

## 세션 3.

# 남·북한의 입장과 전략을 통해 본 한반도 평화와 변영의 가능성

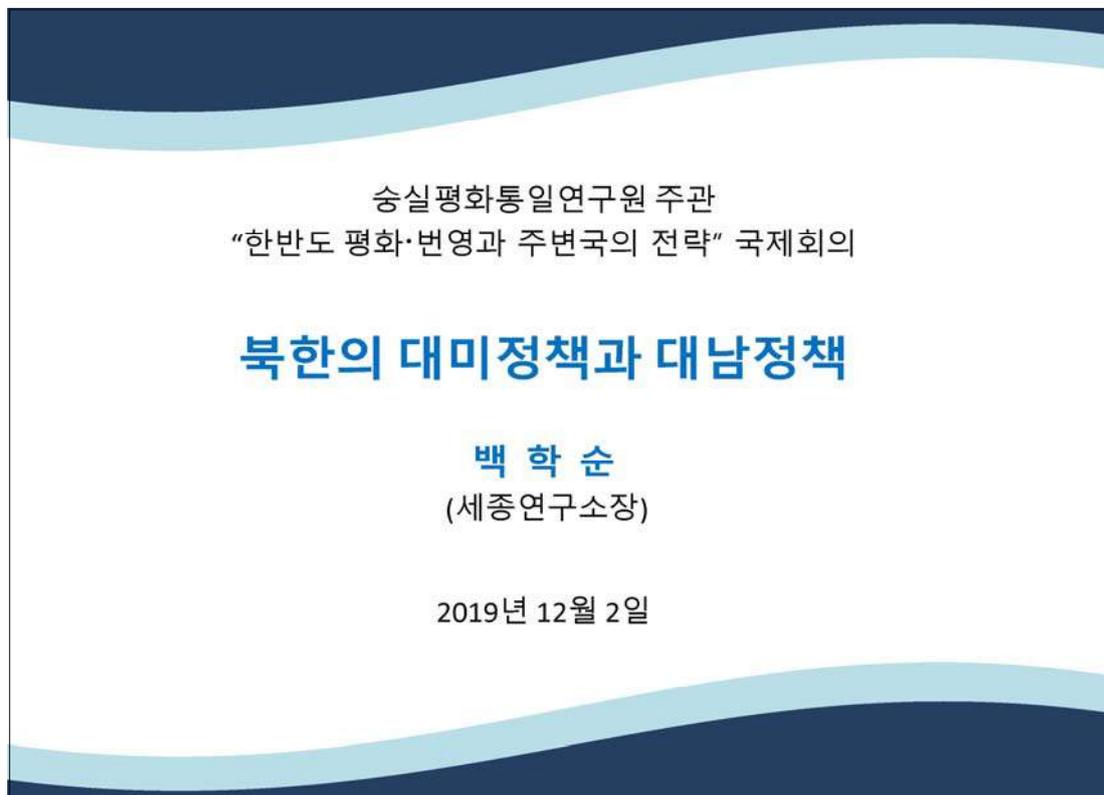
- 발표 3-1. 북한의 대미, 대남 전략  
- 백학순(소장/세종연구소)
- 발표 3-2. 한반도 평화와 통일로 가는 ‘기회의 창’ - 한국의 시각  
- 조성렬(자문위원/국가안보전략연구원)
- 토론 1. 김규현(교수/송실대학교)
- 토론 2. 전현준(교수/국민대학교)

발표 3-1.

**북한의 대미, 대남 전략**

**백학순**

소장/세종연구소



## Contents

1. 한반도 “대 전환”: 배경, 발전, 목표
2. 북한의 대미정책 (1): “21세기 생존과 발전전략”(1991~)
3. 북한의 대미정책 (2): 핵문제/미사일문제
4. 북한의 대남정책
5. 한반도 “대 전환”은 어디로?

## 1. 한반도 “대 전환”: 배경, 발전, 목표

### ■ 배경: (핵)전쟁 위협, 한반도 평화정착의 염원

- 2017년, 특히 2017년 후반에서의 전쟁위협 고조: 북한의 수소탄 개발과 ICBM 능력 과시 vs. 미국의 군사적 옵션 사용 위협 (“코피작전” 고려)
- 북한과 미국 지도자들이 자신의 집무실 책상 위에 있는 “핵단추” 언급.
- 한국인들의 좌절과 컨센서스: “이것으로 충분하다!”, “다시는 이러한 일이 발생해서는 안된다!”, “한국문제/한국병을 근치하자!”

### ■ 발전 (1): 문재인 대통령의 “평화 프로세스”

- 평창동계올림픽: “평화 올림픽 ”
- 북한이 매우 긍정적으로 반응하고 참여
- 미국과 중국도 긍정적으로 반응



### ■ 발전 (2): 남북 정상회담과 북미정상회담, 공동선언들, 공동성명, 합의

- “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언“ (2018년 4월)
- 북미 싱가포르 정상회담 공동성명 (2018년 6월)
- 9월 평양공동선언 (2018년 9월)
- 역사적인 『판문점선언』 이행을 위한 군사분야 합의서 (2018년 9월)



### ■ 목표

- 한반도 냉전구조 해체
- 항구적인 한반도 평화체제 구축
- ‘전쟁’과 ‘적대’의 정체성을 ‘평화’ 정체성으로 전환: 인간관계, 행동양식, 생활방식의 변화
- 한반도 평화통일 촉진

## 2. 북한의 대미정책 (1): “21세기 생존과 발전의 전략”

### ■ 북한의 중국 vs. 미국에 대한 “균형전략”

- 1991년 10~12월: “21세기 생존과 발전의 전략” 수립
- 소련 붕괴 후 소련의 자리에 미국을 끌어들이
- 외교에서의 독립적인 공간을 확보하기 위해 중국 vs. 미국에 대한 “균형전략” 을 추구

### ■ 미국을 끌어들이 성취하려는 북한의 목표

- 6.25전쟁 종식
- 평화체제 수립
- 미국과 관계정상화
- 미국과 경제협력을 통한 경제발전
- 결론: 미국과 평화공존, 경제적으로 발전

### ■ 미국을 끌어들이는 방법: 포괄적 주고받기 제의

- 받을 것: 6.25전쟁 종식, 평화협정 체결, 관계정상화, 경제적 협력
- 줄 것: 핵무기 불(不)개발, “비공식적”으로 남한에 미국 주둔 허용
- 전략을 이행하기 위한 6차례 시도: 1992, 1993~4, 2000, 2005, 2013, 2018~현재
- 김정은이 2018년부터 트럼프와 협상을 하고 있는 것은 북한의 “21세기 생존과 발전의 전략”을 이행하기 위한 6번째 시도로 이해할 수 있음.

### ■ 북한의 전략의 정책적 함의

- 북한이 소련이 붕괴한 이후, 중국의 영향력이 지속적으로 증대하고 있던 상황에서 미국을 끌어들이 미국과의 관계를 개선하려는 노력을 포기할 수 있을까?
- 북한은 1991년부터 지금까지 미국과 협상을 포기하지 않았다(6차례 전략 이행 시도)
- 북한의 새로운 전략노선인 “사회주의 경제건설 총집중”(2019.4.20)은 김정은이 북한의 “21세기 생존과 발전의 전략”을 또 다시 진지하게 이행하겠다는 것을 의미

### 3. 북한의 대미정책 (2): 핵문제/미사일문제

#### ■ 싱가포르 정상회담 vs. 하노이 정상회담

- 북미협상: 양국의 비대칭적인 목표와 심리
- 싱가포르 4대 합의 (포괄적 주고받기): 관계정상화, 평화체제, 비핵화, 미국유해 발굴/송환
- 싱가포르:金正은의 (협상을 통한) 한반도 비핵화 약속 vs. 트럼프의 북한에 대한 (군사)안전보장(security guarantees)
- 싱가포르 회담 이후 미국의 기득권 강경파의 반격 시작

- 하노이: 트럼프 대통령과 강경파 부하들 사이의 이익의 분리
- 트럼프 vs. 강경파: 스냅백(snapback) vs. 리비아 모델의 비핵화 요구
- 북한: 미국의 강경파들이 북한의 정권교체 시도 생각을 갖고 있다고 인식
- 金正은: 2019년 12월말까지 미국의 “새로운 계산법” 요구
- “새로운 계산법”: 북한에 대한 정권교체 시도 포기, 북한에 대한 ‘평화공존 정책’, 이를 위해 외교, 안보, 경제 분야에서 ‘적대시 정책’ 폐기
- 트럼프의 근심: 북한이 핵과 미사일 실험을 하지 않겠다는 자발적인 약속을 선거기간에 어떻게 유지시킬 수 있을까?

### ■ 판문점 북미정상회담 (2019년 6월 30일)

- 실무회담 재개 합의
- 트럼프의 김정은에 대한 립서비스 vs. 김정은에 대한 제도적 통제기제 설치



### ■ 스톡홀름 실무회담 실패 (2019년 10월 5일)

- 스톡홀름 회담에서 무슨 일이 있었나?
- 스톡홀름 회담 이후 북한 고위관료들의 일련의 담화 (설득/위협):  
“미국은 대북 적대시정책을 폐기하라!”
- 미국의 반응: 12월 실무회담 재개 제안, 한미합동공군훈련 (Vigilant Ace 2019) 연기, 트럼프가 트위터를 통해 “김정은 위원장”에게 “곧 만나자.”
- 이제 어떤 일이 일어날까?

### ■ 김정은의 신뢰성? vs. 트럼프의 신뢰성?

- 비핵화의 “정의” (definition) 문제
- 비핵화의 “최종 상태”의 문제
- 비핵화 로드맵의 문제
- 위의 문제들에 대해 본격적인 협상이 시작되기 전에 답을 찾을 수 있나?  
만일 미국이 지금처럼 미리 답을 요구한다면, 그것은 ‘선비핵화’ 요구
- 모든 것은 미리 정해져 있는 것이 아니라 경로(즉 협상)에 달려있음(path-dependent)
- 따라서 본격적인 협상을 해보기도 전에 양 지도자의 신뢰성을 미리 판단할 수는 없는 것

## 4. 북한의 대남정책

### ■ 워싱턴에 직접 가기 vs. 서울을 통해서 워싱턴 가기

- 북한의 “21세기 생존과 발전의 전략”
- 북미직접대화가 성사되면, 구조적으로 남한은 뒷전으로 밀릴 위험성 상존
- 남한의 자신에 대한 역할 규정: “중재자, 촉진자...”
- 북한의 “전쟁과 평화” 문제 해결에 대한 우선적인 관심
- 남한은 한국군에 대한 전작권을 미국으로부터 아직 반환 받지 못함.

## 5. 한반도 “대전환”은 어디로?

### ■ 북한에 대한 유엔안보리/미국 제재 문제

- 북한: “협상과 제재는 양립할 수 없다.”
- 북한: 제재는 미국의 “대북 적대시정책”의 상징이기 때문에 제재 해제/완화는 본격적인 주고받기 협상을 시작하기 위한 ‘전제 조건’임을 주장.
- 사실상, 제재 해제/완화는 이미 주고받기 협상의 주요 아이템이 되었음.
- 2005~2006년 미국의 마카오 방코델타아시아(BDA) 금융제재의 경험과 교훈

### ■ 북한의 안전보장에 대한 요구 강화: 싱가포르 vs. 하노이 이후

- 싱가포르 정상회담: 북한은 미국에게 자신의 (군사)안전보장을 요구
- 하노이 정상회담 이후: 북한은 “제도” (즉 체제) 안전보장과 (경제)발전의 방해물, 즉 제재의 철폐 요구
- 왜 북한은 미국에 대해 안전보장 요구를 강화했나? 이는 미국이 하노이에서 비핵화에 대한 리비아 모델을 적용하는 것을 보고, 미국 강경파들이 북한의 정권교체를 시도를 포기하지 않고 있다고 의심하였기 때문.

### ■ 정책 분석과 제안 시 고려해야 할 요소들: 3개 범주의 6개 변수

1. 미국은 북한으로부터 무엇을 원하나? 반대로, 북한은 어떠한가?
  2. 북한은 미국의 요구에 대해 무엇을 줄 수 있나? 반대로, 미국은 어떠한가?
  3. 북한과 미국이 현실적으로 상대방의 요구를 충족시키기 위해 무엇을 줄 수 있나?
- 현실적으로, 지금 행해지고 있는 조합은 무엇인가?
  - 무엇이 문제해결을 위해 가장 바람직한 조합인가? 양측에서 보다 '균형 잡힌' 접근이 필요

### ■ 트럼프 관련 요소들

- 트럼프의 재선 운동이 대북정책에 미치는 영향
- 트럼프에 대한 국내 "audience cost": 만일 그가 하노이에서 북한에게 요구한 최대치를 완화한다면?
- 트럼프에 대한 탄핵심사와 그것이 재선에 미칠 영향
- 트럼프 대통령은 과연 대북정책에서 강경파의 반대를 물리칠 수 있을까? 만일 yes라면, 어느 정도로? 만일 no라면, 또 어느 정도로?
- 김정은 지금은 트럼프의 재선을 지지하는 듯한 모습

### ■ 인간 심리 구조/계산에 기반을 둔 전략/정책의 잠재적 취약성

- 미국을 다루는 데서 북한의 “방어적” 심리
- 북한이 중국을 전략적 구도 속으로 끌어들이는 이유는? 만일 일이 잘못될 때를 대비하여 중국을 미국에 대한 방어 기제의 일부로 사용하기 위함
- 로마정복군 vs. 카르타고의 선택
- MAD (Mutual Assured Destruction) vs. SDI (Star Wars), MD
- 북한이 핵과 미사일 실험 유예를 지속할까? 취소할까?
- 트럼프의 김정은에 대한 립서비스 vs. 제도적 통제장치의 마련

### ■ 기득권과 변혁세력 간의 권력 투쟁

- 관련국들의 국내에서 또 관련국들 간에 기득권과 변혁세력 간의 권력 투쟁
- 이는 미국, 남한, 그리고 (비록 상대적으로 약한 정도라고 하겠지만) 북한에도 해당됨.
- 위의 권력 투쟁은 북한과의 핵, 미사일협상이 것처럼 복잡하고, 일관성이 결여되고, 또 과도한 시간을 요구하는 과정에 반영되어 있음.
- 그렇다고, 이는 한반도 “대전환”이 끝났다는 의미는 아님.

### ■ 우리는 무엇을 할 수 있나? 무엇이 우리의 최우선적 목표인가?

- 북한과 한반도 비핵화와 북한의 탄도미사일 능력의 해체가 우리의 최우선적 목표인가?
- 만일 진정으로 그것이 최우선적 목표라면, 북미양국과 관련국들은 모두 한반도 상황을 좀더 현실적으로 또 2배, 3배 더 협력적으로 다뤄야만 함.
- 우리는 북미양국이 비전과 목표에서 보이고 있는 불합치에 대해 양국이 그것을 해결할 수 있도록 보다 '균형 잡힌' 접근을 도와야 함.
- 국제사회가 북한에게 다자적 안전보장 제공을 할 필요.

- 우리는 북한을 협상장에 끌어들이어야 한다는 절대적인 필요성을 고려하면, “스냅팩” 옵션을 포함하여 대북 제재를 “수정, 유예 혹은 해제” (“modify, suspend or lift”) 하도록 공동으로 미국을 설득할 필요.
- 유엔안보리/미국의 대북제재는 동시에 미국으로 하여금 중국과 러시아가 대한반도정책에 대해 새롭고 창조적인 정책을 취하지 못하도록 통제하는 기제로서 역할

\*UNSC Resolution 2397 (22 December 2017) “affirms that it...is prepared to **strengthen, modify, suspend or lift** the measures as may be needed in light of the DPRK’s compliance...”

**고맙습니다!**



## 발표 3-2.

# 한반도 평화와 통일로 가는 ‘기회의 창’ - 한국의 시각

## 조성렬

자문위원/국가안보전략연구원

### I. 한국전쟁과 북한의 핵개발

- 제2차 세계대전의 종료와 미국과 소련의 한반도 분할점령 및 단독정부 수립
  - 1948년 8월 15일 미군 점령지역에서 대한민국 정부 수립
  - 1948년 9월 9일 소련 점령지역에서 조선민주주의인민공화국 수립
- 한국전쟁의 발발과 분단의 고착화
  - 1950년 6월 25일 한국전쟁 발발, 수백만의 인명피해 발생
  - 1953년 7월 27일 군사정전협정의 체결과 한국전쟁 휴전 ⇒ 그 뒤로 남북한의 체제경쟁이 본격화
- 냉전구조의 해체와 북한의 핵개발
  - 동유럽사회주의 국가들의 체제전환과 소련의 해체로 북한이 체제위기에 직면
  - 한국이 소련(1990), 중국(1992)과 국교를 수립한 반면, 북한은 미국, 일본과의 관계정상화에 실패하면서 국제적인 고립이 심화
  - 1980년대 말 사회주의체제의 위기와 국제적인 고립 속에서 북한은 비밀리에 핵무기 개발에 착수

### II. 한반도 평화체제 구축과 비핵화의 필요성

#### □ 2017년 한반도 전쟁위기의 고조

- 북한의 핵·미사일 능력 고도화 및 북한 전략군 확대개편
  - 수소폭탄 실험(9.3) 등 6차례 핵실험과 핵탄두의 다중화, 경량화, 소형화 및 운반수단

(IRBM, ICBM, SLBM 등)의 다양화 및 고도화 추진

- 2017년 1년 동안에만 탄도미사일을 총 15회 20발을 쏘았고, 문재인 정부 출범 이후에만 9회 11발을 시험발사했는데, 이는 김정일 시대(1998~2011) 13년 동안 총 9회 16발 발사한 것과 유사
- 북한군은 육군, 해군, 항공·반항공군에 이은 제4군종이자 ‘친솔군종’인 ‘전략군’을 창설하고 핵독트린을 발표(2013.4.1)

○ 미국의 대북 군사행동론 등장: ‘화염과 분노’

- 2017년 7월 4일 북한의 화성 14형 탄도미사일이 실거리 사격 때 미 본토에 도달할 수 있다는 미 국방정보국(DNI)의 결과보고 이후 맥매스터 국가안보보좌관(8.5)이 대북 예방전쟁론을 주장
- 트럼프 미 대통령도 ‘화염과 분노’(8.8), ‘군사행동 장전완료’(8.9), ‘완전파괴’(9.19), ‘폭풍 전의 고요’(10.5) 등의 발언을 통해 대북 군사행동을 시사하고, 미 중앙정보국(CIA) 내에 ‘코리아 미션센터’ 설치 및 ‘코피 작전(Operation Bloody Nose)’ 수립

□ 한국전쟁의 법적 종식과 외국의 사례

○ 완결적 방식:

- 1단계방식: 베트남 평화조약(종전, 평화회복)
- 2단계방식: 캠프데이비드 협약(’78.9)→이스라엘-이집트 평화조약(’79.3)  
워싱턴선언(’94.7)→이스라엘-요르단 평화조약(’94.10)
- ※ 워싱턴선언: 적대관계 청산, 각종 관계개선 조치

- 미완적 방식: 1956년 12월 소일 공동선언(종전, 수교),  
1992년 8월 한중 수교 공동성명(수교)

□ 한반도 비핵화 협상 속의 평화체제 구축 방식

○ 북핵 해법을 위한 2단계 방식: 종전선언→평화조약

- 이스라엘-요르단의 2단계 평화체제 구축방식과 유사
- 전쟁종결 외에 북핵문제가 추가되고, 양자협상 아닌 다자협상이라는 점에서 한반도 상황과 차이

○ 종전선언의 2가지 의미:

- 평화협정으로 가는 과도기의 잠정협정
- 비핵화의 착수~완료까지 과도기 정치적인 안전보장 방안

- ‘종전선언’과 ‘평화선언’
  - 북·미 간 잠정합의: “한국전쟁을 상징적으로 끝내기 위한 평화선언”  
(미국 VOX News, 2019.2.26.)
  - 실제로는 법적 효력이 없는 정치적 평화선언이지만, 2017년 전쟁위기를 끝낸다는 상징성 때문에 ‘종전’선언이라는 용어를 선택
- **한반도 평화체제의 구축 방안: 북한 비핵화와 대북 안전보장 방안**
  - 한반도 평화체제의 구축: 경성안보와 연성안보의 포괄
    - 경성안보: 한반도에 군대를 주둔하고 있는 당사자 간의 군사협정 체결  
(남북 군사협정, 남북미 군사협정)
    - 연성안보: 한국전쟁 당사자로서 정전협정 체결의 국제법적 유효성 담보 위해 남북미중 4자 간의 평화협정
    - \* 평화협정 체결과 관련하여, 법제도적 안전보장을 위해 별도의 남북 및 북미 간 협정이 필요

### III. 한반도 평화와 통일의 ‘기회의 창’

- **비핵화와 연동된 평화체제 구축**
  - 비핵화와 평화체제는 뿌리가 다른 문제
    - 평화체제: 1954년 제네바 정치회의, 1997~9년 4자회담(긴장완화 및 평화체제 분과)
    - 비핵화: 1994년 제네바 북미 고위급회담, 2003~2005년 1~3차 6자회담
  - 2005년 제4차 6자회담 이후 두 문제는 연동되어 논의되기 시작
    - 2005년 7월 22일 북한외무성 담화: “한반도 평화체제는 비핵화로 가기 위한 전제”
    - 6자회담 제4차 2단계 회의 때부터 비핵화-평화체제 연계 본격화
    - 9.19공동성명: “한반도의 영구적 평화체제, 미·일 대북 수교↔ 모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램의 포기”
  - 2018년 3월 5일 김정은 위원장이 비핵화 조건을 명시
    - 군사위협의 해소(경성안전보장, hard security)와 체제안전의 보장(연성안전보장, soft security)
    - 안전보장(연성안전보장) 방안의 하나로서 한반도 평화협정 체결 요구
    - 미중 간 무역분쟁 속에서 중국은 한반도문제에 직접 관여하지 못한 채 남북 및 북미 사

이에서 複二者(Double 2-Party Talks) 회담이 진행

#### □ 한반도 평화와 통일의 ‘기회의 창’

##### ○ 김대중 정부(1998.3~2003.2)

- 2000년 6월 김대중 대통령이 평양을 방문해 김정은 국방위원장과 역사적인 첫 남북정상 회담을 개최하고 「6.15남북공동선언」을 채택
- 조명록 북한군 차수의 워싱턴 방문과 올브라이트 미 국무장관의 평양방문으로 북미 정상 회담이 추진되고 북미 수교에 대한 기대가 있었으나, 11월 미 대선에서 강경노선(ABC, Anything But Clinton)을 내건 공화당 부시 행정부의 등장으로 좌절

##### ○ 노무현 정부(2003.3~2007.2)

- 한반도 비핵화를 위한 6자회담이 개최되어 「9.19공동성명」과 「2.13합의」가 채택되어 북한 영변핵시설의 가동중단과 봉인작업이 진행되어 북미관계 개선움직임이 있는 가운데, 노무현 대통령의 평양방문으로 2차 정상회담이 개최
- 하지만, 12월 한국대통령 선거에서 대북 강경파인 이명박 야당후보의 당선으로 남북관계가 악화되고 한반도 비핵화 프로세스가 중단

##### ○ 문재인 정부(2017.5~현재)

- 2017년 한반도 전쟁위기가 최고조에 달한 가운데, 문재인 대통령의 ‘신베를린선언’(7.17), 광복절 경축사(8.15) 등을 통한 대북 제의와 한미군사연습 연기 약속 등으로 북한선수단의 평창동계올림픽 참가를 설득
- 남북한의 특사교환을 통해 김정은 위원장의 비핵화 의지를 확인한 뒤, 2018년 4월 27일 판문점 남북정상회담과 6월 12일 싱가포르 북미 정상회담이 개최되어 한반도 비핵화-평화 프로세스가 재개

## IV. 한반도 평화와 통일의 비전 모색

#### □ 신한반도 체제의 모색

- 3.1운동과 대한민국 임시정부 수립된지 100년을 맞이해 새로운 100년을 위한 국가전략이 필요
- 3.1절 100주년 경축사에서 문 대통령은 “새로운 100년은 과거와 질적으로 다른 100년이 될 것”이라면서 “신한반도 체제”로 담대하게 전환해 통일을 준비해 나가겠다”는 의지를 천명

- 신한반도 체제는 우리가 주도하는 새로운 100년의 질서로서 문 대통령은 평화협력공동체, 경제협력공동체, 동북아의 새로운 평화안보질서 형성 등 세 가지를 제시
  - 평화협력공동체는 한반도 비핵화와 평화협정의 체결을 통해 정전체제를 종료하고 항구적인 평화체제를 구축한 뒤 평화적 공존을 제도화한 남북연합 체제를 지향
  - 경제협력공동체는 남북경협을 단계적으로 확대하여 우리의 한반도 신경제 구상과 북한측의 8개 중앙급개발구 및 19개 지방개발구와 연계해 남북경제공동체를 형성
  - 새로운 동북아질서는 “남북관계 발전이 북미관계의 정상화와 북일관계 정상화로 연결되고, 동북아 지역의 새로운 평화안보 질서로 확장”

□ 신한반도체제와 동북아 경제공동체 및 비핵무기지대의 형성

- 신한반도체제는 동아시아 정세와 무관하게 따로 움직일 수는 없으며, 특히 냉전시대의 유산인 정전체제를 해체하고 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 통해 현상변경을 이루는 것이기 때문에 필시 동아시아 정세에 큰 영향을 파급
  - 한반도 평화체제의 구축은 단지 한국전쟁을 법적으로 끝내는 것일 뿐만 아니라, 동아시아의 기존질서를 변경하는 것이기 때문에 유관국가들과의 협력이 필요하며 이는 크게 ‘동아시아경제공동체’와 ‘동북아비핵무기지대’ 두 방향으로 추진
- 문재인 대통령은 2018년 8.15 광복절 경축사와 2019년 3.1절 기념사에서 동아시아 철도공동체 → 동아시아 에너지공동체 → 동아시아 경제공동체의 3단계 지역협력 비전과 동북아 다자평화안보체제 등 새로운 동아시아 평화질서 구상을 제안
  - 첫째, 동아시아철도공동체의 경우, 남북철도가 연결되면 시베리아횡단철도(TSR)와 중국 횡단철도(TCR)와 자연스럽게 이어질 수 있어 조기 실현도 가능
    - ※ 2018년 6월 5일 북한의 동의로 한국의 국제철도협력기구(OSJD)에 회원 가입
  - 둘째, 동아시아 에너지공동체는 국가간 전력을 연결하는 동북아 수퍼그리드사업을 통하여 실현
  - 셋째, 동아시아경제공동체는 양자간 자유무역협정(FTA) 외에 역내 포괄적 경제동반자협정(RECP), 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP) 등 지역경제통합 움직임과 결합하여 발전
- 동아시아경제공동체 추진만으로는 동북아 평화안보질서가 만들어지지 않는다는 점에서 별도의 다자평화안보체제의 구축 노력이 필요
  - 박근혜 정부가 추진했던 동북아평화협력 구상은 비전통안보 협력분야처럼 쉬운 것부터 시작하려 했지만, 아무리 협력의 경험이 축적되더라도 전통안보 협력으로까지 이어지기

까지는 명백한 한계 존재

- 현재 한반도 비핵화의 흐름과 맥락을 같이 하면서도 미·중 이해가 상충하지 않는 새로운 안보협력으로 동북아 비핵무기금지대(NWFZ-NEA) 구상을 추진
- ※ 평화로운 동북아 핵질서를 형성하기 위해서는 미국, 러시아, 중국 등 핵무기국가에 의한 비핵무기국가에 대한 핵위협을 제거할 뿐만 아니라, 북한의 비핵화 실현 및 일본의 핵능력을 통제하는 장치가 필요

〈표〉 동북아 비핵무기금지대와 한반도 비핵화의 비교

	동북아 비핵무기금지대 (Nuclear-weapon Free Zone in Northeast Asia)	한반도 비핵화 (Denuclearization of Korean Peninsula)
목 표	남북한과 일본의 비핵무기금지대 설정 및 주변 핵무기국가 미·러·중의 소극적 안전보장 제공 (3+3案)	한반도의 검증 가능한 비핵화를 평화적 방법으로 달성
대상국가 (회원국)	핵무기국가(미국, 러시아, 중국), 비핵무기국가(남한, 북한, 일본)	남한, 북한
지역안보	핵무기국가와 비핵무기국가가 공동으로 참여	한반도 평화체제 및 6개국 동북아 다자안보 틀 속에서 한반도비핵화 실현
법적근거	국제조약	정치적 선언 (한반도 비핵화 공동선언, 9.19 공동성명)
비핵화 관련	- 비핵국가의 지·해·공 및 기타 주권이 미치는 영토와 핵국의 지정된 영토에서 · 핵무기 보유의 제한 · 핵무기가 배제되는 지역을 제한 - 적용지대 내에 위치한 모든 원자력 시설의 확인에 동의	- 북한: 모든 핵무기와 현존하는 핵 계획을 포기할 것임과 조속한 시일 내에 NPT와 IAEA의 안전조치에 복귀할 것임을 공약 - 미국: 한반도 내 핵무기를 갖고 있지 않고 동시에 '북한을 핵무기 또는 재래식 무기로 공격 또는 침공할 의사가 없음'을 확인
소극적 안전보장	5개 핵보유국에 의한 NSA 보장	5개 핵보유국에 의한 NSA와 무관 (미국 단독의 對北 소극적 안전보장 제공)
검증기구	- IAEA 안전조치 규정의 이행 최첨단 검증체계 설립에 동의하고 검증 목적의 달성에 필요한 모든 기술 공유	수석대표회담에서 검증기구의 설치 방법과 시점을 놓고 논의했으나 합의실패(2008.12)
산하기구	비핵무기금지대 검증기구	5개 실무그룹: 비핵화, 대북 에너지지원, 북·미관계, 북·일관계, 동북아 평화·안보체제

\* 「동북아 제한적 비핵지대(LNWFZ-NEA)조약」 초안(일명 「서울조약(The Seoul Treaty)」) 및 「한반도 비핵화 공동 선언」, 「9.19 공동성명」을 토대로 필자가 작성.

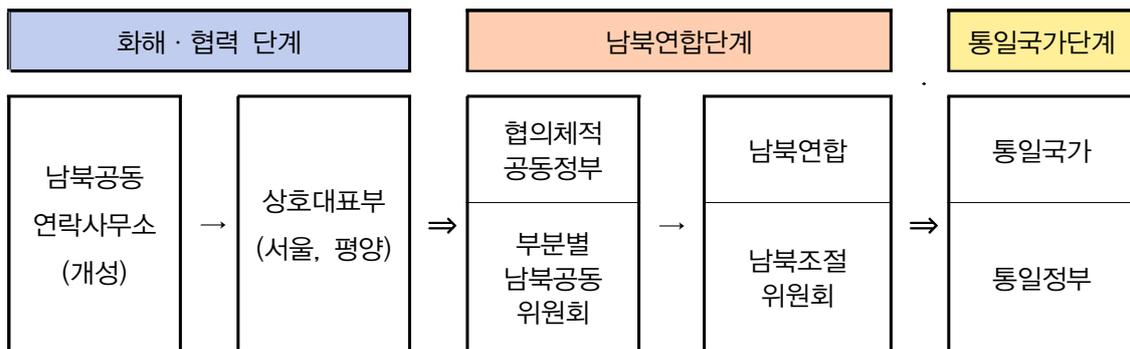
〈출처〉 조성렬, “새로운 동북아 비핵질서의 모색: 한반도 비핵화와 동북아 비핵지대의 병행 추진,” 『JPI정책포럼』, 2017-9호, 2017년 12월, p.8.

## □ 신한반도체제와 평화통일

- 문 대통령은 2018년 8.15경축사에서 지금 우리가 “한반도의 평화와 번영을 향해” 가고 있으며 이것은 “분단을 극복하기 위한 길”이라며 평화공존의 통일지향성을 분명히 천명 ← ‘양국론’ 대 ‘연합론’

- 「4.27 판문점선언」에 따른 남북공동연락사무소과 관련해 “앞으로 상호대표부로 발전하게 될”것이라며 과정으로서의 평화와 통일의 관계를 설명
- 2018년 9월의 「역사적인 판문점선언의 이행을 위한 9.19 남북군사합의서」에서 차관급을 위원장으로 하는 남북군사공동위원회 구성에 합의
  - 2019년 3.1절 기념사에서 문 대통령은 이미 합의한 군사공동위원회처럼 경제분야에서도 경제공동위원회를 만들어나갈 것을 제안
    - ※ 경제공동위원회에서 「남북경제협력기본협정」을 체결해 남북 간의 자유왕래와 투자가 보장되는 하나의 시장을 추진
  - 한반도 비핵화의 진전과 함께 평화체제가 구축되어감에 따라 앞으로는 군사, 경제 분야 외에 교통, 과학기술, 환경, 산림, 보건의료, 문화 등 분야에서 공동위원회를 구성하여 다방면에 걸쳐 남북협력을 강화
- 문재인 대통령은 남북공동연락사무소→상호대표부를 거쳐 부문별 공동위원회를 구상함으로써 남북연합 이전에 이보다 낮은 단계의 ‘협의체적 공동정부(남북공동협의체) 모델’을 제시
  - 협의체적 공동정부(남북공동협의체)는 남북이 고유한 관할영역(외교, 국방, 영토)을 가지면서 평화, 경제, 교통, 과학기술, 보건의료, 문화 등 부분체제 영역에서 공동위원회를 구성해 당면문제를 함께 협의하고 공동으로 대처하며 결정하는 협의체

〈그림〉 민족공동체 통일방안과 문 대통령의 구상



〈출처〉 조성렬, 『한반도 비핵화 리포트: 포괄적 안보-안보 교환론』(백산서당, 2019년 5월), p. 403.

- 협의체적 공동정부는 군사, 경제 공동위원회를 점차 타부문으로 확대해 나가면서 최종적으로 남북조절위원회 성격의 정치공동위원회를 발족해 남북연합으로 발전
  - 남북경제공동체의 형성을 통한 하나의 시장을 토대로 남북연합을 수립하며, 궁극적으로 통일정부로 완성

- 평화통일로 가는 구체적인 이정표
  - 대한민국 정부의 뿌리인 1919년 4월 11일 상하이 임시정부가 출범하고, 1945년 8월 15일 일본 식민지 지배에서 광복을 성취
  - 2032년 하계올림픽의 서울-평양 공동개최: 이를 위해서는 7년전인 2025년 9월 IOC총회에서 개최 결정이 필요 (\*1981년 9월 IOC총회에서 88년 서울올림픽 결정)
  - 2045년 광복 100주년을 맞이하여 ‘One Korea’ 실현

## 토론 1.

## 「북한의 대미·대남 전략」 토론문

김규현

교수/송실대학교

이번 국제학술대회에서 「북한의 대미·대남전략」에 대해 매우 가치 있는 연구결과를 발표해주신 백학순 소장님께 깊이 감사드립니다. 문제가 워낙 복잡하게 얽혀있고, 향후에 전개될 변수들도 많아서 진단 및 전망이 어려운 주제임에도 핵심사항들을 잘 정리해 주시고 많은 통찰력을 제시해 주셔서 커다란 배움의 기회를 가졌습니다. 백 소장님의 발제문은 이 문제에 관심을 가진 연구자들뿐만 아니라 국내외의 정책당국자들에게도 귀한 참고자료가 될 것이라 믿습니다.

저는 백 소장님의 발제를 ‘3C(Comprehensive, Clarifying, Convincing) 연구’라고 요약하고 싶습니다. 첫째, 북한의 대미정책을 21세기 생존 및 발전 전략이라고 규정하면서 1991년부터 지금까지의 주요정책을 요약해 주신 점에서 Comprehensive합니다. 둘째, Clarifying한 점으로는 제반 이슈들에 대한 논점을 명확히 규정한 가운데 변수들을 열거하여 이해를 돕고 있습니다. 아울러 지난 6월 30일 판문점에서의 미북 정상접촉을 3차 정상회담으로 규정한 것이나, 유엔의 대북제재결의안 28조의 내용 일부(Affirms that it shall keep the DPRK’s actions under continuous review and is prepared to strengthen, modify, suspend or lift the measures as may be needed in light of the DPRK’s compliance.)를 인용하여 논지를 명확히 하고 있습니다. 이러한 점들을 종합할 때 백 소장님의 발제는 매우 Convincing한 연구 결과라고 판단됩니다.

저는 백 소장님이 주로 국제관계의 틀 속에서 이 문제를 보셨다는 점을 고려하여 특히 북한 내부의 사정과 연관시켜 이 주제에 대한 코멘트를 한 다음 두 가지 질문을 드리는 것으로 토론을 진행하고자 합니다.

1. 북한의 장기적인 전략목표는 ‘체제의 유지·발전’은 물론 ‘안정적인 계승’까지도 염두에 두고 추구할 것입니다. 이를 위해서는 대외적으로는 안전보장, 내부적으로는 체제결속이 필수적인 요소입니다. 두 가지의 요소가 다 갖추어져야 장기적인 전략목표가 달성될 수 있습니다.

먼저 대외적인 안전보장을 위해서는 핵 역량을 시위함으로써 일정 기간 그 목표를 향해 갈 수 있을 것입니다. 북한에서 금년 5월 이후 10여 차례 진행한 중·단거리 발사체와 SLBM인 ‘북극성-3형’ 시험발사, 그리고 신형 잠수함 개발동향 등은 안보망을 촘촘히 다지려는 동향의 일환일 것입니다. 그러나 북한의 이러한 움직임은 필연적으로 강대국들의 반발을 초래하기 때문에 난관에 봉착하게 됩니다. 더욱이 초강대국인 미국과의 대결에서 승산가능성이 낮으며 시간이 흐를수록 더 수세에 직면할 것입니다. 이러한 국면은 ‘체제의 유지·발전과 안정적인 계승’이라는 북한의 전략목표와 상충합니다. 따라서 북한이 대외적으로 명실상부한 안전을 보장받기 위해서는 핵문제를 원만히 해결하는 것이 유일한 출로라는 결론에 이르게 됩니다.

다음으로 내부 체제결속을 유도하기 위해서는 주민들의 생활수준을 향상시켜야 합니다. 이를 위해서는 북한이 경제시스템을 비롯한 체제 전반의 효율성을 높이는 방향으로의 혁신을 단행해야 합니다. 북한 사회도 이제는 휴대폰의 광범위한 보급 등 변화된 환경으로 인해 외부세계의 발전상이 북한에 전해지는 것을 차단할 수 없는 실정입니다. 이러한 형편에서 주민들의 생활수준 향상이 수반되지 않고서는 그들의 체제에 대한 지지를 이끌어 낼 수 없을 것입니다.

이러한 대내외 환경에서 김정은 정권이 출범한지도 8년이 경과된 데다가 2020년은 국가경제발전 5개년전략목표 설정의 마지막 해이기 때문에 주민들에게 가시적인 성과를 보여주어야 합니다. 즉, 주민들에게 최소한의 식의주(먹고 입고 사는 문제)의 개선, 도시미관 및 벌거숭이 산림의 녹화 등을 통해 ‘보여주기식’ 성과와 함께 미래에 대한 기대감을 심어줘야 하는 과제를 안고 있습니다.

이러한 북한이 추구하는 전략목표와 현재 직면한 상황은 향후 추진할 대미 및 대남정책의 방향을 설정하는데 중요한 고려사항이 될 것입니다.

## 2. 김정은 위원장의 대미 및 대남정책방향을 규정하는 주요 담론

북한의 대미·대남정책을 전망하기 위해서는 북한의 정책방향을 선언적으로 규정한 주요 담론을 점검하는 것도 유의미한 접근입니다.

### 2-1 김일성 100회 생일 열병식에서 한 김정은위원장의 첫 대중연설(2012.4.15)

“군사 기술적 우세는 더는 제국주의자들의 독점물이 아니며 적들이 원자탄으로 우리를 위협 공갈하던 시대는 영원히 지나갔다”, “우리 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하며 사회주의 부귀영화를 마음껏 누리게 하자는 것이 우리 당의 확고한 결심이다”, “강성국가 건설과 인민생활 향상을 총적 목표로 내세우고 있는 우리 당과 공화국 정부에 있어서 평화는 더없이 귀중하지만, 우리에게서는 민족의 존엄과 나라의 자주권이 더 귀하다”

2-2 김정은위원장의 첫 시정연설(2019.4.12)

“북과 남이 평화와 통일의 의미 있는 결실을 보기 위해서는 자주정신을 흐리게 하는 **사대적 근성과 민족공동의 리익을 침해하는 외세의존정책에 종지부**를 찍고 모든 것을 북남관계개선에 복종시켜야 하며, 적대적인 내외반통일, 반평화세력들의 준동을 짓부셔버려야 한다. **미국**의 시대착오적인 오만과 **적대시정책**을 근원적으로 **청산**하지 않고서는 북남관계에서의 진전이나 평화 번영의 그 어떤 결실도 기대할 수 없다는 것을 때늦기 전에 깨닫는 것이 필요하다.”

“최근 우리 핵무장력의 급속한 발전으로 **본토안전에 두려움**을 느낀 **미국은 회담장에 나와서 한 편으로는 관계개선과 평화의 보따리를 만지작거리고** 다른 한편으로는 **경제제재에 필사적으로** 매여 달리면서 **선 무장해제, 후 제도전복야망**을 실현할 조건을 만들어보려고 무진 애를 쓰고 있다. 미국이 **우리 국가의 근본리익에 배치되는 요구**를 제재해제의 조건으로 내들고 있는 상황에서 **우리와 미국과의 대치는 어차피 장기성**을 띠게 되어 있으며 적대세력들의 제재 또한 계속되게 될 것이다. **힘으로는 우리를 어쩔 수 없는 세력들에게 있어서 제재는 마지막 궁여일책**이라 할지라도 그 자체가 우리에게 대한 참을 수 없는 도전인 만큼 **반드시 맞받아나**가 **짓뭉개버려야** 한다. 장기간의 **핵위협을 핵으로 종식**시킨 것처럼 **적대세력들의 제재돌풍은 자립, 자력의 열풍으로 쓸어버려야** 한다.”

“미국은 전혀 실현 불가능한 방법에 대해서만 머리를 굴리고 회담장에 찾아왔는데, 그러한 궁리로는 백번, 천 번 우리와 다시 마주앉는다 해도 우리를 까딱도 움직이지 못할 것이며 저들의 리속을 하나도 챙길 수 없을 것이다.”

“미국이 지금의 계산법을 접고 새로운 계산법을 가지고 우리에게 다가서는 것이 필요하다. 제재해제 문제 때문에 목이 말라 미국과의 수뇌회담에 집착할 필요가 없다. 어쨌든 올해 말까지는 인내심을 갖고 미국의 용단을 기다려볼 것이지만 지난번(2월 하노이 회담)처럼 좋은 기회를 다시 얻기는 분명 힘들 것이다.”

“적대세력들의 제재해제문제 따위에는 이제 더는 집착하지 않을 것이며 나는 우리의 힘으로 **부흥의 앞길을 열** 것이다.”

2-3 북한 최초의 국무위원회 대변인 담화(2019.11.13)

“미국과 남조선측이 가장 예민한 시기에 반공화국 적대적 **군사연습**을 강행하기로 한 결정은 우리 인민의 분노를 더더욱 크게 증폭시키고 지금까지 발휘해온 **인내력을 더는 유지할 수 없게** 하고 있다.”

“미국은 또한 우리가 높은 인내와 아량을 가지고 **년말까지 정해진 시한부도 숙고하여 받아들이지 않고 있다. 우리는 아무런 대가도 없이 미국대통령이 자랑할 거리를 안겨주었으나** 미국측은 이에 아무런 상응조치도 취하지 않았으며 **우리가 미국 측으로부터 받은 것이란 배신감 하나뿐이다.**”

“**대화에는 대화로, 힘에는 힘으로** 대응하는 것이 우리의 뜻과 의지이다. 미국은 얼마 남지 않은 시간동안 무엇을 할 수 있을지에 대해 심사숙고해야 할 것이다. **우리가 어쩔 수 없이 선택하게 될 수도 있는 《새로운 길》이 《미국의 앞날》에 장차 어떤 영향을 미치겠는가에 대해 고민해야 할 것이다.** 지금과 같은 정세흐름을 바꾸지 않는다면 미국은 멀지 않아 **더 큰 위협에 직면하고 고달프게 시달리며 자기들의 실책을 자인하지 않을 수 없게 될 것이다.**”

#### 2-4 김정은위원장의 백두산 등정의미 및 문재인 대통령의 친서에 대한 반응

2019년 10월 16일 “**우리 혁명사에서 진폭이 큰 의의를 가지는 사변**”으로 묘사한 김정은위원장의 백두산 등정보도에서는 “**불어오는 온갖 역풍을 백두의 폭풍으로 쳐 갈기며 기운차게 자력 부강해 나가는 사회주의강국의 진군활로**”, “**조국과 인민의 자존과 운명을 지켜 그 어떤 위협과 유혹에도 추호의 양보와 타협을 모르는 기상**”, “**세상이 놀라고 우리 혁명이 한걸음 전진될 웅대한 작전이 펼쳐질 것**”, “**우리 혁명의 완전승리를 앞당기는 력사적인 장거**” 등의 표현이 등장한다.

또한 2019년 11월 21일 조선중앙통신 보도문에서는 문재인 대통령이 한·아세안특별정상회의에 김정은위원장을 초청하는 친서(11.5)에 대한 답신의 형식을 통해 “**무슨 일이나 잘되려면 때와 장소를 현명하게 선택해야 한다. 이런 리치도 모르는 상대와 열백 번을 만난들 어떻게 좋은 결과가 나올 수 있겠는가. 남조선의 척박한 정신적 토양(정부의 외세의존 정책, 우파의 반북 언동 등)에 자주적 결단이 언제 싹트고 자라나는가를 참을성 있게 지켜보는 수밖에 다른 방법이 있을 것 같지 않다.**”고 하였다.

### 3. 북한의 대미·대남정책 전망

#### 3-1 북한의 대미정책 추진 시 고려사항 및 전망

북한이 대미정책을 추진함에 있어서는 트럼프 대통령의 향후 재선전략과 미국 내 정치변수, 그리고 북한이 처한 상황이 주요 고려사항이 될 것입니다.

미국 내 변수로는 미국 민주당 내의 후보 경쟁구도가 안개 속에 있는데다가 트럼프 대통령의 탄핵 이슈가 유권자들의 표심에 어떤 작용을 할지도 불투명한 상황입니다. 트럼프 대통령은 이러한 사정을 고려하면서 북한과의 관계에서 ‘협상을 하는 것이 유리한지, 대결국면으로 가져가

는 것이 유리한지'에 대한 여론 탐색전을 지속할 것입니다.

이러한 상황임에도 불구하고 북한 관계자의 입에서는 미국과의 협상에 응해주는 자체가 트럼프 대통령의 입지를 강화시켜주는 것이라는 언급<sup>1)</sup>이 나오고 있는 것은 북한의 미국정치에 대한 피상적인 이해를 드러내는 동시에 우리의 우려를 자아내는 부분이라고 할 수 있습니다.

한편 북한 내 변수로는 북한의 군사적 준비상태 이외에도 주민들의 식량사정 등 최소한의 경제적 역량이 구비되어 있는지도 중요한 고려사항입니다. 이와 관련하여 최근 주목되는 사실 하나는 외부세계에서 북한의 식량난이 심화될 것으로 전망<sup>2)</sup>하는 것과는 상반되게, 북한은 “금년도 농사작황이 개선되었다”고 홍보하고 있다는 점입니다. 10월 중순부터 다수확(정보당 논 벼 10톤 내지 13톤 수확 사례 등)을 거둔 협동농장, 작업반, 분조, 농장원(협동농장에 400명, 600명의 다수확 농장원 사례 등)들의 성과를 수치화하여 연이어 공개하고 있는데 이는 매우 이례적인 동향입니다. 이러한 움직임이 김정은의 백두산 등정과 시기적으로 일치한다는 점에서 북한의 농사작황이 김정은위원장의 향후 정책 구상에 자신감을 더해 주었는지 여부가 주목됩니다. 급기야 김정은위원장은 지난 11월 19일(보도일자 기준) 강원도 통천에 있는 물고기 가공사업소를 현지지도하면서 “올해는 농사도 대풍인데 수산도 대풍이 들겠다.”고 언급하였습니다. 북한의 언사에는 거기에 담긴 함의를 함께 고려해야 하겠지만 매우 이례적인 동향임은 분명합니다.

이와 함께 계절적으로 혹한을 앞두고 있다는 점도 감안해야 합니다. 북한이 중장거리 미사일발사에 주력했던 2017년에는 2월부터 11월 하순까지, 2019년에는 5월초부터 10월 하순까지 시험발사를 집중한 데서도 알 수 있는 바와 같이 혹한기에 무력시위를 하기에는 적합하지 않습니다. 북한으로서는 조급하게 강경노선으로 선회함으로써 직면할 부담요인도 고려해야 할 것입니다.

### 3-2 북한의 대남정책 추진 시 고려사항 및 전망

한국의 문재인정부의 임기가 절반을 지난 상황에서 북한으로서는 현 정부에 대한 국민들의 지지도와 정책추진 동력, 그리고 4월에 예정된 국회의원 선거에 대한 여론 추이 등을 관망하면서 정책방향과 대응 수위를 조절할 것입니다. 안보현안과 관련해서는 한국정부가 미국의 입장으로 부터 독자적인 목소리를 내도록 지속 촉구하면서 한미합동군사훈련 등에 대해서는 강경 입장을 표명함으로써 견제해 나갈 것입니다.

1) 일례로 북한의 김계관 외무성 고문은 11월 18일 담화에서 “우리는 아무 것도 돌려받지 못한 채 더 이상 미국 대통령에게 자랑할 거리를 주지 않을 것이며 이미 트럼프 대통령이 자기의 치적으로 자부하는 성과들에 해당하는 값도 다시 받아야 한다.”고 하였다.

2) <연합뉴스> 2019년 10월 19일, “FAO는 10월 17일 분기별로 발표하는 ‘식량안보와 농업에 대한 조기경보, 조기대응’(EWEA) 보고서에서 북한을 고(高)위기 9개국 중 하나로 포함”, “미국의 비영리단체인 ‘국제 식량정책 연구기관’(IFRI)은 10월 15일 발표한 ‘글로벌 기아지수’ 연례보고서에서 북한 주민 10명 중 5명이 영양실조 상태인 것으로 추정”

하지만 대남정책은 대미정책의 영향을 직접 받고 있다는 점을 북한도 인식하기 때문에 전반적으로는 11월 21일 조선중앙통신 보도에서 “남조선의 척박한 정신적 토양(정부의 외세의존 정책, 우과의 반복언동 등)에 자주적 결단이 언제 싹트고 자라나는가를 참을성 있게 지켜보는 수밖에 다른 방법이 있을 것 같지 않다.”고 한 바와 같이 한국의 정치지형을 지켜보면서 상황을 관리해 나갈 것으로 전망됩니다.

#### 4. 현재 한반도를 중심으로 전개되는 국제정치 역학구도를 볼 때 북한은 앞으로도 대남보다는 대미관계에 주력할 것입니다.

그런데 대미관계에서 지난 4월 김정은 위원장이 미국에 새로운 계산법을 요구하면서 제시한 연말시한이 임박한 시점에서 북한의 트럼프 대통령에 대한 신뢰가 소진되고 있는 상황으로 판단됩니다. 트럼프 대통령으로서도 미국의회와 유권자들의 북한에 대한 인식이 개선되지 않은 상태에서 대북협상 일변도의 정책을 추진하기가 어려운 국면입니다.

북한으로서는 표면적인 언사와는 별개로 미국정치의 현실을 올바로 인식하는 바탕에서 정책을 구상해야 할 것입니다. 자신들이 만든 ‘연말 시한’과 ‘새로운 길’이라는 함정에 갇혀 강경으로 회귀한다면 국제사회의 압박 강화는 물론 북한주민들의 반감에 직면하여 체제위기를 자초할 가능성이 높습니다.

이러한 때에 미국과 북한이 현재의 국면을 현명하게 관리해 나가기를 기대해 봅니다. 미국의 비건 국무부 부장관의 인준을 계기로 ‘비건-최선희’ 라인을 새롭게 구축하고, 이 통로를 활용하여 트럼프 대통령과 김정은 위원장의 친서교환 등을 통해 북한을 협상테이블에 머물게 할 명분을 제공하는 것이 필요할 것입니다.

북한으로서는 설사 미국과의 관계가 위기에 봉착할 경우에도 강경노선으로 회귀하기 보다는 다른 건설적인 대안을 강구하기를 권고합니다. 현시점에서의 강경정책은 북한주민들에게 견디기 힘든 고통을 주는 것이며, 김정은 위원장이 내년도 5개년 전략목표 완료시한을 앞두고 주민들에게 성적표를 제시해야 하는 상황과도 부합되지 않음은 물론입니다.

트럼프 대통령으로서도 북한과의 협상이 자신의 정치적 입지를 강화하는데 유리하지 않아 협상을 진전시키기 어렵다고 판단할 경우 오늘 학술회의에서도 깊이 논의된 바와 같이 러시아로 하여금 북한을 협상테이블에 잡아두도록 하도록 영향력을 발휘하는 차선책도 상정해 볼 수 있습니다. 이러한 맥락에서 최근 북한의 최선희 외무성 제1부상의 러시아 방문(11월 18일-23일)이 주목됩니다. 이번 방문은 지난 4월 북러정상회담에서 합의한 ‘전략대화’ 참석이 주된 목적이지만 미북간의 회담이 교착상태에서 진행되었기 때문입니다. 미국으로서는 북한이 러시아와의 관계증진을 통해 새로운 활로를 모색하도록 일정기간 방조한 후에 여론의 추이를 관망하면서

북한과의 협상을 재개할 수 있을 것입니다.

**5. 끝으로 두 가지 질문을 드리는 것으로 토론을 마치겠습니다.**

첫째, 미국과 북한의 협상은 결국 북한이 쥘 핵 카드의 위력, 즉 핵 역량이 중요한 바탕이 될 것입니다. 소장님께서 그 동안의 축적해 오신 연구 결과, 북한의 핵 역량이 어느 정도 된다고 보시는지요? 저의 질문은 계량적인 수치를 의미하기 보다는 북한의 미국에 대한 강경한 언사의 신뢰성을 어느 정도로 보시는가? 입니다.

둘째, 최근 북한의 담론 중에는 “자신(북)들이 미국과 협상에 응해주는 것이 트럼프 대통령을 돕는 것이다”고 한다든지, 바이든 후보를 난폭한 언어로 공격 하는 동향으로 볼 때 북한이 미국의 의회정치 시스템이나 여론의 중요성을 올바르게 이해하고 접근하는지에 대해 우려가 듭니다. 소장님께서서는 북한의 리더십이 미국의 정치를 잘 이해하고 있다고 보시는지요?

## 토론 2.

# 한반도 평화와 통일로 가는 ‘기회의 창’ - 한국의 입장 토론문

전현준

교수/국민대학교

### 1. 총평

조성렬박사의 발표문은 거의 완벽하다. 그는 오랫동안 이 부문에 대한 연구를 했기 때문에 가장 현실적인 설명과 해법을 내놓고 있다. 따라서 본인은 현 한반도 상황을 타개할 개인적 의견을 제시하려 한다.

### 2. ‘만능의 보검’인 북한 핵무기

어느 국가나 자국의 완벽한 안보와 풍족한 경제적 번영을 추구한다. 북한도 예외는 아니어서 1960년대부터 ‘자주국방’과 ‘경제자립’을 국가발전 전략으로 채택하였다. 일부 사회주의 국가들의 원조도 있었지만 순전히 자력으로 국방과 번영을 추진한 북한은 1970년대 초반까지는 ‘강한 정신력’과 ‘내부 예비’의 총동원을 통해 남한보다 잘 사는 나라를 만들었다. 그러나 1970년대 중반 이후부터는 세계적인 경제 불황과 동원경제의 한계로 인해 북한 경제는 쇠락의 길을 걸었다. 자력을 통한 남한과의 체제경쟁은 과도한 군사비 지출을 유발하였고 이것은 국민경제의 피폐로 나타났다. 국민경제의 피폐로 인한 국민적 불만은 강력한 수령체제를 통해 억압되었다. 수령은 ‘신’으로 높아졌고 누구도 이에 반항하지 못하도록 구조화 되었다. 이것은 정치가 종교화된 것으로서 북한은 ‘유사종교’국가가 되었다.

북한의 정치종교적 특색은 전통 유교, 구한말의 민족종교, 기독교 등이 혼합된 독특한 것이다. 김일성 신격화에는 유교와 기독교가 동원되었고 김일성 노선으로는 민족종교의 ‘민족자주’가 원용되었다. 김일성은 ‘일제타도’와 ‘미제타도’를 등치시키고 1950년 ‘민족해방전쟁’을 일으켰으며 미국과의 대결구조를 주민통합 기제로 사용하였다. 미국과의 대결은 궁극적으로 미국과의 ‘핵전쟁’으로 귀결될 것이라고 예언한 김일성은 최소한 1958년부터 핵무기 개발에 국력을 집중하였다. 김일성은 자주국방이 없이는 국가의 생존도 없다는 논리 하에 민생의 과도한 희생을

감수하면서 국방공업발전에 매진하였다.

기본적으로 김정일도 예외는 아니었다. 1989년부터 시작된 사회주의권 붕괴, 1990년대 초부터 시작된 미국의 핵폐기 압박, 1994년 김일성 사망, 1995년부터 3년간 지속된 최악의 경제상황(고난의 행군) 등으로 인해 체제붕괴 위기를 느낀 김정일은 ‘선군정치’를 채택하였다. 모든 부문을 인민군이 담당하는 정치체제는 당연히 노동당이나 민간부문은 우선순위에서 밀릴 수밖에 없었다. 특히 미국과의 핵계임에서의 승리를 위해 모든 전략물자를 국방에 투입하는 상황에서 민생경제는 후순위로 밀릴 수밖에 없었다.

1990년대 초반 위기탈출을 위한 북한의 전략적 선택은 ‘핵무기의 고도화’였다. 물론 미국과의 직접 담판, 관련국들과의 6자회담 등이 있었으나 북한은 일련의 회담들을 모두 미국의 ‘북한붕괴를 위한 속임수’로 규정하고 대화중에도 계속 핵고도화를 추진하였다. 미국과의 대결에서는 ‘상호확증파괴’ 능력을 보유하는 길만이 살 길이라는 생각때문이었다. 확실한 핵보유를 통한 대미 억지전략은 김정은 시대에도 지속되었다. 오히려 그 속도는 김일성·김정일의 그것을 압도하였다. 김정은은 2013년 2월부터 2017년 9월까지 4차례의 핵실험을 집중한 끝에 수소폭탄급 핵무기는 물론 이를 소형화하는 데 성공했으며 2017년 11월에는 미국본토까지 공격할 수 있는 ICBM을 개발하였다. 북한은 “평화를 원하거든 전쟁에 대비하라”라고 말하면서 “핵무기는 만능(안보)의 보검”이라고 주장하고 있다. 핵무기 포기는 절대 없다는 뜻이다.

### 3. 한반도 비핵화에 대한 김정은의 입장

김정은은 자신의 권력기반 확립을 위해 전략적 선택을 하였는데 그것이 바로 2013년 3월 선포된 ‘경제건설과 핵무력건설 병진’이었다. 비록 경제건설이라는 말이 먼저 나왔지만 경제보다는 국방 즉, 핵개발이 우선이었다. 김정은은 선대 수령들처럼 안보가 없는 경제발전은 무의미하다고 본 것이다. 특히 미국과의 협상을 유리하게 끌고 가기 위해서는 미국을 직접적으로 위협할 수 있는 대량살상무기 개발이 필수라고 본 것이다. 수많은 UN안보리 제재를 받으면서도 포기하지 않고 핵개발에 집중한 결과 2017년 11월 무렵에는 핵무기 소형화와 미국공격가능한 ICBM까지 개발하는 데 성공하였다.

‘사실상’의 핵보유국이 된 것으로 판단한 김정은은 대미 협상에서의 주도권 장악을 위해 판을 바꾸는 선택을 하였다. 김정은은 2018년 1월 1일 평창올림픽 참가를 선언하는 한편, 3월에는 핵문제 해결을 위한 미국과의 대화의지를 천명하였다. 남북정상회담과 미북 정상회담을 앞둔 시점인 4월 20일에는 ‘병진노선 승리’를 선포하고 이후부터는 ‘사회주의 경제건설’에 ‘총력 집중’할 것임을 선언하였다. 이것은 핵무기 및 대륙간 탄도탄 개발을 통해 안보는 튼튼히 하게 되었음으로 향후에는 민생경제 발전에 국력을 집중하겠다는 의도였다. 경제발전을 위해서는 미국과

의 관계개선이 필수라는 것을 잘 아는 김정은은 풍계리 핵실험장 파괴, 미군유해 송환 등 미국과의 정상회담을 위한 정지작업에 착수하였다.

김정은의 전략은 ‘과거핵’은 보유한 채 ‘미래핵’만 포기하는 대가로 미국으로부터 체제안전보장과 경제지원을 받아내는 것이었다. ‘시간은 북한편’이라고 생각한 김정은은 대미 협상의 ‘승리’를 확신한 것 같다. 미국은 북한의 핵무기와 ICBM을 두려워 할 것이고 2020년 재선을 노리는 트럼프는 협상장에 나올 수밖에 없을 것으로 김정은은 판단한 것이다. 북한에게 유리한 협정이었던 1994년 10월 ‘북미 제네바 합의’ 이후 북한은 늘 미국과의 협상에서 우위를 점했기 때문에 트럼프와의 담판에서도 승리할 것으로 김정은은 생각한 것 같다.

2018년 6.12 북미 정상회담 결과는 원론적이었고 2019년 2월 하노이 북미 정상회담은 김정은의 ‘실패’로 끝나고 말았다. 하노이 정상회담을 통해 김정은은 영변핵시설 폐기와 미국의 대북 제재 완화를 교환하려 했다. 그러나 김정은의 전략을 알아챈 트럼프는 ‘no deal’을 선택하였고 김정은은 일단 목적을 달성하지 못했다. 수령의 권위가 땅에 떨어지는 순간이었다. 김정은과 그의 협상가들은 트럼프의 행동에 놀랐고 향후 트럼프를 어떻게 다루어야 할지 고민에 빠졌다. 트럼프는 역사적으로 북한이 상대했던 어떤 최고지도자보다 가장 강한 상대임이 분명하다.

#### 4. 북한이 원하는 미국의 ‘새로운 셈법’

트럼프와 물러설 수 없는 한판승부를 펼쳐야 하는 김정은은 미국에게 다음 회담에는 ‘새로운 셈법’을 가지고 나오라고 주장하고 그 시한을 2019년 말로 정하였다. 하노이 회담 결렬 이후 최선희 북한 외무성 부상은 김정은이 ‘미국식 계산법’에 대해 이해하지 못한다고 말했다. ‘미국식 계산법’은 무엇인가? ‘일괄타결(big deal)’로서 북한의 모든 핵무기, 핵물질, 핵프로그램, ICMBM 등을 일시에 제거(FFVD)하는 것이고 그 이후에야 북한체제안전 보장, 경제제재 해제 등을 하는 것이다. 북한은 이를 거부하고 ‘단계적 해법(small deal)’을 제시하고 있다. 북한의 논리대로라면 미국이 북한의 단계적 해법을 받아들이는 것이 ‘새로운 셈법’이다.

김정은은 4월 12일 최고인민회의의 2일 차 회의에서 미국이 ‘올바른 자세’를 가지고 북한과 공유할 수 있는 방법론을 찾은 조건에서 제3차 북미정상회담이 가능할 것이지만 만일 미국이 ‘기존의 정치적 계산법’을 고집한다면 문제해결의 전망은 어두울 것이며 매우 위험할 것임을 경고했다. 북한은 또한 6월 4일 발표한 외무성담화를 통해 ‘미국의 셈법 전환’을 촉구했다. 만일 그렇지 않으면 ‘새로운 길’을 가겠다는 것이다. 북한이 주장한 ‘새로운 길’은 무엇일까? 북한은 2018년 12월 20일 조선중앙통신의 개인논평을 통해 “미국이 《최대의 압박》을 고집하다가는 재앙적 결과와 맞다들리게 된다는 것을 통절히 깨달을 때에야 비로소 길이 나질 것이다”라고 말하였다. 미국의 대북 제재로 인한 재앙적 사태가 발생해야만 ‘새 길’이 열릴 것이라는 것이 북한

의 입장이다.

## 5. 2019년 말, 2020년 전망: ‘재앙적 결과’?

개성공단 중지 및 금강산 관광 중지는 2008년 및 2016년 당시 북한의 대남 강경 정책에서 비롯되었지만 UN 및 미국과 무관하게 보수정권의 독자적인 판단에 의해 결정되었다. 그러나 2017년 후반기 이후 형성된 UN안보리 및 미국의 강력한 대북 제재(모든 투자 중지, bulk cash 유입 금지 등)가 형성된 상황에서 북미 양국 간 관계의 획기적인 개선이 없는 한 우리가 독자적으로 두 사업을 재개하는 것은 불가능할 것으로 사료된다. 11월 22일 한국의 GSOMIA 지속 결정에서 보듯이 미국의 영향력은 국제정치 현실주의자들의 주장처럼 누구도 제어할 수 없는 상태이다.

담보상태를 타파하기 위해서는 ‘이승만 식 외교(반공포로석방)’를 원용하여 금강산 관광 및 개성공단 가동을 전격적으로 선언하는 ‘한국판 벼랑끝 전술’을 구사하는 방안이다. shock therapy, noisy marketing이 필요한 것이다. ‘대형사고’를 일으킨 후 이의 수습을 두고 미국과 담판하는 배짱있는 외교로서 대통령의 결단과 국민적 지지만 있다면 해볼만한 행동이다. 이 경우 광범위한 ‘반미시위’가 수반되어야 효과가 있을 것이다. 이것은 미국의 분노에 찬 경제보복을 야기할 수 있고 엄청난 국내적 차원의 논란과 양분이 발생할 수 있는 극약처방이지만 미국은 한국을 버릴 수 없을 것이므로 북미 대화에 응할 것이고 한국은 독자적 경제제재 해제 조치를 철회하는 대신 ‘북한, 미국 3자 북한경제 협의체’구성을 하여 남북경협이 돌파구를 마련할 수 있을 것이다. 미국에 끌려가는 외교가 지속되는 한 남한은 남북관계에서 북한을 견인할 수단을 전혀 갖지 못한 상태를 맞이할 것이다.

이 벼랑끝 전술은 북한이 미국에게 ‘새로운 섀범’을 제시한 시한인 금년 말이 경과한 후 2020년 초로 예상되는 북한의 저강도 대미 및 대남 도발을 사전에 예방할 수 있는 효과가 있을 것이다. 최선희 북한 외무성 제1 부상은 더 이상 북핵문제를 주제로 한 정상회담이나 고위급회담은 없을 것임을 예고했고 남북 9.19 평양군사합의도 무력화시키고 있는바, 저강도 도발 후 미국과 군사회담을 개최하려 할 것이다. 그 시기는 4월 남한총선 전후, 8월 동경올림픽 전후, 11월 미국 대선 전후 등이다. 북한이 만들어 놓은 핵무기를 사용할 필요가 없는 상태 즉, 평화상태를 만드는 것이 그 어느 때보다 중요한 시점이다.



## 라운드 테이블:

### 한반도와 남북관계

#### - 2019년 회고와 2020년 전망

- 좌장. 이영종(소장/중앙일보 통일문화연구소장)
- 패널토론자.
  - 김열수(안보전략실장/한국군사문제연구원)
  - 안윤석(대표/서울평양뉴스)
  - 홍순직(수석연구위원/국민대 한반도미래연구원)







