

한반도 신뢰프로세스 2.0

억제, 관여, 신뢰의 복합 추진

이 책은 환경보호를 위해 재생종이를 사용하였으며
간행물윤리위원회가 인증하는 녹색출판 마크를 사용하였습니다.

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

한반도 신뢰프로세스 2.0 : 억제, 관여, 신뢰의 복합 추진/
편저자 : 하영선. -- 서울 : 동아시아연구원, 2014
p. ; cm
ISBN 978-89-92395-77-9 93340 : ₩8000

남북 협력[南北協力]
정책 제안[政策提案]

340.911-KDC5
320.9519-DDC21

CIP2014015404

한반도 신뢰프로세스 2.0 _억제, 관여, 신뢰의 복합 추진

편저자 | 하영선
발행자 | 하영선
발행처 | (재)동아시아연구원
발행일 | 2014년 5월 27일 1쇄

편집 | 신영환
디자인 | 유정화

주소 | 서울 중구 을지로 158, 909호(을지로 4가, 삼풍빌딩)
전화 | 02-2277-1683(대)
팩스 | 02-2277-1684
홈페이지 | www.eai.or.kr
등록 | 제2-3612호(2002. 10. 7)

ISBN 978-89-92395-77-9 93340

값 8,000원

한반도 신뢰프로세스 2.0

억제, 관여, 신뢰의 복합 추진

하영선 편



Trustpolitik 2.0 on the Korean Peninsula:
Complex Policy of Deterrence, Engagement, and Trust

Edited by Young-Sun Ha

남북한 관계의 오랜 악순환은 역사적으로 좀처럼 돌파구를 마련하지 못했다. 1970년대 초의 7·4남북공동성명은 한 여름 밤의 꿈처럼 깨졌으며, 1990년대 초 남북한기본합의서와 한반도비핵화공동선언은 빛바랜 문서가 되어 잊혀졌다. 21세기에 들어서서 열린 두 차례의 정상회담도 남북한의 적대관계를 극복하는 새로운 길을 찾지 못했다. 2010년대에 들어서서 남북한에 모두 새로운 정치 지도자가 등장했으나 여전히 기회의 창은 열리지 않고 있다. 지난 3월말 박근혜 대통령의 드레스덴 한반도 평화통일구상 연설과 이에 대한 북한 국방위원회의 대변인 담화는 오늘의 한반도 현실을 정확하게 보여주고 있다.

동아시아연구원은 지난 10년 동안 악순환의 새로운 돌파구를 찾기 위해 “복합을 위한 공진(共進)”이라는 새로운 시각에서 《북핵위기와 한반도 평화》(2006) 와 《북한2032 : 선진화로 가는 공진전략》(2010)이라는 공동 연구를 진행했다. 2013년 초 한국의 신뢰프로세스와 북한의 병진로선, 그리고 주변국들의 동아시아 신질서 건축이 병행해서 추진되더라도 악순환의 돌파구를 찾기는 불가능하다고 판단했기 때문에 동아시아연구원은 억제, 관여, 신뢰를 복합적으로 추진하는 한국의 신뢰프로세스 2.0, 비핵안보와 경제를 동시 건설하는 북한의 병진로선 2.0,

주변국들의 동아시아 신질서 건축구상 2.0을 복합적으로 결합시키는 새로운 공동연구를 시작했다. 그 첫 결실로서 지난 해 10월 회의에서 “신대북정책 제안 : 신뢰프로세스의 진화를 위하여”라는 제목으로 준비한 초고를 정부당국자들과 국내의 대표적 보수와 진보의 한반도 전문가들과 함께 토론한 후에 남북한 악순환의 돌파구를 새롭게 찾아보려는 정책 제안을 완성했다. 한반도와 주변국의 정책 당국자들과 전문가들이 새 제안을 함께 읽고 고민할 수 있는 역사적 계기가 하루 빨리 마련되기를 바란다.

공동연구를 시작해서 최종적으로 글을 마무리하기까지 김양규 연구원의 숨은 노고가 무엇보다 중요했다. 이 책을 마지막으로 유학을 떠나는 김 연구원이 학문적으로 성장해서 남북한 신시대 연구를 이어나갈 것을 기대한다. 책의 최종 출판 과정을 전담해 준 신영환 팀장에게도 특별히 고맙다는 말을 전하고 싶다.

2014년 5월 1일
만청 하영선(晩靑 河英善)

목차

- 009** 요약문
- 021** 1장 총론
- 039** 2장 외교
- 065** 3장 안보 및 군사
- 085** 4장 경제
- 113** 부록
- 1**
[EAI 논평 제32호]
하영선, “북한 2014 미로 찾기 : 신년사의 해석학”
- 2**
김정은 노동당 제1비서 2014년 신년사 (2014년 1월 1일)
- 3**
김정은 노동당 제1비서 조선로동당 중앙위
3월 전원회의의 보고 (2013년 3월 31일)
- 4**
박근혜 대통령, “새로운 남북 관계를 위한 여정”
(2013년 12월 30일)
- 5**
박근혜 대통령 미국 상·하원 합동 연설문
(2013년 5월 9일)
- 6**
박근혜 대통령 드레스덴 공대 명예 박사학위 수여식 연설문
“한반도 평화통일을 위한 구상”
(2014년 3월 28일)

요약문

Executive Summary

동아시아연구원(East Asia Institute: EAI) 신대북정책연구팀은 북한의 경제-핵 병진노선에 대응하는 한국의 새로운 대북정책 마련을 위해 정책 연구를 진행하였다. 하영선 EAI 이사장을 비롯한 총 4인의 외교·안보·경제 분야 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.

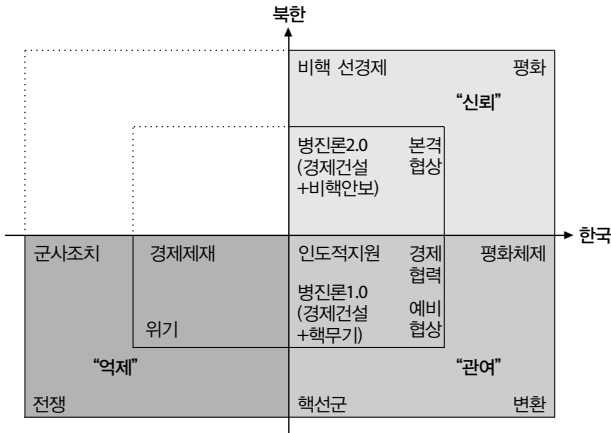
문제의식

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”의 3사분면 억제국면에서 1사분면 신뢰국면으로 변화를 유도하고, 한반도와 동아시아 평화질서 건축에 기여한다. 이를 위해 억제, 관여, 신뢰 국면을 포함한 복합 대북전략을 마련한다.

[그림 1] 한반도 전쟁과 평화



신대북정책 4원칙

1. [억제] 북한의 핵무장 건설과 지역 군사위기 조성을 능동적으로 억제한다. 이를 위해 한국형 억지방어태세검토(Deterrence and Defense Posture Review: D DPR)를 본격적으로 진행하여, 킬 체인(Kill-Chain), 한국형 미사일방어(Korean Air and Missile Defense: KAMD) 체제, 미국의 확대핵억지체제(extended deterrence), 전시작전통제권의 효율적 상호 운용, 그리고 한반도 평화체제구상을 포함시킨 복합조치를 마련한다.
2. [북한 변화] 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 수밖에 없다는 비판의 메시지만 북한에게 전달하는 것은 단기적으로 체제붕괴의 위협이라고 받아들여질 뿐, 북한을 병진노선 2.0으로 진화하도록 유도하는데 효과적이지 못하다. 미국의 대북적대시정책을 상정하고 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 이

에 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 일국 중심의 민족주의적 각축이 치열한 동아시아에서 적용되기 어렵다. 즉 동아시아에서 비교적 용이한 비군사적인 협력이 군사적인 협력으로 확대될 가능성을 기대하는 것은 무리다. 공간적으로도 동북아를 한정하는 것은 지나치게 협소하다. 동북아에서 한-미-일 기성 네트워크의 심화와 한중 신흥 네트워크의 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 신흥 무대, 21세기 모든 무대의 기층을 이루고 있는 지식 무대, 그리고 상층에 위치한 통치 무대를 함께 엮어야 한다. 이러한 동아시아 평화번영구상의 공진 속에서 북한의 병진노선 2.0이 보다 장기적으로 비핵-선경제의 병진노선 3.0으로 진화하도록 도와야 한다.

4. [신뢰] 국면별 한반도 신뢰구축 방안을 마련한다. 현재 정부가 강조하는 신뢰프로세스는 낮은 단계에서 북한에 대해 인

도주의적 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 1사분면에서 벌어지고 있는 것이 아니라 위기의 제3사분면에서 변환의 4사분면을 거쳐 협상의 1사분면으로 진화하는 과정에서 벌어지고 있다. 따라서 특정 시기와 영역에 제한된 방식의 신뢰구축 방안의 마련만으로는 신대북정책을 추진하여 실현하기 어렵다. 한반도 신뢰구축 방안은 여러 사분면에 걸쳐 위기의 3사분면에서는 불신 감축, 변환의 4사분면에서는 신뢰구축을 위한 신뢰구축, 그리고 협상의 1사분면에서는 본격적인 신뢰프로세스가 포괄적으로 마련되어야 한다.

국면별 복합전략 : 억제, 관여, 신뢰

향후 신대북정책의 목적인 효과적인 억제, 북한의 변화, 북한과 국제사회의 공진, 본격적 신뢰프로세스를 추진하기 위해서는 구체적인 로드맵을 생각해야 한다. 이 과정에서 억제, 관여, 신뢰의 세 국면을 상정해 볼 수 있다. 이를 통해 북한의 병진전략을 비핵-선경제 전략으로 변환시키고, 남과 북, 그리고 국제사회가 신뢰에 기반한 관계를 조성하며 궁극적으로 통일을 향해 나아갈 수

있도록 노력해야 한다. 각 국면은 시간과 조건의 관점에서 단선적이거나 단계적인 것은 아니다. 특정 국면을 전제로 해야 다른 국면이 전개되는 것도 아니며, 각 국면이 혼합되어 발생할 수도 있다. 이것은 과거 한국 정부가 과도한 유화정책과 강경한 관여정책의 위험한 경험을 교훈으로 삼아 새로운 길을 모색하는 과정이다. 그리하여 국내적으로 남남 갈등을 뒤로 하고 한반도의 새로운 미래를 함께 열어갈 수 있을 것이다.

억제국면

목표

1. 북한의 도발과 핵 위협을 효과적으로 억제
2. 핵개발의 무용성 및 핵국가 지위 인정 불가 확인
3. 한국과 국제사회의 목적이 붕괴 유도가 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 비핵안보체제로 나아갈 수 있도록 함. 북한은 복합적인 군사위협을 제기하고 있으므로, 다양한 형태의 위협 가운데 발생 가능성이 높고 한국이 보다 취약한 부분부터 우선적으로 대

비태세 강화

- 1) 국지도발 : ① 능동적 억제 추진, ② 한미 공동 국지도발 대비태세 강화
 - 2) 북한 장사정포와 미사일의 수도권 위협 : ① 중거리 지대지 탄도 미사일 개발, ② 한국형 미사일방어체제 구축
 - 3) 북핵위협 : ① 미국이 제공하는 확대핵억지능력의 신뢰성 제고, ② 미국 미사일방어체제 편입 문제 확정
2. 경제제재 지속 : ① 유엔을 중심으로 한 국제 차원의 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 한반도 미래에 대한 한국의 장기 비전을 전달.
- 1) 북핵 개발의 무용성 설득 : 북핵개발은 한미 또는 한미일 전략적 협력을 가속화시켜 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 설정하

고 있는 상황에서 북한이 핵국가 지위를 국제적으로 인정받는다는 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 북한과 중국을 포함한 국제사회에 지속적으로 전달.
- 4) 관여국면으로 전환 시 북한이 얻게 될 이득 제시 : 압박 정책은 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. 국내정치적 지지 확보 : 억제국면이 남북대결 구도 심화가 아닌 관여 및 신뢰국면으로 전환하기 위한 목적임을 설명하여 한국 국내정치적 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 협력외교를 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 속도 조절을 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 비핵화가 진전되는 정도에 따라 남북관계 발전속도를 조정하는 정책 로드맵을 수립해야 함.
3. 구체적인 대북 경제지원 및 남북경협 청사진 마련
 - 1) 경제지원 : ① 취약계층에 중점적인 지원이 이뤄질 수 있도록 지원품목 결정, ② 정부 직접지원과 민간단체 ·

국제기구 경유 지원방식을 사안에 따라 활용하되 보다
진전된 모니터링 요구, ③ 민간단체 대북지원 승인에 관
한 투명한 기준 마련, ④ 신뢰국면으로 전환할 것을 대비
한 국제차원의 대북 경제지원체제 준비.

- 2) 경제협력 : 개성공단, 금강산관광을 넘어 창조적인 프로
젝트 고민. ① 북한의 경제전략과 합치되는 방향으로 경
협추진, ② 개성공단 '국제화' 보다 개성공단 '내부화' 가
더 시급한 과제임을 인식, ③ 상호 관련된 프로젝트들을
하나의 패키지로 구성하여 사업의 시너지를 도모하는 패
키지 방식 도입, ④ 중국 및 러시아 지역이 함께 참여하
는 다국적 사업 발굴.

신뢰국면

목표

1. 지속가능하고 국제적으로 뒷받침되는 한반도 평화체제 정착
2. 남북 서로의 안보에 위협이 되지 않는 상호발전체제 성립
3. 한반도 발전과 동아시아 평화협력의 선순환 구도 정착
4. 평화통일을 위한 기반 조성 및 합의된 통일방안 마련

추진과제

1. 남북 평화체제 수립 및 유지 : 평화체제 설계 과정 및 평화

체제 수립 이후 남북 간 군사적 상호 신뢰를 증진시키며 안보에 대한 위협 없이 경제발전을 위해 노력할 수 있는 방안을 마련함.

2. 평화체제 이후 통일문제를 포함한 남북관계의 중장기 미래 설계 : 체제경쟁을 넘어 장기적인 한반도의 미래를 공동 설계하는 신뢰관계를 확립. 이 과정에서 통일의 문제가 핵심 과제로 등장하게 되는데, 남북이 합의할 수 있는 통일 개념을 창출하고 성공적인 협의를 해나가기 위해 신뢰국면에서 한국이 추진할 통일방안을 구체화하여 제시함.

3. 동아시아 평화협력구상 논의 본격화 : 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 수밖에 없음. 이러한 점에서 동아시아 평화협력구상이 신뢰국면에서는 결정적으로 중요해 짐. ■