최종보고서

중장기 통일정책 정치·군사 분야 접근방향 연구

업체명 : 사단법인 한국정치학회 (직인)

통일부장관 귀중

< 목 차 >

요 약 3

I. 서론 15

II. 연구 개요 17

III. 연구주제 1 : 미·중 신냉전 갈등 속 한반도의 '전략공간 구축' 달성 20
1. 2045 '바람직한 미래상' - 신냉전 속 한반도 '전략공간 구축' 20
2. 장애요인 - 깊어지는 미중 신냉전 갈등 26
3. 한반도 '전략공간화'를 위한 원칙과 전략 30
4. 한반도 '전략공간화'를 위한 정책과제 36

IV. 연구주제 2 : 북핵 비핵화 - 군사 분야 49
1. 2045 '바람직한 미래상' - 북한의 완전한 비핵화 49
2. 장애요인 59
3. 북핵 비핵화 달성을 위한 중장기 통일정책의 원칙과 전략 69
4. 북핵 비핵화 달성을 위한 정책과제 72

V. 연구주제 3 : 북한의 개혁·개방 - 정치 분야 75
1. 2045 '바람직한 미래상' - 북한의 개혁·개방 추진 75
2. 장애요인 : 북한 정권의 견고한 반개혁 의지 86
3. 북한 개혁·개방을 위한 원칙과 전략 95
4. 북한 개혁·개방을 위한 정책과제 107

VI. 연구주제 4 : 한국 내 통일의식 공고화 119
1. 2045 '바람직한 미래상' - 굳건한 한국 내 통일 의식 확립 119
2. 장애요인 : 약화되는 통일의식, 악화되는 대북감정 128
3. 통일의식 공고화를 위한 원칙과 전략 131
4. 통일의식 공고화를 이루기 위한 구체적 정책과제 137

참 고 문 헌 144

중장기 통일정책 정치·군사 분야 접근 방향 연구

최종보고서 요약

- 본 연구는 한국의 중장기 통일정책과 남북한 관계에 있어 정치·군사 전략의 접근 방향을 제시하고자 함

- 우리나라의 중장기 통일정책이 정치·군사에서 이루어야 할 1) 2045 '바람직한 미래상' 혹은 '밝은 미래'를 진단하고, 2) 이를 가로막는 '방해 및 '장애요인'을 파악한 후, 3) 이를 극복하여 바람직한 미래를 이루기 위한 '원칙과 전략'을 수립한 후, 4) 그 같은 원칙과 전략에 기초한 '정책과제'를 제시하고자 함

- 구체적으로, '2045 바람직한 미래상' 구축을 위한 중장기 통일정책이 달성해야 할 핵심 목표 4가지를 연구주제로 선정함
  1) 미중 신냉전 갈등에서 한반도의 '전략공간화'
  2) 북핵 비핵화
  3) 북한의 개혁·개방
  4) 한국 내 통일의식 공고화

연구주제1 : 미중 신냉전 갈등 속 한반도의 '전략공간' 찾기

1. 2045년 '바람직한 미래상'

- 향후 수십년간 글로벌 권력의 배분이 구조적으로 미·중으로 양분화 및 진영화될 것으로 예상되고, 한반도는 미·중 경쟁이 초래할 신냉전 체제의 다양하고 중대한 영향에 직면할 가능성이 높음.
- 따라서, 신냉전 체제에서 미·중 갈등의 영향을 덜 받는 한반도를 만드는 것이 가능하고 그것이 생존과 국익 추구에 우호적인 방법이 될 것임.
- 이런 관점에서 한반도의 '전략공간' 구축을 통해 부정적 요소를 회피하여 비교적 직접적이고 결정적 타격을 입지 않을 수 있는 전략적 입지를 갖추는 것이 중요함.
- 구체적으로 ① (패권적) 군사충돌에 대한 연루 위험 방지, ② 경제 질서 재편 과정에서 기존의 가치 사슬 포기 및 단절 방지, ③ 경제 보복의 표적화 회피,

④ 과학기술 재편 과정에서 핵심 기술 유출, 협력 네트워크에서 배제 회피로 요약됨.

- 요컨대 '전략공간' 구축이란 미중경쟁으로 촉발된 세계질서 재편과정에서 발생하는 각종 부정적 요인, 특히 '치명적 충격파로부터 국가안보와 이익을 안전하게 보존할 수 있는 전략적 입지'라 정의할 수 있음.
- 장기적으로 신냉전의 영향을 최소화 하는 '전략공간화' 전략을 위해서는 한미공조를 강화하면서도 중국 및 러시아와의 협력 공간을 열어둠으로써 한반도에서 한미일-북중러 신냉전 체제의 고착화가 되지 않도록 하는 전략이 중요함.
- 미국과는 안보, 중국과는 경제를 중시한다는 기존의 안미경중(安美經中)의 인식을 넘어선 새로운 인식이 필요함.
- 한국의 역할을 선진국형 의제 설정자 (agenda setter)로 재규정하고, 한반도 문제에 대해 주변 국가들이 공감할 수 있는 새로운 아이디어를 제시하고, 설득할 필요가 있음.

2. 장애요인

- 급변하고 있는 한반도 주변의 지정학적 요소가 전략공간 구축의 가장 중대한 장애요인이 될 것은 분명함.
- 미·중 세력 경쟁이 기본적으로 해양과 대륙 세력 간 전략경합이므로 한반도는 그 자체가 전략공간 구축에 비우호적인 환경임.
- 한반도 주변 모든 육해공 국경선에 권력 배분에 적극적 관심을 가진 다수의 강대국들이 위치한 점도 고정적 장애요인이 되고 있음.
- 이에 향후 질서 재편과정에서 다음과 같은 잠재적 위험이 존재함.

  ① 대만사태 연루: 미국은 인도태평양 지역 군사태세를 대만사태 억제로 재편하고자 하며 기존에 존재해 온 주한미군, 주일미군, 유엔사 시스템을 '통합억제' 개념 하에 적극 활용하고자 함.

  ② 중국 경제보복의 표적화: 미국은 중국을 고립시켜 경제성장을 둔화하고 다른 국가들에 대한 영향력을 감소시키고자 하며 이를 한미일 협력을 중심으로 추진하고자 함.

  ③ 질서 재편 비용/이익 분담 불공평: 한미일 협력이 경제질서 재편의 엔진으로 작용한다고 할 때 이를 추동하기 위해서는 기존의 경제 협력을 감소, 단절해야 하는 비용이 발생

  ④ 과학기술 협력 단절 및 배제: 미래의 질서 재편에서 강대국 패권충돌에 연루되고 질서 재편에 저항하는 세력의 표적화 가능성

- 더불어 한미일과 북중러의 신냉전 구도 역시 심화되고 있는데, 중국은 미중 경쟁구도 속에서 북한을 자국의 영향권 내에 묶어둘 필요가 있기 때문에 적극적으로 북한의 도발을 억제하기보다는 용인하고 있음.
- 다른 한편, 한국 내 외교안보·대북정책에 대한 당파적 견해로 인해 국내적으로 전략공간을 범국가적 장기 전략으로 구축하기가 용이하지 않음.

3. 장애요인을 극복하기 위한 원칙과 전략

- '전략공간화'를 위한 원칙으로서 신냉전 시대를 살아가기 위한 과정에서 냉전 자유주의적 세계관 vs 현실주의적 세계관의 긴장관계를 고려해야 함.
- 기본적으로 강대국간 전략경쟁이 이미 봉합가능한 수준을 넘어 "신냉전 시대"에 접어들었다는 전제를 수용할 필요가 있음.
- 결국 지정학적 갈등의 가능성이 상존하는 홉스적 세계가 귀환한 마당에는 그에 걸맞게 국가간 타협과 잠정협정(modus vivendi)의 공간을 열어 둘 수 있는 현실주의적 세계관이 요구됨.
- 바로 그러한 자기억제의 실천지(prudence)가 미중 신냉전 갈등 속 한반도의 '전략공간화'를 달성하고자 하는 대한민국 외교에 필요한 원칙임.
- '전략공간화' 전략은 다음과 같은 전략개념에 입각하여 구축되어야 함.
  ① 미래 질서 재편 과정은 높은 불확실성과 위험을 동반할 것이라는 점,
  ② 질서 변화에 수반될 위험은 매우 치명적일 수 있다는 점,
  ③ 새로운 질서 하에서의 이익 추구도 중요하나 일차적으로 위험을 회피하고 그 가능성을 최소화하는 것이 중요하다는 점,
  ④ 질서의 재편은 중장기적으로 지속될 것인바 일관된 전략개념 및 방향성을 유지해 나가는 것이 중요하다는 점.
- 미중 갈등이 심화되는 상황에서는 전략적 모호성이나 경직성보다는 전략적 융통성을 통해 전략 공간을 확대해야 함.
- 이러한 관점에서 양자에 대한 다자협력, 강대국 중심에 대한 중견국 전략, 경성 균형 전략에 대한 연성균형 전략 등은 한국이 취할 수 있는 전략원칙임.

4. 한반도 '전략공간화'를 위한 정책과제

- 전략공간화'를 위해서는 크게 글로벌 수준과 한반도 수준에서 다음의 두 가지 정책과제를 다루어야 함.
  ① 정책과제1: 미중경쟁과 "연루"의 위험 다루기: 양안관계의 갈등이 다시 한반도의 위기와 연결되기 때문임.
  ② 정책과제2: "신냉전"시대 북핵문제 다루기: 북한의 김정은은 "신냉전"

질서를 인식하기 시작하며, 최근 대미전략을 실행하는 과정에서 북-중-러 연대를 강조해 왔는데, 이에 대한 대응이 필요함.

- 구체적으로 다음의 다양한 정책과제 실행이 필요함.
  ① 북한의 대미전략에 대한 대응 필요
  ② 북한의 핵전략 변화에 대한 대응 필요
  ③ 북핵 대응을 위한 한미 확장억제의 대응전략
  ④ 인도태평양 시대 확장억제의 과제
- 통일을 위한 정치군사적 측면에서의 고려에서 ① 한미동맹을 통한 통일외교의 정책적 고려사항을 구체화하고, ② 한중관계 발전을 통한 통일외교의 정책적 고려사항을 염두에 두어야 하며, ③ 우리 주도의 통일 국가 건설 지원과 협조에 미·중이 협조할 수 있는 환경을 조성하고, ④ 통일외교 정책 다변화 정책을 추진할 필요가 있음.

연구주제2: 북한 비핵화

1. 2045년 '바람직한 미래상'

- 2045년 한국과 북한이 상호 적대성을 해소하고 남북 교류와 화해, 협력을 바탕으로 평화적 공존과 통일국가 형성으로 나아가기 위해서는 '북한의 완전한 비핵화'가 필수요건임
- 북한의 비핵화는 국제적 성격과 국내적 성격을 동시에 가지고 있는 한반도 분단 구조를 해결하고, 남북한 및 동북아 지역의 평화와 안정 그리고 국제 비확산체제를 공고화하기 반드시 달성되어야 함
- 북핵 문제 해결 방안을 '군사력의 사용 여부'와 '북핵과 공존 여부'를 기준으로 유형화하면, '군사력을 동원한 비핵화', '대북 억지력 강화', '북핵과 동거', '비핵화 협상'의 네 가지 방안이 도출되며, 비핵화 방안으로 실효성이 없는 '대북 억지력 강화'을 제외한 세 가지 비핵화 방안이 가능함
- 정책 방안의 현실적 수용 가능성과 북한 비핵화의 달성을 위해 대북 억지력를 확보한 전제 위에서 '비핵화 협상'을 추진하는 것이 필요함
- 북미 간 상호 신뢰 수준이 낮은 현실에서, 북미 간 비핵화 협상은 '일괄 타결-단계적 이행' 방식으로 추진되어야 함

2. 장애요인

- 2045년 한국의 중장기 통일 정책이 추구해야 할 '2045 바람직한 미래상'인

'북한의 완전한 비핵화'를 가로막는 장애요인은 크게 3가지 방향에서 도출됨

- 북한의 완전한 비핵화를 추구함에 있어 가장 큰 장애요인은 체제 생존을 목표로 하는 북한의 굳건한 핵무장 의지이며, 북핵 역량의 고도화로 인해 한국의 대북 억지력 약화, 미국과 한국의 안보 불안 격차 발생, 북한의 핵폐기에 따른 보상 증가가 우려됨
- 북핵 문제의 엄중성과 달리, 한국의 대응 역량 및 전략적 수단에 제한이 있고 대북정책의 일관성 부족은 북한 비핵화 추진의 또 다른 장애요인임
- 마지막으로 북한에 체제 생존을 보장할 수 있는 유일한 국가는 미국인 상황에서, 미국의 북한에 대한 불신과 소위 '불량국가'에 대한 미국의 완고한 협상 원칙과 비타협적 협상 문화는 핵 협상 개시와 타결을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있음

3. 장애요인을 극복하기 위한 원칙과 전략

- '북한의 완전한 비핵화'를 가로막는 장애요인을 해결하기 위해서는 첫째, 북한 비핵화 정책의 일관성과 지속성을 확보해야 하고, 둘째 북미 간 협상의 개시, 합의, 이행을 위해 협상 로드맵을 개발하여야 함
- 북한과의 험난한 협상과 이행 과정을 끌고 가기 위해서는 일관된 비핵화 정책을 지속적으로 추진해야 함
  - 북핵 문제가 본격화된 이후 역대 정권별 북핵 문제 해결의 방법론과 정책 우선순위에는 차이가 있었지만 큰 방향성에는 유사성이 있음을 인정해야 함
  - 보수 및 진보 진영 상호 간 불신과 고정관념을 넘어 통일, 대북, 군사안보 전략의 대목표와 하위 목표 간 구조를 체계화하고 정책 영역 간 일관성을 강화하고, 이를 바탕으로 정책목표를 달성하기 위한 정책 수단과 방법을 조율하여야 함
- 북한 비핵화 협상은 북한에 대한 미국의 안전보장 제공과 북한의 핵 동결 및 불능화에 대한 철저한 검증이 맞교환되어야 함. 그러나 북미 관계에는 상호 불신과 적대감, 이해관계의 상충이 존재함. 따라서 '일괄 타결-단계적 이행' 방식을 통해, 비핵화 협상을 개시하는 초기 단계에서 비핵화 협상의 최종 단계와 중간 단계에서 북한이 이행할 비핵화 조치와 미국이 제공할 안전 보장 조치가 구체적으로 제시되고, 이 로드맵에 대한 합의를 바탕으로 비핵화 단계를 차례대로 이행해 가야 비핵화 협상이 결실을 맺을 수 있음
- 또한 한국과 미국이 비핵화 로드맵을 공동으로 개발하여, 개발 과정에서 한국은 미국의 유연한 양보를 설득해 냄으로써 비핵화 협상의 실효성을 높이고 한국과 미국의 대북 정책 공조를 강화할 수 있음

4. 북한의 비핵화를 이루기 위한 정책과제

- 이상 논의를 종합해 한국이 추진해야 할 정책과제는 (1) '비핵화 대국민협약'(가칭) 조직 및 운영, (2) 북한 비핵화를 위한 한미 협의체 구성, (3) 한미 군사 공조에 기반한 굳건한 대북 억지력 유지, (4) 동북아 주변국과의 공조임
  (1) 비핵화 대국민협약: 대북인식, 환경분석, 정책목표, 정책과제에 대한 정치권 및 국민적 합의를 도출하고, 장기적으로 일관된 대북정책 및 통일정책을 추진하기 위해 주요 정당, 정부 부처, 학계, 시민사회 대표로 구성된 협의체를 마련
  (2) 한미 협의체 구성: 한미 협의체를 정례화 또는 상설화하여, 한·미가 국민적 합의에 기반한 비핵화 협상 로드맵(안)을 공동으로 개발
  (3) 대북 억지력 유지: 북한의 생존전략인 핵무장을 포기하게 하기 위해서는 '북미 비핵화 협상'을 추진하는 동시에 '대북 억지력 강화'를 병행하여야 함
  (4) 동북아 주변과과의 공조: 비핵화를 위한 국제적 호조건을 탐색하고 창출하는 동시에, 불리한 조건을 타계하는 방안을 수립하기 위해, 한·미관계 뿐만 아니라 한·중, 한·일, 한·러 관계를 강화할 수 있는 다각적인 정책을 수립해야 함

연구주제3 : 북한의 개혁·개방

1. 2045년 '바람직한 미래상'

- 미·중 신냉전 갈등에서 '한반도 전략공간 찾기'에 성공하고 (연구주제 1), 북한의 비핵화에 성공하면 (연구주제 2), 정치 분야에서 '2045 밝은 미래'를 위한 가장 중요한 현안은 북한의 개혁·개방을 유도하는 것 (연구주제 3)
- 북한 정권의 개혁·개방 결정이 내려진다면, 북한에서는 지난 30년간 이미 아래로부터의 시장화가 상당한 수준으로 진행된 상황이기에, 사회적 충격이 완화된 형태의 연착륙이 가능할 것
- 북한의 개혁·개방 가능성 논의에서 '중국식' 혹은 '베트남식' 모델이 언급되고 있지만, 현실적으로 북한은 두 사례에 비해 상대적으로 개혁·개방에 더 유리함. 즉, 개혁·개방을 통해 시장화를 시도해야 했던 중국이나 베트남과 달리, 북한의 경우 이미 사회의 자생적 시장화가 지난 30년간 진행되어온

상황

2. 장애요인

- 현 상황에서 북한의 개혁·개방을 가로막는 가장 큰 장애요인은 북한 정권의 견고한 반개혁 의지이며, 이는 개혁이 초래할 수 있는 체제 불안정에 대한 두려움에 기인하고 있음
- 김일성, 김정일, 김정은 3대에 걸쳐 북한은 근본적인 개혁 없이, 체제의 기본 틀을 유지한 상태에서 간헐적 '개선책'만 시도함
- 동구권 및 소련의 붕괴로 북한에서 계획경제가 붕괴하고 수십만 명이 굶어 죽는 상황에서도 북한 정권은 개혁에 대한 의지를 보이지 않았음
- 외국에서 공부하고 생활한 김정은의 경우 개혁·개방에 대한 의지를 보일 수 있다는 가능성을 점치기도 했으나 이 같은 진단도 빗나감
- '김정은의 개혁'으로 불리는 산업의 '사회주의기업책임관리제'와 농업의 '포전담당책임제'는 계획경제 틀을 유지한 상태에서, 생산단위의 수익 처분권을 확대함으로써 계획경제의 생산성을 높이려는 한계를 보임
- 반개혁 정책이 '독재의 관점에서 합리적'이라는 Selectorate Theory를 북한에 적용하면 아래와 같은 시사점을 얻을 수 있음
  (1) 북한의 경우 독재체제 유지에 필수인 Winning Coalition (승자연합) 규모가 아주 작음
  (2) 북한 지배층, Winning Coalition의 정권에 대한 충성도는 매우 높음
  (3) 따라서 이들은 자신들의 권력 유지 및 각종 특혜를 위협하는 개혁·개방은 추진하지 않을 가능성이 큼. 즉, 북한의 개혁·개방 가능성은 Winning Coalition의 지위를 위협하지 않는 선에서만 논의 가능함

3. 장애요인을 극복하기 위한 원칙과 전략

- 북한의 개혁·개방을 가로막는 가장 큰 장애요인은 북한 지도부의 견고한 반개혁 의지이며, 이는 개혁이 초래할 수 있는 체제 불안정성에 대한 두려움에 기인함
- 이 같은 장애요인을 해결하기 위해서는 첫째, 북한 정권이 개혁·개방으로 인해 느낄 수 있는 체제 불안정성을 해소해야 하고, 둘째 북한의 개혁·개방 시도가 외부로부터의 강제적 압력이 아닌 내부로부터의 필요성에 의한 자발적 결정에 기초해야 하며, 셋째 이 과정에서 한국은 최대한 부드럽게 북한을 개혁·개방의 길로 유도해야 함
- 따라서 북한의 개혁·개방을 이루기 위한 중장기 통일정책의 원칙과 전략은 아래와 같음

1) ‘체제 불위협’ 원칙에 따른 ‘안전보장’ 전략
- Comparative Authoritarianism (비교권위주의) 연구 결과를 북한에 적용할 경우, 북한은 일당독재(Single Party Dictatorship) 유형으로 시작해 점차 인적통치(Personalist Rule) 성향이 강해진 상태
- 이 경우 지도층 사이에는 체제와 운명을 같이 하는 ‘운명공동체’ 인식이 강하게 나타남. 즉, 이들은 개혁·개방 실패 시 단지 권력을 잃는 것이 아니라, 체제 붕괴로 재산과 목숨까지 위협받는 치명적 상황을 우려함
- 따라서 북한의 개혁·개방을 유도하기 위한 중장기 통일정책은 ‘체제 불위협 원칙’에 입각한 ‘안전보장’ 전략을 추진해야 함

2) ‘내부로부터의 변화’ 원칙에 따른 ‘하향식 개혁’ 전략
- 비교권위주의 연구에 따르면, 독재체제의 변화 시나리오는 크게 3가지가 존재: 외부로부터의 변화 (Reform from Outside), 내부로부터의 상향식 변화 (Bottom-up Revolution), 내부로부터의 하향식 변화 (Top-down Reform)
- 위 세 가지 시나리오 중 북한의 개혁·개방 가능성을 극대화할 수 있는 것은 ‘내부로부터의 하향식 개혁’ 전략임
  - 국제사회의 직접적 개입이나 간접적 영향에 의한 ‘외부로부터의 변화’나 민중 봉기와 같은 ‘내부로부터의 상향식 혁명’은 북한 지도부가 가장 경계하는 시나리오
  - 이에 반해 ‘내부로부터의 하향식 변화’는 개혁적 성향을 지닌 북한 지도층 일부가 주도하기 때문에 개혁 의지 및 추진력이 높다는 점에서 가장 바람직한 시나리오
  - 따라서 한국은 북한의 개혁·개방 가능성과 관련해 향후 두 가지 상황을 유의해야 함
    (1) 북한 지도층 내 엘리트 균열이 나타나는지 여부
    (2) 엘리트 균열이 나타나는 경우, 북한 지도부 내 ‘개혁파’에 최대한 힘이 실릴 수 있는 정책 방안을 모색

3) ‘넛지(Nudge)’ 원칙에 따른 ‘부드러운 유도’ 전략
- ‘넛지(Nudge)’ 이론은 자유주의적 개입으로써, 상대에 대한 부드러운 영향을 통해 바람직한 결과에 도달하는 접근법
- 기존의 ‘채찍’이나‘당근’을 활용한 접근법은 고비용 문제가 있고, ‘채찍’과 ‘당근’이 사라지면 상대가 원상태로 회귀할 가능성이 큼
- 이에 비해 ‘넛지’ 원칙에 따른 ‘부드러운 유도’ 전략은 저비용/고효율,

반발 감소, 의심 해소, 정책 내구성 강화 등과 같은 장점이 있음
- 따라서 북한의 개혁·개방을 이루기 위한 중장기 통일정책은 물리적 강압에 기초한 '채찍'이나 경제적 보상에 의한 '당근'보다는, '넛지' 원칙에 입각한 '부드러운 유도' 전략이 바람직함

4. 북한의 개혁·개방을 이루기 위한 정책과제

- 이상 논의를 종합해 한국이 추진해야 할 정책과제는 (1) 북한 지도부의 체제 불안정 위기의식을 완화할 방안 모색, (2) 북한 정권 내 친개혁 세력의 정치적 입지를 공고히 할 정책 모색, (3) 계획경제 개혁의 핵심에 해당하는 북한 국영기업에 대한 '부드러운' 개혁 유도방안 모색임
- 첫째, '체제 불위협' 원칙과 '안전보장' 전략에 따른 정책과제
  - 북한의 비핵화를 전제로, 한국은 북한의 개혁·개방으로 야기될 수 있는 체제 불안정성에 대한 우려를 해소하기 위한 정책을 구상할 필요
  - 구체적으로, 3단계 접근법 추천. (1) 시작단계: 남북 정상회담 정례화 → (2) 진행단계: 한반도 평화협정 체결 → (3) 최종단계: 북미관계 정상화
- 둘째, '내부로부터의 변화' 원칙과 '하향식 개혁' 전략 관련 정책과제
  - 북한 정권 내 '엘리트 균열'이 발생해 '개혁파'가 강경파를 견제하며 '내부로부터의 하향식 개혁'을 추진하는 상황에서, 이들의 개혁을 좌초시킬 가장 큰 위험은 개혁과정에서 발생할 수 있는 경제적, 사회적 혼란이 정치적 위기로 이어지는 것
  - 따라서 한국의 중장기 통일정책은 북한 정권 내 개혁파 입지를 공고히 함으로써, 어렵게 형성된 개혁·개방 기회를 좌절시키지 않도록 해야 함
  - 구체적으로 두 가지 정책을 추천: (1) 내정 불간섭 정책, (2) 북한 시장 활성화 방안
- 셋째, '넛지(Nudge)' 원칙과 '부드러운 유도' 전략에 의한 정책과제
  - 북한 개혁·개방의 핵심은 농업과 산업 분야
  - 농업분야 정책과제
    - 북한의 경우 국토의 약 80%가 산지 및 비농업용 토지에 해당하는 현실을 고려할 때, 농업개혁의 핵심은 탈 집단농장화를 통해 식량의 자급자족 수준에 도달하는 것
    - 북한 농업개혁을 위한 핵심 정책과제는 아래와 같음
      (1) 토지 소유권과 이용권의 분리를 통한 사실상의 소유권 확립
      (2) 현재의 포전제를 가족농 혹은 개인농 형태로 전환
      (3) 농작물 자율처분권 확대

- 산업 분야 정책과제
  - 북한 개혁·개방 과정의 핵심은 계획경제 생산의 중추를 담당하고 있는 국영기업 개혁
  - 한국은 '넛지' 원칙에 근거해 북한 국영기업에 대한 '부드러운' 개혁을 유도할 필요
  - 구체적으로, 선별적 지원정책과 민간분야를 활용한 지원 다변화 정책을 고려할 필요
    (1) 선별적 지원정책
    - 북한의 산업 분야 중 국제경쟁력을 확보할 수 있는 분야를 선별해 '선택과 집중'을 통한 육성 및 지원 검토
    - 후보 분야: 값싼 노동력에 기초한 경공업, 소프트웨어 산업, 관광 분야

    (2) 민간중심 지원 다변화 정책
    - 선택과 집중 원칙에 따라 후보로 선정된 분야에 대해 '넛지' 원칙에 따라 '부드러운' 개입을 시도
    - 구체적으로, 선별된 북한 국영기업을 한국의 관련 기업과 연결해 북한 국영기업의 효율성을 높이는 방법 추천
    - 다양한 공동사업 방식 (예: 기술제휴, 기술이전, 합영, 합작, 공동수출) 중 구체적 사안별로 북한 국영기업과 남한 기업 간의 공동사업에 가장 효율적인 방안을 탐색

연구주제4 : 한국 내 통일의식 공고화

1. 2045년 '바람직한 미래상'

- 최근 발표된 국민의식조사에 따르면, 두 체제가 상호 우호적인 관계를 유지하는 형태를 선호하는 비율(37.5%)이 가장 높고, 통일된 단일국가 한국을 선호하는 비율(27%)이 차 순위임. 이 조사에 따르면, 통일 필요성에 대한 교육을 확실히 받은 세대와 그렇지 않은 세대의 통일의식이 확실히 다르고, 특히 당위론적 통일론에서 벗어난 인식이 지배적인 가치관으로 자리잡고 있는 젊은 세대의 등장이 눈에 띔.
- 따라서 당위성에 근거한 과거 민족주의적 통일담론을 강조하는 것에서 벗어나야할 시점에 도달함. 한국은 이미 다민족, 다인종으로 구성된 다문화 사회로 진입하기 시작했다는 것이 학계의 일반적 평가임. 탈민족주의적

정서도 시간이 지날수록 높아져가고 있기 때문에, 분단 이전 사회로 회귀하는 것보다는 미래지향적인 새로운 공동체 형성으로써의 통일모델을 구상해야 할 필요 있음.

- 과거처럼 민족 동질성 회복에 초점을 맞출 것이 아니라, 다른 민족과 문화까지 포섭할 수 있는 개방적 미래적 통일담론을 준비해야 함. 민족 공동체에 얽매일 것이 아니라, 보다 넓은 평화 공동체, 경제 공동체를 형성하면서 한반도 구성원 모두가 이익을 얻을 수 있는 형태로 진화해야 함. 민족의 재결합, 국토와 체제 통합이라는 낡은 담론을 이제 놓아야 할 시점임

2. 장애요인

- 통일의 필요성에 대한 국민여론은 북한이 4차 핵실험을 실시한 2016년을 기점으로 하락세가 뚜렷함.
- 통일이 필요하다고 생각하는 응답자의 비율은 한반도 평화의 변곡점이 된 2018년 70%대로 급상승했지만(이하 '2018년 효과') 이후 지속적으로 감소하다 2022년 최근 9년간 최저 수준인 53.4%를 기록했음.
- 전반적으로 2018년까지는 통일인식이 낮아지다가 2018년 큰폭으로 상승, 이후 다시 낮아지는 경향은 공통적으로 관찰됨.
- 국민 대대수가 북한을 경계대상 혹은 적대대상으로 여기고 있음.
- 약화되는 통일의식, 악화되는 대북인식으로 정리할 수 있음.

3. 장애요인을 극복하기 위한 원칙과 전략

- 통일의식 공고화를 가져올 원칙으로 1) 자유, 인권, 법칙이라는 보편적 가치 우선의 원칙 2) 다양한 통일의 개념과 남북 관계 미래상 정립의 원칙 3) 평화 유지 원칙의 세 가지 원칙을 제시함.
- 동시에 통일의식 공고화를 위한 전략으로 1) 자유, 인권, 법치의 보편적 가치에 대한 국제 인덱스 수치 관리 및 국내적 공감대 확보 2) 다양한 민간 교류와 그를 통한 경제적 상호 이득에 대한 수치화 및 개념화 3) 지속가능 발전과 결합한 보편적 가치 추구의 글로벌 거버넌스 구축을 제시하고자 함.

4. 통일의식 공고화를 이루기 위한 정책과제

- 구체적 정책과제로 1) 자유, 인권, 법치 규범의 국내 확산 2) 북한의 도발행위에 대한 사과와 재발방지 약속을 전제로 한 민간인 접촉 부분 허용 3) 국제 기구 및 NGO와 함께하는 글로벌 거버넌스의 추진을 제시.
- 세계 정세가 다급하게 변화하고 있는 시점에서 기존의 통일 논의는 더 이상

유효하지 않은 것처럼 보임. 그런 점에서 보편적 가치에 바탕을 둔 중추국가 건설을 위해서 우선적으로 보편적인 가치를 국내적으로 확산하고 그러한 가치가 기반이 되어 새롭게 변화된 통일에 대한 개념과 미래상을 통해 다양한 글로벌 거버넌스를 통해서 북한의 문제를 해결하고 보편적 가치를 확산시킨다면 새로운 형식의 관계변화는 충분히 가능할 수 있음.

중장기 통일정책 정치·군사 분야 접근방향 연구
최종 보고서

I. 서론

- 본 연구는 한국의 중장기 통일정책과 남북한 관계에 있어 정치·군사 전략의 접근 방향을 제시하고자 함

- 구체적으로, 우리나라의 중장기 통일정책이 정치·군사에서 이루어야 할 1) 2045 '바람직한 미래상' 혹은 '밝은 미래'를 진단하고, 2) 이를 가로막는 '방해 및 '장애요인'을 파악한 후, 3) 이를 극복하여 바람직한 미래를 이루기 위한 '원칙과 전략'을 수립한 후, 4) 그 같은 원칙과 전략에 기초한 '구체적 정책과제'를 제시하고자 함

- 2018년 평창올림픽 대회의 북한 참가, 남북정상회담, 싱가포르 북미정상회담 등 일련의 굵직한 이벤트 속에서 남북한 해빙무드가 무르익는 듯 하였으나, 하노이 북미정상회담의 결렬과 북한의 지속적인 군사도발 위협으로 인해, 남북한 관계는 대화와 협상의 동력을 상실한 채 긴장과 대립 국면이 지속되고 있음

- 미국과 중국의 동아시아 지역 수준에서의 주도권 다툼, 국제사회 수준에서의 글로벌 공급망 갈등과 더불어 러시아의 우크라이나 침공, 남중국해와 대만 문제 등이 얽히면서 동아시아 지역에서 불안정성이 급속히 증대되고 있음

- 즉, 한국은 미국과 중국 사이에서 외교적 자율성이 좁아지는 상황이 전개되거나 미국과 중국 사이에서 선택을 강요당하고 있는 시점임. 따라서 한국의 대외전략, 중장기 통일정책에 대한 방향을 적절하게 설정해야 함

- 본 연구를 통해 미·중 신냉전이 심화되고 있는 상황에서 한국의 국제전략은 어떤 입장을 취해야 하는가? 또한 한반도 문제의 핵심 당사자인 한국이 군사 분야에서의 북한 비핵화 문제, 정치 분야에서의 북한 개혁·개방 정책과 관련한 바람직한 미래상은 어떻게 설정해야 하는가? 아울러 지속가능한 남북관계 형성 과정을 통해

‘민족의 숙원’이라고 불리는 통일문제를 해결하기 위해, 현실적인 입장에서 정확한 진단과 처방을 도출하고자 함

- ‘2045 바람직한 미래상’을 제시하기에 앞서, 현 상황에서 미·중 경쟁, 남북한 관계, 한국의 통일의식 변화 등과 관련한 특징에 대한 진단을 객관적으로 시도함으로써 미래상 구현을 위한 기본 원칙을 제시하고자 함

- 진단과 처방 이후에는 전략을 추진할 수 있는 정책과제를 도출하여 바람직한 미래상에 대한 청사진을 보여주고자 함

- 한반도를 둘러싼 미·중 패권경쟁으로 유발되는 동아시아 지역 불안정성은 국제적 수준으로, 북한의 개혁·개방과 비핵화를 둘러싼 남북한 문제는 민족 내부적 수준으로, 그리고 한국민의 통일의식 변화로 대표되는 통일논의는 국내적 수준 으로 구분지을 수 있음

- 정치·군사 분야의 중장기 통일정책을 국제적 수준, 민족 내부적 수준, 국내적 수준으로 나누고, 각 수준에서 안전한 한반도 주변 환경, 북한의 비핵화, 북한의 개혁·개방, 견고한 한국의 통일의식을 확보하는 작업은 ‘2045 바람직한 미래상’을 구현하기 위해 필수임

- 한반도 문제는 남북 당사자 외에도 주변 강대국들의 영향력을 무시할 수 없음. 따라서 장기화 될 것으로 예측되는 미·중 경쟁 속에서 한국의 대외정책 전략, 대북정책, 통일정책으로 이어지는 외교전략 체계의 정비가 중요함

- 본 연구가 기존의 다른 연구들과 차별성을 갖는 것은 무엇보다 특정 분석수준에 함몰된 연구가 아닌, 다층적이고 복합적인 렌즈를 통해 현재의 한반도 상황을 진단하고, 이를 바탕으로 바람직한 미래상을 제시한다는 점임

- 특히, 한국과 주변국의 국제관계를 분석한 많은 연구들이 국제적 수준의 논의에서 머물러 있는 것과는 대조적으로, 모든 수준의 논의를 총망라하여 윤석열 정부 출범 이후 본격적으로 논의되기 시작한 ‘통일미래비전’에 정책적 제언을 줄 수 있다는 점을 높이 평가할 수 있음

-

II. 연구 개요

1. ‘2045 바람직한 미래상’ 구축을 위한 우리나라 중장기 통일정책이 달성해야 할 핵심목표는 아래와 같음

   1) 미중 신냉전 갈등에서 한반도의 전략공간 구축
   2) 북핵 비핵화 : 군사 분야
   3) 북한의 개혁·개방 : 정치 분야
   4) 한국 내 통일의식 공고화 (특히, MZ 세대)

   - 즉, 2045 우리나라의 ‘밝은 미래’는 한반도를 둘러싼 국제환경을 미중 신냉전의 갈등으로부터 안정화 시키고, 군사분야에서 북한의 비핵화를 이끌어내며, 정치분야에서 북한의 개혁·개방을 성공적으로 유도해내고, 국내적으로 최근 특히 젊은층을 중심으로 약화되고 있는 통일의식을 공고화 하는 것임

   1) 미중 신냉전 갈등에서 한반도의 전략공간 구축 (연구주제 1)
      - 미·중 패권 경쟁에서 비롯된 신냉전 국제질서 속에서 우리가 바랄 수 있는 최상의 시나리오, 즉 ‘2025 바람직한 미래상’은 최소한 한반도를 신냉전의 ‘전략공간화’ 하는 것
      - 격변하는 국제질서와 한반도를 둘러싼 갈등 첨예화 과정에서, 한국의 역할을 선진국형 의제 설정자 (Agenda Setter)로 재규정하고, 한반도 문제에 대해 주변 국가들이 공감할 수 있는 새로운 아이디어를 제시하고 설득할 필요 있음
      - 미·중의 갈등구조 심화와 맞물려, 최근 한·미·일과 북·중·러의 신냉전 구도 역시 심화되며 북한 문제에서 국제협력을 더욱 어렵게 만들 것임
      - 한미 동맹과 한중 전략적 협력동반자 사이의 ‘조화 원칙’ 통해 전략적 융통성을 확보해야 함. 또한 장기적 차원에서 대미정책과 대중정책을 조정하여 조화시켜 장기적 거시이행의 관점에서 통일정책을 마련하여야 함. 한반도를 미·중 신냉전의 ‘전략공간화’ 하기 위해서는 국가별, 지역별 차별화된 맞춤형 통일외교 원칙이 필요
      - ‘한반도 전략공간화’를 위한 정책과제는 통일외교정책 다변화, 한미동맹을

강화함에 있어 한국 주도의 한반도 통일이 미국의 국가이익과 한미동맹의 방향성에 잘 조화될 수 있는 정책적 구성을 제시. 대중 통일외교의 가장 중요한 정책적 고려사항은 한미동맹 강화에 따른 한중관계의 안정적 관리임

2) 북핵 비핵화 (연구주제 2)

- 북한이 생존전략으로써 핵무기 개발을 추진함에 따라 탈냉전 국제 질서에서 한반도 분단이 지속되고 있음. 북한의 핵개발 능력 동결 및 불능화를 통한 완전한 비핵화를 전제로 한반도 통일은 가능함.
- 북핵 비핵화의 현재 가장 큰 걸림돌은 갈수록 고도화되는 북핵 능력에 있으며, 이는 북한의 핵보유 의지, 주변 강대국의 현상 유지적 태도, 한국의 외교력 한계 등에 기인함
- 북핵 비핵화 달성을 위한 중장기 통일정책의 원칙과 전략은 '핵무기가 없어야 생존한다'는 인식을 북한이 갖게 하는 것이며, 북-미 간 협상을 통해 비핵화 로드맵에 합의하고 한반도 통일과 북한 비핵화가 주변국의 안보 이익에 필요함을 설득하여 그들이 북한 비핵화에 협력하도록 해야 함
- 국민적 합의를 바탕으로 장기적으로 일관된 대북 및 통일정책 그리고 외교정책을 추진해야 함

3) 북한의 개혁·개방 (연구주제 3)

- 정치 분야에서 추구해야 할 가장 중요한 목표는 북한의 개혁·개방 유도임. 북한 정권의 개혁·개방 결정이 내려진다면, 아래로부터의 시장화가 진행된 호조건에서 사회 충격이 완화된 형태의 연착륙이 가능할 것임
- 현 상황에서 북한의 개혁·개방 가능성을 가로막는 가장 큰 장애요인은 북한 정권의 지속적이고 견고한 반개혁 의지임
- 북한 개혁·개방을 이루기 위한 중장기 통일정책의 원칙과 전략은 '체제 불위협' 원칙에 따른 '안전보장' 전략, '내부로부터의 변화' 원칙에 따른 '하향식 개혁' 전략, '넛지(Nudge)' 원칙에 따른 '부드러운 유도' 전략임
- 이를 위한 구체적 정책 과제는 북한 지도층의 체제 불안정성에 대한 위기감을 완화시키고, 북한 정권 내 개혁파의 입지를 공고히 하며, 산업 분야 활성화를 위해 선별적 지원 정책과 민간중심 지원 다변화 정책을 통해 북한 국영기업에 대한 '부드러운' 개혁을 유도하는 것임

4) 한국 내 통일의식 공고화 (연구주제 4)

- 한반도 통일을 효과적으로 추진해 가기 위해서는 한국 내 통일의식의 굳건한 확립이 절실함. 민족 동질성 회복, 민족의 재결합, 국토와 체제 통합이라는 낡은 통일 담론을 내려 놓고, 보다 넓은 평화 공동체, 경제 공동체를 형성하면서 한반도 구성원 모두가 이익을 얻을 수 있는 새로운 통일 담론을 형성해야 함
- 현재 통일 담론에는 남북 간 정치 이벤트의 개최로 인한 긍정적 담론과 북한의 군사적 도발로 인한 부정적 담론이 공존하며, 세대교체, 북한의 지속적인 도발, MZ 세대의 통일세에 대한 부담 우려 등으로 대북 감정 악화와 통일의식 약화가 뚜렷함
- 통일의식 공고화를 위한 원칙과 전략은 빠르게 변화하는 국내외 환경변화에 적응하기 위해서는 적실성 있는 각론을 제시함으로써 통일의식을 공고히 하는 것임
- 구체적 정책 과제는 사회적 합의 도출을 통해 여론의 지지와 제도의 지속성을 확보하는 것이며, 이를 바탕으로 정권과 지도자가 통일정책을 융통성 있게 추진할 동력을 제공할 필요가 있음. 이를 위해 국회 비준 동의 등을 통한 법적·제도적 뒷받침을 고려할 수 있음.

2. 우리 연구는 위 목표를 달성하기 위한 중장기 통일정책의 접근 방향을 모색하고자 하며, 이를 위해 각 목표 별로 아래의 4가지 이슈를 다룸

   1) 2045 ‘바람직한 미래상’ (‘밝은 미래’)
   2) 현 상황 진단 및 장애요인 파악
   3) ‘바람직한 미래’ 구현을 위한 원칙과 전략
   4) 구체적 정책과제 제안

Ⅲ. 연구주제 1 : 미·중 신냉전 갈등 속 한반도의 '전략공간화' 달성

1. 2045 '바람직한 미래상' - 신냉전 속 한반도 '전략공간' 구축

1) 신냉전 체제하 한반도 '전략공간' 구축 아이디어는 세 가지 전제하에 논의될 수 있음.
- 첫째, 향후 수십년간 글로벌 권력의 배분이 구조적으로 미·중으로 양분화 및 진영화될 것으로 예상됨.
- 둘째, 한반도는 미·중 경쟁이 초래할 신냉전 체제의 다양하고 중대한 영향에 직면할 가능성이 높음.
- 셋째, 신냉전 체제에서 미·중 갈등의 영향을 덜 받는 한반도를 만드는 것이 가능하고 그것이 생존과 국익 추구에 우호적인 방법이 될 것임.

2) 신냉전 체제하 한반도 '전략공간' 구축 아이디어는 엄중한 국제질서 구조변동 인식의 필요성을 의미함.
- 2020년대 초반은 세계사에 있어 하나의 거대한 순환(cycle)이 종료되었음을 조망하게 되는 시간임.
- 2021년 여름 아프가니스탄에서의 미군 철수와 탈레반 재집권, 2022년 초 러시아의 우크라이나 침공 등은 단극체제 균열과 자유세계질서가 취약해지는 과정으로 나타났음.
- 특히 두 에피소드 모두가 탈냉전기 미국에 의해 추진된 단선론적 역사철학에 근거한 거대 사회공학 구상이 모순에 부딪혀 나타난 후과라는 점에서, 각 사건은 오늘날 세계체제 요동의 징후로 이해될 수 있음.
- 그리하여 오늘날 독일인들이 일컫는 "시대전환(Zeitenwende)"의 계기가 도래하면서, 마치 갑자기 대지진이 발생하면 감춰져 있던 지층이 노출되듯, 그전에는 잘 드러나 보이지 않던 미국이 건설하고 주도해온 소위 자유세계질서의 속 모습을 관찰하고 성찰할 수 있게 되었음.
- 되돌아보면, 팍스 아메리카나의 거대한 요동이 시작된 것은 조지 W. 부시 행정부 말기 전지구적 금융위기가 발생하고 대 테러전이 수렁에 빠지던 때부터였으나, 그 변화의 심도를 세계인 모두가 심각하게 느끼게 된 계기는 브렉시트와 트럼프의 당선이었음.
- 이때부터 미중 패권경쟁의 심화, 코로나19 팬데믹 기간 글로벌 거버넌스의 기능부전, 그리고 마침내 우크라이나 전쟁 발발 등의 사건을 경유하며,

우리는 전간기(interwar period)의 기시감 속에 국제정치의 흐름을 불안한 마음으로 읽게 되었음.

- 안정적 패권국이 부재한 “대공위기(Interregnum)”에 자유주의적 이상주의 프로젝트가 파산에 이른 상황이라는 역사의 평행성이 E.H. 카의 불안한 예언에 다시 귀를 기울이게 만들게 되었음.
- 마치 전간기가 1차 대전과 2차 대전 사이의 짧은 간주곡에 불과했던 것처럼, 지난 탈냉전 30년의 “좋은 시절(belle epoch)”도 구냉전과 신냉전 사이의 휴지기에 불과했던 것이 아닐까라는 불안감이 만연하기 시작했음.

3) 미중 신냉전하 한반도 ‘전략공간’ 구축의 개념: 20세기 미소냉전기와의 비교

- 냉전은 이념적 대결, 동맹에 기반한 블록화와 진영화, 높은 수준의 군사적 대립 등으로 특징지워질 수 있음.
- 이런 관점에서 현재의 미중 경쟁은
  ① 미중 양극 간 경제적으로 상호 의존되어 있다는 점,
  ② 블록화 및 진영화가 아직 뚜렷하지 않고,
  ③ 미중 외에도 인도, 사우디, 브라질 등 중간 지대에 상당한 국력을 보유한 국가들이 다수 존재하고 있다는 점에서 과거의 냉전과는 차별화될 될 수 있음 (장시영, 남궁영 2023).
- 다만, 우크라이나 전쟁을 계기로 유럽은 냉전적 질서로 빠르게 회귀하고 있고 인도태평양 지역도 대만을 둘러싼 군사적 긴장이 높은 수준으로 유지되고 있는바 신냉전에 가까운 대립적 구도가 심회되어 갈 것으로 전망할 수 있음.
- 따라서, 미중 신냉전은 다음과 같은 안보·군사, 경제, 기술협력 질서의 재편을 초래할 것으로 예상됨.
  ① 다양한 형태의 중층적 안보, 군사협력 체제가 활성화되어 소다자주의적 모습이 나타나며, 점차 상호 연결되면서 영향력 범위를 확대해 나갈 것임.
  ② 미래 경제를 선도할 분야를 중심으로 중국을 배제하고 중국에게 의존하지 않는 미국 중심의 독자적 경제망 재편이 지속적으로 시도될 것임.
  ③ 핵심 기술에 대한 통제가 강화되고 안보협력을 기초로 한 기술협력이 심화될 것임
- 이와 같은 기술의 재편은 미국과 중국의 영향력 경쟁, 상대를 고립화,

고사시키는 전략 개념하에서 진행될 것인바 미중 뿐 아니라 각 국가들이 재편된 질서가 국익 증대에 도움이 되는 방향이 되도록 노력할 것임.

- 이와 같은 질서의 재편은
  ① 군사적 긴장이 높은 수준으로 고조되면서 우발적 충돌 가능성이 높아질 것이며,
  ② 과거 탈냉전기 동안의 세계화 질서하에서 이루어진 중국과의 경제 교류를 축소하거나 단절할 것이 요구되고, 이에 대한 중국의 표적화된 보복 상대가 될 수 있으며,
  ③ 과학기술 유출을 명분으로 경제 협력 및 수출, 투자 등이 제지되고 반면 미국 등 강대국은 자국 국내경제 발전을 위해 과학기술 유출을 강요할 수 있는 등 도전적이며 위험한 요인들을 다수 포함하고 있음
- 이러한 관점에서 '전략공간' 구축이란 다음과 같이 질서 재편 과정의 부정적 요소를 회피하여 비교적 직접적이고 결정적 타격을 입지 않을 수 있는 전략적 입지를 갖추는 것으로 개념화할 수 있음.
  ① (패권적) 군사충돌에 대한 연루 위험 방지,
  ② 경제 질서 재편 과정에서 기존의 가치 사슬 포기 및 단절 방지,
  ③ 이러한 활동 동참 시 경제 보복의 표적화 회피,
  ④ 과학기술 재편 과정에서 핵심 기술 유출, 협력 네트워크에서 배제 회피
- 요컨대 '전략공간' 구축이란 미중경쟁으로 촉발된 세계질서 재편과정에서 발생하는 각종 부정적 요인, 특히 '치명적 충격파로부터 국가안보와 이익을 안전하게 보존할 수 있는 전략적 입지'라 정의할 수 있을 것임.
- 이와 같은 '전략공간' 개념이 중요한 이유는 앞으로 발생할 것으로 예상되는 질서의 변화는 ① 불확실성이 높고, ② 갈등적 속성이 크며, ③ 근본적 수준의 변화로 파급효과가 지대할 것으로 전망되기 때문임.
- 따라서 '전략공간'의 논리는 향후 대외환경 변화를 세계질서의 근본적 변화 관점에서 이해하여,
  ① 과거 세계화질서의 최대 수혜자가 중국이고 그 다음이 한국이라는 점에서 근본적 도전이 제기되고 있고,
  ② 유럽에서 우크라이나 전쟁이 발발한 것처럼, 패권적 군사충돌 가능성도 배제할 수 없다는 점에서 질서 재편의 위험으로부터 '전략공간'을 찾는 것이 사활적으로 중요한 목표가 되어야 함.
- 새로운 기회요인도 존재하나 위험을 최소화하는 것이 중요하며 향후 불확실성이 높고 상당 기간에 걸쳐 질서의 재편이 진행될 것인 만큼 장기적 목표로서 전략개념을 설정하고 이에 따라 일관된 정책을 펴 나가는

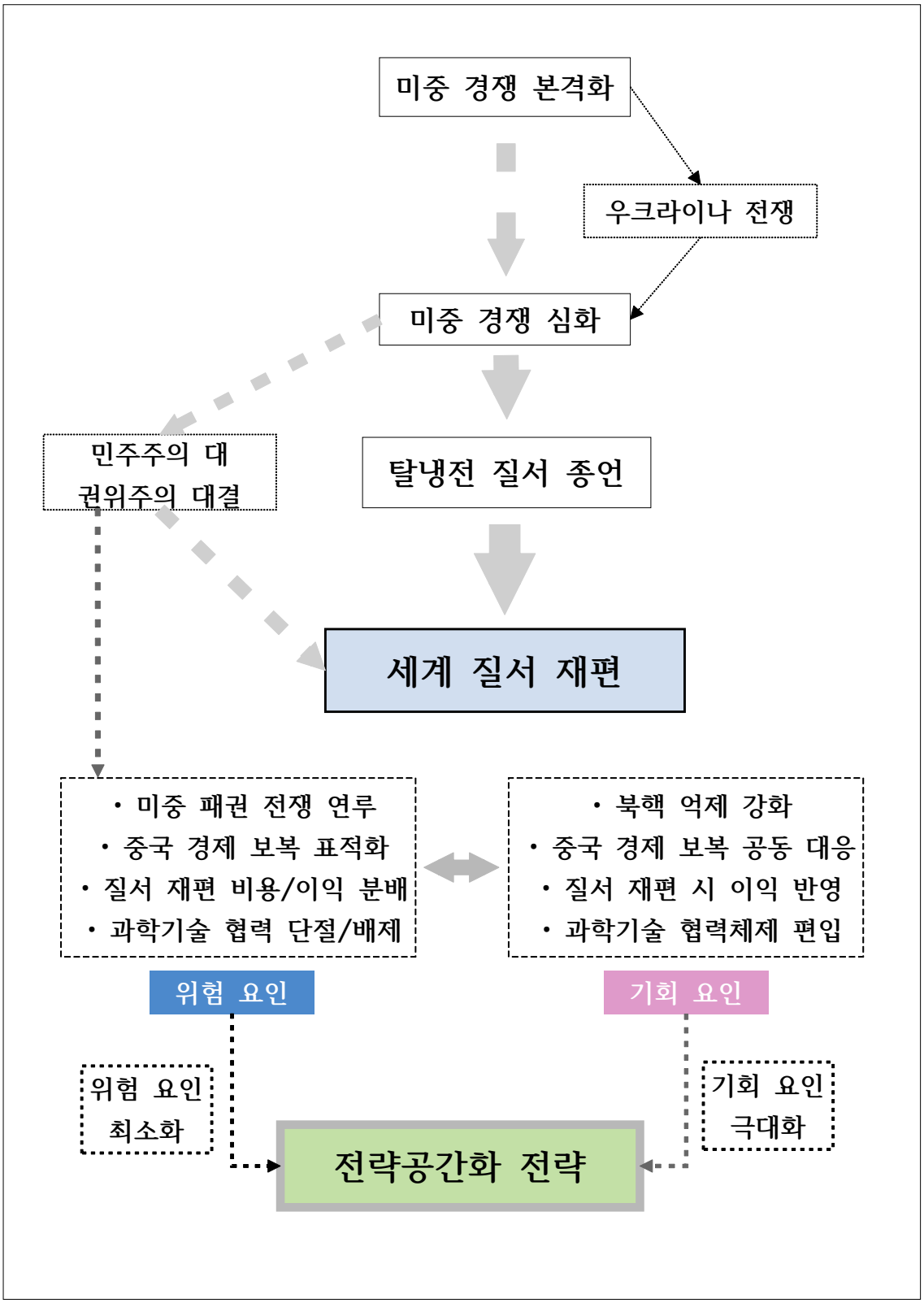
것이 중요하다는 점을 강조함.

4) 하지만, 현실적으로는 실제 최근 신냉전 패권 갈등 구조가 날이 갈수록 깊어지고 있는 상황임.
- 트럼프 행정부 이후 심화된 미중경쟁은 바이든 행정부 하에서 더욱 고착화하는 양상을 보였으며 우크라이나 전쟁을 계기로 되돌이킬 수 없는 상황으로 전개되고 있음.
- 바이든 대통령은 2022년 10월 12일 공개한 국가안보전략서 서문에서 탈냉전 시대는 공식적으로 종언되었으며 결코 재현되지 않을 것이라 천명했음 (White House 2022).
- 러시아의 우크라이나 침공으로 미국이 주도하고자 했던 민주주의 대 권위주의 대결구도가 힘을 얻게 되었으며 전 분야에 걸친 경쟁이 심화되고 있음
- 우크라이나 사태 이후 미러간 갈등 증폭이 과거의 미소 냉전 갈등을 연상시키면서 최근 신냉전 도래 여부에 대한 담론이 증가하고 있음.
- 특히 기존의 미중간 전략적 갈등 심화로 불안정해 지는 상황에서 미러간 갈등을 증폭시킴으로써 새로운 냉전적 상황을 강화하고 있는 것이 사실임.
- 우크라이나 사태 이후 안보적으로도 미국-NATO-아시아 동맹 vs. 중국-러시아-사회주의 동맹 간의 대립구도가 형성되고 있음.
- 영국의 국제전략문제연구소(IISS)의 'Military Balance' 평가에 따르면, 전 세계 군사비의 2/3가 미국, 중국, 러시아를 포함한 지역에서 지출되고 있는데 (IISS 2023), 막대한 예산 대부분이 동아시아에서 사용되며 유럽 및 중동 지역의 비율은 낮아지고 있음.
- 한반도 주변 국제정세의 변동 속에서 나타나는 가장 중요한 이슈 역시 미중 간의 경쟁, 북한의 계속되는 도발로 인해 악화되고 있는 남북, 북미, 북일관계, 그리고 러시아-우크라이나 전쟁과 함께 더욱 심화되고 있는 신냉전 구도라고 할 수 있음.
- 신냉전적 진영화 속에서 북미 간 한반도 비핵화 협상이 정체되고, 평화체제 정착 및 통일 프로세스가 멈춰있는데, 글로벌 신냉전의 갈등이 한반도에 미치는 영향을 최소화하고 우리의 전략적 위상을 정립하려는 노력이 필요함.
- 미중 갈등이 심화될 때 한국은 통일외교에서 전략적 딜레마 상황에 놓일 수 있는데, 한쪽 강대국과의 관계에 대해 다른 쪽이 공세적으로 대응할 가능성이 높기 때문임.

5) 이런 상황에서 한반도는 장기적으로 신냉전의 영향을 최소화 하는 '전략공간화' 전략이 바람직함.

- 한미공조를 강화하면서도 중국 및 러시아와의 협력 공간을 열어둠으로써 한반도에서 한미일-북중러 신냉전 체제의 고착화가 되지 않도록 하는 전략이 중요함.
- 미국과는 안보, 중국과는 경제를 중시한다는 기존의 안미경중(安美經中)의 인식으로는 현재 진행 중인 미중갈등의 파고를 넘기 어려운데, 안미안중(安美安中), 경미경중(經美經中)의 새로운 인식이 필요함.
- 한국의 역할을 선진국형 의제 설정자 (agenda setter)로 재규정하고, 한반도 문제에 대해 주변 국가들이 공감할 수 있는 새로운 아이디어를 제시하고, 설득할 필요가 있음.

<그림Ⅲ-1> '전략공간화' 전략의 논리 및 전략개념



2. 장애요인 - 깊어지는 미중 신냉전 갈등

1) 급변하고 있는 한반도 주변의 지정학적 요소가 전략공간 구축의 가장 중대한 장애요인이 될 것은 분명함.
- 미·중 세력 경쟁이 기본적으로 해양과 대륙 세력 간 전략 경합이므로 반도에 위치한 한반도는 그 자체가 전략공간 구축에 비우호적인 환경임.
- 한반도 주변 모든 육해공 국경선에 권력 배분에 적극적 관심을 가진 다수의 강대국들이 위치한 점도 고정적 장애요인이 되고 있음.
- 결국 미국의 단극시대라는 “긴 여름”이 끝나고 탈단극의 “긴 겨울”이 국제정치사적 국면으로 도래했다는 엄중한 사실의 자각 필요함.
- 전통적으로 구조주의 계열의 국제정치이론들이 늘 강조했듯 극성(polarity)의 변화가 야기하는 세계질서변상의 파급력은 지대할 수 밖에 없음.
- 따라서 “바람직한 미래상”을 그리는 경우에도 탈단극 시대 우리가 희망할 수 있는 최대치에 대한 현실적 정리가 요구됨.
- 즉, 미국패권과 그에 얹혀 있던 자유국제질서로의 회귀를 상정하는 것은 사실상 불가능하다는 점을 우선 인정할 필요가 있음.
- 대신에 “가드레일”이 마련되어 최악의 위기로 치닫지 않고 안정적 미중경쟁이 지속되는, 위기관리가 가능한 상황 정도가 우리가 바랄 수 있는 이상적 미래상의 최대치라고 사료됨.

2) 미중 신냉전 갈등 양상 및 논리
- 미중경쟁 심화로 촉발된 세계질서 변화의 메커니즘은 ‘중국의 부상과 미국이 구축해 온 질서에 대한 도전 가능성’으로 요약됨.
- 미중경쟁에는 다양한 측면이 존재하나 본질적으로 중국의 국력이 미국의 6-70% 수준에 근접하여 양국 간 경쟁이 치열해지는 국면에 이른 것이고 소위 세력전이이론(power transition theory)에 따른 여러 가지 변화들을 초래하고 있는 것임.
- 이에 따라 미국은 과거 WTO 체제 하에서 중국 경제 성장에 따른 경제적 이익을 향유하던 것에서 벗어나,
  ① 중국의 경제성장을 둔화시키고,
  ② 중국과 다른 국가들 사이의 경제적 의존관계를 줄여 중국이 보유하고 있는 이들에 대한 영향력을 차단하고자 하며,
  ③ 특히 중국이 AI, 양자 컴퓨팅 등 첨단 기술 영역에서 앞서가지

못하도록 기술에 대한 통제를 철저히 하고자 하며,

④ 중국 부근 지역에서 확대되고 있는 중국의 군사적 영향력을 차단하고 전력 증강 및 다영역작전 등 새로운 작전개념을 도입하고(설인효 2022), '통합억제'를 통해 동맹 및 파트너 국가들과의 군사협력 수준을 획기적으로 증대함으로써(박원곤 2022), 중국의 대만에 대한 침공 등 군사적 확장 시도를 억제하고자 함.

3) 미중 신냉전 갈등의 잠재적 위험

- 이에 향후 질서 재편과정에서 다음과 같은 잠재적 위험이 존재함.

(1) 대만사태 연루

- 미국은 인도태평양 지역 군사태세를 대만사태 억제로 재편하고자 하며 기존에 존재해 온 주한미군, 주일미군, 유엔사 시스템을 '통합억제' 개념 하에 적극 활용하고자 함.
- 한국은 북핵 억제를 위한 확장억제 강화를 위해 한미동맹을 강화하고자 하며 그 결과 미국과 중국의 군사충돌에 연루될 위험이 계속 증대될 가능성이 높음

(2) 중국 경제보복의 표적화

- 미국은 중국을 고립시켜 경제성장을 둔화하고 다른 국가들에 대한 영향력을 감소시키고자 하며 이를 한미일 협력을 중심으로 추진하고자 함.
- 미국의 이와 같은 움직임이 본격화할 경우 중국은 모두를 상대로 저항하기는 어려우며 한 국가를 표적화하여 본보기로 삼고자 할 가능성이 큼.
- 한국은 정권 변경의 경우 정책의 변경 가능성이 있고 중국에 대한 의존도가 가장 큰 바 경제 강압력을 과시할 수 있는 사례라는 점에서 표적화될 가능성이 높음.

(3) 질서 재편 비용/이익 분담 불공평

- 한미일 협력이 경제질서 재편의 엔진으로 작용한다고 할 때 이를 추동하기 위해서는 기존의 경제 협력을 감소, 단절해야 하는 비용이 발생하며 새롭게 재편되는 질서에서 향유할 이익을 분배해야 하는 문제가 발생함.
- 국력과 영향력, 협상력이 상대적으로 약한 한국이 가장 큰 희생을 치르고 적은 이익을 분배 받을 가능성이 큰 문제가 있음.

(4) 과학기술 협력 단절 및 배제

- 첨단 과학기술에 대한 (잠재적 적성국에 대한) 통제 및 우방국 간 협력은 미래 질서 재편의 핵심이 될 것임.
- 미국은 이에 대해 철저히 통제하고자 할 것이며 미국 국내의 이익을 위해 한국의 희생을 강요할 가능성도 적지 않음
- 요컨대 미래의 질서 재편에서 강대국 패권충돌에 연루되고 질서 재편에 저항하는 세력의 표적화, 질서 재편 비용 분담 및 이익 분배에서 홀대될 수 있는 위험이 존재함.
- 이중 앞의 두 사항은 치명성이 높고 직접적인 위험이며 뒤의 두 사항은 간접적이고 중장기적 손해이나 후자의 위험에 대응하고 이익을 추구하면 일정 부분 전자 두 위험이 증대되는 관계에 있다는 점에도 주목할 필요가 있음

4) 더욱 커다란 문제는 우리의 희망과는 달리 현재 미국과 중국의 갈등구도가 점점 더 심화되고 있다는 점임.
- 미국과 중국은 초강대국으로서 국제체제의 패권을 놓고 정치·경제·사회의 다양한 영역에서 자국의 영향력을 확대하고 상대를 넘어서기 위한 노력을 기울이고 있음.
- 미국의 바이든 행정부는 이전 트럼프 정부의 미국 우선주의를 폐기하고, 동맹 및 파트너국과의 협력을 강화함으로써 미국의 글로벌 리더십을 강화하려는 모습을 보이고 있으나, 중국과의 갈등관계는 보다 정교하게 지속되고 있는 모습임.
- 이를 위해 인도태평양 지역에서 중국을 견제하기 위해 주요 역내 파트너 국가들과의 협력을 강화하고 있는 바, 미국·인도·일본·호주 안보협의체인 쿼드(QUAD)를 강화하고 있으며, 호주·영국·미국 사이의 안보협의체인 오커스(Australia, the United Kingdom and the United States, AUKUS)를 창설하였음.
- 또한, 미국은 2022년 5월 한국·일본·인도·호주 및 동남아시아 국들을 포함하는 총 13개국의 인도·태평양 경제 프레임워크 (Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)를 창설하였는데, 이는 미국이 신뢰할 수 있는 동맹국과 파트너 국가들과의 연대를 통해 인도·태평양지역을 중심으로 '규범에 기반한 새로운 경제질서 구축'을 목적으로 하고 있음.
- 여기에는 미국이 주도하는 안정적인 글로벌 공급망 협력 시스템을 구축함으로써 현존 국제정치경제 질서를 유지하는 동시에 중국을 압박하려는 의도가 존재함.

- 또한, 미국은 국가안보전략서 (NSS)와 국방전략서 (NDS) 등에서 중국을 “군사·경제·기술·외교 등 전방위적으로 미국에 체계적으로 도전할 의도와 능력을 갖춘 유일한 경쟁자”라고 명시하였음.
- 미국은 국방전략서에서도 다양한 영역에서 증가하고 있는 중국의 도전을 미국의 안보에 대한 최대위협으로 지적했고, 이에 맞서 본토 방위는 물론 동맹국의 보호와 인도·태평양 지역에서 중국의 영향력 확대 저지 등을 우선순위로 제시하였음.
- 이에 대해 중국은 강력하게 반발하고 있는데, 중국 외교의 선봉인 왕이 정치국원은 미국의 행동이 냉전식 진영논리를 따른 것이라며 결국 실패할 것이라 맹비난하였음.
- 2022년 10월 중국공산당 제20차 전국대표대회에서는 시진핑 3연임이 확정되었는데, 중국의 전통적 지도체제와는 다른 시진핑의 특별한 역할이 정당화될 수 있는 중요한 이유 중 하나는 바로 격화되고 있는 미중 전략경쟁임.
- 또한, 상하이협력기구(SCO)의 역할과 영향력 확대 및 개발도상국과의 관계강화를 표명한 것은 미국과 더욱 거리를 두고자 하는 움직임으로 볼 수 있으며, 적극적인 인민해방군의 현대화 노력은 장기적으로 미국과 중국 사이의 전략경쟁이 더욱 가속화 될 것을 예상하게 해 줌.
- 중국은 미국의 국방전략서와 핵태세검토보고서(NPR)에 대해서도 중국을 적대시하는 냉전적 사고에 기초하고 있으며, 핵군비 경쟁을 촉발할 수 있는 위험한 시각이라 비판해 왔음.

5) 이러한 상황에서 한미일과 북중러의 신냉전 구도 역시 심화되고 있음.
- 중국은 미중 경쟁구도 속에서 북한을 자국의 영향권 내에 묶어둘 필요가 있기 때문에 적극적으로 북한의 도발을 억제하기보다는 용인하고 있음.
- 북한 역시 중국과의 협력을 확대하며 경제제재에 대한 돌파구로 중국을 활용하고 있는데, 이러한 모습은 한·미·일 3국과 중국 사이의 갈등 구조를 심화하는 요인이 될 수 있음.
- 러시아 역시 우크라이나 침공 이후 중국 및 북한과의 협력구도를 강화하고 있어 한반도 주변 신냉전 구도는 더욱 심화하고 있음.
- 이러한 상황에서 바이든 행정부는 산적한 국내외 이슈에 사실상의 ‘전략적 인내(strategic patience)’ 정책을 유지하고 있음.
- 북한이 감행한 장거리 탄도미사일 발사와 다양한 도발에도 불구하고 유엔안보리(UNSC) 추가 제재는 러시아 및 중국의 반대로 당분간 불가능한

모습임.
- 최근 미중관계 악화에 이어 우크라이나 사태로 인해 대북 제재 효과는 감소될 가능성이 높은데, 특히 러시아는 유엔 안보리에서의 비토(veto)권을 바탕으로 북한 문제에서 국제협력을 더욱 어렵게 만들 것임.
- 김정은은 최근 신냉전 세계질서를 여러 차례 언급하며 미중 갈등 구조를 한반도에서 활용하려고 노력하고 있음.

6) 다른 한편, 한국 내 외교안보·대북정책에 대한 당파적 견해로 인해 국내적으로 전략공간을 범국가적 장기 전략으로 구축하기가 용이하지 않음.
- 지난 20년간 중국의 영향력 증가에 대해 한국 국민들의 압도적 다수는 여전히 한미동맹을 지지하고 있으나, 경제적으로 중국의 필요성도 인정하는 이중적 전략 태도를 견지해 왔음.
- 민주화 이후 동맹외교과 균형외교를 주장하는 세력의 교차 집권으로 인해 일관된 전략공간화 추진이 쉽지 않았고, 북한 발 안보 변수(북핵)가 상당 기간 지속될 가능성이 높은 것도 부정적 요소로 작용할 것임.

7) 미중 갈등 사이에서 전략공간화를 추진하더라도 한미동맹의 운용과정에서 중대한 외교 안보적 도전요인이 국내외에서 발생할 가능성도 있음.
- 한미동맹이 비대칭 동맹인 상황에서 강대 동맹국이 약소 동맹국 지역의 영향력을 행사한다는 의미가 있으므로, 트럼프 행정부의 사례처럼 한미동맹의 운용과정에서 국내외의 다양한 논쟁을 불러일으킬 수 있음.
- 한국과 미국 모두 각각의 정책으로 역내 영향력과 국가이익이 훼손될 수 있다는 판단을 한다면 동맹국 제지에 나설 것으로 충분히 예상할 수 있음.
- 이 과정에서 북중러의 견제와 균형정책이 제기될 수 있음.

3. 한반도 '전략공간화'를 위한 원칙과 전략

1) '전략공간화'를 위한 원칙
- 신냉전 시대를 살아가기 위한 원칙으로서 기본적으로 냉전 자유주의적 세계관 vs 현실주의적 세계관의 긴장관계를 고려해야 함.
- 기본적으로 강대국간 전략경쟁이 이미 봉합가능한 수준을 넘어 "신냉전 시대"에 접어들었다는 전제를 수용할 필요가 있음.
- 이에 글로벌 중추국가의 비전과 인도-태평양 전략을 수립해온 한국 정부는 탈단극 세계에 부상하고 있는 것으로 상상되는 전지구적 분단선 구성에

동참하여 안과 밖의 경계를 명확히 하는 작업에 몰두 중임.

- 이는 탈냉전기 글로벌 거버넌스의 개혁자-보완자-가교자 등으로 요약되는 중견국 정체성을 대체해서 자기역할개념을 전환하는 과정으로 이해됨.
- 실제로 한국 외교정책에서 최근 자유주의 진영과 권위주의 진영 간 체제 대결이 심화되고 있으며 전체주의와 권위주의 세력이야말로 현 인류의 최대 위협이라고 규정되고 있음.
- 그리고 자유민주주의 국가로서 한국의 “정체성” 수립의 중요성을 강조하면서, 외교란 대한민국의 정체성과 헌법 가치를 표현하는 것이며, 국방과 안보란 “이 가치 때문에 목숨까지 바칠 수 있는 그런 것”으로 정의하기도 했음.
- 이런 맥락에서 한국의 “글로벌 중추국가” 비전이란 미국과 함께 세계시민의 자유를 지키고 확장하는 “자유의 나침반” 역할을 수행하는 것으로 자유민주주의의 보편적 가치를 공유한 국가들과의 강력한 연대를 구축”하는 사업이 그 핵심에 위치하고 있음.
- 이런 관점에서 “글로벌 중추국가”라는 영어는 그동안 한국 정부들이 즐겨 사용하여온 “중견국” 개념과 유사해 보이지만, 그에 내포된 함의는 크게 차별적임.
- “글로벌 중추국가” 비전의 핵심에는 무엇보다 자아/타자 이분법에 대한 정언명령이 자리잡고 있는데, 즉, 미국식 (신)냉전 자유주의에 동조하여 민주주의 대 권위주의라는 세계 진영화에 앞장서는 것이 한국의 대외적 역할로서 제시되고 있는 것임.
- 이로써 탈냉전기 한국 외교정책사의 흐름 속에 점차 강화되어 왔던 중견국 외교담론은 최근 들어 원칙적 차원에서 크게 약화되었고, 대신에 “인도-태평양 전략”으로 대표되는 신냉전 진영외교가 그 구체적 모습을 드러내었음.
- 글로벌 중추국가 비전이 미중경쟁시대에 현실주의적, 이익기반적 헤징을 주로 추구하고 있는 중간국들과는 상당히 다른 선택이라는 점은 특기할 사항임.
- 이는 전략적 모호성 보다는 전략적 명확성을 추구하고 있으며, 특히 냉전 자유주의에 기초해 국제적 차원의 정체성과 경계형성 작업에 집중하는 것임.
- 그러나 신보수주의 같은 이념적 요소가 지나치게 강조될 경우 외교전략상에 비타협성이 증대될 수밖에 없는데 열강사이 경쟁에 직접적으로 노출된 중간국의 입장이 될 수 있음을 유의해야 함.

- 결국 지정학적 갈등의 가능성이 상존하는 홉스적 세계가 귀환한 마당에는 그에 걸맞게 국가간 타협과 잠정협정(modus vivendi)의 공간을 열어 둘 수 있는 현실주의적 세계관이 요구됨.
- 통념과 다르게 한국의 대외정책관련 공론장에서 매우 목소리가 작은 현실주의자들이 지닌 제일의 미덕은 흑백이분법이 아닌 회색빛의 세계를 직시하고 불만족스러운 상황을 인내할 수 있는 중용의 정신에 있음.
- 바로 그러한 자기억제의 실천지(prudence)가 미중 신냉전 갈등 속 한반도의 '전략공간화'를 달성하고자 하는 대한민국 외교에 필요한 원칙임.

2) '전략공간화'의 전략 개념

- '전략공간화' 전략은 다음과 같은 전략개념에 입각하여 구축되어야 함.
  ① 미래 질서 재편 과정은 높은 불확실성과 위험을 동반할 것이라는 점,
  ② 질서 변화에 수반될 위험은 매우 치명적일 수 있다는 점,
  ③ 새로운 질서 하에서의 이익 추구도 중요하나 일차적으로 위험을 회피하고 그 가능성을 최소화하는 것이 중요하다는 점,
  ④ 질서의 재편은 중장기적으로 지속될 것인바 일관된 전략개념 및 방향성을 유지해 나가는 것이 중요하다는 점.

3) '전략공간화' 전략의 목표

- 구체적인 전략의 목표로는 다음과 같은 점들이 되어야 함.

(1) 패권전쟁 연루방지

- 미중 군사충돌에 연루되지 않는 것이 가장 중요함.
- 대만 사태 시 한국군이 직접 연루되거나 주한미군이 연루되는 것을 최대한 방지해야 함

(2) 경제 보복 표적화 방지

- 질서 재편 과정에서 중국을 직접적 대상으로 하는 조치를 최일선에서 취하지 않도록 주의해야 함.
- 불가피할 경우 중국과의 관계 개선 및 정상화도 동시에 추구하여, 한국이 대표적 표적으로 지목되지 않아야 함.

(3) 질서 재편 비용/이익 공정 분담

- 한국의 협상력을 증대시켜야 하며 비용 분담에 대해서는 철저히 이익의 우선 배분을 요구할 수 있어야 함.
- 한국이 가진 이점을 협상의 레버리지로 활용하고 비용 부담이 불가피할 경우 이에 상응하는 이익을 반드시 확보할 수 있도록 해야 함.

(4) 과학기술 협력 재편 시 이익 확대

- 과학기술 통제 체제 구축 과정에서 한국이 피해를 볼 가능성을 최소화하면서 미국 주도 과학기술 협력 체제 내에서 유리한 고지를 점할 수 있도록 해야 함

4) '전략공간화'의 전략의 방향

- 이러한 목표의 실현을 위한 전략개념으로는 다음과 같은 방향을 설정해야 함.

(1) 세련된 모호성 유지

- 미래 변화의 불확실성이 큰 바 궁극적으로는 전략적 모호성을 유지하되 세련된 방식으로 진화시켜 나가야 함.
- 가치 지향을 중심으로 하되 포용성과 결합, 병행하며 중국과도 좋은 관계 유지 등.

(2) 질서 재편 과정에서 선두 회피

- 일정한 불이익을 감수하더라도 선두에 서서 변화를 추동하기 보다는 2위권 국가의 위상을 유지하는 것이 필요함.

(3) 창의적 대안의 지속적 창안

- 양자 택일 상황을 벗어나 양쪽을 모두 적절히 만족시킬 수 있는 정책 대안을 창안해 내야 함.
- 또는 한 쪽을 만족시키되 다른 쪽에게 치명적 피해를 주지 않는 명분을 만들어 나가야 함.

(4) 국익 추구 원칙의 집요하고 일관된 추구

- 한국이 질서 재편 충격, 위험의 최대 피해국이 되지 않도록 어려운 선택을 피하는 최후의 보루는 국가 이익에 따라 움직인다는 원칙을 명확히 보여주어야 함.
- 다른 국가들이 그 원칙에 대해 반대할 명분을 주지 않는 것이 중요함.

5) 한미동맹과 한중관계의 병행 발전 원칙

- 미중간 갈등이 심화되면 한국은 전략적으로 어려운 안보환경에 처할 수밖에 없는데, 한쪽과의 관계에 대해 다른 쪽이 공세적으로 대응할 가능성이 높기 때문임.
- 미국은 동맹, 민주주의, 자유주의 시장경제, 인권의 가치를 통해 한국을 설득하고, 이 과정에서 한미일 안보협력을 위한 노력을 꾀하면서 한국과 일본에 대한 맞춤형 대응을 보여주고 있음.

- 한국이 미국과 중국을 모두 포용하려는 전략은 쉽지 않은데, 미중 경쟁이 초래하는 부정적 효과에 휘말리지 않도록 전략공간을 확대할 필요가 있음.
- 미중 갈등이 심화되는 상황에서는 전략적 모호성이나 경직성보다는 전략적 융통성을 통해 전략 공간을 확대해야 함.
- 이러한 관점에서 양자에 대한 다자협력, 강대국 중심에 대한 중견국 전략, 경성 균형 전략에 대한 연성균형 전략 등은 한국이 취할 수 있는 전략임.

6) 미·중 갈등의 여파를 '덜 받는 것'이 목표인 만큼 수호할 핵심 이익 부문과 손실 감수 부문을 명확히 구분하는 것이 최우선 과제
- 장기적·원칙적으로 부국강병을 통해 핵심 이익 수호 역량을 자체적으로 키우며 기타 국가 중요 이익의 침해 가능성을 거부할 수 있는 것이 중요
- 하지만 이는 단기적으로 난망하니 가급적 국력 배양과 함께 미·중 어느 국가에 대한 의존성을 서서히 낮추면서 우리에 대한 상대의 취약성을 가능한 키우는 것이 바람직
- 단 미국이 2023년 초부터 중국 고립화, 공급망 재편의 논리를 '디커플링'에서 '디리스킹'으로 변경된 것에서 보듯 향후 강약 조절은 있을 수 있음 (정재흥, 김규범 2023).
- 현 시점에서 '디리스킹'의 본질을 평가하기는 어려움. 이는 1) 미 민간 경제의 반발결과일 수도 있고, 2) 동맹 및 우방국들의 불만을 완화하기 위한 것일 수도 있으며, 3) 과거 냉전기와 같이 데탕트 국면으로 진입한 결과일 수도 있음.
- 그러나 '디리스킹'국면이 장기간 지속될 가능성은 낮음.
- 최근 미 국민 여론조사 결과 민주당, 공화당 지지자 모두 중국에 대한 부정적 견해가 70%를 상회하고 있어 선거국면에서 '중국 때리기'가 재현될 가능성이 높음.
- 한편 2024년 미 대선에서 아시아계가 캐스팅 보터(voter)로 부각되면서 디리스킹은 이들의 환심을 사기 위한 것이라는 분석도 존재함 (김운영 2024).
- 우크라이나 전쟁은 지난 30년 간 지속된 '탈냉전 질서'의 종언으로 기록될 것이며 신냉전적 갈등으로 규정되는 세계질서 재편이 가속화될 것임.

7) 국가의 물리적 생존을 최우선 가치이자 원칙으로 상정하는 것은 당연하고 현실적
- 북핵 문제가 장기간 지속될 여지가 높고, 역내 군사적 마찰 가능성을

배제할 수 없으므로 강력한 분쟁 억제가 요구됨.
- 이를 위해서는 역내 잠재적 세력 변경국인 북한, 중국을 억제, 강제, 봉쇄하는 것이 필요하므로 현실적으로 한미일 3국 안보협력 강화는 가장 기본적인 전략이 될 것임.
- 현실상 중국에 대한 편승은 대안이 될 수 없고 기존 동맹의 이완은 강대 동맹국의 불신을 야기해 안보에 역행될 가능성을 염두에 두어야 함.
- 다만, 중국 및 러시아에 대한 외교공간을 닫기 보다는 전략공간을 확대하려는 노력이 필요함.

8) 국가별/지역별 차별화 맞춤형 통일외교 원칙 마련
- 한반도를 미중 신냉전의 전략공간화하기 위해서는 국가별/지역별 차별화된 맞춤형 통일외교 원칙을 마련하는 것이 필요함.
- 미일중러EU 등 주요국의 한반도 통일관련 입장을 고려하여 국가별 맞춤형 전략을 모색하는 것이 중요한데, 이 과정에서 한반도 주변 4대 강국과 기타 지역별 접근의 차별화가 이루어져야 함.
- 이들 국가들에 대해 한반도에 대한 기본 정보의 지속적인 제공으로 관심 끌기를 유도하고, 북한 비핵화, 북한 국내상황, 동북아 평화의 핵심 컨텐츠 공유하는 것이 중요함.
- 한미동맹, 동북아 번영, 북한개발 등 국가별 맞춤형 컨텐츠 마련 및 각 국가의 특성 고려한 정책으로 한반도에서 강대국간 갈등을 방지할 필요가 있음.

9) 피해의 축소라는 수세적 측면을 벗어나는 공세적·적극적 차원의 전략공간화 구상도 전혀 불가능하지는 않음.
- 역사적으로 중동 산유국, 서유럽의 네덜란드 등은 구조적 차원의 강대국 경쟁에서 자신의 이익을 적극 수호 했는 바, 이는 강대국들의 핵심 이익에 대한 접근권을 가지고 있었기 때문에 가능했음.
- 4차 산업에 대한 원천 기술과 같은 자원으로 미래 글로벌 경제에 대한 핵심적 지위를 갖추고 경제안보에 대한 경쟁력을 높이는 것이 돌파구가 될 수 있음.

10) 장기적 통일정책 원칙 마련
- 한반도 분단이후 글로벌 질서가 냉전 45년, 미국주도 30년 등으로 진행되어 왔다는 점을 인식하고, 장기적 거시이행의 관점에서 통일정책을

마련하는 것이 필요함.

- 통일정책 환경의 제약을 극복하려는 노력은 장기적인 차원에서 추진하는 것이 필요한데, 현재 한반도 상황은 어떤 통일정책을 추진하느냐에 관계없이 남북한의 통일 및 통합 과정을 기대하기 어려워 정부가 단기적인 차원에서 통일외교를 추진하는데 매우 어려운 환경임.
- 정부가 새로운 통일정책을 추진하기 앞서 이미 형성된 다양한 환경조건을 고려하고, 장기적인 차원에서 통일정책을 추진하기 위한 기반조성을 노력해야 함.
- 특히 미중 갈등으로 심화되고 있는 신냉전 상황이 한반도에 고착화되지 않도록 하기 위해서는 보다 장기적인 차원에서 대미 정책과 대중정책을 조정하여 조화시킬 필요가 있음.
- 북한 역시 한국의 통일정책에 비판적인 모습을 보이면서 장기적으로 공세적인 대남정책을 펼칠 가능성이 높아 이에 대한 장기적인 대응전략 모색도 중요함.

4. 한반도 '전략공간화'를 위한 정책과제

1) '전략공간화'를 위해서는 크게 글로벌 수준과 한반도 수준에서 다음의 두 가지 정책과제를 다루어야 함.

(1) 정책과제1: 미중경쟁과 "연루"의 위험 다루기

- 다극화라는 극성 변화가 시작된 대변동의 시대에는 지정학적 단층선 혹은 파쇄지대를 따라 연쇄적인 안보 위기상황이 발생할 수 있음.
- 특히 우크라이나-대만-한반도 같은 인화점들이 거대한 체인으로 연결되며, 전쟁 "연루(entrapment)" 가능성이 높아지고 있는 점이 주목되어야 함.
- 우선, 우크라이나 전쟁과 대만해협의 위기고조가 연동되는 것은 러시아-중국 대 서구라는 진영대결이 강화되고 있기 때문임.
- 더구나 우크라이나와 대만은 공히 두 반자유주의 강대국의 문명 세력권 부활구상과 직결되어 있다는 점에서 큰 유사점이 존재함.
- 우크라이나의 독자적 주권과 국가성이 "러시아 세계" 비전에서는 실체가 인정되지 않을 뿐만 아니라 그것의 수복이 소련 해체라는 국가적 수치를 극복하는 방법임.
- 대만도 "중국몽"이 꿈꾸는 상상계에서는 중화(中華)의 일부분이며, 굴욕과 분투의 백년국치를 넘어 영토완정을 이루는데 중요한

목표지점임.

- 이런 맥락에서 어쩌면 푸틴의 우크라이나 침공은 포스트-자유세계질서 프로젝트들간 충돌시대의 시작점에 불과하며, 훨씬 더 거대하고 위태로운 문명비전의 도전은 유라시아 대륙의 반대편에서 본격화될 수 있음.
- 시진핑의 중국 역시 러시아의 길을 따라 “중화민족의 위대한 부흥”을 위해 2020년대 어느 지점에서 대만을 강압적으로 견인하려는 사태가 발생할 수도 있음.
- 우크라이나전 자체가 결정적 독립변수로서 시진핑을 고무시키지는 않겠지만, 전쟁이 발생하게 된 배경으로서 미국주도 자유세계질서의 쇠퇴는 중화문명 프로젝트의 입장에서는 역사적 기회의 창으로 여겨질 수 있기 때문임.
- 여기서 우리에게 문제가 되는 것은 양안관계의 갈등이 다시 한반도의 위기와 연결되기 때문임.
- 무엇보다 “한미상호방위조약”과 “조중 우호협력 및 상호원조조약”이라는 제도적 사슬로 두 지역의 갈등이 연계되는 조건이 우리에게는 악몽 같은 상황을 연출할 수 있음.
- 가령, 대만에서의 비상상황 발생이 주한미군의 개입과 그에 대한 중국의 대응으로 이어져 한국을 부수적 피해자(collateral damage)로 만들 수도 있음.
- 워싱턴의 관심과 에너지가 대만해협에 집중된 상황이 평양에게 모종의 전략적 호기로 포착될 가능성도 존재하는 등 우리가 원치 않는 방식의 다양한 “연루” 시나리오가 상상가능한 조건임.
- 덧붙여 2023년 8월 한미일 정상회담을 통해 선언된 『캠프 데이비드 원칙 및 한미일 간 협의에 대한 공약』은 “우리 공동의 이익과 안보에 영향을 미치는 지역적 도전, 도발, 그리고 위협에 대한 우리 정부의 대응을 조율하기 위하여, 각국 정부가 3자 차원에서 서로 신속하게 협의하도록 할 것을 공약”함.
- 이러한 과정에서 더욱 강화된 차원에서 한국이 미중, 중일 분쟁 시나리오에 휘말려 들어갈 수 있는 가능성을 회피하려는 노력이 필요함.
- 이러한 격동기를 명청 교체기나 구한말에 비유할 수 있는데, 근본적인 시대변화가 현 역사국면에서 발생하고 있음을 인지한다면 그간 당연시되었던 한국외교의 정책 패러다임이 더 이상 현실적인 해법이 되지 못할 수 있음을 깨닫고 그 전제와 가정 전반을 재고하여야 할

것이기 때문임.

- 건국 이후 사실상 전 기간 대한민국은 미국의 압도적 현존과 패권질서를 디폴트로 삼아 외교정책을 구성해 왔음.
- 하지만 앞으로는 그러한 기본조건이 거의 사라진 환경에서 전면적으로 재검토된 국가전략 패러다임(“한반도의 전략공간화”는 그 중심목표중 하나)을 생산해내야만 하는 산고의 시간이 상당 기간 지속될 것으로 보임.

(2) 정책과제2: “신냉전”시대 북핵문제 다루기

- 탈냉전 30년의 대 북한 정책은 결국 실패한 것으로 평가됨.
- 특히 단극체제 아래서 북한은 자유세계질서의 규범을 어김으로써 국제사회의 강력한 제재를 받는 상황이었음에도 실패했음.
- 즉, 패권국 미국 주도의 강도 높은 제재와 외교협상이라는 채찍과 당근의 조합이 여러 행정부를 거쳐 가며 시도됐지만, 우리는 비핵화도 통일도 달성하지 못했음.
- 그런데 이제 우리는 탈단극이라는 완전히 전환된 국제정치 구조 속에서 북한문제를 풀어가야 함.
- 심지어 현재 북한은 사실상의 핵보유국이자 “비대칭 확전”이라는 가장 공격적 핵교리를 갖고 남한(과 미국)을 상대로 핵전쟁을 벌일 군사기술적 완성도를 갖춰 가는 국가로 발돋움했음.
- 어느 모로 보나 김정은 정권은 더 이상 핵과 미사일을 “흥정”의 대상으로 여기지 않고 있음이 분명해 보임.
- 유엔 안보리에서도 중국과 러시아가 반복적으로 대북 결의안에 대한 거부권을 행사해온 것에서 나타나듯 국제사회가 합심해 북한의 행동을 억제하던 집단 안보 거버넌스도 이제는 과거지사가 돼 버렸음.
- 이러한 관점에서 북한의 김정은은 “신냉전” 질서를 인식하기 시작하며, 최근 대미전략을 실행하는 과정에서 북-중-러 연대를 강조하며 신냉전 세계질서 인식을 강화하고 있음.
- 김정은은 2022년 최고인민회의 시정연설에서 한반도 주변 국제질서의 변화를 강조한바 있는데, 그는 “현 국제정세는 정의와 부정의, 진보와 반동사이의 모순, 특히 조선반도를 둘러싼 세력구도가 명백해지고 미국이 제창하는 일극세계로부터 다극세계로의 전환이 눈에 뜨이게 가속화되고 있음을 보여주고 있습니다”라고 언급하였음 (노동신문 2022/09/09).
- 김정은은 2021년 9월 29일 최고인민회의 시정연설에서도

"국제관계구도가 《신랭전》구도로 변화되면서 한층 복잡다단해진 것이 현 국제정세변화의 주요특징"이라고 분석하였음 (노동신문 2021/09/30).

- 그는 이를 "미국과 그 추종세력들의 강권과 전횡이며 미국의 일방적이며 불공정한 편가르기식 대외정책으로" 인하여 발생한 것으로 비판적인 인식을 보였지만, 이러한 신냉전 구도가 한반도에 미치는 영향을 면밀하게 분석하고 있는 모습이었음.
- 북한은 1980년대 말까지 미소 냉전으로 한반도에서 세력균형을 유지하다가, 1990년대 이후 냉전 종식으로 미국 단극시대에서 체제위기를 경험했는데, 새로운 냉전구도는 북한의 대외환경을 더욱 불리하게 만드는 것은 아닐 것으로 판단됨.
- 이는 최근 북한이 중국 및 러시아와의 대외관계를 강화하고 있는 모습에서 잘 나타나고 있는데, 한미 입장에서는 대북정책을 운용하기에 더욱 어려워졌다는 것을 의미함.
- 가령, 러시아의 우크라이나 침공에 대해 북한은 북러관계를 더욱 강화시키는 계기로 활용하고 있으며, 여러 차례 의견을 개진한 바 있음.
- 특히 북한 외무성은 러시아의 우크라이나 침공 직후 조선중앙통신 기자회견을 통해 (1) 우크라이나 사태의 근본 원인은 미국과 서방의 패권주의에 있으며, (2) 러시아의 요구는 합리적이고 정당하지만, 미국과 나토는 동진하여 문제를 일으켰으며, (3) 미국이 아프가니스탄, 리비아를 폐허로 만들어 놓고 우크라이나 사태에 대해 주권존중과 영토보전을 이야기하는 것은 어불성설이며, (4) 미국의 일방적인 이중기준 정책이 평화를 해치고 있다고 주장한 바 있음 (조선중앙통신 2022/02/28).
- 북한 외무성은 또한 '정당한 선택'이라는 글을 통해서도 "그 어떤 초강도 제재와 위협, 공갈로도 국가의 안전을 이익을 수호하기 위한 러시아의 선택을 결코 바꿀 수 없다"며 러시아를 옹호하기도 했음 (박수운 2022).
- 북한은 러시아의 우크라이나 침공 이후 미국/서방 vs. 중국/러시아의 신냉전 가능성을 인식하면서 이를 한반도에서 활용하려고 노력할 것으로 예상됨.
- 또한 유엔 안보리에서 미국이 제출한 반러시아 결의안이 러시아의 거부권 행사로 부결되었음을 알리며, "미국이 자기의 패권유지를 위해 유엔 안전보장리사회를 방패막이, 침략수단으로 도용하던 시대는 종말을 고하고 있다"며 새로운 국제질서의 개막을 강조했음(조선중앙통신 2022/04/10).

- 따라서 더 이상 기존 탈냉전 30년의 자유주의적 가정과 전제 위에서 대북정책을 기획해나갈 수는 없게 되었음.
- 무엇보다 비핵화와 통일이 당분간 달성할 수 없는 목표라는 점을 완전히 인정한 뒤의 새로운 접근법을 고민해야만 할 수도 있음.
- 결국 대안은 현실주의적 패러다임에서 찾을 수밖에 없음.
- 핵보유국 북한과 공존할 수 있는 “공포의 균형”을 군사적 측면에서 구축하고, 군비통제 협상을 통해 핵위기에도 불구하고 안정적으로 남북관계를 운용할 수 있는 외교적 위험관리 방안을 주변국들과 함께 모색해야 할 것임.
- 당연히 이러한 해법은 불만족스러우며 정치적으로도 올바르지 않을 수 있으며 대내외적으로 많은 논란을 불러일으킬 수 있음.
- 특히 핵균형 속에서도 늘 전쟁의 위험은 (의도된 계획이든, 인간적 실수에 의한 것이든) 상존할 것이고, 남북한 모두에서 안보논리의 우위 속에 자유와 인권 이상의 실현은 지연될 것임.
- 그럼에도 매우 역설적이지만 이러한 불완전한 임시적 해법이야말로 가장 현실적이고 상대방으로부터 피해를 입지 않고 간섭받지 않는 방법일 수 있음.
- 물론 그것은 따듯한 봄의 평화가 아니라 수십 년 동안 지속할 차디찬 겨울의 풍경일 테지만, 그런 긴 겨울을 준비해야 할 만큼 신냉전 초입에 서 있는 오늘날 한반도의 정세는 엄혹하다는 판단임.

2) 이러한 글로벌/한반도 수준의 정책과제를 바탕으로 다음의 실행전략을 필요로 함.

(1) 패권전쟁 연루 방지 전략

- 대만사태 발생 시 한국은 북한 억제에 집중하는 것이 미국에게도 유리하며 한반도가 직접 관련될 경우 북경과의 근접성으로 인해 부정적 효과가 크다는 점 부각시필 필요성이 있음.
- 한국의 역량은 발전시키되 한국의 군사력이 중국을 겨냥한다는 점이 명확해 지는 상황은 반드시 피해야 함.

(2) 중국 경제 보복 표적화 회피 전략

- 한국의 국익을 내세워 최 일선에서 중국 봉쇄에 나서지 않도록 일정한 피해를 감수하더라도 최대 2위권에 머물도록 해야 함.
- 중국에게 부정적 조치를 하는 경우 중국에게 긍정적 조치를 동시에 시행하여 세련된 모호성을 유지해 나가야 함.

(3) 질서 재편 비용/이익 분담 전략

- 질서 재편 비용 분담에 대한 반대극부를 반드시 요구해야 함.
- 이와 같은 손익계산이 이루어지지 않을 경우 한국 국민의 반대로 협력의 지속이 불가함을 어필해야 함.
- 예컨대 한미일 안보협력 강화의 경우 한국 국민이 직접 이익을 체감하지 못하면 한일 관계 악화가 재현될 것이라는 논리로 합당한 이익을 얻어야 함

(4) 과학기술 협력 편승 전략

- 한국이 보유한 과학기술의 이점을 활용하여 과학기술 통제 체제 구축 시 한국의 피해를 최소화하고 협력 질서 재편 시 한국이 최심층부에 포함될 수 있도록 추진해 나가야 함.
- 이를 위해 우리가 강점을 가진 분야와 그 위상을 정확히 진단하고 세계질서 재편 상의 의미에 대해 올바른 평가를 하며 미국, 일본 등 관련국들을 적극적으로 설득해 나가야 할 것임

3) 북한의 핵위협에 대한 대응전략 구체화 필요

(1) 북한의 대미전략에 대한 대응 필요

- 북한은 핵보유국 지위 확보라는 목표 달성을 위해 공세적인 대미전략을 추구해 왔음.
- 북한은 이미 2019년 하노이회담 실패 이후 북미협상에 대해 부정적인 입장을 피력해 왔으며, 미국의 대북정책에도 비판적인 입장을 지속하고 있음.
- 북한의 대미전략은 2020년 이후 전혀 변화가 없었는데, 북한은 '정면돌파전'을 주장하며 장기적인 버티기에 들어갔기 때문임.
- 우크라이나 사태 이후 북한 핵문제는 더욱 돌파구를 찾기 어려운데, 핵무력 법제화가 이를 더욱 악화시키고 있음.
- 북한은 우크라이나 사태를 통해 비핵화가 완료되면 되돌릴 수 없으며 이후에 주변 강대국의 위협을 억지할 수 없다는 인식을 강화하게 되었음.
- 북한은 미국 등 주변국들의 안전보장을 통해 평화를 보장받는 정책이 비현실적이고 순진한 사고라고 생각할 것임.
- 미국이 우크라이나 위기에 관심을 집중하는 동안 북한은 상대적으로 소외감을 느낄 것이며, 이러한 상황을 타개하고 한반도 문제에 관심을 집중시키기 위해 북한이 일련의 공세적인 대외정책을 이어나가고 있음.

(2) 북한의 핵전략 변화에 대한 대응 필요

- 북한은 2022년 9월 ‘핵무력정책법’ 공포를 통해 핵교리의 변화를 꾀하고 있으며, 한반도 핵위협이 군사전략적으로 고도화될 가능성을 보여주었음.
- 김정은은 8차 당대회 사업총화보고에서 이미 시작한 핵무력 건설을 중단없이 강행추진할 것을 요구했으며, “핵기술을 더욱 고도화하는 한편 핵무기의 소형경량화, 전술무기화를 보다 발전시켜 현대전에서 작전임무의 목적과 타격대상에 따라 각이한 수단으로 적용할 수 있는 전술핵무기들을 개발하고 초대형 핵탄두 생산도 지속적으로 밀고 나감으로써” 군사적 위협을 억제하고 통제, 관리해야 한다고 주장했음 (노동신문 2021/01/09).
- 또한, 김정은은 “국방과학부문에서 세계병기분야에서 개념조차 없던 초강력 다련발공격무기인 초대형방사포를 개발 완성하고 상용탄두 위력이 세계를 압도하는 신형전술로케트와 중장거리 순항미싸일을 비롯한 첨단 핵전술무기들도 련이어 개발함으로써 믿음직한 군사기술적 강세를 틀어쥐였다”고 언급하였는데, 전술핵무기에 대한 언급은 한반도에서의 핵위협을 구체화하는 모습으로 이해되었음.
- 이러한 관점에서 2022년 9월 북한의 핵무력정책법 입법화와 한반도에서의 새로운 핵교리 선포는 정책의 큰 변화로 인식됨.
- 북한 최고인민회의는 핵무력정책법을 입법화하여 핵무기 사용조건을 구체화하였는데, 북한은 “국가 핵무력에 대한 지휘통제체계가 적대세력의 공격으로 위험에 처하는 경우 사전에 결정된 작전방안에 따라 도발원점과 지휘부를 비롯한 적대세력을 괴멸시키기 위한 핵타격이 자동적으로 즉시에 단행된다"고 규정하며 다음 5가지 상황을 상정하였음 (노동신문 2022/09/09).
- 구체적으로 1)-3)은 전쟁임박시의 선제타격(preemptive strike)을 언급한 것이고, 4)는 전시 핵사용이고, 5)는 보다 포괄적인 위기상황을 규정하고 있음.
- 이러한 핵교리는 이전까지 언급한 대미 핵억지력으로서의 전략핵무기와는 달리 한반도에서의 핵 선제사용을 언급한 것으로서 핵정책이 큰 변화를 보인 것으로 이해됨.
- 이에 따라 최근 북한이 핵사용 교리의 변화를 꾀하고 있다는 해석이 제기되어 왔으며 핵무력정책법이 이를 구체화한 것으로 해석됨.
- 북한이 지금까지 보여 온 핵교리는 기존 미소 냉전시기의

상호확증파괴(MAD) 개념에 기반한 ‘확증보복’ (assured retaliation) 전략이었음 (Narang 2014).

- 이는 한미의 군사적 공격 가능성이 있는 경우 보복을 위해 핵을 사용할 것이라고 표명하여 억지하는 전략인데, ‘확증보복’ 전략 역시 군사적 공격 가능성이 임박한 경우 선제타격을 암시하지만, 초점은 억지에 있음.
- 북한은 북미 핵균형을 바탕으로 대미 핵억지력을 추구하고, 미국의 군사적 공격에 핵무기 보복으로 대응하는 처벌적 억지(deterrence by punishment)를 주로 상정하고 있었는데, 이는 선제타격 개념을 부정하지는 않았으나, 핵선제공격(nuclear first-use)보다는 한미의 공격이 임박했을 때 타격하겠다는 것(preemptive strike)으로 해석되었음.
- 하지만, 북한의 핵교리가 보다 공격적인 것으로 변화했다면 그것은 한반도에서 ‘비대칭확전’ (asymmetric escalation) 전략의 가능성이 있는데, 이는 핵무기의 선제사용을 포함한 위협을 통해 상대국의 공격 가능성을 억지하는 전략으로, 억지를 언급하지만 ‘비대칭확전’ 전략은 선제사용(first use)에 더 초점이 가 있어 보다 위험한 전략이라고 해석됨.
- 북한의 전략이 ‘비대칭 확전’ 전략으로 옮겨갈 경우 한반도에서 상당한 위기 고조 가능성이 있는데, 이번 법령의 조건 중 5번째 내용은 북한의 핵전략이 ‘비대칭 확전’ 전략으로 옮겨갈 가능성을 내포하고 있으며, 이 경우 상당히 공세적인 핵전략이 구사될 가능성이 있음.

(3) 북핵 대응을 위한 한미 확장억제의 대응전략

- 워싱턴선언 및 캠프 데이비드 이후 북핵 대응을 위한 확장억제 강화의 추가적 과제가 요구됨.
- 워싱턴선언 및 캠프 데이비드 합의에서는 확장억제에 대한 한국의 신뢰 의지, 미국의 이행 의지, 억지의 신뢰성이 조화롭게 모색되었음.
- ‘캠프 데이비드 정신(The Spirit of Camp David)’에서 “미국은 한국과 일본에 대한 확장억제 공약이 철통같으며 미국의 모든 역량에 의해 지원된다는 사실을 명확하게 재확인”하였음.
- 한국에 대한 미국의 안보 공약은 그동안 재래식 억제에서 핵억제로 지속적으로 확대 강화되어 왔는데, ‘워싱턴 선언’과 ‘캠프 데이비드’의 확장억제 강화 방안은 분명 북한의 핵 위협 억제에 상당한 도움이 될 것임.

- 다만, ‘워싱턴 선언’과 ‘캠프 데이비드’ 이후 북핵 문제에 대한 한미의 대응은 지금처럼 동맹의 재래식 전력과 미국의 확장억제에 의존하게 됨.
- 문제는 현재의 대응책이 북한 핵으로 인한 우발적 위기 가능성까지 완전히 해소하지는 못한다는 점임.
- 북한의 ‘핵무력정책법’은 핵무기 사용조건을 구체화하고 억제를 넘어선 핵의 선제사용 가능성을 명문화 하여 핵전쟁 위기 가능성을 증대시키고 있음.
- 특히 이 법은 “국가 핵무력에 대한 지휘통제체계가 적대세력의 공격으로 위험에 처하는 경우 사전에 결정된 작전방안에 따라 도발원점과 지휘부를 비롯한 적대세력을 괴멸시키기 위한 핵타격이 자동적으로 즉시에 단행된다”고 규정하며 5가지 상황을 제시한 바 있음.
- ‘핵무력정책법’에 나타난 북한의 핵전략은 한반도의 위기안정성을 악화시켜 상당한 군사적 위기 가능성을 내포하고 있는데, 어떠한 이유에서든 한반도에 군사적 위기가 고조되는 경우 북한은 한미에 대한 경계태세를 높이게 될 것이고 이 경우 우발적인 핵충돌 가능성이 높아질 수 있음.
- ‘워싱턴 선언’은 북한의 의도된 도발에 대한 억제능력을 강화하는 데는 도움이 되겠지만, 북한 핵능력의 고도화로 인한 우발적 충돌가능성을 해소하는 방안은 제시하지 못하고 있음.
- 미국의 확장억제 강화를 통해 북한의 군사적 위협과 도발에 대한 대응능력은 일부 향상시켰지만, 북한 핵문제 해결과 군사적 위협을 제거하기 위한 근본적 해결책으로는 부족함.
- 결국 북한 핵으로 인한 위기 가능성을 근본적으로 해소하기 위해서는 비핵화를 추진하거나, 혹은 최소한 북한의 핵능력을 통제하려는 노력이 필요함.
- 따라서 ‘워싱턴 선언’이나 ‘캠프 데이비드’의 확장억제 강화방안을 넘어서서 북핵 문제 해결을 위한 충분한 방안을 고민하는 것이 필요함.
- 특히 러시아의 우크라이나 침공 이후 미러, 미중 갈등은 신냉전 구도를 형성시키고 있는데 이는 북한 문제에서도 크게 불거질 수 있음.
- 북한이 대륙간탄도미사일 수준의 미사일 발사를 감행했음에도 불구하고 유엔안보리의 대북 추가 제재는 러시아와 중국의 반대로 불가능한 모습임.
- 북한은 러시아의 우크라이나 침공 이후 미국/서방 vs. 중국/러시아의 신냉전 구도를 인식하면서 이를 한반도에서 활용하며 대응하려고 할

것이므로 북한의 위협에 대한 확장억제는 그 중요성을 더해 가고 있음.

- 글로벌 신냉전 구도가 심화되는 상황에서 북한은 더욱 공세적인 정책을 보일 가능성이 있어 결국 북한을 비핵화 시키거나 핵능력 통제하지 않는 한 북핵으로 인한 한반도의 위기 가능성은 감소되지 않을 것임.
- '워싱턴 선언'과 '캠프 데이비드'는 북한의 핵 위협에 대한 확장억제 능력을 강화시켰지만 북한의 핵능력 강화와 공세적 도발에 대해서도 추가적인 대응 방안을 제시하는 것이 필요함.

(4) 인도태평양 시대 확장억제의 과제

- 향후 북한을 억제함에 있어 미국의 재래식 및 핵 확장억제와 한국의 직접억제를 어떻게 결합할 것인지의 문제도 중요함.
- 이러한 모습은 특히 미국의 인도-태평양 전략하 '통합억제 (Integrated Deterrence)'의 관점에서 중요한 의미를 가지는데, 통합억제는 동맹과 파트너들과 협력하며 미국의 모든 국력을 결합시키는 노력이기 때문임.
- NATO 사례에서도 미국의 확장억제 전략이 글로벌 안보환경, 군사전략 및 핵전략의 변화, 핵 및 미사일 기술 능력 변화, 강대국 관계의 변화에 따라 변경되어 왔음을 보여주고 있어 한반도에서도 그러한 문제들이 충분히 고려되어야 함.
- 확장억제 신뢰성에 대한 일부의 우려에도 불구하고 미국은 냉전이후 한국의 안전보장을 위해 한미동맹을 통해 확장억제를 지속적으로 제공해 왔으며, 향후 인도-태평양 전략하에서도 이러한 상황은 지속될 것으로 예상됨.
- 한국에 대한 미국의 확장억제는 한국 전쟁 직후 핵억제 없는 재래식 억제에서 시작하여 핵우산으로 변화하였고, 최근에는 여러 공동성명에서 언급된 대로 핵, 재래식, 미사일 방어능력을 포함한 모든 범주의 군사능력을 운용하는 확장억제로 명시되고 있음.
- 향후 확장억제는 핵무기 뿐만 아니라 재래식 전력과 정치외교적 수단 모두를 동원하여 동맹국에 대한 억제력을 제공하는 것이라는 인식이 중요함.
- 이러한 관점에서 확장억제의 핵심은 핵 능력을 포함한 군사적 능력과 전략의 변화뿐만 아니라 동맹관계를 정치, 경제, 외교, 군사적으로 어떻게 운용하느냐의 문제에도 달려 있는 것임.
- 그러한 면에서 인도-태평양 전략하에서도 한반도에 대한 미국의 확장억제 신뢰성은 지속적으로 발전해 나갈 것으로 예상되는데, '워싱턴 선언'과 '캠프 데이비드'에서 보여준 것처럼 변화하는 안보 상황에 따라

확장억제는 나름 진화하는 모습을 보여주었다고 평가할 수 있음.

- 다만, 그동안 한반도에서 미국의 확장억제 신뢰성 제고를 위한 논의를 하면서 전술핵무기 재도입이나 핵공유와 같은 현실성이 낮은 핵억제 대안들을 제시하기 보다는 '워싱턴 선언'과 '캠프 데이비드'에서 보여준 보다 현실적인 방안들이 추가적으로 고민될 필요가 있음.

4) 통일외교의 정책적 고려사항 구체화

(1) 한미동맹을 통한 통일외교의 정책적 고려사항을 구체화해야 함.

- 현 상황에서 무엇보다 미국과의 안보 협력체제를 강화하는 것이 필수라는 점이 통일외교 정책의 가장 기본적인 정책방향임.
- 따라서 한국은 기본적으로 미국의 확장억제력을 강화하고, 한반도 주변의 안보 불확실성을 제거하는데 집중해야 함.
- 또한, 미국의 대전략인 인도태평양전략에 한반도 통일이 도움이 된다는 전략적 인식을 미국과 공유할 수 있어야 함.
- 무엇보다 한국 주도의 한반도 통일이 미국의 국가이익과 한미동맹의 방향성과 조화할 수 있는 정책적 구성을 제시해야 함.
- 특히 미국의 인도태평양전략과 현 정부의 글로벌중추국가 구상이 한반도 통일을 중심으로 조화할 수 있는 정책적 접점을 모색하는 것도 필요함.
- 다만, 이러한 한미동맹 강화 노력이 한반도에서 중국을 배제하는 것은 아니라는 점을 명확히 하여야 함.

(2) 한중관계 발전을 통한 통일외교의 정책적 고려사항을 염두에 두어야 함.

- 중국에 대한 통일외교 정책의 기본은 한반도에서 중국을 배제하지 않는다는 인식을 주는 것에서 시작되어야 함.
- 중국의 관점에서 보면 그동안 한국의 외교안보 및 통일정책은 정권의 변화에 따라 커다란 변화를 보여왔고 이에 따른 한중협력의 주요 내용과 방향에도 적지 않은 영향을 받아왔음.
- 이러한 모습이 한중간 정책적 신뢰를 형성하지 못하는 이유 중 하나로 작용하였는데, 최근 미중경쟁과정에서 불거지는 모습은 한중간 긴장을 심화시키고 있음.
- 한국의 대중정책이 불안정해 지면 중국 역시 한반도에 대한 정책을 매우 공세적으로 취해올 가능성이 있어 상당한 리스크를 촉발시킬 것임.
- 대중 통일외교의 가장 중요한 정책적 고려사항은 한미동맹 강화에 따른 한중관계의 안정적 관리임.
- 미중 전략경쟁이 심화되는 구조에서 한미동맹 강화가 한중관계의 발전을

제약하는 것이 아니라는 점을 분명히 하고, 중국을 배제하려는 언급이나 정책을 삼가야 함.

- 특히 미중 및 북중관계를 고려할 때 중국을 배제한 채 한미동맹만으로 항구적인 한반도의 평화정착과 경제발전 및 통일을 이루는데 한계가 분명히 있음을 인식해야 함.
- 다만, 한미동맹 강화를 통해 중국의 대 한반도 레버리지를 견제하려는 노력 역시 동시에 추진해야 할 것임.
- 다른 한편, 대만해협 문제와 관련해서는 '하나의 중국' 원칙 하에서 한국정부의 현 정책을 급작스럽게 변경하지 않는 모습이 필요함.

(3) 우리 주도의 통일 국가 건설 지원과 협조에 미·중이 협조할 수 있는 환경 조성

- '선착순'게임을 할 수 있는 환경을 서서히 구축하는 것도 필요함.
- 결국 통일을 통해 국가의 물리적 외연을 확장하는 것이 지정학적 한계를 상쇄시키는 근본적 방안이 될수 밖에 없음.
- 우려와 부작용을 최소화 하는 선에서 우리 주도의 한반도 통일 비전을 천명하고 이에 대한 미·중의 동의와 지지를 얻는 것이 중요
- 아울러 미·중이 경쟁적으로 통일 한국과 적극적 유대 관계를 맺는 것을 동북아 역내 최우선 지역 전략이 될 수 밖에 없도록 견인해야 함.

(4) 통일외교 정책 다변화 정책을 추진할 필요가 있음.

- 통일정책을 위한 주변국과의 다자협력 네트워크를 구성하는 데 있어서 양자, 3자, 다자 등 가능한 범위 내에서 다양한 조합으로 구성을 확대하는 방향을 모색하는 것이 필요함.
- 미중간 신냉전의 블록화 구도 속에서 움직이기보다는 다층적 협력 프레임을 만들면서 가급적이면 다자협력 체제에 북한을 참여시키도록 노력하는 것도 효과적임.
- 다자구도 속에서는 미중간 갈등 구조도 약화될 수 있으며 북한의 참여 유도 역시 비교적 가능할 수 있음.
- 북한 역시 양자구도보다는 다자협력 구도에 대한 경계심이 낮을 것이어서 북한의 참여를 촉진시키는 다자협력 네트워크를 통해 신냉전 구도의 전략공간화를 조성할 수 있음.
- 현 상황상 전통안보 분야 다자협력에 북한을 초청해 통일외교 환경을 구축하는 것은 북핵 문제의 영향 등으로 상당히 어려울 것임.
- 따라서 에너지, 식량, 환경 등의 경제안보 현안이 부각되는 상황을 고려하여 이 부문에 대한 국가 취약성이 높은 북한의 현실에 주목해

범지역적 다자체제를 북한을 참여시키는 방안을 기획할 필요가 있음.

5) 통일을 위한 경제 안보 능력 신장과 전략공간화 건설을 위해서는 자원의 선택과 집중이 반드시 요구되며, 혁명적 관점의 정책적 지원이 필요함.
   - 국가 대개조에 버금가는 교육, 연구, 산업, 정책 등 모든 가용 분야의 자원을 가능성 있는 미래 경쟁 분야에 초집중하는 결단과 이에 대한 국민적 설득 과정이 필요함.
   - 대학입시의 '의대 열풍'과 같은 현상처럼 AI, 반도체, 생명공학 등 미래 선점이 가능한 분야로 정부가 과감히 조성하는 미래 국가 경영 생태계 육성 정책이 필요
   - 이 과정에서 사회적 논쟁과 여론 분열, 이익 집단 간 대립이 분출될 것이므로 정치적 결단과 조정이 필요함.

Ⅳ. 연구주제 2 : 북핵 비핵화 - 군사 분야

1. 2045 '바람직한 미래상' - 북한의 완전한 비핵화

1) 2045년 한국과 북한이 상호 적대성을 해소하고 남북 교류와 화해, 협력을 바탕으로 평화적 공존과 통일국가 형성으로 나아가기 위해서는 북한의 완전한 비핵화가 필수요건임

2) 북핵 문제 해결의 당위성

(1) 분단 구조 해결을 위한 필수 과제로서 북핵 비핵화

① 한반도 분단 구조는 국제적 성격과 더불어 국내적 성격을 가짐

- 한반도 분단은 미·소 냉전 구도가 형성되는 과정에서 한국 전쟁을 통해 동아시아 및 한반도 수준에서 고착되었고, 국제적 냉전 질서가 민족 수준의 분단 문제를 규정함
- 냉전 질서가 사라지고 미국 중심의 단극체제 등장하며 분단의 국제적 성격은 약화되었으나, 70년 이상 지속된 남·북한 두 국가 간 경쟁 구도는 여전히 작동하여 분단의 국내적 성격이 해소되지 않고 있음

② 북한은 경제 및 대외 환경이 극도로 불리한 환경에서 남북한 체제 경쟁을 이어가기 위해 두 가지 생존전략을 강력히 구사해 왔음

- 첫째 국내 정치 차원에서 선군정치를 앞세운 1인 독재 세습 체제의 강화이며, 둘째 군사·안보 전략 차원에서 핵무기 개발의 추진임
- 이는 개혁·개방과 남북 교류·협력의 강화를 통한 경제 회복과 번영 노선이 아닌, 군사·안보 우선 생존전략을 선택했다는 의미
- 대신 경제 개혁을 지연시키는 과정에서 발생할 수 있는 잠재적 불만은 두 가지 방향으로 관리해 옴
  - 엘리트의 불만: 일인 독재 권위주의 체제는 최고 권력자가 엘리트에 대한 장악력을 유지할 때 안정적이기 때문에, 김정일 정권은 경제 개혁 과정에서 엘리트의 지대 추구 행위로 인해 엘리트 자율성이 증가하고 개혁파와 보수파 간 노선 갈등과 이권 경쟁이 불거짐으로써 정치적 불안정이 증가하는 것을 두려워한 것으로 판단됨
  - 주민 대중의 불만: 한국전쟁 이후 김일성 정권은 사회 전반에 대한 통제·감시 체제를 강력히 구축하였고, 지속되는 경제난에도 불구하고 주민에 대한 통제·감시 체제를 통해 정치·경제적 불만이 표출되는 것을

억제하는 데 성공하였음

- 북한은 두 가지 생존전략을 통해 한국에 흡수되는 통일의 경로를 차단해 왔음

③ 한반도 분단 구조를 해소하고 최초의 근대 통일 국가를 건립하기 위해서는 북한의 생존전략으로서 북핵 문제가 해소되어야 함

- 한반도에 수립될 최초의 근대 통일국가가 장기적으로 번영하기 위해서는 정치적으로 민주주의, 경제적으로 자본주의 체제가 바람직하다는 점에 대해서는 역사적 공감대가 형성되어 있다고 봄
- 한-미 동맹이 건재할 경우, 북한 핵은 어느 경로이든 한국으로 기울어진 체제 경쟁 구도의 방향을 전환하는 효과적인 수단이 되지 않음
  - 북한은 미국의 핵 전력에 대한 억지력을 확보하기 어려움
  - 한국과 동북아 주변국은 북한의 핵을 용인한 채 북한 정권의 생존을 바라지 않음
- 북한의 두 가지 생존전략 가운데 두 번째인 핵무장 전략을 먼저 포기하게 유도해 가야 함.
  - 일정 기간 남북한 '평화 공존 우선' 전략을 목표로, 북한 지도부가 체제 안정에 대한 자신감을 획득하여 핵무장 노선이 불필요하다고 판단하게 할 필요가 있음
  - 장기적으로 김씨 일가와 조선로동당 엘리트 간의 결속력 약화 즉 엘리트의 선택(이반)에 기초한 통일 추진이 필요

(2) 남북한 평화 공존을 위한 필수 과제로서 북핵 비핵화

① 북한의 재래전 전력은 한국에게 있어 군사·안보적으로 최대 위협요인이자 통일 및 대북 그리고 대외 정책 수립에 있어 선택의 폭을 제한하는 요소임

- 북한이 전면전을 각오하고 군사적으로 선제 도발할 가능성은 제한적임. 전면전이 발발할 경우 북한 정권의 소멸로 이어질 가능성이 높기 때문임
- 다만, 정권의 안위가 위협받는다고 판단할 경우 북한은 우발적 도발을 감행할 수 있음. 북한은 한국과 한-미 동맹군이 가하는 군사적 압박을 억지하기 위해 (상대가 공격할 경우, 상대의 인명과 자산을 공격할 의지와 능력을 천명함으로써 상대가 공격을 감행하지 못하게 막는) 응징 보복 전략으로 대응하고 있기 때문임
  - 한국은 휴전선 인근에 인구와 산업 시설이 밀집되어 있어, 북한이

응징 보복 전략을 펼치는 데 유리한 조건이 됨

- 다시 말해, 응징 보복 전략에 따라 휴전선 인근에 배치된 북한의 재래 전력은 한국에게 큰 군사적 위협임

- 그러므로 한국의 이러한 상황, 즉 수도권에 집중된 인구와 사회·경제적 기반 시설을 고려할 때, 대북 정책에서 군사적 접근은 실효성이 낮음
  - 한국과 미국이 북한 정권의 전복과 지도부 교체를 위해 군사작전을 감행할 경우, 북한은 응징 보복 전략에 따라 서울과 수도권에 대한 공격을 감행할 것임
  - 1994년 북-미 핵 협상에 앞서 양국 간 군사적 긴장에서도 미국은 군사적 옵션을 포기하지 않고 협상으로 돌아선 바 있음

② 북한은 탈냉전 이후 한-미 동맹군을 상대로 한 재래전에서 전력 불균형이 심화하는 상황을 타개하기 위해, 미국 본토에 대한 장거리 핵미사일 발사를 통해 한국과 한-미 동맹군의 군사적 위협을 억제하는 전략을 추진하고 있음

- 북한의 장거리 발사체 기술은 미국을 군사적으로 억제하기에 여전히 부족한 수준이지만, ICBM 시험 발사를 비롯해 핵무기 고도화를 통해 억지력을 강화하는 데 주력하고 있음
- 북한 핵의 고도화로 인해 대미 억지 역량이 강화되고 있다고 여기는 한국은 미국의 한국에 대한 확장 억지 약속이 이행되지 않을 가능성을 우려하고 있음
- 그러나 북한의 현재 핵 역량은 미국을 군사적으로 억지하는데 충분하지 않음. 미국과 전략적 경쟁을 심화하고 있는 중국의 핵전력으로도 미국을 상대로 상호확증파괴에 기반한 억지 전략을 구사하기 어려운 것이 현실임
- 북한의 핵무기 보유 자체로 한국은 위협을 느끼지만, 미국은 북한의 미사일 발사를 포착할 경우 북한 핵시설에 대한 정밀 타격 역량과 미사일 방어 체계를 바탕으로 충분한 억지력을 갖추고 있기에 위협을 느끼지 않음
- 이렇듯 북한 핵 역량의 고도화는 한국을 조급하게 만들어, 한-미 동맹의 강화와 동북아 지역의 신냉전 구조 심화를 자극할 수 있음

③ 한편 2019년 북-미 정상회담이 '하노이 노딜'로 마무리된 후, 북한은 한국과 한-미 동맹군의 선제 공격을 억제하기 위해 전략핵과 더불어 전술핵 전략을 병행하는 방향으로 핵 전략·전술을 선회하고 있음

- 그동안 북한은 미국에 장거리 미사일을 투사하여 한-미 동맹군의 군사적 위협을 억지한다는 전략핵 기반 전략을 구사
- 하지만, 2019년 미국과의 핵 협상이 무산된 후 북한은 한-미 동맹군의 군사적 위협이 예견될 경우, 한반도 남부 특히 수도권 지역에 대한 전술핵 공격을 감행하겠다고 위협하는 전략으로 선회하고 있음
- 이러한 전술핵 전략의 병행으로 한국은 대북 안보 위협을 더욱 심각하게 인식하고 있음
  - 한국의 여론에서도 자체 핵 개발의 필요성에 대한 공감과 요구가 늘어나고 있음
  - 윤석열 정부 들어, 한-일 관계 개선을 시작으로 한·미·일 공조 강화는 이러한 배경에서 비롯한 것으로 보임
  - 우크라이나 전쟁이 장기화하고 있는 상황에서, 한·미 간 군사적 공조 강화 움직임은 북-러시아의 공조 강화로 이어지는 분위기이며, 이것이 한-러시아 관계를 심각하게 위협하는 수준으로 발전할 경우 대북 및 통일 정책을 추진하는 데 한국의 외교력을 크게 위축시킬 수 있음
  - 또한 최근 한·미·일 공조 강화로 인해 북·중·러 vs 한·미·일의 신냉전 구도가 자극될 수 있음
- 이상에서 살펴보았듯이, 한국에 가해지는 군사적 위협을 낮추기 위해서라도 북한의 핵 활동은 중단되야 하며 북한의 비핵화는 남북한 평화 공존을 위한 필수 과제임

(3) 동북아 평화와 안정을 위한 북핵 비핵화

- 북한의 핵무기는 동북아 평화와 안정을 위협하는 요인 중 하나임
- 미-중 전략 경쟁이 신냉전으로 첨예화되는 과정에서 북한이 가진 핵 전력은 국가 간 상호 관계를 복잡하게 하고, 불확실성을 높임
- 한반도 주변국의 복잡한 세력 균형 정책과 연계되며 각국의 이해 관계와 입장 차이로 인해 실질적인 해결책을 도출하지 못하고 있음
- 북한의 핵 역량은 한반도와 동북아에서 군비 경쟁을 촉발시키는 요인으로 작용하고 있음
- 북한 핵개발은 한국 뿐 아니라 지역 질서에 불확실성을 증가시켜 왔는데, 북한의 핵 전력 고도화, 미-중 전략 경쟁의 심화, 우크라이나 전쟁의 발발로 인해 북한 핵문제가 야기하는 지역 정세의 불확실이 더욱 심각해 지고 있음

- 동북아 지역의 정세 안정을 위해 북한의 비핵화는 중대한 과제임
- 그러나 지역 수준에서 중국이나 러시아 입장에서 북한 핵 개발은 미국을 중심으로 하는 한-미, 미-일 동맹을 견제하는 수단으로 활용될 수도 있는 잠재력을 일부 가짐
- 중국-북한, 러시아-북한의 공조가 강화되지 않도록 차단하는 것이 주요 전략이 되어야 함
- 북한이 핵무기를 사용하여 핵전쟁이 발발할 경우, 동북아 지역 특성상 핵무기를 가진 강대국이 개입하게 될 가능성이 높고, 세계대전과 핵전쟁으로 비화할 가능성도 있음

(4) 국제 비확산 체제의 공고화를 위한 북한 비핵화

- 국제적으로도 북한의 북핵 문제는 세계평화와 핵 질서의 근간인 NPT 체제를 위협함
- NPT와 IAEA를 근간으로 하는 국제 비확산 레짐은 미국과 소련을 중심으로 핵무기 기술의 확산을 방지하기 위해 발전되었으며, 가입국에 대한 평화적 핵 기술 사용을 지원함으로써 5개 핵 국가로 핵무기 보유를 한정하는 기능을 수행해 왔음
- 북한이 1993년 NPT 탈퇴 선언을 하고, 이를 막을 제도적 장치가 부재하다는 점은 국제 비확산 레짐에 대한 큰 도전을 야기함
- 동북아 지역의 주요 강대국인 중국 및 러시아 역시 5개 핵 국가로서, 무분별한 핵 확산으로 인한 국제 질서의 혼란을 방지하는데 공통의 이익을 가짐
- 북한의 핵무장은 한국과 일본이 핵무장에 나서는 군사적 명분이 되고 동북아 역내 국가가 핵에 기반한 세력 경쟁에 나서는 매우 위태로운 상황을 야기하고, 국제 핵 비확산레짐을 근본적으로 흔드는 위협을 초래함
- 이에 유엔안전보장이사회를 중심으로 북핵 문제를 해결하기 위해 제재를 중심으로 다각적 노력을 경주해 왔음

3) 북핵 문제 해결의 다양한 방안 검토

(1) 군사력을 동원한 비핵화

- 이는 군사적 수단을 동원해 급격한 북한 비핵화를 달성하는 방안
- 예를 들어 북한 정권 핵심 지도부에 대한 암살, 정권 붕괴 또는 정권 교체를 위한 군사 지원, 예방공격 차원에서 북한 핵시설에 대한 원점 타격 등 무력을 동원하여 정권 자체 또는 정권의 핵 역량을 파괴하여

북한 비핵화를 달성하고 최종적으로 통일을 달성한다는 계획

- 이 방안은 한국과 미국 정부가 북한의 비핵화를 목표로 공식 정책으로 검토하거나 구체적으로 추진한 적은 없음
- 그러나 북한의 핵실험과 대륙간탄도미사일 시험발사 그리고 뒤이어 북한과 한·미 간 군사적 긴장이 고조될 때, 미 정책당국은 이 옵션을 구체적으로 논의한 바가 있으며 한국 내에서도 보수 진영의 일부는 현실적인 정책 대안으로 고려하고 선호하는 것으로 해석되는 언급을 함
- 또한 북한의 핵개발이 고도화되고 북미 핵 협상이 여러 차례 무산되고, 합의가 이행되지 않는 것을 보며, 협상 무용론과 함께 군사적 비핵화에 대한 여론이 증가하는 것도 사실
- 반테러 정책에 따라 미국이 테러 조직 지도부에 참수 작전을 단행한 것을 볼 때, 미국이 이에 대한 수행 능력이 없다고 보기 어려움
- 그러나 이 방안은 현실적인 정책 대안으로 적합하지 않음
  - 북한의 핵실험 또는 미사일 시험발사 등으로 군사적 긴장이 극도로 치솟았을 때 가능한 옵션이며 그렇지 않을 경우 국제적 비난을 감내해야 하며 미-중 전략 경쟁이 군사안보적 대결로 비화할 가능성이 있는 동북아 지역에서 위험 부담이 큰 정책임
  - 무엇보다 미국과 한국이 이 방안을 현실화한다고 판단될 경우 북한은 한국에 대한 군사 도발을 감행할 것임
- 따라서 군사력을 동원한 지도부와 정권에 대한 공격 및 핵시설 파괴 작전은 북한 비핵화 및 통일 정책의 공식적 정책 방향으로 추진되어서는 안 됨
- 다만 북한 내부의 혼란 사태가 발생하거나 북한이 실제 핵 공격 태세에 나설 때를 대비하여, 한-미 간 컨틴전시 플랜으로, 군사 대응 매뉴얼이 마련되어야 할 것임
- 주의할 점은 북한이 이에 대한 경계와 우려를 높이는 것은 비핵화 추진을 어렵게 함. 한국과 미국의 정책 당국은 이 방안에 대한 언급을 자제해야 하며, 양국의 강경파가 이에 대한 자극적인 언사를 남발하지 않도록 경계해야 함

(2) 북핵과 동거

- 이 방안은 정책적 대안으로서 고려 대상이 되거나 현실화될 가능성이 높은 시나리오는 아님. 그러나 한국으로서는 최악의 국면이기 때문에, 정책적으로 반드시 피해야 하는 상황임
- 하지만 미국 조야와 한국 사회 일부에서 나오는 북핵 협상 무용론, 북핵

불포기론에 따를 경우, 북핵 문제는 이렇게 전개될 가능성도 전혀 없지 않다는 점에서 고려해야 할 시나리오임

- 이 방안은 북한의 핵무장 현실을 받아들일 수 밖에 없을 때, 북핵 역량이 미국에 대한 확증 보복역량을 갖추는 단계에 이르는 상황에서 선택될 것임
- 이 경우 미국은 한국에 대한 핵우산 정책 즉 확장억제 정책을 철회하거나 미국이 명시적으로 철회를 천명하지 않더라도 이에 대한 한국의 우려가 올라갈 수 있음
- 한국은 독자 핵무장에 나설 수 밖에 없음
- 북한이 미국에 대한 확증 보복역량을 갖추게 된다면 '북핵과 동거'가 현실화된다는 의미임
- 반드시 피해야 하는 상황을 구체화한다는 의미 이상으로 고려할 가치는 있는 방안은 아님

(3) 북한 정권의 안정보장을 대가로 한 비핵화 협상

- 이 방안은 한국 역대 정부가 공식적으로 추구해 온 북한 비핵화 방안임. 다만 역대 정권별로 북한을 협상장으로 나오게 하고 합의를 이행하게 하는 전략에서 차이가 있었음
- 북한 비핵화, 남북관계 개선, 전쟁 방지와 평화 정착을 통한 남북 평화 공존을 추구하는 한국 국익의 관점에서 가장 바람직한 정책 방향임
- 협상을 통한 비핵화라는 정책 방향에 대해 큰 틀에서의 합의에도 불구하고, 이 방안은 북한과 미국의 상호 불신과 합의 이행 의지 부족, 그리고 주변국의 방관적 자세로 인해 성과가 부족하였고, 그로 인해 국내 여론에서도 회의론이 확산하고 있음
- 국제정치에서 협상을 통한 문제 해결은 상호 간 일정한 신뢰가 확보된 상황에서 가능함. 하지만 현재 북한과 한-미는 상호 신뢰 수준이 매우 낮음
- 신뢰가 담보되지 않은 관계에서 협상 타결과 합의 이행을 끌어내기 위해서는 협상을 통해 최종적으로 상호 이익이 증대함을 분명히 인식하고, 상호 불신으로 인한 불이행을 방지하기 위해 단계별 이행 과제와 대가가 명확히 합의되어야 함
  - 2002년 북-미 제네바 합의와 2005-7년 6자 합의(9.19 합의, 2.13 합의, 10.3 합의)가 실패한 배경에는 미국의 북한에 대한 불신(비핵화 의지와 합의 이행)과 북한의 미국에 대한 불신(비핵화했을 경우 정권 교체, 지도부 제거, 군사 도발 가능성에 대한 우려)이 가장 주요함

- 단계별 접근을 통해 상호 신뢰의 범위와 정도를 확대하는 방안이 바람직하면서 현실적인 대안임
- 단계별 접근과 더불어 최종 단계에 대한 합의가 필요하며, 이를 바탕으로 비핵화 협상의 진입 단계 – 중간 단계 – 최종 단계에 대한 포괄적 로드맵이 필요함

- 이 방안을 추진하기 위해서는 북한과 미국 그리고 주변국의 협조가 필수적이며, 이를 위해서는 국민적 공감대를 바탕으로 지속적인 정책 추진이 전제되어야 함.
  - 보수 진영과 여론의 일부 반대와 회의론을 극복하기 위해서는 이 방안이 '대북 억지력 강화' 방안과 상충하지 않으며, 한국의 중장기적인 안보 상황을 개선하는 데 필수적임을 설득해야 함
  - 한편 북한의 비핵화 노력과 태도에 맞지 않는 포용정책은 바람직하지 않고 효과적이지도 않음. 기능주의 및 신기능주의에 기반하여 한국의 포용정책이 북한의 변화를 이끌어 낼 수 있다는 과신은 지양되어야 함

3) 바람직한 비핵화 방향

: "일괄 타결-단계적 이행" 방식에 기초한 북미 협상

- 2045년에 남북 관계가 현실적으로 남북 통일을 추진할 수 있는 상황일지 또는 남북한 평화 공존을 목표로 하는 상황일지는 불확실하지만, 어떤 상황이든 북한과의 통일을 목표로 2045년 대북 정책을 추진한다고 상정할 때, 우리는 북한의 완전한 비핵화를 목표로 단계적 비핵화를 추진해 나아가야 함

(1) 핵 폐기의 유형과 사례

- 비핵화 사례를 구체적으로 살펴보면, 핵폐기를 결정하고 진행하는 과정은 핵무장 동기와 의지, 핵 역량 수준(핵개발의 진행 단계), 국내 정치적 특성, 국제환경의 변화, 핵포기 배경 등 다양한 요인에 의해 진행됨
- 핵폐기 유형을 유형화할 때, 시간과 독자성을 기준으로 4가지 유형을 도출할 수 있음(전봉근 2020, 111-8)
  - 일괄 폐기 유형에 해당하는 '전면적 핵폐기 모델'과 '협력적 핵폐기 모델'은 핵무장 동기로서 안보 위협이 현저히 낮아진 경우에 적용 가능한 특성이 있으며, 체제 생존 위협에 놓여 있다고 믿는 북한이 이 모델을 선택하기는 어려움

- 단계적 폐기 유형에는 '핵군축적 핵폐기 모델'과 '살라미 핵폐기 모델'이 가능하며, 이 둘을 구분하는 핵심 요소는 검증과정에 있음. 북한의 핵무장 동기가 강력하고 핵협상이 이행 단계에서 무산된 경험이 있는 북한 비핵화에 있어 독자적 및 원격 검증에 기반한 '핵군축적 핵폐기 모델'은 적용하기 어려움

<표 1>

			시간	
			일괄 폐기	단계적 폐기
독자성	독자적 핵폐기	모델	전면적 핵폐기	핵군축적 핵폐기 모델
		사례	남아공, 브라질/아르헨티나	미-소 핵군축, 북한(2018년 핵실험장 폭발폐쇄), 이란(2015년 일부 핵활동 축소)
		의미	안보 위협 제거, 정권 교체 후 적용 가능	핵모호성, 핵능력 노출 최소화 추구할 때 적용
	협력적 핵폐기	모델	협력적 핵폐기 모델	살라미 핵폐기 모델
		사례	우크라이나, 카자흐스탄, 리비아	북미 제네바 합의, 6자합의
		의미	과학기술 불충분하고 핵무장 동기가 낮을(낮아질) 때 적용	핵무장 동기가 높고, 비핵화 최대한 지연하고 단계마다 보상 극대화 추구

(전봉근 2020, 114, 표 4.1에 내용 보충)

(2) 2018-19년 북미 협상 결렬의 배경과 시사점

- 2017년 한반도를 둘러싼 전쟁 발발 위기가 고조되는 상황을 급전환하여 남·북한은 2018년 3차례에 걸쳐 남북정상회담을 개최하는 한편, 북-미 간에도 2018년 6월 싱가포르에서 첫 북미정상회담이 개최됨
- 하지만 북미 간에는 핵폐기 방법에 이견이 반복되었고 결국 이를 좁히지 못하고 2019년 하노이 정상회담에서 '노딜 사태'가 일어났으며 이후 후속 고위회담에서도 이견을 좁히지 못하고 북핵 협상은 불발되었음
- 2018-19년 북핵 협상이 결렬된 데에는 북핵 역량 고도화에 따라 북한이 기대하는 대가가 올라갔으나 미국 트럼프 정권은 즉각적이고 전면적인 핵폐기를 요구하는 일환으로 CVID(완전하고 검증가능하며 불가역적인 핵폐기)를 주장하고, '북한의 선 핵폐기, 후 대북 제재 완화'를 주장하였기 때문임
- 북한은 일관되게 '단계적·동시적 이행'를 언급한 바 있음. 트럼프 정권의

요구는 일명 ‘리비아식’ 해법인 즉각적이고 전면적인 핵폐기에 해당하며, 이는 김정은이 설사 비핵화 결정을 내린다고 해도 받아들이기 어려운 방식으로 평가됨(전봉근 2020, 119)

- 앞서 살펴본 핵폐기 유형과 최근 북-미 핵 협상 불발 상황, 북-미 제네바 합의와 6자 합의 불이행의 역사를 종합할 때, 비핵화를 추진하는 현실적인 방안은 ‘일괄 타결-단계적 이행’이 됨

(3) ‘일괄 타결-단계적 이행’

① 북-미 협상에 기초한 비핵화

- 앞서 검토한 북핵 문제에 대한 3가지 대응 방향의 소결에서 보듯이, 북한의 비핵화를 추진하는 한국 정부의 공식 정책은 ‘북한 정권의 안정보장을 대가로 한 비핵화 협상’의 추진이 되어야 함
- 북한은 자신의 최대 안보 위협이 미국에서 기인한다고 인식하고 있기에, 북한의 비핵화는 북-미 양자 회담에 기초함
- 2002년 2차 북핵 위기가 발발하고 2000년대 후반 중국을 의장국으로 다자간 협의체인 6자 회담 중심으로 북한 비핵화를 추진하였으나 실효성이 낮음. 중국의 북한에 대한 안전보장 제공 약속은 역량과 의지 면에서 북한을 유인하기에 현실적으로 어렵기 때문임(Lee, Alexandrova, and Zhao, 2020)
- 북핵 문제에 대한 한미 공조를 강화하는 속에, 북미 핵 협상이 재개될 수 있도록 노력하여야 함.
  - 북핵 문제의 해결을 위해 협상 이외에 다른 정책적 대안이 없음을 미국과 공유하여야 함
  - ‘군사 작전을 통한 비핵화’ 방안은 북한의 급변 사태와 북한의 핵도발이 가시화되는 때로 한정적으로 적용할 수 있는 방안임을 분명히 해야 함

② 단계적 접근에 기초한 비핵화

- 2018-19년 북미 간 핵 협상 결렬을 분석해 볼 때, 특정 시점에 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인’ 핵폐기에 북한이 응할 가능성이 없음. 특히 ‘선 비핵화, 후 보상’ 방식은 미국을 신뢰하지 않는 북한에게 통하는 방식이 아님
- 2021년 취임한 미국 바이든 행정부는 북핵 문제 해결에 대한 입장으로, ‘조율되고 실용적인 접근’을 제시하였고 CVID라는 용어를 사용하지 않고 있음. 또한 트럼프가 탈퇴한 ‘이란 핵협정’과 관련하여

'잠정합의' 방식을 도입한 2단계 접근의 적용 가능성을 언급하고 있음

- 이상을 참고하면, 사실상 바이든 행정부는 핵문제 해결에 있어 단계적 접근에 대한 의사가 있다고 보여지며, 바이든 행정부의 단계적 접근법은 싱가포르 회담에서 김정은이 언급한 '우선 가능한 비핵화와 상응조치 교환' 방식과 유사한 측면이 있음

③ 비핵화 로드맵에 대한 합의에 기초한 협상

- 북미 간 상호 신뢰 수준이 낮은 현 상황을 감안할 때, 비핵화 협상의 최종 단계와 중간 단계에서 북한이 이행할 비핵화 조치와 미국이 제공할 안전 보장 조치가 구체적으로 제시되고, 이 로드맵에 대한 합의를 바탕으로 비핵화 단계를 차례대로 이행하는 방식이 바람직하고 실행 가능함

4) 이상과 같이, 2045년 한국의 중장기 통일정책이 추구해야 할 가장 중요한 목표, 즉 '북한의 완전한 비핵화'는 협상에 기초한 북핵 문제 해결에 북한과 한·미가 합의하고, '일괄타결-단계적 이행' 방식으로 협상이 추진될 때 실현가능함

- 북한의 완전한 비핵화가 달성되었을 때, 남북한 군사적 긴장 상태를 해소하고 장기적으로 평화 공존 체제를 구축해 나갈 수 있음.
- 완전한 비핵화와 군사적 긴장이 해소된 상태여야만 북한은 체제 생존 위기에서 벗어나 경제 개혁에 나설 수 있으며, 남북한 간 실질적인 평화 공존이 가능하며 궁극적으로 한반도 통일도 가능하게 됨

2. 장애요인 : 생존전략으로서의 북한의 핵무장 의지

1) 2045년 한국의 중장기 통일 정책이 추구해야 할 '2045 바람직한 미래상'인 '북한의 완전한 비핵화'를 가로막는 장애요인은 크게 3가지 방향에서 도출됨

- 북한의 완전한 비핵화를 추구함에 있어 가장 큰 장애요인은 체제 생존을 목표로 하는 북한의 굳건한 핵무장 의지임
- 두 번째 장애요인은 한국의 대응 역량 및 전략적 수단의 한계와 대북정책의 일관성 부족임
- 마지막으로 북한에 체제 생존을 보장할 수 있는 유일한 국가는 미국인 상황에서, 미국의 북한에 대한 불신과 소위 '불량국가'에 대한 미국의 완고한 협상 원칙과 비타협적 협상 문화는 핵 협상 개시와 타결을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있음

2) 북한에 의한 장애 요인

(1) 강고한 핵무장 의지

- 탈냉전 시대가 도래한 이후 북한은 정권의 생존을 바탕으로 남북한 분단 구조를 지탱할 정치·경제적 동력을 크게 상실함
- 이에 북한은 정권 유지를 위해 두 가지 생존전략을 구사함. 첫째 국내 정치 차원에서 선군정치를 앞세운 1인 독재 세습 체제의 강화이며, 둘째 군사·안보 전략 차원에서 핵무기 개발의 추진임
- 핵개발 프로그램은 대외적으로 한국과의 대결 구도를 지속하고 한-미 동맹에 대응하기 위한 생존 전략이며, 미국으로부터 정치·군사적 보상과 양보를 얻어낼 수 있는 유일한 카드로 활용하고자 함
- 또한 핵개발 프로그램은 대내적으로 김정일 및 김정은 후계체제의 정당성을 확보하고 엘리트 및 대중의 정치적 이탈과 이반을 방지하여 1인 독재 세습 체제를 강화하는 수단으로도 활용됨

(2) 북한 중장기 군사·안보 전략: 핵무장을 통한 억지력 확보

- 북한은 한반도 분단 구조를 유지하기 위해 군사·안보 전략에 크게 의존하고 있으며, 재래식 전력의 불균형을 극복하기 위해 핵무기 확보와 전력 강화를 추진해 옴
- 한국이 동맹 전략을 기반으로 북한의 군사적 위협에 대응한다면, 북한은 자주 노선을 기본 전략으로 구사한 결과 군사 및 외교적 고립 상태를 자초함
  - 미-소 냉전기 중 중-소 분쟁이 첨예화되는 상황에서 북한은 자주 노선을 추구하여 수정주의와 교조주의 이데올로기 논쟁을 모면하였고 양국으로부터 군사 및 경제적 지원을 최대화하는 전략을 구사함
  - 공산권 두 맹주와 거리두기 전략을 구사하던 가운데 탈냉전 시대를 맞이하게 되며, 북한은 외교적 고립 상태에 놓임
  - 미국 중심의 단극체제에서 중국과 러시아의 실리외교 노선은 북한의 안보 위협을 완화하는데 도움이 되지 못함
- 재래식 전력의 불균형이 갈수록 심화되고 경제난을 해결할 적절한 방안이 없는 상태가 지속됨에 따라 군사안보 전략의 유일한 대안은 핵무장을 바탕으로 미국과 한국에 대해 억지력을 확보하는 것임
  - 북한의 핵 개발은 남과 북의 체제 경쟁에서 승리하기 위한 또는 적어도 패배하지 않고 체제 경쟁을 지속하기 위한 북한의 전략에 해당함

(3) 핵 개발 프로그램

① 핵물질 확보

- 북한은 1980년대 말부터 플루토늄 재처리 프로그램과 고농축 핵 프로그램을 통해 핵물질을 지속적으로 생산해 왔음
- 현재 약 50~100개 내외의 핵무기 또는 핵 무기용 핵물질을 보유하고 있다고 알려져 있으며 매년 핵무기 5-7개를 만들 수 있는 핵물질을 생산하는 것으로 추정됨(전봉근 2022, 3-4)

② 핵무기 생산 및 발사체 개발

- 북한은 현재 약 50~100개 내외의 핵무기를 보유하고 있다고 추정되며, 2030년까지 100기 이상 핵무기를 보유할 것으로 전망됨(황일도 2022)
- 2030년에는 한국, 일본, 서태평양 주둔 미군에 대해 선제적 핵 타격력과 핵 보복 억지력을 구축할 것이라는 전망도 있음(전봉근 2022)
- 2017년 말 수소폭탄 실험과 대륙간탄도미사일 시험발사에 성공한 이후, 2017년 11월에는 '국가 핵무력 완성'을 2018년 4월에는 '핵무기 4불 정책'을 선언하며 핵무장이 완성되었음을 과시함(황일도 2022)
- 2019년 북-미 정상회담에서 '하노이 노딜' 사태를 맞으며 핵무장의 가속화와 제도화를 진행하고 있음
  - 2020년 10월 10일 노동당 창건 75주년 기념 열병식과 2021년 1월 14일 8차 당대회 기념 야간 열병식에서 전시되었던 대륙간탄도미사일, 잠수함발사탄도미사일, 소형 전술핵무기, 극초음속 미사일 등의 연구개발을 완성하고 실전 배치를 추진할 것으로 우려됨
  - 2021년 제8차 당대회 보고에서 "핵보유국 지위 공고화", "핵 선제 및 보복· 타격 능력 고도화" 등을 발표하여 '핵보유국' 역량과 지위를 추구한다는 의지를 명확히 밝힘

③ 2020년대에 들어 전략핵 전력과 더불어 전술핵 전력의 동시 구축

- 2019년 '하노이 노딜'에도 불구하고 '사실상의 쌍중단' 즉 ICBM 시험발사 중단과 핵실험 중단 상태를 유지하고 있음
- 제7차 핵실험이 임박했다는 예측이 나오고 있지만 현재까지는 '사실상의 쌍중단'을 유지하고 있는데, 이는 미국을 자극하지 않으며 한국과 일본을 타격 대상으로 하는 단거리 전력 강화에 필요한 시간과 재원 확보하기 위한 것으로 해석됨

- 미국을 상대로 하는 확증보복 능력을 획득하기 위해 핵탄두의 소형화와 다탄두화, 미사일 액체연료의 고체연료 대체, 요격회피능력(MaRV)의 기술적 자산 등의 확보를 추진하며 핵 역량 고도화에 박차를 가하고 있음
- 더불어 2020년대 들어 미국에 대한 핵 억지력을 강화하기 위해 한국에 대한 전술핵 선제 사용 가능성을 엄포하며 기존의 전략핵 중심 핵 전략에 전술핵 전략을 병행하고 있음

(4) 북한의 대미 억지 역량에 대한 평가

① 핵 억지 이론

- 북한의 핵개발 프로그램이 합리적인 안보 전략으로 기능하기 위해서는 미국에 대한 억제(deterrence) 효과를 발휘하여야 함
- 억제 효과는 응징 억제(deterrence by punishment)와 거부 억제(deterrence by denial)로 구분함
  - 응징 억제는 보복 억제라고도 불리며, 상대 공격에 대응하여 더욱 큰 피해를 가할 의지와 역량이 있음을 보임으로써 상대의 공격을 억제하는 전략임. 예를 들어 상대 국가의 인구 밀집 지역 또는 가치가 높은 자산에 대한 타격(counter-value attack)을 예고하는 것이 대표적임
  - 거부 억제는 상대 공격이 의도한 효과를 거두지 못하게 하는 역량이 충분함을 보임으로써 상대의 공격을 억제하는 전략임. 상대의 군사 자산에 대한 타격(counter-force attack) 역량을 갖추는 것이 대표적이며, 미사일방어체제가 이에 해당함
- 상호확증파괴 역량을 갖추고 있는 미국과 러시아를 상대로 특정 국가가 억지 효과를 발휘하기 위해서는 최소한 '확증 보복(assured retaliation)' 수준의 핵 전력을 확보하여야 함.
- 특정 국가의 핵 전력이 상대에 대한 응징 억제 능력을 갖추었다고 확증되는 수준에는 3단계가 존재함
  - 첫째 수준은 실존적 억제(existential deterrence 또는 minimum deterrence) 단계이며, 이는 초보적 핵탄두 제작 능력이나 상대의 영토까지 날아가는 미사일 능력을 갖춘 상태를 의미
  - 둘째 수준은 확증 보복(assured retaliation)이며, 이는 핵 미사일이 상대의 초기 무장해제 공격이나 요격을 뚫고 상대의 영토에 유의미한 피해를 가할 수 있는 능력을 갖춘 상태를 의미하며, 중국의 핵 역량이 이에 해당하는 것으로 평가됨

- 셋째 수준은 확증 파괴(assured destruction)이며, 이는 상대의 초기 무장해제나 요격에도 불구하고 살아남은 잔존 전력만으로 상대에게 국가의 절멸을 위협할 수 있는 수준을 의미함. 현재 전 세계적으로 미국과 러시아만이 우 수준의 핵 역량을 보유한 것으로 평가함

② 북한의 핵 억지 역량

- 북한은 다양한 언사, 공식적 선언, 그리고 헌법 조문 수정 등을 통해 거부 억제(deterrence by denial)와 선사용 가능 교리를 주장하고 있으나, 이러한 전략이 대미 억제 효과를 신뢰성있게 발휘하기 위해서는 최소한 확증 보복 수준의 역량을 확보하고 있어야 함
- 미국은 북한이 확증 보복 능력을 갖추었다고 볼 수 있는 기준에 미치지 않았다고 인식(황일도 2022, 26).
  - 미국의 정밀타격과 요격 능력이 고도로 발달해 있기에 북한이 넘어서야 할 확증 보복의 기준은 냉전 초기와 비교할 수 없을 만큼 높아져 있음
  - 북한의 대미 확증 보복 능력을 평가하기 위해서는 아래의 요소에 대한 확인을 통해 북한 핵 전력의 유사시 “생존성”을 평가해야 함(황일도 2022, 27)
    - 북한측: 핵 전력 및 시설의 수량과 방호 수준
    - 미국측 재래식 전력: 동원 가능한 재래식 정밀타격 능력의 수량과 수준
    - 미국측 대북 핵 전력: 핵 공격 능력의 수량 및 수준, 대북용 (동원 가능한) 미사일 방어 능력의 수량 및 수준
- 미국은 위 요소에 대한 평가를 통해 북한의 핵 역량이 확증 보복 능력을 갖추었다고 보지 않으며, 북한의 대륙간탄도미사일은 대기권 재진입 기술을 확보하지 못한 것으로 평가되어 실존적 억제 역량도 갖추었다고 보기 어려움
- 현재 미국의 북한 핵 대응 전략은 거부 억제 전략에 기반한 초기 일방적 무력화임
  - 먼저, 발사가 임박했다는 정보를 포착 시, 조기에 핵 시설에 대한 정밀 타격를 통해 무장 해제를 하며,
  - 만에 하나 살아남은 북한측 미사일에 대해서는 알래스카 또는 캘리포니아에 위치한 지상탄도미사일요격(GBI) 시스템을 통해 요격
- 북한의 핵전력이 확증보복 역량을 아직 갖추지 못한 것으로 평가한다고 할 때, ‘취약성의 골짜기’에 의해 북한의 군사·안보적 대미 취약성은 더욱 증가하고 있음

- 취약성의 골짜기란 핵전력이 일정 수준(확증 보복)에 오르기 전에 안보 취약성이 오히려 증가하는 현상임(Goldstein 2003)
- 실존적 억제의 기준은 넘어섰되 확증 보복 기준은 넘어서지 못한 상태가 지속될 경우, 압도적 핵 능력을 갖춘 잠재 적국을 상대한다면 잠재 적국은 해당 국가의 핵 전력을 조기에 격파하거나 지도부를 대상으로 하는 참수 작전의 필요성이 증가하여, 해당 국가로서는 이를 억제할 마땅한 수단이 없고 취약성이 오히려 증가함(Lieber and Press 2020, Ch 2)
- 다만 해당 국가의 핵 전력이 확증 보복 기준을 넘어서는 순간, 취약성은 큰 폭으로 감소하는 반전이 일어남

③ 북한의 향후 핵 고도화의 방향과 억지력 한계

- 이러한 이유로, 북한은 핵무기의 “생존성”을 높이는 방향으로 핵무기 역량의 고도화와 핵 전략·전술를 추진하고 있다고 평가되며, 최대한 빨리 ‘취약성의 골짜기’를 벗어나고자 할 것임
- 그러나, 미국의 월등한 대북 거부 억지 역량으로 인해 북한이 ‘취약성의 골짜기’를 넘어 확증 보복 수준의 억제 역량을 확보하기는 당분간 어려울 것임
  - 은폐력 강화를 위한 고도화와 그 한계
    - 미사일 전력 자체의 기동성과 은밀성 강화하여 상대의 추적을 어렵게 하는 은폐 목적으로, TEL(이동식 발사대)과 고체추진제 개발을 추진
    - 그러나, 북한은 좁은 영토로 인해 미국의 상시적 감시정찰에 노출되어 있고, 북한 도로의 97%가 상시 감시상태에 놓여 있음(황일도 2022, 31-32)
    - 북한 미사일의 크기, TEL의 속도 및 안정성을 감안할 때, 기동성 강화 노력으로는 생존성 담보가 어려울 것임
  - 방호력 강화와 그 한계
    - 북한은 자신의 핵 전력에 대한 미국의 공격에도 핵무기를 보존하기 위해 보관 시설을 지하화와 벙커화를 추진(황일도 2022, 29)
    - 지하화와 벙커화를 통해 북한이 방호력을 강화할 경우, 미국은 재래식 무기를 통한 북한 핵 자산을 완전히 파괴하기 어려우며, 핵 삼원 체제(ICBM, SLBM, 전략핵폭격기)를 동원 및 투사해야 할 필요가 발생(황일도 2022, 32)
    - 미국발 북한 타격용 ICBM(본토 동북부 기지에서 발사)을 발사할 경우, 중국과 러시아 영토를 관통해야 제약 요소가 있음. 양국의 오인을

막기 위해 사전 협의가 필요함(황일도 2022, 32)

- 그러나 미국 핵탄두의 70% 이상은 SLBM(특히 전략핵잠수함 억제순찰의 60%가 태평양에서 실시)에 실려 있어, 미국 핵 전력의 40% 이상이 태평양에서 운용되고 있음(황일도 2022, 33). 따라서 위 오인 가능에 따른 제약은 치명적이지 않음
- 미국 잠수함 전력과 운용 현황을 볼 때, 전략핵탄두로 겨눌 수 있는 북한 내 타켓의 숫자만 250개 넘음(황일도 2022, 34). 또 미사일의 정밀도가 상승하여, 2017년 현재, 70~80%가 지하화된 사일로나 이동식미사일 보관시설을 격파 가능
- 100개의 이동식 미사일 보관시설, 200개의 사일로가 있어도, 살아남을 수 있는 수량은 0-1개임(황일도 2022, 34)

• 생존성과 은밀성이 높은 장거리 타격자산을 확보하는 차원에서 SLBM, 다탄두화 역량을 고도화

- 2022년 발사 실험을 통해 기술적 신뢰성을 확인한 화성 17형 ICBM 미사일의 엔진 추진력을 강화하여, 핵무기 3~4개를 동시에 탑재하는 다탄두화를 추진 중인 것으로 알려짐(황일도 2022, 28)

• 기타: 전술 운용과 대외 전략

- 핵 지휘·통제체계를 복합적 구성하여 자신의 취약성 최소화하려고 하며, 이런 배경에 자신들의 핵 사용 결정이 합리적인 계산의 산물이 아니라 매우 위태롭고 임의적인 방식으로 감행될 수 있다는 이미지를 심어줌으로써 억제 효과를 극대화하려 함
- 국제정치 환경의 변화(신냉전 블록화; 한·미·일 vs. 중국·러시아·북한)를 이용해 거부 억제 혹은 방어 역량을 확보하려고 시도할 수 있음

④ 북한 핵역량 고도화와 한국의 비핵화 전략에 미치는 영향

- 이상과 같이 북한의 핵무기 역량 고도화와 전략핵·전술핵 병행 전술은 한미 간 비핵화 공조와 북미 핵협상의 합의를 어렵게 만드는 악영향을 미침
- 먼저 북한의 핵무장은 미국과 한국 각각에 미치는 위협 정도와 가속도가 다름.

• 북한이 한국에 대한 전술핵 선제 타격을 엄포하는 상황에서 한국 정부에게 북한 비핵화는 사활적 과제이지만, 미국 정부로서는 아직 시간적 여유가 있다고 여겨질 수 있음

• 한국의 안보 불안이 급증하는 가운데, 2023년 윤석열 정부는 미국과 핵

공조 체제를 강화한 바 있음

- 미국은 한국의 안보 불안을 완화하기 위해 한국과의 핵 공조에는 적극적으로 대응하고 있지만, 북한을 비핵화 협상에 나서게 하고 합의와 이행을 끌어낼 만큼 유의미한 정치·군사적 양보를 제시하고 있지는 않음.

- 다음 북핵 고도화는 북미 핵협상에서 북한이 미국에 요구하는 보상의 크기를 키워왔음
  - 1991년 12월 한반도 비핵화 공동선언에서 북한이 합의한 조건은 한미군사훈련 중단, 북미 관계 정상화를 위한 고위급 접촉이었지만, 94년 북미 제네바 합의에서는 북한에 경수로 건설 및 경유 지원을 약속해야 했고, 2018년 싱가포르 정상회담에서는 민수경제 부분에 대한 안보리 제재 일괄 철회, 북미관계 정상화, 미 의회보증, 주한미군 철수와 연합훈련 중단, 한국군 군비증강 중단을 요구하였고, 2005년 6자 합의에서 원칙적으로 합의한 바 있는 CVID도 전면거부함
  - 북한의 비핵화에 대해 실효성있는 방안을 추진하지 않은 채, 대북 경제 제재 중심의 '전략적 인내' 정책과 군사적 억지력 강화에 집중한 결과 북한의 핵무장은 가속화되었음
  - 북한이 '취약성의 골짜기'를 넘어서는 데 더 많은 시간이 소요되겠지만 만약 그 선을 넘어선다면 북핵 협상은 더욱 어려워질 것이므로, 북한과의 핵 협상은 조속히 재개될 필요가 있음.

(5) 북한의 핵 협상 이행에 대한 국제적 신뢰성

- 미래 핵 능력의 동결과 현재 보유한 핵물질의 완전 폐기에 대한 협상 가능성을 열어두는 태도를 보이지만, 핵 협상이 진행되는 핵 역량을 고도화하는 시간을 버는 전략 및 전술을 구사해 옴
- 특히 핵무기 전력은 북한이 경제 개혁을 포기하면서 추진할 정도로 정권에게 가장 중요한 생존전략이기 때문에 미국 정계에서는 북한은 절대 핵을 포기하지 않을 것이라는 협상무용론이 확산되고 있음

3) 한국 외교력의 한계

- 북한의 핵무장은 한국의 재래식 전력에 기초한 군사·안보적 대응 역량을 벗어난 중대한 안보 위협으로, 북한의 비핵화는 시급한 사활적 과제임
- 한국은 북한의 '북핵 문제 국제화' 전략에 대응해 남북 관계를 통한 북핵 해결을 추구해 왔으나 이에 한계가 있음.
  - 한국 정권별로 남북 관계 발전과 비핵화 간의 연계성과 선후에 있어서는

다른 입장이 관찰되었지만, 북한 비핵화 과정에서 한국이 주도권을 행사해야 한다는 입장은 공통적이었음(민태은 외, 2017)

- 그러나 북한은 핵 문제 초기부터 '북핵 문제의 국제화' 전략을 추구해 왔으며, 본질적으로 국제적인 문제를 '국제화'하는 북한의 태도는 사실상 한국의 영향력을 배제하려는 의도에 기인함. 북한은 핵을 통한 억지력 달성을 최우선으로 추구하되, 핵을 포기하게 되더라도 비핵화가 한반도 통일로 이어져서는 안 된다고 판단하고 있음(민태은 외, 2017)
- 북한의 '북핵 문제 국제화 전략'에 대응하는 역대 한국 정부의 노력은 큰 성과를 내지 못함. 동북아 지역 정세가 서서히 변화하는 흐름을 보이는데 이에 유연하게 대처하며 북한의 비핵화와 한반도 평화 체제가 주변 강대국의 전략적 이해에 상충하지 않으며, 강대국 경쟁 구도의 복잡성을 낮출 수 있음을 설득하는 외교력을 발휘하지 못함. 결국, 우리는 주변 강대국의 북핵문제 개입 의지와 양보를 끌어내는 데 한계를 보였을 뿐만 아니라, '북핵 문제의 국내화'에 있어서도 진전을 보이지 못함

- 사안의 엄중성과 달리, 한국이 취할 수 있는 북핵 억지 및 비핵화 수단은 제한적임
  - 국제 제도와 규범적 차원에서, 한국은 북한과 달리 국제비확산레짐의 규약을 준수하고 국제 사회의 책임있는 일원으로서 핵무기를 개발하지 않는다는 원칙을 가짐
  - 현실주의의 세력 정치 차원에서도, 한국의 핵무장 맞대응은 국익에 반함. 이는 한미동맹을 위태롭게 하며 미국이 주한미군 철수를 결정할 경우 한국의 안보 위기를 현저히 증대시킴
  - 김대중 정권과 노무현 정권이 추진한 바 있는 북한에 대한 포용 정책은 북한을 비핵화와 개혁개방으로 유인하는데 효과적인 정책 수단이 되지 않았음
  - 한국은 한반도 주변국 가운데 북한과 일정한 우호 관계를 유지해 온 중국과 러시아가 북한을 비핵화의 길로 유인할 역량과 의지가 있는지의 문제를 논외로 하더라도, 이들 국가가 북한을 비핵화로 유인하게 할 외교적 역량에 한계가 있음

4) 미국의 비타협적 협상 원칙과 문화

- 미국은 세계 최강국이자 자유주의 국제질서를 수호하는 경찰국가의 역할을 수행하는 가운데, 북한과 같은 소위 '불량국가'와 협상하는 자체를 꺼리는

정치 문화가 있으며 이들 국가에 정치적 양보와 보상 지급은 국내 정치적 부담으로 작용하고 있음

- 90년대 초 IAEA 안전조치 협정에 따른 핵 사찰을 거부하며 시작된 북핵 위기는 북한의 '벼랑끝 전술'에 의한 군사적 긴장 고조와 전쟁 발발 가능성이 최고조로 오르는 시점에서 북미 협상 또는 다자간 협의체에 의한 협상이 개시되는 패턴을 보여왔음
  - 북한은 NPT 탈퇴, IAEA 사찰관 축출, 재처리시설 재가동, 사용후연료봉 무단 인출, 6차례에 걸친 핵실험, 연이은 중장거리탄도미사일 발사시험 등을 통해 핵위기를 고조시키는 전술을 지속적으로 구사했음
  - 북한이 위기 고조 전술을 구사함에 따라 한국을 비롯한 동맹국과 국제적 요청에 따라 미국은 협상에 나섰음
- 이에 상호 신뢰 수준이 낮은 북미 관계의 특성과 적국 또는 불량국가에 대한 미국의 비타협적 협상 문화가 복합적으로 작용하여, 북한의 비핵화 조치 이행과 검증에 대한 명확한 확신이 없는 상태에서 미국은 북한에 대한 체제 안전보장을 제공하기 어려운 입장임
- 더욱이 1994년 제네바 합의가 북한의 고농축 우라늄 프로그램으로 인해 무산되고 2005-7년 6자 합의가 북한의 연이은 핵실험과 미사일 실험발사로 무산되는 경험이 쌓이며, 북한과의 협상에서 정치적 양보를 제공하는 것은 큰 정치적 부담으로 작용하며 북한 비핵화 협상 자체를 개시하지 않는 태도로 이어지고 있음

5) 강대국의 현상 유지적 태도

- 북핵 문제는 동북아시아의 세력 균형에 영향을 주는 요소이며, 북핵 문제의 이러한 국제적 성격은 북핵 협상을 어렵게 하는 요소임.
- 한반도 주변 강대국인 미국과 중국은 동아시아 패권 경쟁의 하위구도로 대북 및 북핵 문제를 접근하고 있기에, 북핵문제 대응은 현상유지에 그치고, 그 사이 북핵 능력의 고도화는 계속 진행되어 왔음
  - 미국은 정권별로(오바마의 '전략적 인내'와 트럼프의 '최대 압박') 북핵 대응에 차이가 있었지만, 북한의 비핵화를 끌어낼 만큼 유의미한 정치·군사적 양보를 제시할 의지가 낮음.
  - 다만 미국은 북핵 고도화에 따른 대북 억지력 강화 차원에서 지역 내 동맹국의 안보 불안을 낮추기 위해 전략 자산의 정례적 전개 확대, 한국 내 사드 배치, 한·일 간 군사정보공유협정, 한·미 핵협의그룹(NCG)에 이르는 확장억제 강화 정책을 구사하고 있음
  - 또한 북핵 고도화에 따른 미국의 대응은 중국의 대북제재 참여를 이끌어

냈음. 중국 역시 북한 비핵화 원칙을 지지하지만, 북한의 붕괴를 초래해서는 안된다는 입장을 견지하며 유연한 대북정책을 펼쳐왔음. 그러나 최근 미·중 경쟁이 본격화되는 시점에서 북핵 고도화로 인해 지역 내 군사적 긴장이 악화되는 것은 중국의 안보 이익에도 맞지 않기 때문에, 북한에 대한 국제제재에 동참해왔음

- 그러나 미-중 전략 경쟁이 첨예화되어 군사적 차원에서 중국의 대미 견제가 본격화할 경우 중국은 유엔 안보리 대북 제재에 대한 공조를 낮추고 대미 전략 차원에서 북한의 전략적 가치를 높이는 정책을 추구할 우려가 있음
- 북한 비핵화와 한국의 대북 및 통일 정책이 중국의 지역 전략과 상충하지 않음을 설득해야 함.
  - 미-중 전략 경쟁 구도 속에서 북한 핵 도발로 인해 불필요하게 군사적 긴장이 촉발되고 미국의 핵전략 자산이 역내 활동을 강화하는 것은 중국의 전략적 이해와 상충함
  - 또한 중국으로서도 핵무장을 완성한 북한을 통제하기 어렵다는 점에 대해 공감대를 형성하여야 함.
  - 이를 통해 미-중 전략 경쟁 구도 속애서 한국의 전략 공간을 확보해 나가야 북한의 비핵화를 진전시킬 수 있음

3. 북핵 비핵화 달성을 위한 중장기 통일정책의 원칙과 전략

1) 북한 비핵화 정책의 일관성확보과 지속성 확보

- 90년대 들어 북핵 문제가 본격화된 이후, 역대 정권별 북핵 문제 해결의 방법론과 정책 우선 순위는 상이했지만 북핵 문제 해법의 큰 방향성면에서 유사성이 있음
  - 94년 제네바 합의와 2005-7년 6자 합의가 모두 실패한 이후, 진보 진영 정권은 남북 대화와 교류협력을 강화하여 북한을 협상의 장에 끌어내고 북한에 대한 안전보장을 제공함으로써 북한의 비핵화를 유도한다는 전략이었고, 보수 진영 정권은 북한이 핵무장 노선을 중지할 경우 얻게 될 밝은 미래를 약속함으로써 비핵화를 유도한다는 전략이었음
  - 앞서 살펴본 북핵 문제 해결을 위한 4가지 방안 가운데 '군사력을 동원한 비핵화'와 '북핵 동거'를 주장하는 정권은 없었으며, 모든 정권이 원칙적으로 '안전보장을 제공하는 협상'과 '대북 억지력 강화'를 동시에 추구하였음
- 정권별 비핵화 전략의 일관성을 낮춘 핵심은 정책 우선 순위에 대한

이견이었음

- 진보 진영은 협상 개시에 우선순위를 두고 북한이 협상에 참여하는 단계에서 일정한 유인책을 제공해야 한다고 보았는데, 보수 진영은 이러한 유인책이 북한의 핵개발을 촉진하는 자원을 제공한다고 보았음
- 보수 진영은 북한이 협상안을 이행하고 실질적으로 비핵화로 정책 방향을 선회하는 '결과'를 강조하며, 북핵 역량의 고도화에 따른 안보적 대응을 강화하는 데 우선순위를 두었는데, 진보 진영은 이러한 전략은 군사적 긴장을 촉발하고 북한을 대화장에 들어오지 못하게 한다고 보았음
- 그런데 진보 진영이 '대북 억지력 강화'를 외면한 것은 아니며, 보수 진영이 '비핵화 협상'의 가치와 필요성을 인식하지 못하는 것은 아님
- 정책 우선 순위에 대한 상이한 판단으로 인해 반대 진영이 구사하는 개별 정책 사안의 부작용을 크게 인식하고 진영 간 공방을 이어옴

- 통일, 대북, 군사안보 전략의 대목표와 하위 목표 간 구조를 체계화하고 정책 영역 간 일관성을 강화하여야 함. 이를 바탕으로 정책목표를 달성하기 위한 정책 수단과 방법을 조율하여야 함
  - 진영별로 자신의 정치적 신념과 상대 진영 및 북한에 대한 고정 관념을 내려 놓아야 함
  - 보수 진영은 북한 정권의 내구성과 저항력을 인정하여야 하며 협상을 늦출수록 협상의 대가와 전쟁 발발 가능성이 증가한다는 점을 직시하여야 함. 진보 진영은 북한의 생존 전략으로서 강력한 핵개발 의지을 인정하여야 하고 일시적 유화책과 경제적 유인책으로 북한의 협상 참여 및 이행을 담보할 수 없음을 직시하여야 함
  - 보수 진영과 진보 진영 모두 남북 관계와 동북아 지역 정치의 본질은 '세력 경쟁'이라는 점에 인식을 공유하고, 북한이 정권의 생존을 위해서는 '핵무기가 없어야 더 좋다'는 인식을 갖도록 하기 위해 군사적 대결과 협상을 통한 비핵화를 동시에, 지속적으로, 일관되게 추진해야 함
- 국내 정치권과 여론이 분열된 상태에서는 북한과의 험난한 협상과 합의 이행 과정을 끌고 가는 데 한계가 있음

2) 비핵화 협상 로드맵 개발

- 북한의 생존 전략으로서 핵보유 의지를 제거하기 위해서는 북-미 간 협상을 통해 북한에 대한 미국의 안전보장 제공과 북한의 핵 동결 및

불능화에 대한 철저한 검증이 맞교환되어야 함

- 그러나 북미 간에는 상호 불신과 적대감이 깊고 근본적으로 이해관계의 충돌이 존재하기에 협상 타결과 이행이 어려움
- 따라서 '일괄 타결-단계적 이행' 방식을 통해, 비핵화 협상을 개시하는 초기 단계에서 비핵화 협상의 최종 단계와 중간 단계에서 북한이 이행할 비핵화 조치와 미국이 제공할 안전 보장 조치가 구체적으로 제시되고, 이 로드맵에 대한 합의를 바탕으로 비핵화 단계를 차례대로 이행해 가야함

(1) "일괄 타결-동시 교환 원칙의 단계적 이행"을 위한 로드맵

① 단계적 접근

- 북한의 비핵화를 추진함에 있어 한국의 대북 정책은 다음의 단계별로 추진되어야 함
- (1) 북-미 협상 재개 → (2) 북한 핵 활동의 동결 및 핵시설 폐쇄 → (3) 북한 핵 활동의 폐기

② (단계적 이행에 대한) 일괄 합의

- 상호 신뢰가 부족한 상황, 즉 자신의 이행 의지가 확고하더라도 상대가 이를 믿지 못하는 상황이라면 상대가 이행하지 않을 수 있기 때문에, 자신은 이행할 의지가 있더라도 이행하지 않는 선택이 합리적이게 됨
- 최종 단계에 이르는 과정으로서 중간 단계를 세분화하여, 각 단계에서 양측이 이행할 사항을 구체화하고 각 단계가 성공적으로 이행됨으로써 상호 신뢰를 쌓아가고, 다음 단계의 이행을 안정적으로 이끌 수 있음
- 이를 위해 협상 초기 단계에서 중간 단계와 최종 단계의 합의 사항을 구체화하고, 각 단계별 합의 이행이 최종 단계로 귀결될 것임을 확인하는 방식이 필요함
  - 최종 단계
    - 북한의 핵 개발은 체제 생존 위기에서 비롯된 바, 북한이 체제 위협이 해소되었다고 믿을 수 있는 상태인 '최종 단계'의 구체적 사항을 제시하여야 함.
    - 한국과 미국이 요구하는 최종 단계로서 모든 핵물질, 핵무기, 핵시설, 핵지식, 발사체에 대한 '완전한 폐기와 검증'과 NPT 복귀가 이루어져야 함
  - 중간 단계
    - 북한 체제 보장 차원에서 고려되어야 할 세부 영역은 북미 관계 (예: 개선, 수교 협상, 최종 수교), 평화체제 (종전선언, 평화협정, 유엔사 임무와 규모 조정), 남북 군비적 긴장 해소(군비통제, 군사회담,

경제협력, 정상회담)가 대표적으로 고려되어야 함
- 북한의 비핵화 조치의 세부 사항은 폐기 대상 생산시설의 구체화, 핵물질 생산 중단 및 폐기에 대한 검증 체계, 협력적 위협 감축 체계(예: 발사체 시설, 기술 관련), ICBM 폐기 및 관련 시설 폐쇄
- 최종 단계와 중간 단계의 구체적 사항을 담은 로드맵을 북한과 미국이 각각 제시하고 세부 사항을 조율하여, 북한 비핵화 협상의 로드맵 전체에 대한 일괄 합의를 체결한 후, 단계별 이행 단계를 개시하여야 함

③ 동시 교환 원칙
- 최종 단계와 중간 단계의 구체적 사항을 담은 로드맵을 북한과 미국이 각각 제시하고 세부 사항을 조율하여, 북한 비핵화 협상의 로드맵 전체에 대한 일괄 합의를 체결한 후, 단계별 이행 단계를 개시하여야 함

(2) 미국 정부와 로드맵 공동 개발 또는 합의
- 미국 정부와 '일괄타결-단계적 이행' 원칙에 기반한 북핵 비핵화 협상 로드맵을 공동 개발함으로써 비핵화 협상의 실효성을 높이는 동시에 한국와 미국의 대북 정책 공조를 강화하여야 함
- 또한 이를 통해 북한의 '북핵 문제 국제화' 전략을 효과적으로 차단할 수 있음
- 북미 핵 협상은 줄곧 북핵 위기가 최고조로 치닫는 상황에서 위기 국면에서 벗어나기 미봉책에 그침
- 북핵 위기로 인한 군사적 긴장이 고조되기 전에 한미 간 정책 공조를 바탕으로 단계별 안전보장 조치를 마련하고 이에 상응하는 비핵화 조치의 로드맵을 개발하는 과정은 미국의 유연한 양보를 끌어내는 데 효과적임
- 또한 로드맵의 단계별로 비핵화 조치 이행에 대한 검증이 필수적이며, 미국의 유연한 양보를 얻어내는 데 핵심적인 부분임
- 미국과 한국이 북핵 비핵화 협상 로드맵을 마련한 이후에는 중국을 비롯한 동북아 주변국의 협조를 구하는 과정을 거칠 수 있으며 동북아 주변국의 합의와 이해를 강화할 때 북한에 대한 안전보장 약속은 신뢰성을 높여 북한의 비핵화 이행을 촉진할 것임

4. 북핵 비핵화 달성을 위한 정책과제

1) '비핵화 대국민협약'(가칭) 조직 및 운영

- 대북인식, 환경분석, 정책목표, 정책과제에 대한 정치권 및 국민적 합의를 도출하고, 장기적으로 일관된 대북정책 및 통일정책을 추진하기 위해 주요 정당, 정부 부처, 학계, 시민사회 대표로 구성된 협의체를 마련
- '비핵화 협상'과 '대북 억지력 확보'라는 두 가지를 목표를 조화롭게 추구하고, 목표 간 우선순위 체계화와 정책 목표, 방향 및 수단 사이의 전략적 일관성을 확보
- 이를 통해 불필요한 정쟁과 여론 분열, 정권 간 정책 혼선을 방지

2) 북한 비핵화를 위한 한미 협의체 구성

- 한미 협의체를 정례화 또는 상설화하여, 국민적 합의에 기반한 비핵화 협상 로드맵(안)을 한미 공동으로 개발
- 한미가 공동으로 개발한 로드맵에 따라 최종 단계에서의 북한에 대한 안전보장 조치와 이에 대한 최종 결과물을 도출하는 중간 과정을 명시함으로써, 북한의 협상 참여를 유도
- 북미 협상 재개를 위한 유인책으로서는 대북 국제 제재 완화와 남북 간 교류 협력과 같은 경제적 유인책이 아닌, '안전보장'에 대한 로드맵 자체를 정치적 유인책으로서 활용
- 한미 간 '북한 비핵화 협의체'가 효과적으로 작동할 경우, 북미 협상 타결 이후 미국이 북한에 제공할 안전보장 조치에 대한 미 의회 승인을 얻는 데 보다 효과적일 것임

3) 한미 군사 공조에 기반한 굳건한 대북 억지력 유지

- 국민적 합의에 기초하여 북한 비핵화를 실효성있게 추진해 가기 위해서는, 반드시 '북미 비핵화 협상'을 추진하는 동시에 '대북 억지력 강화'를 병행하여야 함
- 두 가지 방안을 동시에 구하는 전략에 성공하여야만 북한이 생존전략으로서 핵무장을 포기할 수 있음
- 북한의 대미 핵 억지력이 '취약성의 골짜기'를 넘지 않도록, ① 한미 동맹 전력의 북한 중장거리 및 단거리 미사일 정밀 타격 능력을 제고하여야 함. 이를 위해 윤석열 정부가 추진하는 한미 간 핵공조는 강화되어야 함
- 북한의 대미 핵 억지력이 '취약성의 골짜기'를 넘지 않도록, ② 북한이 현재 추진 중인 핵전력 고도화를 지연시켜야 함.
- 이를 위해 국제 대북 제재는 유지되어야 하며, 북한이 최근 보이는 러시아와의 공조 강화가 러시아의 북한에 대한 핵기술 지원으로 이어지지

않도록 외교적 행보를 강화해야 함

4) 동북아 주변국과의 공조

- 국제적 차원에서 북한 비핵화 정책을 일관된 관점에서 추진하고, 주변국의 북한 비핵화에 대한 의지와 참여를 제고해야 함. 비핵화를 위한 국제적 호조건을 탐색하고 창출하는 동시에, 불리한 조건을 타계하는 방안을 수립하기 위해, 한·미관계 뿐만 아니라 한·중, 한·일, 한·러 관계를 강화할 수 있는 다각적인 정책을 수립해야 함
- 미-중 전략 경쟁이 본격화하고 있지만 신냉전 구도가 완전히 정착되었다고 보기 어려운 현 시점에서, 동북아 국제 질서를 주도하는 두 강대국이 북한의 비핵화에 일정 정도 공통된 이해 관계를 가진다는 점을 활용해야 함
- 북한의 비핵화가 세력 균형 차원에서 미-중 어느 일방에게 유리하게 작동하지 않을 것임을 설득할 전략 공간을 확보해야 함

V. 연구주제 3 : 북한의 개혁·개방 - 정치 분야

1. 2045 '바람직한 미래상' - 북한의 개혁·개방 추진

1) 최근 심화하고 있는 미·중의 신냉전 패권 갈등 구조에서 한반도의 '전략공간 찾기'에 성공하고 (연구주제 1), 한반도를 둘러싼 안정된 국제정세 속에서 북한이 비핵화를 추진하게 된다면 (연구주제 2), 정치 분야에서 '2045 밝은 미래'를 위한 중장기 통일정책의 가장 중요한 현안은 북한의 개혁·개방임.
- 즉, 북한 개혁·개방 논의가 전제하는 두 가지 핵심 선결 요건은 '한반도의 전략공간화'와 '북한의 비핵화'임

2) 선결 요건 1 : 한반도의 '전략공간 찾기'
- 최근 미·중의 패권 경쟁에서 비롯된 신냉전 국제질서의 도래가 가속화되고 있음
- 이와 더불어 우크라이나 전쟁을 둘러싼 강대국 갈등이 맞물리며, 한·미·일과 북·중·러의 신냉전 구도가 심화하는 양상
- 향후 이 같은 상황이 지속되며, 과거 미·소 냉전 기간 남북이 강대국 갈등의 최전선에서 대립했듯이, 향후 미·중의 신냉전 구조가 가속화되는 상황에서 한반도가 또다시 강대국 갈등의 한복판에 서게 된다면, 북한의 성공적인 개혁·개방 가능성은 희박함
- 미·중 신냉전의 갈등 구조는 북한에 대한 국제사회의 압박과 제재를 무력화시킬 것이며, 이 같은 상황에서 북한은 북·중·러 삼각편대의 한 축으로 자리매김하며, 신냉전 갈등 구조를 적극적으로 활용하여 근본적인 체제개혁 노력 없이 정권을 유지하는 것이 수월해짐
- 즉, 한반도가 미·중 신냉전 갈등 구조의 한복판에 위치하게 된다면, 북한의 개혁·개방 가능성은 희박함
- 따라서 북한의 개혁·개방을 유도하기 위해서는 미·중 신냉전의 국제정치 구조에서 한반도를 '전략공간화' 하는 것이 첫 번째 선결 요건임

3) 선결 요건 2 : 북한 비핵화
- '한반도 전략공간화'와 함께, 북한의 개혁·개방 가능성을 논의하기 전에 해결되어야 할 또 하나의 선결 요건은 북한 비핵화임
- 1980년대 말 이후 핵 개발에 매진해온 북한은 몇 차례에 걸친 비핵화

합의(1994 제1차 제네바 합의; 2006/7 제2차 비핵화 합의)에도 불구하고, 현재까지 6차에 걸친 핵실험을 하였으며, 특히 최근 미국을 표적으로 한 기존의 전략핵 개발에 더해 한국을 겨냥한 전술핵 개발에 박차를 가함으로써, 핵무기 고도화를 추진하고 있음

- 북한의 지속적인 핵 개발 및 고도화 시도는 북한의 성공적 개혁·개방을 불가능하게 만드는 요소임
  - 북한 정권이 향후 개혁·개방 정책을 추진한다 해도, 비핵화가 선결되지 않는다면 한국, 일본, 미국, 유럽 등 국제사회가 호응하지 않아 실패로 돌아갈 가능성 큼
  - 오히려 미·중 신냉전 구도와 맞물리며, 중·러가 북한의 핵 보유를 사실상 인정하고 북한의 개혁·개방 정책을 적극적으로 지원함으로써, 한국으로서는 최악의 시나리오, 즉 핵을 가진 북한의 반쪽짜리 개혁·개방이라는 난감한 상황에 부닥칠 가능성 큼
- 따라서 북한의 성공적 개혁·개방을 유도하기 위해서는 완전한 비핵화가 두 번째 선결 요건임

4) 북한 정권이 개혁·개방을 결정한 시점 이후 개혁·개방의 구체적인 내용과 방향은 경제적 현안에 해당. 하지만 북한 정권이 개혁·개방의 길로 나올 것인지, 아니면 기존의 반개혁적 입장을 견지할 것인지에 대한 선택은 근본적으로 정치적인 결정임

5) 1990년대 북한 공경제의 두 축인 계획경제와 배급제가 붕괴되고 '고난의 행군(1995-1998)'을 겪으며 수십만 명이 아사함. 이 과정에서 북한 주민들은 살아남기 위한 다양한 자구책을 찾게 되었는데, 개인들의 처절한 생존 노력이 사회 전체적으로 모여 '아래로부터의 시장화(Bottom-up Marketization or Marketization from Below)'가 진행됨

(1) 북한의 공경제: 계획경제와 배급제

- 소련의 중앙계획식 경제모델에 기초한 북한의 공경제는 기본적으로 생산 분야의 계획경제와 소비 분야의 배급제가 주축을 이루고 있음

① 계획경제

- 북한에서 산업 분야의 생산수단 국유화와 농업 분야의 집단농장화에 관한 기초 작업은 1946년에 시작되었으나, 계획경제의 틀이 본격적으로 갖추어진 것은 한국전쟁 이후인 1950년대임
- 북한 계획경제에서 핵심 역할을 수행하는 것은 국가계획위원회(소련의

Gosplan에 해당)임

- 정부 기관인 국가계획위원회는 위로부터 당에서 내려오는 경제정책의 큰 방향성과 아래로부터 올라오는 각 생산 단위(예: 기업소, 농장 등)와 이들을 관장하는 정부 기관의 정보에 기초해 경제계획을 수립함
- 국가계획위원회에서 수립된 경제계획은 산업과 농업 분야에서 아래와 같이 각 생산 단위에 전달됨
  - 산업 : 중앙기업소와 지방기업소
    - 중앙기업소 (중앙정부가 직접 관리):
      국가계획위원회 → 내각 관련 성(예: 경공업성 …) →
      중앙기업연합소 → 중앙기업소
    - 지방기업소 (시도행정경제관리위원회가 관리):
      국가계획위원회 → 해당 시도행정경제관리위원회 →
      지방기업연합소 → 지방기업소
  - 농업 : 국영농장과 협동농장
    - 국영농장 (전체 집단농장의 10%: 중앙정부 관리대상)
      국가계획위원회 → 농업성 → 국영농장
    - 협동농장 (전체 집단농장의 90%: 지방정부 관리대상)
      국가계획위원회 → 군 협동농장위원회 → 리 협동농장
- 이와 같은 계획경제 틀을 통해 북한 정권은 경제 전체의 생산을 계획, 관리, 통제함

② 배급제

- 소련의 중앙집권식 공경제 모델을 차용한 북한의 경우 계획경제 부분은 소련식 모델과 유사하지만, 이와 다르게 배급제라는 독특한 제도를 채택함
- 소련도 일정 기간 배급제를 시행했지만, 이는 러시아 내전(1917-1921), 1930년대 초 급속한 산업화 시기, 제2차 세계대전(1941-1945) 등 실시 기간이 총 15년 정도에 불과함
- 이와 달리 북한의 경우, 1946년 배급제를 처음 시도하여 6·25 이후 본격적으로 시행하였으며, '고난의 행군' 시기에 붕괴할 때까지 수십 년 동안 유지함
- '고난의 행군' 시기 이후에도 배급제를 부활하려는 시도가 여러 차례 있었던 점을 고려할 때, 북한 정권은 배급제를 시행할 여력이 없는 것이지 의지가 없는 것은 아님

- 배급제는 쌀과 같은 주식은 물론 부식류(조미료, 콩기름, 간장, 어류, 육류, 당과류 등), 의복, 주택 등 의식주 전 분야에 걸쳐 실시됨
  - 대표적으로 식량의 경우, 북한 노동자는 소속 직장에서 근무한 기록을 근거로 월 2회 양권을 받아, 리/동 단위에 있는 배급소에서 국정 가격에 쌀을 구매함
- 북한 정권은 소련도 실시하지 못한 배급제를 수십 년 동안 실행한 것에 대해 큰 자부심을 느낌

(2) 고난의 행군 (1995-1998)

- 1989~1991년 공산주의가 붕괴하며 소련과 동구권의 경제적 원조가 불가능해지자 북한 계획경제의 취약성이 바로 노출됨
- 경제적으로 문제가 생겼다는 신호가 처음 감지된 것은 1991~1992년 북한이 시작한 '하루 두 끼 먹기 운동'
- 1993~1994 북한의 식량부족 소식이 간헐적으로 외부에 전해지기 시작했고, 특히 함경북도, 함경남도, 양강도 등 북쪽 산간 지역의 식량부족 상황이 심각한 것으로 알려짐
- 1995년 본격적으로 시작한 대기근은 1995~1996년 북한 역사상 최악의 홍수와 1997년 가뭄과 같은 자연재해와 맞물리며 1998~1999년까지 북한 전역을 휩씀
- 1997년부터 외부의 식량 지원이 도착하고, 북한의 식량 생산도 회복세를 보이며 1999년부터 진정세에 접어듬
- '고난의 행군' 기간 희생자 수와 관련해서 여러 추정치가 존재
  - 북한정부 공식 입장: 약 22만 명 (전체인구의 1% 수준) (Suh et. al. 2002, 22)
  - 탈북자 평가: 약 200~300만 명 (전체인구의 10~15% 수준) (Suh et. al. 2002, 22-24)
  - 학계 평가: 약 50만 명 (전체인구의 2% 수준) (Fay 2015, Goodkind & West 2001, Haggard & Noland 2007, Robinson et. al. 1999)
  - UN 인구센서스 결과 추론: 약 35만 명 (전체인구의 1.5% 수준)
    - 1993년 UN의 북한인구센서스의 총인구(A)에 기초해서, 인구자연증가율로 측정한 2008년 북한 총인구 예상수치(B)를 구한 후, 2008년 UN의 북한인구센서스 결과 확인된 북한 총인구(C)를 비교해, B와 C의 차이를 구한 결과 약 35만 명이 부족함을 확인해서, 이를 '고난의 행군' 희생자 수의 최대치로 추론함
    - 여러 추정치 중 가장 과학적인 근거를 갖춰 "실제와 가정 근접"한

수치로 평가됨 (중앙일보 2010.11.23.)

- ‘고난의 행군’ 명칭은 원래 김일성이 만주 빨치산 시절 가장 어려웠던 시기, 특히 1938.11~1939.2월에 걸쳐 비전투 상황이면 일주일에 행군할 수 있는 거리를 약 100일 동안 일본군과 싸우며 이동했던 경험을 표현한 것
  - 공산권이 붕괴하며 북한의 경제난이 가속화되자 김정일은 이 표현을 계승해, 과거 김일성이 항일 독립투쟁에서 ‘고난의 행군’을 거치며 승리한 것처럼, 자신도 반미 반제투쟁에서 ‘고난의 행군’을 이겨내고 승리하겠다는 의미를 부여한 것
  - 하지만 1995~1998년 북한에서 발생한 수십만 명의 아사는 ‘미제’의 ‘봉쇄’로 인한 경제적 참사가 아니라 (미국의 대북 제재는 수십 년간 상수였음), 동구권과 소련의 경제적 원조에 의존해왔던 북한 계획경제가 공산권 몰락으로 원조가 끊기며 붕괴한 것으로써, 북한의 체제 실패에 해당함
  - 따라서 북한 체제의 실패를 외부에 전가하는 ‘고난의 행군’보다는 책임소재가 더 분명하게 드러나는 ‘대기근(Great Famine)’ 표현이 적절함

(3) 아래로부터의 시장화 (Marketization from Below)

- 수십만 명이 아사하는 처참한 상황에서 북한 주민들은 온갖 방법을 동원해 생존하기 위한 처절한 노력을 기울이게 되었고, 이 같은 개인적 차원의 자구책이 사회 전체적으로 모여 아래로부터의 시장화(Bottom-up Marketization)를 불러옴
- 계획경제가 정상적으로 작동하지 않고 배급제가 무너진 상황에서, 지난 30년 동안 북한 주민의 생계를 책임져온 것은 흔히 ‘장마당’으로 불리는 비공식적 지하경제였음
  - 이 같은 현실은 북한 주민 사이에서 널리 사용되는 소위 “Revolution by Mouth (말반동)” 현상에서도 잘 드러남 (Joo 2014a, 56)
    “우리를 먹여 살리는 것은 장군님이 아니라 장마당이다”
    “장군님보다 장마당이 더 세다”
    “장마당엔 고양이 뿔 말고는 없는 게 없다” (Joo 2010, 117)
- 지하경제는 ① 자원확보 → ② 제조 → ③ 유통 → ④ 판매라는 일반적 시장 흐름도(Typical Market Flow) 전반에 걸쳐 활발한 모습을 보이고 있음

① 자원확보 (Resource Acquisition)

- 대외무역을 철저히 국가가 통제했던 소련의 경우, 지하경제에 필요한 자원 및 완제품의 확보는 기본적으로 공경제인 계획경제에서 가져와야 했음. 즉, 소련의 거대한 지하경제는 비교적 정상적으로 작동하고 있었던 계획경제의 자원을 비공식적으로 빼돌리는 것에서 시작함
- 이와 달리 북한의 경우 경제난이 가중되며 외화가 부족한 상황에서 북한 정권이 다양한 기관의 외화벌이 사업을 허락함으로써, 북한의 지하경제는 외부로부터 유입되는 자원, 특히 중국의 원자재 및 완제품에 크게 의존하고 있음
  - 북한 지하경제에 필요한 자원의 약 80~90%는 중국산이라는 평가
  - 북한 주민들 사이에 “중국이 재채기하면 북한은 독감에 걸린다”라는 표현이 있을 정도 (Joo 2010)
- 즉, 국내 자원에 의존했던 소련의 경우와 달리 북한의 지하경제는 주로 외부의 자원에 의존해 돌아가는 상황

② 가공 및 제조 (Production)

- 소련의 경우 지하경제 발전 초기에 주로 계획경제의 완제품이 비합법적으로 지하경제로 유출되거나, 소규모 비합법적 가내수공업을 통해 제작된 단순한 제품의 경우가 주를 이루었음. 하지만 시간이 지나며 점차 ‘지하공장(Shadow Factory)’ 형태를 통해 지하경제가 공경제의 생산시설에 침투하는 현상이 두드러짐
- 북한의 경우 아직 중국으로부터 들어온 완제품이 시장에서 거래되거나, 중국에서 수입된 자원을 이용해 간단한 가내수공업 형태의 제작을 통해 시장에 유통되는 경우, 즉 소위 ‘8.3 생산’이 주를 이루고 있음. 북한 지하경제의 경우 전체적인 시장 흐름도에 있어서 ‘제조’ 부분이 상대적으로 덜 발단한 상태 (Joo 2010)
- 하지만 최근 북한에서도 지하경제 행위자들이 계획경제의 생산 단위인 기업소들과 연결되어 제품을 생산하고 이를 시장에 판매하는 사례가 많이 보고되고 있음 (정은이 2022, 48)

③ 유통

- 생산이 완료된 제품은 마치 물이 높은 곳에서 낮은 곳으로 흐르듯이, 시장의 흐름에 따라 제품이 상대적으로 풍부한 곳에서 부족한 곳으로 흘러감
- 이 과정에서 주로 사용되는 운송 수단은 초기에 기차(특히,

중국으로부터 북한으로 수입되는 경우)와 화물차였으나, 시간이 지날수록 트럭 등의 화물차 비중이 압도적으로 커지고 있음

- 운송 수단이 국유화된 북한의 경우, 지하경제 유통망에서 사용되는 화물차는 주로 당, 정, 군, 기업소, 농장 등에 소속된 경우가 많음. 이를 북한에선 '써비차,' 즉 시장 서비스에 사용되는 차라고 부름
  - 북한 노동자 월급이 50센트였던 시점에 원산-신의주 간 써비차 사용료가 약 $450 (SBS-EAI NKR019 인터뷰)
- 군의 상대적 대우와 권한이 강했던 김정일의 '선군정치' 시기 군 소속 차량이 가장 최신 모델로써 정비상태가 좋았기에 지하경제의 주 대상이 됨 (SBS-EAI NKR019 인터뷰)

④ 판매

- 시장 흐름도의 마지막 단계인 판매는 지하경제(Shadow Economy)의 '시장(Market)' 형태에 해당함. 즉, 재료 및 완제품의 수입, 가공 및 생산, 유통을 거친 후 최종적으로 판매되는 장소가 지하시장 (Shadow Market)
- 북한 지하경제의 판매처는 농민시장, 장마당, 종합시장, 불법 메뚜기 시장 등의 형태를 가지고 있음
  - 농민시장: 북한 지하시장의 모태로서, 1958년 북한에서 집단농장화가 완료된 후, 부족한 식량문제를 해결하기 위해 협동농장 부근을 중심으로 비상설 시장을 부분적으로 허용
  - 장마당: 농민시장이 시간이 지나며 주 고객층이 있는 도심 지역으로 이동 발전한 형태
  - 종합시장: 고난의 행군 기간 장마당이 전국적으로 활성화되자, 2003년 북한 정부는 이중 대표적인 400여 개를 '종합시장'으로 합법화한 후, 상인들을 대상으로 '시장 사용료'(흔히 장세, 매대세로 불림)를 걷음. 즉, 배급제가 붕괴하며 시작된 아래로부터의 시장화라는 대세를 거스를 수 없었던 북한 정권은 이를 일부 합법화 한 후 '지대추구(Rent-seeking)'를 하는 상황
    - 북한 종합시장의 크기는 평균적으로 잠실 야구장 정도. 즉, 잠실 야구장 정도의 시장이 약 400여 개 북한 전역에 존재함
    - 북한 정권은 이로부터 매일 최소 $220,000 ~ 최대 $740,000 시장이용료를 걷는 것으로 추정됨 (홍민 외 2022, 68)
  - 불법 메뚜기 시장: 고객을 찾아, 경찰의 단속을 피해, 혹은 시장사용료를 내지 않기 위해 비공식 상행위가 마치 메뚜기처럼

장소와 시간을 옮겨가며 일어나는 것 (예: 버스 정류장 근처, 기차역 인근, 광장, 판매자의 직장이나 집 등)

- 이상에서 살펴본 바와 같이, 북한은 이미 상당한 수준의 시장화가 아래로부터 자발적으로 진행되어 온 상황이며, 계획경제와 배급제가 무너진 상황에서 지난 30년간 북한 주민의 생계를 책임져온 것은 흔히 장마당으로 불리는 비공식 지하경제였음

6) 북한의 개혁·개방 가능성 논의에서 종종 '중국식' 혹은 '베트남식' 모델이 언급되고 있지만, 현실적으로 북한은 두 사례에 비해 상대적으로 유리한 상황에 있음. 즉, 개혁·개방을 통해 시장화를 처음 시도해야 했던 중국이나 베트남과 달리, 북한의 경우 이미 사회의 자생적 시장화가 지난 30년간 활발히 진행되어온 상황임

(1) 중국의 개혁·개방 사례

- 마오쩌둥 시절 중국은 대외적으로 '죽의 장막'으로 불릴 정도로 닫힌 노선을 취하였고, 대내적으로 '대약진 운동'과 '문화혁명' 시기를 거치며 교조주의적 행보를 보임
- 혁명원로였지만 개혁적 성향으로 좌천되었던 덩샤오핑은 마오쩌둥 사후 개혁파와 군의 협조를 통해 마오쩌둥 추종 세력인 범시파와 장칭 등의 4인방을 제거하고 권력을 장악함
- 군, 당, 언론 등의 순서로 권력을 장악한 개혁파는 1978년 제11기 3차 당중앙위원회 전체회의에서 개혁·개방 노선을 천명함
  - 대외적으로 '개방' 노선과 대내적으로 시장 중심적인 '개혁' 노선을 채택한 것
- 개혁·개방에 나선 당시 중국 지도부의 가장 큰 고민은 시장화에 대한 경험이 전무한 현실이었음
  - 마오쩌둥 시절 중국의 경제정책은 지극히 교조주의적이며 반시장적인 노선을 취하였기 때문에, 친시장적인 개혁·개방에 나서기가 쉽지 않았던 상황이었음
  - 이런 상황에서 중국의 개혁적 지도부는 독특한 (그리고 후일 중국 개혁·개방 정책의 성공 요인 중 하나로 인정받은) 접근법을 취함
  - 일반적으로 독재체제의 개혁 시도는 '개혁파' 혹은 '온건파'로 불리는 지도자들에 의한 '하향식 개혁(Top-down Reform)' 방식을 취하는 경우가 대부분 (Mesquita et. al. 2005, Pepinsky 2009)
    - 예: 소련의 경우 고르바초프의 페레스트로이카(Perestroika)

- 이 경우 개혁파 정권의 하향식 개혁정책이 실제로 사회에서 구현되는 과정에서, 하향식 개혁을 추진하는 중앙지도부의 정책과 아래에서부터 시도되는 실제 개혁의 노력이 서로 상충하는 경우가 자주 발생하고, 이 과정에서 나타나는 사회적 혼란을 빌미로 강경파가 반발해 개혁이 무산되는 경우가 자주 발생함

- 하지만 중국 개혁의 가장 큰 특징은 덩샤오핑을 중심으로 한 개혁파 지도부가 개혁의 당위성, 방향성, 정치적 지원 등을 제공했지만, 실제로 개혁·개방의 구체적 방안에 관해서는 깊이 간섭하지 않음
  - 이 같은 상황에서 각 지역에서 실시하는 구체적인 개혁정책은 해당 지역 지도부로부터 시작되는 경우가 많았는데, 이 과정에서 중앙정부와 의견 충돌이 있는 경우에도 아래로부터 시작된 상향식 개혁안이 성공적이었고 판단되는 경우, 오히려 중앙정부가 이를 채택해 다른 지역 및 기타 분야에로까지 대규모로 확산시키는 경우가 많았음
  - 즉, 중국의 개혁파 지도부는 하향식 개혁노선으로 중국경제가 나아가야 할 큰 방향을 결정했지만, 실제로 개혁노선이 구체화 되는 과정에서는 오히려 사회에서부터 시작된 상향식 개혁 시도를 적극적으로 검토하여 유망하다고 판단되는 경우 유연한 자세로 수용한 것
- 즉, 중국의 개혁·개방 노선은 중앙 차원의 하향식 개혁(예: 당 및 국가의 새로운 제도화 과정) 노선에 상향식 성공모델의 보편화가 접목된 독특한 양상으로 전개됨
  - 일부 시범지역의 개혁실험이 성공한 경우, 다른 지역에 추가로 도입해 검토한 후 전국적으로 확산하는 방식
  - 향진 등 기초조직에서 시도되어 검증된 개혁실험을 현, 지구, 성급 등 점차 더 큰 지방조직으로 상향식으로 적용하며 확산하는 방식

(2) 베트남의 개혁·개방 사례

- 1976년 공산화를 통해 통일을 달성한 베트남 지도부는 북부의 사회주의 계획경제 모델을 곧바로 남부에 이식했지만, 자신 있게 시작했던 제2차경제개발계획(1976-1980)은 처참한 실패로 끝남
  - 계획 목표 대비 달성률은 투자 분야 60%, 석탄 생산 53%, 전력생산 74%, 시멘트 생산 32%, 화학비료 생산 24%에 그침 (최진욱 2009, 51)
- 베트남 지도부는 1979년 당중앙위원회 제6차 전원회의에서 계획경제의

실패를 인정한 후, 유연한 대처를 통해 극복방안으로 '신경제정책'을 채택함

- 신경제정책은 베트남 경제에서 사적 부분의 역할을 허용하고, 노동생산성 향상을 위한 물질적 보상책 강화 등의 친시장적 경제 자유화 노선을 주요 내용으로 함

- 베트남 지도부는 신경제정책을 일시에 전국적으로 실시하지 않고, 일부 지역에서 실험적으로 먼저 실시함
- 1980년 이후 신경제정책에 힘입어 경제 상황이 호전되기 시작하자, 1982년 제5차 당대회를 통해 기존의 중공업 우선 정책을 지양하고, 대신 농업과 경공업 중시 정책을 강조함으로써 개혁의 폭을 넓히기 시작함
- 1985년 소련 지도자 고르바초프의 페레스트로이카에 고무된 베트남 정부는 1986년 제6차 당대회를 통해 '도이머이(Doi Moi)'로 불리는 적극적인 개혁·개방 정책을 국가의 장기발전 전략으로 채택함.
  구체적으로, 도이머이 정책은 베트남의 발전 전략으로 두 가지 원칙을 제시함
  ① 사회주의 과도기를 장기적인 역사 발전단계로 규정함으로써, 이 기간 동안 자본주의적 시장경제 요소의 활용을 정당화함
  ② 베트남이 기존에 채택했던 소련식 계획경제 모델이 농업이나 경공업 등의 인민경제 부분보다 군수산업 및 중화학공업을 강조하였던 것과 달리, 도이머이 정책은 인민경제 발전을 최우선 과제로 삼아 농업과 경공업에 대한 투자를 중시함 (서보혁 2008, 141)
- 도이머이 정책의 성공을 위해서는 국내적인 경제정책의 개혁뿐만 아니라, 국제적으로 고립상태에 놓여 있던 대외관계 개선도 필요함을 인식한 베트남 정부는 대외적으로 개방 정책도 적극적으로 추진해, 특히 베트남전쟁(1955-1975)으로 최악의 상태에 놓여 있던 대미 관계에 있어서 "베트남의 일방적인 노력"으로 결국 미국의 긍정적 반응을 끌어냄 (함택영 2009, 34)

- 이상에서 살펴본 바와 같이, 중국과 베트남 두 사례에서는 공통적으로 국가가 먼저 개혁·개방 노선을 결정한 후, 아직 준비되지 못한 사회를 성공적으로 관리하며 이끌어가야 했던 상황
  - 또한 두 사례에서 주목할 점은, 중국과 베트남 두 국가 모두 기본적으로 하향식 개혁모델에 부합하는 경우임에도 불구하고, 실제 개혁의 추진과정에서는 아래로부터 시작한 다양한 상향식 개혁방안에 대해

유연한 자세로 대하며, 실용적 사고로 성공한 모델을 점차 다른 지역 및 타 산업으로 확장한 경우라는 것

7) 중국과 베트남 사례와 달리, 북한의 경우 이미 '고난의 행군'을 겪으며 사회에서 자발적으로 아래로부터의 시장화를 추진해온 상황이고, 이 과정에서 북한 정부는 뒤늦게 사회가 이루어낸 시장화 현상 중 일부를 선택적으로 사후승인 형식으로 합법화하고 있음
   - 대표적 사례가 2003년의 종합시장 합법화 정책. 즉, 배급제가 붕괴되고 장마당이 일상화되면서 북한 전역에 시장이 발달하게 되었는데, 배급제의 부활을 위한 일련의 시도가 거듭 실패로 돌아가자, 북한 정부는 2003년 대표적 장마당 약 400개를 '종합시장' 형식으로 합법화하고, 여기서 판매하는 상인들을 대상으로 매일 '시장사용료'를 걷기 시작함

8) 이 같은 상황에서 향후 북한이 개혁·개방을 추진하기로 한다면, 북한 사회가 겪을 충격은 중국이나 베트남 사례와 달리 상당히 완화된 형태의 연착륙이 될 가능성이 큼
   - 중국이나 베트남의 경우 국가의 하향식 개혁·개방 정책이 비교적 조심스럽게 시도되었음에도, 소련식 계획경제에서 시장화를 추진하는 과정에서 상당한 사회 혼란과 시행착오를 겪었음
   - 이와 달리 북한의 경우, 배급제가 붕괴되고 '고난의 행군'을 겪는 과정에서 북한 사회는 이미 아래로부터의 자생적 시장화를 이루어냄으로써, 지난 30년 동안 북한 주민의 생존을 책임진 것은 북한 정권의 비효율적 공경제가 아니라 사회의 자발적 시장화였음
   - 즉, 북한의 경우 소련식 계획경제의 개혁·개방 과정에서 필연적으로 야기될 수밖에 없는 사회 혼란과 시행착오를 이미 상당 부분 겪은 상황이기에, 향후 북한의 개혁·개방 정책은 연착륙할 가능성이 큼 (달리 해석하면, 배급제 붕괴와 비극적인 '고난의 행군'을 경착륙 과정의 일환으로 볼 수 있음)
   - 북한 사회의 시장화가 상당히 현실화한 상황에서, 북한 정권의 개혁·개방 정책은 이미 앞서 달리고 있는 지하경제를 정책적으로 합법화시킴으로써, 사실상의 (de facto) 시장화를 공식적인 (de jure) 시장화로 전환 및 제도화하는 것
   - 따라서 정치 분야에서 한국의 중장기 통일정책이 추구해야 할 가장 중요한 목표, 즉 '2045 바람직한 미래상' 혹은 '2045 밝은 미래'는 북한 정권의

개혁·개방 정책을 성공적으로 유도하는 것

2. 장애요인 : 북한 정권의 견고한 반개혁 의지

1) 현 상황에서 북한의 개혁·개방 가능성을 가로막는 가장 큰 장애요인은 북한 지도부의 지속적이고 견고한 반개혁 의지임
- 김일성, 김정일, 김정은 3대에 걸쳐 북한 지도부는 근본적인 개혁 노력 없이, 체제의 기본 틀을 유지한 상태에서 간헐적인 '개선책'만 시도해옴
- 특히, 동구권 및 소련의 붕괴로 공산주의 실패가 명확해지고, 북한 역시 이로 인한 충격으로 계획경제와 배급제가 붕괴하며 '고난의 행군' 기간 수십만 명이 굶어 죽는 끔찍한 경험을 하였음에도 불구하고, 개혁에 대한 의지를 보이지 않음
- 외국 유학 경험이 없던 김정일과 달리, 외국에서 공부하고 생활한 김정은의 경우 개혁·개방에 강한 의지를 보일 수 있다는 가능성을 집권 초에 점치기도 하였으나, 이 같은 진단도 빗나감

2) 북한의 제한적 개혁·개방 시도 및 한계

(1) 김일성 시기
- 소련식 계획경제를 도입해 북한에 정착시킨 김일성은 집권 기간 내내 중앙집권식 공경제 시스템의 틀에서 벗어나지 않음
- 1970년대 북한의 계획경제 체제가 위축되기 시작하고, 특히 남북한 체제경쟁에서 뒤처지기 시작하자 김일성은 합영법, 경제특구 등을 제한적, 실험적으로 시도하였으나, 국제사회의 호응을 받지 못하고 실패로 끝남

① 합영법 (1984)
- 1970년대부터 대외무역에 있어서 어려움을 겪던 북한은 자본주의 국가와 산업, 자원개발, 관광 등의 분야에서 경제협력을 도모하기 위해 1984년 합영법을 제정함
- 하지만 북한의 낮은 국제신용도, 사회간접자본 미비, 폐쇄적인 정치구조 등과 같은 열악한 투자환경으로 인해 국제사회가 호응하지 않음에 따라 무위로 끝남

② 나진·선봉 경제특구 (1991)
- 1989~1991 동구권 및 소련의 공산주의 붕괴로 대외 경제협력 파트너가 거의 사라진 북한은 무역 활성화를 위해 나진, 선봉

지역에 경제특구를 설치해 자유경제무역지대를 추진하며 외국기업의 투자를 유치함

- 하지만 합영법 사례와 마찬가지로 북한의 낮은 신용도, 위험한 투자환경, 열악한 산업인프라, 시장에 대한 접근성 부재, 정치적 리스크 등의 이유로 실패함 (임강택 2001, 81-82)

- 즉, 김일성 시기 북한은 기본적으로 소련식 계획경제에 기초한 중앙집권식 공경제의 틀에서 벗어나지 않은 상태에서, 경제적 문제가 누적됨에 따라 합영법과 경제특구와 같은 실험을 제한적으로 시도했으나, 국제사회의 무관심으로 실패한 상황에서 김정일 시기를 맞이하게 됨

(2) 김정일 시기

- 집권 직후 '고난의 행군'을 맞으며 위기에 직면한 김정일은 초기에 '선군정치'를 선포하며 체제단속에 집중함
- 1990년대 말 '고난의 행군'은 종료되었지만, 그 사이 북한 전역에 걸쳐 진행된 자생적 시장화에 대해 김정일은 사후적으로 경제관리개선책을 모색함
- 그 결과 2002년 『7.1 경제관리개선조치』 (이하 '7.1조치') 발표
  - '7.1 조치'는 북한의 근본적 개혁·개방 정책에까지는 이르지 못했지만, 북한의 역대 경제개선 조치 중 가장 친시장적인 내용을 담고 있는 것으로 평가됨
  - 북한 사회에서 자생적으로 진행된 시장화 현실에 대해 '7.1조치'는 가격, 임금, 환율, 기업관리, 시장 합법화 등에 있어서 과거와 다른 유연한 사고를 보임
    ① 가격 : 계획경제의 국정 가격과 크게 동떨어져 버린 시장의 물가 상승을 반영해, '7.1 조치'는 쌀 가격 550배, 옥수수 가격 400배, 버스와 지하철 요금 20배, 돼지고기 가격 26배, 전기료 70배 등 평균 20배 인상함으로써 가격 현실화를 추진함
    ② 임금 : 가격 현실화를 반영해 '7.1 조치'는 임금 역시 약 20배로 인상함
    ③ 환율 : 공식환율을 시장의 현실에 비추어 기존의 미화 1달러당 북한 돈 2.2원에서 153원으로 70배 인상함 (김영윤 2006, 82-84)
    ④ 기업관리 : 기업에 대해 생산물의 가격책정과 자체 이윤 범위 안에서 노동자의 임금 인상 등에 관한 권한을 부여함
    ⑤ 종합시장 : '고난의 행군' 시기 북한 전역에서 진행된 자생적

시장화 현상과 관련해 대표 시장 400여 개를 '종합시장'으로 합법화하고, 시장 상인들에게 시장사용료를 징수함

- 하지만 '7.1 조치'를 이끈 것으로 평가받았던 박봉주 내각은 얼마 지나지 않아 난관에 봉착함
  ① 노동당은 2005년 친시장적 정책에 회의를 제기하며 개혁 시도에 제동을 검
  ② 2007년 노동당은 시장을 "비사회주의 서식장"으로 규정
  ③ 2008년 김정일이 직접 경제실험의 "전면 철회"를 선언
  ④ 2009년 기습적으로 화폐개혁을 실시한 후 시장에 대한 통제 강화 (박영자 2019, 85-86)
- 북한 역사상 가장 친시장적인 경제개선조치로 평가받았던 '7.1 조치'는 북한판 개혁·개방의 첫걸음이 될 잠재력을 가지고 있었지만, 후속 조치 불발과 역행으로 결국 좌초됨
- 이와 관련해 조선로동당 중앙당 핵심 부처 고위 간부 출신 한 탈북자는 본 연구자와의 인터뷰에서 아래와 같은 증언을 함

> "김정일 자체가 그렇게 정책을 주었거든요. 이거 과감하게 연구해보자, 과감하게 중국처럼 어떻게, 천하에 못살던 골칫덩어리 중국이 저렇게 변천했는데, 좀 연구하자 과감하게. 그래서 그때 그루빠도 만들고, 여러 .. 조치를 다 취했는데 마지막에 김정일이 자기가 하자고 해놓고, 이거 자칫하면 안 될 것 같아. 체제에 위협이 될 것 같다, 함부로 이렇게 개방하는 게 아니다, 해가지고, 중간에 이렇게 된 거예요" (Joo-Jung HNKR002 인터뷰)

- 2002~2009 기간 '7.1 조치'를 둘러싼 북한 정부의 엇갈린 행보와 위 고위급 탈북자의 증언을 종합해 볼 때, 이 시기 김정일은 '고난의 행군' 시기 북한 사회에서 자생적으로 진행된 시장화에 대해 일정 수준 긍정적 수용 가능성을 검토한 것으로 보이지만, 최종적으로 친시장적 개혁·개방 정책이 초래할 수 있는 정치적 위험, 특히 체제 불안과 정권 위협에 대한 부담으로 인해 후퇴한 것으로 보임

(3) 김정은 시기

- 외국에서 공부한 경험이 없고 은둔형 성격으로 알려진 김정일과 달리, 유럽에서 유학하고 생활하였으며 활발한 외향적 성격 소유자로 알려진 김정은의 경우 집권 초 북한의 개혁·개방 가능성을 점치기도 함
- 하지만 기대와 달리 김정은은 집권 초부터 일관되게 기존 중앙집권식

계획경제에 대한 고수 의지를 천명함

- 2021년 1월 조선로동당 제8차 당대회에서도 ‘2021~2025 국가경제발전 5개년 계획’을 발표하며, 세 가지 중점사항을 강조함
  ① 자립경제 노선 : 대외무역과 해외 의존도를 최소화하여 자기 완결적인 경제구조를 완성함
  ② 중공업 우선 노선 : 기계, 화학, 금속, 전력, 석탄 등 중공업 분야에 대한 투자를 우선시
  ③ 과학기술 중시 : 과학화를 통한 산업과 경제 전반의 현대화와 과학화를 추진
- 과학기술에 기초한 중공업 중심 경제발전 전략을 통한 자립경제 확립은 소위 ‘주체경제’로 불리는 북한의 계획경제 발전모델의 핵심 사항으로써 김일성 시기부터 일관되게 추진해온 노선임
- 김정은의 ‘2021~2025 국가경제발전 5개년 계획’도 이 같은 기본 노선에서 벗어나지 않음. 특이한 점은 애초 개혁·개방에 우호적일 것으로 예상되었던 김정은이 자립경제의 “중요성을 더욱 강조”하는 부분임 (홍제환 2021, 32)
- 즉, 김정은은 김일성 시대부터 유지되어온 ‘주체경제’ 노선을 견지하며, 공경제의 기본 틀은 유지한 상태에서 중앙집권식 계획경제의 비효율성을 분권화 및 지방화를 통해 높이려는 제한적 경제개선 조치를 취하고 있는 상황
- 이를 잘 보여주는 것이 소위 ‘우리식경제관리방법’으로 불리는 김정은 정권의 경제개선 조치임
- 김정은 집권 직후인 2012년에 발표된 ‘우리식경제관리방법’은 하위개념으로써 산업 분야에서의 ‘사회주의기업책임관리제’와 농업 분야에서의 ‘포전관리제’를 포함하고 있으며, 2013~2014년부터 북한에서 본격적으로 실시됨
  ① 산업 : ‘사회주의기업책임관리제’
  - 산업 분야에서 계획경제의 핵심 생산단위를 구성하고 있는 국영기업 운영에 대한 경제개선책
  - 중앙집권식 계획경제와 산업에서 그 핵심 생산단위를 국영기업으로 하는 기존 경제 틀은 유지한 채, “경영 권한을 현장에 보다 많이 부여”하고 개별 국영기업의 최종수익 처분과 관련 권한을 확장하는 방안 (홍민 2020, 65)
  - 공경제의 계획수립 단계에서부터 생산, 판매, 수익 처분에

이르기까지의 경제활동 전 과정에서 걸쳐 국영기업의 권한을 이전보다 확대한 것으로 평가받음

㉠ 계획 : 계획경제의 뇌에 해당하는 '국가계획관리위원회'가 하달하는 '중앙지표'를 줄이고, 기업이 자체적으로 작성하는 '기업소 지표'를 늘림으로써, 계획단계에서도 기업의 의견을 더 적극적으로 반영함

㉡ 생산 및 판매 : 생산단위인 각 기업소에 생산물의 가격제정권과 판매권을 인정하였으나, 이는 사전에 국가가 정한 범위 안에서만 허용됨

㉢ 수익 처분 : 각 기업이 최종적으로 생산한 결과를 판매하여 얻은 총소득 중 사전에 정해진 '국가납부금'을 제외한 나머지 소득을 기업 자체적으로 사용할 수 있는 자율권을 확대함

- 기업의 잔여 수익 사용처로는 설비투자, 노동자 임금 인상, 후생시설 확장 등을 포함

- '사회주의기업책임관리제'는 기존의 중앙집권식 계획경제의 큰 틀은 유지한 상태에서, 산업 분야의 핵심 생산단위인 국영기업에 대해 계획 참여권, 생산 및 판매권, 이윤 처분권, 임금 결정권 등에 있어서 이전보다 더 많은 자율권을 부여함으로써, 산업 분야에서 노동생산성을 향상하고자 한 것임
- 하지만 이는 국가 주도적인 계획경제의 기본 틀은 유지하며 그 효율성을 높이기 위한 제한적 조치이지, 중앙집권식 공경제에 대한 근본적 개혁과는 거리가 멀기에, "탈 사회주의적 체제로 이어질 가능성은 희박한" 것으로 평가됨 (홍제환 2021, 65)

② 농업 : '포전담당책임제'

- 산업 분야에서의 '사회주의기업책임관리제'와 마찬가지로, 김정은 정권은 농업 분야에서도 중앙집권식 계획경제 프레임과 그 핵심 생산단위를 협동농장으로 하는 기본 틀은 유지한 채, 이전의 '분조관리제'를 '포전담당책임제'로 바꾸는 제한된 개선책을 도입함
- 김일성 시기 협동농장의 생산단위는 '작업반'(50-100명)이었는데, 1960년대 이를 세분화하여 '분조'(10~25명)로 재구성한 후, 분조별로 생산실적과 분배량을 연계시킴으로써 농업 생산성 향상을 시도한 전례가 있음
- 김정은은 이를 발전시켜 협동농장의 생산단위를 '분조'(10~25명)에서 '포전'(3-5명)으로 더욱 세분화해, 각 생산조가 일정 규모의 경지(포전)를 담당하게 하고, 포전에 대해 이전보다 더 확장된 경영

자율권을 부여함

- 특히, ‘포전담당책임제는’ 최종 수확물 중 일부 처분권을 생산조 구성원에게 분배하도록 개선함으로써, 생산실적에 따라 농장원에게 더 많은 분배가 돌아가도록 하는 구조를 도입. 구체적으로, 생산계획 지표를 달성한 경우, 국가 몫으로 사전에 배정된 70%는 국가에 납부하고, 나머지 30%를 ‘포전’ 생산조 농장원이 분배받도록 한 것 (홍제환 2017, 64)
- ‘포전담당책임제’는 기존 ‘분조관리제’에 비해 농업 분야에서 생산 단위의 규모를 축소하고, 최종 생산물의 분배 중 일부를 농장원의 생산실적과 직접 연계시킴으로써 농업 분야에서 생산성을 향상하고자 한 것
- 하지만 ‘포전담당책임제’는 국가 주도적 계획경제의 기본 틀은 유지한 상태에서 그 효율성 제고를 위한 제한적 조치이지, 중앙집권식 공경제 자체에 대한 근본적 개혁과는 거리가 멀기 때문에, “탈 사회주의적 체제로 이어질 가능성은 희박한” 것으로 평가받음 (홍제환 2021, 65)

(4) ‘김정은의 개혁’으로 불리는 ‘사회주의기업책임관리제’와 ‘포전담당책임제’는 기존 중앙집권식 계획경제의 틀은 그대로 유지한 상태에서, 각 경제 분야 최하위 생산 단위들의 수익 처분권을 확대함으로써, 계획경제의 생산성을 높이고자 하는 공통된 양상을 보임

- 김정은의 다양한 경제정책은 중앙집권식 공경제의 효율성을 높이려는 ‘개선’ 방안으로써, 시장화를 통해 계획경제의 틀 자체를 근본적으로 ‘개혁’한 중국이나 베트남과는 전혀 다른 차원의 정권 인식을 보여줌
- 김정은은 ‘우리식’ 경제관리법을 강조하며 서구식 시장 모델에 대한 배격을 전제로 한 상태에서, 중앙집권식 계획경제의 비효율성을 높이기 위한 부분적인 개선책을 시도하는 상황
- 따라서 현 상황에서 북한의 개혁·개방 가능성을 가로막는 가장 큰 장애요인은 북한 정권의 지속적이고 견고한 반개혁 의지임

(5) 이상에서 살펴본 바와 같이, 김일성, 김정일, 김정은 3대에 이어 북한 정권은 일관되게 개혁·개방에 대해 부정적인 태도를 견지하며, 국가 주도 계획경제의 기본 틀은 유지한 채 간헐적으로 부분적인 개선책 정도만 시도하는 수준임

- 북한 지도부의 일관된 반개혁적 정책을 이해하기 위해서는 Selectorate Theory를 고려할 필요 있음

3) Selectorate Theory: 독재의 반개혁적 합리성

- 지난 15년간 정치학의 비교정치에서 새로운 분야로 떠오르며 가장 주목받는 것은 비교권위주의(Comparative Authoritarianism) 분야임
- 이 분야의 학자들은 공산주의 붕괴 후 민주주의의 최종적 승리를 선언한 “역사의 종언”(Fukuyama 1989)이 섣불렀다고 지적하며, 세계 각 지역에 존재하는 독재국가들의 내구성에 주목하며 독재체제에 관한 본격적인 연구를 시작함
- 북한에 관한 연구 역시 내재주의 (북한에 초점) 접근법이나 비교사회주의 (북한을 다른 사회주의국가와 비교) 접근법을 벗어나, ‘독재’의 한 유형으로 바라볼 필요 있음
- 비교권위주의 연구 중 Selectorate Theory는 독재체제가 개혁을 거부하는 이유를 ‘독재의 합리성’으로 설명함 (Mesquita et. al 2005)

(1) 행위자 및 목표

- N = 모든 사람
- S (선출단) = 독재체제의 지도자를 뽑는 과정에 참여할 자격이 있는 사람. S의 목표는 W(아래 참조)가 되는 것
- N-S (소외층) = 독재체제의 지도자를 뽑는 과정에 참여할 자격이 없는 사람들. N-S의 목표는 우선 S가 되고, 가능하면 W까지 되는 것
- W (승자연합) = 독재자가 권력을 획득 및 유지하기 위해 반드시 지지가 필요한 사람들. W의 목표는 계속 W의 지위를 유지하는 것
- L (지도자) = 독재자. L의 목표는 독재자 지위를 유지하는, 즉 계속 L로 남는 것
- C (도전자) = 차기 독재자를 꿈꾸는 자. C의 목표는 L이 되는 것. C의 위치는 상황에 따라 다를 수 있음. 예를 들어, C가 N-S에 존재하면 혁명의 지도자 형태이고, C가 S-W에 존재하면 패자연합 혹은 W에 패한 경쟁파벌의 지도자 형태고, C가 W에 있으면 L 아래에서 차기 지도자가 되기를 바라는 형태임

(2) 혜택 (Payoffs)

<표 V-1>

				공공재	사유재	통치자금
N	N-S			O	X	X
	S	S-W		O	X	X
		W	W-L	O	O	X
			L	O	O	O

- 공공재 (Public Good) : 공공재는 비배제성(Non-exclusion) 특성에 따라 모든 사람에게 제공됨
- 사유재 (Private Good) : 사유재는 독재자 L이 자신의 핵심 지지층인 W에 충성의 대가로 지급하는 것으로써, 오직 W만 받는 혜택임. 북한의 경우 소위 '선물정치'가 여기게 해당함
- 통치자금 (Private Fund) : 독재자 L은 국민 N에서 걷은 세금 중 모두를 위한 공공재 비용과 자신의 지지층 W를 위한 사유재 비용을 제외한 나머지를 자신의 통치자금으로 사용함.
  즉, Private Fund = Tax - [Public Good + Private Good]

(3) 충성도 지표 (Loyalty Norm) = W/S

- 충성도 지표는 선출단과 승자연합의 비율. 즉, 독재자를 뽑는 과정에 참여할 자격이 있는 사람 중 얼마나 많이 독재자의 핵심 지지층에 속하여 있는가를 보여줌
- 수치상으로 0 < W/S < 1
  ① W/S → 1 : 낮은 충성도
    - 충성도 지표 수치가 1에 가까워질수록 W의 L에 대한 충성도는 낮아짐
    - 예를 들어 99/100의 경우, 독재자 L은 100명의 S 중 99명의 지지를 확보해야만 권력을 유지할 수 있음. 단 1명의 이탈자가 나와도 권력을 잃는 위험한 상황
    - 따라서 L이 W에 압도적으로 끌려가는, 즉 L에 대한 W의 충성도가 아주 약한 상황
    - 이 경우 L의 통치자금 대부분은 W의 사유재로 사용될 가능성이 큼
  ② W/S → 0 : 높은 충성도
    - 충성도 지표 수치가 0에 가까워질수록 W의 L에 대한 충성도는 높아짐

- 예를 들어 1/100의 경우, 독재자 L은 100명의 S 중 단 1명의 지지만 확보해도 권력을 획득 및 유지할 수 있음. 말을 듣지 않는 W를 대체할 후보가 98명이나 있는 상황
- 따라서 W가 L에 압도적으로 끌려가는, 즉 L에 대한 W의 충성도가 아주 높은 상황
- 이 경우 W가 받는 사유재는 줄어들고, L의 통치자금 대부분은 본인 자신을 위해 사용될 가능성이 큼

(4) 반개혁적 독재자의 합리적 계산

① 승자연합 W의 크기가 커질수록, 독재자는 막대한 비용을 들여 W에 사유재를 선물한다고 하더라도, W에 속한 각 개인이 받는 사유재의 가치는 거의 무의미 해짐

- 예를 들어, 한국 정도 크기의 독재국가를 가정하는 경우, 전체 유권자 4,300만 명 중 과반 확보에 필요한 2,200만 명에게 L이 단팥빵 1개(2,000원)와 커피 우유 1개(1,000원)를 1회 선물하는 데 드는 비용은 660억 원
- 하지만 W에 속한 개인이 받는 선물은 고장 빵과 우유 1개에 불과
- 위 선물을 매달 1회씩 5년간 계속하는 경우 3조 3,000억 원이 필요하지만, 여전히 W에 속한 개인이 받는 선물은 월 1회 받는 빵과 우유 1세트에 불과
- 즉, W의 크기가 커질수록 각 개인에게 돌아오는 사유재가 기하급수적으로 감소하기에, L에 대한 W의 충성심이 약해짐
- 따라서 W의 크기가 커질수록, L은 거의 무의미한 사유재를 W에 제공하는 대신, 비슷한 비용으로 모든 국민 N이 혜택을 볼 수 있는 공공재 중심의 정책을 펼칠 동기가 높아짐
- 즉, W 규모가 커질수록 지도자는 '좋은 정치'를 실행하게 되는 구조

② 반대로 승자연합 W 크기가 작아질수록, 독재자는 비교적 적은 비용을 들여 소수의 W에 막대한 사유재를 선물함으로써, 그들로부터 높은 충성심을 유도할 수 있음

- 예를 들어, 독재가 L이 자신의 권력을 유지하는데 당/정/군/경찰 등에 포진한 약 5,000명 W의 지지가 있어야 하는 경우, 앞에서 살펴본 예의 3조 3,000억 원을 사용해 독재자 L은 W 한 사람당 6억 원씩 '선물'할 수 있음
- 승자연합 W 크기가 작을수록, 독재자 L은 비교적 적은 비용을 사용해 W에 막대한 사유재를 선물함으로써, W의 강한 충성심을

유지해 권력을 공고히 할 수 있음

- 권력 유지를 지상목표로 삼는 독재자의 방정식에서 국가의 경제난, 국민의 굶주린 삶 등은 변수로 작동하지 않음
- 즉, W 크기가 작은 독재체제에서는 “Bad policies are good politics”라는 역설적 명제가 성립함. 즉, 국민에게 나쁜 정책을 펼치는 것이 오히려 독재자의 권력 유지에 좋은 정치가 되는 역설적 상황 (Mesquita et. al. 2005, 325)
- 반대로 W 크기가 작은 상황에서, 독재자 L이 ‘인민을 위한 개혁’을 부르짖으며 모두가 혜택을 보는 공공재 중심의 정책으로 전환하고, 그로 인해 승자연합 W에 돌아갈 사유재의 가치가 줄어들수록, 개혁적 지도자는 승자연합인 W의 지지를 잃게 되어 오히려 실각할 가능성이 커짐

(5) Selectorate Theory는 지난 수십 년 동안 북한 정권이 지속해서 보여온 반개혁적 행보에 대해 몇 가지 시사점을 제공함

① 북한의 경우 승자연합 W의 크기가 상당히 작음

- 공경제 붕괴 후 ‘고난의 행군’을 겪으며 국가적 위기에 처했을 때 북한 지도부는 북한 주민의 굶주림을 외면하고 대신 소수 지배층을 위한 ‘선물정치’를 실시함

② 북한 지배층 W의 충성도는 상당히 높음

- 작은 W 크기는 충성도지표인 W/S가 0쪽으로 수렴함을 의미
- 따라서 북한의 지배층은 독재자에 대한 충성 대가로 충분한 사유재, 즉 ‘선물’을 받고 있음

③ 북한 지도부(L+W)는 권력 유지에 위협되는 개혁은 추구하지 않을 것

- 공산권 붕괴 후 ‘고난의 행군’으로 체제 위기에 봉착했을 때, 북한 지도부는 인민의 삶을 위한 개혁·개방 정책을 추구하는 대신, 소수 지배층을 대상으로 한 ‘선물정치’를 선택함
- 절체절명의 위기에서 북한 지도부는 자신들의 권력 유지가 최우선 목표임을 행동으로 증명한 것
- 따라서 북한 지도부는 앞으로도 자신들의 권력을 위협하는 방식의 개혁·개방안은 고려하지 않을 것

3. 북한 개혁·개방을 위한 원칙과 전략

- 현시점에서 북한의 개혁·개방을 방해하는 가장 큰 ‘장애요인’은 북한 지도부의

지속적인 반개혁적 의지이고, 이는 개혁·개방이 가져올 체제 불안정성과 그로 인한 실각 가능성에 기인함

- 이 같은 장애요인을 해결하기 위해서는 1) 북한 정권이 개혁·개방으로 인해 느낄 수 있는 체제 불안정성을 해소해야 하고, 2) 북한의 개혁·개방 시도가 외부로부터의 강제적 압력이 아닌 내부로부터의 필요에 의한 자발적 결정에 기초해야 하며, 3) 이 과정에서 한국은 최대한 '부드럽게' 북한을 개혁·개방의 길로 유도해야 함
- 따라서 북한의 개혁·개방을 이루기 위한 중장기 통일정책의 원칙과 전략은 아래와 같음
  1) '체제 불위협' 원칙에 따른 '안전보장' 전략
  2) '내부로부터의 변화' 원칙에 따른 '하향식 개혁' 전략
  3) '넛지(Nudge)' 원칙에 따른 '부드러운 유도' 전략

1) '체제 불위협' 원칙에 따른 '안전보장' 전략

- 비교권위주의 분야의 연구에 따르면, 독재체제는 크게 3가지 유형(군사독재, 일당독재, 일인독재)으로 분류될 수 있고, 유형별로 독특한 특징과 패턴을 보임 (Geddes 2003)

(1) 군사독재 (Military Rule)

- 군부의 행동을 이해하기 위한 핵심은 군 지도부가 군대의 분열 방지를 최우선 과제로 여긴다는 것임
- 즉, 군 지도부는 군부가 내부균열로 갈라져 사실상의 내전 상태에 빠지는 것을 최악으로 여기며, 이를 피하기 위해서는 어떤 희생도 감수함
- 이 같은 상황을 잘 표현한 것이 '커플 게임(Battle of Sexes)'
  - 사랑에 빠진 남녀는 늘 함께 있기를 원하지만, 축구와 오페라 중 무엇을 같이 할 것인가에 대해선 남녀의 선호도가 다름. 다만 두 사람 모두 피하고자 하는 상황은 서로 떨어져 각자 축구나 오페라를 관람하는 것
  - 남자의 선호도 순서
    ① 같이 축구 관람 ② 같이 오페라 관람 ③ 따로 축구, 오페라 관람
  - 여자의 선호도 순서
    ① 같이 오페라 관람 ② 같이 축구 관람 ③ 따로 축구, 오페라 관람
  - 이를 Game Theory로 표현하면 아래와 같음 (괄호 안의 앞 숫자가 여자 만족도, 뒤 숫자가 남자 만족도를 표시)

<표 Ⅴ-2>

		남자: 축구	남자: 오페라
여자	축구	1, 2 NE	0, 0
여자	오페라	0, 0	2, 1 NE

- 남자의 경우 본인이 선호하는 축구를 같이 관람하는 최선의 결과(1, 2)에 도달하기 위해, 선제적으로 축구장을 향해 출발할 동인이 강함. 이 같은 선택을 할 경우, 여자는 서로 따로 떨어져 관람하는 최악의 상황(0, 0)을 피하려고 차선책인 축구 관람에 동참함
- 마찬가지로, 여자도 본인이 선호하는 오페라를 같이 관람하는 최선의 상황(2, 1)을 이루기 위해, 선제적으로 오페라 극장을 향해 출발할 동인이 강함. 이 같은 선택을 할 경우, 남자는 서로 떨어져 따로 관람하는 최악의 결과(0, 0)를 피하려고 차선책인 오페라 관람에 동참함
- 따라서 '커플게임'은 아래의 두 가지 행동 패턴을 예측함
  ① 안정적 균형점인 Nash Equilibrium, 즉 아무도 이탈할 동인이 없는 결과는 두 개가 존재함. 즉, 커플이 같이 축구 혹은 오페라를 관람하는 상황
  ② '커플게임' 상황에 놓은 행위자의 경우 한쪽의 선제적 행동이 최종 결과를 결정함. 즉, 남자가 축구장을 향해 먼저 출발하면, 여자는 최악의 상황인 서로 따로 관람하는 것을 피하려고 어쩔 수 없이 축구장을 따라감. 반대로 여자가 오페라 극장을 향해 먼저 출발하면, 남자도 최악의 상황인 서로 따로 관람하는 결과를 피하려고 어쩔 수 없이 오페라 극장에 따라감. 즉, 선제 행위가 최종 결과로 이어짐
- 위 '커플게임'에서 남자를 쿠데타를 선호하는 정치군인 집단으로, 여자를 국가의 안보를 염려하는 진정한 군인 집단으로 치환하는 경우, 군사독재의 특징은 아래와 같이 예상할 수 있음
  ① 군사독재는 군부 내 절대다수가 반대하는 상황에서도 소수 정치군인의 선제 행동에 의해 가능함
  ② 다른 독재체제 유형과 비교해 군사독재의 경우 출현 빈도가 아주 높음

- 군부 내 일부 정치군인이 쿠데타를 시도하면, 대다수 군 지도부가 진정한 군인이라 하더라도, 최악의 상황인 군부대 간 내전을 피하려고, 원하지 않는 군사 쿠데타였다 해도 결국 동참함

③ 군사독재의 수명은 다른 독재유형에 비해 짧음

- 쿠데타에 성공해 군부가 집권한 경우, 일정 시간이 지난 상태에서 쿠데타를 반대했던 군부 내 일부 세력이 민정 이양을 선포하고 군대로 복귀하면, 정치군인 역시 최악의 상황인 군부대 간 내전을 피하려고 어쩔 수 없이 민정 이양에 동참함

(2) 일당독재 (Single Party Dictatorship)

- 지도부는 자신들의 권력 유지를 위해 반드시 일당독재 체재를 유지해야 한다는 점을 잘 이해하고 있기에, 당내 다양한 파벌의 존재와 이들 간 투쟁은 가능하지만, 이 같은 상황이 분당으로 이어질 정도로 악화하지는 않음
  - 즉, 일당독재의 경우 군사독재와 같은 내부균열로 인한 단명 가능성이 작음
- 일당독재의 경우 특정 지도자나 정치인의 비중보다 당에 의한 독재 성격이 강하고, 제도적 장치를 통한 권력의 승계 과정을 명문화하는 경우가 많으므로, 지도자 사망으로 인한 정치적 혼란 가능성이 상대적으로 적음
  - 즉, 일당독재의 경우 '인적통치' 독재와 같은 지도자 사망으로 인한 붕괴 가능성도 작음
- 따라서 일당독재의 경우 내부균열이나 지도자 사망으로 인한 정권의 붕괴 가능성이 작기에, 다양한 독재체제 유형 중 가장 체제 내구성이 강한 특징을 가짐

(3) 인적통치 (Personalist Rule)

- 독재체제 유형 중 권력이 특정 지도자와 그 가문에 집중된 형태가 '인적통치'로서, 학계에서 다양한 호칭으로 불림
  - 예 : Personalist Rule, Patrimonialism, Neo-patrimonialism, Sultanism ...
- 인적통치의 경우 지도자에 의한 권력 집중도와 사유화 수준이 다른 독재유형에 비해 매우 높으므로, 가장 큰 정치적 위기는 지도자 사망에서 비롯됨. 즉, 인적통치 독재유형의 정치적 취약점은 지도자 사망으로 인한 권력승계 과정임

  - 인적통치의 경우 권력의 정점에 있는 지도자의 임의적 통치과정에서 각종 불법과 비리가 광범위하게 자행되는데, 독재자를 지지하는 지배 엘리트층의 경우 독재자가 자행하는 각종 악행의 하수인 역할을 담당하는 특징을 보임
  - 인적통치 유형의 독재자와 그 지배층의 경우 이 같은 '더러운 과거'로 인해, 정권이 붕괴하는 경우 단지 권력만 잃는 것이 아니라, 본인 및 가족의 재산과 생명까지 위협받는 최악의 위기 상황에 부닥칠 가능성이 큼
  - 따라서 인적통치 독재유형의 경우, 그 지도부는 "If the ship goes down, we all go down with it"이라는 인식을 공유한 '운명공동체'를 형성함 (Geddes 2003, pp. 60-63)
  - 이들은 정권과 목숨을 같이하는 강력한 운명공동체 인식에 기초해, 끝까지 체제개혁에 저항하며 싸워 자신들의 기득권을 보호하고자 노력함
  - 따라서 인적통치 독재유형의 경우, 지도자 사망 등으로 인해 정치적 위기가 정권의 붕괴로 이어지는 상황에서 유혈이 낭자한 체제 전환을 겪을 가능성이 크며, 성공적으로 정권이 교체된다 해도 폭력적 유혈 혁명의 전력으로 인해 성공적인 민주화를 이룰 가능성은 상대적으로 낮음

- 지금까지 살펴본 독재체제의 세 유형 중, 북한의 경우 초기에 '일당독재' 유형으로 시작했으나, 시간이 흐를수록 김일성 가문에 의한 권력 집중 및 사유화가 고도로 진행된 '인적통치' 성격이 강화된 결과, 혼종(Hybrid) 독재의 특징을 보임
- 북한의 경우 '인적통치'의 가장 큰 취약점인 지도자 사망으로 인한 정치적 위기 역시 '일당독재'의 특징인 안정적 권력승계 과정으로 극복한 것으로 보임
  - 북한의 "Authoritarian Resilience," 즉 독재체제 내구력은 상당한 수준인 것으로 평가 (Dukalskis & Joo 2021, 366)
- 북한 지배계층 사이에서도 '인적통치' 독재의 대표적 현상인 '운명공동체' 인식이 나타나고 있음. 이와 관련 노동당 중앙당 핵심 부처 고위 관료 출신 탈북자는 아래와 같이 진술함

> "뭘 그다지 뭐 김정일이 나쁘고 뭐 … 김정은이 나쁘고 어쩌고 저쩌고 그런 건 없죠. (웃음) 진짜 똑똑한 사람은 그럴 필요

없다고. 자기 무덤으로 가는 길인데 그거 뭐 때문에 요만한 0.001mm 승산도 안 보이는 말할 필요는 … 똑똑한 놈이면 그런 생각 가지는 거 자체가 머저리지. 이 제도에 충성해서 내가 얼만큼 더 출세할까? 이 생각 하면 했지, 아 저 개새끼 저거 … 아니 독재를 하던 뭘 하든, 나 좋으면 되지 무슨 내가, 어? 아무 힘도 없어가지고 괜히 투덜투덜 하다가, 저 죽는 일을 왜 해? 나 죽으면 내 가족 망해, 내 친척 망해, 다 망하는데 … 내 밑에 있는 사람들도 전반적으로 내가 지금 말하는 생각하고 똑같다 … 내가 지금 말하는 거는 북한의 상류층의 정신을 알려주는 거에요”
(Joo-Jung HRNKR005 인터뷰)

- 북한 고위층의 인식을 잘 보여주는 위 증언은 독재체제 통치 수단의 기본 방법인 ‘당근과 채찍’ 외에, ‘운명공동체’ 인식이 이들 사이에 뿌리 깊게 자리 잡고 있음을 보여줌:
  ① 당근: “똑똑한 놈이면 … 아 저 개새끼 독재를 하던 뭘 하든, 나 좋으면 되지”
  ② 채찍: “자기 무덤으로 가는 길인데 그거 뭐 때문에 요만한 0.001mm 승산도 안 보이는 … 괜히 투덜투덜 하다가, 저 죽는 일을 왜 해?”
  ③ 운명공동체: “이 제도에 충성해서 내가 얼만큼 더 출세할까? 이 생각 하면 했지 … 나 죽으면 내 가족 망해, 내 친척 망해, 다 망하는데 … 내 밑에 있는 사람들도 전반적으로 내가 지금 말하는 생각하고 똑같다 … 내가 지금 말하는 거는 북한의 상류층의 정신을 알려주는 거에요”
- 여러 독재유형 중 ‘인적통치’ 특징을 강하게 보이는 북한의 경우, 지도자 및 지배 엘리트 계층 사이에 체제와 운명을 같이 한다는 ‘운명공동체’ 인식이 강하게 자리 잡은 것으로 보임
- 이들은 섣부른 개혁·개방 시도가 정치적 혼란을 가져올 경우, 단지 권력을 잃는 것뿐만 아니라, 체제 붕괴 시 재산과 목숨까지 모두 잃는 치명적인 위기 상황을 우려하고 있음
- 따라서 북한 지도부는 지난 수십 년 동안 체제 위기를 초래할 수 있는 개혁에 극히 부정적 태도를 견지해 왔으며, 앞으로도 자신의 기득권을 지키기 위해 끝까지 저항하는 ‘인적통치’ 독재의 특징을 보일 가능성이 큼
- 이 같은 상황에서 북한을 위협하는 외부의 행위나 담론은 북한 정권의 개혁·개방 가능성을 더욱 희박하게 할 것임. 즉, 개혁·개방에 대한 최종적인

결정은 북한 지도층이 체제 안보 및 자신들의 신변 안전을 확신하는 경우에만 가능할 것

- 따라서 북한의 개혁·개방을 유도하기 위한 한국의 중장기 통일정책은 북한에 대한 '불위협 원칙'에 입각한 '안전보장' 전략을 추진해야 함

2) '내부로부터의 변화' 원칙에 따른 '하향식 개혁' 전략

- 최근 비교권위주의 연구에 따르면, 독재체제의 변화 시나리오는 크게 3가지 유형이 존재함
  (1) 외부로부터의 변화 (Reform from Outside)
  (2) 내부로부터의 상향식 변화 (Bottom-up Revolution)
  (3) 내부로부터의 하향식 변화 (Top-down Reform)
  - 위 세 시나리오 중 북한의 개혁·개방 가능성을 극대화할 수 있는 것, 즉 한국이 추구해야 할 방향은 '내부로부터의 하향식 개혁' 전략임

(1) 외부로부터의 변화 (Reform from Outside)

- 서구의 영향으로 독재체제에서 자유화, 개혁, 민주화와 같은 변화가 일어나는 경우
- 구체적으로 두 가지 유형이 존재함. 서구의 직접적 개입으로 인한 변화와 (예: 미국의 이라크 침공), 서구의 영향을 받아 촉발된 내부 혁명의 형태(예: 2010 아랍의 봄)가 있음
- Levitsky & Way (2011) 연구가 대표적 이론
  - Levitsky & Way는 외부 영향으로 인한 독재체제 개혁 가능성을 3가지 변수를 이용해 단계적으로 설명함 : ① 서구와의 연계 정도 (Western Linkage) → ② 국가의 통제력 (State Power) → ③ 서구의 압박 수준 (Western Leverage)

① 서구와의 연계

- 독재국가와 서구와의 연계 수준이 높은 경우
  = 독재체제의 개혁 시도가 성공할 가능성 큼
- 독재국가와 서구와의 연계 수준이 낮은 경우
  = 두 번째 변수인 '독재국가의 통제력'이 개혁 시도 여부 및 성공 가능성을 결정함

② 독재국가의 통제력

- 독재의 사회 통제력이 강한 경우
  = 개혁 없이 기존 독재체제가 안정적으로 유지됨
- 독재의 사회 통제력이 약한 경우

= 세 번째 변수인 ‘서구의 압박 능력’에 의해 독재체제의 개혁 가능성이 결정됨

③ 서구의 압박

- 서구의 압박이 강한 경우 = 독재체제의 개혁 시도는 가능하나 안정적 결과를 확신할 수 없는 상황
- 서구의 압박이 약한 경우 = 개혁 없이 기존의 독재체제가 안정적으로 유지됨
- Levitsky & Way 이론을 북한에 적용하는 경우, 외부로부터의 영향에 의한 북한의 개혁·개방 가능성은 희박한 것으로 평가됨
  ① 북한의 경우 가장 중요한 변수인 ‘서구와의 연계’가 거의 없음
  ② 북한의 강력한 사회 통제력 역시 체제 내구성을 높임
    - 실제로 북한 지도부는 서방세계의 개입 혹은 영향에 의한 체제 변화 가능성에 대해 극도의 경계심을 보임
    - 대표적 예가 ‘모기장 이론’
    - 즉, 서방세계는 인권이나 민주주의를 앞세워 북한 사회를 ‘침투’하여 북한 주민의 사상을 ‘오염’시키고자 하는데, 이런 시도가 성공할 경우의 ‘위험성’은 이미 동구권과 소련의 공산주의 붕괴로 여실히 드러났기에, 이를 막기 위해 북한 전역을 ‘모기장’으로 둘러싸 외부의 나쁜 영향, 즉 ‘모기’가 침투하는 것을 막아야 한다는 주장 (Joo 2014a, 55)
- 북한의 근본적 변화를 노린 국제사회의 영향력 행사는 지난 수십 년 동안 북한 지도부가 꾸준히 경계해온 시나리오임
- 따라서 ‘외부로부터의 변화’를 위한 시도는 오히려 개혁·개방에 대한 북한 지도부의 의지를 낮추는 정반대 결과를 가져올 가능성이 크기에 우리가 피해야 할 접근법에 해당함

(2) 내부로부터의 상향식 변화 (Bottom-up Revolution)

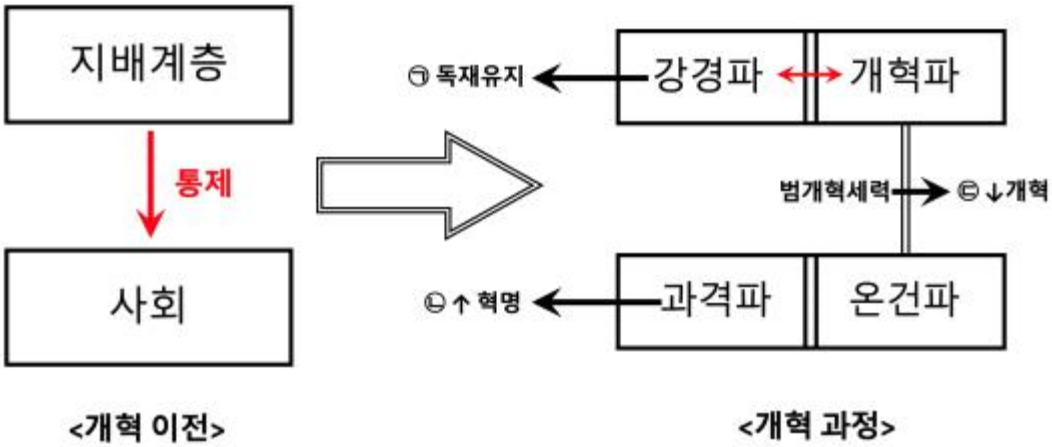
- 경제 위기, 정치적 스캔들 등이 촉발제가 되어 민중 봉기가 시작된 상황에서, 성난 민심을 달래기 위한 독재정권의 양보가 자유화, 개혁, 민주화 등과 같은 체제의 근본적 변화에까지 이르는 시나리오
- 독재체제에서 ‘상향식 혁명’ 사례는 상대적으로 드물고, 기존 연구 역시 주로 특정 사례에 대한 질적 분석이 주를 이루고 있음. 예: Barrington Moore Jr.의 영국혁명 연구 (1966), Alexis de Tocqueville의 프랑스혁명 연구 (1983), Ronald G. Suny의 러시아혁명 연구 (1998) 등

- 하지만 최근 비교권위주의 분야에서 '상향식 혁명적 변화'에 해당하는 다수 사례에 대한 통계적 분석을 시도함
  - 대표적 연구가 Bratton & van de Walle (1997)
    - 1990~1994 사하라 이남 40여 개 아프리카 국가에서 일어난 '상향식 혁명'에 대한 통계분석 시행
    - 3단계 설명: 상향식 혁명적 시위 → 자유화 개혁 → 민주화
    - 3단계 변화의 첫 물꼬인 '상향식 혁명적 시위'의 시작은 보통 경제위기로 촉발됨
    - 북한과 같은 가신제(Neo-patrimonial) 독재의 경우, '상향식 혁명적 시위'가 발발해도 강력한 독재정권의 통제력으로 인해 체제의 근본적 개혁이나 민주화 가능성은 작음
  - Bratton & van de Wall 이론을 북한에 적용해 볼 때, '내부로부터의 상향식 변화'는 가능성이 작고 바람직하지 않음
    ① '가신제(Neo-patrimonialism)'나 '인적통치(Personalist Rule)'로 불리는 북한의 독재유형을 고려할 때, '상향식 혁명적 변화'의 시발점인 북한 주민의 광범위한 시위나 데모 가능성은 작음
    ② 대규모 시위가 발발하는 경우에도, 군, 경, 비밀경찰 등을 통한 북한 정권의 강력한 사회 통제력을 고려할 때, 북한 지도부가 성난 군중 시위에 밀려 근본적인 체제개혁을 추진할 가능성은 희박함
    ③ 오히려 북한 정권이 자발적으로 개혁·개방을 결정하고 추진하는 상황에서 민중 봉기에 의한 '상향식 혁명' 위험이 증가할수록, 북한 지도부의 개혁 의지 및 추진동력은 급속히 약화할 것
    ④ 따라서 '외부로부터의 변화'와 마찬가지로 '내부로부터의 상향식 변화' 역시 우리가 지양해야 할 시나리오에 해당함

(3) 내부로부터의 하향식 개혁 (Top-down Reform)

- 최근 비교권위주의 연구에 따르면 독재체제의 성공적 개혁에 관한 세 가지 개혁 시나리오 중 실제 가장 자주 발생하고 성공 가능성이 가장 큰 것은 '위로부터의 하향식 개혁'임 (Mesquita et. al. 2005, Pepinsky 2009)

<그림 V-1> 위로부터의 개혁



- <그림 V-1>은 '위로부터의 개혁'을 도식화한 것
  ① 개혁·개방 이전의 독재체제는 지배계층이 일반 사회를 압도한 상태에서 독재정권을 유지하는 상황
  ② "엘리트의 내부균열 (elite split or internal split)" 발생
    - '위로부터의 개혁' 시나리오에서 가장 핵심적인 부분은 기존 지배 엘리트 계층의 분열
    - 독재체제의 한계 및 장기 지속가능성에 회의적인 기존 지배층의 일부가 '개혁파 (Reformers)' 혹은 '온건파 (Softliners)'로 등장하며, 독재체제의 변화를 시도
    - 이 경우 기존 독재체제를 변화 없이 계속 유지하려는 기존 지도층 내부의 '강경파 (Hardliners)'와 권력투쟁이 심화하는 상황에 부닥침
    - 일부 학자는 '고난의 행군' 이후 지그재그 행보를 보여온 북한의 경제정책과 관련해 북한 정권 안에서 개혁파가 등장한 신호로 해석하기도 함 (McEachern 2010)
  ③ 엘리트 균열이 발생한 상황에서, 개혁파는 유사한 정치적 관점을 공유한 사회의 개혁지지 세력을 포섭해 범개혁세력을 형성한 후 강경파를 제압해 성공적인 개혁을 추진하고자 함
  ④ 지배층 내 개혁파의 등장은 사회의 변화도 유발함. 특히, 지배층 내 개혁파와 연합해 개혁을 성공적으로 이루어야 한다는 '온건파(Moderates)'와, 기존 독재정권과 어떤 타협도 거부하며 근본적인 체제 변화를 추진하는 '과격파(Radicals)'가 대립하는

양상이 전개됨

⑤ 이 같은 상황에서 각 집단의 세력 판도와 합종연횡에 따라 세 가지 결과가 가능함

㉠ 지배계층 내 '강경파'가 승리하는 경우 개혁 없이 기존 독재체제 유지

㉡ 사회 내 '과격파'가 승리하는 경우 '아래로부터의 혁명'으로 체제의 근본적 변화

㉢ 지배계층 중 '개혁파'와 사회의 '온건파'가 연합해 '범개혁세력'을 형성한 후, 지배층의 '강경파'와 사회의 '과격파'를 성공적으로 제압한 경우, '위로부터의 개혁' 시도

- 권력투쟁에서 승리한 개혁파는 개혁의 성공을 통해 권력을 유지할 수 있고, 자신들의 개혁이 궁극적으로 체제 내구성을 높인다고 보기에, '위로부터의 개혁'을 적극적으로 추진함

- '외부 영향에 의한 변화'나 '내부 상향식 혁명'과 달리, '내부 하향식 변화' 시나리오는 개혁적 성향을 지닌 북한 지도층이 주도한다는 점에서, 개혁에 대한 의지 및 추진력이 가장 높음
- 따라서 '내부로부터의 하향식 변화'는 한국의 관점에서 보았을 때 가장 바람직하며 성공 가능성도 큰 개혁·개방 시나리오에 해당함
- 구체적으로, 한국 정부는 향후 북한의 개혁·개방 가능성과 관련해 아래 두 가지 사항에 유념해야 함

① 북한 지도층 내 엘리트 균열 증상이 나타나는가 여부

② 위 현상이 목격되는 경우, 북한 지도부 내 '개혁파'에 최대한 힘이 실릴 수 있는 정책 방안을 모색해야 함

- 지금까지 살펴본 바와 같이, 북한의 성공적인 개혁·개방을 유도하기 위한 중장기 통일정책은 북한 '내부로부터의 변화' 원칙과 '하향식 개혁' 유도 전략에 기초해야 함

3) '넛지(Nudge)' 원칙에 따른 '부드러운 유도' 전략

- 북한의 체제 불안정 요소가 해결되고 ('체제 불위협' 원칙과 '안전보장' 전략), 북한 지도부가 개혁·개방을 결정하는 경우 ('내부로부터의 변화' 원칙과 '하향식 개혁' 전략), 한국은 '넛지(Nudge)' 원칙에 근거해 북한을 바람직한 개혁 방향으로 인도하는 '부드러운 유도' 전략을 추진해야 함
- '넛지' 원칙에 입각한 '부드러운 유도' 전략
  - '넛지(Nudge)' 이론은 자유주의적인 개입으로써, 상대에 대한 최소의

부드러운 영향력을 행사해 얻고자 하는 결과에 도달하고자 하지만, 최종 선택은 상대의 결정에 맡기는 접근법 (Thaler & Sunstein 2021)

- '팔꿈치로 쿡쿡 찌른다'라는 뜻의 넛지는 원래 심리학, 행동경제학에서 발달해 정치학, 사회학, 행정학 등 사회과학 전반에 걸쳐 큰 영향을 미치고 있음
- 넛지 이론의 주창자 중 한 명인 하버드 대학교 법학대학원 교수 Cass R. Sunstein은 미국 오바마 행정부에서 규제정보국 국장으로 일하며 넛지 원칙을 정부 정책에 적극적으로 활용해 넛지 이론을 현실에 접목하는 데 큰 역할을 함
- 상대의 행동을 유도하기 위한 전통적 방법인 '당근과 채찍' 외에 '넛지'를 제3의 원칙으로 제시함
  - 상대로부터 원하는 행동을 강제하는 경우(채찍)나 보상을 통해 얻는 경우(당근), 장기적으로 고비용-저효율의 문제에 직면함
    - '채찍'과 '당근' 모두 장기적으로 상당한 비용이 필요하다는 문제점이 있고, 더 심각한 것은 '채찍'과 '당근'이 사라지는 순간 상대가 원래의 선택으로 회귀할 가능성이 크다는 것
  - 이에 비해 '넛지'는 저비용-고효율의 장점이 있음
    - 넛지의 경우 상대에 대한 물리적 행사(채찍)나 경제적 보상(당근)을 하지 않고, 대신 우리가 원하는 방향으로 상대를 부드럽게 유도하는 전략이기에, 비용 대비 효과가 높음
  - 넛지의 실제 사례
    - 고속도로 유도선 : 고속도로 주행 중인 자동차에 분홍색 출구 유도선을 제공함으로써, 운전자 스스로 원하는 출구를 찾아 나가도록 유도함
    - 화장실 소변기의 파리 표시 : 남성 화장실 소변기의 경우 사용자의 부정확한 조준으로 악취는 물론 청소 비용이 증가하는 문제에 처함. 하지만 암스테르담 스키폴 국제공항에서 남성용 소변기의 중앙에 파리 표시를 그려 넣은 후, 악취와 청소비용이 대거 절감된 결과가 나온 후, 이 같은 넛지 방식이 전 세계적으로 확산됨
    - 지하철 좌석의 두 발 표시 : 붐비는 지하철에서 '쩍벌남'으로 인해 주변 사람이 고통을 받고 종종 다툼으로 번지는 경우를 해결하기 위해, 좌석 아래에 적당한 간격의 두 발 그림을 표시한 후, 지하철 내의 쩍벌남이 많이 사라진 것도 넛지의 대표적인 현실 적용사례로 꼽힘

- ‘넛지’ 원칙에 따른 ‘부드러운 유도’ 전략을 북한에 적용하는 경우의 시사점은 아래와 같음

(1) 반발 감소

- 물리적 강제력에 기초해 북한의 선택을 강요하는 경우 (예: 대북 강경책 혹은 제재) 오히려 북한 지도부의 반발을 초래하는 역효과가 날 수 있는데, 이에 반해 넛지의 경우 우리가 원하는 방향으로 북한을 부드럽게 유도하고, 이 과정에서 북한이 스스로 최종 선택을 내리게 함으로써 외부에 대한 반발을 최소화할 수 있음

(2) 의심 해소

- 경제적 보상에 기초한 조건부 제안의 경우 (예: 북한이 A를 하는 것을 조건으로 우리는 B를 제공한다), 개혁·개방을 고민하는 북한 지도층의 불필요한 의심을 초래할 수 있음. 대표적으로, 외부의 도움을 가장한 북한 붕괴론에 대한 뿌리 깊은 의심, 즉 ‘트로이 목마’ 신드롬이 일어날 수 있음. 이와 달리, 넛지의 경우 경제적 보상을 전제로 하지 않는 부드러운 유도 형식이기에 북한 지도부의 의심을 최소화할 수 있음

(3) 장기적 축적 효과로 인한 정책 내구성 강화

- ‘넛지’ 원칙에 따른 ‘부드러운 유도’ 전략으로 북한의 개혁·개방을 유도하고, 이 과정에서 북한 지도부 스스로 최종 결정을 내리게 하는 경우, 북한은 개혁·개방 결정이 ‘자발적’이었다는 확신에 기초해 이후 전개될 구체적인 정책 입안 및 실현 과정에서 개혁·개방 기조를 스스로 강화할 가능성 큼. 즉, ‘넛지’ 원칙에 입각한 ‘부드러운 유도’ 전략은 장기적으로 자발적 누적 효과를 가져와 개혁·개방 정책의 내구성을 강화할 것

- 이상에서 살펴본 바와 같이, 성공적인 북한의 개혁·개방을 이루어내기 위한 중장기 통일정책은 물리적 강압에 기초한 ‘채찍’이나 경제적 보상에 의한 ‘당근’보다는, ‘넛지’ 원칙에 입각한 ‘부드러운 유도’ 전략을 추진하는 것이 바람직함

4. 북한 개혁·개방을 위한 정책과제

- 앞에서 살펴본 중장기 통일정책의 원칙과 전략에 따라 성공적인 북한의 개혁·개방을 실현하기 위한 구체적인 정책과제는 아래와 같음

1) ‘체제 불위협’ 원칙과 ‘안전보장’ 전략에 따른 정책과제

- 북한에 대한 ‘체제 불위협’ 원칙과 그에 따른 ‘안전보장’ 전략은 근본적으로 북한의 비핵화 합의를 전제로 함
- 북한 지도부가 개혁·개방을 결정하고 이행에 나서기 위해서는 이것이 추후 체제에 대한 위기나 도전으로 이어지지 않을 것이라는 확신이 필요함. 특히, 비핵화 합의로 야기될 수 있는 북한의 안보 불안감을 해결할 필요가 있음
- 따라서 한국은 개혁·개방으로 야기될 수 있는 체제 불안정에 대한 북한 지도부의 우려를 해소할 수 있는 정책을 제시해야 함
- 구체적으로, 3단계 접근법을 통해 북한에 대한 ‘체제 불위협’ 원칙과 ‘안전보장’ 전략을 정책으로 입안할 필요 있음 : (1) 시작단계 : 남북정상회담 정례화 → (2) 진행단계 : 한반도 평화협정 체결 → (3) 최종단계 : 북미관계 정상화

(1) 시작단계 : 남북정상회담 정례화

- 비핵화 합의로 인한 북한의 안보 불안감과 개혁·개방에 대한 두려움을 해소하기 위한 첫 단추는 남북정상회담 정례화를 통해 한반도의 미래에 대한 비전을 꾸준히 남북이 공유하고 확인하는 작업임
- 예를 들어, 매해 신년 초 남북정상회담 정례화를 통해 이전 해 남북 간 주요 현안을 정리하고 새해의 공동 관심사와 계획을 공유함으로써 개혁·개방이 가져올 수 있는 북한의 체제 불안감을 최소화하는 방안을 고려할 필요 있음
- 남북정상회담 정례화가 안정적으로 정착되면 하위급 간 남북회담은 자연스럽게 세분화, 정기화될 수 있음. 예를 들어, 남북 총리회담 연 2회, 분야별 남북공동위원회 연 4회 분기별 회의, 분야별 남북실무진회의 수시 개최 등

(2) 진행단계 : 한반도 평화협정 체결

- 남북정상회담이 정례화되고 남북 간 긴장이 점차 완화되면, 다음 단계로 기존 정전(휴전)협정을 평화협정으로 대체할 필요 있음

① 정전(휴전)협정

- 1953.7.27. 체결
- 서명 : UN, 북한, 중국 (정규군이 아닌 ‘인민지원군’)
- 명칭상의 불일치
  - 협정의 영문은 ‘Armistice’(휴전), 중문은 ‘정전’(Ceasefire, Truce), 북한 번역은 ‘정전’(Ceasefire), 한국 번역은

‘휴전’(Armistice)

- 한계 : 정전 혹은 휴전은 전쟁의 완전한 종식이 아닌 일시적 중단 혹은 중지를 의미함

② 평화협정

- 역사
  - 북한은 오랜 기간 미국의 ‘대조선 적대시 정책’ 철폐와 ‘평화협정’ 체결을 요구함
  - 2006년 11월 하노이에서 열린 한미 정상회담에서 부시 미국 대통령은 “북한이 핵을 포기하면 전쟁 종결을 선언하고 평화조약을 맺을 수 있다”라고 언급함으로써 미국은 처음으로 평화협정에 대한 긍정적 의사를 표시함
  - 2018년 4월 판문점에서 열린 남북정상회담 결과 선택된 ‘4.27판문점선언’에서 남북은 “종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남북미 3자 혹은 남북미중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로” 합의하며 평화협정 논의를 발전시킴 (도경옥 2019, 28)
- 내용 : 평화협정에 담겨야 할 핵심 내용은 크게 3가지
  ㉠ 과거 : 기존 ‘정전/휴전’을 ‘종전’으로 마무리
    - 기존에 전쟁의 장기적 중지 상태인 ‘정전’과 단기적 휴식 상태인 ‘휴전’ 사이에 존재했던 혼선을 한국전쟁의 최종적인 ‘종전’으로 확정함
    - 즉, ‘종전’ 협정 혹은 선언을 통해 한국전쟁의 종결을 공식화함

  ㉡ 현재 : ‘남북불가침’ 협정 혹은 선언을 통해 한반도에 ‘평화체제’ 확립
    - 평화협정 체결 시점 이후 남북 간 모든 형태의 무력 충돌을 금지하는 ‘남북불가침’ 협정 혹은 선언을 통해 한반도에 안정적인 ‘평화체제’를 수립함
    - 1991년 ‘남북기본합의서’ (혹은 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류, 협력에 관한 합의서’) 제2장에 포함된 남북불가침 합의는 이후 후속 조치 불발로 상징적 서류로만 존재하다가, 북핵 위기가 고조되고 대북 제재가 강화되며 2013년 북한이 ‘불가침 합의 무효’를 선언함 (조선일보 2013.3.8.)

- 북한 비핵화를 전제로 기존의 정전/휴전협정을 평화협정으로 대체하는 경우, '남북불가침' 협정을 재확립하고 이와 관련된 구체적이고 실질적인 후속 조치를 이어가 한반도에 평화체제를 공고히 할 필요 있음

ⓒ 미래 : 남북이 통일을 공동의 목표로 인식하는 통일 지향적 비전이 평화체제의 궁극적 지향점이 되어야 함

- 평화체제의 실질적 목적은 기존의 정전, 휴전을 종전으로 대체하고, 이후 남북불가침 원칙의 재확인을 통해, 한반도에 평화를 공고히 구축하는 데 있음
- 하지만 평화체제의 궁극적 목적은 남북 간 평화 구축을 넘어 통일을 향해 보조를 맞춰나가는 '통일지향적' 비전에 있어야 함 (최진욱 2009, 280)

- 평화협정 서명 주체
  - 2018년 '4,27판문점선언'에서 남북은 평화체제 구축을 위해 "남북미 3자 혹은 남북미중 4자회담"을 주장하였고, 이에 중국은 강력히 반발하며 항의한 경험이 있음
  - 북한의 성공적 개혁·개방을 타진하는 이 연구의 대전제 중 하나가 최근 깊어지는 미중 갈등의 신냉전 구도에서 '한반도의 전략공간화'(연구주제 1)를 이루는 것이라는 점을 고려할 때, 중국을 제외한 어떤 형태의 평화체제 논의도 사실상 실현 가능성이 없음
  - 따라서 향후 한반도를 둘러싼 평화협정에 참여할 주체는 한국, 미국, 중국, 북한이어야 함

(3) 최종단계 : 북미관계 정상화

- 북한은 지난 수십 년 동안 일관되게 미국의 '대조선적대시정책'의 철폐를 요구함
  - 예를 들어, 핵 문제에서도 북한은 자체 핵무기 개발이 미국의 '대조선적대시정책'에 대한 자위권 조치였다고 주장하며, 비핵화 논의 역시 필연적으로 미국의 '대조선적대시정책'의 철폐를 수반해야 한다고 주장함 (Joo 2014b, 26-28)
- 따라서 남북한 사이에 한반도 '평화체제' 구축을 위한 논의가 깊어질수록. 북미 간 관계 정상화를 위한 협의도 동반되어야 함
  - 국교 수립 이전 단계에서 북미 양국 간 관계 정상화를 위한 현실적이고 효과적인 방법은 평양과 워싱턴에 각각 연락사무소를

설치하는 것

- 국교 수립 이전 단계에서 연락사무소 설치는 양국 간 '사실상의 대사관(de facto Embassy)'을 설치하는 것이기에 관계 정상화 및 국교 수립으로 가는 중간단계에 해당함
- 1970년대 초 미중 관계 정상화 과정에서 중국은 "대만과 외교관계를 단절하지 않고 있는 어떤 국가와도 외교관계를 수립하지 않는 원칙을 깨고 미국과 연락사무소를 개설"했다는 사실이 바로 연락사무소 설치의 중요성을 잘 보여줌 (함택영 2009, 91)
- 따라서 한반도를 둘러싼 평화체제 구축의 최종단계에서는 북미 간 연락사무소를 설치하고, 이를 이용한 활발한 소통을 통해 최종적으로 국교 수립 및 관계 정상화를 도모해야 함

2) '내부로부터의 변화' 원칙과 '하향식 개혁' 전략에 기초한 정책과제

- 비교권위주의 이론에 따르면 북한과 같은 독재체제의 근본적 변화를 가져올 수 있는 가장 현실적 방안은 '내부로부터의 변화' 원칙에 입각한 '하향식 개혁' 전략임
  - 북한 정권 내 엘리트 균열이 발생해 개혁파와 강경파가 갈등에 놓인 상황에서, 개혁파가 우위를 점하고 '내부로부터의 하향식 개혁'을 추진하는 상황 (그림 V-1 참조)
- 이 같은 상황에서 개혁파의 개혁·개방 정책을 좌초시킬 수 있는 최대 위험요인은 개혁추진 과정에서 발생할 수 있는 경제적, 사회적 혼란이 정치적 위기로 이어지는 상황임
- 이 경우 개혁파는 잘못된 정책으로 정권 및 체제 위기를 제공했다는 빌미로 강경파의 역습을 받아 어렵게 시작한 개혁·개방 자체가 좌초될 위험이 있음
- 따라서 내부로부터의 변화' 원칙과 '하향식 개혁' 전략에 기초한 중장기 통일정책이 추구해야 할 구체적 정책들은 북한 정권 내 개혁파 입지를 공고히 하여, 어렵게 형성된 개혁·개방의 기회를 좌절시키지 않도록 유의해야 함
- 구체적으로, 두 가지 정책과제를 고려할 필요 : (1) 내정 불간섭 정책, (2) 북한 시장 활성화 방안

(1) 내정 불간섭 정책

- 1991년 '남북기본합의서' 제1장, 제2조에서 '남과 북은 상대방의

내부문제에 간섭하지 아니한다’라고 합의한 바 있음
- 하지만 이후 후속 조치가 실현되지 않고, 특히 북핵 문제가 심각해짐에 상징적 문서에 머무르고 있음
- 특히, 북한의 인권 문제에 대한 한국 및 국제사회의 비판에 대해 북한은 ‘내정 불간섭’ 원칙의 위반이라고 항의하고 있음
- 향후 북한이 개혁·개방의 길로 나서는 경우, 한국은 북한에 대한 ‘내정 불간섭’ 정책을 심각하게 고려해야 함
  - 북한의 심각한 인권침해 상황은 국제사회가 꾸준히 관심을 가지고 지켜봐야 할 문제임. 특히, 북핵 고도화로 위기가 고조되고 북한이 개혁·개방을 완강히 거부하는 현 상황에서 한국이 북한에 대해 내정 불간섭 정책을 펼 이유 없음
  - 하지만 북핵 문제가 해결되고 북한이 개혁·개방 정책을 추진하는 경우, 한국은 최소한 북한의 개혁·개방 시도가 안정된 궤도에 오를 때까지 한시적으로 북한에 대한 내정 불간섭 정책을 펼 필요가 있음
  - 성공적인 개혁·개방이 북한 주민의 경제적 삶은 물론 인권을 최단 시간 내 개선하는 현실적 방안이라는 실용적 접근법을 취할 필요가 있음
- 구체적으로, 북한이 개혁·개방을 추진하는 과정에서 야기될 수 있는 혼란 상황에 대해 한국은 (북한의 요청이 없는 한) 어떤 형태로든 북한의 내부문제에 간섭, 개입, 관여하지 않는다는 원칙을 정책으로 표명할 필요
- 즉, 개혁·개방 과정에서 야기될 수 있는 경제적, 사회적 혼란이 북한의 정권 혹은 체제 위기로 이어질지는 외부요인이 아닌 북한 정권의 사회통제력과 같은 내부요인에 의해 결정될 것임을 정책 입안, 합의문 발표, 선언 등의 형태로 천명할 필요 있음

(2) 북한 시장 활성화 방안
- ‘고난의 행군’ 이후 지난 30년 동안 북한 전역에서 아래로부터의 자생적 시장화가 진행된 결과 대부분 북한 주민은 시장에 생계를 의지하고 있는 상황
- 자생적 시장화 과정에서 ‘큰손,’ ‘돈주,’ ‘전주,’ ‘물주,’ ‘돈데꼬’ 등으로 불리는 거대 상인, 부유층, ‘지주’ 세력이 북한 사회에 등장함 (Ward et. al. 2019, Lankov et. al. 2017, Joo 2010)
  - 탈북자 증언에 의하면 ‘큰손’은 등장 과정과 배경에 따라 ‘세

부류로 나눌 수 있음

① 자수성가형 : 고난의 행군 이전 북한 사회에서 최하층에 속했으나 경제적 격변기에 과감히 시장에 나서 사업에 크게 성공한 유형

- 이들의 급성장에 대해 한 고위급 탈북자는 “패랭이가 양반 됐다”라는 표현이 북한에서 유행한다고 소개함 (Joo-Jung HRNKR012 인터뷰)
- 보위부 핵심 간부 출신 한 고위급 탈북자는 ‘큰손’이 당, 정, 군은 물론 보위부 산하 “외화벌이 기관 책임자”로 스카우트 되어 채용되는 경우도 있다고 증언함 (Joo-Jung HRNKR024 인터뷰)

② 권력유착형 : 당, 정, 군 간부의 가족과 친인척이 주요 시장 상인으로 성장해 활동하는 경우로써, 관련 간부의 직간접적 도움이 이들의 성장에 큰 역할을 함. 즉, 이들은 태생적으로 정치적 권력과 경제적 부가 결합한 형태임

- 노동당 평양 중앙당 간부 출신 한 고위급 탈북자는 부인이 장사 과정에서 단속에 걸려 곤란한 상황 처하자 자신이 직접 나서 해결한 사례를 증언. “사무실 가서 전화 … 한 마디면 끝나거든요” (Joo-Jung HRNKR004 인터뷰)

③ 외부지원 도약형 : 한국, 중국 등으로 온 탈북자가 현지에서 번 수익 일부를 북한에 남아 있는 가족에게 송금한 경우, 북한에 남은 가족이 이 돈을 ‘종잣돈’ 삼아 사업에 크게 성공한 경우

- ‘고난의 행군’ 이후 지난 30년간 시장화 과정에서 성장한 ‘큰손,’ ‘돈주,’ ‘물주,’ ‘돈데꼬’와 같은 거대 상인과 그 아래에 있는 중간상인 계층은 북한 시장의 정상적 작동, 특히 원자재 및 완제품의 수입, 제조 및 생산, 유통 과정에서 중추적 임무를 수행함
- 이들은 공산주의 체제에서 성장해 시장에 적대적인 북한 정권의 감시하에 활동하는 ‘붉은 자본가(Red Bourgeoisie)’라는 독특한 지위에 있음
- 이들 상인 계층은 향후 북한 정권 내 개혁 지향적 지도부가 등장해 현 상황 유지를 선호하는 강경파와의 노선투쟁에서 우위를 점하고 시장 중심적인 개혁·개방을 추진할 경우, 이들의 개혁 시도를 적극적으로 지지하고 옹호할 동인이 강함

- 즉, 북한의 신흥 상인계층은 <그림 V-1>에서 기존 북한 지도부 내 '개혁파'와 손잡고 '범개혁세력'을 형성할 북한 사회의 '온건파'에 해당
- 따라서 한국은 북한의 시장을 활성화 할 수 있는 다양한 정책을 고려해 아래 두 가지 결과를 유도해야 함
  ① 북한 시장 활성화를 통해 시장의 성쇠와 운명을 같이할 신흥 상인계층, 즉 '붉은 자본가' 세력의 성장을 도모
  ② 향후 북한 정권 내 '엘리트 균열'이 감지될 경우, 북한 정권 내 개혁파와 사회의 신흥 상인계층이 연합해 '범개혁세력'을 형성함으로써 북한이 개혁·개방의 길로 나올 수 있도록 유도

3) '넛지(Nudge)' 원칙과 '부드러운 유도' 전략에 따른 정책과제

- 북한 개혁·개방의 핵심은 농업과 산업 분야임

(1) 농업 분야

- 북한의 경우 국토의 약 80%가 산지 및 비농업용 토지에 해당하고, 척박한 토양과 양수 중심의 관계시설 등을 고려할 때, 북한의 개혁·개방 정책이 성공한다 해도, 추후 대규모 농업 생산 및 수출국으로 발전할 가능성은 희박함
- 따라서 농업분야 개혁의 핵심은 탈 집단농장화를 통해 농업 생산성을 향상함으로써 식량의 자급자족 수준에 도달하는 것
- 즉, 북한의 개혁·개방 정책에 농업 분야는 포함되어야 하나, 핵심은 산업 분야임
- 농업 분야에서 북한 개혁정책의 핵심 과제는 아래와 같음 : ① 토지 소유권과 이용권의 분리를 통한 사실상의 소유권 확립, ② 현재의 포전제를 가족농 혹은 개인농 형태로 전환, ③ 농작물의 자율처분권 확대

  ① 토지 소유권과 이용권의 분리를 통한 사실상의 소유권 확립
  - 북한은 1946년 토지개혁을 시작으로 토지에 대한 사회주의 소유제도를 확립함. 즉, 토지는 국가가 소유하거나 (국유지) 혹은 협동단체(예: 협동농장)만 소유가 가능 (협동적 소유지)
  - 북한이 개혁·개방의 길에 나선다 해도 사회주의 체제를 포기하지 않는 한, 토지에 대한 사회주의 소유제도는 계속 유지될 것
  - 이와 관련해 중국 사례를 참조할 필요
    - 사회주의 체제를 유지하면서 개혁·개방을 추진한 중국의 경우,

토지의 사회주의적 소유제도를 유지한 상태에서, 토지의 이용권과 소유권을 분리해 농민에게 토지의 장기 사용권을 먼저 보장한 후, 시간이 흐름에 따라 토지 사용권의 매매, 양도, 상속을 합법화함으로써, 토지의 실질적인 사유화를 용인함

- 북한 역시 토지의 사회주의적 소유제도를 유지한 상태에서, 토지에 대한 장기 사용권을 합법화함으로써, 농업 분야의 개혁·개방 정책이 가져올 수 있는 체제 모순을 최소화할 필요 있음

② 포전제를 가족농 및 개인농 형태로 전환

- 북한은 농업의 협동농장화(1953-1958)를 완성하였으나, 생산성 저하로 인한 문제를 해결하기 위해, 1960년대 중반 협동농장의 생산단위를 기존 '작업반'(50-100명)에서 '분조'(10~25명)로 재구성한 바 있고, 김정은은 최근 이를 '포전'(3~5명)으로 더욱 세분화함
- 하지만 소련, 중국, 베트남, 북한 등 사회주의 농업체계에서 일관되게 발견되는 문제점은 농업 생산성의 급격한 저하가 농업 집단화로 인한 사유농의 폐지에서 비롯되었다는 점임. 즉, 집단화된 농장의 생산단위를 아무리 세분화해도 개인의 사유농과는 거리가 멀기에 농민들의 힘써 일할 유인책이 부족한 상황
- 이 문제를 해결하기 위해서는 현재 3~5명 규모의 '포전제'를 유지하되, 생산 주체를 가족농과 개인농 형태로 전환할 필요 있음 (최수영 2006, 73-76)
- 즉, 사유농의 대표적 형태인 가족농과 개인농을 도입하고, 이들에게 토지의 장기 사용권을 허용함으로써, 농업 분야의 생산성 향상을 도모해야 함

③ 농작물의 자율처분권 확대

- 토지의 장기 사용권과 생산의 가족농, 개인농을 허용한다고 해도, 궁극적으로 농작물 처분에 있어서 농민의 자율권이 확대되지 않는다면, 농업 분야의 획기적인 생산성 향상은 기대하기 어려움
- 이전보다 협동농장 농장원들의 농작물 자율처분권을 확대한 것으로 평가받는 포전제에서도, 농민들이 자율적으로 처분할 수

있는 지분은 아주 제한된 상황

- 전체 생산량 = 계획생산량 + 초과분
  - ㉠ 계획생산량 중 일부는 협동농장의 공동비용 (비료, 종자 등)과 소속 농장원들의 다음 해 식량으로 사용되고, 그 외 나머지인 국가수매분은 사전에 정한 낮은 국정수매가격으로 매수함
  - ㉡ 계획생산량을 넘어선 초과 생산분에 대해서도, 국가가 약 70%(세금 30%와 국정가격수매 40%)를 가져가고, 농민이 자율적으로 처분할 수 있는 부분은 30~40% 수준
    - 포전제 이전에는 초과분의 30~40%도 국가가 사전에 정한 낮은 국정 수매가격으로 매수했으나, 김정은 집권 후 이 부분에 대해 현물로 농민에게 돌려줌으로써, 농민들이 해당 부분을 시장에서 시장가격으로 판매할 수 있게 함
- 농업 분야에서 북한 정권의 개혁·개방 정책이 성공하기 위해서는 농민이 생산한 농작물의 최종 처분권을 근본적으로 확대해야 함. 이와 관련해 두 가지 방안이 가능
  - ① 국가수매제도를 유지한 상태에서, 기존에 낮게 책정된 국정수매가격을 시장 수준에 맞춰 현실화함
  - ② 국가수매제도를 폐지하고, 대신 일정 세율의 농민소득세를 도입한 후, 농산물의 처분권은 전적으로 농민의 자율권에 맡김

(2) 산업 분야

- 북한의 개혁·개방 정책에서 핵심을 차지할 부분은 산업 분야, 특히 중앙집권식 계획경제에서 생산의 중추를 담당하고 있는 국영기업 개혁이 핵심 관건
- 이와 관련 한국은 ‘넛지’ 원칙에 근거해 북한 국영기업에 대한 ‘부드러운’ 개혁을 유도할 필요
- 구체적으로, 선별적인 지원정책과 민간분야를 활용한 지원 다변화 정책을 고려할 필요
  - ① 선별적 지원 정책
    - 중국과 베트남의 개혁·개방 사례에서 알 수 있듯이, 계획경제에 속한 국영기업 전체를 모두를 안고 가는 것은 불가능
    - 북한의 계획경제 산업 분야 중 장기적으로 국제경쟁력을 확보할 수 있는 분야를 선별해, “선택과 집중”을 통해 선별적으로 육성

및 지원할 필요 (김석진 2022, 42)

- 후보 분야

㉠ 값싼 노동력에 기초한 경공업

- 개성공단 사례가 이미 잘 보여주었듯이, 현 상황에서 대규모 투자 없이도 북한이 확보한 가장 큰 경제적 장점은 저렴한 노동력
- 이를 활용한 각종 경공업 분야 제조업은 국제사회에서 경제력을 확보할 수 있는 것으로 평가
- 이와 관련해 고무적인 사실은 최근 북한의 시장에서 거래되는 각종 경공업 제품의 “국산화” 추세가 증가하고 있다는 점. ‘고난의 행군’ 이후 한동안 중국산 수입품이 주를 이루었던 것과 달리, 특히 의류, 신발, 식품, 일용품 등을 중심으로 최근 소비재 및 경공업 분야의 회복세가 뚜렷함 (정은이 2022, 43)

㉡ 소프트웨어 산업

- IT 산업은 크게 통신서비스, IT 제조업, 소프트웨어의 세 분야로 구분됨
- 북한의 경우 대규모 자본투자가 필요한 통신서비스와 IT 제조업에서는 약세를 보이지만, 상대적으로 투자 비용이 저렴한 소프트웨어 분야의 인력 양성에 상당한 공을 들여온 결과, 이 분야에서 우수한 과학 인재를 많이 보유한 것으로 알려짐
  - 세계 각국에 대한 북한의 지속적인 해킹 공격은 풍부한 과학 인재 풀을 보여주는 역설적인 사례
- 경공업 분야와 마찬가지로 IT 산업의 소프트웨어 분야 역시 낮은 임금 수준으로 우수한 기술 인력을 확보할 수 있는 상황임 (김석진 2019, 137)

㉢ 관광 분야

- 오염되지 않은 북한의 자연환경 역시 북한의 주요 비교우위 분야 중 하나에 해당함
- 과거 남북경협이 개성공단(저임금)과 금강산(자연환경)을 중심으로 시작한 것이 결코 우연이 아님
- 금강산 외에도 백두산, 칠보산, 묘향산, 명사십리 해수욕장, 개마고원 (트래킹) 등이 주요 후보지

② 민간중심 지원 다변화 정책

- 선택과 집중 원칙에 따른 선별 과정을 통해 후보로 선정된 북한의 산업 분야에 대해 '넛지' 원칙에 따라 '부드러운' 개입을 시도
- 구체적으로. 선별된 북한 국영기업을 한국의 관련 기업과 연결해. 양자 간 다양한 공동작업을 통해 북한 국영기업의 효율성을 높이는 방법 추진
- 이를 위해 다양한 공동사업 방식 중 구체적 사안별로 북한 국영기업과 남한 기업 간의 공동사업에 가장 효율적인 방안을 탐색할 필요 (임강택 2018, 192)
  - 기술 제휴 : 북한 국영기업이 남한 사기업에 사전에 합의된 기술 사용료(royalty)를 내고 해당 기술을 사용하는 방법
  - 기술 이전 : 남한 사기업이 북한 국영기업의 지분 일부를 취득하는 대가로 해당 기술을 이전하는 방법
  - 합영 : 북한 국영기업과 남한 기업이 공동으로 투자하고 공동으로 운영하는 방법
  - 합작 : 북한 국영기업과 남한 기업의 공동으로 투자하고 운영은 북한이 담당하는 방법
  - 공동수출
    ㉠ 주문자 상표 부착 방식 (OEM) : 남한 기업이 제품을 설계하고 필요한 원자재를 제공한 후, 북한 국영기업이 생산을 담당하고, 최종 생산품에 남한 기업의 상표를 부착해 세계 시장에 판매하는 방식
      - 북한의 저임금 노동력에 남한 기업의 기술, 브랜드, 수출 유통망을 접합한 형태
      - 개혁 초 북한 국영기업의 글로벌 시장 네트워크 편입이 시기상조인 상황에서 사용될 수 있는 방법

    ㉡ 제조자 설계 생산 방식 (ODM) : 개혁·개방이 어느 정도 궤도에 오르고, 북한 국영기업의 기술력도 향상된 시점에 이르면, 북한 국영기업이 남한 기업의 제품 설계에 같이 참여하고 생산을 담당한 후, 최종 판매단계에서 남한 기업의 상표를 부착해 세계 시장에 판매하는 방식
      - 설계 및 생산 기술은 확보했으나 아직 세계 시장에 직접 나설 고유 브랜드 파워가 부족한 상황에서, 이미 이를 확보한 남한의 기업과 협력하는 방식으로 적절

Ⅵ. 연구주제 4 : 한국 내 통일의식 공고화

- 이 챕터는 통일연구원의 『KINU 통일의식조사』, 서울대학교 통일평화연구원의 『2022 통일의식조사』 등의 분석을 통해 특징을 서술해나가고자 함.

1. 2045 '바람직한 미래상' - 굳건한 한국 내 통일 의식 확립

1) 새로운 통일담론의 등장 필요

- 분단이 길어지고 있고, 최근 한국에서 공동체중심 가치관 보다는 개인주의적 성향이 심화되는 상황에서, 대북 여론과 더불어 통일에 대한 의식도 많은 변화를 겪고 있음.
- 최근 발표된 국민의식조사에 따르면, 두 체제가 상호 우호적인 관계를 유지하는 형태를 선호하는 비율이 가장 높고, 통일된 단일국가 한국을 선호하는 비율이 차 순위임. 이 조사에 따르면, 통일 필요성에 대한 교육을 확실히 받은 세대와 그렇지 않은 세대의 통일의식이 확실히 다르고, 특히 당위론적 통일론에서 벗어난 인식이 지배적인 가치관으로 자리잡고 있는 젊은 세대의 등장이 눈에 띔.
- 따라서 당위성에 근거한 과거 민족주의적 통일담론을 강조하는 것에서 벗어나야할 시점에 도달함. 한국은 이미 다민족, 다인종으로 구성된 다문화 사회로 진입하기 시작했다는 것이 학계의 일반적 평가임. 탈민족주의적 정서도 시간이 지날수록 높아져가고 있기 때문에, 분단 이전 사회로 회귀하는 것보다는 미래지향적인 새로운 공동체 형성으로써의 통일모델을 구상해야 할 필요 있음
- 과거처럼 민족 동질성 회복에 초점을 맞출 것이 아니라, 다른 민족과 문화까지 포섭할 수 있는 개방적 미래적 통일담론을 준비해야 함. 민족 공동체에 얽매일 것이 아니라, 보다 넓은 평화 공동체, 경제 공동체를 형성하면서 한반도 구성원 모두가 이익을 얻을 수 있는 형태로 진화해야 함. 민족의 재결합, 국토와 체제 통합이라는 낡은 담론을 이제 놓아야 할 시점임.

2) 세대 간 통일의식의 차이

- 미중 전략경쟁의 심화, 러시아-우크라이나 전쟁, 신냉전 도래 가능성, 북한의 핵무력 강화 등 급변하는 남북 및 국제정세로 인해 한국인의

통일에 대한 의식이 2020년 이후 변화하는 모습이 발견되며, 특히 남북관계의 경색국면이 지속되면서 모든 연령대에서 통일의식이 감소하고 있는 상황임.

- 세대별 통일의식에 대한 차이가 발견되는데, 연령대가 높은 세대일수록 통일에 대해 우호적인 인식이 강한 반면 젊은 세대에서 통일에 대해 적대적이고 비관적인 인식이 강하게 관찰됨.
- MZ세대(1985~2010년대 초반 출생)의 경우 대부분 통일의 필요성 등에 대해 부정적인 입장을 보이고 있으며, 통일의 필요성에서도 민족적인 이유보다는 개인의 경제적인 실리를 위한 도구로 통일을 지지하는 경향이 발견됨.
- 2020년 이후 모든 연령층에서 통일의식의 감소 추세가 관찰되며 특히 20~30대 젊은 세대의 통일의식에서 통일의식 감소가 뚜렷한 상황(김성희 2022, 200).
- 2022년 발표된 서울대학교 통일평화연구원의 『2022 통일의식조사』를 보면 20대 응답자 중 '통일이 필요하다'라고 응답한 비율이 2019년 41.1%, 2020년 35.3%, 2021년 27.8%, 2022년 27.8%를 기록하는 등 지속적으로 통일의 필요성에 대한 응답 비중이 감소하고 있음.
- 특히 통일이 '매우 필요하다'라고 응답한 20대 응답자의 비중은 2019년 13.6%, 2020년 7.1%, 2021년 5.3%, 2022년 6.1%로 소수의견으로 자리매김.
- 2022년 조사를 기준으로 여전히 40~60대 이상은 응답자의 절반 정도가 통일이 필요하다고 응답하고 있다는 점에서 20대(27.8%) 및 30대(34.0%)와 차이가 나타남.
- 이는 2019년 북미정상회담 결렬, 남북관계 경색 등이 통일의식에 부정적 영향을 끼치는 것으로 유추할 수 있음.
- 2007~2022년 세대별 통일의 필요성 인식 변화를 보면 다른 세대와 달리 20~30대 MZ세대에서 감소폭이 크게 발생(김범수 2022, 32-34).
- MZ세대의 경우, 2018년에는 X세대(1975~1984 출생)와 비슷한 수준으로 50%가 넘는 응답자가 통일이 필요하다고 응답하였으나, 2021년부터는 약 30%만이 통일이 필요하다고 응답하여 2018~2021년 동안 20% 포인트 이상 줄어들고 있는 상황임.
- 최근 몇 년 동안 모든 세대의 통일의 필요성이 감소하였으나 현 시점에서 MZ세대는 다른 세대보다 통일의 필요성을 현저하게 낮게 느끼는 세대로 파악할 수 있음.

- 2023년 8월 발표된 서울대학교 통일평화연구원의 「통일의식조사」에서도 통일이 필요하지 않다는 응답이 29.8%였고, 특히 20대에서 통일이 필요하지 않다라는 응답이 41.3%로 젊은 세대에서 통일에 대한 부정적 인식이 증가하고 있음(중앙일보, 2023/09/25).
- 통일의 시급성에 대해서도 MZ세대의 경우 2018년을 제외하고 일관되게 통일의 시급성이 낮게 조사, 2022년의 경우 통일의 시급성에 대해 MZ세대 10%만이 응답하여 세대별 가장 낮은 비중을 차지함.
- 통일에 대한 현상변화의 반대 즉 현상유지를 선호하는 응답에서도 MZ세대에서 높게 나타나는 상황.
- MZ세대는 현재대로가 좋다는 응답자의 비중이 2022년 전체 응답자의 약 1/3로 다른 세대보다 높은 것으로 조사됨
- 특히 2020년 이후 MZ세대와 X세대의 무관심의 비중이 증가하여 2022년 현재 약 12%의 응답자가 통일에 대한 무관심을 표출한 반면 베이비부머 세대들의 경우 통일에 대한 무관심이 전체의 5% 수준으로 비교적 소수로 파악됨.
- 다만, 세대를 올라갈수록 ‘같은 민족이니까 통일해야 한다’는 민족주의적 당위성을 통일의 이유로 선택하는 경향이 관찰(김성희 2022, 209).
- 한국 정부의 공식통일방안인 <민족공동체통일방안>에서 나타난 ‘민족공동체’라는 개념이 MZ세대에 비해 기성세대 사이에서 중요하게 평가되고 있음을 간접적으로 확인할 수 있음.
- 2022년 조사 기준 MZ세대의 경우 ‘같은 민족이니까’라는 응답(33%)보다 ‘전쟁 위협을 제거하기 위해’(38%)라는 응답자 비중이 높은 유일한 세대임(김성희 2022, 209).
- 통일을 민족주의적 접근보다 실리적 접근으로 여기는 경향이 MZ세대부터 뚜렷하게 발견됨. 이러한 경향에서 새로운 통일담론을 이끌어 내려고 하는 정책적 노력이 필요한 시점임. 최근 정부에서 언급한 자유, 인권, 민주 등 보편적 가치에 입각한 통일과 궤를 함께하는 것으로 분석가능함.
- 통일을 하지 말아야 하는 이유에 대해서는 세대 간 통계적으로 유의미한 차이를 발견하기 어렵지만, MZ세대와 X세대 간 응답 확률의 차이가 존재하고 MZ세대가 타 세대에 비해 남북 간 사회문화적 차이를 더 우려하는 것으로 나타남(김성희 2022, 210-211).
- 통일에 대한 기대에서는 MZ세대와 X세대에 비해 기성세대들이 통일이 남한에게 주는 이익을 높게 기대하고 있으며, 특히 MZ세대에 비해 기성세대들이 개인 이익을 높게 기대하는 것으로 나타남.

- 전 세대를 통틀어 통일이 지역 및 이념갈등을 개선시킬 수 있다고 보는 의견은 강하지 않지만, 경제적 문제에 관해서는 '빈부격차'에서 MZ세대와 기성세대 간 유의미한 차이가 발견됨(김성희 2022, 213-215).
- 2022년 조사를 기준으로 전체 응답자의 24.6%가 통일이 실업문제를 개선시킬 수 있을 것이라고 응답함. 단, 대부분 문항에서 통일로 사회, 경제적 문제가 해결될 수 있다고 보는 응답이 10% 미만으로 조사됨.
- 이는 통일이 줄 수 있는 사회문제 개선에 대한 낮은 기대와 통일이 주는 개인 이익에 대한 낮은 기대감이 복합적으로 작용하여 젊은 세대가 통일을 지지하지 않는 이유로 해석 가능함.
- 통일인식 변화의 종합평가는 여론조사에서 나온 결과를 단순하게 판단하기보다는 다양한 상황과 변수를 고려하여 면밀히 파악할 필요성 있음.
- 2011년 김정일 사망 이후 북의 핵실험, 개성공단 가동 중단, 남북공동연락사무소 폭파 등의 남북관계에 부정적 영향을 미치는 사건들과 이산가족 상봉, 평창올림픽 공동 참가 등의 긍정적 영향을 미치는 사건들이 짧은 시간 안에 혼재하여 통일의식에서도 급격한 변화가 관찰된 것으로 평가할 수 있음.
- MZ세대를 중심으로 통일의 필요성을 낮게 인식하는 추세를 볼 때, 향후 남북관계가 개선되지 않을 경우 미래 세대는 대세적으로 통일을 지지하지 않을 가능성이 증가할 것으로 판단됨.
- 단, 젊은 세대가 통일의 개인적 이익을 낮게 평가하는 것이 통일을 지지하지 않는 이유 중 일부로 해석될 수 있으나 MZ세대가 X세대에 비해 통일에 대해 부정적으로 생각하는 이유에 대해서는 보다 면밀한 연구가 필요함.
- 2000년대에는 남북정상회담과 이산가족 상봉, 금강산 관광, 개성공단 가동 등의 남북관계의 진전을 돕는 사건들이 더 많았던 반면, 2010년대 및 최근에는 천안함 사건, 여러 차례에 걸친 핵실험, 개성공단 중단, 남북공동연락사무소 폭파 등의 남북관계가 악화되는 계기가 더 많았다는 사실이 MZ세대의 낮은 통일의식을 설명할 수 있을 것임.
- 현재 북한과의 민족적 정체성이 낮아지는 추세와 더불어 남북관계가 개선되지 않는다면 미래세대는 MZ세대보다 더 통일을 지지하지 않을 가능성에 대해 고민할 필요 있음.

3) 통일에 대한 인식과 행동

- 통일연구원의 「KINU 통일의식조사 2022」를 통해 한국인의 통일인식의 방향성을 확인할 수 있음.

① 통일부담

- 통일지향적 행동의도는 국민들이 통일을 준비하고, 촉진하는 구체적 행동을 할 의향을 의미하는 데, 이에 대해 통일로 인한 재정적 부담을 질 수 있는지를 물었으나 부정적 의견 다수임(김갑식·박주화 2022, 47).
- 2022년 응답자 중 17.6%가 통일비용 조달을 위한 세금인상에 찬성하였고, 9.7%만이 통일을 위해 현재보다 경제적 상황이 나빠지는 상황을 감내할 수 있다고 응답함.
- 통일비용 조달을 위한 세금인상에 공감하는 연령대별 응답은 50대(24.0%)와 60대 이상(22.3%)가 상대적으로 높고, 20대(7.5%)가 가장 낮음.
- 구체적으로 ‘통일이 필요하다’고 응답한 사람의 27.7%, ‘통일이 자신의 소망이다’라고 응답한 사람의 43.6%가 통일비용을 위한 세금인상에 찬성함.
- 이러한 결과는 어떤 사람이 통일이 필요하다고 생각한다고, 더 나아가 통일이 그 자체로 가치 있는 일이라고 생각할지라도 반드시 그 사람이 통일비용을 부담할 의사가 있다고 생각할 수 없다는 것임.
- 통일의 내재적 가치가 통일 필요성보다 통일 지향적 행동의도를 더 잘 예측하고 있다는 점을 확인됨.
- 그러나 통일이 필요하다고 생각하는 집단, 통일을 내재적 가치로 생각하는 집단의 절반 이상이 통일을 위한 행동, 특히 재정적 부담에 대해 거부감이 있다는 사실을 더 무겁게 받아들여야 할 것으로 판단됨.
- 특히, 통일세에 대한 준비가 미진할 시 동서독 통일의 예에서 알 수 있듯 상당한 혼란이 예상됨. 동독과 서독은 통일 당시 현재의 남한과 북한의 경제력 차이보다 적었음에도 불구하고 독일은 여전히 동독출신과 서독출신의 경제력에서 완벽한 밸런스가 이루어지지 않고 있음. 이러한 경향이 지속될시 우리가 기대하는 통일편익의 폭은 상당부분 줄어들 것이 불보듯 뻔함.

② 평화공존

- 평화공존에 대한 인식은 통일보다 북한과 분단을 유지하면서 공존을 선호하는 정도를 의미하는데, 통일보다 지금처럼 분단 상태로 지내는

것이 낫는지에 대해 56.9%가 동의했고, 남북한이 전쟁 없이 평화적으로 공존할 수 있다면 통일은 필요 없다는 설문에 35.2%가 동의함(김갑식·박주화 2022, 50-52).

- 우리 국민들은 적대적 공존이 통일보다 낫다는 인식을 드러내면서, 예측가능한 현재의 갈등이 예측불가능한 미래의 평화보다 낫다는 인식을 나타낸 것으로 파악됨.
- 이러한 경향은 여성, 40대 이하 세대, 중도층에서 특히 강하게 나타나고 있음.
- 평화적 분단을 긍정적으로 생각하는 국민이 지속적으로 증가하고 있는 점, 통일을 원하지 않는다고 해서 평화적 분단을 원하지 않을 수 있다는 것으로 이는 평화적 분단과 통일이 단순히 제로섬 관계로 파악해서는 안됨.
- 20대의 67.9%, 30대의 59.6%, 40대의 60.6%가 전쟁이 없는 평화적 공존에 동의하면서, 통일의 필요성과는 달리 연령대가 낮아질수록 평화적 공존에 찬성하는 비율이 높음.

③ 민족기반 통일

- “남북이 한민족이라고 해서 반드시 하나의 국가를 이룰 필요는 없다”는 문항에 담겨 있는 의미 그대로 단일민족 기반 통일의 지지를 묻는 것에 대해 감소하는 추세임(김갑식·박주화 2022, 56-58).
- 같은 민족이기 때문에 통일을 할 필요는 없다는 주장에 공감하는 비율은 2020년 이후 40% 후반대를 유지하고 있지만, 한민족이기 때문에 통일을 해야 한다고 응답한 비율은 2017년 이후 감소하는 추세임.
- 민족동질성을 확인했다고 해서 그 경험이 통일의 이유로 작동하지 않을 수 있다는 점이 확인됨.
- 2022년 현재 20대(60.9%)와 30대(55.6%)의 과반 이상이 단일민족 통일론에 부정적 입장이며, 20대와 30대, 60대는 2017년 이래 단일민족 통일론에 부정적 인식이 지속적으로 상승하고 있음.
- 2023년 9월 윤석열 대통령은 “자유민주주의에 입각한 통일은 자유·인권·법치라는 보편적 가치에 기반한다”며, “이를 통해 동북인도-태평양 지역, 그리고 인류 전체의 자유·평화·번영에 기여하는 글로벌 중추 국가가 되면, 우리의 통일역량이 증대될 뿐 아니라 세계가 모두 우리 통일을 지지할 것”이라고 강조했음.
- 이러한 대통령의 의지를 담을 수 있는 새로운 통일담론 제시가 필요한

상황으로 판단됨.

④ 통일의 이익 기대감

- 통일이 국가 전체 및 자기 자신에게 이익이 되는 정도를 묻는 질문에 대해 국민의 대다수가 통일이 북한 주민에게 이익이 되지만 자신에게는 이익이 되지 않는다는 인식이 강하게 나타남(김갑식·박주화 2022, 63-64).
- 즉 응답자들은 자신이 통일의 수혜자라고 보지 않는 것으로 나타남. 그럼에도 통일이 대한민국, 즉 국가차원에서 이익이 된다고 생각하는 비율은 2018년 이후 60%대를 유지하고 있다는 점은 주목할 만함.
- 통일이 개인에게 이익이 될 것이라는 인식은 소폭이지만 하락세를 나타내고 있는데, 이것은 개인의 부담은 증가할 것으로 예상하지만 통일한국의 국가경쟁력 부분에서는 적지 않은 이익을 얻을 것이라는 판단을 하고 있는 것으로 유추할 수 있음.

4) 한반도의 바람직한 미래상

- 한반도에서 가장 바람직한 미래상으로 ① 남북 정부가 각각 존재하고 상호 우호적인 관계를 유지하는 형태, ② 남북 정부가 각각 존재하고 경제통합만 이루어진 형태, ③ 군사/외교권은 중앙정부에게 있고, 그 외 권한은 남북 정부가 각각 갖는 형태, ④ 단일한 중앙정부(통일정부)만 존재하는 형태 등 4가지에 대한 남한과 북한의 관계를 묻는 질문에 대해 ①, ④, ②, ③의 순으로 응답함(김갑식·박주화 2022, 69).
- 한반도의 바람직한 미래에 대한 응답으로 ① 평화적 공존, 즉 한반도의 두 체제를 인정하고, 두 체제가 상호 우호적인 관계를 유지하는 형태를 37.5%로 가장 많이 선호했고, ④ 단일한 민족국가를 한반도의 미래로 지목한 비율은 27.0%, ② 경제통합 상태를 선호한 비율은 23.4%, ③ 남북연합을 선호한 비율은 12.1%의 순으로 응답한 것을 확인할 수 있음.
- 40대 이하 세대는 두 체제하에서 상호 우호적인 관계를 유지하는 형태를 한반도의 미래상으로 선호하는 비율이 높았고, 50대는 민족국가를 한반도의 미래상으로 꼽은 비율이 우세함.
- 통일의 필요성에 따른 한반도의 바람직한 미래상에 대한 응답의 상관관계를 보면, 통일이 필요하다고 생각하는 응답자의 37.5%가 민족국가를 한반도의 미래상으로 꼽아 가장 우세한 반임(김갑식·박주화 2022, 70-71).
- 상호 우호적인 관계(31.1%), 경제통합 관계(18.7%),

남북연합단계(12.7%)의 순으로 통일이 필요하다고 생각하는 응답자 중 한반도의 바람직한 미래상 순으로 선호가 나타남.

- 이에 비해 통일이 필요하지 않다고 생각하는 응답자의 경우 상호 우호적인 관계(44.8%)가 가장 우세한 응답을 보였고, 경제통합 상태(28.8%), 남북연합 상태(11.4%), 민족국가(15.0%)를 한반도의 미래상으로 통일의 필요성의 응답자와 차이를 나타냄.
- 통일이 필요하다고 생각하는 사람들이 모두 민족국가를 상정하는 것이 아니라 남북연합이나 경제통합, 더 나아가 상호 우호적인 관계를 통일로 생각할 수 있음을 시사하는 결과로 파악할 수 있음.
- 통일이 필요하지 않다고 생각하는 사람도 단순히 민족국가를 반대하는 것이 아니라 다른 형태의 남북관계를 한반도의 이상적 모습으로 상정하고 있음을 보여주고 있는 결과임.
- 대다수 응답자들이 단일한 중앙정부나 남북연합과 같은 정치 통합을 통일로 이해하고 있지만 이를 바람직한 남북관계의 미래상으로 보는 이들은 매우 제한되어 있다는 사실에 주목할 필요가 있음(지병근 2022, 105).
- 민족정체성 회복, 전쟁방지, 국력발전, 평화증진 등 통일의 다양한 편익에 대한 모든 질문에 대해 동의 의견이 과반을 상회했으며 비동의 응답은 15%를 넘지 않아서, 우리 국민들은 통일이 우리 사회에 경제발전, 민족정체성 강화, 전쟁위협해소, 평화증진 등 다양한 편익이 창출될 것이라고 기대하고 있음(김갑식·박주화 2022, 72-74).
- 통일 편익 주체에 따른 통일편익 내용에 공감한 비율에 대해 20대와 40대 이상 세대의 차이는 통계적으로 유의미함. 가장 흥미로운 지점은 통일이 국가적, 개인적 이익이 되지 않는다고 생각하는 응답자의 과반 이상이 통일이 전쟁위협해소와 평화증진에 기여한다는 점을 인정하고 있다는 점임.
- 통일이익의 수혜자 여부에 관계없이 통일이 평화증진과 전쟁방지를 가져다준다는 공감대를 형성하고 있다는 점에서 통일공감대 확산의 기회요인으로 작용 가능함. 다른 한편으로는 평화증진과 전쟁방지가 통일의 편익으로 인식되지 않고 있음을 보여준다는 면에서 도전요인으로 작동 가능.
- 통일이 그 자체로 지니는 내재적 가치보다 외재적 가치를 긍정적으로 평가하는 경향이 강한 것으로 나타남(지병근 2022, 120). 대표적으로 남북한이 반드시 통일되어야 한다고 응답한 이들은 22.7%에 그친 반면,

그렇지 않다고 응답한 이들은 50.7%에 달함. 또한, 전쟁 위협 해소와 경제발전에 도움이 될 것이라고 응답한 이들은 각각 72.4%와 65.0%에 달함.

- 통일에 대한 6가지 정서(무섭다, 불안하다, 화가난다, 설렌다, 기쁘다, 행복하다)에 대해 우리 국민들의 정서적 반응은 크지 않음(김갑식·박주화 2022, 77-78).
- 긍정적 정서이건 부정적 정서이건 각 정서를 느낀다는 응답자의 비율보다 느끼지 않는 응답자의 비율이 높았음. 우리 국민은 통일에 대한 부정적 정서 중 불안함(27.5%)을 가장 크게 느끼는 것으로 조사됐고, 통일에 대한 긍정적 정서 중 기쁨(27.6%)을 느끼는 응답자의 비율이 가장 높은 것으로 나타남.
- 20대는 통일에 대해 긍정적 정서보다 부정적 정서를 강하게 느끼는 반면 30대 이상은 긍정적 정서를 부정적 정서보다 강하게 느낌. 연령대에 따라 통일을 떠올릴 때 느끼는 정서의 유형이 다르다는 것을 확인할 수 있는 결과로 나타났지만, 통일을 떠올릴 때 우리 국민은 특별히 우세한 감정이 없다고 보는 것이 타당함. 통일을 떠올릴 때 우세한 정서가 분명하지 않은 것은 통일이 구체적으로 국민들에게 떠오르지 않을 가능성이 높다는 것을 의미함.
- 통일의 실현 가능성에 대해서도 응답자 과반(63.1%)이 “불가능”하다고 응답하여 대부분 통일에 대해 부정적이거나 소극적인 태도로 조사됨(지병근 2022, 105).
- 더구나 통일이 실현 가능한 시기에 대해서도 5년 이내, 10년 이내, 20년 이내, 30년 이내에 가능할 것이라고 응답한 이는 각각 0.7%, 4.5%, 14.0%, 11.3%로 이들 모두 합하더라도 30.5%에 불과함. 이에 비해 30년 이상이 되어서야 통일이 실현 가능할 것이라고 응답한 이는 22.9%이었으며, 실현 불가능하다고 응답한 이는 46.6%에 달함. 대부분의 응답자가 통일이 한 세대가 지나기 전에는 실현하기 어렵다는 비관적인 태도를 취하고 있음을 보여줌.
- 한국인의 통일 지향성과 분단 지향성에 대해서는 전반적으로 통일 지향성보다 분단 지향성이 더 강한 것으로 나타남(지병근 2022, 120-121).
- 즉, 통일 지향성은 점차 약해지고 있는 반면, 분단 지향성은 강해지고 있음. 통일 지향성과 관련하여 남북한이 반드시 통일을 해야 한다거나 통일을 위해서는 어떠한 대가라도 치르겠다고 인식하고, 통일세와 같은 통일비용 부담 의사가 있는 응답자들은 매우 적음.

- 반면, 분단 지향성과 관련하여 통일에 대한 부정적 주장(평화공존이 가능하면 통일이 필요 없다, 한민족이라는 이유로 단일 국가를 이룰 필요는 없다, 경제문제 해결이 통일문제 해결보다 중요하다 등)에 공감하는 이들이 차지하는 비율이 매우 높음.
- 중요한 점은 통일의 필요성 인식만으로 통일에 대한 응답자들의 태도를 이해하기는 어렵고 통일에 대한 인식은 다차원적이며, 통일의 필요성 인식은 그 가운데 하나의 측면에 불과하다는 점을 인식할 필요가 있음.

2. 장애요인 : 약화되는 통일의식, 악화되는 대북감정

- 통일담론은 남북 간 정치 이벤트의 개최로 인한 희망, 군사적 도발로 인절망과 함께 확산되곤 했음.
- 긍정적인 통일담론은 1972년 남북공동성명 발표, 1991년 남북기본합의서 채택, 2000년 최초의 남북정상회담 개최, 그리고 이후 개최되었던 수 차례 남북정상회담에서의 공동선언 발표 등과 함께 확산되었음.
- 반대로 부정적인 통일담론은 북한의 핵실험, 미사일 발사, 서해교전, 천안함 피격 사건, 연평도 포격 사건 등과 함께 증폭되었음.
- 이처럼 통일에 대한 긍정적 이미지와 부정적 이미지가 공존하는 한반도 상황이지만, 평화로운 일상을 꿈꾸는 통일한국을 완성해 나가는 과정에서의 통일의식 공고화와 관련된 논의는 한국 사회의 수준을 한 단계 업그레이드 시키기 위한 중요한 과제임
- 2023년 현재 한국의 40대 이상 국민들은 반공 포스터 그리기 대회, 반공 웅변대회에 참여하면서 남한 우위의 흡수 통일을 생각하면서 자란 반면, 20대의 경우 반공보다는 남북한 문화 차이, 통일 이후 한국의 모습 등을 주로 학습함으로써 뚜렷하게 대비되는 초중등 교육과정을 보냈음.
- 2000년 최초 남북정상회담 이후 여러 교류 협력이 있었으나, 통일이 꼭 필요하다고 답하는 비율은 점차 하락하고 있는 상황. 이는 세대교체, 북한의 지속적인 도발, MZ 세대의 통일세에 대한 부담 우려 등이 복합적으로 작용한 결과로 보임.

1) 약화되는 통일의식

- 통일의 필요성에 대한 응답은 북한이 4차 핵실험을 실시한 2016년을 기점으로 하락세가 뚜렷함.

- 통일이 필요하다고 생각하는 응답자의 비율은 한반도 평화의 변곡점이 된 2018년 70%대로 급상승했지만(이하 '2018년 효과') 이후 지속적으로 감소하다 2022년 최근 9년간 최저 수준인 53.4%를 기록했음.
- 전반적으로 2018년까지는 통일인식이 낮아지다가 2018년 큰폭으로 상승, 이후 다시 낮아지는 경향은 공통적으로 관찰됨.
- 2022년 통일연구원『KINU 통일의식조사』조사에서 20대, 30대, 40대는 통일이 필요하다는 응답 비율이 과반에 미치지 못했다(20대: 39.1%, 30대: 42.4%, 40 대: 47.3%). 50대와 60대는 각각 61.2%와 66.3%가 통일이 필요하다고 응답해 뚜렷한 대조를 보임.
- 세대 별 특징과 관련해 두 가지 사항을 지적된 바 있음(박주화 2002). 첫째, 2018년을 제외한 모든 시점에서 50대 이상 세대와 40대 이하 세대의 인식이 뚜렷하게 대조적으로 나타남. 둘째, 40대의 '2018년 효과'가 다른 연령대에 비해 매우 높게 나타나는 특징이 관찰됨.
- 이념에 따른 통일인식의 변화가 연령, 성별에 따른 통일인식의 변화와 확연한 차이를 보이고 있음. 진보의 경우에는 2019년까지 통일이 필요하다는 응답자의 비율이 완만한 상승세를 보였지만 하노이 북미정상회담이 성과 없이 끝나면서 하락세를 보임. 2019년 역시 분석 대상이 될 수 있음을 시사하는 부분임.
- 보수와 중도의 경우는 2017년까지 하락추세에서 2018년 급상승 후 하락하는 패턴을 보이고 있음. 남북관계 교착 국면이 중도층의 통일인식에 가장 부정적으로 영향을 준 것으로 볼 수 있음.

2) 악화되는 대북감정

- 아래의 표는 통일 대상인 북한에 대한 응답자의 인식을 보여줌.

<표 Ⅵ-1> 통일 대상인 북한에 대한 인식

(11점 척도: 0~10)

북한	평균	표준편차
지원대상	4.7	2.2
협력대상	5.5	2.1
경계대상	6.5	1.9
적대대상	6.0	2.1
대북 정책		
정치·군사적 대결 상태에서도 경제교류·협력을 지속해야 한다	5.8	2.0
국제공조를 통해 북한에 대한 제재를 확실히 이행해야 한다	**6.5**	**1.8**
스포츠나 문화, 인적 교류를 확대해야 한다	6.6	1.8
북한에 대한 인도적 지원은 지속되어야 한다	5.2	2.1
금강산 관광은 재개되어야 한다	5.5	2.2
개성공단은 재개되어야 한다	5.3	2.3
북한이탈주민에 대한 지원을 강화해야 한다	4.9	1.7
남북관계 개선보다 한미동맹 강화가 더 중요하다	**5.8**	**1.8**
남북한이 체결한 합의 사항은 정부의 교체와 무관하게 계승되어야 한다	5.7	1.9
북한이 먼저 공격해오기를 기다리기보다는 과감한 선제공격도 고려해야 한다	**3.7**	**2.5**
필요하다면 약간의 인명피해를 감수하고서라도 북한과 무력충돌을 해야 한다	**3.3**	**2.4**
북한과 아무런 관계를 맺지 않는 게 우리 이익을 보호하는 길이다	**4.8**	**2.0**

주: 볼드체는 북한에 대한 강경책

출처: (지병근 2022, 110)

- 이에 따르면, 응답자들은 북한을 경계대상, 적대대상, 협력대상, 지원대상의 순으로 여기는 것으로 나타났음.
- 북한에 대한 온건정책의 경우 북한과의 스포츠나 문화/인적 교류 확대, 경제교류 · 협력 지속, 남북 합의사항 계승, 금강산 관광 재개, 개성공단 재개, 인도적 지원, 북한 이탈주민 지원 강화의 순으로 지지하는 것으로 나타났음.
- 북한에 대한 강경 정책의 경우에는 국제공조를 통한 대북제재, 한미동맹 강화, 북 한과의 관계 단절, 북한 선제공격 고려, 북한과 무력충돌 감수 등의 순으로 지지하는 것으로 나타났음.
- 단, 강경 정책의 경우에도 북한 선제공격 고려 (평균 3.7)와 북한과의 무력충돌(평균 3.3) 등에 대한 지지 수준은 매우 낮은 것으로 나타났음(지병근 2022, 109).
- 한편, 구본상(2022, 231)은 북한에 대한 인식에 관한 질문과 그에 대한 응답을 종속변수로 한 회귀모형 결과를 제시한 바 있음.

- 이 분석 결과에 따르면, 우선 북한에 대한 인식은 정치변수 가운데 대통령(정부) 국정운영평가와 일관적으로 연계되어 있음을 확인할 수 있음. 즉 문재인 정부 지지층이 북한에 대해 호의적 태도를 보였다는 것을 보여줌. 더불어민주당을 지지하는 경우도 현재 북한 정권과 대화와 타협의 상대로서 김정은 정권에 긍정적인 것으로 나타났음.
- 단, 보수정당인 국민의힘을 지지한다고 해서 북한 정권과 대화와 타협에 부정적이라고 보기는 어려움.

3. 통일의식 공고화를 위한 원칙과 전략

1) 분단과 두 국민-국가의 형성

- 한국과 북한은 분단 이후 70년 간 서로 다른 국가를 유지해 오면서 각기 다른 국민-국가 정체성을 발전시켜 왔기에, 단순히 과거의 민족 동질성에 대한 호소로만은 통일의 당위성을 설득하기 어려운 상황임.
- 북한에서도 최근 한국을 '대한민국'이라고 부르는 것에서 볼 수 있듯이 북한이 한국에 대해 2021년부터 '우리민족끼리', '민족', '통일'이라는 용어를 거의 사용하지 않고 있음(경기일보 2023년 9월 6일자).
- 북한이탈주민에 대한 질적 연구들에서도 북한이탈주민이 남한에서 적응하는 과정에서 소위 '종족화된 낙인'(ethnicized stigma)을 경험하는 등 한국의 위계적인 타민족 인식의 틀 안에서 어려움을 겪고 있다는 보고가 많이 있음(성정현 2016; 남경우 2021; 김성경 2023).
- 통일담론은 분단 직후부터 각 정부별로 내세운 통일정책에 기반해 끊임없이제시되어 옴. 과거 권위주의적 성격을 띤 정부에서는 체제대결에서 승리해 통일을 달성하고자 하는 성격이 강했고, 민주화 이후 정부에서도 각자의 업적을 위해 통일정책의 틀을 달리함으로써, 정권교체에 따라 연속성 없이 통일정책이 단절되는 경향을 보여왔음.
- 경제 및 사회 분야 정책의 경우, 각 정부의 정치적 지향성과 이전 정부와의 차별화를 통한 지지율 제고 등을 꾀할 수 밖에 없는 현실적 고려가 분명히 존재함.
- 그러나, 통일정책 역시 지속성과 연속성 없이 부침이 심했다는 점은 아쉬움으로 남음. 특히, 1989년 노태우 정부에서 제시된 한민족공동체통일방안이 1994년 김영삼 정부에서 수정, 보완 작업을 거쳐 민족공동체통일방안으로 채택되었고, 이후 정부에서도 큰 틀을 계승하고

있기는 하지만, 30년 가까운 시간 동안 이렇다 할 변화 없는 통일방안으로 전락한 느낌마저 존재함.

- 기존 총론의 큰 틀은 그대로 두더라도, 빠르게 변화하는 국내외 환경변화에 적응하기 위해서는 적실성 있는 각론 역시 제시되어야 통일의식 공고화에 기여할 수 있음.
- 통일에 대한 긍정적 인식을 제고시킬 교육프로그램과 정부 및 시민단체의 노력 필요함.
- 통일이 필요하다고 인식하는 이들이 다수임에도 불구하고, 경제통합을 넘어서서 정치 통합을 포함하는 통일을 한반도의 바람직한 미래상으로 여기거나 30년 이내에 통일을 실현할 수 있다고 낙관하는 이들의 비율은 매우 낮은 것으로 나타났다는 점을 고려할 때 통일에 대한 회의적 시각을 불식시키기 위한 교육프로그램의 개발 등 정부 및 시민사회의 각별한 노력이 필요함.
- 통일을 통해 얻을 수 있는 안보 및 사회경제적 이익에 대한 이해도를 높이려는 노력과 통일의 가치와 목적, 그리고 이를 추진하는 방법에 대한 사회적 공감대 형성이 우선임(지병근 2022, 122).
- 통일이 국가적으로도 이득이며 개인적인 차원에서 북한 주민뿐만 아니라 한국의 시민 모두에게도 이득이 된다는 점을 인식할 수 있는 계기를 마련할 필요.
- 통일은 정부가 일방적으로 속도감 있게 추진한다고 성사되는 것이 아니라는 점을 인식해야 함.
- 한반도 문제에 대한 다양한 변수를 고려할 때 통일에 대한 부정적 인식이 증가하고 있음을 확인할 수 있는데, 문제는 통일에 대한 부정적 인식의 강화는 2030 세대의 문제로 파악하지 않아야 한다는 점임(지병근 2022, 122).
- 통일에 대한 부정적 인식을 단순히 2030 세대 만의 문제로만 바라본다면 나무만 보고 숲을 보지 못하는 오류를 범할 가능성이 높으며, 통일에 대한 부정적 인식은 우리 모두의 문제로 파악해야 함.
- 통일에 대한 의무감에서 벗어나 통일에 대한 한국인의 솔직한 속내를 찾아가는 과정이 통일인식 연구의 새로운 출발점이자 굳건한 통일의식을 확립하는 데 바람직한 방향이 될 것임.
- 그런 점에서 앞으로의 통일 정책은 두 국가가 단일정부, 단일 국회를 구성하는 것으로 통일의 목표를 단일하게 상정할 것이 아니라, 각 분야의 교류협력이 활성화된 상태 혹은 남북 연합 기구를 창설, 운영하는 형태 등

다양한 방식의 통일의 단계와 목표를 설정할 필요가 있음
- 한국 내에 북한이탈주민이 증가하면서 이들 역시 민족 동질성의 강조만으로는 한국 사회 내에 성공적으로 안착하기 어렵다는 사실이 확인되었음. 따라서 이들에게도 다른 외국인들을 환대로 맞이 한다는 세계시민주의적인 성향이 한국 사회내에 증가할 때 보다 평등한 한국 사회의 일원으로 자리 잡아 장기적으로 남북 교류가 증가하고 통일까지 이루어졌을 때 통합된 국민으로 함께 살 수 있는 여건이 만들어질 것임.
- 통일 의식 고양에 대한 많은 연구가 통일에 필요한 민족 동질성을 인위적으로 부양하는 것을 정책적으로 제안하고 있지만, 실제로 희미해지는 민족 동질성을 권위주의적 방법 이외에 다시 불러 일으키기는 거의 불가능하다는 전제 아래 민족 정체성이 없이도 한국 국민들이 북한과의 관계에 있어서 유연한 태도를 가질 수 있게 할 다양한 정책 목표가 필요함.

2) 통일 의식 공고화를 위한 원칙

(1) 자유, 인권, 법치의 보편적 가치 우선의 원칙

- 이미 한국은 북한에 대해 경제적, 문화적, 사회적, 정치적으로 앞서 나가 있고, 이러한 상황은 국민들이 더 이상 북한에 대한 환상을 갖거나 북한에 끌릴 만한 매력을 갖고 있지 않음을 의미함.
- 특히 젊은 세대일수록 북한 혐오에 대한 의식이 커지고 있고(남경우 2021; 한희정 2023), 유튜브, 포털 댓글에는 이미 북한이탈주민 및 북한 정권에 대한 혐오 표현들로 가득 차 있음.
- K-컬쳐로 불리우는 다양한 한국의 문화 콘텐츠들로 인해 북한의 문화, 사회, 정치제도 등의 일상적인 재현들이 촌스럽고 도저히 이해할 수 없는 영역으로 치부되고 있음.
- 더 이상 북한과의 체제경쟁에서 승리해야 할 이유가 사라졌고, 국내 젊은 층이 근미래에 어떤 형식으로든 북한에 대해 민족적 동질감을 느끼거나, 문화적으로 매력을 느끼거나, 획일화된 사회에 대해 동경을 할 가능성이 있다는 증거가 없음.
- 또한 자유, 인권, 법치의 보편적 가치들은 이념적 차원을 넘어서 점점 더 대다수의 국가들이 준수해야 할 것으로 인식이 확산되고 있음.
- 따라서 중추국가로 대한민국은 국제적인 정당성을 확보하기 위해, 그리고 국제 사회에서의 보다 광범위한 지원을 받으며 북한도 보편적

가치를 실현할 수 있도록 함께 할 글로벌 거버넌스의 구축을 위해, 또한 국내에서 북한 정책에 대한 지지를 얻고 국내적으로도 이러한 보편적 가치를 드높게 구현함으로써 중추 국가로서의 지위를 굳건히 하기 위해서 이러한 보편적 가치에 대한 헌신이 필요함.

(2) 다양한 통일에 대한 개념과 남북관계 미래상 정립

- 남북한 분단이 70여년 이상 유지되고, 양국이 서로 다른 국민만들기 프로젝트를 통해 이질적인 국민들이 이미 형성이 되어 있는 상황에서 민족적 동질감을 강조하는 정치적 통일만을 최종 목표로 두는 것은 더 이상 광범위한 지지를 얻기가 어려운 상황임.
- 남북한이 완벽하게 하나의 정치체제를 건설하는 통일을 최종 목표로 하기 보다는 다양한 통일의 모습들을 상상하고 그러한 각각의 모습 중에 어떠한 방향으로 나아갈지에 대한 사회적인 합의를 만들어 나가야 함.
- 예를 들면, 하와이대학 미래학 마노아 학파의 미래 시나리오나 소헤일 이나야툴라(Sohail Inayatulllah)의 다층원인분석(causal layered analysis) 처럼 30년 혹은 50년 이후 통일에 대한 다양한 밑그림을 그리고 그 중 바람직한 시나리오를 실현하기 위해 어떠한 국가 전략이 필요한지에 대한 미래 컨설팅도 고려할만함(Inayatullah 2014).
- 민족 동질성이 통일에 대한 동기를 적절하게 제시하지 못하지만, 정치적, 군사적, 경제적, 사회적으로 남북한 평화 유지와 민간 교류 및 관계 정상화로 나아갈 수 있는 다양한 요인들을 발굴할 수 있음.
- 보편적 가치를 중심으로 하며 대한민국의 국익을 위한 남북 관계의 미래상을 정립하고 그에 따라 바람직한 미래로 가야하는 요인들을 발굴하고 발전시켜 실질적인 국익으로 전환할 수 있는 미래 계획이 수립이 필요함.

(3) 평화 유지의 원칙

- 남북한이 빠른 시일 내에 정치적인 통일이 어렵다고 하더라도 남북 및 동아시아 전체에 평화를 유지하고 압도적인 군사력을 바탕으로 다양한 외교적, 사회적 방안들을 결합해 그 어느쪽에서 무력사용을 하지 못하도록 억제한다는 의지가 중요함.
- 결국 가장 중요한 것은 국민의 생명을 지키고 국익을 보호하는 것으로 동아시아의 평화 상태가 유지되지 못한다면 수많은 사람들의 생명과 재산은 물론이고 일상의 평온함에도 위기가 찾아 올 것임.
- 이미 북한 및 동아시아 지역에서 활동하고 있는 국제기구와 NGO들과 함께 평화에 대한 확고한 신념을 바탕으로 평화 거버넌스를 구축하는

방안을 확립해야 할 필요가 있음.

3) 통일의식 공고화를 위한 전략

(1) 자유, 인권, 법치의 보편적 가치에 대한 국제 인덱스 수치 관리 및 국내적 공감대 확보

- 윤석열 대통령은 8월 29일 청와대 영빈관에서 열린 민주평화통일자문위원회 간부위원과의 통일대화 연설에서 “'자유·인권·법치'라는 보편적 가치에 기반한 통일을 이뤄내야 한다”고 강조함. 그러면서 "우리가 보편적 가치에 기반해 글로벌 중추 국가가 된다면 세계가 우리의 통일을 지지할 것"이라고 선언함.
- 실제로 대한민국이 글로벌 중추국가로 도덕적 우월성을 갖고 그에 기반한 통일을 추진하는데 있어서 국내적으로 자유, 인권, 법치의 보편적 가치가 수사적인 표현이 아님을 확인하는 것이 필요함.
- 특히 국내적으로도 자유, 인권, 법치와 관련한 다양한 공인 받은 인덱스들 - 프리덤 하우스(Freedom House)의 세계자유지수(Freedom in the World), 국경없는 기자회의 언론자유지수, UN 인권고등판무관사무소의 보편적인권지수(Universal Human Rights Index), World Justic Project의 법치 인덱스 등 - 의 수치가 하락하는 것을 방지할 뿐 아니라 인덱스 수치 관리를 통해 국제 사회에서 인덱스 상 위치를 보다 향상함으로써 높은 지위를 유지하고 도덕적인 정당성을 확보할 필요가 있음.
- 그러한 수치를 높게 유지하도록 관리하는 것은 대외적으로 한국이 북한에 대해 도덕적 우월성을 확보하는 수단일 뿐 아니라, 국내적으로 보편적인 가치에 대한 광범위한 지지를 얻는데 있어서 필수적임.
- 자유, 인권, 법치의 국제 인덱스가 높은 북유럽 국가들의 정책과 법안들을 참고해 국내에서 국제 인덱스의 수치를 떨어뜨릴 수 있는 요소들에 대한 점검과 개선이 필요함.

(2) 다양한 민간 교류와 그를 통한 경제적 상호 이득에 대한 수치화 및 개념화

- 정치적 통합을 통일의 완성된 형태이자 유일한 형태가 아니라고 할 때 압도적인 힘의 우위를 전제로 북한과의 관계를 개선해야하는 다양한 당위성을 찾아낼 수 있음.
- 특히 북한이 최근들어 UN 및 미국의 제재와, 코로나19 바이러스의 창궐, 기후 변화로 인한 자연재해 등 다양한 어려움을 겪고 있고 그것을

극복하기 위해 UN 지속가능개발 및 기후변화 조약을 비롯한 다른 다자 조약에도 적극적으로 참여하는 등 글로벌 거버넌스의 일원으로 참여하는 것을 통해 북한의 문제를 인도주의적 문제로 접근해 다양한 제재를 우회하려는 움직임이 발견됨.

- 최근 제기되는 다양한 분야의 인간 안보 개념은 한국 역시 북한에서의 기후 변화, 전염병, 식생의 파괴 등이 안보에 치명적인 영향을 미칠 수 있음을 지적함. 그런 점에서 한국의 인간 안보 강화를 위해서는 필수적으로 국경을 맞댄 북한과 협력해야 하는 이유가 있음.
- 또한 북한은 코로나 이전 국제 관광을 전정부적으로 촉진하면서 원산 리조트 단지 개발, 마식령 스키장 개발 등 대규모의 관광 시설 건설을 추진했고, 북한에 관심이 많은 서구 관광객을 중심으로 북한 내 서핑 스쿨을 만들거나, 엄청난 규모의 시장인 크루즈 관광의 일부로 북한을 포함시키려는 움직임도 있었음.
- 즉 한국은 다양한 인간 안보의 측면을 고려할 때 전세계 최빈국 중 하나인 북한에서의 기후변화로 인한 자연재해, 식생의 파괴, 인간 및 야생동물 전염병의 확산 등이 한국의 국민을 보호하는데 있어서도 중요하다는 사실을 인식하고, 관광 개발, 스포츠 교류, 이산가족 상봉의 대규모화, 북한 접경지대의 러시아 및 중국과의 공동 개발 등을 통해 경제적인 이득을 볼 수 있는 요소들이 있음을 인식해야 함.
- 코로나 이후 현재는 대부분 북한에서 철수해 있지만, 코로나 이전에 북한에 주재하고 있던 다국적 NGO 및 국제기구 활동가들은 다시 북한에 들어가서 이전 사업들을 계속해서 진행하고자 하는 확고한 의지를 갖고 있음.
- 현재에는 아직 UN과 미국의 제재로 인해 남북 민간협력 분야가 재개되기는 어려운 점이 있으나 곧 북한 내에서 인도주의활동을 재개할 다양한 NGO와 국제기구 활동가들은 국내 활동가들과도 많은 네트워크를 갖고 있음.
- 이러한 인본주의적 접근은 자유, 인권, 법치와 더불어 남북 관계를 주도해 나가는데 있어서 한국이 국제사회에서 도덕적인 우위에 설 수 있는 기회임과 동시에 장기적으로 북한과의 관계 정상화를 통해 부족해진 한국의 노동력을 확보하고 북한 및 동아시아 지역과 연계되어 있는 다양한 관광 프로그램 개발, 이산가족 상봉 등의 재개 및 정례화를 컨벤션 사업으로 연계해 발전, 국제사회에 보여줄 수 있는 다양한 문화 교류 활동 등을 통해 새로운 사업과 직업을 창출할 수 있는 영역들이

지속적으로 발굴되어야 함.

(3) 지속가능 발전과 결합한 보편적 가치 추구의 글로벌 거버넌스 구축

- 최근 소위 신냉전이라는 동아시아 지역 질서의 변화로 인해 다양한 국제 갈등 요인이 촉발될 수 있는 시기가 찾아옴.
- 세계의 여러 지역에서 이념과 가치를 초월하는 다자간 안보 체제를 구축함으로써 지역의 평화를 유지하는데 기여를 하는 것처럼 한국에 압도적인 군사적 우위를 주는 한미 동맹을 중심으로 한 기존의 우호 관계를 유지하면서 다자간 안보 협력 체제를 구축이 동반될 수 있음.
- 북한이 자유, 인권, 법치를 중심으로 한 보편적 가치에 동의하고 지역의 위협으로서의 요인을 줄이기 위한 한 방법으로도 다자 협력을 통한 동기를 제공할 필요가 있음.
- 동시에 최근 북한이 적극적으로 UN 지속가능개발에 VNR(Voluntary National Report)를 제출하는 등 국제 기구를 통한 국내 문제 해결과 지원 요청이라는 방식을 채택하고 있음은 북한이 정치적 대결과 동시에 지속가능개발과 국제 거버넌스의 측면에서 각종 제재를 우회해 북한 내부의 다양한 문제를 해결하고자 하는 모습을 보여줌.
- 북한의 입장은 기본적으로 '서구적' 자유, 인권, 법치의 개념에 반대하는 것이지 내부적으로는 자유, 인권, 법치가 잘 이루어지는 국가라고 선언함.
- 특히 동아시아 지역 인권레짐의 형성이 북한 인권문제 해결에 있어서 필수 불가결한 과제임(서창록 2005). 북한이 국제사회의 인권 문제 개입에 대해 서구 인권 기준의 가치관 주입을 통한 체제 붕괴 요소로 인식해 강력하게 반발하는데 이러한 인식차이가 타 국가의 북한 인권문제 개입에 과도한 비용을 초래하고 인권문제 해결에 난점으로 작용한다고 지적함. 즉, Track III의 NGO를 중심으로 한 상향식 거버넌스 확립이 중요한데 특히 NGO는 국가 중심의 인권레짐 실패를 방지하고 실행능력을 고양시킬 수 있기 때문임.

4. 통일의식 공고화를 이루기 위한 정책과제

1) 자유, 인권, 법치 규범의 국내 확산

(1) 자유주의 규범의 확산

- 보편적 가치를 중심으로 한 대외정책을 펼치는데 있어서 국내적으로 보편적 가치들이 실질적으로 적용이 되는지 역시 도덕적 우위를

점하는데 있어서 필수적임.
- 국경없는 기자회의 세계언론자유인덱스 역시 한국은 70.83점을 받아 세계47위로 개선할 여지가 많이 있음.
- 특히 최근들어 국경없는 기자회가 한국의 언론 상황에 대한 우려를 표시하고 있음은 향후 한국의 언론자유 평가에 악영향을 미칠 수 있는 요인으로 파악됨.

(2) 인권 규범의 확산
- 보편적인 인권 개념은 유엔의 세계인권선언문이 발표될 때부터 논란의 여지가 있던 개념이지만, 국제권리장전이라고 하는 세계인권선언과 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 과한 국제규약에 비추어 보편적 인권의 수준을 평가 할 수 있는 기준이고 한국이 보편적 인권 개념에 기반한 대외 정책 및 통일 정책을 수립할 때 이에 대한 스스로의 준수 여부가 정책의 성공에 중요한 요소가 될 것임.
- 한국은 비교적 시민적, 정치적 권리에 대해서는 잘 준수하고 있으나, 위의 자유 인덱스들에서 보여주듯이 아직 개선의 여지가 있고, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대해서는 보편적 인권 개념에 부합하지 않는 영역이 상당히 많이 있음.
- 대표적으로는 한국의 난민 허용율, 정규직 비정규직 임금 차별, 외국인에 대한 고용 및 태도의 차별 등 개선할 부분이 많이 있음.
- 보편적 인권 개념을 앞세운 글로벌 중추국가로 나아가기 위해서는 보편적 인권 규범에 적합한 국내 인권 인덱스 개발을 통해 지속적으로 부족한 부분을 점검하고 그를 통해 인권 선진국으로 위상을 수립할 필요가 있음.
- 2023년 2월 10일 유엔 인권이사회가 공개한 국가별 인권상황 정기검토에서 제시된 권고 사항들을 적극적으로 수용할 필요가 있음.
- 특히 통일 및 남북 관계 개선 및 정상화와 관련해서는 이주노동자의 노동권 보호, 인종차별 예방 등 이주민, 외국인 인권보호 강화 등에 대한 방안이 마련되어야 할 것으로 보임.

(3) 법치 원칙의 확산
- 한국은 World Justice Project의 세계법치인덱스에서 전세계 19위로 자유나 인권 분야에 비해 상당히 높은 편임.
- 세부 항목을 보면 한국은 치안은 상대적으로 좋은 점수이지만 부패분야는 세계 35위로 개선의 여지가 적지 않고, 정부 권한의 제한,

정부의 개방성 등의 영역이 아직도 개선의 여지가 있는 부분임.
- 이러한 분야를 적극적으로 개선이 자유의 보장과 인권 규범의 확산과 병행해서 이루어진다면 보편적인 법치 가치에 기반한 글로벌 중추국가로의 도약이 희망적으로 판단됨.

2) 민간 차원의 상시 접촉 허용

(1) 인도주의 차원에서의 접근
- 한국이 북한과의 관계에 있어서 인도주의적 차원의 접근을 통해 북한의 낙후된 상황의 개선에 도움을 준다면 글로벌 중추국가로서의 의무를 다하는 것으로 인식될 것으로 전망.
- NGO와 UN기구들로 구성된 UN DPRK가 작성한 필요와 우선성 2020년(Needs and Priorities 2020) 보고서에 따르면 북한은 특히 농업, 영양, 보건, 물확보 등에서 심각한 어려움을 겪는 인구가 1천만명을 상회하는 것으로 파악됨.
- 특히 황해도와 강원도, 자강도 지역이 가장 취약한데, 황해도와 강원도는 한국과도 접경 지역으로 2019년의 멧돼지 아프리카 돼지 열병 사태에서 보듯이 이 지역의 취약성은 글로벌 팬데믹 시대에 한국의 인간안보에도 영향을 미칠 수 있음.
- UN DPRK는 특히 보건 분야에 대한 지원을 대대적으로 계획하는데, 산모의 건강이나 5세 미만 영아 사망률이 아직도 상당히 높은 수준이고 지역에 따라 보건 기관에 접근성이 차별적이기 때문에 생명과 직접 관련된 건강 분야가 시급히 해결해야 하는 분야임.
- 코로나 이전에는 한국의 의료기관들이 북한 내 인도주의 NGO 및 국제기구와 네트워크를 통해 다양한 인도주의 사업을 추진했음.
- 보건분야, 식량 확보 및 종자 개량 분야, 깨끗한 물 확보 등의 다양한 인도주의 영역을 우선적으로 남북 간 민간 교류가 가능한 분야로 확보 기존에 북한에서 활동하는 다양한 국제 기구 및 NGO들과 함께 글로벌 거버넌스 네트워크를 확보하는 것이 필요함.
- 인도주의 분야의 민간분야 교류는 남북 관계 개선을 가져오고 글로벌 중추 국가로 나아가는데 필요한 도덕적 정당성을 확보할 수 있는 효과적인 공공외교의 분야로 시급하게 시작되어야 할 영역으로 파악함.

(2) 관광, 체육, 문화 분야의 교류
- 인도주의적 접근 이외에 정치적인 갈등이 덜하면서 국내 산업을 촉진하고 새로운 사업의 창출과 청년 일자리 확보가 가능한 다양한 문화

관련 분야에서의 민간 교류도 허용하는 것을 추천함.

- 코로나 확산 이전까지 북한은 관광 분야를 글로벌한 관광지로 개발해 외화를 획득하고 북한의 이미지를 개선하려는 시도를 했지만 코로나 상황 이후에 대부분이 보류된 상황.
- 김정은 집권 이후 북한은 권역별로 특색있는 관광 단지들을 개발하고 있음.
- 주로 관광객은 국경을 맞댄 중국에서 육로로 온 중국인들로 구성되어 있지만, 한국 및 북한에 대한 관심이 커지면서 중국 여행사들을 통해 북한을 방문하는 서구인들도 증가 추세에 있었음.
- 중국과 러시아는 북한 접경지대에 다양한 관광지를 개발하고 관광 상품을 개발해 북한 관광을 해 왔고, 글로벌 크루즈 여행 기업들은 북한을 크루즈 정박지중 하나로 만들려는 시도도 존재함.
- 개별 관광 프로그램들은 큰 경제적 영향력이 없을 것이지만, 크루즈 및 국경 여행 등은 컨벤션이나 크루즈처럼 대규모의 관쇙산업으로 발전할 수 있음.
- 체육 교류도 활발했지만 최근에는 다양한 제재와 코로나로 거의 모든 교류가 멈춘 상황임. 대규모의 관중동원이 가능한 경평축구 같은 정기전을 부활하고 정례적인 스포츠 이벤트들을 만들어 낼 수 있고, 지자체를 중심으로 한 체육 교류 프로그램들은 새로운 국내 관광 수요를 창출할 수 있으며, 이러한 체육 교류들은 관광 상품과 결합할 수도 컨벤션 사업과도 결합해 더 큰 이익을 낼 수 있는 사업으로 발전할 가능성이 있음.
- 문화 분야의 거의 모든 영역이 남한이 압도적으로 발전해서 남북교류로 인한 커다란 효과를 기대하기는 어렵지만, 뽀롱뽀롱 뽀로로 시즌1 남북합작 제작의 사례에서 보듯이 일부 북한에서 발전한 영역들과 함께 교류협력을 할 수 있는 다양한 방안이 있을 것으로 기대됨.

(3) 다양한 분야로의 확대 및 이산가족 상봉의 정례화

- 통일을 한 번에 해결하는 정치적 과정으로만 보지 않는다면, 이러한 남북간의 민간 교류는 상호 적대감을 줄이고 장기적으로 한국과 북한 모두 이익을 볼 수 있는 관계로 나아갈 수 있을 것으로 기대.
- 특히 이산가족의 경우 고령이고 이산가족 중 극히 일부분만 실제로 만나는 기회를 가졌기 때문에 이산가족 상봉을 남북 관계가 좋아졌을 때만 하는 일종의 이벤트성 행사로 가져가는 것보다는 인도적 차원에서도 이산가족 상봉을 정례화할 필요가 있음.

- 장기적으로는 한국의 동맹에서 오는 압도적인 군사적 우위와 큰 경제 격차, 그리고 글로벌 문화를 선도한다는 자부심으로 북한에 대해 자신감있게 접근할 필요가 대두됨.
- 장기적으로 한국의 인구감소와 값비싼 노동력 글로벌 시장으로 접근의 제한 등의 요소들은 북한을 인접한 국가로 다루면서 관계 개선을 하고 관계 정상화를 이루며 민간 차원의 교류를 확대하는 방향으로 어느 정도 극복이 가능할 수 있다는 점에서 국익이 도움이 되는 방향으로 판단됨.

3) 국제기구 및 NGO와 함께 하는 글로벌 거버넌스 추진

(1) 동북아 안보공동체 주진

- 동아시아 안보공동체가 전통적 세력균형 또는 양자외교로 풀기 어려운 과제를 수행하는 것을 도와주는 유용한 기제일 수 있음(조윤영 2006).
- 최근에 심화되고 있는 동아시아 국제질서의 신냉전으로의 변화는 이러한 안보 공동체 추진을 더욱 어렵게 보이게 함.
- 북한까지 포함하는 대타협을 통한 거대 동맹까지는 아니더라도 과거 이념에 상관 없이 점점더 확장되는 NATO의 경우에서처럼 상호 대립하던 국가들이 집단 안전 보장 체제로 나아가는 것이 불가능한 일은 아님.
- 오히려 동아시아에서의 집단 안보체제는 불확실성을 제거하며 국제관계를 보다 안정적으로 만들고 상호 긴장 완화에 도움을 줄 수 있음.
- 집단 안보체제의 추진이 한국의 동맹과 양자관계와도 병행하면서 추진할 수 있을 뿐 아니라 6자회담의 과정에서처럼 그런 과정을 통해 지역내 영향력을 확장할 수 있다는 점에서 여전히 집단 안보 체제 추진을 포기하기는 어려움.

(2) UN 지속가능개발을 통한 Track III 접근

- 북한에 대한 인도적 지원은 결국 북한 주민의 경제적 문제를 해결하여 기본적 인권을 유지할 수 있도록 도와준다는 의미에서 인도적 지원과 개발협력간 공통점을 찾을 수 있음(황수환 외 2021, 27).
- 국내에서 더 이상 민족 동질성에 대한 호소가 북한과의 관계 개선 및 통일에 큰 영향을 주기 어려운 시점에서 지속가능개발과 결합한 북한에 대한 인도적 지원과 인권 개선은 한국 내에서도 지원이 필요한 북한의 주민들을 보다 인간화하고 보다 보편적인 인권 감성에 호소할 수 있다는

점에서 통일의식 공고화에 도움이 될 것으로 봄.

- 특히 UN의 지속가능발전목표 추진은 국가 뿐 아니라 국제기구와 시민단체들이 포괄적으로 추진해 비국가행위자들의 역할이 중요하므로 그를 통한 글로벌 거버넌스를 구축해 나가면서 한국 정부는 한국 시민의 국제 협력 역량을 키우는 동시에 국제사회에서 도덕적 우위를 갖고 중추국가로 나아가는 기틀을 만들 수 있을 것으로 기대함.
- 이러한 접근은 보다 소프트한 분야 (식량, 농업, 보건의료, 교육, 환경 등)에서 인도주의적 접근을 통해 북한이 자연스럽게 외부와 접촉하고 필요한 지원을 얻기 위한 보편적 가치의 확산에도 영향을 받을 것으로 기대함.
- 이런 점에서 북한의 '인간안보'와 '생명공동체' 논의 측면에서 식량 지원 및 보건분야를 중심으로 SDGs와 연계한 북한 개발 협력 추진이 필요하다는 주장은 설득력을 가짐(황수환 외 2021, 56).
- 특히 기후변화, 전염병 등의 문제는 초국경적인 문제를 발생시키므로 북한 내에서 그러한 문제를 해결하는 것에 한국이 적극적으로 나서는 것은 결국 국내 인간안보의 공고화에도 도움이 될 것으로 기대함.

4) 국민적 합의의 필요

- 통일의식에 대한 합의점을 이끌어 내기 위해서는 무엇보다 사회적 합의가 중요함. 국민적 합의를 통한 여론의 지지를 받아야 하며, 제도적 장치를 통해 지속성을 확보해야 함.
- 지난 기간 한국사회에서의 통일담론은 정치지도자의 정책을 중심으로 구사되어왔는데, 정권교체에 따라 변화의 폭이 컸고, 지그재그식 좌충우돌은 통일에 대한 국민의 피로감을 증가시켜 왔음.
- 이 같은 부작용을 방지하기 위해서는 지도자 중심의 합의보다는 시민사회 구성원이 참여하여 합의를 이끌어 내고, 그 내용을 바탕으로 지도자가 통일정책을 융통성 있게 추진하는 것이 동력확보에도 큰 도움을 줄 것으로 보임.
- 그 동안 남북 간 많은 합의가 있었지만 제대로 작동하지 못하고 멈춰버린 것들도 많은데, 그 이면에는 사회적 합의 부족으로 인한 국민적 지지확보의 어려움이 자리 잡고 있음. 남북 간 갈등문제를 해결하는 과정에서 남남갈등이 발생하면, 결국 대화상대인 북한 역시 우리에 대한 신뢰를 거둬버릴 수 있음을 염두에 둘 필요 있음.

- 진보 성향의 정부에서 의미 있다고 주장하는 ‘6.15 남북공동선언’도 결국 보수 성향의 정부에서 발효된 ‘1991년 남북기본합의서’에 근거하고 있다는 사실을 떠올려보면, 진보와 보수의 통일정책 선호 차이가 크지 않을 수 있음을 추론할 수 있음.
- 이를 위해 국회 비준 동의 등을 통한 법적·제도적 뒷받침을 고려할 수 있음. 앞으로도 보수나 진보 성향의 정권 교체에 따라 기존 통일담론이나 대북정책이 번복되는 상황이 재현될 수 있기에, 남북공동선언 이전에 국회에서의 충분한 협의를 통한 합의안을 도출하고, 정부 성향에 관계없이 그 합의안을 바탕으로 남북공동선언에 나선다면 통일의식 공고화에 기여할 수 있음.

참고 문헌

강상규. 2021.『동아시아 역사학 선언: 근대 동아시아에 나타나 역사적 전환들』 서울: 에피스테메.

구본상. 2022. “주변국에 대한 인식과 통일 및 대북인식: 이미지 이론의 적용.” 박주화, 김갑식, 민태은, 윤광일, 지병근, 구본상.『(KINU 연구총서 22-20) KINU 통일의식조사』. 서울: 통일연구원.

길윤형·장영희·정욱식. 2022.『미중 경쟁과 대만해협 위기: 남북한은 동맹의 체인에 연루될 것인가』 서울: 갈마바람.

김갑식·박주화. 2022. “한국인의 통일인식: 시계열 추세를 중심으로.” 박주화, 김갑식, 민태은, 윤광일, 지병근, 구본상.『(KINU 연구총서 22-20) KINU 통일의식조사』. 서울: 통일연구원.

김범수. 2022. “통일에 대한 인식.”『2022 통일의식조사』 시흥: 서울대학교 통일평화연구원.

김석진. 2019.『남북경협 발전 잠재력과 정책 과제』. 서울: 통일연구원.

김석진, 홍제환. 2022.『북한 국영기업 현대화를 위한 남북협력 방안』. 서울: 통일연구원.

김성경. 2023.『살아남은 여자들은 세계를 만든다: 분단의 나라에서 여성으로 산다는 것』 파주: 창비.

김성희. 2022. “세대 간 통일의식 차이.”『2022 통일의식조사』 시흥: 서울대학교 통일평화연구원.

김영윤. 2006『북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 - 개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제』. 서울: 통일연구원.

김영준. 2023.「북핵 접근의 현실론과 한반도형 핵 군비통제 방안」 『통일정책연구』 제32권 1호.

김운영, “2024 美 대선서 아시아계 미국인 '캐스팅 보터'로 부상,”『뉴시스』 2023. 8. 10.

남경우. 2021. “빅데이터 분석기법을 활용한 탈북민에 대한 한국사회의 사회적 감정 분석: 포탈 ‘네이버’의 북한 뉴스 댓글을 중심으.”『다문화사회연구 14:1, 101-134.

노동신문, “우리 식 사회주의건설을 새 승리에로 인도하는 위대한 투쟁강령 조선로동당 제 8 차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 2021년 1월 9일.

노동신문, “경애하는 김정은동지께서 력사적인 시정연설《사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여》를 하시였다.” 2021년 9월 30일.

노동신문, “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설,” 2022년 9월 9일.
노동신문, “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령 조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여,” 2022년 9월 9일.
도경옥. 2019. “종전선언과 평화협정 2단계 구성의 의미와 과제.” 『통일정책연구』, 28권, 1호.
민태은, 이기동, 이상근, 전재성. 2017. 『대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향』. 서울: 통일연구원.
박수운, “북한 "미국, 초강력 제재해도 러시아 결코 바꿀 수 없어,” YTN 2022년 3월 28일.
박영자, 정은미, 한기범. 2019. 『북한 변화의 변수와 경로: ‘핵문제’와 ‘개혁개방’의 조합을 중심으로』. 서울: 통일연구원.
박원곤, “미국의 인도·태평양 전략과 한미동맹: 통합억제와 전 세계 대비태세,” 『한국국가전략』 제7권, 2호, 2022.
박주화. 2022. “서론.” 박주화, 김갑식, 민태은, 윤광일, 지병근, 구본상. 『(KINU 연구총서 22-20) KINU 통일의식조사』. 서울: 통일연구원.
백승욱. 2023. 『연결된 위기: 우크라이나 전쟁에서 한반도 핵위기까지, 얄타체제의 해체는 무엇을 의미하는가』. 서울: 생각의 힘.
서보혁. 2008. “북한과 미국의 관계정상화에 관한 비교연구,” 『국제정치논총』, 48권, 2호.
서창록. 2005. “북한 인권 문제와 동아시아 인권 거버넌스” 『통일문제연구』 44, 55-87.
설인효, “바이든 행정부 하 인태 군사전략 및동맹/주둔전략 변화 전망,” 『한국국가전략』 제7권, 2호, 2022.
성정현. 2016. “탈북여성들에 대한 남한 사회의 ‘종족화된 낙인’과 탈북여성들의 공동체 형성 및 활동.” 『한국가족복지학』 53, 79-115.
안경모. 2023. 「‘새로운 전략적 노선’ 이후 북한의 국가전략: 균형전략으로의 재전환과 그 함의」 『한국정치연구』 제32집 제1호.
임강택. 2001. 『북한의 개혁·개방 추진 전망』. 서울: 통일연구원.
임강택, 홍제환, 양문수, 이석기. 2018. 『‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력 방식의 모색』. 서울: 통일연구원.
장시영, 남궁영, “도전받는 미국의 헤게모니: 중·러의 도전과 진영 형성에 따른 신냉전 가능성,” 『세계지역연구논총』. 제41권 1호, 2023.
전봉근. 2020. 『비핵화의 정치』. 서울: 명인문화사.

전봉근. 2022.『2022년 북핵 동향 평가와 북핵협상 재개 전략: 북핵동결을 위한 '잠정합의' 추진 방안』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소.
전봉근. 2022.『2022년 북핵 동향 평가와 북핵협상 재개 전략: 북핵동결을 위한 '잠정합의' 추진 방안』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소.
전재성. 2023.「한반도 정전체제와 북핵체제를 넘어: 불완전 주권성의 전개와 극복」『한국과 국제정치』 제39권 제1호.
정욱식. 2023.『한 번도 경험해보지 못한 새로운 북한이 온다: 미국에 미련을 버린 북한과 공포의 균형에 대하여』. 파주: 서해문집.
정은이, 이해정. 2022.『남북 지역교류 활성화 방안: 북한의 새로운 지역 거점을 중심으로』. 서울: 통일연구원.
정재흥, 김규범, "미국의 '디리스킹' 정책과 중국의 대응,"『세종정책브리프』, 2023. 9. 5.
조선중앙통신, "조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 대답," 2022년 2월 28일.
조선중앙통신, "조선민주주의인민공화국 외무성 조철수 국제기구국장 담화" 2022년 4월 10일.
중앙일보. "서울대 통일평화연구원 "'통일 필요없다' 응답률 2007년 이후 최고". 2023년 9월 25일자.
지병근. 2022. "통일의 가치 인식과 분단 지향성의 동학." 박주화, 김갑식, 민태은, 윤광일, 지병근, 구본상.『(KINU 연구총서 22-20) KINU 통일의식조사』. 서울: 통일연구원.
조윤영. 2006. "동아시아 안보와 제도주의: 안보공동체 형성의 조건과 발전 가능성."『한국정치외교사논총』 27:2, 317-344.
차태서. 2023.「탈단극적 계기로의 진입? 포스트-우크라이나 전쟁 시대 세계질서의 대전환 읽기」『국제지역연구』 제32권 제1호.
차태서. 2023.「핵보유국 북한과 살아가기: 탈단극 시대 한반도 평화문제의 전환과 대북정책 패러다임 변동」『국제관계연구』 제28권 제1호.
최수영. 2006.『7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제』. 서울: 통일연구원.
최진욱, 이교덕, 조정아, 이진영, 차문석. 2009.『북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제』. 서울: 통일연구원.
한희정. 2023. "이주민 혐호 표현 확장과 유형 연구: 유튜브를 중심으로."『한국콘텐츠학회논문지』 23:6, 171-189.
함택영, 구갑우, 이수형. 이승열. 2009.『비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안』. 서울: 통일연구원.

홍민, 차문석, 김혁. 2022.『북한 공식시장 현황』. 서울: 통일연구원.
홍제환. 2017.『김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로』. 서울: 통일연구원.
홍제환, 김석진. 2021.『김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활』. 서울: 통일연구원.
황수환·최규빈·강우철·김지현·문경연·이해정·이효정·홍석훈. 2021.『통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석』 서울: 통일연구원.
황일도. 2022.『북한의 장기 핵 전력구조 전망: 이론적 해석과 선행사례』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소.

Bratton, Michael and Nicholas van de Walle. 1997. Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective. Cambridge: Cambridge University Press.
Cha, Taesuh, 2022, “Confronting the North Korean Question in a Post-Unipolar World,” The National Interest, November 6, https://nationalinterest.org/blog/korea-watch/confronting-north-korean-question-post-unipolar-world-205736.
Dukalskis, A. & Hyung-Min Joo. 2021. “Everyday Authoritarianism in North Korea.” Europe-Asia Studies. Vol. 73. No. 2.
Fahy, Sandra. 2015. Marching through Suffering. New York: Columbia University Press.
Fukuyama, Franscis. 1989. “The End of History.” The National Interest. Vol. 16. Issue, Summer.
Geddes, Barbara. 2003. Paradigms and Sand Castles. Ann Arbor: University of Michigan Press.
Goldstein, Lyle J. 2003. “Do Nascent WMD Arsenals Deter? The Sino-Soviet Crisis of 1969.” Political Science Quarterly, 118(1): 53-80.
Goodkind, D., & L. West. 2001. “The North Korean Famine and Its Demographic Impact.” Population and Development Review. Vol. 27, No. 2.
Græger, Nina, et al. (eds.), 2022. Polarity in International Relations: Past, Present, Future. Cham: Springer International Publishing.

IISS 2023, Military Balance

Inayatullah, Sohail. 2014. “Causal Layered Analysis Defined,” The Futurist 48:1, 26.

Joo, Hyung-Min. 2010. “Visualizing the Invisible Hands: The Shadow Economy in North Korea.” Economy and Society. Vol. 39. No. 1.

Joo, Hyung-Min. 2014a. “Hidden Transcripts in Marketplaces: Politicized Discourses in the North Korean Shadow Economy.” Pacific Review. Vol. 27. No. 1.

Joo, Hyung-min. 2014b. “Deciphering What Pyongyang Wants.” Problems of Post-Communism. Vol. 61. No. 4.

Lankov, A., P. Ward, H. Y. Yoo, and J. Y. Kim. 2017. “North Korea's New Capitalists and Their Workers: Business Practice and Labor Relations.” Communist and Post-Communist Studies. Vol. 50. No. 3.

Lee, Dong Sun, Iordanka Alexandrova, and Yihei Zhao. 2020. “The Chinese Failure to Disarm North Korea: Geographical Proximity, U.S. Unipolarity, and Alliance Restraint,” Contemporary Security Policy, 41(4): 587-609.

Levitsky, Steven & Lucan Way. 2011. Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War. Cambridge: Cambridge University Press.

Lieber, Keir A, and Daryl G. Press. 2020. The Myth of the Nuclear Revolution: Power Politics in the Atomic Age. New York: Cornell University Press.

McEachern, Patrick. 2010. Inside the Red Box. New York: Columbia University Press.

Mesquita B., A. Smith, R. M. Silverson & J. Morrow. 2005. The Logic of Political Survival. Cambridge: MIT Press.

Monteiro, Nuno P. and Fritz Bartel. (eds.), 2021. Before and After the Fall: World Politics and the End of the Cold War. Cambridge: Cambridge University Press.

Moore, Jr. Barrington. 1966. Social Origins of Dictatorship and Democracy. Boston: Beacon Press.

Moses, Jeremy, 2018. “Peace Without Perfection: The Intersections of Realist and Pacifist Thought,” Cooperation and Conflict, vol. 53, no.

1.

Narang, Vipin, 2014, Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict, (Princeton: Princeton University Press).

Oh, Kong-Dan and Ralph C. Hassig. 2000. North Korea through the Looking Glass. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Pepinsky, Thomas B.. 2009. Economic Crisis and the Breakdown of Authoritarian Regimes. New York: Cambridge University Press.

Robinson, W., M. Lee, K. Hill, & G. Burnham. 1999. “Mortality in North Korean Migrant Households: A Retrospective Study.” Lancet. Vol. 354. Issue. October/December.

Suh Jae Jean, Choi Eui-Chul, Kim Philo, Lee Woo-Young, Lee Keum-Soon, Lim Soon-Hee & Kim Su-Am. 2002. White Paper on Human Rights in North Korea. Seoul: KINU.

Suny, Ronald G. 1988. The Soviet Experiment. New York: Oxford University Press.

Thaler, Richard H. & Cass R. Sunstein, Cass. 2021 Nudge: The Final Edition. New York: Penguin Books.

Tocqueville, Alexis de. 1983. The Old Regime and the French Revolution. New York: Anchor Books.

Trachtenberg, Marc, 2003. “The Question of Realism: A Historian's View,” Security Studies, vol. 13, no. 1.

Ward, P., A. Lankov, and J. Kim. 2019. “Capitalism from Below with North Korean Characteristics: The State, Capitalist Class Formation, and Foreign Investment in Comparative Perspective.” Asian Perspective. Vol. 43. No. 3.

The White House, National Security Strategy of the United States, 2022. 10.