

## [학술대회 일정]

- 일시 : 2018년 10월 26일 (금), 10:30~17:00
- 장소 : 계명대학교 의양관 216호
- 주제 : 2018년 한반도 평화와 통일을 논하다 :  
계명대학교 국경연구소 · 대한정치학회 공동학술대회
- 후원 : 대구광역시
- 세부일정 :

시간	패널 및 진행
10:30~ 11:00	<p>등록 및 개회식</p> <p style="text-align: right;">사회 : 김진윤 (대한정치학회 편집위원장)</p> <p>인사말 : 이성환 (대한정치학회 회장)</p> <p>축사 : 진광식 국장 (대구시청 자치행정국장)</p>
11:00~ 12:30	<h3>1부 : 북한, 한반도의 미래</h3>
	<p style="text-align: right;">사회 및 좌장 : 이승근 (계명대학교)</p> <p>발표 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한병진 (계명대) 수령제와 북한식 시장개혁</li> <li>○ 김정수 (대구대) 역대 정부 대북정책의 객관적 평가를 위한 소고 : 지속가능한 대북정책을 위한 제언</li> <li>○ 표광민 (서울대 국제문제연구소) 트럼프, 키신저 그리고 카테콘 - 미국의 대북정책에 관한 하나의 정치신학적 해석 -</li> </ul> <p>토론 : 장우영 (대구가톨릭대), 최병덕 (계명대), 정상희 (계명대)</p>

시간	패널 및 진행
12:30~ 13:20	오찬 (심제관)
13:20~ 15:10	<b>2부 : 동북아 국제정치질서와 한반도</b>
	<p style="text-align: right;">사회 및 좌장 : 김옥준 (계명대학교)</p> <p>발표 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정한범 (국방대) 한반도 평화체제 구축과 비핵화의 전망</li> <li>○ 이택선 (한국외국어대) 한반도 통일경로에 대한 고찰 : 북한 위기상황에 관한 연구들을 중심으로</li> <li>○ 이중구 (국방연구원) 한반도 안보구조와 북한 평화협정 구상의 변천</li> <li>○ 김진하 (통일연구원) 미·북정상회담의 전략적 함의와 파급효과 분석</li> </ul> <p>토론 : 엄기홍 (경북대), 변영학 (대구가톨릭대), 오경섭 (통일연구원), 이규철 (경북대)</p>
15:10~ 15:30	휴식
15:30~ 17:00	<b>3부 : 한반도 평화와 통일의 방식</b>
	<p style="text-align: right;">사회 및 좌장 : 정준표 (영남대학교)</p> <p>발표 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이재홍 (서울대) 빅데이터와 북한정책변화 : 말 많은 거짓말쟁이의 역설과 변화의 수량화</li> </ul>

시간	패널 및 진행
15:30~ 17:00	<p>○ 김선일 (경희대)·이희수 (경희대 국제대학 재학) Hunting a Hungry Dog with Hawks? : The (De)volution of United Nations Sanctions against North Korea</p> <p>○ 최경준 (서울대 국제문제연구소) Between Bread and Honor: North Korea's Chuch'e Ideology and Its Effect on Economic Foreign Policy</p> <p>토론 : 박영환 (영남대), 강우진 (경북대), 이상환 (한국외국어대)</p>
17:30~ 18:20	만찬 (강나루)





## 목 차



### [1부] 북한, 한반도의 미래

수령제와 북한식 시장개혁 ..... 11

한 병 진

역대 정부 대북정책의 객관적 평가를 위한 소고 :

지속가능한 대북정책을 위한 제언 ..... 33

김 정 수

트럼프, 키신저 그리고 카테콘

- 미국의 대북정책에 관한 하나의 정치신학적 해석 - ..... 63

표 광 민

### [2부] 동북아 국제정치질서와 한반도

한반도평화체제 구축과 비핵화의 전망 ..... 79

정 한 범

한반도 통일경로에 대한 고찰 :

북한 위기상황에 관한 연구들을 중심으로 ..... 107

이 택 선

한반도 안보구조와 북한 평화협정 구상의 변천 ..... 139

이 중 구

미·북 정상회담의 전략적 함의와 파급효과 분석 ..... 159

김 진 하

[3부] 한반도 평화와 통일의 방식

빅데이터와 북한정책변화:

말 많은 거짓말쟁이의 역설과 변화의 수량화 ..... 189

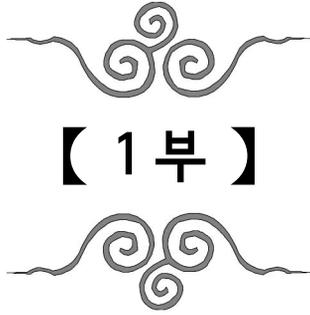
이 재 홍

Hunting a Hungry Dog with Hawks?: The (De)volution of  
United Nations Sanctions against North Korea ..... 201

김선일 · 이희수

Between Bread and Honor: North Korea's Chuch'e Ideology  
and Its Effect on Economic Foreign Policy ..... 221

최 경 준



북한, 한반도의 미래



# 수령제와 북한식 시장개혁

한 병 진\*

## I. 서론

북한의 시장개혁은 어떤 형태로 전개될 것인가에 대한 예측은 김정은이 이제 경제문제에 초점을 맞추어 국가를 운영하겠다는 선언과 함께 초미의 관심사이다. 그런데 경제개혁 정책은 국가통치 능력과 정치질서에 영향을 미칠 수 있다. 시장개혁이 정권붕괴로 이어진 소련의 사례가 극적이다. 여기에 경제개혁의 어려움이 있다. 정치적으로 불리한 결과를 예방 혹은 피하면서 경제적 성과만을 누릴 수 있는 정책을 모색하기가 쉽지 않다.

특히 효율적이고 적극적인 경제활동을 유인하기 위해서는 재산권(property rights)을 정비할 필요가 있다. 재산권의 핵심은 바로 약속의 문제를 해결하는 것이다. 재산을 가진 자가 자신의 부를 지킬 능력을 가지고 있을 때 재산권의 약속은 믿을 만하다. 이는 권력의 분담을 의미한다. 절대적 개인독재에서 시장개혁의 어려움이 여기에 있다.

북한의 경제개혁의 어려움의 정도와 예상을 위해서 우리는 북한 정치를 미시적으로 이해할 필요가 있다. 북한 정치의 핵심은 수령제이다. 김정은으로 권력이 계승되는 과정에서 노동당의 위상이 올라갈 수도 있다는 희망 섞인 기대는 보기 좋게 무너지고 김정일 시대보다 더욱 무서운 수령통치가 분명해졌다. 삼대세습을 넘어 김정은의 장기집권이 확실시되는 북한의 수령제는 북한 정치를 다른 독재정권과 구별 짓는 특징이다.

그렇다면 수령제를 어떻게 이해 혹은 설명할 것인가? 너무나 북한적인 현상인 만큼 북한의 시각에 충실한 내재적 접근이 필요하다는 입장을 예상할 수 있다. 분명 남한 언론을 비롯하여 서구 학계는 고난의 행군 시절 압박한 북한정권의 붕괴를 논하는 우를 범했다.

---

\* 계명대학교

그리고 이러한 오류는 북한 정권을 다른 일반 정권의 경험과 등치시키는 외부적 시각에서 비롯한 바가 크다.

필자는 사회가 다양한 담론으로 구성되어 있고 주관적 심리적 요인이 사회적 사건에 결정적 작용을 한다는 점에 누구보다 동의한다. 유명한 인류학자의 말처럼 우리 모두는 “의미의 거미줄에 매달린 거미”처럼 의미와 의도에 커다란 무게를 둔다. 객관적으로 객관적인 사회현상은 거의 없다. 그렇지만 북한 엘리트와 주민의 생각과 인식이 우리의 상식적 예상과 다르다는 사실로부터 북한 정부의 공식 담론에 충실해서 북한을 이해하는 것이 타당하다는 결론은 나오지 않는다.

지금까지 북한정치 연구는 북한 정권의 안정성에 초점을 두면서 수령제의 작동원리를 수령과 엘리트의 상호작용이라는 미시적 수준에서 분석하는 연구는 희박한 모양새이다. 너무나 북한적인 현상임에 틀림없는 삼대세습과 수령의 절대 권력에 대한 담론과 제도에 대한 심도 있는 분석은 북한적 특수성을 넘어서는 결론을 내리고 있지 않다.<sup>1)</sup> 그리고 설명보다는 개념화에 치중하여 극장국가, 유격대 국가, 술탄니즘, 전체주의 등의 개념으로 분류하고 있지만 체제의 작동 원리에 대한 설명이 부족한 형편이다(권현익, 정병호 2013; 류길재 2001; 와다 하루키 2005; Snyder 1998).

이 논문은 가장 북한적인 현상이자 북한정치의 핵심인 수령제를 수령과 엘리트의 상호작용이라는 미시적 관점에서 분석하고 이에 바탕 하여 수령제의 공고성을 설명하고 일반적 시장개혁의 어려움과 북한식 시장개혁의 미래를 잠정적으로 예상해 본다. 북한의 대내외적 환경, 이데올로기, 역사적 전개 과정, 공식적 제도를 강조하는 대신 개인 독재가 어떻게 가능한가라는 보편적 질문에서 북한의 수령제를 분석한다.

수령제는 개인 독재가 극단적인 수준으로 발전한 정권이라 규정할 수 있다. 노동당의 존재로 북한을 당독재로 분류하는 경향이 있다. 그렇지만 당독재는 당을 통한 집단적 의사결정이 제도화된 정권형태로 의사결정에 참여하는 엘리트가 지배자와 권력을 분담한다. 따라서 북한을 당독재로 구분할 수 없다.

최근 들어 독재정치에 대한 연구는 비교정치학의 중심에 자리 잡고 있다. 그렇지만 개인 독재는 아직까지도 본격적인 분석의 대상으로 취급되지 못하고 흥미로운 역사적 서술의 대상으로만 다루어지는 경향이 있다.

---

1) 현대 독재에서 부자세습은 상당히 광범히 하다. 부자세습의 다양한 특징에 대한 논의로 Brownlee(2007)를 참조.

사실 수령제에 대한 이론적 설명이 부족한 이유는 독재정치 연구 일반의 한계를 반영하고 있다. 독재정치 연구에서 개인 독재 현상을 설명하고자 하는 시도는 빈약한 편이다. 개인 독재에 대한 이해가 부족한 이유는 비교정치 분야에서 권력투쟁 자체에 이론화가 약하기 때문이다. 서양의 마키아벨리, 동양의 한비가 권력투쟁을 분석의 중심에 두었던 전통과 크게 대비된다. 최근 독재정치 연구의 획기적인 장을 열어준 Bueno de Mesquita 등의 연구(2005) 역시 권력투쟁에 대한 논의는 찾아보기 어렵다. 후속 연구에서 속도전을 통해 승리연합(W)과 선택권 집단(S)의 비율 값인 W/S를 최소화는 전략을 제안할 뿐이다(Bueno de Mesquita and Smith 2011). 독재정치의 핵심은 피비린내 나는 권력투쟁이며 기만, 배신, 음모 등 구조와 환경이라는 단어로 잡히지 않는 주관적인 변수가 권력투쟁의 전면에 등장한다. 권력투쟁의 관점에서 수령과 엘리트의 상호작용을 분석하고 수령제의 미시적 작동원리를 살펴보고자 한다.

이 글에서 필자는 조정게임으로 수령제를 설명하고자 한다. 잠시 필자가 주목하는 조정게임의 주요 특징을 살펴보자. 조정게임은 행위자가 자신의 이익을 위해 다수의 선택에 자신의 선택을 일치시킬 이해가 있는 게임이다. 그런데 조정과정에서는 객관적 것 이상으로 다수가 무엇을 선택할 것인가에 대한 다수의 공통된 주관적 믿음이 중요하다. 특별히 이를 공동 지식(common knowledge)이라 부른다.<sup>2)</sup> 공동지식은 다수가 믿는다고 다수가 믿고 있는 신념, 지식, 정보를 지칭한다. 공동지식은 다수의 기대가 어디로 향하는지를 다수가 예상할 수 있도록 도와준다(Chew 2001; Fearon 2011). 자연스럽게 형성되는 공동지식의 예로 문화적, 상황적 요인으로 모두의 주목을 받는 초점(focal point)을 들 수 있다(Schelling 1960).

조정게임의 원리에 의거하고 있는 본 논문의 핵심가설은 바로 가장 북한적인 정치현상으로 손꼽히는 수령의 유일적 영도체제의 공고성, 삼대세습, 공포정치 등 수령제의 다양한 정치현상은 북한 엘리트의 조정균형의 위치 때문이라는 주장이다. 조정균형의 위치는 유연적이다. 역사적 우연이 빚어내는 외생적 변수로 인해 다수 행위자의 조정이 특정 지점으로 쏠린다. 일제의 엄혹한 식민통치와 소련의 진주로 인해 공산당이 자생적으로 성장할 수 없었다. 노동당의 집단적 선택이 아니라 소련의 지명이 절대적이었던 북한 정치는 개인 독재로 흐를 위험성을 다분히 안고 있었다. 김일성의 성공적인 숙청, 여타 공산당 파

2) 공동지식은 공유지식(shared knowledge)와 큰 차이를 보이기 때문에 공동이라는 단어로 번역한다.

벌의 허약성, 김정일의 지칠 줄 모르는 개인우상화 작업, 주체사상의 담론 구축, 부자세습 등 역사적 우연이 거듭되면서 수령제가 엘리트의 공동지식으로 자리 잡는다. 더 이상 엘리트 개개인의 신념과 사적 선호 등은 중요하지 않게 된다. 다수 엘리트가 겉으로나마 수령에 절대복종한다고 다수가 믿고 그 믿음에 따라 수령에 절대복종한다. 다른 선택의 유인이 없다.

수령제를 엘리트의 조정으로 이해할 경우 수령제에서 비롯되는 북한적인 정치현상을 새롭게 바라 볼 수 있다. 첫째 수령제에서 전격적인 방식이 아닌 주기적인 숙청과 극장국가화는 정치적으로 현명한 결정이라는 사실이 분명해 진다. 둘째 조정의 관점에서 수령제를 이해할 경우 김정은은 공포정치를 공식적으로 끝내지 않는다. 공포정치의 핵심은 엘리트의 사소한 존엄위반 행위에 대한 극단적 처벌이다. 셋째 절대 권력을 지닌 수령으로 인해 개혁에서 재산권 문제가 쉽게 해결되지 않는다. 넷째 정당성 상실과 엘리트의 점증하는 불만과 상관없이 수령제는 내부로부터 붕괴되지 않을 것이라는 예상 역시 가능하다. 독재자와 정치질서에 도전하는 위험한 정치행위는 행위적 의지를 포함하는 수준 높은 공감대를 필요로 한다. 이러한 공감대로 접근하기는커녕 북한 엘리트는 공포의 그림자 하에서 수령에 대한 복종과 묵종이라는 공동지식에서 한 발짝도 벗어나지 못한다. 다섯째 엘리트의 조정으로 수령제를 이해할 경우 수령과 엘리트의 정치적 이해가 상당히 다를 수 있다는 가정과 수령제의 안정성 사이에 경험적 논리적 모순은 발생하지 않는다. 아래에서 수령제의 공고성, 정치과정, 현상유지 편향을 중심으로 다섯 가지 특징을 논의한다.

## II. 수령과 엘리트의 잠재적 갈등 가능성과 수령제의 공고성

수령제의 작동원리를 이해하기 위해서 우리는 먼저 수령 권력의 원천을 이해할 필요가 있다. 필자는 독재 권력의 원천은 엘리트의 조정이며 엘리트의 조정이 어디에서 위치하는가에 따라 독재자의 권력 정도가 달라진다는 핵심가설(한병진, 임석준 2014; 한병진 2015; Hume 1748; Myerson 2008)로 수령제를 분석한다.

이를 보다 구체적으로 살펴보기 위해 간단한 모델을 제안한다. 몇 백 명 이상의 엘리트가 1에서 10까지의 숫자 중 다수의 엘리트가 선택한 수로 자신의 선택을 일치시킬 경우 보상을 받는 게임에 참여한다. 만약 다수가 어떤 이유로 3을 선택한다고 다수가 믿을 경

우 보상을 원하는 다수는 3을 선택한다. 이 게임을 엘리트의 숫자 맞추기 게임이라 불러도 좋다. 이 조정게임에는 자신의 선택을 일방적으로 변경할 유인 없는 (1, 1, 1...), (2, 2, 2...) 등 총 10개의 균형점 있다. 여기서 1, 2, 3, 4, 5, 6 등은 독재자의 권력 정도를 표현한다. 큰 숫자일수록 독재자의 개인 독재 권력이 강하다.

독재 정권의 정치질서가 어디에서 연유하는지 이 모델을 통해 분명히 할 수 있다. 독재 정치질서의 차이는 엘리트의 조정이 어디에 위치하는가에 달려 있다.<sup>3)</sup> 이것이 독재정치 질서의 기원이라 감히 말할 수 있다.

사회적 경제적 군사적 문화적 영향을 직간접적으로 받은 엘리트 집단 전체의 여론이 엘리트를 특정 조정(1에서 10 사이의 수)으로 몰아간다. 조정의 위치는 바로 당시 엘리트 전체에 퍼져 있다고 믿는 여론, 공동지식의 내용이 결정적이다. 누가 권력을 잡을 것인가만큼이나 권력을 얼마나 자의적으로 행사할 것인가 역시 공동지식이다. 이러한 이유로 혁명적 수령론 등을 통한 개인우상화가 매우 중요하다. 여기서 얼마나 많은 이가 진심으로 수령의 위대성을 믿는지는 결정적이지 않다. 다수가 수령의 절대 권력에 절대복종한다는 다수의 믿음이 결정적이다.

모든 개인 독재정치 질서에서 독재자와 엘리트의 정치적 이해는 부분적으로 협력적이고 부분적으로 갈등적이다. 외부의 위협으로부터 정권을 보호하고자하는 목적에서 이들은 서로 협력하다. 그러나 여기까지이다. 내부적으로 독재자는 개인 독재 권력을 공고히 하고자 하며 엘리트는 권력분담이 작동하는 집단지도체제를 훨씬 선호한다.

북한 정권의 내구성을 다룬 연구는 수령과 엘리트의 협력관계를 강조하면서 은연중에 수령과 북한 지배 엘리트가 동일한 이해를 가진 집단으로 상정한다. 북한 엘리트에게는 체제 붕괴와 유지 두 가지 선택만이 존재하는 것처럼 가정한다(한병진 2009). 정권의 붕괴가 임박한 상황에서 탈출의 가능성이 전혀 없다면 수령과 엘리트는 운명공동체일 수 있다(Bratton and Van de Walle 1994). 하지만 이는 예외적인 상황이다. 엘리트는 자신이 아니라 정치적 자율성을 누리는 귀족이고 싶어 한다.

소련과 중국의 경험은 북한 엘리트의 정치경제적 이해가 어디에 있는지 알려준다. 소련과 중국 엘리트는 당 독재라는 집단지도체제를 통해 신분의 안정성을 확보하고 자신이 관리, 점유하는 국유재산에 대한 실질적인 재산권을 누렸다. 당 독재의 집단지도체제로 인해

---

3) 필자의 모델은 독재정권을 양적으로 세분화하는 또 다른 방식이다. Bueno de Mesquit 등(2005)은 수식, W/S의 값으로 독재정권을 연속적으로 구분할 수 있다고 주장한다.

독재자는 엘리트의 특권을 함부로 침해할 수 없었다. 소련에서 흐루시초프의 실각은 당 독재가 작동하는 공산정치에서 독재자의 권력남용이 가지는 위험성을 여실히 보여주고 있다.

북한과 같은 소규모 지배연합에 기초한 절대적 개인 독재는 사실상 공산당 엘리트에게는 최악이다. 선택권 집단이론에 밝히고 있듯이 엘리트는 독재자에게 절대적으로 충성할 수밖에 없다. 충성도를 나타내는 값,  $[1-W(\text{지배연합})/S(\text{선택권 집단})]$ 이 매우 높다. 지배연합에 살아남기 위해 엘리트는 독재자에게 열심히 충성할 수밖에 없다. 수령제는 엘리트에게 최악의 정권형태이며 수령과 엘리트의 정치적 갈등은 잠재적으로 크다.

〈표 1〉은 수령제의 공고성과 수령과 엘리트의 정치적 갈등을 동시에 보여주고 있다. 엘리트 입장에서 좋은 균형과 나쁜 균형 두 가지가 공존하는 상황이다. 당 독재(5, 5)와 개인 독재(2,2)는 모두 안정적이다. 게임의 결과는 전적으로 행위자 상호간에 공유하는 믿음에 달려있다(Myerson 2009). 상호 간의 믿음이 없을 경우 당 독재가 개인 독재보다 나은 대안이라는 인식이 개인 독재의 조정 균형에 있는 행위자의 선택을 전혀 바꾸지 않는다. 다시 한 번 여론의 종류가 정치질서를 규정한다는 점을 확인할 수 있다. 당 독재와 개인 독재의 두 대안 중 당 독재를 분명히 선호하지만 엘리트는 여전히 절대복종을 선택하고 개인 독재는 흔들리지 않는다.

〈표 1〉 북한 엘리트의 도전과 순응

행위자 B

	도전	절대복종
도전	5.5*(당 독재)	0, 4
절대복종	4,0	2, 2*(개인 독재)

행위자 A

위의 표가 묘사하는 권력을 둘러싼 엘리트 사이의 상호작용에 반대하는 논의를 예상해보자. 혹자는 엘리트 사이의 협력과 갈등은 조정이 아니라 죄수의 딜레마를 닮았다고 주장할 수 있다. 엘리트 대부분은 불만에 찬 동료와 협력하여 독재자에 대항하는 대신 배신하고 출세와 영달을 꾀하려 한다. 사실상 이는 마키아벨리(2011)가 군주론에서 음모와 반역의 어려움으로 거론한 부분이다. “당신이 군주에 대한 불만을 토로하자마자 그 이야기를 들은 이는 이를 군주에게 고해 군주의 은혜를 갚아주기” 반역을 피하기 어렵다는 이

야기이다. 분명히 군주에 대한 도전이 성공할 가능성이 낮은 초기 단계에서는 배신의 유혹이 강하다. 따라서 죄수의 딜레마를 겪을 것이다. 하지만 이미 다수가 독재자에 대한 도전을 분명히 하여 대세가 분명한 경우 나머지 엘리트는 배신을 통해 독재자의 개인 독재체제를 유지하려 노력하기 보다는 나머지 엘리트와 협력하여 집단지도체제를 세우는 편이 낫다. 엘리트 개인의 입장에서 개인 독재체제에서 불안한 영달(위의 표에서 4점)보다는 협력을 통해 집단지도체제에서 일정한 지위를 확보(5점)하는 편이 좋다.

위의 표를 통해 우리는 수령제의 공고성을 수령과 엘리트 사이의 이해의 일치와 협력으로 설명할 필요가 없다는 사실이 분명해 진다. 수령과 엘리트의 국내정치적 이해가 첨예하게 대립되더라도 표면적으로 수령제는 안정적이다. 누구도 일방적으로 개인 독재에서 이탈하여 당 독재를 위한 정치적 도전을 감행할 합리적 유인이 없다.

이상의 논의를 통해 북한 엘리트의 정치적 선호를 보다 세밀하게 이야기 할 수 있다. 북한 엘리트는 수령제의 변화를 강하게 원하지만 동시에 정권의 붕괴는 피하는 선에서 북한의 변화를 원한다는 예상이 가능하다. 수령 대신 당이 통치하면서 국유재산에 대한 재산권을 누릴 수 있는 개혁에 반대할 이유가 전혀 없어 보인다. 엘리트는 반수령제적이며 동시에 친개혁적이다. 절대 다수의 북한 엘리트는 북한정권이 무너지지 않는 한 변화를 누구보다 원하는 집단이라 상정할 수 있다.

수령제의 공고성은 엘리트의 신념과는 상관없다는 점 역시 분명해졌다. 분명 신념에서 찬 엘리트가 다수는 아니지만 소수 있을 수 있고, 절대공포로 인해 순응하는 자도 있을 것이다. 그런데 개인적 차이에도 불구하고 이들이 공통적으로 공유하는 하나의 생각이 있다. 아무도 수령에 공개적으로 도전하지 않을 것이라는 믿음이다. 다음에서 이러한 믿음을 유지하는 북한의 통치기술을 살펴보자.

### Ⅲ. 수령 정치의 특징 : 극장국가화, 억압구조, 주기적 숙청

수령제를 조정게임으로 접근할 경우 우리는 북한 정치의 주요 특징을 분명히 이해할 수 있다. 대표적으로 극장국가화 무자비한 최소처벌(minimum punishment)의 억압구조, 주기적 숙청이다.

대다수 독재자와 마찬가지로 권좌의 수령은 손쉽게 권력을 유지한다. 권력을 지키기가

용이한 이유는 권력을 잡기위한 공격이 어렵고 위험하기 때문이다. 권력을 잡기 위해서는 압도적 힘의 우위를 과시하여 의심하고 두려워하는 다수의 마음에 승리의 확실성을 심어 주어야 한다. 반대로 공고한 개인 독재에서는 소수의 충성파와 무자비한 억압이면 두려움과 회의를 마음을 잡아두기에 충분하다.

권력을 잡아가는 과정은 체증곡선을 닮았다. 권력투쟁을 시작하는 초반에는 지지가 모이지더라도 낮은 성공 가능성이 좀처럼 올라가지 않기 때문이다. 체증곡선의 특징은 초기 곡선의 기울기가 완만하다가 특정 임계점을 지나면서 기울기가 급격하게 상승하는 것이다. 권력에 대한 성공적인 도전을 위해서는 상당수의 핵심대중을 규합하여 임계점에 다다를 때까지 세를 과시할 수 있어야 한다.

반대로 권력을 지키는 과정은 체감곡선을 닮았다. 소수의 충성파가 강력하게 감시하고 억압할 경우 정권을 지킬 확률은 크게 올라간다. 지배연합의 규모가 최소화되는 이유라 할 수 있다(Riker 1962). 권력투쟁의 가능성이 상존하는 독재정치에서 지배자는 여전히 자신을 충성스럽게 따르는 소수의 무리가 필요하다. 이들의 역할은 도전 집단의 세가 임계점에 도달하지 못하도록 막는 것이다. 권력으로 가는 과정에서 초기 낮은 성공 가능성과 실패에 따른 위험을 고려할 때 소수의 충성파는 권력을 지킬 충분한 능력을 지니고 있다.

도전을 선도하는 세력이 직면한 가장 큰 어려움은 권력투쟁 초기 자신들이 가지는 낮은 승산이다. 낮은 승산으로 도전세력은 충분한 세를 모으기 어렵다. 소수의 충성파는 이들을 쉽게 궤멸시킬 수 있다. 이렇듯 조직화된 권력의 충성파가 무자비한 최소차별을 행할 경우 반대세력은 소멸의 악순환을 겪는다.

수비가 용이하지만 대부분의 독재자는 한시도 권력을 지키기 위한 노력을 게을리 할 수 없다. 수비의 핵심은 다수가 함께 다른 생각을 품을 수 없도록 공격 소통 공간을 독재자가 완전히 독점하는 것이다. 권력의 원천이 조정이기에 권력을 유지하기 위해서 독재자는 대항 엘리트가 조정할 수 없도록 사전에 차단해야 한다. 그리고 이를 위해서 기존의 공동지식을 끊임없이 재생산할 필요가 있다. 어쩌면 이를 가장 잘 수행하는 나라가 바로 북한이다.

무수한 집회와 공개토론, 거대한 조형물과 건축 등은 개인우상화라는 공동지식을 재생산하기 위한 철저한 노력이다. 정책을 통한 정당성 확보 대신 극장을 통한 공동지식의 장을 독점하여 수령제를 유지하고 있다. 공연예술, 집회, 거대한 조형물에 대한 수령의 집착은 자기애와 과대망상에 따른 이상행동과 거리가 멀다. 수령제의 근간은 정책이 아니라

선전이다.

수령제에서 수령의 절대 권력에 모두가 절대 복종한다는 다수의 믿음이 결정적이다. 이 믿음을 공고하게 다지기 위해서 자신의 권력을 모두가 직접 동시에 느낄 수 있도록 도와주는 거대한 건축물과 조형물이 중요하다. 거대한 건축물은 권력의 공개성과 가시성을 확보하도록 한다. 거대한 건축물을 바라보면서 권력의 소재가 어디에 있는지 그 권력이 얼마나 막강한지 모두가 공유하고 있다고 모두가 믿는다. 북한 젊은이가 선호하는 전공이 건축이라는 사실이 이해가 되는 대목이다(라종일 2016). 건축은 권력자의 사치스러운 소일거리가 아니라 권력 자체라 할 수 있다.

건축과 함께 북한의 수령은 거대한 의례와 집회를 좋아한다. 이러한 의례와 집회 역시 엘리트와 대중의 쓸림을 유지하는데 막대한 도움을 준다. 지배자가 마련한 ‘극장’(권헌익·정병호 2013)에서 이루어지는 공개적 행위는 타인의 정치적 태도에 대한 이해 혹은 오해를 낳고 이는 기존의 공동지식에 대한 신념을 강화시킨다.

소위 북한의 극장국가는 다수의 무지를 훌륭하게 창출한다. 극장의 지배적인 효과는 동의와 설득이 아니라 사회적 증거(social proof)와 다원적 무지(pluralistic ignorance)로, 여론에 대한 오해를 낳을 개연성이 높다. 북한이라는 ‘극장’에서 이루어지는 공개적 행위는 타인의 정치적 태도에 대한 오해를 낳고 이는 기존의 조정균형을 꿈쩍 않고 붙들어 맨다.

이를 좀 더 상세히 살펴보자. 공개적인 의례와 집회에는 두 가지 주요한 심리적 기제가 작동하여 절대 권력을 지지하는 공동지식을 공고히 한다. 먼저 출발선의 위치가 최종 인식에 큰 영향을 미치는 정박효과(anchoring effect)를 예상할 수 있다. 정박효과로 인해 지배자에 대한 공개적 충성을 강요하는 외압을 알고 있지만 관찰자는 관찰대상자의 과장된 정치적 태도를 충분히 조정하지 못한다. 결과적으로 관찰자는 지배자에 대한 관찰대상자의 정치적 태도를 실제보다도 우호적이라 판단한다. 두 번째 기제로 근본 귀인 오류(fundamental attribution error)를 예상할 수 있다. 자신의 행위는 상황적 맥락에 의거하여 설명하나 다른 이의 행위는 그의 내면적 태도에 원인을 돌리려는 경향이다. 관찰 방향이 자신의 내면이 아니라 타인을 향하고 있는 상태에서 우리 모두가 겪는 인지적 비대칭성이다(Kunda 1999). 정치적 박해의 그림자 하에서 공개적 의사표현이 이루어졌다는 맥락을 충분히 고려하지 못하고 개인의 행위를 상당한 정도로 그의 내면적 태도로 치부한다. 이러한 이유로 대규모 집회와 의례에서 참여자는 독재자에 대한 대중적 지지를 과장되게 인식한다.

이런 심리적 기제에 힘입어 정치적 의례는 지배자에게 유리한 공동지식을 공고히 한다. 다수가 지배자에게 충성한다는 다수의 믿음이 유지된다. 이러한 믿음을 가진 행위자는 사전적으로 지배자에 대한 도전을 억지하고 표면적으로 충성을 맹세하는 행동을 한다. 이는 다른 관찰자의 인식을 공고히 하고 유사한 행동을 유인한다.

상징과 의례의 극장국가화와 함께 북한 정권의 억압구조 역시 수령제로 쏠린 엘리트의 조정 균형에 크게 기여한다. 북한 억압구조의 특징은 무자비한 최소처벌이다. 최소처벌은 최소 수준의 법 위반에 가해지는 처벌을 의미한다. 예를 들어 마약 범죄는 마약을 소지만 할지라도 무거운 처벌을 받는다. 이러한 최소처벌을 통해 위반 행위를 사전에 완전히 차단하겠다는 의지이다. 이러한 최소처벌은 공동지식의 전파를 확실히 막는 역할을 한다. 최소처벌이 무자비한 영역이 바로 수령의 존엄 위반이다. 끔찍한 사형에 처해진 장성택의 죄목 중 하나가 바로 공개석상에서 다리를 꼬고 앉은 행위이다. 현영철의 죽음 역시 죽음으로 돌아왔다.

공개적으로 행해진 사소한 존엄 위반 행위는 수령제에 위협적일 수밖에 없다. 공개적 행위는 관찰가능하며 사적인 정치적 의사를 표현하기 때문이다. 김정은에 대한 엘리트의 불만이 높은 상황에서는 사소한 사건이 거시적 변화를 가져올 수 있다.

이를 선택의 상호의존성과 전염성을 설명하는 문턱 값 모델로 분석해 보자. 문턱 값은 공개적 행위를 위한 최소한의 동료 수를 의미한다. 여기서 공개적 행위는 수령의 존엄을 무시하는 공개적 의사표현으로 규정한다. 독재자에 대한 지지가 낮은 엘리트의 선호를 낮은 문턱 값으로 표현할 수 있다. <표 2>는 이러한 상태를 보여주는 하나의 예이다. 총 10명의 인원 중 8명이 아주 낮은 문턱 값을 지니고 있다. 하지만 누구 하나 공개적으로 존엄 위반 행위를 하지 않는다. 이러한 문턱 값의 배분 상태는 겉으로 지극히 평온하지만 잠재적으로 거대한 폭발력을 가진 구조라고 평가할 수 있다.

평온한 현상을 유지하기 위한 핵심은 선도세력의 출현을 확실히 막는 것이다. 엄청난 수준의 최소처벌이 절대적으로 필요한 이유이다. 이는 동시에 김정은이 무자비한 최소처벌 수준을 조금이라도 낮출 수 없는 이유이다. 최소처벌의 수준을 낮추면 A에서 F의 행위자 일부의 문턱 값이 더욱 낮아 질 수 있다. 다른 모든 상황은 똑같은데 최소처벌의 약화로 A의 문턱 값이 1에서 0으로 떨어지는 순간은 거대한 도미노 현상을 유발하여 걷잡을 수 없는 정치적 혼란을 야기할 수 있다. 무자비한 최소처벌의 그림자 속에서 사소한 존엄 위반 행위가 자신의 고통스러운 죽음뿐만 아니라 가족과 그를 따르는 모든 이들에게

끔찍한 죽음으로 이어진다는 확신은 그 누구도 반항의 선도세력이 될 수 없도록 한다.

〈표 2〉 지지를 상실한 개인 독재에서 엘리트의 문턱 값 분포의 예

행위자	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
문턱값	1	2	2	2	2	2	3	4	8	9

무자비한 최소차별로 누구도 공개적 행위를 하지 않는다면 엘리트 집단은 위와 같은 문턱 값 배분 상태를 확인할 수 없다. 모두가 겉으로 충성을 맹세하는 속에서 자신 역시 충성을 맹세할 수밖에 없다. 이는 다시 기존의 공동지식을 강화한다. 엘리트의 불만에도 불구하고 수령제는 흔들림이 없다.

수령제를 엘리트의 조정으로 이해할 경우 우리는 김정은이 지속적으로 자행하는 주기적인 숙청의 정치적 합리성을 이해할 수 있다. 사실 독재정치를 다루는 정치학 연구는 숙청이 주로 전격적인 방식이고, 또한 그래야 한다고 주장한다. 사실 마키아벨리 역시 피는 한꺼번에 보고 시혜는 천천히 하라는 비슷한 조언을 하고 있다.

전격적인 숙청은 두 가지 차원에서 정당화된다. 첫째 합리적 행위자 모델이다. 숙청은 엘리트의 충성을 약화시킨다. 미래를 염두에 두고 있는 전략적 행위자인 엘리트는 미래의 보상을 약속한 독재자의 말을 의심의 눈초리로 바라본다. 만약 오늘 독재자가 다른 동료 엘리트를 숙청한다면 미래의 불안을 느낀 엘리트가 집단적으로 독재자에 반대한다. 이러한 엘리트의 집단적 저항을 예상한 독재자는 전격적인 방식으로 숙청을 단행한다는 주장이다(Haber 2006).

둘째 행동경제학은 피해를 한꺼번에 받는 편이 순차적으로 받을 경우보다 주관적인 고통이 덜 하다고 증명하고 있다(Kahneman 2011). 두 가지 나쁜 소식은 한 번에 알려주고 두 가지 좋은 소식은 나누어 알려주라는 실천적 지침을 제안한다. 마키아벨리의 조언을 입증하고 있다.

하지만 스탈린, 김일성의 숙청 등을 살펴보면 전격적인 방식과 거리가 멀다. 몇 개월 주기로 계속된 김정은의 숙청이 예외적이지 않다. 그렇다면 왜 독재자는 전격적인 방식 대신 순차적이고 주기적으로 숙청을 자행하는가? 전격적인 숙청을 주장하는 논의의 전제와 달리 순차적 숙청이 독재자에게 정치적으로 위험하지 않기 때문이다.

필자는 두 가지 이유를 제기한다. 첫째 엘리트 다수가 자신도 동료와 같은 운명에 처할

것이라는 믿음 대신, 설마 ‘나는 아니겠지’ 라는 생각을 할 수 있다. 동일한 사건을 모두가 동일하게 해석하고 이에 동일하게 반응한다는 전제는 상황의 복잡성과 애매모호성을 무시하고 있다. 예를 들어 필자는 공개재판을 통해 죄목을 상세히 적시하는 노력이 엘리트의 인식에 혼란을 미칠 수 있다고 생각한다. 주요 숙청 후 엘리트의 반응은 독재자의 권력욕에 두려워하는 모습과는 상당히 차이가 있다. 대표적으로 장성택은 자신의 정적인 이영호가 숙청당한 후 불안에 떨기 보다는 오히려 자신의 세를 과시하는데 주저하지 않았다. 일례로 비운의 운명을 맞기 얼마 전 장성택은 대규모 수행단을 이끌고 중국을 방문하여 중국에 대한 자신의 영향력을 과시하는 우를 범했다.

둘째 엘리트의 집단행동은 일어나기 어렵다. 당 독재 혹은 새로운 지도자에 대한 공동 지식이 부재한 가운데 엘리트의 집단행동은 일어날 수 없다. 독재정치에서 독재자에 대한 반대는 의회에서 행하는 불신임투표와 차원이 다르다. 단순히 독재자에 대한 불신과 불만이 높아졌다고 독재자가 물러나는 일은 없다. 구심점을 중심으로 엘리트 다수의 적극적인 행위적 반대가 공개적으로 발생해야 한다. 숙청은 오히려 이러한 위협성을 더욱 낮추는 역할을 한다.

숙청은 두 가지 목적을 달성할 수 있다. 첫째 엘리트의 명시적 암묵적 존경과 지지를 받는 2인자를 제거함으로써 엘리트의 조정 능력을 제거한다. 조정은 구심점을 필요로 한다. 숙청을 통해 엘리트의 구심점 역할을 할 수 있는 2인자를 제거한다면 독재자에 대한 엘리트의 저항 능력은 급격히 삭감된다.

개인 독재의 역사에서 2인자는 대부분 죽음을 면치 못했다. 정치적 도전을 위해서는 구심점이 필요하다. 자연스럽게 2인자가 구심점으로 등장한다. 특히 독재자의 권력적 지위가 아직 공고하지 않을 경우 강력한 2인자는 엄청난 위협이며 제거의 대상이다. 장성택의 인생 역정에서 보이는 커다란 부침에서 우리는 존경받는 2인자의 어려움을 분명히 확인할 수 있다(라종일 2016).

둘째 주기적 숙청은 극장국가와 동일한 효과를 가져온다. 독재자의 독재 권력에 대한 공개적인 과시는 엘리트의 도전이 아니라 독재자로 엘리트의 조정을 더욱 공고히 한다. 독재 권력의 위력을 주기적으로 과시하면 모두가 독재자의 무자비한 명령에 복종하고 있다고 모두가 믿는다. 따라서 숙청은 전혀 은밀하게 진행될 필요가 없다. 심지어 공개 숙청 전에 공개재판을 열어 숙청 대상자의 조작되고 과장된 죄목을 일일이 열거한다. 이를 통해 권력의 소재가 모두에게 명명백백해 질뿐 아니라 숙청대상자가 숙청당할만한 이유가

있었다고 나머지 엘리트가 믿도록 도와줄 수 있다. 불안과 공포를 느끼고 싶지 않다는 소박한 이유부터 무작정 믿고 싶은 순진한 마음에 이르기 까지 다양한 심리적 이유로 일부 엘리트는 공개재판의 기록을 부분적이거나 사실로 받아들일 것이다. 그리고 독재자의 권력욕 앞에 놓인 불안한 운명이라는 생각을 떨쳐낸다.

따라서 숙청을 목도한 엘리트의 반응을 크게 세 부류로 나눌 수 있다: 소수의 핵심 층성파, 다수의 회의파, 소수의 적극적 반대파. 이질적 태도를 가진 엘리트가 쉽사리 독재자에 반대하는 새로운 조정에 합의하기가 어렵다. 이렇듯 숙청에 무기력하기에 독재정권의 개인 독재화는 예외적 현상(Myerson 2008)이 아니라 일반적 현상이라 할 수 있다.

북한의 수령제를 엘리트의 조정으로 이해할 경우 수령제의 안정성이 분명해 진다. 극장 국가, 무자비한 최소처벌, 주기적 숙청 속에서 수령제로의 엘리트의 조정은 자기지속적이다.

북한 정권의 내구성에 대한 기존 논의는 최소규모로 형성된 지배연합에서 독재자와 엘리트의 공고한 협력을 강조한다. 최소승리연합의 논리, 정권의 미래에 대한 확신, 국가 밖에 없는 북한 엘리트의 자산 상태, 다양한 경제적 지대에 대한 공유 등은 정권에 충성을 바칠 이해를 제공한다(박형중 2011; 한병진 2009).

하지만 이는 집단지도체제를 보다 선호하는 대다수 엘리트의 내재적 이해를 충분히 고려하지 않은 논의이다. 앞서 분석했듯이 체제 유지와 붕괴라는 이분법적 선택을 벗어날 경우 국내정치경제 질서와 관련하여 수령과 엘리트의 이해관계는 갈등적일 가능성이 농후하다. 양봉음위로 표현되는 엘리트의 수령에 대한 반감에서 우리는 이를 간접적으로 확인할 수 있다. 현상유지는 북한 엘리트의 제일 선호가 아닐 공산이 크며, 공포정치의 지속과 중국식 개혁의 부재는 엘리트의 이해에 반한다(라종일 2016).

특히 북한의 다수 엘리트는 기회주의에 가깝다고 예상할 수 있다. 북한 엘리트가 신념에 찬 공산주의자와 다르다는 사실은 당간부 사이의 다양한 이권다툼에서 확인할 수 있다. 외화벌이 사업 등을 두고 벌인 군부와의 갈등은 장성택이 숙청당한 이유 중 하나이기도 하다(라종일 2016). 재산권이 불분명한 국유재산이라는 공유지를 두고 벌어지는 힘겨루기와 광범위한 관료부패는 북한 엘리트 대다수의 정치적 태도가 여타 공산주의국가 엘리트와 크게 다르지 않다는 점을 보여준다(Solnick 1998). 무엇보다도 누구에게나 분명한 주체사회주의의 실패를 북한 엘리트마저 정당화하기 어렵다. 현실을 부정하지 않는 한 주체사상으로도 미화하기 어려운 북한의 실패로 인해 주체사회주의의 위대성을 진심으로 믿

기는 어려워 보인다. 이렇듯 사상적 입장에서도 정치적 이해에서도 수령과 엘리트의 관계는 잠재적으로 갈등적이다.

그런데 수령제의 안정성에서 수령에 대한 엘리트의 사적 태도는 중요하지 않다. 공동지식은 그 속성 상 쉽게 변하지 않는다. 왜냐하면 공동지식은 다양성이 아니라 하나의 선택으로 쏠림을 조장하기 때문이다. 일단 다수가 믿는다고 다수가 믿을 경우 다수는 공개적으로 하나를 선택한다. 그리고 다수의 선택을 관찰한 다수는 기존의 기대를 강화한다. 기대와 행위가 상호 상승작용을 일으키면서 공동지식은 행위자의 선택을 한쪽으로 몰아간다.

극장국가 북한에서 공동지식은 사적 이해의 변화를 전혀 반영하지 못한다. 북한에서 절대 다수의 행위자는 자신의 사적 선호와 상관없이 기존의 공유지식에 비추어 공개적이고 관찰 가능한 행위를 할 수 밖에 없다. 이들의 공개적 행위를 관찰한 다른 이들 역시 기존의 공유지식에 대한 믿음을 공고히 한다. 이러한 자기강화적 상호작용으로 인해 사회 다수가 개인적으로 품고 있는 사적 선호와 공적 여론 사이에 심각한 괴리가 발생하지만 표면적으로 어떠한 행위적 변화도 감지되지 않는다. 속으로 어떤 생각을 품더라도 독재자의 절대 권력을 모두가 인정, 묵인한다고 믿고 다수가 독재자의 절대 권력을 지지할 경우 독재 권력은 흔들릴 수 없다.

#### IV. 수령제와 시장개혁의 어려움

북한 정권이 개혁을 미루고 기존의 방식을 고집하는 이유로 필자는 다른 연구에서 인지적 요인을 강조한 바 있다. 현실에 대한 평가는 그 자체로 객관적이지 않으며 평가자의 준거점에 크게 달려 있다. 2018년 전까지 김정은의 목표는 사회주의 경제발전, 부국강병, 인민의 생활 향상도 아닌 아버지 김정일과 마찬가지로 우리식 사회주의를 지키는 것이다. 그리고 김정은은 이 목표를 달성하는데 별다른 어려움을 겪고 있지 않다. 정권 지키기와 관련하여 수령은 손실을 경험하고 있지 않다. 이 경우 행위자는 시장개혁 등 불확실한 게임 대신 성공확률이 높은 안전한 선택을 취한다. 검증된 기존 노선에 따라 현상을 유지한다(Thaler 2015).

그런데 만약 김정은이 정말로 경제발전으로 준거점을 상향 조정했다면 지금의 상황에서

벗어나고자 다양한 방법을 모색할 것이다. 왜냐하면 준거점의 변화로 인해 현재의 상황은 손실 국면이기 때문이다. 위험을 감수할 필요가 발생한다. 문제는 수령제와 지금까지 동유럽과 중국이 시행한 시장개혁과 쉽게 조화를 이루기 힘들다는 점이다.

본격적인 논의에 앞서 개혁 정치의 일반적인 특징을 간략히 살펴보자. 개혁은 집단행동의 딜레마를 겪는다. 거의 대부분의 개혁은 소득의 재분배를 야기하여 승자와 패자를 낳는다. 일반적으로 개혁은 오늘 소수의 구 엘리트 세력에게 개인적으로 큰 손해를 입힌다. 미래에 발생할지도 모르는 개혁의 혜택은 다수에게 골고루 분산된다. 즉 개혁의 승자가 기대할 수 있는 이익은 불확실하고 작다. 그리고 비배제성이라는 개혁의 공공재적인 특성으로 인해 무임승차의 유혹이 있다. 이러한 분배적 결과로 인해 개혁은 정치적 위험을 지니고 있다. 흔들리는 지지 세력을 등에 업고 완강한 저항을 헤쳐 나가기 위해 개혁적 지배자는 구 엘리트 세력으로부터 구조적 정치적 자율성을 지닌 독재 권력이 유리하다(Olson 1984).

이러한 가설은 소련과 중국을 비교한 주요 연구에서도 입증되고 있다. 오히려 성공한 중국과 실패하고 몰락한 소련을 대비하면서 등소평이 소련의 총서기장 고르바초프에 비해 정치적으로 자율적이었다고 평가한다(Roeder 1993; Shirk 1993).

따라서 우리는 얼핏 수령의 권력이 절대적이라면 다양한 정책적 실험을 모색할 수 있지 않을까? 하는 의구심이 들 수 있다. 절대 권력을 누리는 수령의 존재로 인해 북한은 언제라도 개혁을 시도할 정치적 준비가 되어 있지 않은가? 수령이 결심하면 우리는 무조건 한다는 북한 정치에서 개혁은 작심의 문제처럼 보인다. 과연 그럴까?

문제는 수령제의 경우 개인 독재 권력의 정도가 군부 권위주의나 일반 공산 당 독재와는 차원이 다르다는 점이다. 중국, 소련과 달리 북한의 철저한 일인 독재자가 정치를 철저히 독점하고 있는 상황에서 시장개혁은 어렵다. 당 독재 등으로 개인 독재 권력이 다소나마 제한될 때 개혁을 시도할 수 있다. 이는 기존 연구가 간과하고 있는 측면이다.

공산경제에서 시장개혁의 핵심은 국유재산의 애매모호성을 혁파하고 실질적 사적 재산권의 보호이다. 이러한 재산권의 재정립을 위해서는 지배자의 개인 독재 권력의 제한이 불가피하다. 그리고 시장개혁은 민주화는 아니지만 전체주의에서 권위주의로의 정치적 연착륙을 전제한다.

소련과 중국의 일당 독재와 북한의 수령제를 비교하면 수령제가 일반적 시장개혁을 쉽게 받아들이기 힘들다는 점이 명확해진다. 세 가지 이유로 집단지도체제의 한 형태인 일

당 독재는 개혁에 유연하게 대처할 수 있고 개혁적 지배자는 개혁을 주저하지 않는다. 첫째, 당 독재에서는 권력 분담이 작동한다. 시장개혁을 지지하는 정치적 기초는 권력의 분산이다. 수익권을 비롯한 재산권에 대한 명시적 약속이 믿을 만 할 때 합리적 경제활동의 이해가 발생한다. 이를 위해서는 권력을 남용하는 정치적 행위자를 처벌할 수 있다는 믿음이 필요하다. 당 독재의 제도화는 엘리트가 집단적 의사결정기구를 통해 독재자의 권력 남용에 대한 정보를 공유하고 이를 처벌하기 위해 협력하는 것을 가능케 한다. 당 독재의 이러한 특성으로 인해 시장개혁을 위해 지배자가 포기해야 할 정치권력은 미비하다.

둘째 일당 독재에서는 이미 국유재산의 실제적 사용권과 수익권이 다양한 당 엘리트에게 분산되어 있다. 재산권 중 처분권을 제외하더라도 애매모호한 수익권과 사용권의 주체를 분명히 하는 결정이 시장개혁의 핵심이다(Oi and Walder 1999). 이미 정보의 비대칭성 등을 이용한 엘리트의 기회주의가 만연한 일당 독재 정권에서 수익권 등에 대한 명시적 약속은 지배자의 경제적 이익에 영향을 미치지 않는다.

셋째 당 독재의 억압구조이다. 권력분산과 국유재산의 사적 점유와 함께 전체주의적 감시와 통제 역시 사라졌다. 당 독재는 이미 권위주의에 보다 가깝다. 정치적 자유는 불가하지만 시장 활동에 필요한 수준의 경제적 자유는 수용가능하다. 이렇듯 당 독재는 이미 시장개혁을 위한 정치적 기초를 상당히 가지고 있다. 그리고 비용과 편익의 관점에서 계산하더라도 개혁이 총서기장이나 주석에게 큰 손해를 가져오지 않는다.

당 독재의 지배자와 달리 수령은 시장개혁을 수용할 수 없다. 첫째 수령제에서는 어떠한 권력분담도 작동하지 않는다. 엘리트에게 권력을 조금이라도 부여하는 순간 수령제는 몰락할 수밖에 없다. 수령제의 기초는 수령의 카리스마가 아니라 엘리트의 조정이다. 일단 엘리트에게 정치적 자율성을 부여하여 개인 독재 권력의 정도에 대한 엘리트의 조정균형이 다소나마 변경될 경우-(10, 10, 10...)에서 (9, 9, 9,...)로 변경-다시 이전 조정균형으로 쉽게 돌아갈 수 없다. 그런데 2장에서 살펴보았듯이 엘리트의 제 1 선호는 일당독재의 집단지도체제이다. 엘리트에게 정치적 자율성을 부여할 경우 이들은 더 많은 양보를 요구하면서 궁극적으로 당 독재로 체제를 이동시키려할 것이다. 절대적 개인 독재가 약화된 과도기 정권의 불안정성을 흐루시초프의 소련에서 확인할 수 있다. 결국 반엘리트적인 총서기장은 엘리트의 집단 반발로 권좌에서 쫓겨났다. 수령제에서 한 발짝이라도 벗어난 엘리트의 새로운 조정균형은 결국 당 독재로 미끄러질 수밖에 없다.

둘째, 동시에 무자비한 최소 처벌을 완화할 수도 없다. 정당성을 상실한 수령제를 유지

하기 위해서 엘리트의 소통을 철저히 차단할 필요가 있다. 극단적 수준의 최소 처벌을 포기할 경우 수령의 존엄을 훼손하는 사소한 위반이 자주 발생하면서 수령제의 근간을 위협할 수 있다. 억압 수준의 축소는 거대한 국가폭력의 그림자 아래 수령에 대한 무조건적 충성에 멈춘 엘리트의 조정을 흔들 수 있다. 엘리트의 조정이 흔들리는 순간 수령의 권력이 가파른 비탈길 아래로 곤두박질 칠 수 있다. 자유로운 시장 활동을 허용할 수 있는 권위주의적 수준의 억압과 통제는 수령제에서 불가하다.

셋째, 북한의 엘리트는 국유재산에 대한 실질적인 수익권은커녕 사용권마저 마음대로 누리지 못한다. 국유재산은 수령의 소유이다. 수령이 마음대로 필요한 물자와 인력을 동원할 수 있는 수령경제체제이다. 시장개혁은 수령의 경제적 특권을 상당히 포기하는 것을 의미한다.

이렇듯 권력분점, 국가폭력의 완화, 부분적 재산권을 보장을 필요로 하는 일반적 시장개혁은 수령제와 양립불가능하다.

그렇기 때문에 북한은 북한식 시장개혁 방식이 필요하다. 충분히 정치적 통제가 유지되어 수령 독재가 흔들리지 않으면서 동시에 국가재정과 경제발전에 기여할 수 있는 방식의 경제개혁 방식을 찾아내야 한다. 핵심은 석유산업처럼 국내경제와 절연된 체 막대한 경제적 지대를 발생시키는 방식이다. 이에 합당한 방식이 바로 관광산업의 활성화와 경제특구라고 할 수 있다. 관광산업은 생산자에게 재산권을 보장할 필요가 없이 큰돈을 벌 수 있는 활동이다. 경제특구에 해외직접투자를 유치하고 자국정부로부터 재산권 보호를 약속받은 거대기업과 수령이 직접 계약하여 재산권의 문제를 해결하는 방식을 생각해 볼 수 있다.

## V. 결론

본 연구는 수령제의 작동원리를 수령과 엘리트의 전략적 상호작용으로 분석하고 있다. 권력의 원천은 엘리트의 조정이며 어디에 엘리트의 조정이 멈추는가에 따라 독재정치질서의 종류가 결정된다는 필자의 이론적 가설에 기초한다. 이렇게 수령제를 분석할 경우 수령제의 기초가 신념에 찬 엘리트의 충심어린 지지와는 거리가 멀다. 분명 소수의 충성파가 무자비한 국가폭력을 행사하지만 절대 다수는 수령제를 거부할 가능성이 농후하다. 공산당 엘리트에게 가장 유리한 정치질서는 제도화된 당 독재이기 때문이다. 권력분담이 작

동하는 당 독재를 등에 업고 공산엘리트는 정치적 경제적 특권을 안정적으로 누릴 수 있다.

수령제를 엘리트의 조정으로 이해할 경우 공동지식을 독점하고 이를 유지하는 것이 무엇보다 중요하다. 수령은 이를 철저히 인식하는 듯하다. 북한의 극장국가는 이를 위한 노력이 최대치로 갈 경우 어떤 모습인지를 보여준다. 생산적 활동과 거리가 먼 잦은 정치 집회와 극심한 경제난과 극명하게 대비되는 거대하고 화려한 조형물은 권력의 소재와 권력의 정도를 끊임없이 일깨워준다. 겉으로나마 모두가 복종하는 척하고 있다는 사실을 모두가 알고 있기에 누구도 도전의 엄두를 낼 수 없다.

주기적 숙청과 사소한 잘못을 극형으로 다스리는 억압구조 역시 수령제를 유지하는데 크게 기여한다. 주기적 숙청을 통해 엘리트로부터 존경과 권위를 받고 있는 잠재적 조정의 구심점을 없앤다. 오로지 가신만이 존재하도록 조치한다. 존엄을 위반하는 사소한 행위도 발본색원함으로써 개인우상화에 대한 어떠한 공개적 도전도 발붙일 수 없다. 왜냐하면 개인우상화는 독재자의 비정상적인 자기애를 넘어 수령제를 지탱하는 근본적인 힘이기 때문이다.

수령제의 정치적 논리로 인해 북한은 우리가 일반적으로 이해하는 방식의 시장개혁을 추진하기 어렵다. 여기에 북한의 딜레마가 있다. 경제발전을 위해 우리식 사회주의만큼이나 우리식 시장경제가 필요한 북한의 수령이다.

## 참고문헌

- 김병연. 2009. “북한경제의 시장화: 비공식화 가설 평가를 중심으로.” 윤영관, 양운철 (편), 『7.1경제관리 개선조치 이후 북한경제와 사회』. 서울: 한울.
- 권현익·정병호. 2013. 『극장국가 북한』. 서울: 창비.
- 라종일. 2016. 『장성택의 길』. 서울: 알마.
- 류길재. 2001. “예외국가의 제도화: 군사국가화 경향과 군의 역할 확대.” 최완규역음. 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구』. 서울: 한울아카데미. 107-39쪽.
- 박형중. 2011. “북한은 왜 붕괴도 개혁개방도 하지 않았을까.” 『현대북한연구』 16권 1호: 37-69.
- 와다 하루키. 2005. 서동만, 남기정 역. 『북조선: 유격대국가에서 정규군국가로』. 돌베개.
- 이종석. 2000. 『새롭게 쓴 현대 북한의 이해』. 서울: 역사비평사.
- 정병호. 2010. “극장국가 북한의 상징과 의례.” 『통일문제연구』. 54권 2호: 2-42.

- 한병진. 2006. “엘리트의 지대추구 유형과 정권의 변동: 러시아, 북한, 중국의 사례연구.” 『국제·지역연구』. 15권 4호: 1-29쪽.
- 한병진. 2009. “북한정권의 내구성에 대한 이론적 고찰.” 『국가전략』 15권 1호: 119-141.
- 한병진. 2015. “개인독재의 가설” 『대한정치학회보』. 23권 2호: 27-46.
- 한병진. 2016. “북한정치의 심리학적 고찰” 『제주평화연구원 정책포럼』 5권: 1-10.
- 한병진·임석준. 2014. “조정, 독재권력 형성과 변동의 미시적 기초.” 『현대정치연구』 7권1호: 142-163
- 한비, 이운구 역. 2012. 『한비자』. 한길사

- Arthur, Brian W. 1994. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Michigan, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bratton, Michael and Nicolas Van de Walle. 1994. “Neopartimomial Regimes and Political Transitions in Africa.” *World Politics* 46(4): 453-89.
- Brownlee, Jason. 2007. “Hereditary Succession in Modern Autocracies.” *World Politics* 59(4): 595-628.
- Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, James D. Morrow. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press.
- Bueno de Mesquita, Bruce and Alastair Smith. 2011. *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior Is Almost Always Good Politics*. New York: Public Affairs.
- Cha, Victor D. and David C. Kang. 2003. *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*. New York: Columbia University Press.
- Chwe, Michael Suk-Young. 2001. *Rational Ritual: Culture, Coordination, and Common Knowledge*. Princeton: Princeton University Press.
- Coleman, James S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge University Press.
- De Tocqueville, Alexis. 1856. *The Old Regime and the Revolution*. New York: Harper and Brothers.
- Fearon, James. 2011. “Self-Enforcing Democracy.” *The Quarterly Journal of Economics* 126(4): 1661-1708.
- Granovetter, Mark. 1978. “Threshold Models of Collective Behavior.” *The American Journal of Sociology* 83(6): 1420-1443.
- Grief, Avner. 2006. *Institutions and the Path to the Modern Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Haber, Stephen. 2006. “Authoritarian Government.” In Barry Weingast and Donald Wittman,

- eds. *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hume, David. 1748. "Of the First Principles of Government." *In Essays, Moral and Political*. London: Cadell.
- Kahneman, Daniel. 2011. *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kunda, Ziva. 1999. *Social Cognition: Making Sense of People*. Cambridge: MIT Press.
- Kuran, Timur. 1991. "Now out of Never: the Element of Surprise in the East European Revolution of 1989." *World Politics* 44(1): 7-48.
- Kurt. 2008. "Toward a New Theory of Institutional Change." *World Politics* 60(2): 281-314.
- Lau, Lawrence J., Yingyi Qian, and Gerard Roland. 2000. "Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition." *The Journal of Political Economy* 108: 120-43.
- Machiavelli, Niccolo. 1513. *The Prince*. 강정인·김경희 역. 2011. 『군주론』. 서울: 까치.
- Myerson, Roger. 2008. "The Autocrat's Credibility Problem and Foundations of the Constitutional State." *American Political Science Review* 102(1): 125-139.
- Myerson, Roger. 2009. "Learning From Schelling's Strategy of Conflict." Unpublished Manuscript.
- North, Douglas and Barry Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England." *Journal of Economic History* 49(4): 803-832.
- Oi, Jean C. and Andrew G. Walder. 1999. *Property Rights and Economic Reform in China*. Stanford, California: Standard University Press.
- Oliver, Pamela, Gerad Marwell, Ruy Teixeira. 1993. "A Theory of the Critical Mass I. Interdependence, Group Heterogeneity and the Production of Collective Action." *The American Journal of Sociology* 91(3): 522-556.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review* 94(2): 251-267.
- Reno, William. 2002. "Mafiya Troubles, Warlord Crises." In Mark R. Bessinger and Crawford Young, eds. *Beyond State Crisis*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press: 105-27.
- Riker, William H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Roeder, Philip G. 1993. *Red Sunset: the Failure of Soviet Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Schelling, Thomas. 1960. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.

- Schelling, Thomas. 1978. *Micromotives and Macrobbehavior*. New York: W.W. Norton and Company.
- Shirk, Susan. 1993. *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press.
- Snyder, Richard. 1998. "Paths out of Sultanistic Regimes: Combining Structural and Voluntarist Perspectives." in Chehabi, H.E. and Juan Linz. *Sultanistic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Solnick, Steven L. 1998. *Stealing the State: Control and Collapse in Soviet Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thaler, Richard H. 2015. *Misbehaving: The Making of Behavioral Economics*. New York: W.W. Norton & Company.
- Tullock, Gordon. 1987. *Autocracy*. Boston: Kluwer Academic Publishers
- Weyland Varian, Hal R. 1999. *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach*. New York: W.W. Norton and Company.



# 역대 정부 대북정책의 객관적 평가를 위한 소고 :

지속가능한 대북정책을 위한 제언

김 정 수\*

## I. 서론

2018년은 남북관계의 대전환의 새로운 역사를 써 나가고 있다. 9월말 현재 한 해 동안 세 차례의 남북정상회담을 추진하였다. 2000년 이후 김대중·노무현 정부 10년 동안 어렵사리 두 번의 정상회담을 추진한 과거사에 비추어 보면 엄청난 사건이 아닐 수 없다. 남북한의 정상들은 만날 때마다 ‘도보다리’, ‘백두산 친교’ 등을 통하여 회담의 성과를 간접적으로 표출하기도 하였다. 그러나 북핵문제를 비롯한 한반도 평화체제, 인도분야 등 남북한이 안고 있는 다양한 핵심의제들을 둘러싸고 진행되고 있는 남북한, 북미간의 협상은 ‘디테일의 악마’로 인해 앞으로 마주하게 될 어려움은 한 둘이 아니다. 이러한 난관을 헤쳐 나가기 위해서는 남북관계가 가장 중요하다. 남한이 북한과 미국과의 대화에서 가교역할을 원만하게 추진해 가는 동력을 얻을 수 있게 때문이다.<sup>1)</sup>

따라서 과거 남한 정부의 대북정책에서 가장 중요한 행위자로서 정부 수반인 대통령의 대북정책의 인식과 추진방향, 그에 따른 성과를 살펴보고 평가를 해 보는 것은 매우 큰 의미가 있다. 남한의 대북정책의 흐름을 이해하고 성찰해 봄으로써 미래지향적인 방향제시가 가능하기 때문이다.

남한 사회에서 남북관계의 진전은 흔히 김대중 정부에서 본격화 한 것으로 알려져 있다. 그는 남북한의 교류협력에 기여한 공로로 노벨평화상을 수상하였으니 그럴만도 하다.

---

\* 대구대학교

1) 2018년 9월 ‘9.19평양선언’에서 남북한은 남북합의문 최초로 한반도 비핵화와 관련하여 5항에 관련 내용을 적시하고 있다.

그러나 북한과의 관계를 본격적으로 추진한 역대의 정부는 노태우 정부이다. 노태우 정부는 올림픽을 앞두고 행한 ‘7.7선언’을 비롯하여, 1989년 민족공동체통일방안, 1991년 ‘남북기본합의서’ 등 남북관계에 큰 이정표를 남겼다.<sup>2)</sup> 특히 남북기본합의서는 이후 6.15공동선언, 10.4선언과 함께 남북한의 합의를 이룬 ‘3대 합의문’으로 꼽힌다. 따라서 남북관계의 진전을 추진하는 정부는 진보정권이고, 그렇지 않은 정부는 보수정권으로 양분하여 대북정책을 바라보는 것은 남북관계사에서 아주 잘못된 오류를 범하는 행위이다.

남한의 역대정부의 대북정책들인 김대중 정부의 햇볕정책, 노무현 정부의 평화번영 정책, 이명박 정부의 상생공영 정책, 그리고 박근혜 정부의 한반도신뢰프로세스에 이르기까지 정당은 물론이고 학계, 시민사회 사이에서 갈등과 대립은 끊이지 않고 이어져 오고 있는 것 또한 사실이다. ‘남남갈등’의 실체가 작동하고 있다.<sup>3)</sup>

대북 유화정책이 노태우 정부에서 비롯되었음에도 불구하고 2000년 이후 최근까지 대북정책을 둘러싸고 보수와 진보 진영의 대립은 점차 공고화 되었다. 보수집단의 경우는 이념대결에 기초하여 북한에 대한 압박과 봉쇄를 통하여 북한을 약화시키는 방향으로 대북정책을 추진하여야 한다는 입장에서 진보적인 정부를 비판하였다. 보수적인 정부가 들어서자 진보진영은 북한에 대한 압박을 지양하고 포용과 관용으로 교류협력을 확대하여 남북연합을 지향해 나가야 한다고 주장하였다. 한마디로 정부에 따라 진보와 보수는 공수를 바꾸어 대북정책을 비판하는 형국을 연출해 나왔다고 볼 수 있다. 이와 같이 국민의 절반의 지지를 얻는 데 그친 대북정책으로는 북한과 국제사회로부터 협력과 지지를 이끌어 내기란 한계를 지닐 수밖에 없다는데 문제의 심각성이 있다.

따라서 본 논문은 김대중 정부부터 박근혜 정부에 이르기까지 대북정책의 추진 방향이 어떻게 변화해 왔으며, 그 성과를 각 정부별로 평가해 보고, 앞으로 실효적이고 지속가능한 대북정책 방향을 제시하고자 한다. 이러한 분석 작업은 향후 문재인 정부를 비롯한 이

2) 노태우 정부는 이 외에도 1990년 ‘남북교류협력에 관한 법률’을 제정하여 이후 정부에서 남북교류협력을 추진하는 데 좌표를 제시하였다.

3) 김재한은 ‘남남갈등’이란 용어가 처음 등장한 시점으로 1997년 8월 2일자 한겨레신문을 지목하였다. 김재한, “남남갈등과 대북 강온정책,” 『국제정치연구』, 제9집2호, 2006. p.125; 반면 마인섭 등은 2000년 6월 15일 남북 정상회담 이후 햇볕정책으로 일컬어지는 김대중 정부의 대북정책에 대한 남한사회 내부의 균열과 갈등을 두고 일부 언론에서 본격적으로 사용하기 시작하였다. 이후에는 한국의 진보와 보수 사이의 근본적이고 극복해야 할 이념대립을 두고 사용하고 있다. 마인섭 외, 『북한문제와 남남갈등: 기원과 전개』 (서울: 성균관대출판사, 2012), p.12; 한편, 김갑식은 남남갈등의 기원을 해방과 함께 시작되었다고 정치세력간의 갈등으로 보는 시각을 가지고 있다. 김갑식, “한국사회 남남갈등: 기원, 전개과정, 그리고 특성,” 『한국과 국제정치』, 제23권 제2호 통권 제57호, 참조

후의 정부에서도 매우 주목할 필요가 있다. 각 정부에 대한 평가는 객관성과 타당성을 지녀야 국민들로부터 지지를 얻을 수 있다. 그러기 위해 독일통일의 핵심인 ‘접근을 통한 변화’, ‘작은 발걸음’등 두 원칙으로 살펴보고자 한다. 필자는 동서독의 통일이 교류협력의 확대로 통일로 가는 길을 열었던 것으로 본다. 마찬가지로 한반도의 통일도 남북한의 교류협력이 민족공동체 통일방안에서 말하는 남북연합의 단계로 향하는 필수 코스로 보기 때문이다.

## II. 역대 정부 대북정책 추진 과정

### 1. 김대중·노무현 정부

김대중·노무현 정부시기의 대북정책은 통일을 강조하기 보다는 평화정착에 포커스를 맞추고 화해와 교류를 앞세우는 취지에서 소통과 공존을 강조하였다. 그러기 위해 3단계 통일방안인 ‘민족공동체 통일 방안’의 첫 단계에 부합하는 화해협력을 강조하는 특징을 보여주었다. 한 전문가는 이를 두고 “거시적인 통일논의보다는 교류협력과 외교안보 정책을 어떻게 추진할 것인가에 구체적인 노력에 집중”하였다고 평가한 바 있다.<sup>4)</sup> 이러한 정책을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

김대중 정부의 대북 정책기조는 한마디로 포용정책의 상징인 ‘햇볕정책’이다. 이 정책의 목표는 평화와 화해협력을 통해 남북관계를 개선함은 물론 안보를 튼튼히 하여 북한으로 하여금 스스로 개방과 개혁의 문으로 나올 수 있는 환경을 만들어 나간다는 것이다. 이를 위한 3대 원칙은 먼저, 한반도 평화를 파괴하는 일체의 무력도발을 불용한다는 점을 분명히 하였다. 북한으로 하여금 무력통일 방식이 불가함을 인식 할 때 비로소 대화의 길로 나올 가능성이 높은 것으로 보고 있다. 둘째는 흡수통일을 배제한다고 밝히고 있다. 남북 관계에서 평화를 정착시키고 교류와 협력을 확대함으로써 민족의 동질성 회복에 진전을 기대하고 있다. 셋째는 남북한 화해협력을 적극추진을 내세웠다. 남북간 불신과 적대감을 해소하고 민족의 동질성 회복을 위해 보다 많은 접촉, 교류협력을 추진해 나갈 것임을 밝

4) 김병로, “통일환경과 통일담론의 지형변화: 정부통일방안을 중심으로,” 『통일문제연구』 2014년 상반기 제 26권 1호(통권 61호), p.11.

했다.

김대중 정부는 햇볕정책을 추진하기 위한 주요 과제를 세 가지로 꼽고 있다. 첫째는 정경분리 원칙이다. 남북한간 교역이나 경험은 시장원리에 따라 민간기업이 자신의 판단과 책임 하에 추진한다는 것이다. 둘째는 상호주의를 내세웠다. 정부간 협력에서는 남북이 어느 일방이 수여하고 다른 일방이 혜택을 보는 것이 아니라 서로 주고받는다는 원칙을 적용하여 추진하였다. 셋째는 인도적 차원의 대북지원은 아무런 조건 없이 지원한다는 방침을 내세웠다. 이를 위해 인도애와 동포애 차원에서 북한의 부족한 식량난 해소에 도움이 되도록 적극적인 검토를 시작하였다. 특히 비료지원은 식량을 직접지원보다는 간접지원을 통해 생산성 향상에 주목함으로써 지원비용은 줄이고 효과는 크게 하려는 의도를 보여주었다.<sup>5)</sup>

노무현 정부의 대북정책 기조는 평화번영 정책으로 알려져 있다. 여기에는 김대중 정부 시기의 ‘화해협력’ 정책을 보다 확대해 나가겠다는 의지가 반영되어 있다. 즉 ‘화해’를 보다 견고하게 발전시켜 ‘평화’로, ‘협력’을 확장하여 ‘번영’으로 나아가려는 의지가 담겨져 있다.<sup>6)</sup> 노무현 정부의 대북정책 추진목표는 한반도 평화증진과 남북한 공동번영 실현 나아가 동북아 공동번영을 추구하였다. 여기서 주목되는 점은 한반도의 평화를 동북아로 확장하고 있는 점이다.

참여정부는 대북정책에서 네 가지를 원칙으로 제시하였다. 그것은 첫째, 대화를 통한 문제 해결을 내세웠다. 이는 북한에 대해서도 평화를 강조함으로써 한반도가 분단으로 인해 항상 갈등이나 분쟁이 발생할 수 있는 잠재적 가능성을 인정하고, 혹시라도 갈등이 빚어져도 확대하지 말자라는 시그널을 보내기 위함이었다. 둘째, 상호신뢰 우선과 호혜주의를 제시하였다. 어느 일방의 지원하고 어느 일방이 수용하는 모양새가 아니라 서로 ‘주고받기’ 식으로 문제를 풀어가자는 취지였다. 셋째, 남북한 당사자 원칙에 기초한 국제협력을 제시하였다. 남북한이 중심이지만 국제사회와도 협력을 동시에 추진해 나가자는 의미였다. 넷째, 국민과 함께하는 정책을 표방하였다. 대북정책은 국민의 동의에 기반하지 않으면 북한과의 협상력도 저하될 뿐만 아니라 국제사회에서의 여론 흔들기로 나타날 수 있기 때문

---

5) 대북 비료지원은 식량지원의 약 3배의 효과를 가져 오는 것으로 알려져 있다. 즉 비료 1톤을 북한에 지원할 경우 식량 3톤을 지원하는 효과가 있다는 얘기다.

6) 참여정부 당시 대북정책을 ‘평화번영’으로 작명하는 데 결정적으로 영향을 끼친 참여한 바 있는 인사의 얘기를 필자가 요약한 것임을 밝혀둔다.

이다.

노무현 정부는 평화번영정책을 실현하기 위해 주요 과제로 세 가지를 제시하였다. 첫째는 북핵문제의 평화적 해결을 강조하였다. 특히 북핵문제를 해결하기 위해 3대 원칙을 제시한 점은 주목할 만하다. 그것은 북핵 불용, 대화를 통한 평화적 해결, 남한의 적극적 역할 등을 제시한 바 있다. 둘째는 한반도 평화체제 구축을 내세웠다. 남북한간 평화의 실질적 증진을 위해 남북관계를 정상화하고 남북의 실질적인 협력관계를 지속적으로 심화시켜나간다는 것이다. 셋째, 동북아 경제에서 중심을 지향하였다. 남북간 경제적인 차원에서 교류협력이 심화되어 경제공동체가 실현되면 한반도가 동북아의 경제중심으로 도약할 것 이란 비전을 제시하고 있다.

## 2. 이명박 · 박근혜 정부

이명박 정부의 출범은 이전의 김대중·노무현 정부의 대북정책을 소위 ‘잃어버린 10년’으로 치부함으로써, 과거 정부와 전혀 새로운 방향에서 대북정책을 추진할 것임을 예고하였다. 이명박 정부의 대북정책 기조는 ‘비핵·개방·3000’에 집약되어 있다. 북한의 비핵을 전제로 개방정책을 추진할 경우 국민소득 3000달러를 달성할 수 있도록 적극 지원하겠다는 취지였다. 이에 대해 북한을 비롯한 국내의 전문가들 사이에서조차 실현 가능성 등의 문제에 직면하자, 통일부를 중심으로 이미지를 다소 완화할 수 있는 정책명을 만들어 내 고자 노력한 결과 2008년 5월말 무렵 ‘상생공영’정책으로 순화하여 발표하였다.<sup>7)</sup> 그럼에도 기본적인 정책은 북한의 핵문제를 가장 최우선에 두고 이에 대한 진전이 없을 경우 북한과의 교류협력에 매우 제한적으로 대응해 나갈 것임을 밝혔다.<sup>8)</sup> 이러한 정책기조를 통해 이명박 정부는 “북한의 핵문제를 해결하여 한반도에 새로운 평화구조를 창출하고, 상생과 호혜의 남북경제공동체를 형성하며, 남북간 인도적 협력을 증진시켜 나감으로써 평화통일의 실질적 기반을 마련”해 나가겠다는 목표를 제시하였다.<sup>9)</sup>

7) 당시 통일부는 김하중 장관이 주재한 가운데 매주 주말 남북회담본부에서 간부들이 브레인스토밍 형식으로 회의를 거듭하여 ‘상생공영’으로 명명한 대북정책을 내놓게 되었다.

8) 김하중 장관은 북핵문제에 진전이 없을 경우 개성공단의 확대도 신중하게 판단할 것임을 발표해 북한의 반발을 가져오기도 하였다. 조준형, “김 통일, 북핵 타결 안 되면 개성공단 확대 어렵다,” 『연합뉴스』, 2008.3.19.

9) 통일부, 『2010 통일백서』(서울: 통일부, 2010), p.19.

이러한 목표를 추진하기 위한 원칙으로 세 가지를 설정하였다. 첫째, 비핵화 진전에 따라 남북협력을 단계적으로 확대·발전시켜 나간다는 점을 분명히 하였다. 둘째는 남북한 상호존중을 바탕으로 진정성 있는 대화와 협력을 추구해야 한다고 함으로써 북한에 끌려다니지 않을 것임을 비추었다. 셋째, 인류 보편적 가치에 근거한 남북관계 발전을 추구해 나감으로써 북한의 인권문제에 대해서도 적극적으로 대응해 나갈 것임을 드러냈다.

이명박 정부는 대북정책에서 핵문제를 가장 앞세우고 경제, 인도적 문제를 주요 과제로 설정하였다. 즉, 북한의 비핵화를 통해 한반도의 새로운 평화구조를 창출해 나가야 함을 제시하였다. 그리고 남북한간 상생과 경제공동체를 형성해 나갈 수 있으며, 남북한 주민 모두의 행복을 위한 인도적 문제 해결에 노력할 것임을 피력하였다. 지난 진보정권 10년 동안 남한이 북한과의 인도협력 분야에서 ‘일방성’이었으므로, 이명박 정부는 ‘쌍방향’ 또는 ‘주고받기’식으로 추해나갈 것이란 점을 강조하였다.

박근혜 정부의 대북정책은 ‘한반도 신뢰프로세스’ 축약되어 있다. 이와 같이 ‘신뢰’를 강조하는 배경에는 1970년대 이후 박근혜 정부까지 남북은 두 번의 정상회담을 비롯하여 약 600여회의 크고 작은 회담을 가졌으나, 지속가능한 신뢰의 기반이 미흡하다고 보았기 때문이다. 또한 신뢰는 국내외의 정책 환경에도 대단히 중요한 영향을 미친다. 특히 북한의 도발→위기→협상→보상→도발의 악순환은 더 이상 반복해서는 안 된다는 의지가 담겨 있었다.<sup>10)</sup> 국제사회에서도 한반도 문제가 지역의 평화와 안정, 인류 보편적 가치가 얽혀 있는 국제적인 문제이므로, 이들의 협조를 얻는데도 신뢰는 매우 중요하다는 인식에 기반을 두고 있었다.

박근혜정부의 대북 정책의 목표는 남북관계 발전을 지향한다고 밝혔다. 여기에는 상식과 국제규범이 통하는 새로운 남북관계의 정립을 중요한 내용으로 설정하였다. 남북협력과 국제협력의 조화를 통해 비핵화를 달성해 지속가능한 평화를 정착해 나가겠다는 것이다. 국내적으로는 통일을 주도해 나갈 수 있는 역량을 확대하고, 국제사회와는 협력을 적극 추진해 모두가 ‘윈-윈(win-win)’해 나가자는 취지였다.

박근혜 정부는 이러한 대북정책을 달성하기 위하여 세 가지 기본원칙을 표방하였다. 먼저 균형 있는 접근이다. 안보와 교류협력간, 남북협력과 국제공조간의 균형을 강조하였다. 둘째는 진화하는 대북정책을 내세웠다. 북한의 올바른 선택을 유도하고 남북간 공동발전

10) 통일부, 『2014 통일백서』(서울: 통일부, 2014), p.14.

을 구현하는 방법으로 남북관계를 계속해서 보완하고 발전시켜 나가겠다는 구상이다. 셋째는 국제사회와의 협력이다. 한반도 문제가 남북간 문제이면서 동시에 국제문제로 인식하고 있었다.

추진과제는 네 가지로 요약된다. 먼저, 신뢰형성을 통한 남북관계의 정상화 추진이다. 여기에는 인도적 문제의 지속적인 추구, 남북간 대화채널 구축, 남북간 호혜적 교류협력 확대 및 심화, 남북간 신뢰형성에 따라 북한의 자생력<sup>11)</sup> 제고 위한 인프라 구축 등의 내용을 담고 있다. 둘째는 한반도의 지속가능한 평화를 추구하는 과제이다. 북핵문제의 해결을 위해 다각도로 노력하고 정치·군사적 신뢰구축 및 ‘DMZ 세계평화공원’ 조성 사업 추진 의지를 비추고 있다. 셋째는 통일 인프라 강화이다. ‘민족공동체 통일방안’을 승계하고 국민과 함께하는 통일정책 추진, 그리고 북한 주민의 삶의 질 개선 위한 노력을 강화해 나갈 것임을 내세웠다. 넷째는 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환을 모색하고 있다. 이를 통해 남북통일에 대한 국제사회의 지지확대, 동북아의 지속가능한 평화와 발전을 통해 북한문제 해결에 기여하도록 노력해 나갈 것임을 밝히고 있다. 특히 남·북·러 그리고 남·북·중 등 ‘북방 3각 협력’에 집중할 것임을 내세우고 있다.

### Ⅲ. 역대 정부의 대북정책 추진 현황 및 평가

#### 1. 역대 정부의 대북정책 추진 현황

##### 1) 당국차원의 회담 추진 현황

남북한 당국간 대화는 김대중 정부로부터 북한과의 대화를 본격적으로 시작했다고 볼 수 있다. 남북한 사이의 당국자간 회의는 남북관계가 원만하게 진행되고 있음을 보여주는 상징으로 평가된다. 그러나 남북관계는 지속과 단절의 반복을 이어오고 있다. 정부별로는 김대중 정부에서 5회, 노무현 정부에서 2회, 이명박 정부 이후에는 남북 당국간 고위급 회담이 이루어지지 않고 있어서 단절의 지속으로 보아도 큰 무리는 아니다.<sup>12)</sup> 정부별 남

11) 북한의 ‘자생력 제고’에는 전력, 교통, 통신 등이 포함되어 있다.

12) 이명박 정부 이후 고위급 회담이 이루어지지 않고 있으며, 군사실무회담과 적십자 실무회담이 이루어진 바 있다. 2회 비밀회담이 이루어졌으나 성과가 공개된 바는 없다. 그리고 2016년~2017년 2년 동안 남북

북한간 당국간 회담이 진행된 현황을 중심으로 살펴보고자 한다.

### (1) 김대중·노무현 정부

김대중·노무현 정부는 가능한 한 남북한 당국간 대화의 모멘텀을 유지하려는 의지를 갖고 있었다. 이 시기의 가장 큰 특징은 두 차례의 남북정상회담을 개최하여 남북간 당국회담 및 민간 교류협력의 폭과 규모를 급격하게 확대하는 결과를 가지고 왔다는 점을 꼽을 수 있다.

김대중 정부에서 남북한 사이의 당국간 회담은 총 70회가 열렸다. 1년에 평균 14회가 열린 셈이다. 특히 2000년 6월 15일 분단 이후 최초로 남북한 사이의 정상회담을 열어 ‘6.15 공동선언’을 발표하는 성과를 얻기도 하였다. 남북 정상회담을 위해 남북간에는 특사접촉 3회, 남북정상회담 준비접촉 5회, 통신 및 의전 3회 등 총 11회의 사전접촉을 가지면서 서로간의 이견을 조율하였다. 9차례의 남북 장관급 회담이 서울과 평양을 오가면서 남북간 현안을 다루는 협의의 공간으로 활용하였다. 뿐만 아니라 남북간의 장관급 군사회담을 개최하여 한반도 긴장완화 등 남북회담사에서 의미 있는 성과를 남겼다.

노무현 정부에서 남북 당국간 회담은 총 171회가 열렸으며, 이는 연평균으로 환산하면 약 34회가 열린 것으로 볼 수 있다. 2007년 10월 남북정상회담을 개최하여 8개 항목으로 된 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」(이른바 ‘10.4선언’)을 발표하였다. 정상회담 이후 제1차 남북총리회담이 열리기도 하였으며, 12차례의 장관급 회담, 제2차 국방장관회담, 그리고 다양한 인도지원 및 사회문화 관련 회담이 진행되었다. 당시 총리회담 이후 10.4선언의 이행을 효율적으로 이행하기 위한 ‘남북회담 추진체계’를 정비하여 ‘서해평화협력특별위원회’, ‘남북경제협력공동위원회’, ‘남북 사회문화협력추진위원회’, ‘남북국방장관 회담’ 등을 설립하였다.

### (2) 이명박·박근혜 정부

이명박 정부 출범 이후 남북관계는 대립과 대결의 연속이었다. 2008년 3월 “북핵문제가 진전되지 않으면 개성공단의 확대는 없을 것임”을 밝힌 김하중 장관의 발언에 대해 북한은 ‘남북경제협력협의사무소’(현재 남북협력지구발전기획단)의 인원 철수를 요구하는 것으

---

간 회담은 전혀 진행된 바 없었다. 통일부 남북회담본부, <https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/be1/usrCmsStat/List.do?tab=1>(검색일: 2018.10.2)

로 맞섰다. 북한이 남한에 강경하게 나오게 된 배경에는 2007년 11월 총리급회담과 고위급 회담 등 몇 차례 북이 요청해 온 옥수수 5만톤 지원이 무산이 가장 중요한 요인으로 작용하였다. 이는 남북한 최고 정책결정권자들이 합의한 ‘10.4 선언’의 이행이 순탄하지 않을 것임을 예고한 것이나 다름없기 때문이다. 이후 7월 금강산 관광객 피살사건, 2009년 5월 2차 핵실험과 11월 대청교전, 2010년 3월 천안함 사건, 같은 해 11월 연평도 포격, 2011년 남북 당국자 비밀접촉 폭로 등의 대립으로 이어졌다. 이러한 상황 속에서 이명박 정부 5년 동안 총 21회의 남북 당국간 회담이 진행되었다. 1년 평균 약 4회에 지나지 않았다.

박근혜 정부는 출범 전후로 나타난 일련의 북한의 강경한 노선에 단호하게 대처한다는 입장이었다. 북한은 2012년 12월 장거리 미사일 발사와 2013년 2월 3차 핵실험, 그리고 3월 남북한 합의 전면 폐기 선언에 이어 남북관계 전시상황 돌입 선언 등으로 한반도 긴장을 고조시켜 나갔다. 2016년에는 1월과 9월 북한은 두 차례의 핵실험을 실시하여, 남북관계는 사실상 종말을 고하였다.

박근혜 정부는 출범한지 절반을 경과한 시점까지 남북한 사이에 관계개선의 실마리를 찾지 못하고 진행되어 왔다. 2015년 8월 들어서는 북한의 목함 지뢰 도발을 계기로 일촉즉발의 긴장감이 한반도를 엄습하였으나, ‘8.25 합의’를 통해 이산가족상봉 등 상호협력에 합의하고 추진이 이루어짐으로써 이후 남북한 민간 교류가 활력을 얻는 계기를 마련하였다. 이 기간 동안 33회의 회담이 열려 연평균 12회 정도 열렸다.

## 2) 경험 현황 : 교역액을 중심으로

남북한은 경제분야의 교류협력을 통해 민족경제공동체 형성의 기반을 구축하고, 사회문화교류협력으로 남북한 사이의 긴장완화와 평화 분위기를 조성하려는 밑그림을 갖고 있었다. 경제분야에서는 제조업, 경의선·동해선 철도 및 도로 연결, 개성공단 개발, 금강산 관광을 비롯한 해운·항공·통신 협력, 정보기술(IT) 협력 등에 집중하였다. 이러한 성과들은 남북교역의 확대에 이어졌다고 볼 수 있다.

### (1) 김대중·노무현 정부

1988년 ‘7.7선언’을 계기로 시작한 남북교역은 당해엔 2천만 달러에도 미치지 못했다. 1990년 ‘남북교류협력에 관한 법률’의 제정을 계기로 1억 달러로 급격하게 성장하였다.

1993년 북한의 NPT 탈퇴 등으로 위기가 있었지만, 1995년 2억 달러, 1997년엔 3억 달러를 넘어 서서 지속적 상승세를 보였다.

김대중 정부가 들어선 1998년 IMF 위기로 전년 대비 28% 감소하였으나, 1999년 위탁가공, 금강산 관광 활성화, 그리고 경수로 본격추진 등에 힘입어 다시 3억 달러를 회복하였다. 2000년에는 농수산물 반입 증가, 전기·전자제품의 위탁가공 증대, 대북 지료지원 등으로 4억 달러를 넘어섰으며, 2002년엔 식량차관, 철도 및 도로 연결 위한 자재·장비 지원 등으로 6억 달러를 넘어서서 가파른 상승세를 보였다. 남한이 중국에 이어 북한의 제2의 교역국으로 성장하였다.

노무현 정부 시기의 남북한 교역은 꾸준히 증가세를 보이고 있다. 2003년에는 위탁가공 무역, 거래성 교역의 증대, 인도적 대북지원, 식량차관 등으로 7억 달러를 넘어섰다. 2004년도엔 국내 생산자를 보호하기 위한 조치로 농수산물의 한도물량 설정 및 내수 부진 등의 이유로 전년보다 소폭 줄어들었다. 2005년도엔 개성공단 본격 건설, 금강산 관광시설 확충, 대북지원 등에 따라 10억 달러를 넘어서게 되었다. 2006년 북한의 미사일 발사와 핵실험에도 불구하고 증가하였으며, 노무현 정부의 마지막해인 2007년도엔 남북정상회담 등에 힘 입어 개성공단 생산품의 반입증가, 북한산 농수산물 및 광산물 반입 등이 늘어나 17억 달러를 초과하였다.

## (2) 이명박·박근혜 정부

2008년 신정부의 출범 이후 인도적 지원 등이 이루어지지 못한 상황에서 남북교역은 개성공단 및 위탁가공교역의 증가로 전년도와 비슷한 수준을 유지하였다. 이러한 남북교역의 감소는 이명박 정부 이후 박근혜 정부에 이르기까지 남북관계를 긴장 속에서 진행되는 하나의 환경으로 작용하였다. 2009년도는 내수경제 침체 및 북한의 육로통행 제한조치 등으로 전년도에 비해 감소하였다. 특히 2010년 3월 이후 천안함 사건에 대한 대응조치인 남한의 '5.24 조치' 발표 이후 남북교역은 감소세로 이어졌다.

2013년 박근혜 정부 출범 직전 북한은 3차 핵실험(2013.2.12.)을 단행하고, 이에 대한 유엔안보리 제재, 한미군사 훈련 등에 대한 반발로 개성공단 등의 전면 폐쇄(4.9~9.15)를 약 4개월 동안 유지하였다. 이로 인해 남북교역 역시 급감하여 전년도에 비해 약 1/3이상 줄어들게 되었다. 2014년도 남북교역은 최초로 20억 달러를 넘어서는 의미 있는 해로 바뀌었다. 그러나 2016년 1월 북한이 4차 핵실험을 단행하자, 2월 10일 박근혜 정부는 개

성공단 전면 철수로 응수하였다. 이로써 남북간의 경제교류는 전면 중단되는 결과를 가지고 왔다.

### 3) 대북 인도적 지원 현황

북한에 대한 인도적 지원은 북한이 1995년 국제사회에 처음으로 식량지원을 요청하자, 남한 정부는 1996년부터 WFP, UNICEF 등 국제기구를 통하여 긴급구호차원의 인도적 지원을 추진하였다. 이후에도 북한의 열악한 식량사정과 비료사정을 고려하여 대북 지원을 추진하였다. 흔히 인도적 지원은 정치안보 분야와 무관하게 추진된다고 하지만, 남한의 대북 인도적 지원은 정부별로 큰 차이를 보여주었다.

#### (1) 김대중·노무현 정부

김대중·노무현 정부에서의 북한에 대한 인도적 지원은 인도주의 및 동포애 정신을 구현한다는 당위적 측면과 남북관계 개선이라는 실용적 차원에서 접근하였다. 여기에는 북한의 식량사정, 남북관계 상황, 국제사회의 지원 동향 등을 고려하여 추진하였다.

김대중 정부도 첫해에는 국제기구를 통하여 지원하였으나, 비료지원 등을 북한에서 요청해 오자 상호주의 차원에서 이산가족 상봉을 주장하였으나, 점차 유연한 정책으로 전환하면서 당국차원의 인도적 지원을 적극 모색하게 되었다.

노무현 정부에서도 북한에 대한 지원은 지속적으로 증가해 왔다고 볼 수 있으며, 특히 남북 정상회담이 열렸던 2000년, 2007년에는 그 전후의 시기보다 큰 폭으로 증가하는 현상을 볼 수 있다. 특히 주목되는 것은 지원주체를 국제기구, 지자체, 민간단체 등으로 확대하여 북한의 보건의료 분야에 대한 개선에 기여하였다.

#### (2) 이명박·박근혜 정부

이명박·박근혜 정부에서도 북한에 대한 인도적 지원은 정치상황과 관계없이 지원한다고 표방하였지만, 남북관계의 경색과 국제사회의 대북 제재 등과 맞물리면서 당국차원의 지원은 사실상 이루어지지 않았다.

이명박 정부 출범 이후 북한에 대한 인도적 지원은 남북관계의 경색, 2009년 북한의 핵실험에 따른 국제사회의 제재, 2010년 '5.24 조치' 등으로 보류되었다. 다만 2009년 12월 북한에 신종플루가 발생함에 따라 적십자사를 통한 지원과 2010년엔 북한이 수해를 당하

자 소규모를 정부차원에서 지원하였다. 특히 이명박 정부의 대북 인도적 지원은 2007년 10.4선언 이후 북한이 수차례 당국간 회담에서 요청한 옥수수 5만톤이 지원되지 않음으로써 남북관계 전반의 악화를 가져오는 계기로 작용하였다.

박근혜 정부는 2014년 3월 ‘드레스덴 선언’ 등에서 밝힌 영유아 등 취약계층에 대한 인도적 지원은 정치적 상황과 무관하게 추진한다는 원칙을 밝혔으나, 당국간 지원은 이루어지지 않은 채 민간단체와 국제기구를 통한 지원만 진행되었다. 민간단체는 영양식과 의약품 등을 지원하였으며, 국제기구는 영유아 대상 필수백신, 미량영양제, 구충제 등을 주로 지원하였다.

#### 4) 남북한 인적 왕래 현황

남북한의 구성원들은 체제, 이념뿐만 아니라 가치관과 생활습관 등 모든 부분에 있어서 큰 차이를 보여주고 있다. 남북한 사회문화 교류는 분단 이후 남북한 사이의 동질성을 회복하는데 크게 기여할 수 있다. 남북 주민화합은 인적왕래를 통해 이루어지므로 이에 대한 장기적인 비전을 세우고 노력해 나가야 한다.

##### (1) 김대중·노무현 정부

김대중 정부는 출범과 함께 ‘보다 많은 접촉과 교류협력의 추진’ 기조 속에서 남북한 체육행사, 문화행사, 남북한 역사문화 계승사업 등을 추진하였다. 2000년 남북 정상회담 이후 남북간 인적교류는 크게 증가하는 추세를 보이고 있으며, 경수로 사업< 관광> 대북 지원< 경제> 사회문화> 이산가족 순으로 분야도 다양화되는 현상이 나타났다.<sup>13)</sup> 2002년 북한 주민의 방남이 늘어난 이유는 부산아시안게임에 북한선수단 및 응원단이 참가하였기 때문이다.

노무현 정부가 들어선 2003년 KEDO가 공사속도를 늦추기로 함으로써 방북 인원은 주춤하게 되었으나,<sup>14)</sup> 대구 유니버시아드 게임에 북한이 참여 하는 등 남북한 인적왕래가 이루어짐으로써 꾸준한 증가세를 이어갈 수 있었다. 2005년 북한의 방남 인원이 사상 최대인 것은 6.15 5주년 광복 60주년을 맞아 다양한 행사들이 남북에서 진행되었기 때문이

13) 통일부, 『2003 통일백서』, pp.46-47.

14) 2002년 10월 10월 북핵문제가 불거지자 2003년도 경수로 사업 관련 방북은 2,681명으로 전년도의 4,108명에 비해 약 35%나 줄어들었다.

다. 2007년 남북 정상회담을 계기로 다양한 분야의 교류가 추진되어 16만 명에 육박하는 남북한의 인적 왕래가 있었다.

## (2) 이명박·박근혜 정부

이명박 정부 이후 현재까지 사회문화 분야는 ‘5.24 조치’로 인해 사실상 중단되었다. 2011년 하반기 이후 종교계, 문화예술계의 방북이 제한적으로 허용되었으나 전년도에 비해 줄어드는 결과로 나타났다.

박근혜 정부는 기존의 이명박 정부의 대북정책 기조를 유지함으로 인해 남북한 인적 왕래는 개성공단 관련 방북이 주를 이루고 있다. 북한인사의 방남은 2013년 이후에는 7월 동아시아선수권대회에, 2015 광주하계유니버시아드대회 조직위원회 관련 북한대표단 참석 등 체육행사에 참여하는 형식이 대부분이다.

## 2. 역대 정부 대북정책 평가

### 1) 당국간 회담 평가

남북한 당국간 회담의 진행과 중단은 어느 정부에서나 있어왔다. 다만 중단의 횟수와 기간이 얼마나 장기화 했느냐 하는 차이가 있을 뿐이다. 회담의 중단은 북한이 북핵 상황 악화 등의 불리한 국제환경에 대처하거나, 남한의 정권 교체기에 유리한 입지를 확보하려는 의도에서 비롯되는 경우가 대부분이었다.

### (1) 김대중·노무현 정부

김대중 정부는 출범과 함께 ‘대북포용정책’을 추진하였다. 남한이 우월한 국력을 배경으로 북한과 교류협력을 확대·발전시키고자 하는 정책이었다. 노무현 정부 역시 전임 정부의 기조를 유지하면서 한반도 평화증진과 남북 공동발전의 목표를 달성하여 한반도를 동북아의 경제중심으로 만들어 나가기 위한 중장기적인 발전전략으로 ‘평화번영정책’을 내세웠다.

이에 대해 보수적인 입장을 견지하는 학자들의 비판적인 평가는 크게 세 가지로 요약된다.<sup>15)</sup> ① 남한이 북한에 대해 일방적인 ‘퍼주기’식 대북지원이 이루어졌다. 이로 인해 지난 10년 동안 해마다 식량 50만톤과 비료 30만톤이 지원되었으며,<sup>16)</sup> 북한은 이에 대해

성의를 보여주지 않아, 남한은 ‘우리민족끼리’ 띠에 걸린 채 ‘남남갈등’만 증폭시켰다. ② 북한의 핵과 미사일 개발을 막지 못했다. 북한은 그동안 2회의 서해교전을 비롯하여 각종 군사도발을 자행하였으며, NLL등에서 긴장해소에 기여하지 못하였다. ③ 한미관계의 실종을 가지고 왔다. 남북한 사이의 ‘민족공조’ 강조 속에서 한미관계를 비롯한 대외관계는 위축되고, 세계 속의 한국의 위상과 이미지는 타격을 받았다고 평가한다. 총합적으로는 비용을 많이 투자한 반면 결과는 미흡한 것으로 평가한다.

그러나 이러한 평가는 정확한 데이터와 명확한 관련 증거를 가지고 평가하기 보다는 이념적인 도그마에 의한 비판이 이루어졌다고 할 수 있다. 예를 들면 실제 북한에 지원한 식량 비료는 유호열의 주장과는 차이가 있다. 식량지원의 경우 1998년, 1999년 그리고 2001년도와 2006년도엔 추진되지 않았으며, 비료의 경우 1998년도는 지원이 추진되지 않았고, 1999년도엔 15.5만톤, 2001년도는 20만 톤이 지원되었다.

## (2) 이명박·박근혜 정부

이명박 정부는 김대중 정부의 화해협력 정책과 노무현 정부의 평화번영정책 등 지난 10년 동안의 대북정책을 실패했다는 전제에서 출발하고 있다. 그것은 이명박 정부 초기 ‘6.15 공동선언’과 ‘10.4선언’의 표현 자체가 정부 내의 공문서에서는 거의 찾아볼 수 없었던 측면에서도 이러한 주장을 뒷받침 한다.<sup>17)</sup>

이명박 정부의 대북정책에 대해 한 진보학자는 ‘망실된 남북관계’로 규정하고 그 구체적인 정책들을 조목조목 비판하면서 그 특징을 다음과 같이 몇 가지로 평가하고 있다.<sup>18)</sup>

① ABR(Anything But Roh) 정책으로 ‘잃어버린 10년’으로 간주하고 있다는 것이다.<sup>19)</sup>

15) 유호열, “햇볕정책 평가와 향후 대북-통일정책의 방향,” 『한국행정학회 비정기학술발표논문집』, 2009년, pp.1-2.

16) 그러나 실제 북한에 지원한 식량은 유호열의 주장과는 차이가 있다. 식량지원의 경우 ‘98, ‘99, ‘01, ‘06년도엔 추진되지 않았으며, 비료의 경우는 ‘98년도는 추진되지 않았고, ‘99년도는 15.5만톤, ‘01년도는 20만톤이 지원되었다. 보다 상세한 내용은 김정수, “남북한 인도협력의 호혜성 제고 방안,” 『통일정책연구』 (서울: 통일연구원: 2009), 제18권 1호, p.162, p.165를 참조.

17) 이명박 정부 시기 동안 통일부의 대통령 업무보고서에 6.15공동선언, 10.4선언 등의 용어 사용이 사실상 금지시 되는 분위기였다. 북한이 이 두 선언의 이행을 주장하는 가운데 남한 정부는 이 두 선언을 비롯한 7.4남북공동성명과 남북기본합의서 등을 테이블에 올려놓고 다시 협의할 수 있다는 태도를 취한 데서도 이에 대한 적극적인 수용태도는 없었다는 평가가 있다.

18) 김근식, “이명박 정부의 대북정책 평가,” 『전남대학교 세계한상문화연구원 국내학술회의 자료집』(2006.10) 참조.

19) 이명박 정부는 통일부 폐지와 종전의 모든 개념과 단어를 지우려 했다는 것이다. 여기에는 개성공단 기

② 구호성 대북정책을 추진하였다. ③ 선 북한변화론으로 북한의 선제적인 비핵화 조치를 요구함으로써 북한에 더 이상 전임 정부와 같이 끌려 다니지 않을 것임을 분명히 했다고 평가한다.

박근혜 정부의 대북정책은 북한이 신뢰할만한 언행을 보여야 실질적인 대화의 파트너로 인정하겠다는 이른바 ‘한반도 신뢰프로세스’ 구상을 추진하고 있다. 이에 대해 북한은 과거 합의사항 이행을 요구하기도 한다.<sup>20)</sup> 남한과 북한은 서로 상대에게 이를 두고 한 전문가는 ‘신뢰형성을 통한 남북관계 정상화’의 첫 과제인 ‘인도적 문제의 지속적 추구’는 정치적 상황과 연계되어 극도로 위축되었다고 보고 있다.<sup>21)</sup> 흥미로운 점은 박근혜 정부의 대북 정책이 이명박 정부와 무엇이 다른지에 대한 뚜렷한 답을 주지 못하고 있다는 보수 진영의 비판도 존재한다는 점이다.<sup>22)</sup>

이와 같이 박근혜 대북정책을 비판하는 경우는 현재 어떠한 이유로 국민적 지지도가 높은지, 그리고 주변국들로부터 대체로 호의적인 반응을 얻고 있는 점 등을 고려하면서 비판해야 설득력을 얻을 수 있을 것이다.<sup>23)</sup>

## 2) 경험 평가

남북경협은 남북관계의 부침 속에서 통일미래 비전을 구상할 때 가장 먼저 고려되는 부분이다. 북한의 입장에서도 남한과의 교류협력의 주된 목적이 낙후한 경제분야를 개선하기 위함일 것이고, 남한 역시 북한과의 교류협력을 통해 새로운 성장 동력을 만들어나가 고자 하는 의지가 반영되어 있다고 보아야 한다. 즉 남북한이 ‘유무상통’을 통하여 ‘남북한 경제공동체’를 구축하고자 하는 공동의 의지와 노력이 필요하다.

---

숙사 건립, 옥수수 5만톤 지원 등은 수포로 돌아갔다.

20) 북한은 이 두 선언에 대해 “과거의 북남 합의들을 총집대성한 것”으로 간주하고 이를 이행할 것을 기회 있을 때마다 남한 당국에 요구하고 있다. “로동신문 북남공동선언은 자주 통일과 평화변영의 열쇠” (『조선중앙통신』, 2013.6.8.).

21) 정성장, “박근혜 정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’에 대한 시론적 고찰,” 『아태연구』 제20권 제3호 (2013), p.174.

22) 길정우, “북한과의 다양한 대화가 신뢰 쌓기의 해법이다,” 『통일경제』 2013년 5월호, p.4.

23) 박형중, “한반도 신뢰프로세스의 이행, 평가, 그리고 과제-2013/2014년 대북정책의 회고와 전망을 중심으로,” 『한국국제정치학회 학술대회 발표논문집』(2014.2), p.12. 참조.

### (1) 김대중·노무현 정부

김대중·노무현 정부는 현존하는 북한체제를 현실로 받아들이는 정책을 추진하였다. 북한의 경제가 피폐하고 국제사회로부터 고립된 상황이지만, 가까운 장래에 붕괴로 나아가지 않을 것으로 보고 ‘북한리스크’를 관리하는 것에 우선적인 목표를 두었다. 특히 남북경협에 집중하였다. 적지 않은 성과도 있었다.

그러나 보수진영의 경협에 대한 평가는 세 가지로 압축된다. ① 북한의 군사적인 위협을 멈추지 않았고 국제사회와의 긴장을 끊임없이 조성해 나왔다고 평가한다. 따라서 ‘특수한 정책논리’였다고 비판하고 있다.<sup>24)</sup> ② 목표를 상실한 정책으로 북한의 핵 개발을 중단시키지 못하였다는 점을 꼽는다.<sup>25)</sup> ③ 북한의 대남 접근 태도를 일반국가에서 일탈하는 결과를 가져왔다고 평가한다.<sup>26)</sup>

이러한 주장들은 경협과 정치문제를 연관지어 평가하고 있다. 경제 분야의 협력으로 얼마만큼 이익을 상호가지고 왔는가에 초점을 두어야 하는데, 북한문제에서는 모든 현상을 정치·안보문제로 귀결시키고 있다. 예를 들면 개성공단에서 철수 할 때 당시 통일부 장관은 북한 근로자에게 지급되는 임금이 핵개발에 전용되고 있다는 증거가 있다고 밝혔으나, 이후 명확한 증거는 제시하지 못하였다. 따라서 향후 대북 정책에서는 보다 명확한 증거와 판단에 따라 대북정책의 추진이 요구된다고 하겠다.

### (2) 이명박·박근혜 정부

이명박·박근혜 정부는 남북경협에서 ‘상호성’과 ‘정상성’이라는 두 가지 개념을 강조하였다.<sup>27)</sup> 이러한 접근의 대표적인 예로써 이명박 정부 시기인 2008년 7월 금강산 관광객의 사망사건을 계기로 금강산관광의 전면적 폐쇄를 단행하고 북한에 대해 압박을 가하게 되었다. 이후 2010년 3월 천안함 사건에 대응으로 ‘5.24 조치’가 발표되면서 사실상 개성공단을 제외한 대부분의 경제협력은 문을 닫게 되었다.

24) 김태효, “한국 외교정책 연구: 회고, 동향, 그리고 제언,” 『국제정치논총』 제46집 특별호(한국국제정치학회, 2007), pp.146-14

25) 유호열, “햇볕정책 평가와 향후 대북-통일정책의 방향,” 『한국행정학회 비정기학술대회 자료집』(2009), pp.3-4.

26) 박휘락, “남북관계의 제도적 본질 회귀와 한국의 정책방향 분석: 게임이론과 합리적 모형의 적용,” 『국제관계연구』 제4권 1호(고려대학교 일민국제관계연구원, 2009), pp.100-106.

27) 이석, “한국의 대북정책과 남북경협: 회고와 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』 제15권 4호(2013.4), p.32.

박근혜 정부의 남북경협은 북한의 간장고조에 대한 단호한 대응과 개성공단 출입 차단 등 일방적 폐쇄에 대해서는 맞대응 하였다. 북한의 4차 핵실험(2016.1.6.)에 대해서는 개성공단에서의 전면적인 철수로 응수하였다. 이러한 대응전략을 두고서 평가는 엇갈렸다. 한편에서는 개성공단의 정상화 과정에서 한반도 신뢰프로세스가 첫 결실을 거둔 것으로 평가를 받기도 하였지만,<sup>28)</sup> 다른 한편으로는 완강한 대북 원칙론과 버릇고치기라는 감정적 대응이라는 우려가 존재한다는 부정적인 평가도 있었다.<sup>29)</sup>

### 3) 인도적 지원 평가

북한에 대한 대북 인도적 지원은 흔히 ‘고난의 행군’으로 일컬어지는 1990년대 중후반의 시점에서 남한사회에서 북한의 아사문제를 해결해 내야 한다는 주장이 제기되면서 본격화되었다. 북한의 식량난에 대한 절박한 상황에서 출발한 대북 인도적 지원은 ‘남남갈등’의 진원지가 되기도 하였다.

#### (1) 김대중·노무현 정부

대북 인도적 지원을 둘러싸고는 비판적 여론도 만만치 않았다. 대북 인도적 지원을 통하여 북한 당국과 접촉면이 확대되면서 당국은 물론 민간단체들도 북한 주민들에 대한 다양한 정보를 얻는 계기도 되었다. 그러나 남한이 북한에 대한 식량과 비료지원 등에서 모니터링을 소홀히 하여 식량사정이 비교적 양호한 평양 및 군대로 식량이 유입되었으며, 이는 오히려 북한정부의 체제 유지를 강화시키는 부작용으로 이어졌다고 하는 평가도 있었다.<sup>30)</sup> 이러한 주장은 한걸음 더 나아가 북한의 핵실험하는 데 필요한 재원으로 활용되어 “쌀이 핵무기로 되돌아왔다”고 주장하기에 이르렀다. 북한의 변화를 이끌어 내지 못하였으며, 오히려 북한에 끌려 다니는 ‘저자세’를 보여주었다고 비판받았다.<sup>31)</sup> 이러한 주장에 대해 대북 지원에 대한 찬성론자들은 근시안적 시각이라 평가하고 남북모두에게 이익을 가져다 줄 것이라며 반론을 펴기도 한다.<sup>32)</sup>

28) 조동호, “박근혜 정부의 대북정책과 남북경협,” 『KDI 북한경제리뷰』 제15권 2호(2013.2), p.23.

29) 김근식, “박근혜 정부 남북관계 평가: 신뢰형성의 원칙과 유연함이 필요,” 『한반도포커스』, 제25호 경남대극동문제연구소, 2013. 10.

30) 유호열, “햇볕정책 평가와 향후 대북-통일정책의 방향,” pp.6-8.

31) 서재진, “남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구,” 통일연구원 정책연구시리즈 08-01(서울: 통일연구원, 2008), p.87.

김대중·노무현 정부의 인도적 대북지원의 성과는 이산가족 상봉으로 나타났다고 볼 수 있다. 식량지원이 북한 당국을 회담장으로 유인하는 효과를 가지고 있었으며, 비료지원은 이산가족 상봉의 추진에 도움이 되었음은 부인하기는 어렵다.

#### (2) 이명박·박근혜 정부

이명박 정부의 ‘비핵개방3000’은 ‘기다림의 전략’으로 북이 먼저 비핵화를 위한 조치를 하기 전에는 절대 끌려가지 않겠다는 의지를 굽히지 않겠다는 의지를 표방한 정책이었다. 전임정부의 대북 정책을 ‘퍼주기’ 및 ‘저자세’로 규정하고, 이를 재현하지 않기 위해 북한의 변화를 기다리겠다는 것이 이명박 정부 이후 대북정책의 핵심이었다. 그 결과 남북간에는 긴장과 대립이 고조되었다고 비판하였다.<sup>32)</sup>

이러한 주장은 자칫 남북관계 경색의 모든 책임이 남한정부로 돌리는 듯한 인상을 줄 수 있으므로 보다 엄밀한 표현과 논증이 필요하다. 남북관계 경색의 원인을 북한에 대한 적용에도 보다 엄중하게 적용할 필요가 있다.

#### 4) 인적교류: 사회문화 교류 평가

남북한 인적교류의 궁극적인 목적은 통일과정에서 민족화해와 협력을 위한 상호간의 이해의 증진을 도모하기 위함이다. 그럼에도 남북관계의 부침에 따라 인적교류 역시 크게 영향을 받았다.

#### (1) 김대중·노무현 정부

김대중·노무현 정부의 출범을 계기로 북한과의 인적교류가 급속하게 늘어나게 되었다. 그 배경에는 국민의 정부의 대북 포용정책을 기반으로 한 정경분리 정책에 기인한 바 크다. 1989년 6월 「남북교류협력에 관한 기본지침」 시행 이후 1997년까지 남북한 인적 교류는 2,980명 수준으로 1년에 300여명이 남북한을 오고갔으나, 김대중 정부 시기동안 41,883명으로 연평균 약 8,000명을 초과함으로써, 이전 정부보다 약 24배 이상 왕래하였

32) 김귀옥은 1995년부터 2006년까지 북한에 대한 총 지원금액이 1조 7,837억원에 불과해 2006년 남한 GDP의 0.03%에 지나지 않는다고 주장하며, 대북지원의 지속을 주장하고 있다. 김귀옥, “손해보는 장사 아닌 대북 인도적 지원,” 『통일한국』제26권 2호(2008, 2), pp.23-25.

33) 김근식, “이명박 정부의 대북정책 평가: 담론을 중심으로,” p.108.

다. 이러한 확대 배경에는 민간단체의 공동행사(5.1절 통일대회, 6.15민족통일대토론회, 8.15민족통일대축전)를 비롯하여, 교육학술 대회, 민화예술, 체육, 종교 등 다방면에 걸친 교류가 이루어졌기 때문에 가능하였다. 이와같이 다양하고 대규모화한 인적 교류협력은 지금까지의 남→북으로의 일방향에서 남↔북의 쌍방향 왕래가 가능하도록 하였다.<sup>34)</sup> 그럼에도 불구하고 북한 주민들의 방남을 확대방안은 앞으로의 과제라고 할 수 있다.

## (2) 이명박·박근혜 정부

이명박 정부의 사회문화 교류협력사업은 사실상 중단되었다고 해도 과언이 아니다.<sup>35)</sup> 여기에는 북한이 원인을 제공한 측면도 부인할 수 없다.<sup>36)</sup> 정부의 ‘5.24 조치’를 지속하는 과정 속에서 2011년 하반기 이후 종교·예술·학술 등 비정치적 사회문화교류에 대해 방북을 제한적으로 허용하는 조치를 취하였다. 이러한 남북관계의 흐름 속에서 이명박 정부 시기동안 남북한 인적교류는 출발 첫 해인 18만 6천 443명에서 마지막해인 12년도에는 12만 360명으로 약 1/3 정도 감소하였다. 이러한 결과에 대해 이명박 정부의 대북정책이 원칙만 존재하지, 유연성 부족, 적극성 결여, 구체적인 전략 등이 미흡한 결과로 평가받기도 한다.<sup>37)</sup>

또한 박근혜 정부는 임기 첫 해에 개성공단이 4개월 동안 폐쇄되면서 출입인원이 급격하게 감소하였으나, 2014년도엔 12만 9,394명으로 12년도 수준을 조금 상회하는 수준으로 회복하였다. ‘8.25 합의’이후 남북노동자 대회, 개성만월대출토 유물 관람차 방북 등이 이루어졌다. 15년도에는 13만 2,101명, 16년도에는 1만 4,787명, 17년도에는 115명으로 추락하였다.<sup>38)</sup>

앞으로 남북한 사회문화 교류는 초기의 모멘텀 유지 차원에서 기존의 남북한 사회문화

34) 배성인·이강국, “남북한 사회문화 교류협력의 전개과정과 특징 - 김대중 정부에 대한 평가와 과제-,” 『북한연구학회보』, Vol.7, No.1(2003), pp.289-292.

35) 종전에 진행되던 사업들인 겨레말큰사전 남북공동편찬사업, 개성만월대 남북공동 발굴조사사업 등은 차질을 빚지 않을 수 없었다. 지방자치단체 교류사업 등도 문이 막히게 되었다.

36) 2008년 3월 북한이 남한 고위당국자의 발언을 빌미로 개성공단 남측 관리인원을 강제 철수토록 하였으며, 7월 11일 금강산 관광객 피살사건, 2009년 5월 핵실험, 2010년 3월 천안함, 11월 연평도 포격 등으로 이어지는 일련의 사건들 속에서 교류협력을 추진할만한 동력을 확보하기가 어려웠던 측면도 고려해야 한다.

37) 조동호, 『이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향』(서울: 통일연구원, 2010), p.159.

38) 통일부, <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>(검색일: 2018.10.2.)

교류협력을 복원하고 다음 단계로 인프라 구축을 위한 제도화, 그리고 사회·문화공동체 형성을 목표로 추진해 나갈 필요가 있다.

## IV. 지속가능한 대북정책 위한 정책 제언

### 1. 기본방향

대북정책이 장기적으로 남북관계에 긍정적인 결실을 만들어가기 위해서는 국민합의는 매우 중요하다. 지난 2000년 이후 진보 정권 10년 동안에는 보수적인 정당과 전문가 등이 반대하는 논리와 이론을 개발하여 비판하였다. 그러나 보수 정권 등장 이후에는 종전의 논리와 가치들이 부정되면서 진보 정당과 전문가들이 대북정책에 대해 거부감을 표출하는 담론 확산에 힘을 쏟고 있다. 따라서 대북정책에서 국민적 합의를 위해서는 이념 대립의 반대편에서 있는 집단의 견해를 겸허히 수용하려는 태도와 기본방향에 대한 좌우의 원칙적 합의가 매우 중요하다. 본 논문에서는 국민적 공감대 형성을 위해 필요하다고 판단되는 핵심적인 몇 가지를 제시하고자 한다.

첫째, 대북정책의 기본적인 입장과 원칙, 비전 등이 지속성을 지녀야 한다. 이는 국내는 물론 북한, 국제사회와의 협력을 이끌어 내는데 도움이 된다. 지난 김대중 정부 이후 진보정부와 보수정부가 교체되면서 북한에 대한 기본적인 접근 방법이 큰 차이를 보여주고 있다. 진보정부 10년 동안이 접근을 통한 북한의 변화를 지향하였다면 이명박 정부 이후에는 북한의 태도변화를 촉구하고 기다림(때로는 압박)의 정책을 추진하였다. 심지어 같은 철학적·이념적 대북정책을 추진하지만 구체적인 전략과 방법 그리고 상징적인 정책 브랜드는 정부마다 차이를 보여 왔다.

여기서 독일 통일과정에서 추진한 서독의 ‘신동방정책’에서 보여준 일관성은 남한에 매우 큰 시사점을 던져 준다. 동서독으로 분단된 이후 서독은 1955년 ‘할슈타인 원칙’을 앞세워 동독을 압박하는 정책을 추진하였으나, 1969년 10월 수상에 오른 브란트는 1970년대 국내외의 정세변동으로 종전의 대동독 정책을 대폭 수정하여<sup>39)</sup>, 동독의 실제 승인, 상호무력행사포기, 교류협력 추진 등의 정책을 추진하였다.<sup>40)</sup> 이러한 노력으로 동서독은

1972년 12월 10개조로 된 ‘기본조약(Grundlagenvertrag)’을 체결하고, 우여곡절을 거치지만 이후의 브란트(사민당) → 헬무트 슈미트 → 콜(기민당)으로 정권교체가 이어지면서도 유지되었다. 마침내 1990년 동서독은 통일을 맞이하게 되는데 그 과정은 동독을 압박하고 위협하여 이뤄낸 게 아니라 신뢰를 구축하고 교류협력을 지속적으로 증대시킨 결과였다.

둘째, 대북정책의 효과성을 담보해 나가야 한다. 국제사회에서도 원조의 효과성 제고를 위해 원조제공 기관들의 실무정책, 절차와 실천을 파트너 국가와 조화를 강조하고 있다.<sup>41)</sup> 대북 인도적 지원을 개발지원 형식으로 전환, 법제도 정비, 국제사회와의 협조 등이 원만하게 이루어져야 한다. 그러나 그동안 가장 문제가 되었던 것은 북한에 대한 지원만 있었지 실제 뒤따라야 하는 절차들은 충실하지 못했던 것이 사실이다. 예를 들면 대북 인도적 지원에 대한 모니터링이 제대로 진행되어야 한다. 북한에 지원한 물품에 대하여 어느 지역에 어떤 대상에게 지급되었는지를 남한 지원 당사자에게 북한은 문서로써 성실하게 알려주어야 한다. 또한 남한의 지원 당사자들이 북한의 지원 현지를 방문하여 대상자들을 실제로 면접하고 그들을 모니터링하는 과정을 만들어 나가야 한다. 국제기구를 통한 인도적 지원도 마찬가지이다. 지원하는 품목과 대상지역 등 지원현황을 공여국에 중간·결과를 보고하고 평가회의도 남한과 북한, 그리고 국제기구 담당자들이 참여한 가운데 실시하여야 한다.<sup>42)</sup> 실제 국제기구들이 모니터링에서 남한정부보다 유리한 조건에서 지원하고 있지만, 행정비 등으로 인한 약 20%정도의 손실을 감수해야 한다.

셋째, 대북정책 결정과정은 물론 집행, 평가 단계에서도 국민들의 참여가 확대되어야 한다. 남한의 대북 정책은 청와대를 중심으로 결정되는 틀은 지양되어야 한다. 이러한 현상은 진보·보수 정부를 불문하고 이어져 오고 있다.<sup>43)</sup> 대북정책 추진은 통일부를 중심으로

39) 국제적으로는 미국의 닉슨 독트린에 의한 대탕브 분위기였고, 국내적으로는 정권변화(기민당→사민당+자민당)에 따른 조치였다.

40) 브란트는 대동독정책의 대폭 수정뿐만 아니라 1970년 12월 폴란드 바르샤바를 방문하여 2차 세계대전에서 희생된 유대인 기념비 앞에 무릎을 꿇고 사죄하는 모습을 보이기도 하였다.

41) 국제사회에서 인도적 지원에 대한 효과성 제고를 위해 2003년 ‘로마선언’을 통해 일련의 원칙과 절차에 대하여 합의한 바 있다. 최수영, “제4장 대북 개발지원의 효과성 제고방안,” 김정수 외, 『북한 개발지원의 쟁점과 해결방안』(서울: 통일연구원, 2009), p.90.

42) 일반적으로 공여국이 국제기구를 통하여 수여국에 지원할 경우 지원 품목, 지역 및 지원대상 등에 대하여 공여국 언어로 중간보고를 하고 결과에 대해서도 보고를 성실히 할 의무가 있다.

정책결정이 이루어져야 한다. 그래야만 민간단체 대표나, 전문가 등이 그 분야의 자문 역할을 충실히 할 수 있으며, 타 부처와의 공조도 원만하게 이루어질 수 있다.<sup>44)</sup> 또한 정부 기관들인 민주평화통일자문회의, 통일교육원 등은 이념적인 접근으로 자신의 고유한 역할을 벗어나거나 불필요한 오해를 받지 않도록 법률적 미션에 부합하도록 기관을 운용해 나가야 한다. 이러한 과정 속에서 국민적인 공감대가 확대될 것이며 정책적 신뢰가 제고될 수 있다.

넷째, 대북정책이 균형감 있게 국제사회와의 조화 속에서 추진되어야 한다. 국제협력은 시기와 환경에 따라 최적의 적실성 있는 외교정책을 추진해 나가야 한다. 어떤 정책을 지속적으로 추진하기란 대단히 어려울 수도 있다. 마치 바닷물이 하루에도 파도의 높이가 다를 뿐만 아니라 밀물과 썰물이 교차되듯이, 사안에 따라 관련국들과는 설득과 양보를 유연하면서도 조화롭게 추진하는 지혜가 요구된다. 북한의 핵문제는 국제공조의 가장 대표적인 사례이다. 남한의 대북정책이 성공하기 위해서는 미국의 협조가 중요하고, 미국의 북한에 대한 다양한 조치들이 효력을 발휘하기 위해서는 남한과의 공조가 요구되기 때문이다. 부상하는 중국이 여섯 차례의 북한 핵실험으로 북중관계가 과거와는 변화하는 양상을 보이고 있으므로, 남한과의 협력 속에서 중국의 적극적인 역할을 추동해 내는 과제들도 매우 의미 있는 조치들이다.

## 2. 세부 추진과제

향후 남한의 대북정책이 실질적이고 효과를 가져 오기 위해서는 실리를 최우선 가치로 접근해야 한다. 북한에 대한 기존의 선입견으로 접근해서는 성과를 내기가 힘들다. 지난

43) 진보정권 집권기입 2000년 10월 당시 통일부 장관은 자신이 배제된 채 대북정책이 추진되는데 대해 불쾌감을 드러낸 바 있다. 이교덕, 『대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성 방안』(서울: 통일연구원, 2000), p.81; 보수정권 시기인 2009년 10월 대통령 특사로 당시 임태희 노동부 장관이 싱가포르에서 북측 김양건 통일전선부 인사 등을 비밀리에 만난 바 있다. 장영은, “임태희 전실장, 남북관계 개선 공감 이슈 찾아야,” 『연합뉴스』, 2013.11.27.; 최근엔 통일부 장관이 “통일부 장관은 아무나 와도 되는 자리 같다”며 정책추진의 한계를 토로한 바 있다. 강윤주, “소신과 현실 사이...비운의 통일부 장관 류길재,” 『한국일보』, 2015.2.25.

44) 통일부가 정부 부처 내에서 대북정책을 원만하게 총괄기능을 수행하기 위해서는 현재 장관급에서 부총리급으로 격상할 필요가 있다.

정부에 대한 무조건적 거부만으로는 정책의 혼선과 갈등을 피하기가 어렵다. 그동안 대북 정책의 혼선의 원인이 무엇인지 성찰하고, 각 분야별로 세심한 추진방안을 마련하는 것이 시급히 요구된다. 여기서는 분야별로 세부적인 추진 과제들을 살펴보고자 한다.

### 1) 당국간 회담

남북한 당국간 회담은 어느 정부에서나 중단과 지속이 있었다. 이러한 상황 속에서 남북한 당국간 회담이 지속적으로 성과 있게 추진하기 위해서는 지난 시기의 대북정책의 성찰로부터 교훈을 얻어야 한다. 그것은 다음과 같이 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 포용과 원칙의 적절한 조화이다. 안보와 기타 부문의 철저한 분리 속에서 추진할 필요가 있다. 안보는 어떠한 경우에도 단호하게 대응해야 하지만 기타 부문에서는 과감한 양보가 필요하다. 진보정부는 교류협력에 방점을 두고 안보를 등한시 한다는 인상으로 대북정책의 국민적 신뢰를 떨어뜨렸다는 지적이 있어왔다. 또한 대북 인도적 지원을 추진하면서 지나치게 ‘저자세’를 보여주었다는 비판에 귀 기울일 필요가 있다. 지원국인 남한이 오히려 ‘을’이 되고, 수원국인 북한이 ‘갑’이 되었다는 게 후임 정부의 평가였다. 반면 보수정부는 유연하지 못한 결과 원칙론만을 앞세워 다양한 성과를 거둘 수 있는 기회를 놓쳐서 남북관계의 대립과 긴장을 고조시켰다는 비판을 받기도 하였다. 금강산 관광의 경우 실질적으로 북한이 남한이 요구하는 사과, 재발방지, 그리고 안전조치를 취했음에도 불구하고 남한당국이 북한을 압박하기 위해 당국간 회담장에서 요구함으로써 장기화되고 있다는 비판이다. 따라서 남한의 대북정책은 북한에 대해 원칙을 지키되 유연하게 접근함으로써 ‘실리’를 얻는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

둘째, 남북한 상호간 신뢰를 쌓아나가야 한다. 신뢰를 쌓아 나가는 지름길은 남북한이 합의한 내용을 준수하는 데 있다. 진보정부가 합의한 내용이라 할지라도 보수정부는 이행하는 게 합리적이고 올바른 처사라 하겠다. 독일의 신동방정책을 반면교사로 감을 필요가 있다. 예를 들면 노무현 정부 말기에 북한에 지원 약속한 옥수수 5만 톤을 이명박 정부 출범 초기에 대통령인수위원회에서 약속이행을 천명했음에도 불구하고 추진되지 못한 점은 아쉬움이 남는다. 북한 역시 2014년 설계기 이산가족 상봉을 합의하고서도 내부적인 이유로 성사되지 못함으로써, 남한 국민들이 북한에 대해 이미지를 좋지 않게 갖는 원인을 제공하였다. 남북한은 향후에는 합의는 곧 이행이라는 믿음을 주도록 해야 한다. 남북한 당국은 남북관계는 당사자인 남과 북 만이 아니라 국제사회도 주목하고 있음을 인식해

서 신중하고 무게 있게 정책을 추진할 필요가 있다.

셋째, 대북정책의 피로감을 해소해 나가야 한다. 이는 대북정책 추진에서 제안된 정책은 성과로 이어진다는 인식을 심어줌으로써 가능하다. 남북한은 다양한 제안을 선언적으로 해 왔다. 북한이 신년사설 등을 통하여 남북관계 개선을 추상적으로 밝히는 반면 남한은 3.1절, 8.15 등 계기 시에 구체적인 내용으로 발표하는 게 차이점이다. 예를 들면 박근혜 정부가 DMZ 세계평화공원 조성, 동북아평화협력구상, 유라시아 이니셔티브, 통일대박, 드레스덴 선언 등을 연이어 발표하였으나 이에 대한 구체적인 실행계획을 발표하지는 못하였다. 향후에는 대북 제안이나 정책을 발표하면 작은 것이라도 성과를 낼 수 있도록 해야 한다.

## 2) 경험 : 남북 교역

남북경협은 진보정부에서 북한에 대한 개입을 확대하기 위해 정부 주도형 남북경협을 빠른 속도로 진행한 반면, 보수정부에서는 원칙을 강조하면서 북한에 끌려가지 않을 것임을 천명하면서 더디게 진행하였다. 이에 북한이 정치·군사적으로 반발하면서 남북경협은 위축되었고 남북관계는 경색국면을 맞이하게 되었다. 이러한 양 극단을 피하고 의미 있는 남북경협을 지향하기 위한 과제는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 정경분리 원칙에서 접근할 필요가 있다. 남북경협의 목적을 북한은 경제적 이익에 집중하였으나, 남한은 경제적 이익을 포함하여 경제공동체, 경제통합 나아가 긴장완화, 평화정착 등을 지향해 왔다고 볼 수 있다. 그 결과 북한의 경제적 이익과 남한의 비경제적 이익이 교환(bargain) 되어 왔다.<sup>45)</sup> 남한의 이러한 남북경협에 대한 눈높이를 낮추어 경제적인 관계로 설정함으로써 정치적·안보적 시각을 배제해 나갈 필요가 있다.

둘째, 남북경제의 연계성을 제고해 나가야 한다. 남북한 경제의 상호의존성의 증대는 북한의 경제규모가 남한의 약 1/40 수준에 있으므로 남한에 예속되기 쉽다고 북한은 우려하고 있다. 북한이 이러한 상황을 우려하여 남북경협에서 속도를 조절하면서 관계 진전에 소극적으로 나올 수 있다. 따라서 이러한 상황을 예방하기 위해서는 연계성을 높여 상호 이익이 되는 모델을 창출해 나가야 한다. 예를 들면 북한이 원자재를 제공하고 남한이 최종 소비지가 아니라 제3국으로 전량을 수출하는 형태를 말한다. 결과적으로 남한의 투자

45) 최수영, 『남북경제공동체 형성 방향과 과제』 (서울: 국회입법조사처, 2014), p.31.

자들에게도 도움이 될 뿐만 아니라 대북 ‘퍼주기’ 논란이나 북한 ‘외화벌이 창구’ 논란을 불  
실시킬 수 있는 정점도 있다.<sup>46)</sup>

셋째, 국제사회 특히 동북아 국가들과의 협력이 매우 중요하다. 남북경협을 확대시켜 나  
가기 위해서는 남북한이 중심이 되어야 하지만, 중국, 러시아와의 협력을 강조할 필요가  
있다. 남북한의 합의가 있어도 중국중단열차(TCR), 러시아중단열차(TSR) 등과 연계할 때  
비로소 제대로 된 경협효과가 도출되기 때문이다. 마치 대북정책의 성공적인 추진을 위해  
서 미국, 중국, 일본, 러시아 등의 국제사회의 협력이 중요한 것과 같은 이치이다. 남북경  
협이 발전해 나가기 위해서는 ‘우리민족끼리’라는 이념성을 벗어나고 동북아 경제협력을  
지향하는 개방적 태도가 바람직하다.

### 3) 인도협력

대북 인도적 지원은 그동안 남북관계에서 가장 뜨거운 논란을 야기한 핵심 이슈였다.  
대북 인도적 지원이 북한의 보건의료 개선에 기여했는지, 군인들에게 전용되지 않았는지,  
남한사회에도 굶주리는 사람이 있는데도 불구하고 왜 지원해야 하는지 등이 그 핵심 논의  
들이었다. 여기에서는 향후 국민적 합의에 바탕한 대북 인도적 지원을 위한 정책과제들을  
제시하려고 한다.

첫째, 대북 인도적 지원의 원칙에 대한 합의가 필요하다. 여기에는 남한 내에서는 지원  
의 조건, 지원의 품목과 규모(량), 유·무상, 향후 지원기간 등에 대한 국민적인 의견을 모  
아야 한다. 최근 대체적인 의견은 쌀과 비료를 지원하되 무상으로 지원을 적극 추진해야  
한다는 의견이 확산되고 있다.<sup>47)</sup> 또한 북한과의 협의도 향후 정책 결정과정에서 매우 중  
요한 판단의 전제가 될 수 있다. 그것은 모니터링에 대한 어느 정도 수준의 협조를 해 올  
것인가 하는 점이다. 보수적인 인사들도 북한이 투명성을 보장할 경우에는 인도적 지원을  
긍정적으로 인식하고 있다.

둘째, 남북한의 호혜적 대응이 필요하다. 남북한은 분단과 전쟁, 그리고 체제 대립과 경  
쟁으로 점철된 지난 70여년을 보내 왔다. 따라서 남한에 의한 일방적인 대북 조치는 남한

---

46) 위의 글, p.30.

47) 통일부 내에서도 2008년 5월 무렵 북한에 대한 인도적 지원을 할 경우 어느 정도의 규모와 품목으로 할  
것인지, 무상지원을 한다면 금액은 어느 수준을 하면 국민적 공감대를 확대 할 수 있을 것인지 등을 검  
토한 바 있다. 민간차원에서도 대북 인도적 지원을 무상으로 추진할 것을 주장한 대표적으로는 장형수,  
“향후 인도적 대북 식량지원 무상 공여해야,” 『통일한국』, 통권 342권(2012.6), pp.24-25.

사회에서 또 다른 갈등을 야기할 소지가 있다. 따라서 남한의 인도적 지원에 대해 북한이 이산가족 상봉, 국군포로, 납북자 등으로 호응해 올 경우 보다 진전된 대북 인도적 지원이 가능한 배경이 될 것이다. 향후 남북한 최고 지도자가 회담을 진행할 때는 서로가 크게 주고받는 ‘그랜드 바겐’(grand bargain)으로 ‘남북한 인도협력 기본 합의서’ <가칭>를 채택하고 서명할 필요가 있다.<sup>48)</sup>

셋째, 투명성이 필요하다. 대북 인도적 지원이 투명하게 추진되기 위해서는 다음과 같은 조건들이 충족되면 훨씬 용이하게 추진될 수 있다. 먼저, 대북 인도적 지원에 대한 북한의 모니터링에 대한 협조가 가장 중요하다. 국제사회의 모니터링도 완전한 수준은 아니지만, 배분 지역에 대한 현황과 효과를 측정할 수 있도록 북한이 개방하는 성의가 중요하다. 다음은 국제사회에 대한 남한 정부의 통일 의지는 물론 북한의 인도적 상황에 대한 개선 의지를 알릴 수 있다. 이는 북한 주민들의 대남 인식을 긍정적으로 바꾸는데도 크게 기여할 것이므로 적지 않은 성과로 볼 수 있다.<sup>49)</sup>

#### 4) 사회문화 교류협력: 인적 교류

사회문화 교류협력은 한민족의 테두리 안에서 각자의 사상, 신념, 관습, 예술, 도덕 등을 달리한 채 살아온 두 하위 사회문화의 접촉을 통한 동질성을 회복하려는 취지이다. 그럼에도 불구하고 정치안보 논리에 예속되어 독립적인 교류협력에는 한계가 있었다. 여기에서는 장애를 극복하고 지속성을 담보하기 위한 과제들을 몇 가지 제시하고자 한다.

첫째, 남북한 지도자들은 사회문화 동질성을 회복하기 위한 강력한 의지가 있어야 한다. 남북한 주민들이 서로 어울려서 일상생활을 하는 데에도 소통에 큰 어려움이 발생하고 있다. 탈북인들이 국내에 들어와서 정착하는 과정에서 남한에서의 의사소통에 대한 어려움을 호소하는 경우가 빈번하다. 남한사회의 외래어 사용과 영어 혼용 등 북한에서 생활할 때 경험해 보지 못했기 때문이다. 이러한 문제들은 남북한의 교류협력의 활성화를 통해 해결의 실마리를 찾을 수 있다. 남북한이 교류협력 없는 기간이 길어지게 되면 통일 이후 남북한 주민화합에 큰 어려움이 예상된다.

48) 김정수, “남북한 인도협력의 호혜성 제고방안,” 『통일정책연구』 제8권 1호(2009. 6), pp.169-170.

49) 박근혜 정부 시기 북한 주민들의 대남 인식이 점차 악화되고 있는 현상이 나타났다. 2013년 ‘남한을 협력대상으로 보는 비율이 63.9%에서 2014년에는 55.7%로 줄어들었다’ 정은미·김병로·박명규·송영훈, 『북한주민 통일인식 2014』(서울: 서울대 통일평화연구원, 2014), pp.58-63.

둘째, 정치안보 논리에 대한 독자성 확보이다. 진보정부 시기 잠시 동안 서해교전에도 불구하고 사회문화교류협력이 지속되었지만 전반적으로는 남북한의 정치적 요인이 부정적으로 작용할 때 사회문화교류협력은 위축되거나 중지되었다. 향후에는 어느 수준 이하의 남북한 대립이 발생하더라도 신체적인 위협이 없을 경우에는 지속해 나가야 한다. 남북한의 사회문화교류는 남북한에 큰 위협이 되는 정도는 아니기 때문이다.

셋째, 국제교류협력을 확대해 나가야 한다. 특히 체육 교류의 경우는 북한의 참여할 경우 보다 더 성황리에 대회를 진행 할 수 있으므로 이를 적극 활용할 필요가 있다. 아시안 게임이나 유니버시아드 게임, 군인 체육대회 등에 북한이 참여할 경우 보다 실속 있는 대회가 될 공산이 크다. 또한 국제사회로부터도 남북한 화합의지를 확인하고 국제사회의 협력도 요청할 수 있는 배경이 될 수 있다.

## V. 결론

그동안 남한의 대북정책은 국민의 절반 정도의 찬성으로 추진되어 나왔다고 볼 수 있다. 반대로 해석하면 또 다른 절반의 반대를 무릅쓰고 각종 다양한 정책들을 추진해 왔다는 의미이다. 지난 진보정부 10년과 이후에 등장한 보수정부 9년 동안 남한사회는 심각한 의견대립으로 남남갈등 양상을 보여 온 게 사실이다. 진보정부 시기 동안에는 대북정책의 핵심인 인도적 대북지원과 남북경협에 대해 보수 정당과 전문가들은 ‘피주기’와 ‘현금창구’ 역할이라며 대북지원의 ‘피로감’이 커졌다고 비판했다. 반면 보수정부가 들어서자 이번에는 진보 정당과 전문가들이 비판하기 시작하였다. 대북 압박 정책으로 남북관계가 경색국면을 넘어서서 대립국면으로 접어들어 국민이 ‘불안감’ 속에서 생활하고 있다고 비판한다.

이제 지난 18년 동안의 대북정책 추진을 성찰하고 장단점을 가려내어 국민 합의에 바탕한 대북정책을 만들어 나가야 한다. 국민적 동의를 기반으로 할 때 대북정책의 지속성이 담보되고, 효과적 추진이 가능하다. 또한 북한을 설득하고 국제사회의 이해를 얻는데도 용이하게 될 것이다.

남한의 대북정책에서 실질적 효과성을 제고해 나가기 위해서는 다음과 같이 몇 가지를 개선해 나가야 한다. 첫째는 진보와 보수 정부의 대북정책의 공통점에 주목할 필요가 있

다. 양자 사이에는 차이와 대립만이 존재하는 게 아니다. 대북정책의 목표와 비전, 그리고 구체적인 접근 원칙 등을 세부적으로 재검토해 보면 공통점을 발견하게 되는데, 그것은 북핵 불용과 지속적인 인도적 지원으로 요약된다. 진보·보수 정부가 모두 북한 핵문제에 대해 불용을 선언하고 이를 해결하겠다는 강한 자신감을 표출하였으나 큰 성과는 없었다. 오히려 보수정부 시기에 핵문제는 오히려 더욱 악화되었다는 평가가 있다. 인도적 대북 지원도 모두 지속하겠다고 하였으나, 여기에는 선언과 이행의 괴리가 있었다. 이러한 괴리는 국내외는 물론 북한 주민들에게도 대남 인식을 악화시키는 요인으로 작용할 수 있으므로 보다 책임 있는 언행이 요구된다. 인도적 문제에서는 앞에서 언급한 바와 같이 무상으로 전환하고 그 규모와 전달 방법, 투명성 등을 제고해 나가는 노력이 필요하다.

둘째는 대북정책 추진체계를 어떻게 할 것인가에 대한 국민적 합의가 중요하다. 현재 법체계상으로는 통일부를 중심으로 대북정책을 추진하게 되어 있다. 그러나 이명박 정부 출범 초기 통일부 폐지론의 등장과, 박근혜 정부에서 통일준비위원회에 힘을 실어 주는 정책을 추진하였다. 그럴 경우 자칫 북한에 대한 통일부의 위상에 대한 오해를 불러 올 수 있으며, 국제적으로도 대북정책의 안정감을 떨어뜨릴 수 있다. 대북 협상은 고도의 전문성과 절제된 표현이 요구된다. 이러한 부분은 하루아침에 이루어지는 게 아니므로 장기적 관점에서 정부의 통일 역량을 총괄하기 위해서는 통일부를 부총리급으로 격상하는 문제도 고려해 볼 만하다.

셋째는 북한 및 통일에 대한 관심을 제고해 나가야 한다. 장기간의 대립과 갈등 속에서 자칫 국민의 관심이 감소할 수 있으나, 남한은 북한의 존재를 결코 가볍게 볼 수 없는 처지이다. 북한으로서도 마찬가지이다. 향후 남한만큼 북한에 애정을 갖고 큰 규모의 지원을 할 수 있는 의지를 가진 국가는 존재하지 않는다는 사실을 깨달아야 한다. 남한은 최근 국가 경쟁력이 점차 하락하는 등 새로운 성장동력을 만들어 나가지 않으면 국제사회의 도전을 극복하는데 한계가 있다. 북한을 적절하게 활용하는 지혜가 필요하다. 따라서 남북한은 서로를 절실히 필요로 하는 상황이다. 잘 알려진 바와 같이 남한의 자본과 기술, 그리고 북한의 자원과 노동력의 결합은 경쟁력 있는 모델이다.

대북정책이 더 이상 소모적인 논쟁으로 격화되어서는 곤란하다. 이제는 국민적 합의를 바탕으로 통일코리아를 건설할 때까지 장기적으로 지속가능한 대북정책을 추진해 나가야 할 때다. 국민적 합의는 비판세력을 포용하는 자세가 중요하며, 그 출발은 진보 및 보수의 대북 정책 비전 공감에서 비롯된다.

## 참고문헌

- 길정우, “북한과의 다양한 대화가 신뢰 쌓기의 해법이다”, 『통일경제』 2013년 5월호.
- 김근식, “이명박 정부의 대북정책 평가: 담론을 중심으로”, 『전남대학교 세계한상문화연구원 국내 학술회의 자료집』, 광주: 전남대학교세계한상문화연구원, 2010.
- \_\_\_\_\_, “박근혜 정부 남북관계 평가: 신뢰형성의 원칙과 유연함이 필요.” 『한반도포커스』 제25호 (2013. 9).
- 김병로, “남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책 방향”, 『통일정책연구』12권 2호, (2003).
- 김정수, “남북한 인도협력의 호혜성 제고 방안”, 『통일정책연구』 제18권 1호, (2009).
- 김태효, “한국 외교정책 연구: 회고, 동향, 그리고 제언”, 『국제정치논총』 제46집 특별호 (2007).
- 남궁영, “김대중 정부의 대북정책에 대한 비판적 해석: 남남갈등의 쟁점을 중심으로.” 『국제정치연구』 제7권 2호(2004).
- 마인섭·차문석·윤철기, 『북한문제와 남남갈등 - 기원과 전개』, 서울: 성균관대학교 출판부, 2012.
- 박준 외, 『한국의 사회갈등과 경제적 비용』, 서울: 삼성경제연구소, 2009.
- 박휘락, “남북관계의 제로섬적 본질 회귀와 한국의 정책방향 분석: 게임이론과 합리적 모형의 적용”, 『국제관계연구』 제4권 1호(2009).
- 변창구, “제3장, 국민통합과 통일기반 구축: 남남갈등의 극복을 중심으로”, 『통일전략』제14권 4호 (2014).
- 배성인·이강국, “남북한 사회문화 교류협력의 전개과정과 특징 - 김대중 정부에 대한 평가와 과제 -”, 『북한연구학회보』, Vol.7, No.1(2003).
- 서재진, “남남갈등의 원인과 해소방안.” 『세계한상문화연구원 국내학술회의 자료집』, 광주: 전남대학교 세계한상문화연구원, 2004.
- 성백웅·양지연, “2013년 남북교역, 북중무역 동향 비교”, 『IIT Trade Focus』, Vol 13, No 9 (2013).
- 성백웅·정예준, “(2012년)남북교역, 북중무역 동향 비교”, 『IIT Trade Focus』, Vol 13, No 8 (2012).
- 유호열, “햇볕정책 평가와 향후 대북-통일정책의 방향”, 한국행정학회 비정기학술대회. 서울. 2009년 8월.
- 이교덕, 『대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성 방안』, 서울: 통일연구원, 2000.
- 이 석, “한국의 대북정책과 남북경협: 회고와 전망”, 『KDI 북한경제리뷰』 제15권 4호(2013).
- 장형수, “향후 인도적 대북 식량지원 무상 공여해야”, 『통일한국』, 통권 342권 (2012).
- 정성장, “박근혜 정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’에 대한 시론적 고찰”, 『아태연구』 제20권 제3호 (2013).

정은미·김병로·박명규·송영훈, 『북한주민 통일의식 2014』, 서울: 서울대 통일평화연구원, 2014.

조동호, 『이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향』, 서울: 통일연구원, 2010.

조한범, “사회문화 교류 확대가 신뢰형성의 첫 단추”, 『통일경제』 제5호(2013).

최수영, “제4장 대북 개발지원의 효과성 제고방안”, 『북한 개발지원의 쟁점과 해결방안』. 서울: 통일연구원, 2009.

통일부, 『남북교류협력기금백서』, 서울: 통일부, 2010.

\_\_\_\_\_, 『2003 통일백서』, 서울: 통일부, 2003.

\_\_\_\_\_, 『2004 통일백서』, 서울: 통일부, 2004.

\_\_\_\_\_, 『2008 통일백서』, 서울: 통일부, 2008.

황병덕, 『신동방정책이 대북정책 추진 방향에 주는 정책적 함의』 통일연구원 학술회의 총서, 서울: 통일연구원, 1999.

#### 신문

강윤주, “소신과 현실 사이...비운의 통일부장관 류길재”, 『한국일보』(2015.2.25).

장영은, “임태희 전실장, 남북관계 개선 공감 이슈 찾아야.” 『연합뉴스』(2013.11.7).

#### 인터넷자료

통일부, <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>(검색일: 2018.10.2.)

# 트럼프, 키신저 그리고 카테콘

- 미국의 대북정책에 관한 하나의 정치신학적 해석 -

표 광 민\*

## 글의 주제와 목적

이 글은 미국의 대내외정책의 본질적 측면을 ‘카테콘’(Κατέχων, katechon)이라는 정치신학적 개념으로 파악함으로써, 트럼프 행정부가 보편질서가 아닌 근대 유럽적 세력균형 체제를 미중러 삼자 구도 속에 재현하기를 원한다고 주장한다. 베스트팔렌 조약 이래의 근대 국제정치질서는 흔히, 중세의 신학질서를 벗어난 합리적 국가전략의 산물로 이해되고 있다. 그러나 합리성을 넘어선 인간의 열망 역시 정치의 핵심부분으로 존재한다는 점에서 열망의 정치, 걱정의 정치를 외면한 합리적 이성에 의해서만 국제질서의 한 측면임을 부인할 수는 없을 것이다. 국제정치 역시 평화와 번영, 지배와 이익을 원하는 인간의 욕망이 충돌하는 장이라 할 수 있다. 이를 추구하는 과정에서 합리적 경제/교역관계만이 아닌 비합리적이고 충동적인 행동들 역시 분출되게 된다. 이러한 열망의 정치를 이 글은 정치신학이라는, 국제정치의 영역에서는 다소 간과되어온 요인을 통해 포착할 수 있다. 정치신학이란, 종교적 내러티브, 모티브, 제의적 형태 등을 통해 권력, 주권, 공동체와 같은 정치적 개념들의 의미를 설정하거나 해석하는 연구를 의미한다. 정치신학은 근대적 권력 현상에 대해 연구하며, 주로 근대 개념과 정부 형태, 역사관 등 근대 이래의 여러 제도와 관념들의 생성에 종교적 요소와 정치적 요소가 어떻게 함께 작용했는가를 고찰한다(Hammill & Lupton 2012, 1-2).<sup>1)</sup> 정치신학을 통해 당대의 정치적 사안을 분석하려

\* 서울대 국제문제연구소

1) 근대국가와 권력개념에 초점을 맞추는 정치신학과 달리, 보다 종교학, 신학적인 입장에서 정치적 문제들을 다루는 정치신학 역시 존재한다. 신학이 강조된 입장은 1960년대 이후 종교의 정치 비판적 활동과 사

한 대표적인 학자는 바로 칼 슈미트이다. 그는 『정치신학: 주권 개념에 관한 네 개의 장(章)』에서 “근대 국가이론의 모든 주요한 개념들은 세속화된 신학적 개념이다”(Schmitt 2005, 36)라는 명제를 통해 신학적 요소를 정치 연구의 중심으로 삼을 것을 강조하였으며, 이후 칼 슈미트의 이론과 개념들은 정치신학에서 중심적 지위를 차지하고 있다(cf. Crockett 2011; Habermas 2011; Robbins 2011; Speight & Zank 2017). 슈미트 정치신학의 중심적 개념이 바로 카테콘으로, 그의 카테콘 논의는 근대국가 주권의 대내적 보수주의와 대외적 패권추구에 관한 심도 깊은 논의를 전개하고 있다. 이 글은 슈미트의 카테콘 개념을 통해 미국의 대내외 정책을 정치신학적 차원에서 해석하려 한다. 카테콘 개념을 통해 근대국가의 제국적 속성과 근대국가 상호간 세력균형체제의 성립을 분석할 수 있으며, 이러한 접근은 보편적 자유주의 질서를 거부하는 현재 미국의 대내외 정책에 대해서도 적용이 가능하다. 물론 이러한 사상적인 측면의 분석은 한반도 문제라는 구체적인 사안과 관련된 실질적 대책이나 대안을 제시하는 데에는 한계를 지닐 수밖에 없다. 이 글은 다만 실제 정책의 기저에 자리한 철학적 배경을 분석하는 것을 목적으로 한다. 개별 정책을 분석하는 것은 물론 화급하고 중요한 작업이지만, 이와 함께 거시적인 틀과 흐름을 파악하는 것 역시 의미 있는 연구라 할 것이다. 따라서 이 글은 트럼프 대통령과 그의 비공식 자문으로 등장한 헨리 키신저 전 국무장관을 통해 미국의 대외정책의 카테콘적 속성을 파악하는 데에 중점을 두고, 정치신학적 분석에 따른 간략한 전망을 제시하려 한다.

## 카테콘의 정치신학

미국 트럼프 행정부의 대외정책을 이해하기 위해 우리는 카테콘이라는 정치신학 개념을 제시한다. 카테콘은 성경에서 유래한 개념으로 사도 바울에 의해 처음 사용되었다. 바울은 데살로니가 후서2장 6-9절에서 메시아의 재림 과정을 설명한다. 우선 적(敵)그리스도가 나타나 세상을 혼돈에 빠뜨리며, 이에 저항하는 자가 등장하여 적그리스도에 대항하다 패배한다. 이로써 적그리스도가 더 이상의 저항 없이 세계를 파멸시키려는 마지막 순간에 최종적으로 그리스도가 재림한다는 것이다. 사도 바울이 카테콘이라고 이름 붙인 저항자

---

회적 역할을 강조하며 해방신학 등의 흐름으로 나타난 바 있다. cf. Van Wyk 2015.

는 이처럼 세계의 파멸 과정에서 적그리스도에 대항하다 스러지는 역할을 수행한다. “막는 자”, “저항하는 자”로 번역할 수 있는 카테콘은 비록 패배할 운명이라 할지라도 그 명칭대로 적그리스도에 대한 (실패할) 저항을 시도한다. 카테콘은 적그리스도에 대적하여 세상의 멸망을 지연시키는 역할을 수행하지만 묵시록적 예언에 따라 끝내는 패배할 운명에 처해 있다. 그는 기존질서의 파멸과 새로운 질서의 창조 사이에 위치한 역설적 존재인 것이다. 그리스도의 재림을 위해서는 우선 적그리스도가 승리하여 세계를 파괴해야만 한다. 파괴된 지상에 메시아가 강림할 것이기 때문이다(Rasch 2004, 99f). 그러나 카테콘은 그러한 파멸과 혼돈을 용납할 수 없기에 적그리스도에 대항하여 현존 질서를 유지하려 분투한다. 카테콘 개념이 지닌 역설성은 메시아의 재림과 연관지을 때 나타난다. 카테콘이 패배하여 적그리스도가 승리해야만 그리스도가 재림하기 때문이다. 카테콘은 적그리스도에 대항하는 것이지만, 그 저항은 결과적으로 신의 지상(地上) 재림을 지연시키는 행위이다. 카테콘은 비록 메시아의 재림을 지연시킨다 할지라도, 그리고 결국 적그리스도에 패배한다 할지라도 현존 질서의 수호를 위해 투쟁하는 비극적 역설의 존재인 것이다. 도스도예프스키가 형상화한 ‘대심문관’은 이러한 비극적 역설성에 중점을 두고 카테콘을 그려낸 대표적인 경우이다. 도스도예프스키는 『까라마조프가의 형제들』에서 둘째 아들 이반의 이야기 속에 대심문관을 등장시킨다. 종교재판이 마구잡이로 자행되던 시기, 스페인 세비야에 재림한 예수를 향해 대심문관은 화형을 선고한다. 사형 집행 전날 그리스도를 만나러 온 대심문관은 종교가 만들어 놓은 기존 질서를 지키기 위해 눈 앞에 나타난 그리스도의 재림을 부정한다고 속내를 밝힌다. 대심문관이라는 인물은 현존 질서의 유지를 위해 변혁의 가능성을 차단하려는 카테콘의 모습을 형상화하고 있는 것이다.

독일의 법학자이자 정치학자인 칼 슈미트는 신학적 개념인 카테콘을 원용하여 자신의 정치신학적 주권론을 전개한다. 묵시록에 등장하는 세계의 파멸과 새로운 질서의 창조라는 신학적 서사는 제국의 붕괴와 재건이라는 정치적 과정으로 유비된다. 이 때 세계의 변혁 와중에서 기존질서의 몰락을 막기 위해 고군분투하는 주권자가 바로 카테콘으로 이해되는 것이다. 슈미트에 따르면 이슬람과 싸워 유럽을 지킨 카를로스 대제(샤를마뉴), 30년 전쟁의 발발을 막으려 했던 루돌프 2세 등이 정치적인 의미에서 대표적인 카테콘에 해당한다(Schmitt 1942, 11-56). 이러한 예를 통해 생각해 볼 때, 신학적 의미에서 묵시록적 종말이 세계의 절멸을 뜻한다면, 슈미트가 사용하는 정치신학적 의미에서 종말은 정치질서의 붕괴를 뜻하는 것으로 대응된다. 마찬가지로 신학적 개념인 카테콘은 그대로 정치질

서의 담지자인 주권자를 체제의 수호자로서 비유적으로 가리키는 용어가 된다. 슈미트의 정치신학에서 종말이란 정치질서의 해체를 가리키는 것이다. 이 때 카테콘이 지키려는 정치의 내용은 슈미트의 유명한 테제인 적과 동지의 구분과 만나게 된다. 슈미트에게 정치의 핵심은 익히 알려진 대로 적과 동지의 구분에 있다. 정치란 일상적 행위보다 심각한 삶과 죽음의 문제를 다루는 영역이기 때문이다. 그리고 삶과 죽음이라는 인간의 투쟁은 적과 동지를 가르는 것에서부터 시작한다. 이것이 정치의 가장 중요한 기능이라는 것이 슈미트의 주장이다. 정치의 핵심기능인 적과 동지의 구분을 결정하는 권능은 국가 주권자가 담지한다. 슈미트에게 정치란 주권자 국민의 의지에 의한 결단인 것이다. 따라서 그는 주권자의 결단이 아닌 자유주의, 사회주의 등 추상적 이데올로기에 의해 국가의 운영이 결정되는 것은 정치의 해체, 정치의 종말이라고 이해한다. 이데올로기로 주권자의 결정권이 침해당하는 것, 슈미트는 그것이 바로 정치의 해체이며, 이를 신학으로부터 빌려온 묵시론적 멸망으로 설명했던 것이다. 그러므로 슈미트에게 보편질서와 국가질서(정치질서)는 엄연히 다른 방향으로 전개되고 있다. 세계는 묵시론적 예언과 같이 점차 탈정치화라는 멸망의 최종단계를 향해 나아가고, 국가는 이에 저항하여 국민주권의 결단을 보장해야 한다(Schmitt 1958, 385; Meier 1994, 246). 주권자인 카테콘은 세계의 보편성을 거부하고 국가의 의지가 지닌 독자성을 지키기 위해 전력을 다해야 하는 것이다.

따라서 카테콘은 멸망이라는 정해져 있는 운명 속에서 분투하는 비극적 존재인 주권자를 가리키고 있다. 줄리아 헬은 카테콘 개념을 설명하기 위해, 카테콘의 정치신학이 전제하는 파국의 절멸상태에 초점을 맞춘다. 그에 따르면 이러한 묵시론적 파국은 폐허의 이미지로 나타나고 주권자는 이러한 가상의 이미지를 바라보며 정치질서의 보수적 유지를 위해 모든 노력을 기울이게 된다. 이로부터 헬은 슈미트의 카테콘 개념을 “제국의 폐허 응시자 시나리오(scenario of the imperial ruin gazer)”라고 이름 붙인다(Hell 2009a, 284). 그녀는 여러 파국의 형태를 제시하는데, 인간의 도전에 대한 처벌로 신에 의해 붕괴된 바벨탑, 카르타고의 멸망, 로마 제국의 몰락, 그리고 2001년 911 테러 등이 이에 해당한다(Hell 2009a; 2009b, 2010). 이 가운데 폐허 응시자 시나리오의 원형을 제공하는 것은 카르타고의 멸망이다. 지중해의 패권을 두고 로마와 경쟁했던 카르타고는 세 차례에 걸친 포에니 전쟁 끝에 로마에 패배한다. 로마는 카르타고를 완전히 멸망시키기로 결정하고 스키피오로 하여금 도시의 파괴를 명하게 한다. 스키피오는 자신의 명령에 따라 허물어져 가는 카르타고를 바라보며 눈물을 흘렸다고 전해진다. 스키피오는 카르타고의 멸망을 보

며 로마 역시 언젠가는 카르타고와 같은 운명을 맞게 되리라 예감했던 것이다. “도시들, 민족들, 제국들이 예외없이 멸망에 다다를 것이다”라는 그의 말이 전해지고 있다(Appian 132, Polybios 38:22). 제국의 흥망성쇠는 하나의 시나리오를 만들며 그 시나리오의 결말은 물론 제국의 몰락이다. 슈팽글러의 『서구의 몰락』 역시 이러한 폐허의 이미지를 활용하고 있다. 슈팽글러는 몰락이 베를린은 물론, 뉴욕, 마드리드, 파리, 런던 등 모든 제국의 수도가 겪게 될 운명이라고 예언한다(Spengler 1979, 45). 제국의 몰락을 대표하는 것은 파괴되는 카르타고와 같은 폐허의 이미지이며, 이러한 이미지가 미래에 실현될 것을 막기 위해 주권자는 카테콘으로서 몰락의 운명에 저항하려 한다는 것이다(Hell 2009b, 85; 2010, 170).

### 카테콘으로 등장한 트럼프 대통령

도널드 트럼프 대통령은 현대 미국에 등장한 카테콘이다. 그는 세계 보편질서에 대항하여 국가의 독자성을 지키려는 미국의 의지를 상징하는 인물이다. 많은 진보적 매체나 지식인들에 의해 트럼프는 비이성적이고 비합리적인 인물로 비판받고 있으며 그의 언행과 각종 스캔들은 이러한 평가를 정당화하는 것이 사실이다. 이 글은 그러나 도널드 트럼프라는 개인이 아닌 그를 통해 구현된 미국 보수정치의 형상에 초점을 맞춘다. 트럼프 대통령이 상징하는 미국의 모습은, 폐허가 되어 녹슬어 가는 러스트 벨트(Rust Belt)이다. 러스트 벨트는, 자동차, 철강 산업 등이 발달했던 미국 중서부 등지의 도시들을 가리키는 용어로, 제조업의 퇴조로 경제적 어려움을 겪고 있는 이 지역을 비유적으로 표현하고 있다. 2016년 대통령 선거에서 러스트 벨트의 트럼프 후보에 대한 지지는 선거 결과를 결정 지은 주된 요인으로 말해진다(McQuarrie 2017; Trubek 2018). 그러나 러스트 벨트는 단순히 특정 지역을 가리키는 지리적 의미만이 아니라, 산업구조의 고도화와 세계화에 따른 경쟁에 적응하지 못한 미국 중하위 계층을 가리키는 정치적 의미까지 담고 있다. 웬디 브라운은 『장벽에 둘러싸인 국가, 악화되는 주권』(2010)에서 세계화를 추진하는 행정적 국가 시스템과 세계화에 반대하는 국민적 열망을 담지하는 정치적 주권이 상호 분리되고 있음을 포착한 바 있다. 세계화 시대에 국가는 한편으로 세계시장의 필요에 따라 경제에 대한 국가의 개입을 최소화한 채 야경국가적인 “관리자”로 머물 것을 요구받는다. 다른 한

편으로 국가는 세계시장이 초래한 경쟁에서 패배한, 세계화의 낙오자들로부터 경제에 대한 국가의 규제를 강화할 것 역시 요구받는다. 이러한 이중적 요구로부터 국가는 종합적이고 포괄적인 대응은 없이 세계화를 위한 경제정책을 행정적으로 수행하는 동시에 중하위 계층에 호소하는 포퓰리즘적 정책 역시 산발적으로 제안한다는 것이 브라운의 주장이다. 두 가지 방향의 정책은 상호 모순되지만, 그러한 모순을 해결하려는 근본적 노력은 이뤄지지 않은 채, 경제-행정적 국가와 정치-주권적 국가가 실질적으로 분리된다는 것이다(Brown 2010, 25-27). 세계화에 반대하는 주권적 열망이 러스트 벨트, 미국 중하위 계층의 집결을 이뤄냈고 이를 통해 권력을 잡은 것이 바로 트럼프 대통령이라 할 수 있다.

이러한 점을 반영하듯, 이미 2016년 미국 대선을 전후하여 슈미트의 이론을 통한 트럼프 비판이 제기된 바 있다. 미국 지식인들 사이에서 트럼프의 개별 공약들과 그 사상적 배경을 설명하는 틀로서 적과 동지의 구분, 예외상태 및 주권자 결단주의 등 슈미트의 정치이론 등이 검토된 것이다. 페이살 모하메드는 뉴욕타임즈에 기고한 “Arendt, Schmitt and Trump’s Politics of ‘Nation’”(2016. 06. 22)라는 제목의 칼럼에서 당시 트럼프 후보가 추구하는 정치란 칼 슈미트와 한나 아렌트로 대변되는 상반되는 정치 이해 가운데 슈미트적 입장에서 있다고 해석했다. 그에 따르면, 트럼프 후보는 국민(nation)이란 단어를 어원적 의미 그대로 ‘태어난’ 사람들, 즉 미국에서 태어난 이들에게 배타적으로 적용하고 있다. 정체성을 강조하는 이러한 태도는 이슬람인, 멕시코 이민자 등 외부인들에 대한 적대를 강조하는 것으로 나타난다는 것이 그의 설명이다(Mohamed 2016). 쿨타 주레식은 예외상태 개념을 통해 트럼프 당선자의 정책을 비판했다. 주레식은 911 공격 이후 부시 행정부가 슈미트적인 예외상태를 명분으로 아래서 대통령에 대한 과도한 권력집중을 정당화해 왔음을 지적한다. 트럼프 당선자 역시 부시 대통령과 마찬가지로 예외상태를 통한 권력 강화로 법치주의를 위태롭게 만들며 시민들의 자유를 침해할 우려가 있다는 것이다(Jurecic 2016). 이들 분석이 의미하는 바는, 트럼프 대통령은 911테러 이후 미국이 취했던 정책적 흐름과 슈미트로 대변되는 보수주의 사상적 흐름의 교차지점에서 등장했다는 점이다. 최근까지도 슈미트의 이론 및 개념들을 통해 트럼프 대통령의 정책을 비판하는 분석들이 계속되고 있다(Kivisto 2017, 29; Mohamed 2018).

카테콘은 적과 동지의 구분, 예외상태, 독재 등 슈미트의 다른 개념들을 포괄하는 개념으로 개별적 정책을 넘어선 트럼프 대통령의 성격 자체를 종합적으로 설명할 수 있다. 트럼프 대통령의 카테콘적 성격을 가장 잘 드러내는 것은 무엇보다도 그가 후보시절 외친

“미국을 다시 위대하게(Make America Great Again)”라는 슬로건이다. 앞서 말한 그의 지지기반, 세계화에 낙오한 중하위 계층을 열광시킨 이 슬로건은, 미국을 강대국으로 부활시키기 위해 보편주의를 거부하겠다는 의지를 담고 있다. 이 때 보편주의란 신자유주의적 세계화와 함께, 자유주의, 페미니즘, 성적 소수자에 대한 배려 등 전통적 보수주의에 반하는 진보적 가치체계를 의미한다. 물론 보편주의를 거부하는 보수적 지향을 밝힌 것이 트럼프가 처음은 아니다. 로널드 레이건 시절 백악관 홍보국장을 지냈던 팻 부캐넌은 1992년 공화당 전당대회에서 “빌 클린턴과 앨 고어는 역사에서 가장 친-레즈비언적이고 친-게이적인 성향을 대표한다”고 비난한 바 있다. 이른바 “문화전쟁 연설(Culture war speech)”로 알려진 이 발언에서 그는 “미국의 영혼(the soul of America)”을 위한 종교적 전쟁이 진행 중이라며 낙태, 동성애, 여군 확대 등의 사회적 변화를 싸잡아 비난한 바 있다.<sup>2)</sup> 세계화와 함께 진보적 가치관에 따른 전통적 가부장제의 붕괴와 사회변화가 가속화되면서 미국이 망하게 될 것이라는 시대적 두려움 속에서 카테콘은 등장한다. 세계화 시대에 낙오자로 전락한 중하위 계층은 이러한 진보적 가치들이, 금융 세계화, 엘리트 지배 등과 함께 사회문화적으로 자신들을 소외시키고 있다고 느끼게 된다. 이러한 소외감은 이민자 유입, 다문화주의, 가족구조의 변화, 동성애 등 미국 사회의 다양성을 증대시키는 현상들이 바로 미국을 망치고 있는 《적(敵)》에 해당하며 이러한 풍조의 만연이 결국 미국의 몰락을 가져올 것이라는 확신과 우려로 증폭된다. 묵시론적 멸망의 예감 속에서 대중들은 미국을 붕괴시키는 진보적 흐름에 대항하는 카테콘의 임무를 부여받을 인물로 트럼프를 선택한 것이다. 이에 화답하듯 트럼프 대통령은 취임연설에서 “빈 말을 위한 시간은 끝이 났다. 행동의 시간이 다가왔다”고 말했다. 위기상황을 극복하기 위해 모든 수단을 동원한다는 카테콘적 사고가 투영된 이러한 트럼프 대통령의 언행에 세계화에 소외된 미국의 대중들은 묵시론적 세계의 멸망에 저항하는 희망을 발견하는 것이다.

## 카테콘으로서의 미국 : 키신저의 세계전략

키신저는 미국 국내의 대중적 열망을 통해 등장한 트럼프 대통령에게 미국의 대외정책

2) 원문 <http://voicesofdemocracy.umd.edu/buchanan-culture-war-speech-speech-text/>. 2018년 10월 14일 검색.

에 관해 조언하며 카테콘적 세계 비전을 제공한 것으로 보인다. 6, 70년대 대외정책을 총지휘하며 미국 외교의 신화적 인물로 남아 있는 키신저는 과거의 유물로 퇴장하기를 거부한 채 여전히 활동하고 있다. 키신저는 국제정치 경험이 없는 트럼프 대통령에게 외교 자문 역할을 했던 것으로 파악된다. 2016년 5월 18일 트럼프 당시 대선 후보는 뉴욕에 있는 키신저의 자택을 방문하여 1시간 동안 비공개 대화를 나눈 바 있다. 두 사람은 이미 이전부터 자주 전화 통화를 해 온 것으로 알려졌으며, 2016년 11월 8일 대선 직후인 11월 17일에도 회동을 가졌다. 또한 2016년 12월 2일 트럼프 대통령과 차이잉원 대만 총통 사이의 전화 통화를 가지면서 미-중 관계가 경색될 기미가 보이자, 키신저는 중국을 방문해 시진핑과 만나는 등 지금도 중국과의 우호관계 유지를 위해 직접 움직이고 있다. 2017년 5월 10일에는 사전 일정에 공개된 바 없이 백악관에서 두 사람이 만났으며, 같은해 11월 트럼프 대통령의 아시아 순방을 앞둔 10월 10일에도 키신저가 백악관을 방문하여 북한, 중국 문제 등에 관해 이야기를 나눴다고 한다. 한반도 긴장이 고조되었던 이 시기, 키신저는 언론과의 인터뷰, 칼럼 기고 등을 통해 중국과의 대화를 통해 북핵 문제를 해결할 것을 요구하며 장래에 주한미군의 철수를 중국에 약속하라는 구체적 제안까지 내놓은 바 있다. 상황이 급진전하여 한국, 미국, 북한이 대화국면으로 접어든 현재 키신저의 활동이 지난해 한반도 긴장상황에서보다 뜸해진 것은 사실이다. 그러나 올해 3월 키신저는 인터뷰를 통해 북미 정상회담에 대한 신중하면서도 긍정적인 의견을 내놓은 바 있으며, 지난 9월 13일에는 윌슨 센터에서의 대담을 통해 미중 사이에 대결이 아닌 협력을 통해 안정된 국제질서를 건설해야 함을 거듭 강조하는 등 여전히 활동을 이어가고 있다. 이는 한편으로 트럼프 정부가 북미 대화 국면에서 중국과의 관계를 중시하는 키신저의 조언을 따르지 않는다는 것을 의미할 수 있다. 그러나 그렇다면, 다른 한편으로 이는 현재의 북미 대화가 성과를 내지 못했을 때, 중국과의 협력을 통한 북핵문제 해결을 주장한 키신저의 의견이 채택될 가능성이 있음을 의미하기도 한다. 트럼프 행정부에게 키신저는 여전히 가능한 대안으로 남아 있는 것이다. 키신저가 트럼프 대통령의 비공식 자문역할을 수행한 것은 단지 그의 화려한 경력 때문이 아니라, 키신저와 트럼프가 카테콘적 세계관을 공유하고 있기 때문이다. 북핵문제에 관한 두 사람의 협력은 언제든 다시 시작될 여지를 남겨놓고 있다.

키신저의 카테콘적 세계전략 역시 세계질서의 멸망이라는 묵시론적 비전으로부터 출발하여, 세력균형체제라는 결론에 다다른다. 이 때 키신저가 따르는 역사적 전거(典據)는 오

스트리아의 재상 메테르니히에 의해 수립된 비엔나 체제이다. 키신저는 프랑스 혁명의 잔재를 청산하고 구체제를 복원한 비엔나 회의가 1차 대전까지 100년에 달하는 장기간의 안정된 체제를 만들었다고 주장한다. 그는 강대국간의 세력 균형이 안정이라는 이름의 평화를 가져온다고 믿는 것이다. 이를 성공적으로 구현한 메테르니히는 자유라는 사상적 흐름을 거부하고 보수 유럽의 세력균형질서를 지키려 한 카테콘적 인물이다. 키신저가 자신의 박사학위 논문을 발전시켜 출간한 『회복된 세계』의 첫문장은, “열-핵무기 절멸의 위협에 직면한 시대가, 외교가 덜 극단적인 제재를 수반하던 시기, 전쟁이 제한적이었고 재앙이란 거의 생각할 수 없었던 시기를 향수에 젖어 바라보게 되는 것은 놀라운 일이 아니다”라고 시작한다. 키신저가 메테르니히로부터 배운 것은, 인간 사회 역시 자연법칙과 동일한 힘의 원리에 의해 움직인다는 생각이다. 메테르니히, 그리고 키신저는 혁명과 자유주의가 이 자연적 원리를 거부하는 세계를 만드려 했기 때문에 실패할 수밖에 없었던 것으로 평가했다. 키신저는 18세기 계몽주의가 인간의 감정을 넘어선 절제되고 우월한 존재로서의 이상적인 철학자 왕(philosopher-king)을 기대했고, 혁명과 자유주의는 이러한 가상(myth)의 허구적 인물이 실제 정치에서 존재하리라 헛되이 바랬다고 비판한다. 그에게 바람직한 정치인의 능력(Statesmanship)이란 물리적 법칙에 따라 움직이는 인간세계의 원리를 이해하고 그로부터 국가의 이익을 추구하는 인물을 의미한다(Kissinger 1957, 10-11). 키신저는 평화나 정의와 같은 추상적 규범보다 강대국 사이에 맺어진 협약이 만드는 정당성과 그 정당성으로부터 도출되는 안정성을 중시하는 것이다. 안정성은 전쟁을 막을 수는 없지만, 전쟁의 정도를 제한, 국제질서를 유지시키는 역할을 수행한다. 키신저는 프랑스 혁명과 나폴레옹 제정은 이러한 정당성과 안정성을 창출하지 못했고, 나폴레옹 전쟁 이후 영국의 캐슬레이와 특히 신성로마제국의 메테르니히가 유럽 세력균형체제라는 국가간 협약으로 정당화된, 안정적 구조를 만들어냈다고 주장한다. 결국 강대국들이 각자의 국익에 기반하여 공동으로 만든 국제체제만이 안정적이고 정당성을 유지한다는 것이다. 강대국 질서가 국가간 갈등을 조절함으로써 국제질서를 안정화시킬 수 있다고 보았기 때문이다(Ibid. 1-2). 키신저에게 혁명, 세계대전과 같이 기존의 정당한 질서를 뒤엎는 근본적 변화는 세계의 안정성을 파괴하는 재앙으로 인식된다. 국가, 강대국들은 카테콘으로서 공동으로 이러한 재앙을 막고 기존 질서를 유지하기 위해 필요한 모든 수단을 동원해야 한다는 것이 그의 생각이다. 키신저가 의회, 공식적인 정부 외교문서, 종래의 외교절차 등을 무시한 것은 이러한 절차, 제도들이 미국 중심의 질서유지 활동에 방해가 된다고 생각했

기 때문이다. 그에게 헌법, 법률, 제도 등은 부가적인 것일 뿐, 최종적으로 질서를 유지하는 것은 초헌법적인 국가의 의지이다. 따라서 키신저에게는 부가적인 헌법, 법률, 제도로부터 자유로운 비밀외교, 우방국 기만 등이 가능한 것이다. 그가 70년대에 중소분쟁을 이용하여 미-소 양자 질서를 미-중-소 3자 세력균형체제로 재편한 것 역시 카테콘적 세계 전략의 맥락에서 이해할 수 있다. 그는 자유주의, 공산주의라는 세계보편적, 추상적 이데올로기에 의해 전세계가 둘로 양분된 냉전질서보다, 여러 강대국들이 국익을 추구하는 세계질서가 더 안정적이라고 보았던 것이다.

2017년의 한반도 긴장고조 국면에서 키신저는 거듭 중국과의 협조를 강조했다. 강대국이 아닌 북한이 핵무기를 통해 국제정치에 영향력을 행사하는 것은 키신저에게는 세계안보에 대한 심각한 위협을 의미하는 것이기 때문이다. 이러한 위협에 대한 그의 해법은 강대국 간의 세력균형체제의 강화였으며, 북한을 제어할 수 있는 강대국은 역시 중국인 것이다. 1960년대부터 키신저는 중소분쟁을 지켜보며, 만약 미국이 중국과 소련이 서로 맺는 관계보다 더 가까운 관계를 두 나라와 각각 수립하게 된다면 중국과 소련 사이의 적대는 미국의 목적에 가장 유용할 것이라며 대중 접근을 시작했다고 회상했다(Kissinger 1979, 712). 그리고 키신저는 중국과의 관계 개선 과정에서 주은래 총리에게 아시아에서 미중 양자간의 세력균형 구조를 만드려는 의지를 명확히 전달한다. 대표적으로 한반도 문제에 관한 논의에서 키신저는 미국과 중국이 모두 한반도에서 안정을 꾀하고 전쟁의 위협을 피하면서 다른 세력들이 한반도에 침투하는 것을 막는 것을 바란다면, 미중 두 나라의 이익을 함께 추구할 수 있다고 강조했다. 그는 남한이 휴전선을 넘어 북한으로 침입하지 않도록 최선을 다할 것이라고 말하면서 미중 상호 이익을 위한 한반도에서의 현상유지를 약속했다. 그는 한반도를 둘러싼 보다 영구적인 법적 상태를 만드는데 협조할 수 있다고 말하는 등 미중의 세력균형을 위해 사실상의 한반도 영구분단의 가능성을 제안했던 것으로 보인다.<sup>3)</sup> 40여년이 지난 지금에도 강대국간의 세력균형만이 세계질서를 유지할 수 있다는 그의 생각은 변함이 없는 것으로 보인다. 그는 중국과 합의가 된다면 북핵문제 해결에 더 좋은 기회를 얻게 될 것이라면서, 북한 붕괴 시 중국의 불안을 누그러뜨리기 위해 주한미군의 대부분을 철수시켜야 한다고 주장했다. 2017년 7월 29일자 뉴욕타임즈는 키신저가 당시 힐러슨 국무장관을 비롯한 여러 각료들에게 이러한 제안을 하고 있다고 보도

3) <https://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/frus/nixon/e13/72461.htm>, 2018.10.14. 검색.

했다.<sup>4)</sup> 2017년 8월 11일 월스트리트 저널에 실린 “How to Resolve the North Korea Crisis”이란 제목의 칼럼에서도 그는 미국의 독자적인 제재는 중국의 반발을 초래할 수 있기에 바람직하지 않으며, 중국 역시 북한을 비핵화하려는 의도가 있음에 주목해야 한다고 주장하고 있다(Kissinger 2017). 그는 카테콘적 입장에서 세계의 안정을 지키기 위해서는 강대국 사이의 협력이 가장 중요하다는 관점을 고수하고 있다. 키신저는 중국이 신해혁명 이전까지 서구의 베스트팔렌 체제와는 전혀 다른 조공체제를 통해 타국과 위계적 관계를 맺는 중국 중심의 천하 질서를 유지해 왔음을 인식하고 있다. 시진핑 주석이 “아시아인을 위한 아시아(Asia for the Asians)”라는 말을 할 때, 키신저는 이것이 서구가 생각하는 아시아와는 다르다는 점을 강조한다. 이것은 미중 공동 이익을 위해 서구와는 다른 중국의 세계질서를 수용할 필요가 있으며, 한반도 문제에서 중국의 요구를 받아들여야 한다는 것을 의미할 위험이 있다.

## 맺음말

기존 세계질서의 안정을 위해 강대국의 세력균형 행위를 옹호하는 카테콘 관념은 오히려 비강대국의 평화를 위협에 빠뜨릴 수 있다. 지리적으로 강대국의 주변부에 위치하거나 정치적으로 강대국의 영향력에 크게 영향받는 인접국가들은 세력균형 유지를 위한 수단으로 전략하고는 한다. 키신저가 극찬하는 세력균형의 모델인 비엔나 회의로 인해 폴란드와 작센, 이태리 소국들의 운명이 해당 지역민들의 의사와는 무관하게 결정된 바 있다. 각자의 이익을 추구하는 강대국들이 상호 절멸을 초래할 수 있는 직접 충돌을 피하기 위해 제3국을 간접적 무력충돌의 공간으로 활용한다거나 정치적, 경제적 거래의 대상으로 삼을 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 행태는 세계질서의 불안을 제거하고 안정성을 지킨다는 카테콘적 관념에 의해 정당화된다. 카테콘적 세계전략은 베트남, 대만의 사례처럼 한국을 미중 거래의 대상으로 전략시킬 수 있는 것이다. 물론 현재의 남북미 대화국면이 지속된다면, 미국이 카테콘적 세계전략을 매력적으로 여기지 않을 가능성이 높다. 그러나 ‘코피 전략’이 거론되며 한반도를 둘러싼 긴장이 고조되었던 것이 불과 1년 전이었다. 롤리코스

4) <https://www.nytimes.com/2017/07/29/world/asia/us-south-korea-north-korea-missile-test.html>. 2018.10.14. 검색.

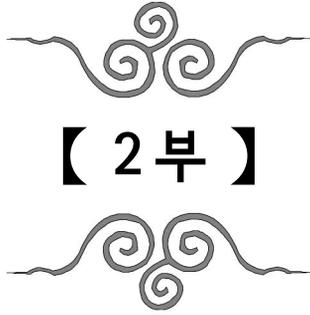
터와 같은 상황의 전개가 다시 대화 중단과 대결국면으로 전환되지 말라는 법은 어디에도 없다. 카테콘으로서 미국 트럼프 행정부의 대외정책을 해석하는 것은 따라서 여전히 의미를 갖는다. 대화가 실패하고 세계질서의 안정이라는 명분 아래 미국의 대북정책이 강경노선으로 선화할 때, 그 근본 논리를 파악하는 것이 앞으로를 전망하고 대응방안을 강구하는 첫걸음이 되어야 하기 때문이다. 이는 현재의 대화국면에서 비핵화와 관련한 성과를 도출해야 하는 절박함을 강조하는 것이기도 하다. 카테콘적 정치신학이 강대국의 세력균형 논리에 따른 아시아 질서 재편을 추구할 때, 국제정치에서 카테콘적 지위를 인정받지 못하는 대한민국의 운명이 위태로울 수 있기 때문이다.

### 참고문헌

- Appian von Alexandria. (1987). *Römische Geschichte. 1er Teil: Die römische Reichsbildung*. Stuttgart: Hierseemann.
- Brown, W. (2010). *Walled States, Waning Sovereignty*. New York: Zone Books.
- Crockett, C. (2011). *Radical political theology : religion and politics after liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Habermas, J. (2011). ““The Political””: The rational meaning of a questionable inheritance of political theology” in E. Mendieta & J. VanAntwerpen(eds.). *The power of religion in the public sphere*. New York: Columbia University Press.
- Hammill, G. & J. R. Lupton. (2012). *Political Theology and Early Modernity*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Hell, J. (2009a). “Katechon: Carl Schmitt’s Imperial Theology and the Ruins of the Future” in *The Germanic Review: Literature, Culture, Theory*. Vol. 84. No. 4.
- \_\_\_\_\_. (2009b). “Briefly Noted: The Twin Towers of Anselm Kiefer and the Trope of Imperial Decline” in *The Germanic Review: Literature, Culture, Theory*. Vol. 84. Iss. 1.
- \_\_\_\_\_. (2010). “Imperial Ruin Gazers, or Why Did Scipio Weep?” in J. Hell & A. Schönle(eds.). *Ruins of Modernity*. Durham[u.a.]: Duke University Press.
- Jurecic, Q. (2016). “Donald Trump’s State of Exception”. [https://lawfareblog.com /donald-trumps-state-exception](https://lawfareblog.com/donald-trumps-state-exception) 2018. 10. 14 검색.
- Kissinger, H. A. (1957). *A World restored*. Boston: Mifflin.

- \_\_\_\_\_. (1979). *White House Years*. Boston: Little, Brown and Co.
- \_\_\_\_\_. (2017). “How to Resolve the North Korea Crisis” in *Wall Street Journal*. August 12, 2017.
- Kivisto, P. (2017). *The Trump phenomenon: How the politics of populism won in 2016*. Bingley : Emerald publishing.
- McQuarrie, M. (2017). “The revolt of the Rust Belt: place and politics in the age of anger” in *The British Journal of Sociology*. Vol. 68. Iss. 51.
- Meier, H. (1994). *Die Lehre Carl Schmitts: vier Kapitel zur Unterscheidung politischer Theologie und politischer Philosophie*. Stuttgart[u.a.]: Metzler.
- Mohamed, F. G. (2016). “Arendt, Schmitt and Trump’s Politics of ‘Nation’” in *The New York Times*. July 22, 2016. <https://www.nytimes.com/2016/07/23/opinion/trumps-perilous-nation.html>:2018.10.15. 검색.
- \_\_\_\_\_. (2018). “‘I Alone Can Solve’”: Carl Schmitt on sovereignty and nationhood under Trump” in A. J. Torres & M. B. Sable(eds.). *Trump and political philosophy*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Polybios. (1961). *Geschichte*. 1. Bd. Zürich[u.a.]: Artemis.
- Rasch, W. (2004). *Sovereignty and its discontents: on the primacy of conflict and the structure of the political*. London: Birkbeck Law Press.
- Robbins, J. W. (2011). *Radical democracy and political theology*. New York: Columbia University Press.
- Schmitt, C. (1942). *Land und Meer*. Leipzig: Reclam.
- Schmitt, C. (1958). “Staat als ein konkreter, an eine geschichtliche Epoche gebundener Begriff(1941)” in C. Schmitt. *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954: Materialien zu einer Verfassungslehre*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitt, C. (2005). *Political theology: four chapters on the concept of sovereignty*. Translated by G. Schwab. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Speight, C. A. & Zank, M(eds.). (2017). *Politics, Religion and Political Theology*. Dordrecht: Springer.
- Spengler, O. (1979). *Der Untergang des Abendlandes: Umriss einer Morphologie der Weltgeschichte*. München: C. H. Beck.
- Trubek, A(ed.). (2018). *Voices from the Rust Belt*. New York: Picador.
- Van Wyk, T. (2015). “Political Theology as critical theology” in *HTS Theologies Studies / Theological Studies*. Vol. 71. No. 3.





**【 2부 】**



**동북아 국제정치질서와 한반도**



# 한반도평화체제 구축과 비핵화의 전망

정 한 범\*

## 요약

불과 수 개월전 전쟁의 불안감이 엄습하던 한반도에 이제 평화체제 구축에 대한 논의가 한창이다. 과연 65년간 이어져 온 한반도의 정전체제는 새로운 평화체제로 전환될 수 있을 것인가? 한반도 평화체제 구축의 역사적 사명에도 불구하고 현재 체제의 전환은 많은 편견과 신뢰부족, 그리고 구조적 문제들에 직면해 있다. 평화체제로의 전환을 위한 첫 번째 단계이자 입구라고 할 수 있는 ‘종전선언’을 두고 비핵화조치와의 선후문제와 선언 자체의 정치적, 법적 의미에 대해서 각 당사자들 사이에 다양한 견해와 불일치가 존재하고 있다. 종전선언에 대한 논쟁은 이제 시작에 불과할 뿐이다. 2018년 세 차례의 남북정상회담과 사상 최초 북미정상회담의 결과, 이제 한반도에서 평화협정 당사자 문제는 남북한과 미국, 중국이 되어야 한다는 데에 이견이 없는 듯하다. 주한미군과 유엔사의 법적 지위문제도 북한 측의 전향적인 입장표명으로 더 이상 문제가 되지 않을 전망이다. 다만, 비핵화의 문제는 아직 비핵화와 평화협정의 선후에 대한 이견이 좁혀지고 있지 않다. 결국, 한반도에서 평화체제 구축이라는 대의를 거스를 수 없다면, 미국과 북한이 동시행동에 나서는 방법만이 유일한 해결책이 될 것이다.

주제어 : 한반도평화체제, 비핵화, 종전선언, 평화협정, 동시행동

---

\* 국방대학교

## I. 서론

격세지감이다. 긴 역사를 돌아보아도 이렇게 짧은 시간에 이렇게 급격한 변화를 겪은 사례를 찾기가 쉽지 않을 것이다. 특히나 외교안보적인 상황에서는 더욱 그렇다. 지난 수년간 한반도는 동북아 안보불안의 대명사와도 같은 곳이었으며, 전 세계적인 차원에서 보더라도 몇 손가락 안에 꼽히는 요주의의 지역이었다. 그러던 한반도가 어느새 평화와 화합의 땅으로 변모해가고 있다. 핵과 미사일 도발을 서슴지 않던 북한과 이를 기존 국제질서와 패권에 대한 도전으로 간주해온 미국은 가시 돌친 설전을 주고받던 사이에서 이제 상대방에 대한 훈훈한 덕담을 주고받는 사이로 변모했다. 불과 수개월 전인 2017년 말만 해도 북한과 미국은 서로를 “리틀 로켓맨”과 “늑다리 미치광이”로 비난했으나, 이제는 트럼프 대통령의 입에서 김정은 위원장과 “사랑에 빠졌다”는 말이 나오는 상황까지 전개된 것이다.<sup>1)</sup> 도널드 트럼프 미국 대통령은 2018년 9월 25일 제 73차 유엔총회에서 이루어진 연설에서 “우리는 '전쟁의 망령'을 대담하고 새로운 평화의 추구로 대체하기 위해 북한과 대화하고 있다”고 말함으로써, 북한과의 핵협상과 한반도에서의 평화체제 구축에 대한 사실상의 '패러다임 전환'을 공표했다.<sup>2)</sup>

사실 불과 1년 전인 2017년만 하더라도 한반도의 상황은 그야말로 지구상 마지막 남은 냉전지대임을 적나라하게 보여주고 있었다. 2000년대 초중반 짧은 화해협력의 시대를 뒤로하고 과거로 회귀했던 한반도 정세는 ‘촛불혁명’으로 갑작스럽게 등장한 문재인정부에게는 그야말로 숨 돌릴 틈도 주지 않았다. 끊임없이 이어지는 북한의 핵실험과 미사일 시험 발사는 매년 그 차수를 기억하기도 전에 다음 차수가 등장하였고 문재인정부가 들어선 5월 이후에만 무려 11번에 걸쳐 북한의 탄도미사일 시험발사가 이루어졌다. 전문가들의 예측을 비웃거나 하듯이 미사일의 사거리는 비약적으로 늘어났고 핵실험의 위력은 강화되어 갔다. 2017년 9월 3일의 함경도 길주군 풍계리에서 이루어진 제 6차 핵실험은 ‘화성 14형’ 탄도미사일에 장착이 가능한 수소탄으로 추정이 되었고, 11월 29일에 이루어진 화성

---

1) 도널드 트럼프 미국 대통령, 2018. 9. 27 버지니아 중간선거 유세, “김 위원장에게서 어제 받은 편지를 보여드렸는데요, 이건 정말 훌륭한 편지입니다..... 과거에 저와 김 위원장은 서로 거칠게 나왔고 우리는 밀고 당기며 오락가락했습니다..... 그리고 우리는 사랑에 빠졌습니다. 김 위원장이 저에게 아름답고 대단한 편지를 썼습니다. 우리는 사랑에 빠졌습니다.” <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=shm&sid1=104&oid=056&aid=0010624640>

2) 도널드 트럼프 미국 대통령, 2018. 9. 25 제 73차 유엔총회 연설,

15형 탄도미사일은 무려 고도 4,500km까지 올라가 960km를 비행함으로써, 정상각도로 발사시 미국의 상당지역을 사정권 안에 두는 대륙간 탄도미사일(ICBM)급이 될 것이라는 우려를 자아냈다. 당연히 패권국 미국을 비롯한 반대진영의 비난과 경고의 수위 역시 한 없이 높아져갔다. 트럼프 미국대통령은 ‘최대한의 압박’ 정책과 ‘코피전략’을 구사하며 북한을 지구상에서 없어져버릴 나라라고 지칭하는 등, 금방이라도 전쟁을 할 것처럼 반응했다.



반종빈, 박영석 기자 / 20171129 트위터 @yonhap\_graphics 페이스북 tuneey.kr/LeYN1

출처: <http://www.yonhapnews.co.kr/photos/1991000000.html?cid=GYH20171129000300044&input=1363m>

〈그림 1〉 문재인 정부 출범 후 북한 탄도미사일 발사 일지

설마 하면서도 전쟁의 불안함에 노심초사하던 한국정부는 반전의 기회를 잡았다. 2018년 2월 한국에서 개최가 예정되어 있던 평창동계올림픽이 계기였다. 사실, 올림픽은 결과적으로 평화의 제전이 되었지만, 거꾸로 한반도의 전쟁위험과 불안정을 부각시키고 고조시킬 악재가 될 수도 있었다. 북한의 도발뿐만 아니라, 한미 간에는 올림픽 기간에 연합훈련이 계획되어 있었던 것이다. 북한의 연이은 도발로 조심스럽기는 했지만, 한국 일각에서 한미연합 키리졸브 훈련의 연기가 제기되었다. 어찌 보면, 이 하나의 작은 움직임이 획기적인 한반도 정세변화의 단초가 되었다고 볼 수도 있다. 그리고 이어진 북한의 평창 올림픽 참가를 계기로 한반도정세는 급격히 화해의 분위기로 전환되었다.

변화의 속도는 상상을 초월하였다. 올림픽을 계기로 북한 최고지도자의 최측근이자 여동생인 김여정 조선로동당 선전선동부 부부장이 남한을 방문하여 올림픽을 참관하였을 뿐만 아니라 문재인 대통령을 예방하는 역사적인 장면이 연출되었다. 이어서 4.27 판문점 남북정상회담과 6.12 싱가포르 북미정상회담까지 일반인은 물론, 전문가들조차도 자고 일어나면 바뀌는 정세를 미처 따라가기 힘들 정도였다. 불과 수개월 전 국지전도 불사하겠다는 북미관계가 이제는 평화체제로의 전환을 논의하는 관계로 급변한 것이다. 과연 지난 68년간 지속되어 온 한반도에서의 전쟁상태는 종지부를 찍을 수 있을 것인가? 65년간 이어져 온 한반도의 정전체제는 새로운 평화체제로 전환될 수 있을 것인가? 이제 단순한 가능성의 담론을 넘어서서 그 구체적 실천방안을 모색하고 걸림돌들을 제거해 나가야 하는 시점에 들어선 것으로 보인다. 이제 한반도 평화체제에 대한 논의는 더 이상 미루어서도 안 될 뿐만 아니라 미룰 수도 없는 의제가 된 것이다.

한반도 평화체제 구축의 역사적 사명에도 불구하고 현재 체제의 전환은 많은 편견과 신뢰부족, 그리고 구조적 문제들에 직면해 있다. 평화체제로의 전환을 위한 첫 번째 단계이자 입구라고 할 수 있는 ‘종전선언’을 두고 비핵화조치와의 선후문제와 선언 자체의 정치적, 법적 의미에 대해서 각 당사자들 사이에 다양한 견해와 불일치가 존재하고 있다. 북한은 종전선언을 통해서 미국과의 적대적 관계가 청산되어야만 비핵화를 진행할 수 있다는 입장인 반면, 미국은 북한이 선제적으로 비핵화조치를 이행해야만 종전선언에 합의할 수 있다는 입장이다. 종전선언의 의미에 대해서도 북한은 아무런 법적 구속력이 없는 정치적 수사에 불과하다는 입장인 반면, 미국의 보수진영은 종전선언이 돌이킬 수 없는 전쟁상태의 종식을 의미하기 때문에 신중해야 한다고 주장한다.

종전선언에 대한 논쟁은 이제 시작에 불과할 뿐이다. 앞으로 상황의 진전에 따라서는

불가역적인 평화체제 구축을 위해서 ‘평화협정’의 체결이 필수적이다. 종전선언이 평화체제 전환의 입구라면, 평화협정은 출구가 될 것이다. 아직 이에 대한 논의는 시작도 되지 않았지만, 법적 행위인 평화협정의 단계에 들어가면 현재의 정치적 행위에 불과한 정전선언보다 훨씬 더 복잡하고 민감한 문제들이 발생하게 될 것은 불을 보듯 뻔한 것이다.

평화협정은 “분쟁당사자 간 무력 분쟁을 종결하고 화해와 공존을 제도화하며 향후 관련된 모든 당사자들이 평화를 보장하게 하도록 하는 법적, 정치적 장치의 포괄적인 합의문”이라고 할 수 있다.<sup>3)</sup> 냉전구조가 해체된 이 후에 이루어진 전쟁의 약 50%가 평화협정을 통해서 종식되었다. 그러나 우리의 일반적 인식과는 달리, 평화협정의 체결행위가 국제법적으로 전쟁을 종식시키는 공식절차로 정해져 있는 것은 아니다. “법적 합의의 모습을 갖고 있음에도 불구하고 평화협정을 전통 국제법 범주 내에서 파악하는 것은 쉽지 않고, 분쟁 종료 후 평화협정 체결을 의무화하는 일반적 조약도 존재하지 않는 것이 현실”이다.<sup>4)</sup> 역사적으로 중요한 평화협정으로는 제2차 세계대전의 종료를 공식화하기 위해 52개국이 참여한 ‘샌프란시스코 평화협정,’ 베트남전쟁을 종식시킨 1973년의 ‘파리협정,’ 1979년 ‘이집트-이스라엘 평화협정,’ 1994년 ‘이스라엘-요르단 평화협정’ 등이 있다.

한반도에서의 평화협정 체결에도 여러 가지의 논란이 존재한다. 먼저 평화협정의 당사자가 교전당사자인 남북한과 미국, 중국이냐, 아니면 정전협정 체결당사자인 북한과 미국, 중국만이냐를 놓고 논란이 있어왔다. 아울러, 평화협정이 체결되면 현재 한반도에 주둔하고 있는 유엔사의 법적 지위는 어떻게 되는가? 또 주한미군의 지위는 어떻게 되는가 하는 문제가 제기되어 왔다. 마지막으로, 비핵화의 완성 없이 평화협정이 가능한가 하는 문제가 있다. 2018년 세 차례의 남북정상회담과 사상 최초 북미정상회담의 결과, 이제 한반도에서 평화협정 당사자 문제는 남북한과 미국, 중국이 되어야 한다는 데에 이견이 없는 듯하다. 주한미군과 유엔사의 법적 지위문제도 북한 측의 전향적인 입장표명으로 더 이상 문제가 되지 않을 전망이다. 다만, 비핵화의 문제는 아직 비핵화와 평화협정의 선후에 대한 이견이 좁혀지고 있지 않다. 결국, 한반도에서 평화체제 구축이라는 대의를 거스를 수 없다면, 미국과 북한이 동시행동에 나서는 방법만이 유일한 해결책이 될 것이다.

이 글에서는 이미 가시권에 들어선 한반도 평화체제 구축의 쟁점과 연혁을 북한의 비핵

3) 김덕주, 2018. 6. “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점,” p.1, 주요국제문제분석. 국립외교원 외교안보 연구소.

4) 위의 글, p.2.

화와의 관계 속에서 점검해보고 평화체제로의 전환 가능성을 살펴볼 것이다. 쟁점에서는 현재까지 제시된 한반도 평화체제 논의들의 성격을 분석하고, 연혁에서는 논의들이 제시되고 전개되었던 흐름을 살펴볼 것이다. 이어서 현 상황에서 비핵화와 평화체제로의 전환에 대한 북한과 미국의 입장을 정리해보고 그 전망을 제시해보고자 한다.

## Ⅱ. 평화체제전환 논의와 쟁점

### 1. 한반도 평화체제 논의의 경과

한반도 평화체제는 현재의 정전체제로 대변되는 ‘전쟁상태’를 종식하고 냉전의 구조를 해체하여 한반도와 동북아시아에 새로운 질서를 구축하는 작업을 의미한다. 하지만 형식적, 법적으로 유지되어 온 전쟁상태의 종식을 공식화한다는 당위성에도 불구하고 한반도에서 평화체제로의 전환에는 법적, 정치적으로 현실적인 제약요인들이 다수 존재한다. 평화협정에 관한 주요 쟁점은 북한 핵문제가 대두되기 이전의 당사자 문제와 유엔사 해체문제, 북핵문제가 대두된 이후의 평화체제 논의와 비핵화 논의의 병행 여부 등을 들 수 있다.

평화체제는 협의(狹義)로써 정전협정의 폐기와 평화협정의 체결, 평화체제(peace regime)가 명시된 조약이나 문건으로 이해할 수 있고, 광의(廣義)로써 정전체제하에서의 대결과 갈등, 충돌을 구조적인 차원에서 종결시키고자 하는, 즉 평화안보 질서구축의 노력들을 포함하는 개념이다. 이러한 평화체제는 전쟁종식과 질서 창출이라는 두 가지 요소로 구성된다.<sup>5)</sup> 한반도에서의 평화체제를 구성하는 문제의 난점은 이곳에 있다. 평화체제라는 적극적인 평화(positive peace)를 달성하기 위해 정전체제와 한미동맹의 억제력으로 유지되고 있던 현재의 소극적 평화(negative peace)를 벗어나는 위험을 감수해야하기 때문이다.

정전체제의 원인인, 내전이면서 국제전이었던 한국전쟁은 정전이후에도 한미일과 북중러의 경쟁관계로 그 성격을 이어갔고 그것은 동북아시아 냉전의 핵심이었다. 따라서 정전체제를 해체하는 작업은 비단 한반도의 문제만이 아니라 보다는 지역질서와도 밀접한 관련이 있다.<sup>6)</sup> 이와 같은 복잡성과 민감성 때문에 남북 간, 또는 북미 간에는 평화체제에 대한

5) 홍규덕, ‘정전협정 60주년의 의미와 평화체제 구축논의의 전제조건’ “전략연구” 한국전략문제연구소, 2013, p.172.

다양한 논의들이 시기마다 일정한 시류를 이루며 교차적으로 오고가게 되었다. 평화협정에 수반될 북미, 북일 외교정상화는 북한 핵문제 해결이 전제되지 않는다면 요원할 것이며, 한국으로써도 핵문제라는 북한의 직접적이고 중대한 안보위협을 앞두고 정전협정 종결과 유엔군사령부 해체가 수반될 수 있는 평화체제를 받아들이기는 어려울 것이다.

김일성은 정전 후 9년이 지난 1962년부터 남북한 간 평화협정의 필요성을 제기하기 시작하였다. 이는 주한미군 철수에 대한 예상을 전제로 한 것이었다.<sup>8)</sup> 넓은 의미에서의 평화체제 구축에 관한 논의와 남북 간의 협의는 1991년 남북기본합의서와 불가침 합의, 1990년 4자회담, 6.15 공동선언 등에서 찾아 볼 수 있다. 이들은 지난 반세기 동안 남북한의 평화체제 구축노력이 거두었던 대표적인 성과라고 할 수 있다.<sup>9)</sup>

이후 2005년 베이징 6자회담에서 한반도 평화체제에 관한 구상이 명문화되기 시작하면서<sup>10)</sup> 본격적인 냉전해체와 평화체제가 구축되는가 싶었지만 북핵문제의 고도화와 이로 인한 6자회담의 파행 등으로 구체적인 성과를 얻지는 못하였다. 학자들은 남북의 평화체제 제안을 시기별로 구분하고 있는데 소개하자면 다음과 같다.

서보혁은 북한의 평화협정체결 제안을 1. 남북 평화협정 체결안(1955~1974년) 2. 북미 평화협정 체결안(1974~1983년) 3. 북미 평화협정 및 남북 불가침선언 병행안(1984~1993년) 4. 평화보장체계 및 불가침조약안(1993~2000년) 5. 불가침 조약안과 이중 핵정책(2001~2008년) 으로 나누고 있다.<sup>11)</sup> 전재성은 북한의 안보전략, 대남전략과 평화체제 제안의 상관관계를 분석하며, 북한의 구상을 1. 남북 동등성 원칙의 추구(1954~1960) 2. 남북 평화협정 체결 주장(1962~1974) 3. 미북 평화협정 체결 주장(1974~1984) 4. 남북 불가침공동 선언 및 북미 평화협정 동시체결 주장(1984~1991) 5. 포괄적 평화보장체계(1991~현재)으로 나누고 있다.<sup>12)</sup>

- 
- 6) 김연철, '동아시아 질서와 한반도 평화체제 전망' "경제와 사회" 비판사회학회, 2013, p.13.
  - 7) 이상현, '한반도 평화체제와 한미동맹' "한국과 국제정치" 제22권 1호, 극동문제연구소, 2006, p.227.
  - 8) 신옥희, '북미관계와 한반도 평화체제 : 역사적 고찰' "한국정치외교사논총" 제33권 2호, 한국정치외교사학회, 2012, pp.37~38.
  - 9) 김영재, '분단체제의 극복 과정과 새로운 평화체제의 모색' "국제정치논총" 제43권 4호, 한국국제정치학회, 2003, p.157.
  - 10) 황지환, '한반도평화체제 구상의 이상과 현실' "평화연구" 제17권 1호, 고려대학교 평화와 민주주의 연구소, 2009, p.115.
  - 11) 서보혁, '북한의 평화 제안 추이와 그 특징' "북한연구학회보" 제13권 1호, 북한연구학회, 2009, pp.65~71.
  - 12) 전재성, '한반도평화체제 : 남북한의 구상과 정책 비교검토' "한국과 국제정치" 제22권 1호, 극동문제연

한국의 평화체제제안의 시기별 구분을 살펴보자면, 전재성은 한국의 평화체제 구상의 변화를 1. 제1,2 공화국의 자유총선거 통일방안과 평화체제제안, 2. 제3,4 공화국의 선 건설, 후 통일 방안과 평화체제제안, 3. 제5, 6 공화국의 적극적 평화체제제안, 4. 탈냉전기 한국의 적극적 대북정책과 평화체제제안으로 구별하였다.<sup>13)</sup> 적극적인 대북정책과 평화체제제안의 시기였던 탈냉전기 한국의 평화체제에 대한 접근방법에 대한 연구로는 박종철의 연구가 있다. 박종철은 1. 김영삼 정부시기의 4자회담을 통한 접근, 2. 김대중 정부시기 한반도 냉전구조의 해체를 위한 평화체제 접근, 3. 노무현 정부시기 동북아 차원의 평화·번영정책의 맥락에서의 접근 등으로 세분화 하였다.<sup>14)</sup>

이러한 다양한 제약요건 속에서 제시되어 왔던 한반도평화체제 논의를 분석하고 그 연혁을 살펴보는 것은 다자회담과 국제제재 속에서도 고도화되는 북한의 핵능력 심화와 남북관계의 경색국면 고착을 해소할 수 있는 새로운 해결책을 도출하는데 일정한 의의를 가질 수 있을 것이다.

## 2. 한반도 평화체제 논의의 쟁점

[당사국문제]

북한은 초기에는 한국과의 평화협정 논의 자체를 거부하였다. 북한은 과거 기존의 정전체제를 구성하는 정전협정의 서명 당사국인 미국, 중국, 북한만이 참여하는 평화협정(중전협정)을 주장하였는데, 이것은 한국이 ‘서명당사국’이 아니라는 입장이었기 때문이다. 정전협정 조인 당시 이승만 대통령의 반대로 북한, 중국, 미국만 협정문에 서명했으므로 남쪽의 당사자 자격을 부정하면서 새로운 평화체제구축에서 한국을 고의로 제외시키고자 하였다.

북한 외무성은 2010년 1월 11일 성명에서도 “정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 회담을 조속히 시작할 것을 정전협정 당사국들에 정중히 제의한다.”라고 밝히면서 평화체제 논의에서 한국을 배제하려는 기존의 입장을 반복하였다. 이것은 한국으로써는 받아들이기 힘든 것이었다. 이에 한국은 6자회담과 같은 다자협회의 틀 안에서 협정체결을 주장하거

구소, 2006, pp.40~46.

13) 전재성, ‘한반도평화체제 : 남북한의 구상과 정책 비교검토’ “한국과 국제정치” 제22권 1호, 극동문제연구원, 2006, pp.48~55.

14) 박종철, ‘한반도 비핵화와 평화체제 전환’ “한국과 국제정치” 제22권 1호, 극동문제연구원, 2006, pp. 114~116.

나, 실질적 당사국으로써의 지위를 요구해야하는 어려움에 직면할 수밖에 없었다.

북한이 무조건 한국을 배제하려고만 한 것은 아니다. 미국이 지속적으로 한미 공조 하에서 공동대응을 할 것임을 천명하자 자신들의 상황에 맞춘 대미전략, 대남전략에 따라 한국의 참여를 일부 인정하는 듯한 태도를 취하기도 하였는데 1991년 남북기본합의서 조인 당시와 2000년 북미 공동코뮈니케 당시 북한의 입장에서, 또한 2005년 9.19 공동성명과 2007년 10.4선언에서 평화협정 논의의 주체로 4자를 인정한 것을 알 수 있다. 2007년 체결된 10.4 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’에서는 종전선언에 대해서 언급하면서 “남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로” 합의함으로써, 대한민국의 당사자성을 인정하였다.

이에 대해 한국정부의 입장은 한국도 전쟁에 참전하고 가장 많은 피해를 입은 실질적 당사국이며 당시 UN군사령관이 교전당사국 전체를 대신해 조인하였기 때문에 한국 역시 당연히 당사국에 포함된다고 주장한다. 1992년 남북기본합의서 제5조에 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화 상태로 전환하는” 노력을 공동으로 기울이기로 했음에 따라 양측 모두 상대를 평화협정의 대상으로 인정했다는 주장도 존재한다.<sup>15)</sup> 1996년에는 4자회담을 제안하면서 한반도평화체제 구축에 주도적인 역할을 하려는 시도를 하기도 하였다.

학계 일부에서는 정전협정 당사국 논란과는 관계없이 새로운 평화안보 질서를 구축하는 평화체제를 꾸리는 평화협정의 당사국과 정전협정의 당사국이 반드시 일치할 필요는 없다는 주장도 제기되고 있다.<sup>16)</sup> 그러나 실질적 당사국으로 인정받는다 하여도, 주변 강대국이 아닌 남과 북이 주체가 되는 평화협정을 가지고 항구적으로 평화를 보장할 수 있는지에 대한 문제는 남게 된다.<sup>17)</sup>

여기에 더해서, 최근에 북핵문제의 해결을 위한 유력한 방안으로 떠오른 종전선언의 분

15) 류홍채, ‘남북합의서의 연혁적 분석과 한반도평화체제’ “한국정치외교사논총” 제38권 2호, 한국정치외교사학회, 2017, p.195.

16) 백승주, ‘한반도평화협정의 쟁점 : 주제, 절차, 내용, 평화관리 방안’ “한국과 국제정치” 제22권 1호, 극동문제연구소, 2006, p.265.

17) 백승주, ‘한반도평화협정의 쟁점 : 주제, 절차, 내용, 평화관리 방안’ “한국과 국제정치” 제22권 1호, 극동문제연구소, 2006, p.265.

리 및 선도적 시행과 관련해서 당사국문제가 다시 발생하고 있다. 문제는 남과 북이 북한 비핵화의 필요조건으로 추진하고 있는 종전선언에 누가 참여할 것인가에 관한 것이다. 기존 정전협정의 관점에서 본다면 당연히 중국이 당사국이 되어야 할 것이지만, 남과 북이 추진하고 있는 종전선언은 평화협정과 다른 개념으로 북한의 비핵화를 이끌어내기 위한 정치적 선언이라는 점에서 중국의 당사자성에 대한 논란이 있다.

현재 비핵화의 문제가 미국과 북한을 당사자로 하고 있고, 전쟁은 남과 북이 당사자인 반면, 중국은 이미 남한과 국교를 수립하고 평화적 교류를 하고 있는 관계이다. 또한 최종적 협정이 아닌 평화체제로의 전환을 원활하게 촉진하기 위한 마중물로서의 정치적 선언에 굳이 실질적 당사자가 아닌 행위자가 개입해서 문제를 복잡하게 할 필요가 있느냐하는 비판이 제기되기도 한다. 이러한 비판은 특히 6.12 싱가포르 북미정상회담 이후 북한 문제에 적극적으로 개입하고 있는 중국의 행위가 북한의 비핵화과정에 걸림돌로 작용하고 있는 것으로 보고 있는 미국의 입장에서 강하게 지적이 되고 있다.

#### [유엔군사령부의 법적 지위 문제]

북한은 그동안 평화협정체결을 위해 선제적인 유엔사 해체와 주한미군 철수를 주장을 해왔다. 2013년 1월 14일에 발표한 외무성 비망록에서는 정전협정을 평화협정으로 바뀌어야 한다며 유엔군사령부의 해체를 촉구하기도 했다. 북한은 “미국이 정전협정을 평화협정으로 바꿀 데 대한 우리 공화국 정부의 일관한 입장과 노력을 한사코 외면하면서 정전상태를 지속시키고 있는 배후에는 유엔군사령부라는 냉전의 유령이 있다”고 주장했다. 유엔군사령부는 주지하다시피 1950년 한국전쟁 발발 이후 유엔안보리 결의에 의해 설치된 연합군의 지휘기구로서, 1953년 정전협정 체결 이후에는 이 협정과 이로 인해 파생된 정전체제에 대한 관리를 맡고 있다. 한미상호방위조약과 한미연합사령부 체제에서 유엔군사령부의 해체가 곧 주한미군의 철수를 의미하지는 않지만 한반도에서 미군의 입지와 법적 지위에 영향을 주는 일임에는 틀림없을 것이다.

#### [북핵문제]

당사자문제는 북한이 4자회담이 명시된 9.19 공동성명에 참여하면서 이에 대한 문제제기의 태도가 누그러졌지만, 북핵 문제가 대두되고 나서부터는 핵문제와 평화체제문제를 분리할 것이냐, 병행할 것이냐에 문제와 함께, 그 선후관계가 쟁점으로 부상하였다. 사실

한국은 북핵 문제가 한반도평화협정을 비롯한 북한 문제와 긴밀히 연결되어 있다는 점을 처음부터 인식하고 있었고 현재까지는 ‘선비핵화 후평화체제’를 주장하여왔다. 결국 한국은 병행협상에는 동의를 한 상태이지만 그 선후와 상호 관계를 어떻게 설계하는가가 최대의 과제라고 할 수 있다.<sup>18)</sup>

평화체제와 북핵문제와의 관계에 대하여 남북한 간의 한반도 비핵화 공동선언이 있었음에도, 김영삼, 김대중 정부에서는 이 둘을 분리 접근하는 양상을 보였다. 즉 평화체제는 남북 당사자 원칙에 입각하여 직접 다루고자 하였고, 북핵문제는 북한과 미국 사이의 논의 사안으로 간주하였다. 그 후 6자 회담이 개최된 이후 한국은 평화체제와 북핵문제를 모두 당사자의 입장에서 다루고자 하였다. 아래에서 다루겠지만 김대중정부는 냉전의 해체, 노무현정부는 동북아시아의 평화와 번영의 관점에서 평화체제에 접근하였기 때문에, 그 방법론에 있어서도 전자는 민족주의적, 후자는 국제주의적 방법을 띠었다. 이후 이명박 정부에 들어서 남한정부는 한반도 평화체제와 비핵화가 선후의 문제가 아니라 긴밀히 연관되어 있어 일괄타결이 요구된다는 점을 인정하기 시작하였다.<sup>19)</sup>

### Ⅲ. 평화체제로의 전환을 위한 경로

위에서 살펴본 것처럼, 한반도 평화체제로의 전환을 위한 과정에서 제기되었던 문제들은 어느 것 하나도 쉽게 해결될 수 있는 성질의 것은 아니었을 뿐만 아니라, 각각의 문제들이 서로 복합적으로 연계되어 있어서 문제해결을 위한 단계적 접근 또한 용이하지 않았다. 그런 면에서 본다면, 이번 남북정상 간의 4.27 판문점 선언과 이후 9.19 평양선언까지 이르는 남북 간의 일련의 대화는 이러한 문제들을 일거에 해결할 수 있는 전기를 마련한 획기적인 사건이라고 하지 않을 수 없다. 이번 판문점 선언은 먼저 평화협정의 당사국문제를 해결하였고, 북한 핵문제와 평화체제로의 전환의 문제를 동시에 진행해 나갈 수 있는 전기를 마련하였다. 아울러, 평화체제로의 전환 이후 미군의 지위와 관련해서도 김정은 위원장이 직접 그 해결책을 제시함으로써, 논란의 불씨가 제거되었다고 할 수 있다. 사실

18) 전재성, ‘5차 핵실험 이후의 북한 핵문제와 우리의 대응 전략 방향’ “전략연구” 제23권 3호, 2016, p.24.  
 19) 서보혁, ‘한반도 평화체제 구축의 제도적 측면’ “한국국제정치학회-통일연구원 주최 공동학술회의 자료집” 2009.12.12.

상, 위에서 제기되었던 ‘당사자성’의 문제와 ‘유엔사의 지위’에 관한 문제만큼은 완전한 해결의 단계에 접어든 것으로 보인다. 이제 북한의 비핵화 문제를 평화체제로의 전환의 로드맵 속에서 어떻게 배치할 수 있는가에 관한 문제만이 실질적인 과제로 남게 되었다. 특히, 4.27 판문점공동선언의 3항을 예의주시해서 볼 필요가 있다.

**[한반도의 평화와 변영, 통일을 위한 판문점 선언]**

3. 남과 북은 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력해 나갈 것이다. 한반도에서 비정상적인 현재의 정전상태를 종식시키고 확고한 평화체제를 수립하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 역사적 과제이다.

- ① 남과 북은 그 어떤 형태의 무력도 서로 사용하지 않을 때 대한 불가침 합의를 재확인하고 엄격히 준수해 나가기로 하였다.
- ② 남과 북은 군사적 긴장이 해소되고 서로의 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는 데 따라 단계적으로 군축을 실현해 나가기로 하였다.
- ③ 남과 북은 정전협정 체결 65년이 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.

**1. 종전선언과 평화협정의 분리 문제**

현재 한반도는 역사상 유례가 없는 65년 동안의 정전상태에 놓여있다. 이러한 비정상적인 상태를 정상적인 상태로 돌려놓기 위해서는 하루 빨리 평화협정의 체결로 나아가는 것이 필요할 것이다. 그러나 평화협정의 체결이 한반도 평화체제의 구축에 반드시 필요한 필요조건이라고 하더라도 이 과정에서 지나치게 과거의 관례라고 하는 틀에 얽매일 필요는 없다.

한반도는 이미 과거의 어떤 사례와 비교하기 어려운 특수한 점들을 많이 가지고 있다. 정전협정의 체결 이후 65년이라는 긴 시간이 흘렀을 뿐만 아니라, 사실상 정전협정이 종전과 유사한 기능을 하면서 한반도에서 ‘긴 평화’의 시간을 보장해주었다. 어떤 면에서 보면, 이미 실질적인 종전은 이루어진 셈이다. 아울러 한국전쟁 이전의 38선과 비슷한 지역

에 휴전선이 성립됨으로써, 전쟁의 승패를 구분하기도 쉽지 않다. 전쟁 이전의 남한과 북한을 관찰하던 정권들이 그대로 법통을 유지하고 있을뿐더러, 1991년 남북한 동시 유엔가입을 통해서 국제사회로부터 법적, 정치적 정통성도 부여받은 상태이다. 이로써, 평화협정이 추구하는 원상회복의 근거인 평시로의 회복을 위한 시점을 적시하는 것도 어렵다.

따라서, 한반도에서의 평화협정은 전쟁 이전의 상태를 회복하는 의미의 통상적인 협정의 틀을 뛰어넘어야만 할 것이다. 이미 사실상의 종전이 이루어진 상황에서 평화협정은 현재의 불안정하고 임시적인 상황을 법적으로 안정적이고 항구적인 평화의 상태로 전환하는 역할과 함께, 특수관계에 있는 남과 북이 공존, 번영할 수 있는 완전히 새로운 평화체제로의 전환을 규정하고 지향해 낼 수 있는 협정이 되어야 할 것이다. 이런 점에서 한반도에서의 평화협정의 체결은 그 방식과 내용, 절차 등에 있어서 고전적이고 전통적인 국제관례의 틀에 구애받지 않고, 한반도의 특수성을 반영할 수 있는 것이어야 할 것이다.<sup>20)</sup>

그런 맥락에서, 이번 남북정상 간의 4.27 판문점 공동선언에서 제기된 ‘연내 종전선언’은 큰 의미가 있다고 할 수 있다. 일반적으로 종전선언이라고 하는 것을 평화협정에서 분리해서 따로 진행하는 사례는 찾기 힘들다. 종전협정을 체결하는 것으로 끝나거나, 평화협정의 일부로서 종전을 규정하는 것이 일반적인 전쟁을 종료하는 협정의 형태이다. 포괄적 의미의 평화협정에서 종전선언은 그 일부에 불과하기 때문에 굳이 종전선언만을 따로 분리해서 하지는 않는다. 그럼에도 불구하고, 이번 판문점선언에서 종전선언 문제가 제기된 것은 그만큼 종전선언 자체에 큰 의미를 부여하는 것이라고 할 수 있을 것이다.

종전선언의 분리는 다음과 같은 의미에서 한반도 평화체제 구축에 기여할 수 있을 것이다.

첫째, 종전선언은 지난 65년 간 지속되어오고 앞으로도 얼마나 더 이어질지 모르는 정전체제에서 평화체제로의 전환을 시작하는 의미를 가진다. 한반도는 정전협정 이후에 실질적인 평화를 누려왔지만, 이것은 어디까지나 불안정하고 임시적인 체제였다는 점에서, 이를 극복할 새로운 체제로의 전환이 절실하다. 그러나 그동안 쌓여온 여러 당사자들 간의 불신과 갈등 때문에 평화체제로의 전환이 쉬운 것만은 아니다. 그러므로 먼저 그동안의 적대적 관계를 청산하고 평화체제로의 진입을 이룰 수 있는 첫 조치를 취한다는 의미를 부여할 수 있을 것이다.

둘째, 종전선언은 남북한과 미국을 비롯한 역내 당사자들이 향후 상대방에 대한 적대적

20) 김덕주, 2018. 6. “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점,” p.19, 주요국제문제분석. 국립외교원 외교안보연구소.

정책을 철회하고 상호 신뢰를 증진할 수 있는 조치들을 취해 나갈 수 있는 기반이 될 것이다. 현재 남한과 북한, 북한과 미국은 서로 상대방의 적대적인 정책들을 지적하면서도 자신들의 적대적 정책들에 대해서는 당위성을 내세우고 있는 실정이다. 그 이면에는 소위 '신뢰'의 문제가 숨어 있다. 서로 상대방에 대한 적대정책을 철회하고 싶어도 상대방이 취하고 있는 적대정책 때문에 할 수가 없는 것이다. 보통 우호적인 국가들 사이에서 볼 수 있는 선제적인 조치들을 찾아보기 어려운 이유이다. 그러므로 종전선언을 통해서 서로 간에 적대적 관계를 청산하는 것은 향후 양측이 보다 더 전향적인 조치를 취할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

셋째, 위에서 언급한 선의의 조치들을 취해 나갈 수 있는 기반으로서 종전선언은 그 연장선에서 북한의 전향적인 비핵화조치를 이끌어 낼 수 있는 계기가 될 수 있다. 논리적으로 본다면, 북한의 핵개발은 세계 최대 유일 초강국인 미국과의 적대적 관계에 기초해 있다고 볼 수 있다. 세계 패권국가와의 적대관계 속에서 당연히 안보에 불안을 느낄 수밖에 없고, 기존의 대칭적 재래식 무기로는 안전을 장담할 수 없기에 핵무기의 개발에 나선 것이다. 그렇다면, 역으로 미국으로부터의 안보불안이 해소되지 않는 한 북한의 핵포기는 요원한 것이 된다. 미국과의 적대관계에서 오는 위협 때문에 핵무기를 개발하고 체제보장을 요구하고 있는데, 그러한 위협의 제거 없이 핵을 포기한다는 것은 논리적 모순이다. 그러므로 법적인 평화협정의 단계 이르기 전에 정치적 종전선언을 통해서 양측이 적대적 관계를 공식적으로 해소하는 것이 북한으로 하여금 핵을 포기하는 긍정적인 조치들을 할 수 있는 퇴로를 열어주는 효과가 있을 것이다.

넷째, 종전선언은 국제사회의 규범형성에 역행하는 북한을 상대로 선뜻 평화협정을 체결해줄 수는 없지만, 북한의 행동변화를 이끌어 내지 않을 수 없는 한국과 미국의 입장에서 매우 실리적인 카드라고 할 수 있다. 문재인대통령이 이번 9월 유엔방문 기간 중에 미국의 보수진영과의 대화에서 밝힌 것처럼 종전선언은 아무런 법적 구속력이 없는 정치적 선언에 불과한 것이다. 북한의 노동신문도 종전선언은 정치적 선언에 불과한 것이라는 입장을 게재한 바 있다. 물론, 국가들 간의 정치적 선언이 결코 가벼이 여길 성질의 것은 절대 아니다. 그러나 일각에서 우려하는 바와 같이 종전선언이 전쟁상태를 돌이킬 수 없이 종료시키는 법적 효과를 발휘한다고 하더라도, 그것은 전혀 문제될 것이 없다. 전쟁상태의 종식을 취소해야 할 만큼 우려스러운 상황이라는 것이 결국은 북한의 적대적 행위가 될텐데, 그렇다면 그것은 종전선언과는 완전히 별개로 새로운 적대행위가 발생하는 것이

기 때문에 우리는 언제든 종전선언을 취소하면 되는 것이다. 여전히 한반도는 정전체제 하에 있기 때문에 이에 대한 대응 역시 정전체제의 규칙을 따르면 될 것이다. 그러므로 종전선언은 북한으로 하여금 행동의 변화를 요구할 수 있는 명분이 되면서도, 한국과 미국의 입장에서는 최악의 경우 언제든 환불이 가능한 교환인 셈이다.

지난 9월 평양공동선언은 1항에서 “남과 북은 비무장지대를 비롯한 대치지역에서의 군사적 적대관계 종식을 한반도 전 지역에서의 실질적인 전쟁위험 제거와 근본적인 적대관계 해소로 이어나가기로 하였다”고 규정하였다. 이로써, 남북한 간에는 사실상 종전선언이 이루어진 상태이다. 이처럼 평화체제로의 전환의 입구에서 종전선언을 분리해서 추진하는 것은 북한에게는 실질적 행동변화를 필요로 하는 부담일 수 있지만, 어찌 되었든 자신들의 정책변화를 시작할 수 있는 명분이 될 수 있고, 한국과 미국에게는 최악의 경우 본전이고 그렇지 않으면 크게 남는 거래가 될 것이다. 북한이 움직일 수 있는 공간과 명분을 제공해 주는 것에 인색할 필요가 없다.

## 2. 평화협정의 당사자 문제

종전선언과 평화협정의 분리 문제에 비하면 평화협정 당사자의 문제는 사실상 해결된 것이나 다름없다고 보아도 될 것이다. 앞 장에서 살펴본 것처럼, 평화협정의 당사자문제는 지난 60여 년 동안 꾸준히 제기되어온 골치 아픈 문제였다. 북한은 줄곧 남한이 정전협정의 당사자가 아니기 때문에 평화협정의 당사자가 될 수 없다고 주장해왔다. 그러나 이러한 주장은 정전협정의 서명당사자(signatory)와 조약당사자(party)의 문제를 혼동한 것이다. 정전협정에 유엔군의 대표가 서명을 했다고 해서 전쟁의 당사자로서 한국의 지위가 변화하는 것은 아니다. 한국을 비롯한 연합군 전체를 대표해서 유엔군 사령관이 서명한 것일 뿐, 전쟁당사자로서 한국의 조약체결권을 박탈당한 것이 아니기 때문이다.

북한은 줄곧, 미국과의 평화협정과 남한과의 불가침협정을 주장해왔다. 다행히 90년대 이후 북한의 태도가 변화하였고, 이번 판문점선언을 통해서 이 문제가 완전히 해소되었다. 남과 북은 판문점공동선언에서 “③ 남과 북은 정전협정 체결 65년이 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.” 고 함으로써 종전선언과 평화협정에서 남과 북, 그리고 미국의 당사자성을 명확히 하였다.

오히려 이번 선언에서 불거진 문제는 “평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담”이라는 문구에서 비롯되었다. 평화협상의 당사자로 중국을 포함할 것이냐 하는 것이다. 애초 유력하게 제기된 방안은 남·북·미 3자 간의 종전선언과 남·북·미·중 4자 간의 평화협정이었으나, 한반도문제에서 영향력을 놓지 않으려는 중국의 움직임이 빨라지면서 미국과 중국 간에 신경전이 벌어지기도 했다. 더구나 북한의 9.9절을 앞두고 시진핑 중국주석의 방북가능성이 제기되자 트럼프대통령은 폼페이오 국무장관의 4차 방북을 전격 취소하면서 북한의 비핵화에 대한 태도와 관련하여 중국을 강하게 비난하였다. 이와 함께, 미중 간의 무역전쟁이 확대되자 마침내 시진핑 주석이 전격적으로 입장변화를 표명하였다.

시진핑주석은 지난 9월 12일 러시아 블라디보스토크 극동연방대에서 열린 제4차 동방경제포럼의 5국(한국, 중국, 일본, 러시아, 몽골) 정상 좌담회의 기조발언을 통해서 “한반도 평화체제 당사자는 남·북·미 3자”라고 말하며 중국은 이를 돕는 역할을 하겠다고 말했다. 그동안 중국이 한반도 종전선언에 참여해야 한다고 주장함으로써, 주변국들의 입장을 곤란하게 했던 중국이 전향적인 태도로 임하면서 이제 한반도 평화체제의 당사자 문제는 완전히 해결된 것으로 보아야 할 것이다. 다만, 평화협정의 단계에서는 중국을 포함한 4자간의 협정이 체결되고 러시아나 일본의 보장이 함께 이루어지는 것이 바람직할 것이다.<sup>21)</sup>

### 3. 평화협정 체결 후 유엔사 및 미군의 지위 문제

이번 종전선언 논의의 과정에서 한국과 미국의 보수진영으로부터 비판을 받았던 내용 중 중요한 하나는 바로 선언 또는 협정 이후 현재 남한에 주둔하고 있는 유엔사와 미군의 지위에 관한 내용이었다. 이러한 우려를 제기하는 측에서는 종전선언이나 평화협정이 한반도에 주둔하고 있는 미군이나 유엔군의 당위성과 근거를 약화시킴으로써 논란을 야기하게 될 것이라고 주장한다. 이러한 주장은 마치 유엔군을 주둔시키기 위해서 전쟁상태를 지속시켜야 한다는 논리와 다를 바가 없다. 논리적으로 비약하자면, 유엔군을 유지시키기 위해서는 북한으로 하여금 전쟁을 일으키도록 유도하는 것이 가장 확실한 방법이다. 그러

21) 데일리한국, 2018. 9. 13, “시진핑 ‘반도 평화체제 당사자는 남·북·미’...중국 스스로 제외” <http://daily.hankooki.com/lpage/world/201809/dh20180913092739138420.htm>(2018/09/13)

나 유엔군을 유지시키는 것이 목적이 되어서는 안 된다. 전쟁의 위협을 제거하는 것이 목표가 되어야 하는 것이다. 이러한 일고의 가치도 없는 논란을 제외하더라도 유엔사와 미군의 주둔문제 역시 이번 일련의 협상과정에서 해소되었다고 보아야 할 것이다.

종전선언은 국가들 간의 신의 있고 무게감 있는 정치적 행위임에 틀림없지만, 정치적 선언에 불과한 것이고 법적으로는 여전히 평화협정을 체결할 때까지 정전체제를 유지하게 된다. 법적인 정전체제는 유엔군이 당사자이고 유엔사의 관할이기 때문에 유엔군의 주둔은 당연히 보장될 수밖에 없다. 다만, 평화협정이 체결된 이후에 유엔사의 지속은 정당성이 약화될 것으로 보인다. 물론, 이 경우에도 유엔군이 평화유지의 임무를 명목으로 계속해서 주둔하는 것은 가능할 것이다.

평화협정이 체결될 경우 유엔군의 법적 지위의 근거가 약해지는 것은 어쩔 수 없는 부분이다. 유엔군을 유지시키기 위해서 전쟁을 지속할 수는 없기 때문이다. 그러나 이 경우에도 주한미군의 지위나 근거는 전혀 문제될 것이 없다. 주한미군은 유엔군의 일원으로 한국에 들어온 것은 맞지만, 현재는 한국과 미국 사이의 국가 대 국가의 동맹에 그 근거가 있는 것이기 때문이다. 한미동맹의 근거는 1953년 체결된 한미상호방위조약이다. 이 조약에서 양국은 미군이 한국에 계속해서 주둔하고 방위에 협력할 것을 명시하고 있다.<sup>22)</sup>

남북한은 이미 이 문제에 대해서 견해의 일치를 보여주기도 하였다. 문재인대통령도 종전선언과 평화체제로의 전환과정에서 제기될 수 있는 우려에 대한 답으로 평화체제 하에서도 주한미군이 철수하는 일은 없을 것임을 명확히 하였다. 지난 9월 25일 유엔총회 참석 일정 중 미국의 폭스뉴스와 가진 인터뷰에서 문재인대통령은 “주한미군은 전적으로 한·미동맹에 의해 결정되는 것이고 평화협정과는 무관한 것”이라며 “평화협정이 체결되고 난 이후에도, 심지어는 남북이 통일을 이루고 난 이후에도 동북아 전체의 안정과 평화를 위해 주한미군이 계속 주둔할 필요가 있다”고 강조했다. 평화체제 구축 후 주한미군철수보다는 오히려 동북아의 안정을 위해서 주한미군의 역할을 확대해야 한다는 견해를 보인 것이다.<sup>23)</sup>

---

22) 한국전쟁의 휴전협정체결 직후인 1953년 10월 1일에 워싱턴에서 서명, 1954년 11월 18일 발효 되었다. 정식명칭은 ‘대한민국과 미합중국간의 상호방위조약’이다. 휴전 후 미군이 한국주둔을 계속하여 그 방위에 협력할 것을 협정한 조약이다. 전문 및 6개조로 이루어져 있으며, 한국 영역 내에서의 기지 사용에 대해서는 별도의 지위협정이 체결되어 있다. 한국으로 외부에서의 무력공격에 대해 개별적 자위권·집단적 자위권을 발동하여 한미 양국이 협력하여 방위하는 것을 규정한다. [네이버 지식백과] 한미상호방위조약 [Mutual Defense Treaty Between the Republic of Korea and the United States of America] (21세기 정치학대사전, 한국사전연구소)

북한쪽 역시 이에 대한 입장을 표명하였다. 폼페이오 미 국무장관의 북한 방문이 무산된 직후인 9월 5일 북한을 방문한 우리 특사단에게 종전선언과 주한미군의 주둔과는 관련이 없다는 시각을 피력하였다. 우리 특사단을 이끌었던 정의용 청와대 안보실장은 “김정은 위원장은 종전선언을 하면 한미동맹이 악화되고 주한미군을 철수해야 한다는 미국과 우리나라 일부에서 제기하고 있는 우려에 대해 종전선언과 전혀 상관없는 게 아니냐는 입장을 특사단에 표명해왔다”며 이같이 밝혔다. 아울러, “문재인 정부는 종전선언은 정치적 선언이고, 관련국 간의 신뢰를 쌓는 조치이자 이를 위한 첫 번째 단계라고 생각하고 있고 북한도 이러한 우리의 판단에 공감하고 있다”고 말했다.<sup>24)</sup>

이상의 상황을 종합해본다면, 한반도에서 평화체제로의 전환 이후에 유엔사의 존립근거가 약화될 수는 있으나, 유엔사의 주둔이 불법화된다는 근거는 어디에도 없다고 볼 수 있다. 더구나, 종전선언만으로는 유엔군의 지위에 아무런 영향을 미칠 수 없다. 아울러, 종전선언이나 평화협정의 어떤 경우에도 한미상호방위조약에 근거하고 있는 주한미군의 철수를 요구할 근거는 없다. 주한미군의 주둔은 순전히 한국의 안보요구에 기초하고 있는 것이고, 한국국민과 미국이 원하는 한은 계속해서 주둔할 수 있다. 오직 한국국민들의 요구가 있을 때에만 미군은 한반도에서 철수할 의무가 생기는 것이다. 더구나 한반도 평화체제 이후라도 동북아에서 심화되어가고 있는 패권경쟁을 감안한다면 미군의 역할은 더욱 중요해질 수밖에 없다.

#### 4. 북한의 비핵화와 평화협정의 관계

위에서 제기된 대부분의 문제들은 다소 간의 논란이 있다고 하더라도 2018년 3차에 걸친 남북정상회담과 일련의 부속협의를 등을 통해서 해결이 되었다고 볼 수 있다. 이제 남은 것은 ‘선 비핵화 후 평화협정’을 주장하고 있는 미국과 ‘선 체제보장 후 비핵화’를 주장하고 있는 북한 사이의 의견조율을 어떻게 해나갈 것인가 하는 것이다. 사실 비핵화와 체제보장이라고 하는 문제가 가장 민감하면서도 핵심적이고 난해한 문제이다.

23) 국민일보, 2018. 9. 27. “비핵화·종전선언→核사찰→남북 군축→다자안보체제” <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924012009&code=11121400&cp=nv>

24) Newsis, 2018. 9. 6. [일문일답]정의용 “北김정은, 종전선언은 주한미군 철수와 무관하단 입장” [http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180906\\_0000411222&cID=10301&pID=10300](http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180906_0000411222&cID=10301&pID=10300)

북한은 노동신문을 통해서 한반도에서 핵전쟁의 위협을 근본적으로 제거하기 위해서라도 종전선언을 해야한다고 주장하고 있다. 북한 노동당 기관지 노동신문은 지난 9월 15일 ‘당치 않은 신뢰 타령으로 더러운 정치적 야욕을 추구하지 말아야 한다’라는 제목의 논평에서 “종전선언은 조선반도에서 핵전쟁 근원을 들어내고 공고한 평화를 보장하기 위한 출발점”이라며 미국이 종전선언을 위해서 전향적인 조치를 취할 것을 요구하였다. 이 신문은 종전선언에 앞서 북한의 구체적인 비핵화 조치를 요구하는 미국의 보수 진영을 비난하며 “전쟁의 위협이 항시적으로 배회하는 속에서 우리가 핵 무력을 일방적으로 포기한다는 것은 있을 수 없는 일”이라고 주장하였다. 현재의 상황을 “칼을 들고 달려드는 강도 앞에서 일방적으로 방패를 내려놓는 것”에 비유하기도 하였다. 아울러 “결자해지의 원칙에서 조선반도 비핵화를 위한 신뢰성 있는 조치를 취해야 할 것은 미국이며 종전선언에 제일 큰 책임과 의무를 지니고 있는 것도 다름 아닌 미국”이라고 주장했다.<sup>25)</sup>

북한의 리용호 외무상 역시 9월 29일 제73회 유엔총회 연설에서 “비핵화에 대한 우리 공화국 의지는 확고하지만, 이는 미국이 우리에게 신뢰를 심어줬을 때 실현이 가능하다”면서 “미국에 대한 신뢰 없이는 우리 국가의 안전에 대한 확신이 있을 수 없다. 그런 상태에서 우리가 일방적으로 먼저 핵무장 해제하는 일은 절대로 있을 수 없다”고 주장했다. 아울러 “그러나 우리는 미국의 상응한 화답을 보지 못하고 있다”면서 “미국은 우리에게 선(先)비핵화만을 요구하면서 제재 압박 수위를 높이고 있고 종전선언 발표까지 반대하고 있다..... 미국이 신뢰 조성에 치명적인 강권의 방법에만 매달리고 있는 것이 조미 공동성명 이행이 교착에 직면하게 된 원인”이라고 지적했다.<sup>26)</sup> 이처럼 북한의 입장에서는 미국의 신뢰할만한 조치가 비핵화의 전제조건임을 명확히 한 것으로 볼 수 있다.

반면, 미국의 입장은 그동안 일관되게 비핵화가 없이는 종전선언은 어렵다는 것이었다. 헤더 노어트 국무부 대변인은 8월 14일 정례브리핑을 통해서 “북한의 구체적인 비핵화 조치 없이 종전선언이 가능하느냐”는 질문에 “여러 나라들이 평화로 나아갈 수 있게 하는 평화 체제를 지지하지만 미국의 주요 관심사는 한반도의 비핵화”라고 선을 그었다. 특히, 미국 보수진영의 시각은 그동안 북한이 보여 온 행동으로 봤을 때, 북한을 신뢰할 수 없

25) 한경, 2018. 9. 15. 北노동신문 “종전선언은 평화 출발점”...美에 종전선언 촉구. [http://news.hankyung.com/article/2018091579407\(2018/9/15\)](http://news.hankyung.com/article/2018091579407(2018/9/15))

26) 이데일리, 2018. 10. 1. 북한 리용호 외무상 “일방적인 핵무장 해제는 없다.” <http://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03020886619368656&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>

고 자칫 종전선언만 주고 비핵화는 지지부진하게 이어지는 상황이 올 수도 있다는 우려에 기초해 있다.

이처럼 양측의 입장이 팽팽한 가운데 최근 이루어진 평양 남북정상회담과 이어진 한미 정상회담에서 어느 정도 돌파구가 마련된 것으로 보인다. 평양 남북정상회담에서 북한은 이례적이고 파격적으로 선제적인 비핵화 조치를 부분적이거나 취할 뜻을 공식화했다. 무엇보다 9.19 평양공동선언을 통해서 비핵화의 의지를 천명하였다. 이 선언 5항은 한반도에서 핵무기와 핵위협을 제거를 천명하였는데, 이를 위해서 북한이 동창리 미사일 시험장을 선도적으로 영구폐기하고, 미국의 상응조치에 따라 영변핵시설도 영구폐기하기로 합의하였다. 이것은 사실상 향후 북한의 추가적인 핵개발을 원천적으로 봉쇄하는 효과를 나타낼 것으로 판단된다.

#### [9월 평양공동선언]

5. 남과 북은 한반도를 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전으로 만들어야 하며 이를 위해 필요한 실질적인 진전을 조속히 이루어야 한다는 데 인식을 같이 하였다.
  - ① 북측은 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관 하에 우선 영구적으로 폐기하기로 하였다.
  - ② 북측은 미국이 6·12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명하였다.
  - ③ 남과 북은 한반도의 완전한 비핵화를 추진해나가는 과정에서 함께 긴밀히 협력해나가기로 하였다.

이와 같은 북한의 전향적인 조치는 미국측의 긍정적인 반응을 이끌어냈다. 한반도에서 평양공동선언이 나온 직후에 트럼프대통령은 북한측의 태도변화에 대한 기대감을 한껏 드러냈고, 이어서 문재인대통령과의 정상회담을 통해서도 향후 협상전망에 대한 긍정적인 신호를 보냈다. 물론, 문재인대통령의 '설득외교'가 빛을 발한 면도 있지만, 한국정부의 중재를 축대로 북한과 미국이 서로에 대한 신뢰를 조금씩 쌓아가면서 비핵화와 체제보장을 통한 평화체제로의 전환을 진전시키고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

이런 의미에서 종전선언을 비핵화의 초기에 배치하려는 노력은 “북미 정상회담에서 도출될 비핵화 합의가 향후 북한이 가장 우려하는 체제 안전보장 문제로 역행하는 것을 막기 위한 일종의 담보장치 성격이 크다”고 할 수 있다.<sup>27)</sup> 결국, 등가성의 문제로 본다면 북한이 취할 비핵화 조치들은 실질적이고 구체적이며 치명적인 반면에, 미국측이 취할 체제보장의 문제는 명목적이고 추상적이며 회복가능한 조치들이라는 점을 인식할 필요가 있다. 문재인대통령이 언급한 것처럼 미국의 조치들은 언제든지 뒤집을 수 있는 것들이다. 물론, 북한이 배신을 하는 극단적인 상황을 가정했을 때 이야기이다. 다시 말해서, 북한이 구체적인 비핵화조치들을 취할 수 있도록 신뢰와 명분을 제공할 필요가 있다는 것이다.

한 가지 더 눈여겨보아야 할 것은 북한의 진정성 있는 태도 변화 여부이다. 북한은 그동안 줄곧 비핵화의 문제는 북미 간의 문제임을 강조하며 남북한 간의 의제로 삼는 것을 거부해왔다. 불과 1년 전인 2017년 6월 북한의 대남사업 기관인 민족화해협의회는 ‘공개 질문장’을 통해 핵문제를 남북한 간의 의제가 아니라고 잘라 말했다. 그런데 판문점선언과 평양선언에서 남북한 간에 비핵화를 의제로 삼고 있다는 자체가 북한이 비핵화에 얼마나 진정성이 있는지를 보여주는 지표라고 할 수 있다. 심지어 동창리 미사일 시험장의 폐쇄는 미국의 개입과 무관하게 남북한 정상들 간의 합의에 의해서 결정된 것이다.

북한의 태도변화를 읽을 수 있는 또 한 가지 징표는 판문점 정상회담이 열리기 직전인 지난 4월 20일 열린 조선로동당 제7기 3차 전원회의에서 나왔다. 이 회의는 기존의 핵/경제 병진노선의 승리를 선언하고 “사회주의 경제건설에 총력집중”할 것을 결의하였다. 아울러 핵국가의 자격으로 핵군축의 관점에서 핵/미사일 실험을 중단할 것도 결정하였다. 이러한 변화는 북한이 국가전략의 기초를 본격적으로 경제건설로 옮겨가겠다는 선언이나 다름없는 것이었다. 즉, 북한은 단순히 김정은 개인의 결단이 아니라 당의 총화결의에 의해서 비핵화와 경제건설의 노선을 선택하고 판문점회담에 임했다는 것을 의미한다.<sup>28)</sup> 이러한 북한의 변화조짐은 문재인대통령의 입을 통해서도 전해졌다. 문재인대통령은 미국의 보수언론인 폭스뉴스와의 인터뷰에서 남북미 3국에 의한 종전선언에 공감대가 이루어졌다고 밝히면서 “북측이 CVID(완전하고 검증가능하며 불가역적인 비핵화)에 동의했다는 취지의 언급도 했다... CVID는 미국이 제시한 ‘차원이 다른 체제보장 조치’의 선제조건

27) 김덕주, 2018. 6. “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점,” p.22, 주요국제문제분석. 국립외교원 외교안보연구소.

28) 구갑우, 2018. “판문점선언에서 북미정상회담으로: 한반도 비핵화와 평화체제의 경로,” 동향과 분석. KDI.

이다.”<sup>29)</sup>

다행히, 조만간 폼페이오 미 국무장관이 네 번째로 북한을 방문하게 될 것으로 보인다. 여기에서 종전선언을 중심으로 북한의 비핵화조치를 유도하는 협상이 이루어지게 될 것이다. 특히, 트럼프대통령이 2차 북미정상회담을 예고하고 비핵화협상을 재개할 뜻을 비치면서 종전선언과 비핵화의 빅딜은 이제 본격적인 궤도에 오르고 있는 상황이다. 25일 유엔 총회에서는 “전쟁의 망령을 평화의 추구로 대체”하겠다고 언급하면서 북한과의 대화를 강조하기도 했다. 사실상 한반도에서 비핵화와 평화체제로의 전환이라는 문제를 북한과 본격적으로 협의하겠다는 의지의 표현이라고 볼 수 있다.

이제 비핵화와 평화체제라는 거래를 위한 여정은 시작되었다. 그 성패는 두 가지 목표의 등가성 여부와 이를 실행할 수 있는 바탕이 되는 신뢰의 조성 여부에 달려 있다. 동창리 폐쇄, 영변 핵시설 영구 폐기 및 사찰관의 검증 등에 대한 대가로 미국이 상응하는 조치를 취하는 것도 중요한 문제이다. 종전선언과 북한의 가시적 조치들도 주목을 받고 있지만, 이에 대해서 문재인대통령이 제시한 중재안들도 눈길을 끈다. 북한과 미국이 종전선언 하나만을 가지고 등가성 있는 거래에 어려움을 겪고 있는 현실을 타개하기 위해서 조금 더 큰 패키지의 거래를 시도하고 있는 것으로 보인다. “이와 관련, 문 대통령은 25일 폭스뉴스 인터뷰에서 미국의 상응조치를 다양하게 예시해 눈길을 끌었다. 문 대통령은 미국이 취해야 할 상응조치로 종전선언과 함께 비핵화가 진행되는 중간 단계에서 북한에 제공할 수 있는 보상조치들을 제시했다. 북·미 간 상호 연락사무소 설치, 인도적 지원·예술단 상호 방문·경제시찰단 방문 등이다.”<sup>30)</sup> 북미 간에 상호 연락사무소가 설치될 수 있다면 이것은 또 다른 획기적인 관계개선의 촉진제가 될 수 있을 것이다. 양국 간의 관계를 공식화할 수 있는 것이다. 이제 한반도 평화체제로의 전환에 마지막 남은 관문인 비핵화의 여정이 성공할 수 있을지 관심이 모아지고 있다. 어차피 이 길은 존재하지 않는 신뢰를 쌓아가면서 전진할 수밖에 없는 것이다. 신뢰가 없다고 시도조차 하지 않는다면 비핵화와 평화체제는 영원히 불가능할 뿐이다.

---

29) 머니투데이, 2018. “文의 북핵 외교전...협상의 확산, 우리의 불식, 수단은 경제.” <http://news.mt.co.kr/mview.php?no=2018092615247666826>

30) 경향신문, 2018. 9. 26. “[유엔총회]정체된 종전선언 협상에 영변 영구폐기 카드로 ‘판 키워 덮기.’” [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201809261728001&code=910302](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201809261728001&code=910302)

## IV. 결론

문재인대통령이 금년 7월 6일 오후 코르버재단의 초청연설에서 ‘신한반도평화비전’에 대한 연설을 하며 평화체제에 대한 논의가 다시 고개를 들고 있다. 그 내용은 다음과 같다.

“한반도에 항구적 평화구조를 정착시키기 위해서는 종전과 함께 관련국이 참여하는 한반도 평화협정을 체결해야 합니다. 북핵 문제와 평화체제에 대한 포괄적인 접근으로 완전한 비핵화와 함께 평화협정 체결을 추진하겠습니다.”

문재인대통령은 여기서 북한을 자극할 수 있는 ‘통일’이라는 표현을 자제한 채, 비핵화와 평화협정 체결을 병행하겠다는 의지를 피력한 것이다. 문재인대통령은 2018년 일련의 정상회담을 통해서도 한반도의 평화로드맵을 제시하였다. 한반도의 평화체제를 구축하고 이를 바탕으로 한반도 신경제지도를 그리겠다는 것이다. 이러한 구상은 북한의 실질적인 비핵화 조치와 미국의 체제보장을 전제로 가능한 것이다. 문대통령의 구상은 한반도에서 그치지 않고 동북아의 항구적 평화체제로 이어지고 있다. ‘북한의 실질적 비핵화 조치 및 종전선언→북한 핵·미사일 리스트 신고 및 사찰→남북 간 단계적 군축→한반도 완전한 비핵화→대북 제재 해제, 남북 경협 추진→평화협정 체결, 동북아 다자 안보체제 구축’으로 요약된다.<sup>31)</sup>

북한도 평화협정 체결, 평화체제 구성을 위한 활동을 벌이고 있는 것으로 관찰된다. 사실 북한정권에 있어서 북미 평화협정 체결은 정권에 있어 사활적 의미를 지니고 있는 정책과제라고 할 수 있다.<sup>32)</sup> 2015년에는 리수용 북한 외무상이 유엔 총회 연설에서 북미간 평화협정을 제안하였고, 이어서 외무성 성명으로 정전협정을 평화협정으로 전환할 것을 촉구하였다.<sup>33)</sup> 비핵화에 대한 합의가 되지 않아 무산되었지만 2016년 4차 핵실험 전에 북미간 평화협정을 위한 비밀접촉도 북미 간에 이루어 졌다.<sup>34)</sup> 미국도 미 국가정보국 클

31) 국민일보, 2018. 9. 27. “비핵화·종전선언→核사찰→남북 군축→다자안보체제” <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924012009&code=11121400&cp=nv>

32) 정경환, “제7차 노동당 대회 이후 대미정책 전망 : 미북평화협정 제의를 중심으로” ‘통일전략’ 제16권 3호, 한국통일전략학회, 2016, p.231.

33) 연합뉴스, “북한, 한미정상회담 언급없이 미국에 ‘평화협정’ 재차 요구”. (2015.10.17.) <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/10/17/0200000000AKR20151017060200014.HTML?input=1195m>>.

래퍼 국장을 한국에 보내 북미평화협정에 대한 한국정부의 입장을 묻기도 하였다고 한다.<sup>35)</sup>

물론, 모든 문제를 낙관만 하기는 이르다. 앞서 살펴 본 제약요건은 한국의 생존에 필수적인 요건들을 다수 포함하고 있다는 점에서, 원론적으로 기존의 위기가 해소되거나, 해소될 것이 분명하거나, 혹은 새로운 보장이 있거나, 보장이 확실시 되는 경우가 아니어서는 신중에 신중을 기해야 하는 것이 맞다. 그 위험이 국가의 생존에 관련된 것이라면 더욱 신중을 기해야 함은 당연하다. 각자의 존립근거인 국가안보와 직접적으로 연관이 있는 정치적·군사적 분야에서는 남북 양자 간 협력이 안정적으로 지속될 것이라고 예단할 수도 없다.<sup>36)</sup> 그러나 구체제를 허물고 신체제를 수립하는 것은 항상 일정한 위험이 따르기 마련이다. 그 위험 때문에 전쟁상태를 지속할 수는 없다.

정전체제는 한국전쟁 이래로 지속되고 있는 북미간의 적대관계가 그 핵심에 있다.<sup>37)</sup> 따라서 북미간의 적대관계가 해소되지 않고서는 평화체제는 요원하다 할 것이다. 북미간의 적대관계가 해소되지 않은 상황에서의 평화체제가 구성된다면, 새로운 평화안보 질서를 보장하기 어렵다. 평화체제가 구축된 대표적인 예로는 제1차 세계대전 이후 베르사유체제에서부터 베트남전에서의 파리평화협정체제가 있지만 위의 사례에서 보듯이 평화체제가 평화를 항상 보장하는 것은 아니다. 평화협정을 체결하는 것이 평화를 보장하는 것이 아니라 그것을 이행하고 실천하는 과정이 더욱 중요할 것이다.<sup>38)</sup>

북미 적대관계의 핵심은 북미 외교관계 수립과 미국의 북한에 대한 안전보장, 그리고 북한의 완전한 핵 폐기일 것이다. 한반도가 냉전과 정전체제를 벗어나 평화체제에 진입하기 위해서 남북한과 미국은 한반도에서 군비경쟁을 종식시키는 방법을 찾아야<sup>39)</sup>하며, 그

34) 연합뉴스, “북미 ‘평화협정 논의’ 의사교환 : 대북제재 이후 미 태도 주목”, (2016.02.22.)  
<<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/02/22/0200000000AKR20160222081400014.HTML?input=1195m>>.

35) 중앙일보, “클래퍼 국가정보국장, 북미 평화협정 한국 입장 타진했다.” (2016.05.07.)  
<<http://news.joins.com/article/19990514>>.

36) 김용훈, ‘북한과의 평화체제 구축방안 : 민족내부거리를 통한 원조 방식의 연장선에서’ “법학연구” 제22권 1호, 충남대학교 법학연구소, 2011, p.80.

37) 정영철, ‘20년의 위기 북미 : 대결과 한반도 평화체제’ “경제와 사회” 비판사회학회, 2013, p.69.

38) 황수환, ‘평화협정의 유형분석 : 이스라엘-팔레스타인 평화협정 체결 과정을 중심으로’ “국제관계연구” 제21권 2호, 고려대학교 일민국제관계연구원, 2016, p.64.

39) 한용섭, ‘군비통제와 한반도 평화체제 수립 : 선순환 관계를 위한 제언’ “한국과 국제정치” 제22권 1호, 극동문제연구소, 2006, pp.194~195

중 핵군축과 폐기는 가장 선행되어야 할 문제임이 자명하다.

더 나아가서, 위와 같은 난제들에도 불구하고 북핵문제가 해결되고 평화협정이 체결되어 평화체제가 들어서는 것이 남북 간의 평화공존을 보장해줄 수는 있지만, 남북통일까지 보장해주는 것은 아니<sup>40)</sup>라는 시각에도 주의를 기울일 필요가 있다. 또한 한반도 평화체제가 구성되어 갈수록 북미관계 정상화와 연합사 해체 혹은 임무변경 등, 한미동맹을 중심으로 하는 한미관계의 변화는 불가피하게 될 것이다. 한국정부는 평화체제의 보장을 위해 서라도, 그 변화의 성격과 방향을 평화체제와 조화롭게 발전할 수 있도록 전략과 정책을 마련해야 할 것이다.<sup>41)</sup> 한국이 평화체제에 대한 의제를 제기하고 이끄는 것이 미국과 중국이 해당 이슈를 선점하는 것보다는 훨씬 바람직하다.<sup>42)</sup> 동아시아 평화체제를 구축하기 위해서도 남북한 사이의 대화와 협력, 평화 정착과 한반도의 ‘전쟁 가능성 영구 제거’가 가장 중요하고 결정적인 역사적 과제가 될 것이다.<sup>43)</sup>

## 참고문헌

- 구갑우, 2018. “판문점선언에서 북미정상회담으로: 한반도 비핵화와 평화체제의 경로,” 동향과 분석. KDI.
- 김덕주, 2018. “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점,” p. 22, 주요국제문제분석. 국립외교원 외교안보연구소.
- 김연철, 2013. ‘동아시아 질서와 한반도 평화체제 전망’ “경제와 사회” 비판사회학회.
- 김영재, 2003. ‘분단체제의 극복 과정과 새로운 평화체제의 모색’ “국제정치논총” 제43권 4호. 한국국제정치학회.
- \_\_\_\_\_. 2017. ‘동아시아 평화체제 구축전략 : 중견국의 신뢰외교 전략을 중심으로’ “정치정보연구” 한국정치정보학회.
- 김용훈, 2011. ‘북한과의 평화체제 구축방안 : 민족내부거래를 통한 원조 방식의 연장선에서’ “법

---

40) 함택영, ‘북핵문제 해결과 한반도 평화체제의 모색 : 미·중관계와 북한의 안보위협 인식’ “현대북한연구” 제17권 2호, 북한대학원대학교, 2014, p.289.

41) 조찬래, ‘한미관계와 한반도 평화체제’ “사회과학연구” 제18권, 충남대학교 사회과학연구소, 2008, p.167.

42) 정태욱, ‘한반도 평화협정 관련 논의의 전개과정과 시사점’ “법학연구” 제19권 2호, 인하대학교 법학연구소, 2016, p.246.

43) 김영재, ‘동아시아 평화체제 구축전략 : 중견국의 신뢰외교 전략을 중심으로’ “정치정보연구” 한국정치정보학회, 2017, p.28.

- 학연구” 제22권 1호, 충남대학교 법학연구소.
- 류홍채. 2017. ‘남북합의서의 연혁적 분석과 한반도평화체제’ “한국정치외교사논총” 제38권 2호, 한국정치외교사학회.
- 박종철. 2006. ‘한반도 비핵화와 평화체제 전환’ “한국과 국제정치” 제22권 1호, 극동문제연구소.
- 백승주. 2006. ‘한반도평화협정의 쟁점 : 주체, 절차, 내용, 평화관리 방안’ “한국과 국제정치” 제22권 1호, 극동문제연구소.
- 서보혁. 2009. ‘북한의 평화 제안 추이와 그 특징’ “북한연구학회보” 제13권 1호, 북한연구학회.
- \_\_\_\_\_. 2009. ‘한반도 평화체제 구축의 제도적 측면’ “한국국제정치학회-통일연구원 주최 공동학술회의 자료집” 2009.12.12.
- 신옥희. 2012. ‘북미관계와 한반도 평화체제 : 역사적 고찰’ “한국정치외교사논총” 제33권 2호, 한국정치외교사학회.
- 이상현. 2006. ‘한반도 평화체제와 한미동맹’ “한국과 국제정치” 제22권 1호, 극동문제연구소.
- 전재성. 2006. ‘한반도평화체제 : 남북한의 구상과 정책 비교검토’ “한국과 국제정치” 제22권 1호, 극동문제연구소.
- \_\_\_\_\_. 2016. ‘5차 핵실험 이후의 북한 핵문제와 우리의 대응 전략 방향’ “전략연구” 제23권 3호.
- 정경환. 2016. ‘제7차 노동당 대회 이후 대미정책 전망 : 미북평화협정 제의를 중심으로’ “통일전략” 제16권 3호, 한국통일전략학회.
- 정영철. 2013. ‘20년의 위기 북미 : 대결과 한반도 평화체제’ “경제와 사회” 비판사회학회.
- 정태욱. 2016. ‘한반도 평화협정 관련 논의의 전개과정과 시사점’ “법학연구” 제19권 2호, 인하대학교 법학연구소.
- 조찬래. 2008. ‘한미관계와 한반도 평화체제’ “사회과학연구” 제18권, 충남대학교 사회과학연구소.
- 한용섭. 2006. ‘군비통제와 한반도 평화체제 수립 : 선순환 관계를 위한 제언’ “한국과 국제정치” 제22권 1호, 극동문제연구소.
- 함택영. 2014. ‘북핵문제 해결과 한반도 평화체제의 모색 : 미·중관계와 북한의 안보위협 인식’ “현대북한연구” 제17권 2호, 북한대학원대학교.
- 홍규덕. 2013. ‘정전협정 60주년의 의미와 평화체제 구축논의의 전제조건’ “전략연구” 한국전략문제연구소.
- 황수환. 2016. ‘평화협정의 유형분석 : 이스라엘-팔레스타인 평화협정 체결 과정을 중심으로’ “국제관계연구” 제21권 2호, 고려대학교 일민국제관계연구원.
- 황지환. 2009. ‘한반도평화체제 구상의 이상과 현실’ “평화연구” 제17권 1호, 고려대학교 평화와 민주주의 연구소.
- 국민일보, 2018. 9. 27. “비핵화·종전선언→核사찰→남북 군축→다자안보체제”  
<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924012009&code=11121400&cp=nv>

- 데일리한국, 2018. 9. 13, “시진핑 ‘반도 평화체제 당사자는 남·북·미’...중국 스스로 제외”  
<http://daily.hankooki.com/lpage/world/201809/dh20180913092739138420.htm>(2018/09/13)
- 머니투데이, 2018. “文의 북핵 외교전...협상의 확산, 우려의 불식, 수단은 경제.”  
<http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018092615247666826>
- 연합뉴스, “북한, 한미정상회담 언급없이 미국에 ‘평화협정’ 재차 요구”. (2015.10.17.)  
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/10/17/0200000000AKR20151017060200014.HTML?input=1195m>.
- 연합뉴스, “북미 ‘평화협정 논의’ 의사교환 : 대북제재 이후 미 태도 주목”,(2016.02.22.)  
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/02/22/0200000000AKR20160222081400014.HTML?input=1195m>.
- 이데일리, 2018. 10. 1. 북한 리용호 외무상 "일방적인 핵무장 해제는 없다."  
<http://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03020886619368656&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>
- 중앙일보, “클래퍼 국가정보국장, 북미 평화협정 한국 입장 타진했다.”(2016.05.07.)  
<http://news.joins.com/article/19990514>.
- 한경, 2018. 9. 15. 北노동신문 "종전선언은 평화 출발점"...美에 종전선언 촉구.  
<http://news.hankyung.com/article/2018091579407>(2018/9/15)
- Newsis, 2018. 9. 6. [일문일답]정의용 “北김정은, 종전선언은 주한미군 철수와 무관하단 입장”  
[http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180906\\_0000411222&cID=10301&pID=10300](http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180906_0000411222&cID=10301&pID=10300)



# 한반도 통일경로에 대한 고찰 :\*

북한 위기상황에 관한 연구들을 중심으로

이택선\*\*

## I. 서론

북한 내부의 체제 변동 상황들은 언제, 어떻게, 어떠한 요인들로 인하여 발생할 것인지를 예측하기 매우 어려운 문제이다. 또한, 만일 북한에서 위기상황이 발생한다면 그 여파는 한국전쟁이상으로 심각한 영향을 미칠 수 있으며, 한반도뿐만 아니라 동북아시아, 전체, 나아가 세계안보에도 큰 파급효과를 미칠 수 있는 중대한 사안이다.

이와 유사한 맥락에서 작년 개봉되어 약 4백4십만 여명의 관객을 동원하였던 영화 “강철비”에서도 이러한 경우에 대한 가정이 매우 심도 있게 묘사되었음에 주목할 필요가 있다. 이 영화는 故 노무현 대통령을 다루어 크게 흥행한 영화 “변호인”과 같은 감독에 의해 촬영된 것임에도 불구하고, 자유한국당 의원들과 관계자들이 단체 관람하기 까지 하였다. 이러한 상황은 한국 사회에서 북핵 위기와 그와 연관되는 북한내부의 체제변동 상황, 특히, 북한비상사태에 관해 한국 사회가 여전히 큰 관심을 가지고 있음을 반증하고 있다.

무엇보다도 영화 “강철비”에 주목하는 이유는 개혁, 개방을 결심한 북한의 최고 지도자의 결단이 북한 군부내부의 강경파 세력들의 반발을 불러일으켰다는 점이다. 영화에서는 북한 최고 지도자에 대한 암살시도가 이어지고 총경상을 입은 최고 지도자가 남한으로 극비리에 이동하여 남한 정부의 보호를 받는 극단적인 사례가 연출되었다. 물론, 이러한 전개들은 영화의 흥행을 위한 측면이 강하겠지만 현재 남과 북의 화해 무드 속에서도 갑작

\* 이 연구는 대한정치와 계명대학교 국경연구소 공동학술회의 발표를 위해 작성한 것으로 아직 학술지나 학술서에 게재하지 않은 것이니 저자의 동의 없이 무단 인용이나 전재를 삼가주시기 바랍니다.

\*\* 한국의국어대학교

스러운 급변사태 혹은 이에 준하는 사건이 발생할 가능성을 결코 배제할 수는 없을 것이다.

김대중 정부에서 국가정보원 1,2차장을 지내고 노무현 정부에서는 대통령 안보실 국가보좌관을 역임한 국방대학교/가천대학교 석좌교수 라종일이 최근 『신동아』 10월호를 통해 가진 인터뷰에서도 최근 한국사회 상당수가 가지고 있는 시각이 여실히 드러나고 있다. 즉, 김정은이 핵을 포기하고 다 넘겨주면 북한 내부에서 격변이 일어날 가능성이 있다는 우려가 그것이다.<sup>1)</sup>

과연, 대한민국의 국가안보 및 한민족의 운명과 직결된 북한의 위기상황이 어떠한 유형으로 다가올 수 있으며 우리의 대응은 어떻게 이루어져야 할 것인가? 그리고, 우리는 이러한 상황이 발생할 시 이를 어떻게 통일로 연결시킬 수 있을까? 본 연구는 바로 이러한 문제의식으로부터 출발하고 있다.

본 연구자는 북한의 붕괴가 빠른 시일 내에 이루어질 것으로 결코 전망하지 않는다. 하지만, 항상 존재하는 가능성에 대비하여 가능한 빨리 구체적인 대안을 수립하는 것이 반드시 필요하다고 생각한다. 그리고, 기존 연구들에 대한 검토들을 통해 구체적인 대안은 위기상황 시에도 북한과 항시 소통할 수 있는 방안의 구축에 있음을 제시하고자 한다. 예컨대, 북한 위기사태에 대한 검토와 전망을 통해 이를 어떻게 통일로 연결시킬 수 있을지를 고민하고 대책을 마련하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

## II. 기존연구의 동향과 검토

북한의 위기상황 중 가장 보편화된 용어인 북한급변사태에 관한 연구는 1990년대 초반 동구 사회주의권 국가들의 붕괴와 함께 시작된 오래된 연구과제이면서도 북한 연구에서는 가장 논란이 많은 주제 중의 하나이다. 동유럽 사회주의 체제가 붕괴하던 1990년대 초반이나 1994년 김일성 사망 당시 대부분의 북한 학자들은 북한이 곧 붕괴할 것이라는 전망을 내어놓았다. 1995년 대홍수 이후 수백만 명이 굶어죽는 “고난의 행군” 상황 속에서 김정일 정권의 붕괴 임박설은 묘한 설득력을 얻었다.

그러나, 이 담론은 김일성 사후에도 김정일 정권이 그럭저럭 버텨오고 있음(muddling

---

1) 『新東亞』, 2018.9.19.일자, <인터뷰> ‘라종일의 평화전망: 종전선언, 평화전망 집착할 필요가 있는가’ <http://shindonga.donga.com/3/all/13/1469515/1>(검색일자: 2018년 9월3일).

through)을 지적한 경제학자 놀랜드(Marcus Noland)의 연구<sup>2)</sup>를 기점으로 주춤하게 되었고 국내 학계의 연구들 역시 북한 체제의 안정성과 내구력에 대한 연구<sup>3)</sup>가 주를 이루어왔다. 북핵 문제의 장기화와 김대중, 노무현 정부의 ‘햇볕 정책’으로 인한 남과 북의 해빙 무드에 따라 수면 아래로 가라앉았던 북한 급변사태 논의는 2008년 김정일이 뇌졸중으로 쓰러지면서 이명박, 박근혜 정부시기에 다시 급부상하기 시작하였다.

이렇듯 북한 급변사태에 대한 학자들의 논의는 꾸준히 제기되어 왔고, 그동안의 논의들을 되짚어보면 북한 급변사태의 개념과 유형에 대해 학자들마다 다양한 견해를 표명하고 있음을 알 수 있다. 그리고, 국내 학계의 논의들의 경우 2000년대까지는 객관적이고 냉철한 분석과 전망보다는 ‘희망적 사고(Wishful Thinking)’로 기울어져 실제상황 발생 시 어떻게 대처할 것인지가 해법 제시가 부족한 측면이 강했다.<sup>4)</sup>

예를 들어, 분단이라는 동일한 상황이 벌어진 독일과 한국의 경우 동독과 북한이 상당한 경제력의 차이를 보이고 있으며 꾸준히 상호접촉과 민간교류가 이루어졌던 독일과 달리 한국은 거의 그렇지 못한 상황 등의 중대한 차이점들이 존재하고 있다. 엄정한 비교 분석을 위해서는 수행의 목적과 필요성도 중요하겠지만 상호 분석대상 간 수준 역시 일치해야 하는데 독일과 한국의 경우에는 경제수준이나 상황들이 다른 것이 매우 많다. 그럼에도 불구하고, 이러한 것들은 무시되고 단순히 동일한 분단 상황이라는 점만을 중시하여 반복적으로 독일과 한국통일 비교 연구들이 이루어진 것을 대표적 사례로 들 수 있을 것이다.

이에 반해, 빅터 차(Victor Cha)와 데이비드 강(David Kang)은 2010년과 2011년에 독일이나 베트남, 동구권 국가들의 체제전환 사례를 검토하는 한편, 실제 경제 규모가 북한과 유사한 아프리카 ‘취약국가(Fragile State)’에서의 난민사태 발생 시를 비교 상정하였다.

- 
- 2) Marcus Noland, “Why North Korea Will Muddle Through”, *Foreign Affairs*, July/August 1997. <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/1997-07-01/why-north-korea-will-muddle-through>(검색일: 2018년 9월3일).
  - 3) 김진하, 『북한 3대 세습 후계구도분석 및 정책변화전망』, 통일연구원, 『통일정세분석』, 2010.; 조미현, 『김정일 정권의 정치적 경제위기 관리연구: 정권확립 과정에서의 위기관리 특징과 성과를 중심으로』, 이화여자대학교 대학원 북한학협동과정 석사논문, 2003; 박형중, “90년대 북한 체제의 위기와 변화”, 통일연구원, 『통일연구원 연구총서』, 1998.; 전현준, 허문영, 김병로, 배진수, 『북한 체제의 내구력 평가』, 통일연구원, 『통일연구원 연구총서』, 2006.
  - 4) 한미관계의 권위자인 서울대학교 국제대학원 박태균 교수 역시 한국외교의 가장 큰 문제점으로 소위 ‘위시풀 싱킹(Wishful Thinking)’을 지적한다. 박교수에 따르면 사실 이러한 문제점은 2010년대에 와서도 두드러진 특징이다. 『동아일보』, 2017.5.3.일자, <외교안보: 한미관계 권위박태균 교수> ‘한국 외교 가장 큰 문제점은 위시풀 싱킹’ <http://news.donga.com/3/all/20170503/84182883/1>(검색일자: 2018년 9월2일)

이와 함께, 중국, 러시아 등의 주변 국가들과 발생할 수 있는 마찰의 경우에 대해서도 구체적인 대처 매뉴얼을 제시하고 있어 큰 대조를 이루고 있다.<sup>5)</sup> 특히, 이들의 연구가 미국 정부의 지원을 받아 이루어졌다는 점에서 더욱 더 검토의 필요성이 컸으나 국내 학계에서는 이에 대한 고찰이 거의 이루어지지 못했었다.

사실, 북한 붕괴론은 한국내부의 정치흐름과는 별개로 해외 연구자들에게는 끊임없이 제기되어 온 화두이자 연구주제였다. 예를 들어, 김정일 정권이 붕괴되지 않을 것임을 적 중시했던 놀랜드는 2004년 미국 Columbia 대학에서 출판한 『Korea After Kim Jung Il』에서 북한이 이미 체제전환의 단계에 접어들고 있으므로 갑작스러운 붕괴의 가능성을 염두에 둘 필요가 있다고 주장하였다.<sup>6)</sup>

미국 랜드(RAND)연구소의 선임연구원인 베넷(Bruce Bennett)은 2013년 9월에 북한이 반드시 붕괴된다고 단언할 수는 없지만 북한 붕괴에 대비하여 이에 대한 방안을 준비해야 한다고 역설하였다. 물론, 이 연구에서 베넷이 북한의 조속한 붕괴를 예측하고 있는 것은 아니다. 그는 붕괴가 일어나더라도 5년 혹은 10년이나 20년 안에 일어날 것으로 전망하고 있다. 그럼에도 불구하고, 일단 붕괴가 일어난 뒤에는 효과적인 준비를 하기에는 너무 늦기 때문에 북한의 붕괴가 실제로 일어나기 전에 지금부터라도 준비를 하자는 것이 그의 주장의 핵심이다.<sup>7)</sup> 매츨(Jamie Metzl)은 한걸음 더 나아가 2015년 6월 14일 National Interest에 기고한 글인 “Doomsday: The Coming Collapse of North Korea”를 통해 북한이 10년 안에 붕괴될 것이라고 전망하였다.<sup>8)</sup>

그러나, 이들의 연구들 역시 다음과 같은 문제점들을 지니고 있었다.

- 
- 5) Victor Cha & David Kang, *Approaching Korean Unification: What We Learn from Other Cases*, An Interim Report of the USC-CSIS Joint Study, The Korea Project: Planning for the Long Term, Washington D.C: CENTER FOR STRATEGIC & INTERNATIONAL STUDIES, December 2010.; Victor Cha & David Kang, *Challenges for Korean Unification Planning: Justice, Markets, Health, Refugees, And Civil-Military Transitions*, An Interim Report of the USC-CSIS Joint Study, The Korea Project: Planning for the Long Term, Washington D.C: CENTER FOR STRATEGIC & INTERNATIONAL STUDIES, USC Korean Studies Institute, December 2011.
  - 6) Marcus Noland, *Korea After Kim Jung Il*, Peterson Institute for International Economics, New York: Columbia University Press, 2004.
  - 7) Bruce Bennett, *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse*, Rand National Security Research Division, Santa Monica, CA: RAND, September, 2013. [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR300/RR331/RAND\\_RR331.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR300/RR331/RAND_RR331.pdf)(검색일자: 2018년 8월1일)
  - 8) Jamie Metzl, “Doomsday: The Coming Collapse of North Korea”, *National Interest*, June 14, 2015. <https://nationalinterest.org/feature/doomsday-the-coming-collapse-north-korea-13107>(검색일자: 2018년 9월20일)

첫째, 무엇보다도 이들 중 연구의 경우 빅터 차와 데이비드 강이 수행한 연구의 경우처럼 일부 한국학자들이 참여하기도 하였지만 한국이 아닌 미국의 입장중심으로 수행되었다는 맹점을 가지고 있었다. 예컨대, 북한의 위기사태 발생 시 한국의 이익보다는 미국의 이익을 가장 우선시하여 매뉴얼들이 만들어지고 제시되었다는 점이 그것이다.

둘째, 이들 연구 중 일부는 경제력이 북한과 비슷한 수준의 아프리카 국가들에서 전염병 등의 자연재해가 발생하였을 경우의 관리 지침을 바탕으로 한 처방을 제시하고 있었다. 하지만, 한국인들 중 많은 수는 아프리카와 한국이 비교대상이 되는 것부터 시작하여 북한의 위기상황과 전염병으로 인한 아프리카의 비상상황이 과연 동등한 사례로 엮일 수 있는지에 대해 강한 의구심을 제기하곤 하였다.

이러한 점들로 인해 한국의 일부 학자들은 같은 민족인 한국인들만큼 북한의 내부사정을 잘 이해하지 못하는 해외 연구자들의 견해가 미국정부의 정책에 실제로 반영될 경우를 우려하기도 하였으며 이들의 연구를 대체할 수 있는 한국의 시각이 반영된 연구를 저술하는 데 신경을 쓰기 시작하였다.

이에, 2010년대 이후의 최근 국내연구들 역시 실제 상황 발생 시 전개될 수 있는 정세 전망이나<sup>9)</sup> 국제법을 중심으로 한 냉철한 분석이 주를 이루기 시작했다.<sup>10)</sup> 무엇보다도 이들 연구는 철저하게 한국의 입장에서 전망하고 해법을 제시하고 있는 것이 가장 큰 차별점이라고 할 수 있을 것이다.

하지만, 후술하겠지만 이들의 연구들 역시 결국 북한급변사태 발생 시 그 이전에도 북한 내부와의 끊임없는 소통을 발생으로 이들의 협력을 이끌어낼 필요가 있다는 사실을 놓치고 있다. 이에 본 연구는 본론과 결론에서 이의 필요성을 역설하는 한편, 구체적인 방안 역시 제시하고자 한다.

---

9) 대표적인 연구들은 다음과 같다. 홍현익, 『북한 급변사태에 대한 국제사회의 개입과 한국의 준비. 대응방안』, 세종정책연구 2013-19, 분당: 세종연구소, 2013.; 박휘락, “북한 ‘급변사태’ 논의의 현실성 분석과 과제: 부작용의 인식과 최소화”, 『통일정책연구』 제23권1호, 2014.

10) 대표적인 연구들은 다음과 같다. 최태현, “북한의 위기상황에 대한 국제인도법적 검토”, 『서울국제법연구』 제19권1호, 2011.; 홍성필, “북한급변 시 개입의 국제법적 정당성 연구- 한국의 경우를 중심으로”, 『서울국제법연구』 제19권 1호, 2012.; 제성호 “북한 급변사태 시 한국의 국제법적 대응.” 『중앙법학』, 제 15권 1호, 2013.; 임예준. “북한 ‘급변사태’ 논의에 대한 국제법적 고찰: 국가성의 존속 및 자결권 원칙을 중심으로”, 『담론201』 제20권1호, 2017.

### Ⅲ. 본론 I: 북한의 위기상황

#### 1. 개념 정의

북한의 위기상황이 예측하기 어려운 문제인 만큼 이에 대한 정의도 일관적이지 않다. 즉, 명확한 개념에 대한 논의가 없는 것이다.

국내 학계에서는 북한의 위기상황을 설명하고 예측하는데 주로 급변사태라는 용어를 사용하면서 붕괴, 혼란, 위기 등과 혼용하고 있다.<sup>11)</sup> “북한 급변사태”와 “북한 붕괴”를 동일한 의미로 취급하기도 하고 “급변사태”다음의 악화 상태를 “붕괴”라고 부르기도 하는 것이다. 해외연구의 경우에도 베넷(Bruce Bennett)이 이를 북한지도부가 붕괴(Regime Collapse)되어 교체되는 것뿐만 아니라 북한정부가 통치불능에 빠진 정부붕괴(Government Collapse)의 상태로 설명하고 있다.<sup>12)</sup>

본 연구에서 기술하고 있는 북한 위기상황 역시 북한 급변사태와 같은 어감을 지니고 있다. 다만, 최근의 남, 북 화해무드 등을 고려하여 자칫 이를 저해할 수도 있는 북한 급변사태라는 용어 대신 북한위기상황이라는 용어를 제목과 소제목에 사용하였다.

따라서 북한 위기상황의 유형을 분류하고 전망하기 위해서는 우선 개념 정리가 필요하다. 급변사태란 용어에 대한 정의가 각각의 연구자에 따라 다르게 정의되어지고, 정의된 개념에 따라 급변사태의 유형이 달라질 수 있기 때문이다.

일반적으로 주로 사용되는 ‘급변사태’ 즉 ‘체제의 붕괴’ 또는 ‘정권의 붕괴’란 정치·사회학적 개념이며 법학적 개념은 아니다. 법적 개념으로 급변사태란, ‘기존 정부의 종료’ 또는 ‘정부의 부존재’ 상태를 의미한다.<sup>13)</sup> 그러나, 남북관계의 특수성을 고려할 때 사전적 의미로 북한의 급변사태를 단정하기에는 한계가 있는 것이 사실이다.

신진은 “북한의 급변사태라고 하는 것은 한국과 북한의 안보에 급박하고 현존하는 위험이 존재하는 상태”라고 하여 급변사태의 파급영향을 중요하게 고려하고 있다.<sup>14)</sup> 제성호는

11) 백승주, “북한급변사태 시 군사차원 대응방향”, 박관용, 김성민, 남성욱, 남주홍, 박현선 등저, 『북한 급변사태와 우리의 대응』, 서울: 한울아카데미, 2007. 57-60쪽.

12) Bruce Bennett, *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse*, Rand National Security Research Division, Santa Monica, CA: RAND, September, 2013. pp.5-6.

13) 김명기, “북한 급변사태시 한국의 개입에 따른 법적 문제”, 『한반도 급변사태와 국제법』, 「학술회의 총서」, 97-05호(민족통일연구소), 1997. 33-51쪽.

급변사태와 동일한 의미로 “한반도 유사(有事)”용어를 사용하면서 “한반도의 평화와 안정에 중대한 영향을 주는 위급한 상황이 발생하여 외부로부터의 긴급 지원이 요구되는 비상사태(긴급사태)”라고 정의하고 있다.<sup>15)</sup> 김창수와 엄태임, 박원곤은 ‘한·미 양국의 안보 목표를 심각하게 위협하는 북한 내부 상황 또는 한·미를 포함하는 주변국들의 안보 이익에 막대한 영향을 미치는 상황’이라고 보다 포괄적인 정의를 내리고 있다.<sup>16)</sup>

그런데, 이러한 북한 급변사태에 대한 정의는 한국과 북한만의 관계 측면에서 보던 초기의 관점에서 점차 남북관계만이 아닌 보다 포괄적인 관점에서 바라보고 있는 것이 그 특징이라고 할 수 있다.

백승주는 북한의 급변사태를 “전쟁 이외의 다양한 위기사태, 한반도 안정 위협 및 전쟁으로 발전 가능한 북한 불안, 북한 내 불안정 상황을 전반적으로 취급한 총괄개념” 기술함으로써 한, 미 양국의 안보를 심각하게 위협하는 북한의 내부 상황, 또는 한, 미 양국을 포함한 주변국들의 안보 이익에 막대한 영향을 미치는 상황이라고 정의하였다, 이에 따르면 북한의 급변사태가 가지는 내포적 의미를 기존의 북한체제가 단기간 내에 스스로 극복할 수 없는 성질로 파악하였다. 나아가, 규모의 내부의 불안정 상황이 발생한 상황으로 내부의 불안정성이 확대·심화되어 한반도와 동북아 및 국제사회의 개입에 의한 해결이 모색되는 상황이라고 보고 있는 것이다.<sup>17)</sup>

한편, 이기동은 향후 북한체제가 다음의 3 가지 경로 중 하나로 귀착될 가능성이 있는 것으로 파악하고 있다. 첫째, 경제난을 극복하고 정치적 안정을 구가함으로써 체제생존에 성공하는 경우이다. 둘째, 전면 개혁·개방 정책을 추진하지 않고 폐쇄정책도 고수하지 않으면서 ‘그럭저럭 버티기(mudding through)’로 연명하는 상황이다. 셋째, 경제난과 국제적 고립이 더욱 심화되면서 심각한 붕괴위기에 직면하는 경우로 급변사태의 발생의 조건을 제공하는 것으로 보고 있다. 즉, 그는 급변사태를 극도의 정치·경제·사회적 혼란을 야기함과 동시에 정권 및 체제의 붕괴를 가져올 수 있는 긴급한 사태로서 ‘남한 및 주변국에 중대한 안보 위협으로 작용할만한 혼란상태’로 정의하고 있는 것이다.<sup>18)</sup>

14) 신진, “한국 안보 북한의 급변사태와 한반도 안보”, 『군사논단』 제17권제1호, 1997. 67-92쪽.

15) 제성호, “한반도 유사시 유엔의 역할”, 『서울국제법연구』, 제6권2호, 1999. 367-403쪽.

16) 김창수, 엄창수, 박원곤, “북한 급변사태 시 한, 미 협력방안”, 한국국방연구원, 1997.

17) 백승주, 『포스트 김정일 체제 프로세스와 한반도 비전』, 한국국방연구원, 2009.

18) 이기동, “북한 급변사태와 우리의 대응: 우리 주도의 관할권 천명과 국제사회의 이해와 협조가 필요”, 『北韓』 통권455호, 2009. 42-51쪽.

김열수는 급변사태란 말 그대로 ‘상황이나 사태가 갑자기 달라지는 사태’를 의미하는 것으로써, 북한 급변사태란 ‘북한에서 정치·경제·사회적 차원에서 급격한 변화가 생겨 한국 또는 한국을 비롯한 국제사회가 정치·외교·경제·군사적으로 개입하는 상황’을 의미한다고 정의하고 있다.<sup>19)</sup>

이처럼 북한 급변사태의 정의는 주장하는 학자마다 일부 상이한 의미를 내포하고 있으나, 공통적으로 북한의 급변사태를 “북한 대내적으로 통치 행정력의 전반적 마비상태와 군사력의 결집약화가 겹쳐진 무정부 상태”를 일컫는 북한 붕괴와 동일한 개념으로 정의하고 있음을 알 수 있다. 그러나 북한 급변사태는 어떠한 돌발 상황이 발생해 정권 교체나 체제붕괴, 국가 소멸 등의 최종상태로 이어지는 일종의 과정(process) 개념으로 봐야 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 북한 급변사태에 관한 다양한 정의들 중에서 공통점을 찾고자 한다. 이후, 북한문제와 한반도 문제가 점차 국제화되어 온 현실을 고려하고 북한의 급변사태가 동북아시아라는 지역 국제정치 수준에서 살펴봐야 할 대상이며 또한 북한 급변사태 시 통일과의 연관성까지 상정해 보기 위해서는 ‘한반도와 동북아시아, 그리고 주변국의 평화를 위협하는 중대한 위기를 야기하는 북한의 급격한 변화’로 정의하고자 한다. 이러한 개념정의는 급변사태의 본질상 돌발적으로 발생하여야 하며, 그것이 북한의 정권 및 체제 변화를 가져올 만큼 충격적이어야 하고, 사태의 최종 상태가 아닌 최초 또는 전개과정이어야 한다는 전제로 정의하는 것이다.

## 2. 북한위기 상황의 유형 및 전망

북한 급변사태의 유형을 상정해 보고 이를 통해 급변사태를 전망하기는 것을 사실 쉽지 않은 일이다. 따라서 본 연구에서는 역으로 현재 김정은 체제의 위기 요인을 통해, 이에 대한 위기 관리가 제대로 이뤄지지 않을 경우 이는 결국 급변사태로 나타날 확률이 높다고 보고 이를 통해서 급변사태의 유형과 전망을 해보고자 한다.

이에 김정은 체제의 위기를 정치, 경제, 사회로 나눠서 볼 것이다. 먼저, 정치적 위기는 김정은의 권력기반의 약함이 지도자의 신변 이상으로 나타나 쿠데타 및 내전이 발생할 가

---

19) 김열수, “북한 급변사태와 안정화 작전”, 국회 정책연구용역보고서, 2009.

능성으로 보는 것이다. 그리고, 경제적 위기는 주민들의 불만을 가져와 주민 봉기로 나타날 것이며 사회적 위기는 대량 탈북과 난민 발생으로 상정해 보고자 한다.

아울러, 기존 학자들의 주장과 북한의 현 정세를 고려하여 급변사태의 유형을 1. 지도자의 신변 이상 2. 쿠데타 및 내전 발생 3. 대량 탈북 및 난민 발생 4. 주민봉기로 구분할 것이다.

#### 1) 지도자의 신변 이상

그동안 북한에 급변사태가 발생할 경우 그동안 가장 많이 거론되었던 것은 김일성의 사망, 김정일의 사망과 같은 지도자의 신변 이상이였다. 그 이유는 수령유일체제와 일인독재 체제를 유지하고 있는 북한에서 지도자 개인의 신상과 관련된 급변사태는 곧바로 정권과 체제, 국가 존립에 영향을 줄 만큼 위협적이기 때문이었다.

북한 정권 수립 이후 북한 정치사에 나타난 각종 사건과 위기를 살펴볼 때 국가 창건자이자 절대 권력을 휘두른 수령인 김일성의 사망은 그 자체로 매우 중요한 사건이었다. 경우에 따라서는 심각한 위기를 초래하거나 새로운 체제 전환의 변곡점이 될 수도 있었다는 점에서 그 의미는 매우 컸다.

그러나 김일성 사망 당시에는 그의 후계자로 내정되어 30 여년을 북한의 제2인자로서 통치구도에 참여한 김정일이 존재해 있었다. 김일성 사망 당시 김정일은 국방위원장, 최고 사령관, 노동당 정치국 상무위원, 노동당 조직지도부장을 겸하고 있었다. 이렇게, 김정일의 권력에 도전할 만한 어떤 세력집단도 형성되지 못한 시기에 김일성이 갑자기 사망함으로써 중대한 급변사태였음에도 김정일로의 완전한 권력이양이 이루어졌고 체제가 붕괴되지 않은 채 정치적 안정을 회복할 수 있었던 것이다.

반면, 2008년 김정일의 뇌졸중이 발병하였을 당시에는 김정일이 갑자기 사망한다면 김일성 때와 다른 급변사태가 발생할 것으로 예측되기 시작하였다. 북한의 일인 집중 권력 체계상 김정일의 신변 이상은 정치권력 전반에 걸쳐 심각한 혼란을 가져올 것으로 보았던 것이다. 1970년대 중반 이래 거의 30년 이상 북한 내정을 좌우해 온 김정일이었던 만큼 그의 공백은 북한 체제에 엄청난 변화를 의미할 것 등의 갖은 시나리오가 난무하였다. 실제로 2011년 12월 17일 김정일 사망 후 북한 붕괴 관련 보도가 급증하였다.<sup>20)</sup>

20) 『연합뉴스』, 2011.12.19일자, <김정일 사망> 부산 새터민 “북한붕괴 빨라질 것”; 『뉴스 앤 뉴스』, 2011.12.19.일자, 자유 선진당 “북한체제 붕괴와 대규모 탈북 발생할 수도”; 『헤럴드 경제』, 2011.12.19일자,

그리고, 2008년 김정일의 뇌졸중이 발병하고 3년여가 흐른 2011년 12월 17일에 김정일이 사망한 후 김정은이 권력을 승계하였다. 김정은은 2009년 ‘교시’를 통해 후계자로 내정되었고 2010년 9월 28일 당대표자회의에서 조선노동당 중앙군사위원회 부위원장으로 임명되면서 공식 등장하였다. 이는 사실상 후계자로의 공식 지명을 의미하였으나 김정은이 이 직책만을 가지고 있는 상태에서 2011년 김정일이 급작스럽게 사망하였다.

먼저, 김정은은 김정일 사망 후, 10여일이 지난 2011년 12월 30일 유훈에 따라 당 정치국회에서 조선인민군 최고사령관 자리에 추대되었다. 이어, 2012년 4월 11일 조선노동당 제4차 대표자회를 통해 김정일을 영원한 총비서로, 김정은을 조선노동당 제1비서로 각각 추대하였다. 4월 14일 최고인민회의 제12기 제5차 회의를 통해서 김정일을 영원한 국방위원회 위원장으로, 김정은은 조선민주주의인민공화국 국방위원회 제1위원장으로 추대됨으로써 김정은은 김정일 사망 후 갖 4개월이 지난 시점에서 당·군·정의 모든 최고 직위를 가지게 되었다.

이렇게, 일인독재체제의 북한에서 2번의 지도자 유고시에도 북한에서는 급변사태가 발생하지 않고 후계구도가 안착되었다. 하지만, 지금 김정은 체제를 완전히 안정적으로 보기는 어려울 것이다. 현재 국정원장인 서훈은 2012년 당시 그가 교수로 재직하고 있었던 이화여자대학교 북한학 수업 중에 “김정일이 권력을 잡았을 때와 김정은이 권력을 잡았을 때가 서로 다르다” “김정은의 입지는 과거 지도자만큼 크지 않다” “권력 기반이 약하다” 등의 언급을 하였다. 최근 김정은이 보여주고 있는 남에 대한 전향적 태도와 비핵화 동참 입장 역시 이와 무관하지 않을 것이다.

따라서, 서두에서 언급한 영화 “강철비”의 시각이 암시하고 있는 것처럼 여전히 지도자 신상의 변화는 북한 급변사태의 하나로 상정해야 할 것으로 보인다.

김정은의 경우 나이가 어리기 때문에 자연사보다는 타살되는 급변사태를 생각해 볼 수 있다. 북한에서도 최고 지도자에 대한 경호에 있어 외부와 내부의 암살 가능성에 철저히 대비하고 있을 것이다. 그럼에도 독재자의 경우 박정희 경우 등에서 알 수 있는 것처럼 핵심 측근에 의한 암살 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 우발적이거나 혹은 계획적으로, 개인적 원한이나 권력 장악을 위한 목적으로 암살이 발생할 수 있다.

일단 김정은이 암살 될 경우, 김정은 측근과의 권력 장악을 둘러싼 심각한 권력 투쟁이

---

〈김정일 사망〉외국계銀 “북한 붕괴 시나리오 빨라졌다”; 『국민일보』, 2011.12.19.일자, 〈김정일 사망〉 ‘혼란의 도가니 북한, 체제붕괴로 이어지나’

일어날 것이며 급속히 내전으로 비화될 가능성도 있다. 만약 김정은을 암살한 측이 권력 자체를 쟁취하는 것이 아니라 김정은과 그의 독재 체제에 반대하여 체제 전환과 관련된 근본적인 투쟁을 전개한다면 체제의 대전환에 따른 남한과 주변 국가의 개입이 불가피해질 것이다

## 2) 쿠데타 발생

김정일 일인 독재체제인 북한에서 김정일이 생존하고 있을 때는 어떤 형태의 권력 투쟁이나 군사쿠데타가 발발할 것이라고 상상하기는 어려웠다. 특히 북한 군부의 조직체계 특성상 군부 내 반체제 세력의 조직화에 의한 쿠데타 발생 가능성은 거의 없다고 할 수 있다. 김정일은 북한의 군대를 ‘유일사상체계 확립의 10대 원칙’ 의식화에 따른 지휘관의 반란 명령 거부 및 3선 보고체계를 통한 밀고, 연에 의한 유대 배치, 맹목적 충성심, 다각적·상시적 감시체계 가동, 군권의 분리 및 작은 임지 교체, 주요 무력부대 간의 견제 체제 등으로 철저히 통제·관리하고 있었기 때문이었다.<sup>21)</sup>

그러나, 권력 기반이 약한 김정은 체제라면 쿠데타 발생 가능성을 충분히 생각해 볼 수 있다. 김정일 역시 당과 군 등의 지배엘리트들을 김정은과 권력을 분점하는 집단지도체제의 일원으로 후계체제에 참여시키는 것이 아니라, 김정은의 총복으로서 권력에 참여시키는 구조를 만들고자 하였다.

예를 들어, 2009년 김정일은 국방위원회가 김정은의 후계체제를 가장 충실하게 보좌할 수 있도록 하기 위해 기존의 군 최고위 인사들로 구성된 국방위원회에 당 행정부장, 인민보안부장, 국가안전보위부 제1부부장 등을 포진시켰었다. 2010년 9월에는 당대표자회를 통해 김정은을 당 중앙군사위원회 부위원장으로 선임하여 군을 장악할 수 있는 토대를 마련해주고 차수로 승진하여 군의 실세로 급부상한 리영호 총참모장을 당 중앙군사위 부위원장으로 임명하여 김정은을 가까이에서 보좌하도록 했다. 또한 여동생 김경희와 김경옥, 최룡해 등을 대장으로 임명하는 동시에 정치국과 비서국, 당 중앙군사위원회에 배치했다.

김정일은 김정은의 권력 안정을 위해서 당·군 관계를 정상화 시켰다. 김정일 시기에 경제적 위기 등 위기국면 시 군을 내세울 수밖에 없었다면 김정은 시기에는 다시 당을 중심으로 조정하고 있는 것이다. 그 이면에는 김정은은 군에 대한 우려가 크기 때문으로 읽힐

21) 이기동, “북한 급변사태 시 우리의 대응방향”, 『북한학회보』 제34권제2호, 2009. 45-68쪽.

수 있다. 김정은은 군을 활용하면서도 김정은 체제의 위력세력으로 군을 인식하고 있는데 이는 다시 말해 군부 쿠데타의 가능성을 배제하고 있지 않다는 방증으로 해석할 수 있을 것이다.

따라서 김정은 체제에서는 군부 쿠데타 발생을 완전히 배제할 수는 없다. 그 이유는 쿠데타는 조건의 변화에 영향을 크게 받을 수 있기 때문이다. 가령 김정은의 국정 장악력이 부족해 권력 투쟁에 따른 세력 다툼 혹은 세력 간의 무력 충돌이 발생하거나 대외적 핵 대치 국면에서 내부 정책 이견 및 갈등이 표출하거나 민생고에 따른 우발적이고 산발적인 민중봉기의 다발로 사회질서의 혼란이 야기된다면 이들 조건들은 군사 쿠데타 발생의 충분한 촉발 요인이 될 수 있을 것이다.<sup>22)</sup>

먼저, 북한 권력 엘리트들 간의 내부 투쟁이 격화되는 과정에서 군부에 의한 권력 장악이 이루어지는 경우를 상정해 볼 수 있다. 북한 군부쿠데타의 경우 미국의 대북 강경정책이 유화정책으로 전환되는 상황에서 선군정치의 명분이 약화되고 그동안 특권을 누려온 군부가 소외될 가능성이 높아짐에 따라 군부는 이러한 상황을 반전시키고자 군사 쿠데타를 일으킬 가능성이 있다.

북한 체제의 특성상 균열이 본격적으로 시작되면 역으로 견잡을 수 없이 빠른 속도로 체제 붕괴가 이루어질 수 있다. 마찬가지로 군이 전반적으로 동요하기 시작하면 매우 빠른 속도로 북한 체제가 붕괴될 가능성이 크다. 물론, 군심이 전반적으로 이반된 이후에도 잔혹한 처벌과 이중삼중의 감시망 때문에 상당 기간 체제가 유지될 가능성도 있다. 그러나, 이 같은 상황에서는 군부의 유력자가 앞장서면 빠른 속도로 다수의 쿠데타 동조자를 규합할 수 있을 것이다. 심지어 이 같은 정치적 조건에서는 단 한차례의 쿠데타 기도로 정권전복에 성공할 수도 있을 것이다.<sup>23)</sup>

이에, 김정은 역시 당을 통해 군 견제에 나서고 있다. 예를 들어, 지난 5월14일에 “군대가 너무 돈맛을 들었다. 총과 총알은 당과 국가가 만들어 주겠으니 군대는 싸움만 잘하면 된다”라고 지시했음을 들 수 있다. 아울러, 향후 군인들이 주민을 상대로 한 식량 약탈 등의 행위를 용납하지 않겠다는 경고 메시지도 보내고 있다. 그동안 군이 주요 외화벌이나 광산 개발 등에 배타적 권리를 행사하는 등 경제 분야의 주도권을 행사해 왔고 군부

22) 한관수, “북한 급변사태와 군사대비”, 『전략연구』, 통권 제47호, 2009. 63-93쪽.

23) 김영환, “북한 체제 붕괴의 형태와 경로”, 『시대정신』, 2008년 겨울호, 2008. <http://www.sdjs.co.kr/read.php?num=209>(검색일: 2018년 8월3일).

등이 담당하는 제2경제위원회의 권한과 위상이 내각을 압도했었다. 그러나, 김정은은 경제 사업에서 제기되는 모든 문제를 내각에 집중할 것을 지시하면서 군부의 경제 개입이 가져온 비효율과 혼선, 비리 등을 제거하겠다는 의지를 표명하였고 이는 군 주도의 국가운영에 제동을 걸겠다는 뜻으로 풀이될 수 있을 것이다.

### 3) 대량 탈북 및 난민 발생

다음으로 상정해 볼 수 있는 유형은 북한 주민의 대량 탈북과 난민이 발생하는 경우이다. 즉, 북한 내부의 식량난 및 경제난 등의 악화로 인해 대량 탈북자와 난민이 속출하거나 대규모 주민폭동이나 탈북 사태를 무력 진압하는 과정에서 대규모 또는 그 이하의 유혈사태가 발생하고 동시에 대량 탈북 및 난민이 발생하는 상황을 말하는 것이다.

탈북 유형으로는 크게 세 가지를 생각해볼 수 있다. 이의 경우 탈출을 위한 구체적인 방법들로는 군사분계선(Military Demarcation Line: MDL), 중국과 러시아 등 제3국 국경선, NLL 월선 혹은 동·서해 공해상을 통해 중국과 러시아 등 제3 국으로 탈출하는 경우와 항공기를 이용하여 군사분계선을 넘어오거나 우회하여 한국으로 오는 경우와 중국과 러시아 등 제3국으로 탈출하는 경우를 생각해 볼 수 있을 것이다.<sup>24)</sup>

첫째, ‘정치적 탈북’은 김정은의 권력 기반 약화나 주민들의 체제 불만증가에 편승한 반 김 세력이 정변이나 쿠데타를 시도하다가 실패하여 처벌을 모면하고자 집단 탈북을 하는 경우를 말한다. 정변이나 쿠데타가 발생할 경우에는 국경지역이 봉쇄되므로 집단 탈북이 용이하지 않을 것이나 중국과 러시아의 지원을 받는다거나 군부의 세력을 동반했을 경우에는 집단 월경이 결코 불가능한 것은 아니다.

둘째, 가장 가능성이 높은 대량 탈북 사태인 ‘생계형 탈북’을 들 수 있다.<sup>25)</sup>이 경우 생

24) 김기호, “북한 붕괴 및 급변사태 대비 전략개념 연구”, 국방대학교 석사학위 논문, 2006.

25) 대북인권단체 좋은 벗들은 최근 6월 7일 소식지를 통해 북한의 한 간부의 말을 인용하고 있다. “요즘 중국 정부에서 공안 계통과 안전부문, 국경 무장경찰과 국경경비대들 중에 탈북자와 연계돼 있는 자들을 주시하고 있는 것 같다”며 “탈북자들과 관련이 있는 사람들은 대거 잡아들여 탈북자를 도와준 게 드러나면 직위에 상관없이 처벌하는 분위기다. 우리 쪽과 전화 거래를 하는 사람들을 집중 조사하는 분위기”라고 전했다. 탈북자들이 속출하면서 중국 정부가 탈북자와 연계돼 있는 자국 사람들에게 대해 조사를 강화하고 있는 것으로 나타나 향후 탈북자 문제가 새로운 국면에 접어들 것으로 보인다는 것이다. 소식지는 그의 말을 다음과 같이 이어 전하고 있다, “고난의 행군 때는 중국 집결소에서 자살한다는 소식은 못 들었다. 요새는 조선에 돌아오면 어차피 죽을 길밖에 없으니 그냥 죽는 게 낫다고 생각하는 것 같다”고 했다. 탈북자 처벌 강도가 세진 것도 이유지만 초근목피로 생계를 이어야 하는 식량난에 그만큼 절망감이 깊어졌기 때문이라는 분석이다. 정치적인 목적으로 넘어가는 사람들도 있겠지만 먹을 게 없어서 넘어간 단순 도강자가 많다는 점을 감안하면 한 번 붙잡히면 교화소에서 몇 년을 씹어야 하니 돈 없이 도강했다

활고와 증가하는 사회 혼란 또는 악성 전염병 등에 불안해진 주민들이 체제 통제력이 약화된 틈을 타서 생존 차원에서 중국 국경 등을 통해 탈북을 감행하는 것을 말한다. 북한 경제가 더욱 악화되고 주민들의 생활난이 가중된다면 대륙이나 해상으로의 집단 탈출은 현실화 될 수도 있다.

셋째, ‘기획 형 탈북’의 유형이다. 국내외 많은 국제 인권 단체나 NGO 등이 북한의 인권 침해 실상과 주민들의 열악한 생활환경에 문제를 제기하고 있고 이들이 인권 및 생존권 보장을 명분으로 대규모 기획 탈북을 추진하여 주민들의 집단 탈북을 유도할 수도 있다.

#### 4) 주민 봉기

현재로서는 북한에서 민중 봉기가 발생할 가능성은 적다는 것이 대체적인 견해이다. 이는 북한정권의 탄압이 워낙에 강하기 때문이다. 민중봉기를 위해서는 민중들에게 반체제 의식이 형성되어야 하며 그것이 집단적인 행동으로 조직이 되어야 하고 특히 이를 이끌 수 있는 지도자나 지도부가 나와야 하는데 그동안 북한에서는 주민들은 물론 간부들을 철저히 감시하고 탄압해왔기 때문에 북한에서 이 같은 조건이 형성되기는 상당히 어려울 것으로 보이는 것이다.<sup>26)</sup>

선군정치 하의 북한 체제는 안팎에서 가해진 위협과 외부로부터의 정보 유입에 대처하기 위해 핵개발 등으로 위기의식을 고조시키거나 주기적인 사상 재교육을 통해 주민들을 결속시키고자 노력해왔다.<sup>27)</sup>

그러나 체제 위기나 재교육을 통한 사상적 통제에는 한계가 있음을 그들도 잘 알고 있다. 이에, 2004년 일어난 룡천역 사고 이후 외부와의 무분별한 교류와 접촉을 차단하고 인권문제에 대한 국제적 압력에 대처하는 차원에서 휴대전화 사용을 규제하는 등 각종 통신 정보나 인적 왕래를 통한 정보 유입과 전파를 막는 데 총력을 기울이고 있다.

예를 들어, 2005년 이후에는 김정일 비난 벽보나 전단 또는 즉결처형 등 인권 유린 현장을 담은 동영상 등의 유포를 적극 차단하기 위한 통제도 강화시키고 있다. 선군사상을 통해 지도부의 정통성을 확립하고 비판 세력의 존재를 근절하기 위해 군과 당 조직은 물

---

가 붙잡힌 사람들이 자살까지 시도하는 것 같다고 소식지는 전했다. 특히 국경통제가 전혀 없이 강화됐는데도 탈북자가 발생하는 것은 그만큼 식량난이 위중하기 때문이라는 지적이다.

26) 이종철, “소련 및 동구 사회주의 체제전환과 북한 급변사태의 비교 고찰: 정권 붕괴 유형 및 시나리오를 중심으로”, 『신아세아』17권3호, 2010. 114-142쪽.

27) 제스퍼 베커, 김구섭 역, 「불량정권: 김정일과 북한의 위협」, 서울: 기파랑, 2004.

론 각종 보안 조직과 외곽 단체가 사상적 통제를 지속하는 것도 주민들이 사상적 동요와 체제 이탈을 방지하기 위한 것이다.<sup>28)</sup>

하지만, 이 같은 북한 당국의 감시와 이념 교육에도 불구하고 내부로부터의 불만을 언제까지 통제할 수만은 없을 것이다. 물론, 현재와 같이 일반 주민들에 대한 감시와 통제 기제가 엄격히 작동하고 엘리트들이 의식화하지 못한다면 대규모 주민 소요나 자율적인 시민 사회의 구성이 이루어지기는 어려울 것이다. 그러나, 외부와의 접촉이 증대되고 체제의 모순이 누적된다면 동유럽에서와 같은 다양한 형태의 반체제 지하조직이 형성될 수도 있을 것이다. 반체제 지하 조직 역시 그 자체로 정권을 교체하거나 체제를 전환할 만큼 세력화되기는 기대할 수 없으나 반체제 조직의 존재로 인해 집권 엘리트 내부의 균열이 초래될 수 있다는 점에서 내부로부터의 급변사태 발생의 단초를 제공할 수는 있다. 더욱이 북한 인권에 대한 국제적 압력이 고조되고 북한 주민 스스로가 대안 체제에서 가능성과 희망을 찾게 될 경우, 더욱 더 과감한 욕구 분출과 비폭력 체제 저항 움직임이 사회 전반으로 확산될 수도 있을 것이다.

남과 북의 관계가 급진되는 경우에도 이미 한병진이 2012년도에 지적한 것처럼 북한이 “우리식 사회주의”의 고수대신 새로운 발전 목표를 설정하는 것이므로 이는 위험감수형 개혁으로 이어질 가능성이 높다. 그리고, 이는 북한주민들과 정치엘리트들의 북한정권에 대한 갈등감을 고조시켜 북한의 급변사태를 야기할 수도 있을 것이다.<sup>29)</sup>

한편, 북한에서 반정부 시민 세력이 형성된다는 것은 상당히 어려운 조건이지만 2005년 국내 언론에서는 북한 내에도 반 김정일 벽보가 나붙는 등 반정부 세력의 맹아가 등장하고 있는 사실을 포착해내 보여주었다. 김영환은 한국의 4.19나 6.29와 같은 식의 민중 봉기가 발생할 가능성은 크지 않지만 우발적 사건으로 인한 소요 혹은 생활형 항의 시위 등이 예상외의 방향으로 발전할 가능성을 제시하였다.

그 일례로 2005년 3월 평양에서 열린 월드컵 예선 북한-이란전에서 심판 판정에 항의하는 북한 관중 수천 명이 경찰의 제지에도 불구하고 심판에게 욕설을 퍼붓고 위협하며 오물과 빈 병, 심지어 의자까지 집어던지는 사건이 발생했던 사례를 들 수 있다. 이 경우

---

28) 유호열 “정치 외교 분야에서의 북한 급변사태”, 박관용 외, 『북한의 급변사태와 우리의 대응』, 서울: 한울아카데미, 2007. 29쪽.

29) 한병진. “독재정권 몰락의 급작성과 북한 급변사태에 대한 이론적 검토.”, 『국가전략』제18권 1호, 2012.

반정부 성격은 전혀 없고 시위도 아니었지만 북한 주민들이 경찰의 제지에도 불구하고 격렬한 난동을 부렸다는 점을 통해 생활 소요가 얼마든지 공권력과의 충돌로까지 변할 수 있음을 보여준다는 것이다.<sup>30)</sup>

미국 국방부 한미연합사령부 정치 분석관을 지낸 콜린스(Robert Collins)북한인권위원회 수석자문 역시 미국 워싱턴의 한미경제연구소에서 개최한 북한인권 토론회(Challenges for New Presidents in 2017: Human Rights in North Korea)에서 북한 수용소간수 출신 탈북자들의 증언을 빌려 북한에는 급변사태 발생 시 모든 수감자를 처형하라는 명령이 내려져 있다고 밝힌 것을 본다면 북한정부 역시 상당히 신경 쓰고 있음을 알 수 있다. 북한 정부가 각별히 주의를 기울이는 이유에 대해서는 실제로 1970년대 수용소에서 대규모 항거가 발생하여 5천여 명의 수감자를 대거 처형했던 사례가 있기 때문이라고 설명했다.<sup>31)</sup>

북한의 심화된 경제난, 외부 세계에 대한 정보 유입, 사회주의 가치관의 변화 등도 사상적 통제에 불리하게 작용할 것이다. 지금까지는 정치적, 당적으로 인정받는 것이 가장 중요하다고 생각했으나 이제는 “돈만 있으면 못할 것이 없다”는 배금주의 가치가 확산되고 있다. 따라서, 이데올로기는 점차 허상으로 인식될 것이고 생존에 대한 불만을 탄압으로 통제하는 것은 한계에 부딪칠 수 밖에 없을 것이다.

미사일 발사 및 핵실험 등 북한 문제에 대한 해결 전망이 보이지 않는 가운데 국제 사회의 대북제재 장기화 상황이 지속된다면 식량난과 생필품 난에 시달리는 주민들의 생존 권적 불만은 언제든지 고조될 수 있다. 이 경우에 북한 당국의 식량난 해소를 위한 타개책이 제시되지 않는 가운데 북한 주민들은 북한 당국의 무능과 책임방기에 대해 비난을 하게 될 것이다.

예컨대 스스로의 힘을 이를 돌파할 수 밖에 없는 북한주민들이 식량난을 해소하기 위해 각지로 이동 하는 현상이 발생하면서 주민들의 불만은 전국적으로 확산될 것이다. 급기야 식량난이 극심한 함경북도 북부 여러 지역 등을 중심으로 사회 불안이 고조되고 국지적 소요사태가 발생할 수도 있다.<sup>32)</sup>

30) 김영환, “북한 체제 붕괴의 형태와 경로”, 『시대정신』, 2008년 겨울호. <http://www.sdjs.co.kr/read.php?num=209>(검색일: 2018년 8월3일).

31) Radio Free Asia. 2017.6.22.일자“북 급변사태 시 정치범 수감자 보호해야” .[https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/human\\_rights\\_defector/nkhrkei-06222017155302.html?searchterm:utf8:ustring=+%EB%A1%9C%EB%B2%84%ED%8A%B8+%EC%BD%9C%EB%A6%B0%EC%8A%A4](https://www.rfa.org/korean/in_focus/human_rights_defector/nkhrkei-06222017155302.html?searchterm:utf8:ustring=+%EB%A1%9C%EB%B2%84%ED%8A%B8+%EC%BD%9C%EB%A6%B0%EC%8A%A4)(검색일: 2018년 10월3일)

32) 『세계일보』, 2006.11.30 “북한 함경북도 회령시 에서 상인과 주민들이 시 보안 당국에 항의 시위를 벌이다. 여성 1명이 숨지고 수 십 명이 구속되는 등 소요사태가 벌어졌다고 아사히 신문이 보도”

또한 각종 인권 유린 행위가 주민들의 체제에 대한 불만을 증폭시켜 반 김정은 정서가 확산된다면 폭동이 일어나 주민들이 관공서를 습격하거나 식량 창고를 탈취하는 등 사회 질서가 급속도로 와해되는 상황도 상정해 볼 수 있을 것이다.<sup>33)</sup>

결론적으로, 이와 같은 요인들이 촉발되어 동유럽에서와 같은 다양한 형태의 반체제 지하조직이 형성된다면 대규모 주민 봉기가 발생할 상당한 가능성이 남북관계가 해빙기를 맞이하고 있는 지금 상황에서도 여전히 상존하고 있다고 볼 수 있다.

2010년 통일연구원에서 실시한 북한이탈주민과의 인터뷰 내용역시 이러한 추측을 뒷받침 해주고 있다. 이에 따르면 2009년 화폐개혁의 실패로 경제난이 악화됨에 따라 돌발적인 ‘생계형 시위’가 발생하는 등 사회 불안정성이 보다 고조되고 있으며 사회 불안정을 야기하는 주요인들도 악화되기보다는 더 강화되는 추세라고 한다.

양적, 질적으로 크게 낮아진 국가로부터의 수혜와 ‘부익부 빈익빈’ 현상의 심화, 간부들의 부정부패와 비리 등으로 인해 형성된 상대적 박탈감이 화폐개혁 이전보다 더 커졌으며 북한 주민들 사이에 당 국가와 지도자에 대한 불신과 저항의식이 보다 더 심화, 확산되었다는 것이 이 인터뷰의 결론이다.

## V. 본론 II : 북한의 위기상황과 통일과의 연관성

북한의 급변사태에 대응하는 데 있어 정책적 핵심과제는 우리의 안보와 한반도의 평화를 확보하는 안보외교이며, 이는 동맹국과의 확고한 공조 및 주변국에 대한 협력외교가 그 어느 때 보다 중요하다는 사실을 알려주고 있다. 나아가, 이는 우리의 외교역량에 따라 북한의 급변사태가 통일의 계기를 마련하는 민족적 기회가 될 수도 있고, 전쟁이나 분단의 고착화와 같은 국가적 재앙이 될 수도 있는<sup>34)</sup> 일종의 “양날의 검”임을 암시한다.

김연수와 김경규는 북한 급변사태를 북한의 붕괴로 설정하여 한국에게 통일의 기회를 제공할 중대한 상황으로 규정하고 있다. 이들은 한국이 북한 붕괴라는 한반도 분단사에서의 종결적인 역사적 사건을 통일의 기회로 활용하지 못한다면 남북분단의 역사는 연장될 수 밖에 없다고 주장한다. 나아가, 그렇게 될 경우 한민족의 번영의 활로는 제약받을 수

33) 정경영, “북한 급변사태와 미국의 자세”, 국방대학교 학술세미나 자료집, 2009.

34) 변창구, “북한의 급변사태와 우리의 안보외교전략”, 『통일전략』 제9권제1호, 2009. 9-40쪽.

밖에 없다는 전제 하에 한국이 북한의 붕괴 상황을 통일의 기회요인으로 적극적으로 사고하고 통일대비를 서둘러야 한다고 강조하고 있다.<sup>35)</sup>

고재홍은 북한 급변사태에 대한 한국의 개입이 매우 복잡한 주변국들의 개입 요인과 얽혀있으므로 미국은 물론 중국, 러시아, 일본 등이 모두 개입할 근거를 가지고 있다고 설명한다. 따라서, 한국이 취할 수 있는 최선의 방안은 주변국과의 협력 하에 주도권을 확보하는 방안이라고 주장하고 있다.<sup>36)</sup>

이렇게 북한의 급변사태는 대한민국의 가장 중대한 안보 위협의 하나임을 우리는 알 수 있다. 다시 말해, 현재 북한이 급변사태의 명백한 징후나 조짐을 보이고 있어서가 아니라 이러한 안보위협이 중차대함 때문에 급변사태 문제에 항시적으로 관심을 갖고 예방하고 준비해야 하는 이유가 여기에 있다. 또한 북한의 급변사태는 한반도의 통일과 밀접한 관련이 있다. 즉, 전술한 것처럼 통일을 달성하는데 있어서 위기이자 기회를 동시에 의미하는 것이다. 이와 함께, 북한의 급변사태는 동북아 국제정치의 중대한 변화를 가져올 수 있다. 이는 그만큼 주변국들이 북한의 급변사태에 적극적으로 개입할 수 있는 여지가 크다는 것을 말한다.

따라서, 북한급변 사태가 일부 보수론자들의 주장처럼 곧 통일로 진행된다는 보장은 전혀 없다. 어느 시나리오를 적용하더라도 급변사태가 발생한다면 북한내부는 말할 것도 없이 혼돈의 상황에 빠질 것이고, 이웃 국가들인 중국과 일본, 러시아와 미국 등에게 엄청난 충격을 줄 것임이 분명하다. 특히 우리의 정치, 경제, 사회는 물론 안보의 모든 환경이 급변사태가 야기한 충격에서 자유로울 수 없다.

흔히 언급되는 독일의 사례는 한 역사의 예시일 뿐이다. 우리는 꾸준한 교류를 통해 서로에 대해 잘 인식하고 있었으며 통일 당시 동독과 지금의 북한의 경제규모와 여러 조건들이 전혀 다르다는 점을 인정해야 한다. 따라서, 한반도에 급변사태가 발생한다면 독일과는 전혀 다른 전개가 이루어질 것이다. 예컨대, 우리와 우리의 이웃국가들 간에 사전대비책이 없이 급변사태를 맞이하게 된다면 이는 통일의 기회가 되기보다는 오히려 국내적으로나 국제적으로 급식한 분쟁의 늪으로 빠져들 가능성이 더 크다는 점을 우리는 분명히 인식해야 한다.

35) 김연수·김경규, “북한 붕괴 시 한국의 선택과 역할”, 『전략연구』 통권 제46호 2009.

36) 고재홍, “북한급변사태 관련 국제적 협력문제 고찰”, 『북한학보』 제33집2호, 2008. 205-239쪽.

## 1. 현실적인 문제

### 1) 국제법적 측면

북한에서 내란 및 무정부 상태가 발생하였을 경우 한국이 북한 지역으로 공권력을 투입하여 안정시키는 문제는 단순한 사항이 아니다. 그 이유는 국제법에서 가장 중요시하는 원칙 중의 하나가 다른 국가의 일에 대한 내정 간섭을 허용하지 않는다는 것이기 때문이다.

그러나, 한국의 경우 일반적인 국제법 이외에도 남북관계의 특수성과 한국 전쟁과 관련한 독특한 상황 역시 함께 존재한다는 점에서 다양한 측면에서 국제법적인 현실성을 검토할 필요가 있을 것이다.

### 가. 일반적 국제법

남과 북이 유엔에 동시에 가입한 사실을 들어 이를 남, 북한이 별도의 국가라는 근거로 사용할 경우, 북한의 내란 및 무정부 상태에 한국이 개입하는 것은 유엔헌장에 위배된다. 유엔헌장 제2조제4항은 “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 규정하고 있기 때문이다. 유엔헌장 제2조7항 역시 “이 헌장의 어떠한 규정도 본질상 어떤 국가의 국내 관할권 내에 있는 문제에 간섭할 권한을 유엔이 부여하는 것이 아니며 또한 그러한 문제를 이 헌장이 정한 해결방법에 부탁하도록 회원국에 요구하는 것도 아니다”라고 명시하고 있다. 즉 “한 국가의 내란 상태 또는 무정부 상태에 타 국가가 개입하는 것은 타국가가 한 국가의 국내 문제에 간섭하는 것으로 이는 국제법상 위법인 것으로 금지되어 있음”을 의미하는 것이다.

### 나. 남북관계의 특수성

북한의 내란이나 무정부 상태에 대한 한국의 개입을 정당화할 수 있는 논리는 남북관계의 특수성에 기인하는 것이다. 대한민국 헌법에 의하면 한반도에서는 한국만이 유일한 합법정부이고 북한은 “미수복 불법점유지역”이기 때문에<sup>37)</sup> “대한민국의 헌법과 법률은 휴전선 남방지역 뿐만 아니라 북방지역도 적용되어야 한다”.<sup>38)</sup>

37) 신범철, “인보적 관점에서 본 북한 급변사태의 법적 문제”, 『서울국제법연구』 제15권1호, 2008. 73-100쪽.

38) 제성호, “한반도 유사시 유엔의 역할”, 『서울국제법연구』 제6권2호, 1999. 367-403쪽.

다시 말해, 북한문제는 한국의 국내문제이기 때문에 대법원에서는 북한을 반국가 단체로 간주하고 있다. 비록 7.4 공동성명이나 남북기본합의서, 6.15 및 10.4 선언 등을 통해 남북관계가 진전되는 과정에서 위 사실이 일부 완화되어 적용되기는 하였으나 그것은 남북관계의 개선을 위한 잠정적인 조치였을 뿐 북한을 국가로 인정한 것이라고 보기는 어렵다. 최대한 너그럽게 인정한다고 하더라도 1991년 남북이 합의하여 체결한 남북기본합의서에 명시된 것처럼 남북관계는 “잠정적 특수 관계”에 불과하다.

따라서, 현재의 세계적 상황에서 국내법에 기초한 한국의 입장이 국제적인 설득력을 갖기는 어렵다. 북한의 유엔 가입을 승인함에 따라 “국제사회는 남북한의 국가성을 사실상 인정하고 있다고 볼 수 있고”, 세계의 “어느 국가도 공식적으로 남과 북 어느 한 국가가 전통적인 국가 계승의 주체라고 보지 않고 있으며... (중략) 현실적 지배가 미치는 관할권의 범위 내에서 국가로 승인한 것”으로 봐야 하기 때문이다.<sup>39)</sup>

즉, 국제사회는 남, 북한의 어느 일방도 한반도에 대한 독점적 권한을 가진 것으로 인정하지 않고 있는 것이 현실이라고 할 것이다. 국제법상 북한 급변사태와 한반도의 통일은 별개의 과정이다. 급변상황으로 인해 북한에서 실제적 효력을 발휘하고 있는 정부가 붕괴되더라도 북한의 국가성은 유지된다, 그 이유는 북한과 별개의 주권국인 대한민국이 설령 피를 나눈 한민족이라고 하더라도 법적 관할권이 곧바로 북한 지역으로 확대되는 것은 아니기 때문이다.<sup>40)</sup>

이렇게 국제법적 논의를 종합해 볼 때 북한의 붕괴와 같은 사태가 발생하였을 경우 북한에 대하여 한국이 개입할 수 있는 확실한 국제법적 근거가 존재한다고 보기는 어려운 것이 사실이다. 따라서, 남, 북한의 특수한 관계나 휴전협정체제라는 독특한 상황을 적용하여 한국의 주도적 역할을 보장받고자 한다면 상당한 외교적 노력이 선행될 필요가 있다고 할 것이다.

## 2) 강대국의 역학 관계

이미 살펴본 것처럼 한국이 북한에서 발생한 내란이나 무정부 상태에 개입하고자 할 경우 국제법에 호소하기 보다는 주변 강대국들 간의 합의가 보다 결정적인 고려사항일 수

39) 신범철, “안보적 관점에서 본 북한 급변사태의 법적 문제”, 『서울국제법연구』 제15권1호, 2008. 73-100쪽.

40) 임예준, “북한 ‘급변사태’ 논의에 대한 국제법적 고찰: 국가성의 존속 및 자결권 원칙을 중심으로”, 한국사회역사학회, 『담론201』 제20권1호, 2017. 127-156쪽.

있다. 절대적인 국제법이 존재하지 않는 상태에서는 강대국들의 결정이 갖는 영향력이 크다. 남북한과의 동맹조약 등으로 인해 이들은 한반도 문제에 관한 이해 관련자 또는 당사자이며 북한 핵문제 해결을 위해 개최되고 있는 6자회담에서 알 수 있듯이 이들은 현재도 남, 북한의 제반 문제들을 계속 다루고 있기 때문이다.

먼저, 미국의 경우 한국의 주도적 역할을 인정하고 한국에 의한 통일을 지원해줄 가능성이 상당히 희박하다. 미국은 철저한 반미의식으로 무장된 북한에 군대를 투입하는 것을 꺼리고 있어<sup>41)</sup> 북한 핵무기를 통제하는 측면 이외에는 군사개입을 회피하고자 할 가능성이 크기 때문이다.<sup>42)</sup>

중국 역시 한국의 개입을 반대하거나 자신들이 직접 개입할 가능성이 크다. 전술한 것처럼 란코프(Andrei Lankov)가 “2002년을 전후하여 중국 지도부는 북한이 붕괴되지 않도록 노력한다”는 결론을 내린 것으로 기술하고 있는 것뿐만 아니라<sup>43)</sup> 김연수는 “한반도 북부 지역에 대한 높은 전략적 이해관계를 갖고 있는 중국이 북한 급변사태 시 어떤 식으로든 개입할 것이라는 점은 틀림없다”라고 지적하고 있다.<sup>44)</sup> 소치형 역시 “중국의 직간접적 개입은 불가피하고 북한을 내정에 머물도록 하기 위해 군사적 행위까지 취할 수 있을 것으로 보여진다”라고 판단하고 있다.<sup>45)</sup>

이 외에도 박창희가 “중국은 필요하다고 판단할 경우 주저 없이 북한 지역에 군사력을 파견할 것”이라고 분석하고 있으며 스테어스(Paul Stares)와 위트(Joel Wit) 역시 북한의 급변사태 발생 시 중국은 “전략적 중심, 지역적 영향력, 경제적 안정을 유지하는 등 자신의 핵심이익을 지키고자 할 것이고 이것들은 미국 및 한국과 충돌을 빚게 될 것”이라고 전망하고 있다.<sup>46)</sup>

중국이나 미국에 비해 개입의지와 수단의 가용성은 미흡하지만 러시아도 미국을 비롯한 주변 국가들이 개입할 경우 제한된 규모의 개입을 시도할 가능성이 있고 일본 역시 1996

---

41) 안드레이 란코프, 『북한 워크 아웃』, 서울: 시대정신, 2009. 147쪽.

42) 이수석 외, “김정일 이후 북한의 연착륙을 위한 한국의 대응전략 연구”, 황진하 의원 정책 연구 자료집, 2009.

43) 안드레이 란코프, 『북한 워크 아웃』, 서울: 시대정신, 2009. 143쪽.

44) 김연수, “북한의 급변사태와 남한의 관할권 확보방안”, 『신아세아』 제13권4호, 2006. 66-96쪽.

45) 소치형, “북한 급변사태와 중국의 개입 유형”, 『중국연구』 제20집, 2010. 59-81쪽.

46) Paul B. Stares and Joel S. Wit, “Preparing for Sudden Change in North Korea”, Council on Foreign Relations, Center for Preventive Action, *Council Special Report* No. 42 January 2009. <https://www.cfr.org/report/preparing-sudden-change-north-korea> (검색일 2018년 10월10일)

년의 미·일 신 안보 공동선언과 1997년의 미·일 방위협력지침을 바탕으로 미국과의 협조를 통하여 한반도 상황 변화에 영향력을 행사하고자 노력할 가능성이 있다고 이수석은 전망하고 있다.<sup>47)</sup>

이렇게 동북아시아 국제 정치의 역학관계를 살펴볼 때 북한의 내란이나 무정부 사태 시 주변 국가들이 한국의 주도적 역할을 허용할 가능성이 높지 않다. 중국과 러시아가 유엔 안전보장위원회의 상임이사국이라는 점을 고려하면 우리의 우려는 더욱 커질 수밖에 없다.

### 3) 북한의 태도

북한의 내란이나 무정부 상태에 대하여 한국이 개입할 수 있는 최선의 명분은 북한의 요청일 것이다. 이는 국제법적으로 “정통 정부의 요청에 의한 간섭은 적절한 간섭”이기 때문이다.<sup>48)</sup>북한이 한국에 지원을 요청하여 한국군이 북한 지역으로 진입할 경우 주변 국가들이 반대하기는 어렵다. 하지만, 북한정부나 어떤 정파가 한국의 지원을 우선적으로 요청할 가능성이 높다고 보기는 어려운 것이 사실이다. 북한 지도층의 경우 그동안 누적된 한국에 대한 적대감이 적지 않고 한국 주도로 통일이 되고 나서 심판받을 가능성을 우려할 것이기 때문이다.

외부의 지원이 필요하다고 판단했을 경우 북한의 지도부는 공산주의 이념을 공유해온 중국이나 러시아의 지원을 요청할 가능성이 크다. 그렇지만 북한이 내란이나 무정부 상태로 변모하였을 경우 누가 북한의 정통정부이냐가 논란이 될 수밖에 없다. 그럴 경우 어느 한 정파가 중국의 지원을 요청한다면 다른 한쪽은 러시아나 한국의 지원을 요청할 가능성이 존재한다. 따라서 한국은 이런 가능성을 높일 수 있도록 사전에 북한 지도층 내에 친한 또는 친 민족의 정서가 존재하도록 하거나 이런 정서가 큰 인사와의 접촉을 유지할 필요가 있다.

### 4) 국내정치

북한의 내란이나 무정부 사태에 한국이 개입하는데 대하여 국민들이 절대적으로 지지할

---

47) 이수석 외, “김정일 이후 북한의 연좌록을 위한 한국의 대응전략 연구”, 황진하의원 정책연구 자료집, 2009.

48) 김명기, “북한 급변사태 시 한국의 개입에 따른 법적 문제”, 『한반도 급변사태와 국제법』, 「학술회의 총서」, 97-05호(민족통일연구소), 1997. 33-51쪽.

것으로 자신할 수도 없다. 이러한 측면에서 볼 때 국외적인 상황과 여건이 허락하더라도 북한의 내란이나 무정부 상태에 한국 정부가 개입하는 것은 단순한 문제가 아니다. 군대를 북한지역으로 파견할 경우 국회의 동의를 필요할 가능성이 크고 이 과정에서 국민적 토론이나 반대 시위가 개최될 수 있으며 북한 문제 처리를 위한 예산의 확보가 쉽지 않을 수 있기 때문이다. “중국과 미국은 북한에 위기가 발생하였을 경우 남한이 국내 문제에 마비돼 신속한 대북조치를 취하기 어려울 것이라고 판단하고 있다”라는 관찰 역시 존재하는 것도 사실이다.<sup>49)</sup>

## 2. 남한의 통일연계 대책

### 1) 통일에 대한 공감대 확산과 현실적 인식

이 경우 북한에 대한 한국의 개입이 국제적으로 허용되기 어렵다는 인식하에 한국의 개입을 가능하게 하는 방안을 발견해내고 필요한 조치를 강구할 수 있어야 할 것이다. 특히 한국은 주변 국가들은 물론이고 전 세계를 대상으로 남북관계의 특수성을 설득시키고자 노력할 필요가 있다. 남과 북은 각자의 헌법을 통하여 한반도에 하나의 국가만이 존재하는 것으로 인식해왔다는 점, 그리고, 1991년 남, 북간에 합의된 “남북기본합의서”에도 남북관계가 특수 관계로 명시되어 있다는 것과 남북교역이 민족 내부 거래로 인정되고 있음을 충분히 설명함으로써 한반도 통일의 당위성과 한국의 주도적 행위에 대한 반대를 최소화할 수 있어야 한다.<sup>50)</sup> 아울러, 북한이 지고 있는 모든 책임을 한국 정부가 부담한다는 것을 공식화하는 방안도 검토할 필요가 있다.<sup>51)</sup>

### 2) 중국의 일방적 개입 예방

한국은 중국과의 전략 대화를 통해서 북한 급변사태 시 한중간의 이익 충돌을 최소화하는 방안을 논의하고 통일된 한국은 동북아 평화질서 유지와 중국의 경제 성장에 기여할 수 있다는 점을 강조할 필요가 있다.<sup>52)</sup> 나아가 북한의 붕괴와 같은 상황이 발생하였을 경

49) 안드레이 란코프, 『북한 위크 아웃』, 서울: 시대정신, 2009. 275쪽.

50) 김연수, “북한의 급변사태와 남한의 관할권 확보방안”, 『신아세아』 제13권4호, 2006.

51) 신범철, “안보적 관점에서 본 북한 급변사태의 법적 문제”, 『서울국제법연구』 제15권1호, 2008. 73-100쪽.

52) 김연수, “북한의 급변사태와 남한의 관할권 확보방안”, 『신아세아』 제13권4호, 2006. 66-96쪽.

우 한국과 중국이 협력하는 방향을 사전에 정리하여 가칭 “한중 위기관리 협력지침”을 만드는 방안도 고려할 수 있다.<sup>53)</sup>

중국의 개입을 예방 및 저지하기 위해서는 주변국가와의 협력도 모색할 수 있다. 중국의 개입에 대해서는 한국과 같은 입장일 것이라는 차원에서 미국이나 일본과의 공조를 강화할 필요가 있고 북한의 붕괴와 같은 심각한 사태를 협의하고 조치해 나갈 수 있는 동북아시아의 “상설 제도적 장치”를 구축함으로써 중국의 일방적 행동을 어렵게 할 수도 있다.

### 3) 한미동맹의 적극 활용

북한의 내란 또는 무정부 상태를 관리함에 있어서 한미동맹은 여전히 유용할 수 있다. 미국은 광범한 국제적 영향력을 지니고 있고 한국과 미국은 한미연합사령부라는 제도적 협력수단을 확보하고 있는 상태이기 때문이다. 미국은 단독 행동이 불가피한 결정적 이해관계가 발생하지 않는 한 북한 사태 처리에 있어서 한국의 주도성을 인정해줄 가능성이 높다.

우리는 미국 정부가 집중적이고 정교한 외교적 노력으로 관련 국가들의 안보 우려를 해결함으로써 독일통일이 가능했다는 점에 주목해야 한다. 즉, 한국과 미국은 북한의 붕괴에 관한 사항들을 긴밀하게 토의하고 공동의 비전을 발전시킬 필요가 있는 것이다. 예컨대, 한반도 문제에 대한 한국의 주도적 역할을 요구함과 동시에 북한 핵문제에 관한 미국의 입장과 역할을 존중해주고 유엔군사령부와 한미연합군사령부를 효과적으로 활용해야 한다. 나아가 이 경우 한국은 동북아시아 지역에서 미국이 적극적인 역할을 할 수 있도록 지원하고 미국을 제외한 동북아 안보협력체의 형성에 대해서는 자제해야 할 것으로 보인다.<sup>54)</sup>

### 4) 국제사회의 지원 확보

만일 북한이 정말로 붕괴의 상황으로 가는 상황이 발생한다면 한국 또는 한국과 미국 양국은 국제사회의 지원을 확보함으로써 조치의 정당성을 확보하는 동시에 부담을 경감시켜야 한다. 이 경우 한반도에 직접적인 이해관계를 가진 주변 국가들의 지원을 제도화하는 것이 반드시 필요할 것이다. 급변사태의 경우 6자 회담이 북한에서 정치 안정과 경제

53) 소치형, “북한 급변사태와 중국의 개입 유형”, 『중국연구』 제20집, 2010. 59-81쪽.

54) 박용욱, “한국의 국방환경과 통일 지향 국방 발전 과제”, 『신아세아』, 제16권, 2009. 24-57쪽.

재생을 위한 국제적 노력을 조율할 상임기구의 기반이 될 수 있다 라는 란코프(Andrei Lankov)의 의견에도 귀를 기울여야 한다.<sup>55)</sup> 따라서, 한국은 평상시에도 주변국들과 긴밀하게 북핵문제, 북한 급변사태, 지역다자간 안보협력 등에 대한 전략적 대화를 강화해 나가야만 할 것이다.<sup>56)</sup>

아울러, 한반도 문제를 풀어감에 있어서 유엔의 일정한 역할을 인정하고 이를 잘 활용하는 것이 바람직하다.<sup>57)</sup> 유엔은 한국전쟁을 통하여 한반도 문제에 이미 깊이 연루되었고 유엔군사령부가 한반도에 존재하고 있다. 따라서, 한국은 유엔이 한반도의 통일을 지지할 수 있도록 국제사회를 설득하고 남북관계의 특수성에 대한 유엔총회의 지지결의안을 이끌어냄으로써 한국 주도의 통일을 국제적으로 보장받을 필요가 있다(김연수, 2006).<sup>58)</sup>

이러한 유엔의 역할에 대해서는 해외 연구자 역시 지적한바 있다. 미국정부기관인 북한 인권위원회의 콜린스 수석자문은 북한주민들의 생명권 침해에 대한 우려 등을 대의명분으로 하여 이를 급변 사태 이후에 유엔총회와 안전보장이사회가 한반도 통일 과정을 지지하도록 설득하는 한 방안이 될 수 도 있다고 주장하기도 하였다.<sup>59)</sup>

#### 5) 북한 지도층과 주민의 협조 확보

한국이 북한에 개입할 수 있는 최선의 명분은 북한을 대표하는 단체에서 한국의 지원을 요청하는 것이기 때문에 한국은 평소부터 북한 내 권력자들과 의사소통 채널을 형성하고 통일시 특권 상실에 대한 그들의 우려를 해소시키는 한편<sup>60)</sup> 개혁과 개방을 지지하는 인사를 중심으로 인맥을 형성 및 관리할 필요가 있다.<sup>61)</sup>

즉, 북한 지도층은 물론 주민들과의 전략적 소통역시 강화해야 한다는 것이다. 특히, 북한 지도층의 협조를 확보하기 위한 구체적 방안은 한국 정부가 지금부터 가장 중점을 두

55) 안드레이 란코프, 『북한 워크 아웃』, 서울: 시대정신, 2009. 146쪽.

56) 박용욱. “한국의 국방환경과 통일 지향 국방 발전 과제”, 『신아세아』, 제16권, 2009. 24-57쪽.

57) 제성호. “북한 급변사태 시 한국의 국제법적 대응.” 『중앙법학』. 제15권 1호, 2013. 159-202쪽.

58) 김연수, “북한의 급변사태와 남한의 관할권 확보방안”, 『신아세아』, 제13권제4호, 2006. 66-96쪽.

59) Radio Free Asia. 2017.6.22.일자 “북 급변사태 시 정치범 수감자 보호해야” .[https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/human\\_rights\\_defector/nkhrkei-06222017155302.html?searchterm:utf8:ustring=+%EB%A1%9C%EB%B2%84%ED%8A%B8+%EC%BD%9C%EB%A6%B0%EC%8A%A4](https://www.rfa.org/korean/in_focus/human_rights_defector/nkhrkei-06222017155302.html?searchterm:utf8:ustring=+%EB%A1%9C%EB%B2%84%ED%8A%B8+%EC%BD%9C%EB%A6%B0%EC%8A%A4)(검색일자: 2018년 10월3일)

60) 안드레이 란코프, 『북한 워크 아웃』, 서울: 시대정신, 2009. 146쪽.

61) 이수석 외, “김정일 이후 북한의 연락처를 위한 한국의 대응전략 연구”, 황진하의원 정책연구 자료집, 2009.

어 연구해야 할 과제라고 볼 수 있다. 물론, 북한 지도부에 대한 접근자체가 어렵기는 하지만 북한 지도층에 관한 정보수집을 강화하여 인물별로 세부적인 자료를 축적하고 이를 바탕으로 성향을 분류하여 그 중에서 온건하거나 통일지향적인 사고를 가지고 있는 인물을 선별하고 그들에게 접촉하거나 그들의 입지를 강화하기 위한 노력을 개발 및 실천할 필요가 있다.

그렇다면 이에 대한 구체적인 방안은 무엇일까? 필자는 남과 북의 학술교류, 보다 구체적으로는 현재 남과 북의 학자들이 유일하게 소통하고 있는 “국제고려학회”의 활성화를 건의하고 싶다. 물론, 경제교류협력을 통한 다른 방법 역시 모색될 수 있겠지만 이는 남과 북의 현재 상황을 좀 더 지켜본 이후에야 가능 할 것으로 판단되기 때문이다.

## V. 결론

지금까지 논의한 사항들을 종합해 볼 때 북한에 급변사태가 발생하더라도 북한의 내란이나 무정부 상태로 악화될 것이라고 보기는 어렵다. 설령, 그렇게 된다고 하더라도 한국이 주도적 역할을 수행할 수 있는 국제법적 근거와 주변 국가들과의 합의, 북한의 협조적 태도, 국내적인 지지 여부 역시 확실하지 않다. 따라서, 최선의 방책은 북한의 권력층 중 일부가 민족적 차원에서 한국의 개입을 요청하는 것이지만 다수의 정파가 다수의 외국 지원을 요청할 경우 한반도는 강대국의 각축장으로 변모할 가능성이 상당히 높다.

급변사태가 발생하였을 경우 가장 가능성이 큰 결말은 북한 스스로에 의한 안정이다. 수뇌부의 권력 투쟁으로 혼란이 발생하더라도 일정 기간이 경과한 후 일단락이 되면서 안정을 되찾을 가능성이 가장 높다. 북한 사회를 통제하고 있는 공산당과 군대의 위상이 워낙 공고하고 중국을 비롯한 대부분의 주변 국가들이 현상 유지를 선호하여 그러한 방향이 되도록 영향력을 행사할 것이기 때문이다.<sup>62)</sup>

내란이나 무정부 상태로 악화될 경우에도 개입에 관한 의도, 명분, 능력 측면에서 유리한 국가는 중국이다. 중국은 계속하여 북한의 후견인으로 행동해왔고 동맹조약에 의하여 자동개입이 보장되어 있으며 국경지역에 상당한 규모의 중국 군사력이 배치되어 있는 상

62) 박휘락, “북한 급변사태와 통일에 대한 현실성 분석과 과제”, 『국가전략』 제16권4호, 2010. 63-92쪽.

태이다. 중국의 군대투입을 서방 국가들이 제대로 파악하거나 저지하는 것이 어렵고 중국은 안보리 상임이사국의 지위를 이용하여 그들의 투입을 정당화시킬 것이며 친 중국 정권을 수립한 이후 철군해버릴 경우 국제적으로 비난하기도 쉽지 않다. 이외에 동북아 지역 5개국에 의한 공동개입, 중국과 미국이 공동으로 개입하는 “최악의 상황”, 유엔 차원에서 집단적 조치가 취해질 가능성 등 다양한 결말이 가능할 수 있다.

그러나 어느 경우든 한국 단독에 의한 개입이 보장될 가능성은 크지 않다. 최선의 상황은 독일 통일의 경우처럼 주변 강대국들이 한국 주도의 통일에 합의하는 경우이지만 중국과 러시아의 태도를 고려할 때 이 또한 가능할 것으로 보기는 어렵다.

북한의 붕괴와 관련하여 유념할 필요가 있는 사항은 중국의 개입과 같이 한국에게 불리한 결말로 진전될 가능성이 높다는 것이다. 즉, 현재로서는 북한의 자체 해결이나 중국의 단독 개입 가능성이 높는데 전자는 현재 상태를 지속시키는 것으로서 북한 내부 정세의 변화가 도래하여 통일로 연결되기를 기대하는 한국인들의 희망과는 차이가 있고 중국의 단독 개입은 북한 영토의 회복 자체를 어렵게 만들 수 있는 곤란한 상황이다. 한국의 지도층과 국민들이 미리부터 의도적이면서 체계적인 노력을 경주하지 않을 경우 북한의 위기상황이 통일로 연결되기는 어렵다고 할 것이다.

결국, 유일한 해법은 북한내부와의 긴밀한 교류와 의사소통에 의해 그들로부터 자발적 협조를 얻어내는 방법밖에 없다. 그러나, 러시아의 한반도 문제 전문가인 톨로라야(Georgy Toloraya)모스크바 국제관계대학 교수에 따르면 북한 주민들은 남한에 흡수되어서 통일한국의 이류시민으로 전락하는 것을 달가워하지 않는다.<sup>63)</sup> 나아가, 그는 북한은 일종의 군주제 국가로 볼 수 있으며 정권의 붕괴는 이를 추종하는 북한의 1백만 정치엘리트들에게 탈출구의 상실을 의미하기 때문에 설령 김정은 정권이 붕괴되더라도 이들은 정통성을 갖춘 새로운 왕을 발 빠르게 옹립할 것이라고 지적하였다.<sup>64)</sup>

즉, 이러한 사실은 북한위기 사태로 인해 김정은 정권이 붕괴되더라도 한국 측이 새롭게 지도자로 추대될 북한 내부의 인물을 사전에 예측하는 한편 이 사람과 유사시 연결될 수

63) Radio Free Asia. 2010.7.7.일자. [내가 보는 북한-27] 게오르기 톨로라야(Georgy Toloraya) 러시아 과학원 한국연구국장① “북, 살려면 대미관계 개선·고립 탈피해야” [https://www.rfa.org/korean/weekly\\_program/view\\_nk/nk\\_view-07072010135655.html](https://www.rfa.org/korean/weekly_program/view_nk/nk_view-07072010135655.html)(검색일자: 2018년 9월9일)

64) Radio Free Asia. 2015.6.11.일자. “김정은 없어도 북 정권 건재할 것” [https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/nk\\_nuclear\\_talks/nkregime-06112015165422.html?searchterm=utf8:ustring=+%ED%86%A8%EB%A1%9C%EB%9D%BC%EC%95%BC](https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/nkregime-06112015165422.html?searchterm=utf8:ustring=+%ED%86%A8%EB%A1%9C%EB%9D%BC%EC%95%BC)(검색일자: 2018년 9월9일)

있는 방법을 확보하고 있어야 만이 우리가 바라는 ‘연착륙(Soft Landing)’으로 이어질 수 있음을 말해주고 있다. 이와 함께, 미국 국방문제 전문연구소인 랜드 연구소(RAND)수석 연구원인 베넷(Bruce Bennett)의 권고대로 북한 정치 엘리트들이 통일에 대해 가지고 있는 불안감을 해소시켜주기 위해 통일 후 신변 보장과 현재의 직위 및 직급 보장, 현재 누리고 있는 경제력 보장, 가족의 안전과 특혜 보장, 그리고 그들이 국가를 위해 할 수 있는 일들에 대해서도 고민하고 대책을 마련해야 할 것이다.<sup>65)</sup>

그럼에도 불구하고, 최근 보수층을 중심으로 활성화되고 있는 유튜브 방송의 일각에서는 이에 대한 일체의 고려는 없이 김정은 정권붕괴에 의한 흡수통일론을 여전히 답습하면서 북한선제 타격론 까지도 주장하고 있다.

그러나, 이 역시 뚜렷한 근거 없는 ‘희망적 사고(Wishful Thinking)’에 불과하다. 지난 박근혜 정부에서는 여러 차례 이를 공개적으로 발언한바 있었으나 구체적인 준비나 방안에 대해서는 자세히 밝힌바 없었다. 라종일은 우리에게 흡수통일을 할 준비가 되어 있지 않기 때문에 김정은 정권이 붕괴되더라도 이는 우리에게 축복이 아니라 엄청난 위기가 될 것이라고 전망하고 있다. 한국을 통치할 때를 대비하여 한국의 조그마한 행정단위까지 책임자를 두고 있는 북한에 비해 과연 한국은 어떠한 준비를 하고 있는가?<sup>66)</sup> 깊이 생각하여 볼 일이다.

“가슴은 뜨겁게 머리는 차갑게”라는 격언은 현임 서훈 국가정보원장과 라종일 등의 전, 현직 관계자들뿐만 아니라 빅터 차와 같은 미국 연구자들에게도 자주 인용되는 말이다. 이는 현재의 북한 위기상황에 대해서도 적용될 수 있을 것이다. 북한위기 상황뿐만 아니라 다른 대북관련 사항들에 대해서는 ‘희망적 사고’를 버리고 뜨거운 가슴과 차가운 머리를 가지고 어떤 상황이 닥치더라도 북한내부와 소통할 수 있는 수단을 구축하는 것만이 우리의 유일한 해법이 될 수 있다는 사실을 한번 더 강조하며 이 글을 마친다.

---

65) Radio Free Asia. 2017.4.28.일자. “북 간부들에 ‘통일 공포’ 불식시켜야” [https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/ne-ab-04282017155657.html?searchterm=utf8:ustring=+%EB%B8%8C%EB%A3%A8%EC%8A%A4+%EB%B2%A0%EB%84%B7](https://www.rfa.org/korean/in_focus/ne-ab-04282017155657.html?searchterm=utf8:ustring=+%EB%B8%8C%EB%A3%A8%EC%8A%A4+%EB%B2%A0%EB%84%B7)(검색일자: 2018년 9월10일)

66) 『新東亞』, 2018.9.19.일자, <인터뷰> ‘라종일의 평화전망: 종전선언, 평화전망 집착할 필요가 있는가’ <http://shindonga.donga.com/3/all/13/1469515/1>(검색일자: 2018년 9월3일).

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김열수, “북한 급변사태와 안정화 작전”, 국회 정책연구용역보고서, 2009.
- 김창수, 엄창수, 박원근, “북한 급변사태 시 한, 미 협력방안”, 한국국방연구원, 1997.
- 박관용, 김성민, 남성욱, 남주홍, 박현선 등저, 『북한 급변사태와 우리의 대응』, 서울: 한올아카데미, 2007.
- 백승주, 『포스트 김정일 체제 프로세스와 한반도 비전』, 한국국방연구원, 2009.
- 이수석 외, 『김정일 이후 북한의 연착륙을 위한 한국의 대응전략 연구』, 황진하 의원 정책연구 자료집, 2009.
- 전현준, 허문영, 김병로, 배진수, 『북한 체제의 내구력 평가』, 통일연구원, 『통일연구원 연구총서』, 2006.
- 정경영, “북한 급변사태와 미국의 자세”, 국방대학교 학술세미나 자료집, 2009.
- 홍현익, 『북한 급변사태에 대한 국제사회의 개입과 한국의 준비·대응방안』, 세종정책연구 2013-19, 2013.
- 란코프, 안드레이, 『북한 워크아웃』, 서울: 시대정신, 2009.
- 베커, 제스퍼, 김구섭 역, 『불량정권: 김정일과 북한의 위협』, 서울: 기파랑, 2004.
- Bennett, Bruce. *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse*, Rand Corporation, Santa Monica, CA: RAND, 2013.
- Noland, Marcus. *Korea After Kim Jung Il*, Peterson Institute for International Economics, New York: Columbia University Press, 2004.

### 2. 논문

- 고재홍, “북한급변사태 관련 국제적 협력문제 고찰”, 『북한학보』 제33집2호, 2008.
- 김기호, “북한 붕괴 및 급변사태 대비 전략개념 연구”, 국방대학교 석사학위 논문, 2006.
- 김명기. “북한 내란상태 시 남한 개입의 국제법적 제한.” 『군사논단』. 제12호, 1997년 가을.
- \_\_\_\_\_. “북한 급변사태 시 한국의 개입에 따른 법적 문제.” 『한반도 급변 사태와 국제법』. 민족통일연구원, 1997.
- 김연수. “북한의 급변사태와 남한의 관할권 확보 방안.” 『신아세아』. 제13권 4호, 2006년 겨울.
- 김연수·김경규, “북한 붕괴 시 한국의 선택과 대응책,” 전략연구, 제16권제2호, 통권 제46호, 2009.
- 김열수. “북한 급변사태와 중국의 군사개입: 목적·양상·형태를 중심으로.” 『신아세아』 제19권 2호, 2012년 여름.

- 김영환, “북한 체제 붕괴의 형태와 경로”, 계간 『시대정신』, 2008년 겨울호, 2008.
- 김진하, “북한 3대 세습 후계 구도 분석 및 정책 변화 전망”, 통일정세분석 2010-07, 통일연구원, 2010.
- 박용욱, “한국의 국방환경과 통일 지향 국방 발전 과제”, 『신아세아』, 제16권, 2009.
- 박형중, “90년대 북한 체제의 위기와 변화”, 통일연구원, 1998.
- 박휘락, “북한 급변사태와 통일에 대한 현실성 분석과 과제.” 『국가전략』, 제16권 4호, 2010.
- \_\_\_\_\_. “북한 ‘급변사태’ 논의의 현실성 분석과 과제: 부작용의 인식과 최소화”, 『통일정책연구』 제23권1호, 2014.
- 변창구, “북한의 급변사태와 우리의 안보외교전략”, 『통일전략』 제9권제1호, 2009.
- 백승주, “북한 급변사태 시 군사차원 대비방향.” 박관용 외. 『북한 급변사태와 우리의 대응』. 서울: 21세기 국가발전연구원, 2007.
- 소치형, “북한 급변사태와 중국의 개입 유형.” 『중국연구』, 제20집, 2007.
- 신범철, “안보적 관점에서 본 북한 급변사태의 법적 문제.” 『서울국제법연구』, 제15권1호, 2008.
- 신진, “한국 안보 북한의 급변사태와 한반도 안보”, 『군사논단』 제17권제1호, 1997.
- 유호열, “정치외교 분야에서의 북한 급변사태.” 박관용 외. 『북한 급변사태와 우리의 대응』. 서울: 21세기 국가발전연구원, 2007.
- 이기동, “북한 급변사태와 우리의 대응: 우리 주도의 관할권 천명과 국제사회의 이해와 협조가 필요”, 『北韓』 통권455호, 2009.
- 이종철, “소련 및 동구 사회주의 체제전환과 북한 급변사태의 비교 고찰: 정권 붕괴 유형 및 시나리오를 중심으로”, 『신아세아』 17권3호, 2010.
- 임예준, “북한 ‘급변사태’ 논의에 대한 국제법적 고찰: 국가성의 존속 및 자결권원칙을 중심으로”, 『담론201』 제20권1호, 2017.
- 조미현, 『김정일 정권의 정치적 경제위기 관리연구: 정권확립 과정에서의 위기관리 특징과 성과를 중심으로』, 이화여자대학교 대학원 북한학협동과정 석사논문, 2003.
- 제성호, “한반도 유사시 유엔의 역할”, 『서울국제법연구』, 제6권2호, 1999.
- \_\_\_\_\_. “북한 급변사태 시 한국의 국제법적 대응.” 『중앙법학』, 제15권1호, 2013.
- 최태현, “북한의 위기상황에 대한 국제인도법적 검토”, 『서울국제법연구』 제19권1호, 2011.
- 한관수, “북한 급변사태와 군사대비”, 『전략연구』, 통권 제47호, 2009.
- 한병진, “독재정권 몰락의 급작성과 북한 급변사태에 대한 이론적 검토.” 『국가전략』, 제18권1호, 2012.
- 홍성필, “북한급변 시 개입의 국제법적 정당성 연구 -한국의 경우를 중심으로,” 『서울국제법연구』 제19권1호, 2012.

- Cha, Victor. and Kamg, David. *Approaching Korean Unification What We Learn from Other Cases*, An Interim Report of the USC-CSIS Joint Study, The Korea Project: Planning for the Long Term, Washington D.C: CENTER FOR STRATEGIC & INTERNATIONAL STUDIES, December 2010.
- \_\_\_\_\_. *Challenges for Korean Unification Planning: Justice, Markets, Health, Refugees, And Civil-Military Transitions*, An Interim Report of the USC-CSIS Joint Study, The Korea Project: Planning for the Long Term, Washington D.C: CENTER FOR STRATEGIC & INTERNATIONAL STUDIES, USC Korean Studies Institute, December 2011.
- Metzl, Jamie. “Doomsday: The Coming Collapse of North Korea”, *National Interest*, June, 14, 2015.
- Noland, Marcus. “Why North Korea Will Muddle Through”, *Foreign Affairs*, July/August 1997.
- Stares, Paul B. and Wit, Joel S. *Preparing for Sudden Change in North Korea*. Council Special Report No. 42, New York: Council on Foreign Relations, January 2009.

### 3. 기타자료

『국민일보』

『동아일보』

『뉴스 앤 뉴스』

『세계일보』

『新東亞』

『연합뉴스』

『헤럴드경제』

Radio Free Asia <https://www.rfa.org/>



# 한반도 안보구조와 북한 평화협정 구상의 변천\*

이 중 구\*\*

## I. 서론

북한 평화협정 제안의 당사자문제는 시대별로 다양한 양상으로 변천되어 왔다. 한국전쟁 이후 남북한 간에 평화협정을 논의해야 한다는 입장을 북한은 제시했었으나, 미중데탕트와 더불어 1972년부터 북한은 북미평화협정 체결을 요구하기 시작했었다. 이후 북한은 1983년 아웅산 테러 이후 중국의 비판과 압력에 직면해 남북미 회담을 통한 평화협정 논의 방안을 공식화했다. 한편, 북한은 탈냉전기에 들어서서도 평화협정의 당사자 문제를 북미 구도에서 2010년 경 북중미 구도로, 그리고 최근에는 남북미(중)의 3~4자 구도로 변형시키는 모습을 보이고 있다. 비록 당대에는 북한의 평화협정 체결 요구는 변화 없이 고정되어 있던 것처럼 보이지만, 한반도의 상황과 시대의 변화에 맞춰 평화협정 체결의 구도는 재규정해온 것이다.

이러한 북한의 평화협정 제안의 변천은 자의적이거나 우연한 것이라기보다는 한반도 안보구조의 변화를 반영한 정책결정의 산물이다. 북한의 평화협정 제안은 그들의 국제전략 혹은 대남전략, 대내전략의 목적을 달성하기 위한 수단이라는 성격을 가지며, 그로 인해 평화협정 제안은 북한의 정책환경에 맞춰 주어진 목표를 달성하는 데 유리한 틀로 고안될 필요를 갖는다. 북한은 평화체제 제안이 전략적 목표를 달성하는 데 유리한 수단이 된다고 생각하는 시점에서 그것을 적극화했으며, 상황의 변화에 따라 평화협정 제안을 상이하게 제시해온 것이다(전재성 2006, 57).

이 글에서는 북한의 평화협정 제안의 변천이 한반도 안보구조의 변화와 어떻게 연계되

\* 발표를 위한 초고이므로 인용을 삼가주시기 바랍니다.

\*\* 한국국방연구원

어 있는지를 파악하고자 한다. 평화협정의 본질은 안보문제의 해결을 위한 대외관계의 조정이라는 점에서 평화협정은 결국 높은 안보위협, 다른 선택지(군사력 증강 등)의 불리함으로부터 도출되는 선택이라고 할 수 있다. 다만, 그 성격은 냉전기와 탈냉전기 북한의 전략적 태도의 변화에 따라 차이점을 보여왔다. 북한이 대남 혁명역량 강화를 적극적으로 모색하던 냉전 시기에는 평화협정 제안은 외교적 대결의 수단으로 쓰였지만, 북한의 전략적 상황이 수세로 변화한 탈냉전기에는 체제유지를 위한 협상용 혹은 방어적 수단으로 변모했다는 것이다. 이러한 구조적 상황의 변화를 감안한 바탕에서, 냉전기와 탈냉전기에 각각 북한의 평화협정 제안 변화는 어떠한 한반도 안보구조의 변화를 바탕으로 했던 것인지, 그리고 특히 이러한 변화가 우리에게 주는 이론적, 정책적 함의는 무엇인지를 이 글에서 고찰한다.

## II. 기존연구 검토

북한의 평화협정에 대한 대한 연구는 다수가 존재하며, 이들 연구는 북한의 평화협정 제안에서 보여진 변화를 지적하고 있다(이수석 2002; 전재성 2006, 신윅희 2009; 서보혁 2012; 임수호 2009). 이들 연구는 북한의 평화협정 제안의 내용과 그 의미를 통해 그 전개과정을 몇 개의 시기로 구분하고 있으며, 일부 연구에서는 특정한 변화가 발생한 북한의 대내외적 상황 혹은 한반도 내부 및 외부 상황을 이해하려는 시도도 이루어졌다.

우선, 이수석(2002)은 북한의 평화협정 제안을 크게 3개 시기로 구분하고, 2000년대 초반 평화협정 제안의 변화 이유를 북한의 대내적 상황에 초점을 맞추어 설명하고 있다. 이수석은 북한의 평화협정 제의과정을 첫째로 한국전쟁 직후의 ‘정전협정 준수에 기반한 평화체제 제의’, 둘째로 1960년대 이래의 ‘선전공세용 평화체제 제의’, 셋째로 1990년대에 들어서 전개된 ‘협상카드용 평화체제 제의’로 구분한다. 한국전쟁 직후 경제적 피해 속에서 미국의 공세를 우려한 북한은 정전협정 준수를 전제로 주한미군 철수와 남북한 군대의 대규모 감축을 통한 “공고한 평화에로 전환”을 강조했던 것이다. 이어 1960년대에는 평화협정을 남북 체제경쟁에 활용하는 차원에서 평화협정 체결 상대방인 한국 정부를 합법적 대화상대방으로 인정하지 않으면서도 남북한 평화협정 체결을 제안했다.<sup>1)</sup> 그러던 북한은 1993년 말 다시금 평화체제 구축을 요구하게 되었으며, 이것은 ‘생존용 협상카드’의 성격

을 갖는다고 이수석은 보았다. 1990년대 이후 북한의 북미평화협정 체결 요구는 미국에 대하여 안전보장과 경제지원을 이끌어내기 위한 방편으로 활용된 측면이 있다고 분석했던 것이다(이수석 2002, 80-81). 특히, 그는 1990년대의 협상카드용 평화체제 제의가 제기된 것에 주목하면서 향후 북한의 평화체제 제안이 단순히 안보적, 경제적 지원을 이끌어내기 위한 협상용 카드가 아니라 평화공존의 달성을 목표로 하는 것으로 변화될 가능성이 있다고 지적했다. 북한의 대내적 상황 요인에 따라 이러한 변화가 이뤄진다는 전망이었다. 북한이 국가경제의 발전을 본격적으로 모색하게 된다면, 그러한 대내정책 노선에는 군사부문에서 경제부문으로의 자원이동이 필요하기 때문에 북한이 대외적 긴장완화를 모색하게 된다는 것이었다.

한편, 전재성(2006)은 북한의 평화체제 구상이 변천되어 온 과정을 5개의 단계로 구분하고, 이러한 평화체제 구상의 변화가 북한의 안보정책과 대외정책의 변화시기와 밀접하게 연결되어 있음을 지적했다. 전재성은 북한의 평화체제 구상을 1단계 남북동등성의 원칙 추구 시기(1954~1960), 2단계 남부 평화협정 체결 주장 시기(1962~1974), 3단계 북미 평화협정 체결 주장 시기(1974~1984), 4단계 남북불가침 및 북미평화협정 동시체결 주장 시기(1984~1991) 그리고 5단계 포괄적 평화보장 체계 요구 시기(1991~)로 구분했다. 이러한 바탕에서 그는 북한의 평화체제 구상은 국가전략, 안보전략, 대남전략의 전반적인 정책체계, 남북한 간의 세력균형, 국제정치 정세의 변화, 냉전기와 탈냉전기의 시대적인 변화와 연계되어 있다고 지적했다. 다시 말해서 북한의 평화체제 구상은 북한 당국의 정책적 목표를 달성하기 위한 수단이자, 평화체제 구상은 남북한 세력균형에 있어 공세 혹은 수세의 입장을 반영하고 있으며, 남북한 세력균형에 영향을 미치는 국제정치 정세에 의해서도 변화될 수 있고, 정책적 목표의 변화에 영향을 주는 시대적 변화와 관련되어 있는 것이다.

서보혁(2009)은 소극적 평화 달성을 위한 북한의 평화제안의 전개과정을 크게 5개 시기로 구별하고, 각 제안의 내용적 특성 변화 추이를 제시하는 데 초점을 두었다. 서보혁은 주한미군의 철수와 평화협정 체결로 한반도의 소극적 평화를 추구하는 북한의 평화제안이 1955년부터 1974년까지는 ‘남북 평화협정 체결안’으로 나타났으며, 1974년부터 1983년까지는 ‘북미 평화협정 체결안’의 형태를 띠었고, 1984년부터 1993년까지는 ‘북미

1) 이수석은 1974년 북한의 북미 평화협정 제안, 1984년 남북미 평화협정 논의 제안도 선전공세용 평화체제 제의의 연장선에 놓인 것으로 파악했다(이수석 2002, 78-80).

평화협정 및 남북 불가침 선언 병행안'으로 전개되었으며, 1993년부터 2000년까지는 '평화보장체계 및 불가침 조약안', 2000년부터 2008년까지는 '불가침 조약안과 이중 핵정책'으로 전개되었다고 이해했다. 이로부터 그는 북한의 평화정착 방안은 남북평화협정에서부터 북미 평화보장체계와 북미 불가침 조약을 요구하는 것으로 변천해왔다고 지적했던 것이다. 동시에 북한의 평화제안의 변화에서 보여진 방향성에 대해서도, 북한이 한국의 당사자 지위를 점차 인정하고 있으며 주한미군 철수에 대해서도 유연성을 보이고 있다고 언급했다.

아울러, 임수호(2009)는 남북한 평화체제 논의의 쟁점은 평화협정의 당사자 문제였다는 점에 주목하고 북한의 남북 당사자주의가 북미 당사자주의로 변화한 이유를 제시했다. 그는 북한이 1954년 시부터 한반도 평화체제 논의의 탈(脫)유엔화를 위해 남북 당사자주의를 주장해왔으나 1970년대 중반에 들어서는 북미 당사자주의로 입장을 전환했다는 점에 주목한 것이다. 그는 이러한 북한의 변화가 이루어진 배경으로 북한의 한반도 전략에 주목했다. 그는 1960년대 말 닉슨독트린에 따라 주한미군 철수 문제가 1970년대 들어 한미간의 첨예한 이슈로 대두되었던 것을 북한이 평화협정 문제의 북미 당사자주의를 제기한 배경으로 들었던 것이다. 임수호는 북한이 주한미군 문제의 이슈화에 편승한 결과가 평화협정 문제에 대한 북한의 입장 전환이라고 분석했다.

이러한 기존연구는 북한의 평화협정 제안이 당사자문제 측면의 중심으로 시대적으로 뚜렷이 변천해왔음을 제시하면서 그러한 변화가 북한의 정책환경 변화에 따른 전략적 판단의 결과임을 함의하고 있다. 이수석, 전재성, 서보혁, 임수호는 북한의 평화협정 제안이 시대적 변천을 겪어왔음을 공통되게 지적하고 있다. 이수석, 전재성, 서보혁, 임수호는 북한의 평화체제 제의 혹은 평화제안의 개념을 각각 사용하고 있지만 북한의 평화협정 제안이 전개되어 온 역사적 과정을 고찰한 결과 북한의 평화체제 제의와 관련된 상대방이 한국에서 미국으로, 미국에서 한미 양국 등으로 변천해왔다는 점을 제시하고 있는 것이다. 동시에 기존연구들에서는 북한의 평화협정 제안은 북한의 전략적 판단의 결과라는 점이 인식되고 있다. 이수석은 2000년대 초의 시점에서 향후 북한의 평화체제 관련 입장이 대내적 요인에 따라 변화할 가능성을 지적하고 있으며(이수석 2002, 82-83), 전재성은 북한의 평화협정 제안의 양상과 북한의 대외, 대남전략의 변천을 연관지어 고려하고자 했다(전재성 2006, 56-59).

〈표 1〉 기존연구의 북한 평화협정 제안의 변천 구분

구분	이수석(2002)	전재성(2006)	서보혁(2009)	임수호(2009)
1954	정전협정 준수의 평화체제 제의			남북 당사자주의 (한반도 문제의 유엔회부 관련)
1955		남북 동등성 원칙 추구	남북 평화협정 체결안	
1962	선전공세용 평화체제 제의	남북 평화협정 체결 주장		북미 당사자주의(한반도문제의 탈유엔화 모색, 실질적 당사자 간의 평화협정 주장) * 다자적 접근 모색(4자회담)
1974		북미 평화협정 체결 주장	북미 평화협정 체결안	
1984		남북 불가침 공동선언 및 북미 평화협정 동시 체결 주장	북미 평화협정 및 남북 불가침선언 병행안	
1991		포괄적 평화보장 체계	평화보장체계 및 불가침조약안	
1993	협상카드용 평화체제 제의		불가침조약안과 이중 행정책	
2001				

한편, 기존연구들은 북한의 평화협정 제안과 북한의 정책환경 간의 연관성을 인식하면서도 그것을 부분적으로만 제시하는 데 머무른 측면도 있다. 이것은 북한의 평화협정 제안의 변화에 대한 국내외 학계의 인식이 부족한 상황에서 북한의 평화협정 제안 변천과정의 전반적인 추이를 제시하는 데 집중한 결과라고도 생각될 수 있다. 즉, 기존 연구에서는 북한 평화협정 제안의 변화와 한반도 외교, 안보구조의 변화 간의 연관성을 전체적으로 비교 하지는 않았다는 것이다. 이수석(2002)은 향후 북한의 평화체제 논의방식이 잠재적으로 평화공존을 지향할 변화 가능성을 지적하고 영향요인을 지적했지만, 기존의 북한의 평화체제 제의가 변천하는 과정에 영향을 미친 요인을 체계적으로 정리하지는 않았다. 이 점은 북한의 한반도 평화체제 제안의 내용과 북한 전략환경 간의 관련성을 보다 강조한 전재성(2006) 역시 마찬가지로 보여주고 있다. 역시 북한의 평화체제 구상과 관련된 변화 요인을 전반적으로 제시하고 있으나, 양자 간의 관련성에 대한 분석까지는 수행하지는 않았던 것이다. 또한 서보혁(2009)은 북한의 평화제안의 내용적 변화 추이를 제시하는 데 집중하면서 그 변화요인까지는 다루지 않았다.<sup>2)</sup> 탈냉전에 따라 북한의 불리함이 확대되면

2) 다만, 그 역시 결론부에서는 북한의 평화제이는 북한의 정책 능력 및 환경의 변화에 따라 부침을 겪어왔다고 지적했다(서보혁 2009, 78).

서 그들의 평화제의 관련 태도가 현상타파에서 현상유지로 변화했다는 것이다. 임수호는 북한의 평화체제 논의가 남북당사자주의에서 북미당사자주의로 변화했음을 강조하고 그 배경요인을 1960~1970년대 미국의 대외정책과 한미관계에서 찾고 있으나, 북미당사자주의를 넘어선 북한 평화협정 제안의 변천 사례에 대해서는 분석적 설명을 시도하지 않았다.

기존 연구와 현재의 정책적 현실을 감안할 때, 2000년대 후반 이래 북한의 평화협정 변천 과정도 연구될 필요가 있다. 기존연구에서는 북한의 2000년대 후반 이래 평화협정 당사자문제의 변천은 거의 다뤄지지 않았으나, 2018년에는 한반도 평화체제의 구축 문제가 초미의 정책적 과제로 부상했기 때문이다. 전재성(2006)은 북한측 평화체제 구상을 2006년까지 다루었고, 서보혁(2009)은 2008년까지의 북한 평화제안을 연구대상으로 취급했으며, 임수호는 2005년 9.19 공동성명까지의 시간적 범위에서 북한의 한반도 평화체제 논의를 고찰했다. 기존연구들이 이루어진 시기의 한계 상 북한이 적극적으로 평화협정 문제를 제기했던 2010년 1월 외무성 성명의 입장이나, 최근의 2018년 판문점선언의 논의들은 다루어질 수 없었다. 따라서 2000년대 후반부터 최근까지 북한이 평화협정 문제와 관련하여 어떠한 구상을 밝혀왔는지에 대한 고찰이 현재 시점의 후속 연구에서 이루어질 필요가 있다. 기존 연구들에서는 1991~2001년에 이루어진 북한의 평화협정 제안 혹은 평화 제안까지만 중심으로 고찰하고 있기 때문에, 소련의 해체나 북미 간의 대립 심화를 넘어선 다른 요인들과 북한의 평화협정 제안의 변천이 어떻게 관련되어 있는지를 파악하기 곤란하다. 탈냉전기 북한 평화협정 구상과 한반도 안보구조 간의 관련성이 파악되기 위해서는 2000년대 후반부터 현재까지에 이르는 시기 동안 북한이 보인 평화협정 부문의 변화에 대해서도 전체적으로 제시될 필요가 있는 것이다.

이러한 검토에 따라, 2000년대 후반 이후의 북한측 평화협정 제안을 포함하여 북한의 평화협정 당사자 문제에 대한 입장 변천에 초점을 두고 그 변천 배경을 체계적으로 검토할 필요가 있다. 북한의 평화협정 제안에 있어 가장 뚜렷한 구분이 되는 특징은 쟁점적이던 당사자문제에 대한 북한의 입장 변화이며, 이러한 입장의 변화를 체계적으로 한반도 정세와 연결지어 고찰하는 작업은 기존연구들에서도 충분히 이루어져 있지 못하기 때문이다.

참고로 이 글에서 언급하는 ‘한반도 안보구조’는 북한의 평화협정 추진 동기를 강화시키는 요인보다는 평화협정 제안의 내용적 구성이 변화할 필요를 주는 요인으로서, 남북한 간의 세력균형의 측면과 북한의 동맹관계를 의미하게 될 것이다. 북한의 평화협정 제안에 대한 적극성은 안보위협 증대와 그에 대한 군사적 대응방안의 한계 혹은 경제적 난관으

로부터 주어지나, 그들이 제안할 평화협정 구도를 변화시키는 요인은 남북한 간의 세력균형적 측면, 남북관계 그리고 북한의 외교적 제안에 대한 동맹국의 지지 정도라고 할 수 있는 것이다. 아울러, 북한의 평화협정 제안과 한반도 안보구조의 관계는 냉전기와 탈냉전기의 시기 구분 하에 검토될 필요가 있다. 냉전기와 탈냉전기의 구분에 따라 북한의 평화협정 제안이 공세적 성격에서 수세적 성격의 수단으로 변화되어 왔다는 점이 지적되어 왔기 때문이다.

### Ⅲ. 북한 평화협정 구상의 변천

#### 1. 냉전기 북한 평화협정 구상의 변천

우선, 북한은 1954년 제네바정치회담 당시 소련, 중국과의 협의를 기초로 남북한의 군사적 평화상태로의 전환 문제를 남북한 간에 논의할 것을 제안했다. 한국전쟁 종결과 관련된 정치적 문제를 다루기 위한 회담을 휴전 이후 3개월 이후에 개최할 것을 규정한 정전협정 60조에 따라 개최된 1954년 제네바회담(1954. 4. 26~6. 15)에서 북한은 외국군의 철수, 남북한 군대의 10만 이하로의 감축과 함께 남북한 대표 간의 회담에서 “정전상태를 점차적으로 퇴치하기 위한 조건을 조성하여 쌍방의 군대를 평화상태로 전환시키는 문제를 심의하여 북과 남의 정부에 해당한 협정을 체결할 것을 제의”했던 것이다(임수호 2009, 55). 당시 한국전쟁과 연관된 정치문제로서 남북한 간의 통일에 대한 논의가 제네바회담에서 진행되었으나, 회담 시작 한달 만인 5월 말에는 남북통일에 대한 논의는 교착상태를 벗어나지 못하고 있었다. 이러한 배경에서 북한측 대표 남일 외무상은 1954년 6월 15일 한반도의 평화확립 문제를 제기했다(홍용표 2006, 49-50). 북한도 한국전쟁 직후 전후복구에 전념해야 하는 상황에서 평화상태의 구축이 필요했으며, 중국도 한국전쟁 이후 국내 경제 복구에 집중하고 대만문제에 집중하기 위해 한반도에 대한 군사적 지원을 확대하기 어려웠던 것이다(김연철 2018, 32),

이러한 배경에서 북한은 1962년 ‘남북 평화협정’ 체결 제안을 공식적으로 제기했다. 1962년 10월 3기 1차 회의에서 김일성은 남북 평화협정을 체결하자고 강조했던 것이다. 이때의 남북 평화협정은 “북남이 서로 공격하지 않을 데 대한” 것으로서 불가침 협정의

성격도 가지고 있었다(노동신문 1969/10/09). 몇 개월 전, 최고인민회의 2기 11차 회의에서도 평화협정 문제가 북한의 평화제안으로 언급되었다는 점에서, 김일성의 최고인민회의 3기 1차회의에서의 남북 평화협정 체결 제안은 1962년 여름부터 다시 강조되기 시작한 북한의 평화협정에 대한 관심이 본 궤도에 올랐음을 보여주는 것이기도 했다. 남북한 간의 불가침 문제를 다루는 것으로서 평화협정 문제를 언급했다는 점에서, 1954년 제네바회담 시의 주장과 같이 정전상태 하에서 평화상태를 조성하자는 의미를 담고 있었다. 이 당시 북한이 평화협정 문제에 적극적인 입장을 보인 배경은 쿠바위기로 인한 동서 간의 긴장고조와 한국의 5.16 쿠데타로 인한 한반도 내 불안정성의 증대에 있었다고 볼 수 있을 것이다. 이 시기 북한은 결국 군사력 증강을 통해 안보환경 악화에 대처하는 방식을 택했다. 1962년 12월 국방력 강화와 경제건설의 병진노선을 채택했던 것이다.

두 번째로, 1974년에 들어 북한은 ‘북미 평화협정’ 체결을 요구하기 시작했다. 1974년 1월 26일자 『로동신문』은 사실을 통해 “원래 평화공존이란 서로 다른 국가들 사이의 관계에서나 적용될 수 있는 것”이라면서, 평화협정 체결의 당사자가 남북한이 아니라 북한과 미국이라는 입장을 간접적으로 보이기 시작한 것이다. 이러한 입장은 1954년 이래 북한이 견지해온 평화상태 조성은 남북한 간에 이루어질 문제라는 입장과는 분명히 다른 것이었으며, 1973년 8월 북한이 남북대화에 대한 불참 입장을 밝힌 배경에서 한국과는 평화협정을 논의할 수 없다는 입장을 보이고 있다는 바를 보여주는 것이기도 했다. 이어 북한은 1974년 3월 25일에 개최된 최고인민회의 제5기 제3차 회의를 통해 북미 평화협정 체결 제안을 공식화했다(노동신문 1974/03/26). ‘미합중국국회에 보내는 서한’을 통해서 남북 군사적 대치의 해소를 위한 북미 평화협정의 체결 필요성을 강조했던 것이다.

참고로, 이때의 북미 평화협정은 기존의 평화협정 주장과는 달리 기존의 정전협정을 대체하는 평화협정이라는 의미를 가졌다. 키신저의 방중으로 미중데탕트가 시작되면서 북한은 정전협정을 대체하는 평화협정을 체결하는 문제를 실질적으로 고민하기 시작했으며, 그러한 고민에서 처음에는 남북 평화협정을 주목하기도 했다. 1972년 요미우리 신문과의 인터뷰에서 김일성은 처음으로 “조선에서 긴장상태를 가시기 위해서는 무엇보다도 조선정전협정을 평화협정으로 바꾸는 것”에 대해 언급하자(노동신문 1972/01/15), 북한 선전매체들은 그러한 정전협정 대체 주장과 연결지어 남북한 평화협정 체결의 필요성을 대대적으로 선전했던 것이다(노동신문 1972/01/16; 노동신문 1972/01/19; 노동신문 1972/01/20; 노동신문 1972/01/21). 미중데탕트를 배경으로 남북한 평화협정에 정전협정 대체의

의미가 부여된 것이었다. 하지만, 1974년 남북 평화협정 제안의 북미 평화협정 제안으로의 전환이 보여주듯이 북한은 정전협정을 대체하는 평화협정으로서는 남북한 평화협정보다 북미 평화협정 체결 방식을 결국 선택했다.

세 번째로, 이후 북한은 1984년에 들어서는 남북미 3자회담을 통해 평화협정을 논의하는 제안을 발표했다. 남북미 3자회담에서 북미 간에는 평화협정을 체결하고 남북 간에는 불가침선언을 체결하자는 제안이었다. 이러한 제안은 1984년 1월 10일 중앙인민위원회-최고인민회의 상설회의 연합회의에서 발표되었다(노동신문 1984/01/11). 연합회의 보도문은 ‘팀 스피리트’ 훈련으로 한반도에서 핵전쟁의 위기가 어느 때보다 증대되었다고 지적하면서 “누구든지 전쟁을 바라지 않고 조선의 평화와 평화통일을 원한다면 힘에 의거할 것이 아니라 서로 만나 대화를 하여야 한다.”면서 군사적 긴장완화를 위한 대화와 협상을 강조했다. 그로부터 북미 평화협정 체결과 주한미군 철수 그리고 남북한 불가침선언을 논의하기 위한 남북미 3자회담을 개초할 것을 제안했다. 핵전쟁위기를 근거로 자신들의 남북미 3자회담 개최 제안을 정당화한 것이었다.

1984년 1월 중앙인민위원회-최고인민회의 상설회의 연합회의로부터 제시된 남북미 3자회담을 통한 북미 평화협정 체결 주장은 당시로서는 평화협정에 대한 북한측 입장의 상당한 전환을 의미했다. 앞서 북한은 평화협정 문제에 있어 한국을 배제한다는 점을 명확히 하고 있었으며, 그러한 입장에서 한국은 정전협정 서명국이 아니기 때문에 평화협정과는 무관하다고 주장하고 있었던 것이다(엄정식 2013, 255). 1984년 1월 연합회의 이전에 북한은 카터 대통령이 1979년 6월에 제안한 남북미 3자 고위급 회담을 통한 평화협정 논의 방식도 거부해왔었다. 그러던 북한이 평화협정 논의에 대한 한국의 참여 필요성을 인정한 것은 전해의 아웅산 테러 이후 확대된 국제적 비난과 동맹국의 비판으로부터 벗어나기 위한 노력으로 이해되었다(전재성 2006, 44).

## 2. 탈냉전기 북한 평화협정 구상의 변천

탈냉전기에 있어 북한은 새로운 평화협정 구상을 제시하게 되며, 1994년 북미 간의 평화보장체계 수립 요구로 본격화되었다. 북미 간의 평화보장체계 수립이 요구된 시점은 1991년 혹은 1993년으로 논의되기도 하지만(전재성 2006; 서보혁 2009), 그것이 본격화된 것은 1994년 봄으로 볼 수 있다. “평화보장체계”라는 표현이 뚜렷이 나타나고 그에 대

한 대내적 선전까지 수반되기 시작한 것은 1994년 4월 28일 외교부 성명 이후의 시점이 었다는 것이다(이중구 2016, 213-218). 1994년 4월 말은 북핵 1차위기를 해결하기 위한 북미협상이 북한의 비협조와 미국의 압력, 남북 간의 대립으로 좌초된 상황에서 전쟁위기가 고조되기 시작한 때였다. 이러한 때에 북한은 북미 평화보장체계의 수립을 요구함으로써 북미협상의 패키지를 새롭게 구성하고자 했던 것이다. 1994년 4월 28일의 북한 외교부 성명은 정전협정이 정상적인 기능을 하지 못하고 있다는 사실은 미국의 패트리엇 미사일 도입이 보여준다면 “정전협정을 평화협정으로 바꾸고 현 정전기구를 대신하는 평화보장체계를 수립할 것”을 요구했던 것이다(노동신문 1994/04/29). 북한이 언급한 평화보장체계의 수립에 관한 구상은 1996년 2월 북한 외교부 대변인 성명을 통해 구체적으로 표명되었다. 그것은 북미 간에 잠정협정을 체결하고 그 이행을 검증하기 위한 북미공동군사기구를 설치하자는 것이었다(서보혁 2009, 69; 노동신문 1996/02/23). 이 때, “새로운 평화보장체계”란 평화협정 체결 시점까지 한반도의 군사적 충돌 등을 방지하기 위한 제도적 장치라는 의미를 가졌다(서보혁 2009, 69; 노동신문 1996/06/25).

이후 2000년대 중반 북한은 북한과 미국을 당사자로 하는 평화협정만이 아니라 3~4자 간의 평화협정 체결방안을 암시하기도 했다. 2007년 10.4 남북정상회담에서 “직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력”할 것이라는 입장을 밝혔던 것이다. “직접 관련된 3자 또는 4자”라는 표현을 보았을 때, 직접적으로 관련된 국가 간의 평화협정 논의를 요구해온 한국의 전통적인 입장을 북한이 반영했을 가능성도 없지 않지만(임수호 2009, 68 참조), 일각에서는 10.4 선언의 3자가 북한, 미국, 중국이었다고 언급되기도 하는 등 북한이 평화협정 추진의 당사자에 대해서 어떠한 시각을 가졌는지에 대해서는 논란이 존재한다. 다만, 북한은 평화협정 당사자 문제에 대해 보다 포괄적으로 보려는 시도를 하고 있었다. 실제로 이후 북한은 정전협정 당사국 간의 평화협정 체결 방안을 밝히게 된다.

다음으로, 2010년 1월에 북한은 사실상 북중미 간의 평화협정 체결 방안을 밝혔다. 2010년 외무성 성명은 북한의 비핵화 의지를 이끌어내기 위해 평화협정 논의의 시점을 비핵화 로드맵에서 앞당긴다는 구상 하에 이루어진 2009년 12월 보스워스 대북특사의 방북 이후에 발표된 것이었다(노동신문 2010/01/12). 2010년 1월 11일부로 발표된 외무성 성명은 북한 자신은 한반도비핵화 목표를 시종일관 견지해왔다고 주장하면서 북미 간의 신뢰조성을 위해 평화협정이 우선 체결될 필요가 있다는 결론을 내렸다고 밝혔다. 이러한

배경에서 2010년 1월 11일부 외무성 성명은 “조선전쟁발발 60년이 되는 올해에 정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 회담을 조속히 시작할 것을 정전협정 당사국들에게 정중히 제의한다.”는 입장을 명시했다. 이 때, 북한이 제안한 “정전협정 당사국” 간의 평화협정 회담은 정전협정에 서명한 국가인 미국, 중국 그리고 북한 간의 회담을 의미하는 것으로서 2009년 12월 보스워스 대북특사가 제안한 남북미중 4자회담에 대한 북한의 간접적 역제안이었다. 비록 한국 정부는 한국이 정전협정의 당사국이라는 점을 명확히 했으나(서울신문 2010/01/12), 북한은 최진수 주중대사를 통해 한국은 정전협정 당사자가 아니라는 입장을 표명하며 북중미 3자 만의 평화협정 회담을 추진해야 한다는 입장을 시사했던 것이다(프레시안 2010/01/12). 이에 미국은 한일 양국과의 협의를 거쳐 북한의 평화협정 회담 제안을 지연전술로 규정하고 즉각 거부했다. 평화협정 논의에 비핵화 협상이 선행되어야 한다는 입장을 백악관 대변인 발표를 통해 발표한 것이었다.

그러나, 2018년 들어 북한은 한국을 평화협정의 당사자로 인정하는 형태의 평화협정구성, 즉 남북미 혹은 남북미중 간의 평화협정 체결 구도를 수용하고 있다. 한반도 평화체제 구축을 전략적으로 추진하고 있는 한국의 입장을 배경으로 1994년이나 2010년과 달리 북한의 공식적 주장이 제기되는 형태가 아니라 남북한 간의 합의를 통해 평화협정 당사자 문제에 대한 수용의사가 표명되고 있다. 4.27 판문점 선언을 통해 문재인 대통령과 함께 김정은 국무위원장은 “남과 북은 정전협정체결 65년이 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.”고 밝힌 것이다. 6.12 북미 센토사 합의에서도 북한은 판문점 선언을 재확인한다는 입장을 표명함으로써 종전선언과 평화협정에 있어 한국이 당사자임을 인정했다.

다만, 현재 평화협정 당사자 문제에 있어 쟁점은 중국의 조기 여부 문제가 되고 있다. 중국은 판문점 선언 직후부터 평화협정 논의의 초기 단계에 해당할 것으로 보이는 종전선언에 참여해야 한다는 입장을 시사해왔으며, 북한은 중국의 이러한 요구를 사실상 수용했다. 2018년 6월 19~20일 김정은 국무위원장과 시진핑 주석 간의 제3차 북중정상회담 이후 종전선언에 중국을 참여시켜야 한다는 입장을 강조하기 시작한 것이다. 이에 트럼프 대통령의 중국의 개입에 대한 우려가 증대되었고, 폼페이오 국무장관의 4차 방북계획을 취소한다는 발표가 8월 24일에 이루어지기에 이르렀다. 트럼프 대통령은 트위터 계정을 통해 폼페이오 국무장관의 방북을 취소시킨 이유로 비핵화 진전의 부족과 더불어 “(미중

무역분쟁으로) 중국이 이전처럼 비핵화 절차를 돕고 있지 않다”는 점을 꼽았다. 최근에는 중국이 종전선언 단계로부터의 평화협정 논의 참여 입장에서 한 걸음 물러남에 따라, 종전선언은 남북미 3자틀에서 진행될 것으로 점쳐지고 있다. 시진핑 주석은 9월 12일 블라디보스톡에서 개최된 동방경제포럼 전체회의에서 “지금 조선(한)반도 문제의 당사국은 조선(북한)과 한국, 미국”이라고 밝혔던 것이다(월간중앙 2018/09/28).

#### IV. 북한의 평화협정 제안 변천과 한반도 안보구조와의 관계 고찰

4장에서는 냉전기와 탈냉전기 북한의 평화협정 구상의 변천에 영향을 준 요인을 검토한다. 이것은 북한의 평화협정 추진 의지를 강화시킨 동기요인과는 다소 구분될 수 있다. 일반적으로 동기요인의 측면에서 북한의 평화협정에 보다 강한 의지를 보이게 된 때는 외부적 위협이 증대되고 내부적으로 경제부문의 우선순위가 높던 때였다. 아울러, 북한의 평화협정 구상이 북미평화협정을 기본으로 하는 것으로 변화된 이후에는 미국과의 대화 가능성도 평화협정 추진에 대한 북한의 의지를 강화시키는 기회적 요인이었다. 그러나 이러한 요인에 따라 강화된 북한의 평화협정 추진의 의지를 바탕으로, 각 국면의 안보환경에 맞춰 북한이 제시한 평화협정 논의 구도는 상이하게 나타났다. 예를 들어, 1984년과 2010년의 평화협정 추진 구상은 남북미 회담과 북중미 회담으로 차별화되었던 것이다. 이러한 시각에서 평화협정 추진의 전반적 동기를 강화시키는 요인과 평화협정 제안 중 특정한 방안의 적합성을 강화시키는 요인을 구별하여 생각할 필요가 있다. 이 글에서는 후자인 평화협정 구상 중 특정한 방안을 강화시키는 요인을 다룬다.

##### 1. 냉전기

1954년 북한이 “공고한 평화”를 달성하기 위한 남북대표협상을 제기한 배경은 한국에 대한 북한의 경제적 우위의 달성 가능성에 있었다. 물론 1954년 6월 제네바회의에서 북한이 군사부문의 평화상태로의 전환을 위한 남북협상 방안을 제기했던 이유는 전후복구 사업에 집중하기 위한 것이었다. 1954년 4월 북한은 전후복구를 위한 3개년 계획을 발표하고 한국전쟁 이전 수준의 경제력을 회복한다는 목표를 천명했다. 그럼에도 남북 간의

평화협상 방안의 적실성은 북한이 경제적 우위를 점하면서 확대되는 측면이 있었다고 할 수 있다. 1954년에 개시한 전후복구 3개년 계획이 연평균 41.7%의 경제성장율을 달성하는 등 기대 이상의 실적을 보이는 가운데(이태섭 2009, 70), 북한은 남북한 간의 정치협상과 교류, 왕래를 주장했던 것이다. 이러한 맥락에서 남북 평화협정 체결 요구나 남북한 군축 주장은 이승만 정부의 반공정책이 갖는 정당성을 잠식하는 데 활용될 수 있었다. 사회주의 공업화의 기초 마련을 위한 계획이자 전후복구의 최종단계였던 1차 5개 계획을 마무리지은 이후인 1962년의 시점에, 남북 평화협정이라는 용어를 공식적으로 제기하기 시작했다는 점 역시 남북 평화협정 요구가 한국에 대한 경제적 우위를 기초로 한 대남 선전공세의 일환임을 보여준다. 동시에 북한은 중국의 지지를 바탕으로 남북 평화협상을 강조하고 있었다. 중국은 1954년 제네바회담 시 자국의 경제복구와 대만 해협위기에 집중하기 위해서도 남북한 간에 평화상태가 유지되기를 바라고 있었으며, 김일성이 “남북 평화협정”을 명확히 언급한 1962년에도 북중동맹조약 체결 이후 북중관계가 강화되고 있었다. 북한의 평화협정 제안에 대해서 중국의 지지가 확보되어야 할 상황이었다.

한편, 1974년 북한의 평화협정 구상이 남북 평화협정에서 북미 평화협정으로 전환된 배경은 남북한 체제경쟁에 있어 북한의 경제적 우위가 상실되고 있었다는 점과 북미대화의 필요성에 대한 북중 간의 공감대가 이뤄져 있었다는 점이었다. 물론, 북한이 북미평화협정을 적극적으로 제기한 기본적인 배경은 닉슨독트린과 미중대탕트에 따라 정전협정을 대체하기 위한 협상의 기회가 등장한 데 있었다. 1970년대 미중대탕트 속에서 미중 양국은 언커크(UNCURK)의 해체를 논의하고 있었고, 실제로 1973년 11월에 유엔정치위원회에서 언커크의 해체 결정이 만장일치로 통과되었던 것이다. 이처럼 1970년대 초반에는 한반도 안보질서에 대한 중국 측의 핵심적인 불만을 해소하는 과정이 전개되고 있었다. 북한은 이러한 상황을 정전협정을 대체하는 협정을 마련할 기회로 보고 평화협정 추진의 의지를 가지고 있었다(홍석률 2012, 357-359). 그러한 의지 속에서 남북 간의 논의를 통한 평화협정 체결을 먼저 고려했던 북한이 1974년 경 북미양자회담의 평화협정 체결로 방향을 선회한 데에는 기존의 남북 평화협정의 적실성이 약화된 현실이 존재했다. 1950년대의 남북 평화협정 제안이 북한의 빠른 경제적 회복과 성장을 바탕으로 한국 내의 동조세력을 확대시키기 위한 통일공세의 성격을 가졌다면, 한국의 경제성장으로 그러한 공세의 매력이 약화되고 있었다. 1970년대 중반에 들어서면 한국의 경제규모가 북한을 추월하게 된 것이다. 이에 북한은 통일전략의 차원에서 미국과의 직접대화를 통해 한국에 대한 외부적

지원을 약화시키는 데 보다 관심을 가지게 되었다. 동시에 문화대혁명 이후 복원된 북중 관계를 기초로 북한은 북미대화에 대한 중국의 지지를 확보하고 있었다. 1971년 여름 키신저 국무장관의 방중 직후 중국은 저우언라이 총리의 방북을 통해 미중 간의 협의사항을 평양과 공유했으며, 북한도 김일 부수상과 김일성의 방중을 통해 한반도 문제에 대한 입장을 전달함으로써 중국이 북미 간의 가교가 되어주기를 기대하고 있었다. 얼마 뒤 북한은 중국의 역할에 대한 불신으로 직접 미국과의 대화를 시도하게 되었고, 북미 평화협정 제안은 그 한 표현이기도 했다. 앞서서 북미 간의 대화를 고무하던 중국은 북한의 직접대화 입장을 반대하기도 곤란했다.

1984년 초 북한이 북미회담 구도에서 남북미 회담 구도로 평화협정 제안을 다시금 전환시킨 데 개입된 고려사항은 북한의 국제무대에서의 외교적 지위가 약화되고 남북미 회담을 수용하라는 중국의 압박이 강화되었다는 데 있었다. 1984년 경에는 북한이 제3세계에서 누려오던 대남우위도 약화되고 있었다. 1981년 서울올림픽 유치 결정을 위해 제3세계에 대한 한국의 외교가 강화되었던 배경에서 북한의 전통적인 우호국들은 한국에 접근하고 있었다. 한국도 1983년 6월 이범석 외무장관의 국방대학 연설을 통해 북방정책에 대한 구상을 제시하고 있었다(신범식 2003, 74-75). 그에 반발하여 북한은 한국의 제3세계 접근을 저지하기 위해 1983년 10월 9일 아웅산 국립묘지를 폭파하는 테러를 감행했으나, 그 결과 오히려 국제적 비난에 직면했던 것이다. 물론, 북한은 남북미 회담 제안을 통해 한국 내의 반정부 여론을 확대시키려는 의도도 가지고 있을 수 있었겠지만, 보다 핵심적인 요인은 중국의 압박이었다. 자국의 남북미 3자회담 수용 권유에도 불구하고 북한이 아웅산테러를 진행한 것에 대해 덩샤오핑 등 중국 지도부는 분노했다. 이에 북한 대표단의 면담을 거부하고 공개적인 비판성명을 발표하는 등 북한을 우회적, 직접적으로 압박했던 것이다(와다 하루끼 2014, 204). 그 여파로 대남비서도 허담으로 교체되었다.

〈표 2〉 냉전기 북한의 평화협정 제안 구도와 한반도 안보구조

구 분	북중협력	중국의 대미공조
북한의 경제적 우위	남북 평화협정(1954)	
북한의 경제적 우위 약화	북미 평화협정(1974)	남북미 평화협정(1984)

## 2. 탈냉전기

기본적으로 탈냉전기에 북한이 처한 지속적인 상황은 한국에 대한 체제경쟁력을 상실했다는 것이었다. 1980년대 후반 동구권 사회주의 시장의 상실과 동맹국의 지원 축소로 북한이 한국에 대하여 경제적 우위를 회복할 가능성은 상실했다는 점은 탈냉전기 북한 안보 환경의 상수적인 조건으로 자리잡았다. 이러한 경제적 잠재력의 약화는 북한의 재래식 군사력 약화와 대남 재래식 군사력 열세로 귀결되었다. 이러한 상황에서 탈냉전기 북한은 대량살상무기의 개발에 대한 위협 혹은 핵개발 진전의 과시를 통해 미국의 관여 가능성을 이끌어내는 데 집중하게 되었다. 이러한 맥락에서 북한의 평화협정 당사자문제 설정은 남북관계와 북미관계의 변천에 따라 결정되어 갔다.

북한이 1994년에 북미 양자 평화협정 체결 방안을 강조하게 된 상황은 북중관계의 소원과 남북대화의 교착으로 특징지워질 수 있다. 한중수교를 북일수교 시까지 늦춰달라는 김일성의 요구에도 불구하고 중국은 한중수교를 1992년 8월 진행했으며, 한중수교 전후부터 북한에 대한 곡물수출 대금 결제방식을 현물거래 혹은 양여에서 현금결제 방식으로 전환했다. 사실상 북한에 대한 식량원조를 중단한 것이었다. 그에 따라 북한도 반발로 응수하면서 1993년 초에는 북중접경 지역에서 다수의 북한측 도발이 감행되기도 했다. 이 때로부터 조성된 북중관계의 냉각기는 1999년 말까지 지속되었다. 이러한 상황에서 당시 고조되고 있는 군사적 긴장을 타협의 방향에서 해결하려는 노력으로 북한은 북미 직접 접근 방안을 적실성 있는 것으로 파악했다. 1994년 3월 말부터<sup>3)</sup> 한반도 전쟁위험이 고조되는 가운데 북한은 북미 평화보장체계 제안을 제시하고, 평화협정 문제를 포함한 새로운 협상틀을 통해 북미협상의 교착상태를 풀어내고자 했던 것이다. 아울러, 당시 남북관계는 북한의 전략적인 남북대화 거부로 경색되어 있었다. ‘통미봉남전술’에 따라 북한은 한국이 대미자주적인 입장을 취하지 않는 한 남북대화를 거부한다는 입장을 밝히면서 주요 안보문제에 대한 북미 직접협상을 추구하고 있었던 것이다. 1994년 중반 북한은 남북기본합의서에서 남북 불가침선언의 채택 문제가 해결된만큼 미완의 과제인 북미 평화협정의 체결에 집중해야 한다는 입장을 밝히고 있었다(전재성 2006, 45).

한편, 2010년 북한의 북미 평화협정에서 북중미 간의 평화협정 논의로 평화협정 구상을

3) 1994년 3월 말 유엔안보리의 대북결의안과 그에 따른 대북제재 준비작업 그리고 북한의 반발로 한반도의 긴장은 고조되고 있었다(조엘 윌트 외 2005, 194-195).

변화시킨 배경에는 북중관계의 말착이 놓여져 있었다. 2009년 10월 원자바오 총리의 방북을 통해 북중 양국은 탈냉전기 이후 최대의 경제적 합의들이 체결되었다(이종석 2012, 6). 중국은 김정일의 와병 이후 북한체제의 불안정화를 방지해야 한다는 이유에서 북핵문제와 무관하게 북중관계를 강화한다는 결정을 내렸고, 북한 역시 후계체제 구축 과정에서 체제안정을 최우선시하여 중국의 지원에 의존하지 않을 수 없었던 것이다. 이러한 배경에서 6자회담 재개를 위한 북미대화가 2009년 말 시도되자, 북한은 북중미 평화협정 구상을 밝혔다. 북한의 평화협정 논의 제안 배경에는 중국의 6자회담 재개 요구를 받아들이는 모습을 보일 필요가 있었다. 2010년 신년사에서부터 북한은 공고한 평화사태와 비핵화를 실현해야 할 필요성을 강조했던 것이다. 2009년 후반 중국은 6자회담 재개를 위한 한 방안으로 예비 6자회담 개최를 촉구하고 있었기 때문에, 북한의 정전협정 당사국들에 의한 평화협정 논의는 북중미 3자 예비회담을 통해 평화협정 체결 가능성을 마련하고 비핵화 논의를 위한 6자회담을 재개하자는 것으로도 이해될 여지가 있다고 생각된다.

덧붙여, 2010년 초에는 남북 간의 관계회복이 요원해지기 시작하고 있었다. 2009년 말 추진되었던 남북정상회담 개최 시도가 결렬되었던 것이다. 그에 대한 북한의 불만은 2010년 3월 천안함 사건의 배경으로 꼽힐 수 있다. 그 결과, 북중관계의 밀착과 남북관계의 대립으로 2010년대 초 한반도 정세는 형성되어 갔다.

반면, 2018년 북한의 대외관계에서 두드러지는 특징은 남북관계의 정상화 가능성이 대두되었다는 것이었다. 2017년에 출범한 문재인 정부는 남북관계의 정상화를 추진할 것임을 공약사항으로 밝히고 있었고, 남북관계 개선을 넘어 북미관계 개선의 중재자 역할을 수행할 것이라는 입장을 천명하고 있었던 것이다. 북한은 트럼프 행정부의 최대 압박 정책에 따른 제재여파가 감지되자 2017년 11월 말 핵무력 완성을 선언하고 2018년 초 일방적 핵개발 동결 등의 조치를 통한 긴장완화를 모색했다. 북한이 이처럼 긴장완화를 모색함에 있어 그러한 정책방향에 호응해줄 수 있는 한국 정부가 존재한다는 사실은 기회적 요인이기도 했으며, 판문점 남북정상회담 등을 통해 북한은 대외관계 개선과 경제문제에 대한 대처를 집중적으로 모색하고 있다.

아울러, 2018년에 들어서는 김정은 정권 출범 이후 냉각되어 있던 북중관계가 해빙을 맞았다. 2018년 3~6월에 걸쳐 김정은 국무위원장과 시진핑 주석은 세 차례의 정상회담을 진행했던 것이다. 이를 통해 북한은 단계적, 동시적 비핵화 원칙에 대한 중국의 지지를 확보하고, 중국은 종전선언 및 평화협정 체결과정에 대한 관여를 확대할 수 있었다.

〈표 3〉 냉전기 북한의 평화협정 제안 구도와 한반도 안보구조

구 분	북중밀착	북중냉각 혹은 일반적 협력
남북대립	북미중 평화협정(2010)	북미 평화보장체계(1994)
남북관계개선	남북미중 평화협정(2018)	

## V. 결론

이 글에서는 북한의 평화협정 구상의 형태가 주요 기점별로 변천되어 왔음을 지적하면서, 그러한 변천이 이루어진 배경에 한반도를 둘러싼 국제정세의 변화가 존재했다는 함의를 도출하고 있다. 냉전기 북한의 평화협정 구상은 1954년의 남북 평화협정으로부터 시작하여, 1974년 북미 평화협정, 1984년의 남북미 회담으로 변화되어 왔으며, 탈냉전기에도 북한은 1994년 북미 평화보장체계와 2010년 정전협정 서명국인 북중미 간의 평화협정을 제안한 데 이어 2018년 현재는 남북미중 4자가 참여하는 평화협정 체결을 지지하는 입장을 보이고 있다. 이러한 북한의 평화협정 구상과 연결된 한반도 안보구조의 변화는 냉전기와 탈냉전기를 구분하여 파악할 필요가 있다. 냉전기 북한의 평화협정 제안은 남북 간의 체제경쟁과 북중관계 요인으로 변형되어 왔다고 볼 수 있는 반면, 탈냉전기 북한의 평화협정 구상은 북중관계와 남북관계의 개선 여부와 직접적으로 연결되어 파악될 수 있는 것이다. 이러한 북한의 평화협정 구상과 한반도 안보구조 간의 구조화된 관계는 북한의 평화협정 제안이 냉전기에는 체제경쟁 차원에서 한국의 참여를 가급적 배제하려는 양상을 지녔으나, 탈냉전기에는 북미대화를 위해 한국의 참여까지도 전략적으로 활용하는 형태로 변화되었음을 보여준다.

이상의 검토를 통해 냉전기 북한의 평화협정 구상 변천 동학과 탈냉전기의 동학 간에는 차별성이 존재함을 확인할 수 있었다. 냉전기에는 북한의 한국 정부의 국내적 입지나 대외적 지지를 위축시키기 위하여 평화협정 체결 주장을 전개했으나, 1984년 제안의 경우처럼 중국의 압박으로 부득이 한미 양국의 평화협정 협상에 대한 시각을 받아들이기도 했다. 반면, 탈냉전기 북한은 체제열세가 상수화된 상황에서 대남관계 개선, 북중관계 긴밀화 여부에 따라 한국과 중국을 평화협정 체결 당사자로 회담에 합류시킬 수 있다는 시각을 보이고 있다. 이러한 구조적 차이점은 탈냉전기에 적응할수록 평화협정 회담이 체제경

쟁으로서의 속성을 탈각하고 있으며, 북한도 자신이 안보적 부담을 탈피하는 데 초점을 두고 평화협정 체결 문제를 바라보고 있음을 시사하고 있다.

북한의 평화협정 구상의 변천과 북한의 핵보유성명 혹은 핵무력 완성 선언 등 핵 부분의 변화는 어떠한 관련성을 갖고 있는지도 생각해볼 수 있다. 북한도 수소탄과 ICBM을 갖게 되면 미국이 전쟁과 타협 중에서 타협을 선택할 수밖에 없을 것이라는 선전을 해왔다. 사회주의 이념체계 상 1950년대 소련의 평화공존노선 채택 시와 유사한 논리를 보인 것이다. 이점에서는 북한이 핵개발 이후 평화협정 체결 문제에 대해 보다 높은 기대를 갖게 되었으리라고도 생각된다. 그러나 2005년 2월 핵보유성명 이후 북한이 6자회담의 복귀를 모색하기는 했지만 평화협정 체결 문제에 보다 적극적인 의지를 보였다고 보기는 어렵고, 2017년 11월 핵무력 완성 선언 이후 금년 들어 대화국면으로 전환했지만 이것은 비핵화-평화체제 구축을 위한 협상을 수용한 결과이다. 평화협정을 얻기 위해 비핵화를 진행해야 하는 북한의 상황에서 핵개발이 평화협정 추진 의지를 전반적으로 높이는 변수가 되기는 어려운 것이다. 그에 따라 핵과 평화협정 간에는 직접적 연관성이 크다고 보기는 어렵다. 다만, 내부적으로 북한의 핵무기 개발 사실은 데탕트 정책의 성공가능성을 설득하는 논거로 활용될 수는 있을 것이다.

북한 평화협정 제안의 변천과 한반도 안보구조 간의 관련성이 우리에게 주는 이론적, 정책적 함의는 다음과 같다. 우선, 이론적으로는 특정한 정책방향의 추진 의지를 강화시키는 요인과 그 정책방향 중에서 구체적인 방안을 선택하게 하는 요인은 구별되어 파악되어야 한다는 것이다. 특정한 정책행동의 추진 의지가 행위자의 필요, 능력, 기회에 좌우된다면, 그를 위한 다양한 방안 중에서 어떠한 방안을 선택할 것인지에 대해서는 문제영역의 다양한 이해관계가 고려된다는 것이다. 다음으로, 이 글의 정책적 함의는 북한의 평화협정 제안이 한국에 대한 체제경쟁의 성격을 완전히 탈각했다고 단정짓기는 어렵지만 안보환경 개선 방안으로 간주되고 있는 측면이 있다는 것이다. 그에 따라 남북관계개선 여부에 따라 한국이 평화협정의 당사자임이 북한에 의해서도 인정되고 있다. 평화협정 체결을 넘어 통일과정으로 연계될 수 있는 평화체제 구축 과정이 비핵화과정보다도 길 수 있다는 시각이 있는 만큼, 남북관계 관리의 필요성에 주목해가야 할 것이라고 생각된다.

## 참고문헌

- 김연철. 2018. 『70년의 대화: 새로 읽는 남북관계사』. 서울: 창비.
- 서보혁. 2009. “북한의 평화 제안 추이와 그 특징.” 『북한연구학회보』, 13(1): 61-82.
- 신욱희. 2012. “북미관계와 한반도 평화체제: 역사적 고찰.” 『한국정치외교사논총』, 33(2): 35-61.
- 와다 하루끼. 남기정 역. 2014. 『북한 현대사』. 서울: 창비.
- 엄정식. 2013. “1979년 카터 대통령의 남북미 3자회담 추진과 박정희 정부의 인식.” 『한국정치학 회보』 47(1), 243-259.
- 이수석. 2002. “한반도 평화체제 수립 가능성에 관한 연구: 북한의 정책을 중심으로.” 『세계지역연 구논총』, 14: 73-87.
- 이종석. 2012. 『2차 핵실험 이후 북한-중국 관계의 변화와 함의(세종정책연구 2012-21)』. 성남: 세종연구소.
- 이중구. 2016. “북한 핵담론의 당론화 과정과 당론강화 동학.” 서울대학교 정치외교학부 박사학위 논문.
- 임수호. 2009. “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점.” 『한국정치연구』 18(2): 53-93.
- 전재성. 2006. “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토.” 『한국과 국제정치』, 52, 33-66.
- 하용출. 2003. 『북방정책』. 서울: 서울대학교출판부.
- 홍석륜. 2012. 『분단의 히스테리』. 서울: 창비.
- 홍용표. 2006. “1954년 제네바회의와 한국전쟁의 정치적 종결 모색.” 『한국정치외교사 논총』 28(1), 35-55.
- Wit, Joel S, Daniel B. Poneman and Robert L. Gallucci. 2004. *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*. Washington D.C.: The Brookings Institute.



# 미·북 정상회담의 전략적 함의와 파급효과 분석\*

김진하\*\*

## I. 서론

미국과 북한은 지난 6월 12일 싱가포르에서 정상회담을 갖고 4개항의 공동합의문을 발표하였다.<sup>1)</sup> 평화와 번영을 갈망하는 양국 국민의 갈망에 따르는 새로운 미·북 관계수립, 지속적이고 안정적인 한반도 평화체제 건설을 위한 공동협력, 4.27 판문점선언 재확인 및 완전한 한반도 비핵화를 위한 북한의 노력, 전쟁포로/실종자(POW/MIA) 유해송환 등이 합의되었다.<sup>2)</sup>

출범 이후 거듭된 CVID 또는 PVID원칙에<sup>3)</sup> 따른 전면적 북한비핵화공언에도 불구하고, 트럼프 행정부는 결국 정치적·절충적 타협을 선택한 것으로 보인다. 특히 6.15 공동합의문은 이란 비핵화에 대한 포괄적·공동행동계획(JCPOA: Joint Comprehensive Plan of Action)이나 9.19 공동선언, 2.13 합의 등과 같은 정상적인 비핵화 관련 협상·합의문

---

\* 본 발표문의 이본은 “미·북 정상회담과 동북아 국제질서: 전략적 함의와 중장기적 파급효과 분석”이란 제목으로 등재지 「전략연구」 2018년 11월호에 게재될 예정입니다.

\*\* 통일연구원 연구위원

- 1) The White House, “Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People’s Republic of Korea at the Singapore Summit,” Statements & Releases, June 12, 2018, <https://www.whitehouse.gov/search/?s=joint+president+donal+j+trump+united+states+america+chairman+kim+jong+un+democratic+peoples+republic+korea+singapore+summit>(검색일: 2018.8.28.)
- 2) 2018년 10월 현재는 연내 제2차 한미정상회담이 예고되고 있다.
- 3) 영구적이고 검증가능하며, 불가역적인 핵폐기(PVID, Permanent, Verifiable, Irreversible Disarmament) 원칙 실현을 위한 단계적 절차에 대한 논의는 다음 참조. Michael E. O’Hanlon, “A Step-by-Step Plan for Denuclearizing North Korea,” Brookings Institution, May 14, 2018, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/05/14/a-step-by-step-plan-for-denuclearizing-north-korea/>(검색일: 2018.10.10.)

서로 보기는 힘들며, 오히려 미·북 간 전쟁상태 종결 및 외교관계 복원을 향한 사전 조치로서 선언적·정치적·명목적 비핵화를 매개로 작성된 잠정적인 화해·양해각서로 간주하는 것이 타당해 보일 정도다. 지난 7월 17일 트럼프 대통령의 “시간·속도에 제한도 없다”<sup>4)</sup> 미·북 간 명목상 비핵화 합의사실을 시인하는 듯 한 뉘앙스의 발언으로 의혹이 증폭되고 있다. 미국의 묵인 하에, 실질적으로는 북한의 ICBM개발 포기 및 핵동결과 일부 핵시설·핵무기의 상징적 해체, 그리고 여타 지역으로의 핵·확산 포기약속 등을 최종결과물로 상정한 부분적인 비핵화가 협의되고 있는 것 아닌지에 대한 우려도 단순한 기우로 여길 수만은 없게 만드는 상황이다. 미·북 간 6.15 합의가 한반도의 현상복구(즉, 북한의 완전비핵화)를 위한 디딤돌이 되기는커녕 현상변경 추진(즉, 북핵의 암묵적 기정사실화)수단으로 악용될 위험성마저 증대되는 형편이다.

북핵 및 한반도 문제 주도권행사를 위해 미국과의 직접담판을 끈질기게 추구해온 북한의 외교적 승리이자, 그간 일관되게 이를 회피해 왔던 미국의 일방적인 양보와 후퇴라는 대반전이 발생한 것이다. ‘화염과 분노(Fire and Fury)’와<sup>5)</sup> ‘전멸(Total Destruction)’에서<sup>6)</sup> ‘평화와 번영’의 양국관계와 ‘지속적이고 안정적인 평화체제’ 지향으로 반년 만에 급작스럽게 태도변경을 감행한 트럼프 대통령의 대북외교는 이해하기 어려운 사태로 <트럼프 미스터리>로 불릴만한 충격 드라마였다. 트럼프 미스터리를 어떻게 설명할 수 있을까?

트럼프 미스터리에 대한 두 갈래 해답이 가능하다. 반전 드라마의 주연으로 등장한 트럼프나 김정은 등을 강력한 자유의지를 행사하며 국제정치의 변화를 이끌어 낸 슈퍼 행위자(Super Actor)로 볼 것인가 또는 수면 하에서 진행된 국제질서의 구조적인 변화를 인적(人的)으로 대변하는 대리인(Agent)으로 간주할 것인가에 따라 강조점이 다른 해석이 도출가능하다. 즉, 행위자(Actor)인가 대리인(Agent)인가의 판단에 따라 상이한 설명이 제시될 수 있는 것이다.

4) “Donald Trump Says There Is ‘No Time Limit’ for North Korea to Denuclearise,” *The Guardian*, July 18, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/jul/18/donald-trump-says-there-is-no-time-limit-for-north-korea-to-denuclearise>(검색일: 2018. 8. 20.)

5) Peter Baker and Choe Sang-Hun, “Trump Threatens ‘Fire and Fury’ Against North Korea if It Endangers U.S.” *New York Times*, August 8, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/08/world/asia/north-korea-un-sanctions-nuclear-missile-united-nations.html>(검색일: 2018. 9. 9.)

6) 북한에 전멸을 경고한 트럼프의 2017년 9월 19일 72차 유엔총회 기조연설 전문은 다음 참조. The White House, “Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly,” September 19, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/>(검색일: 2018. 9. 3.)

현재까지 트럼프의 결단이 중요했다(Trump Matters!)는 식의 행위자 중심(Actor-Oriented)해설이 언론 등에서 주종을 이루고 있다. 김정은의 성공적인 평화캠페인 수행, 즉 매력 공세(Charm Offensive)를<sup>7)</sup> 통한 미·북 직접담판 성사 및 평양의 국제적 위상제고, 북·중 관계복원 등의 효과적 이이제이(以夷制夷)전술 활용, 집요하고 일관된 북한의 대미·대남 책략구사 및 능란한 협상전술, 선(先)남북공조-후(後)대미협상의 대미(對美) 압박효과 유발, 김정은 개인의 파격적 드라마 연출력 등과 평화 이미지로 국제여론에 호소한 문재인 정부의 외교적 중재전술과 트럼프 맞춤형 대미(對美) 유인전술 시현, 그리고 무엇보다도 트럼프 대통령의 국내정치적 계산이나 무지, 예컨대 북핵 문제 및 북한의 협상전술에 대한 무경험, 동북아 국제정치 및 동맹국 관리에 대한 아마추어리즘, 변덕스럽고 단기이익에 천착하는 부동산 사업가적 성향, 북핵 문제에 염증을 느끼는 미국 내 대중정서를 활용하는 인기영합 전술 등에 주목하는 해석과 이에 기초한 협상 전망시나리오가 주목을 끌고 있다. 이에 더해 미국 국내정치적 요소, 즉 러시아·스캔들을 전·방위적으로 조사하며 트럼프 대통령의 가담사실 입증에 심혈을 기울이는 뮐러(Mueller) 특검팀의 압박에<sup>8)</sup> 대한 회피와 주의분산 의도, 중간선거 승리와 2020년 재선가능성 제고를 목표로 한 트럼프 대통령의 전시성(展示性) 업적 부풀리기 등에 착목한 해설이 가미되면서 행위자중심(Actor-Oriented) 분석의 적실성도 상당히 보인다.

그러나 행위자의 행태나 전술적 선택, 국내정치적 요소 등에 치중한 설명은 긴급현안과 당면상황의 변화를 시의 적절하게 반영한 중단기적 분석과 긴급처방을 제시하는 데는 유용할 수 있으나, 겉으로는 쉽게 드러나지 않지만 되돌리기 어려운 중장기적 대세의 흐름을 진단하여 근본적·전략적 대책을 준비하는 데는 대중요법(對症療法)적 제약성을 노출하기 쉽다. 예컨대, 행위자중심 접근은 신중한 체임벌린, 냉철한 키신저, 변덕스런 트럼프가 각기 다른 개성과 소속 국가의 상이한 국내정치적 사정에도 불구하고 외견상 흡사하게도 적대적인 상대방에게 유익해 보이는 결정(예컨대, 뮌헨협정, 파리강화조약, 그리고 잠정적으로 미·북 간 6.15 합의)을 선택한 원인을 설명하는데 한계를 드러낸다. 국제체제적인 요소, 즉 주요강대국 간 국력배분 관계 전이에서 기인하는 국제체제 권력구조 변동과 강

7) Khang Vu, "Behind North Korea's Charm Offensive," *The National Interest*, July 24, 2018, <https://nationalinterest.org/blog/skeptics/behind-north-korea%E2%80%99s-charm-offensive-26696?page=0%2C1>(검색일: 2018. 9. 3.)

8) 시기별로 정리된 뮐러 특검팀의 조사활동 관련 기사들은 다음 참조. "Mueller Investigation," *Politico*, <https://www.politico.com/tag/mueller-investigation>(검색일: 2018. 10. 1.)

대국들의 대응전략 변화에 집중하는 구조적 접근이 병렬될 때 보다 통합적인 이해가 가능해질 것이다.

이 논문은 동북아 전략지형과 역내(域內) 국제질서 변화에 초점을 맞춘 국제체제의 구조(Structure)중심 접근으로 미·북 정상회담의 전략적 의미와 파급효과를 분석하며 행위자 및 당면현안 중심의 단기적 처방을 보완하는데 중점을 둔다. 따라서 본 논문은 김정은이나 트럼프 등을 자신의 자유의지와 선택에 따라 세상의 질서를 바꾸는 슈퍼 행위자(Super Actor)로 간주하기보다는 환경의 변화, 즉 국제 권력구조 변동에 따라 외교정책 선택의 폭에 제약을 받을 수밖에 없는 대리자(Agent)로 가정한다. 지도자는 장기판 ‘졸(Pawns)은 아닐지라도 자신이나 국가의 운명을 좌우할 주인(Masters)’은 아니다.<sup>9)</sup> 김정은 신드롬(Syndrome)으로 불린 만한 극적 반향을 불러온 김정은의 성공적 연출이나 대반전의 트럼프 현상(Trump Phenomenon)이 아무리 충격적·예외적·일탈적 상황으로 보이더라도, 동북아 국제질서 및 국가 간 권력배분 변동과 미국 동아시아전략의 전환 등의 변화를 배경으로 이루어진 구조적인 현상으로 파악하고, 분석을 진행할 것이다. 역내(域內) 세력균형 변동은 눈에 띄지 않은 채 지표면 밑에서 점증적으로 이뤄지고 있는 거대한 지각판(地殼板, Tectonic Plate)의 이동으로 비유될 수 있으며, 미·북 정상회담의 외형적인 파격성과 대반전은 상대적으로 균열에 취약했던 한반도 지표면에서 돌연 발생한 용암 분출현상으로 볼 수 있을 것이기 때문이다.

## II. 미국의 동아시아전략 재조정 관점에서 살펴본 미·북 정상회담의 함의 분석

미국의 서태평양·동아시아 전략은<sup>10)</sup> 패권의 황혼과 더불어 역내직접·심층(深層)관여(Onshore Deep Engagement)를 핵심 축으로 하는 자유주의·패권전략(Liberal Hegemony)에서 역외균형(域外均衡, Offshore Balancing)<sup>11)</sup>으로 전환 중인 과도기에 있다. 상대적·

9) Robert Jervis, "Do Leaders Matter and How Would We Know?" *Security Studies*, Vol. 22, No. 2 (2013), p.178.

10) 미국의 아시아 태평양 전략의 변천에 관한 역사적 개관은 다음 저술 참조. Michael J. Green, *By More than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific since 1783* (New York: Columbia University Press, 2017).

11) 역외균형전략의 개념, 조건, 역사적 사례 등에 대해서는 다음 참조. John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton & Company, 2014), pp.234-266.

구조적 쇠퇴로 미국은 역내 직접주둔 및 심층관여를 약속한 기존의 동맹공약들을 점차 철회·감소시켜 나가고 있다. 대신 전략적 중요지역에서의 위기 발생 시 군사력의 긴급전개를 통한 제한적·한시적 선별 개입에 중점을 두는 지정학적 역외균형전략이 점차 미국 서태평양·동아시아 전략노선으로 부상하고 있다.<sup>12)</sup>

미·북 정상회담으로 표출된 미국의 대(對)한반도 역외균형으로의 전략변화의 징후는 심대한 구조적 위기의 한반도 도래를 직감하게 한다. 최악의 경우, 미국은 주한미군을 철·감군하며 대양으로 물러나고, 한국은 핵무장을 기정사실화한 북한은 물론 중국과 러시아 등 대륙 현상도전 세력의 거센 도전을 제1선에서 스스로의 힘으로 막아셔야 하는 불리한 환경에 처해질 수 있을 것이다.

## 1. 미국 서태평양·동아시아 전략의 변천

미국의 국가대계를 전전(戰前), 냉전, 탈냉전 시기로 구분하여 살펴본다. 미국도 다른 역사상 강대국들과 유사하게 국력이 팽창·확대될수록 대외 관여의 폭과 심도를 높여가는 경향을 보여 왔다. 독립과 서반구 패권 확립기에는 불개입(不介入) 및 고립주의 노선, 팽창기에는 역외균형전략 및 국제주의(Internationalism)와 고립주의 간 시계추(Pendulum) 외교, 냉전기에는 봉쇄정책과 직접관여 전략, 탈냉전 이후에는 보편적 국제주의(Globalism)에 입각한 자유주의·패권전략이 주류적 국가전략으로 득세해왔다.

미국 국가대계의 전통적 목표는 서반구의 패권확보다. 이를 위한 양대 추진전략으로 고립주의(Isolationism) 노선과 역외균형을 들 수 있다. 먼로 독트린(Monroe Doctrine)은 미국의 서반구 패권확보·유지를 위해 자유주의 보루로서 미국요새(Fortress America)를 건설하여 구세계 유럽강대국의 신대륙에 대한 개입·관여를 배제하려는 불개입·고립주의 노선을 대변한다. 상대적인 열세에 처해있던 19세기 이전까지는 “국가의 안전과 자유, 그리고 국민의 재산” 보호에 중점을 두는 고립주의 외교안보 노선을 선호했던 것이다.<sup>13)</sup>

미국은 태평양 진출 이후 2차 대전 발발 이전까지 국가대계의 핵심전략으로 역외균형을

12) Christopher Layne, “This Time It’s Real: The End of Unipolarity and the Pax America,” *International Studies Quarterly*, Vol. 56, No. 1 (Summer 2012), pp.203-213.

13) Doug Bandow, “Keeping the Troops and the Money at Home,” *Current History*, Vol. 93, No. 579 (January 1994), pp.8-13.

추구했다. 역외균형전략은 경쟁강대국들과 대양으로 분리되어 있는(Insular) 미국의 지정학적 이점을 최대한 활용하고자 한다는 점에서는 전통적 고립주의자들과 전략적 가정을 공유한다. 그러나 ① 적정수준의 군사력, 특히 강력한 해·공군과 지정학적 요충에 위치한 해외기지, 그리고 정예 신속파견군의 보유를 강조하며,<sup>14)</sup> ② 미국의 국익에 심대한 영향을 미칠 수 있는 전략적 중요지역에 대해서는 유사시 개입을 불사한다는 점에서, 서반구외 지역에 대한 개입·관여를 전반적으로 회피하고자 노력하는 신고립주의(Neoisolationism) 미국요새(Fortress America)론과<sup>15)</sup> 상이한 처방을 제시한다.<sup>16)</sup> 역외균형 전략은 잠재적으로 미국의 서반구패권에 도전할 수 있는 육상패권국이 여타 지역, 특히 유라시아대륙에서 부상하는 것을 억제키 위해, 역내 강대국 간 상호견제 및 세력균형 상태를 지탱해 줄 지속 가능한 메커니즘을 구축·보존하는데 노력한다. 세력균형유지의 일차책임을 역내동맹국들에 맡기고 미국은 가능한 한 수평선 너머 역외에 머물면서 개입을 유예하며 우월한 전략적 지위의 지속을 최대한 연장하는데 주력한다. 그러나 세력균형 붕괴가 임박한 결정적 위기상황이 도래할 경우에는 함대·신속파견전력 투사 등 전략적 개입을 통한 세력균형 복구나 전전현상(戰前現狀, Status Quo Ante Bellum) 복원에 집중한다. 즉, 역외균형전략은 해군력과 동맹외교, 그리고 역외에서의 맞춤형의 선별적 개입을 통한 지역패권국 부상 억제에 초점을 맞추는 선택과 집중의 전략인 것이다.

19세기 말 하와이 편입 및 필리핀 점령으로 태평양에 진출한 이후 이차대전 발발 전까지 미국은 태평양에서의 자국의 지위를 위협할 수 있는 동아시아·서태평양지역 내 패권국 등장 예방을 위해 역외균형자로서의 전략태세를 유지했다. 극동지역으로의 러시아의 팽창이 두드러졌던 19세기 말 20세기 초엽까지 영국과의 공동전선 형성, 일본과의 전략적 제휴(예: 1905년 카츠라-태프트 밀약) 등을 통해 러시아의 동아시아 지역패권 획득과 태평양 진출을 저지하는데 진력했다. 신흥 일본 제국의 부상 이후에는 강력한 (태평양)함대를 보유한 역외균형자로서 영·일·중·로 등 경쟁강대국 간 상호견제 및 지역 세력균형을 유지

14) 이런 점에서 역외균형전략은 Alfred Mahan, Nicholas Spykman, Paul Kennedy 계보로 이어지는 영미 해양지정학적 전통을 계승한 해군력·중심주의 전략(Navalism)과 태생적 일심동체로 볼 수 있다.

15) William S. Cohen and Gary Hart, "Don't Retreat into Fortress America," *The New York Times*, 22 November 2016, <https://www.nytimes.com/2016/11/22/opinion/dont-retreat-into-fortress-america.html>(검색일: 2018. 3. 27)

16) Stephen M. Walt, "In the National Interest: A Grand New Strategy for American Foreign Policy," *Boston Review* (February/March 2005), <http://bostonreview.net/archives/BR30.1/walt.php>(검색일: 2018. 1. 16)

하는데 집중한다.<sup>17)</sup> 태평양전쟁 승리 후에야 미국의 동아시아 직접관리·심층관여 정책이 시작된다.

미국을 제외하고 대전의 황폐화 효과로 초강대국으로 부상한 소련의 팽창을 저지할 능력을 지닌 국가가 사라지면서, 미국의 국가대계 전략목표는 소련봉쇄(Containment)와 자유주의 국제질서의 건설 및 민주주의 블록의 직접적·패권적 관리로 전환된다. 즉, 직접역내관여를 통한 유라시아에서의 패권국 등장의 직접적인 봉쇄 및 견제가 국가대계 주요 목표로 책정된 것이다. 이에 따라 대소봉쇄(Containment), 동맹국에 대한 확장억제(Extended Deterrence) 제공, 전진방어(Forward Defense), 역내 심층관여정책 등이 패키지로 묶여, 후일 현실주의 진영으로부터 국력낭비를 유발하는 자유주의·패권 추구전략(Liberal Hegemony 또는 Strategy of Preponderance<sup>18)</sup>/Primacy<sup>19)</sup>)으로 비판받게 되는 적극적인 지역 직접관여전략이 전통적인 역외균형 전략을 대체하게 된다.

자유주의·패권전략의 심층관여나 봉쇄는 ① 중요지역에는 장기주둔·상주하며 역내균형자로 기능, 지역패권국의 등장을 직접 예방하는데 주력하고, ② 전략적으로 중요성이 떨어지는 지역에 대해서도 전 세계적 평화·질서의 유지·관리 또는 지구적 경쟁 차원에서 경쟁 초강대국의 진출을 억제키 위해 개입에 나선다는 점에서 전전의 역외균형전략과 차별된다. 그러나 냉전기 중에도 핵심이익이 걸린 유럽과 동아시아를 제외하고 전략적으로 부차적 의미를 지닌 기타지역(예: 동남·남부 아시아, 아프리카 지역 등)에서는 여전히 역외균형자로서 제한적 관여에 머물렀었다는 점에 주목할 필요가 있다.

냉전초기 한반도정책은 역외균형적 요소가 강했다. 미국의 한반도 직접관여는 대륙진영의 오판에 따른 한국전쟁 발발 때문이었다. 미군철수(1949) 및 애치슨라인(Acheson Line)에서의 제외 발표(1950.01) 등을 한국포기로 오인한 북한은 중·소의 지원을 등에 업고 남침을 감행했다. 그러나 미군 철수 등이 장기 주둔 등을 통한 한반도 역내에서의 직접관리 의지가 빈약했음을 의미했던 것이지 미국이 현해탄 너머 역외에서의 현상유지정책(한반도 역외균형)까지 포기했다는 신호는 아니었으며, 북·중·소는 이를 오판했던 것이다.<sup>20)</sup>

17) 현상유지 원칙에 입각, 해군 군비경쟁 과열 및 태평양·극동 지역의 평화 및 안정유지 문제의 잠정적 해결을 시도했던 1921-22년 ‘워싱턴 군축회의’ 개최는 대표적 사례.

18) Melvyn Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War* (Stanford: Stanford University Press, 1992), p.517.

19) Samuel P. Huntington, “Why International Primacy Matters,” *International Security*, Vol. 17, No. 4 (Spring, 1993), pp.68-83.

미군참전과 한미 방위동맹 체결로 미국의 한반도 장기주둔 및 심층관여가 시작되면서, 한미·미일 동맹을 양축으로 하는 냉전기 미국의 동아시아 안보체제가 완비되었다. 한국의 입장에서는 미국의 개입·관여의 불확실성을 의미하는 역외(域外) 주의대상 리스트에서 빠져나와 역내에서의 직접·심층관여가 필요한 전략적 중요국가로 승격됨으로써 확실한 안보를 확보하는 계기를 마련하게 되었고, 이후 한미동맹과 미군주둔은 미국의 직접·장기적 역내 관여의지를 보증하는 징표로 기능해왔다. 그러나 미국이 한반도 역외균형자로 전략적 입장을 변경시킬 경우, 현상변경적 중·로, 핵무장 기정사실화에 전력을 기울이고 있는 북한에 둘러싸인 한국은 극도의 안보불안과 불확실성에 노출될 것임은 명약관화하다. 비록 비공식적일지라도 트럼프 대통령 등에 의한 대한(對韓)방위공약 철회·감축발언이 거듭될수록, 미국의 진의를 탐색하고, 한국의 안보의지를 시험하는 북방세력의 저항도 도발(예: 중·로의 KADIZ 침입)은 더욱 빈번히 발생할 것이다.

소련 권 붕괴 후 미국 단극(單極, Unipolarity)시대가 도래 하면서 냉전기 형성된 자유주의 보편적 지배 프로그램과<sup>21)</sup> 자유주의·패권전략은 전 지구적으로 확장된다. 단극시대 평화의 최대위협은 ‘미국이 충분히 (패권국으로서 역할을 수행)하는데 실패하는 것(U.S. Failure to Do Enough)’으로 인식된다.<sup>22)</sup> 이에 따라 냉전에서 살아남은 유일초강대국으로서 미국은 압도적 국력과 패권적 지위를 바탕으로 거시적 국제생태계변화 프로젝트 성격을 지닌 방대한 자유주의 세계화 프로그램을 ‘충분히’ 가동하는데 주력한다. 이 시기 미국은 마치 현상변경 희구국가처럼 동구권과 구(舊)소련지역으로 세력을 확장한다. NATO의 동구권지역으로의 확대(예: 폴란드, 발틱3국, 특히 에스토니아 등)와 군사기지건설 및 MD체제편입과 나토군 주둔, 우크라이나, 조지아 등 카스피 해 연안국, 키르기스스탄 등 중앙아시아 국가들을 포괄하는 유라시아 심장부(Heartland)에까지 영향력 확대를 시도하여<sup>23)</sup> 러시아와의 갈등은 심화된다.

20) 북방연대의 오인에 있어서 북한의 주도적 역할에 대해서는 다음 참조. Thomas J. Christensen, *Worse than a Monolith: Alliance Politics and Problems of Coercive Diplomacy in Asia* (Princeton: Princeton University Press, 2011), pp.28-62; Kathryn Weathersby, “Soviet Aims in Korea and the Origins of the Korean War, 1945-1950: New Evidence from Russian Archives,” Cold War International History Project Working Paper No. 8 (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center, 1993), p.9.

21) Charles Krauthammer, “Universal Dominion: Toward a Unipolar World,” *The National Interest*, No. 18 (Winter 1989/90), pp.46-49.

22) William C. Wohlforth, “The Stability of a Unipolar World,” *International Security*, Vol. 24, No. 1 (Summer 1999), p.8.

## 2. 미·북 정상회담은 한반도 역외균형자로의 회귀 전조현상

미국 패권(Pax Americana)이 황혼기를 맞이하자 미국 내에서 현실주의(Realism) 진영을 중심으로 자유주의·패권전략에 대한 비판인식이 확대되기 시작했다. 트럼프의 인기영합주의 선거 전략은 이에 편승하며 대선승리를 가져왔다. 먼저 현실주의자들의 비판에 주목해 보자.

현실주의 진영에서는 자유주의 보편지배 프로젝트가 현실정치에 접목되는 순간부터 과도공약(Overcommitment), 무리한 확장(Overextension), 동맹국들의 무임승차(Free Ride), 과도한 군사개입 등 부작용이 나타나기 시작했으며, 결국 미국의 국력고갈과 국가퇴조, 적대세력 양산과 경쟁국가 등장을 초래하게 되었다며 한마디로, 자유주의·패권전략은 “불필요하고, 역효과를 유발하며, 비싸고, 낭비적”이라는 강력한 비판을 제기한다.<sup>24)</sup> 즉, 미국의 황혼은 자기패배적인(Self-Defeating) 자유주의 패권전략의 국력 낭비에서 비롯된 것이며, 쇠퇴의 와중에서도 긴축재정 중인 미국이 부유한 동맹국을 위해 방위비를 과다하게 지출하는, 즉 “부자를 위한 복지정책(Welfare for the Rich)”을 지속하는 모순을 양산하고 있다며 신랄하게 비판한다.<sup>25)</sup>

탈냉전·경기침체의 여파 속에 미국 국민 여론도 비판적으로 변화되는 추세가 뚜렷해진다. 국제자유주의 질서의 유지비용 급상승, 계속되는 경제하락과 기하급수적으로 누적되기 시작한 무역 및 재정적자는 미국시민들의 자유주의적 국제의무 수행에 대한 회의감, 국익중심 대외정책에 대한 지지, 그리고 현실주의적 대외정책 인식의 강화를 초래했다.<sup>26)</sup> 과반이상의 미국시민들은 이제 “미국은 자국 문제해결에 집중하고, 타국문제는 스스로가 최선을 다해 처리하도록 내버려두면 미국의 처지가 보다 개선될 것”이라는 데 동의하는 상황이다.<sup>27)</sup> 현실주의적인 역외균형전략 추진을 위한 대중적 하부토대가 확보되었던 것이

23) Emre Iseri, “The US Grand Strategy and the Eurasian Heartland in the Twenty-First Century,” *Geopolitics*, Vol. 14 (2009), pp.26-46.

24) Barry R. Posen, *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy* (Ithaca: Cornell University Press, 2014), p.xi.

25) Barry R. Posen, “Pull Back: The Case for a Less Activist Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 92, No. 1 (January/February 2013), pp.116-128.

26) Pew Research Center, “Public Uncertain, Divided Over America’s Place in the World,” 5 May 2016, <http://www.people-press.org/2016/05/05/public-uncertain-divided-over-americas-place-in-the-world/>(검색일: 2018. 4. 8.)

다.<sup>28)</sup> ‘미국 우선주의(America First)’ 라벨을<sup>29)</sup> 달고 현실주의 색채의 대외정책노선을 주창하면서,<sup>30)</sup> 탈냉전 이후 축적된 불안정에 제대로 반응하지 못하는 기존정치권에 대한 대중적 불만에 호소하는 인기영합 편승전략을 구사한 트럼프 후보의 당선으로 연결되는 배경이다.<sup>31)</sup>

미국 쇠퇴에 대한 현실주의 처방전은 역외균형 정책으로의 회귀다.<sup>32)</sup> 냉전시대는 물론 탈냉전 단극체제에서 미국이 패권적·우월적 지위(Primacy)를 향유할 수 있었던 것은 장기 주둔이나 지역직접관리가 아니라 미국의 지정학적인 이점과 강력한 해·공군력을 활용한 “공역 통제(共域 統制, Command of Commons)”에 있었으며,<sup>33)</sup> 이제 상대적 쇠퇴기를 맞이한 미국은 해외 주둔군의 감축이나 철수, 동맹국들의 공정한 비용분담(Burden Sharing) 요구, 동맹공약·군사개입·해외개입의 축소(Retrenchment) 및 자제(Restraint), 불필요한 전쟁에 연루될 위험성을 최소화하는 비관여(Disengagement)정책 확대 등으로 국력 낭비의 감소와 투입자산의 절약을 통해 미국의 강대국 지위 지속과 반등을 목표로 하는 역외균형 전략으로 회귀할 필요가 있다고 주장된다.<sup>34)</sup> 현실주의자들은 ‘지구촌 구석구석이 전략적으로 중요하며’<sup>35)</sup> 도처에 위협이 산재해 있다는 패권전략의 잘못된 가정은<sup>36)</sup> 안보 자산

27) *Ibid.*

28) Daniel W. Drezner, “The Realist Tradition in American Public Opinion,” *Perspectives on Politics*, Vol. 6, No. 1 (March 2008), p.58.

29) ‘미국 우선주의’ 슬로건은 지나친 국제개입과 관여를 비판하는 고립주의와 전통적 보수주의 진영의 전통적 캐치프레이즈. 가깝게는 신보수주의를 비판하며 1992년 대선에도 뛰어난 부캐넌(Patrick Buchanan)의 원이 유세슬로건으로 사용. Patrick J. Buchanan, “America First—and Second, and Third,” *The National Interest*, No. 19 (Spring 1990), pp.77-82.

30) Rosa Brooks, “Donald Trump Has a Coherent, Realist Foreign Policy,” *Foreign Policy*, 12 April 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/04/12/donald-trump-has-a-coherent-realist-foreign-policy/>(검색일: 2018. 8. 31.)

31) Andrew Rojecki, “Trumpism and the American Politics of Insecurity,” *The Washington Quarterly*, Vol. 39, No. 4 (Winter 2017), pp.65-81.

32) John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, “The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy,” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 4 (July/August 2016), pp.70-83.

33) Barry R. Posen, “Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony,” *International Security*, Vol. 28, No. 1 (Summer 2003), pp.5-46.

34) Christopher Layne, “From Preponderance to Offshore Balancing: America’s Future Grand Strategy,” *International Security*, Vol. 22, No. 1 (Summer 1997), p.87.

35) John Glaser, “Avoiding War With China: Revisited,” *The National Interest*, December 31, 2015, <https://nationalinterest.org/feature/avoiding-war-china-revisited-14769?nopaging=1>(검색일: 2018.6.22.)

36) Robert Art, “A Defensible Defense: America’s Grand Strategy After the Cold War,” *International*

의 분산과 낭비, 그리고 실제 중요지역에서의 방관을 초래해왔다고 비판하며, “방어가 가능한 방어(Defensible Defense)”에 주력할 것을 주문한다.<sup>37)</sup> 강력한 현상변경 도전국가로 부상 중인 중국의<sup>38)</sup> 유라시아 대륙패권과 인도·태평양 제해권 장악을 예방하기 위한 신(新)봉쇄정책의 필요성까지 제기되었다.<sup>39)</sup>

2016년 미국 대선은 국가대계 주도권을 놓고 벌어진 탈냉전시대 주류세력인 자유주의 패권전략(자유주의적적 국제주의+신보수주의) 진영 대(對) 이에 비판적인 반(反)패권주의 전략(현실주의+전통보수주의+고립주의 성향 민족주의) 지지세력 간 대리전 성격을 지니고 있었다.<sup>40)</sup> 기존 자유주의·국제질서 하에서 사실상 소외되어 손해를 감수해야만 했다고 믿고 있는 러스트·벨트(Rust Belt)지역 선거구민 등 국내 비판계층의 지지를 등에 업고 트럼프는 반(反)자유주의·반(反)국제주의적인 ‘미국 우선주의 노선’을 천명하며 대통령에 취임한다.<sup>41)</sup> 비록 매우 일관성이 떨어지기는 하지만,<sup>42)</sup> 당선 후부터 트럼프·진영은 탈(脫)냉전 이후 추진되어 온 자유주의·패권전략(Liberal Hegemony)에 대한 현실주의 진영의 비판과 국가전략 재조정에 관한 제안들을 상당부분 수용한 것으로 보이는 대외정책을 구사하고 있다. 트럼프진영은 국제주의 노선이 중국을 자유무역체제에 무임승차시켰을 뿐만 아니라, 중국이 자유무역체제를 악용하는 각종 국가주도 중상주의정책을 자유롭게 구사, 미국의 일자리와 부를 마음껏 추출할 수 있도록 방기하여, 결과적으로 중국이 미국의 경쟁세력으로 부상할 수 있는 기회를 제공했다며 현실주의진영의 비판에 가세한다. 취임 후에도 대중국 관세·환율전쟁 수행 및 중국의 해상진출 봉쇄를 위한 다양한 해양 군사적 조치를 강행하며 중국을 압박하고 있다. 또한 트럼프는 대선 유세기간 중에도 NATO와

---

*Security*, Vol. 15, No. 4 (Spring 1991), p.45.

37) John J. Mearsheimer, “America Unhinged,” *The National Interest*, No. 129 (January/February 2014), pp.9-13.

38) Robert S. Ross, “Keeping Up with China’s Plan,” *The National Interest*, April 15, 2018, <https://nationalinterest.org/feature/keeping-chinas-plan-25383>(검색일: 2018. 10. 6.)

39) John J. Mearsheimer, “The Gathering Storm: China’s Challenge to US Power in Asia,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 4 (2010), p.390.

40) Rebecca Friedman Lissner and Mira Rapp-Hooper, “The Day after Trump: American Strategy for a New International Order,” *The Washington Quarterly*, Vol. 41, No. 1 (Spring 2018), pp.7-8.

41) “Inaugural Address: Trump’s Full Speech,” CNN, 21 January 2017, <http://edition.cnn.com/2017/01/20/politics/trump-inaugural-address/>(검색일: 2017. 3. 21.)

42) 덕분에 현실주의자들로부터 자유주의 레벨을 뺀 ‘목적 없는 패권 추구(Primacy without Purpose)’라는 비판에 직면하기도 한다. Barry R. Posen, “The Rise of Illiberal Hegemony: Trump’s Surprising Grand Strategy,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2 (March/April 2018), pp.25-26.

미국이 현상변경적인(Revisionist)확장을 추구하여 불필요하게 러시아를 위협하였고, 이로 인해 러시아의 크리미아반도 병합 등 보복(Revanchism) 정책과 중·로의 반미연대 결집을 촉발하는 등 역효과를 양산해왔다<sup>43)</sup> 자유주의 팽창정책을 비판한다.

트럼프 행정부의 동맹국 정책도 유사한 맥락에서 설명될 수 있다. 무역·관세정책 상의 ‘경제·민족주의적(Economic Nationalist)’<sup>44)</sup> 실리추구로 다양한 경제적 압력수단을 행사하는 한편, 동맹을 다른 종류의 사업거래로 여긴다거나<sup>45)</sup> ‘용병·초강대국(Mercenary Superpower)’으로 미국을 퇴조시킨다는 비난에도 불구하고,<sup>46)</sup> 동맹유지 비용의 지불 증대를 동맹국에 강압한다. 이를 통해 국력 낭비를 최소화하고 군사력을 재건하여 “위대한 미국의 재건(Make America Great Again)”을 추진하겠다는 것이다.<sup>47)</sup> 주한미군 철수 위협 등으로 압박하며 한국의 주한미군 주둔비용 분담금 상향조정과 한미 FTA개정 등을 요구하는 트럼프 대통령의 한국정책도 그 일환이다.

미·북 정상회담을 통해 드러난 트럼프의 대(對)한반도 인식전환과 동아시아전략 변화 추구는 사실상 선거 유세기간부터 일관되게 주창되어온 것으로, 트럼프진영의 대외전략노선 방향을 우회적으로 표출한 것이다. 트럼프 대통령은 미·북 정상회담 직후 가진 기자회견에서도 북한이 애용해 오던 “도발,” “전쟁연습” 등 어구를 사용하며 한·미 연합군사 훈련을 잠정 중단시켰고, 향후 주한미군 철수 희망이라는 속내도 드러낸 바 있다. “이웃국가에서 이런 훈련을 한다면 도발적(Provocative)”일 것이라며, “전쟁 연습(War Games)”은 부적절하고 이를 중단함으로써 “굉장한 양의 돈을 절약할 수 있을 것”이라 언명하는 한편, “현재 3만 2천명의 미군이 한국에 주둔 중인데, 나는 그들의 철수를 바란다”며 거침

43) “Transcript: Donald Trump Expounds on His Foreign Policy Views” *New York Times*, 26 March, 2016, [https://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-transcript.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-transcript.html?_r=0)(검색일: 2018. 2. 23.)

44) Louis Nelson, “Steve Bannon Hails Trump’s ‘Economic Nationalist’ Agenda,” *Politico*, 18 November 2016, <http://www.politico.com/story/2016/11/steve-bannon-trump-hollywood-reporter-interview-231624>(검색일: 2018. 6. 13.)

45) James Kirchick, “Why Donald Trump Keeps Dissing America’s Allies in Europe and Asia,” *The Daily Beast*, 29 December 2016, <http://www.thedailybeast.com/articles/2016/12/29/why-donald-trump-keeps-dissing-america-s-allies-in-europe-and-asia.html>(검색일: 2018. 7. 24.)

46) Randall Schweller, “A Third-Image Explanation for Why Trump Now: A Response to Robert Jervis’s ‘President Trump and IR Theory,’” ISSF Policy Series “America and the World-2017 and Beyond” Essay, 8 February 2017, p. 11.

47) Peter Navarro, “The Trump Doctrine: Peace through Strength,” *The National Interest*, 31 March 2016, <http://nationalinterest.org/feature/the-trump-doctrine-peace-through-strength-15631>(검색일: 2017. 6. 11.)

없는 충격적 발언들을 쏟아낸 것이다.<sup>48)</sup>

비록 트럼프·식(式) 반전(反轉)드라마로 충격이 더해졌지만, 미·북 정상회담 전후 트럼프 행정부의 궤적과 언명은 미국의 한반도, 더 나아가 동아시아전략 전환을 함축하는 신호로 이해하는 것이 타당해 보인다. 키신저(Henry A. Kissinger)가 주장한 일정한 양보와 미·중 그랜드 바겐(Grand Bargain)을 통한 동아시아 신 협조체제(Concert of Power)체제 구축 제안을<sup>49)</sup> 지지하는 듯 한 강경발언으로 국내정치적 반향이 커지자 전격적 해임이 단행되었지만, 트럼프진영 핵심참모이자 백악관 수석전략가였던 스티브 배넌(Steve Bannon)의 2017년 8월 16일 인터뷰<sup>50)</sup> 중 행한 “대북군사공격 방안은 없다”며 “중국이 북한핵무기 및 탄도미사일개발을 중단시킨다면 주한미군 철수를 협상카드로 쓸 수도 있다”는 언사들은 사실상 트럼프의 속내와 1년 후 전개될 미·북 정상회담 향로를 비교적 정확히 표현했던 것으로 볼 수 있다.

트럼프 개인의 성향과 국내정치적 입장을 강조하다 보면, 트럼프 이후 자유주의·패권전략의 전면부활을 전망할 수도 있을 것이다. 그러나 본 논문은 현재 미국은 점증적으로 진행되어 온 미국의 국가전략 재조정 과정이 트럼프 특유의 격세유전(隔世遺傳)적·예외적·충격적인 방식으로 가속화되는 과도기를 거치고 있을 뿐이며, 대외전략 전환기조는 트럼프 이후에도 일보후퇴·이보전진 속에 지속적으로 진행될 중장기적이며 구조적인 추세라고 판단한다. 트럼프즘의 등장이 ① 미국퇴조 및 지역 도전세력의 재등장과 시기적으로 일치하므로 상관관계를 무시할 수 없다는 점, ② 트럼프의 원칙 있는 현실주의(Principled Realism)가 비록 무원칙적·비일관적·인기영합적으로 적용되고 있지만,<sup>51)</sup> 트럼프 행정부가 동맹국에 대한 공약감소와 방위비증액 강압, 제3세계 개입감소, 적극적 중국압박, 해군력 재편·강화, 해양지배력 회복을 노리며 지정학적 관점에서 추진되는 인도·태평양전략 추진 등 역외균형을 권장하는 현실주의진영의 처방과 유사한 대외행보를 보인다는 점, 그리고

48) Brad Lendon, “Donald Trump Says Us to Stop ‘War Games’ With South Korea,” *CNN*, June 12, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/06/12/politics/trump-us-military-war-games-south-korea-intl/index.html>(검색일: 2018. 8. 6.)

49) Henry A. Kissinger, *On China* (New York: Penguin Press, 2011), pp.526-528. 키신저의 현실주의는 과거에 이미 동맹국 월남을 포기하는 냉혹한 결정으로 중국과의 데탕트를 이끌어낸 전력을 보인다.

50) Robert Kuttner, “Steve Bannon, Unrepentant,” *The American Prospect*, August 16, 2017, <http://prospect.org/article/steve-bannon-unrepentant>(검색일: 2018. 9. 11.)

51) Ishaan Tharoor, “Trump’s ‘Principled Realism’ Is an Incoherent Mess,” *The Washington Post*, Sep. 20, 2017, [https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/09/20/trumps-principled-realism-is-an-incoherent-mess/?noredirect=on&utm\\_term=.b77c59804e5f](https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/09/20/trumps-principled-realism-is-an-incoherent-mess/?noredirect=on&utm_term=.b77c59804e5f)(검색일: 2018. 10. 3.)

③ 이러한 정책들이 예외적이라기보다 트럼프 이전 오바마 행정부 이래 암묵적으로 진행되어온 역외균형전략으로의 회귀경향(예: 오바마·행정부의 대외관여축소정책)의 연장선상에서 이해될 수 있다는 점 등을 고려하면 더더욱 그러하다.

현실주의진영의 자제·역외균형 전략 제안의 부분적 수용은 기실 자유주의 오바마 민주당 정부에 의해서였다. 대외정책 상의 축소(Retrenchment)와 자제(Restraint)를 강조하며 대통령에 당선된 오바마 대통령은 임기 내내 단기 개입 후 신속 철수를 사이클로 하는 최소주의적(Minimalist)<sup>52)</sup> 관여, 현상변경세력의 도전에 대한 전면반격보다는 방어적 거부(Denial)정책 선호,<sup>53)</sup> 그리고 후방지휘(Leading from Behind)라는<sup>54)</sup> 매우 현실주의자적 자제와 역외균형자적 신중성을 보였다.<sup>55)</sup> 이런 점에서 역외균형으로의 회귀는 트럼프 이후에도 지속될 중장기적인 추세이다. 트럼프즘의 좌충우돌은 과도기정책으로서 겪게 될 진통과 혼란을 상징하는 것으로 보아야할 것이다.

트럼프즘의 출현과 미·북 정상회담의 진행은 다음과 같은 전략적 교훈을 한국에 주고 있다. 첫째, 미국의 국가대전략(Grand Strategy)은 국가 간 권력배분관계 변화(즉, 국제체제 구조변동)와 이를 반영한 국가목표 재설정과정에 따라 전환 또는 진화될 수 있으며, 현재 미국은 바로 그러한 전환기에 처해있다는 점이다. 둘째, 한반도에 대한 전략적·지정학적 가치판단은 미국의 대외전략 전이에 따라 변화할 수밖에 없으며, 해양세력의 지정학 전략인 역외균형정책으로 미국의 동아시아·서태평양전략이 전환될 시 냉전기 대륙세력의 진출을 육상에서 직접 봉쇄했던 최전선국가로서 한국의 전략적 중요도는 상대적으로 저평가될 가능성이 증대된다는 사실이다. 2017년 12월 트럼프 행정부 ‘국가안보전략(NSS, National Security Strategy)’에<sup>56)</sup> 포함된 인도·태평양(기존의 ‘아시아·태평양’ 개념의 대

52) Fareed Zakaria, “Obama Needs to Lead with Feeling,” *The Washington Post*, 8 May 2014, [https://www.washingtonpost.com/opinions/fareed-zakaria-obama-needs-to-lead-with-feeling/2014/05/08/d9b64946-d6ec-11e3-8a78-8fe50322a72c\\_story.html?utm\\_term=.cbcb9e93a3e9](https://www.washingtonpost.com/opinions/fareed-zakaria-obama-needs-to-lead-with-feeling/2014/05/08/d9b64946-d6ec-11e3-8a78-8fe50322a72c_story.html?utm_term=.cbcb9e93a3e9)(검색일: 2018. 9. 5.)

53) Charles Krauthammer, “Obama’s Foreign Policy of Denial,” *The Washington Post*, 1 May 2014, [https://www.washingtonpost.com/opinions/charles-krauthammer-obamas-foreign-policy-of-self-delusion/2014/05/01/3e17ad48-d16c-11e3-937f-d3026234b51c\\_story.html?tid=a\\_inl&utm\\_term=.a697c1e0fc22](https://www.washingtonpost.com/opinions/charles-krauthammer-obamas-foreign-policy-of-self-delusion/2014/05/01/3e17ad48-d16c-11e3-937f-d3026234b51c_story.html?tid=a_inl&utm_term=.a697c1e0fc22)(검색일: 2019. 8. 8.)

54) Ryan Lizza, “The Consequentialist: How the Arab Spring Remade Obama’s Foreign Policy,” *The New Yorker*, 2 May 2011, <http://www.newyorker.com/magazine/2011/05/02/the-consequentialist>(검색일: 2018. 5. 12.)

55) Christopher Layne, “The (Almost) Triumph of Offshore Balancing,” *The National Interest*, 27 January 2012, <http://nationalinterest.org/commentary/almost-triumph-offshore-balancing-6405>(검색일: 2018. 10. 10.)

체) 전략에서도, 비록 북한 비핵화가 중요과제 중 하나로 언급되고는 있지만, ‘중국의 제국주의적 과대팽창(Imperial Overstretch)’에<sup>57)</sup> 대항할 핵심적 연합대상국가로 미·일·인(印)·호(豪) 4개국이 지목되어, 한국은 1순위 중요국가군에서 사실상 제외된 실정이다.<sup>58)</sup> 셋째, 무엇보다도 미국의 국가대전략 전환은 가용전략자산의 운영 및 편제, 그리고 개별동맹국에 대한 안보 공약의 폭과 강도 변화를 수반할 수밖에 없으며, 미국의 전략전환에 따라 주한미군도 언젠가 그리고/또는 언젠든 철·감군할 수 있다는 주의 경보다. 즉, 미·북 정상회담은 한반도와 동아시아가 거대한 격변기에 진입할 수 있음을 예고하는 전조로 볼 수 있는 것이다.

### Ⅲ. 미·북 정상회담의 구조적 파급효과

#### 1. 한반도 현상변경 위험성 증대

북핵·위기의 해소, 즉 한반도 현상복원을 명목으로 시작된 미·북 정상회담은 아이러니하게도 한반도 현상변경 위험성을 오히려 증대시켜 한반도 불안정성과 북핵 위기구조를 악화시킬 수 있는 잠재력을 지닌 부정적 파생효과를 초래하였다. 그 이유를 차례로 살펴보자.

첫째, 북한의 제재포위망 돌파로 인한 비핵화 유인력의 감소이다. 남북 및 미·북 정상회담의 결과로 대북 국제제재망(國際制裁網)의 실효성은 급락했다. 대북제재의 키를 쥐고 있던 중국이 제재포위망에서 사실상 이탈하면서 북한은 고립위기에서 탈출하였고, 국제제재는 동력을 상실했다. 포위망을 돌파한 북한은 한국과의 민족공조강화, 중국과의 관계복

56) 다소 둔탁하지만 국가전략을 소원목록(Wish List)과 분리시킨 현실주의적 전략계획으로서 2017년 트럼프 행정부 ‘국가안보전략’ 관점에 대해서는 다음 참조. Zalmay Khalilzad, “A Realist National Security Strategy,” *The National Interest*, February 19, 2018, <https://nationalinterest.org/feature/realist-national-security-strategy-24555>(검색일: 2018. 7. 20.)

57) Gordon Chang, “The Real China Challenge: Imperial Overstretch,” *The National Interest*, February 24, 2018, <https://nationalinterest.org/feature/the-real-china-challenge-imperial-overstretch-24635>(검색일: 2018. 4. 17.)

58) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, pp.45-46, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>(검색일: 2018. 9. 30.)

원 등을 통하여 오히려 미국을 압박하고, 한미동맹의 결속력과 신뢰도를 심각히 훼손시키는 형세 역전극을 이끌어 내는 전략적 승리를 얻었다. 비핵화 대가나 비용이 급상승되는 부수성과도 거두었다. 북한으로서는 비핵화 협상이나 이행을 서두를 이유를 찾기 힘들어졌다. 더욱이 미·북 협상이 전면적 낙관에 봉착하거나 타협에 의한 북한 비핵화전략의 실패가 가시화되더라도, 대북제재 국제공조의 견고성을 회복하는 일은 난망한 과제가 돼버렸다. 대안의 폭이 좁아진 것이다.

둘째, 비핵화 패러독스(Paradox) 악화와 한국안보 약화가 초래되었다. 북한 비핵화의 국제정치는 양날의 칼이다. 한미동맹의 안정성, 즉 한국에 대한 방위공약과 핵우산제공의 신뢰도가 현재수준 이상으로 관리되는 경우에만 <북한비핵화 협상진전=한국의 안보증진> 등식이 성립되며, 한미동맹 안정성이 훼손되는 경우, 즉 방위공약과 핵우산제공의 신뢰도가 저하되는 경우, <북한비핵화 협상진전≠한국의 안보증진>인 상황이 전개될 소지가 농후해진다. 동북아지역의 현상변경을 위협하며 미국의 역내이익을 침해하는 동시에, 미국이 글로벌 프로젝트로 추진 중인 비확산(Non-Proliferation) 정책에 정면도전하는 국제문제로서 북핵·위기가 발생한 이후, 문제해결 주도국으로서 미국의 목표·이해가 과도·반영된 비확산프레임(Frame)에 한국이 함몰되어 북한비핵화와 자국 안전보장을 동일한 현상으로 오인하게 만드는 국익의 해석 및 대변 상의 구조적 비대칭 현상이 발생하였다. 즉, 북한 비핵화 진전이 반드시 한국의 안보증진을 의미하는 것만은 아닌 비핵화 패러독스가 파생된 것이다.

북한의 조선반도 비핵화는 사실상 <미·북 군비통제+한미동맹 형해화+한국의 영구 비핵화>를 의미하며, 금번 미·북 정상회담을 통해 북한은 비핵화를 미끼로 한미연합 군사훈련 유예, 전략자산전개 자제 등을 통한 미국의 대한 확장억제 공약의 사실상 해체를 유인하고 있다. 더구나 종전선언, 평화협정 수순을 거쳐 한미 방위동맹 신뢰도해체 및 주한미군 철·감군까지 유도할 속내를 드러내고 있다. 이는 기실 트럼프 대통령의 미국의 동아시아·대한반도 전략전환 시도와 배치되지만은 않는 주장이다. 한국의 지정학적·전략적 가치에 대한 상대적 저평가가 야기되고 있는 상황에서, 미국은 불가능한 북한의 완전비핵화보다는 <미 본토 타격능력·불능화 및 핵능력 동결 조치수용> 등으로 목표를 하향조정하고, 이를 <한미군사동맹의 (연합훈련 유예로부터 주한미군 철·감군에 이르는) 단계적인 방위공약 감쇄조치들>과 사실상 맞교환하는 마키아벨리적인 타산으로 회담에 임하고 있을 개연성이 짙다. 이 경우 한미동맹 형해화를 공동이익으로 여기고 있을 북한과 중국은 트럼프

의 우회적인 한반도정책변화 시도를 최대한 악용하려 들 것이다. 미·북 정상회담의 결과로 비핵화 패러독스와 한·미 간 이해 균열로 탈동조화(脫同調化, De-Coupling) 및 분리현상이 증대되었고, 이로써 미국의 대한 방위 및 확장억제 공약의 신뢰도 약화와 대북억제력의 대폭적 감소가 초래되어 한국의 생존조차 위협받는 극한 상황이 전개될 소지가 높아졌다.

셋째, 북한의 오판가능성 증대다. 미·북 정상회담으로 미국의 양보 및 후퇴 가능성을 확인한 북한은 핵무장 기정사실화는 물론 핵위기·고조 및 핵강압을 배경으로 직접담판을 통한 평화조약체결·미군철수·연방제통일 수순의 한반도현상변경 프로젝트(흡수통일) 완수에 대한 자신감을 획득했을 것이다. 신규 핵·무력 국가의 대외적 공격성 증대와 팽창주의 정책추진은 일반적 경향이다.<sup>59)</sup> 이에 더해 미·북 정상회담의 직접담판과 외교승리로 더욱 대담해진 북한이 “통일조국의 룡성변영을 영원히 담보하는 민족공동의 귀중한 재부”로<sup>60)</sup> 여기는 핵·무력의 전략적 활용으로 국내외 난제들을 일거에 해결하고 통일도 기할 수 있다는 핵·만병통치의 과도한 낙관론의 함정에 빠져 무리하게 한반도·현상변경을 감행할 위험성이 증대되고 있는 실정이다.

핵 노다지 신드롬(Bonanza Syndrome)의 과도 낙관론의 환상에 빠진 북한이 미국의 대한반도 전략전환기의 혼선을 틈타 무력통일을 실제로 결행할 개연성조차 무시할 수 없는 상황이다. 북한은 회담 이전에도 “나라의 통일을 이룩하는 데는 평화적인 방법과 비평화적인 방법”있다고<sup>61)</sup> 위협해 왔다. 회담 이후 팽창된 자신감과 낙관론은 오판을 불러올 가능성을 더욱 확대시킬 것이다. 미국의 ‘반확산·예방공격(Counter-Proliferation Prevention)’의 위협을<sup>62)</sup> 핵·위협과 핵·위기 고조(Escalation)전략으로 맞대응, 무산시킬 수 있었을 뿐만 아니라, 오히려 미국을 직접 담판의 장으로 끌어들여 전략적 양보를 추수할 수 있었다. 이로서 핵·강압노선의<sup>63)</sup> 효과에 대한 맹신론이 김정은 등 북한 지도부에 만연되면서, 정

59) 신규 핵무장국은 대외정책 추구에 있어 공격성(Aggression) 증대, 목표의 팽창(Expansion), 독립적 대외 정책 추구(Independence), 동맹보강(Bolstering) 추구 등의 경향을 보인다. Mark S. Bell, “Beyond Emboldenment: How Acquiring Nuclear Weapons Can Change Foreign Policy,” *International Security*, Vol. 40, No. 5 (July 2015), pp.87-119.

60) 「노동신문」, 2014.3.23.

61) “7차당대회 김정은 사업총화보고.”

62) Alexandre Debs and Nuno P. Monterio, *Nuclear Politics: The Strategic Causes of Proliferation* (New York: Cambridge University Press, 2017), pp.6-7.

63) 이미 북한은 2017년 핵무력완성 선언 이전부터 핵물질 개발 및 핵실험 등을 통해 핵기술 진전을 과시하

권 특유의 모험적 기회주의성향이 더욱 증대되었을 가능성이 높다. 미국, 특히 트럼프 행정부는 호전적 수사와 압도적 군사력 보유에도 불구하고, 북한의 굳건한 투쟁의지로 인해 전쟁발생 위기상황에 실제로 직면하게 되면, 위협을 모면하려 일방적으로 그리고 쉽게 양보하며 철퇴해버리는 ‘종이호랑이(Paper Tiger)’에<sup>64</sup> 불과하다는 상대 비하 인식도 광범위하게 유포되었을 개연성이 농후하다. 핵·무력 맹신주의와 미국 종이호랑이론은 방어나 억제보다는 ‘공세가 유리(Offensive Advantage)’하므로<sup>65</sup> 선제공격(Preemption)으로 승리가 가능하다는 위험한 오인(Misperception)으로 연결될 가능성을 높인다. 이러한 오판들이 미·북 정상회담의 결과로 파생된 한미동맹 신뢰도 및 방위공약 약화효과, 그리고 한국 내 만연된 유화·평화주의 환상이 한국국민의 국가수호 의지를 감퇴시킬 것이라는 희망적 기대심리와 결합될 경우, 북한의 기회주의적 과도팽창(Overexpansion)행태를 더욱 부추기는 가중효과를 발생시킬 수 있다. 주변 조건들이 유리하게 조성되었다고 판단될 경우, 모험적 무력 도발이나 통일 시도가 실제로 결행될 가능성조차 배제키 힘든 심각한 상황이 발생할 수 있다는 것이다.

## 2. 동북아 동맹체제 안정성 감소

한·미 및 미·일동맹의 안정성보다 당면국익을 우선적으로 고려하는 트럼프 방식 미국 우선주의 노선과 미국의 동아시아·서태평양전략 전환 추세가 직간접적으로 노정된 미·북 정상회담 결과는 동북아 자유주의 삼각동맹의 신뢰도와 안정성을 뒤흔드는 충격적 파급효과를 발산하고 있다. 미국 우선주의에 따른 미국의 급격한 태세 전환은 미국을 중심 꼭짓점으로 냉전 개시 후 현재까지 일관된 대외로 대륙봉쇄선을 수호해 오던 동북아 한·미·일 삼각동맹체제의 신뢰도를 급격히 훼손하는 부작용을 유발하고 있다. 또한 미·북 정상회담은 북·중 순치(唇齒)관계 복원과 군사동맹수준의 재결속, 러시아의 북한지지 증대 및 중

---

며 대남·대미 강압에 성과를 추수해왔다. Tristan A. Volpe, “Atomic Leverage: Compellence with Nuclear Latency,” *Security Studies*, Vol. 26, No. 3 (2017), pp.517-544.

64) 심대한 안보위험을 제기하는 완강한 적이지만 공세적인 대응에는 약하고, 타성적이며, 우유부단하다는 종이호랑이론의 모험적 과도팽창(Overexpansion) 정책 유발효과에 대해서는 다음 참조. Jack Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition* (Ithaca: Cornell University Press, 1991), pp.8-9.

65) 공세승배-방어승배 오인에 대해서는 다음 참조. Stephen Van Evera, “Offense, Defense, and the Causes of War,” *International Security*, Vol. 22, No. 4 (Spring 1998) pp.5-43.

국과의 대미·대북정책 공조강화 등 반(反)자유주의(Illiberal) 대륙연대의 결속력 공고화를 불러오는 계기를 제공하였다. 북방연대의 남방동맹에 대한 도전증가와 이에 따른 동북아에서의 지정학적 대결가속화를 자초한 것이다. ‘지정학의 귀환’이<sup>66)</sup> 돌이킬 수 없는 현실로 굳어졌다.

이는 또한 이념적 공조를 우선하는 가치동맹의 퇴조와 강대국 권력정치(Great Power Politics)의 귀향을 예고하는 것이기도 했다. 미·북 정상회담을 전후한 국제정치의 전개과정은 미국의 대외적 행보가 동맹국과의 이념·가치적 연대나 동맹공약의 철저한 이행 등으로 진영 결속에 중점을 두기 보다는 당면한 게임의 상대(동맹국·적성국 포괄)와의 이익의 타협·교환·대립에 방점을 두는 현실주의적인 거래의 정치(Politics of Trade)와 강대국 간의 ‘체스보드(Chessboard)’<sup>67)</sup> 빅게임(Big Game)을 중시하는 강대국 권력정치에 치중할 것임을 포고하는 것이었다. 미·북 정상회담의 국제정치는 냉전 양극체제에서의 진영 논리와 가치동맹의 시대가 저물고, 국가 간 권력정치와 동맹의 이합집산이 주를 이루며 불확실과 불안정이 증대되는 동맹게임 시대의 도래를 동북아에 포고하는 전주곡이었다.

동맹을 통한 안보강화는 자체 국방력 강화에 비해 안보불안정에 노출될 확률이 높다. 당사국들은 동맹국보다 자국의 생존과 국익을 우선적으로 추구할 수밖에 없기 때문이다. 결국 ① 동맹 유기(Abandonment, 동맹국의 상대변경 등 배신·이탈 또는 위협·비용부담 회피 등 동맹의무 방기행위로 인해 동맹국의 안보 공약이 위기 시 약정대로 가동되지 않을 위험성) 또는 ② 동맹 연루(Entrapment, 동맹공약 이행의무로 인해 자국과 이해갈등이 없거나 있더라도 미약한 제3국에 대한 동맹국의 전쟁도발 등 일방적 행동에 연루되어, 의도치 않은 전쟁참여 등 자국안보에 도움이 되지 않거나 오히려 자국안보에 위해가 되는 선택을 하게 될 위험성) 행태의 발생으로 동맹으로 인해 오히려 안보위기나 불안정에 노출될 위험성이 증대된다.<sup>68)</sup>

동맹의 본질적인 불안정성을 극복하기 위한 동맹게임의 전개는 필연적이다. 동맹국의 탈퇴·배신·이탈·의무불이행 등 동맹유기의 위험성을 사전에 감소시키기 위한 동맹게임

66) Walter Russell Mead, “The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers,” *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 3 (May/June 2014), pp.69-79.

67) D. Quinn Mills and Peter Navarro, “Trump’s Return to Reagan,” *The National Interest*, 11 October 2016, <http://nationalinterest.org/feature/trumps-return-reagan-18009>(검색일: 2018. 7. 22.)

68) 동맹유기 및 연루의 위험성에 대해서는 다음을 참조. Glenn H. Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, Vol. 36, No. 4 (July 1984), pp. 461-495.

의 수단은 동맹의무 이행에 관한 확실·명백성을 강화하기 위해 강력한 공약(Strong Commitment)을 제시하거나 인계철선(Trip Wire, 예컨대, 대한방위공약의 확실성을 강화하는 주한미군주둔) 등을 설치하여 동맹국의 불안해소 및 자국에 대한 의존도 확대를 기하는 강성공약전략(強性公約戰略, Strategy of Strong Commitment)이다.<sup>69)</sup> 그러나 공약의 강도 확대는 자국이익에 반하여 동맹국의 모험적·일방적 행위에 의도치 않게 끌려들어가는 동맹연루 가능성을 심화시키는 부작용을 발생시킬 수 있다. 반면 동맹연루의 위험성을 사전에 감소시키는 조치로 동맹의무 이행에 대한 불확실·불명확한 약한 공약(Weak Commitment)만을 제공하여 동맹국의 독자적·모험적 행보에 제약을 가하는 약성공약전략(弱性公約戰略, Strategy of Weak Commitment)을 사용할 수 있다. 그러나 공약의 강도 감소는 동맹 신뢰도 약화, 적성국의 동맹국에 대한 침해위기 증대, 더 좋은 조건을 제시하는 적대 강대국으로의 편승유혹 증가 등으로 동맹부실화 및 동맹유기의 가능성을 심화시키는 역작용 초래할 수 있다.

여기서 동맹게임의 딜레마가 발생한다. 동맹유기 방지를 위한 강력하고 확실한 공약제공은 동맹연루 위험성을 증대시킬 수 있으며, 연루위험성의 감소를 목적으로 하는 불명확·불확실한 약한 공약제공이나 다양한 위험회피·분산(Hedging) 전술 등은 역으로 동맹유기의 위험성을 상승시키는 딜레마적 상황이 초래되면서, 동맹안정성을 확보하려는 동맹게임의 정치는 한계를 보일 수밖에 없다. 다극체제에서는 비등한 국력을 소유한 의미 있는 다수의 강대국이 경쟁적으로 국제정치에 참여하기 때문에 체제의 유동성과 불확실성이 증대한다. 체제 유동성은 현상변경을 원하는 수정주의국가(Revisionist States)들의 기회주의적, 이익추구형 상호 편승전략(Bandwagoning for Profit)을<sup>70)</sup> 부추긴다.<sup>71)</sup> 동맹의 결성·이탈·해체·재구성·짜 바꾸기 등 동맹게임이 활성화되는 것이다. 이에 따라 동맹게임 딜레마의 빈도나 강도도 악화되어 동맹유기 및 연루발생 위험도 더욱 고조될 수밖에 없다. 즉, 다극체제는 동맹 위주 안보 전략의 위험성을 급격히 상승시킨다.<sup>72)</sup> 동북아 다극체

69) 강성공약전략이 사용된 대표적 사례는 미일 및 한미동맹이다. Victor D. Cha, "Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia," *International Security*, Vol. 34, No. 3 (Winter 2010), pp.158-196.

70) Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit," *International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer 1994), pp.72-107.

71) 이 때문에 소위 구조적 현실주의자들의 생존을 위한 국가행위 준칙으로서 균형(Balancing) 명제의 개선 필요성이 제기되기도 한다. Randall L. Schweller, "New Realist Research on Alliances: Refining, Not Refuting, Waltz's Balancing Proposition," *American Political Science Review*, Vol. 91, No. 4 (December 1997), pp.927-930.

제의 도래가 위험천만한 이유다.

금번 남북 및 미·북 연쇄회담을 통해 노정된 한·미 양국의 동맹유기·이탈 행태와 미국의 사실상의 대한동맹공약 감쇄조치를 통해 드러난 미국의 대한반도 전략변동, 즉 한반도 역외균형자로서의 역할조정 개연성 확대 조짐, 그리고 전쟁발발 시 미국의 자동참전에 대한 신뢰도 감소 등의 동맹이완 현상은 동북아 다극체제와 동맹게임시대 개막을 알리는 신호탄이자 촉진제 역할을 하고 있다. 한국의 한미동맹에 대한 이탈적 행태 증폭(즉, 대북·대중 유화·편승정책으로의 경도)과 미국의 방위공약의 사실상의 축소·철회 움직임 등은 동맹유기의 발생가능성 증대를 의미하는 것으로, 이를 목도한 북·중·로 등 대륙 현상변경세력의 도전을 더욱 가속화시킬 것이다.<sup>73)</sup> 이는 동맹이완과 북한핵무장 기정사실화 및 북방 현상도전세력의 거센 압박이라는 이중고에 노출될 일본, 한국, 대만의 연쇄적인 핵무장 시도라는 핵·도미노 현상으로 귀결될 수도 있을 것이다.<sup>74)</sup> 이로써 형성될 다극구조 하 동북아 핵무장 질서는 극단적인 불안정에 노출될 개연성이 매우 높은 위험한 체제가 될 것이다.<sup>75)</sup>

한미 양국이 동맹유기 및 비용전가게임에 매몰될 가능성도 높아졌다. 한국과의 탈동조화 현상의 증대로 미국의 한반도 개입축소 정책과 역외균형전략으로의 전환이 탄력을 받을수록, 공약감쇠, 동맹유기·비용전가 추세도 더욱 거세게 나타날 수밖에 없을 것이기 때문이다. 한미동맹 축소나 주한미군 감군조치가 급격히 단행된다고 가상해보자. ‘긴급한 당면 현실로 다가온’<sup>76)</sup> 중국의 위협과 북한 핵·강압을 방패 없이 직면케 된 한국에서는 그간의 미중 간 위협 분산전술(Hedging)<sup>77)</sup> 구사로 인해 현재도 지지세를 확장해가고 있는 대북유화론과 중국·편승론이 결정적으로 대세를 장악할 개연성이 높아진다. 결국 한미동

72) Barry R. Posen, “Emerging Multipolarity: Why Should We Care?” *Current History* (November 2009), pp.347-352.

73) Bilahari Kausikan, “Asia in the Trump Era: From Pivot to Peril,” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 3 (May/June, 2017), pp.152-153.

74) 반응적 확산(Reactive Proliferation)은 일반적인 믿음보다는 발생가능성이 높다. Nicholas L. Miller, “Nuclear Dominoes: A Self-Defeating Prophecy?” *Security Studies*, Vol. 23, No 1 (2014), pp.33-73.

75) Aaron L. Friedberg, “The Evolving Nuclear Order: Implications for Proliferation, Arms Racing, and Stability,” *Asia Policy*, No. 19 (January 2015), pp.45-48.

76) Hal Brand, “The Chinese Century?” *The National Interest*, 19 February, 2018, <http://nationalinterest.org/feature/the-chinese-century-24557>(검색일: 2018. 6. 11.)

77) Darren J. Lim and Zack Cooper, “Reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia,” *Security Studies*, Vol. 24, No. 4 (2015), pp.696-727.

맹의 복구가 힘든 파손과 한·미·일 삼각동맹의 심각한 훼손으로 이어지면서, 중국에 결정적으로 유리한 동북아질서 재편으로 귀착될 가능성이 높다. 계층적·중앙집권적·패권적·억압적으로 재편될 중화권 국제질서<sup>78)</sup> 내로의 한국, 그리고 중국적으로 대만과 일본의 흡수는 물론, 한국의 “반(半)주권국가(Semi-Sovereign States)”화로<sup>79)</sup> 귀결되면서 한국, 그리고 더 나아가 동북아의 핀란드화(East Asian Finlandization)가 현실화될 수 있을 것이다.<sup>80)</sup>

미·북 정상회담의 여파로 미·북 관계 급진전 가능성을 염려한 중국이 신속하게 북·중 관계 복원에 나선 모습도 향후 동북아 동맹정치의 방향을 예고하는 중대사건이었다. 향후 미·중 대립이 격화되면 중국의 북한에 대한 전략적 가치평가는 더욱 상향조정될 것이다. 중국은 지정학적 순차관계로 인식되어온 북·중 관계강화는 물론, 북한에 의한 동맹 이탈이나 유기의 개연성을 차단하기 위해, 북한에 보다 확실하고 강력한 방위공약과 경제지원을 제시하는 등 강성공약전략을 구사하게 될 것으로 예상된다. 이는 전쟁 유발 가능성이 높은 북한의 무모한 군사 도발이나 모험적 전쟁 비즈니스에 중국이 휘말려 들어가게 되는 동맹연루의 위험성을 증폭시켜, 악화일로를 걷고 있는 미·중 갈등을 폭발시키는 기폭제로 작용할 것이다.

한 동맹국의 일방적이고 무모한 행위에 자국의 명운을 걸게 되는 동맹연루의 극단적인 형태로서 ‘사슬결박(結縛, Chain-Gangng)’은<sup>81)</sup> 다극체제에서 주요국 지도부가 “정복은 용이(Conquest Is Easy)”하고<sup>82)</sup> 적은 비용이 든다(Costless)는, 다시 말해 공격이 유리(Offensive Advantage)하다는 전략인식을 공유하게 될 때 발현되기 쉽다. 동맹국의 위기 발생 시 뒤늦은 동원이나 참전은 동맹국의 패배 또는 이탈을 불러올 수 있고, 이는 결국 동맹국의 몰락으로 고립된 자국의 몰락으로 직결될 수 있으므로, 신속한 동원과 확전으로

78) Jennifer Lind, “Life in China’s Asia: What Regional Hegemony Would Look like,” *Foreign Affairs*, Vol. 97 (March/April 2018), pp.71-82.

79) John J. Mearsheimer 교수의 2018년 3월 20일 한국교육재단 특별강연 “중국의 부상과 한미관계의 미래” 중에서 원용. <https://www.youtube.com/watch?v=pBayDkK9qAQ>(검색일: 2018. 9. 22.)

80) Ben Rimland, “Imagining a ‘Finlandized’ Korea,” *The Diplomat*, July 24, 2017, <https://thediplomat.com/2017/07/imagining-a-finlandized-korea/>(검색일: 2018. 1. 28.)

81) 사슬결박 행태에 대해서는 다음 참조. Thomas J. Christensen and Jack Snyder, “Predicting Alliance Patterns in Multipolarity,” *International Organization*, Vol. 44, No. 2 (Spring, 1990), pp.137-168.

82) Stephen Van Evera, *Causes of War: Power and the Roots of Conflict* (Ithaca: Cornell University Press, 1999), p.117.

동맹국을 보호해야만 한다는 강박적 안보과민 반응을 불러와 안보딜레마 상황 악화와 극한의 위기·불안정성(Crisis Instability)을 야기 시킬 수 있다. 현재 동북아는 사슬결박 동맹행태 발생에 취약한 전략환경에 노출되어 있다. 북한의 모험주의적 현상변경 시도와 미국의 응징가능성으로 인해 중국이 자국의 의지와 상관없이 위기에 개입하게 될 개연성을 높이는 위기 확대 메커니즘이 한반도에 설정되는 위험스런 상황이 전개될 수 있는 것이다. 엘리슨(Graham T. Allison) 등은 투키디데스 함정(Thucydides's Trap)에 빠져들고 있는 미·중을 충돌·폭발하게 만들 화약고(Flash Points) 중 하나로 한반도를 지목하며 경고한 바 있다.<sup>83)</sup> 미·북 정상회담은 다극체제 하 정치게임 및 동맹이완(방위공약 및 확장억제 신뢰도 감소 등)을 수반하는 동맹 게임정치 부활의 시발점으로서 충격을 선사했을 뿐만 아니라, 북·중 등 북방 현상도전 세력에게는 동북아 현상변경도 충분히 가능하다는 잘못된 기대를 부추기는 오신호(誤信號, Mis-Signal)를 발하는 악영향을 초래하고 있다. 한미양국에 의한 동맹축소 및 훼손 유발정책이 북한의 사슬결박 형(型) 동맹게임전술 구사와 모험적·군사적 대남전략 강행과 결합될 경우, 한반도는 미증유의 위기에 봉착하게 될 것이다.

#### IV. 중장기 정책적 고려사항

##### 1. 방어적 재(再)안정화(Defensive Re-Stabilization) 전략

트럼프즘의 등장과 제1차 미·북 정상회담을 계기로 표출되기 시작한 동북아 국제질서의 구조적 변화에 대응하기 위한 중장기적 대책의 밑그림을 그려본다. 먼저 미국과의 미국의 대(對)한반도전략 전환속도를 전략적으로 조율하여 급격한 변화가 초래할 수도 있는 부정적인 파급효과를 최소화시키고, 한국의 방위태세전환과 적응에 필요한 시간을 버는 방어적 재안정화에 대해 논한다.

첫째, 재안정화의 토대로서 우선 한미동맹 및 주한미군의 전략적 필수불가결성과 동맹

83) Graham T. Allison, "How America and China Could Stumble to War: Can Beijing and Washington Escape the Thucydides Trap?" *The National Interest*, April 12, 2017, <https://nationalinterest.org/feature/how-america-china-could-stumble-war-20150?page=0%2C6>(검색일: 2017. 8. 22.)

신뢰도 회복에 대한 양국의 공동인식을 재확인할 필요가 있다. 급격한 또는 비일관적인 한반도 정책변경(예: 트럼프행정부의 대북정책)이 초래할 수 있는 한반도 및 동북아 정세 안정저해 효과에 대한 문제인식을 공유하며 동맹 안정성 복구를 향한 양국의 합치된 의견을 도출해내야 한다. 최소한 원칙론적 차원에서라도 미국의 대북억제 및 방위공약에 대한 재확약, 완전한 비핵화원칙 재확인 등 한미동맹 및 미국 비확산정책의 신뢰도 재건을 위한 다양한 조치를 발굴·요구하고, 동시에 북한의 핵무장 기정사실화, 핵·맹신주의, 공세유리 오인, 한미동맹훼손 유인가능 등 북한의 기회주의적 오판을 불식시킬 수 명백한 신호를 발신하여, 북한의 사슬결박 및 전략적 도발전술의 활용여지를 감쇄시켜, 중국의 연루개연성을 줄이는 데 진력해야 한다. 특히 한국은 북한비핵화를 한미동맹의 재결속 등을 통한 ‘한국의 안보확보’라는 대명제의 하위요소로 재인식하고, 한국의 핵무장이 봉쇄된 상황에서 비핵화가 미국의 대한 방위공약과 교환되는 본말전도 상황의 발생을 차단하면서, 미국의 대한방위공약 및 핵 확장억제 신뢰도 회복에 총력을 기울여야 한다.

미국은 동북아현상유지에 결정적 열쇠를 쥐고 있는 필수불가결한 국가(Indeed Indispensible Nation)이며,<sup>84)</sup> 한반도 역내 직접관여자이자 균형자로서의 역할을 상당기간 지속·수행할 필요가 있음을 양국 간 긴밀한 협의를 통해 합의해내야 한다. 한반도와 같은 역내동맹국들의 자구노력만으로는 지역패권도전국가에 대한 억제와 세력균형 유지가 힘든 전략지역에서는 그야말로 필수불가결한 국가로서 미국이 직접관여자로서 역내에 남아(Onshore) 기존 역할을 상당기간 유지할 것을 강력히 권고해야 할 것이다.<sup>85)</sup> 미국의 성급한 관여축소정책은 중국, 북한과 같은 역내 현상변경희구 국가들의 더욱 대담해진 도전은 물론 한·일과 같은 동맹국들의 과민반응을 불러와 지역안정성을 해칠 수 있을 것이다.<sup>86)</sup> 또한 미국의 공약축소 및 회복 불가능한 동맹신뢰도 감소로<sup>87)</sup> 안보적으로 취약해진 지역동맹국들이 현상도전 강대국들의 위협에 순종·편승하거나 기존 현상방어 동맹에서의 이탈을 감

84) Mearsheimer and Walt(2016), p.81. 정당을 막론하고 미국의 필수불가결성은 국제주의·관여노선을 대변하는 대표적 수사로 애용되어 왔다.

85) John J. Mearsheimer, “Imperial by Design,” *The National Interest*, No. 111 (January/February 2011), p.33.

86) Stephen G. Brooks, G. John Ikenberry, and William C. Wohlforth, “Don’t Come Home, America: The Case against Retrenchment,” *International Security*, Vol. 37, No. 3 (Winter 2012/2013), p.36.

87) Harry J. Kazianis, “Unthinkable: If America Walked Away from Asia,” *The National Interest*, December 30, 2015, <https://nationalinterest.org/feature/unthinkable-if-america-walked-away-asia-14760> (검색일: 2017. 5. 12.)

행하여,<sup>88)</sup> 지역 세력균형이 급격히 손상될 가능성도<sup>89)</sup> 주지시킬 필요가 있다.

둘째, 미국의 대(對)한반도·동아시아 전략 전환에 대한 점진적 접근법에 대한 합의 도출이다. 비록 미국의 서태평양·동아시아 전략 변경이 불가피하게 진행될 수밖에 없다 하더라도, 급진적 변경은 불필요한 위기<sup>90)</sup>와 동맹국들 간의 마찰을 촉발할 수 있다. 특히 한반도는 이에 취약하다. 이행기 지역불안정 감소 방안으로서 점진적인 비관여(Gradual Disengagement)<sup>91)</sup> 협의된 축소(Negotiated Retrenchment)를 기본원칙으로 하는 단계적 접근법을 양국 공조를 통해 마련할 필요가 있다. 축소·자제는 상대적 쇠퇴를 인정하는 전략으로 기존 동맹국들은 물론 경쟁국들과의 관계도 악화시키는 부작용을 초래할 위험성이 높다.<sup>92)</sup> 특히 전략 이행기 중의 불확실성 증대는 현상변경 희구 세력의 오판을 부추길 소지가 높다. 한미동맹 안정성의 최대한 유지와 지역 불확실성의 최소화를 양국 간 전략적 숙의의 근본원칙으로 정립한 후, 동맹공약의 수정·변경에 관한 재협상과정을 거쳐 양국 간 합의·조율된 시간표, 단계 및 수순, 그리고 바로 이러한 절차를 거쳐 현상변경의 전략적 부작용을 최소화시킨 협의된 ‘적절한 시기’에 따르는 점진적 비관여와 신중한 축소(Prudent Retrenchment) 행마로 구성된 조율된 이행과 준비된 전환으로 이행기의 불확실성 증대를 극소화하여야 할 것이다.

한미양국은 이미 북한 및 북방세력의 오판에 따른 한국전쟁의 발발을 경험한 바 있다. 미국의 한반도 역외균형자로서의 역할변동이나 태세전환에 대한 양국 간 합의된 사전준비는 필수불가결하다. 한국도 실제로 이행될 수 있는 미군 철·감군 및 방위공약 감소 이후를 대비한 군비확충, 일본 등 역내 다른 동맹국들과의 결속강화·역할분담 등으로 충분히 사전·대비할 수 있도록 준비해야 할 것이다. 한 현실주의자의 지적처럼, 관여와 개입을 꺼리는 퇴조기의 미국으로서는 결국 “안보 종속국이 아닌 진정한 동맹국(Real Allies Not the Security Dependencies)을”<sup>93)</sup> 필요로 할 것이기 때문이다.

88) Zachary Selden, “Balancing Against or Balancing With? The Spectrum of Alignment and the Endurance of American Hegemony,” *Security Studies*, Vol. 22, No. 2 (May 2013), pp.330–363.

89) Aaron L. Friedberg, “The Debate Over US China Strategy,” *Survival*, Vol. 57, No. 3 (June/July 2015), pp.89–110.

90) 미국의 성급한 동맹 긴축정책의 후유증에 대해서는 다음 참조. Hal Brands and Peter Feaver, “The Risks of Retreat,” *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 6 (November 2016), pp.164–171.

91) Barry R. Posen(2013).

92) Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (New York: Cambridge University Press, 1983), pp.188–195.

## 2. 능동적 동맹재활(Proactive Rehabilitation)

전술한 방어적 재안정화 대책이 동맹결속력을 유지하는 데 중점을 두었다면, 능동적 재활(Proactive Rehabilitation) 전략은 동북아 다극체제로의 구조적 이행과 미국의 서태평양·동아시아 전략의 전환에 대비한 근본대책으로서 한미동맹의 격상을 주도적으로 추진한다. 그 일환으로서 한미 간 지정학적인 재동조화(地政學的 再同調化, Geopolitical Re-Coupling) 및 한미동맹의 가치연대(Solidarity of Values)에 기초한 포괄적 세계동맹(Global Alliance)으로의 진화 필요성에 관해 논의해보자. 첫째, 한미동맹의 지정학적 재동조화 전략이다. 불안정한 ‘벼락부자(Nouveau Riche Power)’ 처럼<sup>94)</sup> 과도한 야망을 표출 중인 중국은 일대일로(一帶一路, One Belt One Road)의 해상실크로드 계획(MSRI, Maritime Silk Road Initiative)과<sup>95)</sup> 도련선(島鏈線, Island Chains)의 단계적 확대로 미국의 지역제해권에 도전장을 내밀고 있다.<sup>96)</sup> 미국의 대응은 대중국 해양연대 형성을 통한 해상포위망 구축이다. 해양·지정학적 역외균형전략으로서 인도·태평양전략의 추진배경이다.

중국 견제 목적을 지닌 오바마·행정부의 아시아·재균형(Rebalancing)과 아시아중심 전략(Pivot to Asia)이 트럼프 행정부의 인도·태평양전략으로 이행되면서 더욱 역외균형적이지 지정학적<sup>97)</sup> 성격이 짙어지기 시작했다. 호주나 일본 등 역내협력(Partnership)국이나 세계 강대국(Global Power)으로 발돋움 중인 인도는 물론,<sup>98)</sup> 미얀마, 태국, 필리핀 등 미·중 간 널뛰기국가들(Swing States)에 대해서도 경제적·외교적 교섭확대와 군사적 협력 관계 증진을 통한 역내세력균형 유지에 치중하는 모습을 보이고 있다. 미국의 동아시아

93) Barry R. Posen(2014), pp.116-117.

94) David Shambaugh, “Containment or Engagement of China?: Calculating Beijing’s Responses,” *International Security*, Vol. 21, No. 2 (Fall 1996), p.180.

95) David Brewster, “Silk Roads and Strings of Pearls: The Strategic Geography of China’s New Pathways in the Indian Ocean,” *Geopolitics*, Vol. 22 (2017), pp.269-291.

96) Robert D. Kaplan, “The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land and at Sea,” *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 3 (May/June 2010), pp.22-41.

97) Robert D. Kaplan, “The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land and at Sea,” *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 3 (May/June 2010), pp.22-41.

98) Mercy A Kuo, “The Origin of ‘Indo-Pacific’ as Geopolitical Construct,” *The Diplomat*, January 25, 2018, <https://thediplomat.com/2018/01/the-origin-of-indo-pacific-as-geopolitical-construct/>(검색일: 2018. 8. 10.)

역외해양균형자로서의 역할전환이 현실화되면서, 냉전기 대륙봉쇄의 최전선을 담당하던 한국의 전략적 가치는 평가 절하되기 시작했으며, 여전히 생존을 위해 대북문제에 치중할 수밖에 없는 한국과 중국견제에 집중하기 시작한 미국 간 국익 탈동조화 현상이 점차 심화되는 양상이다. 미·북 정상회담 결과도 이와 무관한 현상은 아닌 것이다.

한반도의 지정학적 재(再)정의와 이에 대한 미국 측과의 인식공유를 통한 지정학적 재동조화 및 한미동맹의 가치 제고에 진력할 때다. 미국의 해양·지정학적 대중 포위망 구축에 대륙견제의 육상교두보이자 중국의 서해·동지나해 진출을 저지하는 해상방어기지로서 한반도의 지정학적 가치를 접목시켜 한미동맹의 재동조화를 추진해야 할 것이다. 미·중 간 지정학적 단층선(Fault Line) 중 제일선이라 할 수 있는 중국 설정의 쿠릴열도-일본-오키나와-대만-필리핀-보르네오를 잇는 제일 도련선(第一島鏈線) 내 위치한 불침항모이자, 중국의 동진(서해·동지나해 및 서·태평양, 즉 제이 및 제삼 도련선으로의 진출)을 저지하는 해양요새로서 한반도의 전략적 가치를 재인식시켜야 한다. 유사시 중국 동부해안 지역에 밀집된 해·공군과 대함 미사일기지 타격으로 미국함대에 심각한 위협을 가할 수 있는 반접근/지역거부(Anti-Access/Area Denial) 능력<sup>99)</sup> 해체와 대중 해상봉쇄선 구축·운영을 위한 전선 사령부로 기능할 수 있다는 지정학적·전략적 중요성도 인지시킬 필요가 있다.

한반도를 넘어서 적극적으로 ‘자유롭고 열린 인도·태평양(FOIP, Free and Open Indo-Pacific)’ 전략에<sup>100)</sup> 참가하며 대중(對中) <다이아몬드 안보동맹>결성에 공조 중인 주축 파트너십(Partnership) 4개 국가들, 즉 미·일·호·인(美·日·濠·印)과 안보·경제·문화적 부문에 걸친 다각적·포괄적 협력관계 구축과 지정학적·전략적 인식공유 및 강화를 견인, 인도·태평양 4각·동맹(Quad Block)의 5국동맹화(Quintuple Alliance)화를 추진해 나가야 할 것이다. 특히 동남 및 남부아시아 그네뚜기국가들과의 전략적 협력관계 구축에 적극적으로 나설 필요가 있다. 이들과의 경제·문화 파트너십 확대·강화를 통해 5국동맹화 전략의 하부토대를 강화할 수 있을 것이기 때문이다. 현재 미국은 과도기적 후유증으로 이 지역 국가들에 대한 접근전략부재와 준비부족에 노출되어 있으며, 이에 따라 태국, 필리핀 등 전통적 친미성향 국가들조차 중국의 영향력에 급속히 빨려드는 양상이 전개되고 있다.

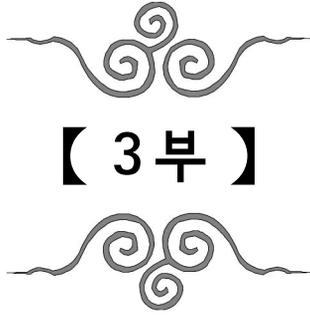
99) Evan Braden Montgomery, “Contested Primacy in the Western Pacific: China’s Rise and the Future of U.S. Power Projection,” *International Security*, Vol. 38, No. 4 (Spring 2014), pp. 116–118.

100) Joshua Kurlantzick, “The Trump Administration’s ‘Free and Open Indo-Pacific’: A Solid Idea, but Difficult to Pull Off,” Council on Foreign Relations, February 21, 2018, <https://www.cfr.org/blog/trump-administrations-free-and-open-indo-pacific-solid-idea-difficult-pull>(검색일: 2018. 6. 4.)

한국의 이들 국가와의 협력관계구축은 미국의 준비부족을 벌충하는 효과를 가져와 인도·태평양 전략의 중요한 한 축을 담당하는 중요 국가로서 한국의 전략적 파트너로서의 가치를 상승시키는 기회로 활용·가능할 것이다. 더욱이 인도·태평양 전략에의 적극적 동참과 5국동맹화 추진은 한미동맹의 포괄적인 글로벌(Global) 전략동맹으로의 진화를 위한 교두보로 작용할 수 있다. 글로벌 전략동맹으로의 격상을 통해 지정학적·지역적 공동이익의 추구만이 아닌 한미동맹의 지속 그 자체의 국제 전략적 가치를 상승시킬 수 있을 것이다.

둘째, 가치론적 유대 강화를 통한 재동조화 전략이다. 동맹의 구축·유지에 있어서 전략적·안보적인 이익의 공유는 기초적 골격으로 작용하기는 하나, 이익 공유에만 집중된 동맹구조는 동맹국 간 이해관계 배치상황 발생 시 급속도로 결속력이 약화되는 취약점을 노출하기 쉽다. 쉽게 해체되지 않아 위기 시 보다 끈질긴 내구력(Endurance)을 보이는 문화적·역사적·이념적·사회적·인적 연대강화를 통한 가치론적 결합으로 동맹의 기본토대를 보강할 필요가 있다. 더욱이 북·중·로 등 한국안보나 미국의 지정학적 이익에 직간접적 위협을 제기하는 현상도전 북방세력은 모두 반자유주의적 권위주의 국가들이며, 이는 탈냉전적 재편과정에도 불구하고 자연스럽게 한미동맹의 가치·동맹적 성격과 지향을 돋보이게 만드는 배경적 요소로 작용할 것이다.

가치적 활동을 공유하는 양국에 걸친 시민 연맹(Cross-National Civic Coalition)의 활성화가 요구된다. 냉전기간에 비해 ‘가치동맹의 가치’가 상대적으로 저하되는 것은 피할 수 없는 현상일 것이나, 민주주의 및 시장경제 가치를 공유하는 양국 시민·단체 간 교류 활성화를 통한 연대강화 및 이를 토대로 자발적으로 형성될 양국에 걸친 가치연맹(Cross-National Coalition of Values, 예컨대 북한 민주화·인권연대 네트워크)이나 시민블록(Block)은 동맹 간 분열·갈등·불화 요소 발생 시 공동 안건(Agenda) 형성, 통섭적 프레임과 의견 공유, 또는 친화적 여론형성 등 다양한 방향에서 자국 정부에 대한 직·간접적 영향력을 행사하여 문제의 완화나 해소에 기여하는 등 동맹의 폭과 깊이를 더해 줄 것이기 때문이다. 또한 양국 정책연구·공동체 및 정당 간 의견·정보 공유 네트워크의 활성화도 양국 내 일부세력에 의한 갈등·대립 요소 발생을 감소시키는데 기여 할 것이다. 예컨대, 양국 의회·정당 간 교류 및 공조체제 구축으로 강화될 미 의회 주류세력인 국제주의그룹 정치인 및 유력인사들과의 국제연대는 트럼프의 독선적, 비일관적, 동맹유기적인 대한반도 정책에 대한 제동장치가 될 수 있다. 포괄적으로 가치론적 재동조화는 한미동맹의 세계동맹으로의 질적 진화·발전에 기여할 것으로 기대된다.



**【 3부 】**

**한반도 평화와 통일의 방식**



# 빅데이터와 북한정책변화 : 말 많은 거짓말쟁이의 역설과 변화의 수량화

이 재 홍\*

## 요약

본 연구는 북한과 같은 폐쇄적인 국가의 정책의 변화를 양적으로 측정하는 지수를 개발하는 것을 목적으로 한다. 그 지수는 1) 북한이 사용한 말들이 얼마나 확률론적으로 예상되지 않는가 그리고 2) 그 말들이 얼마나 의미연결망분석의 관점에서 볼 때 얼마나 중요한가에 달려있다. 이렇게 개발한 지수를 북한의 조선중앙통신에 게재된 기사를 가지고 북한 외교정책변화를 측정하였다.

주제어 : 정책변화의 수량화, 말 많은 거짓말쟁이의 역설, 정보, 고유벡터 중심성

## I. 문제의 제기

북한의 정책이 어떻게 변하고 있는지 인식하고, 어떻게 변하는 것을 예측할 수 있다면 북한 연구자에게 그것보다 신나는 일은 없을 것이다. 그러나 이를 위해 가장 먼저 부딪치는 문제는 믿을만한 정보가 없다는 점이다. 북한 정권이 겉으로 보여주는 정보는 선전물이거나 통제된 것이다. 포터 게임에서와 같이 매끈한 카드의 뒷면일 따름이다. 따라서 카드의 앞면을 보려면 북한정권이 통제할 수 없거나 무의식적으로 뱉어내는 사실을 포착하

---

\* 서울대학교 외교학과 대학원 박사과정

는 능력이 필요하다.<sup>1)</sup>

믿을만한 정보를 얻기 위해 본 글은 자동 텍스트 분석 (Automated Text Analysis) 또는 컴퓨터 텍스트 분석(Computational Text Analysis)으로 알려진 빅데이터 분석기법을 사용하고자 한다. 그 이유는 ‘거짓말쟁이는 기억력이 아주 좋든가 말이 많으면 안 된다’는 아이디어 때문이다. 거짓말쟁이는 말을 많이 하면 할수록, 앞뒤 말이 모순될 가능성이 많아져서, 언젠가는 자신이 한 모든 거짓말을 기억할 수 없게 되어, 거짓말이 폭로될 가능성이 높아진다. 즉 누적된 순간의 거짓말들은 진실을 생산한다는 ‘말 많은 거짓말쟁이의 역설’이 발생한다. 이 역설을 북한 정책변화의 문제에 적용할 수 있다면, 즉 북한이 순간 순간에 했던 모든 말들을 모아서 그 말들간의 앞뒤 관계를 분석할 수 있다면, 우리는 북한 정책의 변화를 믿을만한 정보에 기반해서 파악할 수 있을 것이다. 그러기 위해서는 우선 북한이 한 말들을 모두 모으는 작업이 필요하지만, 무엇보다 중요한 것은 말들간에 앞뒤 관계를 분석해서 정책의 변화를 양적으로 측정(quantitative measurement)할 수 있는 방법론적인 도구를 개발하는 것이다. 이것이 바로 이 글의 주된 목적이다. 그리고 이렇게 개발된 도구를 북한의 외교정책의 변화를 파악하는데 적용해 보고자 한다.

## II. 변화의 수량화

북한의 정책이 변화했는지 아닌지를 그들이 사용한 말들의 변화를 통해서 알려고 하기 때문에, 우리는 그 사용한 말들이 얼마나 변화를 반영하고 즉, 새롭고 중요한 정도를 표현하는 지를 수치로 나타낼 수 있기를 원한다. 우선 사용한 단어가 얼마나 새로운지를 수치화하는 문제를 다루어 보자.

정보이론을 창안한 클라우드 새넨(C. Shannon)은 놀랄만한 직관으로 정보량을 수량화하는데, 그 핵심 개념은 예측하기 힘든 사건(unlikely event)는 예측하기 쉬운 사건(likely event)보다 정보(information)가 많다는 것이다.<sup>2)</sup> 즉 확률과 정보를 결합함으로써 새넨은

---

1) 황태희, 람브라우와 주형민은 북한의 군사도발의 패턴을 예측하는 모델을 개발하면서 그들이 찾아낸 북한이 보내는 군사도발의 징조를 보여주는 단어들은 의도적인(intentional) 것이 아니라 부지불식간에 (unwittingly)에 보내는 것이라고 주장한다. Whang, Taehee, Michael Lammbräu, and Hyung-min Joo. "Detecting patterns in North Korean military provocations: what machine-learning tells us." *International Relations of the Asia-Pacific* 18, no. 2 (2016): 193-220.

정보를 숫자로 표현할 수 있게 만들었다.

왜 뜬금없이 새년을 빌려오는가 하면, 북한 정권이 하는 모든 말을 확률론적인 사건으로 볼 수 있기 때문이다. 북한 정권이 하는 말의 각도에서 보면, 기존에 했던 말을 다시 반복하는 것은 예상하기 쉬워서 우리에게 아무런 새로운 정보를 주지 않지만, 예상하지 못한 말을 하는 경우 새로운 정보를 준다고 볼 수 있다. 즉 북한이 하는 모든 말들을 확률분포를 가지는 사건으로 표현할 수 있다면, 우리는 북한이 한 모든 말들의 앞뒤관계를 정보이론의 관점에서 이해할 수 있다.

정보이론의 관점에서 볼 때, 북한이 이전에 했던 모든 말(단어)은 그 이후에 할 말의 예상 확률분포로 이해할 수 있다. 예컨대 이전 해에 북한이 남한을 비난하는 성명을 10번 했다면, 그 다음 해에도 북한이 남한을 비난하는 성명을 10번 했다면, 그것은 예상한 결과라고 할 수 있다. 이 경우 북한의 비난성명은 아무런 정보도 주지 못하고 변화도 없다고 할 수 있다. 반면에 그 해에 100번을 했다면, 이것은 예상하지 못한 것으로 새로운 정보를 준다. 즉 변화가 일어났다는 것이다.

이것을 사용한 단어의 수준에 적용해 보면, 이전 해에 10번 사용한 단어, 예컨대 “규탄”이라는 단어는 그 다음 해에도 (만약 사용한 단어의 총 개수가 이전 해와 같다면) 10번 사용될 것으로 예상할 수 있다. 결국 이전 해의 모든 단어는 하나의 다항확률분포(Multinomial Probabilistic Distribution)을 가지고 그 다음 해의 단어의 분포를 예측한다고 할 수 있다. 만약 어떤 단어가 이 확률적인 예상을 벗어나는 빈도로 사용된다면, 우리는 그 단어를 새로운 정보(변화)를 주는 단어로 간주할 것이고, 그렇지 않은 경우 정보(변화)가 없는 것으로 간주할 수 있을 것이다. 이럴 경우 정책변화량은 다음과 같다.

### 정책변화량 = 새로운 단어의 수

그러나 정책의 변화량은 새로운 정보를 주는 단어의 중요도를 감안해야 한다. 그렇지 않은 경우 변화량을 평면적으로 이해한 셈이 될 것이다.(Choi and Lecy 2012) 우리는 어떤 단어의 중요도를 의미연결망분석(Semantic Network Analysis)의 고유벡터중심성(Eigenvector Centrality) 지수로 측정할 수 있다고 가정할 것이다. 잘 알려져 있듯이 구글

---

2) Shannon, Claude Elwood. "A mathematical theory of communication." *Bell Syst. Tech. J.* 27 (1948): 623-656.

의 성공을 가능하게 했던 검색알고리즘인 페이지랭크(PageRank) 알고리즘은 고유벡터 중심성의 변형된 형태이다. 고유벡터 핵심적이 아이디어는 많이 연결되어 있다고 해서 어떤 노드가 중요한 것이 아니라 얼마나 중요한 노드와 연결되어 있느냐가 중요하다는 것이다. 즉 조무래기 백 명의 친구보다 일당백의 친구 두 명만으로 두 배의 힘을 가질 수 있다는 것이다. 이 아이디어를 우리의 연구대상인 북미관계에 대한 북한의 기사를 생각하여 보자. 아마도 ‘북조선’과 ‘미국’이라는 단어가 장 연결 중심성(degree centrality)이 높은 단어가 될 것이다. 왜냐하면 《조미관계》 섹션은 미국을 주제로 하는 기사들이 차지하고 있기 때문이다. 그러나 미국이라는 단어를 본다고 해서 중요한 정보를 얻을 수 없다. 오히려 미국과도 연결되고 북한과도 연결되어 있는 단어가 가장 중요한 정보를 제공할 것이다. 즉 일당백의 친구(미국과 북한) 두 개를 둔 단어(예컨대, ‘북한은 미국을 규탄한다’라고 했을 때 규탄이라는 단어)가 가장 중요한 정보를 제공할 것이다. 결국 쓰여진 단어의 중요도를 감안하면, 다음과 같다.

$$\text{정책변화량} = (\text{새로운 단어의 수}) * (\text{고유벡터중심성})$$

### Ⅲ. 북한 외교정책의 변화 분석

이제 정책변화량을 양적으로 측정할 수 있는 도구를 사용해서, 북한이 한국과 미국에 대해서 어떤 변화를 보여주고 있는지를 살펴보고자 한다. 이를 위한 사전 작업으로 데이터 수집과 전처리 과정을 살펴보면 다음과 같다.

#### 1. 데이터 수집과 전처리

우선 조선중앙통신의 웹사이트(<http://www.kcna.kp>)에 접속하여, 한국과 북한과의 관계에 관한 기사는 《북남관계》라고 조선중앙통신이 분류해놓은 섹션에 있는 모든 기사(2013년~2018년) 3520건을 수집하고, 미국과 북한과의 관계에 대한 기사는 《조미관계》라고 분류해놓은 섹션에 있는 모든 기사(2013년~2017년)<sup>3)</sup> 1815건을 수집했다.

이 중에서 분석대상이 되는 북한이 사용한 말들은 기사내용 전부가 아니라, 기사의 제

목에 쓰인 단어들이다. 그 이유는 순전히 이 연구가 아직 시험단계이기 때문에 너무 많은 시간과 컴퓨팅 파워를 사용하기에는 이르기 때문이었다. 하지만 기사의 제목에 사용된 단어는 기사의 본문의 단어들 보다 중요도가 높기 때문에, 보다 많은 정보를 가진다고 할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라, 제목에 쓰인 모든 단어들 모두를 분석대상으로 하지는 않았다. 제목에 쓰인 단어 중 총 분석 시기 동안 5번 이하로 쓰인 단어는 분석대상에서 제거했다. 대략 일년에 한 번도 쓰이지 않은 단어는 제거했다. 그 이유는 이런 단어가 가장 예측하기 힘든 것이어서 가장 많은 정보를 제공하기 때문에 반드시 분석대상에 넣어야 한다고 할 수도 있으나, 이런 단어는 시기의 특징을 잡아내는 데는 오히려 방해가 된다. 주로 이런 단어는 하나의 기사를 쓸 때 필요한 것으로, 새롭지만 중요도의 관점에서 너무 낮기 때문에 제외했다. 그 결과 북미관계에서는 100개의 단어가 분석대상이 되었고, 남북관계에서는 307개의 단어가 분석대상이 되었다.

## 2. 분석모델

먼저 우리는 새롭고 중요한 말이 언제 얼마만큼 증가하고 줄어드는 지를 알기 위해서 일년 단위로 비교하였다. 이 일년이라는 구간은 우리의 변화량 지수의 요소 중 ‘새로운 단어의 수’를 계산하는 범위가 된다. 여기에서 핵심 아이디어인 새로운 단어란 그 이전 해의 단어의 확률론적인 분포를 가지고 그 다음해에 아무런 변화가 없다면(새로운 말이 없다면), 그 다음해에도 비슷한 확률론적인 분포를 가질 것이라는 예측에 기반한다. 만약 그 이전 해와 비슷한 확률론적인 분포를 가지지 않고 확률론적인 예측에서 벗어나서 사용 빈도가 많아지는 단어가 바로 새로운 단어이다. 예컨대 이전 해에 “핵무기”라는 단어가 전체 단어에서 그 사용빈도가 3%를 차지하고 있었는데 그 다음해에 10%가 되면 당연히 핵무기는 새로운 말로 간주한다. 왜냐하면 그 다음해에 “핵무기”라는 단어는 3%일 것이라고 예측했기 때문이다.

그런데 새로운 단어를 결정하는 기준으로 보통의 통계모델에서 사용하는 p-value의 값 0.05를 사용하지 않고 0.2를 사용하였다.<sup>4)</sup> 여기서 0.2라는 것은 그 이전 해를 기준으로

---

3) <<조미관계>> 섹션은 작년 2017년에는 있었는데 올해에는 <<대외관계>>로 통합되어 있어서 분석대상의 시기가 남북관계보다 한 해 짧다.

예측하였을 때 실패하는 비율이 20%인 경우를 말하다. 이렇게 한 이유는 p-value가 0.05 일 경우 너무 적은 수의 단어들이 새로운 단어로 받아들여지기 때문에, 여러 해에 걸쳐서 어떤 변화가 있는지를 알기에는 무리가 있었기 때문이었다.

확률적인 예측은 컴퓨터 무작위 추출샘플에 의한 방법을 사용하였다. 즉 그 이전 해의 단어의 빈도분포를 그 다음해 발생할 단어의 확률분포로 가정하여, 단어마다 무작위 샘플 추출을 1000번을 하고, 이 때 1000개의 샘플에 추출된 단어의 빈도수에 따라 정렬한 후 상위 20%에 그 다음 해의 단어의 빈도가 발견될 경우 새로운 말로 분류하고, 그렇지 않을 경우 변화 없는 말로 분류하였다.

다음으로 우리의 정책변화량 측정에 사용되는 고유벡터 중심성 지수는 먼저 단어들간에 어떤 경우에 연결되어 있고 어떤 경우에 연결되지 않는 지를 정의하여야 계산 가능한 값이다. 여기에서는 같은 제목하에 있는 단어들은 서로 연결되어있다고 간주하였다. 그래서 결국 이전 해에 비해서 그 다음 해의 정책변화량은 다음과 같을 것이다.

$$\text{정책변화량} = (\text{새로운 단어의 수}) * (\text{새로운 단어들의 고유벡터중심성의 평균})$$

### 3. 분석결과

먼저 북미관계에 적용된 정책변화량의 추이를 보면 아래 표와 같다. (표 1, 표 2, 표 3 참조)

---

4) 최창용(Choi Changyong)과 레시(Jesse D. Lecy)도 북한의 잡지 《경제연구》에서 사용되는 단어의 변화 패턴을 연구하면서 새로운 단어를 추출하는 p-value를 0.2를 사용한다. Choi, Changyong, and Jesse D. Lecy. "A semantic network analysis of changes in North Korea's economic policy." *Governance* 25, no. 4 (2012): 589-616.

표 1. 새로운 단어의 수

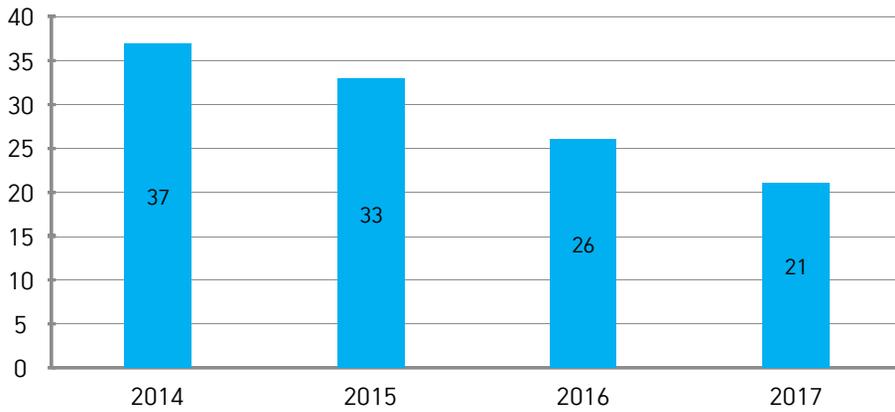


표2. 고유벡터중심성 평균

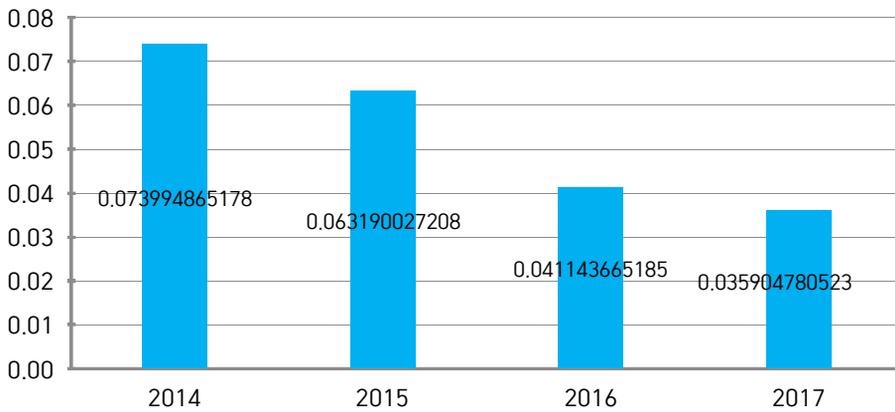
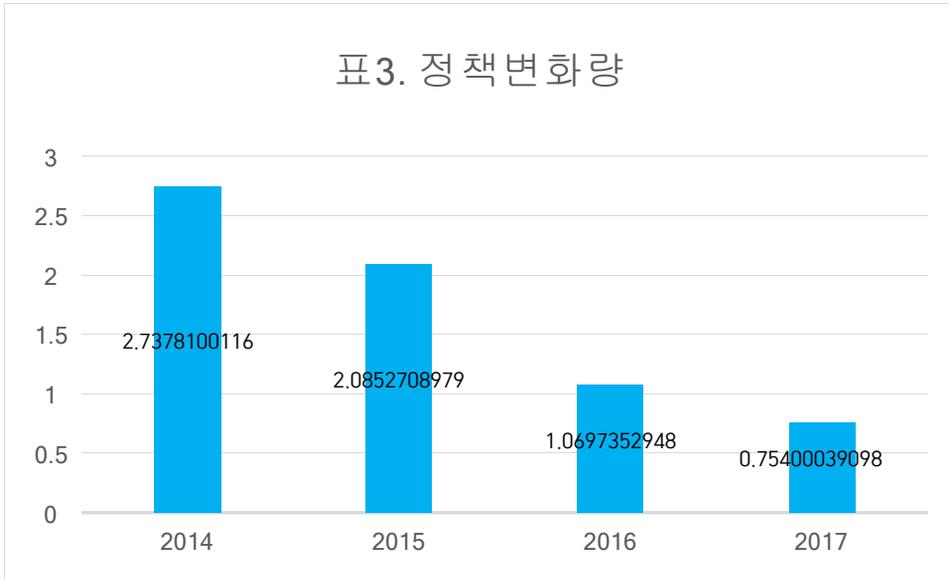


표3. 정책변화량



위의 세 그래프 중 표 1을 보면, 새로운 단어의 수가 2014년이래로 점점 줄어든다는 사실을 알 수 있다. 그리고 표 2를 보면, 고유벡터 중심성의 평균값도 점점 작아진다는 사실을 알 수 있다. 그리고 새로운 단어의 수를 정보의 양으로 이해하고, 고유벡터 평균을 정보의 중요성이라고 한다면, 정책변화량은 미국을 향하여 보내는 새로운 메시지의 양으로 해석할 수 있을 것이다. 즉,

$$\text{메시지} = (\text{새로운 말의 수}) * \text{고유벡터평균}$$

으로 해석할 수 있을 것이다. 그 이유는 조선중앙통신의 기사는 북한주민이 읽을 수도 있지만 미국도 읽을 것이기 때문이다. 이 메시지의 양이 계속 줄어든다는 것은 계속 기존에 했던 말을 반복하고 있다는 것을 의미한다. 즉 정책의 변화가 오지 않을 가능성이 크다.

다음으로 남북관계에 적용된 정책변화량의 추이를 보면 아래 표와 같다. (표 4, 표 5, 표 6 참조)

표4. 새로운 단어의 수

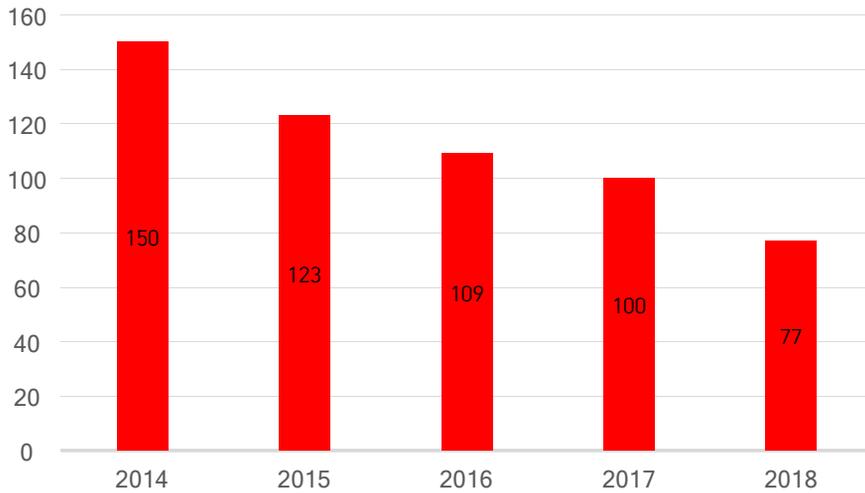


표5. 고유벡터 중심성 평균

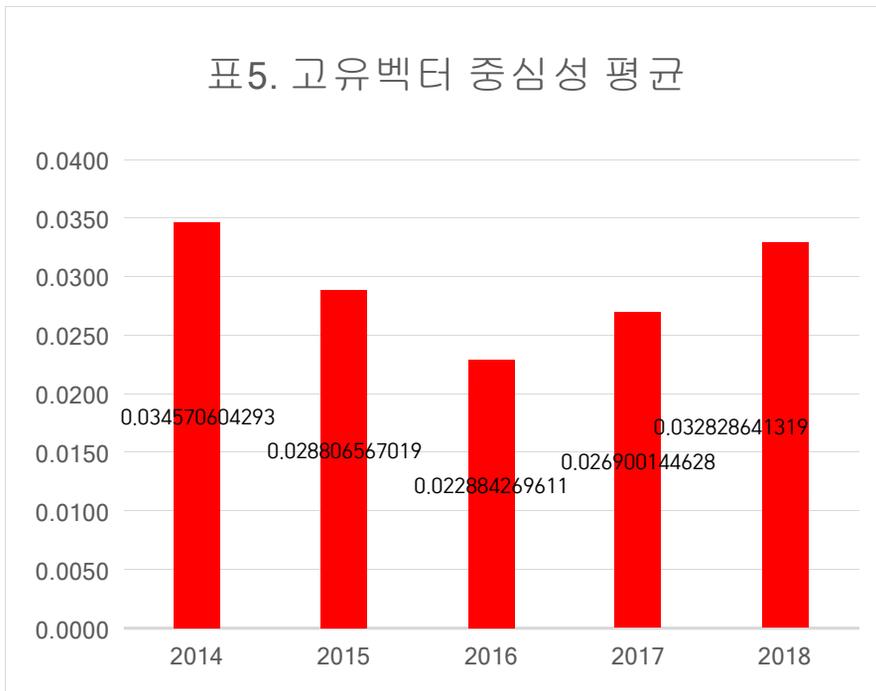
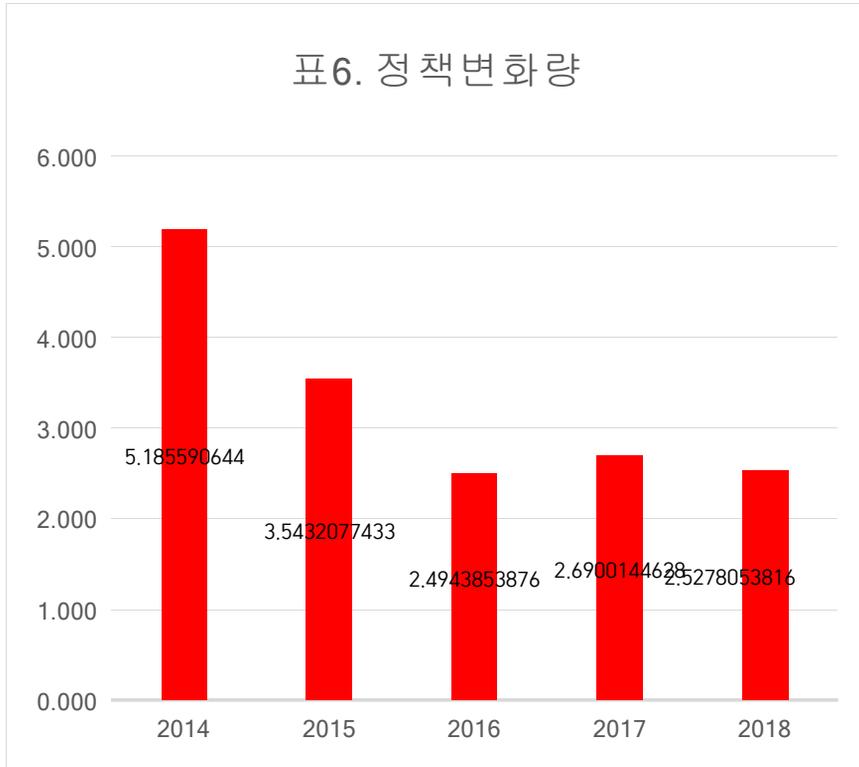


표6. 정책변화량



위의 세 그래프 중 표 4를 보면, 새로운 단어의 수가 2014년이래로 점점 줄어든다는 사실을 알 수 있다. 그러나 표 5를 보면, 북미관계와는 다르게 고유벡터 중심성의 평균값이 작아졌다가 다시 크지는 U자 형태를 띠고 있다. 이것을 정책의 변화량의 각도에서 보면, 새로운 정책의 개수는 적어지나 그 정책 변화에 거는 중요도는 작아졌다가 점점 커지고 있다고 할 수 있다. 그리고 이것을 한국을 향해서 보내는 메시지의 각도에서 보면, 새롭게 보내는 메시지의 개수는 적어지나(표 1), 그 메시지의 강도는 작아졌다가 점점 강해지고 있다고 할 수 있을 것이다.

#### IV. 결론

이상의 논의에서 우리는 정책변화를 측정할 수 있는 정책변화량 지수를 개발하고, 이를 북한의 외교정책에 적용하여 보았다. 그러나 이 지수는 너무 일반적인 것이어서 정보의

변화와 그 중요성을 측정하는 것이지, 구체적으로 어떤 정책으로 변화하고 있는지는 설명할 수 없다. 본 연구의 분석대상인 북한의 한국과 미국과의 관계에 대한 정책변화는 구체적으로 살펴보려면, 새로운 단어들의 의미연결망분석을 통해서 어떤 단어들끼리 서로 결합되어 있는지 분석하는 것이 필요할 것이다. 그러나 이것은 본 연구의 중심 주제가 아닌 관계로 정책변화량의 변화가 구체적으로 무엇을 의미하는지는 밝히지 못하였다.

그러나 본 연구의 정책변화량 지수는 일반적인 것이어서, 다른 경우에 즉 경제분야이든 사회분야이든 어떤 분야이든 많은 양의 말이 있는 곳에서는 어디에도 적용해서 변화량의 추세를 측정할 수 있다. 그리고 이것이 반드시 북한이 아니고 다른 국가가 단체나 개인에 상관 없이도 적용될 수 있을 것이다.

## Bibliography

- Choi, Changyong, and Jesse D. Lacey. 2012. "A Semantic Network Analysis of Changes in North Korea's Economic Policy." *Governance*, October: 589-616.
- Elwood, Shannon Claude. 1948. "A mathematical theory of communication." *Bell Syst. Tech. J.*, 623-656.
- Whang, Taehee, Michael Lammbräu, and Hyung-min Joo. 2016. "Detecting patterns in North Korean military provocations: what machine-learning tells us." 18 (2): 193-220.



[Draft copy—Not for citation]<sup>†</sup>

## Hunting a Hungry Dog with Hawks? : The (De)volution of United Nations Sanctions against North Korea

Heesu Lee\*\* and Sunil Kim\*\*

### Introduction

The decades of North Korea's nuclear ambition seem to finally come to an end with the historic summit between the United States (US) and North Korea in June 2018. The two heads of the state shook hands declaring the near-conclusion of the half-century of military confrontation. North Korea is dismantling key missile facilities while returning the remains of 55 US war dead in North Korea to home after 65 years.<sup>1</sup> The US and South Korea, in return, had the first summer in decades without joint military exercise against North Korea.<sup>2</sup> However, up until just several months ago, North Korea had continued the nuclear venture since its first nuclear test at Punggye-ri in 2006, maintaining the status of *de facto* nuclear state through the past decade. The international society, in return, responded with tightened, cumulative economic sanctions.<sup>3</sup> Now there is a growing voice, particularly of US president Donald Trump, claiming the victory of the sanctions, or the so-called “maximum pressure” of the US-led United Nations (UN) against North Korea, in nailing down the deal.<sup>4</sup> US Congressman Ed Royce, who had authored two major sanctions bills against North Korea, the North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016 (H.R. 757) and the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act of 2017 (H.R. 3364), also

---

\* Paper delivered at the joint conference of The Korean Political Science Society and The Institute for Borer Studies, Keimyung University, at Keimyung University, Daegu, on October 26, 2018. Please do not cite or circulate without authors' consent.

\*\* College of International Studies, Kyung Hee University.

<sup>1</sup> *The New York Times*, July 23, 2018 (<https://www.nytimes.com/2018/07/23/world/asia/north-korea-dismantling-missile-facilities.html>), July 26, 2018 (<https://www.nytimes.com/2018/07/26/world/asia/us-korea-war-remains.html>).

<sup>2</sup> *South China Morning Post*, August 24, 2018 (<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2161039/fears-suspension-us-south-korea-military-exercises-may>).

<sup>3</sup> See the list of sanctions in Eleanor Albert, “What to Know about the Sanctions on North Korea,” Council on Foreign Relations, January 3, 2018 (<https://www.cfr.org/backgrounder/what-know-about-sanctions-north-korea>).

<sup>4</sup> *Politico Magazine*, April 27, 2018 (<https://www.politico.com/story/2018/04/27/as-the-koreas-make-history-in-meeting-trump-stands-ready-to-take-credit-558304>).

announced that “Kim Jong Un’s desire to talk shows sanctions the administration has implemented are starting to work.”<sup>5</sup> US Secretary of State Michael Pompeo also stated: “Past diplomatic attempts to halt North Korea’s nuclear and ballistic missile development were unsuccessful. But now we’re at the dawn of a new day. Since taking office, President Trump has led the international pressure campaign that has resulted in the first significant diplomatic breakthrough in decades.”<sup>6</sup> However, skeptical views are still widespread, claiming that the negotiation was not the result of the sanctions but of North Korea’s completion of nuclear weapon development.<sup>7</sup>

Economic sanctions, meaning a deliberate “withdrawal, or threat of withdrawal, of customary trade or financial relations” as a foreign policy tool to change a target country’s behavior has been widely exercised by sovereign states and international organizations.<sup>8</sup> Since sanctions have not always achieved desired political outcomes, however, their effectiveness has been extensively debated among academics and practitioners.<sup>9</sup> For instance, a study of 50 episodes of economic sanctions imposed by the US between 1990 to 2000 finds only 17 successful cases out of them.<sup>10</sup> While this “one-third success ratio” serves as the optimistic basis of “sanctions advocates,” it still implies two-third failure ratio, and the majority of sanctions scholarship has remained critical to the sanctions optimism. A multimethod study, criticizing the literature as “selection bias,” claims that economic coercion can be effective only under certain circumstances particularly between countries where mutual conflict expectation is low.<sup>11</sup> Some empirical studies have also demonstrated that the actual success ratio is far lower than one-third, considering the proclaimed goals of those successful cases and their contributing factors other than economic

---

<sup>5</sup> “Chairman Royce Statement on North Korea,” Foreign Affairs Committee, US House of Representatives, March 8, 2018 (<https://foreignaffairs.house.gov/press-release/chairman-royce-statement-north-korea-2/>).

<sup>6</sup> Remarks at UN Security Council, September 27, 2018 (<https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/09/286265.htm>).

<sup>7</sup> Kan Kimura, “What Next for the North Korea Negotiations?” *The Diplomat*, July 15, 2018 (<https://thediplomat.com/2018/07/what-next-for-the-north-korea-negotiations/>).

<sup>8</sup> Gary C. Hufbauer et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd edition (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2008), p. 3. For the historical overview and the list of major economic sanctions, see pp. 9-18 and 33-41 respectively.

<sup>9</sup> See Hossein G. Askari et al., *Economic Sanctions: Examining their Philosophy and Efficacy* (Westport, CT: Praeger, 2003); Robert McMahon, “UN Sanctions: A Mixed Record,” *Backgrounder*, Council on Foreign Relations, November 17, 2006 (<https://www.cfr.org/backgrounder/un-sanctions-mixed-record>); Daniel W. Drezner, *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations* (New York: Cambridge University Press, 2010), pp. 9-21; Lee Jones, *Societies Under Siege: Exploring How International Economic Sanctions (Do Not) Work* (New York: Oxford University Press, 2015), pp. 2-5.

<sup>10</sup> Hufbauer et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, p. 129.

<sup>11</sup> Drezner, *The Sanctions Paradox*, p. 308.

sanctions.<sup>12</sup> Recent academic debate has thus moved from the debate on “whether economic sanctions work” to “how they function,”<sup>13</sup> endeavoring on identifying the challenges to and the conditions of successful imposition of economic sanctions.<sup>14</sup> Now the still puzzling “basic paradox” is why, as Baldwin succinctly puts it, “policymakers continue to use sanctions with increasing frequency, while scholars continue to deny the utility of such tools of foreign policy.”<sup>15</sup>

No doubt, economic sanctions by the US and UN against North Korea have been reported to be largely ineffective.<sup>16</sup> A variety of factors have been introduced in an effort to explain the non- or limited effectiveness of sanctions regimes including the autocratic regime’s non-responsiveness to economic hardship and its heavy reliance on China, both in political and economic terms, which has played as a critical “sanctions buster” in the multilateral sanctions regime.<sup>17</sup> Therefore, it has thus relatedly underscored that comprehensive sanctions measures should be “much more enthusiastically implemented.”<sup>18</sup> And yes, through the past, the UN Security Council (UNSC) has been continuously ratifying stronger resolutions against North Korea,

---

<sup>12</sup> Robert A. Pape, “Why Economic Sanctions Do Not Work,” *International Security* 22: 2 (Fall 1997); Kimberley Ann Elliott, “The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?” *International Security* 23: 1 (Summer 1998).

<sup>13</sup> Jones, *Societies Under Siege*, p. 8.

<sup>14</sup> Bryan Early, “Statecraft and the Limitations of Economic Sanctions,” *E-International Relations*, August 21, 2016 (<https://www.e-ir.info/2016/08/21/statecraft-and-the-limitations-of-economic-sanctions/>). See also Nicholas L. Miller, “The Secret Success of Nonproliferation Sanctions,” *International Organization* 68: 4 (Fall 2014); Bryan R. Early and Robert Spice, “Economic Sanctions, International Institutions, and Sanctions Busters: When Does Institutionalized Cooperation Help Sanctioning Efforts,” *Foreign Policy Analysis* 11: 3 (2015); Peter A.G. van Bergeijk and Thomas Biersteker, “How and When Do Sanctions Work? The Evidence,” *IJSS Report* 25 (September 25).

<sup>15</sup> David A. Baldwin, “The Sanctions Debate and the Logic of Choice,” *International Security* 24: 3 (Winter 1999/2000), p. 80.

<sup>16</sup> Semoon Chang, “The Saga of U.S. Economic Sanctions against North Korea,” *Journal of East Asian Affairs* 20: 2 (Fall/Winter 2006); Jacques L. Fuqua, Jr. *Nuclear Endgame: Need for Engagement with North Korea* (Westport, CO: Praeger, 2007), pp. 139-143; Marcus Noland, “The (Non) Impact of UN Sanctions on North Korea,” *Peterson Institute for International Economics Working Paper* 08-12 (December 2008); Suk Hi Kim and Mario Martin-Hermosillo, “The Effectiveness of Economic Sanctions Against a Nuclear North Korea,” *North Korea Review* 9: 2 (Fall 2013); Enrico Carisch et al. *The Evolution of UN Sanctions: From a Tool of Warfare to a Tool of Peace, Security and Human Rights* (Cham, Switzerland: Springer, 2017), pp. 412-420.

<sup>17</sup> Andrei Lankov, “Why Nothing Can Really Be Done About North Korea’s Nuclear Program,” *Asia Policy* 23 (January 2017); Bryan Early, *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail* (Stanford: Stanford University Press, 2015), pp. 26-27. A UN report officially confirmed that China has been serving as the “lead facilitator” of North Korean black-market trade, which “significantly negate[s] the impact” of sanctions. Colum Lynch, “Confidential U.N. Report Details North Korea’s Front Companies in China,” *Foreign Policy*, February 28, 2017 (<https://foreignpolicy.com/2017/02/28/confidential-u-n-report-details-north-koreas-front-companies-in-china/>). See also Colum Lynch, “U.N. Report Details How North Korea Evades Sanctions,” *Foreign Policy*, September 20, 2018 (<https://foreignpolicy.com/2018/09/20/un-report-details-how-north-korea-evades-sanctions/>).

<sup>18</sup> Noland, “The (Non) Impact of UN Sanctions,” p. 11.

demanding all member states and relevant international agencies to stick to the resolutions.<sup>19</sup> The aforementioned puzzle and paradox are applied here as well. Why UNSC, led by US, has continued to use sanctions with increasing frequency despite persistent pessimism on the utility of sanctions,<sup>20</sup> only to expedite the completion of North Korea's nuclear weapons program?

Answering the question, this essay traces the development of UNSC sanctions on North Korea in order to identify the fundamental limitation of sanctions approach and the reason why such futile efforts have been made over the past decades. For this, first, we will review the main debates on the perspectives on sanctions which starkly differ in the ways to handle North Korean problems. It will be followed by empirical analysis of UNSC sanctions to deliver analytical evidence on whether the sanctions resolutions by the Council were effective enough to bring denuclearization. Finally, we will discuss the political ramification of those series of ineffective sanctions on the Council as the concluding remarks.

### **“More Pressure” versus “That’s Enough”**

Over years, there have been two radically different perspectives in dealing with North Korea over the effectiveness of sanctions in achieving the decade-old frustrating goal of denuclearization. First, *sanctions advocates* believe that sanctions have not been powerful enough to be regime threatening.<sup>21</sup> Sanctions need to be appropriate to the size of policy objectives, and the sanctions currently in place are not yet designed for a heavy strategic burden. International embargo, unilateral pressure by US, and threat of deterrent as large enough to deter North Korea would certainly be influential in limiting North Korean nuclear programs. As sanctions would only work if they are strong enough to replace leadership, the preconditions for successful sanctions must be clear. The goal of sanctions needs to be modest and they must be “imposed quickly and decisively to maximize the impact.”<sup>22</sup> The sanctions advocates thus criticize both the isolation-containment

---

<sup>19</sup> See note 3 above.

<sup>20</sup> Eleanor Albert, “What to Know About the Sanctions on North Korea,” *Backgrounder*, Council on Foreign Relations, January 3, 2018 (<https://www.cfr.org/backgrounder/what-know-about-sanctions-north-korea>). “No amount of sanctions,” said Richard Haass, president of the Council on Foreign Relations, “is going to bring about the goal of denuclearising or de-missilising North Korea.” *The Financial Times*, September 7, 2017, p. 3.

<sup>21</sup> Ruediger Frank, “The Political Economy of Sanctions against North Korea,” *Asian Perspective* 30: 3 (2006); Joseph M. DeThomas, *Sanctions’ Role in Dealing with the North Korean Problem* (Washington, DC: US-Korea Institute, SAIS, 2016).

<sup>22</sup> Kimberly Ann Elliott, “Evidence on the Costs and Benefits of Economic Sanctions,” Speech given before the Subcommittee on Trade Committee, US House of Representatives, October 23, 1997 (<https://piie.com/commentary/testimonies/evidence-costs-and-benefits-economic-sanctions>).

policy under the Bush administration and the strategic patience policy under Obama administration.<sup>23</sup> Even though the United States finally opens the possibility of direct talks and shows its willingness to negotiate a peace treaty with North Korea, they argue, North Korean people have no awareness of such a treaty would have to entail. As seen from the case in which the US's 1994 nuclear deal with North Korea eventually collapsed after North Korea was found to be cheating,<sup>24</sup> there must be harsher sanctions to contain the nuclear program and foster denuclearization. "[I]f Washington strengthens its sanctions policy so that its capabilities are unquestioned and its intentions unmistakable," a commentator notes, "it will provide a critical service to the sustenance of great-power peace: averting crises before they spiral out of control."<sup>25</sup> The sanctions advocates thus assert that "an unrelenting campaign of political subversion and financial isolation" because "Pyongyang remains determined to build its nuclear arsenal."<sup>26</sup>

On the opposite strand resides a completely different argument of *sanctions skeptics* who believe that the best way to achieve better outcome is to establish an interdependent relationship that could prevent a potential crisis because "[n]either the military option nor containment seem to be feasible or desirable."<sup>27</sup> The sanctions skeptics thus oppose the unilateral sanctions by the West while advocating diplomatic engagement and negotiation: "The more [countries] trade with the North, and the more exposed North Korean citizens become to capitalism and western ideas, the harder it will be for the North Korean leadership to reverse the reforms."<sup>28</sup> Criticizing the hard-liners' "[w]ishful thinking about North Korea's imminent collapse,"<sup>29</sup> they underscore the fact that North Korea has engaged in economic reform and has been slowly restructuring the economic base in line with the information technology revolution.<sup>30</sup> While agreeing with the

---

<sup>23</sup> See Victor Cha, "Why We Must Pursue 'Hawk Engagement'," in *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*, by Victor Cha and David Kang (New York: Columbia University Press, 2003) and Changsop Pyon, "Strategic Patience or Back to Engagement? Obama's dilemma on North Korea," *North Korean Review* 7: 2 (Fall 2011) respectively.

<sup>24</sup> Gary Samore, "The Korean Nuclear Crisis," *Survival* 45: 1 (2003), p. 20.

<sup>25</sup> Edward Fishman, "Even Smarter Sanctions: How to Fight in the Era of Economic Warfare," *Foreign Affairs* 96 (November/December 2017), p. 110.

<sup>26</sup> Joshua Stanton et al., "Getting Tough on North Korea: How to Hit Pyongyang Where It Hurts," *Foreign Affairs* 96 (May/June 2017), pp. 73-74.

<sup>27</sup> Chung-in Moon and Jong-Yun Bae, "The Bush Doctrine and the North Korean Nuclear Crisis," *Asian Perspective* 27: 4 (2003), p. 39.

<sup>28</sup> David Kang, "Why Are We Afraid of Engagement?" in *Nuclear North Korea*, p. 126.

<sup>29</sup> John Delury, "Trump and North Korea: Reviving the Art of the Deal," *Foreign Affairs* 96 (November/December 2017), p. 50.

<sup>30</sup> David Kang, "Why Are We Afraid of Engagement?" pp. 101-127. On the adaptability and sustainability of North Korean regime from a point of "doves," see Selig S. Harrison, *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and*

sanction advocates in assuming that North Korea “is unlikely to pursue denuclearization on its own,” they differ from them in proclaiming that “armed conflict on the Korean peninsula is not a viable option; nor is forced regime change.”<sup>31</sup> Since the changes in North Korea’s policy could not have occurred without the consent of the top leadership, the sanction skeptics believe that the top leaders in North Korea seem to be realizing that a war would be a suicide, but the reform and negotiation would allow for them to survive. Therefore, in order to convince the North Korean leadership, US has to promise that it would not gain any unilateral advantage and would not undermine the regime.<sup>32</sup> Besides, diplomatic engagement with North Korea can be “considered useful even if it fails to change North Korea behavior” from the viewpoint of the regional order.<sup>33</sup> In implementation-wise as well, it is argued that the “positive sanctions” are more efficient than “negative sanctions” endorsed by the sanctions advocates.<sup>34</sup>

While the two opposite views were making uncompromising competition on how to deal with North Korea without making visible outcome, UNSC has consistently opted for sanctions over the past decades. The Council has kept ratifying resolutions to improve harsher sanctions against North Korea believing that economic and financial sanctions would lead to destabilizing the regime, and eventually achieve the goal of denuclearization. As we have discussed above, however, North Korea seemed minimal in adopting such international pressure and continued to provoke further threats as a *de facto* nuclear state. The next section will thus explore the logic and rationale behind UN’s continuation of sanctions approach as a way to deal with North Korea despite the mounting evidences of the ineffectiveness of sanctions and ever-evolving evasion tactics of North Korea.

### Series of Perfunctory Sanctions

On October 3, 2006, North Korea first announced that it would conduct a nuclear test. As this became the gravest concern to international society, the UNSC unanimously warned North Korea

---

*U.S. Disengagement* (Princeton: Princeton University Press, 2001), pp. 1-65.

<sup>31</sup> Fuqua, *Nuclear Endgame*, p. 158.

<sup>32</sup> Curtis H. Martin, “Rewarding North Korea: Theoretical Perspectives on the 1994 Agreed Framework,” *Journal of Peace Research* 39: 1 (2002), pp. 51-68.

<sup>33</sup> Van Jackson, “Deterring a Nuclear-Armed Adversary in a Contested Regional Order: The ‘Trilemma’ of U.S.-North Korea Relations,” *Asia Policy* 23 (January 2017), p. 102.

<sup>34</sup> Martin, “North Korea: Theoretical Perspectives,” pp. 62-64.

against nuclear testing.<sup>35</sup> Few days later, the test was conducted and on October 14, 2006, the Council passed Resolution 1718 requesting North Korea abandon all existing nuclear weapons and development programs. In accordance to obligations under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) and International Atomic Energy Agency (IAEA), it demanded North Korea to provide transparency measures in order to strictly monitor as if it follows the requirements.<sup>36</sup> Furthermore, the 8th statement of Resolution 1718 clearly states that all member states should prevent the direct or indirect supply, sale, or transfer to North Korea through vessels or aircraft.<sup>37</sup> The UNSC also established Security Council Sanctions Committee 1718 to take appropriate action regarding the sanctions measure, seeking every information taken to effectively implement the resolution, as well as examining the member state reports and issuing recommendations.<sup>38</sup> Nevertheless, North Korea continued development of nuclear weapons, both warheads and long-range missile capacity, regardless of the Resolution 1718.

In three years, the UNSC issued a presidential statement condemning North Korea's multi-stage rocket launches. Denouncing it, in the middle of looming leadership succession issue, North Korea announced its second nuclear test in May 2009 with improved explosive yield.<sup>39</sup> Right after the test on June 12, Resolution 1874 was adopted condemning North Korea. Further, on September 24, 2009, the Council unanimously passed Resolution 1887 which stated non-proliferation of nuclear weapons and missile programs, in which Resolution 825 (1993), 1695 (2006), 1718 (2006), 1874 (2009) also included.<sup>40</sup> The UNSC strongly emphasized that all states are responsible to address nuclear threats and any non-compliance to nuclear treaties. It supported NPT and called on the member states to fully comply with the obligations.<sup>41</sup> Even though the Council had taken actions on IAEA safeguards mandated by the NPT, it also issued Resolution

---

<sup>35</sup> "Resolution 1718 Adopted by the Security Council at Its 555 Meeting," UNSC Subsidiary Organs, October 14, 2006 ([http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1718%20%282006%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1718%20%282006%29)).

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> "Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1718," UNSC Subsidiary Organs, 2006 (<https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718>).

<sup>38</sup> "Fact Sheet on the 1718 Democratic People's Republic of Korea Sanctions Committee," Security Council Report, 2006 (<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/dprk-north-korea-sanctions-fact-sheet.pdf>).

<sup>39</sup> Takashi Yokota, "Deciphering North Korea's Latest Nuclear Move," *Newsweek*, May 25, 2009 (<https://www.newsweek.com/deciphering-north-koreas-latest-nuclear-move-80241>).

<sup>40</sup> "Historic Summit of Security Council Pledges Support for Progress on Stalled Efforts to End Nuclear Weapons Proliferation," UNSC, September 24, 2009 (<https://www.un.org/press/en/2009/sc9746.doc.htm>).

<sup>41</sup> "Resolution 1887 Adopted by the Security Council at Its 6191st Meeting," UNSC, September 24, 2009 ([http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1887\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1887(2009))).

1887 to address more specific disarmament issues, repetitively urging states to stop any trade of nuclear materials and enforce stricter control under the standards of the NPT. Then it also called for the Conference on Disarmament (CD) to negotiate regulation to ban the production of explosive products.<sup>42</sup> These measures were however returned by North Korea's launching of a number of short-range missiles off its eastern coast, processing of 8,000 nuclear fuel rods, and continuing of plutonium enrichment, exhibiting that all those harsh sanctions measures were little more than mere paper works.<sup>43</sup>

[Table 1] List of perfunctory UNSC sanctions from 2006 to 2016

	Date	Content	Description
Resolution 1718	October 14, 2006	Established a sanctions committee. Prevent the direct and indirect supply to North Korea.	Imposed after North Korea's first nuclear test.
Resolution 1874	June 12, 2009	Authorized inspection of cargos on high seas.	Condemned North Korea on second nuclear test.
Resolution 1887	September 24, 2009	Reaffirmed resolutions related to North Korea's nuclear weapons. Supported NPT and IAEA safeguard measures.	North Korea tested a number of short-range missiles and completed processing 8,000 nuclear fuel rods.
Resolution 2094	March 7, 2013	Extending the mandate of the Panel of Experts. Imposed additional sanctions against North Korea.	Enforced after the third nuclear test.
Resolution 2270	March 2, 2016	Recalled the inspection of all passing cargo with North Korea. Additional restrictions on North Korean imports.	Imposed after the fourth nuclear test.
Resolution 2321	November 30, 2016	Imposed a series of additional sanctions measures.	Adopted after the fifth nuclear test.

Perfunctory sanctions continuously imposed on North Korea. In 2013, another sanction was imposed in Resolution 2094 after the third nuclear test. On January of 2016, Resolution 2270 was tabled including the sanctions measures for the inspection of all passing cargo to and from North Korea, adding prohibition of all weapons trade on North Korea. This Resolution was ratified right after the fourth nuclear test.<sup>44</sup> In the same year of September, North Korea initiated another nuclear test, but the Council handled the matter in the very same way that has been managed. It passed another Resolution 2321 in November, seeming to justify that it has done

<sup>42</sup> Kaegan McGrath and Vasileios Savvidis, "UNSC Resolution 1887: Packaging Nonproliferation and Disarmament at the United Nations," *Nuclear Threat Initiative*, February 1, 2009 (<http://www.nti.org/analysis/articles/unsc-resolution-1887/>).

<sup>43</sup> "Chronology Events. DPRK (North Korea)," Security Council Report (<http://www.securitycouncilreport.org/chronology/dprk-north-korea.php?page=all&print=true>).

<sup>44</sup> Ibid.

something new. This seems clear that continuous sanctions without preemptive and systematic approach would never stop North Korea from developing another nuclear weapon, only letting to take advantage of loopholes.

*Sanctions measures without implementation*

The UNSC sanctions measures also had limited implementation capability. In October 2006, the Panel of Experts on North Korea was established to support the UNSC Sanctions Committee 1718. The Panel is to act under the direction of the Committee and its members are appointed by the Secretary-General of UN.<sup>45</sup> The experts are required to have knowledge in specific areas of studies such as nuclear or other weapons, weapons of mass destruction, non-proliferation treaty, and other missiles transaction. Therefore, the Council urged all states to fully cooperate with the Sanctions Committee and the Panel, encouraging to thoroughly investigate any violations to the sanctions regime. However, despite of all efforts to analyze the problems and recommend for better implementations, the result seemed to be without change.

On June 10, 2011, the Council adopted Resolution 1985, expending the mandate of the Panel of Experts that supported the Sanctions Committee until June 12, 2012.<sup>46</sup> The final report was later submitted with deeper investigation and more specific recommendations. The report required all member states to notify any incidents of non-compliance and transfers of explosive materials. Especially in recommendation 12, it clearly states that “the Committee should prepare a communication to relevant United Nations organizations or agencies to engage with the Committee in order to ensure that they are also consistent with the resolutions.”<sup>47</sup> However, on June 23, 2011, North Korea was appointed as the president of the CD. The position of the chair rotates alphabetically, but this brought strong criticism among international society as the CD, an international negotiation forum formed in 1979, is closely connected with UN, adopting agenda including recommendations made by the UN General Assembly, and multinational arms control regimes such as NPT.<sup>48</sup> This inconsistent movement among the UN organizations clearly does not follow the recommendation 12 by the Panel of Experts in Resolution 1985. The core goal of

---

<sup>45</sup> “Panel of Experts, Work and Mandate,” UNSC Subsidiary Organs, 2006 ([http://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/panel\\_experts/work\\_mandate](http://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/panel_experts/work_mandate)).

<sup>46</sup> “Chronology Events. DPRK (North Korea).”

<sup>47</sup> “Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 1985 (2011),” UNSC, June 14, 2012 ([http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2012/422](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/422)).

<sup>48</sup> “Conference on Disarmament (CD),” Nuclear Threat Initiative, January 10, 2018 (<http://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/conference-on-disarmament/>).

the Committee and the Panel became meaningless after North Korea's chairmanship. On July 11, 2011, Canada even withdrew from the CD claiming that North Korea is not credible to be the president of this UN body. It was resumed after the end of North Korea's presidency on August 19, 2011.<sup>49</sup> This lack of implementation resulted in weakening credibility of the UN and led North Korea to treat sanctions as of little account.

The Council, on March 2, 2016, adopted Resolution 2270 in response to North Korea's another nuclear test in January and its ballistic missile launch in February, issuing stronger sanctions on North Korea.<sup>50</sup> Later on March 24, 2016, the Council also passed another resolution (Resolution 2276), which was ratified only three weeks later as it imposed stronger pressure on North Korea's nuclear threat and extended the mandate of the Panel of Experts to apply with respect to measures in Resolution 2270.<sup>51</sup> The Council called for the renewal of the Panel's mandate to strictly investigate North Korea on any violations of the resolutions, but the report was delayed by China. China wanted to remove four of the ships listed in Resolution 2270 claiming that those ships no longer hire North Korean crews.<sup>52</sup> This report was expected to be sufficiently effective in curbing North Korea's nuclear drive as China was highly attentive to the report status. However, the Resolution and the report by the Panel did not stop North Korea from testing the fifth nuclear test in the same year.

On March 23, 2017, the Council adopted Resolution 2345, renewing the Panel of Experts that assist the Sanctions Committee 1718 for another 13 months.<sup>53</sup> As North Korea shrewdly evaded from stronger sanctions, UNSC redoubled its efforts for better implementations by having the Committee and the Panel hold special meetings on member states' capacity.<sup>54</sup> In the final report to Resolution 2345, the Panel recommends that the Committee should designate the Maritime Administration of North Korea for its role in sanctions evasions.<sup>55</sup> The experts were fully aware of North Korea's continuous non-compliance to the UNSC resolutions and added a statement to deepen the monitoring control and maximize pressure. However, North Korea

---

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> "Chronology Events. DPRK (North Korea)."

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> "April 2016 Monthly Forecast. Status Update," Security Council Report, April 1, 2016 ([http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-04/status\\_update\\_39.php](http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-04/status_update_39.php)).

<sup>53</sup> "Chronology Events. DPRK (North Korea)."

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> "Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 2345 (2017)," UNSC, September 5, 2017 ([http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2017/742](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2017/742)).

launched another ballistic missile in July 28, 2017, and later in September of the same year, initiated the sixth nuclear test.<sup>56</sup> Every effort and movement for better recommendations to the Council, the Committee, and the member states could not deter North Korea from developing weapons of mass destruction.

[Table 2] Examples of failed implementations of UNSC sanctions measures

	Date	Content	Result
Resolution 1985	June 10, 2011	Extended the mandate of the Panel of Experts. Required all member states to cooperate with UN organizations.	North Korea was appointed as the president of the UN Conference on Disarmament.
Resolution 2276	March 2, 2016	Ratified soon after Resolution 2270. Called for the renewal of the Panel's mandate to investigate any violations.	The report was delayed by China.
Resolution 2345	March 23, 2017	Added statement to deepen the monitoring control and maximize pressure.	North Korea initiated missile test in July 28, 2017 and launched the sixth nuclear test.

#### *Ambiguous accumulation*

Through the year of 2017, the Council adopted five resolutions condemning North Korea in the strongest terms. Starting from March, it passed Resolution 2345 and added cumulative recommendations in the next four following resolutions. Imposing harsh measures to completely block North Korea from international community were believed to be effective in deterring North Korea's nuclear program. Subsequently, UNSC passed Resolution 2356 on June 2 adding fourteen individuals and four entities to the targeted sanctions and amending another two entities on its sanctions list.<sup>57</sup> These specific names of the list enabled the Committee to perform a thorough investigation on travel ban. Resolution 2356 also included five measures to recall previous relevant resolutions. Simultaneously, the Council reiterated the clauses from the previous sanction underscoring importance of maintaining stability on the Korean peninsula, expressing its commitment to a peaceful, diplomatic, and political solution to the situation, welcoming efforts by the Council members and other member states to facilitate a comprehensive solution through dialogue, and stressing the importance of working to reduce tensions in the region.<sup>58</sup>

This statement seems inconsistent with the strongest sanctions just imposed by the

<sup>56</sup> "April 2016 Monthly Forecast."

<sup>57</sup> "Chronology Events. DPRK (North Korea)."

<sup>58</sup> "Resolution 2356 Adopted by the Security Council at Its 7958 Meeting," UNSC, June 2, 2017 ([http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2356.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2356.pdf)).

Committee and the Panel. Dissimilar from the statement, the Council has been affirming to the complete abandon of all nuclear weapons and immediate cease of all related activities.<sup>59</sup> The US was maintaining somewhat ambiguous stance opening towards peaceful dialogue while vowing self-defense on any further threats.<sup>60</sup> Such equivocal measures led North Korea to consider the statement unreliable and another ballistic missile was launched in July. Cumulative recommendations and measures began to develop contradictions.

Issuing resolution became the UNSC's automatic response to North Korea's provocation. Resolution 2371 was unanimously adopted by the Council on August 5 including the provisions such as prohibiting any joint ventures with North Korea and banning countries from employing North Korean workers.<sup>61</sup> The Council allowed the Panel to analyze additional resources to monitor sanctions enforcement. Any delivery of humanitarian assistance or additional cooperation with North Korean individuals or entities should be on the freeze.<sup>62</sup> Besides, the Council held consultations on August 29 trying to specify the recommendations to urge North Korea to comply with the UNSC resolutions and statements.<sup>63</sup> Although the Council attempted to bring North Korea to diplomatic negotiation through sanctions and threats of isolation, those futile efforts had North Korea initiate another nuclear test in September 3, 2017.

North Korea's sixth nuclear test led the Council to adopt Resolution 2375. This was, again, ratified after the preemptive provocation by North Korea. In addition to the previous resolutions, it primarily targeted North Korean oil imports, textile exports, and overseas laborers. Especially, Resolution 2375 imposed asset freezes on the most important North Korean regime organs such as Organizational Guidance Department and Central Military Commission that run the North Korean military.<sup>64</sup> The resolution however highlighted UNSC's support for the resumption of the Six-Party Talks simultaneously.<sup>65</sup>

Despite of all the new efforts to deepen the sanctions and monitoring control, a Hong

---

<sup>59</sup> "Security Council Unanimously Adopts Resolution Extending Number, Scope of Sanctions against Democratic People's Republic of Korea," UN Meetings Coverage and Press Releases, June 2, 2017 (<https://www.un.org/press/en/2017/sc12853.doc.htm>).

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Kelsey Davenport, "UN Security Council Resolution on North Korea," Arms Control Association, January 2018 (<https://www.armscontrol.org/factsheets/UN-Security-Council-Resolutions-on-North-Korea>).

<sup>62</sup> "Chronology Events. DPRK (North Korea)."

<sup>63</sup> "Resolution 2371 Adopted by the Security Council at Its 8019st Meeting," UNSC, August 5, 2017 ([https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2371%282017%29](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2371%282017%29)).

<sup>64</sup> "Fact Sheet: UN Security Council Resolution 2397 on North Korea," US Mission to UN, December 22, 2017 (<https://usun.state.gov/remarks/8238>).

<sup>65</sup> Davenport, "UN Security Council Resolution on North Korea."

Kong-flagged vessel chartered by a Taiwanese company was detected as it tried to transfer oil products to North Korea in October 2017. Another ship was also seized by South Korea, which attempted to transfer petroleum to a North Korean vessel in December.<sup>66</sup> As these events demonstrate, the biggest problem of those resolutions is that they only focused on the sanctions measures on North Korea without discussing legal means to enforce recommendations by the Panel into action. It also turned out that the monitoring control over North Korean individuals and entities was ineffective as proven by North Korea's another successful nuclear test and missile launch in the same year. As illustrated in [Table 3], it was becoming clear that UNSC's cumulative efforts had only led North Korea to further provocations and sophistication of evasion techniques.

[Table 3] Cumulative sanctions measures with ambiguous means of implementation in 2017

	Date	Content	Problem
Resolution 2356	June 2, 2017	Condemned North Korea on nuclear and missile development. Added more specific targets on the sanctions list.	Simply recalled previous resolutions.
Resolution 2371	August 5, 2017	Imposed in response to North Korea's two ICMB tests. Banned North Korean laborers in other countries.	Only analyzed additional resources to monitor and included new sanctions.
Resolution 2375	September 3, 2017	Banned any transfer of textiles, gas, petroleum, crude oil, etc.	Simply expanded sanctions to additional sectors of the economy.

### Busting Sanctions Busters

2017 UN report notes that North Korea's evasion techniques are "increasing in scale, scope, and sophistication."<sup>67</sup> Furthermore, although all UN member states were supposed to be banned from making ship-to-ship transfers of prohibited goods to North Korea based on the previous Resolution 2375, it was revealed that Russian tankers supplied fuel to North Korea and China also maintained its trade with North Korea. It was in fact implicitly acknowledged that China and Russia had not strictly followed the resolutions. The UN however only expressed concerns and warned against such countries by words. The US thus issued bilateral statements on Russia and China to

<sup>66</sup> Yuna Park and Hyun Joo Jin, "South Korea Seizes Second Ship Suspected of Providing Oil to North Korea," *Reuters World News*, December 31, 2017 (<https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-southkorea-ship/south-korea-seizes-second-ship-suspected-of-providing-oil-to-north-korea-idUSKBN1EP04P>).

<sup>67</sup> "Note by the President of the Security Council," UNSC, February 27, 2017 ([http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2017/150](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2017/150)).

work closely to comply with UN's sanctions measures including the ban on any transfers of petroleum and coal to North Korea.<sup>68</sup> The Council finally came up with another new resolution: Resolution 2397.

Compared to previous four resolutions adopted in 2017, Resolution 2397 contained the harshest and strongest sanctions measures against North Korean denuclearization, extending to 29 recommendations by the Panel. Since it was, among the member states, obviously acknowledged that the main problem is the lack of responsibility and, thus, Resolution 2397 sought to adopt a legally binding manner. In the Resolution, the Council urged that member states must cooperate with respect to seizing items designated by the resolutions, and strongly condemned North Korea for neglecting the needs of its people in the pursuit of nuclear weapons.<sup>69</sup> Additional tests of any nuclear weapons or missiles by North Korea would ultimately be affected by further restrictions on its import of petroleum. Specifically, the Resolution signified countries to expel all North Korean laborers who earn income abroad and to be immediately sent back to North Korea no later than 24 months.<sup>70</sup>

This was the harshest statement that the Council has ever made towards North Korean sanctions. The Council prohibited the North Korean regime to receive over 500 million USD each year from heavily taxing the overseas North Korean workers, with as many as working in China and Russia. Further, starting on January 1, 2018, UNSC limited any country's trade of refined petroleum with North Korea.<sup>71</sup> It authorized member states to seize and inspect any vessels in their territorial waters found to be illicitly providing oil to North Korea. Any ship-to-ship transfers, smuggling coal and other prohibited shipments were banned and under monitoring control.

The Panel's reports played the essential role in implementing the UN sanctions and providing recommendations to the Council, the Committee, and all the member states. For example, the Panel discovered that the Ugandan government has consistently contracted with North Korea to provide police force training.<sup>72</sup> To bust sanctions busters, the Council requested

---

<sup>68</sup> Michelle Nichols and Steve Holland, "U.S Gives China Draft Proposal for Tougher North Korea Sanctions," *Reuters World News*. December 20, 2017 (<https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-usa-sanctions/u-s-gives-china-draft-proposal-for-tougher-north-korea-sanctions-sources-idUSKBN1EE045>).

<sup>69</sup> "Resolution 2397 (2017), Adopted by the Security Council at Its 8151st Meeting," UN Documents for DPRK, Security Council Report, S/RES/2397. December 22, 2017 (<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/dprk-north-korea/>).

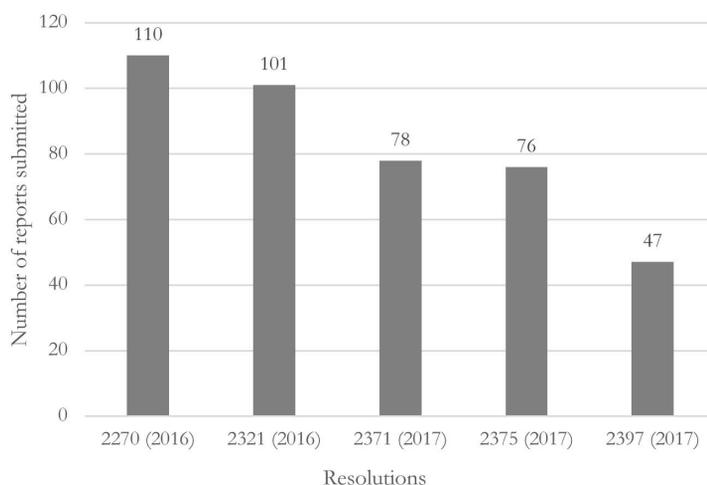
<sup>70</sup> "Fact Sheet: UN Security Council Resolution 2397 on North Korea."

<sup>71</sup> "DPRK: Vote on a Resolution Strengthening Sanctions," Security Council Report, January 31, 2018 ([http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2018-02/dprk\\_north\\_korea\\_26.php](http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2018-02/dprk_north_korea_26.php)).

<sup>72</sup> "Report to the Chairman, Committee on Foreign Relations, US Senate," Government Accountability Office, May 2015 (<https://www.gao.gov/assets/680/670170.pdf>).

the member states to submit reports to the Committee within 45 or 90 days of the adoption of North Korea sanctions measures.<sup>73</sup> Regardless of such requirement, however, only 76 out of 193 member states submitted reports on the implementation of Resolution 2375, and 78 member states on Resolution 2371.<sup>74</sup> The Panel repeatedly expressed strong and official concerns on such a consistently high proportion of member states not reporting on the status of their implementation. It was also revealed that some of the submitted reports lacked detailed information.<sup>75</sup> The lack of cooperation by the member states impeded the implementation of the sanctions and decreased the credibility of the Council as well as the reports by the Panel. Such underreporting by the member states encouraged North Korea to continue its prohibited activities.

[Figure 1] Number of implementation reports submitted to the Panel



*Cul-de-sac with backdoors*

Yet, the US officials stated that many member states basically lack the technical capacity to enforce sanctions and prepare reports.<sup>76</sup> Some member states had weak export control

<sup>73</sup> “Department of Political Affairs, Security Council Resolution 2397 (2017),” UN, December 22, 2017 (<http://www.un.org/undpa/en/speeches-statements/22122017/resolution2397%282017%29>).

<sup>74</sup> “Security Committee Established Pursuant to Resolution 1718 (2006),” UNSC Subsidiary Organs, 2006 (<https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/implementation-reports>).

<sup>75</sup> “Report to the Chairman.”

<sup>76</sup> Ibid.

structures and low awareness on how to implement the sanctions. Besides, many African countries including Tanzania, Uganda, Botswana, and Zimbabwe, were maintaining mutually beneficial relationship with North Korea by trading military training in return for arms and goods through private companies and embassies.<sup>77</sup>

North Korea's neighboring countries were supposed to play the key role to this implementation agenda. China agreed in principle to the resolutions but they manipulated UN so that they would not seriously impede North Korea from nuclear development.<sup>78</sup> China did also affirm that those sanctions reflect the unanimous position of the international community and urge North Korea to abide by the Council.<sup>79</sup> However, China stressed dual suspension in which nuclear issue should be solved peacefully by addressing security concerns of all parties, rather than unilateral sanctions on North Korea. Russia largely stood with China and North Korea as the economic relations among three nations were important. Furthermore, Russia demanded all members to be open to dialogue, underscoring the sanctions to the activities of diplomatic missions.<sup>80</sup> China and Russia seemed to be agreeing to stop any movements that would escalate military exercises, but still issued a joint statement of supporting North Korea. Both countries claimed that sanctions do not lead to diplomatic missions and the statement called on to reduce tensions against North Korea.

The problem of “backdoors” as sanctions busters has been widely acknowledge by policymakers and scholars since the early stage of international sanctions against North Korea.<sup>81</sup> China and Russia, in particular, have maintained a quite resolute and consistent stance on UN's sanctions measures. For instance, while condemning North Korea for its nuclear gambit, Russian president Putin said after his meeting with Chinese president Xi: “We agreed to actively develop our mutual initiative based on Russia's step-by-step plan for a Korean settlement and Chinese ideas, at the same time freezing the nuclear capabilities of North Korea and large scale military exercises by the United States and South Korea.”<sup>82</sup> US has also fully understood the critical importance of

---

<sup>77</sup> Daniel Wertz, “DPRK Diplomatic Relations,” The National Committee on North Korea, August 2016 (<https://www.ncnk.org/resources/briefing-papers/all-briefing-papers/dprk-diplomatic-relations>).

<sup>78</sup> Charles Burton, “Will China Do the Right Thing about North Korea?” *The Conversation*, September 18, 2017 (<https://theconversation.com/will-china-do-the-right-thing-about-north-korea-84115>).

<sup>79</sup> “Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Remarks on the United Nations Security Council's Adoption of Resolution 2397,” Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, December 23, 2017 ([https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/xwfw\\_665399/s2510\\_665401/2535\\_665405/t1521765.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2535_665405/t1521765.shtml)).

<sup>80</sup> “Sanctions on Democratic People's Republic of Korea, Unanimously Adopting Resolution 2397,” Security Council Meetings Coverage, December 22, 2017 (<https://www.un.org/press/en/2017/sc13141.doc.htm>).

<sup>81</sup> Victor Cha, *The Impossible State: North Korea, Past and Future* (London: Random House, 2012), p. 257.

<sup>82</sup> Seamus Kearney, “China and Russia Strike Joint Position on North Korea,” *EuroNews* April 7, 2017

closing those backdoors to make the sanctions effective.<sup>83</sup>

Knowing the limitation, US, the Trump administration in particular, relied on bilateral pressure to impose sanctions measures. Under the banner of “maximum pressure,” the US government augmented harsher bilateral sanctions against North Korea, even after the thaw of tensions early this year.<sup>84</sup> Although Trump’s self-claimed victory of US sanctions, as discussed in the beginning, the effectiveness of US-led international sanctions against North Korea turns out to have been largely ineffective. Unlike his wish of making “long gas lines forming in North Korea” by imposing comprehensive ban on export oil to North Korea, long queues at petrol stations were not observed but only civilian population were expected to be affected.<sup>85</sup> North Korea is still evading sanctions effectively and the US report on the UN report on the issue is kept classified because of the feud between US and Russia, one of the major sanctions busters.<sup>86</sup>

### Concluding Remarks

Concluding the discussion, we should go back to the very first puzzle: why sanctions measures have been imposed continuously under the growing skepticism? If the Council, Committee, and the Panel desired to succeed in sanctions to deal with North Korea, they should have sought for the ways to implement effective measures that could be enough to convince the sanctions skeptics. However, as we have delineated, North Korea is, to begin with, typical one of “hard targets” to be affected by sanctions “only under highly specific circumstances.”<sup>87</sup> And the international and North Korean domestic circumstances are far from the ideal conditions for effective sanctions.

*A hungry dog in a burrow with networked backdoors*

---

(<https://www.euronews.com/2017/07/04/china-and-russia-strike-joint-position-on-north-korea>).

<sup>83</sup> Yaseung Huang, “Making Economic Sanctions on North Korea Work,” *Project Syndicate*, September 20, 2017 (<https://www.project-syndicate.org/commentary/north-korea-economic-sanctions-china-by-yasheng-huang-2017-09>).

<sup>84</sup> Mark Landler, “Trump Announces Harsh New Sanctions Against North Korea,” *The New York Times*, February 23, 2018 (<https://www.nytimes.com/2018/02/23/us/politics/trump-north-korea-sanctions.html>).

<sup>85</sup> Justin McCurry, “Trump’s ‘Rocket Man’ Tweet Claims Korea Sanctions Biting, but Experts Unsure,” *The Guardian*, September 18, 2017 (<https://theguardian.com/world/2017/sep/18/trumps-rocket-man-tweet-oil-sanctions-north-korea-kim-jong-un>).

<sup>86</sup> Colum Lynch, “U.N. Report Details How North Korea Evades Sanctions,” *Foreign Policy*, September 20, 2018 (<https://foreignpolicy.com/2018/09/20/un-report-details-how-north-korea-evades-sanctions/>).

<sup>87</sup> Stephan Haggard and Marcus Noland, *Hard Target: Sanctions, Inducements, and the Case of North Korea* (Stanford: Stanford University Press, 2017), p. 6.

North Korea has undergone and survived years of famine and economic hardship under the banner of “Arduous March,” or the march of suffering.<sup>88</sup> Official external relations, trade in particular, have been gradually limited to a few of its neighboring countries including former socialist allies because of sanctions. However, their networks have comprehensively stretched to the rest of the world under the hostile international environment as time passed not only through state trading networks but also through private trading networks.<sup>89</sup> While North Korea is viewed, particularly by US, as “an inward-looking, economically isolated state cut off from the international community,” however, its illicit networks are in fact “global, adaptive and resilient.”<sup>90</sup> Besides, internal political economic system has been adjusted accordingly as the data demonstrates. Even the latest Chinese energy sanctions on North Korea, Nautilus reports point out, would make “little or no immediate impact” on its military’s routine or wartime ability as it has developed a variety of workarounds against sanctions and “the more that the DPRK invests now in these workarounds, the more resilient it becomes against future sanctions-driven cuts.”<sup>91</sup> The backdoors between North Korea and the sanctions busters have become richer and denser.

All sanctions regimes have to solve the problem of making the countries trading with the target to coordinate.<sup>92</sup> Sanctions advocates do acknowledge that the successful imposition of sanctions requires to work with those sanctions busters, *i.e.*, China and Russia, the “two nations that have the power to block or negate any of America’s strategies either at the United Nations or around the globe.”<sup>93</sup> And they know that it would inevitably raise tensions between US and those countries.<sup>94</sup> The Council has become the arena of political struggle between those superpowers where the options for US are running out as time passes. US wants to close off the backdoors through UNSC while sanctions busters are unwilling to cooperate not only because of the lack of

---

<sup>88</sup> Justin V. Hastings, *A Most Enterprising Country: North Korea in the Global Economy* (New York: Cornell University Press, 2016), pp. 22-60. See Stephan Haggard and Marcus Noland, *Famine in North Korea: Markets, Aid, and Reform* (New York: Columbia University Press, 2007), for the devastating aspects and ramification of the arduous march.

<sup>89</sup> Hastings, *A Most Enterprising Country*, p. 174.

<sup>90</sup> Daniel Salisbury, “Why UN Sanctions Against North Korea’s Missile Program Failed,” *The Conversation*, September 8, 2017 (<https://theconversation.com/why-un-sanctions-against-north-koreas-missile-program-failed-83554>).

<sup>91</sup> Peter Hayes and David von Hippel, “Sanctions on North Korean Oil Imports: Impacts and Efficacy,” September 9, 2017 (<https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/sanctions-on-north-korean-oil-imports-impacts-and-efficacy/>) and “Impact of UNSC Resolution on DPRK Oil Imports,” September 12, 2017 (<https://nautilus.org/uncategorized/impact-of-uns-resolution-2375-on-dprk-oil-imports/>).

<sup>92</sup> Haggard and Noland, *Hard Target*, p. 8.

<sup>93</sup> Harry J. Kazianis, “Containing North Korea,” *The National Interest* 152 (November/December 2017), p. 9.

<sup>94</sup> “A Tougher Sanctions Regime for North Korea,” *The Financial Times*, July 5, 2017, p. 8.

economic incentive but also of complicated political issues, both domestic and international.

*A hawk with a dove's head*

For the successful imposition of sanctions, backdoors should be all sealed off. It is however proved to be largely ineffective as illustrated above. The Council, as a commentator lampoons, has been “playing Whac-a-Mole where North Korea is one step ahead.”<sup>95</sup> Such measures on the contrary have made the country that has survived the “Arduous March” more resilient. “The Kim regime was never more secure,” Malinowski, the US State Department’s former human right chief points out, “than when its country was closed to the world.”<sup>96</sup> As noted in the beginning, sanctions should be imposed “quickly and decisively.” However, the US, “under three presidents and over a span of eleven years,” has futilely attempted “to starve the North Koreans into abolishing their nuclear and missile capability.”<sup>97</sup> At the same time, contradictorily, the backdoors should be remained open because “the movement of goods enables the movement of people and *ideas*.”<sup>98</sup> In other words, the UN and the US have to “continue sanctions, but don’t shut off North Korea.”<sup>99</sup>

In the meantime, North Korea completed its nuclear weapons development and shut down some of its facilities. Trump and Kim had the historic summit meeting in June 2018. The US is still urging the Council to impose harsher sanctions condemning sanctions busters, Russia in particular, as being “actively working to undermine the enforcement of the Security Council’s sanctions on North Korea.”<sup>100</sup> In return, Russia and China are pressing UNSC to ease the sanctions considering the “positive development of the past few months.”<sup>101</sup> Now it seems that North Korea is getting what it has longed for. What, then, UNSC has earned?

---

<sup>95</sup> Anthony Ruggiero, “North Korea Must Feel Full Weight of US Sanctions,” *The Hill*, July 26, 2017 (<http://thehill.com/blogs/pundits-blog/foreign-policy/343856-opinion-north-korea-must-feel-full-weight-of-sanctions>).

<sup>96</sup> Tom Malinowski, “How to Take Down Kim Jung Un,” *Politico Magazine*, July 24, 2017 (<https://www.politico.com/magazine/story/2017/07/24/how-to-take-down-kim-jong-un-215411>).

<sup>97</sup> Daniel R. DePetris, “Why U.S. Sanctions Are Unlikely to Deter North Korea,” *The National Interest*, August 18, 2017 (<https://nationalinterest.org/print/blog/the-buzz/why-us-sanctions-are-unlikely-deter-north-korea-21958>).

<sup>98</sup> “How to Take Down Kim Jong Un.”

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> “Remarks at a UN Security Council Briefing on Nonproliferation and the Implementation and Enforcement of UN Sanctions on North Korea,” US Missions to the UN, September 17, 2018 (<https://usun.state.gov/remarks/8613>).

<sup>101</sup> “China and Russia Call on UN to East North Korea Sanctions,” *The Guardian*, September 27, 2018 (<https://www.theguardian.com/world/2018/sep/27/un-security-council-north-korea-sanctions-china-russia-pompeo>).

“Why did North Korea enter into direct talks if it didn’t intend to denuclearize?” ask Jervis and Rapp-Hooper. “What assumptions were made about the North that must now be interrogated?”<sup>102</sup> North Korea’s call for negotiation has not been delivered to the US-led UNSC and the confirmation bias toward sanctions advocates has gained more weight over the futile confrontation between the hawks and the doves. It has been widely accepted, as discussed in the beginning section, that economic sanctions *per se* are not likely to achieve their goals alone.<sup>103</sup> Diplomacy by itself, including public diplomacy, cannot either.<sup>104</sup> The Council, just as the “punitive economic measures become the go-to option for every grievance,”<sup>105</sup> has hoarded piles of sanctions measures which are technically infeasible to impose and monitor. The (de)volved history of UNSC sanctions on North Korea is likely to call the effectiveness of UN sanctions and the use of economic statecraft an impasse, only to hamper the credibility of the Council.

---

<sup>102</sup> Robert Jervis and Mira Rapp-Hooper, “Perception and Misperception on the Korean Peninsula: How Unwanted Wars Begin,” *Foreign Affairs* 97 (May/June 2018), p. 117.

<sup>103</sup> Peter D. Feaver and Eric B. Lorber, “The Sanctions Myth,” *The National Interest* 138 (July/August 2015), pp. 22-27.

<sup>104</sup> Scott Snyder, “North Korea: Engaging a Hermit Adversarial State,” in *Isolate or Engage: Adversarial States, US Foreign Policy, and Public Diplomacy*, edited by Geoffrey Wiseman (Stanford: Stanford University Press, 2015).

<sup>105</sup> Neil Bhatiya and Edoardo Saravalle, “America Is Addicted to Sanctions,” *The Atlantic* August 5, 2018 (<https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/08/when-sanctions-go-too-far/566771/>).

# Between Bread and Honor : North Korea's *Chuch'e* Ideology and Its Effect on Economic Foreign Policy\*

Kyong Jun Choi\*\*

## Abstract

Does North Korea's *chuch'e* ideology influence the nation's decisions about and execution of foreign policy? This study aims to determine the correlation between the ideology and the state's foreign policy by examining the rigidity or malleability seen in the process by which *chuch'e* ideology is applied to a specific foreign policy. Food aid provided by powers external to North Korea provides a good case through which to evaluate the malleability of *chuch'e* in regard to its influence on foreign policy and its rationalization of policy. This study argues that *chuch'e* ideology is malleable enough to be compatible even with diverse foreign policies that may contradict it. It also argues that such malleability is secured through control of information and distortion of reality. A justification of ideology by distorting reality, rather than a justification of reality through ideology, is practiced in North Korea, which espouses *chuch'e* as its predominant state ideology.

**Keywords** : *chuch'e* ideology, food aid, foreign policy, North Korea.

---

\* This paper is prepared for the presentation at the Conference of the Korean Political Science Association, Daegu (Korea), October 26, 2018. Please do not quote or cite without permission from the author.

\*\* Research Fellow, Institute of International Studies, Seoul National University

## Introduction

Does North Korea's *chuch'e* (self-reliance) ideology influence the nation's decisions about and execution of foreign policy, or is it merely a means of justifying foreign policy? Are North Korea's foreign policy makers irrational actors who fanatically pursue the ideology or rational players who strategically utilize the ideology for the justification of policy selection and implementation? This study aims to determine the correlation between the ideology and the state's foreign policy and to evaluate the rationality of policy makers by examining the rigidity or malleability observed in the process by which *chuch'e* ideology is applied to a specific foreign policy process and outcome.

North Korea's *chuch'e* ideology was developed as a diplomatic survival strategy in the special internal and external environments confronting a small, weak nation in the mid- to late twentieth century. It offers a policy guideline of simultaneously bringing about unity among anti-imperialist forces at the international level and economic self-reliance at the level of the individual nation. This study seeks to understand the application and manifestation of *chuch'e* ideology in North Korea's foreign policy through cases in which the republic has accepted or rejected food aid that it either requested from or was offered by the international community.

Food aid sourced from external powers, especially from polities that North Korea defined as enemy states, including South Korea, the United States, and Japan, provides a fitting lens through which to evaluate the malleability of *chuch'e* ideology in its influence on foreign policy and its rationalization or justification of policy. Food aid provided by such external forces is not only incompatible with the principles of *chuch'e*, which demand political autonomy and economic self-sufficiency, but also signifies an admission of the failure of the North Korean economic system. Such an admission could represent a threat to the stability of the North Korean system as a whole, which espouses *chuch'e* as its ruling ideology. In addition, because of the nature of food aid, which must ultimately be provided directly to residents, the question of whether food aid is compatible with or contradicts *chuch'e* must be seen as a particularly sensitive issue from Pyongyang's

perspective. Given North Korea's numerous and significant famines, this closed polity has frequently been forced to decide between accepting international food aid or adhering to its ideologically legitimizing mantra of self-reliance.

After classifying food aid to North Korea into four types—"honor," "tribute," "begging," and "humiliation"—this study will analyze how these types, which can either harmonize or clash with *chuch'e* ideology, have each existed and been rationalized by the authorities in Pyongyang, thus verifying both the influence of *chuch'e* ideology on policy and the malleability of its application to policy. Through this approach, this study argues the following: *chuch'e* is malleable enough to be compatible even with diverse foreign policies that contradict it; such malleability is secured through distortion of reality and control of information; and the justification of ideology by fabricating reality, rather than a justification of reality through ideology, is practiced in North Korea, which espouses *chuch'e* as its main state ideology. North Korea's foreign policy makers are making begging honorable, a tactic which will continue until the gap between reality and ideology is so wide that the distortion of reality cannot hide the simple fact that begging and honor are difficult to reconcile.

## **Ideology and Foreign Policy**

### *The Role of Ideology in Foreign Policy and International Politics*

Ideologies are defined as particular beliefs that are shared by certain groups of people, ranging from general moral principles to agreement on a specific application of scientific knowledge (Goldstein and Keohane 1993, 7). Ideologies encompass worldviews, principles that distinguish right from wrong, and beliefs about the relationships between causes and effects. Thus defined, ideologies are significant in the sphere of international politics because they are related to a nation's foreign policy. Depending on whether or not a particular ideology is accepted by policymakers, change and diversity may arise in a state's

policy preferences and definition of interests (Armstrong 1993).

However, the roles played by ideologies in foreign policy or international relations have hitherto failed to receive adequate attention in scholarship of international politics. This is not unrelated to the unique perspective of realist theory, which for a long time has reigned as a major paradigm in international politics. To realists, who consider political power and material gain to be the main determinants of foreign policy decisions, the roles played by ideologies are secondary and largely negligible. Ideologies at best constitute rhetorical rationalization of policymakers' choices, and are merely tools for persuading political actors with other policy preferences or the public, who must be mobilized in order to execute the selected policy. In other words, policy does not stem from ideology; on the contrary, policymakers choose the ideas that will best publicize and justify their policy goals (Sell and Prakash 2004; Grieco 1988, 498-499; Moravcsik 1997, 513-520).

The roles played by ideas and ideologies in foreign policy have been a main concern of the constructivist theory of international politics, which takes note of the influence of social processes that arise among actors on the formation of those actors' interests and preferences (Katzenstein 1996; Kier 1996; Abdelal 2001, 37-38). Constructivists emphasize ideas because the "knowledge of causation" possessed by actors is essentially incomplete. The actors do not possess sufficient objective knowledge of the relationships between the causes that arise in the world where they must determine their actions and the effects of such causes. Such a condition of uncertainty, in which objective knowledge of causal relationships is absent, prompts political actors to depend on ideas or ideologies in order to determine relevant causal relationships and to decide on appropriate policies (Darden 2009, 9-10).

### *The Binding Power of the Chuch'e Ideology on Policy*

Among scholars of North Korean politics, the following questions have hitherto been points of contention: whether or not the country's *chuch'e* ideology leads to the selection and execution of a particular foreign policy or is merely used as a means of rationalizing

an already chosen policy, and how rigid or malleable the ideology is in providing guidelines for or rationalizing the nation's foreign policy.

Byun (1991) claims that *chuch'e* ideology restricts the North Korean government's latitude (scope of movement) because it strictly prescribes independence in foreign policy as a policy goal to be pursued by the nation. According to him, the ideology is so rigid that it makes many of Pyongyang's international activities based on it seem irrational. He argues that unless North Korea discards *chuch'e* as its policy ideology, the country will not easily be able to accept any foreign policy conflicting with its independence (2).

French (2005) also argues that *chuch'e* has become North Korea's state religion or straitjacket, which prevents the country from moving past the rigid central command economy and military-first line. According to him, high military spending and catastrophic economic policies will persist as long as *chuch'e* is the dominant ideology in North Korea (47). Heo (2011) likewise claims that an emphasis on *chuch'e* ideology, which supports political authority in North Korea both domestically and internationally, has restricted the adoption and pursuit of a foreign economic policy to expand and intensify the opening of the economy (211).

However, such a perspective, which sees *chuch'e* ideology as a guideline and principle that generates a particular foreign policy and precludes the selection of policies contradicting or clashing with it, is limited in explaining the diverse foreign policies hitherto adopted by Pyongyang, including its acceptance of food aid, which may contradict or clash with *chuch'e* ideology. North Korea has encountered numerous difficulties in the practical application of *chuch'e* ideology since its formation as an official and dominant state ideology (Suh 1988, 310–311).

Moreover, this perspective, which has emphasized the restraining effects of *chuch'e* ideology on North Korea's foreign policy, underestimates the ideology's flexibility in terms of ways to interpret it. *Chuch'e* ideology can possess such malleability because it began as one-sided domestic dogma or propaganda, and therefore is comparatively free of normative binding power at both the domestic and international levels. According to Oh and Hassig (2000), because *chuch'e* ideology both addresses a broad scope of issues and may be

interpreted only by the nation's supreme leader, the ideology can be expanded freely to fit diverse situations (175). Consequently, North Korea's *chuch'e* ideology can be said to enjoy a high degree of malleability in terms of structures of consensus both at home and abroad.

This study will examine cases of the state's acceptance or rejection of food aid from external powers—especially countries classified by Pyongyang as enemy states—in order to determine whether *chuch'e* ideology, due to its strict and rigid principles, actually restricts the scope of movement of the North Korean government in foreign policy, or whether it is malleable enough to coexist even with foreign policies that may be viewed as incompatible with autonomy, self-sufficiency, and independence.

## ***Chuch'e* Ideology and Domestic and International Politics**

### *Chuch'e as the Key Goal and Means of Foreign Policy*

North Korea has established *chuch'e* ideology as a clear and special form of domestic and international ruling and policy ideology. A single ideological system whose gist consists of *chaju* (independence) in political activities, *charip* (self-sustenance) in the economic field, and *chawi* (self-defense) in military affairs, *chuch'e* is the central guideline of the nation's domestic and foreign policy (Suh 1988, 302). Nearly all of the country's domestic and foreign policies are explained and publicized in the context of *chuch'e* ideology (Kim 2012, 72).

The principles of independence and equality in international relations were taught by Kim Il-Sung as the key goals and guidelines of foreign policy that the Korean Workers' Party (KWP) must adhere to and accomplish. He decreed that “no privilege or abuse whatsoever must be allowed in international relations, and friendship and cooperation among nations must be actively developed under the principles of mutual respect, non-interference in domestic affairs, equality, and mutual benefit.” In order to “end the old

international order of domination and subordination and to establish a new, fair international order” according to such principles, “all nations and ethnic groups [must maintain] the principles of equality and autonomy in international relations” and “all nations [must] demand participation in the resolution of international problems under identical freedom and identical eligibility and rights.” All of this has been accepted as the basic code of conduct pursued by North Korea and as the fundamental guideline of the country’s international activities (Baek 1995, 6).

Kim Jong-Il also elucidated that “in the struggle to render the entire world autonomous, *chuch’e* constitutes all anti-imperialist autonomous capacities” (Kim 1995, 6). In order to maintain autonomy, it is necessary for an individual country “to establish all [political] lines and policies independently in accordance with the demands of its people and its domestic circumstances and to accomplish [them] in its own capacity” in state activities. Especially in economic policy, this must be realized through self-reliance. The argument is that “in order for the nation and the people to flourish and prosper, [an individual nation] must not only autonomously determine its [political] lines and policies by correctly reflecting the orientation and demands of its people but also assume responsibility for all of its problems and resolve them in its own capacity under the principle of self-reliance. Self-reliance—this is an autonomous position where [a nation] seeks to proceed with its own construction through the labor of its own people and its own sources of wealth” (Park 1995, 2).

In this way, North Korea’s *chuch’e* ideology prescribes unique methods and strategies that must be implemented domestically and internationally in order to complete and realize the nation’s sovereignty. The completion of the country’s sovereignty is possible only through the simultaneous achievement of both the elimination of forces hindering equality in the international community and, within North Korea, the strengthening of internal capacity and the recovery of self-reliance. In other words, in order to realize equal sovereignty at the level of the international system, it is necessary to simultaneously achieve both domestic economic self-sufficiency based on self-reliance, and cohesion and unity among anti-imperialist forces internationally (Choi 1995, 6). In providing principles

and strategies for the international mustering of anti-imperialist forces and the consolidation of domestic capacity necessary for individual countries' independence, *chuch'e* ideology reveals its contradiction by embracing the mutually contradictory policy orientations of unity and isolation.

### *Domestic and International Politics and the Formation of Chuch'e Ideology*

North Korea's *Chuch'e* ideology was created as a survival strategy for a small, weak nation that had to deal with superpowers. The formation of the ideology is deeply tied to the specific historical background of the states on the Korean Peninsula and to memories of repeated invasions by and subordination to neighboring great powers. Following its liberation in 1945 from Japanese colonial rule (1910–1945), North Korea's struggles for political independence developed in the context of maintaining political autonomy from both the United States (the “main enemy”) and the two large communist states of China and the Soviet Union (its patrons and allies) while pursuing the liberation of the southern half of the Korean Peninsula, or South Korea (Oh and Hassig 2000, 148).

*Chuch'e* ideology was introduced to the public for the first time in “On Eliminating Dogmatism and Formalism and Establishing *Chuch'e* in Ideological Work,” a speech delivered by Kim Il-Sung at the conference of KWP propagandists and agitators held on December 28, 1955 (Heo 2011, 207). However, it was during the Sino-Soviet split (1956–1966) that *chuch'e* ideology was established as North Korea's official diplomatic ideology (Cumings 1982, 288–289). Out of a desire to avoid both subordination to and threats from either of the powerful and feuding neighboring communist states, Kim Il-Sung applied the principles of *chuch'e* to the country's foreign relations (Oh and Hassig 2000, 158).

On August 12, 1966, the *Rodong Sinmun*, the official newspaper of the KWP, published an editorial titled “Let Us Defend Independence.” This editorial stated that, in order to show that North Korea would no longer depend on the judgments of China or the Soviet Union, the nation would reject “superpower chauvinism” and pursue an independent policy based on complete equality, sovereignty, non-interference in other countries' domestic

affairs, and mutual respect. In a speech delivered on December 16, 1967, in the Supreme People's Assembly, Kim Il-Sung declared the three revolutionary spirits of autonomy, self-sufficiency, and self-defense (Byun 1991, 70). From this period, *chuch'e* ideology began to combine with state policy and to be claimed as the roadmap for North Korea's development (Park 2000, 506).

Subsequently, *chuch'e* was elevated to the status of North Korea's official state ideology. During the Fifth Congress of the KWP, held in November 1970, it was publicized as the state's guiding ideology along with Marxism-Leninism. The KWP charter, revised at that time, defined *chuch'e* as the party's official ruling ideology together with Marxism-Leninism. Revised in December 1972, the Socialist Constitution stipulated that *chuch'e* ideology was to be established as the guideline for the republic's activities. In the 1980s, *chuch'e* finally came to replace Marxism-Leninism, attaining the status of North Korea's sole ideology. The KWP charter acknowledged *chuch'e* as the only ideology, and *chuch'e* supplanted Marxism-Leninism as the ruling ideology (Kim 1997, 148–149; Chung 2007, 62).

The formation of *Chuch'e* as North Korea's official ruling ideology reveals that it was developed as a survival strategy for a small, weak country and reflected its leaders' sense of crisis regarding the independence and existence of the state. North Korea's supreme leader both developed this ideology and had the authority to interpret it in terms of specific national policies. Kim Il-Sung possessed the ultimate authority to interpret *Chuch'e* ideology and, contrary to the Marxist-Leninist principle that stresses the communist party's leading role in the accomplishment of a communist revolution, he did not delegate to the KWP the authority to interpret *chuch'e* (McEachern 2010, 60). The legitimacy of Kim Jong-II, Kim Il-Sung's successor, was likewise predicated on his ideological status as the "executor of the *Chuch'e* idea" (Park 2000, 549).

## Foreign Policy and *Chuch'e* Ideology

### *Food Aid as Viewed from the Perspective of Chuch'e*

The fact that North Korea receives food aid from outside can be viewed as contradicting the principles of political autonomy and economic self-sufficiency that are the key contents of *chuch'e* ideology. Food aid from external powers, particularly those classified by Pyongyang as enemy states, is not only incompatible with the principles of *chuch'e* but could also represent an admission of the failure of the North Korean economic system. As such, it could be viewed as a threat to the stability of the nation's system, which espouses *chuch'e* as its ruling ideology. Because food aid must ultimately be distributed to North Korean residents, unlike other forms of aid (such as capital investment and economic cooperation), the negative reflection of external food aid on the *chuch'e* ideology is even more direct and fatal. By contrast, if North Korea either does not request external food aid or rejects external offers of food aid, this can be said to agree with the principles of *chuch'e* ideology.

However, the fact that North Korea receives food aid from outside does not, in itself, immediately signify the nation's loss of autonomy and independence in its domestic system and foreign policy. If the provision of food aid is first voluntarily proposed by external forces and then accepted by the country, with no requests from Pyongyang, then food aid from outside can be viewed instead as a war trophy and booty won by the nation from external powers. In particular, if food aid is provided as compensation for the cessation of nuclear or missile programs that North Korea has actively developed, it can be viewed as an outcome of foreign policy based on the *chuch'e* principle of self-defense, promoting North Korea's political status, or autonomy, in the international community. Such a possibility shows that it is naive to assume that food aid to North Korea clashes with *chuch'e* ideology, or that the absence of food aid harmonizes with *chuch'e* ideology. On the contrary, it implies the need to consider the following elements simultaneously in order to judge the harmony or disharmony of food aid with *chuch'e*: whether North Korea

makes requests or external forces make proposals for food, and whether such requests or proposals are approved or rejected.

Table 1 presents four types of food aid—begging, tribute, humiliation, and honor—according to which side first requests or proposes food aid and whether or not such requests or proposals are approved. “Begging” is the type wherein North Korea first requests food aid and then accepts it from external powers. “Tribute” is the type wherein external powers propose the provision of food and it is accepted by North Korea. “Humiliation” is the case in which North Korea requests food aid but is rebuffed by external powers. Finally, “honor” is the type in which external forces propose food aid and North Korea rejects it.

Table 1. The types of food aid according to the initiators of requests/proposals and subsequent approval/rejection.

		Request/Proposal	
		North Korean request	Foreign proposal
Acceptance/ Rejection	Acceptance	Begging	Tribute
	Rejection	Humiliation	Honor

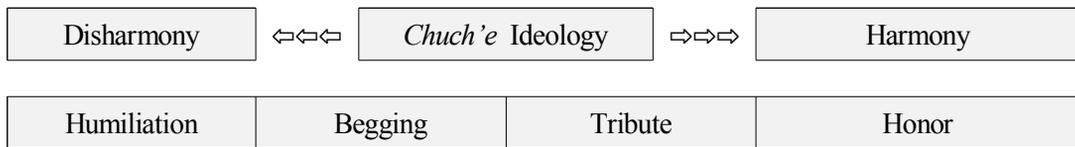
Source: Author.

### *Testing the Effect of Chuch’e Ideology*

As shown in Table 2, these four types of food aid can be ranked according to the degree to which they harmonize or disharmonize with *chuch’e* ideology. The form of food aid that harmonizes most with *chuch’e* ideology is honor. By rejecting outside offers of food aid, North Korea can simultaneously boast of its economic self-sufficiency and maintain its political autonomy and dignity. Although tribute, by which external proposals of food aid are accepted by North Korea, does not harmonize with *chuch’e* ideology to the same degree, it does signify respect for the nation, in that material resources that were not even requested by Pyongyang are voluntarily provided by external powers. Therefore, tribute can harmonize with the principles of *chuch’e* to a certain extent. The case of

begging, in which North Korea requests food aid from external powers who then provide it, goes against the principles of *chuch'e*, because the country's economic self-sufficiency is so threatened that food aid is requested, causing the nation to behave non-autonomously even to the extent of asking for aid from external powers. Humiliation, in which North Korea requests food aid from external powers and is rebuffed, is the case that most seriously contradicts *chuch'e* ideology. In such a case, North Korea acts in a non-autonomous manner by admitting its own lack of capacity for economic self-sufficiency and, at the same time, suffers a loss of national honor through the rejection of the nation's request by external powers.

Table 2. Forms of food aid and their degree of harmony with or contradiction of *chuch'e*.



Source: Author.

A case review of the four types of food aid, which represent a spectrum of relationships to *chuch'e* ideology, from harmony to contradiction, provides an opportunity to evaluate whether or not this ideology leads to the selection and execution of particular foreign policies or is a malleable means of policy rationalization that can embrace even foreign policies that do not conform to its principles. If *chuch'e* ideology is an independent variable influencing North Korea's foreign policy, then the begging and humiliation types of food aid, which contradict the ideology, should not appear. However, if not only the honor and tribute types of food aid, which harmonize with *chuch'e*, but also the begging and humiliation types, which contradict it, emerge in North Korea's foreign policy, and if these diverse types of food aid are all interpreted and claimed by Pyongyang as being in agreement with *chuch'e* ideology, then the ideology can be said to be a malleable instrument for rationalizing the country's foreign policy. In other words, through a case study of the four types of food aid, it is possible to assess the degree of

the *chuch'e* ideology's policy impact and malleability.

## Cases of Food Aid Acceptance and Rejection

Up until the mid-1980s, the food situation in North Korea was not critical. Rather, when flood damage occurred in South Korea in 1984, North Korea proposed providing flood-damage relief supplies in September of that year, and between September 29 and October 4 it actually provided 7,200 tons of rice to South Korea (Ministry of Unification 1995, 579–580; Park 1995, 6; Han 1995, 2). However, the food situation in North Korea rapidly worsened thereafter. In the 1990s, during the so-called “Arduous March” period, 2–3 million North Korean residents died of starvation. In the early 2000s, when the second food crisis struck, over 100,000 people fled to China to beg, or sustained themselves by digging up and eating grass roots (Ahn 2009a, 8).

### *Food Aid by South Korea (June–October 1995): Tribute*

On May 26, 1995, the South Korean government announced that it “was willing to provide the grain that North Korea requires without any preconditions or political collateral conditions” and asked to have “representatives from each government meet to discuss issues of procedure, including the types of grains to provide to North Korea, the amount, the delivery location and timing, transportation and shipping methods, etc.” (Han 1995, 2; Suh 1995, 1). On June 5, the North stated it would receive the grain from the South Korean government as part of repayment for the flood-damage aid provided to South Korea in 1984 (Hwang 1995, 1; Suh 1995, 4).

From June 17 to June 21, 1995, the North–South rice talks were held in Beijing (Cho 1995, 1). A difference of opinion appeared between South Korea and North Korea regarding the “signing parties” to the agreement. North Korea initially demanded “private sector” support but conceded to the South Korean argument and agreed to receive the first

round of 50,000 tons of rice on a “governmental level.” However, during the process of finalizing the agreement by the South, North Korea opposed the use of the country names “Republic of Korea” and “Democratic People’s Republic of Korea,” and the talks were temporarily deadlocked. After the agreement was signed by representatives from North and South Korea on June 21, 1995, it was announced not jointly but separately by each party, in Seoul and Pyongyang (Shin 1995, 2).

The agreement between North and South Korea regarding rice aid came with conditions, including a first-stage delivery of 150,000 tons of rice by South Korea to North Korea; that the entire amount of the first stage should be provided free of cost; that South Korea should deliver the first-stage amount by sea using a South Korean ship to ports in Ch’ŏngjin, Najin, etc.; that the rice to be delivered to North Korea should be packaged in unmarked 40-kilogram PP sacks; that the mutual-trading companies that would execute the agreed-upon conditions in the agreement should be the Korea Trade Promotion Corporation from South Korea and the Chosŏn Samch’ŏlli Company from North Korea; and that the agreement should be signed by officials representing the Republic of Korea and the Democratic People’s Republic of Korea (Maeil Gyungje, 22 June 1995, 2). Between June and October 1995, North Korea received 150,000 tons of food assistance from South Korea (Ministry of Unification 1995, 326).

#### *Food Aid by Japan (1995–1996): Begging*

On May 26, 1995, North Korea officially requested emergency food assistance from Japan. On June 23, a representative party from North Korea visited Japan to discuss the issue of rice aid and entered into discussions with the Japanese ruling party coalition and related government officials. The North Korean side stated, regarding the amount of rice to be provided, that “the more the better” (Lee 1995, 1). In 1995, Japan provided 23 million US dollars’ worth of aid to North Korea, including 500,000 tons of food (150,000 tons free of charge, 350,000 tons charged) (Ministry of Unification 1997, 202).

After the summer floods of 1995, North Korea made more urgent appeals for food, and

on August 23 of that year, made an urgent request for flood-damage relief and food aid from the UN World Food Program. It also requested flood-damage support from individual countries, including the United States, France, Switzerland, and Germany (Lee 1995, 6; Ministry of Unification 1995, 608). On September 7, the United States decided on providing a symbolic amount of 25,000 dollars as initial aid to North Korea, South Korea donated 50,000 dollars, and Japan provided flood-relief goods worth 500,000 dollars. In 1996, Japan provided an additional 6 million dollars' (14,776 tons) worth of food to North Korea through the UN (Ministry of Unification 1997, 202; Oh and Hassig 2000, 162-172).

#### *Japanese Rejection of Food Aid for North Korea (1997-1998): Humiliation*

As mentioned above, Japan carried out food assistance for North Korea between 1995 and 1996. Not satisfied with the food aid provided by Japan, and in order to secure additional food aid from Japan, North Korea criticized the country for not properly apologizing for past crimes, protracting the talks to normalize ties, and maintaining its security alliance with the United States. In 1997, a difference of opinion regarding the fate of the ten Japanese who were alleged to have been kidnapped on the Japanese coast by North Korean special operatives emerged as a contentious issue. While North Korea argued that it had no knowledge of these missing people, it promised to conduct investigations following the assertions of the Japanese. However, as expected, the North Korean investigation concluded that none of those missing had ever been in North Korea. The Japanese government was not satisfied with this investigation and refused to grant North Korea's request for further food aid (Oh and Hassig 2000, 163). Moreover, on September 1, 1998, North Korea enforced a testing launch of ballistic missiles. Japan suspended the talks to normalize ties with North Korea and declined humanitarian demands from North Korea for additional food assistance (Lee 1998, 5).

### *Food Aid by South Korea (October 2000–March 2001): Tribute*

On March 9, 2000, President Kim Dae-Jung stated that “the government of South Korea was prepared to help North Korea overcome its economic difficulties”, and offered cooperative initiatives, such as fertilizer support and improvements in seeds, farming tools, and related facilities to fundamentally solve the food shortages in North Korea (Kim 2000, 1).

On September 28, the South Korean government announced the provision of food loans to North Korea. On October 4, a North–South food-loan provision agreement (“loan agreement”) was signed between the Export-Import Bank of Korea (KEXIM) from South Korea and the Chosŏn Trade Bank of North Korea. From October of that year to March 2001, food loans (comprising 300,000 tons of rice and 200,000 tons of corn) to North Korea in the form of loan grants were made for the first time by South Korea (Choi and Song 2000, 1; Cho 2012b, 6). Separately from this, the South Korean government also decided to provide 100,000 tons of foreign corn (11 million US dollars’ worth) through the World Food Program on humanitarian grounds (Ministry of Unification 2001, 206, 536).

However, the North–South food-loan provision agreement signed between the two Koreas had issues, in that the signing parties were denoted “the South” and “the North”, making it difficult to view the agreement as one between governments under international law. Additionally, it did not have implementing measures in case disputes arose so it was difficult to make the government of North Korea bear responsibility for repayment of the loan grant (Cho 2012b, 6).

### *Food Aid by South Korea (2004): Begging*

On April 22, 2004, a large-scale accidental explosion occurred near Yongch’ŏn Station in North Pyongan Province in North Korea. North Korea alerted international organizations and foreign embassies based in Pyongyang, and requested practical aid from the

international society. The Republic of Korea National Red Cross received an official request for emergency aid from the North Korean Red Cross Society. The South Korean side formed the emergency-support organization Yongch'ŏn Disaster Countermeasure Practical Planning Group to deliberate on detailed support measures, and on April 26, they informed the North by phone of the plan to deliver emergency supplies under the name of the Korea National Red Cross president (Ministry of Unification 2005, 168–170).

On April 27, the Yongch'ŏn Disaster Aid Talks were held in Kaesŏng, during which the North stated that the demand for emergency aid supplies had been sufficiently satisfied by the support of the international society, and requested 13 items of materials and equipment for recovery, including rebars, cement, and construction equipment. On April 29, the first ship loaded with emergency aid supplies (one million US dollars' worth), including medicine, instant noodles, drinking water, and blankets, arrived at Nampo. The government and Red Cross of the South provided support to the North worth 11.5 billion won (9.62 million US dollars) in emergency aid supplies (medicine, food, water, etc.) and 24.7 billion won (20.6 million US dollars) in materials and equipment (trucks, excavators, cement, etc.). Additional private-sector support (medicine, instant noodles, daily necessities etc.) was worth 28.3 billion won (23.58 million US dollars; Ministry of Unification 2005, 168–170, 267–268).

*North Korean Rejection of Food Aid from the United States (2009): Honor*

From June 2008, as payment for destroying the cooling tower in the Yŏngbyŏn nuclear facility, North Korea was to receive 500,000 tons of food aid from the United States over one year, and it received 170,000 tons, or 33 percent of this amount. However, confirmation of food distribution was not properly conducted in 2009, and as US–North Korean relations worsened, North Korea notified the United States government that it would refuse to receive the humanitarian food that had been provided by the United States (Lee, 2012, 4). The US State Department announced on March 17, 2009, that “North Korea has informed the United States that it does not wish to receive additional US food

assistance at this time.” North Korea’s rejection of the U.S. proposal for food assistance was decided as North Korea formulated plans to delay nuclear disarmament and launch a satellite in the following month (Won 2009, 1; Ha 2009, 5). After North Korea announced its intention not to receive additional food assistance from the United States, it also notified five NGOs, including the relief organization Mercy Corps, which had conducted food-distribution activities in North Korea, to leave the country (Lee 2009, 4). In addition, in November 2009, the North Korean government officially refused proposed food assistance from the United States government (Lim 2012, 14).

### *Food Aid by South Korea (2009): Begging*

On October 16, 2009, North Korea officially requested humanitarian aid of South Korea through inter-Korean talks. On this day, the North and South held working-level meetings between Red Cross personnel at the Economic Cooperation Office in the Kaesŏng Industrial Complex to discuss the expansion of reunions of separated families and humanitarian aid issues in the North (Shin 2009b, 5). South Korea proposed separate family reunion exchanges in Seoul and Pyongyang, as well as a reunion event at Mt. Kŭmgang in the following year, and North Korea responded that “it hopes that they see the sincerity of the South” and that they “request humanitarian aid” (Ahn 2009c, 1).

On October 26, 2009, South Korea announced it “would provide 10 thousand tons of corn (foreign-grown), 20 tons of baby formula, and medicine for vulnerable classes including infants, minors, and the pregnant” (Yun 2009, 1). While the principal agent providing the aid was the South Korean Red Cross (Korea National Red Cross), about 4 billion won used to purchase and deliver 10,000 tons of corn was paid by the government through the Inter-Korean Cooperation Funds, and only the baby formula (worth 150 million won) and medicines were paid for with the resources of the South Korean Red Cross (Ahn 2009b, 4).

*Food Aid by South Korea (2010): Tribute*

On August 26, 2010, the Korea National Red Cross “delivered a notice with the intent for flood disaster aid by the Red Cross to the North Korean Red Cross Association through the Kaesŏng Industrial Complex Management Committee.” Specifically, that it “would provide emergency aid supplies to North Korean residents who were suffering from flood damage in the spirit of humanitarianism and brotherly love” to regions including the Shinŭiju region (Lee 2010a, 1). However, the North was unresponsive to the notice of intent, so another notice was sent to North Korea by phone on August 31 that clearly disclosed the aid quantity and delivery route for sending 10 billion won’s worth of emergency food, daily supplies, and medicines to the Shinŭiju and Kaesŏng regions through the Dandong and Kyŏngŭisŏn land routes (Ministry of Unification 2012, 254-255; Lee 2010b, 1).

In response to this, North Korea sent a notice to South Korea on September 4 that stated that “rather than sending flood damage aid supplies, they would prefer that rice and cement, automobiles, excavators, etc. that could be used in the recovery of flood damage be supplied by the South” (Ahn 2010, 1). On September 13, the Korea National Red Cross stated that it would send one million five-kilogram bags of rice (5,000 tons), 250,000 forty-kilogram bags of cement, and three million cups of noodles, and the North responded that “if the South informs us of the delivery date, we will prepare to receive it” (Lee 2010c, 4). On October 25, 5,000 tons of rice packed into five-kilogram units and three million cups of noodles were delivered from Dandong to Shinŭiju to aid North Korea. However, of the 10,000 tons of cement that were initially planned to be sent, provision was ended after only 3,000 tons were delivered, due to North Korea’s provocative bombardment of Yŏnp’yŏng-do Island on November 23 (Ministry of Unification 2012, 257; Lee 2012a, 6).

### *North Korean Rejection of Food Aid from South Korea (2011): Honor*

On August 3, 2011, the South Korean Red Cross sent a telephone message, approved by the chairman, conveying its intent to provide aid related to flood damage in regions of North Korea. While the South Korean government prepared five billion won's worth of goods, including infant and child nutrition, Choco-pie snacks, and instant noodles, North Korea rejected the proposal, with language calling on South Korea to "be more generous in their provision" (Lee 2012, 6). Regarding the flood-damage assistance, South Korea insisted on food products including infant and child nutrition, while North Korea insisted on rice, cement, and heavy equipment (Ministry of Unification 2012, 272-273; Cho 2012c, 8). On September 6, 2011, the South Korean government sent a message to North Korea in order to state its intent to send the first round of food aid via land routes on September 15, 2011 and asked to be informed of the exact delivery location for the acceptance of the aid. Items intended to be provided included item-packaged Choco-pie snacks and instant noodles with the mark showing that the origin of the products was South Korea. However, North Korea did not respond to the offer, and delivery of food aid failed to be fulfilled. On December 4, 2011, the South Korean government officially announced the abandonment of food aid due to the lack of response from North Korea (Kim 2011; Ji 2014).

### *United States Rejection of Food Aid for North Korea (2012): Humiliation*

On December 15-16, 2011, North Korea met with the United States in Beijing to tentatively agree to the return of International Atomic Energy Agency inspectors and cessation of the development of weapons of mass destruction in exchange for 20,000 tons of food assistance per month for a total of 240,000 tons. Around December 28, North Korea first requested that the United States increase the quantity of food assistance from the tentative agreement of 240,000 tons. Specifically, North Korea demanded that the United States include more grains, such as rice and corn. On the other hand, the United

States stated that as the intended aid was nutrition assistance and not food assistance, it could mainly provide nourishing meals, including biscuits, and could increase the ratio of grains in the future (Cho 2012a, 8). In the third round of talks, North Korea requested an additional 50,000 tons of corn in addition to the nutrition assistance (Lee 2012, 4).

On February 29, 2012, an agreement between North Korea and the United States was reached at high-level talks in Beijing, including denuclearization by North Korea in exchange for the provision of 240,000 tons of nutrition by the United States. However, after long-range missile tests by North Korea, the United States declared an end to food assistance and stated that it viewed the agreement with North Korea as broken (Ahn 2012, 6). In reply, North Korea argued that the United States was in “breach of the February 29 North Korea–United States agreement.” A spokesperson from the North Korean Ministry of Foreign Affairs stated that “the announcement that the United States, which expressed that they would not connect humanitarian issues with politics, will stop executing the promises for food assistance as a countermeasure to our satellite launch is a very dangerous action that breaches the whole of the North Korea–United States agreement” (Lee and Cho 2012, 10).

### *North Korean Rejection of Food Aid by South Korea (2012): Honor*

In response to the flood damage that occurred in North Korea in June 2012, the South Korean government decided to propose flood-damage assistance to the North for humanitarian reasons, and on September 3 of that year the South Korean Red Cross conveyed this intent to the North. Through a notice signed by the chairman of the South Korean Red Cross, the South Korean government offered priority assistance items, including 10,000 tons of flour, 3 million cups of noodles, and medicine, and suggested that North Korea identify additional needs (Ministry of Unification 2013, 144–145). However, North Korea rejected the South Korean proposal on September 12, 2012, as it expressed dissatisfaction with the items to be provided for flood-disaster relief and the quantities thereof. North Korea denounced the flour, cups of noodles, and medicine proposed by the South Korean government for provision to the North as “trivial and trifling supplies” and strongly criticized the offer, stating that the “spirit of humanitarianism of the Red

Cross had been ridiculed” and that “[i]t clearly show[ed] their ulterior motives and insincere intentions” when giving notice of the refusal to receive assistance (Lee 2012b, 16).

### Food Aid and the Binding Power of *Chuch’e* Ideology on Policy

Table 3 summarizes the major forms of food aid by type provided to North Korea by capitalist countries between 1995 and 2012. As discussed earlier, the North Korea’s foreign policy around food aid takes diverse forms, from honor, which best fits with *chuch’e* ideology, to tribute, begging, and humiliation, which is the most contradictory to *chuch’e*. This means that the *chuch’e* ideology of North Korea is not a factor that directly affects specific forms of foreign policy, but is rather a highly flexible ideology that can be combined with any form of foreign policy. *Chuch’e*, which can widely coexist with policies that are in conflict with its principles and policy direction, does not act as an independent explanatory variable that makes North Korea select specific foreign policies and execute them.

Table 3. Major cases of food assistance to North Korea by type (1995–2012)

Humiliation	Begging	Tribute	Honor
<ul style="list-style-type: none"> <li>●1997: Japan declines North Korean request for additional food aid.</li> <li>●2012: United States declines North Korean request for food aid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●1995: North Korea makes the request to Japan. Japan accepts.</li> <li>●2004: North Korea makes the request to South Korea. South Korea accepts.</li> <li>●2009: North Korea makes the request to South Korea. South Korea accepts.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●1995: Proposal by South Korea; North Korea accepts.</li> <li>●2000–2001: Proposal by South Korea; North Korea accepts.</li> <li>●2010: Proposal by South Korea; North Korea accepts.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●2009: Proposal by the United States; North Korea declines.</li> <li>●2011: Proposal by South Korea; North Korea declines.</li> <li>●2012: Proposal by South Korea; North Korea declines.</li> </ul>

Source: Created by the author based on major domestic (Korean) daily newspapers including the *Chosun Ilbo*, *Dong-A Ilbo*, *Kyunghyang Shinmun*, *Hangyoreh*, *Maeil Gyungje*, etc., and the *Unification White Paper* from the South Korean Ministry of Unification.

The malleability of the *chuch'e* ideology does not mean that it is inconsequential in the selection and execution of North Korean foreign policy. The binding force that it has on North Korean foreign policy is not in the core content that forms foreign policy itself, but on the secondary and peripheral procedures affecting how such policies are viewed within North Korea. This is shown during the process by which North Korea requests food assistance as “borrowing” or “loans”, the policy to have food assistance take the form of “repayments” for aid that North Korea had provided in the past, and the efforts to have the signatories to agreements use ambiguous expressions such as “the North” and not the “North Korean government” (Hwang 1995, 1; Cho 2012b, 6).

As *chuch'e* is an official ruling ideology that was created and is preached by the national leader, when various foreign policy selections are made and executed that cannot coexist with the ideas of *chuch'e*, a few methods are utilized to hide the dissonance, and these supplement the ideology's flexibility.

First, to resolve the gap that exists between ideology and policy, reality is distorted. This aims at achieving harmony between ideology and policy by showing a false reality. When North Korea requested food assistance from the international society for the first time in 1995, it published an article titled “World food shortage worsening by the day” in *Rodong Sinmun* to emphasize that the food shortage was not only an issue for North Korea, but an issue that the entire world, including the United States, was facing. The article argued that “currently one-sixth of the US rural areas are starving to death, and the number of rural children dying from malnutrition is 10 times greater than in the cities.” It tried to rationalize the food shortage problem in North Korea by saying that “the food shortage is worsening worldwide, and food cannot be bought even if one has money” (Won 1995, 6).

North Korea also indirectly sent its message requesting food aid in order to pretend that foreign countries voluntarily provided food aid to North Korea, instead of as the result of a request from it. The North Korean representatives who attended the Inter-Korean Red Cross talks held at Mt. Kūmgang on August 26–28, 2009 mentioned the issue of excess rice in South Korea and indirectly expressed their desire for humanitarian food assistance

for the North. The representatives of the North stated that they “understood that there was an excess of rice in South Korea which was concerning the government and the farmers” and, more specifically, that they “heard that the farmers of the South are concerned because the price of rice is falling, and the government is concerned because of the high cost of storage.” The official from the South interpreted this as an indirect request for rice (Shin 2009, 8).

Second, to hide the gap between ideology and policy, information is controlled. As can be seen in the case of South Korea’s food assistance for the North in 1995, North Korea demanded that the provided bags of rice be unmarked, to hide that the food assistance was provided by South Korea. In addition, even while stating that the food situation was dire, North Korea avoided ports in Yellow Sea regions or Southern ports in the East Sea, which have large populations, and selected Ch’ongjinhang port, which is a remote port at the northernmost tip of the country. This is because using remote locations that are less politically sensitive makes it easier to hide the fact that the government was receiving rice assistance from foreign countries (Kang 1995, 3).

The forcing of South Korean ships loaded with rice to hoist North Korean flags when entering North Korea can be interpreted in a similar fashion. When the South Korean cargo ship *Sea Apex*, which was the first ship loaded with 2,000 tons of rice assistance for North Korea, left Tonghaehang port on June 25, 1995, and entered Ch’ongjinhang port in North Korea, North Korea forced it to lower the South Korean flag and raise the North Korean flag, violating the verbal agreement made at the Beijing talks to not raise flags from either country (Ministry of Unification 1995, 326; Kim 1995, 2; Oh and Hassig 2000, 172).

Such efforts by North Korea to hide the gap between *chuch’e* ideology and foreign policy through distortion of reality and control of information mean that the *chuch’e* ideology of North Korea is not used to rationalize reality, but is rather itself rationalized through distorted reality and control of information. That is, it is not rationalization of reality by ideology but rather efforts for rationalization of ideology by reality that appear in North Korea, where *chuch’e* exists as its official ruling ideology. While *chuch’e*

ideology seems to have the flexibility to even encompass various foreign economic policies that are contradictory, such flexibility is possible only when rationalization of ideology by reality can occur through control of information and distortion of the truth.

## Conclusion

This study aimed to establish how *chuch'e* is flexibly applied and manifested in North Korean foreign policy through cases of food aid for the country. A case review of the four types of food aid, which represent a spectrum of relationships connected to *chuch'e* ideology (from harmony to contradiction), provided an opportunity to evaluate whether or not this ideology leads to the selection and execution of particular foreign policies. North Korea's foreign policy regarding food aid takes diverse forms, from honor, which best fits *chuch'e* ideology, to tribute, begging, and humiliation, which is the most contradictory to *chuch'e*. This means that the *chuch'e* ideology of North Korea is not a factor that directly affects specific forms of foreign policy, but is rather a highly flexible ideology that can be combined with any form of foreign policy.

However, *chuch'e* ideology is insufficiently flexible. The gap between ideology and policy that appears in food aid is hidden through distortion of reality and control of information; these are the aspects that actually guarantee the flexibility of *chuch'e* ideology. *Chuch'e* is neither a causal factor that leads to the selection and execution of a particular foreign policy nor a tool to rationalize an already chosen policy or an unsatisfactory reality; rather, the ideology is rationalized through the distortion of reality. The flexibility of North Korean sovereignty concepts based on *chuch'e* arises not only from the fact that the authority to interpret ideology is limited to only a few national leaders; it is also based on the condition that information control is in place that can rationalize ideology through distortion of the truth, and on the fact that the authority to control this condition is wielded by those few national leaders.

The results of the analysis conducted in this study provide implications that North

Korea's foreign policy makers are not simply irrational actors. They are neither fanatic believers of ideology who are eager to put ideology into practice nor robots who passively implement directions from their ideological doctrinaires. They are rational enough to strive for the rationalization of their irrational ideology. They actively endeavor to resolve the gap between ideology and foreign policy through the fabrication of reality and the control of information. North Korea's efforts to make begging honorable will continue until the gap between reality and ideology is so wide that distortion of reality cannot hide it anymore and North Koreans will realize that begging is just begging and therefore cannot be honorable.

## References

- Abdelal, Rawi. 2001. *National Purpose in the World Economy: Post-Soviet States in Comparative Perspective*. Ithaca: Cornell University Press.
- Armstrong, David. 1993. *Revolution and World Order: The Revolutionary State in International Society*. Oxford: Clarendon Press.
- Byun, Dae-Ho. 1991. *North Korea's Foreign Policy: The Juche Ideology and the Challenge of Gorbachev's New Thinking*. Seoul: Research Center for Peace and Unification of Korea.
- Chung, Young Chul. 2007. "The Suryŏng System as the Institution of Collectivist Development." *The Journal of Korean Studies* 12 (1): 43-73.
- Cumings, Bruce. 1982. "Corporatism in North Korea." *The Journal of Korean Studies* 4: 269-294.
- Darden, Keith A. 2009. *Economic Liberalism and its Rivals: The Formation of International Institutions among the Post-Soviet States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- French, Paul. 2005. *North Korea: The Paranoid Peninsula—A Modern History*. New York: Zed Books.
- Goldstein, Judith, and Robert O. Keohane. 1993. "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework." in Judith Goldstein and Robert O. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Grieco, Joseph M. 1988. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism." *International Organization*, 42 (3): 485-507.

- Heo, In-Hye. 2011. "Puk'an Kyöngjegaebangüi Sasangjök Tillema [The Economic Opening of North Korea: An Ideological Dilemma]." *Korean Political Science Review*, 45 (1): 201-317.
- Katzenstein, Peter. 1996. *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kier, Elizabeth. 1996. "Culture and French Military Doctrine Before World War II." in P. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Kim, Cheehyung. 2012. "Total, Thus Broken: Chuch'e Sasang and North Korea's Terrain of Subjectivity." *The Journal of Korean Studies* 17 (1): 69-96.
- Kim, Tae-Woon. 1997. "Chuch'esasangüi Kinüngi Puk'anüi Taeoejöngch'aegae Mich'in Yönghyang [The Effect of Juchae Idea on North Korean Foreign Policy]." *Jiyokgaebal Yongu* 2: 145-183.
- McEachern, Patrick. 2010. *Inside the Red Box: North Korea's Post-Totalitarian Politics*. New York: Columbia University Press.
- Ministry of Unification. 1995. *Tongilbaeksö 1995* [Unification White Paper 1995]. Seoul: Ministry of Unification.
- Ministry of Unification. 1997. *Tongilbaeksö 1997* [Unification White Paper 1997]. Seoul: Ministry of Unification.
- Ministry of Unification. 2001. *Tongilbaeksö 2001* [Unification White Paper 2001]. Seoul: Ministry of Unification.
- Ministry of Unification. 2005. *Tongilbaeksö 2005* [Unification White Paper 2005]. Seoul: Ministry of Unification.
- Ministry of Unification. 2012. *Tongilbaeksö 2012* [Unification White Paper 2012]. Seoul: Ministry of Unification.
- Ministry of Unification. 2013. *Tongilbaeksö 2013* [Unification White Paper 2013]. Seoul: Ministry of Unification.
- Moravcsik, Andrew. 1997. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics." *International Organization* 51 (4): 514-553.
- Oh, Kongdan, and Ralph C. Hassig. 2000. *North Korea: Through the Looking Glass*, Washington. D.C.: Brookings Institute Press.
- Park, Han S. 2000. "North Korean Perceptions of Self and Others: Implications for Policy Choices." *Pacific Affairs* 73 (4): 503-516.
- Park, Kyung-Ae. 2000. "North Korea's Defensive Power and U.S.-North Korea Relations." *Pacific*

*Affairs* 73 (4): 535-553.

- Sell, Susan, and Aseem Prakash. 2004. "Using Ideas Strategically: The Contest between Business and NGO Networks in Intellectual Property Rights." *International Studies Quarterly* 48: 143-175.
- Suh, Dae-Sook. 1988. *Kim Il Sung: The North Korean Leader*. New York: Columbia University Press.

〈Newspaper〉

- Ahn, Young-Hyun. 2009a. "Puk'an, migugüi shingnyangjiwön wae köbuhaenna haettöni [Why North Korea Rejected Food Aid from the US]." *Chosun Ilbo*, March 25, p. 8.
- Ahn, Young-Hyun. 2009b. "Puge oksusu 1mant'on, MBchöngbu ch'öt chiwön [Provision of Ten Thousand Tons of Corn, MB Government's First Aid to North Korea]." *Chosun Ilbo*, October 27, p. 4.
- Ahn, Young-Hyun. 2009c. "Puk, indojöc chiwön kongshik yoch'öng [North Korea Officially Requests Humanitarian Aid]." *Chosun Ilbo*, December 17, p. 1.
- Ahn, Young-Hyun. 2010. "Puk, ssal•shiment'ü•kulch'akki talla [North Korea Requests the Provision of Rice, Cement, and Excavators]." *Chosun Ilbo*, September 8, p. 1.
- Ahn, Young-Hyun. 2012. "Ch'ugadobal ank'ettanün yaksok ttaen...mi, suhae ibün puge shingnyangjiwön kömt'o [The US Will Consider Providing Food Aid if North Korea Promises to Stop Provocations]." *Chosun Ilbo*, August 4, p. 6.
- Baek, Moon-Gyu. 1995. "Kukchegwan'gyeesö p'yöngdünggwa chajusöngüi wönc'h'ikül kyönjihaja [Let Us Adhere to the Principle of Equality and Self-Reliance in International Relations]." *Rodong Shinmun*, May 19, p. 6.
- Cho, Hyun-Jae. 1995. "Nambuk onül pukkyöngsö ssarhoedam [Today, North Korea and South Korea Meet for Rice Aid Negotiation]." *Maeil Gyungje*, June 17, p. 1.
- Cho, Seung-Ho. 2012a. "Puk, kimjöngil samanghu 2pöntchae miwa chöpch'ok [North Korea Contacts the US for Second Time after Kim Jong-Il's Death]." *Dong-A Ilbo*, January 9, p. 8.
- Cho, Seung-Ho. 2012b. "Nambuk shingnyangch'agwan habüisö pushil...puk an'gap'ado ch'aegim monmunnda [Loose Agreement for Food Loan Between North and South Korea ... North Korea Has no Responsibility to Pay Back]." *Dong-A Ilbo*, June 9, p. 6.
- Cho, Seung-Ho. 2012c. "Chöngbu, puk suhaejiwön, toenün tchoküro hagetta [South Korean Government Intends to Provide Flood-Damage Relief]." *Dong-A Ilbo*, September 12, p. 8.
- Choi, Byung-Mook and Eui-Won Song. 2000. "Puge shingnyang 50mant'on chiwön [Provision of

- Half-Million Tons of Food to North Korea].” *Chosun Ilbo*, September 27, p. 1.
- Choi, Sung-Gook. 1995. “Segyeüi chajuhwarül töuk himitke tagüch’yö nagaja [Let Us Move More Energetically toward Self-Reliance in the World].” *Rodong Shinmun*, May 4, p. 6.
- Ha, Tae-Won. 2009. “Puk, mi indojök shingnyangjiwön köbu [North Korea Rejects the Provision of Humanitarian Aid by the US].” *Dong-A Ilbo*, March 19, p. 5.
- Han, Gi-Heung. 1995. “Indojuüibat’ang taehwabogwön p’osök [A Strategic Placing for the Restoration of Communication Based on Humanitarianism].” *Dong-A Ilbo*, May 27, p. 2.
- Hwang, Woo-Hyun. 1995. “Puk han’gukkwa ssarhoedam yongüi [North Korea Intends to Negotiate Rice Provision with South Korea].” *Kyunghyang Shinmun*, June 6, p. 1.
- Ji, Yeon-Jin. 2011. “Taebuksuhaejiwön kyölguk musan T’ongilbu sanghwang chongnyo [The Failure to Deliver Flood-Damage Relief to North Korea].” *Asia Gyungje*, October 4.
- Kang, Sung-Bo. 1995. “Ssarhabüi ümunjöim se kaji [Three Doubts about Food Aid Agreement].” *Kyunghyang Shinmun*, June 23, p. 3.
- Kim, Chung-Ok. 1995. “Panjejajuryöngnyangün tan’györhayö segyeüi chajuhwarül shirhyönhaja [Anti-Imperialist Forces Should Be United in Order to Implement Self-Reliance in the World].” *Rodong Shinmun*, May 16, p. 6.
- Kim, Gi-Man. 1995. “In’gonggi punp’uri tüng tamokchöng k’adü [A Multipurpose Card for Revenging National Flag Incident].” *Dong-A Ilbo*, August 10, p. 2.
- Kim, Min-Bae. 2000. “Nambuktanggukkan kyönghyöp nonüihaja [Proposal for Discussing Economic Cooperation between South Korea and North Korea].” *Chosun Ilbo*, March 10, p. 1.
- Kim, Yun-Hee. 2011. “Taehanmin’guk saegin choco-pie 600Man’gae-ga puge nömöganda-myeon [The Provision of Choco-pie Snacks with the Brand Mark of South Korea to North Koera].” *Herald Gyungje*, September 9.
- Lee, Chung-Eun, and Seung-Ho Cho. 2012. “Puk, mi shingnyangjiwön chungdanün habüi wiban [North Korea Claims US Government’s Suspension of Food Aid Violates Agreement].” *Dong-A Ilbo*, April 2, p. 10.
- Lee, Dong-Gwan. 1995. “Il, puge ssal 70mant’on chegong [Japan Provides 0.7 Million Tons of Rice to North Korea].” *Dong-A Ilbo*, June 24, p. 1.
- Lee, Ha-Won. 2009. “Puk, mi shingnyang köbu wae? [Why Did North Korea Reject Provision of Food by the US Government?].” *Chosun Ilbo*, March 19, p. 4.
- Lee, Ha-Won. 2012. “Mi, taebuk shingnyangjiwön kamdok kanghwa [US Government Decides to Intensify Monitoring of Food Aid to North Korea].” *Chosun Ilbo*, March 2, p. 4.
- Lee, Sang-Gi. 1995. “Chöngbu, puk’an suhaejiwön halkkamalkka [Korean Government Is about to

- Decide Whether to Provide Flood-Damage Relief to North Korea].” *Hankyoreh Shinmun*, September 3, p. 6.
- Lee, Shin-Woo. 1998. “Il, puk shingnyangjiwŏn chungdan [Japan decides to suspend food aid to North Korea].” *Munhwa Ilbo*, September 2, p. 5.
- Lee, Yong-Soo. 2010a. “Taehanjŏkshipcha puk suhae kuhop’um chiwŏn [Korean Red Cross Provides Flood-Damage Relief to North Korea].” *Chosun Ilbo*, August 27, p. 1.
- Lee, Yong-Soo. 2010b. “Hanjŏk, puk suhae pokkue 100ŏk kyumo mulcha chiwŏn [Korean Red Cross Provides 10 Billion Wons of Materials for Restoration from Flood Damage].” *Chosun Ilbo*, September 1, p. 1.
- Lee, Yong-Soo. 2010c. “Hanjŏk, ssal 5000t’on, shiment’ü 25man p’odae chugetta [Korean Red Cross Suggests North Korea to Provide 5 Thousand Tons of Rice and 250 Sacks of Cement].” *Chosun Ilbo*, September 14, p. 4.
- Lee, Yong-Soo. 2012a. “Namgwa sangjong ank’ettadŏn puk, suhaejiwŏn chogŏnbu suyong [North Korea, Having Declared it Will not Communicate with South Korea, Conditionally Accepts Flood-Damage Relief from South Korea].” *Chosun Ilbo*, September 11, p. 6.
- Lee, Yong-Soo. 2012b. “Suhajiwŏn nonŭjjungedo taenam pibang [North Korea Defames South Korea, even during Talks on Provision of Flood-Damage Relief by South Korea].” *Chosun Ilbo*, September 13, p. 16.
- Lim, Min-Hyuk. 2012. “Mi sangwŏn, taebuk shingnyangjiwŏn sashilsang kŭmji [US Senate in Effect Prohibits Food Aid to North Korea].” *Chosun Ilbo*, June 23, p. 14.
- Maeil Gyungje. 1995. “Nambuk ssalchegong habŭibalp’yomun chŏnmun [Full Text of Agreement on Rice Aid to North Korea, Signed by South Korea and North Korea].” *Maeil Gyungje*, June 22, p. 2.
- Park, Nam-Jin. 1995. “Chajusŏngŭn narawa minjogŭi saengmyŏng [Self-Reliance Is the Life of the State and Nation].” *Rodong Shinmun*, June 10, p. 2.
- Park, Je-Gyun. 1995. “Chagŭmnyul 58% saryoyong mŏkko pŏt’inda [Self-Support Rate in North Korea is 58%; North Koreans Survive by Eating Stock Feed].” *Dong-A Ilbo*, March 25, p. 6.
- Shin, Suk-Ho. 2009a. “Puk, chŏkshipchahoedamsŏ nam ssal namadora kominmant’a tŭrŏ-namnŭn ssal chom talla uhoejŏk yoch’ŏngin tŭt [North Korea Said South Korea Is in Trouble with Surplus of Rice].” *Dong-A Ilbo*, August 31, p. 8.
- Shin, Suk-Ho. 2009b. “Son pŏllil kosŭn namhanppun p’andanhan tŭt [North Korea Seems to Conclude South Korea is Only Country Willing to Provide Food Aid].” *Dong-A Ilbo*, October 17, p. 5.

- Shin, Young-Soo. 1995. "Puk kangnyökpämbal kongdongbalp'yo musan [Joint Announcement Stymied by North Korea's Strong Opposition]." *Kyungghyang Shinmun*, June 22, p. 2.
- Suh, Yang-Won. 1995. "Puge chogönöpshi ssal chegong [Unconditional Provision of Rice Aid to North Korea]." *Maeil Gyungje*, May 27, p. 1.
- Won, Gyung-Ho. 1995. "Nallo ak'wadoegoinnün segyeshingnyangwigi [World Food Crisis Worsening Day by Day]." *Rodong Shinmun*, May 13, p. 6.
- Won, Sae-Il. 2009. "Puk, miüi shingnyangjegong köbu [North Korea Declined Food Aid Offer from US]." *Chosun Ilbo*, March 18, p. 1.
- Yun, Wan-Joon. 2009. "Chöngbu, puge oksusu 1mant'on-punyu 20t'on chiwön cheüi [Korean Government Suggests Ten Thousand Tons of Corn and Twenty Tons of Powdered Milk for North Korea]." *Dong-A Ilbo*, October 27, p. 1.