

2013 EAI Special Report

# 신대북정책 제안 : 신뢰프로세스의 진화를 위하여

*Beyond Trustpolitik on the Korean Peninsula*

하영선 · 전재성 · 박원곤 · 조동호

2013. 10

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은

2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.

EAI는 동아시아 국가들이  
자유민주주의와 시장경제, 그리고 개방된 사회로 발전하여  
평화로운 국제 사회 건설에 이바지할 수 있도록  
연구를 통한 정책 제안을 사명으로 운영하고 있습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여  
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.  
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은  
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2013 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은  
비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.  
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며  
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.  
상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.  
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시하려고 할 때에는  
사전에 협의해 주시기 바랍니다.  
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

ISBN 978-89-92395-52-6 95340

재단법인 동아시아연구원  
서울 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)  
Tel. 02 2277 1683  
Fax. 02 2277 1684

2013 EAI Special Report

**신대북정책 제안 :**  
**신뢰프로세스의 진화를 위하여**  
**Beyond *Trustpolitik* on the Korean Peninsula**

하영선, 전재성, 박원근, 조동호

2013년 10월





# 목차

요약문(Executive Summary)	3
제1장 총론	8
제2장 외교분야	16
제3장 안보·군사분야	27
제4장 경제분야	36
저자 약력	49





## 요약문(Executive Summary)

동아시아연구원(East Asia Institute: EAI) 신대북정책연구팀은 북한의 경제·핵 병진노선에 대응하는 한국의 새로운 대북정책 마련을 위해 정책 연구를 진행해 왔다. 하영선 동아시아연구원 이사장을 비롯한 총 4인의 외교·안보·경제분야 전문가들은 북한이 자기모순적인 현재의 병진론을 넘어 경제건설·비핵안보 병진론으로 진화할 수 있도록 지원하는 한국의 신대북정책 마련을 위해 “억제-관여-신뢰” 국면을 포괄한 복합 대북전략을 아래와 같이 제시한다.

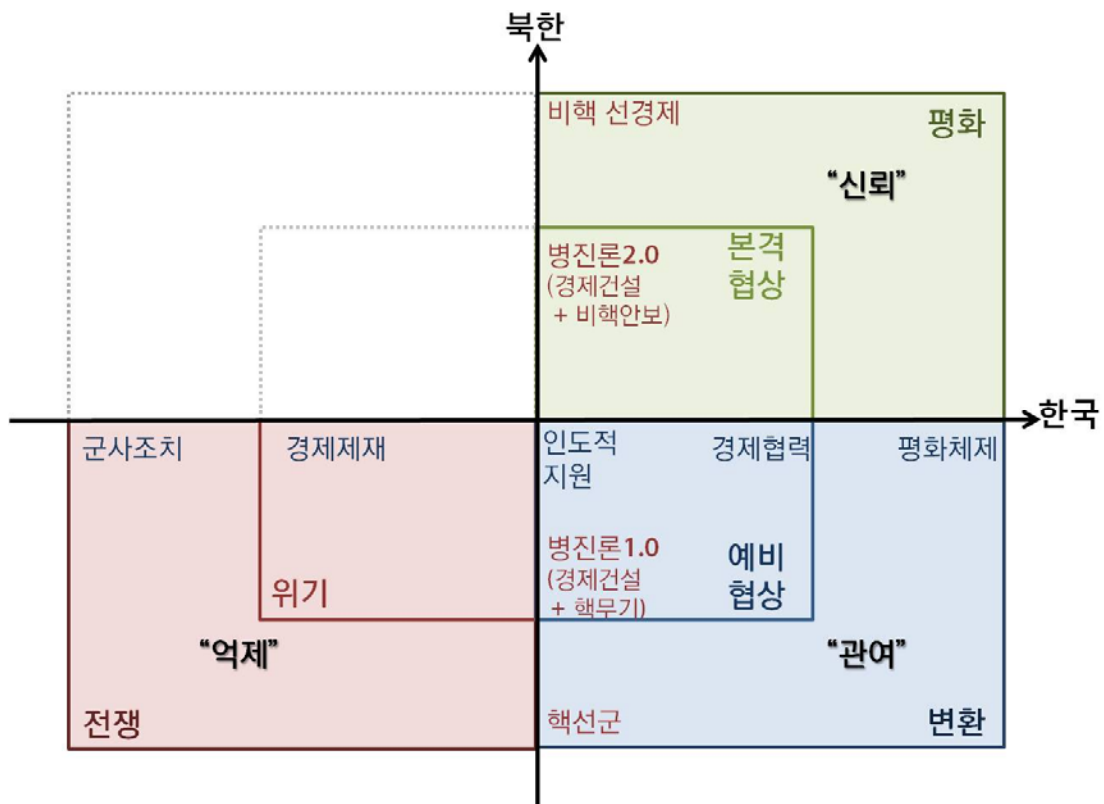
### 문제의식

위기와 협상의 악순환을 거듭하는 남북관계가 본격적 협상을 거쳐 불가역적인 평화의 길로 전진하도록 하기 위해서는 어떤 조치가 필요한가?

### 목적

신대북정책은 아래 [그림 1] 한반도 전쟁과 평화 3분면 억제국면에서 1분면 신뢰국면으로 변화를 유도하고 한반도와 동아시아 평화질서 건축에 기여한다. 이를 위해 억제, 관여, 신뢰국면을 포함한 복합 대북전략을 마련한다.

[그림 1] 한반도 전쟁과 평화





## 신대북정책 4원칙

1. [억제] 북한의 핵무장 건설과 지역 군사위기 조성을 능동적으로 억제한다. 이를 위해 한국형 억지 방어태세재검토(Deterrence and Defense Posture Review: DDPR)를 본격적으로 진행하여, 킬 체인(Kill-Chain), 한국형 미사일 방어(Korean Air and Missile Defense: KAMD)체제, 미국의 확대억지체제 (extended deterrence), 전시작전통제권의 효율적 상호운용, 그리고 한반도 평화체제구상을 포함시킨 복합조치를 마련한다.
2. [북한변화] 북한이 경제건설·비핵안보 병진론 2.0을 추진하도록 지원한다. 핵무기 개발에 대한 국제 비확산체제의 엄격한 제재들을 고려할 때 핵무력 건설과 본격적 경제발전을 동시에 추구한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 그러나 현재의 병진론이 실패할 수 밖에 없다는 비판의 메시지만 북한에게 전달하는 것은 단기적으로 체제붕괴의 위협으로만 받아들여질 뿐, 북한을 병진노선 2.0으로 진화하도록 유도하는데 효과적이지 못하다. 미국의 대북적대시정책을 상정한 과잉안보정책만 추진해 온 북한의 정치권력이 병진론 1.0의 어려움을 직시하고 불가피하게 비핵안보·경제발전의 병진론 2.0의 대안을 고민하고 실천에 옮기는 결단을 하도록 만드는 조심스러운 노력이 필요하다. 이를 위해 한반도와 동아시아 평화체제 논의를 포함한 한반도 미래 비전 및 이에 대한 구체적인 계획이 제시되어야 한다.
3. [국제협력] 북한의 병진노선 2.0을 지원할 수 있는 한국 주도의 국제공진화가 필요하다. 북한의 비핵안보와 경제번영의 병진론과 동아시아 평화협력구상을 공진시켜야 한다. 현재 정부의 동북아 평화협력구상이 전제하고 있는 기능주의적 시각은 일국중심의 민족주의적 각축이 치열한 동아시아에서 적용되기 어렵다. 즉, 동아시아에서 비교적 용이한 비군사적인 협력이 군사적인 협력으로 확대될 것으로 기대하는 것은 무리다. 공간적으로도 동북아를 한정하는 것은 지나치게 협소하다. 동북아에서 한-미-일 기성네트워크의 심화와 한중 신흥네트워크의 확대를 함께 조화롭게 추진하고, 더 나아가 동아시아 및 세계의 유관국가와 지역국제기구를 품는 복합 그물망을 쳐야 한다. 동시에 활동하는 무대도 안보와 경제의 전통 무대, 새롭게 부상하는 환경과 문화의 신흥무대, 21세기 모든 무대의 기층을 이루고 있는 지식 무대, 그리고 상층에 위치한 통치무대를 함께 엮어야 한다. 이러한 동아시아 평화변영구상의 공진 속에서 북한의 병진노선 2.0이 보다 장기적으로 비핵·선경제의 병진노선 3.0으로 진화하도록 도와야 한다.
4. [신뢰] 국면별 한반도 신뢰구축방안을 마련한다. 현재 정부가 강조하는 신뢰프로세스는 낮은 단계에서 북한에 대해 인도주의적 지원을 하고, 이에 북한이 화답하면 좀 더 높은 수준의 경제지원과 협력을 시도하는 단계적 신뢰구축으로 북한문제를 해결한다는 설계도를 그리고 있다. 그러나 현재 한반도가 겪고 있는 난국은 본격적 협상을 전제로 한 1분면에서 벌어지고 있는 것이 아니라 위기의 제3분면에서 변환의 4분면을 거쳐 협상의 1분면으로 진화하는 과정에서 벌어지고 있다. 따라서 특정시기와 영역에 제한된 방식의 신뢰구축 방안의 마련만으로는 신대북정책을 실질적으로 추진하기 어렵다. 한반도 신뢰구축 방안은 여러 분면에 걸쳐 위기의 3분면에서는 불신 감축, 변환의 4분면에서는 신뢰구축을 위한 신뢰구축, 그리고 협상의 1분면에서는 본격적인 신뢰프로세스가 포괄적으로 마련되어야 한다.





## 국면별 복합전략 : 억제, 관여, 신뢰

### 억제국면

#### 목표

1. 북한의 도발과 핵 위협을 효과적으로 억제
2. 핵개발의 무용성 및 핵국가 지위 인정 불가 확인
3. 한국과 국제사회의 목적이 붕괴유도가 아닌 북한의 비핵·선경제 지원체제 마련에 있음을 전달

#### 추진과제

1. **대북 군사억제력 강화** : 북한의 도발 및 공격에 대한 대비태세를 강화하여 북한이 핵무기 및 국지분쟁을 포기하고 비핵안보체계로 나아갈 수 있도록 함. → 북한은 복합적인 군사위협을 제기하고 있으므로, 발생 가능성이 높고 한국이 보다 취약한 부분부터 우선적으로 대비태세 강화
  - 1) 국지도발 : ① 능동적 억제 추진, ② 한미 공동 국지도발대비태세 강화
  - 2) 북한 장사정포와 미사일의 수도권 위협 : ① 중거리 지대지 탄도 미사일 개발, ② 한국형 미사일 방어체계 구축
  - 3) 북핵위협 : ① 미국이 제공하는 확대핵억지능력의 신뢰성 제고, ② 미국 미사일 방어 체계 편입 문제 확정
2. **경제제재 지속** : ① 유엔을 중심으로 한 국제차원의 대북경제제재에 동참 지속, ② 핵 개발과 관련한 경제제재의 효율성 제고를 위해 노력하되, 경제제재만으로는 북한이 비핵화를 선택하도록 만드는 직접적인 수단이 되기 어려운 실정이므로 대북 군사억제력 강화, 대북 시그널링 등 본 연구에서 제시하는 군사적·외교적 노력을 강화.
3. **대북 시그널링(signaling)** : 북한에 대한 한국과 국제사회의 원칙적 입장을 전달하는 동시에 공존과 협력을 위한 한국의 의지 및 장기적 미래에 대한 한국의 비전을 전달.
  - 1) 북핵 개발의 무용성 설득 : 북핵개발은 한미 또는 한미일 전략적 협력을 가속화 시켜 북한의 안보에 도움이 되지 않을 뿐 아니라 중국의 불만을 가중시킴.
  - 2) 핵국가 지위 인정 불가 확인 : 미중 양국이 핵확산에 대한 우려에 기반하여 한반도 비핵화를 공동목표로 설정하고 있는 상황에서 북한이 핵국가 지위를 국제적으로 인정받는다라는 것은 불가능함.
  - 3) 한국 대북억제력의 방어적 목적 설명 : 한국의 군사력 증강이 공격적 전략을 바탕으로 한 것이 아니라 북한의 군사적 위협에 대응하기 위한 방어적 목적에서 비롯된 것임을 북한·중국을 포함한 국제사회에 지속적으로 전달.



- 4) 관여국면으로 전환 시 북한이 연계 될 이득 제시 : 압박정책은 미래에 대한 인센티브와 연결될 때 효과를 거둘 수 있음. → 향후 관여와 신뢰국면의 구체적 로드맵을 제시하고, 이러한 전망에 대한 신뢰성을 제고하기 위해 한국 역시 불가역적인 조치 곧, 자승자박(tying hands)의 정책 프로세스를 마련하였음을 설득력 있게 제시.
- 4. **국내 정치적 지지 확보** : 억제국면이 남북대결 구도 심화가 아닌 관여 및 신뢰국면으로 전환하기 위한 목적임을 설명하여 한국 국내 정치적 지지를 확보.

## 관여국면

### 목표

1. 불가역적인 비핵화 과정의 진전
2. 북한 비핵안보·경제 병진전략의 정착
3. 한국 주도의 국제 대북 경제지원체제의 설립 및 남북 간 교류협력 활성화

### 추진과제

1. **북한 비핵화 협상재개를 위한 기민한 대응, 대미외교** : 미중이 북한 비핵화를 위해 책임있는 협력의 교를 추진하기로 한 것은 한국에게 매우 중요한 외교자산이 됨. 그러나, 한국이 원칙을 강조하는 사이 미국과 중국은 자국의 이해관계에 따라 다양한 채널로 협상 재가동 가능성을 탐색할 것이므로, 한반도를 축으로 벌어지는 각국의 외교전에 세심한 주의를 기울여야 함.
2. **북한 비핵화 과정과 남북관계 발전 과정 동기화(synchronization)** : 북한은 남북관계 속도조절을 통해 향후 관여국면에서 유리한 고지를 차지하려 하고 있음. 금강산관광 재개 및 5.24조치 해제 등은 북한에 현금이 유입되는 조치이므로 국제사회 대북제재 해제 수순과 무관하게 진행될 수 없음. 따라서 관여국면에서 북한 비핵화 진전 정도에 따라 남북관계 발전속도를 조정하는 정책 로드맵을 수립해야 함.
3. **구체적인 대북경제지원 및 남북경협 청사진 마련**
  - 1) 경제지원 : ① 취약계층에 중점적인 지원이 이뤄질 수 있도록 지원품목 결정, ② 정부 직접지원과 민간단체·국제기구 경우 지원방식을 사안에 따라 활용하되 보다 진전된 모니터링 요구, ③ 민간단체 대북지원 승인에 관한 투명한 기준 마련, ④ 신뢰국면으로 전환할 것을 대비한 국제차원의 대북경제지원 체제 준비
  - 2) 경제협력 : 개성공단, 금강산관광을 넘어 창조적인 프로젝트 고민 → ① 북한의 경제전략과 합치되는 방향으로 경협추진, ② 개성공단 국제화보다 개성공단 ‘내부화’가 더 시급한 과제를 인식,



- ③ 상호 관련된 프로젝트들을 하나의 패키지로 구성하여 사업의 시너지를 도모하는 패키지 방식 도입, ④ 중국 및 러시아 지역이 함께 참여하는 다국적 사업 발굴

## 신뢰국면

### 목표

1. 지속가능하고 국제적으로 뒷받침되는 한반도 평화체제 정착
2. 남북 서로의 안보에 위협이 되지 않는 상호 발전 체제 성립
3. 한반도 발전과 동아시아 평화·협력의 선순환 구도 정착
4. 평화통일을 위한 기반 조성 및 합의된 통일방안 마련

### 추진과제

1. **남북 평화체제 수립 및 유지** : 평화체제 설계 과정 및 평화체제 수립 이후 남북 간 군사적 상호 신뢰를 증진시키며 안보에 대한 위협 없이 경제발전을 위해 노력할 수 있는 방안 마련.
2. **평화체제 이후 통일문제를 포함한 남북관계의 중장기 미래 설계** : 체제경쟁을 넘어 장기적인 한반도의 미래를 공동 설계하는 신뢰 관계를 확립. 이 과정에서 통일의 문제가 핵심과제로 등장하게 되는데, 남북이 합의할 수 있는 통일 개념을 창출하고 성공적인 협의를 해나가기 위해 신뢰국면에서 한국이 추진할 통일방안을 구체화하여 제시.
3. **한반도를 둘러싼 효율적 외교 추구** : 한반도가 신뢰국면에 진입하면 한반도의 안정을 추구했던 주변 강대국들의 이해관계는 기본적으로 충족될 것임. 그 후에는 한반도의 미래상을 두고 강대국들이 각축을 벌일 때 한국이 어떠한 외교적 노력을 할 것인지에 대한 고민이 필요. 특히 미중관계의 변화 양상이 중요한 변수가 될 것인데 미중이 강대국 간 경쟁관계를 유지한다면 향후 남북의 선택은 예민한 관찰의 대상이 될 수 밖에 없음. 이러한 점에서 동아시아 평화협력구상이 신뢰국면에서는 결정적으로 중요해 짐.



## 제1장 총론

### 문제의 핵심

한반도는 위기국면에서 조심스럽게 협상국면으로 변환하는 과정에서 어려움을 겪고 있다. 지난 해 12월 12일 미사일 발사와 금년 2월 12일 제3차 핵실험이후 치달았던 위기국면이 5월 24일 최룡해의 시진핑(习近平) 국가주석 면담이후 협상국면으로 접어들기 시작해서 6월부터 시작된 개성공업단지 재가동협상은 8월 14일에 합의를 했다. 한편 8월 23일에 합의한 이산가족 상봉은 9월 21일 무기 연기됐다.

남북한 관계는 분단이후 전쟁과 평화의 커다란 갈림길 속에서 끊임없이 위기와 협상의 악순환을 거듭해 왔다. 현재 협상국면으로의 변환이 과거와 마찬가지로 일시적으로 진행되다가 다시 위기국면으로 후퇴하지 않고 본격적 협상을 거쳐 새로운 평화의 길로 전진하도록 만들려면 우선 북한 병진노선의 난관, 미중 대북정책의 지속과 변화를 조심스럽게 검토해야 한다. 그리고 한국의 신대북정책과 북한의 신대남정책이 신뢰구축 과정을 통해 새로운 한반도 평화를 창출할 수 있도록 하는 신대북정책 4원칙의 큰 그림을 완성해서 국내외적 합의 기반 위에 실천에 옮겨야 한다.

이러한 노력은 박근혜정부가 출범이후 대북정책과 관련하여 이제까지 개별적, 그리고 평면적으로 발표해 온 억제, 북한의 변화, 국제협력, 신뢰프로세스를 4원칙이라는 하나의 큰 그림으로 총체적, 그리고 입체적으로 재구성해서 한반도와 동아시아 평화질서 건축에 기여하게 될 것이다.

### 북한 경제·핵 병진노선의 난관

김정은 위원장은 노동당 중앙위 2013년 3월 전원회의에서 “적들은 우리에게 핵무기를 포기하지 않으면 경제발전을 이룩할 수 없다고 위협 공갈하는 동시에 다른 길을 선택하면 잘 살 수 있게 도와주겠다고 회유”도 하고 있지만 “조성된 정세와 우리 혁명발전의 합법적 요구에 맞게 경제건설과 핵무력건설을 병진시킬 데 대한 새로운 전략적 로선”을 제시했다. 그리고 병진노선은 “위대한 대원수님들께서 제시하시고 철저히 구현하여 오신 독창적인 경제국방병진로선의 빛나는 계승이며 새로운 높은 단계로의 심화발전”이며, “급변하는 정세에 대체하기 위한 일시적인 대응책이 아니라 우리 혁명의 최고리익으로 부터 항구적으로 틀어쥐고 나가야 할 전략적 로선”이라고 강조했다. (<노동신문> 2013/04/02)

병진노선에서 경제와 핵의 상대적 비중에 대해서는 “우리의 핵무기는 나라의 자주권과 안전을 수호하는 만능의 보검으로서 미국의 핵위협과 적대시정책이 존재하는 한 추호도 건드릴 수 없다. [...] 우리가 그 무슨 경제적 혜택과 바꿔먹기 위한 흥정물로 핵을 보유했다고 생각하는 것은 허황하기 그지없는 오산이다. [...] 이 세상에 나라의 자주권과 민족의 존엄보다 더 귀중한 것이 없다. [...] 우리가 다른 길을 택하면 도와주겠다는 미국의 서퍽짜리 유혹이 다른 나라들에는 통할지 몰라도 우리에게는



개소리로 밖에는 들리지 않는다.”라는 2013년 3월 16일의 외교부 대변인 담화를 주목할 필요가 있다. (〈로동신문〉 2013/03/16)

북한은 경제·핵 병진노선을 새로운 전략적 노선으로서 본격적으로 국내외로 알리기 위한 노력을 시작했으나 한국을 비롯한 미국과 중국의 강한 반대에 직면했다. 그 중에서도 첫 번째 가장 큰 난관은 중국의 시진핑 정부의 반대였다. 최룡해 총정치국장은 5월 24일 김정은 특사의 자격으로 시진핑 국가주석을 만난 자리에서 첫째, 북한은 경제발전, 민생개선, 평화로운 외부 환경 조성을 희망하고(朝方眞誠希望發展經濟, 改善民生, 需要營造和平的外部環境), 둘째, 관련국과의 공동 노력 하에 6자 회담 등 다양한 형식의 대화 및 협상을 통해 관련 문제를 해결하여 한반도의 평화와 안정을 지킬 의사가 있다고 답했다(朝方愿与有關各方共同努力, 通過六方會談等多種形式的對話協商妥善解決相關問題, 維護半島和平穩定). (中國人民共和國外交部 2013/05/24) 하루 앞서 진행된 류윈산(劉雲山) 중국공산당 정치국 상무위원과의 만남에서도 최룡해 총정치국장은 한반도 평화안정을 위한 중국의 노력, 특히 대화와 협상을 재개하기 위한 중국의 노력을 높이 평가하고(推動半島問題重回對話協商軌道所做的巨大努力), 북한이 중국의 요청을 받아들여 관련 당사국들과 대화를 하겠다는 입장을 밝혔다(愿接受中方建議, 同有關各方開展對話)고 중국 외무성은 공식적으로 밝혔다. (中國人民共和國外交部 2013/05/23)

흥미로운 것은 같은 만남에 대한 북한 측의 요약은 중국 측과는 매우 다른 방식으로 정리되어 있다는 점이다. 북한은 “조중친선을 대를 이어 공고발전”시켜나갈 것에 대해 합의하고, “조선반도정세와 호상 관심사로 되는 문제들에 대하여 의견을 교환하였다”라고만 밝히고 있다. (로동신문 2013) 이렇게 서로 다른 요약은 양국의 입장 차이를 잘 보여주고 있다. 중국은 북한이 핵무력 건설이 아니라 경제발전과 민생개선에 집중하고, 6자회담에 복귀할 것을 요구하였다. 반면 북한은 경제발전, 민생개선, 그리고 대화재개만을 언급하여 중국의 한반도 정책 3원칙 가운데 2, 3원칙만 수용할 수 있다는 뜻을 내비쳤고, 1원칙인 한반도 비핵화에 대해서는 직접적인 언급을 회피하고 대신 중국적 표현인 외부환경의 평화를 언급하고 있다.

북한의 박의춘 외무상은 2013년 7월 3일 “공화국정부의 원칙적립장 천명”이라는 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF) 외교장관 회의 연설에서 병진론을 핵이라는 표현을 직접 쓰지 않고 우회적으로 “현실은 경제를 발전시키고 인민생활을 높이기 위한 조선의 평화적 노력이 강력한 군사력에 의하여 담보되어야 한다는 것을 실증해주고 있다.”고 하면서 “공화국은 국방력을 더욱 강화하면서 동시에 경제건설과 인민생활향상에 힘을 넣어 평화적 발전을 이룩하기 위한 투쟁을 계속 힘있게 벌려나갈 것”이라고 말했다. 그리고 “미국의 대조선적대시정책이 청산되지 않고 핵위협이 없어지지 않는 한 조선반도핵문제를 비롯한 그 어떤 문제도 해결될 수 없으며 긴장격화의 악순환은 끊임없이 계속될 것”이라고 강조했다. 이어서 “최근 우리는 조미당국사이에 고위급회담을 열고 조선반도에서의 군사적긴장상태의 완화문제, 정전체제를 평화체제로 바꾸는 문제, 미국이 내놓은 《핵없는 세계건설》문제 등 여러가지 문제를 폭넓고 진지하게 협의할데 대하여 제안하였다. 조선반도의 참여한 정세를 놓고 국제사회가 한결같이 심중한 우려를 표시하고 있는 현시점에서 미국이 진정으로 긴장완화를 원한다면 전제조건을 내세우지 말고 우리의 용단과 선의에 호응해 나와야 할 것이다.”라고 주장했다. (〈로동신문〉 2013/07/03)

김정은 위원장은 7월 25일 정전 60주년 기념행사에 참석한 중국대표단의 리위안차오(李源潮) 국가 부주석을 만난 자리에서 “조중 두 나라 관계의 강화발전과 동북아시아와 세계의 평화와 안전보장



문제를 비롯한 호상관심사로 되는 문제”들에 대하여 의견을 교환했다고 북한언론은 간략하게 보도했다. (<로동신문> 2013/07/25) 그러나 중국 정부의 자세한 보도내용을 보면 김정은은 지난 5월 최룡해 총정치국장이 시진핑주석에게 전달했던 내용과 동일하게 양국관계의 발전을 강조하고 북한은 경제발전과, 민생개선과 외부환경의 안정에 힘쓰고 있으며 중국의 6자회담 재개노력을 지지하고 관련 국가들과 함께 노력해서 한반도의 평화와 안정을 유지 확보하기를 원한다고 말했다. (金正恩表示, 朝鮮党和人民永遠銘記在戰爭中犧牲的朝中烈士們.朝方高度評價中國社會主義事業取得的巨大成就, 珍視對華傳統友誼, 愿与中方加強溝通, 增進合作, 推動兩國關係發展.朝鮮致力於發展經濟, 改善民生, 需要一個穩定的外部環境.朝方支持中國為重啓六方會談所作努力, 愿与各方共同努力, 維護朝鮮半島和平穩定.) (中國人民共和國外交部 2013/07/26)

북한은 선군혁명영도 개시를 기념하는 8.25 선군절 행사를 작년보다 훨씬 대규모로 치렀다. 최룡해는 선군절 경축 중앙보고대회 연설에서 “경제강국건설과 인민생활향상을 총적목표로 내세우고 있는 우리에게 있어서 평화는 더없이 귀중하다. 우리 인민은 전쟁을 바라지 않으며 어떻게 해서든지 동족상쟁을 피하고 조국을 자주적으로, 평화적으로 통일할것을 바라고 있다.”고 강조했다. (<로동신문> 2013/08/24) 한편 김정은위원장도 장문의 8.25 선군절 담화에서 “우리 당의 병진노선을 높이 받들고 경제강국건설에 더욱 박차를 가하여 인민생활을 획기적으로 높여야 합니다.”라고 간단하게 병진노선을 언급했다. (<로동신문> 2013/08/25) 그리고 북한 국방위원회는 10월 4일 다시 한번 “우리 군대와 인민은 우리가 정한 목표를 따라 우리 식대로 세계가 부러워하게 강성한 나라를 일떠세우기 위하여 핵무력과 경제건설의 병진노선을 굳게 틀어쥐고 변함없이 전진해 나갈 것”이라고 밝혔다. (<로동신문> 2013/10/04)

북한은 최룡해 총정치국장의 지난 5월 방중이래 경제·핵 병진론 보다는 경제건설, 민생개선과 함께 외부환경의 안정과 평화를 동시에 추구하겠다는 표현을 대외적으로 사용하고 군사적 위기 고조 대신에 개성공단 정상화, 이산가족 상봉, 금강산 관광 재개 등을 다시 논의함으로써 한반도는 위기국면에서 일단 협상국면으로 전환할 가능성을 보여주고 있다. 그러나 북한은 병진론의 기본논리를 계속 유지하고 있으며, 진정성 있는 비핵화 요구를 공식적으로 받아들이지 않고 있다.

그러나 북한의 병진노선은 해결 불가능한 딜레마에 직면하고 있다. 병진노선의 핵심목표인 경제발전과 민생개선을 위해서 국내경제역량이 취약한 북한은 국제사회로부터 필요한 경제 지원을 본격적으로 받아야 하며, 이를 위해서는 병진론과 배치되는 비핵화의 진정성을 제대로 보여야 하는 난관에 봉착할 수밖에 없다. 이런 구조적 한계 속에서 병진노선을 추진하는 북한이 한국과 미국이 원하는 “진정성” 있는 행동을 현실적으로 보여줄 수 없으므로 형식적이 아닌 실질적인 6자회담이 비핵화의 성과를 거두기 어렵다.

북한이 핵무기를 포기하지 않고 병진노선을 끝까지 추진하면 결국 북한은 제2의 고난의 행군을 거쳐 핵 있는 체제쇠퇴의 길과 핵 없는 체제진화의 갈림길에서 식물국가화의 위험성에 직면하게 될 것이다. 이러한 위험성을 극복하기 위해서는 자기 모순적인 핵·경제 병진론1.0을 넘어서서 비핵안보·경제 병진론2.0의 추진이 필요하다.



## 미중 대북정책의 지속과 변화

한반도의 전쟁과 평화, 그리고 위기와 협상에 있어 미중의 대북정책은 핵심적으로 중요하다. 따라서 미국과 중국의 대북정책을 주관적 희망과 편견을 넘어서서 제대로 해석할 수 있어야 한다. 미국은 1990년대 초 제네바기본합의 이래 지난 20년 동안 끊임없이 위기와 협상의 악순환을 겪어왔다. 오바마(Barack Obama) 제2기 행정부의 대북정책을 가장 잘 요약하고 있는 것은 당시 국가안보보좌관이었던 톰 도널런이 지난 3월 11일 아시아소사이어티(Asia Society) 연설에서 밝힌 대북정책 4원칙이다. (Donilon 2013) 그는 4원칙을 “첫째, 한국 및 일본과의 긴밀하고 확대된 협력과 중국과의 긴밀한 조정(coordination), 둘째, 북한의 나쁜 행동에 대한 보상 불가 및 북한의 공약(空約)과 위협 게임 불수용, 셋째, 미 본토와 동맹국 방위, 넷째, 북한이 보다 나은 길을 선택하도록 독려”라고 요약하고 “오바마 대통령은 주먹을 펴는 상대방에게는 기꺼이 손을 내밀 것이다.”라고 밝혔다.

오바마 대통령은 6월초 시진핑 국가주석과의 정상회담에서 중국의 북한 핵문제 해결 3원칙에 대응되는 도널런이 요약한 대북정책 4원칙에 충실했다. 그 결과 북한문제가 미중협력 증진을 위한 핵심적인 사안들 중 하나라는 데 두 정상이 합의하였고, 북한을 핵보유국으로 인정할 수 없으며, 비핵화가 대북정책의 목표라는 데 의견 일치를 보았다고 설명하였다. 북핵 문제에 대한 미중의 공동노력이 신형 대국관계에서 선두 이슈가 될 수 있음을 강조하고 있는 대목은 주목할 만하다. 북한 비핵화라는 목표를 달성하기 위해 유엔안보리 결의안의 이행을 포함한 모든 대북제재 조치들을 양국이 긴밀한 협력 하에 추진해 나갈 것을 “완전하게 합의”(full agreement)했다고 밝혔다. 뿐만 아니라 북한의 핵확산 능력을 억제하기 위해 지속적으로 북한을 압박하는 동시에 핵무기 개발과 경제발전이 병행할 수 없다는 점을 북한 측에 명확히 전달해야 한다고 양국 정상이 입을 모았다고 강조했다. 미국이 북한의 병진전략을 수용 불가한 것으로 명시적으로 밝혔다는 점에서 주목할 만하다.

조셉 바이든(Joe Biden) 부통령은 7월 19일 조지워싱턴대학(George Washington University)에서 미국의 아시아 태평양 정책에 관한 강연을 하면서 다시 한 번 대북 4원칙을 강조했다(Biden 2013). 특히 중국의 시진핑 정부가 대북정책에서 한반도비핵화를 과거보다 우선과제로 다루는 것을 환영하고, 북한은 국민들을 위한 보다 나은 길로 나아갈 것인지 아니면 현재의 고난의 길을 계속 걸을 것인지를 선택해야 할 것이며 미국은 최근 미얀마의 사례와 같이 국제 의무를 지킬 준비가 되어있는 어떤 나라도 포용할 준비가 되어있다고 강조했다.

중국의 최근 대북정책에 대해서는 다양한 분석들이 이뤄지고 있으나 시진핑 국가주석은 새 정부 출범 이후 한반도 비핵화, 한반도 안정, 대화협상을 통한 해결이라는 한반도 문제 해결 3원칙을 지속적으로 밝히고 있다. 시진핑 주석은 5월 24일 최룡해 총정치국장을 만난 자리에서도 3원칙을 강조하고, 각 국가들이 냉정하게 자제해서 위기국면을 완화시키고 6자회담을 다시 열어 한반도 비핵화와 한반도 및 동북아 화평안정을 이룩할 수 있기를 희망한다고 밝혔다. (朝鮮半島无核化和持久和平穩定, 是人心所向, 大勢所趨. 中方立場十分明确, 不管局勢如何變化, 有關各方都應堅持半島无核化目標, 堅持維護半島和平穩定, 堅持通過對話協商解決問題. 中方希望有關各方保持冷靜克制, 推動局勢緩和, 重啓六方會談進程, 爲實現半島无核化, 維護半島和東北亞持久和平穩定不懈努力) (中国人民共和国外交部 2013/05/24)

시진핑 국가주석은 6월초 오바마 대통령과의 정상회담에서 중국이 한반도 비핵화, 한반도 평화안정, 그리고 대화와 협상을 통한 북핵문제 해결이라는 3가지 원칙을 일관되게 주장해 왔음을 재확인



했다. 아울러 미중이 북핵문제에서 원칙과 전반적인 목표(總體目標, overall objective)에 합의했다고 밝히고, 중국은 가능한 한 빠른 시일 내에 대화를 재개하는 것이 시급한 과제이며 이를 위해 미국측과 긴밀한 대화와 협력을 유지하기를 원한다고 덧붙였다. (兩國元首就朝核問題交換了意見.習主席重申了中方原則立場,強調中方堅持半島无核化, 堅持維護半島和平穩定, 堅持通過對話協商解決朝核及半島問題.中方將繼續爲此作出不懈的努力.中美在朝核問題上的原則立場和總體目標是一致的.務之急是要盡快恢復對話.中方愿与美方保持密切的對話与合作.) (中国人民共和国外交部 2013/06/09) 그러나 대북 다자 제재에 대한 언급이 생략되고, 북한의 병진전략 수용불가에 대한 명시적 코멘트는 없었다. 비핵화를 목표로 하더라도 비핵화를 전제로 한 대화가 아니라, 비핵화를 위한 대화를 강조한다는 점에 주목할 필요가 있다. 결국 대북정책에 관해 중국은 3원칙을 다시 한 번 천명하고, 다만 원칙들 중에 비핵화의 비중에 대해 미묘한 평가 변화를 보여 주었다.

정진 60주년 기념행사에 참석하기 위해 평양을 방문한 중국의 리위안차오 부주석은 7월 25일 김정은 위원장과의 회견에서 3원칙을 강조하고 중국은 유관국가들과 함께 6자회담을 다시 열어 반도 비핵화 추진과 한반도 평화와 동북아의 장기안정의 실현에 힘을 기울이겠다고 밝혔다. (作爲朝鮮半島近鄰, 中方堅持實現半島无核化, 堅持維護半島和平穩定, 堅持通過對話協商解決有關問題.中方愿与有關各方一道, 推動重啓六方會談, 致力于推進黨無核化進程, 實現半島和平和東北亞的長治久安.) (中国人民共和国外交部 2013/07/26)

왕이(王毅) 외교부장은 9월 18일에 열린 ‘6자회담 출범 10주년 국제연구토론회’에서 한반도 핵문제에 대해 중대한 전략적 관심이 있으며, 핵비확산체제의 유지 및 확보와 한반도 비핵화 추진을 견지함에 있어 중국의 태도는 진지하고 진정하며, 동시에 한반도의 평화와 안정을 유지 확보하는 것은 한반도 비핵화를 추구하기 위한 노력의 일부라고 밝혔다. 그리고 상대적으로 긴장이 완화되고 있는 한반도 형세를 보다 개선하기 위해서는, 첫째 관련당사국들이 한반도 긴장완화를 촉진하는 방향으로 서로 노력하고, 둘째 지속가능하고 불가역적이며 신뢰성 있는 6자회담 재개조건을 공동으로 마련하고, 셋째 9.19 합의 이행과 병행하는 종합시책을 채택하고, 넷째 당사국들은 시간의 흐름과 함께 6자회담을 동북아의 평화와 안정에 기여하는 다자 안보기구로 만들어 가자고 제안했다. (中国人民共和国外交部 2013/09/18)

왕이 외교부장은 9월 20일 부르킹스연구소(Brookings Institution)에서 행한 강연에서 미국과의 신형대국관계를 “불충돌·불대항,” “상호존중,” “모두 이기는 협력”으로 요약한 다음에 신형대국관계를 아시아-태평양 지역에서 우선적으로 건축할 필요가 있다고 강조했다. 이를 위해서 첫째, 중국과 미국이 아시아-태평양에서 쌍방의 핵심이익을 진정으로 존중해야 하고, 구체적 사례로서 대만문제를 들었다. 둘째, 중국과 미국이 공동 노력하여 아시아-태평양 지역의 뜨거운 문제에서 협력의 실질적 성과를 얻어내야 하며, 구체적 사례로서 북핵문제와 아프가니스탄 문제를 들었다. (中国人民共和国外交部 2013/09/21)

종합해보면 미중이 대북정책 차원에서 합의한 것은 비핵화에 대한 기본 원칙과 최종목표다. 구체적인 로드맵 마련에서 미중은 여전히 입장 차를 보이고 있다. 미국은 북한이 추구하는 핵선군과 경제발전의 병진노선을 인정하지 않고 비핵화를 최종 정책목표로 정하고, 북한이 제기하는 위협으로부터 동맹국을 방어하기 위해 모든 노력을 기울일 것이라고 강조하며, 북한이 “진정성 있고”(authentic) “신뢰할 수 있는”(credible) 대화를 할 수 있다고 판단할 수 있는 구체적인 행동을 실행에 옮길 때에만 6



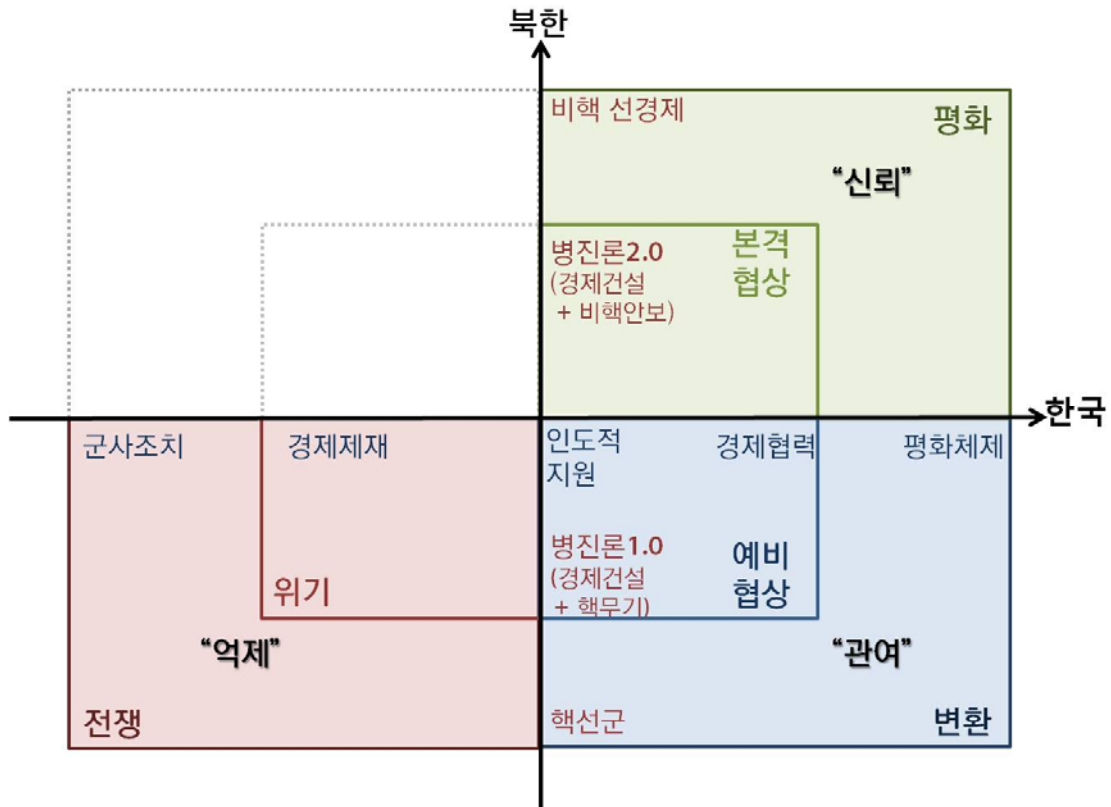


자회담을 포함한 대북대화 채널을 가동할 수 있다고 하고 강조하고 있다. 한편, 중국은 한반도 비핵화 문제를 과거보다 중시하고 있으나, 북한이 주변국들과 대화에 나서려는 성의를 보일 때 최대한 빨리 대화채널을 회복시켜 일단 한반도 정세를 안정적으로 관리하면서 비핵화 문제를 풀어 나가는 것이 중요하다는 입장을 취하고 있다. 이러한 차이에도 불구하고 흥미로운 것은 북한의 핵무기 개발은 중국이 원하지 않는 방향으로 동북아 정세를 움직여 나갈 것이기에 위협평가 차원에서 미중 양국이 같은 입장에서 있다는 미국 측의 설명이다.

### 박근혜 신대북정책 4원칙

박근혜정부는 과거정부들의 관용과 제재정책의 한계와 실패의 전철을 반복하지 않기 위해 억제와 신뢰를 강조하는 대북정책의 초보적 밑그림을 제시했다. 그러나 북한의 병진론과 미중 대북정책의 현실 위에서 남북한이 끊임없이 반복하고 있는 위기와 협상의 악순환을 극복하고 본격적인 평화의 길로 들어서기 위해서는 [그림 1] 한반도 전쟁과 평화의 3분면에서 1분면으로 변환해야 하며, 이를 위해서 박근혜 정부는 보다 복합적인 신대북정책 4원칙을 마련하고 실천에 옮겨야 한다.

[그림 1] 한반도 전쟁과 평화





첫째, 북한의 핵무장 건설과 지역 군사위기 조성을 능동적으로 억제한다. [그림 1]에서 한반도가 한국의 구대북정책과 북한의 구대남정책이 만나는 3분면의 위기와 전쟁국면에서 벗어나서 한국의 신대북정책과 북한의 신대남정책이 만나는 1분면의 협상과 평화국면으로 가기 위해서는 우선 현재 북한의 핵무장 건설과 군사위기조성을 효율적으로 억제해서 북한 핵선군정책의 군사적 그리고 정치적 효과를 최대한 줄이고, 동시에 효율적 제재로 핵선군 비용을 극대화시키는 노력이 필요하다. 북핵문제 해결을 위한 대안의 하나로, 한국도 핵무장을 해서 한반도 소역제체제를 마련하자는 논의가 있으나, 21세기 한국의 핵무장이 지불해야 할 안보, 정치, 경제, 기술적 비용은 현실적으로 오늘의 북핵이 지불하고 있는 비용보다도 훨씬 크기 때문에 나무는 보되 숲을 보지 못하는 결과를 초래하게 될 것이다. (김대중 2011; 2012) 미국 전술핵 재배치론도 마찬가지로 비현실적이다. (Chung 2013) 미 국방부는 소련의 해체 이후 주한미군 전술핵을 포함한 전세계의 전술핵을 대부분 폐기하고 1,000기 이하의 최소한 규모를 유럽의 나토군과 미 본토에 유지하고 있을 뿐이어서 전술핵의 한반도 재배치는 실질적으로 불가능하며 한반도 비핵화의 명분에서 보더라도 어려움에 직면하게 될 것이다. (Woolf 2013)

현실적 대안으로 한국은 미국과 긴밀한 협조아래 최근 나토(North Atlantic Treaty Organization: NATO)군의 억지방어태세재검토(Deterrence and Defense Posture Review: DDP)처럼 한국형 억지방어태세재검토(DDPR)를 본격적으로 진행해야 한다. (NATO 2012) 보다 구체적 내용으로는 킬 체인(Kill-Chain), 한국형 미사일 방어(Korean Air and Missile Defense: KAMD)체제, 미국의 확대핵억지체제(extended deterrence), 전시작전통제권의 효율적 상호운용, 그리고 한반도 평화체제구상을 복합적으로 포함해야 한다. (박근혜 2013)

둘째, 북한이 경제건설·비핵안보 병진론 2.0을 추진하도록 지원한다. [그림 1]에서 남북한이 1분면의 협상과 평화 국면에서 만나려면 한국의 신대북정책과 북한의 신대남정책이 어울려야 한다. 따라서 한국의 신대북정책과 함께 북한이 현재의 경제와 핵무력 건설의 병진노선 1.0 대신 경제와 비핵안보 건설의 병진노선 2.0을 추진해야 한다.

핵무기 개발에 대한 국제 비확산체제의 엄격한 제재들을 고려할 때 핵무장을 건설하면서 21세기 세계경제 무대에 설만큼 본격적인 경제건설을 한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 그러나 현재의 병진론이 실패할 수 밖에 없다는 비판의 메시지만 북한에게 전달하는 것은 단기적으로 체제붕괴의 위협으로만 받아들여지기 때문에 북한을 병진노선 2.0으로 진화하도록 유도하는데 효과적이지 못하다. ‘미국의 대북적대시정책에 대한 핵선군’이라는 과잉안보정책만 추진해 온 수령체제에 한반도와 동아시아 평화체제 논의를 포함한 새로운 병진론을 제시하여 병진론 1.0의 어려움에 직면한 북한의 정치권력이 불가피하게 비핵안보 경제발전의 병진론 2.0의 대안을 고민하고 실천에 옮기는 결단을 하도록 만드는 조심스러운 노력이 필요하다. 북한이 병진노선 2.0의 틀에서 경제발전, 민생개선, 비핵안보의 평화적 환경조성이라는 새로운 노력을 진정성 있게 보이기 시작하면, 한국과 관련당사국들도 마련해둔 지원 계획을 단계적으로 현실화해야 한다.

중국이 주도하고 있는 6자회담의 재개를 두고 미국의 오바마 정부는 북한이 진정성 있는 구체적인 행동, 즉 핵실험 및 장거리 미사일 시험발사 유예, 우라늄농축 프로그램(Uranium Enriched Program: UEP)을 포함한 모든 핵활동 중단, 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA) 핵사찰단의 복귀 수용 등 ‘2.29 합의+α’의 비핵화 사전조치를 취할 때 비로소 대화가 가능하다



는 입장을 견지하고 있다. 한편 중국은 북한의 비핵화는 대단히 중요한 문제이긴 하지만 북한이 불가역적인 비핵화 조건에 대해 의지와 성의를 보이면 일단 구체적 대화를 시작해야 한다는 입장이다. 박근혜 정부는 미국과 중국을 선도해서 북한의 진정성 있는 비핵화 조치 내용을 마련해서 조심스럽게 양자 및 다자 예비협상을 준비해야 한다. 이 과정에서 병진론 2.0을 새롭게 모색하는 북한의 변환 노력이 시작돼야 예비협상이 본격협상으로 진화할 수 있을 것이다. 북한의 이러한 노력과 함께 유엔(United Nations: UN) 경제제재에 동참하고 있는 한국은 비로소 조심스럽게 5.24조치의 단계적 해제를 검토하고 경제지원과 경제협력을 준비하게 될 것이다.

셋째, 북한이 새롭게 추진하는 병진노선 2.0을 본격적으로 지원할 수 있는 한국 주도의 국제공진화가 필요하다. 이를 위해서는 북한의 비핵안보와 경제번영의 병진론과 동아시아 평화협력구상을 공진시켜야 한다. 현재 박근혜정부가 제시하고 있는 동북아 평화협력구상은 기능주의적 시각에서 협력이 용이한 영역부터 시작하여 점차 그 범위를 확대함으로써 “아시아 패러독스”를 극복한다는 것이다. 그러나 역사적으로나 이론적으로나 이미 많은 지적을 받고 있는 것처럼, 유럽에 비해서 일국중심의 민족주의적 각축이 훨씬 치열한 동아시아에서 비군사적인 협력이 군사적인 협력으로 확대될 것으로 기대하는 것은 무리다. 그리고 주변 다른 주인공들의 지역 구상에 비해서도 공간적으로 지나치게 협소하므로 보다 창조적 발상이 필요하다. 우선 공간적으로는 최소한 동아시아로 확대해서, 한-미-일 기성네트워크의 심화와 한중 신흥네트워크의 확대를 함께 조화롭게 추진하고, 더 나아가서 동아시아 및 세계의 유관국가와 지역·국제기구를 품는 복합 그물망을 쳐야 한다. 동시에 활동하는 무대도 안보와 경제의 전통 무대, 새롭게 부상하는 환경과 문화의 신흥무대, 21세기 모든 무대의 기층을 이루고 있는 지식 무대, 그리고 상층에 위치한 통치무대를 함께 엮어야 한다. 이러한 동아시아 평화번영구상의 공진 속에서 북한의 병진노선 2.0이 보다 장기적으로 비핵선경제의 병진노선 3.0으로 진화하도록 도와야 한다.

넷째, 국면별 한반도 신뢰구축방안이다. 박근혜 신대북정책과 김정은의 신대남정책이 [그림 1]의 1분면에서 만나게 될 때 비로소 상호 신뢰 구축이 본격적으로 중요하게 되며, 따라서 분면별 한반도 신뢰구축방안이 체계적으로 추진돼야 한다. 현재 정부가 강조하고 있는 신뢰프로세스는 낮은 단계에서 북한에 대해 인도주의적 지원을 하고, 이에 북한이 화답하면 좀 더 높은 수준의 경제지원과 협력을 시도하는 단계적 신뢰구축으로 북한문제를 해결한다는 설계도를 그리고 있으나, 현재 한반도가 겪고 있는 난국은 본격적 협상을 전제로 한 1분면에서 벌어지고 있는 것이 아니라 위기의 제3분면에서 변환의 4분면을 거쳐 협상의 1분면으로 진화하는 과정에서 벌어지고 있다.

따라서 특정시기와 영역에 제한된 방식의 신뢰구축 방안의 마련만으로는 신대북정책을 실질적으로 추진하기 어렵다. 한반도 신뢰구축 방안은 여러 분면에 걸쳐 위기의 3분면에서는 불신 감축, 변환의 4분면에서는 신뢰구축을 위한 신뢰구축, 그리고 협상의 1분면에서는 본격적인 신뢰프로세스가 포괄적으로 마련돼야 한다.

박근혜정부의 신대북정책 4원칙이 북한의 병진노선 2.0과 미국과 중국을 비롯한 관련 당사자들의 국제공진과 함께 실천될 때 한반도의 위기와 전쟁국면은 협상과 평화의 국면으로 대변환을 이루어서 최종적으로 한반도와 동아시아의 신질서 건축이 성공적으로 모습을 드러내게 될 것이다.



## 제2장 외교분야 : 신대북정책의 추진과정과 신뢰프로세스

### 향후 신대북정책 추진과정의 목적과 구성요소

향후 신 대북 정책의 목적인 효과적인 대북 억제, 북한의 변화, 북한과 국제사회의 공진, 본격적 신뢰 프로세스를 추진하기 위해 구체적인 로드맵을 생각해 보아야 한다. 각 국면별로 억제, 관여, 신뢰의 세 국면을 상정해 볼 수 있다. 이 과정을 통해 북한의 병진전략을 비핵·선경제 전략으로 변환시키고, 남과 북, 그리고 국제사회가 신뢰에 기반한 관계를 조성하며 궁극적으로 통일을 향해 나아갈 수 있도록 노력한다. 이는 과거 한국 정부가 보인 과도한 유화정책과 강경한 관여 정책의 위험 양자에서 배우며 양자의 위험을 피하면서 새로운 길을 모색하는 과정이며 국내적으로도 남남 갈등을 뒤로 하고 새로운 한반도의 미래를 위해 함께 노력하는 과정이다.

신대북정책은 비단 북한만을 대상으로 한 것이 아니며 국제사회 및 국내 행위자들을 동시에 고려하는 정책이다. 한반도를 둘러싼 국제정세를 민감하게 관찰하여 주변국가들의 이익을 적극적으로 고려하는 동시에 한국의 주도성을 최대한 확보하는 과정이다. 또한 장기적 목적을 위해 온 국민이 전략적으로 북한 문제에 대처하고 토론하고 협력하는 발전된 민주주의의 정책결정과정을 확립해야 한다.

억제국면의 목적은 북한의 도발과 핵 위협을 효과적으로 억제하면서 핵개발이 북한에게 무용할 뿐 아니라, 핵국가 지위를 국제적으로 인정받는 것 또한 불가능하다는 것을 확인시키는 것이다. 동시에 핵보유가 북한의 경제발전과 정면으로 상충된다는 점을 보이고, 한국과 국제사회의 장기적 대북 정책 목적이 북한의 붕괴유도가 아니라 북한과의 전략적 관계 설정이며 이를 위해 북한의 비핵선경제를 위한 지원체제 마련에 있다는 점 또한 전달한다.

관여국면의 목적은 불가역적인 비핵화 과정의 진전, 북한의 비핵안보·경제 병진전략의 정착, 그리고 한국이 주도하는 대북 경제지원체제의 설립 및 남북 간 교류협력 활성화 등이다. 더 이상 북한 핵개발의 위험성에 대해 주변국들이 고민할 필요가 없고, 북한 역시 핵을 보유하지 않고도 자신의 정권과 체제 안보에 대한 우려를 할 필요가 없는 상호 신뢰기반을 마련해야 한다. 동시에 이를 구체화할 국제적 대북 경제지원체제가 마련되어야 한다.

신뢰국면은 남북 간 장기공존과 합의통일을 향한 국면으로서 지속가능하고 국제적으로 뒷받침되는 평화체제 정착, 서로의 안보에 위협이 되지 않는 상호 발전 체제 성립, 그리고 한반도 발전과 동북아 평화·협력의 선순환 구도 정착, 평화통일을 위한 기반 조성 및 합의된 통일방안을 위한 노력 과정 등이다. 북한의 비핵화가 달성되더라도 여전히 남북 간 안보딜레마와 상호 간의 발전을 둘러싼 경쟁구도, 주변국들이 한반도를 자신의 목적에 맞게 활용하려는 외교노력 등은 지속될 수 있다. 이 과정에서 한국은 동북아의 평화와 협력을 위해 한반도의 안정과 발전을 도모하며 동시에 남북이 협력적으로 발전을 도모할 수 있는 새로운 거버넌스를 확립해야 한다.



## 억제 국면의 대북 정책 과정

북한은 대남 도발 및 군사적 위협을 증가시키고, 핵, 미사일 실험을 하는 등 군사적 수단을 통해 대내외적 목적을 달성하고자 노력해왔다. 따라서 신대북정책의 추진을 위해 억제국면에서 북한에게 북핵의 무용성과 인정불가성을 확실히 전달해야 한다. 북한은 핵탄두를 개발하고 장거리 미사일을 개발함으로써 자신의 안보를 달성할 수 있다고 강변하고 있다. 그러나 한국, 일본, 미국 등에 핵미사일을 발사할 경우 북한의 생존 자체가 위태로워지므로 무기로서의 유용성은 없다. 미국의 대북 적대시정책과 핵선제사용위협에 대항하는 군사적 의미가 있다고 하지만 사실상 2차 공격능력이 없는 북한으로서 억제효과가 발생하기도 대단히 어렵다.

한국은 억제국면에서 북한의 도발과 공격, 특히 핵미사일 공격에 대한 대비태세를 증강시키고, 한미동맹을 강화해야 한다. 최근 미국은 북한의 핵위협이 미국의 안보에 직접적 위협이 된다고 언급하고 있으며, 미국의 탄도미사일방어체제는 북한의 핵미사일을 겨냥하여 더욱 발전하고 있다. 일본은 미국과 미사일방어체제를 공동연구·개발하고 있다. 한국 역시 2013년 10월 한미연례협의회를 통해 한국형 미사일 방어체제의 설립을 본격적으로 추진하기로 하였다. 이러한 상황에서 북한의 핵·미사일 개발은 자국의 안보를 증진시키는 것이 아니다. 더욱이 한국과 미국은 북한의 핵·미사일 공격에 대한 맞춤형 방어체제를 구축하고 북한의 공격에 대한 억제인 구축 역시 서두르기로 하였다.

한국을 비롯한 주변국들은 억제국면에서 북한의 핵개발이 북한의 안보를 군사적으로 증진시키기 어렵다는 점을 인식시킬 필요가 있다. 중국 역시 북한의 핵, 미사일 개발로 한미 간, 혹은 한미일 간 전략적 협력이 더욱 가속화되는 것을 우려한다. 미중이 신형대국관계 수립을 통해 상호 핵심이익을 인정하기로 했으나 장기적으로 미중 관계가 어떻게 변화할 것인지 알기 어려운 상황에서 중국은 한미 간 군사전략 및 협력체계가 첨단화, 공고화되는 것을 반기지 않는다. 결국 북한의 핵·미사일 보유가 북한의 안보를 증진시키는데 도움이 되지 않을 뿐 아니라, 중국의 군사적 경계를 증폭함으로써 북한의 핵·미사일 개발에 대한 중국의 불만을 가중할 수밖에 없음을 북한이 더욱 확고히 인정해야 한다.

한국은 억제국면에서 북핵의 안보적 무용성을 북한에게 인식시킬 뿐 아니라, 북한의 핵국가 지위가 국제적으로도 공인될 수 없다는 점을 외교적 노력을 통해 지속적으로 확인시켜야 한다. 일각에서는 북한이 핵무기를 포기하지 않을 것이라는 전제 하에, 미국과 중국 등 강대국들이 북한의 사실상 핵국가 지위를 인정하고 확산만을 방지하는데 주력할 것이라는 견해를 피력하는 경우가 있다. 북한의 핵무기 및 핵물질 확산방지는 물론 반드시 달성해야 할 일이지만, 동시에 북한의 핵국가 지위 인정도 불가능한 일이다. 미국의 시각에서 핵확산금지조약을 탈퇴하여 핵무기를 제조한 국가에게 현실적 이유를 들어 핵국가 지위를 인정할 경우, 이란 등 다른 많은 국가들이 핵무기 개발을 시도할 것이기 때문이다. 더욱이 원자력 확장 추세 속에서 중국, 러시아 등 많은 국가들이 원자력 수출국가로 발전하고 있고, 이들 국가들이 엄격한 비확산 규범을 지킬지 불확실한 상황에서 핵무기 개발 국가들이 증가할 수 있다. 북한이 핵국가로 인정될 경우 향후 위협스러운 선례를 남기게 되므로 북한의 핵국가 지위 부여는 더욱 불가능한 일이다. 한국으로서도 북한이 핵국가로 인정될 경우, 향후 평화체제 수립 협상에서 북한은 핵군축을 협상국면으로 설정하여 더욱 많은 양보를 받아내려고 할 것이기 때문에 핵국가 인정은 불가능하다. 중국 역시 신형대국관계 수립 이후 본격적인 강대국 외교를 추진하고 있고, 강대국으로서 지구적 공공재 생산 및 유지에 일정한 책임을 분담하기로 미국과 의사소통하고 있기에, 북한의 핵국가



지위를 공공연하게 인정할 수 없다. 결국 억제국면에서 한국은 북한의 핵국가 지위 인정 불가의 외교적 노력을 지속적으로 기울여야 한다.

한국은 군사력 증강과 한미동맹 강화의 노력을 기울임과 동시에 국제적 경제제재 국면 역시 유지해야 한다. 미국과 중국은 북한이 비핵화 목표를 향해 움직이도록 하기 위해 2013년 6월 캘리포니아 정상회담 및 9월의 유엔(United Nations: UN) 총회 등을 통해 경제제재 지속을 약속한 바 있다. 과연 경제제재가 얼마나 효과적인 것인가에 대해 많은 논의가 있는 것이 사실이지만 북한이 핵을 포기하지 않고 병진전략의 한 축인 경제발전을 이룩하는 것이 사실상 불가능하다는 사실을 깨닫게 하는 것은 중요한 일이다. 비단 6자 회담의 다른 참가국뿐 아니라 국제사회 전체가 북한의 핵개발을 불법시하고 경제제재에 동참하고 있다는 사실을 알리는 한편, 북한이 핵포기를 전제로 경제개발에 나설 수 있도록 억제국면에서 경제제재의 효율성을 제고하기 위한 노력을 함께 기울여야 한다.

현재 박근혜 정부의 대북 정책 단기적 고비는 억제국면에서 관여국면으로 순조롭고 불가역적으로 이행할 수 있는가에 달려 있다. 2012년 12월 미사일 발사실험에 이어 2013년 4월까지 북한은 핵미사일 발사 위협, 정전체제 무효화 선언, 한국과 미국에 대한 전쟁 선포, 개성공단 근로자 철수 등 다양한 전선을 구축하여 군사적 위협을 가중시켰다. 5월 최룡해의 중국 방문 이후 9월까지 북한은 한국과 개성공단 정상화 합의 등 관계 개선 노력, 중국과 6자 회담 재개 합의 및 공동노력, 미국에 대한 비핵화 협상 개시 제안 등 다양한 방법으로 평화공세를 취하고 있다. 그러나 북한의 비핵화를 향한 의지가 얼마나 확고한지를 알 수 없는 현 상황에서 북한이 비핵화협상을 활용하여 북한에게 필요한 경제적, 외교적 지원을 이끌어낸 뒤 또다시 비핵화 과정을 중단 및 역행할 것이라는 우려를 완전히 잠재우기 어렵다. 뿐만 아니라 비핵화 과정 중 북한이 병진전략 불포기라는 정책담론 재생산, 협상카드로 삼기 위한 핵 및 미사일 추가 실험, 핵프로그램 가속화, 그리고 대남 군사도발 등 다양한 수단을 동원할 가능성도 상존한다. 이는 결국 관여국면에서 억제국면으로의 퇴행을 의미한다. 관여국면이 신뢰국면으로 이행하지 못하고 가역적인 상황에 머물게 됨으로써 억제국면으로 또다시 회귀할 위험성을 한국 및 주변국은 항상 고려해야 한다.

억제국면은 북한에 대한 원칙적 입장을 전달하는 것이지만 장기적 미래에 대한 한국의 비전을 갈등적 커뮤니케이션을 통해 전달하는 과정이기도 하다. 관계는 갈등적이지만 공존과 협력을 위한 한국의 의지는 이 억제국면에서도 전달될 수 있다. 따라서 한국은 억제국면에서 대북 억제력 강화를 추진하는 동시에, 이러한 군사력 증강이 공격적 전략을 바탕으로 한 것이 아니라는 점을 북한과 국제사회, 그리고 국내에 지속적으로 설득해야 한다. 북한은 한국의 군사력 증강과 한미동맹 강화가 북한에 대한 공격력 강화라는 담론을 만들어 내어 이를 핵·미사일 개발 정당성 강화에 전술적으로 활용하고 있다. 전형적인 안보딜레마의 현상이기도 하지만, 딜레마를 활용한 북한의 공세적 전술이다.

한국은 대북 억제력이 순수 방어적이라는 사실을 북한에게 전달하는 노력을 기울여야 한다. 더불어 중국에게도 현재 한국 군사력 증강과 한미동맹 강화 노력이 중장기 미래에 중국에 대한 견제 노력을 가시화하는 것이 아니라는 사실을 명확히 할 필요가 있다. 향후 북한의 군사적 위협이 감소하고 평화체제가 정착될 경우 한국의 군사전략이 어떻게 변화되어야 할지는 또 다른 장기적 전략을 고민하여 결정해야 한다. 현재 북한의 군사적 위협에 대비하기 위한 군사력 증강은 중국에 대한 고려와는 무관하다는 점을 중국에게 전달해야 한다. 중국은 향후 미중 관계에서 군사적 긴장 및 대치관계를 고려하지 않을 수 없고, 이 때문에 미중 간 군사적 세력균형을 지속적으로 의식하고 있다. 평화체제 수립 이



후, 혹은 남북 통일 이후 한국이 어떠한 군사전략을 추진할지, 그리하여 장래의 미중 간 군사적 세력 균형에서 한국이 어떠한 전략을 추진할 지가 현재 중국의 한반도 전략에 많은 영향을 미치게 될 것이다. 따라서 한국은 현재 북한 문제를 해결해 나가는데 중국의 협력을 유지하기 위해 현재 군사력 증강이 가지는 제한적 의미를 중국에게 정확하게 전달하는 노력을 기울여야 한다.

억제국면의 대북 정책 목표는 결국 관여 및 신뢰국면으로의 이행이기 때문에 단순히 방어와 제재의 목표를 유지하는 것만으로는 부족하다. 관여국면을 거쳐 신뢰국면으로 이행했을 경우 북한이 가지게 될 이익을 구체적으로 보여주어야 한다. 북한은 병진전략의 한 축인 경제발전이 중요한 과제이지만, 결국 방위력과 경제발전이 병진하여 궁극적으로 추진하고자 하는 바는 정권 및 체제유지이다. 한국이 억제국면을 통해 북한의 붕괴를 유도하거나 북한 정권 및 체제의 변화를 추진하고 있다는 인상을 북한과 중국에게 준다면 억제에서 관여로 이행하는 것은 매우 어렵다. 압박정책은 미래에 대한 인센티브와 연결될 때 효과를 거둘 수 있다.

한국이 흡수통일을 추진하지 않고 변화하는 북한과 원칙에 기반한 공생의 전략적 관계를 추진하고 있다는 점을 인식시키기 위해서는 첫째, 향후 전망을 구체화하여 제시해야 한다. 둘째, 이러한 전망의 신뢰성 획득이 중요한 일이다. 억제국면에서도 향후 관여와 신뢰국면의 구체적 로드맵을 제시해야 한국 및 국제사회의 진정성을 북한에게 전달할 수 있다. 단순히 북한에 대한 전면적 협력을 준비하고 있다는 언어적 보장으로는 북한이 주변국들의 진정성을 확인하기 어렵다. 북한과의 장기적 관계 유지를 위해 주변국들이 이미 상당한 투입비용을 치러 비전을 구체화하고 있다는 사실을 인식시켜야 한다.

셋째, 이러한 약속이 주변국들의 국내정치과정을 통해 자리잡고 있다는 사실을 알려야 한다. 신뢰성 있는 시그널링(signaling)을 하기 위해서는 청중비용을 높이고 자승자박의 전략을 사용해야 한다. 예를 들어 한국의 경우, 북한과의 장기적 전략관계 유지를 기정사실화하여 이를 되돌릴 경우 현 정권이 정치적 타격을 입을 수밖에 없는 정치적 환경을 조성하여 북한을 설득함으로써 현재 추진되는 정책의 진정성을 전달할 수 있다. 언제든지 되돌릴 수 있는 한국의 대북 관여전략은 북한에게도 지지를 받기 어렵다.

결국 억제국면에서 한국의 군사력 강화는 북한이 핵을 포기하도록 하는 압박수단을 강화하는 것을 의미한다. 북한이 핵의 군사적 무용성과 핵국가 지위 취득의 불가능성, 더 나아가 핵을 방위력의 토대로 한 병진전략·경제발전 전략이 유지 불가능함을 인식할 때 불가역적으로 관여국면으로 이행하게 될 것이다. 또한 관여국면 이행 이후 핵과 미사일, 재래식 군사력을 사용한 북한의 도발이 다시 진행되지 않도록 기반을 다지는 노력이 필요하다.

이러한 목표는 한국 국내의 정치적 지지를 토대로 추진되어야 한다. 무엇보다 억제국면에서의 군사력 증강이 남북 대결구도를 심화시키기 위한 것이 아니라, 향후 관여와 신뢰국면의 발전을 위한 것이라는 사실을 인식시킬 필요가 있다. 단기적 억제국면에 대한 논의만을 하는 것이 아니라 중장기적으로 관여와 신뢰국면을 지향하고 있음을 국내여론과 소통할 필요가 있다. 이를 위해서는 다음 절에서 논의된 바, 경제협력의 중장기 비전을 구체적으로 알려야 한다.



## 관여 국면의 대북 정책 과정

북한이 군사적 수단보다 협상과 교섭을 통해 자신의 목적달성을 모색할 때 관여국면으로 진입하고 있는 것이다. 관여국면의 목표는 북한이 핵포기의 불가역적 전략적 결단을 내리고 비핵안보와 경제발전이라는 새로운 전략노선을 채택하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 비핵화를 위한 외교적 노력이 구체적인 성과를 거두어야 하고, 북한의 경제발전을 위한 한국과 국제사회의 지원노력이 가시적 모습을 드러내야 한다. 또한 남북관계 발전과 비핵화를 위한 국제협상이 적절한 순서에 맞게 맞물려 발전해 나갈 수 있도록 시퀀싱(sequencing)의 문제를 해결해야 한다. 이를 위해 국내적으로 신중한 노력을 기울이면서 부처 간 협력을 통해 대북 정책과 외교정책이 조율하는 노력을 기울인다. 관여국면은 북한과의 협상이 순조롭게 진행되지 않을 경우 다시 억제국면으로 회귀할 수 있다. 과거 북한은 협상이 불필요하다고 느끼거나 불리하다고 판단할 경우 대남 도발과 핵·미사일 실험을 감행해왔으므로 이러한 국면이 관여국면의 실패로 이어지지 않도록 억제국면에서의 노력을 항상 염두에 두고 관여국면에 임할 필요가 있다.

북한은 2013년 전반기 한국에 대한 군사도발의 수위를 높이고 3차 핵실험을 감행하는 동시에 병진전략을 공포함으로써 비핵화가 북한의 전략적 목적이 아님을 분명히 했다. 그러나 한국은 미국과의 군사적·외교적 협력, 비핵화를 둘러싼 중국과의 협력 강화, 국제사회에 대한 한국의 비핵화 노력 설득 등 다양한 노력을 성공적으로 기울여 관여국면으로 진입했다. 관여국면을 추진하는 과정에서도 억제국면으로의 회귀 가능성이 상존하기 때문에 한국의 군사력 강화 및 한미동맹 효율화를 위한 노력을 기울이고 있다.

관여국면 진입에는 한국의 독자적 노력·한미 동맹공조·한중 간 전략적 협력뿐 아니라, 미중 신형대국관계 정립이라는 외교적 상황 변화, 그리고 중국의 대북 전략 목적 설정 등이 중요한 요인이 되었다. 미국과 중국은 시진핑(习近平) 체제 출범 이후 신형대국관계 정립을 위해 노력하기로 하였고 그 중요한 선두사례로 북핵 문제 해결을 상정한 바 있다. 신형대국관계가 미중의 장기적 경쟁 속의 국면적 협력상태인지, 혹은 과거의 패권경쟁과 본질적 연관성을 끊어버리는 진정으로 새로운 강대국 간 협력체제로 정착될지 현재로서는 알 수 없다. 그러나 미중이 북한 비핵화를 위해 강대국 관점에서 책임있는 협력외교를 추진하기로 한 것은 한국에게 매우 중요한 외교적 자산이 되었다. 중국은 미국과의 협력강화의 측면에서라도 미국과 합의한 한반도 비핵화의 목적을 위해 긴밀한 공조, 국제제재에 대한 적극 참가, 그리고 북한 설득의 노력을 기울이고 있다.

사실 북한의 핵·미사일 개발은 책임 있는 강대국으로 새롭게 자리매김하려는 중국의 국가전략과 정면으로 배치되었으며 한반도의 비핵화와 안정, 대화국면을 추구하는 중국의 한반도 전략과도 배치되었다. 결국 이러한 다면적 압박 속에서 북한은 한편으로는 비핵화를 위한 대화 재개를 제안하면서 다른 한편으로는 여전히 병진전략을 추진하는 양면적 양상을 보이면서 관여국면으로 진입했다.

문제는 비핵화를 위한 대화과정의 전제가 당사자 사이에서 아직 확실히 설정되지 못한 점에 있다. 미국은 대화 재개를 위해 “2.29 + α”의 조건을 내세우고 있다. 즉, 핵과 미사일의 모라토리엄 선언, 우라늄 농축 프로그램 운용금지 및 사찰 허용의 조건에 더하여 보다 진정성 있는 조건들, 예를 들어 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA) 사찰단의 복귀 및 확대된 사찰허용, 혹은 핵확산금지조약 복귀 등 ‘검증할 수 있는 비핵화를 향한 움직임’이라는 보다 강화된 조건이 충족되어야





재개된 대화가 유의미하다는 입장이다. 이미 실패한 협상을 재개하여 다시 실패하는 것이 상당한 정치적 부담이 되는 미국으로서는 사전 조건에 대한 양보를 하기 어려운 상황이다.

미국과 북한은 북한 비핵화 협상을 위한 조심스러운 탐색을 해나갈 것이다. 미국은 북한에게 진정성 있는 대화를 위한 사전조치를 주장하면서 중국의 협력을 강력히 요청하고 있고, 반면 북한이 비핵화를 추구할 경우 불가침조약 체결을 언급하고 있다. 더 나아가 미얀마의 사례를 들면서 점차적 경제 제재 약화 및 에너지 제공, 대북 경제협력, 그리고 이후 평화체제 협상 및 국교정상화 등의 수순을 밟을 수 있다는 입장을 표명했다.

문제는 이러한 과정이 상호 간의 불신, 국내정치 변수, 주변국들과의 조율 실패 등 다양한 이유로 좌초될 수 있다는 데 있다. 미국은 북한의 비핵화조치가 과연 검증가능하고 불가역적으로 지행되고 있는지에 대해 지속적인 의심을 가지고 있으며, 북한 역시 미국의 대북 정책이 체제전복을 지향하고 있다는 우려를 계속 표현하고 있다. 따라서 이러한 미북 간 불신의 고리를 깰 수 있는 보장정책이 필요하다.

한편, 중국은 현재 북한 비핵화를 위한 협상 촉진에 모든 노력을 기울이고 있다. 북한의 비핵화라는 최종 목적에서는 미국과 합의하고 있지만 과정에서는 북한을 지나치게 압박하지 않으려 하는 것이다. 따라서 소위 “2.29 + α”를 추구하는 미국과는 다른 목소리를 내고 있다. 북한과 중국은 9월 6자회담 세미나를 통해 한반도 비핵화, 사실상으로는 북한의 비핵화라는 목적에 같은 목소리를 내고 대화의 무조건적 재개를 추진하는 모습을 보였다.

이 과정에서 한편으로 중국은 북한의 변화추구 노력을 들어 미국을 설득하고, 다른 한편으로 미국은 북한과 비공식적 차원에서 양자 간 합의 가능성을 조심스럽게 타진할 가능성이 있다. 최근 케리(John Kerry) 미 국무장관은 유엔 총회에 참가한 중국 왕이(王毅) 외교부장과 대화 이후, 북한이 비핵화를 위한 진정한 협상을 추진할 경우 북미 간 불가침조약을 체결할 수 있다고 밝혔다. 비핵화 협상 이후 단계를 구체화함으로써 북한의 비핵화 협상 적극화를 추구한 발언이다. 동시에 비정부차원에서 북한과 접촉을 통해 북한이 약속할 수 있는 비핵화의 사전단계에 대한 의견을 청취하는 등 조심스러운 모색을 하고 있다.

한국이 북한 비핵화 협상 재개를 둘러싼 각 국가들 간의 입장을 모두 조율할 수는 없다. 북미 양자는 협상 재개를 위해 중국을 매개로 한 의견 교환, 비정부인사 간 접촉을 포함하여 다양한 채널로 협상 재가동의 가능성을 탐색할 것이다. 중국 역시 북한과의 빈번한 의견 교환을 통해 북한의 비핵화 의사를 공고히 하고 미국과의 대화 재개를 위한 노력을 기울여 나갈 것이다. 따라서 한국은 관여국면에서 한반도를 축으로 벌어지는 외교전에 세심한 주의를 기울여야 한다. 역제국면에서 미국 및 중국과 외교적 협력을 통해 관여국면 진입에 일정한 성과를 거두었다고 해서, 관여국면에서 주변국들이 한국과 이해관계를 항상 같이 하는 것은 아니다. 북한이 한국이 원하는 대로 움직이지 않는다고 해서 원칙에 기반하여 완고한 자세를 유지하는 동안, 주변국은 자신의 이익을 위해 북한과의 외교적 타협을 지속적으로 모색해 나갈 것이기 때문이다.

관여국면에서 북한은 자신의 입지 강화를 위해 대남 정책도 변화시키고 있다. 즉, 중국의 대북 압박이 가중되는 국면에서 북한은 또한 개성공단 정상화를 위시한 대남 평화공세를 시작했다. 한국이 제시하는 대북 신뢰프로세스와 일관되게 북한은 개성공단 정상화 및 국제화를 위한 노력을 기울이고 조건들을 실현하기 위한 성의를 보인 것이 사실이다.



이러한 상황 속에서 남북관계 진전과 북핵문제 해결을 위한 논의 전개 과정의 수순을 맞추는 일은 쉽지 않다. 2013년 9월 북한은 개성공단 정상화 이후 추진되고 있던 이산가족 상봉행사를 일방적으로 중지해버렸다. 이산가족 상봉 이후 예정되었던 금강산 관광 재개에서 보다 유리한 협상고지를 차지하려는 사전 노력으로 해석할 수 있다. 금강산 관광 재개를 통해 한국의 대북 신규투자를 유도하고 더 나아가 북한이 추진하는 마식령 스키장을 위시한 원산만 개발에 한국의 도움을 얻을 수 있다면 북한 으로서는 경제발전 정책에 큰 추동력을 얻게 될 것이기 때문이다.

북한은 한미 국방장관 간 연례안보협의회를 지켜보면서 박근혜 대통령을 실명 비판하는 등 비난의 수위를 높이고 있다. 전반적으로 평화공세 국면을 변화시키려는 것은 아니지만 부분적으로 속도조절을 하고 있는 것이다. 동시에 비핵화 협상 재개를 위해 미국이 움직이지 않는 현실에서 한국에게도 압박을 가하여 비핵화 협상이 추진되지 않으면 남북관계 개선도 어렵다는 메시지를 전달하는 것으로 볼 수도 있다. 한국이 대북 신뢰프로세스를 통해 북한과의 관계 개선을 추구한다면 비핵화 협상 재개를 위해 미국에 입장 변화를 요구할 수 있다는 계산이 깔려있다. 결국 북한 역시 비핵화 과정과 남북관계 발전 과정을 긴밀히 연계함으로써 자신에게 가장 유리한 프로세스를 만들려고 노력하고 있다.

한국은 현재까지 북한 비핵화 협상재개의 조건으로 미국과 동일한 입장을 유지하고 있다. 즉, ‘도발 및 위기 → 협상 → 대북 양보 및 일괄타결 → 파기 → 재협상’의 악순환을 깨기 위해 진정성 있는 북한의 선행동을 전제로 새로운 협상을 재개하겠다는 것이다. 더불어 금강산 관광 재개 및 5.24조치 해제에 대해서도 많은 유보를 가지고 있다. 금강산 관광을 통해 북한에 유입되는 현금은 규모와 상관없이 북한 정권의 정책수단을 강화하고 특히 핵개발에 유용되는 것을 막을 수 없다는 우려가 존재한다. 더 나아가 5.24조치가 해제된다면 남북교역 재개 및 한국인 대북 방문을 통해 많은 현금이 북한에 유입될 것이다. 한반도 비핵화 협상과정이 본 궤도에 오르지 않은 상황에서 금강산 관광 재개 협상은 한국 정부에게도 큰 부담이 될 것이다. 미국 및 국제사회는 한국이 남북관계를 위해 국제적 제재국면에서 이탈하는 것으로 해석할 것이다.

따라서 관여국면이 정상적으로 진행되기 위해서는 북한 비핵화과정과 남북 관계 발전과정이 반드시 맞물려야 한다. 이를 위해서는 한국이 관여국면 전체에 대한 확실한 로드맵을 마련하고 다양한 상황에 대한 대처계획이 필요하며, 정부 내 각 부처들 간의 긴밀한 협력과 의견 조율이 필요하다.

관여국면에서 북한이 진정성 있는 비핵화의 선행동을 보이려면 한국과 주변국이 핵이 없는 북한의 체제와 정권을 위협할 것이라는 불안감을 상당 부분 해소해야 한다. 더 나아가 비핵화 과정이 진행되면 병진전략의 다른 축인 경제발전이 본격적으로 궤도에 올라 김정은 정권이 주민들로부터 확고한 지지를 받고 향후 자신의 발전에 큰 도움이 될 것이라는 인식을 가진 후에라야 한다. 현재 박근혜 정부는 북한의 비핵화를 강하게 촉구하면서 억제국면의 정책을 구체화하였다. 동시에 관여국면의 정책을 추진하는 과정에서 대북 관계 정상화를 추구하고 소위 “비전코리아”의 정책 내용을 전달하고 있다. 그러나 여전히 북한이 비핵화를 추구할 때 어떠한 남북관계와 대북 지원이 구체화될 것인지에 대해서는 의사전달이 불명확하다. 관여국면이 본격적으로 이루어질 때 어떠한 원칙 하에서 대북 지원이 이루어질지, 이를 통해 북한의 체제와 정권이 보장되는 미래를 어떻게 설계할지, 이를 위해 한국이 6자 회담국들을 비롯한 국제사회를 어떻게 이끌어갈지를 보다 명확히 제시해야 한다.

신뢰프로세스의 중요한 구성 내용은 이러한 미래 북한에 대한 청사진을 구체적으로 제시하고 이를 위한 국제공조체제를 한국이 앞서서 이끌겠다는 계획이다. 이는 앞 절에서 논의된 바와 같이 대북



경제 지원 및 남북 경협 구조를 연구하고 국제화된 계획을 향해 나아가는 것을 의미한다. 한국의 대북 경제지원정책이 남북 간 양자계획이 아니라 국제화된 계획이 되고, 북한의 경제발전 전략과 일정 부분 상응하면서 패키지 형식의 구체적 지원형태가 된다면 북한으로서도 한국의 대북 지원 공약을 보다 신빙성 있게 여기고 반응할 수 있을 것이다. 더불어 현재 북한이 추구하고 있는 병진전략 하의 경제발전 전략과의 병행가능성을 점검하고 이를 정책으로 구체화할 때 북한으로부터 반향을 얻을 수 있다. 이러한 과정에 북한이 공감한다면 비핵화를 위한 협상재개를 위해 북한이 좀 더 진정성 있는 선행동을 보일 수 있을 것이다. 만약 북한 정책결정과정에서 여전히 군부 등 강경파와 협상파 간 의견 차이로 점철되어 있다면 한국의 보다 구체화된 신뢰프로세스를 통해 협상파의 입지를 강화해줄 수 있다.

관여국면의 후반부로 접어들어 비핵화협상과 남북관계를 모색하는 본격적 단계에 접어들게 되면 신뢰국면을 예상하고 중장기 로드맵을 마련해야 한다. 즉, 비핵화 이후 북한의 발전을 위한 확실한 정치적·경제적 지원체제 마련, 비핵화 및 북한의 도발 방지를 전제로 남북관계의 본격적 발전 등의 조건이 마련되어야 한다. 무엇보다 개성공단 가동 및 금강산 관광재개를 넘어 높은 단계의 경협에 대한 로드맵을 제시해야 한다. 북한의 비핵화 협상이 일정 부분 진행되면서 어떠한 형태의 경협을 통해 한반도의 미래를 설계할지에 대해 앞 절에서 논의한 바 구체적인 경협전략들을 토대로 구체적 로드맵을 제시해야 한다. 높은 단계의 경협은 한국이 북한과 장기적 신뢰관계를 도모한다는 신호로 북한에게 전달될 것이고 북한은 비핵화의 의지를 확고히 하면서 새로운 전략노선, 즉, 비핵안보와 경제발전의 병진 2.0 전략을 모색할 수 있다.

이 과정은 국제차원에서 비핵화를 넘어 북한에 대한 국제적 경제지원전략을 포함해야 한다. 북한의 경제발전이 본격적이고 정상적인 궤도에 오르려면 국제화의 과정 속에 그 성과가 내부화되어야 한다. 북한의 경제발전과 한국 및 국제사회의 대북 관여가 가역적인 관계적 관여를 넘어 불가역적인 구조적 관여로 정착되어야 한다. 한국 사회 역시 관여국면이 신뢰국면으로 이행해야 한다는 목표 하에 장기적이고 전략적인 관점을 유지할 필요가 있다. 북한의 변화를 유도하며 궁극적으로 새로운 한반도의 미래를 구체화해야 하고 신뢰국면이 오랜 기간에 걸쳐 추진되더라도 이를 끈기 있게 추진하는 의지를 확고히 해야 한다.

## 신뢰 국면의 대북 정책과정

신뢰국면은 북한의 비핵화 가시화, 남북 간 높은 수준 경협 정착, 국제사회의 대북 외교적·경제적 지원체제 확립 등에 기초하여 출발하는 것이며 행위자들 간의 신뢰에 토대를 둔 것이기 때문에 현재로서는 매우 희망적이고 바람직한 국면이다. 아마도 중장기적으로 도모해야 할 과정이며 빠르면 현 정부의 중후반부, 또는 다음 정부가 추진해야 할 과제가 될 것이다. 신뢰국면은 북핵 문제, 신뢰구축을 위한 신뢰구축이라는 어려운 과제 등이 해결되었지만 여전히 새로운 난제들이 남아있는 국면이다. 예상치 못한 새로운 문제들이 제기될 수 있기 때문에 이에 대한 대비를 해놓는 것이 중요하다.

신뢰국면은 남북 간, 북한과 국제사회 간 퇴행의 불안 없이 모두가 관계발전을 위해 미래지향적 정책을 추구해 가는 과정이다. 즉, 북한은 핵개발을 통해서만 안보가 가능하다는 불안을 없애고, 주변



국 역시 북한의 지속적 발전을 지지해도 한반도와 동북아가 안정적일 수 있다는 확신을 가진 상태이다. 남북은 높은 수준의 경험과 평화체제 수립을 통해 다양한 차원의 교류, 협력을 추구하며, 동시에 구체적이고 실행가능한 통일방안을 위해 함께 노력해 나갈 것이다. 주변국은 한반도의 안정에 토대를 두고 자국의 이익을 추구할 것이며 한반도의 궁극적 통일 상태가 임박하고 있다는 의식 하에 통일 한반도가 자국의 이해관계에 어떻게 작용할 것인지 예민하게 시세의 흐름을 관찰할 것이다.

이 과정에서 제기될 과제들은 크게 세 가지로 요약된다. 첫째 남북 간 평화체제 수립 및 유지의 문제이다. 평화체제 수립과정에서 비핵화된 북한과 어떻게 효율적이며 지속가능한 평화체제를 설계해 나갈 것인지에 관한 과제가 등장할 것이다. 또한 평화체제가 수립된 이후 남북 간 군사적 상호 신뢰를 증진시키며 안보에 대한 위협 없이 경제발전을 위해 노력해 나갈 수 있는가도 중요한 문제이다.

둘째, 평화체제가 정착된 이후 남북 관계의 중장기 미래에 대한 과제이다. 평화체제가 수립되고 남북이 경제발전을 도모하면서 상호교류를 해나간다고 해도 남북 간 경쟁이 모두 사라지는 것은 아니다. 북한은 여전히 독립적인 발전을 추구할 것이며 체제경쟁도 완전히 사라진다고 볼 수 없다. 스스로 외교관계를 활성화하기 위해 미국 및 일본과 수교하고 국제적 입지를 강화하여 한국에 대해 유리한 외교적 고지를 점하려고 노력할 것이다. 따라서 장기적인 한반도의 미래를 공동 설계하는 신뢰 관계가 확립되어야 한다. 이 과정에서 통일의 문제는 핵심과제로 등장할 것이다. 남북이 합의할 수 있는 통일 개념을 창출하고 성공적인 협의를 해나가려면 신뢰국면에서 한국이 추진할 통일방안을 구체화할 필요가 있다.

셋째, 신뢰국면에서 한반도를 둘러싼 효율적 외교의 과제이다. 한반도가 신뢰국면에 진입하면 한반도의 안정을 추구했던 주변 강대국들의 이해관계는 기본적으로 충족될 것이다. 다음 단계의 과제는 안정되고 통합을 향해 나아가는 한반도가 자국의 이익에 유리하도록 강대국들이 노력할 때 한국이 어떠한 외교적 노력을 할 것인가 하는 문제이다. 특히 미중관계의 변화 양상이 매우 중요하게 된다. 미중이 강대국 간 경쟁관계를 유지한다면 남북의 선택은 예민한 관찰의 대상이 되며, 현 정부가 추진하는 동북아 평화협력구상도 이러한 점에서 동아시아 평화협력구상이 신뢰국면에서는 결정적으로 중요해진다.

신뢰국면에서 한국의 노력은 우선 북한과의 협상에 달려있다. 한국은 정전체제를 종식하고 소극적 평화가 아닌 적극적 평화를 정착시킬 수 있는 평화체제를 마련하기 위해 노력해야 한다. 현재까지 북한은 평화체제 협상에서 ‘신뢰’가 아닌 ‘한국에 대한 우위 확보’의 전술적 차원에서 임해왔다. 북한은 평화체제 구상에서 미북 간 평화협정, 남북 간 “무력축감,” 주한미군 철수 등의 주장을 주로 폄하했다. 병진 전략 하에서 핵국가 지위를 선포한 이후에는 핵국가 간의 핵감축을 또 다른 의제로 들고 나와 협상과정에서 우위를 점하려는 모습도 보였다. 관여국면이 성공적으로 완료된다면 평화체제 협상은 현재와 같이 어렵지는 않겠지만, 북한은 여전히 군사적 위협이 상존함을 들어 한미동맹 약화, 한국의 군사력 감축, 미북 간의 우선적 불가침 조약 체결 등을 들고 나올 것이다.

그러나 평화는 단순히 평화체제의 구성요소들을 개별적으로 협상하여 이루어질 수 있는 것이 아니고 평화를 이룰 수 있는 구조적 기반이 마련되어야 가능하다. 관여국면에서 남북 간 경제협력, 특히 구조적 관여를 통해 상당한 협력기반이 마련되어야 평화체제 협상에서 정치적 어려움을 극복해 나갈 수 있다. 평화체제는 국제적 지지 체제와 연결되어 남북은 물론 국제적 차원이 연결된 복합평화체제의 모습을 띠어야 한다. 이러한 과정은 북한의 선경제정책이 정착된 이후라야 가능하다. 만약 신뢰국면에



서도 북한이 여전히 안보적 위협 인식에 얽매어 있다면 한국 및 주변국과 쉽게 합의할 수 있는 평화체제 협상은 매우 어렵다. 따라서 북한의 위협 감소를 위한 한국 및 국제사회의 노력, 그리고 북한의 점진적 체제변화가 동시에 이루어져야 한다.

신뢰국면에서 평화체제가 수립된 이후, 남북관계는 협력과 경쟁의 이중 모습을 띠게 될 것이다. 남북이 안보위협을 가할 수 있는 구조적 요인들이 제거될 확률이 높지만, 여전히 자신 중심의 한반도를 만들기 위한 정치적 경쟁이 일어날 것이다. 더욱이 북한은 우리식 사회주의라는 체제에 집착할 것이고 교류와 협력 속에서 남북이 두 체제가 경쟁하는 모습을 띠게 될 것이다. 따라서 신뢰를 기반으로 완전한 통일, 혹은 경쟁의 필요가 없는 높은 수준의 통합을 지향하도록 노력해야 한다.

통일을 향한 한국의 노력은 현재 매우 소극적이 되었다. 20년 간의 북핵 위기 시대를 거치면서 통일을 향한 의지가 약해지고, 세대 변화에 따라 통일을 향한 국민적 열망도 예전 같지 않다. 한국은 지구적 중견국으로 변화되면서 통일이라는 목적 이외에 다양한 국가적 과제를 안게 되었다. 냉전 종식 이후 모든 정부들이 중요한 축으로 삼았던 민족공동체 통일방안 역시 상당 부분 시대에 맞는 변화가 필요하다. 더욱이 향후 이 신뢰국면에서 어떠한 새로운 한반도를 만들어갈지, 실현 가능한 통일 방안을 새로운 환경 속에서 어떻게 설계할지를 미리 예상하고 계획해야 한다.

보다 구체적으로 현재 한국 정부의 통일 방안은 대체로 화해협력 단계를 거쳐 남북연합 단계를 지나 완전한 통일로 간다는 구상에 기반한다. 신대북정책에서 상정하는 신뢰국면은 남북연합단계와 통일 단계에 걸쳐있는 것으로 남북 간의 교류, 협력이 어떻게 통일로 나아갈지를 보다 세분화된 단계와 내용으로 설정해야 한다. 이 과정에서는 남북 간 경제협력의 구체화, 국제사회의 대북 지원체제 확립, 남북 간 공통의 정체성 확립, 한반도의 발전과 동북아 평화 구조와의 공진화 등의 요소들이 적절하게 배치되어야 한다.

마지막으로 이러한 한국의 노력은 주변국 및 국제사회의 지지 속에서 보다 완전한 효과를 거둘 것이다. 평화체제 수립 과정에서 당사자인 미국과 중국의 협력은 필수불가결한 요소이다. 남북이 주도하는 평화체제가 되겠지만 평화체제 수립 이후 한미동맹의 위상은 중국에게 매우 중요한 관심사가 될 것이다. 평화체제 협상이 있었던 1990년대 후반과 앞으로 맞이하게 될 신뢰국면은 미중관계의 측면에서 확연히 다르다. 중국은 평화체제 수립 이후 주한미군의 작전수준이 어떻게 될지, 한미동맹의 역할이 어떻게 변화될지, 북한과 평화를 수립한 이후 한국의 군사전략이 어떻게 변화해 갈지 예민한 관심을 가지게 될 것이다. 따라서 한국은 평화체제 수립 이후 한반도가 주변국의 이익에 모두 부합될 수 있음을 설득하는 논리를 개발해야 한다.

평화체제 수립 이후 남북관계가 경쟁을 극복하고 보다 완전한 통합의 단계로 나아가려면 주변국과의 협력이 필수적이다. 만약 이 과정에서 미중관계가 극심한 경쟁을 겪게 되거나, 동북아의 안정이 저해된다면 남북관계 역시 순조롭지 못할 것이다. 따라서 동북아 평화협력구상과 신뢰국면의 남북관계는 필연적 연관을 가지고 있다. 동북아 평화협력구상을 어떻게 발전시킬 것인가는 별도의 문제이지만 1장에서 제기된 기능주의의 문제, 지역경제획정의 문제, 협력양상 설정의 문제 등이 해결되어야 하며 보다 정교한 다차원의 복합협력네트워크가 동북아 지역에서 수립될 때 남북관계의 발전이 힘을 받게 될 것이다.

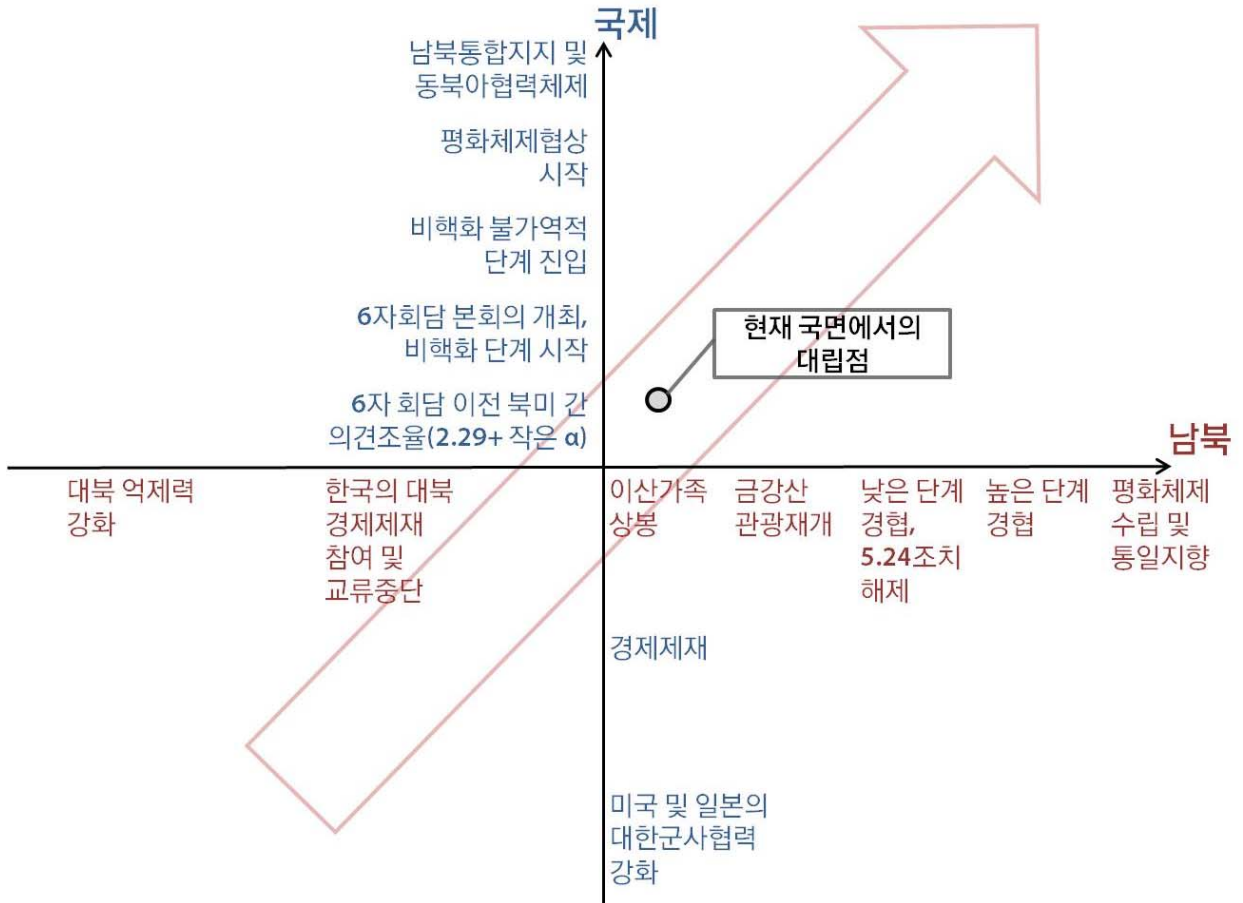
남북이 통일을 향해 나아갈 때 주변국의 지지를 얻는 과정 또한 중요하다. 주변국, 특히 중국은 북한의 선경제정책의 결과, 개혁·개방정책의 결과, 더 나아가 남북 간 화해협력 및 통합진전의 과정이



자국의 이익에 부합할지에 관해 많은 관심과 우려를 가질 것이 확실하다. 이는 궁극적으로 통일 이후 한반도의 외교적 지향에 관한 문제이고, 한국은 신뢰국면의 남북관계를 추구하는 과정에서 통일 과정 및 통일 이후에 대한 비전을 명백하게 제시해야 한다.

이상의 내용을 그림으로 정리해 보면 다음과 같다.

[그림 2] 국제-남북 외교





## 제3장 안보 · 군사분야

한반도의 남북한관계가 위기국면에서 협상국면을 거쳐 평화국면으로 진화하기 위해서는 북한의 핵선군정책이 현재의 병진노선을 넘어서서 비핵안보에 기반한 경제건설의 새로운 병진노선으로 변환해야 한다. 북한이 한국에게 가하는 군사적 위협은 복합적이다. 북한은 한국전쟁 이후 지난 60년간 대규모 재래전, 게릴라전, 비대칭 위협, 국지도발, 급변사태, 핵위협 등 거의 모든 유형의 군사적 위협을 부과해 왔다. 그만큼 북한의 군사적 선택을 억제하고 막아야 하는 한국정부의 대비가 어려워 질 수밖에 없다. 따라서 제한된 자원과 능력을 고려할 때 실제 발생 가능성이 높고 한국이 보다 취약한 부분부터 우선적으로 대비태세를 강화해야 한다. 북한의 실질적이고 긴박한 대남위협은 지난 2010년의 잠수정처럼 비대칭 무기를 활용한 공격과 연평도 포격 형태의 국지도발, 수도권에 대한 장사정포 및 미사일 위협, 그리고 핵 위협 등이다. 이러한 위협들을 구체적으로 논하고 한국의 대비태세를 점검한 후 개선 및 보완책을 제시하고자 한다.

### 국지도발의 능동적 억제

박근혜 정부는 2010년 북한 도발 이후 이명박 정부가 채택한 작전 지침인 “능동적 억제”를 지속적으로 발전시킬 필요가 있다. 한국은 지난 65년간 대북 작전 지침으로 “거부에 의한 방어”를 추진해 왔다. 거부에 의한 방어는 북한 도발시 즉시 현장에 가서 침략군을 격멸하고 신속하게 원상회복을 추진한다. 그러나 거부에 의한 방어는 “반응전략”으로서 사실상 북한이 원하는 시기와 장소에서 공격을 할 수 있고, 실패해도 목표를 달성하지 못하는 것 외에는 큰 손해가 없다. 도발에 대해 처벌도 없고 상응하는 보복도 없으므로 북한은 아니면 말고 식의 행동을 할 수 있다. 이러한 약점을 극복하기 위해 이명박 정부는 적극적 조치를 통해 북한의 도발의지를 사전에 억제하고, 실제 북한의 도발 시 이를 격퇴하고 응징 보복할 수 있는 능력을 갖추는 능동적 억제를 추진하였다. 능동적 억제가 특히 중시하는 것은 북한 국지도발 의지 자체를 봉쇄하는 것이다. 한국이 북한을 억제하기 위해서는 필요한 능력을 확보하는 동시에 공격하면 응징한다는 확고한 의지를 천명하여 북한이 한국 공격시 얻는 이익 보다 훨씬 큰 손해를 보게 되는 것을 명확히 인식시켜야 한다(McDevitt 2010; 이상우 2011, 26-27).

능동적 억제는 “북한이 도발하면 도발 원점과 도발 지원세력, 지휘세력까지 응징한다”는 군의 작전 지침으로서(<연합뉴스> 2013/03/24), 북한의 도발 의지를 무력화시키는 것을 목적으로 한다. 또한 능동적 억제는 자위권을 적극적으로 해석하여 비례성의 원칙에 따른 동종·동량의 무기체제로 반격 수단을 국한하지 않고, 선행 공격과 대응 공격 간에 피해가 대칭되도록 하며, 북한의 위협 수준도 고려한다. 이에 따라 능동적 억제를 2010년 연평도 포격 상황에 적용하면 한국군은 전투기를 동원하여 북의 포격 원점을 정밀 타격하여 북한의 공격을 초전에 무력화시키는



것이다. 북한의 해안포와 그 너머 방사포에 대한 탐지는 지상의 ANTPQ-37 레이더보다는 공중의 전투기에 의해 더 정확하게 식별될 수 있고, 정밀하게 폭격하여 한국측의 피해를 줄이고 북한의 추가 위협을 차단할 수 있다. 또한 능동적 억제제 자위권을 적극적으로 해석해서 전투기를 활용한 원점 폭격도 가능하다.

북한의 도발에 대해 한국이 적극적으로 대응할 경우 전면전으로 이어질 수 있다는 우려를 할 수 있다. 그러나 북한은 연평해전을 비롯한 세 차례의 해전, 천안함 폭침과 연평도 포격 등의 국지도발을 했으나, 한미 양국은 실제적 응징 없이 연합 훈련 등의 시위에 그쳤고, 수 차례 응징 보복 선언도 실제 행동으로 옮기지 않았다.

확전을 두려워하여 북한에 적극적으로 대응하지 못한다면 결국 북한을 억제하지 못하는 악순환이 계속될 것이다. 따라서 향후 북한의 도발에 대해 한국과 한미연합 전력의 확고한 대응이 필요하다. 과도한 대응으로 지나치게 확전되거나 북한에게 추가 도발의 빌미를 제공해서는 안되지만, 적극적으로 대응하지 않음으로써 북한이 지속적으로 도발하도록 두는 상황을 더 이상 허용해서도 안된다. 한국과 한미연합전력은 전면전이 아닌 국지적 제한 확전 의지를 보여야 북한의 국지도발에 대한 억제를 달성할 수 있다.

한국과 미국은 이러한 문제의식에서 2013년 3월 북한의 국지도발 양상에 대해 정교화된 시나리오를 바탕으로 국지도발 억제, 도발 시 대응 및 응징, 재도발 방지 등으로 세분화된 “한미 공동 국지도발대비계획”을 마련하였다(*Stars and Stripes* 2013/03/24). 한미 합참의장 합의로 작성된 대비계획은 한국군 주도·미군 지원의 작전계획이다. 북한의 연평도 포격도발과 같은 북한의 국지도발시 한국군이 주도해 즉각 한미가 공동대응에 나설 수 있도록 명문화한 것이다. 기존에는 북한 도발시 미군이 지원여부를 협의를 통해 결정했지만, 대비계획을 명문화함으로써 신속한 공동대응이 가능하게 되었다. 한미는 정교화된 시나리오를 바탕으로 북한의 도발 형태 및 유형을 예측하여 대비태세를 갖추고 도발 발생 즉시 단호하고 강력하게 응징하도록 계획을 수립하였다. 대응 개념은 우선 국지도발 양상에 따라 대응의 주체와 지원 전력을 선정하고 북한을 제압하는 구체적인 기준이 마련된 대응 타격의 기준도 설정하였다. 비례성 원칙에 얽매이지는 않지만, 확전을 방지하기 위해 북한의 국지도발 유형별로 구체적 대응보복을 취할 수 있는 전력 소요를 우선적으로 배비하였다. 이전의 확전 우려로 북한의 도발을 사실상 용인하였던 사례에서 벗어나 구체적 대응 체제 및 계획을 갖추으로써 더 이상 단순한 선언이 아닌 행동으로 표출이 가능해졌다.

특히 한미 공동 국지도발 대비계획은 두 가지 측면에서 대북 억제 및 대응 태세를 향상시켰다. 첫째, 북한 국지도발 시 대응 주체에 대한 논란을 해결하였다. 북한의 국지도발은 평시에 발생하므로 한국 합참의 소관이지만, 일부에서는 정전규정 위배를 이유로 유엔사 사령관 권한이라는 주장을 하기도 한다(<연합뉴스> 2013/03/24). 한미의 대비계획 합의는 자위권 차원에서 한국의 대응 권리를 인정한 것이다. 북한의 국지도발에 기본적으로 한국 합참이 주도적으로가 되어 대응하고 미국은 지원 역할을 수행하되 사실상 한미가 구체적 협력을 통해 공동 대응하여 북한에게 보다 확실한 메시지를 전달할 수 있게 되었다. 북한의 어떠한 형태의 국지도발도 한미가 공동 대응한다는 것이다.





둘째, 북한 도발 시 이에 대응하는 한미연합전력의 효과적 이용방안에 대한 논의가 완료되었다. 북한의 도발 원점 타격을 위해서 필수적인 원점에 대한 표적 정보 및 포탄피해평가(Bomb Damage Assessment)는 미국의 정보 자산 활용이 요구된다. 한미 국지도발 대비계획을 통해 한국은 취약한 전장감시 분야에서 연합전력 자산의 활용과 실시간 정보제공 등 보다 체계화되고 적극적인 미국의 협조를 확보하였다.

박근혜 정부는 한미 공동 대비계획을 더욱 발전시켜야 한다. 우선 보다 다양한 유형의 수단을 활용한 북한 공격 대응 시나리오를 작성하고, 특히 한미 연합전력은 우월한 공군력을 활용할 구체적 계획도 수립해야 한다. 또한 한미는 국지도발 예상지역에서 대응계획에 따라 연합훈련을 통한 북한의 국지도발 자체를 억제해야 한다. 한미연합전력은 북한의 국지도발 예상 지역에 구체적인 전력을 보강하고 이를 북한이 확실히 인식하도록 해야 한다. 북한이 도발하는 순간에 도발 현장 및 인근에 월등한 한국과 한미 연합전력이 존재하고, 즉각 투입이 가능함을 보여 줌으로써 북한을 억제하고 확전을 방지할 수 있다. 특히 북한은 한국 단독 전력에 대해서 충분히 감당할 수 있다고 오판할 수 있으므로 한미연합전력의 가시적 군사력 시위 및 대응이 중요하다. 이외에도 필요한 미군 지원전력의 신속한 투사 및 증원개념의 설정도 필요하다. 기존의 한미 공동 대비계획은 북한과의 전면전에 우선적으로 대비하게 되어 있다. 따라서 국지도발 대비계획을 통해 한미연합전력의 유연성을 향상하여 대응 시간을 단축하는 노력이 필요하다.

## 북한의 수도권 위협

북한의 선제 공격으로 한반도에 전면전이 발생하는 경우에 한미 연합전력은 북한을 충분히 격퇴할 만한 능력을 보유하고 있다. 그러나 이 과정에서 한국은 적지 않은 피해를 입을 것으로 예상되므로 전쟁 자체를 억제하는 것이 보다 중요하다. 재래전이 발생하면 북한의 전진 배치된 장사포 및 미사일은 즉각적 위협이 된다. 북한은 현재 총 1만3천문의 포와 700~900기 미사일을 보유하고 있는 것으로 알려져 있다(국방부 2012, 28). 특히 휴전선을 따라 지하 갱도화된 진지로 구축된 170밀리미터 자주포, 240밀리미터 방사포, 최근 개발된 것으로 알려진 300밀리미터 방사포 등은 사거리가 40~60킬로미터, 개량형 100킬로미터 이상이므로 수도권을 위협하고 있다(〈중앙일보〉 2013/05/20). 미사일의 경우 북한은 현재 단거리, 중거리, 장거리 미사일을 모두 보유하고 있다. 이중 한국에 직접 위협이 되는 것은 사거리 70킬로미터 FROG-7, 사거리 300~500킬로미터인 SCUD-B, C와 사거리 120~160킬로미터의 KN-01, 02, 사거리 1,300킬로미터인 노동 미사일 등이다(국방부 2012, 32). 이들 미사일은 다양한 용도로 활용된다. 단거리 미사일은 기본적으로 서울-오산선 타격 수단이지만, 일부는 대함 미사일로서 서해 5도 및 평택/동해의 한국측 함정 공격이 가능하다. 또한 북한은 미사일의 정확도 및 사거리 연장을 지속적으로 시도하고 있어 한국측의 방어선 확장이 요구된다. 특히 대전 이북지역까지 타격이 가능한 미사일을 북한이 실전 배치할 경우 주한미군 기지와 대북 반격에 필요한 한국 전력예비 부대를 겨냥할 수 있으므로 한미 연합전력의 초전 손실과 전투력 복원에 어려움을 줄 수 있다. 북한의 일부 미사일은 정확도



는 떨어지지만, 인구밀집 지역을 타격할 경우 적지 않은 심리적 충격이 예상된다. 이외에도 사거리 1,300킬로미터로 알려진 노동 미사일은 한반도 전역에 대한 타격이 가능하고, 사거리 연장 및 정확도를 향상시킬 경우 주일 미군기지 공격 능력을 보유하여 한반도 유사시 미 증원전력의 투입을 억제하는 무기로 활용될 수 있다. 사거리 3,000킬로미터 이상의 중장거리 미사일인 무수단과 대포동의 경우 한국에 대한 직접 위협은 되지 않는다. 그러나 북한이 핵탄두 소형화와 미사일 재진입 기술을 발전시켜 대륙간탄도미사일 개발에 성공할 경우 미 본토를 직접 겨냥할 수 있으므로 한반도 전쟁 지도 자체를 변경시킬 수 있다.

한미 연합전력은 북한의 전진배치된 전력의 수도권 위협에 대해 오랜 기간 대비해 왔다. 특히 한미 연합전력이 보유하고 있는 정밀 타격 무기는 북한의 지휘통제체제 및 전략무기체계 기반시설을 단기간에 파괴하여 무력화시킬 수 있다. 북한도 이러한 한미의 대응을 알고 있으므로 전장의 주도권을 행사하고 자신이 원하는 방식의 전쟁을 수행하고 전승을 달성하기 위해 장사정포 및 미사일 능력을 꾸준히 발전시키고 있다(박창권 2012, 28).

2012년 한국은 2001년 한미간 체결된 “신 미사일 지침”을 개정하여 북한의 개전 초기 타격 전력인 장사정포와 미사일 대비 능력을 향상시킬 수 있게 되었다. 기존 한미 미사일 지침은 탄도 미사일 사거리를 300킬로미터, 탄두중량은 500킬로그램으로 제한하였다. 시제품(prototypes)을 개발하는 것과 시험 발사를 하지 않는 조건으로 탄두 중량을 감소하여 사거리를 증가시키는 것은 가능하고, 평화적 목적의 민간용 로켓 개발은 사거리와 상관없이 개발할 수 있다. 단 군사용으로 전용 가능성이 없는 액체 연료를 사용하는 등 투명성 보장을 요구하였다. 그러나 북한의 미사일 개발이 지속되고, 실전 배치가 이어지자 이에 대한 대응을 위한 한국군의 미사일 능력 향상이 필요하게 되었다. 이에 따라 한국과 미국은 꾸준한 협상을 통해 2012년 10월 지침을 개정하여 한국의 탄도 미사일 능력을 대폭 향상시킬 수 있게 되었다. 탄도 미사일 사거리를 기존의 300킬로미터에서 800킬로미터로 연장하고, 탄두 중량은 기존 지침과 같은 500킬로그램으로 유지하되, 사거리 800킬로미터 이하에서는 트레이드오프 방식을 적용하여 탄두 중량을 증가시킬 수 있다. 트레이드오프 방식은 사거리를 줄일 경우 탄두 중량을 늘릴 수 있고, 반대로 탄두 중량을 줄이면 사거리를 늘릴 수 있는 방법이다. 이외에도 무인기의 탑재 중량을 500킬로그램에서 2,500킬로그램으로 확대하고, 탑재 중량이 2,500킬로그램을 초과하지 않는 한 항속 거리에 제한을 받지 않게 되었다. 순항미사일과 재사용 불가능한 무인항공기의 경우에는 기존의 지침 내용을 지속하여 사거리 300킬로미터 범위내에서는 탑재 중량에 제한이 없고, 탑재 중량이 500킬로그램을 초과하지 않는 한 사거리 제한을 두지 않았다. 기존 지침의 범위를 넘어서는 미사일이나 무인항공기의 경우에도 기존 지침과 동일하게 시제기의 생산 및 시험을 포함한 자유로운 연구개발이 가능하다.

신 미사일 지침 개정을 통해 한국은 북한 전역을 타격할 수 있는 파괴력 강한 탄도 미사일을 전력화하여 북한의 초전 전력을 효과적으로 무력화시키는 수단을 확보하게 되었다. 사거리 800킬로미터면 한국 남부지역에서도 북한 전 지역 타격이 가능하고 트레이드오프 방식을 적용한다면 한국 중부지역을 기준으로 1톤 이상 탄두 중량, 550킬로미터 사거리로 북한 주요 목표를 신속하고 강력하게 공격할 수 있게 된다. 부연하면 북한 KN-02 사거리(120킬로미터)에 해당되는 평택을 연하는 선을 기준으로 계산할 때, 북한의 모든 미사일 작전기지는 500킬로미터 이내에



위치한 것으로 판단된다. 따라서 트레이드오프를 적용할 경우, 지금보다 약 2배 증가된 탄두 중량으로 북한의 모든 미사일 작전 기지에 대한 공격이 가능하다.

다탄두탄을 통한 북한 미사일 기지 공격도 가능해졌다. 500킬로그램 정도의 탄두 2개를 실은 미사일을 발사하여 훨씬 강력한 파괴력으로 북한 내 기지, 발사대 등의 시설을 파괴할 수 있게 되었다. 탄두 미사일은 발사부터 표적 도달까지 비행시간이 짧아 북의 이동형 발사대에 대한 신속 타격도 가능하다. 한국군이 이미 보유하고 있는 순항 미사일의 경우 정확한 타격이 가능하지만, 비행시간이 길어 짧은 시간 내 타격이 요구되는 이동형 발사대와 같은 목표를 공격함에는 어려움이 있다. 참고로 800킬로미터까지 표적을 타격하는데 탄두 미사일은 15분, 순항 미사일은 약 77분이 소요되므로 개전 초기 북한의 주요 목표에 대한 신속 타격은 탄두 미사일이 보다 효과적이다. 따라서 미사일 지침 개정을 통해 한국은 북한의 군사적 위협에 대처할 수 있는 중요하고도 의미 있는 수단을 확보했다(〈연합뉴스〉 2012/10/07).

박근혜 정부도 북한의 장사정포 및 미사일 위협에 대비하여 지속적으로 한국의 미사일 전력을 확충해야 한다. 1만문이 넘는 북한의 포와 700~900기에 달하는 북한의 미사일은 전면전 발생 시 궁극적 승리를 가져올 수 있는 한미 연합 전력의 우위에도 불구하고 수도권에 대한 적지 않은 피해를 줄 수 있다. 이에 대한 우려는 북한의 지역적 도발에 대해 확실한 대응을 주저하게 만들었다. 따라서 한국의 안보를 안정적으로 담보하기 위해서는 북한 핵 위협과 더불어 북한의 초전 타격 전력의 무력화에 집중할 필요가 있다. 서울과 수도권에 대한 보다 안정적 방어 대책이 마련될 경우 북한의 대남 군사력 위협의 유용성은 대폭 감소될 것이다.

제한된 예산에서 북한 초전 타격 전력을 효과적으로 제어할 수 있는 무기체계는 지대지 미사일이다. 한미 연합 전력이 북한에 대해 확실히 우월한 공군 전력을 확보하고 있어 공대지 미사일도 활용 가능하지만 지대지 미사일에 비해 덜 효율적이다. 우선 항공전력을 활용하기 위해서는 초전에 제공권을 확보해야 한다. 제공권이 확보되지 않을 경우 항공기를 활용하여 휴전선에서 300킬로미터이상 떨어진 북한 미사일 기지 타격 시 한국 또는 한미 연합전력에 적지 않은 피해가 발생 할 수도 있다. 북한의 대공 방어 체계가 낙후되었지만, 막대한 규모를 유지하고 있으므로 한미 연합 전력에 피해를 가할 수 있기 때문이다. 또한 항공기 활용은 다양한 무기체계 탑재가 가능하지만, 대규모 비행장과 관제 시스템이 필요하고 즉각적인 공격이 용이치 않은 단점도 존재한다. 따라서 항공전력 보다는 중거리 지대지 탄두 미사일이 비용도 저렴하고 신속타격이 가능하며 한측의 피해를 최소화하는데 효과적이다.

또한 박근혜 정부는 한국형 미사일 방어체계(Korean Air and Missile Defense: KAMD) 구축을 가속화해야 한다(〈연합뉴스〉 2012/10/02).<sup>1</sup> 한국형 미사일 방어체계는 한반도의 짧은 중심과 산악 지형 등 작전 환경에 적합한 체계를 구축해야 한다. 이론적으로 KAMD는 북한 전역의 미사일 위협을 실시간 감시하고 발사 징후를 탐지(detect)할 수 있는 다양한 수단과 능력을 확보해야 한다. 또한 북한의 미사일 운용 기도를 방해 및 좌절(disrupt)시킬 수 있는 능력도 갖추어야 한다. 동시에 북한 미사일을 실시간 파괴(destroy)할 수 있는 능력과 파괴되지 않은 북한 미사일이

<sup>1</sup> 한미 양국은 제45차 한미안보연례협의회(Security Consultative Meeting: SCM)에서 한국형 미사일 방어체계 발전을 위해 협력할 것을 공동성명에 포함시켰다.



발사될 경우 이를 효과적으로 방어(defend)하기 위한 능력을 모두 구비해야 한다. 이를 위해 한국은 탐지-식별-결심-타격 등을 연계한 이른 바 “킬체인”을 구축하고 있다(〈청와대 뉴스〉 2013/10/01). 킬체인은 글로벌 호크, 위성 등 정보·감시·정찰(Intelligence, surveillance, and reconnaissance: ISR) 자산을 이용하여 적 중심지역의 표적을 탐지하고, 탐지된 표적에 대해서는 표적의 정확한 위치 좌표를 획득한 후, 획득된 표적을 효과적으로 파괴할 수 있는 적정 무기 선정을 결심하고, 선정된 무기체계에 해당되는 미사일 부대에 타격 명령을 하달하도록 되어 있다. 이러한 방어체계 구축을 위해서는 예산, 기술력, 미국과의 협력, 장비 도입 시간 등 적지 않은 제약이 있지만, 우선순위를 두고 추진해야 할 것이다. 한국의 최종 목표는 북한이 초전 타격 전력 증강을 추진하여도 더 이상 소용이 없음을 깨닫고 개발을 포기토록 하는 것이다.

## 북핵 위협

북한의 핵개발은 남북한 무력 충돌을 최악의 상황으로 몰고 갈 수 있는 군사적 수단 확보를 의미한다. 북한의 핵무기는 재래식 무기에 의한 전면전과 국지전에 비해서 피해의 규모가 비교할 수 없을 정도로 엄청나게 크다. 물론 북한이 핵무기를 선제 사용할 경우 미국이 한국에게 제공하는 핵우산을 포함한 확장억제에 의해 북한체제 자체가 괴멸되는 응징 보복을 받게 될 것이다. 그러나 북한체제는 일인 지배 하 견제와 균형의 부재한 시스템으로 최악의 선택을 할 수 있는 가능성이 다른 어떤 체제보다 높은 상황이므로 한국에게는 치명적 위협이 될 수 있다. 또한 북한의 핵개발에 따른 위협은 이미 북한이 한국에 가하는 다양한 위협인 비대칭, 비정규전, 국지도발, 전면전과 더불어 부과되므로 대비를 더욱 어렵게 만든다. 그리고 북한의 핵무기는 실제 군사적으로 사용하지 않더라도 정치적 무기로서 충분히 영향력을 발휘할 수 있다.

북한의 핵위협에 대해 한국은 기본적으로 미국의 핵우산에 의존하고 있다. 핵우산 정책은 “지역적 국가집단이나 개별 동맹국의 안전을 보장하는 핵강대국이 자기 진영내의 국가나 동맹국에 가하게 될지도 모르는 핵공격 등의 위협에서 핵보복 의지와 능력을 상대 진영이나 잠재 적국에 인정시킴으로써 동맹국의 안전을 보장하려는 것”이다(이근수 외 1999, 83). 핵우산은 세 가지 목적으로 제공된다. 첫째, 핵공격 역지를 위한 수단이다. 핵을 갖지 못한 동맹국과 우호국을 핵공격으로부터 보호하고자 하는 것이다. 둘째, 핵우산은 재래식 공격 혹은 대량살상무기 위협에 대한 보호막으로도 기능한다. 미국은 “핵무기는 적의 공격을 받은 국가가 도저히 재래전력으로는 자국의 안보를 지킬 수 없다고 판단했을 때를 제외하고는 사용하지 않는다”는 핵사용 원칙을 1997년 이래 견지해 왔다(이근수 외 1999, 91). 마지막으로 핵우산은 비확산 차원에서 제공된다. 비핵보유국이 핵 위협을 받을 경우 핵무장을 시도하게 되기 때문에 핵보유국들은 핵우산 정책을 통해 비확산을 도모하고 있다.

북한의 핵개발이 지속되는 상황에서 한미는 핵우산을 포함한 확장억제를 구체화하고 있다. 확장억제는 개념적으로 “방어국이 무력사용 위협을 통해 적국이 방어국의 동맹국을 공격하지 못하도록 하는 것”을 의미한다(Russett 1988). 미국은 1978년 제11차 한미안보협의회의(Security



Consultative Meeting: SCM) 이후 매년 공동성명에서 핵우산 제공이라는 표현을 사용하다가 2006년 북한의 핵실험 직후 열린 제38차 한미안보협의회부터 핵우산과 재래식 타격전력, 탄도미사일 방어능력(Missile Defense: MD)을 한국에 제공하는 “확장억제의 지속 보장”을 명기하였다.

한미는 2009년 6월 개최된 한미정상회담에서 “미국의 핵우산을 포함한 확장억제의 지속적인 제공”을 보장한다는 공약을 공동발표문에 명기한 후(The White House 2009) 2010년 제42차 한미안보협의회에서 북핵 및 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: WMD)에 대비한 협의체인 확장억제정책위원회를 신설하기로 합의하였다. 한미 양국 국방장관은 2015년 전작권 전환 로드맵인 “전략동맹 2015,” 새로운 작전계획(작계5015) 발전을 위한 “전략기획지침” 및 “국방협력지침” 등 3개 전략 문서에 합의하면서 국장급을 공동위원장으로 한 확장억제정책위원회를 2011년부터 정례화하기로 결정하였다. 미국이 확장억제와 관련하여 동맹국과 협력기구를 구성하는 것은 나토(North Atlantic Treaty Organization: NATO) 이후 처음으로 한미 양국은 위원회를 통해서 확장억제 공약의 실효성을 주기적으로 평가하고, 수단에 대한 정보공유를 확대하기로 합의하였다. 이후 한미는 2012년 4월 한미통합국방협의체를 출범시켜 한미 안보정책구상회의, 확장억제정책위원회, 전략동맹 2015 공동실무단회의 등을 6개월마다 동시에 개최하고 있다. 2013년 7월 30일 제4차 회의가 서울에서 개최된 바 있다.

확장억제정책위원회는 미국이 한국에 제공하는 핵우산을 제도화하는 시도이다. 미국은 한국에 핵우산을 SCM 공동성명을 통해 보장하였지만, 북한 핵 위협이 증가함에 따라 보다 구체적이며 제도화된 한미 공동 대응의 일환으로 확장억제위원회를 구성했다. 이후 한국과 미국은 북한의 핵위협을 억제 대상으로 설정하고, 핵위기 시나리오에 따라 모든 군사 억제수단을 통합하여 공동 대응하는 맞춤형 억제전략을 발전시켰다. 한미는 맞춤형 억제에 대한 주제발표와 북한의 핵위협 시나리오를 토대로 한 동맹의 대응방안 및 미 확장억제 능력에 대한 토의 등을 실시하는 확장억제수단 운용 연습(tabletop exercise: TTX)을 실시하였고(〈미국의 소리〉 2013), 2013년 10월 제45차 한미안보협의회를 통해 “북한 핵·WMD 위협에 대한 맞춤형 억제전략”을 발표하였다. 동 전략은 “전·평시 북한의 주요 위협 시나리오에 대한 억제의 맞춤화를 위해 동맹의 전략적 틀을 확립하고, 억제 효과를 극대화하기 위한 동맹능력의 통합을 강화”하는 것을 골자로 하고 있다(〈연합뉴스〉 2012/10/02).

향후 한미는 맞춤형 억제전략의 실효성과 신뢰성을 더욱 향상시켜야 한다. 오바마(Barack Obama) 행정부는 “핵무기 없는 세계”를 지향하면서 2010년 4월 새로운 핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review: NPR)를 발표하고 핵무기의 역할을 줄이는 새로운 핵전략을 채택했다. 오바마 행정부의 NPR은 부시(George W. Bush) 행정부의 NPR과는 분명하게 차별화된다. 2002년 발표된 부시 행정부의 NPR은 전략핵탄두를 감축하되 오히려 핵무기 실제 사용 가능성을 확대했다. 예를 들어 핵무기 사용 가능상황으로 비핵무기 공격으로 무력화할 수 없는 지하터널, 동굴 등의 공격 목표, 적의 선제 핵·화생무기 공격시 보복공격, 불량국가 또는 테러단체의 예상치 못한 무기 사용 등 불의의 군사사태 발생 등의 상황에서 핵무기 사용 가능성을 상정하였다. 또한 미국의 핵무기 공격 대상이 될 수 있는 국가로 중국, 러시아, 이라크, 이란, 시리아, 리비아, 북한 등 7개국을 예로 들었다. 이외에도 구체적인 핵 사용 가능 시나리오로 이라크에 의한 이스라엘 및 주변국 공격 등 중동 분쟁, 중국과 대만의 군사적 충돌, 북한의 무력 남침 등을 제시하였다.



이를 위해 미국 정부는 지하갱도 및 화생무기 시설 공격용 저위력·소형 핵무기를 개발해야 한다고 주장하였다. 이른 바 핵정책 3대 지주(nuclear triad)를 제시하여 과거 클린턴(Bill Clinton) 행정부 때 제시된 지상탄도미사일, 전략폭격기, 잠수함탑재미사일의 3대 체제를 첫째 대륙간 탄도 미사일(Intercontinental Ballistic Missile: ICBMs)·잠수함 발사 탄도 미사일(Submarine-Launched Ballistic Missile: SLBMs)·전략폭격기를 포함한 핵 및 비핵타격 능력, 둘째 미사일 방어, 셋째 탄두비축·소형핵무기 생산 등으로 구성된 대응기반체계 3대 축으로 전환하였다(Richter 2002).

이에 비해 오바마 행정부가 2010년 발표한 NPR은 비확산, 군축, 핵의 평화적 이용 등 “전세계 핵무기 제거”에 방점을 두어 부시 행정부가 핵의 군사·안보적 사용을 상정한 것과는 차별화된다. 오바마 행정부가 제시한 5가지 핵전략 목표는 첫째 핵테러리즘 방지, 둘째 미국 핵무기의 역할 감소, 셋째 핵감축 차원에서의 전략적 억지와 안정유지, 넷째 미국 동맹국에 대한 지역적 억지와 보장 강화, 마지막으로 안전하고 안심할 수 있으며 효율적인 핵보유고 유지 등이다. 또한 중요한 전술핵무기 전력인 토마호크 순항 핵미사일도 퇴출할 것임을 언급하였다(U.S. Department of Defense. 2010).

부시 행정부와 오바마 행정부의 핵정책은 공통점과 차이점이 있다. 공통점은 모두 재래식(비핵 타격능력) 무기체계와 미사일 방어 체제를 중요한 핵우산의 구성요소로 간주하는 것이다. 차이점은 부시 행정부의 경우 소형 핵무기 생산을 포함하여 핵 타격 능력을 강화하고자 하였으나 오바마 행정부는 핵무기 사용을 최대한 억제하려고 한다는 것이다. 따라서 오바마 행정부에서 핵을 활용하는 핵우산·확장억제 능력이 약화될 가능성을 배제할 수 없다. 동시에 미국이 미사일 방어체제를 주요 핵우산 수단으로 삼고 있는 상황에서 한국이 MD 체계에 편입하지 않고 있는 것도 부담으로 작용할 수 있다.

따라서 현 한미확장억제위원회는 두 가지 문제를 우선적으로 해결해야 한다. 오바마 행정부의 핵우산 약화 논란에 종지부를 찍는 분명한 조치가 필요하다. 한국의 입장에서 최선책은 미국의 핵 군사작전시 한국과 공동으로 시행하는 제도를 만드는 것이다. 미국의 핵작전 운용은 미국 정부 내에서도 최고 기밀 사항에 해당하므로 동맹국에게도 이를 구체적으로 제시하지 않고 있다. 그러나 오바마 행정부의 NPR에 대한 의구심, 북한의 지속 핵개발 위협 등을 고려한다면 한미가 작성하는 공동작전계획에 미국의 핵우산 운용 지침을 구체적으로 포함시키도록 해야 한다. 한국이 핵공격이나 위협을 받을 경우 미국이 어느 국면에서 핵무기를 사용하고, 어떤 방법으로 한국에게 전달할 것인지 등의 내용을 구체화해야 한다.

다음으로 미사일 방어 체계 편입 문제를 확정해야 한다. 한반도 안보 환경에서 미국이 추구하는 고고도 미사일 방어 체계는 효과적이지 못하다. 이에 따라 한국은 한국형 미사일방어체제를 구축하고 있다. 그런데 부시 행정부에 이어 오바마 행정부도 미사일 방어체제를 핵우산의 중요 수단 중 하나로 상정하고 있다. 1차 핵공격을 받더라도 2차 보복 능력을 갖고 있음으로써 핵전쟁을 피할 수 있다는 상호확증파괴(Mutual Assured Destruction: MAD)의 불안정성에서 벗어나 적의 공격 자체를 무력화시킴으로써 안전을 보장한다는 미사일 방어체계는 아직 기술상으로는 완성되지 못하였지만 앞으로 지속적으로 추구될 것이다. 따라서 한국이 미국의 핵우산에 의존하는 한 한국형 미사일방어체계의 운용도 미국의 MD 정보망과의 연동 및 협력 체계가 필요하다.



그리고 포괄적 능력 향상 차원에서도 미국과 협력하여 감시·정찰, 타격, 방어 능력을 체계적으로 보완해야 할 것이다.

## 결론

탈냉전의 세기사적 변환에도 불구하고 한반도는 쉽사리 냉전적 상황을 벗어나지 못하고 있다. 북한이 한국과 미국, 국제사회에 보여주고 있는 적대적 호전성, 불과 30킬로미터를 사이에 둔 남북한의 군사적 대치, 북한의 핵무기 개발 등은 한반도의 위기국면을 장기화시키고 있다. 박근혜 정부가 출범한지 8개월이 지난 현 시점에서 남북간의 안보·군사적 지도는 여전히 변하지 않고 있다. 한반도의 냉전국면을 평화국면으로 변환시키기 위해 한국은 미국과 긴밀하게 협력하여 능동적 억제, 한국형 미사일방어체제(KAMD), 확장억제 등으로 북한의 전진배치된 전력, 핵 개발, 한국과 국제사회에 대한 무력 사용 위협을 최대한 억제하는데 초점을 맞추어야 한다. 한국 안보·국방정책의 궁극적 목표는 북한의 공격에 반격함으로써 남북간의 무력 충돌에서 승리하는 것이 아니라 확고한 억제전력과 의지를 갖추으로써 북한이 핵무기와 국지분쟁을 포기하고 본격적으로 선경제건설에 나서도록 하는 것이다.



## 제4장 경제분야

### 김정은 시대 북한의 경제전략

2010년대 북한경제의 모습은 ‘성장하며 붕괴하는 과정’이라고 요약할 수 있다. 외형적으로는 마이너스 성장에서 벗어나 호전되는 양상을 보이지만, 내면적으로는 경제적 취약성이 오히려 강화되고 있는 실정이기 때문이다. 구조적으로는 계획부문이 축소되는 가운데 시장부문이 확대되고 있다. 공간적으로는 가용재원의 집중으로 인해 평양의 경제상황은 나아지고 있지만 지방의 경제상황은 여전히 어려운 실정이다. 계층적으로는 빈부 격차가 심화되고 있다.

이러한 상황에서 2011년 12월 17일 김정일이 사망하고, 김정은이 북한의 최고 지도자가 되었다. 김정일이 20년 이상 후계자 수업을 받았음에도 불구하고 김일성 사망 이후 4년이 지나서야 공식적인 최고 지도자 직에 오른 것을 감안하면 김정은은 매우 빠른 속도로 당과 군의 최고 지도자 직을 차지하였다. 정치적으로도 권력의 공백을 방지할 수 없었겠지만, 경제적으로도 현재와 같이 ‘성장하며 붕괴하는’ 상황을 방관할 수 없었을 것이다.

2012년 4월 15일 최고지도자의 자리에 오른 이후 최초의 공개연설에서 김정은이 다시는 북한주민들이 허리띠를 조이지 않게 하겠다고 약속한 것도 바로 이 때문일 것이다. 그만큼 주민의 일상 생활을 중심으로 한 경제 문제가 심각하다는 인식인 것이다. 그렇다면 2013년 3월 31일 북한 노동당 중앙위원회 전원회의에서 김정은 시대의 국가전략으로 제시된 “경제건설과 핵무력건설을 병진시킬데 대한 새로운 전략적로선”(이하 경제·핵 병진로선)은 예견된 것이었다고 할 수 있다. 현재의 북한이 직면한 가장 커다란 과제는 경제상황의 개선이기 때문이다.

### 내용

2013년 3월 31일의 전원회의에서 김정은은 보고를 통해 이번의 전원회의는 “현정세와 혁명발전의 요구에 맞게 백두에서 개척된 주체혁명위업의 승리를 앞당기기 위한 중대한 전략적로선을 토의결정”하기 위한 목적에서 개최되었다고 규정하였다. 즉 “현정세와 혁명발전의 요구로부터 당중앙은 경제건설과 핵무력건설을 병진시킬데 대한 새로운 전략적로선을 제시”하게 되었다는 것이다. 결국 경제·핵 병진로선은 ‘현재의 정세’ 및 ‘혁명발전’의 요구에 부응하는 것이라는 주장이다. 실제로 북한은 경제·핵 병진노선이 “조성된 정세의 필수적요구”이자 “혁명발전의 합법적적요구”라고 설명한다.

‘현재의 정세’ 및 ‘혁명발전’의 핵심적인 내용은 경제와 안보, 즉 경제성장과 체제 수호이다. 현재는 “이제는 인민들이 더는 허리띠를 조이지 않고 사회주의부귀영화를 누릴수 있도록 경제건설에 힘을 집중”해야 하며, “전체 인민이 남부럽지 않게 잘사는 천하제일강국, 인민의 락원을 기어이 일떠세워야” 하는 시기라는 것이다. 그런데 “미국이 세계지배를 위한 전략적중심을 아시아태평양지역으로 돌리고 우리를 1차적인 공격목표”로 설정한 상황에서 “핵무기보유국들만은 군사적침략을 당하지 않았”으므로 “경제를 발전시키고 인민생활을 높이기 위한 투쟁은 강력한 군사력, 핵무력에 의해 담보되어야 성과적





으로 진행”될 수 있다는 논리이다.

그렇기 때문에 “강위력한 핵무력우에 평화도 있고 부강번영도 있으며 인민들의 행복한 삶도 있”으며, “경제건설과 핵무력건설을 병진시킬데 대한 전략적로선은 우리의 실정에 맞게 나라의 경제발전과 국방력강화에서 최대의 효과를 낼수 있게 하는 현실적인 로선”이라는 주장이다. 바꾸어 말해서 경제·핵 병진로선은 “주체적인 원자력공업에 의거하여 핵무력을 강화하는 동시에 긴장한 전력문제도 풀어나갈수 있게 하는 합리적인 로선이며 조성된 정세에 주동적으로 대처해나가면서도 인민들이 근심걱정을 모르고 행복하게 살게 하려는 우리 당의 구상과 의도를 원만히 실현할수 있게 하는 정당한 로선”이라는 것이다.

그런데 경제·핵 병진로선의 성공을 위해 북한이 제시하고 있는 과제는 그동안 강조해 오던 내용과 크게 다르지 않다. 예를 들어 “무엇보다도 인민경제 선행부문과 기초공업부문을 어떻게 추켜세우는가”가 중요하고, “경제강국건설의 주타격방향인 농업과 경공업발전에서 새로운 전환을 일으켜야” 하며, “새 세기 산업혁명의 불길을 세차게 일으켜 인민경제의 주체화, 현대화수준을 더욱 높이며 나라의 경제를 지식경제로 확고히 전환시켜야” 한다는 것이다. 또한 “경제지도와 관리를 개선”해야 하고, “대의 무역을 다각화, 다양화”해야 한다는 것이다. 이러한 과제들은 북한이 지난 수십년간 신년사 등을 통해서 강조해 오던 과제와 동일하다.

다만 이번의 전원회의 보고에서 제시된 경제분야 과업 중에서 과거와 차별적인 특징을 보이는 부분은 세 가지이다. 첫째, “현실발전의 요구에 맞게 우리 식의 경제관리방법을 연구완성하여야”한다는 부분이다. 지금까지 북한은 대개 경제지도와 관리 방법을 개선해야 한다는 표현을 사용하였다. 예를 들어 2013년 신년사에서 북한은 “경제지도와 관리를 개선”해야 한다고 하였을 뿐이며, 1995년 이후의 모든 신년사에서 ‘연구’라는 표현은 등장하지 않는다. 따라서 이번의 전원회의 보고에서 “경제지도와 관리를 개선”해야 한다고 한 후 “경제관리방법을 연구완성”해야 한다고 한 것은 새로운 경제관리 개선조치를 준비하고 있음을 시사하는 것으로 해석된다. 그러나 북한이 시장경제체제로의 전환을 준비 중이라는 2013년 10월 1일 <동아일보>의 보도는 아직은 과장된 측면이 있는 것으로 판단된다.

둘째, 원산지구와 칠보산지구를 비롯한 나라의 여러곳에 관광지구를 잘 꾸리고 관광을 활발히 벌리“라는 부분이다. 1995년 이후 북한의 신년사를 보면 관광지구를 설치하라는 주문은 보이지 않는다. 더욱이 원산과 칠보산이라는 특정 지역을 지정한 것도 매우 이례적이다. 이는 향후 북한이 외국인을 대상으로 한 관광특구의 설치 가능성을 시사한다.

셋째, “각 도들에 자체의 실정에 맞는 경제개발구들을 내오고 특색있게 발전시켜야” 한다는 부분이다. 실제로 2013년 5월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 “경제개발구법”이 제정되었다. 이에 의하면 “경제개발구는 국가가 특별히 정한 법규에 따라 경제활동에 특혜가 보장되는 특수경제지대”이며, “국가는 경제개발구를 관리 소속에 따라 지방급 경제개발구와 중앙급 경제개발구로 구분하여 관리하도록 한다”고 밝히고 있다. 또한 “경제개발구법은 7장 62조, 부칙 2조로 구성됐으며 경제개발구의 창설, 개발, 관리, 분쟁해결 등에 대해 규정하고 있”는데, “다른 나라의 법인, 개인과 경제조직, 해외동포는 경제개발구에 투자할 수 있으며 기업, 지사, 사무소 같은 것을 설립하고 경제활동을 자유롭게 할 수 있다.” 여기에서 주목되는 부분은 외국기업도 투자할 수 있다는 부분이다. 즉 기존의 경제특구 이외의 북한 내륙지역에도 외국인 투자를 받아들일 의사가 있음을 시사하는 것이다.



## 평가

실제로 김정은 체제에서 경제문제가 최우선 과제로 등장하고 있음은 여러 사례를 통해 확인할 수 있다. 이미 언급한 바와 같이 김정은은 2012년 4월 15일 최고 지도자의 자리에 오른 이후 최초의 공개연설에서 북한주민들이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하겠다고 약속했고, 2013년 신년사에서는 경제문제의 해결을 “오늘 사회주의강성국가건설위업수행에서 전면에서 나서는 가장 중요한 과업”이라고 강조하였다. 2013년 3월 19일에는 10년 만에 경공업대회를 개최하였고, 김정은은 직접 참석하여 북한주민의 생활에 직접적인 영향을 주는 경공업 발전에 역량을 집중할 것을 약속하였다. 2013년 4월 1일에는 2002년 7·1 조치의 실무 책임자로 알려져 있고 남한에 경제시찰단의 일원으로도 참가한 적이 있는 경제통인 박봉주를 내각 총리로 임명하였다. 2013년 6월 4일 군대와 인민에게 보내는 “마식령속도”를 창조하여 사회주의 건설의 모든 전선에서 새로운 전성기를 열어나가자”라는 제목의 “력사적 호소문”을 통해 김정은은 “전체 인민들이 당의 경제건설과 핵무력건설의 병진로선을 틀어쥐고 나라의 전반적경제를 더욱 활성화하고 인민경제계획수행에 적극 이바지할데 대해 호소”하였다.

흔히 이번의 경제·핵 병진로선을 정책을 1960년대 김일성이 제시한 경제국방 병진로선의 재판이라고 평가한다. 2013년 전원회의에서의 김정은의 보고 역시 경제·핵 병진로선이 “위대한 수령님께서 제시하시고 위대한 장군님께서 철저히 구현하여오신 경제와 국방병진로선의 계승이며 심화발전”이라고 주장한다. 1960년대 북한의 경제·국방 병진로선은 1962년 12월 노동당 중앙위원회 제4기 제5차 전원회의에서 처음 제기된 후 1966년 10월 당대표자회에서 “경제건설과 국방건설을 병진시킬데 대하여”라는 이름으로 공식화되었다.

명칭은 동일하게 ‘병진’이지만, 내용적으로 상당한 차이가 존재하는 것으로 판단된다. 1960년대 김일성의 경제·국방 병진로선은 한국전쟁 이후 급속한 경제성장을 성공적으로 추진하던 상황에서 한미일 삼각 안보체제의 출범과 중소분쟁의 격화로 북한이 자주적 국방력을 갖추어야만 하는 상황에서 제기된 것이다. 즉 말로는 병진이었지만, 실은 국방에 방점이 있었던 것이다. 이는 1966년 10월 5일 당대표자회에서 김일성이 행한 연설에서도 나타난다. 김일성은 “전쟁이 일어나면 다 파괴될 것이라 하여 국방건설에만 치우치고 경제건설을 제대로 진행하지 않는 것도 잘못이며 평화적 기분에 사로잡혀 경제건설에만 치우치고 국방력을 충분히 강화하지 않는것도 잘못입니다”라고 연설함으로써 당시의 상황이 경제보다는 국방이 더 중요하다는 인식을 드러내고 있다.

하지만 이번에는 경제에 방점이 있는 것으로 해석된다. 아버지로부터 물려받은 핵은 외부로부터 체제를 지키는 힘이지만, 내부를 단단히 결속시키는 동력은 경제발전에서 나와야 하기 때문이다. 게다가 김정은의 치적은 “쌀밥에 고깃국”으로 상징되는 수십년간 미루어진 숙제의 해결에서 찾을 수밖에 없는 상황이다. 따라서 이번의 병진로선은 나름대로 정치군사적 안정성은 확보되었다는 판단 하에 경제사회적 안정성을 본격적으로 추진하겠다는 의미로 보는 것이 타당하다. 그렇기 때문에 2013년 3월 전원회의에서 김정은은 이번의 병진노선이 “급변하는 정세에 대처하기 위한 일시적인 대응책”이 아니라고 강조하고 있는 것이다.

2013년 3월 전원회의에서 김정은이 경제·핵 병진로선을 “핵무력을 강화발전시켜 나라의 방위력을 철벽으로 다지면서 경제건설에 더 큰 힘을 넣어 우리 인민들이 사회주의부귀영화를 마음껏 누리는 강성국가를 건설하기 위한 전략적로선”이라고 정의하면서 “새로운 병진로선은 국방비를 늘이지 않고도



적은 비용으로 나라의 방위력을 더욱 강화하면서 경제건설과 인민생활향상에 큰 힘을 돌릴수 있게 합니다”라고 주장한 것도 경제에 우선이 있는 정책임을 시사한다. 또한 김정은은 “지금 적들은 우리의 위성과 핵도 두려워하지만 우리 나라에서 경제강국건설의 동음이 세차게 울리고 인민들의 생활수준이 높아져 그들의 심장속에서 로동당만세소리가 높이 울려나오는것을 더 무서워하고있습니다”라면서 핵보다는 경제건설을 더욱 강조하고 있다. 2013년 6월 2일 <로동신문> 역시 “강력한 자위적핵억제력이 갖추어진 조건에서 조선인민은 보다 안정된 환경에서 경제강국건설을 마음먹은대로 다그쳐나갈수 있게 되었다”라고 주장한 것도 같은 맥락이다. 10월 1일 박길연 북한 외무성 부상은 유엔총회 기조연설에서 “경제강국을 건설하고 인민생활을 증진하기 위한 평화적 환경보다 귀중한 것은 어떤 것도 없다”면서 북한이 경제강국 건설을 정책의 최우선 순위에 두고 있음을 천명했다.

물론 경제·핵 병진정책이 경제에 초점을 맞춘 것이라고 해서 핵을 포기한다는 것은 아니다. 표현 그대로 병진인 것이다. 더욱이 경제 건설과 핵 건설이 상충되어 어느 하나를 선택해야만 하는 경우라면 아직은 체제 유지에 보다 기본적인 핵 건설을 선택할 수밖에 없을 것이다. 비유로 말하면 현재 북한의 경제·핵 병진정책은 과거 박정희 대통령 시절의 “싸우며 일하자”라는 구호와 유사하다. 당시 그 구호는 경제건설의 시급함을 상기시키며 경제건설을 독려하기 위한 것이었지만, 안보와 경제가 충돌하는 경우 ‘싸우자’가 우선일 수밖에 없던 것과 마찬가지로이다.

## 북한 경제정책의 전망

이상에서 논의한 바와 같이 김정은 시대의 북한은 경제·핵 병진노선을 통해 경제성장을 추진하고 있음이 분명해 보인다. 그러면 향후 북한의 경제정책은 어떤 방향으로 전개될 것인가. 시기와 정도의 문제일 뿐, 향후 북한이 선택할 수 있는 경제정책 방향은 분명하다. 내부적으로는 효율성을 제고하기 위해 경제관리 개선에 나서는 것이고, 외부적으로는 외부 자원을 유치하기 위한 개방의 확대에 나서는 것이다.

사회주의 계획경제체제이든 자본주의 시장경제체제이든 경제성장을 위해서는 효율의 증가가 있거나 자본이나 노동과 같은 생산요소의 투입 증가가 있어야 한다. 그런데 북한과 같은 저개발경제에서는 상대적으로 노동은 풍부하기 때문에 경제성장을 위해서는 효율의 증가 및 자본의 증가가 필수적인 조건이다. 북한의 경우에도 비록 생산현장에서 전력 및 원자재의 부족으로 충분한 노동을 하지는 못하지만, 공식적으로는 실업이 존재하지 않으므로 노동 투입의 실질적 증가는 거의 불가능하다. 결국 효율의 증가를 위한 경제관리 개선과 함께 개방 확대를 통한 자본 확보가 우선적인 과제인 것이다.

우선 경제관리 개선의 방법으로는 인센티브 제도의 도입, 가격제도의 다양화, 기업관리의 분권화 등이 핵심이 될 수밖에 없다. 사회주의의 핵심인 소유권의 국유, 그리고 계획경제의 핵심인 중앙당국의 계획을 철폐할 수 없는 상황에서는 체제 자체의 개혁(reform of the system)이 아니라 체제 내에서의 개선(improvement within the system)만이 유일한 대안이기 때문이다. 즉 사회주의를 유지하는 한 개인 소유권을 인정할 수 없으므로 인센티브 제도 도입을 통해 미약하나마 노동 의욕을 부추일 수밖에 없고, 계획경제 체제의 비효율을 완화하기 위해 부분적이거나 자율권을 부여할 수밖에 없다. 따라서 시간의 문제일 뿐 북한의 경제정책은 이러한 개선의 방향으로 진행될 것이다.

한편 개발도상국에서 경제성장전략이란 자본획득전략으로 표현할 수 있을 만큼 현재 북한의 자본



부족 문제는 심각하다. 그동안 지속된 북한의 경제난으로 볼 때 내부적으로 축적된 자본의 규모는 크지 않을 것이며, 라선 경제특구의 실패, 황금평 경제특구의 정체, 국제사회의 경제제재 등으로 인해 외부로부터의 자본 유입도 크지 않았다. 결국 북한은 향후 따라서 외부 자본 확보에 과거보다 더욱 적극적으로 나설 수밖에 없는 상황이다.

이런 측면에서 볼 때 2013년 6월 4일 이례적인 ‘호소문’을 통해 제시한 ‘마식령 속도’는 시사하는 바가 큰 것으로 판단된다. 북한에서 각종 ‘속도’가 이례적인 것은 아니다. 그런데 김정은 시대 최초의 ‘속도’인 ‘마식령’은 대규모 스키장 이름이다. 북한에서 스키를 탈 수 있는 계층이 많지 않을 것임을 감안하면, 마식령 스키장은 외국 관광객을 겨냥한 것일 수밖에 없다. 결국 마식령 스키장과 원산 지역을 엮어서 대규모의 관광특구를 조성하려는 계획으로 읽힌다. 즉 제조업을 중심으로 하던 기존의 경제특구들이 북한의 열악한 인프라로 인해 별다른 성과를 거두지 못하는 상황에서 상대적으로 손쉬운 관광특구 조성을 통해 외부 자본을 획득하려는 전략인 것이다. 실제로 2013년 7월 말에서 8월 초 방북하여 평양, 원산, 금강산, 마식령 등을 둘러본 평화자동차의 박상권 사장은 김정은이 “마식령 스키장 건설을 독려하는 등 관광 사업에 큰 관심”을 보이고 있으며, “백두산, 칠보산, 원산 등 모두 6개의 관광특구를 만든다는 말을 들었다”고 말했다. 이처럼 ‘마식령 속도’라는 단어를 만들어 내고, 여러 개의 관광특구를 계획하고 있을 정도로 북한은 외부 자본의 확보에 과거보다 훨씬 적극적인 자세를 보이는 것으로 해석된다.

## 박근혜 정부의 대북 경제정책

2013년 8월 통일부가 발간한 <한반도 신뢰프로세스> 는 박근혜 정부의 대북 경제정책을 총정리하고 있다. 이에 의하면 한반도 신뢰프로세스는 튼튼한 안보를 바탕으로 남북간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가 통일기반을 구축하려는 정책으로 정의된다. 남북간의 신뢰 형성을 최우선적으로 추진하면서, 신뢰 형성과 남북관계 발전, 한반도 평화정착, 통일기반 구축과의 선순환을 모색한다는 것이다. 여기에서 신뢰는 남북간 신뢰, 국민적 신뢰, 국제사회와의 신뢰를 모두 포괄한다.

한편 추진 배경으로는 다음을 제시하고 있다. 첫째, “북한의 도발 → 위기 → 타협 → 보상 → 도발”의 악순환을 단절하고, 북한을 국제사회의 책임있는 일원으로 견인한다. 둘째, 신뢰 부재 상황에서의 일시적 해법으로는 북한 핵문제의 해결이 어려운 만큼 신뢰를 형성하여 근원적 해결을 추구한다. 셋째, 대화·교류 중심의 포용정책과 원칙 중심의 대북정책 모두 북한의 의미있는 변화를 이끌지 못했으며, 핵개발 및 도발 저지에 한계가 있었다. 한반도 신뢰프로세스의 목표로는 남북관계 발전, 한반도 평화정착, 통일기반 구축을 제시하면서 추진원칙으로는 균형있는 접근, 진화하는 대북정책, 국제사회와의 협력을 제시하고 있다. 추진 기조로는 튼튼한 안보에 기초한 정책 추진, 합의 이행을 통한 신뢰 쌓기, 북한의 ‘올바른’ 선택 여건 조성, 국민적 신뢰와 국제사회와의 신뢰에 기반 등의 네 가지를 설정하고 있다.



한편 한반도 신뢰프로세스의 추진과제로는 신뢰 형성을 통한 남북관계 정상화, 한반도의 지속가능한 평화 추구, 통일 인프라 강화, 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색 등의 네 가지를 제시하고 있는데, 이 중에서 경제부문과 관련 있는 과제를 정리하면 다음과 같다.

[표 1] 한반도 신뢰프로세스 추진과제의 경제관련 주요 내용

구분	추진과제	경제관련 주요 내용
신뢰 형성을 통한 남북관계 정상화	인도적 문제의 지속적 해결 추구	- 영유아·임산부 등 취약계층 대상 순수 인도적 지원은 정치적 상황과 무관하게 지속 추진
	남북간 호혜적 교류·협력 확대·심화	- 개성공단의 발전적 정상화 및 국제화 추진 - 학술·종교 교류 등 다각적인 사회문화 교류 내실화 - 북한 지하자원 공동개발 등 남북이 상생할 수 있는 경험사업 추진 - 농업 및 환경협력 등 '그린 데탕트'를 통한 환경공동체 건설 - 확고한 신변안전 보장 등을 토대로, 금강산 관광을 발전적으로 재개
	신뢰형성과 비핵화 진전에 따라 "비전 코리아 프로젝트" 추진	- 북한의 자생력 제고 위한 전력·교통·통신 등 인프라 확충 - 북한의 국제금융기구 가입 지원 및 경제특구 진출 모색 - 서울·평양 남북교류협력사무소 설치 추진
한반도의 지속가능한 평화 추구	DMZ 세계평화 공원 조성	- 유엔 및 유관국 등과 함께 비무장지대내 세계평화공원 조성
통일 인프라 강화	북한주민의 삶의 질 개선 추구	- 북한의 경제성장과 빈곤감소를 위한 다각적 협력 추진
한반도 평화 통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색	북방 3각협력 추진	- 한반도와 동북아의 공동이익과 평화조성을 위해 에너지·물류 등 남북러 및 남북중 3각 협력 추진 - 관련 국제기구와의 협력도 적극 모색

이와 같은 과거에 대한 인식과 미래의 구상은 바람직한 것으로 평가된다. 그러나 이를 어떻게 실천할 것인가가 이제부터 고민해야 할 숙제이다. 사실 현재의 추진과제는 개별적 사업 내용을 열거한 수준이며, 추진 목표와 기조에 부합하는 구체적인 전략을 마련할 필요가 있는 것이다.

실제로 현재까지 추진과제의 내용은 노무현, 이명박 정부와 큰 차이를 발견하기 어렵다. 즉 노무현 정부의 10·4 선언에서 제시된 과제를 기준으로 비교하면 정부별로 명칭, 정도 등의 차이일 뿐 내용은 거의 유사하다. 다만 박근혜 정부에서는 노무현 정부의 서해 평화협력특별지대와 공동어로구역, 이명박 정부의 나들섬 구상과 같이 그 정부의 상징적인 사업만 제외되어 있으며, 박근혜 정부의 상징이 될 비무장지대(Demilitarized Zone: DMZ) 세계평화공원이 추가되어 있을 뿐이다.



[표 2] 정부별 남북경협 추진과제의 비교

노무현 정부	이명박 정부		박근혜 정부
10·4 선언	통일부 2008년 업무보고	5대 경험 프로젝트	한반도 신뢰프로세스
· 투자 장려	· 非특구지역 투자환경 개선 · 투자보장합의서 이행력 확보 · 대북투자사업에 대한 현지 경영·기술지도 지원 추진	· 전문컨설팅 인력파견 · KOTRA 등 한국 해외 네트워크 활용 · 수출 가능한 100개 기업 육성	· 서울·평양 남북교류협력사무소 설치
· 기반시설 확충	-	· 기간통신망 연결 및 항만·철도·도로 정비 · 에너지난 해소를 위한 협력	· 전력·교통·통신 등 인프라 확충 · 에너지·물류 등 남북러 및 남북중 3각 협력 추진
· 자원개발	· 자원개발협력	-	· 지하자원 공동개발
· 서해 평화협력특별지대	· 서해 남북협력벨트	-	
· 공동어로구역	· 동해 북한수역 공동 이용	-	
· 경제특구 건설	-	· 5대 자유무역지대 설치	· 경제특구 진출 모색
· 해주항 활용	-	· 기간통신망 연결 및 항만·철도·도로 정비	· 에너지·물류 등 남북러 및 남북중 3각 협력 추진
· 한강하구 공동이용	· 나들섬 구상 구체화	-	-
· 개성공단 1단계의 조속 완공 및 2단계 착수	-	-	· 개성공단의 발전적 정상화 및 국제화 추진
· 문산-봉동간 철도 화물수송	-	· 기간통신망 연결 및 항만·철도·도로 정비	· 에너지·물류 등 남북러 및 남북중 3각 협력 추진
· 3통문제 등 제도적 보장조치	· 개성공단 3통문제 우선 해결	-	· 개성공단의 발전적 정상화 및 국제화 추진
· 개성-신의주 철도 및 개성-평양 고속도로 개보수	· 개성-평양간 육로수송 실현	· 400km 신경의 고속도로 건설	· 전력·교통·통신 등 인프라 확충
· 조선협력단지 건설	-	-	· 에너지·물류 등 남북러 및 남북중 3각 협력 추진
· 농업, 보건의료, 환경보호 협력사업	· “푸른 한반도” 구현을 위해 북한지역 나무심기 추진 · 북한 산림병해충 방제사업 추진 · 북한에 양묘장 조성 · 농업 계약재배 추진	· 식량난 해소를 통한 절대빈곤 해소 · 의료진 파견, 병원설비 개선 등 의료지원 · 주택·상하수도 개선사업 협력 · 1억 그루 나무심기	· 취약계층 대상 순수 인도적 지원 · 농업 및 환경협력 등 ‘그린 데탕트’ · 북한의 경제성장과 빈곤감소를 위한 다각적 협력
-	-	-	· DMZ 세계평화공원 조성



## 새로운 남북경협 전략의 모색

### 남북경협에 대한 재인식

남북한 간 경제협력의 추진방안을 모색하기 위해 우선적으로 요구되는 것은 남북경협의 필요성에 대한 재인식이다. 남북경협은 일방적으로 북한을 돕기 위한 것이 되어서는 안되며, 호혜적이 되어야 바람직할 뿐만 아니라 지속 가능하다. 즉 남북경협을 통해 북한경제의 회복을 지원해야 하지만, 우리의 입장에서는 남북경협을 통한 우리 경제의 성장이 더 중요한 목적이 되어야 한다.

현재 우리 경제는 성장잠재력이 저하되고 있는 상황이다. 게다가 인구 감소 및 고령화 사회로의 급속한 진전도 우리 경제의 미래 성장동력을 훼손하고 있는 실정이므로 새로운 성장동력의 발굴이 시급하다. 그러나 그동안 흔히 거론되던 “남북경협은 우리 경제의 미래”라는 명제는 잘못된 것이다. 구매력도 없고, 비효율적인 경제체제와 제도를 유지하고 있으며, 인프라도 지극히 열악한 북한경제가 오늘의 우리 경제에 활력을 주기란 불가능하기 때문이다.

따라서 향후 우리 경제의 활로는 동아시아 경제협력에서 찾아야 할 것으로 판단된다. 이미 아시아는 세계 경제의 중요한 축으로 부각되었다. 게다가 중국의 부상, 러시아의 부활, 일본의 재기, 미국의 아시아 회귀 등 국제 정치환경도 동아시아 경제협력의 가능성뿐만 아니라 현실성을 제고하고 있다. 우리 경제로서는 이러한 기회를 활용해야 하며, 바로 이를 위해 남북경협이 필요하다는 인식을 지닐 필요가 있다. 남북경협의 활성화가 없는 상태에서 실질적인 동아시아 경제협력에는 한계가 있기 때문이다. 즉 남북경협은 그 자체로서가 아니라 동아시아 경제협력 활성화와 우리 경제의 도약을 위한 전제조건으로서 현실적 중요성을 보유하고 있는 것이다.

남북경협에 대한 재인식이 있어야 하는 또 하나의 이유는 신대북정책 차원에서의 고민이 필요하기 때문이다. 남북경협이 진행된 지난 25년 동안 남북관계는 기본적으로 ‘억제’와 ‘관여’의 국면을 오고갔을 뿐이다. 그것도 북한이 경제를 도외시한 핵선군 정책을 지속함에 따라 우리 정부의 의도와 기대와는 달리 실질적인 개선을 기대하기 어려운 관여였고, 억제 역시 실질적인 효과를 거두기 곤란한 억제였다.

그러나 현재 김정은의 북한이 핵선군 정책에서 완화된 경제·핵 병진로선으로의 전환을 추진하고 있다는 점은 우리로서는 긍정적이다. 이와 관련하여 개성공단, 이산가족, 금강산 관광 등에서부터 DMZ 세계평화공원에 이르기까지 남북관계의 현안에 대한 인식이 조심스럽게 변화하고 있을 가능성에 주목할 필요가 있다. 즉 과거에는 핵선군의 강화 목적에서 남북협력에 호응했지만, 이제는 경제·핵 병진로선에 따른 경제적 성공 목적에서 남북협력을 추진하고 있다는 점이다. 이는 그만큼 우리의 대북정책이 성과를 거둘 수 있는 공간이 확대되었음을 의미한다.

그렇다면 우리의 대북정책도 ‘병진’이 필요하다. 경제·핵 병진로선에 따른 핵건설 지속의 비용을 강화하는 동시에 경제건설 추진의 편익을 증가시키는 것이다. 따라서 남북경협과 비핵화의 병행전략이 바람직하다. 이명박 정부 초기 “비핵·개방·3000”의 ‘비핵·개방’이 전제조건화하면서 정책 추진력이 약화되었던 점을 감안할 필요가 있다. 또한 남북경협 혹은 경제제재가 북한으로 하여금 비핵화를 선택하도록 만드는 직접적인 수단으로 작용할 가능성은 크지 않다.

통일부가 2013년 8월 발간한 <한반도 신뢰프로세스>에서는 “비핵화의 진전 없이 남북관계의 발전만을 추진하는 것도 바람직하지 않지만, 동시에 남북관계의 모든 사안들을 핵문제와 연계시켜서



접근하는 것도 바람직하지 않습니다”라고 설명하고 있지만, 과연 그런지는 아직 모호하다. 예컨대 2013년 7월 27일 박근혜 대통령은 유엔군 참전·정전 60주년 기념사에서 “북한이 올바른 선택을 한다면, 교류와 협력을 확대하고 남북한 공동발전의 길을 적극 열어갈 것입니다”라고 선언하였는데, ‘올바른 선택’에 대해 <한반도 신뢰프로세스>는 핵 포기로 설명하고 있다. 따라서 “균형정책”에서 천명하고 있듯이 “안보와 협력의 균형” 및 “남북과 국제 협력의 균형”을 실천하는 의미에서도 남북경협과 비핵화의 병행전략이 필요하다.

또한 북한의 경제·핵 병진노선이 실패할 것이라는 비판만 하는 수준을 넘어서야 한다. 김정은 시대의 북한이 최초로 제시한 국가전략에 대한 비판 일변도의 접근은 오히려 북한의 경제 행보를 소극적으로 만들고 대남 적대적 언행을 강화하게 하는 요인으로 작용할 가능성이 있다. 아직은 미흡하지만 긍정적 변화를 시도하는 북한을 독려하고 이를 통해 병진노선 1.0이 병진노선 2.0으로 진화할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 즉 북한의 진화가 현실화될 수 있도록 우리의 대북정책 역시 진화해야 하며, 바로 이것이 박근혜 정부가 제시한 “진화하는 대북정책”의 핵심 골격일 것이다.

## 남북경협 방향

현재는 ‘억제’ 국면에서 ‘관여’ 국면으로의 진전이 보이기도 하지만, 아직 ‘관여’ 국면이 정착된 단계는 아니다. 따라서 우리로서는 과거처럼 ‘억제’ 국면으로의 회귀가 아니라 ‘관여’ 국면이 확고해지도록 하는 동시에 ‘신뢰’ 국면으로의 진화를 추구해야 한다. 이를 위해 현 단계에서 고민해야 할 남북경협의 방향을 제시한다.

### ① 경제제재

우선 경제·핵 병진노선에 따른 핵 건설의 억제·포기를 위해 유엔 차원의 경제제재 동참은 지속하는 것이 바람직하다. “재래식 무기, 대량살상무기, 사치품 등의 판매 금지, 북한출입 화물 검색, 제재 대상의 금융 동결 및 출입국 규제”(유엔안보리 결의 1718호, 2006/10/14), “북한선박과 화물 검색 강화, 대량살상무기, 미사일 개발에 유용 가능한 금융거래 및 투자 금지, 무상원조, 차관 등 신규 제공 금지(인도적 및 개발 목적 제외)”(유엔안보리 결의 1874호, 2009/6/12), “대량 현금을 이용한 북한의 불법거래에 대한 감시 강화, 캐치 올을 통해 제재품목 이외에 군사적 전용 우려가 있는 품목의 수출 통제”(유엔안보리 결의 2087호, 2013/1/22) 등 그동안의 국제 차원의 경제제재에서 우리 정부가 이탈하는 것은 한반도 문제의 당사자로서 올바른 선택이 아니다.

그러나 우리 정부 차원의 5.24 조치는 탄력적으로 적용하며, 나아가 단계적으로 해제하는 방안을 모색해야 한다. 제재대상국보다 제재국인 우리가 오히려 더 큰 피해를 입고 있는 실정이며, 민간의 자율적인 경제활동을 정부가 임의로 차단한다는 점도 문제이다. 개성공단은 허용하면서 일반 교역은 중단시킨다는 것도 논리적으로 설명하기 곤란하다. 더욱이 5.24 조치가 유효한 상황에서 신규 투자를 수반할 수밖에 없는 개성공단의 국제화, DMZ 세계평화공원을 추진한다는 것은 모순이며, 정부 스스로 5.24 조치를 위반하는 발언이라고도 할 수 있다. 이미 우리 정부는 2011년 이후 5.24 조치를 사안에 따라 예외적으로 적용하고 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 물론 5.24 조치의 배경이 된 천안함





사건을 그냥 넘어갈 수는 없다. 그러나 우리가 ‘충분히 만족할 만한 수준’으로 북한이 사과를 할 가능성은 희박한 것이 사실이다. 그렇다면 마냥 북한의 사과와 재발방지 대책을 강하게 요구함으로써 박근혜 정부 임기 내내 남북경협이 답보 상태를 지속하는 것이 최선의 정책인지 검토해야 한다. 결국 ‘관여’ 국면으로의 확고한 전환을 위해 금강산, 개성공단 등 남북경협의 현안을 진전시키는 가운데 ‘어느 정도 납득할 만한 수준’에서 해결하는 차선의 정책을 모색하는 것이 바람직하다.

## ② 경제지원

경제지원의 경우 박근혜 정부는 이미 정치적 상황과 구분하여 인도적 지원을 실시하겠다고 약속하였으며, 실제로 수 차례 지원을 실시하였다. 또한 2014년도 통일부 예산 편성안에서도 인도적 지원 규모를 통일부 전체 예산의 50.5퍼센트에 해당하는 6,802억원으로 설정함으로써 대북 인도적 지원에 대한 강한 의지를 보여주고 있다. 특히 당국차원의 인도적 지원으로 쌀 40만톤, 비료 30만톤의 지원을 염두에 두고 5,918억원을 설정한 것은 인상적이다.

따라서 지원의 경우는 바람직한 방향으로 진전되고 있다고 평가할 수 있다. 다만 다음과 같은 사항에 유의할 필요가 있다. 첫째, 가급적 영유아, 임산부, 노년층 등 취약계층에 중점적인 지원이 이루어질 수 있도록 지원 품목을 결정한다. 둘째, 정부 직접지원과 민간단체 및 국제기구를 경유한 지원의 두 가지 방식을 사안에 따라 활용하되, 보다 진전된 모니터링을 요구한다. 셋째, 민간단체의 대북지원 허용 여부에 있어서 불필요한 오해와 반발이 발생하지 않도록 투명한 승인 기준을 수립·운용한다.

## ③ 경제협력

‘관여’ 국면의 정착을 위해 핵심적인 과제는 남북협력이다. 개성공단, 금강산 관광사업을 넘어서는 전략을 수립해야 한다. 사실 개성공단과 금강산 관광사업은 다시 활성화되어야 하지만, 이들이 남북경협의 중심이 되는 것은 바람직하지 않다. 이들 사업은 남북경협의 초기 단계에서 ‘물꼬’를 트기 위해 추진했던 남북 양자 간의 평면적인 사업이며, 이제는 ‘물길’을 낼 수 있는 복합적인 사업이 필요하다. 개성공단과 금강산 관광사업이 새롭고 복잡하게 전개되고 있는 현재의 동아시아 상황에서도 남북경협의 대표적인 모델로 부각되는 것이 적절한가에 대한 진지한 검토가 필요하다.

이제는 보다 다양하고 창조적인 프로젝트들을 고민해야 한다. 남북 양자를 넘어 중국, 러시아 등 주변국들을 경제협력의 파트너로 끌어 들여야 하며, 공간적으로도 개성과 금강산이라는 물리적으로 제한된 지역이 아니라 북한 내부와의 연계가 확대될 수 있어야 한다. 박근혜 정부 역시 중국과 러시아를 활용한 삼각 협력 강화를 공약하고 있다. 따라서 이를 실제의 정책과 프로젝트로 구체화하는 것이 시급한 과제이다. 그래야만 박근혜 정부가 내세운 “비전 코리아 프로젝트”가 가동될 수 있고, 한반도 경제공동체 건설의 토대를 닦을 수 있다.

이를 위해 다음의 방안을 고민할 필요가 있다. 첫째, 북한의 경제전략과 합치하는 방향으로 남북경협을 추진한다. 예를 들어 북한의 마식령-원산 관광특구, 황해도 강령의 경제개발구 등과 연계하는 전략을 추진할 때 북한의 호응 가능성과 사업의 성사 가능성이 커질 것이다. 물론 이들 지역과 연계하는 사업이 우리 경제에 어떤 효과를 가져올 것인지에 대한 검토가 바탕이 되어야 한다.



이들 사업과 박근혜 정부가 추진하는 DMZ 세계평화공원과의 연계도 검토한다. DMZ 세계평화공원은 반드시 'DMZ 내의 하나의 장소'가 될 필요는 없다. 'DMZ를 중심으로 남북의 여러 장소가 결합된 평화벨트'일 수도 있는 것이다.

둘째, 개성공단의 경우 국제화뿐만 아니라 내부화도 추진한다. 개성공단의 국제화는 현재 통일부의 최대 현안문제이다. 그런데 국제화가 법, 제도의 개선이라는 개성공단의 안정적 운영을 위한 수단으로서의 국제화인지 혹은 외국기업의 유치라는 결과로서의 국제화인지에 대한 고민이 있어야 한다. 현재 개성공단의 상황으로 볼 때 '국제적 기업'이 입주할 가능성이 있는지에 대한 진지한 검토도 요구된다. 또한 우리 입주기업의 국제화도 필요하다. 그동안 개성공단 입주기업의 불법, 탈법적인 행태가 있어도 우리 기업의 이윤 확대를 위해 묵인된 경향이 있지만, 개성공단의 진정한 국제화를 위해서는 입주기업의 경영이 국제화되어야 한다. 뿐만 아니라 개성공단의 내부화가 더욱 시급한 문제이다. 현재의 개성공단은 마치 섬처럼 북한 내부와의 연계가 존재하지 않으며, 개성공단의 확대가 북한경제의 변화에 미치는 영향은 매우 제한적이다. 그 결과 우리 기업의 수익성에도 부정적으로 작용하고 있다. 따라서 개성공단과 북한 내부와의 연계는 국제화만큼이나 중요한 과제이며, 내부화가 진전될수록 개성공단의 안정성 증대와 함께 북한경제에 미치는 파급효과가 커질 것이며 그만큼 북한이 '억제' 국면으로 회귀할 가능성도 작아진다.

셋째, 패키지 방식을 도입한다. 이는 상호 관련되는 프로젝트들을 하나의 패키지로 구성함으로써 사업의 시너지를 도모하는 것을 의미한다. 그동안의 대북정책이 '떠주기' 비난을 받게 된 근본적인 이유의 하나도 프로젝트 접근의 속성상 성과에는 한계가 있을 수밖에 없었던 데에 기인하는 측면이 있는 것으로 판단된다. 개별적인 프로젝트 추진과 비교해서 패키지 방식은 다음과 같이 측면에서 그 의미를 찾을 수 있다. 첫째, 투입비용의 최소화이다. 패키지 방식을 통하면 개별 사업의 경우보다 비용을 절감할 수 있다. 둘째, 과정의 효율화이다. 상호 연관이 있는 여러 사업을 동시에 추진함으로써 개별 사업의 경우보다 추진을 효율적으로 할 수 있다. 셋째, 산출의 극대화이다. 상호시너지 효과로 인해 패키지 방식은 개별 사업의 경우보다 효과를 극대화할 수 있다. 넷째, 사업들의 시너지 효과로 인해 상호 공동이익도 제고되며, 이를 통해 상호 신뢰도 강화된다. 다섯째, 여러 사업들을 동시에 추진하기 때문에 하나의 사업을 추진하는 것보다는 추진 과정에서 투명성도 제고될 수밖에 없다. 여섯째, 개별 프로젝트로 추진하는 경우 우리는 원하는 데에도 불구하고 북한이 원하지 않는 사업은 채택되기 어려우나, 패키지로 추진한다면 북한이 희망하는 프로젝트와 그렇지 않은 프로젝트를 하나의 묶음으로 제시함으로써 우리가 의도하는 방향으로 남북 교류협력을 이끌 수 있다는 장점이 있다. 일곱째, 패키지 방식으로 추진하는 경우에는 돌발적인 상황이 발생하여 북한이 특정 프로젝트를 중단하려고 해도 현실적으로 쉽지 않다는 이점도 존재한다.

넷째, 다국적 사업(multinational projects)을 발굴한다. 예컨대 북한 지역뿐만 아니라 중국 및 러시아 지역이 함께 참여하는 사업은 안정성 및 수익성 측면에서 유리하기 마련이다. 나선 경제특구예의 공동 투자, 광역두만강개발계획(Great Tumen Initiative: GTI)의 활성화, 우리의 자본과 북한의 노동이 결합한 해외 공동진출 등의 방안도 구체적으로 검토할 필요가 있다. 또한 북한의 변화에 따라 '신뢰' 국면으로 옮겨가는 경우에 대비한 국제 차원의 대북 경제지원 체제를 준비한다.



## 참고문헌

- 국방부. 2012. 〈2012 국방백서〉 .
- 김대중. 2011. “남이 核 가져야 北이 협상한다.” 〈조선일보〉 . 1월 10일.  
[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2011/01/10/2011011002356.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2011/01/10/2011011002356.html)
- 김대중. 2011. “한국의 핵무기, 논의할 가치도 없다는 말인가.” 〈조선일보〉 . 2월 7일.  
[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2011/02/07/2011020701994.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2011/02/07/2011020701994.html)
- 〈로동신문〉 . 2013. “조선외무성 선군의 항로를 곧바로 나갈 것 강조.” 3월 16일.
- \_\_\_\_\_. 2013. “조선로동당 중앙위 2013년 3월전원회의.” 3월 31일.
- \_\_\_\_\_. 2013. “조선로동당 중앙위 3월전원회의 보고.” 4월 2일.
- \_\_\_\_\_. 2013. “습근평주석이 최룡해총정치국장을 만났다.” 5월 24일.
- \_\_\_\_\_. 2013. “최룡해총정치국장 류운산 중국공산당 상무위원을 만났다.” 5월 24일.
- \_\_\_\_\_. 2013. “박의춘외무상 공화국정부의 원칙적립장 천명-아세안회의 연설.” 7월 3일.
- \_\_\_\_\_. 2013. “김정은 원수님께서 중국대표단을 접견.” 7월 25일.
- \_\_\_\_\_. 2013. “김정일총비서 선군혁명명도 개시 53돐경축 중앙보고대회.” 8월 24일.
- \_\_\_\_\_. 2013. “김정일동지의 위대한 선군혁명사상과 업적을 길이 빛내어나가자.” 8월 25일.
- \_\_\_\_\_. 2013. “국방위 정책국 박근혜일당은 함부로 날뛰지 말아야 한다.” 10월 4일.
- 〈미국의 소리〉 (Voice of America: VOA). 2013. “미한, 북핵 위협 맞춤형 억제전략 대응.” 2월 23일.
- 박근혜. 2013. “제 65주년 국군의 날 기념사.” 10월 1일. 서울.  
[https://www.president.go.kr/president/speech.php?mode=view&uno=70&article\\_no=1&&cur\\_year=2013&cur\\_month=10&cur\\_page\\_no=1](https://www.president.go.kr/president/speech.php?mode=view&uno=70&article_no=1&&cur_year=2013&cur_month=10&cur_page_no=1)
- 박창권. 2012. “북한의 탄도 미사일 위협과 한국이 대응체제 발전방향.” 〈국방정책연구〉 28, 2.
- 〈연합뉴스〉 . 2013. “제 45차 한미안보협의회 공동성명 전문.” 10월 2일.
- \_\_\_\_\_. 2012. “천영우 미사일 지침 개정, 북위협 막는 것.” 10월 7일.
- \_\_\_\_\_. 2013. “북 도발시 자위권 차원서 미전력도 사용 가능.” 3월 24일.
- \_\_\_\_\_. 2013. “북국지도발 대비계획 한국군 '자위권' 존중.” 3월 24일.
- 이근수 외. 1999. 《미국의 대한국 핵우산정책의 실효성 평가와 우리의 대주변국 핵정책 연구》 . 서울: 한국국방연구원.
- 이상우. 2011. “한국 국방선진화 방향.” 〈제 38회 KIDA 국방포럼〉 . 세미나 시리즈 11-46.  
 〈중앙일보〉 . 2013. 5월 20일.  
 〈청와대 뉴스〉 . 2013. “제 65주년 국군의 날 기념사.” 10월 01일.
- Biden, Joe. 2013. “Asia-Pacific Policy” George Washington University presented in George Washington University, July 19. Washington D.C., U.S.A.



- <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/07/19/remarks-vice-president-joe-biden-asia-pacific-policy>
- Chung, Mong-joon. 2013. “Thinking the Unthinkable on the Korean Peninsula” presented in the Carnegie International Nuclear Policy Conference, April 9. Washington, DC, U.S.A. <http://carnegieendowment.org/2013/04/09/keynote-m.j.-chung-member-national-assembly-of-republic-of-korea/fv9t>
- Donilon, Tom. 2013. “The United States and the Asia-Pacific in 2013” presented in the Asia Society, March 11. New York, U.S.A. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/03/11/remarks-tom-donilon-national-security-advisory-president-united-states-a>
- McDevitt, Michael. 2010. “Preparing for Hostile Actions by North Korea.” *2nd KIDA-Brooking Joint Research*.
- North Atlantic Treaty Organization (NATO). 2012. “Deterrence and Defence Posture Review.” May 20. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87597.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87597.htm?mode=pressrelease)
- Richter, Paul. 2002. “U.S. Works Up Plan for Using Nuclear Arms.” *Los Angeles Times*. March 09.
- Russett, Bruce M. 1988. “Extended Deterrence with Nuclear Weapons: How Necessary, How Acceptable?” *The Review of Politics* 50, 2.
- Stars and Stripes*. 2013. “US, South Korea agree on response plan if North Korea attack.” March 24.
- The White House Office of the Press Secretary. 2009. “Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea.” June 16.
- U.S. Department of Defense. 2010. *Nuclear Posture Review*. April.
- Woolf, Amy F. 2012. “Nonstrategic Nuclear Weapons.” Congressional Research Service. December 19. <http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/RL32572.pdf>
- 中华人民共和国外交部. 2013. “刘云山会见金正恩特使崔龙海.” 5月23日. [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjdt\\_611265/gjldrhd\\_611267/t1043208.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/gjldrhd_611267/t1043208.shtml)
- \_\_\_\_\_. 2013. “习近平会见金正恩特使崔龙海.” 5月24日. [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjdt\\_611265/gjldrhd\\_611267/t1043542.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/gjldrhd_611267/t1043542.shtml)
- \_\_\_\_\_. 2013. “杨洁篪谈习近平主席与奥巴马总统安纳伯格庄园会晤成果.” 6月9日. [www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/zyxw\\_602251/t1048973.shtml+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=kr](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1048973.shtml+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=kr)
- \_\_\_\_\_. 2013. “金正恩会见李源潮.” 7月26日. [www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/zyxw\\_602251/t1061817.shtml+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=kr](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1061817.shtml+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=kr)
- \_\_\_\_\_. 2013. “‘六方会谈启动十周年国际研讨会’在北京召开.” 9月18日. [www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/zyxw\\_602251/t1077998.shtml+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=kr](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1077998.shtml+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=kr)
- \_\_\_\_\_. 2013. “如何构建中美新型大国关系—王毅外长在布鲁金斯学会的演讲.” 9月21日. [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjdt\\_611265/wjbxw\\_611271/t1078765.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/wjbxw_611271/t1078765.shtml)



## 저자 약력

**하영선** 동아시아연구원 이사장. 서울대학교 명예교수. 서울대학교 외교학과를 졸업하고, 동 대학원에서 정치학 석사학위를, 미국 워싱턴대학교(University of Washington)에서 한국 핵 문제로 국제정치학 박사 학위를 받았다. 미국 프린스턴대학(Princeton University) 국제문제연구소 초청연구원, 스웨덴 스톡홀름 국제평화연구소(Stockholm International Peace Research Institute) 초청연구원, 서울대학교 정치외교학부 교수, 서울대학교 국제문제연구소장, 미국학연구소장, 한국평화학회 회장을 역임했다. <조선일보>와 <중앙일보>에 “하영선 칼럼”을 7년 동안 연재하였으며, 연행 연구 모임, 전파 연구 모임, 정보세계정치 연구회, 동아시아연구원 모임 등을 이끌어 왔다. 저서 및 편저로는 《2020 한국외교 10대 과제 : 복합과 공진》, 《근대한국의 사회과학 개념 형성사 2》, 《북합세계정치론 : 전략과 원리 그리고 새로운 질서》, 《하영선 국제정치 칼럼 1991-2011》, 《역사 속의 젊은 그들》, 《위기와 복합 : 경제위기 이후 세계질서》, 《12시간의 통일 이야기》, 《네트워크 세계정치》, 《북한 2032 : 선진화로 가는 공진전략》, 《21세기 신동맹 : 냉전에서 복합으로》, 《근대 한국의 사회과학 개념 형성사》, 《동아시아공동체 : 신화와 현실》, 《변환의 세계정치》, 《네트워크 지식국가》, 《21세기 한국외교 대전략 : 그물망국가 건설》, 《21세기 평화학》, 《국제화와 세계화》, 《한반도의 핵무기와 세계질서》, 《한반도의 전쟁과 평화》 등이 있다.

**전재성** 서울대학교 정치외교학부 교수. 서울대학교 외교학과를 졸업하고 미국 노스웨스턴대학교(Northwestern University)에서 정치학 박사 학위를 받은 후, 숙명여자대학교 정치외교학과 조교수를 역임하였다. 현재 동아시아연구원 아시아안보연구센터 소장을 맡고 있다. 최근 저술로는 《정치는 도덕적인가》, 《동아시아 국제정치 : 역사에서 이론으로》, “구성주의 국제정치이론에 대한 탈근대론과 현실주의의 비판 고찰” “유럽의 국제정치적 근대 출현에 관한 이론적 연구,” “강대국의 부상과 대응 메커니즘 : 이론적 분석과 유럽의 사례” 등이 있다.

**박원곤** 한동대학교 국제어문학부 교수. 미국 남서침례대학(Southwest Baptist University)을 졸업하고, 보스턴대학교(Boston College)에서 석사학위를, 서울대학교에서 국제정치학 박사학위를 받았다. 한국국방연구원 대외협력실장, 한국국방연구원 안보전략연구센터 연구위원, *Korean Journal of Defense Analysis* 편집위원을 역임하였다. 주요 연구관심 분야는 동북아 국제관계, 안보론, 외교사, 북한연구, 한미동맹 등이다. 최근 저술로는 “North-South Korea Relations under the Lee Myung-bak Administration: The North’s Provocations and the South’s Principled Response,” “The US’s Policy towards South Korea 1974-1975: The Ford Administration’s Policy Change,” “A Case Study of Carter Administration’s Armed Export Policy toward South Korea,” “The US Carter Administration and Korea in the 12/12 incident: Concession of Moral Diplomacy,” “The United Nations Command in Korea: past, present, and future,” “Carter Administration’s Policy Toward South Korea: The Accommodation of Moral Diplomacy around the 10.26 incident,” “ROK-U.S. Alliance under the Obama Administration,” “Nation’s Autonomy and Alliance Behavior” 등이 있다.



**조동호** 이화여자대학교 사회과학대학 북한학과 교수. 미국 펜실베이니아대학교(University of Pennsylvania)에서 경제학 박사학위를 취득하였고, 한국개발연구원에서 선임연구위원, 북한경제연구팀장, 기획조정실장을 역임하였다. 현재 민주평화통일자문회의 경제과학환경위원회 상임위원, 국무총리실 경제·인문사회연구회 이사, 국회의장 대북정책거버넌스 자문위원, (사)북한경제포럼 회장 등으로 활동하고 있으며, 동아시아연구원 북한연구센터 소장을 맡고 있다. 주요 연구분야는 북한경제와 남북경협이며, 최근 연구로는 《평양이 서울에게, 서울이 평양에게》(공저), “7·7 선언과 남북한 공존의 가능성”, 《공진의 남북경협전략: 보수와 진보가 함께 고민하다》(공저), 《통일비용보다 더 큰 통일편익》, 《북한 2032: 선진화로 가는 공진전략》(공편) 등이 있다.



---

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation)의 재정지원을 받고 있으며 아시아 지역안보에 대한 전문적인 연구 및 정책 개발을 위해 2009년 1월 아시아안보연구소(소장: 전재성 서울대 교수)를 설립하였습니다.
- 본 자료집은 아시아안보연구소의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 자료집 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.  
배진석 외교안보연구팀 팀장 Tel. 02 2277 1683 (내선 107) [jsbae@eai.or.kr](mailto:jsbae@eai.or.kr)  
김양규 외교안보연구팀 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 108) [ygkim@eai.or.kr](mailto:ygkim@eai.or.kr)

