

# 한반도 외교안보 환경 변화와 평화·비핵 체제 모색

김상기 | 장철운 | 구갑우 | 이남주  
이수형 | 이해정 | 정육식

# KINU

KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION

# 한반도 외교안보 환경 변화와 평화·비핵 체제 모색

## 연구책임자

김상기(통일연구원 연구위원)

## 공동연구자

장철운(통일연구원 부연구위원)

구갑우(북한대학원대학교 교수)

이남주(성공회대학교 교수)

이수형(국가안보전략연구원 수석연구위원)

이혜정(중앙대학교 교수)

정육식(평화네트워크 대표/한겨레평화연구소 소장)

# KINU

## 한반도 외교안보 환경 변화와 평화·비핵 체제 모색

남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상(4/5년차)

한반도 외교안보 환경 변화와 평화·비핵 체제 모색

KINU 연구총서 22-13

---

|         |                                                             |
|---------|-------------------------------------------------------------|
| 발행일     | 2022년 12월 30일                                               |
| 저자      | 김상기, 장철운, 구갑우, 이남주, 이수형, 이혜정, 정옥식                           |
| 발행인     | 고유환                                                         |
| 발행처     | 통일연구원                                                       |
| 편집인     | 통일정책연구실장                                                    |
| 등록      | 제2-02361호 (97.4.23)                                         |
| 주소      | (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원                              |
| 전화      | (대표) 02-2023-8000<br>(FAX) 02-2023-8296                     |
| 홈페이지    | <a href="https://www.kinu.or.kr">https://www.kinu.or.kr</a> |
| 기획·디자인  | (주)디자인여백플러스(02-2672-1535)                                   |
| 인쇄처     | (주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)                                  |
| I S B N | 979-11-6589-105-3 93340                                     |
| 가격      | 16,500원                                                     |

---

© 통일연구원, 2022

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

# 한반도 외교안보 환경 변화와 평화·비핵 체제 모색



**KINU**

KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

# Contents 차례

|    |   |
|----|---|
| 요약 | 9 |
|----|---|

## Chapter I

|               |    |
|---------------|----|
| 서론   김상기      | 15 |
| 1. 연구 배경 및 목적 | 17 |
| 2. 연구 내용 및 구성 | 21 |

## 1부. 한반도 외교안보 환경의 변화: 과거와 현재, 근미래

## Chapter II

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 김정은 정권의 전략적 노선과 대외정책   구갑우 | 23 |
| 1. 전략적 노선과 대외정책: 이론적 고려    | 27 |
| 2. 경제·핵 병진노선의 형태와 대외관계     | 37 |
| 3. 우크라이나에서의 전쟁과 전략적 노선     | 68 |

## Chapter III

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 바이든 정부의 대외전략과 한반도정책   이해정         | 81  |
| 1. 문제 설정: 미국의 '3무(無) 3책(責)' 한반도정책 | 83  |
| 2. 바이든 정부의 대외전략                   | 91  |
| 3. 바이든 정부의 한반도정책                  | 123 |

#### ChapterⅣ

### 시진핑 정부의 대외전략과 한반도정책 | 이남주 ————— 131

- 1. 시진핑 정부의 대외전략 ————— 133
- 2. 한반도정책 ————— 159

#### ChapterⅤ

### 우크라이나 전쟁의 영향 | 이수형 ————— 173

- 1. 전쟁의 배경 요인 ————— 175
- 2. 국제질서와 한반도에 대한 영향 ————— 185

#### ChapterⅥ

### [소결] 한반도 평화·비핵 체제를 위한 시사점: 주요 도전요인 | 김상기, 구갑우, 이남주, 이수형, 이혜정 ————— 205

## 2부. 한반도 평화·비핵 체제 주요 사안의 재검토: 평가와 전망, 향후 과제

#### ChapterⅦ

### 한반도 비핵화와 평화협정 | 정욱식 ————— 219

- 1. 핵협상 진단과 평가 ————— 221
- 2. 최근 한반도 정세의 특징과 과제 ————— 239

#### ChapterⅧ

### 한반도 재래식 군비통제 | 장철운 ————— 257

- 1. 남북한 군사적 경쟁·협력의 현황과 평가 ————— 260
- 2. 향후 전망과 과제 ————— 278

*Chapter IX*

**남북 교류·협력 | 김상기** 313

- 1. 교류·협력의 현황과 평가 316
- 2. 향후 전망과 과제 338

*Chapter X*

**결론 | 저자 공동** 349

**참고문헌** 362

**최근 발간자료 안내** 379

|                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------|-----|
| 〈표 II-1〉 김정은 정권의 전략적 노선의 선택지 .....                                  | 35  |
| 〈표 V-1〉 미중 전략경쟁의 본격화와 진영화 추세 .....                                  | 198 |
| 〈표 VII-1〉 윤석열 정부의 한국형 3축체계 .....                                    | 244 |
| 〈표 VIII-1〉 남한의 군사력 변화: 2017년과 2022년 비교 .....                        | 261 |
| 〈표 VIII-2〉 북한의 군사력 변화: 2017년과 2022년 비교 .....                        | 264 |
| 〈표 VIII-3〉 「9.19 군사합의」 주요 내용 및 이행 상황 .....                          | 272 |
| 〈표 VIII-4〉 김대중 정부 이후 남북한 군 당국 간 회담 개최 횟수 .....                      | 274 |
| 〈표 VIII-5〉 김대중 정부 이후 남북한 군 당국 간 합의서 및<br>공동보도문 체결 현황 .....          | 275 |
| 〈표 VIII-6〉 북한의 2022년(10월 중순 현재) 미사일((초)대형 방사포 포함)<br>시험 발사 현황 ..... | 297 |
| 〈표 VIII-7〉 북한의 소형무인기 대남 침투 현황 .....                                 | 301 |
| 〈표 IX-1〉 문재인 정부 시기 남북회담 현황 .....                                    | 320 |
| 〈표 IX-2〉 남북 왕래 인원 현황 .....                                          | 322 |
| 〈표 IX-3〉 남북 교역액 현황 .....                                            | 322 |
| 〈표 IX-4〉 문재인 정부 시기 남북 사회문화 교류·협력 사례 .....                           | 324 |
| 〈표 IX-5〉 문재인 정부 시기 대북 인도적 지원 규모(2017~2021년) .....                   | 327 |

## **Figures**

## **그림 차례**

|                                                       |     |
|-------------------------------------------------------|-----|
| 〈그림 Ⅲ-1〉 바이든의 직무수행에 대한 지지율(2021.1.22.~2022.9.30.) ... | 87  |
| 〈그림 Ⅲ-2〉 국제규범의 분열 .....                               | 102 |
| 〈그림 Ⅲ-3〉 인도-태평양에서 미국과 중국의 경제안보 경쟁 .....               | 120 |
| 〈그림 Ⅷ-1〉 북한의 대남 국지도발 현황 .....                         | 300 |
| 〈그림 Ⅸ-1〉 대북 인도적 지원 현황(1995~2021년) .....               | 327 |



## 한반도 외교안보 환경 변화와 평화·비핵 체제 모색

본 연구의 목적은 한반도 외교안보 환경의 변화에 대한 분석을 통해 평화·비핵 체제의 구축과 관련한 시사점을 도출하고, 그 시사점과 기존 대북정책에 대한 평가에 근거하여 한반도 평화·비핵 체제 구축을 위한 정책 방향과 과제를 제시하는 것이다.

이 목적을 위해 우선 제1부에서는 북한의 전략노선과 대외정책, 미국 및 중국의 대외전략과 한반도정책, 그리고 우크라이나 전쟁의 영향을 분석하고, 한반도 평화·비핵 체제 구축을 어렵게 할 수 있는 주요 도전 요인들을 제시했다. 첫째, 북한으로부터 제기되는 도전요인은 △핵·미사일 개발 가속화 △대미·대남 대화 불응 및 비판 지속 △대중·대러 연대·협력 강화이다. 둘째, 미국으로부터의 도전요인은 바이든 정부의 3무(無) 대북정책과 3책(責) 대한정책으로 집약된다. 3무는 북한에 대한 새로운 제안, 타협 의사, 정책 조정의 부재를 의미하며, 3책 정책은 미국의 안보, 경제, 이념에 기여하는 한국의 책무를 강조한다는 의미이다. 셋째, 중국으로부터의 도전은 △북미대립에 대한 미국 책임론 제기 △북중 전략협력 강화 △북중러 군사협력 추진 가능성이다. 넷째, 우크라이나 전쟁으로부터의 도전요인은 △진영 대결구도 촉진 △북한의 핵 보유 동기 강화 △북러 전략협력 강화로 요약된다. 이상의 도전 요소들은 종합적으로 한반도 평화·비핵 체제 구축에 중요한 구조적 제약요인이 될 수 있는 한미일 대 북중러 대립구도의 형성 가능성을 제기한다.

제2부 논의를 통해 본 연구는 한반도 정세의 전망이 밝지 않은 속에서 평화·비핵 체제 구축을 위해 전진하기 위한 정책 방향과 과제를 제시한다. 첫째, 외교안보 정책의 전반적 방향 관련하여 신중하고 균형적인 접근이 필요하다. 한미동맹의 발전이 한중협력을 축소시키지 않고, 한중협력의 발전이 한미동맹을 훼손하지 않는 방향으로 정책을 추진하면서, 한국의 이익을 보장하는 호혜적인 한미관계, 한중관계를 건설해야 한다. 또한 한국의 현실에 맞는 독자적인 전략을 수립하고 그의 실현을 위한 가치(이념)와 이익(경제), 안보(군사)의 조합에 대한 국내정치적 합의를 도모해야 한다. 둘째, 한반도 긴장 완화와 북한과의 대화 여건 조성을 위한 능동적 접근이 필요하다. 이를 위해 북한의 핵실험과 탄도미사일 시험 발사 그리고 한미연합훈련과 미 전략자산 전개의 동시적 유예를 제안하는 방안을 검토할 필요가 있다. 셋째, 비핵화와 평화협정을 향해 나아가기 위해, 단계적·동시적 방법을 적용하여, 우선 영변 핵시설 폐기를 포함한 북핵 동결과 상응조치로서 대북제재 완화, 그리고 평화협정 협상 개시와 북미연락사무소 개소를 추진하는 방안을 검토할 필요가 있다. 넷째, 남북관계와 비핵화 문제를 가능한 분리하는 방향의 정책 추진이 필요하다. 물론 제재 상황에서 남북관계가 북핵문제와 완전하게 분리되기 어렵지만, 남북관계의 자율적 공간을 최대한 확보하기 위한 노력이 필요하다는 것이다. 그러한 노력이 결국 북핵문제의 실질적 진전으로 이어질 수 있다. 마지막으로, 대북정책에 대한 국민공감대 형성을 위해 사회적 대화의 활성화를 추진할 필요가 있다. 사회적 합의 형성을 위한 노력은 당장은 더딘 걸음이 될지라도 결국은 한반도 평화·비핵 체제의 실현을 앞당기는 방안이 될 수 있다.

**주제어:** 한반도 외교안보 환경, 평화체제, 비핵화, 남북관계



# Changes in the Diplomatic and Security Environment of the Korean Peninsula and Search for a Regime for Peace and Denuclearization

*Kim, Sang Ki et al.*

This research aims to analyze the changes in the diplomatic and security environment of the Korean Peninsula to derive implications for a regime for peace and denuclearization. It also seeks to offer policy directions and specific tasks for the creation of the regime based on an analysis of these implications and the existing North Korea policy.

To achieve these goals, the first part of this study examines the strategic direction and foreign policy of North Korea, the foreign strategies and policies toward the Korean Peninsula of the United States and China, as well as the impact of the war in Ukraine, identifying the key challenges to the creation of a regime for peace and denuclearization. First, the challenges created by North Korea are: intensified nuclear and missile

development; continued criticism and reluctance to engage in dialogue with the United States and South Korea; and strengthened solidarity and cooperation with China and Russia. Second, the challenges presented by the United States are summarized in the Biden administration's "three nos" policy toward North Korea and "three musts" policy toward South Korea. The "three nos" are: no new proposals for North Korea, no willingness to compromise, and no policy adjustment. The "three musts" emphasize South Korea's responsibility to contribute to the security, economy, and ideology of the United States. Third, the challenges posed by China include its propensity to ascribe responsibility for the confrontation between the United States and North Korea to Washington; the strengthening of Beijing's strategic ties with Pyongyang; and the potential for military cooperation between China, North Korea, and Russia. Fourth, the challenges brought on by the Ukraine war are: the development of conflict along "camp" lines; the strengthening of North Korean resolve to possess a nuclear arsenal; and increased strategic cooperation between Russia and North Korea. Together, these challenges raise the possibility of the formation of a confrontational structure between South Korea, the United States, and Japan on one side and North Korea, China, and Russia on the other. This could pose a significant structural barrier to the creation of a regime for peace and denuclearization on the Korean Peninsula.

In light of the uncertain future prospects on the Korean Peninsula, the second part of the study offers policy recommendations and

specific tasks that could help advance the creation of a regime for peace and denuclearization. First, it is necessary to adopt a cautious and balanced approach when it comes to the overall direction of foreign and security policy. By implementing policies that ensure that the strengthening of the South Korea–US alliance does not reduce cooperation with China and that cooperation with China does not undermine the South Korea–US alliance, it is essential to forge reciprocal connections with both countries that guarantee South Korea’s interests. Additionally, it is necessary to adopt an independent strategy suitable for South Korea and foster domestic political consensus on the combination of ideological, economic, and military security aspects of its realization. Second, it is essential to pursue a proactive strategy to ease tensions on the Korean Peninsula and create conditions for dialogue with North Korea. For this purpose, the administration should consider putting out a proposal for the simultaneous suspension of North Korean nuclear and missile testing, joint military exercises between South Korea and the United States, and the deployment of US strategic assets to the Korean Peninsula. Third, in order to move toward denuclearization and a peace agreement, it is advisable to consider implementing a step-by-step approach with North Korea. This could start with Pyongyang freezing its nuclear program (including dismantling the nuclear facilities in Yongbyon) in exchange for an easing of sanctions against it, starting talks on a peace agreement, and opening a North Korea–US liaison office. Fourth, it is necessary to pursue a strategy

that keeps the issues of denuclearization and inter-Korean relations as distinct as feasible. Naturally, it is difficult for inter-Korean relations to be completely separated from the North Korean nuclear issue in the context of sanctions, but efforts must be made to preserve as much of an independent space for inter-Korean relations as possible. Such efforts could eventually lead to substantial progress on the North Korean nuclear issue. Finally, social dialogue must be encouraged in order to form a national consensus on North Korea policy. Social consensus-building initiatives might make slow progress at first, but they might accelerate the development of a regime for peace and denuclearization on the Korean Peninsula in the future.

**Keywords:** Diplomatic and Security Environment on the Korean Peninsula, Peace Regime, Denuclearization, Inter-Korean Relations

---

# I. 서론

---

김상기(통일연구원)

KINU

KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION

# 서론

## 1. 연구 배경 및 목적

한반도 평화체제의 수립은 남한과 북한이 한국전쟁 이후 기나긴 대립과 갈등의 역사를 끝내고 공동번영의 길로 나아가기 위한 핵심적 과제이다. 1953년 7월 「정전협정」은 전쟁의 완전한 종식과 평화의 시작을 의미하지 못했고, 70년 가까이 지속되어 온 정전체제의 근원적 불안정성은 남북 간의 수없이 많은 국지적 충돌과 희생, 군사적 긴장을 야기해 왔다. 정전체제를 평화체제로 전환하지 않고서는 한반도에서 지속가능한 평화를 기대하기 어렵다. 전쟁의 재발 방지는 물론이고 전쟁의 위험을 근본적으로 해소하기 위한 제도의 수립과 신뢰관계의 구축, 즉 평화체제 수립이 필요하다.<sup>1/</sup>

평화체제와 더불어 한반도에 필수적인 과제가 비핵화이다. 1990년대 초반 이후 30여 년 가까이 부침을 거듭해 온 북핵협상의 과정은 한반도 비핵화와 평화체제 구축이 불가분의 관계임을 드러낸다. 북한은 핵개발 이유가 체제안전 보장임을 강조하면서 평화협정의 체결을 비핵화의 전제조건으로 제시하는 경향을 보여 왔고, 남한과 미국은 비핵화가 평화협정 체결보다 선행해야 한다는 입장을 대체로

<sup>1/</sup> 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 26~41.

견지해 왔다.<sup>2/</sup> 선후 문제에 관한 견해 차이가 있지만, 비핵화를 동반하지 않는 평화체제 구축은 비현실적이라 할 수 있다. 당면 안보 문제로서 북한의 핵능력 고도화가 초래하는 위협과 불안정의 해소는 물론이고 정전체제의 평화체제로의 전환도 비핵화를 필요로 한다는 것이다.

이와 같은 한반도 평화·비핵 체제 실현의 필요성과 중요성에도 불구하고, 단기적으로는 그 과제의 실질적 진전을 기대하기 어려운 것이 최근 한반도 정세의 현실이다. 2019년 2월 말 ‘하노이 노딜’ 이후 현재까지 남북관계와 북미관계는 교착·경색 국면에서 벗어나지 못하고 있다.<sup>3/</sup> 대북적대정책 폐기를 대화 재개의 조건으로 제시하는 북한과 조건 없는 대화 재개를 주장하는 한미 사이의 입장 차이가 뚜렷하다. 더욱이 북한이 2022년 1월 20일 핵·ICBM (Intercontinental Ballistic Missile, 대륙간탄도미사일) 실험 잠정 중단 약속의 폐기를 시사한 이후 한반도 정세의 불확실성과 불안정성은 더욱 높아졌다. 북한은 3월 24일 화성-17형 ICBM 시험 발사를 단행했고, 이는 2017년 11월 이후 4년 4개월 만의 ICBM 실험이었다. 윤석열 대통령은 광복절 경축사를 통해 “북한이 핵개발을 중단하고 실질적인 비핵화로 전환한다면 그 단계에 맞춰 북한의 경제와 민생을 획기적으로 개선”할 수 있도록 지원 또는 협력한다는 ‘담대한 구상’을 제안했지만,<sup>4/</sup> 북한은 즉각적으로 거부 의사를 밝혔다. 김정은 위원장은 9월 8일 최고인민회의를 통해 핵무력 정책의 법제화를 단행하면서, “지구상에 핵무기가 존재하고 제국주의가 남

2/ 위의 글, pp. 26~41.

3/ 이무철 외, 『한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2021), pp. 81~108.

4/ 대한민국 대통령실, “제77주년 광복절 경축사,” 2022.8.15., <[https://www.president.go.kr/ko/speech\\_view.php?code=161298&sno=24&opt=&id=speech&search\\_item=&search\\_keyword=](https://www.president.go.kr/ko/speech_view.php?code=161298&sno=24&opt=&id=speech&search_item=&search_keyword=)> (검색일: 2022.9.5.).

아있으며 미국과 그 추종무리들의 반공화국 책동이 끝장나지 않는 한 우리의 핵무력 강화 로정은 끝나지 않을 것”이라는 입장을 밝혔다.<sup>5/</sup>

한반도 정세의 불확실성은 미중 경쟁의 심화를 비롯한 국제정세의 변화로 인해 더욱 가중되는 형국이다. 바이든 행정부는 미국 주도 국제질서 구축을 위해 민주주의 가치 중심의 동맹과 파트너십 규합에 적극 나서면서 중국 견제와 우크라이나 전쟁 대응, 자국 경제 강화에 대외정책의 우선순위를 두고 있다. 바이든 정부에 있어서 북핵 문제는 우선순위가 높지 않은 것으로 보이며, 한반도정책은 대중국 정책과 밀접한 연관성을 갖는다고 볼 수 있다. 중국은 자국에 대한 미국의 견제를 염두에 두고 한반도, 러시아 등에 대한 지역 정책을 추진한다. 한국의 사드(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD, 고고도 미사일방어체계) 배치에 대한 경제보복, 2018년과 2019년 다섯 차례의 북중정상회담과 대북제재 강화 반대 등 북중협력 강화 추세, 우크라이나 전쟁에 대한 중립적 입장이 그 사례이다.

우크라이나 전쟁은 그 자체로 미국을 비롯한 서방국가들과 러시아의 대립전선을 강화하면서 국제질서의 변화를 추동하며, 북한의 안보전략에도 영향을 미칠 것으로 보인다. 또한 북한은 다극체제로의 전환을 최근 국제질서 변화의 특징으로 인식하면서, 중국과 러시아에 대한 연대와 협력 강화 의사를 분명하게 밝히고 대미 비판을 지속하고 있다.<sup>6/</sup> 글로벌 차원까지는 아니더라도, 만약 동북아 차원에서 냉전적 대립구도(예, 한미일 대 북중러)가 부상한다면, 한반도 평화·비핵 체제의 전망은 매우 어두워질 수 있다. 물론 향후 한반도

5/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차 회의에서 하신 경애하는 김정은 동지의 시정연설,” 『로동신문』, 2022.9.9.

6/ 위의 글; “조선로동당 총비서, 조선민주주의인민공화국 국무위원장 김정은동지께서 중국공산당 중앙위원회 총서기, 중화인민공화국 주석 습근평동지에게 축전을 보내시었다,” 『조선중앙통신』, 2021.10.1.; “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 대답,” 『조선중앙통신』, 2022.2.28.

외교안보 환경 변화의 방향을 속단할 수 없지만, 최근의 변화는 한반도 평화·비핵 체제의 구축에 기회보다는 도전요인을 안기고 있다고 보여진다.

이처럼 국제질서와 동북아시아 국제관계의 변화, 북한, 미국, 중국 등 주요국의 정책은 한반도 평화·비핵 체제 구축 전망에 매우 중요한 변수로 작용할 수 있다. 따라서 남북관계와 북미관계의 교착·경색 국면이 장기화 조짐을 보이고 있는 현재의 상황을 극복하고 향후 한반도 평화·비핵 체제의 구축을 모색하기 위해 외교안보 환경 변화에 대한 고찰과 분석은 필수적인 과제라 할 수 있다. 이 과제의 수행이 본 연구의 첫 번째 목적이다.

본 연구의 두 번째 목적은 한반도 평화·비핵 체제를 지향하는 관점에서 핵심적인 협력 필요 사안들에 대한 문재인 정부 시기 정책을 평가하고, 향후 전망과 과제를 제시하는 것이다. 문재인 정부의 대북정책은 2018년 한반도 비핵화와 평화체제 구축에 대한 남북정상과 북미정상의 역사적 합의를 도출했지만, 그 이후 실질적인 진전을 이루지 못했다. 따라서 문재인 정부 정책의 성과와 한계, 오류를 면밀하게 분석하고 제시하는 것이 향후 비핵화와 평화체제 구축을 모색하기 위한 과제의 설정과 정책 추진을 위해 필수적인 과정이라 할 수 있다.

평가에 기초하여 향후 전망과 과제를 도출해야 할 핵심적 사안은 한반도 비핵화와 평화협정, 한반도 재래식 군비통제, 그리고 남북 교류·협력이다. 비핵화와 더불어 세 가지 사안에 주목하는 이유는 “한반도에서 전쟁의 위험을 근원적으로 해소하기 위한 제도의 수립과 신뢰관계의 구축”이라는 한반도 평화체제의 정의와 관계된다.<sup>7)</sup>

7) 한반도 평화체제의 정의와 평화체제 실현을 위한 과제와 관련하여 상세한 설명은 다음 참조. 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』, pp. 26~41; 김상기, “한반도 평화·비핵 체제 구축: 주요 과제와 추진 방안,” (통일연구원 개원 30주년 학술회의 발표자료, 2021.12.9.).

여기서 평화체제를 위한 물리적 토대로서 제도의 수립은 평화협정의 체결과 군비통제를 통해 가능할 수 있으며, 관념적 측면에서 신뢰관계의 구축 또는 정체성의 변화를 위한 실천적 과제는 교류·협력의 활성화라 할 수 있다.

요약하면, 본 연구는 한반도 외교안보 환경 변화의 분석을 통해 평화·비핵 체제 모색을 위한 시사점으로서 주요 도전요인을 도출하고, 그 시사점과 문제인 정부 정책 평가에 기초하여 향후 비핵화와 평화협정, 재래식 군비통제, 남북 교류·협력에 관한 전망과 과제를 제시하고자 한다. 그리고 종합적으로 한반도 평화·비핵 체제 구축 전망에 대해 논하고 향후 정책 방향과 방안을 제안한다.

## 2. 연구 내용 및 구성

본 연구는 서론(제 I 장)에 이은 제1부에서 한반도 외교안보 환경의 변화를 분석하고 평화·비핵 체제 구축 전망에 대한 시사점을 제시한다. 먼저 제II장은 북한의 전략에 대한 분석으로서, 김정은 정권의 전략노선과 대외정책에 대해 논한다. 제III장과 제IV장은 국제질서의 변동과 미중 경쟁의 심화를 함께 다루면서, 바이든 정부와 시진핑 정부의 대외전략과 한반도정책에 대해 논한다. 제V장은 2022년 현재 초미의 국제적 관심사인 우크라이나 전쟁의 배경 요인과 그 전쟁이 국제질서와 한반도에 미치는 영향을 설명한다. 제1부의 소결인 제VI장은 제II장부터 제V장까지의 논의 결과를 종합적으로 검토하고 한반도 평화·비핵 체제에 대한 시사점, 즉 주요 도전요인을 제시한다.

제2부는 한반도 평화·비핵 체제 구축을 위한 핵심적 사안들의 재검토를 위해 문제인 정부 시기 대북정책을 평가하고, 각 사안들에

대한 향후 전망과 과제를 제시한다. 우선 제Ⅶ장은 한반도 비핵화와 평화협정에 초점을 맞출 것이며, 기존 핵협상에 대한 진단과 정부의 정책에 대한 평가, 향후 핵협상 전망, 그리고 비핵화와 평화협정을 위한 과제를 제시한다. 제Ⅷ장에서는 한반도 재래식 군비통제에 대해 논의한다. 한반도 내 군사적 협력과 경쟁의 현황을 분석하고 정부의 정책을 평가할 것이며, 향후 전망 그리고 군비통제 실현을 위한 과제를 제시한다. 제Ⅸ장은 문재인 정부 시기 남북 교류·협력 추진 현황을 사회문화, 인도주의, 경제 등의 측면에서 분석하고 성과와 한계, 오류에 대해 논하며, 향후 남북 교류·협력의 전망과 과제를 제시한다. 제1부에서 도출된 한반도 외교안보 환경 변화의 시사점은 제2부의 각 장에서 제시하는 향후 전망의 근거가 된다. 결론으로서 제Ⅹ장에서는 외교안보 환경의 도전과 한반도 정세 전망, 그리고 한반도 평화·비핵 체제를 위한 정책방향과 과제를 종합적으로 제시한다.

본 연구가 다루는 시간적 범위는 과거와 현재, 미래를 포괄하며, 대략적으로 2017년 전후의 시기부터 향후 2~3년까지를 고려한다. 그러나 문재인 정부 시기에 대한 평가와 향후 전망·과제의 제시가 주된 내용인 제2부의 장(chapter)들과 달리 제1부에서는 각 장의 내용적 특성에 따라서 분석의 시간적 범위가 확대될 수 있다. 이를테면 김정은 정권의 전략에 관한 제Ⅱ장의 경우 김정은 정권이 처음 전략노선을 공표한 2013년 전후 시기부터 다룬다. 또한 제Ⅴ장의 경우에도 우크라이나 전쟁의 배경 요인을 고찰하기 위해 2017년보다 이전의 시기에 대한 분석이 필요하다.

## II. 김정은 정권의 전략적 노선과 대외정책

구갑우(북한대학원대학교)

KINU

KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION

## 김정은 정권의 전략적 노선과 대외정책

이 장(chapter)의 가정은 다음 두 가지다. 첫째, 조선로동당의 전략적 노선이 북한의 대외정책을 결정한다. 둘째, 북한의 대외정책이 표적국가들의 대외정책과 상호작용하며 만들어진 결과가 전략적 노선을 수정하게 한다. 전략적 노선의 수정은 두 가지 경로로 발생한다. 하나는 전략적 노선의 의도가 대외정책을 통해 실현되어 다음 단계로 가는 경우다. 다른 하나는, 전략적 노선의 의도가 대외정책을 매개로 의도하지 않은 결과를 빚을 때다. 전자가 공세적 수정이라면, 후자는 방어적 수정이다. 김정은 정권 하에서 북한의 전략적 노선과 대외정책을 검토하는 것이 이 장의 목적이다.

2011년 12월 등장한 북한의 김정은 정권은 2013년 3월 조선로동당 중앙위원회 전원회의를 통해 “경제건설과 핵무력건설의 병진노선”(이하, 경제·핵 병진노선)을 발표했다.<sup>8/</sup> 북한은 공식적으로 조선로동당이 영도하는 국가로, ‘전략적 노선(strategic line)’은 조선로동당이 제시하는 국가전략과 같은 것이다. 일반적으로 정당은 공식적 이념과 목표를 담은 ‘노선’을 발표한다. ‘전략적’이란 수식어는 정당노선의 근본적 전환과 목표에 이르는 방법을 지시하는 용어다. 첫 번째 질문은, 김정은 정권 하의 조선로동당이 전략적 노

---

8/ “조선로동당 중앙위원회 전원회의, 김정은원수님께서 회의를 지도,” 『조선신보』, 2013. 3. 31., <[https://chosonsinbo.com/2013/03/kcna\\_130331/](https://chosonsinbo.com/2013/03/kcna_130331/)> (검색일: 2022.12.1.).

선을 제시하기까지 1년여의 시간이 지나 경제·핵 병진노선을 선택한 이유다.

두 번째 질문은, 경제성장과 핵무력 건설을 동시에 추진할 때 경제성장에 기여할 수 있는 외교정책의 실행이 가능하다고 생각했느냐의 여부다. 조선로동당의 전략적 노선은, “경제건설과 핵무력건설의 병진로선”이란 이름에서 확인할 수 있듯이, 경제정책과 안보정책의 목표를 제시하고 그 목표의 실현을 위한 방법을 제시하려 한다. 고전적 사회주의체제에서는 경제성장이 군사력 강화를 위해 필수적인 것으로 간주되곤 했다.<sup>9/</sup> 북한은 경제·핵 병진노선의 발표 직후인 2013년 5월 외국자본 유치의 공간인 경제개발구 건설을 위한 「경제개발구법」을 제정했다.<sup>10/</sup> 핵능력 강화가 국제사회의 제재를 야기할 것을 알면서도, 경제성장의 한 방식으로 개방의 신호를 발신한 이유가 무엇이었는지 의문이다. 김정은 정권의 경제·핵 병진노선은 함께 나란히 나아간다는 의미를 지닌 병진(並進)을 불가능하게 하는 딜레마(dilemma)를 내장하고 있기 때문이다.

김정은 정권 하에서 조선로동당의 전략적 노선의 전개는 경제·핵 병진노선의 변주였다. 변주의 조합은, 첫째 어떤 경제발전전략을 선택할 것인가, 둘째 어떤 핵정책을 선택할 것인가에 따라 결정되었다. 이 장의 세 번째 질문은, 어떤 조건 하에서 김정은 정권이 경제·핵 병진노선의 승리선언이라는 ‘최대 변이’를 만들었는가, 이다. 특히 2018~2019년 한반도 평화과정이 조선로동당의 전략적 노선의 형태변화에 미친 영향에 주목한다. 병진의 딜레마에도 불구하고, 김정은 정권이 전략적 노선으로서 병진을 지속할 수밖에 없는 이유는,

9/ 야노쉬 코르나이 지음, 차문석·박순성 옮김, 『사회주의 체제의 정치경제학 1』 (파주: 나남, 2019), pp. 294~296.

10/ 「조선민주주의인민공화국 경제개발구법」, 『北韓法令集 下』 (국가정보원, 2020), pp. 750~759, <[https://www.nis.go.kr:4016/AF/1\\_2\\_1.do](https://www.nis.go.kr:4016/AF/1_2_1.do)> (검색일: 2022.9.30.).

정권의 정당성 확보를 위해 병진이 불가피했기 때문이라는 것이, 이 글의 생각이다.

이 장의 구성은 다음과 같다. 첫째, “경제건설과 핵무력건설의 병진로선”을 사례로 조선로동당의 전략적 노선과 북한의 대외정책의 관계를 분석하기 위한 틀을 제시한다. 둘째, 분석틀에 입각하여 김정은 시대 경제·핵 병진노선의 형태변환의 시기를 구분한다. 각 시기별 전략적 노선의 소개와 이 노선에 기초한 대외관계의 전개과정을 기술한다. 특히 한반도 평화프로세스의 진행이 전략적 노선과 대외정책에 미친 영향이 주목의 대상이다. 셋째, 한반도 평화·비핵 체제 구축이라는 시각에서 조선로동당의 전략적 노선과 북한의 대외정책을 전망한다. 특히 2022년 2월 발발한 우크라이나에서의 전쟁이 조선로동당의 전략적 노선의 공고화와 북한의 대외정책을 근본적으로 재편하는 중대 국면(critical juncture)을 형성하고 있다는 점을 강조한다.

## 1. 전략적 노선과 대외정책: 이론적 고려

김정은 정권의 첫 공식적 전략적 노선은 2013년 3월 조선로동당 중앙위원회 제6기 제23차 전원회의를 통해 발표한 “경제건설과 핵무력건설의 병진로선”이다. 북한의 전략적 노선은 경제발전과 튼튼한 안보를 위한 ‘새로운 길’을 동시에 담은 방식으로 설정되곤 한다. 전략적 노선 제시의 주체는 조선로동당 규약에 규정된 것처럼 당대회와 당대회 사이에 당의 모든 사업을 조직지도하는 당중앙위원회다.<sup>11/</sup> 헌법 제11조에 조선로동당이 영도하는 국가임을 명시한 북한에서 당중앙위원회는 최고지도기관의 위치를 차지하는 조직이다.<sup>12/</sup> 경제·핵 병진

11/ 조선로동당 규약 전문은, <[https://peacemaker.seoul.co.kr/etc/WPK\\_reg\\_full.pdf](https://peacemaker.seoul.co.kr/etc/WPK_reg_full.pdf)> (검색일: 2022.12.1.) 참조.

노선의 원형인 김일성 시대의 경제·국방 병진노선도 1962년 12월 당 중앙위원회 제4기 제5차 전원회의에서 채택된 바 있다.

새로운 전략적 노선의 출현 이유를 북한은 ‘구성된 정세와 혁명발전의 요구’ 때문으로 정리하곤 한다.<sup>12/</sup> 2011년 12월 17일 김정일 국방위원장 사망 이후 12월 30일 김정은이 당 정치국 회의에서 조선인민군 최고사령관으로 추대되면서 공식적 권력승계를 시작한 김정은 정권에게 경제·핵 병진노선을 선택하게끔 한 대내외정세에 주목해야 하는 이유다.

대내정세는 경제정세와 정치정세로 구분할 수 있다.

경제정세는 북한식 성장전략의 문제를 제기했다. 김정은 정권은 세 가지 경제성장의 경로를 염두에 두고 있었다. 첫째, 기술의 발전을 통한 경제성장이다. 김정일 시대인 2008년 정도부터 북한은 ‘정보산업혁명’을 2011년경부터는 ‘새 세기 산업혁명’을 언급하기 시작했다. 김정은 정권 하에서도 새 세기 산업혁명의 본질을 과학기술혁명으로 정의하고 경제강국 건설을 위한 지름길로 규정했다.<sup>14/</sup> 김정은과 동의어로 사용되곤 했던 공작기계의 CNC(Computerized Numerical Control, 컴퓨터수치제어)는 새 세기 산업혁명의 상징이었다. 그러나 계획경제체제를 유지했던 북한은 1970년대 초반부터 사상·기술·문화혁명을 사회운동으로 전개했지만, 소망하는 기술혁명의 성과를 거두지 못했다. 기술의 발전은, 외국자본의 직접투자나 중간재의 수

---

12/ 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법은, <[https://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR\\_000000000021&bbsSubId=&nttId=235&bbsTyCode=BBST01&bbsAttrbCode=BBSA02&authFlag=Y&pageIndex=3&passwordConfirmAt=&recordCountPerPage=10&searchCnd=&searchWrd=&alikeYn=&alike=&sidx=NTT\\_ID&sord=DESC&menuNo=3010000&upperMenuId=30000000#](https://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000021&bbsSubId=&nttId=235&bbsTyCode=BBST01&bbsAttrbCode=BBSA02&authFlag=Y&pageIndex=3&passwordConfirmAt=&recordCountPerPage=10&searchCnd=&searchWrd=&alikeYn=&alike=&sidx=NTT_ID&sord=DESC&menuNo=3010000&upperMenuId=30000000#)> (검색일: 2022.12.1.) 참조.

13/ “조선로동당 중앙위원회 전원회의, 김정은원수님께서 회의를 지도,” 『조선신보』, 2013. 3. 31., <[https://chosonsinbo.com/2013/03/kcna\\_130331/](https://chosonsinbo.com/2013/03/kcna_130331/)> (검색일: 2022.11.30.).

14/ “신년사,” 『로동신문』, 2013.1.1.

입으로 발생하는 기술이전 또는 대규모의 연구개발투자를 통한 기술 혁신에 의해 발생한다.<sup>15/</sup> 기술이전을 생각한다면, 해외로부터의 직접 투자와 무역의 활성화가 필요하다. 또한 기술혁신을 위해서는 혁신의 주 체에게 물질적 유인을 제공할 수 있어야 한다.<sup>16/</sup> 이 유인은 시장경제에 의해 보장되어야 한다. 북한에서도 예를 들어 특허기술에 대한 보상체 계가 존재하지만,<sup>17/</sup> 사실상 제한적이다. 기술이전이나 기술혁신이 자 립형 계획경제체제를 유지하는 북한에서는 난제가 될 수밖에 없다.

둘째, 경제제도의 개혁을 통한 성장의 경로다. 김정일 국방위원 장의 영결식 직후인 2011년 12월 28일 김정은은 당중앙위원회 책 임일군들 앞에서 한 이른바 12·28담화에서 우리식 경제관리방법 의 도입을 창조해야 한다고 말했다고 한다.<sup>18/</sup> 2016년 5월 조선로 동당 제7차 당대회에서 등장하는, 독립채산제, 차별임금제, 지배인 책임경영제로 요약되는 ‘사회주의기업책임관리제’는 생산수단의 사회주의적 소유의 원칙을 이탈한 것은 아니지만, 기술혁신을 위 한 제도적 토대라 할 수 있다.<sup>19/</sup> 사회주의기업책임관리제는 김정 은 정권이 기술혁신과 제도개혁에 기초한 ‘내생적(endogenous) 성 장이론’을 고려하고 있음을 보여준다.<sup>20/</sup> 2012년 김정은 정권이 전

15/ 이충기·강성진, 『성장과 복지의 경제학』 (서울: 한국방송통신대학교출판문화 원, 2017), pp. 105~107. 모방도 기술발전을 위한 한 방법이다. 북한은 역설계 (reverse engineering)의 방법으로 기술혁신을 만들어 내곤 했다. 헝가리 출신 의 경제학자 코르나이(J. Kornai)는 고전적 사회주의 하에서의 기술진보는 주로 모방이었다고 주장한다. 코르나이, 『사회주의 체제의 정치경제학 1』, pp. 509~510.

16/ 코르나이, 위의 글, pp. 510~515.

17/ 『조선민주주의인민공화국 법령집』, 『北韓法令集: 上』 (국가정보원, 2020), p. 407.

18/ 이재훈, “김정은 집권 첫날... 아버지 교시 폐기하고 ‘경제 살리라,’” 『한겨레신문』, 2019.2.12., <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/881747.html>> (검색일: 2022.5.28.).

19/ 임을출, 『김정은 시대의 자력갱생: 계승과 변화』 (파주: 한울, 2021), p. 143; 리춘르, 『김정은 시대 북한경제』 (서울: 선인, 2022), pp. 95~101.

20/ 역사적 시각에서 내생적 성장이론을 개괄하고 있는 글로는, R. Chandra, *Endogenous Growth in Historical Perspective: From Adam Smith to Paul Romer* (London: Palgrave Macmillan, 2021), pp. 1~23.

반적 12년제 의무교육을 실시하며 시작한 ‘새 세기 교육혁명’도,<sup>21/</sup> 인적 자본의 축적을 성장의 동력의 하나로 간주하는 내생적 성장의 모색으로 읽힌다.

셋째, 자본과 노동의 투입을 통해 성장을 도모하는 전통적 방식도 김정은 정권의 고려 대상 가운데 하나다. 2016년 조선로동당 제7차 대회 직전에 시작되기는 했지만, 김정은 정권 하에서도 노동력 투입량을 늘려 생산성 향상을 도모하는 00일 전투는 계속되고 있다. “근로자의 사상 및 신념강화”도 00일 전투의 목적이다.<sup>22/</sup> 반면 자본의 투입에 대해서 북한은 김정일 국방위원장의 사망을 전후로 하여 외국자본을 유치하기 위한 법제의 개정·제정이 다수 이루어졌다.<sup>23/</sup> 2013년 3월 경제·핵 병진노선 이후의 「경제개발구법」(2013년 5월 채택)은 2011년 말에 만들어진 법제의 연장이었다. 경제개발구는 “대외경제협력과 교류를 발전시켜 나라의 경제를 발전시키고 인민 생활을 높이는데 이바지하”기 위해 “경제활동에 특혜가 보장되는 특수경제지대이다.”<sup>24/</sup> 노동력 투입형 성장전략이 한계적일 수밖에 없기에, 김정은 정권 하에서 북한은 ‘외자주도 성장론’을 한 선택지로 생각하고 있었다.

다음으로, 정치정세다.

---

21/ “새 세기 교육혁명을 일으켜 인제강국으로,” 『조선신보』, 2022.1.26., <<https://chosonsinbo.com/2022/01/25-69/>> (검색일: 2022.12.1.).

22/ 리춘르, 『김정은 시대 북한경제』, pp. 324~326.

23/ 2011년 12월 17일 김정일 국방위원장 사망 시기를 전후로 하여 북한은 외국인 투자와 관련된 다양한 법제를 만든 바 있다. 2011년 11월 29일 수정보충된 「외국인기업법」, 「외국인투자법」, 「토지임대법」, 「합영법」, 「합작법」 등이 있고, 2011년 12월 3일에는 「라선경제무역지대법」이 개정되고, 「황금평·위화도 경제지대법」이 제정되었다. 김정일 국방위원장 사망 직후인 12월 21일에는, 「외국인투자기업노동법」, 「외국인투자기업재정관리법」, 「외국인투자기업파산법」, 「외국인투자기업 및 외국인세금법」, 「외국인투자기업등록법」, 「외국인투자기업회계법」, 「외국투자은행법」 등이 개정되었다. 각 법령들은, 『北韓法令集』(국가정보원, 2020)에서 확인할 수 있다.

24/ 『北韓法令集: 下』(국가정보원, 2020), p. 750.

사회주의국가에서 사실상의 경제개혁을 추진하기 위해서는, 정치 권력의 안정과 공고화가 필수적이다. 달리 표현하면, 전략적 노선의 실행을 위해서는 주체의 구성과 호명이 필요하다. 시장을 계획경제 내로 인입하는 조치가 정치권력의 불안정을 야기할 수도 있기 때문이다. 경제·핵 병진노선과 함께, 정확히는 그보다 먼저인 2013년 1월 부터 북한이 ‘인민대중제일주의’를 내세운 이유는 정치권력의 정당화를 지배연합뿐만 아니라 인민에까지 확장하려 했기 때문이다.<sup>25/</sup> 인민의 미래소비로 현재소비를 대체하는 고전적 사회주의체제 특유의 약속은,<sup>26/</sup> 김정은 정권에게 정당성 약화를 결과할 수밖에 없기 때문이다. 인민대중제일주의는 경제적 성과와 이에 기초한 인민복지로 증명할 수밖에 없다. 김정은 정권이 단기적으로 성과를 낼 수 있는 외자주도 성장론을 가져온 이유도 정당성의 지속가능성에 대한 고민의 소산이라 볼 수 있다.

2012년 4월 개최된 임시 당대회인 제4차 당대표자회에서 김정은은 조선로동당 제1비서, 당정치국 상무위원, 당중앙군사위원회 위원장에 올랐고, 최고인민회의에서 국가의 최고지도자인 국방위원회 제1위원장으로 추대되면서,<sup>27/</sup> 북한의 당(黨)·정(政)·군(軍)을 장악했다. 새로운 전략적 노선을 만들어낼 수 있는 정치적 조건도 마련된 것이다. 2016년 6월 최고인민회의에서는 헌법 개정을 통해 비정상적 통치방식인 선군정치 시대의 유물인 국방위원회를 국무위원회로 대체하고,<sup>28/</sup> 김정은을 국무위원장으로 선출했다. 2016년 5월 제

25/ “인민대중제일주의는 2013년 1월 제4차 당세포비서대회에서 김일성-김정일주의의 본질을 설명하면서 처음 나왔다.” 김효은, “북한의 사상과 인민대중제일주의 연구,” 『통일정책연구』, 제30권 1호 (2021), p. 34.

26/ 코르나이, 『사회주의 체제의 정치경제학 1』, pp. 311~313.

27/ “노동당 대표자회,” <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=52>> (검색일: 2022.12.1.).

28/ 주석 12번에 나온 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 제91조에는 최고인민회의가 국무위원회 위원장을 선거 또는 소환한다고 규정되었다.

7차 당대회에서 김정은은 조선로동당 위원장이 된 상태였다.<sup>29/</sup> 김정은 정권의 권력 공고화 작업은 사회주의국가의 특징인 당-국가를 정상화하는 방식으로 진행되었다.

북한의 전략적 노선을 재구성하게 하는 또 다른 축인 대외정세와 관련하여 김정은 정권은 기존의 경로에서 이탈하는 전환점인 ‘중대국면’에 직면했다. 김정은 정권 출범 이후 2개월 정도가 지난 시점인 2012년 2월 29일 북한과 미국은 비핵화와 평화체제를 교환하는 합의에 다시금 도달했다. 2·29합의의 주요 내용은, 9.19 공동성명의 이행, 미국의 영양지원, 미국의 대북제재에서 민수분야의 제외, 6자회담의 재개 이후 경수로 제공 논의, 북한의 핵실험과 미사일 발사 그리고 우라늄농축활동의 임시정지, 국제원자력기구의 감시허용 등이었다.<sup>30/</sup> 그러나 김정은이 조선로동당에서 최고지도자의 지위를 차지한 직후인 4월 13일 북한이 인공위성 광명성-3호 발사 실험을 하면서 2·29합의는 사실상 파기되었다. 같은 날 북한은 헌법 개정을 통해 전문에 자신이 ‘핵보유국’임을 명시했다. 북한은 인공위성과 대륙간탄도미사일이 비슷한 기술을

---

29/ 2021년 제8차 당대회에서 김정은의 지위는 ‘총비서’로 바뀌었다. 이승현, “북, 8차 당대회서 김정은 위원장 당 총비서로 추대,” 『통일뉴스』, 2021.1.11., <<https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=200899>> (검색일: 2022.12.1.).

30/ 북한이 조선통신 웹사이트를 통해 발표한 2·29합의의 영문본도문과 미국 국무부 대변인의 발표는 미묘한 차이가 있었다. 첫째, 미국 측 발표에는 “평화협정이 체결되기 전까지(until the conclusion of a peace treaty)”란 표현이 없다. 둘째, 6자회담이 재개되면 북한에 대한 제재의 해제와 경수로의 제공을 논의하겠다는 구절이 미국 측 발표에는 없다. 셋째, 미국은 북한에 대한 영양지원에서 “강도 높은 모니터링(intensive monitoring)”을 언급했지만 북한 측 발표에는 이 부분이 없다. 2·29합의에 관한 이 글에서의 내용은, 구갑우, “북한 핵 담론의 국제정치: 북한적 핵 개발의 이유와 김정은 정권의 핵 담론,” 『동향과 전망』, 제 99호 (2017), p. 93 참고. 북한과 미국이 발표한 2·29합의의 영문의 차이는, 한국 외교부의 웹사이트에서 확인할 수 있다. 외교부, “2.29 미북합의(2012.2.29.),” 2012.2.29., <[https://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_3976/view.do?seq=346089&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi\\_itm\\_seq=0&itm\\_seq\\_1=0&itm\\_seq\\_2=0&company\\_cd=&company\\_nm=&page=52](https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3976/view.do?seq=346089&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=52)> (검색일: 2022.9.19.).

사용함을 인정하면서도, 인공위성 실험은 주권국가의 권리임을 강조했다.

북한은 2012년 12월 다시금 인공위성 발사를 시도했고, 성공했다고 발표했다. 북한 외무성은 2013년 1월 발표한 비망록을 통해 2·29합의에서 동의했던 비핵화를 생략한 채 평화협정의 체결과 유엔 군사령부의 해체를 의제화했다. 미국이 2010년 후반부터 아시아로의 복귀를 선언하고 동아시아지역에서 중국을 견제하는 재균형정책을 추진하는 과정에서 유엔군사령부가 아시아판 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO)의 모체로 삼으려 하고 있다는 것이 북한의 주장이었다. 2013년 1월 북한의 인공위성 발사에 대한 유엔 안전보장이사회(United Nations Security Council: UNSC, 이하 유엔 안보리) 대북제재 결의안 2087호가 채택되자 북한은 세계의 비핵화가 실현되기 전에는 한반도 비핵화는 불가능하다는 주장을 했고, 2013년 2월 “소형화, 경량화, 다중화”를 실현했다고 주장한 3차 핵실험을 했다.<sup>31/</sup> 북한이 핵무기의 고도화라는 내적 세력균형정책을 선택한 것이다.

북한의 경제·핵 병진노선을 추동한 또 다른 대외정세는 미중관계였다. 2013년 3월 중국은 시진핑이 북한의 김정은처럼 당·정·군의 최고지도자로 등장하면서 미국에게 ‘신형대국관계(新型大國關係)’의 수립을 요구했다. 중국은 미중이 서로의 핵심이익을 존중하며 협력하는 국제질서로 신형대국관계를 정의했지만, 미국은 신형대국관계를 신형주요국관계(new model of major power relations)로 해석했고, 중국이 주장하는 신형대국관계를 불가피한 갈등의 관리 및 서로 이익이 수렴하는 쟁점들에 대한 협력의 심화라는 두 가지 의미로 받아들였다.<sup>32/</sup> 중국이 신형대국으로의 부상을 공식적으로 선언한 이

31/ 이 패러그래프는, 구갑우, “북한 핵 담론의 국제정치,” pp. 94~96.

후, 북한은 경제·핵 병진노선을 채택했다. 남북관계도 북한의 전략적 노선의 수립에 영향을 미치는 변수일 수 있지만, 2013년 3월의 시점에서 남북관계는 개성공업지구를 제외하고는 단절된 상태였다.

김정은 정권의 첫 전략적 노선인 경제·핵 병진노선은, 김정은 정권의 안정화, 계획경제 내에서 시장경제를 활용하는 경제개혁의 필요, 대외관계에서 중대국면의 형성 등이 복합적으로 결합된 산물이었다. 경제·핵 병진노선을 채택한 당중앙위원회 전원회의에서는 핵개발이 국방비를 추가 증액하지 않고도 전쟁억제력과 방위력을 제고할 수 있는 방안이기 때문에 경제건설에 재원을 집중할 수 있다고 주장했지만,<sup>33/</sup> 사실 이 진술은 외부로부터의 자본과 기술의 유입 없이 계획경제체제의 근간을 흔들지 않는 개혁조치로 김정은 정권이 소망하는 수준의 경제성장을 할 수 있을 때 성립할 수 있다. 2013년 3월 31일 경제·핵 병진노선의 제시 직후인 4월 1일 최고인민회의에서 「자위적핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데」 대한 국내법을 통해 핵보유를 ‘영구화’했을 때,<sup>34/</sup> 경제성장을 위해 필요한 유리한 대외환경의 조성이 가능하다고 생각하지는 않았을 것이다.

김정은 정권 하에서 전략적 노선으로 첫 등장한 경제·핵 병진노선은, 경제발전전략으로 내생적 성장론과 외자주도 성장론의 병행, 핵전략으로서 핵보유의 영구화를 제도화하는 내용을 담고 있었다. 두 성장론 가운데 어느 편을 강조하느냐에 따라, 핵국가를 자임하지만 주변국에 의해 묵인 또는 인정을 받느냐에 따라, 김정은 정권의 전략적 노

32/ 구갑우, “담론의 모순과 정책과의 괴리: 박근혜 정부의 외교 정책과 안보 정책,” 『시민과 세계』, 제24호 (2014), p. 42.

33/ “조선로동당 중앙위원회 2013년 3월전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2013. 4.1.; “경애하는 김정은동지께서 조선로동당 당중앙위원회 2013년 3월전원회의에서 하신 보고,” 『로동신문』, 2013. 4.22.

34/ “미국의 핵위협에 대처하여 갖추게 된 방위수단,” 『조선신보』, 2013. 4.1., <[https://chosonsinbo.com/2013/04/kcna\\_130401-5/](https://chosonsinbo.com/2013/04/kcna_130401-5/)> (검색일: 2022.11.30.).

선은 <표 II-1>처럼 도식화할 수 있다. 북한에게는 핵국가로 공식 인정을 받는 것이 최상의 선호이겠지만, 현 핵확산금지체제 하에서는 불가능하다고 할 때, 인정은 묵인의 형태를 취할 수밖에 없다.

**표 II-1** 김정은 정권의 전략적 노선의 선택지

|         | 핵국가 |     |
|---------|-----|-----|
|         | 묵인  | 자임  |
| 내생적 성장  | (1) | (3) |
| 외자주도 성장 | (2) | (4) |

<표 II-1>에서 핵국가로 인정받는 상태에서 (1)과 (2) 가운데 어느 것을 김정은 정권이 선호할지는 불분명하다. 정권의 안정에 부정적일 수 있는 내적 경제개혁을 하지 않고 외자주도 성장에 의해 국내 경제에 낙수 효과를 거둘 수 있다면, (2)가 정권에게는 더 유리한 선택일 수 있다. 반면, 북한의 현실적 선택지인 (3)과 (4) 가운데서 (4)는 사실상 불가능하다. 북한의 핵국가 선언과 경제·핵 병진노선 선언 이후 핵과 핵투발수단의 고도화는 북한경제의 성장을 위해 필요한 대외환경을 악화시키기 때문이다. 대표적으로 유엔 안보리의 대북제재도 북한의 핵무력 고도화에 비례하여 고도화되었다. 외자주도 성장론의 불가능을 북한이 예상하지 못했을 리는 없다. 북한이 선택할 수 있는 또 다른 길은 핵국가를 자임하지만 핵군축의 형태로 비핵화의 길을 가면서 조성되는 우호적 대외환경을 경제성장에 활용하는 방식이다. 즉 (4)의 길이 가능하기 위해서는 핵군축을 지향하는 핵국가가 되어야 한다. 만약 핵국가로 인정을 받지 못하고 핵군축의 길도 가지 않을 때, 선택지는 경제개혁에 기초한 자력갱생 또는 자급자족이다. 이 전략적 노선의 경우의 수들을 김정은 정권 하에서 직접 확인할 수 있다.

김정은 정권 하에서 북한의 전략적 노선과 대외정책은 경제전략과 핵전략의 변주에 따라 다음과 같이 시기를 구분할 수 있다.

첫째, 2013년 3월 당중앙위원회 제6기 제23차 전원회의에서 채택한 경제·핵 병진노선으로 경제전략으로는 내생적 성장론과 외자주도 성장론이 경쟁하고 있지만 핵전략으로는 핵국가 선언을 했던 원형적 시기다. 둘째, 북한이 2017년 11월 핵무력 완성을 선언했지만 같은 해 12월 한국정부가 평창올림픽·패럴림픽 기간과 겹쳤던 한미연합군사훈련의 연기라는 ‘선제적 포용(unilateral accommodation)’을 선택하자,<sup>35/</sup> 북한이 경제·핵 병진노선의 승리와 결속 선언을 하며 경제건설에 총력을 가하겠다는 결의를 하는 2018년 4월 당중앙위원회 제7기 제3차 전원회의다. 셋째, 한반도 평화과정이 교착 상태에 접어들면서 미국과 한국의 대응에 따라, 즉 조건부로 경제·핵 병진노선으로 회귀할 수 있음을 밝힌 2019년 12월 조선로동당 제7기 제5차 전원회의다. 넷째, 대외관계의 악화로 경제개발구를 매개로 한 외자주도 성장론의 사실상 불가능을 선언하고 자력강생의 핵국가 노선을 밝힌 2020년 8월 조선로동당 제8차 대회다. 마지막으로, 2022년 2월 발발한 러시아-우크라이나 전쟁으로 북한이 핵국가의 경제·핵 병진노선을 공고화하는 단계이다.

---

35/ 적에서 친구가 되는 화해의 첫 단계로 선제적 포용을 제시하고 있는 연구로는, C. Kupchan, *How Enemies Become Friends: The Source of Stable Peace* (Princeton: Princeton University Press, 2010), p. 6.

## 2. 경제·핵 병진노선의 형태와 대외관계

### 가. 경제·핵 병진노선의 승리선언과 경제건설 총력노선

#### (1) 경제·핵 병진노선 이후의 대외관계

2013년 4월 1일 북한의 최고인민회의에서 채택된 「핵국가 공고화」 법령은 향후 북한의 대외정책을 예시하는 내용을 담고 있었다.<sup>36/</sup> 핵무기가 미국의 적대시정책에 대응하는 “정당한 방위수단”임을 전제로, 핵무기의 사용은 “보복타격”에 초점을 맞추었다. 핵능력을 고도화하고 핵군축을 의제화하겠다는 내용은 북한이 비핵화를 목표로 한 외교에서 이탈하겠다는 의지로 읽혔다.<sup>37/</sup> 경제·핵 병진노선 선택 직전인 2013년 3월 북한의 3차 핵실험에 대한 유엔 안보리 대북 제재 결의안이 채택되자 한반도 비핵화와 6자회담의 9.19 공동성명은 중언을 고했다는 성명을 발표하기도 했다.

경제·핵 병진노선에 입각한 북한의 외교정책은 표적국가에 따라 상이하게 나타났다. 2018년 4월 당중앙위원회 전원회의에서 새로운 전략적 노선을 선택하기까지 북한의 대외정책을 다음과 같이 간략히 정리한다.

첫째, 남북관계는 단절을 선택했다. 즉 선 비핵화를 내세운 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스를 수용하지 않았다. 2013년 3월 한미연합군사훈련이 개최되자 경제·핵 병진노선 발표 전이었지만 남북한 사이의 불가침에 관한 합의 및 한반도 비핵화 공동선언의 파기

36/ 법령의 영문은, 「Law on Consolidating Position of Nuclear Weapon State」이다.

37/ 법령의 제9조에서 핵무기 없는 세계의 건설을 지지하며 핵군축을 위한 노력을 지지한다는 내용을 담았다. “〈최고인민회의〉 「자위적핵보유국의 지위를 공고히 할 데」 대한 법 채택,” 『조선신보』, 2013. 4. 1., <[https://chosonsinbo.com/2013/04/kcna\\_130401-5/](https://chosonsinbo.com/2013/04/kcna_130401-5/)> (검색일: 2022.12.1.).

를 선언했다.<sup>38/</sup> 경제·핵 병진노선 발표 직후에는 북한이 추진하려는 경제개발구의 한 모형인 개성공업지구를 잠정폐쇄하겠다는 발표를 했다. 2013년 8월 남북한은 개성공업지구의 정상화에 합의했지만, 2016년 1월 북한이 수소탄 실험이라고 밝힌 4차 핵실험을 하자 같은 해 2월 한국정부가 개성공업지구를 폐쇄했다. 2017년 11월 북한이 핵운반체인 대륙간탄도미사일 실험 후 핵무력 완성을 선언하고, 같은 해 12월 한국 정부가 2018년 2~3월에 개최되는 평창올림픽·패럴림픽 기간에 개최 예정이었던 한미연합군사훈련의 연기를 밝히고 북한에게 평창올림픽·패럴림픽 참가를 요청한 것을 계기로, 2018년 1월 남북대화가 재개되었다. 2018년 3월에는 3차 남북정상 회담에 대한 합의가 이루어졌다.

둘째, 미국에게는 대화를 제안했지만, 미국의 오바마 행정부는 북한에 대한 전략적 인내 정책을 지속했다. 2013년 6월 북한은 국방위원회 대변인 중대담화를 통해 정전체제의 평화체제로의 전환, 미국의 오바마 행정부가 추진하겠다고 했던 핵 없는 세계의 건설 등을 의제로 하는 북미대화를 제안했다.<sup>39/</sup> 「핵국가 공고화」 법령에서 언급한 핵군축과 평화체제 구축을 연계하는 의제화였다. 미국은 백악관 국가안보회의 대변인을 통해 북한과 협상을 할 용의가 있지만, 북한이 비핵화에 동의해야 한다고 반응했다.<sup>40/</sup> 2015년 1월에는 한미연합군사훈련의 임시중지와 자신들의 핵실험 임시중지를 교환하자는 메시지를 미국에 전달했지만, 미국은 북한의 이른바 ‘쌍중단’ 제안도 거부했다. 이후 북한은 스스로 냉전의 방법이라고 부른 핵억

38/ 남북관계 일지는, 통일부 홈페이지 <<https://www.unikorea.go.kr/books/monthly/report/>> (검색일: 2022.8.18.) 참조.

39/ 장용훈, “北, 북·미 고위급회담 제의... 美, 북한 비핵화 조치 우선,” 『통일한국』, 2013.7.1., <<https://unikorea21.com/?p=7729>> (검색일: 2022.12.1.).

40/ “미국, 북한과 대화 용의 있으나 비핵화 동의해야,” 『VOA』, 2013.6.16., <<https://www.voakorea.com/a/1682727.html>> (검색일: 2022.12.1.).

제력 강화를 지속하면서, 선 평화협정 후 비핵화로 입히는 협상구도를 제시했다.<sup>41/</sup> 2016년 7월 6일에는 정부대변인 성명을 통해 한반도 비핵화를 위해 핵사용권을 쥐고 있는 미군의 철수를 선포할 것을 요구했다.<sup>42/</sup> 이 성명 발표 후 이틀 정도가 지나 보인 미국의 반응은, 북한의 핵·미사일 위협에 대응하기 위해 한국에 사드를 배치하는 결정이었다.<sup>43/</sup> 경제·핵 병진노선 채택 이후 북미대화의 재개는, 평창올림픽·패럴림픽 이후인 2018년 3월 한국의 특사가 북한을 방문했을 때, 북한이 한반도 비핵화와 북미관계의 정상화를 위해 미국과 대화하겠다는 의지를 밝히며 실마리가 마련되었다.

셋째, 경제·핵 병진노선의 실현을 위해 필요한 대외환경의 개선은 중국을 통한 6자회담 재개 시도로 나타났다. 2013년 5월 북한은 총정치국장 최룡해를 김정은의 특사 자격으로 중국에 파견하여 6자회담의 재개를 타진했다. 그러나 2013년 6월에 개최된 미중 정상회담에서는 신형대국관계의 의제화로, 한반도 비핵화에 관한 논의가 있었지만, 결국 중재자 역할을 자임했던 중국은 6자회담의 재개를 만들어 내지 못했다. 중국이 북한의 핵능력 고도화의 단계마다 유엔 안보리의 대북제재에 동참했음도 주목의 대상이다. 중국은 한반도 비핵화, 한반도의 평화와 안정, 대화와 협상을 통한 문제 해결이라는 대북정책의 3원칙을 고수했지만,<sup>44/</sup> 유엔 안보리 대북제재의 실행 주체는 북한이 대외경제관계에서 절대적으로 의존하고 있던 중국이었다. 북한의 김정일이 1980년 조선로동당 제6차 대회에서 공식

41/ 구갑우, “북한 핵 담론의 국제정치,” pp. 101~102.

42/ 조정훈, “北, “한, 미 안전담보하면 조선반도 비핵화 돌파구 열릴 것”(미국과 남조선당국의 《북비핵화》 궤변은 조선반도 비핵화의 전도를 더욱 험난하게 만들뿐이다[전문],” 『통일뉴스』, 2016.7.7., <<https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=117315>> (검색일: 2022.12.2.).

43/ 이영재, “〈사드배치 결정〉 주요 추진 일지,” 『연합뉴스』, 2016.7.8., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160708086300014>> (검색일: 2022.12.1.).

44/ 구갑우, “북한 핵 담론의 국제정치,” p. 97.

후계자가 된 이후 1983년 중국을 방문했지만, 김정은은 2010년 제3차 당대표자회에서 당중앙군사위원회 부위원장을 맡으며 공식 후계자가 되고 2011년 말 북한의 최고지도자가가 되었음에도 2018년 4월 판문점 남북정상회담 일주일 전에야 중국을 찾았다. 경제·핵 병진 노선 하에서 북중관계도 2018년 1월 남북대화의 재개를 매개로 재개된 한반도 평화프로세스 이후에 비로소 정상회담의 형식을 가질 수 있었다.

## (2) 경제·핵 병진노선의 승리선언<sup>45/</sup>

평화프로세스는 전쟁과 같은 폭력적 분쟁을 거친 갈등당사자들이 대화를 통해 갈등을 전환시키고 공존을 모색하는 여정이다.<sup>46/</sup> 달리 표현하면, 갈등하는 타자와 함께 살아가는 방식을 찾는 과정이다. 그 과정에서 갈등 당사자들은 서로를 적으로 간주하더라도 대화할 수 있는 타자가 된다. 즉 평화프로세스는 참여 행위자들이 스스로의 ‘정체성(identity)’을 변화시키는 과정이기도 하다. 2018년 한반도 평화프로세스의 재개는, 북한의 대외관계에 질곡이었던 경제·핵 병진노선의 변이를 만들어낼 수밖에 없었다.

제3차 남북정상회담을 일주일 정도 남긴 2018년 4월 20일, 조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의가 소집되었다. 한반도 평화프로세스가 재개되면서 조선로동당이 전략적 노선을 재검토하는 회

---

45/ 이 절은, 구갑우, “평창 임시 평화 체제에서 판문점 선언으로: 북한의 개혁·개방 선언과 제3차 남북정상회담, ‘연합적 평화’의 길,” 『동향과 전망』, 제103호 (2018), pp. 37~41의 수정·보완이다. 필자의 이 논문은, 인터넷 언론 『프레시안』, 2018.5.1.에 “판문점 선언 ‘충정리’ 2017~2018”이란 제목으로 재게재되었다. 구갑우, “판문점 선언 ‘충정리’ 2017~2018,” 『프레시안』, 2018.5.1., <<https://www.pressian.com/pages/articles/195066>> (검색일: 2022.12.1.).

46/ 평화프로세스의 정의와 관련해서는, 구갑우, “북·미 관계와 한국의 역할: 중재자론 재론,” 『한반도 변화와 남북관계』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 2021), pp. 228~230 참조.

의였다. 이 전원회의에서는 핵국가의 다른 표현인 “전략국가”란 개념을 사용하며, 김정은 조선로동당 위원장이 병진노선의 “력사적승리”를 선언하고 “사회주의경제건설에 총력을 집중할데 대한 새로운 전략적노선”을 제시했다. 중앙위원회의 첫 번째 결정서인 “경제건설과 핵무력건설병진노선의 위대한 승리를 선포함에 대하여”의 주요 내용은 다음과 같다.<sup>47/</sup>

첫째, 핵·미사일 실험을 “순차적으로 진행하여” “핵무기병기화”를 실현하였다는 것이다. 둘째, 2018년 4월 21일부터 핵과 대륙간탄도미사일의 실험을 중단하겠다는 것이다. 그리고 북한의 핵실험장을 폐기하겠다는 의사도 밝혔다. 셋째, 핵실험 중단이 “세계적인 핵군축”의 과정이며 “핵실험의 전면중지를 위한 국제적인 지향과 노력”에 합세하겠다는 것이다. 넷째, 북한에 대한 “핵위협이나 핵도발이 없는 한 핵무기를 절대로 사용하지 않을 것이며 그 어떤 경우에도 핵무기와 핵기술을 이전하지 않”겠다는 것이다. 다섯째, “강력한 사회주의경제를 일떠세우고 인민생활을 획기적으로 높이기 위한 투쟁에 모든 힘을 집중”하겠다는 것이다. 여섯째, “사회주의경제건설을 위한 유리한 국제적환경을 마련하며 조선반도와 세계의 평화와 안정을 수호하기 위하여 주변국들과 국제사회와의 긴밀한 연계와 대화를 적극화해나”가겠다는 것이다.

이 결정서는, 북한이 공식적으로 쌍중단에 동의한 문건이었다. 즉 한국정부의 선제적 한미연합군사훈련 연기에 대해 북한은 핵·미사일 실험의 중단을 공식화했다. 쌍중단은 한반도 평화프로세스를 지속가능하게 하는 하나의 규범(norm)으로 공유되었다. 북한은 자신의 핵실험 중단을 1996년 9월 유엔에서 채택된 ‘핵실험금지조약

47/ 북한의 보도는, “조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차전원회의의 진행,” 『로동신문』, 2018. 4. 21.

(Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty: CTBT)’과 연계하고자 했다. 북한의 핵정책과 관련하여 이 결정서에 담긴 또 다른 특징은 비핵화를 핵군축과 등치한 것이었다. 북한은 핵국가 지위를 기정사실로 만들며, 비핵화를 핵군축으로 정의하고자 했다. 그리고 핵선제 공격과 핵확산을 하지 않겠다는 의사를 밝혔다.

4월 20일 조선로동당 중앙위원회의 두 번째 결정서는, “혁명발전의 새로운 높은 단계의 요구에 맞게 사회주의경제건설에 총력을 집중할데 대하여”였다. 주요 내용은, “사회주의경제건설에 총력을 집중하기 위한 투쟁에서 당 및 근로단체조직들과 정권기관, 법기관, 무력기관들의 역할을 높일 것이고” “각급 당조직들과 정치기관들은 당중앙위원회 제7기 제3차 전원회의 결정집행정형을 정상적으로 장악총화하면서 철저히 관철하며,” “최고인민회의 상임위원회와 내각은 당중앙위원회 전원회의 결정서에 제시된 과업을 관철하기 위한 법적, 행정적, 실무적 조치들을 취하라”는 것이었다.

북한은 경제·핵 병진노선의 진행 와중인 2016년 5월 제7차 당대회에서 ‘국가경제발전 5개년 전략(2016~2020년)’을 발표한 바 있다. 핵무력 고도화를 강조하는 경제·핵 병진노선을 질곡으로 가게 하는 대외환경이 개선될 것임을 염두에 둔 ‘전략’이었다. 국가가 주도하는 계획보다는 다양한 행위주체가 개입하는 경제관리방식을 생각하게 하는, 발전전략이란 용어를 사용했다는 점도 주목의 대상이었다. 자립경제의 건설을 위해 전력문제와 식량문제의 해결에 초점을 맞추면서 동시에 “지식경제 강국건설”을 언급하고 있다는 점에서 내생적 성장을 추구하는 전략이었다.<sup>48/</sup> 대외경제관계와 관련하여서는 중국 의존

48/ 북한의 ‘국가경제발전전략중앙상무’에서 작성한 전략의 원문을 분석한 기사인, 정광성, “北, 경제전략 허구와 망상으로 만들어... 경제 해결 못 해,” 『월간조선』, 제11월호 (2021), <<http://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=h&NewsNumb=202111100023>> (검색일: 2022.9.10.) 참조.

에서 벗어나기 위해 러시아, 동남아시아, 중동 등이 무역상대국으로 언급되었다. 외자주도 성장전략이라 할 수 있는 경제개발구 건설도 5개년 전략에 포함되었다.<sup>49/</sup> 2018년 4월 북한은 전략적 노선을 새롭게 내세우며 외자주도 성장에 대한 기대도 가지고 있었을 것이다.

제3차 남북정상회담을 일주일여 남긴 시점에서 열린 조선로동당 제7기 제3차 전원회의는, 경쟁하는 해석을 낳을 여지가 있지만, 이른바 개혁·개방을 결정했다고 알려진 1978년 12월 ‘중국공산당 11기 3중전회의’를 연상하게 한다.<sup>50/</sup> 1960년대 문화대혁명이 야기한 문제를 해결하는 회의였던 중국공산당 11기 3중전회의에서는 개혁·개방이 아니라 “전체 당 사업의 중점과 전국 인민 관심의 사회주의 현대화 건설로의 전환”이란 표현이 등장했었다. 북한이 조선로동당 제7기 제3차 전원회의에서 사용했던 “사회주의경제건설에 총력을 집중”과 같은 의미였다. 1964년 원자폭탄 실험을 하고 1967년 수소폭탄 실험을 했던 중국이 경제특구 중심의 경제발전을 도모하려 했던 시점이 바로 1978년 12월이었다. 중국공산당은 1981년 11기 6중전회에서 11기 3중전회의를 역사적 전환점이라 평가했다. 김정은 조선로동당 위원장이 언급한 4월초 복잡한 정치일정에는, 중국공산당 11기 3중전회의 이전 36일 동안 열린 ‘중앙공작회의’와 같은 준비모임이 포함되어 있었을 것이다.

중국공산당 11기 3중전회의와 조선로동당 제7기 제3차 전원회의의 차이는 후자는 시작부터 역사적 전환을 ‘새로운 전략적 노선’으로 명확히 했다는 점이다. 북한은 경제에 모든 자원을 동원하는 새로운 전략적 노선을 핵무기를 지칭하는 표현이었던 “보검(treasured sword)”

49/ 리춘르, 『김정은 시대 북한경제』, pp. 126~129.

50/ 중국공산당의 11기 3중전회의에 대한 이 글에서의 인용은, 안치영, “모호한 전환점: 중국공산당의 11기 3중전회의에 대한 제고,” 『국제·지역연구』, 제17권 4호 (2008), pp. 61~88.

의 또 다른 형태라 묘사했다.<sup>51/</sup> 중국은 1978년 12월 개혁·개방 선언을 한 직후인 1979년 1월 미국과 수교했다. 중국공산당이 전쟁을 야기할 수 있는 국가로 인식했던 소련을 포위하려는 미중의 이해관계가 반영된 합의였다. 미중수교가 가져올 평화적 국제정세가 중국공산당의 개혁·개방 선언을 추동한 힘이었다. 1980년 4월 중국은 시장경제로 이행하지 않은 상태였지만 대만을 대신하여 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)과 세계은행(World Bank) 회원국이 되면서 자본주의세계체제에 참여하여 자금지원을 받으며 국제경제활동을 할 수 있게 되었다. 중국이 개혁·개방을 구성하는 세 요소가 중국공산당의 정책전환, 미국과의 수교, 국제경제기구 가입이었다.<sup>52/</sup>

북한은 제3차 남북정상회담을 일주일여 앞두고, 병진노선의 승리라는 명분을 내세우며 후대에 북한의 안과 밖에서 개혁·개방 선언으로 평가할 수도 있는 선제적 결정을 했다. 2017년 12월 21일 북한이 사회주의의 “심장”이라 부르곤 하는 평양시 주변에 ‘강남경제개발구’를 지정한 것은 이 개혁·개방을 암시하는 전조였을 수 있다.<sup>53/</sup> 1964년 중국이 핵실험을 하고 그 이유를 미제의 적대시정책 때문이고 궁극적으로는 핵폐기를 위한 핵개발이란 이유를 달았고 북한이 핵실험을 할 때마다 그 논리를 반복했던 것처럼,<sup>54/</sup> 불완전한 개혁·

51/ “New Strategic Line is Epitome of Faith and Will of Juche Korea,” 『조선의 오늘』, April 23, 2018, <<https://dprktoday.com/abroad/news/6924>> (Accessed November 30, 2022).

52/ 또 다른 사회주의국가인 베트남은 1976년 9월 IMF에 가입했고, 1986년 12월 개혁·개방정책인 ‘도이모이’를 선택했고, 1995년 7월 미국과의 관계를 정상화했다.

53/ 이종석, “김정은의 비핵화 의지와 ‘강남경제개발구,’” 『한겨레신문』, 2018.3.25., <<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/837587.html>> (검색일: 2022. 12. 1.). ‘은정첨단기술개발구’도 평양시 외곽에 있다. 평성시와 인접해 있는 경제개발구이다.

54/ 구갑우, “북한 ‘핵 담론’의 원형과 마음체계, 1947~1964년,” 『현대북한연구』, 제 17권 1호 (2014), pp. 235~239.

개방 선언이었던 중국의 1978년 11기 3중전회의와 닮은꼴인 조선로동당 제7기 제3차 전원회의 이후 북한은 제3차 남북정상회담에 나섰다. 평창 임시평화체제에서 항구적 평화체제로 가기 위해 북한은, 북중정상회담과 개혁·개방 선언을 한 다음, 판문점에서 개최되는 제3차 남북정상회담을 거쳐, 북미정상회담으로 가고자 했다.

## 나. 경제·핵 ‘조건부’ 병진노선으로 선회

### (1) 병진노선 승리선언 이후의 대외관계

병진노선 승리선언 이후 북한의 대외정책은 한반도 평화·비핵체제의 구축을 목표로 하는 한반도 평화프로세스의 맥락에서 진행되었다. 쟁점 사안은 세 가지였다. 첫째, 쌍중단이 한반도 평화프로세스의 지속가능성을 담보하는 공유된 규범이었는가의 여부다. 둘째, 비핵화와 평화체제 구축의 선후관계다. 구체적으로는 비핵화의 정의 및 선 대북제재의 해제 여부가 논란이었다. 셋째, 한반도 평화프로세스에 참여하는 행위자가 누구인가를 둘러싼 쟁점이다. 병진노선의 승리선언 이후 북한의 대외관계는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 남북관계에서는 기능적 협력의 재개와 한반도 안보딜레마에서 탈출할 수 있는 합의가 마련되었지만, 쌍중단 준수 여부를 둘러싸고 남북갈등이 전개되었고, 결국 남북관계는 다시금 단절로 회귀했다. 북한의 병진노선 승리선언 이후 일주일이나 지나 개최된 4.27 남북정상회담에서 합의한 「4.27 판문점선언」에서는 한반도 비핵화와 평화체제를 남북관계에서는 처음으로 동시 의제화하며, 공동안보의 모색과 경제·사회·문화 교류와 같은 기능적 협력의 결합으로 해석될 수 있는 ‘연합적 평화의 길’을 제시했다.<sup>55)</sup> ‘군축’이란 핵심어

의 등장과 2018년 안에 종전을 선언하겠다는 ‘마감시한 설정’은 이전의 남북합의와 질적으로 구분되는 판문점선언의 특징이었다. 2018년 9월에는 「4.27 판문점선언」에서의 합의에 근거하여 기능적 협력의 조정을 수행하는 연합적 제도인 남북공동연락사무소를 개성에 개소했고, 다시금 남북정상회담을 통해 ‘평양공동선언’과 ‘군사분야합의서’를 통해 개성공업지구와 금강산 관광의 재개와 같은 기능적 협력의 재개와 안보분야에서의 연합적 제도인 ‘남북공동군사위원회’ 건설에 합의했다.

북한은 2019년 1월 신년사에서 「4.27 판문점선언」과 「9월 평양공동선언」을 “사실상의 불가침 선언”으로 보며, 한미연합군사훈련의 중단 및 전략자산의 한반도 전개 금지, 개성공업지구와 금강산 관광의 재개, 평화체제 구축을 위한 다자협상을 제안했다.<sup>56/</sup> 그러나 2019년 2월 베트남의 하노이에서 열린 북미정상회담이 결렬되기 전까지, 개성공업지구와 금강산 관광은 재개의 첫 걸음을 내딛지 못했다. 2019년 3월 북한은 남북공동연락사무소에서 철수하겠다는 통보를 했다. 같은 해 4월 개최된 당중앙위원회 제7기 제4차 전원회의에서는 대외환경의 개선에 대한 회의를 ‘자력갱생’ 노선으로 드러냈다. 김정은 위원장은 최고인민회의 시정연설에서 남한에게 외세나 민족이냐를 선택하라고 요구했다.<sup>57/</sup> 북한은 한반도 평화프로세스에서 중재자를 자임한 한국을 양심적 중재자가 아니라 ‘편향된 중재자’로 인식하고 있었다.<sup>58/</sup> 예를 들어, 2018년 11월 말 아

55/ 구갑우, “평창 임시 평화 체제에서 판문점 선언으로,” pp. 44~45.

56/ “김정은원수님께서 하신 신년사,” 『조선신보』, 2019.1.1., <[https://chosonsinbo.com/2019/01/kcna\\_190101-3/](https://chosonsinbo.com/2019/01/kcna_190101-3/)> (검색일: 2022.12.3.); 구갑우, “남북한의 동상 이몽?: 문재인 정부의 대북 정책 평가,” 『동향과 전망』, 제112호 (2021), pp. 64~65.

57/ “현 단계에서의 사회주의건설과 공화국정부의 대내외정책에 대하여,” 『로동신문』, 2019. 4. 13.

58/ 편향된 중재자가 평화프로세스에 반드시 부정적 영향을 미치는 것은 아니다. 자세한 내용은, 구갑우, “북·미 관계와 한국의 역할: 중재자론 재론,” pp. 231~237 참조.

르헨티나의 부에이노스아이레스에서 열린 한미정상회담에서는 북한의 완전한 비핵화가 있기 전까지 대북제재를 유지하는 것에 합의한 것이 한 사례다. 2019년 4월과 8월 한미연합군사훈련의 재개는 남북관계를 다시금 단절의 과거로 회귀하게끔 하는 역할을 했다. 남한은 전시작전통제권 환수를 위한 조건을 충족하기 위해 한미연합군사훈련의 재개에 동의했지만, 북한은 한반도 평화프로세스를 지속가능하게 했던 쌍중단의 규범을 위반한 것으로 해석했다. 2020년 6월 북한이 연합적 평화의 길의 상징이었던 남북공동연락사무소를 폭파하면서, 한반도 평화프로세스를 추동했던 남북관계는 사실상 막을 내리게 되었다.<sup>59/</sup>

둘째, 북한은 미국에게 비핵화의 정의와 경로를 제공하고 대북제재의 부분적 해제에서 시작하는 평화체제 구축의 길을 가려 했지만, 미국은 북한의 제안을 수용하지 않았다. 2018년 6월 싱가포르에서 개최된 북미정상회담에서는 “새로운 북미관계의 수립”, “평화체제 구축”, “한반도의 완전한 비핵화”에 대한 원칙적 합의가 있었다.<sup>60/</sup> 한미연합군사훈련의 중단은 싱가포르 합의문에 포함되지 않았고, 정상회담 이후 미국 트럼프 대통령은 기자회견을 통해 스스로 ‘도발적인(provocative)’ 전쟁게임이라 부른 한미연합군사훈련의 중단을 선언했다. 북한이 병진노선의 승리선언에서 밝힌 핵군축의 시각에서, 싱가포르 합의의 실행을 “단계적, 동시 행동의 원칙에 기초한 비핵화”로 하겠다는 의지를 김정은의 친서로 미국에게 전달한 시점은,

59/ 구갑우, “남북한의 동상이몽?: 문재인 정부의 대북 정책 평가,” p. 72.

60/ 외교부, “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,” 2018.6.15., <[https://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_3973/view.do?seq=367939&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi\\_itm\\_seq=0&itm\\_seq\\_1=0&itm\\_seq\\_2=0&company\\_cd=&company\\_nm=&page=1](https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/view.do?seq=367939&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1)> (검색일: 2022.9.10.).

2018년 9월 19일 평양공동선언에서 남북한의 비핵화에 대한 합의 전인 9월 6일이었다.<sup>61/</sup> 첫 단계는, 핵무기연구소 또는 위성발사구역의 완전한 폐쇄 그리고 핵물질 생산시설의 비가역적 폐쇄 등이었다. 미국의 상응조치가 있다면 그 다음 단계로 나갈 수 있다는 것이 북한의 비핵화 계획이었다. 물론, 핵군축이란 표현과 비핵화의 최종 형태에 대한 언급은 없었다.

김정은이 트럼프에게 보낸 서한에서 밝힌 비핵화 계획은 2018년 「9월 평양공동선언」에 반영되었지만, 미국에 대한 제안은 남북합의와 두 가지 정도의 미묘한 차이를 가지고 있었다. 하나는 평양공동선언에서 “핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전”에 대한 언급은, 북한이 느끼는 미국으로부터의 핵위협에 대한 구절로 읽힌다. 다른 하나는 구체적으로 북한 핵능력의 ‘심장’인 영변 핵시설의 영구적 폐기였다. 북한은 남북대화에서는 미국으로부터의 위협을 명시하면서 동시에 미국이 매력이라고 생각할 수 있는 구체적 지점으로 영변 핵시설의 폐기를 적시했다. 그러나 「9월 평양공동선언」 직후인 2018년 9월 21일 김정은이 트럼프에게 보낸 친서에서,<sup>62/</sup> 북한은 한반도 비핵화 쟁점을 한국의 대통령이 아니라 미국의 트럼프 대통령과 직접 논의하기를 희망한다고 밝혔다. 한국 대통령의 “과도한 관심(excessive interest)”은 불필요하다고 말하기까지 했다. 「9월 평양공동선언」에서 비핵화의 경로에 대해 남북한이 합의했지만, 협상의 대상은 미국임을 분명히 한 것이다. 그러나 북한의 소망에도 불구하고, 2019년 2월 베트남의 하노이에서 열린 북미정상회담에서 북한이 제시한 비핵화의 경로를 수용하지 않았다. 미국은 영변+@의 해제를 요구했고, 북한은 민수와 관련된 제재의 해제를 평화체제 구축을 위해 필

61/ “Kim to Trump(September 6, 2018),” 『한미저널』, 제10호 (2022), pp. 102~104.

62/ “Kim to Trump(September 21, 2018),” 『한미저널』, pp. 105~106.

요한 동시행동의 한 단계로 제안했지만, 미국 내에는 하노이 협상장에 배석했던 국가안보보좌관 볼턴처럼 북미합의 그 자체를 반대하는 정치세력이 포진하고 있었다.<sup>63/</sup>

하노이 결렬 이후인 2019년 6월 30일 판문점 남북미 정상회담도 친서정치의 산물이었다. 김정은 2019년 6월 10일 트럼프에게 만남을 요구하는 서신을 보냈고, 6월 12일 트럼프는 김정은에게 실무진 만남을 지시했다는 회신을 보냈다. 6월 29일 트럼프는 김정은에게 6월 30일 판문점에서 만나자는 서신을 보내며, “특정한 의제(specific agenda)”는 없다는 말을 덧붙였다.<sup>64/</sup> 북한은 판문점 정상회담에도 한국의 참여를 원하지 않았던 듯하다.<sup>65/</sup> 2019년 8월 5일 김정은은 다시금 트럼프에게 장문의 서한을 보내 북미 실무회담을 앞두고 있다면 한미연합군사훈련이 취소 또는 연기되어야 한다고 요구했다.<sup>66/</sup> 6월 30일 판문점 회동에서도 김정은은 한미연합군사훈련의 중단 필요성에 상당 시간을 할애했다고 한다. 이 서한에서 김정은은 한국군의 전시작전통제권 환수 논의도 지구 반대편의 부족 또는 이란군과 싸우기 위한 것이 아니라는 우회적 표현을 통해 북한과 전쟁을 위한 것으로 해석했다. 김정은은 한국군은 북한군의 적이 아니며 한국을 침공할 의사가 없음도 밝혔다. 그러나 2020년 6월 남북공동연락사무소를 폭파할 때, 남한은 북한의 ‘적’이었다.<sup>67/</sup>

북한은 2019년 4월 김정은 위원장의 최고인민회의 시정연설에서 북미협상의 마감시한을 2019년 말로 설정한 바 있다.<sup>68/</sup> 2019년 10월

63/ John Bolton, *The Room Where It Happened* (New York: Simon & Schuster, 2020), pp. 290~292.

64/ “Kim to Trump(June 10, 2019),” 『한미저널』, pp. 119~120; “Trump to Kim(June 12, 2019),” 『한미저널』, pp. 121~122; “Trump to Kim(June 29, 2019),” 『한미저널』, p. 123.

65/ John Bolton, *The Room Where It Happened*, pp. 318~319.

66/ “Kim to Trump(August 5, 2019),” 『한미저널』, pp. 127~132.

67/ 구갑우, “남북한의 동상이몽?: 문재인 정부의 대북 정책 평가,” p. 72.

스웨덴에서 열린 북미 실무협상은, 한반도 평화프로세스의 향방을 결정할 결정적 회담이었다. 이 실무회담에서 북한은 핵과 대륙간탄도미사일 실험의 중단과 풍계리 핵실험장의 폐쇄와 같은 자신들의 선제적 조치에 미국이 상응조치를 취하지 않은 것에 문제 제기를 했다. 그러나 미국은 비핵화의 입구에서 대북제재를 완화할 생각이 없었다. 한미연합군사훈련의 재개와 그에 따른 전략자산의 한반도 전개는 북한의 시각에서 한반도 평화프로세스를 지탱하게 한 쌍중단 규범의 위반이었다. 결국 스웨덴에서 열린 북미 실무협상도 결렬되면서, 북미관계도 막을 내리게 되었다.<sup>69/</sup>

셋째, 한반도 평화프로세스의 개시와 함께 북한은 우선 중국을 나중에는 러시아도 ‘관여자’로 소환했다. 북한과 중국은 2018년 3월 남북정상회담과 북미정상회담을 앞두고 북중정상회담을 개최했다. 북한은 과거처럼 베이징을 경유하여 서울과 워싱턴을 만나고자 했다. 하노이 북미정상회담 전인 2019년 1월 8일 신년사에서 평화체제 구축을 위한 다자협상을 제안했던 북한의 김정은 위원장은 중국을 방문했다. 중국을 한반도 평화프로세스의 관여자로 소환하려는, 미국

---

68/ 평화프로세스에서 마감시킨 설정은 보통 양심적 중재자의 몫이다. 갈등당사자들에게 타협을 강제하고, 폭력적 갈등을 예방하기 위한 조치이다. 구갑우, “북·미 관계와 한국의 역할,” p. 237. 그러나 한반도 평화과정에는 불행히도 양심적 중재자가 없었다. 북한은 간접적으로 협상의 종료시점을 만들곤 했다. 효력 발생을 위해서는 3개월을 필요로 하는 핵확산금지조약 탈퇴가 그 방법 가운데 하나였다. 1993년 3월 북한의 핵확산금지조약 탈퇴 선언은, 효력 발생 전에 북미협상으로 봉합되었다. 2003년 1월 북한의 핵확산금지조약 탈퇴 선언은, 마감시한에 즈음하여 북한이 핵을 개발하겠다는 의지를 표명하는 방식으로 종료되었다.

69/ 스웨덴에서의 북미 실무협상이 결렬된 후 12월 16일 한국을 방문한 비건 국무부 부장관 내정자는 미국은 마감시한을 가지고 있지 않다고 말하며 북한에게 회동을 공개적으로 제안했지만, 북한은 공식적 반응을 보이지 않았다. Reuters Staff, “Pompeo hopes North Korea’s Kim chooses ‘peace and prosperity over conflict and war,’” *Reuters*, January 1, 2020, <<https://www.reuters.com/article/us-northkorea-usa-pompeo/pompeo-hopes-north-koreas-kim-chooses-peace-and-prosperity-over-conflict-and-war-idUSKBN1Y21FK>> (Accessed October 4, 2022).

이 예상하지 못한 북한의 국가행동이었다.<sup>70/</sup> 북한의 친미국가화에 대한 중국의 우려와 한반도 평화프로세스에서 협상력을 제고하고 한반도 평화프로세스가 실패했을 때 필요한 보침을 들고자 했던 북한의 의도가 조응한 북중정상회담이었다.

하노이 북미정상회담이 결렬되고 약 2개월여가 지난 2019년 4월 25일 북한의 김정은 위원장은 러시아를 방문하여 북러정상회담을 했다.<sup>71/</sup> 한반도 평화프로세스에 대한 지지의사를 밝힌 러시아의 푸틴 대통령은 비핵화를 북한의 군축으로 정의했다. 병진노선의 승리 선언에서 북한이 주장했던 핵군축에 가장 근접하는 관여자의 발언이었다. 북한에게 ‘안전담보’를 제공하기 위해서는 과거 6자회담이 재가동될 필요가 있다는 것이 러시아의 견해였다. 러시아는 2000년대 중반 6자회담 실무그룹 가운데 ‘평화와 안보 메커니즘’의 의장국이었다. 북한은 김정은 위원장이 러시아를 방문한 기간에 한미연합 군사훈련이 진행된 것에 공식적으로 조국평화통일위원회를 통해 약한 정도의 비난을 했지만, 김정은 위원장의 러시아 방문기간에 한미연합군사훈련이 실시된 것에 대해 강한 불만을 가지고 있었다.

2018년 3월부터 2019년 1월까지 한반도 평화프로세스가 진행되는 기간 동안 북한의 김정은 위원장은 이례적으로 중국을 네 차례 방문했다.<sup>72/</sup> 하노이 북미정상회담 결렬 이후인 2019년 6월 20일에는 중국의 시진핑 주석이 2008년 국가 부주석 자격으로 북한을 방문한 지 11년 만에 김정은 위원장과 평양에서 정상회담을 가졌다. 2019년 6월 19일 『로동신문』 1면에는 “중조친선을 계승하여 시대의 새로운 장을 계속 아로새기자”는 시진핑 총서기 명의의 글이 실릴

70/ John Bolton, *The Room Where It Happened*, p. 289.

71/ 이 패러그래프는, 구갑우, “남북한의 동상이몽?: 문재인 정부의 대북 정책 평가,” p. 70의 수정·보완이다.

72/ 이 패러그래프는, 필자의 글이 실려 있는 서보혁 외, 『지속가능한 한반도 평화프로세스』(세종: 경제·인문사회연구회, 2021), p. 145의 수정·보완이다.

정도였다.<sup>73/</sup> 평양에서 열린 북중정상회담의 의제는, 전략적 의사소통, 친선과 협조, 지역의 평화와 안정 등이었고, 중국은 북한의 합리적인 관심사를 해결하는 것을 지지한다는 의사를 밝혔다. 중국도 북한의 한반도 비핵화를 위한 단계적 해법에 동의했다는 의미였다. 6월 6일 열린 중러정상회담에서는 한반도 문제의 정치적 해결을 비핵화를 북한의 안보와 발전과 교환하는 것으로 정식화한 바 있었다. 2019년 6월의 북중정상회담은 하나의 법칙처럼 판문점 남북미 정상 회동 전에 개최되었다.

## (2) 경제·핵 ‘조건부’ 병진노선으로의 복귀<sup>74/</sup>

북한은 2019년 1월 신년사에서 미국이 제재와 압박을 계속한다면 한반도의 평화와 안정을 위해 “부득불 새로운 길”을 가겠다고 한 바 있다.<sup>75/</sup> 그리고 2019년 말까지를 미국과의 협상 시한으로 설정했기에 2019년 12월 말에 개최된 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의는 북한의 전략적 노선의 전환을 예측하게 했다. 하노이 결렬 이후 개최된 2019년 4월 당중앙위원회 제7기 제4차 전원회의에서는 “자력갱생”과 “자급자족”이 핵심어로 등장했었다.<sup>76/</sup> 병진노선 승리선언 이후 북한이 기대했던 우호적 대외환경이 조성되지 않을

73/ 1970년 1월 24일 『로동신문』 1면에 “《김일성원수께서는 동양에서 솟아오르는 아침 해이며 그 혁명의 황금빛은 아세아, 아프리카, 라틴아메리카 나라들의 아들딸들에게 새로운 희망과 포부를 가져다주고계신다: 김일성원수께서 체 게바라 전사 한뎬에 즈음하여 발표하신 논문을 읽고》”란 제목의 “모리샤스의 신문 《자 모리샤스브릿지》주필의 글”이 실린 후 첫 외국인 필자의 『로동신문』 1면 기고였다.

74/ 이 부분은, 구갑우, “한반도 안보 딜레마와 북한의 ‘경제·핵 조건부 병진노선’의 길: 2019년 12월 한반도 위기와 평화체제를 중심으로,” 『동향과 전망』, 제108호 (2020), p. 140, p. 150, p. 153, pp. 157~158, pp. 161~162; 구갑우 외, 『한반도 평화공존과 개발협력: 포스트 코로나 남북관계와 ‘그린 뉴딜’』 (서울: 통일부, 2020), p. 8, <<https://www.prism.go.kr/homepage/entire/researchDetail.do>> (검색일: 2022.10.4.)에 게재되어 있다.

75/ “신년사,” 『로동신문』, 2019.1.1.

76/ “당중앙위원회 제7기 제4차 전원회의의 기본정신,” 『로동신문』, 2019.4.17.

수 있다는 생각을 했기에 가능한 핵심어였을 것이다. 2019년 4월 전 원회의 이후 북한은 단거리 미사일, 신형 방사포, 신형 전술지대지 미사일, 초대형방사포 등을 실험하기 시작했고, 스웨덴 북미 실무회담이 열리기 직전인 2019년 10월 2일에는 핵투발수단인 북극성-3형으로 명명한 잠수함 발사 탄도미사일(Submarine-launched Ballistic Missile: SLBM)을 고각 형태로 실험했다. 즉 북한도 쌍중단을 위반하는 단계로 접어들고 있었다. 2019년 12월 당중앙위원회 전원회의를 앞두고는 북한이 스스로 폐쇄하겠다는 약속을 했던 ‘서해위성발사장’에서 두 번에 걸쳐 “전략적 지위”를 변화시키는 실험을 했다고 발표했다.<sup>77/</sup>

2019년 12월 28~31일까지 개최된 당중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에 관한 “보도”에 달린 구호는 “우리의 전진을 저애하는 모든 난관을 정면돌파전으로 뚫고나가자”였다.<sup>78/</sup> 이 글에서 당중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 나온 북한의 전략적 노선에 ‘조건부’란 수식어를 붙인 이유는, 북한이 북미협상의 종언을 선포하지는 않았을 뿐만 아니라 “경제건설에 유리한 대외적 환경이 절실히 필요한 것은 사실이지만 결코 화려한 변신을 바라며 지금껏 목숨처럼 지켜온 존엄을 팔수는 없다”고 발언했기 때문이다. 북미대결을 “자력갱생과 제재와의 대결”로 압축했지만, 북한경제의 발전을 위해서는 대외적 환경의 개선이 필요함을 북한 스스로도 자인했다. 문제는 유리한 대외환경을 만들기 위한 “정면돌파전”이 쌍중단 규범을 폐기하는 “전략무기개발”이었다는 것이다. 한반도에 “공고한 평화체제(peace-keeping mechanism)”가 구축되기 전까지는 전략무기개발을 하겠

77/ 조유빈, “김정은 결국 ‘선’ 넘나 ... 北 서해위성발사장서 중대한 시험 진행,” 『시사저널』, 2019.12.8., <<https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=193608>> (검색일: 2022.11.30.).

78/ “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2020.1.1.

다는 의지는 북한이 다시금 선 평화체제 후 비핵화로 복귀했음을 보여주는 것이었다.<sup>79/</sup>

“정면돌파전”에서 승리하기 위해서는, “강력한 정치외교적, 군사적 담보”가 있어야 하며 동시에 “외교전선”을 강화해야 한다는 언명도 당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의를 ‘조건부’ 경제·핵 병진노선으로 읽게 하는 대목이다. 2019년 12월 말의 당중앙위원회 전원회의에서 채택한 북한의 전략적 노선은 자력갱생, 핵억제력의 증가, 외교전선의 강화 등으로 구성된 북한판 ‘전략적 인내정책’이었다. 경제가 “기본 전선”이지만 핵억제력의 “강화의 폭과 심도는 미국의 금후 대조선립장에 따라 상향조정”되는 ‘경제·핵 조건부 병진노선’을 선택한 것이다. 그러나 시간은 북한 편이 아니었다. 전략적 인내정책의 ‘시간지평’을 과거의 경험처럼 자신들이 핵억제력을 고도화하여 임계치를 돌파하면 미국이 반응을 보일 것이라고 생각했겠지만, 2020년 1월 북한은 ‘코로나19’의 확산에 직면하여 스스로 봉쇄를 선택하게 된다. 중국과 러시아와 같은 우호적 관여자에게도 “외교전선”을 강화할 수 없는, 사실상 외교전선이 실종될 수밖에 없는 사태가 발생한 것이다.

## 다. 핵국가의 경제·핵 병진노선

### (1) 조건부 병진노선 이후의 대외관계

2019년 12월 북한이 당중앙위원회 전원회의를 준비할 즈음 중국의 후베이성 우한시에서는 급성 호흡기 질환이 발생하고 있었다.<sup>80/</sup> 2020년 1월 초 중국은 이 질환이 신종 코로나 바이러스 때문이라고 밝혔고, 1월 20일 사람과 사람 사이에 감염이 있음을 인정했다. 중국의 발표 이후 4일이 지난 1월 24일, 북한에 체류했던 재인조선인

79/ 이 당시 북한은 평화체제를 peace-keeping mechanism으로 썼다.

80/ 이 패러그래프는, 시평 형태의 글인, 구갑우, “포스트 코로나19 시대와 남북관계,” 『KEI 북한환경리뷰』, 창간호 (2020), p. 4의 수정·보완이다.

총연합 기관지 『조선신보』 기자에 따르면, 북한은 코로나19의 침투를 막기 위해 국경을 봉쇄하고 위생방역체계를 국가비상방역체제로 전환했다.<sup>81/</sup> 국내적으로는, 1월 30일 『로동신문』 보도에 따르면 코로나19 관리를 책임지는 “비상설중앙인민보건지도위원회”에 “무조건 절대복종”을 요구했다.<sup>82/</sup>

선제적 국경봉쇄를 핵심으로 하는 북한형 ‘방역국가(quarantine state)’가 탄생했다.<sup>83/</sup> 코로나19로 세계 모든 국가들이 방역국가로 전환했지만, 북한적 형태는 극단적이다. 중국을 제외하고 다른 국가들에서는 전염유행곡선이 가속단계에 접어들지 않은 시점이었지만,<sup>84/</sup> 중국과 국경을 맞대고 있는 북한으로서는 불가피한 강경책이었을 것이다. 봉쇄와 격리가 중국 의존적 경제에 부정적 영향을 미칠 수밖에 없음에도, 북한은 강한(strong) 방역국가의 길을 갔다. 당중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 강조한 외교전선도 봉쇄될 수밖에 없는 선택이었다. 따라서 한반도 평화·비핵 체제 구축의 길도 봉쇄되면서, 비핵화 과정에서도 핵국가를 자임했던 북한을 주변국이 핵국가로 ‘목인’할 수밖에 없는 사태가 발생하게 되었다.

조진부 병진노선과 코로나19에 따른 봉쇄 이후의 북한의 대외관계는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 남북관계에서 북한은 남한의 대화재개 신호에도 불구하고 대남 무시정책을 지속했다.<sup>85/</sup> 북한이 방역국가로 전환하기 전인

81/ “조선의 국가방역조치는 《인민자신의 사업》,” 『조선신보』, 2020.3.31., <<https://chosonsinbo.com/2020/03/0031-13/>> (검색일: 2022.9.15.).

82/ “〈신형코로나비루스〉전역병방역대책으로 나타난 사회주의조선의 본태,” 『조선신보』, 2020.3.5., <<https://chosonsinbo.com/2020/03/005-13/>> (검색일: 2022.11.30.).

83/ 이 패러그래프는, 구갑우, “포스트 코로나19 시대와 남북관계,” p. 5의 수정·보완이다.

84/ 리처드 볼드윈, 베아트리스 베더 디 마로우 엮음, 『코로나 경제전쟁』 (서울: 매일경제신문사, 2020), p. 19.

85/ 코로나19 사태 발생 이후의 남북관계는, 구갑우, “포스트 코로나19 시대와 남북관계,” pp. 4~6의 수정·보완이다.

2020년 1월 7일 한국은 남북협력의 필요성을 강조한 바 있었다. 북미대화가 진행되지 않더라도 남북대화를 이끌어 내겠다는 의지였다. “전쟁불용, 상호 안전보장, 공동번영”의 한반도 평화의 세 원칙을 실현하기 위해서는 북미의 갈등에도 불구하고 남북협력을 진행해야 한다는 당위적 천명이었다. 남북협력의 의제로 제시된 것은, 남북한의 올림픽 공동 개최, 철도와 도로 연결, 비무장지대의 국제평화지대화, 개성공업지구와 금강산 관광의 재개, 김정은 위원장의 답방 등이었다. 북미관계에서 한국의 중재자 역할을 비판한 1월 11일 외무성 고문 명의의 담화에서 북한은 “한집안족속도 아닌 남조선”이란 말로 반응했다.<sup>86/</sup>

한국의 통일부가 개별 관광의 형태로 한국인의 북한 방문을 허용하겠다는 발표를 한 시점이 1월 20일이었다. 그러나 4일 정도가 지나 북한은 코로나19를 이유로 사람의 이동을 제한하는 조치를 취했다.<sup>87/</sup> 한국인의 개별 관광은 코로나19가 종식되거나 코로나19를 예방할 수 있는 백신이 개발되지 않는 한, 사실상 불가능한 제안이었다. 1월 30일 북한은 남북공동연락사무소의 남측 인원을 철수시켰다. 1월 31일 중국에 서한과 지원금을 보내며, 코로나19로 야기된 사태에 대해 “한집안 식구, 친혈육이 당한 피해”로 생각한다는 말도 서한에 있었다.<sup>88/</sup> 코로나19 사태가 터질 즈음, 수사이겠지만 북한의 “한집안”은 남한이 아닌 중국이었다.

한국 정부는 3·1절 기념사에서 남북 보건협력을 제안했다.<sup>89/</sup> 코로나19를 매개로 한 협력을 모색한 것이다. 그러나 3월 2일 북한의 초

86/ “김계관 조선민주주의인민공화국 외무성 고문 담화,” 『조선중앙통신』, 2020.1.11.

87/ 이 패러그래프는, 구갑우 외, 『한반도 평화공존과 개발협력』, p. 10의 수정·보완이다.

88/ 정빛나, “북한 김정은, 시진핑에 위문서한... ‘신종코로나’ 지원금도 전달,” 『연합뉴스』, 2020.2.1., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200201050052504>> (검색일: 2022.11.30.).

89/ 이 패러그래프는, 구갑우 외, 『한반도 평화공존과 개발협력』, p. 10의 수정·보완이다.

대형방사포 발사에 대해 남한이 “유감”을 표명하자, 3월 3일 북한은 다시금 한미연합군사훈련과 한국의 군비증강을 문제로 삼으며, 김여정 담화의 형태로 한국정부가 “동족보다 동맹”에 가치를 부여하고 있다고 비난했다.<sup>90/</sup> 보건협력 제안에 대해서도 북한은 반응하지 않았다. 그럼에도 북한은 3월 4일 코로나19와 싸우고 있는 한국 정부에 위로의 뜻을 담은 친서를 보내기도 했다. 그러나 북한이 남북협력의 의지를 밝힌 건 아니었다. 북한은 남한에 대한 ‘거리두기’를 일상화하려는 듯이 보였다. 북미관계의 중재자로서 한국의 역할이 제한적이라는 인식 때문일 것이다. 국제사회의 대북제재의 벽에 부딪혀 개성공업지구와 금강산 관광의 재개를 실천하지 못한 탓이었다.

한반도 안보딜레마의 지속도 남북관계의 경색을 야기한 한 원인이었다. 코로나19가 야기한 남북관계의 교착국면에서, 북한은 5월 6일 한국군이 실시한 서해상의 군사훈련에 대해 2018년 남북정상회담 이전으로 돌아가는 것이라는 인민무력성 대변인 담화를 발표하기도 했다.<sup>91/</sup> 같은 날 북한은 코로나19 사태에서 중국이 “승기”를 잡았다는 “친서”를 보냈다.<sup>92/</sup> 2020년 4월 미국과 한국의 일부 언론은 북한 최고지도자의 유고를 알리는 보도를 내보내고 있었다. 순천인비료공장 준공식에 5월 1일 최고지도자가 참석했다는 『조선중앙방송』 보도가 나오고, 북한이 남한에 보인 반응이 7년여 만에 인민무력성을 통해 남한이 남북 군사합의를 위반하고 있다는 것이었다. 2020년 6월 4일 북한은 북한이탈주민 단체가 북한에 현찰 1달러가

90/ 윤경환, “북한 김여정 방사포 발사, 위협용 아냐... 靑 겁먹은 개처럼 짖어,” 『서울경제』, 2020.3.3., <<https://www.sedaily.com/NewsView/1Z021OFLZ4>> (검색일: 2022.11.30.).

91/ “대결을 유발시킬 수 있는 위험천만한 군사적준동,” 『로동신문』, 2022.5.8.

92/ “코로나19: 김정은이 중국의 방역 성과를 축하하는 친서를 보냈다,” 『BBC NEWS 코리아』, 2020.5.8., <<https://www.bbc.com/korean/news-52585998>> (검색일: 2022.11.30.).

담긴 대북전단을 보낸 것에 대해, 개성공업지구의 완전 철거, 남북 공동연락사무소의 폐쇄, 남북 군사합의의 파기 등을 언급하며 반발했다. 포스트 코로나 시대를 여는 남북관계의 상징은 코로나19로 폐쇄된 남북공동연락사무소를 재개하는 것이었다. 그러나 2020년 6월 5일 북한은 남한을 적으로 규정하는 조선로동당 중앙위원회 통일전선부 대변인 담화를 발표하면서 남북공동연락사무소의 철폐를 언급했고,<sup>93/</sup> 결국 6월 16일 연합적 평화의 길의 상징이었던 남북공동연락사무소를 폭파했다.

둘째, 북미관계는 2019년 10월 스웨덴에서 열린 실무협상 이후 단절로 갔다.金正은과 트럼프의 친서정치도, 2019년 8월이 마지막이었다. 특히 2020년에 들어 미국이 대통령선거 국면에 접어들면서 트럼프에게 북한은 더 이상 관심의 대상이 아니게 된다. 한반도 평화프로세스 속에서 북미관계와 관련하여 주목되는 사실 하나는, 쟁점이었던 한미연합군사훈련 중단 여부에 대한 폼페이오 국무장관의 발언이었다. 한반도 평화프로세스에서 트럼프 대통령이 수차례 언급했던 한미연합군사훈련의 중단을 폼페이오 국무장관은 당중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 미국이 “시간벌이”를 했다는 비판에 대해 “대규모” 한미연합군사훈련을 중단하는 대가를 지불했다고 주장했다.<sup>94/</sup> 그러나金正은과 트럼프 사이에 오간 친서에서 한미연합군사훈련의 규모에 대한 언급은 없었다.

셋째, 중국과 러시아를 한반도 평화프로세스의 관여자로 소환했던 북한은, 조건부 병진노선을 선택하기 직전에 두 국가로부터 ‘선

93/ 2020년 6월 5일 북한은 “적은 역시 적이라는 결론을 내리게 된다”는 조선로동당 중앙위원회 통일전선부 대변인담화를 통해, “첫 순서로 할 일도 없이 개성공업지구에 틀고앉아있는 북남공동연락사무소부터 결단코 철폐할것이다”라 말한 바 있다. “적은 역시 적이라는 결론을 내리게 된다.” 『조선신보』, 2020.6.5., <[https://chosonsinbo.com/2020/06/kcna\\_200605/](https://chosonsinbo.com/2020/06/kcna_200605/)> (검색일: 2022.11.30.).

94/ 구갑우, “한반도 안보 딜레마와 북한의 ‘경제·핵 조건부 병진노선’의 길,” p. 140.

물’을 받았다. 2019년 12월 초 시베리아의 천연가스를 러시아에서 중국으로 운송하는 ‘시베리아의 힘’을 개통한 중국과 러시아는 2019년 12월 13일 중국과 미국이 무역전쟁을 봉합하는 합의를 한 이후인 2019년 12월 17일 한반도 비핵화에 대한 약속, 대북제재의 완화와 6자회담의 재개가 담긴 결의안을 유엔 안보리에 제출했다.<sup>95/</sup> 그러나 예측할 수 있는 것처럼, 그 결의안은 유엔 안보리를 통과할 수 없었다. 북한에게 실행 가능한 외교 전선이었던 중국과 러시아도 북한이 코로나19를 계기로 봉쇄를 선택하면서, 김정은 위원장과 트럼프 대통령의 친서정치처럼 김정은 위원장과 시진핑 총서기 사이에 친서가 오갔다. 김정은 위원장은 시진핑 총서기에게 “조중 친선 관계를 시대의 요구에 맞게” 발전시키겠다는 내용을 담았다.<sup>96/</sup> 시대의 요구에 맞는 조중관계는 시진핑 총서기가 2017년 제19차 중국공산당 대회에서 언급한 ‘신시대 중국특색 사회주의’를 연상하게 하는 표현이었다.<sup>97/</sup>

## (2) 핵국가의 병진노선

한반도 평화프로세스가 교착상태에 접어든 2020년 8월 북한은 당 중앙위원회 제7기 제6차 전원회의를 개최했다. 경제·핵 병진노선을 추진의 “성과와 결함”을 점검하고, 제8차 당대회의 소집을 결의한 전원회의였다.<sup>98/</sup> ‘결함’과 더불어 ‘편향’이란 표현의 등장은, 핵국가를 자임한 병진노선의 승리선언 이후 기대했던 대외환경의 개선이

95/ 위의 글, p. 163.

96/ 정영훈, “김정은, 시진핑 축전에 답전... 북중친선 새 활력기 들어서,” 『MBC뉴스』, 2020.10.20., <[https://imnews.imbc.com/news/2020/politics/article/5947352\\_32626.html](https://imnews.imbc.com/news/2020/politics/article/5947352_32626.html)> (검색일: 2022.11.30.).

97/ 성균관대학교 성균중국연구소 엮고 옮김, 『제19차 중국공산당 전국대표대회 보고』 (서울: 지식공작소, 2018), pp. 63~91.

98/ “조선로동당 중앙위원회 제7기 제6차전원회의의 진행,” 『로동신문』, 2020.8.20.

이루어지지 않으면서, 경제성장에 장애가 발생했음을 의미하는 것이었다. 2021년 1월 조선로동당 제8차 대회에서는 김정은 위원장이 직접 5개년 전략의 목표가 “엄청나게 미달”되었음을 인정했다.<sup>99/</sup> 핵 국가가 되었지만, 핵군축의 방식으로 진행하고자 했던 한반도 평화 프로세스가 교착되면서, 기대했던 대외환경의 개선이 이루어지지 않았기 때문에 발생한 “미달”이었다.

북한의 경제발전 5개년 전략의 실패는, 2017년 11월 대륙간탄도 미사일 화성-15형 실험 이후 유엔 안보리의 대북제재 강화로, 기계, 금속 등 투자에 필요한 자본재를 수입할 수 없게 되었기 때문이다.<sup>100/</sup> 2013년 경제·핵 병진노선을 설정할 때 염두에 두었던 기술 혁신과 외자주도의 경제개발 구도, 대외환경이 악화되면 실현될 수 없는 선택이었다. 더불어 5개년 전략은 인민대중제일주의의 구호에도 불구하고, 사회주의국가의 경제계획에서 일반적으로 나타났던 것처럼 대량의 전력소비에 기초하여 전통적 중화학공업을 재건하려는 계획이었다는 점도 지적될 필요가 있다.<sup>101/</sup> 00일 전투와 같은 전통적인 노동투입형 발전전략도 여전히 5개년 전략 기간 동안 동원되었다.

2021년 1월 열린 조선로동당 제8차 대회는, 핵국가는 되었지만 경제적 실패를 초래한 전략적 노선인 경제·핵 병진노선을 재검토하는 회의였다. 병진노선의 승리에 기반한 경제총력노선과 같은 전략적 노선의 명칭 변경은 등장하지는 않았지만, 핵국가의 경제·핵 병진노선을 재구성하고자 했다.

99/ “조선로동당 제8차대회에서 한 개회사,” 『로동신문』, 2021.1.6.

100/ 김석진, “북한 경제발전 5개년 전략은 왜 실패했을까,” (통일연구원 Online Series CO 21-06, 2021.2.24.), pp. 2~4, <<https://repo.kinu.or.kr/handle/2015.oak/12282>> (검색일: 2022.11.30.).

101/ 김석진, “북한 경제발전 5개년 전략은 왜 실패했을까,” pp. 4~5. 고전적 사회주의체제에서 투자배분에 적용되는 우선순위에 대해서는, 코르나이, 『사회주의 체제의 정치경제학』, pp. 312~323 참조.

첫째, 경제노선과 관련하여서는 “결함의 원인을 객관이 아니라 주관에서 찾고”자 했다.<sup>102/</sup> 대북제재, 코로나19 위기, 자연재해와 같은 객관적 조건이 경제건설에 미친 영향을 검토하기는 했지만, 초점은 주체에 있었다. 경제발전을 위해 필요한 대외환경의 개선은 경제노선에서 최소화하는 선택이었다. 제8차 당대회에서 5개년 전략이 아닌 5개년 ‘계획’을 세우면서 “내각이 나라의 경제사령부” 역할을 하며, 경제관리의 개선과 같은 제도개혁과 “과학기술의 힘”에 기초한 혁신에 대한 언급은 2013년 경제·핵 병진노선과 같은 기조다.<sup>103/</sup> 그러나 외자주도의 경제개발구 건설에 대한 언급은 없었다. 상업분야에서도 “국가의 주도적 역할, 조절통제력”의 회복을 강조하며 “사회주의상업의 본태”를 살리겠다고 했다. 북한경제의 시장화 경향에 제동을 걸겠다는 취지로 읽힌다. 새로운 5개년 계획의 “기본종자, 주제”도 “자력갱생, 자급자족”으로 설정했다. 금속공업과 화학공업을 “관건적고리”로 하는 새로운 5개년 계획도 전통적인 중공업우선 발전전략과 다를 바 없다.

그럼에도 “대외경제활동을 자립경제의 토대와 잠재력을 보완, 보강하는데로 지향시키고자 했다”는 구절도 보인다. 제8차 당대회에서 제시된 북한외교의 “제일사명”은 “존엄사수, 국위제고, 국익수호”였다. 조선로동당 제6차 대회에서 제시한 북한외교의 기본 이념인 자주, 평화, 친선보다는 구체적 목표를 제시한 셈이다. 북한에 우호적일 수 있는 대외관계로는 북중관계, 북러관계, 북한-쿠바관계, 북한-베트남관계를 언급했다.

미국과의 관계는, “강대강 선대선의 원칙”을 제시했다. “전쟁억제력”으로 “평화의 시대”를 열겠다는 발언에서 볼 수 있듯이, 억제력을

102/ “조선로동당 제8차대회에서 한 개회사,” 『로동신문』, 2021.1.6.

103/ 제8차 당대회에 관한 내용은, “조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9.

갖춘 조건 하에서 미국의 대북정책에 따라 북미관계의 향배가 결정된다는 입장이었다. 남북관계와 관련하여서는, 남한이 제안한 방역 협력, 인도주의적 협력, 개별 관광 등을 비본질적 문제로 간주하고 첨단군사장비 반입과 한미연합군사훈련의 중단을 대화의 전제조건으로 제시했다. 결국 한국의 대북정책에 따라 남북관계 개선 여부를 결정하겠다는 태도였다.

둘째, “국가핵무력건설대업”이 완성되었다고 주장하며 국가방위력을 지속적으로 강화하는 길로 가겠다고 선언했다. 미국과 적대세력들의 군비증강으로 “힘의 균형”이 파괴되고 있다는 정당화 논리를 통해서였다. 핵억제력 강화를 “핵선제 및 보복타격능력”의 고도화로 정의하며, 다양한 핵운반체의 개발과 핵무기의 “소형경량화, 전술무기화” 의지를 드러냈다. 특히 전술핵무기는 동북아지역 국가들에게 위협으로 다가갈 수 있다. 핵선제타격은, 2013년 4월 「자위적핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데」 대한 법령에는 없던 구절이었다. 2013년 4월 법령에서는 다른 핵국가가 북한을 침략할 경우 격퇴와 보복타격을 위해 사용한다고 규정되어 있었다. 제8차 당대회 총화보고에서 앞으로 만들 무기로, 다탄두미사일, 핵 잠수함, 전술핵무기, 초대형 핵탄두, 수중과 지상에서 고체연료를 사용하여 발사하는 대륙간탄도미사일, 극초음속 미사일, 군사정찰위성 등을 거론했다. 향후 이 무기들의 개발 및 공개 여부가 주목의 대상이다. 정리하면, 북한은 한반도 평화프로세스의 중단으로 핵국가로 묵인되었다고 생각하며, 비핵화도 핵군축도 아닌 전략적 억제력 강화의 길을 가고자 했다.

실제로 제8차 당대회 이후 북한은, 유엔 안보리 대북결의 위반이 아닌 장거리·단거리 순항미사일, 대북결의 위반인 단거리 탄도미사일, 극초음속 미사일, 열차발사형 탄도미사일, 중거리 탄도미사일,

군정찰위성 발사를 위한 탄도미사일 고각발사, 대륙간탄도미사일, 전술핵무기 운용을 위한 신형 전술유도무기, 잠수함발사 탄도미사일 등의 핵운반체 실험을 했다. 2022년 3월 북한의 대륙간탄도미사일 실험은 병진노선의 승리선언 때 밝힌 핵·미사일 실험 중단의 파기였다.

### (3) 제8차 당대회 이후의 대외관계

2021년 1월 제8차 당대회에서 제한적이지만 북한에게 우호적인 국가들과의 외교를 통해 대외환경의 개선하겠다는 의사를 밝혔지만, 코로나19로 국경봉쇄를 선택한 북한에게 물리적인 대외관계는 사실상 부재했다. 말의 공방으로만 대외관계가 구성되었다.

첫째, 남북관계에서는 남북한이 「4.27 판문점선언」에서 2018년 말까지로 마감시한을 설정했던 ‘종전선언’이 다시금 의제로 만들어졌다.<sup>104/</sup> 「정전협정」과 평화협정의 중간 단계로 종전선언이 다시 소환된 것이다. 중재자를 자임했던 한국정부는 종전선언을 한반도 평화프로세스의 재개의 한 계기로 삼고자 했다. 문재인 대통령이 2021년 9월 유엔 총회 연설에서 종전선언을 제안하자 북한의 김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장은 “흥미 있는 제안이고 좋은 발상”이라고 화답했다. 물론 제8차 당대회에서 말한 것처럼 남북한이 군비경쟁을 하고 있는 상황에서 자신들을 “도발”로 규정하는 이중 잣대와 적대시정책의 철회가 선결조건이기는 했다.<sup>105/</sup> 북한이 2021년 8월 지

104/ 정옥식, “노무현 정부 ‘미완의 종전선언’... 과연 이번에 실현될까?” 『한겨레신문』, 2021.10.3., <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/1013636.html>> (검색일: 2022.11.30.).

105/ 김지은, “김여정 “종전선언 좋은 발상”... 남북대화 물고 트이나,” 『한겨레신문』, 2021.9.24., <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/1012670.html>> (검색일: 2022.9.10.).

취소훈련의 형태로 진행된 한미연합군사훈련을 빌미로 남북한의 직통연락선을 단절했음에도, 남한의 신호에 긍정적 반응을 보인 것이다. 그 이후, 한미, 한중, 그리고 한국과 교황청 사이에서 종전선언을 둘러싼 협의가 진행되었다. 그러나 2022년 1월 종전선언은 무산되었다. 한미가 종전선언 문안에 대해 합의를 했다는 보도도 있었지만,<sup>106/</sup> 한국과 미국에서 국내정치적 반대가 있었음은 확인된다. 북한이 요구했던 선결조건을 한미가 충족시킬 수 없었던 것은 아닌지 하는 추론도 해 볼 수 있다. 북한도 동의했던 종전선언이 왜 이루어지지 않았는지에 대해서는 보다 상세한 조사가 필요하다.

2021년 5월 말 즈음 한국사회에 알려진 사실이지만, 2021년 1월 제8차 당대회에서는 조선로동당 규약 서문에 “조선로동당의 당면 목적”으로 규정했던 “전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명 과업 수행”이라는 문구를 삭제했다.<sup>107/</sup> 당원의 의무에서도 “조국통일”과 관련된 부분이 없어졌다. 전국적 범위에서 반제, 반봉건 민주혁명, 민족해방 인민민주주의혁명, 민족해방민주주의혁명 등으로 형태변환을 해 오던 북한의 ‘혁명통일론’을 조선로동당이 추구하는 목적에서 뺀 것이다. 이 구절은 북한지역을 한국의 영토로 규정한 한국의 헌법 제3조에 버금가는 것이었다. 김정은 정권 하에서 북한이 ‘우리민족제일주의’보다는 ‘우리국가제일주의’를 내세우는 것과 연관시켜 생각해 보면, 북한은 2021년 1월 제8차 당대회를 계기로 남북관계의 목표를 ‘공존’으로 재정의한 것처럼 보인다. 이제 북한에게 남한은 답론으로는 혁명의 대상이 아니다.

---

106/ 이제훈, “정의용 ‘한미, 종전선언 문안 이미 사실상 합의,’” 『한겨레신문』, 2021. 12.29., <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/1025307.html>> (검색일: 2022.11.30.).

107/ 이제훈, “북, 76년 지켜온 ‘남한 혁명통일론’ 사실상 폐기,” 『한겨레신문』, 2021. 6.1., <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/997464.html>> (검색일: 2022.9.10.).

2022년 5월 한국에서는 한반도 평화프로세스를 중재했던 문재인 정부에서 선거 기간 종전선언에 반대의사를 밝혔던 윤석열 정부로 정권이 교체되었다. 윤석열 정부는 광복절 경축사에서 “비핵·평화·번영의 한반도”를 위한 담대한 구상”을 밝혔다. 통일부는 이 담대한 구상을 “북한의 비핵화 조치와 우리의 경제·정치·군사적 조치의 단계적·동시적 이행을 통해 비핵·평화·번영의 한반도를 함께 만들어 나가자는 제안”으로 요약했다.<sup>108/</sup> 한미공조를 바탕으로 남북미 3자 중심의 협상을 추진하고, 비핵화 전 과정에 대해 포괄적으로 합의 후, 합의한 사항을 단계적이고 동시적으로 이행하는 방법론도 제시했다. 북한은 광복절 경축사 이후 『로동신문』에 “허망한 꿈을 꾸지 말라”라는 제목의 김여정의 담화를 실었다.<sup>109/</sup> 김여정은 “담대한 구상”을 이명박 정부의 비핵·개방·3000의 “복사판에 불과하다”고 폄하했다. “담대한 구상”에는 제8차 당대회에서 밝히 남북관계 개선을 위해 북한이 내세운 선결조건에 대한 언급은 없었다. 북한은 비핵화 조치를 취하면, 이라는 가정에도 문제를 제기했다. 북한의 “국체인 핵을 《경제협력》과 바꾸지 않겠다고 했다. 김여정은 “제발 좀 서로 의식하지 말며 살았으면 하는것이 간절한 소원이다”라고까지 이야기했다.

둘째, 제8차 당대회 이후인 2021년 1월 20일 미국에서는 김정은 위원장과 서로 생일 축하를 할 정도로 친밀한 듯한 관계를 유지했던 공화당의 트럼프 대통령이 민주당의 바이든 대통령으로 교체되었다. 제8차 당대회에서 미국에 대해 “강대강, 선대선” 원칙을 세운 북

108/ 통일부 카드뉴스로, 통일부, “비핵·평화·번영의 한반도를 위한 담대한 구상,” 2022. 9. 20., <[https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/card/?boardId=bbs\\_000000000000000002&mode=view&cntId=54481&category=&pageIdx=](https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/card/?boardId=bbs_000000000000000002&mode=view&cntId=54481&category=&pageIdx=)> (검색일: 2022. 9. 25.).

109/ “허망한 꿈을 꾸지 말라: 김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2022. 8. 19.

한은 바이든 행정부의 대북정책 검토를 기다렸을 것이다. 바이든 행정부는 취임 100일 정도가 지난 2021년 4월 말 “조율된 실용적 접근(calibrated, practical approach)”이라 이름 붙인 대북정책을 발표했다. 북한과 언제 어디서든 조건 없이 만날 준비가 되었다는 제안도 했다. 대화의 전제조건도 달지 않았다. 북한과의 ‘외교’에 초점을 맞춘 대북정책으로, 트럼프 행정부의 일괄타결의 방법이나 오바마 행정부의 전략적 인내 정책과는 다르다는 것이 바이든 행정부의 주장이었다.<sup>110/</sup> 그러나 적극적 관여를 위한 구체적 정책은 없었다. 2021년 바이든 행정부의 최우선 외교 사안은 아프가니스탄에서의 철군이었고, 2022년에는 우크라이나에서의 전쟁이었다. 북한은 그 기간 핵 운반체 실험을 지속했고, 2022년 3월에는 대륙간탄도미사일을 실험하며, 2018년 한반도 평화프로세스를 지탱하던 규범을 깼다. 결국, 바이든 행정부는 의도했던 의도하지 않았든 오바마 행정부의 전략적 인내정책으로 회귀했다. 공식적인 북미 대화는 없었다는 의미다.

셋째, 조선로동당 제8차 대회에서는 “사회주의를 핵으로 하는 중친선관계의 새로운 장”이 열렸다고 평가했었다.<sup>111/</sup> 그러나 제8차 당대회 이후 북중관계는 코로나19로 인해, 인적 교류의 부재와 물적 교류의 감소로 나타났다. 북한은 2022년 1월 베이징올림픽·패럴림픽 불참을 공식화하기도 했다. 북한이 2020년 도쿄올림픽·패럴림픽에 불참하면서 국제올림픽위원회가 북한 올림픽위원회의 회원 자격을 정지했기 때문이고, 코로나19의 북한 내 유입 우려가 북한의 베이징올림픽·패럴림픽 불참을 정당화한 요인이었다. 2021년 북중

---

110/ 박형주, “바이든 ‘대북정책’ 발표 1년...외교적 접근 긍정적이나 구체적 행동 결여,” 『VOA』, 2022.4.29., <<https://www.voakorea.com/a/6549341.html>> (검색일: 2022.9.10.).

111/ “조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9.

무역 총액은 전년대비 41%가 감소할 정도로 물적 교류도 제한적이었다.<sup>112/</sup> 특히 대중수입은 전년대비 47%나 감소했다. 중간재와 자본재 수입이 급격하게 감소하면서 대북제재만큼 북한경제에 타격을 줄 수밖에 없는 사정이 발생한 것이다. 2021년 12월에 개최된 당중앙위원회 제8기 제4차 전원회의에서 북한은 2021년을 “위대한 승리의 해”로 규정했지만,<sup>113/</sup> 경제·핵 병진노선의 한 축인 경제발전에 북중무역의 축소는 대북제재와 더불어 북한에게 자력갱생과 자급자족을 강제하는 요인이었다. 2022년 1월에 들어 중국의 단둥과 북한의 신의주를 연결하는 철도를 통한 무역이 재개되었다. 2022년 5월 북한이 처음으로 코로나19 확진자 발생을 인정하면서 북한은 중국식 방역정책으로 코로나19 위기를 극복하고자 했다. 역설적이지만 북한에서 코로나19의 확산은 북중교역을 확대한 계기였다. 중국은 북한의 요청으로 의약품과 방역물품을 지원한 유일한 국가였다. 북한은 국제사회와 한국의 지원은 수용하지 않았다. 북한의 코로나19 확산으로 멈추었던 북중 철도교역은 북한이 2022년 8월 비상방역전승리를 선포한 후인 2022년 9월 들어 재개되었다.<sup>114/</sup> 한반도 평화프로세스가 지속될 때는, 미중갈등에도 불구하고 남북관계, 북미관계, 북중관계가 선순환했지만, 한반도 평화프로세스가 교착으로 가게 되면서 남북관계와 북미관계는 단절되고 미중갈등 속에서 축소된 형태로 북중관계만이 홀로 작동했다.

112/ 최장호·최유정, “2021년 북중 무역 평가: 경제난과 무역 정상화,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, vol. 22, no. 5 (2022), p. 5.

113/ “조선로동당 중앙위원회 제8기 제4차전원회의에 관한 보도,” 『조선신보』, 2022.1.1., <<https://chosonsinbo.com/2022/01/01sk-2/>> (검색일: 2022.9.10.).

114/ 김환용, “북중 화물열차 재개, 교역 정상화 신호탄... 북중러 3각 경제 공조 본격화 가능성,” 『VOA』, 2022.9.8., <<https://www.voakorea.com/a/6766665.html>> (검색일: 2022.9.10.).

### 3. 우크라이나에서의 전쟁과 전략적 노선

2022년 초 북중 철도무역이 재개될 즈음 북한은 러시아와도 교역을 재개하기 위한 논의를 진행했다. 자력갱생만으로는 기술혁신에 기초한 내생적 성장이 불가능하기 때문에 대외환경 개선은 북한에게 불가피한 선택일 수밖에 없다. 구체적 조치 가운데 하나로 북한은 2022년 1월 최고인민회의 상임위원회 전원회의에서 “무역법”을 수정보충했다. 2022년 2월 6일 개최된 최고인민회의 제14기 제6차 회의에 따르면 무역법 개정은 “국가의 유일무역제도를 환원복구”하기 위한 것이었다.<sup>115/</sup> 핵국가 경제·핵 병진노선 하에서 대외환경 개선을 위해서도 국가가 주도적 역할을 하겠다는 의지였다. 2월 2일 러시아의 극동북극개발부의 홈페이지에는 북러 관계자들이 경제적 유대와 교역을 단계적으로 회복하기 위해 논의했다는 보도가 실렸다.<sup>116/</sup>

사실 북한의 무역에서 러시아가 차지하는 비중은 평년 기준 2% 이내이기 때문에 무역재개의 효과가 크지 않을 수 있었다.<sup>117/</sup> 그런데 예측되었지만, 기대했던 것보다 북러관계와 북한의 전략적 노선에 결정적 영향을 미칠 사건이 발생했다. 2022년 2월 24일 러시아가 “특별군사작전(special military operation)”이라는 이름으로 우크라이나를 침공하면서 북러관계는 새로운 국면에 접어들게 되었다. 러시아의 전쟁 명분은 우크라이나 동부의 돈바스 지역에서 발생

115/ 홍민·홍재환·최지영, “북한 최고인민회의 제14기 제6차 회의 분석,” (통일연구원 Online Series CO 22-05, 2022.2.10.), p. 7, <<https://www.kinu.or.kr/brd/board/634/L/CATEGORY/583/menu/372?brdType=R&thisPage=7&bbIdx=61605&searchField=&searchText=>> (검색일: 2022.9.10.).

116/ 차병섭, “북한, 중국 이어 러시아와도 ‘단계적 교역 회복’ 논의,” 『연합뉴스』, 2022.2.3., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220203077500009>> (검색일: 2022.9.10.).

117/ 최장호·최유정, “2021년 북중 무역 평가: 경제난과 무역 정상화,” pp. 14~15.

하고 있다고 주장한 인권유린이었고, 전쟁의 목표는 국제적 수준에서 미국의 국제 “체제형성(system-forming)” 권력에 도전하면서, 나토에 가입하려는 우크라이나의 의도를 제지하고, 우크라이나 동부와 2014년에 병합한 크림반도를 연결하는 영토를 얻는 것이었다.<sup>118/</sup> 2022년 3월 2일 유엔 총회 긴급특별세션(Emergency Special Session)에서 러시아의 우크라이나 영토에서의 무조건적인 철군을 담은 결의안이 상정되었을 때, 북한은 러시아, 우크라이나와 국경을 접하고 있는 친러 국가 벨라루스, 아프리카의 에리트레아, 시리아 등과 함께 반대표를 던진 국가였다.<sup>119/</sup> 중국, 인도, 이란, 남아프리카공화국, 쿠바 등의 30여 개 국가는 기권했다. 러시아의 침략이 초래한 우크라이나에서의 인도적 재난에 대한 결의안에도, 북한, 벨라루스, 에리트레아, 시리아는 반대했다.

북한은 2022년 7월 13일 러시아가 전쟁 개시 이틀 전에 승인한 우크라이나 동부의 두 국가인 도네츠크인민공화국과 루간스크인민공화국을 승인했다. 러시아와 친러 세력이 집권하고 있는 시리아에 이은 인정이 북한에 의해 이루어졌다. 라틴아메리카의 쿠바, 베네수엘라, 니카라과도 두 공화국을 인정했다.<sup>120/</sup> 우크라이나는 북한이 두 공화를 인정하자 즉시 북한과 단교했다. 우크라이나 외교부는 북한이 우크라이나의 주권과 영토완정(territorial integrity)을 침해했다고 비판했다.<sup>121/</sup> 북한의 최설희 외무상은 북한 외교정책의 기본

118/ 러시아의 의도는, President of Russia, “Address by the President of the Russian Federation,” February 24, 2002, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/67843>> (Accessed September 15, 2022) 참조.

119/ UN Doc. A/RES/ES-11/1 (2022), <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/293/36/PDF/N2229336.pdf?OpenElement>> (Accessed September 10, 2022).

120/ Mansur Mirovalev, “Donetsk and Luhansk,” *Aljazeera*, February 22, 2022, <<https://www.aljazeera.com/news/2022/2/22/what-are-donetsk-and-luhansk-ukraines-separatist-statelets>> (Accessed September 30, 2022).

이념인 “자주, 평화, 친선”이 담긴 서한을 돈바스의 두 공화국에 전달했다. 북한은 2014년 러시아의 크림반도 병합에 대해서도 지지 의사를 밝힌 바 있다. 북한은 러시아의 우크라이나 침공 직후인 2월 27일에는 외무성 웹사이트를 통해 우크라이나에서의 위기의 근본 원인으로 러시아의 안보우려를 무시하는 미국의 행동을 지적했었다.<sup>121/</sup> 2022년 5월 푸틴 대통령에게 “전승절” 축전을 보낸 바 있는 김정은 위원장은, 8월 15일 북한의 “조국해방의 날”을 계기로 김정은 위원장은 “새로운 높은 단계”를 푸틴 대통령은 “포괄적이고 건설적인 쌍무관계”를 언급하는 친서정치도 러시아-우크라이나 전쟁의 와중에 만들어졌다.<sup>123/</sup> 같은 날 도네츠크인민공화국은 돈바스 지역의 재건을 위한 경제협력과 노동자 파견 등을 언급한 메시지를 북한에 보낸 것으로 알려졌다. 7월 모스크바에서 도네츠크인민공화국과 북한은 대사급 접촉을 통해 돈바스 지역 재건에 대해 논의한 바 있었다.<sup>124/</sup> 2022년 9월에는 러시아 주재 북한대사가 2년 반 정도 중단되었던 북한과 러시아 사이의 철도 화물 운행이 재개될 것이라고 밝혔다.<sup>125/</sup>

121/ “Ukraine cut N Korea ties over recognition of separatist regions,” *Aljazeera*, July 13, 2022, <<https://www.aljazeera.com/news/2022/7/13/n-korea-recognises-breakaway-of-russias-proxies-in-east-ukraine>> (Accessed September 15, 2022).

122/ Bryan Betts, “North Korea slams US actions as ‘root cause’ of crisis in Ukraine,” *NK News*, February 27, 2022, <<https://www.nknews.org/2022/02/north-korea-slams-us-actions-as-root-cause-of-crisis-in-ukraine/>> (Accessed September 15, 2022).

123/ “김정은-푸틴 축전 교환... 건설적 쌍무관계 확대,” 『VOA』, 2022.8.15., <<https://www.voakorea.com/a/6701882.html>> (검색일: 2022.9.15.); “Putin says Russia and N Korea will expand bilateral relations,” *Aljazeera*, August 15, 2022, <<https://www.aljazeera.com/news/2022/8/15/putin-says-russia-and-n-korea-will-expand-bilateral-relations>> (Accessed September 15, 2022).

124/ “Donetsk leader calls for ‘beneficial’ ties with North Korea,” *Aljazeera*, August 17, 2022, <<https://www.aljazeera.com/news/2022/8/17/donetsk-leader-ties-with-north-korea-ukraine-russia>> (Accessed September 15, 2022).

125/ “주러시아 북한대사 북-러 철도 운송 이달 재개,” 『VOA』, 2022.9.9., <<https://www.voakorea.com/a/6738154.html>> (검색일: 2022.9.15.).

우크라이나에서의 전쟁의 개시와 함께 북러관계는 새 협력국면에 접어들었다. 반면 한국은 2022년 6월말 러시아에 맞서 우크라이나에서 간접전을 수행하고 있는 미국이 주도하는 나토로 갔다. 글로벌 중추국가를 자임한 한국은 우크라이나에서의 전쟁을 계기로 국제적 수준에서 가치와 규범의 연대를 구축하고 동북아 지역에서는 한미일 협력을 공고히 하고자 했다. 우크라이나에서의 전쟁을 계기로 남북한은 각기 다른 진영에 참여한 것이다. 남북관계가 진영 대립의 한 형태가 될 공산이다. 그러나 북한이 참여하려는 중국과 러시아가 주도하는 진영은 미국 주도의 나토처럼 집단방위를 목표로 제도화되어 있지 않은 느슨한 결합체다.

우크라이나에서의 전쟁의 와중인 2022년 6월 세계경제의 1/4을 차지하는 브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아프리카공화국이 참여하는 BRICS(Brazil, Russia, India, China and South Africa, 브릭스) 정상 화상회의에서는 미국 주도의 패권적 질서에 맞서 “비서구적 스타일, 형태, 원칙을 가진 다자적(multilateral) 협력”을 강조한 바 있다.<sup>126/</sup> 미국과 갈등하고 있는 ‘이란’과 브라질과 같은 라틴아메리카 국가인 ‘아르헨티나’는 브릭스 참여를 타진했다.<sup>127/</sup> 중국과 인도는 우크라이나에서의 전쟁 와중에도 러시아산 화석연료를 대량 수입하는 국가이기는 하지만,<sup>128/</sup> 유엔 총회에서 채택한 러시아를 규탄하는

126/ Liam Gibson, “At BRICS summit, China sets stage to tout its governance model,” *Aljazeera*, June 22, 2022, <<https://www.aljazeera.com/economy/2022/6/22/at-brics-summit-china-seeking-stage-for>> (Accessed September 15, 2022).

127/ “Iran applies to join BRICS group of emerging countries,” *Aljazeera*, June 28, 2022, <<https://www.aljazeera.com/economy/2022/6/28/iran-applies-to-join-brics-group-of-emerging-countries>> (Accessed September 15, 2022).

128/ 2022년 6월말 현재 러시아산 화석연료 최대수입국은 중국이고, 그 다음이 유럽 국가들이고, 인도가 8위였다. N. Conte, “Who’s Still Buying Fossil Fuels From Russia,” *Visual Capitalist*, June 28, 2022, <<https://www.visualcapitalist.com/whos-still-buying-fossil-fuels-from-russia/>> (Accessed November 30, 2022).

결의안에 두 국가는 기권을 했고,<sup>129/</sup> 특히 인도는 미국의 인도-태평양 전략의 핵심 국가 가운데 하나다. 즉 미국 주도의 진영에 맞서는 ‘반미(反美)’ 진영의 결합 강도는 상대적으로 약하다. 북한의 역사적 경험의 소산인 ‘자주외교’는 상대적으로 느슨한 진영에 참여하는 것에 매력을 느낄 수 있다. 우크라이나에서의 전쟁을 계기로 북한은 북러 밀착의 형태로 반미 진영에 참여하고 있다.

우크라이나에서의 전쟁으로 작지만 실행가능한 대외환경의 개선의 창이 열린 북한에게는 핵국가의 경제·핵 병진노선을 변화된 국제정세 속에 다시금 천명할 유인이 생겼을 수 있다. 2022년 9월 8일 김정은이 최고인민회의 제14기 제7차 회의에서 한 “시정연설”은 국내적으로는 코로나19의 확산을 경험한 김정은 정권의 경제·핵 병진노선의 현재 형태의 골간을 보여준다. 북한의 전략적 노선이 대내외 정세에 의해 재정의되고 있음을 확인할 수 있다.

첫째, 우크라이나에서의 전쟁을 거치며 북한의 국제정세에 대한 인식은 ‘신냉전’에서 다극체제로 이행했다. 김정은 위원장은 2021년 9월 29일 최고인민회의의 시정연설에서는 미국의 진영화 정책을 “편가르기식대외정책”으로 규정하며 “국제관계구도가 ‘신냉전’구도”로 변화되었다고 주장했었다.<sup>130/</sup> 김정은 위원장은 시정연설 직후인 10월 1일 중국의 시진핑 총서기에게 보낸 축전에서 “적대세력의 광란적인 반중국 대결책동”을 언급하며 “신냉전”의 구체적 형태를 미중갈등으로 지적했었다.<sup>131/</sup> 그러나 우크라이나에서의 전쟁을 계기로 북러관

129/ 김재중, “유엔 ‘러시아의 우크라 침공 규탄’ 결의안 채택…중국·인도는 기권 북한은 반대,” 『경향신문』, 2022.3.3., <<https://m.khan.co.kr/world/world-general/article/202203030636001#c2b>> (검색일: 2022.11.30.).

130/ “경애하는 김정은동지께서 역사적인 시정연설 《사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여》를 하시었다,” 『로동신문』, 2021.9.30.

131/ 김지은, “김정은, 시진핑에 건국 72돌 축전,” 『한겨레신문』, 2021.10.1., <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/1013505.html>> (검색일: 2022.9.25.).

계가 새 국면에 접어들면서 2022년 9월 최고인민회의의 시정연설에서는, “신냉전” 대신 “미국이 제창하는 일극세계로부터 다극세계로의 전환”을 언급했다.<sup>132/</sup> 전쟁 와중인 2022년 6월 17일 푸틴 대통령이 ‘상트페테르부르크 국제경제포럼’ 연설에서 미국 “단극세계”의 종언과 “다극세계”의 도래를 강조했던 것과 비슷한 국제정세 인식이었다.<sup>133/</sup> 푸틴 대통령은 그 연설에서 러시아와 중국에게 다극세계는 서로 공유하는 “핵심이익”이라고 주장했다. 사실 현재의 국제정세는 신냉전보다는 서구 대 비서구의 대립으로 이해할 수 있고, 다수의 국가들은 진영의 경계에 위치해 있다.<sup>134/</sup> 즉 친미진영보다 느슨한 반미진영도 국제정세를 신냉전으로 이해하는 것이 적절하지 않음을 보여주는 지표이다.

둘째, 우크라이나에서의 전쟁은 북한에게 핵국가의 병진노선 하에서 조선로동당 제8차 대회에서 언급한 것처럼 “힘의 균형”에 입각한 평화를 재확인하게끔 한 계기였다.<sup>135/</sup> 우크라이나에서의 전쟁의 발발은, 우크라이나, 러시아, 영국, 미국이 체결한 우크라이나의 ‘핵무기의 제거/핵확산금지조약 가입’과 우크라이나에 대한 ‘안전보장’을 교환하는 1994년 「부다페스트 양해각서」의 무효화였다. 2014년 러시아가 우크라이나를 침공하고 크림반도를 병합한 이후인 2015년 2월 러시아, 우크라이나, 유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE)가 체결한 「민스크 협정 II」도

132/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설,” 『로동신문』, 2022.9.9.

133/ President of Russia, “St Petersburg International Economic Forum Plenary session,” June 17, 2022, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/68669>> (Accessed September 20, 2022).

134/ 이해정, “푸틴의 우크라이나 전쟁, 바이든의 민주주의 기획 그리고 새로운 국제(무)질서,” 『동향과 전망』, 제116호 (2022), p. 34.

135/ “조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9.

우크라이나에서의 전쟁의 재발로 무력화되었다. 즉 두 ‘평화협정’으로 전쟁이 억제되지 않는 것을 보며 북한은 핵국가의 힘을 통한 평화를 생각했을 것이다. 특히 북한은 선 비핵화 후 평화협정 방식을 가능한 정책대안에서 제외했을 것이다.

2022년 9월 개최된 최고인민회의 시정연설에서 김정은 위원장은 “절대로 먼저 핵포기란, 비핵화란 없으며 그를 위한 그 어떤 협상도, 그 공정에서 서로 맞바꿀 흥정물도 없”다고 했다.<sup>136/</sup> 최고인민회의 시정연설의 법제화인 「핵무력정책에 대하여」 법령에 대해 김정은 위원장은 핵국가 지위를 “불가역적인것”, “불퇴의 선”으로 만들었다고 평가했다.<sup>137/</sup> 「핵무력정책에 대하여」는 2013년 4월에 채택한 「자위적핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데」 대한 법령을 대체하는 것이었다. 두 법령을 비교하면, 핵국가의 경제·핵 병진노선 이후 우크라이나에서의 전쟁을 계기로 한 북한의 핵전략 변화를 관찰할 수 있다.

두 법령을 비교하면 다음과 같은 차이와 공통점이 있다. 첫째, 「핵무력정책에 대하여」에서는 자위적(自衛的, self-defensive)이란 수식을 없앴다. 따라서 방어적 법령보다는 공격적 성격의 느낌을 준다. 대신, 기타 조항에서, 「핵무력정책에 대하여」 법령이 “정당한 자위권 행사를 구속하거나 제한하는 것으로 해석되지 않는다”를 첨가했다. 둘째, 「자위적핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데」 법령에서는 비핵국가들에게 핵무기를 사용하거나 핵무기로 위협하지 않는다고 했지만, 「핵무력정책에 대하여」에서는 “비핵국가들이 다른 핵무기보유국과 야합하여” 북한을 침략하지 않는 한에서만 비핵국가에게 이른바

136/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설,” 『로동신문』, 2022.9.8.

137/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령 조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여,” 『로동신문』, 2022.9.9.

‘소극적 안전보장’을 제공한다고 밝혔다. 동북아지역 비핵국가인 한국, 일본, 몽골 등이 핵국가와 “야합”해 북한을 공격한다면 핵반격의 대상이 될 수도 있다는 의미로 해석된다. 셋째, 「핵무력정책에 대하여」에서는 핵무기 사용과 관련하여 공격을 받았을 때뿐만 아니라 “림박하였다고 판단되는 경우”를 추가함으로써 제8차 당대회에서 언급한 핵선제타격의 길을 열어 놓았다. 넷째, 핵 비확산에 대한 약속은 2013년 법령과 비슷하게 유지되었다. 그러나 적대적인 핵보유국들과 적대관계가 해소되면 핵 비확산과 핵물질의 안전한 관리를 위한 국제적 노력에 협조한다는 조항이 2013년 4월 법령에는 있지만, 2022년 9월 법령에는 없다. 다섯째, “핵무력을 질량적으로 갱신, 강화”하겠다는 의지도 두 법령에 비슷하게 담겼다. 여섯째, 2013년 4월 법령에 있던 “핵군축”에 대한 지지가 「핵무력정책에 대하여」에는 없다.

셋째, 북한은 우크라이나에서의 전쟁을 계기로, 핵국가를 자임했지만 갈등 관련국들이 핵국가로 묵인하고 있는 상황에서 핵국가로 인정을 받기 위해서는 핵무기 사용의 ‘결의(resolve)’가 강화되어야 한다고 생각했을 것이다. 자신들의 억제력이 인정될 때, 경제·핵 병진노선에서 경제에 보다 많은 자원을 배분할 수 있는 길이 열리게 된다. 북한은 조선로동당 제8차 대회에서 전쟁에서 실제로 사용 가능할 수 있는 전술핵무기의 개발 의지를 보인 바 있다.<sup>138/</sup> 전술핵무기는 국지전 등 전장에서 목적 달성을 위해 사용하는 소형 핵탄두 및 운반시스템을 지칭하는 것으로, 우크라이나에서의 전쟁 발발 이후 푸틴의 러시아가 전세가 불리하다고 느낄 때마다 전술핵무기 사용 가능성이 논의되곤 했다.<sup>139/</sup> 2022년

138/ “조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9.

139/ “우크라이나 전쟁: 러시아는 전술핵무기를 사용할까,” 『BBC NEWS 코리아』, 2022.9.26., <<https://www.bbc.com/korean/63030530>> (검색일: 2022.9.30.).

9월 30일 우크라이나 네 지역을 병합하는 선언을 할 때도 푸틴 대통령은 “모든 무력으로(with all the forces)” 자국의 영토를 방어할 것이라고 말한 바 있다.<sup>140/</sup> 모든 무력 안에 핵무기가 포함된다는 추론이 러시아의 핵무기 사용 가능성의 근거다. 김정은 위원장은 시정연설에서 “군력강화”와 관련하여 “가장 중요하게는 우리 핵무력의 전투적신뢰성과 작전운용의 효과성을 높일수 있게 전술 핵운용공간을 부단히 확장하고 적용수단의 다양화를 더 높은 단계에서 실현하여 핵전투태세를 백방으로 강화해”야 한다고 말했다.<sup>141/</sup> 물론 전술핵무기 사용 결의는 한편으로 핵국가 인정을 위한 수단이기도 하지만, 다른 한편 한반도 안보딜레마의 심화와 폭력적 분쟁의 가능성을 높일 수 있다.

넷째, 북한은 우크라이나에서의 전쟁에서 경제발전을 위한 기회 의 창을 보았을 수 있다. 미국의 제재를 함께 경험하고 있는 쿠바에 2022년 7월 우크라이나에서의 전쟁 이후 러시아산 원유가 처음 도착했다.<sup>142/</sup> 단발사건이 아니었다. 이후 러시아의 쿠바에 대한 원유 수출은 계속되고 있다. 쿠바와 마찬가지로 원유가 기간산업의 원자재인 북한에게도 제재, 코로나19, 자연재해로 인한 경제위기를 극복하는 데 러시아산 원유가 매력적인 대안일 수 있다. 러시아가 원유를 대가로 북한산 무기를 구입하고 있다는 서구 언론의 보도도 나오

---

140/ President of Russia, “Signing of treaties on accession of Donetsk and Lugansk people’s republics and Zaporozhye and Kherson regions to Russia,” September 30, 2022, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/69465>> (Accessed October 22, 2022).

141/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설,” 『로동신문』, 2022.9.9.

142/ Paul Peachey, “First Russian oil arrives in Cuba since Ukraine invasion,” *TradeWinds*, July 15, 2022, <<https://www.tradewindsnews.com/tankers/first-russian-oil-arrives-in-cuba-since-ukraine-invasion/2-1-1261326>> (Accessed September 30, 2022).

고 있다.<sup>143/</sup> 북한이 자신의 매체인 『조선중앙통신』을 통해 러시아와 북한의 무기거래라는 미국의 반북(反北) 수사를 확산시키는 것에 경고한다는 발언을 보도한 언론은 중동의 『알자지라(Aljazeera)』였다.<sup>144/</sup> 러시아산 원유를 매개로 한 북한의 러시아에 대한 무기 수출의 진위를 파악하는 것은 후일의 일이지만, 이 보도들은 러시아가 북한에게 유엔 안보리의 제재가 지속되는 조건에서도 경제성장의 기회를 제공할 수 있음을 보여주는 것이다.

2021년 1월 조선로동당 제8차 대회에서 북한은 “자립경제의 기본 동력인 전력생산”을 “경제건설을 다그치고 인민생활을 높이기 위한 선결조건”으로 제시한 바 있다.<sup>145/</sup> 러시아로부터의 원유수입은 북한에게 이 선결조건을 해소할 수 있는 기회일 수 있다. 제8차 당대회에서 북한이 제시한 발전전략은 금속공업과 화학공업을 우선하는 전략이었고, 따라서 전력산업의 성장은 중공업 우선 발전전략을 선택했을 때 그리고 인민의 삶을 우선시하는 인민대중제일주의를 고려했을 때 관건이 될 수밖에 없다. 김정은 위원장의 2022년 9월 시정 연설에서도 기간공업부문이 인민경제를 “견인”해야 한다는 생각은 반복되고 있다. 물론 내생적 성장을 위한 “대중적기술혁신운동”도

143/ Julian E. Barnes, “Russia Is Buying North Korean Artillery, According to U.S. Intelligence,” *The New York Times*, September 5, 2022, <<https://www.nytimes.com/2022/09/05/us/politics/russia-north-korea-artillery.html>> (Accessed September 30, 2022); Brian Evans, “Russia could use its oil to buy weapons from North Korea as sanctions limit the Kremlin’s ability to resupply its military, analysts say,” *Markets Insider*, September 9, 2022, <<https://markets.businessinsider.com/news/commodities/russian-oil-north-korea-weapons-artillery-sanctions-ukraine-war-resupply-2022-9>> (Accessed September 30, 2022).

144/ “N Korea denies sending weapons to Russia, tells US to ‘shut up,’” *Aljazeera*, September 22, 2022, <<https://www.aljazeera.com/news/2022/9/22/n-korea-denies-sending-weapons-to-russia-tells-us-to-shut-up>> (Accessed September 30, 2022).

145/ “조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9.

김정은 위원장의 시정연설에서 한 지점이다.<sup>146/</sup> 그러나 “과학연구부문에서는 건수나 채우는 식의 태도를 철저히 경계하고”란 말은 기술혁신에 기초한 내생적 성장이 북한 내에서 제한적임을 자인하는 표현으로 보인다.

외자주도 성장론까지는 아니지만, 김정은 위원장의 시정연설에서는 북한의 경제발전을 위한 대외환경의 개선이 강조되고 있음을 볼 수 있다. 반미진영에 들어섰지만, 반미진영 내에서도 등거리 외교를 하고픈 북한은 “국제정세의 발전추세와 자주강국의 지위에 맞게 대외관계를 주동적으로 발전시킬 것”임을 밝혔다. 북러관계의 새 국면에 대한 기대의 표현으로 읽힌다. 더 나아가 “자본주의나라들과 다방면적인 교류와 협력을 발전시켜나가기 위한 외교전을 모색”하겠다는 의지는, 북중관계, 북러관계의 진전을 기초로 진영의 박인 북미관계와 남북관계도 경제성장을 위해 도움이 된다면, 개선하겠다는 의지일 수 있다.

마지막으로, 우크라이나에서의 전쟁이 북한의 전략적 노선을 경유하여 한반도 평화·비핵 체제 구축에 미치는 영향이다. 조선로동당 제8차 대회에서 확립한 ‘핵국가의 경제·핵 병진노선’은 핵국가의 인정과 핵군축이 아니면 비핵화 프로세스에 참여하지 않겠다는 의지의 표현이었다. 북한의 핵능력 고도화를 통한 군비증강이 한국의 자체 군비증강과 한미동맹의 강화와 맞물릴 때, 한반도 안보딜레마는 불가피할 수밖에 없다. 현재 서로의 억제력을 인정하며 협력으로 선회할 수 있는 균형점까지는 도달하지 못한 상태다. 북한이 한국과 미국이 군비증강을 하면서도 자신들의 핵무력 고도화를 비판하는 것을 이중 기준이라고 비판했듯이, 러시아-우크라이나 전쟁의 원인

<sup>146/</sup> “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설,” 『로동신문』, 2022.9.9.

가운데 하나가 미국 주도의 나토의 동진과 동유럽국가에 대한 미사일방어체제의 구축과 이에 대한 러시아의 대응이라면, 마찬가지로 서구의 이중 기준도 작동하고 있다.<sup>147/</sup> 북한으로서는 우크라이나에서의 전쟁을 계기로 또 다른 이중 기준을 목도하고 있는 셈이다. 한미가 북한에게 군사적, 경제적, 외교적 대가를 제공하는 적극적 관여를 하지 않으려 한다면, 북한은 북중, 북러관계를 축으로 한 대외관계를 지속할 수밖에 없을 것이다. 그렇다면, 갈등 당사자들이 모두 참여해야 만들 수 있는 한반도 평화·비핵 체제 구축은 요원할 수밖에 없다. 북한이 우크라이나에서의 전쟁을 계기로 핵국가의 경제·핵 병진노선을 공고화하고 있다면, 특히 군사 분야와 관련되어 어느 한편의 선제적 포용 없이는 시작될 수 없는 한반도 평화·비핵 체제 구축을 위한 평화프로세스는 불가능한 기획일 수밖에 없다. 핵국가 경제·핵 병진노선이 북한의 경제를 심각하게 제약한다면 북한이 전략적 노선을 수정할 수도 있다. 그러나 우크라이나에서의 전쟁은 북한을 압박하는 구조적 제약을 벗어나게 할 수 있는 기회를 제공하고 있는 것처럼 보인다. 우크라이나에서의 전쟁의 경과와 결과에 의존하는 한반도 정세다.

<sup>147/</sup> Al Jazeera Staff, “‘Double Standards’: Western Coverage of Ukraine war criticised,” *Aljazeera*, February 27, 2022, <<https://www.aljazeera.com/news/2022/2/27/western-media-coverage-ukraine-russia-invasion-criticism>> (Accessed September 30, 2022).

# Ⅲ. 바이든 정부의 대외전략과 한반도정책

이혜정(중앙대학교)

KINU

KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION

## 바이든 정부의 대외전략과 한반도정책

### 1. 문제 설정: 미국의 ‘3무(無) 3책(責)’ 한반도정책

미국의 대외전략은 한반도의 평화와 안정, 번영에 핵심적 요소이지만, 미국은 한반도의 특성 및 북한은 물론 한국의 미국에 대한 기대를 최우선적으로 고려하는 한반도정책을 지니고 있지는 않다. 북한과 한국에 대한정책의 종합으로 볼 수 있는 미국의 한반도정책은 미국의 지구적, 지역적 전략은 물론 국내 정치의 규율을 받는다.

냉전의 종언 이래 미국의 대외전략은 대내외적 환경의 변화에 따라 진화해 왔고, 특히 트럼프(Donald Trump) 정부 이래 한반도정책은 반전을 거듭해 오고 있다. 소련연방 자체가 붕괴되면서 냉전의 진영체제가 종식되자, 1990년대 미국은 기존의 동맹체제를 확대·발전시키는 한편 미국의 자본주의와 민주주의 체제의 보편적 정당성을 주창하면서 전 지구적으로 지구화(세계화)를 추진하였다. 20세기 말 미국은 역사적 유례없는 힘과 영향력을 지닌 패권을 수립한 것으로 평가되었다. 하지만 ‘역사의 종언’, ‘자유주의 국제질서’, ‘규칙 기반 국제질서’ 등으로 정당화·명문화된 미국의 단극 패권은 21세기 들어서 쇠퇴를 거듭했다. 9.11 테러, 2008년 글로벌 금융 위기, 2016년 대선에서 트럼프의 승리 등이 주요한 변곡점이었다.<sup>148/</sup>

트럼프 정부는 기존의 미국 패권과 민주주의의 전통과 규범을 파괴했지만, 한반도 평화의 새로운 기회를 제공하기도 했다. 트럼프는 2016년 북한의 핵실험을 배경으로 대선 운동 기간 북한에 대한 군사 공격과金正은과의 담판을 오가는 ‘이단적’ 정책을 내놓았다. 그리고 2017년 북한의 대륙간탄도탄(ICBM) 발사 성공 및 문재인 정부의 (평창 동계 올림픽 계기 한미군사훈련 중단과 2018년 4월 판문점 회담 등) 한반도 평화프로세스 추진을 배경으로는 2018년 6월 싱가포르 북미정상회담을 갖는 파격을 연출했다.

2018년의 판문점과 싱가포르 선언은 남북미가 관계 개선과 한반도 평화체제 및 비핵화를 (북한이 선호하는 선 관계 개선 및 평화체제 수립 이후 비핵화는 아니더라도) 적어도 동시적, 포괄적으로 추진하는 데 합의했다. 이는 기존의 북한에 대한 선 비핵화 요구와 북한의 비핵화를 경제적으로 보상하는 안보-경제 교환 모델을 넘어서, 북한과 한미동맹 사이의 안보딜레마를 안보 대 안보의 교환으로 극복하려는 역사적인 시도였다. 그 함의는 한미동맹과 남북미 관계는 물론 미일동맹 등 지역 질서, 그리고 지구적 차원에서 비확산 레짐 전반에 영향을 미치는 것이었다.

한반도 평화프로세스는 한미 군사동맹의 제도적·이념적 관성과 일본의 조직적 반대에 직면한데다가 트럼프가 탄핵과 대선 등으로 대북 협상에 대한 국내정치적 지지를 동원할 능력이 제한되고 협상에 대한 그의 집중도와 의지 자체가 저하되면서 결국 좌초되었다. 싱가포르 정상회담 이후 종전선언과 경제제재 해제에 대한 실무협상이 표류하더니, 2019년 2월의 하노이 북미정상회담은 ‘노딜’로 끝났다. 문재인 정부의 중재 노력이 6월 판문점에서 남북미 정상의 회

---

148/ 이에 관한 구체적 분석은, 이혜정, 『냉전 이후 미국 패권』 (파주: 한울아카데미, 2017), pp. 89~261; 이혜정, “단극의 환상과 현실: 탈냉전기 미국 대전략의 진화,” 『한국과 국제정치』, 제36권 1호 (2020), pp. 37~79.

동을 이끌어냈지만, 이후 한미연합군사훈련은 재개되고 북미 협상은 중단되었다. 코로나19가 도래하면서 북한은 한국의 인도적 지원을 거부한 것은 물론 북중무역까지 중단하면서 전면적인 봉쇄에 돌입했고, 남북관계는 2020년 6월 북한의 개성 남북연락사무소 건물 폭파가 상징하듯 완전히 단절되었다.

2020년 미국 대선은 코로나19의 ‘대혼란’ 속에서 치러졌다.<sup>149/</sup> 코로나19가 경기 침체와 인종 위기, 기후위기와 착종된 복합 위기가 발생했다. 북한은 다시 미국 주류의 전형적인 인식인 불량국가와 실패국가로 취급되었고, 한반도 평화프로세스는 미국 대선의 의제가 전혀 아니었다. 대표적인 주류 정치인인 바이든(Joe Biden)이 광범위한 반트럼프 연합의 결성을 통해서 역대 최다 득표로 승리하였지만, 트럼프도 역대 두 번째로 많은 표를 얻었다. 트럼프는 공언해온 대로 선거 결과에 불복했고, 그의 지지자들은 2021년 1월 6일 승리를 확인하고 있던 의사당에 난입하였다. 코로나19에 의한 국제 무질서의 증폭과 ‘1.6 사태’가 증명한 미국 민주주의의 위기를 배경으로 출범한 바이든 정부는 ‘미국의 귀환’이란 구호 아래 미국 민주주의의 개혁과 국제적 리더십의 복원을 주창했다.<sup>150/</sup>

출범 2년차인 바이든 정부는 11월 중간 선거를 앞두고 있다. 대내외적으로 ‘미국의 귀환’은 이루어졌는가? 그리고 한반도 평화프로세스 혹은, 보다 일반적인 차원에서, 한반도의 평화와 안정, 번영의 상황은 어떠한가? 2021년 여름이 바이든 정부가 대내외적으로 고난

149/ 이혜정, “코로나19가 불러온 ‘대혼란’의 시대,” 『프레스리안』, 2021.6.22., <<https://www.pressian.com/pages/articles/2020062214211596783>> (검색일: 2022.9.30.).

150/ U.S. Department of State, ““America is Back”: President Biden Outlines His Vision for U.S. Foreign Policy,” February 2, 2021, <<https://www.state.gov/dipnote-u-s-department-of-state-official-blog/america-is-back-president-biden-outlines-his-vision-for-u-s-foreign-policy/>> (Accessed September 30, 2022).

을 겪기 시작한 변곡점이라면, 2022년 여름은 바이든 정부가 제한적이거나 성공을 거두면서 중간 선거에서 선전을 기대하기 시작한 변곡점이다.

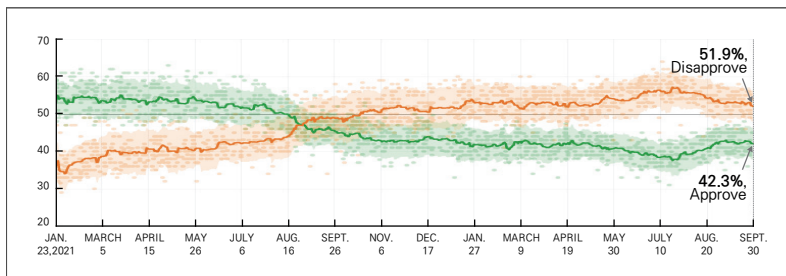
2021년 4월 바이든 정부는 트럼프 정부가 탈레반 정권과 맺은 평화협정을 승계하여 9월 11일 이전까지 아프가니스탄에서 전면 철군한다고 발표했다.<sup>151/</sup> 바이든 정부는 아프가니스탄의 가니 정부가 최소한 미군이 철수하는 몇 달은 버틸 것으로 예상했지만, 아프간 정부군은 미군 철수가 시작되면서 군수 지원이 중단되고 사기가 떨어지면서 급격히 무너졌다. 테러 공격으로 카불 공항을 지키던 미군의 희생이 발생했고 미국인 소개가 채 끝나기도 전인 8월에 수도 카불이 탈레반에 함락되었다. 전면 철군 자체에 대한 논란은 차치하고 미국인과 미국을 지원한 아프가니스탄인들의 소개 작전을 제대로 시행하지 못한 데 대한 비판이 쏟아졌다. 미국이 영국과 함께 호주와 핵 잠수함 개발을 돕는 미영호(Australia, United Kingdom, and United States: AUKUS) 동맹의 출범도, 호주가 기존 프랑스와의 계약을 사전 협의 없이 파기하고 미국도 이 과정에서 프랑스와의 협의를 제대로 진행하지 않음으로써, 파열음을 냈다. 상원 외교위원장을 오래 역임했고 오바마 정부의 부통령이었던 바이든 자신을 비롯해서 기존 민주당 정부에서 경험을 쌓은 인재들이 등용되어 신선함은 떨어져도 유능하기는 할 것으로 기대되었던 외교안보팀으로서는 큰 타격이었다. 대내적으로는 2021년 하반기 공화당의 반대 및 민주당 내 진보와 중도의 분열로 바이든 정부가 국내 경제재건, 기후위기와 체제적 인종주의 대응, 복지 확충 등 다목적으로 3.5조 달러

---

151/ The White House, "Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan," April 14, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/14/remarks-by-president-biden-on-the-way-forward-in-afghanistan/>> (Accessed September 30, 2022).

규모로 추진하던 「더 나은 재건(Build Back Better)」 법안이 표류한 것이 큰 타격이었다.<sup>152/</sup> 2021년 8월 바이든의 직무수행에 대한 부정적 평가가 긍정적 평가를 앞서기 시작했다(<그림 III-1> 참고).

**그림 III-1** 바이든의 직무수행에 대한 지지율(2021.1.22.~2022.9.30.)



출처: FiveThirtyEight, "How popular is Joe Biden?" October 1, 2022, <<https://projects.fivethirtyeight.com/biden-approval-rating/>> (Accessed October 2, 2022).

2022년 2월 푸틴(Vladimir Putin)의 우크라이나 침공은 바이든 정부뿐 아니라 전 지구적으로 국제 무질서가 증폭되는 역사적 변곡점이었다. 바이든 정부의 외교안보팀에게는 카불의 실패를 만회할 기회이기도 했다. 바이든 정부는 G7과 나토, 유럽연합 및 한국과 호주, 뉴질랜드 등을 규합하며 러시아에 대한 이념적 공세와 경제제재 및 나토의 (핀란드와 스웨덴 가입을 통한) 북진을 조직하고, 우크라이나에 대한 군사, 경제, 재정, 정보 등 다방면의 지원을 주도했다. 동시에 중국과의 책임 있는 전략경쟁을 모토로 하는 인도-태평양 전략과 대 중국 정책을 발표하고, 이를 위한 인도-태평양 경제 프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework: IPEF)를 출범시켰다. 그리고 2022년 여름 중국 견제와 공급망 탄력성, 미국 제조

<sup>152/</sup> Emily Cochrane and Catie Edmondson, "Manchin Pulls Support From Biden's Social Policy Bill, Imperiling Its Passage," *The New York Times*, December 19, 2021, <<https://www.nytimes.com/2021/12/19/us/politics/manchin-build-back-better.html>> (Accessed September 30, 2022).

업 부활을 위한 산업정책인 「반도체 칩과 과학법(The CHIPS and Science Act)」, 그리고 「더 나은 재건」의 축소판으로 기후위기 대응을 위한 보조금 지급, 건강보험 의료수가 인하, 제한적 증세를 내용으로 하는 「인플레이션 감축법(The Inflation Reduction Act)」 등이 의회를 통과하면서 바이든 지지율이 반등하기 시작했다(<그림 III-1> 참고).<sup>153/</sup>

바이든 정부는 우크라이나 전쟁의 평화협상이나 러시아에 대한 경제제재가 악화시킨 세계 경제의 인플레이션이나 에너지, 식량 위기의 해결에는 역할을 못하고 있지만, 러시아의 우크라이나 침공에 맞서 서구의 단합을 주도하고 미국 우선주의 산업정책을 입법화한 점에서 ‘미국의 귀환’에 제한적이거나 성공했다고 볼 수 있다. 하지만, 이러한 성공은 한반도 평화프로세스의 복원이나 한반도 상황의 안정으로 이어지지 않았다. 2021년 5월 발표된 바이든 정부의 ‘잘 조율되고 실용적인’ 대북정책이 실제적으로는 기존의 경제제재와 군사동맹체제의 이익을 우선하며 북한에 대한 새로운 제안을 전혀 제시하지 않으면서 북미 협상의 진전은 전혀 없었다.<sup>154/</sup> 우크라이나

---

153/ The White House, “FACT SHEET: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China,” August 9, 2022, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>> (Accessed September 30, 2022); The White House, “Remarks by President Biden At Signing of H.R. 5376, The Inflation Reduction Act of 2022,” August 16, 2022, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/08/16/remarks-by-president-biden-at-signing-of-h-r-5376-the-inflation-reduction-act-of-2022/>> (Accessed September 30, 2022).

154/ 바이든 정부의 대북정책은 기존 대북정책 검토 결과에 대한 백악관 대변인의 브리핑을 통해 처음 발표되었다. The White House, “Press Gaggle by Press Secretary Jen Psaki Aboard Air Force One En Route Philadelphia, PA,” April 30, 2022, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/04/30/press-gaggle-by-press-secretary-jen-psaki-aboard-air-force-one-en-route-philadelphia-pa/>> (Accessed September 30, 2022).

전쟁으로 미국이 중국과의 기존 ‘전략경쟁’에 더해 러시아와 전면적으로 대립하면서, 북한의 미사일과 ICBM 발사에 대한 유엔 차원의 추가 대북제재는 봉쇄되었다. 2022년 문재인 정부의 후임으로 강경한 대북정책을 주창하는 윤석열 정부가 들어서면서, 안보는 물론 경제와 가치 차원에서도 협력한다는 이명박 정부 이래 한미 전략동맹의 기조는 더욱 강화되고 북핵문제에 대한 대응은 한미동맹의 군사력, 특히 미국의 확장억제 강화에 집중되고 있다.

바이든 정부의 대북정책이 실제적으로는 북핵문제의 외교적 해법 혹은 외교 우선 정책이 아니라 △새로운 제안도 없고, △경제제재와 군사훈련 등에서의 타협도 없으며, △북한의 핵능력 증진 등 새로운 상황에서 그 어떤 조정도 없는 ‘3무(無)’ 정책이라면, 바이든 정부의 대한, 한미동맹 정책은 미국 대외전략 전반에서의 안보, 경제, 이념에 기여하는 한국의 책무를 강조하는 ‘3책(責)’ 정책이라 할 것이다.

2022년 9월 북한은 선제 핵사용을 입법화했다.<sup>155/</sup> 한국은 바이든 정부가 인플레이 감축법을 통해 (북미가 아닌) 한국에서 제조된 전기차에 대한 보조금 지급을 중단하자 안덕근 통상교섭본부장과 이창양 산업통상자원부 장관 등을 통해 이 조치가 한미 FTA(Free Trade Agreement, 자유무역협정)와 WTO(World Trade Organization, 세계무역기구) 규정에 위배되고 동맹의 이익을 침해한다는 우려를 제기하며 시정을 요구하기 시작했다.<sup>156/</sup> 백악관 자료는 9월 유엔 총회 참석을 계기로 한 한미 정상 회동에서 다루어진 이슈들—북핵 대응 공조와 경제안

155/ 정육식, “미해-북핵 맞선 한반도 ‘공포의 균형’... 미소 냉전 때보다 불안정.” 『한겨레신문』, 2022.9.26., <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/1060093.html>> (검색일: 2022.9.30.).

156/ Christian Davies and Song Jung-a, “South Korea complains of growing friction with US over high-tech trade: Seoul’s trade minister accuses Joe Biden of about-face on electric vehicle subsidies,” *Financial Times*, September 19, 2022, <<https://on.ft.com/3Uh8P97>> (Accessed September 30, 2022).

보, 공급망 등의 협력 및 기후위기와 보건협력-을 열거할 뿐, 전기차 보조금 문제에 대해서는 언급하지 않았다.<sup>157/</sup> 서울을 방문한 해리스(Kamala Harris) 부통령은 윤석열 대통령과의 만남에서 전기차 보조금 문제에 대한 한국의 우려를 알고 있다며 그에 대한 (해결이 아니라) 협의를 약속했고, 판문점을 방문해서는 북한 정권을 비판하고 한국 방위에 대한 미국의 공약을 재확인했다.<sup>158/</sup> 동해에 미국의 핵추진 항공모함이 진입하고 독도 인근에서 한미일 군사훈련이 진행 중인 가운데 북한은 연이어 미사일을 발사했다. 트럼프가 김정은, 문재인과 판문점에서 만났던 2019년 여름은 한반도 평화프로세스가 유실되기 시작했어도 적어도 이렇게 군사적 시위와 훈련이 난무하는 상황은 아니었다. 또, 미국이 ‘중국을 따라하는 산업정책’으로 한국의 대기업을 동원하기도 하고 차별하기도 하는 상황도 아니었다.<sup>159/</sup>

바이든 정부의 ‘3무’ 대북정책과 ‘3책’ 대한, 동맹 정책은 과연 한반도의 평화와 안정, 번영에 기여하는가? 이들 한반도정책을 규율하는 바이든 정부의 지구적, 지역적 전략은 무엇인가? 특히 경제적 미국 우선주의와 강경한 러시아, 중국 정책은 강고하게 자리잡은 것인가? 얼마나 효과적인가? 이들 정책이 한국에게 어떤 영향을 미치는가? 미국에 안보를 의존하는 한국의 입장에서 과연 대안은 있는

---

157/ The White House, “Readout of President Joe Biden’s Meeting with President Yoon Suk Yeol of the Republic of Korea,” September 21, 2022, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/21/readout-of-president-joe-bidens-meeting-with-president-yoon-suk-yeol-of-the-republic-of-korea/>> (Accessed September 30, 2022).

158/ The White House, “Readout of Vice President Harris’s Meeting with President Yoon of the Republic of Korea,” September 29, 2022, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/29/readout-of-vice-president-harriss-meeting-with-president-yoon-of-the-republic-of-korea/>> (Accessed September 30, 2022).

159/ 이왕휘, “[이왕휘 칼럼] 중국을 닮아가는 미국, 어떻게 대응할 것인가?” 『아주경제』, 2022.9.16., <<https://www.ajunews.com/view/20220915142639730>> (검색일: 2022.9.30.).

가? 아래에서는 출범할 당시 바이든 정부가 처한 대내외적 환경, 대외전략 전반의 기초 및 우크라이나 전쟁과 중국 정책에 대한 검토를 중심으로, 이들 전략적, 실천적 난제에 대한 해법을 모색해 본다.

## 2. 바이든 정부의 대외전략

### 가. 전략환경: 공위 혹은 탈패권

공위(空位, interregnum)는 ‘기존 질서는 작동하지 않지만 새로운 질서는 수립되지 않은, 더 정확히 말하자면, 새로운 질서가 탄생할 수 있는 조건은 아직 갖춰지지 않아서, 기묘한 병적인 현상들이 빈발하는 위기’를 지칭하는 개념이다.<sup>160/</sup> 이 개념은 탈냉전기 미국의 단극 패권 질서가 붕괴되었지만 새로운 질서는 국제적으로 그리고 미국 내부에서 아직 수립되지 않는 현재 상태를 잘 포착해 낸다.

단극 패권에 대한 가장 대중적인 해석을 제공한 평론가가 탈냉전을 단순히 소련의 붕괴가 아닌 민주주의-자본주의 체제의 이념(형)적 대안의 부재인 ‘역사의 종언’으로 규정한 후쿠야마(Francis Fukuyama)라면,<sup>161/</sup> 가장 영향력 있는 학계의 이론가는 아이켄베리(G. John Ikenberry)일 것이다. 아이켄베리는 미국 패권이 민족주의를 뛰어넘는 새로운 시민적 정체성, 상대적 이득에 관한 경쟁을 벗어날 정도의 절대적인 공동 이익을 가져다주는 경제적 지구화, 강대국 권력 정치의 관성을 벗어날 정도의 여타 강대국의 미국에 대한 신뢰 등으로 예외적

<sup>160/</sup> Zygmunt Bauman, “Times of Interregnum,” *Ethics & Global Politics*, vol. 5, no. 1 (2012), pp. 49~56. 그람시의 공위 개념은 p. 49.

<sup>161/</sup> Francis Fukuyama, “The End of History?” *The National Interest*, no. 16 (1989), pp. 3~18.

으로 자유주의적이라고 이론화했다. 아이켄베리의 ‘미국 패권 예외주의’는 시간적 지평을 넓혀 이차대전 이후 미국이 주조한 자유주의 국제 질서로 학계에 널리 수용되고 전략 담론으로는 오바마(Barack Obama) 정부 시기에 ‘규칙 기반 국제질서’로 명문화되었다.<sup>162/</sup> 한편 ‘역사의 종언’은 2002년 미국 국가안보전략 보고서의 서문에서 부시(George W. Bush) 대통령에 의해 다음과 같이 명문화되었다.

“20세기에 진행되었던 자유와 전체주의 간의 거대한 투쟁은 자유 세력의 결정적 승리로 끝났다. 자유, 민주주의와 자유기업은 이제 모든 국가에 적용되는 단 하나의 지속 가능한 발전 모델이다..... 오늘날 미국은 유례없는 군사적 힘과 거대한 경제적, 정치적 영향력의 지위를 누리고 있다.”<sup>163/</sup>

미국이 물리적으로 압도적 능력을 지니고 있는데다가 다른 강대국들이 모두 미국의 이념을 수용하고 있다는 이유로, 부시는 강대국 간 세력균형이 아니라 “자유를 위한 세력균형”의 확장이라는 명분으로 대테러전쟁을 정당화하고, 그를 위한 동맹이나 파트너들의 기여도 능력과 의지에 따라 자발적인 것으로 규정했었다.<sup>164/</sup>

162/ 대표적으로 Daniel Deudney and G. John Ikenberry, “The Nature and Sources of Liberal International Order,” *Review of International Studies*, vol. 25, no. 2 (1999), pp. 179~196; G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2000); The White House, *National Security Strategy of the United States of America 2010*, May 27, 2010, <[https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)> (Accessed September 30, 2022); The White House, *National Security Strategy of the United States of America 2015*, February 6, 2015, <[https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy\\_2.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf)> (Accessed September 30, 2022).

163/ The White House, *National Security Strategy of the United States of America 2002*, September 17, 2002, p. iv, <<https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf>> (Accessed September 30, 2022).

이러한 자신감은 이라크 전쟁에서부터 깨어졌다. 부시 정부는 이라크 침공에 대한 안보리의 승인과 독일과 프랑스 등 전통적인 동맹들의 동의를 이끌어내는 데 실패했고, ‘군사변환’에 바탕을 둔 미국의 군사력은 사담 후세인 정권을 신속하게 붕괴시켰지만 이라크 전후 처리의 난관에 봉착했다. 미국이 ‘불법 전투원’으로 규정한 테러 용의자들에 대한 불법 구금과 고문, 이라크 국가 건설의 난맥상, 징집제가 폐지된 미국 사회에서 소수에 집중된 전쟁의 부담으로 인한 참전 군인들의 트라우마 및 자원병 모집의 한계 등으로 미국의 군사력의 한계가 노정되었다. 이에 더해서 미국발 금융위기가 레이건 이래 미국식 자본주의의 모델이라 할 신자유주의의 한계를 증명하면서, 단극 패권의 정치, 경제, 군사적 기반은 총체적으로 붕괴되기 시작하였다.<sup>165/</sup>

이러한 맥락에서 보면, 미국 제43대 부시 대통령 이래 오바마, 트럼프, 바이든 정부는 모두 단극 패권의 대안적 체제 건설을 시도한 ‘수정주의’ 세력이었다. 이차대전 직후의 미국의 힘의 우위는 서독과 영국, 일본 등 ‘서구’의 재건에 따라 상대적으로 쇠퇴하였다. 냉전 초기 이들 ‘서구’에 대한 미국의 지원은 나치즘의 철폐나 미국에 대한 안보 종속 등 조건부였고, 이들 ‘서구’가 부상함에 따라 미국은 그간의 물질적 지원을 폐기하고 무역자유화와 (금태환 중지와 플라자 합의 등의) 환율 조정을 요구해 온 점을 고려하면, 미국 패권은 본질적으로 ‘수정주의적’이기도 했다.

오바마의 ‘수정주의’는 ‘선택의 전쟁’이었던 이라크에서의 국가 건설을 포기하고 미국의 국가 건설에 집중하면서, 부시의 일방주의의 폐해를 전범으로서 미국 및 다자주의 국제질서의 건설로 교정하고

164/ 이해정, 『냉전 이후 미국 패권』, pp. 89~118.

165/ 위의 책, pp. 119~152.

자 했지만, 신자유주의와 패권적 군사 개입의 관성에서 벗어나지 못했다. ‘대침체’의 위기 상황에서도 신자유주의의 긴축정책 원칙은 확장적 재정정책을 제한했고, 오바마는 군부의 반대로 이라크에서의 전면 철수를 보류하고 이라크와 아프가니스탄에서의 ‘증파’, 미군 증원을 결정했다. 이와 같은 제한적인 개혁은 월가(Wall Street)의 이익을 보호하기 위해서 일반 서민(Main Street)의 고통을 무시했다는 좌우파의 반발을 낳았다. 특히 최초의 흑인 대통령에 대한 인종적 반감과 (백인의 세금으로 흑인 등 소수인종을 보호하는) 오바마의 건강보험 개혁에 대한 반대를 결합한 티파티 세력은 2010년 중간선거에서 공화당 의회를 장악하고 연방정부의 폐쇄를 감수하며 연방 예산의 일률 삭감을 입법화했다. 미국식 자본주의의 위기와 패권적 군사 개입의 문제가 미국 민주주의의 인종적 원죄와 정치적 양극화, 기존 정치질서의 쇠퇴와 결합된 것이다.<sup>166/</sup>

트럼프의 집권 역시 미국체제의 정치적, 경제적, 군사적 위기가 작용된 결과이다. 기존의 미국 민주주의와 패권의 논리를 글로벌리즘으로 비판하는 트럼프의 미국 우선주의는 오바마의 제한적인 수정주의에 비하여 훨씬 급진적이다. 정확히 말하면, 트럼프의 미국 우선주의의 본질은 오바마의 미국 재건 기획에 대한 백인 민족주의의 거부이다. 패권 엘리트들의 입장에서 보면, 미국 체제에 이익이 되도록 국제환경을 관리하는 것이 패권의 본질이고 이러한 패권을 부정하는 것은 미국의 자기모순에 다름 아니다. 하지만 TPP(Trans-Pacific Partnership agreement, 환태평양경제동반자협정) 등을 통해서 여전히 자유무역을 옹호하고 중국의 부상을 기존 자유주의 국제질서의 틀에서 포섭, 견인할 수 있다고 보는 오바마 정부의 인식은, 신자유주의 지구화로 인한 경제적 쇠퇴와 (이민의 증가 및 백인의 인구

<sup>166/</sup> 위의 책, pp. 153~222.

감소와 겹쳐진) 인종적 정체성의 위기를 겪는 중서부의 백인들에게는 너무나 안일한, 비미국적인 기득권, ‘글로벌리즘’의 적폐였다.

2016년 대선에서 트럼프는 미국의 패권 기획이 미국인의 이익을 보호한다는 대내적 이익 조화의 원칙을 정면으로 부정했다. 트럼프는 기성 질서에 반대하는 권위주의적 리더십으로서 ‘트럼프 우선주의’, 다문화주의와 정치적 올바름의 문화에 대한 ‘백인 민족주의’, 인종주의적 반발로서 ‘백인 우선주의’, 그리고 경제적 민족주의와 일방주의의 결합으로서 ‘미국 우선주의’를 내세워 공화당 경선과 대선에서 승리를 쟁취하였다. 트럼프의 승리이자, 그의 이단적 권위주의적, 인종주의적, 반패권주의적 도전을 막아내는 데 실패한 공화당 기득권과 민주당, 미국의 기존 정치질서의 실패이자 오류였다.<sup>167/</sup>

트럼프 집권 4년의 역사적 분수령은 트럼프의 공화당 지배를 확인한 2018년 중간선거와 2019년 말에 발견되어 2020년 초부터 전 세계를 휩쓴 코로나19의 ‘대혼란’이다. 기득권의 입장에서 보면, 정치적 아웃사이더 트럼프를 (위협하든 설득하든 어떻게 해서든지) 통제하는 것이 역사적 과제였다. 대외정책에 문외한인 트럼프가 후보자 시절과 달리 대통령이 되어서는 기존 엘리트들의 조언을 들을 것이란 것이 설득 가능성에 대한 기대였다면, 러시아의 대선 개입에 대한 물러 특검, 공화당 지도부의 트럼프 통제, 그리고 중간선거에서 유권자들의 트럼프에 대한 단죄는 위협 혹은 강압을 통한 트럼프 길들이기의 수단이었다.

다자주의, 동맹, 자유무역 등에 대한 교육, 혹은 설득은 통하지 않았다. 트럼프는 파리기후협정, 이란 핵협정, TPP 등을 탈퇴하고, 동맹을 거래의 대상으로 설정하고 그간의 미국의 안보제공에 대한 ‘무임편승’에 대한 보상을 포함하는 비용 분담을 요구했다. 한편, 중동에서의 전면 철군을 추진한 것은 기존의 군사적 개입의 관성에 반하는 것이었지만, 중국과 러시아를 수정주의세력으로 규정하며 강

167/ 위의 책, pp. 223~261.

대국 권력정치의 프레임을 복원하고 핵을 포함한 미군 군사력의 전면적인 증강을 추진한 것은 미국의 압도적 군사적 우위를 유지하고자 하는 군부 및 패권의 지정학적, 군사적 논리와 합치하는 것이었다. 트럼프 정부의 국가안보전략은 이와 같이 트럼프의 미국 우선주의(더 구체적으로 보면, 그 일방주의 특성)와 합치되는 안보적 우려들을 담아 내고 있는데, 신자유주의 지구화로 첨단군사기술을 포함하여 미국의 군산학복합체가 외국의 기술과 자원 등에 의존하고 있는 점 역시 그러한 우려의 하나였다.<sup>168/</sup>

트럼프가 중국에 대한 무역전쟁을 시작하면서 동맹들에게도 철강 등에 관세를 부과하자, 2018년 3월 골드만삭스 출신 콘(Gary Cohn) 국가경제위원장은 이에 반대하며 사임했다. 중간 선거를 앞두고는 트럼프를 통제해야 할 공화당 지도부, 하원의장 폴 라이언(Paul Ryan)이 사임했다. 2018년 중간선거에서는 트럼프에 반대하는 중도 중산층이 대거 투표에 참여하면서 민주당이 승리를 거두었지만, 트럼프 역시 공화당에 대한 통제를 기층에서 지도부로 확대, 강화하면서 이후 안정적인 지지를 확보할 수 있게 되었다. 중간 선거 이후에는 각료들 중에서 트럼프를 통제할 유일한 ‘어른’으로 여겨지던 국방장관 매티스(James Mattis)가 사임했다. 패권 엘리트의 논의를 대표하는 저널이라 할 『Foreign Affairs』 2019년 7~8월호는 특집으로 “탈냉전기 미국 패권의 부검(an autopsy of the last decades of American global leadership)”을 실시했다.<sup>169/</sup>

168/ The White House, *National Security Strategy of the United States of America 2017*, December 18, 2017, pp. 29~30, <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> (Accessed September 30, 2022).

169/ ‘부검’은 편집장 로즈의 권두언에 나오는 표현이다. Gideon Rose, “What Happened to the American Century?” *Foreign Affairs*, vol. 98, no. 4 (July/August 2019), p. 8, <<https://www.foreignaffairs.com/issue-packages/2019-06-11/what-happened-american-century>> (Accessed September 30, 2022). ‘부검’의 결과(내용) 정리는 이혜정, “단극의 환상과 현실,” pp. 53~55 참조.

2019년 4월에 발표된 물러(Robert Mueller) 특검의 보고서는 트럼프와 러시아의 직접 공모에 대한 증거를 찾지 못했고, 2019년 여름 트럼프가 우크라이나에 대한 군사지원을 정치적 라이벌 바이든의 아들에 대한 조사와 연관시켰다는 우크라이나 스캔들이 터졌지만, 트럼프가 공화당을 장악하면서 민주당의 트럼프 탄핵 시도는 실패했다. 상원에서 단 한 명의 공화당 의원도 트럼프를 배반하지 않았다.<sup>170/</sup>

2020년 대선을 앞두고 트럼프는 충성스런 지지층과 경제호황, 그리고 민주당의 중도와 진보의 분열이라는 이점을 누리고 있었다. 기득권 역시도 트럼프의 재선을 막지 못하면, 미국 패권의 재건은 영원히 불가능할 수 있다는 절박한 결의를 다지고 있었다. 하지만, 경제, 인종, 기후위기와 착종된 코로나19의 ‘대혼란’이 없었더라면, 트럼프는 재선에 성공할 수 있었을지도 모른다. 바이든을 후보로 내세운 광범위한 반트럼프 연합이 결성되었음에도 트럼프는 역대 두 번째로 많은 득표로 했고, 2016년 대선에서부터 공약한 대로 자신의 패배는 기득권의 조작이라고 주장하면서 대선 결과에 불복했다. 그리고 트럼프의 지지자들이 2021년 1월 6일 바이든의 승리를 확인하던 의사당에 난입했다. 평화적 정권 교체란 민주주의의 기본이 무너진 것이다.<sup>171/</sup>

2020년 대선 과정에서 코로나19 대응에 실패했다는 비판에 몰리면서 트럼프는 자신이 주도하는 무역 전쟁이나 국방부의 군사력 증강에 의존하던 기존의 대중정책을 ‘우한 바이러스’를 퍼트린 중국체제, 즉, ‘중공(Chinese Communist Party: CCP, 중국 공산당)’에 대

170/ Philip Ewing, “‘Not Guilty’: Trump Acquitted On 2 Articles Of Impeachment As Historic Trial Closes,” *NPR*, February 5, 2020, <<https://www.npr.org/2020/02/05/801429948/not-guilty-trump-acquitted-on-2-articles-of-impeachment-as-historic-trial-closes>> (Accessed September 30, 2022).

171/ 이혜정, “미국(美國), 미국(迷國), 미국(未國): 약속, 절망과 위선의 연대기,” 『창작과 비평』, 제49권 1호 (2021), pp. 17~34.

한 전면적인 비판과 경제, 기술 분야에서의 탈동조화 등으로 확대시켜 나갔다.<sup>172/</sup> 이 과정에서 미중의 갈등은 코로나19 대응을 가로막는 ‘공공악재(public bads)’로 작동했다.<sup>173/</sup>

코로나19-경제-인종-기후위기의 복합위기는 단순히 탈냉전기 미국의 단극패권의 쇠퇴를 넘어, 서구와 인류문명의 위기를 함축한다. 2020년 5월 조지 플로이드의 죽음이 촉발한 “흑인 목숨은 소중하다(Black Lives Matter: BLM)”는 시위가 미국은 물론 전 세계적으로 확산되면서, 월슨 대통령의 인종차별과 미국의 체제적 인종주의, 그리고 서구의 제국주의에 대한 비판으로 발전되었다. 환경문제는 국제적 공공재로 여겨진 적도 있지만, 인류세 시대의 기후위기는 더 이상 개별 패권국가가 해결할 수 있는 문제로 간주되지 않는다. 개별 국가의 패권 전략의 변화가 아니라 인류 문명의 전환이 요구되기 때문이다. 적어도 기후위기와 관련해서는 패권 불가능 혹은 탈패권의 시대가 도래한 것이다.<sup>174/</sup>

## 나. 전반적 기조

바이든 정부의 대외전략이 지니는 가장 큰 특징은 대내외적으로 열악한 환경에 비해서 대단히 야심찬 혹은 비현실적인 목표를

---

172/ 이해정, “백악관, 미·중 냉전의 포문을 열다?” (창비주간논평, 2020.8.12.), <<https://magazine.changbi.com/200812/?cat=2466>> (검색일: 2022.9.30.).

173/ Carla Norrof, “Is COVID-19 the End of US Hegemony? Public Bads, Leadership Failures and Monetary Hegemony,” *International Affairs*, vol. 96, no. 5 (2020), pp. 1281~1303.

174/ UNDP, *Human Development Report 2020: The Next Frontier - Human Development and the Anthropocene*, 2020, <<https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2020>> (Accessed September 30, 2022); Frank Biermann, “The Future of ‘Environmental’ Policy in the Anthropocene: Time for a Paradigm Shift,” *Environmental Politics*, vol. 30, no. 1~2 (2021), pp. 61~80; 이해정, “한반도 국제관계, 1972~2022: 시공간 복합체 시론,” 『한국과 국제정치』, 제38권 1호 (2022), pp. 30~37.

지니고 있다는 점이다. 2020년 대선 과정에서 바이든의 대외정책 공약을 담은 대표적인 글은 1월 초 웹으로 발표되고 지면으로는 『Foreign Affairs』지 3~4월호에 실린 “Why America Must Lead Again”이다.<sup>175/</sup> 제목과 달리 이 글은 미국이 국제질서의 수정주의 세력이자 파괴자였던 역사는 사상하고 미국의 리더십 부재는 국제적 혼돈이라는 대전제에서 리더십 복원이 필요하고 가능한 이유를 제대로 설명하지 않은 채, 미국 민주주의는 물론 전 지구적 차원에서 민주주의의 재건, 대내적으로 중산층 재건 그리고 대외적으로는 대 중국 경쟁력 강화를 위한 중산층을 위한 외교, 기후변화와 핵확산, 기술 등 지구적 공통문제 해결에서 미국의 리더십 복원을 공약하고 있다.

문제는 이 세 가지 목표가 각기 대단히 어려운 과제이고, 서로 상충된다는 점이다. 트럼프의 집권 자체가 중산층의 붕괴와 미국 민주주의의 후퇴의 산물이었고, 트럼프의 미국은 공화당을 사유화하는 등 미국 민주주의의 역진을 가속화했고 기존 국제규범과 체도를 부정했다. 이 점을 고려하면 바이든의 대외정책 공약에 대해서 다음과 같은 질문들을 제기할 수 있다. 자신의 민주주의 쇠퇴도 막지 못하는 미국이 전 지구적인 민주주의의 재건을 주도할 수 있는가? 경제적 미국 우선주의의 성격을 지니는 중산층을 위한 외교는 지구적 차원에서 공동번영의 기반을 침식하지 않는가? 민주주의 재건과 중산층 외교 기획이 지니는 대 중국 견제의 이념적 성격은 지구적 차원의 리더십 복원과 상충되지 않는가? 중국의 협력 없이 새로운 국제규범을 창출할 수 있는가?

175/ Joseph R. Biden, “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, vol. 99, no. 2 (March/April 2020), pp. 64~76, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>> (Accessed September 30, 2022).

2020년 2월 이후 대선이 본격적으로 진행되는 것과 함께 코로나 19의 대유행이 시작되었고 코로나19-경제-인종-기후의 복합 위기도 깊어졌다. 대선 과정에서의 주요한 변화는 트럼프의 미국 우선주의와 ‘중공’에 대한 전면적 공세에 맞서서 바이든 캠프가 8월 민주당 전당 대회를 계기로 ‘더 나은 재건’이라는 구호로 중산층 재건과 중국 견제 및 인종과 기후 문제 해결을 위한 산업정책의 전면적 복원을 주창하고 대만문제를 포함하는 중국에 대한 외교적, 이념적 공세를 강화한 것이다. 민주당 정강 채택에서 바이든-샌더스(Bernie Sanders) 캠프의 공동 작업이 국내 정책 이슈만을 다룬 것도 중산층 재건이 강조됨과 동시에 (샌더스가 대표하는 진보 진영은 반대하는) 중국에 대한 강경한 입장이 채택된 이유일 것이다.<sup>176/</sup> 이러한 변화를 주도한 이는 바이든 캠프의 핵심 브레인으로 대선 이후 국가안보보좌관을 맡게 되는 설리번(Jake Sullivan)으로 볼 수 있다. 그는 2월에는 자신이 지지했었던 TPP를 포함한 자유무역협정을 관성적으로 지지할 것이 아니라 미국의 일자리 창출이라는 관점에서 평가해야 한다고, 5월에는 중국의 부상을 지역적인 차원에서 군사적인 도전으로만 볼 것이 아니라 경제와 기술의 영역에서 지구적인 도전으로 인식하고 대응해야 한다고, 그리고 9월에는 대외전략의 최우선적 과제를 중산층 보호로 전환해야 한다고 주장했다.<sup>177/</sup>

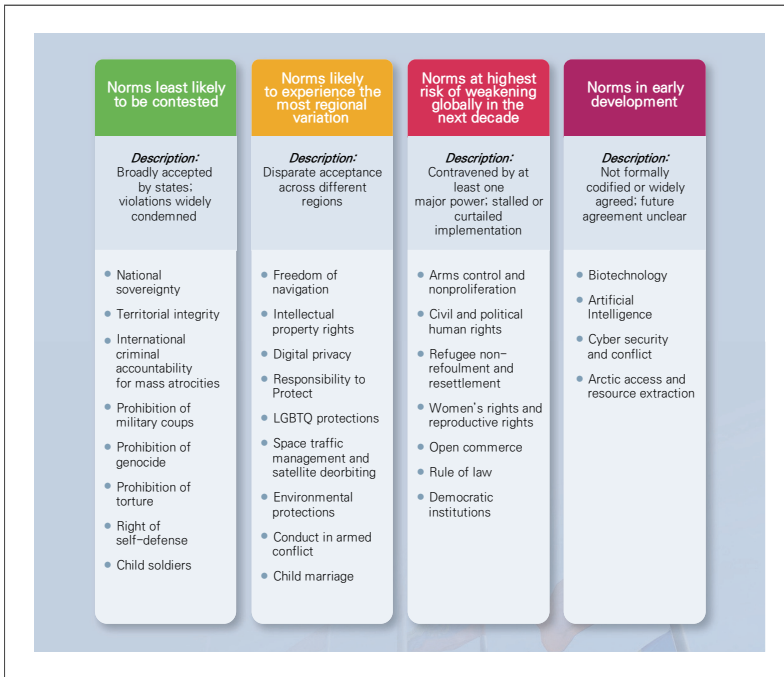
176/ 김재관은 2020년 민주당 강령이 중국 문제와 관련해서 ‘하나의 중국 원칙’을 삭제하고 대만관계법을 강조한 점에 주목한다. 김재관, “바이든 정부의 대 중국 외교정책에 대한 분석과 전망: 미중 간 전략경쟁을 중심으로,” 『글로벌정치연구』, 제14권 1호 (2021), pp. 77~119, 민주당 정강 분석은 pp. 88~91 참고; Benjamin Wallace-Wells, “Bernie Sanders Imagines a Progressive New Approach to Foreign Policy,” *The New Yorker*, April 13, 2019, <<https://www.newyorker.com/news/the-political-scene/bernie-sanders-imagines-a-progressive-new-approach-to-foreign-policy>> (Accessed September 30, 2022); Bernie Sanders, “Washington’s Dangerous New Consensus on China: Don’t Start Another Cold War,” *Foreign Affairs*, June 17, 2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-06-17/washingtons-dangerous-new-consensus-china>> (Accessed September 30, 2022).

2020년 대선 이후 트럼프의 대선 불복으로 미국 민주주의의 위기는 더욱 깊어졌다. ‘1.6 사태’ 이후 민주당의 트럼프 탄핵 시도는 또 다시 실패했고, 탄핵에 찬성한 공화당원들은 징계를 당했다. 그럼에도 바이든 정부는 민주주의-중산층 재건-리더십 개별 목표의 실현 가능성이나 상충 문제 등은 해결하지 않은 채 대내외적으로 ‘미국의 귀환’을 선포했다. 3월에 발표된 바이든 정부의 「잠정 국가안보전략 지침(Interim National Security Strategic Guidance)」과 국가정보 위원회의 『국제환경 장기 전망 보고서(Global Trends 2040)』는 바이든 정부가 처한 환경과 대외전략 목표의 격차를 극명하게 보여준다.

국가정보위원회는 4년의 대선 주기에 맞춰서 어느 정당이 집권하든 구조적이고 장기적인 전망에 기초하여 대외전략을 수립하는 데 도움을 주기 위해서, 국제 환경 변화에 대한 『Global Trends 2040』 분석을 시리즈로 발표해 오고 있다. 『Global Trends 2040』은 단일한 규범체계가 존재하는 것이 아니라는 점을 강조한다. 주권처럼 광범위하게 수용되는 규범, 항행의 자유처럼 지역적으로 그 수용성이 다른 규범, 군축과 같이 지구적으로 약화되는 규범, 바이오기술처럼 미래에 합의가 이루어질지 불확실한 규범 등이 공존하고 있다는 것이다(〈그림 III-2〉 참조).

177/ 설리번에 대한 기술은 이해정, “바이든의 미국 우선주의: 중산층을 위한 외교,” 『한국정치연구』, 제30권 3호 (2021), pp 231~232의 축약이다. 설리번의 원문은 Jennifer Harris and Jake Sullivan, “America Needs a New Economic Philosophy. Foreign Policy Experts Can Help: The United States cannot get grand strategy right if it gets economic policy wrong,” *Foreign Policy*, February 7, 2020, <<https://foreignpolicy.com/2020/02/07/america-needs-a-new-economic-philosophy-foreign-policy-experts-can-help/>> (Accessed September 30, 2022); Hall Brands and Jake Sullivan, “China Has Two Paths to Global Domination,” *Foreign Policy*, May 22, 2020, <<https://foreignpolicy.com/2020/05/22/china-superpower-two-paths-global-domination-cold-war/>> (Accessed September 30, 2022); Salman Ahmed, ed, *Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2020).

그림 Ⅲ-2 국제규범의 분열



출처: The National Intelligence Council, ed, *Global Trends 2040: A More Contested World* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2021), p. 101.<sup>178/</sup>

『Global Trends 2040』은 물리적 힘의 측면에서도 압도적인 국가가 부재하고, 이에 따라 전 지구적으로 힘과 규범적 영향력을 모두 지닌 패권이 부재한 가운데 미국과 중국이 벌이는 강대국 경쟁은 국제질서를 더욱 약화시킬 것이라고 전망한다.

“국제체제에는 모든 지역과 영역에서 지배적인 위치에 있는 단일한 국가가 존재하지 않을 것이고 광범위한 행위주체들이 국제체제를 형성하고 협소한 목적들을 성취하기 위해 경쟁할 것이다. 군

<sup>178/</sup> The National Intelligence Council, ed, *Global Trends 2040: A More Contested World* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2021), p. 101.

사력, 인구 변동, 경제 성장, 환경 조건들, 그리고 기술에서의 가속화되는 변화들이 거버넌스 모델 관련한 분열의 강화와 더불어 중국과 미국이 주도하는 서구의 경쟁을 더욱 촉발할 것이다. 강대국들이 지구적 규범과 규칙 및 제도들을 형성하는 경쟁을 벌이는 한편 지역 국가들과 비국가 행위주체들은 강대국들이 남겨둔 이슈들에서 영향력을 행사하고 주도적 역할을 할 것이다. 이렇게 대단히 분화된 상호작용들은 더욱 갈등에 취약하고 유동적인 지정학적 환경을 만들고 지구적 다자주의를 약화시키며 초국적 도전들과 그들을 다루는 제도적 장치들 간의 불균형을 악화시킬 것이다.”<sup>179/</sup>

바이든 정부의 「잠정 국가안보전략 지침」(이하 「전략 지침」)도 전 지구적 차원에서 민주주의의 후퇴와 미국 주도 국제질서의 쇠퇴를 중국의 부상에 따른 세력균형의 변화 및 기술 혁명과 함께 국제 환경의 특징으로 꼽는다.<sup>180/</sup> 또한 민주주의와 국제질서의 쇠퇴가 상당 부분 내부의 민족주의와 배외주의, 자본주의 등의 문제들에 의한 것으로 이와 관련해서 내부적 개혁이 필요하다고 지적한다. 하지만 「전략 지침」은 이러한 환경 변화 전체를 민주주의 대 독재(권위주의) 대결로 ‘이념화’하고, 현재를 이 대결의 승리를 위해 총력을 기울여야 하는 ‘역사적 변곡점’으로 강조한다. 중국의 부상이 대표하는 권위주의의 도전을 극복하기 위해서는 일종의 ‘예방 전쟁’이 필요하다는 논리이다.

중국은 능력에서는 단순히 지역의 군사력에서, 그리고 의지의 측면에서 장기적으로 국제질서 전반의 수정주의 세력이 아니라, 의지와 능력을 동시에 지닌 도전으로 규정되었다: “특히 중국은 급격하게 공세적이 되어가고 있다. 중국은 경제, 외교, 군사, 기술력을 중

<sup>179/</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>180/</sup> The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, March 2021, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> (Accessed September 30, 2022).

합하여 안정적이고 개방적인 국제체제에 지속적인 도전을 제기할 수 있는 유일한 잠재적 경쟁자이다.”<sup>181/</sup> 이러한 중국 위협론은 인류의 기존 삶의 양식을 전면적으로 변화시킬 수 있는, 중국이 기존의 격차와 경로를 우회해서 미국을 추월하는 것을 가능하게 하는 인공지능, 양자 컴퓨터 등의 기술 혁명에 대한 강조로 더욱 강화된다.

「전략 지침」은 이러한 환경 분석에 따라 국익을 정의하고 구체적인 전략적 목표를 설정한다. 국익의 정의에서 가장 특기할 점은 미국의 경제적 국익을 “기업의 이윤이나 국가 전체의 부가 아니라 노동자 가족의 살림(livelihood)을 기준으로 재정의”하는 것이다.<sup>182/</sup> 이는 전통적인 국익 개념, 특히 신자유주의 지구화의 전면적 부정이고, ‘중산층을 위한 외교’의 체계적인 판본이다. 그에 따라, “공평하고 포용적인 경제 회복”이 최우선적으로 추진되어야 하고, “혁신을 장려하고 국가 경쟁력을 강화하며 보수가 좋은 일자리를 창출하고 핵심 물자의 미국 공급망을 재건하고 모든 미국인에게 기회를 제공하는 투자”가 이루어져야 한다.<sup>183/</sup> 대외 경제 정책 역시 “소수의 특권 계층이 아니라 모든 미국인을 위해 복무해야 한다. 무역 정책은 중산층을 성장시키고 더 새로운 나은 일자리를 창출하고 임금을 인상하고 공동체를 강화해야 한다. 우리는 국제 경제의 규칙들이 미국에 불리하지 않도록 만들 것이다.”<sup>184/</sup>

구체적인 전략 목표는 미국의 다양한 정치, 경제, 군사 등의 힘을 강화하는 자강 혹은 내적 균형, 미국과 동맹에 유리한 세력균형, 그리고 미국이 주도하는 국제질서의 확립이다. 이들을 포괄하는 전략적 좌표 혹은 전반적인 목표는, 「전략 지침」의 제목(Renewing America's

181/ *Ibid.*, p. 8.

182/ *Ibid.*, p. 9.

183/ *Ibid.*, p. 9.

184/ *Ibid.*, p. 15.

Advantages)에서 나타나는 바와 같이, 미국의 “영구한 우위(enduring advantages)”를 다시 확보해서 “자신감과 힘의 우위(a position of confidence and strength)”에서 대외전략을 수행하는 것이다.<sup>185/</sup> 이를 위한 핵심적인 수단은 동맹으로, 그 요체는 동맹의 비교 우위에 따라 책임을 분담시키는 것이다: “우리는 동맹들이 현재와 미래의 위협에 대비하여 각자 가지고 있는 비교 우위를 투자하도록 고무하면서, 책임을 공평하게 나누는 작업을 해나갈 것이다.”<sup>186/</sup>

“자신감과 힘의 우위”는 이차대전 직후에나 미국이 누렸던 조건이고 당시의 냉전·패권 전략의 좌표이다. 『Global Trends 2040』은 이러한 조건이 전혀 존재하지 않고 미국과 중국의 대결이 국제질서의 쇠퇴를 낳을 것이라고 전망하지만, 「전략 지침」은 국제환경의 악화를 지적하면서도 “자신감과 힘의 우위”를 대외전략 전반의 목표이자 특히 대 중국 정책의 목표로 설정하고 있다: “미국의 우위를 갱신하는 것은 우리가 자신감과 힘의 우위에서 중국과 관여할 수 있도록 해 준다.”<sup>187/</sup>

#### 다. 우크라이나 전쟁

바이든의 ‘미국의 귀환’ 대외전략은 세 가지 수준의 목표·과제 및 문제를 지닌다. 첫째, 민주주의-중산층을 위한 외교-리더십 혹은 자강-세력균형-국제질서의 개별 영역에서의 목표를 달성할 수 있는가 하는 문제이다. 둘째, 이들 영역과 목표 사이의 조화가 가능한지의 문제이다. 셋째, “자신감과 힘의 우위” 목표가 제기하는 대체 어느 정도의 우위가 어떻게 확보될 수 있는지의 문제이다. 이 세 가

<sup>185/</sup> Ibid., p. 23.

<sup>186/</sup> Ibid., p. 10.

<sup>187/</sup> Ibid., p. 22.

지 목표를 동시에 달성하는 것은 고사하고 추진하는 것도 대단히 어려운 일이다. 그런데 바이든 정부는 우크라이나 전쟁이란 대단히 불확실하고, 러시아에 대한 ‘서구’의 경제제재 측면에서는 유례없는, 국제적 격변을 처리하면서 미국의 귀환을 도모하는 세 가지 과제를 동시에 추진해야 했다.

2021년 출범 직후 바이든 정부는 트럼프가 탈퇴한 파리기후협정과 세계보건기구 등에 재가입하고 나토 등 동맹에 대한 공약을 재확인하며 ‘미국의 귀환’을 알리는 한편, ‘중산층을 위한 외교’와 중국 견제의 수단으로서 미국산 구매, 경제안보, 기술, 공급망 탄력성 등의 바이든이 미국 우선주의 산업정책에 집중했다. 바이든 정부는 민주당 단독으로 1.9조 달러 규모의 ‘미국 구제계획’을 통과시키고, 3.5조 달러 규모의 ‘더 나은 재건’의 입법화를 시도하며, 6월에는 G7 차원에서 중국의 일대일로에 맞서는 프로그램인 ‘세계의 더 나은 재건(Build Back Better World)’을 발표했다.<sup>188/</sup>

2021년 하반기 바이든 정부의 야심찬 대내외적 정책은 현실의 한계에 부딪혔다. 8월 탈레반의 카불 점령이 결정적 분수령이었고, 국내 개혁의 진전도 없었다. 중국 견제를 명분으로 한 「반도체 지원 법안(미국혁신법)」은 상원을 통과했지만, 최종적인 입법은 2022년에야 이루어졌다. 「더 나은 재건」은 축소를 거듭했고 공화당은 물론 민주당 내부의 중도와 진보 간의 협상은 교착되었다. 공화당과 민주당 중도의 반대로, 민주당 진보가 적극 추진하고 「전략 지침」도 미국의 귀환을 위한 필수적 과제로 강조하였던 선거권의 확대, 체제적 인종주의와 이민 개혁 등도 실패하였다.

188/ The White House, “FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership,” June 12, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>> (Accessed September 30, 2022).

바이든 자신이 7월, 취임 6개월의 성과를 평가하며 민주주의 개혁에 실패했음을 자인했다.<sup>189/</sup> ‘1.6 사태’에 대한 상하 양원 조사위원회의 구성에 실패한 데서 잘 드러나듯이, 정치적 양극화와 공화당에 대한 트럼프의 지배력도 여전했다. 주 의회 차원에서 공화당이 선거권을 제한하고 선거관리위원회를 정치적으로 통제하는 법률들을 통과시키고, 전국적으로 모든 기초 단체(precincts)의 선거관리위원회에 트럼프의 대선 불복을 믿는 공화당원들을 진입시키는 운동을 추진하면서, 2024년 대선에서는 합법적인 대선 불복이 가능할 수도 있다는 우려가 제기되고 있다.<sup>190/</sup> 바이든 정부가 트럼프에 대한 사법조사와 가택 수색에 이어, 2022년 중간 선거를 앞두고 바이든 자신이 트럼프를 미국 민주주의의 실존적 위협으로 비판하면서 트럼프와 그 지지자들을 구분하려 했지만, 대통령이 국가 권력을 이용해 정상적인 민주 정치를 탄압한다는 공화당과 보수의 반발도 거세다.<sup>191/</sup>

미국 민주주의 자체의 개혁에 실패하면서 바이든 정부의 민주주의-중산층을 위한 외교-리더십, 자강-세력균형-국제질서 기획의 이념과 자강의 기반은 대단히 취약한 상태이다. 물론 그렇다고 바이

189/ 이해정, “바이든의 미국 우선주의,” p. 243; 바이든 연설의 원문은 The White House, “Remarks by President Biden Before Cabinet Meeting to Mark Six Months in Office,” July 20, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/07/20/remarks-by-president-biden-before-cabinet-meeting-to-mark-six-months-in-office/>> (Accessed September 30, 2022).

190/ The Editorial Board, “This Threat to Democracy Is Hiding in Plain Sight,” *The New York Times*, September 23, 2022, <<https://www.nytimes.com/2022/09/23/opinion/trump-big-lie-elections.html>> (Accessed September 30, 2022).

191/ Daniel Henninger, “Take Joe Biden’s Speech Seriously: The MAGA attacks raise the issue of using state power to silence opponents,” *The Wall Street Journal*, September 7, 2022, <[https://www.wsj.com/articles/take-joe-biden-seriously-speech-maga-republicans-trump-investigate-persecute-democracy-intimidation-11662581177?mod=hp\\_opin\\_pos\\_4#cxrecs\\_s](https://www.wsj.com/articles/take-joe-biden-seriously-speech-maga-republicans-trump-investigate-persecute-democracy-intimidation-11662581177?mod=hp_opin_pos_4#cxrecs_s)> (Accessed September 30, 2022).

든 정부가 민주주의의 수사를 포기한 것은 아니다. ‘1.6 사태’ 직후 출범했음에도 불구하고 바이든 정부는 미국 민주주의의 ‘갱생’을 확신하며 중국과 러시아에 대한 이념적 공세를 멈추지 않았다. 그에 따라, 다수의 독재 국가가 초청된 2021년 12월의 민주주의 정상회담에 대한 비판처럼, 미국의 위선에 대한 비판도 끊이지 않았고 “자신감과 힘의 우위”를 확보한다는 목표는 더욱 비현실적이 되었다.

2021년 봄부터 시작된 우크라이나 위기와 2022년 2월 이후 우크라이나 전쟁은 미국 민주주의의 취약성에도 불구하고 바이든 정부가 민주주의 (대 독재의 대결) 기획을 적극적으로 적용한 대표적인 사례이다. 트럼프와 달리 나토에 대한 공약을 분명히 하고 푸틴에 대한 이념적 비판을 강화한 바이든 정부의 출범은 전반적인 친서방 정책의 기조에서 나토 가입을 원한 우크라이나의 젤렌스키 정부에게는 절호의 기회였다. 2021년 봄부터 푸틴은 우크라이나 주변에서 대규모 군사훈련을 연달아 실시하면서 우크라이나와 미국에 대한 ‘강압 외교’를 시도하였고, 이에 맞서서 우크라이나도 나토와 미국과의 군사훈련을 연이어 실시했다. 이러한 대치 끝에 결국 푸틴이 2022년 2월 우크라이나를 침공한 것인데, 바이든 정부가 우크라이나와의 전략적 협력을 강화하면서 군사훈련 시설을 우크라이나에 설치한 것이 러시아의 시각에서는 용납할 수 없는 금지선으로 2021~2022년 우크라이나 위기의 한 분기점이었다.<sup>192/</sup>

바이든 정부는 2021년 11월부터 백악관에 범정부부처 우크라이나 급변사태 대응조직을 운영했다. 이때부터 사실상 바이든 정부의 대외정책 전반은 우크라이나 위기 대응과 동시에적으로 진행되었다. 12월 초 바이든이 화상 회담에서 푸틴에게 통보한 것처럼 푸틴의 나토 동

---

<sup>192/</sup> 아래 우크라이나 전쟁 관련 분석은 이해정, “푸틴의 우크라이나 전쟁, 바이든의 민주주의 기획, 그리고 새로운 국제 (무)질서,” pp. 9~69에 의존한다.

진 금지 등 요구는 절대 수용할 수 없고 푸틴이 우크라이나를 침공하면 러시아에게 대대적인 경제제재를 가한다는 정책의 기초도 분명하고 일관되게 유지되었다. 바이든 정부의 외교안보팀은 우크라이나 위기를 아프가니스탄 철군 과정의 실수를 만회하고, 독일의 러시아에 대한 자원 의존을 끊고 나토와 서구 전반의 단합을 도모할 기회로 여기기도 했다.

바이든 정부의 우크라이나 전쟁 정책은, 이념적으로 민주주의 대 독재의 대결구도에서 러시아의 침공을 이차대전 이후 규칙 기반 국제질서를 붕괴시키는 결코 정당화될 수 없는 도발로 규탄하고 러시아를 외교적으로 고립시키는 동시에, G7과 유럽연합을 중심으로 러시아에 대한 대대적인 경제제재를 가하는 한편, 군사적으로는 나토의 준비태세와 단합을 강화하고 우크라이나에 대한 군사, 재정, 정보 등 전폭적인 지원을 하되 우크라이나의 ‘국지전’이 러시아와 나토의 전쟁, 혹은 무기체계 면에서 핵전쟁으로 확대되는 것은 방지한다는 것이었다.

우크라이나의 전황은 개전 초기 예상과 달리 우크라이나가 러시아의 공격을 잘 막아내면서 러시아가 3월 동남부 전선에 집중하는 ‘2단계 작전’에 진입한 것이 첫 번째 변곡점이었고, 러시아가 동남부에서 점령지역을 확장하면서 6~7월 전선이 교착되고 소모전으로 접어든 것이 두 번째 변곡점이었다. 미국이 러시아의 ‘2단계 작전’의 성공에 대응하여 우크라이나에 대한 무기 지원을 강화한 것과 러시아의 병력 부족과 기술적 오류 등을 배경으로 9월 우크라이나가 러시아에 점령당한 영토를 탈환하기 시작하자 푸틴이 제한적인 동원령을 내리고 핵무기 사용을 노골적으로 위협하면서 점령 지역의 합병을 진행한 것이 세 번째 변곡점이다.

러시아에 대한 이념적, 외교적 공세에서 바이든 정부는 제한적인 성공을 거두었다. 유엔 총회의 러시아 비판 결의안을 기준으로 할

때, 러시아의 주권과 영토 완전성 규범 위반에 대해서는 국제사회의 광범위한 비판이 존재하지만, 러시아의 인권과 체제에 대해서 국제사회가 전폭적인 비판을 제기하지 않았다. 3월 2일 러시아의 공격 중단을 촉구하는 결의안은 찬성 141표, 반대 5표, 기권 35표로 채택되었지만, 4월 7일 러시아의 인권이사회 회원국 자격을 정지시키는 결의안에 대한 찬성은 95표, 반대 24표, 기권 58표였다.<sup>193/</sup> 외교적 고립은 G7 중심으로 더욱 제한적으로만 시도되었다. 바이든 정부는 G20에서 러시아의 퇴출을 원했지만, 대다수 G20 회원국이 이에 동의하지 않았다.

우크라이나 전쟁의 경제적인 파장은 즉각적이고 전 지구적이었다. 작년 2021년 말부터 식량과 에너지 위기, 인플레이션의 조짐이 나타나면서, 러시아에 대한 대대적인 경제제재는 세계 경제 전반의 위기와 혼란을 가져올 것이란 경고가 있었다. 하지만 바이든 정부는 인플레이션은 과도기적이고 러시아에 최대의 타격을 가하면서 미국과 우방에는 피해를 최소화할 수 있다고 자신하며, G7과 유럽연합을 중심으로 에너지와 식량 등 자원 부국이며 세계 11위의 경제 규모를 가진 러시아를 세계경제의 무역, 금융, 기술 등 네트워크에서 완전히 퇴출시키는 경제제재를 주도했다. 결과는 글로벌 남방의 식량과 외채위기, 유럽의 에너지 위기와 전 세계적인 인플레이션이었다. 우크라이나에 대한 경제제재에 참여한 국가는 유럽연합에다가 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드 등 정도로 러시아에 대한 이념적 비판에 동참한 국가들보다 훨씬 적었다.

---

<sup>193/</sup> United Nations News, "General Assembly Resolution Demands End to Russian Offensive in Ukraine," March 11, 2022, <<https://news.un.org/en/story/2022/03/1113152>> (Accessed September 30, 2022); "United Nations News, UN General Assembly Votes to Suspend Russia from the Human Rights Council," April 11, 2022, <<https://news.un.org/en/story/2022/04/1115782>> (Accessed September 30, 2022).

군사적으로, 바이든 정부의 우크라이나 지원 정책은 전황에 따라서 변화하였다. 러시아가 ‘2단계 작전’으로 우크라이나 전역에서 동남부로 퇴각하면서, 바이든이 푸틴이 권력에 머물러서는 안 된다고 언급하고 오스틴 국방장관이 미국의 우크라이나 지원이 단순히 러시아의 공격을 물리치는 것이 아니라 러시아가 다시는 이런 도발을 할 수 없을 정도로 국력이 약화되는 러시아의 ‘전략적 패배’라고 언급하면서 논란이 일었다. 하지만 이후 전황이 교착국면으로 접어들고 경제제재의 후폭풍으로 세계경제의 혼란이 본격화되면서, 바이든 정부는 푸틴 정권 교체나 러시아의 ‘전략적 패배’는 목적이 아님을 천명하고, G7 차원에서 전쟁의 중단과 평화 협상은 전적으로 우크라이나의 결정이고 우크라이나의 러시아의 침공에 맞서는 전쟁을 수행하는 한 적극적으로 지원한다는 입장을 견지하고 있다. 하지만, 푸틴이 동원령과 핵사용 위협, 점령지역 합병으로 전쟁에 대한 결연한 의지를 보여주고 있고 우크라이나는 크림반도까지 탈환하겠다는 입장이기 때문에, 전쟁의 확전 여부와 미국과 서구의 지속적인 지원, 그리고 전쟁의 최종 상태와 정전, 평화협상의 전망 등이 모두 대단히 불확실하다.

군사적으로, 우크라이나 전쟁의 직접적인 충격은 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 가장 직접적, 그리고 지역적으로 유럽 안보질서의 변화이다. 러시아의 우크라이나 침공은 바이든 정부의 주장과 달리 이차대전 이후 주권 등 규칙 기반 국제질서를 무너뜨린 첫 번째 사례도 아니고 가장 중요한 사례도 아니지만, 탈냉전기 나토의 동진을 기본으로 하는 유럽 안보질서를 깨트리는 ‘유럽의 9.11’인 것은 분명하다. 우크라이나 전쟁으로 한 때 ‘뇌사’ 판정을 받기도 했던 나토의 단합은 강화되고 핀란드와 스웨덴의 가입으로, 푸틴의 바람과 반대로, 더욱 확대되었다. 바이든 정부의 가장 큰 외교적 성취라고 할 것이다.

둘째, 지구적 차원에서 전쟁의 직접 당사자인 러시아가 핵무기 사용을 위협하면서, 군축과 핵확산금지조약(Nonproliferation Treaty: NPT), 핵억지 등 핵무기 관련 국제규범체계 전반이 붕괴되고 있다. 단적인 증거가 올해 2022년 NPT 검토회의가 러시아의 (자포리아 원전 반환 관련) 반대로 결과문건 채택에 실패한 것이다.<sup>194/</sup> 바이든 정부는 러시아의 핵무기 사용 위협에 대한 국제사회의 비판과 실제 사용 시의 후과에 대한 경고를 주도하고 있지만, 미국과 바이든 개인이 핵 국제규범의 쇠퇴에 책임이 없는 것은 아니다.

바이든은 2017년 1월 임기 말의 부통령으로서 오바마 정부가 ‘핵 없는 세상’의 비전으로 핵군축을 강조한 것은 유일한 핵무기 사용 국가로서 미국의 역사적 책무를 다한 것이라고 평가하는 한편, 북핵의 안보 위협과 대북제재가 협상을 압박하기 위한 수단임을 강조하면서도 북핵문제를 오바마 정부의 대표적인 실패 사례로 들었다. 그는 또한 핵무기의 효용은 억지이기 때문에 핵선제불사용(no first use) 선언도 가능하다고 지적하며 후임 트럼프 정부가 핵전력 증강에 나설 것을 우려하였다.<sup>195/</sup> 실제 트럼프 정부는 핵과 재래식 무기체계 전반의 군비증강을 본격적으로 추진하는 한편, 전략핵과 전술핵의 구분을 무너뜨리며 저위력 핵무기의 생산에 착수했다.<sup>196/</sup>

194/ 박효재, “러시아 반대로 NPT 평가회의 결과문도 못내고 끝나,” 『경향신문』, 2022.8.28., <<https://www.khan.co.kr/world/world-general/article/202208281026001>> (검색일: 2022.9.30.).

195/ 이혜정, “미국 리더십의 복원은 가능한가? 바이든의 희망과 한국외교의 나아갈 길,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제23권 2호 (2021), p. 63. 바이든 연설의 동영상은 Carnegieendowment for international peace, “U.S. vice president Joe Biden on Nuclear Security,” January 11, 2017, <<https://carnegieendowment.org/2017/01/11/u.s.-vice-president-joe-biden-on-nuclear-security-event-5476>> (Accessed September 30, 2022).

196/ Office of the Secretary of Defense, *Nuclear Posture Review*, February 2018, <<https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>> (Accessed September 30, 2022).

바이든은 2020년 대선 과정에서 핵을 억지 목적에만 사용한다 (single purpose)는 원칙을 채택할 것을 공약했다. 하지만 2022년 3월 의회에 보고된 (그리고 그 내용은 공개되지 않고 짧은 보도문만 발표된) 바이든 정부의 ‘핵태세보고서(Nuclear Posture Review: NPR)’는 선제불사용이나 단일목적 원칙을 채택하지 않고 트럼프 정부의 기조를 유지하였다.<sup>197/</sup> 바이든 정부는 극단적인 경우에만 핵을 사용할 것이란 점을 강조하고 있지만, 핵 공격 이외에도 핵을 그것도 선제적으로 사용할 수 있다는 점은 분명히 하고 있다. 또한, 핵과 비핵무기의 통합은 물론 미국의 군사, 경제, 외교 등 국력 전반과 동맹의 힘까지 포괄적으로 사용한다는 ‘통합억제’를 국방정책의 핵심으로 삼고 있다.<sup>198/</sup> 대외전략의 전반적인 목표를 위해 핵을 사용가능한 무기로 삼는다는 점에서는, 푸틴과 바이든, 그리고 김정은의 핵정책에 큰 차이가 없다.<sup>199/</sup>

197/ Department of Defense, “Fact Sheet: 2022 Nuclear Posture Review and Missile Defense Review,” March 29, 2022, <<https://media.defense.gov/2022/Mar/29/2002965339/-1/-1/1/FACT-SHEET-2022-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-AND-MISSILE-DEFENSE-REVIEW.PDF>> (Accessed September 30, 2022); 미국 핵무기체계의 현황과 핵전략에 대한 개관은 Hans M. Kirstensen and Matt Korda, “United States Nuclear Weapons, 2022,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 78, no. 3 (2022), pp. 162~184.

198/ Department of Defense, “Integrated Deterrence at Center of Upcoming National Defense Strategy,” March 4, 2022, <<https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2954945/integrated-deterrence-at-center-of-upcoming-national-defense-strategy/>> (Accessed September 30, 2022).

199/ Sara Sirota, “BIDEN’S NUCLEAR STRIKE POLICY IS THE SAME AS RUSSIA’S: Facing little pressure from Democrats, the president has neglected to adopt a restrained nuclear use policy amid the war in Ukraine,” *The Intercept*, April 12, 2022, <<https://theintercept.com/2022/04/11/nuclear-weapons-biden-russia-strike-policy/>> (Accessed September 30, 2022).

## 라. 중국

중국은 바이든 정부의 대외전략 전반의 핵심이고, 우크라이나 전쟁이 바이든 정부에게 안겨준 가장 큰 숙제이기도 하다. 중국은 민주주의가 대결하는 독재의 대표이며, 중산층을 위한 외교를 해야 하는 절대적 이유이고, 리더십이 발휘되어야 하는 제일의 대상이다. 미국의 자강과 세력균형, 그리고 국제질서의 (수립) 이유이자 대상이기도 하다. 그리고 무엇보다도, “자신감과 힘의 우위”에서 관여·경쟁해야 하는 상대이다. 우크라이나 전쟁의 발발로 바이든 정부는 유럽에서 러시아를 상대로 우크라이나 전쟁을 수행하면서 어떻게 중국에 대한 견제를 동시에 수행할 것인지 하는 과제에 직면했다.

러시아와 중국이라는 두 개의 도전에 대응하는 정책 옵션은 네 가지이다. 영구한 전쟁을 반대하고 기후위기를 실존적 위협으로 보면 진보의 입장에서는 두 국가에 대한 전쟁·대결을 모두 반대한다.<sup>200/</sup> 러시아의 우크라이나 침공은 용납할 수 없는 국제질서에 대한 도전이고 적어도 경제적 다자주의 등 기존의 국제질서를 부분적으로라도 수용하고 있는 중국에 대한 미국의 통제는 여전히 가능하다고 보면, 러시아와의 전쟁에 집중해야 한다.<sup>201/</sup> 중국이 미국에게 가장 큰 도전이고 미국이 중국과 러시아를 동시에 상대하기는 벅차다고 보면, 닉슨이 중국과 수교하면서 소련을 상대했던 것처럼, 러시아와는 신속히 타협점을 찾고, 중국 견제에 집중해야 한다.<sup>202/</sup>

---

200/ Katrina vanden Heuvel, “Endless war in Ukraine hurts national and global security,” *The Washington Post*, May 11, 2022, <<https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/05/11/endless-war-in-ukraine-is-bad-for-everyone/>> (Accessed September 30, 2022).

201/ Fareed Zakaria, “The best China strategy? Defeat Russia,” *The Washington Post*, June 9, 2022, <<https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/06/09/biden-administration-defeat-russia-contain-china-ukraine-war/>> (Accessed September 30, 2022).

마지막으로, 미국이 중국과 러시아를 동시에 상대해야 할 수밖에 없고, 그럴 능력이 있거나 갖추어야 한다는 것이다. 이것이 미국의 주류 외교안보 엘리트 다수의 옵션이었고,<sup>203/</sup> 바이든 정부의 선택이었다. 국방부 대변인 커비(John Kirby)의 ‘걸으면서 껌 씹기’의 비유는 바이든 정부의 자신감을 상징적으로 보여준다.<sup>204/</sup> 바이든 정부는 출범 직후부터 추진하던 이념, 경제, 군사 등 전 방위적인 견제를 우크라이나 전쟁과 동시에 진행했다.

바이든 정부는 전임 트럼프 정부보다 훨씬 체계적인 미국 우선주의와 중국 정책을 추진했다. 트럼프 정부는 대내적으로 신자유주의의 전통적인 탈규제와 감세를 시행하면서 대외적으로 관세를 통한 무역 전쟁 및 중국에 대한 군사적 견제에 집중하는 인도-태평양 전략을 추진했다. 바이든 정부는 대내외적으로 신자유주의를 폐기하고 중산층 재건과 중국 견제를 위한 (심지어는 보청기 가격 인하도 민주주의 대 독재 대결로 정당화하며) 산업정책을 실시하며, 인도-

202/ Charles A. Kupchan, “Negotiating to End the Ukraine War Isn’t Appeasement It’s time for Biden to set the table for talks,” *Politico*, June 15, 2022, <<https://www.politico.com/news/magazine/2022/06/15/negotiating-to-end-the-ukraine-war-isnt-appeasement-00039798>> (Accessed September 30, 2022).

203/ Matthew Kroenig, “Washington Must Prepare for War With Both Russia and China: Pivoting to Asia and forgetting about Europe isn’t an option,” *Foreign Policy*, February 18, 2022, <<https://foreignpolicy.com/2022/02/18/us-russia-china-war-nato-quadrilateral-security-dialogue/>> (Accessed September 30, 2022); Kori Schake, “America Must Spend More on Defense: How Biden Can Align Resources and Strategy,” *Foreign Affairs*, April 5, 2022, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2022-04-05/america-must-spend-more-defense>> (Accessed September 30, 2022).

204/ Sebastian Sprenger and Joe Gould, “US military readies to ‘walk and chew gum’ as multiple crises loom,” *Defense News*, January 29, 2022, <<https://www.defensenews.com/global/europe/2022/01/28/us-military-readies-to-walk-and-chew-gum-as-multiple-crises-loom/>> (Accessed October 10, 2022).

태평양 전략에 경제적 요소를 추가하고자 했다. 트럼프가 중국체제에 대한 비판을 삼가고 시진핑과의 담판을 강조하다가 임기 말에야 급작스럽게 중공에 대한 이념적 공세로 선회한 데 반해서, 바이든 정부는 민주주의 대 독재 대결의 이념적 구도에서 취임식에 대만 대표를 초대하고 홍콩과 신장 문제에 대한 비판을 꾸준히 진행했으며 그 연장선에서 베이징 동계올림픽에 대한 ‘외교적 보이콧’을 단행했다.<sup>205/</sup>

미 국방부의 모든 정책은, 오스틴 국방장관이 2021년 1월 인사청문회에서부터 중국을, 미국을 턱밑까지 추격한 그래서 미국의 대응이 절대적으로 필요한 ‘급박한 도전(pacing challenge)’으로 규정한 이래 우크라이나 위기-전쟁과 상관없이, 중국에 맞춰져 있다.<sup>206/</sup> 국방부 차원에서 중국 대응에 시간적 여유가 없다는 대한 강조는 3월 백악관의 「전략 지침」이 국제 환경을 민주주의 대 독재 대결의 역사적 변곡점으로 규정하는, ‘예방 전쟁’의 논리와 맥을 같이 하는 것이다. 중국에 대한 압도적이고 지속적인 군사력의 우위를 시급히 확보하는 것이 미국 국방정책(National Defense Strategy)의 가장 중요한 목표가 되었다. 이 목표는 우크라이나 전쟁의 발발로 변하지 않았다. 2021년 11월 완성되었던 국방전략의 초안은 우크라이나 전쟁으로 수정을 거친 후 2022년 3월 의회에 보고되었다. 그 핵심은 중국과 러시아 및 이란, 북한과 급진주의에 동시에 대응하는 것이었다.<sup>207/</sup>

---

205/ 박상현, “미국의 지역적 거대전략과 ‘대만문제’의 역사적 변화,” 『경제와 사회』, 제133호 (2022), pp. 400~441.

206/ Testimony of Lloyd Austin before Senate Armed Services Committee (2021.1.19., 미국 워싱턴), <[https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Austin\\_01-19-21.pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Austin_01-19-21.pdf)> (Accessed September 30, 2022); David Vergun, “China Remains ‘Pacing Challenge’ for U.S.,” Pentagon Press Secretary Says,” *DOD News*, November 16, 2021, <<https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2845661/china-remains-pacing-challenge-for-us-pentagon-press-secretary-says/>> (Accessed September 30, 2022).

백악관은, 우크라이나 전쟁 발발 이전인 2022년 2월 초, 인도-태평양 전략을 발표했다. 트럼프 정부가 국방부 차원에서 밝힌 (중국의 군사적, 경제적 강압에 맞서는) ‘자유롭고 개방적인’ 인도-태평양의 원칙을 승계하면서, ‘지역 내외의 연계 강화(build connections within and beyond the region)’ 그리고 경제적 네트워크의 수립 (예고), 안보협력의 강화, 초국가 위협 대응 등이 새롭게 원칙 혹은 목표로 추가되었다. 이들은 모두 미국의 자강·내적 균형과 함께 동맹과 파트너의 동원·활용을 요구하는 것이었다.<sup>208/</sup> 인도-태평양 전략의 기조는 우크라이나 전쟁과 상관없이 그대로 유지되었다. 5월 바이든은 한국과 일본 순방을 계기로 쿼드(Quadrilateral Security Dialogue: QUAD, 4자 안보 대화) 정상회담을 주재하며 미국을 비롯한 14개국이 무역, 공급망, 인프라, 반부패 등 네 개의 필러를 논의하는 인도-태평양 경제 프레임워크를 출범시켰다.<sup>209/</sup> 연이어 블링컨 국무장관도 (미국의 자강을 위한) 투자, (동맹과 파트너 동원의) 정렬(alignment), 그리고 (“자신감과 힘의 우위”를 궁극적 목적으로 하는) 경쟁 등의 세 가지 요소로 구성된 중국 정책을 발표하며, 중국과의 협력을 동반하는 책임 있는 경쟁이 가능하다고 역설했다.<sup>210/</sup> 6월

207/ Department of Defense, “Fact Sheet: 2022 National Defense Strategy,” March 28, 2022, <<https://media.defense.gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/NDS-FACT-SHEET.PDF>> (Accessed September 30, 2022).

208/ The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States of America*, February 2022, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>> (Accessed September 30, 2022).

209/ The White House, “FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,” May 23, 2022, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>> (Accessed September 30, 2022).

210/ Antony J. Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” May 26, 2022, <<https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>> (Accessed September 30, 2022).

한국과 호주 등이 초청된 나토 정상회담에서는 중국을 도전요인으로 규정한 전략 문건이 채택되었다. 2월의 인도-태평양 전략이 밝힌 ‘지역 내외 연계의 강화’ 기초에서, 민주주의를 매개로 하는 기존의 대서양 지역의 동맹과 태평양 지역의 동맹들을 묶어 내려는 시도였다.

바이든 정부의 중국 정책은 성공할 것인가? 잠정적으로 (상호 연관된) 세 가지 한계를 지적할 수 있다. 첫째, 인도의 행보이다. 인도는 쿼드의 핵심이고 인도-태평양이라는 지역 설정의 축이다. 그런데 인도는 우크라이나 전쟁에서 미국이 주도하는 반-러시아 공세에 참여하지 않으며 독자적인 행보를 이어가고 있고, 9월 초 열린 IPEF의 첫 장관회의에서 논의한 무역 필러에 찬성하지도 않았다.<sup>211/</sup> 인도의 행보는, 보다 일반적인 차원에서, 미국이 과연 인도-태평양과 유럽을 연계하는 새로운 지정학, 지경학적 구도를 수립할 수 있는가에 관한 의문을 제기한다. 인도는 대륙으로는 중앙아시아와 중동, 해양으로는 홍해와 페르시아만, 아프리카 동부와 연결된다. 역사적으로 보면, 영국 제국주의가 인도가 포함된 대륙과 해양을 모두 지배했고, 특히 냉전기 초반에도 (인도에 이르는) 중동의 홍해와 페르시아 만을 통제했다.

냉전 시기 미국은 인도 후방의 대륙(중앙아시아와 중동)이나 해양(아프리카) 지역을 나토와 미일동맹을 통해서 서유럽이나 극동처럼 통제해 본 적이 없고, 인도는 중국, 인도네시아와 함께 ‘비진영(non-alignment) 운동’을 주도했었다. 인도양에서 아프리카 동부에 이르는 지역은 중국의 일대일로에 선점 당했고, 태평양 도서 지역도 마찬가지이다.<sup>212/</sup> 아프가니스탄에서의 철군으로 미국의 중동

---

<sup>211/</sup> Eric Martin, “India Opts Out of Trade Talks With US-Led Indo-Pacific Group,” *Bloomberg*, September 10, 2022, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-09/india-avoids-trade-negotiations-with-us-led-indo-pacific-group#xj4y7vzkg>> (Accessed September 30, 2022).

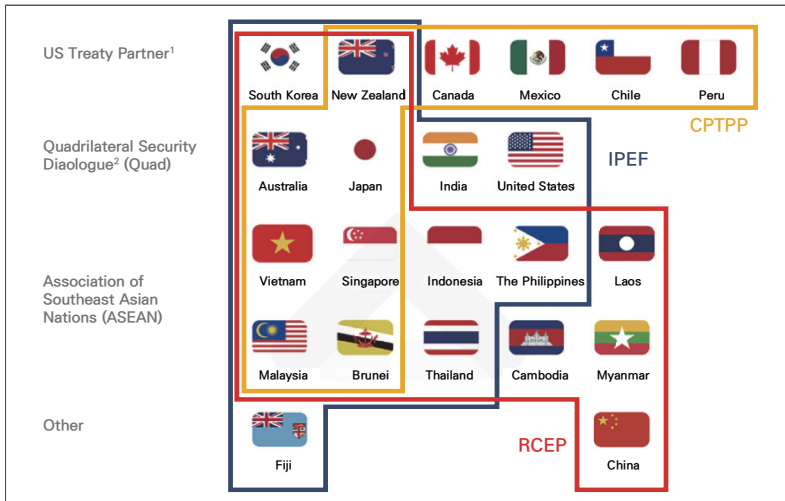
과 중앙아시아에서의 영향력은 감소하였으며, 우크라이나 전쟁은 인도의 독자적 외교의 공간을 넓혀 주었다. 인도는 미국과 협력해서 중국을 견제하기를 원하지만, 그렇다고 자신의 고유한 지정학적, 지정학적 환경이 배태한 독자적인 외교의 전통을 버리고, 미국의 태평양과 대서양 동맹을 잇는 교량이 되기를 원하지는 않는다.<sup>213/</sup> 아세안 역시 ‘비진영 운동’의 전통을 아세안 중심주의로 이어오고 있고, 최근 미중 양국의 치열한 영향력 경쟁의 대상이 되고 있는 태평양 도서 국가들도 미중 일방으로의 전면적인 편승을 거부한 채 환경문제 등에서의 실제적 지원을 요구하고 있다.<sup>214/</sup> 한국과 일본 등을 나토 정상회담에 초청한 사례처럼 기존의 태평양 동맹과 대서양 동맹을 이념적으로 일정하게 ‘정렬’시키는 것은 가능하지만, 이러한 정렬을 지속적으로 유지하고 인도-태평양과 유럽-대서양의 기존 동맹체계를 실제적으로 통합하는 것은 다른 문제이다. 무엇보다도, 유럽과 아시아 사이의 (‘미국의 교량’이 아니라) ‘거대한 중간지대’의 중추가 되어 버린 인도를 포함하는 ‘미국의 인도-태평양’ 자체를 건설하는 것부터 지난한 과제이다.

212/ Damien Cave, “Why China Is Miles Ahead in a Pacific Race for Influence,” *The New York Times*, May 31, 2022, <<https://www.nytimes.com/2022/05/31/world/australia/china-united-states-pacific.html>> (Accessed October 10, 2022).

213/ Mayuri Banerjee, “Enlarging Indo-Pacific into the Orbit of Euro-Atlantic: Implications for India,” *Institute for Security & Development Policy*, September 2, 2022, <<https://www.isdp.eu/content/uploads/2022/09/Brief-Sept-22-Mayuri-Banerjee.pdf>> (Accessed October 9, 2022).

214/ Patricia O’Brien, “What Did the US-Pacific Summit Achieve? For all the talk of China and geopolitics, climate change and funding remained at the opt of Pacific leaders’ agenda,” *The Diplomat*, October 6, 2022, <<https://thediplomat.com/2022/10/what-did-the-us-pacific-summit-achieve/>> (Accessed October 9, 2022).

그림 Ⅲ-3 인도-태평양에서 미국과 중국의 경제안보 경쟁



출처: IPEF vs Other Major Asia-Pacific Strategic and Trade Deals-01 China Briefing (June 1, 2022), <<https://www.china-briefing.com/news/ipef-not-an-fta-will-still-be-judged-like-one-op-ed/ipef-vs-other-major-asia-pacific-strategic-and-trade-deals-01/>> (Accessed September 30, 2022).

둘째, IPEF의 한계이다.<sup>215/</sup> IPEF는, 인도의 무역 필러 불참 사례가 보여주듯, 미국 시장 개방 등 인센티브를 결여하고 참여국들의 경제적 격차가 커서 의미 있는 합의를 이루기가 어려운데다, IPEF에 참여한 국가들 다수가 중국 주도의 RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnership, 역내 포괄적 경제 동반자 협정)에 참여하고 있고 무역의존도 등에서 중국의 경제적 자기장에 포섭되어 있다(그림 Ⅲ-3) 참조). 보다 일반적인 차원의 문제는, 과연 미국이 중국과의 경제적 상호의존을 자신은 물론 동맹과 파트너들에게도 유리한 방향으로 선택적으로 절연하고 무기화할 수 있는가 하는 것이다. 블링

<sup>215/</sup> Tobias Harris and Trevor Sutton, "Biden's Economic Plan Leaves Asian Leaders Wanting More: The New Indo-Pacific Economic Framework isn't quite what Asia-Pacific governments were hoping for," *Foreign Policy*, May 27, 2022, <<https://foreignpolicy.com/2022/05/27/indo-pacific-economic-framework-ipef-biden-asia-trade/>> (Accessed October 9, 2022).

권이 밝힌 중국 정책의 ‘투자-정렬-경쟁(Invest-Align-Compete)’의 틀에서 보자면, 중국과의 경쟁을 위해서 미국이 과연 미국 우선주의의 투자와 동맹 및 파트너의 동원·정렬을 조화시킬 수 있는가가 관건이다. 최근 인플레이션 감축법의 전기차 보조금 문제 등으로 미국에 전면적으로 편승하려는 윤석열 정부에서조차 한미 간의 긴장이 발생하고 있는 점을 고려하면, IPEF나 ‘칩4(Chip4) 동맹’ 등을 통한 미국의 중국 견제는 결코 쉽지 않은 과제이다.<sup>216/</sup>

셋째, 중국의 대응을 고려할 때 과연 바이든 정부가 주장하는 것처럼 ‘책임 있는 경쟁’이 가능한가 하는 것이다. 바이든 정부는 중국과의 경쟁은 (민주주의, 중산층을 위한 외교, 리더십 등을 위한) 당위의 영역으로, 협력은 양국 이익의 합치에 따른 가능성의 영역으로 설정하고 있다. 블링컨은 2021년 3월 「전략 지침」을 설명하는 연설에서 미국의 중국 정책은 “경쟁적이어야 할 때 경쟁적일 것이며, 협력이 가능할 때 협력적이고, 대립적이어야 할 때 대립적일 것(competitive when it should be, collaborative when it can be, and adversarial when it must be)”이라고 천명했었다.<sup>217/</sup> 즉, 협력을 위한 인센티브를 제공하지 않겠다는 것이다.

또한 바이든 정부는 ‘대만카드’를 적극 활용하고 있다. 크리스틴브링크(Daniel J. Kritenbrink) 국무부 동아태 차관보는 상원 외교위

<sup>216/</sup> Mary Yang, “Can the CHIPS Act Put the U.S. Back in the Game?” *Foreign Policy*, August 26, 2022, <<https://foreignpolicy.com/2022/08/26/chips-act-us-china-semiconductor-tech-taiwan/>> (Accessed October 9, 2022); Arjun Gargeyas, “The Chip 4 Alliance Might Work on Paper, But Problems Will Persist: Can an envisioned supply chain partnership between the U.S., Japan, South Korea, and Taiwan actually become a reality?” *The Diplomat*, August 25, 2022, <<https://thediplomat.com/2022/08/the-chip4-alliance-might-work-on-paper-but-problems-will-persist/>> (Accessed October 9, 2022).

<sup>217/</sup> Antony Blinken, “A Foreign Policy for the American People,” March 3, 2021, <<https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>> (Accessed September 30, 2022).

원회에서 민주주의이자 기술 강국인 대만이 중국의 강압에 맞설 수 있도록 군사적으로 지원하고 대만의 ‘국제적 공간’을 확보해 주는 것이 미국의 정책이라고 밝혔다.<sup>218/</sup> 비록 참모들이 바이든의 말실수로 포장하며 기존의 ‘전략적 모호성’을 재확인하기는 했지만, 바이든은 중국이 대만을 공격하면 미군이 방어에 나설 것이라고 수차례 공언했다.<sup>219/</sup> 이는 중국의 입장에서는 ‘하나의 중국’ 원칙을 위반하는 것으로, 결코 수용할 수 없는 미중 공존의 조건이다. 하원의장 펠로시(Nancy Pelosi)의 대만 방문 이후 중국은 대규모 군사훈련을 실시했고 미국과의 기후변화 대응 등에서의 대화를 중단했다.<sup>220/</sup> 책임 있는 경쟁은커녕 협력을 위한 대화 채널이 단절된 것이다.

근본적인 문제는 “자신감과 힘의 우위”를 확보하겠다는 목표 자체이다. 이는 힘의 격차 그 자체를 확보하기 위한 제로섬 게임, 경쟁을 위한 경쟁의 논리이기 때문이다.<sup>221/</sup> 바이든 정부가 특히 힘의 격차를 확보하기 원하는 분야는 군사력과 기술이다. 래트너(Ely Ratner)

218/ Testimony of Daniel J. Kritenbrink, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs(2021.12.8., 미국 워싱턴), <[https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/120821\\_Kritenbrink\\_Testimony1.pdf](https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/120821_Kritenbrink_Testimony1.pdf)> (Accessed September 30, 2022).

219/ Michael Schuman, “No More ‘Strategic Ambiguity’ on Taiwan: Joe Biden has moved closer to providing Taipei with a security guarantee. That makes sense given China’s aggressive behavior,” *The Atlantic*, September 22, 2022, <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2022/09/joe-biden-taiwan-china-strategic-ambiguity/671512/>> (Accessed October 10, 2022).

220/ Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, “The Ministry of Foreign Affairs Announces Countermeasures in Response to Nancy Pelosi’s Visit to Taiwan,” August 5, 2022, <[https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/xwfw\\_665399/s2510\\_665401/202208/t20220805\\_10735706.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/202208/t20220805_10735706.html)> (Accessed October 10, 2022).

221/ Jessica Chen Weiss, “The China Trap: U.S. Foreign Policy and the Perilous Logic of Zero-Sum Competition,” *Foreign Affairs*, vol. 101, no. 5 (September/October 2022), pp. 40~58, <<https://www.foreignaffairs.com/china/china-trap-us-foreign-policy-zero-sum-competition>> (Accessed October 10, 2022), Ali Wyne, “Great-Power Competition Isn’t a Foreign Policy,” *The Washington Quarterly*, vol. 45, no. 2 (2022), pp. 7~21.

국방부 인태 담당 차관보는 동맹과 파트너의 힘을 포함해서 인도-태평양 지역에서 중국에 대한 비대칭적 힘의 우위를 확보하는 것이 미국의 목표임을 강조하고,<sup>222/</sup> 설리번 국가안보보좌관은 미국이 중국에 첨단 기술 분야에서 몇 세대 앞서는 것으로는 충분하지 않고 그 격차를 최대한 벌려야 한다고 역설한다.<sup>223/</sup> 미국이 원하는 것은 2008년 글로벌 금융위기 혹은 2000년 중국의 WTO 가입 이전 미국의 힘의 격차인가? 중국으로서는 묻지 않을 수 없는 것이다.

### 3. 바이든 정부의 한반도정책

‘미국의 귀환’을 목표로 하는 바이든 정부에게 대북정책은 주요한 정책 의제가 아니었고, 한국에 대한 기대는 안보는 물론 경제와 가치에서도 협력한다는 한미 전략 동맹의 기초에서 한국의 비교 우위를 최대한 활용하여 책임을 나누는 것이었다. 대만문제에 대한 한국의 지지가 중국 견제를 위한 동맹의 책임이라면, 한국의 반도체와 배터리 등의 경쟁력은 바이든 정부의 미국 우선주의를 위해서 적극 활용될 비교 우위였다.

바이든 정부의 한반도정책은 2021년 5월 한미정상회담을 앞두고 그 틀이 잡혔다. 실제적으로 새로운 제안, 군사훈련 등에서의 타협,

<sup>222/</sup> C. Todd Lopez, “Building Asymmetric Advantage in Indo-Pacific Part of DOD Approach to Chinese Aggression,” U.S. Department of Defense, July 22, 2022, <<https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3107197/building-asymmetric-advantage-in-indo-pacific-part-of-dod-approach-to-chinese-a/>> (Accessed October 9, 2022).

<sup>223/</sup> The White House, “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit,” September 1, 2022, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit/>> (Accessed October 9, 2022).

그리고 상황변화에도 조정이 없는 ‘3무’ 대북정책이 정상회담을 앞두고 ‘잘 조율된 실용적’ 대북정책이라는 이름으로 발표되었다. 바이든의 방한에 대한 브리핑에서 백악관 고위관계자는 지나 로먼드 상무장관이 문승욱 산업통상부 장관 및 한국 대기업 CEO들과의 라운드 테이블을 주관할 것이란 점을 특별히 강조했다.<sup>224/</sup>

바이든 행정부의 대북정책은 국무부나 국방부의 장관, 부장관, (동아태, 인태) 차관보 등 권위 있는 정책담당자 수준의 독자적인 전략 문건이나 의회 청문회 증언, 브리핑 등이 아니라, 백악관 대변인의 기자회견 중 대북정책 리뷰에 대한 브리핑 형식으로 발표되었다.<sup>225/</sup> 그리고 그 내용을 블링컨 국무장관이 영국 외교부 장관과의 회담 계기 기자회견에서 확인, 부연 설명하였다.<sup>226/</sup> 이러한 형식 자체가 바이든 행정부의 대외전략에서 대북정책의 위상을 시사한다.

바이든 행정부 대북정책의 키워드인 조율과 실용의 배경으로는 두 가지가 제시되었다. 첫째는, 기존 미국의 대북정책에서 잃어버린 기회나 성공의 공식을 발견한 것이 아니라, 북핵문제가 전임 행정부들이 모두 해결하지 못한 난제라는 것이다. 둘째는 오바마의 전략적

---

<sup>224/</sup> The White House, “Background Press Call by A Senior Administration Official on the Official Working Visit of the Republic of Korea,” May 20, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/05/20/background-press-call-by-a-senior-administration-official-on-the-official-working-visit-of-the-republic-of-korea/>> (Accessed September 30, 2022).

<sup>225/</sup> The White House, “Press Gaggle by Press Secretary Jen Psaki Aboard Air Force One En Route Philadelphia, PA,” April 30, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/04/30/press-gaggle-by-press-secretary-jen-psaki-aboard-air-force-one-en-route-philadelphia-pa/>> (Accessed September 30, 2022).

<sup>226/</sup> U.S. Department of State, “Secretary Antony J. Blinken and UK Foreign Secretary Dominic Raab at a Joint Press Availability,” May 3, 2021, <<https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-uk-foreign-secretary-dominic-raab-at-a-joint-press-availability/>> (Accessed September 30, 2022).

인내와 트럼프의 대타협을 모두 배제하겠다는 것이다. 종합하면 미국 차원이든 바이든 정부 차원이든 수용할 수 있는 북핵문제의 해법은 없다는 자인이다.

실용은 미국과 동맹, 미군의 안보 증진을 목표로 하는 것이고, 조울은 일본을 포함한 동맹들의 입장과 관련된 것이다. 그런데 북한은 한미연합군사훈련의 재개를 판문점과 싱가포르 선언에 의한 남북미의 평화프로세스가 결렬된 결정적 요인으로 비판했고, 일본은 이 프로세스 전반을 극렬하게 반대했었다. 이러한 요소들을 종합적으로 고려하면, 한반도 비핵화라는 목표를 견지하고 있고 무조건적인 대화를 제안하면서 외교에 ‘열려’ 있다고는 하지만, 바이든 정부의 대북정책의 요체는 설사 북핵문제를 방치하더라도 미국의 이익을 조금이라도 희생하는 상호 양보에 의한 대북 협상을 추진하지 않겠다는 것이다. 북한의 입장에서는 미국이 제재와 한미연합군사훈련 등에서 조금도 양보할 의사가 없는 한 무조건적인 대화에 나가 봤자 외교의 길로 접어들 수 없음은 너무도 분명했다. 블링컨의 관련 (5월 3일 영국 외교부 장관 회담 계기) 기자회견 발언은 다음과 같았다: “나는 북한이 외교적으로 관여하는 기회를 선택해서 한반도의 완전한 비핵화 목표를 달성할 방법들이 있는지 살펴보기를 바란다(I hope that North Korea will take the opportunity to engage diplomatically and to see if there are ways to move forward toward the objectives of complete denuclearization of the Korean Peninsula).”<sup>227/</sup>

북핵문제와 관련해서 2021년 5월의 바이든-문재인 정상회담은 2018년 남북미의 판문점과 싱가포르 선언을 통한 한반도 평화프로세스의 중요성을 인정하기는 했지만, 바이든 행정부의 조울되고 실용적인 ‘3무(無)’ 대북 접근을 한국이 환영하고 양국의 대북 접근을 완전히 일치시키기로 합의했다. 사실상 한반도 평화프로세스를 폐

227/ Ibid.

기한 것이다.<sup>228/</sup> 2022년 5월 바이든-윤석열 한미정상회담의 공동 성명에는 아예 한반도 평화프로세스에 대한 언급이 일체 없었다. 대신 미국의 확장억제 제공 공약과 윤석열 정부의 ‘대담한 구상’과 함께 북한 인권 문제가 거론되었다.<sup>229/</sup>

2021년 한미정상회담에서 양국은 “규범에 기반한 국제질서”에 대한 모든 도전요인에 대한 반대를 천명하고, 특히 남중국해와 대만해협 안정을 강조했으며, 핵심 신흥 기술과 한국이 경쟁력을 지닌 반도체와 배터리 등 분야에서의 공급망 협력을 공약했다. 양국의 협력 분야는 기후위기, 보건, 개발협력, 중남미 국가에서 미국으로의 이민 문제 등에 이르기까지 포괄적이었다. 2022년 5월 한미정상회담에서는 경제, 에너지, 공급망, 우주 기술 등 분야에서의 전략적 협력 및 한국의 인도-태평양 전략 수립과 미국의 인도-태평양 경제 프레임워크에 대한 상호 지지와 협력, 그리고 “인도-태평양 지역 안보 및 번영의 핵심 요소로서 대만 해협에서의 평화와 안정 유지의 중요성”에 합의하였다.

이후 바이든 정부는 자유의 가치를 강조하는 윤석열 정부를 6월 나토 정상회담에 초청하였고, 양국은 IPEF와 반도체 ‘칩4(Chip4) 동맹’ 등에서 협력을 강화하고 있다. 하지만 바이든 정부가 「인플레이션 감축법」으로 한국산 전기차에 대한 보조금 지급을 중단하고 중국은 ‘칩4(Chip4) 동맹’ 등 한미 양국의 경제안보협력에 대해서 노골적인 경고를 보내면서,<sup>230/</sup> 바이든 정부는 과연 미국 우선주의와 한미 양

---

228/ 외교부, 한·미 정상 공동성명(2021.5.21., 워싱턴 D.C.), 2021.5.22., <[https://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_3973/view.do?seq=367942&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi\\_itm\\_seq=0&itm\\_seq\\_1=0&itm\\_seq\\_2=0&company\\_cd=&company\\_nm=](https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/view.do?seq=367942&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=)> (검색일: 2022.9.30.).

229/ 대한민국 정책브리핑, 한·미 정상 공동성명, 2022.5.21., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148901846>> (검색일: 2022.9.30.).

국의 경제적 이익을 조화시킬 수 있는지 윤석열 정부의 가치 외교는 미국과 중국 리스크를 감당할 수 있는지에 대한 심각한 회의가 제기되고 있다.

두 번의 한미정상회담 사이에 우크라이나 전쟁이 발발하였다. 우크라이나 전쟁은 서구 대 비서구의 이념적 분열, 지정학과 세계경제의 위기, 그리고 코로나19-원숭이두창의 팬데믹과 기후위기가 착종된, 복합 위기를 초래했다. 그 여파로 한국의 평화와 번영의 기반도 심각하게 흔들리고 있다. 선제 핵사용 독트린을 입법화한 북한의 (계속 증가하고 있는) 핵능력과 한미동맹의 군사력, 특히 미국의 확장억제가 충돌하고 있고, 한국은 이미 우크라이나 전쟁이 촉발한 세계 경제의 위기에 따라 고물가, 고환율, 고금리의 경제위기에 진입했다. 한국의 경제적 성장을 가능하게 했던 신자유주의 지구화와 중국과 상생하던 경제적 상호의존도 더 이상 존재하지 않는다. 북한의 핵개발에 따른 주한미군의 사드배치가 촉발한 중국의 경제 보복이나 역사 문제가 촉발한 일본의 한국에 대한 수출규제가 완전히 해결되지 않는 상태인데, 미국은 인플레이션 감축법에 의거해서 한미 FTA와 WTO의 규정을 무시하고 한국산 전기차에 대한 보조금 지급을 중단하는 차별 대우를 하고 있다. 바이든 행정부가 시행령 수준에서 한국을 배려하더라도, 바이든 정부 자신이 적극적으로 추진하고 있는 경제적 미국 우선주의의 도도한 흐름은, 특히 2024년 미국 대선에서 트럼프나 그의 미국 우선주의 지지자가 공화당 후보로 나설 것을 고려할 때, 바뀌지 않을 것이다.

한편, 남북미의 한반도 평화프로세스는 이미 문재인 정부 때 중단되었고, 삼자 사이의 외교 채널도 완전히 끊어졌다. 북한은 바이든

230/ 오문영, “칩4 동맹 본격 가동... 중 노골적 압박에 삼성·SK 속앓이,” 『머니투데이』, 2022.9.30., <<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022092914072017930>> (검색일: 2022.9.30.).

정부의 조정되고 실용적인, 실제적으로 ‘3무(無)’ 대북정책이 발표되자마자 미국과 관여할 의사가 없다고 선언했고, 윤석열 정부의 ‘대담한 구상’도 전면적으로 거부했다. 새로운 핵 독트린을 내세운 북한의 핵무장과 한미동맹의 군사력, 특히 미국의 확장억제가 맞부딪히고 있다. 북한의 핵능력은 지속적으로 증가되고 있다. 우크라이나 전쟁에서 핵무기 사용을 위협하고 있는 러시아는 물론 미국도 통합억제라는 새로운 군사 교리로 핵무기 사용을 정상화하고 있다.<sup>231/</sup> 유엔 총회의 결의와 서명국들의 비준으로 핵무기금지조약이라는 새로운 규범이 탄생한 가운데, 비확산 체제는 2015년에 이어 올해 2022년에도 검토문건의 합의에 실패할 정도도 약화되었다. 미국이 전략적 연대를 강화하고 있는 중국 및 러시아와 대립하면서 유엔에서 추가적인 대북제재는 이루어지지 않고 있다. 한반도에서 새로운 ‘공포의 균형’이 어떻게 안정적으로 작동할지는 대단히 불확실하다. 북한과 미국이 모두 핵과 재래식 전력의 통합적 운용을 추진하는 가운데, 「9.19 군사합의」가 깨진다면 한반도의 군사적 불안정은 증폭된다. 한미가 확장억제의 강화를 위해 노력하는 것 중의 하나는 북한의 의도를 미리 탐지하고 선제적으로 공격을 가하는 것(Left of Launch)인데, 이는 북한의 선제 핵사용 독트린과 충돌한다. 확장억제의 군사적 논리인 한미일의 미사일 방어망 강화는 사드 사태의 재발을 가져올 수도 있다.

바이든 행정부의 ‘3무(無)’ 대북정책과 ‘3책(責)’ 대한 동맹 정책만으로는 한국의 평화와 번영을 보장하지 못한다. 한국 경제가 이미 위기 국면에 진입했는데, 북한이나 중국과의 지정학적 위기가 더해진다면, 한국의 평화와 번영은 심각하게 위협 받을 것이다. 대북전

---

<sup>231/</sup> Sara Sirota, “Biden’s Nuclear Strike Policy Is The Same As Russia’s,” *The Intercept*, April 12, 2022, <<https://theintercept.com/2022/04/11/nuclear-weapons-biden-russia-strike-policy/>> (Accessed September 30, 2022).

단이 휴전선 부근에서의 군사적 충돌로 이어지면 「9.19 군사합의」의 붕괴를 초래할 수 있고, 한미동맹의 군사적 논리는 제2의 사드 사태나 그보다 훨씬 심각한 대만문제와의 연루로 인한 중국과의 이념적, 군사적, 경제적 갈등을 초래할 수도 있다.

무엇을 할 것인가? 세 가지를 생각해볼 수 있다. 첫째, ‘퍼펙트 스톰’으로 이어질 수 있는 한반도의 지정학적-지정학적 위기의 착종을 막아야 한다. 대만문제, 제2의 사드 사태로 이어질 수 있는 한미 군사동맹의 강화는 자제해야 하고 우발적 군사 충돌을 막기 위한 소통 채널을 건설하고 기존의 안전판인 「9.19 군사합의」를 지켜야 한다. 둘째, 한국의 이익을 보장하는 호혜적인 한미관계를 건설해야 한다. 이를 위해서는 바이든 행정부의 선의에 기댈 수는 없다. 미국이 신자유주의 지구화, 경제적 다자주의를 지탱할 수 있는 국내정치적 기반은 2016년 대선에서 트럼프는 물론 힐러리 클린턴이 TPP를 부정하면서 이미 깨어졌다. 바이든 행정부의 미국 우선주의는 국가안보와 경제안보는 물론 국내 정치적으로 트럼프 지지 세력과의 경쟁에서 생존해야 하는 절박한 정치적 논리에 의한 것이다. 유럽이든 일본이든 인도가든 미국과의 담판에 도움이 되는 모든 세력과 연합하여 전 방위적으로 미국 사회를 설득, 압박하며 호혜적인 한미관계를 건설해야 한다. 셋째, 한국이 처한 현실에 맞는 독자적인 전략을 수립하고 그의 실현을 위한 가치(이념)와 이익(경제), 안보(군사)의 조합에 대한 국내정치적 지지를 확보해야 한다. 민주주의와 자유, 인권의 가치를 포기할 수도 없지만, 한국이 그런 가치들을 북한이나 중국에게 강요할 능력을 지니고 있는 것은 아니다. 민주주의 대 독재의 이념적 대립을 강조하는 바이든 행정부도 항상 동맹뿐 아니라 파트너의 규합에 나서고 있고, 석유 증산과 중동에서의 안정을 위해서 사우디아라비아에 대한 가치 외교를 포기했다.

모든 국가의 대외전략에서 가치와 이익, 안보의 논리는 일정하게 충돌한다. 외교는 이러한 충돌을 녹여내는 위선의 책략일 수밖에 없다. 더 나아가서 보다 적극적으로, 정치적 이념과 제도만이 가치가 아니고 한국의 주권과 외교적 자주성 및 한반도의 평화와 안정 등도 가치이고 이익(interest)도 단순히 물리적 이득뿐 아니라 이해관계와 관심사를 포함한다고 보면, 가치와 이익이 반드시 양자택일의 관계는 아니다. 역사적으로 유례없는 국제 무질서의 복합 위기 속에서 한국의 평화와 번영의 새로운 기반을 구축하지는 못한 채, 국내 정치의 이념과 진영 대립으로 한국 외교의 구조적 난제들을 모두 상대 진영의 탓으로 돌리는 것은 국가적 ‘자해 행위’이다.<sup>232/</sup> 진영과 정파를 넘어 가치-이익-안보의 한국적 조합에 대한 국내 정치적 합의를 만들고, 북한과 중국은 물론 미국에 대해서도 ‘담대한 외교’를 추진하며, 지역은 물론 지구적으로도 반확산과 군축, 경제적 다자주의 등을 위한 국제사회의 ‘연대’를 주창하고 조직해 나갈 때이다.

---

232/ 현재 위기에 대한 정치권의 초당적 대처를 촉구하는 목소리가 나오는 것은 그나마 반가운 일이다. 천광암, “[천광암 칼럼]누가 한국을 인도네시아보다 ‘취약한’ 나라로 만들었나,” 『동아일보』, 2022.10.10., <<https://v.daum.net/v/20221010030352075>> (검색일: 2022.10.10.); “고조되는 민생·북핵 위기, 협치로 해법 찾으라,” 『한겨레신문』, 2022.10.11., <<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/1062055.html>> (검색일: 2022.10.11.).

## IV. 시진핑 정부의 대외전략과 한반도정책

이남주(성공회대학교)

KINU

KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION

## 시진핑 정부의 대외전략과 한반도정책

### 1. 시진핑 정부의 대외전략

#### 가. 시진핑 정부 출범 이후 중국 대외전략 변화

시진핑 정부 출범 이후 중국은 대외적으로 더 야심적 목표를 추구하기 시작했다. 중국 대외전략 담론의 변화가 이를 잘 보여준다.

첫째, 중국은 핵심이익에 대한 존중을 중심으로 중국의 국력에 부합하는 지위와 대우를 적극적으로 요구했다. 시진핑은 중국의 최고지도자가 된 이후 핵심이익과 관련한 문제에서 결코 양보하지 않을 것이라는 강경한 입장을 여러 차례 밝혔고,<sup>233/</sup> 이 입장은 중국 지도자들의 발언과 외교정책 관련 문헌들에서 반복되고 있다. 2017년 7월 중국공산당(이하 공산당) 중앙정치국원 양제츠(杨洁篪)는 “국가핵심이익을 수호하는 것은 중국외교의 신성한 사명이다. 우리는 국가이익을 수호하는 것을 대외공작의 출발점이자 귀착점으로 삼아

<sup>233/</sup> 시진핑은 2013년 1월 28일 진행된 공산당 중앙정치국 집체학습에서 “우리는 평화발전의 길을 걷는 방침을 견지해야 하지만, 결코 우리의 정당한 권익을 포기하지 않을 것이며 국가의 핵심이익을 희생시키지도 않을 것이다. 어떤 국가도 우리가 핵심이익을 갖고 거래하거나 주권·안전·발전 이익을 해치는 결과를 받아들일 것을 기대해서는 안 된다”고 주장했다. “习近平：更好统筹国内国际两个大局 夯实走和平发展道路的基础,” 『人民网』, 2013.1.30., <<http://jhsjk.people.cn/article/20368861>> (검색일: 2022.8.15.).

결연하게 영토주권과 정당한 해양권익을 지키며, 하나의 중국 원칙을 견지해 대만 독립 추구 세력의 분열 시도를 확고하게 반대·저지하며, 반테러·인터넷·법집행 등의 영역에서 국제협력을 강화해 국가안전을 수호·촉진하며, 효율적이고 강한 해외이익 보호시스템을 구축해 우리 국민과 기업의 해외의 합법 권익을 실질적으로 보장한다”고 주장했다.<sup>234/</sup> 2017년 10월 공산당 19차 전국대표대회(이하 당대회) “보고”에서는 “중국은 다른 국가의 이익을 대가로 자신을 발전시키지 않을 것이고, 동시에 자신의 정당한 권익도 포기하지 않을 것이며 어떤 사람도 중국이 자신의 이익에 손해가 되는 결과를 받아들이 것이라는 환상을 가져서는 안 된다”고 주장했다.<sup>235/</sup> 시진핑 정부 출범 전후에 중국은 미국에게 신형대국관계를 발전시킬 것을 제안한 바 있는데, 신형대국관계의 핵심도 핵심이익의 상호존중이었다.

둘째, 인류운명공동체, 글로벌 거버넌스 체제 개혁 등의 새로운 담론을 제시하며 국제사회에서 중국의 역할을 제고하고자 하는 의지를 표명했다.<sup>236/</sup> 공산당 19차 당대회에 제출된 보고에서 시진핑은 공산당은 대외적으로 “책임대국의 역할을 발휘하며, 적극적으로 ‘글로벌 거버넌스 체제 개혁과 건설’에 참여하고, 중국의 지혜와 역량으로 계속 기여한다”는 방침을 천명했다.<sup>237/</sup> 일대일로란 중국의 이

234/ 杨洁篪, “深入学习贯彻习近平总书记外交思想 不断谱写中国特色大国外交新篇章,” 『求是』, 2017年 14期, <[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2017-07/15/c\\_1121307595.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2017-07/15/c_1121307595.htm)> (검색일: 2022.8.15.).

235/ “习近平在中国共产党第十九次全国代表大会的报告,” 『人民网』, 2017.10.28., <<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660-14.html>> (검색일: 2022.8.15.). 2018년 6월 진행된 공산당 중앙외사공작회의에서 시진핑은 “국가핵심이익을 기준선으로 삼아 국가의 주권·안전·발전 이익을 수호한다”를 10개의 외교사업 방침 중 하나로 제시했다. “习近平: 努力开创中国特色大国外交新局面,” 『新华网』, 2018.6.23., <[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/23/c\\_1123025806.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/23/c_1123025806.htm)> (검색일: 2022.6.3.).

236/ 유동원, “중국의 외교 내러티브(Narrative) 연구,” 『중소연구』, 제42권 3호 (2018), pp. 60~63; 이동률, “중국의 ‘글로벌 거버넌스 체제 개혁’ 추진의 의미와 영향,” 『중소연구』, 제42권 1호 (2018), pp. 12~15.

러한 구상을 구현하기 위한 주요 플랫폼이다. 중국은 일대일로 사업의 추진 원칙으로 “같이 상의하고 같이 건설하며 같이 혜택을 누린다(共商·共建·共享)”를 제시했는데, 현재는 이를 글로벌 거버넌스 체제 개혁의 원칙으로도 제시하고 있다.<sup>237/</sup>

미중 전략경쟁이 가속화되는 가운데 중국의 이러한 입장은 더 명확해지고 있다. 2021년 3월 미국 알래스카에서 바이든 정부 출범 후 처음으로 진행된 미중 간 고위급 외교안보 대화(“2+2 회담”, 미국의 대통령 안보보좌관·국무장관, 중국의 공산당 중앙정치국원·국무위원 등이 참여) 때 양제츠가 미국은 “힘의 우위에 선 입장에서(from the position of strength)” 중국에 발언할 자격이 없다고 미국의 대중 접근법을 정면으로 비판한 것도 중국의 대외전략의 변화와 관련해 주목을 받았다. 즉 이 발언은 중국이 미국과의 관계에서 자신의 주장을 더 적극적으로 펼치고 미국이 중국의 핵심이익을 침해하려는 시도에 강하게 대응할 것이라는 신호로 해석되었다.<sup>239/</sup>

이러한 중국의 주장과 행태들은 개혁·개방 이후 채택된 대외전략에 적지 않은 변화가 진행되고 있음을 의미한다. 중국은 개혁·개방 이후 소위 “도광양회(韜光養晦)” 방침에 따라 대외전략을 수렴하고 추구해 왔다. 도광양회는 기본적으로 국제사회에서 중국이 추구하는 가치나 세계관을 구현하기 위해 적극적으로 행동하는 것을 자제하고 국가전략의 초점을 국내 발전에 맞추며, 대외전략은 이 목표를 달성하는 데 복무해야 한다는 방침을 의미한다.<sup>240/</sup>

237/ “习近平在中国共产党第十九次全国代表大会的报告.”

238/ 和音, “践行共商共建共享的全球治理观,” 『人民日报』, 2022.4.24., A3.

239/ Yan Xuetong, “Becoming Strong: The New Chinese Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, vol. 100, no. 4 (July/August 2021), pp. 40~41, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-06-22/becoming-strong>> (Accessed June 3, 2022).

그런데 최근 중국 내에서 대국담론이 꾸준히 증가해 왔다. 1998년 제출된 “책임대국(負責任的大國)”론이 그 출발이었다. 이는 중국이 처음으로 대국 정체성을 밝힌 외교독트린이었지만, 대국적 지위의 추구보다 당시 금융위기로 어려움을 겪고 있던 다른 동아시아 국가들에게 부담을 줄 수 있는 정책(인민폐의 평가절하)을 선택하지 않을 것이라는 점을 부각시키는 내용이었기 때문에 대외전략에 큰 함의가 있지는 않았다. 오히려 후진타오(胡錦濤) 시기 제출된 ‘화평굴기(和平崛起)’나 ‘화평발전(和平發展)’ 담론이 비록 대국 정체성을 전면에 내세우지 않았지만 내용적으로 중국이 국제사회에서 대국으로서의 역할을 어떻게 수행할 것인지를 제시하고자 한 외교독트린이었다. 2006년 3월 원자바오(溫家寶) 총리는 10기 전국인대 4차 전체회의 폐막식 후 진행된 기자회견에서 “중국이 화평발전의 길을 걷지하는 것은 중국의 전통문화, 발전의 필요 그리고 국가이익에 의해 결정된 것이다. 중국은 이미 책임을 지는 국가가 되었다”고 주장하며 그와 관련된 중국의 역할을 10개 항목으로 열거했다.<sup>241/</sup> 이 시기

240/ 도광양회는 덩샤오핑(鄧小平)이 소련과 동유럽 사회주의 체제가 붕괴하는 급박한 상황 속에서 대외전략 방향으로 제시한 표현 중 하나이다. 1989년 9월 당시 국제질서의 변화에 대해 덩샤오핑은 “냉정하게 관찰하고, 자신의 진지를 안정시키고, 신중하게 대응한다(冷靜觀察, 穩住陣腳, 沉著應付)”를 대외전략 방침을 제시했다. 1990년 12월에는 소련이 붕괴된 상황에서 이제 중국이 사회주의 진영의 대표로 나서야 한다는 제3세계 내 일부 국가들의 주장에 대해 “우리가 결코 앞에 나서서는 안 된다(我們千萬不要當頭)”. 이는 기본적 국책이다”라고 강조했다. 鄧小平, 『鄧小平文選 - 第3卷』(北京: 人民出版社, 1993), p. 363. 그리고 1992년 4월 28일에는 “우리는 당분간은 계속 도광양회의 방침에 따라 일을 해야 비로소 비교적 큰 정치역량을 갖출 수 있고 국제사회에서 중국의 발언력도 달라질 수 있다”라며 도광양회라는 표현을 처음 사용했다. 中共中央文獻研究室編, 『鄧小平年譜 (1975—1997年) - 下-』(北京: 中央文獻出版社, 2004), p. 1346. 장쩌민(江澤民)은 1998년 8월 “도광양회를 하고, 날카로움을 감추고, 자신을 보존하며, 서서히 발전을 도모해야 한다”라고 외교방침을 설명한 바 있다. 뒤의 세 구절은 도광양회의 내용을 구체화한 것으로 볼 수 있다. 江澤民, 『江澤民文選』(北京: 人民出版社, 2006), p. 202. 도광양회라는 표현은 1992년에 처음 사용되었지만, 이 원칙에 따라 개혁·개방 이후 대외전략이 조정되고 결정되었다고 할 수 있다.

부터 책임대국론도 대국전략의 일환으로서의 의미를 갖기 시작했다. 먼홍화(門洪華)는 이 시기 형성된 대국정체성의 속성을 신형사회주의대국(제도속성), 발전 중 대국(경제사회속성), 전통자원이 풍부한 문화대국(문화속성), 책임대국(정치속성), 중요한 세계적 영향력을 가진 아·태대국(전략속성) 등 다섯 가지로 제시했다.<sup>242/</sup>

시진핑 정부 출범 이후 대국론은 더 전면적이고 종합적으로 제시되었다. 2012년 공산당 18차 당대회 보고에서 중국의 국가 역할이나 정체성과 관련해 동방대국, 신형대국, 책임대국, 사회주의 문명강국, 해양강국 등의 표현들이 등장했다. 이중 “중국은 중국 인민의 이익과 세계 인민의 이익을 결합해 적극적으로 국제문제에 참여하고, 책임대국의 역할을 발휘하여 지구적 도전에 공동으로 대응할 것이다”라는 서술은 책임대론의 기존 함의를 넘어서는 것으로 대외적으로 더 적극적인 역할을 추구하겠다는 의지를 담고 있다.<sup>243/</sup> 그리고 2014년 11월 28일 중앙외사공작회의에서 시진핑은 “중국은 반드시 자신의 특색을 갖는 대국외교가 있어야 한다”고 주장했다. 그 이후 ‘중국특색대국외교’는 중국 대외전략의 핵심 방향으로 제시되고 있다.<sup>244/</sup>

최근에는 대국론에 더해 강국론이 제시되었다. 그 이전에도 문명강국, 해양강국 등 개별 의제와 관련해 강국 개념을 사용해 왔으나,

241/ “温家宝总理答中外记者问(全文)”, 『中国外交部网站』, 2006.3.14., <<http://www.chinanews.com.cn//news/2006/2006-03-14/8/703054.shtml>> (검색일: 2022. 8.15.).

242/ 门洪华, “两个大局视角下的中国国家认同变迁(1982-2012)”, 『中国社会科学』, 2013年第9期, pp.58~65.

243/ 이남주 외, 『중국 국가전략의 변화와 한중 관계에 대한 함의』 (세종: 대외경제정책연구원, 2020), pp. 128~129.

244/ 중국에서 대국외교는 오랜 동안 대외전략 방침이 아니라 미국, 러시아, 프랑스, 영국, 인도, 일본, 독일 등 국제사회에서 영향력이 큰 국가들과의 외교를 지칭하는 표현으로 사용되었다. 따라서 2000년대 초반에서는 대국 정체성에 기반을 둔 대외전략의 필요성을 주장한 학자들은 대국외교와 구분해 대국전략이라는 표현을 사용하기도 했다. 그런데 위에 설명한 것처럼 시진핑 시대부터 대국 정체성에 기반을 둔 대외전략을 대국외교로 지칭하기 시작했다.

2017년 공산당 19차 당대회에서 2049년까지 “사회주의현대화강국”을 건설한다는 목표가 새로 제시된 이후 ‘강국’이 중장기 국가목표로서의 의미를 갖게 되었다. 이와 함께 국가 역할에 대한 규정으로 경제대국, 무역강국, 교육강국, 군사강국 등이 추가되었다.<sup>245/</sup> 대국정 체성은 기본적으로 객관적 현실에서 도출된 것이라면 강국 정체성은 주관적 의지가 적극적으로 투사된 것이라는 점에서 중국의 대외전략, 그리고 중국과 세계의 관계에 대해 더 중요한 함의를 갖는다. 즉 강국론은 종합국력에 적용되든, 아니면 개별 분야에 적용되든 양적으로만이 아니라 질적으로 세계에서 선도적 지위를 확보하겠다는 의지를 반영하고 있다.<sup>246/</sup> 외부 세계는 이처럼 국가와 세계, 혹은 다른 국가와의 상대적 관계에 초점을 맞춘 담론에 더 민감하게 반응할 수밖에 없다. 그러나 엄밀하게 따지면 강국론 자체는 근미래에는 큰 의미가 없다. 기본적으로 2049년까지 실현해야 하는 장기목표이기 때문이다. 즉 사회주의현대화강국이라는 목표는 당장의 전략으로서의 의미보다는 중화민족의 부흥, 중국몽 등과 같이 국민적 사기를 진작시키고 공산당의 통치정당성을 강화하기 위한 수사로서의 성격이 더 강하다. 다만 중국의 부상이 초래할 결과에 대한 국제사회의 우려가 높은 상황에서 적절한 수사로 보기 어렵다. 또한 이 구호가 수사에 그치는 것이 아니라 경우에 따라서는 중국 인민이나 정책결정자에게 당면한 목표로 인지되면서 대내적 혹은 대외적 과잉행위(overreach)를 유발할 위험성이 있다.

2017년 이후 지금까지 중국 내의 대외전략과 관련한 논의는 중국특색대국외교를 중심으로 전개되었다. 2021년 11월 공산당 창당 100주년을 맞이해 공산당 제16기 6차 중앙위원회 전체회의에서 통과

245/ “习近平在中国共产党第十九次全国代表大会的报告.”

246/ 공산당의 담론 내에서 강국이라는 개념이 갖는 의미에 대한 분석은 이남주 외, 『중국 국가전략의 변화와 한중 관계에 대한 함의』, pp. 31~35를 참고.

시진 “당의 백년분투 중대성과와 역사경험에 대한 결의(关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议)”는 “당 중앙은 -----, 중국특색 대국외교를 위해 전략기획을 제시할 것, 신형국제관계의 건설을 추진할 것, 인류운명공동체 구축을 추동할 것, 평화·발전·공평·정의·민주·자유인류 공동가치를 발양하고 인류를 진보의 흐름으로 인도할 것을 강조했다”고 외교방침을 설명했다.<sup>247/</sup> 대국외교의 방향 아래에서 핵심이익 수호와 관련해 비타협적 태도를 강화하고 국제사회에서 중국의 영향력 제고를 추구하는 새로운 변화가 진행되고 있는 것이다.

문제는 이것이 어떤 성격의 변화인가에 있다. 시진핑 정부 출범을 전후로 기존 대외전략과 단절적 측면을 강조하는 식으로 중국 대외전략의 변화를 설명하는 경우가 증가했다. 중국 외교의 공세적(assertive) 성격을 강조하는 논의들이 대표적이다.<sup>248/</sup> 이에 대해 개혁·개방 이후 중국 대외전략의 연속성을 강조하는 반론들도 있었다.<sup>249/</sup> 중국 내에서도 시진핑 정부의 대외전략과 그 이전 대외전략 사이의 단절적 측면을 강조하는 주장이 제기되었다. 옌쉬에통(閻學通)이 중국외교가 도광양회에서 ‘분발유위(奮發有爲, 목표를 달성하기 위해 적극적으

247/ “中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议,” 『人民网』, 2021.11.16., <<http://politics.people.com.cn/n1/2021/1116/c1001-32284163.html>> (검색일: 2022.8.15.).

248/ Michael D. Swaine, “Perceptions of an Assertive China,” *China Leadership Monitor*, issue 32 (Spring 2010); Thomas J. Christensen, “The Advantages of an Assertive China: Responding to Beijing’s Abrasive Diplomacy,” *Foreign Affairs*, vol. 90, no. 2 (March/April 2011), <[https://www.foreignaffairs.com/articles/east-asia/2011-02-21/advantages-assertive-china?gclid=CjwKC-AiAzp6eBhByEiwA\\_gGq5KwDDAwHDy2CuE\\_XRoLHW-XqFF3uEj0WdjNzFrDDZV-qAb3Wi22CrRoCY78QAvD\\_BwE](https://www.foreignaffairs.com/articles/east-asia/2011-02-21/advantages-assertive-china?gclid=CjwKC-AiAzp6eBhByEiwA_gGq5KwDDAwHDy2CuE_XRoLHW-XqFF3uEj0WdjNzFrDDZV-qAb3Wi22CrRoCY78QAvD_BwE)> (Accessed August 15, 2022).

249/ Alastair Iain Johnston, “How New and Assertive Is China’s New Assertiveness?” *International Security*, vol. 37, no. 4 (Spring 2013); Björn Jerdén, “The Assertive China Narrative: Why It Is Wrong and How So Many Still Bought into It,” *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 7, no. 1 (March 2014). 존슨의 주장에 대한 반론과 재반론은 Dingding Chen, Xiaoyu Pu and Alastair Iain Johnston, “Debating China’s Assertiveness,” *International Security*, vol. 38, no. 3 (Winter 2013/2014)를 참고.

로 행동한다)’로 전환하고 있다고 주장한 것이 대표적이다.<sup>250/</sup> 물론 이에 대한 반론도 있다. 스인홍(时殷弘)은 2010년대 들어선 이후 2014년까지 중국 대외전략에서 군사전략이 더 강조되고 주변국가와의 갈등에 강경하게 대응하는 방향으로의 변화가 있었고 이는 중국 대외정책에 부정적 영향을 미쳤지만, 2014년 이후에는 중국의 대외전략이 군사전략의 비중을 낮추는 방향으로 전환했고 긍정적 효과를 거두었다고 주장했다.<sup>251/</sup>

중국 대외전략 변화의 성격과 의미에 대한 논란은 최근까지도 계속되고 있다.<sup>252/</sup> 그런데 중국 대외전략의 단절적 측면을 강조하기 위한 “공세적”, “분발유위” 등의 개념이 조작적 개념이 아니라 수사적 표현이기 때문에 변화를 평가할 수 있는 분명한 기준을 제공하지 못한다는 것이 이 논의를 생산적으로 진행하기 어렵게 만들었다. 이 논의를 진전시키는 데 허먼(Charles F. Hermann)의 외교정책 변화에 대한 분류가 도움을 줄 수 있다. 허먼은 외교정책 변화의 수준을 조정(adjustment change, 노력의 정도나 대상 범위에서의 변화), 절차의 변화(program change, 목표나 해결하고자 하는 문제가 아니라 수단과 방법의 변화), 문제/목표의 변화(problem/

250/ 閻學通, “從韜光養晦到奮發有爲,” 『國際政治科學』, 2014년 4期, p. 2. 대외전략과 관련해 “분발유위”라는 표현은 시진핑이 2013년 10월 “주변외교공작좌담회”에서 한 연설에서 처음 등장했다. 왕이저우(王逸舟)도 중국외교에서의 변화(shift)를 강조했다. Yizhou Wang, “China’s New Foreign Policy: Transformations and Challenges Reflected in Changing Discourse,” *The Asan Forum*, March 21, 2014, <<https://theasanforum.org/chinas-new-foreign-policy-transformations-and-challenges-reflected-in-changing-discourse/>> (Accessed June 2, 2022).

251/ 时殷弘, “中国对外战略探求: 2012 年至今,” 『政策簡報(人民大学国家发展与战略研究院)』, 2018년 8期, pp. 1~3. 스인홍은 중국 지도부와 대중 내의 “승리주의”적 경향과 같은 중국 내 요인이 중국 대외정책을 강경한 방향으로 이끌었다고 평가했다.

252/ Charles F. Hermann, “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy,” *International Studies Quarterly*, no. 34 (1990), pp. 5~6.

goal changes, 대외정책 목표의 변화), 세계에 대한 태도 변화(international orientation changes, 국제사회의 성격과 국제사회에서의 역할에 대한 인식의 근본적 변화) 등의 네 유형으로 구분했다.

예를 들어 중국이 다시 과거와 같이 계급투쟁의 관점에서 세계를 인식하게 된다면 이는 변화의 네 번째 유형인 세계에 대한 태도 변화에 해당된다. 반대로 도광양회라는 프레임을 유지하면서 변화하는 상황에 정책적 적응을 해 간다면 그 변화는 조정에 해당된다. 이 두 유형은 현재 진행되고 있는 중국 대외전략의 변화와 거리가 있다. 쟁점은 중국 대외전략의 변화가 절차의 변화에 해당되는가, 아니면 문제/목표의 변화에 해당되는가에 있다. 중국의 대외전략이 세계에서 패권을 추구하는 방향으로 변화했다면 이는 문제/목표의 변화에 해당될 것이고, 개혁·개방 이후 추구하는 목표에는 근본적 변화가 없이 수단과 방법 차원에서 변화가 진행되었다면 이는 절차의 변화에 해당된다. 일부에서는 중국 대외전략이 패권을 추구하는 방향으로 변화되었다고 주장하기도 한다. 그러나 지금까지는 목표의 근본적 변화가 있다고 보기는 어렵다.<sup>253/</sup> 중화민족의 위대한 부흥은 이미 오래 전부터 중국 대외전략의 중요한 목표였고, 개혁·개방 시기에는 더욱 그렇다. 국력이 증가함에 따라 현대화, 사회주의현대화대국, 중국몽 등으로 중화민족의 위대한 부흥을 표현하는 방식이 변하고 그 내용이 더 구체화되고 있다고 할 수 있지만, 목표 자체가 변화한 것은 아니다. 핵심이익은 중화민족의 위대한 부흥을 실현시키는 데 있어 중국이 양보할 수 없는 국가이익과 국가목표를 의미한다고 할 수 있는데 핵심이익에 대한 규정에서도 근본적 변화가 있었다고 보기 어렵다.

253/ Avery Goldstein, "China's Grand Strategy under Xi Jinping: Reassurance, Reform, and Resistance," *International Security*, vol. 45, no. 1 (Summer 2020), pp. 164~165.

공세적 대외정책의 주요 사례로 언급되는 대만, 남중국해 등의 문제와 관련한 중국의 입장은 건국 이후 일관된 것으로 중국이 새로운 목표와 요구를 제시하고 있다고 보기 어렵다. 예를 들어 미국과 중국이 외교관계를 수립하는 협상을 진행할 때 미국은 ‘중화민국’과 외교 관계를 단절하는 것에 상응해 중국이 양안 문제를 무력으로 해결하지 않겠다고 천명할 것은 요청했지만, 중국은 대만이 독립을 추구할 경우 이를 막을 수 있는 수단을 가져야 한다는 이유로 이를 수용하지 않았다. 그리고 2005년에는 「반분열국가법(反分裂國家法)」을 제정해 중국이 무력을 사용할 상황을 법에 명시하기도 했다. 이 법은 “대만 독립 세력이 대만을 중국으로부터 분열시키는 상황을 만들” 경우, “대만을 중국에서 분열시키는 결과를 초래한 중대 사변이 발생할” 경우, “평화통일의 가능성이 완전히 사라질” 경우에 비평화적 수단을 채택할 수 있다고 명시했다.<sup>254/</sup>

이 중 세 번째 경우는 양안관계에서 비평화적 수단 사용의 문턱을 낮춘 것으로 평가되었다. 다만 이는 중국의 일방적 행동만은 아니고 1990년대 들어 대만 내에서 독립을 추구하는 움직임이 강화되는 것에 대한 반응이었다. 중국은 1994~1995년에 당시 중화민국 총통이던 리덩후이(李登輝)의 독립 추구 움직임에 대한 경고로 대만섬 근처 해역에 미사일을 발사하는 등의 무력시위를 전개한 바 있다. 그리고 2016년 집권한 대만의 차이잉원(蔡英文) 정부가 하나의 중국 원칙을 사실상 거부하면서 대등한 입장에서 양안 대화를 요구하고 독립외교를 적극적으로 추진하고 있는 것도 중국의 양안정책이 강경한 방향으로 변화한 요인 중 하나로 작용하고 있다. 이에 따라 대만을 겨냥한 중국의 군사행동과 중국 내에서 무력통일을 주장하

254/ 「反分裂國家法」, 『中央政府门户网站』, 2022.3.14., <[http://www.gov.cn/zhengce/2005-06/21/content\\_2602175.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2005-06/21/content_2602175.htm)> (검색일: 2022.5.30.).

는 목소리가 모두 뚜렷하게 증가하고 있다. 게다가 현재 중국 군사력이 양적으로는 물론이고 질적으로도 빠르게 발전하면서 중국의 군사적 위협은 과거와는 달리 현실적 의미가 훨씬 커졌다. 로이터 통신(Reuters)은 중국이 2020년 홍콩에 대한 통제를 강화한 데 이어 대만을 겨냥한 “회색지대 전쟁(gray-zone warfare)”을 전개하고 있다는 특별 리포트를 발표한 바 있으며,<sup>255/</sup> 최근 대만 전쟁과 관련한 다양한 시나리오들에 대한 논의도 증가하고 있다.

남중국해 도서에 대한 영유권 주장 자체도 새로운 것은 아니다. 다만 중국이 2010년대에 들어서면서 영유권을 주장하는 도서 주변의 바다를 메워 비행기가 이착륙하고 사람들이 상주할 수 있는 인공 시설을 구축하는 등 실효적 지배를 강화하기 위한 행동에 나섰던 것이 중요한 변화이다. 베트남, 필리핀 등 이 지역의 도서 및 해양에 대한 영유권을 주장하는 국가들이 비록 소규모이지만 먼저 인공 시설을 건설하며 실효적 지배를 강화하고자 했던 것이 중국의 행동에 발미를 제공했다.

즉 이 두 사안에서 중국이 추구하는 목표는 변화하지 않았다. 다만 국력 증가를 기반으로 중국이 핵심이익을 지키기 위해 과거보다 더 적극적으로 경제적, 군사력 등 물리적 자원을 동원해 행동하는 방향으로 움직이고 있다. 이러한 추세는 앞으로도 계속될 것이다.

외교원칙에서 도광양회라는 기조와 가장 대비되는 변화는 국제사회에서 중국이 더 적극적인 역할을 추구하겠다는 의지를 명확하게 표현한 것이다. 이는 국제질서를 중국의 이익을 실현하는 데 유리한 방향으로 변화시키겠다는 의도로도 읽힌다. 그렇다면 이는 중국 대외전

<sup>255/</sup> Yimou Lee, David Lague, and Ben Blanchard, “China launches ‘gray-zone’ warfare to subdue Taiwan,” *Reuters*, December 10, 2020, <<https://www.reuters.com/investigates/special-report/hongkong-taiwan-military/>> (Accessed August 15, 2022).

략 목표의 중요한 변화로 볼 수도 있다. 일대일로와 같은 시도가 그 근거로 제시되기도 했다. 그러나 일대일로는 다른 선진국들이 해 온 개발도상국들과의 경제협력과 본질적으로는 차이가 없다. 그 추진 방식과 관련한 논란은 계속되고 있지만, 중국이 기존 국제질서를 새로운 질서로 대체하려는 시도로 규정하기는 어렵다. 오히려 중국은 유엔, WTO 등의 다자 국제기구들의 역할을 강조하고 있다는 점에서 기존 국제질서 내에서의 지위 제고를 추구하고 있다고 보아야 한다.

종합적으로 평가하면 현재 중국의 대외전략은 새로운 목표를 추구하는 것이기보다는 목표를 달성하기 위한 수단과 방법 차원에서 변화가 나타나고 있다. 이에 따라 중국의 행태에서 공세적 양상, 즉 핵심이익과 관련한 비타협적 태도와 군사력 등의 물리적 수단의 적극적 사용 등이 출현하고 있다. 중국 대외전략 변화 수준에 대한 판단은 대중국정책에 중요한 영향을 미친다. 특히 시진핑의 3연임 이후 중국의 대외전략이 더 강경한 방향으로 변화될 가능성에 대한 우려도 적지 않다. 이에 대해 최근 수잔 셔크(Susan L. Shirk)는 미국의 대중국전략에서 시진핑의 대외전략이 결정된 것이 아니라 유동적 성격이 있어 중국이 미국의 지위를 대체하려고 하기 때문에 협상이 큰 의미가 없다고 전제하는 것은 잘못된 것이며, “시진핑의 과잉행위에 과도하게 반응하는 것이 아니라 소통 라인을 열어놓을 때만 과잉행위를 조절하기 위해 시진핑이 어느 정도의 유연성을 발휘할 수 있는지를 평가할 수 있다”고 주장했다.<sup>256/</sup>

중국의 대외전략에서의 변화를 촉발한 원인은 인식적 차원보다는 구조적 차원에 있다. 가장 중요한 원인은 중국 국력의 증가가 초래하는 세력균형의 변화이다. 국력의 증가는 대외적으로 국가이익을 더 적

---

<sup>256/</sup> Susan L. Shirk, “Don’t Give Up on Diplomacy with China,” *Time*, October 17, 2022, <<https://time.com/6222513/china-xi-jinping-diplomacy/>> (Accessed October 22, 2022).

극적으로 추구할 수 있는 자원을 제공한다. 국내적으로도 국가이익의 적극적 수호에 대한 요구와 압력도 증가한다. 그런데 제로섬 게임의 논리가 강하게 작동하는 국제사회에는 새로운 대국적 지위에 대한 요구가 수용될 수 있는 공간은 넓지 않다. 중국은 신형대국관계론 등의 제안을 하며 이러한 공간을 만들어 내고자 했으나 성공하지 못했다. 미국은 오히려 중국의 부상이 불공정 경쟁을 통해 이루어지고 있고 불공정 경쟁을 통해 얻은 힘을 국제사회에서의 영향력을 증가시키는데 사용하고 있다는 비판을 강화해 왔다. 중국의 국력이 약할 때는 문제가 되지 않는 사안들이 문제가 되고 있는 셈이다. 대부분의 선진국들(developed countries)이 미국과 이러한 우려를 공유하기 시작했고, 적어도 지금과 같은 방식으로 중국의 부상이 계속 진행되는 것을 수용하기 어렵다는 인식이 확산되고 있다.<sup>257/</sup> 뿐만 아니라 지금과 같은 방식으로 중국의 부상이 지속될 경우 중국이 자신의 관할에 속한다고 주장은 했지만 실질적으로는 통제할 수 없었던 지역이 중국의 궤도 내로 편입될 것이고 이는 자신의 이익과 국제질서의 안정을 위협한다고 인식하고 있다.<sup>258/</sup> 이러한 인식에 따른 대중전략의 조정을 중국은 자신의 핵심이익에 대한 위협으로 간주하고 있다.<sup>259/</sup> 이러한 상호작용이 대만, 남중국해 등의 문제를 지속적으로 악화시키고 있다.

257/ 예를 들어 EU는 2019년 발표한 정책보고서에서 중국을 체제적 경쟁자(a systemic rival)로 규정했다. 그 의미에서 대해서 다음을 참고. Earl Wang, "EU's Paradigm Shift Towards the Rise of China," *IRSEM Research Paper*, no. 124 (2022).

258/ The White House, *National Security Strategy of United States of America* (Washington, D.C.: The White House, 2022), p. 23, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>> (Accessed November 20, 2022).

259/ 최근 시진핑은 대만 문제를 "핵심이익 중의 핵심"이라고 더 강조하며 미국의 하나의 중국 원칙 준수를 요구하고 있는 것도 이러한 인식을 반영한다. "习近平同美国总统拜登在巴厘岛举行会晤," 『中国外交网站』, 2022.11.14., <[https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202211/t20221114\\_10974651.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202211/t20221114_10974651.shtml)> (검색일: 2022. 11.20.).

즉 중국의 대외전략에서 변화는 목표 변화나 세계관의 충돌보다는 세력균형의 변화가 만들어내는 새로운 다이내믹과 더 깊이 연관되어 있다. 세력균형의 변화가 과거에는 관리되었던 문제들을 둘러싼 갈등을 키우고 그 관리가 점점 어려워지게 만들고 있다. 이는 중국과 세계 모두에 중국의 국력 증가가 국제질서의 안정과 평화와 양립할 수 있는 공존 방식을 만들어낼 수 있는가, 그렇지 않다면 평화와 안정을 유지할 수 있는 다른 방법은 무엇인가 등의 질문을 던지고 있다. 현재 이에 가장 큰 영향을 미치는 변수는 미중 전략경쟁의 전개와 그에 대한 중국의 대응이다.

## 나. 미중관계 변화와 중국의 대응

최근, 특히 2020년 이후 미중관계의 악화는 중국으로서도 예상하기 어려운 속도로 진행되었다. 그 이전까지 중국은 미국과의 관계가 부정적 방향으로 변화되고 있지만, 미중의 정면 대립과 충돌이 출현하지 않는다면 대만과 남중국해 문제 등의 해결을 자신이 주도할 수 있는 시기가 도래할 것이라는 기대를 갖고 있었다. 트럼프 정부가 중국을 위협으로 간주하는 입장을 밝혔지만,<sup>260/</sup> 이 역시 미국에서 새로운 행정부가 등장한 이후 반복적으로 출현했던 대중정책의 “강경-타협” 사이클의 하나로 간주되었다. 트럼프 정부 초기 미중 간 가장 첨예한 갈등 사안이었고 경제전쟁이라고까지 불렸던 무역갈등

---

260/ 트럼프 정부가 2017년 11월에 발표한 “미국의 국가안보전략 보고서(National Security Strategy of the United States)”는 오마바 정부가 발표한 2015년판의 “미국은 안정적이고 평화롭고 번영하는 중국의 부상을 환영한다”는 입장을 수정해 중국이 러시아와 함께 미국의 가치와 이익에 상반되는 세계를 만들기를 원하고 있다고 있으며, 중국은 “인도-태평양 지역에서 미국을 대체하고, 자신의 국가 주도의 경제모델을 확산시키고, 이 지역을 자신의 이익에 맞게 재편하려고 시도하고 있다”고 주장했다. The White House, *National Security Strategy of United States of America*, December 18, 2017, p. 25, <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> (Accessed November 20, 2022).

이 2019년 12월 1단계 협상안이 타결로 일단락되면서, 잠깐이지만 이러한 기대가 더 높아졌다. 그러나 2020년 들어 미중관계가 빠르게 악화되고 전략경쟁이 본격화되면서 지금은 이러한 낙관적 전망은 찾아보기 어렵다. 중국 정부는 공식적으로 전략경쟁으로 미중관계를 규정하는 것을 거부하고 있지만,<sup>261/</sup> 중국 연구자들도 미중관계를 경쟁 혹은 전략경쟁으로 설명하고 있다.<sup>262/</sup> 2021년 출범한 바이든 정부도 쿼드(QUAD)의 공식화, 인도-태평양 전략의 본격적 추진, NATO 강화 등으로 중국에 대한 압박에 본격적으로 나서면서 미중 전략경쟁은 더 치열하고 전면적으로 전개되고 있다.

이는 중국에게 완전히 새로운 상황이다. 이러한 상황이 2002년 공산당 16차 당대회에서 제시된 중국이 전략기회기(戰略機遇期)를 맞이하고 있다는 정세인식의 조정을 촉발하고 있다. 전략기회기라는 정세인식은 21세기 초반 20년 동안을 대상으로 한 것인데, 이제 첫 20년이 지나가고 있는 시기라는 점도 이 정세인식을 계속 유지해야 하는가라는 문제가 제기된 배경 중 하나이다. 국제정세의 불확실성이 높아지던 2017년 공산당 19차 당대회 보고에서는 “현재 국내외 형세에 심각하고 복잡한 변화가 발생하고 있으며, 우리나라는 여전히 중요한 전략기회기를 맞이하고 있다. 앞날은 매우 밝지만, 도전도 매우 엄중하다”고 도전의 증가를 언급했다. 그리고 미중 전략경쟁이 본격화되던 2020년 10월 중국공산당 19기 5차 중앙위원회 전체회의 결의와 2021년 3월 발표된 “제14차 ‘국민경제·사

261/ 이동률, “2021년 중국외교의 지향과 도전,” 『2021 중국정세보고』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소 중국연구센터, 2022), pp. 141~142. 2022년 6월 양제츠(楊潔篪)는 미국 백악관 국가안보보좌관 설리번(Jake Sullivan)과의 대화에서 중국은 “경쟁으로 중미관계를 정의하는 것에 결연히 반대한다”고 밝혔다. “杨洁篪同美国总统国家安全事务助理沙利文举行会晤,” 『中国外交部网站』, 2022. 6.14., <[https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202206/t20220614\\_10702616.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202206/t20220614_10702616.shtml)> (검색일: 2022. 8. 10.).

262/ 吴心伯, “拜登执政与中美战略竞争走向,” 『国际问题研究』, 2021年 第2期, p. 42.

회발전' 5개년 계획 및 2035년 장기목표 강요"에서도 "중국이 여전히 전략기회기"에 있다는 인식을 유지했다.<sup>263/</sup> 국제환경이 날로 복잡해지고 불안정성과 불확실성에 증가하고 있다는 평가도 덧붙였지만 이는 전략기회기라는 정세인식을 부정하는 것이 아니라 변화된 환경에서 전략기회기를 연장하기 위해서는 새로운 노력이 필요하다는 점을 강조하는 것으로 이어졌다.<sup>264/</sup> 이는 대외전략의 급진적 변화가 필요하지 않다는 함의도 갖는다. 그런데 2022년 10월 공산당 20차 당대회 보고에서는 전략기회기라는 용어를 사용하지 않고 "전략기회와 위험도전이 병존"하는 새로운 단계로 진입하고 있다고 주장했다.<sup>265/</sup> 다만 중국의 국가전략이나 대외전략에서 안보(安保)의 중요성이 증가하고 있는 것이 주목할 필요가 있는 변화이다.<sup>266/</sup> 2022년 10월 공산당 20차 당대회 보고에서도 "안보(安保)"라는 단어의 사용 빈도가 19차 당대회의 54회에서 91회로 증가했다.<sup>267/</sup> 이러한 인식에 기초한 중국의 대응은 다음 세 차원으로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째, 담론적 차원에서 미국의 대외전략 및 국제질서 인식의 부당성과 위험성을 비판하는 동시에 자신의 원하는 방향으로 국제질서

263/ "中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要," 『中央政府门户网站』, 2021.3.13., <[http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content\\_5592681.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm)> (검색일: 2022.8.15.).

264/ 王帆, "战略机遇期的判断与维护," 『国际问题研究』, 2018年 5期; 刘伟, "维护并延长对中国发展有利的重要战略机遇期," 『中国共产党干部论坛』, 2022年 第1期; 王文, "论新时代的战略机遇期: 源起、现状与未来," 『中央社会主义学院学报』, 2022年 第4期.

265/ "习近平在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)," 『新华网』, 2022.10.25., <[http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/25/c\\_1129079429.htm](http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/25/c_1129079429.htm)> (검색일: 2022.11.25.).

266/ 赵可金, "新时代中国国际战略探析," 『国际政治研究』, 2021年 5期, pp. 24~25.

267/ Bonny Lin, Brian Hart, and Samantha Lu, "China's 20th Party Congress Report: Doubling Down in the Face of External Threats," *Commentary*, October 19, 2022, <<https://www.csis.org/analysis/chinas-20th-party-congress-report-doubling-down-face-external-threats>> (Accessed October 21, 2022).

관련 규범을 만들고자 시도하고 있다. 전자는 신냉전적 사고와 접근법에 대한 비판을 중심으로, 후자는 인류운명공동체나 글로벌 거버넌스 등의 대외정책 독트린을 천명하는 방식으로 진행되고 있다. 최근에는 미국의 공세에 대응해 전자에 더 화력을 집중하고 있다. 2022년 들어서 시진핑 총서기는 다보스 포럼(2022.1.17.), 보아오 포럼(2022.4.21.), 브릭스 외교장관 회의 개막식(2022.5.19.), 브릭스 정상회의(2022.6.23.) 등에서 냉전적 사고에 반대하고 진영대립을 조장하지 말아야 한다는 주장을 적극적으로 펼쳤다.

현재 중국에게 가장 민감한 문제는 미국의 인도-태평양 전략과 이에 기초해 진행되는 군사협력, 경제협력 추세이다. 미국은 이러한 협력에서 국제법이나 국제규칙에 기초한 국제질서를 유지한다는 원칙과 방향을 제시하고 있는데,<sup>268/</sup> 중국은 이를 소집단 결성에 불과하며 다자주의나 국제규범과 상충하는 것이라고 비판하고 있다. 나아가 미국이 주장하는 국제규칙 등이 대만 등의 중국 핵심이익을 위협하기 위한 것으로 간주하고 있다. 이에 중국은 UN, WTO, WHO, G20 등과 같이 포괄적 국제협력이 진정한 다자주의 협력이라고 주장하며 이러한 국제협력 플랫폼 내에서 자신의 입장을 강화하고자 하고 있다. 내용적으로는 주권 존중, 국가 간 평등, 개방적 협력 등을 국제법이나 국제규범의 핵심으로 강조한다.<sup>269/</sup> 2022년 4월 21일 보아오 포럼 개막식 연설에서 시진핑은 이러한 취지를 강조하는 ‘글로벌안보구상(全球安全倡議)’을 제창하기도 했다.<sup>270/</sup>

268/ The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States of America*, (Washington, D.C.: The White House, 2022), p. 8, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>> (Accessed October 21, 2022).

269/ 杨洁篪, “深入学习贯彻习近平外交思想 进一步开拓对外工作新局面,” 『人民日报』, 2022.5.16., A6. 이러한 변화는 양제츠가 2017년 7월 중국공산당 제19차 전국 대표대회를 앞두고 발표한 글(杨洁篪, “深入学习贯彻习近平总书记外交思想 不断谱写中国特色大国外交新篇章,” 『求是』, 2017年 第14期)과 비교하면 더 명백하게 확인할 수 있다.

이러한 입장의 차이는 미중 전략경쟁이 진행되는 상황에서는 지속될 것이다. 남아 있는 문제는 이와 관련한 갈등이 어떤 방식과 강도로 진행될 것인가이다.

둘째, 핵심이익 수호를 위한 정치, 경제, 군사적 준비와 대응을 강화하고 있다. 이는 앞에서 설명한 것처럼 중국 대외전략 변화의 가장 두드러진 변화이다.

인권 등을 앞세운 미국 등 서구 국가들의 공세에 대해서는 중국식 사회주의 정치체제의 정당성을 옹호하며 이들의 정치적 개입을 차단하기 위한 대내적 조치들을 적극적으로 취하고 있다. 홍콩 문제와 관련해 2020년 6월 「홍콩국가안전수호법(香港特別行政區維護國家安全法)」을 제정했다. 이와 관련해 주목할 변화는 중국의 ‘안보(安保)’에 대한 인식 변화이다. 이는 2014년 4월 15일 새로 조직된 국가안전위원회 제1차 회의에서 “총체국가안전관(總體國家安全觀)”이라는 새로운 구상을 제시하는 것을 통해 명확해졌다. 이는 안보가 영토와 주권 안보를 넘어 인민안보, 정치안보, 경제안보, 문화안보, 사회안보, 국제안보 등을 포괄해야 한다는 점을 강조했다. 여기서 정치안보, 문화안보, 사회안보 등은 공산당 통치의 안전을 보장하는 것을 주요 내용으로 한다. 이 구상 발표 8주년을 맞이한 2022년 4월 “총체국가안전관학습강요(總體國家安全觀學習綱要)”가 출판되고, 이와 관련한 선전이 특별히 강화되었다.<sup>270/</sup>

발전권도 핵심이익이 속하며 중국은 자신을 겨냥한 제재 등에 강하게 반발하고 있다. 그러나 이러한 반발이 문제를 해결할 수 없다는 것은 명확하다. 다만 무역은 물론이고 기술의 디커플링(decoupling)

270/ 글로벌안보구상은 왕이 외교부장이 인민일보에 게재한 글에서 더 구체적으로 설명되었다. 王毅, “落实全球安全倡议, 守护世界和平安宁,” 『人民日报』, 2022. 4. 24., A6.

271/ 中央宣传部·中央国安办编写, 『总体国家安全观学习纲要』(北京: 人民出版社, 2022).

이 빠르게 진행되기는 어렵다. 따라서 자신에 대한 경제제재에 상응하는 반제재 조치를 취하면서(즉 다른 국가들의 대중제재에 따른 비용을 높이면서), 단기적으로 대응하기보다는 중장기적으로 내부 성장 동력을 강화하고 공급망 안전을 확보하는 방식으로 대응하는 것이 기본 방향이 될 것으로 보인다. 현재 기술 영역에서는 중국이 불리한 위치에 있는데, 중장기적으로 미국 등 선진국과의 기술격차가 확대될지, 아니면 축소될지가 미중 경쟁의 향방을 좌우할 가능성이 높다.

단기간 내에 미중 갈등 강도를 높일 수 있는 이슈는 대만, 남중국해 문제이다. 이미 미중 간 대립이 가장 첨예하고 군사화도 빠르게 진행되어 온 영역이다. 양안의 군사력 격차를 메우기 위해 미국은 대만에 대한 정치적·군사적 지원을 강화하고 있는데 이는 미중이 군사적으로 충돌할 가능성을 높이고 있다. 중국은 펠로시(Nancy Pelosi) 미국 하원의장의 대만 방문에 대해 대응으로 2022년 8월 4~10일 사이에 대만 섬 상공을 지나는 미사일 실험, 대만 해협 중간선을 넘어서는 지역을 포함한 지역에서의 공중 및 해상 군사훈련 등 과거에 없었던 방식으로 대만에 대한 압박을 강화했다. 군사훈련이 일단락된 8월 10일에는 “대만문제와 중국통일(台湾问题与中国的统一, 1993년)”, “하나의 중국 원칙과 대만문제(一个中国的原则与台湾问题, 2000년)”에 이어 “대만문제와 신시대 중국통일 사업(台湾问题与新时代中国统一事业)”이라는 제목으로 세 번째 대만 백서를 발간해 대만문제에 대한 중국의 입장을 다시 천명했다.<sup>272/</sup> 기존 백서와는 중국이 통일을 시킬 수 있는 능력을 갖추었다는 점을 강조하고, 미

272/ 国务院台湾事务办公室·国务院新闻办公室, “台湾问题与新时代中国统一事业,” 『中央政府门户网站』, 2022.8.10., <<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1728489/1728489.htm>> (검색일: 2022.8.15.).

국을 거명해 하나의 중국 원칙에 대해 말과 행동이 다른 점을 경고한 점이 중요한 차이이다.

남중국해 문제도 난사군도, 중사군도에 대한 영유권을 주장하는 다른 국가들 사이의 갈등을 넘어 중국과 미국 및 미국의 ‘항행의 자유’ 주장에 동조하는 국가들 사이의 갈등 사안이 되고 있다. 일본과의 센카쿠(다오위다오) 영유권 갈등, 영유권 분쟁은 아니지만 한국과의 배타적 경제수역 관련 갈등 등에 대한 군사적 대응 수위도 점차 높아지고 있다.

셋째, 외교 차원에서는 중국의 핵심이익을 위협하는 국가에 대한 압박, 중간 국가 견인, 그리고 우호 세력과의 연대 등의 방식을 결합해 대응하고 있다.<sup>273/</sup>

압박은 핵심이익을 실질적으로 위협할 수 있는 국가를 대상으로 군사, 경제, 정치 영역에서 징벌적 방식의 대응으로 그러한 행동의 가능성을 억제하는 것이다. 이는 중국이 전략기회기를 연장할 수 있는가를 좌우하는 가장 결정적 요인이다. 현재 압박 대상에는 미국 이외에 영국, 호주, 일본 등이 포함된다. 압박 방식으로는 위협, 경제제재, 군사적 대응 등의 수단이 사용된다.

여기서는 당연히 대미전략이 가장 핵심이다. 중국은 미중관계와 관련해 전략경쟁이라는 개념을 사용하지 않으면서도 대만문제에 대한 미국의 개입, 그리고 동북아에서 미국 주도의 군사네트워크 강화 등은 대립과 충돌로 이어질 사안이라는 점을 강조하며 미국에 대한 압박을 강화하고 있다. 바이든 정부는 중국에게 충돌을 방지할 수 있는 가드레일 설치의 필요성을 강조하고 있지만, 중국은 미국이 ‘하나의 중국’과 관련한 기존 합의를 존중하는 것을 미중관계 안정을

---

<sup>273/</sup> 중국은 외교방향을 대국, 주변, 발전도상국, 다자외교 등 대상을 구분해 설명한다. 여기서는 이러한 개념 대신 각 대상에 대한정책의 성격에 따라 압박, 견인, 연대로 구분해 논의했다. 물론 이는 중국정부가 사용하는 개념은 아니다.

위한 전제 조건으로 제시하고 있다. 일본, 영국, 호주 등과도 핵심이익 관련 갈등이 전개되고 있다. 다만 이들과의 관계는 미국과의 관계보다 유동적이다. 최근 호주가 미국의 대중공세에 적극적으로 협력하며 중호관계가 악화되었지만, 2022년 5월 호주에서 노동당 정부가 출범한 이후에는 양국관계가 안정되어 가고 있는 추세이다. 그리고 과거 중국은 안보 갈등에 경제 수단을 동원하는 경우가 많았지만, 군사적 능력의 증가에 따라 ‘안보 대 안보’나 ‘경제 대 경제’ 방식의 대응으로 전환하고 있다는 점도 주목할 필요가 있다.

전인은 핵심이익 관련 갈등이 발생할 가능성이 있지만 핵심이익을 직접적으로 위협하지 않고 중국과 협력관계를 발전시킬 가능성이 있는 국가를 대상으로 한다. 여기서는 유럽이 가장 중요한 의미를 갖고 있으며 한국도 이에 해당된다고 할 수 있다. 이 국가들이 미국과 맺은 특수 관계는 일정한 수준에서 인정하지만 미국의 대중압박에는 적극적으로 참여하지 않도록 하는 것을 목표로 한다.

여기서는 군사적 수단보다 경제적 수단을 더 적극적으로 활용한다. 물론 최근 경제가 안보와 밀접하게 연관됨에 따라 중국의 경제수단이 큰 효과를 발휘할 수 없다는 데 중국의 고민이 있다. 즉 경제적 비용을 감수하고 미국과의 관계를 더 중시하는 방향의 선택을 하는 경우들이 출현하고 있다. 그렇지만 적어도 이들이 명시적으로 중국에 적대적 입장으로 선회하지 않도록 하는 데는 여전히 효과가 있다.

연대는 협력관계를 발전시킴으로써 국제사회에서 중국의 활동공간을 확대시키는 것이다. 중동, 아프리카, ASEAN(Association of South-East Asian Nations, 동남아시아국가연합), 중남미 지역 국가들이 주요 대상이다. 이들 국가들은 미국이 강조하는 국제규칙이나 국제법에 대한 경계심이 크며 식민주의의 역사로 서구에 대한 부정적 인식도 적지 않은 반면 중국의 입장에는 우호적 태도를 갖는

국가들이 많다. 경제발전을 위한 중국의 협력과 지원에 대한 기대도 크다. 중국은 이 국가들과의 연대를 강화하기 위해 정치적 협력, 경제적 인센티브 제공 등을 주요 수단으로 활용한다.

이 외교방침은 “파트너십 관계(伙伴关系)”라는 개념으로 표현된다. 이는 중국이 동맹과 다른 협력 모델로 제시한 것이다. 2014년 11월 중앙외사공작회의에서 시진핑은 “중국은 동맹관계를 맺지 않는다는 원칙을 견지하는 전제하에, 널리 친구를 사귀고, 전지구에 분포된 파트너십 관계 네트워크를 형성해야 한다”고 주장했고, 공산당 19차 당대회 보고는 “중국은 글로벌 파트너십 관계를 적극적으로 발전시킨다”는 방침을 제시했다. 중국은 지금까지 많은 나라들과 파트너십 관계를 맺었고, 이는 연대 대상 국가들에만 제한되지는 않았다.<sup>274/</sup> 그렇지만 파트너십 관계는 연대의 주요 방식이다.

중국은 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO) 등 자신이 주도하는 다자협력 플랫폼의 발전도 적극적으로 추진하고 있다. 상하이협력기구는 2017년 인도와 파키스탄에 회원국 지위를 부여했다. 2021년 9월에 진행된 상하이협력기구 정상회의에서는 이란을 새로운 회원국으로 받기로 결정했고 현재 그 과정이 순조롭게 진행되고 있다. 2022년 9월 정상회의에서는 벨라루스의 회원국 가입 절차를 시작하기로 결정했다. 상하이협력기구는 향후 회원국을 계속 증가시키며 유라시아부터 중동에 이르는 지역과 국제사회에 대한 영향력을 증가시킬 것으로 보인다. 중국은 신흥경제국

---

274/ 2020년 10월 현재 중국은 112개의 국가 및 국제조직과 다양한 형식의 파트너십 관계는 맺고 있다. “180个建交国、112对伙伴关系：中国的朋友遍天下,” 『新华网』, 2020.10.9., <[http://www.xinhuanet.com/silkroad/2020-10/09/c\\_1126586666.htm](http://www.xinhuanet.com/silkroad/2020-10/09/c_1126586666.htm)> (검색일: 2022.6.3.). 2014년 12월의 72개의 국가(67개) 및 지역조직(5개)와 파트너십 관계를 맺고 있었다. “王毅：构建全球伙伴关系网络是中国外交的一个特色,” 『人民网』, 2014.12.24., <<http://politics.people.com.cn/n/2014/1224/c70731-26269137.html>> (검색일: 2022.6.3.).

협력기구인 브릭스(BRICS)의 확대에도 적극적인 입장이다. 2022년 6월 중국이 주최한 제14차 정상회의에서 발표한 공동선언에서는 “토론을 통해 브릭스 참여국가의 확대를 추진하는 것을 지지한다”고 밝혔다.<sup>275/</sup> 이집트, 사우디아라비아, 멕시코 등이 주요 후보국으로 거론되고 있다. 태평양 도서 국가(Pacific Islands countries)들과의 협력도 강화하고 있다. 왕이(王毅) 외교부장은 2021년 10월 10개 태평양 도서 국가들과 비대면 방식으로 최초의 외교장관 회담을 가졌다. 2022년 5월 26일~6월 4일에는 8개 도서 국가들을 직접 방문하고, 대면 방식으로 2차 외교장관 회의를 진행했다.

#### 다. 시진핑 3연임 이후 중국 대외전략 전망

중국은 핵심이익의 관련 갈등이 충돌로 이어지지 않도록 하고 국력 증가에 기초해 국제사회에서 활동 공간을 점진적으로 확장하는 전략을 추구하고 있다. 이러한 움직임이 기존 국제질서를 새로운 질서로 대체하려는 것은 아니지만 아시아·태평양 지역에서의 미국 헤게모니에는 큰 도전이다. 중국이 이미 아세안 등 주변 국가들에 대한 영향력을 확대하고 있는 것이 미국이 인도-태평양 전략 등을 통해 더 넓은 포위망을 구축하려고 하는 주요 원인이다. 대만, 남중국해, 한반도 등은 미국과 중국 사이의 영향권 재편에 결정적 의미를 갖는 지역이 되고 있다. 이와 관련한 미중 전략경쟁은 장기화될 것인데, 그 강도는 핵심이익과 관련한 미중갈등이 어떻게 전개될 것인가에 따라 달라질 것이다.

여기에 시진핑 3연임도 중요한 변수가 될 것이다. 두 가지 상반된 가능성이 모두 존재한다. 첫째 가능성은 대외전략의 공세적 성격이

275/ “XIV BRICS Summit Beijing Declaration,” 『中国外交部网站』, 2022.6.23., <[https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/202206/t20220623\\_10709037.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202206/t20220623_10709037.html)> (검색일: 2022.9.10.).

계속 유지되고 더 강화되는 것이다. 시진핑이 계속 집권하는 상황에서는 기존 정책의 실패를 인정하는 것으로 간주될 수 있는 대외전략의 수정이 이루어질 가능성은 낮다. 둘째 가능성은 대내적으로나 대외적으로 더 많은 유연성을 발휘하는 것이다.<sup>276/</sup> 시진핑이 3연임으로 장기집권의 길을 연 만큼 권력 공고화에 과도하게 집착할 필요는 줄어들고, 중국 인민들에게 더 희망적이고 긍정적인 전망을 제시할 필요는 커질 것이다.

중국이 어떤 길을 택할지가 선형적으로 결정되어 있는 것은 아니다. 시진핑은 3연임 전후에 더 적극적인 대외활동에 나설 움직임을 보이고 있다. 시진핑은 2022년 7월 방중한 인도네시아 대통령 조코 위와 회담을 가짐으로써 코로나19 확산 이후 처음으로 대면 정상외교에 나선 바 있다. 시진핑은 2022년 9월 우즈베키스탄에서 진행된 상하이협력기구 정상회의에도 직접 참석해 활발한 정상외교를 진행했다. 이러한 흐름이 계속된다면 중국은 둘째 가능성을 우선적으로 고려하고 있다고 볼 수 있다. 11월에는 G20 정상회의(인도네시아)와 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) 정상회의(태국)가 예정되어 있는데, 시진핑이 이 두 회의 중 적어도 하나는 직접 참석할 것이고 그 경우 미국 바이든 대통령과의 대면 정상회담이 진행될 가능성이 높다. 중국은 미국과의 경쟁을 장기전으로 만드는 것을 선호하고 있다. 이는 앞에서 설명한 전략 기회기를 유지하고 연장하는 데 관건이 된다.

실제로 최근 중국은 다양한 통로로 미국과의 관계를 안정화시키기 위한 노력을 진행하기도 했다. 2022년 6월 이후에만 미국과 중국

---

276/ 스인훙은 오래 전부터 전략적 수축, 즉 과도하고 불필요한 공세적 태도를 조정하는 것으로 통해 안정적으로 부상할 수 있는 시공간을 확보해야 한다고 주장해 왔다. 时殷弘, “中国对外战略探求: 2012年至今,” p. 16.

은 다섯 차례의 고위급 대화를 진행했다. 웨이펑허(魏鳳和)와 오스틴(Lloyd James Austin III)의 국방장관 회담(싱가포르, 6.10.), 양제츠와 설리반의 회담(룩셈부르크, 6.13.), 중국 부총리 류허(劉鶴)와 미국 재무장관 옐런(Janet Louise Yellen)의 화상대화(7.5.), 리쥔청(李作成)과 밀리(Mark Alexander Mille)의 합참의장 통화(7.7.), 양국 외무장관 왕이와 블링컨(Tony Blinken)의 외교장관 회담(인도네시아 발리, 7.13.) 등이 이어졌다. 7월 28일에는 시진핑과 바이든의 통화가 이루어졌다.

그러나 펠로시 미국 하원의장의 대만 방문 이후 중국은 소위 3개의 취소와 5개의 중단이라는 조치를 취하며 미중대화가 중단되었다.<sup>277/</sup> 이는 대만문제 등에 대한 미국의 대응이 중국의 대외전략에 큰 영향을 미친다는 점을 다시 확인시켜 준 것이다. 시진핑은 2022년 10월 20차 당대회 보고에서 양안관계와 관련해 외부세력의 간섭에 반대한다는 입장을 천명했다.<sup>278/</sup> 따라서 미국이 이 문제에 대해 압박을 강화할 경우 미중 갈등의 군사적 성격이 강화되고 위에 언급한 첫 번째 가능성이 현실화될 것이다. 반대로 미중관계의 “가드레일”이 제대로 설치될 경우에는 미중 경쟁이 장기·복합·저강도 방식으로 진행될 것이다. 이 경우는 미국과 중국 국내의 경제, 사회의 복원력(resilience)이 미중 경쟁의 결과에 더 큰 영향을 미칠 것이다.

가드 레일의 효과는 미국이 중국의 핵심이익에 대한 주장을 어떤 수준에서 수용할 것인가에 의해 결정될 것이다. 중국의 왕이 외교부장

277/ 3개의 취소는 진구(戰區) 지휘관 통화, 국방부 공작회의, 해상 군사안전 협상메커니즘 회의 등의 취소를 의미하고, 5개의 잠정 중단은 불법이민송환, 형사사법협조, 국제범죄단속, 마약범죄 대응, 그리고 기후변화대응 대화 등의 잠정 중단을 의미한다.

278/ 习近平, “二十大报告,” 『凤凰网』, 2022.10.16., <<https://news.ifeng.com/c/8K9l4qcZtaw>> (검색일: 2022.10.18.).

은 2021년 7월 26일 미국 국무부 부장관 셔먼(Wendy R. Sherman)과의 회견에서 미중관계가 충돌로 가지 않도록 미국이 “중국특색사회주의 도로와 제도에 도전하고 이를 비방하거나 전복하려는 시도를 해서는 안 되고”, “중국의 발전과정을 막거나 중단시키려는 시도를 해서는 안 되고”, “중국의 국가주권을 침범하거나 영토 완정을 파괴해서는 안 된다”는 세 개의 기준선(三条底线)을 준수할 것을 요구했다.<sup>279/</sup> 2021년 11월 16일 화상 정상회담에서 “중국의 체제를 변화시키려고 시도하지 않으며, 동맹관계의 강화를 통해 중국을 반대하는 시도를 하지 않을 것이고, 중국과 충돌할 생각이 없다. 미국은 장기간에 걸쳐 일관되게 추구한 하나의 중국정책을 유지하기 위해 노력할 것이고 대만독립을 지지하지 않는다”는 바이든의 발언은 이에 대한 응답이라고 할 수 있다.<sup>280/</sup> 중국은 2022년 3월 미중 정상회담 이후에는 바이든이 신냉전을 추구하지 않는다는 발언까지 포함해 미국이 “네 개를 하지 않고 하나의 의도가 없다(四不一無意)”는 약속을 했다고 주장하고 있다. 그러나 이러한 원칙적 입장을 어떻게 실행에 옮길 것인가에 대한 이견은 여전히 크다.<sup>281/</sup>

---

279/ “王毅：明确中方对中美关系的三条底线,” 『新华网』, 2021.7.26., <[http://www.xinhuanet.com/world/2021-07/26/c\\_1127698121.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2021-07/26/c_1127698121.htm)> (검색일: 2022.6.2.).

280/ “近平同美国总统拜登举行视频会晤,” 『人民网』, 2021.11.17., <<http://politics.people.com.cn/n1/2021/1117/c1024-32284265.html>> (검색일: 2022.11.30.).

281/ 吳心伯, “塑造中美战略竞争的新常态,” 『国际问题研究』, 2022年 2期, p. 49.

## 2. 한반도정책

### 가. 중국 한반도정책의 변화와 새로운 도전

개혁·개방 이후 중국의 한반도정책은 한반도 안정을 유지하는 가운데 북한과는 전통적 협력관계를 유지하면서 한국과의 정치, 경제적 관계를 발전시키는 것을 기본 방향으로 삼았다. 북한과의 관계에서는 주변지역에서 안보환경을 악화시키는 상황(북한의 급격한 붕괴, 군사적 충돌 등)이 출현하는 것을 방지하는 것에 초점을 맞추었고, 한국과의 관계에서는 양자협력을 확대하는 것은 물론이고 지역 및 글로벌 차원에서의 협력도 확대하고자 했다. 중국으로서는 어느 하나도 쉽게 포기할 수 없는 이익이었다. 물론 이 두 목표가 상충하는 상황이 출현하기도 했다.

한중관계는 1992년 수교 이후 경제협력의 진전을 기초로 정치관계도 계속 “격상”되었다. 이는 북중관계에 부정적인 영향을 주었고, 북한의 핵·미사일 문제가 북중관계의 새로운 갈등 요인으로 등장했다. 그렇지만 북한의 핵·미사일 능력이 초보적 수준에 머무르는 단계에서는 이 문제가 중국의 한반도정책 전반에 미치는 영향을 통제하는 것이 가능했다. 그리고 북한도 외부 환경과 경제 상황이 어려워진 상황에서 중국과의 관계가 계속 악화되는 것은 안보나 경제 부담을 지나치게 증가시키기 때문에 2000년대 들어서 중국과 정치 및 경제관계를 개선해 갔다. 한국에서는 북한의 핵개발이 진행되는 상황에서 북중협력이 지속되는 것에 대한 불만이 제기되었다. 그러나 중국이 유엔 등의 대북제재를 원천적으로 거부하지는 않고 결정된 사항에 대해서는 협력을 했기 때문에 한국도 이 문제를 대립적 방식보다는 협력적 방식으로 관리했다. 그 결과 중국의 한반도정책은 2010년대 초반까지 비교적 효과적으로 작동했다.

미중관계가 안정적으로 유지되었던 것이 이에 결정적 역할을 했다. 한중관계의 발전이 한국의 대미관계에 부정적 영향을 주지 않으면서 진행될 수 있었고, 한미동맹도 한중관계 발전에 장애 요인으로 작용하지 않았다. 북핵문제가 미중 사이의 갈등 요인이 되기도 했으나, 미국도 북핵문제를 미중관계 전체와 연계시키지는 않았다. 그런데 2010년대 들어선 이후 두 가지 요인이 중국의 한반도정책이 큰 도전에 직면하게 만들었다.

첫째는 미중관계의 변화이다. 미중관계가 불안해지면서 한미동맹이 미국의 대중전략의 한 축으로 작동하는 것에 대한 중국의 경계심이 증가했다. 오바마 정부에서 소위 “아시아로 축 이동(pivot to Asia)” 전략을 추진한 것이 그 중요한 전환점이었다.<sup>282/</sup> 중국은 동아시아에서 미국의 군사적 존재를 자신에 대한 현실적 위협으로 간주하기 시작했고, 이 지역에서 미국 중심의 군사네트워크가 강화되는 것에 민감하게 반응했다. 2001년 7월 당시 호주 외교장관 다우너(Alexander Downer)가 미국과의 대화에서 미국, 일본, 호주, 한국 등이 참여하는 “안보대화(security dialogue) 구상”을 제안한 이후 중국은 소위 “아시아·태평양판 소나토(亞太小北約)”의 출현에 대한 경계심을 표현한 바 있다.<sup>283/</sup> 그 직후에 9.11 사태가 발생하고 부시 정부가 이라크 등 중동을 대외전략의 우선순위로 삼았기 때문에 이 구상은 실질적으로 진전되지 못했다.

그런데 2010년 이후 미국이 동아시아 지역에서 적극적인 군사적 움직임을 보이면서 중국의 이에 대한 경계심이 다시 표출되기 시작

282/ Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, October 11, 2011, <<https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>> (Accessed November 30, 2022).

283/ 石河, “亚太小北约”是什么东西, 『光明日报』, 2001.8.10., <<https://www.gmw.cn/01gmrb/2001-08/10/19-2D2C172DAEE6FABE48256AA400010794.htm>> (검색일: 2022.8.10.).

했다.<sup>284/</sup> 그리고 트럼프 정부가 2017년 인도-태평양 전략을 발표하고, 바이든 정부도 이를 핵심 전략으로 삼아 쿼드를 공식화시키고 오커스(AUKUS, 미국, 호주, 영국의 안보협력 메커니즘)를 출범시키는 등의 변화가 진행되면서 중국은 “아시아·태평양판 나토”를 현실적 위협으로 간주하기 시작했다. 2022년 3월 왕이 외교부장은 중국의 양회 기간 중 미국의 인도-태평양 전략의 진정한 목적은 인도-태평양판 나토를 구축하고자 하는 것이라고 비판했다.<sup>285/</sup> 중국은 한국의 미국, 일본 등과의 군사관계 변화에도 더 민감하게 반응했다. 한국이 미국이 주도하는 지역 안보협력 네트워크에 참여하지 않도록 하는 것이 중국의 한반도정책의 중요한 목표가 되고 있으며, 한미 사이의 군사협력 강화가 한중 사이의 갈등 요인이 될 가능성이 높아지고 있다.

둘째는 북한 핵·미사일 능력의 빠른 진전이다. 이는 중국이 한반도의 안정과 비핵화라는 두 가지 목표를 동시에 추구하는 것을 어렵게 만들고 있다. 즉 한반도 안정에 초점을 맞추게 되면 미국이나 한국과의 관계에 부정적 영향을 미치고, 비핵화에 초점을 맞추면 북한과의 관계에 부정적 영향을 미치는 딜레마적 상황이 출현했다. 그리고 상황 관리에 실패하면 한반도 정세가 중국이 원하지 않는 방향으로 악화될 수도 있다.

위의 두 요인이 상승작용을 하며 중국의 한반도정책에 부정적 영향을 미친 사례가 사드 갈등이었다. 2013년 이후 북한의 연이은 핵·미사일 실험과 중국의 대북제재 참여로 북중관계도 상당한 타격

284/ 陈光文, “亚太小北约”成型威胁东北亚和平, 『央视网』, 2012.6.18., <<http://opinion.news.cntv.cn/20120618/101575.shtml>> (검색일: 2022.8.16.).

285/ 王毅, “印太战略”是企图搞印太版“北约”, 『中国外交部网站』, 2022.3.7., <[https://www.fmprc.gov.cn/wjbxhd/202203/t20220307\\_10648866.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjbxhd/202203/t20220307_10648866.shtml)> (검색일: 2022.8.16.).

을 받았다. 그러나 미국과 한국은 중국의 북한에 대한 압박이 충분하지 않다는 불만을 계속 표명했고,<sup>286/</sup> 2016년 1월 북한이 4차 핵실험을 감행한 이후 중국이 강하게 반대한 사드의 한국 배치를 결정했다. 중국은 한국에 정치적, 경제적 보복조치를 취했고, 한중 관계도 1992년 수교 이후 가장 어려운 시기를 겪었다. 그렇다고 북한과의 관계가 긍정적으로 변화한 것은 아니었다. 중국은 2017년 11월까지 계속된 북한의 핵과 미사일 실험에 대한 유엔의 대북제재에 적극 참여했고,<sup>287/</sup> 북한이 이에 강하게 반발했기 때문이다. 김정은과 시진핑이 최고지도자로 선출된 이후 오랜 동안 북중 정상외교가 진행되지 않았을 뿐만 아니라 관영 언론을 통한 설전이 오가기도 했다.<sup>288/</sup> 한반도 정세의 안정을 유지하며 남북 모두와 관계를 발전시킬 수 있었던 그 이전과는 완전히 다른 상황이 전개된 것이다.

2017년 5월 한국에서 문재인 정부가 출범하고 12월 베이징에서 한중정상회담이 성사되면서 한국 교류가 복원 단계로 진입했다. 그리고 2018년 3월 남북 및 북미정상회담이 예정된 상황에서 김정은 국무위원장이 전격적으로 중국을 방문해 시진핑과 정상회담을 갖고

---

286/ Mark Landler, "Detecting Shift, U.S. Makes Case to China on North Korea," *The New York Times*, April 5, 2013, <<https://www.nytimes.com/2013/04/06/world/asia/us-sees-china-as-lever-to-press-north-korea.html>> (Accessed November 30, 2022).

287/ Ben Frohman, Emma Rafaelof, and Alexis Dale-Huang, "The China-North Korea Background and Strategic Rift: Implications for the United States," U.S.-China Economic and Security Review Commission, January 24, 2022, p. 8, <[https://www.uscc.gov/sites/default/files/2022-01/China-North\\_Korea\\_Strategic\\_Rift.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/2022-01/China-North_Korea_Strategic_Rift.pdf)> (Accessed August 1, 2022).

288/ 김진방, "조선중앙통신-환구시보 '北中 대리전'...대북제재 강화속 '설전'," 『연합뉴스』, 2014.4.17., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170424081200083>> (검색일: 2022.8.10.). 당시 북한은 중앙통신사를 통해 "너절한 처사, 유치한 셈법"(2017.2.23.), "남의 장단에 춤을 추기가 그리도 좋은가"(2017.4.21.), "조중관계의 기둥을 찍어버리는 무모한 언행을 더이상 하지 말아야 한다"(2017.5.3.) 등의 중국을 비판하는 논평을 발표했다.

북중관계가 정상화되었다. 중국에게 한반도 상황이 다소 호전된 셈 이기는 하지만, 앞에서 언급한 구조적 요인이 존재하는 한 기존 한반도정책이 계속 유효하게 작동하기 어렵다. 우선 미국은 대중정책과 관련해 한국의 협력을 더 적극적으로 요구하고 있다. 2021년 5월 21일 한미정상회담 후 발표된 공동성명에서는 “대만 해협에서의 평화와 안정 유지의 중요성을 강조하였다”라고 대만문제를 간접적으로 언급했다.<sup>289/</sup> 윤석열 정부 출범 후인 2022년 5월 서울에서 진행된 한미정상회담에서 발표된 공동성명에도 같은 내용이 포함되었다. 윤석열 정부는 미국이 주도하는 IPEF(인도-태평양 경제 프레임워크)에도 참여했다. 또한 북중관계도 정치적, 수사적 차원에서는 양국협력이 강조되고 있지만, 코로나19 상황 등으로 실질적 협력에는 큰 진전이 없다. 북한의 대남·대미전략의 불확실성도 여전히 높다. 특히 북한이 2022년 들어 ICBM 발사 실험을 감행한 데 이어, 멀지 않은 시기에 7차 핵실험을 감행할 가능성도 높아지고 있다. 중국이 이 문제에 어떻게 대응하는가에 따라 북중 간 갈등이 재연될 수 있다. 즉 북중 사이에도 전략적 목표에 대한 공감대가 그리 넓다고는 보기 어렵다.

따라서 중국의 한반도정책의 조정이 불가피한 상황이다. 지금까지 중국 한반도정책의 목표에는 근본적 변화가 없다. 북한과의 관계를 발전시키겠다는 의지를 강하게 밝히고 있다. 한국과의 관계에서도 협력적 관계를 발전시킬 필요성을 강조하고 있다. 다만 강조점의 변화는 확인할 수 있다.

가장 중요한 변화는 안보 의제의 중요성이 증가하는 것이다. 이는 중국 대외전략 전반에서 나타난 변화와 연결된 것이다. 미중 전략정

289/ 박경준, “[전문] 한미 정상회담 공동성명,” 『연합뉴스』, 2021.5.22., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210522035500001>> (검색일: 2022.11.30.).

쟁의 가속화로 한반도 상황이 자신의 안보환경에 미치는 영향에 대해 중국의 우려가 커지고 있다. 최근 중국은 한미동맹의 강화에 대한 부정적 입장을 계속 표명하고 있다.<sup>290/</sup> 반면 중국의 북한의 전략적 가치에 대한 평가는 높아지고 있다. 과거에는 주변지역의 안정 유지라는 차원에서 북한과의 관계를 관리했다면 이제는 북중관계가 중국의 체제안전이나 미국의 군사적 움직임에 대한 견제라는 의미를 갖게 되었다.<sup>291/</sup> 중국의 이러한 입장은 한국이나 미국과의 갈등을 더 고조시키는 부작용을 초래할 수 있다. 경우에 따라서는 한반도 안정 유지라는 목표에도 부정적 영향을 미칠 수 있다. 이에 따라 두 목표, 즉 한미동맹이 자신의 이익에 반하는 방향으로 진전되는 것을 견제하는 것과 한반도 안정을 유지하는 것 사이의 균형을 어떻게 유지할 것인가가 중국에게 새로운 과제로 제기되고 있다.

안보와 경제의 연계성이 높아지는 것도 중국이 대응해야 할 새로운 문제이다. 이는 한중관계에서 중요한 의미를 갖는다. 미국은 중국에 대한 기술 통제를 강화하면서 한국에게 이에 참여할 것을 강하게 요구하고 있다. 한국의 선택에 어떤 수단을 활용해 영향을 미칠지, 한국의

290/ 翟福生, “美韩同盟新调整及其限度,” 『现代国际关系』, 2022년 3期, pp. 25~33; 李成日, “登访韩, 韩国紧紧捆绑于‘同盟战车’,” 『观察者网』, 2021.5.23., <[https://www.guancha.cn/LiChengRi/2022\\_05\\_23\\_640952\\_2.shtml](https://www.guancha.cn/LiChengRi/2022_05_23_640952_2.shtml)> (검색일: 2022.8.10.). 2021년 5월 24일 자오리젠(趙立堅) 중국 외교부 대변인은 직전에 진행된 한미정상회담에서 한미동맹 강화를 담은 공동성명을 발표한 것과 관련해 “중국은 한미공동성명의 유관 내용에 주의하고 있고, 그에 관심(關切)을 표명한다. 우리는 한미관계의 발전이 지역의 평화안정과 번영발전에 유리하게 진행되고 그 반대하여서는 안 되며, 중국을 포함한 제3자의 이익을 훼손해서는 안 된다고 생각한다”는 입장을 밝혔다. “2021年5月24日外交部发言人赵立坚主持例行记者会,” 『中国外交部网站』, 2021.5.24., <[https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt\\_673021/jzhsl\\_673025/202105/t20210524\\_9171271.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202105/t20210524_9171271.shtml)> (검색일: 2022.8.10.).

291/ 북한이 중국과의 관계에서 북중관계의 전략적 성격을 더 적극적으로 강조하고 있다. Tom O'Connor, “North Korea Tells China They Should Team Up on ‘Hostile Forces’ as Both Face Biden,” *Newsweek*, March 22, 2021, <<https://www.newsweek.com/north-korea-china-team-hostile-forces-biden-1577933>> (Accessed August 2, 2022).

선택에 어떻게 반응할지 등에 대한 결정이 필요해지고 있다. 중국은 제재 등 자신의 국가이익을 위해하는 행위에 대한 대응을 강화하고 있다. 이러한 행위에 따르는 비용을 증가시킴으로써 중국에 부정적 정책을 쉽게 결정하고 추진하는 것을 방지하기 위한 것이다. 남은 문제는 대응 방식과 수위이다. 중국이 이를 안보 차원의 문제로 인식하게 되면 경제 문제가 안보 갈등으로 비화할 수 있고, 경제적 차원의 문제로 인식하면 일단은 경제적 수단을 활용하며 대응 수준을 조절할 것이다. 그러나 후자의 경우도 한국과의 정치적 관계를 더 악화시키고 한미동맹이 중국이 원하지 않는 방향으로 진전되게 만들 수 있다. 따라서 중국은 대중제재 참여 등에 대해 상응 조치를 취하는 동시에 그것이 중국의 외부 환경을 더 악화시키지 않도록 해야 한다.

이러한 문제, 혹은 딜레마들에 중국이 어떤 판단을 하는가에 따라 한반도정책의 조정 방향이 결정될 것이다.

## 나. 한반도 안정과 비핵화

중국은 2017년 이후 “쌍중단, 쌍궤병행(雙暫停, 雙軌並行)”을 한반도 평화를 실현하기 위한 방안으로 제시해 왔다.<sup>292/</sup> 그러나 그 입구라고 할 수 있는 북한의 핵·미사일 실험과 한미연합군사훈련 중단은 한반도 평화프로세스에서도 완전히 실현되지 못했다. 지금은 북한의 핵·미사일 실험과 한미연합군사훈련 사이의 악순환이 출현하고 있다.

292/ 쌍중단은 북의 핵·미사일 실험과 한미연합군사훈련의 잠정 중단을 의미하며, 쌍궤병행은 비핵화와 평화체제 구축을 병행하며 각방의 관심사를 해결해 가는 것을 의미한다. 이는 2017년 3월 8일 왕이 외무부장이 처음 제안했다. 최근에는 북이 ICBM 발사 실험을 한 이후인 2022년 3월 22일 화춘잉(華春瑩) 외교부 대변인이 이 방침을 다시 강조한 바 있다. “2021年3月22日外交部发言人华春莹主持例行记者会,” 『中国外交部网站』, 2022.3.22., <[https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/fyrbt/202103/t20210322\\_9070684.htm](https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/fyrbt/202103/t20210322_9070684.htm)> (검색일: 2022.8.10.).

중국은 한반도의 긴장이 고조될 경우 긴장 고조의 주요 원인이 어디에 있는가에 대한 판단을 제시하고 이를 기초로 대응 방향으로 정해 왔다. 2013~2017년 사이에는 한반도 긴장고조의 원인을 북한이 제공하고 있다는 인식 아래 유엔의 대북제재에 적극적으로 참여하고 북한에 다양한 압박을 가한 바 있다.<sup>293/</sup> 그런데 2019년 하노이 노딜 이후에는 한반도 긴장 고조의 주요 원인이 미국의 대북적대시정책에 있다는 판단에 기초해 입장을 표명하고 있다. 미중 전략경쟁의 강화도 중국이 이러한 입장을 취하게 만든 주요 원인 중 하나이다. 예를 들어 2022년 1월 20일 중국외교부 대변인 정례기자회견에서 핵과 ICBM 모라토리움 철회 가능성을 언급한 1월 19일 북한 노동당 정치국 회의에 대한 중국의 입장을 묻는 질문에 대해, 외교부 대변인은 “사실은 반복적으로 제재와 압박만으로는 반도문제를 해결할 수 없고 긴장을 더 고조시킬 뿐이며 각방의 이익에 부합하지 않는다는 점을 입증했다. 중국은 미국이 성의를 보이고 실질적인 조치를 취해 조선의 안전에 대한 합리적 우려에 응하기를 희망한다”고 답했다.<sup>294/</sup> 북의 중거리미사일(Intermediate Range Ballistic Missile: IRBM) 발사 관련한 2022년 2월 4일 안보리 논의에서도 장쥘(張軍) 중국 주유엔대사는 한반도 문제 해결을 위해 미국의 유연성 발휘가 필요하다는 입장을 밝히고, 안보리 성명 발표와 관련해서는 안보리 성명이 한반도 긴장을 완화시키는 데 기여해야 한다고 주장했다.<sup>295/</sup>

293/ 당시 중국 내에서도 북한을 전략적 부담으로 간주하는 주장들이 중국 내에서 꽤 확산되었다. Chris Buckley, “Criticism of Beijing’s North Korea Policy Comes from Unlikely Place: China,” *New York Times*, April 18, 2017, <<https://www.nytimes.com/2017/04/18/world/asia/china-north-korea-war.html>> (Accessed August 2, 2022); Zhu Feng, “China’s North Korean Liability,” *Foreign Affairs*, July 11, 2017, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-07-11/chinas-north-korean-liability>> (Accessed August 1, 2022).

294/ “2022년1월20日外交部发言人赵立坚主持例行记者会,” 『中国外交部网站』, 2022. 1.20., <[https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/jzhsl\\_673025/202201/t20220120\\_10631036.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202201/t20220120_10631036.shtml)> (검색일: 2022.8.1.).

이러한 입장에 기초해 중국은 2022년 3월 24일과 5월 25일 북한의 ICBM 발사 실험에 대한 유엔 안보리 논의에서 추가제재에 부정적 입장을 표명하고 결의안 표결에서는 반대표를 던졌다.

그러나 현재 대립구도가 지속되는 상황에서 북한이 추가적 핵실험 등의 더 공세적 행동에 나설 경우 어떤 태도를 취해야 하는가는 중국에게 쉬운 문제는 아니다. 이는 핵 비확산이라는 중국의 대외정책 목표와 상충하고, 중국의 결정이 한국이나 미국과의 관계를 악화시킬 수 있기 때문이다. 따라서 북한의 핵실험에 대한 중국의 태도는 미중관계의 영향도 받을 것이다. 즉 미중관계가 안정되어 간다면 중국이 북한의 핵실험에 대해 강한 부정적 신호를 발신할 가능성이 높지만, 반대 경우에는 현재의 입장이 계속 유지될 것이다.

중국으로서는 이러한 상황에 직면하지 않는 것이 최선이다. 북중관계가 호전되었다고 하지만 중국은 북한이 행동 수위를 조절하도록 하는 데에는 어려움이 크다. 우선 북미 사이의 안보갈등에 중국이 개입할 수 있는 공간은 거의 없다. 경제협력 증진을 통해 북한이 다른 경로를 선택하는 데에 대한 인센티브를 증가시키는 방법이 있지만, 대북제재가 유지되는 상황에서 한계가 있다. 이에 따라 중국은 최근 대북제재의 완화를 계속 주장해 왔다.<sup>295/</sup> 그렇지만 대북제재 완화에 대한 결정권은 사실상 미국이 갖고 있다. 중국이 미국의 태도 변화를 설득하는 것은 미중관계가 상대적으로 좋았을 때도 어려웠던 일인데, 지금은 미중관계도 악화되어 있어 더 어렵다. 따라서 중국은 이와 관련해서는 한국 정부의 역할에 대한 기대가 있다.

295/ 环球网, “中国常驻联合国代表张军：美在朝鲜问题上应展现更多灵活性”『新浪网』, 2022.2.5., <[https://k.sina.com.cn/article\\_1686546714\\_6486a91a02001lmcg.html#/](https://k.sina.com.cn/article_1686546714_6486a91a02001lmcg.html#/)> (검색일: 2022.8.2.).

296/ “常驻联合国代表张军大使在安理会表决朝鲜半岛核问题决议草案后的解释性发言,”『中国外交部网站』, 2022.5.26., <[https://www.fmprc.gov.cn/web/zwbdt\\_673032/wjzs/202205/t20220527\\_10693319.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/zwbdt_673032/wjzs/202205/t20220527_10693319.shtml)> (검색일: 2022.11.30.).

게다가 북한은 유엔 안보리 상임이사국인 러시아와 협력을 통해 핵실험 등에 대한 국제사회의 압박을 완충시킬 수도 있다. 즉 북한이 7차 핵실험을 감행할지, 감행한다면 언제 감행할지는 기본적으로 북미관계와 북한의 대미전략에 의해 결정될 것이다. 이에 중국이 미칠 수 있는 영향력은 크지 않다. 북한은 추가적 핵실험의 시점 선택에 중국의 입장을 고려하는 정도에서 대중관계를 관리할 것이다.

북미대립이 계속되며 북한이 추가적 핵실험을 감행함으로써 한반도에서 긴장이 더 고조되고, 이러한 상황이 한미 군사협력의 강화로 이어지는 것은 중국의 안보이익에 부정적이다. 그럼에도 불구하고 지금으로서는 추가적 대북제재에 소극적 태도를 취할 가능성이 높다.<sup>297/</sup> 중국이 북한과의 관계를 희생시키는 방식으로 미국의 대북제재나 대북압박에 협력할 것으로 기대하기는 어렵다. 그렇다고 미국과의 관계가 긍정적으로 발전할 것이라고 기대하기 어려운 상황이고, 자칫하면 2018년 이후 북중관계의 복원과 발전이라는 외교적 자산마저 상실하는 결과를 초래할 것이기 때문이다. 일단은 한미의 군사협력 강화를 견제하며 한반도에서 정세 전환의 계기가 만들어지는 것을 기다리는 방향으로 움직일 것이다. 만약 한반도 비핵화 협상이 재개된다면, 평화협정 관련 협의에 중국이 어떤 방식으로 참여할 것인가가 중국의 주요 관심사가 될 것이다.

297/ 중국은 미국이 제재를 활용하는 것에 대한 비판적 태도를 강화하고 있다. 예를 중국 주UN대사 장전은 2022년 2월 7일 유엔에서의 연설에서 제재에 대한 중국의 입장을 천명했는데, 유엔 제재 시 면제절차·일몰규정을 도입할 것, 제재의 인도주의·경제·사회에 대한 영향을 평가할 것 등을 요구했다. Zhang Minliu, "China calls for minimizing impact of UN Security Council sanctions," *China Daily Global*, February 8, 2022, <<https://global.chinadaily.com.cn/a/202202/08/WS6201dc7ea310cdd39bc85540.html>> (Accessed August 1, 2022). 장전은 2022년 6월 8일 유엔에서 진행된 대북제재 관련 토론에서는 "지금의 대북제재도 선례가 없을 정도로 엄격하고 핵미사일 관련 대응의 범주를 넘어선다"고 주장했다. "中国常驻联合国代表张军：朝鲜半岛当前局势主要是美方造成的," 『中国日报网』, 2022.6.9., <<https://cn.chinadaily.com.cn/a/202206/09/WS62a131f5a3101c3ee7ad9960.html>> (검색일: 2022.8.2.).

## 다. 대북정책

북중관계는 “악화 - 복원”의 사이클을 반복해 왔다. 이는 북중의 전략적 이해관계가 완전히 일치하지 않다는 점을 보여주는 동시에 북중관계가 상당한 복원력(resilience)도 갖고 있음을 보여준다.<sup>298/</sup>

2018년 이후 북중관계는 갈등에서 협력으로 전환되고 있는 국면, 개혁·개방 세 번째의 “악화 - 복원” 사이클 중 복원 국면에 진입했다. 2018년 이후 김정은 총서기는 네 차례(2018년 3월, 2018년 5월, 2018년 6월, 2019년 1월) 중국을 방문했고, 2019년 6월 시진핑 주석이 북한을 방문했다. 김정은의 3차 방중 시 시진핑은 “국제와 지역 정세가 어떻게 변화하든지, 중국 당과 정부의 중조관계를 공공히 하고 발전시키는 것에 힘을 다하겠다는 입장은 변화하지 않을 것이고, 중국 인민의 조선인에 대한 우호적 우정은 변화하지 않을 것이고, 중국의 사회주의 조선에 대한 지지는 변화하지 않을 것이다”라는 소위 “세 개의 불변”이라는 입장을 천명하고 북중관계의 발전에 대한 의지를 과시한 바 있다.<sup>299/</sup>

현재 미중관계나 북미관계 등을 고려하면 중국의 이러한 입장은 상당 기간 지속될 것으로 예상된다. 우선 북중 사이에 상대가 자신의 주요 이익을 침해하는 방식으로 미국과 거래를 진행할 가능성에 대한 우려가 상호불신의 원인으로 작용했는데, 지금은 그러한 우려가 크게 낮아졌다. 북한은 북미관계가 자신이 원하는 방향으로 진전될 가능성을 부정적으로 판단하고 있으며, 미국과의 대결국면이 출

298/ 이에 대해서는 이정철 외, 『러시아-북한-중국 삼각관계의 전략적 함의: ‘미국 요인’과 한국에의 시사점』 (서울: 대외경제정책연구원, 2013)의 제5장 “북-중 관계: ‘전략적 상호의존 관계’의 변화”를 참고.

299/ “习近平同朝鲜劳动党委员长金正恩举行会谈,” 『新华网』, 2018.6.19., <[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-06/19/c\\_1123005983.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-06/19/c_1123005983.htm)> (검색일: 2022.8.2.).

현하는 상황에서 중국과의 협력이 필요하고 협력의 가능성이 커졌다고 판단하고 있다.

그리고 미중 전략경쟁 속에서는 중국에게 북한은 전략적 부채보다 자산으로의 의미가 더 크다.<sup>300/</sup> 이는 중국이 북한을 전략협력 대상으로 인식하고 북중관계를 발전시킬 가능성이 높다는 것을 의미한다. 북한은 이미 2018년 이후 북중관계의 전략적 측면을 강조해 왔다. 시진핑 총서기도 2019년 6월 평양을 방문했을 때 중국은 “조선의 자신의 안전 및 발전에 대한 합리적 관심사를 해결하기 위해 힘닿는 도움을 제공할 것이다”고 천명했다.<sup>301/</sup> 2021년 5월 27일 중국 외교부장 왕이는 새로 주중 북한 대사로 부임한 이용남과 회견을 가졌을 때 전략적 소통에 대한 강조를 넘어 전략 공조의 의미가 담긴 표현(“配合”)을 사용했다.<sup>302/</sup> 2021년 7월 조중우호조약 체결 60주년을 기념하는 인민일보 논설에서는 “최근 수년 동안 시진핑 총서기와 김정은 총서기는 역사적 상호 방문을 여러 차례 진행해 중조관계 발전비전을 같이 그리고, 지역의 장기적 안전을 위한 대계를 같이 계획하고, 일련의 중요한 콘센서스를 형성했다. ---쌍방은 상대의 중대 관심사에 대해 서로 확고하게 성원했다”고 주장했다.<sup>303/</sup>

물론 중국은 북한이 한반도 긴장을 지나치게 고조시키는 전략을 추구하는 것은 바라지 않고 있다. 이와 관련한 북중의 조율이 어떤 수준에서 진행될 수 있을지, 특히 북한이 중국과의 협력을 위해 자

300/ 박병광, “2021년 북중 관계의 정치외교 동향,” 『2021 중국정세보고』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소 중국연구센터, 2022), p. 372.

301/ “共同开创中朝两党两国关系的美好未来——记习近平总书记对朝鲜进行国事访问,” 『新华网』, 2019.6.23., <[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-06/23/c\\_1124658726.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-06/23/c_1124658726.htm)> (검색일: 2022.8.2.).

302/ “王毅会见朝鲜新任驻华大使李龙男,” 『中国外交部网站』, 2021.5.28., <[https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzd/202105/t20210528\\_9137385.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzd/202105/t20210528_9137385.shtml)> (검색일: 2022.8.2.).

303/ “六十载风雨同舟，新征程砥砺前行,” 『人民日报』, 2021.7.11., A3.

신의 군사전략을 조정할 것인가는 아직 미지수이다. 이 점에서 북중의 전략적 협력에는 여전히 상당한 불확실성과 한계가 있다.

## 라. 대한정책

한중수교 30주년을 맞이하는 2022년 한중관계는 2008년 5월 한중정상회담에서 합의한 전략적협력동반자관계가 지속될 수 있는가라는 질문에 직면하고 있다. 현재 한중 사이의 전략적 마찰이 증가하고 있는 상황이기 때문이다. 그러나 중국은 한중관계에 여전히 높은 전략적 가치를 부여하고 있다. 이는 주변 국가들과의 안정적 관계를 추구하는 일반적 방침에 더해 한국이 지역이나 글로벌 차원에서 주요한 행위자가 되었기 때문이다. 뿐만 아니라 한국도 현실적으로 중국과의 관계를 무시할 수 없을 것이라는 인식도 갖고 있다. 따라서 한중관계가 발전할 수 있는 공간은 여전히 존재한다.

이에 가장 큰 도전은 한미동맹의 강화이다. 여기서 두 가지 문제가 제기되고 있다.

첫째, 경제·기술 영역에서 중국을 배제하는 방식으로 한미협력이 진행되는 것이다. 중국은 이에 부정적 입장을 표명하고 있고 한중관계에도 부정적 영향을 미칠 것이다. 그러나 이 문제로 한중이 정면으로 충돌하는 상황은 피할 수 있다. 한국이 중국과의 경제관계를 단절할 수 없고, 중국은 이 사안에 대응할 수 있는 다양한 수단과 방법을 갖고 있기 때문이다. 즉 경제적 갈등 사안에 대해서는 중국에 대한 부정적 영향에 상응하는 경제적 대응조치를 취하는 방식으로 대응할 가능성이 높다. 중국은 이러한 방식이 등가적 대응이라는 점에서 정치적, 감정적 충돌을 방지하는 동시에 한국의 향후 선택에도 영향을 미치는 효과를 기대할 것이다.

둘째, 안보 영역에서의 갈등 증가이다. 미국은 중국을 견제하기 위한 안보협력에 한국의 동참을 요구하고 있다. 2021년과 2022년 한미정상 공동성명에는 대만 해협과 남중국해 문제에 대해 미국의 입장을 간접적으로 지지하는 내용이 포함되었다. 중국을 직접 거명하거나 중국의 행위를 직접 비판하는 표현이 들어가지는 않았지만, 한국이 이 문제와 관련해 미국과 공동행동에 나설 수 있는 길을 열었다고 해석될 수도 있다. 특히 미국과 중국이 물리적으로 충돌할 수 있는 의제에 한미동맹이나 주한미군이 개입할 수 있게 만드는 군사적, 법적 조치는 한중관계를 심각하게 악화시키게 될 것이다. 경우에 따라서는 군사적 대립을 초래할 수도 있다. 그리고 사드 추가 배치나 한미일 안보협력도 중국이 강하게 반발할 수 있는 사안이고, 북한의 핵·미사일 실험에 대한 중국과 한국의 입장 차이도 정치안보 갈등으로 비화될 수 있다. 다만 이 사안들은 안보, 군사 갈등을 초래하더라도 저장도 갈등으로 관리할 수 있을 것이다.

## V. 우크라이나 전쟁의 영향

이수형(국가안보전략연구원)

KINU

KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION

## 우크라이나 전쟁의 영향

### 1. 전쟁의 배경 요인

2022년 2월 24일 러시아는 우크라이나를 침공(이하 우크라이나 전쟁)했다. 이번 우크라이나 전쟁은 어느 날 갑자기 일어난 사건이 아니다. 우크라이나 전쟁이 발생하게 된 배경이나 근원은 오래되었다.<sup>304/</sup> 미국을 비롯하여 서방과 중·동유럽 국가들은 푸틴이 우크라이나를 선택한 것은 과거의 소연방을 재건하거나 최소한 러시아의 접경 지역에 새로운 영향권을 구축하고자 하는 의도가 있다고 해석한다. 지난 12월 러시아가 자신의 안전보장을 위해 미국과 북대서양 조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO, 나토)에 보낸 협상안을 보더라도 이러한 해석은 상당한 설득력을 보여준다.<sup>305/</sup> 푸틴의 러시아는 냉전 종식 이후 진행되어 온 중·동유럽 지역으로의 나토 확대를 막고, 그 지역에 새롭게 배치된 나토의 군사력 철수를 요구하고 있다.

<sup>304/</sup> Dan Bilefsky, Richard Perez-Pena, and Eric Nagourney, "The Roots of the Ukraine War: How the Crisis Developed," *The New York Times*, October 12, 2022, <<https://www.nytimes.com/article/russia-ukraine-nato-europe.html>> (Accessed October 17, 2022).

<sup>305/</sup> Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Security Guarantees (December 17, 2021); Agreement on Measures to Ensure the Security of the Russian Federation and Member States of the North Atlantic Treaty Organization (December 17, 2021).

푸틴의 러시아는 우크라이나 전쟁의 중요한 원인으로 중·동유럽 지역을 중심으로 펼쳐지고 있는 미국 주도의 나토와 러시아의 지정학 권력 게임과 관련이 있다는 점을 강조한다. 푸틴은 나토의 확대 정책으로 러시아의 안보적 이해관계가 위협을 받는 국면에 직면해 있다고 생각한다.<sup>306/</sup> 따라서 푸틴은 우크라이나 전쟁을 통해 기울어진 유럽의 안보 지형을 새롭게 구축하고 과거 화려했던 러시아의 영광을 재현하겠다는 실현 불가능한 전략적 의도를 숨기지 않고 있다. 우크라이나 전쟁을 계기로 유럽의 안보 무대에 지정학을 중시하는 강대국 정치가 소환되었다. 바야흐로 유럽 지역을 중심으로 미국과 러시아의 양보할 수 없는 지정학 권력 게임이 본격적으로 펼쳐지게 되었다. 여기에서는 미국과 러시아의 지정학적 충돌이라는 관점에서 우크라이나 전쟁의 근원으로 나토 확대 과정을 살펴보고, 우크라이나 전쟁의 국제적·지역적 영향을 분석한다.

## 가. 냉전 종식과 나토 확대

독일 통일과 소연방의 해체 등으로 상징되는 냉전 종식 직후 유럽의 안보 정세는 크게 서로 다른 환경을 가진 3개의 지역으로 구분되었다.<sup>307/</sup> 첫 번째 지역은 냉전의 승자이자 자유민주주의 사회의 핵심 지역으로 안정되고 평화로운 서유럽 지역이다. 두 번째 지역은 전통적으로 유럽의 문화와 정체성을 갖고 있었던 폴란드, 헝가리, 체코 등의 중유럽 중심의 중간지대 지역이다. 마지막으로 세 번째 지역은 민족주의 정체성이 강하게 작용하고, 국가건설의 문제가 여

306/ Robert Hunter, "The Ukraine Crisis: Why and What Now?" *Survival*, vol. 64, no. 1 (February–March 2022), p. 7.

307/ Adrian Hyde-Price, "European Security in the Twenty-first Century: Towards a Stable Peace Order?" in *New Security Challenges in Postcommunist Europe: Securing Europe's East*, eds, Andrew Cottey and Derek Averre (Manchester: Manchester University Press, 2002), pp. 190~212.

전히 정치적 의제를 차지하고 있는 동유럽과 발칸이라는 유럽의 외곽 지역이다. 이러한 유럽의 안보 환경에서 나토의 시급한 임무는 두 번째와 세 번째 지역에서 발생하는 인종 분규와 영토분쟁 등 비전통적이면서도 초국가적 안보 위협이 서유럽으로 전이되는 것을 막는 것이었다. 바꾸어 말하면, 서유럽의 평화를 불안정하고 유동적인 중·동유럽 지역으로 확산시켜 나가는 것이다.

이러한 유럽의 안보 지형은 나토의 확대정책의 핵심 배경이 되었다. 나토의 확대정책을 처음으로 공식 천명한 나라는 역설적으로 과거 나토의 대항 동맹이었던 바르샤바조약기구(Warsaw Treaty Organization: WTO)의 회원국인 폴란드, 헝가리, 체코국가에서 나왔다.<sup>308/</sup> 1991년 1월 폴란드, 헝가리, 체코로 구성된 비세그라드(Visegrad) 국가들은 부다페스트에서 회동하여 바르샤바조약기구의 해체를 공식적으로 선언하였다. 그리고 1992년 5월 6일 프라하에서 비세그라드 국가들은 나토 가입이 자국의 최우선적 안보 정책의 목표임을 분명히 밝혔다. 비세그라드 국가들의 나토 가입 천명은 나토가 중·동유럽 지역으로 확대해 나갈 수 있는 촉매제가 되었다. 이를 계기로 1994년 1월 브뤼셀 정상회담에서 나토는 중·동유럽 지역으로의 확대정책을 공식적으로 선언하였다. 따라서 1994년 브뤼셀 나토 정상회담은 나토가 되돌아올 수 없는 강(The Rubicon)을 건너는 역사적 전환점이 되었다.<sup>309/</sup>

1994년 브뤼셀 정상회담 이후 현재까지 나토는 5차례에 걸쳐 중·동유럽 지역으로의 확대정책을 추진하여 이들을 신규 회원국으로 받아들였다. 1999년 4월 워싱턴 정상회담을 통해 헝가리, 폴란드, 그리고 체코가 나토의 새로운 회원국으로 정식 가입하였다. 이후 나

308/ 이수형, 『북대서양조약기구: 이론·역사·쟁점』 (서울: 서강대학교출판부, 2012), pp. 164~173.

309/ Ronald D. Asmus, *Opening NATO's Door: How the Alliance Remade Itself for a New Era* (New York: Columbia University Press, 2002), pp. 58~98.

토는 새로운 회원자격 행동계획(Membership Action Plan: MAP)을 도입하였다. 나토는 회원자격 행동계획을 확대 전략으로 활용하면서 향후 나토 회원국이 될 국가들의 정치체제와 경제체제를 지원 하는 동시에 중·동유럽 국가들과의 안보협력을 강화했다. 이에 따라 향후 나토에 가입할 국가들은 정치적 민주주의와 경제적 시장 개방의 주요 규범과 원칙들을 정하고, 다른 국가들과의 영토분쟁 문제를 해결해야 할 의무가 뒤따랐다.

2002년 11월 프라하 정상회담에서 나토는 중·동유럽 7개국(불가리아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아)을 초대했다.<sup>310/</sup> 프라하 정상회담에서는 신규 회원국이 될 국가들이 나토의 의무를 지키고 이행할 준비와 의지를 확인하는 것이 주된 초점이었다. 이를 바탕으로 2004년 6월 이스탄불 정상회담에서 중·동유럽 7개국은 나토 회원국으로 공식 가입하여 제2차 나토 확대가 이루어졌다. 제3차 나토 확대는 2008년 4월 부카레스트 정상회담을 통해 이루어졌으며, 이번 회담은 확대 정상회담으로 불릴 정도로 많은 관심이 집중되었다. 왜냐하면 이번 회담에서는 우크라이나와 조지아의 나토 가입 문제가 논의되어 그 결과가 관련국들의 관심을 가질 수밖에 없었기 때문이었다. 그러나 이번 회담에서 우크라이나와 조지아의 나토 가입은 무산되었다. 비록 미국이 우크라이나와 조지아의 나토 가입을 강하게 주장했으나 러시아의 반발을 우려한 나토의 유럽 회원국인 독일과 프랑스 등의 반대로 이들의 나토 가입은 무산되었다. 2017년 6월 제4차 확대로 몬테네그로가 나토 신규 회원국으로 가입하였고, 2020년 제5차 확대로 북마케도니아가 나토에 가입하여 현재 나토 회원국은 출발 당시 12개국에서 30개국으로 늘어난 상태이다.

310/ 이수형, “러시아-우크라이나 전쟁의 근원: 나토의 이중 확대에 따른 러시아의 반발,” 『INSS 전략보고』, no. 165 (2022), p. 4.

## 나. 나토의 이중 확대와 미국의 전략적 의도

냉전 종식 이후 진행되어 온 나토 확대는 미국이 구상하는 유럽의 안보 지도와 불가분의 관계에 있었다. 미국의 정책결정자들은 소연방의 해체로 유럽에서 미군의 철수나 나토의 해체를 고려하지 않고 냉전 종식을 기회로 유럽에서 미국의 패권을 유지하고 나토를 존속시키는 방안을 모색하였다. 미국은 통일된 독일이 독자적이고 자율적인 외교 혹은 안보 정책을 추구하도록 내버려 둘 의도가 없었고, 독일 통일의 조건으로 통일 독일은 나토에 남아 있어야 한다는 점을 명확히 했다.<sup>311/</sup> 나토는 지난 냉전 당시와 유사하게 통일된 독일을 관리하고, 러시아의 강대국 부상을 방지하면서 유럽에서 지리적·이데올로기적 영역을 확장하는 미국의 목표에 핵심적인 수단이 되었다. 따라서 냉전 종식 이후 나토의 확대는 필연적으로 유럽에 대한 미국의 대전략의 핵심적인 부분을 차지했다.

이런 측면에서 나토 확대는 지리적 영역 확대에 따른 민주주의적 가치의 확산과 나토의 군사적 임무의 확장을 도모한 이중 확대를 겨냥한 것이었다.<sup>312/</sup> 즉, 나토 확대는 중·동유럽 국가들을 민주주의 체제로 변화시키는 이데올로기적 확대뿐만 아니라 나토의 역외 활동을 강조하는 군사적 임무 확대도 도모하였다. 확대를 계기로 나토의 군사적 임무는 전통적인 회원국 방위 임무뿐만 아니라 유럽 이외의 역외 지역으로부터의 도전을 극복하는 비전통적 임무를 수행하게 되었다. 지리적 확장에 따른 민주주의 가치 확산과 군사적 임무

311/ *Ibid.*, pp. 1~7.

312/ Ronald D. Asmus, "Double Enlargement: Redefining the Atlantic Partnership After the Cold War," in *America and Europe: A Partnership for a New Era*, eds. David C. Gompert and Stephen Larrabee (Cambridge: Cambridge University Press, 1998); 이수형 역, 『미국과 유럽의 21세기 국제질서』 (서울: 한울 아카데미, 2000), pp. 44~81.

에서의 기능적 확대라는 나토의 이중 확대는 유럽안보정책에 대한 미국의 전략적 의도를 고스란히 담고 있었다. 즉, 나토 확대를 계기로 미국은 통일된 독일, 통일된 유럽연합, 그리고 부활 가능성이 있는 러시아를 포함하여 유럽에서 경쟁적인 강대국의 출현을 방지함으로써 유럽에 대한 자신의 영향력을 유지하고 가능하다면 이를 확대해 나갈 수 있는 유리한 환경을 조성하는 것이었다.

## 다. 미국·나토와 러시아의 갈등 배경

나토 확대에 대한 미국의 전략적 의도를 고려했을 경우, 나토 확대에 따른 미국과 러시아 혹은 나토와 러시아의 지정학적 갈등과 충돌은 이미 예견된 일이라 볼 수 있다. 미국의 주요 정책결정자들과 전문가들도 예전부터 나토의 확대정책이 러시아의 반발과 갈등을 일으킬 것이라고 예견하고 이를 경고하였다. 예를 들면 지난 냉전 시대 대소 봉쇄정책을 기획한 조지 케난은 1998년 5월 『The New York Times』 인터뷰에서 나토 확대가 새로운 냉전의 시작이 될 것이라는 입장을 피력했다. “러시아는 점진적으로 적대적 태도를 취할 것이며, 이는 그들의 정책에도 영향을 미칠 것이고, 나토 확대는 비극적 실수이자 나토를 확대할 어떤 이유도 없다.”<sup>313/</sup> 또한 우크라이나와 조지아의 나토 가입이 논의되던 2008년 당시 모스크바 주재 미국 대사였던 윌리엄 번스는 우크라이나와 조지아의 나토 가입은 러시아의 모든 신경을 자극하고 있다고 언급했다. “러시아는 나토 확대를 서방측에 포위되고 나아가 주변 지역에 대한 영향력이 잠식당하고 있다고 느낄 뿐만 아니라 그 결과를 예측할 수 없고 통제할

---

313/ 박인규, “미국은 우크라이나 침공에 책임이 없나?” 『프레시안』, 2022.3.21., <<https://www.pressian.com/pages/articles/2022032021343545783>> (검색일: 2022.6.27.); 이수형, “러시아-우크라이나 전쟁의 근원: 나토의 이중 확대에 따른 러시아의 반발,” p. 2.

수도 없는 사태 전개에 따라 러시아의 안보 이익 자체가 심각하게 손상될 수 있다.”<sup>314/</sup>

나토 역시 러시아의 반발을 예상하였고 이를 고려하여 확대를 위한 시간적 여유와 러시아의 반발을 완화할 수 있는 전략을 고안했다. 즉, 나토는 미국의 지도력으로 평화를 위한 동반자관계(Partnership for Peace: PfP)를 만들어냈다. 이는 러시아를 포함하여 나토와의 협력에 참여하는 중·동유럽 국가들에 문호를 개방하고, 북대서양조약 제5조(집단방위)의 적용만 예외로 하면서 이들에게 나토의 모든 군사 활동에의 참여를 개방하는 것이었다. 이러한 분위기에서 러시아는 원칙적으로 나토의 확대를 반대하면서도 비세그라드 국가들의 나토 가입을 마지못해 수용하고, 1997년 5월 「나토-러시아 기본협정(NATO-Russia Founding Act)」을 체결하였다.<sup>315/</sup> 1997년 5월 27일 나토는 러시아와 상호관계, 협력, 안보에 관한 기본협정을 체결하고 확대를 통해 러시아의 안보적 이해관계가 위협 받는 군사적 상황은 없을 것이라는 점을 강조하였다. 나토는 중·동유럽 회원국의 영토에 상주하는 상당 규모의 전투력이나 핵무기를 배치할 의도, 계획, 그리고 이유도 없다는 점을 러시아에 약속하였다.<sup>316/</sup>

당시 우크라이나 문제는 상대적으로 나토-러시아 관계가 그렇게 나쁘지 않았던 시기인 1994년 12월 「부다페스트 양해각서(Budapest Memorandum)」를 통해 해결되었다. 이 양해각서를 통해 미국, 러시아, 영국은 우크라이나 핵무기를 러시아에 반환하고 대신 우크라이나의 주권과 독립, 현재의 영토를 존중하며 이에 대한 무력 사용

314/ 박인규, 위의 글.

315/ 「나토-러시아 기본협정」은 2002년에 들어와 나토-러시아 위원회(NRC)로 제도화되었다.

316/ Todd Sandler and Keith Hartley, *The Political Economy of NATO: Past, Present, and into 21st Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 63.

이나 위협 금지를 약속하였다.<sup>317/</sup> 또한 1997년 7월 마드리드 나토 정상회담 시점에 러시아는 우크라이나의 나토 가입에 대한 어떠한 구상도 반대하며, 우크라이나 정부와 나토 회원국들도 이러한 입장을 만장일치로 받아들였다.<sup>318/</sup> 그러나 폴란드, 헝가리, 체코와 같은 중유럽 국가와는 달리 우크라이나의 지정학적 가치는 나토와 우크라이나의 안보협력을 추동하는 강한 유인으로 작용하였다. 이에 우크라이나는 ‘나토-우크라이나 위원회(NATO-Ukraine Commission: NUC)’ 체결을 통해 자신의 영토적 통합, 정치적 독립과 안보가 위협 당할 때마다 나토와 협의할 수 있는 위기 협의 채널을 구축하였다.<sup>319/</sup>

## 라. 미국·나토와 러시아의 갈등 격화

확대 문제를 둘러싸고 나토와 러시아의 갈등이 누적되는 상황에서 미국과 러시아의 지정학적 충돌 양상이 잦아졌다. 예를 들면, 2002년 6월 미국은 1972년 소련과 합의한 「대탄도미사일(Anti-Ballistic Missile: ABM) 조약」을 일방적으로 파기하여 유럽에서의 미사일방어체계 구축을 위한 발판을 마련했다. 이와 더불어 2002년 11월 나토는 프라하 정상회담에 러시아와 국경을 접하고 있는 발트 3국 이외에 중·동유럽 4개국을 초청하여 러시아의 안보적 우려감을 자극하였다. 나아가 2007년 1월 부시 행정부는 유럽 미사일방어체제를 공식화하고 폴란드와 체코에 대탄도미사일과 레이더 시스템 구축 계획을 추진하고자 했다. 이러한 계획은 러시아의 반발과 일부 나토

317/ Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (1994.12.5., Budapest).

318/ Robert Hunter, "The Ukraine Crisis: Why and What Now?" *Survival*, vol. 64, no. 1, February-March 2022, p. 12.

319/ NATO, "Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine," July 9, 1997, <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_25457.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25457.htm)> (Accessed June 29, 2022).

회원국의 반대로 무산되었다. 2009년 9월 오바마 행정부는 부시 행정부의 제한적 미사일 방어 프로그램 대신 나토 회원국 전체를 포괄하는 미사일 방어 프로그램으로 유럽에서의 단계적 적응적 접근방법을 공표하였다.<sup>320/</sup>

냉전 종식 이후 자국의 입장을 고려하지 않고 추진되는 나토 확대와 미국의 미사일방어체제에 대해 러시아는 이를 국가적 치욕으로 인식하였다.<sup>321/</sup> 2007년 2월에 개최된 뮌헨 안보 회의에서 푸틴은 소련방의 붕괴는 20세기 최대의 지정학적 재앙이라는 견해를 피력하고 나토 확대를 신랄하게 비난하였다. “미국이 지배하는 일극체제는 권력과 힘, 의사결정의 중심이 하나고... 미국의 군사행동으로 군비경쟁이 촉진되고 핵무기를 보유하고자 하는 생각이 들게 한다. 나토 확대는 동맹 현대화나 유럽 안보와는 아무 관계가 없으며 상호 신뢰를 잠식하는 심각한 요인이다.”<sup>322/</sup> 이를 계기로 미국과 러시아, 그리고 나토와 러시아 관계는 갈등 양상으로 전환되면서 향후 중국과 러시아의 전략적 제휴 관계가 구축될 수 있는 배경으로 작용하였다.

앞에서 언급했듯이, 확대 정상회담으로 불린 2008년의 부카레스트 정상회담은 우크라이나의 나토 가입 문제가 공식적으로 논의되

320/ The White House, “Fact Sheet on U.S. Missile Defense Policy: A Phased, Adaptive Approach for Missile Defense in Europe,” September 17, 2009, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/fact-sheet-us-missile-defense-policy-a-phased-adaptive-approach-missile-defense-eur>> (Accessed September 20, 2022); 이수형, “미국의 미사일방어체제: 역사적 고찰과 전략적 함의,” 『한국과 국제정치』, 제32권 3호 (2016), pp. 7~12.

321/ Robert Hunter, “The Ukraine Crisis: Why and What Now?” p. 14.

322/ President of Russia, “Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy,” February 10, 2007, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>> (Accessed September 20, 2022); 유재훈, “푸틴 미 일극체제 더는 못 참아,” 『한겨레신문』, 2007.2.11., <<https://www.hani.co.kr/arti/international/europe/189952.html>> (검색일: 2022.6.27.).

어 미국과 러시아의 지정학적 충돌이 본격화되는 변곡점으로 작용하였다. 우크라이나와 조지아의 나토 가입 문제가 공식화되자 러시아는 이들과 군사적 충돌을 벌였다. 당시 사카슈빌리 조지아 대통령은 나토 성명을 잘못 해석하여 조만간 자국이 나토에 가입하는 것으로 이해하고 친러 남오세티야와 군사 충돌을 벌였다. 이를 빌미로 2008년 8월 러시아와 조지아는 군사적 충돌을 벌였다. 또한 2014년 3월 우크라이나의 크림반도를 병합한 이후 러시아는 우크라이나가 나토에 가입하는 것을 저지하고자 하였다.

러시아는 우크라이나의 나토 가입을 결코 용납하거나 수용할 수 없는 사활적 안보 이익으로 인식한다. 따라서 러시아는 미국과 나토에 나토 확대에 따른 러시아의 안전을 보장할 수 있는 협상안을 제시했다. 러시아는 미국과 나토에 개별적으로 중·동유럽 지역으로의 나토 확대 중단, 러시아와 국경을 접하고 있는 나토 회원국의 영토에 중·단거리 미사일 배치 금지와 이의 철수, 그리고 우크라이나와 동유럽, 코카서스, 중앙아시아 지역에서 나토의 군사 활동 금지 등을 포함한 안전보장 내용을 요구하였다. 이러한 러시아의 안전보장 요구사항은 미국과 나토가 결코 받아들일 수 없는 일방적 통첩이었다. 결국 미국과 러시아의 지정학적 충돌은 우크라이나 전쟁으로 나타났다.

## 2. 국제질서와 한반도에 대한 영향

### 가. 국제질서에 미치는 영향

#### (1) 이중적 진영화 구도 형성

우크라이나 전쟁을 계기로 세계 최대의 핵보유국이자 군사적 강대국인 러시아와 미국의 지정학적 충돌이 국제질서에 미치는 영향은 복잡적이면서도 차별적일 것으로 전망된다. 무엇보다도 우크라이나 전쟁의 여파로 국제질서는 과거처럼 공공재를 제공하면서 국제사회를 이끌어 나가는 국제적 지도 국가가 부재한 상태가 더욱 강화될 것이다. 이에 따라 주요 국가들은 각자도생의 자국 우선주의에 바탕을 두고 전략적 이익에 따라 선택적 협력을 모색하는 대외 행태를 보일 것이다.

이러한 흐름에서 우크라이나 전쟁이 국제질서에 미치는 주요 영향으로 지정학적 진영화 추세를 들 수 있다. 이러한 추세는 중국의 강대국화를 저지하기 위한 미국의 전방위 압박과 러시아의 우크라이나 무력 침공을 계기로 강화되고 있다. 즉, 우크라이나 전쟁을 계기로 바이든 행정부가 의도했던 자유민주주의 세력과 권위주의 세력의 지정학적 대결구도가 서서히 그러면서도 점점 뚜렷하게 나타나고 있다.<sup>323/</sup> 이에 따라 국제질서는 자유주의 진영과 권위주의 진영의 대결구도가 부상하는 가운데 강대국 중심의 지정학적 진영 대결구도가 형성될 가능성이 크다.

국제질서의 지정학적 진영화는 지역 내 국가들의 진영화를 촉진하는 동시에 지역과 지역 간의 연결성과 안보의 불가분성이 강조되는

<sup>323/</sup> The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, March 2021, pp. 7~9, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> (Accessed September 20, 2022).

이중적 진영화 구도를 형성하고 있다. 이러한 현상은 미국 주도의 나토 정상회담과 중국과 러시아 중심의 SCO(Shanghai Cooperation Organization, 상하이협력기구) 정상회담을 통해 극명하게 나타나고 있다. 먼저, 2022년 6월 스페인 마드리드에서 개최된 제32차 나토 정상회담의 주요 결과를 살펴보자. 이번 마드리드 나토 정상회담에서 미국과 유럽은 오늘날 국제질서는 서로 다른 정치체제를 가진 국가들이 다양한 전선에서 경쟁을 벌이는 체제적 경쟁의 시대로 본격 진입했다는 점에 공감대를 표시했다. 나토 정상들은 나토의 2022년의 전략개념을 승인했다. 이를 통해 나토는 중국과 러시아 등의 권위주의 정권이 지구적 규범의 약화와 규칙 기반의 질서에 대한 압박을 가중하고 있으며, 러시아는 유럽 안보에 대한 가장 심대하고 직접적 위협이고 중국의 명시적 야망과 강압적 정책이 나토의 이익, 안보, 가치에 도전한다고 규정했다.<sup>324/</sup>

이번 회담을 통해 나토가 채택한 2022년의 전략개념은 역사상 처음으로 인도-태평양 지역을 언급했다. 나토는 유럽대서양과 인도-태평양 안보의 불가분성을 강조하였다. 또한 이번 정상회담에서 나토는 중국을 체제적 경쟁자로 공식 규정하였다. 2019년 런던 정상회담에서 동맹에 대한 중국의 문제를 처음 언급한 이후 나토는 2021년 브뤼셀 정상회담에서 중국발 체제 경쟁,<sup>325/</sup> 그리고 2022년 마드리드 회담에서 중국을 나토 도전자로 공식 규정하였다. 나토 차원에서 중국 문제가 논의되는 주요 배경은 중국의 부상이 지역 차원이 아니라 지구적 차원이고 이러한 중국의 부상이 나토의 안보에 직간접적 영향을 미친다는 인식에서 기인한다. 즉, 2019년 런던 정상회담에서 중국 문제가

324/ NATO, *NATO 2022 Strategic Concept*, June 29, 2022, paragraph 13, <<https://www.nato.int/strategic-concept/>> (Accessed September 20, 2022).

325/ 이수형, “제31차 나토(NATO) 정상회담과 중국발 체제 경쟁,” 『이슈브리프』, 제 268호 (2021), pp. 1~5.

동맹의 주요 안건으로 등장한 이후 중국의 전략적 부상은 나토에 중대한 도전을 부과한다. 중국의 군사력 증강은 인도-태평양 지역으로 한정된 지역적 차원이 아니라 우주, 사이버 공간, 전략미사일 등 지구적 수준이고, 유럽대서양 주변 지역에서 중국의 디지털·물리적 기반시설 구축은 동맹의 역지력에 간접적 영향을 미친다.<sup>326/</sup>

미국이 이번 나토 정상회담을 계기로 자유민주주의 세력의 진영화와 유럽과 아시아 지역의 연결성을 강조하는 데 맞서서 중국과 러시아도 비서구권 국가들과의 정치적·경제적 협력을 강화하고 있다. 나토 정상회담이 개최되기 일주일 전인 6월 23일 브릭스(BRICS) 정상들은 중국이 주최한 화상 정상회담을 열어 정치·경제적 협력 강화를 모색하였다. 그리고 6월 24일에는 브릭스 플러스 회담을 개최하였다. 이 회담에는 이란, 카자흐스탄, 아르헨티나, 캄보디아, 인도네시아, 피지, 세네갈, 태국, 이집트, 에티오피아, 알제리, 말레이시아, 우즈베키스탄의 비서구권의 13개 국가 정상들이 참여하였다. 중국과 러시아는 이러한 회담을 통해 이들과의 유대 관계를 모색했다. 또한 나토 정상회담이 개최된 6월 29일 러시아는 투르크메니스탄의 아시가바트에서 카스피해 연안국 정상회담을 개최하여 러시아, 이란, 투르크메니스탄, 아제르바이잔, 카자흐스탄 정상 간에 현재의 정세와 향후 협력 방향 등을 논의하였다.

특히, 2022년 9월 15~16일 우즈베키스탄 사마르칸트에서 열린 상하이협력기구 정상회담은 선언문 채택을 통해 나토의 인식과 사뭇 다른 정세 인식을 보여주었다. 즉, 상하이협력기구는 사마르칸트 선언문을 통해 세계는 글로벌 변화를 겪으면서 빠른 발전과 대규모

<sup>326/</sup> Luis Simon, "The Great Strategic Competition of the 21st Century and the Transatlantic Link," in *The Future of NATO after the Madrid 2022 Summit*, ed. Spanish Institute for Strategic Studies (Madrid: Ministry of Defense, 2022), pp. 47~49.

의 변혁을 동반하는 새로운 시대로 진입하고 있다는 점을 강조했다. 이러한 근본적 과정은 다극 체제로의 강한 흐름, 증대된 상호 연결성, 그리고 정보화와 디지털화에 의해 가속화되고 있다.<sup>327/</sup> 이번 선언문에서 상하이협력기구는 중앙아시아가 상하이협력기구의 핵심 지역이라는 점과 중앙아시아와 남아시아 간의 지역적 연결성 강화를 위해 계속 노력할 것을 강조했다.<sup>328/</sup>

한편, 2014년 러시아의 크림반도 병합과 이에 따른 미국과 유럽연합의 대러제재를 계기로 형성된 중국과 러시아의 전략적 연대는 우크라이나 전쟁 및 바이든 행정부의 인도-태평양 전략과 맞물려 보다 강화되는 양상을 보인다. 중국과 러시아는 상하이협력기구의 회원국 확대를 통해 미국 주도의 서방 진영과 맞설 수 있는 기반을 구축해 나가고 있다. 예를 들면, 2021년 9월 타지키스탄의 두산베에서 열린 정상 회담을 통해 상하이협력기구는 이란의 회원국 가입에 입장을 같이했다. 나아가 상하이협력기구는 사우디아라비아와 카타르, 이집트를 파트너로 지정해 향후 회원국 확대를 추진해 나갈 것으로 전망된다.

미국 주도의 자유주의 진영과 중러 주도의 권위주의 세력 간의 대결 양상은 유럽대서양 지역과 인도-태평양 지역, 그리고 유라시아 대륙의 중앙아시아와 남아시아에서 지역 내의 진영화 양상을 강화하는 동시에 지역과 지역 간의 정치·경제·안보적 유대를 촉진하면서 미국 주도의 해양 세력 대 중러의 유라시아 대륙 세력 간의 거대한 지정학적 권력 게임 양상으로 발전하고 있다.

그러나 지정학의 이중적 진영 구도의 형성은 미국과 중국의 양 강대국이 통제하고 또한 관리하는 강대국 정치로 재편되지는 않을 것이다. 우선, 우크라이나 전쟁에 따른 러시아 제재를 둘러싸고 나타

327/ SCO, "Samarkand Declaration of the Council of Heads of State of Shanghai Cooperation Organization," September 16, 2022, paragraph 2, <<http://eng.sectsco.org/documents/>> (Accessed September 20, 2022).

328/ *Ibid.*, paragraph 13, paragraph 14.

나는 국제사회의 제한적 협력과 분열적 현상은 외관상 미국과 유럽 연합 중심의 자유주의 사회 대 러시아와 중국 등의 권위주의 사회의 대립구도처럼 보인다. 그러나 그 내면의 구도를 해부해 보면 미국과 유럽연합, 중국, 그리고 러시아의 전략적 삼각관계의 형성, 러시아 제재와 우크라이나 전쟁 해결을 위한 외교적 중재를 둘러싼 인도와 튀르키예의 자율적 행동, 그동안 친미주의 정책을 유지해 왔던 사우디아라비아 등 주요 중동 국가들의 정책 전환 조짐, 그리고 아프리카와 중남미 국가들의 중립적 입장이나 무관심 등이 상호 중첩적이면서도 복합적으로 작용하고 있다. 이러한 측면은 향후 국제질서가 일부 언론에서 언급하는 신냉전의 국제질서보다는 공허한 국제질서<sup>329/</sup>나 불확실한 국제질서<sup>330/</sup>, 혹은 ‘무질서의 국제질서’<sup>331/</sup>가 도래하는 양상을 더 잘 드러내고 있다.

미국과 유럽연합은 러시아의 우크라이나 침공에 대해 자유민주주의라는 국가 정체성의 공유와 전쟁이 발생한 해당 지역이라는 안보적 이해관계의 일치로 러시아에 대해 한결같이 단합된 입장을 견지하고 있다. 또한 미국과 유럽연합은 자유주의적 국제질서와 이를 지탱해 주는 가치와 규범 등 글로벌 수준에서 진행되고 있는 중국의 체제적 도전을 우려하고 있다. 그러나 미국과 유럽연합의 전략적 초점은 여전히 다른 양상을 보인다. 미국은 오바마 행정부의 재균형정책

329/ Philip Zelikow, "The Hollow Order: Rebuilding an International System That Works," *Foreign Affairs*, vol. 101, no. 4 (July/August 2022), pp. 1~17, <<https://www.foreignaffairs.com/print/node/1128969>> (Accessed September 20, 2022).

330/ Richard Haass, "The Dangerous Decade: A Foreign Policy for a World in Crisis," *Foreign Affairs*, vol. 101, no. 5 (September/October 2022), pp. 25~26, <<https://www.foreignaffairs.com/united-states/dangerous-decade-foreign-policy-world-crisis-richard-haass>> (Accessed September 20, 2022).

331/ 이수형, "무질서의 국제질서의 도래," 『오마이뉴스』, 2022.8.23., <[http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002859471](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002859471)> (검색일: 2022.9.21.).

이후로 아시아-태평양과 인도-태평양에 전략적 초점을 두고 있다. 반면, 유럽연합은 인도-태평양에 대한 전략적 관심을 표명하고 있어도 여전히 유럽의 시야를 벗어나지 못하고 있을 뿐만 아니라 이번 우크라이나 전쟁으로 유럽에 대한 전략적 초점이 더욱 중요하게 되었다. 따라서 미국과 유럽연합의 안보적 이해관계는 큰 틀에서는 공감대를 형성하고 있더라도 현실적 정책 방향과 정책 추진이라는 세부적 각론에서는 서로 다른 양상을 보일 것이다.

한편, 권위주의 세력을 대표하는 중국과 러시아의 공동 대응 전선의 구심력은 미국과 유럽연합의 구심력보다는 상대적으로 떨어진 다. 이는 양국의 국가적 가치와 국가 정체성이 다르기 때문이 아니라 현실적 국가이익의 차이 때문이다. 2014년 러시아의 크림반도 병합 계기, 중국과 러시아의 전략적 제휴는 미국과 중국의 전략경쟁이 확대되고 격화됨에 따라 동맹 수준에 버금갈 정도로 한층 강화되었다. 이러한 관계에도 불구하고 중국은 우크라이나 전쟁과 관련해서 러시아와 공동 전선을 형성하는 데 어느 정도 거리를 두고 있다. 그 배경에는 이익경쟁이 확대되고 가열되는 작금의 국제적 현실과 무관하지 않다. 오늘날 국가들의 협력과 연대를 추동하는 핵심 요인은 이념에 기반한 국가 가치보다는 현실적 국가이익이 국제관계의 중요한 준거로 작용하고 있다. 중국과 러시아의 전략적 제휴는 권위주의라는 국가 정체성의 공통 가치보다는 상호 이익에 따른 편의성에 바탕을 두고 있다. 양국은 동아시아 지역의 미중 경쟁과 유럽 지역에서 나토-러시아의 지정학 경쟁구도에서 ‘안보적 분업 구도’라는 전략적 이해를 같이하고 있다.

또한 중국과 러시아의 국력 격차는 양국 간 상호의존의 편차를 증대시키고 대러제재로 러시아가 국제사회로부터 고립될수록 러시아의 중국 의존도는 더욱 깊어지는 것으로 전망된다.<sup>332/</sup> 예를 들면,

중국의 GDP는 러시아 GDP(\$ 1.4 trillion)의 10배 규모, 유럽연합 전체 GDP(\$ 13.886 trillion)의 1.1배 규모, 한국, 일본, 호주의 GDP 총합(\$ 7.5 trillion)의 1.9배이며 미국 GDP(\$ 19.2 trillion)의 76% 규모이다.<sup>333/</sup> 중국은 미국과 유럽연합의 러시아 제재에 대해 러시아와 공동 전선을 형성하는 것은 안보적 분업 구도에도 해로울 뿐만 아니라 중국의 국가이익에도 부정적으로 작용할 것으로 판단하는 듯하다. 만약 중국이 미국과 유럽연합이 보여주는 것처럼 러시아와 단단한 공동 전선을 형성한다면, 이는 중국과 러시아의 안보적 분업 구도를 상당히 복잡하게 만들 수 있다. 우크라이나 전쟁으로 미중의 전략경쟁의 안보 영역이 동아시아를 넘어 유럽 지역으로까지 확장될 수 있다는 연루에 대한 중국의 우려감이 존재하는 것이다. 러시아와의 공동 전선 형성으로 중국은 우크라이나 전쟁에 연루될 때 미국과의 전략경쟁뿐만 아니라 다양한 분야에 걸쳐 유럽연합과의 갈등과 대립구도까지 감내해야 하는 상황을 맞이할 수 있다. 미국과 유럽연합이 의도하고 있는 글로벌 체제 경쟁이 본격적으로 진행될 수 있는 구도가 형성될 수 있다. 중국은 이러한 상황 변화를 자초할 필요가 없으며, 미국과는 전략경쟁을 감내하더라도 유럽연합과의 갈등 관계 형성에는 상당한 부담감을 가지고 있다.

## (2) 중추국가(pivotal state)의 부상

우크라이나 전쟁이 국제질서에 미친 또 다른 주요한 영향은 지역 수준을 넘어 국제적 영향력을 행사할 수 있는 지역적 중추국가의 부

332/ Anthony H. Cordesman, "U.S. National Security: Looking Beyond the War in Ukraine," *Center for Strategic and International Studies*, March 23, 2022, p. 10, <<https://www.csis.org/analysis/us-national-security-looking-beyond-war-ukraine>> (Accessed September 21, 2022).

333/ *Ibid.*, p. 11.

상을 초래하고 있다는 점이다. 지정학 전략가인 맥킨더가 처음 사용한 중추국가라는 용어에는 특정 국가의 역할과 관련된 기능적 측면과 그 국가가 위치한 지리의 전략적 성격(지정학)이라는 이중적 의미를 내포하고 있다. 예를 들면, 브레진스키(Brezinski)는 21세기 미국의 세계전략을 논하면서 유라시아 지도에서 우크라이나·아제르바이잔·대한민국·튀르키예·이란을 지정학적 중추로 규정하였다.<sup>334/</sup> 브레머(Bremmer)는 국제적 지도력을 발휘하는 지도 국가가 부재한 상태를 의미하는 G제로 시대에서 새로운 기회들을 활용할 수 있는 지역적 중량감을 가진 국가를 중추국가로 규정했다. 즉, 중추국가는 특정한 몇몇 국가에 지나치게 의존하기보다는 여러 다양한 국가들과 더불어 서로 이익이 되는 관계를 구축해 나갈 수 있는 능력이 있는 나라를 의미한다.<sup>335/</sup>

이러한 중추국가의 부상은 미국 중심의 일극체제가 이완되거나 종식되면서 이미 어느 정도 예견되었다. 따라서 권력의 중심이 다양한 지역으로 분할되고 지구적 리더가 사라져 버린 세계에서 스스로 기회를 만들어 나가는 것이 중추국가의 핵심적인 경쟁력이다.<sup>336/</sup> 중추국가라는 개념에는 국가의 기능적 역할과 지리적 위치의 전략적 중요성, 그리고 강대국과의 관계 등 다양한 측면이 고려된다. 따라서 중추국가는 적어도 다음과 같은 두 가지 조건을 갖추고 있어야 한다. 첫 번째 조건은 지정학적 관점에서 강대국이 특정 국가를 바라보는 전략적 가치에 대한 평가이다. 중추국가는 강대국의 행동이 주기적으로 나타나는 임계점이다. 두 번째 조건은 자신이 처해 있는

334/ 즈비그뉴 브레진스키(Zbigniew Brzezinski) 지음, 김명섭 역, 『거대한 체스판: 21세기 미국의 세계전략과 유라시아』 (서울: 삼인, 2000), pp. 62~72.

335/ 이안 브레머(Ian Bremmer) 지음, 박세연 역, 『리더가 사라진 세계』 (서울: 다산 북스, 2014), p. 203.

336/ 위의 책, p. 204.

전략환경에 대한 인식과 수동적 혹은 능동적 역할 수행이라는 자신의 의지에 대한 평가이다.<sup>337/</sup>

중추국가의 지정학 조건 못지않게 중요한 것은 중추국가의 역할 의지이다. 왜냐하면 중추국가라 할지라도 그 국가가 자신이 처한 전략환경에서 수동적 역할을 하는 경우 강대국의 정책에 따라 흔들리는 노출국가(exposed state)나 자율성 부재 국가(shadow state)가 될 수 있기 때문이다.<sup>338/</sup> 참고로 노출국가란 미국의 힘과 동맹국들을 지키고자 하는 미국 정부의 의지에 지나치게 의존하고 있는 나라들을 뜻하는 것으로 대표적으로 일본과 이스라엘을 들 수 있다. 또한 자율성 부재 국가는 중추국가가 되어 자유를 누리고 싶어 하지만 강대국의 그림자 아래에서 꿈쩍달짝하지 못하는 나라를 뜻한다. 대표적인 예로 멕시코와 우크라이나이다.<sup>339/</sup> 이러한 측면을 고려하여 중추국가를 개념 정의하면 다음과 같다. 중추국가는 기본적으로 중견국의 위상을 가지고 있으면서 지정학적으로 전략적 가치가 크고 특정 국가에 대한 과도한 의존을 지양한다. 중추국가는 주변 국가들과의 협력을 도모하면서 변화하는 주변 환경에 적극적으로 대처해 나가면서 자신의 지역적·국제적 위상을 도모하는 국가이다.<sup>340/</sup>

이번 우크라이나 전쟁을 계기로 중추국가로 주목받고 있는 대표적인 지역 국가로 인도와 튀르키예를 꼽을 수 있다. 비동맹 외교의 상징으로 꼽히는 인도는 미국의 대중 견제 수단의 하나로 인식되고 있는 쿼드(QUAD)의 구성원이다. 인도가 미국이 주도하는 러시아 제재에 동참하는 것이 언뜻 당연해 보이나 인도는 대러제재에 합류하

337/ 이수형, 『중추적 중견국가로서 한국의 외교안보전략 3.0』 (서울: 국가안보전략연구원, 2019), pp. 59~60.

338/ 위의 책, p. 60.

339/ 박세연 역, 『리더가 사라진 세계』, pp. 234~238.

340/ 이수형, 『중추적 중견국가로서 한국의 외교안보전략 3.0』, p. 60.

지 않고 러시아와의 전통적 우호·협력관계를 유지하고 있다. 중요한 사실은 인도는 중추국가로 안보 자율성을 유지하면서 자신의 실용적 국가이익을 도모하고 있다는 점이다.<sup>341/</sup>

한편, 튀르키예는 러시아와 안보적 대립과 갈등을 벌이는 나토 회원국이지만 이러한 명분에 구애 받지 않고 우크라이나 전쟁 종결을 위해 외교적 중재에 앞장서고 있다. 이러한 배경에는 튀르키예의 지정학적 중요성과 에르도안 대통령의 실용적 외교가 작용하고 있기 때문이다. 나토의 핵심 회원국이면서도 러시아와 적대 관계를 만들지 않으려는 튀르키예는 우크라이나 개전 초부터 자신의 국익을 기준으로 실용적 균형외교를 펼쳐 왔다. 더군다나, 에르도안 대통령은 지난 9월 우즈베키스탄에서 열린 상하이협력기구 회의에 초청국 자격으로 참석하여 튀르키예의 상하이협력기구 회원국 가능성을 타진한 바 있다.

이처럼 우크라이나 전쟁을 계기로 국제질서의 주요 특징 중의 하나로 나타나고 있는 중추국가의 대외적 행태는 미국과 중국 등 주요 국가들의 이목을 받고 있다. 이러한 점은 현재 및 향후의 국제질서는 강대국 중심으로 작동하기 어렵다는 점을 시사한다. 따라서 향후 국제질서는 강대국과 지역적 중추국가의 전략적 이해관계에 따라 다양한 양상을 보일 가능성이 크다. 따라서 공허하고 무질서의 국제질서에서는 과거처럼 국제체제의 구조가 행위자의 대외 행태를 규정하기 어려운 현실이 펼쳐질 것이다. 따라서 이번 우크라이나 전쟁을 계기로 국제질서의 향방은 각자도생의 자국 우선주의 대외 행태의 흐름이 강화되는 가운데 기존의 자유주의 국제질서와 이를 지탱

---

341/ Derek Grossman, "Modi's Multipolar Moment Has Arrived," *Foreign Policy*, June 6, 2022, <<https://foreignpolicy.com/2022/06/06/modi-india-russia-ukraine-war-china-us-geopolitics-multipolar-quadrangle/>> (Accessed August 13, 2022).

하는 다양한 제도 및 규범 등을 둘러싸고 미국 주도의 자유주의 세력과 중국 주도의 권위주의 세력 간의 체제적 경쟁을 중심으로 느슨한 지정학의 이중적 진영 구도가 형성될 것이며, 이와 동시에 지역 차원뿐만 아니라 국제적으로도 중요한 역할을 담당하는 중추국가의 안보 자율성과 국제적 영향력도 증대될 것이다.

## 나. 한반도에 미치는 영향

### (1) 미중 경쟁에 따른 역내 진영화 구도 형성

미국과 중국의 전략경쟁의 핵심지인 동아시아 안보 질서는 중국 주도의 세력전이와 미국 주도의 세력균형 경쟁이 격화됨에 따라 지역적 유동성과 불안정성이 그 어느 때보다 커지고 있다. 동아시아 안보 질서 재편 문제는 우크라이나 전쟁 이전부터 논의되었다. 최근 들어 보다 격화되고 있는 미중 경쟁의 전조는 오바마 행정부의 재균형정책에서 본격적으로 나타나기 시작하였다. 오바마 행정부는 중국의 부상으로 동아시아 지역이 21세기 국제정치의 전략적 영역으로 부상함에 따라 재균형정책을 통해 미국의 전략적 초점을 전통적인 유럽-대서양 지역에서 동아시아로 전환하였다. 오바마 행정부의 재균형정책이 냉전 시대에 채택된 봉쇄정책에 버금가는 미국의 새로운 대전략을 구성한 것은 아니지만, 트럼프 행정부의 대중 봉쇄정책의 밑그림을 마련하는 데 일조했다. 예를 들면, 동아시아 지역에서 미국의 쌍무적 동맹 심화, 인도·뉴질랜드·싱가포르와 같은 전략적 동반자관계 확대, 동아시아 지역의 다자안보 아키텍처에 유의미한 미국의 참여 확보, 아시아·태평양 지역에 대한 확고하고 의욕적인 미국의 무역 및 경제 전략 지속 등이 대표적인 예이다.<sup>342/</sup>

오바마 행정부의 재균형정책으로 본격화된 미중 경쟁은 트럼프 행정부 시기 미중 전략적 경쟁 관계를 넘어서서 바이든 행정부에 들어와서는 동아시아 지역의 패권을 놓고 자웅을 겨루는 세력전이와 세력균형이라는 미중 제로섬 게임이 되었다. 바이든 행정부는 중국과의 세력 경쟁에서 승리하기 위해 미중 세력 경쟁구도를 자유민주주의 세력과 권위주의 세력으로 양분하여 21세기판 진영논리를 구사하고 있다.

미국의 국제적 역할 강화와 동맹 복원을 안보 정책의 핵심 기조로 내세운 바이든 행정부는 2021년 3월 「미국의 장점 복원(Renewing America's Advantages)」이라는 제목의 국가안보전략지침을 공표했다.<sup>343/</sup> 국가안보전략지침에 투영된 국제안보지형과 관련하여 바이든 행정부는 오늘날 미국은 민족주의가 발흥하고 민주주의가 퇴보하며, 중국과 러시아, 그리고 다른 권위주의 국가들과의 경쟁이 잦아지고, 우리 삶의 모든 측면을 변화시키는 기술혁명이 일어나고 있는 세계와 마주하고 있다고 진단한다. 따라서 오늘의 시대는 전례 없는 도전의 시대이자 타의 추종을 불허하는 기회의 시대이기도 하다.<sup>344/</sup> 바이든 행정부는 오늘날의 국제 정세를 민족주의가 발흥하고 민주주의가 퇴보하며 중국과 러시아, 그리고 다른 권위주의 국가들과의 경쟁이 잦아지고, 우리 삶의 모든 측면을 변화시키는 기술혁명이 일어나고 있는 세계와 마주하고 있다고 진단한다.<sup>345/</sup>

---

342/ William T. Tow, "Pursuing U.S. Strategic Interests in the Asia-Pacific: Pivoting Away From Disorder?" in *Augmenting Our Influence: Alliance Revitalization and Partner Development*, ed. John R. Deni (Washington, D.C.: US Army War College, 2014), p. 15.

343/ The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, pp. 1~23, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> (Accessed August 13, 2022).

344/ 이수형, "미 국가안보전략지침을 통해 본 동맹 복원의 전략적 함의: 스마트 방위, GPR, 한미동맹," 『이슈브리프』, 제248호 (2021), p. 1.

이러한 진단을 바탕으로 바이든 행정부는 동맹과 파트너십을 재건·현대화하여 공동 전선을 구축하고, 통합적 비전 공유를 강조하고 있다. 이에 따라 바이든 행정부는 2021년 6월 유럽 순방을 통해 미국과 유럽 국가들은 중국과의 체제경쟁에 대비해야 한다는 점을 강조했다. 특히, 2021년 6월 14일에 있었던 브뤼셀 나토 정상회의에서 바이든 대통령과 나토 정상들은 중국을 점증하는 안보 도전으로 인식하고 있다는 점을 언급함으로써 중국과의 체제경쟁을 공개적으로 밝혔다. 중국과의 체제경쟁을 강조하는 바이든 행정부의 전략적 목표와 의도는 2022년 2월에 공표된 인도-태평양 전략을 통해 구체적으로 드러났다. 바이든 행정부는 중국을 미국과 거의 동급의 체제 경쟁자로 인식하면서 중국은 경제, 외교, 군사, 기술의 힘을 결합하여 인도-태평양에서 영향권 확대를 추구하고 세계적으로 가장 영향력 있는 국가가 되고자 한다는 점을 강조한다. 바이든 행정부는 그 과정에서 중국은 보편적 규범과 국제법을 위반하고 인도-태평양 지역의 안정과 번영의 초석인 주요 원칙들의 약화를 초래하고 있다고 진단한다. 바이든 행정부는 중국과의 경쟁은 중국을 변화시키는 데 있는 것이 아니라 미국과 동맹국, 그리고 파트너에게 유리한 전략환경을 조성하는 데 있다는 점을 강조한다.<sup>346/</sup>

345/ The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, pp. 7~9; 이수형, “미 국가안보전략지침을 통해 본 동맹 복원의 전략적 함의: 스마트 방위, GPR, 한미동맹,” p. 2.

346/ The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States of America*, February, 2022, p. 5, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>> (Accessed August 13, 2022).

**표 V-1** 미중 전략경쟁의 본격화와 진영화 추세

| 구분    | 미국                                                                  | 중국                                                                    |
|-------|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| 정치/이념 | 민주주의 정상회의(summit for democracy)<br>D-10(ten leading democracies) 개최 | 2049년 중국 특색 사회주의 강대국 달성<br>아시아 특색 민주 및 인민민주 강조                        |
| 군사/안보 | 인도태평양 전략, 쿼드(Quad), 오키스(AUKUS) 추진                                   | 상하이협력기구(SCO), 중러 군사안보 협력, 이란-파키스탄-중앙아시아, 북한 등과의 협력 강화                 |
| 경제/기술 | 인도태평양 경제프레임워크(IPEF)<br>클린 네트워크(Clean Network)<br>더 나은 세계재건(B3W) 추진  | 일대일로 확대 추진<br>한중일 FTA 추진<br>역내 밸류체인(RVC) 구축<br>RCEP 주도과 글로벌 데이터 안보 구축 |
| 북핵문제  | 조건 없는 북핵협상 촉구<br>선 비핵화 후 보상                                         | 대북제재 완화를 통한 협상 재개 촉구<br>단계적 동시적 주고받기식 쌍궤병행                            |
| 대만문제  | 대만해협 현상 변경 시 강력한 대응 시사<br>대만과의 자유, 민주주의 가치 수호 천명                    | 대만은 중국의 일부이자 핵심이익<br>대만 독립-분열 책동 세력에 단호한 조치                           |

출처: 정재홍, “중국의 대외전략 변화와 중러 전략적 안보협력 강화,” 김선래 외, 『미중러 전략경쟁과 우크라이나 전쟁』 (서울: 다해, 2022), p. 208.

바이든 행정부에 들어와 인도-태평양 지역에서 새롭게 형성·강화되고 있는 쿼드와 오키스, 그리고 역내 파트너 국가들과의 협력 강화는 우크라이나 전쟁을 계기로 형성되고 있는 지정학적 진영화 추세를 보다 강화하고 있다. 따라서 한반도를 중심으로 펼쳐지는 미중 전략경쟁의 진영화 추세는 그 어느 지역에서보다 그 강도가 단단해지고 있다. 이는 기본적으로 미중의 세력 충돌이 강하게 작동하고 한반도라는 지정학이 미국과 중국 모두에게 전략적 가치가 매우 크다고 인식·평가되고 있기 때문이다.

## (2) 한미일 안보협력의 강화

동아시아 지역에서 미국과 중국의 경쟁이 격화되는 흐름에서 한미일 안보협력의 형성과 강화 조짐이 새롭게 부상하고 있다. 동아시아 지역에서 중국의 영향력이 커지는 상황에서 한미일 안보협력에 대한 논의는 오바마 행정부의 재균형정책과 관련이 있다. 오바마 행정부는 집권 1기 후반부터 중국을 견제할 목적으로 아·태 지역을 중시하는 재균형정책을 통해 한미일 안보협력을 강하게 추진하였다.<sup>347/</sup> 당시 한일관계는 위안부 문제가 외교 쟁점이 되면서 경색되었으나 미국의 직간접적 압력에 따라 한일 양국은 2015년 12월 위안부 문제에 합의하고 2016년 4월 워싱턴 한미일정상회담을 계기로 북한의 위협과 해양 안보를 강화한다는 명분으로 한미일 안보협력을 형성·추진하였다. 2015년 12월 한일 양국은 위안부 합의 이후 한미일 안보협력을 강화하는 과정에서 군사정보보호협정인 지소미아(General Security Of Military Information Agreement: GSOMIA)를 체결하였다. 지소미아는 체결국 간에 군사기술뿐만 아니라 전술 데이터, 암호 정보 등 고도의 시스템통합기술 교류까지 포함한다. 한일 양국이 지소미아를 체결한 것은 2014년 12월에 체결된 한미일 정보공유협정(Trilateral Information Sharing Arrangement: TISA)의 한계를 극복하고 한미일 안보협력을 유지·강화를 위한 제도적 장치로 기능하는 것이다. 한미일 정보공유협정이 북한의 핵과 미사일 위협에 관한 정보로 제한되어 있고 미국을 경유해야 하며 법적 구속력이 없는 반면에 지소미아는 한미일 삼자에서 국제법적 구속력을 갖고

<sup>347/</sup> 오바마 행정부의 재균형정책의 군사적·전략적 차원에 대해서는 다음을 참조. Mark E. Manyan, et al, *Pivot to the Pacific? The Obama Administration's Rebalancing Toward Asia*, CRS Report for Congress, March 28, 2012, pp. 10~16.

있고 한미일은 지소미아를 통해 광범위한 정보를 자유롭게 공유할 수 있다. 당시 형성된 한미일 안보협력은 주로 북핵위협에 대한 정보교류 차원으로 제한적이었다.

그러나 바이든 행정부 출범과 우크라이나 전쟁을 계기로 추진되고 있는 한미일 안보협력은 이전의 안보협력과는 많은 차이를 보일 것이다. 지난 5월 한미 양국은 정상회담 공동성명을 통해 한미일 안보협력을 강화해 나가기로 합의했다. 한미 양국은 이번 공동성명을 통해 북한의 도전에 대응하고, 공동 안보와 번영을 수호하며, 공동의 가치를 지지하고, 규범에 기반한 국제질서를 강화하기 위한 한미일 3국 협력의 중요성을 강조하였다.<sup>348/</sup> 또한 한미 양국은 한미 동맹을 한반도를 넘어 기능하는 글로벌 포괄적 전략동맹을 지향하는 가운데 번영하고 평화로우며 자유롭고 개방된 인도-태평양 유지의 중요성을 인식하고, 동 지역에 걸쳐 상호 협력을 강화하기로 하였다.<sup>349/</sup>

한미일 안보협력의 중요성에 대한 강조는 한미정상회담 이후 일본에서 개최된 미일정상회담에서 확인되고 강조되었다. 2022년 5월 23일 미일정상회담 후 발표한 공동성명에서 미일 양국은 안보 관계를 포함해 한미일의 긴밀한 관계와 협력의 결정적 중요성을 강조했다. 또한 미일 양국은 공동성명을 통해 중국의 군사 활동 등을 고려한 억지력과 대처 능력을 강화한다는 방침을 확인하고, 미일 양국은 일본의 방위력 강화를 위해 적 기지 공격 능력 보유를 포함한 다양한 선택지에 대해 이해를 같이했다.

---

348/ 외교부, 한·미 정상 공동성명(2021.5.21., Washington, D.C.), 2022.5.21., <[https://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_3973/view.do?seq=367942&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi\\_itm\\_seq=0&itm\\_seq\\_1=0&itm\\_seq\\_2=0&company\\_cd=&company\\_nm=](https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/view.do?seq=367942&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=)> (검색일: 2022.8.13.).

349/ 위의 글.

바이든 행정부의 아시아 순방에서 한미정상회담과 미일정상회담의 공동성명을 통해 나타난 한미일 안보협력은 이전의 오바마 행정부 때와는 뚜렷한 차이를 보인다. 먼저, 한미일 3국은 변화하는 지역적·국제적 정세에 능동적으로 대응하기 위해 3국의 안보협력의 필요성을 그 어느 때보다도 강하게 공유하고 있다. 한미일 3국은 민주주의, 인권, 시장경제 등의 가치를 공유하고 있다. 이러한 점에서 한미일 협력관계의 구축은 북한 문제의 관리·대응뿐만 아니라 떠오르는 중국의 견제와 미국 중심의 국제질서 수호라는 측면에서도 매우 중요한 것으로 받아들여지고 있다.<sup>350/</sup> 다음으로 한미일 안보협력이 이전과는 다른 점은 안보협력의 목표가 뚜렷하고 지향점이 확장되었다는 점이다. 이전의 한미일 안보협력은 일반적으로 북한의 위협에 초점이 맞추어져 있었다. 그러나 이번에 새롭게 강조되고 있는 한미일 안보협력의 지향점은 북한의 위협에 대한 억지력 강화를 넘어 인도-태평양 지역에서 강화되고 있는 중국의 영향력을 견제하기 위한 점을 직간접적으로 밝히고 있다. 특히, 미국의 주도로 중국을 배제하는 글로벌 공급망 강화 차원에서 새롭게 출범한 인도-태평양 경제 프레임워크에 한미 양국이 모두 참여함으로써 경제안보에서의 협력을 강화해 나갈 것으로 전망된다. 이와 더불어 한미일 3국은 지소미아에 입각한 한미일 통합 정보네트워크를 구축하여 군사적 안보협력의 제도화 촉진 및 상황과 여건에 따라 미국이 추진하고 있는 아시아-태평양 지역에서의 미사일방어체제를 구축하여 중국을 견제하기 위한 수단으로 활용할 가능성도 있다.

<sup>350/</sup> 차두현, “한미일 안보협력 전망: 동력과 한계, 바람직한 접근방향,” 『정세와 정책』, 제31호 (2022), p. 2.

### (3) 북한의 안보 자율성 증대와 남북한 갈등

우크라이나 전쟁이 한반도에 미친 다양한 영향 중에서 우리에게 가장 뼈아픈 대목은 북한이 독자적으로 행동할 수 있는 환경 조성에 이바지하고 있다는 점이다. 즉, 우크라이나 전쟁을 계기로 새롭게 나타나는 국제적 안보 지형과 지역 정세는 북한의 전략적 자율성에 긍정적으로 작용하고 있다.

먼저, 바이든 행정부의 21세기판 진영 구도 형성 논리와 우크라이나 전쟁을 계기로 형성되고 있는 지정학적 진영 구도는 역설적으로 북한의 독자적이고 자유로운 대외 행보를 부추길 수 있는 배경으로 작용하고 있다. 우크라이나 전쟁을 계기로 형성되고 있는 미국·유럽연합과 중국·러시아 중심의 지정학적 진영 구도는 북한이 자연스럽게 중국과 러시아의 권위주의 진영에 편입할 수 있는 구조적 요인으로 작용하고 있다. 이에 따라 북한은 미국을 비롯하여 국제사회의 제재로부터 정권과 북한 체제를 유지하는 것이 훨씬 수월하게 되었다. 우크라이나 전쟁을 계기로 형성되는 지정학적 진영 구도를 활용하여 북한은 미국 등 국제사회의 다양한 제재에 따른 정치·경제적 곤경 등을 헤쳐 나갈 수 있는 전략적 틈새 공간을 확보할 수 있게 되었다. 우크라이나 전쟁과 관련하여 북한이 적극적으로 러시아의 입장을 두둔하는 것도 전략적 틈새 공간을 확보하기 위한 북한의 치밀한 계산과도 무관하지 않은 것이다.

전략적 틈새 공간을 확보한 북한은 더 과감히 독자적 군사행동을 전개할 가능성이 크다. 2022년에 들어와 북한은 몇 차례의 미사일 발사 시험을 하였고, 나아가 제7차 핵실험을 단행할 가능성마저 나오고 있다. 만일 북한이 미국과 국제사회의 반대에도 불구하고 새로운 핵실험을 단행하더라도 국제사회는 실효적인 추가적 대북제재를 취하기가 쉽지 않다. 왜냐하면 강대국 중심의 지정학적 진영의 대결

구도라는 안보 지형으로 중국과 러시아가 영향력을 발휘하는 유엔 안보리에서 북한의 핵실험에 부합하는 합당한 대북제재에 대한 합의를 마련하기가 어렵기 때문이다.

북한의 독자적 군사 행보는 역으로 한미동맹의 대북 억제력 강화 조치를 야기하고 한반도에서 군사적 긴장과 남북한 갈등과 대립을 고조시키는 요인이 될 것이다. 이에 따라 한반도 안보 지형은 다른 어떤 지역보다도 지정학적 진영 구도가 뚜렷하고 강도가 높은 양상을 보일 것이다. 미국은 한미일 3각 안보협력 체제를 구축하여 대북 억제력과 대중 견제 전선을 강화하는 반면 중국은 북중러 3각 안보 협력을 통해 한반도에서의 전략적 이익과 영향력 유지·강화를 모색할 것이다.

지난 냉전 시대에 목격했던 한미일 해양 세력과 북중러 대륙 세력이라는 지정학적 진영의 대결구도는 남북한 한반도 정치에서 북한의 안보 자율성을 높이고 남한의 안보 자율성은 제약하는 반비례 정세를 가져올 수 있다.<sup>351/</sup> 한반도와 동북아 정치의 지정학적 진영 구도 강화는 중국에 북한의 전략적 가치를 높이는 계기로 작용한다. 더군다나 북한은 핵능력의 고도화 전략을 통해 북미 간 핵 정치를 한반도 정치의 핵심 의제로 만들어 주기적인 동맹 갈등을 유발하는 동시에 남북한 한반도 정치를 북미 핵 정치에 종속시키는 전략을 구사할 수 있는 환경을 조성하고자 할 것이다.

351/ 이수형, “남북한 한반도 정치와 강대국 동맹정치 간의 연계성 분석,” 서울대 국제문제연구소 편, 『남북한 관계와 국제정치 이론』 (서울: 논형, 2012), p. 167.

## VI. [소결] 한반도 평화·비핵 체제를 위한 시사점: 주요 도전요인

김상기(통일연구원)

구갑우(북한대학원대학교)

이남주(성공회대학교)

이수형(국가안보전략연구원)

이혜정(중앙대학교)

KINU

KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION

## [소결] 한반도 평화·비핵 체제를 위한 시사점: 주요 도전요인

한반도 평화·비핵 체제의 구축은 남북한이 평화적 공존과 공동번영의 길을 가면서 지역의 평화에도 기여할 수 있는 핵심적 과제이다. 그러나 이 보고서의 제Ⅱ장부터 제Ⅴ장까지 살펴본 바와 같이, 최근 북한, 미국, 중국의 대외정책, 그리고 러시아와 우크라이나의 전쟁은 한반도 평화·비핵 체제의 구축을 어렵게 하는 중요한 도전요인들을 안기고 있다. 2019년 2월 ‘하노이 노딜’ 이후 남북관계와 북미관계가 모두 교착국면에서 벗어나지 못하는 가운데, 최근 한반도 외교안보 환경의 변화가 평화체제의 수립과 비핵화를 향한 진전을 더욱 어렵게 만들고 있다는 것이다. 여기서, 제Ⅱ장부터 제Ⅴ장까지의 분석에 기초하여 한반도 평화·비핵 체제 구축 전망을 어렵게 하는 주된 요인들을 요약하여 정리하고자 한다.

### 〈북한 요인〉

북한으로부터 제기되는 주요 도전요인으로 △핵·미사일 개발 가속화 △대미·대남 대화 불응 및 비판 지속 △대중·대러 연대·협력 강화를 들 수 있다. 첫째, 최근 북한이 핵·미사일 개발을 다

시 가속화하고 있다는 점에 주목해야 할 것이다. 북한은 2021년 1월 제8차 당대회 이후 핵국가의 경제·핵 병진노선의 재구성을 도모하면서 국방력 강화를 가속화하고 있다. 북한은 제8차 당대회를 통해 새로운 경제개발 5개년 계획을 수립함과 더불어, 핵·미사일 능력 신장을 비롯한 국방력 강화 계획을 제시하였다. 구체적으로 밝힌 핵·미사일 능력 강화 계획은 전술핵무기 개발, 초대형 핵탄두 생산, 극초음속 활공 비행전투부 개발, 수중 및 지상 고체 발동기 ICBM 개발, 핵 잠수함 및 수중발사 핵전략무기 개발 등을 포함한다.

2022년 1월 당중앙위 정치국회의를 통해 천명한 핵·ICBM 모라토리엄의 사실상 폐기 입장은 제8차 당대회에서 밝힌 국방력 강화 계획의 연장선에 있는 것이었다. 2022년 1월 초부터 최근까지 북한은 극초음속 미사일, 순항미사일, 다양한 사거리의 탄도미사일 등 미사일 시험 발사를 25차례 이상 진행했다. 특히, 3월 24일에는 지난 2017년 11월 이후 약 4년 4개월 만에 ICBM 시험 발사를 재개했으며, IRBM과 SLBM 시험 발사도 각각 2차례 진행하는 등 미사일 능력 강화 정책을 적극적으로 추진하고 있다. 북한은 지난 9월 8일 최고인민회의를 통해 핵무력 정책을 법제화하면서, 핵무력에 대한 지휘통제, 핵무기 사용 결정의 집행, 그리고 사용 원칙과 조건 등을 대내외에 공표하기에 이르렀다.

둘째, 북한은 남한과 미국이 대북적대시관점과 정책을 폐기하지 않는 한 대화·협상에 응하지 않겠다는 입장을 견지하면서, 대남·대미 비판을 지속하고 있다. 북한은 지난 2021년 1월 제8차 당대회에서 남북관계 개선의 사실상 필요조건으로서 북한이 대북적대정책의 핵심적 표현으로 인식하는 한미연합훈련의 중단을 제시했으며, 미국에 대해서도 대화·협상 재개의 전제조건으로 대북적대정책의 폐

기를 요구했다. 북한은 미국의 한미연합훈련 지속, 핵전략무기 한반도 주변 지역 전개, 남한으로의 각종 첨단군사무기 반입, 독자적 대북제재 강화 등을 비판하면서, 바이든 정부 출범 이후에도 “우리에 대한 미국의 군사적 위협과 적대시정책은 조금도 달라진 것이 없다”는 인식을 표출한다.<sup>352/</sup> 이러한 인식에 기초하여 북한은 미국과의 장기적 대결에 대한 대비 필요성을 강조하고 있다. 북한의 대남 비판 강도는 윤석열 정부 출범 이후 더 높아졌다. 북한은 남한이 동족 대결 정책을 펼치면서 한반도 정세를 전쟁 위험 상태로 만들고 있다고 주장하면서, 윤석열 정부가 제안한 ‘담대한 구상’을 거부하고, 남한 당국과 상대하지 않겠다는 입장을 표명했다.<sup>353/</sup> 이와 같은 북한의 대남·대미 입장은 매우 일관되게 지속되고 있으며, 앞으로도 상당한 기간 유지될 것으로 보인다.

셋째, 북한이 중국과 러시아와의 전략적 연대·협력 강화를 추진하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 물론 북중협력과 북러협력의 강화는 그 자체로는 한반도 평화·비핵 체제에 도전요인이라 볼 수 없다. 그러나 남북 간, 북미 간 대화·협상 단절상태가 지속되는 상황에서 북중협력과 북러협력의 강화는 북한의 핵·미사일 개발에 상대적으로 유리한 환경이 될 수 있고, 대남, 대미 관계 개선 및 비핵화 동기를 더욱 약화시킬 수 있으며, 동북아 지역의 대립구도 형성을 촉진할 수도 있기 때문에 도전적 요인이 될 수 있다. 미중 경쟁의 심화와 우크라이나 전쟁이 북한의 대중·대러 협력 강화의 기회가 되고 있다. 김정은 위원장은 2021년과 2022년 시진핑 주석과 푸틴

352/ “경애하는 김정은 동지께서 역사적인 시정연설 〈사회주의 건설의 새로운 발전을 위한 당면 투쟁방향에 대하여〉를 하시었다,” 『로동신문』, 2021.9.30.; “조선노동당 중앙위원회 제8기 제6차 정치국회의의 진행,” 『로동신문』, 2022.1.20.

353/ “조국해방전쟁 참전자들은 우리 공화국의 가장 영웅적인 세대이다. 위대한 전승 69돐 기념행사에서 하신 경애하는 김정은 동지의 연설,” 『로동신문』, 2022.7.28.; “희망한 꿈을 꾸지 말라,” 『로동신문』, 2022.8.19.

대통령에 대한 친서 외교를 적극 추진하면서, 중국 및 러시아에 대한 지지와 전략적 협력 필요성을 강조하는 한편, 대미 비판을 지속해왔다. 이에 화답이라도 하듯이, 중국과 러시아는 지난 5월 북한의 지속적인 탄도미사일 시험 발사에 따른 유엔 안보리의 추가적인 대북제재 결의안에 거부권을 행사하였다. 북한은 최근 국제정세 변화의 특징을 다극세계로의 전환으로 인식하면서, 향후 상당한 기간 대남관계 및 대미관계의 개선보다는 중국 및 러시아와의 전략적 협력을 적극적으로 추진하는 방향의 정책을 추진할 것으로 전망된다. 특히, 코로나19 상황이 종식되고 북한의 국경봉쇄가 해제될 경우, 북중, 북러 교류·협력은 큰 폭의 증가가 예상된다.

#### 〈미국 요인〉

미국으로부터 제기되는 도전요인은 제Ⅱ장에서 살펴보았듯이 바이든 정부의 3무(無) 대북정책과 3책(責) 대한정책으로 집약될 수 있다. 3무 대북정책은 북핵문제에 관한 새로운 제안이 없고, 북한과 타협할 의사가 없으며, 상황 변화에 따른 정책 조정도 부재하다는 것을 의미한다. 3책 대한정책은 바이든 정부가 미국의 안보, 경제, 이념에 기여하는 한국의 책무를 강조한다는 의미이다.

바이든 정부는 2021년 1월 출범 이후 현재까지 중국 견제와 자국 경제의 강화, 그리고 우크라이나 전쟁 대응 등에 대외정책의 초점을 맞추어 왔고, 북핵문제는 우선순위가 높다고 보기 어렵다. 바이든 정부가 대북정책 관련하여 발표하거나 언급하는 형식 자체가 대북정책의 위상이 낮음을 시사한다. 예를 들어, 2021년 4월 말 바이든 정부의 대북정책 리뷰 결과는 국무부 장관 또는 부장관 등의 권위 있는 정책담당자 수준의 전략 문건이나 브리핑 등이 아니라, 백악관 대변인의 통상적인 기자회견에서 질문에 대한 응답 형식으로 매우

간략하게 다루어졌다. 바이든 정부 출범 이후 2년 가까이 지났지만, 북핵문제 해결을 위한 새로운 제안은 없고, 한미연합훈련과 대북제재 등 핵심적인 쟁점에서의 타협도 없으며, 북한의 핵·미사일 능력 고도화와 중러의 대북제재 강화 거부 등 새로운 상황에서 한미동맹의 확장억제만 강조할 뿐 대북정책에 있어서 어떤 조정도 없는 상황이 지속되고 있다. 바이든 정부 대북정책의 특징은 북한에 대한 전략적 인내 혹은 무시라고 볼 수 있다. 이는 문재인 정부의 한반도 평화프로세스와 보조를 맞추며 북한과 핵문제 담판을 시도했던 트럼프 정부와 분명하게 다른 점이다.

바이든 정부의 대한정책은 한미 전략동맹의 기초를 더욱 강화하여 미국의 대외전략 전반에서의 안보, 경제, 이념 목적에 기여하는 한국의 책무를 강조하는 3책 정책이라고 평가할 수 있다. 바이든 정부는 미국의 안보와 경제적 이익, 그리고 민주주의와 인권으로 대표되는 이념 목적에 있어서 모두 핵심적인 의제인 중국 견제에 한국이 적극적으로 동참하기를 원한다. 미국이 주도하고 한국이 참여하는 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF), 칩4(Chip4) 동맹 등은 한국의 의사와 관계없이 중국 견제 의사를 명확하게 가진다. 또한 최근 강화되고 있는 한미일 군사훈련의 경우에도 한국은 북한위협 억지에 주된 목적이 있을지라도, 미국과 일본은 중국 견제 의도를 가진다. 결국 미국의 3책 대한정책에 한국이 적극 호응한다면, 한중관계에서 갈등이 고조될 가능성이 높아지며, 나아가서 동북아 지역에서 한미일 대 북중러의 대립구도 형성을 촉진할 가능성도 있다. 한반도 평화·비핵 체제 구축은 한반도 주변 국가들의 협력을 요구한다. 이를테면, 한반도 평화협정 체결은 남북미중 4자의 합의를 필요로 할 것이다. 따라서 바이든 정부의 3책 대한정책은 한반도 평화·비핵 체제 구축에 적지 않은 도전요인이 될 수 있다.

## 〈중국 요인〉

중국으로부터 제기되는 주된 도전요인은 △북미대립에 대한 미국 책임론 제기 △북중 전략협력 강화 △북중러 군사협력 추진 가능성을 들 수 있다. 첫째, 중국은 최근 북미대립과 한반도 긴장의 주요 책임을 미국에게 묻고 있다. 북한의 진전된 조치에 미국이 상응조치를 취하지 않음으로써 비핵화의 진전을 어렵게 만들고, 나아가 한반도와 주변 지역에서의 군사적 대립을 고조시키고 있다는 것이 중국의 입장이다. 중국 주유엔 대사 장전은 2022년 6월 8일 한반도 문제에 대한 발언에서 “현재 반도 정세가 긴장되고 있는 것은 중국이 바라는 바가 아니다. 반도 정세가 지금 상황에 이른 것은 주요하게는 미국의 정책이 일관되지 않고, 미국이 기존의 대화성과를 지키지 않고, 조선의 합리적 관심사를 무시하는 것에서 비롯된 것이라는 점을 반드시 지적할 필요가 있다”고 주장했다. 이와 함께 미국의 인도-태평양 전략이 이 지역에 군사적 대립의 위험을 고조시키고 비핵화를 어렵게 만들고 있다고 비판했다.<sup>354/</sup> 이러한 입장이 북의 추가적 도발을 정당화하는 것은 아니지만, 추가적 도발에 대한 대응에서 대북 제재 추진에 조건 없이 협력할 가능성을 낮추고 있다.

둘째, 중국과 북한 간 전략협력의 강화에 주목할 필요가 있다. 이는 미국의 동북아에서의 군사적 존재에 대한 견제와 대응을 주요 목적으로 한다. 북중 간 대외정책 조율과 협력의 강화는 장기적으로 북한의 군사적 행동에 대한 제약 요인으로 작용할 수도 있지만, 단기적으로는 북한의 비핵화 문턱을 더 높여 비핵화의 어려움을 증가시킬 가능성이 더 높다. 북중협력의 강화는 대북제재의 북한경제에

---

354/ “常驻联合国代表张军大使在联大讨论朝鲜半岛核问题时的发言,” 『中国外交部网站』, 2022.6.8., <[https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt\\_674879/zwbd\\_674895/202206/t20220608\\_10700436.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/zwbd_674895/202206/t20220608_10700436.shtml)> (검색일: 2022.9.15.).

대한 부정적 영향의 상쇄를 동반하면서 비핵화 가격의 상승으로 이어질 수 있으며, 결국 북한의 대미정책에서 협상 레버리지의 강화 또는 협상 동기의 약화를 초래할 수 있다. 중국 입장에서도, 미중 전략경쟁 등의 상황을 고려하면 북한에 대한 압력보다는 협력을 통해 상황을 관리하고자 할 것이다. 경우에 따라서는 한반도 주변 지역에서 미국의 군사적 존재를 약화 또는 축소시킬 수 있는 북한의 주장을 더 적극적으로 지지할 수도 있다.

셋째, 북중러 군사협력이 현실화될 가능성이 존재한다. 한미동맹이 어떤 방향으로 진전되는가에 따라서는, 그에 대한 중국의 맞대응이 한미일 대 북중러 대립구도의 형성으로 귀결될 가능성을 배제하기 어렵다. 중국은 동북아에서 이러한 대립이 출현하는 것은 바람직하지 않다는 인식을 갖고 있다. 그러나 대만문제와 관련한 한미협력, 한미일 군사협력 등이 중국이 이러한 방향으로 움직이게 만드는 요인으로 작용할 수 있다. 이는 중국과의 직접적인 안보갈등을 촉발할 수 있고 중국의 북한의 군사 활동에 대한 수용성을 더 높일 뿐만 아니라 북중러 군사협력을 현실화시킬 수도 있다. 한반도를 중심으로 냉전적 대립구도가 형성되고 강화될 때 한반도 평화·비핵 체제의 구축은 더욱 요원한 과제가 될 수 있다.

### 〈우크라이나 전쟁으로부터의 요인〉

우크라이나 전쟁으로부터 제기되는 도전요인은 △진영 대결구도 촉진 △북한의 핵보유 동기 강화 △북러 간 전략협력 강화로 요약될 수 있다. 첫째, 우크라이나 전쟁을 계기로 글로벌 차원에서 진영 대결구도가 촉진되고 있다. 미국은 나토 등 동맹국과 협력 체계를 강화하고 있으며, 중국 및 러시아도 브릭스(BRICS), 상하이협력기구 등을 통해 국제적 연대와 협력 강화를 추진하고 있다. 일례로, 2022년

6월 29일 나토 정상회의에서 채택한 전략개념은 러시아가 유럽 안보에 가장 큰 위협이며, 중국의 강압적 정책이 나토의 이익, 안보, 가치에 도전한다고 규정했다. 또한 2022년 6월 23일 중국은 브릭스(브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아공) 정상들과 화상 회담을 통해 정치·경제적 협력 강화를 모색했고, 6월 24일에는 브릭스 플러스 회담(알제리, 아르헨티나, 이집트, 인도네시아, 이란, 카자흐스탄, 세네갈, 우즈베키스탄, 캄보디아 등 비서구권 13개 국가 정상 참여)을 개최했다. 러시아는 6월 29일 카스피해 연안국가 정상회담을 개최하여, 협력 방안을 논의했다. 물론 중국 및 러시아가 추진하는 국제연대체계는 유럽연합이나 미국 주도의 나토 등에 비해 구심력이 약하다. 그러나 우크라이나 전쟁이 진영 대결구도를 촉진함에 따라 북핵문제 해결을 위한 국제적 관심과 협력의 분위기가 더욱 가라앉은 것은 분명해 보인다.

둘째, 우크라이나 전쟁을 계기로 북한의 핵보유 동기는 더욱 강화되었을 것으로 추정된다. 러시아의 우크라이나 침공은 1994년 체결된 우크라이나의 비핵화와 안전보장에 관한 「부다페스트 양해각서」의 파기를 의미한다. 이는 과거 미국을 비롯한 서방국가들의 리비아 공격 사례와 더불어 북한의 핵보유 의지를 강화하는 동기로 작용할 것 같다. 물론 북한은 우크라이나 전쟁의 원인으로 미국과 서방국가들의 패권주의정책을 지목하고 러시아를 지지하는 입장이지만, 우크라이나가 비핵화를 하지 않았더라면 러시아로부터 침공을 당하지 않았을 것이라고 분명하게 인식할 것으로 보인다.<sup>355/</sup> 김정은 위원장은 2022년 9월 8일 최고인민회의 시정연설에서 핵무기 보유 필요성 관련하여, 다음과 같이 언급한 바 있다. “우리 인민은 미제국주의자들의 상투적인 설교와 꾀변과 제재압박, 군사적위협에 못이겨 잘못

355/ “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 대답,” 『조선중앙통신』, 2022.2.28.

된 선택으로 비참한 말로를 걷고 비극적인 마감을 맞은 20세기, 21 세기의 수많은 력사의 사건들을 잘 알고있습니다.”<sup>356/</sup> 여기서 수많은 역사의 사건은 리비아처럼 비핵화 또는 핵개발 포기 이후 군사적 공격을 받은 사례를 포함한 것으로 추정된다.

셋째, 우크라이나 전쟁은 북한이 러시아와 전략적 협력을 강화하고 핵·미사일 개발을 가속화할 수 있는 기회로 작용하고 있다. 북한은 지난 2월 말 우크라이나 전쟁 관련하여 러시아에 대한 지지 입장을 분명하게 밝힌 후 그 입장을 행동으로 보여주고 있다. 북한은 지난 3월 유엔 총회에서 러시아의 우크라이나 침공에 대한 규탄 결의안에 벨라루스, 에리트레아, 시리아와 함께 반대표를 행사했으며, 7월 13일 도네츠크인민공화국과 루한스크인민공화국의 독립을 인정했다. 특히 김정은 위원장은 푸틴 대통령에 대한 친서 외교를 강화하고 있다. 예를 들어, 러시아의 전승기념일인 5월 9일 김정은 위원장은 푸틴 대통령에게 축전을 보내어 “전략적이며 전통적인” 북러 친선관계 발전에 대한 기대 입장을 표명했다.<sup>357/</sup> 미국을 비롯한 서방국가들과 대립하고 있는 러시아 입장에서 우군 확보 및 공동전선 강화가 필요하며, 북한의 지지 그리고 북러 간 전략적 협력이 긴요한 상황이라 할 수 있다. 러시아는 지난 5월 유엔 안보리의 추가적 대북제재 결의안에 거부권을 행사했으며, 향후 만약 북한이 7차 핵 실험을 단행하더라도 유엔 안보리의 대북제재 강화에 동의할 가능성은 낮을 것으로 전망된다.

356/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차 회의에서 하신 경애하는 김정은 동지의 시정연설,” 『로동신문』, 2022.9.9.

357/ “경애하는 김정은 동지께서 러시아연방 대통령에게 축전을 보내시었다,” 『조선중앙통신』, 2022.5.9.

### 〈한미일 vs. 북중러 대립구도 부상 가능성〉

북한, 미국, 중국의 대외정책, 그리고 우크라이나 전쟁으로부터 공통적으로 혹은 종합적으로 제기되는 중요한 도전요인이 있다. 그것은 한미일 vs. 북중러 대립구도의 부상 가능성이다. 최근 북한은 미중 경쟁과 미래 대립의 심화라는 국제정세 속에서 중국 및 러시아와 전략적 협력을 적극적으로 추진하고 있다. 미국의 대외정책은 한미일 군사훈련의 강화 추진을 동반하며, 한국이 대중국 견제에 적극 동참하기를 원하고 있다. 중국은 한반도 긴장과 북핵문제 교착의 책임을 미국에 돌리면서 북한과의 연대·협력을 도모하고 있으며, 북중러 군사협력 추진 가능성을 배제하기 어렵다. 우크라이나 전쟁은 글로벌 차원에서 진영 간 대립을 야기하고 북러 간 전략적 협력을 강화하는 계기가 되고 있다. 이와 같은 국제정세 변화가 한미일 vs. 북중러 대립구도의 부상으로 귀결될 가능성이 우려된다.

만약 한미일 vs. 북중러 대립구도가 형성되고 강화된다면, 한반도 평화체제의 구축과 비핵화는 사실상 달성하기 어려운 과제가 될 것이다. 그러한 냉전적 대립구도 속에서 북한은 핵보유를 지속하면서 실리를 추구할 것이며, 한국은 비핵화 협상의 재개와 진전을 건인하기 더욱 어려울 것이다. 평화협정을 위한 4자 협상의 가능성도 더욱 희박해질 것이다. 남북 간 긴장이 지속되는 가운데, 군비통제가 아닌 군비경쟁이 지속될 가능성이 높으며, 남북 교류·협력의 활성화를 기대하기도 어려울 것이다. 한미일 vs. 북중러 대립구도의 부상이 한반도 평화·비핵 체제 구축을 향한 진전을 가로막는 구조적인 제약 요인이 될 가능성에 유의할 필요가 있다.

## 〈기회 요인은 없는가?〉

지금까지 설명한 바와 같이, 최근 한반도 외교안보 환경의 변화는 평화·비핵 체제 구축에 대한 여러 도전요인들을 제기하지만, 기회적 요소가 전혀 없는 것은 아니다. 미국 바이든 정부는 한반도 비핵화 원칙을 견지하고 있으며, 2018년 남북정상회담과 북미정상회담에서의 합의를 존중한다는 입장이다. 중국 시진핑 정부도 한반도의 평화와 안정이 자국 발전에 도움이 된다고 인식하며, 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 지지하는 입장이다. 북한은 최근 핵·미사일 능력 고도화를 추진하고 있음에도 불구하고, 제재가 지속되는 상황에서 중국 및 러시아와의 협력만으로는 조속한 경제적 발전을 추구하기에 한계가 있으며 핵협상을 통한 대외관계 정상화가 필요하다는 점을 인식한다. 또한, 미중 전략경쟁이 최근에 심화되는 추세이지만, 중장기적으로 보면 심각한 마찰기를 거쳐 불확실성과 강도가 관리되는 뉴노멀적 국면으로 진입할 가능성이 있다. 물론 이를 위해서는 미중이 핵심적 갈등 사안의 관리 방안에 대해 합의를 해야 한다. 2022년 10월 중국공산당 당대회와 11월 미국 중간선거 이후 양국이 이와 관련한 논의를 진행할 기회의 시간이 올 수도 있으며, 북핵문제 해결을 위한 협력의 공간이 매우 협소하지만 다시 열릴 가능성이 있다.

이와 같은 기회 요인들이 존재함에도 불구하고, 적어도 가까운 미래에는 그 요인들이 한반도 평화·비핵 체제 구축을 위해 동력화될 가능성은 매우 낮아 보인다. 오히려 한반도의 긴장과 불안정을 촉진할 수 있는 도전적 요인들이 더욱 크게 다가오고 있는 것이 현재의 상황이다. 우선은 한반도의 긴장을 완화하고, 평화·비핵 체제 구축을 저해하는 도전요인들을 효과적으로 관리하면서, 기회의 시간과 공간을 확장해 나가기 위한 준비를 할 필요가 있다.

## VII. 한반도 비핵화와 평화협정

정욱식(평화네트워크/한겨레평화연구소)

KINU

KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION

## 한반도 비핵화와 평화협정

### 1. 핵협상 진단과 평가

2017년부터 2022년 10월 현재까지 한반도 정세는 네 단계로 구분해 볼 수 있다. 첫째는 2017년 1년 내내 있었던 북한의 김정은 정권과 미국의 도널드 트럼프 행정부 간의 대결국면이다. 둘째는 2018년 남북정상회담과 북미정상회담을 중심으로 하는 대화국면이다. 셋째는 2019년 하노이 노딜부터 10월 북미실무회담 결렬까지의 교착국면이다. 넷째는 2020년부터 현재에 이르기까지 갈등국면이다.

이러한 네 개의 시기 가운데 본 글에서는 두 시기에 주목해 핵협상을 진단하고 평가하고자 한다. 첫째는 2017년 대결국면이 2018년 대화국면으로 전환된 배경과 요인을 살펴본다. 위기는 대화와 협상의 필요성을 부각시킨다는 점에서 이러한 정세 전환은 일반적인 특징을 갖고 있다. 동시에 남북미 정상들이 대화 초기부터 톱 다운(top-down) 방식으로 협상을 진행했다는 점에서 매우 예외적인 특징도 갖고 있다.

둘째는 2018년 대화국면이 2019년 교착 상태로 후퇴한 배경과 요인을 짚어본다. 이 시기에 대한 분석은 2019년 2월 하순에 있었던 하노이 노딜뿐만 아니라 2019년 6월 30일 판문점 남-북-미 정상

간의 회동 이후 상황도 살펴보기로 한다. 판문점 회동이 대화 재개가 아니라 교착 상태의 장기화와 갈등의 재부상으로 이어졌다는 점에서 한반도 정세에 미친 영향은 하노이 노딜에 버금가거나 그 이상이라고 할 수 있다. 특히 북한이 2019년 여름을 거치면서 근본적으로 달라졌다는 점에서 더욱 그러하다.

## 가. 대결국면에서 대화국면으로

2017년 한반도 정세는 북한의 김정은 국무위원장과 미국의 도널드 트럼프 대통령의 날카로운 대결로 시작되었다.<sup>358/</sup> 김정은은 1월 1일 신년사에서 대륙간탄도로켓 시험 발사 준비 사업이 마감 단계에 이르렀다고 주장했다.<sup>359/</sup> 그러자 대통령 취임을 앞두고 있던 트럼프는 트위터를 통해 그런 일은 없을 것이라고 응수했다. 그리고 트럼프 행정부는 북핵을 최우선 순위로 다루겠다고 최대의 압박(maximum pressure)을 선택했다. 압박 수단으로 강력한 대북제재와 무력시위가 동원되었다.

하지만 북한의 행보는 거침이 없었다. 5월 14일과 21일 중장거리 탄도미사일을 시험 발사한 데 이어 7월 4일과 28일에는 사거리로는 대륙간탄도미사일로 분류할 수 있는 ‘화성-14형’을 잇따라 발사했다. 그러자 트럼프는 극단적인 말 폭탄을 쏟아내기 시작했다. 그는 8월 5일 미국을 계속 위협하면 북한은 이제껏 세계가 보지 못했던 화염과 분노(fire and fury)에 직면하게 될 것이라고 위협했다. 사흘 후 북한이 미국의 아시아-태평양 전략 기지인 괌에 대한 포위

358/ 두 지도자의 공방전에 대한 자세한 내용은 다음 책 참조. 정육식, 『핵과 인간』 (파주: 서해문집, 2018), pp. 588~604.

359/ 김호준·홍국기, “北 김정은 “대륙간탄도미사일 시험발사 마감 단계”, 『연합뉴스』, 2017.1.1., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR2017010101028254014>> (검색일: 2022.9.12.).

사격을 위협하자 트럼프는 곧바로 미국의 군사적 해결은 장전된 상태에 있다며 위협의 수준을 높였다.<sup>360/</sup> 9월 19일 유엔 연설에서는 한 걸음 더 나아갔다. 미국과 동맹을 방어해야만 하는 상황이 오면, 북한을 완전히 파괴할 수밖에 없다고 말한 것이다. 그는 또 김정은을 로켓 맨으로 지칭하면서 그가 자신은 물론이고 그의 정권에 대해 자살 임무를 수행하고 있다고 비난했다.<sup>361/</sup>

북한도 막말로 응수했다. 리용호 북한 외무상은 유엔 총회 연설에서 개들이 짖어도 행렬은 간다는 말이 있다며, 개 짖는 소리로 우리를 놀라게 하려 생각했다면 그야말로 개꿈이라고 비난했다.<sup>362/</sup> 또 김정은은 본인 명의의 성명을 통해, 트럼프를 ‘미국의 늑다리 미치광이’라고 칭하면서 (트럼프가) 역대 가장 포악한 선전포고를 해 온 이상 우리도 그에 상응한 사상 최고의 초강경 대응조치 단행을 신중히 고려할 것이라고 받아쳤다.<sup>363/</sup> 이러한 북한의 대미 비난은 전례 없는 무력시위와 같이 이뤄졌다. 9월 3일에는 수소폭탄으로 평가되는 6차 핵실험을 강행했고, 11월 29일에는 ‘화성-15형’을 발사했다. 김정은은 이 두 가지를 근거로 삼아 국가 핵무력 완성을 선언했다.

그러나 한반도 정세의 반전의 기운도 싹트고 있었다. 문재인 정부는 2018년 평창 동계올림픽과 패럴림픽을 기회로 삼았다. 문재인 대통령은 평창 대회에 북한의 참가를 지속적으로 요청했고, 12월 19일

360/ 한지연, “北‘불바다’ 美‘화염과 분노’...강 대 강 말폭탄 일지,” 『머니투데이』, 2017. 8. 12., <<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2017081211322260638>> (검색일: 2022. 9. 12.).

361/ 정옥식, “트럼프의 ‘말폭탄’, 북핵 키우는 거름된다,” 『프레시안』, 2017. 9. 21., <<https://www.pressian.com/pages/articles/170216>> (검색일: 2022. 9. 12.).

362/ 강건택, “트럼프 ‘北 완전파괴’에 北·이란 ‘개짖는 소리, 불량배 쫓내기,’” 『연합뉴스』, 2017. 9. 21., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR201709210540000009>> (검색일: 2022. 9. 12.).

363/ 정인환, “김정은 “사상 최고 초강경 대응조치 단행 고려,” 『한겨레신문』, 2017. 9. 22., <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/812114.html>> (검색일: 2022. 9. 12.).

에는 미국 언론과의 인터뷰에서 북한이 핵실험과 탄도미사일 시험 발사를 중단한다면 2018년 3월로 예정되어 있었던 한미연합훈련을 연기할 수 있다는 입장을 피력했다.<sup>364/</sup> 김정은도 2019년 신년사에서 전향적인 입장을 내놨다. 평창대회 참가 및 남북대화, 그리고 군사적 긴장완화 의지를 피력한 것이다. 이를 기회로 포착한 문재인 정부는 북한의 태도 변화를 트럼프의 공으로 돌리면서 3월 한미연합훈련 연기 필요성의 공감대를 만들어냈다.

이를 계기로 남북·북미정상회담을 중심으로 한반도 평화프로세스는 숨 가쁘게 전개됐다. 2018년 한해에 남북정상회담은 4월과 5월, 그리고 9월 세 차례 이뤄졌다. 또 6월에는 사상 최초로 북미정상회담이 싱가포르에서 열리기도 했다.

## (1) 한반도 정세 반전의 배경과 요인

### (가) 북한 측 요인

한반도 정세 반전에서 제기되는 핵심적인 질문은 2017년 미국과의 전쟁 위기 및 유엔 안보리의 강력한 경제제재에도 불구하고 핵무력 완성을 향해 돌진한 북한이 협상을 선택한 이유가 무엇이었느냐는 것이다. 이와 관련해 필자는 김정은의 ‘변증법적 협상 전략’이라는 맥락에서 설명해 보고자 한다. 즉, 김정은은 핵무력 완성(正)→남북·북미정상회담을 통한 대담판(反)→대남·대미 관계의 재설정(合)이라는 협상 전략을 추구했다고 볼 수 있다.<sup>365/</sup>

364/ 조은효, “文대통령, 美언론과 인터뷰로 ‘평창구상’ 승부수 띄워...北美 답변 시한은 ‘50일,’” 『파이낸셜 뉴스』, 2017.12.20., <<https://www.fnnews.com/news/201712201431055851>> (검색일: 2022.9.12.).

365/ 변증법의 틀로 북한의 국가전략을 설명한 글로는 다음 참조. 정옥식, “김정은의 변증법적 비핵화의 완성,” 『한겨레21』, 2019.3.1., <[http://h21.hani.co.kr/arti/cover/cover\\_general/46669.html](http://h21.hani.co.kr/arti/cover/cover_general/46669.html)> (검색일: 2022.10.4.); 정옥식, 『한반도의 길: 왜 비핵지대인가?』 (서울: 유리창, 2020) 참조.

먼저 ‘정(正)’을 살펴보자. 김정은에게 ‘정(正)’은 김정일 정권이 물려준 선군정치였다. 북한은 2011년 11월 17일 김정일의 사망 직후부터 핵보유국과 위성발사를 그의 최대 업적으로 부각시켰다. 동시에 김정은은 김정일 시대의 양탄일성(兩彈一星)을 미완성 상태로 보고 이를 완성하기로 결심했다. 2012년 12월에 위성발사를 기어코 성공시켰고, 2016년 1월에 수소탄을 실험했다고 발표했다가 냉소적인 반응이 나오자 2017년 9월에는 누구도 부인하기 힘든 수소탄 실험을 강행했다. 그리고 2017년 11월에는 ‘화성-15형’을 시험 발사하고는 핵무력 완성을 선언했다. 이를 통해 북미관계에서 미국의 핵독점을 깨트려 힘의 균형을 이루는 전략 국가가 되었다고 주장했다. 선군정치라는 ‘정(正)’을 극복하기 위해 이것을 완성하는 길을 선택한 셈이다.

선군정치의 가장 큰 모순은 경제난에 있었고, 김정은의 최대 목표 가운데 하나는 경제발전에 있었다. 이러한 맥락에서 볼 때, 북한이 2013년 3월에 선포한 ‘경제 건설과 핵무력 건설 병진 노선’은 선군정치에서 선경정치로의 전환을 도모하기 위한 과도기적 전략이었다고 할 수 있다. 그러나 병진노선으로는 부족했다. 미국 주도의 대북 경제제재가 해결되고 경제발전에 우호적인 대외환경이 조성되어야 본격적인 경제발전과 인민생활 향상이 가능했기 때문이다. 이는 김정은이 ‘반(反)’을 염두에 두었던 이유로도 연결된다.

김정은의 변증법적 협상 전략에서 ‘반(反)’은 대미·대남 담판을 의미했다. 그리고 기적처럼 ‘반(反)’의 시대가 왔다. 김정은이 2018년 2월 대남 특사 파견을 통해 남북정상회담을, 3월에는 문재인 정부의 대북 특사단을 통해 북미정상회담을 제안했는데, 이게 받아들여진 것이다. 북한은 그 힘이 국가 핵무력 완성을 통해 미국과 힘의 균형을 이룬 것에서 나왔다고 주장했다. 그래야만 ‘정(正)’을 극복하

고 ‘반(反)’을 도모할 수 있는 명분과 논리를 만들어낼 수 있었다. 북한이 시험단계 및 전략화 초기 단계에 있었던 핵무력을 완성했다고 선언한 것도 ‘정’에서 ‘반’으로의 전환을 위한 정치외교적 수사에 가까운 것이었다. 북한이 남북 및 북미정상회담에 합의되자 4월 노동당 결정서를 통해 병진노선의 종결과 경제발전에 총력을 기울이겠다고 선언한 것도 이러한 맥락에서 나온 것이다.

하지만金正은의 변증법적 국가전략은 ‘반’에서 막혔다. 2019년 2월 말에 66시간 동안 기차를 타고 하노이에 도착한金正은은 한 기자로부터 ‘핵을 포기할 생각이 있느냐’는 질문을 받자 “비핵화 의지가 없었다면 여기에 오지도 않았을 것”이라고 답했었다.<sup>366/</sup> 그러나金正은의 이러한 다짐은 ‘하노이 노딜’을 거치면서 크게 흔들렸고 평양으로 돌아가는 길에 “우리가 이런 협상을 하려고 이 고생을 했어야 하나”라고 한탄으로 바뀌고 말았다. 설상가상으로 2019년 6월 30일에 있었던 판문점 남북미 정상 회동도 안 하니만 못한 결과로 이어지면서金正은은 협상의 미련을 접고 핵무력 완성을 향한 질주에 다시 나서고 말았다.

#### (나) 미국 측 요인

대결국면이 대화국면으로 전환된 미국 측 요인으로는 ‘트럼프’라는 개인적인 요인이 가장 중요하다. 우선 트럼프는 자기애와 인정투쟁 욕구가 매우 강한 인물이다. 2016년 6월 공화당 대선후보 수락 연설은 이를 너무나도 잘 보여주었다. 그는 미국 국내는 폭력과 빈곤이, 세계는 전쟁과 파괴가 만연하다고 개탄하면서 “나는 혼자서 이들 문제를 바로 잡을 수 있다”고 역설했다. 이런 그에게 북미정상

---

366/ 강건택, “金 “비핵화 의지 없으면 오지 않았을 것”에 트럼프 “최고의 답.” 『연합뉴스』, 2019.2.28., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190228098551009>> (검색일: 2022.5.28.).

회담은 인정투쟁 욕구를 실현할 수 있는 ‘빅 이벤트’였다. 실제로 트럼프는 대선 후보 때부터 북미정상회담에 대한 강력한 의지를 피력해왔다. 대선 후보 때에는 “김정은과 만나는 건 문제 없다”거나 김정은이 미국으로 오면 “국빈 만찬이 아니라 햄버거를 먹으면서 얘기를 나누겠다”고 말했다. 또 대통령 취임 3개월여 후인 2017년 5월 초에는 “김정은과 만나는 것이 적절한 일이라면 단연코 그를 만날 의향이 있으며 이를 영광으로 생각하겠다”고 말했다. 대선 후보든 미국 대통령이든 트럼프만큼이나 북한과의 정상회담에 대해 이렇게 적극적인 발언을 내놓은 사람은 없었다.<sup>367/</sup>

거꾸로 “화염과 분노”, “북한 완전 파괴”와 같이 전면적인 핵공격을 암시하는 발언을 한 미국 대통령도 트럼프 말고는 없었다. 존재하지도 않는 “핵 단추”가 있다며 “작동가능하다”고 자랑을 늘어놓은 미국 대통령도 트럼프가 유일했다. 기이하게도 북미정상회담에 대한 가장 적극적인 발언을 한 사람도, 북한에 극단적인 말 폭탄을 쏘아낸 사람도 동일 인물이었다.<sup>368/</sup> 이러한 트럼프의 언행은 ‘미친 자의 이론(madman theory)’으로 설명할 수 있다.<sup>369/</sup>

‘미친 자의 이론’은 상대방에게 ‘도대체 저 사람이 무슨 짓을 하려는 것이냐’는 인식을 심어줘 자신에게 유리한 방향으로 협상을 진행하려는 외교 전략을 의미한다. 트럼프가 북한을 상대로 극단적인 말 폭탄을 던지고, 전략자산을 동원해 수시로 무력시위를 벌이며, 역사상 가장 강력한 경제제재를 부과한 것은 트럼프가 공언한 ‘최대의 압박’의 도구들이었다. 그리고 트럼프는 김정은이 북미정상회담을 제안하자 자신의 최대의 압박이 효과를 발휘한 것이라고 확신했다.

367/ 정옥식, 『핵과 인간』, pp. 594~597.

368/ 정옥식, “文대통령, 트럼프의 ‘말 폭탄’이 만든 기회 살려라,” 『프레시안』, 2017. 11. 2., <<https://www.pressian.com/pages/articles/174421>> (검색일: 2022. 5. 28.).

369/ 정옥식, 『핵과 인간』, pp. 596~599.

### (다) 한국 측 요인

대결국면이 대화국면으로 전환된 데에는 2018년 평창올림픽을 기회로 삼은 문재인 정부의 적극적인 대북 대화 제의 및 북미대화 중재 역시 주효했다. 문재인 정부는 북한의 핵과 미사일 활동이 빈번하고 북미 간의 위기가 고조되던 와중에도 지속적으로 북한의 평창올림픽 참가를 제안했다. 또 2017년 8월 유엔 총회에서 ‘휴전 결의’를 제안해 성사시켰고 2018년 3월에 예정되었던 한미연합훈련을 연기함으로써 대화 분위기를 조성했다.

특히 문재인 정부가 대화국면 조성의 공을 트럼프에게 돌림으로써 ‘칭찬은 트럼프도 춤추게 할 수 있다’는 점을 보여주었다. 기실 북미정상회담은 북한의 오랜 숙원 가운데 하나였던 반면에, 역대 미국 행정부들에게는 기피 사항이었다. 이에 따라 변수는 트럼프의 입장이었다. 이를 직시한 문재인 정부는 한반도 비핵화와 평화 체제 구축이라는 역사적 위업을 트럼프가 이뤄낼 수 있다고 설득했다. 문 대통령은 2018년 1월 4일 트럼프와 전화 통화에서 북한의 평창대회 참가와 남북대화 발표가 트럼프의 리더십 덕분이었다가 치켜세웠다. 또 3월 8일 정의용 청와대 안보실장은 백악관 기자회견을 통해 북미정상회담 합의 소식을 발표하면서 “트럼프 대통령의 리더십과 최대의 압박 정책”에 그 공을 돌렸다. 이러한 문재인 정부의 화법은 ‘최대의 칭찬을 통한 최대의 관여 견인’이라고 평가할 수 있다.<sup>370/</sup>

---

370/ 정옥식, “칭찬은 트럼프도 춤추게 한다?” 『프레스인』, 2018.1.8., <<https://www.pressian.com/pages/articles/181980>> (검색일: 2022.5.28.).

## (2) 분석의 종합

2017년 대결국면이 2018년 대화국면으로 전환된 데에는 남북미 각각의 독자적인 접근과 3자 간의 상호작용이 긍정적인 화학작용을 일으켰기 때문이라고 할 수 있다. 먼저 북한의 김정은 정권이 ‘핵무력 건설’을 향한 폭주를 거듭하고 서둘러 완성을 선언한 데에는 미국과의 힘의 균형을 최대한 만들어 답판을 짓겠다는 계산을 깔고 있었다. 2018년 들어 김정은 정권이 남북정상회담과 북미정상회담을 제안하고 이것이 받아들여지자 병진노선의 종결을 선언한 것도 이러한 분석을 뒷받침해 준다.

그런데 김정은의 변증법적 협상 전략은 트럼프라는 개인적인 요소와 떼어놓고 생각할 수 없다. 이전 미국의 행정부들은 북미정상회담 자체를 기피하거나 북한 핵문제와 인권 문제의 상당한 진전을 정상회담의 조건으로 삼았었다. 또 정상회담을 위해서는 실무회담부터 하나씩 밟아가는 ‘바텀 업(bottom-up)’ 방식을 선호했었다. 하지만 트럼프는 달랐다. 해결사를 자처하고 나선 트럼프의 최대의 압박 역시 미국의 압도적인 힘을 통해 김정은을 협상 테이블로 불러내겠다는 의도를 내포하고 있었다고 볼 수 있기 때문이다.

2017년 김정은과 트럼프의 한 치의 양보도 없는 대결국면은 전쟁가능성에 대한 우려를 증폭시키면서 대화의 필요성을 부각시키는 요인으로도 작용했다. 국내는 물론이고 미국과 국제사회에서도 대화를 촉구하는 목소리가 높아진 것이다. 이를 포착한 문재인 정부는 2018년 평창대회를 계기로 한반도 위기관리와 남북대화 재개, 그리고 북미대화 중재에 나섰다.

## 나. 대화국면에서 교착국면으로

주지하다시피 2018년 한반도 평화프로세스는 지속되지 못했다. 여기서 제기되는 핵심적인 질문은 2018년 남북·북미정상회담을 중심으로 숨 가쁘게 전개된 한반도 평화프로세스가 2019년에 교착 상태에 빠진 이유가 무엇이나는 것이다. 가장 큰 이유로 지목되는 것은 역시 ‘하노이 노딜’이다. 이것이 큰 이유인 것은 분명하다. 동시에 하노이 노딜 이후 모색기를 거쳐 성사된 6월 30일 판문점 남북미 정상회담이 오히려 교착 상태의 장기화와 대결국면의 잉태로 이어져다는 점도 주목할 필요가 있다. 2019년 여름의 한반도 정세에 대한 분석과 관심은 ‘하노이 노딜’에 비해 매우 저조하다는 점에서 더욱 그러하다.

실제로 2019년 2월 말 베트남 하노이에서 열린 2차 북미정상회담이 결렬된 이후에도 김정은과 트럼프는 친서를 교환하면서 3차 북미정상회담의 필요성에 공감했었다. 기회는 6월 하순에 찾아왔다. 트럼프가 일본과 한국을 차례로 방문할 예정이었고 문재인 정부도 트럼프의 방한 기간에 남북미 정상 간의 회동을 미국에 제안했었다. 트럼프 행정부는 이러한 제안에 부정적인 반응을 보였지만, 트럼프는 일본 방문 중에 트위터를 통해 김정은에게 판문점 회동을 제안했다. 김정은이 이를 수용하면서 6월 30일 남북미 정상들의 판문점 회동이 이뤄졌다.<sup>371/</sup>

판문점 회동에서 트럼프는 한미연합훈련을 하지 않겠다고 거듭 약속했고 김정은은 북미 실무회담 개최 동의로 화답했다. 그 이후 북한은 8월에 북미 실무회담을 하자고 제안했다. 그런데 7월 하순

---

371/ 오종택·김성진·김지현, “트위터로 성사된 세기의 만남…사전 각본 없는 ‘리얼리티쇼’,” 『뉴스스』, 2019. 6. 30., <[https://newsis.com/view/?id=NISX20190630\\_0000696500&cID=10304&pID=10300](https://newsis.com/view/?id=NISX20190630_0000696500&cID=10304&pID=10300)> (검색일: 2022. 9. 27.).

들어 연합훈련을 실시할 예정이라는 보도가 나왔고, 8월 초는 문재인 정부가 이를 공식 발표했다. 또 국방부는 5년간 290조 원이 넘는 예산을 투입해 국방력을 대폭 강화하겠다는 국방중기계획도 공개했다. 문재인 대통령은 광복절 경축사에서 남북한이 한반도 평화경제를 실현해 일본을 따라잡자는 취지로 연설했다. 그러자 북한의 조국평화통일위원회(조평통)은 “삶은 소대가리도 양천대소할 노릇”이라고 막말을 퍼부으면서 “남조선과 더 이상 상종하지 않겠다”고 발표했다.<sup>372/</sup>

북한의 시각으로 볼 때, 한미연합훈련 실시는 미국이 또 다시 약속을 위반한 것으로 볼 수 있었다. 또 문재인 정부가 사상 최대 규모의 군비증장에 나선 것 역시 2018년 남북정상회담에서 합의한 “단계적 군축” 추진에 반하는 것이었다. 이에 실망한 북한이 선택한 것은 2019년 10월 스웨덴의 스톡홀름에서 열린 북미실무회담 결렬과 문재인 정부에 대한 적개심 표출이었다. 북한은 미국에게 2019년 연말을 시한으로 제시하면서 새로운 계산법을 내놓으라고 압박했지만, 정작 트럼프는 탄핵 국면에 휩싸였다. 이러한 요인들이 복합적으로 맞물리면서 한반도 정세는 대화는 단절되고 교착 상태는 장기화되는 악순환에 빠져들고 말았다.

2019년 이후 한반도 정세의 악화 양상은 두 가지 측면에서 두드러지게 나타나고 있다. 첫째는 대화 부재이다. 남북한 사이의 공식적인 대화는 2018년 12월 이후 중단된 상태인데, 이는 1971년 남북대화가 시작된 이래 최장기이다. 북미 대화 역시 2019년 10월 실무회담 이후 중단된 상태가 지속되고 있다. 또 하나는 미사일을 중심으로 남북한 사이에 치열한 군비경쟁이 벌어지고 있다는 점이다. 북한

372/ 정옥식, “질은 안갯속에 갇힌 한반도…‘하노이 노딜’ 뒤돌아보지 말아야,” 『한겨레』, 2022.4.25., <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/1040217.html>> (검색일: 2022.6.4.).

은 다양한 투발 수단을 선보이면서 “전쟁 억제력 확보”에 매진해 왔고, 남한도 문재인 정부 시기 대규모 국방비 투자에 힘입어 세계 6위의 군사력 보유국으로 올라선 것이다.

## (1) 한반도 교착 상태의 배경과 요인

### (가) 북한 측 요인

대화국면이 교착 상태로 빠진 북한 측 요인으로는 네 가지를 검토해 볼 수 있다. 첫째는 단계적 접근에 대한 집착이다. 북한은 전통적으로 ‘조선반도 비핵화’는 북미간의 적대 관계 청산과 평화체제 구축, 그리고 대북제재 해결과 단계적·동시적 조치로 이뤄져야 한다는 입장이었고, 2018년 6월 1차 북미정상회담과 그 이후에도 이러한 입장을 견지했었다. 2차 북미정상회담에서 김정은이 영변 핵시설 폐기와 대북제재 부분 해제를 맞교환하자고 제안한 것도 이러한 맥락에서 나온 것이었다.

하지만 북한의 단계적·동시적 접근은 미국 조야의 대북 불신을 해소하는 데에는 역부족이었다. 미국 안팎에선 북한이 제재 완화의 대가로 영변 핵시설과 위성 발사 시설 정도만 폐기하고 이미 보유한 핵무기와 핵물질은 포기하지 않을 것이라는 주장이 제기되었었다. 이와 관련해 미국의 국가정보위원회(National Intelligence Council: NIC)는 하노이 회담 한 달 전에 내놓은 보고서에서 “북한은 미국과 국제사회의 핵심적인 양보를 얻기 위해 부분적인 비핵화 조치를 협상하려고 할 것”이라고 분석했다. “완전한 비핵화는 북한의 의도가 아니라는 것”이다.<sup>373/</sup> 하노이 회담에서 북한이 비핵화의 핵심이라고

---

373/ Daniel R. Coats, “WORLDWIDE THREAT ASSESSMENT of the US INTELLIGENCE COMMUNITY,” January 19, 2019, <<https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf>> (Accessed May 28, 2022).

할 수 있는 핵 신고와 핵물질 및 핵무기 폐기에 대해서는 일체 언급이 없이 영변 핵시설 폐기만 제시한 것도 미국의 의구심을 증폭시켰다. 결국金正은의 단계적 해법은 트럼프에게 ‘나쁜 합의’로 비춰졌다.

둘째는金正은과 트럼프 사이의 우정에 대한 과도한 믿음이다. 유일지배체제인 북한과 달리 미국은 대통령이 혼자 모든 것을 결정하고 실행할 수 있는 위치에 있지 않다. 미국식 자유민주주의 체제는 견제와 균형의 원리가 의회와 행정부 사이뿐만 아니라 행정부 내에서도 존재한다. 더구나 미국 주류는 한반도에서 정전체제로 대표되는 현상 유지를 선호해 왔다는 점에서 트럼프가金正은과 합의한 북미관계 정상화와 한반도 평화체제 구축에 대한 거부감이 대단히 강했다. 하지만 북한은 이러한 미국식 체제의 특성을 제대로 파악하지 못했다. 오히려 정상 간의 우정이 양국의 적대 관계를 청산할 수 있는 “신비로운 힘”이 될 것이라고 믿었다. 그러나 트럼프와의 개인적인 관계로 북미관계를 풀기에는 트럼프는 너무 산만했고 미국 주류의 거부감은 매우 강했다.

셋째는 한미연합훈련 및 남한의 군비증강에 대한 과도한 반발이다. 이에 대한 북한의 실망감과 배신감을 전혀 이해 못할 바는 아니지만, 북한의 반발 수위는 지나쳤다. 2019년 3월부터 한미연합훈련이 재개되었지만, 지휘소 중심의 시뮬레이션 성격으로 축소된 것도 사실이었다. 또 평양정상회담에서 채택된 9.19 군사 분야의 합의를 통해 대규모 군사훈련과 무력증강 문제를 남북군사공동위원회를 가동해 협의하기로 했었다. 하지만 북한은 군사공동위원회의 가동은 고사하고 구성에도 응하지 않았었다. 문제를 피하려고 하면 구실을 찾고 문제를 풀려면 길을 찾기 마련인데, 북한은 대화를 통한 문제 해결보다는 연합훈련과 남한의 첨단무기 도입을 대화 거부와 핵·미사일 프로그램의 증강 구실로 삼았던 것이다.

끝으로 국제적 요인도 북한의 전략적 셈법에 영향을 미쳤다. 공교롭게도 한반도 평화프로세스는 미중 전략경쟁의 격화와 맞물렸다. 그러자 북한은 대미 담판과 북중 혈맹 관계 복원에 동시에 나섰다. 이 과정에서 중국은 북한의 단계적 해법에 적극적인 지지 의사를 표명했는데, 이는 북미관계 급진전에 대한 중국의 우려도 반영된 것이라고 할 수 있다. 설상가상으로 대만문제를 둘러싼 미중 전략경쟁이 격화되고 러시아가 우크라이나 침공해 지정학적 불안이 고조되자, 북한은 전쟁 억제력 확보에 더욱더 집착하고 있다.

#### (나) 미국 측 요인

대화국면이 교착 상태로 빠진 미국 측 요인으로도 네 가지를 검토해 볼 수 있다. 첫째는 트럼프의 산만함이다. 2019년 들어 그의 관심사는 중국과의 무역 전쟁 및 방위비 분담금 인상, 그리고 미국의 국내정치 문제로 빠르게 이동했다. 트럼프는 자신이 하노이 노딜을 선택한 데에는 무역 전쟁을 벌이고 있던 중국에 강경한 메시지를 보내고자 하는 취지도 있었다는 점을 숨기지 않았다. 또 하노이 회담 기간에도 김정은과의 협상에 집중하기보다는 자신의 개인 변호사 출신인 마이클 코헨의 미국 의회 청문회에 시선을 뺏기고 말았다. 트럼프는 한국과 일본, 나토 동맹국 등을 상대로 방위비 분담금의 대폭적인 인상도 요구하고 나섰다. 6월 30일 김정은과의 판문점 회동 이후에도 마찬가지였다. 한미연합훈련 중단과 북미회담 재개라는 구두 합의를 지키면서 교착 상태를 타개하는 것보다 한국이 얼마나 방위비 분담금을 올려줄 것인가가 더 큰 관심사였던 것이다.

둘째는 ‘빅딜론’과 제재 효과의 맹신의 결합이다. 트럼프는 하노이 회담에서 김정은의 제안을 함량 미달로 판단하고는 협상을 통해 이를 조정하기보다는 ‘노딜’을 선택했다. 그 방식도 특이했다. 트럼프는 존

볼턴 백악관 안보보좌관이 주도해 만든 비핵화 정의 문서를 회담 둘째 날에金正은에 건네는 방식을 선택했는데, 그 문서의 요지는 북한이 핵과 모든 종류의 탄도미사일, 그리고 생화학무기 및 이중용도 프로그램을 폐기하면 북한의 경제발전을 지원하겠다는 수준이었다.金正은이 이를 일고의 가치도 없다고 여길 것이라는 점도 자명했었다. 그런데도 트럼프가 이 방식을 선택한 데에는 몇 가지 요인이 복합적으로 작용했다.金正은과의 회담이 자신이 주도한 ‘최대의 압박’ 덕분이라는 자기만족적 인식과 제재를 유지·강화하면 결국 북한이 크게 양보할 수밖에 없을 것이라는 확신이 바로 그것들이었다.

셋째는 미국 주류의 반격이다. 미국의 주류는 한반도에서 현상 유지를 선호한다. 그런데 트럼프는 2017년에는 북한과 전쟁을 벌일 수도 있는 인물로, 2018년부터는 북한과 담판을 짓고는 주한미군 철수를 지시할 수도 있는 인물로 비춰졌다. 미국 주류에겐 공포의 대상이었던 것이다. 그리고 미국 주류는 다양한 방식으로 저항에 나섰다. 마이크 폼페이오 국무장관과 존 볼턴 안보보좌관 등은 2018년 상반기에 남북미 정상들이 공감을 이룬 종전선언을 무산시켰고 대북제재 해결을 동시적·단계적 조치의 예외로 삼고는 비핵화 달성이후에 제재 해결을 논의할 수 있다는 입장을 관철시켰다. 또 미국의 주류 언론과 싱크탱크는 트럼프가金正은의 속임수에 넘어가고 있다고 비난했고, 민주당이 장악한 미국 의회는 마이클 코헨 청문회를 하노이 북미정상회담 일정과 일치시켰다.

넷째는 2021년 1월에 출범한 바이든 행정부의 대북정책의 한계이다. 바이든 행정부는 조건 없는 대화를 북한에 제안하면서 백신 등 인도적 지원 의사도 지속적으로 밝혀 왔다.<sup>374/</sup> 그러나 미국은 대화

374/ 임주영, “바이든 대북정책 구체적 방법론은…각 세운 북한 호응이 관건,” 『연합뉴스』, 2021.5.2., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210502012800071>> (검색일: 2022.9.12.).

의 문은 열려 있다고 하면서도 대북제재 완화나 한미연합훈련 유예와 같이 대화를 위해 양보 조치를 취하지 않겠다는 입장도 분명히 해 왔다. 설상가상으로 미국이 중국과 러시아를 상대로 치열한 전략 경쟁에 나서면서 대북정책의 우선순위도 크게 낮아졌다.

#### (다) 한국 측 요인

대화국면이 교착 상태로 빠진 한국 측 요인으로도 세 가지를 검토해 볼 수 있다. 첫째는 북미대화가 잘 될 것이라는 막연한 기대이다. 문재인 정부 안팎에선 남북관계와 북미관계가 선순환을 이뤄낼 것이라는 기대가 매우 컸다. 하지만 이러한 기대에 부응할 정도로 정책적·전략적 중재안과 대안 마련에는 소홀했다. 대표적으로 북미 간에 비핵화의 정의와 목표를 둘러싼 갈등이 확산해지고 있었음에도 불구하고 이를 주목하면서 대안을 제시하려는 노력이 부족했다. 또 2018년 말에 구성된 한미워킹그룹도 북미대화와 한반도 평화프로세스를 촉진하기 위한 한미 간의 정책 공조보다는 한국의 대북정책에 대한 미국의 간섭 창구로 전략하고 말았다.

둘째는 영변 핵시설 폐기에 대한 과도한 가치 부여이다. 2018년 9월 19일 평양 남북정상회담 합의문에 “미국이 6·12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해 나갈 용의가 있음을 표명”한 내용이 들어가자,<sup>375/</sup> 문재인 정부 안팎에선 영변 핵시설이 북한 핵능력의 70~80%를 차지하고 영변 핵시설을 폐기는 불가역적인 비핵화 조치라는 평가가 나왔다. 하지만 이는 지나친 것이었다. 북한은 당시 무기화가 가능한 핵물질들을 포함하면 50개 안팎의 핵무기를 보유한 것

375/ 외교부, 「9월 평양공동선언」(2018.9.19., 평양), 2018.9.19., <[https://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_3973/view.do?seq=367940](https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3973/view.do?seq=367940)> (검색일: 2022.9.27.).

으로 추정되었고, 영변 핵시설이 폐기되어도 비핵화의 핵심인 핵무기와 핵물질은 그대로 남아 있게 될 것이었기 때문이다. 결과적으로 영변 핵시설에 대한 과도한 가치 부여는 북한에게는 영변 시설들을 폐기하면 제재 완화를 받아낼 수 있다는 확신을 주었지만, 미국에게는 함량 미달로 비춰졌다.

셋째는 전시작전권 환수에 대한 집착과 이에 따른 한미연합훈련과 대규모 군비증강의 지속이다. 박근혜 정부 때 한미 간에는 전작권 전환의 조건에 합의했는데, 핵심적인 조건은 한미연합훈련을 통해 한국군의 주도적 역할을 검증하고 한국군의 전력 증강을 통해 북한 핵과 미사일에 대한 초기 대응 능력을 확보한다는 것이었다. 그런데 이러한 조건과 한반도 비핵·평화 프로세스가 상당한 긴장관계에 있었다. 트럼프가 한미연합훈련 중단을 연이어 약속하고 남북정상회담에선 “단계적 군축”을 추진하기로 함으로써 이러한 긴장관계는 더욱 커졌다. 그러나 문재인 정부는 교착 상태를 타개하고 대화를 재개하기 위해 연합훈련 유예 및 군비증강 자제보다는 전작권 전환의 조건을 충족하기 위해 이들 두 가지를 계속했다.

## (2) 분석의 종합

위의 분석을 종합해 보면 몇 가지 핵심적인 ‘엇박자’를 발견할 수 있다. 첫째는 북한의 단계적 해법론과 미국의 빅딜론 사이의 충돌이다. 북한은 단계적 해법에 집착하지 말고 포괄적인 합의와 단계적인 이행을 두고 협상했어야 했다. 하지만 비핵화의 핵심인 핵 신고와 핵무기 및 핵물질 폐기 방안은 뒷전에 두고 영변 핵시설 폐기안만 제시했었고, 이는 하노이 노딜과 이후 교착 상태의 주요 원인이 되고 말았다. 이에 반해 트럼프 행정부가 선호한 빅딜론은 북한에 사실상의 무장해제와 선 비핵화를 요구한 것이었기에 비현실적이었다.

둘째는 김정은-트럼프의 우정과 미국의 대북제재 강화의 모순이다. 트럼프는 김정은과의 회담을 통해 북한이 경제발전을 위해 제재 해결을 강렬히 원하고 있다는 점을 확인했다. 하지만 이는 공감을 형성하려는 노력보다는 압박을 강화하는 쪽으로 귀결되고 말았다. 트럼프가 김정은과의 우정을 과시하면서도 대북제재는 오히려 강화한 것에서도 이를 알 수 있다.

셋째는 문재인 정부의 한반도 평화정책과 전작권 환수 조건 충족 사이의 갈등과 이에 대한 전략적 사고의 부재이다. 문재인 정부가 이러한 엇박자를 해소하려면 전작권 전환의 조건에서 한미연합훈련과 대규모 군비증강을 분리할 수 있어야 했다. 특히 트럼프가 연합훈련 중단을 약속한 만큼, 전작권 전환 조건에서 연합훈련을 분리하는 방안을 놓고 미국과 협의했어야 했다. 하지만 협의의 초점은 연합훈련 재개를 전제로 하면서 그 규모를 줄이는 데 맞춰졌다.

결론적으로 2019년 하반기부터 뚜렷해진 교착 상태는 ‘성공의 역설’로 설명할 수 있다. 김정은은 핵무력 완성을 통해 전략국가가 된 것이 북미정상회담을 가능케 했다고 해석했다. 이러한 해석은 싱가포르 북미정상회담에서 북미관계 정상화, 한반도 평화체제 구축, 한반도 비핵화 순서로 합의문이 나오면서 더욱 강해졌다. 이러한 자신감은 단계적 해법이 통할 것이라는 확신을 낳은 배경이었다. 하지만 트럼프는 반대로 해석하고 있었다. 자신이 주도한 ‘최대의 압박’에 김정은이 굴복해 협상장으로 나온 것으로 간주했다. 이러한 확신 역시 김정은을 더 압박하면 그의 양보를 받아낼 수 있다는 믿음으로 이어졌다. 문재인 정부 역시 2017년 위기가 2018년 대화로 전환된 데에는 한반도 운전자론 덕분이라는 과대평가에 안주하고 있었다. 자화자찬에 빠지면 판단력과 시야가 흐려지고 집단사고에 취약해지기 마련인데, 문재인 정부의 한반도 운전자론이 이에 해당했다고 해도 과언이 아니다.

## 2. 최근 한반도 정세의 특징과 과제

### 가. 대화 없는 갈등의 장기화

2020년 이래 한반도 정세의 가장 두드러진 특징은 ‘대화 없는 갈등의 장기화’이다. 본 보고서의 제1부에서 살펴본 것처럼, 북한, 미국, 중국 등 주요 행위자들의 대외정책은 문제 해결을 위한 공통의 분모를 형성하지 못하고 있고, 이 와중에 치열해지고 있는 미중 전략경쟁과 우크라이나 전쟁의 장기화는 한반도에도 큰 영향을 미치고 있다. 이로 인해 한반도 비핵·평화 체제의 전망은 매우 어두워지고 있고, 오히려 불가역적인 핵시대로 접어들고 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 추세는 2022년 5월 윤석열 정부 출범 이후에도 계속되고 있다. 우선 공식적인 남북대화가 2018년 12월 이후 2022년 10월 현재까지 중단된 상태이다. 이는 1971년에 남북대화가 시작된 이래 최장기간이다. 북미대화 역시 2019년 10월 이후 중단되어 왔다. 이 역시 이례적이다.

그렇다고 이 사이에 다자간 회담이 있었던 것도 아니다. 2005년 9월 6자회담의 결과로 나온 9.19 공동성명에선 남북미중이 참여하는 별도의 포럼을 통해 한반도 평화체제를 논의하기로 했지만, 그 이후 4자회담은 한 차례도 열리지 않았다. 6자회담 역시 2008년 12월에 결렬된 이후 ‘산소마스크’를 낀 상태를 벗어나지 못하고 있다. 과거에는 중국이나 러시아가 대화를 중재·촉진하기도 했지만, 미중 전략경쟁이 격화되고 러시아의 침공으로 발발한 우크라이나 전쟁이 장기화되면서 이들 나라의 중재도 여의치 않다.

앞으로도 대화 재개는 난망한 상태이다. 한미는 북한에 조건 없는 대화를 촉구하면서도 북한을 대화로 견인하기 위해 한미연합훈련

유예나 선제적인 대북제재 완화와 같은 양보 조치는 마다하고 있다. 북한은 한미의 “적대시정책”을 비난하면서 이것이 철회되지 않으면 대화에 나설 뜻이 없다는 점을 분명히 하고 있다. 이처럼 한반도 문제 해결을 위한 대화의 부재는 장기화되고 있는 반면에, 남북미 모두 억제력 강화에 치중하고 있다. 제1부에서 자세히 다룬 것처럼, 북한이 대남·대미관계는 강경 일변도의 자세를 취하면서 중국 및 러시아와의 관계 강화에 치중하고 있는 것도 주목된다. 이러한 움직임은 한미일 안보협력 강화와 맞물려 ‘한미일 대 북중러’의 대결구도를 가시화시킬 위험으로 이어지고 있기 때문이다.

### (1) 북한의 전략적 변화

이러한 한반도 정세 변화의 가장 큰 원인은 북한의 전략적 변화에 있다. 북한의 변화를 한 문장으로 요약하면, 안보는 핵으로, 경제는 자력갱생으로, 외교는 중국과 러시아 중심으로 삼겠다는 것이다. 이러한 변화는 일시적인 것이 아니라 “장기전”을 염두에 둔 것이고, 부분적인 것이 아니라 국방·경제·대외관계 전반을 아우르는 양상을 띠고 있다. 조건과 환경에 따른 전술적 변화를 넘어선 전략적 변화라고 할 수 있다.

1990년대 이래 북한의 국가전략의 핵심은 북미 간의 적대관계를 평화관계로 전환하는 데에 있었다. 냉전 종식과 한소·한중 수교, 그리고 남북한 사이의 확연해진 국력 격차는 북한의 외교적 고립과 불리한 대외환경을 의미하는 것이었다. 설상가상으로 경제정책의 실패와 잇따른 자연재해는 극심한 경제난으로 이어졌다. 북한은 이러한 외교적·안보적·경제적 위기를 극복하고 생존을 도모하기 위해서는 북미관계 정상화가 필수적이라고 여겼다. 북미관계 정상화는 북한의 외교적 고립 탈피, 정전체제의 평화체제로의 전환을 통한

안보 우려 해소, 경제제재 해결 등을 망라한 것이었기 때문이다. 북핵은 이를 위한 외교적 지렛대의 성격도 갖고 있었다.金正은이 2017년 하반기에 6차 핵실험(수소폭탄) 및 화성-15형을 시험 발사하고는 서둘러 핵무력 완성을 선언하고 이듬해 남북·북미정상회담을 제안한 것은 그 결정판에 해당된다.

하지만 북한은 2018년부터 2019년 상반기까지 있었던 ‘톱 다운(top-down)’ 방식의 대미·대남 협상이 허망하게 끝났다고 판단한 이후에는 확연히 달라지기 시작했다.<sup>376/</sup> 북미관계 정상화라는 오랜 목표를 사실상 접고 핵을 국체로 삼기로 한 것이다. 제1부에서 자세히 다룬 것처럼, 북한의 확연한 변화는 2021년 1월 제8차 노동당 대회를 통해 확인할 수 있다. 당대회 결정의 핵심적인 내용은 안보는 핵무력을 비롯한 국방력 강화로 지키고, 경제와 인민생활은 “자력갱생”과 “자급자족”을 통해 향상을 도모하겠다는 것이다. 한국과 미국을 향해서는 “적대시정책”을 철회하지 않는 한, 대화에 임할 뜻이 없다는 점을 분명히 하면서 전통적인 우방국들인 중국 및 러시아와의 관계 강화에 주안점을 두겠다는 뜻도 분명히 했다.

주목할 점은 북한의 이러한 선택이 결코 만만치 않은 성과를 내고 있다는 데에 있다. 북핵의 고도화는 북한은 물론이고 남한과 국제사회도 이구동성으로 인정하고 우려하는 바이다. 북한 경제 역시 외부에서 인식하는 것만큼 어렵지 않을 가능성이 존재한다. 일례로 북한은 2021년 7월에 유엔의 ‘지속가능한 발전을 위한 고위급 정치포럼’에 제출한 『자발적 국가 검토 보고서』에서 5개년 계획에 담긴 “전략적 목표 달성”에는 실패했다고 평가하면서도, “2015~2019년 5년간 연평균 국내총생산(GDP) 성장률이 5.1%”라고 보고했다.<sup>377/</sup> 이는 같은

376/ 정육식, “악순환의 한반도, 대화 시작하려면 한미훈련 유예해야,” 『프레시안』, 2022.6.14., <<https://www.pressian.com/pages/articles/2022061410232911311>> (검색일: 2022.10.12.).

기간 한국은행의 추정치보다 6%나 높은 수치이다. 과거에는 북핵문제로 걸끄러웠던 북중·북러관계 역시 최근에는 1990년대 이후 가장 긴밀한 시기로 접어들고 있다. 북한의 시각에서 볼 때에는 국방·경제·외교 분야에 있어서 작지 않은 성과가 나오고 있는 셈이다.

윤석열 정부 출범 이후에도 북한의 대남 및 대미 강경 기조는 더욱 강해지고 있다. 6월 8~10일 진행된 노동당 전원회의 확대회의에서 김정은이 대외정책 및 국방정책의 기조로 강조한 것은 “강 대 강, 정면승부의 투쟁원칙”과 “대적투쟁”이라는 말로 압축된다. 김정은은 특정 국가를 언급하지 않았지만, 전자는 주로 미국을, 후자는 남한을 겨냥한 것이라고 할 수 있다. 김정은은 제8차 당대회에서 대미정책의 방향을 ‘강 대 강, 선 대 선 원칙’을 제시한 바 있는데, ‘선 대 선’을 빼고 “정면승부”를 넣은 것이 눈에 띈다. 또 “대적투쟁”은 윤석열 정부가 “북한은 우리의 적”이라고 규정한 것에 대한 맞대응의 성격이 강하다.<sup>378/</sup>

주목할 점은 김정은이 국방력 강화의 필요성 근거로 “긴장국면 일로로 치닫고 있는 조선반도지역의 안전환경”뿐만 아니라 “주변정세는 더욱 극단하게 격화될 수 있는 위험성을 띠고 있다”는 점을 제시하고 있다는 것이다. 김정은은 주변정세에 대한 경각심을 2021년 6월 노동당 전원회의로부터 부쩍 강조해 오고 있는데, 이는 미중 전략경쟁의 첨예해지고 대만 해협의 위기가 고조되는 데에 따른 위협 인식이 반영된 것이라고 할 수 있다. 대만 해협 유사시 미국과 그 동맹국들이 개입할 가능성이 높은 상황에서 중국의 혈맹인 북한도 어떤 형태로든 영향을 받을 수밖에 없다고 여기기 때문이다. 북중조약에는 자

377/ 대북협력민간단체협의회, “북한 SDGs 관련 자발적 국가 검토 보고서(VNR) 한글 번역본,” 2022.8.31., <<http://sharing.net/post/446>> (검색일: 2022.10.22.).

378/ 박수윤, “김정은 “강대강·정면승부 투쟁”...전원회의서 핵 언급은 없어,” 『연합뉴스』, 2022.6.11., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220611008153504>> (검색일: 2022.10.22.).

동개입 조항이 있기에 더욱 그러하다. 설상가상으로 러시아의 침공으로 시작된 우크라이나 전쟁이 장기화되면서 북한의 주변정세 인식은 더욱 침체해지고 있다.

이는 북한의 국방력 강화 노선이 새로운 차원에 접어들고 있다는 것을 의미한다. 전통적인 의미의 대미·대남 억제력 확보뿐만 아니라 대만 등에서 한반도 주변 사태 발생시 전쟁의 불뚱이 자신에게까지 튀지 않도록 “전쟁 억제력”을 확보해야 한다는 강박관념이 강해지고 있는 것이다. 즉, 미중 전략경쟁이 격화되면서 북핵문제가 ‘한미일 대 북한’이라는 전통적인 구도를 넘어서고 있는 것이다.

이러한 북한의 전략적 변화가 의미하는 바는 엄중하다. 먼저 대북 정책의 목표와 수단이 더 이상 유효하기 힘들어졌다. 한미일의 대북 정책의 핵심적이고 궁극적인 목표는 한반도 비핵화이다. 그리고 한미일과의 관계 정상화는 비핵화의 핵심적인 상응조치였다. 북한이 이를 간절히 바랐기에 가능한 구도였다. 그런데 북한이 이러한 외교적 목표를 거의 접었다는 것은 대북정책의 핵심적인 지렛대가 사라질 위기에 처했다는 것을 의미한다. 대북 지원이나 경제협력, 그리고 제재 완화 및 해제를 지렛대로 삼아 북한의 핵포기를 유도하겠다는 접근 역시 유효기간이 지났다. 북한은 외부의 지원 없이, 또 제재를 자력갱생과 자급자족을 실현할 수 있는 “좋은 기회”로 여기면서 경제문제 해결에 매진하고 있기 때문이다.

이러한 분석을 뒷받침하듯 북한은 2022년 9월 8일 최고인민회의 법령으로 「조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여」를 채택했다. 이 자리에서 김정은은 핵정책을 법제화함으로써 “핵보유국으로서의 우리 국가의 지위가 불가역적인 것이 되었다”고 천명했다. 한국전쟁 이래 지속적으로 존재해 왔던 미국의 대북 핵위협과 더불어 북한의 핵무장도 사실상 ‘상수’가 된 것이다.<sup>379/</sup>

## (2) 윤석열 정부의 북핵 대응 방안

윤석열 정부의 북핵문제에 대한 접근은 대통령직 인수위원회가 작성한 국정과제에 대략적인 방향과 기초가 담겨 있다. “북한의 완전하고 검증가능한 비핵화를 통해 한반도에 지속가능한 평화 구현”을 목표로 제시하면서 “한미 간 긴밀한 조율 하에 예측가능한 비핵화 로드맵을 제시하고” “북한 비핵화 실질적 진전시 평화협정 협상”을 추진하겠다는 것이다. 또 “강력하고 실효적인 대북제재 유지와 안보리 결의의 철저한 이행 확보를 위한” 국제 공조를 강화하고 “북한의 비핵화 진전 시 국제사회와 함께 대북 경제·개발 협력 구상 추진”하겠다는 뜻도 밝혔다. 아울러 판문점이나 워싱턴에 남북미 연락사무소를 설치해 3자 간 안보대화채널의 제도화도 추진하기로 했다.<sup>380/</sup>

동시에 윤석열 정부는 한미동맹 강화와 3축체계 확보 등을 통해 “북한의 핵·미사일 위협에 대한 실질적 대응 능력을 획기적으로 보강하고 북한의 핵·미사일 사용을 억제”하겠다는 뜻도 분명히 하고 있다.

**표 VII-1 윤석열 정부의 한국형 3축체계**

|                |                                                                                                                                                                          |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kill Chain     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 북 핵·미사일의 사용 징후가 명백한 경우 자위권 차원의 강력한 군사적 대응 개념·계획 발전과 능력 확보</li> <li>• 북 핵·미사일 위협의 근원 제거가 가능한 군사적 초격차 기술과 무기체계 연구개발 추진</li> </ul> |
| 다층 미사일 방어체계    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 북 미사일 위협에 적시 대응하기 위한 다층방어 개념 및 체계 발전과 기술도약적 무기개발 추진</li> </ul>                                                                  |
| 압도적 대량 응징보복 능력 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 북 핵·미사일 사용 억제방안 발전 및 북 전쟁지도부와 핵심시설에 대한 고위력·초정밀 타격 능력 확충</li> </ul>                                                              |

출처: 제20대 대통령직인수위원회, “윤석열정부 110대 국정과제,” 2022.5., p. 176, <<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=39973>> (검색일: 2022.9.28.).

379/ 정옥식, “미핵-북핵 맞선 한반도 ‘공포의 균형’... 미소 냉전 때보다 불안정,” 『한겨레신문』, 2022.9.26., <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/1060093.html>> (검색일: 2022.9.28.).

380/ 제20대 대통령직인수위원회, “윤석열정부 110대 국정과제,” 2022.5., p. 159, <<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=39973>> (검색일: 2022.10.6.).

‘한국형 3축체계’는 박근혜 정부 때 처음 나왔었고, 문재인 정부는 ‘3축체계’를 “핵·대량살상무기 대응체계”로 용어를 변경한 바 있다. 이에 따라 윤석열 정부의 3축체계는 박근혜 정부 때의 용어가 부활된 것이다. 동시에 윤석열 정부는 “3축체계를 중심으로 북한의 핵, 미사일을 실질적으로 무력화할 수 있는 대책을 임기 내에 강구해 나갈 수 있도록 하겠다”는 의지를 밝히고 있다.<sup>381/</sup>

윤석열 정부는 취임 이후에는 한미연합훈련을 통합·확대하고 탄도미사일방어체계(Missile Defense: MD)를 매개로 하는 한미일 군사훈련 확대 및 미국의 전략자산 전개도 추진하기로 했다. 또 미국의 핵우산 제공을 제도화하기 위해 확장억제전략협의체(Extended Deterrence Strategy and Consultation Group: EDSCG)도 개최하기로 했다. 특히 정부는 2008년부터 2017년까지 실시되었던 ‘을지 프리덤 가디언(Ulchi Freedom Guardian)’을 ‘을지 프리덤 쉴드(Ulchi Freedom Shield)’로 명칭을 바꿔 2022년 하반기부터 실시하고 있다. 문재인 정부 때 연합지휘소훈련으로 축소되었던 것을 “정상화”한다는 취지이다. 이 훈련에는 연합 항모 강습단 훈련, 연합 상륙 훈련, 연합 육군 야외 기동 훈련, 연합 해상 초계 작전, 연합 공군 쌍매 훈련 등이 포함된다.

아울러 윤 정부는 5월 10일 취임사 및 광복절 경축사를 계기로 ‘담대한 구상’을 공론화하고 있다. 북한의 실질적인 비핵화 조치를 전제로 “대북 경제협력”과 “안전보장 방안”을 마련하겠다는 것이다. 정부는 북한이 비핵화를 선택하면 경제발전을 크게 돕겠다는 기조를 분명히 하고 있다. 바이든 행정부도 이에 대한 지지 의사를 밝혔다. 이는 북한이 경제적으로 매우 어려운 만큼(혹은 어려울 것으로 추정

381/ 김연정, “안보실 “3축 체계 중심 北 핵·미사일 무력화 대책 임기내 강구”, 『연합뉴스』, 2022.6.8., <[https://www.yna.co.kr/view/AKR20220608027051001?section=politics/all&site=major\\_news02](https://www.yna.co.kr/view/AKR20220608027051001?section=politics/all&site=major_news02)> (검색일: 2022.9.28.).

되는 만큼), 경제지원과 협력을 비핵화와 연계하면 효과가 있을 것이라는 기대를 깔고 있다. 윤 정부는 담대한 계획이 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000’의 재탕이라는 비판을 의식했는지, 대북 안전 보장 방안도 강조하고 있다. 이와 관련해 권영세 통일부 장관은 “이번 담대한 계획의 특징은 경제적인 조치 외에 북한이 핵개발하는 근거로 삼는 ‘안보 우려’까지 우리가 ‘어드레스(해결)’ 한다는 것이 주목할 만하다고 판단한다”고 강조했다.<sup>382/</sup>

하지만 북한은 담대한 구상을 일축하면서 핵정책을 법령화했다. 그러자 한미도 대북 압박과 위협의 수준을 높이고 있다. 9월 16일 고위급 확장억제전략협의체(EDSCG) 회의에선 “북한의 새로운 핵정책 법령 채택을 포함하여 북한이 핵사용과 관련하여 긴장을 고조시키고 안정을 저해하는 메시지를 발신하는 데 대해 심각한 우려를 표명”하면서 “북한의 어떠한 핵 공격도 압도적이며 결정적인 대응에 직면하게 될 것이라는 점을 명확히 했다.” 이를 위해 “미국은 핵, 재래식, 미사일 방어(MD) 및 진전된 비핵능력 등 모든 범주의 군사적 능력을 활용”한다는 입장도 밝혔다.<sup>383/</sup> 이를 과시하듯 핵추진 항공모함을 비롯한 전략자산의 한반도 안팎 전개도 찾아지고 있고 한미, 한미일 군사훈련도 강화되고 있다.

### (3) 분석의 종합

윤석열 정부는 한반도 평화·비핵 체제의 전망이 가장 어두울 때 출범했다. 남북·북미 대화의 부재는 장기화되고 북한의 전략적 변화

---

382/ 이혜원, “尹 “北 비핵화 수용시 제시할 ‘담대한 제안’ 준비하라.” 『동아일보』, 2022.7.22., <<https://www.donga.com/news/article/all/20220722/114588095/2>> (검색일: 2022.9.28.).

383/ 정옥식, “미핵-북핵 맞선 한반도 ‘공포의 균형’... 미소 냉전 때보다 불안정,” 『한겨레신문』, 2022.9.26., <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/1060093.html>> (검색일: 2022.9.28.).

는 확연해지고 있다는 점은 앞서 지적했다. 이에 더해 미국의 대북 정책 우선순위도 미중 전략경쟁의 격화와 우크라이나 전쟁의 장기화로 크게 떨어진 상황이다. 설상가상으로 북한의 핵과 미사일 능력도 강해지고 있고 핵 교리 역시 공세적으로 바뀌고 있다. 이러한 점들을 종합해볼 때, 윤석열 정부는 북한의 1993년 3월 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언 이후 북핵 해결에 가장 어려운 조건과 환경에 처해 있다.

이러한 양상을 보여주듯, 윤 정부 출범 이후 한반도 정세는 악화 일로를 걷고 있다. 한미의 대화 제의에 불응하고 있는 북한은 첨예한 군비경쟁과 안보딜레마도 불사하겠다는 입장을 분명히 하고 있다. 7월 27일 김정은의 연설은 이를 거듭 확인해준다. 그는 윤석열 대통령이 언급했던 선제타격론을 맹렬히 비난하면서 “그러한 위험한 시도는 즉시 강력한 힘에 의해 응징될 것이며 윤석열 정권과 그의 군대는 전멸될 것”이라고 위협했다. 또 윤 정부의 ‘한국형 3축체계’를 조롱하면서 “남조선은 결단코 우리에게 비한 군사적 열세를 숙명적인 것으로 감수하지 않을 수 없을 것”이라고 자신했다. 미국을 겨냥해 한미연합훈련에 대한 비난도 이어갔다. 미국이 북한의 군사활동은 ‘도발’이나 ‘위협’이라고 비난하면서 남한과는 대규모 연합훈련을 벌이는 “이중적 행태”를 보이고 있다는 것이다.<sup>384/</sup> 또 북한은 윤 정부가 내놓은 ‘담대한 구상’에 대해서는 조롱과 막말을 앞세워 거부 의사를 분명히 했다.

이처럼 최근 한반도 정세는 대화는 실종되고 억제는 난무하는 상황이 계속되고 있다. 대북정책의 맥락에서 볼 때, 가장 큰 엇박자는 북한은 크게 달라졌는데, 한미는 과거의 북한을 상대하려고 한다는

384/ 이승현, “김정은, “윤 정부의 ‘추태와 객기’, 더 이상 봐줄 수만은 없다”, 『통일뉴스』, 2022.7.28., <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=205739>> (검색일: 2022.9.28.).

데에 있다. 두 가지 측면에서 특히 그러하다. 하나는 북한의 핵과 미사일 활동을 여전히 ‘관심 끌기’ 차원에서 분석하는 경향이다.<sup>385/</sup> 하지만 제8차 당대회를 거치면서 북한의 핵과 미사일 프로그램은 외교적 성격보다는 전력화 자체에 초점이 맞춰져 있다.<sup>386/</sup> 핵정책의 법제화는 그 결정판에 해당된다.

또 하나는 북한이 핵무장을 고집하면 제제를 통해 경제적 압박을 가하고 비핵화를 선택해 실질적인 비핵화 조치에 나서면 북한의 경제발전을 지원하고 경제협력을 확대하겠다는 접근이다. 그러나 북한을 ‘지원의 대상(당근)’이나 ‘제재의 대상(채찍)’으로 간주하면서 북한의 핵포기를 유도하겠다는 접근의 한계도 분명해진 상황이다. 한미일은 북한의 핵무장과 경제발전이 양립할 수 없다고 확신하고 있지만, 북한은 병진이 가능하다고 자신하고 있다. 이 근본적인 차이를 인식하는 것이 매우 중요하다.

윤 정부의 담대한 구상의 엇박자도 짚어볼 필요가 있다. 문재인 정부의 평화프로세스가 실패한 가장 큰 원인 가운데 하나는 대북정책과 국방정책 사이의 모순에 있었다. 그런데 윤 정부는 한편으로는 담대한 계획에 북한의 안보상의 우려를 해소할 수 있는 방안도 포함되어 있다고 하면서, 다른 한편으로는 3축체계 구축에 박차를 가하면서 북한의 강력한 반발을 초래할 연합훈련의 확대·강화와 미국의 전략자산 전개 강화도 도모하고 있다. 대북정책과 국방정책의 모순이 더 커지고 있는 셈이다.

---

385/ 정옥식, “악순환의 한반도, 대화 시작하려면 한미훈련 유예해야,” 『프레시안』, 2022.6.14., <<https://www.pressian.com/pages/articles/2022061410232911311>> (검색일: 2022.10.12.).

386/ 위의 글.

## 나. 향후 전망과 과제

본 보고서에서 근미래로 삼고 있는 향후 2~3년 동안의 한반도 정세는 ‘강 대 강’으로 흐를 가능성이 매우 높다. 2022년 9월 하순과 10월 초에 있었던 악순환은 이러한 전망을 뒷받침해 주고 있다. 한미와 한미일은 대북 억제 강화를 이유로 9월 하순과 10월 초에 동해에서 연합훈련을 실시했다. 그러자 북한은 9월 말과 10월 초 일주일 사이에 네 차례나 미사일을 시험 발사했다. 이에 맞서 남한도 10월 1일 국군의 날을 맞아 세계 최대 탄두 중량을 탑재한 것으로 알려진 고위력 현무 미사일의 발사 장면을 공개했다.<sup>387/</sup>

윤석열 대통령도 국군의 날 기념사에서 강력한 대북 의지를 천명했다. “북한이 핵무기 사용을 기도한다면 한미동맹과 우리 군의 결연하고 압도적인 대응에 직면하게 될 것”이라며, “한미연합훈련을 보다 강화”하고 “미국 전략자산의 적시적 전개를 포함한 확장억제 실행력을 더욱 강화”해 “행동하는 동맹을 구현해 나갈 것”이라고 말했다. 아울러 “북한의 핵과 미사일 위협을 압도할 수 있는 한국형 3축체계를 조속히 구축”하겠다는 의지도 거듭 천명했다.<sup>388/</sup> 바이든 행정부도 북한의 공세적인 핵정책 법령화를 계기로 전략자산 전개와 한미연합훈련 강화뿐만 아니라 한미일 군사협력 강화를 도모하고 있다.

이러한 상황 전개는 한반도가 평화·비핵 체제는 고사하고 불가역적인 핵시대로 접어드는 것이 아닌가 하는 강한 우려를 낳고 있다. 설

387/ 김지현, “北탄도탄 도발에 ‘괴물’ 현무 미사일로 맞불…콜드 론치 적용,” 『연합뉴스』, 2022.10.1., <[https://www.yna.co.kr/view/AKR20221001040800504?section=politics/all&site=major\\_news01](https://www.yna.co.kr/view/AKR20221001040800504?section=politics/all&site=major_news01)> (검색일: 2022.10.2.).

388/ 배지현·성연철, “윤 대통령 “한미 연합훈련 강화, 북 도발 강력 대응할 것,” 『한겨레신문』, 2022.10.1., <[https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/1060943.html?\\_fr=mt2](https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/1060943.html?_fr=mt2)> (검색일: 2022.10.2.).

상가상으로 한반도 정세에 직간접적인 영향을 주는 국제정세도 심상치 않다. 러시아가 우크라이나 동남부 네 곳을 병합하고 서방의 지원을 받은 우크라이나가 빼앗긴 영토 수복전에 나서면서 우크라이나 전쟁은 확전의 위험에 처해 있다. 또 미중 전략경쟁도 격화될 가능성이 높다. 특히 2024년 1월에는 대만 총통 선거가 예정되어 있는데, 이 선거를 둘러싼 미국-중국-대만 사이의 신경전도 치열해질 전망이다. 이처럼 국제정세의 불확실성과 위험이 커지면, 미국의 대북정책의 우선순위는 더욱 떨어질 공산이 크고 중국과 러시아도 핵 비확산보다는 세력균형의 관점에서 북핵문제를 바라볼 가능성이 높아진다. 제1부에서 자세히 다뤘듯이, 이러한 추세가 계속되면 ‘한미일 대 북중러’의 대결구도가 고착화될 위험도 커진다.

향후 한반도 정세에 있어서 트럼프의 귀환 여부도 중대 변수의 하나라고 할 수 있다. 그가 2024년 11월 미국 대선에 출마해 당선될 경우 한미동맹과 대북정책에도 큰 변화가 일어날 수 있기 때문이다. 변화의 방향은 양 극단을 오고갈 수 있다. 북한을 상대로 전쟁불사론을 포함한 최대의 압박에 다시 나설 수도 있고, 김정은과의 담판에 다시 나설 수도 있다. 이에 따라 ‘트럼프 변수’는 그의 대선 출마 및 당선 여부에 따라 중요한 추후 연구 과제에 해당된다고 할 수 있다.

한반도 평화·비핵 체제의 관점에서 볼 때, 2023년은 특기할 만한 해이다. 3월이면 북한이 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 선언해 이른바 ‘북핵문제’가 본격적으로 대두된 지 30년째가 되고, 7월이면 「정전협정」 체결 70년째를 맞이하기 때문이다. 물론 한반도 정세에 이러한 ‘꺾어지는 해’가 각별한 의미를 지닌다고 보긴 어렵다. 동시에 과거를 성찰하고 현재를 냉정하게 진단하며 미래를 제대로 설계할 수 있는 기회는 부여하고 있다. 오늘날 한반도 평화·비핵 체제는 안팎으로부터 거센 도전에 직면해 있지만, 이럴 때일수록 기회적 요인

과 요소를 찾아 한반도 평화·비핵 체제의 전망과 희망을 되살릴 수 있는 노력이 절실히 요구된다.

단기적 과제로서의 ‘북핵 동결’과 평화협정 협상 개시를 목표로 삼을 필요가 있다. 이와 관련해 바이든 행정부 출범 이후 적어도 해법엔 있어서 남북미 3자 사이에 공통분모가 생기고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 앞서 설명한 것처럼 2018~2019년 한반도 비핵·평화협상이 실패하는 데에는 미국의 ‘빅딜론’과 북한의 ‘단계적 해법’ 사이의 간극이 너무나도 컸던 것이 주효했다. 그런데 바이든 행정부는 물론이고 윤석열 정부도 단계적 해법의 불가피성을 인정하고 있다.

토니 블링컨은 미국 대선 직전인 2020년 9월 25일 언론 인터뷰에서 “단기적으로 북한의 완전한 비핵화를 달성하는 것이 희박하다는 엄연한 현실을 깨달을 필요가 있다”며, “우리가 취할 수 있는 현실적인 방식은 우선 군비통제에 착수하고 군축 프로세스는 시간을 가지고 이행하는 것”이라고 말했었다. 2021년 1월 19일 국무장관 인준 청문회에서는 “나는 시작하기 어려운 문제라는 것을 인정하면서 시작하겠다”며, ‘단계적 합의’도 검토 대상임을 밝혔다.<sup>389/</sup>

미국의 여러 싱크탱크도 비슷한 권고를 내놓았다. 한미경제연구소는 한반도 전문가 47명이 참여한 보고서를 통해 “작은 단계가 대북 외교를 재개하는데 최선의 길”이라고 강조했다. 비핵화를 장기적인 목표로 유지해야겠지만, “북한의 핵무기고나 사찰·검증 문제를 초기부터 과도하게 제기하면 협상이 실패할 것”이라고 본 것이다.<sup>390/</sup> 38North 역시 “비핵화 목표를 유지하되, 단기적으로는 북한

389/ 정옥식, “단계적 해법과 민생 중시, 김정은과 바이든의 교집합은 있다,” 『프레시안』, 2021.1.22., <<https://www.pressian.com/pages/articles/2021012117510447778>> (검색일: 2022.10.12.).

390/ The Korea Economic Institute of America, “The Vision Group on U.S.-ROK Relations: Insights and Recommendations,” January 11, 2021, <<https://keia.org/publication/u-s-rok-relations-insights-and-recommendations/>> (Accessed September 27, 2022).

의 핵과 미사일 능력의 제한을 확보할 수 있는 보다 현실적인 방식을 취해야 한다”고 권고했다.<sup>391/</sup> 클린턴과 오바마 행정부 때에 대북정책 관련 고위직을 지낸 로버트 아인혼(Robert Einhorn)도 “단계적 접근”이 훨씬 유용하다고 강조했다.<sup>392/</sup>

바이든 행정부 안팎의 이러한 기류를 고려할 때, 협상 재개 시 미국의 대북정책 방향은 북한의 핵능력을 ‘동결 → 감축 → 폐기’로 나누어 접근하는 방안이 유력하다고 할 수 있다. 바이든 행정부가 광범위한 논의를 거쳐 2021년 5월에 발표한 대북정책은 “조정되고(calibrated) 실용적이며(pragmatic) 유연한(flexible) 접근”을 통해 한반도의 완전한 비핵화라는 최종 결과에 도달하겠다는 것인데, 이는 단계적 접근을 기조로 삼겠다는 뜻을 내포하고 있다.

윤석열 정부가 2022년 8월 중순에 내놓은 ‘대담한 구상’도 흡사한 내용을 품고 있다. 북핵 해결을 ‘동결 → 신고 → 사찰 → 폐기’로 나누어 접근하고 각 단계마다 경제적·안보적 상응조치를 제공할 뜻을 밝힌 것이다.

이러한 한미의 비핵화 접근은 북한이 북미정상회담 과정에서 주장했던 ‘단계적 방식’과도 유사한 측면이 있다.<sup>393/</sup> 특히 동결에선 접점을 찾을 수 있다. 북한은 2018~2019년에 핵실험과 장거리 로켓 발사 중지와 영변 핵시설 폐기에 나설 뜻을 밝히면서 제재 완화를 골자로 한 상응조치를 요구한 바 있다. 그런데 핵실험과

---

391/ “A Principled US Diplomatic Strategy Toward North Korea,” *38 North*, February 21, 2021, <<https://www.38north.org/2021/02/a-principled-us-diplomatic-strategy-toward-north-korea/>> (Accessed September 27, 2022).

392/ Robert Einhorn, “The North Korea Policy Review: Key Choices Facing the Biden Administration,” *38 North*, March 26, 2021, <<https://www.38north.org/2021/03/the-north-korea-policy-review-key-choices-facing-the-biden-administration/>> (Accessed September 28, 2022).

393/ 정옥식, “북한 당대회 이후 대응전략: 한반도 비핵지대화와 신평화 로드맵,” (한반도 평화 새로운 시작을 위하여!: 한반도 평화프로세스 회복과 지속가능한 평화를 위한 온라인 토론회, 2021.1.22.), p. 51.

장거리 로켓 발사 중지는 ‘질적’ 핵능력 증강의 동결을, 핵물질 생산의 본거지인 영변 핵시설 폐기는 ‘양적’ 핵능력 증강의 동결을 의미한다고 할 수 있다.

윤석열 정부는 이러한 유망한 요소에 주목해 2024년 11월 미국 대선 이전에 동결을 골자로 하는 협상 타결과 실질적 진전을 이뤄내는 것을 목표로 삼아야 한다. 이를 위해 두 가지를 제안하고자 한다. 하나는 북핵 동결과 이에 대한 상응 조치를 담은 ‘한미 공동의 제안’을 만드는 것이다. 한미 공동의 제안은 한미 간의 엇박자를 사전에 차단하는 효과를 지니면서도 북한의 수용성을 높일 수 있는 효과가 있다. 공동의 제안에 북한 측에 요구할 내용으로는 ▲핵실험과 모든 종류의 탄도미사일 시험 발사 중지 ▲영변 핵시설의 완전하고도 검증 가능한 폐기 ▲풍계리 핵실험장 영구 폐쇄 등을 검토할 수 있을 것이다. 이에 대한 상응 조치로는 ▲북한의 민생·보건의료·기후변화 관련 제재의 유예와 완화 ▲전구급(戰區級) 한미연합훈련 및 미국의 전략자산 전개 유예 ▲「정전협정」을 평화협정으로 전환하기 위한 남북미중 4자 평화협상 개시 등을 고려할 수 있을 것이다.

또 하나는 2023년 3월, 혹은 8월로 예정된 대규모 한미연합훈련 유예를 선언하면서 ‘한미 공동의 제안’을 논의하기 위한 대화를 북한에 제의하는 것이다. 대화 형식은 대북 특사 파견, 남북, 북미, 남북미, 남북미중 등 다양한 형태를 고려해 볼 수 있다. 중요한 것은 상기한 동결과 한미 공동의 제안을 현실화하기 위해서는 북한과의 대화 재개가 필수라는 것이다. 대규모 한미연합훈련 유예 선언은 대화 재개를 위해 한미가 선택할 수 있는 거의 유일한 카드이다.

동결이 단기적으로 당면한 과제이자 목표라면 한반도 평화·비핵 체제의 본격 추진과 실현은 중장기적 과제라고 할 수 있다. 특히 동결 단계의 합의와 이행이 다음 단계로 이어질 수 있는 디딤돌을 놓는 작업을 포함하는 것이 매우 중요하다. 한미 공동의 제안에 한반도

평화협정 협상 개시를 제안한 것도 이러한 맥락에서 나온 것이다. 동결 단계가 성공적으로 합의·이행된다면 다음 단계는 북핵 해결의 핵심인 핵물질과 핵무기의 신고와 검증 문제가 될 것이다. 그런데 북한은 이 단계의 논의가 본격화되면 한반도는 아직 “교전 상태”에 있다는 점을 들어 핵무기 신고와 검증에 매우 예민한 반응을 보일 것이다. 이는 거꾸로 교전 상태의 종식, 즉 평화협정 논의를 본격화 하면 신고와 검증 문제 해결에 있어서도 돌파구를 찾을 수 있다는 것을 의미한다.

한반도 평화·비핵 체제 추진과 실현을 위해 두 가지의 연구 및 정책 검토가 중요하다. 하나는 한반도 평화협정의 내용과 목표, 그리고 추진·이행 방안이고, 또 하나는 한반도 비핵화의 정의와 목표에 대한 합의 방안이다.<sup>394/</sup> 한반도 평화협정과 관련해선 기존 연구들이 많이 있다는 점에서 이를 변화된 현실과 미래지향적인 관점을 담아 수정·보완하려는 노력이 요구된다.

한반도 평화체제에 대한 연구에 비해 비핵화의 정의와 목표를 둘러싼 당사자들 사이의 동상이몽도 크고 대안적인 연구와 공론화도 부진한 현실이다. 이러한 현실을 반영하듯 미국과 러시아의 전직 관료들과 전문가들이 대거 참여해 33개월의 논의를 거쳐 2021년 7월에 발표한 보고서에는 “당사자들이 한반도 비핵화라는 용어를 같은 방식으로 해석하지 않는다”는 지적이 담겼다. 그러면서 “협상의 당면 목표 가운데 하나는 ‘한반도 비핵화’가 정확히 무엇을 의미하는지에 대한 합의된 정의를 만들어내는 것이 되어야 한다”고 권고했다.<sup>395/</sup>

394/ 한반도의 정의와 목표로 비핵무기시대(비핵시대)를 검토할 것을 제안한 내용은 다음 책 참고. 정옥식, 『한반도의 길, 왜 비핵시대인가?』, pp. 153~175; 정옥식, 『한반도 평화, 새로운 시작을 위한 조건』 (서울: 유리창, 2021), pp. 187~199.

395/ Center for Energy and Security Studies, “DPRK Strategic Capabilities and Security on the Korean Peninsula: Looking Ahead,” July 2021, p. 74.

한반도 비핵화에 대한 합의된 정의와 목표를 추진하기 위해서는 가장 기본적인 용어부터 통일할 필요가 있다. 바이든 행정부는 초기에 “북한의 비핵화”나 “완전하고 검증가능하며 불가역적인 비핵화(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement: CVID)”를 사용하다가 2021년 5월 한미정상회담을 전후해서는 “한반도 비핵화”, 혹은 “한반도의 완전한 비핵화”라는 표현으로 공식화했다.<sup>396/</sup> 이에 반해 윤석열 정부는 “북한의 비핵화”나 “CVID”를 주로 사용하고 있다. 이러한 표현상의 혼선은 전혀 실용적이지 못하다. 이에 따라 한미가 협의를 거쳐 ‘한반도 비핵화’를 공식 용어로 사용하는 것을 제안한다.

한편 미국의 고위 관료는 2021년 5월 19일에 ‘한반도 비핵화의 정의가 무엇이냐’는 질문에 “그건 분명하다. 한반도의 전체 지역을 핵 없는 환경으로 만드는 것”이라고 답했다.<sup>397/</sup> 이러한 발언은 두 가지 측면에서 주목할 가치가 있다. 하나는 트럼프 행정부나 일본 정부가 비핵화의 대상에 생화학무기 및 모든 종류의 탄도미사일도 포함시킨 반면에 이 관료는 핵에 초점을 맞췄다는 것이다. 또 하나는 핵 없는 지대를 한반도 전체로 언급했다는 점이다. 이 부분 역시 한미가 긴밀히 협의해 공동의 제안에 그 취지를 담는 작업의 기초가 될 수 있다.

396/ 유신모, “비핵화 개념을 둘러싼 북·미의 용어 전쟁 30년... ‘한반도비핵화’가 뜻하는 것은,” 『경향신문』, 2021.3.29., <<https://www.khan.co.kr/politics/defense-diplomacy/article/202103291604001>> (검색일: 2022.9.29.).

397/ The White House, “Background Press Call by A Senior Administration Official on the Official Working Visit of the Republic of Korea,” May 19, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/05/20/background-press-call-by-a-senior-administration-official-on-the-official-working-visit-of-the-republic-of-korea>> (Accessed September 28, 2022).

## VIII. 한반도 재래식 군비통제

장철운(통일연구원)

KINU

KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION

## 한반도 재래식 군비통제

문재인 정부 시기인 2017~2022년, 남북한 사이의 군사적 관계는 기본적으로 이전의 다른 시기와 마찬가지로 경쟁의 맥락으로 이해할 수 있을 것이다. 그러나 이렇게만 단정하기는 어려울 것이다. 왜냐하면 이른바 ‘한반도 평화의 봄’ 국면에서 남북한 간 군사적 관계는 ‘협력’이라고 표현될 수 있을 정도의 성과를 거뒀기 때문이다. 이는 문재인 정부 시기의 남북한 간 군사적 관계가 이전 시기와는 뚜렷하게 구별되는 지점이라고 할 수 있다. 윤석열 대통령도 2022년 광복절 경축사와 취임 100일 기자회견 등에서 ‘담대한 구상’의 일환으로 남북한 간 재래식 무기체제 군축 논의 추진 가능성을 언급하기도 했다. 이러한 배경 하에서 여기에서는 앞선 논의 내용과의 중복을 최대한 피하는 가운데 먼저 문재인 정부 시기 이뤄진 남북한 간 군사적 경쟁과 협력의 현황을 정리한 뒤 비판적으로 평가하고자 한다. 그리고 이러한 내용을 바탕으로 재래식 군사력 부문을 중심으로 한반도 군비통제와 관련한 근미래를 전망하고, 향후 과제를 제시하고자 한다.

## 1. 남북한 군사적 경쟁·협력의 현황과 평가

### 가. 남북한 간 군사적 경쟁 현황과 평가

#### (1) 남북한 간 군사적 경쟁 현황

문재인 정부가 출범한 2017년은 북한이 핵·미사일 능력 고도화를 매우 강력하게 추진하던 시기였다. 이에 대응하기 위해 문재인 정부도 첨단 재래식 군사력과 지대지 미사일 전력을 강화하는 방향에서 군비증강을 추진했다. 다음 <표 VIII-1>에서 보는 바와 같이, 2017년부터 2022년까지 육군에서는 병력과 구형 전차 및 장갑차가 감소하는 대신 비교적 신형인 K2 전차와 포병 전력, 공격형 헬기 전력이 대폭 증강됐으며, 해군에서도 잠수함 전력이 크게 강화된 사실을 확인할 수 있다. 남한의 재래식 군사력 증강과 관련해 가장 두드러지는 부문은 공군이다. 구형 전폭기인 F-4E 전폭기가 감소하는 대신 남한이 독자 개발·생산하는 FA-50 경공격기와 스텔스 기능을 갖춘 F-35A, 최첨단 고고도 무인정찰기인 글로벌 호크 4대 도입이 눈에 띈다.

남한의 이러한 첨단 재래식 전력 증강은 우선 세계적인 ‘군사혁신(Revolution in Military Affairs: RMA)’ 추세에 부합하는 것이라고 할 수 있다. 미국 등 강대국에서 이뤄지는 군사혁신의 핵심적인 내용은 과학기술의 발전을 바탕으로 첨단 재래식 무기체계를 강화함으로써 단위 부대의 전체적인 전투력을 향상하는 동시에 기민하지 못했던 대규모 단위 부대를 보다 소규모로 재편하며 신속한 기동력을 갖추는 등을 통해 전쟁 수행방식 자체를 완전히 새롭게 변화시키는 것이라고 할 수 있다.<sup>398/</sup> 이와 함께 문재인 정부 시기 이뤄진 남한의 첨단 재래식 전력의 증강은 세계에서 가장 빠른 속도로 이뤄

지는 저출산·고령화에 따른 이른바 ‘인구절벽’ 문제와도 연결돼 있다. 징병제를 유지하는 상황에서 징집 대상의 급격한 감소는 상비 병력의 감소로 이어질 수밖에 없으며, 이에 대처하기 위한 방편으로 병력 감소에 상응하거나 이를 뛰어넘을 만큼에 해당하는 무기체계의 질적 증강을 추진한 것이다.

표 VIII-1 남한의 군사력 변화: 2017년과 2022년 비교

| 구분   |        |          |         | 2017년    | 2022년     | 증감        |
|------|--------|----------|---------|----------|-----------|-----------|
| 총 병력 |        |          |         | 630,000명 | 555,000명  | ▽ 75,000명 |
| 육군   | 병력     |          |         | 495,000명 | 420,000명  | ▽ 75,000명 |
|      | 군단급 부대 |          |         | 11개      | 9개        | ▽ 2개      |
|      | 주요 장비  | 전차       | K1 계열   | 1,484대   | 1,484대    | －         |
|      |        |          | K2      | 100대     | 150대      | ▲ 50대     |
|      |        |          | M48(A5) | 850대     | 400대      | ▽ 450대    |
|      |        | 장갑차      |         | 2,790대   | 2,490대    | ▽ 300대    |
|      |        | 포        |         | 11,038문+ | 12,128문 + | ▲ 1,090문  |
|      |        | SSM 발사대  |         | 30개      | 30개 +     | +         |
|      |        | 공격 헬기    |         | 64대      | 96대       | ▲ 32대     |
| 해군   | 병력     |          |         | 70,000명  | 70,000명   | －         |
|      | 주요 장비  | 잠수함      | 장보고－Ⅰ   | 9척       | 9척        | －         |
|      |        |          | 장보고－Ⅱ   | 5척       | 9척        | ▲ 4척      |
|      |        |          | 장보고－Ⅲ   | －        | 1척        | ▲ 1척      |
|      |        | 순양함(이지스) |         | 3척       | 3척        | －         |
|      |        | 구축함      |         | 6척       | 6척        | －         |
|      |        | 호위함      |         | 14척      | 13척       | ▽ 1척      |
|      |        | 상륙함      |         | 2척       | 2척        | －         |

398/ 오종택·신진, “무인항공기와 군사혁신(RMA),” 『국가전략』, 제27권 4호 (2021), pp. 129~132; 엄정식·설인효, “탈냉전기 군사혁신론과 오바마 행정부 시기 미 공군의 군사혁신,” 『국제문제연구』, 제12권 4호 (2012), pp. 30~35; 설인효, “군사혁신(RMA)의 전파와 미중 군사혁신 경쟁,” 『국제정치논총』, 제52권 3호 (2012), pp. 142~144 등 참고.

| 구분 |       |             | 2017년   | 2022년   | 증감    |
|----|-------|-------------|---------|---------|-------|
| 공군 | 병력    |             | 65,000명 | 65,000명 | —     |
|    | 주요 장비 | 전투기(F-5E/F) | 174대    | 174대    | —     |
|    |       | 전폭기         | F-4E    | 30대     | ▽ 40대 |
|    |       |             | F-15K   | 59대     | ▽ 1대  |
|    |       |             | KF-16   | 162대    | ▽ 1대  |
|    |       |             | FA-50   | 60대     | ▲ 40대 |
|    |       |             | F-35A   | 36대     | ▲ 36대 |
|    |       | 조기경보기       | 4대      | 4대      | —     |
|    |       | 정찰기         | 24대     | 24대     | —     |
|    |       | 글로벌호크       | —       | 4대      | ▲ 4대  |
|    | 수송기   |             | 38대     | 38대     | —     |

출처: IISS, *The Military Balance 2017* (Routledge: Taylor & Francis Group, 2017), pp. 306~310; IISS, *The Military Balance 2022* (Routledge: Taylor & Francis Group, 2022), pp. 283~286.

한편 문재인 정부가 추진한 남한의 재래식 군사력 증강은 미국이 보유한 한국군에 대한 전시작전통제권을 임기 내에 남한으로 전환하기 위해 추진한 조치이기도 했다. 과거 노무현 정부가 미국과 한국군에 대한 전시작전통제권 전환 시기 등에 합의했지만,<sup>399/</sup> 이명박 정부와 박근혜 정부를 지나며 ‘조건에 기초한 전환’으로 기조가 바뀌었다. 박근혜 정부는 미국과 2014년 10월 제46차 한미안보협의회의에서 ‘조건에 기초한 전환의 조속한 추진’에 합의했는데, 여기에서 ‘조건’은 ①연합방위 주도를 위해 필요한 군사적 능력 ②동맹의 포괄적인 북한 핵·미사일 위협 대응능력 ③안정적인 전작권 전환에 부합하는 한반도 및 역내 안보환경 등을 의미한다.<sup>400/</sup> 즉, 문재인 정부는 전시작전통제권 전환의 첫 번째 조건과 두 번째 조건을 충족시키기 위해 군사력을 강화한 측면이 있는 것이다.

399/ 이종석, 『칼날 위의 평화: 노무현 시대 통일외교안보 비망록』 (고양: 개마고원, 2014), pp. 141~143.

400/ 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』 (2018), p. 73.

북한의 핵·미사일 능력 고도화 추진 역시 남한의 재래식 군사력 질적 증강에 영향을 미쳤다. 북한은 2017년 핵·미사일 능력 고도화의 1단계 국면을 마무리하기 위해 다양한 사거리의 지대지 미사일을 총 24기나 시험 발사하고, 제6차 핵실험을 단행했다.<sup>401/</sup> 특히, 북한은 제5차 핵실험(2016.9.9.)을 단행한 지 약 1년 만인 2017년 9월 3일 제6차 핵실험을 단행했는데, 측정된 지진파의 규모로 역산해 추정된 위력이 50~250kt 정도로, 북한의 당시 주장처럼 수소탄에 버금갈 정도였다고 평가할 수 있다.<sup>402/</sup> 또한 북한은 2017년 11월 29일 미국 본토를 타격할 수 있을 정도의 대륙간탄도미사일(ICBM)급으로 평가되는 ‘화성-15형’ 장거리 지대지 탄도미사일 시험 발사에 성공한 뒤 이른바 ‘국가 핵무력 완성’을 선언하기도 했다.

이후 2018년 북한의 평창 동계 올림픽 참가를 계기로 1년여에 걸쳐 이른바 ‘한반도 평화의 봄’ 국면이 이어지는 동안 북한은 추가적인 미사일 시험 발사 및 핵실험을 단행하지 않았다. 그렇지만 2019년 2월 베트남 하노이에서 열렸던 제2차 북미정상회담이 명시적 합의의 도출하지 못하고 종료된 이후 북한은 다시 핵·미사일 능력 고도화를 추진했다. 이에 더해 북한은 핵·미사일로 대표되는 비재래식 군사력뿐 아니라 재래식 군사력의 증강도 지속적으로 추진하는 것으로 보인다. 북한이 노동당 창건 75주년을 맞아 2020년 10월 10일 개최한 열병식은 북한의 핵·미사일 능력뿐 아니라 그동안 드러나지 않게 추진된 재래식 군사력 증강과 관련한 성과를 일정하게 과시한 것으로 평가된다.<sup>403/</sup> 김정은 위원장은 2021년 1월 개최한 제8차 노

401/ 미국 전략국제문제연구소 웹사이트 <<https://missilethreat.csis.org/country/dprk/>> (Accessed May 27, 2022) 참조.

402/ 장철운, “북한의 핵·미사일 과학기술 발전과 비핵화 프로세스 전망,” 『통일문제연구』, 제30권 2호 (2018), pp. 84~87.

403/ 장철운 외, 『한반도 군비경쟁과 평화정착』 (서울: 통일연구원, 2021), p. 23.

동당 대회에서 핵·미사일 능력의 고도화와 재래식 군사력의 첨단화·정예화를 지시하기도 했다.<sup>404/</sup>

그러나 아래 <표 VIII-2>에서도 확인할 수 있는 것처럼, 북한은 문재인 정부 시기 동안 비교적 제한적으로 재래식 군사력을 강화한 것으로 평가된다. 2017년부터 2022년까지 북한의 육군과 관련해서는 병력이 8만 명 정도, 포병 전력이 500문 가량 증강된 것이 눈에 띈다. 포병 전력과 관련해서는 구체적으로 2018년에 새로운 152mm 자주포(M-2018)가 식별되는 등 100여문이, 300mm 및 600mm 방사포가 새롭게 추가되는 등 방사포 400문이 각각 증강된 것으로 추정된다.<sup>405/</sup> 공군 부문에서는 전력 증강 여부를 판단하기 어렵고, 해군 부문에서는 비교적 작은 유고 및 연어급 잠수함이 10척 감소하는 대신 이보다는 크지만 여전히 작은 상어급 잠수함이 8척 증가하는 변화에 그쳤다.

표 VIII-2 북한의 군사력 변화: 2017년과 2022년 비교

| 구분   |       |       | 2017년      | 2022년      | 증감        |
|------|-------|-------|------------|------------|-----------|
| 총 병력 |       |       | 1,190,000명 | 1,280,000명 | ▲ 90,000명 |
| 전략군  | 병력    |       | —          | 10,000명    | ▲ 10,000명 |
|      | 주요 장비 | ICBM  | 6기 +       | 10기 +      | ▲ 4기      |
|      |       | IRBM  | —          | 10기 +      | ▲ 10기 +   |
|      |       | MRBM  | 약 10기      | 17기 +      | ▲ 7기      |
|      |       | SRBM  | 54기 +      | 69기 +      | ▲ 15기     |
|      |       | 순항미사일 | —          | 약간         | ▲ 약간      |

404/ “우리 식 사회주의 건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제8차 대회에서 하신 경애하는 김정은 동지의 보고에 대하여,” 『조선중앙통신』, 2021.1.9.

405/ IISS, *The Military Balance 2017* (Routledge: Taylor & Francis Group, 2017), p. 304; IISS, *The Military Balance 2022* (Routledge: Taylor & Francis Group, 2022), p. 281.

| 구분 |        |            | 2017년        | 2022년      | 증감        |       |
|----|--------|------------|--------------|------------|-----------|-------|
| 육군 | 병력     |            | 1,020,000명   | 1,100,000명 | ▲ 80,000명 |       |
|    | 군단급 부대 |            | 11개          | 11개        | －         |       |
|    | 주요 장비  | 전차         | 3,500대 +     | 3,500대 +   | －         |       |
|    |        | 경전차        | 560대 +       | 560대 +     | －         |       |
|    |        | 장갑차        | 2,500대 +     | 2,500대 +   | －         |       |
|    | 포      | 21,100문+   | 21,600문+     | ▲ 500문     |           |       |
| 해군 | 병력     |            | 60,000명      | 60,000명    | －         |       |
|    | 주요 장비  | 잠수함        | 신포(고래)급      | 1척         | 1척        | －     |
|    |        |            | 로미오급         | 20척        | 20척       | －     |
|    |        |            | 상어급          | 32척 +      | 약 40척     | ▲ 8척  |
|    |        |            | 유고·언어급       | 20척 +      | 약 10척 +   | ▽ 10척 |
|    |        | 호위함        | 2척           | 2척         | －         |       |
| 공군 | 병력     |            | 110,000명     | 110,000명   | －         |       |
|    | 주요 장비  | 폭격기(II-28) |              | 80대        | 80대       | －     |
|    |        | 전폭기        | MiG-15/17/19 | 207대       | 207대      | －     |
|    |        |            | MiG-21/23    | 206대       | 206대      | －     |
|    |        |            | MiG-29       | 18대 +      | 18대 +     | －     |
|    |        | 공격기(Su-25) |              | 34대        | 34대       | －     |
|    |        | 헬기         | 500D/E       | 80대        | 80대       | －     |
|    | 기타     |            | 206대         | 206대       | －         |       |

출처: IISS, *The Military Balance 2017* (Routledge: Taylor & Francis Group, 2017), pp. 303~306; IISS, *The Military Balance 2022* (Routledge: Taylor & Francis Group, 2022), pp. 280~282.

## (2) 남북한 간 군사적 경쟁 현황 평가

앞서 간략하게 살펴본 남북한 각각의 2017~2022년 군사력 증강 현황은 1980~1990년대 이후 지속되는 ‘남북한 간 비대칭적 군비경쟁’의 맥락에서 평가할 수 있다.<sup>406/</sup> 남북한 간 비대칭적 군비경쟁의 맥락이란 재래식 군사력과 관련해 남한의 질적 우위가 북한의 양적 우위와 비대

<sup>406/</sup> 함택영, “핵무력과 경제건설의 딜레마,” 장달중 편, 『현대 북한학 강의』 (서울: 사회평론, 2013), pp. 211~222.

칭적으로 균형을 이루는 가운데 경쟁 양상이 지속되고 있다는 의미이다.<sup>407/</sup> 앞서 살펴본 것처럼, 2017~2022년 북한의 육군 병력 및 포병 전력 증강에 대해 남한이 대칭적으로 대응하려면 병력과 포병 전력을 강화해야 하지만 남한은 그렇게 하지 않았다. 문재인 정부는 포병 전력을 일정하게 증강하는 동시에 북한의 기갑 전력에 대응하기 위해 공격형 헬기 전력을 강화하고, 육군보다 전쟁의 승패에 더욱 막대한 영향을 미치는 공군 부문에서 첨단 전력을 강화하는 정책을 추진했다.

그런데 이러한 남한 재래식 군사력의 비대칭적 강화는 문재인 정부 들어 본격화된 것이 아니며, 문재인 정부 이전부터 남한 정부가 추진하던 군사력 강화 방향이라고 할 수 있다. 북한이 핵·미사일 개발을 본격적으로 추진하기 시작한 1980년대 또는 1990년대 이후 남한의 역대 정부는 남북한 간의 기존 합의인 「한반도 비핵화 공동 선언」을 유지하며 독자적 핵무장 및 미국 전술핵무기 재배치 등을 추진하지 않는 대신 미국이 제공하는 핵우산 및 확장억제력 제공 공약을 지속적으로 확인하고 이의 실행력을 강화하는 전략을 추진했다. 이와 함께 남한은 국제사회의 규제에서 상대적으로 자유로운 재래식 군사력 증강과 관련해 첨단무기체계를 획득하고,<sup>408/</sup> 미국과의 협상을 통해 미사일 관련 제한을 없애며 미사일 전력을 강화하는 방향의 정책을 추진했다.<sup>409/</sup> 문재인 정부의 군사력 증강 정

407/ 장철운 외, 『한반도 군비경쟁과 평화정착』, p. 131.

408/ 박근혜 정부는 “북한군의 대규모 재래식 전력에 대해서는 우리 군의 첨단전력을 선택과 집중을 통해 확보함으로써 대북 우위를 유지해 나갈 것”(강조점은 필자)이라고 밝히기도 했다. 국가안보실, 『희망의 새시대 국가안보전략』(서울: 국가안보실, 2014), p. 48.

409/ 남한의 독자적 미사일 개발을 미국이 규제하던 이른바 ‘한·미 미사일 지침’을 철폐하기 위한 남한의 노력은 김영삼 정부 이후부터 문재인 정부까지 일관되게 추진됐다고 할 수 있다. 관련 내용은 장철운, “남북한의 지대지 미사일 경쟁 연구: 결정요인 및 전력을 중심으로,” 북한대학원대학교 북한학과 박사학위논문, 2014, pp. 97~100, pp. 120~121 참고; 김강녕, “한미 미사일지침 해제의 경위·의미·과제,” 『한국과 국제사회』, 제5권 4호 (2021), pp. 66~73; 청와대, 『문재인정부 국정백서 17: 국방 - 평화를 뒷받침하는 강한 국방』(서울: 문화체육관광부, 2022), pp. 198~199 등 참고.

책도 이러한 기존의 맥락에서 크게 벗어나지 않는다고 할 수 있는 것이다.

북한 역시 1980년대 또는 1990년대 이후 구조적인 경제난이 만성적으로 지속되는 가운데 남한이 추진하는 재래식 전력 증강에 대칭적으로 대응하기 어려운 상황에서 핵·미사일이라는 비대칭 수단을 강화하는 방향의 정책을 추진했다. 미국이 남한에 제공하는 핵우산 또는 확장억제력을 북한은 자신들에 대한 핵위협으로 인식하고 있으며, 러시아나 중국이 미국에 대항해 북한에 핵우산이나 확장억제력을 제공하기가 쉽지 않은 상황은 북한이 독자적 핵개발 정책을 결정하고 이를 추진하는 데 상당한 영향을 미쳤다.<sup>410/</sup> 북한을 둘러싼 이러한 상황이 김정은 시대 들어서도 근본적으로 변화하지 않고 남북관계 경색이 지속되는 가운데 추진되는 남한의 첨단 재래식 전력 강화는 오히려 북한의 피포위 의식 강화에 영향을 미쳤고, 이러한 인식 하에서 김정은 체제는 핵·미사일 능력을 더욱 고도화했으며, 이에 따라 미국을 비롯한 국제사회의 대북제재가 더욱 강화되는 악순환이 반복된 것이다.

한편, 2022년까지 본격적으로 드러나지는 않고 있지만 2020~2021년부터는 기존의 남북한 간 비대칭적 군비경쟁이라는 맥락에서 일정하게 벗어나는 것처럼 보이는 전조가 북한에서 발견되고 있다. 이는 북한이 2020년 10월 10일 개최한 노동당 창건 75주년 열병식과 2021년 1월 개최된 제8차 노동당 대회에서 김정은 위원장이 한 연설에서 어느 정도 확인할 수 있다. 먼저, 2020년 열린 노동당 창

410/ 세바르드나제 당시 소련외상이 1990년 9월 평양을 방문해 한국과의 수교 방침을 북한에 통보한 것과 관련해 북한이 소련측에 전한 비망록에 따르면 “조·소 동맹이 유명무실하게 되며, 그렇게 될 경우 우리(북한)는 동맹관계에 의존했던 일부 무기도 자체로 마련하는 대책을 세우지 않을 수 없게 될 것”이라고 주장했다고 한다. 관련 내용은 임동원, 『피스메이커』 (서울: 중앙북스, 2008), pp. 188~189 참고.

건 75주년 열병식에서는 김일성광장이라는 개최 장소의 특성으로 인해 지상군 무기체계가 주로 선보였는데, 이전까지의 열병식에는 거의 등장하지 않았으며 남한의 첨단 재래식 무기체계와 직접 비교할 수는 없지만 이에 버금가는 것처럼 보이는 새로운 무기체계가 총 11종이나 등장했다.<sup>411/</sup> 열병식이 열린 지 약 3개월 뒤에 개최된 제8차 노동당 대회에서 김 위원장은 북한군을 ‘재래식 구조’에서 ‘첨단화·정예화된 군대’로 발전시켜야 한다며 “무장장비의 지능화, 정밀화, 무인화, 고성능화, 경량화 실현”을 목표로 제시했다.<sup>412/</sup>

이러한 목표를 실현하기 위해서는 상당한 재원이 투입돼야 할 것이다. 그러나 북한이 전반적인 국력, 특히 만성적인 어려움을 겪고 있는 경제력에 비해 매우 과도한 수준의 재래식 군사력을 유지하고 있다는 점을 감안한다면, 재래식 군사력의 첨단화·정예화가 어느 정도 실현돼 가시적 성과를 도출할 때까지는 결코 적지 않은 시간이 소요될 것으로 예상된다.<sup>413/</sup> 그럼에도 불구하고 분명한 점은 북한이 노동당 창건 75주년 열병식과 김정은 위원장의 제8차 노동당 대회 연설을 통해 핵·미사일 능력 고도화뿐 아니라 재래식 군사력의 질적 강화를 도모하겠다고 천명했다는 점이다. 이는 1980년대 또는 1990년대 이후 지금까지 이어져왔던 남북한 간의 비대칭적 군비경쟁 양상을 변화시키는 요인이 될 수 있다는 점에서 지속해서 주목할 필요가 있다.

이와 유사하게, 북한은 미사일 부문에서도 남한의 질적 우위를 추격하기 위한 노력을 전개하고 있다. 그동안 남한은 신속성과 은밀

411/ 장철운, “김정은 시대 북한군의 변화: 군사력과 군의 역할에 관한 논의를 중심으로,” 서울대 국제문제연구소 편, 정영철 책임편집, 『세계정치』, 제34호 (2021), pp. 159~160.

412/ “우리 식 사회주의 건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제8차 대회에서 하신 경애하는 김정은 동지의 보고에 대하여,” 『조선중앙통신』, 2021.1.9.

413/ 장철운 외, 『한반도 군비경쟁과 평화정착』, pp. 151~152.

성, 안전성 등에서 액체 연료 탄도미사일에 비해 상대적으로 우수한 것으로 평가되는 고체 연료 탄도미사일과 순항미사일 개발을 중점적으로 추진했다.<sup>414/</sup> 반면 북한은 김정은 시대 초기까지 액체 연료 탄도미사일 개발 및 사거리 연장에 치중해 왔던 것이 사실이다. 이로 인해 상호 타격 가능한 미사일 전력과 관련해 양적 측면에서는 북한이, 질적 측면에서는 남한이 상대적으로 우세한 비대칭적 균형이 이뤄져 왔던 것으로 평가된다.<sup>415/</sup> 그런데 북한은 김정은 시대 들어 ‘경제건설 및 핵무력 건설 병진노선’을 추진하던 2013~2018년 기존의 액체 연료 탄도미사일 사거리 연장 정책을 지속적으로 추진하는 동시에 고체 연료 탄도미사일 개발 및 사거리 연장을 도모했다. 나아가 북한은 2019년 2월 이후에는 지대지 순항미사일 및 극초음속 탄도미사일 시험 발사, 철도에서의 탄도미사일 시험 발사, 지대지 탄도미사일에 장착되는 액체 연료 및 산화제의 앰플화 개발 등도 추진하고 있다. 이는 미사일과 관련한 남북한 간의 비대칭적 균형을 변화시키는 요인이 될 수 있을 것이다.

## 나. 남북한 간 군사적 협력 현황과 평가

### (1) 남북한 간 군사적 협력 현황

문재인 정부 시기에는, 앞서 간략하게 언급한 것처럼, 남북한 간의 군사적 경쟁이 이어지는 역사적 맥락 하에서도 이전에 비해 상당히 높은 수준에서 남북한 간 군사적 협력이 일정하게 이뤄진 것이 특기할 만한 사안이다. 2018년부터 1년여 동안 이어졌던 이른바 ‘한

414/ 액체 연료 탄도미사일과 고체 연료 탄도미사일의 차이점에 관해서는 국방부, 『대량살상무기에 대한 이해』 (서울: 국방부, 2007), pp. 177~178; 정규수, 『로켓 과학 I: 로켓 추진체와 관성유도』 (서울: 지성사, 2015), pp. 158~164 참고.

415/ 장철운 외, 『한반도 군비경쟁과 평화정착』, pp. 132~133.

반도 평화의 봄' 국면에서 이뤄졌던 남북한 간의 군사적 협력은 문재인 정부 시기의 남북한 군사관계를 이전까지의 다른 시기와 분명하게 차별화하는 사안이라고 할 수 있다. 이러한 남북한 간 군사적 협력이 비록 한반도에 평화를 완전하게 정착시키거나 역사적인 맥락에서 이뤄지는 남북한 간의 군비경쟁을 완전하게 종료시키지는 못했다고 하더라도 그 가치를 폄하하거나 무시해서는 안 될 것이다.

문재인 정부 시기 남북한 간의 군사적 협력 현황을 검토하기 위해서는 2018년에만 세 차례나 개최된 남북정상회담부터 살펴봐야 한다. 문재인 대통령과 김정은 위원장은 2018년 4월 27일 판문점 내 남측 구역인 평화의집에서 만나 회담하고 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언(4.27 판문점 선언)」에 합의했다. 문 대통령과 김 위원장은 「4.27 판문점 선언」에서 총 3개조 13개항 등에 합의했는데, 제2조에서 “남과 북은 한반도에서 첨예한 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소하기 위하여 공동으로 노력해나갈 것”이라고 약속했다. 관련해 제2조 1항에서는 “지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원으로 되는 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지하기로 하”면서 “(2018년) 5월 1일부터 군사분계선 일대에서 확성기 방송과 전단살포를 비롯한 모든 적대행위들을 중지하고 그 수단을 철폐하며, 앞으로 비무장지대를 실질적인 평화지대로 만들어 나가기로” 했다. 2항에서는 “서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 실제적인 대책을 세워나가기로” 했고, 3항에서는 “상호 협력과 교류, 왕래와 접촉이 활성화되는 데 따른 여러 가지 군사적 보장대책을 취하기로” 했다. 특히, 양 정상은 제3조 2항에서 “군사적 긴장이 해소되고 서로의 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는 데 따라 단계적으로 군축을

실현해 나가기로” 했다. 남북한 정상은 상호 간 군사적 긴장 해소와 군사적 신뢰 구축, 단계적 군축 실현 등에 구체적으로 합의한 것은 「4.27 판문점 선언」이 사실상 처음이다.

역사적인 첫 북미정상회담이 좌초될 위기에 놓이자 김정은 위원장은 문재인 대통령에게 만나자고 요청했으며, 두 정상은 2018년 5월 26일 판문점 내 북측 구역인 통일각에서 두 번째 남북정상회담을 개최하며 첫 북미정상회담을 성공적으로 개최하기 위한 구체적 방안을 협의했다.<sup>416/</sup> 싱가포르 센토사섬에서 개최된 제1차 북미정상회담 이후 한반도 정세 전환의 동력을 더욱 추동하기 위해 문 대통령은 2018년 9월 18~20일 평양을 방문해 김 위원장과 세 번째 남북정상회담을 가졌다. 이 회담에서 양 정상은 「9월 평양공동선언」에 합의했는데, 「9월 평양공동선언」은 총 6개조 14개항 등으로 이뤄졌다. 두 정상은 「9월 평양공동선언」의 제1조에서 “남과 북은 비무장지대를 비롯한 대치지역에서의 군사적 적대관계 종식을 한반도 전 지역에서의 실질적인 전쟁위험 제거와 근본적인 적대관계 해소로 이어 나가기로” 하며 제1조 1항에서 “이번 평양정상회담을 계기로 체결한 「판문점선언 군사분야 이행합의서」를 평양공동선언의 부속합의서로 채택하고 이를 철저히 준수하고 성실히 이행하며, 한반도를 항구적인 평화지대로 만들기 위한 실천적 조치들을 적극 취해나가기로” 합의했다.

문재인 대통령과 김정은 위원장 사이의 세 번째 남북정상회담이 개최되는 동안 남북한 군 당국 책임자인 송영무 당시 국방부 장관과 노광철 당시 인민무력상은 양 정상이 임석한 가운데 총 6개조 22개항과 5개의 붙임 문서 등으로 이뤄진 「역사적인 「판문점선언」 이행

<sup>416/</sup> 대통령비서실, 『문재인 대통령 연설문집: 제2권 상(2018.5.10.~2018.10.31.)』 (서울: 대통령비서실, 2019), pp. 76~80 참고.

을 위한 군사분야 합의서(9.19 군사합의)」를 체결했다. 「9.19 군사 합의」는 「9월 평양공동선언」의 부속합의서인 동시에 「4.27 판문점 선언」의 이행을 위한 군사분야 합의, 즉 2018년 4월 27일 판문점에서 개최된 남북정상회담 및 동년 9월 중순 평양에서 개최된 남북정상회담과 모두 직접적으로 연계된다는 점에서 여타 남북국방장관회담에서 체결된 공동보도문 및 합의서와 달리 특별한 의미를 갖는다고 할 수 있다.<sup>417/</sup>

표 Ⅷ-3 「9.19 군사합의」 주요 내용 및 이행 상황

| 구분             | 주요 내용                                                                                                                                                                                             | 이행 여부             |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 적대행위<br>중지     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (지상)MDL 5km 내 포사격·연대급 이상 기동훈련 금지</li> <li>• (해상)△서해 덕적도-초도 △동해 속초-통천 수역 내 포사격·기동훈련 중지, 해안포·함포 포문 폐쇄</li> <li>• (공중)동·서부 비행금지구역 내 실탄사격 전술훈련 금지</li> </ul> | 2018.11.1.<br>시행  |
| 비행금지<br>구역 설정  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (고정익기)동부 40km, 서부 20km</li> <li>• (회전익기)10km</li> <li>• (무인기)동부 15km, 서부 10km, (기구)25km</li> </ul>                                                       | 2018.11.1.<br>시행  |
| 작전수행<br>절차 변경  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (지상·해상)경고방송 → 2차 경고방송 → 경고사격 → 2차 경고사격 → 군사조치</li> <li>• (공중)경고교신 → 차단비행 → 경고사격 → 군사조치</li> </ul>                                                        | 2018.11.1.<br>시행  |
| GP 시범 철수       | • DMZ 내 1km 이내 근접 GP(남북 각 11개) 철수                                                                                                                                                                 | 2018.11.30.<br>완료 |
| JSA 비무장화       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 남·북·유엔사 3자 협의체 구성, 지뢰제거(∼2018.10.20.), 인원·화기 철수(5일), 공동검증(2일)</li> <li>• 향후 JSA 내 관광객 및 참관인원 자유 왕래 허용</li> </ul>                                         | 2018.10.20.<br>완료 |
| 남북 공동<br>유해 발굴 | • 지뢰제거(∼2018.11.30.), 도로개설(∼2018.12.31.), 공동발굴단 구성(2019.2.), 시범 발굴(2019.4.∼10.)                                                                                                                   | 2018.10.20.<br>완료 |

417/ 장철운, “남북 9.19 군사합의 이행 상황과 의미 평가: 제1·2차 남북국방장관회담 합의와의 비교를 중심으로,” 통일연구원, 『제16회 평화와 번영을 위한 제주 포럼 통일연구원 회의자료집』 (2021), pp. 7~30.

| 구분             | 주요 내용                                                                                                                                                                                                                                                      | 이행 여부            |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 한강하구<br>공동 이용  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 70km 공동이용수역 설정(남측 김포반도-교동도 서남쪽, 북측 황남 연안군 해남리-판문군 임한리)</li> <li>• 2018년 12월 말까지 공동이용수역 현장조사 공동 진행</li> </ul>                                                                                                      | 2018.12.9.<br>완료 |
| 군사공동위<br>구성·가동 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대규모 군사훈련 및 무력증강 문제, 다양한 형태의 봉쇄·차단 및 항행방해 문제, 상대방에 대한 정찰행위 중지 문제 등 협의</li> <li>• 남북군사공동위원회 구성 및 운영과 관련한 문제를 구체적으로 협의·해결</li> <li>• 시범 공동어로구역 범위는 남측 백령도와 북측 장산곶 사이에 설정하되, 구체적인 경계선은 남북군사공동위원회에서 협의하여 확정</li> </ul> | 추후 협의            |

출처: 장철운 외, 『한반도 군비경쟁과 평화정착』, pp. 22~23.

문재인 정부 시기 이뤄진 남북한 간 군사적 협력을 명확하게 대표하는 「9.19 군사합의」는 2018년 「4.27 판문점 선언」 채택 이후 남북한 군 당국이 긴밀하게 협의한 결과라고 할 수 있다. <표 VIII-3>에서 확인할 수 있는 것처럼, 「9.19 군사합의」는 남북한이 함께 ‘하지 말아야 할 사안’과 ‘해야 할 사안’으로 크게 구분할 수 있다.<sup>418/</sup> 이 가운데 ‘하지 말아야 할 사안’이라고 할 수 있는 상호 간 적대행위 중지, 비행금지구역 설정, 작전수행 절차 변경, 감시초소(GP) 시범 철수, 판문점 공동경비구역(JSA) 비무장화, 비무장지대 내 공동 유해 발굴 시범 실시, 한강하구 공동 이용을 위한 준비 등은 「9.19 군사합의」 이후 빠른 기간 내에 이행됐다. 그러나 남북군사공동위 구성·가동과 남북군사공동위에서 논의·해결하기로 한 사안 등 ‘해야 할 사안’은 2019년 2월 제2차 북미정상회담이 명시적 합의 없이 종료된 이후 한반도 정세 전반이 정체·경색되는 등으로 인해 아직 제대로 된 협의조차 이뤄지지 않고 있다.

418/ 김철환, “[9.19 군사합의 3주년] “강력한 국방·군사적 신뢰 병행하며 자신있게 이행”, 『국방일보』, 2021.9.16., <[https://kookbang.dema.mil.kr/newsWeb/20210917/6/BBSMSTR\\_000000010021/view.do](https://kookbang.dema.mil.kr/newsWeb/20210917/6/BBSMSTR_000000010021/view.do)> (검색일: 2022.6.4.).

## (2) 남북한 간 군사적 협력 현황 평가

문재인 정부 시기 남북한 간 군사적 협력이 어느 정도의 수준으로 이뤄졌는지를 평가하기 위해서는 2017~2022년 사이에 남북한 군 당국 간 회담이 얼마나 개최됐는지를 우선 살펴볼 필요가 있다. 남북한 군 당국 간 회담은 남측 참석자의 계급을 기준으로 대령이 수석대표를 맡는 남북군사실무회담, 장성이 수석대표를 맡는 남북장성급군사회담, 국방장관이 수석대표를 맡는 남북국방장관회담 등으로 구분할 수 있다. <표 VIII-4>에서 확인할 수 있는 것처럼, 문재인 정부 시기 남북한은 이명박·박근혜 정부 시기와 다르게 군 당국 간 회담을 다양한 수준에서 다수 개최했다. 특히, 2018년에는 제8차 남북장성급군사회담(2018.6.14., 통일각), 제9차 남북장성급군사회담(2018.7.31., 평화의집), 제40차 남북군사실무회담(2018.9.13.~14., 통일각)을 잇달아 개최하며 「9.19 군사합의」의 주요 내용을 긴밀하게 협의했고, 「9.19 군사합의」를 체결한 지 1개월여 뒤에는 제10차 남북장성급군사회담(2018.10.26.)을 개최해 「9.19 군사합의」 이행 방안에 관해 협의하기도 했다.

표 VIII-4 김대중 정부 이후 남북한 군 당국 간 회담 개최 횟수

| 구분            | 김대중 정부<br>(1998~2003) | 노무현 정부<br>(2003~2008) | 이명박 정부<br>(2008~2013) | 박근혜 정부<br>(2013~2017) | 문재인 정부<br>(2017~2022) |
|---------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 남북국방<br>장관회담  | 1                     | 1                     | 0                     | 0                     | 1<br>(「9.19 군사합의」)    |
| 남북장성급<br>군사회담 | 0                     | 7                     | 0                     | 0                     | 3                     |
| 남북군사<br>실무회담  | 5                     | 31                    | 3                     | 0                     | 1                     |
| 기타            | 0                     |                       | 0                     | 1<br>(군사 당국자 접촉)      | 0                     |

출처: 통일부 남북회담본부 웹사이트 ‘연도별 회담현황’ (<<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ae/usyear/List.do#>>)을 참고해 필자가 작성 (검색일: 2022.6.4.).

또한 김대중 정부 시기 이후 남북한 군 당국은 지금까지 총 11건의 합의서와 3건의 공동보도문을 내놓았다. <표 VIII-5>에서 확인할 수 있는 것처럼, 김대중·문재인 정부 시기에 비해 노무현 정부 시기에는 철도·도로 연결 및 통행 등 남북한 간의 경제협력 사업을 군사적으로 보장하기 위한 군 당국 사이의 협의·합의가 많이 이뤄졌을 뿐 아니라 남북한 간의 군사적 긴장 완화와 관련된 합의도 이뤄졌다는 점에서 특징적이다. 이처럼 남북한 군 당국 간 회담 개최 및 합의서·공동보도문 채택과 관련해 노무현 정부 시기의 성과가 양적인 측면에서 압도적으로 보이는 것이 사실이다. 그렇지만 이에 못지않게 한반도의 평화 정착과 관련해 포괄적인 동시에 구체적인 사항이 군사 분야에서 합의된 것은 아직까지 「9.19 군사합의」가 사실상 처음이라는 점에 「9.19 군사합의」의 의미는 각별하다고 할 수 있다.

표 VIII-5 김대중 정부 이후 남북한 군 당국 간 합의서 및 공동보도문 체결 현황

| 구분  | 제                                                              | 관련 회담           | 합의일         | 비고     |
|-----|----------------------------------------------------------------|-----------------|-------------|--------|
| 합의서 | 역사적인 「판문점선언」 이행을 위한 군사분야 합의서                                   | 2018년 9월 남북정상회담 | 2018.9.9.   | 문재인 정부 |
|     | 동·서해지구 남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서                         | 제7차 남북장성급 군사회담  | 2007.12.13. | 노무현 정부 |
|     | 문산-봉동간 철도화물 수송의 군사적 보장을 위한 합의서                                 | 제35차 남북군사 실무회담  | 2007.12.6.  | 노무현 정부 |
|     | 「남북관계발전과 평화번영을 위한 선언」 이행을 위한 남북국방장관회담 합의서                      | 제2차 남북국방 장관회담   | 2007.11.29. | 노무현 정부 |
|     | 동·서해지구 남북열차시험운행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서                              | 제5차 남북장성급 군사회담  | 2007.5.11.  | 노무현 정부 |
|     | 「서해해상에서 우발적 충돌방지와 군사분계선지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」의 부속합의서 | 제21차 남북군사 실무회담  | 2004.6.12.  | 노무현 정부 |
|     | 서해해상에서 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서        | 제5차 남북장성급 군사회담  | 2004.6.4.   | 노무현 정부 |

| 구분     | 제                                                        | 관련 회담          | 합의일         | 비고     |
|--------|----------------------------------------------------------|----------------|-------------|--------|
|        | 동해지구와 서해지구 남북관리구역 경비(차단)초소 설치 및 운영에 관한 합의서               | 제20차 남북군사 실무회담 | 2003.12.23. | 노무현 정부 |
|        | 동.서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서의 보충합의서           | 제17차 남북군사 실무회담 | 2003.9.17.  | 노무현 정부 |
|        | 동.서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서                  | 제15차 남북군사 실무회담 | 2003.1.27.  | 노무현 정부 |
|        | 동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서 | 제8차 남북군사 실무회담  | 2002.9.17.  | 김대중 정부 |
| 공동 보도문 | 제8차 남북장성급군사회담 공동보도문                                      | 제8차 남북장성급 군사회담 | 2018.6.14.  | 문재인 정부 |
|        | 제5차 남북장성급군사회담 공동보도문                                      | 제5차 남북장성급 군사회담 | 2007.5.11.  | 노무현 정부 |
|        | 남북국방장관회담 공동보도문                                           | 제1차 남북국방 장관회담  | 2000.9.26.  | 김대중 정부 |

출처: 통일부 남북회담본부 웹사이트 ‘공동보도문’ (<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/cd/usrtalkmanage/List.do>) 현황을 참고해 필자가 작성 (검색일: 2022.6.4.).

한편, 남북한이 「9.19 군사합의」를 이행하고 이를 협의하는 과정에서 사실상 남·북·미 3자 군 당국 간 협의가 이뤄졌다는 사실도 주목할 만하다. 남북한과 유엔군사령부(유엔사)는 판문점 공동경비구역(JSA)을 비무장화한다는 「9.19 군사합의」를 이행하기 위해 3자 협의체를 가동했다. 「9.19 군사합의」가 체결된 지 약 1개월 후인 2018년 10월 16일 개최된 제1차 회의에는 남북한의 현역 군인뿐 아니라 유엔사를 대표해 현역 미군인 군사정전위원회 비서장 등이 참석했다. 제2차 회의(2018.10.22.)와 제3차 회의(2018.11.6.)에도 동일한 인원이 참석했으며, 2018년 11월 12~13일 3자 감시 장비 실무 협의체가 가동돼 판문점 공동경비구역 내에 설치된 감시 장비 관련 사항을 협의했다.<sup>419/</sup> 비록 유엔사가 직접적으로 관여돼 있는 판문점

419/ 장철운, 『평화체제 관련 남북한 군사적 긴장완화』 (서울: 통일부 통일교육원, 2018), pp. 53~56.

등 비무장지대 관련 문제를 해결하기 위해 제한적으로 개최된 것이 사실이지만, 남북한 간 군사적 협력과 관련해 한반도 평화의 직접 당사자인 남북한과 미국의 현역 군인들이 머리를 맞댔다는 점에서 3자 간 협의체 가동은 결코 작지 않은 성과와 경험이라고 평가할 수 있다.

그럼에도 불구하고 「9.19 군사합의」의 일부 사항이 아직까지 제대로 이행되고 있지 않은 현실은 매우 안타까운 대목이라고 할 수 있다. <표 VIII-3>에서 확인할 수 있는 것처럼, 「9.19 군사합의」에서 양측이 ‘하지 말아야 할 사안’은 대체로 이행이 완료됐거나 지속적으로 이행되고 있지만, 앞으로 남북군사공동위원회를 구성하고 여기에서 협의한 뒤 ‘해야 할 사안’의 이행은 전망이 불투명한 상황이 이어지고 있다. 북한은 제2차 북미정상회담이 합의문을 채택하지 못하고 종료된 이후 「9.19 군사합의」의 이행뿐 아니라 전반적인 남북한 간 협력과 관련해 묵묵부답, 사실상 무시하는 태도를 견지해 왔던 것이 사실이다. 게다가 이른바 ‘한반도 평화의 봄’ 국면이 이어지던 시기 단행하지 않았던 각종 미사일 시험 발사 등 도발을 2019년 5월 재개한 뒤,<sup>420/</sup> 2022년 10월 중순 현재까지 지속하고 있다.

그렇지만 북한은 문재인 정부 시기 동안에는 「9.19 군사합의」와 관련해 이미 이행 중인 사항을 거의 위반하지 않았다. 문재인 대통령과 김정은 위원장이 모두 ‘힘이 뒷받침하는 평화’를 공통되게 강조하고, 남북한이 다양한 미사일 시험 발사를 각각 단행하는 상황이 간헐적으로 반복되며 한반도의 군사적 긴장이 고조된 것처럼 보이기도 하지만 2019년 2월 이후 한반도 평화의 기저에서는 「9.19 군사합의」가 작동했음을 부인하기 어렵다. 즉, 「9.19 군사합의」 주요 내

420/ 국방부, 『2020 국방백서』 (서울: 국방부, 2020), p. 297.

용 중에서 미이행 사항이 적지 않고 이것이 언제 이행될지 예견하기 어려운 여건이 지속됐지만, 기이행 사항이 한반도 평화의 현재와 미래에 기여하는 정도가 결코 작거나 가볍지 않다는 것이다. 문재인 정부에 비해 다소 강경한 대북정책 추진을 예고하는 윤석열 정부 출범 초기에 북한이 「9.19 군사합의」 기이행 사항을 비교적 조심스럽게 위반했다는 사실은 남한뿐 아니라 북한에도 「9.19 군사합의」 기이행 사항의 유지가 ‘득(得)’이 된다는 점을 암시하는 대목이라고 할 수 있다.

---

## 2. 향후 전망과 과제

### 가. 남북한 간 군사적 관계의 근미래 전망

#### (1) 남북한 간 재래식 군비경쟁 지속

앞서 언급한 것처럼, 북한은 남한과 2018년 9월의 「9.19 군사합의」에서 “상대방을 겨냥한 대규모 군사훈련 및 무력증강 문제, 다양한 형태의 봉쇄·차단 및 항행방해 문제, 상대방에 대한 정찰행위 중지 문제 등에 대해 ‘남북군사공동위원회’를 가동하여 협의해 나가기로 하였”고, “군사적 긴장 해소 및 신뢰구축에 따라 단계적 군축을 실현해 나가기로 합의한 「판문점선언」을 구현하기 위해 이와 관련된 다양한 실행 대책들을 계속 협의하기로 하였”다. 그러나 제2차 북미정상회담 이후 북한은 「9.19 군사합의」 이행 등을 위한 남한의 협의 요청에 묵묵부답의 태도로 일관하고 있다. 특히, 북한은 대결과 대화가 병행될 수 없다는 기존 입장을 견지하는 가운데 윤석열 정부에 대한 비판을 지속하고 있다.

노동당 창건 75주년 열병식 등을 통해 재래식 군사력 부문에서 발  
전된 역량을 보여준 북한은 2021년에 이어 2022년 들어서도 재래식  
군사력의 지속적인 발전을 추구해야 한다고 지속적으로 강조하고  
있다. 김정은 위원장은 2021년 12월 27~31일 개최된 당 중앙위원회  
제8기 제4차 전원회의에서 “국가 방위력 강화를 잠시도 늦춤없이 더  
욱 힘있게 추진”해야 한다며 “군수공업 부문에서는 당 제8차 대회  
결정을 높이 받들고 이룩된 성과들을 계속 확대하면서 현대전에 상  
응한 위력한 전투기술기재 개발생산을 힘있게 다그치며 국가 방위  
력의 질적 변화를 강력히 추동하고 국방공업의 주체화, 현대화, 과  
학화 목표를 계획적으로 달성해나가야 한다”고 지시했다.<sup>421/</sup> 또한  
북한은 2022년 1월 19일 김 위원장이 참석한 가운데 열린 당 중앙위  
제8기 제6차 정치국 회의에서 “물리적 힘을 더 믿음직하고 확실하게  
다지는 실제적인 행동으로 넘어가야 한다”며 “보다 강력한 물리적  
수단들을 지체없이 강화발전시키기 위한 국방정책 과업들을 재포  
치”했다고 밝혔다.<sup>422/</sup>

김정은 위원장은 2022년 1월 ‘중요 무기체계를 생산하고 있는 군  
수공장을 현지지도’했고,<sup>423/</sup> 2022년 4월 25일에는 ‘조선인민혁명군  
창건 90주년 열병식’에서 연설을 통해 “계속 강해져야” 한다며 “자기  
스스로를 지키기 위한 힘을 키워나가는 데서 만족과 그 끝이란 있을  
수 없으며 그 누구와 맞서든 우리 군사적 강세는 보다 확실한 것으로  
되어야” 한다고 강조했다. 이어 “인민군대의 전투력을 비상히 상승  
시키기 위한 군사기술강군화를 강력히 추진해나가야” 한다며 “국방

421/ “위대한 우리 국가의 부강발전과 우리 인민의 복리를 위하여 더욱 힘차게 싸워  
나가자 조선로동당 중앙위원회 제8기 제4차 전원회의에 관한 보도,” 『조선중앙  
통신』, 2022.1.1.

422/ “조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차 정치국 회의 진행,” 『조선중앙통신』, 2022.  
1.20.

423/ “경애하는 김정은 동지께서 중요무기체계를 생산하고 있는 군수공장을 현지지  
도하시었다,” 『조선중앙통신』, 2022.1.28.

과학 부문과 군수공업 부문에서 새세대 첨단무장장비들을 계속 개발, 실전배비하여 인민군대의 군사적 위력을 부단히 향상시켜 나가야” 한다고 지시했다. 또한 “지금 우리 무력은 그 어떤 싸움에도 자신있게 준비되어 있”다며 ‘어떤 세력이든 북한과의 군사적 대결을 기도한다면 그들은 소멸될 것’이라고 주장했다.<sup>424/</sup>

북한이 2022년 6월 8~10일 개최한 당 중앙위원회 제8기 제5차 전원회의 확대회의에서 김 위원장은 “국가 방위력 강화에 계속 큰 힘을 넣”어야 한다고 강조하며 “강 대 강, 정면승부의 투쟁원칙을 재천명하고 공화국 무력과 국방연구 부문이 강행 추진해야 할 전투적 과업들을 제시”했고, 이 회의에서 그동안 ‘대남사업’으로 표현되던 북한의 대남정책이 이른바 ‘대적투쟁’으로 바뀌었다.<sup>425/</sup> 북한은 2022년 6월 21~23일 김정은 위원장 등이 참석한 가운데 열린 당 중앙군사위원회 제8기 제3차 확대회의에서 리병철을 당중앙군사위 부위원장에 다시 임명하고, “전선부대들의 작전임무에 중요군사 행동계획을 추가”하는 동시에 ‘군사조직편제’를 개편했다.<sup>426/</sup>

특히, 김정은 위원장은 2022년 7월 27일 개최된 「정전협정」 체결 69주년 기념행사에 참석해 남한의 재래식 군사력 증강이 “핵보유국의 턱밑에서 살아야 하는 숙명적인 불안감으로부터 출발한 것으로 보아야” 한다며 “남조선은 결단코 우리에게 비한 군사적 렬세를 숙명적인 것으로 감수하지 않을 수 없으며 그 언제든 절대로 만회할 수 없을 것”이라고 주장했다. 또한 김 위원장은 남한 군 당국에서 강조하는 ‘선제타격’ 등과 함께 ‘윤석열 정권’을 직접 거론하며 “윤석열 정권과 그의 군대는 전멸될 것”이라고 위협했다. 그러면서 “더욱 강

424/ “조선인민혁명군 창건 90돐 경축 열병식에서 하신 경애하는 김정은 동지의 연설,” 『조선중앙통신』, 2022.4.26.

425/ “조선로동당 중앙위원회 제8기 제5차 전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2022.6.11.

426/ “조선로동당중앙군사위원회 제8기 제3차 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2022.6.24.

해질 것”이라며 “인민군대는 ... 가공할 타격력을 발휘하는 세계 제일의 강군으로 육성될 것”이라고 강조했다.<sup>427/</sup>

또한 김 위원장은 2022년 9월 8일 열린 최고인민회의 제14기 제7차 회의 2일차 회의에서 시정연설을 통해 “국가 방위력 건설을 최우선, 최종대시 하여 절대적 힘을 무한대로 끌어올리고 공화국 무장력을 더더욱 불패하게 만드는 것은 우리 공화국 정부 앞에 나선 제1혁명 과업”이라고 강조했다. 이어 윤석열 정부가 추진하는 한미연합 방위 태세 강화 및 ‘한국형 3축체계’ 등을 비난하며 “제반 우려스러운 상황들은 우리 국가 주변의 군사적 정세가 장기성을 띠고 악화되고 있다는 것과 따라서 우리가 이에 철저히 준비되어 있어야 한다는 것을 말해” 준다고 지시했다. 그러면서 “적들의 책동으로 긴장 격화된 정세는 오히려 우리에게 군사력을 더 빨리 비약시킬 수 있는 훌륭한 조건과 환경 그리고 더 중요하게는 자위력 강화의 정당성과 그 우선적 강화의 불가피한 명분을 제공해주는 것으로 되었”다며 “공화국의 국방성과 국방공업은 조성된 국면을 군력 강화의 더 없는 좋은 기회로 삼을 것”이라고 군비경쟁의 책임을 남한과 미국 등 외부로 전가했다. 김정은 위원장은 북한의 군사력 강화와 관련한 구체적 과제로 제8차 노동당 대회가 제시한 국방발전 전략사상을 견지하는 가운데 현대전에 걸맞은 이른바 ‘새세대 무장장비 개발’을 본격 추진해야 하고, 핵전투 태세를 강화해야 하며, 첨단 전략전술 무기체계의 실전 배치를 다그쳐야 한다고 지시했다.<sup>428/</sup>

이러한 맥락과 지금까지 이뤄진 북한의 재래식 군사력 변화 양상, 특히 2020년 노동당 창건 75주년 열병식 이후 지속적으로 노출되는

427/ “위대한 전승 69돐 기념행사에서 하신 경애하는 김정은 동지의 연설,” 『로동신문』, 2022.7.27.

428/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은 동지의 시정연설,” 『조선중앙통신』, 2022.9.9.

일부 재래식 군사력의 질적 향상 등을 근거로 한다면 앞으로도 북한은 핵·미사일 능력 고도화뿐 아니라 재래식 군사력 증강 정책도 지속적으로 추진할 것이라고 예상할 수 있다. 그렇지만 김정은 위원장이 2021년 제8차 노동당 대회에서 제시한 북한의 재래식 군사력 발전 방향, 즉 “첨단화, 정예화된 군대로 비약 발전”이 단기간 내에 성과로 나타나기는 쉽지 않을 것이다.<sup>429/</sup> 왜냐하면 2022년 들어 북한에서 발생·확산된 코로나19 등의 영향으로 경제상황이 녹록치 않아 재래식 군사력의 첨단화·정예화에 많은 재원을 투입하기가 쉽지 않을 수 있기 때문이다. 북한이 최고인민회의 등에서 발표한 매년 국가예산 등에서 군사비가 차지하는 비중은 15.8~16.0%로 거의 일정한데, 2013~2020년 매년 예산 지출이 5~6% 정도 증가했다는 점에서 군사비의 절대적인 금액 역시 매년 증가했을 것으로 추정할 수 있다. 그러나 북한의 2021년 예산 지출 증가율은 1% 정도로 급격하게 감소했으며,<sup>430/</sup> 2022년 예산 수입 증가율과 예산 지출 증가율 역시 각각 0.8%와 1.1% 정도에 그치고 있다.<sup>431/</sup> 이는 2021~2022년 북한의 군사비 절대 액수가 거의 증가하지 않았음을 방증하는 것으로 결코 적지 않은 재원이 소요되는 재래식 군사력의 첨단화·정예화 추진에 어려움을 초래할 가능성을 시사하는 대목일 수 있다.

북한의 군사력 증강에 대응해 2022년 5월 출범한 윤석열 정부도 재래식 군사력의 강력한 증강 정책 추진을 천명했다. 윤석열 정부가 출범한 지 2개월여 만에 내놓은 “윤석열정부 120대 국정과제”를 살

429/ “우리 식 사회주의 건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제8차 대회에서 하신 경애하는 김정은 동지의 보고에 대하여,” 『조선중앙통신』, 2021.1.9.

430/ 최지영, “북한 최고인민회의 제14기 제4차 회의 분석: 예결산 내용을 중심으로,” (통일연구원 Online Series CO 21-04, 2021.1.22.), pp. 3~4, <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/3513d7de-b173-4e6f-b2dd-1a90279d2d74>> (검색일: 2022.11.28.).

431/ “조선민주주의인민공화국 주재110(2021)년 국가예산집행의 결산과 주재111(2022)년 국가예산에 대하여,” 『조선중앙통신』, 2022.2.8.

펴보면, 윤석열 정부는 “제2창군 수준으로 국방태세 전반을 재설계” 하겠다는 목표 하에 이른바 ‘4차 산업혁명’ 시대에 부응하고 이를 선도하는 차원에서 “AI 과학기술 강군”을 육성하겠다고 밝혔다. 구체적으로 AI 기반의 유·무인 복합 전투체계와 관련해 과학기술 발전 속도에 맞게 단계적으로 ‘원격제어(∼’23년) → 반자율(’23∼’27년) → 자율형(’27년∼)’으로 발전시켜 나가겠다는 구상이다. 특히, 급속도로 발전하는 과학기술을 적기에 활용 가능하도록 전력증강 프로세스를 전면 보완해 새로운 한국형 전력증강 프로세스를 정립하겠다고 밝혔다. 이를 통해 우리 군 고유의 새로운 군사전략과 작전수행개념을 발전시키고 그에 필요한 지휘·부대·전력·병력 구조를 재설계하는 등 첨단과학기술 기반 군 구조로 발전시킨다는 것이다.<sup>432/</sup>

윤석열 정부는 군사력 증강을 위한 방법의 일환으로 미국과 협력한다는 구상도 갖고 있는데, 구체적으로 한·미 간 ‘국방과학기술 협의체’를 설치해 정책·전략적 수준의 국방과학기술협력을 강화한다는 방침이다.<sup>433/</sup> 또한 첨단전력 건설과 방산수출 확대의 선순환 구조를 마련하겠다고 했는데, 경제성장을 선도하는 첨단전략산업으로 방위산업을 육성해 경제안보와 국가안보 간 선순환 관계를 만들어 나가겠다는 계획이다. 이와 함께 ‘도전적 국방 연구개발(R&D) → 첨단무기체계 전력화 → 방산수출’로 이어지는 방위산업 생태계를 구축해 이른바 ‘국가 먹거리 산업화’를 추진한다는 것이다.<sup>434/</sup>

국방부는 윤석열 대통령에게 2022년 7월 22일 보고한 ‘업무보고’를 통해 이러한 구상을 더욱 구체화했다. 먼저, “국방 전 분야에 AI 확대”를 추진하겠다고며 “AI 기술수준 및 발전단계 등을 고려”해 2023년까지 인식지능과 관련한 감시정찰체계에 초기자율을 추진하고, 2027년

432/ 제20대 대통령실, “윤석열정부 120대 국정과제,” 2022.7.27., p. 173, <<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=40075>> (검색일: 2022.11.28.).

433/ 위의 글, p. 175.

434/ 위의 글, p. 176.

까지 인식 및 판단지능과 관련한 전투체계에까지 반자율을 추진하며 2028년부터는 인식·판단뿐 아니라 결심기능과 관련한 지휘통제 체계에까지 완전자율을 추진하겠다는 로드맵을 제시했다.<sup>435/</sup> 또한 첨단과학기술 기반의 군 구조로 개편하겠다고 ▲미래 전장 환경을 고려해 새로운 군사전략과 작전개념을 발전시키고 ▲미래 연합방위 태세와 모든 영역의 합동작전 등을 고려해 지휘구조를 재설계하며 ▲새로운 작전개념과 첨단무기체계 운용에 적합한 부대구조로 발전시키고 ▲이른바 ‘High-Low Mix’ 개념을 기반으로 질적 우위의 전력구조로 재설계하며 ▲간부 비율 증대 및 전문 인력 확대 등을 통해 미래 병력구조를 재설계하겠다고 밝혔다.<sup>436/</sup>

특히, 윤석열 정부는 북한 핵·미사일 위협에 대한 대응 능력의 획기적 보강 방안으로 미국의 전술핵 재배치 및 독자적 핵무기 개발 추진 등 대칭적인 성격의 수단보다는 미사일을 비롯해 첨단 재래식 군사력 증강과 같이 다소 비대칭적인 성격의 전력 강화를 제시했다.<sup>437/</sup> 윤석열 정부는 이른바 ‘한국형 3축체계 능력 확보’를 통해 한

435/ 국방부, 『국방부 업무보고』, 2022.7.22., p. 6, <<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=40070>> (검색일: 2022.11.28.).

436/ 위의 책, p. 8.

437/ 윤석열 대통령은 ‘대통령 당선인’ 시절인 2022년 5월 초 미국의소리(VOA) 방송과의 인터뷰에서 북한 핵문제 해법을 묻자 “대안으로 핵 공유라든가 특히 우리나라 같은 경우 전술핵 재배치 문제도 논의가 되고 있습니다. 그러나 저는 핵 비확산체제를 존중하고 그래서 확장억제를 더 강화하고 우리의 미사일 대응 시스템을 더 고도화하며 안보리의 대북제재도 일관되게 유지를 해야 할 필요가 있다고 생각”한다고 답했다. 『VOA』 웹사이트 <<https://www.voakorea.com/a/6561177.html>> (검색일: 2022.8.16.) 참조. 윤 대통령은 취임 100일을 맞아 2022년 8월 17일 진행한 기자회견에서 남한의 독자적 핵무장 등에 대한 의견을 묻자 “저는 NPT 체제가 항구적인 세계 평화의 매우 중요하고 필수적인 전제라고 생각하고 있”으며 “그래서 어떤 상황이 되더라도 확장억제를 더욱 실효화하고 강화해나가는 것이 우선적인 과제라고 생각하고, 다양한 모델들이 나올 수 있기 때문에 북핵위협이 고도화되고 기존 확장억제로 되지 않는다고 한다면 그 형태가 변화될 수는 있습니다만, NPT체제에 대해서는 끝까지 지켜나갈 생각”이라고 밝혔다. 펜앤드마이크 웹사이트 <<https://www.pennmike.com/news/articleView.html?idxno=56420>> (검색일: 2022.8.22.) 참조.

국군의 대북 억제·대응능력을 획기적으로 강화하겠다고 했는데, 구체적으로 ‘킬체인(Kill Chain)’과 관련해 북한 핵·미사일 위협의 근원 제거가 가능한 군사적 초격차 기술과 무기체계 연구개발을 추진하고, 압도적 대량응정보복능력과 관련해 북한의 전쟁지도부와 핵심시설에 대한 고위력·조정밀 타격 능력을 확충한다는 구상이다.<sup>438/</sup> 국방부도 킬체인 능력 확보와 관련해 군사적 대응개념 구체화, 군정찰위성 전력화, F-X 2차 사업 추진 등을, 대량응정보복능력 강화와 관련해서는 특수전 부대의 정찰·타격능력 보강 및 수송수단 확충 등을 각각 과제로 제시했다.<sup>439/</sup>

윤석열 정부는 북핵문제 대응과 관련해 전임 정부와의 차별성을 강조하려 하지만, 이러한 군사력 증강 정책의 방향과 주요 내용은 전임인 문재인 정부 이전부터 이어져 온 것이라고 할 수 있다. 한국 정부는 이른바 제1차 북핵위기가 시작된 이후 지금까지 공식적으로 전술핵 재배치 및 독자적 핵개발 등으로 대표되는 대칭적인 방법이 아니라 각종 미사일 전력 증강을 포함해 스텔스 전폭기, 이지스 구축함 등과 같은 첨단 재래식 전력을 획득하는 방향에서 북한에 대응해 온 것이 사실이기 때문이다. 다시 말하면, 윤석열 정부의 군사력 증강 정책 역시 1990년대 이후 남한 정부가 지속적으로 추구해 온 군사력 강화 정책과 궤를 같이 하는 동시에 이를 발전시켜 나가는 것이라고 할 수 있다. 이러한 방향성을 감안했을 때, 윤석열 정부 임기 동안에는 남한이 첨단 전력 획득 및 4차 산업혁명 관련 과학기술을 주요 무기체계에 접목하는 방향에서 재래식 군사력 증강 정책이 추진될 것이라고 예상할 수 있다.

앞서 언급한 것처럼, 남북한은 2018년 「9.19 군사합의」에서 ‘남북 군사공동위원회’를 가동해 무력증강 문제 등을 협의하기로 합의한

438/ 제20대 대통령실, “윤석열정부 120대 국정과제,” p. 174.

439/ 국방부, 『국방부 업무보고』, p. 4.

바 있다. 그러나 모두가 잘 아는 것처럼, 남북한은 「9.19 군사합의」 이후부터 2022년 10월 현재까지 남북군사공동위원회 구성·가동과 관련해 거의 아무런 협의도 하지 않고 있으며, 남북한 각각의 군사력 증강 문제 역시 상호 간에 논의하지 않고 있다. 만약 남북한이 가급적 빠른 시간 내에 남북군사공동위원회 구성 및 가동에 합의하더라도 양측의 무력증강 문제가 해결의 실마리를 찾기까지는 적지 않은 시간이 소요될 것이다. 이는 남북한 모두가 비교적 가까운 미래에까지 작금에 추진해 왔던 방향에서 재래식 군사력 증강 정책을 지속적으로 추진할 것이라는 예상을 가능하게 한다.

이러한 남북한 사이의 재래식 군비경쟁은, 제1부에서 미·중 각각의 대외정책을 살펴본 것에서 확인할 수 있는 것처럼, 미국과 중국 사이의 전략적 경쟁이 심화하는 가운데 동북아 지역을 중심으로 한·미·일 대 북·중·러의 냉전적 대립구도가 다시 형성되는 상황에서 더욱 치열하게 전개될 가능성이 커 보인다. 다시 말하면, 냉전이라는 국제적 진영 대립이 사실상 종료된 지 30년이 넘게 지났지만 미·중 간 전략경쟁으로 동북아에서는 냉전기와 거의 유사한 대립구도가 다시 만들어지고 있으며, 이러한 구도 하에서 막대한 재래식 군사력으로 대치하는 남북한이 다시 이른바 ‘신냉전’의 첨병으로 기능할 수 있다는 것이다. 이는 남북한 간의 군비경쟁이 남북관계라는 맥락뿐 아니라 동북아 및 국제질서의 변화라는 맥락과 직결돼 있다는 점, 그리고 남북한이 이러한 구조에서 벗어나거나 이러한 구조를 변화시키기가 쉽지 않다는 점을 시사한다. 어쩌면 전략적 경쟁을 벌이는 미·중이 타협하거나 쌍방 가운데 어느 일방이 경쟁에서 완전하게 승리하기 전까지는 남북한이 자의에 의해서이든 타의에 의해서이든 군비경쟁을 지속·강화할 수밖에 없을지도 모른다.

## (2) 남북한 간 미사일 경쟁 지속

향후 2~3년 정도를 의미하는 근미래에 남북한은 재래식 군비경쟁을 지속하는 가운데에서 특히 이른바 ‘미사일 경쟁’ 양상이 두드러지게 나타날 가능성이 있다. 북한은 김정은 위원장이 2021년 제8차 노동당 대회에서 제시한 ‘국방과학발전 및 무기체계개발 5개년 계획’과 이 가운데 김 위원장이 ‘특별한 관심’을 갖는 ‘최우선 5대 과업’을 아직 완수하지 못한 것으로 보이기 때문이다. 남한 또한 북한의 군사력 강화 추진에 맞서는 일환으로 폭발력이 더욱 강력한 새로운 미사일 개발을 추진하는 것으로 알려졌다.

김정은 위원장이 2021년 1월 치러진 제8차 노동당 대회에서 이른바 ‘국방력 발전 5개년 계획’과 ‘최우선 5대 과업’을 언급했는지를 북한 매체의 당시 보도에서는 확인하기 어렵지만, 2021년 9월 이후에 이뤄진 북한 매체 보도를 통해서는 이러한 사실을 확인할 수 있다.<sup>440/</sup> 김 위원장이 제8차 노동당 대회에서 향후 과업으로 제시한 국방력 발전 5개년 계획의 주요 사항은 ▲핵기술 고도화 ▲전술핵무

440/ 북한은 2021년 9월 11~12일 단행한 ‘신형 장거리 순항미사일 시험 발사’와 관련해 2021년 9월 13일 “당 제8차 대회가 제시한 국방과학발전 및 무기체계개발 5개년 계획 중점목표 달성에 커다란 의의를 가지는 전략무기인 장거리 순항미사일 개발 사업”이라고 밝혔다. 또한 북한은 장거리 순항미사일 개발이 김 위원장을 뜻하는 “당중앙의 특별한 관심 속에 중핵적인 사업”이라고 덧붙였다. “국방과학원 새로 개발한 장거리 순항미사일 시험발사 진행,” 『조선중앙통신』, 2021.9.13.; 한편 북한의 순항미사일 시험 발사를 문재인 대통령 등이 ‘도발’로 규정하자 북한에서 대남·대미 정책 실무를 총괄하는 것으로 알려진 김여정 당중앙위 부부장은 2021년 9월 15일 북한의 ‘국방과학발전 및 무기체계개발 5개년 계획’이 ‘남한의 국방중기계획이나 다를 바 없’다고 주장했다. “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.9.15.; 북한은 2021년 9월 29일에는 전날 진행된 극초음속 미사일 화성-8형 시험 발사와 관련해 “당 제8차 대회가 제시한 국방과학발전 및 무기체계개발 5개년 계획의 전략무기 부문 최우선 5대 과업에 속하”며 “당중앙의 특별한 관심 속에 최종대 사업으로 간주”돼 왔다고 밝혔다. “국방과학원 새로 개발한 극초음속 미사일 《화성-8》형 시험발사 진행,” 『조선중앙통신』, 2021.9.29.

기 개발 ▲초대형 핵탄두 생산 지속 ▲새로운 장거리(최대 사거리: 15,000km) 미사일 개발 및 명중률 제고 ▲다탄두 개별 유도 기술 완성 ▲극초음속 활공 비행 탄두 개발도입 ▲고체 연료 지대지 대륙간 탄도미사일(ICBM) ▲ICBM급 고체 연료 잠수함 발사 탄도미사일(SLBM) 개발 ▲핵 잠수함 개발 ▲수중 발사 핵전략무기 보유 ▲군사정찰위성 발사·운용 ▲남한 전 지역 대상 무인정찰기 개발 ▲장거리 순항미사일 개발 등이라고 할 수 있다.<sup>441/</sup>

이 가운데 제8차 노동당 대회를 전후해서부터 지금까지 북한이 시험한 무기체계는 새로운 장거리 미사일, 극초음속 미사일, 장거리 순항미사일이라고 할 수 있다. 북한은 제8차 노동당 대회 직후인 2021년 1월 22일과 동년 3월 21일 순항미사일을 각각 시험 발사한 뒤 대내외에 알리지 않다가 동년 9월 11~12일 잇달아 순항미사일을 시험 발사한 뒤에 “새로 개발한 신형 장거리 순항미사일 시험 발사를 성공적으로 진행”했다고 밝혔다.<sup>442/</sup> 북한은 2022년 1월 25일에는 “장거리 순항 미사일 체계 갱신”을 위한 시험 발사를 진행했다며 “발사된 2발의 장거리 순항미사일은 동해상의 설정된 비행궤도를 따라 9,137초를 비행해 1,800km 계선의 목표 섬을 명중”했다고 밝혔다.<sup>443/</sup> 또한 북한은 2021년 9월 28일 극초음속 활공 비행 탄두를 장착한 ‘화성-8형’의 시험 발사를 처음 단행했으며,<sup>444/</sup> 2022년 들어 1월 5일과 동월 12일에도 극초음속 미사일 시험 발사를 시도했다.<sup>445/</sup>

441/ “우리 식 사회주의 건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제8차 대회에서 하신 경애하는 김정은 동지의 보고에 대하여,” 『조선중앙통신』, 2021.1.9.; “국방과학원 새로 개발한 장거리 순항미사일 시험발사 진행,” 『조선중앙통신』, 2021.9.13.

442/ 장철은 외, 『한반도 군비경쟁과 평화정착』, p. 241; “국방과학원 새로 개발한 장거리 순항미사일 시험발사 진행.”

443/ “국방과학원 중요무기시험 진행,” 『조선중앙통신』, 2022.1.28.

444/ “국방과학원 새로 개발한 극초음속 미사일 《화성-8》형 시험발사 진행,” 『조선중앙통신』, 2021.9.29.

북한은 극초음속 미사일을 처음으로 시험 발사한 뒤 극초음속 미사일 연구·개발 사업이 “국방과학발전 및 무기체계개발 5개년 계획의 전략무기 부문 최우선 5대 과업에 속”하는 사항이라고 밝혔고,<sup>445/</sup> 장거리 순항미사일에 대해서는 “국방과학발전 및 무기체계개발 5개년 계획 중점목표 달성에서 커다란 의의를 가지는 전략무기”라는 의미를 부여했다.<sup>447/</sup> 이상의 내용을 종합했을 때, 김정은 위원장은 제8차 노동당 대회에서 이른바 ‘국방력 발전 5개년 계획’과 ‘핵심 5대 과업’ 등을 제시했으며,<sup>448/</sup> 5대 과업의 우선적인 실현을 위해 북한의 국방과학원 등이 진력하는 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 북한은 김 위원장이 제8차 노동당 대회에서 제시한 국방력 발전 5개년 계획을 마무리해야 하는 2026년 전후까지는 핵심 5대 과업을 비롯해 국방력 발전 5개년 계획에 포함된 주요 사항을 달성하기 위해 핵·미사일 능력 고도화를 계속해서 강력하게 지속 추진할 것으로 예상된다.

기술적 측면에서 사실상 모든 준비가 끝나고 정치적 결심만 남은 것으로 알려진 제7차 핵실험을 통해서는 김정은 위원장이 제8차 노동당 대회에서 지시한 핵기술 고도화와 함께 핵무기의 소형경량화 및 전술 무기화 등의 성과를 과시하려 할 가능성이 크다는 관측이 지배적이다. 앞서 언급한 것처럼, 김정은 위원장은 2022년 9월 최고인민회의 제14기 제7차 회의 2일차 회의에서 시정연설을 통해 “전

445/ “국방과학원 극초음속 미사일 시험발사 진행,” 『조선중앙통신』, 2022.1.6.; “극초음속 미사일 시험발사에서 연속 성공,” 『조선중앙통신』, 2022.1.12.

446/ “국방과학원 새로 개발한 극초음속 미사일 《화성-8》형 시험발사 진행,” 『조선중앙통신』, 2021.9.13.

447/ “국방과학원 새로 개발한 장거리 순항미사일 시험발사 진행,” 『조선중앙통신』, 2021.9.13.

448/ 시간이 지나면서 기존의 ‘국방과학발전 및 무기체계개발 5개년 계획’과 ‘최우선 5대 과업’이 각각 ‘국방력 발전 5개년 계획’과 ‘핵심 5대 과업’이라는 표현으로 바뀐 것으로 보인다. “극초음속 미사일 시험발사에서 연속 성공,” 『조선중앙통신』, 2022.1.12.

술핵운용공간을 부단히 확장하고 적용수단의 다양화를 더 높은 단계에서 실현하여 핵전투태세를 백방으로 강화해나가야” 한다고 강조했으며,<sup>449/</sup> 북한은 이 회의에서 핵무기를 사용할 수 있는 ‘문턱(threshold)’을 기존보다 더욱 낮춘 「핵무력정책법」을 채택했다.<sup>450/</sup> 이와 함께 앞으로 북한은 2021~2022년 수차례의 시험 발사를 통해 일정하게 성과를 거둔 것으로 평가되는 극초음속 미사일과 장거리 순항미사일, 새로운 장거리 미사일인 ‘화성-17형’뿐 아니라 아직까지 대내외에 거의 드러내지 않고 있는 고체 연료 지대지 ICBM과 ICBM급 SLBM 등의 시험 발사에 나설 가능성을 배제할 수 없다.

이와 같은 북한의 핵·미사일 능력 고도화 재추진에 대응하는 일환으로 남한도 보다 파괴력이 강력한 새로운 미사일을 개발하는 것으로 보인다. 남한은 2017년 11월 한미정상회담을 계기로 탄도미사일의 사거리를 기존의 800km로 유지하는 대신 탄두 중량 제한(500kg)이 해제되자 탄두 중량 3~4t, 사거리 500km 형태와 탄두 중량 2t, 사거리 800km 형태 등 2가지 종류가 있는 현무-4 지대지 탄도미사일을 2020년 3월 시험 발사했다.<sup>451/</sup> 나아가 미국과의 협의를 통해 그동안의 미사일 사거리 및 탄두 중량 제한을 2021년 5월 완전히 해제한 남한은 탄두 중량 8t, 사거리 300km의 형태와 탄두 중량 6t, 사거리 600km의 형태 등 2가지로 구성되는 이른바 ‘현무-5’ 지대지 탄도미사일 개발에 착수한 것으로 알려졌다.<sup>452/</sup>

449/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은 동지의 시정연설,” 『조선중앙통신』, 2022.9.9.

450/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령: 조선민주주의인민공화국 핵무력 정책에 대하여,” 『조선중앙통신』, 2022.9.9.

451/ 장철은 외, 『한반도 군비경쟁과 평화정착』, p. 243.

452/ 청와대, 『문재인정부 국정백서 17: 국방 - 평화를 뒷받침하는 강한 국방』, p. 199; 신규진, “軍, 北전역 타격 가능한 사거리 600km-탄두 6t ‘현무-5’ 미사일 개발중,” 『동아일보』, 2022.7.25., <<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20220725/114632140/1>> (검색일: 2022.7.25.).

윤석열 정부 역시 북한의 핵·미사일 위협에 대응하기 위한 능력을 획기적으로 보강하기 위한 방법 중 하나로 ‘압도적 대량응징보복 능력’과 관련해 ‘고위력·초정밀 타격 능력 확충’을 제시했다.<sup>453/</sup> 국방부는 2022년 7월 22일 ‘업무보고’에서 북한의 핵·미사일 위협 대응 태세 확립과 관련해 ‘핵심전력을 집중 보강하겠다’고 밝히며, 특히 북한 전 지역 타격이 가능한 지·해·공 고위력·초정밀 미사일을 확충하는 등을 통해 압도적 대량응징보복능력을 강화하겠다고 설명했다.<sup>454/</sup> 윤석열 정부는 2022년 10월 1일 제74주년 국군의 날 기념식에서 압도적 대량응징보복능력을 갖는 것으로 평가되는 새로운 ‘현무 미사일’의 시험 발사 장면을 영상으로 공개하기도 했다.<sup>455/</sup> 남한은 또한 극초음속 미사일 개발에도 나선 것으로 알려졌으며, 현무-5 탄도미사일과 극초음속 미사일 모두 2030년대 개발을 완료해 양산 및 실전 배치를 목표로 하는 것으로 전해졌다.<sup>456/</sup>

### (3) 남북한 간 적대 의식 고조와 「9.19 군사합의」 이행 지속 가능성

이처럼 미사일을 비롯해 남북한 간 군비경쟁이 지속적으로 전개되는 가운데 상대방에 대한 적대 의식이 고조되고 있으며, 2018년 조성된 이른바 ‘한반도 평화의 봄’ 국면을 군사적 측면에서 일정하게 담보해 왔던 「9.19 군사합의」가 앞으로도 계속해서 이행될 수 있을지에 대한 우려가 제기되고 있다. 북한은 남한 내 일부 단체의 대북

453/ 제20대 대통령실, “윤석열정부 120대 국정과제,” p. 174.

454/ 국방부, 『국방부 업무보고』, pp. 3~4.

455/ 김지현, “尹정부 첫 국군의날 기념식…‘핵 버금’ 괴물미사일 영상 첫 공개,” 『연합뉴스』, 2022.10.1., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220930111400504>> (검색일: 2022.10.2.).

456/ 신규진, “軍, 北전역 타격 가능한 사거리 600km-탄두 6t ‘현무-5’ 미사일 개발중,” (검색일: 2022.7.25.).

전단 살포를 문제 삼으며 2020년 6월부터 김여정 당 중앙위 부부장 등이 나서서 대남 적대 의식을 고조시키며, 「9.19 군사합의」의 조건부 파기 가능성을 반복해서 언급하고 있다. 윤석열 대통령은 후보 시절 전임 정부가 “북한에 굴종적인 자세로 남북관계를 비정상적으로 만들고 국민의 자존심을 훼손”했다고 비판한 바 있으며, 「9.19 군사합의」 이행 및 준수에 대해서도 부정적인 입장을 피력한 바 있다.<sup>457/</sup>

북한은 2019년 말 노동당 중앙위 제7기 제5차 전원회의에서 이른바 ‘정면돌파전’을 선언한 이후 한반도의 군사적 긴장을 고조시키는 언행을 지속적으로 감행하고 있다. 북한의 인민무력성은 2020년 5월 7일 대변인 담화를 통해 남한이 전날 서해 일대에서 실시한 해·공군 연합 훈련과 관련해 「9.19 군사합의」에 대한 “전면역행이고 로골적인 배신행위”라며 “모든 것이 2018년 북남수뇌회담 이전의 원점으로 돌아가고 있다”고 비난했다.<sup>458/</sup> 김여정 당시 당 중앙위 제1부부장은 2020년 6월 4일 담화에서 남한 내 일부 북한이탈주민 단체의 대북 전단 살포 문제를 강력하게 비난하며 남북공동연락사무소 폐쇄와 「9.19 군사합의」 파기 가능성 등을 위협했다.<sup>459/</sup> 북한은 2020년 6월 16일 개성공단 내에 있는 남북공동연락사무소를 폭파했고, “대적행동조치”를 공언했다.<sup>460/</sup> 같은 날 북한은 총참모부 대변인 발표를 통해 “다음 단계의 대적군사행동계획”과 관련해 ▲금강산 관광지구와 개성공업지구에 연대급 부대 및 화력 구분대 전개 ▲비무장지대 내

457/ 국민의힘, 『공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국: 제20대 대통령 선거 국민의힘 정책공약집』 (서울: 가온미디어, 2021), p. 192.

458/ “조선민주주의인민공화국 인민무력성 대변인담화,” 『조선중앙통신』, 2022.5.7.

459/ “스스로 화를 청하지 말라: 김여정 조선로동당 중앙위원회 제1부부장의 담화,” 『로동신문』, 2020.6.4.

460/ “북남관계 총파산의 불길한 전주곡 북남공동연락사무소 완전파괴,” 『조선중앙통신』, 2020.6.17.

민경초소 재전개 및 전선경계근무 강화 ▲전선경계근무 급수를 1호 전투근무체계로 격상 및 접경지역 부근에서의 정상적인 각종 군사 훈련 재개 ▲북한의 대남전단 살포에 대한 군사적 보장 및 안전대책 수립 가능성을 공언했다.<sup>461/</sup> 그러나 북한은 김정은 위원장 등이 참석한 가운데 2020년 6월 23일 개최된 당중앙군사위원회 제7기 제5차 회의 예비회의에서 이른바 ‘대남군사행동계획’을 보류하기로 결정했다.<sup>462/</sup>

북한은 2020년 6월 일방적으로 단절했던 남북한 간 통신선을 2021년 복구했지만, 2022년 들어서는 다양한 사거리의 미사일 시험 발사를 수십차례 단행했으며, 동년 6월부터는 대남사업이 아닌 이른바 ‘대적투쟁’을 공공연하게 언급하기 시작했다. 북한이 2022년 상반기에 이뤄진 대내외 주요 사업을 평가하고 하반기 주요 과업을 제시하기 위해 6월 8~10일 개최한 당중앙위원회 제8기 제5차 전원회의 확대회의에서 김정은 위원장은 “대적투쟁과 대외사업 부문에서 견지하여야 할 원칙들과 전략전술적 방향들”을 제시했다.<sup>463/</sup> 특히, 김 위원장은 남한에서 새 정부가 출범한 지 2개월여가 지난 2022년 7월 27일 「정전협정」 체결 69주년 기념식 연설에서 윤석열 정부를 ‘보수 정권’이라고 규정하며 “동족대결 정책과 사대매국 행위에 매달려 조선반도의 정세를 전쟁접경으로 끌어가고 있”다고 강변했다. 특히, 김정은 위원장은 윤 대통령이 후보 시절 언급했던 대북 선제타격 등을 거론하며 이러한 “시도는 즉시 강력한 힘에 의해 응징될 것이며 윤석열 정권과 그의 군대는 전멸될 것”이라고 위협했

461/ “조선인민군 총참모부 대변인 발표,” 『조선중앙통신』, 2020.6.17.

462/ “조선로동당 중앙군사위원회 제7기 제5차 회의 예비회의 진행,” 『로동신문』, 2020.6.24.

463/ “조선로동당 중앙위원회 제8기 제5차전원회의의 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2022.6.11.

다.<sup>464/</sup> 심지어 윤석열 대통령이 광복절 경축사 등을 통해 이른바 ‘담대한 구상’이라는 대북정책의 주요 내용을 밝히자 북한의 김여정 당 중앙위 부부장은 2022년 8월 19일 담화를 통해 윤 대통령을 원색적으로 비난하며 남북관계 개선 가능성을 일축했다.<sup>465/</sup> 북한은 2022년 9~10월 한미연합군사훈련 및 한·미·일 군사훈련 등에 대응한다는 이유를 내세우며 「9.19 군사합의」에서 포사격 중지 구역으로 설정했던 수역을 향해 수백발의 포탄을 발사하기도 했다.

한편, 윤석열 대통령은 후보 시절 「9.19 군사합의」를 파기할 수 있다는 의견을 피력한 바 있다. 윤석열 대통령은 후보 시절이었던 2021년 11월 16일 한 국내 언론과의 단독 인터뷰에서 “북한은 미사일 시험 발사도 하면서 (「9.19 합의」를) 어기고 있다”며 “집권하면 북한에 「9.19 합의」 이행을 촉구하고, 그래도 변화가 없을 경우 파기할 것”이라고 밝혔다.<sup>466/</sup> 그러나 윤석열 대통령은 취임 이후 2022년 10월 중순 현재까지 「9.19 군사합의」 파기를 직접적으로 언급하지는 않고 있다. 윤석열 정부는 ‘대화와 상호존중에 기반한 남북관계 정상화’와 관련해 ‘대화의 문은 열어두면서, 원칙에 기초하되 정세와 국익을 고려한 실용과 유연성이 조화된 남북관계를 추진’하겠다고 밝혔다.<sup>467/</sup>

특히, 윤석열 대통령은 2022년 광복절 경축사를 통해 “북한이 핵개발을 중단하고 실질적인 비핵화로 전환한다면 그 단계에 맞춰 북한의 경제와 민생을 획기적으로 개선할 수 있는 담대한 구상을 지금 이 자리에서 제안”한다며 “북한에 대한 대규모 식량 공급 프로그램,

464/ “조국해방전쟁참전자들은 우리 공화국의 가장 영웅적인 세대이다. 위대한 전승 69돐 기념행사에서 하신 경애하는 김정은 동지의 연설,” 『로동신문』, 2022.7.28.

465/ “허망한 꿈을 꾸지 말라: 김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2022.8.19.

466/ 문동성·이상현, “[단독 인터뷰] 윤석열 “건설 중단된 원전 재추진하겠다”, 『국민일보』, 2021.11.17., <<https://m.kmib.co.kr/view.asp?arcid=0924218561>> (검색일: 2022.11.18.).

467/ 제20대 대통령실, “윤석열정부 120대 국정과제,” p. 158.

발전과 송배전 인프라 지원, 국제 교역을 위한 항만과 공항의 현대화 프로젝트, 그리고, 북한 농업 생산성 제고를 위한 기술 지원 프로그램, 병원과 의료 인프라의 현대화 지원, 국제투자 및 금융 지원 프로그램을 실시하겠다.<sup>468/</sup> 또한 윤석열 대통령은 취임 100일을 맞아 2022년 8월 17일 진행한 기자회견 모두발언에서 “광복절 경축사에서 북한이 핵 개발을 중단할 경우 정치, 경제, 군사 지원을 포함한 포괄적인 담대한 구상을 제안”했다며 ‘담대한 구상’에 대해 “미북, 북미 관계 정상화를 위한 외교적 지원, 재래식 무기체계의 군축 논의, 식량, 농업기술, 의료, 인프라 지원과 금융 및 국제투자 지원 등을 포함한 포괄적 구상”이라고 보다 구체적으로 설명했다.<sup>469/</sup> 나아가 윤 대통령은 취임 100일 기자회견 질의·응답을 통해서 “정부는 북한 지역에 어떤, 무리한 또는 힘에 의한 현상 변경은 전혀 원하지 않”는다며 “남북한 간 지속 가능한 평화 정착이고 북한에 대해 경제 및 외교적 지원을 한 결과 북한이 자연스럽게 변화한다면 그 변화를 환영한다”는 의사를 밝혔다.<sup>470/</sup>

북한이 2022년 9~10월 「9.19 군사합의」에서 약속한 포사격 중지 구역을 향해 수백발의 포탄을 발사했음에도 불구하고, 윤석열 대통령은 후보 시절 언급했던 「9.19 군사합의」 파기 가능성을 공식적으로 언급하지 않았다. 이러한 측면에서 향후에 남한이 먼저 일방적으로 「9.19 군사합의」에서 이미 이행되고 있던 사항을 이행하지 않거나 「9.19 군사합의」를 파기하기는 쉽지 않을 것으로 예상된다.<sup>471/</sup> 그러나 2020년부터 「9.19 군사합의」 파기 가능성을 언급해

468/ 제20대 대통령실 웹사이트 <[https://www.president.go.kr/ko/speech\\_view.php?code=161298&sno=&opt=&id=speech&search\\_item=&search\\_keyword=](https://www.president.go.kr/ko/speech_view.php?code=161298&sno=&opt=&id=speech&search_item=&search_keyword=)> (검색일: 2022.8.22.) 참조.

469/ 위의 글.

470/ 펜앤드마이크 웹사이트 <<https://www.pennmike.com/news/articleView.html?idxno=56420>> (검색일: 2022.8.22.) 참조.

왔으며, 대남사업을 이른바 ‘대적투쟁’으로 바꾼 북한이 「9.19 군사합의」를 무력화하거나 파기하기 위해 전격적으로 도발을 감행할 가능성을 배제할 수 없다. 즉, 앞으로 한반도에서 군사적 긴장이 고조되는 과정에서 남북한 간 가운데 어느 일방, 특히 북한이 「9.19 군사합의」에서 이미 이행되고 있던 사항을 전격적으로 위반할 가능성이 있다는 것이다. 북한이 2022년 9~10월 단행한 포사격 관련해 윤석열 정부가 먼저 「9.19 군사합의」 파기를 공식 선언하도록 유도하기 위한 북한의 전술이라는 관측을 일각에서 제기하기도 한다. 만약 「9.19 군사합의」가 사실상 사문화되는 가운데 남북한 사이에 신속한 조치가 취해지지 않는다면 한반도 평화에 대한 군사적 담보가 매우 취약해질 수도 있을 것이다.

## 나. 남북한 군비통제 과제

### (1) 남북한 간 무력 충돌 예방을 위한 조치 모색

북한은 2022년 들어서만 10월 중순까지 총 27차례에 걸쳐 총 40기에 달하는 미사일을 시험 발사했다(〈표 VIII-6〉 참조). 또한, 앞서 언급한 것처럼, 북한은 제7차 핵실험을 언제든지 단행할 수 있도록 기술적인 준비를 사실상 끝낸 것으로 알려졌다. 그렇지만 북한이 핵·미사일을 이용해 남한에 직접적으로 군사적 도발을 단행할 가능성은 크지 않아 보인다. 만약 북한이 그렇게 한다면 대통령 후보 시절 대북선제타격까지 거론했던 윤석열 정부뿐 아니라 한국에 대한 확

---

471/ 이종섭 국방부 장관도 2022년 8월 11일 열린 기자간담회에서 “「9.19 군사합의」는 남북이 함께 준수해야 의미가 있고 유지가 된다”며 “우리만 일방적으로 지키고 북한은 안 하면 의미가 없는 합의이고 오래 존속될 수 없다”고 밝혔다. 김지현, “이종섭 “北핵실험시 대응 차원 다를 것 … 9·19 남북합계 지켜야”, 『연합뉴스』, 2022.8.11., 〈<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220811120800504>〉 (검색일: 2022.8.12.).

장억제력 제공 공약을 지속적으로 다짐하는 바이든 행정부와와의 전면전을 각오할 수밖에 없을 것이기 때문이다.

**표 VIII-6** 북한의 2022년(10월 중순 현재) 미사일((초)대형 방사포 포함) 시험 발사 현황

| 구분 | 월일    | 남한 발표 내용                                 | 북한 매체 보도 내용                                       |
|----|-------|------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| 1  | 1.5.  | 北, 자강도 무평리 일대에서 동해상으로 탄도미사일 1발 발사        | 극초음속 미사일 시험 발사(1.5.) 보도(1.6.)                     |
| 2  | 1.11. | 北, 자강도 일대에서 동해상으로 탄도미사일 1발 발사            | 극초음속 미사일 시험 발사(1.11.) 보도(1.12.)                   |
| 3  | 1.14. | 北, 평안북도 의주 일대에서 동해상으로 탄도미사일 2발 발사        | 철도기동미사일연대 검열사격훈련 진행(1.14.) 보도(1.15.)              |
| 4  | 1.17. | 北, 평남 일대에서 동해상 탄도미사일 2발 발사               | 전술유도탄 검수사격시험 진행(1.17.) 보도(1.18.)                  |
| 5  | 1.25. | 北, 순항미사일 2발 발사                           |                                                   |
| 6  | 1.27. | 北, 함경남도 함흥 일대에서 동해상으로 단거리 탄도미사일 2발 발사    | 순항미사일 발사(1.25.), 탄도미사일 발사(1.27.) 보도(1.28.)        |
| 7  | 1.30. | 北, 자강도 무평리 일대에서 동해상으로 중거리 탄도미사일 1발 발사    | 중·장거리 탄도미사일 ‘화성-12’형 검수사격시험 진행(1.30.) 보도(1.31.)   |
| 8  | 2.27. | 北, 평양시 순안 일대에서 동해상으로 탄도미사일 1발 발사         | 국가우주개발국·국방과학원 정찰위성개발을 위한 중요시험(2.27.) 진행 보도(2.28.) |
| 9  | 3.5.  | 北, 평양 순안 일대에서 동해상으로 탄도미사일 1발 발사          | 국가우주개발국·국방과학원 정찰위성개발을 위한 중요시험 진행 보도(3.6.)         |
| 10 | 3.16. | 北, 순안 일대에서 미상 발사체 발사, 발사 직후 20km 상공에서 실패 | —                                                 |
| 11 | 3.24. | 北, 평양 순안에서 동해상으로 ICBM 1발 고각으로 발사         | 대륙간탄도미사일 ‘화성포-17형’ 시험 발사(3.24.) 보도(3.25.)         |
| 12 | 4.16. | —                                        | ‘신형전술유도무기’ 시험 발사(4.16.) 보도(4.17.)                 |
| 13 | 5.4.  | 北, 평양시 순안 일대에서 동해상으로 탄도미사일 1발 발사         | —                                                 |

| 구분 | 월일     | 남한 발표 내용                                           | 북한 매체 보도 내용                                                    |
|----|--------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| 14 | 5.7.   | 北, 함남 신포 해상에서 SLBM 발사                              | —                                                              |
| 15 | 5.12.  | 北, 평양 순안 일대에서 동해상으로 단거리 탄도미사일 3발 발사                | —                                                              |
| 16 | 5.25.  | 北, 순안 일대에서 동해상으로 탄도미사일 3발 발사                       | —                                                              |
| 17 | 6.5.   | 北, 여러 지역에서 동시에 탄도미사일 8발 발사                         | —                                                              |
| 18 | 8.17.  | 北, 평안남도 온천 일대에서 서해상으로 순항미사일 2발 발사                  | 北 김여정 부부장, 순항미사일 발사 지점 교정 시도(담화(8.19.))                        |
| 19 | 9.25.  | 北, 평안북도 태천 일대에서 동해상으로 단거리 탄도미사일 1발 발사              | 서북부 저수지 수정발사장<br>에서 전술핵탄두 탑재를<br>모의한 탄도미사일발사<br>훈련             |
| 20 | 9.28.  | 北, 평양 순안 일대에서 동해상으로 단거리 탄도미사일 2발 발사                | 전술핵탄두 탑재를 모의한<br>탄도미사일발사 훈련                                    |
| 21 | 9.29.  | 北, 평안남도 숙천 일대에서 동해상으로 탄도미사일 1발 발사                  | 전술핵<br>운용<br>부대<br>군사<br>훈련<br><br>(10.10.)<br>종합<br>보도        |
| 22 | 10.1.  | 北, 평양 순안에서 단거리 탄도미사일 2발 발사                         |                                                                |
| 23 | 10.4.  | 北, 자강도 무령리에서 중거리 탄도미사일 1발 발사, 일본 열도 상공 통과해 태평양 낙하  |                                                                |
| 24 | 10.6.  | 北, 평양 삼석에서 단거리 탄도미사일 2발 발사                         | 신형 지대지 중장거리<br>탄도미사일 발사(일본<br>열도 가로질러 4,500km<br>계선 태평양 수역 목표) |
| 25 | 10.9.  | 北, 강원도 문천(원산 북방)에서 단거리 탄도미사일 2발 발사                 | 초대형방사포 및 전술 탄도<br>미사일 명중 타격 훈련                                 |
| 26 | 10.12. | 평안남도 개천에서 순항미사일 2발 발사(북한 발표 이후인 10.13. 발사 지역 등 설명) | 초대형방사포 사격 훈련                                                   |
| 27 | 10.14. | 평양 순안 일대에서 동해상으로 단거리 탄도미사일 1발 발사                   | 장거리 전략 순항미사일 2발 발사,<br>2,000km 개선 표적 명중(10.13.) 보도             |
|    |        |                                                    | —                                                              |

출처: 통일부 통일뉴스 웹사이트 <<https://unikorea.go.kr/books/monthly/report/>>에서 2022년 1월 일자부터 2022년 9월 일자까지 관련 내용을 취합(검색일: 2022.10.21.)하고, 2022년 10월 내용은 북한의 『조선중앙통신』 및 남한 언론 보도 등을 종합해 저자 작성.

일부에서는 북한이 전술핵무기 개발을 공언하고 남한을 타격할 수 있는 미사일과 대구경 방사포 등 다양한 운반수단 개발에서 성과를 거두기 위해 진력하는 상황을 감안했을 때, 이른바 ‘핵보유국’임을 자처하는 북한이 남한에 대한 군사적 도발을 더욱 쉽게 단행할 수 있을 것이라는 견해를 제시하기도 한다.<sup>472/</sup> 북한이 재래식 군사력을 이용해 남한에 대한 군사 도발을 감행할 경우, 이에 대한 남한의 대응이 자칫 한반도에서의 핵전쟁으로 비화될 수 있다는 점을 우려해 남한이 대북 대응 및 보복 조치를 결행하기가 쉽지 않을 수 있다는 점을 북한도 잘 알고 있기 때문에 북한이 대남 군사 도발을 단행하기가 더 수월할 수 있다는 것이다. 북한은 시간이 지날수록 「정전협정」을 덜 위반하고 있지만,<sup>473/</sup> 1980년대 이후에는 연평균 20여 건 정도의 대남 군사 도발을 지속하고 있다.<sup>474/</sup> 특히, 북한은 1990년대 이후 서해 북방한계선(Northern Limit Line: NLL) 월선 등 해상에서의 도발을 자주 벌이고 있는데, 김정은 정권 들어서는 대남 국지도발에서 해상도발이 차지하는 비중이 압도적이다(〈그림 VIII-1〉참고). 북한은 2022년 10월 24일 새벽에도 상선을 이용해 서해 NLL을 침범했고, 남한의 경고사격 등으로 상선이 퇴각한 뒤에는 해안포 20여발을 발사하며 긴장 수위를 끌어올렸다.<sup>475/</sup>

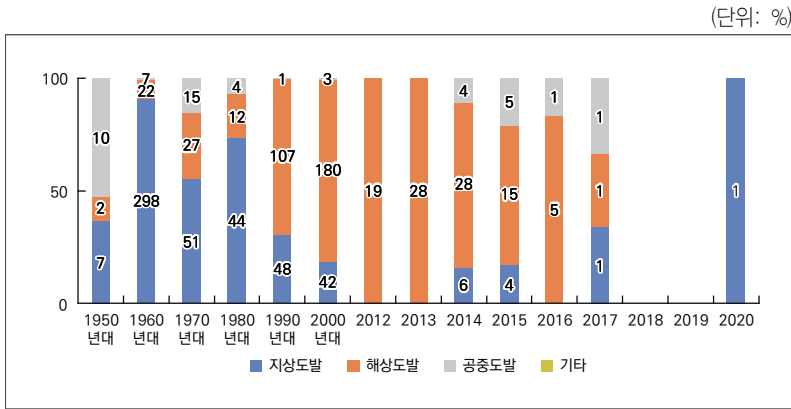
472/ 박재완·심운섭, “북한의 전술핵무기 개발과 함의,” 『한국과 국제사회』, 제5권 6호 (2021), p. 396; 류제승, “북한의 실존적 위협과 미래 한미동맹의 준비태세 강화책,” 『한국국가전략』, 제6권 2호 (2021), pp. 157~158 등.

473/ 박형준·이창희, “남북 군사충돌 연구: 동아일보와 남한 정부문서를 중심으로,” 김용현 엮음, 『남북한 군사충돌로 본 분단 70년사』 (서울: 선인, 2018), p. 169.

474/ 1980년대 227건, 1990년대 250건, 2000년대 241건, 2010~2020년 265건 등이다. 국방부, 『2020 국방백서』, p. 319.

475/ 김지현, “北선박, 40분간 NLL 이남 3.3km까지 침범…軍, 기관총 20발 대응,” 『연합뉴스』, 2022.10.24., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20221024052900504>> (검색일: 2022.10.25.).

그림 VIII-1 북한의 대남 국지도발 현황



출처: 2012~2014년 내용은 국방부, 『2014 국방백서』 (서울: 국방부, 2014), p. 255; 2015년 내용은 국방부, 『2016 국방백서』 (서울: 국방부, 2016), p. 252; 2016~2017년 내용은 국방부, 『2018 국방백서』 (서울: 국방부, 2018), p. 268; 그 외 내용은 국방부, 『2020 국방백서』 (서울: 국방부, 2020), p. 320 내용을 참고해 필자가 작성.

또한 북한은 김정은 집권 초기부터 수년 동안 소형무인기의 대남 침투를 단행한 바 있다. 북한의 소형무인기 대남 침투는 2014년 3월 24일 처음 확인됐는데, 당시 북한 무인기는 청와대 등을 사진 촬영한 뒤 북상하던 중에 경기도 파주시 조리읍에 추락해 발견됐다.<sup>476/</sup> <표 VIII-7>에서 확인할 수 있는 것처럼, 북한의 소형무인기 대남 침투는 확인된 것만 2014년 4건, 2015년 3건, 2016년과 2017년 각 1건 등 총 9건이다. 특히, 김정은 위원장은 2021년 1월 개최한 제8차 노동당 대회에서 “500km 전방중심까지 정밀 정찰할 수 있는 무인정찰기들을 비롯한 정찰수단들을 개발하기 위한 최중대 연구사업을 본격적으로 추진”해야 한다고 지시했고,<sup>477/</sup> ‘조선인민혁명군 창건 90주년’을 맞아 2022년 4월 25일 김 위원장 등이 참석한 가운데 평양에

<sup>476/</sup> 국방부, 『2014 국방백서』 (서울: 국방부, 2014), p. 253.

<sup>477/</sup> “우리 식 사회주의 건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제8차 대회에서 하신 경애하는 김정은 동지의 보고에 대하여,” 『조선중앙통신』, 2021.1.9.

서 개최한 열병식에서는 무인기 편대가 인공기 모양을 만들며 비행하는 모습도 연출했다고 한다.<sup>478/</sup>

표 VIII-7 북한의 소형무인기 대남 침투 현황

| 구분   |       | 주요 내용                                                            | 비고                         |
|------|-------|------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| 년    | 월일    |                                                                  |                            |
| 2014 | 3.24. | • 경기도 파주시 조리읍에서 청와대 등을 사진 촬영 후 복상하던 북한 소형무인기 1대 추락               | 북한 소형무인기에 의한 최초 영공 침범      |
|      | 3.31. | • 백령도 사곶해안 교회 인근 도로에서 백령도, 대·소청도 등을 사진 촬영 후 복상하던 북한 소형무인기 1대 추락  |                            |
|      | 4.6.  | • 강원도 삼척시 청옥산에서 동해안 일대 군사 시설을 사진 촬영 후 복상하다 추락한 북한 소형무인기 1대 사후 발견 |                            |
|      | 9.15. | • 백령 서방 해저에서 어민에 의해 무인기 동체 발견                                    | 파주·삼척 북한 소형무인기와 동일 기종으로 확인 |
| 2015 | 8.22. | • 적 소형무인기, 화천 전방지역 MDL 침범(2회)                                    |                            |
|      | 8.23. | • 적 소형무인기, 화천 전방지역 MDL 침범                                        |                            |
|      | 8.24. | • 적 소형무인기, 화천 전방지역 MDL 침범(2회)                                    |                            |
| 2016 | 1.13. | • 적 소형무인기, 경기 문산 전방지역 MDL 침범                                     |                            |
| 2017 | 6.9.  | • 북 소형무인기, 강원도 인제 일대 추락                                          |                            |

출처: 국방부, 『2014 국방백서』, (서울: 국방부, 2014), pp. 253~254; 국방부, 『2016 국방백서』, (서울: 국방부, 2016), pp. 251~252; 국방부, 『2018 국방백서』, (서울: 국방부, 2018), p. 267.

한편 윤석열 정부는 2018년 「9.19 군사합의」 이후 운영을 중단했던 강원도 고성의 마차진사격장 운영을 재개하기로 한 것으로 전해졌다. 전임 정부는 대공사격에 필요한 표적기가 무인기에 해당할 수 있다고 판단한 뒤 「9.19 군사합의」 제1조 3항(비해금지구역 설정: 무인기는 동부지역에서 5km)에 의거해 군 최대 규모 대공사격장인 마차진사격장의 운영을 2018년 10월 중단했다. 그러나 윤석열 정부는

478/ “조선인민혁명군창건 90돐경축 열병식 성대히 거행,” 『조선중앙통신』, 2022.4.26.

동부지역의 무인기 비행금지구역 바깥에 표적기를 비행시키고, 마차진사격장에서 대공사격을 할 경우에는 「9.19 군사합의」를 위반하지 않는다는 입장을 갖고 있는 것으로 알려졌다. 또한 윤석열 정부는 군사분계선에서 11km 정도 떨어진 마차진사격장에서의 대공사격 훈련이 군사분계선 5km 내에서의 포병 사격훈련 및 연대급 이상 야외기동훈련을 전면 중지하기로 한 「9.19 군사합의」(제1조 2항)에도 위배되지 않는다는 입장인 것으로 전해졌다.<sup>479/</sup>

이와 함께 국내 일부 민간단체의 대북전단 살포 재개 역시 남북한 간의 우발적인 군사적 충돌을 야기할 수 있는 사안이라고 할 수 있다. 전임 정부 시절인 2020년 12월 14일 「남북관계 발전에 관한 법률」이 개정되며 대북전단 살포가 금지됐다. 그러나 윤석열 정부는 대북전단 살포와 관련해 다소 유화적인 입장을 갖고 있는 것처럼 보인다. 윤석열 대통령은 당선인 시절 한 매체와의 인터뷰에서 “접경 지역 주민들의 안전을 위해서 꼭 필요한 것이 아닌 이상은 (대북전단 살포 등을 법으로 금지한 것이) 잘못된 결정이라고 생각”한다며 “민간 차원에서 벌이는 인권 운동을 북한의 눈치를 본다는 차원에서 정부가 강제로 규제하는 것은 온당하지 않다고 생각”한다고 밝힌 바 있다.<sup>480/</sup> 이러한 상황 변화 등에 힘입어 국내 일부 단체 등은 공개적인 대북전단 살포를 지속하는 것으로 보인다.

그런데 여기에서 문제는 대북전단 살포에 대해 북한이 그동안 매우 강력하게 반발해 왔다는 것이다. 북한은 지난 2014년 10월 10일 경기도 연천군 일대에서 국내 민간단체가 대북전단을 매단 대형풍

479/ 신규진, “文정부서 폐쇄 마차진사격장, 내달 대공사격훈련 재개,” 『동아일보』, 2022.7.28., <<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20220728/114692530/1>> (검색일: 2022.9.5.).

480/ 이동혁, “[윤석열 한국 대통령 당선인 인터뷰] 인터뷰 전문,” 『VOA』, 2022.5.7., <<https://www.voakorea.com/a/6561177.html>> (검색일: 2022.12.26.) 참고.

선을 하늘로 띄우자 이를 향해 고사총 사격을 단행했으며, 남한 내에 일부 총탄이 떨어진 바 있다.<sup>481/</sup> 또한 북한은 2015년 3월 22일 ‘인민군 전선부대들의 공개통고’를 통해 “인민군 전선부대들 관하 모든 화력타격 수단들은 사전경고 없이 무차별적인 기구소멸 작전에 진입하게 될 것”이라며 “반공화국 뼈라 살포가 군사분계선, 해상, 공중 어느 곳에서 진행되는, 살포 수단이 풍선이든 무인기이든, 살포 방법이 공개적이든 비공개적이든 아군 화력타격 수단들의 과녁에서 벗어나지 못하게 될 것”이라고 위협했다.<sup>482/</sup> 북한은 2016년 1월 중순 대남 확성기 방송을 재개하고, 수도권 지역 등을 대상으로 대남 전단을 살포하기도 했다.<sup>483/</sup>

특히, 전임 정부 시절인 2020년 6월 4일 북한에서 대남·대외정책을 총괄하는 것으로 알려진 김여정 노동당 부부장은 담화를 통해 국내 일부 탈북민 단체의 대북전단 살포를 강력하게 비난하며 개성공단 완전 철거, 남북공동연락사무소 폐쇄, 「9.19 군사합의」 파기 가능성을 위협했다.<sup>484/</sup> 급기야 북한은 2020년 6월 9일 남북한 간 모든 통신 연락선을 완전 차단하는 조치를 단행했고,<sup>485/</sup> 동월 16일에는 남북공동연락사무소를 폭파하는 방식으로 폐쇄했다.<sup>486/</sup> 특히, 북한은 2022년 들어 북한에서 코로나19가 발병한 원인 중 하나로 대북전단을 지목하고 있다.<sup>487/</sup>

481/ 국방부, 『2014 국방백서』, p. 249, p. 254.

482/ “조선인민군 전선부대들의 공개통고,” 『조선중앙통신』, 2015.3.22.

483/ 국방부, 『2016 국방백서』, (서울: 국방부, 2016), p. 245.

484/ “김여정 조선로동당 중앙위원회 제1부부장의 담화,” 『로동신문』, 2020.6.4.

485/ “북남사이의 모든 통신연락선들을 완전차단해버리는 조치를 취함에 대하여,” 『로동신문』, 2020.6.9.

486/ “북남관계총파산의 불길한 전주곡 북남공동연락사무소 완전파괴,” 『조선중앙통신』, 2020.6.17.

487/ “조선로동당 중앙위원회 부부장 김여정동지의 토론,” 『조선중앙통신』, 2022.8.11.; “우리 나라 주재 로씨야연방 특명전권대사 로씨야신문 기자와 회견,” 『조선중앙통신』, 2022.8.26.

앞서 북한은 김정은 위원장이 2020년 6월 23일 당중앙군사위원회 제7기 제5차 회의 예비회의에서 ‘보류’하기로 했지만,<sup>488/</sup> 인민군 총참모부 대변인이 이보다 1주일 앞선 동월 17일 ‘대적 군사행동 계획’을 예고한 바 있다. 주요 내용은 ▲금강산 관광지구 및 개성공업지구에 연대급 부대와 화력 구분대 전개 ▲비무장지대에서 철수했던 민경초소 진출·전개와 전선경계근무 강화 ▲모든 전선에 배치된 포병부대 전투직일근무 증강 및 전선경계근무를 1호 전투근무체계로 격상, 접경지역 부근에서 정상적인 각종 군사훈련 재개 ▲대남전단 살포에 유리한 지역 개방 및 군사적 보장과 안전대책 수립 등이다.<sup>489/</sup> 이러한 과거를 돌아봤을 때, 만약 국내 일부 민간단체가 계속해서 대북전단, 특히 김 위원장을 강하게 비난·비방하는 내용의 대북전단 살포를 지속한다면 북한은 이를 저지하기 위해 ‘말’을 넘어 ‘행동’에 나설 가능성이 있으며, 이러한 사태가 전개되는 과정에서 남북한 간에 우발적인 군사적 충돌이 발생할 가능성을 배제할 수 없다.

남북한 사이에서 이와 같은 무력 충돌 발생 가능성을 낮추기 위해서는 무엇보다 양측이 모두 2018년에 합의한 「9.19 군사합의」의 기이행 사안을 앞으로도 충실히 이행하는 것이 바람직하다. 제2차 북미정상회담이 베트남 하노이에서 개최되던 2019년 2월까지 남북한은 「9.19 군사합의」를 매우 빠르게 이행해 나갔다. 앞서 제시된 〈표 VIII-3〉에서 확인할 수 있는 것처럼, 남북한은 「9.19 군사합의」에서 약속한 사항 가운데 ‘하지 말아야 할 것’을 대체로 이미 이행하고 있다. 즉, 남북한은 「9.19 군사합의」의 일부 사항 이행을 통해 한반도에서의 군사적 긴장 수위를 상당히 낮췄다고 평가할 수 있다.<sup>490/</sup>

488/ “조선로동당 중앙군사위원회 제7기 제5차 회의 예비회의의 진행,” 『로동신문』, 2020. 6. 24.

489/ “조선인민군 총참모부 대변인 발표: 우리 군대는 당과 정부가 취하는 모든 대내외적 조치들을 군사적으로 철저히 담보할 것이다,” 『조선중앙통신』, 2020. 6. 17.

그러나 만약 남북한 모두 또는 양측 가운데 어느 일방이라도 「9.19 군사합의」에서 이미 이행하던 사안을 이행하지 않기 시작한다면 한반도의 군사적 긴장 수위는 급격하게 높아질 개연성이 크다. 앞서 언급한 것처럼, 「9.19 군사합의」 중에서 기이행 사항의 대부분이 ‘하지 말아야 할 것’에 해당하기 때문이다. 만약 북한이 고의적인 서해 NLL 침범 및 무인기 침투 등을 감행한다면 이는 「9.19 군사합의」 파기로 이어질 가능성이 크다. 남한이 군사분계선 인근 지역에 위치한 대공사격장 운영을 실질적으로 재개하거나 민간단체의 대북전단 살포를 규제하지 않는 것 역시 북한의 물리적 반발을 야기할 수 있다. 다시 말하면, 남북한 각각이 최근 공언하는 상대방에 대한 ‘말’과 ‘행동’은 모두 「9.19 군사합의」 정신에 부합한다고 하기 어렵다. 이러한 남북한의 행태는 「9.19 군사합의」 가운데 이미 이행되고 있는 ‘하지 말아야 할 것’을 다시 할 가능성을 높이는 조치로서 한반도의 군사적 긴장이 다시 고조되지는 않을지에 대한 우려를 키우고 있다. 따라서 남북한은 한반도의 평화를 현실적·실질적으로 뒷받침해 온 「9.19 군사합의」의 기이행 사안, 즉 ‘하지 않기로 약속한 것’을 계속해서 지키려는 노력을 기울일 필요가 있다.

윤석열 정부가 제시한 대북정책과 북한의 2022년 9~10월 포사격과 관련해 보인 대응 등을 감안했을 때, 남한이 「9.19 군사합의」의 기이행 사안을 먼저 이행하지 않을 것이라고 예단하기는 어려워 보인다. 그러나 북한은 기회가 있을 때마다 「9.19 군사합의」 파기 가능성을 반복적으로 위협하고 있으며, 「9.19 군사합의」를 위반하는 행동을 반복하고 있다. 이를 감안해 「9.19 군사합의」의 기이행 사안을 북한이 일방적으로 파기하지 못하도록 할 필요가 있다. 만약 북한이 「9.19 군사합의」 가운데 이미 이행되던 사안을 일방적으로 파

490/ 장철운 외, 『한반도 군비경쟁과 평화정착』, p. 221.

기할 경우, 남한은 즉각적으로 동일하게 대응하기보다는 기이행 사안을 지속적으로 이행하는 가운데에서 북한의 재이행을 촉구·유도할 방안을 모색하는 것이 한반도 평화 정착을 위해 바람직하다.

## (2) 한반도의 군사적 긴장고조 방지를 위한 조치 강구

남북한은 2018년 합의한 「9.19 군사합의」의 일부 사안을 2019년 2월까지 매우 빠른 속도로 이행해 나갔는데, 이를 통해 양측은 많은 부분에서 사실상 사문화된 것으로 평가되던 「정전협정」의 복원을 넘어 「정전협정」으로 하지 못했던 한반도의 군사적 긴장을 상당하게 완화한 것으로 평가할 수 있다.<sup>491/</sup> 그렇지만, 〈표 VIII-8〉에서 확인할 수 있는 것처럼, 「9.19 군사합의」에서 약속한 모든 사안이 이행됐거나 이행되고 있는 것은 아니다. 남북한은 「9.19 군사합의」에서 크게 ‘하지 말아야 할 것’과 ‘해야 할 것’을 약속했으며, 이 가운데 ‘하지 말아야 할 것’은 2019년 2월까지 대체로 이행을 완료하고 이행 상태를 유지하고 있지만 ‘해야 할 것’은 이행을 위한 협의조차 제대로 추진하지 못하고 있다.

남북한은 상호 간 무력 충돌을 예방하기 위한 조치를 모색하는 데에만 머무르지 말고, 여기에서 나아가 보다 근본적으로 한반도에서 군사적 긴장이 고조되는 것을 방지하기 위한 구조적 조치를 강구해야 한다. 이를 위해 양측은 「9.19 군사합의」 가운데 미이행 사항, 즉 ‘해야 할 것’을 어떻게 현실화할 것인지 등에 대한 협의를 진행할 필요가 있다. 왜냐하면 「9.19 군사합의」 가운데 미이행 사항, 즉 ‘해야 할 것’은 한반도에서의 무력충돌 가능성이 구조적으로 제거되지 않았다는 점을 의미하기 때문이다.<sup>492/</sup> 「9.19 군사합의」의 미이행 사

491/ 위의 책, p. 221.

492/ 위의 책, p. 221.

항은 ▲대규모 군사훈련 및 무력증강 문제, 다양한 형태의 봉쇄·차단 및 항행방해 문제, 상대방에 대한 정찰행위 중지 문제 등 협의 ▲남북군사공동위원회 구성 및 운영과 관련한 문제를 구체적으로 협의·해결 ▲시범 공동어로구역 범위는 남측 백령도와 북측 장산곶 사이에 설정하되, 구체적인 경계선은 남북군사공동위원회에서 협의·확정 등이다.

남북한이 「9.19 군사합의」 미이행 사항의 이행 방안 등을 협의하려면 무엇보다 해당 사안을 논의하기 위한 협의체, 즉 남북군사공동위원회가 구성·운영돼야 한다. 남북한은 2018년 「9.19 군사합의」와 함께 체결된 「9월 평양공동선언」에서 「9.19 군사합의」 이행실태 점검 및 우발적 무력충돌 방지를 위한 상시적 소통 등도 남북군사공동위원회의 임무로 규정한 바 있다. 그런데 「9.19 군사합의」 이후부터 2019년 2월까지 남북군사공동위원회 구성에 합의하지 못했다. 제2차 북미정상회담 이후부터 현재까지, 모두가 잘 아는 것처럼, 북한은 남북군사공동위원회 구성 문제 협의를 비롯한 사실상 남북한 사이의 모든 대화에 묵묵부답의 태도로 일관하고 있다. 이로 인해 「9.19 군사합의」 가운데 미이행 사항, 즉 ‘해야 할 것’이 언제쯤 이행될 수 있을지 기대하기 어려운 상황이 이어지고 있다.

이러한 가운데, 앞서 살펴본 것처럼, 남북한은 모두 ‘힘을 통한 평화’를 강조하며 군사력을 강화해 왔다. 남한은 지난 5년 간 육군과 해군, 공군 등 재래식 군사력 부문에서 첨단무기체계를 증강하며 질적 측면에서 전력을 강화해 왔다. 같은 기간 김정은 정권은 육군과 해군의 일부 전력을 강화하는 동시에 미사일 전력과 육군 상비병력을 대폭 증강했다. 이와 같은 남북한 각각의 군사력 증강 방향은 당분간 지속되거나 더욱 가속화될 개연성이 커 보인다. 윤석열 정부는 국정목표 중 하나로 ‘자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가’

를 내걸고, 이를 위한 국방 분야 국정과제로 ▲제2창군 수준의 「국방혁신 4.0」 추진으로 AI 과학기술 강군 육성 ▲북 핵·미사일 위협 대응 능력의 획기적 보강 ▲한·미 군사동맹 강화 및 국방과학기술 협력 확대 ▲첨단전력 건설과 방산수출 확대의 선순환 구조 마련 등을 제시했다.<sup>493/</sup> 김정은 위원장 역시 2022년 7월 27일 「정전협정」 체결 69주년 기념행사에서 연설을 통해 ‘남한은 북한에 대한 군사적 열세를 숙명으로 감수할 수밖에 없고, 언제든 절대로 만회할 수 없을 것’이라며 “더욱 강해질 것”이라고 강조했다.<sup>494/</sup>

이는 남북한 사이에 지금까지 이어져 온 이른바 ‘안보딜레마’라는 악순환이 앞으로도 군비경쟁 속에서 지속될 것이라는 예상을 가능하게 한다. 군사적으로 대립·대결하는 쌍방 중에서 어느 일방은 상대방의 군사력 증강에 대응하기 위해 군사력을 증강하지만, 이는 상대방도 마찬가지로 하기 때문에 자신의 군사력 증강이 결국 당초 의도와 정반대로 자신의 안전보장을 더욱 위태롭게 한다는 것이 ‘안보딜레마’의 핵심 내용이다. 이러한 안보딜레마에서 벗어나기 위해서는 상대적으로 우위에 있다고 평가되는 어느 일방의 ‘용기 있는 행동’이 우선된 이후 상대방의 상응 조치가 뒤따르는 양상이 반복되는 선순환 구조가 만들어지거나 양측 간 협의를 통해 일단 군비경쟁을 멈추고 군사적 신뢰구축과 군비통제, 군축 등 군사적 긴장 완화를 함께 모색하는 등의 조치가 이뤄져야 한다. 남북한 간의 군사적 대립·대결의 역사와 뿌리 깊은 상호 불신, 가까운 미래에 예상되는 양상을 감안했을 때, 앞서 언급한 두 가지 방법 중 전자, 즉 어느 일방의 양보와 다른 일방의 상응조치가 선순환하는 구조가 만들어지기는 쉽지 않아 보인다. 따라서 남북한이 안보딜레마에서 벗어나 보다 큰

493/ 제20대 대통령실, “윤석열정부 120대 국정과제,” p. 9.

494/ “위대한 전승 69돐 기념행사에서 하신 경애하는 김정은동지의 연설,” 『조선중앙통신』, 2022.7.28.

본적·구조적으로 한반도의 군사적 긴장고조를 방지하려면 남북군사공동위원회 구성·운영을 통해 군비경쟁 중단 및 군사적 신뢰구축, 군비통제·군축 문제를 협의해야 할 것이다.

남북한이 남북군사공동위원회를 구성·운영하기로 합의한 것은 2018년이 처음은 아니다. 양측은 1990년대 초반 「남북 기본합의서」를 통해 남북군사공동위원회를 구성·운영하기로 이미 합의한 바 있다. 당시 남북한은 「남북 기본합의서」 제2장 남북불가침 부분에서 「남북 기본합의서」 발효 후 3개월 안에 남북군사공동위원회를 구성·운영하기로 합의했다. 그리고 「남북 기본합의서」를 통해 남북군사공동위원회에서 다룰 의제가 ▲대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제 문제 ▲비무장지대의 평화적 이용 문제 ▲군 인사교류 및 정보교환 문제 ▲대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현 문제 ▲검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제라고 규정했다. 「남북 기본합의서」 제2장 「남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서」를 통해서도 △군사분계선 일대에 무력을 증강하지 않는 문제 △상대방에 대한 정찰활동을 하지 않는 문제 △상대방의 영해·영공을 봉쇄하지 않는 문제 △서울지역과 평양지역의 안전보장 문제를 남북군사공동위원회에서 협의한다고 약속했다. 남북한은 1992년 5월 7일 발효된 「남북 군사 공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」에서 군사공동위원회를 차관급(부부장급) 이상의 위원장 1명, 부위원장 1명, 위원 5명으로 구성하고, 군사공동위원회 회의를 분기에 1회 개최하는 것을 원칙으로 하며, 쌍방 위원장이 공동으로 운영한다는 등에 합의했다.

이처럼 남북한은 1990년대 초반 남북고위급회담 등을 통해 남북군사공동위원회 구성·운영 등에 합의하고, 제8차 남북고위급회담(1992.9.15.~18., 평양)에서 남북군사공동위원회를 1992년 11월 12일

판문점 평화의집에서 개최하는 등을 합의한 바 있다. 그러나 제1차 북핵위기 발생 등으로 인해 1992년 10월 초 한·미가 국방장관회담에서 1993년 팀 스피리트 훈련 재개 방침을 정하자 북한이 강력하게 반발하며 모든 남북대화 참여를 거부함에 따라 남북군사공동위원회를 비롯한 남북회담이 개최되지 못했다.<sup>495/</sup> 이는 2019년 2월 이후의 상황 전개와 유사한 대목이라고 할 수 있다. 다시 말하면, 남북한 각각의 안보와 직결될 수 있는 남북군사공동위원회 구성·운영 문제 등은 전반적인 남북관계 및 한반도 정세에서 결코 자유로울 수 없다는 것이 지난 역사가 주는 교훈 중 하나라는 사실을 여기에서도 확인할 수 있다.

요컨대 한반도의 군사적 긴장고조를 방지하기 위한 보다 근본적이고 구조적인 조치를 강구하려면 무엇보다 남북한이 우선적으로 머리를 맞대는 것이 중요하다. 이와 관련해 가장 좋은 협의체는 양측이 이미 두 차례나 합의한 바 있으나 제대로 가동된 적이 없는 남북군사공동위원회라고 할 수 있다. 남북군사공동위원회에서 어떠한 문제를 다뤄야 하는지는 기존 합의에서 충분히 확인할 수 있다. 물론 남북군사공동위원회가 실질적으로 구성·운영되는 당시에 남북한이 중요하게 간주하는 군사·안보적 사안이 의제로 추가될 수 있을 것이다. 북한 핵·미사일 위협에 관한 사안도 남북군사공동위원회에서 다루는 것이 바람직하다.

북한이 전반적인 남북관계에 부정적이고 소극적인 태도를 견지하는 상황에서 안보딜레마를 해소해야 한다며 남북군사공동위원회의 구성·운영에 관해서만 북한이 전향적인 태도를 보여야 한다고 별도로 촉구하는 방법은 현실적이지 못하다. 이보다는 남북관계 전반을

495/ 양무진, “북한의 대남협상전략 유형,” 경남대학교 정치학과 박사학위논문, 2002, p. 112; 통일부 남북회담사무국, 『남북대화』, 제57호 (1993), pp. 17~21.

개선·발전시켜 나가는 과정에서 상호 간 신뢰를 구축하고, 이에 기반해 북한의 태도 변화를 끌어냄으로써 남북군사공동위원회의 구성·운영도 실현해 나가는 방법이 현실적이며, 이렇게 했을 때에만 의미 있고 가시적인 성과를 도출할 수 있을 것이다. 즉, 남북관계 개선·발전의 과정에서 남북군사공동위원회를 구성·가동함으로써 남북한이 안보딜레마의 악순환에서 벗어나 한반도의 군사적 긴장고조 가능성을 근본적·구조적으로 낮춰 한반도에 평화를 더욱 공고하게 정착시키는 선순환에 진입할 수 있을 것이다.

이처럼 한반도에서 군사적 긴장을 완화함으로써 평화를 더욱 공고하게 정착시키기 위한 조치를 모색해 추진하는 것은 동북아 및 국제질서 변화가 한반도에 미치는 부정적 영향에서 남북한이 모두 일정하게 벗어나는 방법이기도 하다. 상대적 국력 차이를 감안했을 때, 한반도를 둘러싼 동북아 및 국제질서라는 구조를 남북한이 각각 또는 힘을 모아 변화시키기는 어려운 것이 사실이다. 이러한 상황에서 남북한이 선택할 수 있는 현실적인 차선택은 대립과 갈등이 심화하는 동북아 및 국제질서 변화가 한반도에 미치는 악영향을 가급적 줄이거나 이러한 구조에서 일정하게 벗어나함으로써 연루를 회피하는 것이라고 할 수 있다. 주변국이 동북아 및 국제질서 변화에 남북한 각각의 연루를 강력하게 견인할 수 있는 가장 큰 이유는 바로 한반도의 군사적 불안정성 지속·심화라고 할 수 있다. 이를 감안했을 때, 남북한이 협력해 한반도의 군사적 긴장고조 방지를 위한 조치를 강구하고 이를 이행하는 과정은 남북관계를 개선·발전시키는 조치인 동시에 원하지 않는 연루를 일정하게 회피하는 방안일 수 있는 것이다.

## IX. 남북 교류·협력

김상기(통일연구원)

KINU

KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION

## 남북 교류·협력

남북 교류·협력의 활성화는 한반도 평화·비핵 체제 구축을 위한 핵심적인 과제이다. 한반도 평화·비핵 체제의 수립에 있어서 앞에서 검토한 비핵화와 평화협정, 군비통제와 같은 제도적·물리적 기반의 구축이 매우 중요한 과제이기는 하지만, 그것만으로는 충분하지 않다. 관념적 측면에서 신뢰관계의 구축 혹은 적에서 친구로의 인식 변화, 즉 정체성의 변화를 동반할 수 있어야 안정적인 평화체제의 수립이 가능해질 수 있다.<sup>496/</sup> 남북한 간 적에서 친구로의 정체성의 변화는 단기간에 이루어지기 어려우며, 정부와 민간 영역을 포함하여 다양한 범위에서 많은 사람들, 기관들의 대화·교류·협력이 안정적으로 지속되고 활성화될 때 가능할 수 있을 것이다. 경제, 사회·문화, 인도주의 등 다양한 분야에서의 교류·협력은 그 자체로 남과 북에 실질적으로 이로울 뿐 아니라, 평화체제 구축을 위해서도 필수적인 과제라 할 수 있다.

남북 교류·협력 활성화의 중요성에도 불구하고, 현재 남북관계는 통신연락선의 작동을 제외하고는 사실상 단절상태와 같다. 2018년 2월 평창 동계올림픽을 계기로 남북 교류·협력이 다시 시작되었고 그해 4월 「판문점선언」에서 남북정상은 남북관계의 전면적·획기적 발전을 약속하였으나, 2019년 2월 하노이 북미정상회담 결렬 이후 남

---

<sup>496/</sup> 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』, pp. 26~41.

북관계는 다시 경색국면으로 전환되었고 교류·협력은 사실상 중단되었다. 2020년 1월 코로나19의 확산은 경색된 남북관계가 회복되기 더욱 어렵게 만들었다. 2022년 10월 현재까지 남북 간 교류·협력의 부재 상태가 지속되고 있다. 정부 차원뿐 아니라 민간 차원의 교류·협력도 그렇다. 남북 교류·협력은 어떻게 이와 같은 단절 상황에 봉착하게 되었는가? 대북제재와 코로나19가 단절의 모든 이유를 설명하지는 않는다. 이 장(chapter)은 우선 문제인 정부 시기 남북 교류·협력 추진 현황을 기술하고 평가하며, 다음으로 향후 남북 교류·협력의 전망과 과제를 제시하고자 한다.

---

## 1. 교류·협력의 현황과 평가

### 가. 현황

2017년 5월 문제인 정부 출범 당시 남북 교류·협력은 이미 단절된 상태였다. 2016년 1월과 2월 북한이 4차 핵실험과 인공위성(장거리 로켓) 발사를 각각 단행한 직후 박근혜 정부는 개성공업지구의 폐쇄를 선언하였다. 이전 시기 남북관계가 부침을 거듭하고 경색되는 과정에서도 남북협력의 상징이자 마지막 보루처럼 유지되어 왔던 개성공단의 폐쇄는 그 자체로 남북관계의 위기를 의미했다. 더욱이 2016년과 2017년 북한의 연이은 핵·미사일 실험에 따라 대폭 강화된 유엔 안보리 대북제재는 물자의 대북 반출입을 광범위하게 제한하고 대북 합작 또는 협력 사업을 금지하는 등 남북 교류·협력을 더욱 어렵게 하는 요인이 되었다.

단절된 남북관계는 2018년 2월 평창 동계올림픽을 계기로 교류·협력 국면으로 전환될 수 있는 기회를 맞았다. 북한의 핵실험과 탄

도미사일 시험 발사가 반복되고 북미 간 ‘설전’으로 한반도의 군사적 위기가 고조되는 상황에서도 문재인 대통령은 2017년 5월 취임 직후부터 2018년 평창 동계올림픽을 ‘평화올림픽’으로 만들기 위한 일관된 대북 메시지를 발신했다. 2017년 6월 무주 세계태권도선수권대회 개막식에서 문재인 대통령은 북한의 평창 동계올림픽 참가, 남북 단일팀 구성, 남북 선수단 동시 입장 등을 제안했으며, 이러한 ‘평화올림픽’ 개최를 위한 메시지는 7월 베를린선언, 8월 광복절 경축사, 그리고 9월 유엔 총회 연설에서도 계속되었다.<sup>497/</sup> 특히 문재인 대통령은 12월 19일 미국 NBC 방송과의 인터뷰에서 2018년 2~3월 한미연합훈련 연기 의사를 공식적으로 밝혔으며, 이는 북한의 평창 동계올림픽 참가를 위한 중요한 동기가 되었다고 볼 수 있다.<sup>498/</sup>

문재인 대통령의 이와 같은 대북 메시지에 김정은 위원장이 2018년 1월 1일 신년사를 통해 평창 동계올림픽 참가 의사 표명으로 화답하면서 남북 간 대화와 교류의 물꼬가 트였다. 남과 북은 1월 9일 고위급회담을 통해 북한의 평창올림픽 참가 방식과 규모 등에 대해 협의했을 뿐 아니라, 올림픽 계기 교류를 넘어 다양한 분야에서의 교류와 협력을 추진할 것에 대해 합의하였다. 고위급회담 이후 김영정 부부장을 비롯한 북측 고위급 대표단, 선수단, 응원단 등이 방남하였고, 여자 아이스하키 단일팀이 구성되었으며, 북한의 예술단은 강릉아트센터와 서울국립극장에서 각각 공연을 가졌다. 이와 같이 평창 ‘평화올림픽’을 통해 남북한은 2015년 12월 이후 약 2년 1개월 만에 당국 간 대화를 재개하고, 체육·예술 등의 분야에서 교류·협력을 다시 시작할 수 있었다.

497/ 김상기, “평화올림픽 실현의 의미와 향후 과제,” (통일연구원 Online Series CO 18-04, 2018.2.6.), pp. 1~5, <<https://repo.kinu.or.kr/handle/2015.oak/8584>> (검색일: 2022.9.5.).

498/ 이무철 외, 『한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안』, pp. 81~108.

평창 동계올림픽을 통해 관계 개선의 전기를 마련한 남북한 당국은 4월 27일 판문점에서 정상회담을 개최하고, 「판문점선언」을 발표하였다. 이 선언을 통해 남과 북은 한반도에서 군사적 긴장의 완화, 비핵화와 평화체제 구축 등과 더불어 “남북관계의 전면적이며 획기적인 개선과 발전을 이룩”해 나가기로 합의하였다.<sup>499/</sup> 남북 교류·협력 관련하여 구체적으로는 이전 시기 채택된 모든 남북 합의 이행, 각 분야의 대화·협상 조속한 개최, 개성 남북공동연락사무소 설치, 다방면적인 협력·교류·왕래·접촉 활성화, 민족공동행사 추진, 국제체육경기 공동 진출, 이산가족 상봉, 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 위한 10.4선언 합의사업 이행, 동해선 및 경의선 철도·도로 연결과 현대화 등을 추진하기로 합의했다.

또한 9월 19일 평양에서 개최된 제3차 남북정상회담의 결과로 「평양공동선언」이 발표되었다. 이 선언을 통해 남북 정상은 「4.27 판문점선언」의 실천적 대책들을 구체화하여, (비핵화와 평화구축, 군비통제 관련 사안들과 더불어) 동·서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식 추진, 여건 마련에 따른 개성공단과 금강산 관광사업 정상화, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구 조성, 환경협력 및 산림협력 추진, 방역 및 보건의로 분야 협력 추진, 이산가족을 위한 상설면회소 개소 및 화상상봉·영상편지 교환, 문화 및 예술분야 교류 추진, 2020년 하계올림픽 등 국제경기 공동 진출, 2032년 하계올림픽 공동개최 추진, 3.1운동 100주년 공동기념행사 추진 등에 합의하였다.<sup>500/</sup>

499/ 통일부, 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」(2018.4.27., 판문점), 2018.4.27., <[https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/live/?boardId=bbs\\_0000000000000003&mode=view&cntId=54511&category=&pageIdx=](https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/live/?boardId=bbs_0000000000000003&mode=view&cntId=54511&category=&pageIdx=)> (검색일: 2022.9.5.).

500/ 통일부, 「9월 평양공동선언」(2018.9.19., 평양), 2018.9.19., <[https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/live/?boardId=bbs\\_0000000000000003&mode=view&cntId=54628&category=&pageIdx=](https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/live/?boardId=bbs_0000000000000003&mode=view&cntId=54628&category=&pageIdx=)> (검색일: 2022.9.5.).

「4.27 판문점선언」과 「9월 평양공동선언」을 통해 남북정상이 합의한 사안들은 점진적으로, 부분적으로 이행되기 시작했다. 남북 당국은 고위급회담을 필두로 하여 6월부터 군사, 체육, 적십자, 철도, 도로, 산림 등 분야별 교류·협력을 위한 실무회담을 추진해 나갔다. 7월부터 12월까지는 체육을 비롯한 사회문화 분야 교류, 이산가족 상봉, 철도·도로 연결을 위한 공동조사와 착공식 등이 실행되었다. 특히 9월 14일 개성 남북공동연락사무소의 설치에 분단과 전쟁 이후 남북관계 역사에서 주목할 만한 실천이었다.

그러나 2018년 1월 재개된 남북 교류·협력은 2019년 2월 25일 동·서해선 철도 및 도로 연결 관련 조사 자료의 상호 교환을 마지막으로 사실상 중단되었다. 2019년 2월 28일 하노이 북미정상회담 합의 실패 이후 남북관계가 급격하게 경색국면으로 전환되면서 공식적인 남북회담은 더 이상 이루어지지 못했고, 교류·협력도 사실상 단절 상태로 진입하게 되었다.

2018년 1월부터 12월까지 모두 36회의 공식적 남북회담이 개최되었지만, 그 이후 문재인 정부가 임기를 마칠 때까지 단 한차례의 공식적 남북회담도 개최되지 않았다(〈표 IX-1〉 참조). 마지막 남북회담은 2018년 12월 14일 개최된 제2차 남북체육분과회담이었다. 문재인 정부 시기 남북회담 개최 횟수(36회)는 김대중 정부 및 노무현 정부 시기보다는 비교할 수 없을 정도로 적으며, 이명박 정부 시기의 21회보다 많지만, 박근혜 정부 시기의 37회보다는 적다. 또한 2018년 12월 이후 2022년 10월 현재까지 남북대화 단절의 기간이 3년 10개월을 초과하고 있으며, 이는 1970년대 이래 남북 간 최장의 공식 대화 단절 기간이다.<sup>501/</sup>

501/ 통일부 남북회담본부 홈페이지 〈<https://dialogue.unikorea.go.kr/>〉 (검색일: 2022.10.3.) 자료 참조. 현재의 기간을 제외하면, 1970년대 이래 최장기 남북회담 중단 기간은 1980년 8월 20일 이후 1984년 4월 9일까지의 약 3년 8개월이다.

표 IX-1 문재인 정부 시기 남북회담 현황

|    | 분야   | 회담 명칭                              | 일자                    | 개최 장소          |
|----|------|------------------------------------|-----------------------|----------------|
| 1  | 정치   | 제1차 남북고위급회담                        | 2018.1.9.             | 판문점 남측 평화의집    |
| 2  | 사회문화 | 평창 동계올림픽 예술단 파견을 위한 남북 실무접촉        | 2018.1.15.            | 판문점 북측 통일각     |
| 3  | 사회문화 | 남북고위급회담 실무회담                       | 2018.1.17.            | 판문점 남측 평화의집    |
| 4  | 정치   | 평창 동계올림픽 개회식 계기 고위급 대표단 방남         | 2018.2.9.<br>~ 2.11.  | 서울<br>위커히호텔    |
| 5  | 정치   | 평창 동계올림픽 폐회식 계기 고위급 대표단 방남         | 2018.2.25.<br>~ 2.27. | 서울<br>위커히호텔    |
| 6  | 사회문화 | 평창 동계패럴림픽대회 실무회담                   | 2018.2.27.            | 판문점 북측 통일각     |
| 7  | 정치   | 대통령 특별사절단 방북 1차                    | 2018.3.5.<br>~ 3.6.   | 평양<br>조선로동당 본관 |
| 8  | 사회문화 | 예술단 평양 공연 관련 남북실무 접촉               | 2018.3.20.            | 판문점 북측 통일각     |
| 9  | 정치   | 제2차 남북고위급회담                        | 2018.3.29.            | 판문점 북측 통일각     |
| 10 | 정치   | 2018 남북정상회담 관련 의전·경호·보도 분야 1차 실무회담 | 2018.4.5.             | 판문점 남측 평화의집    |
| 11 | 정치   | 2018 남북정상회담 관련 통신 분야 1차 실무회담       | 2018.4.7.             | 판문점 북측 통일각     |
| 12 | 정치   | 2018 남북정상회담 관련 통신 분야 2차 실무회담       | 2018.4.14.            | 판문점 북측 통일각     |
| 13 | 정치   | 2018 남북정상회담 관련 의전·경호·보도 분야 2차 실무회담 | 2018.4.18.            | 판문점 북측 통일각     |
| 14 | 정치   | 2018 남북정상회담 관련 의전·경호·보도 분야 3차 실무회담 | 2018.4.23.            | 판문점 북측 통일각     |
| 15 | 정치   | 2018 제1차 남북정상회담                    | 2018.4.27.            | 판문점 남측 평화의집    |
| 16 | 정치   | 2018 제2차 남북정상회담                    | 2018.5.26.            | 판문점 북측 통일각     |

|    | 분야   | 회담 명칭                        | 일자                    | 개최 장소         |
|----|------|------------------------------|-----------------------|---------------|
| 17 | 정치   | 제3차 남북고위급회담                  | 2018.6.1.             | 판문점 남측 평화의집   |
| 18 | 군사   | 제8차 남북장성급군사회담                | 2018.6.14.            | 판문점 북측 통일각    |
| 19 | 사회문화 | 남북체육회담                       | 2018.6.18.            | 판문점 남측 평화의집   |
| 20 | 인도   | 제12차 남북적십자회담                 | 2018.6.22.            | 금강산 금강산호텔     |
| 21 | 경제   | 남북철도협력분과회담                   | 2018.6.26.            | 판문점 남측 평화의집   |
| 22 | 경제   | 남북도로협력분과회담                   | 2018.6.28.            | 판문점 북측 통일각    |
| 23 | 경제   | 남북산림협력분과회담                   | 2018.7.4.             | 판문점 남측 평화의집   |
| 24 | 군사   | 제9차 남북장성급군사회담                | 2018.7.31.            | 판문점 남측 평화의집   |
| 25 | 정치   | 제4차 남북고위급회담                  | 2018.8.13.            | 판문점 북측 통일각    |
| 26 | 정치   | 대통령 특별사절단 방북 2차              | 2018.9.5.             | 평양 고려호텔       |
| 27 | 군사   | 제40차 남북군사실무회담                | 2018.9.13.<br>~ 9.14. | 판문점 북측 통일각    |
| 28 | 정치   | 2018 남북정상회담<br>평양 남북고위급 실무회담 | 2018.9.14.            | 판문점 북측 통일각    |
| 29 | 정치   | 2018 제3차 남북정상회담              | 2018.9.18.<br>~ 9.20. | 평양            |
| 30 | 정치   | 제5차 남북고위급회담                  | 2018.10.15.           | 판문점 남측 평화의집   |
| 31 | 경제   | 제2차 남북산림협력 분과회담              | 2018.10.22.           | 개성 남북공동 연락사무소 |
| 32 | 군사   | 제10차 남북장성급군사회담               | 2018.10.26.           | 판문점 북측 통일각    |
| 33 | 사회문화 | 남북체육분과회담                     | 2018.11.2.            | 개성 남북공동 연락사무소 |
| 34 | 인도   | 남북 보건의료 분과회담                 | 2018.11.7.            | 개성 남북공동 연락사무소 |

|    | 분야   | 회담 명칭        | 일자          | 개최 장소            |
|----|------|--------------|-------------|------------------|
| 35 | 정치   | 남북통신실무회담     | 2018.11.23. | 개성 남북공동<br>연락사무소 |
| 36 | 사회문화 | 제2차 남북체육분과회담 | 2018.12.14. | 개성 남북공동<br>연락사무소 |

출처: 통일부 남북회담본부 <<https://dialogue.unikorea.go.kr/>> (검색일: 2022.10.3.).

표 IX-2 남북 왕래 인원 현황

(단위: 명)

|    | '89~'01 | 2002   | 2003    | 2004    | 2005   | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011      |
|----|---------|--------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| 방북 | 27,152  | 12,825 | 15,280  | 26,213  | 87,028 | 100,838 | 158,170 | 186,443 | 120,616 | 130,119 | 116,047   |
| 방남 | 1,534   | 1,052  | 1,023   | 321     | 1,313  | 870     | 1,044   | 332     | 246     | 132     | 14        |
| 계  | 28,686  | 13,877 | 16,303  | 26,534  | 88,341 | 101,708 | 159,214 | 186,775 | 120,862 | 130,251 | 116,061   |
|    | 2012    | 2013   | 2014    | 2015    | 2016   | 2017    | 2018    | 2019    | 2020    | 2021    | 계         |
| 방북 | 120,360 | 76,503 | 129,028 | 132,097 | 14,787 | 52      | 6,689   | 9,835   | 613     | -       | 1,470,695 |
| 방남 | -       | 40     | 366     | 4       | -      | 63      | 809     | -       | -       | -       | 9,163     |
| 계  | 120,360 | 76,543 | 129,394 | 132,101 | 14,787 | 115     | 7,498   | 9,835   | 613     | -       | 1,479,858 |

출처: 통일부, 『2022 통일백서』 (서울: 통일부, 2022), p. 274. 금강산 등 관광 인원을 제외한 수치임.

표 IX-3 남북 교역액 현황

(단위: 백만 달러)

|    | '89~'01 | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011   |
|----|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 반입 | 1,794   | 272   | 289   | 258   | 340   | 520   | 765   | 932   | 934   | 1,044 | 914    |
| 반출 | 1,135   | 370   | 435   | 439   | 715   | 830   | 1,033 | 888   | 745   | 868   | 800    |
| 계  | 2,929   | 642   | 724   | 697   | 1,055 | 1,350 | 1,798 | 1,820 | 1,679 | 1,912 | 1,714  |
|    | 2012    | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 계      |
| 반입 | 1,074   | 615   | 1,206 | 1,452 | 186   | 0     | 11    | 0     | 0     | -     | 12,607 |
| 반출 | 897     | 521   | 1,136 | 1,262 | 147   | 1     | 21    | 7     | 4     | 1     | 12,255 |
| 계  | 1,971   | 1,136 | 2,342 | 2,714 | 333   | 1     | 32    | 7     | 4     | 1     | 24,862 |

출처: 통일부, 『2022 통일백서』 (서울: 통일부, 2022), p. 278. 반올림으로 인해 연도별 반입/반출 소계와 합계 차이 발생 가능.

이와 같이 문재인 정부 시기 남북 간 대화와 교류·협력은 대부분 2018년에 집중되었고, 2019년 2월 이후에는 사실상 중단되었다. 특히 사회문화 분야에서 교류·협력이 상대적으로 활발하게 전개되었으나, 경제 분야에서는 매우 미흡하였고 철도·도로 연결 관련 일부 협력을 제외하고는 거의 부재했다. 인도적 협력 분야에서도 이산가족 상봉행사가 한 차례 있었지만, 활발한 교류와 협력이 전개되지는 못했다. 특히 역대 남북 간 인적, 물적 교류 현황을 고려할 때, 문재인 정부 시기 남북 교류·협력은 단절에서 재개로의 전환이 있었으나, 규모 면에서는 과거와 비교하기 어려울 정도로 축소된 것임을 알 수 있다(〈표 IX-2〉 및 〈표 IX-3〉 참조). 문재인 정부 시기 각 분야에서 진행된 남북 교류·협력 현황은 다음과 같다.

### (1) 사회문화 교류·협력

문재인 정부 시기 남북 간 사회문화 분야의 교류·협력은 거의 대부분 체육 관련 교류 또는 공동 행사이다. 체육 분야로 교류·협력이 집중된 이유는 정치·군사적 문제와 무관하게 상대적으로 쉽게 협의·추진하면서 상호 간 신뢰 증진을 도모할 수 있고 대중적 공감대 확산에도 유리할 뿐 아니라 2018년 남북관계 개선의 계기가 평창 동계 올림픽이라는 점과도 밀접하게 관련된다. 체육 분야 교류·협력은 2018년 1월 31일 마식령 스키장 남북공동훈련으로부터 시작하여, 평창 동계올림픽과 패럴림픽을 전후로 2월과 4월의 태권도시범단 합동공연, 7월 평양 남북 통일농구대회, 8월 서울 남북노동자축구대회, 자카르타·팔렘방 아시안게임 남북 선수단 공동입장 및 단일팀 구성, 2019년 1월 독일-덴마크 세계남자핸드볼선수권대회 남북 단일팀 구성 등이 실행되었다.

상대적으로 활발했던 체육 분야의 교류도 2019년 2월 ‘하노이 노딜’ 이후로는 단 1건 밖에는 이루어지지 않았다. 2019년 4월 세계태권도연맹과 국제태권도연맹 태권도시범단의 유럽합동공연이 마지막으로 진행된 남북 체육 교류·협력 사업이었다(〈표 IX-4〉 참조). 2018년 9월 남북 정상이 합의했던 2020년 하계올림픽 등 국제경기 공동 진출 그리고 2032년 하계올림픽 남북 공동개최 추진 등과 같은 사업도 전혀 이행하지 못했다.

**표 IX-4** 문재인 정부 시기 남북 사회문화 교류·협력 사례

| 분야 | 날짜                 | 내용                                                     | 비고                       |
|----|--------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------|
| 체육 | 2018.1.31. ~ 2.1.  | 마식령스키장 남북공동훈련                                          |                          |
|    | 2018.2.7. ~ 2.15.  | 세계태권도연맹(WT)–국제태권도연맹(ITF) 태권도시범단 합동공연                   | 속초, 서울                   |
|    | 2018.2.9. ~ 2.25.  | 평창 동계올림픽 북한 선수단 참가, 남북공동 입장, 여자 아이스하키 단일팀 구성 등         |                          |
|    | 2018.3.9. ~ 3.18.  | 평창 동계패럴림픽 북한 선수단 참가                                    |                          |
|    | 2018.4.1. ~ 4.3.   | 남한 태권도시범단 방북 단독공연 및 남북 합동공연                            | 평양                       |
|    | 2018.7.3. ~ 7.6.   | 남북통일농구경기대회                                             | 평양                       |
|    | 2018.8.10. ~ 8.12. | 남북노동자축구대회                                              | 서울                       |
|    | 2018.8.10. ~ 8.19. | 아리스포츠컵 국제유소년축구대회                                       | 평양, 남북한 등 6개국에서 8개 팀 참가  |
|    | 2018.8.18. ~ 9.2.  | 2018 자카르타·팔렘방 아시안게임 개최식 남북공동입장, 남북단일팀 구성(여자농구, 카누, 조정) | 7.29. 북 선수단 34명 방남, 합동훈련 |

| 분야 | 날짜                   | 내용                                                 | 비고                         |
|----|----------------------|----------------------------------------------------|----------------------------|
|    | 2019.1.10. ~ 1.27.   | 세계남자핸드볼선수권대회 남북단일팀 구성                              | 2018.12.22. 독일에서 남북합동훈련 시작 |
|    | 2019.1.26., 2.2.     | 남북 축구 친선경기 (프로축구 강원FC, 북한 4.25 체육단 축구팀, 북한 여명 축구팀) | 중국 쿤밍                      |
|    | 2019.2.              | 남북 마라톤선수단 합동 전지훈련                                  | 중국 쿤밍                      |
|    | 2019.4.5. ~ 4.12.    | 세계태권도연맹(WT)–국제태권도연맹(ITF) 태권도시범단 유럽합동공연             | 오스트리아(빈), 스위스(로잔, 제네바)     |
| 예술 | 2018.2.8. ~ 2.11.    | 북한 예술단 방남 공연                                       | 강릉, 서울                     |
|    | 2018.4.1. ~ 4.3.     | 남한 예술단 방북 단독공연 및 남북 합동공연                           | 평양                         |
| 학술 | 2018.10.22. ~ 12.10. | 제8차 개성 만월대 남북 공동발굴조사                               |                            |

출처: 통일부 홈페이지 자료 <<https://www.unikorea.go.kr>> (검색일: 2022.9.5.), 조은희, “문재인 정부 시기 남북 사회문화교류협력 현황과 평가,” (통일연구원 서면 자문자료, 2022.5.2.), pp. 1~6, 그리고 각종 언론보도 참조하여 필자가 재정리함. 이 표는 문재인 정부 시기 남북 간 사회문화 교류·협력의 모든 사례를 포함하지 못할 수 있음.

체육 분야를 제외하고는 예술과 학술 관련 분야에서 일부 교류·협력이 진행되었다. 2018년 2월 평창 동계올림픽 계기로 북한 예술단이 남한을 방문하여 강릉과 서울에서 각각 공연을 가졌으며, 4월 초에는 남한 예술단이 평양을 방문하여 단독공연과 남북 합동공연을 가졌다. 학술 분야에서는 2018년 10월부터 12월까지 진행된 제8차 개성 만월대 공동발굴조사가 대표적이다. 개성 만월대 공동발굴조사는 2007년 5월 처음 시작하여 2015년까지 7차례 진행된 바 있다. 예술 및 학술 관련 남북 교류·협력도 2019년 이후로는 거의 진행되지 않았다.<sup>502/</sup>

## (2) 인도협력

문재인 정부가 출범한 2017년 정부 차원의 대북 인도적 지원은 이루어지지 못했고, 민간 차원에서만 11억 원 지원이 이루어지면서 명맥을 유지했다. 2018년 남북대화가 재개되면서 정부 당국 차원의 인도적 지원이 다시 시작되었고 민간 차원의 지원도 확대되었다. 그러나 그 규모는 2018년부터 2021년까지 4년 동안 정부 차원에서 직접 지원과 민간단체 기금 지원, 국제기구 기금 지원을 모두 합하여 248억 원에 지나지 않았으며, 민간 차원의 지원은 295억 원이었다(<표 IX-5> 참조). 이 금액은 남북 교류·협력이 상대적으로 활발했던 2000년대에 정부와 민간 차원을 합하여 해마다 1천억 원 이상, 때로는 3천억 원 가까이 지원이 이루어진 것에 비해서는 매우 작은 규모였다(<그림 IX-1> 참조).

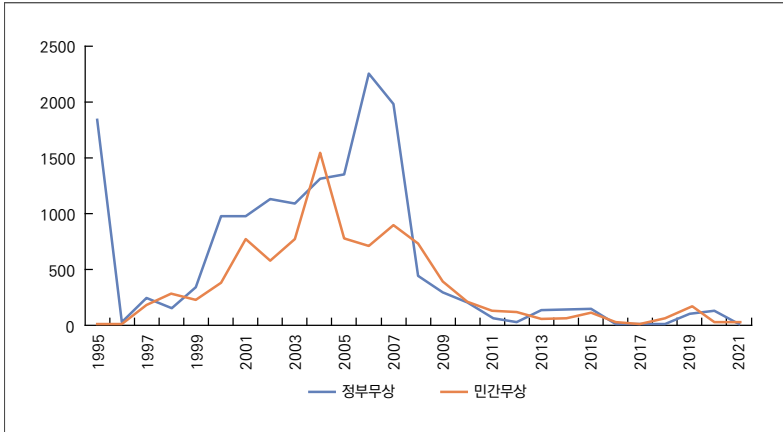
이산가족 상봉행사도 문재인 정부 시기 동안 한 차례 개최되는 데 그쳤다. 2018년 8월 20일부터 26일까지 금강산 이산가족 면회소에서 남과 북의 170가족 833명이 상봉하였다. 박근혜 정부 시기 2014년 2월과 2015년 10월에 각각 170가족 813명, 186가족 972명이 상봉했던 것과 비교할 때 상봉행사 횟수와 상봉 인원이 모두 축소되었다.<sup>503/</sup> 또한 2018년 「9월 평양공동선언」의 합의 사항이었던 이산가족 상설면회소의 복구와 개소, 화상상봉과 영상편지 교환 등은 이행되지 못했다.

502/ 제3국에서 개최되는 국제학술회의에 남북한이 각각 참여하는 경우는 남북 교류·협력 사례에 포함시키지 않았다. 예를 들어, 2019년 8월 국제고려학회가 체코 프라하에서 개최한 학술회에 남한과 북한, 해외의 학자들이 참여한 바 있다.

503/ 이산가족 상봉 관련 자료는 다음 참조. 통일부, 『2022 통일백서』, pp. 284~285.

그림 IX-1 대북 인도적 지원 현황(1995~2021년)

(단위: 억 원)



출처: 통일부, 『2022 통일백서』, p. 283. 정부 차원에서 2000년부터 2007년까지 무상지원 이외에 식량차관을 여러 해 동안 매년 1천 억 원 이상 제공한 바 있으나, 이 그림에는 표기하지 않음.

표 IX-5 문재인 정부 시기 대북 인도적 지원 규모(2017~2021년)

(단위: 억 원)

| 구분   | 정부차원 (무상) |           |           |     | 민간차원 (무상) | 합계  |
|------|-----------|-----------|-----------|-----|-----------|-----|
|      | 당국차원      | 민간단체 기금지원 | 국제기구 기금지원 | 계   |           |     |
| 2017 | —         | —         | —         | —   | 11        | 11  |
| 2018 | 12        | —         | —         | 12  | 65        | 77  |
| 2019 | —         | —         | 106       | 106 | 170       | 277 |
| 2020 | —         | 7         | 118       | 125 | 23        | 149 |
| 2021 | —         | 5         | —         | 5   | 26        | 31  |
| 합계   | 12        | 12        | 224       | 248 | 295       | 545 |

출처: 통일부, 『2022 통일백서』, p. 283. 세부항목 금액의 반올림 처리로 인해 합계의 차이 발생 가능.

### (3) 경제협력

문재인 정부 시기 남북 경제협력은 철도·도로 연결 관련 공동조사와 착공식을 제외하고는 거의 진행되지 않았다. 2018년 7월 경의선과 동해선 철도 북측 연결구간 점검이 진행되었고, 8월 개성-평양 고속도로 현지 공동조사가 있었다. 또한 2018년 11월부터 12월까지 북측 경의선과 동해선 전 구간에 대한 공동조사가 진행되었고, 12월 말 동해선과 경의선 도로 현장점검이 실시되었다.<sup>504/</sup> 2018년 12월 26에는 개성 판문역에서 남북 철도·도로 연결 및 현대화 착공식이 개최되었다. 그리고 2019년 2월 25일 동·서해선 조사 자료의 상호 교환 이후로는 철도·도로 관련 교류와 협력도 더 이상 진행되지 않았다.

남과 북은 2018년 「4.27 판문점선언」과 「9월 평양공동선언」을 통해 민족경제의 균형적 발전을 도모하기 위해 조건 마련에 따른 개성공단과 금강산 관광사업의 재개, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구 조성, 환경 및 산림분야 협력 등에 대해서도 합의했으나, 그 합의는 실질적으로 이행되지 못했다.

### 나. 평가

문재인 정부는 단절상태였던 남북 간 대화를 복원하고 교류와 협력을 재개하여 한반도 평화체제 구축을 위한 토대 마련의 기회를 조성했다는 점에서 분명한 성과를 창출했다. 또한 「4.27 판문점선언」과 「9월 평양공동선언」을 통한 각 분야 교류·협력 사업 추진에 관한 합의 자체도, 향후 남북관계 개선을 위한 정책 추진의 근거가 될 수

<sup>504/</sup> 민경태, “문재인 정부 시기 남북 교류협력 평가: 남북 철도·도로 연결 분야를 중심으로,” (통일연구원 서면 자문자료, 2022.5.2.), pp. 1~6.

있으며, 관계 개선 국면이 도래할 때 공동 실천의 이정표가 될 수 있다는 점에서 중요한 성과라 볼 수 있다.

이러한 성과에도 불구하고, 위에서 살펴보았듯이 남북 교류·협력이 실행된 범위는 매우 제한적이었고, 더욱이 2019년 2월 이후로는 제한적 교류·협력조차도 사실상 모두 중단되었다는 점을 직시할 필요가 있다. 남북관계의 전면적·획기적 발전에 관한 정상 간 합의가 있었지만, 그 합의는 이행되지 못했다. 남북회담은 1970년대 이래 역대 최장인 3년 10개월째 중단 상태를 보내고 있다. 이는 문재인 정부의 대북정책과 남북 교류·협력 평가에 있어서 성과보다는 한계와 오류에 대한 토론이 더욱 필요하다는 것을 의미한다. 여기서 우선 문재인 정부가 남북 교류·협력을 추진하는 데 있어서 직면했던 한계를 지적하고, 정책상의 오류 혹은 문제점들에 대해 논하고자 한다.

문재인 정부 시기 남북 교류·협력 추진에 중요한 한계 또는 장애가 된 요인으로, 첫째, 강력한 대북제재를 들 수 있다. 2016년과 2017년 북한이 핵실험과 탄도미사일 시험 발사를 지속함에 따라 유엔 안보리는 6차례에 걸쳐서 북한에 대한 제재를 대폭 강화했다. 강화된 제재는 산업용 기계류, 운송수단, 철강 및 여타 금속류 등의 대북 반입 금지, 원유와 정유제품의 대북 반입 제한, 광물, 식료품, 농산품, 기계류, 목재류, 수산물, 섬유 등의 북한 외 반출 금지, 북한과의 합작사업 또는 협력체 설립·운영 금지, 그리고 대량현금 이전 금지, 은행계좌 개설 금지와 같은 금융 관련 제재 조치들을 포함하는 등 매우 포괄적이다.<sup>505/</sup> 이와 같은 포괄적 내용의 대북제재는 비단 경제협력에만 장애가 되는 것이 아니라, 인도적 지원·협력과 사회문화 분야의 교류까지도 어렵게 만드는 요인이 될 수 있다. 예를

505/ 도경옥, 『제재 국면에서의 주민의 인권』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 141~148.

들어, 의료 장비, 그리고 개인 휴대 물품이라 할 수 있는 노트북도 제재 대상이 될 수 있기 때문이다.

중요한 사례로, 2018년 남북이 합의한 개성공단 재개를 이행하지 못한 핵심적인 이유도 대북제재라 할 수 있다. 개성공단 사업은 유엔 안보리 대북제재의 북한과의 합작사업 또는 협력체 설립·운영 금지 조항에 저촉된다. 또한 생산에 필요한 각종 설비와 자재, 재료의 개성으로의 이전, 생산 후 북한 외 지역으로의 이전 또는 판매도 제재에 저촉될 수 있다. 다른 사례로서, 이산가족 상봉의 상시화·정례화를 위한 핵심적인 여건이 될 수 있는 금강산 상설 면회소의 개보수도 제재로 인해 이행되지 못했다. 복구공사에 필요한 각종 장비와 물자의 대북 이전이 제재에 저촉되기 때문이었다. 문재인 정부는 남북 합의 사항이면서 인도주의적 명분을 뚜렷하게 가지는 금강산 상설 면회소 복구에 대한 제재면제 승인을 추진했으나, 의도한 성과를 거두지 못했다.

둘째, 코로나19의 확산도 문재인 정부의 남북 교류·협력 추진에 중요한 장애물로 작용했다. 북한은 코로나19가 한반도에 접근하기 시작한 2020년 1월 말 강력한 국경봉쇄 조치를 단행했다. 1월 22일 모든 외국인 관광객에게 국경폐쇄가 공지되었고, 1월 31일 모든 열차와 항공편 운행이 중단되었다.<sup>506/</sup> 북한의 국경봉쇄는 2022년 현재까지 지속되고 있으며, 최근에 의약품과 생필품을 비롯한 필수적인 물자의 수송을 위해 북중 간 교류가 제한적으로 재개되었다. 2020년 1월 말 이후 북한의 국경봉쇄는 그 자체로 남북 간 교류·협력을 어렵게 하는 요인이었다고 볼 수 있다. 물론, 남한 입장에서도

506/ 김민지, “北 ‘신종 코로나바이러스’에 외국인 관광객 대상 국경 폐쇄,” 『KBS』, 2020.1.22., <<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4367225>> (검색일: 2022.9.19.); 최용환·오일석, “감염병 확산과 남북협력,” 『이슈브리프』, 제169호 (2020), pp. 1~5; 김호홍, “북한의 코로나19 대응: 특징과 시사점,” 『이슈브리프』, 제183호 (2020), pp. 1~5.

코로나19 통제가 절실한 상황에서 북한과 교류·협력을 적극적으로 추진하기에는 한계가 있었다.

코로나19가 남북 교류·협력을 가로막은 중요한 사례는 개별관광의 무산이다. 2020년 1월 남한 정부는 북한 지역 개별 관광사업을 적극적으로 추진하고자 했다. 문재인 대통령은 1월 14일 신년기자회견을 통해 “개별관광 같은 것은 국제 제재에 저촉되지 않기 때문에 충분히 모색될 수 있다”는 입장을 밝혔다.<sup>507/</sup> 또한 통일부는 1월 20일 대북 개별관광을 위한 3가지 방안(남한 비영리단체가 주관하는 육로 이용 북한 관광, 제3국을 경유하는 북한 관광, 외국인의 남북연계 관광)을 공개하고 추진 의사를 밝혔다.<sup>508/</sup> 동시에 문재인 정부는 북측에 개별관광의 취지와 방법 등을 담은 사업 제안 통지문을 비공개로 보냈고, 북측은 즉각 회신을 보내 왔다.<sup>509/</sup> 그 회신의 요지는 남한의 개별관광 제안에 대한 반대가 아니라 “미국이 있는 상황에서 (반대할 텐데) 이뤄질 수 있겠는가”라는 것이었다.<sup>510/</sup> 이에 문재인 정부는 개별관광은 미국과 무관하게 추진할 수 있다는 입장을 북측에 전하고 사업 추진을 본격화하려고 했지만, 코로나19의 확산으로 개별관광 추진을 위한 북한과의 물밑대화는 더 이상 진행되지 못했다.<sup>511/</sup> 만약 코로나19의 확산이 없었다면, 북한 개별 관광사업이 현실화될 가능성이 있었다고 추정된다.

507/ 이제훈, “‘이제 북미대화만 쳐다보지 않겠다’ 4차례 강조한 문 대통령,” 『한겨레신문』, 2020.1.14., <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/924434.html>> (검색일: 2022.9.19.).

508/ 이주영, “정부 ‘북한 개별관광’ 3가지 구체적 방안 첫 공개,” 『경향신문』, 2020.1.20., <<https://m.khan.co.kr/politics/north-korea/article/202001202246015#c2b>> (검색일: 2022.9.19.).

509/ 조국현, “‘개별관광’ 제안 오갔다..北 “미국 있는데 가능?,” 『MBC뉴스』, 2020.10.14., <[https://imnews.imbc.com/replay/2020/nwtoday/article/5941449\\_32531.html](https://imnews.imbc.com/replay/2020/nwtoday/article/5941449_32531.html)> (검색일: 2022.9.19.).

510/ 위의 글.

511/ 위의 글.

셋째, 북한의 무례하고 거친 태도와 행동도 문재인 정부 대북정책의 운신의 폭을 좁히면서, 남북 교류·협력 추진에 제약 요인으로 작용했다고 볼 수 있다. 예를 들어 2019년 8월 15일 문재인 대통령이 광복절 경축사를 통해 한반도 평화경제와 평화체제 구축을 위한 목표와 구상을 제시한 데 대해, 8월 16일 북한의 조국평화통일위원회 대변인은 “삶은 소대가리도 양천대소할 노릇”이라고 남한 정부 당국을 강하게 비난하고 조롱하는 담화를 발표했다.<sup>512/</sup> 이는 남한 내 일부 정치권·언론이 문재인 정부의 대북정책에 대해 소위 ‘대북 저자세’라며 공세를 강화하는 계기가 되었다. 또한 북한은 남한 내 특정 북한이탈주민 단체가 주도한 대북전단 살포에 대한 대응으로 2020년 6월 남북 간 통신연락선을 차단함과 더불어 개성 남북공동연락사무소를 일방적으로 폭파하였다. 특히 남북공동연락사무소 폭파 장면은 국민들에게 큰 충격을 안겼으며, 북한의 일방적인 파괴적 행동에 대한 공분을 야기했다. 북한의 이러한 태도와 행동은 문재인 정부가 추진한 한반도 평화프로세스와 대북 화해·협력 정책의 성과를 상쇄시키고 남한 내에서 북한에 대한 부정적 인식을 더욱 확산시켰으며, 문재인 정부가 북한의 요구를 전향적으로 고려하면서 타협을 도모하기 더욱 어렵게 만드는 한 요인이 되었다고 볼 수 있다.

위와 같은 외부로부터의 한계 또는 제약 요인들이 있었지만, 그 요인들이 문재인 정부 시기 남북 교류·협력의 미흡함을 모두 설명하지는 않는다. 문재인 정부가 자초한 오류 혹은 문제점들이 적지 않다. 첫째, 남북관계 발전을 북미 핵협상 진전 이후의 사안으로 인식하는 경향, 즉 남북관계가 북미관계에 종속되는 경향이 뚜렷하게 발생하면서, 남북 교류·협력을 적극적으로 추진하지 못했다. 문재인 정부는 2017년 12월 이듬해 봄 한미연합훈련을 연기한다는 방침

512/ “조국평화통일위원회 대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2019.8.16.

을 발표하고 남북이 함께하는 평창 평화올림픽을 실현했다. 곧이어 대북특사 파견과 남북정상회담을 추진하여 「4.27 판문점선언」이라는 성과를 이루고, 6.12 북미정상회담을 견인했다. 그러나 남북관계를 우선시했던 기간은 그때까지였다. 「4.27 판문점선언」 이후 문재인 정부의 우선적 관심은 북미 핵협상에 있었으며, 남북관계의 발전을 핵협상 이후의 사안으로 인식하는 경향이 뚜렷하게 나타나기 시작했다.

이러한 인식은 제재에 저촉되지 않는 남북협력 사업도 적극적으로 추진하지 못하는 결과를 낳았다. 대표적인 예가 북한 관광이다. 위에서 살펴보았듯이, 문재인 정부는 2018년과 2019년이 아닌 2020년 1월 북한 관광사업을 추진하고자 하였으나, 코로나19 확산으로 인해 불가능했다. 또한 정부는 2018년 개성공단 기업인들의 개성 방문 요청을 수용하지 않다가 뒤늦게 2019년 5월 승인하였으나, 때는 이미 늦어서 ‘하노이 노딜’ 이후 남북관계가 경색국면으로 전환된 뒤였다. 2018년에 추진했다면 가능했던 교류·협력 사업들이 뒤늦은 추진으로 인해 어렵게 된 것이다. 「4.27 판문점선언」으로 마련된 기회를 십분 활용하여 남북관계 발전의 공간을 넓히고자 하는 자주적·적극적 노력이 부족했다고 평가할 수 있다.

따라서 문재인 정부가 전반적으로 남북관계 발전을 북핵문제보다 우선시했다는 일부의 평가는 오해이다. 문재인 정부가 남북관계를 우선시했던 기간은 2018년 「4.27 판문점선언」까지 혹은 2018년 6.12 싱가포르 북미정상회담 이전까지였다고 볼 수 있다. 그러나 「4.27 판문점선언」 이후 또는 6.12 북미정상회담 이후 북미협상 성공에 대한 과도한 기대와 의존으로 남북 교류·협력 사업은 지체되거나 또는 아예 추진되지 못하는 경향을 보였다. 결국, 「4.27 판문점선언」을 통해 남북관계의 전면적·획기적 발전을 약속했음에도 불구하고,

이벤트성의 체육교류와 한 차례의 이산가족 상봉 등을 제외하고 이렇다 할 교류·협력 성과를 내지 못한 중요한 한 가지 요인은 남북 교류·협력 추진을 북핵협상 성공 이후의 사안으로 인식하는 경향, 즉 남북관계를 북핵문제에 종속된 문제로 인식하는 경향에 있었다고 볼 수 있다. 물론 대북제재로 인해 남북관계가 북핵문제와 완전하게 분리될 수는 없다. 그러나 제재와 무관하거나 또는 제재 면제 명분이 뚜렷한 사업들(인도주의적 협력, 비상업 공공인프라 분야 협력 등)이 적지 않다는 사실을 분명하게 인식할 필요가 있다.

둘째, 남북관계가 한미관계에 구속되면서, 남북 교류·협력을 적극적으로 추진하지 못했다. 특히 한미워킹그룹이 남북 교류·협력에 족쇄가 되었다는 점을 지적할 필요가 있다. 트럼프 행정부는 남북관계의 발전이 제재 레짐을 약화시키고 비핵화에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 인식을 가지고 있었다. 이러한 인식은 한미워킹그룹을 통한 남북관계의 관리와 통제로 발산되었다. 문재인 정부는 한미워킹그룹을 통해 비핵·평화체제 구축 관련 사안과 더불어 남북관계 개선에 필요한 제재 면제를 위한 긴밀한 협의를 추구했으나, 면제 성과는 미약했다. 금강산 이산가족 상설 면회소 복구를 위한 제재의 면제도 합의되지 않는 것이 현실이었다. 제재 저축 사안뿐만 아니라 비저축 사안들까지 포함하여 대부분의 남북 교류·협력 사업들이 한미워킹그룹 의제로 다루어지면서, 사업의 지체와 축소, 무산, 독자적 추진 기회 상실과 같은 부정적 결과들이 발생하였다.

한미워킹그룹이 남북 교류·협력을 저해한 대표적인 예가 2019년 1월 독감치료제 타미플루의 대북지원이 무산된 일이다. 미국은 타미플루를 운반하는 트럭의 비무장지대 북측 지역 이동이 제재에 저촉될 가능성에 대해 문제를 제기하였고, 결국 미국의 검토와 한미 간 협의가 지체되는 동안, 타미플루 수령을 위해 대기하고 있던 북측

인사들은 수령을 거부하고 되돌아갔다. 미국은 타미플루 지원을 위한 트럭의 일시적 북측 이동이 제재에 저촉되지 않는다는 검토 결과를 내놓았으나, 때는 이미 늦어 북측 인사들이 철수한 뒤였다. 또한 한국의 대북 교류·협력에 대한 한미워킹그룹의 통제는 대북제재 적용 관련 국가 간 형평성 원칙에도 위배된다. 예를 들어, 2019년 10월 15일 평양에서 개최된 월드컵 예선 남북한 경기 참가 관련하여, 불과 40일 전 레바논이 제재 면제 절차 없이 방북한 사례가 있음에도 불구하고, 한국의 방북은 한미워킹그룹 협의 및 제재 면제 절차를 밟은 후에야 승인을 얻었다. 이러한 문제들을 인식하면서, 통일부는 2019년 11월 전후로 한미워킹그룹 참여를 보이콧한 바 있다.<sup>513/</sup>

셋째, 대북 화해·협력 정책과 국방력 강화정책이 조화를 이루지 못하고, 북한이 한미연합훈련에 강하게 반발하면서 남북 간 갈등이 지속되었다. 문재인 정부의 국방 예산은 출범 첫해인 2017년 약 40조 3천 억 원이었으나, 해마다 약 7.0~8.2%의 높은 인상을 거듭한 결과 2020년 50조 원을 초과했다.<sup>514/</sup> 코로나19로 인해 민생고가 심해지던 2021년과 2022년에도 국방비는 전년 대비 각각 5.4%, 3.4% 증가했으며, 2022년 국방 예산은 약 54조 6천억 원에 이르게 되었다.<sup>515/</sup> 문재인 정부 시기 국방비 연평균 증가율 6.3%는 이명박 정부와 박근혜 정부 시기 연평균 증가율이 각각 약 5.2%와 4.1%를 기록

513/ 이와 관련하여 다음 참조. 이남주·임종석, “한반도 평화프로세스 재가동의 길: 6.15 20주년 기념 임종석 전 대통령 비서실장과의 대담,” 『창작과 비평』, 제48권 2호 (2020), pp. 321~346; 조은정, “통일부, ‘한미워킹그룹’ 지난해 보이콧했다,” 『노컷뉴스』, 2020.6.20., <<https://www.nocutnews.co.kr/news/5364429>> (검색일: 2022.9.19.).

514/ 국방부, 『2020 국방백서』, p. 289.

515/ 유현민, “내년 국방예산 5.4% 증가한 52조8천여억원..마스크 구매비 증액,” 『연합뉴스』, 2020.12.2., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20201202158000504?input=1179m>> (검색일: 2022.9.19.); 김태훈, “국방예산 54조6천억 확정..경향모 예산 극적 부활,” 『SBS』, 2021.12.3., <[https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1006556585&plink=ORI&cooper=DAUM](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006556585&plink=ORI&cooper=DAUM)> (검색일: 2022.9.19.).

했던 점과 비교할 때도 상당히 높다.<sup>516/</sup> 문재인 정부의 군비증강과 첨단무기 도입 정책에 대한 북한의 지속적인 반발을 차치하고서라도, 북한과 관계 개선 및 교류·협력 확대를 도모하고 군비통제를 포함한 평화체제 구축을 논의하는 상황에서 이와 같은 역대급 국방비 증액 정책 추진이 과연 적절했는지 돌아겨볼 필요가 있다.

2018년 봄 한미연합훈련의 유예는 남북 간, 북미 간 대화 재개와 관계 개선의 계기가 되었지만, 2019년 이후 한미연합훈련 실행은 남북관계 및 북미관계의 중요 고비마다 북한이 대화 또는 협상을 거부하는 중요한 이유로 작용했다. 특히 2019년 여름의 상황을 돌아볼 필요가 있다. 2019년 6월 말 판문점에서 남북미 3자 정상 회동이 성사되었고, 당시 김정은 위원장은 트럼프 대통령과 8월 한미연합훈련 중단을 조건으로 북미 실무협상을 수 주 내에 개최하는 것에 합의한 것으로 알려진다.<sup>517/</sup> 그러나 한미연합훈련이 중단되지 않고 실행됨에 따라, 8월 초 김정은 위원장은 트럼프 대통령에게 친서를 보내어 한미연합훈련 실행에 대해 강하게 불만을 표출하였고, 수주 이내 갖기로 했던 북미 실무협상은 수개월 뒤인 10월 초에 개최되고 결렬로 마무리되었다. 또한 북한의 조국평화통일위원회 대변인은 8월 16일 담화를 통해 한미연합훈련을 강하게 비난하면서, 남한 당국이 한미연합훈련을 실행함과 동시에 북한에 대화와 교류·협력을 제안하는 것이 모순이라고 주장하였다. 북한은 “2018년에 중단된 한미군사연습이 2019년 3월에 이어 8월에까지 강행된 것을 사실상 적대시 정책의 부활”로 인식하고 있었다고 볼 수 있다.<sup>518/</sup> 문재인 정부는 전시작전권 전환을 위해 한미연합훈련을 지속해야 한다는 입장을

516/ 위의 글; 국방부, 『2020 국방백서』, p. 289.

517/ 이정철, “불탄의 강대국 정치와 남북관계의 이행기 자율성,” 『창작과 비평』, 제 48권 3호 (2020), pp. 247~262.

518/ 위의 글, pp. 247~262.

갖고 있었으나, 전시작전권 전환은 2022년 10월 현재까지도 이루어지지 않고 있으며, 언제 가능할지도 알 수 없는 상황이다.

북한은 한미연합훈련을 대북적대정책의 가장 핵심적인 표현이자 전쟁연습으로 인식하면서, 최근까지도 강한 비난을 지속하고 있다.<sup>519/</sup> “전쟁연습과 대화, 적대와 협력은 양립될 수 없다”는 것이 북한의 일관된 기본 입장이다.<sup>520/</sup> 한미연합훈련을 지속할 때 남북 간 대화와 교류·협력의 재개가 어려울 것이라고 충분히 예상할 수 있었지만, 문재인 정부는 2018년을 제외하고는 남북 대화·교류의 재개를 추진하면서도 그리고 임기 말까지 노력했던 종전선언을 위해서도 한미연합훈련을 연기하거나 취소하지 않았다.

요약하면, 문재인 정부 시기 남북 교류·협력 성과의 미흡함은 외적 제약 요인과 정부의 정책 자체의 문제가 함께 작용한 결과라 할 수 있다. 외부로부터의 주된 장애 요인으로는 대북제재의 지속과 코로나19의 확산, 북한의 무례한 태도 등을 들 수 있다. 문재인 정부 정책의 오류 혹은 문제는 남북관계가 북핵문제에 종속되고 한미관계에 구속되는 경향이 뚜렷하게 발생한 점 그리고 대북 교류·협력 정책과 국방정책이 조화를 이루지 못한 점 등에 있었다고 평가할 수 있다.

519/ “김여정 조선노동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.8.10.

520/ “김여정 조선노동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.3.15.

## 2. 향후 전망과 과제

### 가. 전망

2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 대북정책 관련 국정과제로 북한 비핵화와 더불어 남북관계의 정상화 및 남북 간 인도적 문제 해결 등을 제시했다. 강력한 대북제재를 유지함과 동시에 “북한 비핵화 진전 시 국제사회와 함께 대북 경제·개발 협력 구상”을 추진하겠다는 것이 기본적인 계획이다.<sup>521/</sup> 주요 과제로는 비핵화 과정과 연계하여 인프라, 투자·금융, 산업·기술 등 분야의 협력을 도모하는 남북공동경제발전계획의 수립과 추진, 언론·출판 교류를 비롯한 상호 개방과 소통 교류의 추진, 자연재난 대응과 환경협력을 도모하는 남북 그린데탕트 구현 등을 포함한다. 또한 인도주의적 지원과 협력은 조건 없이 추진한다는 원칙을 가지고, 북한이 호응할 경우 식량과 코로나19 관련 물자 등의 지원 등을 추진하고, 한반도 보건의료협력 플랫폼을 구축하겠다는 계획도 밝혔다.

이러한 대북정책 국정과제의 연장선에서, 윤석열 대통령은 광복절 경축사를 통해 북핵문제와 남북관계에 관한 ‘담대한 구상’을 발표했다. 이 구상은 “북한이 핵개발을 중단하고 실질적인 비핵화로 전환한다면 그 단계에 맞춰 북한의 경제와 민생을 획기적으로 개선”할 수 있다는 것으로서, “북한에 대한 대규모 식량 공급 프로그램, 발전과 송배전 인프라 지원, 국제 교역을 위한 항만과 공항의 현대화 프로젝트, 북한 농업 생산성 제고를 위한 기술 지원 프로그램, 병원과 의료 인프라의 현대화 지원, 국제투자 및 금융 지원 프로그램” 등을 포괄한다.<sup>522/</sup>

<sup>521/</sup> 제20대 대통령직인수위원회, “윤석열 정부 110대 국정과제,” p. 159 참조.

담대한 구상 발표에 덧붙여서 대통령실은 북한이 비핵화 협상에 응할 경우 (핵합의 이전이라도) 북한의 광물자원과 남한의 식량을 교환하는 한반도 자원·식량 교환 프로그램의 가동을 위해 대북제재 면제 협의를 추진할 것이라는 입장을 밝혔다.<sup>523/</sup> 윤석열 대통령은 2일 뒤인 8월 17일 취임 100일 기념 기자회견에서는 북한의 핵개발 중단을 전제로 북미관계 정상화를 위한 외교적 지원과 재래식 무기 체계에 대한 군축 논의에 나서겠다는 입장도 추가적으로 밝혔다.<sup>524/</sup> 또한 담대한 구상 발표와 별개로 권영세 통일부 장관은 지난 9월 8일 이산가족 문제 해결을 비롯한 인도적 사안에 관한 남북 당국 간 회담 개최를 북한에 공식 제안했다.

이와 같이 윤석열 정부는 ‘담대한 구상’으로 대표되는 대북정책의 골자를 밝히고 또한 인도적 협력을 의제로 한 남북 당국 간 회담을 제의했지만, 북한의 반응은 부정적이다. 특히 ‘담대한 구상’에 대해 북한의 김여정 부부장은 8월 18일 담화를 통해 핵개발 중단과 실질적 비핵화 전환을 전제로 한 경제협력 구상은 과거 이명박 정부의 실패한 대북정책인 ‘비핵·개방·3000’의 복사판이라 평가하면서, 거부 입장을 명확하게 밝혔다.<sup>525/</sup> 또한 윤석열 정부가 북한에 ‘담대한 구상’을 제안함과 동시에 한미연합훈련을 실행하는 것에 대해서 격한 비난을 쏟아내면서, “절대로 상대하지 않을 것”이라는 입장을 함께 밝혔다.<sup>526/</sup> 윤석열 정부는 경제협력을 비핵화와 연동하면서 조건 없

522/ 대한민국 대통령실, “제77주년 광복절 경축사,” (검색일: 2022.9.5.).

523/ 김효정, “정부 ‘北비핵화 협상 나오면 ‘자원·식량 교환’ 안보리와 협의,” 『연합뉴스』, 2022.8.17., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR202208171053000504>> (검색일: 2022.9.5.).

524/ 대통령실, “윤석열 대통령 취임 100일 기자회견 모두발언,” 2022.8.17., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148904846>> (검색일: 2022.9.5.).

525/ “허망한 꿈을 꾸지 말라,” 『로동신문』, 2022.8.19.

526/ 위의 글.

는 인도적 협력을 추진하자는 입장인 반면, 북한은 경제협력이 비핵화의 대가가 될 수 없고 인도적 협력은 비본질적 사안이며 전쟁연습으로 간주하는 한미연합훈련과 남북 교류·협력이 병행될 수 없다는 입장이다. 매우 뚜렷한 입장 차이이다.

남북관계에 관한 남북 당국 간 인식의 격차는 쉽게 좁혀지기 어려울 것으로 보인다. 앞으로도 적지 않은 기간 동안 남북관계의 단절 상태가 지속될 가능성이 있다. 이와 관련하여, 북한이 남한 당국의 태도 변화가 없이는 남북관계 개선도 없을 것이라는 강경한 입장을 일관되게 지속하고 있다는 데 주목할 필요가 있다. 북한은 지난 2021년 1월 제8차 당대회에서 한미연합훈련 중단을 요구하고 남한의 첨단무기 도입을 비난하면서, 향후 남북 간 대화와 교류·협력의 재개 여부는 남한의 태도에 달려있다는 입장을 표명했다.<sup>527/</sup> 또한 김정은 위원장은 2021년 9월 29일 최고인민회의 시정연설을 통해 “적대시관점과 정책들부터 먼저 철회”하는 것이 “남북관계를 수습하고 앞으로의 밝은 전도를 열어나가기 위해” 선결되어야 할 중대과제라고 주장하고, 남한의 무력증강과 동맹군사활동에 대한 비판과 더불어 남북 합의 이행의 필요성과 중요성을 강조하면서 남한의 태도 변화를 요구하였다.<sup>528/</sup>

2022년 윤석열 정부 출범 이후 북한의 대남 인식과 정책적 입장은 더욱 강경해지고 거칠어졌다. 지난 7월 27일 전승기념일 연설에서 김정은 위원장은 “올해에 집권한 남조선의 보수 정권은 역대 그 어느 보수 정권도 능가하는 극악무도한 동족대결정책과 사대매국행위에 매달려 조선반도의 정세를 전쟁 접경으로 끌어가고 있습니다”라

527/ “우리식 사회주의 건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령 조선로동당 제8차 대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9.

528/ “경애하는 김정은 동지께서 역사적인 시정연설 〈사회주의 건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여〉를 하시었다,” 『로동신문』, 2021.9.30.

고 하고, “우리의 안전을 위협하면서 긴장을 고조시키는 지금같은 작태를 이어간다면 상응한 대가를 치르게 될 것”이라고 주장했다.<sup>529/</sup> 또한 김영정 부부장은 지난 8월 10일 전국비상방역총화회의 토론에서 코로나19의 북한 유입 관련하여 남한에 책임을 전가하면서 “우리는 반드시 강력한 대응을 해야 합니다”라고 밝혔다.<sup>530/</sup> 이러한 입장에 더하여 북한은 지난 9월 8일 최고인민회의를 통해 핵무력 정책을 법제화하면서, “지구상에 핵무기가 존재하고 제국주의가 남아있으며 미국과 그 추종무리들의 반공화국 책동이 끝장나지 않는 한” 핵무력 강화의 노정이 끝나지 않을 것이라고 천명하였다.<sup>531/</sup> 이와 같이 최근 북한은 남한 당국을 거칠게 비난하고 적대적 대응 조치를 검토할 것이라는 입장을 밝히면서, 핵무력 정책의 법제화도 단행하였다. 남북관계의 개선은 더욱 어려워진 단계로 진입한 것으로 보여진다.

미중 전략경쟁의 심화와 우크라이나 전쟁을 비롯한 최근 국제정세의 변화도 북한의 대남관계 개선 동기가 과거에 비해서 더욱 약화되는 하나의 요인이 된 것으로 보인다. 김정은 위원장은 지난해 2021년 9월 최고인민회의의 시정연설에서 최근 국제질서가 신냉전 구도로 변화하고 있다고 진단한 데 이어, 올해 2022년 9월 시정연설에서는 “미국이 제창하는 일극세계로부터 다극세계로의 전환”이 가속화되고 있다고 평가했다.<sup>532/</sup> 이러한 변화와 더불어 특히 한반도를 둘러싼 세력구도

529/ “조국해방전쟁 참전자들은 우리 공화국의 가장 영웅적인 세대이다: 위대한 전승 69돐 기념행사에서 하신 경애하는 김정은 동지의 연설,” 『로동신문』, 2022.7.27.

530/ “전국비상방역총화회의에서 한 보고, 토론,” 『로동신문』, 2022.8.11.

531/ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차 회의에서 하신 경애하는 김정은 동지의 시정연설,” 『로동신문』, 2022.9.9.

532/ “경애하는 김정은 동지께서 역사적인 시정연설 <사회주의 건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여>를 하시었다,” 『로동신문』, 2021.9.30.; “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차 회의에서 하신 경애하는 김정은 동지의 시정연설,” 『로동신문』, 2022.9.9.

가 명확해지고 있다는 것이 김정은 위원장의 인식이다. 이러한 정세 인식에 기초하여 북한은 미중 경쟁과 우크라이나 전쟁에 반응하면서 미국을 비난하고, 중국과 러시아를 지지하는 입장을 명확하게 천명하면서 중러와 전략적 협력의 강화를 추구하고 있다.<sup>533/</sup> 이러한 의도는 2021년과 2022년 더욱 두드러진 김정은 위원장의 대중, 대러 정상 친서 외교에서도 잘 드러난다.<sup>534/</sup> 예를 들어, 2022년 10월 7일 김정은 위원장은 푸틴 대통령의 생일을 축하하는 서신을 보내면서, 미국과 대립 중인 러시아에 대한 지지 입장을 뚜렷하게 밝히고, “전통적인 조로친선협조관계를 보다 높은 단계로 승화 발전”시켜 나가자고 하였다.<sup>535/</sup> 북한이 최근 국제정세의 변화를 활용하면서 대중, 대러 협력 강화를 추구하는 동안, 대남관계 개선 동기는 상대적으로 약화된 것으로 보인다.

북중협력 및 북러협력 강화의 동기는 북한에게만 있는 것이 아니다. 중국과 러시아도 미중 경쟁 및 미래 대립 심화에 따라 북한과의 연대와 협력을 강화하여 미국에 대응하려는 동기가 증대할 수 있다. 이러한 동기는 이미 행동으로 발현되고 있다. 2022년 5월 26일 중국과 러시아는 북한의 ICBM을 포함한 일련의 탄도미사일 시험 발사

533/ 이와 관련하여 다음 참조. “경애하는 김정은 동지께서 역사적인 시정연설 〈사회주의 건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여〉를 하시었다,” 『로동신문』, 2021.9.30.; “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 대답,” 『조선중앙통신』, 2022.2.28.

534/ 다음 참조. “조선노동당 총비서, 조선민주주의인민공화국 국무위원장 김정은 동지께서 중국공산당 중앙위원회 총서기, 중화인민공화국 주석 습근핑 동지에게 축전을 보내시었다,” 『조선중앙통신』, 2021.10.1.; “경애하는 김정은 동지께서 중국공산당 중앙위원회 총서기, 중화인민공화국 주석 습근핑 동지에게 구두 친서를 보내시었다,” 『로동신문』, 2022.2.22.; “경애하는 김정은 동지께서 러시아연방 대통령에게 축전을 보내시었다,” 『조선중앙통신』, 2022.5.9.; “조선노동당 총비서 김정은 동지께서 중국공산당 중앙위원회 총서기 습근핑 동지에게 축전을 보내시었다,” 『조선중앙통신』, 2022.10.23.

535/ “경애하는 김정은 동지께서 러시아연방 대통령에게 축전을 보내시었다,” 『로동신문』, 2022.10.7.

에 대한 유엔 안보리의 대북 추가제재 결의안에 거부권을 행사했다.<sup>536/</sup> 6월 8일 거부권 행사 이유를 설명하는 자리에서 주유엔 중국 대사는 “북한이 2018년 비핵화 관련 조치에 나선 이후에도 미국이 상호적인 조치를 취하지 않았다”고 비판하면서, 대북제재 완화와 한미연합훈련 중단 필요성을 강조했다.<sup>537/</sup> 또한 같은 자리에서 주유엔 러시아대사는 추가적인 대북제재가 북한의 인도주의적 상황을 더욱 악화시킬 것이라는 입장을 표명했다.<sup>538/</sup> 결국 최근의 국제정세 변화와 한반도를 둘러싼 세력구도는 북한 입장에서는 중국 및 러시아와 협력을 강화하면서 동시에 전략무기 개발을 포함한 국방력 강화를 적극 추진할 수 있는 기회가 되고 있다.

코로나19로 인한 북한의 국경봉쇄는 머지않아 완화 또는 해제될 것이며 그에 따라 북한의 중국 및 러시아와의 교류·협력은 뚜렷하게 증가할 것으로 예상된다. 그러나 남북 간 대화와 교류·협력 재개 전망은 밝지 않다. 북한은 윤석열 정부의 대북 ‘담대한 구상’ 제안에 대한 거부 입장을 이미 밝혔으며, 남한이 한미연합훈련을 비롯하여 대북적대시정책을 지속하면서 긴장을 고조시키고 있다고 거친 비난을 쏟아내고 있다. 더욱이 북한이 지난 9월 핵무력 정책의 법제화까지 단행함에 따라, 남북관계를 둘러싼 남북한 당국 간 견해차가 조기에 극복되어 대화·교류·협력이 재개될 가능성은 매우 낮아 보인다.

536/ 강진택, “유엔 안보리, 대북 추가제재 불발..중·러 거부권 행사,” 『연합뉴스』, 2022.5.27., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220527008652072>> (검색일: 2022.9.19.).

537/ 강진택, “中·러 “대북제재 완화하라”..美 “거부권은 北도발 묵인한 셈,” 『연합뉴스』, 2022.6.9., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220609001851072>> (검색일: 2022.9.19.).

538/ 위의 글.

## 나. 과제

지금까지 살펴본 바와 같이 향후 남북관계의 전망은 어둡다. 앞으로 상당한 기간 남북 간 대화·교류·협력이 부재한 상태가 지속될 가능성이 있다. 이 가능성이 현실화될수록 한반도의 평화정착과 공동번영의 실현은 요원한 과제가 될 수 있다는 점을 직시해야 한다. 매우 좁은 문이라 할지라도 그 문을 열고 관계 개선의 모멘텀을 확보하기 위한 노력이 필요하다. 단기적으로 남북 교류·협력의 성과 창출을 기대하기는 어렵지만, 대화 여건의 조성을 위한 능동적 접근이 매우 필요한 상황이다. 그리고 조금 긴 호흡을 가지고 교류·협력의 활성화를 도모하는 정책 추진이 필요할 것이다.

첫째, 우선적으로 한반도에서 군사적 대립과 긴장을 완화하고, 남북대화를 재개할 수 있는 환경을 만들고자 하는 노력이 필요하다. 2022년 10월 현재와 같이 북한의 각종 탄도미사일 시험 발사를 비롯한 핵·미사일 능력 고도화 정책과 한미연합훈련 및 한미일 군사훈련의 강화, 미국 전략자산의 전개가 맞대응하는 강 대 강 국면에서는 남북대화의 재개가 사실상 어려울 것이다. 대화 부재 상황에서 서의 군사적 긴장고조는 (우발적인) 국지적 군사 충돌 가능성마저도 증가시킬 수 있다. 북한의 변화를 기다리기보다는 북한이 대화에 응하도록 여건을 조성하는 능동적인 정책적 검토가 필요하다. 이와 관련하여, 2017년 12월 문재인 대통령의 한미연합훈련 연기 방침 발표가 2018년 1월 남북 대화 재개, 북한의 평창올림픽 참가 및 핵·미사일 시험 잠정 중단의 중요한 계기가 되었다는 점을 참고할 필요가 있다.

둘째, 대북정책에 관한 대내적 공감대의 형성과 확산을 도모하는 정책 추진에 더욱 관심을 기울일 필요가 있다. 역대 정부의 대북정책 추진 과정에서 중요한 장애물이 되었던 한 가지는 바로 남남갈등

이었다. 이념과 세대에 따라 북한 및 남북관계에 대한 인식이 분화되는 경향이 뚜렷하며, 그 인식의 격차가 대북정책이 정치쟁점화되고 결국 정책 추진 동력이 약화되는 결과로 이어지는 것이 현실이다. 안정적이며 지속 가능한 대북정책과 남북 교류·협력 추진을 위해 국민 공감대 형성이 필수적인 과제라 할 수 있다.

이를 위한 방안으로 대북정책에 관한 사회적 대화의 활성화를 적극적으로 도모할 필요가 있다. 진보와 보수, 청년세대와 기성세대가 함께 남북관계 및 통일문제에 대해 상호 존중과 열린 마음으로 대화하고 토론하는 과정에서 남남갈등의 완화를 기대할 수 있으며, 나아가서 사회적 합의 형성을 모색할 수 있다. 예를 들어, 통일부가 후원하고, 진보, 중도, 보수, 종교계를 포괄하는 시민사회 연대 기구가 주도하여 2020년 7월부터 2021년 6월까지 4회의 권역별 예비 대화와 8회의 종합토론회를 거쳐 채택한 『통일국민협약안』이 하나의 모델이 될 수 있다.<sup>539/</sup> 또한 향후 남북대화가 재개될 경우, 청년·미래세대의 남북 교류·협력 참여 확대를 추진할 필요가 있다. 문화, 예술, 학술 분야 등에서 청년·미래세대가 주인으로 참여하는 남북교류 사업 추진으로 상호 이해를 도모하고, 화해와 협력의 기반을 강화할 수 있다. 이러한 방안 추진을 통해 대북정책에 관한 국민적 공감대를 확장할 수 있을 뿐 아니라 청년·미래세대에게 새로운 경제, 사회, 문화적 기회를 제공할 수도 있다.

셋째, 향후 남북 교류·협력의 재개와 활성화를 위해, 한반도 비핵화의 비전과 원칙을 유지하면서도 비핵화와 남북관계를 가능한 분리하여 접근하는 방향의 정책 추진을 검토할 필요가 있다. 남북관계를 비핵화에 밀접하게 연동시킬수록, 비핵화 관련 진전이 없으면 남

539/ 통일부 국민참여플랫폼 홈페이지 <<https://www.unikorea.go.kr/promise/>> (검색일: 2022.10.3.) 참조.

북관계도 개선되지 않을 것이다. 남북관계의 단절상태가 장기화될 수 있다. 남북 간 대화와 교류 부재의 장기화는 한반도의 군사적 긴장이 더욱 고조될 수 있는 환경이 될 것이며, 한반도 비핵화는 더욱 멀어지는 악순환을 야기할 수 있다.

남북 교류·협력이 북한의 핵개발을 촉진한다거나 또는 남북 교류·협력 차단이 북한을 압박하여 정책을 변화시키는 효과를 가진다는 주장은 경험적인 사실과 배치된다. 역사적으로, 남북 간 대화와 교류·협력이 지속될 때 북한의 핵·미사일 개발은 지체되는 경향을 보였다. 반대로 남북 대화·교류가 축소·단절되거나 또는 제재·압박 중심의 대북정책이 추진될 때 북한의 핵·미사일 개발은 더욱 가속화되었다. 예를 들어, 2016년 2월 이후 2017년 말까지 남북 간 대화와 교류가 모두 단절되고 대북제재가 강화되는 동안, 북한은 SLBM 4회, IRBM 15회, ICBM 2회 시험 발사, 그리고 2차례의 핵실험을 단행하면서, 핵·미사일 능력을 더욱 고도화시켰다.<sup>540/</sup> 또한 2018년 남북 간, 북미 간 대화·협상 국면이 지속되는 동안 북한은 핵실험은 물론이고 탄도미사일 시험 발사도 단행하지 않았다는 점도 기억할 필요가 있다.

문재인 정부 대북정책이 남긴 교훈 중 하나는 남북관계가 북핵문제에 종속되면서, 결국 남북 교류·협력의 성과가 매우 미흡했다는 점이다. 남북관계를 북핵문제에 밀접하게 연계시킬 때 남북관계와 북핵문제 모두에서 진전을 이루기 어려울 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 더욱이 북한에게 있어서 핵협상의 주된 상대는 남한이 아닌 미국이라는 점도 감안해야 한다. 물론, 제재국면에서 남북관계가 북핵문제와 완전히 분리되기는 어렵다. 그러나 남북관계의 자율

540/ 최은주·김상기·안경모, 『통일공공외교 콘텐츠 활용을 위한 북한 현황 연구』, (통일부 정책융역과제 보고서, 2020.12.), pp. 52~56.

적 공간을 최대한 확보하려는 노력이 필요하다. 그 공간에서 한국은 한반도 평화체제 구축과 비핵화를 위한 협상을 촉진하는 역할도 효과적으로 할 수 있을 것이다.

향후 남북 교류·협력 과제에서 잊지 말아야 할 또 한 가지는 이미 남북이 합의한 다양한 분야의 사업들이 존재한다는 점이다. 2018년 「4.27 판문점선언」과 「9월 평양공동선언」이 그 합의들을 포괄적으로 담고 있다. 앞으로 남북대화가 재개된다면 기존 남북 합의의 이행을 가장 우선적인 의제로 고려할 필요가 있으며, 기후위기 대응 및 생태·환경 문제와 같은 새로운 의제도 검토할 수 있을 것이다.

---

# X. 결론

---

저자 공동

KINU

KOREA INSTITUTE FOR  
NATIONAL UNIFICATION

## 결론

본 연구의 목적은 한반도 외교안보 환경의 변화에 대한 분석을 통해 평화·비핵 체제의 구축과 관련한 시사점을 도출하고, 그 시사점과 기존 대북정책에 대한 평가에 근거하여 향후 대북정책의 방향과 과제를 제시하는 것이다. 이 목적을 위해 우선 제1부에서는 북한의 전략노선과 대외정책, 미국 및 중국의 대외전략과 한반도정책, 그리고 우크라이나 전쟁의 영향을 분석하고, 한반도 평화·비핵 체제 구축을 어렵게 할 수 있는 주요 도전요인들을 제시했다. 제2부에서는 한반도 평화·비핵 체제 구축을 위한 핵심적 사안들, 즉 비핵화와 평화협정, 재래식 군비통제, 남북 교류·협력과 관련한 문재인 정부 시기 정책을 평가하고, 각 사안별 향후 전망과 과제를 제시하였다. 이제 본 연구의 결론으로서, 제1부와 제2부의 논의를 종합적으로 재정리하면서, 우선 외교안보 환경의 도전과 한반도 정세 전망을 기술하고, 한반도 평화·비핵 체제를 위한 정책 방향과 과제를 제시하고자 한다.

### 〈외교안보 환경의 도전과 한반도 정세 전망〉

먼저 최근 북한의 전략노선과 핵·미사일 능력 고도화 정책에 유의해야 할 것이다. 2021년 1월 조선로동당 제8차 대회 이후 북한의 전략적 노선은, 자력갱생과 자급자족을 통한 경제발전전략과 동북

아 국가에 직접적 위협이 되는 전술핵무기를 중심으로 한 핵능력 고도화의 전략으로 구성되었다. 2022년 9월 김정은 위원장의 최고 인민회의 시정연설에서 드러나듯, 북한은 핵국가를 ‘불퇴의 선’으로 한 상태에서 우크라이나에서의 전쟁으로 열린 북러관계의 개선을 통해 경제발전의 기회를 보려 하고 있다. 2022년 ICBM을 포함한 각종 탄도미사일과 순항미사일 등의 지속적인 시험 발사와 전술핵 운용부대 군사훈련은 핵·미사일 능력 고도화 정책의 추진 양태를 잘 보여준다.

특히, 김정은 위원장의 9월 시정연설의 법제화인 「핵무력정책에 대하여」는 북한의 전략적 노선이 2013년 3월에 시작한 경제·핵 병진노선보다 더욱 공세적인 핵국가 경제·핵 병진노선임을 보여준다. 핵선제타격과 비핵국가에 대한 핵공격 가능성까지 열린 선택으로 설정한 「핵무력정책에 대하여」는 2013년 4월의 핵국가 법제화와 달리, 핵군축에 대한 언급도 없다. 그럼에도 북한은 자신들의 핵국가 지위를 주변국들이 묵인하는 방식인 핵군축을 통한 비핵화의 길이 제시되면 한반도 평화·비핵 체제 구축을 위한 협상에 참여할 가능성이 있다.

북한의 이와 같은 핵무력 정책 추진에도 불구하고, 핵협상을 위한 미국의 정책적 대안은 뚜렷하지 않아 보인다. 이 문제는 기본적으로 바이든 정부의 대외전략의 특징과 관계된다. 그 특징은, 첫째, 목표 측면에서, 미국 민주주의와 기존 미국 주도 국제질서의 쇠퇴, 중국의 부상 및 기술혁명 등 대내외적으로 열악한 환경을 민주주의 대 독재 대결의 역사적 변곡점으로 이념화하면서 미국의 힘의 우위 및 지도력을 회복하겠다는 야심찬 목표를 추구하고 있다. 특히 기술, 군사력 등의 분야에서 중국에게 더 이상의 추격을 허용하지 않고 최 대한의 힘의 우위를 확보하겠다는 중국에 대한 일종의 ‘예방 전쟁’을

시행하고 있다. 둘째, 수단의 측면에서, 대내적으로 미국의 기술, 산업경쟁력, 안정적 공급망 확보 등을 위한 산업정책을 전면적으로 시행하는 한편 대외적으로 동맹과 파트너들을 최대한 규합하고 그 힘을 활용하려고 한다. 즉, 바이든 정부 대외정책의 주된 목표는 중국 견제와 자국 경제 강화, 그리고 이를 통한 미국 패권의 확보에 있다고 할 수 있다. 우크라이나 전쟁 관련해서도 독재와 대결이라는 틀에서 나토 강화와 대우크라이나 군사지원, 대러 경제제재를 추진하고 있다.

이러한 배경에서 바이든 정부는 2021년 5월 한미정상회담 준비를 계기로 북한에게는 새로운 제안, 타협, 조정이 전혀 없는 ‘3무(無)’ 정책을, 한국에게는 한미 전략동맹의 틀에서 안보, 경제, 이념 차원의 전면적 협력을 요구하는 ‘3책(責)’ 정책의 틀을 수립하고, 그 기초를 계속 유지해 오고 있다. 바이든 정부는 한반도 비핵화 원칙을 견지하고 있지만, 3무 대북정책은 그 자체로 문제 해결을 위한 의지의 부족을 의미한다. 3책 대한정책은 미중 경쟁구도에서 한국의 중국 견제 동참을 요구한다는 점에서 중국의 협력을 필요로 하는 한반도 평화·비핵 체제의 구축에 부정적 요인이다.

중국이 최근 북한의 ICBM을 포함한 각종 탄도미사일 시험 발사를 묵인하면서, 핵협상 교착국면 지속의 주된 원인이 미국에 있다고 비판을 가하는 것에도 유의할 필요가 있다. 중국은 2017년까지 북한의 핵실험과 탄도미사일 시험 발사에 대한 명확한 반대 의사는 물론이고 유엔 안보리 차원의 대북제재 강화 결의에도 동참했었다. 그러나 2018년 일련의 북중정상회담과 양자관계 복원 이후 중국의 태도가 달라졌다. 한반도 비핵화를 지지한다는 원칙을 유지하고는 있지만, 북한의 탄도미사일 시험 발사와 같은 유엔 안보리 결의 위반 행위를 묵인하고 있다. 2019년 12월 중국은 러시아와 함께 유엔 대북제재

완화 결의안을 제안한 바 있으며, 2022년 5월에는 북한의 연이은 탄도미사일 시험에 대한 유엔 안보리의 대북제재 추가 결의안에 거부권을 행사했다. 중국은 2018년 북한의 비핵화 관련 진전된 조치에도 미국은 아무런 상응조치를 취하지 않았고 오히려 한미연합훈련 등을 추진하면서 한반도의 긴장을 고조시키고 있다고 주장하며, 미국의 인도-태평양 전략 추진이 한반도의 비핵화와 평화체제 구축을 더욱 어렵게 만들고 있다고 인식한다. 이러한 중국의 주장과 인식은 앞으로 북한이 추가적인 핵실험을 하더라도 중국이 추가적인 대북 제재 결의에 동참하지 않을 가능성을 시사하며, 나아가서 대북제재 레짐 자체가 약화될 가능성도 배제하기 어렵다.

우크라이나 전쟁의 영향은 복합적이다. 서구 대 비서구의 이념적 분열, 지정학과 세계경제의 위기, 그리고 코로나19와 기후위기가 차종된, 복합적 위기를 초래했다. 그 여파로 한반도의 평화와 번영의 기반도 심각하게 흔들리고 있다. 선제 핵사용 독트린을 입법화한 북한의 (계속 증가하고 있는) 핵능력과 미국의 확장억제를 동반하는 한미동맹의 군사력이 대립하고 있다. 특히, 우크라이나 전쟁은 북한의 핵보유를 통한 안전 추구 의지를 더욱 증가시키고, 북러협력의 기회의 공간을 만들고 있다는 것에 주목할 필요가 있다. 러시아의 북한의 핵·미사일 고도화에 대한 수용성은 증가하고, 향후 북러 간 교류·협력도 증가할 전망이다. 한국은 이미 우크라이나 전쟁이 촉발한 세계 경제의 위기에 따라 고물가, 고환율, 고금리의 경제위기에 진입했다. 우크라이나 전쟁이 북한에게는 상대적으로 기회, 남한에게는 상대적으로 도전요인으로 작용하는 형국이다.

특히, 미중 전략경쟁 그리고 우크라이나 전쟁과 미래 대립의 심화는 북한의 핵·미사일 능력 고도화 정책과 더불어 한미일 대 북중러의 지역적 대립구도 형성을 촉진할 가능성이 있다. 북한은 최근 중

국과 러시아를 명확하게 지지하고 미국을 지속적으로 비난하면서, 북중 간, 북러 간 전략적 협력의 강화를 추진하고 있다. 이를 통해 핵·미사일 능력 고도화와 경제의 회복·개선을 동시에 추구하고 있는 것으로 보인다. 중국과 러시아는 추가적 대북제재에 반대할 뿐 아니라 제재 완화가 필요하다는 입장을 분명하게 드러내면서, 북한과 보조를 맞추고 있다. 향후 코로나19로 인한 북한의 국경봉쇄가 해제될 경우 북중, 북러 교류가 빠르게 증가할 전망이다. 중국과 러시아는 이미 동북아를 비롯한 여러 지역에서 연합훈련을 지속하고 있으며, 향후 미국의 움직임에 따라서는 북한까지 결합하는 북중러 연합훈련이 한반도 주변에서 실행될 가능성도 있다. 이와 같이 북중 협력과 북러협력뿐 아니라 북중러 북방 삼각협력의 부상이 향후 한반도 주변 정세의 하나의 특징이 될 수 있다.

한미일 남방 삼각협력의 강화는 이미 현실이 되고 있다. 2022년 북한의 연이은 각종 미사일 시험 발사에 대응하면서 미국의 핵추진 항공모함 전개를 동반한 한미일 군사훈련이 동해상에서 진행되었고, 한미일 당국은 앞으로도 삼자 연합군사훈련을 지속적으로 추진한다는 계획이다. 북한의 핵·미사일 능력 고도화가 한미일 삼각안보협력 강화의 명분이 되고 있지만, 실제적 의도는 한국과 미일 간에 차이가 있을 수 있다. 한미일 삼각안보협력의 목적으로 한국은 북핵위협 억지를 강조하지만, 미일동맹에게는 중국 견제의 목적이 더욱 크다고 볼 수 있다. 미중 경쟁의 심화와 북한의 핵·미사일 고도화가 복합적으로 한미일 삼각협력 강화의 배경이 되고 있다. 물론, 아직 한미일과 북중러가 뚜렷한 대립전선을 형성한 것은 아니다. 그렇지만 그 대립전선이 한반도의 미래에 중요한 구조적 도전요인으로 부상할 가능성에 유의해야 할 배경과 이유는 충분하다.

근미래(향후 2~3년) 남북관계의 전망은 어둡다. 남북한과 미국이 현재의 정책 기조를 유지한다면, 북한의 핵·미사일 고도화 정책과

한미연합훈련을 비롯한 대북 군사적 억지 정책이 대립하는 속에서 남북대화 재개의 기회를 찾기가 쉽지 않을 것 같다. 북핵문제의 해결도 가까운 미래에 현실화되기는 어려울 것으로 보인다. 북한은 한미가 대북적대정책을 철회할 때 대화·협상이 가능하다는 입장인 반면, 한미는 대화·협상 재개에 조건을 달지 말자는 입장이다. 입장 차이가 좁혀질 기미가 없는 가운데, 관계의 적대성은 더욱 심화하고 있는 상황이다. 더욱이 미중 전략경쟁의 심화와 우크라이나 전쟁을 비롯한 국제정치 환경의 변화가 한반도 평화체제 구축과 비핵화에 부정적인 환경으로 작용할 것으로 보인다. 특히 만약 ‘한미일 대 북 중리’의 지역적 대립구도가 형성된다면, 한반도 평화·비핵 체제의 구축 가능성은 극히 희박해질 것으로 예상된다.

#### 〈한반도 평화·비핵 체제를 위한 과제〉

향후 전망이 어둡다고 하더라도, 한반도 평화체제의 구축과 비핵화는 포기할 수 없는 우리의 비전이다. 이 비전을 현실로 만들어가기 위해 우리는 무엇을 해야 할까? 우선 외교안보 정책의 전반적 방향 관련하여 신중하고 균형적인 접근이 필요하다. 첫째, ‘퍼펙트 스톱’으로 이어질 수 있는 한반도의 지정학적·지경학적 위기의 착종을 막아야 한다. 한미 군사동맹의 강화가 대만문제에 대한 한국의 연루, 제2의 사드 사태로 이어질 수 있다면, 그러한 방향의 동맹 강화는 우리의 평화와 번영에 이롭지 않으며, 자제할 필요가 있다. 또한 한반도 긴장 상황을 관리하고 국지적 군사 충돌을 막기 위한 실질적 소통 채널을 확보해야 하며 기존의 안전판인 「9.19 군사합의」를 지켜야 한다.

둘째, 한미동맹의 발전이 한중협력을 축소시키지 않고, 한중협력의 발전이 한미동맹을 훼손하지 않는 방향으로 정책을 추진하면서,

한국의 이익을 보장하는 호혜적인 한미관계, 한중관계를 건설해야 한다. 특히, 한국이 전통적으로 한미동맹을 우선시하는 정책을 추진해 왔다는 점을 고려할 때, 현재 그리고 미래의 상황에서 미국의 선의에 한국의 이익을 의존하기는 어렵다는 점에 유의할 필요가 있다. 최근 바이든 정부와 미 의회가 추진한 인플레이션 감축법이 한국의 자동차 산업에 직격탄이 되고 있는 현실을 직시할 필요가 있다. 한미동맹과 한중협력의 중요성을 동시에 고려하는 정책은 앞으로 한반도 평화·비핵 체제 구축에 구조적 제약요인으로 작용할 가능성이 있는 한미일 대 북중러 대립구도의 형성을 방지하기 위한 중요 방편이기도 한다. 즉, 한국의 현명한 외교정책이 동북아의 지역적 대립구도 형성을 막을 수 있다.

셋째, 한국이 처한 현실에 맞는 독자적인 전략을 수립하고 그의 실현을 위한 가치(이념)와 이익(경제), 안보(군사)의 조합에 대한 국내정치적 지지를 확보해야 한다. 민주주의와 자유, 인권의 가치를 포기할 수도 없지만, 한국이 그런 가치들을 북한이나 중국에게 강요할 능력을 지니고 있는 것은 아니다. 민주주의 대 독재의 이념적 대립을 강조하는 바이든 행정부도 항상 동맹뿐 아니라 파트너의 규합에 나서고 있고, 석유 증산과 중동에서의 안정을 위해서 사우디에 대한 가치 외교를 포기했다는 것을 분명하게 인식할 필요가 있다.

모든 국가의 대외전략에서 가치와 이익, 안보의 논리는 일정하게 충돌한다. 외교는 이러한 충돌을 녹여 내는 위선의 책략일 수밖에 없다. 더 나아가서 보다 적극적으로, 정치적 이념과 제도만이 가치가 아니라 한국의 주권과 외교적 자주성 및 한반도의 평화와 안정 등도 가치이고, 이익(interest)도 단순히 물리적 이득뿐 아니라 이해관계와 관심사를 포함한다고 보면, 가치와 이익이 반드시 양자택일의 관계는 아니다. 역사적으로 유례없는 국제 무질서의 복합 위

기 속에서 한국의 평화와 번영의 새로운 기반을 구축하지는 못한 채, 국내 정치의 이념과 진영 대립으로 한국 외교의 구조적 난제들을 모두 상대 진영의 탓으로 돌리는 것은 국가적 ‘자해 행위’다. 진영과 정파를 넘어 가치-이익-안보의 한국적 조합에 대한 국내 정치적 합의를 만들고, 북한과 중국은 물론 미국에 대해서도 ‘담대한 외교’를 추진하며, 지역은 물론 지구적으로도 반확산과 군비통제, 경제적 다자주의 등을 위한 국제사회의 ‘연대’를 주창하고 조직해 나갈 때이다.

위와 같은 총론적 정책 방향과 더불어 한반도 평화·비핵 체제 구축을 위한 각론적 방안들이 필요하다. 현재로서는 한반도 정세의 미래가 어둡지만, 그 어두운 미래는 이미 주어지거나 결정된 것은 아니다. 물론 단기간에 정세의 반전을 기대하기는 어렵다. 그러나 과감한 접근과 각고의 노력이 있다면, 점차적으로 평화·비핵 체제를 향한 진전을 기대해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 우선은 한반도 긴장을 완화하고 국지적 군사 충돌 위험을 해소해야 한다. 이를 위해 위에서 간략히 언급했듯이 「9.19 군사합의」의 준수와 유지가 중요하다. 최근 남북관계는 강 대 강 국면으로 치닫고 있으며, 2018년 이후 접경지역의 안정에 크게 기여해 온 「9.19 군사합의」마저도 파기될 수 있는 위험한 상황이다. 북한은 지난 10월 중순 동해 및 서해상의 완충지역에 수차례 방사포를 발사하면서 군사합의를 위반했으며, 앞으로도 서해 북방한계선 월선 또는 소형 무인기 침투 등의 방식으로 대남도발을 단행할 가능성을 배제할 수 없다. 한국 정부가 최근 재개한 전방 대공 사격장 운영, 민간단체의 대북전단 살포 행위에 대한 정부의 미온적 대응 등도 북한의 물리적 반발을 야기하면서 한반도 긴장의 수위를 끌어올릴 수 있다. 현재 「9.19 군사합의」 위반 사례가 나타나고 있지만, 아직 그 합의가 파

기되지 않는 상황이다. 「9.19 군사합의」의 준수와 유지는 한반도 평화의 가장 기초적 안전판이라 할 수 있다. 그 판이 흔들리거나 깨지지 않도록 하는 소통과 상황관리 노력이 절실하게 필요하다.

나아가서, 남북대화가 재개된다면, 남북군사공동위원회의 구성이 가장 우선적인 과제가 될 수 있다. 남북군사공동위원회 구성은 2018년 9월 남북정상회담 합의 사항이지만, 아직까지 실현되지 않고 있다. 이미 합의한 대로, 남북군사공동위원회를 통해 군사합의 이행 문제와 더불어 대규모 군사훈련과 군비증강 문제에 대한 논의를 진행한다면, 남북 간 신뢰회복은 물론이고, 운용적, 구조적 측면의 군비통제의 실질적 진전을 기대해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 한반도 비핵화와 평화협정을 향한 길을 가기 위해 우선 남북대화와 북미대화의 재개를 위한 여건을 조성해야 할 것이다. 이를 위해 북한의 핵실험과 탄도미사일 시험 발사 그리고 한미연합훈련과 미 전략자산 전개 등 동시적 유예 혹은 잠정 중단을 제안하는 방안을 검토할 필요가 있다. 북한은 한미연합훈련을 대북적대정책의 징표라 지칭하며 미 전략자산 전개를 실제적 위협으로 인식한다. 한미동맹 입장에서 북한의 핵·미사일 능력의 고도화는 중대한 위협이며 이는 한미연합훈련과 확장억제 강화를 통한 군사적 억지력 증대 추진의 주된 배경이다. 따라서 위와 같은 상호적 유예 조치를 취한다면, 그것은 북한과 한미동맹 사이에 적대와 긴장을 완화하면서 대화의 여건이 조성될 수 있는 실효적인 방안이 될 수 있다.

대화·협상이 재개된다면, 단계적 동시적 방법론을 적용하여, 우선 영변 핵시설 폐기를 포함한 북핵 동결과 상응조치로서 대북제재의 완화, 그리고 평화협정 협상의 개시와 북미연락사무소 개소를 추진하는 방안을 검토할 필요가 있다. 단계적 동시적 방법 추진에 대해서는 한미 간에 어느 정도 공감대가 형성되어 있으며, 북한도 수

용 가능할 것이라 볼 수 있다. 신뢰가 부족한 조건에서는 합의와 이행 모두 단계적으로 추진하는 방안이 더욱 효과적일 수 있다. 북한의 합의 이행 여부에 대한 우려는 스냅백 조건의 제재 완화로 해결 가능하다. 북핵 동결과 그에 대한 상응조치가 이행되는 과정에서 신뢰가 형성될 수 있으며, 다음 단계로 북핵 감축과 폐기, 관계 정상화를 동반하는 평화체제 구축을 위해 후속 합의와 이행을 추진하는 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 남북관계와 비핵화 문제를 가능한 분리하는 방향의 정책 추진을 검토할 필요가 있다. 남북관계를 비핵화에 밀접하게 연계시킬 때, 비핵화의 진전이 없으면 남북관계의 개선도 이루지 못하는 문제가 발생하며, 또한 남북관계 악화의 지속이 비핵화 가능성을 더욱 낮추는 결과, 즉 악순환이 발생할 수 있다. 남북 교류·협력이 북한의 핵·미사일 개발을 촉진한다는 주장은 근거가 희박하며, 오히려 남북관계의 경색 혹은 단절 국면에서 북한의 핵·미사일 개발은 더욱 가속화되는 경향을 보였다. 남북관계의 개선으로부터 남북관계와 북핵문제의 선순환을 추구하는 방향의 정책을 적극 검토할 필요가 있다. 물론 제재 상황에서 남북관계가 북핵문제와 완전하게 분리되기는 어렵지만, 남북관계의 자율적 공간을 최대한 확보하기 위한 노력이 필요하다는 것이다. 그러한 노력이 결국 북핵문제의 실질적 진전으로 이어질 수 있다.

마지막으로, 대북정책에 대한 국민공감대 형성에 더 많은 관심을 기울일 필요가 있다. 역대 정부가 대북정책을 추진하는 과정에서 부딪혔던 중요한 장애물 중 하나는 이른바 ‘남남갈등’이었다. 이념과 세대에 따라 북한 및 남북관계에 대한 인식의 분화가 뚜렷하게 나타나고 있다. 국민공감대가 뒷받침되지 않는 대북정책은 지속성과 안정성을 확보하기 쉽지 않을 것이다. 대북정책에 대한 국민공

감대 형성을 위해 사회적 대화의 활성화를 적극적으로 검토할 필요가 있다. 사회적 합의 형성을 위한 노력은 당장은 더딘 걸음이 될지라도 결국은 한반도 평화·비핵 체제의 실현을 앞당기는 방안이 될 수 있다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

- 국가안보실. 『문재인 정부의 국가안보전략』. 서울: 국가안보실, 2018.  
\_\_\_\_\_. 『희망의 새시대 국가안보전략』. 서울: 국가안보실, 2014.  
국가정보원. 『北韓法令集: 上』. 국가정보원, 2020.  
\_\_\_\_\_. 『北韓法令集: 下』. 국가정보원, 2020.  
국민의힘. 『공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국: 제20대 대통령 선거 국민의힘 정책공약집』. 서울: 가온미디어, 2021.  
국방부. 『2014 국방백서』. 서울: 국방부, 2014.  
\_\_\_\_\_. 『2016 국방백서』. 서울: 국방부, 2016.  
\_\_\_\_\_. 『2018 국방백서』. 서울: 국방부, 2018.  
\_\_\_\_\_. 『2020 국방백서』. 서울: 국방부, 2020.  
\_\_\_\_\_. 『대량살상무기에 대한 이해』. 서울: 국방부, 2007.  
김상기·홍민·구갑우·이혜정. 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』. 서울: 통일연구원, 2018.  
대통령비서실. 『문재인 대통령 연설문집: 제2권 상(2018.5.10.~2018.10.31.)』. 서울: 대통령비서실, 2019.  
데이비드 고퍼트·스티븐라라비 엮음. 이수형 옮김. 『미국과 유럽의 21세기 국제질서』. 서울: 한울 아카데미, 2000.  
도경옥. 『제재 국면에서의 주민의 인권』. 서울: 통일연구원, 2018.  
리처드 볼드윈·베아트리스 베타 디 마로우 엮음. 『코로나 경제전쟁』. 서울: 매일경제신문사, 2020.  
리춘르. 『김정은 시대 북한경제』. 서울: 선인, 2022.  
서보혁 외. 『지속가능한 한반도 평화프로세스』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2021.

- 성균관대학교 성균중국연구소 엮고 옮김. 『제19차 중국공산당 전국대표대회 보고』. 서울: 지식공작소, 2018.
- 야노쉬 코르나이 지음. 차문석·박순성 옮김. 『사회주의 체제의 정치경제학 1』. 파주: 나남, 2019.
- 이남주·문익준·안치영·유동원·장윤미. 『중국 국가전략의 변화와 한·중 관계에 대한 함의』. 세종: 대외경제정책연구원, 2020.
- 이무철 외. 『한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진 방안』. 서울: 통일연구원, 2021.
- 이수형. 『북대서양조약기구: 이론·역사·쟁점』. 서울: 서강대학교출판부, 2012.
- \_\_\_\_\_. 『중추적 중견국가로서 한국의 외교안보전략 3.0』. 서울: 국가안보전략연구원, 2019.
- 이안 브래머(Ian Bremmer) 지음. 박세연 옮김. 『리더가 사라진 세계: G제로 세계에서의 승자와 패자(Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World)』. 서울: 다산 북스, 2014.
- 이정철·백준기·김재관·이남주. 『‘러시아-북한-중국 삼각관계’의 전략적 함의: ‘미국 요인’과 한국에의 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2013.
- 이종석. 『칼날 위의 평화: 노무현 시대 통일외교안보 비망록』. 고양: 개마고원, 2014.
- 이충기·강성진. 『성장과 복지의 경제학』. 서울: 한국방송통신대학교출판문화원, 2017.
- 이혜정. 『냉전 이후 미국 패권: 자본주의와 민주주의, 전쟁의 변주』. 파주: 한올아카데미, 2017.
- 임동원. 『피스메이커』. 서울: 중앙북스, 2008.
- 임을출. 『김정은 시대의 자력갱생: 계승과 변화』. 파주: 한올, 2021.
- 장철운. 『평화체제 관련 남북한 군사적 긴장완화』. 서울: 통일부 통일교육원, 2018.

- 장철운·김상범·김차준·이기동. 『한반도 군비경쟁과 평화정착』. 서울: 통일연구원, 2021.
- 정규수. 『로켓 과학 I: 로켓 추진체와 관성유도』. 서울: 지성사, 2015.
- 정육식. 『한반도 평화, 새로운 시작을 위한 조건』. 서울: 유리창, 2021.
- \_\_\_\_\_. 『한반도의 길: 왜 비핵지대인가?』. 서울: 유리창, 2020.
- \_\_\_\_\_. 『핵과 인간』. 파주: 서해문집, 2018.
- 즈비그뉴 브레진스키(Zbigniew Brzezinski) 지음. 김명섭 옮김. 『거대한 체스판: 21세기 미국의 세계전략과 유라시아』. 서울: 삼인, 2000.
- 청와대. 『문재인정부 국정백서 17: 국방 - 평화를 뒷받침하는 강한 국방』. 서울: 문화체육관광부, 2022.
- 최은주·김상기·안경모. 통일부 정책용역과제 보고서 『통일공공외교 콘텐츠 활용을 위한 북한 현황 연구』. 서울: 통일부, 2020.
- 통일부. 『2022 통일백서』. 서울: 통일부, 2022.
- 통일부 남북회담사무국. 『남북대화』. 제57호. 서울: 통일부 남북회담사무국, 1993.
- Ahmed, Salman, ed. *Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2020.
- Asmus, Ronald D. "Double Enlargement: Redefining the Atlantic Partnership After the Cold War." In *America and Europe: A Partnership for a New Era*, edited by David C. Gompert and Stephen Larrabee. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Opening NATO's Door: How the Alliance Remade Itself for a New Era*. New York: Columbia University Press, 2002.

- Bolton, John. *The Room Where It Happened*. New York: Simon & Schuster, 2020.
- Chandra, Ramesh. *Endogenous Growth in Historical Perspective: From Adam Smith to Paul Romer*. London: Palgrave Macmillan, 2021.
- IISS. *The Military Balance 2017*. Routledge: Taylor & Francis Group, 2017.
- \_\_\_\_\_. *The Military Balance 2022*. Routledge: Taylor & Francis Group, 2022.
- Ikenberry, G. John. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Kupchan, Charles A. *How Enemies Become Friends: The Source of Stable Peace*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- NATO. *NATO 2022 Strategic Concept*. Brussels: North Atlantic Treaty Organization, 2022.
- Sandler, Todd and Keith Hartley. *The Political Economy of NATO: Past, Present, and into 21st Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Spanish Institute for Strategic Studies, ed. *The Future of NATO after the Madrid 2022 Summit*. Madrid: Ministry of Defense, 2022.
- The National Intelligence Council. *Global Trends 2040: A More Contested World*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2021.
- The White House. *Interim National Security Strategic Guidance*. Washington, D.C.: The White House, March 2021.

- \_\_\_\_\_. *Indo-Pacific Strategy of the United States of America*. Washington, D.C.: The White House, February 2022.
- \_\_\_\_\_. *National Security Strategy of United States of America*. Washington, D.C.: The White House, 2022.
- UNDP. *Human Development Report 2020: The Next Frontier - Human Development and the Anthropocene*. 2020.

- 江泽民. 『江泽民文选』. 北京: 人民出版社发, 2006.
- 鄧小平. 『鄧小平文選 - 第3卷』. 北京: 人民出版社, 1993.
- 中共中央文獻研究室編. 『鄧小平年譜 (1975—1997年) - 下-』. 北京: 中央文獻出版社, 2004.
- 中央宣传部·中央国安办编写. 『总体国家安全观学习纲要』. 北京: 人民出版社, 2022.

## 2. 논문

- 구갑우. “남북한의 동상이몽?: 문재인 정부의 대북 정책 평가.” 『동향과 전망』. 제112호, 2021.
- \_\_\_\_\_. “담론의 모순과 정책과의 괴리: 박근혜 정부의 외교 정책과 안보 정책.” 『시민과 세계』. 제24호, 2014.
- \_\_\_\_\_. “북·미 관계와 한국의 역할: 중재자론 재론.” 『한반도 변화와 남북관계』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 2021.
- \_\_\_\_\_. “북한 ‘핵 담론’의 원형과 마음체계, 1947~1964년.” 『현대북한연구』. 제17권 1호, 2014.
- \_\_\_\_\_. “북한 핵 담론의 국제정치: 북한적 핵 개발의 이유와 김정은 정권의 핵 담론.” 『동향과 전망』. 제99호, 2017.
- \_\_\_\_\_. “평창 임시 평화 체제에서 판문점 선언으로: 북한의 개혁·개

- 방 선언과 제3차 남북정상회담, ‘연합적 평화’의 길.” 『동향과 전망』. 제103호, 2018.
- \_\_\_\_\_. “포스트 코로나19 시대와 남북관계.” 『KEI 북한환경리뷰』. 창간호, 2020.
- \_\_\_\_\_. “한반도 안보 딜레마와 북한의 ‘경제·핵 조건부 병진노선’의 길: 2019년 12월 한반도 위기와 평화체제를 중심으로.” 『동향과 전망』. 제108호, 2020.
- 김강녕. “한미 미사일지침 해제의 경위·의미·과제.” 『한국과 국제사회』. 제5권 4호, 2021.
- 김재관. “바이든 정부의 대 중국 외교정책에 대한 분석과 전망: 미중 간 전략경쟁을 중심으로.” 『글로벌정치연구』. 제14권 1호, 2021.
- 김호홍. “북한의 코로나19 대응: 특징과 시사점.” 『이슈브리프』. 제183호, 2020.
- 김효은. “북한의 사상과 인민대중제일주의 연구.” 『통일정책연구』. 제30권 1호, 2021.
- 류제승. “북한의 실존적 위협과 미래 한미동맹의 준비태세 강화책.” 『한국국가전략』. 제6권 2호, 2021.
- 박병광. “2021년 북중 관계의 평가와 전망.” 『2021 중국정세보고』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소 중국연구센터, 2022.
- 박상현. “미국의 지역적 거대전략과 ‘대만문제’의 역사적 변화.” 『경제와사회』. 제133호, 2022.
- 박재완·심운섭. “북한의 전술핵무기 개발과 합의.” 『한국과 국제사회』. 제5권 6호, 2021.
- 박형준·이창희. “남북 군사충돌 연구: 동아일보와 남한 정부문서를 중심으로.” 김용현 엮음. 『남북한 군사충돌로 본 분단 70년사』. 서울: 선인, 2018.
- 설인호. “군사혁신(RMA)의 전파와 미중 군사혁신 경쟁.” 『국제정치논총』. 제52권 3호, 2012.

- 안치영. “모호한 전환점: 중국공산당의 11기 3중전회의에 대한 제고.” 『국제·지역연구』. 제17권 4호, 2008.
- 양무진. “북한의 대남협상전략 유형.” 경남대학교 대학원 정치학 박사 학위논문, 2002.
- 엄정식·설인효. “탈냉전기 군사혁신론과 오바마 행정부 시기 미 공군의 군사혁신.” 『국제문제연구』. 제12권 4호, 2012.
- 오종택·신진. “무인항공기와 군사혁신(RMA).” 『국가전략』. 제27권 4호, 2021.
- 유동원. “중국의 외교 내러티브(Narrative) 연구.” 『중소연구』. 제42권 3호, 2018.
- 이남주·임종석. “한반도 평화프로세스 재가동의 길: 6.15 20주년 기념 임종석 전 대통령 비서실장과의 대담.” 『창작과 비평』. 제48권 2호, 2020.
- 이동률. “중국의 ‘글로벌 거버넌스 체제 개혁’ 추진의 의미와 영향.” 『중소연구』. 제42권 1호, 2018.
- \_\_\_\_\_. “2021년 중국 외교의 지향과 도전.” 국립외교연구원 외교안보 연구소 중국연구센터. 『2021 중국정세보고』. 서울: 국립외교원, 2022.
- 이수형. “남북한 한반도 정치와 강대국 동맹정치 간의 연계성 분석.” 서울대 국제문제연구소 편. 『남북한 관계와 국제정치 이론』. 서울: 논형, 2012.
- \_\_\_\_\_. “러시아-우크라이나 전쟁의 근원: 나토의 이중 확대에 따른 러시아의 반발.” 『INSS 전략보고』. no. 165, 2022.
- \_\_\_\_\_. “미 국가안보전략지침을 통해 본 동맹 복원의 전략적 함의: 스마트 방위, GPR, 한미동맹.” 『이슈브리프』. 제248호, 2021.
- \_\_\_\_\_. “미국의 미사일방어체제: 역사적 고찰과 전략적 함의.” 『한국과 국제정치』. 제32권 3호, 2016.

- \_\_\_\_\_. “제31차 나토(NATO) 정상회담과 중국발 체제 경쟁.” 『이슈브리프』. 제268호, 2021.
- 이정철. “볼턴의 강대국 정치와 남북관계의 이행기 자율성.” 『창작과 비평』. 제48권 3호, 2020.
- 이혜정. “단국의 환상과 현실: 탈냉전기 미국 대전략의 진화.” 『한국과 국제정치』. 제36권 1호, 2020.
- \_\_\_\_\_. “미국 리더십의 복원은 가능한가? 바이든의 희망과 한국외교의 나아갈 길.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제23권 2호, 2021.
- \_\_\_\_\_. “미국(美國), 미국(迷國), 미국(未國): 약속, 절망과 위선의 연대기.” 『창작과 비평』. 제49권 1호, 2021.
- \_\_\_\_\_. “바이든의 미국 우선주의: 중산층을 위한 외교.” 『한국정치연구』. 제30권 3호, 2021.
- \_\_\_\_\_. “푸틴의 우크라이나 전쟁, 바이든의 민주주의 기획 그리고 새로운 국제 (무)질서.” 『동향과 전망』. 제116호, 2022.
- \_\_\_\_\_. “한반도 국제관계, 1972~2022: 시공간 복합체 시론.” 『한국과 국제정치』. 제38권 1호, 2022.
- 장철운. “김정은 시대 북한군의 변화: 군사력과 군의 역할에 관한 논의를 중심으로.” 『세계정치』. 제34호, 2021.
- \_\_\_\_\_. “남북 9.19 군사합의 이행 상황과 의미 평가: 제1·2차 남북국방장관회담 합의와의 비교를 중심으로.” 『제16회 평화와 번영을 위한 제주포럼 통일연구원 회의자료집』. 2021.
- \_\_\_\_\_. “남북한의 지대지 미사일 경쟁 연구: 결정요인 및 전력을 중심으로.” 북한대학원대학교 북한학과 박사학위논문, 2014.
- \_\_\_\_\_. “북한의 핵·미사일 과학기술 발전과 비핵화 프로세스 전망.” 『통일문제연구』. 제30권 2호, 2018.
- 정재홍. “중국의 대외전략 변화와 중러 전략적 안보협력 강화.” 김선래 외. 『미중러 전략경쟁과 우크라이나 전쟁』. 서울: 다해, 2022.

- 차두현. “한미일 안보협력 전망: 동력과 한계, 바람직한 접근방향.” 『정세와 정책』. 제31호, 2022.
- 최용환·오일석. “감염병 확산과 남북협력.” 『이슈브리프』. 제169호, 2020.
- 최장호·최유정. “2021년 북중 무역 평가: 경제난과 무역 정상화.” 『KIEP 오늘의 세계경제』. vol. 22, no. 5, 2022.
- 함택영. “핵무력과 경제건설의 딜레마.” 장달중 편. 『현대 북한학 강의』. 서울: 사회평론, 2013.
- Bauman, Zygmunt. “Times of Interregnum.” *Ethics & Global Politics*. vol. 5, no. 1, 2012.
- Biden, Joseph R. “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump.” *Foreign Affairs*. vol. 99, no. 2, March/April 2020.
- Biermann, Frank. “The Future of ‘Environmental’ Policy in the Anthropocene: Time for a Paradigm Shift.” *Environmental Politics*. vol. 30, no. 1~2, 2021.
- Chen, Dingding, Xiaoyu Pu, and Alastair Iain Johnston. “Debating China’s Assertiveness.” *International Security*. vol. 38, no. 3, Winter 2013/14.
- Christensen, Thomas J. “The Advantages of an Assertive China: Responding to Beijing’s Abrasive Diplomacy.” *Foreign Affairs*. vol. 90, no. 2, March/April 2011.
- Deudney, Daniel and G. John Ikenberry. “The Nature and Sources of Liberal International Order.” *Review of International Studies*. vol. 25, no. 2, 1999.
- Fukuyama, Francis. “The End of History?” *The National Interest*. no. 16, 1989.

- Goldstein, Avery. "China's Grand Strategy under Xi Jinping: Reassurance, Reform, and Resistance." *International Security*. vol. 45, no. 1, Summer 2020.
- Haass, Richard. "The Dangerous Decade: A Foreign Policy for a World in Crisis." *Foreign Affairs*. vol. 101, no. 5, September/October 2022.
- Hermann, Charles. F. "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy." *International Studies Quarterly*. no. 34, 1990.
- Hunter, Robert. "The Ukraine Crisis: Why and What Now?" *Survival*. vol. 64, no. 1, February–March 2022.
- Hyde-Price, Adrian. "European Security in the Twenty-first Century: Towards a Stable Peace Order?" In *New Security Challenges in Postcommunist Europe: Securing Europe's East*, edited by Andrew Cottey and Derek Averre. Manchester: Manchester University Press, 2002.
- Jerdén, Björn. "The Assertive China Narrative: Why It Is Wrong and How So Many Still Bought into It." *The Chinese Journal of International Politics*. vol. 7, no. 1, March 2014.
- Johnston, Alastair Iain. "How New and Assertive Is China's New Assertiveness?" *International Security*. vol. 37, no. 4, Spring 2013.
- Kirstensen, Hans M., and Matt Korda. "United States Nuclear Weapons, 2022." *Bulletin of the Atomic Scientists*. vol. 78, no. 3, 2022.
- Norrof, Carla. "Is COVID-19 the End of US Hegemony? Public Bads, Leadership Failures and Monetary Hegemony." *International Affairs*. vol. 96, no. 5, 2020.
- Rose, Gideon. "What Happened to the American Century?" *Foreign Affairs*. vol. 98, no. 4, July/August 2019.

- Sanders, Bernie. "Washington's Dangerous New Consensus on China: Don't Start Another Cold War." *Foreign Affairs*. June 17, 2021.
- Swaine, Michael D. "Perceptions of an Assertive China." *China Leadership Monitor*. no. 32, Spring 2010.
- Tow, William T. "Pursuing U.S. Strategic Interests in the Asia-Pacific: Pivoting Away From Disorder?" In *Augmenting Our Influence: Alliance Revitalization and Partner Development*, edited by John R. Deni. Washington, D.C.: US Army War College, 2014.
- Wang, Yizhou. "China's New Foreign Policy: Transformations and Challenges Reflected in Changing Discourse." *The Asan Forum*, March 21, 2014.
- Weiss, Jessica Chen. "The China Trap: U.S. Foreign Policy and the Perilous Logic of Zero-Sum Competition." *Foreign Affairs*. vol. 101, no. 5, September/October 2022.
- Wyne, Ali. "Great-Power Competition Isn't a Foreign Policy." *The Washington Quarterly*. vol. 45, no. 2, 2022.
- Xuetong, Yan. "Becoming Strong: The New Chinese Foreign Policy." *Foreign Affairs*. vol. 100, no. 4, July/August 2021.
- Zelikow, Philip. "The Hollow Order: Rebuilding an International System That Works." *Foreign Affairs*. vol. 101, no. 4, July/August 2021.
- 刘伟. "维护并延长对中国发展有利的重要战略机遇期." 『中国党政干部论坛』. 2022年 第1期.
- 门洪华. "两个大局视角下的中国国家认同变迁(1982-2012)." 『中国社会科学』. 2013年 第9期.

- 閻學通. “從韜光養晦到奮發有爲.” 『國際政治科學』. 2014년 4期.
- 吳心伯. “拜登執政與中美戰略競爭走向.” 『國際問題研究』. 2021년 第2期.
- 吳心伯. “塑造中美戰略競爭的新常態.” 『國際問題研究』. 2022년 2期.
- 王文. “論新時代的戰略機遇期：源起、現狀與未來.” 『中央社會主義學院學報』. 2022년 第4期.
- 王帆. “戰略機遇期的判斷與維護.” 『國際問題研究』. 2018년 5期.
- 翟福生. “美韓同盟新調整及其限度.” 『現代國際關係』. 2022년 3期.
- 趙可金. “新時代中國國際戰略探析.” 『國際政治研究』. 2021년 5期.

### 3. 기타 자료

『경향신문』, 『국민일보』, 『국방일보』, 『노컷뉴스』, 『뉴스시스(NEWSIS)』, 『동아일보』, 『로동신문』, 『머니투데이』, 『서울경제』, 『시사저널』, 『아주경제』, 『연합뉴스』, 『오마이뉴스』, 『월간조선』, 『조선신보』, 『조선중앙통신』, 『창비주간논평』, 『통일뉴스』, 『통일한국』, 『파이낸셜 뉴스』, 『펜앤드마이크』, 『프레시안』, 『한겨레신문』, 『한겨레21』, 『한국경제신문』, 『한미저널』, 『BBC NEWS 코리아』, 『KBS』, 『MBC뉴스』, 『SBS』, 『VOA』.

*Aljazeera, Bloomberg, China Daily Global, Commentary, Defense News, DOD News, Financial Times, Foreign Affairs, Foreign Policy, Markets Insider, Newsweek, NK News, NPR, Politico, Reuters, The Intercept, The New Yorker, The New York Times, The Wall Street Journal, The Washington Post, Time, TradeWinds, Visual Capitalist.*

『观察者网』, 『光明日报』, 『求是』, 『凤凰网』, 『新浪网』, 『新华网』, 『央视网』, 『人民网』, 『人民日报』, 『中国日报网』, 『中国外交部网站』, 『中央政府门户网站』.

- 국제전략문제연구소 <<https://www.iiss.org>>.  
대한민국 정책브리핑 <<https://www.korea.kr>>.  
랜드연구소 <<https://www.rand.org>>.  
미국 국가정보위원회 <<https://www.dni.gov>>.  
미국 백악관 <<https://www.whitehouse.gov>>.  
미국 전략국제문제연구소 <<https://missilethreat.csis.org>>.  
미중 경제안보검토위원회 <<https://www.uscc.gov>>.  
북대서양조약기구 <<https://www.nato.int>>.  
사단법인 남북나눔 <<http://sharing.net>>.  
아산 포럼 <<https://theasanforum.org>>.  
외교부 <<https://www.mofa.go.kr>>.  
제20대 대통령실 웹사이트 <<https://www.president.go.kr>>.  
조선의 오늘 <<https://dprktoday.com>>.  
중국 국무원 신문판공실 <<https://www.scio.gov.cn>>.  
중국 외교부 <<https://www.fmprc.gov.cn>>.  
중국인민대학 국가발전전략연구원 <<https://en.nads.ruc.edu.cn>>.  
중국 정부 <<https://www.gov.cn>>.  
통일부 <<https://www.unikorea.go.kr>>.  
통일부 국민참여플랫폼 <<https://www.unikorea.go.kr/promise>>.  
통일부 남북회담본부 <<https://dialogue.unikorea.go.kr>>.  
통일부 통일북스 <<https://unikorea.go.kr/books>>.  
프리즘(정책연구관리시스템) <<https://www.prism.go.kr>>.  
  
Aljazeera <<https://www.aljazeera.com>>.  
China Briefing <<https://www.china-briefing.com>>.  
CSIS(Center for Strategic & International Studies) <<https://www.csis.org>>.  
Department of Defense <<https://media.defense.gov>>.

FiveThirtyEight <<https://projects.fivethirtyeight.com>>.  
Foreign Policy <<https://foreignpolicy.com>>.  
Institute for Security & Development Policy <<https://www.isdp.eu>>.  
Korea Economic Institute of America <<https://keia.org>>.  
NPR <<https://www.npr.org>>.  
Official Document System <<https://documents.un.org>>.  
President of Russia <<http://en.kremlin.ru>>.  
SCO(Shanghai Cooperation Organization) <<http://eng.sectsc.org>>.  
The Atlantic <<https://www.theatlantic.com>>.  
The Diplomat <<https://thediplomat.com>>.  
The White House <<https://www.whitehouse.gov>>.  
TIME <<https://time.com>>.  
United Nations News <<https://news.un.org>>.  
UNITED STATES SENATE COMMITTEE ON ARMED SERVICES  
<<https://www.armed-services.senate.gov>>.  
UNITED STATES SENATE COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS  
<<https://www.foreign.senate.gov>>.  
U.S. DEPARTMENT of DEFENSE <<https://www.defense.gov>>.  
U.S. DEPARTMENT of STATE <<https://www.state.gov>>.  
38 North <<https://www.38north.org>>.

「한미정상회담 공동성명」(2022.5.21.).

「한반도 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언」(2018.4.27.).

「9월 평양공동선언」(2018.9.19.).

국방부. 『국방부 업무보고』. 2022.7.22.

대한민국 대통령실. “윤석열 대통령 취임 100일 기자회견 모두발언.”  
2022.8.17.

- 대한민국 대통령실. “제77주년 광복절 경축사.” 2022.8.15.
- 제20대 대통령실. “윤석열정부 120대 국정과제.” 2022.7.27.
- 제20대 대통령직인수위원회. “윤석열정부 110대 국정과제.” 2022.5.2.
- 구갑우·김태경·윤석준·이경희·황수환. 『한반도 평화공존과 개발협력: 포스트 코로나 남북관계와 ‘그린 뉴딜’』. 통일부 연구용역 2020.
- 김상기. “평화올림픽 실현의 의미와 향후 과제.” 통일연구원 Online Series CO 18-04, 2018.2.6.
- \_\_\_\_\_. “한반도 평화·비핵 체제 구축: 주요 과제와 추진 방안.” 통일연구원 개원 30주년 학술회의 발표 자료, 2021.12.9.
- 김석진. “북한 경제발전 5개년 전략은 왜 실패했을까.” 통일연구원 Online Series CO 21-06, 2021.2.24.
- 민경태. “문재인 정부 시기 남북 교류협력 평가: 남북 철도·도로 연결 분야를 중심으로.” 통일연구원 서면 자문자료, 2022.5.2.
- 정육식. “북한 당대회 이후 대응전략: 한반도 비핵지대화와 신평화 로드맵.” 한반도 평화 새로운 시작을 위하여!: 한반도 평화프로세스 회복과 지속가능한 평화를 위한 온라인 토론회, 2021.1.22.
- 최지영. “북한 최고인민회의 제14기 제4차 회의 분석: 예결산 내용을 중심으로.” 통일연구원 Online Series CO 21-04, 2021.1.22.
- 홍민·홍제환·최지영. “북한 최고인민회의 제14기 제6차 회의 분석.” 통일연구원 Online Series CO 22-05, 2022.2.10.
- Agreement on Measures to Ensure the Security of the Russian Federation and Member States of the North Atlantic Treaty Organization. December 17, 2021.
- Center for Energy and Security Studies, International Institute for Strategic Studies. “DPRK Strategic Capabilities and

- Security on the Korean Peninsula: Looking Ahead,” July 2021.
- Coats, Daniel R. “WORLDWIDE THREAT ASSESSMENT OF THE US INTELLIGENCE COMMUNITY.” Director of National Intelligence. January 29, 2019.
- Cordesman, Anthony H. “U.S. National Security: Looking Beyond the War in Ukraine.” Center for Strategic and International Studies. March 23, 2022.
- Frohman, Ben, Emma Rafaelof, and Alexis Dale-Huang. “The China–North Korea Background and Strategic Rift: Implications for the United States.” U.S.–China Economic and Security Review Commission. January 24, 2022.
- Manyan, Mark E. et al. *Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s Rebalancing Toward Asia*. CRS Report for Congress. March 28, 2012.
- Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine’s Accession to the Treaty on the Non–Proliferation of Nuclear Weapons. Budapest, December 5, 1994.
- NATO. “Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine.” July 9, 1997.
- Office of the Secretary of Defense. *Nuclear Posture Review*. 2018.
- SCO. Samarkand Declaration of the Council of Heads of State of Shanghai Cooperation Organization. September 16, 2022.
- SIPRI, SIPRI Yearbook 2022: Armaments, Disarmament and International Security. June 13, 2022.
- The State Department. “Secretary Antony J. Blinken and UK Foreign Secretary Dominic Raab at a Joint Press Availability.” May 3, 2021.

The Vision Group on U.S.-ROK Relations: Insights and Recommendations,  
January 11, 2021.

Treaty Between the United States of America and the Russian  
Federation on Security Guarantees. December 17, 2021.

Wang, Earl. "EU's Paradigm Shift Towards the Rise of China."  
*IRSEM Research Paper*. no. 124, 2022.

UN Doc. A/RES/ES-11/1 (2022).

时殷弘, “中国对外战略探求: 2012 年至今.” 人民大学国家发展与战略  
研究院, 『政策簡報』, 2018年 8期.

## 최근 발간자료 안내

### 연구보고서

#### 2020년도 연구보고서

##### 〈연구총서〉

|            |                                                    |         |
|------------|----------------------------------------------------|---------|
| 2020-01    | 평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로                              | 김석진·홍제한 |
| 2020-02    | 남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구                       | 이규창·문선헌 |
| 2020-03    | 북한 주민의 정보접근에 관한 연구                                 | 김수암 외   |
| 2020-04    | 평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀                       | 홍석훈 외   |
| 2020-05    | 중·러 협력과 한반도 평화·번영                                  | 현승수 외   |
| 2020-06    | 한반도 평화변영과 북일관계 연구                                  | 이기태 외   |
| 2020-07    | 미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석                      | 민태은 외   |
| 2020-08    | 남북기본협정 체결방향과 과제                                    | 도경옥 외   |
| 2020-09    | 남북연합 구상과 추진방안                                      | 이무철 외   |
| 2020-10    | 새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제                              | 김갑식 외   |
| 2020-11    | 평화공감대 확산 추진전략과 정책과제                                | 박주화 외   |
| 2020-12    | 한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제                          | 정성윤 외   |
| 2020-13    | 한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제                               | 정은이 외   |
| 2020-14    | 신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제                             | 나용우 외   |
| 2020-15    | 해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제                       | 나용우 외   |
| 2020-16    | 2020 한국인의 평화의식                                     | 박주화 외   |
| 2020-16-01 | 2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석                             | 박주화     |
| 2020-16-02 | 2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블                            | 박주화     |
| 2020-17    | ‘통일에 대한 태도’ 척도 개발 및 타당화 연구                         | 박주화 외   |
| 2020-18    | 평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로                   | 서보혁 외   |
| 2020-19    | 국제 평화경제 사례와 한반도                                    | 조한범 외   |
| 2020-20    | 북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표             | 홍 민 외   |
| 2020-21    | 강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점                       | 신종호 외   |
| 2020-22    | 북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망                            | 홍제한 외   |
| 2020-23    | 체제전환 과정에서的人口구조 변화 연구                               | 최장호 외   |
| 2020-24    | ‘지식경제시대’ 북한의 대학과 고등교육                              | 조정아 외   |
| 2020-25    | KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구                      | 이상신 외   |
| 2020-26    | 김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석 오경섭 외 |         |

### 〈정책연구시리즈〉

- |         |                               |       |
|---------|-------------------------------|-------|
| 2020-01 | 감염병 공동대응을 위한 남북인도협력           | 이규창 외 |
| 2020-02 | 2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망 | 민태은 외 |

### 〈Study Series〉

- |         |                                                                                                                                                                             |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2020-01 | The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges<br>Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong                                                                    |
| 2020-02 | Variables and Pathways of Changes in North Korea:<br>Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening'<br>Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum |
| 2020-03 | Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics<br>Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young                                                                            |
| 2020-04 | 2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation<br>Park, Juhwa et al.                                                                            |

### 2021년도 연구보고서

#### 〈연구총서〉

- |         |                                                  |         |
|---------|--------------------------------------------------|---------|
| 2021-01 | 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리             | 김석진·홍제환 |
| 2021-02 | 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권                    | 최규빈 외   |
| 2021-03 | 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략                         | 이지순 외   |
| 2021-04 | 남북 지식협력: 현황 및 추진방향                               | 김수암 외   |
| 2021-05 | 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력                         | 이우태 외   |
| 2021-06 | 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계                  | 민태은 외   |
| 2021-07 | 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로 | 전병곤 외   |
| 2021-08 | 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력                         | 이재영 외   |
| 2021-09 | 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구                           | 정성운     |
| 2021-10 | 북한의 정보화와 주민생활 변화                                 | 정은미 외   |
| 2021-11 | 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화                              | 오경섭 외   |
| 2021-12 | 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화                            | 김진하 외   |
| 2021-13 | 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활                    | 홍제환·김석진 |
| 2021-14 | 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로                    | 정은미 외   |
| 2021-15 | KINU 통일인식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근               | 이상신 외   |
| 2021-16 | 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석                       | 황수환 외   |
| 2021-17 | 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향                     | 나용우 외   |

|                                                            |       |
|------------------------------------------------------------|-------|
| 2021-18 남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구 | 김형수 외 |
| 2021-19 북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티                      | 박영자 외 |
| 2021-20 북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육                        | 이윤진 외 |
| 2021-21 평화의 인권·발전 효과와 한반도                                  | 서보혁 외 |
| 2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점                       | 신종호 외 |
| 2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안                            | 이기태 외 |
| 2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안                          | 최희식 외 |
| 2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제                                   | 박은주 외 |
| 2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스                                   | 이재영 외 |
| 2021-27 한반도 군비경쟁과 평화정착                                     | 장철운 외 |
| 2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색                        | 최지영 외 |
| 2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화                                    | 최지영 외 |
| 2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안                 | 김갑식 외 |
| 2021-31-01 평화공동대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안                      | 박주화 외 |
| 2021-31-02 2021 한국인의 평화의식                                  | 박주화 외 |
| 2021-32 한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안                   | 이무철 외 |
| 2021-33 한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안                        | 정은이 외 |
| 2021-34 신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안                      | 조한범 외 |

#### 〈정책연구시리즈〉

|                                                        |         |
|--------------------------------------------------------|---------|
| 2021-01 2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사                 | 이상신 외   |
| 2021-02 북한의 효과적인 SDGs 이행을 위한 공간전략 탐색: 접경지역 산림특구안을 중심으로 | 황진태·백일순 |
| 2021-03 한중 보건 협력과 '동북아 방역·보건 협력체' 활성화 방안               | 황태연     |
| 2021-04 통일공공외교 수요조사                                    | 이상신·이재원 |

#### 〈Study Series〉

|                                                                                                           |                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| 2021-01 International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula                        | Suk-Jin Kim                              |
| 2021-02 North Korea's Income-Population Puzzle                                                            | Jea Hwan Hong·Suk-Jin Kim                |
| 2021-03 North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy' | Jeong-ah Cho·Choon Geun Lee·Hyun-suk Oum |
| 2021-04 A Study on the Access to Information of the North Korean People                                   | Soo-Am Kim et al.                        |

## 2022년도 연구보고서

### 〈연구총서〉

|                                                             |         |
|-------------------------------------------------------------|---------|
| 2022-01 기후변화와 북한인권: 실태 및 협력방안 -SDGs 매개의 남북인권협력 관점에서-        | 이규창 외   |
| 2022-02 북한 국영기업 현대화를 위한 남북협력 방안                             | 김석진·홍제환 |
| 2022-03 북한 게임의 문화융합: 게임산업, 콘텐츠, 경험                          | 이지순·최선경 |
| 2022-04 북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석                              | 최규빈 외   |
| 2022-05 해외사례를 통해 본 남북 접경협력의 추진 방향과 전략                       | 나용우 외   |
| 2022-06 2022 접경지역주민 인식조사                                    | 나용우·이우태 |
| 2022-07 남북 지역교류 활성화 방안: 북한의 새로운 지역 거점을 중심으로                 | 정은이·이해정 |
| 2022-08 북한의 중산층                                             | 정은미 외   |
| 2022-09 미국의 민주주의 확산정책: 동북아 지역을 중심으로                         | 민태은·박동준 |
| 2022-10 북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력                            | 황수환·권재범 |
| 2022-11 체제전환국 국가·종교 관계와 북한에 대한 합의                           | 현승수 외   |
| 2022-12 윤석열 정부의 한반도 전략                                      | 조한범 외   |
| 2022-13 한반도 외교안보 환경 변화와 평화·비핵 체제 모색                         | 김상기 외   |
| 2022-14 포스트-코로나 시대 새로운 남북관계 인식과 협력 모색                       | 이무철 외   |
| 2022-15 포스트-코로나 시대 동북아 군비경쟁과 한반도 안보 협력                      | 장철은 외   |
| 2022-16 북핵 도전요인과 국제협력                                       | 정성윤 외   |
| 2022-17 비핵화 합의와 이행의 법·제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로               | 도경옥 외   |
| 2022-18 시진핑 시대 중국의 핵심이익과 한반도 평화·변영                          | 이재영 외   |
| 2022-19 발전의 평화·인권 효과와 한반도                                   | 서보혁 외   |
| 2022-20 KINU 통일외식조사 2022                                    | 박주화 외   |
| 2022-21 팬데믹 시대 정책 환경 변화와 북한의 대응                             | 황진태 외   |
| 2022-22 동북아 정세 변화와 북한의 전략적 선택: 미중 경쟁구도의 전개와 북한의 대응 전략을 중심으로 | 김진하 외   |
| 2022-23 김정은 집권 이후 북한의 재정금융 제도 변화                            | 최지영 외   |
| 2022-24 북한의 전략국가론과 핵무기 고도화                                  | 홍 민     |
| 2022-25 북한 미래세대를 위한 개발협력 구상: 해외 사례와 시사점                     | 홍제환 외   |
| 2022-26 미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략                                | 김갑식 외   |
| 2022-27 북한 주민의 생활세계(life-world): 이론과 방법론                    | 박영자 외   |
| 2022-28 2022 북한 공식시장 현황                                     | 홍 민 외   |

### 〈정책연구시리즈〉

|                                              |       |
|----------------------------------------------|-------|
| 2022-01 중국 20차 당대회 분석과 한반도에 주는 함의            | 전병곤 외 |
| 2022-02 동아시아 다중 안보 위기 속 북한의 비대칭전력 증강이 가지는 의미 | 박은주   |
| 2022-03 2022년 미국 중간선거와 정당별 정책 전망             | 민태은 외 |

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| 2022-04 윤석열 정부의 통일·대북정책: 국정과제 추진방향 | 한동호 외 |
| 2022-05 북한의 대북적대정책 철회론과 대북안전보장 방안  | 홍 민 외 |

### 〈Study Series〉

|                                                                                                          |                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| 2022-01 An Assessment of the Last Decade of the Kim Jong-un Regime                                       | Hyeong-Jung Park et al. |
| 2022-02 The Cultural Meaning of North Korea's National Symbols and Its Branding Strategy                 | Ji Sun Yee et al.       |
| 2022-03 The Restructuring of the World Order and a New Korean Peninsula System                           | Eun Joo Park et al.     |
| 2022-04 The Arms Race and Peace-building on the Korean Peninsula                                         | Cheol-wun Jang et al.   |
| 2022-05 Exploring Inter-Korean Cooperation for the Formation of a Life Community on the Korean Peninsula | Ji Young Choi et al.    |

### KINU Insight

|                                                     |       |
|-----------------------------------------------------|-------|
| 2020-01 북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망           | 홍 민 외 |
| 2020-02 평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로         | 장철운   |
| 2020-03 미국의 對北성국 관계정상화 프로세스와 대북정책                   | 김유철   |
| 2020-04 대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로 | 최지영   |
| 2021-01 북한 조선노동당 제8차 대회 분석                          | 홍 민 외 |
| 2021-02 김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석                        | 홍 민 외 |
| 2021-03 2014~2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점 | 최지영   |
| 2022-01 김정은 시대의 북한: 10년 평가와 2022년도 전망               | 홍제환 외 |
| 2022-02 2022 북핵 도전요인 전문가 인식조사                       | 정성윤 외 |

### 북한인권백서

|                                                 |       |
|-------------------------------------------------|-------|
| 북한인권백서 2020                                     | 이규창 외 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2020 | 이규창 외 |
| 북한인권백서 2021                                     | 오경섭 외 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2021 | 오경섭 외 |
| 북한인권백서 2022                                     | 이우태 외 |

## 연례정세보고서

---

|      |                |       |
|------|----------------|-------|
| 2020 | 2021 한반도 정세 전망 | 통일연구원 |
| 2021 | 2022 한반도 정세 전망 | 통일연구원 |
| 2022 | 2023 한반도 정세 전망 | 통일연구원 |

## 정기간행물

---

통일정책연구, 제29권 1호 (2020)  
*International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 29, No. 1 (2020)  
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)  
*International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 29, No. 2 (2020)  
통일정책연구, 제30권 1호 (2021)  
*International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 30, No. 1 (2021)  
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)  
*International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 30, No. 2 (2021)  
통일정책연구, 제31권 1호 (2022)  
*International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 31, No. 1 (2022)  
통일정책연구, 제31권 2호 (2022)  
*International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 31, No. 2 (2022)

## 기타

---

|      |                                                     |            |
|------|-----------------------------------------------------|------------|
| 2020 | 동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제                            | 김범수 외      |
| 2020 | DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로             | 정근식 외      |
| 2021 | 국제 평화문서 번역집                                         | 서보혁·용혜민 엮음 |
| 2022 | 2022 KINU 북한도시포럼 발표집: 「육망의 모노리스, 김정은 집권 10년 북한도시변화」 | 홍 민        |

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <https://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

## 도서회원 가입신청서

\* 표는 필수항목입니다.

|                                  |              |                              |                        |
|----------------------------------|--------------|------------------------------|------------------------|
| 신청자 성명*<br>(입금자가 다를 경우<br>별도 표기) |              | 소 속*                         |                        |
| 간 행 물*<br>받 을 주 소                | (우편번호 : )    |                              |                        |
|                                  | ※ 도로명 주소 기입必 |                              |                        |
| 연 락 처*                           | 전화번호         |                              | 이메일 주소                 |
| 이메일 서비스                          | 수신 ( )       |                              | 수신거부 ( )               |
| 회 원 구 분*                         | 학생회원 ( )     |                              | 일반회원 ( )      기관회원 ( ) |
| 본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.        |              |                              |                        |
| 20    년    월    일                |              | 성 명                      (인) |                        |

### 개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 수집·이용, 위탁하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 서비스 제공
2. 수집하려는 개인정보의 항목: 성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년 (회원자격 갱신 시 보유기간은 1년 연장)
4. 동의를 거부할 권리 안내
5. 개인정보 취급업무 위탁 내역(고지사항)

| 위탁 받는 업체(수탁업체) | 업무내용         |
|----------------|--------------|
| (주) 코리아디엠      | 발간물 발송 업무 처리 |

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20    년    월    일                      성 명                      (인)

※ 정보주체가 만 14세 미만의 아동인 경우 위와 같이 개인정보를 수집·이용하는데 동의하십니까?

|             |    |           |  |
|-------------|----|-----------|--|
| 동의          |    | 미동의       |  |
| 년    월    일 |    |           |  |
| 본인          | 성명 | (서명 또는 인) |  |
| 법정대리인       | 성명 | (서명 또는 인) |  |

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.  
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞  
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681  
(예금주: 통일연구원)

## 한반도 외교안보 환경 변화와 평화·비핵 체제 모색

