이를 위해 본 연구는 첫째, 격변하는 한반도 대내외 통일환경을 분석하고, 이명박 정부 이후의 역대 정부 정책의 의미와 한계 등을 분석 및 평가한다. 그리고 이를 바탕으로 윤석열 정부가 제시한 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 담대한 구상의 내용과 의미, 그리고 향후 과제를 제시한다. 둘째, 기회와 도전이 병존하는 한반도 대내외 통일환경 변화 속에서 2030년 비핵·평화·번영의 한반도 비전을 실현하는 데 있어 촉진 혹은 장애요인이 될 수 있는 주요 이슈를 분석한다. 주요 이슈는 세계 및 지역 차원, 남북관계 차원, 국내적 차원으로 구분하여 선정한다. 셋째, 위의 연구내용을 토대로 비핵·평화·번영의 한반도 비전 실현을 위한 담대한 구상에 입각한 남북관계 운영

전략을 논의한다. 이를 위해 우선 담대한 구상과 남북관계 운영 간의 관계를 설명한다. 그리고 이에 근거한 남북관계 운영의 목표, 주요 원칙, 추진전략, 쟁점별 해결방향 등을 제시한다. 넷째, 마지막으로 본 연구에서 제시한 남북관계 운영전략에 입각해 비핵·평화·번영의 한반도 비전 실현을 위해 중단기 차원에서 해결해야 할 네 가지 주요 과제를 분석한다.

분단 이후 남북관계는 냉전이라는 국제질서 속에서 적대적 관계를 유지하는 가운데 갈등과 대립을 지속해왔다. 1970년대 초 국제사회의 데탕트 분위기 속에서 남북한도 대화를 시작했지만 그 대화 국면은 오래가지 못했다. 1980년대 말 탈냉전 시기에 접어들면서 남북한은 유엔 동시 가입, 남북기본합의서 체결 등의 성과도 냈지만, 북한 핵 문제가 불거지면서 대화는 정체되고 합의 사항은 이행되지 않았다. 1990년대 이후 남북관계는 핵 문제를 중심으로 갈등과 대립을 유지하는 가운데 대화 재개와 중단을 반복해 오고 있다.

이러한 남북관계를 정상화하고 평화의 한반도를 만들어 나가기 위해서는 남북관계의 새로운 접근방법에 근거한 비전과 전략을 마련하고, 이에 대한 국민과 국제사회의 지지와 협력을 강화해 나가야 한다. 이를 통해 정권의 변화와 상관없이 지속적이며 일관되게 추진할 수 있는 통일·대북정책을 마련해야 한다. 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 남북관계 운영전략을 논의하는 본 연구가 지속가능하고 일관된 통일·대북정책을 수립하고 추진하는 데 있어 일정한 기여와 역할을 할 수 있기를 기대해 본다.

2. 연구의 범위 및 구성

본 연구의 주요 범위 및 대상은 본 연구의 목표가 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 남북관계 운영전략 제시라는 점에서 한국 정부의 통일·대북정책이라 할 수 있다. 또한 한반도 문제의 국제화와 다층성, 복합성 등을 고려할 때, 미중의 전략경쟁을 중심으로 한 국제 질서 변화, 이로 인한 동북아 질서 변화, 그리고 남북관계 및 한국 사회의 변화 등도 주요 범위 및 연구 대상이라 할 수 있다. 그리고 본 연구는 윤석열 정부 임기 내를 주요 분석 대상으로 하며, 중장기적 관점에서 2030년까지 실현되어야 할 과제들도 포함한다. 본 연구가 중장기의 시기를 2030년으로 설정한 것은 현재의 정책 환경이 당분간 지속되고 2027년 전후로 한국, 미국, 중국, 북한 등 한반도 주변 주요 관련국들의 중요한 국내 정치일정^{5/}이 있어도 그 결과에 상관없이 큰 틀에서는 현재의 정책 환경이 크게 변화하지 않을 것으로 예상되기 때문이다.

이러한 본 연구의 주요 내용 및 구성은 다음과 같다.^{6/}

I 장 서론에 이어 II 장에서는 변화하는 국제질서 및 한반도 대내외 통일환경을 분석·전망하고, 이명박, 박근혜, 문재인 정부의 통일·대북정책을 평가한다. 그리고 이를 토대로 윤석열 정부가 추진하고 있는 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 담대한 구상의 내용과 의미를 설명하고 향후 과제를 제시한다. 우선, 국제적 차원에서 2010년 대부터 본격화된 미중 간 전략적 경쟁은 상호 불신과 전략적 불투명성이 증대하는 가운데 승자와 패자가 쉽게 가려지지 않는 장기전이

5/ 한국의 2027년 3월 대통령 선거, 미국의 2028년 11월 대통령 선거, 중국의 2027년 10월 당총서기 선출과 2028년 국가주석 선출, 북한의 2026년 1월 제9차 당대회 개최 등이다.

6/ 각 장의 대표집필자는 다음과 같다. I 장은 김갑식, II~IV 장은 김갑식, 차두현, 박원근, 최용환, V 장은 이무철, 최용환, VI 장은 김갑식, 이무철 등이다.

될 것으로 전망한다. 미국과 중국을 중심으로 한 주요국 간의 각축전은 더 위험해진 세계를 불러올 것으로 보이며, 세계 및 지역 차원의 군비경쟁도 강화될 가능성이 있다. 이에 따라 중견국을 비롯한 여타 국가들에게는 국익을 위한 선택의 딜레마가 더욱 커질 것이다. 이러한 세계·지역 질서의 변화는 직접적으로 한반도 문제에도 영향을 미쳐 북핵 문제 해결은 더욱 어려워질 가능성이 있다. 북한은 이러한 대외적 환경을 적극 활용하여 한반도 및 동북아 지역에서 신냉전 구도를 만들려고 한다. 결국 남북 간 대립과 불신이 지속되고 한반도 문제 해결 과정에서의 남북한의 주도권 싸움이 강화될 수밖에 없다. 이러한 상황에서 한국 사회의 여건도 변화하고 있다. 진영논리가 강화되면서도 동시에 국민의 통일에 대한 인식도 변함에 따라 사회적 합의를 강화할 필요성이 증대하고 있다. 이러한 흐름 속에서 이명박 정부의 비핵·개방·3000, 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스, 문재인 정부의 신한반도 구상 등은 나름의 의미가 있었지만 한계도 분명했다. 무엇보다도 국론 결집의 한계와 사회적 숙의의 부재였다.

2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 30년 이상 지속되고 있는 북핵 문제의 근본적 해결을 지향하는 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 담대한 구상을 제시하고 있다. 여기서 윤석열 정부가 추진하는 남북관계 정상화는 우리의 정체성(자유민주주의, 시장경제, 인권 존중 등)을 분명히 하고, 이에 입각한 정책을 추진함으로써 북한이 이를 수용하게 만든다는 것이다. 즉, 북한의 입장을 지나치게 고려하거나 수동적으로 대응하는 것이 아니라, 우리의 정체성을 북한이 수용하는 환경을 만들어 가고 이를 바탕으로 화해·협력을 추진한다는 정책 기조로의 전환을 본격화하겠다는 것이다. 여기서 향후 윤석열 정부의 통일·대북정책의 과제는 어떤 방법과 경로를 통해 북한의 입장을 변화시킬 것인가로 모아질 수밖에 없을 것이다.

III장에서는 2030년 비핵·평화·번영의 한반도 비전 실현을 위한 향후 과제를 추진하는 데 있어 촉진 혹은 장애요인이 될 수 있는 주요 이슈를 세계 및 지역 차원, 남북관계 차원, 대내적 차원으로 나누어 분석한다. 세계 및 지역 차원에서 이슈는 크게 자유주의적 국제질서의 변화와 미국의 상대적 쇠퇴 여부, 신냉전 도래 가능성, 인도-태평양 지역 민족주의와 군비경쟁 등을 들 수 있다. 세 가지 이슈가 비핵·평화·번영의 한반도 비전 실현의 촉진요인으로 작동하기 위해서는 미국 중심의 자유주의적 국제질서가 복원되고, 신냉전하 자유주의 국가들의 연대가 강화되어야 하며, 극단적 갈등 방지를 위한 지역 내 협력 분위기가 조성되어야 한다. 반대로 자유주의적 국제질서가 쇠퇴하고, 신냉전이 도래함에 따라 「핵비확산조약(Nuclear Non-proliferation Treaty: NPT)」이 형해화되고 북한의 핵 집착이 강화되고, 동북아 군비경쟁 심화로 안보딜레마가 증폭되는 경우 등은 장애요인이 될 수밖에 없을 것이다.

남북관계 차원에서 이슈는 미중 전략경쟁의 한반도 전이, 북한 비핵화 여부, 북한 경제의 지속가능성 등을 들 수 있다. 남북관계 차원의 3가지 이슈가 비핵·평화·번영의 한반도 비전 실현의 촉진요인으로 작동하기 위해서는 미중 양국이 갈등을 안정적으로 관리하고 한반도 문제에 대한 최소한의 타협을 이루고, 북한의 핵 개발 정책 전환으로 비핵화 돌파구를 마련하는 가운데 북한이 경제 우선주의 정책을 추진해야 한다. 반면에 미국과 중국이 남북 갈등을 방치 혹은 조장하거나, 북한 핵 보유가 기정사실화되면서 북한의 핵 집착과 국방 우선주의 정책을 고수할 경우에는 이 세 가지 이슈가 장애요인으로 작용할 수밖에 없을 것이다.

대내적 차원에서 이슈는 남남갈등의 극복과 국민적 합의 도출 여부, 미래 통일의 모습에 대한 공감대 형성 여부 등을 들 수 있다. 이

두 가지 쟁점 영역이 비핵·평화·번영의 한반도 비전 실현의 촉진요인으로 작동하기 위해서는 통일·대북정책에 대한 속의 구조가 제도화되고 자유민주주의에 기반한 통일에 대한 국민적 공감대가 형성되는 경우라 할 수 있다. 반대로 한국 사회 내 진영논리가 상존하고 더욱 확대되거나 통일의 필요성 및 미래상에 대한 혼조 상황이 계속되는 경우에는 장애요인으로 작용할 수밖에 없을 것이다. 본 연구가 살펴본 주요 이슈가 장애요인으로 작용하지 않고 촉진요인으로 작용할 수 있도록 하기 위해서는 기존의 사고와 인식에서 벗어나 새로운 접근을 할 수 있는 발상의 전환이 필요하다. 그리고 이를 바탕으로 비핵·평화·번영의 한반도 비전을 실현하겠다는 우리의 의지와 역량을 강화해 나가야 한다.

IV장에서는 II, III장의 연구내용을 토대로 비핵·평화·번영의 한반도 비전 실현을 위한 담대한 구상에 입각한 남북관계 운영의 목표, 주요 원칙과 전략, 쟁점별 해결방향 등을 논의한다. 윤석열 정부가 제안한 담대한 구상은 비핵화와 남북관계 발전을 연계하고 있으며, 동시에 북핵 문제의 국제적 속성상 남북관계 발전과 주변국들의 지지와 협력을 포괄하기 위한 종합적인 구상이라 할 수 있다. 즉, 담대한 구상은 비핵화와 남북관계 정상화, 그리고 국제사회와의 협력 간의 관계를 인정하고 이의 선순환 구조를 형성하기 위한 것이라 할 수 있다. 따라서 본 연구는 담대한 구상에 입각한 남북관계 운영의 목표로 불가역적이고 지속가능한 비핵화를 통한 남북 공동번영 기반 구축을 설정하였다.

그리고 이를 달성하기 위한 남북관계 운영의 주요 원칙으로는 평화적 방법에 의한 비핵화 촉진, 한반도 문제에 대한 한국의 주도성 강화, 국제사회와 함께 하는 안정적 비핵화 원칙 견지 등을 제시하였다. 군사적 방식에 의한 한반도 문제 해결이 막대한 비용은 별도로 하더라도 결국은 공멸의 위험성을 내포하고 있기 때문에 평화적 방

법을 강조하였다. 한국의 국익 확보 및 미래 통일한국 건설을 위해서도 한반도 문제의 당사자인 한국이 적극적이고 주도적으로 나서서 가는 것은 매우 중요하다. 또한 북핵 문제의 국제적 성격을 고려할 때 우리 정책에 대한 국제사회의 이해와 지지가 중요할 수밖에 없다.

추진전략으로는 북한의 약속 위반에 대한 분명한 대응, 억제를 바탕으로 한 외교(대화)의 병행, 우리의 국가정체성을 바탕으로 한 다층·복합적 접근을 제시하였다. 우선 북한의 약속 위반에 대한 분명한 대응이 요구된다. 과거처럼 북한의 선의에 의존하여 대화와 협력을 추진하기보다는 선의에는 선의로, 배신에는 적절한 수준의 대응 조치가 필요하다. 이러한 원칙적 대응은 북한의 긍정적 조치를 유도하여 남북의 상호 신뢰구축에 기여할 수 있을 것이다. 현재 한반도의 군사적 긴장이 고조되어 있다는 점에서 억제가 가장 중요하지만, 비핵·평화·번영의 한반도 비전 실현을 위해서는 외교(대화)의 병행이 필수적이라 할 수 있다. 또한 남북관계의 현실을 고려한다면 비핵화 협상이 진행되면 남북한의 협력이 가능한 영역에서부터 단계적으로 확대해 나가는 것이 중요하며, 교류의 주체도 다층화할 필요성이 있다.

2023년 현재 시점에서 가장 중요한 것은 한반도 위기관리라 할 수 있다. 이를 위해서는 대북 억제력의 확보 및 강화가 중요하며, 이를 바탕으로 북한에 끌려 다니는 것이 아니라 한반도 문제 해결의 주도권을 우리가 확보·강화해 나가야 할 것이다. 북한의 핵 위협을 무력화시킬 수 있다는 자신감과 실제 능력을 갖추고, 이를 바탕으로 현재 대결국면을 협상국면으로 전환할 수 있는 역량을 확보해 나가야 한다.

V장에서는 비핵·평화·번영의 한반도 비전 실현을 위해 중단기 차원, 즉, 향후 1~2년 내에 해결해야 할 네 가지 주요 과제를 본 연구에서 제시한 남북관계 운영전략에 입각해 분석한다. 먼저 협상국

면으로의 전환을 위한 과제를 논의하였다. 현재 한반도 상황은 협상을 기대하기가 쉽지 않은 것이 사실이다. 따라서 남북관계의 안정적 관리가 중요할 수밖에 없다. 북한의 선(先)도발에 대해서는 단호하게 대응할 뿐만 아니라 북한을 협상으로 견인하기 위한 노력도 병행할 필요가 있다. 여기서 중요한 것은 한중관계 및 한러관계 관리를 통해 북한이 의도하는 한반도에서의 신냉전 구조 심화를 방지해야 하는 것이다. 다른 한편으로는 핵 협상이 진전되었을 경우에 북한이 얻을 수 있는 것에 대한 확신을 강화해 줄 필요가 있다.

다음으로 북핵 협상 초기단계 상응조치 관련 과제를 논의하였다. 담대한 구상에 따르면, 북한이 협상에 복귀하는 초기단계에 들어서면 우선 민생개선을 중심으로 초기조치를 취하게 된다. 그런데 대북 제재가 엄연히 존재하고 있다는 점에서 제재예외 등의 조치가 필요하다. 따라서 미국과 국제사회의 동의와 협력이 필요하다. 이와 관련해 국제사회가 동의할 수 있는 정도의 사업 규모 및 방식과 북한을 견인할 수 있는 수준의 상응조치 규모와 방식 간의 균형점을 찾는 것이 중요할 수밖에 없다. 또한 스냅백(snap-back) 등 북한의 배신을 방지하기 위한 안전장치들에 대한 고민도 병행되어야 할 것이다.

담대한 구상에 따르면, 북한이 실질적 비핵화 단계에 들어서면 이에 대한 상응조치로서 경제적 조치는 물론이고 정치·군사적 조치를 취해야 한다. 이에 본 연구에서는 비핵화 단계와 경제 및 정치·군사적 상응조치 관련 과제를 논의하였다. 여기서 중요한 것은 실질적 비핵화와 완전한 비핵화 개념에 대한 한국의 입장을 분명히 하고 미국을 포함한 관련국과 공조하는 것이라 할 수 있다. 또한 경제적 상응조치와 정치·군사적 상응조치의 선후관계, 그리고 정치·군사적 상응조치가 미북관계에 치우쳐서 한국의 역할이 실종되지 않도록 해야 한다.

마지막으로 국내외의 평화통일 기반 조성을 위한 과제를 다루었다. 남북관계 역사를 돌아보고 현재 상황을 고려할 때, 가장 중요한 것은 정상적 남북관계의 기초를 확립하고 정책의 지속가능성을 확보해 나가는 것이다. 이를 위해서는 국내 남북관계 관련 법과 제도의 정비, 민관 소통의 강화를 비롯한 다양한 계층이 참여할 수 있는 사회적 대화를 확대해 나가는 것이 중요하다. 국민적 지지를 바탕으로 통일·대북정책을 추진할 때 그 정당성과 함께 추진력을 강화할 수 있다. 남북관계에 임할 때, 북한의 불합리한 태도나 잘못된 관행은 우리의 헌법적 가치와 국민의 눈높이에 맞게 개선하겠다는 실천의지를 국내외에 적극적으로 보여줘야 한다. 또한 시간이 걸리더라도 통일·대북정책의 투명성을 뒷받침할 수 있는 정치적, 사회적 협의 과정과 절차를 마련해 준수해 나가야 한다. 이와 함께 새로운 통일미래 비전 정립과 이에 대한 국민의 지지를 강화시켜 나가야 한다. 이와 관련해 윤석열 정부는 신통일미래구상 및 민족공동체통일방안의 발전적 계승을 논의하고 자유민주주의적 통일교육을 강화하고 있다. 우리 국민이 균형 잡히고 건전한 통일의식을 갖추기 위해서는 통일상대인 북한의 실상을 객관적으로 이해할 필요가 있다. 특히 북한 인권 문제에 관심을 가질 필요가 있다. 국내적으로 이러한 노력과 함께 한반도 통일이 민족 문제이면서 동시에 국제 문제라는 점에서, 평화통일 기반 조성을 위한 국제사회의 지지와 협력을 강화하려는 노력도 게을리해서는 안 될 것이다.

VI장 결론에서는 연구 결과 요약 및 정책적 함의를 정리하여 제시한다. 비핵·평화·번영의 한반도 비전을 담은 통일·대북정책을 일관되게 추진해 나가기 위해서는 우선 대외적 차원에서 북한이 바라는 신냉전(한미일 대 중러북 갈등과 대립) 구조의 고착화를 방지해 나가야 한다. 그리고 한반도 문제에 영향을 미칠 수 있는 부정적 요

인의 파급효과를 최소화할 수 있도록 노력해야 한다. 남북관계 차원에서 북한에게 과거와 다른 한국의 비핵·평화·번영의 한반도 비전 실현 의지와 능력을 보여줄 필요가 있다. 이를 바탕으로 남북관계의 주도성을 확보해 나가는 것이 중요하다. 대내적 차원에서 가장 중요한 것은 국민들의 통일의를 고취하고 비핵·평화·번영의 한반도 비전에 대한 사회적 합의와 지지를 강화해 나가는 것이다. 이러한 본 연구 결과가 비핵·평화·번영의 한반도 비전을 구체화하고 일관되게 추진해 나가는 데 도움이 되기를 기대해 본다.

II. 한반도 상황의 급변과 ‘비핵 · 평화 · 번영의 한반도’ 비전

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

한반도 상황의 급변과 ‘비핵·평화·번영의 한반도’ 비전

1. 미래 국제질서의 변화와 함축성

가. 미중 전략경쟁 심화와 전략적 불투명성

2010년대 중후반에 들어 가시화되기 시작한 미중 전략경쟁의 키워드는 불신과 불투명성이라고 할 수 있다. 2008년의 글로벌 재정위기를 기점으로 국제 정치·경제체제에서 중국의 영향력과 발언권이 급격히 증대하기 시작하였고, 대외정책 역시 덩샤오핑 시대의 ‘도광양희(稻光養晦)’에서 1990년대 중반의 ‘화평발전(和平發展)’, 후진타오의 ‘화해세계(和諧世界)’, 시진핑의 ‘분발유위(奮發有爲)’ 등 공격적이고 적극적으로 변화하였다. 문제는 이러한 중국의 부상이 미국의 입장에서는 기존 질서의 변화와 도전으로 비추어지기 시작했다는 점이다. 1997년의 홍콩 반환과 ‘일국양제(一國兩制)’ 선언 등으로 인해 미국 등의 서방은 중국 역시 민주화와 시장화를 거칠 것이고, 결국 중국의 번영은 자본주의와 민주주의의 가치에 입각한 기존의 질서를 강화할 것으로 기대했던 듯하다. 이러한 기대는 2000년대에, 특히 시진핑 시대에 들어 깨지기 시작했다. 중국의 지역 및 세계 차원의 위상이 강화되면서 중국은 국제체제에서 변화된 위상

과 그 위상에 따라 자신의 행위를 규정한다는 ‘신형대국관계(新型大國關係)’를 표방하였고, 이는 미국의 시각에서는 중국 중심의 국제 질서 재편으로 비춰지기 시작하였다.

미국의 중국에 대한 인식은 이에 따라 ‘전략적 선택에 놓인 국가(countries at strategic cross-roads)’^{7/}에서 ‘책임 있는 이해상관자(responsible stakeholder)’^{8/}를 거쳐 중국의 위협을 강조하는 방향으로 변화(the world’s most populous country, and India, the world’s largest democracy)했다.^{9/} 이후 미중 상호 간의 필요성에 의해 외형적으로는 협력하면서도 주요 외교·안보 이슈에 대해 경쟁하는 양상이 2010년대 초반부터 전개되어 왔다. 특히, 오바마 행정부 2기의 ‘아시아로 회귀(Pivot to Asia)’, 시진핑의 ‘일대일로(一帶一路)’ 등에서 나타나듯 국제질서의 주도권을 놓고 신경전이 본격화되기 시작하였고, 미국에서 트럼프(Donald John Trump) 행정부의 등장과 2018년 미중 무역분쟁의 개시로 인해 양자 간 대결구도가 본격화되기 시작하였다.

트럼프 행정부 시대에 본격화된 미중 전략경쟁은 단순한 무역수지 갈등을 넘어 중국의 부상과 이에 따른 미국 영향력의 침식을 더 이상 묵과할 수 없다는 미국의 인식과 이를 공산당과 국가 자체에 대한 중대 위협으로 간주하기 시작한 중국 지도부의 인식이 상호 충돌하여 격화되었다. 미국은 2017년 『국가안보전략서(National Security Strategy: NSS)』에서 중국이 인도-태평양 지역에서 미국을 대체할 기회를 엿보고 있으며, 이러한 목적을 실현하기 위해 중국이 국가 주

7/ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C.: U.S. DOD, September 30, 2001), pp. 1~65.

8/ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C.: U.S. DOD, February 6, 2006), pp. 1~92.

9/ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C.: U.S. DOD, February 1, 2010), pp. 1~98.

도의 경제개발 모델을 확산시키면서 지역 질서를 자신이 선호하는 방향으로 재편하고 있다고 평가하였다.^{10/} 2018년 『국방전략서(National Defense Strategy: NDS)』를 통해서도 중국과 러시아가 권위주의 모델과 일치하는 세계를 만들려는 의도를 점차 분명히 하고 있다며 중국의 ‘수정주의(revisionist)’ 정책에 대한 비판적 입장을 강화하였다. 즉, 중국과 러시아가 강압을 통해 인도-태평양 지역과 유럽의 지역 질서를 자신에게 유리하게 재편하려는 수정주의 정책을 추구하고 있다는 것이다. 더 나아가 미국은 중국이 군 현대화, 영향력 작전, 약탈적 경제 등의 수단을 활용해 이 지역의 질서를 자신에게 유리하게 재편하고 있을 뿐만 아니라 가까운 장래에 인도-태평양 지역의 패권을 차지하고 미국을 이 지역에서 철수시키는 것을 목표로 하는 군 현대화 계획을 계속해서 추구할 것이라고 평가하고 있다.^{11/} 바이든(Joe Biden) 행정부의 정책 역시 크게 다르지 않다. 2021년 바이든 행정부는 향후 미국의 안보정책을 가늠해 볼 수 있는 첫 번째 문서인 『2021 잠정 국가안보전략 지침서(Interim National Security Strategic Guidance)』를 통해 현 국제체제에서 경제, 외교, 군사, 기술적 힘을 결합해서 지속적으로 미국에 도전할 수 있는 유일한 경쟁 국가는 중국뿐이라고 지목하였고, 이는 2022년의 『국가안보전략서』에도 그대로 반영되었다.^{12/}

결국, 미중 무역 분쟁은 국제질서의 주도권을 향한 ‘패권경쟁’의 서막이었다고 할 수 있다. 문제는 기존 패권경쟁과는 달리 현재의 미중 간 분쟁은 승자와 패자가 쉽게 가려지지 않는 장기간의 싸움이 될

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

11/ U.S. Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America* (Washington, D.C.: U.S. DOD, 2018).

12/ The White House, *Interim National Security Strategic Guidance* (Washington, D.C.: The White House, March 2021); The White House, *National Security Strategy* (Washington, D.C.: The White House, October 2022).

것이라는 점이다. 실제로, 미국의 국가정보위원회(National Intelligence Council)는 2021년의 『세계적 추세 2040: 더 경쟁적인 세계』 제하 보고서를 통해 미중 간 전략경쟁과 관련하여 ‘민주주의 르네상스(Renaissance of Democracies, 미국 주도)’, ‘세계적 표류(A World Adrift, 중국 주도)’, ‘경쟁적 공존(Competitive Coexistence, 미-중 상생하 경쟁)’, ‘단절된 생활권(Separate Silos, 디커플링을 통한 별도 생활권 형성)’, ‘재앙과 동원(Tragedy and Mobilization, 세계적인 환경위기와 국제질서의 혁명적 변화)’ 등의 5개 시나리오를 제시했지만, 이 중 미중 간의 승패가 2040년에도 확실히 가려지지 않은 가운데, 경쟁적 공존을 지속하는 시나리오가 가능성이 가장 높다고 보았다.^{13/} 미중 간의 전략경쟁은 과거의 패권경쟁과는 달리 그 결과의 치명성으로 인해 미중 간 ‘전쟁’으로까지 비화될 가능성은 낮고, 기존 패권국의 패배와 몰락, 신흥 도전국가의 승리라는 비교적 확실한 공식이 적용되지 않을 것이며, 설사 패배하더라도 그것을 쉽게 수용하거나 납득하지 않는 결과가 나타날 것이다. 따라서 이 경쟁은 장기적이며, 쉽게 승자와 패자가 가려지지 않는 지루한 싸움이 될 것이라는 점에 공감대가 형성되어 있다.

미국은 동맹국가, 파트너 국가, 민주주의 국가, 동일한 시각을 가진 국가들과 긴밀한 협력을 통해 국제안보 환경을 보다 안전하고 평화롭게 지켜나가겠다는 점을 강조하고 있는데, 이는 반중연대와 중첩되는 효과를 가져오고 있다. 중국, 러시아, 이란, 북한 등을 개방적인 국제질서를 파괴하고 변화시키는 현상변경 국가들로 간주하고 있는 미국은 이들이 민주주의 제도를 훼손시키기 위한 다양한 위협을 가한다고 보고 있다.^{14/} 이는 미 행정부 특성에 따른 일시적인 추

13/ The National Intelligence Council, *Global Trend 2040: A More Contested World* (Washington, D.C.: The National Intelligence Council, 2021).

14/ The White House, *Interim National Security Strategy Guidance*.

세라고 보기는 힘들다. 특히, 미중 간 전략경쟁과 관련해서는 이미 트럼프 행정부 시절부터 경쟁이 본격화되었고, 미국 내에서 중국을 다루어야 한다는 인식의 공감대가 형성되어 있는 만큼 이 추세는 앞으로도 유지될 것으로 보는 것이 타당하다. 미국은 국제안보 환경의 변화 및 현상변경 국가들에 맞서 동맹, 파트너 국가들을 포함해 동일한 생각을 가진 국가들과 영향력 있는 비국가 행위자들(국제기구 및 지역기구 등)이 같이 협력해서 행동하고 대응할 수 있는 체제를 재정비하고자 하는데, 이러한 추세는 중장기적으로도 지속될 것이다. 특히, 인도-태평양 지역 차원에서는 미국의 이러한 움직임과 이를 견제하고 중국의 영향력을 유지·확장하려는 중국의 대응이 더욱 두드러질 가능성이 크다.

인도-태평양 지역은 세계적 정치·군사 갈등의 집약판으로 평가되고 있고, 이러한 경향은 중기적으로 더욱 강화될 전망이다. 이는 무엇보다 미중 전략경쟁의 당사자인 중국이 인도-태평양 지역을 물리적 주요 활동공간으로 하고 있고, 러시아 역시 이에 일정한 지분을 요구하고 있다는 현실에 기인한다. 전략적·군사적 차원에서는 중국의 '반접근(Anti-Access)-지역거부(Area-Denial)' 전략과 미국의 3차 상쇄(3rd Offset) 전략 간의 대결이 계속 부각될 것이다. 인도-태평양 지역의 중국 영향권 내에 미국이 접근하는 것을 차단하고 주요 전략적 거점의 활용 가능성을 배제하는 반접근-지역거부 전략은 필연적으로 미국의 동맹 네트워크에 대한 경계와 견제로 나타날 수밖에 없다. 중국이 미국, 일본, 호주, 인도의 쿼드(Quad)와 미국, 영국, 호주 간의 오키스(AUKUS, 2021), 그리고 2023년 8월 캠프데이비드에서의 한·미·일 정상회의를 계기로 제도화를 지향하고 있는 한·미·일 3각 안보협력에 대해 민감한 반응을 보이는 것도 이에 기인한다. 첨단 군사과학기술의 우위를 활용하여 추격 세력에 대

우한다는 미국의 3차 상쇄 전략은 전제조건인 기술적 우위의 보장을 위해 AI, 무인기술 등에 대한 상대방의 접근을 차단하는 것을 요체로 한다. 이러한 점에서 미국의 공급망 차원에서 미국 중심의 수요-생산-공급 협력을 형성하는 ‘탈동조화(decoupling)’ 혹은 ‘위험최소화(derisking)’는 향후에도 계속 추진될 것으로 전망되며, 우방·동맹국들을 이에 참여시키려는 미국의 움직임 역시 계속될 것이다.

나. 더 위험해진 세계와 세계·지역 차원의 군비경쟁

미중 전략경쟁으로 상징되는 주요국(dominant power) 간의 각축전은 더 위험해진 세계를 불러올 것이다. 과거 냉전시대 주요국 간 전쟁이 없었던 가장 큰 이유는 핵무기 시대의 도래와 무관하지 않다. 여타의 다른 군사과학기술과는 달리 핵무기는 그 재앙적 속성으로 인해 개발·보유자가 제한되었고, 이는 1970년 핵비확산조약체제를 형성한 한 원인이었다. NPT 체제의 성립 이후 핵무기 보유국이 핵무기 비보유국을 침공하지 않는다는 핵무기는 보유할 뿐 실제 사용되어서는 안 된다는 일종의 불문율이 형성되었다. 그러나, 이러한 냉전시대 이후의 불문율은 2022년 러시아의 우크라이나 침공으로 인해 깨졌다. 러시아의 우크라이나 침공은 비핵화의 대가로 미국, 러시아, 영국 3개국이 우크라이나의 안전을 책임진다는 1994년 「부다페스트 안전보장각서(Budapest Memorandum on Security Assurances)」의 정면 위배였으며, 냉전시대부터의 불문율을 깨뜨린 것이었다. 더욱이, 푸틴(Vladimir Vladimirovich Putin)은 2022년 2월 24일 우크라이나를 침공한 직후 “러시아를 방해하려고 시도하는 측들은 역사상 보지 못한 엄청난 대가를 치르게 될 것이다.”라고 핵무기 사용을 암시하는 발언을 하는 한편 러시아 핵전력에 대해 높은 수준의 준비태세를 갖추도록 지시했다.¹⁵⁾ 이후 우크라이나에서의 전쟁이

지속되는 동안 드미트리 메드베데프(Dmitry Medvedev) 러시아 국가 안보회의 부의장, 세르게이 라브로프(Sergey Viktorovich Lavrov) 러시아 외교장관 등도 상황에 따라 핵전쟁이 발생할 수도 있다는 위협적인 언급을 내놓았다.

북한 역시 푸틴이 깨뜨린 핵 협박 자세의 선례를 최대한 활용하고 있다. 북한은 2022년 9월 최고인민회의를 통해 「핵무력정책법」을 새로 공포하였는데, 이는 핵무기로 인해 공격당했을 경우의 대응으로서 핵사용 요건을 규정한 2013년의 「핵보유국법」에 비해 핵무기의 선제사용이 가능한, 더욱 공세적인 내용을 포함하고 있다.^{16/} 푸틴과 김정운에 의해 낮아진 핵 문턱은 더 위험해진 세계와 연결된다. 푸틴이 우크라이나에서 실제로 전술핵을 사용할 것인가 아닌가의 여부와 관계없이 핵 협박은 이제 핵무기 보유국이나 핵무기 개발국이 추구할 수 있는 옵션 중의 하나로 추가되었다. 핵 협박에 대한 적절한 대가가 확인되지 않았으므로, 향후 누구든 능력만 된다면 이러한 선례를 답습하는 데 부담이 적어질 것이다. 이러한 추세는 중기적으로 핵비확산체제의 위협과 함께 더 위험한 세계를 만드는 주요 요인이 될 것이다.

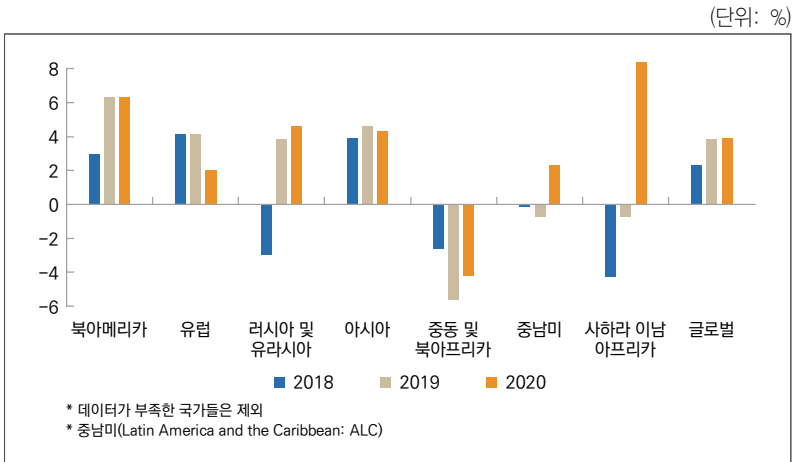
핵 위협에 더해 주요국들의 군비경쟁 역시 향후 세계적 위험성을 더할 것이다. 21세기에 들어서면서 현재까지는 군사 분야에 관한 한 미국 주도의 안보 구도가 지속되고 있으나, 동아시아를 중심으로 한 세계 각 지역의 군사밀도는 점차 강화되는 추세이며, 다양한 함축성을 내포하고 있다. 21세기에 들어 군비경쟁과 군비통제에 대한 환경 분야에서 핵무기가 지니는 위상은 유지되었지만, 재래무기의 파괴력

15/ "Ukraine Invasion: Putin Puts Russia's Nuclear Forces on 'Special Alert,'" *BBC News*, February 28, 2022, <<https://www.bbc.com/news/world-europe-60547473>> (Accessed May 8, 2023).

16/ 이승현, "북한 핵무력 법제화의 함의와 대응 방향," 『이슈와 논점』, 제2007호 (국회입법조사처, 2022.10.25.), pp. 3~4.

역시 일취월장하였고, 정보화 추세에 따라 전쟁의 개념 역시 네트워크중심전(Network Centric Warfare: NCW), 효과기반작전(Effects Based Operations: EBO) 등에 중점을 두에 따라 이를 반영한 새로운 무기체계들이 등장하였다. 시대를 바꿀 만한 과학기술의 발전이 군비경쟁을 불러온다는 전통적인 추세가 재현된 것이다. 더욱이 무인화와 작전 템포의 향상은 국가들 간 분쟁에 있어서의 군사력 투입에 과감성을 더해줄 요인이 되고 있다. 특히, 동북아 지역을 포함한 인도-태평양 지역에서의 군비경쟁은 미중 전략경쟁 구도와 더불어 중·러·북 등 권위주의 국가들의 연대 강화와 인도-태평양 지역 민주주의 국가들 간 협력이라는 구도가 중첩되어 있고, 이러한 경향은 앞으로도 지속될 가능성이 크다.

그림 II-1 글로벌 국방비 지출 추이(2018~2020)



출처: IISS, *The Military Balance 2021* (London: IISS, 2021), p. 24.

〈그림 II-1〉에서 보는 바와 같이, 인도-태평양 지역에 인접한 유라시아 및 아시아 지역의 군사비 추이는 다른 지역에 비해 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있는데, 이는 미국, 중국, 러시아라는 세계

적 군사강국이 모두 이 지역에서 각축을 벌이고 있다는 점, 그리고 여타 지역 국가들 역시 적극적인 군비증강에 나서고 있다는 점과 무관하지 않다. 이러한 군비경쟁 역시 인도-태평양 지역의 위협성을 배가시키는 요인이 될 수 있다.^{17/}

20세기 후반 이후 지속되어 온 전쟁 양상의 변화 역시 주목해야 한다. 실질적 전투와 정보전·심리전이 결합된 하이브리드 전쟁이나 육·해·공·우주 등의 공간에서 동시에 입체적인 전쟁이 행해지는 다영역 작전(Multi-domain Operations: MDO) 등 새로운 전쟁 개념의 등장은 이제 전쟁과 평시가 명확히 구분되지 않는 시대의 도래를 예고하고 있다. 즉, 상대방이 나를 위협할 때 일상적인 갈등이나 정치적 분쟁으로부터 군사적인 강압으로 방향을 전환하는 일이 더 잦아질 수 있다는 것이다. 이것이 바로 '그레이존(Grey Zone)' 분쟁인데, 이는 과거에 비해 군사력이 정치적 갈등의 수단으로 활용될 위험성을 높여주고 있고, 이는 남북한 관계 및 한반도 문제 해결에 있어서도 그대로 적용될 수 있다.

다. 선택의 딜레마와 어려워진 북핵 해법

미국과 중국 간, 그리고 미국과 러시아 간 전략경쟁과 탈동조화가 진행될수록 여타 국가들의 선택 고민은 점점 더 커질 것이다. 이러한 고민은 국력상 미국 및 중국과 일정한 관계를 동시에 맺을 수밖에 없는 '중견국(Middle Power)'들에게는 더욱 심각하게 다가들 것이다. 예를 들어, 그동안 동맹국인 미국은 한국에 대해 대중국 연대에서 일정한 기여를 확대할 것을 요구해 왔으며, 중국은 한국과의 전략적 협력동반자 관계를 계속 유지하기를 바라면서도 이러한 미국의

^{17/} IISS, *The Military Balance 2021* (London: IISS, 2021), p. 24.

대중견제 움직임에 참여하지 못하도록 한국에 압력을 가해왔다.^{18/} 이러한 미중 간의 입장 선정 압력은 이미 인도-태평양 경제프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework: IPEF), ‘칩4(Chip 4)’ 반도체 동맹의 결성 등을 놓고 이미 외연화된 바 있다.

기존에는 주요 국가들이 지나친 갈등을 피하기 위해 중간국가들의 중재나 조정을 받아들였다. 주요국 간의 입장차가 명확할 경우 이를 중재할 수 있는 메커니즘이 있어야 극단적 갈등이 예방되기 때문이다. 이로 인해 중견국들의 활동 영역이 보장되었다. 사활적 이익에 대해서는 여전히 양자 간 협상이 주를 이루었지만, 여타의 이익이나 글로벌 이슈에 대해서는 다자적 협력이 추구되었으며, 이 공간에서 중간국가들은 나름의 역할을 할 수 있었다. 그러나, 주요국 간 전략경쟁의 시대에서 중간국가들의 입지는 현격히 축소될 수 있고, 이는 러시아의 우크라이나 침공 과정에서 분명하게 드러났다. 독일 등 유럽의 중간역할을 하던 국가들은 미국이나 러시아의 정책에 큰 영향을 미치지 못하였으며, 오히려 부정적 파급영향을 우려해야 했다. 이는 인도-태평양 지역에 있어 한국, 일본, 호주 등이 당면하는 상황과도 유사하다. 이제 중간국가들은 중재나 조정 역할을 담당하기보다는 진영화된 각 블록의 전위대 역할을 강요받을 우려가 있는 것이다.^{19/}

주요국들 간의 전략경쟁을 조정 혹은 중재하는 세력과 이슈의 존재가 미약해지는 이러한 추세는 현재뿐만 아니라 중기적인 차원의 국제관계에도 그대로 반영될 것으로 전망된다. 이는 사안에 따른 각 국가의 전략적 계산에 따라 다양한 지정학적·전략적 지도가 그려질 수 있음을 의미하고, 이는 고도의 불투명성을 수반하게 될 것이다.

18/ 아산정책연구원, “복합경쟁의 시대와 격변하는 세계,” 『이슈브리프』, 2023-01 (아산정책연구원, 2023.1.2.), p. 20.

19/ 아산정책연구원, 『(2023 아산 국제정세전망) 복합경쟁: Complex Competition』 (서울: 아산정책연구원, 2022), pp. 11~12.

결국 특정한 대외전략에 있어 주변국들이나 국제사회의 지지나 지원을 획득하는 것이 더욱 어려워지고, 지속가능성을 확보하기도 힘들 뿐만 아니라, 더 많은 비용을 요구할 가능성 역시 높아질 것이다.

이러한 주요국 간의 전략적 각축과 선택의 강요는 한반도 정세에도 그대로 영향을 미칠 가능성이 크다. 우선, 이는 북한 핵 문제 해결에 영향을 미칠 것이다. 미중 전략경쟁의 격화 이후 미국과 중국 공히 동맹과 북한 핵을 한반도 문제라기보다는 세계·지역 차원의 전략경쟁의 연장선상에서 해석하고 있다. 중국은 한반도 비핵화를 지지하면서도 이것이 한미동맹의 약화와 연결되기를 바라고 있고, 반면 미국은 북한에 대한 통제력의 확보를 원하며, 이러한 계산의 차이가 2016년 이후 고고도미사일방어체계(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD) 배치 갈등을 촉발시킨 원인이 되기도 하였다. 중국의 이러한 입장은 비핵화 관련 북한 주장에 대한 옹호로 이어지기도 했다. 실제로, 중국은 2022년 북한이 '화성-17형'의 발사를 통해 기존의 핵/미사일 모라토리엄을 파기했을 때에도 유엔 안전보장이사회(이하 유엔 안보리)에서의 대북 비난결의안이나 제재 격상에 반대했을 뿐만 아니라, 2022년 10월 발리에서 개최된 미중 정상회담에서는 한반도 긴장의 원인이 북한의 “정당한 안보우려(legitimate security concern)”를 무시한 미국으로 인해 발생했다고 주장하기도 했다.^{20/}

미국 역시 북한 핵 위협의 문제를 국제적 비확산의 영역에서 다루고 있을 뿐만 아니라, 미중 간 전략경쟁의 일환으로 다루고 있다. 어떤 면에서 2018~2019년간 트럼프 미국 대통령과 김정은 북한 국무위원장 간의 협상국면은 북한을 미중 전략경쟁에서 중립화시키려는 미국 일각의 의도를 반영한 것이라고 볼 수 있다. 물론, 바이든

20/ “바이든 “중국이 북한 말려야”...시진핑은 원론적 답변 고수,” 『한겨레신문』, 2022. 10.16., <https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/1067324.html> (검색일: 2023.5.1.).

행정부는 트럼프와는 다른 접근을 취하고 있고, 2023년 4월의 ‘워싱턴 선언’을 통해 한국에 대한 강화된 확장억제(extended deterrence)를 약속하는 등 한미동맹을 중시하는 접근을 보이고 있지만, 중기적으로 미 행정부에 따라 트럼프와 같은 정책노선이 반복될 가능성을 배제할 수만은 없는 것이 현실이다.

이러한 구도는 미중 전략경쟁에서 한국이 어떠한 역할을 할 것인지에 대한 압력의 증대와 북한 핵 문제 해결의 난항이라는 두 가지 숙제를 우리에게 안겨주게 될 것이다. 미중 전략경쟁이 체제 및 가치 대립으로까지 발전된 현 상황에서 미국은 북핵 문제와 중국·러시아의 위협을 별개가 아닌 통합적 쟁점으로 간주할 것이고, 중국과 러시아 역시 1인 권력 강화로 인해 정치제도의 유사성이 더욱 높아진 북한이 위기에 빠지는 상황을 가만 두지는 않을 것이다. 이는 2016년 이후 주변국 사이에서 만들어진 북한 비핵화에 대한 공감대의 붕괴로 연결될 것이고, 중국과 러시아는 북한이 대륙간탄도미사일의 연이은 발사, 추가 핵실험 등 유엔 결의안을 위배하고 NPT 체제를 훼손하는 행위를 해도 이러한 행동에 대해 압력이나 제재를 가하는 것에 반대할 것이다. 또한, 기존의 대북제재하에서도 북한이 그럭저럭 버틸 수 있게끔 만들어 준 것이 중국과 러시아라는 점을 감안할 때, 기존의 제재를 위반하거나 회피하는 베이징과 모스크바의 대북 지원은 오히려 늘어날 수도 있다.^{21/}

이미 2016년 이후 강력한 대북제재로 경제적 타격을 입었으며, 비핵화와 경제보상을 교환하지 않겠다는 북한의 입장에서는 중요한 전환점이 마련되지 않는 이상 비핵화의 이익보다는 핵 보유의 기정사실화에 총력을 기울일 것이다. 또한, 미국은 공화당과 민주당 행정부 공히 군사적 조치가 지니는 위험성으로 인해 대북정책의 우선순

21/ 아산정책연구원, 『(2023 아산 국제정세전망) 복합경쟁: Complex Competition』, p. 31.

위에서 군사조치나 압박 카드는 뒤로 밀릴 가능성이 크다. 그러면 북핵 문제 해결의 난도는 더욱 증가하는데, 제재가 제대로 작동하지 않는 가운데서 외교 및 경제적 압박은 그 효과가 약할 수밖에 없기 때문이다. 오히려 미국 내에서 북한이 사실상 핵을 보유하고 있다는 현실을 인정하고 그 바탕 위에서 다소간의 대북 선제 양보 조치를 하더라도 위협 감소를 위해 대화를 선택해야 된다는 여론이 늘어날 가능성을 경계해야 한다.^{22/}

인도-태평양 지역 혹은 동아시아의 긴장이 한반도 긴장과 그대로 연계될 가능성이 크다는 점에도 유의할 필요가 있다. 무엇보다 북한의 핵 위협이 향후에도 지속된다는 것을 전제로 중기적으로 한반도는 인도-태평양 지역의 최대 불안지역이 될 수 있다. 따라서 인도-태평양 지역 혹은 동아시아 차원의 위기들이 별개로 일어나는 것이 아니라 상호 연계될 가능성을 제외할 수 없다는 점을 놓쳐서는 안 된다. 중기적으로 동아시아 혹은 인도-태평양 지역 내의 한 곳에서 위기상황이 발생하면 북한과 중국, 그리고 러시아는 상호 간의 교감에 따라, 혹은 이를 자신에게 유리한 전략적 구도로 판단하여 다른 지역에서 위기를 야기할 유혹에 빠질 수 있다. 이 경우, 특정 지역에서 위기가 인도-태평양 지역 혹은 동아시아 전체의 군사적 긴장 고조 및 충돌로 변질 위험을 배제할 수만은 없다.^{23/}

22/ 위의 책, p. 31.

23/ 위의 책, p. 31.

2. 쉽지 않은 남북관계와 새로운 접근의 필요성

가. 계속되는 남북 간 대립과 불신

정전협정(Armistice Agreement)과 군사분계선(Military Demarcation Line)에 잘 드러난 남북한 간의 정치·군사적 대립과 불신 그리고 갈등은 한국전쟁 후 70년이 지난 현재에도 그대로 유지되고 있다.^{24/} 1991년 남북기본합의서 체결 이후 2000년대 중반까지 남북 간에 일정 수준의 정치적 대화가 진행되었음에도 남북한 간에 내재된 정치적 갈등은 좀처럼 해결되지 못하고 있다. 아직 해결되지 않은 남북한 간의 정치적 갈등을 그대로 보여주는 가장 대표적인 사례는 남북한의 통일방안에서 찾아볼 수 있다. 1960년대 이후 남북한은 나름의 평화적 통일을 위한 방안을 추진해 왔다. 문제는 이러한 통일방안이 사실상 상대방에 대한 극복을 전제로 하고 있다는 점이다. 북한이 1960~1970년대 제안하였던 ‘연방제’ 통일방안은 사실상 ‘최고민족회의’를 통한 통일전선의 구축을 지향하고 있었기 때문에 한국을 진정한 대화와 통일의 상대방으로 인정했다고 보기는 어렵다. 1980년대에 들어 제시한 ‘고려민주연방공화국’ 창립방안이나 1990년대 이후의 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’ 통일방안 역시 현실적으로 실현이 불가능한 방안이라는 점에서 그 진정성을 의심받고 있다.^{25/}

한국의 경우 1989년 공식화된 「한민족공동체통일방안」 이후 「민족공동체통일방안」(1994년)을 거쳐 단계적 통일기조를 유지하고 있다.

24/ 안제노·이수석, 『SC(Strategic Communication) 개념을 원용한 한반도 평화·통일전략』(서울: 국가안보전략연구원, 2020), p. 81.

25/ 중국에 있어서 홍콩에 대한 ‘일국양제(一國兩制)’ 약속의 파기에서도 보는 바와 같이, 양측이 서로의 체제를 수렴해 가는 방안은 현실성을 띠기는 힘들고, 결국 어느 한쪽의 주도가 전제될 수밖에 없다는 현실을 보여주고 있다. 차두현, “DMZ의 정치·군사적 장벽과 갈등 구조,” 21lancer.blog.me, 2013.4.9., <<https://blog.naver.com/21lancer/80187775783>> (검색일: 2023.5.3.).

그러나, 민족공동체통일방안에서는 북한을 어떻게 ‘남북연합’ 단계까지 끌어들이는가가 최대의 관건이나, 이에 대한 구체적 전략이 부재한 것이 현실이다. 그 속성상 남북연합 단계가 실현될 수 있다면 이는 한국 주도의 통일·대북정책이 실현되었음을 의미하며, 그 이후의 과정에서 통일은 상대적으로 손쉬운 과제가 될 수 있다. 화해·협력 단계가 남북연합 단계로 이어지기 위해서는 북한이 현재의 대남 전략을 포기해야 하는데, 이는 북한 체제의 속성 혹은 최소한 북한 지도층의 인식 전환이 없이는 불가능하다. 결국, 우리가 상정하고 있는 최종적 통일의 형태는 자유민주주의와 시장경제에 입각한 단일국가 통일방식이고, 이는 한국이 걸어온 70여 년의 여정을 감안할 때 결코 포기하기 어려운 비전이라 할 수 있다.^{26/} 북한의 정치체제는 ‘수령제’에 입각한 1인 독재체제이고, 경제적으로도 사회주의적 중앙집중체제를 택하고 있다. 결국, 단일국가 통일이라는 목표를 달성하기 위해서는 어느 한쪽의 굴복이나 변화가 필연적일 수밖에 없다. 이러한 점에서 중장기적 차원에서 여전히 수령제를 포기하지 않으려고 하는 북한의 인식을 어떻게 변화시키는가에 따라 남북한의 정치적 불신과 갈등이 좌우될 것이다.

1953년 정전협정 체결 이후 한반도 정전체제는 전쟁재발과 군사적 적대행위를 관리하고 통제하는 핵심적 수단이 되어 왔다. 남북한은 정전체제하에서 1991년 남북기본합의서 체결을 통해 화해·협력과 군사적 대치를 해소할 제도적 기반을 마련하기도 하였다.^{27/} 그러나

26/ 이러한 인식은 2023년 8월 15일에 있었던 광복 78주년 대통령 경축사에서도 그대로 나타나고 있다. 대통령은 “자유민주주의를 선택하고 추구한 대한민국과 공산전체주의를 선택한 북한의 극명한 차이가 여실히 드러난 것”을 강조하면서 자유민주주의가 향후에도 포기할 수 없는 체제임을 분명히 한 바 있다. 대통령 경축사에 대해서는 다음의 링크를 참조할 것. 대한민국 대통령실, “제78주년 광복절 경축식,” 2023.8.15., <<https://www.president.go.kr/president/speeches/mSgAkgfP>> (검색일: 2023.8.7.).

27/ 차두현, “DMZ의 정치·군사적 장벽과 갈등 구조.”

정전체제 역시 1990년대에 들어 파행적 운영을 면하지 못해 왔고, 남북한 간의 군사적 긴장해소를 위한 제도적 장치는 현재 존재하고 있지 않다. 2018년 9월 19일 남북한이 평양에서 발표한 ‘평양공동선언’과 ‘9.19 군사합의’ 역시 2021년 이후 북한의 잇단 합의 정신 훼손으로 인해 사문화될 위기에 이르렀다. 한반도에서 군사적 갈등이 완화되기 위해서는 무엇보다 기존의 정전체제가 정상화되고 남북한 및 해당 당사자들이 모두 이를 준수하는 여건이 우선 조성되어야 평화체제로의 전환도 수월해진다.^{28/} 유감스럽게도 현재로서는 정전체제의 정상적 관리 전망은 여전히 불투명한 것이 현실이다.

더욱이 심각한 것은 남북한 간의 군사적 대치가 종종 직접적 충돌로 연결되었다는 점이다. 2010년의 천안함 폭침과 연평도 포격 이후 남북한 간의 재래적 충돌 위험성은 잦아들었지만, 2015년 북한의 목함지뢰 도발 사건에서 나타나는 바와 같이 남북한 간의 불신이 군사적 충돌로 이어질 수 있는 위험은 여전히 높아지고 있다. 북한이 핵능력을 고도화하면서 2022년 이후부터는 한반도에 핵 위협의 위험성이 고조되었다는 현실도 고려해야 한다. 북한의 핵 위협은 이제 한국뿐만 아니라 지역과 세계 차원에서 주목해야 할 안보불안 요인이 되고 있다. 2017년 북한은 ‘화성-12형’, ‘화성-14형’, ‘화성-15형’ 탄도미사일을 잇달아 발사하였고, 2018~2019년의 남북/미북 협상 기간 이후 2020년부터는 한반도를 사정거리로 하는 ‘KN-23~KN-25’ 계열의 단거리탄도미사일, ‘화살’로 불리는 중거리 순항미사일, 그리고 신형 방사포 등을 선보였다. 또한, 2021년 제8차 노동당대회에서 김정은이 ‘신형전술핵무기’의 개발을 지시하였고, 이후 추가 핵실험 징후가 노출되는 등 북한의 핵 및 미사일 위협은 날로 커지고 있다. 앞서 지적하였지만, 북한은 핵무기 능력의 강화와 함께,

^{28/} 위의 글.

핵독트린에 있어서도 호전성과 공세성을 강화하였는데, 이는 2022년 9월 8일 최고인민회의에서 공포된 북한의 「핵무력정책법」에서 잘 나타난다. 이 법은 선제 핵 공격에 대한 억제·보복 수단으로 핵무기의 임무를 강조한 2013년의 「핵보유국법」에 비해 공격적인 핵무기 사용 가능성을 열어놓고 있으며, 이에 따르면 북한은 향후 임의로 핵 선제타격이 가능하고 사실상 핵무기를 재래무기처럼 사용할 수 있다. 즉, 북한 핵무기의 사용 조건을 국가지도부에 대한 핵/비핵타격이 있거나 임박한 경우(6조 2항), 주요 전략대상 및 시설에 대한 군사적 공격을 받은 경우(6조 3항), 전쟁의 확대와 장기화를 막고 전쟁 주도권을 장악하기 위한 작전상 필요가 불가피하게 제기되는 경우(6조 4항), 기타 국가의 존립과 인민의 생명안전에 파국적인 위기를 초래하는 사태가 발생한 경우(6조 5항) 등 광범위하게 규정하고 있다.^{29/}

더 큰 문제는 북한이 핵무기를 개발함에 따라 ‘핵 그림자(Nuclear shadow)’를 가지게 될 경우, 북한이 확전의 우려로부터 자유로워질 가능성이 커진다는 점이다. 북한은 위기나 국지전 상황에서 여타 대량살상무기를 사용하거나 사이버 공격을 감행하려 할 때, 이것이 불러올 확전과 한미의 대규모 보복을 두려워할 것이다. 그러나 이러한 두려움이 없어진다면 북한은 이전에 비해 훨씬 과감하게 공격을 시도할 수 있다. 북한은 증강된 핵 능력을 바탕으로 전면전에서 자신들의 재래식 군사력을 보강하기 위한 수단으로 핵무기와 화생무기, 전자기펄스(Electro-magnetic Pulse: EMP) 그리고 사이버 공격을 과감하게 활용할 수 있다.

기존 남북한 관계에서 이러한 군사적 위협성을 상쇄할 주요 수단으로 이야기된 것이 바로 남북 경제협력이었다. 아마도 1990년대 이후

29/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령, 조선민주주의인민공화국 핵무력 정책에 대하여,” 『로동신문』, 2022.9.9.

남북한 관계에서 상대적으로나마 주요한 진전이 있었던 부분은 남북한 간의 경제적 협력일 것이다. 특히, 우리 정부가 ‘햇볕정책’을 추진한 1990년대 이후 남북한 간의 경제적 협력은 급격히 확대되어 왔으며, 남북한 교역은 중북 무역을 제외하면 북한 경제에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 자원 및 물자 공급원이 되었다. 1990년대 이후 북한 경제가 지속적인 하락세를 겪고 이른바 ‘고난의 행군’을 경험하면서 최소한 북한이 경제적 유인에 의해 한국에 대해 유화적인 자세를 보일 여지가 증대한 것은 사실이다. 다만, 이러한 남북한 경제협력의 확대를 진정한 ‘경제협력’으로 볼 수 있는가에 대해서는 여전히 한계가 있을 수밖에 없다. 1998년도 이후 시작된 금강산 관광이나 개성공단 사업 등이 남북한 관계의 윤희유 역할을 한 것이 사실이나, 이것이 북한 경제의 진정한 시장경제로의 전환을 위한 유용한 밑거름이 되고 있는가에 대해서는 여전히 많은 논란이 존재하고 있다. 이를 고려할 때, 남북한 간의 경제적 교류협력과 북한 경제의 대외개방이 주민의식의 변화를 가져올 것이라는 전망은 매우 순진한 발상이라 할 수 있으며, 설사 주민의 의식 변화가 일어나더라도 그 과정은 매우 더디게 진행될 것이다. 또한, 기득권을 유지하려는 북한 권력엘리트뿐만 아니라 ‘핵심계층’(인구의 30% 가량 추정)의 결속력은 여타 북한 주민들에 비해 상대적으로 클 것임을 감안할 때, 아래로부터의 변화 요구 역시 긴 시간이 지나야 가능할 것이다.^{30/} 이러한 점에서 남북한 간의 경제협력 역시 정치·군사적 불신구조와 함께, 상대방이 나의 번영을 위해 진정으로 필요한 존재라는 신뢰관계를 형성하는 데에는 성공하지 못했다고 할 수 있다.

30/ 송영선·차두현, 『(국회사무처 연구용역보고서) 동아시아 국제평화체제 수립을 위한 新전략 연구: 통일지향 국가의 군사전략/능력 비교와 그 함축성을 중심으로』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2015), p. 41.

그동안 보수 정부와 진보 정부를 막론하고 남북 경제협력과 관련하여 범한 오류는 경제적 레버리지(leverage)를 가지고 북한을 움직일 수 있다고 본 것이지만, 현실은 북한이 경제적 레버리지에 의해 움직이지 않았다는 사실이다. 2019년 10월 김정은 위원장이 금강산 현지지도 시 관계자들을 질책한 것 역시 한국의 경제협력에 대한 불만과 불신에서 일부 기인한 것으로 보아야 한다.³¹⁾ 북한은 이후 금강산 관광개발을 자기들 방식으로 진행하겠다고 선언하였으며, 2022년 3월에는 우리에게 의해 건설된 시설들을 철거하였다.

남북한 간에 정치·경제적 불신과 경제협력이 가지는 대북 레버리지의 한계는 현재뿐만 아니라 중기적인 차원에서도 그대로 반복될 가능성이 크다. 남북한 간의 대립을 결정하는 정치·군사·경제적 구조가 그동안의 제한적 대화에도 불구하고 변화되지 않았기 때문이다. 이로 인해 남북한 어느 한쪽이 획기적인 정책방향을 전환하거나, 아니면 전환을 선택할 수밖에 없는 대내외적 여건이 조성되지 않는다면 남북관계의 답보상태는 중기적 차원에서도 계속될 위험이 있다.

나. 김정은 시대 북한의 대남인식과 주도권 집착

현재와 중기적인 차원에서의 남북관계에 중요한 영향을 미치고 있는 것은 그 선대(先代)와는 구별되는 김정은의 남북관계에 대한 주도권 집착이라 할 수 있다. 남북한 간의 국력 균형에 있어 1950~1960년대는 외교력, 경제력, 군사력 모두 북한 우위의 시대로 평가할 수 있다. 1970년대에 들어 이 구도는 북한의 입장에서는 '경제력 대남 열세, 외교력 백중, 군사력 우위'의 구도로 변화하였다. 그러나, 1980년대에 들어 '경제력·외교력 열세, 군사력 백중 상태'가 시

31) 차두현, "새 정부의 외교·안보 분야 중점 추진과제와 전망," 『KDI 북한경제리뷰』, 제24권 5호 (2022), p. 57.

작되었으며, 1990년대 이후에는 ‘경제력·외교력 열세 심화, 재래군 사력의 역전 불가능한 질적 열세 시작’이라는 북한의 입장에서는 최악의 시나리오가 현실화되었다. 이에 따라, 1990년대 이후 2000년대 초반에 이르기까지 북한의 대남정책과 전략은 우리의 우월성에 대한 묵시적 인정과 흡수에 대한 두려움을 내포하고 있었다고 할 수 있다. 이에 따라, 평양은 우리의 경제력으로부터 혜택을 얻되, 자신들의 수령제를 유지하기 위한 적당한 수준의 거리를 동시에 원했다. 그러나, 김정은 시대에 들어 이러한 인식은 변화되었고, 그 근처에는 핵무력에 대한 자신감이 내재되어 있다. 핵보유국으로서의 북한과 핵을 가지지 못한 한국 사이의 전략적 우열관계로 남북관계를 보는 김정은의 인식은 여러 경로를 통해 표출되었다. 밥 우드워드(Bob Woodward)의 2020년 저서인 『격노(Rage)』에서는 김정은과 트럼프 대통령 간에 교환되었던 20여 편 친서의 일부가 소개되어 있는데, 김정은은 이 친서를 통해 “현재에도 그렇지만 미래에도 남한 군대는 내 군대의 적수가 아니다, 남한 군대는 내 군대의 상대가 되지 않는다(Now and in the future South Korean military cannot be my enemy...that the South Korean military is no match against my military).”라고 주장하였고, 이는 북한이 핵 능력을 보유하고 있으므로 전략적으로 한국에 대해 분명한 우위에 있다는 발상이 아니면 나오기 힘든 발언이다.^{32/} 2019년 김정은이 금강산 관광지역 순시에서 언급한 “보기만 해도 기분이 나빠지는” 우리의 시설들은 금강산 관광정책 자체에 대한 비판이기도 하지만, 동시에 우리의 경제력에 대한 경멸의 의미 역시 포함하고 있었다고 볼 수 있다.^{33/}

32/ Bob Woodward, *Rage* (New York: Simon & Schuster, 2020), p. 180.

33/ “김정은, 금강산 남측시설 철거 지시…“남에게 의존 정책 매우 잘못”, 『KBS뉴스』, 2019.10.23., <<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=4308168>> (검색일: 2023.5.3.).

김정은의 여동생 김여정 역시 2022년 4월 3일 담화를 통해 우리 국방부의 발언을 “핵보유국을 상대로 ‘선제타격’을 함부로 운운하며 저들에게도 결코 이롭지 않을 망설한 객기를 부린 것”이라고 주장했다.^{34/}

실제로, 핵탄두 수십 개를 제조할 수 있는 핵물질을 확보한 현재 핵 능력 수준만으로도 북한은 세 가지의 전략을 구사할 수 있음에 유의할 필요가 있으며, 이러한 전략적 융통성으로 인해 북한의 핵 포기를 이끌어내는 것은 향후에도 상당한 난항을 겪을 것으로 판단된다.

- ① 정치·외교적 활용: 핵무기를 실제 사용하지는 않으나, 그 사용 위협만으로도 각종 협상에서 우위를 점할 수 있음. 또한, 재래 전력에 있어서의 남북한 균형을 파괴함으로써 한국에 대한 전략적 우위를 지속가능하게 만들 수 있음. 또한 수시로 한국에 핵 협박(nuclear black-mailing)이 가능함.
- ② 대북 반격작전(counter-offensive) 차단을 위한 방과제: 일단 고강도 도발 혹은 전쟁을 일으킨 이후 한미가 이를 성공적으로 격퇴하고도 MDL(Military Demarcation Line, 군사분계선) 이북에 대한 군사작전을 주저하게 만드는 강력한 대응수단으로서의 역할을 할 수 있음. 국지도발의 경우에는 특정 지역을 점령하고, 이에 대한 탈환 작전에 대해서 핵 위협을 가할 수 있음.
- ③ 미국의 핵 보복 차단: 북한이 미국 본토에 대한 핵 위협 능력을 완성한다는 것을 전제로 한국에 대해 1~2발의 선제 핵 공격을 가한 이후에도 미국의 ‘확장억제’를 차단할 수 있는 효과가 있음.^{35/}

34/ “김여정, 南 ‘선제타격’ 발언 발끈...“심각한 위협 직면할수도”(종합2보), 『연합뉴스』, 2022.4.3., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220403004251504>> (검색일: 2023.5.3.).

35/ 이 내용에 대해서는 브루스 W. 베넷 외, 『북핵 위협, 어떻게 대응할 것인가』 (서울: 아산정책연구원, 2021) 참조.

북한이 더 큰 목표를 지향하고 있을 가능성도 이제는 염두에 두어야 한다. 실질적인 능력이야 어쨌든 김정은은 ‘강대국’이 되고 싶어 하고 또 되고 있다는 자기최면을 걸고 있을 가능성을 배제할 수 없다.^{36/} 이 경우 최종적인 종착점은 북한과 미국 간의 한반도를 둘러싼 군비통제/군축 협상이며, 한국은 철저히 부차적인 상대로 간주된다.

김정은이 남북관계에 대한 주도권을 포기하지 않는 이상 비핵화도, 남북관계의 진전도 어려운 상황은 지속될 것이다. 물론, 한반도에서의 평화를 지향하고 남북 간의 불신과 대치를 해소한다고 해서 우리의 주도권 자체를 포기할 필요는 없고, 국가 간 관계에서 주도권을 확보하는 것은 정부의 당연한 책무이자 의무이다. 즉, 한반도 긴장을 해소하고 평화를 구현하며 북한 비핵화를 달성하는 데 있어서도 주도권에 대한 인식은 항상 가지고 있어야 한다. 따라서, 김정은의 주도권 집착에 대처하기 위해서는 우선 북한이 현재의 여건으로는 기존 목표달성이 어렵다는 인식을 심어주는 것이 중요하다. 북한이 대외적으로 자주적 체제안보를 표방하고 대내적으로는 자강력을 통한 경제발전, 이른바 ‘정면돌파전’을 지향하고 있지만, 이는 결국 주민들의 불만 해소와 지배연합의 공고화라는 상위의 목표를 위한 것이고, 궁극적 목표는 김정은의 수령제 권력체제 유지일 것이다.^{37/} 북한은 이를 위해 핵 개발이 최선의 수단이라고 판단하고 있는 듯하다. 이러한 북한의 계산법을 바꾸도록 해야 남북관계 타개가 가능하다. 즉, 김정은에게 핵 개발은 궁극적으로 대내적인 주민통제와 대외적 체제안전 보장을 저해할 수 있기 때문에 결국 1인 지배체제 유지에 부정적일 수밖에 없다는 점을 깨닫도록 해야 한다.

36/ 위의 책, pp. 52~53.

37/ 차두현, “윤석열 정부의 대북정책 제언: 대핵(對核)능력 발전과 적극적 북한 변화 유도,” 『이슈브리프』, 2022-17 (아산정책연구원, 2022.6.30.), p. 10.

다. 기회와 도전의 병존

통일이 주는 기회는 그동안 다양한 국제적 연구결과를 통해 이미 나타난 바가 있으며, 이들은 모두 통일한국의 경제적 잠재력을 높이 평가해왔다. 골드만삭스는 2009년 보고서를 통해 당시를 기점으로 조기 통일이 이루어질 경우 통일한국이 2038년경에는 프랑스, 2040년 경에는 독일을 추월해, 2050년에 이르면 일본까지를 추월할 것으로 전망했다.^{38/} 현대경제연구원은 2014년 연구보고서에서 2011년 세계 경제력 15위에 이르던 한국이 통일 후 2050년에는 시나리오에 따라 최소 12위에서 최대 7위까지 상승할 수 있을 것으로 전망하기도 했다.^{39/} 통일연구원의 2013년 연구 역시 통일한국의 잠재력에 대해 더욱 고무적인 연구결과를 보여주고 있다. 2030년을 통일시점으로 설정하고, 2014~2028년의 통일준비 기간이 존재하는 것으로 가정하여 2060년까지의 통일효과를 산정한 이 연구는 남한의 대북 지원, 자본 유입, 인프라 확충 등의 효과로 분석 기간 동안 북한의 국민총생산이 29.7배 증가하며, 연간 임금도 31배 증가하여 남한 연평균 임금의 90% 수준에 육박할 것이고, 우리는 대북 지원으로 인한 국가재정 감소, 북한의 자본 유입으로 인한 자본 감소에도 불구하고 분석 기간 동안 모든 지표에서 2배 이상 증가할 것으로 전망했다.^{40/}

그러나, 통일을 이루지 못할 경우의 분단비용과 도전 역시 동시에 고려해야 한다. 영국의 경제컨설팅 그룹인 PwC(PricewaterhouseCoopers)는 2015년 보고서를 통해 세계 경제력 순위에서 한국은 2014년 13위,

38/ Gooheon Kwon, "A United Korea? – Reassessing North Korea Risks," *Global Economics Paper*, no. 188 (Goldman Sachs, September 21, 2009), <<https://nautilus.org/wp-content/uploads/2012/04/A-United-Korea-Reassessing-North-Korea-Risks-Part-I.pdf>> (Accessed June 14, 2023).

39/ 현대경제연구원, "통일한국의 경제적 잠재력 추정: 유라시아 경제권 태동과 한국 경제의 부상," 『경제주평』, 통권 제587호 (2014), pp. 1~10.

40/ 김규륜 외, 『한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대』 (서울: 통일연구원, 2013).

2030년에도 13위를 차지할 것이나, 2050년경에는 17위로 밀릴 것으로 전망했다. 이는 한국이 경제력 면에서 나이지리아, 이집트, 파키스탄 등에도 추월당한다는 것을 의미하며, 특히, 아시아권에서 중국, 인도, 인도네시아, 일본 등에 뒤처지는 경제적 위상을 가지게 된다.^{41/} 도전은 단순한 경제적 지위의 하락에 그치지 않는다. 남북 분단 혹은 남북 간의 대립이 지속될 경우 남북한 모두 주요국 중심의 거래 관행을 수동적으로 수용하는 구조에 편입될 위험이 커지며, 주변국의 남북한 카드화 역시 심화될 것이다. 주요 행위자들의 ‘최소 지원 최대 간섭’의 분위기가 일상화될 경우에는 분단 고착화 및 남북 동시 위상 하락의 위험도 우려된다. 앞에서 지적한 바와 같이 미중 전략경쟁이 향후에도 상당기간 지속될 수밖에 없다는 점에서 문제의 심각성은 더해진다. 현재와 같은 남북한 관계가 지속된다면 미국과 중국 어느 쪽이 주도권을 잡든 간에 주요 협력행위자보다는 거래 대상으로 전락할 수 있다. 경우에 따라서는 양측 모두로부터 크게 가치가 없는 행위자로 취급될 수도 있다. 결국은 남북한 양측의 의지와는 무관하게 경쟁적 각축 혹은 집단적 용도 폐기의 가능성마저 우려해야 하는 것이 분단비용이 지니는 핵심적 위험이라 할 수 있다. 이제는 이 위험성에 대해 남북한 모두가 공통의 경각심을 지니는 구도를 형성할 수 있어야 한다.^{42/}

이러한 대내외 여건을 고려할 때, 우리가 고려하여야 할 통일·대북정책의 전환 방향은 다음과 같다. 첫째, ‘상대(북한)’의 각종 행태에 대응적(對症的)으로 대응하는 차원을 넘어 보다 큰 방향에서의 밑그림을 그려 나가야 한다는 점이다. 이는 중단기의 남북한 관계 관리 방향인 대북정책과 중장기적 지향점인 통일정책의 구분을 명

41/ PwC, *The World in 2050* (London: PwC, 2015).

42/ 통일비용 및 분단비용에 대한 전반적인 분석은 이승현·김갑식, 『한반도 통일비용의 쟁점과 과제』 (서울: 국회입법조사처, 2010) 참조.

확히 하면서도 양측 간의 연계성을 강화하는 방법이기도 하다. 즉, 중장기적으로 남북한 간의 평화적인 통일이라는 목표를 달성하기 위해서는 현재의 북한 위협과 일탈행위를 방지·관리하는 차원과 미래에 대한 투자를 동시에 고려해야 한다는 것이다. 그동안 통일·대북정책과 관련해서는 두 가지의 접근법이 존재해 왔다. 하나는 '분단의 관리'에 중점을 둔 접근이고, 이는 주로 안보중심론적 사고에 바탕을 두고 있다. 다른 하나는 이른바 '통일비전' 혹은 '통일편익'에 방점을 찍은 접근으로, 이는 장밋빛 미래를 향하여 현재의 장애요인에 상대적으로 낮은 비중을 두었다. 이제는 두 가지 관점이 중단기적 정책과 중장기적 정책에 동시에 녹아들 수 있어야 한다.

둘째, 이러한 측면에서 한국의 대북정책 역시 당연히 리부트(re-boot) 되어야 한다. '리부트'는 단순한 재시작이라는 '리셋(reset)'과는 다른 차원의 접근이 되어야 한다. 즉, 과거 프로그램의 작동에 혼란을 주었던 근본 원인들에 대한 반성과 개선이 있는 이후에 다시 대북정책 프로세스를 작동시킨다는 각오와 구상이 있어야 하는 것이다. 남북 간의 물리적 평화 이상으로 중요한 것은 심리적 평화와 정치적 신뢰의 형성이며, 이것이 결여된 상태에서는 어떠한 조치도 진정성이나 지속가능성을 인정받기 힘들다. 1990년대 이후 한국 정부의 대북정책은 모두 정도의 차이는 있지만, '관여(engagement)'를 기본으로 해 왔다. '관여'의 가장 기본적인 출발점은 상대방에 대한 인정이다. 다만, 이러한 인정이 우리의 정체성(identity)에 대한 양보로 이어지는 것은 경계할 필요가 있다. 1945년의 정부 수립 이후 우리가 일관되게 추구해온 것은 정치적 민주주의와 경제적 시장경제였다. 이를 바탕으로 민주화와 시장경제 양자 모두를 성공적으로 발전시켜 온 것이 우리의 모습이었고, 이는 미래의 남북한 관계를 설정하고 운영하는 데에도 반영되어야 한다. 북한 정권과 체제를 현실적인

공존의 상대로 인정하고 북한 정권과의 대화를 추진하더라도 이것이 우리가 걸어온 역사성 자체를 부인하는 결과가 되어서는 안 되며, 가능하면 북한이 우리와 비슷한 경로를 걸을 수 있도록 유도하는 것은 우리 대북정책의 당연한 방향일 것이다. 다만, 이러한 경로를 북한이 언제 어떤 방식으로 채택하는가는 북한의 선택에 맡겨두어야 하고, 이 과정에서 발생할 수 있는 북한의 흡수 강박관념 역시 고려해야 한다.

셋째, 이는 차별화 강박관념의 탈피와도 연결된다. 그동안 우리 대북정책의 가장 큰 문제점 중의 하나는 행정부마다 자기의 업적에 집착하여 이전 행정부부터 이어진 공통성보다는 차별성을 지나치게 강조함으로써 결과적으로 일관성을 잃어버렸다는 점이다. 이제는 기존 대북정책의 장단점을 고려하여 강·운을 적절히 조화한다는 접근을 취할 필요가 있다. 차별화 강박관념에서의 탈피를 통해 누가 행정부를 이끌어가든 구사할 수 있는 수를 증대시켜주는 것이 현 정부의 업적이 될 수도 있다는 발상을 할 수 있어야 한다.

3. 국내적 여건의 변화와 사회적 합의의 강화 필요성

가. 통일과 평화공존에 대한 선호 변화

70여 년 동안 통일은 일종의 당위명제로 취급되어 왔고, 그 형태 역시 우리의 정체성이 반영된 단일국가 형태로의 통일이 우선시된다는 것이 그동안의 일반적 흐름이었다. 그러나, 이러한 추세 역시 변화의 흐름이 감지되고 있다. 서울대학교 통일평화연구원의 『2022 통일외식조사』에 따르면 통일의 필요성에 대해 전체 응답자의 46%가 통일이 필요하다(매우 필요하다, 약간 필요하다)고 응답했는데,

통일 필요성에 대한 긍정응답이 60대 이상에서는 61.2%였던 데 비해 19~29세는 27.8%에 불과했다. 또한, 19~29세 응답자의 16.7%가 통일에 대해 별로 관심이 없다고 응답했고, 이는 다른 연령대 응답자의 2배에 달하는 비율이었다.^{43/} 또한, “통일한국이 어떠한 체제가 되어야 한다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 전체 응답자의 45.5%가 한국 방식의 통일(남한의 현 체제를 유지한다)을 지지했는데, 19~29세는 52.9%로 가장 높은 비율을 차지했다.^{44/} 이는 젊은 세대가 그 이전에 비해 통일에 대한 열망이 그리 크지 않고, 그래도 만약 통일을 한다면 우리 가치와 체제에 입각한 통일의 방식을 가장 선호함을 암시하는 것이다. 질문 문항과 조사대상 분류가 다르기는 하지만, 민주평화통일자문회의(이하 민주평통)가 실시한 여론조사 역시 흥미 있는 결과를 보여준다. 민주평통이 2022년 11월 시행한 여론조사에 따르면 통일의 바람직한 모습으로 ‘독일형(단일국가 통일)’, ‘유럽연합형(경제적 교류협력과 자유왕래)’, ‘미국-캐나다형(서로 공존하는 인접국가)’의 세 유형 중 20대는 ‘유럽연합형(34.8%)’과 ‘미국-캐나다형(34.4%)’을 선호했는데, 20대의 ‘미국-캐나다형’ 선호는 60세 이상을 제외하면 다른 연령대에 비해 최소 10%p 이상 높았다.^{45/}

통일연구원이 2022년 발간한 『KINU 통일의식조사 2022』 연구보고서 역시 이와 유사하지만 흥미 있는 조사 결과를 보여준다. 2022년 7월에 실시한 이 여론조사 결과, 응답자의 41.1%가 통일이 반드시 필요하다고 응답했는데, 의외로 바람직한 통일의 모습으로 가장 선호된 것은 ‘자유로운 왕래가 가능한 2국가(52%)’였다. 통일된 단일

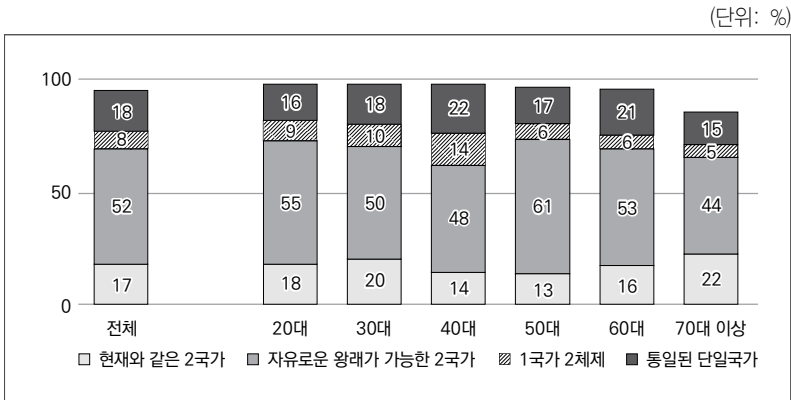
43/ 서울대학교 통일평화연구원, 『2022 통일의식조사』, pp. 241~244. 이 조사는 서울대학교 통일평화연구원이 한국 갤럽(Gallup)에 의뢰해 실시한 것이다.

44/ 위의 책, p. 268.

45/ 민주평화통일자문회의, 『2022년 4분기 통일 여론·동향』, pp. 61~62.

국가를 선호한 응답자는 18%에 불과했다.^{46/} 연구진은 이 결과를 다음과 같이 설명한다. 우선, 통일이 반드시 필요하다고 답변한 응답자의 경우에는 37%가 통일된 단일국가를 선호한 데 반해, 통일이 꼭 필요하지는 않다고 답변한 응답자(통일이 되지 않고 현재 상태로 살아도 된다)는 6.0%만이 단일국가 통일을 지지했다. 즉, 통일이 얼마만큼 절실한가에 따라 단일국가 통일에 대한 지지가 차이가 난 것이다. 그러나, 동시에 이 보고서는 통일이 필요하다고 본 경우에도 37%가 단일국가를 지지한 데 비해 45%가 ‘자유로운 왕래가 가능한 2국가’를 선호했다는 점을 들어 우리 국민의 “통일에 대한 결마음과 속마음의 충돌”을 지적하기도 한다.^{47/}

그림 II-2 통일연구원 여론조사에 나타난 통일방식에 대한 지지도



출처: 박주화 외, 『KINU 통일의식조사 2022』 (서울: 통일연구원, 2022), p. 29.

여러 연구조사들이 공통적으로 암시하는 것은 우리가 그동안 전통적으로 알고 있던 통일의 필요성과 통일방식에 대한 선호가 실제 여론과는 다를 수 있다는 점, 특히 세대 변화에 따라 통일에 대한

46/ 박주화 외, 『KINU 통일의식조사 2022』, pp. 29~30.

47/ 위의 책, pp. 30~31.

의식도 변화할 수 있다는 점을 보여준다. 특히, 단일국가로의 통일 못지않게 남북한이 상호 적대의식을 완화하고 상호 간에 교류협력이 가능한 상태를 선호하는 경향을 보여준 20대 및 그 이하 연령의 세대가 이 사회의 여론주도층을 형성하게 될 경우 통일에 대한 전반적 인식은 과거와는 달라질 수 있다는 점을 염두에 둔 통일정책의 추진이 요구된다고 할 수 있다.

나. 더 강화될 진영논리

한반도에서의 평화를 저해하는 불신은 단순히 남북한 정부 간, 그리고 남북 주민 간에만 존재하는 것은 아니다. 이는 1990년대 이후 지속적으로 확대되어 온 한국 사회 내의 이른바 ‘남남갈등’에서도 찾아볼 수 있다. 이러한 남남갈등은 무엇보다 분단으로 인한 진영논리에서부터 출발하였다고 할 수 있다. 한반도에서의 분단은 1945년의 물리적 분단(북위 38도선을 중심으로 한미·소 양국군 분할 진주), 1948년의 법적 분단(남북 양 단독정부 수립), 1950년의 심리적 분단(한국전쟁)의 세 단계를 겪었다. 특히, 마지막 단계의 심리적 분단 이후 남북한은 서로 거주 공간과 체제가 다른 존재의 차원을 넘어 ‘적’으로 인식되어왔다. 분단체제 속에서 상대방을 공존하기 힘든 ‘궁극의 적’으로 간주하는 경향은 한국 사회 내에서도 통일·대북정책과 관련하여 자신과는 다른 견해를 제시하는 측을 나오는 전혀 다른 이질적인 요소로 취급하는 심리를 강화하였다. 이러한 진영논리에 의하면 이 대립에서 패하는 순간 자기의 존재가 위협받을 것이라는 우려를 가져온다. 통일담론에 있어서도 상호 간 소통과 건전한 의견의 수렴보다는 상대방을 제압하고 내 진영의 견해를 강요하는 것이 더 유리한 생존의 방안으로 간주된다.^{48/} 이러한 진영논리가 존재하는 한, 설사 특정 행정부에서의 결단으로 인해 남북한 간에 외형

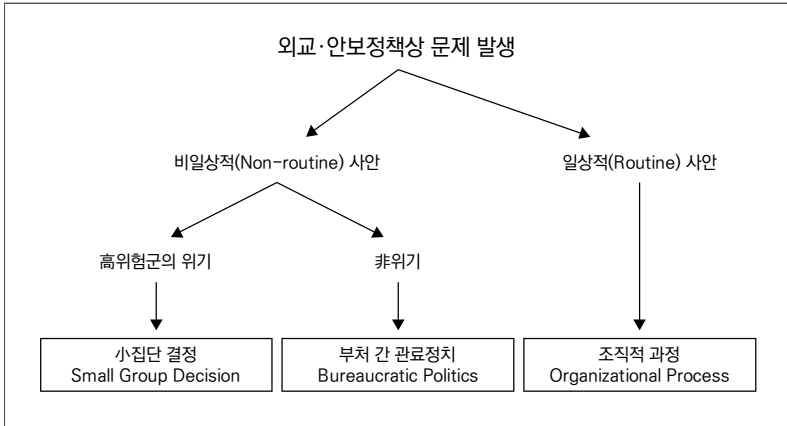
적이고 일시적인 긴장완화가 추구되더라도 그 대책점에 선 집단은 결코 내면적으로 평화롭지도, 행복하지도 못한 모순이 발생하게 된다.

정부 차원의 소집단 결정(Small Group Decision)은 이러한 진영의 대립을 더욱 격화할 수 있다. 외교·안보정책의 결정은 다양한 참여자들에 의해 이루어진다. ‘소집단 결정’의 경우 행정부의 최고정책 결정자와 소수의 참모들만이 참여한다. ‘조직적 과정’의 경우 주로 행정부의 유관부처들이 정책결정 과정에 개입된다. 반면, ‘부처 간 관료정치’의 경우, 행정부 부처뿐만 아니라 의회, 압력단체, NGO 등의 다양한 행위자들이 정책결정 과정에 뛰어들다. 대체로 제기되는 외교·안보 이슈가 일상적 사안일 때는 ‘조직적 과정’이, 비일상적이지만 위기로 발전할 가능성이 낮을 때에는 ‘부처 간 관료정치’가, 그리고 비일상적이고 위기발생이 우려될 때에는 ‘소집단 결정’의 정책결정이 이루어진다. 물론, 모범정답이 있는 것은 아니다. 다만 외교·안보정책 결정 과정에서 그 영향이 국가 전체적인 면에 미칠 우려가 있을 경우 가능한 한 많은 참여자들을 개입시키는 것이 민주정치의 기본정신에 부합한다. 가장 위험한 것은 ‘소집단 결정’으로, 이는 효율적이기는 하지만, 많은 경우 정책의 실패로 이어질 수 있다.^{48/} ‘소집단 결정’은 결국 ‘집단사고(group-think)’를 낳게 되고, 이는 많은 경우 합리적 정책판단을 불가능하게 만들기 때문이다. 따라서, 중기적인 차원에서 얼마만큼 다양한 목소리를 결집할 수 있는가가 진영논리의 타파와 관련하여 중요한 관건이 될 것이고, 이는 중기적인 여건에도 그대로 적용될 것이다.

48/ 안재노·이수석, 『SC(Strategic Communication) 개념을 원용한 한반도 평화·통일 전략』, p. 82.

49/ Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory* (Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007), pp. 63~68.

그림 II-3 외교·안보정책에 있어 국내적 참여의 정도



출처: Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory* (Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007), p. 65.

진영논리는 대외적인 면에서도 우리의 통일·대북정책에 대한 지지에 부정적인 요인으로 작용해왔다. 보수 정부나 진보 정부를 가릴 것 없이 우리는 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)이나 유엔 등 국제무대에서 ‘우리 문제’만을 주로 제기해왔다. 보수 정부는 북한이 얼마나 비합리적인 존재인가를, 진보 정부는 남북협력력이 얼마나 지고지선(至高至善)의 가치인가를 설파하는 데 주력했다. 이로 인해 외교적인 면에서 우리에게 질게 드리워진 것은 ‘분단 국가’의 모습이다. 분단으로 인해 서로 다른 체제가 경쟁하고 있는데다가 정부에 따라서는 유화적 정책으로 인해 한반도 문제를 주도하는 모습을 보이지 못하니 진정한 공존이나 통일에 대한 믿음을 주지 못한다. 보수적인 정부가 들어서도 북한에 대한 압력 이미지가 강조되어 한반도 통일이라는 의제에 대한 수사적 공감대 이상의 것이 형성되지 않는다.^{50/}

50/ 차두현, “K 자부심에 걸맞은 외교 개혁이 필요하다.” 채진원 외 지음, 강양구·장은수·한기호 엮음, 『2022 한국의 논점』 (서울: 북바이북, 2021), pp. 129~131.

4. ‘비핵·평화·번영의 한반도’ 비전과 ‘담대한 구상’

가. 기존 정부의 통일·대북정책 평가

앞에서 논의된 통일·대북정책의 환경은 이미 2010년도를 전후하여 그 기반이 조성되기 시작했다고 할 수 있다. 국제질서에 대한 중국의 구상과 의도에 대한 미국의 의구심이 생기기 시작했고, 남북한 관계 역시 정치·군사적 불신과 대립이 해소되지 않았다. 국내적으로도 진영논리와 통일에 대한 의식의 변화가 이루어지고 있었다고 할 수 있다. 따라서, 이명박 정부와 박근혜 정부, 그리고 문재인 정부가 이러한 대내외적 여건하에서 어떤 방법으로 돌파구를 마련하려 했는가를 먼저 살펴볼 필요가 있을 것이다.

(1) 이명박 정부의 비핵·개방·3000 및 3대 공동체 통일구상

이명박 정부의 대북정책의 핵심은 ‘비핵·개방·3000’이라 할 수 있다. 북한이 비핵화를 선택하고 경제적 개혁·개방을 추진하면 한국도 이에 호응하여 남북관계를 발전시킴으로써 북한을 1인당 국민소득 3,000달러의 체제로 만들겠다는 취지의 슬로건이었다. 또한, 비핵화를 실시하는 데 있어 “절차와 방식을 실용주의에 맞게” 추진한다는 접근을 표방하였다.^{51/} 그러나 실제 상황은 그리 호의적인 것이 되지 못했다. 2007년 2.13 합의와 10.3 합의 등 비핵화를 위한 각종 합의가 이루어졌지만 북한은 여전히 확실한 비핵화 관련 일정을 제시하지 않았고, 남북관계 운영 역시 원활하지 않았다. 2008년 3월 김하중 당시 통일부 장관은 “북핵 문제가 타결되지 않으면 개성공단 확대가 어렵다.”는 취지의 발언을 했고,^{52/} 이로 인해 개성공단

51/ 통일연구원, 『이명박정부 대북정책은 이렇습니다』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 36.

에서의 냉각 기류가 형성되었다. 남북관계의 냉각 기류가 다소 수그러들 때쯤인 2008년 7월 11일 금강산 관광객 1명이 북한군 총격으로 사망함으로써 금강산 관광이 잠정 중단되는 사태가 벌어졌다. 사태의 사과 및 재발방지 조치를 둘러싸고 남북은 이견을 좁히지 못했고, 결국 북한은 2008년 8월 9일 “금강산 관광지구에 체류하는 불필요한 남측 인원 추방 조치를 8월 10일부터 실시”하겠다고^{52/} 통보하여 금강산 관광사업이 중단되었다.

남북관계 경색은 2009년에 들어서도 지속되었고, 2009년 5월 북한의 2차 핵실험으로 인해 비핵화를 둘러싼 남북한의 갈등은 더욱 증폭되었다. 그해 8월 15일의 광복절 경축사에서는 이명박 대통령이 남북관계의 발전을 비전으로 하는 ‘신한반도 평화구상’을 천명하였고, 8월 김대중 전 대통령의 사망을 계기로 진행된 북한 조문사절단 방문국면에서는 남북관계의 전환국면이 마련되기도 했다. 그러나, 이러한 대화국면은 9월 북한의 임진강 수역 댐의 무단 방류 등으로 인해 다시 경색단계로 접어들었다. 이명박 정부는 그해 10월 남북 고위급 군사회담(장성급 회담) 실무대표회의를 개최하는 등 남북 대화의 복원을 시도하였으나, 이는 결국 입장 차만을 확인하는 계기였고, 11월에는 북한 함정의 서해 북방한계선(Northern Limit Line: NLL) 무단 월선에 이은 남북한 간의 군사충돌이 결국 ‘대청해전’으로 이어졌다.

2010년에 들어 이명박 정부의 남북한 관계는 사실상 돌아올 수 없는 다리를 건넜다. 3월에 천안함 폭침, 11월에 연평도 포격 등이 이루어지면서 남북관계는 급격히 냉각되었다. 천안함 폭침 이후 발

52/ “김 통일 “북핵 문제, 남북경협과 연계”, 『KBS뉴스』, 2008.3.20., <<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=1529232>> (검색일: 2023.4.5.).

53/ “北 “10일부터 금강산 南당국인원 전원 추방”, 『연합뉴스』, 2008.8.9., <<https://news.nate.com/view/20080809n04618?mid=n1006>> (검색일: 2023.4.5.).

표된 5.24 조치는 제한적인 인도적 지원을 제외한 모든 대북교류의 중단을 의미하였고, 실제로 그 이후 남북한 정부 간의 정례적인 대화체는 사실상 단절되었다.^{54/} 2010년에 이명박 정부는 광복절 기념식 대통령 연설을 통해 평화공동체·경제공동체·민족공동체의 3대 공동체 통일구상을 제시하는 한편, ‘통일세’ 신설 논의 등을 촉발하였으나 이 역시 남북관계에 별다른 긍정적 영향을 미치지 못했다.

(2) 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스

이명박 정부의 대북정책 상징이 ‘비핵·개방·3000’이었다면 박근혜 정부의 접근은 ‘한반도 신뢰프로세스’였다. “남북 간 신뢰 형성을 최우선적으로 추진하면서 신뢰 형성과 남북관계 발전, 한반도 평화 정착, 통일기반 구축이 선순환되도록 정책을 추진”한다는 것이 한반도 신뢰프로세스가 표방한 기본 방향이었다.^{55/} 이는 남북한 관계의 근본적 장애요인이 양측 간의 불신에 있다는 인식을 바탕으로 한 것인 동시에, 이명박 정부의 대북정책 역시 이를 해결하지 못했다는 평가에 근거한 것이었다. 그러나, 정부 출범 직전인 2013년 2월 12일 북한은 3차 핵실험을 감행하는 등 남북대화과 비핵화의 여건은 그리 긍정적인 것이 아니었다. 박근혜 정부 출범 직후인 2013년 3월 북한은 ‘핵·경제 병진노선’을 발표했다지만, 박근혜 정부는 ‘북핵 불용’을 내세우며 이에 대한 국제사회의 지지 확보와 ‘6자회담’ 재개를 위한 사전 여건 조성을 추구했다.

2014년에 들어 박근혜 정부는 ‘통일대박론’을 표방함으로써 한반도 신뢰프로세스를 본격 추진하였다. 박근혜 대통령은 1월 6일 신년 기자회견과 1월 22일 다보스 포럼에서 한반도 통일에 대한 비전으

54/ 그해 여름의 북한 수해 복구와 관련된 남북 적십자 간 접촉, 겨울 북한 내 신종 인플루엔자 백신 지원 등 반관반민 성격의 대화가 일부 시도되었을 뿐이다.

55/ 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』 (서울: 통일부, 2013), p. 6.

로 통일대박론을 제시하였고, 북한에 대해 남북한 주민들의 인도적 문제 해결(Agenda for Humanity), 남북 공동번영을 위한 민생 인프라 구축(Agenda for Co-prosperity), 남북 주민 간 동질성 회복(Agenda for Integration) 세 가지를 제안했다. 또한, 3월에는 ‘한반도 평화통일 구상(드레스덴 구상)’을 통해 남북 간 신뢰의 형성과 통일시대 대비를 역설했다. 박근혜 정부는 북한 인권 문제에도 관심을 기울였는데, 2014년 2월 유엔 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry: COI)의 보고서 발표를 계기로 북한 인권 문제에 대한 관심이 고조되자 ‘북한인권사무소’를 국내에 설치하기로 한 것이 그 대표적 조치라고 할 수 있다. 또한, 한반도 신뢰프로세스 차원에서 한반도 정치 상황과 별개로 북한의 영유아·임산부 등 취약 계층에 대한 인도적 지원 사업을 지속하는 것을 표방하였고, 드레스덴 구상 선언 이후에는 국제기구의 북한 영유아·산모 지원 사업에 더욱 집중하는 모습을 보였다.^{56/}

박근혜 정부의 대북정책에 있어 또 하나 특이할 만한 점은 ‘통일준비’였다. 2014년 신년 기자회견에서 박 대통령은 평화적 통일을 이루어내기 위해서는 지금부터 충실한 준비가 선행되어야 한다는 취지의 발언을 했고,^{57/} 대통령의 신년 기자회견 2개월 뒤인 3월 21일, 「대통령령 제25265호」로 ‘통일준비위원회의 설치 및 운영에 관한 규정’이 발표되었다. 결국, 통일준비위원회는 2014년 7월 15일 공식 출범했다. 그러나, 북한이 이러한 구상을 거부함으로써 남북한 관계는 좀처럼 개선의 계기를 찾기가 힘들었고, 이러한 냉각 기류는 2015년 ‘목함지뢰’ 사건으로 인해 군사충돌의 위험성으로까지 격화되었다. 목함지뢰 사건 이후 일단 남북한 양측이 모두 상대방에 대한 공세적

56/ 외교부, 『2015년 외교백서』(서울: 외교부, 2015), p. 34.

57/ “박근혜 대통령 신년 기자회견,” 『KTV국민방송』, 2014.1.17., <https://www.ktv.go.kr/content/view?content_id=476896> (검색일: 2023.3.1.).

행동의 휴지기를 가지기로 한 가운데에서 2015년 10월 20일~22일(1차)과 10월 24일~26일(2차) 금강산에서 이산가족 상봉이 이루어진 것은 박근혜 정부의 남북한 관계 중 그런대로 긍정적으로 평가할 수 있는 부분이다. 박근혜 정부는 이산가족 상봉을 통해 일시적으로 회복된 남북한 간의 대화 기류를 이어가고자 12월 11일~12일 첫 남북 당국자 회담을 개최하였으나, 북측이 이산가족 문제와 금강산 관광 재개 등의 경험 조치를 요구함으로써 사실상 결렬되었다.

2016년 1월 북한은 4차 핵실험을, 2월에는 장거리미사일 실험을 감행했고, 9월 9일에는 5차 핵실험을 실시함으로써 박근혜 정부의 대북정책에 대한 거부 의사를 명확히 했다. 이에 대해 박근혜 정부는 북한의 대량살상무기에 전용될 수 있는 외화자금 유입의 차단을 위해 2월 10일 개성공단 폐쇄를 결정하였으며, 3월 8일과 12월 2일 대북 독자제재를 제4차 및 제5차 핵실험 이후 각각 발표하였다.^{58/} 또한 국제사회와의 공조하에 대북제재 결의 2270호(4차 핵실험 및 장거리 미사일 발사)와 2321호(5차 핵실험)를 이끌어냈다. 또한, 기존의 모호한 입장과는 달리 사드(THAAD) 도입을 결정하였다. 이와 함께 북한에 대한 공세적 조치의 일환으로 인권 문제에 대한 집중적 거론이 이루어진 것 역시 2016년이었다. 2016년은 이러한 점에서 한반도 신뢰프로세스가 사실상 좌절된 시기였으며, 이러한 분위기는 2017년으로까지 이어졌다.

(3) 문재인 정부의 신한반도 구상

문재인 정부 임기 동안 남북한 관계는 밝은 면과 어두운 면을 동시에 경험했다. 북한은 문재인 정부 출범 이후 2017년에만 여덟 차례의 탄도미사일 발사와 한 차례의 추가 핵실험(2017.9.3.)을 감행

^{58/} 외교부, 『2017년 외교백서』(서울: 외교부, 2017), p. 24.

하였다. 이 과정에서 2017년 8월에는 북한의 탄도미사일 발사를 놓고 미북 간에도 트럼프 대통령의 '화염과 분노(Fire and Fury)' 언급과 북한의 '괌(Guam) 포위사격' 발언 등을 놓고 한반도에서의 긴장이 고조되기도 하였다. 2018년의 평창동계올림픽을 계기로 남북관계의 돌파구가 마련되고, 이후 세 차례의 남북 정상회담이 개최되어 2018년 4월 27일의 판문점선언과 9월 19일의 평양공동선언 등 남북한 간에 중요한 합의가 이루어졌다. 미북 양자 차원에서 2018년 6월 12일의 싱가포르 정상회담과 2019년 2월 28일~29일의 하노이 정상회담이 개최되었다. 이로 인해 북한 비핵화와 한반도 평화를 위한 중요한 계기가 만들어졌지만, 하노이 미북 정상회담에서의 '노딜(No Deal)'과 2019년 10월 스톡홀름 미북 실무협상의 결렬을 기점으로 남북한 관계는 다시 답보 상태에 들어섰으며, 급기야 2020년 6월에는 개성의 남북공동연락사무소가 북한에 의해 일방적으로 폭파되었으며 남북관계가 전면 단절되는 상황에 들어섰다.^{59/} 남북관계의 단절 상황은 2021년에 들어 다시 복원되는 기미를 보였지만, 실질적으로 남북한 간에는 어떠한 대화나 교류·협력도 이루어지지 않았다. 남북한 간 대화와 교류·협력의 가능성을 보이기도 했지만, 동시에 한계도 절감했던 기간이었다.

문재인 정부는金正은의 '전략적 결단'을 기대했지만, 북한은 오히려 핵 능력 고도화를 추구했다. 또한, 북한은 이렇게 고도화된 핵 능력을 바탕으로 남북한 관계에서의 우위를 확인하려는 행태를 보였다. 2019년 8월 16일에는 우리 정부의 남북한 관계 발전 비전에 대해 "삶은 소대가리가 양천대소할 노릇"이라고 폄하하기도 했다.^{60/}

59/ 차두현, "윤석열 정부의 대북정책 제언: 대핵(對核)능력 발전과 적극적 북한 변화 유도," p. 2.

60/ "北, 트럼프 믿고 대놓고 대남 조롱 "삶은 소대가리도 양천대소", 『중앙일보』, 2019. 8. 16., <<https://www.joongang.co.kr/article/23553826#home>> (검색일: 2023. 6. 2.).

2018년 9월 평양 정상회담 당시 김정은이 “(북한은) 발전된 나라에 비해 초라”하다는, 스스로를 낮춘 표현을 하기는 하였지만, 이는 어디까지나 2018년 남북대화 활성화 기간에 한정되었고, 이는 한국을 통해 북한이 미북관계 개선이나 제재 해제 등 원하는 바를 이끌어낼 수 있다는 기대를 반영한 제스처(gesture)였던 것으로 해석될 수 있다. 실제로, 김정은의 이러한 발언은 북한 매체에는 보도되지 않았다.^{61/} 오히려 북한의 김여정은 2020년 6월 13일 남북관계 단절선언 직전 “2년 동안 하지 못한 일을 당장에 해낼 능력과 배짱이 있는 것들이라면 북남관계가 여적 이 모양이겠는가.”라고 우리 정부를 강하게 비판함으로써^{62/} 일시적인 저자세가 계산된 것이었음을 드러내기도 하였다.

문재인 정부는 임기 말인 2021년 남북한과 미국 간의 ‘중전선언’을 의욕적으로 추진하기도 했지만, 이 역시 한계에 부딪혔다. 역사적 사례에서 보는 바와 같이, ‘중전선언’은 그 자체로서는 구속력을 지니지 못한다. 이로 인해 ‘중전선언’ 자체가 북한의 태도 변화를 유발하리라는 보장도 확실하지 않았다. 문재인 정부 역시 중전선언은 전쟁·적대관계를 종식시키는 ‘정치적 선언’에 불과하다는 점을 인정하였다. 문제는 북한마저도 이에 대해 긍정적인 태도를 보이지 않았다는 점이다. 북한의 김여정은 2021년 9월 25일의 담화를 통해 “지금 때가 적절한지 그리고 모든 조건이 이런 논의를 해보는데 만족되는지를 먼저 살펴봐야 할 것이다.”라고 언급했고, “서로 애써 웃음이나 지으며 중전선언문이나 랑독하고 사진이나 찍는 그런 것이 누구에

61/ 김정은의 이 발언에 대해서는 “김정은 “北속소 초라해, 최대한 성의”...문재인 “최고 환영·영접 받아”, 『중앙일보』, 2018.9.18., <<https://www.joongang.co.kr/article/22982072#home>> (검색일: 2023.6.2.).

62/ “[전문] 김여정 “협박용 오산 없게 연속적인 행동으로 보복”, 『연합뉴스』, 2020.6.13., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200613059100504>> (검색일: 2023.6.2.).

게는 간절할지 몰라도 진정한 의미가 없다.”라고 단언했다.^{63/} 이는 결국, 북한이 종전선언에 동의하더라도 이와 연계된 전제조건을 달거나 후속조치를 약속받은 이후에 동참할 것이라는 점을 의미하는 것이었다. 미국 역시 이에 대해 소극적인 반응을 보였다. 바이든 행정부의 제이크 설리번(Jake Sullivan) 백악관 국가안보보좌관은 미국 정부는 종전선언에 대해 “각 단계와 관련된 정확한 순서, 시기, 조건 등에 대해 다른 시각을 가지고 있다(different perspectives on the precise sequence or timing or conditions for different steps).”라고 언급함으로써 종전선언에 대해 문재인 정부와는 다른 시각을 가지고 있음을 토로한 바 있다.^{64/}

(4) 기존 대북정책의 의미와 한계^{65/}

기존 정부가 추진한 대북정책은 모두 그 나름의 논리와 목표가 있었다. 이명박 정부가 출범할 당시 외교·안보정책 여건은 북한 핵 문제와 관련하여 문서상의 합의는 존재하였지만 여전히 그 실질적 이행 여부는 불투명성이 존재하는 상황이었다. 남북한 관계에서도 사정은 비슷했다. 전임 정부에서 제2차 남북 정상회담과 10.4 공동선언을 채택했지만, 그 이행 가능성에 대해서는 의문이었고 일부에서는 이를 단순한 정치적 수사행위로 평가하기도 하였다. 따라서 두

63/ 김여정 담화에 대해서는 “김여정 “적대시 철회 의미에서의 종전선언은 흥미 있는 제안(전문)”, 『조선일보』, 2021.9.24., <<https://biz.chosun.com/policy/politics/2021/09/24/B57TTVPLZVBKDI26ELRGJSN55Y/>> (검색일: 2023.6.2.).

64/ The U.S. White House Briefing Room, “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan,” February 11, 2022, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/02/11/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-and-national-security-advisor-jake-sullivan-february-11-2022/>> (Accessed May 3, 2023).

65/ 이에 대해서는 차두현, “이명박 정부와 박근혜 정부의 외교·안보정책: ‘지킬 것’을 제대로 찾지 못했던 보수정권의 한계,” 김희민(편저), 『한국 보수정부의 부침(2008~2017)』 (서울: 박영사, 2019), pp. 257~267 참조.

차례나 교전이 발생했던 북방한계선(NLL) 문제를 포함하여 남북한 간에 더욱 안정화된 공존 및 평화의 기반이 마련될 필요가 있었다.^{66/} 이러한 점에서 비핵화를 계기로 남북한 간의 상생 기반을 확대하자는 접근은 분명 의미가 있었다.

박근혜 정부 역시 정책의 타당성은 존재한다. 박근혜 정부 출범 당시인 2013년 한국이 당면하고 있던 국제적 환경은 ‘아시아 패러독스’라고 할 만한 상황이 전개되고 있었고, 한국의 입장에서는 남북한 관계뿐만 아니라 지역안보의 측면에서 외교·안보정책의 안정적 아키텍처를 구성해 나가야 했다. 남북한 관계에서도 교류·협력과 군사적 대치가 주기적으로 반복되면서 상호 불신이 커져가는 악순환을 극복해야 한다는 점에서 한반도 신뢰프로세스는 그 논리적 타당성 면에서는 긍정적이었다.

그러나, 과연 이러한 외형적 논리의 이면에서 실제로 치열한 철학적 고민이 있었는가에 대해서는 의문의 여지가 다분했다. 이명박 정부의 경우 ‘실용’이라는 가치를 내세웠지만, 이 실용도 철학적 기초 속에서 그 효과를 발휘할 수 있으며, 그렇지 않고서는 논리적 일관성이 없어진다. 논리적 일관성의 결여는 결국 정책추진상의 일관성 문제와 연결될 수밖에 없다. 대표적인 것이 ‘비핵·개방·3000’의 세 가지 가치가 순차적인 것인가 혹은 병행 추진되어야 할 것인가에 대한 분명한 개념 설정이 부족했다. 박근혜 정부 역시 마찬가지였다. 외교·안보정책 중 가장 중요한 두 축이라 할 수 있는 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력구상에서도 그대로 드러났다. 한반도 신뢰프로세스의 경우 튼튼한 안보를 바탕으로 남북 간 신뢰를 형성함으로써 남북

66/ 차두현, “이명박 정부 외교·안보 정책의 성과와 새 정부의 과제,” 21lancer.blog.me, 2013.3.27., <<https://blog.naver.com/PostView.nhn?isHttpsRedirect=true&blogId=21lancer&logNo=80186485660>> (검색일: 2023.5.3.).

관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가서 통일기반을 구축한다는 비전을 제시하였다. 즉, 북한의 무력도발을 용인하지 않는 튼튼한 안보태세를 구축함으로써 평화를 지키고, 나아가 북한이 신뢰형성의 길로 나오게 함으로써 평화를 만들어 가는 것이다. 또한, 남북 간의 신뢰 형성을 최우선적으로 추진하면서, 신뢰 형성과 남북관계 발전, 한반도 평화정착, 통일기반 구축과의 선순환을 모색한다는 것이 신뢰프로세스의 기본 구상이었다.^{67/} 동북아 평화협력구상은 이 지역에 다자협력의 질서를 만들어 가기 위한 '과정(process)'을 의미한다. 즉, 동북아 지역에서는 경제적 상호의존은 확대되고 있지만 정치·안보 협력은 이에 못 미치는 현상이 지속되고 있다는 인식하에 (1) 다자간 대화와 협력의 관행 축적을 통한 신뢰구축으로 동북아 지역에 평화와 협력의 문화를 정착하고, (2) 역내 협력 메커니즘 구축을 통한 지속가능한 평화와 번영의 기반을 확보하며, (3) 북한의 국제사회 참여를 유도하고 북핵 문제 해결에 긍정적 기여를 한다는 구상이었다. 문제는 그 성격상 당연히 연결되어야 할 이 두 접근이 어떤 상관관계와 연계성을 지니는지가 제대로 제시되지 못했다는 점이다.

효용성 면에서도 이명박 정부와 박근혜 정부의 한계는 드러난다. 우선, 북한 핵 폐기의 지속적 추진이라는 점에서 이명박 정부의 외교·안보정책은 의미 있는 진전을 거두지 못한 채 미완의 과제들을 다수 남겨놓았다. 북한 핵 문제는 이명박 정부 시절 동결과 불능화를 넘어서 해체 혹은 완전한 비핵화의 단계에 도달하지 못하고, 오히려 농축우라늄을 통한 또 다른 핵 개발 의혹이라는 추가적인 과제를 떠안게 되었다. '비핵·개방·3000'의 비핵화 슬로건 역시 북한의 호응을 이끌어내지 못한 채 결국은 '상생·공영의 대북정책'이라는 더 큰 대북

67/ 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』 참조.

정책의 틀 안에 흡수되었고,^{68/} ‘3대 공동체 통일구상’ 역시 이론적 로드맵에 그쳤다. 박근혜 정부에 들어서도 동일한 효율성의 문제는 반복되었다. 대표적인 것이 박근혜 정부가 가장 역점적으로 추진했다고 할 수 있는 대북정책, 특히 한반도 신뢰프로세스의 한계였다. 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스에도 불구하고 북한은 박근혜 정부 임기 동안 두 차례의 핵실험(2013년의 정권 출범 직전까지를 감안하면 사실상 세 차례)을 감행했다. 정부 및 민간 차원의 대화 및 교류·협력 부진은 이명박 정부 시절에 이어 반복되었고, 오히려 2015년 이후에는 더 증폭되었다. 이는 한국이 가질 수 있는 강점이나 기회에만 자신감을 가졌을 뿐, 약점이나 위협 극복을 위한 전략적 선택에 미흡했기 때문이었다. 박근혜 정부는 주로 한국의 대북 우위 면만을 집중적으로 강조함으로써, 변화된 여건에도 불구하고, 주변국들이 동참하지 않을 수 없을 것이라는 자신감을 전제했고, 국민 여론 형성에 있어서도 정부가 옳은 길을 가므로 국민들이 이에 지지하는 것이 당연할 것이라는 신념에 기반하고 있었다. 이로 인해 상대적으로 대주변국 여건 조성을 위한 노력이나, 국민 소통 증대에는 한계를 노출하였다. 또한, 한반도 신뢰프로세스에는 한 행정부 내에서 해결되어야 할 것과 다음 행정부까지 연장되어야 될 과제가 혼재되어 있었다. 특히, 오랜 대치 및 분단을 고려할 때 남북한 간 신뢰의 형성은 인내심을 가진 중장기적 접근을 요구하는 것이며, 일방향적인 것이 아닌 양방향적인 것이 되어야 하지만, 이에 대한 입장 제시는 상대적으로 미흡했음을 부인하기 어렵다.

이명박 정부와 박근혜 정부의 외교·안보정책에서 가장 큰 문제점으로 나타날 수 있는 것은 수용 가능성의 결여였다. 이는 대외적인 측면과 대내적인 측면 모두에서 공히 나타나고 있다. 이는 원활한

68/ 차두현, “이명박 정부 외교·안보 정책의 성과와 새 정부의 과제.”

환류(feedback)를 바탕으로 정책방향을 수정해 나가는 기능이 극히 제약되었다는 데에서 기인한다. 대표적인 것이 대북정책 특히 비핵화 부분인데, 북핵 폐기와 관련하여 과거 핵을 비롯한 모든 핵 능력 해체의 일괄 타결에 대한 한국의 접근은 결과적으로는 주변국들에게 광범위한 호응을 얻지 못했다. 비록 '빅딜' 개념을 담고 있던 '그랜드 바겐'이 주변국들의 입장과 한반도 안보상황을 고려한 최선의 선택이었다고 하더라도, 그 후 2년 이상 북핵 문제가 담보상태를 벗어나지 못한다면 새로운 대안이 고려되었어야 했다는 것이다.⁶⁹⁾ 무엇보다 큰 문제는 외교·안보정책의 가장 큰 상대방이라 할 수 있는 북한이 이를 전혀 수용하지 않았다는 점이다. 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스의 '신뢰'와 실질적으로 구현된 신뢰는 전혀 다른 성격의 것이었다. 남북한 간의 신뢰는 결국 북한만이 신뢰성 있는 태도를 보여주면 된다는 '일방적 신뢰'의 요구였고, 국내적 신뢰는 정부 정책에 대한 믿음을 주기 위한 노력보다는 정책적 홍보를 통해 국민들의 수용을 끌어내려는 '순응적 신뢰'라는 비판으로부터 자유로울 수 없었다. 국제적 신뢰 역시 한국의 진정성을 믿어주고 지원해 주면 된다는 '수사적 신뢰'의 추구에 가까웠다.

문재인 정부의 대북정책 역시 오랜 북핵 문제의 미결 상태로 인한 한반도의 불안을 해소하려 했다는 점에서는 충분히 타당성을 지니고 있고, 북한의 현상을 인정하는 가운데 남북관계를 이끌어나가려 한 구상 자체는 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 효용성 면에서 문재인 정부의 정책 역시 분명한 한계를 보였다. 일부에서는 제한적이지만 '판문점선언(4.27)'과 '평양공동선언(9.19)'을 도출했고, 최초의 미북 간 정상회담인 2018년 싱가포르 미북 정상회담을 이끌었다는 점에서 효용성 면에서의 일부 진전이 있었다고 평가하겠지만,

69) 위의 글.

실제적으로는 문재인 정부가 표방했던 북한의 변화도, 교류·협력도, 비핵화도 실현되지 못했다. 판문점선언 등의 각종 남북한 합의에 입각한 약속은 이행되지 못했고, 오히려 북한의 핵 능력은 더욱 고도화되었다. 북한은 하노이에서의 ‘노딜’ 이후 2020년부터 각종 단거리 탄도미사일을 다시 발사하기 시작했는데, KN-23(북한판 이스칸데르), KN-24(북한판 ATACMS), KN-25(초대형 방사포)는 모두 그 이전과는 다른 신형의 발사체였고, 핵탄두의 운송수단으로 활용될 수 있다. 이러한 미사일의 개발 기간이 통상 3~5년 이상이라는 점을 고려할 때 북한은 남북대화와 미북 협상이 진행되는 동안에도 핵 탑재가 가능한 미사일을 개발했다는 것을 의미한다. 이와 같이 문재인 정부의 접근은 앞서 지적한 바와 같이, 북한의 ‘전략적 결단’에 대한 과도한 신뢰를 바탕으로 실질적 비핵화를 담보하지는 못한, 한반도 신뢰프로세스와는 정반대의 오류를 범하였다.

남북대화와 화해·협력에 집중한 문재인 정부의 미온적인 대응은 때론 우리 정체성과 이익에 대한 희생으로 나타나기도 했다. 2020년 6월 우리의 비용으로 건설되었던 개성의 남북공동연락사무소가 일방 폭파되었는데도 이에 대한 북한의 책임을 제대로 묻지 못하였으며, 2020년 9월 서해상에서 우리 공무원이 피살된 사건에 대해서도 북한 통일전선부 명의의 전화통지문을 통한 간접적 사과가 있었을 뿐 제대로 된 진상규명을 요구하지도 않았다.^{70/} 2020년 12월 개정된 「남북관계발전법」 역시 표현의 자유 제한을 둘러싼 국내적 논란에도 불구하고 북한의 반발을 감안하여 일방 처리되었다는 비판을 피할 수 없다. 애초 군사분계선 일대에서의 주민 불안감을 해소하고 생계를 보장한다는 취지와는 달리 개정안에서는 전 지역에서의 전단 살포를 금지할 수 있도록 규정된 점도 짚어볼 대목이다(제24조 3항).^{71/}

70/ 차두현, “윤석열 정부의 대북정책 제언: 대핵(對核)능력 발전과 적극적 북한 변화 유도,” p. 4.

세 정부가 공통적으로 노출한 문제는 다른 무엇보다 국론 결집의 한계와 사회적 숙의(熟議) 체제의 부재였다. 이명박 정부 및 박근혜 정부의 대북정책은 외형상의 지지에도 불구하고 소통상의 문제를 드러냈고, 이는 문재인 정부에서도 그대로 반복되었다. 임기 말 종전 선언의 추진과 관련하여 국민 다수가 여전히 안보 불안을 느낀다는 여론조사 결과에도 불구하고 일방향적인 종전선언 추진이 강행된 것이 그 대표적 사례이다.^{71/} '차별화 강박관념' 역시 문제였다. 박근혜 정부의 경우 '과거 대북정책의 장점을 수용, 통합적 접근을 모색' 하겠다는 것이 한반도 신뢰프로세스의 기본 가치였음에도 불구하고, 대북정책에 있어 자신들의 방향만이 독창적인 모범정답이라는 관념에서 벗어나지 못했다. 이와 같이, 역대 정부들은 대북정책에 대한 국론 결집에서도 적지 않은 한계를 노출했다. 대북정책에 대한 충분한 소통과 국론 결집의 한계는 전반적인 정책 추진력 자체를 감소시키는 부담으로 되돌아왔다고 볼 수 있는 것이다.

나. 윤석열 정부의 출범과 비핵·평화·번영 비전의 의미^{73/}

윤석열 정부는 북한 비핵화와 남북관계 정상화, 그리고 남북 간 인도적 문제 해결을 통일·대북정책 분야의 주요 국정과제로 설정하

71/ 위의 글, p. 4, p. 14. 「남북관계발전법」 개정안에 대해서는 아래 링크를 참조할 것. 국가법령정보센터, 「남북관계 발전에 관한 법률 (약칭: 남북관계발전법)」 (시행 2022. 4. 20. 법률 제18484호, 2021. 10. 19., 일부개정), 제24조 3항, <<https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?efYd=20220420&lsiSeq=236223#0000>> (검색일: 2023. 5. 21.).

72/ 이에 대해서는 서울대학교 통일평화연구원, 『2021 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2022), p. 88. 2021년 북한의 무력도발에 대한 우려는 전체 응답자의 56.3%에 달했다. 2020년보다 낮아졌다고는 하지만, 응답자의 과반 이상이 안보상황이 불안하다고 본 것이다.

73/ 윤석열 정부의 통일·대북정책과 관련해서는 대한민국 정부, 『윤석열 정부 12대 국정과제』 (서울: 대한민국 정부, 2022); 통일부, 『비핵·평화·번영의 한반도: 윤석열 정부의 통일·대북정책』 참조.

고 있다.^{74/} ‘북한 비핵화’와 관련해 윤석열 정부는 북한 비핵화 및 평화체제 구축과 관련해서는 원칙과 일관성에 기초한 비핵화와 평화체제 구축 추진을 표방하고 있다. 한미 간 긴밀한 조율하에 예측 가능한 비핵화 로드맵을 제시하고 상호주의 원칙에 따른 대북 비핵화 협상을 추진하겠다는 것이다. 또한, 한·미·북 3자 간 안보대화채널 제도화를 제시하기도 했다. 판문점 또는 워싱턴에 한·미·북 연락사무소 설치 및 정기적 소통을 통해 예측가능하고 안정적인 대화채널을 가동하겠다는 것이다. 이는 비핵화를 위해서는 대북 압력뿐만 아니라 적절한 대화가 필요하다는 인식을 반영한다고 볼 수 있다.

그러나, 북한의 완전하고 검증가능한 비핵화를 통해 한반도에 지속가능한 평화를 구현해야 한다는 인식에는 변화가 없다. 즉, 북한의 비핵화 의지가 신뢰성 있게 확인되는 것을 기점으로 남북협력과 평화구축을 추진하겠다는 것이다. 실제로 2022년 5월 21일 한미 공동성명에 포함된 ‘완전한 한반도 비핵화’는 결국 북한 핵 능력의 완전한 해체를 의미하며, 이에 대해 한미의 인식이 완전히 일치한다는 것이 우리 정부의 설명이었고, 정상회담 후 공동기자회견 시 윤석열 대통령의 모두 발언도 같은 취지를 담고 있었다.^{75/}

이러한 인식은 북한이 아직 확실한 비핵화 의지를 보이고 있지 않다는 판단에 근거한다. 문재인 정부는 2018년 대북특사단 방문, 북한의 병진노선 중단 선언 등을 통해 북한이 전략적 결단을 내렸다고 해석하였으나, 실제적으로 이러한 전략적 결단의 근거는 확인되지

74/ 정권 인수위원회 차원의 국정과제는 최초 110개가 설정되었으나, 윤석열 정부 출범 이후 120개로 확대되었다. 그러나, 통일·대북정책 분야 국정과제는 변동되지 않았다.

75/ 윤석열 정부하에서 ‘완전하다’는 의미는 북한 핵 능력의 성실한 신고(‘영변’ 등 이미 알고 있는 시설뿐만 아니라 추정 및 은폐시설까지를 포함)와 최종상태(핵 개발 상태로의 복귀가 불가능한 상태) 모두를 포괄하는 의미로, ‘검증가능’하다는 말은 국제적 차원 및 남북한 간 검증을 통해 북한의 성실한 비핵화 이행이 매 단계 확인되어야 한다는 뜻으로 해석되는 것이 일반적이다.

않았다. 오히려 북한은 2018년 9월 19일의 평양공동선언 이후 서해 위성발사장(중장거리 미사일 실험장) 폐쇄 의지를 밝혔지만, 2019년 10월의 스톡홀름 실무협상의 결렬 이후에 동 시설의 가동 징후를 나타내었으며, 2018년 5월 폐쇄하였다던 풍계리 핵실험장 역시 2021년부터 복구 징후를 보이는 등 전략적 결단이 의심되는 사례를 노출하였다. 북한은 2021년 1월의 제8차 노동당 대회를 통해 '자위적 핵억지력'의 확보를 7차 당대회 이후의 최대 업적의 하나로 꼽는 등 병진정책을 포기하지 않았다는 징후를 나타내었다. 북한의 진정성이 의심되는 행태는 2019년 이후 지속적으로 나타났으며, 2022년에 들어 모라토리엄(moratorium) 파기 등으로 본격화되었다. 앞서 지적한 바와 같이 북한의 각종 탄도미사일 발사 역시 북한이 2018년 모라토리엄을 선포한 이후에도 핵과 미사일 개발을 지속해왔을 가능성이 큼을 보여준다. 즉, 북한의 태도나 정책의 변화에 대한 선언이 있었다고 하더라도 이의 실질적 검증이 뒤따르지 않는 일방적인 신뢰로써는 북한의 변화를 이끌 수 없다는 점이 입증된 셈이다.^{76/}

윤석열 정부는 또한, '남북관계의 정상화, 국민과 함께 하는 통일 준비'를 또 하나의 국정과제로 제시하고 있으며, 대화를 통해 긴장을 완화하고 상호주의와 실사구시적으로 공동 이익을 실현하는 것을 추구하고 있다. 분야별 남북 경제협력 로드맵을 제시하여 북한 비핵화를 견인하고, 남북 간 상호 개방과 소통·교류 기제를 활성화하여 북한의 점진적 변화를 유도하겠다는 것이다. 또한, 통일에 대한 국민적 공감대를 강화하고 미래 통일국가의 청사진을 제시하는 것 역시 목표로 하고 있다. 이는 2023년 통일부가 연초 업무보고에서 제시하였고, 이후 통일미래기획위원회 발족으로 이어진 '통일미래구상'의 발전과도 맥락을 같이 한다.

76/ 차두현, “윤석열 정부의 대북정책 제언: 대핵(對核)능력 발전과 적극적 북한 변화 유도,” p. 3.

윤석열 정부가 지향하는 남북관계의 ‘정상화’는 우리의 국가정체성(자유민주주의, 시장경제, 인권 존중 등)을 바탕으로 수용 가능한 것과 수용 불가능한 것을 분명하게 구분하는 한편, 한국의 가치와 체제에 부합하는 남북관계의 구축을 의미한다고 할 수 있다. 정부가 정상적인 남북관계를 어떻게 보는가에 대한 인식은 정부 출범 이후 과거의 남북관계에 대한 재조사 조치에서 잘 드러난다. 윤석열 정부가 과거의 정책결정 과정 및 책임자 규명에 나선 주요한 사례들로는 2019년 11월의 탈북선원 강제송환, 2020년 9월의 서해 공무원 피살 사건 등이 있다.^{77/} 윤석열 정부가 이 처리 과정들을 전형적인 ‘비정상적’ 남북관계로 인식하고 있음을 보여주는 것이다. 또한, 북한이 한국에 대해 국격모독형 발언을 하는 데에도 불구하고 이에 침묵하는 것 역시 적절하지 않은 것으로 판단하는 듯하다. 통일부는 2022년 11월 24일 김여정이 우리의 대북정책을 원색적으로 비난하는 담화를 발표하자 “도적이 매를 드는 식”이라고 비판했고,^{78/} 2023년 2월 19일에는 한미 연합훈련을 비판하며 “강력한 압도적 대응”을 공언한 김여정 담화에 대해 “정세악화의 원인은 북한의 핵 개발”이라고 맞받아쳤다.^{79/} 물론, 이것이 대북 강경일변도의 정책만을 의미하는 것은 아니다. 정부가 대화의 문은 열어두면서, 원칙에 기초하되 정세와 국익을 고려한 실용과 유연성이 조화된 남북관계를 추진하겠다는 의지를 지속적으로 밝혀왔기 때문이다.

77/ 차두현, “윤석열 정부 1주년 대북정책 및 남북관계 평가: 대화 경색, 군사적 긴장 이어져도 일방적 양보는 금물,” 『평화+통일』, 제199호 (2023), p. 33.

78/ “김여정,尹대통령 막말 비난 “천치바보를 왜 보고만 있나”(종합2보), 『연합뉴스』, 2022.11.24., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20221124012851504?site=mapping_hyperlink> (검색일: 2023.5.21.).

79/ “통일부, 김여정 담화에 “한미에 책임 전가…개탄 금치 못해,” 『연합뉴스』, 2023.2.19., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230219029700504?section=search>> (검색일: 2023.5.21.).

‘인도적 문제의 해결’ 역시 윤석열 정부 대북정책 방향의 핵심 중 하나이다. 윤석열 정부는 북한 주민의 인도적 여건 개선 및 삶의 질 증진에 대해서도 주목하고 있고, 이는 과거와 같은 대북 인도적 지원 과도 맥락을 같이 하며, 2022년 5월 북한 내에서의 코로나19 확산 당시 정부가 북한에 방역·의료 지원을 위한 회담을 제의한 것 역시 그 연장선상에서 파악할 수 있다. 또한, 이산가족·국군포로·남북자 문제의 해결을 추진하는 것은 북한 주민들의 인도적 문제뿐만 아니라 과거의 남북관계로 인해 유발된 우리 국민들의 인도적 고통 역시 해결하겠다는 의지의 반영으로 볼 수 있다. 그러나, ‘인도적 문제 해결’에서 이 못지않게 방점을 두고 있는 것은 북한 인권에 관한 관심이라고 할 수 있다. 이의 연장선상에서 윤석열 정부는 ‘북한인권재단’의 정상적 출범을 추진해왔고, 북한 인권 증진을 위해 국제사회와의 공조를 강화할 것을 다짐했으며, 실제로 정부 출범 이후 북한 인권대사를 조기에 임명하고, 유엔 북한 인권결의안의 공동발의국으로 복귀하는 등 발 빠른 조치를 취했다. 이는 김정운을 비롯한 북한 정권 엘리트들에 대하여 인권 문제에 대한 경각심을 제고하고 인권 유린에 대한 부담감을 가중시키는 한편, 인권을 대북 레버리지의 하나로 구사하겠다는 의도를 시사한 것으로 볼 수 있다.

윤석열 정부는 이러한 국정과제들을 아우르는 가치로 ‘비핵·평화·번영’을 표방하고 있으며, 2022년 8월에는 북한 비핵화와 남북 교류·협력, 그리고 한반도 평화와 번영을 상호 연계한 구상인 ‘담대한 구상’을 발표했다. 2022년 8월 광복 77주년 기념 경축사를 통해 윤 대통령은 “북한이 핵 개발을 중단하고 실질적인 비핵화로 전환한다면 그 단계에 맞춰 북한의 경제와 민생을 획기적으로 개선할 수 있는” 방안을 제시하겠다고 밝혔으며, 대북 대규모 식량 공급 프로그램, 발전·송배전 인프라 지원, 국제 교역을 위한 항만과 공항 현대화 프로젝트

트, 농업 생산성 제고를 위한 기술 지원 프로그램, 병원과 의료 인프라 현대화 지원, 국제투자 및 금융 지원 프로그램 등이 포함되어 있다. 특히, 비핵화 초기단계(북한의 협상 복귀)에서 ‘한반도 자원·식량 교환 프로그램(Resources-Food Exchange Program: R-FEP)’ 가동을 포함한 북한 민생개선 사업을 집중 추진하겠다는 의지를 밝혔다.^{80/} 담대한 구상은 전후관계, 즉, 북한이 어떤 선행조치를 취해야 하는가에 대해서는 과거(문재인 정부)에 비해 차이가 있을 수 있지만, 북한의 비핵화에 따라 조기 상응조치가 가능하며, 이러한 보상이 단순히 경제적인 측면에만 국한되지 않을 것이라는 점을 밝힌 것이기도 하다. 이는 과거와 같은 경직적인 ‘선비핵화’만으로는 북한을 움직이기 힘들 것이라는 인식을 반영하고 있는 것이기도 하다.

다. 향후 과제들

윤석열 정부는 담대한 구상을 통해 30여 년 동안 지속된 북한 핵 문제를 근본적으로 해결하는 것을 지향하고 있고, 한미동맹을 중심으로 (1) 북한 핵 위협을 억제하고(Deterrence), (2) 제재와 압박을 통해 핵 개발을 단념시키며(Dissuade), (3) 외교·대화를 중심으로 비핵화를 추진(Dialogue)한다는 ‘3D’ 원칙을 표방하고 있다.^{81/} 이론적으로 3D에 입각한 세 가지 정책방향은 병행 추진이 가능하다. 그러나, 현실적인 차원에서 3D의 출발점이 ‘억제’라는 것 역시 부인할 수 없는 현실이다. 대화의 재개에 집착하여 ‘대화’에 선급하게 방점을 두게 될 경우 이는 결국 무늬만 바꾼 과거 정책으로의 회귀가 되어 버리기 때문이다. 일부에서는 이는 결국 ‘선비핵화’를 요구하는

80/ “[전문] 윤석열 대통령 제77주년 광복절 경축사,” 대한민국 정책브리핑, 2022.8.15., <<https://korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148904758>> (검색일: 2023.5.21.).

81/ 통일부, 『비핵·평화·번영의 한반도: 윤석열 정부의 통일·대북정책』, p. 8.

것이기에 북한이 결코 수용할 수 없을 것이고, 이는 대화의 가능성 자체를 담아버리는 것이라고 지적한다. 그러나, 북한의 핵 위협에 대한 억제태세가 갖추어지지 않고서는 북한으로 하여금 핵 개발이 무용(無用)하다는 점을 절감하게 하는 것이 불가능하다는 것이 현 정부의 인식으로 보인다. 실제로, 담대한 구상이 발표된 이후 윤석열 정부의 정책은 대부분 억제에 중점을 두는 방향으로 나타나고 있다. 2023년 4월의 워싱턴 선언을 통해 한미 간 북한 핵에 대한 공동 대응, 핵협의그룹(Nuclear Consultative Group: NCG) 설치 및 운용, 미 전략자산의 정규적 전개 등이 합의되었고, 한·미·일 정상회의 후 발표된 8월의 ‘캠프데이비드 정신(The Spirit of Camp David)’에서는 북한 핵 위협 징후에 대한 한·미·일 간 실시간 정보공유의 추진 방침 등이 발표되었는데, 이는 모두 미국의 확장억제 공약의 강화를 확인하고 있다.^{82/}

억제에 바탕을 둔 정책은 우리 자체의 능력 구비와도 연결된다. ‘북한 비핵화’는 포기할 수 없는 목표이지만, 지난 10여 년간 고도화 되어 온 북한의 핵 능력을 고려할 때 쉽지만은 않은 과제이므로, 북한의 비핵화 못지않게 한국의 대핵(對核) 능력(counter-nuclear force capability) 발전을 병행할 수밖에 없다. 비핵화 과정은 향후 남북 및 미북 간 대화와 협상이 재개되더라도 적지 않은 시간이 걸릴 것이고, 이 과정을 안정적으로 관리하고 북한의 완전한 비핵화를 위해서는 이 비핵화 못지않게 북핵 위협에 대처하기 위한 역량 강화가 요구된다.

82/ ‘워싱턴 선언’과 ‘캠프데이비드 정신’에 대해서는 아래 링크를 참조할 것. The White House, “Washington Declaration,” April 26, 2023, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/04/26/washington-declaration-2/>> (Accessed August 20, 2023); The White House, “The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States,” August 18, 2023, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/18/the-spirit-of-camp-david-joint-statement-of-japan-the-republic-of-korea-and-the-united-states/>> (Accessed August 20, 2023).

상당한 시간이 걸리는 비핵화 과정에서 북한의 잔존 핵 위협에 대한 확실한 대응능력을 갖추고 있어야 북한이 혹시라도 이를 사용하고 자 하는 유혹이 봉쇄되며, 이는 북한의 성실하고 비가역적인 비핵화를 보장하는 요인이 될 것이기 때문이다.^{83/} 이는 결국 ‘3축체계’로 불리는 길체인(Kill-chain), 한국형 미사일 방어(Korea Air and Missile Defense: KAMD), 한국형 대량응징보복(Korea Massive Punishment & Retaliation: KMPR) 능력의 조기 확보를 의미한다. 특히, 북한으로 하여금 핵을 비롯한 대량살상무기 사용으로 인해 발생하는 대가가 효과에 비해 훨씬 가혹할 것이라고 인식하도록 만들기 위해서는 거부적 억제(Deterrence by Denial)와 함께 응징적 억제(Deterrence by Punishment)가 작동해야 하는데, 한국형 대량응징보복이 이의 핵심 능력이 될 것이다.^{84/}

문제는 이러한 우리의 정책이 북한의 핵 개발 고수 정책과 맞부딪칠 수밖에 없다는 것이다. 3D는 강력한 억제태세를 바탕으로 북한에 대해 핵 개발을 포기시키겠다는 구상이지만, 핵 개발 자체를 정권유지의 핵심 수단으로 보고 있는 평양은 여간해서 자신들의 계산법을 변화시키려 하지 않을 것이다. 실제로, 북한은 2023년 8월 한미 연합훈련에 맞대응한 군사훈련을 통해 우리 주요 거점에 대한 전술핵 타격 연습까지 모의(模擬)함으로써 자신들의 노선을 바꾸지 않을 것임을 분명히 했다. 북한이 설혹 대화로 방향을 전환한다고 하더라도 여전히 과제는 남는다. 우선, 담대한 구상의 발동 요건으로 제시한 ‘실질적 비핵화’가 무엇인지에 대한 명확한 기준을 제시해야 한다. 만약, 담대한 구상이 북한의 대화 복귀와 ‘영변 + α ’ 정도를 실질적 비핵화 조치로 본다면 이는 2019년 10월의 스톡홀름 미북 실무

83/ 차두현, “새 정부의 외교·안보 분야 중점 추진과제와 전망,” p. 55.

84/ 차두현, “2023년 북한 동향 분석: 핵집착의 지속과 경로종속성,” 『이슈브리프』, 2023-20 (아산정책연구원, 2023.10.13.), p. 16.

협상 내용과 다를 바 없으며, 당시 이에 대한 상응조치로서 일부 제재의 유예 제시를 거부한 북한이 현시점에서 이를 수용할 가능성은 낮다. 만약 더 파격적인 대북 제안이 포함되거나, 북한의 더 낮은 수준의 비핵화 이행을 전제로 한 것이라면 이는 이전 정부가 추진했던 대북정책과 별다른 차별성이 없을 뿐만 아니라, 한미 간 공조에도 이상이 발생할 수 있다. 또한, '협상 복귀'에 대한 명확한 기준의 설정이 필요하고, 이는 단순히 북한의 대화 제의 수용만을 의미하는 것은 아닐 것이다. 그동안 확장된 북한의 핵 능력을 고려하여 북한의 높아진 기대치를 수용해야 한다는 지적도 있지만, 북한의 대화 제의 수용만을 북한의 변화로 해석한다면 이는 기존 대북정책과의 차별성이 없다.

북한의 비핵화 이행 수준에 따라 보상조치를 제시하는 것과 함께, 적절한 스냅백 조치와 연성(軟性) 압력수단을 발굴하는 것 역시 중요하다. 담대한 구상이 발표된 이후 윤석열 정부도 대북 선양보의 지를 가지고 있을지 모른다는 오해가 초래되기도 하였는데, 이는 R-FEP와 같은 조치들이 대북제재의 일부 완화를 불가피하게 전제하고, 북한의 약속위반 시에 대한 대응조치의 제시가 미흡하기 때문이었다. R-FEP는 결국 북한의 자원 수출을 금지한 현행 대북제재 결의의 완화를 필요로 하므로, 대북제재 결의 완화 시 약속위반의 경우에 대한 스냅백 조항을 추구한다는 점을 분명히 할 필요가 있다. 이와 함께, 병렬적으로 제시되어 있는 북한 내 각종 인프라 건설 및 경제 활성화 프로그램의 우선순위 및 선후관계 역시 설정되어야 할 것이다.

윤석열 정부의 남북관계 정상화는 우리가 지니는 정체성을 분명히 하고, 이에 입각한 정책을 추진함으로써 북한이 이를 수용하게 만든다는 정책방향을 의미한다. 현 정부는 기존의 대북정책이 제대

로 작동하지 않았던 가장 큰 원인은 북한의 입장을 지나치게 고려하려 했던 데에서 시작되었다고 인식하고 있는 듯하다. 우리 국민이나 재산에 해를 입혔는데도 북한의 반응을 먼저 고려하는 수동적 대처나 북한의 인권침해 사례들에 대한 미온적인 태도 등은 자유민주주의, 시장경제, 인권 존중이라는 우리의 정체성에 반하는 행위라고 보는 것이다.^{85/} 실제로, 윤석열 대통령은 분단 이후 남북한의 분명한 국력 격차를 가른 것은 ‘자유민주주의와 공산전체주의’의 차이라고 2023년 광복절 경축사를 통해 지적한 바 있다.^{86/} 따라서, 윤석열 정부는 남북 화해·협력을 위해 우리의 정체성을 희생하는 것이 아니라, 이와는 반대로 우리의 정체성을 북한이 수용하는 환경을 만들어가고 이를 바탕으로 화해·협력을 추진한다는 정책 기조로의 전환을 본격화할 것이다. 문제는 이 역시 북한의 수용 가능성이 상당히 낮을 수밖에 없다는 점이다.

북한 인권에 대한 더 많은 문제 제기도 윤석열 정부의 통일·대북 정책 특성의 하나이다. 남북한 관계가 발전하기 위해서는 남과 북이 서로 다른 체제를 가지고 있다는 점에 대한 상호 이해는 가능하지만, 남과 북의 정치·경제적 체제가 다르다는 것과 인권 등의 세계 보편적 가치의 훼손을 묵과하는 것은 다른 문제이다. 북한 인권 문제가 과거 우리 관심의 사각지대(死角地帶)에 놓여있었지만, 이제는 북한의 인권이나 국제적 도덕률에 대한 훼손 및 위반은 향후 남북관계가 개선된 시기에 적시에 지적할 수 있는 분위기를 만드는 것이 마땅하기 때문이다.^{87/} 그러나, 인권 문제의 거론을 체제 안전에 대한 중요한 위협으로 간주하고 있는 북한의 입장을 고려할 때, 인권

85/ 차두현, “새 정부의 외교·안보 분야 중점 추진과제와 전망,” p. 56.

86/ 위의 글, p. 56.

87/ 차두현, “윤석열 정부의 대북정책 제언: 대핵(對核)능력 발전과 적극적 북한 변화 유도,” p. 5.

문제에 중점을 둔 정책방향 역시 북한으로부터의 강력한 반발에 직면하게 될 가능성이 크다.

이러한 점에서 향후 통일·대북정책의 핵심은 어떤 방법과 어떤 경로를 통해 북한의 입장을 변화시키는가이다. 현재의 정책방향상 우선은 압력이 우선시될 수밖에 없지만, 기존보다 세련된 압력수단 역시 발전시켜야 한다. 대화의 촉구와 같은 연성(軟性) 압력수단이 그 대표적 예인데, 남북한 간 9.19 평양공동선언에 명시된 남북 생태협력, 남북 보건협력, 이산가족 등의 인도적 협력 등 북한이 약속한 대화채널의 적극적 가동을 촉구하는 것도 가능할 것이다. 즉, 대화가 단순한 대북 유화책이 아니라, 대화 촉구를 통해 북한에 압력을 가한다는 발상의 전환이 필요한 것이다.^{88/} 이러한 연성 압력수단은 국제여론의 환기 측면에서도 유리하다는 점에서 시간이 있을 때 마다 반복적으로 구사되어야 할 것이다. 압력수단과 병행할 수 있는 보상 대안들 역시 발전될 필요가 있다. 그 대표적인 것이 경제협력이다. 앞서 지적한 바와 같이, 그동안 남북 경제협력과 관련한 전제는 경제적 레버리지를 가지고 북한을 움직일 수 있다고 본 것이지만, 현실은 북한이 이에 의해 움직이지 않았다. 문재인 정부뿐만 아니라 이명박·박근혜 정부의 남북 경제협력 비전 역시 우리 자신의 시각에서 바라본 것으로, 북한의 자체적인 경제발전 계획과는 상당 부분 차이를 지니고 있는 것이 현실이었고, 남북한이 함께 경제협력 비전을 만들어나갈 수 있는 체제를 고민해야 할 필요가 있다.

88/ 차두현, “2023년 북한 동향 분석: 핵집착의 지속과 경로종속성,” p. 16.

Ⅲ. 2030년 한반도 문제 관련 주요 이슈 분석

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

2030년 한반도 문제 관련 주요 이슈 분석

II장에서 변화하는 국제질서 및 한반도 대내외 통일환경을 분석한 것을 토대로, III장에서는 II장의 논의를 재구성하여 본 연구의 범위인 2030년까지 비핵·평화·번영의 한반도 비전 실현을 위한 향후 과제를 추진하는 데 있어 중요한 이슈를 세계 및 지역 차원, 남북 관계 차원, 국내적 차원 등 세 차원에서 분석함으로써 정책추진의 촉진요인과 장애요인을 식별한다.

1. 세계 및 지역 차원

가. 이슈 1: 자유주의적 국제질서의 변화와 미국의 ‘상대적 쇠퇴 여부’^{89/}

2030년 세계질서는 미국이 주도하는 자유주의적 국제질서 혹은 규범에 기초한 국제질서(Rules-Based International Order: RBIO)의 복원 및 유지에 따라 결정될 것이다. 2020년 1월 6일 발생한 미 의회 난입 사건은 미국이 민주주의를 비추는 ‘언덕 위의 등불’이라는 자부심을 결정적으로 훼손하였다. 더불어 대외정책에서 “필수 불가

^{89/} 동 절은 박원근, “퀴바디스(Quo Vadis) 아메리카: 미국의 쇠퇴와 바이든의 등장,” 『평화연구』, 제29권 1호 (2021) 내용을 기반으로 논의를 확장한 것이다.

결한 국가”로서의 위치도 소멸되어 감을 표증하였다.^{90/} 이로 인하여 미국 국내에서도 자유주의적 국제질서를 회복할 수 있을지에 대한 논란이 거세졌다.^{91/} 일손주의 전통을 이어받은 미국 내 전략가들은 자유주의적 국제질서에 내포된 규칙, 규범, 가치 등이 세계질서 번영을 위한 기반을 마련했다는 주장에 동의하지만, 미국이 이를 유지할 수 있을지에 대한 의문도 동시에 제기한다.^{92/} 2016년 ‘허리케인’ 트럼프의 등장은 자유민주주의 국가로서의 정체성 자체에 의문을 던지는 사건이었고, 자유주의적 국제질서 쇠퇴의 결정적 계기로 판단되었다.^{93/} 실제 트럼프가 집권 후 4년간 보여준 대외정책은 자유주의적 국제질서의 기본 원칙을 상당 수준 부인함으로써 질서 자체의 붕괴 가능성이 제기되었다.^{94/}

자유주의적 국제질서의 변화는 결국 미국의 ‘상대적 쇠퇴’와 연결될 수밖에 없다. 포린어페어스(Foreign Affairs)는 2019년 특집호를 통해 미국이 1945년 이래 추구했던 질서가 도전받는 이유를 다 음의 세 가지 이유로 정리한 바 있다. 첫째, 역사적으로 헤게모니 국

90/ Josef Joffe, “The Default Power: The False Prophecy of America’s Decline,” *Foreign Affairs*, vol. 88, no. 5 (2009), pp. 21~35.

91/ Daniel Deudney and John G. Ikenberry, “Liberal World: The Resilient Order,” *Foreign Affairs*, vol. 97, no. 4 (2018), pp. 16~24.

92/ Fareed Zakaria, “The Self-Destruction of American Power: Washington Squandered the Unipolar Moment,” *Foreign Affairs*, vol. 98, no. 4 (2019), pp. 10~16.

93/ Tom McTague, “The Decline of the American World,” *The Atlantic*, June 24, 2020, <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2020/06/america-image-power-trump/613228/>> (Accessed May 21, 2023).

94/ Emma Ashford and Trevor Thrall, “The Battle Inside the Political Parties for the Future of U.S. Foreign Policy,” *War on the Rocks*, December 12, 2018, <<https://warontherocks.com/2018/12/the-battle-inside-the-political-parties-for-the-future-of-u-s-foreign-policy/>> (Accessed May 21, 2023); Won Gon Park, “[Global NK Commentary] Trump’s America or America’s Trump, and the Korean Peninsula,” East Asia Institute, November 27, 2019, <https://www.eai.or.kr/main/english/program_view.asp?intSeq=10354&code=85> (Accessed May 21, 2023).

가 혹은 제국이 경험한 군사력의 과다팽창이다. 미국이 20년간 수행한 ‘테러와의 전쟁’으로 국력이 남용되었다는 것이다. 특히 이 과정에서 미국민은 워싱턴 지도층의 대외 개입에 극도의 피로감을 느끼게 되어 더는 이를 지지하지 않는 경향이 강화되었다.^{95/} 타국의 체제를 민주주의로 바꿔 평화를 추구한다는 ‘민주평화론’에 기반한 정책도 “참담한 실패”로 끝났다는 주장이다.^{96/}

여기서 특히 주목해야 할 것은 후자의 주장이다. 자유주의적 국제질서가 표방하는 ‘자유’의 가치는 자유주의 체제에서만 가능하다는 전제를 내포한다. 따라서, 미국이 자유민주주의 전파라는 선교적 사명을 더는 추구하지 않는다면 전 세계를 대상으로 하는 자유주의적 국제질서의 유지는 한계가 있을 수밖에 없다. 이에 따라 후술하겠지만, 바이든 행정부 들어서 체제의 특성을 배제한 국제질서를 내세우는 ‘규범에 기초한 국제질서’를 세계질서 원칙으로 강조한다. 둘째, 미국 내 경제 양극화 심화이다. 세계화를 주도하면서 미국 경제 자체는 성장하였지만, 쇠락한 공업 지구로 대변되는 고졸 이하 중산층의 삶은 오히려 악화하여 양극화가 심화하였다는 것이다. 이러한 현상은 미국 내 ‘진영주의’로 이어져 타협을 어렵게 한다.^{97/} 마지막으로 미국 민주주의의 기능 이상이다. 이른바 ‘깡그리치 혁명’ 이후 미국 내 타협의 전통이 약화되고, 당파성이 강화되었다. 국가 전체 이익을 추구하기보다는 당과 권력에 함몰된 편협한 이해가 우선시된다는 것이다.^{98/}

95/ Fareed Zakaria, “The Self-Destruction of American Power: Washington Squandered the Unipolar Moment,” p. 16.

96/ Larry Diamond, “Democracy Demotion: How the Freedom Agenda Fell Apart,” *Foreign Affairs*, vol. 98, no. 4 (2019), pp. 17~25.

97/ Dani Rodrik, “Globalization’s Wrong Turn: and How It Hurt America,” *Foreign Affairs*, vol. 98, no. 4 (2019), pp. 26~33; Gillian Tett, “Faith-Based Finance: How Wall Street Became a Cult of Risk,” *Foreign Affairs*, vol. 98, no. 4 (2019), pp. 34~41.

바이든 행정부는 출범 초부터 미국의 상대적 쇠퇴에 원인을 제거하기 위한 정책방향을 분명히 하였다. 실제로 아프가니스탄에서 미군을 전격 철수함으로써 팽창된 군사력을 수습하였다. 경제 양극화와 민주주의 기능 이상은 중산층이 약화된 결과로 판단하고 산업을 살리기 위한 다양한 정책을 시도하고 있다. 이러한 시도는 미국이 전열을 정비하여 다시금 중국, 러시아 등의 권위주의와 경쟁하여 자유주의적 국제질서, 혹은 규범에 기초한 국제질서를 수립하기 위한 노력의 일환으로 판단한다. 그러나, 바이든 행정부 시도의 성공 여부는 불투명하다. 바이든이 취임사에서 밝힌 미국이 ‘힘의 본보기(example of our power)’가 아닌 ‘본보기의 힘(power of our example)’으로의 귀환 여부가 불투명하다.^{99/} 특히 경제안보와 국가안보를 동일시하는 ‘중산층을 위한 대외정책’은 트럼프 행정부와는 차별화되는 목표에도 불구하고 정책상 유사하다. 바이든 행정부는 민주주의 복원을 위해서 중산층이 회복되어야 하므로 국내 경제 활성화를 위한 정책이 불가피함을 역설한다. 제이크 설리번 국가안보보좌관이 설명했듯이 대외정책과 국내정책은 상호 연계된 것으로 중산층이 건재해야 미국이 세계정치에서 주도적 역할을 할 수 있다는 것이다.^{100/} 그러나, 바이든 행정부가 핵심적으로 제시한 「인플레이션 감축법」과 「반도체법」 등은 트럼프 행정부가 주창해온 ‘미국 우선주의’ 정책과

98/ Jacob S. Hacker and Paul Pierson, “The Republican Devolution: Partnership and the Decline of American Governance,” *Foreign Affairs*, vol. 98, no. 4 (2019), pp. 42~51; Julia Azari, “It’s the Institutions, Stupid,” *Foreign Affairs*, vol. 98, no. 4 (2019), pp. 52~60.

99/ Joseph R. Biden, “Full Text: Joe Biden Inauguration Speech Transcript,” *Politico*, January 21, 2021, <<https://www.politico.com/news/2021/01/20/joe-biden-inauguration-speech-transcript-full-text-460813>> (Accessed May 21, 2023).

100/ “Interview with Incoming National Security Adviser Jake Sullivan,” Public Square, *CNN*, Aired January 3, 2021, <<http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/2101/03/fzgps.01.html>> (Accessed May 21, 2023).

크게 다르지 않고, 자유무역을 핵심 기조 중 하나로 포함하는 자유주의적 국제질서와도 상치된다. 이는 미국의 자유주의에 대한 동맹 및 우방국들의 의구심과 회의감을 증폭시키는 요인이 될 수도 있다.

결국 미국의 상대적 쇠퇴에 따른 변화는 자유주의적 국제질서, 혹은 규범에 기초한 국제질서 복원을 어렵게 한다. 미국의 국내적 합의 기반이 조성되어야 미국이 이를 추동할 동력을 얻을 수 있지만, 미국 국민의 정치·경제·정서적 여력은 크지 않다. 중산층의 삶을 보장하는 대신 미국이 세계질서에 적극적으로 개입하는 사회적 합의의 복원 여부가 불투명하다. 이러한 불투명성을 미국이 극복하고 자유주의적 국제질서에 대한 주도력을 지닐 수 있는가는 우리의 통일·대북정책과 한반도 문제해결에도 영향을 미칠 것이다.

(1) 촉진요인: 자유주의적 국제질서 복원

자유주의적 국제질서가 복원되어 유지되거나 규범에 기초한 국제질서가 회복된다면 2030년 한반도 상황에 긍정적으로 작용할 것이다. 자유주의적 국제질서와 규범에 기초한 국제질서 모두 자유무역, 법치, 열린 다자주의, 국제제도 준수 등을 추구한다. 자유주의적 국제질서는 이와 더불어 인권, 자유민주주의 정치체제 등을 중시한다. 국제사회가 동 질서를 온전히 복원한다면 우선적으로 북한 비핵화에 적극성을 띠게 된다. 1968년 시작된 NPT 체제는 규범에 기초한 국제질서의 중요한 한 축을 이루고 있어서 북한 핵 개발을 용인할 수 없다. 더불어 유엔 안보리도 제 기능을 회복할 수 있다. 북한의 3차 핵실험(2013년)에서 2017년까지 보여주었던 유엔 안보리의 상대적인 단합을 통한 북한 비핵화를 기대할 수 있는 것이다.

이외에도 동 질서가 회복된다면 신냉전 혹은 진영주의 측면이 대폭 약화할 것이다. 자유주의 국제질서의 회복은 (1) 미국의 세계적

지도력 회복, (2) 미국의 성공적인 연대형성(coalition-building)으로 인한 비자유주의세력의 약화를 의미하기 때문이다. 물론, 이는 비자유주의세력들의 완전한 체제 전환까지를 필요로 하지는 않는다. 규범에 기초한 국제질서는 체제에 대한 문제를 직접 제기하지는 않으므로 권위주의 체제라도 이미 구축된 국제질서와 규범을 수용한다면 도전 요인으로 삼지 않기 때문이다.^{101/} 중국과 러시아가 규범에 기초한 국제질서로 복귀한다면 이들 국가의 일방적 북한 편들기는 중단되고 국제사회와 일정 수준 공조하며 한반도 문제에 접근하게 되므로 안정에 이바지할 수 있다.

또한, 북한 문제에 대한 특수성을 일정 수준 극복하고 보편성을 추구할 여지가 확장된다. 국제사회가 자유주의적 국제질서를 강화한다면 북한 인권 문제에 대해서 보다 통합된 목소리를 낼 수 있고 북한도 이를 일방적으로 무시하거나 빌미로 삼아 한반도 안정을 훼손하는 행위를 삼갈 수 있다. 또한, 북한을 국제사회의 ‘보통국가화’하는 일련의 노력도 국내외 지지를 넓힐 수 있다. 남북관계도 보다 보편적 관계로 접근할 수 있을 것이다. 한국의 대북정책은 북한의 특수성을 우선 고려하기보다는 한국의 정치·사회적 정체성, 그리고 국제사회의 보편적 규범에 기초하게 될 가능성이 커진다. 이러한 정책은 국제사회의 지지를 지속해서 획득하여 북한에 대한 공통의 목소리를 낼 기반이 더욱 커지는 선순환 구도로 진입할 수 있게 한다.

101/ 물론, 논리상 중국과 러시아가 권위주의적 체제를 강화하는 한 이러한 정책방향이 추진되기는 힘들 것이다. 중국과 러시아가 완전한 권위주의로부터의 탈피를 이루지는 못했지만, 대내외적 여건의 압력으로 인해 일정한 체제전환을 이루었을 때, 이러한 시나리오가 적용될 수 있을 것이다.

(2) 장애요인: 자유주의적 국제질서 쇠퇴

반면, 자유주의적 국제질서 혹은 규범에 기초한 국제질서가 쇠퇴할 경우 한반도 상황은 어려움에 직면할 것이다. 2020년부터 2023년 현재까지 경험하고 있는 바와 같이 북한 비핵화를 위한 국제사회 노력은 제한된 것이 현실이다. 러시아의 우크라이나 불법 침공과 핵 위협으로 NPT 체제 자체가 흔들리고, 유엔 안보리는 기능 부전에 빠져있다. 이런 상황을 최대한 활용하여 북한은 자신들의 핵 보유를 정당화하고, 비핵화를 위한 대화를 거부하면서 핵 질주를 감행 중이다. 미국이 직면한 과도한 군비지출, 경제양극화, 민주주의 기능 이상 등이 원활하게 해결되지 못한다면 이는 결국 미국 주도력의 훼손과 자유주의 국제질서의 쇠퇴로 이어질 것이다. 미국의 과도한 군비지출은 바이든 행정부가 강행한 아프가니스탄 철군에서 확인되듯이 더는 미국이 일방적 세계경찰의 역할을 하지 않는 역외균형(off-shore balancing) 전략을 지속하게 된다면 통제가 가능할 것이다. 다만, 동맹국이 책임과 비용을 보다 감당하는 ‘동맹 기여론’은 민주·공화 양당 모두 큰 차이 없이 요구할 것이고, 미국의 우방·동맹 네트워크가 미국 중심 국제질서의 재건에 얼마만큼 힘을 실어줄 것인가가 관건이다.

문제는 경제 양극화와 민주주의 기능 이상은 극복하기가 그리 쉽지 않다는 점이다. 이미 1990년 이른바 깡그리치 혁명으로 미국의 회 민주주의가 양극화한 상황에서 트럼프의 등장은 이를 고착화했다. 미 의회의 전통인 의원 개개인이 헌법 기관으로서 양심에 따라 행동하는 ‘교차투표(cross-voting)’가 소멸되었다. 트럼프즘(Trumpism)이 표방하는 대중영합주의(populism)의 불꽃은 여전히 존재한다. 경제 양극화의 경우 바이든 행정부가 중산층을 회복하여 극복한다는 계획이나 노골적인 미국 우선주의를 내세워 경제 이익을 극대화하여 해결한다는 민주·공화 양당의 노력 모두 한계를 드러내고 있다. 보다 구조적인 문제인 세계화를 추동하여 첨단 경제를 이끄는 세력과 이

에 적응하지 못한 다수의 몰락한 중산층 간의 격차를 줄여야 양극화를 일정 수준 극복할 수 있다. 미국이 이런 문제를 해결하지 못한다면 규범에 기초한 국제질서는 회복되기 어렵다. 이미 경험했듯이 트럼프 행정부의 노골적인 ‘미국 우선주의’와 바이든 행정부의 ‘중산층을 위한 대외정책’ 모두 기존 질서를 일부 훼손한다. 예를 들어 바이든 대통령이 핵심 성취로 내세우는 「인플레이션 감축법」과 「반도체법」은 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)의 원칙을 위반하여 규범에 기반한 국제질서에 반한다. 이런 추세가 지속된다면 질서는 회복되기 어렵고 한반도의 불안정성은 커질 것이다. 따라서, 미국이 ‘트럼프 없는 트럼프즘으로 불리는’ 경제 분야 일방주의를 얼마만큼 수정할 수 있는가에 따라서도 자유주의 국제질서 복원의 성공 여부가 가려질 것이다.

나. 이슈 2: ‘신냉전’ 도래 가능성^{102/}

2018년 하반기부터 심화한 미중 갈등과 2022년 2월 시작된 러시아의 우크라이나 침공, 북한의 핵 개발은 ‘신냉전’의 우려를 증폭시키고 있다. ‘민주주의 대 권위주의’ 구도가 강화되면서 중·러·북이 밀착 움직임을 보임에 따라 자유민주주의 국가들과의 대립은 더욱 격화되고 있다. 특히 우크라이나 전쟁은 국제질서 재편 논의를 본격적으로 촉발하였는데, 퍼거슨(Niall Ferguson)은 “한국에서의 전쟁이 냉전을 촉발했듯 우크라이나에서의 전쟁이 신냉전의 기폭제”라고 주장한 바 있다.^{103/} 그러나, 신냉전은 진영 간 대립에 있어서는

102/ 동 내용은 박원근, “변화하는 세계질서와 한반도: 신냉전의 도래?” 『한백통일경제연구』, 제4호 (2023) 중 일부를 발췌한 것이다.

103/ Niall Ferguson, “Putin Misunderstands History. So, Unfortunately, Does the U.S.,” *Bloomberg*, March 22, 2022, <<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2022-03-22/niall-ferguson-putin-and-biden-misunderstand-history-in-ukraine-war>> (Accessed May 21, 2023).

과거의 냉전보다 대결성이 약한 것이 사실이다. 무엇보다, 우크라이나 전쟁을 단순히 민주주의와 권위주의의 충돌로만 설명하기는 부족하다. 미국을 중심으로 한 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO) 국가들과 인도-태평양 지역 자유민주주의 국가들이 연대를 강화하여 러시아에 대응하지만, 그 대척점에 선 권위주의 국가 연대는 중국과 북한을 포함한 극소수 국가만 러시아에 적극적으로 동조한다. 특히 총 193개국이 가입한 유엔 차원에서 분석하면 러시아의 우크라이나 침공의 정당성은 부인된다. 러시아의 우크라이나 침공 후 통과된 유엔 총회 결의안 중 러시아의 입장에 적극적으로 호응하는 의미로 반대표를 행사한 국가는 매우 제한된다. 러시아 침공 이후 유엔은 총 11차례 특별총회를 개최하고 6번의 결의안을 통과시켰다. 사안에 따라 찬반과 기권 국가의 숫자에 변동이 있지만, 기본적으로 러시아의 우크라이나 침공이 유엔 헌장에 위배되는 사안임을 벨라루스, 북한, 에리트레아, 시리아, 니카라과, 말리 등 극소수 국가만 부인 중이다. 다만, 대러 제재에 관련해서는 다수의 국가가 헤징전략(hedging strategy)을 구사 중이다. 예를 들어 민주주의 국가인 인도, 인도네시아, 멕시코, 브라질, 남아프리카공화국, 이스라엘 등은 대러시아 제재에 동참하지 않고 있다. 따라서 냉전의 진영주의가 작동하지 않는다. 행위의 정당성 여부와 상관없이 무조건적 지지를 표명하는 현상은 발견되지 않는 것이다. 동시에 현상 회복을 위한 적극적인 행동도 진영논리가 아닌 개별 국가 이해관계가 여전히 작동 중이다.

중국과 러시아 간 밀착 정도도 제한된다. 중국이 전쟁 초기보다는 러시아 입장에 동조하지만, 중국이 표방하는 대외원칙의 기본인 ‘비개입주의’가 훼손되는 상황을 우려하는 정황은 지속해서 발견된다. 중국은 자신을 우크라이나 사태의 ‘비당사자’, ‘방관자’로 정의한다.

중국은 러시아에 대해 무한 협력을 공표하나 실제 직접 경제 지원은 제한하고 군사 지원은 시행하지 않고 있다. 중러 관계가 신형대국관계를 성공적으로 창출하여 ‘공존적 유라시아 지역질서 창출’이라는 목표로 단일 대오를 형성할지는 불확실하다. 성공한다면 미국 일극 체제에 중대한 도전으로 다극질서 도래를 촉진할 수도 있지만, 러시아의 우크라이나 침공은 공존 질서를 깨는 행위이다. 보다 근본적으로 중국과 러시아의 관계는 역사적으로 상호불신과 경쟁, 오해 등으로 점철되어 일부 냉전 시기처럼 공동의 적이 명확할 때만 ‘편의에 의한 결합’이 성사되는 관계 속성이 존재한다.^{104/}

중국은 러시아의 우크라이나 침공이 단기적으로 자국 이해에 부합할 수 있다고 판단한다. 러시아의 중국 의존도가 증대되고, 미국이 중국을 견제하기 위한 대서양에서 인도-태평양 공간으로의 전환이 지연 혹은 분산될 수 있기 때문이다. 키신저(Henry Alfred Kissinger)가 주창해 온 중러 간 상호견제를 통한 미국의 전략적 우위 확보도 어려워진다. 또한, 중국과 러시아는 권위주의 체제라는 정치 속성을 공유하는 것 외에 각각이 추구하는 이념적 정향도 다르다. 주지하다시피 중국은 여전히 사회주의 이념을 명목상이라도 내세우지만, 러시아는 사회주의를 버렸다. 종합할 때 신냉전을 위한 진영 간 대결이 우크라이나 전쟁으로 구축되지는 않았다. 중·러·북을 진영으로 상정한다면 반대편의 미국을 중심으로 한 NATO와 아태 미국 동맹국과 비교할 때 단순 숫자상은 물론 국력 총합 측면에서도 냉전 시기 경험했던 대칭성이 담보되지 않는다. 또한, 러시아는 냉전 시기 소련이 담당했던 진영의 중심 역할에 미치지 못한다. 강대국의 부활을

104/ 이웅현, “우크라이나전쟁 이후 국제질서 변화와 한국의 대응,” 『우크라이나전쟁과 한국의 국가전략: 국제질서 재편과 군사 그리고 경제안보』 (경남대학교 극동문제연구소 주최 제70차 통일전략포럼 자료집, 2022.6.8.), p. 24.

통한 신냉전 구도라는 주장은 러시아가 미국과 서방을 상대로 할 만한 충분한 국력이 없으므로 성립이 어렵다. 2022년 기준 러시아의 GDP는 2조 2,240억 달러로 세계 8위 규모이지만, 원자재 가격 상승으로 인한 반사 효과가 크다.^{105/} 2020년을 기준으로 하면 러시아는 1조 4,834억 달러로 세계 9위인 한국의 1조 6,382억 달러 다음이다.^{106/} 군사비는 러시아의 우크라이나 침공 이전인 2021년을 기준으로 659억 달러로 세계 5위권이다.^{107/} 구매력평가지수(Purchasing Power Parity: PPP)로 환산하면 러시아의 실제 군사비가 3배라는 주장도 있지만,^{108/} 여전히 미국이 포함된 NATO와 견줄 수 없다. 2021년 기준 미국과 NATO 국가의 방위비를 합산하면 1조 360억 달러로 러시아에 비해 20배 이상이다.^{109/} 경제 전망도 밝지 않다. IMF(The International Monetary Fund, 국제통화기금) 예측에 따르면 러시아 경제력은 향후 하락한다. 아래 표에서 볼 수 있듯이 러시아 GDP 상승률은 2023년 이후 2% 미만으로 줄어들고, 구매력평가지수도 2023~2028년 기간 동안 사실상 증대하지 않아 인플레이션을 감안할 때 축소할 것으로 예상했다. 따라서 러시아가 미국 혹은 NATO를 상대할 강대국으로서의 능력과 위치 등을 충분히 갖추지 못하였고, 오히려 우크라이나 전쟁으로 인해 국력이 쇠락할 가능성을 배제할

105/ The World Bank Data, "GDP (current US\$)," <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2022&locations=RU&most_recent_value_desc=true&start=1988&view=chart> (Accessed May 21, 2023).

106/ IMF Data, <<https://data.imf.org/?sk=85b51b5a-b74f-473a-be16-49f1786949b3>> (Accessed May 21, 2023) 참고.

107/ SIPRI, "SIPRI Military Expenditure Database," <<https://milex.sipri.org/sipri>> (Accessed May 21, 2023) 참고.

108/ Michael Kofman and Andrea Kendall-Taylor, "The Myth of Russian Decline," *Foreign Affairs*, November/December 2021, p. 147, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2021-10-19/myth-russian-decline>> (Accessed May 21, 2023).

109/ NATO, *The Secretary General's Annual Report 2022* (Brussel: NATO, 2022), p. 154.

수 없다. 유럽 국가의 대러시아 원유와 천연가스 의존도 축소 노력이 지속될 것이고, 스웨덴과 핀란드의 NATO 가입으로 러시아 견제 능력은 더 향상될 것이다.

표 III-1 러시아 경제 전망

연도	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
성장률 (전망)	5.6	-2.1	0.7	1.3	1	0.8	0.8	0.7

출처: IMF Data, <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/RUS> (Accessed May 21, 2023) 참고

우크라이나 전쟁으로 미국 중심 구도가 강화되는 양상도 확인된다. 도널드 트럼프 대통령 시절 동맹을 비용-편익 측면으로 접근하여 NATO를 포함한 미국 핵심동맹국에 대한 방위공약이 약화되었던 현상은 트럼프의 재선 실패와 더불어 러시아의 불법 침공으로 온전히 반전되었다. 유럽의 자율성을 외치던 NATO 국가는 이제 미국 역할론에 기대면서 다시금 결속을 강화하고 있다. 특히 트럼프가 거칠게 제기했던 개별 국가의 국방비도 목표치 2%를 넘어 ‘최소 2%’로 합의되고 있다. 2022년 발표된 NATO의 신전략개념은 바이든 미 행정부가 추구하는 대외전략과 병합성이 높다. 나아가 NATO는 인도-태평양 지역 내 미국 핵심동맹국인 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드 등 ‘아시아·태평양 4개국(AP 4)’을 2022~2023년 연속으로 NATO 정상회의에 초청함으로써 협력을 강화하고 있다. 우크라이나 전쟁은 미국 주도의 협력을 강화하여 억압적 통치 모델로 ‘힘을 통한 현상 변경’을 추구하는 러시아에 대한 단일 대오를 형성하고 있다. 신냉전이 구축되기 위한 양극 혹은 다극체제 형성이 아닌 탈단극 흐름의 반전이 러시아의 우크라이나 침공으로 목격된다.

(1) 촉진요인: 신냉전하에서 자유주의 국가들의 연대 강화

러시아의 우크라이나 침공이 어떤 방향으로 정리되든 만약 자유주의 국가들의 심리적·현실적 연대를 강화할 수 있다면 이는 분명히 한반도 문제 해결에도 긍정적인 요인으로 작용할 것이다. 즉, 용어상으로는 ‘신냉전’으로 부를 수 있지만, 자유주의 국가들 간 연대가 권위주의 국가들의 그것에 비해 현격히 강해질 경우에는 우리 주도 한반도 문제 해결도 탄력을 받게 될 것이다. 우선, 미국을 중심으로 NATO 동맹국이 다시금 연합하고, 인도-태평양 지역의 자유민주주의 국가와도 협력을 강화한다. 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드 등과 NATO 국가와의 협력은 북한 핵에 대한 억제력 향상에 기여할 것이다. 군사적으로 발전해야 할 여지가 있지만, 산술적으로 한미 또는 한·미·일 안보협력에 NATO 31개국이 동참하면 북한은 거대한 안보협력체를 상대해야 한다. 푸틴의 우크라이나 전쟁이 트럼프 행정부 시절 경험했던 미국과 NATO 동맹국과의 갈등을 온전히 극복하는 결정적 계기가 되었음을 상기할 필요가 있는 것이다.

더불어 북한이 러시아와 동조화한 상황에서 조기 제재 해제 불가론이 강화될 것이다. 유럽국가가 10차례 만장일치로 대러 제재를 부과한 상황에서 북한의 전향적인 비핵화 조치 없는 제재 해제는 명분을 상실해 갈 수밖에 없기 때문이다. 따라서 북한은 러시아를 무조건적으로 지지함으로써 얻는 이익도 있지만, 적지 않은 반작용에도 직면해 있다. 중기적으로 제재가 지속될 경우 북한은 이에 대한 부담, 그리고 이로 인해 유발되는 내부 불만과 수령제 체제에 대한 위협 때문에라도 비핵화와 개혁·개방을 심각하게 고려하게 될 것이다.

(2) 장애요인: NPT 형해화와 북한의 핵 집착 강화

러시아의 우크라이나 침공은 다음과 같은 측면에서 한반도 문제의 해결에 부정적으로 작용할 수도 있다. 첫째, 우크라이나 침공은 영토주권과 자결권 존중이라는 기존 국제질서 원칙에 대한 위협이다. 영토주권과 자결권은 1648년 베스트팔렌 조약 이래 근대 국제질서의 기본 원칙이다. 유엔 헌장 2조 4항 역시 무력에 의한 국경변경 금지를 명시적으로 규정하고 있다. 탈냉전 이후 NATO의 동진에 대한 러시아의 안보 우려를 인정하더라도, 우크라이나의 NATO 가입을 무력으로 저지하겠다는 것은 우크라이나의 외교정책 자결권을 부인하는 것으로 국제정치 일반규범에 대한 위협이다. 둘째, 1945년 구축된 유엔 체제에 대한 직접적인 도전이 되고 있다. 유엔에 내재한 자유주의적 국제제도주의와 세력균형의 조합이 부정교합의 양태로 나타난 대표적 사례이다. 이미 유엔 개혁의 필요성, 특히 안보리 상임이사국에 부여된 거부권 행사를 제한해야 한다는 주장이 이번 불법 침공으로 강하게 제기되고 있다. 유엔 총회를 통해 거부권 행사 이유를 밝히도록 유엔 총회 결의안이 채택된 바 있다. 그러나 유엔은 근본적 개혁이 불가능한 구조이므로 안보리 체제와 안보리 결의에 대한 공신력은 매우 취약해질 수밖에 없다. 셋째, 팽창주의에 기반한 제국주의적 성향이 우크라이나 전쟁에서 표출된다.^{110/} 규범에 기초한 국제질서를 부인하고 현상타파를 추구하는 수정주의 국가로서 러시아의 정체성이 드러났다. 푸틴의 개인적 야심도 결합하여 무력을 사용하여 주권국가를 굴복시켜 사실상 식민지화하는 19세기 말 20세기 초 제국주의적 양상을 표출했다. 집권 전기 전략적 계산에

110/ Fareed Zakaria, "Russia is the Last Multinational Empire, Fighting to Keep Its Colonies," *The Washington Post*, March 31, 2022, <<https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/03/31/ukraine-fighting-russia-imperialism-eastern-europe-algeria-kenya/>> (Accessed May 21, 2023).

따른 실용적 접근을 선택했던 푸틴이 점차 러시아 보수주의와 대러시아 민족주의적 성향을 강화한 결과이기도 하다. 러시아의 군사전략은 ‘공세적 방어전략’으로 전환한 바 있다. 또한, 제국 구축을 위한 필요성 차원에서 천연자원, 식량, 인구 등이 풍부한 우크라이나를 침공한 측면도 존재한다. 따라서 이번 우크라이나 전쟁에 대한 국제사회 대응 노력과 결과에 따라 강대국의 폭력 수단 활용 확장 여부가 결정될 수 있다. 그러나, 이미 1945년 이래 삼가온 핵 보유 강대국의 인근 국가 침공이 처음으로 감행된 사례로 기존 질서에 대한 도전은 분명하다. 우크라이나 전쟁 이후 중국의 대대만 무력 사용 가능성이 더 많이 회자되는 것도 질서 훼손 현상을 방증한다. 넷째, 앞서 지적한 바와 같이 러시아의 대우크라이나 핵사용 위협으로 NPT 체제가 심각하게 도전받고 있다.

러시아의 우크라이나 침공이 미치는 부정적 영향에 대해 북한이 자기 나름의 유리한 해석을 내릴 경우, 이는 한반도 문제 해결에 부정적 영향을 미칠 수밖에 없다. 우선, 북한은 우크라이나 전쟁을 활용하여 핵 보유의 필연성에 대한 자기최면을 강화할 것이다. 러시아의 우크라이나 불법 침공은 북한이 핵보유국이 되는 데 걸림돌이 되는 두 가지 국제질서인 유엔 안보리와 NPT 체제를 훼손하는 행위로서 북한에게 긍정적으로 작용한다. 유엔 안보리 결의안을 통해 불법 핵보유국으로 규정되고 역시 결의안에 따라 제재를 받는 북한은 유엔 안보리 공신력이 약화될수록 유리하다.^{111/} 또한, NPT가 형해화된다면 북한은 핵보유국으로 인정받을 가능성이 높아지므로 러시아에 적극적으로 동조하는 동기가 되고 있다. 북한은 이러한 기회를 최대한 활용하여 미국과 NATO 국가를 비판하고 러시아에 동조하면서 자신에게 유리한 구도를 만들려고 할 것이다.

111/ 이웅현, “우크라이나전쟁 이후 국제질서 변화와 한국의 대응,” p. 41.

실제로, 러시아의 우크라이나 침공 이후 북한의 첫 의견 표명은 2022년 2월 26일 국제정치학회 연구사 리지성 명의로 “우크라이나 사태 역시 로씨야의 합법적인 안전상 요구를 무시하고 세계 패권과 군사적 우위만을 추구한” 미국에 근원이 있다는 주장이었다.^{112/} 이를 후 외무성 대변인이 기자 질문에 대한 답변 형태로 발표한 내용도^{113/} “강권과 전횡을 일삼고 있는 미국과 서방”을 부각하고, 3월 1일 김성 유엔주재 북한 대사도 북한 외무성 답변을 재인용한 바 있다.^{114/} 이후 북한은 지속적으로 미국 책임론만 부각하면서 러시아가 우크라이나를 침공한 행위에 대한 평가는 없다. 더불어 북한은 철저하게 러시아 편에 서서 유엔 총회에서 논의된 우크라이나 전쟁 관련 러시아 규탄 결의에 모두 반대하고 있다. 그 결과 북한의 불법 탄도미사일 시험에 대해 러시아도 유엔 안보리에서 북한 추가 제재 결의안 통과를 저지하고 있다. 2019년 12월 통과된 자동 제재 부과(trigger) 조항을 포함한 유엔 대북제재 결의안 2397호는 2022년 3월 24일 북한이 이른바 ‘화성-17형’ 발사를 통해 공개적으로 위반되었지만, 2022년 5월 말 러시아가 중국과 함께 추가 제재 거부권을 행사한 바 있다. 결론적으로 러시아의 우크라이나 불법 침공은 국제질서를 훼손하고, 현상변경을 원하는 수정주의 국가인 북한은 이를 활용하여 핵 보유 정당성을 설파하고 공격적인 국가정체성을 강화하므로 한반도 평화에 부정적으로 작용한다.

이와 같이 북한이 신냉전 체제의 특성에 대한 자의적 해석을 지속할 때, 이는 북한의 핵 집착을 오히려 강화할 것이다. 또한, 북한과

112/ “[우크라 침공] 북한 “사태 근원은 제재 매달려온 미국 전횡 탓.” 『연합뉴스』, 2022.2.26., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220226060500504?input=1195m>> (검색일: 2023.3.4.).

113/ “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인대답.” 『조선중앙통신』, 2022.2.28.

114/ “김정은에 ‘못된 것’만 가르치는 푸틴…핵 배짱에 안보리 뭉개기.” 『중앙일보』, 2022.3.3., <<https://www.joongang.co.kr/article/25052535>> (검색일: 2023.3.4.).

중국, 그리고 러시아가 최소한 동북아 지역에서는 3각 연대를 유지하여 이 지역에 대한 전략적 영향력을 유지하려 한다면 한반도의 긴장은 계속되거나 더욱 높아질 것이다. 다만, 중기적으로 신냉전 체제가 형성된다고 하더라도 중·러·북의 3각 연대가 지속가능할지는 여전히 유보적이다. 무엇보다 권위주의적 1인 지배의 공통점이 이들의 협력 강화의 동인이 될 수도 있지만, 오히려 갈등 요인이 될 수도 있다. 권위주의적 1인 지배는 대내통치뿐만 아니라 대외정책에 있어서도 주도권과 장악을 전제로 하며, 이는 결국 3인의 권위주의적 지도자 간의 상호 이견을 증폭할 수도 있기 때문이다.

다. 이슈 3: 인도-태평양 지역 민족주의와 군비경쟁^{115/}

앞에서도 지적한 바와 같이, 세계 차원의 미중 갈등이 군사적 대결로 시현될 가능성이 높은 지역은 인도-태평양 지역이다. 미국은 대서양 NATO 동맹과 인도-태평양 양자동맹(hub-and-spoke)을 상호 연계(federate)하는 ‘통합억제(integrated deterrence)’ 전략을 2022년 『국방전략서(National Defense Strategy: NDS)』를 통해 공식화하고 추진 중이다. 이에 맞서 중국은 ‘글로벌 안보 구상(全球安全倡议, GSI)’을 발표하고 대안을 제시하고 있다. 세계 차원에서 변화하는 역동과 연계하여 미중 양국이 인도-태평양 공간에서 명분과 이익을 제공하는 수준에 따라 향후 역내 질서가 영향 받을 것이다.

통합억제는 바이든 행정부에 들어 공식 명칭이 부여되었지만, 큰 틀에서 2000년 추진했던 ‘전세계대비태세 검토(Global Posture Review:

115/ 동 장은 박원근, “한미동맹 미래 발전방안: 향후 30년을 위한 여정,” 『한국국가전략』, 제8권 1호 (2023); 박원근, “미국의 인도·태평양 전략과 한미동맹: 통합억제와 전 세계 대비태세,” 『한국국가전략』, 제7권 2호 (2022) 내용 중 일부를 기반으로 보완한 것이다.

GPR)의 연장선상이다. 조지 W. 부시(George W. Bush) 행정부 국방장관인 도널드 럼즈펠드(Donald Henry Rumsfeld)는 탈냉전 이후 미국의 대비태세에 획기적 변화를 모색하여 전 세계를 단일 전구(戰區)로 상정한 전력 개편을 모색한 바 있다. 핵심은 해외 전진 배치된 미군을 축소하고 지역별 핵심동맹국의 역할을 확대하고 미국은 사활적 이해가 반영된 지역에 집중하는 것이다. 학계에서 제시된 역외균형과 유사한 형태의 전략 배치이다. 이를 위해 미국은 신속 배치 능력을 대폭 향상하여 기본적으로 미 본토에 주둔한(CONUS-Based) 전력을 투사하되, 지역 간 이동 능력도 획기적으로 개선하는 ‘유연한 전력 투입(flow-in and flow-out)’을 추진하려 했다.^{116/} 해외 전진 배치된 냉전형 불박이 전력을 최소화하되 투사 능력의 대폭 향상을 통해 위기에 대응하는 형태로 ‘숫자가 아닌 능력’의 중요함이 강조되었다. 그러나, 주지하다시피 2001년 9.11 테러가 발생한 후 테러와의 전쟁에 함몰되면서 사실상 중단되었다. 이를 본격적으로 부활시킨 것은 도널드 트럼프 대통령 시절 국방장관인 마크 에스퍼(Mark Esper)이다. 미국의 상대적 쇠퇴, 특히 테러와의 전쟁으로 인한 전력 손실로 부상한 중국 대응에 고심하던 미국은 다시금 전진 배치된 미군의 적절성을 확인하는 작업을 시행하였고, 최적화를 위한 노력을 재추진하였다. 대표적인 것이 역동적 전력 전개(Dynamic Force Employment: DFE)이다. 조지 W. 부시 행정부의 전력 개편과 동일한 개념으로 고정 배치된 전력을 최소화하고 전략적 유연성을 극대화하여 전 세계 도전에 대응하는 형태이다. 에스퍼 장관은 이를 “전 세계에 상시 배치한 미군의 숫자를 줄이면서 준비태세를 향상시키고 다양한 지역에 파병할 수 있도록 하기 위한 목적”이라고

116/ 박원근, “미국의 군사정책: 변환, GPR 및 주한미군,” 『주간국방논단』, 제1007호 (04-32) (2004), pp. 1~10.

설명한 바 있다.^{117/} 더불어 중국과 초경쟁(hyper-competition)을 펼치고 있는 상황에서 기존 전력 배치는 중국 위협에 노출됨으로 신속성과 유연성을 담보한 새로운 전력 배치가 필요하다는 것이다. 역동적 전력 전개는 한 지역에 핵심 미군 전력을 불박이로 배치하거나 순환 배치하지 않고, 필요시 다양한 지역에서 전력이 투사될 수 있게 함으로써 적의 공격을 최소화하는 방안이다.

바이든 행정부가 추진하는 통합억제는 위의 문제의식을 공유하되, 보다 근본적 차원에서 동맹을 변환하는 노력으로 해석된다. 기본적으로 중국의 위협이 부상하는 인도-태평양 역내 대응을 중시하는 역외균형적 성격을 내포하지만, 큰 틀에서 대서양 NATO 동맹과 인도-태평양 지역 양자 간 동맹을 연계하려는 시도로 읽힌다.^{118/} 2022년 발표된 미국의 NDS는 통합억제를 다음과 같이 설명한다. 우선 미국은 동맹국과 협력을 통해 승수효과를 최대치로 발현하고자 한다. 이를 위해 통합억제를 ‘거부에 의한 억제’, ‘회복력 있는 억제’, ‘비용 부과를 통한 억제’ 등으로 규정하였다. 기본적으로 통합억제는 “영공, 해상, 우주, 사이버 공간” 등 다양한 영역 혹은 다면(multiple domain) 전장에서 동맹국과 협력을 강조한다.^{119/} 통합억제를 이행하

117/ “미 국방부, 주한미군 감축설에 한반도 방위공약 변함 없어,” 『VOA』, 2020.7.22., <https://www.voakorea.com/a/korea_korea-politics_pentagon-usfk/6033566.html> (검색일: 2023.3.21.).

118/ 자세한 내용은 Kathleen Hicks, “Advance Policy Questions for Dr. Kathleen Hicks, Nominee for Appointment to be Deputy Secretary of Defense,” United State Senate Committee on Armed Services, February 2, 2021, <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Hicks_APQs_02-02-21.pdf> (Accessed May 21, 2023); Antony J. Blinken and Lloyd J. Austin III, “America’s Partnerships are ‘Force Multipliers’ in the World,” *The Washington Post*, March 14, 2021, <<https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/03/14/americas-partnerships-are-force-multipliers-world/>> (Accessed May 21, 2023); The White House, *National Security Strategy*, p. 20; U.S. Department of Defense, *2022 National Defense Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: U.S. DOD, October 2022), pp. 8~13 참조.

119/ U.S. Department of Defense, *2022 National Defense Strategy of the United States of America*, p. 6.

는 기제로 미국은 모든 가용한 군사 자원을 망라한다. 콜린 카hl(Colin Kahl) 미 국방부 차관은 통합억제를 “핵, 재래식, 우주, 사이버, 정보 등 미국의 모든 역량”을 통합하여 군사 충돌과 비군사적 하이브리드 등 모든 영역에 적용하는 것으로 설명한 바 있다.^{120/} 미국은 통합억제를 통해 미국과 동맹국 간 연동은 물론 동맹국 사이에 협력도 증진할 것을 기대한다. 공유한 안보 목표, 결국 중국을 견제하는 공동의 목적을 위해 미국은 동맹국 및 우호국이 각각의 의지와 역량에 따라 통합억제에 기여하기를 요청한다.

미국이 추진하는 통합억제는 향후 정부 성향과 상관없이 지속할 가능성이 크다. 미국이 처한 현실적 상황에서 동맹국과 협력을 강화하고 동맹국 간 연계 수준을 증대하는 것은 필수적이다. 중국이 부상한 인도-태평양 지역 대응을 위해서도 필요한 것이다. 미국은 역내 조약 동맹국의 적극적 동참을 우선 요구하고 우호국의 참여도 확대할 것이다. 이 과정에서 참여국과 비참여국, 참여 정도에 따른 ‘동맹 지분 나누기’ 혹은 ‘동맹 줄 세우기’ 양상도 표출될 것이다.

이는 앞서 언급한 역내의 군비경쟁과도 밀접하게 연관된다. 인도-태평양 지역 내에서도 동북아는 경제적 상호의존이 심화함에도 안보 불안정성이 강화되는 아시아 패러독스 현상이 이전부터 발견되었다. 동북아 국가는 모두 ‘국가강화 민족주의’에 함몰되어 있다. 아베 신조(安倍晋三) 전 수상이 본격화한 일본의 ‘보통국가화’는 전후 민족주의를 표방해 온 일본 우익의 소원이다. 북한의 고도화된 핵위협에 대응하는 차원이 크지만, 전쟁할 수 있는 국가를 위한 일본의 행보도 본격화되고 있다. 2022년 12월 개정을 발표한 안보 3대 문서는 일본이 앞으로 나아갈 방향을 제시한다. 일본은 반격능력을 강

120/ “한미 “북핵에 모든 군사능력 동원…전략자산 등 압도적 대응.” 『KBS뉴스』, 2022. 9.17., <<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=5558037>> (검색일: 2023. 3. 21.).

화하여 일본을 향한 무력 공격이 발생 시 “상대의 영역에 일본이 유효한 반격을 가하는 것”이 가능하다고 규정하였다. 일본은 향후 5년 동안 국내 총생산의 2%에 해당하는 43조 엔(411조 원)의 방위비를 확보할 계획이다.^{121/} 실제 달성 여부는 불투명하지만, 일본의 방위비 증액은 동북아 군비경쟁의 국면을 전환하게 된다.

표 III-2 2022년 세계 10대 군사비 지출 국가 주요 통계

(단위: 10억 달러 / %)

순위	국가명	군사비	GDP 대비	전 세계 대비
1	미국	877	3.5	39
2	중국	292	1.6	13
3	러시아	86.4	4.1	3.9
4	인도	81.4	2.4	3.6
5	사우디아라비아	75.0	7.4	3.3
6	영국	68.5	2.2	3.1
7	독일	55.8	1.4	2.5
8	프랑스	53.6	1.9	2.4
9	한국	46.4	2.7	2.1
10	일본	46.0	1.1	2.1

출처: SIPRI, “The Top 15 Military Spenders, 2022,” <<https://www.sipri.org/visualizations/2023/top-15-military-spenders-2022>> (Accessed May 21, 2023).

〈표 III-2〉에서 볼 수 있듯이 2022년 기준 미국은 약 8,800억 달러의 군사비를 사용 중이고, 정확한 통계는 없지만 이 중 절반 정도인 4,000억 달러를 동북아를 포함한 인도-태평양 지역에 할당한 것으로 판단한다. 세계 2위의 군사비 지출국인 중국은 2022년 기준 2,920억 달러 군사비를 사용하는 것으로 공식 발표하였지만, 중국이 의도적으

121/ “[그래픽] 일본 국가안전보장전략 등 3대 안보 문서 개정 주요 내용,” 『연합뉴스』, 2022.12.16., <<https://www.yna.co.kr/view/GYH20221216001100044>> (검색일: 2023.3.21.).

로 국방비를 축소해온 전례를 감안할 때 실제 금액은 3,000억 달러를 상회할 것이다. 미중 간 격차가 점차 줄어들고 있다. 이런 상황에서 2022년 기준 460억 달러 정도를 방위비로 사용하는 일본이 2027년 두 배인 1,000억 달러를 사용한다면 역내 군사력 균형에 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 한국도 2022년 기준 세계 9위 수준인 464억 달러를 국방비로 지출하였다. 역내 한반도와 대만해협 등 군사 충돌 가능성이 높은 지역이 상존하는 상황에서 한국, 미국, 일본, 중국 모두 군사비 지출을 늘리는 군비경쟁 상황은 역내 정세를 더욱 불안정하게 할 수 있다.

문제는 이러한 군비경쟁이 민족주의와 연결되어 있다는 점이다. 일본이 보통국가화를 통한 민족주의를 표방한다면, 중국은 보다 노골적으로 중화민족의 부흥을 담은 ‘중국의 꿈’을 주창한다. 시진핑 주석이 2012년 제18차 당대회에서 밝힌 중국의 꿈은 3연임을 확정 한 이후에도 중국 대외목표로 자리매김하고 있다. 중국의 꿈은 ‘중화민족의 위대한 부흥의 실현이 근대 이후 중화민족의 가장 위대한 꿈’이라고 정의한다. 중국적 방식(중국특색의 사회주의)과 정신(애국주의, 민족주의), 그리고 역량 응집(56개의 민족을 중화민족으로 대단결)을 통해 경제, 과학기술, 군사, 문화 등에서 세계 일류가 되겠다는 것이다. 이를 통해 다시금 중화민족이 19세기 말 20세기 초에 경험했던 굴욕을 되풀이하지 않음은 물론 인류운명공동체를 선도하는 국가가 되기를 원한다. 꿈의 실현은 한나라 시대부터 중국의 땅이었던 동·남중국해의 섬과 대만 회복도 포함한다.

북한도 김정은 시기 들어 ‘우리국가제일주의’를 내세워 민족주의를 고취하고 있다. 북한은 2017년 11월 29일 화성-15형 대륙간 탄도 미사일을 발사하면서 노동신문 1면에 다음과 같이 밝힌 바 있다.

대륙간탄도로켓 《화성-15》형 시험발사에서 완전 성공한 크나큰 긍지와 자부심을 안고 위대한 당의 령도따라 사회주의강국건설의 모든 전선에서 대비약, 대혁신을 끊임없이 일으켜나아가야 한다... 세상을 놀래우는 민족사적인 대승리, 대변혁들을 련이어 안아와야 한다. 모든 일군들과 당원들과 근로자들은 우리 국가제일주의, 우리 민족제일주의를 심장깊이 간직하고 사회주의 내 조국을 끝없이 빛내이기 위하여 삶의 순간순간을 영웅적투쟁과 위훈의 서사시로 력력히 아로새겨야 한다.^{122/}

김정은 체제는 핵을 자신의 정통성이자 국가의 정체성으로 연계한 우리국가제일주의를 주창하고 있다. 자신의 핵 능력을 통하여 주체조선이 완성되었다는 서사이다. 한국도 민족주의가 팽배하다. 지난 2019년 일본과의 갈등에서 경험했듯이 영토와 역사문제에 대한 국민적 정서는 민족주의 성향이 매우 강하여 합리적 판단을 저해하고 감정적 대응을 우선한다.

이와 같이, 동북아는 여전히 역사적 인식을 달리하고, 특히 독도, 다오위다오/센카쿠, 쿠릴열도 등의 영토문제가 상존한다. 공간 범위를 인도-태평양 지역으로 확장한다면 대만해협, 남중국해·동중국해 분쟁 가능성도 제기된다. 이성적·합리적 판단을 제한하는 민족주의가 안보딜레마를 야기하여 역내 군비경쟁을 강화하고, 군비증강과 민족주의가 지역 불안정을 조장하는 악순환의 고리는 2030년도까지 지속될 가능성이 크다.

^{122/} “조국청사에 길이 빛날 민족의 대경사, 위대한 조선인민의 대승리,” 『로동신문』, 2017.11.30.

(1) 촉진요인: 극단적 갈등 방지를 위한 동북아 내 협력 분위기 조성

2030년까지 동북아 국가의 갈등과 반목, 군비경쟁이 일정 수준 통제된다면 한반도 문제 해결에 촉진요인으로 작용할 것이다. 동북아 역내 제도화된 협의를 통해 한국, 일본, 중국, 러시아 등이 일정 수준 소통하여 불확실성을 제한한다면 역내 안정에 이바지할 수 있고 한반도 문제에도 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 제도화된 협의는 안보딜레마를 제한하여 군비경쟁이 고도화되는 것을 막을 수 있다. 일정 수준 결과가 도출된다면 한반도 안보를 결정적으로 저해하는 북한 핵 개발도 영향을 받을 수 있다. 북한은 2020년 다시금 핵 개발을 본격화하면서 동북아 군비경쟁을 하나의 명분으로 삼고 있다. 특히 한국이 북핵에 대응하기 위한 대비태세 강화를 문제시 삼은 바 있다. 대표적인 것이 2021년 9월 김여정의 담화로 이종기준을 비판하면서 “자기들의 류사행동은 평화를 뒷받침하기 위한 정당한 행동이고 우리의 행동은 평화를 위협하는 행동으로 묘사하는 비논리적이고 관습적인 우매한 태도”라고 밝힌 바 있다.^{123/} 북한 핵 개발의 불법성을 감추고 동북아 모든 국가가 개별 자위권 차원에서 군비를 증강하는 것과 다르지 않음을 강변한다. 이른바 ‘이중잣대’ 논리이다. 동북아 역내 군비경쟁이 일정 수준 통제된다면, 그리고 증강된 각 국가의 전력이 실제 갈등에 동원되지 않은 관행이 정착되면 북한도 이를 완전히 무시하기는 힘들 것이다.

(2) 장애요인: 동북아 군비경쟁 심화와 안보딜레마 증폭

2023년 현재 추세인 동북아 역내 국가의 상호불신, 영토분쟁, 군비경쟁 등이 통제되지 않는다면 이는 한반도 문제 해결에도 부정적

^{123/} “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.9.25.

으로 작용할 수 있다. 북한은 이를 최대한 활용하여 자신들의 핵 개발을 정당화할 것이다. 북한은 이미 2021년부터 한반도 및 동북아 군비경쟁을 명분으로 삼은 바 있다. 예를 들어 2021년 9월 25일 김여정은 담화를 통해 다음과 같이 밝힌 바 있다.

남한의 군비증강은 대북 억제력 확보로 미화하는 이중기준을 내두고 한반도 지역에서 군사력의 균형을 파괴하려 들지 말아야 한다... (한미동맹 강화는) 지역의 전략적 균형을 파괴하고 북과 남을 끝이 없는 군비경쟁에 몰아넣는 참혹한 결과만을 초래하게 될 것이다...조선반도지역에서 군사력의 균형을 파괴하려 들지 말아야 한다.^{124/}

같은 해 9월 김정은도 최고인민회의 시정연설을 통해 “국방부문에서 조선반도 지역의 불안정한 군사적 상황을 안정적으로 관리하고 적대세력들의 군사적 준동을 철저히 억제할 수 있는 위력한 새 무기체계개발에 박차를 가하고 있다.”라고 천명하였다.^{125/} 중국과 러시아도 한국·미국·일본이 북한 핵에 대응하기 위해 대비태세를 강화하는 여러 조치에 대해 반발하고 있다. 한국이 도입 및 개발하고 있는 미사일과 전투기 등에 대해서 역내 불안정 요인이 된다는 태도를 표명 중이다. 중국·러시아는 이를 통해 사실상 북한 핵 개발에 면죄부를 주고 있다. 이러한 갈등 증폭을 방지하기 위해서는 (1) 역내 지역 군비통제의 움직임이 탄생하거나(앞의 긍정적 시나리오), (2) 역내 군비증강이 계속되더라도 북한의 비핵화에 대한 주변국들의 공감대가 형성되어야 하는데, 이는 그리 쉽지 않은 것이 현실이다.

124/ “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.9.25.

125/ “경애하는 김정은동지께서 역사적인 시정연설 《사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여》를 하시었다,” 『조선중앙통신』, 2021.9.30.

2. 남북관계 차원

가. 이슈 1: 미중 전략경쟁의 한반도 전이

앞서 논의한 미중 전략경쟁은 한반도 차원에도 그대로 영향을 미칠 전망이다. 미중 전략경쟁 과정에서 미국과 중국 모두 한반도 문제를 그 자체로서보다는 전략경쟁에서의 유불리(有不利) 여부를 중심으로 판단해왔다. 미국은 북한 핵 문제를 한국과 미국에 대한 핵 위협 이상으로 국제 비확산체제의 문제로 취급해왔고, 북한에 대한 대응조치를 중국의 개입까지를 고려해서 결정해왔다.^{126/} 중국 역시 표면적으로는 한반도 비핵화를 지지한다는 입장을 밝히면서도 자신들과 체제가 유사한 북한의 정권 및 체제가 위기에 처하는 것을 방지하는 차원의 대응을 보이고 있다. 이러한 면에서 미중 전략경쟁이 한반도 문제 해결에 어떻게 영향을 미치는가에 따라 긍정적 요인과 부정적 요인이 동시에 발현될 수 있다.

(1) 촉진요인: 미중 갈등의 안정적 관리와 한반도 문제에 대한 최소한의 타협

미중관계가 한반도 문제에 직접적인 영향 요인으로 기능하는 것은 역사적 전례를 통해 검증되어왔다. 대표적인 사례가 1970년대 테탕트로 미중이 관계 개선을 모색하자 전후 최초로 남북 간 협의가 진행되어 7.4 남북공동성명이 도출된 바 있다. 비교적 최근의 예로는 미중관계가 안정적으로 기능하여 2017년까지 김정은 체제의 핵

^{126/} 미국이 북한을 한미동맹 차원에서만 다루는 것은 아니라는 점은 확장억제에 대한 보장(assurance) 강화 필요성에도 불구하고, NPT의 유지와 중국의 반발 가능성까지를 고려하는 데에서도 잘 나타난다. 이는 '워싱턴 선언'의 내용에도 반영되어 있다.

개발에 대해 유엔 안보리와 미중 협력으로 공동 대응한 바 있다. 그러나 2018년 말부터 당시 트럼프 행정부가 중국에 대한 견제를 본격화하자 중국은 2019년 말 북한이 미북 회담 중단을 선포한 후 시작한 핵 질주에 대해 이전과는 극명하게 차별화하여 북한 행동에 대해 일방적 지지를 보내고 있다. 미중이 협력하면 북한 핵 문제를 포함하여 한반도 안정에 다음과 같이 기여할 수 있다. 첫째, 북한에 대한 국제사회의 단합된 입장을 미중이 이끌 수 있다. 주체와 자주를 내세우는 북한이라도 국제사회가 공통된 입장과 일관된 정책을 지속한다면 행동의 변화를 심각하게 고민할 수밖에 없다. 둘째, 북한 체제 보장의 신뢰도를 높일 수 있다. 북한 비핵화와 한반도의 영구적 평화를 위해서는 북한 비핵화와 체제보장 문제를 다루어야 한다. 미중이 협력한다면 북한이 수용 가능한 선택지를 넓힐 수 있다. 셋째, 북한이 경제 우선을 선택할 수 있는 동력을 확장할 수 있다. 북한이 선행(先核)을 포기하고 선경(先經)으로 전환해야 사실상 한반도 안정이 담보될 수 있다. 미국과 중국이 협력한다면 북한 경제발전 모델을 보다 가시적으로 제안할 수 있다. 세계은행과 국제통화기금에 북한 가입이 가능해질 수 있고, 중국과 협력하여 기존 정치체제를 유지하면서 경제발전을 도모할 수 있는 모델의 유효성도 높일 수 있다.

이러한 상황 전개는 미국과 중국이 한반도 문제 해결에 대해 완전히 견해차를 좁히지는 못하더라도 최소한 다음과 같은 점에 대해서는 원칙적 타협을 한다는 것을 의미한다. 우선, 한반도에서의 군사적 갈등이나 전쟁이 인도-태평양 지역 전체의 미중 충돌로 번질 수 있다는 염려하에 이를 저지하기 위해 공동노력을 한다는 인식이다. 이 경우 중국은 북한 비핵화를 견인하는 데 핵심적인 역할을 하지는 못하더라도 북한의 전쟁 시도를 억제하는 역할을 할 수 있을 것이다. 둘째, 북한 비핵화에 대한 인식의 공감대이다. 즉, 북한의 완전한 비

핵화까지는 아니라고 하더라도 중국 역시 더 이상의 북한 핵 능력 증가가 중국의 이익에도 부합하지 않는다는 계산하에서 북한의 수직 핵확산(핵무기 및 핵물질 양산, 성능증대, 미사일 능력 증강 등)을 견제할 의사가 있을 때이다. 셋째, 미중 전략경쟁이 적당한 수준에서의 절연(insulation)을 유지하면서도 완전한 탈동조화로 이어지지 않을 경우, 미국과 중국은 서로에 대한 의존관계를 고려해서라도 한반도에서의 안정과 대립 해소에 협력할 수도 있을 것이다. 이는 비핵화뿐만 아니라 전반적인 북한 개혁·개방과 연결될 수도 있다. 이러한 긍정요인이 발현될 경우 중국은 국제적 대북제재와 같은 압력조치에 대해 더욱 협조적으로 나와 북한의 핵 개발 동기를 약화시킬 수 있다. 또한, 북한이 비핵화를 결심한 이후 국제적 보상이 시작될 때, 중국은 북한의 안정과 경제적 회생에 누구보다 큰 후원자로 참여할 수 있을 것이다.

(2) 장애요인: 미국과 중국의 남북 갈등 방치 혹은 조장

미중 갈등이 심화할수록, 그리고 중국이 북한의 전략적 가치를 고려하여 북한에 대한 압력에 동참하기를 거부하거나 오히려 상쇄하는 역할을 자임할 때 이는 한반도 문제 해결에도 부정적인 영향을 미칠 것이다. 특히, 북한 비핵화는 요원해진다. 중국은 미국과의 대결을 위해서 북한을 부담이 아닌 자산으로 간주해왔다. 지정학적 측면에서 북한을 활용하여 미국을 압박하고, 북한 비핵화에 협조하지 않음으로써 존재감을 강화하는 것이 전통적 중국의 정책이었다. 중국은 현재 북한의 핵 개발 지속을 북한의 ‘정당한’ 안보 우려를 고려하지 않은 결과로 간주하고 있다. 앞서 지적한 바와 같이 중국은 2022년 5월, 2017년 통과된 유엔 안보리 대북제재 결의 2397호의 추가 제

재 부과 논의에 러시아와 함께 거부권을 행사하였다. 이로 인해 북한의 거듭된 제재 결의 위반에 대해 유엔 안보리는 아무런 행동을 취하지 못했다. 미중 갈등의 격화는 북한이 외교적 고립에서 탈피하는 통로가 되기도 한다. 중국은 러시아와 함께 북한을 지지하여 더는 북한이 국제사회에서 고립된 ‘불량국가’로 오롯이 규정되는 것을 막는다. 특히 대륙간탄도미사일을 비롯한 유엔 결의안을 위반하는 수많은 도발 행위에도 중국이 제재와 국제 고립 등을 통한 북한 비핵화보다는 북한의 필요를 일정 수준 충족함으로써 체제 불안정 요인을 제거해왔다. 이러한 중국의 정책방향이 지속되고, 미중 갈등으로 인해 오히려 북한에 대한 정치적·외교적·경제적 후원자 역할을 강화할 경우 한반도 문제 해결은 더욱 어려워질 것이다.

나. 이슈 2: 북한 비핵화 여부

현재에도 그렇지만 2030년을 상정할 때에도 남북관계 차원에서 가장 중요한 변수는 북한 비핵화일 것이다. 물론, 북한이 현재와 같은 핵 개발의 폭주를 지속하고 모든 대화가 부재한 상태가 2030년까지 지속되기는 쉽지 않을지도 모른다. 논란의 여지없이 북한이 핵을 포기할 경우 남북 공존과 한반도 평화가 도래할 가능성이 매우 큼으로 ‘한반도 문제 해결’의 단초가 될 수 있다. 그러나, 2030년까지도 북한이 일정 수준 이상의 핵 능력을 보유한 상태가 지속된다면 한반도 평화는 요원할 것이다. 이와 관련해서는 미국 내의 북한 핵 문제 해법 관련 논의에 특히 주목할 필요가 있다. 고착국면에 있는 북한 비핵화 상황에서 미국 내에서는 다양한 정책이 제시되고 있다. 첫째, 가장 강경한 태도로 북한 정권교체를 통한 비핵화 달성을 주장한다. 공화당 계열의 네오콘(neo-conservative) 주장으로 완전

한 비핵화를 위해서는 북한 정권교체를 모색해야 하고, 대체할 인물을 찾을 필요 없이 한국이 흡수통일하면 되므로 “전적으로 가능하다.”라는 견해이다.^{127/} 이를 위해 대북제재를 강화할 것을 주장한다. 바이든 행정부 들어 시행된 대북제재는 북한에 실제적 타격을 주지 못하는 상징적 조치이므로 중국을 대상으로 포함한 제삼자 제재(세컨더리 보이콧)를 더 강력히 시행해야 한다는 것이다.^{128/} 보다 실질적이고 강력한 제재, 예를 들어 2018년 6월 당시 트럼프 행정부가 확인했던 300여 건의 대북제재 위반 사안을 처벌하는 것과 같은 강력한 조치를 요구한다. 미 의회는 제재에 적극적이다. 민주당 크리스 밴 홀런(Chris Van Hollen) 상원의원과 공화당 스티브 샤프트(Steve Chabot) 하원의원 등을 비롯한 일단의 의원이 초당적으로 중국 기반 업체들에 대한 제재 검토를 주장한 바 있다. 2022년 3월에는 의회 내 공화당연구위원회 소속 27명의 의원이 “북한의 불법 석탄 수출에 연루된 중국 기관을 제재하지 않는 이유” 등을 추궁하는 서한을 블링컨 국무장관에게 전달하였다.^{129/}

둘째, 다른 극단으로 북한을 사실상(de facto) 핵보유국으로 인정하고 비확산에 치중해야 한다는 주장도 제기된다. 북한과 같이 완전한 핵보유국을 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적으로 비핵화(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement: CVID)’하는 것은 불가능

127/ “[워싱턴 특] Bolton 전 보좌관 “북한 정권교체 가능”...미 전문가 “비핵화 중간 단계로 ‘군축’ 고민할 때,” 『VOA』, 2022.10.24., <<https://www.voakorea.com/a/6801944.html>> (검색일: 2023.5.20.).

128/ Bruce Klingner, “North Korea Missile Launch: U.S. Should Strengthen Sanctions and Missile Defenses,” *Issue Brief*, no. 5249 (The Heritage Foundation, February 4, 2022), pp. 1~6.

129/ Representative Kat Cammack, “Rep. Cammack Leads RSC Colleagues in Letter to Sec. Blinken about Biden Administration’s Failures to Sanction Chinese Support of North Korea,” March 31, 2022, <<https://cammack.house.gov/media/press-releases/rep-cammack-leads-rsc-colleagues-letter-sec-blinken-about-biden>> (Accessed May 20, 2023).

하므로 북한을 핵보유국으로 인정하고 핵 능력을 더 고도화하는 것과 핵확산을 막는 선에서 북한과 협상해야 한다는 것이다. 북한 외에도 동북아 핵심국가가 모두 군비 확장에 나서는 상황에서 북한에만 비핵화를 요구하는 것은 ‘비현실적’이라는 것이다.^{130/}

셋째, 북한 핵 보유를 현실로 인정하고 핵군축을 주장한다. 2022년 들어 북한이 전술핵 능력을 본격적으로 시현하자 기존 비핵화에 초점을 맞춘 정책은 “웃음거리(farce)” 혹은 “기회의 창이 닫혔다.”라는 평가가 증대되었다.^{131/} 북한의 지속적 핵 개발이 한반도 상황의 불안정성을 높이므로 관리가 필요하다는 인식하에 북한 비핵화를 장기 목표로 상정한 후 핵 동결이나 군축을 중간단계로 시도해야 한다는 주장이 강화되었다.^{132/} 한국과 미국은 이미 북핵을 사실상 인정하고 미사일 방어, 선제타격, 대규모 응징보복 등으로 대응하고 있고, 특히 미국이 발표한 2022년 핵태세 보고서는 “어떤 형태로든 북한이 핵을 사용하여 미국과 동맹국을 공격할 경우 북한 체제는 파멸할 것”임을 분명히 한 바 있다. 따라서 북한이 거부하는 비핵화보다

130/ Christian Davies, “North Korea Has Already Won’: US Urged to Abandon Denuclearisation ‘Farce’,” *Financial Times*, October 9, 2022, <<https://www.ft.com/content/bf3fd056-8d74-4626-ba80-08bad80ca7dd>> (Accessed May 20, 2023).

131/ *Ibid.*

132/ “[워싱턴 특] 볼튼 전 보좌관 “북한 정권교체 가능”...미 전문가 “비핵화 중간 단계로 ‘군축’ 고민할 때,” 『VOA』, 2022.10.24., <<https://www.voakorea.com/a/6801944.html>> (검색일: 2023.5.20.); Richard Haass, “The New Nuclear Era,” Project Syndicate, October 19, 2022, <<https://www.project-syndicate.org/commentary/new-nuclear-era-wider-proliferation-risks-catastrophe-by-richard-haass-2022-10>> (Accessed May 20, 2023). 하스의 경우 다음과 같은 제안을 한 바 있다. “Another set of concerns is found in Asia. Attempts to separate North Korea from its nuclear weapons are going nowhere. Full denuclearization should remain a goal, but in the meantime the US, South Korea, and Japan need to consider some form of arms-control proposal that would limit North Korea’s nuclear arsenal and missile systems in exchange for a reduction of sanctions.”

는 북한도 원하는 핵전쟁을 억제하기 위한 전향적인 정책이 필요하다는 것이다. 북한 비핵화를 장기 목표로 상정하고, 우선 북한 핵 개발을 동결함으로써 미국과 동맹국의 안보 상황을 단기간 개선할 필요가 있음을 지적한다.^{133/} 미국 본토를 공격할 수 있는 대륙간탄도미사일 개발을 중지하는 군비제한을 최우선 순위로 상정하기도 한다.^{134/} 북한을 핵 협상으로 유도하기 위한 유화책도 포함한다. 북한이 성의를 보이면, 예를 들어 북한이 사이버 해킹을 멈추는 조치를 하면 제재를 일부 해제해서 비핵화 협상으로 연계해야 한다는 것이다. 대부분의 유엔 제재를 해제하는 조건으로 북한이 모라토리엄 유지를 “공식화(formalize)”해야 한다는 주장도 있다.^{135/}

마지막으로, 포괄적 합의에 기반한 북한의 완전한 비핵화를 지속적으로 추진해야 한다는 주장이 있다.^{136/} 북한에 비핵화가 아닌 핵 군축을 제안하는 것이 위협을 완화하고 북한을 협상장으로 복귀시킬 수 있다는 주장은 북한이 2020년 이래 한국과 미국의 모든 대화 제안을 거부함을 고려할 때 부적절하다고 반박한다. 더불어 ‘제한과 동결’에 기반한 핵군축 협상은 이미 시도된 바 있음도 지적한다. 이

133/ Toby Dalton and Ankit Panda, “U.S. Policy Should Reflect Its Own Quiet Acceptance of a Nuclear North Korea,” *Carnegie Endowment for International Peace*, November 15, 2022, <<https://carnegieendowment.org/2022/11/15/u.s.-policy-should-reflect-its-own-quiet-acceptance-of-nuclear-north-korea-pub-88399>> (Accessed May 20, 2023).

134/ Katrin Fraser and Victor Cha, “North Korea’s Missile Message: How Kim’s New Nuclear Capabilities Up the Ante,” *Foreign Affairs*, April 29, 2022, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2022-04-29/north-koreas-missile-message>> (Accessed May 20, 2023).

135/ Michael E. O’Hanlon, “Biden Administration Needs to Get Real on North Korea,” *Brookings*, March 29, 2021, <<https://www.brookings.edu/articles/biden-administration-needs-to-get-real-on-north-korea/>> (Accessed May 20, 2023).

136/ Bruce Klingner, “This is not the Time to Abandon North Korean Denuclearization,” *The Hill*, October 29, 2022, <<https://thehill.com/opinion/national-security/3709953-this-is-not-the-time-to-abandon-north-korean-denuclearization/>> (Accessed May 20, 2023).

전 북한과 합의는 상응조치를 동반한 점진적 비핵화 접근으로 미소간 핵군축 협상과 유사한 형태라는 것이다. 미국이 북한 비핵화를 명확한 목표로 상정하지 않는다면 유엔 결의안 11개를 포함하여 대북제재가 무력화되기도 강조한다. 핵군축 협상을 강조할 경우 미국의 확장억제에 대한 신뢰가 훼손되어 한국 내에서 자체 핵무장과 선제 타격 주장이 강화될 것임을 우려한다. 설사 핵군축 협상이 성사되더라도 북한은 검증과 사찰을 수용한 전례가 없으므로 성공 가능성도 낮다는 것이다. 따라서 북한 비핵화를 목표로 하는 포괄적 합의를 포기해서는 안 되며, 북한이 협상을 거부하는 현시점에서 미국과 동맹국은 억제와 방어 능력 확충에 초점을 맞춰야 함을 강조한다.

(1) 촉진요인: 북한의 핵 개발 정책 전환과 비핵화 돌파구 마련

2030년을 상정할 때, 북한이 현재와 같은 핵 능력 고도화를 계속하기에는 여러 가지의 한계가 있을 수 있다. 북한이 핵보유국으로 인정받기 위해서는 대외환경과 국내 기반, 특히 내구성 유지를 위한 경제가 뒷받침해야 한다. 그러나, 북한은 다음과 같은 핵 개발 관련 취약점을 현재에도 이미 노출하고 있다.

첫째, 북한이 요구하는 생존권과 발전권 보장이 더욱 어려워지고 있다. 2019년 10월 스톡홀름 미북 실무회담에서 북한은 한미 연합 훈련과 전략자산의 영구중단을 생존권 차원에서 요구한 바 있다. 부과된 대북제재 철회를 의미하는 발전권도 동시에 요구했다. 그러나, ‘워싱턴 선언’에서 나타난 바와 같이, 북한이 핵과 미사일 개발을 가속할수록 한미는 훈련과 자산 전개를 증가하고 있다. 제재도 유엔 안보리의 기능 이상으로 유엔 차원의 추가 제재는 부과되지 않고 있지만, 한국, 미국, 일본, 유럽 국가들의 제재는 증가하고 있고, 특히 사이버 영역 등으로 확대되고 있다.

둘째, 북한의 공격 행위는 남북한 정치군사 관계를 더욱 훼손하고, 이는 한국의 군사력 증강 가속화와 한국 내 반북 정서의 강화로 연결될 것이다. 2018~2019년간 남북대화 기간과는 크게 차별화되어 한국의 대북 여론은 지속적으로 악화되고 있고, 특히 한국 내 MZ 세대들의 대북 반감은 커지고 있다. 북한이 남한 내 호의적인 여론 조성에 실패한다면, 북한이 추구하는 환경 조성은 더욱 어려워질 것이다. 더욱이 한국의 군사력 증강은 미국의 '확장억제' 공약과 결합되어 북한이 어렵게 건설하는 핵 능력의 전략적·군사적 효용성을 크게 제약할 것이다. 더욱이, 북한이 핵 위협을 강화할수록 한·미·일 안보협력과 통합억제가 강화되어 북한 핵의 효용성을 낮춘다. 북한이 핵을 고도화함으로써 한일 간 관계 개선이 이루어지고, 안보협력이 강화되는 동력이 된다. 통합억제의 대상으로 북한이 본격적으로 상정되면서 NATO 국가의 대북억제도 증가하고 있다. 북한 핵 개발은 한국과 일본의 군사적 핵 능력 개발 논의를 촉진한다. 한국과 일본이 당장 핵 개발을 선포할 가능성은 없지만, 북핵이 계속 고도화되고 비핵화의 진전이 전혀 없을 경우 핵무장론이 더욱 힘을 얻게 될 것이다. 미국 내에서도 한국과 일본의 핵무장을 포함한 정당한 안보 고려를 수용해야 한다는 의견도 제기되고 있다. 미국의 동의하에 한국의 핵무장이 성사된다면 북한은 핵의 효용성을 사실상 상실하게 된다.

셋째, 무엇보다 북한의 핵 개발은 경제발전 자체를 저해한다. 북한 비핵화가 진전되지 않으면 제재 해제는 쉽지 않고, 제재가 부과되는 상황에서 북한이 원하는 수준의 경제발전은 어렵기 때문이다. 특히 2021년 8차 당대회에서 김정은이 국가경제발전 5개년 계획을 채택하면서 국내총생산액 1.4배 이상 향상을 제시한 바 있다. 동 목표는 2022년 9월 최고인민회의 시정연설에서 재확인되었지만, 달성 가능성은 난망할 것이다. 1.4배 성장을 위해서는 2021~2025년 기간 동안

매년 4% 성장해야 하지만, 북한이 이 목표를 달성하기는 어렵다.^{137/} 결국, 핵우선이 아닌 경제우선을 선택해야 경제발전이 가능한 구조이다.

북한이 이러한 변수들을 심각하게 고려해서 핵 개발을 포기하거나, 혹은 핵 능력 수준을 상징적인 수준으로 제한하는 데 동의한다면^{138/} 이는 결국 담대한 구상이 추구하는 초기단계 비핵화의 요건이 성립되는 것을 의미한다. 북한이 이러한 선택을 할 경우 자연스럽게 남북 및 미북 대화 물꼬가 트이고, 일북 간의 수교 교섭도 이 시기를 전후하여 타결될 수 있을 것이다. 이는 결국 북한이 경제 문제를 해결하기 위한 상당한 자원을 획득할 수 있는 기회를 의미하고, 북한 정권으로서는 주민 불만 해소를 통해 중단기적 생존력이 강화되는 것을 기대할 수 있을 것이다.

(2) 장애요인: 북한 핵 보유의 기정사실화

2023년 현재, 북한이 자발적으로 핵을 포기할 가능성은 요원하다. 김정은의 물리적 나이를 고려한다면 2030년까지 집권할 가능성이 크다. 김정은은 북한 핵을 국체로 삼고 ‘과시의 정치’를 통해 체제 정통성과 연계시켰다. 사회주의 체제, 특히 북한과 같은 세습체제에서 나타나는 핵심 특징은 지도자의 정통성 확보 여부이다. 북한은 스탈린(Joseph Stalin)과 마오쩌둥(毛泽东) 이후 소련과 중국이 경험했던 권위의 일상화 경험이 부재하다. 삼대 세습을 추구하면서 북한은 항상 혁명 상태를 유지해야 했다. 동시에 카리스마 권위를 유지하기 위해서는 선대와 차별화되는 업적도 도출해야 한다.^{139/} 김일성

137/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설,” 『로동신문』, 2022.9.9.

138/ 이는 북한이 지극히 상징적인 수준의 일부 핵탄두를 보유하지만, 실제적인 면에서 선제 사용이 어렵고, 핵분열물질 생산도 중단되고 핵 관련 시설이 폐기되어 비핵화가 불가역적인 단계에 들어섬을 의미한다.

139/ Robert C. Tucker, “The Deradicalization of Marxist Movements,” *The American Political Science Review*, vol. 61, no. 2 (1967), pp. 342~358.

으로부터 전해지는 백두혈통의 정통성을 기반으로 하고, 외부로부터 포위되었다는 의식 고취를 통한 위기의식의 일상화를 통해 내부 단결을 모색하더라도, 새로운 지도자는 자신만의 업적을 도출해야 정권 유지가 가능하다. 김정일은 선군정치를 내세워 고난의 행군을 극복하였고, 김정은은 ‘핵무력 완성’을 통한 과시의 정치로 정통성을 확보하는 모양새다. 북한은 김일성 때 시작된 핵 개발이 미 제국주의의 위협에 맞선 불가피한 자위권 차원에서 개발이라는 수세적 담론에서 벗어나 ‘민족의 보검’임을 강조하는 긍정의 의미를 담기 시작하였다. 구체적으로는 김정일 시기 때인 2009년부터 북한은 핵 능력을 애국, 강성국가 등의 가치와 연계하여 “반만년 이래 최초로 위대한 조선을 완성했다.”라고 선포한 바 있다.^{140/}

김정은은 이를 더욱 발전하여 다음과 같은 의미로 확장했다. 첫째, 김일성으로부터 시작된 빨치산 서사를 핵무력으로 완성했다. 김정은은 2022년 9월 최고인민회의 시정연설에서 “두 자루의 권총으로 시작된 우리 혁명”을 언급함으로써 김일성 시기 창조된 ‘총대 철학’을 소환하였다. 김일성이 시작한 국방력 건설이 마침내 핵이라는 ‘절대무기’를 통해 김정은에 의해 완성되었고 “핵무력 정책을 법적으로까지 완전 고착시키는 역사적 대업”으로 연계됐다고 강변한다.^{141/} 부연하면 김일성 시기 두 자루의 총으로 상징되는 미약한 무력과 쫓기는 유격대 생활임에도 결국 일본 제국주의자와 대결에서 승리했다는 서사를 이어받아 김정은은 “강위력한 정의의 붉은 보검”인 화성-17형을 완성해 극강의 국방력을 성취했다는 주장이다.^{142/}

140/ 강혜석, “김정은 시대 통치담론 변화와 ‘국가’의 부상: <김정일애국주의>와 <우리국가제일주의>를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제59권 3호 (2019), pp. 333~334.

141/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설,” 『로동신문』, 2022.9.9.

142/ “조선로동당의 엄숙한 선언,” 『로동신문』, 2022.11.20.

둘째, 북한에게 핵무기는 미래세대 안전도 책임지는 절대무기이다. 2022년 11월 화성-17형 발사 직후 발표된 노동신문 정론을 통해 북한은 다음과 같이 밝힌 바 있다.^{143/}

불의의 력사에 영원한 종지부를 찍으며 인류의 미래를 구원할 참으로 엄숙한 사명을 지닌 우리의 무진 막강한 핵억제력...인민이 창조하게 될 눈부신 미래상이 인류의 각광...우리 아이들이 영원히 전쟁을 모르고 맑고 푸른 하늘아래에서 살게 되었으니 이 얼마나 감격적인 일입니까...**바로 인민의 이 행복, 이 웃음, 밝은 미래를 지켜주시려...**(강조 저자 추가)

북한 핵무기가 단순한 미 제국주의자로부터 북한을 지켜주는 무기 이상의 의미를 부여하고 있다. 핵무기를 보유함으로써 현재는 물론 후대까지도 행복과 안녕을 보장해 준다는 것이다.

셋째, 북한은 세계최강의 국가라는 ‘자기최면’이다. 2022년 11월 18일 화성-17형 발사 후 북한은 “이 행성 최강의 대륙간탄도미사일 보유국, 이 말이 안고 있는 무게는 실로 거대하다... 미국의 핵패권에 맞설 수 있는 실질적 힘을 만장 약한 명실상부한 핵강국임을 세계 앞에 뚜렷이 실증하는 가슴 벅찬 호칭인 것이다.”라고 의미를 부여한 바 있다.^{144/} 김일성이 건국한 조선민주주의인민공화국이 김정은 시기 핵무력을 완성한 결과 “건국이래 가장 높이 세계정치에 우뚝선 전략국가”가 되었다는 주장이다.^{145/} 이는 결국 북한이 집착하는 남북관계 주도권을 보장하는, 결코 포기할 수 없는 자산이다.

김정은 시기 북한 핵은 어떤 수준의 경제적 보상과도 바꿀 수 없는, 필수적 자산이다. 이러한 면에서 북한은 경제적 이해관계를 고려

^{143/} 위의 글.

^{144/} 위의 글.

^{145/} 강해석, “김정은 시대 통치담론 변화와 ‘국가’의 부상: <김정일애국주의>와 <우리국가제일주의>를 중심으로,” p. 334.

해 핵을 포기할 수 있다는 안보-경제 모델을 표면상 강하게 거부해 왔다. 한국의 윤석열 정부 등장 후 제안한 ‘담대한 구상’에 대해서 김여정은 “국체인 핵을 《경제협력》과 같은 물건짜고 바꿀 가능성은 없다.”라고 밝힌 바 있다.^{146/} 김정은도 나서서 2022년 9월 개최된 최고인민회의의 제14기 제7차회의 시정연설을 통해 “우리 공화국 정권과 후대들의 안전을 담보하는 핵을 대부로 개선된 가시적인 경제 생활환경을 추구하지 않을 것이며 천신만고한대도 우리는 자기의 선택을 바꾸지 않을 것”임을 천명한 바 있다.^{147/} 따라서 김정은 체제는 자발적 핵 포기 의사가 없음을 확인할 수 있다.

2023년 현재 미 정부와 워싱턴 내 주류의 입장은 여전히 북한의 완전한 비핵화를 목표로 한다. 그러나 북한을 사실상 핵보유국으로 인정한 상태에서 핵군축과 부분 비핵화를 시행해야 한다는 주장도 확산되고 있다. 북한 김정은의 절대 핵 포기 불가의 강경한 태도가 변치 않는 상황에서 중국, 러시아의 협조로 북한이 내구성을 유지한 채 장기전을 끌어간다면 미국도 결국 북한 핵 보유를 인정하는 상황이 도래할 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 북한 핵 능력이 그대로 유지되고 한국의 담대한 구상은 더 이상의 동력을 잃게 된다. 뿐만 아니라 미국의 확장억제 공약의 보장성 자체가 흔들리는 상황이 발생하게 될 것이다. 이러한 점에서 북한의 핵 보유 기정사실화는 부정적 요인인 동시에 우리 입장에서는 저지해야 할 상황이기도 하다.

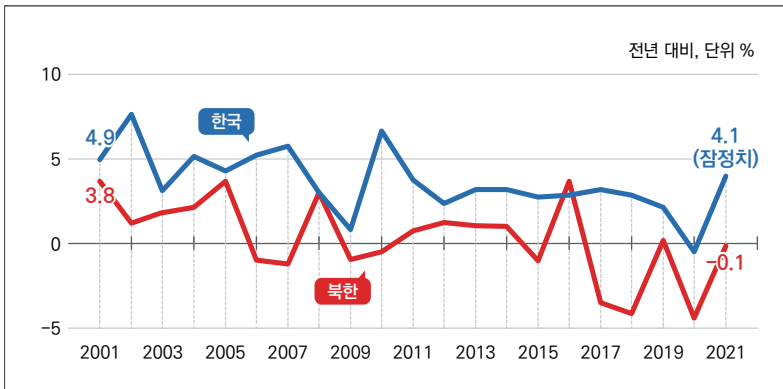
146/ “김여정부부장 윤석열의 《담대한 구상》은 어리석음의 극치,” 『조선중앙통신』, 2022. 8.19.

147/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설,” 『로동신문』, 2022.9.9.

다. 이슈 3: 북한 경제의 지속가능성

북한 경제의 지속가능성 문제는 그동안 북한의 미래와 관련하여 끊임없는 논쟁거리가 되어 왔고, 이는 북한의 잠재적 체제불안 요인이기도 하다. 특히, 2016년의 유엔 안보리 결의 2270호 이후 지속된 고강도 경제제재는 주민생활의 낙후 혹은 곤궁과 직결되고, 이는 과거의 경제난과는 성격을 달리하는 북한의 내부적 문제이다. 대북제재의 실효성에 대해서는 그동안 다양한 시각이 존재하여 왔으나, 김정은 자신이 2020년 10월 10일의 노동당 창건 75주년 기념 열병식 연설에서 3중고(국제제재, 신종감염병, 홍수피해)를 이미 언급했음에 주목할 필요가 있다. 중국의 대북 경제제재에 대한 성실한 동참 관련 논란과는 별개로 경제제재로 인해 북한의 대중국 교역은 급락했으며, 이 문제는 코로나19 방역 문제로 더욱 심각해진 것으로 판단되고 있다.

그림 III-1 남북한의 경제성장률 추이



출처: 통계청 '2022 북한의 주요 통계지표'를 바탕으로 만들어진 그래픽 자료 인용. "[그래픽] 북한·한국 경제성장률 추이," 『연합뉴스』, 2022.12.26., <<https://www.yna.co.kr/view/GYH20221226000700044?section=search>> (검색일: 2023.5.3.).

북한이 2023년에 들어 ‘코로나19’ 이후 중북 무역의 정상화를 비롯하여 대외무역의 회복을 꾀하고 있지만, 경제 문제는 중장기적으로도 북한 정권의 심각한 불안요인이 될 것으로 전망된다. 중국에 주로 의존하는 경제구조로 인한 취약성은 이미 ‘코로나19’ 과정에서 그 한계가 드러났고,^{148/} 중기적으로도 이에 대한 개선 전망이 보이지 않기 때문이다. 김정은은 경제적 난국 탈피의 방법 중 하나로 주민들의 내핍을 은연중 강조해왔으며, 이는 장마당 경제 등을 통해 상대적으로 경제적 기대 효과가 커진 주민들의 좌절의 원인이 될 수 있다. 김정은이 8차 당대회 총화보고에서 “폐부로 느낄 수 있는 실질적 변화”를 언급한 것은 그만큼 북한 주민들의 실물경제에서 느끼는 불만이 커지고 있음을 시사하고 있으며, ‘배짱과 신념’을 강조함으로써 주민들의 정신무장 필요성을 제기한 것도 같은 맥락에서 파악할 수 있다.^{149/}

더욱이, 김정은 시대 들어 김정은이 단순한 경제적 생존을 넘어 ‘발전’을 중요한 성취로 내세워왔음을 고려해야 한다. 즉, 김정은에게 경제발전은 선대와 구별되는 업적이기도 하고, 주민들의 복종과 충성을 보장받는 수단이기도 하다. 대부분의 사회주의권 체제변동의 주요한 동인은 주민들의 기대심리를 정권이 제대로 충족시켜 주지 못한 데에서 발생해왔다. 독일 및 동유럽권의 자유화/시장화 시민혁명은 모두 이러한 동기로부터 비롯되었다. 일반적으로 ‘혁명’이나 ‘민중봉기’는 극단적인 저개발국가에서는 나타나지 않는다. 주민들이 일종의 전망이론(prospect theory)적 접근을 보이기 때문이다. 이런 체제하에서는 주민들이 체제의 전복으로 인해 발생할 수 있는 이익보다는 이로 인해 자신에게 부과되는 불이익을 더 걱정하게 된다.

148/ 고명현, “코로나19가 보여준 북한 경제의 취약성과 북한의 새로운 선택,” 『이슈브리프』, 2020-12 (야산정책연구원, 2020.4.10.), pp. 1~13.

149/ “경애하는 김정은동지께서 조선로동당 중앙위원회 제7기 사업총화보고를 계속 하시었다 조선로동당 제8차대회 2일회의 진행,” 『로동신문』, 2021.1.7.

오히려, 완전한 빈곤상태에서 벗어나 경제발전과정에 있는 국가들 사이에서 주민들의 상승하는 욕구에 정부가 적절히 부응하지 못할 때 혁명이나 봉기가 발생한다. 이른바 ‘J-curve’의 역설이라고 불리는 이러한 사례는 북한의 미래와도 충분히 연계될 수 있다.^{150/}

특히, 북한의 경우 김정은 시대에 들어 완만하게나마 경제적 현상 유지나 회복세를 보였다는 것이 오히려 독(毒)이 될 수도 있다. 제한된 시장화로 인해 김정일 시대에 비해 상대적으로 경제성장이 이루어진 상태에서 주민들의 기대 역시 상승했을 가능성이 크며, 김정은 역시 선대(先代)와 차별화된 자신의 업적 축적을 위해 경제발전의 부심(5개년 계획 등)해왔다. 더욱이, 2018년의 미북 대화국면으로 인해 북한 주민들의 대북제재의 조기 해제를 기대하였으며, 이는 북한이 제재 완화 및 해제에 집착했던 원인이기도 하다. 만약, 이러한 주민들의 기대가 무너질 경우, 그동안 누적되었던 불만이 급격히 분출될 가능성이 있다.

(1) 촉진요인: 북한의 경제 우선주의 모색

당장은 아니라고 하더라도 북한의 경제실적이 부진을 벗어나지 못할 경우, 김정은은 정권과 체제안전을 위해서라도 경제발전을 위

^{150/} ‘J-curve’의 역설은 한 국가나 체제에서 혁명이나 반란과 같은 과격한 변화가 일어나는 원인을 설명한 것이다. 일반적으로 과격한 변화는 경제난과 같은 극심한 생활고에 의한 주민들의 좌절과 불만에서 초래되는 것으로 생각되기 쉽다. 그러나, James C. Davies는 혁명과 같은 변화는 절대빈곤 상태에서 일어나는 것이 아니라 일정 기간의 성장 이후에 주민들의 기대와 정부의 실제 성과 사이의 괴리가 발생하는, 즉, J-Curve의 하락 단계에서 발생하는 경향이 더 많다는 것을 발견하고 지적했다. 즉, 사회가 절대빈곤을 넘어 성장하는 단계에서 주민들은 정부의 성취능력에 더 많은 기대를 품기 시작하지만, 정부의 충족능력은 한계가 있어 최초 일정한 선형 상승을 보이던 단계에서 정체기에 들어서고 결국은 하락하기 시작하는데(J형태의 커브), 이 하락단계에서 주민들의 불만이 사회 변혁의 요구로 표출된다는 것이다. 이에 대해서는 James C. Davies, “Toward a Theory of Revolution,” *American Sociological Review*, vol. 27, no. 1 (1962), pp. 5~19 참조.

한 다른 대안을 강구해야 한다. 이 경우 북한 경제난의 직접적 원인을 제공해온 핵 개발 문제에 대한 결심을 내리는 것이 불가피하다. 대북제재가 해제되지 않고 지속될 경우 김정은이 지향하는 2차 경제개발 5개년 계획도 실패로 끝날 가능성이 크고, 이는 주민들의 불만이 지속적으로 커져가는 것을 의미하기 때문이다. 부족한 자원을 충당하기 위해 북한 내 시장세력으로부터 자원을 끌어오는 방안도 고려할 수 있겠지만, 이는 김정은 체제의 지배연합(ruling coalition)을 형성해 온 김정은과 북한 권력엘리트 간의 공동운명체 의식을 와해시킬 위험도 있다.

북한이 핵 개발을 지속할 경우, 이로 인해 유발되는 군비경쟁의 부담 역시 감수해야 한다. 북한이 핵 개발을 지속하는 가운데 남북 군비경쟁을 하게 되면, 핵 능력의 실제 전력화를 위한 비용의 투입이 불가피하다. 우선, 북한이 확보한 핵물질을 핵탄두로 전환하기 위해서는 추가 제조비용을 투입해야 한다. 핵탄두 제조비용의 부담이 크지 않다고 하더라도 대량 10기 내외의 ICBM(Intercontinental Ballistic Missile, 대륙간탄도미사일)을 통해 미국으로 발사할 능력을 갖추어야 미국에 대한 위협 능력을 확보할 수 있다. 이는 북한의 입장에서는 기존 핵 개발에 드는 비용만큼이나 혹은 그 이상의 부담이 가해지는 것이다. 그러나, 북한을 더욱 딜레마에 빠지게 만드는 것은 ‘2중 군비경쟁’의 문제일 것이다. 현재의 한반도 억제구도라면 한국은 재래전력에 있어 북한을 압도할 전력을 건설하려 하고 있으며, 미국은 핵 억제력을 제공한다. 즉, 북한은 한국과 재래군사력 면에서 지나치게 차이가 나지 않게 군사력을 증강해야 하고, 자신들의 핵 위협으로 인해 초래될 미국의 핵 보복에 대한 대응능력을 확보해야 한다. 이로 인해 북한은 핵전력과 재래전력을 모두 기존 수준 및 기제화 대비 획기적으로 증강해야 할 필요성에 직면하게 되고, 결과적으로는 군

사 최강대국인 미국과 핵군비경쟁을 벌이는 모순적 상황에 직면하게 될 것이다.^{151/}

이러한 점을 고려할 때, 2030년의 중장기적 시점에서는 북한의 핵 능력 고도화도 한계에 부딪힐 가능성이 충분하다. 이는 결국 북한의 핵 능력 제한(차선)이나 비핵화 결심(최선)이 실현될 수 있음을 의미한다. 또한, 이러한 북한의 결단은 남북한 관계에서도 기존의 대치나 도발 위주 정책의 변화로 이어질 수 있다.

(2) 장애요인: 북한의 국방 우선주의 고수

그러나, 경제적인 부담에도 불구하고 북한이 현재의 대중국 의존형의 경제구조를 강화하고, 핵 개발 우선형 정책을 유지할 가능성도 크다. 세계적 차원에서 미국 중심의 자유주의적 국제질서의 쇠퇴 및 신냉전 도래로, 북한이 바라는 동북아 지역 내 한미일 대 중러북 간 갈등과 대립이 구조화된다면, 북한의 국방 우선주의 정책은 유지·강화될 가능성이 농후하다. 동북아 지역의 신냉전 구도는 국제사회의 대북제재를 유명무실하게 만들 수 있으며, 북한이 대북제재의 우회로로 대중국 경제의존을 강화함으로써 제재의 효과를 상쇄시킬 수도 있을 것이다. 이와 함께 러시아와의 경제(노동력 제공) 및 군사 협력(무기거래) 등을 통해 외화 부족이나 에너지 문제 해결을 위한 일정 정도의 자원을 확보할 수도 있다. 동북아 및 한반도에서 신냉전 구도가 정착된다면, 북한은 경제발전보다는 현상 유지를 통해 그럭저럭 버티기를 할 수 있는 경제력 확보에 초점을 맞춘 경제정책을 추진하는 가운데, 체제보장과 안전을 위한 국방력 강화정책을 더욱 확대해 나갈 수 있다는 것이다.

151/ 차두현, “전쟁억제 개념과 사례 분석을 통한 한반도 전쟁억제 방안,” 『법정부적 대북 전쟁억제 추진전략 발전방안』 (통일안보전략연구소 주최 세미나 자료집, 2023.7.13.), pp. 3~31.

내부적으로는 북한 주민들의 시장을 매개로 한 사적 활동을 어느 정도 보장함으로써 북한 주민들의 생계 활동을 보장하고, 빈곤층에 대한 지원을 강화함으로써 북한 주민들의 불만을 억제할 수 있다. 북한의 수령과 대중의 관계를 충성과 보상의 교환관계로 설명하는 경우가 있다. 충성의 대가로는 물질적 보상과 정치·사상적 보상 등이 있을 수 있다. 그러나 고난의 행군 이후로 이러한 전통적 교환관계가 와해된 가운데, 북한 주민들은 충성의 대가로 생계유지를 위한 자구적 활동의 보장을 요구하고 있을지 모른다. 현재 북한 주민들은 김정은과 지배연합에게 형식적 충성과 순응이라는 체제 순응형의 모습을 보이고 있다. 이는 물리적 억압과 통제에 대한 두려움도 존재하고 있으나, 충성의 대가로서 자구적 활동 보장에 대한 기대감을 안고 있을 수 있다. 이런 측면에서 북한이 중국과 러시아를 통해 식량 및 상품 유통을 활성화함으로써 시장을 매개로 한 북한 주민들의 경제활동을 보장한다면, 북한 입장에서 그럭저럭 버틸 수 있다는 자신감을 가질 수 있다.

이는 핵무기를 정권과 체제 유지에 필수적인 요소로 간주하는 김정은의 사고를 더욱 확고히 만들고 핵무력 강화 이외의 다른 선택을 배제할 수 있다. 더욱이 수령 개인의 안위를 전체 체제와 동일시하는 북한의 통치이데올로기상 북한의 입장에서는 경제적 개혁·개방을 통한 정권의 안정화보다 체제붕괴의 잠재적 위험성이 더 크다고 판단할 수도 있다. 현재도 북한은 주민들에게 지금 겪고 있는 정치·경제적 어려움을 미 제국주의의 억압과 봉쇄로 인한 것으로 선전하고 있다. 그리고 이러한 선전이 어느 정도 북한 주민들에게 수용되고 있는 듯하다. 또한 김정은과 지배연합은 중국과 베트남과 달리 남북으로 분단되어 있는 상황에서 북한이 본격적으로 개혁·개방을 추진하기가 쉽지 않다는 것을 누구보다도 더 잘 알고 있는 것으로

보인다. 따라서 북한이 더 호전적으로 변할 수 있을 것이다. 북한은 점증하는 주민들의 불만을 외부로 돌리려 할 것이고, 이를 통해 경제 저성장에 대한 분노를 경감하려 할 것이다. 이런 상황이 되면 자원 획득을 위한 북한의 대남 핵 협박도 더욱 증가할 수 있다.

3. 대내적 차원

가. 이슈 1: 남남갈등 극복과 국민적 합의 도출

우리 사회의 첨예한 이념, 지역, 세대 간 갈등과 대립은 사회통합을 심각한 수준으로 저해한다. 특히 통일·대북정책은 보수와 진보를 가르는 핵심적인 균열축이 되고 있으며, 통일한국의 미래를 설계하는 데 있어 가장 큰 장애물이 되고 있다. 이와 관련하여 이미 많은 연구자들은 한국 사회의 높은 갈등 수준에 대해 지적한 바 있다.^{152/} 오랜 시간에 걸쳐 지속된 분단과 냉전체제의 결과인 동시에 통일·대북정책에 대한 정쟁화 구조에 뿌리를 두고 있다는 점에서 단기간에 일소되기 어려운 상황이기도 하다.

통일·대북 이슈를 중심으로 한 남남갈등은 다양한 정치균열 가운데 하나의 이념 갈등 이상의 합의를 지닌다. 분단 78년이라는 시간을 넘어오는 동안 축적된 국내의 다양한 이념과 정파, 성별과 세대를 망라한 국내의 다양한 차원의 갈등이 응축되어 통일·대북 이슈를 매개로 나타나고 있기 때문이다. 한국 사회가 남남갈등을 극복하고

152/ 이내영, “한국사회 이념갈등의 원인: 국민들의 양극화인가, 정치엘리트들의 양극화인가?” 『한국정당학회보』, 제10권 2호 (2011), p. 252; 정주진, 『갈등해결과 한국사회』 (서울: 아르케, 2010) 참고. 김갑식 외, 『한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2021), p. 83에서 재인용.

사회통합의 토대를 마련하지 못한다면, 남북 분단의 극복과 통일도 요원해질 수밖에 없다. 현재 세계는 민주주의의 위기 시대라는 우려를 낳고 있다. 한국 사회도 정치적, 경제적 양극화로 인한 민주주의의 쇠퇴로 남남갈등이 더욱 증폭되고 있는 상황이다. 한국 사회는 불공정, 양극화, 계층 유동성의 고착, 부와 지위의 세습화 추세 강화, 시장 만능주의 등으로 인해 정치적 대화와 토론, 타협 등이 어려워지고 있다. 또한 시민사회의 정치적 역할은 물론이고 경제적, 사회적 기능과 역할마저도 약화되고 있다. 특히 통일·대북정책에서의 갈등과 대립은 극단적 진영논리에서 벗어나지 못하고 있다.

한국 사회의 남남갈등을 극복하고 국민적 합의를 바탕으로 한반도 평화와 통일을 향해 나아가기 위해서는 원칙적 입장에 대한 상호 공감의 필요하다. 이를 위해서는 민주주의의 재건과 더불어 통일의식 향상과 헌법에 기초한 평화통일에 대한 상호 이해와 합의의 수준을 높여야 한다. 이를 위해서는 정치적, 사회적 대화 및 토론의 결과를 국민이 수용할 수 있는 정치과정의 제도화가 우선적으로 요구된다고 할 수 있다. 특히 통일·대북정책과 관련해서는 이념의 틀에서 벗어나 가치를 중심으로 한 실용주의와 유연함을 발휘할 수 있는 토대를 마련할 필요가 있다.

물론 이러한 남남갈등을 극복하고 통일·대북정책에 대한 국민적 합의를 도출하기 위해서는 많은 시간과 노력이 필요할 수밖에 없다. 이와 관련해 사회적 대화는 참여한 남남갈등을 극복하는 데 주요한 방법 중 하나로 논의되고 있을 뿐만 아니라 정부를 중심으로 민관 소통을 통해 추진되고 있다. 다름을 인정하고 존중하는 가운데 민주주의와 거버넌스의 원리에 기반하여 민주적 토론과 참여의 공간을 확보하는 과정으로서의 사회적 대화는 시민들의 참여를 기본 원칙으로 하고 있다.^{153/}

남남갈등과 통일·대북정책의 동력으로서 국민적 합의 도출을 모색하기 위한 사회적 대화를 적극적으로 추진할 필요가 있다. 그리고 이러한 사회적 대화와 함께 정당 간 소통과 토론, 대화를 활성화함으로써 통일·대북정책에 대한 정당 간 간극도 좁혀 나갈 필요가 있다. 윤석열 정부가 추진하는 북한 비핵화, 남북관계 정상화, 국민과 국제사회와 함께 하는 통일준비, 인도적 문제 해결 등 비핵·평화·번영의 한반도 비전 실현의 동력으로서 국민적 합의를 도출하기 위한 사회적 대화의 추진은 남남갈등의 해소와 평화로운 한반도 질서 수립을 위한 실천적 토대가 될 수 있다. 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책은 국가적 차원의 이해관계뿐만 아니라 개인적 차원의 이해와 직결되는 우리 시대의 과제이다. 또한 통일은 특정 집단이나 계층을 위한 것이 아니라 분단된 한반도에서 살아가는 남북한 주민 모두의 삶과 직접 연결되어 있다는 점에서 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책은 국민적 합의를 바탕으로 추진되어야 한다.

이런 측면에서 2030년 한반도를 둘러싼 안보 환경을 결정할 핵심 변수 중 하나인 우리 국내 상황에서 남남갈등 극복과 국민적 합의 도출은 매우 중요한 과제라 할 수 있다. 한국 사회 내의 남남갈등이 치유되지 못한 가운데 2030년을 전후해서도 지속·심화되고 있다면, 이는 무엇보다 통일·대북정책의 일관성을 저해하게 될 것이다. 역대 정부마다 정치적 선호가 통일·대북정책에 대한 지지를 결정할 것이고, 이에 따라 실제 통일·대북정책의 실행력은 현저히 줄어들 것이기 때문이다.^{154/}

153/ 김갑식 외, 『한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안』, pp. 84~85.

154/ 외형적인 면에서 2010년대 이후 모든 정부의 통일·대북정책 방향은 50% 내외의 지지율을 획득하기는 했다. 그러나 그 추진과정에서 남남갈등이 발생했고, 이는 통일·대북정책의 과감한 추진을 어렵게 만들었다.

(1) 촉진요인: 통일·대북정책에 대한 숙의(熟議) 구조 제도화

통일·대북정책에 대한 한국 사회의 남남갈등을 극복하기 위해서는 헌법적 가치를 중심으로 실용주의와 유연함을 발휘할 수 있는 토대를 마련할 필요가 있다. 윤석열 정부의 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 전략이 이념에 치우치지 않고 헌법에서 제시하고 있는 다양한 가치(자유, 민주, 인권, 평등, 복지, 공정 등) 실현을 강조하고, 이를 위한 실용주의와 유연함을 일관되게 통일·대북정책에 적용하여 추진해 나가야 한다. 그리고 이러한 정책과 관련한 활발한 사회적 대화를 통해 정치권은 물론이고 시민사회의 지지와 협력을 견인해 나갈 수 있다면 통일·대북정책 추진의 정당성을 더욱 강화해 나갈 수 있다. 이러한 긍정적 시나리오가 실현된다면, 윤석열 정부가 마련한 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 전략은 정권교체와 상관없이 지속적이며 일관되게 추진될 수 있을 것이다.

이러한 시나리오가 가능하기 위해서는 숙의 민주주의의 구조가 제도화될 필요가 있다. 국민이 참여하는 사회적 대화에 기초하여 정치권의 소통과 대화를 통해 대외 및 대북정책을 일정 수준의 합의에 기반하여 추진할 수 있는 구조가 마련된다면, 2030년 한반도 통일환경은 매우 긍정적으로 변화할 것으로 예상할 수 있다. 앞서 지적했지만, 한국의 정책은 이른바 ‘진보’ 및 ‘보수’ 정부에 따라 변화폭이 크다. 중요한 것은 기본적인 원칙 아래 상대방의 인식과 정책을 면밀히 파악하여 정책을 일관되게 이행하는 것이다. 앞서 제시한 여러 상황을 감안할 때 한국은 규범에 기초한 국제질서를 원칙으로 책임과 비용을 감당하면서 일관된 정책을 펼칠 필요가 있다. 통일·대북정책도 특수성과 보편성이 균형 있게 작용하면서도 원칙을 지키는 노력이 필요하다. 이러한 정책 원칙이 국내적으로 사회적 대화를 통해 공감대를 형성하고, 이를 정치권에서 제도화한다면, 그리고 정권교

체와 상관없이 지속된다면, 한반도 평화를 촉진할 수 있는 가장 큰 동력이 될 수 있다.

(2) 장애요인: 한국 사회 내 진영논리 상존

한국의 통일·대북정책이 일관성을 유지하지 못한 채 정부 교체와 함께 큰 폭의 변화가 주기적으로 반복된다면, 한반도 평화에 부정적으로 작용할 수밖에 없다. 특히 세계질서의 불확실성이 증폭되는 상황에서 비일관적 정책은 한국 신뢰도를 하락시키고 다시금 세계구조의 하위 변수가 되어 영향력을 상실할 수도 있다. 고조되는 양극화와 이로 인한 ‘남남갈등’과 진영논리는 무엇보다 큰 장애요인으로 한반도 평화에 심각한 장애요인으로 작동할 수밖에 없다.

세계적으로 자유민주주의 국가에 양극화 현상이 강화되는 양상이 표출되고 있고, 한국도 예외는 아니다. 국가별로 양극화를 촉진하는 주제와 기원 등은 다르다. 한국은 1945년 이래 지속하여온 오랜 분단의 역사가 권위주의 체제에서 민주화로 전환되는 과정에 상호작용하면서 차이를 넓혔고 지금까지 지속되고 있다. 북한에 대한 인식과 대북정책, 미국 국가 성격에 관한 규정이 복합되면서 이른바 진보는 북한에 대한 포용과 관여, 이른바 보수는 강력한 한미동맹을 기반으로 한 대북문제 접근 등의 형태를 표출했다.

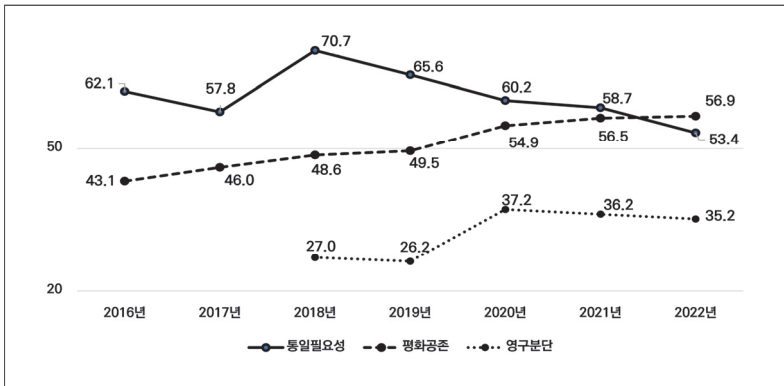
이러한 차이는 한국 정치의 양극화를 추동하기도 하고, 타협 없는 정치로 영향을 받기도 한다. 결국 북한 비핵화와 한반도 평화라는 최종 목표에 동의하더라도 방법론과 인식의 차이를 극복하지 못하고 반대를 위한 반대의 모습도 표출되는 상황이다. 지속적인 사회적 대화를 통한 국민적 합의 도출이 제대로 이루어지지 않을 경우에 남남갈등은 부정적 요인으로 발현될 가능성이 상당히 높다고 할 수 있다.

나. 이슈 2: 통일 미래상에 대한 공감대 형성

앞서 지적한 것처럼 한국 정부가 1990년대 이후 공식적으로 민족 공동체통일방안을 유지해오기는 했지만, 과연 어떤 모습이 최선의 통일방식인가에 대해서는 세대별로 선호가 달리 존재한다. 그리고 통일보다는 평화적 공존이나 영구적 분단에 찬성하는 경우도 증가하고 있다. 통일연구원의 조사에 따르면, 2022년 평화적 공존에 동의한 비율은 56.9%였다. 평화적 공존이라는 단어를 포함하지 않고 분단의 지속에 초점을 둔, 사실상 영구분단에 동의한 비율은 35.2%였다. 여기서 주목해야 할 것은 평화적 공존을 긍정적으로 생각하는 국민이 지속적으로 증가하고 있다는 것이다. 특히, 연령대가 낮아질수록 평화공존 찬성 비율이 상대적으로 높았다. 40대 이하 세대의 10명 중 6명은 평화적 공존에 동의하였다. 20대의 67.8%, 30대의 59.6%, 40대의 60.6%가 전쟁이 없는 평화적 공존에 동의하였다.^{155/}

그림 Ⅲ-2 평화적 공존과 영구적 분단에 찬성한 응답자 비율(2016~2022)

(단위: %)

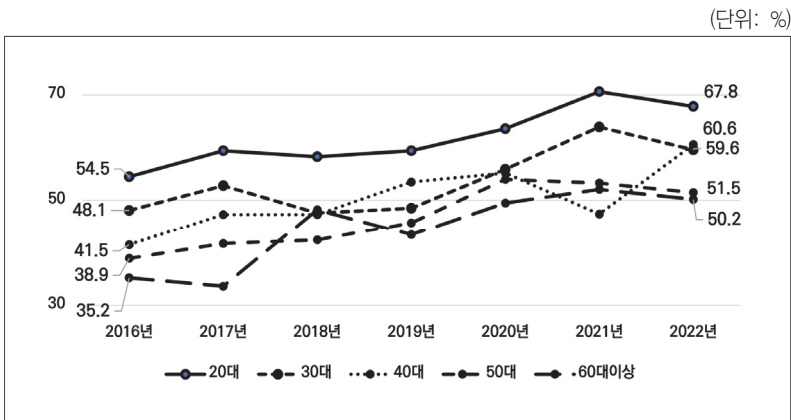


출처: 박주화 외, 『KINU 통일의식조사 2022』, p. 51.

^{155/} 박주화 외, 『KINU 통일의식조사 2022』, p. 51~53.

이는 불확실한 통일한국의 미래에 대한 두려움이 크게 작용하는 것으로 보인다. 그리고 막연하게 엄청난 통일비용이 지출될 것이라는 전망 아래 본인이 통일비용을 부담하지 않겠다는 의지를 보여준다고 할 수 있다. 다른 한편으로 과거와 달리 통일의 당위성보다는 현실적 필요를 먼저 생각하고 있다는 점도 하나의 요인으로 들 수 있다. 이와 함께 민족의식의 약화도 전쟁이 없다면 남북한의 평화공존도 받아들일 수 있다는 응답 비율을 높이는 요인이 되고 있는 것으로 보인다.

그림 III-3 연령에 따른 평화적 공존에 찬성한 응답자 비율(2016~2022)



출처: 박주화 외, 『KINU 통일외식조사 2022』, p. 54.

한국 정부의 공식적 통일방안은 민족공동체통일방안이다. 화해협력 단계와 남북연합 단계를 거쳐 통일국가를 완성하는 방식이다. 이와 달리 북한은 연방제를 주장하고 있다. 이처럼 다른 통일방안을 제시하고 있는 남북한이 2000년 6월 남북 정상회담 때 남북연합과 낮은 단계의 연방제 사이에 공통점이 있다는 것을 인정한 바 있다. 그러나 남북한은 남북관계의 부침 속에서 통일 논의에 대한 진전을

이루지 못했다. 사실 연합과 연방을 둘러싸고 다양한 정책적, 이론적 논쟁이 존재한다는 점에서 남북한이 현실적으로 통일 논의를 진행하기는 쉽지 않다.

사실 김영삼 정부 이후 한국의 역대 정부들은 통일환경 조성을 위해 통일보다는 평화에 집중하였다. 이에 공식적으로는 민족공동체 통일방안을 계승하면서도 이를 실현하기 위한 구체적인 논의를 회피하는 경향을 보였다. 더욱이 북한 핵 문제로 한반도 정세가 악화됨에 따라 정부의 통일·대북정책은 더욱 평화 또는 안보에 초점이 맞춰졌다. 마찬가지로 학계에서도 통일방안 논의보다는 한반도 안보 또는 평화연구에 집중하였다.^{156/}

그러나 분단의 고착화를 방지하고 통일한국의 미래상을 펼쳐나가기 위해서는 한반도 평화와 우리의 민족공동체통일방안을 바탕으로 한 통일한국 건설이 우리 미래에 어떤 이익을 가져다 줄 것인가에 대한 국민적 이해를 제고할 필요가 있다. 다시 말해 국민의 통일의식 고취를 통한 통일 미래상에 대한 공감대를 형성하는 것이 매우 중요하다. 이를 위해서는 국민이 선호하는 통일방식과 바람직한 통일방식에 대한 조화가 중요해 보인다. 국민이 선호하는 통일방식은 북한의 '체제보장'과도 연결되고, 동시에 통일로 인해 발생하는 부담에 대한 국민의 분담 의지를 결정한다. 따라서, 자유민주주의를 기반으로 하는 통일이 현 단계에서 우리 사회 다수의 묵시적 합의라고 할지라도 이에 대한 공감대를 어떻게 형성해 나갈 것인가에 대한 고민이 필요하다.

^{156/} 이무철 외, 『남북연합 구상과 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 28~29.

(1) 촉진요인: 자유민주주의 기반 통일 공감대 형성

현재 남북한의 체제 및 국력 등을 고려할 때, 한반도 통일은 한국이 주도할 가능성이 매우 높다. 그 방식은 군사적 방식이 아닌 남북의 합의 속에서 진행되는 평화적 통일이어야 한다. 극단적 방식인 전쟁을 통한 통일은 남북이 상호 이익 획득이 아닌 모두 공멸하는 방식일 수밖에 없다. 따라서 우리 헌법에 명시된 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 추진해야 한다. 남북 주민들의 삶의 질 향상을 위해서는 자유, 민주, 인권, 평등, 정의, 복지 등을 강조하는 자유민주적 기본적 질서를 기초로 통일 논의를 진행해야 한다. 이를 통해서만이 남북한 주민이 모두 자유와 평화, 번영을 누릴 수 있는 통일한국의 청사진을 함께 그려 나갈 수 있다.

「대한민국헌법」 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”라고 규정하고 있으며, 제4조에서 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.”라고 명시하고 있다. 그리고 대통령의 의무로 제66조 3항에서 “대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다.”라고 규정하고 있다.^{157/} 한반도 통일은 헌법에 명시된 것처럼 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일의 원칙 위에서 점진적, 단계적 방식(민족공동체통일방안)에 기반하여 실질적 통일로부터 법적, 제도적 통일로 나아가는 방식이어야 한다. 이런 전제 위에서 통일한국에 대한 개략적인 윤곽 제시가 필요하다. 즉, 한국 사회에서 먼저 통일한국 미래상에 대한 최소한의 공감대를 형성해야 한다.

157/ 국가법령정보센터, 「대한민국헌법」(시행 1988. 2. 25. 헌법 제10호, 1987. 10. 29., 전부개정), 제3조, 제4조, 제66조 3항, <<https://law.go.kr/lSEfInfoP.do?lSISeq=61603#>> (검색일: 2023.6.3.).

이런 측면에서 한국 사회에서 자유민주주의 기반 통일 공감대가 형성된다면, 한국이 주도적으로 한반도 통일환경을 통일한국 건설의 유리한 방향으로 변화시킬 수 있는 동력을 확보할 수 있을 것이다. 헌법 정신에 기초한 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 남북관계 운영전략은 민족공동체통일방안을 변화한 한반도 대내외 환경을 반영하면서 국민적 지지 속에서 정당성을 확보하고 강력하게 추진해 나갈 수 있기 때문이다.

(2) 장애요인: 통일의 필요성 및 미래상에 대한 혼조

반면에 한국 사회가 남남갈등을 극복하지 못한 채 진영논리가 상존하고, 통일회의론과 전쟁이 없다면 평화공존 방식을 받아들일 것이라는 인식 등이 더욱 확산된다면, 한반도의 평화적 통일 추진은 많은 어려움을 겪을 수밖에 없다. 진영논리에 따라 통일방식에 대한 국민적 공감대 형성 및 합의가 마련되지 않는다면, 정부의 통일·대북정책은 일관성을 유지하지 못한 채 정부 교체와 함께 큰 폭의 변화가 반복될 수밖에 없다. 이는 한반도 평화와 통일환경 조성에 부정적으로 작용할 수밖에 없다. 한반도 및 동북아 지역 질서의 현상유지를 바라는 주변국에 의해 남북관계 및 한반도 미래가 좌우될 가능성도 높아질 수밖에 없다. 결국 불확실한 통일 미래상에 대한 두려움을 바탕으로 한 통일에 대한 부정적 여론의 확산은 한반도 평화와 통일환경 조성에 심각한 장애요인이 될 것이다.

70년 이상 분단된 채 체제와 이념 등을 달리하고 살아온 남북에게 통일과 민족공동체 회복이라는 명제는 이제는 당연한 것으로 받아들여지지 않는 상황이다. 더구나 독일통일의 경험에서 나온 통일의 부정적 결과에 대한 우리 국민의 우려는 통일에 대해 회의를 갖거나, 통일비용을 부담하지 않겠다는 인식을 갖게 만들고 있다. 북한에게

도 독일통일은 흡수통일을 경계하게 만들고 있다. 그리고 한국 사회는 저출산, 고령화 사회로 가고 있으며, 민족의식도 점차 변하고 있다. 이러한 상황에서 민주주의 위기로 인한 남남갈등이 증폭된다면, 안보를 강조하면서 북한 붕괴를 주장하는 쪽과 평화를 강조하면서 교류협력 우선 추진을 주장하는 쪽이 팽팽하게 맞설 수밖에 없다. 이러한 상황에서 통일회의론이 확산되고 남북관계를 국가 대 국가 관계로 정립하여 평화공존을 추구하자는 목소리가 높아질 수 있다. 남북이 체제와 이념이 다른 상충적인 분단국가 상태에서 공고한 평화의 달성은 매우 지난한 문제이다. 분단을 유지하는 가운데 평화공존은 안정적이지 않다. 결국 공고한 평화는 한반도 통일을 통해 가능하다. 그러나 통일의 필요성을 인식하지 못한 채 다양한 통일 논의를 둘러싸고 한국 사회가 분열한다면, 지속적이고 일관된 통일·대북정책 추진은 어려울 수밖에 없다.

4. 종합 분석

지금까지 세계·지역 차원, 남북관계 차원, 대내 차원의 주요 이슈를 중심으로 2030년 한반도 문제 해결을 위한 촉진요인과 장애요인을 식별했다. 세계·지역 차원에서는 자유주의적 국제질서 변화 여부, 신냉전 도래 가능성, 인도-태평양 지역 민족주의와 군비경쟁 정도를, 남북관계 차원에서는 미중 전략경쟁의 한반도 전이 정도, 북한 비핵화 여부, 북한 경제의 지속가능성을, 대내 차원에서는 남남갈등 극복과 국민적 합의 도출 가능성, 통일 미래상에 대한 공감대 형성 여부 등의 이슈를 중심으로 한반도 문제 해결을 위한 촉진요인과 장애요인을 추출한 것이다.

표 Ⅲ-3 2030년 한반도 문제 해결의 촉진요인·장애요인

차원	이슈	촉진요인	2030년 가능성	장애요인
세계·지역	자유주의적 국제질서 변화	자유주의적 국제질서 복원	≦	자유주의적 국제질서 쇠퇴
	신냉전 도래 가능성	신냉전하 자유주의국가들의 연대 강화	≐	NPT 형해화와 북한의 핵 집착 강화
	인-태 지역 민족주의와 군비경쟁	극단적 갈등 방지를 위한 동북아 내 협력분위기 조성	≦	동북아 군비경쟁 심화와 안보딜레마 증폭
남북관계	미중 전략경쟁의 한반도 전이	미중 갈등의 안정적 관리와 한반도 문제에 대한 최소한의 타협	≐	미국과 중국의 남북갈등 방치 혹은 조장
	북한 비핵화 여부	북한의 핵 개발 정책 전환과 비핵화 돌파구 마련	≦	북한 핵 보유 기정사실화
	북한 경제의 지속가능성	북한의 경제 우선주의 모색	≦	북한의 국방 우선주의 고수
대내	남남갈등 극복과 국민적 합의 도출	통일·대북정책에 대한 숙의 구조 제도화	≦	한국 사회 내 진영논리 상존
	통일 미래상에 대한 공감대 형성	자유민주주의의 기반 통일 공감대 형성	≐	통일의 필요성 및 미래상에 대한 혼조

출처: 저자 작성.

이러한 촉진·장애요인은 세계·지역, 남북관계, 대내 측면에서 통일·대북정책에 다음과 같이 상호 작용할 것으로 판단된다. 우선 세계 측면에서 현 추세를 반영한다면 자유주의적 국제질서는 쇠퇴할 가능성이 더 크다. 자유주의 국제질서를 구성하는 자유민주주의 국가 내 정치 양극화가 심화되는 현상이 목격된다. 특히 자유주의 국제질서를 구축하고 선도해 온 미국이 주권주의에 기반한 자국 우선주의를 트럼프즘(Trumpism)으로 표출하는 현상은 쉽게 소멸되지 않고

생명력을 유지할 것으로 예상된다. 주권 존중과 힘을 통한 현상변경 불가, 법치 등도 유엔 안보리 상임이사국이자 1968년 비확산체제하에 핵보유국으로 인정받은 러시아와 중국에 의해 도전받고 있다. 국제정치학계에서 제기되는 세계질서 변화 측면에서도 신냉전의 도래, 미국 단극체제의 종식과 다극체제로 전환, 다수국가가 헤징을 시도하는 ‘불명확한 분기’ 등이 제기된다.^{158/}

그러나, 자유주의적 국제질서가 복원·유지하기가 쉽지 않지만, 가능성을 배제해서는 안 된다. 러시아의 우크라이나 불법 침공으로 미국 중심으로 다시금 자유민주주의 핵심동맹국이 연합하고, 인도-태평양 지역에서 한·미·일 협력이 강화되는 모습도 확인된다. 특히 당위성 측면에서 북한 비핵화와 한반도 평화를 위해서는 자유주의 국제질서가 유일한 대안이다. 핵비확산, 법치, 인권 등의 핵심 가치를 기반으로 한반도 분단이 극복될 수 있기 때문이다. 따라서 한국은 책임과 비용을 감당하면서 가치를 공유하는 국가와 협력해야 한다.

세계질서와 연계하여 신냉전 도래 가능성은 상대적으로 크지 않다. 강대국 간의 갈등으로 인하여 열전(hot war)으로 발전할 수 있는 ‘냉전(cold war)’은 이미 시작되었다. 그러나 1947년부터 1990년까지 경험했던 이데올로기를 기반으로 한 진영주의인 ‘냉전(the Cold War)’으로 전개되기는 제약이 크다. 우선 미소 냉전과 같이 진영 간 완전한 탈동조화는 현 상황에서 불가능하다. 세계 120여 개국에 최대 무역국인 중국과 경제적 단절은 불가능하다. 중·러·북으로 대변되는 신냉전의 진영도 제대로 구축되기 어렵다. 전술한 바와 같이 이들 국가는 기본적으로 상호불신, 오인, 심지어는 적대감도 존재한다. 권위주의 체제라는 정치체제만 공유하므로 진영을 단합해 줄 이

^{158/} 차태서, “탈단극적 계기로의 진입?: 포스트-우크라이나 전쟁 시대 세계질서의 대전환 읽기,” 『국제·지역연구』, 제32권 1호 (2023).

데올로기가 부재하여 지속성이 담보되지 못한다. 반면 세계는 미국을 중심으로 한국, 일본, 유럽 대다수의 국가 등 실제적으로 영향력을 발휘할 수 있는 자유민주주의 국가군이 다수이다. 북한이 신냉전 도래를 선포하고 다극체제를 역사의 다음 발전 단계로 주창하는 것은 자신들의 핵 보유 정당화와 국제적 고립 탈피를 위한 의도적 시도이다. 따라서 한국은 진영주의를 극복하고 자유주의 국제질서를 원칙으로 삼고 능동적으로 대응해야 한다. 특히, 중국, 러시아, 심지어는 북한을 포함해서 자유주의 국제질서 중 자유민주주의 체제를 수용하지 않더라도 나머지 원칙은 받아들여도록 한국은 동류국가와 협력해야 한다.

지역 차원에서 한반도 평화에 가장 큰 도전 요소는 민족주의와 군비경쟁이다. 유럽과는 달리 자유민주주의 국가인 한국과 일본은 역사적 갈등을 넘어서지 못하고 있고, 중국, 북한, 러시아 등은 현상변경을 원하는 수정주의 정체성을 품고 있다. 특히 동북아 모든 국가는 기본적으로 강한 민족주의를 바탕으로 체제 결집을 모색하는 경향이 분명하다. 역사적으로 무력 갈등의 핵심 원인 중 하나가 민족주의임을 감안할 때 이들 국가의 충돌 단층선(fault line)에 위치한 한반도의 불안정성이 커진다. 더불어 역내 군비증강도 안보딜레마를 강화하여 안정성을 해친다. 역대 최대치의 군사비가 미국, 중국, 러시아, 일본, 한국 등에 의해 배정되고 있다. 특히 일본이 기존 국방비를 두 배 증가하기로 한 결정이 동북아에 어떤 영향을 줄지 주목된다. 북한은 민족주의를 기반으로 가장 적극적으로 군비를 증강 중이다. 한국은 이러한 추세를 멈추도록 노력해야 한다. 국내적으로 민족주의보다는 ‘세계시민’으로서의 정체성을 강화하도록 해야 한다. 한·중·일 정상회의를 비롯한 다양한 소규모 다자협의체를 운영하여 제도화된 신뢰구축을 모색해야 한다. 궁극적으로 역내 국가를 모두 포함한 군비통제 체제를 출범시켜야 한다.

미중 갈등은 세계 및 지역 차원에서 작동하지만, 동시에 남북관계에도 직접적인 영향 요인이다. ‘미중 갈등이 격화될수록 북한 비핵화와 한반도 평화 정착이 제한된다’는 주장은 명제로도 수용된다. 역사적으로 1970년대 데탕트, 1990년 탈냉전, 2018~2019년 이른바 ‘한반도 평화프로세스’ 과정과 전후 상황 등에서 확인된다. 미중 갈등은 일면 세계질서의 구조와 연계된 전개이므로 한국의 영향력이 제한될 수 있다. 그러나 구조를 인지하되 한국의 능동적 접근도 중요하다. 우선 강화된 한미동맹과 한·미·일 협력을 기반으로 중국과의 관계도 발전시킬 필요가 있다. 북한이 부과하는 역내 불안정성이 결국 중국에 대한 견제로 연계될 수 있음을 주지시키고 북한 비핵화에 협력을 도출해야 한다. 미국을 상대로도 지금보다 적극적으로 북한 비핵화와 한반도 평화를 위해 중국과 협력 범위를 확장하도록 한국이 설득해야 할 것이다.

남북관계 차원에서 발전을 저해하는 가장 핵심 요인은 북한 핵 개발이다. 다양한 견해가 제기되지만, 북한 비핵화에 대한 합의와 전략적인 조치 없이 의미 있는 남북관계 진전은 사실상 불가능하다. 한국은 국제사회가 어떤 상황이더라도 북한 핵 보유를 사실상(de facto) 인정하게 해서는 안 된다. 미국 정부가 북한의 완전한 비핵화라는 목표를 여전히 유지하지만, 불확실성이 존재한다. 핵 문제를 전략적 균형의 ‘합리적 선택’으로만 판단하는 인사는 북한 핵 보유를 사실상 인정하고 핵의 안정적 통제와 핵확산을 막고 군축으로 접근하는 것을 선호한다. 방위비용 축소를 우선시하는 트럼프즘이 부활할 경우도 북한의 완전한 비핵화를 ‘불가능한 목표’로 상정하고 미 본토 보호에 중점을 둘 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 한국은 북한의 완전한 비핵화라는 목표를 유지하면서 미국을 비롯한 핵심국가와의 연대를 더욱 강화해야 한다.

북한 경제의 지속가능성 여부도 북한 핵 개발과 연계되어 남북관계에 주요하게 영향을 미치는 이슈라 할 수 있다. 핵 개발로 인한 국제사회의 대북제재의 실효성 여부, 북한 경제의 회복 가능성, 경제 위기라는 잠재적 체제 불안 요인의 현실화 여부 등이 핵심 논쟁거리였다. 그런데 현재 시점에서 2030년 한반도 통일환경을 전망할 때, 북한이 핵 협상에 나서고 경제 우선주의 정책을 모색할 가능성이 낮아 보인다. 물론 북한의 핵 능력 고도화가 한계에 부딪혀 비핵화 협상에 나설 수 있다. 그러나 세계·지역 차원, 남북관계 차원의 변화 전망을 종합했을 때, 북한은 경제적인 부담에도 불구하고 대중국의 존형의 경제구조를 강화하면서 국방 우선주의 정책을 고수할 가능성이 더 높아 보인다. 특히 북한이 의도하는 동북아 지역 내 신냉전 구도가 형성된다면, 중국, 러시아와의 협력을 통해 그러저럭 버티기를 하는 가운데 체제안전보장을 명목으로 국방력 강화정책을 고수할 가능성이 농후하다.

대내적 차원에서 한국 정부의 통일·대북정책이 정권교체와 상관없이 정당성을 확보하고 지속적이면서도 일관되게 추진되기 위해서는 남남갈등 극복과 국민적 합의 도출이 요구된다. 그러나 통일·대북정책에 대한 속의 구조의 제도화를 통해 남남갈등을 극복하기는 쉽지 않아 보인다. 세계적으로 민주주의 위기에 대한 우려가 증폭되고 있으며 한국도 예외가 아니다. 한국정치의 양극화, 타협 없는 정치 등이 작동함에 따라 국민이 참여하는 사회적 대화가 제대로 작동하지 않아 남남갈등은 2030년 한반도 통일환경에 부정적 요인으로 발현될 가능성이 있다. 물론 국민이 참여하는 사회적 대화에 기초하여 속의 민주주의 구조가 제도화될 가능성이 낮다 하더라도 그 가능성을 배제할 수는 없을 것이다.

남남갈등 극복 여부와 연계하여 통일 미래상에 대한 공감대 형성 여부도 매우 중요한 이슈라 할 수 있다. 자유민주주의 기반의 통일

공감대 형성은 남남갈등 극복을 위한 속의 민주주의 구조 제도화 속에서 통일·대북정책의 지속성과 일관성을 확보하는 데 토대로 작용할 수 있다. 그러나 70년 이상 남북한이 이념과 체제를 달리하면서 분단국가로 살아왔다는 점에서 과거처럼 통일과 민족공동체 회복이 당연한 것으로 받아들여지지 않는 상황이다. 한국 사회에서 통일회 의론과 평화공존론 등이 확산되고 있다는 점에서 통일 미래상에 대한 국민적 공감대 형성과 합의는 매우 중요하다. 그러나 2030년 통일환경을 전망할 때, 쉽지 않은 과제라 할 수 있다. 특히 통일의 필요성을 인식하지 못한 채 다양한 통일 및 공존 논의를 둘러싸고 한국 사회가 분열한다면, 한반도 문제의 당사자인 우리가 문제 해결의 주도권을 갖지 못한 채 주변국의 이해관계에 따라 수동적으로 대응할 가능성이 있다. 따라서 남남갈등 극복과 국민적 합의 도출, 그리고 자유민주주의 기반의 통일 공감대 형성은 한국이 주도권을 갖고 우리의 문제를 스스로 풀어나갈 수 있도록 뒷받침하는 정당화 기제이며 동시에 강력한 추진 동력이라 할 수 있다. 따라서 이러한 대내적 요인이 장애요인이 아닌 촉진요인으로 작동할 수 있도록 지금부터 열린 대화와 토론, 타협의 정치를 실천해 나가야 할 것이다.

이렇듯 현재의 통일·대북정책 추진환경과 중장기적 전망은 1990년대 당시의 환경과는 사뭇 다른 것으로 우리에게 발상 전환의 필요성을 제기하고 있다. 1990년대 당시의 민족공동체통일방안은 냉전에서 승리한 자유민주주의 체제의 강점이 한반도에도 그대로 작용하리라는 자신감을 부여하였다. 세계화로 인해 각 국가들이 고도의 상호의존관계로 들어섬에 따라 결국 이러한 상호의존관계로 인해 주변국도 모두 한국 주도의 한반도 통일에 찬성할 것이라는 기대도 존재했다. 1991년의 한반도비핵화공동선언은 국제적 추세를 그대로 반영한 것이며, 북한이 핵무기를 최후의 수단으로 삼을 수는 없을

것이라는 믿음이 있었고, 남북한 간 다시 전면전의 위험을 겪지는 않을 것이라는 전망이 가능했다. 즉, 북한이 싫든 좋든 한국의 우위를 인정하지 않을 수 없을 것이고, 한반도는 한국 주도의 남북관계가 형성될 것이라는 인식이 바탕에 깔려 있었던 것이다.

그 당시와 지금의 세계는 비교할 수 없을 정도로 변화했다. 주변국 중 중국과 러시아는 북한의 핵 개발을 묵인하거나 우회적으로 지원하는 세력의 하나가 되었을 뿐만 아니라 북한에 대한 국제적 압력을 방어하는 안전판의 구실을 하고 있다. 중·러·북 간에는 과거 북한만이 주체사상을 통해 수령체제를 강화했던 시대에 비해 오히려 정치적 유사성이 더욱 증대하였고, 이는 중기적으로 중·러·북의 결속을 강화시켜 주는 요인이 될 것이다. 핵무기가 단순한 협상수단이 아니라 생존의 요건이 된 북한이 자발적으로 핵을 포기할 여지는 더욱 좁아졌으며, 오히려 중기적으로는 강화될 우려가 커지고 있다. 중기적인 차원에서 북한의 정치·경제적 불안정이 극심해질 가능성을 배제할 수는 없지만, 설사 상황이 현실화된다고 하더라도 북한이 갑작스러운 민주화·시장화로 전환할 여지 역시 그리 많지는 않다. 남북한 간에 오랫동안 진행되어 온 이질화와 북한 경제의 대중국 의존도를 감안하면 설사 김정은이 권력을 내려놓는다고 하더라도 북한 체제 자체가 붕괴할 것으로 보기는 힘들기 때문이다.

그러나, 남북한 관계의 여건 중 가장 큰 변화는 북한의 의식 변화이다. 앞서 지적했듯이 김정은은 그 선대와는 달리 남북관계에 대한 주도권에 집착하고 있다. 우리는 그동안의 남북한 관계에서 항상 주도권을 향한 경쟁이 있었다는 현실을 인정해야 하고, 이를 바탕으로 북한과의 공존을 유지하면서도 우리 주도권을 유지할 방안을 고민해야 한다. 현재 당면하고 있는 남북한 관계의 교착상태와 한반도 긴장을 완화하기 위해 새로운 시도가 이루어져야 하는 것은 분명하

지만, 과거와의 완전한 단절을 시도하는 것은 가능하지도, 바람직하지도 않다. 이러한 점에서 현재의 국정철학을 바탕으로 중장기적으로 지속가능한 정책방향이 무엇인지를 고민하는 자세가 필요하다. 무엇보다 이제는 정부의 통일·대북정책에 대한 단순한 홍보와 설득의 차원을 넘어 시민사회와의 양방향 소통을 위한 노력이 실질적으로 시작되어야 한다. 분명히 어떤 정부든 선호하는 정책방향이 있기 마련이고, 이는 그 정부의 국정철학과 국가대전략에 따라 차이가 날 수 있다. 그러나 이를 실행해 나가는 과정에서는 시행착오의 수정과 함께 국민으로부터의 환류 기능이 원활하게 작동해야 하며, 이는 정책의 중기적인 동력을 확보하기 위해서는 필수적인 것이다. 이러한 점에서 정부의 통일·대북정책에 대한 설명 기능 이상으로 눈과 귀가 열려있어야 하고, 다양한 지혜를 결집할 수 있는 융통성이 발휘되어야 한다. 과거의 교훈이나 유산 중 계승할 것과 수정할 것에 대한 분명한 식별이 이루어져야 하고, 사회적 공론화를 통해 가능한 한 넓은 공감대를 확보해 나가는 작업이 중요하다.

IV. ‘담대한 구상’에 입각한 남북관계 운영전략

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

‘담대한 구상’에 입각한 남북관계 운영전략

1. ‘담대한 구상’에 입각한 남북관계 운영의 목표와 원칙

가. ‘담대한 구상’과 ‘남북관계 운영’의 관계

윤석열 정부가 지향하는 ‘글로벌 중추국가’는 ‘영향을 받는 국가에서 영향을 주는(influential)’ 국가로의 도약을 의미한다. 정부는 글로벌 중추국가 도약을 위해 (1) 남북관계 정상화 및 평화의 한반도 건설, (2) 자유민주주의 가치 수호 및 지구촌 번영에 기여, (3) 과학기술 강군 육성 및 영원한 영웅 기억 등을 약속하고 있다. 이 가운데 남북관계 정상화 및 평화의 한반도 건설을 위한 구체적 과제로 제시되고 있는 것이 북한 비핵화, 남북관계 정상화, 국민과 함께하는 통일준비, 남북 간 인도적 문제 해결 등이다.^{159/} 정부가 북한 비핵화를 핵심적인 과제로 내세우고는 있지만, 이것이 무조건 압력을 통한 북한 변화만을 지향하는 것은 아니다. 북한의 핵과 미사일 위협 대응 능력 보강 등의 과제를 과학기술 강군 육성 약속의 하위과제에 포함시킨 반면, 비핵화와 남북관계 정상화 등의 과제를 하나의 범주로

^{159/} 대한민국 정부, 『윤석열 정부 120대 국정과제』, p. 9.

뭉은 것은 양자 간의 관계성을 인정한 것이자, 시너지 혹은 선순환 구조를 기대한 것이라고 할 수 있기 때문이다.

이처럼 비핵화와 남북관계 발전을 연계시켜 제시한 것이 담대한 구상이다. 한국 정부의 남북관계 정상화의 구체적 내용은 (1) 남북 간 상호 존중과 신뢰의 토대 확립, (2) 호혜적·실사구시적 남북관계 정립, (3) 남북 간 교류협력 질서 정립, (4) 상호 개방과 소통을 통한 민족동질성 회복 등이어서,¹⁶⁰⁾ 비핵화를 강력하게 지향하고 있지만 비핵화가 정상화의 모든 것은 아니다. 실제 담대한 구상은 북핵 폐기와 관련된 내용을 담고 있기 때문에, 남북관계는 물론이고 주변국들과의 협력 및 외교를 포괄하는 보다 종합적인 구상이다. 특히 담대한 구상은 북핵 문제가 진전되는 단계에 맞추어 경제적 지원뿐만 아니라 정치·군사적 상응조치를 취하겠다는 내용을 골자로 하고 있어서, 남북관계 운영과 연관될 수밖에 없다. 담대한 구상은 북한의 비핵화를 초기조치, 실질적 비핵화, 완전한 비핵화 등 3단계로 나누고, 각 단계마다 상응조치를 제공하는 구상이다. 담대한 구상에 따르면 북한이 비핵화 협상에 복귀하는 초기단계에서는 (1) 한반도 자원·식량 교환 프로그램, (2) 북한 민생개선 시범사업 등 초기조치를 시행한다. 이후 실질적 비핵화 및 완전한 비핵화 단계로 진전되면 경제협력은 물론 정치·군사 분야 조치를 취하게 된다. 이와 같은 담대한 구상의 이행체계는 <그림 IV-1>과 같다.

160) 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』 (서울: 국가안보실, 2023), pp. 74~75.

그림 IV-1 담대한 구상 이행체계



출처: 통일부, 『비핵·평화·번영의 한반도: 윤석열 정부의 통일·대북정책』 (서울: 통일부, 2022), p. 21.

담대한 구상에 대해 북한은 과거 이명박 정부에서 추진했던 비핵·개방·3000 구상의 복사판이라는 비난을 하기도 했다.^{161/} 담대한 구상은 북한이 비핵화 결심을 하고 협상에 복귀하는 것을 전제로 한다는 점에서 비핵·개방·3000과 비슷한 점이 있다. 하지만, 완전한 비핵화 이후에 가동되는 구상이 아니라 비핵화 진전에 맞추어 상응조치를 제공한다는 점, 그리고 경제적 상응조치 이외에 정치·군사적 조치를 포괄한다는 점에서 담대한 구상은 과거 정책과 차이가 있다.

이 연구에서는 담대한 구상 자체가 아니라 담대한 구상에 입각한 남북관계 운영방안을 다룬다. 즉 비핵화와 남북관계 발전의 선순환을 어떻게 만들어 낼 수 있는지가 핵심이다. 앞서 지적한 바와 같이, 윤석열 정부의 3D 전략과 담대한 구상을 함께 연계할 때, 가장 중요시되어야 하는 것은 물론 ‘억제’이다. 그러나, 억제 단계는 남북관계 일반보다는 군사적 대응태세 및 능력 확립과 대북제재 이행 네트워크 강화 등의 영역에 속하는 것이라는 점에서 이 연구의 주 내용은 아니다. 또한, 북핵 문제의 국제적 속성상 남북관계 발전의 문제가 남북한만의 문제로 국한되지는 않을 것이다. 비핵화와 연계된 남북관계 발전이 중요한 것은 억제를 통해 북한의 비핵화 결심을 이끌어내는 한편 남북관계 발전 등을 통해 협상으로의 견인을 병행한다는 의미이다. 즉, 3D는 다분히 억제로부터 시작되기는 하지만, 튼튼한 대북 억제태세가 확립되어 가면서 북한의 핵 개발 포기과 남북대화를 병행 추진하게 될 것이라고 해석하는 것이 타당할 것이다. 또한 비핵화가 진행되는 과정에서 남북 및 미북 간 신뢰를 구축·강화하여 비핵화가 더욱 속도를 낼 수 있도록 긍정적 연계를 추구할 필요가 있다.

161/ “허망한 꿈을 꾸지 말라: 김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『로동신문』, 2022.8.19.

나. 목표: 불가역적·지속가능한 비핵화를 통한 남북 공동 번영 기반 구축

하노이 미북 정상회담 결렬 이후 북한의 대외전략이 공세적으로 변화하면서 한반도의 정치·군사적 긴장이 높아져왔다. 북한은 2021년 1월 개최한 8차 당대회에서 다양한 무기체계 개발을 공언한 이후 전략·전술무기 개발의 속도를 더욱 높이고 있다. 특히 2022년 9월 8일 제정한 「조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여(이하 핵무력정책법)」라는 법령^{162/}에는 핵무기의 자의적 활용이 가능한 매우 공세적 핵독트린이 담겨있다. 이후 북한은 우리를 대상으로 한 전술핵무기 사용 훈련을 실시하는 등 도발의 수위를 높이고 있다. 특히, 2022년 9월 25일부터 10월 9일까지 실시된 북한의 전술핵운용부대 군사훈련은 한반도 근해에서 한미 연합훈련이 실시되는 기간에 이루어졌음에 주목할 필요가 있다. 과거 북한이 한미 연합훈련을 비난하면서도 실제 연합훈련 기간에는 도발을 자제하였던 것과 비교하면, 북한의 군사적 공세 수위가 더욱 높아졌다고 볼 수 있다. 이러한 북한의 군사적 공세는 사실상 핵무기를 보유한 국가가 되었다는 자신감에 기초하고 있는 것으로 보인다. 실제 북한은 한국에서 ‘선제타격’ 논란이 일자 ‘핵보유국’에 대한 선제타격이 어불성설이라면서 비난하기도 하고,^{163/} 남한을 대상으로 핵무기 사용을 직접 위협하기도 하였다.^{164/} 자신들이 핵무기를 가졌다는 과도한 자신감과 최고지도자의 정책결정 권한이 절대적인 북한 체제의 1인 지배적 성격을 고려

162/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령, 조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여,” 『로동신문』, 2022.9.9.

163/ “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『로동신문』, 2022.4.3.; “박정천 조선로동당 중앙위원회 비서 담화,” 『로동신문』, 2022.4.3.

164/ “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『로동신문』, 2022.4.5.; “조선인민혁명군장군 90돐경축 열병식에서 하신 경애하는 김정은동지의 연설,” 『로동신문』, 2022.4.26.

하면 오판에 따른 군사적 충돌 가능성이 높아질 수 있다는 점에서 우려스럽지 않을 수 없다. 실제로 핵전략 전문가들은 개인주의적 리더십이 지배하는 체제가 핵무기를 가졌을 경우의 위험성을 경고하고 있다.^{165/}

2022년 후반부터 북한은 현 국제관계 구도를 ‘신냉전’ 혹은 ‘다극화’로 규정하고,^{166/} 신냉전 구조를 활용한 대외전략을 구사하고 있다. 북한은 미중 전략경쟁과 러시아-우크라이나 전쟁 등으로 미중·미러관계가 악화된 상황을 신냉전이라 규정하고, 중북·러북관계를 강화하면 미국과 국제사회의 압력을 극복할 수 있다고 판단하는 것으로 보인다. 문제는 한반도 주변에서 한미일 대 중러북의 냉전적 갈등구조가 심화되면 북핵 문제 해결이 더욱 어려워질 뿐만 아니라, 한반도의 정치·군사적 갈등 장기화 우려 역시 커진다는 점이다. 물론, 한·미·일 3각 안보협력의 강화는 북한 비핵화에 핵심적인 억제태세의 강화라는 면에서는 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나, 만약 이에 대응하여 중·러·북이 결속하는 상황은 군사적인 면에서는 적지 않은 긴장과 위협을 조장할 수 있다.^{167/} 핵무기가 없는 상태에서 한반도의 군사력 밀집도는 세계 최고 수준이며, 사소한 실수나 오판으로도 언제든지 국지적 충돌이 발생할 수 있는 지역이다. 이러한 상황에서 남북관계를 관리하기 위해서는 우선 핵심 위협요인인 북한

165/ Rose McDermott, “Psychology, Leaders, and New Deterrence Dilemmas,” in *The Fragile Balance of Terror: Deterrence in the New Nuclear Age*, eds. Vipin Narang and Scott D. Sagan (Ithaca: Cornell University Press, 2023), pp. 39~62.

166/ “조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차 전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2023.1.1.

167/ 물론, 앞서 지적한 바와 같이 한·미·일의 공조에 상응하여 중·러·북의 군사협력이 진행될 수도 있다는 예상은 지나친 기우일 수도 있다. 중·러·북 3각 군사연대에 대해 중국은 다소 유보적인 입장을 보이기도 하기 때문이다. 즉, 중·러·북 연대로 인해 인도-태평양 지역 내에 미국의 동맹 네트워크가 더욱 강화되고 미국의 군사력 전개가 확대되는 것을 중국도 우려하고 있다고 할 수 있다. 따라서, 한미일 대 중러북의 군사적 대치라는 최악의 시나리오가 현실화되지 않도록 완급을 조절하는 것이 중요하다.

의 핵무기 폐기가 중요하다. 다만 북한 비핵화는 군사적 수단이 아닌 평화적 방법을 통해 이루어져야 한다. 윤석열 정부가 대화와 외교를 통한 비핵화를 지향하는 것도 이 때문이다. 한반도의 군사적 대치 상황을 고려할 때, 남북 간 전면적 군사 충돌은 승자와 패자의 구분이 무의미한 공멸로 이어질 것이다. 더구나 북한이 핵무기를 보유한 상태에서 군사적 충돌의 위험성은 새삼 강조할 필요도 없을 것이다.

단, 평화적 방법은 비군사적 방법이지만, 제재 등 북한의 선택을 강제하는 방안을 배제하지 않는다. 다시 말하면 평화적 비핵화 방안은 유엔 헌장 제41조의 비군사적 조치를 포괄한다.^{168/} 이러한 방안을 배제하지 않는 것은 이미 북한의 핵과 미사일 개발로 유엔 차원의 대북제재 조치가 수차례 내려진 현실을 반영한 것이다. 유엔 제재는 북핵 문제의 국제적 속성을 방증하는 것이자, 향후 문제해결과 관련하여 국제사회의 합의를 고려할 수밖에 없는 현실적 요인이다. 이러한 점에서 오히려 대북제재와 압력이 지니는 평화 수단으로서의 속성은 앞으로 더욱 강조되어야 한다. 평화적 방법을 통한 한반도 비핵화는 북한의 수용과 참여를 전제한다. 한반도 비핵화의 핵심인 북한의 핵무기와 관련 프로그램을 평화적으로 폐기하기 위해서는 북한의 자발적 동의 형태를 띤 수용이 필수적이기 때문이다. 물론 최근 북한은 핵을 ‘국체’로 규정하고^{169/} 핵무력정책을 헌법에 명시했듯이

168/ Article 41: The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations. United Nations, “United Nations Charter, Chapter VII: Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression,” <<https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-7>> (Accessed April 19, 2023).

169/ “허망한 꿈을 꾸지 말라, 김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『로동신문』, 2022.8.19.

절대로 핵을 포기할 수 없다고 주장하고 있는 것이 현실이다.^{170/} 그만큼 협상을 통한 핵 폐기가 어려워졌다는 점은 누구도 부인할 수 없다. 하지만 과거에도 북한은 핵을 절대로 포기하지 않을 것이라고 주장하였음에도 스스로 국면을 전환하여 핵 협상에 나선 사례도 있다는 점을 기억할 필요가 있다. 또한 협상을 통한 비핵화가 어려운 과제임이 분명하지만 한국이 먼저 정책 목표로서 북한 핵 폐기를 포기할 수는 없다. 과거 북한은 2012년 개정헌법 서문에 핵보유국 지위를 명기하였으며, 2013년에는 조선로동당 중앙위원회 전원회의에서 ‘경제건설과 핵무력 건설 병진노선(이하 경제·핵 병진노선)’을 천명하고, 최고인민회의에서 「자위적 핵보유국 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여(이하 핵보유국법)」를 채택하는 등 강력한 핵 보유 의지를 보인 바 있다. 2016년 개최한 제7차 당대회에서 김정은은 2013년 채택한 경제·핵 병진노선이 일시적 대응책이 아니라 항구적으로 틀어쥐고 나갈 전략적 노선이라고 강조하기도 하였다. 하지만 2018년 남북 및 미북 정상회담에서 김정은이 직접 완전한 비핵화를 약속하는 등 입장을 바꾸기도 하였다. 하노이 미북 정상회담 결렬 이후 북한의 태도가 더욱 경직되어 있고, 핵 능력 역시 크게 증가한 것이 사실이지만, 과거 사례에 비추어 볼 때 또 한 번의 정책 변화가 완전히 불가능한 것은 아닐 것이다. 중요한 것은 북한의 ‘자발적 결심’ 혹은 ‘전략적 결단’을 무한정 수동적으로 기다리는 것이 아니라 적극적으로 이끌어 내는 자세이다. 즉, 북한으로 하여금 핵 개발로 인해 지불해야 할 희생과 비용이 핵 보유보다 크다는 점을 절감하게 만드는 것이 중요하다. 과거는 보상을 위주로 북한의 결심 변화를 기대했

170/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설,” 『로동신문』, 2022.9.9. 이 연설에서 김정은 위원장은 “현재와 같은 한반도의 정치군사적 형세에서 미국을 견제해야 할 북한은 절대로 핵을 포기할 수 없다.”라고 주장했다.

지만, 이미 북한은 경제적 보상과 핵을 교환하지 않겠다는 점을 거듭 천명해왔다. 이에 따라 북한이 핵 개발을 점점 더 부담으로 여기는 여건을 조성할 필요가 있다.

그러기 위해서는 우선 비핵화 개념에 대한 북한의 태도 및 정책을 바꾸는 것이 중요하다. 과거 사례에 비추어 보면 북한과 한미 간에는 비핵화 개념에 대한 인식의 차이가 존재한다. 2018년 남북 정상회담과 미북 정상회담에서 남북 및 미북 정상은 ‘완전한 비핵화(4.27 판문점선언)’와 ‘한반도의 완전한 비핵화(complete denuclearization of the Korean Peninsula, 6.12 싱가포르 공동성명)’에 합의했다. 그런데 완전한 비핵화는 6자회담에서 논의되었던 CVID(완전하고, 검증가능하며, 불가역적인 폐기, Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement) 가운데 완전함(Complete)에 대해서만 합의한 것이라는 주장이 있다. 문제는 ‘완전함’이야말로 매우 논쟁적인 개념이라는 점이다. 예컨대, 현존하는 핵무기와 핵물질 및 관련 프로그램을 폐기하면 완전한 것인지, 아니면 평화적 핵 이용과 관련된 능력까지를 포기해야 하는 것인지 등에 대한 관련국들 간 합의는 존재하지 않는다. 뿐만 아니라, 북한은 자신들만의 일방적 비핵화가 아니라 이른바 ‘조선반도 비핵화’를 주장하고 있다. 조선반도 비핵화 주장은 미국의 핵우산과 주변 미군 전력의 비핵화까지를 포함하는 것이지만,^{171/} 한국과 미국은 1990년대 초 한반도에 배치되었던 전술핵을 철수하였으므로 ‘한반도 비핵화’는 ‘북한 비핵화’라고 이해하고 있다.^{172/}

이와 같은 비핵화에 대한 인식의 차이는 비핵화 범위와 방법에 대한 견해 차이를 확대시킬 수밖에 없다. 이러한 문제를 해결하기 위해

171/ 조은정·최용환, “한반도 비핵화 담론의 비교 검토: 정치적 과정으로서 비핵화,” 『INSS 전략보고』, 제132호 (2021), p. 4.

172/ 황지환, “한반도 평화체제 논의의 귀환: 미국우선평화 대 병진평화,” 『한국과 국제정치』, 제35권 1호 (2019), p. 75.

서는 비핵화가 순수한 기술적 개념이라기보다는 협상 당사자들 간의 협의를 통한 정치적 성격이 포함되어 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 무엇을 비핵화라고 할 것인지에 대한 당사자들의 합의가 매우 중요하다. 사실 비핵화의 범위에 대한 합의는 모든 논의의 출발점인 동시에 합의 무산의 계기가 되기도 했다. 하노이 미북 정상회담에서 미국은 북한의 핵과 ICBM은 물론 생화학무기를 포함한 대량살상무기 전체의 신고와 영변 핵시설을 포함한 북한 내 모든 핵시설의 폐기를 요구하였다.^{173/} 반면 북한은 자신들에 대한 안전보장이 없는 상태에서 전체 핵시설을 신고하는 것은 폭격리스트를 제공하는 것이라면서 거부 입장을 보였다.^{174/} 이러한 사례를 고려할 때, 북한이 협상에 복귀하는 것 자체도 쉽지 않는 과제이지만, 협상에 복귀한다고 하더라도 비핵화 개념과 관련된 문제는 반복될 가능성이 매우 높다. 특히 우크라이나, 벨라루스, 카자흐스탄 등에 적용되었던 협력적 위협감축 프로그램(Cooperative Threat Reduction program: CTR) 사례처럼 모든 핵무기와 핵물질은 물론 관련 프로그램을 먼저 신고하고 비핵화를 시작하는 것은 어려울 가능성이 있다. 상호 신뢰가 부족한 상태에서 북한은 모든 것을 신고하려 하지 않을 것이고, 미국이나 국제사회 역시 북한의 신고가 전부라는 점을 신뢰하기 어려울 것이기 때문이다. 그렇다고 해서 판문점선언이나 싱가포르 공동성명에서와 같은 ‘완전한 비핵화’라는 지나치게 포괄적인 개념에

173/ Lesley Wroughton and David Brunnstrom, “Exclusive: With a Piece of Paper, Trump Called on Kim to Hand over Nuclear Weapons,” *Reuters*, March 30, 2019, <<https://www.reuters.com/article/us-northkorea-usa-document-exclusive-idUSKCNIRA2NR/>> (Accessed April 19, 2023).

174/ Simon Denyer, “As Clock Ticks, South Korea Looks for a Leap of Faith from Washington over North Korea,” *The Washington Post*, November 21, 2018, <https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/as-clock-ticks-south-korea-looks-for-a-leap-of-faith-from-washington-over-north-korea/2018/11/20/ce640cc6-ebdd-11e8-9236-bb94154151d2_story.html> (Accessed April 19, 2023).

서 출발하는 것은 언젠가 발생할 문제를 초기에 덮어두는 것에 불과할 수 있다. 실제 비핵화 실행단계에 들어가면 비핵화 범위와 개념은 문제가 될 수밖에 없을 것이기 때문이다.

그렇다면 비핵화와 관련하여 한국과 미국이 견지해야 할 입장을 정리해볼 필요가 있다. 초기단계에서 비핵화는 ‘검증’에 관심을 가질 필요가 있다. 물론 ‘포괄적 합의, 단계적 이행’인지, ‘단계적 합의, 단계적 이행’인지 등 비핵화 방법에 대한 논쟁도 중요하지만, 우선 관심을 가져야 하는 부문은 ‘검증’이 되어야 할 것이다. 왜냐하면 남북 및 미북 간에는 상호 신뢰의 수준이 너무 낮기 때문이다. 한 번에 이루어지는 일괄적 비핵화가 사실상 어렵다면 비핵화 단계에 맞추어 신뢰 수준을 높여야 하고 그것은 결국 검증이 될 수밖에 없다. 과거 수차례 북핵 관련 합의가 있었지만 한 번도 검증의 문턱을 넘지 못하였다는 점에서 검증의 문제는 더욱 중요하다. 물론, 가장 핵심은 북한이 ‘비핵화’는 결국 ‘북한 비핵화’라는 점을 명시적이든 묵시적이든 간에 수용하게 만드는 것이다.

최종적 비핵화 목표와 관련해서는 ‘완전성’보다는 ‘불가역성’ 혹은 ‘지속가능성’에 초점을 맞출 필요가 있다. 이른바 ‘완전한 비핵화’가 어렵거나 불가능해 보이는 것은 북한이 결심하기에 따라 언제든 다시 핵 개발이 가능할 것처럼 보이기 때문이다. 실제 북한이 아무것도 없는 상태에서 현재의 핵 능력을 건설했다는 점에서 핵 폐기 이후라도 언제든지 다시 핵 개발을 시도할 수 있다고 보아야 한다. 따라서 핵을 가지는 것보다는 핵을 포기하는 것이 자신들에게 더 유리하다고 북한 스스로 인식하는 것이 중요하며, 그러한 상태를 유지할 수 있어야 더 이상 핵 개발에 나서지 않을 것이다. 즉, 비핵화는 단순히 북한이 가지고 있는 핵무기와 관련 프로그램을 폐기하는 것에서 끝나는 것이 아니라, 폐기 이후에 핵 재개발 가능성까지 최대한 낮추는

것을 포함한 개념이다. 그래야 비핵화된 상태의 지속가능성이 확보될 것이기 때문이다. 지속가능성은 불가역성과 일부 중복되는 개념인데, 불가역성이 기술적 측면에 더 초점을 맞춘 것이라면 지속가능성은 비핵화에 대한 북한 지도부의 의지에 더 초점을 맞춘 것이라고 할 수 있다. 즉 핵 폐기가 핵 보유보다 더 바람직하다는 인식을 가지도록 만들어줄 필요가 있다.^{175/} 즉, ‘완전성’이라는 개념을 포기하지는 않지만, 불가역성과 지속가능성을 통해 완전성이 사실상 보장되는 방식을 고민할 필요가 있다는 것이다.^{176/} 그리고 담대한 구상 이행을 통한 남북관계 관리의 최종적 목표는 북한 비핵화를 통한 한반도 평화와 공동번영이 되어야 할 것이다. 남북 공동번영은 남북이 함께하는 공동의 이익 영역을 개척한다는 것이며, 이는 한편으로 비핵화 과정을 추동하고 다른 한편으로 비핵화 이후의 남북관계 발전에 기여할 것이다. 남북 공동의 이익을 경제적 영역에 국한시킬 필요는 없으며, 외교·문화 등 다양한 영역에서의 공동번영의 기초를 다질 수 있을 것이다.

다. 주요 원칙

담대한 구상 이행에 입각한 남북관계 운영을 위해서 견지해야 할 첫 번째 원칙은 평화적 방법에 의한 비핵화 촉진이다. 평화적 방법을 강조하는 이유는 남북 간의 갈등이나 군사적 방식에 의한 문제 해결은 지나친 위협성을 내포하고 비용이 크기 때문이다. 중요한 것은 ‘평화적’이라는 용어에 대한 분명한 조작적 정의, 그리고 이러한 해석에 대한 정부 부처 내의 인식 공유와 전략커뮤니케이션(Strategic

175/ 조은정·최용환, “한반도 비핵화 담론의 비교 검토: 정치적 과정으로서 비핵화,” pp. 16~19.

176/ 실제로, 미국이 ‘최종적이고 완전히 검증된 비핵화(Final, Fully Verified Denuclearization: FFVD)’라는 용어를 사용하기로 한 것도 비슷한 고려에서 나온 결과라 할 수 있다.

Communication: SC), 그리고 대내외(북한까지를 포함한)적 개념 전파이다. 앞서 살펴본 것처럼 비핵화 방안으로서 평화는 경제제재 등 비군사적 수단을 사용하는 강압적 수단을 배제하지는 않는다. 하지만 이 수준을 넘어 군사적 방안이 동원된다면 남북관계는 극단적제로섬 게임이 될 수밖에 없을 것이다. 물론 최악의 상황에 대한 대비와 북한의 위협 억제를 위한 방안이 필요한 것은 사실이지만, 정책으로서 남북관계는 평화적 방법을 우선 전제할 수밖에 없다. 남북관계가 평화적으로 관리될 수 있어야, 비핵화와 남북관계 발전의 긍정적 연계를 통해 궁극적으로 비핵화를 촉진할 수 있기 때문이다.

둘째, 한반도 문제에 대한 한국의 주도성이다. 북한의 핵 능력이 갈수록 증가하고 핵 위협 역시 노골화되고 있지만, 미국 등 주변국에서 북핵 문제의 정책적 우선순위는 높지 않아 보이는 것이 현실이다. 예컨대 2022년 9월 북한은 「핵무력정책법」을 제정하고 공세적 핵독트린을 발표하는 등 위협의 수위를 한껏 높였지만, 2023년 1월 미국의 애틀랜틱 카운슬(Atlantic Council)이 검토한 12가지 위기에 북핵 문제는 포함되지 않았다.^{177/} 물론 애틀랜틱 카운슬이 미국 정부의 입장을 대변하는 것은 아니지만, 동 보고서에서 기후변화 다음으로 이란 핵 문제를 다루면서도 이란보다 핵 능력이 월등한 북한 핵 문제를 다루지 않은 것은 이례적이라고 볼 수 있다. 미국 정부는 북한에 대해 ‘조건 없는 대화 복귀’를 요구하고 있지만, 북한을 협상으로 견인하려는 구체적 조치를 취하지는 않고 있다. 이른바 공은 북한으로 넘어갔다는 것이다. 반면 북한은 미국이 ‘대북 적대시 정책’을 철회하지 않는다면 협상에 나서지 않겠다는 입장을 고수하고 있다. 미국은 북한에 선조치를 요구하고 있지만, 북한은 비핵화가 아니라

177/ Atlantic Council, “The Top 23 Risks and Opportunities for 2023,” <<https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/risks-opportunities-2023/>> (Accessed April 19, 2023).

핵 개발 속도를 높이고 있다. 미북이 서로 상대방의 선조치를 요구하는 교착상태가 지속되고 있지만, 양자는 물론 주변국들 역시 우려를 표시하면서도 별다른 조치에 나서지는 않고 있다. 문제는 이렇게 시간이 지날수록 북한의 핵 능력은 지속적으로 증가할 것이라는 점이다. 따라서 한반도 문제의 핵심 당사자인 한국이 문제 해결을 위한 로드맵을 적극적으로 제시하고 북한은 물론 주변국을 견인할 필요가 있다. 북한 핵 문제 해결을 위한 한미 및 한·미·일 차원의 협력이 강화되는 최근의 분위기에서도 한국의 주도성은 강조될 필요가 있다. 물론, 이러한 ‘주도’는 한국의 해결방안에 대해 유관국들의 수용을 촉구하거나 한국의 일방적인 정책추진을 지향하는 것과는 구별되어야 하고, 한국이 공통의 목표와 공유된 정책방향하에서 문제 해결과 관련된 의제를 앞서 제시하고 제안하는 것을 의미한다.

한반도 문제에 대해 한국이 적극적이고 주도적으로 나선다는 것은 한국의 국익 확보와 관련해서도 중요한 의미를 가진다. 예컨대 1990년대 초반 1차 핵 위기는 미북을 중심으로 협상이 이루어졌다. 그 결과 1994년 10월 21일 미국과 북한 간에 제네바 합의가 체결되었다. 그런데 동 합의 이행을 위한 한반도에너지개발기구(The Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO)가 구성되자 그 비용은 한국이 70%, 일본이 20%, EU가 나머지를 부담하는 방식으로 처리되었다.^{178/} 물론 한국은 한반도 비핵화의 최대 수혜국으로 상당한 비용을 부담할 수도 있다. 하지만 문제는 제네바 합의가 이루어지는 과정에서 한국의 발언권이 거의 없었다는 점이다.^{179/} 한국은 북핵 문제를 포함한 한반도 문제의 핵심 당사자로서 관련 이슈를 주도할 필요가 있으며, 이는 한국의 발언권을 확보하고 스스로

178/ 한용섭, 『북한 핵의 운명』 (서울: 박영사, 2018), p. 88.

179/ 최용환·이기동, 『미북 불신구조 하에서의 비핵화 협상 추진 방향』 (서울: 국가안보전략연구원, 2022), p. 39.

의 국익을 지키기 위해 필수적이다. 특히 강대국 중심의 각자도생 국제질서가 강화되는 추세를 고려할 때, 한반도 문제 해결 과정에서 한국의 이해관계가 충분히 반영될 필요가 있다. 과거와 달리 성장한 한국의 국력과 위상에 걸맞은 국제적 역할을 담당하는 한편, 스스로의 국익을 지킬 수 있어야 할 것이다.

한반도 문제에 대한 한국의 주도권 행사 문제는 남북관계에서의 변화를 전제한 것이기도 하다. 북한이 선제적으로 의제를 제시하고 한국이 대응 전략을 마련하는 기존의 남북관계 구조를 탈피하여, 한국이 의제를 선점하고 주도권을 행사할 필요가 있다. 예컨대 북한이 새로운 무기체계를 만들어 과시하고, 한국은 부라부라 이에 대한 대응 전략을 마련하는 것이 과거의 방식이었다면, 북한이 받을 수밖에 없는 의제를 제안하고 이를 중심으로 한반도 문제를 풀어갈 필요가 있다.

셋째, 국제사회와 함께하는 안정적 비핵화 원칙을 견지해야 할 것이다. 이미 북한의 핵과 미사일 개발 문제는 유엔과 NPT 등 국제기구의 핵심 의제 가운데 하나가 되었으며, 그 결과 남북 합의만으로 해결 가능한 수준을 넘어섰다. 북핵 위협의 증가에 따라 수위가 높아진 국제사회의 대북제재 문제는 북핵 문제의 국제적 성격을 보여주는 대표적 사례 가운데 하나라고 할 수 있을 것이다. 한국 정부 역시 북한의 태도 변화를 이끌어내기 위해 국제사회와 공조하겠다는 입장을 분명히 하고 있다. 한국 정부는 국제사회와의 공조를 통해 강력하고 실효적인 대북제재를 유지하고, 북한 도발에 대해서도 국제사회와 단합된 대응을 할 것임을 천명하고 있다.^{180/} 특히 대북제재와 관련하여 한국 정부는 중국과 러시아의 건설적 역할을 끊임없이 주문하고 있다. 물론 앞에서 살펴본 바와 같이, 강대국들 간 세력권 갈등이 심화되면서 중국이나 러시아의 역할에 대한 기대가 예전 같

180/ 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』, p. 73.

을 수 없는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 북한에 대한 중러의 영향력을 고려할 때, 북한의 주요 우방인 중러의 역할을 방기할 수는 없다. 예컨대 한·미·일이 일관되게 북핵 문제 해결을 위한 중국의 건설적 역할을 주문하고 있으며,^{181/} 미중 갈등에도 불구하고 기후 변화와 함께 북핵 문제가 미중 간 협력 이슈로 논의되고 있는 것^{182/} 등은 이러한 맥락이라고 할 수 있다.

북핵 문제의 국제적 성격을 고려할 때, 비핵화 로드맵이 진전을 보이는 경우에도 이에 대한 국제사회의 이해와 지지가 중요하다. 예컨대 담대한 구상에서 제시하고 있는 경제적 상응조치 현실화를 위해서는 대북제재 문제 해결이 불가피하다. 미국 등 주변국의 독자제재는 물론이고, EU·UN 등 국제사회의 대북제재 예외 등의 조치를 취하기 위해서는 한국의 구상에 대한 주변국과 국제사회의 동의가 반드시 필요하다. 뿐만 아니라 담대한 구상의 정치·군사적 상응조치 역시 주변국의 동의가 필수적이다. 예를 들어 미북관계 개선과 관련된 내용은 미국 정부의 주권 사안으로 미국의 동의가 없이는 진전 불가능한 것이 현실이다. 담대한 구상에 명시된 각종 경제적 보상은 유엔 결의에 의한 대북제재의 완화 혹은 일부 해제를 필요로 하고, 이 역시 유엔 차원의 별도 결의 등이 필요하다.

또한 한반도 비핵화는 한반도 평화체제 진전과 분리될 수 없는 이슈이기도 하다. 물론 평화체제의 구성요소들과 비핵화 진전의 핵심 단계 간의 연계 방식과 순서(sequence) 등은 매우 논쟁적이다. 하지만 한반도 평화체제에 대한 논의가 전혀 이루어지지 않은 상황에서

181/ “한미일 ‘북핵문제, 중국 역할 전인’ ... 안보리 통한 中 압박 시작,” 『파이낸셜 뉴스』, 2023.7.21., <<https://www.fnnews.com/news/202307201758591041>> (검색일: 2023.8.19.).

182/ 김예경, “미중 고위급회담의 주요내용과 시사점,” 『이슈와 논점』, 제1869호 (국회 입법조사처, 2021.8.31.), pp. 1~4.

안정적 비핵화를 기대하기는 어렵고, 무엇보다 북한의 지속적인 약속 이행을 보장하기에도 한계가 있다. 문제는 한반도 정전체제 자체가 유엔은 물론 미국, 중국 등 주변국이 연계된 시스템이라는 점이다. 예컨대, 한국전쟁 이후 한반도 정전체제의 핵심을 이루고 있는 정전협정에 대한 수정 및 보완은 반드시 정전협정에 서명한 쌍방 사령관들의 합의를 거쳐야 한다.^{183/} 뿐만 아니라 안정적 한반도 평화체제를 수립하기 위해서는 미북·일북 수교를 포함한 주변국들과의 외교관계 수립을 자연스럽게 촉발하게 될 것이다. 즉, 비핵화는 정전체제의 평화체제 전환과 관련이 있는바, 안정적 한반도 평화체제 건설을 위해서는 국제사회와의 협력이 필수적이다.

2. 추진전략

가. 북한의 약속 위반에 대한 분명한 대응

북핵 문제를 포함한 남북관계의 대부분 문제는 신뢰가 부족한 상태에서 협력을 어떻게 만들어 낼 것인가 하는 것이 핵심이다. 논리적으로만 본다면 상호 신뢰가 부족한 상태에서 일관되게 선의로 나오는 상대에 대한 다른 상대의 합리적 대응은 배신이다. 따라서 북한의 선의에 의존하기보다는 선의에 선의로 화답하되, 배신에는 적절한 수준의 대응이 필요하다. 이와 관련된 대표적인 전략은 티포탯(tit-for-tat)이다. 티포탯과 관련하여 가장 널리 알려진 규칙은 상대방의 협력이든 배반이든 그대로 되갚는 것이다. 하지만 티포탯을 제안

^{183/} 한국 군사정전에 관한 협정 제61조 본 정전협정에 대한 수정과 증보는 반드시 적대(敵對) 쌍방 사령관들의 상호 합의를 거쳐야 한다. 통일부 남북관계관리단, “한국 군사정전에 관한 협정,” 1953.7.27., <<https://dialogue.unikorea.go.kr/common/download.do?fid=talkFilesById&id=122>> (검색일: 2023.4.19.).

한 액셀로드(Robert Axelrod)는 상호 보복의 악순환에 빠지지 않기 위해 네 가지를 충고한다. (1) 상대를 질투하지 마라, (2) 먼저 배반하지 마라, (3) 협력이든 배반이든 그대로 되잖아라, (4) 너무 영악하게 굴지 마라 등이 그것이다.

첫째, 상호관계를 제로섬적으로 사고하여 상대방을 쓰러뜨리고 이기겠다는 목적을 추구하면 이는 달성이 어려울 뿐만 아니라 값비싼 대가를 치러야 할 수 있다. 따라서 매 게임 상대를 이기려고 하지 않아야, 반복되는 게임에서 좋은 결과를 얻을 수 있다. 둘째, 먼저 배반을 선택하고 상대가 협력하면 그때부터 협력을 시작하는 ‘안전 제일주의’ 전략은 상호 보복의 악순환에 빠질 수 있기 때문에 매우 위험한 전략이다. 북한이 이러한 전략을 주로 구사해왔음에 주목해야 한다. 셋째, 협력이든 배반이든 그대로 되돌려주는 것은 상대방에 나의 의사를 전달하는 강력한 신호이다. 다만 상대의 배반에 대한 처벌과 용서의 균형을 적절하게 조절하여 과잉대응하지 말아야 한다. 넷째, 지나치게 복잡하거나 영악한 전략을 구사하면 상대는 나의 의도를 읽을 수 없거나 의구심을 가지게 된다. 즉, 상대방이 쉽게 이해할 수 있는 전략이 더 강력하다.¹⁸⁴⁾ 액셀로드의 논리를 현실에서 어느 정도까지 받아들여야 하는지는 논쟁적이지만, 티포택 전략의 논리가 상호 보복의 악순환을 방지하기 위한 전제조건들을 담고 있다는 점은 기억할 필요가 있다. 특히 일부 손해를 감수하고라도 초기에 상대방의 협력을 이끌어내는 것이 중요하다는 점에서, 북한의 협력을 견인하기 위한 노력이 필요하다는 점을 고려할 필요가 있다.

또한 탈냉전 이후 수십 년간 지속적으로 악화되어 온 북핵 문제의 역사를 돌이켜보면 상대방의 배신이나 합의 불이행에 대한 보완 조

184) 로버트 액셀로드 지음, 이정식 옮김, 『협력의 진화: 이기적 개인의 티포택 전략』 (서울: 마루벌, 2020), pp. 135~171.

치들이 반드시 필요해 보이는 것이 사실이다. 사후 보복이 아니라 사전에 약속 불이행에 따른 대응 방안과 수위에 합의함으로써 상대방의 합의 이행을 강제하는 한편 배신의 위험을 낮출 수 있을 것이다. 이와 함께, 상대방의 약속 위반 혹은 추가적인 행위 시(추가 핵 실험과 같은) 어떤 대응이나 보복이 있을 것인지를 미리 선포하여 상대방의 행동을 제약하는 것 역시 고려할 필요가 있다.

실제 과거 북핵 협상에서도 앞선 협상의 실패를 극복하기 위한 아이디어들이 다음 협상 내용에 포함되기도 했다. 예컨대 1994년 체결된 제네바 합의는 실행단계에서 이행 지연 문제가 반복되었고, 결국 2차 북핵 위기가 발발하면서 최종적으로 폐기되었다. 그 결과 2차 북핵 위기 과정에서 체결된 2.13 합의와 10.3 합의에는 이행 기간을 명기하거나, 합의 이행 이후에 보상이 제공되는 등의 조항을 넣어 북한의 지연전술을 방지하고자 하였다.^{185/} 또한 비록 결렬되었지만 2019년 하노이 미북 정상회담에서 트럼프 미국 대통령도 일단 제재를 해제하였다가 북한이 핵 활동을 재개하는 경우 다시 제재를 복구하는 이른바 스냅백 방식을 제안했던 것으로 알려지고 있다.^{186/} 이처럼 신뢰가 부족한 상태에서의 남북관계 관리는 상대방의 합의 불이행에 대한 사전 대비 조치와 함께, 상대방의 부정적 행동에 상응하는 대응 조치 등을 적절히 고려할 필요가 있다. 물론 이러한 대응은 상대방의 긍정적 조치를 유도하여, 남북 간의 긍정적 상호작용 혹은 상호 긍정적 조치에 따른 선순환 효과를 기대한 것이다.

185/ 최용환·이기동, 『미북 불신구조 하에서의 비핵화 협상 추진 방향』, pp. 40~51.

186/ “[전문] 최선희 북한 외무성 부상 3월 15일 평양 회견 발언문,” 『뉴스시스』, 2019. 3.25., <https://www.newsis.com/view/?id=NISX20190325_0000598643> (검색일: 2023.4.19.).

나. 억제를 바탕으로 한 외교(대화)의 병행

하노이 미북 정상회담 결렬 이후 북한은 각종 미사일 시험발사 등을 통해 한반도의 군사적 긴장을 고조시켜 왔다. 2021년 1월 개최한 8차 당대회에서는 다양한 무기체계 개발을 공언하였고, 이후 새로운 전략·전술무기 개발의 속도를 늦추지 않고 있는 실정이다. 특히 동족에 대하여 핵무기를 사용하지 않을 것이라는 입장을 바꾸어, 남한을 직접 대상으로 핵무기 사용 위협을 하고 있는 상황이다. 이처럼 북한의 핵 능력이 증가하고 이에 기반한 직접적 핵 위협 수위가 높아지고 있는 상황에서 우리 정부의 일차적 정책목표는 억제가 될 수밖에 없다. 다만 억제는 상대방에게 내가 원하지 않는 어떤 행동을 할 경우 상대방에게 감당할 수 없는 피해를 입힐 것임을 설득하여 내가 원하지 않는 행동을 하지 못하게 만드는 개념이라는 점을 기억할 필요가 있다. 즉, 억제는 북한의 행동을 변화시키는 것이 아니라, 내가 원하지 않는 어떤 행동을 못하게 만드는 것과 관련된 개념이다.

따라서 북한의 행동을 변화시켜 협상으로 나서게 하기 위해서는 억제와 병행된 별개의 노력이 필요하다. 토마스 셸링(Thomas Shelling)은 ‘상대방이 무언가를 하게 만드는 위협과 무언가를 하지 못하게 만드는 위협’을 구분하고, 전자를 강제(compellence), 후자를 억제(deterrence)라고 정의하였다.^{187/} 이런 의미에서 보자면 대북제재는 북한의 잘못된 행동에 대한 징벌 혹은 보복이자, 북한의 행동 변화를 강제하기 위한 수단 의미 포함한다. 물론 제재에는 북한의 또 다른 도발을 억제하는 목적도 있을 것이기 때문에 양자를 명확하게 구분하기는 쉽지 않지만, 제재에는 북한의 정책 변화를 이끌어내는 목적도 포함되어 있다고 볼 수 있다. 제재가 강압적인 방법으

^{187/} Thomas Shelling, *The Strategy of Conflict* (Oxford: Oxford University Press, 1960), p. 195.

로 북한의 입장 변화를 강제하는 수단이라면, 북한의 행동 변화를 유인(inducement) 혹은 설득하기 위한 다양한 방안들도 검토할 필요가 있다. 특히 최근 한반도 정세를 고려할 때, 북한을 협상으로 견인하기 위한 직간접적 외교 수단을 적극적으로 고려해야 할 것이다. 예컨대 북한의 핵심 우방이라고 할 수 있는 중국과 러시아를 활용할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 북한이 추진하고 있는 이른바 정면돌파전은 대중·대러관계 의존도가 매우 높은 전략이기 때문이다. 앞서 간략히 살펴본 바와 같이 북한은 미중 전략경쟁과 러시아-우크라이나 전쟁으로 미중·미러관계가 악화된 국면을 활용하여, 중북·러북관계를 강화하면 미국과 국제사회의 압력을 극복할 수 있다고 판단하고 있는 것으로 보인다. 따라서 한국으로서는 북한 문제 대처와 관련하여 한중·한러관계 관리가 중요하지 않을 수 없다. 따라서 한국 정부는 중국과 러시아의 건설적 역할을 강조하고 있다.^{188/}

문제는 이른바 냉전적 갈등구조가 심화되면서 중국과 러시아의 건설적 역할을 기대하기가 점점 더 어려워지고 있다는 점이다. 예컨대 미중 전략경쟁이 확대·심화되면서 양국관계의 근본적 개선이 어려울 것이라는 주장이 힘을 얻고 있다.^{189/} 러시아-우크라이나 전쟁이 장기화되면서 러시아와 서방의 관계 개선 역시 요원해지고 있다. 미중·미러관계가 악화되면서 중국과 러시아에 있어 북한의 전략적 가치가 높아지고 있다.^{190/}

188/ 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』, p. 73.

189/ Ryan Hass, “America, China, and the Virtue of Low Expectations,” *Foreign Affairs*, June 28, 2023, <<https://www.foreignaffairs.com/united-states/america-china-and-virtue-low-expectations>> (Accessed August 3, 2023).

190/ Sungmin Cho and Oriana Skylar Mastro, “North Korea is Becoming an Asset for China,” *Foreign Affairs*, February 3, 2022, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2022-02-03/north-korea-becoming-asset-china>> (Accessed August 3, 2023).

지난 9월 김정은의 러시아 방문 및 푸틴과의 정상회담에서 확인할 수 있듯이 중국과 러시아를 활용하여 북핵 문제를 해결하는 것이 점점 더 어려워지고 있는 것이 사실이다. 김정은 방러국면에서 한국 정부는 북한과 러시아에 단호한 경고를 보내는 동시에 중국에는 ‘건설적 역할’을 요청하며 적극적인 견인 노력을 보이고 있다. 한국 정부는 한반도 안보를 위협하는 러북 군사협력 움직임을 차단하는 동시에 중국과 소통해 ‘중·러·북 3각 결속’ 형성을 막아야 하는 복잡한 외교 과제에 직면한 것이다. 중·러·북 3각 협력 진전을 저지하고 북핵 문제를 해결하기 위해서는 미국과의 관계를 고려할 수밖에 없는 중국과의 관계를 활용하여 러북과의 ‘틈 벌리기’를 추구해야 하는 상황이다.^{191/}

어쨌든 중장기적으로 중국과 러시아의 태도 변화를 이끌어내도록 노력하는 것은 매우 중요하다. 우선, 탈냉전 초기와 달리 중국, 러시아와 수교한 국가로서 한국이 가진 외교적 레버리지를 먼저 포기할 필요는 없다. 성과가 제한적이거나 달성이 어렵다고 해서 핵심 국익과 관련된 사안을 우리가 정책적으로 포기해서는 안 될 것이다. 둘째, 중국과 러시아는 유엔 안보리 상임이사국이자 NPT P5 국가로서 비확산 문제와 관련하여 중요한 국제적 의무를 지고 있는 국가들이다. 뿐만 아니라 중리는 북핵 문제와 관련된 유엔 안보리 대북제재 결의안에 찬성했던 국가들이다. 물론 최근 중리의 입장이 변화하여 안보리 추가 대북제재에 반대하는 입장을 보이고 있는 것은 사실이다. 하지만 그들이 기존에 찬성했던 제재 이행과 관련하여 이들의

191/ 윤석열 대통령은 9월 17일 AP통신 인터뷰에서 “북한과 러시아의 군사협력은 유엔 안전보장이사회 결의와 각종 국제제재에 반하는 불법적이고 정의롭지 못한 협력”이라며, “국제사회는 그러한 북러의 행동에 대응하기 위해 더욱 결속할 것”이라고 강조했다. “안보정세에 충격파 던진 김정은 방러…韓외교 새로운 시험대,” 『연합뉴스』, 2023.9.19., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230918138700504>> (검색일: 2023.9.20.).

입장을 묻고 의무를 강조하는 것은 중요하다. 특히 중국이나 러시아가 능동적으로 제재를 완화하거나 해제하지 않더라도, 제재 관련 단속이 적극적으로 나서지 않는 것만으로도 문제가 될 수 있기 때문이다. 즉, 중국과 러시아가 우리가 기대했던 최대한의 기여, 즉, 북한 비핵화를 위한 대북 압력행사라는 역할을 하지 않더라도, 논리적으로 자신들도 동의했던 대북제재의 이행에 대해서는 협조하라는 요구를 할 수 있는 것이다. 또한, 중국과 러시아가 북한 비핵화 과정에서 초래될 수 있는 최악의 시나리오 중 하나인 북한의 전쟁 도발과 같은 극단적 선택을 하지 못하도록 하는 최소한도의 역할을 지속적으로 요구하고 유도해야 할 것이다.

북한의 이른바 ‘신냉전 구조 활용론’은 현재와 같은 국제관계 구도에서 어느 정도 작동할 여지가 크다. 하지만 북핵 문제 해결은 단기 과제가 아니라 상당한 시간이 필요한 장기과제라는 점을 고려할 필요가 있다. 즉, 현재의 국제관계 구도가 미래에도 그대로 유지되지 않을 수도 있다. 물론 현 미중관계의 구조적 속성을 고려할 때, 현재의 전략경쟁 구도가 상당 기간 지속될 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 변화의 계기들은 언제든지 마련될 수 있다. 예컨대 주요 국가에서의 리더십 교체에 따른 정책 변화 가능성은 항상 열려있다고 보아야 한다. 2024년 미국 대통령 선거 출마가 예상되는 트럼프 전(前) 미국 대통령은 자신이 대통령이 된다면 우크라이나 전쟁 종결 협상을 24시간 안에 종결할 수 있다고 공언하기도 하였다.^{192/} 물론, 자기의 말을 바꾸는 데 대해 크게 개의치 않았던 트럼프의 공언이 곧이 곧대로 실현될 것으로 보기에 한계는 있다. 어떤 면에서 바이든 행정부의 대외정책도 ‘트럼프 없는 트럼프’의 정책이란 평가를 받기

192/ “Trump on Ukraine Conflict: ‘If I were President, I’d be able to Negotiate End in 24 Hours,’” *TASS*, January 27, 2023, <<https://tass.com/world/1567779>> (Accessed August 3, 2023).

도 하기 때문이다. 다만, 미국에서 차기 행정부가 어떤 성격이 되건간에 미국 역시 정책변화를 검토할 여지는 충분하다. 우크라이나 전쟁을 통해 상당한 국력 손실을 겪고 있고 앞으로도 그럴 수밖에 없는 러시아와 내부 경제 문제에 직면하기 시작한 중국의 정책변화 역시 충분히 가능하다. 뿐만 아니라 경쟁국면에서도 국익에 따라 얼마든지 협력을 추구하는 것이 국가들 간의 관계이다. 따라서 현재의 국제관계를 고정된 것으로 인식하기보다는 적극적으로 변화의 계기를 마련하거나, 적절한 계기를 활용하여 우리의 국익을 극대화하려는 노력을 멈춰서는 안 될 것이다.

다. 우리의 국가정체성을 바탕으로 한 다층·복합적 접근

남북관계는 진공상태에서 진행되는 것이 아니라, 과거부터 현재까지의 역사적 과정을 통해 만들어진 현실적 제약요인하에서 이루어질 수밖에 없다. 예컨대 북한의 핵과 미사일 개발에 따라 유엔 등 국제사회의 대북제재가 존재하고, 남북 교류는 이러한 제재를 무시하고 진행될 수 없다. 북한의 핵 능력이 증가하면서 국제사회의 대북제재 수위 역시 매우 높아졌기 때문에, 현재와 같은 수준의 대북제재 수위가 유지된다면 규모 있는 남북 경제교류 등은 사실상 불가능한 것이 현실이다. 또한 현재와 같은 남북관계의 특성상 정치·군사적 변수의 영향력이 매우 크기 때문에 부분적 협력이 이루어지더라도, 쉽사리 갈등국면으로 전환될 가능성이 매우 높다.

이와 같은 남북관계의 현실을 고려한다면 초기단계에서 고려할 수 있는 사업은 기후변화, 보건·환경, 식량 등 비정치적이고 인도적 문제와 연관된 영역이 우선될 것이다. 물론 북핵 문제에서 진전이 이루어진다면 대북제재의 수위 역시 점진적으로 낮아질 것이며, 협력 가능 부문 역시 점차 증가할 것이다. 그렇다면 남북관계 발전 초기단

계에서 협력이 가능한 영역에서부터 남북관계 발전 단계에 맞추어 추가 협력이 가능한 영역으로의 단계적 확대가 필요하며, 이를 위한 이슈 간 연계, 시너지 등에 대한 고려가 요구된다.

또한 협력이 제한적인 남북관계의 현실을 고려할 때, 남북 교류의 주체 역시 다층화할 필요성이 있다. 지금까지 남북관계의 핵심적 행위자는 중앙정부였으며, 남북관계의 특성상 중앙정부의 핵심적 역할은 향후에도 한동안 지속될 것이다. 실제로 한국에서는 진보-보수 간에 수차례의 정권교체가 있었지만 한국 중앙정부는 이른바 ‘질서 있는 대북정책’ 기조를 유지해왔다. NGO, 종교·체육단체, 지방자치단체(이하 지자체) 등 다양한 비정부 주체들이 남북관계의 새로운 주체로 부상되었지만, 중앙정부 중심 남북관계 운영 기조가 유지되었다는 의미이다. 그런데, 중앙정부의 경우 대북제재 등 국제정치적 변수를 포함한 다양한 정치·군사적 변수의 영향을 크게 받을 수밖에 없다. 특히 북핵 문제와 같이 국제적 성격이 강한 이슈가 심각해질수록 중앙정부의 정책적 운신의 폭은 좁아질 가능성이 높다. 반면 종교·체육·인도지원 단체 등 NGO, 지자체, 국제기구 등 비정부 주체들의 경우 상대적으로 정치·군사적 변수로부터 자유로운 측면이 있다. 북한과 달리 다원주의 사회이자 개방체제인 한국이 가진 장점 가운데 하나가 다양한 층위의 비정부 주체들이 다수 존재한다는 점일 것이다.

따라서 북핵 협상 이외에 남북관계 자체의 관리를 위한 남북 교류의 층위(level), 창구(channel), 부문(issue) 등을 다층·다양화할 필요가 있다. 이를 통해 인권 문제 등 북핵 문제 이외의 변수를 위한 여러 주체 간의 협력, 협업, 역할 분담을 추구할 수도 있을 것이다. 예컨대 북핵 협상의 진전과 북한 인권 문제 해결을 동시에 추진하는 것은 이슈 연계에 따른 부작용이 발생할 수 있다. 이런 상황에서는

한국 사회의 다원주의적 속성을 최대한 활용할 필요가 있다. 인권 문제에 대해서는 인권단체 등 비정부 주체를 활용하여 중앙정부와의 연계성을 축소한다면 중앙정부는 핵 협상에 보다 집중할 수 있을 것이다. 물론 이러한 역할 분담이 근본적 해결책이 될 수 있을지는 구체적 상황에 따라 달라질 수 있으며, 그 자체가 논쟁적일 수밖에 없다. 인권과 북핵 가운데 무엇이 더 중요한지 단언해서 이야기할 수 없기 때문이다. 다만 다양한 협력과 갈등 이슈가 중첩되어 있는 남북관계의 현실을 고려한다면 주체 간 역할분담과 협력방안 등을 적극 검토할 필요가 있다.

중앙정부 이외에 다양한 비정부 주체를 활용한 다층·복합적 접근은 중장기적으로 북한 사회의 다원주의적 속성 강화에 기여할 수도 있을 것이다. 예컨대 북한은 외부 종교기구와의 협상을 위해서는 형식적이거나 종교의 외피를 가진 기구를 내놓아 대응하는 방식을 취해왔다. 이러한 경향을 고려했을 때, 우리 사회의 다양한 기관·기구들이 남북 교류에 나선다면 이에 대응하기 위한 북한의 기구 신설 등이 있을 것으로 예상할 수 있다. 물론 이러한 형식적 대응이 북한 체제의 근본적 변화를 이끌어낼 수 있는지는 의문이지만, 이러한 교류 방식을 한국이 주도할 수 있다면 북한 사회의 다원주의적 수용력 제고에 기여할 수 있을 것이다. 즉, 북한 체제를 중장기적으로 다원주의적 사회로 변화시키는 것은 남북관계의 정상화는 물론이고, 우리 사회가 가진 장점을 극대화할 수 있는 방식이 될 것이다.

다만, 이 경우에도 자유민주주의, 인권과 같은 우리의 가치와 정체성을 희생해야 하는 행위에 대해서는 중앙정부 차원에서 적절한 관리가 있어야 한다. 즉, 일부 지자체나 시민단체가 북한의 반인권적 행위에도 불구하고 교류협력을 무리하게 추진하거나, 혹은 현행 법률을 우회하는 방안을 추진하는 것 등에 대해서는 중앙정부 차원에서 분명한 교통정리가 필요할 것이다.

3. 주요 쟁점 해결방향

가. 상황관리

2023년 현재 남북관계 관리를 위한 최우선 과제는 한반도 위기관리이다. 북한의 핵 능력이 크게 증가하였을 뿐만 아니라, 다양한 전략·전술무기 개발을 멈추지 않고 있으며, 최근에는 남한에 대해 전술핵무기 사용 가능성으로 위협하는 등 군사적 긴장을 고조시키고 있기 때문이다. 북한은 당 중앙위 제8기 6차 전원회의에서 남한을 ‘명백한 적’으로 규정하는 등 대남 적대감을 감추지 않고 있다.^{193/} 2023년 7월 27일 이른바 ‘전승절’ 열병식에서 북한의 국방상 강순남은 자신들의 무력행사가 한미에 대해서는 방어권 범위를 초월할 것이라며 공격적 무력 사용 가능성으로 위협하기도 하였다.^{194/}

북한의 대남 태도와 한반도의 현실을 고려할 때, 한국으로서는 현실적으로 제기되는 군사적 위협에 대한 대비태세를 갖추지 않을 수 없다. 문제는 이와 같은 남북 간의 군비경쟁이 무한정 지속될 경우 안보딜레마를 낳게 되고, 일촉즉발의 긴장 상황이 지속된다는 점이다. 실제로 북방한계선(NLL)에서 남북 해군 간의 갈등은 언제든 다시 발생할 수 있으며, 실제로 발생하고 있다. 뿐만 아니라 남북 접경지역 어느 곳에서든 국지적 충돌 가능성이 상존하는 것이 현실이다. 북한의 전략도발 혹은 남북 간 국지적 충돌 등이 실제 이루어지면, 협상을 통한 북핵 문제 해결과제 자체가 난항에 처할 우려가 있다. 남북관계의 과거 역사를 돌아해보아도 군사적 충돌이 발생한 상황에서

193/ “조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차 전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2023.1.1.

194/ “조국해방전쟁승리 70돐경축 열병식에서 한 조선민주주의인민공화국 국방상 강순남동지의 연설,” 『조선중앙통신』, 2023.7.28.

남북 협상은 매우 어려웠던 것이 사실이다. 물론 국지적 충돌 이후에 극적으로 상황이 반전되는 경우도 있었지만, 군사적 충돌 이전에 그런 가능성을 고려하기에는 남북 충돌에 따른 결과의 위험성이 너무 큰 것이 현실이다. 뿐만 아니라 한반도 상황의 현실주의적 속성을 고려하였을 때, 협상 개시 이후에도 쉽사리 정치·군사적 긴장국면으로 전환될 수 있다는 점에서 위기관리·상황관리는 매우 중요하다.

이를 고려할 때, 우선 북한의 도발에 대해서는 단호하게 대응할 수 있도록 사전 대비와 교전수칙 등을 점검해야 할 것이다. 또한 사전에 도발 유형별 대응 방식과 수위를 분명히 하여 북한에 추가도발 명분을 주지 않도록 하는 방안을 검토할 필요도 있다. 북한의 의도적인 도발에 대해서는 사전 억제 및 단호한 대응이 중요하겠지만, 우발적인 충돌 발생 등에 대해서는 재발방지 및 평화적 문제해결 방안을 적극적으로 마련할 필요도 있다. 예컨대 2008년의 금강산 관광객 피격사건은 우발적 사안이라고 할 수 있다. 당시 북한은 통지문을 보내는 등 사과의 의지를 표명하기도 하였다. 이런 사안에 대해서는 재발방지를 위한 진상조사, 문제해결 프로토콜 수립 등에 주력할 필요가 있다. 이를 통해 남북 간 발생한 문제의 평화적 해결을 위한 관행을 축적하고, 중장기적으로 이를 제도화할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

다른 한편 협상국면에서 상황관리는 협상의 메인 이슈에 집중할 수 있는지와 관련된 문제이다. 예컨대 남북관계가 양호하거나 미북 협상이 진행되는 국면에서도 북한은 인권 문제, 최고지도자를 향한 외부의 발언 등 자신들에게 민감한 이슈가 제기되면 이를 문제 삼아 상황을 경색시키는 행태를 보여왔다. 이외에도 외부변수가 협상에 부정적 영향을 미치는 경우는 다수 존재한다. 2차 북핵 위기 과정에서는 방코델타아시아 은행(Banco Delta Asia: BDA)을 통한 북한의 불법자금 문제가 대두되면서 협상 자체가 21개월 동안이나 공전되

기도 하였다.^{195/} 또한 일본은 6자회담이 진행되는 과정에서 자국민 납치 문제를 지속적으로 제기하였는데, 이는 북핵 문제라는 본질에서 벗어난 문제제기라고 할 수 있다. 물론 인권이나, 불법행위, 민간인 납치 등의 문제는 그 자체로 매우 중요하고 심각한 사안임이 분명하다. 하지만 양자 간 회담이나 별도의 협상 틀에서 논의될 수 있는 외부변수들의 영향을 최소화하고 북핵 문제 자체에 집중할 필요가 있다.

나. 남북관계 주도권 강화

하노이 노딜 이후 북한이 표방한 이른바 정면돌파전은 일종의 이중전략이다. 한편으로는 자력갱생 및 중북·러북관계 강화를 통해 미국의 제재유용론을 무력화하고, 다른 한편으로는 핵과 전략·전술 무기 개발을 지속하여 시간이 지날수록 한미가 지불해야 할 비용이 높아질 것임을 보여주겠다는 것이다.^{196/} 반면 미국은 여전히 제재의 효과를 신뢰하고 있다. 즉, 제재의 효과는 누적적으로 증가할 것이므로 시간은 미국편이라고 인식하고 있는 것이다. 이처럼 북한과 미국 모두 시간이 자기편이라고 인식하고 있기 때문에, 미북 간에 별다른 상황 진전이 이루어지지 못하고 있다. 그렇다면 시간이 지날수록 한국이 가질 수 있는 것이 무엇인지에 대한 고민이 필요하다. 시간이 지날수록 일방의 입지가 강해질 경우 다른 상대방은 초조해질 수밖에 없기 때문이다. 즉, 시간이 지날수록 한국의 우위가 확실해지거나, 북한이 어떤 식으로든 반응하지 않을 수 없는 이슈를 찾아내거나 만들어낼 수 있어야 남북관계에서의 주도권을 확보할 수 있을 것이다.

이러한 문제와 관련하여 지금까지의 남북관계를 돌이켜보면 북한이 문제를 제기하고 남한은 이에 대한 대응책을 준비하는 구조가 일

195/ 최용환·이기동, 『미북 불신구조 하에서의 비핵화 협상 추진 방향』, pp. 49~50.

196/ 위의 책, p. 71.

반적이었다고 할 수 있다. 예컨대 북한이 미사일 능력을 증대시키면 남한은 이에 대응하여 미사일 방어망을 발전시키는 방식이었다. 그러면 다시 북한이 미사일 방어망을 흔드는 새로운 무기체계를 공개하고, 남한에서는 더 발전된 새로운 방어 무기체계를 마련해왔다. 물론 북한이 제기하는 위협에 대한 대응책을 마련하는 것은 불가피한 측면이 있지만, 이와 같은 방식만으로는 훨씬 더 많은 비용과 노력을 투입하고도 원하는 만큼의 성과를 거두기 어렵다. 시간이 지날수록 한국이 대북 우위를 확보할 수 있는 부문과 관련하여 우선은 외교 및 국제관계 영역에 관심을 가질 필요가 있다. 국제적인 영향력이나 종합국력에서 한국이 월등한 우위에 있기 때문이다. 특히 기본적인 인권, 인간의 존엄 등 보편적 가치에 입각한 대북전략에 관심을 기울일 필요가 있다. 정치적 자유는 물론이고 인간의 기본적 생명권마저 위협받고 있는 북한의 현실은 이제 새로운 이슈가 아니다. 그만큼 열악한 북한 내 인권 문제를 제기하고 문제 해결을 촉구해야 할 것이다. 다만 인권에 대한 북한 주민들의 낮은 인식, 인권 문제 제기에 대한 북한 당국의 민감한 반응 등을 고려한 실질적 인권개선 전략을 병행할 필요가 있다. 이를 위해서는 외부정보 유입 등 북한 사회의 개방성 증대를 위한 노력이 요구된다. 물론 코로나19로 북한 사회의 폐쇄성이 극도로 높아진 상황에서 외부정보의 유입은 매우 어려운 과제일 수밖에 없다. 하지만 중북국경 개방이 이미 이루어지고 있고, 2022년 북한의 대외교역 규모는 15.9억 달러로 전년 대비 122.3% 성장했다는 점 등에도^{197/} 주목할 필요가 있다. 북한의 대외교역이 확대되고 물자의 이동이 이루어지면, 북한의 장마당을 통해 외부의 정보 역시 따라 이동할 수밖에 없다. 어찌면 이러한 방식이 북한으

197/ 한국은행, “2022년 북한 경제성장률 추정 결과,” (보도자료, 2023.7.28.), <<https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0000559/view.do?nttId=10078667&menuNo=200690>> (검색일: 2023.8.11.).

로의 외부정보 유입 방식으로는 보다 효과적일 수도 있을 것이다. 또한 대북제재 국면에서도 인적교류는 가능하다는 점에 주목한다면, 북한의 중간간부 등 미래세대를 중심으로 외부세계와의 접촉 기회를 확대할 수 있는 전략을 마련할 필요도 있을 것이다. 인권 이외에도 전 인류가 공유하는 핵심 가치는 물론이고, 다양한 국제 표준(international standard)에 대한 북한 사회의 수용력 제고를 위한 방안을 적극 추진해야 할 것이다.

국제관계의 측면에서는 미국, 일본과 수교하지 못한 북한과 달리 중국, 러시아 등 북한의 우방과 수교한 국가로서 한국의 장점을 활용할 필요가 있다. 물론 최근 국제정세를 고려할 때, 향후 미중·미러관계 악화는 한동안 지속될 가능성이 높다. 하지만 중장기적으로 중국이나 러시아가 한반도 문제에 있어 중립적일 수 있으리라는 전망이라도 만들어 낼 수 있는지 여부는 매우 중요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 하노이 노딜 이후 북한이 이른바 신냉전 구도를 활용하려는 전략을 적극 구사하고 있다는 점에서 외교적 측면에서 한국의 영향력 제고 및 중러 등 주변국 관리는 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다. 물론 단기에 한국의 입장에 대한 중러의 적극적 태도 변화를 기대하기는 어려운 것이 현실이다. 하지만 실질적 성과 이외에 명분 확보의 측면에서도 중러의 건설적 역할을 끊임없이 주문하는 것은 중요하다. 특히 비핵화, 비확산 등의 이슈와 관련해서 유엔 안보리 상임이사국이자 NPT P5 국가들인 중국과 러시아의 의무를 강조할 필요가 있다. 나아가 중러는 2017년까지 통과된 유엔 대북제재에 모두 찬성한 국가들이다.

여기에서 잊지 말아야 할 것은 우리의 주도권 확보를 위해서는 대북 억제력의 확보 및 강화가 핵심적이라는 것이다. 우리가 북한의 핵 위협을 무력화시킬 수 있다는 자신감과 실제 능력이 있어야 남북

관계 주도에 집착해 온 북한의 태도 변화를 유도할 수 있기 때문이다. 이 연구는 대북 억제력을 위한 방안에 초점을 맞춘 것이 아니기에 자세하게 기술하지는 않지만, (1) 3축체계 발전을 포함한 우리 자체의 대핵능력 강화, (2) 한미 연합전력 차원에서의 대북 억제능력 발전, (3) 한·미·일 북한 위협 관련 조기 경보 및 정보 공유 등의 노력이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

다. 협상국면으로의 전환 역량 동시 확보

앞서 지적했듯이, 우리 정부가 표방하는 3D(억제, 핵 포기 유도, 외교)는 ‘억제 → 핵 포기 유도 → 외교/대화’의 순차적 접근인지, 억제와 외교/대화의 병행을 통해 북한을 협상에 나서도록 하는 것이냐가 여전히 분명하지 않다. 순차론의 논리는 우선 핵 위협을 억제하고, 이를 통해 핵무기의 무용성을 깨달아 북한이 핵 개발을 단념하여, 대화에 나서게 한다는 것이다. 순차론의 논리에 따르면 한동안 억제와 단념을 위한 강력하고 압도적인 대응이 필요하고, 이 기간 동안 정치·군사적 긴장은 불가피한 측면이 있다. 이 경우 문제는 북한이 단념에 이르기까지 시간이 얼마나 걸릴지 분명하지 않다는 점이다. 또한 북한이 협상에 복귀하더라도 그 자체를 단념이라고 판단할 수 있는지도 불투명하다. 반면 병행론의 논리는 강압(억제)과 설득(외교)을 동시에 사용하여 북한을 대화로 나서게 한다는 것이다. 억제는 북한이 핵무기를 최종적으로 포기하기 이전까지 작동해야 하는 것이고 대화·외교는 모든 과정에서 필요한 것이기 때문에 병행론의 논리가 모순은 아니지만, 북한이 대화를 거부하고 있는 현실을 고려할 때 온건책의 병행이 자칫 북한에 대한 선양보로 비추어질 우려가 있다. 그 결과 2023년 현재 남북관계의 현실은 병행론보다는 순차론에 가까운 것이 현실이다. 문제는 북한의 현재 핵 개발 기조를 단념

시키기 위해서는 신뢰할만한 위협 혹은 견디기 어려운 압박 등이 작동해야 하는데, 이 기간 동안 군사적 긴장의 고조가 불가피한 측면이 있고, 그 기간을 예측하기가 매우 어렵다는 점이다. 과거 미국 오바마 행정부의 전략적 인내 정책의 경우 순차론과 유사한 논리에 기반하였지만, 실질적 성과를 거두지 못하기도 하였다.

북한의 군사적 위협은 확고하게 억제하되, 국면 전환을 위한 별도의 노력이 필요한 것도 사실이다. 그렇다면 남북대화(Dialogue)와 주변국 외교(Diplomacy)를 분리하여 접근하는 방안을 검토할 필요가 있다. 일반적으로 외교에 대화가 포함되지만, 북한이 대화나 외교에 별다른 관심을 보이지 않는 상황에서는 남북 간 대화 이전에 한국이 주체적으로 정책 공간을 만들어 나갈 수 있는 영역을 외교로 분리하는 것이다. 예컨대 외교를 대화와 개념적으로 분리하여, 한편으로 북한을 억제하면서 한중·한러관계 관리 등을 통한 대화 분위기 조성 전략을 추진할 수 있을 것이다. 단념 이후에 대화가 시작되는 것이 아니라, 외교를 통해 대화를 시작하고, 외교와 대화를 통해 북한을 단념으로 견인하는 방안이다.

순차론과 병행론의 어느 한 방향이 최선이라고 보기는 힘들 경우, 결국 취해야 할 접근은 순차 병행론이다. 즉, 일단은 억제에 초점을 둔 대북정책 기조를 유지하지만, 향후 여건 변화에 따라 언제든지 병행이 가능한 태세도 구비할 필요가 있다는 점이다. 이 순차 병행론은 ‘외교’와 ‘대화’를 구분하여 접근하자는 것인데, 이의 이점은 다음과 같다. 첫째, 외교는 대화가 시작되면 종료되는 것이 아니라, 대화가 진행되는 기간 중에도 대화의 진전 혹은 긍정적 결과 창출을 위해 지속적으로 작동할 수 있다. 또한, 이 외교에는 남북 혹은 미북 대화와 같은 협상을 위한 외교 못지않게 대북제재 이행의 강화, 대북 압력수단 발전 등이 함께 포함된다. 둘째, 억제 역시 대화 개시와 함께

종료되는 것이 아니다. 오히려 북한이 최종적으로 핵무기를 폐기하는 순간까지 억제는 작동해야 한다. 또한 핵 포기 유도는 북한이 핵무기의 유용성을 낮게 인식하게 만드는 것이 핵심인데, 이러한 핵 포기는 선언만으로는 의미가 없으며, 외부의 검증을 수반할 때만 확인 가능하다는 점을 유념할 필요가 있다. 즉, 억제, 단념, 외교, 대화는 비핵화가 진전되는 각 단계에서 상호 보완적으로 작동하도록 기획되어야 할 것이다.

억제와 외교가 본격적인 담대한 구상 이전에 가동되고, 이를 통해 대화국면으로의 전환을 꾀하는 것이다. 대화가 시작되면 담대한 구상이 본격적으로 작동하게 된다. 이어서 북한이 핵 개발을 단념하고 비핵화 로드맵이 마련되면, 검증을 거쳐 불가역적 비핵화로 이행하게 될 것이다. 억제와 외교는 담대한 구상 개시와 동시에 중단되는 것이 아니라, 대화 기간 중 대화 촉진을 위한 기제로서 계속 작동하는 구조이다.

라. 포괄적 합의·단계적 이행 대 단계적 합의·단계적 이행

이 연구에서 본격적으로 다루는 이슈는 아니지만 비핵화 협상이 개시되면 한미와 북한 간 이견이 발생할 수 있는 주요한 쟁점 가운데 하나는 비핵화의 범위와 방법에 대한 것이 될 것이다. 이와 관련하여 2019년 하노이 미북 정상회담에서 미국은 포괄적 합의·단계적 이행을 주장한 반면, 북한은 단계적 합의·단계적 이행 방식을 주장한 바 있다. 하노이 미북 정상회담의 결렬과 관련하여 여러 가지 평가가 가능하지만, 협상 내용 자체에 초점을 맞춘다면 미국이 주장한 ‘포괄적 합의·단계적 이행’과 북한이 고수한 ‘단계적 합의·단계적 이행’ 간 이견이 핵심이라고 할 수 있다. 하노이에서 북한의 비핵화 의지를 신뢰하지 못했던 미국은 북한의 핵 폐기 범위를 확실히 하고자 했다.

반면 미국을 신뢰하지 못하는 북한은 모든 핵시설 리스트를 공개하는 것은 폭격 리스트를 제공하는 것과 같으며 반발하였다. 북핵 협상 재개 시 핵 폐기의 범위와 접근법 차이는 다시 발생할 가능성이 높다.

2018년 4.27 판문점선언과 6.12 싱가포르 공동성명에서 북한은 ‘완전한 비핵화’에 합의한 바 있지만, 실제 이행단계 협상에 들어가는 주저하는 모습을 보인 것이다. 북한에 대한 외부의 낮은 신뢰 수준을 고려할 때, 향후에도 ‘완전한 비핵화’와 같은 모호한 표현으로 외부의 신뢰를 획득하기는 어려울 것이다. 그렇다고 북한에 핵무기와 시설 모두를 완전하게 공개하라고 요구하면 협상 자체가 어려워질 우려가 있다. 또한 북한이 신고를 한다고 하더라도 그것이 북한이 가진 전부라는 것을 확신할 수도 없다. 그렇다면 낮은 수준의 포괄적 합의를 기초로 비핵화 과정을 개시하고, 상호 신뢰 수준이 높아감에 따라 그 범위와 내용을 구체화하는 중간단계 협상도 고려할 필요가 있다. 낮은 수준의 포괄적 합의와 관련하여 과거 6자회담 9.19 공동성명의 내용을 돌이켜 볼 필요가 있다. 당시 북한은 ‘모든 핵무기와 현존하는 핵계획의 포기’를 공약한 바 있다.^{198/} 따라서 ‘완전한 비핵화’라는 모호한 표현이 아니라, 최소한 6자회담 9.19 공동성명 수준의 포괄적 핵 폐기 합의가 요구된다. 또한 과거 경험을 반추해보면 단계적 합의·단계적 이행의 절차를 밟을 경우, 매번 새로운 협상을 해야 하기 때문에 너무 많은 시간과 노력이 필요했다. 그 과정에서 협상국의 정권교체가 이루어지거나, 갈등을 초래하는 외부변수들이 작용하면서 부정적 결과로 이어지는 경우가 많았다. 물론 북한의 증가한 핵 능력 수준을 고려할 때, 단계적 이행은 불가피한 측

198/ “The DPRK committed to abandoning all nuclear weapons and existing nuclear programs and returning, at an early date, to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and to IAEA safeguards.” 외교부, “[제4차 6자회담 2단계 회의] 9.19 공동성명(영문),” 2005.9.19., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_25488/view.do?seq=293918&page=1> (검색일: 2023.4.23.).

면이 있다. 따라서 이행의 단계를 최대한 줄여서 실패의 가능성을 낮출 필요가 있다.

다만, 비핵화 개념과 관련, 이것이 ‘북한 비핵화’라는 점을 북한이 묵시적으로라도 수용하게 만드는 것, 북한 기존 핵시설과 프로그램의 성실한 신고 원칙(실제 준수 여부는 검증을 통해 확인), 그리고 전반적인 로드맵에 대한 합의는 이루어져야 할 것이다. 이 단계까지 걸리는 시간이 상당할지 모른다는 지적이 있지만, 위 사항에 대한 합의가 이루어지지 않은 상황에서의 대화 재개는 결국 북한의 의제 분할 전술의 반복과 이로 인한 대화의 주기적 정체 및 결렬로 이어질 위험이 크다. 따라서, ‘초기단계’ 비핵화 과정에서 분명한 우리의 입장 정립과 한·미 및 한·미·일 공조가 필요하다.

V. '비핵·평화·번영의
한반도' 실현을 위한
중단기 과제

KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

‘비핵·평화·번영의 한반도’ 실현을 위한 중단기 과제

1. 협상국면으로의 전환을 위한 과제

2023년 현재 한반도 상황은 협상을 기대하기가 쉽지 않은 것이 사실이다. 미중 전략경쟁과 러시아-우크라이나 전쟁 등의 영향으로 한반도와 동북아에서의 냉전적 갈등구조가 강화되는 추세이고, 북한 역시 이른바 ‘신냉전 활용론’에 기대고 있는 모양새이기 때문이다. 특히 북한은 다양한 전략·전술 핵무기 개발 및 시험을 지속하고 있으며, 남북관계 개선이나 미북 협상에 대한 의지를 전혀 보이지 않고 있는 실정이다. 북한이 조성하는 군사적 위기와 핵 능력 증대에 대응하여 한미 간에는 핵협의그룹(NCG) 등 확장억제의 신뢰성 제고를 위한 새로운 조직을 신설하는 등 동맹 강화에 나서고 있다. 또한 한·미·일 안보협력 강화에도 나서고 있어 한·미·일 정상은 3국 간 공조를 새로운 수준으로 발전시키겠다는 의지를 표명하기도 하였다.¹⁹⁹⁾ 북한의 군사적 도발에 대해 한미·한미일 협력 등을 통해 강력한 억제력을 행사하는 것은 당연하고 필요한 일이다.

199) 외교부, “윤석열 대통령, 한미일 정상회담,” 2023.5.21., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_26093/view.do?seq=16> (검색일: 2023.5.23.).

다만 동시에 고려해야 할 점은 이 과정에서 우발적 군사 충돌이 발생하거나, 북한의 기습적인 국지도발 가능성이 존재한다는 사실이다. 물론 군사적 충돌 이후에 문제 해결을 위한 극적인 협상이 이루어진 전례가 없었던 것은 아니다. 하지만 남북은 물론 한반도 주변의 냉전적 갈등구조가 강화되는 국면에서의 군사적 충돌은 자칫 확산의 우려가 크다는 점이 문제이다. 남북한의 군사적 충돌은 그 자체로도 문제이지만, 북핵 협상의 진전이나 남북관계의 운영 측면에서도 심각한 사안이 아닐 수 없다. 따라서 남북관계의 안정적 관리를 위해서는 일단 위기 상황이 발생하지 않도록 사전에 억제하는 것이 가장 중요하다. 그럼에도 불구하고 혹시 국지적 충돌이 발생한다면 그것이 확산으로 이어지지 않도록 관리할 수 있어야 할 것이다.

우리는 미북 협상이 필요하다는 점은 인정하지만, 협상 자체를 위한 보상은 없다는 입장을 견지하고 있다. 또한 선양보를 통해 북한에게 잘못된 신호를 주지도 않을 것이며, 한미 연합훈련 등도 북한의 의사와 무관하게 정상적으로 실시하겠다는 입장이다. 뿐만 아니라 한국 정부는 인권 문제 등 북한이 민감해하는 사안에 대해서도 북한의 눈치를 보지 않고 할 말은 하는 원칙 있는 대북정책 기조를 보이고 있다.^{200/} 즉, 협상 개시 이전에 한국 정부가 할 수 있는 것과 그렇지 않은 것을 분명히 함으로써, 이른바 ‘빠른 길’보다는 ‘바른 길’을 가겠다는 것이 한국 정부의 입장이라고 할 수 있다. 하지만 앞서 티포탣(tit-for-tat) 전략에서 간략히 살펴본 바와 같이, 상대의 협력을 기다리는 ‘안전제일주의 전략’이나, 상대방을 쓰러뜨려 승리하겠다는 전략은 모두 상당한 위험을 감수해야 하는 전략이다.^{201/} 즉, 북

200/ “권영세 “北 눈치 안보고 할말하는 관계 정립 ... 억제·제재 강화.” 『연합뉴스』, 2023.5.22., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230522117651504>> (검색일: 2023.5.23.).

한의 선도발에 대해서는 단호하게 대응하여 결기를 보여주되, 북한을 협상으로 견인하기 위한 노력을 병행할 필요가 있다. 그 노력의 최우선 순위는 한중·한러관계 관리가 될 것이다. 중국과 러시아의 대북 영향력을 활용하여 북한의 전략도발을 억제하는 한편, 북한이 보다 안심하고 핵 협상을 결단할 수 있도록 해야 할 것이다. 그런 의미에서는 한미일 대 중러북의 냉전적 갈등구조가 심화되지 않도록, 한반도 주변국 관계를 잘 관리할 필요가 있다. 물론 한미일 대 중러북의 냉전적 갈등구조는 한국 정부의 독자적 노력으로 그 내용을 변화시키거나 경향을 역전시킬 수 없는 구조적 속성을 가진다. 실제로 미중 전략경쟁과 러시아-우크라이나 전쟁 이후 미러관계 악화 등으로 중국과 러시아는 더욱 노골적으로 북한의 입장을 두둔하고 있다. 하지만 현재의 냉전적 갈등구조는 과거 미소 냉전 시기와 그 성격이 매우 다르다는 점에 주목할 필요가 있다. 이데올로기를 기준으로 전면적 갈등이 지속되었던 미소 냉전과 달리 현재의 냉전적 갈등 구조는 갈등과 협력이 교차할 뿐만 아니라, 이슈에 따라 갈등의 경계가 달라지거나 모호한 것이 현실이다.

특히 북한의 핵 개발 자체는 중러에게도 부담이 아닐 수 없다. 북한의 핵 개발은 동북아시아의 핵균형을 깨뜨리는 사안이며, 북한의 핵 개발에 따른 일본의 재무장이나 서태평양 지역에서 미군 전략자산의 전진배치 등으로 이어지고 있기 때문이다. 따라서 한국이 주도하여 한반도 비핵화 문제를 중러를 포함한 동북아시아 국가들 간의 공동의제로 발전시킬 필요가 있다. 이와 같은 국제협력과 외교는 그 자체로 남북관계 관리 이슈는 아니지만, 현 단계에서 남북관계 운영을 위한 선제적 분위기 조성의 의미를 가진다. 북한에 대한 중국의 역할과 관련

201/ 로버트 액셀로드 지음, 이정식 옮김, 『협력의 진화: 이기적 개인의 틈포맷 전략』, pp. 136~144.

하여 중요한 사안 가운데 하나는 대북제재의 이행 문제이다. 특히 북한과 직접 접경하고 있는 국가이자, 북한 대외무역의 거의 대부분을 차지하고 있는 중국의 적극적인 협력이 없다면 대북제재의 효과는 제한적일 것이다. 중국과 북한의 경제력 규모 등을 고려했을 때, 중국이 대북제재를 적극적으로 단속하지 않는 것만으로도 북한 경제에는 도움이 될 가능성이 있다. 뿐만 아니라 러시아-우크라이나 전쟁 발발 이후 북한과 러시아 간 밀착은 대북제재 우회로 마련의 측면 이외에 러북 간 군사협력으로까지 이어지고 있는 상황이다. 특히 북한이 개발을 공언한 무기체계의 핵심기술을 가지고 있는 러시아가 북한과 군사협력에 나설 경우, 한반도 상황에 매우 나쁜 영향을 미칠 수 있다. 이러한 상황이야말로 한국이 신냉전 구조 심화를 피해야 하며, 한중·한러관계 관리에 관심을 가져야 하는 이유이다.

다른 한편으로는 핵 협상이 진전되었을 경우에 북한이 얻을 수 있는 것에 대한 확신을 강화해줄 필요가 있다. 협상의 결과에 따른 긍정적 비전을 보여주는 것은 북한에 대한 선양보와 다른 차원의 문제이기 때문에 적극적으로 활용할 필요가 있다. 특히 담대한 구상에서 제안한 상응조치들을 중장기 남북관계 발전계획에 반영하거나, 보다 구체적인 미래 비전을 수립하여 보여줌으로써 북한의 결심을 유도하는 데 기여할 수 있을 것이다. 나아가 한미 및 한·미·일 합의를 통해 담대한 구상 진전에 따른 정치·군사적 상응조치의 내용을 구체화하는 노력도 중요하다. 즉, 한미 및 한·미·일 협력은 한편으로는 북한의 군사적 위협을 억제하는 역할을 수행하지만, 다른 한편으로는 북한의 긍정적 행동에 따른 상응조치의 신뢰를 제고할 수 있어야 할 것이다. 이를 통해 한·미·일 안보협력이 자칫 중국을 겨냥하는 것이 아닌가 하는 중국 측의 우려를 일부 불식시킬 수도 있을 것이다. 즉, 북한이 성실한 비핵화 조치에 나설 경우, 이에 상응하는 상호 신뢰구축조치(Confidence Building Measures: CBM)가 작동할 것이

라는 메시지를 한미 혹은 한·미·일이 함께 지속적으로 발신하는 것이 중요하다.

2. 북핵 협상 초기단계 상응조치 관련 과제

담대한 구상에 따르면 북한이 협상에 복귀하는 초기단계에 들어서면, 우선 민생개선을 중심으로 초기조치를 취하게 된다. 대표적인 초기조치로서는 ‘한반도 자원·식량 교환 프로그램(R-FEP)’과 ‘북한 민생개선 시범사업’이 있다. 한반도 자원·식량 교환프로그램은 대북제재의 대상인 북한의 광물자원을 일정 한도 내에서 수출할 수 있도록 허용하고, 그 수출 대금을 활용하여 식량·비료·의약품 등 인도적 물품 구입에 활용할 수 있도록 하겠다는 것이다. 또한 북한 민생개선 시범사업은 보건·의료, 식수·위생, 산림, 농업 등 민생 관련 문제 해결을 위한 시범사업을 실시하고, 이후 비핵화 단계에 맞추어 사업을 확대해 나가겠다는 계획이다.

그림 V-1 담대한 구상 초기조치 주요 내용

「담대한 구상」 초기조치 주요 내용

- 「한반도 자원·식량 교환 프로그램」
(Resources-Food Exchange Program: R-FEP)
 - 제재 대상인 북한 광물자원의 수출을 일정 한도 내에서 허용하고, 동 대금을 활용해 식량·비료·의약품 등 인도적 물품을 구입
- 「북한 민생개선 시범사업」
 - 보건·의료, 식수·위생, 산림, 농업 등 민생협력사업 시범 추진 후 비핵화 단계에 맞춰 사업 확대

출처: 통일부, 『비핵·평화·번영의 한반도: 윤석열 정부의 통일·대북정책』, p. 18.

앞서 지적한 바 있지만, 대북제재가 엄연히 존재하는 상황에서 이러한 사업을 추진하기 위해서는 제재예외 등의 조치가 필요하다. 특히 한반도 자원·식량 교환 프로그램의 경우 포괄적 제재 면제를 위한 유엔 안보리 차원의 별도 결의가 필요할 것이다. 예컨대 사안별로 하나하나 제재를 면제받는 방식으로는 광물자원 판매 자체의 추진이 불가능하다. 모든 유엔 안보리 대북제재는 사안별로 면제가 가능하지만, 문제는 말 그대로 사안별 면제라는 점이다. 예컨대 매번 남북할 때마다 면제가 필요하고, 물자의 이동이나 반출에 대해서도 건건이 면제가 필요하기 때문에 매우 복잡하고 지루한 과정이 수반되어, 사실상 추진이 불가능하다. 따라서 유엔 안보리 대북제재 결의 2371호 8항에서 나진항을 통한 러시아산 석탄 수출 예외를 규정한 것과 같이 구체적 사안에 대한 포괄적 제재예외를 만드는 방안도 검토해야 한다.^{202/} 즉, 하나의 구체적인 사업에 대한 포괄적인 제재 면제를 받아야 한다. 또한 유엔 제재 이외에 제재 대상 국가와 거래하는 제3국의 기업, 은행, 정부 등을 제재하는 이른바 세컨더리 보이콧(Secondary Boycott)이 가능한 미국 제재도 문제이다. 반면 북한의 민생과 관련된 문제들은 인도적 사안에 해당하기 때문에 상대적으로 제재 면제를 받기는 용이하겠지만, 이 역시 대규모로 추진하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.

이상의 내용을 간략히 정리하면 담대한 구상에 대한 미국과 국제사회의 동의와 협력이 반드시 필요하다. 이와 관련하여 북한이 협상에 복귀한 시점에서 북한의 비핵화 의지를 신뢰할 수 있는지 여부,

^{202/} United Nations Security Council, *Resolution 2371*, August 5, 2017, <<http://unscr.com/en/resolutions/doc/2371>> (Accessed May 23, 2023). 이와 관련된 주요 내용은 다음과 같다. “본 결의에 의해 금지되는 활용을 위한 소득 창출과 무관할 것을 조건으로, 수출국의 신뢰할만한 정보에 기반하여, 조선민주주의인민공화국 밖을 원산지로 하고, 오직 나진(나선)항으로부터 수출되기 위한 목적으로 조선민주주의인민공화국을 통해 운송되었다는 것을 확인한 석탄에 대해서는 적용되지 않음을 결정한다.”

협상 복귀 자체에 대한 보상이 가능한지 여부 등 과거에도 문제가 되었던 쟁점들이 다시 부각될 가능성이 있다. 따라서 국제사회가 동의할 수 있는 정도의 사업 규모 및 방식과 북한을 견인할 수 있는 수준의 상응조치 규모와 방식 간의 균형점을 찾는 것이 중요할 수밖에 없다. 또한 스냅백 등 북한의 배신을 방지하기 위한 안전장치들에 대한 고민도 병행되어야 할 것이다.

이 과정에서 한국이 주도적 역할을 수행하기 위해서는 2006년 남북이 합의한 '남북 경공업 및 지하자원 개발 협력에 관한 합의' 등을 참고할 필요가 있다. 당시 남한은 북한이 의복, 신발, 비누 등 생산에 필요한 경공업 원자재를 유상 제공하고, 대신 북한은 아연괴, 마그네시아 클링커(magnesia clinker) 등 지하자원으로 이를 상환하기로 하였다.^{203/} 즉, 한반도 자원·식량 교환 프로그램과 같은 물물교환 방식의 사업은 남북간에 완전히 새로운 사업은 아니다. 따라서 북한의 자원과 남측의 식량을 교환하는 방식의 사업을 구체화하고, 이에 대해 미국과 국제사회의 동의를 얻어내는 방식 등을 검토할 필요가 있다.

이외에 북한 민생개선 시범사업 등의 경우 중앙정부가 모든 사업을 주도하기보다는 대북 인도지원 민간단체 혹은 국제 NGO 등 비정부 주체를 적극 활용하는 방안을 고려할 필요가 있다. 특히 국제기구나 NGO가 민생개선 사업에 광범위하게 참여하는 것은 국제여론 환기와 대북사업의 안정성 확보를 위해서도 긍정적인 측면이 있다. 물론 북한의 민생개선 시범사업을 위한 재원의 상당 부분은 한국의 중앙정부가 부담해야 할 수도 있지만, 참여 주체를 다양화함으로써 국제적 지지와 지원을 이끌어낼 수 있을 것이다.




203/ 외교부, 「남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 관한 합의서」, 2006.6.6., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3984/view.do?seq=340954&srchFr=&3BsrchTo=&3BsrchWord=&3BsrchTp=&3Bmulti_itm_seq=0&3Bitm_seq_1=0&3Bitm_seq_2=0&3Bcompany_cd=&3Bcompany_nm> (검색일: 2023.5.3.).

3. 비핵화 단계와 경제 및 정치·군사적 상응조치 관련 과제

담대한 구상에 따르면 북한이 실질적 비핵화 단계에 들어서면 이에 대한 상응조치로서 경제적 조치는 물론이고, 정치·군사적 조치를 취하게 될 것이다. 경제적 조치로는 (1) 발전·송배전 인프라 지원, (2) 항만·공항 현대화 프로젝트, (3) 농업 생산성 제고를 위한 기술지원, (4) 병원과 의료 인프라 현대화 지원, (5) 국제투자 및 금융 지원 프로그램 등이 제안되었으며, 이를 위해 (가칭)「남북공동경제발전위원회」를 설치할 계획이다. 정치·군사적 조치로서는 (1) 미북관계 정상화 지원 등 외교적 조치, (2) 평화체제 구축, (3) 군비통제 등이 제안되었다.

그림 V-2 담대한 구상의 상응조치 내용

〈경제적 조치〉	
「담대한 구상」 남북 간 경제협력	
	<p>발전·송배전 인프라 지원 북한 노후 발전소부터 시범 개보수 후, 여타 발전소 및 송배전 설비를 단계적으로 현대화</p>
	<p>항만·공항 현대화 프로젝트 북한 거점 항만·공항부터 시범 개보수 후, 단계적으로 현대화 확대</p>
	<p>농업 생산성 제고를 위한 기술 지원 프로그램 초기조치로 농업 기술 지원 우선 추진, 이후 거점별 농업 인프라 구축 지원</p>
	<p>병원과 의료 인프라의 현대화 지원 도(道) 단위 병원 현대화 시범 실시, 이후 단계적으로 병원 및 보건 의료 인프라 확대</p>
	<p>국제투자 및 금융 지원 프로그램 국제사회와 긴밀한 협력 아래 북한의 국제금융기구 가입 및 해외 투자유치 적극 지원</p>

〈정치·군사적 조치〉	
「담대한 구상」 정치·군사 분야 조치 주요 내용	
	<p>외교적 조치 미북관계 정상화 지원</p>
	<p>평화체제 한반도 평화체제 구축에 관한 논의를 시작으로, 북한의 완전한 비핵화 달성 시 평화협정 체결 등 실질적 평화정착 추진</p>
	<p>군비통제 군사적 긴장을 완화하고 우발적 충돌을 방지하기 위해 남북 간 군사적 신뢰구축과 군비통제 추진</p>

출처: 통일부, 『비핵·평화·번영의 한반도: 윤석열 정부의 통일·대북정책』, pp. 19~20.

담대한 구상은 북한의 비핵화를 ‘실질적 비핵화’와 ‘완전한 비핵화’로 나누고 실질적 비핵화 단계에 들어서면 경제적 측면에서는 제안된 5대 사업을 중심으로 협력을 개시하고, 정치·군사적 상응조치는 논의를 개시하고 신뢰구축에 나선다는 입장이다. 이후 완전한 비핵화 단계에 들어서면 전면적 경제협력과 미북관계 정상화 및 실질적 평화체제 구축에 들어선다는 것이다. 앞서 지적한 바와 같이, 이와 관련한 첫 번째 쟁점은 ‘실질적’ 비핵화와 ‘완전한’ 비핵화를 어느 정도 수준에서 정의할 것인가의 문제이다. 예컨대 2019년 하노이 미북 정상회담은 실질적 비핵화를 논의하는 단계에 가까운 사례라고 할 수 있다. 하지만 초기단계 비핵화 조치를 놓고, 미국과 북한이 생각하는 범위와 방식, 상응조치 등이 달라서 회담은 결렬되고 말았다. 물론 비핵화의 엄격한 단계구분과 그 내용 자체는 이 연구의 초점이 아니다. 하지만 담대한 구상에서 제안하고 있는 상응조치 정도가 국제적 합의하에 제공되기 위해서는 하노이에서 논의되었던 영변 + α

정도의 규모보다는 더 파격적이고 신뢰할 만한 수준이어야 할 것이다. 그리고 최종적인 비핵화로서 완전한 비핵화는 이보다 더 복잡하고 미묘한 사안이다. 앞에서도 간략히 살펴본 바와 같이 현존하는 핵무기 관련 프로그램을 모두 폐기하는 것으로 충분한지, 아니면 원자력 발전 등 평화적 핵 이용과 관련된 내용까지를 모두 포기해야 하는지 등과 관련된 이견이 다수 존재할 것이기 때문이다. 즉, 비핵화의 ‘완전함’이란 정교한 공학적 개념이라기보다는 관련 당사국들 사이의 정치적 합의가 더 중요한 개념이 될 가능성이 높다. 그런 의미에서는 ‘실질적’ 비핵화와 ‘완전한’ 비핵화의 정확한 개념과 관련하여 한국의 입장을 분명하게 하고 미북을 포함한 관련국을 설득할 수 있어야 할 것이다.

두 번째, 담대한 구상에서 제안하고 있는 경제적 상응조치의 규모가 제법 굵직한 것은 사실이지만, 북한이 원하는 것이 정말 이것인지도 쟁점이 될 수 있다. 하노이에서 북한은 외부 지원을 요구한 것이 아니라, 대북제재의 일부 해제를 요구하였다. 즉, 북한은 자신들의 경제발전은 자신들의 계획과 힘으로 할 수 있는 사안이니, 비핵화에 맞추어 제재를 해제해 달라고 요구할 가능성이 있다. 다시 말하면, 담대한 구상에서 제안하고 있는 경제적 상응조치의 경우 북측의 수요를 반영한 것이라기보다는 북측의 관심을 이끌어내기 위한 제안의 성격이 더 강하다고 볼 수 있다. 따라서 실제 비핵화 과정에 진입하게 될 경우, 북측의 수요를 고려하여 사업 분야와 내용, 그 규모를 특정해야 할 것이다. 또한 이러한 경제협력 사업들을 남북간에 추진한다는 것은 상당 부문의 재정을 한국이 부담한다는 것인 바, 남북한만이 아닌 국제적 협력 프로그램으로 진행하는 것도 검토할 필요가 있다. 즉, 한반도 비핵화의 수혜를 입는 것은 한국뿐만 아니라 중국, 러시아, 일본은 물론 미국과 유럽 등 전 세계일 것이므로

한국이 일방적으로 재정을 부담하기보다는 국제사회와 분담하는 것이 바람직하다. 다만 시스템 의존성이 높은 에너지, 통신, 철도 등에 대해서는 한국의 지분을 확보하는 것이 통일비용 절감과 관련하여 중요할 것이다.

세 번째 쟁점은 경제적 상응조치와 정치·군사적 상응조치의 선후 관계 문제이다. 하노이 미북 정상회담 결렬 이후 기자회견에서 당시 북한 외무상 리용호는 자신들에게 보다 중요한 문제는 안전담보 문제이지만 미국이 군사 분야 조치에 부담스러울 것이라 판단하여 제재 해제를 요구한 것이라고 주장하였다.^{204/} 이후 김정은은 2019년 시정연설에서 제재 해제 문제 따위에 더는 집착하지 않을 것이라고 선언하기도 하였다.^{205/} 하노이 노딜 이후 핵 능력을 크게 증가시킨 북한은 향후 협상에서 자신들의 몸값이 더 높다고 판단하고, 정치·군사적 상응조치를 더 강하게 요구할 가능성이 있다. 그런데 경제적 상응조치와 비교할 때, 담대한 구상에 담겨 있는 정치·군사적 상응조치의 내용은 논의를 개시하는 수준이거나, 신뢰구축 단계 정도에 그치고 있다. 물론 경제적 상응조치와 마찬가지로 정치·군사적 상응조치의 구체적 내용 역시 실제 협상에서 보다 구체화될 수밖에 없을 것이다. 다만, 담대한 구상이 직접 언급하지 않은 논리적 전개에 주목할 필요가 있다. 담대한 구상이 작동하려면 앞에서 지적한 바와 같이 북한이 핵 개발의 대가와 핵 보유의 무용성을 깨닫고 협상에 복귀하고, 향후 약속 위반을 하지 않겠다는 진정성을 보여주어야 한다. 또한, 북한이 한국 혹은 한미로부터 제기되는 위협을 과장하고

204/ “北, 리용호·최선희 심야 기자회견 발언,” 『연합뉴스』, 2019.3.1., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190301006451504>> (검색일: 2023.5.23.).

205/ “김정은: 현 단계에서의 사회주의건설과 공화국정부의 대내외정책에 대하여, 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제1차회의에서 한 시정연설,” 『로동신문』, 2019.4.13.

이를 내부 통제를 위해 이용하는 관행으로부터 탈피하는 상황이 전개된다는 것을 의미한다. 따라서, 군사적 ‘군비통제’의 개념이 북한의 기존 군사적 요구(한미 연합훈련 철폐)를 수용한다는 것은 아니고, 신뢰구축조치가 한국의 대비태세나 대외적 기여를 훼손할 수 있는 방향으로 전개되어서도 안 될 것이다.^{206/}

이와 관련, 중요한 것이 앞서 논의된 북한의 ‘체제안전보장’ 관련 조치들이다. 체제안전과 관련되어 북한이 일정한 보장성을 느낄 수 있어야 무리한 군비통제 요구가 감소할 것이기 때문이다. 이는 북한의 체제보장에 대해서도 어떤 대응을 할 것인가에 대한 우리의 입장 정립과 직결된다. 실제적인 면에서 김정은의 평양은 ‘체제보장’을 요구한 적이 없다. 그들의 ‘대북 적대시 정책의 포기’를 한국 혹은 미국이 ‘체제보장’으로 해석해왔을 뿐이다. ‘대북 적대시 정책의 포기’는 단순히 김정은 정권을 인정하고 그 체제위기를 조성하지 않겠다는 약속만으로 달성되기는 힘들다. 이러한 점에서 북한의 입장에서는 최소한 한미 군사훈련 중단에서 최종적으로는 한미동맹의 해체까지를 중요한 체제보장의 방안으로 상정하고 있을 가능성이 크다. 이는 미국의 한국에 대한 안보공약의 해체와 직결되며, 핵 능력과 함께 북한의 전략적 우위를 지속가능하게 만드는 요인이기 때문이다. 또한, 북한은 자유민주주의와 시장경제를 핵심으로 하는 한국의 체제 특성이 수령제에 입각한 북한에게 위협이 되지 않도록 북한이 변화기보다는 한국 사회가 변화하는 것을 강력히 바랄 것이다. 평양의 목표 중 소극적 의미의 ‘체제보장’, 즉, 단기적인 차원에서 김정은 정권의 협상 상대로서의 인정과 인위적 현상 변경의 배제라는 부분을 제외한 나머지 부분은 현 수준에서 한미가 쉽게 받아들일 수 없는

206/ 무엇보다 이러한 조치는 담대한 구상의 이행여건을 이끌어내는 데 핵심이 될 한·미·일 공조의 또 다른 부분인 인도-태평양 지역의 안정에 대한 기여의 여지를 좁히고, 공조체제 내 이견 조장의 원인이 될 수 있다.

대안이다. 지역 강국으로서의 등장은 중국이나 러시아까지도 받아들이기 힘든 조건일 수 있다. 왜냐하면 대남 우위 지속 확보 이후부터의 목표는 북한이 제한적으로라도 '핵보유국'으로 인정받는 상황, 즉, 북한의 핵 동결이나 능력제한(수 개의 핵탄두와 아태지역을 사정거리에 둔 미사일 능력을 보유)으로부터 출발하기 때문이다. 물론, '대북 적대시 정책의 포기'를 구체적으로 어떠한 수준에서 구현하는지는 주변국 간의 전략적 견해와 이해관계에 따라 서로 다른 대안이 나올 수도 있다. 한 가지 분명한 공통분모는 북한이 사실상의 '핵보유국'으로서 지역강국으로 등장하는 현상은 막아야 하며, 남북 간의 국력격차를 일거에 무너뜨림으로써 한국과 여타 국가들과의 양자관계에도 부정적 영향을 미치는 상황 역시 미연에 방지하여야 한다는 점이다. 뿐만 아니라, 우리의 체제 특성이 모호해지고 오히려 북한 체제에 수렴하는 현상 역시 우리로서는 수용할 수 없는 해결방안이다. 따라서, 북한의 기대수준을 대폭 낮춤으로써 북한이 '핵보유국' 집착을 포기한 가운데, 적절한 수준의 안보보장을 받는 합의점을 선택하도록 북한을 유도하는 것이 공통의 전략으로 모색될 필요가 있다.

마지막으로, 정치·군사적 상응조치의 핵심 내용이 미북관계에 치우쳐서 한국의 역할이 실종되어서는 안 된다는 점을 유념해야 할 것이다. 미북관계 개선이 물론 중요한 과제인 것은 분명하고, 양자관계 개선의 열쇠를 미국이 쥐고 있는 것도 분명하지만 그 과정에서 한국이 어떤 역할을 할 수 있는지가 분명해야 남북관계 운영과 관련하여 한국의 역할을 찾을 수 있을 것이다. 이러한 우리의 입장은 바이트 행정부뿐만 아니라 미국의 행정부 교체에 관계없이 지속적으로 전달되어야 할 것이다.

4. 국내외의 평화통일 기반 조성을 위한 과제

가. 정상적 남북관계의 기초 확립과 정책의 지속가능성 확보

현재 윤석열 정부가 담대한 구상을 바탕으로 한 비핵·평화·번영의 한반도 비전을 적극적으로 추진하기가 쉽지 않은 상황이다. 특히 핵전력의 고도화를 통해 한반도의 군사적 긴장을 더욱 고조시키고 있는 북한의 호응과 변화를 유도하기는 더욱 어려운 과제라 할 수 있다. 그러나 중단기적 관점에서 볼 때, 정상적 남북관계의 기초를 확립하고 통일·대북정책의 지속가능성을 확보함으로써, 북한의 호응과 점진적 변화를 유도하기 위해서는 원칙에 기초한 실용과 유연함이 조화된 남북관계를 추진할 수 있는 기반을 다질 필요가 있다.

이에 윤석열 정부는 출범과 함께 ‘원칙 있는 대북정책’ 기초를 밝힌 바 있다. 이는 남북관계 정상화 추진과정에서 실용적 접근과 유연함은 잃지 않되, 우리의 국격과 핵심 가치를 지키는 것을 의미한다. 북한은 우리와의 대화를 거부하고 있으나, 이럴 때일수록 긴 호흡으로 일관된 원칙을 견지함으로써 올바른 남북관계의 기초를 세워야 하기 때문이다. 윤석열 정부는 북한의 무력도발은 어떤 경우에도 용납할 수 없다는 원칙하에 북한의 잘못된 행동에는 반드시 대가가 따르게 하여 상호 존중의 남북관계를 확립하고자 한다. 또한 남북대화가 재개되면, 원칙을 철저히 견지하여 남북 간에 약속한 사항은 반드시 지키는 관행을 정착시키겠다는 의지를 표명한 바 있다.^{207/} 이와 관련 윤석열 정부는 향후 남북대화가 재개되면, 대북 접촉과 회담은

207/ 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보 전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』, p. 74.

「남북관계 발전에 관한 법률」 규정에 따라 책임 있게 추진하고, 시간이 걸리더라도 국내외적으로 필요한 협의와 절차를 거쳐 통일·대북정책의 투명성을 높이고 법과 원칙에 따라 남북관계 정상화를 추진해 나갈 것임을 분명히 하였다.^{208/}

또한 윤석열 정부는 종교·학술·역사 등 사회문화 분야 민간단체들과의 민관 소통을 강화하여 건전한 남북교류협력 질서를 정립하기 위해 국내 민간 교류단체들의 협의 플랫폼인 「남북사회문화거버넌스」 구축을 추진하고 있다.^{209/} 이에 통일부는 이러한 정부의 정책을 설명하고 민간은 정책 제안을 하는 민관 상호소통 공간을 마련하고자 민관정책협의기구 성격의 남북 사회문화교류 거버넌스를 구축하였다. 2022년에는 3개의 플랫폼(문화예술, 종단, 시민사회단체)을 대상으로 문화예술 7회, 종단 4회, 시민사회단체 5회 등 의견을 수렴하였다. 그해 연말(2022.11.30.~12.2.)에는 통합워크숍을 개최하여 사회문화교류 단체들이 한자리에 모여 의견을 개진하고 향후 교류협력 방안을 모색하였다.^{210/}

윤석열 정부가 일관된 원칙을 바탕으로 남북관계 정상화를 추진하기 위해서는 우선, 남북 당국자 간 대화 재개 시 과거 사례와 다르게 대화 과정을 정치 및 시민사회에 최대한 투명하게 공개하고, 국내 절차에 따라 정치권과 협의하는 과정을 거쳐야 할 것이다. 또한 남북한의 교류와 협력이 활성화되는 상황을 대비해 남북교류협력 관련 법률과 제도도 정비할 필요가 있다. 그동안 남북교류협력 사업을 추진하는 과정에서 일부 민간단체와 사업자들이 정부에 신고하지 않고 북한과 접촉하는 경우가 있었다. 또한 접촉 이후 결과를 보고할

208/ 통일부, 『2023 통일백서』 (서울: 통일부, 2023), p. 26.

209/ 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보 전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』, p. 75.

210/ 통일부, 『2023 통일백서』, p. 84.

때, 형식적으로 보고서를 작성하여 제출하는 경우도 있었다. 이외에도 남북교류협력기금의 불법사용 등 여러 가지 불법과 일탈행위가 발생했던 것으로 알려졌다. 이를 방지하고 원칙과 제도에 기반한 남북한의 교류와 협력의 질서를 확립해 나가기 위해서는 남북 교류협력 관련 법률과 제도 등을 정비해야 한다.

한편, 윤석열 정부는 출범과 함께 정치·군사적 상황과 무관하게 대북 인도적 지원을 추진할 것임을 밝힌 바 있다. 윤석열 정부는 인도주의와 동포애적 차원에서 북한 주민에 대한 인도적 지원을 일관되게 추진하고자 한다. 특히 북한에 식량난이나 자연재해 등이 발생할 경우, 긴급 구호를 신속하게 실시하고자 한다. 이러한 지원은 유엔 안보리 제재의 틀 내에서 진행하고, 제재 면제가 필요한 사안은 유엔 북한제재위원회 등을 통해 국제사회와 충분히 협의하여 추진할 계획이다.^{211/}

또한 윤석열 정부는 상호주의에 입각하여 남북이 함께 이익을 누리는 호혜적인 협력관계를 만들고자 한다. 그리고 북한의 비핵화 조치가 본격화될 경우, 남북 간 시너지 효과를 낼 수 있는 산업을 육성하고 이를 뒷받침할 인프라까지 함께 구축하는 「남북공동경제발전 계획」을 추진하고자 한다. 한편, 기후변화와 환경문제에 함께 대응하기 위하여 남북 간 ‘그린데탕트’를 추진할 것임을 밝혔다. 산림·식수·위생 분야에서부터 미세먼지·자연재난에 이르기까지 기후환경 분야의 협력을 확대할 계획이다.^{212/}

윤석열 정부는 정상적 남북관계의 기초를 확립하고 통일·대북정책의 지속가능성을 확보하기 위해서는 남북관계발전법과 남북교류협력에 관한 법률 등의 각종 남북관계 관련 법령과 제도의 정비, 그

211/ 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보 전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』, p. 78.

212/ 위의 책, pp. 74~75.

리고 민관 소통의 강화를 비롯한 다양한 계층이 참여할 수 있는 사회적 대화를 확대해야 한다. 또한 정권교체와 상관없이 통일·대북정책의 지속가능성을 확보하기 위해서는 헌법과 원칙에 입각한 통일·대북정책에 대한 제도 정치권 내에서의 소통과 합의도 중요할 수밖에 없다. 한국 사회에서 통일·대북정책은 갈등과 대립의 균열 축으로 작용해 왔다. 따라서 국민의 참여를 통한 사회적 대화의 내실화와 함께 이를 제도 정치권에서 소통을 통해 정치적 합의 형태로 만든다면, 정권교체와 상관없이 일관된 통일·대북정책을 추진해 나갈 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것이다.

현재 북한이 대화를 거부하고 군사적 긴장을 더욱 고조시키고 있지만, 윤석열 정부는 대화의 문을 열어두고 원칙에 기초하되, 정세와 국익을 고려하면서 실용과 유연성이 조화된 남북관계를 추진할 수 있는 여건을 조성해 나가고자 한다. 이를 위해서는 기본적으로 역대 정부에서 이룬 남북 합의 정신을 존중하면서 그 성과는 이어받아 발전시키겠다는 의지를 표명할 필요가 있다. 동시에 북한의 불합리한 태도나 잘못된 관행은 대한민국의 헌법적 가치와 국민의 눈높이에 맞게 개선하겠다는 실천 의지를 국내외에 적극적으로 보여 주어야 한다. 이것이 윤석열 정부가 강조하는 튼튼한 안보를 바탕으로 당당하고 원칙 있는 통일·대북정책을 일관성 있게 추진할 수 있는 기초라 할 수 있다. 또한 시간이 걸리더라도 통일·대북정책의 투명성을 뒷받침할 수 있는 정치적, 사회적 협의 과정과 절차를 마련하여 준수해 나가야 한다. 비핵·평화·번영의 한반도 비전 실현을 위해서는 남북관계 정상화와 함께 정책의 지속가능성 확보가 매우 중요하다. 이를 위해서는 국내적으로 정치·사회적 소통과 협의를 통한 국민적 지지와 합의를 도출하는 것이 매우 중요하다.

나. 새로운 통일미래 비전 정립과 국민적 지지의 강화

한반도 분단 상황이 70년 넘게 이어지고 있는 가운데, 많은 국민이 분단을 당연한 현실로 인식하며 살아가고 있다. 분단국가에서 통일 문제는 국민 모두의 삶과 직결된 중대한 사안임에도 불구하고, 남북 분단이 70년 넘게 장기화하면서 통일은 국민의 관심으로부터 점차 멀어지고 있다.^{213/}

이에 윤석열 정부는 국민 통일인식을 개선하기 위한 중장기 구상으로서, (가칭)「신통일미래구상」을 마련하려 한다. 신통일미래구상은 자유, 인권, 소통, 개방 등 보편적 가치와 덕목의 실현을 추구하며, 자유민주적 평화통일의 기반을 구축하기 위한 방안을 담은 예정이다. 이를 위해 민관 협업 플랫폼인 「통일미래기획위원회」를 구성하여 각계각층의 다양한 의견을 경청하고 공감대를 확산하기 위해 노력하였다. 이와 함께 윤석열 정부는 국민이 통일 논의에 참여할 수 있는 기회를 확대하여 통일에 대한 국민적 인식을 제고하고 통일역량을 강화해 나가고자 노력하고 있다. 그 일환으로 2030 청년세대를 포함한 각계각층의 국민이 통일·대북정책 수립 과정에 직접 참여하고 소통하는 사회적 대화를 전국적으로 확대하고 있다.^{214/}

특히 윤석열 정부는 미래세대의 통일인식 고취에 더욱 관심을 가지고 적극적인 노력을 하고 있다. 최근 여러 연구기관 및 언론에서 수행한 여론조사를 보면, 소위 MZ 세대의 통일인식이 매우 낮은 것으로 조사되고 있다. 통일연구원의 통일의식조사 내용을 보면, 2014년 이후 통일이 필요하다고 생각하는 응답자의 비율은 감소 추세에 있다. 연령에 따른 통일이 필요하다고 응답한 비율도 2022년 조사의 경우,

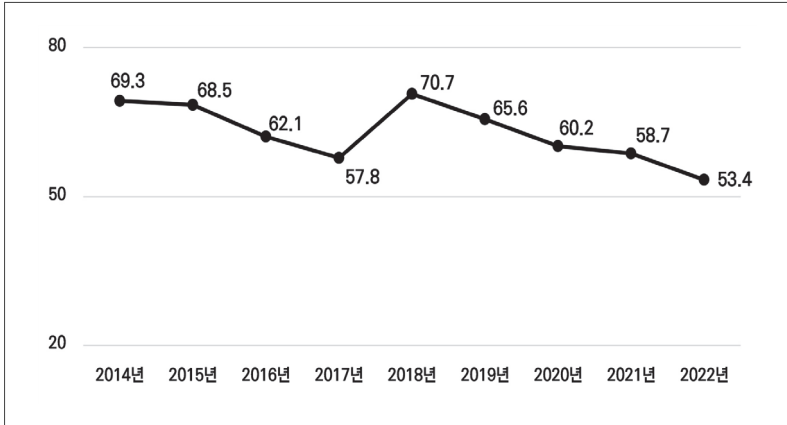
213/ 위의 책, p. 79.

214/ 위의 책, pp. 79~80.

20대, 30대, 40대는 통일이 필요하다는 응답 비율이 과반에 미치지 못했다(20대: 39.1%, 30대: 42.4%, 40대:47.3%).^{215/}

그림 V-3 통일이 필요하다고 생각하는 응답자 비율(2014~2022)

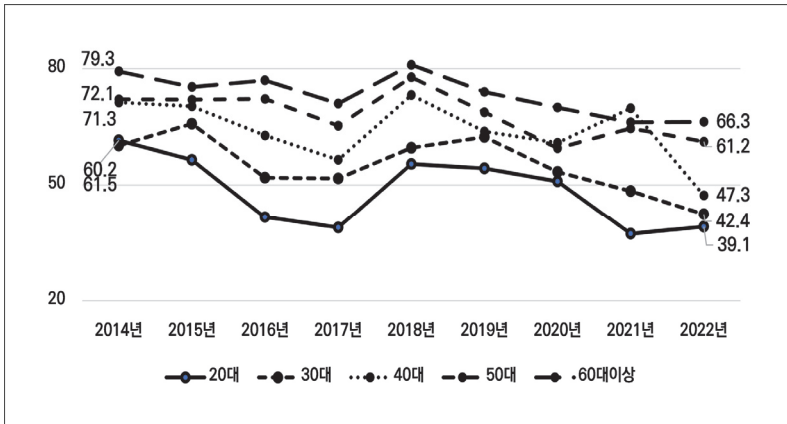
(단위: %)



출처: 박주화 외, 『KINU 통일의식조사 2022』, p. 38.

그림 V-4 연령에 따른 통일이 필요하다고 생각하는 응답자 비율(2014~2022)

(단위: %)



출처: 박주화 외, 『KINU 통일의식조사 2022』, p. 39.

^{215/} 박주화 외, 『KINU 통일의식조사 2022』, pp. 37~38.

이에 윤석열 정부는 미래세대를 위한 자유민주적 통일교육을 강화하려 한다. 통일교육은 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식, 건전한 안보관에 바탕을 둔 통일 공감대를 확산하는 교육을 의미한다. 이를 위해 윤석열 정부는 자유와 인권, 법치 등 보편적 가치의 바탕 위에 올바르게 균형 잡힌 안보관과 통일관을 확립할 수 있도록 미래세대를 교육하고자 한다.^{216/}

또한 윤석열 정부는 우리의 공식 통일방안인 민족공동체통일방안이 2024년에 30주년을 맞이하는 만큼 그동안 달라진 국제정세와 남북 역학관계 등 통일환경 변화를 종합적으로 반영하여 새롭게 발전시켜 나가하고자 한다. 이 과정에서 사회적 통일 대화 등 다양한 방식을 활용해 각계 의견을 적극적으로 수렴해 나가고 있다.^{217/} 이를 통해 윤석열 정부는 통일의 청사진과 추진전략을 담은 새로운 통일미래 비전을 정립하고자 한다.

윤석열 정부의 신통일미래구상이나 민족공동체통일방안의 발전적 계승 의지는 국내외의 통일환경 변화를 고려할 때 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 어떤 구상이나 방안도 국민적 지지와 합의 없이는 그 어떤 추진 동력을 확보할 수 없음을 명심해야 한다. 민족공동체통일방안이 30년 넘게 정권교체와 상관없이 한국의 공식적 통일방안으로 정당성을 확보하고 있는 것은 민족공동체통일방안을 마련할 때 다양한 계층의 의견 수렴을 거쳤을 뿐만 아니라 여야의 합의가 있었기 때문이다. 따라서 신통일미래구상이나 민족공동체통일방안의 발전적 계승 과정에서 다양한 계층의 국민들이 참여하고 정치권 내에서의 소통과 협의를 거치는 과정이 반드시 요구된다.

216/ 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보 전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』, p. 81.

217/ 위의 책, p. 80.

한편, 우리 국민이 균형 잡히고 건전한 통일 의식을 갖추기 위해서는 통일 상대인 북한의 실상을 객관적으로 이해할 필요가 있다. 특히 북한 주민들이 처한 실상에 대한 올바른 이해가 전제되어야 한다. 북한 실상과 관련 북한 주민의 인권 문제에 더욱 관심을 가질 필요가 있으며, 이에 대한 적극적인 대응도 요구되고 있다. 1990년대부터 북한 주민의 인권 상황이 매우 열악한 것으로 알려져 왔으나, 북한 주민의 인권증진을 위한 국내 및 국제사회의 노력은 김정은 정권에 의해 소기의 성과를 거두지 못하고 있다.

이에 윤석열 정부는 북한 당국이 선전하고 있는 북한의 모습이 아니라, 탈북민들이 직접 겪은 객관적이고 구체적인 실상을 우리 국민과 국제사회와 적극적으로 공유하기 위해 노력하고 있다. 이를 위해 윤석열 정부는 대상별·주제별로 북한 실상을 알릴 수 있는 다양한 기회를 마련하고, 보다 친숙하게 다가갈 수 있는 맞춤형 콘텐츠를 개발하고 있다.^{218/} 또한 북한 인권 문제와 관련해 윤석열 정부는 인류 보편적 가치와 동포애적 관점에서 접근하려 한다. 북한 인권 개선을 통한 북한 주민의 자유 증진과 삶의 질 향상은 '인류 보편의 가치'를 향한 발걸음이라 할 수 있다. 윤석열 정부는 우선 북한인권재단과 북한인권증진자문위원회의 조속한 출범을 통해 북한 인권 민관협력 거버넌스를 재구축하고 시민단체들의 활동을 지원하겠다고 밝힌 바 있다.^{219/}

우리가 추구하는 통일한국의 미래상이 자유와 민주, 그리고 인권이 보장되는 평화롭고 번영하는 공동체라고 한다면, 현재 북한 인권 증진의 궁극적인 목표는 남북한 주민 모두에게 「대한민국헌법」에서 규정한 기본권이 구현되도록 하는 것이다. 이를 위해서는 우선 북한 인권 실상을 정확히 파악하기 위해 노력해야 한다. 객관적 실태 파악

218/ 위의 책, p. 80.

219/ 통일부, 『비핵·평화·번영의 한반도: 윤석열 정부의 통일·대북정책』, p. 23.

이 있어야 국내 및 국제사회에 사실에 기반한 북한 인권 실태 정보를 제공하고, 북한 인권 문제의 심각성에 대한 공감대를 형성 및 확산시킬 수 있다. 이를 바탕으로 국제사회와 함께 북한 당국에 인권개선을 지속적으로 촉구하고 인권 탄압에 대한 책임규명 노력도 강화해 나갈 수 있을 것이다.

이와 함께 북한 주민들이 스스로 자신들이 처한 인권 실상을 올바르게 인식할 수 있도록 지원해야 한다. 이를 위해서는 외부세계의 정보를 더욱 많이 공급할 수 있는 방안을 강구해 나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 국내외 시민사회 및 인권단체들의 북한 인권증진 활동과 이들 간의 네트워크 형성을 적극 지원할 필요가 있다. 북한 인권 문제에 대한 국내외 공감대 형성 및 확산, 그리고 협력체계 구축을 통해 북한 당국에 인권개선 압력을 가하고 북한 주민의 인권 의식 개선을 위한 다양한 방안을 마련해 나가야 한다.

다. 평화통일 기반 조성을 위한 국제사회의 지지와 협력 강화

한반도 통일은 민족 문제이면서 동시에 국제 문제라 할 수 있다. 한민족의 분단과 전쟁의 요인 가운데 국제적 요인의 작용을 무시할 수 없으며, 이후 냉전체제에서부터 현재까지 그 영향력은 상당하다고 할 수 있다. 더욱이 1990년대부터 북핵 문제가 불거지면서 한반도 문제의 국제화는 더욱 강화되어 나갔다. 한반도는 그 지정학적 특수성과 함께 미국, 중국, 일본, 러시아 등 강대국의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 지역이다. 특히 미국과 중국의 전략적 경쟁을 중심으로 변화하는 21세기 세계질서 속에서 동북아 지역 질서도 미국과 중국을 중심으로 한 지역 강대국들의 이해관계가 복잡하게 변화하고 있으며, 이에 따라 한반도 통일환경도 변하고 있다.

이에 한국 정부가 남북관계를 구상하고 통일·대북정책을 수립 및 추진할 때, 동북아 및 한반도 지역의 성격과 특성을 주요하게 고려할 수밖에 없다. 특히 한반도 통일은 분단체제의 극복을 의미하는 동시에 동북아 지역 질서의 변화를 의미하는 것이기 때문에 미국, 중국, 일본, 러시아 등 강대국들은 자국의 이익을 고려하면서 민감하게 반응할 수밖에 없다. 따라서 한국 정부가 통일정책을 추진할 때, 한반도 통일에 대한 주변국들의 지지와 협력을 끌어내는 것은 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

이처럼 현재 한반도 문제의 핵심 현안이라고 할 수 있는 북한 비핵화와 한반도 평화체제 구축 과정에서 국제사회의 지지와 공조가 중요할 수밖에 없다. 물론 한반도 문제 해결을 통한 평화와 통일 추진에 있어 문제의 당사자이자 주체인 한국의 주도성과 이를 뒷받침하는 국민적 지지가 가장 중요하다. 그러나 한반도 문제의 국제화라는 한반도 문제의 특성을 고려할 때 국제사회의 지지와 협력 없이는 북한의 변화 유도, 북한 비핵화, 한반도 평화체제 구축, 나아가 한반도 통일 추진은 탄력을 받기 어려운 것도 사실이다.

이에 윤석열 정부는 한반도 평화와 통일에 대한 주요국들의 지지와 협조를 얻어내고 국제사회와 공감대를 형성하는 통일외교를 강조하고, 자유·민주·인권에 기반을 둔 통일 비전과 정부의 대북정책에 대한 국제사회의 공감대와 지지를 확산시키기 위한 노력을 하고 있다.^{220/} 이를 위해 윤석열 정부는 한미동맹을 토대로 국제사회와의 긴밀한 정책 공조와 협력을 통해 한반도 평화통일에 대한 공감대와 지지를 확대해 나가고자 한다. 그리고 한반도 평화통일 문제에 대한 이해를 제고하기 위한 통일 공공외교 활동 기반을 강화해 나가면서 민간·재외동포의 활동도 지원하고 있다.^{221/}

^{220/} 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보 전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』, p. 80.

한반도 평화와 통일에 대한 국제사회의 공감대 형성과 협력, 특히 한반도 주변국의 지지와 협조를 받기 위해서는 이들에게 한반도 평화와 통일이 세계평화뿐만 아니라 동북아 지역의 평화와 번영에 이바지한다는 믿음을 주어야 한다. 특히 미국과 중국을 중심으로 한 한반도 주변국에게 한반도 평화와 통일이 자국의 이해에 반하지 않을 뿐만 아니라 나아가 지역의 안전과 번영에 기여한다는 점을 계속 설득해 나가야 한다. 이러한 통일외교는 전통적인 국가 간 외교뿐만 아니라 공공외교(public diplomacy)라는 수단을 적극적으로 활용해야 한다.

공공외교란 외국 국민과 직접적인 소통을 통해 우리의 역사, 전통, 문화, 예술, 가치, 정책, 비전 등에 대한 공감대를 확산하고 신뢰를 확보함으로써 외교관계를 증진시키고, 우리의 국가 이미지와 국가 브랜드를 높여 국제사회에서 우리의 영향력을 높이는 외교활동을 말한다.^{221/} 따라서 윤석열 정부는 우선 담대한 구상을 바탕으로 한 통일·대북정책에 대한 국제사회의 이해를 제고하고 지지를 확보해야 한다. 이를 위해서는 국가 간 외교와 함께 통일 공공외교도 더욱 강화해 나가야 할 것이다.

이 과정에서 윤석열 정부는 우선적으로 북한 핵 문제 해결을 위한 외교적 노력에 집중할 필요가 있다. 북핵 문제는 처음 제기된 이후 30년 넘도록 한반도 평화와 통일을 위한 노력에 결정적인 장애요인으로 작용하고 있다. 북핵 문제가 우선적으로 해결되지 않는다면 한반도 평화와 통일에 대한 주변국의 지지를 얻기는 쉽지 않다. 따라서 미국과 중국을 비롯한 주변국들의 지지와 협력 속에서 한반도 통일에 우호적인 환경을 조성하기 위해서는 북핵 문제가 시급히 해결되어야 한다.

221/ 통일부, 『비핵·평화·번영의 한반도: 윤석열 정부의 통일·대북정책』, p. 29.

222/ 위의 책, p. 202.

또한 윤석열 정부는 미국뿐만 아니라 중국도 한반도의 현재와 미래의 운명을 결정하는 데 있어 상당한 영향력을 행사할 수 있는 국가라는 점을 고려해야 한다. 미국은 우리와 이념과 가치를 공유하는 오랜 동맹이다. 중국도 수교 이후 30년 이상 한국과 중요한 전략적 협력관계를 맺고 있는 국가가 되었다. 그러나 현재 미국과 중국 양국이 전략적 경쟁을 하고 있는 상황에서 다소 한중관계가 소원해지고 있다는 일부의 우려가 존재하고 있다. 따라서 윤석열 정부는 이러한 우려를 불식시킬 필요가 있다. 윤석열 정부는 기본적으로 한미동맹을 바탕으로 한반도 평화 및 통일환경 조성에 우호적인 방향으로 한중관계를 설정할 수 있도록 노력해야 한다. 이를 위해서는 미중 양국이 한반도 평화와 통일에 협력하는 것이 자국의 이해관계에도 부합한다는 것을 설득해 나가는 외교적 노력을 강구해 나가야 할 것이다.

그리고 동북아 지역 내 중일, 일러, 한일 간 영토분쟁뿐만 아니라 과거사 문제로 역내 관련 국가들은 갈등과 대립을 반복해 오고 있다. 이러한 영토분쟁과 과거사 문제는 각국의 민족주의를 강화하고 갈등과 대립을 확대·재생산하는 요인이 되고 있다. 이러한 동북아 지역 내 갈등과 대립은 한반도에서 우호적인 통일환경을 조성하는 데 장애가 될 수밖에 없다. 따라서 역내 영토분쟁과 과거사 문제 등으로 인한 갈등과 대립의 악화를 방지하고, 외교적 노력으로 문제 해결을 위한 협의를 할 수 있도록 노력하는 능동적인 외교 노력도 요구되는 상황이다.

윤석열 정부는 미국과는 상호 신뢰와 협력을 바탕으로 미래지향적인 동맹관계를 강화하고, 한중 간에는 전략적 협력동반자 관계를 내실화할 수 있도록 노력해야 한다. 한일 간에는 과거사 문제의 해결과 실질적인 협력을 분리해서 추진하는 미래지향적 관계를 도모해 나가야 할 것이다. 이밖에 EU와 유럽의 주요국, 그리고 인도-태평

양 지역의 국가 및 다양한 국제기구 등을 비롯해 국제사회와의 협력을 강화하여 한반도 평화와 통일환경 조성에 우호적이고 협력적인 분위기를 만들어야 한다.

이와 함께 통일 공공외교도 적극적으로 추진해 나가야 한다. 특히 주요국 내 높아진 우리 동포사회의 위상을 고려해야 한다. 즉, 재외 동포 사회를 적극 활용하여 다양한 평화·통일 공감대 활동을 펼칠 필요가 있다. 이와 함께 다양한 시민사회단체가 국제사회의 네트워크와 협력할 수 있도록 적극적으로 지원해야 한다. 시민사회단체는 세대별, 분야별로 다양한 방식으로 국제사회와 협력할 수 있다는 점에서 매우 효과적인 통일 공공외교를 펼칠 수 있다. 또한 국내외 한반도 문제 전문가들의 한반도를 둘러싼 국제정세, 한반도 문제 해결을 위한 국제사회의 역할 등에 대한 연구를 지원하고 담론의 장을 마련해 주어야 할 것이다.

VI. 결론



KINU

KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

결론

본 연구는 남북관계와 핵 협상의 부침이 지속되어온 지난 과정에 대한 교훈과 변화하는 한반도 대내외 환경변화를 고려하는 가운데, 윤석열 정부가 추진하고 있는 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 정책을 종합 및 체계화하고, 이를 바탕으로 한 지속가능하고 일관되게 추진할 수 있는 남북관계 운영전략을 마련해 보고자 했다.

이러한 본 연구 결과를 간단히 정리하면 다음과 같다.

미중 간 전략경쟁의 심화로 인한 국제질서의 변화 조짐은 한반도 상황의 급변을 불러오고 있다. 북핵 문제로 인해 한반도 문제의 국제화가 더욱 강화된 가운데, 현재 미중 전략경쟁의 심화와 이를 둘러싼 세계 각국의 전략적 이해관계의 충돌과 대립, 그리고 협력 등으로 미래 국제질서의 변화 전망이 쉽지 않은 상황이다. 패권경쟁의 성격을 갖는 미중 간의 전략경쟁은 쉽게 승자와 패자가 가려지지 않는 가운데, 당분간은 ‘경쟁적 공존’을 유지할 것으로 전망되고 있다. 물론 미중 간의 전략경쟁은 과거의 패권경쟁과 달리 그 결과의 치명성으로 직접적 전쟁 가능성은 상당히 낮다. 즉, 기존 패권국가의 패배와 몰락, 도전 국가의 승리를 주요 골자로 하는 패권이론이 현재의 미중 간 전략경쟁에 직접적으로 적용되지 않는다는 것이다.

이러한 미중 간 전략경쟁을 둘러싼 세계 주요국 간의 각축전은 불투명하고 더 위험해진 세계를 불러올 것으로 보이며, 이에 따른 세계

및 지역적 차원의 군비경쟁이 강화될 가능성이 있다. 여기서 소위 중견국이라고 불리는 국가들은 자국의 국익을 위한 선택의 딜레마에 직면할 수밖에 없다. 한국도 같은 처지라 할 수 있다. 현재 미중간 전략경쟁과 이를 둘러싼 한반도 주요국의 전략적 이해관계의 충돌과 대립은 북핵 문제를 중심으로 전개되는 한반도 문제에 직접적인 영향을 미치고 있으며, 한국 주도의 통일·대북정책 추진의 기회요인이라기보다 제약요인으로 작용하는 측면이 강해 보인다.

이러한 상황에서 남북 간 대립과 불신은 계속되고 있다. 2018년 1년여의 짧은 대화국면을 거쳐 2019년 2월부터 현재까지 북한의 핵무력 강화 정책과 군사적 도발 등으로 남북관계는 경색국면에서 벗어나지 못하고 있다. 탈냉전 이후의 남북관계 역사를 볼 때, 당분간 정치·군사적 불신과 경제협력의 근본적 한계는 반복될 가능성이 크다. 남북한 어느 일방의 양보와 정책 전환이 없는 한 남북의 대립과 불신은 계속될 수밖에 없을 것이다. 더구나 북한은 앞서 설명한 변화하는 대외적 환경을 신냉전으로 규정하고, 한반도 및 동북아 지역에서 자신에게 유리하게 작동할 것으로 보는 한미일 대 중러북의 대립구도를 만들려고 한다. 또한 북한의 김정은은 핵을 보유한 자신감을 바탕으로 남북관계를 자신에게 유리하게 재편하려고 하고 있다. 결국 이에 대한 한국의 대응이 맞물려 현재 남북한의 주도권 싸움이 강화되고 있다. 결국 세계질서의 변화 조짐과 맞물려 북핵을 비롯한 한반도 문제 해결은 쉽지 않은 상황이다. 이 상황에서 돌파구를 마련하기 위해서는 기존의 인식과 접근에서 벗어나 새로운 접근을 할 필요성이 제기되고 있다.

남북관계의 새로운 접근의 필요성은 한국 사회의 여건 변화에서도 찾을 수 있다. 한국 사회에서 분단 이후 70여 년 이상 민족적 과제이자 당위로 받아들여졌던 통일에 대한 인식이 변하고 있다. 여러

기관의 의식조사 결과를 보면, 통일의 필요성에 대한 공감도가 떨어지고 있으며, 전쟁이 없다면 통일하지 않아도 평화적으로 공존하는 방식을 선택할 수 있다는 인식이 높아지고 있다. 반면에 통일·대북정책을 둘러싼 남남갈등은 진영논리에 따라 더욱 양극화되고 있는 실정이다. 결국 변화된 대내적 조건을 반영하고 동시에 바람직한 남북관계의 미래상을 구현하기 위해서는 내부적으로 남북관계 및 통일문제에 대한 사회적 합의를 바탕으로 한 통일·대북정책의 수립과 일관된 추진이 요구되고 있다.

이러한 흐름 속에서 이명박 정부의 비핵·개방·3000, 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스, 문재인 정부의 신한반도 구상 등이 추진되었다. 각각의 정책들은 정부마다 처한 조건과 상황에 맞춰 추진했던 것으로, 나름의 의미와 성과도 있었지만 한계 또한 분명했다. 무엇보다도 역대 정부가 사회적 숙의의 부재와 국론 결집의 한계라는 공통적인 문제를 안고 있었다는 것이다. 2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 역사의 교훈과 세계 흐름의 변화를 반영하여, 북핵 문제를 비롯한 한반도 문제를 해결하는 데 북한의 선의에 기대거나 남북관계에 대한 낙관적인 전망을 바탕으로 한 기존의 접근방식에서 벗어나 우리의 국익을 우선하는 새로운 남북관계 인식과 접근방식에 기초한 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 이를 실천할 담대한 구상을 제시했다. 윤석열 정부는 우리의 정체성(자유민주주의, 시장경제, 자유, 인권 존중 등)을 분명히 하고, 이에 입각한 통일·대북정책을 추진함으로써 북한이 이를 수용하게 만들겠다는 것이다. 즉, 북한의 입장을 지나치게 고려하거나 수동적으로 대응하는 것이 아니라, 우리의 정체성을 북한이 수용하는 환경을 만들겠다는 의지와 정책 기초를 분명히 한 것이다. 이를 바탕으로 윤석열 정부는 북한 비핵화, 남북관계 정상화, 남북 간 인도적 문제 해결 등을 통일·대북정책의

주요 과제로 설정하였으며, 그리고 이 주요 과제를 상호 연계한 담대한 구상이라는 실천 계획을 마련하였다. 이러한 윤석열 정부의 통일·대북정책의 향후 과제는 그렇다면 어떻게 북한이 우리의 제안을 받아들여지게 만들 것인가에 초점이 맞춰질 수밖에 없다. 즉, 비핵·평화·번영의 한반도 비전을 실현할 수 있는 남북관계 운영전략이 중요할 수밖에 없다.

비핵·평화·번영의 한반도 비전 실현을 위한 남북관계 운영전략을 구상하기에 앞서 본 연구는 한반도 대내외 환경의 변화 속에서 2030년 비핵·평화·번영의 한반도 비전을 추진하는 데 있어 촉진 혹은 장애요인이 될 수 있는 주요 이슈를 분석하였다. 주요 이슈는 세계 및 지역 차원, 남북관계 차원, 국내적 차원으로 구분했다. 주요 이슈 분석은 각각의 쟁점이 장애요인이 아닌 촉진요인으로 작동할 수 있도록 남북관계 운영전략을 구상하기 위함이다.

세계 및 지역 차원에서는 미중 전략경쟁의 심화 속에서 현재의 자유주의적 국제질서의 변화와 미국의 상대적 쇠퇴 여부, 미중 전략경쟁의 격화로 인한 신냉전 도래 가능성, 그리고 인도-태평양 지역의 민족주의와 군비경쟁 가능성이라는 세 가지 이슈를 분석했다. 우선 첫 번째 이슈가 비핵·평화·번영의 한반도 비전 실현 과정에서 촉진요인으로 작용하기 위해서는 미국 중심의 자유주의적 국제질서가 복원될 필요가 있다. 그러나 그 가능성이 상대적으로 낮아 보이며, 점차 자유주의적 국제질서의 쇠퇴 가능성이 더 높게 전망되고 있다. 그리고 신냉전 도래 가능성은 높지 않으나, 미중의 전략경쟁 아래 자유주의 국가들의 연대 강화가 우리의 통일·대북정책 추진에 있어서 유리한 국면을 조성할 수 있다. 반대의 경우에 NPT 형해화와 북한의 핵 집착 강화로 북핵 문제를 비롯한 한반도 문제 해결은 더욱 쉽지 않은 과제가 될 수 있다. 마지막으로 인도-태평양 지역 민족주

의와 군비경쟁과 관련해서는 극단적 갈등 방지를 위한 동북아 내 협력 분위기 조성이 매우 중요할 수밖에 없다. 현재 진행되고 있는 미중 간 전략경쟁이 미국이 주도하는 자유주의 국제질서의 회복과 연결될 경우 이는 남북관계에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 반면, 그 반대의 경우 북한의 변화에 오히려 부정적 영향을 미칠 수 있다. 신냉전의 전개하에서 자유주의 국가들이 얼마만큼 굳은 연대를 형성할 수 있는가에 따라서도 우리의 통일·대북정책은 영향을 받게 될 것이다. 또한 인도-태평양 지역의 군비경쟁 과정에서 전쟁이나 군사 충돌과 같은 극단적 상황을 막아야 한다는 지역 국가 간의 공통 인식이 높아질수록 북한에 대한 변화 압력은 높아질 것이다.

남북관계 차원의 이슈로는 미중 전략경쟁의 한반도 전이, 북한 비핵화 여부, 북한 경제의 지속가능성 등을 선정하여 분석했다. 미중 전략경쟁이 직접적으로 한반도에 영향을 미칠 경우에 미중 갈등의 안정적 관리와 한반도 문제에 대한 최소한의 타협이 요구된다 하겠다. 반대로 미국과 중국이 남북의 갈등을 방지 혹은 조장할 경우에는 남북관계 및 한반도 문제 해결이 요원해질 수밖에 없을 것이다. 세계·지역 및 남북관계 차원의 주요 이슈 가운데 북한 비핵화 문제가 가장 핵심적 변수라 할 수 있다. 북한의 핵 개발 정책 전환과 비핵화 돌파구가 마련될 경우 비핵·평화·번영의 구현 동력은 한층 강화될 것이다. 그러나, 북한 핵 보유가 기정사실화되는 상황이 도래하면 이는 한반도의 평화와 번영, 더 나아가 지역의 안정에도 결정적 악재(惡材)가 될 수밖에 없다. 북한 경제의 지속가능성 여부도 북한 핵 개발과 연계되어 남북관계에 주요하게 영향을 미치는 이슈라 할 수 있다. 핵 개발로 인한 국제사회의 대북제재의 실효성 여부, 북한 경제의 회복 가능성, 경제위기라는 잠재적 체제 불안 요인의 현실화 여부 등이 핵심 논쟁거리였다. 그런데 현재 시점에서 북한이 핵 협상에

나서면서 경제 우선주의 정책을 모색할 가능성이 낮아 보인다. 남북 관계 차원의 세 가지 이슈가 비핵·평화·번영의 한반도 비전 실현의 촉진요인으로 작동하기 위해서는 미중 양국이 갈등을 안정적으로 관리하고 한반도 문제에 대한 최소한의 타협을 이루고, 북한의 핵 개발 정책 전환으로 비핵화 돌파구를 마련하는 가운데 북한이 경제 우선주의 정책을 추진해야 한다. 반면에 미국과 중국이 남북 갈등을 방치 혹은 조장하거나, 북한 핵 보유가 기정사실화되면서 북한의 핵 집착과 국방 우선주의 정책을 고수할 경우에는 이 세 가지 이슈가 장애요인으로 작용할 수밖에 없을 것이다.

대내적 차원의 이슈로는 남남갈등의 극복과 국민적 합의 도출 여부, 미래 통일의 모습에 대한 공감대 형성 여부 등을 선정하여 분석했다. 대내적 차원에서 한국 정부의 통일·대북정책이 정권교체와 상관없이 정당성을 확보하고 지속적이면서도 일관되게 추진되기 위해서는 남남갈등 극복과 국민적 합의 도출이 중요할 수밖에 없다. 그러나 통일·대북정책에 대한 속의 구조의 제도화를 통해 남남갈등을 극복하기는 쉽지 않아 보인다. 세계적으로 민주주의 위기에 대한 우려가 증폭되고 있으며 한국도 예외가 아니다. 그리고 남남갈등 극복 여부와 연계하여 통일 미래상에 대한 공감대 형성 여부도 매우 중요한 이슈라 할 수 있다. 자유민주주의 기반의 통일 공감대 형성은 남남갈등 극복을 위한 속의 민주주의 구조 제도화 속에서 통일·대북정책의 지속성과 일관성을 확보하는 데 토대로 작용할 수 있다. 그러나 이 또한 쉽지 않은 과제라 할 수 있다. 특히 통일의 필요성을 인식하지 못한 채 다양한 통일 및 공존 논의를 둘러싸고 한국 사회가 분열한다면, 한반도 문제의 당사자인 우리가 문제 해결의 주도권을 갖지 못한 채 주변국의 이해관계에 따라 수동적으로 대응할 가능성이 있다. 따라서 이러한 대내적 요인이 장애요인이 아닌 촉진요인으

로 작동할 수 있도록 지금부터 열린 대화와 토론, 타협의 정치를 실천해 나가야 한다.

현재 우리가 당면하고 있는 남북관계의 교착상태와 한반도 긴장을 완화하기 위해서는 과거와 현재 지혜의 결합이 필요하다. 또한 본 연구가 살펴본 주요 이슈가 장애요인으로 작용하지 않고 촉진요인으로 작용할 수 있도록 하기 위해서는 기존의 사고와 인식에서 벗어나 새로운 접근을 할 수 있는 발상의 전환이 필요하다. 그리고 이를 바탕으로 비핵·평화·번영의 한반도 비전을 실현하겠다는 우리의 의지와 역량을 강화해 나가야 한다. 이런 측면에서 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 담대한 구상이 중장기적으로 지속가능한 정책으로 작동할 수 있도록 정치사회 및 시민사회와의 양방향 소통을 위한 노력이 실질적으로 시작되어야 한다. 이러한 노력의 일환으로 본 연구는 지속가능한 비핵·평화·번영의 한반도 비전 실현을 위한 남북관계 운영전략을 구상했다. 윤석열 정부의 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 담대한 구상은 비핵화와 남북관계 발전을 연계하고 있으며, 동시에 북핵 문제의 국제적 속성상 남북관계 발전과 주변국들의 지지와 협력을 포괄하기 위한 종합적인 구상이라 할 수 있다. 즉, 비핵화와 남북관계 정상화, 그리고 국제사회와의 협력 간의 관계를 인정하고 이의 선순환 구조를 형성하기 위한 것이라 할 수 있다.

이를 종합하여 우선 남북관계의 운영의 목표로 ‘불가역적이고 지속가능한 비핵화를 통한 남북 공동번영 기반 구축’을 설정하였다. 그리고 이를 달성하기 위한 주요 원칙을 다음과 같이 설정했다. 첫째, 북한 비핵화는 반드시 달성해야 할 목표지만, 이를 평화적으로 달성하는 데 초점을 맞추어야 한다. 다만, 북한의 요구사항을 수용하여 대화를 이어가는 수동적인 평화의 접근이 아니라 대화와 압력을 병행하면서 북한의 변화를 이끌어낸다는 선제적 자세가 필요하다. 이

러한 점에서 ‘평화적’이라는 용어에 대한 분명한 조작적 정의, 그리고 이러한 해석에 대한 정부 부처 내의 인식 공유와 전략커뮤니케이션, 그리고 북한까지를 포함한 대내외적 개념 전파가 요구된다. 둘째, 한반도 문제에 대한 한국의 주도성이다. 우리가 먼저 북한 비핵화를 비롯한 각종 쟁점에 대해 분명한 해결방향을 제시하고 이에 대한 미국, 일본, 그리고 국제사회의 지지와 지원을 유도해야 한다. 셋째, 국제사회와 함께 하는 안정적 비핵화 원칙을 견지해야 한다. 이를 고려할 때, 북한 위협에 대한 대응 이상으로 국제 비확산체제의 관리라는 목표가 강조되어야 하고, 북한의 핵 개발이 비확산체제의 위기를 촉발하고 있다는 공감대를 강화해 나가야 한다.

이러한 원칙과 더불어 이를 구현하기 위한 추진전략으로서는 우선 첫째, 북한의 약속 위반에 대한 분명한 대응이 이루어져야 한다. 북한의 합의 불이행에 대한 사전 대비 조치와 함께, 부정적 행동에 상응하는 대응조치 등을 적절히 고려할 필요가 있다. 이러한 조치들을 사전에 명확히 인식시키는 것 역시 중요하다. 둘째, 역제를 바탕으로 한 외교의 병행이 이루어져야 한다. 이를 위해 현재의 대북제재를 격상하기는 어렵더라도 기존 제재의 충실한 이행이 이루어지도록 감시와 이행추구 체제를 강화할 필요가 있다. 특히, 중국과 러시아가 북한 비핵화를 위한 대북 압력행사라는 최대한의 기여를 하지는 않더라도, 논리적으로 자신들도 동의했던 대북제재의 이행에 대해서는 협조하라는 메시지를 지속적으로 보내야 한다. 셋째, 우리의 국가정체성을 바탕으로 한 다층적·복합적 접근을 펼쳐야 한다. 우리 국가정체성인 자유민주주의의 핵심적 특성은 다양성이고, 이는 북한과의 대화 및 교류협력의 주체가 정부뿐만 아니라 민간 및 지자체까지 확장될 수 있음을 의미한다. 즉, 단순한 정부 주도를 넘어 민간 및 지자체와의 협업 역시 적극 추구되어야 한다. 다만, 이 경우에도

자유민주주의, 인권과 같은 인류 보편적 가치를 희생해야 하는 행위에 대해서는 중앙정부 차원에서 적절한 관리가 있어야 한다. 즉, 일부 지자체나 시민단체가 북한의 반인권적 행위에도 불구하고 교류협력을 무리하게 추진하거나, 혹은 현행 법률을 우회하는 방안을 추진하는 것 등에 대해서는 중앙정부 차원에서 분명한 교통정리가 필요하다.

북한 핵 능력이 고도화되었을 뿐만 아니라, 다양한 전략·전술무기 개발을 멈추지 않고 있으며, 최근에는 남한에 대해 전술핵무기 사용 가능성으로 위협하는 등 군사적 긴장을 고조시키고 있는 점을 고려할 때, 현 시점에서 최대 관건은 한반도 위기관리이다. 우선 북한의 도발에 대해서는 단호하게 대응할 수 있도록 사전 대비와 교전 수칙 등을 점검하되, 남북 간 발생한 문제가 군사적 충돌로 비화하지 않고 평화적으로 관리되는 경험을 축적해야 한다. 남북관계에서 주도권을 확고히 하는 것 역시 현재의 가장 중요한 쟁점이다. 지금까지의 남북관계를 돌아해보면 북한이 문제를 제기하고 남한은 이에 대한 대응책을 준비하는 구조가 일반적이었다고 할 수 있는데, 이제는 국제적인 영향력이나 종합국력에서 한국이 월등한 우위에 있는 점을 활용하여 먼저 북한을 압박할 필요가 있다. 우리의 주도권 확보를 위해서는 대북 억제력의 확보 및 강화가 핵심적이라는 점 역시 항상 잊지 말아야 한다.

우리 정부가 표방하는 억제, 핵 포기 유도, 외교 등 이른바 3D가 ‘억제 → 핵 포기 유도 → 외교/대화’의 순차적 접근인지, 억제와 외교/대화의 병행을 통해 북한을 협상에 나서도록 하는 것인지는 분명하지 않다. 순차론과 병행론의 어느 한 방향이 최선이라고 보기 힘들 경우, 결국 취해야 할 접근은 순차 병행론이다. 일단은 억제에 초점을 둔 대북정책 기조를 유지하지만, 향후 여건 변화에 따라 언제든지 병행이 가능한 태세도 구비할 필요가 있다는 것이다. 억제와 외교가 본격적

인 담대한 구상 이전에 가동되고 이를 통해 대화국면으로의 전환이 이루어지면, 대화를 시작하면서 담대한 구상이 본격적으로 작동하게 만들어야 한다. 비핵화 협상이 개시되면 한미와 북한 간 이견이 발생할 수 있는 주요한 쟁점 가운데 하나는 비핵화의 범위와 방법에 관한 것이다. 비핵화 개념과 관련, 이것이 ‘북한 비핵화’라는 점을 북한이 묵시적으로라도 수용하게 만드는 것, 북한 기존 핵시설과 프로그램의 성실한 신고와 검증을 통한 확인 원칙, 그리고 전반적인 로드맵에 대한 합의가 이루어지는 것이 무엇보다 중요하다. 북한의 의제 분할 전술의 반복과 이로 인한 대화의 주기적 정체 및 결렬을 막기 위해서 필수적이기 때문이다. 이에 초기단계 비핵화 과정에서 우리의 분명한 입장 정립과 한미 및 한·미·일 공조가 필요하다.

마지막으로 본 연구가 제시한 남북관계 운영전략에 입각해 비핵·평화·번영의 한반도 비전 실현을 위한 향후 1~2년 내 추진해야 할 중단기 주요 과제를 선정하여 분석했다. 우선 첫째, 협상국면으로의 전환을 위한 과제이다. 현재 한반도 상황은 대화국면으로의 전환이 쉽지 않은 상황이다. 따라서 앞서 설명했듯이 남북관계의 안정적 관리가 중요할 수밖에 없다. 여기서 중요한 것은 한중관계 및 한러관계 관리를 통해 북한이 의도하는 한반도에서의 신냉전 구조 형성을 방지해야 한다. 다른 한편으로는 핵 협상 진전에 대비해 북한이 협상을 통해 얻을 수 있는 것에 대한 확신을 강화해 줄 필요가 있다.

둘째, 북핵 협상 초기단계 상응조치 관련 과제이다. 담대한 구상에 따르면, 북한이 협상에 복귀하는 초기단계에 들어서면 우선 민생 개선을 중심으로 초기조치를 취한다. 그런데 대북제재가 시행되고 있다는 점에서 미국과 국제사회의 동의와 협력 아래 예외조치를 받을 필요가 있다. 이를 위해서는 미국과 국제사회가 동의할 수 있는 정도의 사업 규모 및 방식과 북한을 견인할 수 있는 수준의 상응조치

규모와 방식 간의 균형점을 찾는 것이 매우 중요하다. 또한 북한의 배신에 대한 안전장치로서 스냅백 등에 대한 고려도 병행해야 한다.

셋째, 비핵화 단계와 경제 및 정치·군사적 상응조치 관련 과제이다. 담대한 구상에 따르면, 북한이 실질적 비핵화 단계에 들어서면 이에 대한 상응조치로서 경제적 조치는 물론이고 정치·군사적 조치를 취해야 한다. 여기서 중요한 것은 실질적 비핵화와 완전한 비핵화 개념에 대한 한국의 입장을 분명히 하고 미국을 포함한 관련국과 공조하는 것이다. 또한 경제적 상응조치와 정치·군사적 상응조치의 선후관계, 그리고 정치·군사적 상응조치가 미북관계에 치우쳐서 한국의 역할이 실종되지 않도록 해야 한다.

넷째, 국내외의 평화통일 기반 조성을 위한 과제이다. 우선 정상적 남북관계의 기초를 확립하고 정책의 지속가능성을 확보하기 위한 노력을 해야 한다. 이를 위해서는 법과 제도의 정비, 민관 소통의 강화를 비롯한 다양한 계층이 참여할 수 있는 사회적 대화를 확대해 나가야 한다. 또한 정부는 북한의 불합리한 태도나 잘못된 관행은 우리의 헌법적 가치와 국민의 눈높이에 맞게 개선하겠다는 실천 의지를 국내외에 적극적으로 보여줘야 한다. 또한 시간이 걸리더라도 통일·대북정책의 투명성을 뒷받침할 수 있는 정치적, 사회적 협의 과정과 절차를 마련해 준수해 나가야 한다. 이와 함께 새로운 통일미래 비전 정립과 이에 대한 국민의 지지를 강화시켜 나가야 한다. 윤석열 정부가 추진하고 있는 신통일미래구상 및 민족공동체통일방안의 발전적 계승 그리고 자유민주주의적 통일교육 강화 등은 보다 체계적으로 준비해야 하며, 국민의 참여를 제도적으로 보장할 수 있는 장치를 마련할 필요가 있다. 한편, 우리 국민이 균형 잡히고 건전한 통일의식을 갖추기 위해서는 통일 상대인 북한의 실상을 객관적으로 이해할 필요가 있다. 특히 북한 인권 문제에 관심을 가질 필요가

있다. 이와 관련해 정부는 국제사회와 협력할 수 있는 사안은 최대한 협력하고, 직접 나서기 어려운 사안의 경우에 관련 단체들을 적극적으로 지원해야 할 것이다. 이러한 노력과 함께 한반도 통일이 민족 문제이면서 동시에 국제문제라는 점에서, 평화통일 기반 조성을 위한 국제사회의 지지와 협력을 강화하려는 정부의 노력과 함께 통일 공공외교도 강화해 나가야 한다.

이러한 본 연구 결과의 정책적 함의를 대외적 차원, 남북관계 차원, 대내적 차원으로 나누어 간단히 정리하면 다음과 같다.

먼저 대외적 차원에서 첫째, 우리가 가장 먼저 택해야 할 접근은 자유주의적 국제질서를 단순히 유지하고 일부 향유하는 수준에서 벗어나 이를 복원하고 동력을 부여하기 위한 한국 나름의 노력을 기울여야 한다는 것이다. 즉, 자유주의 국제질서를 복원하기 위한 미국의 역량이 제약될 가능성이 크고, 미국 국내 정치 역시 행정부 교체에 따라 이에 발목을 잡는 방향으로 전개될 가능성이 있으므로, 한국이 자유주의적 국제질서의 복원을 위한 일정한 의제 창출자 역할을 해야 하고, 이것이 글로벌 중추국가라는 목표에도 부합한다. 통일·대북정책과 관련하여 이는 결국 자유주의적 국제질서에 찬성하지 않거나 오히려 현상변경을 노리는 국가들도 한국의 통일·대북정책에는 이의를 제기하지 않는 여건을 조성해야 함을 의미한다. 북한과 유사한 체제와 가치를 지니지만, 북한이 바라는 남북관계와 통일보다는 한국이 지향하는 남북공존과 통일정책이 더 자신들의 이익에 부합한다는 중국과 러시아의 인식을 이끌어내야 한다. 이를 위해서는 한국이 주도해서 만들어나가는 남북관계가 왜 동북아시아의 안정과 증려에도 유리한지를 설득할 수 있는 비전의 제시가 필요하다. 또한, 한미동맹 등 중국과 러시아가 견제 심리를 가지고 있는 대외 정책에 있어서도 한국이 그 방향성 설정에 있어 역할을 발휘할 수 있

고, 극단적인 주요국 간 대립을 제외하고는 동맹이 직접 중국과 러시아를 군사적으로 겨누는 것은 없을 것이라는 인상을 심어주어야 한다. 즉, 미중 전략경쟁의 분위기와 무관하게 미국뿐만 아니라 중국이나 러시아도 북한보다는 한국의 통일·대북정책이 더욱 합리적이고 수용 가능하다는 반응을 이끌어내야 한다.

둘째, 불안정성이 증가하는 국제질서의 특징을 고려할 때, 한반도에 영향을 미칠 수 있는 다양한 변수를 점검하여 선제적으로 부정적 파급영향을 차단하거나 최소화할 필요가 있다. 최근 속도를 내고 있는 러북 밀착이 군사적 협력으로 확대될 경우, 한반도 안보환경은 크게 악화될 우려가 있다. 러북 정상회담은 우크라이나 전쟁에서 러시아가 다급해질수록 북한에게 기회의 창이 열리는 구조를 만들었다는 점에서 한미 양국에게는 정책적 딜레마로 작용하고 있다. 우선 유엔 안보리 상임이사국으로서 러시아의 책임과 러시아도 동의한 제재 이행 의무 등을 강조할 필요가 있다. 또한 우크라이나 전쟁의 종료 시기와 방식, 이스라엘-팔레스타인 분쟁의 확산 정도 등 주요 분쟁의 파급효과에도 주목할 필요가 있다. 우크라이나 전쟁은 기존 핵 폐기 모범 사례 가운데 하나였던 우크라이나 모델의 실패를 의미한다는 점에서, 경제-안보 교환 이외에 새로운 북핵 접근법 등도 구상할 필요가 있다. 우크라이나 전쟁이나 중동 전쟁의 전황(戰況) 전개에 따라서, 중러와 서방의 관계 역시 미묘하게 변화할 가능성이 있는바, 전쟁의 부정적 파급효과의 최소화를 위한 전략적 접근도 필요하다. 그리고 향후 미국 대선 결과에 따라서 한반도 주변 질서가 크게 변화할 가능성이 있다는 점에서 미국을 비롯한 한반도 주변국의 리더십 교체 등에 대비한 유연한 대외전략도 마련해야 할 것이다.

셋째, 한미일 대 중러북의 냉전적 진영 갈등의 고착화를 방지해야 한다. 북한이 의도하는 냉전적 진영 갈등이 고착화될 경우, 북한의

전략적 선택지가 확대될 우려가 있다. 현재 북한 도발에 대한 신규 대북제재가 어려워진 상황에서 중리의 협력이 없다면 기존 제재의 효과 역시 제한될 수밖에 없다. 따라서 ‘한반도 안정과 비핵화’를 동아시아 지역과 국제사회의 공동의제로 만들 필요가 있다. 이 의제에 대해서는 중국이나 러시아도 공식적으로 반대하지는 못할 것이다. 이와 관련해 과거 냉전시대와 달리 중국, 러시아와 수교를 한 한국의 외교적 자산을 적극적으로 활용해야 한다. 이런 측면에서 향후 재개가 기대되는 한·중·일 정상회담을 적극 활용하고, 한중 정상회담을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 또한 기후변화, 초국경 질병 공동대처 등 지역 차원의 협력 이슈를 우리가 주도하면서 주요 이슈별로 다양한 소다자 협력을 추진하는 등 한국이 동북아 지역의 평화/협력 이슈를 선점하고 주도해 나가야 한다.

넷째, 동아시아 나아가 인도-태평양 지역을 휩쓸 수 있는 민족주의와 군비경쟁으로부터 자유로울 수 있어야 하고, 이는 그동안 남북관계 운영에서 존재해 온 ‘민족’ 담론에 대한 창조적인 재해석이 필요하다. 일본에 의해 국권을 침탈당하고 식민지 상태에 있는 동안은 국가의 실체가 없었으므로, 남북한을 하나로 묶어주는 ‘민족’의 존재가 매우 긴요했다. 그러나, 1948년 8월 15일의 대한민국 정부 수립을 기점으로 ‘민족’ 이상으로 세계 보편적 가치가 우리의 정체성을 규정하는 주요 요인으로 등장하였고 다문화주의가 보편화되었다. 남북한 간의 통일시대를 지향할 때, 민족이라는 개념은 여전히 일부 유효하지만, 이러한 지난 75년간 한반도 상황의 변화를 반영해야 한다. 또한, 우리가 지향하는 ‘민족’ 개념은 북한의 ‘우리민족끼리’처럼 배타적이고 협소한 것이 아니고 세계적인 협력 정신과 궤를 같이해야 한다. 즉, 남북한 간의 민족 개념이 개방적이고 다른 인종 및 문화와의 포용성을 지니고 있다는 점을 강조해 나가야 하는 것이다.

남북관계 차원에서는 첫째, 미국이 대북협상에 적극성을 보이지 않고, 우리가 3D 전략의 순차적 접근을 고수할 경우에 협상국면으로의 전환 이전에 상당히 오랜 기간 동안 정치·군사적 긴장이 불가피하다는 점에서 한반도 위기관리가 중요하다. 가장 중요한 것은 위기 발생을 예방·예측할 수 있는 능력을 제고하는 것이다. 북한의 전략적 도발이나 국지 충돌 등 위기 발생 시 그 충격을 최소화할 수 있는 관리능력이 필요하다. 그리고 위기 종료 이후 평상시 상태로 빠르게 돌아갈 수 있는 회복력도 중요하다. 따라서 한반도 위기 방지 및 대응을 위한 ‘예측-예방 능력’, ‘위기관리능력’, ‘회복능력’ 등 위기 확산 단계별 대응 과제를 도출하고 필요한 능력을 제고할 필요가 있다.

둘째, 언제 북핵 협상이 재개될 수 있을지는 알 수 없으나 이후 협상에서 만나게 될 북한은 2018년의 북한과 완전히 다를 가능성이 높다는 점에 유의해야 한다. 현재 상황에서 시간이 지날수록 북한의 핵 능력은 더욱더 증가할 가능성이 높다. 따라서 북핵 협상의 의제, 상호조치의 수위와 방식 및 내용 등이 달라질 수밖에 없을 것이다. 예컨대 북한이 핵 폐기 협상이 아니라 핵 군축을 요구할 경우, 경제-안보 교환이 아닌 안보-안보 교환을 요구할 경우 등에 대한 대비가 필요하다. 즉, 다양한 변수를 고려하여 북핵 협상 전략을 보다 발전시키고, 한미 간에 사전 조정과 조율을 거칠 필요가 있다.

셋째, 북한 핵 문제에 대해서는 양보적인 자세보다는 분명한 입장과 목표의 설정 그리고 대외적 표명이 중요하다. 북한 비핵화 문제는 중기적인 차원에서뿐만이 아니라 장기적인 측면에 있어서도 우리의 통일·대북정책 환경을 결정할 중요한 요인이 될 것이다. 따라서, 북한 비핵화라는 목표를 위해 우리가 양보할 수 있는 것과 양보할 수 없는 것에 대한 분명한 정의가 필요하다. 앞서 지적한 바와 같이 북한의 핵 개발 이면에는 남북관계 주도권에 대한 집착이 분명히 내재

되어 있다. 이를 감안할 때, 북한에 대해 남북관계에 있어 한국 주도의 수준에 대해서는 협상이 가능하지만, 북한이 이를 주도하는 상황을 수용하는 것은 불가능하다는 메시지가 전달되어야 한다. 이는 비핵화 과정과도 그대로 연결된다. 즉, 북한의 '체제안전'에 대한 우려를 해소할 만한 비핵화 방안과 관련해서는 협의의 여지가 있지만, 궁극적으로는 완전한 북한 비핵화가 이루어져야 한다는 점을 분명히 해야 한다.

넷째, 북한의 변화에 대한 방향성 설정이다. 그동안 우리는 북한이 스스로의 결심에 의해 정치·경제적 개혁을 할 것을 기대해 왔다. 그리고 남북한 간의 교류·협력이 이를 촉진할 것으로 기대해왔지만, 북한은 1인 지배체제를 유지하기 위해 핵무기에 집착하는 정반대의 길을 걷고 있다. 이제는 북한의 자연적 변화라는 차원을 넘어 북한 변화를 적극 유도하기 위한 전방위적 시도가 필요하다. 이를 위해서는 (1) 북한의 거부감을 완화할 수 있는 단계적인 북한 변화 목표의 설정 및 추구, (2) 북한 지도층의 의식 변화와 북한 주민의 각성을 동시에 촉발할 수 있는 방안 강구, (3) 차세대 북한 주민들의 대남 경계심 및 우려감 해소 등이 집중적으로 이루어질 필요가 있다.

대내적 차원에서는 첫째, 우리 국내의 진영논리 극복을 위한 노력이 매우 중요하다. 진영논리 극복에 대한 당위론에도 불구하고, 향후 우리 내부에서 진영 간의 대립과 정치적 선호에 따른 대북정책에 대한 지지 성향 변동은 계속될 가능성이 크다. 그렇다면 통일의 바람직한 모습이 무엇인지, 그리고 그 바람직한 모습을 구현하기 위한 국내 차원의 최소한도의 공통분모는 무엇인지에 대한 사회적 합의가 이루어질 필요가 있다. 이러한 사회적 합의를 이끌어낼 수 있는 메커니즘의 구축을 위해 향후 더욱 노력을 기울여 나가야 한다. 즉, 통일·대북정책에 대한 국내 컨센서스를 도출해야 한다. 우리 사회의 남남

갈등과 상관없이 현대 민주주의 국가에서 정권교체에 따른 정책 기조 변화는 불가피한 측면이 있으나, 정책의 지속성과 안정성을 확보할 수 있는 최소한의 합의는 필요하다. 따라서 통일·대북정책에 대한 사회적 대화를 지속적으로 추진하여 진보와 보수가 모두 동의할 수 있는 최소한의 정책의 추진 원칙을 도출함으로써 남남갈등의 극복과 사회통합을 향해 나가야 한다.

둘째, 우리의 헌법 정신에 기초한 평화적 통일 추진과 통일 미래상에 대한 공감대를 형성해 나가야 한다. 현재 남북한의 체제와 국력 등을 볼 때, 한반도 통일은 우리가 주도해 나갈 가능성이 높다. 이런 측면에서 어떤 통일인가에 대한 국민적 합의가 이루어져야 한다. 헌법 정신에 기초한 평화적 통일 추진에 대한 국민적 공감대 형성은 앞서 제시한 남남갈등 극복을 위한 속의 민주주의 구조의 제도화 속에서 통일·대북정책의 지속성과 일관성을 확보하는 데 토대로 작용할 수 있다. 최근 국민의 통일의식 변화도 감지되고 있으며 통일회의론과 평화공존론, 양국체제론 등이 제기되고 있다. 통일의 필요성을 인식하지 못한 채 다양한 통일 및 공존 논의를 둘러싸고 한국 사회가 분열한다면, 한반도 문제의 당사자인 우리가 문제 해결의 주도권을 갖지 못한 채 주변국의 이해관계에 따라 수동적으로 끌려 다닐 가능성이 있다. 따라서 남남갈등 극복과 국민적 합의 도출, 헌법 정신에 기초한 평화적 통일과 통일 미래상에 대한 국민적 공감대 형성은 한국이 주도권을 쥐고 우리의 문제를 스스로 풀어나갈 수 있도록 뒷받침하는 정당화 기제이며 동시에 강력한 추진 동력이라 할 수 있다.

셋째, 남북교류협력 추진체계를 정비해야 한다. 남북관계의 특성상 중앙정부가 핵심 행위자가 될 수밖에 없으나, 시민단체, NGO, 지자체 등 남북관계에 관심을 가지는 비정부 주체들이 다양하게 존재한다. 따라서 중앙정부와 비정부 주체 간 역할 분담의 형식과 방법에

대한 논의가 필요하다. 특히 북핵 문제 해결은 물론이고 남북관계 경색국면 장기화가 전망되고 있는 상황에서 비정부 주체를 활용한 대북 접근의 필요성도 제기되고 있다. 이런 측면을 고려하여 비정부 주체의 자율성을 활용하되, 정부 정책과의 긍정적 시너지가 발휘될 수 있도록 정책 추진체계를 정비할 필요가 있다.

분단과 전쟁 이후 남북한은 70여 년 동안 갈등과 대립을 지속해오면서 간헐적으로 대화와 협력을 추진하는 패턴을 반복해 왔다. 남북한은 지금까지 분단의 장기화와 구조화 속에서 짧은 대화국면을 몇 차례 가졌으나 대부분의 시기를 적대적 공존 관계로 지내왔다. 남북한은 모두 ‘힘에 의한 평화’를 추구해 왔으며 궁극적으로 자신의 이념과 체제 중심의 통일을 지향해 왔다. 현재 남북한은 정전체제 아래 불안정하고 일시적인 평화 상태를 유지하고 있다. 이러한 적대적 공존의 남북관계에서는 전쟁의 공포와 위협이 일상이 될 수밖에 없다. 탈냉전 이후 한국의 역대 정부는 수단과 방법에 다소 차이가 있었지만, 보수/진보와 관계없이 우선적으로 적대적 공존의 안정적 유지·관리를 바탕으로 평화적 공존으로의 전환 정책을 추진해 왔다.^{223/}

탈냉전 이후 한국 정부는 안보를 강조하던 평화를 강조하던 남북관계 및 한반도 상황관리를 바탕으로 한반도 평화 정착을 강조해 왔고, 이를 바탕으로 한 평화적 통일을 주장했기 때문에 통일정책 논의는 차후의 문제가 되고 말았다. 그런데 이러한 정책의 추진이 북한의 선의에 기대거나 신기능주의적 방식에 입각한 교류협력을 통한 남북관계 개선이 가능할 것이라는 낙관적인 전망에 바탕을 둔 경우가 있었다. 그러다 보니 한국이 선제적으로 남북관계를 주도하기보다 북한의 선제 행동에 대응하는 사례가 많았다. 이는 탈냉전이라는 세

^{223/} 이무철 외, 『포스트-코로나 시대 새로운 남북관계 인식과 협력 모색』 (서울: 통일연구원, 2022), pp. 325~326.

계 흐름 속에서 남북의 국력 격차 등을 고려할 때 북한의 변화가 불가피하다는 인식 아래 한국 정부가 양보와 타협을 우선시켰기 때문이다. 그러나 1990년대 이후 2000년대까지와 2010년 이후 현재의 세계의 흐름과 한반도를 둘러싼 대내외적 통일환경을 비교했을 때 많은 차이를 보이고 있다. 과거의 접근법으로는 현재의 남북관계를 쉽게 해결할 수 없다. 이런 측면에서 기존의 방식에서 벗어나 자유민주주의, 시장경제, 자유, 인권 존중 등 세계보편적 가치에 입각한 통일·대북정책을 수립하고 추진할 필요가 있다.

과거 남북관계 역사의 교훈을 되돌아볼 때, 기회와 도전이 병존하는 현재 상황에서 남북관계를 정상화하고 비핵·평화·번영의 한반도를 만들어 나가기 위해서는 남북관계의 새로운 접근방법에 근거한 비전과 전략을 마련하고, 이에 대한 국민과 국제사회의 지지와 협력을 강화해 나가야 한다. 이를 통해 정권의 변화와 상관없이 지속적이며 일관되게 추진할 수 있는 통일·대북정책을 마련해야 한다. 비핵·평화·번영의 한반도 비전과 남북관계 운영전략을 논의한 본 연구가 이러한 지속가능하고 일관된 통일·대북정책을 마련하는 데 있어 길라잡이 역할을 할 수 있기를 기대해 본다.

참고문헌

1. 단행본

- 국가안보실. 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』. 서울: 국가안보실, 2023.
- 김갑식·이무철·장철운·강혜석. 『한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2021.
- 김규륜 외. 『한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 김상기 외. 『한반도 외교·안보 환경 변화와 평화·비핵체제 모색』. 서울: 통일연구원, 2022.
- 대한민국 정부. 『윤석열 정부 120대 국정과제』. 서울: 대한민국 정부, 2022.
- 로버트 액셀로드 지음. 이경식 옮김. 『협력의 진화: 이기적 개인의 틈포켓 전략』. 서울: 마루별, 2020.
- 민주평화통일자문회의. 『2022년 4분기 통일 여론·동향』. 서울: 민주평화통일자문회의 사무처, 2022.
- 박주화·김갑식·민태은·윤광일·지병근·구분상. 『KINU 통일의식조사 2022』. 서울: 통일연구원, 2022.
- 브루스 W. 베넷 외. 『북핵 위협, 어떻게 대응할 것인가』. 서울: 아산정책연구원, 2021.
- 서울대학교 통일평화연구원. 『2021 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2022.
- _____. 『2022 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2022.
- 송영선·차두현. 『(국회사무처 연구용역보고서) 동아시아 국제평화체제

- 수립을 위한 新전략 연구: 통일지향 국가의 군사전략/능력 비교와 그 함축성을 중심으로. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2015.
- 아산정책연구원. 『(2023 아산 국제정세전망) 복합경쟁: Complex Competition』. 서울: 아산정책연구원, 2022.
- 안제노·이수석. 『SC(Strategic Communication) 개념을 원용한 한반도 평화·통일전략』. 서울: 국가안보전략연구원, 2020.
- 외교부. 『2015년 외교백서』. 서울: 외교부, 2015.
- _____. 『2017년 외교백서』. 서울: 외교부, 2017.
- 이무철·이상신·이남주·신대진·오창룡. 『남북연합 구상과 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 이무철 외. 『포스트-코로나 시대 새로운 남북관계 인식과 협력 모색』. 서울: 통일연구원, 2022.
- 이승현·김갑식. 『한반도 통일비용의 쟁점과 과제』. 서울: 국회입법조사처, 2010.
- 정주진. 『갈등해결과 한국사회』. 서울: 아르케, 2010.
- 최용환·이기동. 『미북 불신구조 하에서의 비핵화 협상 추진 방향』. 서울: 국가안보전략연구원, 2022.
- 통일부. 『한반도 신뢰프로세스』. 서울: 통일부, 2013.
- _____. 『비핵·평화·번영의 한반도: 윤석열 정부의 통일·대북정책』. 서울: 통일부, 2022.
- _____. 『2023 통일백서』. 서울: 통일부, 2023.
- 통일연구원. 『이명박정부 대북정책은 이렇습니다』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 한용섭. 『북한 핵의 운명』. 서울: 박영사, 2018.
- Hudson, Valerie M. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007.

- IISS. *The Military Balance 2021*. London: IISS, 2021.
- NATO. *The Secretary General's Annual Report 2022*. Brussel: NATO, 2022.
- PwC. *The World in 2050*. London: PwC, 2015.
- Shelling, Thomas. *The Strategy of Conflict*. Oxford: Oxford University Press, 1960.
- The National Intelligence Council. *Global Trend 2040: A More Contested World*. Washington, D.C.: The National Intelligence Council, 2021.
- The White House. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C.: The White House, December 2017.
- _____. *Interim National Security Strategic Guidance*. Washington, D.C.: The White House, March 2021.
- _____. *National Security Strategy*. Washington, D.C.: The White House, October 2022.
- U.S. Department of Defense. *Quadrennial Defense Review Report*. Washington, D.C.: U.S. DOD, September 30, 2001.
- _____. *Quadrennial Defense Review Report*. Washington, D.C.: U.S. DOD, February 6, 2006.
- _____. *Quadrennial Defense Review Report*. Washington, D.C.: U.S. DOD, February 1, 2010.
- _____. *Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America*. Washington, D.C.: U.S. DOD, 2018.
- _____. *2022 National Defense Strategy of the United States of America*. Washington, D.C.: U.S. DOD, October 2022.
- Woodward, Bob. *Rage*. New York: Simon & Schuster, 2020.

2. 논문

- 강혜석. “김정은 시대 통치담론 변화와 ‘국가’의 부상: <김정일애국주의>와 <우리국가제일주의>를 중심으로.” 『국제정치논총』. 제59권 3호, 2019.
- 고명현. “코로나19가 보여준 북한 경제의 취약성과 북한의 새로운 선택.” 『이슈브리프』. 2020-12. 아산정책연구원, 2020.4.10.
- 김예경. “미중 고위급회담의 주요내용과 시사점.” 『이슈와 논점』. 제 1869호. 국회입법조사처, 2021.8.31.
- 박원근. “미국의 군사정책: 변환, GPR 및 주한미군.” 『주간국방논단』. 제1007호(04-32), 2004.
- _____. “퀴바디스(Quo Vadis) 아메리카: 미국의 쇠퇴와 바이든의 등장.” 『평화연구』. 제29권 1호, 2021.
- _____. “미국의 인도·태평양 전략과 한미동맹: 통합억제와 전 세계 대비태세.” 『한국국가전략』. 제7권 2호, 2022.
- _____. “변화하는 세계질서와 한반도: 신냉전의 도래?” 『한백통일경제연구』. 제4호, 2023.
- _____. “한미동맹 미래 발전방안: 향후 30년을 위한 여정.” 『한국국가전략』. 제8권 1호, 2023.
- 아산정책연구원. “복합경쟁의 시대와 격변하는 세계.” 『이슈브리프』. 2023-01. 아산정책연구원, 2023.1.2.
- 이내영. “한국사회 이념갈등의 원인: 국민들의 양극화인가, 정치엘리트들의 양극화인가?” 『한국정당학회보』. 제10권 2호, 2011.
- 이승현. “북한 핵무력 법제화의 함의와 대응 방향.” 『이슈와 논점』. 제 2007호. 국회입법조사처, 2022.10.25.
- 이용현. “우크라이나전쟁 이후 국제질서 변화와 한국의 대응.” 『우크라이나전쟁과 한국의 국가전략: 국제질서 재편과 군사 그리고 경

- 제안보』. 경남대학교 극동문제연구소 주최 제70차 통일전략포럼 자료집, 2022.6.8.
- 조은정·최용환. “한반도 비핵화 담론의 비교 검토: 정치적 과정으로서 비핵화.” 『INSS 전략보고』. 제132호, 2021.
- 차두현. “이명박 정부와 박근혜 정부의 외교·안보정책: ‘지킬 것’을 제대로 찾지 못했던 보수정권의 한계.” 김희민(편저). 『한국 보수 정부의 부침(2008~2017)』. 서울: 박영사, 2019.
- _____. “K 자부심에 걸맞은 외교 개혁이 필요하다.” 채진원 외 지음. 강양구·장은수·한기호 엮음. 『2022 한국의 논점』. 서울: 북바이북, 2021.
- _____. “새 정부의 외교·안보 분야 중점 추진과제와 전망.” 『KDI 북한 경제리뷰』. 제24권 5호, 2022.
- _____. “윤석열 정부의 대북정책 제언: 대핵(對核)능력 발전과 적극적 북한 변화 유도.” 『이슈브리프』. 2022-17. 아산정책연구원, 2022.6.30.
- _____. “2023년 북한 동향 분석: 핵집착의 지속과 경로종속성.” 『이슈브리프』. 2023-20. 아산정책연구원, 2023.10.13.
- _____. “윤석열 정부 1주년 대북정책 및 남북관계 평가: 대화 경색, 군사적 긴장 이어져도 일방적 양보는 금물.” 『평화+통일』. 제199호, 2023.
- _____. “전쟁억제 개념과 사례 분석을 통한 한반도 전쟁억제 방안.” 『범정부적 대북 전쟁억제 추진전략 발전방안』. 통일안보전략연구소 주최 세미나 자료집, 2023.7.13.
- 차태서. “탈단극적 계기로의 진입?: 포스트-우크라이나 전쟁 시대 세계질서의 대전환 읽기.” 『국제·지역연구』. 제32권 1호, 2023. 현대경제연구원. “통일한국의 경제적 잠재력 추정: 유라시아 경제권 태동과 한국 경제의 부상.” 『경제주평』. 통권 제587호, 2014.

- 황지환. “한반도 평화체제 논의의 귀환: 미국우선평화 대 병진평화.” 『한국과 국제정치』. 제35권 1호, 2019.
- Azari, Julia. “It’s the institutions, Stupid.” *Foreign Affairs*. vol. 98, no. 4, 2019.
- Davies, James C. “Toward a Theory of Revolution.” *American Sociological Review*. vol. 27, no. 1, 1962.
- Deudney, Daniel and John G. Ikenberry. “Liberal World: The Resilient Order.” *Foreign Affairs*. vol. 97, no. 4, 2018.
- Diamond, Larry. “Democracy Demotion: How the Freedom Agenda Fell Apart.” *Foreign Affairs*. vol. 98, no. 4, 2019.
- Hacker, Jacob S. and Paul Pierson. “The Republican Devolution: Partnership and the Decline of American Governance.” *Foreign Affairs*. vol. 98, no. 4, 2019.
- Joffe, Josef. “The Default Power: The False Prophecy of America’s Decline.” *Foreign Affairs*. vol. 88, no. 5, 2009.
- Klingner, Bruce. “North Korea Missile Launch: U.S. Should Strengthen Sanctions and Missile Defenses.” *Issue Brief*, no. 5249. The Heritage Foundation, February 4, 2022.
- McDermott, Rose. “Psychology, Leaders, and New Deterrence Dilemmas.” In *The Fragile Balance of Terror: Deterrence in the New Nuclear Age*. edited by Vipin Narang and Scott D. Sagan. Ithaca: Cornell University Press, 2023.
- Rodrik, Dani. “Globalization’s Wrong Turn: and How It Hurt America.” *Foreign Affairs*. vol. 98, no. 4, 2019.
- Tett, Gillian. “Faith-Based Finance: How Wall Street Became a Cult of Risk.” *Foreign Affairs*. vol. 98, no. 4, 2019.

- Tucker, Robert C. "The Deradicalization of Marxist Movements." *The American Political Science Review*. vol. 61, no. 2, 1967.
- Zakaria, Fareed. "The Self-Destruction of American Power: Washington Squandered the Unipolar Moment." *Foreign Affairs*. vol. 98, no. 4, 2019.

3. 기타

〈신문·방송·잡지〉

『뉴시스』, 『로동신문』, 『연합뉴스』, 『조선일보』, 『조선중앙통신』,
『중앙일보』, 『파이낸셜 뉴스』, 『한겨레신문』, 『KBS뉴스』,
『KTV국민방송』, 『VOA』.

BBC News, Bloomberg, CNN, Financial Times, Foreign Affairs, Politico, Reuters, TASS, The Atlantic, The Hill, The Washington Post, War on the Rocks.

〈웹사이트〉

대한민국 대통령실 <<https://www.president.go.kr>>.

대한민국 정책브리핑 <<https://korea.kr>>.

법제처 국가법령정보센터 <<https://law.go.kr>>.

외교부 <<https://www.mofa.go.kr>>.

Atlantic Council <<https://www.atlanticcouncil.org>>.

International Monetary Fund (IMF) Data <<https://data.imf.org>>.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) <<https://milex.sipri.org/sipri>>.

The White House <<https://www.whitehouse.gov>>.

The World Bank Data <<https://data.worldbank.org>>.
United Nations Security Council <<http://unscr.com>>.
United Nations <<https://www.un.org>>.

〈법령, 협정, 결의안〉

국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국 인민지원군 사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사 정전에 관한 협정 (약칭: 한국 군사정전에 관한 협정) (1953.7.27.) 제61조.
「남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 관한 합의서」(2006.6.6.)
「남북관계 발전에 관한 법률 (약칭: 남북관계발전법)」 제24조 3항.
「대한민국헌법」 제3조, 제4조, 제66조 3항.

Chapter of the United Nations (1945).
UN Doc. S/RES/2371 (2017).

〈기타〉

차두현. “이명박 정부 외교·안보 정책의 성과와 새 정부의 과제.” 21lancer.blog.me. 2013.3.27.
_____. “DMZ의 정치·군사적 장벽과 갈등 구조.” 21lancer.blog.me. 2013.4.9.
한국은행. “2022년 북한 경제성장률 추정 결과.” 보도자료, 2023.7.28.
Dalton, Toby and Ankit Panda. “U.S. Policy Should Reflect Its Own Quiet Acceptance of a Nuclear North Korea.” Carnegie Endowment for International Peace. November 15, 2022.
Haass, Richard. “The New Nuclear Era.” Project Syndicate. October 19, 2022.

- Hicks, Kathleen. “Advance Policy Questions for Dr. Kathleen Hicks, Nominee for Appointment to be Deputy Secretary of Defense.” United State Senate Committee on Armed Services, February 2, 2021.
- Kwon, Goocheon. “A United Korea? – Reassessing North Korea Risks.” *Global Economics Paper*, no. 188. Goldman Sachs, September 21, 2009.
- O’Hanlon, Michael E. “Biden administration needs to get real on North Korea.” Brookings, March 29, 2021.
- Park, Won Gon. “[Global NK Commentary] Trump’s America or America’s Trump, and the Korean Peninsula.” East Asia Institute, November 27, 2019.
- Representative Kat Cammack. “Rep. Cammack Leads RSC Colleagues In Letter To Sec. Blinken About Biden Administration’s Failures To Sanction Chinese Support Of North Korea.” March 31, 2022.
- The U.S. White House Briefing Room. “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan.” February 11, 2022.

최근 발간자료 안내

연구보고서

2021년도 연구보고서

<연구총서>

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리	김석진 · 홍제한
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권	최규빈 외
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략	이지순 외
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향	김수암 외
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력	이우태 외
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계	민태은 외
2021-07 평화 · 통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 인간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로	전병곤 외
2021-08 동아시아 평화 · 번영을 위한 비전통 안보 협력	이재영 외
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구	정성운
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화	정은미 외
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화	오경섭 외
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화	김진하 외
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활	홍제한 · 김석진
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로	정은미 외
2021-15 KINU 통일인식조사 2021: 통일 · 북한 인식의 새로운 접근	이상신 외
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나용우 외
2021-18 남북 접경지역 재해 · 재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외
2021-19 북한의 성 · 재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외
2021-20 북한의 성 · 재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이윤진 외
2021-21 평화의 인권 · 발전 효과와 한반도	서보혁 외
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안	최희식 외
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외

2021-27 한반도 군비경쟁과 평화정착	장철운 외
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김갑식 외
2021-31-01 평화공동체 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외
2021-32 한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외
2021-33 한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외
2021-34 신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외

〈정책연구시리즈〉

2021-01 2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
2021-02 북한의 효과적인 SDGs 이행을 위한 공간전략 탐색: 접경지역 산림특구안을 중심으로	황진태 · 백일순
2021-03 한중 보건 협력과 ‘동북아 방역·보건 협력체’ 활성화 방안	황태연
2021-04 통일공공외교 수요조사	이상신 · 이재원

〈Study Series〉

2021-01 International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02 North Korea’s Income–Population Puzzle	Jea Hwan Hong · Suk-Jin Kim
2021-03 North Korea’s College and University and Higher Education System in an ‘Era of Knowledge Economy’	Jeong-ah Cho · Choon Geun Lee · Hyun-suk Oum
2021-04 A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

2022년도 연구보고서

〈연구총서〉

2022-01 기후변화와 북한인권: 실태 및 협력방안 -SDGs 매개의 남북인권협력 관점에서-	이규창 외
2022-02 북한 국영기업 현대화를 위한 남북협력 방안	김석진 · 홍제환
2022-03 북한 게임의 문화융합: 게임산업, 콘텐츠, 경험	이지순 · 최선경
2022-04 북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석	최규빈 외
2022-05 해외사례를 통해 본 남북 접경협력의 추진 방향과 전략	나용우 외
2022-06 2022 접경지역주민 인식조사	나용우 · 이우태
2022-07 남북 지역교류 활성화 방안: 북한의 새로운 지역 거점을 중심으로	정은이 · 이해정
2022-08 북한의 중산층	정은미 외

2022-09 미국의 민주주의 확산정책: 동북아 지역을 중심으로	민태은 · 박동준
2022-10 북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력	황수환 · 권재범
2022-11 체제전환국 국가·종교 관계와 북한에 대한 합의	현승수 외
2022-12 윤석열 정부의 한반도 전략	조한범 외
2022-13 한반도 외교안보 환경 변화와 평화·비핵 체제 모색	김상기 외
2022-14 포스트-코로나 시대 새로운 남북관계 인식과 협력 모색	이무철 외
2022-15 포스트-코로나 시대 동북아 군비경쟁과 한반도 안보 협력	장철운 외
2022-16 북핵 도전요인과 국제협력	정성윤 외
2022-17 비핵화 합의와 이행의 법·제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로	도경옥 외
2022-18 시진핑 시대 중국의 핵심이익과 한반도 평화·번영	이재영 외
2022-19 발전의 평화·인권 효과와 한반도	서보혁 외
2022-20 KINU 통일익식조사 2022	박주하 외
2022-21 팬데믹 시대 정책 환경 변화와 북한의 대응	황진태 외
2022-22 동북아 정세 변화와 북한의 전략적 선택: 미중 경쟁구도의 전개와 북한의 대응 전략을 중심으로	김진하 외
2022-23 김정은 집권 이후 북한의 재정금융 제도 변화	최지영 외
2022-24 북한의 전략국가론과 핵무기 고도화	홍 민
2022-25 북한 미래세대를 위한 개발협력 구상: 해외 사례와 시사점	홍제환 외
2022-26 미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략	김갑식 외
2022-27 북한 주민의 생활세계(life-world): 이론과 방법론	박영자 외
2022-28 2022 북한 공식시장 현황	홍 민 외

〈정책연구시리즈〉

2022-01 중국 20차 당대회 분석과 한반도에 주는 함의	전병곤 외
2022-02 동아시아 다중 안보 위기 속 북한의 비대칭전력 증강이 가지는 의미	박은주
2022-03 2022년 미국 중간선거와 정당별 정책 전망	민태은 외
2022-04 윤석열 정부의 통일·대북정책: 국정과제 추진방향	한동호 외
2022-05 북한의 대북적대정책 철회론과 대북안전보장 방안	홍 민 외

〈Study Series〉

2022-01 An Assessment of the Last Decade of the Kim Jong-un Regime	Hyeong-Jung Park et al.
2022-02 The Cultural Meaning of North Korea's National Symbols and Its Branding Strategy	Ji Sun Yee et al.
2022-03 The Restructuring of the World Order and a New Korean Peninsula System	Eun Joo Park et al.
2022-04 The Arms Race and Peace-building on the Korean Peninsula	Cheol-wun Jang et al.

2022-05 Exploring Inter-Korean Cooperation for the Formation of a Life Community on the Korean Peninsula
 Ji Young Choi et al.

2023년도 연구보고서

<연구총서>

2023-01	김정은 정권의 도시공간 재편전략: 진지전 도시화의 관점에서	황진태
2023-02	국제기구의 국가진단 방법을 통해 본 북한 경제발전 전망과 과제	김석진
2023-03	인권의 평화·발전 효과와 한반도	서보혁 외
2023-04	북한 휴대전화 보급이 주민 삶의 질에 미친 영향 분석: 취약계층의 소득증대를 중심으로	정은이·이해정
2023-05	비핵·평화·번영의 한반도 비전과 남북관계 운영전략	김갑식 외
2023-06	북한 비핵화를 위한 전략과 추진과제	장철운 외
2023-07	새로운 남북관계 형성을 위한 SDGs 협력 방안	조한범 외
2023-08	남북 그린데탕트를 통한 한반도 기후·환경공동체 구축 방안	이우철 외
2023-09	한반도 비핵·평화·번영을 위한 인도-태평양 전략 추진 방안	현승수 외
2023-10	KINU 통일익식조사 2023: 한국의 자체적 핵보유 가능성과 여론	이상신 외
2023-11	접경에서 시작하는 남북 그린데탕트 실현 방안	나용우 외
2023-12	2023 접경지역 남북협력 인식조사	나용우·이우태
2023-13	북한의 SDGs 이행을 위한 역량 접근과 공동 성과	최규빈 외
2023-14	김정은 시대 뉴미디어 대외선전 실태와 전략	이지순 외
2023-15	미중 공급망 재편 경쟁과 중러북 경제관계 변화 대응 전략	이재영 외
2023-16	북한 핵보유 협상전략: 이해와 전망	정성윤·김민성
2023-17	김정은 집권 이후 북한의 소비재 생산과 유통 실태	최지영 외
2023-18	김정은 정권의 농촌발전전략	정은미·박희진
2023-19	김정은 시대 북한의 청년들: 순응과 자립 사이, 국가와 시장을 횡단하기	조정아 외
2023-20	북한 주민의 직장 생활	박형중 외
2023-21	북한 주민의 학교 생활: '인민'의 재생산과 학교 일상의 수행성	조정아 외
2023-22	북한 주민의 가정 생활: 국가의 기획과 국가로부터 독립	박영자 외
2023-23	일본 기시다 정부의 대외전략	이기태 외
2023-24	미국의 경제 제재 정책: 2차 제재 방식을 중심으로	황수환 외
2023-25	중국 시진핑 3기 지도부의 대외전략과 한반도 정책	황태연 외
2023-26	북한의 국방과학발전 및 무기체계 개발 계획: 전략적 의도와 추진체계	홍민 외
2023-27	평양의 도시정치와 공간구조	홍민 외

〈정책연구시리즈〉

2023-01	민족공동체통일방안 발전방향: 자유·평화·번영의 한반도 통일방안	오경섭 외
2023-02	담대한 구상의 여건 조성 방향	정성윤 외
2023-03	남북 체제비교와 성과 연구: 자유민주주의 가치를 중심으로	한동호 외
2023-04	중·러·북 연대 가능성과 우리의 대응 전략	이재영 외

〈Study Series〉

2023-01	The Changes in North Korea's Fiscal and Financial System in the Kim Jong-Un Era Ji Young Choi et al.
2023-02	North Korea's Response to Its COVID-19 Outbreak and the International Community's Support to North Korea Soohwan Hwang et al.
2023-03	The Challenges of North Korea's Nuclear Program and International Cooperation Sung-Yoon Chung et al.
2023-04	North Korea's Official Markets in 2022 Min Hong et al.
2023-05	Unification and North Korea Policy of the Yoon Suk Yeol Administration: Implementing Government Tasks Dong-ho Han

KINU Insight

2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014~2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영
2022-01	김정은 시대의 북한: 10년 평가와 2022년도 전망	홍제환 외
2022-02	2022 북핵 도전요인 전문가 인식조사	정성윤 외

북한인권백서

북한인권백서 2021	오경섭 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외
북한인권백서 2022	이우태 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2022	이우태 외
북한인권백서 2023	이우태 외

연례정세보고서

2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원
2022	2023 한반도 정세 전망	통일연구원
2023	2024 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

- 통일정책연구, 제30권 1호 (2021)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 30, No. 1 (2021)
- 통일정책연구, 제30권 2호 (2021)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 30, No. 2 (2021)
- 통일정책연구, 제31권 1호 (2022)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 31, No. 1 (2022)
- 통일정책연구, 제31권 2호 (2022)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 31, No. 2 (2022)
- 통일정책연구, 제32권 1호 (2023)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 32, No. 1 (2023)
- 통일정책연구, 제32권 2호 (2023)
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 32, No. 2 (2023)

기타

2021	국제 평화문서 번역집	서보혁 · 용혜민 엮음
2022	2022 KINU 북한도시포럼 발표집: 「육망의 모노리스, 김정은 집권 10년 북한도시변화」 홍 민	

통일연구원 定期會員 가입 안내

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

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

1. 회원 구분

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

2. 가입방법

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

3. 회원 특전

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

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <https://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

도서회원 가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

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

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 수집·이용, 위탁하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 서비스 제공
2. 수집하려는 개인정보의 항목: 성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년 (회원자격 갱신 시 보유기간은 1년 연장)
4. 동의를 거부할 권리 안내
5. 개인정보 취급업무 위탁 내역(고지사항)

위탁 받는 업체(수탁업체)	업무내용
(주) 코리아디엠	발간물 발송 업무 처리

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 정보주체가 만 14세 미만의 아동인 경우 위와 같이 개인정보를 수집·이용하는데 동의하십니까?

동의	<input type="checkbox"/>	미동의	<input type="checkbox"/>
년 월 일			
본인	성명	(서명 또는 인)	
법정대리인	성명	(서명 또는 인)	

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주세요.
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

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

www.kinu.or.kr

비핵·평화·번영의
한반도 비전과
남북관계 운영전략

 통일연구원

값 11500원
93340



9 791165 891541
ISBN 979-11-6589-154-1