

<http://www.korva.or.kr>

ISSN 2672-040X

안보전략연구

2019.10. (제2호)



대한민국재향군인회
안보전략연구원

<http://www.korva.or.kr>

ISSN 2672-040X

안보전략연구

2019.10. (제2호)



대한민국재향군인회
안보전략연구원

안보전략연구

제 2 호

본지는 연 2회 발간되는 심사제 학술지입니다.

발행	2019년 10월 8일
발행인	김진호(대한민국재향군인회 회장)
편집인	손무현(안보전략연구원 연구원장)
편집위원장	문성목(한국국가전략연구원)
편집위원	나태중(충남대학교)
	성형권(영남대학교)
	이성춘(송원대학교)
	장광열(국방대학교)
	최규상(강릉원주대학교)
	최윤철(상명대학교)
편집간사	문한조(재향군인회 안보전략연구원)
발행처	재향군인회 안보전략연구원
전화	전화 02-499-0201
팩스	팩스 02-417-5527
이메일	이메일 korvass0201@naver.com

ISSN 2672-040X

★ 본지에 실린 내용은 집필자의 견해이며 재향군인회의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다. 본지에 실린 논문내용은 재향군인회 홈페이지(<http://www.korva.or.kr>)에서 볼 수 있습니다.

❖	북한 정세 급변시 주변국 개입가능성 연구 문한조 	1
❖	신한반도체제와 유엔사의 미래 김승택 	33
❖	한미동맹의 미래변화요인 분석 및 대응방향 - 전시작전통제권을 중심으로 - 방호엽 	63
❖	북한 WMD 위협 평가와 전망 - 핵·미사일을 중심으로 - 박용환 	101
❖	북핵위협에 대한 역대 한국정부의 대응정책 비교분석 - 전망이론을 중심으로 - 박상중 외 	135

북한 정세급변시 주변국 개입가능성 연구

문한조 *

- I. 서 언
 - II. 이론적 논의 및 급변사태 사례분석
 - III. 발생가능한 북한 급변사태
 - IV. 주변국의 개입가능성 분석
 - V. 결 언
-

* 재향군인회 안보전략연구원 연구원, e-mail: mhj6442@naver.com

논문요약

최근 급격한 한반도 정세변화의 중심에는 북한의 핵문제가 있으며, 미국과 북한의 팽팽한 기싸움속에 긴 여정을 걷고 있다. 한때 북한은 김일성과 김정일 사망 등을 거치면서 철저히 통제되고 폐쇄되어 있는 북한에도 변화가 있을 것이라 예측되어 북한 급변정세에 관한 연구가 활발하였다. 최근 2011년 김정일 사망이후 김정은이 정권을 잡으면서 약 8년이 지난 현재에는 이러한 연구활동은 적은 편이다.

그러나 최근 북핵문제는 많은 변화함수의 역할을 하고 있다. 북한이 원하고 있는 정권유지의 열쇠가 되거나 국제적 경제지원과 교환하여 경제발전을 일으킬 원동력이 될지, 북한 정권을 몰락시키는 요인이 될지 예측하기 어려운 것이다. 북핵문제 해결이 지지부진한 현 시점에서 '비핵화 포기'라는 변수가 북한의 급변정세를 불러올 수 있는 충분한 가능성이 있다.

세계 모든 사람은 핵의 무서운 파괴력을 제2차 세계대전 중 일본의 피해를 통해 충분히 인식하고 느끼고 있다. 북한의 핵은 반드시 해결되어야 진정한 한반도 평화를 이야기 할 수 있을 것이다. 기존의 핵보유 국가는 핵억지력을 가지고 있으나 북한은 그렇지 못하기에 더욱 위험하다. 북한이 핵을 포기하지 않는다면 결국 외부압력이나 북한 내부불만 폭발로 북한 급변정세가 일어날 가능성도 있다.

이 논문은 급변사태를 경험한 타국가 사례를 살펴보면서 발생가능한 북한 급변사태를 알아보았고, 북한 급변정세시 주변국 특히 미국, 중국, 일본, 러시아의 개입 가능성을 살펴보았다. 이 글을 통해 한반도의 진정한 평화를 위해서는 굳건한 한·미동맹을 바탕으로 안정화되어야 함을 강조하였다. 한국이 원하는 한반도의 진정한 평화를 위해서는 미국과의 긴밀한 협력은 필수적이라고 본다.

북한이 '비핵화 포기'와 병행하여 북한의 급변정세의 가능성과 주변국의 개입가능성을 예측해 보면서 대한민국이 지향방향을 고민하였다.

핵심어 : 북핵, 급변정세, 주변국, 한미동맹, 비핵화 포기

I. 서 언

1. 연구목적

최근 한반도 상황은 2018년 평창 동계올림픽을 기점으로 많은 변화를 겪고 있다. 지구에서 마지막 분단국가로 남아 있는 남과 북이 전세계의 주목을 받고 있는 것이다. 특히金正은은 정권을 장악하면서 3대 정권에 걸쳐 개발 하였던 핵과 미사일 도발을 가장 많이 시행하면서 한반도의 긴장은 최고조로 도달하였다. 특히 2017년도 11월 29일 핵무력 완성 선언과 2018년 신년사를 통하여 핵무장은 완성되었으니 경제노선에 전력을 다하겠다고 핵·경제 병진노선을 천명하기도 하였다. 최고의 긴장상태가 유지되던 것이 평창올림픽을 기점으로 평화로 향하는 여정을 가게 되면서 한반도에 큰 변화의 물결이 오는 듯하였다.

그러나 2019년 하노이 미·북 정상회담(2월 27~28일)에서 서로의 견해차만 확인하고 회담이 결렬되었다. 순탄할 것 같았던 한반도의 평화프로세서는 도전을 맞이하고 있어 이 시기에 냉철하게 한반도 상황을 살펴보면서 주변국가와 긴밀한 공조관계를 가지면서 한반도 안보를 굳건히 해야 할 때다.

북한의 정세급변에 대한 예측은 1980년대 말 소련과 동구 사회주의권이 붕괴 되었을 때와 김일성 사망, 김정일 사망 시기에 연구가 활발하였으나 최근에는 비교적 적은 편이다. 이는金正은이 정권을 장악한지 금년으로 8년이라는 비교적 짧은 기간이었으나 체제를 잘 정착해 나가고 있다는 의미로 받아들이 질 수도 있을 것이다. 하지만 최근 체제안정에 커다란 변수 중 하나가 북한의 비핵화문제이다. 비핵화는 미국과 주변국들과 많은 갈등요소를 지니고 있으며, 계속적인 기싸움이 이어지고 있다. 이러한 시점에서 북한 정세 급변을 예측하는 이유는 북한 비핵화가 순조롭게 협상의 테이블에서 진행되지 못하고 있기 때문이다.

‘국제제재로 인해 고립상태인 북한’의 핵문제는 정권을 유지하는 중요한 수단으로 선대유업으로 김일성, 김정일,金正은으로 대를 이어서 내려오고 있지만 북한 체제 붕괴와 직결된 문제가 될 수 있다. 북한 비핵화는 결국 외부의 강력한 압박으로 이어지거나 북한 내부의 반항에 의해 내부 붕괴 사태가 발생할 여지가 크다는 것이다.金正은은 핵과 경제 병진노선을 택하면서도 2018년 4월 폼페이오 미국무장관의 방북간에 “내 아이들이 평생 핵을 머리

에 이고 사는 것을 원치 않아”라고 말하여 미국에 비핵화의 가능성을 보여주는 말을 한바 있다.¹⁾

하지만 2019년 2차 미·북 정상회담이 결렬되면서 북한 비핵화 여정이 순탄치 않음을 깨닫게 되었다. 비핵화 여부에 따라 많은 정치적 결정과 영향력이 있을 것으로 보인다. 미래를 정확히 예측하고 바라보는 것은 많은 제한이 되겠으나, 북한의 비핵화가 불투명한 상황에서 가능성 있는 북한의 정세급변 상황을 예측하면서 주변국의 개입가능성에 대하여 전망해 보는 것도 의미있는 과정이 될 것으로 생각된다.

주변국 중에서도 북한에 많은 관심과 국제적 이해관계가 얽혀있는 미국, 중국, 일본, 러시아의 개입전망을 살펴보면 한반도 문제를 해결하는 과정에서 우리가 주도권을 가지고 대응할 수 있는 방법은 무엇일까 고민해 보았다. 많은 인민들에 대한 강력한 통제수단과 방법을 가진 북한은 봉기나 민란이 일어날 가능성이 적다고 보고 있다. 고난의 행군 시기를 거치면서도 북한은 견제하였다는 것이 대표적인 예이다.

최근 북한 비핵화 문제는 북한이 비핵화 포기 시 미국의 군사옵션인 선제공격이나 북한 내부불만으로 인한 북한 체제 붕괴로 이어질 가능성이 있다. 미국의 선제공격은 1994년에 클린턴 행정부가 영변핵시설 파괴와 지상군 투입을 계획하였다가 카터 전 대통령의 적극적인 중재로 계획을 취소한 사례가 있다. 미국의 북한에 대한 선제공격이 충분히 가능성 있는 것은 미국이 이라크 침공할 때에 내세운 명분이 ‘대량살상무기 보유와 테러 지원국’이라는 이유에서 공격을 한 사례에서 충분히 알 수 있다. 물론 주변국들과 이해관계가 크게 작용하여 쉬운 결정을 내리기는 어려울 수도 있다.

그리고 최근 북한은 아무리 폐쇄되어 있다고는 하지만 수백만대의 휴대폰과 시장경제 체제인 ‘장마당’이 활성화 되고 있어 외부 정보가 주민들에게 유입되고 있다. 많은 북한 주민의 눈과 귀가 열리고 있는 이시기에 비핵화를 포기하여 전보다 강력한 국제제재로 북한주민들에 대한 생계에 영향을 미치게 된다면, 북한 내부불만으로 인한 체제붕괴라는 변화의 조짐 가능성이 있는

1) 앤드루 김 전 중앙정보국(CIA) 코리아임무센터장은 2019년 2월 22일 미국 스탠퍼드 대 월터 쇼런스틴 아시아·태평양연구소에서 한 강연에서, 지난해 1차 북-미 정상회담(6월12일) 전인 3월 말~4월 초 폼페이오 장관과 평양을 방문해 김 위원장을 만난 경험을 얘기했다.

것이다. 이에 따라 주변국들의 관심사항이 무엇이며 개입가능성에 대한 예측을 해보고 이 중심에는 굳건한 한·미동맹이 뒷받침되어야 함을 강조하기 위해서 연구를 하게 되었다. 안보의 문제에서는 99%라는 것은 의미가 없다. 완벽하게 준비가 되어야 전쟁이나 사태에 철저히 대비할 수 있을 것이다. 이러한 의미에서 한반도 평화를 갈망하고 노력하는 우리 국민모두의 바람대로 북한 비핵화가 순조롭게 진행되기를 바라면서 가능성은 적지만 발생할지 모를 북한의 급변사태를 예측하면서 대비해야 한다.

2. 연구방법 및 범위

연구방법은 각종 국·내외 단행본, 논문, 보고서 및 각종 관련 자료, 인터넷 및 언론사 자료 등을 중심으로 분석하였다. 논리적인 분석을 위하여 과거 학자들이 정의하였던 내용을 재정리하면서 최근 관심사항인 북핵 비핵화 포기 경우를 상정하여 정리하였다. 북한 급변사태에 관련 논문은 연구를 하면서 과거 김일성과 김정일의 사망 시점 전후로 활발하게 진행되어 왔음을 확인하였다. 그 당시에 작성되었던 논문을 참고하면서, 과거에 논의되었던 이론적 논의 내용을 기초로 분석하면서 ‘급변사태가 무엇인가?’하는 개념정립을 한 후 급변사태를 맞이하였던 타국가들의 사례를 살펴보았다.

최근의 중요한 변수인 북한의 비핵화변수를 가장 중요한 변수로 고려하여 비핵화 포기 시에 일어날 수 있는 외·내부에 의한 북한 급변정세 가능성을 예측해 보았다. 2018년에는 한반도의 평화가 곧 올 것 같은 분위기였지만 2019년에 접어들면서 하노이 미·북 정상회담이 결렬된 이후에는 누구도 한반도 정세를 장담하기 어려운 상황이 되었다. 비핵화 포기를 중심에 놓고 북한 급변정세를 예측한 후, 북한의 정세급변에 대한 주변 4개국 중심으로 이해관계와 개입가능성에 대한 예측을 병행하면서 우리가 슬기롭게 준비하여야 할 방향은 무엇인지 제시해 보았다.

연구범위는 북한의 급변사태 가능성은 최근 북한 비핵화 포기와 미사일발사로 인한 힘겨루기, 그리고 몇 차례의 남·북, 미·북 정상회담을 가졌으나 아직 해결되고 있지 않고 유지되고 있는 국제적 제재상황 등을 고려하였다. 한국정부는 적극적인 노력으로 북한을 대화의 장으로 불러들이기 위해 다방면의 노력을 하고 있고 주변국들도 북한의 개방을 위해 노력하고 있는 점을 고

려해 본다면 북한의 변화 가능성은 충분히 있다. 올바른 방향은 북한이 핵을 완전히 포기하고 베트남과 같이 개혁·개방을 성공하여 한반도에 평화가 정착이 되거나, 더 나아가 독일처럼 남·북이 통일국가를 이룬다면 국민 모두가 바라는 방향이 될 것이다.

국민들이 원하는 북한 비핵화와 대화의 테이블에 복귀 등 북한의 진정한 변화가 있다면 북한 급변사태 가능성은 희박할 것이며, 점진적인 변화를 예측해 볼 수 있을 것이다. 하지만 안보의 측면에서 최상의 여건보다는 불리한 여건을 고려하여 미리 예측하고 준비하는 것이 우리의 안보에 도움이 될 것으로 생각되어 북한이 비핵화를 포기하면서 지속적인 고립상황을 유지하게 되는 것을 가정하여 급변사태 가능성을 예측하여 보았다.

북한의 급변사태는 여러 가지 상황이 있을 수 있다. 본 논문에서는 범위를 한정하여 북한이 핵을 포기하지 않고 국제적 위협요소로 계속 남아 있어 외부세력 개입하는 상황과 핵문제로 국제제재가 더욱 강하게 지속되어 내부적 불만이 고조되어 북한 내부적 급변사태가 발생하는 상황을 가정하였다. 물론 여러 가지 가능성을 예측하고 준비하는 것은 의미가 있겠으나 본 논문을 바탕으로 다른 방향이 추가적으로 연구되어 발전되기를 바란다.

본 연구논문은 5개의 장으로 구성하여, 제1장 서언에 이어 제2장에서는 용어의 정의 등 이론적 논의 및 사례분석을 하였다. 제3장에서는 북한의 급변사태가 발생할 수 있는 조건을 제시하였고, 제4장에서는 북한 급변사태시 주변국들의 개입가능성을 예측하였다. 제5장 결론을 통하여 국익과 대승적 차원에서 굳건한 한·미동맹이 뒷받침되어야 북한이 급변사태로 한반도 혼동의 시대가 왔을 때 안정적으로 한반도 위기상황을 관리할 수 있음을 강조하였다.

II. 이론적 논의 및 급변사태 사례분석

1. 북한 급변사태에 대한 논의 고찰

급변사태가 가지고 있는 용어의미는 낱말 그대로 “매우 빠른 시간 내에 대규모 또는 근본적인 변화를 초래할 상황”²⁾을 의미하는 것으로 ‘갑작스럽게 일어나는 사건’을 의미한다. 북한의 급변사태는 북한정권에서 극복 불가능한

2) 유효열, “정치·외교 분야에서 북한 급변사태”, (한울아카데미, 2007), p20

통제력 상실로 정의할 수도 있다.³⁾ 북한 급변사태는 군사 쿠데타, 민중으로 부터의 봉기, 주변국 침략, 자연재해 등의 사건의 발생으로 정부조직이 와해 되거나 무력화되는 경우를 말한다. 어느 국가에서나 정권 교체, 경제상황 변화, 자연재해 발생 등 상황이 급변하게 되는 상황을 맞이할 수 있다. 이러한 상황이 국가체제 붕괴로 이어지는 경우는 희박하지만 북한정권 교체는 체제 붕괴로 이어져 북한 전체가 사라질 수 있는 가능성이 있기에 다른 나라의 상황과는 다를 것으로 예측된다. 즉 북한 급변사태는 북한 전체의 붕괴 및 주변국의 안보적 상황 변화 등 복합적인 상황으로 이해해야 한다.

기존학자들의 개념정립과 함께 국내에서 통용되고 있는 광의의 개념은 최고지도자의 유고사태, 쿠데타, 내란, 주민봉기 등 갑작스러운 정권 또는 체제가 붕괴되는 상황을 포함하는 것으로 본다. 협의의 개념으로는 정권 및 체제 붕괴의 좁은 의미로 사용되고 있다. 1990년대 북한 붕괴론이 처음 논의되었을 때는 주로 붕괴로 사용되다가, 2000년대부터는 급변사태라는 용어와 붕괴가 혼용되었다. 지금은 최고지도자의 갑작스러운 교체의 ‘정권붕괴’, 정권과 함께 사회주의체제가 붕괴되는 급진적인 ‘체제붕괴’, 정부의 붕괴인 ‘국가붕괴’를 의미하는 포괄적 의미로 통용되고 있다.⁴⁾ 과거 학자들이 급변사태에 대해 정의한 연구내용을 다음 <표 1>로 정리하였다.

-
- 3) 원종진, “북한 급변사태시 주변국 동향예측 및 대응방안”, 서강대학교 박사학위논문 (1990), p6
4) 윤석재, “북한 급변사태시 중국의 군사개입에 관한 연구”, 대전대학교 박사학위논문 (2018), pp.12~13

〈표 1〉급변사태 정의에 대한 기존 학자 견해⁵⁾

구분	정의
요한 갈통 (1996)	체제의 연속측면보다 변화측면이 단기간에 급증하는 상황
조성렬 (2006)	북한 정권붕괴가 초래되는 비상사태 발생, 주변국을 포함한 국제 사회가 비상조치를 강구해야 할 필요성이 있는 상황
백승주 (2007)	북한체제가 단기간 내에 극복할 수 없는 내부 불안정이 발생하는 상황이거나, 내부의 불안정이 심화·확대되어 한반도와 동북아 국제사회의 개입에 의해 해결이 모색되는 상황
김열수 (2009)	상황이나 사태가 갑자기 달라지는 사태로 북한에서 정치·경제 사회적 차원에서 급격한 변화가 생겨 한국을 비롯한 국제사회가 정치·외교·경제·군사적으로 개입하게 되는 상황
김기호 (2009)	북한 내에서 체제위기 요소가 누적된 것이 상승작용하여 가시적인 현상으로 급속히 표출됨으로 정치·군사·경제·사회적으로 한계에 도달한 비상사태의 발생
박휘락 (2011)	북한이 내란이나 무정부 상태에 빠지게 되는 ‘심각한 불안정 사태’로 북한의 붕괴로까지 이를 수 있는 상황 ⁶⁾

기존학자들의 개념을 정립하여 보면 “북한 내에서 단기간에 스스로 극복할 수 없는 급격한 변화가 발생하여 북한정권이나 체제의 붕괴에까지 영향을 미치는 상황이며, 내부의 불안정이 심화되어 한반도와 동북아, 국제사회의 세력 균형에 영향을 미쳐 외부의 개입에 의해 해결이 모색되어야 하는 상황”이라고 정의할 수 있다.

이러한 북한 급변사태에 대한 개념아래 예상되는 시나리오를 여러 가지로 상정할 수 있겠다. 우선적으로 기존학자들이 주장하였던 예상시나리오를 살펴 보았다. 다음 〈표 2〉는 기존학자들이 주장했던 북한 급변사태에 대한 예상시나리오이다.

5) 서덕용, “북한 급변사태시 주변국의 개입에 대한 연구”, 상지대학교 석사학위논문 (2011), pp. 4~7 재정리

6) 박휘락, “북한의 심각한 불안정 사태시 한국의 적극적 개입”, 『평화연구』(2011년 가을호), p.407

〈표 2〉북한 급변사태 예상시나리오에 대한 기존 학자 주장⁷⁾

구 분	예상시나리오
백승주 (2009)	① 당 지도기능 마비, 정치적 혼란(단기간 극복 불가능) ② 경제위기로 체제 붕괴(단기간 극복 불가능) ③ 군부 분열 및 내전발전 및 군사적 위기상황
이기동 (2009)	① 지도자 유고로 혼란과 위기상황 초래(암살 제외) ② 군부 쿠데타 ③ 인민봉기
김기호 (2005)	① 대규모 유혈사태 ② 군부 쿠데타 ③ 북한 대량살상무기 시설 선제공격 ④ 군부분열로 내전상태 ⑤ 대남 전쟁도발 ⑥ 대량난민
엘빈 토플러 (2006)	① 중국의 속주로 전략 ② 통일한국 ③ 미국 철수, 핵무기 재배치 ④ 미의 북핵시설 공격제거 ⑤ 정권 내부적 붕괴 및 군 쿠데타 ⑥ 내부권력투쟁
이종철 (2010)	① 민중봉기 ② 쿠데타 ③ 전쟁

2. 사례분석

2차 세계대전 이후 많은 나라에서 이념갈등과 자유화 물결 등으로 급변사태를 경험하였다. 그 대표적인 사태로는 헝가리 사태, 체코사태, 동독사태, 튀니지 혁명, 시리아 사태, 리비아 내전, 이집트 혁명 등이 있다. 특히 소련 붕괴이후 급변사태가 많이 발생하였고, 2010년대에 발생한 사태 등에서 민주운동과 시위, 그리고 정권교체 등의 사태를 볼 때 최근에도 이러한 급변사태가 발생할 가능성이 충분히 있다고 예측할 수 있다.

다음 〈표 3〉에서는 과거 세계각국에서 발생하였던 주요한 혁명과 사태 등을 2차세계대전 이후부터 최근 순으로 살펴보면서 정리한 것이다. 살펴본 것처럼 급변사태는 주로 독재정권에 대한 반발로부터 발생하여 독재자를 추출하거나 정권이 교체된 것을 알 수 있다. 다른 국가에서 발생한 급변사태들의 유형이 1인 독재체제를 유지하고 있는 북한내에서도 충분히 발생 가능하다는 것을 예측해 볼 수 있을 것이다.

7) 원종진 “북한 급변사태시 주변국 동향예측 및 대응방안”, 서강대 석사학위논문(1990), pp. 32~37 요약

〈표 3〉 과거 세계각국의 대표적 급변사례⁸⁾

구 분	개 요	유 형
헝가리 사태 (1956.10~1956.11)	스탈린주의 관료집단과 공포 정치에 반대해 반(反)정부 집회로 개혁파 임레 너지의 정권장악 이후 정치범 석방, 비밀경찰 폐지, 소련군 부다페스트 철수, 바르샤바 조약기구와 코메콘탈퇴 선언으로 소련은 무장병력(탱크 1,000대와 병사 15만 명)을 투입 진압함	시위 및 무장진압
체코사태 (프라하의 봄)	1968년의 민주 자유화 운동으로 개혁파의 민주·자유화 노선 강령 채택으로 자유화 정책적 변화인 '프라하의 봄'을 추진하였으나 소련의 불법 무력 침공감행으로 개혁파 추종 50여만 명의 당원 제명 또는 숙청	자유화 운동 및 무장진압
동독사태	1989년 5월 헝가리정부의 오스트리아와 국경 철조망 제거로 매일 2,000여 명의 동독주민 탈출과 1989년 7월 이후 주민 대규모 탈출(1년간 58만여 명) 및 시위로 동독 공산정권의 붕괴와 독일통일로 이어짐.	대규모 탈출 및 시위
튀니지 혁명	2010년부터 2011년에 걸쳐 일어난 민주화운동으로 인터넷 정보전파력의 영향을 보여준 혁명으로 재스민 혁명으로 불림. 제인 엘아비디네 벤 알리 대통령이 24년만에 대통령직을 사퇴하고 사우디아라비아로 망명	민주화 운동 및 정권교체
리비아 내전	2011년 2월 15일부터 강압적 통치자인 무아마르 카다피의 지지세력과 반대세력 간 무장 충돌. 평화적 반정부 시위로 시작, 전역으로 확대. 2011년 3월부터 치열한 공방전이 전개되다가 10.20에 카타피 사살	무력충돌
이집트 혁명	2011.1.25부터 2.11일까지 진행되었던 이집트의 장기 집권 대통령인 호스니 무바라크의 퇴진을 요구하며 벌어진 반독재 정부 시위로 대통령은 군부에 권력을 이양하고 대통령직 사퇴	시위 및 정권교체

8) 위키백과 각 사태별 내용 요약, <https://ko.wikipedia.org/wiki>(검색일 : 2019. 4. 15, 검색어 : 급변사태/혁명)

북한은 다른 국가에서 나타난 이러한 급변사태가 북한에서 발생하는 것에 대해 우려하고 있기에 철저히 외부의 정보유입을 차단하고 있는 것이다. 하지만 정권에서 정보유입을 철저히 차단하더라도 저변에서 흘러들어가는 정보를 원천적으로 차단하는 것은 어려운 상황이 되었다. ‘정보통신 매체 유입’, ‘핸드폰 확산’, ‘장마당 형성’ 등이 대표적이다. 이러한 루트를 통해 외부의 정보가 흘러들어가고 있으며 정권에서도 이를 인지하고 있지만 이를 차단할 염두가 나지 못하도록 변화된 것이다.

공산권 국가 중 비교적 안정적인 변화를 취한 대표적인 나라가 베트남이다. 정치구조는 사회주의를 유지하면서 경제구조를 대폭 변화시킨 ‘도이모이 정책’으로, 1980년대 중반 새로운 경제정책의 성공적 추진으로 외국자본 유치와 경제적 원조, 대외 수출 등으로 주변국들과 관계정상화 등을 거쳐 변화에 성공하였다. 호치민 사망 후 집단지도체제를 안정적으로 유지하여 개혁·개방정책을 성공적으로 수행하여 급격한 급변사태 없이 현재에 이르고 있다.

급변사태는 주로 민주자유화 운동과 유기적인 관계를 가지고 있다. 과거의 급변사태뿐 아니라 현재에도 급변사태는 진행 중이다. 현재 진행 중에 있는 급변사태는 시리아와 베네수엘라 사태가 있다. 시리아사태는 40년 넘는 부자 세습의 독재정치 바샤르 알아사드 정부를 축출하려고 2011년 4월부터 일어난 반군과 정부군 유혈사태의 내전으로 현재에도 계속 진행 중에 있다. 시아파(14.5%)와 이슬람교 수니파(68.4%) 간 종교 전쟁 성격을 취하고 있기도 하다.

베네수엘라 위기는 2012년부터 시작된 경제위기와 정치위기가 심화되면서 2017년 11월 정부는 디폴트 선언에 이르렀다. 계속되는 정권퇴진을 요구하는 야권연합과 집권여당인 통일사회당의 경쟁, 헌정위기 과정을 거치면서 2018년에 6년 임기의 대통령에 재선된다. 2019년 예산안을 통과를 국회를 거치지 않고 자체적으로 2019년도 예산안을 공포하여 분쟁이 가속화되었다. 2019년 1월 11일 니콜라스 마두로 베네수엘라 대통령의 2기 취임과 동시에 급격한 분열이 시작된 베네수엘라의 정치 위기는 2019년 1월 23일 국회의장인 후안 과이도가 임시 대통령을 선언하면서 분열과 내전, 과이도 과도정부 무장 봉기 등으로 현재 진행 중에 있는 급변사태 중 하나이다. 이와같이 세계의 역사는 급변사태가 끊임없이 지속되었던 사실을 고려해 보고, 현재도 일

어나고 있음을 통해서 북한의 급변사태 발생도 충분히 가능성 있음을 예측할 수 있는 것이다.

Ⅲ. 발생가능한 북한 급변사태

그동안 많은 기관에 의해서 예측한 북한 급변사태 유형은 다양하게 연구되었다. 90년대 중반에 각 기관에서 예측한 북한급변사태 유형은 아래 <표 4>에서 보는 바와 같다.

<표 4> 북한 급변사태 유형⁹⁾

구 분	급변사태 유형
미 국방부	① 위로부터 정변: 군부 구테타, 김정일 암살, 반란·내란 ② 아래로부터 폭동: 일부지역의 주민폭동이 전 지역확산
한미연합사령부	① 자원고갈 ② 배분의 차별화 ③ 국지적 독자행동 ④ 억압 ⑤ 저항 ⑥ 분열 ⑦ 지도층 재편 * 7단계로 진행
주한 미 대사관	① 긍정혁명 후 체제개혁 추진 ② 군사반란 후 권위주의 정부 수립, 제한된 개혁 추진 ③ 기본적 서비스 제공 불능으로 인한 체제 붕괴 ④ 대남 무력도발 또는 전면남침
미 CIA ¹⁰⁾	① 대남침공 ② 경제난으로 자체 붕괴 ③ 한국과의 평화적 해결 또는 통일 모색
러.현대국제문제 연구소	① 급속한 개혁·개방 체제 붕괴 및 남한에 흡수 통일 ② 현 폐쇄 체제 고수 ③ 점진적 개혁·개방, 평화공존 실현
일본방위청	① 정부의 기본적 서비스 제공 불능 상태 ② 정부의 주민통제 불능상태 ③ 정권타도단계 * 3단계로 진행

북한체제는 다른 나라와 다르게 세계에서 주목받고 있는 몇 가지의 특성을 가지고 있다. 그것은 주체사상으로 무장되어 있는 일인독재체제이며, 노동당

9) 김일영, “북한 붕괴 시 한국군의 역할과 한계”, 『국방연구』제 46권 2호(2003), p149.

10) 중앙정보국(中央情報局, 영어: Central Intelligence Agency, CIA)

중심의 정권을 유지하고 있다는 것이다. 또한 강성대국론¹¹⁾을 내세워 핵 개발을 지속적으로 하였으며 이를 바탕으로 경제강국을 실현하겠다고 주장하고 있는 특성이 있다.

이러한 북한의 특성으로 발생가능한 급변사태에는 여러 가지의 경우의 수를 고려 할 수 있을 것이다. 먼저, 북한 내 권력층의 집단 이탈에 의한 내전 및 쿠데타에 의한 정국 혼란사태와 대규모 탈북난민 집단화 사태 발생, 그리고 WMD¹²⁾와 군사통제력의 상실, 북한 내 민주주의 시위 요구 확산에 의한 불안정으로 북한 체제의 정치력 상실에 따르는 무정부현상, 자연재해로 통제력 상실, 무력도발 등의 여러 가지 형태의 시나리오가 있다.

본 연구에서는 최근 관심사가 되고 있는 북한 비핵화를 중심에 놓고 발생가능한 급변사태 유형을 살펴보려 한다. 북한 비핵화가 전세계와 국민모두의 바람처럼 완전한 비핵화가 이루어져 핵위협이 없는 한반도가 된다면 이상적인 국제질서가 형성되겠으나, 북한의 비핵화 의지에 대하여 많은 의구심을 가지고 있다. 이에 북한이 비핵화를 포기하고 핵 보유국으로 계속 남아 있기위해 행동할 때 나타날 수 있는 북한의 급변사태로 한정하여 예측해 보았다.

비핵화 포기시에는 외부의 압력이 더욱 강해질 것이고, 이로 인하여 내부적으로도 경제적인 압박과 불만 고조로 내부요인에 의해 급변사태를 초래할 수 있을 것으로 본다.

군에서 보유한 여러 작전계획 중에 북한 급변사태 발생에 대비하여 이명박 정부시기에 준비된 계획에는 한·미 양국이 주도하는 형태인 작전계획 5029가 있다. 작전계획 5029는 북한의 급변사태에 대하여 정확한 개념은 기술되어있지 않지만, 유형으로 ① 대량살상무기 유출, ② 정권 교체, ③ 쿠데타 등 내전 상태, ④ 북한 내 한국인 인질사태, ⑤ 대규모 탈북사태, ⑥ 대규모 자연재해¹³⁾ 등의 요인들로 설정하고 있다. 북한 급변사태를 북한내부의 정치, 경제, 사회, 환경적 문제로 북한 전체가 불안정한 상태 변화나 정부의 통제력이 약화되어 정권기능 상실을 상정하고 있다.

북한 급변사태는 북한 무정부 상태가 일으킬 수 있는 군사적 위험상태로

11) 김정일의 경제적 부국과 군사적 강국 건설을 지향하는 개념, 생존전략의 상징모토(네이버, 검색일 19. 5. 20)

12) 대량 살상 무기(Weapon of Mass Destruction)

13) 신정원기자, “北돌발사태 대비 `작계 5029`란?,”『중앙일보』, 2011. 12. 20

집착되고 있다. 이로 인해 주변국의 안보적 상황에 지대한 영향을 미칠 수 있다. 북한의 급격한 변화로 인하여 북한 내의 불안정한 상황이 발생함으로써 주변국의 불안을 일으키는 환경적 상황으로 볼 수 있는 것이다.

1. 외부요인에 의한 급변사태

외부요인이라 하면 미국에 의한 군사적 옵션을 말할 수 있다. 트럼프 대통령이 북한 김정은과 대화모드로 가기전 상황으로 다시 돌아가는 것을 의미할 수 있다. 과거 1994년 6월에도 북한의 핵프로그램 의혹을 두고 미국과 북한이 충돌한 적이 있었다. 당시 북한과 미국의 충돌은 미국의 북한 핵시설에 대한 군사공격 계획 단계까지 도달한 적이 있었다고 보고있다. 당시 김영삼 대통령의 클린턴 대통령에게 선제공격 중지 요구에 미국이 공격계획을 철회하였다는 것이다. 한반도 전면전을 초래하고 대규모의 인명손실을 가져올 수 있었던 군사적 옵션을 지도자의 결단으로 피해갈 수 있었다.

군사력을 동원하여 군사적 옵션을 취하기 위해서는 정치, 경제, 사회, 군사적으로 많은 준비가 필요하며, 투입될 군사력을 작전계획에 따라 전투배치로 전환하고 여러조건이 맞아야 행동단계로 이어질 수 있을 것이다. 군사적 옵션은 북한의 군사적 대응을 불러일으킬 수 있으며 전쟁으로 이어질 수 있기에 매우 신중하게 이루어져야 한다. 당시 클린턴 대통령은 자서전에서 “나는 전쟁 위험을 무릅쓰고라도 북한의 핵무기 개발을 막기로 결심하고 있었다. 우리가 이 사태를 매우 심각하게 생각한다는 것을 북한에 확실하게 보여주기 위하여 페리는 이후 사흘 동안 강경한 발언을 계속했다. 심지어 선제 군사공격을 배제하지 않는다는 말도 했다.”¹⁴⁾ 그러나 군사행동으로 이어지지 않았고, 훗날 페리 장관도 “우리는 전면전을 피해갈 수 있는 방법을 찾고 있었지 전면전을 촉발할 방법을 모색했던 것은 아니다”라고 설명한 바가 있다.

2017년 미국과 북한의 핵을 놓고 기싸움을 한창 하던시기에도 군사옵션을 고려한 바가 있다. 2018년 평창올림픽과 남·북 정상회담, 미·북 정상회담을 거치면서 한반도의 평화기운이 감돌았다가 2019년 싱가포르 미·북 정상회담

14) 빌 클린턴, 정영목·이순희 역, 『빌 클린턴의 마이라이프』(경기 안양: 물푸레, 2004), p. 853.

을 파행으로 맞으면서 북한의 비핵화 의지에 의구심이 더욱 커지게 되었다. 급기야 "볼턴 '대북 군사옵션 여전히 가능'...트럼프, 전쟁 원하지 않아"¹⁵⁾라는 내용이 최근에 보도되면서 군사옵션의 가능성이 있음을 보여주고 있다.

지난 겨울 볼턴 보좌관은 "김정은이 경제를 살리고 싶은 갈망이 큰 만큼 어찌면 핵무기 포기 설득이 가능할지도 모르겠다"며 "트럼프 대통령도 협상을 정당화하기에 충분할 정도로 상황이 변했다고 생각했다"고 말했다. 이와함께 볼턴 보좌관은 대북 공격이 여전히 가능하고, 군사옵션이 실행가능하다고 믿고 있다고 했다. 그러면서 볼턴 보좌관이 백악관 합류 전 "핵을 보유한 북한을 감수하든가 군사력을 동원하든가 두 가지 선택밖에 없다"는 입장을 견지해 왔으며 선제공격을 주장한 기고 내용을 소개하기도 했다.

또한 북한이 핵을 포기하지 않을 거라는 그의 대북 협상 회의론도 여전히 그대로라고 이 매체는 전했다. 하지만 트럼프 대통령이 현재는 군사작전 개시를 원하지 않고 있고 더욱 현 행정부 내에서도 군사력 동원은 현실적인 옵션이 아니라는 인식이 확산하고 있어 군사적 옵션은 실행될 가능성이 희박하다고 할 수 있겠다. 그렇지만 남한의 입장에서는 미국에 의한 군사적 옵션도 염두해 두고 북한의 급변사태에 대비해야 할 것이다.

군사적 옵션과 함께 외부에서 일어날 가능성이 있는 것 중에 하나가 요인 암살이 있을 수 있겠다. 3대 독재정권을 이어가고 있고 인권유린국가로 낙인되어 있으면서 전세계의 비난을 받고 있는 북한을 변화시키기 위해 외부의 힘으로 독재정권을 와해시키기 위해 비밀리에 잠입한 요원에 의해 김정은을 암살하는 시나리오 이다. 기존 체제를 유지하면서 최고 정권자만을 제거함으로써 그 여파를 최소화 시킬 수 있는 방법 중 하나 일 수도 있다. 북한의 입장에서 큰 변화이며 충격이겠으나 철저하게 정보제한을 하고 있는 북한의 상황을 고려한다면 의외로 차분하게 정권교체가 이루어 질수도 있을 것으로 보인다.

2. 내부요인에 의한 급변사태

북한이 비핵화를 포기함으로써 인해 발생할 수 있는 급변사태는 외부요인에 의한 급변사태 보다는 내부에 의한 급변사태 발생가능성이 더욱 크다고 볼

15) 연합뉴스, 2019.5.1자

수 있다. 북한은 비핵화 포기론으로 인해 그동안 진행되었던 국제제재보다 더욱 강력한 제재로 인해 북한의 경제가 더욱 어려운 상황에 이르러 내부에서 불만이 폭발하여 변화가 일어날 수 있는 경우가 있을 것이다. 지금까지 일어났던 많은 급변사태를 살펴보면 외부에서 일어난 사례 보다는 내부에서 일어난 사례가 대부분이었다. 권력층의 세습체제에 대한 불만 및 갈등이 내전이나 쿠데타로 이루어 질 수 있는 것이다.

과거 고난행군을 거쳐 가면서 수많은 인민들이 고통을 감내하며 죽어가기도 하였다. 다시 이러한 고통의 고난의 행군 같은 과정을 북한 주민을 감내할 수는 없을 것이다. 물론 북한 내 민주주의 확산요구와 같은 동유럽의 민주화 사태가 나올 가능성은 북한 체제 하에서의 시위 소요가 불가능한 점과 통제사회라는 점에서의 가능성이 희박하다고 보고 있다. 최근 북한의 전반적인 상황은 계속적인 국제제재로 인하여 매우 나쁜 상황에 처해 있다. 현재 일부 인도적지원은 계속 되고는 있지만 북한 주민들의 식량난 등 근본적인 먹고 사는 문제가 해결 안되고 불만이 점차 쌓여 가고 있는 실정이다. 먹을 식량은 부족한데 미사일 실험 등 군사적 시위를 보이기에 급급한 북한의 행동은 주민뿐 아니라 권력층에 까지 불만을 불러오고 있다. 북한에서는 권력층의 권력 다툼에 의한 내전 및 쿠데타 발생가능성은 다른 내부의 가능성 보다 더욱 큰 가능성을 가지고 있다. 인민들 보다 권력층에 있는 부류들이 외부에 대한 정보를 더 많이 공유하고 있고 정권에 대한 불만도 상대적으로 더 크기 때문에 반발할 가능성이 큰 것이다.

강력한 대북제재로 식량난이나 정권 정상운동을 하지 못해 북한 주민들이 대규모로 국경을 넘을 가능성이 있다. 실제로 중국과 러시아의 국경에서 대규모 난민들이 탈출하는 형태를 감안해 군 병력을 국경에 배치하여 유입을 막는다는 계획을 세우고 있는 것으로 보인다. 미국도 제 3 국가행 요구에 대한 대비책을 세우고 있고, 일본 역시 해상을 통한 보트피플 난민 사태 발생시 대비할 가능성이 높다. 난민 통제 계획은 한국과 일본 등 주변국들이 가지고 있다. 한국에는 총무 3300/9000계획이 준비되어 있으며, 처음 대비계획을 작성한 것은 김영삼 정권이다. 총무 3300은 대량탈북 문제를 준비하는 정부 계획이고 총무 9000계획은 한국군 주도 작전계획으로 북한군 무장해제와 WMD 통제 및 치안유지작전 수행을 준비하는 계획이다. 일본은 해상 탈출에

대비하여 임시 수용 가능한 20만명의 수용 가능여부를 파악하여 임시 거처를 구상한 바 있다.

발생 가능성은 적지만 성공한다고 해도 많은 희생이 나올 가능성이 높은 사례로 시민혁명을 예측해 볼 수 있다. 북한 정권은 물론, 중국과 러시아도 시민혁명은 바라지 않고 있다. 시민혁명이 일어나려면 대규모 유혈사태가 일어나고 여러차례의 시위로 인한 혁명이 있어야 가능할 것이고 김정은 정권이 교체되어야 가능하다고 보기 때문이다. 실제 북한에서는 크고 작은 쿠데타 가능성이 발생한 바 있었고 북한군 정치군관과 보위군관의 존재 목적도 통제력 강화하려는 의도가 있는 것이다. 만일 북한에 내전이 발생하게 되면 아프리카나 중동의 몇몇 분쟁 국가들처럼 장기간의 내전이 일어날 수 있을 것이다. 북한의 내전 사례가 있다면 김정은 정권의 군벌화로 인해 비교적 단기간에 걸쳐 일어날 것으로 생각된다.

내부요인에 의한 급변사태의 대표적인 예로 리비아 사태를 들 수 있다. 리비아는 1969년 쿠데타로 집권하였으며, 2011년까지 42년간 장기집권 했다. 이집트, 시리아 등과 함께 아랍권의 이슬람 단일국가인 아랍 공화국 연방 건설도 추진하기도 하였으나 합의 결렬을 맞이하기도 하였다. 이후 장기 집권, 핵실험 의혹, 인권 탄압, 독재 정치, 테러 지원 등으로 수많은 국제적인 비난과 경제 제재 아래 2003년 대량살상무기(WMD) 포기 선언에 이르게 되었다. 결국에 가서는 외부압력으로 정권이 무너진 것이 아닌 2011년 2월에 시작된 42년간의 장기집권과 철권통치에 반대하는 반정부 시위로 시민군과의 내전에서 카다피는 고향에서 시민군에 의해 체포되어 총상으로 사망한 사례가 내부 요인에 의한 사례로 볼 수 있다.

따라서 대부분의 나라에서 발생한 급변사태는 외부에서 보다는 내부에 의해서 발생한 사례를 비추어 볼 때 북한도 내부에 의해서 급변사태가 발생할 가능성이 높다는 것을 알 수 있다.

IV. 주변국의 개입가능성 분석

북한의 급변사태는 동북아 정세에 큰 획을 긋는 분수령이 될 것이며, 한반도 주변국인 미국, 중국, 일본, 러시아의 이해관계 속에서 주변국들이 한반도에 대한 영향력을 확대하고 주변국 각국의 이익을 확보하려 치열한 각축전이

예상된다. 특히 주변국 중에서도 미국과 중국의 개입은 다른 국가들 보다 더 강력한 의지가 나타날 것으로 보인다. 동북아 힘의 균형의 중심에 있는 한반도는 일방적으로 한국가에 의한 정책추진이 어렵다. 국제규범과 힘의 균형 범위에서 행동하여야 타국가의 저항에 충돌하지 않을 것이다. 이에따라 주변국들의 개입전망을 살펴보기 전에 국제법적으로 다른 국가들이 개입할 수 있는 근거를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 국제법의 가장 기본적인 원칙은 ‘다른 국가의 내정간섭을 하지 않는다.’이다. 유엔헌장 제 2조 제 4항은 “모든 회원국은 국제관계에 있어 다른 국가의 영토보전이나 정치적 독립에 반하거나 또는 국제연합의 목적과 양립할 수 없는 다른 어떠한 형태의 무력 위협 또는 무력행사를 삼가한다.”라고 규정되어 있기 때문이다. 1991년 9월 유엔에 남북한 동시가입으로 북한의 국가로서 공인되고 있는 면도 있으나 한국 헌법 3조에 의거 북한을 반국가단체로 규정되어 있어 서로 상충되고 있다. “남북한이 ‘분단국가’라는 사실은 역사적으로 분명히 인정된다는 점에서 국제법상 특별한 취급을 받을 수 있다는 것이다.”¹⁶⁾ 또한, 1992년 남북기본합의서 제 2조에 “남과 북은 상대방의 내부분쟁에 간섭하지 아니 한다.”는 규정으로 북한 급변사태시 남한의 개입명분은 없다.

하지만 국제법상 몇가지 예외사항으로 개입가능성은 있다.¹⁷⁾ 먼저 북한의 요청이 있는 경우와 상호 조약에 근거한 개입 경우이다. ‘한·미 상호방위조약’과 ‘조·중 우호협력 및 상호원조 조약’에 의거 미국과 중국은 개입을 할 수 있다. 두 번째는 자위권 차원으로 납치의 위협을 예방하고 대량살상무기 사용이 예상되어 예방적으로 대처하거나 대량난민 발생 등으로 사태가 전이되는 것을 막기 위해 취하는 행동으로 주변국이 주도적으로 개입할 가능성이 있다. 마지막으로 인도적 개입이다. 일국의 개입보다는 지역 내 국가 또는 유엔을 통한 개입을 통하여 국제연합 제재조치의 일환으로 인도적 개입을 하는 경우이다. 한반도를 주변 열강의 각축장을 만들지 않기 위해서는 주변국 및 유엔의 긴밀한 협조아래 남한주도로 해결이 되도록 노력하기 위하여 철저

16) 김계동, “북한 급변사태시 주변국 관계”, 『안보학술논집』(2011), p.15.

17) 백승주, “북한 급변사태시 국군의 역할 전망”, 『포스트 김정일 체제 프로세스와 한반도 비전』(서울, 한국국방연구원, 2009), p. 181.

한 준비가 필요하다. 중국, 러시아, 일본, 미국 4개국을 살펴보았다.

1. 중 국

중국은 북한과 1,400km의 국경선으로 마주보고 있는 국가로, 북한의 변화에 누구보다 더 관심을 많이 가지고 있다. 특히 중국은 시진핑 집권기에 접어들면서 중국몽(中國夢)과 일대일로(一帶一路) 추진을 통해 과거 어느 때보다 더욱 강력한 국제적 위상 제고와 영향력 확대를 위해 노력하면서 중국 이익과도 맞물려 북한에 대한 관심이 그 어느 때보다 높다. 중국은 미국의 안보 역할에 대항하여 국제사회의 강력한 행위자로서 이미지를 변화시키려 하고 있다. 국제사회에서 강대국으로 부상하기 위한 전략을 우선적으로 추진하면서 공세적인 자세로 전환하고 있는 것이다. 이러한 안보전략을 기초로 중국은 군사력을 계속적으로 증강시켜나가고 있다. 중국의 부상은 세계적 관심대상으로 우려의 대상으로 주목받고 있다.

북한은 중국의 순망치한(唇亡齒寒) 완충지대로 지정학적으로 가치가 높다고 보고 있다. 중국은 한반도가 친미적으로 통일되는 것을 원하지 않기에 북한의 급변사태가 발생이 된다면 자국의 이익보호를 위하여 군사적으로 개입할 가능성이 매우 높다. 군사개입의 유형에서도 단독개입, 다국적군으로 개입, UN 주도하 개입 중에 중국은 친중 정권 수립을 위해 단독개입을 추진할 것으로 보인다.¹⁸⁾ 북한상황을 조기수습하고 주변의 다른 나라보다 기득권을 확보하기 위한 것이다. 중국은 국경안보와 난민유입 방지, ‘조·중 우호협력 및 상호 원조조약’을 근거로 단독 개입을 하더라도 문제가 없다고 판단하고 있다.

“중국군, 北 급변 사태 땀 4개 축선으로 밀고 내려온다”¹⁹⁾는 보도된 내용을 보면 중국은 정례적으로 북한지역에 대한 대규모 점령훈련을 하고 있으며 실제로 2010년에 백두산 지역에서 북한 급변사태 개입 훈련을 보인바가 있다. 군 현대화 계획을 통해 5대 전구로 개편한 중국은, 북한으로 진입하는 4개 축선을 계획하고 있다. 4개축선은 단둥~신의주(평안북도), 허룽~무산(함경북도), 지안~만포(자강도), 쑹장허~혜산(양강도) 축선이다. 이외에도 대규모

18) 윤석재(2018), pp.131~140

19) 김광수, “중국군, 北 급변 사태 땀 4개 축선으로 밀고 내려온다”, 『한국일보』, 2017.12.18

기계화부대 투입을 위해 철도 건설에도 막대한 투자를 하고 있다. 중국의 북한지역 투입은, 대량살상무기(WMD)의 확산 방지와 통제를 목적으로 북한지역에 진입하는 미국의 작전계획에 대응하기 위한 조치로 6~7만명의 지상군이 진입할 수 있는 체계를 갖추고 있다. 국경지역에는 교량이 14개 있고 파괴에 대비하여 도하훈련과 상륙작전을 주기적으로 훈련하고 있다. 북한 급변사태에 대한 중국의 대비계획으로 병아리 계획(小鸡计划)²⁰⁾이 언급된바 있으나 중국정부의 공식발표가 아니어서 신빙성에 대한 의구심을 가지고 있다. 한국전쟁 이후 처음으로 북한 지역에 진입하려고 북한의 수해복구를 표면으로 내세웠으나 실제 행동으로 이루어 지지는 않았다. 여기에서 중국의 의도는 북한을 유사시 장악하겠다는 속셈을 보인 것이다.

중국은 가장 많은 국가와 국경을 마주하고 있으며, 모두 14개 국가가 있다.²¹⁾ 과거 1949년 정권수립 이후 현재에 이르기까지 중국은 국경을 접한 나라들과 9회 이상의 무력분쟁을 가져왔었다. 대표적인 분쟁사례로는 티베트 점령, 6.26전쟁, 타이완해협 위기, 홍콩위기, 베트남 전쟁개입, 소련과 국경분쟁, 남사군도 분쟁 등이다.²²⁾ 최근 일본과 센카쿠 문제로 군사적 충돌 가능성이 있듯이 북한의 급변사태가 발생하면 중국은 우선적으로 개입할 것으로 판단되는 이유이다.

중국은 북한 급변사태가 발생하여 미국이나 연합군이 평양에 진출하기 전에 먼저 가능한 많은 지역을 확보하려 시도할 것이다. 빠른 시간내에 완충지대로 중심을 확보하면서 북한을 통제할 수 있는 지·전략적 위치를 확보하여 북한정권의 안정을 도모하거나 친중 정권을 세우는데 유리한 여건조성을 만들려 할 것이다. 북한이 한·미동맹 관계의 완충지대 역할을 하고 있기에 한·미동맹의 북한진입에 민감하게 반응하면서 주변국의 다른 나라들 보다 북한의 정세급변시 개입가능성이 가장 큰 나라라고 할 수 있겠다.

시진핑 집권 이후 중국은 동북아지역 국제사회에서 영향력을 증대하여 강대국으로서의 지위를 차지하려 정책을 강하게 추진하고 있다. 과거의 ‘도광양

20) 이계획은 2011년 11월 북한 간첩 흑금성 박채서의 심문, 조사과정에서 흘러나온 것으로 신뢰성이 낮다.

21) 중국가 국경을 마주한 국가는 북한, 러시아, 몽골, 카자흐스탄, 아프가니스탄, 파키스탄, 인도, 네팔, 미얀마, 알스, 베트남 이다.

22) 윤석재(2018), p53

회(韜光養晦)²³⁾에서 적극적인 ‘분발유위(奮發有爲)’²⁴⁾전략으로 변화를 추구하고 있는 것이다. 한반도 문제에서 미국과 관계를 유지하면서 동북아 질서에서 중국에 유리한 방향으로 나가도록 영향력을 확대하려 하고 있다. 한반도가 미국의 대중 봉쇄망을 벗어날 수 있는 출구로 보면서 미국과 일본을 견제할 수 있다고 보고 있다. 과거부터 “조선이 안전하면 중국이 안전하고, 조선이 멸망하면 더 할 수 없는 후환이 된다”²⁵⁾라고 생각하면서 북한을 전세계로 향하는 완충지대로 생각하고 있는 것이다. 그렇기에 북한 급변사태에 대해 가장 많은 관심을 가지고 있으면서 적극적으로 개입하여 동북아지역의 대립구조를 중국 주도의 협력구도로 바꾸려는 준비를 하고 있는 것이다. 한반도에서 남·북한과 균형외교를 추구하면서 중국의 이익을 극대화 시키려는 의도로 한반도의 통일보다는 현상유지 전략을 추가하고 있다. 미 랜드(RAND)연구소의 베넷 박사는 “중국은 안보 및 경제적인 이유로 인해 북한 개입을 결정할 가능성이 높다”고 판단하였다.

한국의 입장에서 보았을 때는 북한 급변사태 발생시 중국이 개입하게 되면 한국 주도의 한반도 통일에 많은 제한을 받게 될 가능성이 높기에 중국의 개입에 대해서는 다른 나라보다도 중국의 개입을 경계할 수 밖에 없다. 또한 통일된 한반도 보다는 분단이 영구화되는 결과를 가져올 수 있다고 보기에 더욱 관심가져야 할 사안이다. 중국의 경우 북한 급변사태 관련해서 공식적 언급은 매우 부정적으로 보고 있으며 회피하고 있다. 이는 러시아도 마찬가지이나 러시아는 이 문제 개입에 상대적으로 소극적 입장의 성격이 강한데 비해 중국은 중국의 역량강화와 정치적 팽창을 위한 목적의 핵심 지역으로 간주하여 적극적으로 움직이고 있는 것이 사실이다.

2. 러시아

러시아는 북한 급변사태에 대한 논의 때 미국, 중국에 이어 개입가능성이

23) 자신의 재능(才能)이나 명성(名聲)을 드러내지 않고 참고 기다린다는 뜻으로, 1980년대 중국(中國)의 대외(對外) 정책(政策)을 일컫는 용어(用語)이다. : 네이버 검색(검색일 2019. 4. 29)

24) “중국에 이익이 되는 일이면 적극 분발한다”는 뜻으로 중국의 공격적 대외기조를 상징 : 네이버 검색(검색일 2019. 4. 29)

25) 홍면기, “중국의 대한반도 정책에 관한 연구”, 북경대학교 박사학위논문(2001), P.1.

높으나 동북아 문제, 특히 북한 문제에 있어서는 소극적 입장이라고 할 수 있다. 러시아는 한반도 문제에 대해 관망적인 태도를 보이고 있다. 러시아의 경우 극동 함대가 있지만 유럽 쪽의 발트 함대나 흑해 함대에 우선순위가 밀려나 있다. 그리고 러시아의 주요 전력들은 우랄산맥 지역에 대부분이 있고 한반도와 접하는 국경은 중국과 비교하면 아주 좁다. 이러한 측면을 보면 러시아는 북한 급변사태가 발생한다면 국경 봉쇄에 치중할 가능성이 높다.

러시아는 남한 주도 통일에 대해 반대하지 않고 있으며, 이는 예전부터 한국에 유라시아 철도 연결, 시베리아 횡단철도와 천연가스 판매 등의 거래를 원하였기 때문이다. 현재는 북한 때문에 연결이 불가능하지만 남한 주도의 통일이 된다면 철도 연결과 가스관 설치의 시간문제일 것이며 양국에 상당한 이익을 줄 것으로 보고 있다. 블라디보스토크 항도 북한 라선항을 빌려 쓰고 있지만 빌려 쓰기에는 작은 편이다. 남한 주도로 통일을 하면 항구를 쓰는 문제도 해결될 수 있어 남한 주도의 통일을 거부할 이유가 없다.

그리고 러시아는 중국이 동아시아 지역에서 세력을 확장하는 것은 용납하지 않을 것이다. 중국이 북한 지역 일부를 흡수하여 동아시아 지역의 주도권을 강화하려는 것 보다는 현상유지 하는 것을 원할 수 밖에 없다. 이처럼 러시아는 냉전시기에는 한반도 주변의 주요세력이었으나 탈냉전 이후 중국이나 일본보다 영향력이 적은 편이다. 한반도에서 힘의 균형이 변화된다면 자국의 이익과 주변위협을 최소화하기 위한 노력을 할 것이다. 러시아의 동북아 정책 기조를 중심으로하는 대한반도 정책은 ① 한반도 비핵화와 북핵문제의 평화적 해결을 위한 6자회담 참여, ② 한국과의 경제교류를 통한 실익추구, ③ 북한에 대한 영향력 복원 및 한반도에 대한 영향력 확보 등으로 정리 할 수 있다.²⁶⁾

러시아는 평화로운 주변환경 조성을 위해 남·북 대화의 적극권장과 북한의 개방을 유도하는 등의 노력을 하고 있다. 또한 러시아는 시베리아와 극동지역의 경제발전과 한반도 영향력 확보를 위해 한반도 평화중재자 역할을 수행하고자 한다. 한반도에서 미국에 주도권을 놓치지 않기 위하여 중국과의 공조를 통해 실리확보를 하려 할 것이다.

26) 김기호, “북한체제의 안정성과 변동에 관한 연구”, 경기대 박사학위논문, 2009, p.78.

러시아는 2000년 2월 9일에 체결된 북·러 신조약을 근거로 난민유입을 통제하는 등 극동 국경지대의 평화와 안정을 도모하고 호혜적인 경제협력 관계를 수립 하려 하고 있다. 하지만 러시아는 한국과의 관계가 더 중요하다고 보고 북한 긴급사태에 적극적으로 나서지는 않을 것으로 보인다. 주변국과의 갈등을 피하면서 동북아 안정과 평화를 유지하기 위한 노력을 할 것으로 보인다.

러시아도 북한급변사태 발생시 개입하려는 의도는 2010. 6. 3 ~ 4일에 걸쳐 연해주 하산지구에서 대규모 북한 난민유입에 대비하여 수용시설 설치와 식량·의료지원을 점검하는 훈련을 실시했다. 러시아의 난민대비훈련은 2003년 8월에 두 번째로 실시하였으며, 2005년 8월에도 북한과의 접경지역에서 중국과 합동군사훈련 ‘평화임무005’를 실시했다. 이러한 훈련내용을 분석해 볼 때 러시아는 북한에서 급변사태가 발생할 경우 소극적인 난민수용과 적극적인 북한진입에 모두 대비하고 있는 것으로 분석된다.

북한 급변사태가 발생하게 되면 러시아와도 긴밀한 공조가 필요하며, 개입시 러시아 단독으로 개입은 막아야 하며, 인도적 지원 차원에서 국제적인 공조를 유도하여야 할 것이다. 또한 러시아가 중국의 단독개입은 저지하게 할 수 있는 외교적 노력이 필요하다.

3. 일 본

일본은 북한 핵과 미사일에 가장 민감한 반응을 보이고 있으면서, 일본의 안전보장과 동북아 안정질서 유지에 정책의 우선순위를 두고 있다. 일본의 기본적인 한반도에 대한 정책기조는 미·일동맹을 바탕으로 국제적 위상을 제고하고 역내 영향력 확대를 통한 안보체제 유지와 강화에 두고 있다. 이에 따라 유엔중심으로 국제관계를 형성하여 북한 사태에 대하여 대응하려는 태도를 기본적으로 갖추고 있는 것이다. 즉, 일본은 국가이익과 동북아에서 외교적 위치를 격상하기 위해 북한의 급변사태에 상당히 주의 깊게 보고 있는 나라다. 일본은 북한급변사태에 대해서는 미국과 같은 입장을 견지하면서 대응할 것으로 보인다. 여기에는 북한이 중국의 통제권내에 들어가지 않도록 하는 행동을 포함할 것으로 보인다.

일본은 미국과의 동맹을 굳건히 하는 가운데 보통국가로 위상을 확보하기

위하여 심혈을 기울이고 있다. 미국과의 관계를 중심으로 중국을 견제하면서 한·미·일 3국 공조체제를 유지하는 것을 기본으로 하고 있다. 이와 함께 미사일 방어체제 구축과 대북 독자 정보능력 강화, 자위대 역할 확대, PSI²⁷⁾ 등을 통해 미국과 입장을 같이 하고 있다.

일본의 북한급변사태에 대한 대비는 2001년 고이즈미 내각 때부터 대비를 해왔으며, 해상으로 대량 탈출 난민에 대한 수용계획을 구축한 바 있다. 총 20만 명 규모의 난민을 판단하고 이에 대비하고 있다. 이 계획은 미국과 합동계획으로 준비되고 있으며, 한국과 미국의 공조 입장을 취하는 것이 기본입장이다. 북한의 급변사태 발생에 대한 가장 큰 관심사항은 남북 일본인들에 대한 안전이나 구출 문제이다. 특히 아베 신조는 내부적으로 자위대 파병까지 고려하고 있는 것으로 알려져 있다.

일본은 일본에 직접적인 위협이 되는 요소와 해상난민 유입에 대해서 적극적인 대응책을 강구할 것으로 보인다. 일본은 자국의 안보에 미치는 영향을 철저히 분석하면서 향후 한반도 정세변화에 예의 주시하면서 대응책을 강구할 것이다. 일본의 한반도문제에 대한 직접적인 개입은 과거 식민지역사의 영향으로 인해 많은 행동의 제약 속에서 나름 역할을 찾으려 노력할 것으로 보인다. 특히 일본은 우세한 경제력을 바탕으로 경제적 재건 지원분야에 개입하여 주요국가로서 역할을 할 것으로 보인다.

이러한 점들을 고려한다면 일본은 한반도에서 미국과 함께 급변사태를 안정시키면서 한국을 도와줄 수 있는 경제적 역량을 보유하고 있는 국가로 평소에 유대를 강화해 가면서 필요시에는 군사적, 경제적 지원을 받는 것을 고려하면서 민족감정 보다는 한반도 국익을 위해 협력을 강화해 나갈 필요가 있다.

4. 미 국

현재의 동북아에서의 안보의 중심에는 미국이 있다. 이는 한반도에 대한

27) 대량살상무기 확산방지구상(大量殺傷武器 擴散防止構想, 영어: Weapons of Mass Destruction Proliferation Security Initiative)은 핵무기와 미사일 등 대량살상무기(WMD) 확산을 막기 위해 무기 자체와 제조용 물질을 실은 선박 등을 물리적으로 차단하자는 국가 간 약속이다. 국제협정 성격이 아니라 참여국의 자발적 의사에 따른 일종의 '자발적 의지의 연합체' 성격을 띠고 있다. <https://ko.wikipedia.org/wiki/검색일> 2019.5.8)

전략적 평가와 가치를 그 어느 지역보다 중요하게 보고 있기 때문에 한국에 민주주의를 정착시키고 경제적 지원을 아끼지 않았던 것이다. 한반도에서 한국에 대한 미국의 투자는 한반도 외부세력의 개입을 막으려는데 우선적이며 특히 중국의 개입은 완강하게 반대하고 있는 편이다. 미국은 한국전쟁 이후 동북아를 중심으로 안보전략을 유지하였으며, 90년대 탈냉전을 거치면서도 변하지 않고 있다. 트럼프 정부가 들어서면서 ‘미 우선주의’와 맞물려 북한핵과 미국 본토를 위협하는 대륙간탄도미사일(ICBM)²⁸⁾ 문제로 미국이 북한을 바라보는 심각성은 그 어느때 보다 높다. 이전까지는 북한 핵문제에 대해 가장 시급한 현안으로 다루지는 않았으나 최근 미본토를 위협하는 북한 ICBM을 주의깊게 관찰하게 된 것이다.

미국 우선주의에 기초하여 중국이나 타국의 개입, 관여를 반대하고 있으면서, 북한 급변사태가 발생되면 미국의 개입가능성과 의지는 중국, 러시아, 일본에 비해 매우 높을 것이다. 미국의 전략적 관심은 미국의 주권, 영토, 주민에 보호와 미국본토에 대한 위협 방지와 억제, 패권국가의 등장을 방지하면서 자유를 보장하고 국제적으로 보호받으면서 세계 각 지역 접근이 자유로운 가운데 동맹국과의 보호를 제공하는 것이다.

최근 하노이 미·북 정상회담이 좌절되고 난 후 북핵문제에 대한 미국 정부와 학계, 정보기관들의 ‘북한은 핵을 포기하지 않을 것이다’라고 하는 부정적인 시각과 함께, 2019년 수차례의 단거리 미사일 발사²⁹⁾는 한반도의 정세를 더욱 불안하게 하고 있다. 북한이 대화의 장으로 돌아오는 것을 거부하고 새로운 길을 모색한다면 여기서 파생될 수 있는 북한의 정세급변은 충분히 발생가능한 시나리오가 될 것이다. 미국 정부에 의한 적극적 개입이나 국제적인 압박으로 인한 북한의 고립심화로 인한 북한 내부의 반발 등으로 인한 변화가 발생된다면 미국의 개입은 보다 적극적으로 변하게 될 것이다.

미국은 북한이 한반도 및 동북아에 안보위협이 되지 못하게 하고, 북한내 부상황이 외부로 확산되어 한반도 주변의 혼란과 불안정이 증대 되는 것을

28) 대륙간탄도유도탄(大陸間彈道誘導彈, 영어: intercontinental ballistic missile; ICBM, 문화어: 대륙간탄도로케트) 또는 대륙간탄도미사일(大陸間彈道—)은 사거리가 5,500 km 이상인 탄도유도탄으로, 주로 핵탄두를 탑재하기 위하여 개발된다. <https://ko.wikipedia.org/wiki/검색일> 2019.5.8)

29) 한겨레신문, “대화 열어놓는 트럼프, 북한도 적극 호응해야”, 2019. 5. 10일자

방지하며, 북한주민들의 생존권, 자유권 등 기본적인 인권 보장을 추진하고 있다. 이와함께, 현 북한정권이나 체제교체를 통해 항구적인 평화체제구축과 남북한의 평화적 통일달성, 그리고 통일한국이 반미나 친중으로 전환 방지하는 것에 적극적으로 나서고 있다. 그러면서도 미국은 기득권을 찾기보다는 중국, 러시아 세력에 대해 견제하는 방향으로 행동할 것으로 보인다. 이러한 미국의 전략적 목표를 달성하기 위해 미국은 직접적인 군사적 개입과 간접적인 개입의 유형으로 접근할 것이다.

먼저 군사적 개입은 한반도의 상황을 적극적으로 개입하려는 정책이라 할 수 있으며 이 경우 유혈사태 등 희생이 요구될 수 있다. 간접적인 개입은 유엔안보리를 통하여 한반도 평화와 안정을 유지하고 회복할 수 있도록 필요한 조치를 하도록 요청하는 절차를 밟을 것으로 보인다. 이 방법에도 유엔안보리를 통해서 무력개입을 하는 것이 포함될 수 있다. 무력개입의 경우 북한내 민주정부를 수립하기 위한 목적으로 유엔군과 한국군을 포함할 것이며, 이때에는 특히 중국의 공조가 필요한 유형이다. 대규모 탈북사태나 소요사태는 미국의 북한 인권법에 기초하여 북한주민들의 기본권을 보장하고 억압적 구조변경을 위한 대응이 요구된다. 따라서 북한 주민을 최대한 보호하기 위해 정치적 국제적 협력행사를 위한 행동으로 이어질 것이다.

이러한 직접적인 개입과 간접적인 개입의 이유에는 북한이 가지고 있는 핵·생화학무기 등 대량살상무기를 적극 통제하여 세계평화에 위협이 되지 않도록 하기 위함이다. 대량살상무기가 유출되거나 사용되어지는 경우가 없도록 조치를 취하는 것이 가장 큰 주변국가들의 관심사항일 것이다. 만일 미국이 한반도에 급변사태가 발생시 소극적인 자세로 대처하게 된다면 주변국들은 북한지역에 큰 영향력을 확보하기 위해 어떠한 형태로든 개입하려 할 것이다. 미국은 한반도 급변사태에서 한국을 지원한다는 입장을 견지하고 있으면서 실무적이고 세부적인 업무는 한국군이 주도 한다는 기본입장을 가지고 있다. 그렇지만 미국과 UN은 북한에 한국의 독자적 개입으로 통합은 반대하고 있다. 한반도 유사시에 북한 수복 이후의 문제를 두고 형식적인 투표 형태의 선거를 통한 체제 확립을 한다는 것이 미국 및 UN의 입장이다. 일본도 북한 지역에 대한 한국의 점유에 대해 반대 입장을 가지고 있는 것은 미국과 국제사회 입장에서 크게 벗어나지 않는 것과 같다.

미국이 북한 급변정세에 개입하게 된다면 한국에 더욱 필요한 것은 한·미 동맹의 강화와 효과적인 한·미연합작전태세를 구축하는 것이다.³⁰⁾ 북한 문제에 대한 해결의 주도권과 영향력이 미국이 가장 크기 때문이며, 미국은 UN과 국제적인 지지를 받고 있어 앞으로도 20~30년간은 동북아 힘의 중심점에 있게 될 것이다. 세계최강의 첨단전력과 그동안 같이 호흡을 하여왔던 한국군이 호흡을 맞추어 해결하는 것이 가장 최고의 방책일 것이다.

4대 강국 중에 북한 급변사태시 개입가능한 주변국의 순서는 미국, 중국, 일본, 러시아 순일 것이다. 국제협력의 공조로 이를 해결하여야 할 것이며 중국의 단독 개입은 우리에게 좋지 않은 결과를 초래할 수 있어 미국과 긴밀한 공조관계를 유지하면서 문제를 해결 할 수 있어야 한다.

V. 결 언

2018년 4·27 남·북 정상회담과 미·북 정상회담 등으로 불과 1년 전만 하더라도 상상할 수 없었던 한반도 평화 무드가 조성되어 가고 있었다. 하지만 2019년도에 들어서면서 북한은 체제보장과 자국이익을 위해서라면 새로운 길을 갈수도 있다고 표명하고 있듯이 북한의 태도변화 가능성은 좀처럼 예측하기 힘들다. 게다가 현시점에서 북한 김정은 정권이 안정화되어 있다고 예단하는 것은 쉬운 일이 아니다. 과거 북한이 보여주었던 것처럼 핵을 포기하지 않고 버틴다면 국제적 제제와 압박은 더욱 강하게 될 것이라는 것은 자명한 일이다. 그렇게 된다면 북한경제가 한계에 이르고 주민들의 불만이 커질 것이며, 이러한 결과로 북한의 급변정세를 예측해 볼 수 있을 것이다.

북한의 변화를 예상하고 준비하는 것은 우리에게 중요한 과업 중에 하나이다. 북한 급변사태는 동북아 지역에서 한반도의 운명을 결정하는 결정적인 사건이 될 수 있다. 북한은 분명히 변화되어야 함은 당연하다. 현 체제를 유지한 채 국제사회에서 고립되어 일당 독재 체제로 계속 유지하기는 어려운 것이다. 이러한 고립상태 유지하는 북한주민들도 바라는 바가 아니고 남한 국민들도 바라는 바가 아니다. 핵을 불포기하여 급변사태가 올 수 있음은 물론 북한이 진정으로 핵을 포기하고 베트남처럼 개혁·개방 정책을 추진한다 하더라도

30) 이명제, “북한 급변사태시 우리의 대응방안 연구, 중국의 동북공정...”, 국방대학교 석사학위논문(2009), p.54

도 급변사태의 가능성이 없어지는 것은 아니다. 북한은 근본적인 변화가 필요하기에, 시장경제원리가 확산되고 주민들의 의식이 개방된다면 체제불만이 커져 다른 모습의 급변사태를 일으킬 수도 있다.

어떠한 형태의 급변사태이던 간에 한국의 안보에 중요한 위협요소가 될 것이며 주변국들의 이익에 따라 개입할 가능성이 상당히 크다. 북한의 급변사태 발생은 국제질서에 미치는 파급효과가 매우 큰 역사적인 사건이 될 것이다. 북한의 급변사태를 통제하는 국가는 강대국인 미국과 중국이 가장 유력하다. 강대국들은 상대국가와 직접적으로 충돌하는 경우가 있기도 하지만, 약소국을 희생양 삼아 영향권을 나누어 갖는 것으로 타협이 이루어 지는 경우가 더 많았다. 한반도에서 북한 급변사태를 미리 예측하지 못하고 소극적인 자세로 수수방관하고 있게 된다면 한민족이 주체가 되어 문제를 해결하기 보다는 주변국들의 이익과 영향력 확보에 밀려 한국의 이익과 영향력을 상실할 수도 있다.

우리 정부는 북한 급변사태 발생시 주변국 개입에 대하여 적극적이고 주도적인 자세로 문제해결에 접근하여야 할 것이다. 앞에서 살펴보았듯이 주변국 중에는 북한 급변사태에 적극적으로 개입하려는 국가가 있고 그렇지 않은 국가가 있다. 70여년을 피를 나눈 동맹국가로써 든든히 한국을 지켜왔던 한·미 동맹이 바탕이 되어야 북한 급변사태 발생시 우리에게 혼란이 적을 것이다. 또한 한·미동맹을 바탕으로 한반도의 질서를 바로 잡아야 자유민주주의가 정착되고 지속적으로 발전해 나가는 원동력이 될 것이다.

한·미동맹 중심이 아닌 중국이나 러시아, 일본의 주도로 북한의 급변사태가 통제되어지고 간섭 된다면 한반도의 모습은 현재보다 더 어려운 국면을 맞이 할 수도 있다. 결국 우리 국민 모두의 소원인 통일과는 상당한 거리를 두게 되는 모습으로 변질될 수 있기에 한반도의 평화적인 통일을 고려한다면 그동안 한국과 같은 정책을 구사하고 같은 이념을 구축하고 상호 도움을 주었던 미국과의 공조와 노력은 반드시 필요하다. 미국은 6.25로 분단되어 전쟁의 잣더미에서 빈곤국으로 살았던 대한민국을 세계 10위권대의 경제적 강국으로 지원과 도움을 주었던 우방국이다. 과거에도 도움을 주었듯이 북한 급변사태가 발생되어 대한민국에 힘이 필요 할 때 진정으로 도와줄 수 있는 국가가 미국임을 부정하는 사람은 많지는 않을 것이다.

한반도에 평화가 무사히 안착되기 위해서는 많은 노력을 하여야 할 시기이

다. 진정한 평화를 얻기 위해서는 발생가능한 우발적인 상황에도 대비할 수 있는 준비가 되어 있어야 한다. 본 연구를 바탕으로 우발적인 상황에 대한 많은 연구와 준비를 병행하여 슬기롭게 준비하고 대처하는 대한민국이 되기를 바란다. 향후에도 많은 연구자들이 발생가능한 북한의 급변사태를 예측해 보고 이를 미리 준비하고 대처할 수 있는 능력을 구비할 수 있는 연구가 되기를 바란다.

중요한 것은 북한 위정자와 추종세력들이 한·미동맹을 이완시키려 하지만 한·미동맹은 오래전부터 혈맹관계로 영원하고 굳건하다는 사실을 인식하여야 할 것이다. 또한 핵은 북한 정권과 제재를 유지하는 수단이 될 수는 없으며 결국에는 체제붕괴를 가져오게 될 불행의 씨앗임을 분명하게 알아야 할 것이다. 이를 위해서는 북한이 빠른 시간내에 대화의 창구로 돌아오고 비핵화를 위한 행보에 박차를 기해주어 한반도에 진정한 평가가 찾아오길 진심으로 바란다. 비핵화를 포기하는 것은 북한에게 절대로 유리한 것은 없음을 깨달아야 할 것이다. 북한이 비핵화를 포기함으로 얻는 것보다는 분명히 잃을 것이 많다는 것을 알아야 한다. 한반도에서 우리 국민의 앞날을 책임지는 것은 바로 우리 국민 들이다. 피로 맺은 동맹국인 미국과 함께 자유민주주의를 지켜왔듯이 북한 급변사태 발생시 자유민주주의가 더욱 확고하게 뿌리내리는 한반도가 되어야 할 것이다.

평화와 자유는 공짜로 얻는 것이 아니다. 한반도의 진정한 평화와 자유가 정착되기 위한 노력은 남녀노소, 정치인이나 비정치인, 군인이나 민간인, 공무원이나 자영업자, 보수나 진보 따질 것 없이 많은 노력을 아끼지 말아야 한다. 이러한 노력의 중심에는 대한민국 최고·최대 안보단체인 재향군인회가 있다. 북한의 비핵화에 그동안 큰 목소리를 내어왔고 앞으로도 북 비핵화는 1,000만 재향군인회 회원 염원으로 계속 추진할 것이다. 한반도에 진정한 평화가 자리잡고 자랑스러운 대한민국을 후손들에게 물려주기를 바라는 마음으로 이 글을 마친다.

[논문투고일 : 2019.05.23]

[논문심사일 : 2019.06.14]

[논문수정일 : 2019.06.19]

[게재확정일 : 2019.09.16]

참고 문헌

1. 국내문헌

- 김계동, “북한 급변사태시 주변국 관계”, 『안보학술논집』, 2011
- 김기호, “북한체제의 안정성과 변동에 관한 연구”, 경기대 박사학위논문, 2009
- 김일영, “북한 붕괴 시 한국군의 역할과 한계”, 『국방연구』제 46권 2호, 2003
- 백승주, “북한 급변사태시 국군의 역할 전망”, 『포스트 김정일 체제 프로세스와 한반도 비전』, 서울, 한국국방연구원, 2009
- 박휘락, “북한의 심각한 불안정 사태시 한국의 적극적 개입”, 『평화연구』, 2011년 가을호
- 빌 클린턴, 정영목·이순희 역, 『빌 클린턴의 마이라이프』, 경기 안양: 물푸레, 2004
- 서덕용, “북한 급변사태시 주변국의 개입에 대한 연구”, 상지대학교 석사학위논문, 2013
- 유효열, “정치·외교 분야에서 북한 급변사태”, 한울아카데미, 2007
- 원종진, “북한 급변사태시 주변국 동향예측 및 대응방안”, 서강대학교 박사학위논문, 1990
- 윤석재, “북한 급변사태시 중국의 군사개입에 관한 연구”, 대전대학교 박사학위논문, 2018
- 이명제, “북한 급변사태시 우리의 대응방안 연구, 중국의 동북공정...”, 국방대학교 석사학위논문, 2009
- 홍면기, “중국의 대한반도 정책에 관한 연구”, 북경대학교 박사학위논문, 2001

2. 기타

- 네이버 www.naver.com
- 연합뉴스 <https://www.yna.co.kr>(2019. 5. 1)
- 위키백과 <https://ko.wikipedia.org/wiki/검색일> 2019. 4. 15)
- 한겨레신문 www.hani.co.kr(2019. 5. 10)
- 한국일보 www.hankookilbo.com(2017. 12. 18)

Abstract

A Study on the Possibility of Intervention in Neighboring Countries in case of a sudden change in NK

Moon hanjo

The recent drastic change is the North's nuclear issue, and it is on a long journey amid a tense war of nerves between the United State and North Korea. N.K was actively studying the rapid changes in the N.K predicting that there would be changes in the tightly controlled and closed N.K following the death of its founder Kim Il-sung and Kim Jong-il. About eight years after Kim Jong-un took power after the recent death of Kim Jong-il in 2011, such research activities are relatively small.

At a time when the N.K nuclear issue is slow to resolve, I thought that the "No-denuclearization" could be sufficient to bring about a sudden change in the North. If N.K does not give up its nuclear weapons program, it could eventually cause a sudden change in the North due to outside pressure or an explosion of internal discontent. It looked at possible sudden changes in NK by looking at cases of other countries that experienced sudden changes, and looked at possible involvement of neighboring countries, especially the U.S, China, Japan and Russia, in the event of a sudden change in N.K. Through the Eagle, he stressed that for true peace on the Korean Peninsula, it must be stabilized based on the strong Korea-U.S. alliance. I think close cooperation with the U.S. is essential for the real peace.

Through this paper, we prepared an eagle with the hope that the direction that South Korea should pursue will be presented by predicting the possibility of a sudden situation in North Korea and possible involvement of neighboring countries, focusing on the issue of N.K giving up its denuclearization.

Key words: NK's nuclear weapons, The current state of affairs, The Korea-U.S. alliance, No-denuclearization

‘신한반도체제’와 유엔사의 미래

김승택 *

- I. 서 론
 - II. 유엔사의 성립과 변천
 - III. 유엔사와 관련한 정치적·법적 논쟁과 쟁점
 - IV. ‘신한반도체제’와 유엔사의 미래
 - V. 결 론
-

* 합참 자문관, e-mail: sngtek.kim@hotmail.com

논문요약

문재인 대통령은 삼일절 기념사를 통해 “항구적인 평화체제인 신한반도체제로 담대하게 전환하여 통일을 준비해 나가겠다”고 밝혔다. ‘신한반도체제’로의 전환은 남과 북 그리고 미국이 한국전쟁 종전을 선언하고 평화협정을 체결하는 것을 전제로 한다. 현 한반도 안보질서는 정전체제이고 그 중심에는 유엔사가 있다. 평화협정 체결은 유엔사의 존폐와 연결된다, 유엔사는 지난 70여 년간 한반도의 불안정한 정전상태를 비교적 안정적으로 지켜왔다. 유엔사는 한반도 평화와 안정의 버팀목이었다고 평가된다. 유엔사의 미래 문제는 국제법적 법리보다는 관련국가들 간의 정치적 합의로 해결될 가능성이 크다.

평화협정이 평화를 가져오지 않는다. 평화협정이 항구적인 평화체제로 이행되기 위해서는 ‘권위와 강제력’을 갖춘 ‘평화협정 감시 및 통제기구’가 필요하다. 유엔사는 유엔이라는 ‘권위’와 미국이라는 ‘강제력’을 가지고 있는 기구이다. 아울러 유엔사는 70여 년동안 한반도의 정전협정을 관리해온 경험이 풍부하다. 군정위, 중감위 등 평화협정 준수 감시에 필요한 조직도 갖추고 있다. 평화협정 체결이후 유엔사를 ‘평화협정 감시 및 통제기구’로 그 기능과 역할을 전환하여 활용한 필요가 있다. 문재인 정부가 주도하는 ‘신한반도체제’로의 안정적인 전환을 위해 유엔사를 ‘평화협정 감시 및 통제기구’로 전환하여 활용하는 방안에 대해 관심과 노력을 전개해 나갈 것을 제안한다.

주제어 : 평화협정 감시 및 통제 기구, 정전협정, 유엔사, 신한반도체제, 평화협정.

I. 서론

문재인 대통령은 삼일절 100주년(2019년 3월 1일) 기념사에서 “신한반도체제로 담대하게 전환해 통일을 준비해 나가겠다”고 선언하였다. 그러면서 “신한반도체제는 우리가 주도하는 100년의 질서이며, 대립과 갈등을 끝낸, 새로운 평화협력공동체”라고 설파하고, “긴밀한 한미공조와 국제사회의 지지를 바탕으로 항구적인 평화체제 구축을 반드시 이루겠다”고 밝혔다. 이와 같은 ‘신한반도체제’구축에 대한 문 대통령의 자신감은 지난해(2018년) 평창 올림픽을 계기로 극적으로 전환된 한반도 평화분위기를 기반으로 한다.

2017년 11월 29일 북한은 핵 무력 완성을 선언하였다. 미국은 군사옵션을 거론하며 북한을 압박하였다. 미국과 북한이 말 폭탄을 주고받으며 수차례 ‘한반도 전쟁 위기설’이 거론되는 등 긴장이 고조되었다. 악화일로에 있던 한반도 정세는 2018년 초 극적인 반전을 이루었다. 북한은 전격적으로 평창 동계올림픽 참가를 선언하고 실질적인 2인자인 김여정이 선수단과 함께 방남(訪南)하였다. 이를 계기로 한반도 상황은 대화국면으로 변화하였다. 4월 27일과 5월 25일, 그리고 9월 18일 세 차례에 걸쳐 남북 정상회담이 개최되었고, 6월 12일에는 휴전이후 처음으로 역사적인 북미정상회담이 열렸다. 남북 관계의 역사에서 2018년만큼 극적인 반전과 급격한 진전이 이루어진 적은 없었다. 비록 지난 하노이에서의 2차 미북정상회담(2019년 2월 26일)이 결렬되는 등 이러저러한 이유로 한반도 대화의 기류가 숨고르기 양상을 보이고 있지만, 올해(2019년)에도 많은 진전이 이루어질 것으로 보인다.

문 대통령의 선언처럼 한반도 상황이 대결구도에서 대화구도로 변화해 나가면서 안보상황도 근본적인 변화의 시대를 맞고 있다. 9·19군사합의에 따라 비무장지대의 실질적인 비무장지대화가 진행되고 있고, 한강하구의 자유로운 통행이 개시되는 등 군사적 긴장수위도 전례 없이 낮아지고 있다. 앞으로 문재인 정부가 계획하는 대로 남과 북 그리고 미국이 한국전쟁 종전을 선언하고 평화협정을 체결하는 등 ‘신한반도체제’구축 단계로 이행할 경우 한반도는 새로운 평화의 시대로 진입하게 될 것이다. 종전선언과 평화협정 체결은 한국전쟁의 법적·공식적인 종식을 의미하며 한반도가 항구적인 평화의 시대로 이행하는 출발점이 될 것으로 기대된다.

‘신한반도체제’로의 이행은 필연적으로 한반도 군사질서의 변화를 추동하게

될 것이다. 한반도 군사질서는 정전체제이며 그 중심에는 유엔군사령부(UNC: United Nations Command, 이하 유엔사)가 있다. 북한은 정전 이후 집요하게 유엔사 해체를 요구해 왔다. 중국 역시 유엔사의 존재에 반감을 가지고 있다. 종전선언과 평화협정 체결 시 북한과 중국의 유엔사 해체 요구는 더욱 힘을 받을 것이다. 즉, 유엔사와 ‘신한반도체제’는 분리할 수 없는 관계에 있다고 볼 수 있다. 따라서 평화협정이 체결될 경우 유엔사의 기능과 역할, 존치 여부는 중요한 문제로 대두될 것이다. 그럼에도 불구하고 평화협정 체결과 연계되어 있는 유엔사 문제에 관하여는 정부와 학계 공히 별다른 관심을 보이고 있지 않는 것으로 보인다.

유엔사는 1950년 불법 남침을 감행한 북한군을 격퇴하고 한반도에서 평화를 회복하기 위해 유엔 안보리의 결의의 결과로 창설된 통합사령부(Unified Command)이다. 유엔사는 한국전쟁 기간에는 전쟁의 수행자였으며, 휴전 이후 1978년 한-미 연합군사령부(이하 연합사)가 창설되기 전까지는 한국방위의 책임자였다. 현재 유엔사는 정전협정에 의거하여 정전의 준수 및 집행 임무를 수행하고 있다. 한반도가 불안정한 정전상태를 비교적 안정적으로 지켜온 데에는 유엔사의 역할이 매우 컸다고 인정된다. 이와 같이 유엔사는 창설 이래 그 기능과 역할을 달리하면서 지난 70여년간 한반도의 안정과 평화의 버팀목 역할을 해왔다. 유엔사는 우리에게 중요한 안보자산인 것이다.

역사적 사례로 볼 때 평화협정 체결이 평화를 보장하는 것은 아니다. 평화협정이 항구적인 평화체제로 이어지기 위해서는 오랜 시간이 소요되며 그 과정에서 많은 난관과 고비를 넘겨야 가능할 것이다. 평화체제 이행을 순탄하게 지속하기 위해서는 평화협정 준수를 감시하고 강제할 수 있는 권위와 역량을 가진 기구의 존재가 필요하다. 유엔사는 지난 70여년간 한반도의 안정과 평화를 관리해온 경험이 있다. 평화협정 체결과 ‘신한반도체제’ 구축 과정에서도 유엔사는 평화를 지키고 촉진하는 보장자 역할을 수행할 수 있을 것으로 본다. 한반도에 항구적인 평화체제를 구축하고 궁극적으로는 평화통일을 이루기 위해 필요한 ‘평화협정 감시 및 통제 기구’로서의 유엔사의 역할 수행 가능성에 주목할 필요가 있다.

본 연구는 평화협정 체결 등 ‘신한반도체제’ 구축 과정에서 유엔사 활용방안을 모색할 것이다. 유엔사는 유엔이라는 권위와 미국이라는 강제력을 동시에

가지고 있는 조직이다. 평화협정 준수를 감시하고 통제할 수 있는 조건을 갖추고 있다. 유엔사를 ‘평화협정 감시 및 통제기구’로 그 기능과 역할을 전환하여 존치시키는 방안을 제시하겠다. 이를 위해 먼저 유엔사의 성립과 변화를 살펴봄으로써 유엔사에 대한 정확한 이해를 도모하였다. 이어 유엔사와 관련한 정치적·법적 논쟁과 쟁점을 정리한후 한반도 ‘평화협정 감시 및 통제기구’로서의 유엔사 존치 방안을 제시하였다.

II. 유엔사의 성립과 변천

1. 창설 및 한국전쟁 수행(1950-1953)

1950년 6월 25일 북한의 불법남침으로 한국전쟁이 발발하였다. 한반도에서 전면전이 발발하였다는 보고를 받은 미국은 한국 정부의 요청에 따라 동문제를 유엔 안전보장이사회(이하 안보리)에 회부하기로 결정하였다. 뉴욕 현지시간 6월 25일 14시에 개최된 유엔 안보리에서는 “조선인민군의 즉각적인 전투행위 중지와 38선 이북으로의 철수”를 요청하는 결의안(안보리 결의 제82호)이¹⁾ 가결되었다. 북한이 이에 응하지 않고 공격을 계속하자 안전보장이사회는 6월 27일 회원국들에게 “군사공격을 격퇴하고 그 지역의 국제평화와 안전을 회복하는데 필요한 원조를 대한민국에게 제공할 것을 권고”하는 결의안(안보리 결의 제83호)을²⁾ 가결하였다. 안보리의 결의에 따라 회원국들의 한국에 대한 지원결정이 뒤따르자 회원국들에서 파견한 군대를 통합 지휘할 지휘기구의 필요성이 대두되었다. 이에 따라 7월 7일 안보리에서는 다음과 같은 통합사령부(유엔군사령부) 설치에 관한 결의(안보리 결의 제84호)를 채택하였다.

-
- 1) ① 북한이 대한민국을 폭력으로 무력 공격하였다는 사실을 인식하고, ② 북한의 이러한 행위는 평화 파괴행위(a breach of the peace)에 해당하며, ③ 적대행위를 즉각 중지(the immediate cessation of hostilities)하고, ④ 북한의 당국이 38도선 이북으로 즉시 후퇴할 것을 요구한다. (S/1501, 1950.6.25.)
- 2) ① 북한 무력에 의한 대한민국에 대한 군사공격은 평화 파괴 행위임을 결정하고, ② 적대행위의 즉각 중지를 요구하며, ③ 북한이 38도선 이북으로 군대를 철수 할 것을 요구하고, ④ 유엔 회원국들이 무력공격 격퇴에 필요한 것과 한반도의 국제 평화와 안전 회복에 필요한 것의 원조를 대한민국에 제공할 것을 권고한다.(S/1511, 1950.6.27.)

안전보장이사회는 북한으로부터의 무력에 의한 한국에 대한 공격은 평화의 파괴가 되고 있음을 결의하고, 유엔회원국들은 무력공격을 격퇴하고 그 지역에 국제평화와 안전을 회복하기 위해 필요한 경우 한국에 대한 원조를 지원할 것을 권고하면서 (중략)

3. 전술한 안전보장이사회 결의에 의거하여 그 밖의 원조를 제공하는 모든 회원국들은 이러한 군대와 그 밖의 원조를 미국의 통합사령부 아래 통솔되도록 허용할 것을 권고하며,
4. 미국은 이러한 통합군의 지휘관을 임명할 것을 요청하며,
5. 북한군에 대한 작전과정에 참가하고 있는 국가의 국기와 함께 유엔의 깃발을 사용할 수 있는 통합사령부의 재량권을 승인하며,
6. 미국은 안전보장이사회에 통합사령부하에 취한 조치절차에 대하여 적절히 보고서를 제출할 것을 요청한다.

유엔으로부터 권한을 위임받은 미국의 트루먼 대통령은 합동참모본부(이하 합참)를 자신의 군사집행 대행기구로 지정하였다. 1950년 7월 8일 합참은 트루먼 대통령에게 극동군사령관 맥아더 원수를 유엔군사령관으로 지명할 것을 건의하여 승인을 받았다. 7월 10일에는 맥아더 장군에게 유엔군사령관으로 임명한다는 지시서가 정식으로 발송되었다. 유엔군사령관으로 임명받은 맥아더는 기존의 극동군사령부를 통하여 유엔군에 대한 작전통제권을 행사하다가, 7월 25일 정식으로 유엔사가 설치되자 공식적으로 사령관으로서의 임무를 시작하였다. 같은 날 미국은 유엔군사령부의 설립을 선언하는 성명을 발표하였다.¹⁾ 한편, 유엔사의 설치로 한국에 파견된 유엔 회원국들의 군대에 대한 지휘체계가 일원화되자 한국군도 지휘통일(Unity of Command)의 원칙에 따라 작전의 효율성을 제고하는 차원에서 유엔군사령관의 지휘를 받을 필요가 제기 되었다. 이에 이승만 대통령은 7월 14일 맥아더 사령관에게 서한을 보내 ‘한국군에 대한 작전지휘권을 이양’함으로써 한국전쟁에 참전중인 모든 군대의 지휘권이 통합되게 되었다.

대한민국을 위한 국제연합의 공동 군사노력에 있어 한국내 또는 한국근해에서 작전중인 국제연합의 모든 부대는 귀하의 작전지휘하에 있으며 또한 귀하는 그 최고사령관으로 임명되어 있음에 비추어 본인은 현 적대상태가 계속되는 동안

1) Rosalyn Higgins, *United Nations Peace Keeping, 1946-1967, Documents and Commentary II, Asia* (London: Oxford University Press, 1970), p.195.

대한민국의 모든 육·해·공군의 지휘권(command authority)을 이양(assign)하게 된 것을 기쁘게 여기는 바이며...²⁾

이후 유엔사는 1953년 7월 27일 정전협정이 조인되기까지 3년여 동안 한국전쟁의 수행자로서 16개국으로부터 파견된 전투부대와 5개국으로부터 파견된 의료지원부대 등 모든 유엔 회원국 지원부대를 지휘하여 공산군을 격퇴하고 대한민국을 수호하는 데 주도적인 역할을 수행하였다.

2. 정전협정 서명 및 한국방위(1953-1978)

1953년 7월 27일 정전협정이 조인되었다. 이날은 한국전쟁 발발 후 3년 1개월 5일째이자 휴전회담을 시작한지 2년 18일째 되는 날이었다. 정전협정, 즉 「한국 군사정전에 관한 협정」에는 유엔군측에서는 유엔군사령관 클라크(Mark W. Clark) 대장이 한국군과 참전 16개국을 대표하여 서명 하였고, 공산군측은 조선인민군 최고사령관 김일성과 중국인민지원군 사령원 팡덕회가 각각 서명하였다. 정전협정 제2조 17항에는 “정전협정 조항과 규정을 준수하며 집행하는 책임은 본 정전협정에 조인한 자와 그의 후임 사령관에 속한다”라고 규정하고 있다. 이에 따라 유엔군사령관은 정전협정을 이행 및 준수하고 집행하는 책임과 권한을 가지게 되었다.

정전협정의 체결로 한반도에서의 군사적 적대행위는 정지되었지만 전쟁이 완전히 종식된 것은 아니었다. 정전협정이란 전쟁을 수행중인 교전 쌍방 군사령관들 사이에 상호 전투 등 적대행위나 무장행동의 일시적·잠정적 중지 등에 관해 합의하는 순수한 군사적 성격의 협정이자 교전국 정부대표들 간에 법적으로 전쟁을 공식 종결시키기 위해 체결하는 정치적 성격의 평화협정과는 다르기 때문이다. 따라서 유엔사는 정전협정의 체결에도 불구하고 여전히 외부(북한)의 무력공격으로부터 한국을 방위하는 전구사령부로서의 역할을 지속 수행하였다.

한편, 정전협정 체결로 정전이 성립되자 한미 양국정부는 전후처리 절차에 돌입하였다. 핵심은 한국의 방위를 위해 미국으로부터 경제와 군사원조를 최대한 확보하는 것이었다. 1954년 11월 17일 한미 양국은 ‘한국에 대한 군사

2) 국방부 전사편찬위원회, 『국방조약집』 제1집(서울: 국방부, 1988), pp. 34-38.

및 경제원조에 관한 대한민국과 미합중국 정부 간의 합의의사록(이하 합의의사록)'을 체결하였다. 합의의사록은 통일, 군사, 경제에 관한 한미간 쟁점들을 망라하여 휴전이후 한미관계의 기본구도를 결정짓는 문서였다.³⁾ 주요 내용은 미국은 한국에 7억 달러에 달하는 경제 및 군사원조를 제공하고, 10개 예비사단을 포함한 해군과 공군력의 증강을 약속하는 것이었다. 그 대신 한국은 정전성립에도 불구하고 한국군을 유엔사의 작전통제하에 두는데 동의⁴⁾하였다. 이로써 유엔사는 정전협정의 서명자로서 동 협정내용의 이행과 준수 및 집행 책임과 함께, 한국군을 작전통제하여 한국을 방위하는 책임을 부담하게 되었다. 유엔사는 정전관리와 한국방위 책임을 보다 효율적으로 수행하기 위해 1957년 7월 1일 일본에 소재하고 있던 사령부를 서울로 이전하였다. 유엔사의 한국방위 책임은 한-미 연합사가 창설되는 1978년까지 지속되었다.

3. 정전 집행 및 관리(1978-현재)

1977년 제39대 미국 대통령으로 취임한 카터는 그의 선거공약이었던 주한미군의 철군을 향후 4~5년 내에 완료하겠다고 발표하였다. 이러한 카터 대통령의 철군선언은 1982년까지 3단계로 철군한다는 내용으로 구체화되었으며, 그해 7월 26일 제10차 한미 안보협의회의(SCM)에서 브라운 국방장관을 통해 한국정부에 공식적으로 통보되었다. 당시 한반도 안보상황은 불안한 상태에 있었다. 1969년 발표된 '닉슨 독트린'에 따라 1971년 주한미군의 일부(미 7사단 2만명)가 철수하는 등 '한국방위의 한국화' 정책이 추진되자, 북한은 이를 호기로 인식하고 대통령 부인(육영수) 암살(1974년 8월), 남침용 땅굴 굴착(1974년 11월), 판문점 도끼만행(1976년 8월) 등 호전적인 도발을 계속하고 있었기 때문이다. 이러한 상황에서 1978년 5월 20일 중국을 방문한 브레진스키 백악관 안보담당 보좌관은 아시아의 미군기지 유지선을 현재의 알래스카-일본-한국-필리핀-괌에서 알래스카-일본-필리핀-괌 선으로 후퇴

3) 국방부군사편찬연구소, “한미상호방위조약 체결을 위한 이승만정부의 협상전략”, 『군사제77호』, 2010.

4) 국제연합사령부가 대한민국의 방위를 위한 책임을 부담하는 동안 대한민국 국군을 국제연합사령부의 작전통제하에 둔다. 그러나 양국의 상호적 및 개별적 이익이 변경에 의하여 가장 잘 성취될 것이라고 협의후 합의되는 경우에는 이를 변경할 수 있다.(합의의사록 한국측 정책사항 제2항 제1문), 국방부 전사편찬위원회, 『국방조약집』 제1집 (서울: 국방부, 1988), pp 164-165.

시키는 것을 내용으로 하는 대통령 검토각서 10호와 지시각서 18호를 중국 지도자들에게 설명한 것으로 보도되자 한국정부의 안보불안감을 극도로 높였다. 한국정부는 주한미군 철수에 따른 ‘보완조치’를⁵⁾ 강력하게 요구하였고, 미국도 그 필요성을 인정하여 주한미군 철수와 관련하여 작전지휘체계를 효율적으로 통합하여 한국의 방위력을 증진시키기 위한 방안을 논의하였다.

그 결과 한미 양측은 1978년 이루어질 주한미군 1차 철수(지상군 6,000명)가 완료되기 이전에 새로운 한·미 연합군사령부(CFC: ROK-US Combined Forces Command)를 창설한다는 데 합의하였다. 이어 1978년 7월 26일 제11차 안보협의회의에서는 “군사위원회 및 한·미 연합사 관련약정(TOR: Terms of Reference)”에 합의하였고, 28일에는 제1차 한미 군사위원회회의(MCM: Military Committee Meeting)를 개최하여 ‘전략지시 1호’에 합의하였다.⁶⁾ 이에 따라 1978년 11월 7일(화) 한·미 연합사를 대한민국 용산에서 창설하였다. 연합사가 창설됨에 따라 유엔사의 한국방위 책임은 연합사로 이양되었다. 이에 따라 한국군에 대한 작전통제권도 유엔사에서 연합사로 전환되었다.

유엔사는 1978년 연합사로 작전통제권을 이양한 이후 현재까지 첫째, 정전

5) 1977년 5월 25일과 26일 이들 동안 박정희 대통령은 카터 대통령의 특사인 필립 하비브(Philip Habib) 국무부 차관과 조지 브라운(George Brown) 합참의장을 만나 주한 미 지상군 철수에 관한 미국의 기본 계획과 입장에 대한 설명을 듣고 다음과 같이 선보완, 후철수를 원하는 한국의 입장을 설명했다. “미 지상군이 한국에 영구히 주둔할 수 없고, 우리도 그것을 원하는 바가 아니지만, 한반도의 평화가 정착될 때까지, 적어도 긴장이 완화되고 전쟁위험이 현저하게 감소될 때까지 주한미군의 현상유지를 희망한다. 하지만 미국정부가 미 지상군을 향후 4~5년 이내에 철수하겠다는 입장을 공식적으로 표명하였기에 미국의 방침으로 인정하고, 제반 대비책을 강구할 수밖에 없는 입장으로, 앞으로 4~5년은 우리의 자주국방태세 완비를 위해 온 힘을 다할 시기이며, 이 목표 달성을 위해 미국의 적극적인 지원과 협조가 긴요하며, 가장 중요한 것은 전쟁재발 방지와 한반도의 평화를 계속 유지할 수 있는 역지력의 보존과 한반도의 군사적 균형이 파괴되는 일이 없도록 한국의 자체 방위력을 증강하는 등 선 보완, 후 철수가 한국의 기본입장이며, 그렇게 되기를 바란다.” 발신전보(WUS-05296), 『주한미군철수(감축) 한·미국(행정부)간 협의 1977 전7권』 등록번호 10576, MF Roll No, 2007-27-8, 페이지 확인불가(외교통상부 외교사료과)

6) 관련약정(TOR)은 국내법과 동일한 효력을 가지는 국가간 조약 성격의 문서로서 연합방위체제를 규범하는 한·미 국방장관의 전략지침으로 SCM에서 MC로 하달하는 최상위 전략문서이고, 전략지시는 법적 구속력이 없는 기관간 약정 성격의 문서로서 관련약정을 기초로 MC에서 전구사령관에게 하달하는 구체화된 작전지침이다.

협정의 유지 및 관리, 둘째, 전시에 유엔 회원국의 전력(국제적 지원)을 제공하는 역할, 마지막으로 주일(駐日) 유엔사 후방기지의 유지를 통해 미국 및 유엔 회원국의 군대가 일본에 진입하고 기지를 이용하는 편의의 제공을 통해 전시 증원군의 신속한 증원을 가능하게 하는 기능을 가지고 있다.⁷⁾

III. 유엔사와 관련한 정치적·법적 논쟁과 쟁점

1. 유엔사의 국제법적 지위와 권한

앞서 상술했듯이 유엔사는 유엔 안보리 결의 제84호(S/1588호, 1950년 7월 7일)에 근거하여 설치되었다. 유엔사는 유엔 안보리가 위임해준 권한에 따라 미국이 주도하는 통합사령부로 창설되었으며, 미국은 그 사령관을 지명하여 운용하고 있고, 유엔기를 사용하고 있다. 유엔사는 한국전쟁 기간동안에는 한국전쟁 ‘수행자’였고, 정전이후에는 참전 유엔회원국 군대를 대표하여 정전협정에 서명한 ‘서명자’이자 정전협정의 ‘집행 및 준수기관’으로서의 법적 지위를 유지하고 있다. 아울러 정전협정에 의거 군사분계선이남의 비무장지대와 서해상 5개 도서(백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도)에 대한 군사통제 권한을 보유하고 있다. 이 밖에도 유엔사는 북한이 정전협정을 위반하고 무력 침략을 가해올 경우, 별도의 유엔 안보리 결의 없이 유엔군의 추가적인 증원을 받아 북한군을 격퇴하기 위한 군사행동을 시행할 수 있다.

2. 유엔과 유엔사의 관계

유엔사가 유엔 안보리 결의를 근거로 창설되었지만, 유엔과 유엔사의 관계에 관해서는 국내외 학자들의 다양한 견해가 있다. 즉 유엔사가 유엔 안보리 결의에 의해 설치되었으므로 유엔현장이 명시하고 있는 유엔의 보조기관으로 보아야 한다는 견해와, 유엔사는 유엔의 위임에 의해 미국이 설치한 다국적군에 불과하고 유엔의 보조기관이 아니라는 견해가 있다. 유엔사가 유엔의 보조기관인지 아닌지의 문제는 향후 유엔사의 해체 문제와 직결되는 사안으로 관심의 대상이다.

7) 정재욱, “전시작전통제권 전환과 한미동맹: 유엔군사령부의 역할 정립을 중심으로,” 『JPI 정책포럼』 2014-10, p. 3.

가. 유엔의 보조기관이라는 견해

유엔사는 유엔헌장 제7조 2항, “필요하다고 인정되는 보조기관은 이 헌장에 따라 설치할 수 있다”는 규정과 제29조 “안전보장이사회는 임무의 수행에 필요하다고 인정되는 보조기관을 설치할 수 있다”는 규정에 근거하여 설치되었다고 보는 것이다. 이러한 견해의 근거로는 유엔에 의한 군사적 개입이었으므로 넓은 의미에서 유엔군이라고 보는 견해⁸⁾, 엄연히 안보리 결의에 의한 유엔헌장 제7조 상의 조치였다는 견해⁹⁾, 헌장 제7조 2항에 따른 유엔의 보조기관이자 제29조에 따른 안보리 보조기관으로서 안보리 결의 제83호에 따라 회원국들이 제공한 군대로 안보리 결의 제84호에 따른 미국 통제하에 통합사령부를 구성, 강제조치인 군사행동을 수행한 것이라는 견해¹⁰⁾등이다.

이러한 견해에 따르면 유엔사의 해체 등 법적지위를 변경할 수 있는 것은 미국이나 한국 등 그 어느 국가도 단독적이고 임의적으로 결정할 수 없고 유엔 안보리의 결의 절차가 필요하다는 입장이다. 2013년 6월 27일 유엔 사무국은 “유엔사와 관련하여 현재 ‘사무국’은 역할이 없으며 유엔사의 유엔 명칭 사용중지 권한은 안보리 및 총회가, 유엔기 사용중지 권한은 안보리가 보유하고 있다.”라는 공식 입장을 밝힌바 있다. 또한 유엔사 설치의 근거가 되는 유엔결의 84호에서는 ① 미국이 주도하는 통합사령부를 설치할 것, ② 미국정부가 통합군 사령관을 임명할 것, ③ 작전중 유엔기를 사용할 수 있도록 할 것 등 유엔사의 설치와 운용에 관한 권한만을 위임하였을 뿐, 유엔사의 해체에 관한 권한을 위임하고 있지는 않다. 따라서 유엔사의 해체를 위해서는 그 설치를 위임한 유엔 안보리의 추가 결의가 필요하다고 볼 수도 있다.

나. 미국 주도의 다국적군으로 유엔의 보조기관이 아니라는 견해

유엔사는 유엔의 보조기관이 아니며, 한국전쟁 당시 한국에 파견된 유엔군은 유엔 헌장 제51조상의 집단적 자위권에 의거 한국의 요청하에 미국을 중심으로 한 우방국들의 승낙으로 행사된 집단적 자위권의 결과였다는 것이다.¹¹⁾ 이러한 견해의 근거로는 유엔사가 비록 안보리 결의에 따라 설립되었

8) 이한기, 『국제법 강의』 (서울: 박영사, 1997), p. 699.

9) 제성호, 『한반도 안보와 국제법』 (서울: 한국국방연구원, 2010), p. 36.

10) 유병화·박노형·박기갑 공저, 『국제법』 (서울: 법문사, 2000), p. 717.

11) 이상면, “한국전쟁과 휴전의 당사자 문제”, 『국제법학회논총』 제52권 제2호 (2007), p. 242.

지만 유엔평화유지활동과는 달리 유엔의 예산으로 운용되고 있지 않고, 1950년 이래 유엔연감에 유엔의 보조기관으로 등재되어 있지 않으며¹²⁾, 군사적인 지휘통제에서 유엔과는 무관하며, 정치적인 통제와 재정적 측면에서도 유엔의 기관에 해당하지 않는다.¹³⁾는 것이다.

이러한 견해를 뒷받침하는 더욱 강력한 근거는 유엔사에 관한 유엔사무총장의 언급이다. 1994년 5월 28일 북한은 부트로스 갈리(Boutros Boutros-Ghali) 유엔사무총장에게 정전협정의 대체와 유엔사 해체를 위한 조치를 취해달라고 공식 요청하였다. 이에 대해 갈리 총장은 6월 24일 ‘미국만이 유엔사의 존속이나 해체에 대해 결정할 수 있는 권한을 가지고 있다’는 입장을 공식 표명하였다. 그는 1950년 7월 7일자 유엔 안보리 결의 제84호(S/1588호)를 상기시키면서 “병력과 기타지원을 한국에 제공하는 모든 회원국은 그러한 병력과 기타 지원을 미국 주도의 통합사령부가 이용할 수 있도록 권고하는데 안보리의 역할을 제한하였다. 이에 따라 유엔안보리는 안보리의 통제를 받는 보조기구로서 통합사령부를 설립하지 못하고 미국 주도의 사령부 설립을 권고한 것은 당연했다. 따라서 통합사령부의 해체는 유엔의 어떠한 기구의 책임범위 안에 있는 것이 아니라 미국정부의 권한에 속하는 문제이다.”라고 밝혔다.¹⁴⁾

3. 유엔사 존폐와 관련한 국제법적 쟁점

향후 평화협정이 체결되어 정전협정을 대체할 경우 유엔사의 존폐 문제가 대두될 것이다. 이와 관련하여 학계에서는 두 가지 견해가 있다. ① 평화협정 체결(정전협정의 실효)과 함께 유엔사는 자동 해체된다는 견해와, ② 평화협정을 체결하였다고 하여 유엔사가 당연히 해체되는 것은 아니라는 견해이다.

가. 평화협정 체결과 동시에 유엔사는 해체된다.

현재의 한반도 군사질서는 ‘정전협정’을 이행·준수하는 정전체제(Armistice Regime)이고, 유엔사는 정전협정 제2조 17항에 따라 정전협정을 이행·준수하는 책임과 권한을 가지고 있다.¹⁵⁾ 국제법상 정전협정은 교전 쌍방 ‘군사령

12) 김선표, “한반도 평화구축과 유엔사 문제에 관한 소고” 『서울국제법연구』 제12권 2호, (서울: 서울국제법연구원, 2005), p. 98.

13) 김동욱, 『한반도 안보와 국제법』 (서울: 한국학술정보, 2009), pp.184-189.

14) 김동욱, 앞의 책, pp. 184-189.

관 간'에 군사작전의 일부 또는 전부의 정지를 위해 맺은 군사적 성격의 협정을 말한다. 이는 교전국 정부대표들 간에 법적으로 전쟁을 공식적으로 종결시키기 위해 체결하는 정치적 성격의 '평화협정'과는 구별된다. 정전협정에서는 전쟁을 법적으로 종결시키기 위해 “쌍방의 관계 각국 정부에 정치회의를 소집하고 한국문제의 평화적 해결 등의 문제들을 협의할 것을 건의(제69항)” 하였다. 아울러 “정전협정의 각 조항은 쌍방이 공동으로 접수하는 수정 및 증보 또는 쌍방의 정치적 수준에서의 해결을 위한 적당한 협정중의 규정에 의하여 명확히 교체될 때까지는 계속 효력을 가진다(제62항)”라고 규정하고 있다. 따라서 ‘평화협정’이 체결되면 정전협정은 평화협정으로 ‘명확히 교체’되는 것이므로 정전협정은 자연적으로 효력을 상실하게 되는 것이며, 정전협정을 이행·준수하는 책임과 역할을 수행하는 유엔사는 그 존재할 필요성이 사라지게 되므로 당연히 해체되어야 한다는 것이다.

또한 유엔사의 임무는 1950년 유엔 총회와 안보리의 결의에 따라 ‘한국영역에서 북한의 무력공격을 격퇴하고 국제평화와 안전을 회복’하는데 있다. 그런데 평화협정이 체결되면 ‘한국영역’에서의 무력공격은 해소되고 ‘국제평화와 안전’이 회복된 것이므로 유엔사는 그 임무를 다하여 더 이상 존속할 근거가 상실되게 된다.¹⁵⁾ 유엔사 창설의 원인으로 보아도 해체의 사유는 명확하다고 볼 수 있다. 즉 유엔사는 한국전쟁 발발로 인해 유엔 결의로 창설되었으므로 창설 원인이었던 한국전쟁이 법적·공식적으로 완전히 종료되고 나면 해체하는 것은 자연스러운 수순인 것이다.

나. 평화협정이 체결되더라도 유엔사가 당연히 해체되는 것은 아니다.

유엔사는 1950년 7월 7일 유엔 안보리 결의 제84호(S/1599)에 의해 설치된 UN의 보조기관으로서 유엔사의 해체 문제는 정전협정의 폐기나 평화협정으로의 대체와는 별개의 사안이라는 것이다.¹⁶⁾ 또한 1950년 10월 7일자 유엔총회 결의 제376호(v)는 ① 결의의 근본목적이 통일·독립된 민주주의 한국을 수립하는 데 있다는 것, ② 유엔군은 한국 전역에 걸쳐 안정을 위한 조건

15) 정전협정 제2조 17항 : 정전협정의 조항과 규정을 준수하며 집행하는 책임은 본 정전협정에 조인한 자와 그의 후임사령관에 속한다.

16) 김명기, “휴전협정의 평화조약 대체시 문제점과 대책”, 『국방』 (서울: 국방부, 1993), pp. 41-44.

17) 정재욱, 앞의 책, p. 5.

을 보장하고 한국에 통일·독립·민주정부를 수립하는 데 필요한 한도에서 한국의 어느 지역에서도 잔류할 수 있다는 것, ③ 유엔사는 통일·독립된 전(全)한국 민주정부 수립을 실현시킴에 있어 유엔을 대표하며 한국에서의 구호 및 부흥과 관련하여 총회가 정하는 제 임무를 수행하도록 하기 위하여 유엔한국통일부흥위원단(UNCURK: United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea)을 설치한다는 것 등을 명시하고 있다.¹⁸⁾ 이 결의에 따라 설치된 UNCURK는 1973년 임무종료 후 해체되어 해당 결의 부분은 실효하였으나, 기타 결의 내용은 여전히 유효하다고 보아야 한다.¹⁹⁾ 따라서 평화협정이 체결되어 정전협정이 실효된다 하더라도 그에 따른 법적 효과로서 유엔사가 당연히 해체되는 것은 아니다. 이론상으로는 남북 평화협정 체결 후에도 유엔사가 북한의 남침 억제로부터 한반도내에서 분쟁예방을 위한 평화유지활동의 수행이라는 기능 전환의 방식을 통해 계속 잔류할 수 있다.²⁰⁾ 이러한 내용은 평화협정 체결과 정전협정 실효이후에도 유엔사는 존속하여 한국의 평화적 통일과정에서 일정한 역할을 수행하여야 한다는 법적 근거가 될 수 있다.

4. 유엔의 유엔사 해체결의

북한은 1954년 제네바회의 이래 “유엔사는 창설부터 유엔과는 무관한 불법적인 국내문제 간섭의 도구이므로 해체하여야 한다”는 입장을 견지해 왔다. 북한의 이러한 주장은 첨예한 냉전 대결의 시대에는 그다지 주목을 받지 못하였다. 그러나 1970년대에 들어 세계는 닉슨 독트린과 함께 대결적 냉전체제에서 벗어나 긴장완화의 시대, 이른바 데탕트(detente)시대로 접어들게 된다. 1970년 11월 유엔에서는 알바니아에 의해 제안된 중화인민공화국(중국)의 유엔가입과 대만 축출 안이 통과되었다. 이어 1971년 10월에는 중국의 유엔가입이 승인되고, 중국은 대만이 보유하고 있었던 안전보장이사회의 상임

18) 김명기, 『주한 국제연합군과 국제법』 (서울: 국제문제연구소, 1990), pp. 97, 174-175.

19) 제성호, “북한 급변사태시 한국의 국제법적 대응,” 『중앙법학』, 제15집 제1호 (2013.3), pp. 192-193.

20) 제성호, “한반도 평화체제 전환의 법적 측면” 『한반도 평화전략』, (서울: 통일연구원, 2000), pp.267-268.

이사국 지위를 승계하였다. 중국이 유엔에 가입하고 안보리의 상임이사국이 되자 60년대에 대거 유엔으로 진출한 반미성향의 제3세계 국가들이 연대함으로써 유엔은 자유진영과 공산진영 사이의 대결의 장으로 변모하였다. 이에 따라 유엔사 문제가 공식적으로 거론되고 주목을 받기 시작했다.

1972년 2월 21일에는 닉슨 대통령의 역사적인 중국 방문이 있었다. 이때 닉슨 대통령을 만난 주은래는 주한미군의 철수와 함께 유엔사의 해체를 요구하였으며, 닉슨은 “유엔사 해체를 검토하고 있다”고 답하였다.²¹⁾ 1973년 3월 미국은 유엔사 해체를 위한 미중간 협상전략에 관한 정책검토를 통해 유엔사 해체와 정전협정을 대체하는 새로운 한국에서의 안보체제 전환을 위해 군사정전위원회를 남북조절위원회(SNCC: South-North Coordinating Committee)로²²⁾ 흡수하고 미국과 중국 역시 회원국으로 참여하는 방안을 검토하기도 하였다. 이러한 상황에서 1972년 6월 21일 마지막으로 남아있던 태국군이 철수함으로써 유엔사에는 이제 미군만이 남게 되어 유엔군으로서의 정체성이 사실상 상실되게 되었다.

1972년 7월 17일 알제리 등 공산측 국가들은 유엔사무총장에게 유엔사의 존재에 관한 재검토를 요청하는 서한을 보낸 것을 시작으로 1973년 9월 21일에는 주한 외국군이 유엔 깃발을 사용할 권한을 박탈하고 유엔사를 해체할 것을 요청하는 결의안을 유엔총회에 제출하였다. 이에 한국정부는 10월 27일 유엔 사무총장에게 각서를 보내 “유엔사 해체문제를 검토하기 전에 휴전이행을 위한 합리적인 대안이 세워지지 않으면 안된다”고 주장했고, 1975년 1월 14일 대통령 연두기자회견에서 “정전협정 효력 존속을 전제로 한 유엔사 해

21) 주은래: 우리는 유엔사가 그것의 수명을 마칠 때가 왔다고 생각한다.

키신저: 우리는 이 문제를 검토하고 있다.

닉슨: 당신은 키신저와 그것(유엔사 해체)을 제기했다. 그리고 우리는 그것을 검토하고 있다.

Memorandum of conversation, Feb. 23. 1972, 2-6 p.m., *FRUS 1969-1976, Vol XVIII, China 1969-1972*, Document 197.

22) 1972년 7월 4일 휴전이후 최초의 남북접촉후 발표한 7.4남북공동성명에서 합의된 조국통일원칙에 입각하여 구성된 협의기구로 남한의 중앙정보부장 이후락과 북한의 조선노동당 조직지도부장 김영주를 공동위원장으로 하여 남북 각각 5명으로 구성되며 정치, 경제, 군사, 외교, 사회문화 등 5개 분과위원회를 두어 남북사이의 다양한 교류와 협력을 촉진시키고 쌍방간의 제반 문제를 해소한다는 목적으로 설치된 기구였다.

체”를 요구했다.²³⁾

1975년 베트남과 캄보디아의 공산화에 고무된 북한은 공산 측을 규합하여 그해 11월 18일 제30차 유엔총회에서 “유엔군사령부를 해체하고 유엔기치하의 모든 주한 외국군이 철수하는 것이 필요”하며, 철수후 “정전협정 당사자들이 정전협정을 평화협정으로 대체할 것을 촉구”하는 결의안을 제출하였다. 이에 미국도 “직접적 당사국들이 조속한 시일 내 정전협정을 대체할 평화협정에 관한 협상에 들어 갈 것을 희망하고, 정전협정을 유지하기 위한 적절한 체제가 마련되는 대로 유엔군사령부가 해체될 수 있도록 최단 시일 내에 협의를 가질 것을 촉구하면서, 정전협정의 유지를 담당할 대체적 조절이 이루어진다면 1976년 1월 1일부로 유엔군사령부가 해체될 수 있다.”는 서방측 결의안을 제출하였다.²⁴⁾ 이리하여 당시 유엔 총회에서는 공산측과 서방측 결의안이 동시에 통과되는 진기록을 남겼다.

5. 소결론

유엔사가 유엔안보리 결의를 근거로 하여 설치된 기관이지만 유엔사와 유엔의 관계는 모호한 상태로 남아 있다. 유엔사의 지위와 관련하여 유엔의 보조기관이라는 견해와 보조기관이 아니라는 견해가 공존하고 있고, 평화협정 체결시 유엔사는 자동적으로 해체된다는 견해와 해체되지 않는다는 견해가 공존하는 등 국제법적으로도 쟁점으로 남아있다. 유엔 자신도 1970년 제30차 총회에서 유엔사의 해체와 존속을 동시에 결의(유엔결의 제3390호 A, B)하는 등 유엔사에 관한 유엔의 권한에 관해 명확한 입장을 정리하지 못하고 모호한 상태로 남겨두고 있음을 볼 수 있다. 결국 종전선언과 평화협정 체결 후 유엔사의 미래에 관해 정리된 결론이 없는 상태인 것이다.

이렇게 볼 때 향후 유엔사의 미래 문제는 국제법적 법리보다는 관련국가들 간의 정치적 합의로 해결될 가능성이 크다고 본다. 한국은 남북한이 평화체제 전환의 직접 당사자라는 입장을 가지고 있는 한편, 미국과 중국은 관련 당사국으로서 남북한 간의 평화합의를 지지·보장·추진하는 역할을 할 수 있다고

23) 서주석, “한반도 정전체제와 유엔군사령부”, 『통일시론』(서울: 청명문화재단, 2001), p. 109.

24) 이상철, 『한반도 정전체제』(서울: 국방부, 2011), p. 88.

보고 있다.²⁵⁾ 문재인 대통령도 한반도 평화체제 구축은 남북한을 포함한 관련국들이 참여하여야 한다고 하였다.²⁶⁾ 한반도 문제를 해결하는 당사자로서 남북한이 평화체제의 주체이어야 하고, 한반도 평화정착은 동북아질서의 안정과 밀접하게 연관되기 때문에 주변국과의 협력관계 속에서 추진하는 것이 바람직하기 때문이다.²⁷⁾ 따라서 유엔사의 미래문제도 직접 당사자인 한국과 북한을 포함하여 실질적으로 유엔사를 관할·통제하고 있는 미국, 그리고 한국문제에 직·간접적으로 연결되어 있는 중국 등 4개국의 정치적 협상에 의해 결정될 가능성이 클 것으로 보인다.

IV. ‘신한반도체제’와 유엔사의 미래

1. 평화협정 성공의 조건

역사적으로 볼 때 평화협정은 체결보다는 유지와 준수가 더욱 어려운 문제였다. 많은 평화협정이 평화를 이루지 못하고 군사적 충돌로 비화되고 말았던 사례는 평화협정의 준수가 얼마나 어려운 일인가를 실증하고 있다. 역사학자인 토인비(Anold Toynbee)는 조약은 주권국가간의 계약으로 우월한 힘을 갖고 있는 항구적인 권위기관이 없이는 주권국가의 조약준수가 보장될 수 없다고 보았다.²⁸⁾ 즉, 국가간의 약속인 조약(협정)이 준수되기 위해서는 권위와 강제력을 갖춘 감시 및 통제기구가 필수적이란 지적이다. 베트남 평화협정은 평화협정이 평화체제로 이어지지 못하고 휴지조각이 되어 버렸던 평화협정의 취약성을 보여주는 대표적인 사례이다. 반면 이집트-이스라엘 평화협정은 평화협정이 평화체제로 이행되었던 성공사례이다. 양개 협정이 성공과 실패로 귀결된 이유는 여러 가지가 있겠지만 결정적인 차이는 권위와 강제력을 갖춘

25) 제성호, 『한미동맹의 법적이해』(서울: 국방연구원, 2015), p. 213.

26) 한반도에 항구적 평화구조를 정착시키기 위해서는 종전과 함께 관련국이 참여하는 한반도 평화협정을 체결해야 합니다. “괴르버 재단 초청연설”(2017.7.6.), 남과북은 정전협정 체결 65주년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다(2018.4.27. 판문점 공동선언)

27) 박영호, 『한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향』, (서울: 통일연구원, 1996), pp. 55-56.

28) Toynbee, *Major Peace Treaties of Modern History: 1648-2000*, New York: Chelsea House Publishers, 2002, p.xxxviii.

‘평화협정 감시 및 통제기구’의 존재여부였다는 것이 중론이다.

1979년 3월 26일 체결된 이집트와 이스라엘간 평화협정의 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 중동문제의 공정하고 포괄적이며 영구적인 평화를 이룩하기 위해 캠프 데이비드 협정을 준수한다(서문). 둘째, 이집트-이스라엘간 전쟁상태를 종식시키고 평화를 구축한다(제1조 1항). 셋째, 이스라엘은 군과 민간인을 시나이 반도로부터 철수시킨다(제1조 2항). 넷째, 상호 영토 및 주권의 존중과 분쟁의 평화적 해결을 약속한다(제3조). 다섯째, 양국은 양국간의 안전을 보장하기 위해 유엔 평화유지군 주둔에 합의하고, 유엔 안보리의 결의가 없으면 유엔 평화유지군 철수를 요구하지 않는다(제4조). 여섯째, 이스라엘의 자유로운 수에즈 운하 통항을 보장하고 양국 연안 공해상의 자유통항에 대해 상호 보장한다(제5조). 일곱째, 각 조약 해석시 발생할 수 있는 분쟁을 협상에 의해 해결한다(제7조).²⁹⁾

양국은 평화협정 성패의 핵심인 협정 감시와 통제기능은 평화지대 설정, 평화관리기구 및 유엔감시기능으로 구성하였다. 첫째, 평화지대는 양국의 합의하에 각각 영토내 부대배치 제한지대를 설정하는 것이며, 시나이 반도를 4개 지역으로 구분하여 이집트 본토와 가까운 순으로 A지역에는 1개 보병사단, B지역에는 국경수비대 4개 대대, C지역에는 유엔군 및 이집트 경찰 주둔, D지역에는 이스라엘 보병 4개 대대와 유엔감시단을 주둔하는 것이었다. 둘째, 평화관리기구는 공동위원회를 설치하고 이스라엘군의 철수가 완료될 때 공동위원회는 조약 비준서 교환 즉시 구성되어 이스라엘군의 시나이 반도 철수가 완료될 때 해체하기로 하며, 양국의 상위 공직자를 대표로하는 대표부로 구성하는 것이었다. 셋째, 유엔 감시기능은 조약이행을 감시하고 위반 방지를 위한 유엔군 및 감시단의 활동에 관한 것으로써, 유엔군 및 감시단은 상임이사국 이외에서 충원하며, 양국은 유엔에게 유엔군 및 감시단의 지휘권을 일임하도록 하였다.³⁰⁾

이집트-이스라엘 평화협정은 성공적으로 이행되었다. 평화협정 체결후 3년 이내에 시나이 반도를 이집트에 넘겨주기로 한 약속에 따라 이스라엘은 군대

29) American Society of International Law, *International Legal Materials*, vol. XIII. No 2 (march 1979), pp. 362-366.

30) 허문영 외, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』(서울: 통일연구원, 2007), pp. 221-222.

를 단계적으로 철수하고 1982년 4월 시나이 반도 전체를 이집트에 넘겨주었다. 이후 현재까지 이집트와 이스라엘은 별다른 군사적 출동 없이 평화로운 관계를 지속하고 있다.

1973년 1월 27일 체결된 베트남 평화협정(베트남에서의 전쟁종결 및 평화회복에 관한 협정)은 모두 9개장 23개조로 구성되었으며 주요내용은 다음과 같다. 제1장은 베트남의 독립, 주권, 단일성 및 영토적 보전 존중, 제2장은 적대행위의 종식과 철군, 제3장은 외국 민간인과 전쟁포로, 억류된 베트남 민간인 송환, 제4장은 베트남 국민의 자결권 행사, 제5장은 베트남 통일과 남북베트남 관계 규정, 제6장은 공동군사위원회의 설치, 국제감시위원단 구성 및 후속 국제회의 개최, 제7장은 캄보디아와 라오스에서의 모든 군사활동 금지, 제8장은 미국과 베트남민주공화국 정부와의 관계규정, 제9장은 기타이다.³¹⁾ 평화협정 성패의 핵심인 협정이행을 국제적으로 보장하기 위한 조치를 규정한 제6장의 내용은 다음과 같다. 첫째, 군사공동위원회는 남베트남내 양 당사자로 구성되는 양자군사공동위원회와 평화협정에 조인한 4당사자(미국, 남북베트남, 남베트남 임시혁명정부)로 구성되는 4자 군사공동위원회를 구성한다. 둘째, 국제감시통제위원회는 1,160명의 캐나다, 헝가리, 인도네시아, 및 폴란드인으로 구성되며, 국제회의가 결정적 조치를 취할 때까지 휴전 및 외국군 철수를 감시·감독한다.³²⁾

이와 같이 베트남 평화협정은 종전, 평화관리, 통일에 이르기까지 단계적이며 포괄적인 조약이다. 그러나 조약 내용의 구체상과 섬세함에도 불구하고 베트남 평화협정은 실패로 끝났다. 1975년 4월 30일 북베트남군은 사이공을 함락시켰고 남베트남은 지구상에서 사라졌다.

양개 평화협정 모두 협정 준수를 감시·통제하는 기구를 두었다. 그러나 베트남 평화협정의 경우 국제통제감독위원회가 설치되기는 하였으나, 국제적 권위를 가진 유엔이 개입하지 않았으며 우월한 힘을 가진 미국은 빠지고 캐나다, 헝가리 등으로 구성되어 평화협정 위반에 대해 강제조치를 취할 수 없었다. 반면에 이집트-이스라엘의 경우는 유엔이 통제하는 유엔군 및 감시단이 상주하여 협정 준수와 이행을 감시하였으며, 미국은 시나이반도 완충지대 운

31) 허문영 외, 앞의 책, p. 216.

32) United Nations, *Treaty Series 1974*, vol. 935, no. 13295 (1977), pp. 6-17.

영비용, 경찰활동 지원 및 경비병력 파견 등을 추진하였다. 국제적 보장을 위한 유엔의 참여와 함께 강대국인 미국이 평화의 보증자이자 통제자로서 적극적으로 참여한 것이 평화협정 준수와 이행에 결정적 요인으로 작용한 것이다.

2. 유엔사의 미래 : 한반도 평화협정 감시 및 통제기구

한반도 평화협정 체결과정에서 유엔사의 존폐문제는 중요한 문제로 대두할 것이다. 한국전쟁 종전선언과 평화협정이 체결될 경우 한반도의 정전상태는 법적으로 완전히 종결되며 정전관리를 주 임무로 하는 유엔사의 존폐문제는 필연적으로 제기될 수밖에 없기 때문이다. 상술하였듯이 평화협정의 성공을 위해서는 권위와 강제력을 갖춘 ‘감시 및 통제기구’의 설치가 필수적이다. 한반도 평화협정도 예외는 아닐 것이다. 평화협정 체결의 결과로서 유엔사를 해체하기 보다는 유엔사의 기능과 역할을 전환하여 ‘평화협정 감시 및 통제기구’로 활용을 모색할 필요가 있다. 유엔사는 이러한 임무를 수행할 수 있는 적합한 기구라고 본다. 유엔사가 ‘한반도 평화협정 감시 및 통제기구’로서 적합하다는 판단의 근거는 다음과 같다.

가. 유엔사는 국제적으로 존중받는 권위와 함께 충분한 강제력을 갖추고 있다. 유엔사는 유엔 안보리 결의로 탄생하였다. 유엔 안보리의 권한은 상당히 막강하다. 왜냐하면 유엔헌장 제24조 1항과 제25조 그리고 제49조에 따라 유엔의 모든 가입국이 안보리가 평화유지에 관한 ‘중요한 책임’을 지며, ‘가입국을 대신하여 행동하는 것’에 동의하고, 그 결정을 수락하며 이행할 것을 약속하였기 때문이다. 유엔사는 유엔 안보리의 이러한 강력한 권한과 권위를 집행하는 기관인 것이다. 북한도 유엔 가입국이기 때문에 이러한 약속에서 예외일 수 없다. 또한 유엔사는 1976년 태국군이 철수하면서 사실상 미국군만으로 구성되어 있다. 유엔사는 글로벌 패권국이자 세계의 경찰국인 미국의 강력한 강제력을 활용할 수 있는 것이다. 이렇게 볼 때 유엔사는 한반도 평화협정 준수 감시와 강제기구로서 필요한 조건을 모두 갖추고 있다고 볼 수 있다.

나. 유엔사는 한반도의 평화와 안정 유지에 관한 풍부한 경험을 가지고 있다. 1953년 7월 27일 정전협정 체결로 한국전쟁은 정지되었다. 정전협정은 적대 쌍방이 “일체의 적대행위의 완전한 정지”를 포함한 여러 가지의 정전을

유지하는데 필요한 사항들을 준수할 것을 명시하고 있다. 정전협정 체결이후 한반도에서 또다시 전면전이 재발하지 않은 것으로 보면 정전협정이 잘 준수된 것으로 볼 수 있으나, 실상을 그렇지 않다. 정전협정 발효이후 현재까지 남북간에는 백만건에 이르는 크고 작은 정전협정 위반사례가 있었다.³³⁾ 1968년 김신조 일당의 청와대 습격사건, 울진삼척 무장공비 침투사건, 푸에블로호 납북사건, 1969년 미 EC-121기 격추사건, 1976년 판문점 도끼만행 사건, 1999년과 2002년의 서해교전, 2010년의 천안함 폭침과 연평도 포격 도발 등은 정전이 파기되고 전면전으로 비화될 뻔했던 심각한 위반사례이다. 정전협정에 따라 이와 같은 위반사건을 조사하고 협의하여 처리할 책임과 권한은 군사정전위원회에 있으며 유엔사는 군사정전위원회 연합군측을 대표한다. 유엔사는 정전협정 위반사건이 발생할 때마다 이를 조사하고 시시비비를 가려 군정위를 통해 책임을 추궁하고 재발방지 조치를 요구하는 등의 임무를 수행함으로써 한반도에서 정전이 유지되는 데 크게 기여하였다. 유엔사는 한반도에서 남북 군사력의 대치상태로 인해 발생할 수 있는 각종 다양한 충돌 사태를 안정적으로 해결해 본 풍부한 경험을 보유하고 있는 것이다. 향후 평화협정 체결시 협정준수를 감시하고 관리하는 데 있어 유엔사의 정전협정 관리 경험은 실질적인 효력을 발휘할 것으로 평가된다.

다. 유엔사는 평화협정 감시 및 통제에 적합한 조직(군사정전위원회, 중립국감독위원회, 공동조사소조)을 보유하고 있다. 평화협정 감시 및 통제 기구는 양측의 협정 위반을 감시하고 위반사건 발생시 조사하여 책임자 처벌, 재발방지 조치 등의 활동을 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 적합한 수단이 있어야 할 것이다. 유엔사에는 이러한 기능과 역할을 수행할 수 있는 조직이 설치되어 있다. 군사정전위원회와 중립국감독위원회 그리고 공동감시소조가 그들이다. 군사정전위원회³⁴⁾는 “정전협정의 실시를 감독하며 본 정전협정의

33) 박현옥, “북한의 휴전협정 위반 반세기,” 『군사논단』, 통권 제16호 (한국군사학회, 1998), p.24.

34) 군사정전위원회 본회의는 1953년 7월 28일 제1차 회의이후 1991년 2월 13일까지 총 459차례 열렸다. 그러나 북한은 1991년 3월 25일 유엔사가 유엔사측 수석대표로 한국군 장성을 임명하자 본회담 참석을 거부하고, 1994년 4월 28일에는 군사정전위원회 북한군측 대표들을 철수시킴으로서 그 기능이 마비되었다. 1998년부터는 군사정전위원회가 수행하여 왔던 정전협정의 이행준수 문제를 다루기 위해 유엔사와 북한군간 장성급 회담이 개최되고 있다.

어떠한 위반사건이든지 협의하여 처리(정전협정 제2조 24항)”하는 임무를 수행하는 조직이다. 중립국감독위원회³⁵⁾는 “정전협정의 규정을 감독, 감시, 시찰 및 조사의 직책을 집행하며 이러한 감독, 감시, 시찰 및 조사의 결과를 군사정전위원회에 보고(정전협정 제2조 41항)”하는 임무를 수행하는 조직이다. 그리고 공동감시소조³⁶⁾는 “군사정전위원회가 본 정전협정 중의 비무장지대 및 한강하구에 관한 각 규정의 집행을 감독함을 협조(정전협정 제2조 26항)”하는 임무를 수행하는 조직이다. 현재 이들 조직은 북한의 방해활동으로 그 기능이 정지된 상태이지만 양측이 합의를 이룬다면 언제든지 재가동할 수 있을 것이다. 이상과 같은 유엔사 산하에서 정전협정 관리를 담당하고 있는 조직은 별다른 추가조치 없이도 평화협정 감시 및 관리 활동을 원활하게 수행할 수 있을 것이다.

라. 유엔사는 평화협정 당사자가 아니므로 제3자의 입장에서 공정한 감시와 통제가 가능하다. 한반도 평화협정이 어떠한 방식으로 체결될 것인지 아직 결정된 바는 없다. 앞으로 평화협정 체결이 임박해 지면 논의되겠지만, 평화협정의 체결 방식은 당사자인 남과 북이 「남북한 평화협정」을 체결하고 이를 관련 국가인 미국과 중국이 지지·추진·보장하는 방식이 적절할 것으로 보인다. 정전협정과 달리 유엔사는 협정에 서명하는 당사자가 아니다. 따라서 유엔의 통제하에 제3자의 입장에서 협정 준수를 감시하고 통제할 수 있다. 아울러 북한도 평화협정 체결이후 평화체제가 정착될 때까지 유엔사의 역할을 필요로 할 가능성이 있다. 김대중 대통령은 김정일과의 정상회담후 “북한지도자 김정일은 미군이 한반도에 남아있는 것이 바람직하며, 남북한이 화해하더라도 일본, 중국, 러시아 등이 동북아 지역에서 보다 많은 영향력을 행사하려는 것을 방지하기 위해 미군이 필요하다는 데 전적으로 동의한다고 말했다”고³⁷⁾ 밝힌 바 있다. 비록 대외적으로는 유엔사 해체를 주장하고는 있으나 협

35) 중립국감독위원회는 4명의 고급장교로 구성되며 유엔군 사령관이 지명한 스웨덴과 스위스 장교 2명과 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관이 공동지명한 폴란드와 체코스코바키아 장교 2명으로 구성된다. 그런데 1992-1995년 북측에 의해 체코와 폴란드가 중감위에서 축출된이후 현재는 유엔사측만 단독으로 운영되고 있으며, 공산군측 폴란드 대표가 비정기적으로 유엔군측 중감위 활동에 참여하고 있다.

36) 군사정전위원회 또는 그 중의 어느 일방의 수석위원은 공동감시소조를 파견하여 비무장지대나 한강하구에서 발생하였다고 보고된 정전협정 위반사건을 조사할 권한을 가진다.(정전협정 제2조 27항)

상과정에서는 유엔사가 한반도에 남아 남북한 간의 군사적 충돌을 억지하고 동북아의 안보 균형자 역할을 해주길 바랄 수도 있다.

마. 새로운 국제기구를 만드는 것보다는 기존의 기구를 활용하는 것이 시간과 노력을 절약할 수 있다. 모든 국제정치 현상이 그러하듯 국제사회에서는 평화와 정의라는 대의 보다는 자국의 이익을 우선하는 것이 상례이다. 유엔 역시 국제사회의 하나이다. 따라서 유엔에서 논의되는 모든 사안들은 각국의 이해관계에 따라 결과가 정해진다. 각국의 국가이익이 상이하기 때문에 관련국들의 이해를 조정하는 데 오랜 시간이 소요된다. 그 과정에서 애초의 대의와 취지는 퇴색되고 정치적 협상과 타협의 변질된 결과물이 산출되기도 한다. 한반도의 국제정치적 위치로 볼 때 유엔에서 논의와 합의를 통해 평화협정 감시 및 통제기구를 새로이 만들려 할 경우 많은 시간과 외교적 노력을 필요로 할 것이다. 그리고 그러한 과정을 통해 합의된 기구가 우리의 필요에 부합하는 기구일지도 불확실할 것이다. 상임이사국을 비롯한 관련국들의 논쟁으로 베트남의 경우처럼 핵심국가가 배제되어 힘없는 명목상의 기구가 만들어질 가능성도 배제할 수 없다. 유엔 결의를 통해 새로운 기구와 조직을 창설하는 방안이 그다지 효율적이지 않은 이유이다.

유엔사는 한반도 평화협정의 감시 및 통제에 적합한 기능과 조직을 갖추고 있다. 새로운 조직을 추가할 필요도 없다. 유엔사의 기능과 역할만 전환하면 된다. 유엔사를 ‘한반도 평화협정 감시 및 통제기구’로 활용한다면 시간과 노력의 절약은 물론 효율성도 보장 할 수 있을 것이다.

3. 유엔사의 기능과 역할 변경 방식

유엔사의 임무는 유엔총회 결의 제376호(v)에 명시된 바와 같이 “한국에 통일독립된 전(全)한국 민주정부 수립을 실현시킴에 있어 유엔을 대표”하는 것이라고 볼 수 있다. 현재의 유엔사는 정전협정 집행 및 관리의 기능과 역할을 수행함으로써 이러한 임무를 수행하고 있다. 평화협정 체결이후 유엔사가 이러한 임무를 수행하기 위해서는 “평화협정 감시 및 통제 기구”로 그 기능과 역할을 변경하여야 할 것이다. 유엔사의 기능과 역할을 변경하는 방안은 두 가지를 상정해 볼 수 있다.

37) *Washington Post*, August 30, 2000.

가. 남북한과 중국·미국의 정치적 합의를 통해 변경하는 방안이다. 앞서 상술한 바와 같이 유엔사 문제는 국제법적 법리 보다는 관련국들의 정치적 협상에 의해 결정될 가능성이 크다. 직접 당사자인 한국과 북한, 그리고 한반도 문제에 깊은 관련이 있는 미국과 중국 등 4개국이 유엔사의 존치를 합의하고 그 기능과 역할을 평화협정 감시 및 통제로 변경하는 것이다. 미국은 유엔으로부터 유엔사에 관한 전적인 권한을 위임 받고 있으므로 미국의 결심으로 그 기능과 역할을 변경하는 데 제한은 없을 것이다. 북한과 중국은 한반도의 평화와 안정 유지가 그들의 국가이익에 부합하는 일이다. 따라서 유엔사가 그들의 주장처럼 미국의 이익만 대변하는 ‘통합사령부’에서 탈피하여 한반도의 평화와 안정을 관리하는 ‘평화협정 감시 및 통제기구’로 전환한다면 굳이 반대할 이유도 명분도 없을 것으로 생각된다.

나. 남북한과 중국·미국이 정치적 합의를 이루고 이를 유엔 안보리가 새로운 결의를 통해 변경하는 방안이다. 베트남 평화협정 실패사례에서 볼 수 있듯이 평화협정 성공의 관건은 국제적 권위와 강제력의 존재이다. 미국이 유엔사에 관한 전권을 위임받고 있다고는 하나 미국의 결정이 유엔의 결정과 동등한 권위를 가지지는 못한다. 따라서 관련 4국이 정치적 협상을 통해 유엔사의 존치와 기능과 역할 변경을 합의하고 이를 유엔에서 결의를 통해 권위를 부여할 필요가 있다. 남북한은 물론 중국과 미국 역시 유엔 회원국이고 특히 중국과 미국은 안보리 상임이사국이므로 유엔의 결의는 절대적인 권위와 강제력을 가지게 될 것이다. 한반도 평화협정 감시와 통제를 통해 궁극적으로 항구적인 평화체제로 나아가는 데 있어 유엔결의를 통한 감시 및 통제기구 설치만큼 확실한 방안은 없을 것이다.

V. 결 론

2018 평창 동계 올림픽을 계기로 한반도의 평화 분위기가 급물살을 타고 있다. 기대를 모았던 2차 북미정상회담이 성과 없이 끝났지만, 한반도의 군사적 긴장해소와 평화구축의 여정은 더디지만 순항의 길에 들어서 있다고 평가된다. 비록 지난해 4월 판문점 남북 정상회담에서 선언한 금년(2018년)내 한국전쟁 종전선언은 이루어지지 못했지만 9.19 남북 군사합의를 통해 비무장지대의 GP시범 철수와 시범적인 남북 공동 유해발굴, JSA비무장화, 한강(임

진강) 하구 공동이용 군사적 보장 등을 통해 비무장지대를 실질적인 평화지대로 조성해 가고 있다.³⁸⁾이에 따라 남북간의 군사적 긴장도 빠르게 완화되고 있다. 그 결과 2018년은 북한의 군사적 도발이 한 차례도 없었던 이례적인 해로 기록되었다. 이렇듯 남북관계 발전과 북미관계 개선이 순조롭게 진전된다면 종전선언과 평화협정 체결도 곧 성사될 것으로 전망된다. 문 대통령이 선언한 ‘신한반도체제’로의 이행이 가시권에 들어오게 되는 것이다.

평화협정의 체결은 한반도의 안보상황을 근본적으로 변화시키게 될 것이다. 현재의 한반도 안보질서를 규정하는 정전체제는 해체될 것이고, 필연적으로 정전협정을 집행하고 관리하는 임무를 수행하고 있는 유엔사의 존폐문제가 대두될 것이다. 평화협정이 평화를 가져다주지는 않는다. 역사적으로 평화협정은 체결보다는 준수가 더욱 힘든 과제였다. 평화협정이 평화를 가져오고 우리가 염원하는 항구적인 평화체제로 이행되기 위해서는 평화협정 준수를 감시하고 통제할 수 있는 권위와 강제력을 보유한 기구의 설치가 요구된다. 유엔과 미국이 발을 빼 실패로 마감한 베트남 평화협정의 사례는 반면교사이다. 4대 강국으로 둘러싸인 한반도의 지정학적 특징으로 볼 때 미국의 개입 여부는 평화협정 성패의 핵심이라고 평가된다. 유엔사는 유엔의 권위와 글로벌 패권국인 미국의 강제력을 활용할 수 있는 조직이다. 한반도 평화협정 감시 및 통제기구로서 적합한 조건을 갖추고 있다. 따라서 평화협정 체결후 유엔사를 해체하지 말고 ‘평화협정 감시 및 통제기구’로 그 기능과 역할을 전환하여 활용할 필요가 있다.

현재 평화협정 체결후 필연적으로 제기될 유엔사의 존폐문제는 법적·정치적으로 여러 가지 견해와 논쟁이 있을 뿐 정리된 결론이 없는 상태이다. 유엔사 문제는 한반도 문제의 당사국인 남북한과 관련국인 미국과 중국 등 4개국의 정치적 협상에 의해 결정될 것으로 보인다. 제반 상황을 평가해 볼 때 유엔사 존속 협상이 그리 비관적인 것은 아니다. 한국과 미국은 유엔사를 존속시키는 것이 해체하는 것보다 국익에 유리하다. 북한 역시 대외적으로는 유엔사 해체를 주장하고 있지만 한국의 통제와 역내 전략균형 유지를 위해 유엔의 개입을 필요로 하는 상황이다. 유엔사의 기능과 역할을 전환한다면 반대할 이유를 찾기 힘들다. 역내 국가들도 유엔사의 존속을 반대하지 않을 것으로

38) 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』(국가안보실, 2018), p. 42.

본다. 평화협정의 체결과 항구적인 평화체제의 구축은 곧 통일된 한국이 가까워짐을 의미한다. 역내 국가들의 입장에서는 강력한 군사력을 보유한 통일한국의 출현이 반갑지 않을 수 있다. 통일한국이 역내 세력균형을 무너트리고 긴장을 초래하여 평화와 안정에 부정적 영향을 가져올 수 있다고 보기 때문이다. 유엔사의 존재는 이러한 주변국의 우려를 불식시킬 수 있다. 유엔사가 통일한국의 행보를 통제하고 관리할 수 있을 것이기 때문이다. 이렇게 볼 때 한반도에 항구적인 평화체제의 구축을 물론 궁극적인 목표인 통일한국의 실현을 위해서도 유엔사의 존속은 긍정적이다.

문재인 정부가 주도하는 한국전쟁 종전선언과 평화협정 체결 등 '신한반도체제'구축을 위한 발걸음이 빨라지고 있다. 유엔사를 존속시키되 그 기능과 역할을 전환하여 '한반도 평화협정 준수 및 강제기구'로 활용하는 방안에 대한 국내의 정책적 검토는 물론 관련국의 합의를 형성하는 공식 및 비공식적인 노력을 전개해 나가야 할 필요가 시급하다고 본다.

[논문투고일 : 2019.04.05]

[논문심사일 : 2019.04.19]

[논문수정일 : 2019.04.30]

[게재확정일 : 2019.09.16]

참고 문헌

- 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』, 국가안보실, 2018.
- 국방부 군사편찬연구소, “한미상호방위조약 체결을 위한 이승만정부의 협상전략”, 『군사 제77호』, 2010.
- 국방부 전사편찬위원회, 『국방조약집』 제1집, 국방부, 1988.
- 김동욱, 『한반도 안보와 국제법』, 한국학술정보, 2009.
- 김명기, “휴전협정의 평화조약 대체시 문제점과 대책”, 『국방』, 국방부, 1993.
- 김명기, 『주한 국제연합군과 국제법』, 국제문제연구소, 1990.
- 김선표, “한반도 평화구축과 유엔사 문제에 관한 소고” 『서울국제법연구』 제12권 2호, 서울국제법연구원, 2005.
- 박영호, 『한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향』, 통일연구원, 1996.
- 박현옥, “북한의 휴전협정 위반 반세기,” 『군사논단』통권 제16호, 한국군사학회, 1998.
- 서주석, “한반도 정전체제와 유엔군사령부”, 『통일시론』, 청명문화재단, 2001.
- 유병화·박노형·박기갑 공저, 『국제법』, 법문사, 2000.
- 이한기, 『국제법 강의』, 박영사, 1997.
- 이상면, “한국전쟁과 휴전의 당사자 문제”, 『국제법학회논총』 제52권 제2호, 2007.
- 정재욱, “전시작전통제권 전환과 한미동맹: 유엔군사령부의 역할 정립을 중심으로,” 『JPI 정책포럼』 2014-10.
- 제성호, 『한반도 안보와 국제법』, 한국국방연구원, 2010.
- 제성호, “한반도 평화체제 전환의 법적 측면” 『한반도 평화전략』, 통일연구원, 2000.
- 제성호, 『한미동맹의 법적이해』, 국방연구원, 2015.
- 최진욱, 『평화조약의 역사적 변천과 사례』, 통일연구원,
- 허문영 외, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』, 통일연구원, 2007.

American Society of International Law, *International Legal Materials*, vol. XIII. No 2, march 1979.

Memorandum of conversation, Feb. 23. 1972, 2-6 p.m., *FRUS 1969-1976, Vol XVIII*, China 1969-1972, Document 197.

Rosalyn Higgins, *United Nations Peace Keeping, 1946-1967, Documents and Commentary II, Asia*, London: Oxford University Press, 1970.

Toynbee, *Major Peace Treaties of Modern History: 1648-2000*, New York: Chelsea House Publishers, 2002.

United Nations, Treaty Series 1974, vol. 935, no. 13295 (1977).

Washington Post, August 30, 2000.

Abstract

'New Korean Peninsula system' and the future of U.N.

Kim Seung Taek

In his Sam Il Jeol(Independence Movement Day) speech, President Moon Jae In declared that "I will prepare for unification by transition to 'New Korean Peninsular System' which is permanent peace regime". A precondition for transition to 'New Korean Peninsular System' is declaration of end of Korean war and signing of peace agreement between North and South Korea and United States. The current security order of Korean Peninsular is Armistice System and UNC(United Nations Command) is it's back bone. Signing of peace agreement is directly affect to UNC's status. UNC maintained precarious Armistice state of Korean Peninsular relatively stably for the last 70 years. It is recognized that regard UNC as a pillar of peace and stability of Korean Peninsular. It is highly possible that the future of UNC will be determined not by international law but by political consentment between relevant nations.

Peace Agreement will not guarantee peace. A 'Peace Agreement Supervise and Control Agency' which has 'Prestige and Legal Force' is necessary to transition to permanent 'Peace Regime'. UNC has the 'Prestige' called United Nations and the 'Legal Force' that is United States. In addition to this, UNC has a lot of experience on managing Armistice Agreement for the last 70 years. UNC has required organization for Peace Agreement Supervisor such as Military Armistice Commission and Neutral Nations Supervisory Commission as well.

It is necessary to change the function and role of UNC and use it as the 'Peace Agreement Supervise and Control Agency' after signing Peace Agreement. For the smooth and successful transition to Moon Jae In Government's 'New Korean Peninsular System' initiative, I would make a proposition that pay attention to and make an effort to realize using UNC as the 'Peace Agreement Supervise and Control Agency' plan.

Key Words : Peace Agreement Supervise and Control Agency, Armistice Agreement, UNC, New Korean Peninsular System, Peace Agreement.

한미동맹의 변화요인과 미래대비방향

- 전시작전통제권을 중심으로 -

방호엽 *

- I. 개 요
- II. 한미동맹의 정의와 성격
- III. 한미동맹의 역할과 변화
- IV. 한미동맹의 정책중점과 효과성
- V. 한미동맹의 현안상태 및 쟁점
- VI. 한미동맹의 미래대비방향
- VII. 결 론

* 중국 산둥대 아태연구소 외래연구교수 / e-mail: bhang1030@naver.com

논문요약

한미동맹에서 전시작전통제권전환이 미래변화요인의 중요한 한 부분이 되고 있다. 이러한 점에서 한미동맹은 공동의 이익과 목표를 추구하기 위하여 모든 수단과 자원을 투입하는 협력적 노력을 기반으로 한 잠재적 전쟁공동체로 규정하고 있다. 이러한 성격의 한미동맹에 대하여 한반도의 상태와 역할 그리고 다변화하는 현 안보상황을 고려하여 변화요인을 분석 하였다. 첫째, 동맹정책의 기본개념을 통해 한미동맹이 가지고 있는 비대칭성에 대한 논리적 사고를 짚어보았다. 둘째, 한국정부의 최고결정권자인 대통령의 정치적 이념 성향에 따라 한미동맹의 변화요인이 어떻게 나타나는지를 평가하였다. 셋째, 그중에서도 전시작전통제권이 주는 의미와 함의를 분석하여 이러한 요인이 동맹의 궁극적인 변화를 어떻게 이끌고 가는지를 따져보았다. 넷째, 이러한 변화요인들을 통해 향후 미래의 한미동맹의 효율성을 고려해 보는 방안을 모색해 보았다. 따라서 본 논문의 순서는 동맹의 정의와 개념비교, 한미동맹과 역대정부의 정책방향, 한미동맹의 변화요인 분석, 그리고 한미동맹의 효율적 대응방향으로 편성하였다. 특히 결론에서는 현재 우리에게 주어진 과제 중에서 어떤 상황에서도 한미동맹의 굳건함을 유지해 나가야하는 중요한 상황에 임하고 있다는 점을 고려하였다. 그래서 전시작전통제권전환을 다루는데 자주성에 대한 국민의 요구나 정부의 정책이 우리의 역량을 국제적으로 인정받는 차원으로 전략적 자율성 확대와 지휘 구조적 독립성을 보장하는 방안을 제안하였다.

주제어 : 한미동맹, 전시작전통제권, 전략적 자율성 확대, 구조적 독립성 보장.

I. 개 요

한미동맹에서 전시작전통제권전환이 미래변화요인의 중요한 부분이 되고 있다는 점에서 이를 짚어보고자 한다. 전시작전통제권은 2007년 2월 23일 한미국방장관이 주관하는 한미연례안보협의회의(SCM: Security Consultative Meeting)에서 이를 결정하여 2012년 4월 17일에 전환하기로 합의하였다. 이러한 결정을 하게 된 동기는 북한의 직접적인 핵위협이 시작되면서 여기에 맞는 전시작전통제권의 지휘권과 한미동맹의 탄탄한 전력을 잘 융합하여 예측하기 힘든 북한 도발의 위협에 효율적으로 대비하기 위해서였다. 그래서 미국과의 협조된 전략적 합의를 도출해 낸 것이다. 또한 다변화된 국제사회의 상호 협력적 관계 속에서 요구되는 안보위협에 대한 협조능력을 구비하는 차원에서 국가의 위상을 확립하고 국가 경제발전의 기반이 되는 한반도 안정화 유지를 위한 군사능력을 주도적으로 지휘하는 역량이 우리에게 필요하다는 점이 고려되었다.

한미동맹의 성격은 공동의 이익과 목표를 추구하기 위하여 모든 수단과 자원을 투입하는 협력적 노력을 기반으로 한 잠재적 전쟁공동체로 규정할 수 있다.¹⁾ 여기에 한미동맹의 상징인 주한미군은 대한민국의 안보에 직접기여했을 뿐만 아니라 동북아 안보의 핵심 축으로 전쟁억제 역할을 수행했다. 그 결과 6·25전쟁이후 70여 년 동안 한반도에서 전쟁이 일어나지 않았던 사실과 함께 한국은 세계경제의 10위권으로 성장하는 기적을 이루었다. 이는 동맹의 개념에 충실하며 이를 잘 발전시키는 한미의 역할이 있었기에 가능한 일이었다고 본다. 이러한 점을 고려하여 첫째, 동맹정책의 기본개념을 통해 한미동맹이 가지고 있는 비대칭성에 대한 논리적 사고를 짚어보았다. 둘째, 한국정부의 최고결정권자인 대통령의 정치적 이념 성향에 따라 한미동맹의 변화요인이 어떻게 나타나는지를 평가하였다. 셋째, 그중에서도 전시작전통제권이 주는 의미와 함의를 분석하여 이러한 요인이 동맹의 궁극적인 변화를 어떻게 이끌고 가는지를 따져보았다. 넷째, 이러한 변화요인들을 통해 향후 미래의 한미동맹의 효율성을 고려해 보는 방향으로 본 논문을 구성하였다.

현재 한미동맹의 상태와 역할에 대해서는 많은 연구가 존재하고 있지만

1) Robert E. Osgood, *Alliances and American Foreign Policy*(Baltimore: Johns Hopkins Press, 1968), p.19.

다변화하는 현 안보상황에 대한 변화요인을 체계적으로 상황에 맞게 구성하지는 않고 있다. 그래서 안보에 대한 근본적인 개념관계를 사실적인 현 상황을 고려하여 논리적으로 미래의 한미동맹변화에 대한 긍정적인 부분과 부정적인 부분을 평가하고 효율적인 대응방향을 제시하였다. 따라서 본 논문의 순서는 동맹의 정의와 성격, 한미동맹과 역대정부의 정책중점과 현안상태 및 쟁점, 그리고 한미동맹의 미래대비방향으로 편성하였다.

II. 한미동맹의 정의와 성격

1. 한미동맹의 정의

동맹은 두 개 또는 그 이상의 국가가 안보를 목적으로 협력하기 위한 공식적 협정으로 정의되며 두 개 이상의 주권국가간에 안보협력을 위한 공식적 또는 비공식적 협정으로 정의되기도 한다. 이러한 동맹은 동맹에 참여하지 않은 국가에 대하여 국가 간의 군사력 사용을 전제로 한 공식적 협정으로 반드시 군사협력을 포함하여 묵시적인 제후와 구별되는 것으로 정의되기도 한다. 현실적으로 군사협정으로의 동맹이 널리 받아들여지고 있다. 그리고 동맹이 지닌 복합적 의미에도 불구하고 동맹이 지닌 보편성에 근거해서 동맹은 동맹에 참여한 국가가 공동의 이익과 목표를 추구하기 위하여 모든 수단과 자원을 투입하기로 보장하는 전반적인 협력을 기반으로 하는 잠재적 전쟁공동체로 정의할 수 있다.

동맹이 잠재적 전쟁공동체라는 관점에서 보는 동맹의 유형은 정책결정의 자율성의 정도에 따라 방위조약, 중립조약과 불가침조약, 협상 그리고 전시동맹 등으로 구분할 수 있다. 이를 설명해 보면 첫째, 방위조약은 조약에 서명한 국가들 중 어느 한 국가가 적대국에게 침략을 당했을 경우 다른 모든 서명국들이 공동방어를 위해서 전쟁에 참전하기로 약속하는 동맹관계를 지칭하거나 서명국들이 적대국가에 대한 침공을 감행할 때 같은 편에서 싸울 것을 약속한 동맹을 말한다. 둘째, 중립조약과 불가침조약은 서명국들 중에서 어느 한 국가가 제3국으로부터 공격을 받았을 때 동맹체결국들 간에는 상호전쟁을 선포하지 않고 상호중립을 지킬 것을 약속하는 동맹관계이다. 셋째, 협상은 서명국가 중 어느 한 국가가 제3국으로부터 침략을 당했을 경우 서명국들 간

에 서로 공조체제를 유지할 것인지 등에 관한 차후의 대책을 서로 협의할 것에 동의하는 관계이다. 넷째, 전시동맹은 공격동맹과 방어동맹, 한시 동맹과 영구동맹, 양자동맹과 다자동맹 등으로 나눌 수 있으며 국가권력에 따라 대칭동맹과 비대칭동맹, 그리고 공개여부에 따른 공개동맹과 비공개동맹 등으로 나눌 수 있다.

이러한 동맹은 특정국가가 다른 국가의 생존과 번영을 위한 주요한 안보전략으로 발전하였다. 그리고 특정국가가 다른 국가의 영향력이나 힘을 빌려 국가안보를 보장하기 위한 고전적 방법으로써 서양의 그리스 로마 시대나 중국의 춘추전국시대에 다양한 사례가 기록되어 있고, 국제관계에서 세력균형을 유지하는 중요한 수단으로 사용되어 왔다. 여기에 냉전시대의 동맹은 냉전시대에 자유민주주의 진영과 공산주의 진영 간의 대결에서 파생된 것으로써 각 진영의 맹주인 미국과 소련이라는 초강대국을 중심으로 한 약소국 줄서기 같은 특징을 나타내는 비대칭동맹의 모습으로 발전하였다.

2. 한미동맹의 성격

한미동맹은 전형적인 비대칭동맹의 성격을 가지고 있다. 한국은 자율성 관여를 미국에게 허용하여 안전을 보장받는 대신에 미국은 구속적인 영향력의 행사를 통해 한국을 통제하고 있다. 이러한 비대칭동맹은 동맹 간에 서로 다른 이익을 얻는 대가가 나타나게 된다. 때문에 한미동맹이 공고히 유지되기 위해서는 다음의 요건이 필요할 것이다. 첫째, 동맹유지의 공고화 차원에서 정치적 이념, 경제체제, 사회문화 등에 있어 민주주의의 동질성이 필요할 것이다. 둘째, 상호 호혜성의 차원으로 동맹이익에서 상호 비슷한 이익을 얻을 수 있어야 한다. 즉 동맹이익은 비용-편익 차이를 의미하며 상호 전략적으로 만족하는 상태가 이루어져야 한다. 셋째, 동맹의무에서 이행의 신뢰성이 있어야 한다. 동맹의무를 준수할 것이라는 신뢰가 없으면 동맹은 무의미한 것이 될 것이다.

한미동맹은 비대칭동맹으로서 변화의 가능성이 항상 상존하고 있다. 그래서 기존 냉전기 안보동맹의 개념에서 21세기 미국의 동아시아전략의 변화에 따른 동맹성격의 변화에 대비할 필요성이 있다. 왜냐하면 비대칭 동맹은 강대국과 약소국 간의 동맹으로 강대국 보다는 상대적으로 약소국에게 불리한 선택

을 강요받게 된다. 이는 동맹을 통해 얻을 수 있는 가치가 국가의 생존과 번영에 직결되어있고 상대적인 불이익을 감내할 수밖에 없는 환경구조가 형성될 수 있기 때문이다. 이러한 점을 고려하여 보면 동맹안보딜레마는 이러한 상황 속에서 대체로 세 가지 유형으로 나타난다.

첫째, 자율성과 안보보장이 교환되는 상황에 직면하는 딜레마이다. 이는 동맹관계에서 상대적 약소국이 안보를 증진하는 대가로 자율성의 희생을 감수해야 하는 것과 안보대가성의 교환이 발생하는 것을 의미한다. 이와 같은 동맹은 안보보장과 자율성이라는 상충되는 개념의 선택을 강요받는다. 즉 안보보장 대신에 자율성을 추구하고자 하면 다른 하나에서는 희생이 따른다는 점이다. 강대국과 동맹관계를 형성함으로써 약소국은 안보보장을 받을 수 있는 대가로 정치적 자율성이 희생당하는 결과가 초래된다. 이는 동맹관계에서 약소국이 강대국에 갖는 안보에 대한 의존성이 약소국의 국가정책에서 자율성과 일정한 관계를 갖는 것을 의미한다.

일반적으로 약소국은 동맹을 체결함으로써 강대국이 제공하는 방위공약, 군사원조, 그리고 무기이전 등을 통하여 안보를 증진하고 자국영토의 전략적 가치를 바탕으로 필수적인 자원, 권리, 대외적인 지원 등을 강대국에 제공하면서 자국의 자율성 일부를 양보한다. 이러한 자율성과 안보교환 딜레마는 비대칭동맹에서 대표적으로 나타난다. 강대국과 약소국이 체결한 자율성과 안보보장딜레마는 거래관계로 이해되기도 한다. 왜냐하면 약소국은 안보지원을 확보하기 위해 자율성의 희생을 감내할 수 있으며 강대국은 자국의 영향력 확보를 위해 안보보장지원을 제공하는 상호이해관계가 형성되기 때문이다. 즉 약소국은 비대칭동맹을 체결함으로써 동맹의 추가지원을 획득하는 대신 일정한 자율성을 포기하고 군비투자를 억제하여 결과적으로 경제력을 증가시킨다는 것이다. 이러한 교환관계가 이루어지지 않을 경우 동맹은 구성되지 않거나 폐기될 것이다.

한미동맹의 가장 큰 특징 중에 하나가 바로 이러한 자율성과 안보보장이 교환되는 딜레마 관계에 있다. 최근 새롭게 제시된 포괄적 안보전략동맹이 지금까지 전통적인 동맹을 갱신하고 보다 상호적이고 격상된 동맹으로 가고자 한다는 미래비전을 제시하고 있지만²⁾, 결국 한미동맹의 특징에서는 안보보장

2) 한미는 전시 작전통제권을 환수하기 위한 협약을 제50차 한미국방장관회담(SCM)에서

과 자율성의 맞교환 구조가 지속되고 있는 것이 현실이다. 최근 남·북 정상 회담이 미·북 정상회담으로 이어지는 모습 등은 이러한 한미동맹의 중요성과 함께 한미동맹의 자율성과 안보보장의 교환적인 딜레마가 형성되는 부분으로 볼 수 있다.

둘째, 후견국과 피 후견국과의 관계딜레마가 있다. 이는 동맹관계에서 상대적으로 약소국인 피 후견국이 강대국인 후견국으로부터 안보에 대한 일방적인 지원을 받는 대신 강대국의 영향력 아래에서 머물러야 하는 것을 의미한다. 이는 제도적 질서와 중요한 측면을 조정하는 하나의 뚜렷한 형태로 나타나는 힘의 관계에 대한 구조화이며 국제사회에 있어서 관계의 정당화이다. 즉 사회관계의 특정한 형태가 주로 안보문제와 관련하여 국가관에 동맹관계로 맺어지는 것이다. 후견국은 피 후견국으로부터 사회적 여건에 순응하는 차원을 기대하고 자신의 영향력 영역에서 지배적인 힘을 행사하지만, 자신의 패권적 위치와 후견국으로서의 능력을 유지해야 하는 부담을 갖는다. 따라서 이러한 관계의 지속성 범위는 우선적으로 안보적 위협의 성격과 정도에 의해서 그리고 후견국의 능력과 신뢰도, 피 후견국의 전략적 가치에 따라 변화한다.

후견국과 피 후견국의 관계딜레마가 발생하는 원인은 피 후견국이 후견국의 안보지원을 받음으로써 외부위협에 대응할 수 있는 능력을 확보하고 다른 국가에 비해 위상을 높일 수 있지만, 후견국의 영향력 하에서 의미 있는 역할을 수행해야만 하는 입장에 있다. 후견국과 피 후견국과의 관계딜레마는 국가관계가 지속적인 상호관계라기보다는 위기상황에서 변화를 수반하는 유동적인 관계라는 것을 의미한다. 따라서 후견국과 피 후견국의 관계는 끊임없이 변화하는 유동적인 관계이기 때문에 협상의 공간이 열려있다. 협상을 위한 흥정의 대상이 될 수 있기에 후견국과 피 후견국 관계는 상호간 전략적으로 비용대비 편익계산에서 양보를 얻어낼 수 있는 협상력을 배가하는 것이 중요한 관건이다. 후견국과 피 후견국의 관계 딜레마의 극복은 피 후견국의 입장에서 동맹국으로 역할 확대와 협상력 제고에 달려있다고 할 수 있다. 즉 피 후견국은 이러한 책임성을 보여 줌으로써 후견국의 의미 있는 양보를 끌어낼 수 있다. 이러한 예로 지금 진행되고 있는 한미방위비협상에 있어서 피 후견국 역할에 대한 이행여건이 상호간의 관계딜레마를 보여주고 있는 것이다.³⁾

체결하고 2022년을 목표로 추진하고 있다. 『연합뉴스』(2018.11.01.)

셋째, 포기와 연루성격의 딜레마이다.⁴⁾ 이는 동맹관계에서 동맹국으로부터 포기와 두려움을 감소시키는 가운데 연루의 가능성과 두려움이 증가하는 것을 의미한다. 포기와 연루성 딜레마는 앞서 살핀 자율성과 안보보장의 딜레마와 일부 중첩되는 부분이 있지만 동맹국들은 각자의 이익, 동맹의존성의 강도, 그리고 동맹안보 공약의 정도에 따라 기회비용의 편차를 경험하게 되고 이러한 편차로 인해 위기 발생 시 동맹국가가 동맹을 포기하고 탈퇴할 가능성과 원치 않을 분쟁에 휩쓸릴 가능성에서 발생하는 긴장감에 직면하게 됨으로써 동맹관계는 포기와 연루적성격의 위험성으로 동맹딜레마가 나타나는 것이다.

여기에 동맹딜레마에서 포기(abandonment)는 동맹파트너에 대한 배반을 의미하며, 동맹국에 대한 명시적 공약의 철회, 동맹계약의 파기, 동맹으로부터 탈퇴, 적과의 새로운 동맹의 결성, 명백한 책임의 불이행 또는 동맹국 지원이 필요할 때 이를 제공하지 않는 등의 다양한 형태로 나타난다. 이에 반해 동맹딜레마(entrapment)의 연루성은 자국의 국가이익과 무관하거나 중요성이 그다지 크지 않을 경우에 동맹국의 이익을 위해 분쟁에 끌려가는 것을 의미한다. 미일동맹은 동맹딜레마의 포기와 연루성에서 비교적 자유로운 선택이 가능하다. 왜냐하면 일본은 동맹이 파기된다고 직접적인 안보위협에 직면할 가능성이 낮기 때문이다. 이에 반해 한미동맹은 동맹파기로 인해 직면하게 될 위험을 감당하기 어려운 경우가 대부분으로 동맹딜레마의 포기와 연루성의 영향으로부터 자유롭지 못한 것이 현실이다.

한미동맹은 자율성과 안보보장교환 딜레마와 연루성의 위험 그리고 포기의 위험이 동시에 존재하는 동맹이다. 냉전기 동안 한미동맹은 자율성과 안보보장의 측면에서 딜레마를 경험하였다. 그리고 탈냉전이후에는 한미동맹의 역할 확장을 시도하는 미국의 군사전략에 따라 포기와 연루성의 위험이 함께 나타나고 있다. 즉 북핵문제와 전시작전통제권 전환이라는 문제는 한미동맹의 변화가 지금까지 동북아에서 가지고 있는 미국의 군사적 영향력에 중요한 변수

3) 제10차 방위비 분담금 협상(SMA)관련 1년 단위 단기간 계약기간은 안보적 측면에서 부정적이며 한미동맹의 취약요소가 될 것으로 언론 및 연구소는 평가하고 있다. 『연합뉴스』(2019.02.10.)

4) 스나이더(snyder)는 포기와 연루성에서 파생되는 긴장을 안보딜레마(Security Dilemma)로 칭하였다.

로 작용할 가능성을 가지고 있다는 점이다. 이것은 한미동맹의 직면한 현실이 결코 자유롭지 못하다는 점이다. 급성장한 경제력을 토대로 지역적 패권국으로 부상하고 있는 중국을 인접하고 여기에 동북아의 안보와 직결되는 상태를 고려해 보면 중국을 견제하는 차원에서 한미동맹의 필요성이 중요하지만, 북한의 핵문제로 인하여 이를 풀어나가는 점에서는 북한과 중국의 모습과, 한국과 미국의 대응상태가 시험대에 오를 가능성이 높아지고 있는 것이 현실이다. 이것이 전시작전통제권이라는 점을 상정하여 볼 경우 포기와 연루성의 딜레마가 이중적인 성격으로 나타날 수 있는 것이다.

한미동맹은 냉전기 북한의 도발위협을 방어하기 위한 방어적 성격에서 탈냉전이 되면서 동맹의 외연적인 확대가 이루어져 왔다. 여기에 동북아 안보질서의 변동과 깊은 연관성을 가지고 진행되어 나갔다. 동북아 안보질서는 북핵 문제와 양안관계, 중일 영토분쟁 등 다양한 요인에 의해 긴장과 갈등이 고조되었다. 여기에 북한이 핵으로 미국을 공격할 수 있는 능력을 보여줌으로 인하여 미국의 아시아 재 균형전략에 또 다른 변수로 나타난 것이다. 그래서 미국은 북한의 핵을 제거하기 위해 노력하고 있지만, 한반도의 핵 공격능력과 또 다른 모습으로 발전될 가능성이 있어 더욱 힘든 상황이 만들어지고 있다는 점이다. 더불어 전시작전통제권 전환이라는 점이 안보와는 무관하게 정치적으로 한미동맹에 불리하게 작용할 모습이 나타나고 있는 것이 현실이다.

한미동맹은 한국의 입장에서 사활적 국가이익과 연계된 생존과 번영에 있어서 없으면 안 되는 절대적 가치상태이다. 이는 결국 한반도의 통일과도 연계가 되며 궁극적으로는 동북아의 안정에도 일정부분 영향을 주는 부분이다. 따라서 지금의 한미동맹은 안보를 보장받는 관계를 유지하면서 결국 경제적 실리를 확보하는 차원이 되고 있다. 때문에 정치적 오해부분을 해소하고 안보와 경제를 모두 잡을 수 있는 방안으로 이를 유지하고 발전시켜 나가야 할 것이다. 왜냐하면 북한이 핵을 포기한다는 점에서 불확실성이 높아지고 있는 현실에서 최선의 국가안보전략차원에서 한미동맹은 이를 더욱 강화해 나가는 정치성과 굳건한 한미동맹의 모습으로 발전해 나갈 때 경제적 안정성을 유지하는 연루성의 위험한 현상을 감당할 수 있기 때문이다.

Ⅲ. 한미동맹의 역할과 변화

1. 한미동맹 역할

한미동맹은 1953년 10월 1일 한미상호방위조약으로 체결되어 한반도의 평화와 안정을 유지하는데 결정적인 역할을 수행하였다.⁵⁾ 이는 직접적으로 북한의 군사적 위협을 억제해 왔으며 더 나아가 동북아에서의 평화도 견인차 역할을 해 왔다. 그리고 여기에 한미동맹은 한국의 안보와 경제성장에 절대적으로 중요한 역할을 하고 있다. 하지만 지금의 한미동맹은 북한의 궁극적인 위협이 없어지지 않는 상황에서 전시작전통제권 전환 등의 변화가능성을 가지고 있다. 북한은 핵과 장거리 미사일을 발전시키며 위협해 나가는 궁극적인 의도가 변하지 않고 있다는 점에서 지금까지 이어져 내려온 한미동맹의 위치를 시대별로 구분하여 그 역할을 찾아보고자 한다.

먼저, 1980년대 말 탈냉전이 되기까지 한미동맹은 미국에 절대적으로 의존하던 시기라 할 수 있다. 이 당시 권위주의 정부가 집권하면서 순응적인 동맹정책을 추진하였으며 이러한 과정에서 한미동맹은 제도화되어갔다. 1970년대 주한미군 철수문제를 놓고 한미 간 갈등을 드러낸 적도 있지만, 한미동맹은 불안정한 관계보다는 안정적인 동맹관계를 유지 발전시키기 위해 동맹의 제도화가 많이 진척되었던 시기였다. 한미동맹의 중요한 역할은 한미연례안보협의회의(SCM)와 한미군사위원회(MC) 등의 활동이다. 여기에 1978년 11월 한미연합사가 창설되어 양국은 동맹공약이행을 위한 제도화를 진척시켰으며 동맹의 신뢰성을 더욱 강화시켜나가는데 좋은 견인차 역할을 하였다.⁶⁾ 하지만 탈냉전이라는 동북아의 정치적 현상은 한미동맹을 갈등과 협력이라는 이중적 구조를 가지게 만드는 부분이 되었다.

한미동맹은 지난 70여 년간 한미관계와 지역안보질서의 변동에 따라 안보와 자율성 및 포기와 방기의 동맹딜레마를 동시에 경험해 왔다. 냉전기 한미동맹

5) 한미동맹은 한미상호방위조약의 체결로 미국은 군사적으로 한반도의 평화와 안전을 유지하는 역할을 담당하고 한국은 전·평시 작전통제권을 이양하고 미군기지를 제공하기로 합의하였다. 나무위키(<http://namu.wiki/w/한미상호방위조약>) 참조

6) 냉전기 1978년 한미연합사령부가 설립되어 한미 간에 연합지휘체제가 형성되었으며 한미연례안보협의회의(SCM)를 통해 양국 간에 군사협의 체제를 유지하는 장치가 마련되었다. 김우상, “한미동맹의 이론적 제고” 『한국과 국제정치』 제20권 1호, (2004), p.22.

은 안보와 자율성의 동맹딜레마가 지배적인 현상으로 나타났다. 이는 북한과의 군사적 대립에서 충분히 억제할 능력이 부족한 상태에서 동맹국인 미국의 군사 협력에 대한 욕구가 더 강했기 때문이다. 그리고 탈 냉전이후에서는 미국의 세계안보질서에 한미동맹이 미국의 지역적 역할 확대에 편입됨으로써 미국의 안보확대전략에 연루될 가능성이 증가한 것이다. 왜냐하면 북한에 대응할 충분한 군사력이 갖추어 졌다는 점에서 한국의 군사력이 상대적으로 성장한 것으로 평가되었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 최근의 한미동맹은 여전히 안보와 자율성의 동맹딜레마로부터 자유롭지 못한 것이 현실이다. 여기에 북한이 비핵화를 추진한다고 방침을 내세우고 있지만, 아직까지 북한의 핵과 장거리 미사일 위협은 한국과 미국에 큰 부담으로 나타나고 있는 상태에서 한미동맹이 시험대에 오를 상황의 변수가 많다고 본다. 이러한 변수는 지금 추진하고 있는 조기 전 시작전통제권 환수가 가장 큰 요인으로 분석될 수 있다. 그리고 미국 트럼프 정부는 미국우선주의에 입각한 신고립주의를 외교 전략으로 모색하고 있다는 점에서 동맹국의 무임승차에 대한 적절한 안보비용의 지불을 요구하고 있다. 이는 앞으로 한미동맹관계의 재조정과 갈등의 한부분이 되고 있다.

이와 같이 한미동맹은 탈냉전으로 새로운 변화에 직면하고 있다. 미국의 세계안보전략의 수정에 따라 한미동맹은 기존 북한 위협을 상정한 독자적인 임무만을 수행하기에는 어려운 환경이 조성된 것이다. 세계안보질서와 역내안보환경의 변화로 한미동맹은 재조정의 과정을 거치며 전략동맹으로 발전하고 있다. 이러한 동맹의 전이과정은 동맹딜레마에서 발생하고 있는 안보보장과 자율성의 교환, 그리고 포기과 연루성 딜레마의 관계성을 의미한다. 여기에 2000년대 미국은 새로운 안보위협에 직면하게 된다.⁷⁾ 이것은 그동안 경험하지 못했던 새로운 비대칭위협이 등장한 것으로도 풀이될 수 있다. 때문에 미국은 현존하는 적의 위협이 아니라 미래안보차원에서 보이지 않는 적의 공격으로부터 자신을 보호할 수 있는 안보시스템이 필요한 것이다. 이는 안보위협을 방어해야한다는 국민의식 속에 안보인식은 미국의 군사전략의 변환으로 나타났다. 이것이 테러와의 전쟁을 수행하기 위한 방안이었다.⁸⁾ 더불어 중국

7) 미국은 2001년 9·11을 경험한 이후 테러, 대량살상무기, 인간안보, 무기밀매 등을 새로운 위협으로 판단하고 대응을 해나가는데 중점을 두었다. 손경호, “한미동맹의 역사: 동맹이론을 통해 본 한미동맹의 역할을 중심으로” 『통일연구』 (제17권 2호, 2013) p.55.

의 부상은 미국에게는 새로운 경쟁세력의 등장을 의미하며 이에 대한 전략적 변화가 함께 이루어졌다.⁹⁾ 이러한 국제안보환경의 변화는 한미동맹의 역할전 이에도 영향을 미치게 되었다.¹⁰⁾

2. 한미동맹의 변화

2002년 한미연례안보협의회의에서는 한미동맹의 범위를 확대하고 한국군과 미국군 사이의 역할분담을 구체화하는 실천내용을 합의하였다. 즉 주한미군은 휴전선일대의 작전과 관련한 10가지 군사임무를¹¹⁾ 한국군으로 이전해 전방에서 한국군의 역할을 늘리는 동시에 미군은 후방으로 이동해 북한의 장거리포가 미치는 않는 안전한 곳에서 북한을 타격하는 데 집중하는 역할분담이 구체화되었다. 그리고 이것이 전시작전통제권 전환이라는 차원에서 한반도 방위는 한국군이 주도하고 미군은 지원하며 동북아의 지역방위는 미국이 주도하고 한국군이 지원하는 방식으로 한미동맹이 재편되었다.¹²⁾ 미국은 전통적으로 아시아는 사할적 이익이 걸려있는 지역이 아닌 것으로 판단하여 역외균형(offshore balancing)전략을 추구해오다가 아시아로 회귀하는 정책(Pivot to Asia)으로 전환한 것이다.¹³⁾ 이러한 재 균형정책을 추진하게 된 이유는 역내

8) 국제테러조직인 알카에다(Al-Qaeda)에 의한 테러는 세계안보전략을 반테러·반확산을 위한 선제공격전략과 균형전략으로 급선회하게 되어 부시 대통령은 2002년 9월 17일 선제공격의 정당성을 내포한 신안보패러다임인 부시독트린(Bush Doctrine)을 발표하였다. 나승학, “탈냉전이후 한미동맹의 쇠퇴요인에 관한 연구” 『한국동북아논총』(한국동북아학회, 2015). p.167.

9) 중국의 부상은 한국에게 미국과 중국을 선택하는 이분적인 문제로 정치화 되었다. 이러한 점에서 한국은 국익을 극대화하기 위해 한미동맹과 함께 한중관계 역시 유연한 관계를 유지하는 전략이 필요하다. 김현욱, 2013. p.7-8.

10) 미국은 2003년 11월 해외주둔미군 재배치 검토(GPR: Grand Posture Review)를 통해 해외 미군병력의 감축과 재배치, 그리고 지역 및 국가별 동맹우선순위의 조정 등을 하였다. 김태효, “주한미군 재배치와 미국의 대한반도 정책방향” 『국방정책연구』(한국전략문제연구소, 2004). p.39

11) 미국은 주한미군의 재배치와 관련하여 한국군에게 10가지 주요임무를 인수해 줄 것을 요구했다. ① JSA(판문점 공동경비구역)의 경비책임, ② 유사시 신속한 공중지뢰 살포, ③ 수색 및 구조, 후방지역 화생방 오염제거, ④ 유사시 대 북한포병 작전, ⑤ 북한 특수부대의 해상침투 저지 등. 한용섭, “주한미군의 위상과 역할” 세미나 주제 발표(2003.10.24., 향군회관) 참조.

12) 서재정, “미국의 군사전략 변화와 한미동맹” 『창작과 비평』 (가을호, 2004), <http://peacekorea.org/zbxe/28054> 참조

전략적 불균형을 만회하기 위한 조치로서 동맹 네트워크의 강화가 핵심이다. 이는 전통적인 동맹국인 일본, 한국, 호주, 필리핀, 싱가포르 등과 우호적인 국가들인 베트남, 인도네시아, 태국, 말레이시아, 인도 등과 연계시키는 전략이다. 즉 미국이 경제적 어려움으로 국방비를 삭감해야하는 상황에서 역내 국가들의 정치·경제적 역량을 전략적으로 결합해 다차원적으로 중국의 영향력을 견제하고자하는 전략인 것이다.¹⁴⁾

탈냉전이후의 동맹은 가시화된 공동위협에 대응하는 냉전시기의 동맹과는 달리 예측 불가한 미래 위협에 대비한 가치이념을 공유하는 국가들과 네트워크를 통해 연대하며 협력하는 것을 의미한다. 이러한 네트워크 협력은 파트너 간 상호신뢰에 바탕을 두고 이루어지며 가치의 공유가 중요하다. 따라서 한미동맹은 냉전동맹에서 21세기 포괄적 전략동맹으로 범위가 확대되는 의미를 가지고 있다.¹⁵⁾ 때문에 한미동맹의 미래비전의 공유는 기능과 구조에도 영향을 미치게 된다. 이러한 대표적인 예로 전시작전통제권 전환을 들 수 있다. 전시작전통제권 전환은 노태우 정부 때 부터 환수여건이 시작되어 노무현 정부에서 자율성확보차원으로 발전하였다. 그러나 이명박·박근혜정부에서 전환시기를 각각연기하면서 한미동맹이 지닌 대표적인 동맹딜레마로부터 자유롭지 못하다는 것을 확인시켜주었다. 전시작전통제권 전환 연기배경에는 한반도 안보사안이 맞물리면서 초래된 현상이었다. 탈 냉전기 한미동맹은 동맹재조정을 통하여 전략동맹으로 진화하여 한반도에서는 새로운 위협으로 등장한 북한의 핵위협을 억제해 왔다. 그리고 한미양국은 민주주의 시장경제가치를 공유하고 정치·경제·사회적 상호신뢰를 확대하며 국제평화증진을 위해 긴밀히 협력하며 전략적동맹의 방향을 설정하고 동맹의 가치와 목표를 명확하게 하면서 미국의 대아시아 전략구도로부터 대응구조상태를 만들어 갔다.

한미동맹은 기존 한반도 군사도발억지 및 대응이라는 제한적 역할에서 동

13) 이성우, “아시아와 중국의 아시아: 아시아로의 회귀와 신형대국관계의 충돌” 『국제정치논총』 (제54집 2호, 2014) p.251.

14) 황재호, “신동북아 안보환경과 한중협력” 『전략연구』(한국전략문제연구소, 2014) p.8.

15) 2009년 9월 한미정상은 한미동맹의 공동비전의 하나로 국제적 기여와 역할 확대를 설정하고 포괄적 동맹으로 이를 표현하였다. 이러한 포괄적 동맹은 가치동맹(민주주의, 인권, 자유무역), 신뢰 동맹(군사영역을 넘어 경제, 정치동맹), 평화구축동맹(지역적, 세계적 차원으로 범위확대)을 의미한다. 김흥규 외, “북한 미사일 발사의 파장과 남북관계전망” 『KDI 북한경제리뷰』(한국개발연구원, 2012).

북아시아 지역에서의 안정유지로 확장되고 있는 것이다. 이에 따라 미군의 구조도 대규모 지상군 주둔에서 신속 대응군 체제로 그리고 해군, 공군력 중심으로 변환하고 있다. 이것은 한반도에서 전쟁이 발생하게 되면 한국군이 지상 전투 및 안정화 작전을 주도하고 미군은 주로 공군이나 해군을 통한 원거리 지원의 보조역할을 수행하는 것이다. 이러한 한미동맹의 역할 분담에 따른 재조정의 필요성은 1990년대부터 주한미군기지의 재조정 및 미군전력의 재편과 함께 이루어져 왔다.¹⁶⁾ 사실 이것은 2010년대 본격적으로 추진되고 있는 재 균형전략의 목표가 중국의 부상이라는 점이 반영된 것이다. 이것은 중국의 역내 영향력확대가 미국의 영향력 감소로 인한 불균형적인 전략상황에 대비하는 차원에서 아시아로의 회귀정책으로 나타난 것이다. 하지만 미국의 재정적자상황에서 국방비 삭감과 맞물리면서 오히려 동맹 강화정책추진과 맞물린 것이다. 이것은 한미동맹의 냉전기 안보동맹에서 가치동맹으로 전환되면서 미국의 대아시아 정책의 변화로 연계되어 나타난 것이다.

이제 중국의 부상과 일본의 보통국가화는 미국의 아시아재균형전략에 새로운 역내안보질서를 구축하는데 한미동맹의 역할변화를 예고하고 있다. 지금까지 한미동맹의 핵심적인 영향은 북한도발위협이었다. 이것은 한미동맹을 유지하거나 강화하는 동인으로 작용하였다. 그렇지만 북한의 위협이 존재하지 않을 경우에는 한미동맹의 효용성은 사라질 것이다. 그리고 미국과 중국의 패권 경쟁은 한미동맹을 또 다른 연루성 방기 및 안보 보장적 자율성 딜레마로 발전하게 될 것이다. 왜냐하면 현재 진행하고 있는 동북아 안보질서의 변동은 미중패권경쟁에서 시작되었기 때문에 여기에 한미동맹은 미중 간 전략적 선택에 의해 제한을 받고 있는 것을 알 수 있기 때문이다.¹⁷⁾ 여기에 동북아 지역질서차원에서 추진되고 있는 동맹 재조정은 미국과 중국 간 동아시아 전략을 통해 이를 전망해 볼 수 있다. 첫째, 전통적 우호국가와 동맹을 강화하는 한편 중국견제에 전략적 의미를 지니는 인도, 미얀마, 인도네시아, 베트남 등

16) 신성호, “미국의 신 동북아전략과 군사 정책적 함의” 『전략연구』 (통권 제57호, 2013) p.186.

17) 저비스(Robert Jervis)는 강대국 간의 군비경쟁의 원인을 “안보딜레마(security dilemma)”에서 찾고 있다. 안보딜레마는 한 국가가 안보를 확보하기 위해 군비를 증강하면 다른 국가의 안보를 손상시킨다는 논리이다. Jervis Robert. "Cooperation Under the Security Dilemma." *World Politics* Vol.30. No.2(1978).p.186.

과 새로운 안보관계를 구축하려는 것이다. 그리고 중일 간 영토분쟁과 일본의 우경화에도 불구하고 미국이 방위협력지침을 개정하고 일본의 보통국가화를 사실상 묵인하는 태도를 취하고 있는 것도 중국을 견제하는 전략의 일환으로 볼 수 있다. 둘째, 아시아태평양지역에서 각종 다자적인 메카니즘에 적극적으로 참여하고 있다. 이는 미국이 동아시아 정상회의(EAS:East Asia Summit)에 참여하고 환태평양경제동반자협정(TPP:Trans-Pacific Strategic Economic Partnership)를 주도하는 것은 중국이 주도하는 일대일로 차원에서 다자주의를 견제하기 위한 전략적 의미를 지니고 있다고 볼 수 있다.¹⁸⁾

이를 중국입장에서 평가해 보면 첫째, 중국은 미국을 견제할 수 있는 러시아 등 강력한 우방국과의 관계를 강화하기 위한 주변국외교를 본격화하고 있다. 그리고 북한 등 미중관계에서 전략적 견제지위를 차지하는 국가에 대해서도 지정학적 가치를 활용하고 있다. 둘째, 중국은 주변 국가들과 화목, 안정, 공동번영이라는 선린우호 정책을 강조하고 있다. 이는 역사적으로 안 좋은 관계를 가지고 있는 국가들이 중국 위협론을 약화시키고 미국의 반 중국 봉쇄망을 약화시키기 위한 차원에서 친선우호관계를 강화해 나가는 것이다. 셋째, 중국은 전통적인 미국의 동맹국가인 일본과 한국에 대해서는 동맹 체제를 약화시키거나 상쇄시키고자 하고 있으며 러시아와 북한 등과는 전략적 협력을 통해 능동적으로 대응할 수 있는 연계를 구축하고자 하는 것이다. 넷째, 중국은 비 전략 이익은 양보하고 원조를 강화하면서 국가이미지를 개선하는 신 일방주의와 지역주의를 통한 교두보를 확보하는 양자주의와 다자주의를 병행적으로 추구하고 있는 것이다.

이러한 동북아의 안보환경은 북한의 비핵화전략으로 인하여 중국의 역할과 미국의 관여정책이 동북아의 안보질서를 변화시키는데 중요한 역할이 되고 있다. 여기에 일본과 러시아의 역할확대가 동북아의 안보질서를 유지하는데 더욱 복잡한 양상으로 발전하고 있는 것이 지금의 상황이다. 이러한 상황을 단순하게 신남방삼각(한국-미국-일본), 신북방삼각(북한-중국-러시아)으로 볼 것인가 아니면 단절된 대립과 경쟁이 아니라 연계된 대립과 경쟁으로 볼 것인가를 분명히 판단하고 이에 대한 대처를 해 나가야 한다는 점이다. 한국과

18) 이희옥, “중국의 신형대국론과 한중관계의 재구성” 『중국학연구』 (제67집, 2014) p.267.

중국 및 러시아는 연계된 이해관계를 가지며 일본과 중국 그리고 러시아도 연계된 이해관계가 조성되어 있기 때문이다. 또한 이러한 환경은 동맹전략의 방향을 설정하기가 매우 어려운 여건을 의미한다. 단순한 제로섬(zero-sum) 게임¹⁹⁾의 논리가 역내 지배적인 법칙이 아니라 비영합(non-zero-sum) 게임²⁰⁾이 국가들 간의 관계를 규정하고 있어 선택의 딜레마에 빠질 위험이 높아졌다. 이러한 점에서 한미동맹을 영합과 비 영합차원에서 한미동맹의 정책과 변화과정을 분석해 보고자 한다.

IV. 한미동맹의 정책중점과 효과성

1. 역대정부의 정책중점

역대정부의 정책방향에서 한미동맹의 상태를 보면, 첫째, 김영삼 정부의 1993년에는 갈등과 조정의 시대라고 평할 수 있다. 이는 김영삼 정부가 한국의 민주화를 위해 최초의 민선정부로서 여기에 맞는 동맹정책을 구사하기 위해 노력하였다. 둘째, 김대중 정부의 등장은 ‘햇빛정책’이라는 기조 속에 기존 한국이 북한에 구사한 기존의 대북정책의 틀을 넘어 좀 더 우호적이며 적극적인 대북포용정책여건을 마련하였다. 이러한 정치적 변화는 미국의 시혜적 조치들이 서서히 변화하며 동맹국에게 베풀었던 방위비 등의 현실적인 부분의 역할분담을 요구하게 되어 한국의 동맹정체성은 자주성의 필요성을 주장하는 방향으로 발전하게 되었다. 셋째, 노무현 정부는 2006년 한미정상회담에서 전시작전통제권의 환수를 요구하며 자주적 동맹정체성을 확보하기 위해 노력하였다. 이러한 부분들이 한미동맹의 협력적 관계에서 갈등적 관계로 변화하는 계기가 되었다. 넷째, 2008년 이명박 정부가 들어서면서 한미동맹은 변환의 시기가 되었다. 이는 2000년대 후반부터 한국이 경제성장과 민주주의 정착으로 국제적 위상이 높아졌다. 이를 계기로 한미동맹은 재조정을 거쳐 전략동맹으로 발전하며 정치·경제·사회적 상호신뢰를 바탕으로 국제평화증진활

19) 한쪽의 이득과 다른 쪽의 손실을 더하면 제로가 되는 게임을 일컫는 말이다. 게임에 참가하는 양측 중 승자가 되는 쪽이 얻는 이득과 패가지 되는 쪽이 잃는 손실의 총합이 0(zero)이 되는 게임을 말한다.

20) 한쪽의 이익과 다른 쪽의 손실을 합했을 때 제로가 되지 않는 현상을 일컫는 용어이다. 일반적인 현실에서는 손해와 이익을 더해 0(zero)이 되는 제로섬 상황보다는 0(zero)이 되지 않는 상황이 더 많이 존재하는 것이 현실이다.

동에 나서는 역할을 하며 21세기 전략동맹의 방향을 설정하고 동맹의 가치와 목표, 그리고 범위를 설정하여 양국이 동일한 위치와 권한을 가지는 방향으로 나아가는데 노력하였다. 이러한 한미동맹의 방향은 동맹미래비전의 명문화를 추구하는데 기초를 만들었다. 다섯째, 박근혜 정부는 한반도 신뢰프로세스를 통해 한반도의 지속가능한 평화를 이루고 평화통일의 기반을 구축하는데 노력하였다. 한반도 신뢰프로세스는 확고한 대북억지를 바탕으로 남북대화와 교류협력을 병행하고 신뢰와 균형을 중심으로 남북관계를 발전시킨다는 목표를 가지고 있었다. 여기에 이명박·박근혜 정부시절 남북관계는 더욱 악화되었고, 한미동맹은 '포괄적 가치동맹'으로 북한의 핵과 미사일 위협을 억제할 수 있는 군사적 실리를 취하는 방향으로 나아갔다. 그래서 이명박·박근혜 정부는 한미동맹차원에서 한국의 자율성이 축소되었다는 평가를 받게 되었다. 여섯째, 문재인 정부가 2017년 출범하면서 한미동맹의 역할과 방향이 노무현정부의 정책을 다시 재정립하는 차원에서 전시작전통제권의 조기 환수를 정부방침으로 설정하였다. 여기에 북한의 핵과 미사일 문제가 더욱 고조되면서 한미동맹의 역할이 오히려 강화되었고 미국의 트럼프 대통령의 공세적인 군사적 압박의 현실 속에 한반도에는 최고의 긴장관계가 형성되기도 하였다. 하지만 지금은 대화를 유지하며 북한의 비핵화를 위해 한미동맹의 기본적인 틀에 변화를 가지는 부분으로 나아가고 있다.²¹⁾

표-1) 역대정부의 한미동맹관계 특징

구 분	특 징	방 향
김영삼정부	갈등과 조정	평시 전시작전통제권 환수
김대중정부	현실적 관계	대북포용정책으로 동맹의 가치 재정립
노무현정부	자주적 입장	협력적관계에서 갈등적관계로 발전
이명박정부	변환의 계기	한국의 위상 재정립 전략동맹발전의 기초마련
박근혜정부	포괄적 가치	동맹관계의 군사적 협조관계 방향정립

21) 2018년 6월 12일 제1차 미·북 정상회담이후 트럼프 대통령은 한미연합 군사훈련이 중단되는 초유의 조치를 강행하였다. 『연합뉴스』 (2018.06.13)

2. 한미동맹의 효과성

한미동맹의 본질적인 성격은 군사안보적 상태이다. 이러한 상태는 경제적 효과를 수반하고 있는 것이 지금의 한미동맹이다. 즉 안보는 주 효과이고, 경제는 여기에서 파생한 효과로 볼 수 있다. 이러한 점을 고려 시 한미동맹의 효과성은 안보와 성장이라는 양면성을 잘 유지해 왔다. 하지만 이번 북한의 비핵화에 대한 대응차원에서는 어떤 방향으로 재정립하여 추구해 나가야 하는가가 중요한 관건이 되고 있다. 이러한 점에서 지금까지 역대정부가 가진 정책방향은 안보적 일관성을 유지하고 있다. 하지만 역대정부가 한미동맹 정책을 추진할 때 목표를 한반도의 평화를 유지하는 수단으로 보는 것인지 아니면 한반도 통일의 수단으로 보는 것인지의 관점에 따라 틀려진다. 그래서 급변하는 세계정세 속에서 위협의 상태와 한미동맹인식에 대한 국내의 상황을 통해 정책이 수정되거나 변화되어 왔다. 이러한 점에서 한미동맹은 긍정적인 효과성과 부정적인 효과성으로 구분되어 나타났다. 예를 들어 동맹비용문제가 부정적인 영향을 미치고 있는 것은 사실이다. 이와 같이 긍정·부정적 효과성을 정부의 정책우선순위와 비교하여 진보와 보수정부로 구분하여 제시해 보고자 한다.

먼저 진보정부인 김대중·노무현정부에서 한미동맹정책은 평화체제에 우선순위를 두고 정책을 펼쳐왔다. 이로 인하여 김대중·노무현 정부에서는 남북정상회담에 우선순위를 두고 북한과의 평화체제를 유지하는 부분에 정책의 우선순위를 두었다. 그리고 한미 간 대등한 동맹외교의 문제로 등장한 한미주둔군 지위협정(SOFA)과 2002년 6월 훈련 중인 미군 장갑차에 치여 두 여중생이 사망한 사건이 발생하였고, 이어서 주한미군의 환경문제, 방위비 분담문제 등이 부각되어 이러한 부분들이 부정적인 효과로 이어져 대등하지 않은 대미 종속외교에 대한 논쟁이 종속외교 탈피에 대한 국민여론으로 발전하게 되었다. 때문에 반미감정도 이시기에 고조되어 사회의 심각한 문제로 등장하게 되었다. 그리고 사회지도층의 반한감정과 결부되어 한미 간의 동맹관계가 약화되는 결과를 초래하였다. 여기에 정책기조를 동맹에 두느냐 자주에 두느냐에 따라 정부별로 한미공조상태를 평가하는 기준점으로도 나타났다. 즉 공조에 대한 관점을 감정적 이데올로기 시각으로 정책기조를 자주에 두게 되면 대미 종속외교에 대한 논쟁이 가열되어 한미동맹을 탈피해야 된다는 주장이 심화

된다는 점이다. 지금 한국은 미국과의 수평적 동맹관계 확보라는 전술적 이익을 고려함과 동시에 중국을 고려해야 하는 복합적 상호의존관계가 심화되는 딜레마 상황에 있다.

이제 한국은 더 이상 미루기 힘든 선택을 해야 하는 시점에 있다. 특히 미국이 새로운 군사변환전략에 따라 전시작전통제권을 한국에 이양시키고 나면 한미동맹이 한반도와 동북아에서 어떤 역할을 할 것인지를 고려하여 정치·경제적 효율성을 가지는 방향으로 나아가야 할 것이다. 하지만 전시작전통제권 전환에 대해 아직까지 한국군은 고도로 진화하는 북한의 핵위협방책을 억지하고 격퇴하는 데는 여전히 미군의 능력에 의존할 수밖에 없다. 지금까지 진보정부에서는 평화체제-북핵-한미동맹 순으로 정책우선순위를 부여하였고,²²⁾ 보수정부에서는 한미동맹-북핵-평화체제 순으로 정책의 우선순위를 두었다. 이를 증명하는 것은 진보정부에서 평화체제에 우선순위를 둔 정책수행은 남북정상회담으로 나타났고 보수정부에서는 한미동맹 유지에 정책적 중심을 두고 북한과의 관계에서는 “만남을 위한 만남, 원칙 없는 남북정상회담을 하지 않겠다”²³⁾는 선을 긋고 진보정부와는 차별화된 정책을 전개한 점을 들 수 있다. 자주와 관련하여 진보정부에서는 전시 작전통제권 전환을 대미종속 탈피와 군사주권 회복으로 다뤘다. 이는 한미동맹을 대미종속외교로 보고 해방이후 지금까지 정부마다 정통성 유지를 위해 불필요한 공조 아닌 공조를 해 왔다는 인식을 가지고 있다.

지금 한국을 리더하고 있는 진보정부의 연계선상에 있는 문재인 정부는 북한의 핵과 미사일 위협에 대화와 협상을 통한 해결을 주장하고 있다. 그리고 전시작전통제권을 조기에 환수할 것을 강조하고 있다. 이는 남북관계와 한미관계를 전략적 유연성을 바탕으로 자주라는 점에서 한미동맹관계를 형성해 나가고자하는 정책이다. 그리고 과거 역대정부의 안보 보장적 효과성을 바탕으로 진단해 보았을 때 보수정부의 효과성이 부정적인 부분으로 발전되어 왔다고 판단하는 것이다. 그래서 현재 문재인 정부에서 추진하고 있는 조기 전시작전통제권 환수는 한미동맹과의 관계에 있어 미래발전방향을 유연하게 적

22) 노무현 정부는 동북아 균형자론을 주장하며 미국에 대해서는 균형적 실용외교를 대외 정책으로 표방하였다. 이는 통일이라는 국가적 목표를 달성하고 동북아 평화와 안전을 지키는 정책적 방향을 수립하였다.

23) 『연합뉴스』 (2010.05.16.)

용하여 이를 안보적인 부분과 경제적인 부분에 긍정적인 효과성을 가지는 방향으로 나아가기 위해 한반도에 평화체제가 먼저 정착하는 것이 중요하다는 전제하에 북한과의 대화와 교류를 우선적으로 추진하는 것으로 분석된다.

V. 한미동맹의 현안상태 및 쟁점

1. 한미동맹 상태와 역할

한미동맹은 오랜 기간 동안 냉전의 구조 속에서 적대적인 국가와 경쟁하여 존속해 왔다. 한미동맹의 당사국인 미국은 일본 등의 우호적인 국가들만이 아니라 중국, 러시아 등의 적대적 동맹과 경쟁하며 존재해 왔다. 때문에 한미동맹의 당사국인 한국과 미국은 친선국가들만이 아니라 적대적인 동맹관계와 그 구성원을 상대로 복잡한 전략게임을 해야 했다. 이러한 구조는 한미동맹의 역할변화에 어느 정도 영향을 미치는 계기가 형성되었다고 볼 수 있다. 한미동맹의 역할변화는 1차적으로 미국의 해외군사전략으로부터 발생하기 시작하였다. 미국은 테러와의 전쟁을 수행하기 위해 세계군사전략을 전면적으로 재편하게 되었다. 그리고 한미동맹은 북한의 도발을 억제하는 역할에서 미국이 역내 지역적 방어에 동참하는 방향으로 역할변화가 이루어졌다. 그리고 여기에 부시대통령은 “불량국가인 테러지원국들에 대한 군사적 제재는 미국을 포함한 선량국가들의 도덕적 의무”라는 점을 주장하며 선제공격의 정당성을 내포한 신 안보패러다임인 부시 독트린(Bush Doctrine)을 발표하였다. 이러한 점은 전략적 유연성을 군사전략의 핵심개념으로 설정하여 세계군사전략의 목표에 변화를 나타내는 것이었다.²⁴⁾ 이어서 나온 조치들은 해외주둔미군재배치(GPR: Global Defense Posture Review)에 따라 해외의 모든 주둔군을 대상으로 대대적인 재편을 실시하며 주한미군 역시 그 위상과 규모를 재조정하였고 이러한 점이 한미동맹의 성격에 근본적인 변화를 가지게 되는 의미가 되었다.²⁵⁾

24) 미국은 2003년 11월 해외주둔미군 재배치 검토(GPR: Grand Posture Review)를 통해 해외미군 병력의 감축 및 재배치, 그리고 지역 및 국가별 동맹우선순위의 조정 등을 발표하였다. 김태효, “주한미군 재배치와 미국의 대한반도 정책방향” 『국방정책연구』(한국전략문제연구소, 2004) p.55.

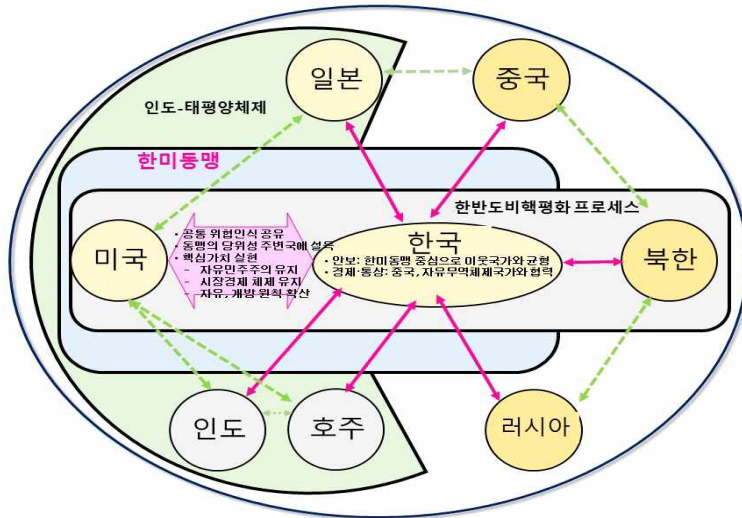
25) 한미는 2002년 연례안보협의회를 통해 주한미군의 휴전선일대의 작전과 관련한 10

2차적인 변화는 중국의 부상과 일본의 보통국가화의 모습이다. 한반도가 있는 동북아는 일본과 미국으로 대표되는 해양세력과 중국, 러시아 등 대륙세력의 이해가 날카롭게 맞서는 지정학적 위치이다. 이러한 점에서 한반도는 유라시아 대륙세력을 위한 완충지대나 해양세력을 위한 교두보적인 성격보다는 분쟁지역이라는 성격이 오히려 맞는 부분일 것이다. 이러한 점에서 한미동맹은 미국의 정치적 변화에 민감할 수밖에 없다. 그리고 3차적인 변화는 북한의 핵위협이다. 그래서 정부는 궁극적으로는 북한 핵 위협으로부터 국가의 사활적 이익을 추구하고자 북한의 비핵화를 위해 노력해 가고 있다. 이는 2차적인 변화에 대비하는 차원과 3차적인 변화에 대비하는 점에서 한반도 통일을 고려하는 다차원의 전략을 구사하고 있는 것이다.

이러한 점에서 한미동맹을 한국과 미국의 대외정책을 고려해야 한다는 차원에서 보면, 문재인 정부는 한반도의 평화를 실현하기 위해 ‘동북아 플러스 책임공동체’를 제시했다. 이 정책과제가 지향하는 목표는 동북아시아의 지정학적 긴장과 경쟁 구도 속에서 한반도의 평화 및 번영을 위한 환경을 조성하기 위해 협력의 영역을 북방과 남방으로 확장하는 정책이다. 문재인 정부는 한반도 평화체제를 밑바탕으로 하여 ‘평화의 축’으로 동북아 평화협력 플랫폼을 구축하고, ‘번영의 축’으로 신 남방정책과 신 북방정책을 추진하는 것이다. 이는 동북아 주요국간 다자협력의 제도화를 시도하고, 아세안 및 인도와의 관계 격상을 통해 평화·번영 기회를 확대하며 유라시아 지역과의 협력관계 증진을 기대하는데 그 목표를 두고 있다. ‘동북아플러스 책임공동체’는 인도, ASEAN, 러시아, 중국, 몽골 등과의 협력을 강화함으로써 한국의 외교전략 공간을 확장하고 경제시장의 포트폴리오를 다변화할 수 있다고 판단하는 것이다. 그러나 한국은 미국과의 정치·군사적인 동맹국 위치에서만 보면 북한의 군사위협이 없어지지 않는 상태에서 북한·중국과 정치적인 관계발전을 도모하려한다면 한미동맹의 분열 가능성에 주의해야 할 것이다.

가지의 군사임무를 한국군으로 이전하는데 동의하였다. 서재정, “미국의 군사전략 변화와 한미동맹” 『창작과 비평』 (가을호, 2004), <http://peacekorea.org/zbxe/28054> 참조

그림) 아시아-태평양지역 주변국의 안보환경관계



출처: 정지원, “한반도 안보환경의 변화와 한국형 동맹모델” 『KNDA 학술 논문』(2018), p.13.

2017년 발표된 트럼프 행정부의 국가안보전략보고서(National Security Strategy of the United States)²⁶⁾를 보면 중국을 경쟁자로 규정하고 자극하고 있다. 여기에 중국은 미국의 대중견제와 봉쇄를 타파하기 위해 미국 주도의 대중 국제연대에서 딜레마에 놓여 있는 한국을 집중 공략할 가능성이 높다.²⁷⁾ 더불어 한미동맹을 전략동맹으로 강화시킬 경우, 미국이 한국의 능력을 초월하는 기여를 요구할 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 점은 한미 간의 인식차이를 발생시킬 수 있다. 즉 중국의 부상은 미국의 입장에서 동아시아

26) 최강 등, “트럼프 행정부 『국가안보전략 2017』의 시사점과 한국의 대응” (아산정책연구원, 2017).

27) 대표적인 사례가 중국의 한반도에 설치하는 사드(THAAD)보복이다. 중국은 2016년 한국의 사드배치 발표에 대한 경제보복을 실시하였다. 2017년 한국수출입은행이 발표한 자료에 의하면 한국의 대중수출이 7%, 중국인 관광객이 60%가 줄어드는 현상으로 발전하여 경제적 손실이 약 10조원, 관광수입이 16조 2,000억 원으로 추정하고 있다.

아지역에서 중국의 지위가 상승되어 이 지역을 둘러싼 미중간의 이익대립 및 경쟁이 심화되는 상황이 되기 때문에 미국은 한국이 점차 중국의 세력권에 포섭될 가능성이 크다고 볼 수 있어 한국에 대한 코리아 패싱(Korea passing)과 같은 일정부분의 외교적 역할을 보여줄 가능성이 존재한다. 따라서 한미동맹은 앞으로의 안보환경의 변화에 따라 서로의 상이한 역할주장이 발생할 개연성이 높음에 따라 비대칭적 성격에 대응하는 주도적인 역할이 필요한 시기라고 본다.

2. 한미동맹의 쟁점과 과제

한미동맹은 냉전의 구조와 북한과의 대치 속에서 동맹의 역할을 감당하며 존속해 왔다. 이러한 전략적 환경에서 한미동맹의 역할이 부각되고 발전되어 나가는 역할이 되었다. 즉 한미동맹은 이러한 북한과 주변국의 전략적 관계 속에서 서로의 역할을 변화시켜 유동성확보에 노력해 왔다. 미국의 세계전략의 변환과 이에 따른 동북아 안보질서의 변동은 한미동맹의 새로운 방향에 대한 유동성을 확대하고 강화하는 계기가 되었다. 미국은 21세기 새로운 안보 위협에 대처하기 위해 전략적 유연성 개념과 동맹확장정책을 체결한 국가들에 의해 한미동맹에 의미 있는 변화가 조성되었다. 한미동맹은 기존 북한의 군사적 도발위협을 방지하는 기능에서 미국의 역내 안보전략을 보조적으로 수행해야 하는 기능이 추가되면서 외적으로 확장이 불가피한 환경이 조성된 것이다. 경제적·군사적으로 급성장한 중국의 부상은 이러한 한미동맹의 역할을 더욱 확장시키는데 그 영향을 미치게 되었다. 중국이 보여준 공세적인 대외정책은 미국의 동맹정책과 아시아 재 균형 전략의 확장을 불러온 계기가 되었다. 이러한 미중 간의 작용과 반작용의 힘의 정치는 세력전 이론에 따른 패권경쟁의 양상을 보이고 있다. 세력전이는 궁극적으로 패권국과 도전국의 현상유지와 현상타파에 중점을 두고 있기에 미국과 중국의 패권성향에 따른 충돌의 가능성은 불가피한 상황이 되는 것이다.

이러한 미중패권경쟁과 더불어 일본과 러시아의 강대국 정치가 내부적 정비를 끝내고 본격적으로 시작됨으로써 동북아지역은 새로운 경쟁시대로 접어들고 있다. 북한의 비핵화협상에 더불어 미중 간 패권경쟁, 일본과 러시아의 강대국 정치가 복합적으로 전개되면서 역내안보의 불확실성을 고조시키고 있

다. 현재의 동북아 역내상황은 한미동맹의 전략적 선택지가 더욱 굳건해져야 하는 상황이 만들어지고 있는 것이다. 북한의 비핵화가 밝지 못하고 더욱 자신들의 한반도 상황을 전략적으로 이용하려는 상황에서 중국과 러시아는 북한의 체제유지를 원하며 한반도에서 입지를 강화하는데 주력하고 있다. 이러한 상황이 동북아 안보환경의 변화를 가져오는데 일정부분 역할을 하고 있다. 그 동안 한국의 외교정책은 한미동맹을 강화하는 동시에 중국과의 전략적, 협력적 동반자관계를 발전시키는데 중점을 두어왔다. 그러나 미중 간 협력과 경쟁이 상존하는 상황에서 한미관계와 한중관계를 모두 만족시키는 데는 한계가 존재한다. 미중 간 협력이 발전될 경우 한국의 선택은 비교적 자유로울 수 있지만 미중 간 경쟁과 갈등이 심화될 경우 한국은 어려운 선택의 기로에 처하게 될 것이다.²⁸⁾ 미중관계와 한미동맹의 상관관계는 사드(THAAD)배치에 관련된 부분에서도 잘 나타났었다. 이러한 점을 고려하여 한미동맹의 쟁점과 과제를 한미동맹의 미래비전 제시와 전략적 자율성의 확대 및 복합적 안보네트워크의 확대필요성을 심층 깊게 연구하여 이에 대한 대응 방향을 정립하는 점이 필요할 것이다. 이를 위해 전시작전통제권 전환과 동맹 딜레마에 대한 쟁점과 과제가 우리에게 어떤 의미를 함축하는지를 분석하였다.

전시작전통제권 전환은 강대국과 동맹을 형성하고 있는 약소국의 발전된 모습을 반영하는 상태라고 구분 지을 수 있다. 즉 강대국과 동맹을 형성하고 있는 약소국이 처음에는 국가의 안전보장이 절실했기 때문에 강대국의 안보 제공을 받는 조건으로 자율성을 양보할 수밖에 없었지만 차츰 국력이 증가하게 된 약소국은 스스로 안보를 보장할 수 있는 능력이 커지게 되고 이에 따라 이전보다 더 높은 자율성을 강대국에게 요구하는 모습으로 볼 수 있다. 한국의 작전통제권은 6·25전쟁 중인 1950년 7월에 한국군에서 유엔군사령부로 이양되었다가 1978년 한미연합사령부가 창설되면서 전·평시 작전통제권이 한미연합사령부에 위임되었다. 그리고 1994년 12월 1일부로 작전통제권중 평시작전통제권이 한국군으로 이양되면서 한국군은 비로소 독자적인 작전지휘체계를 확보하게 되었다.²⁹⁾ 전시작전통제권 전환은 노무현 정부 출범이후

28) 구본학, “한미동맹과 한중 전략적 동반자관계의 조화” 『신아세아』 (제22집 4호, 2015) p.154.

본격적으로 추진하게 되었다. 이는 2001년 911테러 사건이후 미국의 부시정부
부가 동맹 및 미군의 해외주둔 정책의 변화를 모색하는 가운데 노무현정부의
국방정책과 일정부분 일치하면서 추진하게 된 것이다. 이러한 결과 전시작전
통제권은 2007년 2월 23일 한미국방장관회담에서 2012년 4월 17일 한미연
합사를 해체하고 전시작전통제권을 한국군에 전환하며 동시에 미군과 한국군
사이에 새로운 지원과 주도의 지휘관계를 설정하기로 합의하였다.

이후 전시작전통제권전환은 2010년 이명박 정부에서 1차 연기하였고
2014년 박근혜 정부에서 재연기하면서 특정시기를 전제하지 않고 양국이 합
의한 조건에 기초한 전시작전통제권을 전환하는 것으로 결정하였다.³⁰⁾ 이러
한 전시작전통제권전환은 단순히 군사적 차원을 떠나 정치·경제·군사적인 연
계성을 고려해야 된다. 이는 전쟁이 군 단독으로 수행하는 것이 아니라는 점
이다. 전시작전통제권전환은 군사적 자율성과 관련된 군사적 영역은 정치적으로
설정된 목표와 경제적으로 제공된 자원을 고려하지 않을 수 없다. 군사적
으로 연합작전을 주도할 능력과 한국군의 독자적 전략이 없었다면 전쟁발발
이후에 실질적으로 자율성을 행사하기는 불가능하다고 할 수 있다. 전시작전
통제권 전환은 중요한 한미동맹이 지닌 비대칭성으로 인해 파생된 딜레마이
다. 전시작전통제권전환은 약소국의 자율성을 확보할 수는 있지만, 반대로 안
보위협은 감내할 수밖에 없다. 하지만 한반도에는 전통적인 안보위협이 제거
되지 않은 상태에서 한미동맹에 있어서 전시작전통제권전환의 딜레마는 잘
극복해 나가야 하는 우리의 중요한 과제일 것이다. 즉 동맹에서의 국가 자율
성확대는 국력의 변화뿐만 아니라 적의 위협이 함께 영향을 미친다. 이것은
적의 위협이 강해졌을 때 국가는 자율성을 확대하기보다는 동맹의 강화에 관
심을 가지게 된다. 그리고 이러한 점이 군사주권을 포기하는 것으로 인식될

29) 평상시 경계임무 및 초계활동, 군사대비태세 강화조치 등을 합참의장의 권한으로 추
진하게 되었다. 김정수, “전시작전통제권 전환과 한미동맹의 변화” 『국방연구』 (제59
권 1호, 2016) p.30.

30) 한미양국이 합의한 전작권전환을 위한 조건은 첫째, 전시작전통제권 전환이후 한미연
합방위주도를 위해 필요한 군사적 능력구비와 미국은 보완지속능력을 제공하며 둘째,
국지도발 및 전면적 시 초기단계에서의 북한 핵미사일 위협에 대한 한국군의 필수대
응능력을 구비해야 하며 셋째, 안정적인 전시작전통제권 전환에 부합하는 한반도 및
지역 안보환경이 조성되어야 한다. 김정수, “전시작전통제권 전환과 한미동맹의 변화”
『국방연구』 (제59권 1호, 2016) p.37-38.

수 있다. 이는 전시작전통제권과 군사주권을 동일한 개념으로 인식하기 때문이다.

군사주권은 자주국방과 연관되어 자주국방은 자주적 국방정책결정과 자주적 방위능력 육성 및 자주적 군사력 사용권의 3가지로 구분되는데 여기서 한국은 자주적 국방정책결정권과 자주적 방위능력육성의 자율성이 있다. 군사력 사용권에 있어서도 평시 작전통제권을 보유하고 있기 때문에 군사주권을 가지고 있다고 평가할 수 있다. 하지만 전시작전통제권을 어느 상황에서 서로의 주권적 입장에서 이를 해결해 나갈 것인가가 하는 것이 중요한 부분이다. 이는 국가안보와 자율성을 동시에 확장하는 상호 윈윈(win-win)하는 방향에서 전략적 방안을 설정하고 잘 해결해 나가야할 부분이다. 최근 북한은 한반도비핵화를 주장하며 미국과 경제적 부분을 해결해 나가기 위해 노력해 나가고 있는 상태이다.³¹⁾ 여기에 중국과 일본 그리고 러시아는 자국의 실리를 추구하는 입장에서 한반도 문제에 개입하고 있는 상태이기 때문에 실질적인 북한의 비핵화에 어떤 입장으로 접근하여 이를 평화적으로 해결할 수 있는 관여는 어려운 상태라고 볼 수 있다. 때문에 지역 내 안보환경의 변화에 적절히 대응하면서 미국과의 한미동맹을 강화해 나가는 것이 한반도 평화와 나아가 동북아의 평화에 적절한 군사전략의 대응방향이 될 것이다.

북한의 비핵화와 한미동맹의 역할은 평화의 안보수단으로 필요하다. 여기에 미국의 아태지역 재 균형전략의 유효성을 고려하는 부분에서 미국의 동맹전략의 의도를 적극적으로 수용하는 정책적 역할을 강구해 나갈 때 북한의 비핵화를 견제하여 이를 충족하면서 동북아에서의 방위위협을 억제효과를 적절히 추구해 나가는 방향이 될 것이다. 한미동맹은 자율성을 강하게 추구하는 입장이 되면 안보의 위협이 높아질 수밖에 없는 성격을 잘 고려해야할 부분이다. 이는 미국의 한반도 방어에 신뢰를 어떤 모습으로 발전되어나가는가에 있다. 현재의 한반도는 남북관계와 한중관계 그리고 한일관계가 첨예하게 정치상황과 연계되어 발전되고 있어 전시작전통제권전환이라는 부분이 지혜롭게 발

31) 제2차 미·북 정상회담에서 북한은 '2016년부터 2017년까지 채택된 유엔 제재 5건'의 완화를 요구하였다. 이는 2016년 이후 유엔 제재 5건은 사실상 북한을 압박해온 '핵심 제재'로서 북한내부의 경제적 상황이 상당히 어렵다는 신호로 봐야 한다는 견해가 있다. 『연합뉴스』2019.3.1.

전되어나가야 할 부분이다. 과거 한말에 제국주의 발호가 한반도를 중심으로 충돌할 때 대한제국은 아무런 역할을 할 수 없었던 역사적 경험을 토대로 안보자산인 한미동맹을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 한미동맹을 강화하면 미국의 군사전략을 적극적으로 수용함과 동시에 이를 활용해 자주국방의 능력을 강화해 나가는데 긍정적인 효과를 가져 올 수 있다.

표-2) 한미동맹의 장단점에 대한 평가

구 분		평 가
장점	안보정상화 유지	안보를 위한 주체적 역량과 판단의 기능구축. 한반도 문제에서 주관적인 안보적 상황판단. 자주역량의 조기능력 완성으로 전시작전통제권 전환여건 마련
	성숙한 동맹구축	미국의 신 안보전략과 동북아의 변화를 고려한 성숙한 동반자관계 구축. 전시작전통제권 이양 이후 한반도의 안보역량강화에 주도적 환경조성
단점	안보역량 유지	북한의 비핵화에 필요한 주도적환경조성과 대비능력에 한계. 필요시 전시작전통제권전환요건 미 충족 시 발생되는 남남갈등 상황과 안보적역량의 주도적 환경에 제한.
	동맹발전 방향	전시작전통제권 전환 시 한미연합사 해체와 유엔사의 지휘역할의 한계성 노정가능. 한국군 주도의 미래연합군사령부의 지휘구조상 원할 한 한미동맹 지휘체제 유지에 어려움 발생가능.

하지만 한미동맹은 전시작전통제권전환이라는 점에서 이중적인 내부적 속성을 가지고 있다. 그동안 한미동맹은 미군의 전력기 투사된다는 점에서 한국군의 군사력강화에는 소극적이었다. 그리고 미국에 의한 군사력 확장에 대한 조치들이 한국군 군사력 강화에 걸림돌로 작용해 왔던 점은 사실이다. 때문에 적절한 안보비용은 주변국과 한반도의 안보상태와 한국의 경제적 상태를 잘

고려하여 상대적 비용을 잘 판단해야하며 여기에 자주국방의 수단으로 활용하는 방향설정을 지혜롭게 하여야 할 것이다. 한미동맹과 전시작전통제권이 라는 점은 현실주의적 국제정치의 상태를 감안하면 전시작전통제권이 전환된 이후에 미국의 안보동맹이 지속적으로 보장된다고 장담할 수 없다. 또한 안보 환경의 변화역시 동맹의 지속여부를 결정하는 변수가 되고 있다. 최근 동북아 안보환경이 중국의 부상으로 인해 미국의 적극적인 개입이 불가피한 상황으로 발전하고 있다. 때문에 향후 미중관계가 대립을 중심으로 전개될 경우 이를 유지하기 위한 미국의 동맹정책은 새로운 방향으로 펼쳐질 가능성도 배제할 수 없다. 이는 전시작전통제권과 연계한 한미동맹의 강화노력이 한국의 입장과는 상반되는 미국의 안보전략이 등장할 가능성이 있기 때문이다. 따라서 한국의 동맹전략은 동북아 안보환경의 미래가치를 함께 공유하며 북한의 비핵화를 잘 처리해 나가는 차원에서 전시작전통제권전환의 상황을 처리하며 안정한 동맹관계 유지에 지혜로운 대처가 필요한 시기이다. 또한 이러한 모습은 아주 중요한 정치·군사·외교의 협력적 발전을 도모해야할 필요가 있다.

전시작전통제권은 두 번의 연기를 통해 한반도에서 안보적 주도권의 한계를 가져오는 상황이 만들어 졌고, 여기에 국내적으로 발생한 남남갈등의 상황은 정치적으로 어려운 환경이 만들어지는 역할에 촉매제 역할이 되었다고 볼 수 있다. 현재 북한의 비핵화는 미국의 입장과 한국의 입장이 다소 상반되는 정책적 환경에 부분적으로 대치되는 모습이 나타나고 있다. 여기에 미국은 북한의 비핵화에 일괄적인 처리자세를 요구하며 이러한 상태가 완료되어야 제재를 푼다는 입장인 반면에 한국은 일괄적인 비핵화와 대북제재를 동시에 처리해 나가거나 필요시 금강산 관광이나 개성공단 등은 먼저 교류를 하는 차원에서 개방하는 것이 남북한의 평화에 긍정적으로 작용한다는 입장을 보이고 있다.³²⁾ 이와 같이 정책적인 갈등상황이 발생하게 되면 궁극적인 한미동맹의 굳건함은 오히려 여러 가지 제한적 상황으로 발전할 수 있음을 고려해야 할 것이다. 따라서 이러한 점을 고려하여 한미동맹의 효율적인 대응방향이 어떤 부분으로 발전하여 한반도뿐만 아니라 동북아 그리고 나아가서 세계평화에 기여하는 방향이 될 수 있는지를 다음과 같이 제안하고자 한다.

32) 정형곤외, 『KIEP 연구보고서18-12』“비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점”(세종연구원. 2018). p.111~113.

VI. 한미동맹의 미래대비방향

한반도가 있는 동북아는 미중패권경쟁 그리고 제 국가들의 군비경쟁 등 다양한 갈등이 동북아 안보질서의 불확실성을 확대하고 있다. 이러한 안보환경의 변화는 과거의 냉전기와는 성격을 달리하고 있다. 냉전기 동안 공간적·이념적으로 명확히 구분된 적과의 대치개념으로 발전되었다면 지금은 공간적·이념적 요소는 사라지고 지역적 패권질서를 두고 경쟁이 전개되고 있는 것이다. 또한 경쟁 속에 협력이 병행됨으로써 역내 국가들 상호간에는 이해관계의 협상공간이 조성되어져 가고 있다. 즉 경쟁 속에서 협력이 반복적으로 순환되면서 새로운 지역질서구조가 정형화되어지는 상황이다. 여기에 새로운 지역안보질서에서 한국의 가장 중요한 국익은 한반도 평화체제 구축, 동북아의 평화와 안정이라고 할 수 있다. 안보에 따른 국익의 판단은 절대적 기준이 있을 수 없다. 다만 관점이 있을 뿐이다. 사실 그 관점이라는 것도 대부분 미래의 안보위협에 대한 예측에 기반하고 있기 때문에 누구도 명확하게 제시하는 것은 쉽지 않다. 한미동맹을 국익이라는 관점에서 파악한다면 한반도 평화구축과 동북아 평화를 위한 중요한 기제라 할 수 있다. 그 만큼 한미동맹의 전략적 가치가 중요하다는 것이다.

그러면 전시작전통제권전환과 맞물려 한미동맹의 전략적 가치를 확대하는 방법으로는 첫째, 복합적 안보네트워크를 확대하는 방안과 둘째, 지휘구조의 독립성을 보장하는 방안이다. 이는 한미동맹의 외연을 확장시키는 것으로 탈 냉전기 한미동맹의 역할 전환이 이루어지고 있는 상황에서 한미동맹의 외연확장은 필수적이다. 한미동맹의 역할전환은 미국의 주도로 이루어지고 있어, 이에 대한 전략적 선택의 공간이 넓지 않은 것이 현실이다. 미국주도의 아시아 안보전략에서 미일동맹과 한미동맹은 중요한 동맹전략의 핵심자산이며 미국은 이를 삼각동맹으로 확대발전시키려는 의도를 가지고 있다. 미국의 이러한 동맹정책은 한일관계가 악화되면 이로 인한 한미동맹을 강화하는 것보다 미일동맹을 더 강화하는 방향으로 선회할 것이다. 특히 트럼프정부의 정책은 충분히 이러한 역할을 해 나갈 것으로 전망할 수 있다. 왜냐하면 트럼프는 동맹에 대한 거래관계를 비용이라는 점에서 확대하여 동맹관계를 양자적 거래방식으로 표현하며 방위비분담문제와 결부시켜서 발전시켜나가고 있는 점을 고려할 필요가 있다. 그래서 이러한 유동성을 제어하기 위한 방법으로 전

략적 자율성 확대와 지휘구조의 독립성을 보장해 나가는 것이다.

1. 전략적 자율성 확대

한미동맹의 전략적 자율성을 확대하는 차원에서 대상과 방법 면으로 접근해 보면 한·중·일, 한·미·일, 한·미·중 관계에서 안보네트워크를 확장하며 정치·외교적 활동뿐만 아니라 군사적 교류협력을 강화하고 상호 군사적 투명성을 강화해 나감으로써 안보적 딜레마를 줄여나가는 것이다. 이러한 동북아 지역 국가들 간의 다변화된 안보협력구도는 상호협력의 공간을 확장시켜 줄 것이며 또한 상대방의 의도에 대한 불신을 제거해 줌으로써 오해에 대한 충돌을 방지해 줄 것이다. 여기에 한미동맹에서 우선적으로 고려할 수 있는 안보네트워크의 중심은 한·미·일 삼각안보협력이 될 것이다. 지금 일본의 역사인식과 군사적 대국화에 필요한 우경화는 좋지 않은 환경을 조성하는 부분이 되고 있지만, 현실적으로 일본은 중국과의 지역패권을 두고 미국의 후원 아래 중국과 경쟁중인 관계에 있다. 일본은 부상하는 중국을 봉쇄하려는 미국의 재균형전략에 적극적으로 호응하면서 보통국가화를 진척시켜나가고 있다. 하지만 한·미·일 삼각협력이 구축되기 위해서는 이러한 점이 투명하게 상호이해 관계를 형성해 나가야 할 것이다. 왜냐하면 일본의 입장을 고려하는 확장억제력을 강화해 나간다면 한일관계는 더욱 경색될 것이다. 그리고 더 이상 국민 정서에 한·미·일 삼각협력은 공유할 수 없는 과제가 될 것이다. 때문에 한·미·일 안보협력체제는 동남아시아 친 서방 국가들과 미국·호주, 미국·일본·인도 간 전략적 협력관계의 발전에 따라 인도양, 남중국해, 동중국해, 동아시아에서의 견고한 우호관계가 구축되는 방향으로 확대하여 동북아라는 위치에서의 제한된 상황으로 고정되는 현상을 경계하여야 할 것이다.

또한 이러한 점에서 6·25전쟁에서 유엔군으로 참전한 국가들과의 안보네트워크의 활성화는 한미동맹의 보조적 요인으로 동맹딜레마를 극복하는 수단으로 발전할 수 있는 여건을 만들어야 될 것이다. 이는 한미동맹의 미래비전은 한반도와 동북아뿐만 아니라 동아시아로 연계된 미래비전으로 나아가야 할 것이다. 이는 자주국방의 미래비전으로 나아가는 방법에 대한 해결책이 될 수 있다. 최근 동아시아지역의 국가들은 해양자원을 둘러싸고 경쟁을 하는 모습으로 발전되어 나가고 있다. 미래성장 동력을 해양으로 나아가는 해군력강화

는 여전히 한국에 위협이 되고 있는 부분이다. 여기에 일본은 독도에 대한 공세를 멈추지 않는 의도를 나타내고 있어 이러한 부분이 한미·미일 동맹의 딜레마여건을 존재하는 부분으로 나타나기도 한다. 그리고 중국이 동아시아에서의 패권적 힘의 역량을 구축하며 군사력을 발전시켜 나가는 부분과 북한과의 특수한 협력관계를 이용하여 동북아에서의 영향력을 가지고자 하는 부분이다. 이러한 환경은 힘을 갖추지 못한 국가는 협력적인 안보네트워크를 형성하는데 주도적이며 협력적인 상태를 만들 수 없고 결국 희생하게 된다. 따라서 이러한 역할에 가장 중요한 부분이 강력한 한미동맹관계를 유지한 가운데 복합적인 네트워크관계를 확대하고 발전시켜 나가야 할 힘을 갖추어 나가야 할 것이다. 이러한 점을 고려하여 적극적인 한미동맹의 미래비전을 위해서 전략적 자율성을 위한 아태지역으로 안보네트워크를 확대해야하는 부분이다.

2. 지휘 구조적 독립성 보장

한미동맹은 비대칭동맹이 요구하는 정책적 사안들에 대하여 미치는 영향을 고려할 필요가 있다. 강대국이 약소국에 정책적 변화를 요구하는 경우에 대부분의 약소국은 수용할 수밖에 없는 상황이 된다. 때문에 여기에서 무조건적으로 자주의 관점을 평가절하해서는 안 된다는 점과 우리의 국익을 평가하기 위한 상황분석과 미래에 대한 예측이 객관적으로 이루어져야 할 것이다. 이러한 점에서 전시작전통제권을 환수하게 되면 연합사와 유엔사를 해체하는 문제를 통해 정전체제관리의 문제 등에서 전시작전통제권의 지휘권 보장문제 등 다양한 과제들이 있다. 그러기 때문에 미래의 한미동맹은 이를 효과적으로 폐기하지 않는 한 비대칭동맹의 성격을 벗어나기가 힘들 것이다. 이러한 면에서 한미동맹의 효과적인 대응방향을 찾는 면에서 미래연합군 사령부는 대량살상무기 확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative)과 같은 유형의 동맹네트워크에 참여하여 연합동맹의 통합지휘권을 구사하는 방안을 모색해 보는 것이다.

이 경우는 책임분담이라는 차원에서 그리고 미래의 세계적 차원의 동맹관리가 필요한 점을 고려해 볼 때 광범위한 공간에서의 개입과 관여라는 차원으로 보면 필요한 대책이 될 수 있을 것이다. 유엔차원에서 의제설정 등에서 현재의 한미동맹은 미국의 주도로 이어져 왔다. 한국은 단지 한반도 문제에서

만 개입하고 관여하는 입장이 되었던 것이다. 그래서 한반도전쟁이나 도발에 대비하여 타국가의 전쟁에 참여하거나 무력을 지원하여 전쟁경험을 축적하는 방법에 더하여 평시에 한미동맹의 견고함과 지휘구조를 원활하게 적용할 수 있는 평화유지활동차원 등에서 치안유지, 복구사업에 참여하는 범위와 관계를 확장하며 동맹네트워크의 지휘구조를 확장해 나가는 방법을 구체화하는 것이다.

과거 역대정부의 기본적인 입장은 한미동맹의 고유 가치를 인정하고 성격적 변화를 부정하며 한반도와 나아가 동북아지역에만 기여하는 동맹으로만 인식하고 지역분쟁에 연루되는 위험을 감당하지 않았다. 따라서 전시작전통제권 환수와 연계하여 전략적 사고의 폭을 한반도에만 고정시킬 경우 미군은 동북아지역방위의 한국화를 위한 보조적인 역할만을 하게 된다. 그러므로 최악의 경우에는 미군은 한반도에서 완전히 철수하는 결과가 만들어 질 수도 있을 것이다. 한반도는 통일이후에도 주변국의 영향 속에 미국의 정치·군사적 개입이 어느 정도 유지되어야 하는 복잡한 관계에 있다. 이러한 점에서 한미동맹의 역할은 이러한 주변국의 견제와 필요시 관여가 있어야하는 성격을 가지고 있다. 때문에 한미동맹의 지휘 구조적 독립성이 원활하게 발휘되는 모습으로 발전되어야 향후 미래의 비대칭동맹에 대한 단점을 해소하는 방법이 될 것이다. 이를 적절히 활용하는 방법이 현재 유엔차원에서 구성되어 있는 대량살상무기 확산방지구상에 미래연합군사령부가 직접 참여하여 한국군지휘관의 지휘역량을 보장받는 활동을 지속적으로 해 간다면 유엔차원에서 이를 인정하고 필요시 다국적군의 지휘권보장에 한발 나아가는 여건과 상황이 만들어져 나갈 것이다.

VII. 결 론

현재 우리에게 주어진 과제 중에서 어떤 상황에서도 한미동맹의 굳건함을 유지해 나가야하는 중요한 상황에 처하고 있다. 여기에 한미동맹차원에서 전시작전통제권 환수는 자주성에 대한 국민의 요구나 정부의 정책은 시대별 주변국환경과 우리의 역량을 평가해보는 차원에서 중요한 분기점이 될 수 있다. 그러한 점에서 한미동맹과 전시작전통제권과의 상관관계를 분석하고 이를 발전시켜나가는 가장 합리적인 대안을 모색하는 것은 지금의 시기와 상태를 고

려해 볼 때 중요한 과정이라는 점은 누구나 공감하고 있다. 이러한 점에서 이번 논문은 한미동맹의 배경을 살펴보고 이어 정부의 관계와 변화요인을 분석하여 이에 대한 효과적인 대응방향이 무엇인가를 도출하였다.

우리가 가지고 있는 한미동맹의 현실은 한국전쟁이후 작전권을 유엔에 전환한 이후 많은 부분이 미군의 지원에 의존해야 했고 자주적인 방위역량을 확보하는데 소홀했던 것만은 사실이다. 그렇다 보니 북한이 도발해도 미국의 판단이나 결정에 의존하는 불합리한 점이 나왔다. 한미연합사령부가 1978년 창설된 이후 한미군사위원회의를 통하여 한미합참의장의 통제와 지침으로 지휘되고 그 구성에 한미상호 동수의 구성을 가졌다 해도 한국군이 그에 걸 맞는 권한을 완전하게 행사해 왔다고 보기 어렵다. 이러한 자주성차원에서 전시 작전통제권을 환수하였을 경우 한국군의 지휘권이 보장된 방위체제가 완전히 구비될 것인가? 하는 문제를 생각해 볼 필요가 있다. 현재 한국군은 한미연합사로 인해 선진교리, 체제, 직무수행절차 등을 습득하고 다양한 전쟁경험을 한 미군의 실전경험을 축적하고 이를 활용하고 있다. 따라서 전시작전통제권을 환수하는 문제에 있어서는 군사적 자주성의 문제에서 우리 군의 현실적 능력과 동맹의 장단점을 판단하고 필요시 국민적 이해를 구하는 과정이 필요하다. 그리고 북한의 도발을 한국군 독자적으로 대응할 수 있어야 한다는 점과 자주와 동맹의 딜레마적 현실에서 과연 어느 쪽이 현실성과 효과성이 있는지 검토하고 선택하는 상호관계에서 철저한 분석이 필요하다고 할 수 있다. 우리가 취해야 할 사항은 이러한 인식의 토대위에서 우리의 군사적 역량을 키우고 그 운용의 측면에서 군사적 전문성과 리더십, 그리고 충분한 방위능력을 통하여 국민적 신뢰감을 쌓는 것이 선행되어야 한다.

현재 북한의 위협은 핵과 미사일을 이용한 핵·경제병진전략이다. 북한은 핵을 완성하여 이를 통해 경제를 살리려고 하는 정책을 추진하고 있다. 이러한 점에서 자신들이 경제를 살려나가기 위해 어느 시점에서는 핵을 배경에 두고 재래식전력을 활용한 위협이 현실화되는 시점이 발생할 수도 있다는 점이다. 이러한 상황에서 한국군이 전·평시작전통제권을 보유하여 신속한 대응 능력만을 보면 한국군은 독자적으로 작전통제권을 행사함으로써 한반도 전역에서의 작전주도권을 확보하여 북한의 위협형태에 적시적인 대응능력을 갖추어 나갈 수는 있을 것이다. 하지만 북한이 핵으로 위협하고 자신들이 가지고

있는 특수부대와 방사포 등을 이용한 도발을 자행할 경우 미국은 적시적인 핵과 미사일위협에 대한 지원여건을 만들어 한국군의 독자적인 작전여건을 도와 적절한 지원의 형태를 유지해 나갈 수 있을 것인가를 잘 판단해 보아야 할 것이다. 현재의 남북 군사력은 비대칭 전력인 핵 및 대량살상무기를 제외하고는 무기체계 및 전쟁지속능력 면에서 확실하게 우세한 상황에 있다. 하지만 북한은 이러한 자신들의 현실을 잘 알고 이를 대처할 수 있는 도발과 위협의 작전형태를 우리가 대비하기 힘든 역발상을 구상하고 있다는 점을 우리는 고려해야 할 것이다.

그동안 북한은 6차례의 핵무기 시험과 수차례의 탄도미사일 실험을 통해 미국을 공격할 수 있는 능력을 보여주고 있다. 여기에 미국의 여론은 이제 북한이 미국을 핵으로 공격할 수 있다는 국민적 인식이 50%를 넘어섰다. 이는 미국이 여론국가라는 점을 이용하여 철저하게 지원의 작전상황에 어려움을 줄 수 있는 준비된 위협과 도발상황을 고려한 북한 나름의 정책을 세우고 이를 실행하였다는 점을 우리는 심각하게 받아들여야 할 것이다. 북한이 핵 공격 시 강력하게 응징보복 하겠다고 위협할 수는 있겠지만, 재래식전력만을 지닌 우리로서는 응징보복의 억제효과를 발휘하기는 어렵다. 선제타격의 방법을 고려할 수도 있겠으나, 이동식 발사의 형식을 가지고 있는 북한의 능력을 고려할 때 적시성차원에서 효과성을 얼마나 가질 수 있을 것인가 하는 부분이다. 미래연합군사령관이 한국군 대장이 지휘하는 지휘구조에서 한미연합방위체제의 실효성과 효용성측면에서 냉철히 판단하여 미국의 핵우산이나 확장 억제능력을 어떻게 적시 적으로 지원을 받을 수 있는 지를 따져보아야 할 것이다.

이러한 점에서 일단 구조적 차원에서 연합지휘권을 보장하기 위해서는 먼저 철저한 지휘통제 상에 두는 것을 명시한 협약을 마련해야 한다는 점이다. 왜냐하면 전시작전통제권을 이양하는 문제에서 미국입장에서는 다양한 군사적 옵션을 가질 수 있다는 점을 고려하여 이를 추진하고 있는 것이다. 그래서 군사적 측면에서 행동의 자유와 융통성을 발휘할 수 있는 전략적 유연성을 가질 수 있다. 지금 미국이 미래연합군사령관을 한국군이 지휘하는 방법을 표면상으로 인정하고 있는 것은 아태지역에서 전략적 행동반경을 확대하는 군사적 이점을 확보하여 한반도 권역에서 독자적으로 작전통제권을 행사하는

한국군을 전략예비로 기능을 수행하게 만들 수 있다고 판단하는 것이다. 즉 한반도나 동북아 권역분쟁에 개입하려는 국가에 대하여 지역과 상황에 따라 한국군이나 필요시 일본군을 통해 즉시 반응을 보임으로서 동북아지역의 군사적 대비능력을 한 차원 높게 만들 수 있다는 점이다. 이와 같은 점을 고려하여 한국은 전시작전통제권전환에 발맞추어 한반도 및 역내 안보환경의 작전환경구비를 위해 북한 핵위협 제거 및 도발억제를 포함한 북한관리에 만전을 기하면서 미·일·중·러 등 주변 4강을 대상으로 한 안보를 위한 역동적인 외교활동이 필요하다. 이러한 여건을 마련하게 되면 한미동맹은 전시작전통제권의 측면만이 아닌 21세기 동북아의 세계질서를 미래적 시각에서 실질적인 전략적 동반자관계로 재정립할 수 있는 모습으로 정착하게 될 것이다.

따라서 미래의 한미동맹의 임무는 첫째, 동북아 지역에서의 새로운 위협에 대처하고 중국과 일본의 지역패권 경쟁을 막는 견제역할을 수행 할 수 있는 체제와 여건을 만들어 나가야 할 것이다. 둘째, 한반도 통일과정에서 강대국의 이해관계를 조정하는 역할을 감당해 나갈 수 있는 역량을 갖추어 나가야 할 것이다. 셋째, 21세기 안보위협에 대처하는 차원에서 테러 및 대량살상무기, 에너지안보재해 등에 대해 지역패권의 중간자적인 역할을 도모하는 위치를 만들어 나가기 위해 다국적 차원의 관계를 지혜롭게 감당해 나가는 정치·군사·외교적인 능력을 갖추어 나가야 할 것이다. 이러한 점에서 향후 미래의 한미동맹의 효율적 대응방향으로 한미동맹의 전략적 자율성을 확대하는 것과 한미동맹의 지휘 구조적 독립성을 보장하는 방안이 필요할 것으로 판단된다.

[논문투고일 : 2019.04.05]

[논문심사일 : 2019.04.19]

[논문수정일 : 2019.04.30]

[게재확정일 : 2019.09.16]

참 고 문 헌

- 구본학, “한미동맹과 한중 전략적 동반자관계의 조화”『신아세아』(제22집 4호, 2015).
- 김우상, “한미동맹의 이론적 제고”『한국과 국제정치』 제20권 1호, (2004).
- 김정수, “전시작전통제권 전환과 한미동맹의 변화”『국방연구』(제59권 1호, 2016).
- 김태효, “주한미군 재배치와 미국의 대한반도 정책방향”『국방정책연구』(한국 전략문제연구소, 2004).
- 김흥규 외, “북한 미사일 발상의 파장과 남북관계전망”『KDI 북한경제리뷰』(한국개발연구원, 2012).
- 나승학, “탈냉전 이후 한미동맹의 쇠퇴요인에 관한 연구”『한국동북아논총』(한국동북아학회, 2015).
- 정지원, “한반도 안보환경의 변화와 한국형 동맹모델”『KNDA 학술논문』(2018).
- 서재정, “미국의 군사전략 변화와 한미동맹”『창작과 비평』(가을호, 2004).
- 이성우, “아시아와 중국의 아시아: 아시아로의 회귀와 신형대국관계의 충돌”『국제정치논총』(제54집 2호, 2014).
- 이희옥, “중국의 신형대국론과 한중관계의 재구성”『중국학연구』(제67집, 2014).
- 정형근외, 『KIEP 연구보고서18-12』“비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점”(세종연구원, 2018).
- 신성호, “미국의 신 동북아전략과 군사 정책적 함의”『전략연구』(통권 제57호, 2013).
- 손경호, “한미동맹의 역사: 동맹이론을 통해 본 한미동맹의 역할을 중심으로”『통일연구』(제17권 2호, 2013).
- 최강 등, “트럼프 행정부 『국가안보전략 2017』의 시사점과 한국의 대응”(아산정책연구원, 2017).
- 황재호, “신동북아 안보환경과 한중협력”『전략연구』(한국전략문제연구소, 2014).
- Jervis Robert. "Cooperation Under the Security Dilemma." *World Politics* Vol.30. No.2(1978).
- Robert E. Osgood, *Alliances and American Foreign Policy* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1968).
- 주요사이트**
- <http://peacekorea.org/zbxe/28054> 참조
- <http://namu.wiki/w/한미상호방위조약> 참조
- 주요언론 보도: 연합뉴스

Abstract

Analysis of Future Change Factors of the US-ROK Alliance

Bhang ho yup

Wartime operational control plays a key role in the future change in the ROK - US alliance. In this regard, the ROK-US Alliance is defined as a potential war community that makes cooperative efforts to put all resources into pursuit of common interests and goals. The ROK - US alliance systematically changes the current security situation that is diversified and diversified according to the status and role of the Korean peninsula.

Considering this point, first, I have examined the logical thinking about the asymmetry of the ROK - US alliance through the basic concept of the alliance policy. Second, we assessed how the changing factors of the ROK - US alliance appeared according to the political ideology of the president, the supreme decision maker of the Korean government. Third, we analyzed the significance and implications of wartime operational control, and examined how these factors lead to the ultimate change of the alliance. Fourth, we sought to consider the future efficiency of the ROK - US alliance through these change factors.

Therefore, the composition of this report is the definition and concept of the Korea-US alliance, the policy direction of the government, the analysis of the changing factors of the ROK-US alliance, and the direction of Korea's efficient response.

Key Words

Korea-US Alliance, Wartime operational control / WT-OPCON,
Expanding strategic autonomy, Ensure structural independence.

북한 WMD 위협 평가와 전망

- 핵·미사일을 중심으로 -

박용환 *

- I. 서 론
 - II. 북한 WMD 개발 가속화 배경
 - III. 북한 WMD 능력과 위협
 - IV. 평가 및 전망
 - V. 결 론
-

* 육군종합행정학교 교수, 북한학 박사, parkyh5161@naver.com

논문요약

북한이 개발한 핵과 미사일 등 대량살상무기(weapons of mass destruction: WMD)는 한반도는 물론 국제사회의 안보문제로 대두 된지 오래되었다. 북한은 그동안 국제사회의 강력한 제재와 반대에도 불구하고 6번의 핵실험과 수십 회의 탄도미사일 시험 발사를 통해 그 기술력을 향상시켜왔으며, 지금은 상당한 수준에 도달해 있는 것으로 판단된다.

핵과 미사일 등 대량살상무기는 개발 초기 어려움은 있지만 일단 개발에 성공하게 되면 자신들의 안보는 물론 국제사회로부터 군사강국으로서 지위를 확보할 수 있어 약소국가일수록 개발에 관심을 집중하게 된다.

북한이 개발한 대량살상무기는 남한을 포함한 자신들의 적대국에 대해 직접적으로 사용할 수도 있지만, 제3국에 수출을 통해 확산시킬 경우 그 위협과 피해는 더욱 늘어날 수 있다.

우리가 북한의 대량살상무기 위협으로부터 벗어나기 위해서는 단기적 과제로 국제적 억제책을 강구하면서 중장기적 과제로 자주적 억제력을 모색해 나가는 것이 가장 합리적인 방법일 것으로 판단된다.

키워드: 대량살상무기, 핵, 미사일.

I. 서 론

북한이 개발한 핵과 화생무기, 미사일 등 소위 대량살상무기(weapons of mass destruction: WMD)는 한반도는 물론 국제사회의 안보문제로 대두된 지 오래되었다. 북한은 핵과 미사일 등 대량살상무기를 체제유지의 수단으로 활용하면서 김정은 정권 들어서는 김정일 시대보다 더 공세적인 행동을 취하면서 한반도에 군사적 긴장과 함께 남북관계를 경색시키고 있다.

북한은 그동안 국제사회의 강력한 제재와 반대에도 불구하고 6번의 핵실험과 수십 회의 탄도미사일 시험 발사를 통해 그 기술력을 향상시켜왔으며, 지금은 상당한 수준에 도달해 있는 것으로 파악되고 있다.

북한은 2012년 사회주의 헌법을 수정하여 핵보유를 합법화한 이래, 대외적으로 핵무기는 더 이상 정치적 흥정물이나 경제적 거래물이 아니라는 입장을 밝히면서 국제사회에서 핵보유국의 일원으로서 지위를 확보하고자 하고 있다. 또 2013년 3월에는 조선로동당 전원회의를 열어 ‘경제발전과 핵무력 병진’이라는 새로운 정책노선을 채택하고 핵과 미사일 등 대량살상무기를 자신들의 정권유지 수단으로 활용하고자 하고 있다.

김정은 국무위원장은 2017년 6차 핵실험 직후 ‘국가 핵무력 완성’을 선포했다. 또 2018년 신년사에서 미국을 향한 핵단추가 자기 책상 위에 있으며 핵무기 대량 생산과 실전배치를 추진하겠다고 말하면서 대량살상무기 프로그램을 지속할 것임을 밝혔다. 그런데 김정은은 2018년 4월 20일 노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의를 통해 경제발전과 핵무력 병진노선의 종결을 선언하고 ‘핵무기 없는 세계’에 대한 비전과 함께 ‘전당, 전국이 사회주의 경제 건설에 총력을 집중하는 것’을 새로운 정책노선으로 제시하였다.¹⁾

이는 김정은이 대량살상무기 프로그램을 포기하고 국제사회와 협력하겠다는 것이

1) 『조선중앙통신』, 2018년 4월 21일. 북한은 이날 ‘경제건설과 핵무력건설 병진노선의 위대한 승리를 선포함에 대하여’를 채택하고 지난 2013년 3월 전원회의에서 병진노선을 제시한 이후 5년도 안 되는 짧은 기간에 국가핵무력건설을 완벽하게 달성한 것은 당의 승리인 동시에 ‘조선인민의 빛나는 승리’라고 하면서 “핵개발의 전 공정이 과학적으로, 순차적으로 다 진행되었고 운반타격수단들의 개발사업 역시 과학적으로 진행되어 핵무기 병기화 완결이 검증된 조건에서 이제는 우리에게 그 어떤 핵시험과 중장거리, 대륙간탄도로켓 시험발사도 필요 없게 되었으며, 이에 따라 2018년 4월 21일부터 핵시험과 대륙간탄도로켓 시험발사를 중지하고 이를 위해 북부 핵시험장을 폐기하겠다고 밝혔다. 그리고 2018년 5월 24일 북한은 국제기자단을 초청한 가운데 풍계리 핵 실험장 폭파 장면을 공개하였다.

아니라 그동안 핵실험과 탄도미사일 시험 발사를 통해 핵무력이 완성되었기 때문에 추가적인 핵실험이나 미사발사가 필요 없으며, 따라서 이제부터는 경제회복을 위해 그 역량을 집중하겠다는 의도로 풀이된다.

국제사회는 북한의 핵과 미사일 등 대량살상무기의 개발을 막기 위해 다방면에서 노력을 기울여 왔으나 이를 저지하는 데는 실패하였다. 이 중에서도 북한이 4차 핵 실험 직후 채택한 유엔결의 ‘제2270호’는 유엔 창립 이래 비군사적 방법으로는 가장 강력한 조치로 평가받고 있다. 그러나 북한은 여기에 관여치 않고 지속적인 핵 실험과 탄도미사일을 시험 발사하면서 국제사회와 대립의 각을 높여 왔다.

통상 대량살상무기는 지도자 개인에게 독점적인 사용 권한을 부여함으로써 독재자의 정치적 통제력을 강화하는 데 기여하는 측면이 있다. 즉 대량살상무기의 사용 권한이 지도자 1인에게만 부여됨으로써 지도자는 이를 이용 독점적 권한을 확보하고 국내 정치적 기반을 확립하는 데 활용한다는 것이다. 특히 북한과 같이 세습에 의한 정치체제하에서 지도자 1인이 정권에 대한 무제한적인 자유 재량권을 가지는 사인주의 독재정권(personalist dictatorship)에서의 그 심각성은 더욱 높다 할 수 있다.²⁾

본고는 북한이 보유하고 있는 대량살상무기 중에서 우리에게 직접적인 안보위협이자 국제사회의 최대 관심사가 되고 있는 핵과 미사일 부분에 대해 논하고자 한다. 이를 위해 2장에서는 북한이 국제사회의 반대에도 불구하고 핵과 미사일을 개발하게 된 배경에 대해 살펴보고, 3장에서는 그 능력과 위협에 대해 알아보았다. 4장에서는 북한이 개발한 핵과 미사일이 지금 김정은 정권에 어떠한 영향을 미치고 있고, 앞으로 김정은이 이를 어떻게 운용할 것인지를 전망해 보았다. 그리고 우리는 여기에 어떠한 대안을 가지고 대비해야할 것인지를 제시하였다.

본 연구를 진행하는데 있어 연구 방법은 문헌분석과 현상분석 방법을 통해 알아보았다. 북한이 국제사회의 반대에도 불구하고 핵과 미사일을 개발하게 된 배경에 대해서는 김정일과 김정은의 각종 교시와 원전 등 문헌분석을 통해 알아보았고, 위협과 평가 부분에 대해서는 북한의 군사행동 및 각종 발표문, 북한의 내부 상황, 국제사회의 반응 등 현상분석을 통해 알아보았다.

2) 북한은 2013년 4월 1일 최고인민회의에서 통과된 법령 4조에 북한의 핵무기는 “조선인민군 최고 사령관의 최종명령에 의해서만 사용할 수 있다”(조선중앙통신, 2013. 4. 2)고 명시함으로써 핵무기 사용에 대한 김정은의 법률적 지위를 보장하고 있다.

II. 북한 WMD 개발 가속화 배경

북한의 대량살상무기는 김일성이 6·25전쟁 직후부터 지속적인 개발을 추진해 왔으나 1990년대 들어 그 개발을 가속화 하게 된 배경에는 <그림 1>에서 보는바와 같이 다양한 이유가 있겠으나 본고에서는 대표적인 다음 3가지를 중심으로 알아보고자 한다.

〈그림 1〉 북한의 WMD 개발 배경



1. 사회주의국가의 몰락

1990년대 국제사회는 동구공산권 국가의 몰락과 소련의 붕괴, 그리고 중국의 개혁·개방 정책 추진 등으로 사회주의국가의 지각변동이 일고 있었다. 여기에 북한은 1990년대 중반 김일성의 갑작스런 사망과 자연재해로 인한 식량난, 자원부족으로 인한 경제난, 북핵문제로 인한 국제사회의 제재와 압박 등으로 총체적 위기에 직면해 있었다.

이 당시 북한은 “사회주의는 인류력사에서 존재한 모든 착취 사회와는 근본적으로 다른 새 사회로서 계급적 원수들과의 치열한 투쟁을 벌리며 전인미답의 길을 헤쳐 나가는 것인 만큼 전진도상에서 일시적인 우여곡절은 겪을 수 있으나 인류가 사회주의 길을 따라 나아가는 것은 그 어떤 힘으로도 막을 수 없는 역사발전의 법칙”³⁾이라고 주장하면서 사회주의 체제를 고수하고자 하였다. 또 북한식 사회주의 체제를 유지 발전시켜 나가는 것은 “우리 당과 인민이 시대와 역사 앞에 지닌 숭고한 의무”⁴⁾라고 지적하면서 북한 주민들의 사상적 해이 방지를 위한 내부 단속을 강

3) 『근로자』, 1990년 제1호, p. 7.

화하였다.

그리하여 북한은 총체적 붕괴의 여파와 개방의 물결이 자신들에게 밀려오는 것을 막고자 하였고, 시대적 상황을 신랄하게 비판하면서 ‘우리식대로 살아가자’⁴⁾, ‘우리식 사회주의’를 외치면서 자신들의 우월성과 몰락한 사회주의국가와의 차별성을 강조하면서 자신들의 체제를 고수하고자 하였다. 이 당시 북한에서는 “사회주의는 지키면 승리이고 버리면 죽음이다”⁵⁾라고 구호를 외칠 정도로 자신들의 체제유지에 심각한 위기의식을 느끼고 있었다.

김정일은 1980년대 후반부터 들어 폴란드를 시작으로 체코, 헝가리, 동독, 소련 등 사회주의국가들이 무너지게 된 가장 큰 이유가 “군사를 뒷전에 미루어 놓은, 군사와 유리된 정치방식이 붉은 군대에게서 사회주의의 수호자, 조국방위자로서의 생명력을 앗아간 것이며 동유럽에 사회주의 붕괴의 도미노현상을 일게 했다”⁶⁾고 주장하였다. 다시 말해 사회주의가 붕괴된 원인은 다른 아닌 군이 제 역할을 수행하지 못했기 때문이며, 따라서 사회주의 체제를 유지하기 위해서는 강력한 힘을 가진 군이 필요하며 힘이 있는 군대가 되기 위해서는 핵과 같은 대량살상무기의 개발은 절대적이었다는 것이다.

2. 현대전의 양상변화

북한은 6·25전쟁 이후 집중적인 전력증강을 통해 한동안 대남우위의 군사력을 유지할 수 있었다. 북한의 이러한 전력증강은 물량적인 면에 치우친 나머지 현대전에 대비한 전략무기 개발에는 소홀했었다는 평가를 받았다.

현대전은 과학기술과 무기체계의 발달로 그 전개양상이 날로 변화되고 있다. 최근 현대전의 표본이라 할 수 있는 걸프전에서는 초기 공군전력을 집중 투입하여 상대의 주요전력을 무력화시키고 지상군을 투입하는 공지작전을, 아프간전에서는 산악지형의 특수성을 고려한 주요 거점별 정밀유도무기의 타격과 공중강습부대 운용 등 특수작전부대 운용을, 이라크전에서는 주요작전에 대한 신속한 의사결정과 효과중심작전을

4) 『로동신문』, 1994년 8월 23일.

5) 북한이 주체사상에 기초한 ‘우리식대로’, ‘우리식대로 살아가자’ 등의 용어를 본격적으로 사용하기 시작한 것은 소련과 동유럽 사회주의가 시장경제로 본격적인 전환을 시작한 1989년 말부터이다.

6) 『로동신문』, 1994년 8월 23일.

7) 김철우, 『김정일 장군의 선군정치』 (평양: 평양출판사, 2000), p. 10.

전개함으로써 미군이 주도한 다국적군의 승리로 전쟁을 종결할 수 있었다.⁸⁾

이와 같이 최근 전쟁의 양상은 과거 기동장비 제한에 따른 장기전, 전투물자 조달의 소모전, 특정지역 차지를 위한 지상전 위주의 개념에서 탈피하여 지상·해상·공중전에 우주전과 사이버전에 의한 입체적인 전쟁으로 변화되어 가고 있다. 특히 과학기술의 발달로 인한 무기체계의 변화는 목표의 파괴성과 장거리 정밀타격 능력을 획기적으로 증대시킴으로써 전장양상을 단기집중 정밀타격전으로 변화시키고 있다.⁹⁾

이러한 현대전의 양상변화는 북한으로 하여금 새로운 군사력 건설을 요구하지 않으면 안 되게 하였다. 그리하여 북한은 군비부담을 해소하면서 현대전에 맞서 싸울 수 있는 대안을 강구하게 되었고, 결국 저비용 고효율의 대량살상무기 프로그램을 선택하게 된 것이다.

3. 재래식 전력의 한계

북한의 군사력은 6·25전쟁 이후 점진적으로 증가세를 보이다가 1962년 12월 당 중앙위원회 제4기 5차 전원회의에서 김일성이 ‘국방에서 자위원칙’¹⁰⁾을 천명하면서부터 본격적인 군사력 증강작업에 들어갔다.

북한의 군사력 증강은 먼저 병력규모에 있어서는 6·25전쟁 당시 북한군 병력은 총 198,380명¹¹⁾이었던 것이 1990년대 말에는 상비군 수가 116만여 명으로 6배 이상 증가하였다. 이는 중국, 인도, 미국에 이어 세계 4위의 병력규모이다. 여기에 1980년대에 기갑 및 기계화부대를 집중 증강하면서 전차, 장갑차, 야포 등 1만7천여 대가 넘는 군 장비를 보유하게 되었다.

해군은 6·25전쟁 당시 4개의 전투함 전단과 2개의 해병연대, 고사포연대 등으로 구성되어 있었으나 1990년대 말에는 잠수함 40여 척을 포함하여 총 8백여 척의 함정을 보유하였다. 공군은 6·25전쟁 당시 1개 항공사단으로 전폭기(IL-10) 93대, 전투기(Yak-9) 79대를 보유하고 있었으나 1990년대 말에는 전투기·폭격기 850대를

8) 박용환, 『김정은 체제의 북한 전쟁전략』 (서울: 선인출판, 2012), pp. 71~72.

9) 박용환, “북한의 선군시대 군사전략에 관한 연구”, 『국방정책연구』 제28권 제1호·2012년 봄 (서울: 국방연구원, 2012), p. 195.

10) 당시 김일성이 이러한 정책노선을 채택하게 된 배경에는 중·소 갈등과 북·소 간 균열 속에서 한·미·일 남방 삼각동맹의 출발이라는 위기의식과 함께 남한에서 1961년에 일어난 5·16 군사쿠데타 이후 한반도의 긴장 심화, 쿠바사태, 월남전 등 세계적 차원의 긴장 심화가 북한의 위기의식을 강하게 부추긴 결과로 보인다.

11) 장준익, 『북한 인민군대사』 (서울: 서문당, 1991), p. 247.

포함하여 총 1,670여 대의 항공기를 보유하고 있다.¹²⁾

북한의 이와 같은 군사력의 증강은 이를 유지 관리하기 위한 막중한 군사비 투입으로 이어지면서 북한 경제에 부담을 주게 되었다. 다시 말해 대규모의 병력과 장비의 운용은 상대적으로 생산현장에 인력과 자금 투입을 저하시킴으로써 경제활동을 위축시키는 결과로 이어졌다는 것이다. 특히 북한과 같이 노동집약적 생산시설을 갖추고 있는 산업체계에서는 생산 활동에 직접적인 영향으로 작용하였다.

북한이 이와 같이 대남우위의 전력을 보유하고 있음에도 불구하고 한계에 도달했다고 보는 이유는 첫째, 군사비 부담이 너무나 과중했다. 북한의 군사비 비중은 <표 1>에서 보는 바와 같이 총예산 대비 최고 50%(1998년 52%)를 차지할 정도로 막대한 군사비를 투입하고 있었다. 이는 곧 타 분야에 대한 예산투입을 상대적으로 제한시킬 수밖에 없다. 따라서 1990년대에 북한 경제가 바닥을 치고 있는 상황에서 막대한 군사비를 투입하는 것은 한계에 도달했다고 판단한 것이다. 북한의 연도별 군사비 지출 현황은 <표 1>과 같다.

<표 1> 북한 연도별 군사비 현황(1991~2006년) (단위 : 억\$)

연도	GNI (한국은행)	총예산 (북한발표)	군 사 비	GNI대 군사비 비율(%)	총 예산 대 군사비 비율(%)	환율 (미1\$: 북한 원)
1991	229	171.7	51.3(20.8)	22.4	29.9(12.1)	2.15
1992	211	184.5	56.4(21.0)	26.3	30.0(11.4)	1.13
1993	205	187.2	56.2(21.5)	27.2	30(11.4)	2.15
1994	212	191.9	57.6(21.9)	27.2	30(11.5)	2.16
1995	223	208.2	62.4	28	30	2.05
1996	214	?	57.8	27	?	2.14
1997	177	91.0	47.8	27	52	2.16
1998	126	91.0	47.8(13.3)	37.9	52(14.6)	2.20
1999	158	92.3	47.8(13.5)	30	51(14.6)	2.17
2000	168	96.7	50(13.7)	29.8	52(14.3)	2.19
2001	157	98.1	50(14.1)	31.8	51(14.4)	2.21
2002	170	100.1	50(14.9)	29.4	50(14.9)	2.21
2003	184	112.5	50(17.7)	22.4	44.4(15.6)	2.21
2004		25.1	(3.9)		(15.6)	139.0
2005		29.0	(4.6)		(15.9)	140.0
2006		29.4	(4.7)		(15.9)	143.0

12) 국방부, 『국방백서 1998』 (서울: 대한민국 국방부, 1998), p. 53.

※ () 내는 북한 공식발표 군사비

※ 1995~1997년도 군사비 규모는 GNI의 평균 27%를 적용한 추정치임.

※ 2003년도는 '02. 7. 1 경제개선 조치 이전 환율(\$1=2.21) 적용.

※ 2004년 이후는 북한 환율 급등으로 군사비 추정 제한, 북한 발표 규모만 제시.

출처: 국방부, 『2006 국방백서』(서울: 대한민국 국방부, 2006), 부록 p. 93.

둘째, 장비의 노후화이다. 북한이 보유하고 있는 군장비의 대부분이 1950년대에
서 1960년대 구소련과 중국에서 생산된 장비들로 그 사용기간이 너무 오래되어 정
확성과 신속성 면에 있어 많이 뒤처지고 있는 것으로 평가되고 있다.¹³⁾ 따라서 이
러한 노후화된 장비를 가지고 현대전에 대항한다는 것은 한계가 있다고 판단한 것
이다.

이상에서 살펴본바와 같이 북한이 1990년대 들어 대량살상무기인 핵과 미사일
개발을 서두르게 된 이유는 사회주의국가의 몰락과 김일성의 사망, 심각한 경제난과
식량난, 재래식전력의 한계, 남한과 군비경쟁에서 열세¹⁴⁾ 등이며, 이는 북한으로 하
여금 위기의식을 느끼도록 하였고, 따라서 북한은 자신들의 체제를 지켜 줄 수 있는
저비용 고효율의 전략무기 개발이 필요했던 것이다.

III. 북한 WMD 능력과 위협

1. 핵

북한 핵개발은 1965년 영변에 원자력 연구단지를 건설하고 소련제 원자로
(IRT-2000형)를 확보하면서 시작되었다. 이후 북한은 1980년 7월 영변에 자

13) 실제로 북한은 2010년 11월 23일 연평도 포격도발 사건 시 170여 발의 포탄을 연평도에 발사
하였으나 이 중 80여 발만 연평도에 떨어지고 나머지 90여 발은 연평도 인근해상에 떨어진 것
으로 확인되었다. 또 2013년 3월 25일에는 원산일대에서 육·해군 합동훈련 시 북한 함정들은
출동명령을 받고도 기관고장 등으로 인해 훈련에 참가하지 못한 함정이 약 40%에 달했으며,
2014년 7월에는 미그-19전투기가 훈련비행중 3대가 추락하는 사고가 발생하였다. 이는 장비가
노후화되어 성능을 제대로 발휘하지 못했기 때문으로 분석되고 있다. 박용환, “김정은 통치술이
북한 군사정책에 미친 영향”, 『국방정책연구』제32권 제3호·2016년 가을(서울: 국방연구원,
2016), p. 103.

14) 이 부분에 대해서는 데니스 블레이 전 미국 국가정보국(DNI) 국장도 “북한은 남한과의 재래식
군사력 차이가 너무 현격히 벌어진데다 이를 뒤집을 수 있는 전망이 희박하다는 판단에서 그들
정권을 겨냥한 외부의 공격을 저지하기 위해 핵프로그램을 개발하였고, 핵프로그램을 추구하는
이유는 재래식 전력의 취약함을 바로 잡으려는 것이 가장 핵심적인 요소”라고 지적한 바 있다.
『연합뉴스』 2010년 2월 3일.

체 설계한 5MWe 흑연감속형 원자로를 착공하여 1986년부터 가동하면서 본격적인 개발에 들어갔다. 국제사회는 북한이 1992년 6월 IAEA 사찰을 받기 전까지 여기서 추출한 플루토늄을 가지고 핵무기 개발을 추진해 온 것으로 보고 있다.

이 외에도 북한이 추가적으로 건설하려 했던 원자로는 영변의 50MWe원자로(1995년 완공 예정), 평북 태천의 200MWe원자로(1996년 완공 예정), 러시아로부터 도입하여 함남 신포에 건설 예정이었던 635MWe원자로 3기 등이 있었으나 1994년 10월 ‘미·북 제네바합의’¹⁵⁾ 타결로 건설이 중단되거나 계획이 취소되었다. 현재 북한의 확인된 핵시설은 평안북도 영변의 원자로 2기와 원자력 발전소 3기 등 총 15개이고 영변의 핵관련 건물은 390개에 달하는 것으로 알려지고 있다.¹⁶⁾

국제사회는 그동안 북한의 핵개발 의혹이 커지자 이를 막기 위한 노력을 다방면에 걸쳐 실시하였다. 하지만 북한은 국제사회의 이러한 노력에도 불구하고 2006년 10월 9일 10시 35분 함경북도 길주군 풍계리에서 1차 핵실험을 강행하고 그 결과를 『조선중앙통신』을 통해 보도함으로써 그동안 의혹에 쌓여있던 핵무기 개발을 국제사회에 공식화하였다.¹⁷⁾ 이어서 2009년 10월 9일에는 2차 핵실험을, 김정은 정권 들어서는 4번의 핵실험을 실시하였다.

북한은 3차 핵실험 직후 『조선중앙통신』 보도를 통해 “2월 12일 북부지하 핵 실험장에서 제3차 지하핵실험을 성공적으로 진행하였으며, 이전과 달리 폭발력이 크면서 소형화·경량화·다종화된 원자탄을 높은 수준에서 완벽하게 진행하였다”¹⁸⁾고 발표했다. 이는 자신들의 핵 제조 능력이 탄도미사일에 장착할 수 있을 정도로 소형화되고 경량화 되었으며, 핵물질 또한 기존에 사용

15) 1994년 9월 23일에서 10월 17일 개최된 북한과 미국 간 3단계 고위급회담 2차 회의에서 양국이 서명한 기본 합의문으로, 미국은 북한에 대해 핵개발 동결대가로 1,000MWe급 경수로 2기를 제공하고 대체에너지로 연간 중유 50만t를 제공하기로 하였으며, 이에 대해 북한은 핵확산금지조약(NPT) 완전 복귀와 모든 핵시설에 대한 국제원자력기구(IAEA)의 사찰허용, 핵 활동의 전면 동결 및 기존 핵시설의 궁극적인 해체를 약속하였다.

16) 『조선일보』, 2018년 5월 1일.

17) 온 나라 전체 인민이 사회주의 강성대국 건설에서 일대 비약을 창조해 나가는 벽찬 시기에 우리 과학연구 부문에서는 주체 95년(2006년) 10월 9일 지하 핵실험을 안전하게 성공적으로 진행하였다. 과학적 타산과 면밀한 계산에 의하여 진행된 이번 핵실험은 방사능 유출과 같은 위험이 전혀 없었다는 것이 확인되었다. 핵실험은 100% 우리 지혜와 기술에 의거하여 진행된 것으로써, 강위력한 자위적 국방력을 갈망해온 우리 군대와 인민에게 커다란 고무와 기쁨을 안겨준 역사적 사변이다. 『조선중앙통신』, 2006년 10월 9일.

18) 『조선중앙통신』, 2013년 2월 13일.

하던 플루토늄만이 아닌 우라늄으로도 핵무기를 제조할 수 있는 능력을 갖추었다고 강조하는 것이다.¹⁹⁾

또 4차 핵실험 후에는 북한은 “자체 기술에 100% 의거한 시험을 통해 새롭게 개발된 시험용 수소탄의 기술적 제원이 정확하다는 것을 완전히 입증하였으며, 소형화된 수소탄의 위력을 과학적으로 해명했다”²⁰⁾고 발표하였고, 5차 핵실험 후에는 “이번 핵실험에서는 전략탄도 로켓들에 장착할 수 있게 표준화, 규격화된 핵탄두의 구조와 동작 특성, 성능과 위력을 최종적으로 검토 확인했다”²¹⁾고 밝혔다. 그리고 2017년 6차 핵실험 후에는 “우리의 핵과학자들은 9월 3일 12시 우리나라 북부 실험장에서 대륙간탄도로켓 장착용 수소탄 시험을 성공적으로 단행했다”고 밝혔다. 북한 핵실험 일자에 대한 현황은 <표 2>와 같다.

<표 2> 북한 핵실험 일지

구 분	1차	2차	3차	4차	5차	6차
일 자	2006.10.9	2009.5.25	2013.2.12	2016.1.6	2016.9.9	2017.9.3
지진규모	3.9	4.5	4.9	4.8	5.0	5.7
사용원료	플루토늄	플루토늄	우라늄	수소탄	증폭핵분열탄	수소탄
폭발위력	0.8kt 미만	약 3~4kt	약 6~7kt	약 6kt	약 10kt	약 50kt

출처: 국방부, 『2018 국방백서』, p. 228 참조.

이는 자신들의 핵제조 능력이 이제는 원자탄을 넘어 그보다 폭발력이 수백 배 높은 수소폭탄까지 개발하였으며, 이를 ICBM에 장착하여 미국 본토까지 공격할 수 있는 능력을 갖추었다고 주장하는 것이다.

이와 같은 북한의 주장에 대해 윌리엄 고트니 미군 북부사령관은 “북한이

19) 박용환, “김정은 통치술이 북한 군사정책에 미친 영향”, p. 99.

20) 『조선중앙TV』, 2016년 1월 7일.

21) 『조선중앙통신』, 2016년 9월 9일.

이미 핵탄두를 소형화했고, 이를 북한이 개발한 이동식 대륙간 탄도미사일(ICBM)인 KN-08에 장착해 미국 본토를 향해 발사할 수 있는 수준인 것으로 미국 정보 당국이 결론 내렸다”²²⁾고 밝힌바 있고, 제프리 루이스 미 비확산센터(CNS)소장은 “북한이 핵탄두를 직경 60cm, 무게 200~300kg 정도로 소형화 했을 가능성이 있다”²³⁾고 평가했다. 우리 국방부장관도 6차 핵실험 직후인 2017년 9월 4일 국회 국방위원회 보고를 통해 북핵이 소형화·경량화에 성공한 것으로 추정한다고 밝힌바 있어 북한의 핵제조 능력은 그동안 6번의 핵실험을 통해 상당히 고도화된 것으로 평가된다.

북한이 현재 보유하고 있는 핵 물질은 2016년 기준으로 고농축우라늄(HEU) 보유량이 758kg, 플루토늄 보유량이 54kg으로 파악되고 있다.²⁴⁾ 핵탄두 하나를 만드는데 플루토늄은 4~6kg, 고농축우라늄은 16~20kg이 필요하다. 따라서 이를 기준으로 북한의 핵 보유 능력을 예상해 보면 플루토늄탄은 9~13발, 우라늄탄은 37~47발로 북한이 보유할 수 있는 핵탄두는 최소 46발에서 최대 60여발에 이를 것으로 판단된다. 이 부분에 대해서는 조명균 통일부장관도 2018년 10월 1일 국회 외교·통일 분야 대정부 질문에서 “정보당국은 북한의 핵무기를 적개는 20개에서 많게는 60개까지 가진 것으로 판단하고 있다고 밝힌바 있고, 워싱턴포스트도 지난해 7월 미 정보당국을 인용해 북한이 최대 60개의 핵폭탄을 보유했다고 보도한 바 있어 이를 뒷받침 해주고 있다. 더욱 우려되는 것은 북한에 우라늄 전체 매장량이 약 2,600만 톤인 것으로 추정되고 있어 북한이 우라늄탄을 만들 수 있는 능력을 보유했다면 핵무기 보유 수량은 급속도로 증가할 것으로 보인다.”²⁵⁾ 북한의 핵 개발과정을 정리해 보면 <표 3>과 같다.

22) 『조선일보』, 2015년 4월 9일.

23) 『중앙일보』, 2018년 1월 21일.

24) 『중앙일보』, 2017년 2월 9일.

25) 북한의 우라늄탄 제조능력에 대해서는 전 미국 스탠포드대 국제안보협력센터 헤커 소장이 2010년 북한 방문기간 중 영변 핵과학연구소센터를 방문하여 우라늄을 농축하는 원심분리기 2000개가 연결되어 있는 것을 직접 보았다(박용환, 『김정은 체제의 북한 전쟁전략』p. 199)고 주장함으로써 그 제조 가능성을 입증 시켜주고 있다.

〈표 3〉 북한 핵개발 경과

1980. 11. 7 : 5MWe 실험용 원자로 자체기술로 착공(1986년 완공)
 1985. 11. 5 : 50MWe 원자로 착공(영변)
 1986. 11. 10 : 5MWe 원자로 가동
 1993. 3. 12 : 북한 NPT 탈퇴 선언
 1994. 10. 21 : 제네바 합의문 체결(94. 11. 1 북핵 동결선언)
 2005. 2. 10 : 북한 핵무기 보유 선언
 2006. 10. 9 : 북한 제1차 지하 핵실험 실시
 2007. 2. 3 : 6자회담서 영변 원자로 폐쇄 및 불능화 합의(2·13합의)
 2008. 6. 27 : 영변 5WWe 원자로 냉각탑 파괴
 2009. 5. 25 : 북한 제2차 지하 핵실험 실시
 9. 3 : 북한 우라늄 농축시험 성공 발표
 11. 3 : 북한 사용 후 폐연료 8,000개 재처리 완료 선언
 2013. 2. 12 : 북한 제3차 핵실험 실시
 2016. 1. 6 : 북한 제4차 핵실험 실시
 9. 9 : 북한 제5차 핵실험 실시
 2017. 9. 3 : 북한 제6차 핵실험 실시

출처: 국방부, 『2010~2016 국방백서』 참조.

핵무기는 강한 폭발력을 이용해 그 위력을 나타내는 데 여기에는 폭굉파(55%), 열 복사선(30%), 방사선(15%)에 의한 직접적인 피해와 낙진에 의한 방사능 오염 등 2차 피해까지 수반되어 한 번 사용 시 많은 피해와 후유증을 유발한다. 이러한 이유로 하여 핵은 군사적으로 사용 시 가장 무서운 무기체계로 분류하고 있다. 20kt 규모의 핵무기 위력을 산정해 보면 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 20kt²⁶⁾ 핵무기 피해 범위

폭발 지점		1km	1.2km	2km	2.5km	3km	4km	5km	15km	30km
폭풍		건물완파			반파			경미		
열	인원	사망	3도 화상			2도 화상		1도 화상	망막화상	
	건물	화재발생			산발적 화재		화재발생 가능			
방사선	초기	사망	50% 사망			경미				
	잔류	심각한 오염지역								상당한 오염
폭발 지점		1km	2km	3km			4km	5km	15km	30km

출처: 함형필, 『대량살상무기 100문 100답』 (서울: 대한민국 국방부, 2004), p. 55.

북한이 실시한 6차 핵실험을 바탕으로 그 피해를 산정해 보면 50kt급 핵무기가 서울 용산 지표면에 떨어지면 시민 200만 명 이상이 순식간에 목숨을 잃는 것으로 나타났다. 또 경제적 피해도 극심할 것으로 판단하고 있다. 랜드연구소 분석에 따르면 서울에 10kt급의 핵공격을 받을 경우 한국의 국내총생산(GDP)은 10년 동안 10%씩 떨어져 모두 1조 5,000억 달러가 날아갈 것으로 전망했다.²⁷⁾

북한의 핵무기 제조 능력은 그동안 6번의 핵실험을 통해 상당히 고도화되었으며 군사적으로 사용할 수 있는 능력을 보유한 것으로 판단된다. 북한은 앞으로 야포 및 미사일 탑재가 가능한 소형 핵무기 개발에 더욱 박차를 가할 것으로 보인다. 이는 한반도와 같이 전장중심이 짧은 지형에서는 장거리 핵무기보다는 단거리 타격이 가능한 전술핵무기를 개발하는 것이 더 효과적이기 때문이다. 즉 대형 장거리 미사일 탑재용 핵무기만을 보유했을 경우는 그 용도가 비교적 장거리 전략목표(한국 우방국 대도시)에 국한되어 전향불리 시 국면전환용으로 사용이 제한되기 때문이다.²⁸⁾ 따라서 한반도 지역에 사용하기 적합한 포병 및 단거리 미사일에 장착할 수 있는 ‘전술 핵무기’ 개발에 박차를 가할 것으로 보인다.

26) 1kt의 위력은 TNT 1천 톤의 위력으로 20kt는 TNT 2만 톤을 말한다.

27) 『서울경제』, 2017년 9월 4일.

28) 박용환, “김정은 체제의 북한 강성국가 건설”, 『북한학 연구』제9권 제2호 (서울: 북한학 연구소, 2013), p. 25.

2. 미사일

북한의 미사일 개발은 1960년대 초반 소련과 중국의 지원을 받아 시작했다. 북한은 1962년 구소련으로부터 지대공미사일(SA-2), 함대함미사일(STYX), 지대지로켓(FROG-5/7) 등을, 그리고 중국으로부터는 지대공미사일(HQ-2)과 휴대용 대공미사일(HN-5) 등을 지원받아 사용하다가 1975년 4월 중국과 공동으로 단거리 탄도미사일²⁹⁾을 개발하기로 합의하고 1976년 ‘조·중 탄도미사일 개발팀’을 구성, 중국과 본격적인 공동연구에 들어갔다. 1981년에는 이집트로부터 소련제 SCUD-B 탄도미사일 2기를 비밀리에 입수하여 이를 분해, 재설계하여 1984년 4월에 SCUD-B 탄도미사일 시제품을 생산하여 시험사격을 실시함으로써 본격적인 개발에 착수했다.

이를 기반으로 북한은 1985년에는 사정거리 320~340km의 개량형 SCUD-B형 미사일을, 1989년에는 사정거리 500km의 SCUD-C형을, 1993년 5월에는 중거리 탄도미사일인 사정거리 1,300km ‘노동1호’를 시험 발사하였다.³⁰⁾ 이어 1998년 8월에는 사정거리 1,800~2,500km의 ‘대포동1호’(북한은 인공위성 ‘광명성1호’라고 주장)를, 2006년 7월과 2009년 4월에는 대륙간 탄도미사일(ICBM) 수준의 ‘대포동 2호’(북한에서는 인공위성 ‘광명성 2호’라고 주장)를 시험 발사했다.

김정은 정권이 들어서는 2012년 12월 대포동 3호 시험발사를 시작으로 2016년 5월에는 SLBM(잠수함 발사 탄도미사일)³¹⁾ 발사를, 2017년 7월 23일에는 ‘화성 14호’를 발사하였다. 북한은 화성 14호(사거리 6,400km) 발사 직후 『조선중앙통신』을 통해 화성 14호가 대기권 진입에 성공하여 목표지점에 정확히 떨어졌다고 발표하였다. 또 같은 해 11월 29일에는 ‘화성 15호’를 발사하고 다음날 『로동신문』을 통해 “국가 핵무력 완성의 역사적 대업을 실현하는 새형의 대륙간탄도로켓트가 시험 발사에 대성공 했다”³²⁾고 발표하였다. ‘화성 15호’는 ‘화성 14호’의 부족한 추력을

29) 탄도미사일은 사거리를 기준으로 일반적으로 다음과 같이 구분한다.

분 류	사정거리	비고
SRBM(Short Range Ballistic Missile)	800km 이하	단거리 탄도미사일
MRBM(Midium Range Ballistic Missile)	800~2,400km	준중거리 탄도미사일
IRBM(Intermediate Range Ballistic Missile)	2,400~6,500km	중거리 탄도미사일
ICBM(Intercontinental Range Ballistic Missile)	6,500~15,000km	대륙간 탄도미사일

출처: 『국방백서 2007』 (서울: 대한민국 국방부, 2017), p. 174.

30) 박용환, “북한의 선군시대 군사전략에 관한 연구”, p. 208.

31) 현재 SLBM 보유국은 미국, 러시아, 영국, 프랑스, 중국, 인도 등 6개국이다. 북한이 개발하고 있는 SLBM은 구소련의 SS-N-6 SLBM 체계를 기반으로 한 것으로 전문가들은 보고 있다.

향상시키기 위해 2단 추진체에 보조엔진을 달아 그 사거리가 11,000~15,000km를 육박하고 있어 지구 어디든 쏠 수가 있다. 북한의 미사일 개발과정을 정리해 보면 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 북한 미사일 개발 경과

1976년~1981년 : 소련제 SCUD-B 미사일 이집트로부터 도입, 역설계 및 개발
 1984년 4월 : SCUD-B미사일 최초 시험 발사
 1986년 5월 : SCUD-C미사일 시험 발사
 1990년 5월 : 노동미사일 최초 시험 발사
 1993년 5월 : 노동미사일 시험 발사
 1998년 8월 : 대포동 1호 미사일 발사(북한 측 위성발사 주장)
 2006년 7월 : 대포동 2호·노동·SDUD미사일 시험 발사
 2009년 4월 : 장거리 로켓(개량형 대포동 2호) 발사(북한 측 위성발사 주장)
 2009년 7월 : 노동미사일, SDUD미사일 발사
 2012년 4월 : 장거리 로켓(개량형 대포동 3호) 발사(북한 측 위성발사 주장)
 2012년 12월 : 장거리 로켓(개량형 대포동 3호) 발사(북한 측 위성발사 주장)

 2015년 5월 : 동해 해상에서 SLBM 시험 발사 공개(1발)
 2015년 4~10월 : 무수단 미사일 6회 8발 발사
 2016년 1월 : 동해 해상에서 SLBM 시험 발사 공개(1발)
 2016년 2월 : 장거리 미사일 발사(대포동 2호, 북한 광명성 위성발사 주장)
 2016년 4월 : 동해 해상에서 SLBM 시험 발사 공개(1발)
 2016년 8월 : 동해 해상에서 SLBM 시험 발사 공개(1발)
 2017년 2·5월 : 북극성 2호 발사
 2017년 7월 23일 : 화성 14호 발사
 2017년 11월 29일 : 화성 15호 발사

출처: 국방부, 『2010~2018 국방백서』 참조.

32) 『로동신문』, 2017년 11월 30일.

만약 북한이 주장하는 대로 미사일의 대기권 재진입 기술과 정밀유도기술까지 확보하였다면 정밀성과 생존성이 한층 더 향상됨으로 인해 더욱 위협적인 핵전력을 과시할 수 있을 것으로 예상된다. 하지만 북한의 이러한 주장에 대해 전문가들은 아직 북한의 미사일 기술이 대기권 재진입과 자세 제어 부분에서는 미흡한 것으로 평가하고 있다.

북한이 개발한 탄도미사일 능력은 이제 한반도는 물론 일본과 태평양을 넘어 미국 본토까지 위협하는 수준으로 발전하고 있다. 또 북한은 미사일을 발사할 수 있는 이동식 TEL(차량발사대)를 200여대 이상 보유하고 있어 언제 어디서나 신속하게 미사일을 발사할 수 있는 능력을 보유하고 있다. 특히 북한이 개발하고 있는 SLBM은 탑재가 어려우며 발사 위치를 확인할 수 없어 여기에 핵무기를 탑재한다면 은밀성과 생존성을 높일 수 있다는 점에서 더욱 위협적이라 할 수 있다.

북한은 현재 스커드미사일 600여 기를 포함하여 총 1000여 기의 미사일을 보유하고 있으며 ICBM을 제외하고는 모두 실전배치를 완료한 것으로 파악되고 있다. 북한이 개발한 유형별 미사일 제원은 <표 6>과 같다.

<표 6> 북한 미사일 제원

구 분	FROG	KN-02	스 커 드			노동	무수단	대 포 동	
			B	C	ER			1호	2호
발사대(기)	27	27	27~40			27~30	22~27		
보유 발수	300~400	46~60	300~600			220~320	20~30	시험발사	시험발사
사거리 (최대)	55~70km (수도권)	120km (수도권)	300km (대전권)	500km (남해안)	1,000km (일본)	1,300km (일본)	3,000km 이상	2,500km (대만)	10,000km 이상 (미국)
투발 오차	800~3,800m	100~150m	1,000m	1,500m		5,000m			
탑두 중량	550kg	480kg	1,000kg	700kg	500kg	700kg	650kg	500kg	650~1,000kg
개발 시기		2004년	1985년	1986년	2016년	1993년	2003년	1998년	2009년

출처: 『국방백서 2016』(서울: 대한민국 국방부, 2016), p. 239 참조 재구성

북한이 이와 같이 ICBM을 포함하여 중장거리미사일을 지속적으로 개발하고 있는 것은 유사시 한반도로 전개되는 미 증원전력을 비롯한 태평양지역에서 활동하는 외부 전력이 한반도에 개입하는 것을 사전에 차단하기 위한 것으로 보인다.³³⁾

한·미 정보 당국자에 따르면 북한은 핵무기의 미사일 탄두 탑재 능력이 우수하고 정밀도가 높은 KN-02 단거리 미사일과 300mm 신형 방사포 개발에 능력을 향상시키고 있으며, 미사일 탄두 모양 또한 기존의 원뿔형에서 삼각뿔로 교체함으로써 탄착지점의 정확도를 높이고 탄두 중량을 줄이는 데 성공한 것으로 보고 있다.³⁴⁾ 또한 북한은 최근 탄도미사일에 광학장치와 전방조종 날개(카니드)를 장착해 정확도를 높이고 최근에 개발한 300mm방사포에는 GPS(영상유도장치)를 달아 목표를 영상으로 확인해 공격하는 미사일급 방사포를 개발한 것으로 확인되고 있다. 특히 고체연료를 사용한 콜드런치 기술은 단기간에 개발하기 어려움이 많은 고급 기술인데 북한이 여기까지 미사일 개발 수준이 도달했다는 것은 상당한 기술 진전이 있었다고 평가할 수 있다.

북한은 2000년대 들어 전략군 예하에 편성되어 있는 스커드·노동·무수단 사단을 여단으로 개편하였다. 그리고 육군 산하의 ‘미사일지도국’을 2012년에 ‘전략로켓사령부’로 개칭한 데 이어, 2014년에는 ‘전략군’으로 그 명칭을 군종사령부로 승격시키고 전략군사령관도 상장에서 대장으로 승진시켰다. 이는 김정은이 그 운용의 효율성을 높이고 미사일 전력을 북한군의 핵심전력으로 키워나가겠다는 의도로 해석된다.

북한은 앞으로 중·단거리 미사일의 기술적 향상에 박차를 가할 것으로 보인다. 이는 한반도와 같이 전장중심이 짧은 지역에서는 그 정확도가 높아야 실질적인 무기로서 효과를 발휘할 수 있기 때문이다. 이와 함께 북한은 ICBM의 대기권 재진입 기술 확보와 SLBM을 탑재할 수 있는 신포급 잠수함 건조에 국가적 역량을 집중할 것으로 보인다.

33) 이와 관련하여 북한 노동당 선전부 부부장 장용순은 지난 2009년 노동당 간부 강연을 통해 “한반도에서 제2의 조선전쟁이 벌어지는 경우 우리는 미국 본토, 일본 본토, 남조선을 동시타격하며, 특히 일본에 대해서는 51개 원자력 발전소를 목표로 사정거리 1,500km 미사일이 대량생산돼 동굴에 배치돼 있다”고 공개한 바 있다. 2009년 노동당 선전부 부부장 장용순 노동당 간부 강연 자료.

34) 『문화일보』, 2015년 4월 7일.

IV. 평가 및 전망

1. 위협 평가

가. 북한 체제유지면: 주민 불만 확산

북한은 1990년대 강성대국건설을 표방하면서 군사강국 목표를 그 누구도 범접할 수 없는 자주국방의 능력을 갖추는 것이라고 강조했다. 당시 김정일은 군사강국을 주창하면서 “경제는 주저앉았다가도 다시 추스를 수 있지만 군사가 주저앉으면 나라의 백년대계의 기틀이 허물어지게 된다”³⁵⁾고 강조하였다. 또 김정일은 “사탕 없는 살아도 총알이 없으면 안된다”고 하면서 세계강국과 맞서 싸울 수 있는 강력한 군사력 건설을 주문했다. 북한은 이를 달성하기 위하여 주민들의 허리띠를 졸라매며 핵과 미사일 개발에 역량을 집중하였다.

이러한 북한의 핵과 미사일 개발은 국제사회로부터 강한 제재와 압박에 부딪치면서 북한 경제를 어렵게 만들었고, 이로 인한 피해는 북한 주민들에게 고스란히 돌아갔다. 2017년 북한 경제성장률은 국제사회의 대북제재 여파로 인해 전년 대비 실질 국내총생산(GDP)이 마이너스 3.5%를 보이면서 20년 만에 최저 경제성장률을 기록했다.

유엔식량농업기구(FAO)와 세계식량계획(WFP), 국제농업개발기금(IFAD) 등이 2018년 9월 발표한 ‘세계 식량안보와 영양상태’ 보고서에 따르면 북한의 만성적인 식량부족 문제는 여전히 심각한 것으로 나타나고 있다. 보고서에 따르면 2015년~2017년 약 1,100만 명의 북한 주민들이 지속적으로 영양부족에 시달리고 있는 것으로 집계됐다. 이는 북한 전체 인구의 약 43%에 해당된다. 이러한 인민들의 어려운 생활에도 불구하고 북한은 2013년 군사비를 국내총생산(GDP) 대비 20%가 넘는 102억 달러(11조2842억 원)를 사용한 것으로 나타났다.³⁶⁾

북한은 4차 핵실험에 따른 국제사회의 제재가 강화되자 2016년 3월 28일 노동당 기관지인 『로동신문』을 통해 “혁명의 길은 멀고 험하다. 풀뿌리를 씹어야 하는 고난의 행군을 다시 해야 할 수도 있다”³⁷⁾고 하면서 ‘제2차 고난의 행군’ 가능성을 내비쳤다. 실제로 2016년 평양에서는 주민들에게 매달 1kg씩 식량을 거두고, 농민

35) 『로동신문』, 1999년 6월 16일.

36) 박용환, “김정은 통치술이 북한 군사정책에 미친 영향”, p. 97.

37) 『로동신문』, 2016년 3월 28일.

들에게는 군대 지원용으로 식량을 추가로 더 내 놓으라고 강요하는 등 고난의 행군에 대비한 것으로 알려졌다.

북한의 이러한 식량난과 경제난은 주민 불만으로 이어지면서 북한을 이탈하여 한국으로 입국한 탈북자 누적 수가 <표 7>에서 보는바와 같이 2018년에는 3만 명을 넘어서고 있다.

<표 7> 탈북자 입국 현황 (단위: 명)

연도	~'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
인원	1,990	1,142	1,285	1,898	1,384	2,028	2,554	2,803	2,914	2,402
연도	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19. 3	계
인원	2,706	1,502	1,514	1,397	1,275	1,418	1,127	1,137	229	32,705

출처: <http://www.unikorea.go.kr>(검색일: 2019. 4. 30).

특히 김정은 정권이 들어선 이후부터는 엘리트 계층의 탈북이 늘어나고 있는 것으로 나타났다. 2015년 5월 아프리카 주재 북한외교관이 가족과 함께 탈북 해 국내로 입국하였고, 2014년에는 동남아 외교관이 탈북 해 국내로 입국하였다. 또 2016년 8월에는 영국주재 북한 대사관 공사로 근무하던 태영호 외교관이 망명해 국내로 입국하는 등 김정은 정권 들어 북한 해외 주재관들의 탈북이 2013년 8명, 2014년 18명, 2015년 20명 등 총 40여 명³⁸⁾에 이르는 것으로 나타났다 이는 북한에 김정은의 공포통치가 자행되면서 핵심 엘리트 계층이 반김정은으로 돌아서고 있다는 것을 방증하는 것이라 할 수 있다.

『RFA』방송에 의하면 2016년 1월 1일에는 양강도 삼수군에 위치한 포성역 건물 김일성 초상화 밑에서 김정은을 비하하는 낙서가 발견됐는데 낙서에는 “김정은 개새끼”라고 쓰여 있었다”고 한다.³⁹⁾ 또 북한 간부들과 지식인들 사이에서는 전쟁 광기에 빠진 김정은의 폭언과 인민들을 혹사하는 행위들을 가리켜 ‘부나비(불을 보고 날아드는 나비)는 불에 타 죽기 마련’, ‘남잡이(남을 해치는 것)가 ‘제잡이(자신을 해

38) 『매일경제』, 2016년 4월 12일.

39) 『RFA』, 2016년 3월 23일.

치는 것’라며 비난하고 있다고 한다.⁴⁰⁾

북한은 이미 경제성장의 동력을 잃어버려 외부의 지원 없는 자력에 의한 경제회복은 어렵다. 특히 북한이 체제위협을 인식한 개방거부와 북핵문제로 인한 국제사회의 제재가 지속되는 한 경제회복은 어려울 것으로 판단된다. 따라서 김정은이 북한의 어려운 경제문제를 해결하고 자신의 정권안정을 위해서는 국제사회에서 논의되고 있는 북핵문제의 과감한 진전과 개혁·개방이 뒤따라야 할 것으로 보인다.

나. 남북관계면: 한반도 군사적 긴장 심화

그동안 남북관계는 김대중·노무현 정권에서 ‘햇볕정책’에 의한 대북화해정책을 추진하면서 대화와 교류가 활성화되었었다. 그러나 2008년 이명박 정부 출범 이후 ‘비핵·개방·3000’이라는 대북정책을 추진하는 데 북한이 강하게 반발하면서 우리 정부에 대한 원색적인 비난과 함께 남북관계가 경색국면으로 접어들었다.

북한은 2010년 『로동신문』을 통해 “조선반도에는 임의의 시각에 핵전쟁이 일어날 수 있는 일촉즉발의 초긴장 상태가 조성되고 있다”⁴¹⁾고 하는가 하면, 2011년 1월 신년공동사설에서는 “이 땅에서 전쟁의 불집이 터지면 핵참화 밖에 가져올 것이 없다”⁴²⁾고 위협한 바 있다. 이러한 북한의 군사적 위협과 발언은 한반도에 군사적 긴장을 고조시킴으로써 남북관계를 경색국면으로 몰아넣었다.

김정은 집권 이후에는 2016년 3월 4차 핵실험에 따른 우리정부의 대북제재에 대해 남북 간 경협·교류협력 관련 모든 합의의 무효 및 북한지역에 있는 남측의 모든 자산에 대해 동결과 청산을 선언하는가 하면, 2017년에는 화성 14호와 15호를 발사하는 등 남북관계를 더욱 경색시켰다.

북한은 2014년 우리의 한미합동훈련인 UFG와 K/R훈련에 대해 북침 핵전쟁 연습이라고 비방하면서 “연습에 참가하는 모든 침략무력, 남조선과 해외에 있는 군사 기지들, 백악관과 국방성, 청와대를 포함한 침략과 도발의 본거지들이 우리 혁명무력군의 전략 및 전술로케트를 비롯한 강력한 최첨단 초정밀 화력 타격수단들의 목표가 될 것이다”⁴³⁾라고 하면서 한미에 대한 군사적 위협도 서슴지 않았다. 또 각종 훈련 시에는 청와대와 백령도 등 남한의 주요 시설을 타격목표로 상정해 놓고 실전

40) 박용환, “김정은 통치술이 북한 군사정책에 미친 영향”, p. 97.

41) 『로동신문』, 2010년 6월 25일.

42) 『로동신문』, 2011년 1월 1일.

43) 『조선중앙통신』, 2014년 8월 1일.

과 같은 훈련을 실시하고 있는 것으로 알려지고 있다.

북한이 그동안 어려운 경제난 속에서도 버틸 수 있었던 것은 국제사회의 지원과 더불어 남한의 적극적인 지원과 역할이 컸다는 것은 그 누구도 부인할 수 없는 사실이다. 통일부 자료에 따르면 우리 정부와 민간단체가 남북관계가 경색되기 이전인 2010년까지 북한에 지원해준 경제적 규모는 <표 8>에서 보는 바와 같이 3조 1천억 원에 이르는 것으로 집계되고 있다.

〈표 8〉 남한의 대북지원 현황 (단위: 억 원)

구분		'95~ '99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	합계
정 부 차 원	당국차원	2,193	944	684	832	811	949	1,221	2,000	1,432	-	0	112	11,178
	무상 지 원													
	민간단체를 통한 지원	-	34	62	65	81	102	120	134	216	241	77	21	1,153
	국제기구를 통한 지원	418	-	229	243	205	262	19	139	335	197	217	-	2,264
	계	2,611	978	975	1,140	1,097	1,313	1,360	2,273	1,983	438	294	133	14,595
	식량차관	-	1,057	-	1,510	1,510	1,359	1,787	-	1,505	-	-	-	8,728
	계	2,611	2,035	975	2,650	2,607	2,672	3,147	2,273	3,488	438	294	133	23,323
민간차원(무상)		694	387	782	576	766	1,558	779	709	909	725	377	200	8,462
총 액		3,305	2,422	1,757	3,226	3,373	4,230	3,926	2,982	4,397	1,163	671	332	31,784

출처: <http://www.unikorea.go.kr>(검색일: 2011. 8. 22).

하지만 이것은 공식적으로 발표된 지원 금액이고 정부와 민간 기구에서 방북 대가로 넘겨준 비공식적인 금액⁴⁴⁾까지 고려하면 실제로 북한에 넘어간 돈은 이보다 훨씬 많을 것으로 추산된다. 특히 이 중에서도 인도적 지원 명목으로 정부와 민간단체가 북한에 건넨 식량지원은 북한이 식량난을 해결하는 데 절대적인 역할을 하였다.

북한의 핵과 미사일 개발은 남북관계를 경색시키고 한반도에 군사적 긴장을 고조시켰으며 그동안 남북교류의 상징이던 개성공단의 가동마저 멈추도록 하였다.

44) 여기에는 금강산 관광 사업 대가와 친북 또는 좌파 성향의 단체 및 개인이 북한을 찾아가 '면담 대가' 등으로 준 돈을 말한다. 정부와 민간에서 방북 대가로 지급한 비공식적인 돈은 정부 추산으로 약 10억 달러에 달할 것으로 보고 있다. 민간단체가 북한을 방문하여 면담의 대가로 지불하는 비용은 지위에 따라 차이는 있지만 적게는 수십만 달러에서, 많게는 100만 달러에 이르는 것으로 보고 있다. 『조선일보』, 2009년 4월 9일.

다. 북한의 대외관계면: 국제적 고립 심화

북한은 1999년 6월 16일자 『로동신문』과 『근로자』 공동논설 ‘우리 당의 선군정치는 필승불패이다’를 통해서 국제사회와의 외교전략 기본 방침을 다음과 같이 제시하였다.

외교전은 단순히 말과 말, 두뇌와 두뇌의 싸움이 아니다. 능란한 외교의 배경에는 정치군사경제적 힘이 놓여 있다. 혁명하는 당과 인민이 제국주의와의 정치적인 외교적 대결에서 언제나 견지하여야 할 립장은 추호의 양보도 없이 혁명의 근본이익을 고수하는 강경한 자세이다. …(중략)… 치열한 외교전에서 위력을 발휘하는 마지막 패장은 언제나 자기의 튼튼한 정치군사적 잠재력이며 여기에서 우러나오는 필승의 신념이다. 오늘 우리당의 선군정치는 적들과의 외교전에서 필승의 담보로 되고 있다. …(중략)… 우리는 그 어떤 위협공갈에도 끄떡없이 할 소리를 다하면서 제국주의와 강경하게 맞서나갈 것이다.⁴⁵⁾

다시 말해 강력한 외교력을 발휘하기 위해서는 무엇보다도 강한 정치·군사력이 뒷받침되어야 가능하다는 것이다. 또 군사력이 약하면 제국주의자들의 노예가 될 수 있다고 전제하고, 군사력 강화를 바탕으로 제국주의와의 정치·외교적 대결에서 추호의 양보도 없이 혁명의 근본이익을 고수하는 강경한 자세를 취해야 한다고 주장하고 있다.

현재 북한이 보유하고 있는 가장 유용한 대외 협상수단은 핵과 미사일 등 대량살상무기인 군사적 수단밖에 없다. 북한은 대량살상무기 보유를 통해 대외적으로 자신들의 위세를 보여줌으로써 북한을 얹잡아 보지 못하게 한다고 믿고 있다. 또 군부를 등에 업고 협상을 실시함으로써 식량 등 경제적 이득을 더 많이 얻어낼 수 있다고 생각하고 있다.

국제사회는 북한의 핵문제가 대두되자 이를 평화적으로 해결하기 위해 다방면에 걸쳐 많은 노력을 기울여 왔다. 이 중에서도 ‘6자회담’은 국제사회가 북핵문제를 해결하기 위해 우리를 포함하여 북한, 미국, 중국, 일본, 러시아 등 6개국으로 구성된 전문기구로서 북한은 이 기구를 통해 식량과 에너지 지원 등 국제사회로부터 많은 경제적 이득을 취해 왔다.

국제사회는 북한이 2006년 10월 9일 1차 핵실험을 실시하자 10월 18일 ‘유엔안

45) 『로동신문』, 1999년 6월 16일.

전보장이사회 결의 1718호'를 채택하고 북한의 핵실험 비난과 함께 추가 핵실험 및 탄도미사일 발사 중지를 요구하는 포괄적인 대북제재를 실시하였다. 이후에도 국제사회는 북한이 핵실험과 탄도미사일 시험 발사를 실시할 때마다 유엔결의안을 채택하고 보다 강력한 대북제재를 취하였다. 그 중에서도 4차 핵실험 이후부터 채택된 유엔제재(2270호,⁴⁶⁾ 2321호' 2375호')는 유엔 창립 이래 비군사적 방법으로는 가장 강력한 제재조치로 평가 받고 있다. UN안보리 대북제재 결의안 채택 현황은 <표 9>와 같다.

<표 9> UN안보리 대북제재 결의안 채택 현황

일 자	결의안	내 용	제재대상
'93.5.11.	825호	북 NPT 탈퇴 선언 제고 및 의무이행 재확인	IAEA 안전조치협정 준수 촉구
'06.7.15.	1695호	대포동 2호 미사일 발사에 따른 제재	미사일·WMD 물품 및 기술 구매 금지
'06.10.14.	1718호	1차 핵실험에 따른 제재	무기 수출 금지
'09.6.12.	1874호	2차 핵실험에 따른 제재	단체 5개, 개인 4명
'13.1.23.	2087호	장거리미사일 발사에 따른 제재	단체 6개, 개인 4명
'13.3.8.	2094호	3차 핵실험에 따른 제재	사치품 수출 금지, 단체 2개, 개인 3명
'16.3.2.	2270호	4차 핵실험에 따른 제재	수출입 화물 검색, 단체 12개, 개인 16명
'16.11.30.	2321호	5차 핵실험에 따른 제재	단체 10개, 개인 11명
'17.6.1.	2356호	중거리 미사일 발사에 따른 제재	단체 4개, 개인 14명
'17.8.6.	2371호	화성14형 발사에 따른 제재	단체 4개, 개인 9명
'17.9.12.	2375호	6차 핵실험에 따른 제재	단체 3개, 개인 1명

46) '유엔제재 2270호'(4차 핵실험 제재): ① 북한으로 수·출입되는 모든 항공기, 선박, 육로 운송 수단에 대한 검색 의무화, ② 적재 의심 항공기, 선박 등의 UN회원국 통행금지 및 모든 무기 수·출입 금지, 핵·미사일 개발 전용 가능 물자 확대 및 기술 차단, ③ 로켓·항공연료, 금, 티타늄, 광석, 바나듐, 광석 및 희토류, 석탄, 철, 철광석 수출 금지 ④ 불법 은행 거래 및 불법행위 연루 북 외교관 및 관련자를 추방하고 북한과 UN 회원국의 금융 거래 제한 확대, 고급 시계, 수상 레크리에이션 장비, 스노모빌, 납 크리스털, 레크리에이션 스포츠장비 등 5개 품목 북한 수입 금지 등이다.

이와 함께 미국은 북한에 대해 완전한 핵폐기(CVID)⁴⁷⁾를 위해 북한에 대한 압박 수위를 높여 가고 있다. 특히 트럼프 행정부 출범 이후에는 북핵 문제 해결에 외교적 압박은 물론 군사적 옵션까지 테이블 위에 올려져 있다고 밝힘으로써 미국의 대북 압박은 더욱 강화될 것으로 보인다. 트럼프 대통령은 2017년 9월 21일 북한과 거래하는 모든 국가의 개인·기관을 제재할 수 있도록 하는 ‘세컨더리 보이콧’⁴⁸⁾ 행정명령에 서명하고 조선중앙은행과 조선무역은행, 농업개발은행, 제일신용은행, 하나은행, 국제산업개발은행, 진영합영은행, 진성합영은행, 고려상업은행, 류경산업은행 등 북한 은행 10곳을 제재대상으로 지정하고, 이 북한 은행들과 거래하는 제3국 금융기관들은 미국의 국제 금융망에 접근할 수 없도록 하는 등 그 압박수위를 높여가고 있다.

지금까지는 미국의 대북한 제재가 인도적 지원 차원이나 비영리적 사업 분야에서 제한적으로 이루어져 왔지만 미국은 앞으로 필요에 따라 북한에 대한 압박 수단을 더 강화하여 대북제재를 가할 수도 있다. 즉, 경제활동에 직접적인 영향을 줄 수 있는 수출입 통제범위를 확대하고 직접적인 군사행동을 통해 그 압박의 수위를 높일 수도 있다는 것이다.

이 외에도 스위스는 북한에 대한 자산을 동결하고 은행계좌를 폐쇄하였으며, 우간다는 북한과 오랜 기간 지속되던 안보·군사관계를 중단하고 북한에서 우간다로 보낸 군사고문단 40명에게 본국으로 철수할 것을 요청하는 등 그동안 전통 우방국들도 북한과의 관계를 중단하고 나섰다.⁴⁹⁾ UN안보리 대북제재 결의안 외에 국제사회의 북제 제재 현황은 <표 10>과 같다.

47) CVID(Complete, Verifiable, Irreversible, Dismantlement): 완전하고, 검증가능하며, 불가역적인, 핵폐기를 의미하는 미국 부시 대통령의 북핵 사태해결의 원칙으로, 북한은 이에 대해 CVID라는 용어는 “패전국에나 강요하는 굴욕적인 것”이라며 강하게 반발해 왔다.

48) ‘세컨더리 보이콧(secondary boycott)’은 제재국가의 정상적인 경제활동과 관련해 거래를 하는 제3국의 기업과 은행, 정부 등에 대해서도 제재를 가하는 것을 말한다.

49) 박용환, “김정은 통치술이 북한 군사정책에 미친 영향”, p. 100.

〈표 10〉 국제사회 북한 제재

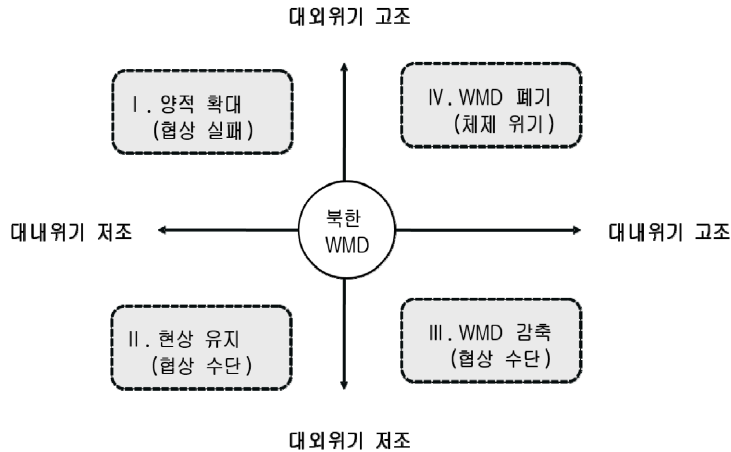
구분	대사 추방	경제 제재	외교 제재
국가	멕시코 페루 스페인 쿠웨이트 이탈리아	중국: 북한 합작기업 설립 금지 필리핀: 무역중단 태국: 경제관계 축소 말레이시아: 외교·경제관계 축소 파키스탄: 고려항공 취항 금지 몽골: 북한 선박 등록 취소 피지: 북한 선박 등록 취소 독일: 북한 대사관 임대사업 중단 폴란드: 북한 노동자 허가 취소	베트남: 북한 비자 연장 거부 스리랑카: 북한 비자 발급 제한 불가리아: 북한 외교관 감축 남아공: 북한 외교관 감축 이집트: 북한 제재 대상 외교관 강제 출국 앙골라: 주시 대상 북한 외교관 신상 공개

북한은 핵실험과 장거리 미사일 발사 등 군사적 무력시위를 통해 남한과의 군사력 경쟁에서 우위를 유지할 수 있게 되었고, 미국을 포함한 주변국과의 협상력도 크게 강화된 것으로 자체 평가하고 있다. 하지만 북한의 대량살상무기의 개발은 국제사회의 강도 높은 북한제재로 이어지면서 북한의 고립화와 더불어 북한 경제를 더욱 어렵게 만들고 있고, 전통적 우방국과의 관계마저 악화시키는 결과를 낳았다.

2. WMD 운용 전망

북한이 개발한 대량살상무기는 북한의 위기지수와 연계하여 운용될 것으로 전망된다. 북한이 선택 가능한 방법은 〈그림 2〉과 같이 4가지 유형으로 생각해 볼 수 있다.

〈그림 2〉 북한 WMD 운용 유형



‘유형 I’은 대량살상무기 양적 확대전략이다. 이러한 상황은 북한이 대내적 위기 상황은 없으나 대외적 위기가 고조되는 상황에서 취할 수 있는 방안이다. 다시 말해 북핵문제로 국제사회와 대립이 심화되어 위기가 고조될 때 김정은은 인민들의 결집을 유도하면서 기존 대량살상무기 시설을 이용 양적확대를 통해 그 위력을 과시한다는 것이다. 이때 김정은은 대량으로 생산한 대량살상무기를 무력시위를 통해 그 위력을 과시하거나, 또는 제3국으로의 수출을 통해 국제사회에 테러공포를 확산시키려 할 것이다. 그러나 이러한 경우 북한은 대량살상무기 시설을 중심으로 국제사회의 군사적 공격을 받을 수 있는 위험성을 감수해야 한다.

‘유형 II’는 대량살상무기 현상유지 전략이다. 즉 북한이 대량살상무기를 더 이상 생산하지 않고 현 상황에서 동결하는 것이다. 이러한 상황은 북한이 대내적·대외적 위기가 심각하지 않고 안정적인 때 가능한 상황이다. 다시 말해 북한이 대내적으로는 경제문제가 어느 정도 해소되고 대외적으로는 북핵문제가 더 이상 진전 없이 정체되어 있을 때 가능한 상황이다. 이때 김정은은 대량살상무기를 더 이상 생산하지 않고 현 수준에서 위기상황을 관리하면서 대량살상무기를 협상의 수단으로 활용하고자 할 것이다.

‘유형 III’은 대량살상무기 감축전략이다. 이러한 상황은 북한이 대내적 위기는 고조되고 있는 반면, 대외적 위기가 저조할 때 가능한 상황이다. 다시 말해 북한이 내

부적으로 경제난과 식량난이 악화되어 주민들의 불만이 확산되고 있고, 김정은 정권이 이를 해결하기 위한 방법이 외부의 지원밖에는 없다고 판단될 때, 그리고 외부적으로는 북핵문제로 인해 국제사회와 대립은 하고 있으나 북핵 문제해결을 위한 대화국면이 유지되고 있을 때 가능한 상황이다. 이때 김정은은 대량살상무기를 점차적으로 감축하는 조건으로 국제사회의 대북 지원과 경제제재 해제를 요구하는 등 경제적 실리를 추구할 것으로 보인다. 다른 한편으로는 김정은이 정권이 대남·대미관계의 새로운 관계정립을 위한 시도 차원에서 군사적 완화 조치 방법으로 대량살상무기를 감축할 수도 있다.

‘유형 IV’는 대량살상무기 폐기전략이다. 이러한 상황은 북한이 대내적으로나 대외적으로 위기가 극에 달해 더 이상 버틸 여력이 없을 때 가능한 상황이다. 다시 말해 북한이 내부적으로는 경제난과 식량난이 극에 달해 내부경제가 파탄 직전에 있거나, 또는 인민들의 민심이 대량살상무기로 인해 자신들이 피해를 보고 있다고 느껴 김정은 정권에 불만이 확산되어 체제가 붕괴될 위기에 처해 있을 때, 그리고 외부적으로는 북핵문제로 국제사회의 제재가 군사적·경제적으로 극에 달해 더 이상 버틸 수 없을 때, 자신들의 우호세력인 중국과 러시아도 지원을 중단 또는 외면했을 때 최후의 수단으로 대량살상무기 폐기를 선언할 수 있다는 것이다. 이때 김정은은 자신들의 체제보장과 경제지원을 조건으로 국제사회에 대량살상무기의 해체를 선언하고 위기를 극복하고자 할 것이다. 하지만 북한이 오랜 기간 어려움을 감내하면서 체제유지 수단으로 개발한 대량살상무기를 포기한다는 것은 김정은이나 북한의 기득권 세력들이 쉽게 용납하지 않을 것으로 보인다.

상기 4가지 유형 중에서 가장 가능성 있는 유형은 ‘유형 II’로서 대량살상무기를 현 상황에서 동결하는 것이다. 이는 북한이 지금까지 6번의 핵실험과 수십 회의 탄도미사일 시험 발사를 통해 그 기술력을 이미 확보하고 있을 뿐만 아니라 국제사회로부터도 그 기술력을 인정받고 있기 때문에 더 이상의 핵실험과 미사일 발사로 국제사회와 마찰을 빚지 않으면서 군사강국으로서 그 위상을 확립할 수 있기 때문이다. 또 한편으로는 북한이 그동안 핵실험과 탄도미사일 발사를 통해 이미 필요한 만큼 핵무기와 탄도미사일을 확보했기 때문으로 볼 수도 있다.

북한이 2018년 4월 20일 노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의를 통해 “핵개발의 전 공정이 과학적으로, 순차적으로 다 진행되었고 운반타격수단들의 개발사업 역시 과학적으로 진행되어 핵무기 병기화 완결이 검증된 조건에서 이제는 우리

에게 그 어떤 핵시험과 중장거리, 대륙간탄도로켓 시험발사도 필요 없게 되었다”⁵⁰⁾고 하면서 핵시험장 폐기를 선언한 것 등은 바로 북한이 이러한 의도에서 취해진 조치라 할 수 있다.

반면에 가장 가능성이 낮은 유형은 ‘유형 IV’로서 대량살상무기를 완전 폐기하는 것이다. 북한이 대량살상무기를 완전 폐기한다는 것은 군사강국으로서 그 지위를 포기하는 것을 물론 정권안보 수단을 없애버리겠다는 것이다. 이는 김정은이 선대들이 일생을 바쳐 이룩한 업적이자 유훈을 포기하는 것으로서 이렇게 될 경우 김정은이 김일성·김정일의 정통성을 부정하는 것은 물론 인민들로부터 선대의 업적도 지키지 못하는 무능한 통치자라는 결과로 이어질 수 있기 때문이다. 다른 한편으로는 핵무기가 없는 남한에 대해서는 핵무기 보유자체가 막강한 힘으로 작용할 수 있고, 또 미국과 국제사회에 대해서는堂堂하게 핵보유국으로서 지위를 누리면서 정치적·경제적 실리를 추구할 수 있기 때문이다. 따라서 현 상황에서 북한이 대량살상무기를 포기하기란 대단히 어려울 것으로 판단된다.

강대국에서도 그러하지만, 특히 북한과 같은 1인 독재체제이자 약소국에게 있어 대량살상무기가 가져오는 장점은 무엇과도 비교할 수 없다. 대량살상무기는 외세의 개입에 저항할 수 있는 확실한 담보이자 사인주의 독재정권의 국내정치적 생존전략에 완벽히 부합하는 정권안보 수단이기 때문이다. 따라서 김정은 정권은 앞으로도 미국 등 대외위협에 대처하고 자신의 정치적 기반을 확립하기 위해 핵과 미사일 등 대량살상무기프로그램을 지속 유지할 것으로 보인다. 또 대량살상무기에 대한 집중적 투자를 통해 외부위협에 대처할 수 있는 강력한 안보수단을 마련하는 동시에 대량살상무기에 대한 통제 권한을 본인에게 집중시킴으로써 국가 통제력을 강화할 것으로 보인다.

3. 대응책

북한이 핵무기를 탄도미사일에 탑재하여 남한을 공격할 경우 3~7분이면 남한 전역에 도달할 수 있어 우리로서는 대응을 위한 시간적·공간적 여유가 절대적으로 부족한 상태에 있다. 따라서 이에 대한 대비책은 대단히 중요한 문제라 할 수 있다.

우리가 북한의 대량살상무기로부터 대비하는 방법으로는 ‘자주적 억제’와 ‘국제적 억제’의 방법을 들 수 있다. ‘자주적 억제’란 우리가 독자적으로 북한의 대량살상무

50) 『조선중앙통신』, 2018년 4월 21일.

기에 맞대응 할 수 있는 군사적 능력을 갖추는 것을 의미한다. 따라서 자주적 억제력을 갖추기 위해서는 무엇보다도 상대의 무력행동에 대응할 수 있는 강력한 군사력이 뒷받침되어야 하며 많은 예산과 시간이 필요하다. 이를 위한 방법으로는 우리도 이제 북한과 맞설 수 있는 ‘비대칭전력’ 분야에 관심을 가져야 한다. 즉 유사시를 대비하여 북한의 핵을 포함한 대량살상무기 시설을 정밀 타격할 수 있는 전술미사일(순항미사일), 정밀타격무기, 폭격기 등과 같은 전략무기의 개발이 필요하다는 것이다. 그리고 대체적 억제수단으로 북한의 대량살상무기에 대응할 수 있는 자체능력을 보유하기 전까지는 미군의 전술핵무기의 재배치도 신중히 검토해 볼 필요가 있다. 한반도에 미군의 전술핵 재배치 문제는 이러한 부분을 보완해 줄 수 있을 뿐 아니라 전술핵 재배치를 통해 중국을 자극함으로써 중국으로 하여금 북핵문제 해결에 보다 적극적인 행동을 하도록 유도해 낼 수 있기 때문이다.

이와 더불어 우리 군의 독자적인 대응 방법인 Kill Chain(선제타격)⁵¹⁾과 KAMD(한국형미사일방어)⁵²⁾체계도 보강되어야 하겠다. 북한의 미사일 보유 수량이 1000여 발을 넘는다는 점과, 언제 어디서나 미사일 발사가 가능한 TEL을 200여 대 이상 보유하고 있다는 점, SLBM의 위협이 증대되고 있다는 점 등을 고려했을 때 한계가 따르는 것으로 분석되고 있다. 따라서 보다 실효성 있는 대책이 강구되어야 할 것으로 보인다.

이뿐만 아니라 북한의 핵위협을 감시하기 위한 감시 장비를 확보하는 것도 중요한 문제이다. 이를 위해서는 중·장기적으로 군사정찰 위성, 공중조기경보통제시스템(AWACS), 고고도 UAV, 이지스함 등과 같은 감시·정보자산 전력 증강을 통해 우리 스스로 북한을 감시할 수 있도록 해야 한다.

이에 비해 ‘국제적 억제’란 동맹·핵우산·유엔·핵외교 등을 통해 북한의 대량살상무기 가능성을 거부하고 그것이 발휘하는 정치 외교적 위력을 무력화시키는 것이다. 이 방법은 효과가 즉시적이고 강력할 뿐 아니라 예산을 필요로 하지 않는다는 점과, 우리가 북한을 직접 상대하지 않아도 된다는 점에서 효과적이라 할 수 있다. 이를 위한 방법으로는 한미동맹을 더욱 강화하는 것은 물론 동북아시아 국가들과 다자간

51) 선제타격(Kill Chain)은 북한이 핵무기를 사용할 명확한 징후가 있을 경우, 자위권 차원에서 선제타격을 하겠다는 의지의 표명으로 핵억제력을 위해 도입하였다.

52) 한국형미사일방어(KAMD: Korea Air Missile Defense)는 한국군이 주도적으로 운용하는 방공·미사일 방어체계로서 북한이 발사한 미사일이 우리의 목표물에 도달하기 전에 요격하는 체계를 말한다.

안보 틀을 구성하는 것이다. 즉 미국과의 굳건한 군사동맹을 유지하고 중국, 일본, 대만 등과도 안보동맹을 결성함으로써 북한으로 하여금 오판하지 못하도록 하는 것이다.

이와 더불어 북한이 대량살상무기 개발과 보유를 하지 못하도록 우리도 국제사회의 일원으로서 적극 동참하는 것이다.⁵³⁾ 우리가 직접 북한을 상대하여 대량살상무기에 대해 제재를 가한다는 것은 그 능력 면이나 지금까지 북한의 행태를 고려해 볼 때 그 가능성이 희박할 뿐만 아니라 오히려 남북관계를 더 악화시킬 수 있는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 국제사회의 일원으로서 군축 및 비확산 활동에 적극 동참함으로써 북한에 직접적인 감정을 건드리지 않으면서 북한이 대량살상무기를 포기할 수 있도록 하는 간접접근방법이 효과적이라 할 수 있다.

V. 결 론

북한이 국제사회의 반대에도 불구하고 핵과 미사일 등 대량살상무기를 개발하게 된 것은 당시 북한이 처한 정치·경제·군사적 현실 등을 고려해 보았을 때 선택이 아니라 필수사항이었다고 말할 수 있다. 즉 국제사회의 개방 압력은 김씨 일가의 정권을 불안하게 만들었고, 어려운 경제상황은 막중한 군사비를 감당할 수가 없었으며, 재래식 무기는 현대화된 무기에 상대가 될 수 없는 상황에서 미국 등 외부의 압박에 대항하고 자신들의 체제를 지키기 위해서는 핵과 미사일 같은 전략무기의 개발은 절대적이었던 것이다.

북한은 이미 6번의 핵실험과 수십 회의 탄도미사일 시험 발사를 통해 그 기술력을 축적하고 있고, 국제사회로부터 사실상 핵보유국으로 인정받고 있기 때문에 추가

53) 국제 군축 및 비확산 협약 및 기구

구 분		가입국	남·북한 가입현황
핵무기	핵확산금지조약	191개국(1970.3.)	한국(1975.4) 북한(1985.12, 2003.1. 탈퇴)
	국제원자력기구	168개국(1957.7.)	한국(1957.8) 북한(1974.6, 1994.6. 탈퇴)
	포괄적 핵실험 금지조약	183개국(미발효)	한국(1999.9)
미사일	탄도미사일 확산방지를 위한 헤이그 행동규약	138개국(2002.11.)	한국(2002.11)
생물화 학무기	생물무기금지협약	175개국(1975.3.)	한국(1987.6), 북한(1987.3)

출처: 『국방백서 2016』, p. 264.

적인 핵실험이나 탄도미사일 시험 발사의 가능성은 적을 것으로 판단된다. 하지만 북한이 북한문제로 국제사회와 관계가 악화될 경우, 또는 국내정치상황이 위기가 초래될 경우 북한은 태평양 상공에서 ICBM급 미사일에 핵을 탑재해 기폭 시킬 가능성을 배제할 수 없다.

북한은 2018년 4월 20일 노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의를 통해 경제 발전과 핵무력 병진노선의 종결을 선언하고 ‘핵무기 없는 세계’에 대한 비전과 함께 ‘전당, 전국이 사회주의 경제 건설에 총력을 집중하는 것’을 새로운 전략적 노선으로 제시하면서 전략변화를 꾀하고 있다. 하지만 이는 김정은이 대량살상무기 프로그램을 완전히 포기하고 국제사회와 협력하겠다는 것이 아니라 그동안 핵실험과 탄도미사일 시험 발사를 통해 핵무력이 완성되었기 때문에 추가적인 핵실험이나 미사일 발사 필요 없음에 따라 이제부터는 경제회복에 그 역량을 집중하겠다는 의도로 풀이된다.

북한이 국제사회의 강력한 반대와 제재에도 불구하고 3대에 걸쳐 고난의 행군기까지 감수하면서 손에 쥔 대량살상무기를 미국의 압박이나 남한의 대북지원을 믿고 포기할 것이라고 기대하는 것은 어려운 것으로 보인다.

핵과 미사일 등 대량살상무기는 개발 초기 어려움은 있지만 일단 개발에 성공하게 되면 자신들의 안보는 물론 국제사회로부터 군사강국으로서 지위를 확보할 수 있어 약소국가일수록 개발에 관심을 집중하게 된다.

북한이 보유하고 있는 대량살상무기는 남한을 포함한 자신들의 적대국에 대해 직접적으로 사용할 수도 있지만, 제3국에 수출을 통해 확산시킬 경우 그 위협과 피해는 더욱 늘어날 수 있다. 그리고 이러한 전력은 남한과 상대적 전투력 비교 시 절대 우위의 ‘비대칭전력’으로 작용할 수 있다.

북한이 개발한 대량살상무기인 핵과 미사일은 우리의 안보에 치명적인 영향을 주는 요소로서 우리는 여기에 대한 철저한 대비책 마련에 힘을 쏟아야 하겠다. 우리가 북한의 대량살상무기 위협으로부터 벗어나기 위해서는 단기적 과제로 국제적 억제책을 강구하면서 중장기적 과제로 자주적 억제력을 모색해 나가는 것이 가장 합리적인 방법일 것으로 판단된다.

[논문투고일 : 2019.06.20]

[논문심사일 : 2019.07.05]

[논문수정일 : 2019.07.30]

[게재확정일 : 2019.09.16]

참고문헌

- 국방부, 『국방백서 1998』 ~ 『국방백서 2016』서울: 대한민국 국방부.
- 국방부, 『대량살상무기에 대한 이해』, 서울: 대한민국 국방부, 2007.
- 김철우, 『김정일 장군의 선군정치』, 평양: 평양출판사, 2000.
- 박양우, 「북한 핵 위협에 따른 우리 군의 대비책」, 『군사평론』 제385호, 대전: 육군대학, 2008.
- 박용환, 『김정은 체제의 북한 전쟁전략』, 서울: 선인출판, 2012.
- _____, “북한의 선군시대 군사전략에 관한 연구”, 『국방정책연구』제28권 제1호·2012년 봄, 서울: 국방연구원, 2012.
- _____, “김정은 체제의 북한 강성국가 건설”, 『북한학 연구』제9권 제2호, 서울: 북한학 연구소, 2013.
- _____, “김정은 통치술이 북한 군사정책에 미친 영향”, 『국방정책연구』제32권 제3호·2016년 가을, 서울: 국방연구원, 2016.
- 부형욱 외, 『2015~2016 동북아 군사력과 전략 동향』, 서울: 한국국방연구원, 2016.
- 장준익, 『북한 인민군대사』, 서울: 서문당, 1991.
- 정보사령부, 『북한 집단군·사단』, 대전: 육군인쇄창, 2009.
- 함형필, 『대량살상무기 100문 100답』, 서울: 대한민국 국방부, 2004.
- 2009년 노동당 선전부 부부장 장용순 노동당 간부 강연 자료.
- 『2016 동북아 군사력과 전략동향』, 서울: 한국국방연구원, 2017.
- 『2017 북한의 주요 통계 지표』, 서울: 대한민국 통계청, 2017.
- 『근로자』: 1990년 1호
- 『로동신문』: 1994. 8. 23.; 1999. 6. 16.; 2010. 6. 25.; 2011. 1. 1.; 2016. 3. 28; 2017. 11. 30.
- 『매일경제』: 2016. 4. 12. / 『문화일보』: 2015. 4. 7.
- 『서울경제』: 2017. 9. 4.
- 『조선중앙통신』: 2006. 10. 9.; 2013. 2. 13.; 2013. 4. 2.; 2014. 8. 1.; 2016. 9. 9.; 2018. 4. 21.
- 『조선중앙TV』: 2016. 1. 7.
- 『조선일보』2009. 4. 9.; 2010. 2. 6.; 2015. 4. 9.; 2018. 5. 1.
- 『중앙일보』: 2017. 2. 9.; 2018. 1. 22.
- 『연합뉴스』2010. 2. 3. / 『RFA』: 2016. 3. 23.
- <http://www.bok.or.kr>(검색일: 2018. 4. 5).
- <http://www.unikorea.go.kr>(검색일: 2019. 4. 30).

Abstract

Assessment and Outlooks on North Korean WMD - Concentrating in Nuclear Power and Missiles -

Park Yong Hwan

It's been a while since WMD such as nuclear missiles of North Korea has become a serious threat to of course, the Korean Peninsula and further to global security. Despite global sanctions, North Korea has went through 6 nuclear tests and numerous ICBM launches, which resulted in remarkable development of related technologies.

Developing nations tend to concentrate in developing WMD, which includes nuclear weaponry, and missiles, not only because it ensures safety of the possessing nation but also guarantees the status as a military power, although there are obvious barriers in primary stages.

North Korea may use their developed weaponries directly to their hostile threats including ROK, however its menace will definitely grow if they start to proliferate WMD to third parties.

To control aforementioned threats, we will have to assess international restraints in the sort term, while cultivating autonomous powers in the long run.

Keywords: Weapons of Mass Destruction, Nuclear Power, Missiles.
--

북핵위협에 대한 역대 한국정부의 대응정책 비교분석

- 전망이론을 중심으로 -

박상중 *
김득룡 **

- I. 북핵에 대한 인식론적 접근의 필요성
- II. 북한의 핵개발 및 대북제재에 대한 대응
- III. 역대 한국정부의 대북 핵정책 추이
- IV. 북한정권의 인식전환을 위한 노력
- V. 결 론

* 국방대학교 직무교육원 교수, 교신저자

** 국민대학교 정치대학원 석사과정

논문요약

이 연구의 목적은 전망이론의 관점에서 북한의 핵정책에 대한 역대 한국정부의 대북정책 성과를 분석하는데 있다. 북핵위협에 대한 전망이론 연구는 북한에 가장 큰 영향을 미치고 있는 미국의 대북정책 위주로 이루어졌다. 반면에 북핵문제의 당사자이면서 중요한 행위자인 한국의 대북정책에 대한 연구는 소홀했던 것이 사실이다. 따라서 이 연구에서는 전망이론의 관점에서 역대 한국정부의 대북정책이 북한의 핵정책에 어떤 영향을 미쳤는지 연구하였다.

먼저 북한의 핵 개발 동기, 개발과정, 대외상황 인식 등을 살펴보고, 이를 토대로 전망이론의 관점에서 역대 한국정부의 대북정책이 북한의 핵정책에 미친 영향을 비교분석하였다.

북한은 핵 개발을 시작한 시점부터 현재까지 위험을 감수하는 정책을 일관되게 유지하고 있다. 북한은 핵정책에 대한 대외적인 위협이 ‘손실영역’으로 판단될 경우 손실회복을 위해 극단적인 위기를 촉발하는 행동을 감행하였다. 반면에 선택의 결과가 ‘재앙적 손실’을 초래한 경우에는 ‘위험감수전략’을 실행하였다.

결과적으로 역대 한국정부의 대북정책은 북한의 인식이 ‘손실영역’일 경우는 특별한 영향을 미치지 못하였지만, ‘재앙적 손실’일 경우에는 한국의 대북정책이 북한의 ‘선회의 역전’에 결정적인 영향을 미친 것으로 식별되었다. 이 연구는 전망이론의 관점에서 한국의 대북정책이 북한의 핵정책에 미치는 영향을 구체적으로 밝히고자 하였다.

주제어: 북핵, 대북제재, 전망이론, 손실영역, 선회의 역전,
재앙적 손실, 위험감수전략

I. 북핵에 대한 인식론적 접근의 필요성

지난 2019년 2월말 베트남 하노이 미북정상회담 결렬이후 북한은 5월 4일과 9일, 7월 25일과 31일, 8월 2일, 6일, 10일, 16일과 24일까지 올 해 들어 9차례에 걸쳐 단거리 탄도미사일을 발사하였다. 사실상(de facto) 북한은 핵을 보유한 국가이다. 비록 NPT 체제에서 인정하는 공식적인 ‘핵보유국(Nuclear Weapon State)’은 아니지만 어느 누구도 북한이 핵을 보유하고 있다는 사실을 부인하지 않는다.

2006년 10월 풍계리에서 제1차 핵실험을 시작한 이래 2017년까지 제6차 핵실험을 감행하고 ‘핵 무력 완성’을 선언하였다. 김정은은 2018년 신년사를 통해 핵무기의 대량 생산과 실전배치를 가속화 할 것을 명시함으로써 대내외적으로 핵무기 보유의지를 분명히 하였다.

이러한 모습과 달리 북한은 2018년 2월 평창 동계 올림픽을 전후로 하여 비핵화에 대해 강한 의지도 과시하고 있다. 4월 27일 제1차 남북정상회담에서 비핵화를 명문화 하였고, 5월 26일 북측 판문점 지역인 통일각에서 실시한 제2차 남북정상회담에서 김정은 국무위원장은 판문점 선언에 이어 다시한 번 한반도 비핵화 의지를 분명히 하였다.

그러나 현재까지 북한이 비핵화를 위해 진행한 조치는 풍계리 핵 실험장 폐쇄 뿐이다. 북한의 핵탄두 생산능력을 알 수는 없으나 북한이 주장대로 핵무기 생산의 표준화와 규격화가 이루어졌다면 작년에 이미 10여개의 핵무기가 생산되었을 것으로 추정된다.¹⁾

북핵문제가 대두되기 시작한 시점은 구소련이 붕괴되어 북한이 국제사회에서 고립되기 시작한 1990년 초부터이다. 북한은 이 시기부터 본격적인 핵 개발과 위험천만한 도발을 감행하였다. 이후 북핵은 국내외적으로 북한을 연구하고 이해하는데 중요한 요소가 되고 있다.

북한이 핵을 개발하는 과정에서 대내외적 경제 및 안보환경은 매우 불안하였다. 특히 냉전이 종식된 직후 북한 경제는 급속도로 악화되었다. 북한의 국민총생산은 1991년 7.5% 감소를 시작으로 매년 10% 이상 큰 폭으로 감소하였다.²⁾ 1994년과 2011년, 독재정권체제가 무너질 수도 있는 정권교체가

1) 핵전문가 해커 박사에 따르면 “북한이 매년 핵폭탄 8 ~ 10기를 제조할 만큼의 충분한 우라늄을 농축하고 있다.”고 평가하였다.(the Street Journal, Apr. 24, 2015).

두 차례나 이루어졌다. 또한 대외적으로는 미국으로부터 전쟁의 위험, 유엔안보리의 수많은 제재 등이 북한정권을 위협하였다. 이러한 북한의 대내외적 안보환경은 북한에게 위기로 작용하였고 일부 북한전문가들은 북한의 내부적 붕괴 가능성을 우려하였다. 그럼에도 불구하고 북한은 2016년 9월 9일 제5차 핵실험과 2017년 9월 3일 제6차 핵실험을 감행하여 상당한 위험을 감수하는 핵정책을 지속적으로 유지하고 있다.

2018년 이후 북한이 풍계리 핵실험장을 폐쇄하고 남북정상회담과 미북정상회담 등을 통해 평화무드가 조성된 것도 사실이나, 하노이 미북정상회담 결렬이후 비핵화에 따른 가시적인 성과 없이 답보상태에 있어서 언제 북한이 또다시 상식 밖의 도발을 감행할지 알 수 없는 상황이다. 만일 현재 진행되고 있는 비핵화 협상이 잘못될 경우 북한은 국제적으로 전례에 없는 불리한 상황에 놓이게 될 것이다. 과거 북한의 행동방식을 고려해 볼 때 북한은 불리한 안보환경 속에서 어떤 선택을 할 것인가? 대한민국은 북한의 이해할 수 없는 행동에 대해 어떤 자세를 견지해야 하는가? 이러한 문제의식에 입각하여 이 연구에서는 전망이론(prospect theory)의 관점에서 위기상황 속에서 북한의 모험 지향적이고 매우 극단적인 핵정책을 이해하고 향후 한국의 정책방향에 대해 고찰하고자 한다.

이 연구에서 전망이론을 적용한 이유는 약소국이 극단적으로 불리하고 위험한 상황 속에서도 위험을 감수하는(risk-taking) 비합리적인 선택을 하는 이유를 설명 할 수 있기 때문이다. 전망이론은 경제학 분야에서 많이 알려진 이론으로 인지심리학(cognitive psychology)을 바탕으로 두고 있다. 전망이론은 1979년 심리학자인 카네만(Daniel Kahneman)과 트베르스키(Amos Tversky)가 *Econometrica*에 발표한 논문을 통해 기존의 합리적 선택이론의 대안으로 처음 소개되었다. 이후 레비(Jack S. Levy), 저비스(Robert Jervis) 등에 의해 국제정치학에서 적용되기 시작하였다.

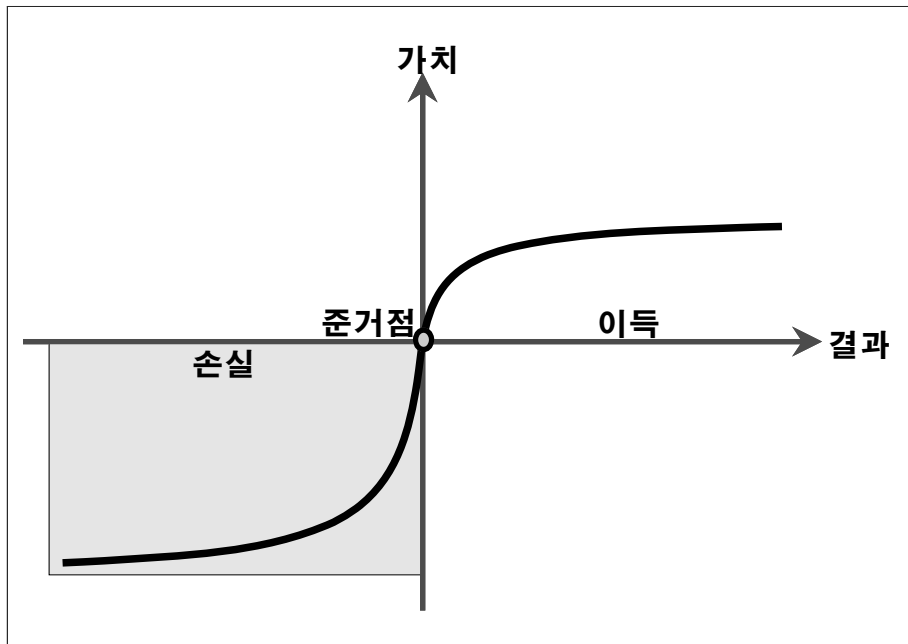
합리적 선택이론에서 정책결정자는 항상 절대적 가치를 기준으로 정책을 결정하는 반면에, 전망이론에서는 정책결정자가 이익영역(gain frame)과 손실영역(loss frame)에 대한 기준이 되는 준거점(reference point)을 설정하

2) Taik-young Hamm, *Arming the Two Koreas: State, Capital and Military Power*, (New York: Routledge, 1999), p. 131.

고 자신의 처한 영역에 따라 선택한다.³⁾

전망이론의 핵심은 정책결정자가 상대적 손실에 민감하게 반응하기 때문에 자신의 현 위치가 손실영역이라고 판단한 경우에는 준거점으로의 회복을 위해 위험부담이 높은 비합리적인 선택을 한다는 것이다. 즉 정책결정자는 준거점을 기준으로 이익영역에서는 위험을 회피하는(risk-averse)하는 선택을 하지만 손실영역에서는 손실을 복구하기 위해 위험을 감수(risk-taking)하는 선택을 한다.⁴⁾

〈그림 1〉 전망이론 그래프



3) Daniel Kahneman and Amos Tversky, "Prospect Theory, an Analysis of Decision Making under Risk", 『Econometrica』Vol. 47, No. 2(1979), pp. 263-291.

4) Rose McDermott, James Fowler, and Oleg Smirnov, "On the Evolutionary Origin of Prospect Theory Preferences", 『Journal of Politics』Vol. 70, No. 2(2008), pp. 336-33

특히 중요한 것은 손실영역에서의 선택에 있어 항상 위험을 감수하는 경향만을 선택하지는 않는다는 사실이다. 즉, 선호의 역전(preference reversal)이 발생할 수도 있다는 것이다. 손실의 영역에서 통상 위험을 감수하는 선택을 하지만, 그 결과가 너무 극단적인 경우(catastrophic losses)에는 오히려 위험을 회피하는 경향을 보일 수 있다.

전망이론에 대한 연구는 국제정치학계뿐만 아니라 국내적으로도 점진적으로 증가되고 있다. 특히 북핵문제에 대한 다양한 연구가 진행되고 있다.

황지환(2006)은 기존의 현실주의나 자유주의 시각으로는 북한의 정책변화를 설명할 수 없기 때문에 전망이론을 활용하여 북한의 핵정책의 인식론적 모델을 구성하여 북한의 정책 변화를 일관되게 설명하였다. 조재욱(2011)은 합리적 선택이론의 보완적 역할로서 전망이론을 적용하여 핵 개발 및 실험간 북한의 위기조성전략을 분석하였다. 최근에 문인철(2018)은 인지심리학적 측면에서 북한 핵 포기 유도가 소유 대상에 대한 인식 편향적 집착 때문에 협상이 어렵다는 사실을 밝혀 내었다.

기존의 북핵문제에 대한 전망이론 연구는 북한의 인식에 영향을 미치는 요소로써 미국의 제재 또는 정책을 중심으로 분석하여 한국의 정책이 북한의 선택에 미치는 영향에 대한 연구는 상대적으로 소홀한 상태이다. 북한의 인식 측면에서 미국의 영향이 가장 큰 변수로 작용한다는 것은 분명한 사실이지만 한국의 정책 또한 하나의 변수로써 북한의 핵정책에 영향을 미치는 중요한 요소이다.

이 연구에서는 다음과 같은 물음을 통해 연구접근을 시도하고자 한다. 첫째 북한이 불리한 대내외적 상황 속에서도 핵을 개발하여 보유하고자 했던 동기가 무엇인가? 둘째 북한의 핵 개발과정과 보유 동기를 고려할 때 북한은 핵을 포기할 수 있을까? 셋째 북한의 핵 개발에 대해 한국의 정책은 어떠한 영향을 미쳤는가? 우선 이 연구에서는 북한의 핵 개발 동기와 위기 속에서 위험을 감수하는 정책에 대한 전망이론 기존연구들을 조사하였다. 특히 기존 연구에서 다루지 않았던 한국의 대북정책이 위기상황 속에서 북한의 선택에 미친 영향을 분석하고 전망이론의 분석요소 중 선호의 역전현상을 연구함으로써 기존연구과의 차별성을 두었다.

II. 북한의 핵개발 및 대북제재에 대한 대응

1. 김일성의 핵정책

가. 냉전체제의 붕괴와 북한의 핵개발 착수

제2차 세계대전 이후 냉전체제의 붕괴는 1989년부터 급속도로 진행되었다. 아프가니스탄에 개입하였던 소련이 군사개입을 중단하였고, 소련공산당 서기장인 고르바초프가 5월에 중국을 방문하여 중소분쟁의 마침표를 찍었다. 또한 11월에는 냉전의 상징인 베를린 장벽이 무너지면서 냉전의 종식을 알렸다. 소련은 더 이상 자유주의와 사회주의와 같은 이념대결보다는 개혁과 개방에 집중하였다. 이후 미소정상회담에서 미국과 소련은 상호적대관계를 청산하였다. 이러한 탈냉전 분위기는 단순히 미국과 소련뿐만 아니라 전 세계에 걸쳐 빠르게 확산되었다. 이와 같이 지역갈등과 세계 차원의 냉전관계가 단절됨으로써 미국과 소련이 아닌 다른 지역 또는 국가에서 발생한 이념갈등은 해당 지역의 일로 축소되었고 초강대국간의 전략적 관점이 아닌 지역적 의미로 축소되었다.⁵⁾

미국과 소련의 냉전이 종식되고 지역화가 진행되면서 한반도에서는 남한과 북한에 서로 다른 상황이 발생되었다. 미국은 남한에 대한 안보지원을 지속적으로 제공하였지만, 소련은 경제적 어려움에 봉착하여 더 이상 북한에 대한 지원을 하지 못하였다. 소련은 북한과 체결한 무역간 특혜를 철회하고 1991년 1월부터는 경화를 지불하였다. 중국 또한 북한과의 무역방식을 변경하여 북한의 에너지 사정은 심각한 어려움에 봉착하였다. 게다가 소련은 1988년 11월 한국과의 적대관계를 청산하고 경제적 파트너로서의 관계를 시작하였다. 1990년 9월에는 한국과 소련이, 1992년 8월에는 한국과 중국이 수교를 맺었다.⁶⁾

냉전을 전후한 세계의 변화 속에 북한은 6·25전쟁 이후 한때 남한보다 경제수준이 더 높았던 시기도 있었으나 냉전 시기를 지나면서 점차 힘의 균형이 무너져 가고 있다. 북한은 대내적 상황이 남한과 비교하여 불리하였으나 이를 손실영역으로 판단하지 않았다. 왜냐하면 1970년대 당시 박정희 정부의

5) Yahuda, Michael, "The international Politics of the Asia-Pacific", (London: Routledge, 1996), p. 264.

6) 돈 오퍼도퍼(이종길 역), "두개의 한국", (서울: 길산, 2002), p. 352

정치적 상황이 불안정하였던 점과 냉전 중 공산정권의 주축인 중국과 소련이 강력한 동맹을 유지하고 있었기 때문이다. 냉전 이후 북한의 주변 안보환경은 1990년대를 전후하여 갑작스럽게 변화되면서 북한에게는 생존 그 자체에 위협이 되었다. 국제관계의 변화는 평화를 가져왔고 전쟁의 위협을 감소시켰지만, 북한에게는 고립을 한층 가중시키는 결과를 초래하였다.

특히 1992년 한국과 중국의 수교는 북한의 강력한 반발을 가져왔다. 북한이 당시의 상황을 얼마나 큰 위기, 즉 손실영역으로 받아들였는지는 중국의 노력을 통해 알 수 있다. 중국은 북한의 이해를 위해 김일성을 중국으로 초청하여 설득과 압박을 하였다. 중국은 석유 125만 톤, 30억 1천 300만 달러에 달하는 경제 원조를 약속하는 등 변화된 안보환경에 대한 북한의 손실적 인식을 개선시키기 위해 유화책을 시행하였다.⁷⁾ 북한이 국가차원에서 중국을 비난하지는 않았지만 내부적으로는 중국에 대한 견제 필요성이 제기되기도 하였다.⁸⁾ 북한과 소련과의 관계도 마찬가지다. 김일성은 소련의 외무장관이 북한을 방문하여 안보환경 변화에 따른 소련의 한반도 정책 변화에 대해 설명하려 하였으나 김일성은 외무장관을 접견조차 하지 않았으며 북한의 노동신문을 통해 소련을 강하게 비난하였다.⁹⁾

냉전으로 인한 경제·외교적 변화 이외에도 미국이 걸프전쟁에서 보여준 혁신적인 전쟁양상은 북한에게 큰 충격을 주었다. 1991년 ‘사막의 폭풍작전’은 이전과는 다른 첨단전쟁의 모습을 보여주었다. 미국의 스텔스 폭격기가 이라크의 통신시설과 레이더망, 사령부와 같은 주요 핵심시설 위주로 타격하였고 바다에서 발사된 토마호크 미사일은 의심되는 생화학공장을 타격하였다. 또한 미국의 압도적인 공군력은 1개월간 10만 회 이상 폭격 임무를 수행하면서 주요 핵심시설들을 대부분 무력화 시키는 모습 등은 북한에게 심각한 우려를 초래하였다. 북한은 탈냉전 이후 변화된 상황을 극복하기 위해 미국 및 일본과의 관계를 회복하고 수교를 맺기 위해 노력하였으나, 미국은 수교를 받아들이지 않았고, 일본은 수교의 선결조건으로 납북자 문제의 해결을 제시하였다.

1990년대 초 북한이 처한 국제안보상황과 냉전체제의 종식은 북한에게 있

7) 오진용, “김일성시대의 중소과 남북한”, (나남, 2004), p. 338.

8) 황장엽, “나는 역사의 진실을 보았다.”, (서울: 한울, 1999), p. 252.

9) 『로동신문』, 1990년 10월 5일.

어서 체제 생존을 위협하였다. 이러한 위기상황에서 북한이 선택할 수 있는 전략은 구조적 현실주의자들의 관점에서 균형화(Balancing)와 편승(Bandwagoning) 전략을 상정할 수 있다.¹⁰⁾ 먼저 균형화 전략을 살펴보면, 대외적으로는 위협이 되는 미국과 동등한 힘을 가진 국가와 동맹을 맺어 다시 미국과 대결적인 구도를 갖추는 것이고, 대내적으로는 1950년부터 자체 개발해온 핵 프로그램을 활용하여 군사력을 강화하는 것이었다. 편승전략 측면에서는 위협의 대상에 동참하는 것이다. 당시 상황을 고려해 볼 때 냉전 종식이 후 중국과 소련을 대체할 수 있는 강력한 우방국이 없었기 때문에 북한이 선택할 수 있는 전략은 대내적으로 핵 프로그램을 개발하여 대내적 균형을 유지하거나 한미동맹에 편승하는 것이었다. 그러나 현실적으로 한미동맹에 편승하는 것은 북한의 독재 수령체제의 정치적 구조에서는 선택할 수 없는 방안이었다. 따라서 북한이 선택할 수 있는 유일한 전략적 옵션은 대내적으로 핵 프로그램을 완성하여 힘의 균형을 맞추는 것이었다.¹¹⁾ 결과적으로 북한은 한반도에서의 세력균형을 이루고 체제를 유지하기 위해 위협을 감수하는 경향을 보일 수밖에 없었다. 냉전의 종식이라는 대외적 환경변화와 북한의 수령체제를 유지하기 위해서는 매우 위험하지만 대내적으로 핵무장을 갖추는 것이 북한에게 있어서는 손실영역을 벗어나기 위한 최선의 선택이었다.

나. 김일성 사망 직전 한반도 위기상황의 고조

1994년 김일성 사망 직전 북한은 “벼랑끝 전술”을 통해 미국과의 긴장감을 조성하고 위기를 증대시켰다. 북한은 핵확산금지조약 제 10조 1항¹²⁾에 의하여 자국의 중요한 이익이 위태롭게 되었다고 주장하면서 1993년 3월 핵확산금지조약(Nuclear nonproliferation treaty, NPT)의 탈퇴를 선언하였다. 북

10) Paul Schroeder, “Historical Reality vs. Neo-Realist Theory”, 『International Security』 Vol. 19, No. 1(1994)

11) 황지환, “전망이론을 통해 본 북한의 핵 정책 변화: 제 1차, 2차 북한 핵 위기 분석”, (서울대학교, 2006), p. 88.

12) 핵확산금지조약 제 10조 1항. 조약의 당사국은 이 조약과 관련하여 자국의 중대한 이익을 위태롭게 했다고 판단되는 경우 조약으로부터 탈퇴할 수 있는 권리를 갖는다. 탈퇴에 앞서 3개월 전에 조약의 모든 당사국과 유엔 안전보장이사회에 타로티를 통보해야 한다. 탈퇴통보에는 자국의 중대한 이익을 위태롭게 했다는 사항을 포함해야 한다.

한은 NPT 탈퇴를 통해 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, IAEA)의 사찰 등의 의무로부터 자유롭게 되었고, 동시에 미국과의 직접적인 접촉을 통해 문제해결을 시도하였다. 북한이 NPT를 탈퇴하고 미국과 직접적인 접촉을 시도한 이유는 대내적으로 권력승계 문제가 영향을 미칠 가능성을 크다. 대외적 위협은 부자 권력승계에 대한 내부의 비판을 최소화 하고 경제적 어려움 속에서 국민들의 시선을 다른 곳으로 돌려놓을 수 있기 때문이다.¹³⁾

북한이 NPT 탈퇴를 선언한 시기에 미국은 북한이 핵무기를 이미 확보하였을 것으로 판단하였다. 미 국방부장관 지명자인 윌리엄 페리는 “소규모 원자로에서 소량의 플루토늄을 추출했으며, 이를 이용해 1개 이상의 핵무기를 만들었을 가능성이 있는 것으로 생각한다.”고 미 상원 군사위원회 인준청문회에서 언급하였다. 게다가 “대규모 원자로가 완공되고 더 많은 플루토늄을 생산하게 된다면 수년 내에 10개 이상의 핵무기를 갖게 될 가능성을 우려한다.”고 증언하였다.¹⁴⁾ 미국은 북한의 핵무기 개발 저지를 위해 군사적 행동, 정권교체, 봉쇄, 협상 등 4가지의 방안을 강구하였으며, 특히 영변 핵시설 타격을 진지하게 고려하였다.¹⁵⁾ 실제 미국은 유사시에 대비하여 한국 내 미국시민을 후송하는 작전(Noncombatant Evacuation Operation, NEO)을 훈련하였고, 북한은 이를 ‘북침을 위한 준비’라고 비난하였다.¹⁶⁾

북한은 미국과의 군사적 충돌의 위협 속에서도 미북회담을 위한 노력을 지속하였다. 북한은 IAEA 사찰단의 5MW 원자로 및 방사화학실험실에서의 샘플 채취 등의 요구를 거부하고, 제한적인 사찰만을 허용하였다. 이후 합의점을 찾지 못한 상황 속에서 북한은 사찰조건을 수용하지 못하겠다고 선언하였다. 이에 따라 한국과 미국에서는 패트리엇 미사일의 배치와 틱스피리트 훈련

13) 최용환, “북한의 핵개발 전략분석 및 향후대응 방향”, (경기개발연구원, 2010), p. 78.

14) 장준익, “북한 핵·미사일 전쟁”, (서문당, 1999), p. 188

15) “2003년 7월 9일 KBS 1 라디오와 인터뷰에서 박관용 전 비서실장은 국회의장 신분으로 1994년 6월의 일을 증언했다. 그에 따르면, 한국정부는 미국의 전쟁 계획을 지극히 우연한 경로로 알게 되었다. 당시 정종욱 외교안보수석이 한국에 거주하는 미국인 소개(疏開) 계획을 미8군 인사와 대화하다가 우연히 듣게 된 것이다. 정종욱 수석의 보고를 들은 김영삼 대통령은 미국 백악관에 전화를 걸어 항의했다.”; 이삼성, “한반도의 전쟁과 평화”, (한길사, 2018), pp. 244-245.

16) 『조선중앙방송』 1994년 6월 7일

재개를 발표하여 상황은 위기로 치닫게 되었다.¹⁷⁾ 한반도 위기가 극으로 치닫게 되자 북한은 IAEA 사찰을 재수용하겠다는 입장을 내놓았으나 또 다시 비협조적인 모습을 보이고 있다. IAEA 사찰단은 미북간의 ‘4개항 동시조치에 대한 합의’에 따라 1994년 3월 3일부터 14일까지 실사를 하였으나 북한은 5MW 원자로의 샘플채취와 방사화학실험실에 대한 사찰을 거부하였다. 게다가 이후 개최된 남북한 실무회담에서 박영수 북측대표가 ‘서울 불바다’ 발언을 하여 상황을 또 다시 위기로 내몰았다.

그러나 5월에서 6월을 기점으로 북한 지도부는 점차 유화적인 정책으로 전환하였다. 당시 미국은 북한의 핵 시설에 대한 폭격을 고려하였으나, 카터 전 미국 대통령이 평양을 방문해 타협을 논의하면서 어느 정도 진정국면으로 접어들었다.

2. 김정일의 핵정책

가. 제 1차 북핵위기: 전쟁의 위협과 제네바 합의(1994년)

1994년 김영삼 대통령과 김일성 주석의 정상회담이 예정된 가운데, 7월 8일 김일성 주석의 사망으로 북한은 그동안 미북협상 간에 보여주었던 모험지향적이고 도발적인 행동을 취할 수 없게 되었다. 왜냐하면 갑작스런 정권교체시기에 불안한 대외 안보상황은 대내적으로 북한 체제의 불안정을 초래할 수 있기 때문이다. 이러한 상황 속에서 북한과 미국 간에 군사적 충돌이 일어난다면 이는 북한 김정은에게 치명적인 전략적 딜레마가 될 수도 있었다. 만일의 경우 북한이 미국의 공격에 대해 반격할 경우, 군사적 충돌은 전면전으로 확대될 가능성이 높고 이는 북한 정권의 붕괴를 의미하는 것이었다. 반면에 북한이 미국의 공격에 반격을 하지 않는다면 지금까지의 대미 강경노선에 큰 타격을 입을 것이고 대내외적으로 북한정권의 입지는 점차 약화되어 체제 붕괴의 위기로 이어질 가능성이 컸다. 결과적으로 어떠한 경우든 북한으로서 재앙이고 체재생존을 위협하는 극단적인 상황이었다. 미국과의 군사적 충돌, 특히 전면전 충돌은 북한으로서 극단적인 재앙을 선택하는 것이었다.¹⁸⁾ 따라서 당시 상황에 대해 북한 김정은의 인식은 클린턴 행정부가 제시

17) 최용환, 앞의 책 p. 87.

18) 황지환, “북한의 핵 개발과 국제협상”, 『북핵문제와 한반도 평화정착』, 윤영관 · 신성호

한 제네바 합의(Geneva Agreed Framework)¹⁹⁾ 조건에 대해 일체의 반대 없이 무조건적인 수용을 하는 것밖에 없었다. 북한은 당시 상황을 위기가 극단으로 치닫고 있다는 것으로 인지하였다.

이와 같은 북한의 정책 변화는 미국과의 군사적 충돌과 정권붕괴라는 최악의 상황을 피하기 위해서 극단적 손실영역에서 위험 회피적 경향을 선택한 결과이다.²⁰⁾

나. 제 2차 북핵위기 : 6자회담(2002 ~ 2008년)

2001년 9.11 테러사건 이후 부시 대통령은 2002년 1월 29일 국정연설에서 북한, 이란, 이라크를 ‘악의 축’으로 규정하고, 대량살상무기의 개발에 강력히 대응할 것을 경고함으로써 북한문제가 다시 수면 위로 떠올랐다. 부시 대통령의 특사인 제임스 켈리 미 국무부 동아시아 태평양 담당 차관보는 2002년 10월 방북하여 북한에 핵, 미사일, 생화학무기 등에 대한 미국의 안보상의 우려와 인권문제를 거론하면서 북한이 우라늄 농축 방식으로 핵무기를 개발하였다는 증거를 제시하면서 핵 개발 계획을 폐기해야 미북간의 대화가 재개될 수 있음을 강조하였다. 10월 17일 이와 같은 내용이 미 국무부 대변인을 통하여 발표됨에 따라 2차 북핵 위기가 시작되었다. 이때 한국 정부는 제네바 합의를 유지한 가운데 해법을 찾으려고 노력하였으나 미국은 제네바 합의의 파기 선언을 적극적으로 검토하였다. 북한은 ‘악의 축’ 발언에 대해 클린턴 정부와 추진해 온 핵과 미사일에 대한 합의 가능성이 폐기되는

역음, 한울출판사, 2008, p. 261.

19) 1994년 9월 23일 ~ 10월 17일 개최된 미북간 3단계 고위급회담 2차 회의에서 서명한 기본 합의문. 주요 합의내용으로 미국은 북한의 핵개발 동결대가로 1,000MWe 급 경수로 2기를 제공하고 대체에너지로 연간 중유 연 50만t을 제공하고, 북한은 NPT 완전복귀와 모든 핵시설에 대한 IAEA의 사찰 허용, 핵활동의 전면 동결, 기존 핵시설을 해체하기로 합의하였다. 추가하여 미북 양국은 평양과 워싱턴에 각각 연락사무소 설치, 한반도 비핵화 공동선언의 이행, 남북대화의 재개도 합의하였다. 그러나 제네바합의 이후 원유가격 상승과 한반도에너지개발기구(KEDO) 기여금 부족 등으로 미국이 의무 이행에 차질을 빚게 되자 북한도 수차례 핵동결 파기를 선언하였다. 2001년 9·11테러사건을 계기로 부시 행정부가 북한을 3대 테러국가로 지정하자 북한은 흑연감속로 가동을 선언하였고, 최종적으로 미국은 제네바합의 파기를 선언하였다.(<https://terms.naver.com/entry.nhn>, 검색일자: 2019. 8. 21.)

20) Don Oberdorfer, *"The Two Koreas: A Contemporary History"*, (New york: Basic Books, 2001), p. 236.

것으로 인식하였다. 특히 미국의 ‘핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review, NPR)’를 언급하면서 양자합의를 파기하고 핵 공격을 통한 북한의 정권교체를 의도한다고 강력히 비난하였다.²¹⁾ 이때 한반도 에너지 개발기구(Korean peninsula Energy Development Organization, KEDO)는 북한이 핵 개발을 즉각 포기하도록 요구하였고, 12월부터 대북 중유공급을 중단하기로 결정하였다. 이에 대해 북한은 12월 12일 제네바합의에 다른 핵동결 조치를 해제하고 전력생산을 위해 핵 시설들의 가동 및 건설을 즉시 재개하겠다고 발표하였다. 북한은 제네바 합의에 따라 IAEA가 설치했던 핵시설의 봉인과 감시카메라 뿐만 아니라 방사화학실험실 봉인 또한 제거하여 위기를 더욱더 고조시켰다. 이후 북한은 NPT 탈퇴를 선언하고 미사일 시험발사 가능성을 언급하였다. 미국은 북한의 행동에 대해 제네바합의가 무효화되었음을 선언하고 이를 대체할 새로운 협정을 추진할 것을 밝혔다.

북한은 미북관계가 악화됨에 따라 위협에 대한 인식이 증대되어 의도적으로 위기를 조성하는 정책을 추구하였다. 즉 북한에 대해 유화정책을 펼쳤던 클린턴 정부에서 강력한 제재정책을 추진한 부시 행정부로의 전환이 관계 악화에 중요한 영향을 미친 바 크다. 제네바합의의 붕괴와 부시 행정부의 강경책은 북한 지도부에게 위협을 증대시키는 요인으로 인식되어 북한을 다시 손실의 영역으로 회기 시키는 상황을 초래하였다. 이에 따라 북한은 더 큰 위협을 감수하고서라도 자신의 현 상태를 유지하려는 모험적인 핵정책을 다시 추구하게 되었다.²²⁾

북한은 미북 양자회담과 ‘선 체제보장과 경제지원’을 주장하였고 미국은 ‘다자회담 및 선 핵개발 포기’를 주장하였다. 이후 북한은 중국의 개입과 2003년 부시 정부의 이라크 선제공격을 목격한 이후 강경 입장을 철회하고 2003년 4월 베이징에서 북·미·중 3자회담에 참석하였다. 미국은 북한이 검증 가능한 방법을 통하여 핵무기 개발 계획의 완전하고 항구적인 폐기(Complete, Verifiable, and Irreversible dismantlement, CVID)를 해야지만 체제의 보장과 경제재건을 위한 지원이 가능하다고 강조하였다. 또한 미

21)『로동신문』 2002년 1월 1일, 2월 1일, 3월 13일

22) 황지환, “전망이론을 통해 본 북한의 핵 정책 변화: 제 1차, 2차 북한 핵 위기 분석”, (서울대학교, 2006), p. 94.

국은 한국과 일본이 참여하는 다자회담으로 확대하여 핵 문제 뿐만 아니라 북한의 미사일과 재래식 무기의 후방 배치 문제와 같은 한반도 안보 현안도 함께 논의해야 한다는 입장을 보였다. 반면 북한은 미국이 먼저 적대정책을 중단하고 안보위협을 제거해야지만 미국이 우려하고 있는 핵문제도 해결될 수 있다는 입장을 견지하였다. 북한은 초기에 미국과 대결구도를 형성하였지만 미국의 대 이라크전을 목격하면서 미국과 장기적으로 대결할 경우 체제 생존에 심각한 결과를 초래될 것이라는 사실을 분명하게 인식하게 되었다. 북한은 1차 북핵 위기 시에도 미국과의 협상을 통해 ‘제네바 기본합의문’을 체결하고 핵시설을 동결했었다. 결과적으로 북한은 핵 문제로 국제사회의 지원이 감소되고 있고 미국이 대북 강경책을 고수하고 있기 때문에 기존의 입장을 변경하여 국제사회로 부터의 경제지원과 체제보장을 받고자 하였다.

3. 김정은의 핵정책

김정은 정권은 핵과 미사일에 대한 강한 집착을 바탕으로 지속적인 실험을 통해 능력의 고도화를 위해 2013년 2월에 3차, 2016년 1월에 4차, 2016년 9월에 5차, 2017년 9월에 6차 핵실험을 강행하였다. 북한은 3차 핵실험에 대해 소형화와 경량화된 원자탄을 이용한 ‘다중화된 억제력’의 과시라고 언급하였다.²³⁾ 이는 북한이 핵의 소형화와 경량화에 일정부분 성공하였고, 기존의 플루토늄 실험과 다른 고농축 우라늄탄을 이용하였을 것으로 추정되었다.

4차 핵실험은 북한이 수소탄 실험이라고 밝혔는데 한국 군당국은 폭발규모 등의 분석으로 수소폭탄의 가능성 보다는 증폭핵분열탄 실험으로 결론지었다.²⁴⁾ 이 실험이 실제 수소탄이 아닐지라도 핵분열기술에 핵융합기술을 합쳐 파괴력을 증대시킨 실험인 것은 분명하였다.

5차 핵실험은 핵탄두를 미사일에 장착하기 위한 표준화와 규격화에 초점을 맞춰 실시되었다. 이처럼 김정은 정권은 지속적인 핵 실험을 통해 핵무기의 소형화, 경량화, 다중화, 고성능화를 위해 노력하고 있다. 통상 핵무기의 발전 단계를 원자탄 - 수소폭탄 - 중성탄과 같이 3단계로 구분하는데, 북한은 수

23) “3차 지하핵실험을 성공적으로 진행”, (조선중앙통신 2013. 2. 12)

24) “수소탄 전 단계 증폭핵분열탄 추정... 박 대통령, 저녁일정 취소”, (경향신문, 2016. 1. 6)

소폭탄의 단계로 넘어가고 있다.²⁵⁾

북한은 대외적인 제재 속에서도 핵무기의 질적 능력 외에도 양적 증대를 위한 작업을 지속하고 있다. 영변에 있는 5 MWe 원자로를 2013년 10월 이후 지속 가동하였는데, 2016년까지 19 ~ 48 kg에 상당하는 플루토늄을 확보하였을 것으로 추정된다. 또한 2010년 11월에 공개된 2,000개의 원심분리기를 가동하여 200 kg 정도의 고농축우라늄을 보유하고 있을 것으로 예상된다.²⁶⁾ 이 두 물질의 양은 핵무기 1개 제조에 플루토늄 경우 3 ~ 6 kg, 고농축우라늄은 10 ~ 40 kg 소요되는 점을 고려 시 북한이 확보한 핵물질을 모두 무기화 한다면 현재까지 8 ~ 36개의 핵무기를 확보하였을 것으로 추정할 수 있다.²⁷⁾ 그러나 2018년 동계올림픽 참석 이후金正은은 ‘한반도 비핵화’를 제시하며 남북정상회담과 미북정상회담에 박차를 가하고 있어 향후 북한의 행동을 지켜 볼 필요가 있다.

4. 미국의 대북제재

북한이 핵실험을 지속되는 동안 미국은 클린턴, 부시 행정부를 거쳐 오바마, 트럼프 행정부에 이르기까지 북한의 핵 실험에 대한 감시와 제재를 지속적으로 유지하고 있다.

오바마 행정부는 부시 행정부의 대외정책 주안점인 중동지역에 집중하다가 제 2기 행정부에 들어오면서 ‘아시아회귀전략(Pivot to Asia)’으로 북한과의 긴장관계를 지속하였으나 ‘전략적 인내(Strategic Patience)’ 기조에 따라 유엔 안보리 결의를 통한 경제적 제재 조치 이외에 군사적 제제조치를 취하지 않았다.

그러나 트럼프 대통령은 2017년 9월 3일 북한의 6차 핵실험 이후 미국의 핵심전략자산을 한반도에 전개시키는 등 북한을 군사적으로 압박하였다. 미국은 2017년 10월 15일 ~ 20일 한미연합 해상훈련을 계기로 핵심전략자산인 핵 추진 항공모함 로널드 레이건함과 이지스 구축함, 전략폭격기 B1-1B 전략폭격기, F-35스텔스 전투기 등을 한반도에 전개시켜 북한의 핵미사일 위협

25) 안문석, “김정은 시대 북한의 핵·미사일 전략”, (전북대학교, 2016), p. 174.

26) 정성윤, “북한의 핵전력과 핵전략”, (서울: 통신연구원, 2016), pp. 15-18.

27) 정성윤, 위 논문, p. 30.

에 대응하는 대규모 군사훈련을 실시하기도 하였다. 미국의 이러한 군사적 행동은 북한으로 하여금 손실영역에 위치하고 있음을 인지시키기에 충분하였다. 그럼에도 불구하고 북한은 언론 및 발표문 등을 통해 미국을 비난하면서 광미사일 타격을 위한 일련의 실행계획을 수립하는 등 전면전이 발생할 수 있는 위기 상황을 조성하면서 위험을 감수하는 정책을 일관되게 추구하였다.

트럼프 정부의 대북제재는 2018년 북한의 평창올림픽 참석을 계기로 남북 정상회담, 미북정상회담 등 평화와 협상모드로 전환되었으나, 한반도 비핵화에 대한 미북간의 입장 차이로 향후 대북제재의 방향이 어떻게 진행될지는 장담할 수 없는 상황이다.²⁸⁾

III. 역대 한국정부의 대북 행정책 추이

1. 김영삼 정부(1993년 ~ 1998년)

김영삼 정부는 남북관계에 있어 체제경쟁에서의 우위와 문민정부로서의 도덕적 자신감, 경제적 성장을 바탕으로 대북정책을 추진하였다. 그러나 대통령 취임 2주 만인 1993년 3월 12일 북한이 NPT 탈퇴를 선언함으로써 제 1차 북핵위기가 발생하였다. 이에 따라 북한에 대한 장기적인 계획보다는 당장의 북핵 개발을 저지하는 데 모든 힘을 쏟을 수밖에 없는 상황에 봉착하여 정책 방향을 일관되게 유지할 수 없었다. 이 연구에서는 김영삼 정부의 집권초기 북한에 대한 입장과 제네바합의 간 한국정부의 역할을 살펴보기로 한다.

가. 집권 초기

김영삼 대통령은 집권초기에 대북포용의 모습을 보여주었다. 1993년 취임 사에서는 동맹보다 민족이 우선한다는 입장을 밝혔고 김일성 주석과도 조건 없는 만남을 제안했다.²⁹⁾ 1993년 3월에는 미국에 특사를 파견하여 미북 고

28) 김주삼, “유엔의 북핵 대북제재조치의 실효성과 북한의 체제생존전략”, (한국과 국제사회 제 2권, 2018), pp. 79-80.

29) 김영삼 대통령 1993년 2월 25일 취임, “김일성 주석에게 말합니다. 우리는 진심으로 서로 협력할 자세를 갖추지 않으면 안됩니다. 세계는 대결이 아니라 평화와 협력의 시대로 나아가고 있습니다. 다른 민족과 국가 사이에도 다양한 협력이 이루어지고 있습니다. 그러나 어느 동맹국도 민족보다 더 나을 수는 없습니다.”, “김일성 주석이 참으로 민족을 중요하게 생각하고 진정한 화해와 통일 원한다면 언제 어디서라도 만날

위급회담을 제안하였고, 미국이 북한과의 대화창구를 지속 유지해 달라는 대통령 서한을 전달하였다. 그러나 이러한 대북포용의 노력이 북한에 대한 압박을 배제한다는 의미는 아니었다. 김영삼 정부는 팀스피리트훈련을 정상적으로 실시하였고 북한이 NPT를 탈퇴하기 이전인 3월 5일 육군사관학교 졸업식에서 남북한 상호간의 핵 사찰을 강조하였다.

김영삼 정부의 일련의 행동을 고려해 볼 때, 당시 북한에 대한 포용적인 활동은 대북정책의 근본적인 변화는 아니지만 북한과의 대화 또는 호응을 위한 전략적 행위에 무게를 둔 조치로 이는 북한에게 인지적 차원에서 긍정적인 신호로 작용된 것으로 평가할 수 있다.

나. 제네바 합의 과정(1993년 ~ 1994년)

1차 북핵위기를 종결시킨 제네바합의에서 김영삼 정부는 미국에게 거의 모든 전권을 위임한 상태로 주도적인 개입은 할 수 없었다. 이러한 상태에서 1994년 1월부터 6월 카터 전 미 대통령이 북한을 방문하기 전까지 클린턴 정부는 북한에 대한 강경책을 강화해 나갔다. 클린턴 정부는 1994년 초에 대북압박을 위해 패트리엇 미사일의 한국배치를 추진했었다. 그러나 이 사실이 한국정부와 협의되기 이전에 미국 언론에 공개되었고 북한 문제에서의 주도권에 민감했던 한국정부는 한승주 외교부장관이 미국을 방문하여 패트리엇 미사일 배치 여부는 논의 단계임을 주장함으로써 진행과정에 제동을 걸었다. 또한 한국 언론에서도 미국은 상업적 목적으로 패트리엇 미사일을 배치하려고 할 뿐, 북한을 자극해서 좋을 것이 없다고 주장하였다.³⁰⁾ 1994년 6월 IAEA에서 북한에 대한 과거 핵 개발 이력을 검증할 수 없다고 발표하였다. 이를 이유로 미국은 북한과의 고위급회담을 중단하고, 유엔에 대북제재 조치를 상정함으로써 군사적 행동을 강화하였다. 주한미군의 무기와 병력을 현 수준인 3만 7천명에서 최대한 강화시키고, 주한미군의 확대를 위한 결의안이 미국 하원과 상원 의원을 모두 통과되었다. 미국의 이러한 조치에 대해

용의가 있습니다.”(경향신문, 1993. 2. 26)

30) 당시 언론에서 패트리엇 미사일은 상대의 미사일을 격추시키는 기능을 지니고 있지만, 1991년 걸프전 당시 명중률이 예상보다 많이 낮았고, 산악을 주로 이루고 있는 한국지형에서는 실효성이 떨어질 수 있다는 예측을 제기하였다.(세계일보, 1994. 2. 6)

김영삼 정부는 전면전을 초래할 수 있다는 이유로 반대하였다. 결과적으로 한국정부는 미국과의 대북압박기조 강화를 위한 공조에서 빠져버린 것이다.

한국정부는 극단적인 상황발생을 방지하기 위해 미국의 대북제재 강화에 반대함과 동시에 1993년 6월 12일 제 1차 미북 고위급회담 합의내용에 불만을 제기하였다. 김영삼 정부는 미북 합의내용에 대해 북한이 핵개발에 필요한 시간을 준 것 뿐이라고 비난하였다. 김영삼 대통령은 한 전방부대를 방문한 “남북 간에 진실한 대화가 오가려면 북한이 핵의혹을 해소, 남북한의 신뢰회복이 우선돼야 한다.”³¹⁾고 주장하였고 6월 25일 BBC 방송과의 회견에서는 미국은 북한과의 협상에서 더 이상의 양보를 해서는 안 되며, 북한이 전쟁준비중임을 보여주는 여러 징후가 있다고 언급하였다. 또한 7월 9일 CNN과의 인터뷰에서 북한은 미국이 핵문제로 인하여 이라크에서 실행한 조치를 다시는 실행하지 않기를 바란다고 언급하였다.³²⁾

한국은 북한의 핵개발을 저지하기 위해 유엔의 제재를 추진했지만 전쟁까지 감수하겠다는 입장은 아니었다. 한국의 입장에서는 전쟁의 승자를 떠나 한 반도가 초토화 될 가능성이 높아 전쟁은 선택할 수 없는 옵션이었다. 하지만 미국은 일정 수준의 손해만 감수한다면 핵을 개발하고 있는 북한을 처리할 수 있었기 때문에 전쟁은 언제나 선택 가능한 옵션인 것이다. 이러한 한미간의 인식 차이는 위기가 최고조일 때 양국의 대북정책이 갈등을 일으킬 수 있는 여지로 남게 되었다.³³⁾

다. 평가

한국과 미국정부의 갈등 그 자체가 인지적 관점에서 북한에게 직접적으로 이익 또는 손해영역으로 적용되지는 않았다. 1차 북핵위기 당시 김일성 주석이 사망하였을 때 미국은 북한과 협상기조를 지속 유지한 반면 한국 내부에서는 김영삼 정부 주도하에 북한 지도부의 역사적인 죄를 단죄하는 계기로 활용하였다. 한국 외무부는 한국전쟁 발발하는 과정에서 김일성이 스탈린, 마

31) 세계일보 1993. 6. 13

32) 박용수, “김영삼정부 북핵위기 대응의 한계에 대한 재평가: 김영삼 대통령의 주도성 추구성향과 정부대응의 경직성을 중심으로”, (서울대학교, 2011), pp. 61-67.

33) 안정식, “탈냉전기 한미 대북정책 갈등과 협력 : 김영삼 · 김대중 정부 시기 한미동맹 구조변화를 중심으로”, (경남대학교 북한대학원, 2007), pp. 105-106.

오쩌둥과 주고받았던 외교문서를 공개하여 협상에 부정적 영향을 미치기도 하였으나³⁴⁾ 제네바 협상이 타결되는데 부정적인 영향을 미치지는 않았다. 반면 1994년 6월 전쟁위기설 당시에는 김영삼 대통령이 백악관에 직접 전화하여 전쟁불가를 표명했다. 실제 군사적 개입의 실현 가능성에 대해서는 미 국방장관 페리의 말에 따르면 ‘내 책상 서랍에는 있었지만, 대통령에게 보고한 것도 아니고 그것을 책상위에 꺼내놓은 것도 아니다.’라고 표현 했던 것을 고려하면, 당시 미국정부가 한국정부의 반대에 의해 군사적 개입이라는 카드를 내려놓지는 않았을 것으로 추정할 수 있다. 이처럼 한국정부의 대북정책이 북한에게 직접적 영향을 미치지는 않았으나 미국정부와의 의견차이가 있었음은 분명한 사실이다.

당시 전쟁의 위험을 회피하고자 하는 한국정부의 입장은 북한에게 있어 손실영역에서 발생할 수 있는 재앙적 손실(catastrophic losses)이 발생하지 않도록 하는 ‘안전장치’로 받아들여질 수 있으며, 이는 곧 북한이 과감하게 비합리적이고 도발적인 행동의 수위를 높일 수 있는 면죄부로 적용될 수 있었다. 실제 핵 실험 등 북핵과 관련된 직접적인 도발은 없었지만 당시 북한의 대표적인 도발사례인 강릉 무장공비 침투사건(1996. 9. 18)과 임진강 무장공비 침투(1995. 10. 17) 등을 고려할 때 전면적인 군사적 충돌을 회피하는 김영삼 정부의 대북정책이 북한에게 모험 지향적이고 위험을 감수하는 북한의 도발행위가 재앙적인 손실로 이어지지 않을 것이라는 확신을 주는데 영향을 미쳤을 가능성이 크다.

2. 김대중 정부(1998년 ~ 2002년)

김대중 대통령은 제 15대 대선에서 승리하여 최초로 여야 정권교체를 달성하였다. 그의 대북 정책관은 1960년대부터 1990년대에 이르면서 체계화되었고 전임 정부들과는 다른 전향적인 태도를 보여주었다. 김대중 대통령은 1963년 제 6대 국회의원 때부터 유엔 감시 하 남북 총선거 실시, 적십자를 통한 남북서신 왕래 등 남북관계에 대한 유화적인 입장을 밝혀 왔다. 1970년 신민당 대통령후보 기자회견을 통해서 통일정책을 ‘적극 평화 지향’으로 제시하면서 내정태세 확립, 긴장완화와 남북교류 필요, 통일외교를 강조하였다.

34) 이삼성, 앞의 책, p.255.

일반적으로 김대중 정부의 대북정책은 ‘햇볕정책’으로 불리지만 김대중 정부만의 고유한 것은 아니다. 김대중 대통령의 대북정책은 1989년의 ‘한민족 공동체통일안’에 기반을 두고 ‘7.7특별선언’이래 추진된 대북포용정책을 계승하여 발전시킨 것으로 1992년에 발효된 ‘남북기본합의서’의 이행을 목표로 지향하는 것이다.³⁵⁾ 김대중 정부의 북핵과 관련된 가장 큰 이슈는 정부 말기의 제 2차 북핵위기였다. 따라서 이 연구에서는 김대중 대통령의 ‘햇볕정책’이 북핵문제에 어떻게 적용되었고 북한의 대외적 환경 인식에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보겠다.

가. 제2차 북핵위기 이전

1994년 타결된 제네바 합의에 북핵위기는 일시적인 소강상태로 접어들었다. 하지만 한국정부 입장에서는 북핵 문제가 완전히 해결된 것은 아니었다. 김대중 정부는 북한의 핵무기 개발을 중단시키는 것이 목표였다. 김대중 대통령의 취임사에서 “한반도 평화를 파괴하는 무력도발을 불용”한다는 언급을 하였는데 이는 아직 핵문제가 완전히 해결되지 않았다는 것을 의미한다. 다수의 전문가들은 핵무기를 개발하지 않겠다는 북한의 견해에 부정적인 입장을 보였다. 키신저는 카터 전 미 대통령의 방북은 문제의 해결보다는 북한이 핵개발에 필요한 시간을 벌어주는 행동으로 평가절하 하였고, 카네기 국제 평화재단의 핵 확산 문제 전문가인 레너드 스펙터 역시 카터 전 대통령의 방북 직후 ‘위기 종식’ 선언의 타당성을 언급하는 것은 시기상조라는 입장을 견지했다.³⁶⁾

이러한 제네바협정 이후의 안보환경 속에서 김대중 정부는 북핵문제에 대해 김영삼 정부시절 타결된 미북 제네바 합의를 기본 틀로 하여 북핵문제에 대한 접근을 시도하였다. 김대중 대통령은 북한이 핵을 개발하고자 하는 목적이 단지 군사적 목적뿐만 아니라 북한 체제생존과 연관이 있다고 판단하고 북한이 만약 경제적으로 안정화 된다면, 북한이 핵을 소유하고자 하는 목표 또한 포기할 것이라는 신념을 가지고 있었다. 실제 1차 북핵위기가 발생했을

35) 김용복, “김대중 정부의 대북정책과 남북관계: 쟁점과 평가”, (경남대학교, 2003), p. 38.

36) 정옥임, “북핵 588일!”, (서울: 서울프레스, 1995), p. 219.

때 김대중 대통령은 김영삼 대통령에게 핵 폐기와 경제협력, 수교를 포괄적으로 미국과 북한에 협상할 것을 제안했었다.³⁷⁾ 김대중 정부는 북한의 핵 개발과 관련된 어떠한 것도 용납 될 수 없다는 입장을 견지함과 동시에 북핵문제는 우선적으로 ‘대화’와 ‘협상’을 통해서 해결해야 한다는 원칙을 고수하면서 북한에 대한 포용정책을 일관성 있게 추진하였다.³⁸⁾

나. 제2차 북핵위기 이후

김대중 정부는 대북포용정책을 기조로 김영삼 정부 시절의 핵시설 동결과 대북 경수로 사업에 이어 KEDO-한전간 경수로 사업 주 계약을 체결(1999. 12. 15)하고 북한 신포지역의 본 공사를 개시(2001. 9. 3)하여 북핵문제 해결을 국제사회의 협력을 통해 진행하였다. 그러나 2002년 부시 행정부의 출범으로 새로운 국면을 맞이하게 되었다.

미국은 2001년 대통령 성명으로 첫째 북한의 핵 활동과 관련된 제네바 합의 이행 개선, 둘째 북한의 미사일 프로그램에 대한 검증 가능한 규제, 셋째 덜 위협적인 북한의 재래식 군비 태세를 북한과의 대화의제로 제시하였다. 이에 대응하여 북한은 2001년 6월 외무성 대변인의 담화를 통해 “그 의제란 이른바 우리의 핵 및 미사일, 사용무력과 관련한 것들로써 결국 미국이 협상을 통하여 우리를 무장 해제시키려는 목적을 추구하고 있는 것으로 밖에 달리 볼 수 없으며, 경수로 건설 지연에 따른 전력손실 보상 문제가 미북협상의 선차적인 의제로 설정되어야 한다.”고 반박하였다. 이러한 갈등 속에서 미국은 9.11 테러사건으로 북한의 핵문제에 대한 논의를 유보하였다.

이후 2002년 10월 제임스 켈리 미국무부 동아시아 태평양담당 차관보가 북한이 비밀리에 고농축우라늄 개발 계획을 준비하고 있다는 정보를 바탕으로 핵개발 계획의 폐기를 북한에 요구하였고, 이에 대한 제재를 위해 경수로 원전 완공까지 북한에 제공하기로 하였던 중유 공급을 중단하기로 결정하였다.(2002. 11. 24) 북한은 이때 핵 개발을 시인³⁹⁾하였고 이 사건으로 제 2

37) 이희호, “동행”, (서울: 웅진지식하우스, 2008), p. 307.

38) 박태환, “북핵에 대한 한국정부의 대응정책에 관한 연구: 김대중, 노무현, 이명박 정부를 중심으로”, (고려대학교, 2017), p. 34.

39) 강석주 제1부상은 “미국 측이 제시한 고농축우라늄계획이 실재한다.”고 반항적인 어투로 시인한 후에 “미국이 엄청나게 보유하고 있는 핵무기로 우리를 ‘악의 축’이라며

차 북핵위기가 시작되었다.⁴⁰⁾

다. 평가

김대중 정부는 북핵문제를 근원적으로 해결하기 위해서는 평화체제의 구축이 필요하다고 인식하고 한미공조를 바탕으로 국제사회와 협력하여 해결하고자 노력하였다.⁴¹⁾ 2002년 10월 22일 평양에서 개최된 제 8차 남북장관급회담에서 북핵문제를 최초로 의제에 반영하여 “남과 북은 6.15 공동선언 정신에 맞게 한반도의 평화와 안전을 보장하기 위하여 공동으로 노력하며, 핵문제를 포함한 모든 문제를 대화의 방법으로 해결하도록 적극 협력하기로 한다.”는 합의를 이끌어 내었다.

제 2차 북핵위기 이전 즉, 미국 부시 행정부 시기의 켈리 미국무부 동아시아 태평양담당 차관보가 북한의 고농축우라늄 문제를 제기하기 이전까지 북한은 손실영역에 있지 않았다. 1994년 이후 제네바 협정이 체결되어 미국과 북한과의 핵 문제는 ‘일시적’인 평화를 찾았고 김대중 정부 또한 일관된 햇볕 정책으로 북한과 협력적인 관계를 유지하고 있었다. 따라서 북한은 위기상황에 있지 않았고 북핵과 관련된 도발적인 위협을 감행할 필요성이 낮았다.

그러나 미국의 부시 대통령과 북한의 김정일 국방위원장간의 관계가 고농축우라늄으로 인하여 점차 악화되자, 김대중 정부의 대북정책과 미국의 대북정책은 마찰을 일으키게 되었다. 미국은 북한에게 핵에 대한 ‘철저한 검증’을 요구하며 이 제안을 받아들이지 않을 경우 봉쇄를 통해 내부로부터의 붕괴를 이끌어 내겠다는 초강수를 둬으로써 북한의 선택이 재앙적 손실을 가져올 수 있음을 강조하였다.⁴²⁾ 반면에 김대중 대통령은 미국의 대북 봉쇄전략에 대해

‘선제공격’하겠다고 위협하는 마당에 우리도 국가 안보를 위한 억제력으로써 핵무기는 물론 그보다 더 강력한 것도 가질 수 밖에 없지 않느냐”고 항변하였다.; 임동원, “피스메이커: 남북관계와 북핵문제 25년(개정증보판)”, (경기: 창비, 2015), pp. 510 ~ 516.

40) 곽태환, 앞의 논문, p.35.

41) 김형석, “역대정부별 북한인식과 대북정책 상관성에 관한 연구”, (경기대학교, 2011), pp. 72-73.

42) 부시 대통령은 10월 19일, APEC 정상회담 기간 중 한미정상회담을 개최하기 전에 가진 공동기자회견에서 김정일이 기회에 부응하지 않고 ‘너무 의심이 많으며’, ‘너무 비밀스럽다.’는 점을 지적하고 미국의 대화 제의를 받아들일 것을 촉구했다.(조선일보, 2002. 2. 21)

“공산주의에 대한 억압과 고립화가 성공한 일이 없다.”며 반대 입장을 분명히 하였다.⁴³⁾ 북한은 핵 개발 사실을 시인한 이후 그 해 12월 핵동결 해제, 2003년 1월에는 NPT 탈퇴를 선언하였고 2월에는 영변 원자로를 재가동 하는 등 또 다시 위기 속에서 가장 위험한 선택을 하였다. 당시 각 국의 입장과 정책을 고려해 볼 때, 김대중 정부의 대화와 평화 위주의 대북정책이 북한으로 하여금 국제적 안보상황을 ‘재앙적’으로 인식하지 않도록 하는데 영향을 미쳤을 것으로 평가된다.

3. 노무현 정부(2003년 ~ 2007년)

노무현 정부는 전임 정부의 미해결과제인 제 2차 북핵위기가 완전히 해결되지 못하여 북핵문제의 대응과 관련하여 많은 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 북한의 핵 개발 의지가 강해질수록 남북간의 실질적인 협력증대를 통하여 항구적인 한반도 평화체제로 전환하겠다는 노무현 대통령의 구상은 힘들어졌다. 노무현 정부의 핵정책은 제 1차 핵실험(2006. 10. 9)을 기준으로 핵실험 이전에는 ‘북한의 핵 개발 프로그램 폐지’를, 핵 실험 이후에는 ‘북한의 핵 포기’를 목표로 바꿀 수밖에 없었다.

가. 제1차 북핵실험 이전

노무현 정부는 취임과 동시에 평화번영정책을 통하여 북핵 불용, 평화적인 방법에 의한 핵문제 해결에 있어 한국정부의 적극적인 역할을 강조하였다. 특히 북핵문제의 평화적 해결 간에는 주변 국가들의 외교적 협력의 필요성을 강조하였다. 북한을 설득하는 것은 남북장관급회담을 적극적으로 활용하였다. 2003년 4월, 7월 그리고 10월 3차례 개최된 남북장관급회담에서 북핵문제 해결을 위한 다자회담의 필요성을 역설하였다. 그 결과 2003년 4월 베이징 3자 회담과 8월의 제 1차 6자 회담, 2004년 2월 제 2차 6자 회담이 개최되었다.

그러나 6자 회담은 쉽게 타결되지 않았다. 북한은 일괄타결과 동시행동의 원칙에 기초하여 ‘미국의 대북 적대시 정책 포기를 전제로 한 핵 포기’ 방안을 제시하였다. 이때 북한이 제시한 적대시 정책 포기는 불가침 조약의 체결

43) 문화일보, 2003. 1. 1.

과 미북간 국교 수립, 대북제재의 해제였다. 반면에 미국은 ‘선 핵 폐기 후 협상’ 정책 기조에 따라 ‘완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 방식(CVID)’의 핵폐기를 요구하였다.⁴⁴⁾ 게다가 2005년 마카오 방코델타아시아(Banco Delta Asia, BDA) 은행의 북한 자금 동결문제가 발생하면서 미북관계는 더욱 악화되는 등 전반적으로 북핵문제가 서행과 정체를 반복하게 되었다.⁴⁵⁾ 결과적으로 6차례에 걸친 6자회담은 의장국 중국에 의해 비핵화 원칙 등 6개항이 포함된 ‘9.19 공동성명’을 이끌어 내었다. 북한은 모든 핵무기를 파기, NPT와 IAEA로의 복귀를 약속하였다. 회담 당사국 전체는 한반도 평화협정, 단계적 비핵화와 북한에 대한 핵무기 공격 불공격 약속, 미북 간의 신뢰구축 등에 합의하였다. 그러나 2006년 7월 4일 북한은 미국의 독립기념일에 대포동 2호를 발사하였고 2006년 10월 9일 길주군에서 제 1차 핵실험을 감행하여 합의사항을 위반하였다.

나. 제 1차 북핵실험 이후

2006년 10월 9일 북한의 제 1차 핵실험은 한반도 정세를 크게 악화시켰다. 그럼에도 불구하고 한국정부는 6자회담 재개를 위해 관련국들과 지속 접촉을 유지하는 등의 노력을 하였다. 이후 11월 제5차 1단계 회담과 12월에 제5차 2단계 회담이 개최되어 비핵화 초기단계 조치와 ‘9.19 공동성명’ 이행방안이 논의되었다. 이어서 2007년 2월 8일부터 13일까지 제5차 3단계 6자회담이 개최되었고, 이 회담에서 ‘9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치’, 즉 ‘2.13 핵합의’가 성사되었다.⁴⁶⁾

그러나 ‘2.13 핵합의’가 성사된 이후에도 한국정부의 북한에 대한 중유 5만톤 제공은 BDA 북한 동결자금 문제가 해결되지 않은 6개월 동안 지체되었다. 이 후 북한은 5개의 핵시설인 5MWe · 50MWe · 200MWe 원자로, 핵

44) 전상봉, “통일, 우리 민족의 마지막 블루오션”(서울: 시대의 창, 2007), p. 310.

45) 이창현, “노무현 정부 대북정책의 성과와 평가”, (정치정보연구 11권 1호, 2008), p. 76.

46) 2. 13 핵합의 내용; 북한 핵시설 폐쇄, 봉인 및 IAEA 요원복귀, 모든 핵 프로그램 목록작성 협의, 중유 5만톤 상당의 대북 에너지 지원, 미북 및 북일간 관계정상화 대화 개시 등이 포함되어 있으며 이 합의의 의행을 위해 30일 이내 관련국간 5개 실무그룹(한반도 비핵화, 미북관계 정상화, 북일관계 정상화, 경제 및 에너지 협력, 동북아 평화아보체제)를 구성토록 하였다.(통일부, 통일백서 2007)

처리시설, 핵연료공장에 대한 폐쇄와 봉인조치를 시작하였다. 2007년 10월 3일 제6차 6자회담 2단계 회의를 진행하였고 ‘9.19 공동성명’의 2단계 조치로서 ‘10.3 합의’를 이루어 내었다. 그 내용으로 북한은 연내 모든 핵 시설을 불능화, 모든 핵 프로그램의 완전하고 정확한 신고완료, 핵 비확산을 밝히고, 참가국들은 북미관계 정상화, 북일관계 정상화 노력, 증유 100만톤 상당의 대북 경제 및 에너지 인도적 지원에 합의했다. 이에 따라 11월 이후 북한은 영변의 5MWe 원자로와 핵처리시설, 핵연료공장 등 3개 핵시설 불능화 작업을 진행하기로 합의하였다⁴⁷⁾. 그러나 북한은 2007년 모든 핵 프로그램에 대한 신고를 이행하지 않고 합의를 위반하였다.⁴⁸⁾

다. 평가

2006년 10월 9일 북한의 1차 핵 실험은 노무현 정부의 북핵 대응정책을 무력하게 만들었다. 북한의 핵실험은 노무현 정부 기간 동안 통일 및 대북 정책과 남북 관계에 악영향을 끼치면서, 노무현 정부의 북핵 대응정책 뿐만 아니라 대북정책 까지도 영향을 미쳤다. 노무현 정부의 북핵 대응정책은 미국을 통하여 북한의 6자회담 복귀를 이루어 내었으며, 2007년에는 ‘9.19 공동성명’의 이행조치인 ‘2.13 핵 합의’를 이끌어 냈다는 측면에서 긍정적인 평가도 있다. 그러나 대외적 요소로 2006년 11월 미국의 중간선거에서 민주당의 승리와 네오콘의 퇴조 등 여러 요인에 의한 작용이 더 컸을 것으로 판단된다.⁴⁹⁾ 그럼에도 불구하고 노무현 정부는 독자적으로 북핵문제를 해결할 수 없는 현실적인 어려움 속에서도 ‘북핵은 곧 한국의 문제’라는 개념을 설정하여 집권초기부터 말기까지 북핵문제를 주도적으로 해결하기 위해 노력했다는 점에서 나름대로 의미가 있다.⁵⁰⁾

그러나 노무현 정부는 한반도 문제에 대한 주도적 해결이라는 미명 아래 북한이 2006년 대포동 미사일을 발사하고, 핵실험을 감행한 것에 대해서도

47) 통일부, “통일백서 2009”, (서울: 통일부, 2009), pp. 27-28.

48) 이창현, “노무현 정부 대북정책의 성과와 평가”, (정치정보연구 11권 1호, 2008), pp. 81-83.

49) 이명수, “북핵문제와 우리의 대응: 노무현, 이명박 정부의 북핵정책 비교연구”, (동북아총론 vol.48, 2008), p. 345

50) 곽태환, 앞의 논문, p. 51.

특별한 책임을 묻지 못하여 결국 레드라인(red line) 자꾸 후퇴시키는 결과를 초래하였다. 북한의 핵 실험 및 협상간 비협조적 태도 등 위험감수적 행동 방식에 대해 노무현 정부는 협상, 대화, 보상이라는 차원으로 접근하였으나 북한의 위험천만한 행동의 목적이 핵을 지속 개발하고 현재의 대북 압박을 해제하는 것에 목적이 있었기 때문에 큰 효과를 얻을 수는 없었다. 오히려 노무현 정부는 북핵문제에 대한 미국과 한국의 입장차이로 인하여 ‘남북한 관계유지’와 ‘한미공조’, ‘대북압박’과 북미간 대화요구 사이에서 딜레마적 상황에 놓이게 되었다.⁵¹⁾ 북한이 대북제재라는 손실영역의 상황 속에서 도발, 비협조와 같은 비합리적인 선택을 감행한 것은 노무현 정부의 대화기조가 북한에게 극단적 손실 가능성을 줄여줌으로써 비합리적 행동을 지속하게 하였다. 이에 따라 북한의 핵에 대한 소유욕구만 증대되었고, 북한의 선회를 역전시키기 위해서는 더 큰 극단적 손실이 필요로 하게 되었다.

4. 이명박·박근혜 (2008년 ~ 2016년)

이명박 대통령은 북한의 핵개발 등 도발행위 뿐만 아니라 그 본질 또한 나쁘다고 판단하였다. 이명박 대통령은 북한 정권은 남북합의 뿐만 아니라 국제적 규범을 무시하면서 평화와 안정을 위협하는 존재이며, 북한 주민들의 고통을 무시하면서 특권적 이익과 안전에만 몰두하는 독재정권으로서 북한정권의 성격은 쉽게 변하지 않을 것이라고 인식하였다.⁵²⁾ 박근혜 대통령 또한 당선인 자격으로 3차 핵실험 직후 2월 13일에 북핵에 대한 불용 입장을 밝히면서 “도발에는 그만한 대가를 치러야 한다.”고 강조하였다. 또한 대통령직인수위원회 외교·국방·통일분과 토론회에 참석하여 “북한이 아무리 많은 핵실험으로 핵 능력을 높여도 국제사회에서 무너지는 길을 자초하는 것”이라며 “구소련이 핵무기가 없어서 무너진 게 아님을 알아야 한다.”고 말했다. 이처럼 이명박, 박근혜 정부는 이전 정부와는 다른 입장에서 북한의 핵문제를 접근하였다.

51) 허문영 외, “평화변영정책 추진성과와 향후 과제”, (서울: 통일연구원, 2007), p. 74.

52) 이명박 대통령이 서울시장 시절 2006년 ‘김정일이 권좌에 있는 한 북한은 전혀 변하지 않을 것’이라고 버시바우 전 미국대사에게 말한 것으로 ‘위키리스크’는 2006년 3월 8일자 주한미대사관 전문을 공개하였다.(연합뉴스 20011년 9월 19일 16시 30분 보도)

가. 이명박 정부: 비핵·개방 3000 구상⁵³⁾

10년 만에 정권교체를 이룬 이명박 정부는 대북정책에 대해서 이전 정부와의 차별성을 두었다. 먼저 대북지원도 ‘원칙’에 입각하여 진행하겠다는 정책 기조를 세웠다. 지속되는 도발, 대화, 지원, 소강, 재도발로 이어지는 남북관계에 국민들은 피로감을 느꼈고 이에 북한이 대한민국의 안보에 위협이 되는 핵무기를 보유하거나 개발한다면 더 이상 어떠한 도움도 줄 수 없다는 정책에 무게를 두었다. 이에 따른 북한의 반발도 강력하게 표출되었다. 이명박 정부의 대북정책은 엄격한 상호주의에 기초를 두었고 북한은 대북정책을 수용할 수 없다는 입장이었다.⁵⁴⁾

북한은 2008년 7월 금강산 관광 중인 남한의 민간인을 피격하는 만행을 저지르고, 제 2차 핵실험과 로켓 발사를 강행하였으며, 2010년 3월 26일 천안함 폭침사건, 11월 23일 연평도 포격도발 등 도발 위협을 고조시켰다. 이러한 상황 속에서 12월 17일 북한의 김정일이 사망하면서 김정은이 새로운 지도자로 등장하였다. 이때 이명박 정부는 김정일 사망과 관련하여 민간인 조문단 파견을 금지하였고 북한은 “이명박 역정 패당과는 영원히 상종하지 않을 것”⁵⁵⁾이라는 국방위 성명을 발표하였다. 결과적으로 이명박 정부의 통일 및 대북정책은 그 성과를 거두지 못하였다.⁵⁶⁾

나. 박근혜 정부: 한반도 신뢰 프로세스

박근혜 정부는 이명박 정부의 대북정책 기조를 원칙적으로 이어나갔다. 2014년 3월 28일 박근혜 대통령은 독일 드레스덴 공과대학에서 드레스덴 선언(Dresden Declaration)을 발표하였다. 정치적·군사적 부분에서 다룰 수 있는 다소 무거운 주제에서 벗어나, 한반도 거주민들이 가지는 공동의 문제부터

53) 이명박 정부의 대북정책은 ‘상생과 공영의 대북정책’이다. 한반도에 비핵평화구조를 정착시키고 남북 간 경제공동체를 형성하며 인도적 협력을 증진해 나감으로써 평화통일의 실질적 기반을 마련해 나가겠다는 의도를 담고 있다. 일반에게는 선(先)핵 포기 후(後)지원을 골자로 하는 ‘비핵·개방 300 구상’으로 알려져 있다.; 통일부, “2009 통일백서”, (서울: 통일부, 2009), P. 16.

54) 조순구, “이명박 정부의 대북정책과 남북관계”, (동북아연구 27권 2호, 2012), pp. 1-3.

55) 『조선중앙통신』, 2011년 12월 30일

56) 박태환, 앞의 논문, p .60.

해결하자는 취지로 박근혜 정부의 대북정책인 '한반도 신뢰 프로세스'의 기초였다. 이는 상호가 낮은 차원의 문제에서부터 접근하여 조금씩 고차원의 문제로 대화의 주제를 발전시켜 나가자는 김대중 정부의 '단계적 접근'과 같은 의미였다. 이러한 접근법을 시도하는 이유는 지난 5년간 이명박 정부에서 원칙만을 고수하여 남북관계에 있어 어떠한 발전도 이뤄내지 못했다는 사실에 대한 개선으로 보인다. 북한은 이에 대해 “드레스덴 구상은 남조선 주도의 흡수통일을 하려는 대결적 선언”이라고 하며 강력하게 반발하면서 이전 정부와 대비하여 전향적인 제안임에도 불구하고 북한체제를 전복시키기 위한 것이라며 경계하였다.⁵⁷⁾

박근혜 정부는 드레스덴 선언에 이어 2014년에는 3대 원칙을 기초로 한 통일대박론을 화두로 하는 '한반도평화통일구상'을 제시하였다. 또한 2014년 8월 15일 광복절 경축사에서 박근혜 대통령은 “남과 북은 서로 만나고 소통할 수 있는 작은 통로부터 열어가고, 이 통로를 통해 서로를 이해해 가면서, 사고방식과 생활양식에서부터 하나로 융합해 나가는 것이 필요”하다는 의견을 제기하였다. 그러나 2015년 8월 4일 북한은 경기도 파주 비무장지대에서 묵함지뢰를 이용하여 도발을 감행하여, 국방부는 강력히 규탄하는 성명을 발표하였고 11년 만에 대북확성기 방송을 재개하였다. 이와 같이 고조된 위기 상황 속에서 남한의 김관진 안보실장, 홍용표 통일부장관과 북한의 김양건 노동당 비서와 황병서 인민군 총정치국장이 만나서 북한이 유감을 표명하는 것을 주 내용으로 하는 8.25합의가 도출되었다. 그러나 이 또한 진정한 사과를 의미하는 가에 대한 치열한 논쟁이 벌어지기도 하면서 남북관계는 사실상 단절되었다. 2016년 1월 6일 북한은 4차 핵실험을 감행하였고, 박근혜 정부는 천안함 폭침과 연평도 포격도발에도 유지되었던 개성공단을 철수하는 강수를 두었다. 결국 북한은 조선민주주의인민공화국 정권수립일인 9월 9일에 맞춰 5차 핵실험까지 감행하였고, 남북관계는 완전히 얼어붙게 되었다.⁵⁸⁾

57) 연합뉴스 2014. 4. 7.

58) 박태환, 앞의 논문, p. 70.

다. 평가

이명박 정부와 박근혜 정부는 상호주의 원칙에 입각하여 대북정책을 추진하였으며, 평화적인 북핵문제 해결방안도 모색하기 위해 노력하였다. 그러나 이러한 한국정부의 노력에도 불구하고 북한은 핵의 힘을 이용하여 끊임없는 도발을 지속하였다. 천안함 피격, 연평 포격도발 등을 자행하였고 2011년 3월에는 제네바 군축회의 연설에서 북한대표가 스스로 핵보유국임을 선언하기도 하였다.

북한은 심지어 연평도 포격도발 등 6·25전쟁 이후 처음으로 대한민국 영토에 대한 공격을 감행하는 등 극단적인 도발로 위기상황을 고조시켰다. 이는 북한이 위기상황에서 도발적인 위협을 감행한다는 점을 다시 한 번 보여준 사례이다. 이전 정부와 비교하였을 때 당시 한국정부의 자세는 북한의 인식적 선호를 역전시켜 비합리적이고 극단적인 도발을 하지 않도록 했어야 하나, 그 어느 때보다 위험한 행동과 방법으로 대응하였다. 이는 당시 한국정부가 원칙적으로 강력히 대응할 것을 강조하였으나, 실제 발생한 국지도발 등 국가 위기 시 상황을 주도하지 못하고 별다른 대응을 하지 못했던 점이 크게 작용했을 것으로 판단된다. 위기상황 속에서 의사결정에 있어 선호의 역전현상이 발생하기 위해서는 행위자 본인은 손실영역에서 주변 대외환경으로 인하여 자신의 선택이 극단적인 손실이 발생할 것이라는 인식이 발생해야 한다. 그러나 이명박, 박근혜 정부는 대외적인 발표문과 달리 위기상황이 발생했을 때 북한에 대한 대응조치가 미흡하였고 이는 북한에게 충분히 감수할 수 있는 위협이라고 판단하게 함으로써 더욱 더 과감한 도발을 자행하는데 일조한 부분이 있다.

5. 문재인 정부(2017년 ~)

2017년 5월 10일 제 19대 문재인 정부가 출범하였다. 이로써 2016년 12월 박근혜 대통령이 탄핵된 이후 수개월간의 대북정책의 공백이 끝났다. 공백기간 동안 ‘4월 위기설’이 감돌면서 한반도의 위기가 고조되기도 하였다. 그러나 2018년 평창 동계올림픽을 전후하여 남북관계는 전혀 새로운 양상을 보여주고 있는데 ‘코리아 패싱(Korea passing)’이라는 표현이 나타나는 등 아직까지 이견이 많은 것도 사실이다. 현재 문재인 정부가 진행형이라는 점을

고려하여 공약 및 연설을 중심으로 평가하고자 한다.

가. 문재인 정부의 대북정책

문재인 정부의 대북정책 목표는 남북간의 화해협력과 한반도 비핵화를 실현해 한반도에 항구적 평화를 정착시키는 것이다. 한국이 주도하여 국제사회와 공조하고 대화, 제재 등 모든 수단과 방법을 동원하여 북한을 대화의 테이블로 이끌어내어 한반도 비핵화와 평화체제를 포괄적으로 추진하는 것이다.

국정기획자문위원회가 2017년 7월 19일 발표한 ‘문재인정부 국정운영 5개년 계획’은 외교·안보분야의 국정목표로 ‘평화와 번영의 한반도’를 제시하였다. 3대 국정전략으로 첫째 강한 안보와 책임국방, 둘째 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화, 셋째 국제협력을 주도하는 당당한 외교를 제시하면서 16개 실행과제도 제시하였다.⁵⁹⁾ 먼저 강한 안보와 책임국방은 안보평화(security peace)로 북핵 대응 핵심전략의 조기 전력화, 국방개혁의 강력한 추진, 한미동맹 위에 전시작전통제권의 임기 내 전환을 구현하여 북핵문제를 해결하고 전쟁없는 한반도를 구축하는 것이다.⁶⁰⁾ 다음은 남북간 화해협력과 한반도 비핵화는 시장평화(market peace)와 민주평화를 위해 교류와 경제협력을 통해 북한 내 시장이 성장하도록 지원하고 남북한 사이의 경제협력을 확대함으로써 북한체제의 변화를 이끌어내는 것이다. 또한 북한 인권문제 개선, 이산가족, 국군포로, 납북자 문제를 해결 남북기본협정을 체결하여 평화체제를 구축하고자 한다. 문재인 정부의 대북정책 기조는 ‘관리’나 ‘통일’의 개념보다는 ‘적극적인 평화’이다.

G20 정상회의 참석을 위해 독일을 방문한 문재인 대통령은 2017년 7월 쾰른버재단 초청연설에서 평화정착을 위한 핵심적 협상카드를 북한에 제시하였다. 이는 ‘한반도 평화구상’으로 북한의 비핵화를 전제로 한반도의 냉전구조를 해체하고 항구적 평화를 가져오겠다는 것이다. 이 정책의 5대 정책기조로 한반도 평화추구, 북한체제의 안전을 보장하는 한반도 비핵화 실현, 한반도 평화협정 체결을 통한 항구적 평화체제 구축, 한반도 신경제지도 구상, 비

59) 국정기획자문위원회, “문재인정부 국정운영 5개년 계획”, (2017년 7월), pp. 14.-21.

60) 조성렬, “문재인 정부 대북정책의 과제와 전망”, (통일정책연구 제 26권 1호, 2017), pp. 15-16.

정치적 교류협력 사업 추진 등을 제시하였다. 또한 남북간에 조속히 추진할 현안으로는 10.4 정상선언 10주년 및 추석에 맞춰 이산가족 상봉 및 성묘 방문, 북한의 평창 동계올림픽 참가, 군사 분계선에서의 적대행위 상호 중단, 남북 대화 재개 등 4가지를 제안하였다. 동시에 “여건이 갖춰지고 한반도의 긴장과 대치국면을 전화시킬 계기가 된다면 언제 어디서든” 남북정상회담을 개최할 것을 제안하기도 하였다. 그 결과 현재까지 3차 남북정상회담이 진행되었으며 최종적 결과에 도달하지는 못했지만 이전과 달리 많은 접촉이 진행되고 있는 것은 사실이다. 문재인 정부의 대북정책은 이명박-박근혜 대통령과 전혀 다른 모습으로 대북화해와 협력의 신 포용정책(neo-engagement policy of national reconciliation and cooperation toward North Korea)으로 평가된다.⁶¹⁾

나. 평가

문재인 정부의 대북정책은 현재 진행형으로 이를 평가하는 것이 시기상조이다. 따라서 이 연구에서는 이전 정부의 핵정책과의 차이점 위주로 비교분석하였다. 문재인 정부의 대북정책은 이전 정부와 달리 북핵 폐기 및 비핵화를 단계적으로 추진하는 것이다. 문재인 대통령은 트럼프 대통령과의 2017년 6월 한미정상회담에서 이와 같은 입장을 전달하였으나, 트럼프 대통령은 분명한 입장 차이를 나타내었다. 또한 문재인 정부의 신경제 구상에서도 경제협력과 상호공생 차원에서 북한 경제를 고립시키지 않는 것을 원칙으로 하고 있다.⁶²⁾

현재는 대화를 중심으로 북한과 협상을 진행하고 있다는 점에서 일부 부정적인 의견도 있으나 북한도 모험지향적인 위험한 정책이나 행동을 보이는 것을 자제하고 있다. 2017년 까지만 해도 북한은 문재인 정부의 대북정책을 이명박, 박근혜 정부의 대북정책과 차이가 없다고 비난하면서, 탄도 미사일을 4차례 시험발사하는 등 남북관계에 대한 개선 의지가 없는 것처럼 신호를 보냈었다.⁶³⁾ 또한 북한은 향후 협상에서 문제가 발생하여 대외적 상황을 손실

61) 신정화, “문재인 정부와 대북정책”, (한국지역사회연구소, 2017), pp. 32-33.

62) 임을출, “새정부의 대북정책”, (성남: 세종연구소, 2017), p. 16.

63) 북한 조국평화통일위원회, “대변인 담화” (2017. 5. 18)

영역으로 판단될 경우, 과거와 유사하게 위험 속에서도 위험을 감수하는 행위를 보여줄 수도 있다. 그럼에도 불구하고 트럼프 행정부의 대북정책이 강경할 경우 문재인 정부의 대화와 포용중시 대북정책이 이전 정부처럼 또 다시 북한의 인식을 전환시키는 중요한 역할을 할 가능성도 열려 있다.

IV. 북한정권의 인식전환을 위한 노력

1. 역대 한국정부의 대북정책 특징

김영삼 정부를 시작으로 문재인 정부까지 북핵에 대한 대응정책은 대부분 동일하거나 유사한 목표를 가지고 전개되었다. 정책의 기초 측면에서는 각 정부의 성향에 따라 크게 차이가 있었으며, 정책결정자인 대통령의 북한에 대한 주관적 견해와 인식에 의해서도 변화가 있었다. 또한 북한의 반응에 따라 대북정책이 변하기도 하였다.

한국정부의 대북정책은 기본적으로 미국의 대북정책에 따라 큰 영향을 받을 수밖에 없다. 한국이 처한 안보상황이 동북아시아의 복잡한 국제관계에서 독자적인 행동을 취하기에는 제한사항이 많을 뿐만 아니라 한미동맹의 비대칭성으로 인하여 한국정부의 정책은 미국의 정책적 영향을 많이 받을 수밖에 없다. 따라서 한국정부는 한반도에서 가장 큰 이슈 중 하나인 북핵문제에 있어서도 중요한 요인으로 작용하기 보다는 변수로 작용하였다.

그러나 한국정부의 역할이 작다고 하여 항상 영향력이 적거나 북한이 인식하는 측면에서 고려요소가 되지 않는 것은 아니다. 특히 북한이 대외적인 위기상황 속에서 추구하는 위험감수적 도발행위 간에는 한국정부의 대북정책이 북핵문제에 긍정적 또는 부정적인 영향을 미쳤는지 여부를 떠나서 큰 영향력을 미친 것도 사실이다.

1993년 김영삼 정부 시절에는 미국이 북한의 영변 핵시설에 대해 공격을 고려하였을 때 한국정부의 강력한 반대가 미국의 군사적 행동의 실천을 저지하였다. 2002년 미국에 부시 행정부가 들어섰을 때는 김대중 대통령의 ‘햇볕정책’은 미국의 대북정책과 마찰을 일으키게 된다. 노무현 정부시기에도 마찬가지로 강경한 미국 부시 행정부의 정책 속에서도 2007년 9.19 공동성명의 이행조치인 2.13 핵 합의를 이끌어내는 등의 성과를 달성하였다.

〈표 1〉 북한의 위험감수적 행동에 대한 역대 한국정부의 영향

구 분	한국의 책정책	북한의 인식 (북한의 대응)
김영삼	미국의 영변 핵시설 타격 반대	‘재앙적 손실’로 인식 (제네바 협정 체결)
김대중	부시 대통령의 강경 대응 반대	‘손실영역’으로 인식 (NPT 재탈퇴, 원자로 재가동)
노무현	‘북핵은 곧 한국의 문제’라는 개념 설정	‘손실영역’으로 인식 (제1차 북핵실험)
이명박·박근혜	오바마 대통령의 전략적 인내에 반대	‘손실영역’으로 인식 (핵보유 선언, 제5차 북핵실험)

이명박, 박근혜 정부 시절에는 이전 정부와 반대로 미국의 오바마 정부가 중동문제로 인하여 북핵에 관심이 소홀할 때 북한에 대한 강경한 정책을 추구했었다. 현재 문재인 정부는 김대중-노무현 정부 시기와 유사한 모습으로, 미국의 트럼프 정부는 대북제재를 유지한 가운데 협상을 시도하고 있고 한국 정부는 북한에 대한 전향적인 태도를 견지하고 있다.

위와 같이 한국정부의 정책은 미국의 대북정책과 다른 입장을 보인 시기가 더 많았다. 특히 미국의 강경책에 대해 한국정부가 반대하는 입장을 많이 보였는데 이는 한국정부의 경우 북핵문제에 있어 당사자이고 만약 최악의 상황으로 군사적 옵션이 적용되게 되면 극심한 피해가 발생할 가능성이 컸기 때문이다. 이로 인하여 한국정부는 미국의 강경책에 쉽게 동의하지 않았다. 그러나 북한의 핵위협이 증대될 때마다 한국의 역대정부는 원칙적으로 북한의 도발적 행동에 대해 비난을 하였지만, 실제 행동적 조치를 취하지는 못하였다.

2. 한국정부의 대북정책에 대한 북한의 인식

북한이 한국정부의 미국 강경책에 대한 회피적인 경향을 인지하였는지, 또한 이러한 점이 북한의 실제 도발이나 정책에 반영되었는지는 알 수 없다.

북한은 미국의 경제적 또는 군사적 대북제재가 북한의 체제를 붕괴시킬 수 있을 만큼 강력한 힘이 있다는 사실을 분명하게 인식하고 있다. 반면에 역대 한국정부가 미국의 군사적 옵션에 대하여 부정적이라는 점을 감안해 볼 때 북한은 위기 상황에서 위협을 감수하는 도발과 같은 위험한 행동을 감행하더라도 전면전이나 북한을 붕괴에 이르게 할 만큼의 위협으로 다가오지 않을 것이라는 인식을 하고 있을 가능성이 크다. 이는 북한에 대해 전향적인 태도를 취했던 진보 정부뿐만 아니라 부정적인 시각을 지니고 있는 보수 정부도 마찬가지이다.

2010년 천안함 폭침과 연평도 포격도발, 2015년 목함지뢰 등 북한의 도발에 의해 선량한 국민들이 사망해도 전술적 수준의 대응 이외에 국가적 차원에서 북한의 도발을 응징하거나 북한의 체제를 위협할 수 있는 강력한 조치가 없었던 것이 사실이다. 이와 같은 사례들을 통해 북한은 한국정부가 진보적 또는 보수적 성향을 지닌 정부라도 미국의 군사적 행동의 실행이나 전면전의 위협을 감수하지는 못할 것이라고 판단할 가능성이 높다. 이를 통해 북한이 대외적 환경이 손실의 영역에 놓인 경우, 이를 회복하기 위해 위협을 감수하는 도발행위를 행함에 있어 더 높은 수위의 도발을 가능케 하는 악영향을 미칠 수 있었다. 역대 한국정부의 정책은 북한이 인식하는 재앙적 손실의 가능성을 낮춰주는 안전장치이자 면죄부의 역할을 담당하였기 때문이다.

사실 한국정부가 한반도에서 전쟁을 감수하는 정책을 추구하기에는 현실적인 한계가 있다. 북한이 위협을 감수하는 도발적 행위를 할 때, 그 행위를 포기하도록 하는 재앙적 손실을 줄 수 있는 군사적, 외교적 능력 또는 안보체계를 한국정부가 갖추으로써 북한의 손실영역에서의 위기감수적 선호를 위협회피로 역전시키는 것이 중요하다.

V. 결 론

북한이 핵을 개발하는 과정 속에서 안보환경은 지속적으로 위기가 상존하였음에도 불구하고, 북한은 핵 개발 의지만큼은 김일성이 사망한 이후에도 대를 이어 유지하고 있다. 냉전체제의 종식은 북한의 우방국이던 소련의 해체와 중국의 개방을 초래하였다. 북한은 체재생존에 대한 위협을 느끼게 되어 한반도의 세력균형을 유지하기 위해 국제적으로 비난과 제재를 받을 수 있는 위

험을 감수하면서 핵 개발을 진행하였다.

북한은 대외적인 상황이 손실영역에 있을 때 위험을 감수하는 모험적인 핵 정책을 추구하는 경향을 보여주고 있다. 1991년 미국이 걸프전을 수행하는 장면을 목격하였음에도 불구하고, 북한의 핵 개발은 손실영역을 벗어나기 위한 최선의 방안이었다.

그러나 1차 북핵위기 당시 북한은 다른 행동방식을 보였다. 북한은 제네바 협정 당시 클린턴 행정부가 제시하였던 협상 조건에 대해 무조건적인 수용을 했다. 이는 다시 김일성의 갑작스러운 사망에 의한 것으로 북한의 인식적 측면에서 정상적으로 권력이 승계되지 않은 불안한 상황에서 미국이 실제 군사적 행동을 취하게 되면 북한의 입장에서는 정권붕괴라는 재앙적 손실이 발생할 수 있는 상황이었기 때문이다.

김정일은 북한의 대내적 상황이 안정됨에 따라 2002년 농축우라늄 개발 의도를 표출하고 또다시 위험을 감수하는 도발을 감행하였고 2003년 부시 정부의 이라크 선제공격을 본 이후에는 대외적 위험이 체제붕괴로 이어질 수 있다고 판단한 때에는 강경한 입장을 철회하고 대화에 동참하였다. 이후 김정은이 통치하는 북한은 그 어느 때보다 핵과 미사일 실험을 지속하였는데 제 2기 오바마 정부와 트럼프 정부의 대북제재나 국제적 비난 및 안보상황을 고려 시 핵 실험을 4차례나 실시하고 수많은 미사일 실험을 한다는 것은 당시 상당한 위험을 감수한 행동이었다. 하지만 김정은은 손실의 영역에서도 위험을 감수한 핵 개발 정책을 추구하였고, 결과적으로 그 손실을 만회하여 현재 한국·미국과 마주하여 협상에 임하고 있다. 이처럼 북한의 핵 개발 과정은 위기상황 속에서 이를 극복하기 위한 북한의 ‘비합리적인 합리적 선택’이었으며 전망이론의 관점에서 북한은 위기상황이라는 손실영역을 극복하고 핵 무력의 완성이라는 목표를 달성하였다.

북한의 핵을 완성하고자 하는 이러한 욕구 속에서 한국정부들은 북핵위협의 당사자로서 다양한 방법을 통해 해결방안을 시도하였다.

먼저 한반도에서 북핵이 처음으로 문제가 되었던 1993년 김영삼 정부는 갑작스럽게 북핵 위기를 맞이하면서 개발을 저지하는 것에 노력을 집중하였다. 그 과정 속에서 미국이 북한에 대한 강경책을 고수할 때 김영삼 정부는 대북포용정책을 기조로 1994년 패트리엇 미사일 배치문제, 주한미군 확대

및 강화 등의 사안에 대해 반대를 표명하면서 한반도에서의 극단적인 상황 발생을 고려하여 한 발 물러서는 모습을 보였다.

김영삼 정부가 표면적으로는 북한에 대해 압박을 강조하였다면 1998년 김대중 정부는 ‘햇볕정책’이라는 대북정책 기조를 골자로 이전 정부와는 다른 전향적인 태도로 북핵문제를 접근하였다. 김대중 정부는 한미공조를 바탕으로 국제사회와 연계하여 북핵문제를 해결하고자 하였다. 김대중 정부의 대북정책, 일명 ‘햇볕정책’은 제네바 합의에 이어 일관성 있게 진행되었다. 하지만 정권 말기인 2002년, 미국의 부시 행정부의 등장과 함께 이전 클린턴 정부 시절 체결된 북미간 제네바합의에 대해 문제를 제기하면서 북한에 대해 강경한 입장을 보였다. 이후 한국과 미국의 대북정책이 마찰을 일으키는 가운데 북한은 또다시 2003년 NPT 탈퇴를 선언하였고 그해 2월에는 영변 원자로를 재가동하는 등 또 다시 북한의 핵을 이용한 도발이 재발하였다.

김대중 정부에 이어 노무현 정부는 앞선 정부와 유사한 대북접근법을 채택하였다. 노무현 정부는 평화변영정책을 통하여 북핵 불용, 평화적인 방법에 의한 핵문제 해결하고자 하였다. 하지만 제 1차 북핵실험과 2006년 대포동 미사일 발사는 노무현 정부의 평화와 대화를 원칙으로 한 대북정책을 무의미하게 만들었다.

북한에 대하여 전향적인 정책이 10년간 지속되다가 이명박·박근혜 정부가 들어서면서 북핵문제에 대한 접근법이 다시 보수적으로 변경되었다. 특히 이명박 정부는 대북지원에 ‘원칙’을 고수하며 ‘先 핵 포기와 後 지원’을 강조하며 엄격한 상호주의를 준수하였다. 이에 북한은 한국정부의 대북정책을 수용할 수 없다며 크게 반발하였고 사실상 단절되었다. 이후 박근혜 정부는 기본적인 북한에 대한 시각에는 큰 변화는 없었으나 지난 정부에서 원칙만을 고수하면서 남북관계에 어떠한 발전도 이뤄내지 못한 점을 거울삼아 좀 더 발전된 대북정책을 제시하였다. 2014년 정치적, 군사적 부분에서 다룰 수 있는 다소 무거운 주제를 벗어나 한반도 거주민들이 가지는 공동의 문제부터 해결할 수 있도록 하는 드레스덴 선언을 통해 북핵문제를 해결하고자 하였다.

현재 문재인 정부의 대북정책은 남북간의 화해협력을 통한 비핵화를 기본으로 하며, 김대중-노무현 정부 시기와 유사점이 많다. 이전 정부와의 차이점은 북핵문제에 대해 단계적으로 접근하고자 하는 것이며 현재 진행형이다.

이상에서 살펴본 결과 북한이 핵을 보유하고자 하는 비합리적인 행동의 원인은 자신들이 대외적으로 심각한 위기에 놓여있는 상황 속에서 위협을 감수하는 모험행위를 통해 자신의 손실을 복구하고자 하는 데서 기인한다. 북한은 향후에도 대내외적 상황이 손실의 영역에 위치하게 되면 과거와 동일하게 위협을 감수하는 ‘비합리적인 합리적 선택’으로 핵 실험, 미사일 발사 또는 각종 모험적인 정책으로 손실영역을 회복하고자 할 것이다. 특히 현재金正恩의 북한이 처해있는 국제안보 환경과 대내적 상황을 고려하였을 때 남북정상회담, 북미정상회담을 진행하고 있는 지금의 이익 영역이 언제든지 손실영역으로 돌아갈 가능성은 충분히 있다.

이러한 북한의 핵 개발 과정 속에서 한국정부는 평화와 대화를 바탕으로 대북포용정책으로 접근하기도 하였고 절대적인 원칙을 내세워 강경하게 북한에 대응하기도 하였다. 물론 북핵문제는 한국의 영향력보다 미국의 영향력이 더 큰 것은 자명한 사실이다.

실제 북한은 북미간 제네바 합의에서 보았듯이 한국을 협상의 대상으로 고려하지 않는 모습도 보였다. 그러나 미국이 북한에 대한 강경한 정책을 주장하게 되면 한국정부의 정책은 북한에게 있어 주요 변수로 작용된다. 미국이 북한을 손실영역으로 인지하도록 대북제재와 군사적 압박을 감행하게 되면 전망이론적 관점에서 북한이 선택할 수 있는 선택지는 두 가지이다. 더 극단적이고 위험한 행위를 함으로써 현상을 유지하는 위험감수적 행동을 하거나 또는 극단적 행위가 자칫 행위자인 북한의 생존 자체에 위협이 될 수 있다고 판단하여 손실영역에서의 선호의 역전 현상이 발생하여 위협을 회피하는 행동 또는 정책을 추구하는 것이다. 이러한 결정의 기로 속에서 한국정부의 대북정책 중 북한에 대한 포용정책은 한반도에서의 미국의 군사적 행동의 적용이나 강력한 경제제재에 대해 제한을 두었다. 이는 곧 북한에게 선호의 역전을 불러일으키는 재앙적 손실의 가능성을 낮추는 안전장치 역할을 함으로써 위협을 감수하는 위험천만한 행동을 가능케 하는 면죄부가 된 것이 사실이다.

한국정부의 대북정책은 북한을 비핵화 하는데 결정적인 요소는 아닐지라도, 북한의 모험 지향적인 핵정책 개발이나 도발 시 북한체제 위협이 될 만큼 재앙적 손실의 발생여부를 결정하는데 변수로 적용한다는 것이다.

전망이론적 관점에서 손실영역에 놓인 행위자로 하여금 위협을 감수하는

행위를 포기하도록 하는 방법은 손실보다 더욱 큰 이익을 제공하거나 재앙적 손실을 인지시켜 위험을 회피하도록 하는 방법이 있다. 두 방법 중 더 큰 이익을 제공하는 것은 행위자가 소유하고 있는 것을 거래할 수 있거나 협상할 수 있는 대상일 때만 가능하다. 우리는 아직 북한의 핵을 보유하고자 하는 그 근본적인 목적을 아직 알 수 없는 입장에서 우리가 선택할 수 있는 것은 재앙적 손실을 인지시켜 위험을 회피시키는 방법이 있을 것이다. 이것은 미국의 강경한 대북정책에 한국정부가 편승하여 북한을 압박하는 것을 의미한다. 하지만 이 정책은 현실적으로 결코 바람직한 선택은 아니다. 자칫 한반도에서 누구도 원치 않는 전쟁이 발생할 수 있기 때문이다. 다만 우리는 이러한 관점에서 북한이 선택할 수 있는 최악의 위험을 감수하는 상황, 즉 한국에 대한 도발이나 핵 공격 등에 대비하여 충분한 국가적 대비와 전력을 갖추는 것이 필요하다. 북한이 위기의 상황 속에서 한국에 대한 위협을 가하는 선택지를 선택하고자 할 때, 우리의 대비가 도발을 완전히 저지하고 더 나아가 위협이 될 수 있음을 북한에게 인지시킴으로써 그 도발을 막을 필요가 있다.

결론적으로 역대 한국정부의 대북정책은 북한의 인식이 ‘손실영역’일 경우는 특별한 영향을 미치지 못하였지만, ‘재앙적 손실’일 경우에는 한국의 대북정책이 북한의 ‘선호의 역전’에 결정적인 영향을 미친 것으로 식별되었다. 실 예를 들면 북한은 1994년 김일성 사망과 영변 핵시설 타격 위협에 따른 손실영역을 ‘재앙적 손실’로 판단하고 김영삼 대통령의 북한 공격 반대와 공조하여 클린턴 행정부의 제안을 무조건적으로 수용(preference reversal)한 반면에, 2002년 북한의 고농축우라늄 적발에 따른 손실영역은 손실회복이 가능할 것으로 판단하여 김대중 대통령의 대북봉쇄전략 반대에 편승하여 부시 행정부의 핵연료 검증요구 거부, NPT 탈퇴, 영변 원자로 재가동과 같은 위협을 감수(risk-taking)하는 선택을 감행하였다.

이 연구에서는 전망이론의 관점에서 역대 한국정부의 핵정책이 북한의 핵정책에 미치는 영향을 구체적으로 밝히고자 하였다.

[논문투고일 : 2019.07.30]

[논문심사일 : 2019.08.12]

[논문수정일 : 2019.08.31]

[게재확정일 : 2019.09.16]

참고 문헌

- 곽태환, “북핵에 대한 한국정부의 대응정책에 관한 연구: 김대중, 노무현, 이명박 정부를 중심으로”, 고려대학교, 2017.
- 김용복, “김대중 정부의 대북정책과 남북관계: 쟁점과 평가”, 경남대학교, 2003.
- 김주삼, “유엔의 북핵 대북 제재조치의 실효성과 북한의 체재생존전략”, 한국과 국제사회 제 2권, 2018.
- 김형석, “역대정부별 북한인식과 대북정책 상관성에 관한 연구”, 경기대학교, 2011.
- 박용수, “김영삼 정부 북핵위기 대응의 한계에 대한 재평가: 김영삼 대통령의 주도성 추구성향과 정부대응의 경직성을 중심으로”, 서울대학교, 2011.
- 신정화, “문재인 정부와 대북정책”, 한국지역사회연구소, 2017.
- 안문석, “김정은 시대 북한의 핵·미사일 전략”, 전북대학교, 2016.
- 안정식, “탈냉전기 한미 대북정책 갈등과 협력 : 김영삼·김대중 정부 시기 한미동맹 구조변화를 중심으로”, 경남대학교 북한대학원, 2007.
- 오진용, 『김일성 시대의 증소와 남북한』, 서울: 나난, 2004.
- 이명수, “북핵문제와 우리의 대응: 노무현, 이명박 정부의 북핵정책 비교연구”, 동북아총론 vol.48, 2008.
- 이삼성, 『한반도의 전쟁과 평화』, 서울: 한길사, 2018.
- 이창현, “노무현 정부 대북정책의 성과와 평가”, 정치정보연구 11권 1호, 2008.
- 이희호, 『동행』, 서울: 웅진지식하우스, 2008.
- 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 25년(개정증보판)』, 경기: 창비, 2015.
- 임을출, “새정부의 대북정책”, 세종연구소, 2017.
- 장준익, 『북한 핵·미사일 전쟁』, 서울: 서문당, 1999.
- 전상봉, 『통일, 우리 민족의 마지막 블루오션』, 서울: 시대의 창, 2007.
- 정성운, “북한의 핵전력과 핵전략”, 통신연구원, 2016.
- 정옥임, 『북핵 588일!』, 서울: 서울프레스, 1995.
- 조성렬, “문재인 정부 대북정책의 과제와 전망”, 통일정책연구 제 26권 1호, 2017.
- 조순구, “이명박 정부의 대북정책과 남북관계”, 동북아연구 27권 2호, 2012.
- 통일부, 『2009 통일백서』, 서울: 통일부, 2009.
- 최용환, “북한의 핵개발 전략분석 및 향후 대응 방향”, 경기개발연구원, 2010.

- 허문영, “평화변영정책 추진성과와 향후 과제, 통일연구원, 2007.
- 황장엽, 나는 역사의 진실을 보았다., 서울: 한울, 1999.
- 황지환, 『북핵문제와 한반도 평화정착』, 서울: 한울출판사, 2008.
- 황지환, “전망이론을 통해 본 북한의 핵 정책 변화: 제 1차, 2차 북한 핵 위기 분석”, 서울대학교, 2006.
- Daniel Kahneman and Amos Tversky, “*Prospect Theory, an Analysis of Decision Making under Risk*”, *Econometrica* Vol. 47, No. 2, 1979.
- Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History*, New york: Basic Books, 2001.
- Paul Schrodeder, “*Histrorical Reality vs. Neo-Realist Theory*” 『*International Security*』 Vol. 19, 1994.
- Rose McDermott, James Fowler, and Oleg Smirnov, “*On the Evolutionary Origin of Prospect Theory Preferences*”, 『*Journal of Politics*』 Vol. 70, No. 2, 2008.
- Taik-young Hamm, *Arming the Two Koreas: State, Capital and Military Power*, New york: Routledge, 1999.
- Yahuda, Michael, *The international Politics of the Asia ~ Pacific*, London: Routledge, 1996.
- 『로동신문』, 1990. 10. 5, 2002. 1. 1, 2. 1, 3. 13
- 『조선중앙방송』 1994. 6. 7.
- 『조선중앙통신』 2013. 2. 12
- 『경향신문』, 2016. 1. 6
- 『조선일보』, 2002. 2. 21
- 『조선중앙통신』, 2011. 12. 30.
- 『the Street Journal』, 2015. 4. 24

Abstract

Comparison Analysis of each South Korea's Government Response Policy against North Korea's Nuclear Threat focused on Prospect Theory

Park, SangJung(Corresponding Author, Professor of Korea National
Defense University)

Kim, Deuk-Ryong(Graduate Student of Kukmin University)

The purpose of this study is to analyze the performance results of the past Republic of Korea(ROK) governments' response policy against North Korea(nK)'s nuclear policy in terms of prospect theory. nK has maintained an adventurous and provocative nuclear policy despite its internationally unfavorable security situation. The previous studies of nK's nuclear issues focused on the U.S. response policy which has the greatest impact on the nK's nuclear policy. On the other hand, it is true that the study of ROK's response policy against nK's nuclear policy, which is an important act as a party to nK nuclear issue, has been neglected. Therefore, this study assessed how the past ROK's response policy against nK's nuclear policy affected the it's nuclear program from the prospect theory.

First of all, we examined the motivation, progress, and awareness of the international situation of nK's nuclear development, and analyzed the influence of the past ROK government's response policies on the nK's nuclear program through the prospect theory. nK has consistently maintained its risk-taking policy since it began developing nuclear weapons. nK has acted to trigger an extreme crisis to recover from the loss when nK recognizes the situation as a 'loss frame' when international threats to its nuclear policy arise. However, nK took a 'risk-taking strategy' if nK's choice resulted in

'catastrophic losses'.

Finally ROK's response policies were founded to have little effect in the case of nK's 'loss frame', but to have a critical effect on nK's 'preference reverse' in the case of nK's 'catastrophic frame'. this study is meaningful in that it details the impact of the past ROK's response policies against nK's nuclear policy in terms of the prospect theory.

Key Words:

North Korean(nK) nuclear, nK punitive sanction, prospect theory, loss frame, preference reversal, catastrophic losses, risk-taking strategy

저자소개(가나다순)

김승택

현재 합참의장 자문관으로 근무하면서 합동 및 연합연습/훈련간에는 정치-군사(Pol-Mil) 통제관으로 활동 중이다. 국방부 정책실에서 다년간 근무하였으며 미국정책 과장을 역임하였다. 연구 관심분야는 한미 동맹관계, 전작권 전환 등이며 군사외교 현장에서의 실무경험을 토대로 현실적인 정책대안을 제시하는데 관심을 가지고 연구하고 있다.

문한조

재향군인회 안보전략연구원에서 연구원으로 근무하면서, 연구활동에 임하고 있다. 고려대 정책대학원 국제관계 석사학위를 취득하고, 경기대 정치전문대학원 외교안보 박사학위를 취득하였다. 석사논문은 “탈냉전이후 중국의 동북아 대외정책 연구”, 박사논문은 “국제군인스포츠 위원회(CISM) 활동과 군사적 역할 분석”을 작성하였다. 재향군인회 학술지 1호에 “동북아 안보정세와 한미동맹 연구”를 기고하였다.

박상중

현재 국방대학교 직무교육원 교수로 재직 중에 있으며, 서울과학기술대학교 정책대학원에서 “전시작전통제권 전환의 정치적 결정요인에 관한 연구: 정책흐름모형을 중심으로”로 정책학 박사학위를 취득하였다. 국민대학교 정치대학원과 부천대학교에서 국방외교, 협력안보, 리더십개발, 조직관리 등의 강의를 하였으며, 등재학술대회에서 우수논문상을 3회 수상하였다.

김득룡(박상중 제2저자)

현역 육군 대위로 현재 서부사하라MINURSO 옵서버로 근무하고 있으며, 국민대학교 정치대학원 석사과정에 재학 중에 있다. 관심분야는 국가안보, 핵정책, 평화조약 등이다. 육군 GOP사단 소초장, 기제화보병사단에서 기갑/기제화분석장교, 수방사 경비단 정보과장 등을 역임하였다.

박용환

육군종합행정학교 교수를 거쳐 현재 한국국가전략연구원 전문연구위원으로 활동하고 있다. 경희대학교에서 경영학 석사를, 동국대학교에서 북한학 박사 학위를 취득하였다. 연구 관심분야는 북한 정치·군사이며, 주요 저서 및 논문으로는 『김정은 체제의 북한 전쟁전략』(2012 초판, 2019 증보판), “북한의 선군군사전략에 관한 연구(2012)”, “김정은 체제의 북한 강성국가 건설(2013)”, “북한 특수전부대 위협 평가(2015)”, “김정은 통치술이 북한 군사정책에 미친 영향(2016)”, “김정은 시대 북한 군사지휘체계 연구(2017)” 등이 있다.

방호엽

재향군인회 안보교수로 활동 중이며, 경남대학원에서 정치외교 박사를 취득하였다. 국방대학교 전문연구원 및 국방TV고정패널로 활동하였고, 중국 산둥대 아태연구소 외래연구교수로 2017년부터 동북아 평화유지에 대한 과제를 매년 수행하고 있다. 그리고 미래의 한반도 전쟁양상에 필요한 “비살상무기의 군사적 효용성 분석 및 방향구상”을 합동군사연구지에 게재하였으며, “북한 특수전력의 운영특징 및 적용변화연구”를 용역과제를 수행하였다.

연구윤리규정

□ 목적

향균학술지 투고자의 연구윤리를 확립하고, 연구 및 출판 부정행위 발생 시 신속하고 공정하며 체계적인 검증을 위한 기준을 제시함.

□ 적용대상

향균학술지에 논문을 투고하는 모든 투고논문 및 투고자에 대하여 적용.

□ 연구자의 윤리의무

연구자는 연구자로서의 규범을 준수하고, 학술 연구를 통하여 학문과 사회의 발전을 도모하며 연구자로서 지켜야 할 책무를 성실히 이행해야 하며, 향균학술지에 투고를 원하는 연구자는 다음 사항을 준수해야 함.

- 연구자는 각자가 수행하는 연구에 있어서 정직하여야 함. 여기서 정직은 아이디어의 도출, 실험에 대한 설계, 실험과 결과의 분석, 연구비 지원, 연구결과의 출판, 연구 참여자들에 대한 공정한 보상 등 연구 과정의 전반에 관한 정직을 말함.
- 연구자는 자신의 연구기밀이 보호되는 범위 내에서, 학문과 기술의 발전을 위하여 최대한 공개적인 자세로 임하여야 함. 연구결과를 다른 연구자의 요청이 있을 경우, 지적재산권 또는 연구와 관련된 제한이 규정되어 허락하는 범위 내에서 연구 관련 데이터와 결과물 등을 적극적으로 제공하여야 함.
- 연구자는 연구에 있어서의 표절, 사기, 조작, 위조 및 변조 등을 심각한 범죄행위로 간주하고, 이러한 부정이 발생하지 않도록 최선을 다하여야 함.
- 연구자는 연구 부정행위가 의심되는 사례가 있을 경우 적절한 방법으로 이를 연구원에 보고하여야 함.

□ 부정행위 방지목적

이 규정은 향균학술지에 게재 및 게재신청 된 논문의 연구 부정행위를 방지하고 그러한 행위가 발생했을 때의 처리절차를 규정함을 목적

□ 연구 부정행위의 유형

연구개발 과제의 제안, 연구개발의 수행, 연구결과의 보고 및 발표 등에서 행하여진 위조·변조·표절·부당한 논문저자 표시 행위 등을 말함.

- “위조”라 함은 존재하지 않는 연구자료나 연구결과 등을 허위로 만들어 보고하는 행위.
- “변조”라 함은 연구자료, 연구과정, 연구결과를 사실과 다르게 변경하거나 누락시켜 연구내용 또는 결과를 왜곡하는 행위.
- “표절”이라 함은 타인의 아이디어, 연구과정, 연구결과 등을 적절한 출처 표시 없이 연구에 사용하는 행위.
- “부당한 논문저자 표시”는 연구내용 또는 결과에 대하여 학술적 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 학술적 공헌 또는 기여를 하지 않은 자에게 논문저자 자격을 부여하는 행위.
- 자신의 연구물의 일부나 전부를 적절한 명기 없이 재사용하는 행위는 연구 부정행위에 해당한다.
- “제보자”라 함은 부정행위를 인지한 사실 또는 관련 증거를 당 원구원 또는 연구지원기관에 알린 자를 말한다. 다만, 고의 또는 중대한 과실로 이를 행한 자는 제보자로 간주하지 않음.
- “피조사자”라 함은 제보의 대상이 된 자 또는 조사를 수행하던 중 부정행위를 한 것으로 추정되어 조사대상이 된 자를 말함.
- 연구진실성을 심각하게 해하는 기타 연구 부정행위의 기준은 한국연구재단의 연구윤리규정에 준하여 적용.

□ 심사주체

연구 부정행위에 대한 판단과 제재내용의 확정은 학술지 편집위원회가 담당함.

□ 절차

연구 부정행위에 대한 판단과 제재 절차는 ‘편집위원회의 설치 및 운영에 관한 규정’에 따름.

□ 연구 부정행위의 판정 절차

- 연구 부정행위에 대한 외부의 제보나 심사자의 문제제기 등이 있을 경우 편집위원장은 편집위원회를 소집하여 부정행위 여부를 심의.
- 윤리규정 위반으로 보고된 회원은 편집위원회에서 행하는 조사에 협조해야 함. 이 조사에 협조하지 않는 것은 그 자체로 윤리규정 위반이 됨. 단, 제보의 접수일로부터 만 5년 이전의 부정행위에 대해서는 이를 접수하였더라도 처리하지 않음을 원칙으로 함.
- 편집위원회는 제소된 사안에 대해 접수된 날로부터 6개월 이내에 심의·의결하여야 함.
- 연구 부정행위 여부는 편집위원회의 합의에 의하며 합의가 이루어지지 않을 경우 편집위원회 위원 과반의 출석과 출석위원 2/3 이상의 찬성으로 의결함.
- 이 규정에 정해지지 않은 사항은 편집위원회의 결정에 따름.

□ 제재

연구 부정행위로 판단된 경우 부정행위의 경중에 따라 다음과 같은 제재(혹은 복수의 제재)를 내릴 수 있음.

- 본 학술지에 3년 이하의 투고 금지
- 재향군인회 안보전략연구원 인터넷 홈페이지에 부정행위 사실 공시 및 학술지 온라인판에서 해당 논문의 삭제
- 부정행위 확정 후 발간되는 첫 학술지에 부정행위 및 게재취소 사실 공시

□ 소명 기회와 비밀 보장

- 연구 윤리규정 위반으로 편집위원회에 제소된 자는 확정이 되기 전까지는 연구 윤리규정을 위반하지 않은 것으로 봄.

- 논문의 집필자가 편집위원회의 판정에 불복할 경우 판정 통보 7일 이내에 새로운 재심위원회에 재심을 청구할 수 있음.
- 편집위원회는 결정이 내려질 때까지 당사자의 신원을 외부에 공개해서는 아니 됨.

□ 재심위원회 구성

- 재심위원회는 편집위원장을 포함, 위원장이 임명한 위원 등 5명 이상으로 구성되며 위원의 자격은 편집위원회의 구성 자격요건과 동일함.
- 재심위원은 최초심의에 참석하지 않은 새로운 인원이어야 함.

□ 제보자에 대한 비밀 보호 및 공지의무

- 편집위원회는 제보자가 부정행위 신고를 이유로 일체의 불이익을 받지 않도록 보호해야 할 의무를 지니며 이에 필요한 대책을 마련해야 함.
- 제보자는 부정행위의 신고 이후에 진행되는 조사 절차 및 일정 등에 대하여 공지 받을 권리가 있으며, 윤리소위는 이를 성실히 보장하여야 함.

논문투고 및 심사/집필요령

□ 논문심사

1. 심사절차

- 가. E-mail 접수(korvass0201@naver.com) 또는
우편접수(우)06734 서울특별시 서초구 남부순환로 2569 6층
대한민국재향군인회 안보전략연구원
* 온라인논문투고시스템 구축 후에는 시스템 활용
- 나. 논문 심사(3인) 의뢰 / 심사(2주)
* 제목 또는 내용이 적합하지 않을 경우 접수 취소.
- 다. 논문심사 결과 접수 및 판정
- 라. 심사결과 투고자 통보
- 바. 수정논문은 1주 이내에 수정 제출 / 접수

2. 심사기준

- 가. 내용의 적절성 : 논문의 주제가 ① 외교 ② 국방 및 안보 ③ 통일정책
④ 향군 제도개선 분야 등에 관련된 주제
- 나. 내용의 창의성 : 논문의 내용은 국내외 학술지에 게재되지 않은 새롭고
참신한 것
- 다. 전개의 논리성 : 내용의 구성과 전개는 논리적이고 명료
- 라. 향군 발전 및 학문적 기여도 : 논문의 내용은 향군의 제도개선 등에 기
여하거나 학문적 발전에 기여 할 수 있어야 함
- 마. 형식의 적절성 : 논문양식을 준수
- 바. 연구 방법의 적절성 : 논문은 연구주제에 대한 문제제기, 연구방법, 연
구결과의 활용 및 기대효과 등에 타당성이 있어야 함.

□ 논문투고

- 1. 논문 투고자는 석사이상의 학위소지자 및 그에 준하는 경력 및 전문성을
갖춘 인원으로 한다. 단 학위 과정 중에 있는 자는 지도교수 또는 박사
학위 소지자와 공동 연구자로서 투고할 수 있다.

2. 논문 투고는 별지 #3의 ‘원고집필요령’을 따라야 하며, 논문주제는 외교, 국방/안보, 통일정책, 향군 제도개선 분야로 한정한다.
3. 투고논문 접수는 이 메일 혹은 출력물이 연구원에 도달한 시점에 접수된 것으로 간주한다.
4. 투고원고는 국문요약, 핵심단어, 영문초록, 참고문헌 등을 포함하여 완전한 논문형태를 갖추어야 한다. 제출한 원고는 일체 반환하지 않는다.
5. 투고논문은 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 미발표 논문이어야 하며, 게재된 논문의 저작권은 연구원에 귀속한다.
6. 투고 논문은 연구원에서 관장하는 소정의 논문심사를 통과하여야 한다.
7. 학술지 게재가 확정된 연구논문은 소정의 원고료를 지급할 수 있다.
8. 학술지의 발간횟수는 연 2회이며, 발간예정일은 4월 8일과 10월 8일 재향군인의 날로 하며 논문접수 마감일은 발행일 45일 전까지인 2월 25일과 8월 25일까지 수시접수 한다.

□ 확정 및 인쇄

1. 편집위원회에서 학술지 게재가 확정된 논문은 1주일 이내의 저자 교정기간을 거친 후, 최종 인쇄용 원고를 송부받아 취합한다. 저자 논문은 편집 간사의 ‘인쇄 형식 확인 과정’을 거친 후 출간한다.
2. 학술지 게재가 확정된 논문은 저자의 교정기간을 거친 후, 최종 인쇄용 원고를 송부받아 취합한다. 게재논문은 편집 간사의 ‘인쇄 형식 확인 과정’을 거친 후 출간한다.

□ 원고집필요령

1. 원고의 분량 : 원고의 분량은 각주, 표, 그림이 포함된 본문과 참고문헌을 합하여 200자 원고지 120매 내외(A4 약 20매)로 한다. 최대 150매(A4 약 25매)를 넘지 않는다.

2. 용지여백 기준

가. 용지여백(A4 기준) :

위쪽	아래쪽	왼쪽	오른쪽	머리말	꼬리말	제본
46mm	46mm	42.5mm	42.5mm	12.5mm	12.5mm	0mm

나. 본문 서체 : 글꼴 : 신명조 / 글자크기 12point(대제목 14point진하계, 중제목 12point 진하계) / 장평 100% / 자간 0% / 본문 글자크기 10.5point, 줄간격 160% / 첫줄 들여쓰기 10point

다. 각주 서체 : 신명조 / 글자크기 9point

3. 인용, 각주, 참고문헌의 표기

가. 인용

- 1) 직접 인용은 “……”로 표시한다.
- 2) 간접 인용의 경우에는 인용문의 끝 부분 상단에 주 번호를 달고 그 인용원을 각주에서 밝혀 준다.
- 3) 재인용의 경우에는 누구의 어느 책에서 재인용한 것인지 그 인용원을 그대로 밝혀야 한다.

나. 각주 작성요령

- 1) 저서 및 역서(편저서, 학술지, 월간지 등) : 이중격쇠 『 』로 표기하고, 출판도시, 출판사, 출판년도 등 출판정보는 괄호 안에 표기하고, 그 뒤에 페이지를 표기한다. 영문의 경우 first 및 second name(이니셜), last name 순서로 표기하고, 책 제목은 이탤릭으로 표기하며, 출판도시, 출판사, 출판년도 등 출판정보는 괄호 안에 표기하고, 그 뒤에 페이지를 표기한다.

가) 박경서, 『국제정치경제론』(서울 : 법문사, 1985), p. 120.

나) Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, CT. : Yale University Press, 1986), p. 12.

- 다) Baylis, John. 박창희(역). 『현대전략론』(서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2009), pp. 156-157.
- 2) 논문 : 학술지 게재 논문은 다음과 같이 표기한다.
- 가) 안병준, “민족주의와 한반도,” 『국제정치논총』 제23집 (한국국제정치학회, 2003), pp. 29-33.
- 나) Richard J. Anderson, "Marxism and Secular Faith," *American Political Science Review*, vol. 27, No1(1965), p. 627.
- 3) 학위논문 : 한글 학위 게재 논문은 다음과 같이 표기한다.
- 가) 홍길동, “조선시대 병영 연구,” 국방대학교 박사학위 논문(2004), pp. 25-26.
- 4) 세미나 및 학회 발표논문
- 김창수. “미국의 아태지역 군사정책.”『아태지역 국가리더십 변화와 안보 도전: 유럽과 아시아의 시각』안보문제연구소 제3회 국제공동학술회의(2013. 4. 11), p. 71.
- 5) 같은 문헌을 다시 언급하는 경우 : 출판정보 등이 생략된 저자명을 표기한 후 인용페이지를 표기한다. 서양권 저자 이름은 last name만 표기한다. 바로 위의 인용한 자료를 잇달아 인용할 경우에는 ‘위의 책, p. 2.’, ‘ibid., p. 2.’로 표기한다
- 가) 황병무(2011), p. 300.
- 나) Nye(2013), p. 27. ibid., p. 90.
- 6) 인터넷 자료 : 웹주소의 검색일자를 명기하여야 한다.
- 가) <http://www.technorealism.org>(검색일 : 2019.2.12)
- 나) 국방부(<http://www.MND.go.kr>), “국방의 현주소”(검색일 : 2019.2.12)
- 7) 일간지 및 주간지의 기사와 칼럼
- 가) 황병무, “유엔평화유지군 참여 결정.”『00일보』, 2003. 4. 19.
- 나) “안보의 현주소”『연합뉴스』, 2003. 4. 19.
- 다. 참고문헌 작성요령
- 1) 한글문헌, 동양문헌, 영어, 기타 서양문헌 순으로 배치한다. 한글 및

동양문헌은 저자의 성을 가,나,다 순으로 서양문헌은 저자의 성(참고문헌에는 last name을 맨앞에 표기하고 first 및 second name(이니셜)을 표기)를 알파벳 순으로 표기한다. 이때 출판도시, 출판사, 출판년도 등 출판정보는 각주에서와는 달리 괄호 없이 표기한다.

- 2) 참고문헌에는 본문과 각주에서 언급한 모든 문헌의 자세한 문헌정보를 기재하며, 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.
- 3) 참고문헌은 한글문헌, 로마자로 표기되는 구미어, 기타 외국어(일본어, 중국어, 러시아어 등) 문헌 순으로 배열하며, 각 문헌별로 가나다순 혹은 알파벳순으로 배열한다.
- 4) 참고문헌의 기본 양식은 각주 작성요령과 동일하다. 다만 마지막의 쪽수는 제외한다.

3. 기타 참고사항

- 가. 본문 속의 제목들(대제목, 중제목, 소제목 등)에 사용하는 기호 체계는 I., 1., 가., 1), 가), (1), (가), ①, ㉠ 등의 순으로 한다.
- 나. 표 및 그림에는 제목을 붙여야 하고 <표 1>, <그림 1>과 같은 형태로 구분하여 작성하고, 출처는 표나 그림 바로 아래에 제시한다.
예) 출처: 한국은행,「통계연감」(1985), pp.1~2.
- 다. 본문 속에서 의미를 명확하게 하기 위해 필요한 경우에는 한자를 사용할 수 있다.
- 라. 저자의 소속 및 직위는 저자명 우측 상단에 별표(*)각주로 기재하되, 공저의 경우에는 대표저자를 *, 제2공저자를 **, 제3공저자를***...순으로 표기한다. 필요한 경우, 대표 저자의 이름을 별표 각주에 다시 명기할 수 있다.
- 마. 논문 원고 순서는 ① 논문의 한글 제목 및 영어 제목, ② 저자 의 한글 성명 및 영문 성명, ③ 원고지 5매 이내의 한글요약문과 300단어(words) 내외의 영문 요약문, ④ 3~5개의 한글 및 영문 핵심어(Key Words), ⑤ 참고문헌, ⑥ 영문초록 순으로 작성한다. 논문게제시에는 별도로 200자 내외의 한글 '저자 소개문'(소속 및 지위, 주요 연구관련 경력, 최종학위 수여 기관 및 최종학위 논문제목, 전공분야, 저서 및 대표 논문들 포함)을 포함하여야 한다.

투고 환영

대한민국재향군인회 안보전략연구원에서는 매년 학술지 발간을 추진하고 있습니다. 학술지는 재향군인회와 안보에 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 연구자료를 수록하기 위한 학술지입니다. 이와 병행하여 등재학술(후보)지 등록 추진 중에 있습니다. 향군회원과 학계, 연구기관의 연구자들, 관련 업무 전문가들의 투고를 환영합니다. 아래의 사항에 유의하여 여러분의 적극적인 기고를 바랍니다.

1. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정으로 있는 글이어서는 안되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는(연구프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.
2. 기고된 글은 본지의 편집방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 책임지지 않습니다. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

* 원고보내실 곳 : E-mail 접수(korvass0201@naver.com) 또는
우편 : 우)06734 서울특별시 서초구 남부순환로 2569
대한민국재향군인회 안보전략연구원

기타 사항은 대한민국재향군인회 안보전략연구원(02-499-0201)으로 문의하시기 바랍니다.



안보전략연구 제2호



ISSN 2672-040X