

외교·안보와 북한



국방대학교
국가안전보장문제연구소

2020 안보연구시리즈 제6권 1호

외교·안보와 북한

인 쇄 2020년 12월 31일

발 행 2020년 12월 31일

발행처 국가안전보장문제연구소

발행인 국가안전보장문제연구소장

주 소 33021 충청남도 논산시 양촌면 황산별로 1040

전 화 TEL : 041-831-6412 FAX : 02-748-7588

홈페이지 <http://www.kndu.ac.kr>

<http://www.kndu.ac.kr/rinsa>

디자인 및 인쇄 선우(주) TEL : 041-632-2363

© 국가안전보장문제연구소 2020

비매품

ISSN 2586-5323

1. 본 연구보고서 내용은 연구진의 개인적인 견해이며 소속 기관의 공식적인 견해가 아닙니다.
 2. 본 연구보고서는 정책입안시 참고자료로만 활용하고 타기관에 불필요한 자료유출을 삼가주시기 바랍니다.

올 한해는 코로나19 바이러스 발생 된 대규모 감염병으로 우리나라는 물론이고 지구촌 모두가 지금까지 경험하지 못했던 새로운 일상을 꾸려가고 있습니다. 미·중 간의 무역분쟁과 전략적 경쟁은 코로나 발생의 책임 공방까지 더해져 더욱 악화되었고, 이런 상황 속에서 대통령 선거에서 승리한 민주당 바이든 당선자는 기존 정책과는 확연하게 다른 변화를 추구할 것으로 보입니다. 아울러 북한 핵문제 해결을 위한 협상과 노력은 재개의 기미가 보이지 않고 한반도 평화 정착은 요원해 보이기까지 합니다. 이러한 예상치 못한 위협의 출현과 변화하는 안보 상황 등에 대해서는 많은 논평과 해설을 담은 글들은 많아지고 있습니다.

하지만, 시사적인 논평과 해설의 역할도 물론 중요하다는 사실에 공감하면서도 사안의 본질을 정확하게 파악하기 위해서는 보다 깊이 있고 체계적인 연구가 필요하지 않는가라는 생각을 하게 됩니다. 이러한 문제의식으로 국방대학교 안보문제연구소에서는 매년 국방부, 합참, 각 군 본부의 의견수렴을 바탕으로, 보다 근본적이고 거시적인 분석이 필요한 주제를 선정하여, 관련분야의 저명한 학자 및 전문가들에게 연구를 의뢰하고 있습니다. 관측된 현상의 원인을 심층적으로 연구하여 근원적인 대답을 제공해주는 이론적 탐구로부터 실제 활용할 수 있는 정책적 대안까지 망라한 연구가 진행되었으며 그 결과를 종합하여 안보 연구시리즈로 발간하게 되었습니다. 올해는 특히 외교·안보와 북한, 국방정책 및 군사전략, 국방경영 및 군수혁신, 국방과학기술과 무기체계, 예비전력 미래혁신, 2020-21 RINSA 세계 안보정세분석과 전망 등 6개 대주제를 중심으로 29개의 세부 연구과제에 집중하였습니다.

아무쪼록 이러한 연구결과가 안보 관련 정책담당자분들과 연구자분께 정책을 개발하고 집행하는 데 있어서 필요한 유용한 아이디어를 제공하고, 참고자료로 활용 될 수 있기를 바랍니다. 끝으로 제한된 연구기간에도 불구하고 좋은 연구를 해주신 참여 연구자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

2020년 12월 30일

국방대학교 총장 겸 국가안전보장문제연구소장 육군소장 **김 종 철**

1. 유엔군사령부의 미래기능과 역할에 관한 연구	1
(국방대학교 안준형)	
Ⅰ. 서론	3
Ⅱ. 유엔군사령부의 역할변화 경과와 법적 근거	5
Ⅲ. 전시작전통제권 전환에 따른 유엔군사령부의 역할변화	15
Ⅳ. 평화협정 체결에 따른 유엔군사령부의 역할변화	26
Ⅴ. 결론	41
2. 북·미 관계와 한반도 평화프로세스	49
(국방대학교 정한범 / 국방대학교 이석수)	
Ⅰ. 서론	49
Ⅱ. 한반도 평화 프로세스와 북한	51
Ⅲ. 한반도 평화체제에 대한 미국의 입장	84
Ⅳ. 결론 : 한국의 대응	100
3. 김정은 시대 북중관계의 지속과 변화	109
■ 중국의 대북정책과 김정은 시대 북중관계 지속과 변화	113
(국방대학교 유동원)	
Ⅰ. 서론	113
Ⅱ. 이론적 분석	116
Ⅲ. 중국의 대북정책과 북중관계	122
Ⅳ. 결론	134
■ 김정은시대 북중관계의 지속과 변화 : 북한의 시각을 중심으로	141
(국방대학교 김연수)	
Ⅰ. 문제제기	141
Ⅱ. 김정은체제 제1기 : 안보적 독자성 추구(동맹긴장)	143
Ⅲ. 김정은체제 제2기 북중관계 : 전략적 동맹관계 복원·강화	146
Ⅳ. 결론 : 평가와 과제	150

4. 브렉시트 이후 유럽의 정치와 경제	155
(국방대학교 홍태영 / 국방대학교 변정욱)	
Ⅰ. 서론	157
Ⅱ. 브렉시트의 원인과 경과	161
Ⅲ. 유럽연합과 영국의 협상쟁점	174
Ⅳ. 브렉시트 이후 유럽연합의 미래	187
Ⅴ. 결론 - 브렉시트와 한국	205
 5. 한국과 일본의 민군관계 비교연구	 211
(국방대학교 김병조)	
Ⅰ. 머리말	213
Ⅱ. 이론적 논의 : 민주적 민군관계론과 분석방법	216
Ⅲ. 일본의 민군관계	227
Ⅳ. 한국의 민군관계	247
Ⅴ. 맺음말	270
 6. 북한의 대남전략과 김정은 시대의 변화	 279
(국방대학교 안경모 / 숭실대학교 강혜석)	
Ⅰ. 들어가며	282
Ⅱ. 북한의 대남전략 어떻게 분석할 것인가?	283
Ⅲ. 김정은 시대 이전의 대남전략	289
Ⅳ. 김정은 시대 이후의 대남전략	306
Ⅴ. 평가와 전망	311
Ⅵ. 나오며	318

유엔군사령부의 미래기능과 역할에 관한 연구

국방대학교 교수 안 준 형

- I. 서론
- II. 유엔군사령부의 역할변화 경과와 법적 근거
- III. 전시작전통제권 전환에 따른 유엔군사령부의 역할변화
- IV. 평화협정 체결에 따른 유엔군사령부의 역할변화
- V. 결론

요 약

전작권 전환으로 유엔사의 정전관리 역할에 대한 조정이 불가피해졌고 2018년 판문점 선언을 계기로 향후 평화협정 체결시 유엔사의 역할과 기능에 대한 관심이 고조되면서, “유엔사의 미래기능과 역할변화”에 관한 문제가 제기되고 있다. 향후 동맹지휘구조의 변화와 유엔사-미래연합사-한국 합참 간의 관계 설정을 논하기에 앞서 제반 규범구조에 기초하여 유엔사의 현재를 명확히 이해하는 과정이 선행될 필요가 있다.

유엔사의 임무와 역할을 한국전쟁 직후부터 시기적으로 변화를 겪어 왔지만, 현재의 임무는 ‘전시 전력제공’과 ‘정전체제 관리’가 핵심을 이룬다. 그동안 유엔사의 임무를 결정 지었던 규범구조에 기초하여 유엔사의 현재 임무를 정리하면, 첫째, 유엔사가 한국전쟁 관련 안보리 결의를 통해 부여받았던 ‘대한민국’ 방위라는 본연의 임무는 1978년 한미 연합사로 이양되었으며, 추후 전작권이 전환될 경우 이 임무는 미래연합사가 계속 유지하게 될 것이다. 둘째, 대한민국 방위 임무는 한미연합사로 이양되었으나 유엔사는 주일 유엔사 후방기지를 통하여 한반도 유사시 전력을 제공하는 역할을 통해 대한민국 방위 임무를 뒷받침한다. 셋째, 유엔사는 1953년 정전협정의 후속 합의사항을 포함한 제반

조항의 이행을 확인·감독하고 그 위반행위를 시정하는 정전체제 관리 임무를 수행한다. 한미연합사는 이에 필요한 전투부대를 지원할 의무를 지며, 그 외에 정전교전규칙이나 연합권한위임사항(CODA) 등은 위기관리 초기단계에서부터 유엔사령관이 일정한 영향력을 행사할 수 있는 근거가 되고 있다.

전작권 전환에도 불구하고 2018년 제50차 SCM을 통해 합의된 연합방위지침에서 유엔사가 계속 존속한다는 데에 합의함에 따라 연합사의 연합권한위임사항(CODA) 조정은 물론 새로운 TOR/SD #3 합의를 통해 유엔사의 역할을 새롭게 조정해야 하는 문제가 제기된다. 이는 결국 유엔사와 미래연합사의 지휘관계 설정 문제로 귀결된다고 할 수 있는데, 최근 논란이 된 바 있었던 유엔사 재활성화 문제는 유엔사가 전력제공국들을 통합하여 별개의 전투사령부 역할을 수행함으로써 전작권 전환 이후에도 미국이 한반도 주도권을 장악하려는 의도가 있는 것이 아닌가 하는 우려를 불러일으켰다. 그 과정에서 미국이 한국과의 협의 없이 유엔사 전력제공국을 독일과 일본 등으로 확대하려는 움직임이 포착되면서 그 같은 의혹은 더욱 증폭되었다. 유엔사 재활성화의 법적 기초가 안보리 결의 제84호에 기초해 있는 만큼 협의의 주도성 자체가 미국에게 있음을 부인할 수는 없을 것이나, 차제에 한국은 전력제공국 확대시 한국과의 협의절차를 제도화하는 방안을 강구해야 할 것이다. 뿐만 아니라 전력제공국과 회원국이라는 용어를 구분하여 유엔사 내에서의 한국의 지위를 모호하게 만드는 현재의 실행에서 탈피하여, 유엔사 내에서의 한국의 지위를 명확히 정립하고 보다 적극적인 역할을 담당할 수 있는 방안을 고민하는 것이 현 시점에서 한국의 국익에 보다 부합하는 방향이라고 생각된다. 이와 연계하여 현재의 규범적 틀 내에서는 유엔사가 취할 수 있는 역할 대안의 범위가 매우 광범위하므로, 현재 진행 중인 TOR/SD #3에 대한 협의를 바탕으로 유엔사-미래연합사-한국 합참 간의 지휘관계를 명확하게 설정함으로써 지휘부 간의 이견을 최소화해야 할 것이다.

한편 전작권 전환에 따른 유엔사의 역할변화 문제와는 별개로, 평화체제 전환에 따른 유엔사의 역할 변화 문제는 상황과 맥락을 구별하여 이해할 필요가 있다. 평화체제 전환의 경우에는 한반도에서 공식적으로 정전체제가 폐기될 것임을 전제한 것이고, 이는 곧 정전시 유엔사의 핵심적 기능이라 할 수 있는 정전체제 관리 기능이 일정 시점에 이르러 그 의미를 상실할 것임을 시사하기 때문이다. 한 때 정전협정이 평화협정으로 대체될 경우 유엔사는 자동 해체 또는 소멸된다고 보는 견해가 제기되기도 했으나, 국가실행에 있어서 설립 당시 보조기관에게 위임되었던 임무가 완수되더라도 묵시적 해체는 허용되지 않으며, 설령 보조기관이 아니라 하더라도 사전에 그 해체에 관한 별도 합의가 없는 경우 별도의 해체 절차를 거치는 것이 보다 일반적이다. 이에 따라 법적인 측면에서는 유엔사가 평화협정의 발효로 인해 자동 해체되는 것은 아니라는 견해가 학계에서도 다수를 차지하고

있다. 그러나 현재 유엔사의 핵심 기능이 정전협정의 관리임을 고려할 때, 평화협정의 체결에도 불구하고 유엔사가 존치될 경우 그 역할과 임무의 조정은 어느정도 불가피할 것이다. 이에 따라 평화협정 체결 이후의 역할에 대해서도 해체 또는 존속을 전제로 다양한 견해가 제시되고 있다. 유엔사의 존폐 문제는 법리해석에 따라 달리 결정될 수 있는 ‘법의 문제’라기보다는 오히려 ‘정치적 문제’에 해당한다고 할 수 있으나, 유엔사의 대안적 역할 논의는 그 규범 구조의 틀 내에서 상세한 검토가 필요할 것이다. 평화협정 이후 유엔사의 존폐 문제에 대해서는 해체론과 존속론이, 존속시에는 현 유엔사 체제 유지(임무 유지), 유엔사 이전(임무 축소), 유엔사 확대(임무 확대), 유엔사 전환(임무 전환) 등 다양한 역할 대안이 거론된 바 있다. 각각의 주장이 갖는 타당성과 그 세부 논거에 대해서는 별도의 상세한 검토를 요하는 문제이지만, 그 중에서도 유엔사 이전(임무 축소)의 경우에는 주일유엔군지위협정 제24조에 따른 문제가 해결되어야 가능할 것이며, 유엔사의 임무 변경 또는 전환은 현재의 규범체계 내에서 가능하지 않으며 이를 위해서는 별도의 추가적인 안보리 결의가 필요하다는 점이 강조될 필요가 있을 것이다.

유엔사가 향후 전작권 전환 또는 평화체제 전환 이후에도 새로운 한미동맹 지휘구조와 연계하여 한반도 안보에 순기능을 발휘할 수 있도록 보장하면서도, 다른 한편으로 한국이 주도적 역할을 발휘하기 위해서는 상당한 비용과 노력이 필요하다는 점을 직시할 필요가 있다. 이를 위해서는 본고에서 제기한 쟁점들이 종합적으로 검토·개선될 필요가 있다. 특히 유엔사 문제와 관련하여 제기될 수 있는 다양한 갈등요소들을 사전에 식별하여 한국의 국익에 입각한 대응방안을 강구해 나가는 노력이 뒷받침되어야 할 것이다.

I. 서론

1953년 체결된 「국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국 인민지원군 사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정」(이하 정전협정) 제60항은 “한국문제의 평화적 해결을 위하여 쌍방 군사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 3개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한 급 높은 정치회의를 소집하고 한국으로부터의 모든 외국군대의 철수 및 한국문제의 평화적 해결문제들을 협의할 것을 이에 건의한다”고 규정하였다. 유엔 총회가 1953년 8월 28일자 결의를 통해 「정전협정」 제60항에 예정된 정치회담의 조속한 개최를 권고한 것을 계기로 1954년부터 제네바 정치회담이 개최되었으나,¹⁾ 이 회담은 별다른 성과 없이 종료되었

다. 이후에도 남과 북은 평화체제 수립 문제를 논의해 왔으나, 상호 간의 입장 차이로 큰 진전을 이루지 못하고 있다. 해를 달리하며 관련 당사자들의 입장 차이는 조금씩 좁혀져 왔다고 할 수 있으나, 그럼에도 불구하고 여전히 좁히기 어려운 가장 큰 간극은 유엔군사령부의 존속에 관한 문제에 있다. 그동안 북한에 의한 평화협정 체결 제안의 최종 목표는 주한미군 철수였으며 그 결과 유엔군사령부 해체는 북한이 역사적으로 시종일관 주장해 왔던 ‘전술’이었기 때문이다.

현 시점에서 “유엔군사령부의 미래기능과 역할변화”에 관한 문제가 제기되고 있는 주된 이유는 크게 두 가지 상황이 그 배경으로 자리잡고 있다. 첫 번째는 전시작전통제권(Wartime Operational Control) 전환으로 인해 유엔군사령부의 정전관리 역할에 대한 조정이 불가피하게 되었다는 점이다. 주지하듯 현재 대한민국 방위의 근간은 한미동맹에 기초한 한미연합방위체제로서, 한미연합사령부(ROK-US Combined Forces Command: ROK-US CFC)를 주축으로 하여 미군 4성장군인 연합사령관(유엔군사령관 겸임)이 전시작전통제권을 행사하는 구조로 설계되어 있다. 그러나 2018년 10월 31일 제50차 한미안보협의회의(Security Consultative Meeting: SCM)에서 한미 양국 국방부장관이 전시작전통제권 전환 및 미래연합사 편성에 관한 4개의 핵심 전략문서에 서명함에 따라,²⁾ 추후 전시작전통제권 전환 이후에는 한국군 4성장군이 미래연합사령관으로서 한국작전전구(Korea Theater of Operation: KTO) 내에서 작전을 주도하게 된다. 전시작전통제권 전환은 곧 기존의 한미연합사를 새로운 연합지휘구조로 개편함을 의미하는 것이므로, 이와 연계하여 유엔군사령부의 역할과 기능상의 변화 역시 불가피하게 되었다. 종래에는 연합사령관이 유엔군사령관을 겸직하면서 정전관리에 관하여 유엔군사령관의 지시에 응하도록 하고 있었으나, 겸직이 해제되면 유엔군사령관의 권한과 책임이 불일치하는 문제가 발생하기 때문이다. 최초 한미간의 전시작전통제권 전환 협의가 마무리되던 시점인 2007년 버웰 벨(Burwell B. Bell) 사령관이 “한국군이 전작권을 행사하게 되면 유엔사의 역할 및 임무도 필연적으로 수정되어야 한다”면서 “한국군 병력을 지휘할 수 없는 유엔군사령관은 정전협정 유지 및 잠재적인 위기 고조에 대해 책임질 수 없다”는 입장을 표명한 것도 이러한 이유에 기인하는 것이었다.³⁾

1) UN Doc. A/RES/711(VII) (1953). 1953년 12월 31일, 결국 판문점 예비회담은 아무런 성과 없이 결렬되었다. 그러나 1954년 1월 25일 독일 및 오스트리아 문제를 논의하기 위해 베를린에서 개최된 마·영·프·소 4국 외상회의에서 4국 외상들은 한국문제의 평화적 해결을 위한 정치회담을 1954년 4월 26일 제네바에서 개최하기로 합의하였다. 외무부, 『한국통일문제: 역사와 문헌(1943년~1960년)』(외무부정무국, 1961), pp. 20-21.

2) ① 전시작전통제권 전환 이후 연합방위지침, ② 조건에 기초한 전작권 전환계획(Condition-based OPCON Transition Plan: COTP) 기본문 수정 1호, ③ 미래지휘구조 기록각서(Memorandum For Record: MFR) 개정안, ④ 대한민국 합동참모본부-유엔군사령부-한미연합군사령부 관계관련약정(TOR-R)이 이에 해당한다.

두 번째로는 정전협정이 평화협정으로 대체되면 유엔군사령부도 해체되어야 하는가, 그렇지 않다면 그 역할과 기능은 어떻게 변화되어야 할 것인가의 문제와 관련된다. 2018년 4월 27일 남북정상회담으로 채택된 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’에서 “중전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진”하기로 하면서 한국 내에서 평화정착에 대한 긍정적 기류가 확산되는 계기가 마련되었다. 그러나 일각에서 북한의 비핵화와 한반도 통일이 목전에 임박한 것처럼 보는 성급한 기대가 쏟아져 나오면서, 종전선언과 더불어 유엔군사령부의 존속 여부에 대한 논란 역시 점화되었다. 이와 관련하여 탈북자인 태영호 전 영국 주재 북한공사는 남북 평화체제 구축 과정에서 유엔군사령부 해체 문제가 “반드시 통과해야 할 관문”이라고까지 언급하기도 하였다.⁴⁾ 평화협정이 체결되면 유엔군사령부가 반드시 해체되어야 하는가에 대해서는 법적인 논란이 적지 않으나, 평화체제 구축과정에서 유엔군사령부의 존속이나 지위 및 역할 조정에 대해서는 어떤 식으로든 재검토가 요구될 수밖에 없을 것이다. 결국 2019년 2월 베트남 하노이에서 개최된 제2차 북미정상회담에서의 협상이 별다른 성과 없이 결렬되면서 유엔군사령부의 존속 논란은 크게 쟁점화되지 않았으나, 향후 북한과의 관계 개선에 따라 이 문제는 언제든 수면 위로 부상할 가능성이 크다.

따라서 향후 전시작전통제권 전환이나 평화협정 체결과 연계하여 유엔군사령부가 계속 존속할 수 있는 것인지, 전·평시 유엔군사령부의 임무와 기능이 어떻게 정립되어 나가야 할 것인지, 유엔군사령부와 미래연합사 및 한국 합참 간의 관계가 어떻게 설정될 것인지, 이에 따른 동맹 지휘구조는 어떻게 변화될 것인지 등에 대하여 심도 깊은 논의가 필요한 실정이다. 이에 따라 이하에서는 먼저 유엔군사령부의 임무를 결정지은 규범적 근거를 바탕으로 유엔군사령부의 과거와 현재를 살피고(II.), 이를 바탕으로 전시작전통제권 전환 이후(III.)와 평화체제로의 전환 이후(IV.) 유엔군사령부의 미래 기능과 역할과 관련된 제반 쟁점을 살펴보기로 한다.

II. 유엔군사령부의 역할변화 경과와 법적 근거

현시점에서 유엔군사령부에 부여된 임무와 그 역할을 명확히 이해하기 위해서는 유엔군사령부 창설 시점부터 현재에 이르기까지 그 임무를 결정지은 법적·제도적 기초를 확인

3) 통일뉴스, “벨 사령관, “기지이전 차질. 중단 시 싸울 것”(2007.1.9.자).

4) 문화일보, “태영호, 국민들 잘 모르지만, 유엔사 해체 이미 시작됐다”(2018.9.14.자).

하는 작업이 선행될 필요가 있다. 이에 따라 이하에서는 주요 시기별로 유엔군사령부의 역할변화를 견인했던 국제법적 근거들을 살펴봄으로써 현행 유엔군사령부의 임무와 추후 역할변화에 대한 논의의 기초로 삼고자 한다.

1. 1950년 한국전쟁 발발에 따른 유엔군사령부 창설

유엔 안전보장이사회(이하 안보리)는 유엔 헌장 제24조 1항에 따라 국제평화와 안전의 유지를 위한 일차적 책임을 부여받은 기관으로서, 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위가 존재할 경우 국제평화와 안전의 유지 또는 그 회복을 위하여 권고하거나(헌장 제39조), 비군사적(헌장 제41조) 또는 군사적 강제조치(헌장 제42조)를 취할 수 있다. 본래 헌장 제42조가 입안된 목적은 안보리가 별도의 특별협정(헌장 제43조)을 통해 회원국들로부터 병력을 제공받아 상임이사국에서 구성된 군사참모위원회(헌장 제47조)의 지휘 아래 상비군을 운용하기 위한 것이었다.⁵⁾ 그러나 유엔 창설 직후부터 냉전의 영향으로 안보리와 회원국 간의 특별협정은 단 한 건도 체결되지 않았고, 한국전쟁 발발 당시에도 유엔 차원의 강제조치는 헌장이 전혀 예상하지 않았던 방식으로 이루어질 수 밖에 없었다.⁶⁾

1950년 6월 25일 북한의 남침이 개시되자 같은 날 안보리는 북한군의 무력공격이 평화의 파괴에 해당한다고 결정하면서 북한 당국에게 적대행위의 즉각적 중지 및 그 군대의 철수를 요구하는 결의를 채택하였다(결의 제82호).⁷⁾ 그러나 북한이 이에 응하지 않자 안보리는 동년 6월 27일 그 회원국들에게 대한민국 지역에서 무력공격을 격퇴하고 국제평화와 안전을 회복하기 위해 필요한 원조를 제공할 것을 권고하였다(결의 제83호).⁸⁾ 나아가 7월 7일에는 유엔 회원국들이 제공하는 병력과 기타 지원을 효과적으로 운용하기 위해 미국 주도 하의 ‘통합사령부’(unified command)를 창설하도록 하고, 작전 중 유엔기를 사용할 권한과 함께 안보리에 그 활동에 관한 보고의무를 부과하였다(결의 제84호).⁹⁾ 이에 따라 7월 24일 미 극동군사령부를 모체로 일본 도쿄에서 주한유엔군사령부(United Nations Command in Korea)가 창설되었다.

유엔군사령부가 부여받은 본연의 임무는 ‘대한민국 방위’를 통해 국제평화와 안전을

5) Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, 4th ed.(Oxford University Press, 2018), p. 262.

6) 정인섭, “한국문제를 통한 UN법의 발전”, 『서울국제법연구』, 제22권 2호(2015), p. 109.

7) UN Doc. S/RES/82 (1950).

8) UN Doc. S/RES/83 (1950).

9) UN Doc. S/RES/84 (1950).

회복하도록 하는 데 있었다. 이를 위하여 안보리 결의 제83호는 유엔 회원국들에게 “무력 공격을 격퇴하고 한국 지역에서의 국제평화와 안전을 회복하기 위하여 필요한 원조를 제공할 것”을 권고하였으며, 결의 제84호는 기존의 결의 제82호와 제83호의 내용을 재확인하면서 미국 주도 하의 통합사령부가 참전국들의 전력을 통합 지휘하도록 한 것이다.¹⁰⁾ 1950년 7월 15일 이승만 대통령은 이 같은 임무의 효율적 이행을 위해 유엔군사령관에게 「작전지휘권 이양에 관한 공한」(Exchange of Public Letters Concerning Transfer of Operation Command)을 보냈고, 동년 7월 18일에는 “현 적대행위가 계속되는 동안 대한민국 육·해·공군의 작전지휘권(operational command authority)¹¹⁾을 인수”했다는 내용의 회한을 통해 한국군을 포함한 유엔군사령부의 작전지휘권이 공식적으로 일원화 되었다.¹²⁾ 아울러 1951년 9월 8일 샌프란시스코 평화조약을 통해 주권을 회복한 일본 내에서 유엔군사령부의 원활한 활동을 지원하기 위해 같은 날 「애치슨-요시다 교환각서」에 서명함으로써, 일본은 극동지역에서 이루어지는 유엔의 활동에 대하여 시설과 역무를 제공하기로 합의하였다.¹³⁾

한편 논자에 따라서는 유엔군이 38선 이북으로 진격할 수 있도록 법적 근거를 제공했던 1950년 10월 7일자 유엔 총회 결의 제376(V)호가 한국전쟁과 관련된 일련의 총회 결의들의 본질적 목적이 “통일·독립된 민주주의 한국정부를 수립”하는 데 있음을 강조하고 있다는 점에 근거하여 ‘한국통일의 완수 및 지원’을 유엔군사령부의 또 다른 임무 중 하나로 설명하기도 한다.¹⁴⁾

10) 1950년의 유엔 총회 결의 제376(V)호와 1953년 유엔 총회 결의 제712(VII)호 역시 유엔군사령부의 대한민국 방위 임무를 재확인하고 있다. UN Doc. A/RES/376(V) (1950), UN Doc. A/RES/712(VII) (1953).

11) 1954년의 한미합의의사록에 의하여 유엔군사령관에게 이양되었던 ‘작전지휘권’은 ‘작전통제권’으로 변경되었다. 그러나 한국전쟁 중에도 대한민국은 국군에 대한 인사와 부대편제, 훈련 등에 대한 권한을 행사하였고 유엔군사령부 역시 이를 인정했다는 점에서 1950년 유엔군사령부에 이양된 것은 작전지휘권이 아닌 작전통제권으로 이해하는 것이 보다 적절할 것으로 보인다. 한용섭, “전시작전통제권 환수문제”, 심지연·김일영(편), 『한미동맹 50년: 법적 쟁점과 미래의 전망』(백산서당, 2004), p. 70. 일반적으로 ‘작전통제’는 ‘작전지휘’에 포함되는 지휘권한으로서, 여기에는 행정과 군수, 군기, 내부편성과 단위부대 훈련 등에 대한 권한과 책임이 포함되지 않는다. 합동참모본부, 『합동교범 10-2: 합동·연합작전 군사용어사전』(합동참모본부, 2014), pp. 382-383.

12) 작전지휘권 이양에 관한 공한은 1950년 7월 14일 작성되어 주한 미국대사를 통해 7월 15일 전달된 “이승만 대통령이 맥아더 장군에게 보낸 공한”(The Korean President Syngman Rhee to the American Embassy)과 7월 18일 “주한 미국대사 무초를 통한 맥아더 장군의 이 대통령에 대한 회한”(Reply of General MacArthur to President Rhee through American Ambassador John J. Muccio in Korea)으로 구성되어 있다. 같은 해 7월 25일 유엔 주재 미국대표 오스틴은 이들 내용을 유엔사무총장에게 전달하면서 안보리에 주의를 환기해 줄 것을 요청한 바 있다. UN Doc. S/1627 (1950).

13) “Notes Exchanged between Prime Minister Yoshida and Secretary of State Acheson at the Time of the Signing of the Security Treaty between Japan and the United States of America” (September 8, 1951), in Andrew L. Ores & Yuki Tatsumi, Global Security Watch Japan (Praeger, 2010), p. 163.

14) 김명기, 『주한국제연합군과 국제법』(국제문제연구소, 1990), p. 96; 제성호, “유엔군사령부의 법적 지위와

2. 1953년 정전협정 체결

1953년 7월 27일 「정전협정」이 체결되면서, ‘정전체제 관리’라는 새로운 역할은 오늘 날에 이르기까지도 유엔군사령부의 가장 핵심적인 임무로 유지되고 있다. 「정전협정」 제2조 17항은 “본 정전협정의 조항과 규정을 준수하며 집행하는 책임은 본 정전협정에 조인한 자와 그의 후임 사령관에게 속한다. 적대 쌍방 사령관들은 각각 그들의 지휘 하에 있는 군대 내에서 일체의 필요한 조치와 방법을 취함으로써 그 모든 소속부대 및 인원이 본 정전협정의 전체 규정을 철저히 준수하는 것을 보장한다”고 규정하고 있으며, 제1조 10항에서는 “비무장지대 내의 군사분계선 이남의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제 사업은 국제연합군 총사령관이 책임진다”고 명시하고 있다. 이에 따라 유엔군사령관은 정전협정 제반 조항을 이행하고 감독하는 정전협정 관리 주체로서의 역할을 수행하게 되었다.

한편 북한으로부터 또다시 적대행위가 재개될 경우와 관련하여 유엔군사령부에 부여되었던 ‘대한민국 방위’라는 본연의 임무 역시 계속해서 유지되었다. 1950년 이승만 대통령의 「작전지휘권 이양공한」에 명시된 시간적 범위는 “현 적대행위가 계속되는 동안”에 한정되어 있어 정전협정 체결 이후에는 유엔군사령부의 일원화된 작전지휘권 행사에 제약이 불가피하였으나, 이승만 대통령은 정전협정 체결 직후인 1953년 8월 7일 「이승만-딜레스 공동성명」을 통해 한미간에 “상호방위조약이 발효될 때까지” 유엔군사령부의 지휘를 받을 것이라고 발표하였다.¹⁵⁾ 이후 「대한민국과 미합중국간의 상호방위조약」(이하 한미상호방위조약) 발효를 하루 앞둔 1954년 11월 17일 체결된 「한국에 대한 군사 및 경제원조에 관한 대한민국과 미합중국간의 합의의사록」(이하 한미합의의사록)에서 유엔군사령부에 한국군에 대한 작전통제권을 재부여하기로 하면서 유엔군사령부의 단일 지휘 관계는 중단없이 계속 유지되었다. 특히 「한미합의의사록」은 “유엔군사령부가 대한민국의 방위를 위한 책임을 부담하는 동안 대한민국 국군을 유엔군사령부의 작전통제(operational control) 하에 둔다”고 명시함으로써 대한민국 방위에 대한 책임을 재확인하였다.¹⁶⁾ 또한

재활성화 문제”, 『서울국제법연구』, 제26권 2호(2019), pp. 15-16.

15) “휴전후 한미정책에 관한 대한민국 대통령과 미국 국무장관의 공동성명”(1953.8.7.), 국방부, 『국방조약집(제1집)』(국방부 전사편찬위원회, 1981), pp. 692-695; “Joint Statement by Secretary of State John Foster Dulles and Korean President Syngman Rhee”(August 7, 1953) in U.S. Department of State, The Record on Korean Unification 1943-1960 (U.S. Government Printing Office, 1960), pp. 132-134.

16) 다만 유엔군사령부에 이양된 한국군에 대한 작전통제권은 이후 몇 차례 변화를 겪었다. 첫 번째로, 1961년 5월 26일 「국가재건최고회의와 유엔군사령부간의 작전통제권의 유엔군사령관 복귀에 관한 공동성명」을 통해 유엔군사령관은 “그 작전통제권을 공산침략으로부터 한국을 방위하는데만 행사한다”고 발표하였으며, 제30·제33경비사단, 제1공수특전팀 및 5개의 추가 헌병중대를 그 작전통제로부터 해제하였다. “UNC and SCNR Issue Joint Statement”(May 26, 1961), in 국방부, 『국방조약집(제1집)』(국방부 전사

「한미합의의사록」 체결에 앞서 1953년 10월 1일 「한미상호방위조약」이 체결되면서 (1954년 11월 18일 발효) 유엔군사령부의 대한민국 방위 임무는 더욱 공고해졌다.

다른 한편으로 정전협정이 체결된 1953년 7월 27일 전투병력을 파병했던 유엔 참전국 16개국은 「한국휴전에 관한 참전 16개국 공동정책 선언」(워싱턴 선언)을 통해 “만약 유엔의 제 원칙에 반한 무력공격이 재발할 경우, 우리는 세계평화를 위하여 다시 단결하여 즉각적으로 이에 대응할 것”이라는 의사를 표명하였다.¹⁷⁾ 이에 따라 유엔군사령부는 한반도 유사시 참전국들의 전력을 제공함으로써 ‘대한민국 방위’ 임무를 보다 원활히 수행하는 역할을 하게 되었다. 이를 위하여 종래에 체결되었던 1951년 9월 8일자 「애치슨-요시다 교환각서」는 1954년 2월 19일자 「주일유엔군지위협정」(Agreement Regarding the Status of the United Nations Forces in Japan)으로 대체되었다.¹⁸⁾ 「주일유엔군지위협정」 전문에서는 “대일강화조약의 발효 이후 유엔 회원국 군대가 극동지역에서 일체의 유엔 활동을 수행하고자 할 경우, 일본 정부는 회원국 군대에 의한 일본 인근에서의 활동을 허용 및 지원한다”고 명시하고 있어, 유엔군사령부 전력제공국 병력은 이를 근거로 일본 정부의 사전 허가 없이 일본의 시설을 이용할 수 있게 되었다.¹⁹⁾ 1957년 7월 1일 유엔군사령부가 일본 도쿄에서 서울로 이전하면서 일본에는 ‘유엔군사령부 후방지휘소’(UNC Rear)가 창설되었으며, 이에 따라 7개소의 유엔군사령부 후방기지는 한반도 유사시

편찬위원회, 1981), p. 705. 두 번째로, 1964년 9월부터 1973년 3월까지 한국 정부가 베트남 전쟁에 전투부대를 파병하는 동안에도 파월군에 대한 작전통제권이 환수된 바 있다. 이를 위하여 1965년 6월 21일 당시 한국 국방장관은 유엔군사령관에게 “야전군에서 1개 전투사단을 지정할 예정”이며 “이들 부대를 귀하의 지휘권으로부터 해제하여 주시기를 바라며”라는 내용의 공한을 보낸 바 있다. “전투부대 파월결정과 관련 통보 공한”(1965.6.21.), 국방부, 『국방조약집(제1집)』(국방부 전사편찬위원회, 1981), p. 800. 이에 따라 1965년 9월 6일 서명한 「주일 한·미군사실무 약정서」와 「한·일 군사실무 약정서」에서는 공히 “대한민국 정부로부터 파견된 한국군의 지휘권은 대한민국 정부에서 임명한 한국군 사령관에게 있다”고 명시하였다. 국방부, 『국방조약집(제1집)』(국방부 전사편찬위원회, 1981), pp. 250-256. 마지막으로 1968년 1월 21일 발생한 북한 무장공비 청와대 습격사건과 1월 23일의 푸에블로호 납치사건을 계기로 같은 해 4월 17일 하와이에서 한미 정상회담이 개최되었는데, 여기서 박정희 대통령과 존슨 대통령은 대간첩작전에 대해서는 한국군이 작전통제권을 행사하는 것에 합의하였다. 이후 4월 18일 발표된 공동성명과 이를 근거로 개최된 제1, 2차 국방자료회의에서도 한미 양국은 한국군에 의한 대간첩작전 지휘를 전제로 효과적인 대간첩작전계획을 검토하였다. 이상에서 언급된 공동성명의 내용은 국방부, 『국방조약집(제1집)』(국방부 전사편찬위원회, 1981), pp. 705-724 참조.

17) “Joint Policy Declaration Concerning the Korean Armistice”(July 27, 1953) in 국방부, 『국방조약집(제1집)』(국방부 전사편찬위원회, 1981), pp. 676-677.

18) “Agreement Regarding the Status of the United Nations Forces in Japan”(19 February, 1954), in United Nations, Treaty Series, Vol.214, 1955, p. 148.

19) 이와 달리 미일방위협력지침에 따라 일본의 군수기지를 이용할 경우에는 일본과의 사전협의를 요구된다. 1960년 1월 19일 개정된 미일안보조약 제6조에 관한 교환공문에서는 “합중국 군대의 일본에의 배치에 있어서의 중요한 변경, 동 군대의 장비에 있어서의 중요한 변경 및 일본국으로부터 수행되는 전투작전행동을 위한 기지로서의 일본 국내의 시설 및 구역의 사용”을 협의대상으로 규정하고 있다. 영문본은 Kazuhiko Togo, Japan’s Foreign Policy, 1945-2009: The Quest for a Proactive Policy, 3rd ed.(Brill, 2010), p. 59 참조.

유엔군사령부 회원국들의 전력이 수용·대기하는데 필요한 시설과 역무를 제공함으로써 한반도 전개를 지원하는 역할을 수행하게 되었다.

3. 1978년 한미연합사 창설과 1994년 평시작전통제권 전환

북한은 정권이 수립되기도 전부터 주한미군을 비롯한 일체의 외국군 철수를 주장해 왔는데,²⁰⁾ 이 같은 주장은 1957년 제10차 유엔 총회부터 1975년 제30차 유엔 총회에 이르기까지 거의 매년 반복된 유엔 총회에서의 한국문제 토의 과정에서도 거듭 반복되었다. 특히 1962년 제17차 유엔 총회에 제출한 보고서에서 북한측은 “한국의 통일 문제는 외부의 간섭 없이 한국민 스스로에 의해 평화적으로 해결되어야 하는 국내문제”임을 내세워, “만일 유엔이 현장에 따른 본연의 임무를 수행하고자 한다면 무엇보다 미국으로 하여금 남한에서 유엔군을 즉각 철수시키게 하고 유엔한국통일부흥위원회(United Nations Commission for Unification and Rehabilitation of Korea: UNCURK)를 해체해야 한다”고 주장하였다.²¹⁾ 유엔 총회에서 서방측이 다수를 점하던 1960년대 중반까지 공산측의 외국군 철수 제안이 총회 결의로 채택되는 일은 없었으나,²²⁾ 이후 공산측에 동조하는 제3세계 신생동맹국들과 비동맹국가들이 유엔에 대거 유입되면서, 1966년부터는 유엔군사령부의 철수조건으로 기존의 “항구적 해결을 위한 조건이 형성될 경우”라는 표현 이외에 “한국에 의한 철수 요청이 있는 경우”라는 문구가 추가 삽입되었다.²³⁾ 특히 1971년 중국의 안보리 상임이사국 자격 획득과 1973년 북한의 유엔 총회 옵저버 자격 참석 허용을 계기로, 공산 측은 유엔군사령부 해체를 위한 적극적인 공세에 나섰다.²⁴⁾

20) 1947년 미·소 공동위 제61차 본회의에서 구 소련은 미·소 양국군의 동시 철수를 제의한 바 있으며, 김일성 역시 1948년 북조선민전 중앙위원회 제25차 회의에서 미국이 이를 거부한 것을 비난하면서 선거의 조건으로 외국군 동시 철수를 주장한 바 있다. 김일성, 『김일성저작집: 1992.12-1994.7 (44권)』 (조선로동당출판사, 1996), pp. 174-175.

21) The United States of Public Information, “Questions Concerning Asia and the Far East”, *The Yearbook of the United Nations*, Vol.16, 1962, p. 119.

22) 이 시기 한국문제에 대한 유엔 총회 결의는 유엔한국통일부흥위원단(UN Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea: 이하 UNCURK)의 연차보고를 승인하면서 UNCURK의 존속과 유엔군의 한국 주둔을 인정하는 내용이 주를 이루고 있었다. 한국문제에 대한 유엔 총회 결의 중 친 대한민국 결의안은 UN Doc. A/RES/1180(XII) (1957); UN Doc. A/RES/1264(XIII) (1958); UN Doc. A/RES/1455(XIV) (1959); UN Doc. A/RES/1740(XVI) (1961); UN Doc. A/RES/1855 (XVII) (1962); UN Doc. A/RES/1964(XVIII) (1963); UN Doc. A/RES/2132(XX) (1965); UN Doc. A/RES/2224(XXI) (1966); UN Doc. A/RES/2269(XXII) (1967); UN Doc. A/RES/2466(XXIII) (1968); UN Doc. A/RES/2516 (XXIV) (1969); UN Doc. A/RES/2668 (XXV) (1970); UN Doc. A/RES/3333(XXIX) (1974) 참조.

23) UN Doc. A/RES/2224(XXI) (1966).

24) The United States of Public Information, “Questions Concerning Asia and the Far East”, *The Yearbook of the United Nations*, Vol.27, 1973, p. 153.

그 결과 한국문제에 대한 마지막 결의가 채택된 1975년 제30차 유엔 총회에서는 서로 모순되는 내용의 서방측 결의안과 공산 측 결의안이 동시에 채택되기에 이르렀다. 즉, 서방측 결의안은 “정전협정을 대체할 새로운 장치”가 마련될 것을 조건으로 유엔군사령부 해체를 제시한 것과 달리,²⁵⁾ 공산측 결의에서는 어떠한 조건도 없이 “유엔군사령부를 해체하고 유엔의 깃발 아래 남한에 주둔하는 모든 외국군을 철수할 것”을 촉구하였던 것이다.²⁶⁾

이와 같은 국제정세 아래 미국의 닉슨 독트린과 이어진 카터 대통령의 주한미군 지상군 감축 계획 및 한국군의 작전통제권 전환 요구 등에 따라 한미간의 협의가 진행되면서 결국 1978년 11월 7일에는 한미연합사령부(ROK-US)가 창설되었다.²⁷⁾ 1954년 「한미 합의를사록」은 한국군에 대한 작전통제권을 유엔군사령부에 부여하였으나, “양국의 상호적 및 개별적 이익이 변경에 의하여 가장 잘 성취될 것이라고 협의후 합의되는 경우에는 이를 변경할 수 있다”는 문구에 따라 이후의 합의를 통해 유엔군사령부의 한국군에 대한 작전통제권은 한미연합사로 이양되었다. 작전통제권 이양의 첫 번째 과정으로 한미 양국은 먼저 1977년 7월 26일 제10차 한미안보협의회의(Security Consultative Meeting: SCM)²⁸⁾에서 “한국방위의 작전효율화를 위해 한미연합군사령부를 설치하기로 합의하였고, 휴전 협정을 시행하기 위한 효과적인 대안이 없는 한 유엔군사령부는 평화유지기구로서 계속 그 기능을 수행할 것”임을 재확인하였다.²⁹⁾ 즉, 연합사 설치에도 불구하고 유엔군사령부는 계속 존속하면서 정전체제 관리 임무를 수행하기로 합의한 것이다. 이후 1978년 7월 27일 제11차 SCM에서 한미 양국의 국방부장관은 단독회담을 통해 「군사위원회 및 한미 연합사에 대한 권한 위임사항」(Terms of Reference: TOR)을 구두 승인함으로써, 군사위원회(Military Committee: MC)를 창설하는 한편 연합사의 임무와 기능, 그 구조와 편성 등의 세부사항에 대해 합의하였다.³⁰⁾ 이어서 TOR에 따라 창설된 MC에서는

25) UN Doc. A/RES/3390(XXX) A (1975).

26) UN Doc. A/RES/3390(XXX) B (1975).

27) 이에 대한 상세한 논의는 한석표, 『한미군사지휘체계의 변동, 1971-1978: 유엔군 사령부 유지와 한미 연합군 사령부 창설』(박사학위논문, 서울대학교, 2013), pp. 159-203 참조.

28) 1968년 1월 21일 발생한 북한 무장공비 청와대 습격사건과 1월 23일의 푸에블로호 납치사건을 계기로 같은 해 4월 17일 하와이에서 한미 정상회담이 개최되었고, 그 직후인 4월 18일 발표된 공동성명에 의거 한미 양국은 매년 국방부장관급 수준에서 ‘국방각료회의’를 개최하여 주요 안보문제를 협의하게 되었다. 이는 1978년 2월부터 ‘한미안보협의회의’(SCM)로 개칭되어 현재에 이르고 있다. SCM은 한미상호방위조약 제2조의 “본 조약을 이행하고 그 목적을 추진할 적절한 조치를 협의와 합의하에(in consultation and agreement) 취할 것이다”라는 규정에 근거하고 있다.

29) “제10차 한·미 연례 안보협의회의의 공동성명서”(1977.7.26.), 국방부, 『국방조약집(제1집)』(국방부 전사편찬위원회, 1981), pp. 765-767.

30) 이에 따라 과거에는 유엔군사령관이 미국의 국가통수·지휘기구·합참의장을 거쳐 단독으로 작전통제권을 행사했던 것과 달리, 연합사령관은 한미 양국의 대통령·국방부장관·합참의장으로 구성되는 국가통수·지휘기구(National Command and Military Authority: NCMA)와 양국 국방부장관 간의 한미안보협의회의

1978년 7월 28일 본회의(Plenary Session)를 개최하여 연합사의 편성과 임무, 기능, 작전통제부대 목록 등을 명시한 「전략지시(Strategic Directive: SD) 제1호」를 연합사에 하달하였다. 이상의 TOR/SD #1에서는 연합사령관의 기능과 관련하여 연합사령관이 한국군에 대한 작전통제권을 행사한다고 명시함으로써 유엔군사령부가 갖던 작전통제권은 연합사로 공식 전환되었다.³¹⁾ 1978년 10월 7일 한국 외무부장관과 주한미국대사가 서명한 「한·미 연합군사령부 설치에 관한 교환각서」에서는 상기 TOR이 “1953년에 서명된 「대한민국과 미합중국 간의 상호방위조약」 및 1954년에 서명되고 1955년과 1962년에 각각 개정된바 있는 「대한민국 정부와 미합중국 정부간의 군사 및 경제원조에 관한 합의 의사록」 중 한국측 정책사항 제2항의 규정의 범위 내에서 정당하게 이루어진 약정이며 또한 동 약정은 한·미연합사령관이 미군 4성장군으로서 유엔군사령관 및 주한미군사령관을 겸임하는 동안 효력을 갖는 것”임을 확인함으로써 그 구속력을 명시적으로 인정하기도 하였다.³²⁾ 이로써 유엔군사령부의 ‘대한민국 방위’ 임무는 연합사로 이양되었으며, 유엔군사령부의 기능과 역할은 ‘정전체제 관리’와 유엔군사령부 후방기지를 통한 ‘전시 전력 제공’이라는 억제력 발휘 위주의 임무로 축소되었다. 정전체제 관리 임무와 관련하여 유엔군사령부는 북한의 정전협정 위반에 즉각 대응할 수 있는 수단을 갖고 있지 않으므로, TOR/SD #1은 연합사령관이 정전협정의 이행과 관련하여 유엔군사령관의 지시에 응하고 필요시 전투부대를 지원하도록 규정하였다.³³⁾

한편 1988년 서울 올림픽 개최와 국력 신장 등의 대내외적 환경 변화로 국내에서는 평시작전통제권의 조기 환수문제가 공론화되었다. 1989년 8월 미국에서도 국방예산 감축을 위한 넌-워너(Nunn-Warner) 수정안이 통과되고 이에 근거하여 평시작전통제권 전환에 관한 내용을 담은 동아시아전략구상(East Asia Strategic Initiative: EASI)이 발표되면서 한미 양국 간에는 평시작전통제권 전환문제에 대한 협의가 본격화되었다.³⁴⁾ 그 결과 1992년 10월 7일~8일 개최된 제14차 한미군사위원회회의(Military Committee Meeting: MCM) 및 제24차 SCM에서 한미 양국은 “한국군에 대한 평시작전통제권을 늦어도 1994년 12월 31일까지 한국에 전환”하기로 하였으며,³⁵⁾ 그 이듬해인 1993년

(SCM), 양국 합참의장 간의 군사위원회(MC)로부터 전략지침(Strategic Guidance)과 전략지시(Strategic Directive)를 하달받아 작전통제권을 행사하게 되었다. 즉, NCMA는 SCM을 통해 MC에 전략지침을 하달하고, MC는 연합사에 전략지시와 작전지침을 하달함으로써 연합사가 수행해야 할 임무와 과업을 부여하는 것이다.

31) 이상철, 『안보와 자주성의 딜레마: 비대칭 동맹이론과 한미동맹』(연경문화사, 2004), p. 210.

32) “한·미 연합군사령부 설치에 관한 교환각서”(1978.10.17.), 국방부, 『국방조약집(제1집)』(국방부 전사편찬위원회, 1981), pp. 548-549.

33) 이상철, *supra* note 31, pp. 213-214.

34) 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 60년사』(국방부, 2013), p. 275.

35) “제24차 한·미 연례안보협의회의의 공동성명서”(1992.10.8.), 국방부, 『국방조약집(제2집)』(국방부 전사편찬

11월 4일 제14차 MCM 및 제25차 SCM에서는 구체적 전환시기를 “1994년 12월 1일부로” 합의하였다.³⁶⁾ 이에 따라 1994년 10월 6일 제16차 MCM에서는 연합사에 「전략 지시(SD) 제2호」를 하달하였으며, 다음날 개최된 제26차 SCM에서 한미 양국은 기존의 TOR을 개정한 「군사위원회 및 한·미연합군사령부 관련 약정」에 서명하였다. 같은 해 11월 30일 「대한민국 외무부장관과 주한미국대사 간 교환각서」를 통해 TOR/SD #2에 법적 구속력을 부여하기로 합의하면서,³⁷⁾ 기존의 TOR/SD #1의 효력은 1994년 12월 1일부로 종료되었다. 이로써 1994년 12월 1일부로 평시작전통제권은 한국 합참으로 전환되었다. 다만 평시(정전시)에도 연합사령관이 전시 대비 연합임무와 계획 및 과업을 원활히 수행할 수 있도록 TOR/SD #2에서는 이른바 ‘연합권한위임사항’(Combined Delegated Authority: CODA)으로서 ▶ 전쟁억제, 방어 및 정전협정 준수를 위한 연합위기관리, ▶ 작전 계획 수립, ▶ 연합·합동교리발전, ▶ 연합정보관리, ▶ 연합·합동훈련 및 연습의 계획과 실시, ▶ C4I 상호운용성”이라는 6가지 분야에 대한 권한을 연합사령관에게 위임하였다.³⁸⁾

4. 소결: 유엔군사령부의 현행 임무와 법적 근거

〈표 1〉 유엔군사령부의 임무 변화

구분	창설('53.7.24)	정전('53.7.27)	연합사 창설('78.11.7)
임무	대한민국 방위	대한민국 방위	-
	전력제공	(전시) 전력제공	(전시) 전력제공
	-	정전체제 관리	정전체제 관리
법적 근거	- 유엔 안보리 및 총회 결의 - 작전지휘권 이양공한('50) - 애치슨-요시다 교환각서('51)	- 정전협정('53) - 워싱턴 선언('53) - 이승만-델레스 공동성명('53) - 한미상호방위조약('53) - 주일유엔군지위협정('54) - 한미합의의사록('54)	- TOR/SD #1('78) '78.10.7.자 교환각서 - TOR/SD #2('94) '94.11.30.자 교환각서 '18.10.31.자 SCM 4개 - 핵심 전략문서

* 음영표시: 현재도 유효

위원회, 1993), pp. 700-706.

36) “제25차 한·미 안보협의회의(SCM) 공동성명서 전문”, 국방부, 『국방백서 1994~1995』(국방부, 1994), pp. 261-264.

37) “외무부장관의 주한미국대사앞 제안각서”(1994.11.30.) 및 “주한미국대사의 외무부장관앞 회답각서”(94.11.30.)는 이 같은 교환각서와 1994년 10월 7일자 「관련약정」이 “양국 정부간의 합의를 구성”(shall constitute an agreement between our two Government)함을 명시하였다. 국방부, 『국방조약집(제3집)』(국방부 전사편찬위원회, 1997), pp. 598-601.

38) 합동참모본부, *supra* note 11, p. 313.

이상에서 살펴본 유엔군사령부의 임무 변화는 시기적으로 위의 <표 1>과 같이 정리할 수 있다. 결국 현재 유엔군사령부의 임무는 ‘전시 전력제공’과 ‘정전체제 관리’가 핵심을 이룬다고 할 수 있다. 그동안 유엔군사령부의 임무를 결정지었던 법적 근거들을 종합적으로 검토할 때 현재 유엔군사령부의 임무는 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 유엔군사령부가 한국전쟁 관련 안보리 결의를 통해 부여받았던 ‘대한민국 방위’라는 본연의 임무는 1978년 한미연합사로 이양되었다. 현재는 1954년의 「한미합의의사록」에 기초한 후속합의, 즉 TOR/SD #2와 1994년 10월 30일자 교환각서에 따라 한미연합사령관이 한국군에 대한 전시작전통제권을 행사한다. 이에 따라 평시 상태인 방어준비태세³⁹⁾ 4단계(DEFCON-IV)가 한미 NCMA의 결정에 따라 3단계(DEFCON-III)로 격상되면 대부분의 지정된 한국군 부대에 대한 작전통제권이 한국군 합참의장에서 한미연합사령관으로 이전된다. 2018년 10월 31일 제50차 SCM에서 한미 양국이 “현재의 연합군사령부 구조를 지속 유지하기로 하고, 미래 연합군사령부에서는 한국군 4성장성이 사령관을 맡고 미군 4성장성이 부사령관을 맡도록 한다는 공동의 공약”을 재확인함에 따라,⁴⁰⁾ 추후 전시작전통제권이 한국으로 전환되더라도 ‘대한민국 방위’ 임무는 미래연합사가 계속해서 유지하게 되었다.

둘째, 대한민국 방위 임무는 한미연합사로 이양되었으나 유엔군사령부는 주일 유엔군사령부 후방기지를 통하여 한반도 유사시 전력을 제공하는 역할을 통해 대한민국 방위 임무를 뒷받침한다. 유엔군사령부는 한반도 유사시 1953년의 워싱턴 선언에 기초하여 제공되는 다국적 연합전력을 수용·전개·전방이동 및 통합하는 연합전시증원(Reception, Staging, Onward Movement and Integration: RSOI) 역할을 수행하게 된다. 이에 따라 1954년의 「주일유엔군지위협정」은 여전히 유엔군사령부 전력제공국들이 일본 정부의 사전 승인 없이 유엔군사령부 후방기지를 자유롭게 활용할 수 있는 근거가 되고 있다.

셋째, 유엔군사령부는 1953년 정전협정의 후속 합의사항을 포함한 제반 조항의 이행을 확인·감독하고 그 위반행위를 시정하는 정전체제 관리 임무를 수행한다. 2011년 5월 26일 개최된 상설 MCM에서 대한민국 합참의장과 유엔군사령관은 전시작전통제권 전환

39) 방어준비태세(Defense Readiness Condition: DEFCON)는 당면한 상황에 대처할 목적으로 부대를 일정한 준비태세로 유지시키는 것으로서 DEFCON-V부터 DEFCON-I에 이르기까지 총 5단계로 구분되며, 상황이 긴박하게 진전됨에 따라 높은 단계로 전환된다. 합동참모본부, *supra* note 11, p. 186. 유럽에서는 평시 DEFCON-V 단계를 유지하지만, 군사적 긴장상태에 있는 한반도는 DEFCON-IV 단계를 유지하고 있다.

40) “제50차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명”(2018.10.31.), 국방부, 『2018 국방백서』(국방부, 2018), pp. 276-280. 2018년 10월 31일 제50차 SCM에서 한미 양국은 전시작전통제권 전환 및 미래연합사 편성에 관한 4개의 핵심 전략문서에 서명하였다. 여기에는 ① 전시작전통제권 전환 이후 연합방위지침, ② 조건에 기초한 전작권 전환계획(Condition-based OPCON Transition Plan: COTP) 기본문 수정 1호, ③ 미래지휘구조 기록각서(Memorandum For Record: MFR) 개정안, ④ 대한민국 합동참모본부-유엔군사령부-한미연합군사령부 관계관련약정(TOR-R)이 포함되어 있다.

이전까지 “유엔군사령관의 정전관리 책임과 권한을 인정”하며 “정전협정을 지속적으로 이행하고 준수할 것”을 약속한 바 있으며,⁴¹⁾ 2018년 10월 31일 제50차 SCM에서 합의된 연합방위지침에서는 전시작전통제권 전환 이후에도 “유엔군사령부를 지속 유지하고 지원”할 것에 합의하였다.⁴²⁾ 한국군에 대한 작전통제권이 한미연합사로 이양되어 있는 현 시점에서 한미연합사와 유엔군사령부, 한국 합참간의 상호관계는 TOR/SD #2에 의해 규율되고 있다.⁴³⁾ 한편 유엔군사령관은 평시 정전체제 관리의 일환으로 한국군에 정전 교전규칙(Armistice Rules of Engagement: AROE) 준수를 요구할 수 있으며, 이를 통해 평시에도 한국군의 자위권 행사에 일정한 영향력을 행사함으로써 한반도 위기관리를 주도하려는 의도를 보이고 있다. 특히 현재는 한미연합사령관이 유엔군사령관을 겸직하고 있으므로, 연합사령관이 평시에 보유하는 연합권한위임사항(CODA), 그 중에서도 연합위기관리를 위한 별도의 합의각서 체결과 「유엔사/연합사 규정 525-4: 정전교전규칙」의 제정을 통하여 위기관리의 초기단계에서부터 일정한 영향력을 행사하고 있다.

Ⅲ. 전시작전통제권 전환에 따른 유엔군사령부의 역할변화

1. 유엔군사령부의 존속과 역할변화

냉전종식으로 인한 대내외 안보상황 변화를 계기로 1994년 한국군으로 평시작전통제권이 전환되면서, 2000년대부터 본격적으로 전시작전통제권 전환 논의가 이루어지기 시작하였다. 급기야 2007년 2월 24일에 한·미 간에 열린 국방장관 회담에서 전시작전통제권 전환과 한미연합사 해체 결정이 이루어지면서, 전시작전통제권 전환으로 한미연합사가 해체되면 유엔군사령부의 권한 불일치 문제 및 전시작전통제권 행사 가능 여부 등에 관한 법리적 공방이 이어졌다.⁴⁴⁾ 2018년 4월 27일에는 판문점에서 남북정상회담을 개최하고,

41) “정전관리책임에 관한 대한민국 합동참모본부와 유엔군사령부간의 기록각서”(2011.10.24.), 국방부, 『국방 조약집(제9집)』(국방부 전사편찬위원회, 2013), pp. 824-826.

42) “전시작전통제권 전환 이후 연합방위지침”(2018.10.31.), 국방부, 『2018 국방백서』(국방부, 2018), pp. 283-284.

43) 2018년 10월 31일 서명된 4개의 핵심 전략문서 가운데 하나인 TOR-R은 TOR/SD #2와 함께 유엔군사령부-한미연합사-대한민국 합참 간의 관계를 규율하는 법적 근거로 작용하고 있다. 추후 전시작전통제권 전환 이후에는 TOR/SD #3로 대체될 예정이며, 그 세부내용에 대해서는 현재 한미간에 협의가 진행되고 있다.

44) 이에 대한 상세한 논의는 김동욱, “주한 유엔군사령부의 법적 지위와 전시작전통제권 전환”, 군사, 제71호 (2009), pp. 254-258; 노동영, “한국문제에서 유엔사의 지위와 역할”, 국방연구, 제60권 4호(2017), pp.

뒤이어 싱가포르에서 제1차 북미정상회담 개최에 따른 공동성명이 발표되면서, 종전선언 내지 평화협정 체결로 정전협정이 대체되면 유엔군사령부는 해체되어야 하는지의 문제가 제기되기도 하였다.⁴⁵⁾

결국 2018년 제50차 SCM을 통해 합의된 연합방위지침에서는 전시작전통제권 전환에도 불구하고 한미 국방부가 유엔군사령부를 지속 유지하고 지원한다고 명시함으로써 기본적으로는 유엔군사령부가 계속 존속한다는 데에 합의하였다.⁴⁶⁾ 그러나 한미합의의 의사록은 유엔군사령부의 정전관리 역할 수행을 보장하기 위해 한미연합사령관이 유엔군사령관을 겸직하도록 하고 있었다. 특히 TOR/SD #2는 연합사령관에게 연합권한위임사항(CODA)을 기초로 정전관리를 위한 연합위기관리 권한을 부여하였다. 그런데 추후 전시작전통제권 전환을 통해 유엔군사령관과 연합사령관의 겸직이 해제되면 여전히 정전체제 관리 임무를 부여받은 유엔군사령부가 그에 수반되는 권한을 실질적으로 행사할 수 없게 되는 문제가 발생한다. 이에 따라 연합사의 연합권한위임사항(CODA) 조정은 물론 TOR/SD #3 합의를 통해 유엔군사령부의 역할을 새롭게 조정해야 하는 문제가 불가피하게 되었다. 이와 관련하여 한미간에 이견사항이 존재하는 부분은 무엇인지, 정전체제의 원활한 이행과 향후 도래할 평화체제를 포함한 장기적 관점에서 국익에 부합하는 발전 방향을 모색할 필요성이 제기된다. 이와 관련해서는 최근 이슈화되고 있는 유엔사 재활성화 문제와 미래연합사와의 상호관계에 관한 문제를 중심으로 별도로 항을 변경하여 논하기로 한다.

2. 유엔군사령부 재활성화

가. 유엔군사령부 재활성화의 배경과 내용

미 합참은 1983년 1월 19일 「유엔군사령관을 위한 관련약정」을 제정하여 “가용하다면 제3국군을 유엔사 구성군사에 예속시키고 필요시 해당 미군부대에 배속”할 것(제4항 (d))과 “전쟁이 재발할 경우 유엔사 및 연합사는 별개의 법적·군사적 체제로 유지하면서 유엔사 부대를 운용”할 것(제4항 (e))을 유엔군사령부의 주요 기능 가운데 하나로 명시하는 한편,⁴⁷⁾ 1998년 2월 27일에는 「유엔군사령부 일반명령 제1호」(UNC General Orders

59-61 참조.

45) 한반도 종전선언과 평화협정 추진과정과 그 법적 의미에 관해서는 도경옥, “종전선언과 평화협정 2단계 구상의 의미와 과제”, 통일정책연구, 제28권 1호(2019), pp. 27-50 참조.

46) “전시작전통제권 전환 이후 연합방위지침”(2018.10.31.), 국방부, 『2018 국방백서』(국방부, 2018), p. 283.

No.1)를 통하여 유엔군사령부 예하에 각 구성군사령관들을 임명하여 유엔사 회원국 부대의 수용과 통합 임무를 부여함으로써 유엔군사령부의 독립적인 운용을 가능케 하였다.⁴⁸⁾ 2003년에는 럼스펠드(Donald H. Rumsfeld) 미 국방장관이 유엔군사령관(한미연합사령관 겸직)에게 유엔군사령부 회원국 이외에도 더 많은 국가들이 참여하는 다국적군으로 발전할 수 있도록 증원병력을 전개하는 ‘병력 제공자’(force provider)로서의 기능을 보장하도록 지시하면서, 2008년 유엔군사령부는 미 중부사를 참조하여 ‘다국적 협조본부’(Multi-National Coordination Center: MNCC)를 편성·운용하게 되었다.⁴⁹⁾ 2013년 스캐파로티(Curtis Scaparrotti) 사령관이 취임한 이후에는 2014년부터 유엔군사령부 ‘재활성화’(revitalization)를 핵심과업으로 선정하여 그 기능 강화작업을 본격화하였으며, 유엔사 측에서는 그 결과 2018년에 “유엔사 재활성화 작업이 완료됐다”고 밝히기도 하였다.⁵⁰⁾

종래 유엔군사령부 보직은 대부분 한미연합사 및 주한미군사 구성원들이 겸직하여 왔다. 2004년 유엔군사령관 명의의 각서 「유엔군사령부 참모편성」(Designation of United Nations Command (UNC) Staff)에서도 “유엔사 참모로 지정된 인원들은 연합사 참모부에서 수행하는 동일한 영역의 참모로서 임무를 수행해야 한다”고 명시하고 있었다.⁵¹⁾ 2014년 유엔군사령부 재활성화 작업이 본격화되면서 나타난 가장 두드러진 변화는 종래 한미연합사 및 주한미군사 요원들이 겸직하던 유엔군사령부 참모요원 보직이 축소되고 단독 직위로 임명되면서, 유엔군사령부가 독자적 역할을 확대·강화하기 시작하였다는 것이다. 이는 주한미군 이전사업으로 유엔군 및 주한미군 사령부가 서울 용산에서 평택의 캠프 험프리스(Camp Humphreys)로 이전함에 따라 한미연합사와는 별개의 독립참모부로 운용할 필요성이 제기됨에 따른 것이었다. 그 결과 아래 <표 2>와 같이 기존에 겸직으로 보직되던 유엔군사령부 부사령관과 참모장, 부참모장 직위는 모두 단독 직위로 변경되었다.⁵²⁾

47) Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Memorandum for Commander, United Nations Command, “Terms of Reference for the Commander in Chief, United Nations Command (CINCUNC) (u)”(19 January 1983), para.4.

48) United Nations Command Order, “United Nations Command General Orders No.1”(27 February 1998).

49) 정경영, “유엔사의 기능강화 추세와 전작권 전환 이후 역할”, 『EAI 논평』(2019), p. 2.

50) 뉴데일리, “유엔사, 北 완전 비핵화 때까지 한국에 남을 것”(2019.4.19.자.); 손한별, “한반도 평화체제와 유엔사의 역할 대안: 유지, 확대, 이전, 전환, 해체”, 한국의 미래 안보 전략 (2019 KAIS·ISA/IDSS 공동 하계학술대회 자료집, 2019.7.4.), p. 64.

51) Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Memorandum for Commander, United Nations Command, “Designation of United Nations Command (UNC) Staff”(17 April 2004), para.2.

52) 2018년 제50차 SCM을 통해 합의된 연합방위지침에서 “대한민국의 국가통수기구인 한국군 4성 장성을 연합군사령관으로 임명하며, 미합중국의 국가통수기구인 미군 4성 장성을 연합군 부사령관으로 임명한다”고 명시함에 따라, 전작권전통제권 전환 이후 주한미군사령관은 유엔군사령관만을 겸직하게 될 것이다.

〈표 2〉 유엔군사령부 지휘부 구성

구분	기존	변경
사령관	검직(한미연합군사령관/주한미군사령관)	-
부사령관	검직(7공군사령관/연합사 공군구성군사령관)	단독(전력제공국 중장)
참모장	검직(연합사·주한미군사 참모장/미8군사령관)	단독(미군 소장) * 군정위 미국대표 검직
부참모장	검직(군정위 미국대표)	단독(군무원)

한편 1978년 한미연합사 창설 이후부터 유엔군사령부 참모요원 편제는 점진적으로 증원되어 왔는데, 유엔군사령부 재활성화에 따른 참모편성 최신화 논의에 따라 2015년 7월부터 2016년 2월 사이에 한·미 양국은 기존 편제에서 증원된 참모편성(안)을 검토한 바 있으나 현재까지 큰 진전은 없는 것으로 보인다. 아울러 2019년 1월에는 미국이 신규 유엔사 본부편제(“유엔사 1.5”(UNC 1.5))를 바탕으로 평시 직위 99개 중에서 20%에 해당하는 20개 직위를 한국군이 임명해줄 것을 한국 국방부에 공식 요청한 바 있으나, 아직 한국측은 이를 수용하지 않고 있는 것으로 확인된다.

2018년 유엔사 재활성화 작업이 완료되었다는 유엔군사령부 측의 공식입장에도 불구하고, 구체적으로 유엔사 재활성화의 내용이 무엇인지는 구체적으로 제시된 사실이 없다. 다만, 2014년 7월 28일 스캐파로티 유엔군사령관이 최윤희 한국 합참의장에게 보낸 “유엔군사령부 재활성화”(Revitalizing United Nations Command)라는 제목의 서한에서 유엔군사령관의 비전을 제시하면서 간접적으로 그 내용을 언급한 바 있다. 여기서 유엔군사령관은 “재활성화된 유엔군사령부는 한반도의 안보와 안정을 위한 다국적 촉진자(enabler)로서 그 능력을 확장시킬 것”임을 강조한 연후에, “유엔군사령부는 대한민국 방어를 위해 다국적 작전을 수행함으로써 지속적으로 정전을 유지하는 동시에 적대행위를 적극적으로 억제하고, 확전을 방지하며, 위기에 효과적으로 대응할 것”이라고 밝힘으로써 지원역할을 강조하였다.⁵³⁾

미국측은 유엔군사령부 재활성화가 기존의 임무나 기능을 확대하고자 하는 것은 아니며, 유엔군사령부의 기능 강화를 통해 그 본연의 임무를 충실히 수행할 수 있도록 ‘정상화’하는 과정이라고 설명한다. 그러나 전시작전통제권 전환 이후에도 미국이 한반도 주도권을 장악하려는 의도가 있는 것 아니냐는 우려가 언론을 통해 끊임없이 제기되고 있다.⁵⁴⁾ 일각에서는 1983년 미 합참이 제정한 「유엔군사령관을 위한 관련약정」에서 연합사와

53) “Revitalizing the United Nations Command (UNC)”(28 July 2014), para.3.

54) 한국일보, “전작권 전환 후에도 ... 美, 유엔사 통해 한반도 주도권 장악 의도”(2019.10.30.자.).

유엔사를 별개의 법적·군사적 체제로 유지하면서 유엔사 부대를 운용하겠다는 내용을 담은 것을 언급하면서, 유엔사는 이미 전력 공급자로서의 기능에 머물지 않고 연합사와 별도로 작전 운용부대로서의 역할을 하겠다는 의사를 표명한 것으로 해석하기도 한다. 이에 따르면 미군은 유엔군사령부를 합참 직속의 지역사령부로 인식할 가능성이 있다는 것이다.⁵⁵⁾

나. 유엔군사령부 전력제공국 확대시 한국의 동의 문제

1950년 6월 25일의 안보리 결의 제82호는 북한군의 무력공격이 평화의 파괴에 해당한다고 결정하였고, 뒤이어 6월 27일 채택된 안보리 결의 제83호는 유엔 회원국들에게 대한민국 지역에서 무력공격을 격퇴하고 국제평화와 안전을 회복하기 위해 필요한 원조를 제공할 것을 권고한 바 있었다. 결의 제84호에서는 기존의 결의 제82호와 제83호를 언급하면서 이에 의거하여 제공되는 회원국들의 병력과 기타 지원을 “미국 주도 하의”(under the United States) 통합사령부가 이용할 수 있도록 하였을 뿐 아니라, 그 군대의 사령관을 임명할 권한까지도 미국에게 위임하였다. 따라서 “유엔사 재활성화”의 의미가 일각에서 우려하듯이 기존 임무를 벗어나 그 범위를 확대하려는 것이 아니라 기존의 임무 범위 내에서 유엔군사령부가 그 기능을 강화하고자 하는 것이라면, 그와 같은 한도 내에서는 안보리 결의 제84호를 근거로 하여 법적으로도 얼마든지 허용된다고 볼 수 있을 것이다. 안보리 결의 제84호는 이미 휴전협정의 체결로 그 효력을 상실한 것으로 보아야 한다는 견해가 있으나,⁵⁶⁾ 동 결의에서 명시된 “무력공격을 격퇴하고 국제평화와 안전을 회복”할 임무는 물론 일련의 총회 결의의 본질적 목표로 제시된 “통일되고 독립적이며 민주적인 한국정부의 수립”이 여전히 미완의 과제로 남아있다는 점을 고려할 때 이들 결의는 여전히 유효하다고 보는 것이 타당하다. 이에 비추어볼 때, 유엔사 재활성화의 직접적인 법적 근거는 안보리 결의 제84호라고 할 수 있으며, 그 외에 1950년 10월 7일 채택된 유엔 총회 결의 제376(V)호, 1953년 7월 27일 유엔 참전국 16개국의 워싱턴 선언 등은 이를 보완하는 간접적 근거로 기능한다고 볼 수 있을 것이다.⁵⁷⁾

안보리 결의 제84호에 근거하여 유엔사 재활성화 자체가 법적으로는 허용될 수 있다고

55) 손경호 외, “안보정세 변화에 따른 한미동맹의 재정립”, 『국방정책 및 군사전략』, 제5권 2호(2019). 국방대 국가안전보장문제연구소 안보연구시리즈, p. 124.

56) 오혜란, “한반도 평화체제 구축과 한미동맹의 장래: 주한미군 철수는 가능한가?”, 『내일을 여는 역사』, 통권 제77호(2019), pp. 98-100.

57) 이와 달리 1953년 7월 27일의 워싱턴 선언을 유엔사 재활성화의 가장 직접적인 근거로 보면서, 보충적 근거로서 안보리 결의 제84호, 총회 결의 제376(V)호 이외에 북한 핵무장 규탄 및 대북 제재에 관한 일련의 안보리 결의들까지 폭넓게 해석하는 견해도 있다. 제성호, *supra* note 14, pp. 17-18.

하더라도, 그 일환으로 유엔사 전력제공국을 확대하는 것은 어느 범위까지 가능한 것인가? 논란의 시작은 2019년 7월 미국이 유엔사 전력제공국을 독일과 일본 등으로까지 확대시키려는 움직임에 대한 비판 여론이 일면서 시작되었다. 미국은 한국측과 협의 없이 독일에 유엔사 연락장교 파견을 요청했다가 한국 정부의 항의로 철회된 것으로 알려졌으며,⁵⁸⁾ 주한미군이 발간한 「2019 전략 다이제스트」에서 “유엔사는 위기시 필요한 일본과의 지원 및 전력 협력을 지속할 것”이라는 문구가 포함되면서 일본을 전력제공국에 참여시키려는 의도가 있는 것 아니냐는 의혹이 발생한 것이다.⁵⁹⁾

美 합참의장 지시(instruction) 2015.01 「유엔군사령부 전력제공을 위한 절차」(Procedures to Make Forces Available to the United Nations Command)에서 한국과 미국을 제외한 현재의 유엔사 전력제공국 목록을 열거하면서 “신규 유엔사 전력제공국 지정에는 반드시 美 국무부와 대한민국 간 협이가 선행되어야 한다”고 명시한 점을 고려할 때,⁶⁰⁾ 현 시점에서 유엔군사령부가 전력제공국을 확대하기 위해서는 절차적으로 한국의 동의가 필수적으로 요구된다고 보아야 할 것이다. 물론 美 합참의장 지시는 미국측의 일방적 결정에 따라 추후 얼마든지 변경될 수 있으므로 한국과의 협의 절차가 법적으로 보장되었다고 보기는 어렵다. 사실 일각에서 적절히 지적된 바 있듯이, 유엔군사령부의 창설과 조직은 안보리 결의 제84호에 따라 미국에게 위임되어 있으므로 “적어도 법적으로는” 전력제공국 확대 권한이 전적으로 미국에 속한다고 할 수 있다. 이는 미국이 반드시 한국과 협의할 법적인 의무는 없으며, 결국 협의의 주도성도 미국에게 있음을 의미하는 것이다.⁶¹⁾ 구체적인 논의 맥락은 다소 차이가 있지만, 한국전쟁 참전국들과의 협의가 법적 의무인지 아니면 단순 예양에 불과한지에 관한 美 상원 청문회 질의에 대해서도 당시 미 국무장관이었던 애치슨은 긴밀한 협의만을 강조함으로써 유엔이나 참전국들과의 협의가 법적 의무는 아니라는 인식을 보여주었다.⁶²⁾ 물론 유엔군사령부의 활동은 소재국인 한국 정부의 명시적이고 유효한 동의를 전제로 하는 것이지만, 전력제공국 확대 문제로 유엔사의 군사적 지원에 대한 애초의 동의⁶³⁾를 문제 삼을 경우에는 한미동맹은 물론 유엔군사령부의 존재

58) 한국일보, “美, 한국 몰래 유엔사 독일장교 파견 시도했다”(2019.7.11.자).

59) 조선일보, “‘新 나토’ 구상하는 美, 독일 이어 일본까지 유엔사 참여시킬 움직임”(2019.7.12.자).

60) Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction, “Procedures to Make Forces Available to the United Nations Command”, CJCSI 2015.01 (1 April 2019), para.5(c).

61) 제성호, *supra* note 14, pp. 19-21.

62) United States Senate, *Military Situation in the Far East: Hearings before the Committee on Armed Services and the Committee on Foreign Relations*, Part.3 (United States Government Printing Office, 1951), pp. 1940, 2076-2077..

63) 한국전쟁 직후인 1950년 6월 26일 대한민국 국회는 유엔과 미국 의회 및 대통령에게 보내는 메시지를 채택하여 “국가적 위기”를 맞아 “세계평화에 대한 파괴행위”를 막기 위한 효과적이고 시의적절한 지원을 호소하였으며, 다음날 이승만 대통령 역시 맥아더 극동군사령관에게 공식적인 원조를 요청한 바 있다. 박명림, 『한국 1950: 전쟁과 평화』(나남출판, 2003), p. 155.

논란으로 연결될 수 있는 만큼 이 문제에 대해서는 보다 신중한 접근이 필요하다고 생각된다. 따라서 한국으로서는 현재 미 합참의장 지시를 통해 명시된 한국과의 협의가 필수적임을 적극 설득함으로써, 협의절차를 제도화하는 방안을 강구해 나가는 것이 바람직할 것이다.

다. 유엔군사령부 내 한국의 지위와 역할 문제

한국전쟁 당시 일련의 안보리 결의에 기초하여 대한민국에 전력을 제공한 국가들은 전투파병 16개국, 의료지원 6개국이었으나, 정전협정 체결에 따라 병력들이 점차 철수하면서 그동안 다소간의 변화가 있었다. 최근에는 이들 국가들을 ‘전력제공국’(sending states)이라고 부르는 것이 일반적이지만, ‘공여국’(contributing nations) 또는 ‘회원국’(member states)이라는 용어가 구분 없이 함께 사용되기도 한다. 그러나 미국과 한국은 ‘전력제공국’과 ‘회원국’이라는 용어의 의미를 상이하게 이해하고 있어 유엔군사령부 내에서 한국의 구체적 지위가 무엇인지에 대해서도 의견이 일치되지 않고 있는 실정이다.

미국은 기본적으로 ‘전력제공국’이라는 용어를 유엔사 ‘회원국’과 동일한 의미로 사용하고 있다. 전력제공국이라는 용어가 처음 사용된 것은 1954년의 「주일유엔군지위협정」 제1조 (c)항으로,⁶⁴⁾ 유엔사측은 이에 준하여 지원을 “제공하였거나 제공할 수 있는 국가”(has sent or may hereafter send)라는 의미로 사용하고 있다.⁶⁵⁾ 나아가 2019년 4월 1일 제정된 미 합참의장 지시 2015.01 「유엔군사령부 전력제공을 위한 절차」 별첨(Enclosure) A에서는 전력제공국 16개국을 열거하면서 그 목록에서 미국과 한국을 제외하고 있으나,⁶⁶⁾ 이는 미국이 통합사령부 창설국이고 한국은 수용국으로서 당연히 전력제공국에 포함된다는 시각이 전제된 것이라 할 수 있다.⁶⁷⁾ 이와 같은 이해에 기초하여 유엔군사령부는 각종 공식행사에서 유엔사 회원국에 한국이 포함되어 그 회원국은 총 18개국이라고 명기하고 있으며, 주한미군이 발간한 「2019 전략 다이제스트」에서도 유엔군사령부가 한국을 포함한 “18개 국가로 구성”되어 있다고 밝힌 바 있다.⁶⁸⁾

64) “Agreement Regarding the Status of the United Nations Forces in Japan”(19 February, 1954), art.1(c).

65) Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction, “Procedures to Make Forces Available to the United Nations Command”, CJCSI 2015.01 (1 April 2019), para.4(c); Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Memorandum for Commander, United Nations Command, “United Nations Command Terms of Reference and Strategic Guidance”, CM-0165-18 (10 June 2018), para.3(a).

66) Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction, “Procedures to Make Forces Available to the United Nations Command”, CJCSI 2015.01 (1 April 2019), Enclosure A(List of United Nations Sending States).

67) Shawn P. Creamer, “The United Nations Command and the Sending States”, *International Journal of Korean Studies*, Vol.21, No.2, 2017, p. 7.

이와 달리 한국은 유엔군사령부와의 관계에 있어서 한국을 ‘회원국’에 포함하는 것은 적절치 않으며, 한반도 유사시 지원되는 전력을 운용하는 전쟁수행 당사자로서 ‘접수국’ 내지 ‘수용국’에 해당할 뿐이라는 입장을 보이고 있다.⁶⁹⁾ 2019년 7월 11일 정례브리핑에서 국방부 부대변인은 ‘전력제공국’이란 “1950년 채택된 유엔 안보리 결의 제83호, 84호에 따라 유엔사에 전력을 제공한 국가 중 워싱턴 선언을 통해 한반도 전쟁 재발 시 재참전을 결의한 전투부대 파견 16개국”이라고 밝힘으로써,⁷⁰⁾ 그 목록에서 한국을 제외하였을 뿐 아니라 세부내용에 있어서도 유엔군사령부와는 명확한 차이를 보이고 있다. 한국은 처음부터 유엔사 참여국이 아닌 피지원국에 불과했고 현재도 잠재적 피지원국으로서 “수용국”에 해당한다고 보는 견해도 이와 이해를 같이 하는 것이다.⁷¹⁾

그러나 한국이 안보리 결의 제84호에 따라 창설된 통합사령부를 통해 전력을 지원받은 ‘수용국’에 해당하는 것과 별개로, 한국 역시 유엔군사령관에게 작전지휘권을 이양함으로써 전투부대를 제공한 것 또한 엄연한 사실이므로 ‘전력제공국’으로서의 성격도 가지고 있음을 부인하기는 어렵다고 생각된다. ‘전력제공국’(sending state)이라는 용어가 사용되기 전까지만 하더라도 “유엔군”(United Nations Forces)이라는 표현이 일반적이었음을 고려하면,⁷²⁾ 한국은 유엔사에 전투부대를 제공한 국가로서 전력제공국에 해당한다고 보는 것이 합리적이다.⁷³⁾ 안보리로 제출되는 유엔사 정례보고서에서는 1991년 북한이 한국군 장성의 군정위 수석대표 임명에 반발하면서 제시했던 “한국군은 정전협정의 서명자도 아니고 유엔군사령부의 회원국도 아니다”는 논리를 반박하는 내용이 매 보고서마다 자주 언급되는데, 예컨대 2000년에 제출된 보고서에서는 유엔군사령관이 16개 유엔 회원국과 한국을 대표하여 정전협정에 서명하였음을 들어 북한측 주장에 오류가 있음을 지적하고 있다.⁷⁴⁾ 이는 곧 한국 역시 전력제공국에 포함되는 것으로 보아야 함을 시사하는 것이기도 하다. 한국을 전력제공국으로 볼 수 없다는 주장의 근거로 한국전쟁 당시 한국이 유엔 회원국이 아니었음이 지적될 수도 있을 것이나, 당시 이탈리아 역시 유엔 회원국이 아니었음에도 불구하고 유엔군사령부에 의료지원을 제공했다는 사실에

68) 『주한미군 2019 전략 다이제스트』(유엔군사령부·한미연합군사령부·주한미군사령부, 2019), p. 56.

69) 장광현 외, “한반도 유사시 유엔사(UNC)의 전력 창출에 관한 연구: 현대전쟁을 통해 본 미국 주도의 다국적군 참여 배경을 중심으로”, 『국방연구』, 제60권 4호(2017), p. 109.

70) 연합뉴스, “국방부 “日, 6·25참전국 아냐…유엔사 전력제공국 활동안돼””(2019.7.11.자).

71) 제성호, *supra* note 14, p. 20.

72) Shawn P. Creamer, *supra* note 67, p. 28, n.19.

73) 일각에서는 1953년 1월 6일 유엔사령관이 유엔사무총장에게 제출한 보고서에서 유엔사에 전투부대를 제공한 국가로 한국을 명시하고 있다는 사실에 근거하여 한국 역시 진정한 의미의 유엔사 전력제공국에 포함된다고 보기도 한다. 이기범, “유엔사의 법적 지위와 존속·해체 문제”, 『서울국제법연구』, 제26권 2호(2019), p. 86.

74) UN Doc. S/2000/1070 (7 November 2000), paras.17-18.

유의할 필요가 있다. 생각건대, 유엔사 재활성화와 연계하여 한국의 적극적 역할 모색이 요구되는 현 시점에서 한국이 전력제공국 내지 회원국의 지위를 부정함으로써 얻을 수 있는 실익이 그리 많지 않다고 생각된다. 한국이 회원국의 지위를 부정할 경우 유엔군사령부에 요구할 수 있는 협의는 오로지 접수국 내지 수용국의 입장에서 소극적인 범위에 머무를 수밖에 없을 것이다. 그러나 오히려 전력제공국 내지 회원국으로서의 지위를 내세운다면 적극적인 협의를 요구할 명분이 생길 뿐 아니라, 의사결정 과정에 적극적 영향력 행사가 가능한 직원들을 맡을 수 있도록 편제조정을 요구하는 것도 자연스러운 것이다. 따라서 한반도 주변국들과의 관계 등 상반되는 이해관계들을 종합적으로 고려할 필요는 있지만, 현 시점에서는 유엔군사령부 내에서 한국이 적극적 역할을 담당할 수 있는 방안이 무엇인지를 고민하는 것이 보다 바람직한 방향이라고 생각된다.

3. 유엔군사령부와 미래연합사 간의 상호관계

유엔군사령부 재활성화는 유엔사가 전력제공국들을 통합하여 별개의 전투사령부 역할을 할 가능성이 있다는 우려와 연결된다. 2006년 7월 13일 국회 안보포럼 주최 강연에서 버웰 벨(Burwell Bell) 당시 한미연합사령관은 “한국과 미국이 각각 ‘독립적인 전시사령부’(independent wartime command)를 구성”함으로써 2개의 사령부로 운용하는 이원화 체제 방안을 검토 중이라고 언급한 바 있으며,⁷⁵⁾ 이듬해 1월 외신기자클럽 초청 연설에서는 유엔군사령부의 전쟁지원사령부로서의 역할을 강조하면서 “유엔군사령관은 모든 유엔 지원전력에 대한 작전지휘권을 보유할 것”이라고 밝히기도 하였다.⁷⁶⁾ 미군측 관계자들은 1998년 2월 27일 하달된 「유엔군사령부 일반명령 제1호」(UNC General Orders No.1)에서 유엔군사령부 예하에 각 구성군사령관을 임명하고 이들에게 그 회원국의 전력을 수용하여 유엔군사령부에 통합하는 것을 촉진하는 임무를 부여하고 있다는 점⁷⁷⁾과 1983년 1월 19일 미 합참이 제정한 「유엔군사령관을 위한 관련약정」(Terms of Reference for the Commander in Chief, United Nations Command)에서 “유엔군사령부로 예속된 모든 부대에 대하여 작전통제권을 행사”하는 기능이 부여된 사실은 유엔군사령부에게 이미 독립적인 작전통제권이 부여되어 있다는 논리의 근거로 제시되기도 한다. 심지어 「유엔군사령관을 위한 관련약정」 제4항 (e)호에서는 유엔군사령부의 기능과 관련하여 “전쟁이 재발할 경우 유엔군사령부 및 한미연합사령부는 별개의 법적·군사적 체제로 유지하면서

75) 한겨레, “벨 “한미 연합사 해체 뒤 2개의 전시사령부로””(2006.7.13.자.).

76) 한겨레, “유엔사 전쟁지원조직 기능은 존속 필요”(2007.1.18.자.).

77) United Nations Command Order, “United Nations Command General Orders No.1”(27 February 1998).

유엔군사령부 부대를 운용한다”고 명시하고 있기도 하다.⁷⁸⁾

물론 대한민국 국방부는 한반도 유사시 유엔군사령부의 역할이 전력제공국을 통합하여 미래연합사를 지원하는 것에 한정된다고 하면서, 미래연합사의 단일지휘체계 아래 작전을 수행하는 방향으로 유엔군사령부와의 관계 설정을 모색하고 있다.⁷⁹⁾ 2018년에 발간된 국방백서에서도 “전시작전통제권이 전환되면 한국군 연합사령관이 유사시 미국의 증원 전력을 포함한 대규모의 한미연합군을 지휘하여 전쟁을 승리로 이끌어야 한다”는 계획을 밝히고 있다.⁸⁰⁾ 2019년 10월 17일 로버트 에이브럼스(Robert Abrams) 사령관이 유사시 유엔군사령부의 역할은 전력 제공국들의 “협조본부”임을 강조하고 나선 것은 유엔군사령부의 전투사령부화에 대한 국내 여론의 우려를 의식한 결과로 보인다. 그는 여기서 유엔군사령부의 역할이 “유엔사 전력제공국들의 전력을 수용해 연합사로 통합하는 데까지 협조하고 조율하는 본부 역할”에 있음을 거듭 강조하였다.⁸¹⁾

그럼에도 불구하고 2018년 제50차 SCM에서 전시작전통제권 전환 이후 한국군 장성이 사령관직을 수행하는 연합사 체제에 합의하면서, 유엔군사령부가 지원사령부 역할에 국한될 것이라는 표현이 직접 명시된 것은 아니라는 점에서 여전히 논란의 소지는 남아 있다고 생각된다. 연합방위지침에서 한미 국방부가 “유엔군사령부를 지속 유지하고 지원하며, 한국 합참, 연합군사령부, 주한미군사령부, 유엔군사령부 간의 상호관계를 발전시킨다”는 문구를 명시한 것만 고려하면, 전시작전통제권 전환 이후 미국이 취할 수 있는 유엔군사령부의 역할 대안 범위는 여전히 광범위하다고 볼 수 있다. 결국 이 문제는 후술하게 될 전시 유엔군사령부와 미래연합사, 한국 합참 및 주한미군사령부 간의 지휘관계와 결부지어 해결을 요하는 문제라 할 수 있다. 따라서 한미 간에 지휘관계에 관한 문제에 명확히 합의가 이루어져야 하겠지만, 그 과정에서는 유엔군사령부가 후방기지를 통해 회원국이 제공하는 연합전력과 자산을 수용하여 한반도로 그 전개를 지원하는 절차에

78) Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Memorandum for Commander, United Nations Command, “Terms of Reference for the Commander in Chief, United Nations Command (CINCUNC) (u)” (19 January 1983), paras. 4. Functions, (a), (e). 다만, 1983년 1월 19일 하달된 「유엔군사령관을 위한 관련약정」을 대체파기하면서, 2018년 6월 10일 미국 합참에서 하달된 「유엔군사령부 관련약정 및 전략지침(United Nations Command Terms of Reference and Strategic Guidance)」(2018.6.10.)은 유엔군사령부의 기능과 관련하여 “유엔군사령부를 미국 행정부 예하의 별개의 법적·군사적 체제로서 유지한다”, “한반도 적대행위가 재개될 경우 … 한미동맹의 전투작전을 지원하기 위해 예측부대를 운용한다”와 같은 정제된 표현을 사용하고 있다. Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Memorandum for Commander, United Nations Command, “United Nations Command Terms of Reference and Strategic Guidance”, CM-0165-18 (10 June 2018), paras.5(a), (g)(3).

79) 이용민, “전작권 전환 후 미래연합사 편성방향 고찰: 제50차 한미안보협의회의(SCM) 합의안을 중심으로”, 『이슈브리핑』, 2018-32호 (2018), p. 6.

80) 국방부, 『2018 국방백서』(국방부, 2018), p. 134.

81) 국민일보, “유엔군사령관 “유엔사→작전사령부, 비밀계획 없다”(2019.10.17.자.).

있어서 일시적인 작전통제가 어느 정도는 불가피하다는 점 또한 특별히 고려될 필요가 있을 것이다.

유엔군사령부가 전력제공국들을 통합하여 미래연합사와 별도로 독립적인 전투사령부 역할을 할 가능성에 대한 논란은 별론으로 하더라도, 유엔군사령부가 정전체제 관리 임무를 내세워 미래연합사를 통제함으로써 사실상 한국군으로의 전시작전통제권 환수를 무의미하게 할 가능성에 대해서도 우려가 표출되고 있다. 2019년 8월 한미연합연습 당시 사상 처음으로 미래연합사 편제를 적용하여 한국군 4성 장군(당시 한미연합사 부사령관)이 사령관을, 미국군 4성 장군(당시 한미연합사령관 겸 유엔군사령관)이 부사령관을 맡아 진행되었다는 것은 익히 잘 알려진 사실이다. 그런데 당시 전시작전통제권 전환을 위한 기본운용능력(IOC)⁸²⁾을 검증하는 과정에서 미래연합사 부사령관을 맡은 에이브럼스 사령관이 “유엔군사령관 자격으로” 지휘권을 행사하겠다고 주장했던 것으로 알려지면서 과연 한국군 4성 장군이 사령관직을 맡는 미래연합사가 온전한 전시작전통제권을 행사할 수 있을 것인지 우려가 제기되기 시작하였다.⁸³⁾

앞서 언급한 바와 같이 유엔군사령부가 한미연합사령부와는 별개로 독립적인 전투사령부로 활동하거나, 더 나아가 유엔군사령부가 정전체제 관리 임무를 내세워 미래연합사를 통제할 수 있다는 우려를 해소하기 위해서는 결국 한미 양국이 유엔군사령부와 미래연합사령부, 한국 합참 간의 지휘관계를 명확하게 설정하여 지휘부 간의 이견을 최소화할 필요가 있다. 현재 유엔군사령부와 미래연합사 간의 지휘관계는 이미 한미 간에 합의된 바 있는 TOR/SD #2와 TOR-R에서 다루어지고 있다. 현재 한미 간에는 완전운용능력(FOC) 검증을 위하여 TOR/SD #2를 대체하는 TOR/SD #3의 내용에 대한 협의가 진행되고 있는데, 이 과정에서도 유엔군사령부와 미래연합사의 지휘관계에 관한 한미 간의 이견이 계속되고 있는 것으로 보도되고 있다. TOR/SD #2와 TOR-R은 군사 II급 비밀로 분류되어 있으므로 본고에서 그 구체적인 내용을 직접 밝힐 수는 없으나, 중요한 것은 TOR/SD #3에서는 관련 문언의 해석에 한미 간의 이견이 발생하지 않도록 상호 간의 지휘관계를 명확하게 설정하는 작업이 면밀히 이루어져야 한다는 점이다. 특히 한미연합사령관이 유엔군사령관을 겸직하고 있는 현 시점에서 연합사령관이 평시 보유하는 연합권한위임사항(CODA), 위기관리 합의각서, 정전교전규칙 등을 통해 위기관리 초기단계부터 일정한 영향력을 행사할 수 있는 장치들을 남겨놓고 있는 만큼, 정전협정의 정지 내지 폐기 시점, 국가자위권의

82) 기본운용능력(Initial Operational Capability: IOC) 검증 절차는 한국군이 독자적으로 전시작전통제권을 행사할 핵심 군사역량을 확보하였는지 여부를 검증하기 위한 3단계 중 1단계 절차로서, 이외에도 완전운용능력(Full Operational Capability: FOC) 검증, 완전임무수행능력(Full Mission Capability: FMC) 검증절차로 구성된다.

83) 한겨레, “유사시 69만 유엔군 지휘권 누가…최악엔 껌데기 전작권 전환”(2019.9.17.).

발동 요건, 전시교전규칙의 적용 시점 등의 문제와 연계하여 방어준비태세 3단계(DEFCON-III) 격상 이후의 한미연합사령관과 유엔군사령관 간의 지휘관계에 대해서만큼은 명확한 정리가 필요하다고 본다. 물론 유엔군사령부는 정전체제 관리·감독을 위한 실질적인 병력을 충분히 보유하지 않고 있는 만큼, 정전체제 관리 임무 수행에 제한이 없는 범위 내에서 한국군에 대한 지휘관계 설정은 어느 정도 불가피하다는 점도 충분히 고려할 필요는 있을 것이다.⁸⁴⁾ 더욱이 전시작전통제권 전환으로 발생하게 될 유엔군사령부의 권한과 책임의 부조화 문제를 해결하기 위하여 향후 정전관리 책임의 일부가 한국군으로 조정 될 것으로 보이나, 그럼에도 불구하고 정전관리의 핵심 책임과 권한은 여전히 유엔군사령부가 담당하게 될 것이다.

IV. 평화협정 체결에 따른 유엔군사령부의 역할변화

1. 평화협정 체결에 따른 유엔군사령부 존속 여부

평화협정이 체결되면 법적으로 유엔군사령부는 당연히 해체되어야 하는가? 종래 유엔군사령부와 관련된 법적 쟁점은 유엔군사령부 해체 시 정전협정 역시 종료되는지 여부에 초점이 맞춰져 있었으나,⁸⁵⁾ 최근에 논란이 되고 있는 것은 반대로 정전협정이 평화협정으로 대체될 경우 유엔군사령부가 계속해서 존립할 수 있는지 여부와 관계된다.

이와 관련하여 일각에서는 정전협정이 평화협정으로 대체될 경우 유엔군사령부는 자동으로 해체 내지 소멸된다고 보기도 한다.⁸⁶⁾ 이 같은 견해는 한국전쟁 당시 안보리 결의⁸⁷⁾에

84) 같은 이유에서 2007년 1월 18일 버웰 벨 당시 주한미군사령관 겸 유엔군사령관은 유엔군사령부의 임무와 기능과 관련하여 연합사 해체와 전시작전통제권 전환은 정전임무 수행에 있어 권한과 책임의 불일치 문제를 야기한다고 지적한 바 있다. 여기서 벨 사령관은 “연합사 해체와 전시 작전통제권 전환은 유엔사의 군사권한과 책임의 부조화를 야기할 것”이라고 지적하면서, “한·미연합사가 해체될 때 유엔사의 조직 정비와 전시 전환에 대비한 지휘관계 통합체제가 함께 마련돼야 한다”고 강조한 바 있다. 경향신문, “벨 사령관, “유엔사 전시조직 갖출 필요”(2017.1.18.자.).

85) 1988년 북한에서 간행된 국제법 저서에서는 1975년 유엔 총회 제30차 회의에서 유엔군사령부 해체 결의가 채택된 이후 유엔군사령부는 이미 해체되었다고 지적하면서, “《유엔군사령부》가 해체되어 세상에 존재하지 않는것만큼 정전협정의 리행에 대해서 서명자인 《유엔군사령관》과 그의 후임자들이 책임져야 한다는 정전협정의 규정은 현실과 맞지 않는다”고 하여 정전협정의 무실화를 추구하였다. 과학백과사전종합출판사, 『현대국제법연구』(과학백과사전종합출판사, 1988), p. 167. 그러나 국제법적으로는 유엔군사령부가 해체된다고 해서 정전협정의 효력이 당연히 상실되는 것은 아니라는 견해가 지배적이다. 김명기, “국제연합군사령부의 해체와 한국휴전협정의 존속”, 『국제법학회논총』, 제20권 1호(1975), p. 75; 백진현, “정전체제의 평화체제전환문제”, 『서울대학교 법학』, 제41권 2호(2000), pp. 291-292; 제성호, “평화체제 전환에 따른 법적 문제”, 『법학논집』, 제24권 2호(2000), p. 93; 유병화 외, 『국제법II』(법문사, 2000), pp. 731-737.

의해 부여된 유엔군사령부의 임무가 “대한민국 영역에서 무력적 공격을 격퇴하고 국제 평화와 안전을 회복하는 데” 있다는 점에 주목한다. 즉, 정전협정이 평화협정으로 대체 되면 “안전보장이사회의 결의에 표시된 ‘대한민국 영역’에서 무력적 공격은 종료되고 또 ‘국제평화와 안전’은 회복되므로, 국제연합군은 그 임무를 다하고 더 이상 한국에 주둔할 근거가 없어지게” 된다는 점에서 유엔군사령부는 존립근거를 상실하게 된다는 것이다.

그러나 최근에는 이와 같은 견해를 찾아보기 어려우며, 법적인 측면에서는 유엔군사령부가 평화협정의 발효로 인해 자동으로 해체되는 것은 아니라는 견해가 오히려 다수를 차지하고 있다.⁸⁸⁾ 다만 평화협정으로 인해 유엔군사령부가 자동으로 해체·소멸되는 법적 효과가 발생하는 것은 아니라고 보는 견해들도 세부적으로는 다음과 같은 내용상의 차이를 보인다. 첫 번째로, 평화협정 체결로 유엔군사령부가 자동으로 해체 내지 소멸되는 것은 아니지만, 평화협정 체결의 근본취지를 고려할 때 해체 수순을 밟는 것이 당연하다는 견해가 있다. 평화협정이 체결되면 유엔군사령부는 당연히 해체되어야 하는 것이 논리적 귀결이라고 보는 견해들은 대체로 유엔군사령부의 존속이 정전협정의 효력 유무에 좌우됨을 전제한 것이다.⁸⁹⁾ 유엔군사령부는 한국전쟁을 위해 만들어진 다국적군이므로 평화협정이 체결 되면 당연히 해체되어야 한다거나,⁹⁰⁾ 한국전쟁의 종결에 대한 법적 합의에도 불구하고 유엔군사령부의 즉각적 해체가 이루어지지 않을 경우 유엔의 각국 주권에 대한 존중원칙을 위반하게 된다는 견해⁹¹⁾도 이와 궤를 같이 하는 것이다. 이 같은 견해는 평화협정이 정전협정을 대체함에 따라 정전협정의 이행이라는 유엔군사령부의 핵심적 존재이유가 상실된다는 점을 강조한다.⁹²⁾

두 번째로, 유엔군사령부는 안보리 결의에 의하여 설립된 것이므로 그 해체를 위해서는 안보리 차원에서 별도의 조치가 이루어져야 하며, 따라서 평화협정이 체결되더라도 그것은 유엔군사령부 존폐와 별개의 문제라고 보는 견해가 있다.⁹³⁾ 이와 같은 취지에서 일각에서는

86) 김명기, 『한반도 평화조약의 체결: 휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여』(국제법출판사, 1994), p. 133.

87) UN Doc. S/RES/82 (1950); UN Doc. S/RES/83 (1950); UN Doc. S/RES/84 (1950).

88) 대표적으로 한명섭, “한반도 평화협정 체결에 대한 법적 검토”, 『통일과 법률』, 통권 제37호(2019), p. 24 참조.

89) 김봉현, “평화협정 체결과정에서의 유엔사 해체 문제”, 오윤경 외, 『21세기 현대 국제법질서: 외교실무자들이 본 이론과 실제』(박영사, 2001), p. 712; 조성렬, “한반도 평화체제 구축 이후 주한미군의 지위조정”, 김일영·조성렬, 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』(한울, 2003), p. 252; 허문영 외, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』(통일연구원, 2007), p. 115.

90) 정태욱, “주한 ‘유엔군사령부(UNC)’의 법적 성격”, 『민주법학』, 제34호(2007), pp. 218-219.

91) 최철영, “한국전쟁 종전선언의 법적 쟁점과 과제”, 『성균관법학』, 제30권 제4호(2018), p. 637.

92) 김덕주, “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점”, 『주요국제문제분석』, 2018-19(2018), p. 25; 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』(통일연구원, 2018), p. 185; 김선표, “한반도 평화체제 구축과 유엔사 문제에 대한 소고”, 『서울국제법연구』, 제12권 제2호(2005), p. 97.

93) 노명준, 『유·엔·씨의 해체시에 고려해야 할 제문제에 관한 연구』(국토통일원, 1978), p.29; 이상철, “한반도 정전체제와 UNC 위상”, 『한반도 군비통제』, 제34호(2003), p. 316.

한국전쟁 당시 안보리 결의에 의해 부여된 ‘평화의 회복’이라는 임무가 평화협정 체결로 확인되는 것이 아니며, 안보리 자신이 평화의 회복을 확인하는 또 다른 결의를 채택함으로써 가능해지는 것이라고 지적하기도 하였다.⁹⁴⁾ 이와 같은 견해는 평화협정 체결로 인해 유엔군 사령부가 자동으로 소멸되는 법적 효과가 발생하지 않는다는 점을 강조하되, 유엔군사령부 해체 여부에 대해서는 신중하게 접근해야 한다는 시각을 전제하고 있는 것으로 보인다.

세 번째로, 유엔군사령부는 평화협정을 통한 ‘국제평화와 안전’의 회복으로 그 존재근거가 곧바로 상실되지 않으며, 오히려 유엔 총회 결의에 따라 한반도 통일 시까지 존속할 수 있다는 해석론이 제기되기도 한다. 1950년 10월 7일 채택된 유엔 총회 결의 제376(V)호는 그 전문(preamble)에서 총회 결의 제112(II)호, 제195(III)호, 제293 (IV)호 등 한국 문제에 관한 일련의 총회 결의가 “통일되고 독립적이며 민주적인 한국정부의 수립(the establishment of a unified, independent and democratic Government of Korea)”을 본질적 목표로 하고 있음을 분명히 하고 있는 바,⁹⁵⁾ 이들 결의가 표방했던 한반도 통일 정부의 수립이라는 목표가 여전히 미완의 과제로 남아 있다는 점에서 유엔군사령부는 한반도 통일 시까지 계속해서 존속할 수 있다고 보는 것이다.⁹⁶⁾ 즉, 이 같은 해석에 따르면 한국문제에 관한 일련의 유엔 총회 결의에 따라 유엔군사령부의 위임명령(mandate)은 한반도 통일 시까지 확대되었다고 볼 수 있을 것이다.

마지막으로, 평화협정에 따른 법적 효과로서 유엔군사령부가 당연히 해체되는 것이 아닌 이상 유엔군사령부는 평화협정 체결 후에도 계속 존속할 수 있으며, 그러한 측면에서 현재의 유엔군사령부를 그대로 존속시키되 한반도 평화유지활동의 수행이라는 기능 및 역할 전환을 도모하는 것이 보다 바람직하다는 견해도 있다.⁹⁷⁾ 이 같은 견해는 유엔군사령부의 존속을 반드시 한반도 통일 시까지로 한정하지 않으며, 평화체제 실현 후의 미래를 고려하여 유엔군사령부의 적극적 역할 변화를 모색하고 있다는 점에서 세 번째 견해와 차이를 보인다.

이상에서 살펴본 평화협정의 체결과 그에 수반되는 결과로서의 유엔군사령부 존폐 논쟁은 유엔군의 한국전 참전과 유엔군사령부의 법적 성격과 결부된 것으로, 그 논리적 결과에 따라 해체 방식과 절차 역시 달리 결정될 수 있는 매우 복잡다기한 문제이다. 따라서 이에 대한 별도의 검토 없이 평화협정 체결에 따른 유엔군사령부의 존폐를 선불리 결론 짓는 것은 적절치 않다고 본다. 그러나 유엔군사령부의 법적 성격이 무엇인지는 별론으로

94) 이기범, “아산 국제법 인포커스 2018: 한반도 평화체제 논의에 관한 국제법적 검토”, 『Asan Report』 (2018), p. 45.

95) UN Doc. A/RES/376(V) (1950).

96) 제성호, “북한 급변사태 시 한국의 국제법적 대응”, 『중앙법학』, 제15집 제1호(2013), p. 193.

97) 노동영, *supra* note 44, p. 65; 이수형, “한반도 평화체제와 한·미 동맹: 동북아 평화체제와의 구조적 연계성”, 『통일과 평화』, 제1권 2호(2009), p. 55; 제성호, *supra* note 85, p. 390.

하더라도 유엔군사령부의 창설이 안보리 결의에 근거한 것이 엄연한 사실인 만큼, 유엔 차원에서의 어떠한 추가적 절차도 없이 평화협정 체결 그 자체로 유엔군사령부 해체라는 법적 효과가 자동으로 발생한다고 보는 것은 법논리적으로 볼 때 쉽사리 수긍하기 어렵다. 평화협정의 체결로 유엔군사령부가 자동 해체 내지 소멸되는 것이 아니라는 점을 전제 한다면, 결국 유엔군사령부 존폐 문제는 ‘법의 문제’가 아니라, 적절한 시기에 국내외 정치적 상황과 협상에서의 전략적 고려에 따라 한국과 미국의 입장이 충분히 반영된 가운데 신중히 추진되어야 하는 ‘정치적 문제’라 볼 수 있을 것이다. 다만 평화협정의 체결로 한반도에서의 “국제평화와 안전유지”가 확보되었다고 본다면, 정치적으로 유엔군사령부의 해체 여론이 힘을 얻을 수밖에 없을 것임은 분명하다.⁹⁸⁾ 더욱이 1975년 유엔 총회 결의에서 공산측이 유엔군사령부의 무조건 해체를 촉구하였던 것과 달리 서방측에서는 “정전협정을 대체할 새로운 장치가 마련될 것”을 해체의 조건으로 제시했던 점을 고려하면,⁹⁹⁾ 동 결의가 향후 유엔군사령부 해체의 명분으로 활용될 여지가 많을 것이다. 물론 1975년의 서방측 결의가 유엔군사령부 해체 시한을 1976년 1월 1일로 설정하고 있다는 점에서, 동 결의가 유엔군사령부 해체의 명분으로 활용되기에는 한계가 있다는 반론도 가능할 것이다.

2. 유엔군사령부의 미래 역할과 기능

앞서 논의된 바와 같이, 정전협정이 평화협정으로 대체된다고 해서 유엔군사령부 역시 법적으로 자동 해체되는 것은 아니다. 이와 같은 취지에서 2018년 10월 5일 미국 카네기 재단이 주관한 전문가 토론회의 기조연설에서 주한유엔군사령부 부사령관 역시 북한의 완전한 비핵화까지 유엔군사령부는 그대로 유지될 것이며, 반드시 적절한 시기일 때만 유엔군사령부가 해체될 수 있을 것이라고 밝힌 바 있다.¹⁰⁰⁾ 2018년 제50차 SCM에서 합의된 연합방위지침에서는 전시작전통제권 전환 이후에도 유엔군사령부를 유지·지원한다고 명시하고 있으나, 현재 유엔군사령부의 핵심 기능이 정전협정의 관리임을 고려할 때 평화협정 체결에도 불구하고 유엔군사령부를 존치하게 된다면 그 역할과 임무의 조정은 어느 정도 불가피할 것이다. 이에 따라 최근 일각에서는 유엔군사령부의 다양한 대안적 역할에 대한 종합적 평가가 시도되기도 하였으나,¹⁰¹⁾ 이 같은 논의는 전시작전통제권

98) 김봉현, *supra* note 89, p. 712; 박휘락, “6·25 종전선언의 기회와 위험 분석: 안보의 시각”, 『의정연구』, 제24권 3호(2018), pp. 69-70; 제성호, “한반도 종전선언의 법적 성격과 한국의 대응방향”, 『서울국제법 연구』, 제25권 제2호(2018), p. 160.

99) UN Doc. A/RES/3390(XXX) A (1975).

100) RFA, “유엔사 부사령관, “완전한 비핵화까지 유엔사 유지”(2018.10.5.자.)

101) 손한별, *supra* note 50, pp. 57-82 참조.

전환 이후는 물론 평화협정 체결 이후의 대안적 역할을 모두 아우르고 있으므로 이하에서는 연구 목적상 평화협정 체결 이후의 역할 변화로 그 논의대상을 한정하기로 한다. 평화협정의 체결로 유엔군사령부가 자동 해체 내지 소멸되는 것이 아니라는 점을 전제한다면, 결국 유엔군사령부 존폐 문제는 ‘법의 문제’가 아니라, 적절한 시기에 국내외 정치적 상황과 협상에서의 전략적 고려에 따라 한국과 미국의 입장이 충분히 반영된 가운데 신중히 추진되어야 하는 ‘정치적 문제’라 볼 수 있을 것이다. 이에 따라 평화협정 체결 이후의 역할에 대해서도 해체 또는 존속을 전제로 다양한 견해가 제시되고 있다(표 3 참조). 이하에서는 그 타당성을 비롯한 일체의 가치판단을 배제하고 평화협정 체결 이후 유엔군사령부의 대안적 역할에 대한 다양한 견해와 그 논거들을 살펴보기로 한다.

〈표 3〉 평화협정 체결 이후 유엔군사령부의 역할 변화

구분	형태	임무/역할		변경사항
해체	소멸	-		타 기구로 대체, 주한미군의 역할 조정
존속	유지	전시 전력제공	정전관리	임무 유지
	이전	전시 전력제공	-	임무 축소
	확대	전시 전력제공	평화관리	임무 확대
	전환	-	평화관리	임무 전환

가. 유엔군사령부의 해체

평화협정이 체결되면 유엔군사령부가 해체되어야 한다는 견해는 현재 유엔군사령부의 주된 임무가 정전체제 관리에 있다는 사실에 주목한다. 평화협정이 체결되면 정전체제가 종료된다고 할 것이므로 정전체제 관리를 주 임무로 하는 유엔군사령부는 논리적으로 해체되는 것이 당연하다는 것이다. 이에 따라 일각에서는 전시작전통제권이 한국군으로 전환되고 정전관리 임무까지 한국군으로 이양되면 유엔군사령부는 실질적 존재 이유가 약해지는데다, 평화협정까지 체결되면 정전체제의 상징으로 남아 있던 명목상의 존속 명분마저도 상실하게 될 것이라고 보기도 한다.¹⁰²⁾ 이와 같이 유엔군사령부의 해체를 주장하는 견해들이 대체로 유엔군사령부의 현재 임무(특히 정전체제 관리 임무)에 근거를 두고 있기는 하지만, 세부적으로는 논자에 따라 다음과 같은 내용상의 차이를 보인다.

첫 번째로, 유엔군사령부의 존재가 평화협정 체결 전후의 남북관계 개선을 오히려 저해하는 걸림돌이 된다고 보는 시각이 있다. 이 같은 견해는 현재에도 유엔군사령부가 정전

102) 장용석, “한반도 평화체제와 평화협정 -개념, 쟁점, 추진방향-”, 『통일문제연구』, 통권 제53호(2010), p. 145.

체제 관리 임무를 내세워 개성공단 및 금강산 관광 재개, 경의선 철도 연결, 인도적 목적의 군사분계선 통과, DMZ 내 활동 통제 등 남북 관계에 개입하고 통제함으로써 남북관계의 발전과 판문점 및 평화선언의 이행에 제동을 걸고 있다고 비판한다.¹⁰³⁾ 나아가 전시 전력 제공 임무의 근거라 할 수 있는 안보리 결의 제84호는 이미 휴전협정의 체결로 그 효력을 상실한 것으로 보아야 한다는 점을 들어 평화협정 체결로 정전체제 관리 임무가 소멸하면 유엔군사령부는 그 존재이유를 상실한다고 본다.¹⁰⁴⁾

두 번째로, 평화협정 체결 이후 유엔군사령부는 해체되어야 한다는 견해에 동조하면서도, 평화협정 체결 이후 유엔군사령부의 해체 시기에 대하여는 다소 신중하게 접근하는 시각이 있다. 이에 따르면 평화협정 체결 직후 유엔군사령부가 곧바로 해체되어야 하는 것은 아니며, 그 시기는 북한 비핵화의 성공적 이행과 남북관계 개선을 통한 북한 군사적 위협의 현저한 감소 시점으로 한정되어야 한다고 본다.¹⁰⁵⁾

세 번째로, 평화협정이 체결될 경우 그 존재 명분을 상실하게 될 유엔군사령부는 해체 하되, 평화협정에 의거한 새로운 관리기구를 통해 기존의 유엔군사령부 역할을 대체하도록 해야 한다는 견해가 있다.¹⁰⁶⁾ 그 역할에는 비무장지대 관리, 평화협정 위반사항 감시, 상호 군비통제 검증, 평화보장 역할 등이 포함된다.¹⁰⁷⁾ 이 경우 한반도 유사시를 대비한 보완책으로 “유엔군사령부가 해체되어도 한반도 평화와 안정에 관한 유엔의 특별한 관심은 지속된다”는 내용을 담은 안보리 결의를 채택하는 방안이 제시되기도 한다.¹⁰⁸⁾

마지막으로 세 번째 견해의 연장선 상에서 평화협정 체결 이후 유엔군사령부를 해체 하고 기존 기능을 새로운 관리기구로 대체할 것을 주장하면서, 주한미군의 역할을 재조정 하여 한반도 평화는 물론 동북아 지역의 안전보장자로 전환해야 한다는 주장도 있다. 주한 미군이 한편으로는 한반도 평화체제 구축을 위한 군사적 신뢰구축기제, 군비통제 등의 역할을 수행하면서도, 다른 한편으로는 역내 비핵지대화, 동북아 다자평화안보체제 등의 기능을 통해 지역 균형자 내지 지역 안전보장자로서의 적극적인 역할을 수행하는 ‘동북아 안보군’으로 전환될 필요가 있다는 것이다.¹⁰⁹⁾

103) 유엔군사령부가 남북관계의 진전을 견제하는 수단으로 기능하고 있음을 지적하며 그 해체를 주장하는 또 다른 견해로는 김종대, “유엔사 강화 노력은 한·미: ‘6.25 전쟁으로 회귀’ 바라나”, 『민족21』, 통권 제138호(2012), pp. 78-83 참조. 다만 이 같은 견해는 평화협정 체결과 무관하게 유엔군사령부가 해체 되어야 한다고 본다.

104) 오해란, *supra* note 56, pp. 98-100.

105) 설인효, “유엔사의 어제와 오늘: 유엔군사령부의 역사적 전개과정 및 평화체제 이행시의 주요 문제”, 『군사』, 통권 제108호(2018), p. 28.

106) 윤덕민, 『한반도 평화협정에 관한 연구 -평화협정의 쟁점사항을 중심으로-』(외교안보연구원, 2000), p. 27.

107) 조성호, *supra* note 85, p. 95.

108) 조성렬, “한반도 평화체제 로드맵: 유엔사·NLL 등 분쟁요인 해결 선행되어야”, 『민족21』, 통권 제73호(2007), p. 73.

109) 김상기 외, *supra* note 92, pp. 226-227; 김선표, *supra* note 92, pp. 97, 103; 류제승, “한반도

나. 유엔군사령부의 존속

(1) 현 유엔군사령부 체제의 유지: 임무 유지

현재의 유엔군사령부는 한반도 유사시 안보리의 추가 결의 없이 기존 한국전쟁 참전국들의 군사적 개입을 정당화시켜주는 매개체 역할을 하므로, 유엔군사령부가 해체된 상태에서 그에 준하는 안전보장 장치가 마련되어 있지 않을 경우에는 별도의 추가적인 안보리 결의가 채택되지 않는 이상 국제사회로부터 군사적 지원을 받기 어렵게 될 우려가 있다. 달리 말하자면, 기존 한국전쟁 참전국들의 군사적 개입이 정당화되기 위해서는 유엔군사령부가 어떠한 형태로든 존속하고 있어야 한다는 것이다. 1950년 한국전쟁 개전 직후 회원국들에게 군사적 조치를 포함하여 “필요한 원조”를 제공하도록 권고한 일련의 안전보장이사회 결의들¹¹⁰⁾과 38선을 넘어 북진할 수 있는 법적 근거를 제공하였던 유엔 총회 결의 제376(V)호¹¹¹⁾를 적극적으로 해석하여 이들이 여전히 유효한 것으로 볼 경우, 한반도 유사시 추가적인 결의안 없이 유엔 회원국들의 병력을 파견하고 그 군사적 지원을 받을 수 있는 논거로 활용될 수 있을 것이기 때문이다.¹¹²⁾

이에 따라 일각에서는 평화협정 체결과 무관하게 한반도 통일이 완수될 때까지 유엔군사령부를 현 상태 그대로 유지하는 방안이 제기되기도 한다.¹¹³⁾ 이 같은 견해는 유엔 총회 결의 제376(V)호가 부여한 “통일되고 독립적이며 민주적인 한국정부의 수립”이라는 임무가 평화협정의 체결에도 불구하고 여전히 미완의 상태로 남아 있게 된다는 점을 전제한 것으로 보인다.

비핵화와 평화체제, 그리고 한미동맹과 연합방위체제의 미래”, 『한국국가전략』, 제4권 1호(2019), p. 195; 정재홍, 『한반도 평화체제 구축: 중국의 인식과 입장』(세종연구소, 2019), pp. 51, 61; 홍현익, “한반도 평화체제 구축과 한·미 동맹”, 『세종정책연구』, 제5권 1호(2009), p. 211.

110) UN Doc. S/RES/82 (1950); UN Doc. S/RES/83 (1950); UN Doc. S/RES/84 (1950).

111) UN Doc. A/RES/376(V) (1950).

112) 이와 같은 취지의 견해들로는 Selig S. Harrison, “The Preconditions for Korean Security: US Policy and the Legacy of 1945”, in Hazel Smith (ed.), *Reconstituting Korean Security: A Policy Primer* (United Nations University Press, 2007), p. 112; Jungsup Kim, *International Politics and Security in Korea* (Edward Elgar, 2007), p. 135; Seong-Ryoul Cho, “Peace Regime Building on the Korean Peninsula: Process and Impact”, in Tae-Hwan Kwak & Seung-Ho Joo (eds.), *Peace Regime Building on the Korean Peninsula and Northeast Asian Security Cooperation* (Routledge 2016), p. 76; 김명기, “북한 급변사태시 한국의 개입에 따른 법적 문제, 통일한국연구실(편), 『한반도 급변사태와 국제법』 (민족통일연구원, 1997), p. 44; 제성호, *supra* note 96, p. 193; 노동영, “한국문제와 국제법상 UN의 역할 -북한 위기상황을 중심으로-”, 『국제법학회논총』, 제62권 제2호(2017), pp. 68-69 참조. 다만 김명기 교수는 유엔 총회 결의 제367(V)호의 경우 유엔군에게 북진의 근거를 부여한 것이지만 대한민국 국군에게 그 근거를 제공한 것이 아니므로, 이 결의를 활용하여 북진의 근거로 삼기 위해서는 국군이 유엔군사령관의 작전통제하에 있어야 한다는 입장을 취하고 있다. 김명기, “국제법상 북한정권 붕괴 시 국군의 통일을 위한 북한지역 진입의 합법적 방안 선정 검토”, 『전략연구』, 제23권 제1호 (2016), p. 86.

113) 황원탁, 『정전협정의 대체 이후 한국방위체제에 관한 연구: 동맹결속이론을 중심으로』(박사학위논문, 단국대학교, 2006), p. 173.

(2) 유엔군사령부의 이전: 임무 축소

일단 유엔군사령부가 계속해서 존속하게 된다면, 정전체제 관리를 주 임무로 하는 현 유엔군사령부의 임무나 역할 조정은 현실적으로 불가피하다고 볼 수밖에 없을 것이다. 만약 평화협정 체결 이후에도 존속하게 될 유엔군사령부가 평화체제의 관리 및 감독 등의 새로운 임무를 부여받게 된다면 유엔군사령부는 한반도 내부에서 계속해서 임무를 수행할 수 있겠지만, 이와 달리 평화협정에 따라 설립된 평화관리기구가 기존 유엔군사령부의 역할을 대체한다면 유엔군사령부의 유일한 임무는 '전시 전력제공'만 남게 되어 그 존립 명분이 위태롭게 될 것이다. 이 경우 유엔군사령부가 계속 존속하게 된다고 하더라도 동북아 지역의 평화관리와 연계하여 한반도 외부로 이전하는 방안이 강구될 수도 있을 것이다. 평화협정 체결로 유엔군사령부의 임무 자체는 축소되었지만 전시 전력제공이라는 임무가 여전히 지속된다면, 평화협정의 중대한 위반으로 또 다시 무력공격이 재개될 경우 추가적인 안보리 결의 없이 유엔 차원의 군사적 지원이 가능하다는 장점은 남게 된다.

이와 같은 취지에서 일각에서는 미국이 주한미군은 물론 주일미군과 연계하여 유엔군사령부를 동북아 지역의 평화관리를 주도하기 위하여 그 위치를 일본으로 이전할 가능성을 제기하기도 하였다. 이에 따르면, 2005년 12월 9일 당시 미 국무부 한국과 정무팀장이었던 앤드류 하이드(Andrew Hyde)가 “유엔군사령부의 유용성을 감안하여 이를 한국에서 빼서 다른 제3지역으로 옮겼다가 유사시 다시 가지고 오는 방안도 고려해 볼 수 있다”고 밝힌 바 있으며, 일본 내에서도 미일관계 강화를 위해 유엔군사령부를 자마로 옮기고 「주일유엔군 지위협정」에 기초한 「유엔군지원법」을 제정하자는 일본 유치론이 제기된 바 있다고 한다.¹¹⁴⁾

다른 한편에서는 이와 유사하게 유엔군사령부를 한반도 외부로 이전하되, 현재 주한미군 선임장교가 겸직하고 있는 유엔군사령관을 인도-태평양사령관이 겸직하도록 하는 방안을 제시하기도 한다. 유엔군사령부의 평시작전통제권은 인도-태평양사령관이, 전시작전통제권은 추후 미국군 4성장군이 맡게 될 미래연합사 부사령관에게 위임하면 평시부터 유엔군사령부의 지휘소와 전력제공국들 간의 연합전시증원(RSOI)에 관한 조정 및 협조체계가 원활하게 유지될 수 있다는 것이다.¹¹⁵⁾

(3) 유엔군사령부의 확대: 임무 확대

한반도의 안보환경 변화에 따라 정전협정이 평화협정으로 대체되더라도 북한의 침략 의도가 명확하게 해소되지 않는 이상 유엔군사령부는 한반도 통일 시까지 계속 존속하면서

114) 조성렬, 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』(푸른나무, 2007), p. 331.

115) 손한별, *supra* note 50, pp. 74-75.

지원할 수 있는 체제를 보완·발전시켜 나가야 한다는 견해 또한 제기된다.¹¹⁶⁾ 평화협정 체결에 따른 유엔군사령부의 역할 변화 방향에 대해서는 경우에 따라 한반도 외부로의 이전까지도 고려될 수 있을 것이나, 현존하는 북한의 안보위협에 따른 군사적 효용성, 남북관계에 대한 기여도, 실현 가능성, 전략적 융통성 등을 종합적으로 고려해볼 때, 유엔군사령부를 해체하기보다는 명칭, 규모, 역할의 조정을 통해 유엔군사령부 체제의 “진화적 발전”을 도모해야 한다는 견해도 이와 이해를 같이 하는 것이다.¹¹⁷⁾ 이 같은 견해는 유엔군사령부의 전시 전력제공 임무를 존속시킴으로써 한반도 방위를 위한 기존의 정치적·군사적 이점을 그대로 유지하면서도, 여기에 한반도 평화체제 관리 임무를 추가적으로 부여함으로써 평화협정 체결 이후에도 한반도 평화 보장기구로 활용하는 것이 국익에 보다 부합한다고 본다.¹¹⁸⁾

한편 유엔군사령부의 임무 확대 방안은 소위 NATO형의 집단안보기구화를 위한 토대 구축 차원에서도 유의미하리라 평가된다. 전시 전력제공이라는 기존 임무에 더하여 평화협정 이후 한반도 평화관리기구로서의 기능 확대를 통하여 전략적 융통성을 확보할 수 있을 뿐 아니라, 구조적으로도 동북아 평화체제와의 연결고리를 이어감으로써 동북아 지역에서의 적극적 평화체제 구축을 위한 토대로 그 위상을 변화시켜 나갈 수 있을 것이기 때문이다.¹¹⁹⁾ 여기에는 역내 재난구호, 해상 수색·구조, 해로 안전 확보, 해적·마약밀매 등의 초국가적 범죄 퇴치라는 저강도 군사활동에서부터 분쟁 국가들을 대상으로 한 평화유지 및 강제, 지역 테러지원국에 대한 응징, 테러단체 색출 및 파괴, 대량살상무기(WMD) 개발 저지 및 차단 등의 중강도 활동, 중국 등 잠재적 지역패권세력과 역내 여타 국가 간의 분쟁 개입, 중국-대만 양안갈등에 대한 군사적 조정, 역내 주요국들의 분리·독립 운동에 대한 개입 등의 고강도 군사활동 등이 포함될 수 있을 것이다.¹²⁰⁾

(4) 유엔군사령부의 전환: 임무 전환

정전협정이 평화협정으로 대체되어 정전체제 관리라는 유엔군사령부의 임무가 종료되면 유엔군사령부는 그 존립 명분을 상실하게 될 것이므로, 이 경우 유엔군사령부를 ‘국제평화유지군’으로 전환하는 방안도 제시되고 있다. 평화협정을 통해 별도의 평화관리기구가

116) 정철호, “전시작통권 전환 이후 유엔군사령부의 위상과 역할”, 『세종정책연구』, 제6권 2호(2010), p. 235.

117) 손한별, *supra* note 50, pp. 73-74, 77-78.

118) 류제승, *supra* note 109, p. 195; 정경영, “평화협정 체결과 주한미군의 미래”, EAI 이슈브리핑 (동아시아연구원, 2018), p. 6; 황원탁, *supra* note 113, p. 175.

119) 이수형, “한반도 평화체제와 한·미 동맹: 동북아 평화체제와의 구조적 연계성”, 『통일과 평화』, 제1권 2호(2009), p. 55.

120) 이명철 외, 『유엔군사령부 후방기지의 의미와 활용방안』 (한국국방연구원, 2007), p. 91.

마련되면 이 기관이 기존 유엔군사령부의 역할을 대체할 것이므로, 유엔군사령부는 새로운 임무 부여를 부여받아 그와 별개로 기능하면서 평화협정의 준수를 담보함으로써 평화협정의 효력을 강화시키는 역할을 할 수 있다.¹²¹⁾ 평화유지군으로서의 임무 전환은 유엔이 평화협정의 이행을 관리·감독하게 함으로써 한반도 평화체제 확립에 실질적으로 관여하게 만들 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가되기도 한다.¹²²⁾ 이는 기존의 유엔군사령부 체제에서 완전히 벗어나 새로운 임무를 부여받는 것을 상정한 것이라는 점에서 결론적으로 해체나 존속 사이에 실질적인 차이는 없게 된다.

다만, 유엔군사령부의 임무 전환 방안을 제시하는 견해 사이에서도 그 구성에 있어서는 다소 차이를 보인다. 예컨대 일각에서는 미·러·중·일 4강의 참여가 한반도를 열강의 각축장으로 종속시킬 수 있다는 문제점을 지적하면서, 아시아 지역의 연대성을 고려하여 아시아 중소국으로 구성할 것을 주장한 바 있다.¹²³⁾ 그러나 논자에 따라서는 안보리 상임이사국들의 중요성과 한반도 문제의 직접 당사자로서의 남북한 참여 필요성을 고려하여 안보리 상임이사국(미국, 중국, 러시아, 영국, 프랑스)과 남·북한, 기타 유엔군사령부 전력제공국 13개국(호주, 캐나다, 뉴질랜드, 남아프리카공화국, 에티오피아, 터키, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크, 필리핀, 태국, 콜롬비아)이 그 구성국으로 참여할 것을 주장하기도 한다.¹²⁴⁾ 이외에도 유엔과는 별도의 다국적 평화유지군을 창설하되, 여기에 주한미군을 비롯한 중국·러시아의 군대와 중립적인 중소국가들을 참여시킴으로써 미국의 과도한 영향력을 정상화시키고 한반도 주변질서의 다변화·균형화를 모색해야 한다는 견해도 있다.¹²⁵⁾

한편 전후재건 및 평화구축 과정에서 유엔을 비롯한 국제기구가 직접 특정 영토에서 실효적 지배를 확보함으로써 일정 기간 시정권을 행사했던 역사적 경험에 기초하여, 평화협정 체결 전후의 구체적 상황에 따라 분쟁이 극심한 지역이 있다면 그러한 지역에 한하여 ‘국제적 영토관리’(International Territorial Administration)가 논의될 가능성도 완전히 배제할 수는 없을 것이다.¹²⁶⁾

121) 김봉현, *supra* note 89, p. 715.

122) 김민욱, “평화협정의 주요 쟁점에 관한 연구”, 『통일과 법률』, 제36호(2018), p. 44.

123) 김명기, *supra* note 86, p. 136.

124) Kyung-Young Chung, “Building Peace Regime on the Korean Peninsula and the Future of UNC”, *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol.31, No.4, 2019, pp. 493-494.

125) 이철기, “한반도 평화체제: 정치·군사적 분야의 과제와 방안”, 『통일문제연구』, 통권 제35호(2001), p. 31.

126) ‘국제적 영토관리’(ITA)란 “국제기구(의 보조기관) 또는 국제적으로 지명된 기관이 특정 영토에서 실효적 지배를 확보함으로써 국제사회 공동의 이익을 위하여 일시적으로 시정권을 행사하는 상황”으로 정의된다. 이에 대한 상세한 논의는 안준형, “‘국제적 영토관리’와 국제점령법의 적용”, 『국제법학회논총』, 제64권 제1호(2019), pp. 125-160 참조.

3. 유엔군사령부의 대안적 역할론에 대한 법적 근거와 한계 검토

이상에서 언급된 유엔군사령부의 다양한 역할과 관련하여, 각각의 역할변화가 현재의 규범적·제도적 틀 내에서도 가능하다고 볼 수 있는지, 혹은 그 실현을 위해서는 새로운 법적·제도적 틀이 설계되어야 하는지, 그 과정에서 고려해야 할 법적·제도적·정치적 고려 사항은 무엇인지에 대해서는 별도의 개별적인 검토가 요구된다. 이하에서는 앞서 제시된 각각의 대안적 역할에 대한 법적 근거와 그 한계를 살펴보고자 한다.

가. 유엔군사령부의 해체

평화협정의 체결로 유엔군사령부를 해체한다면, 기존 유엔군사령부는 소멸되고 그 역할과 기능은 별도의 기구로 창설될 평화관리기구에 의해 대체될 것이다. 이 경우 평화관리기구에 부여될 임무와 역할의 구체적 범위는 평화협정의 내용에 따라 달리 결정될 것이다. 다른 한편 그동안 줄곧 주한미군 철수를 주장해 왔던 북한의 태도에 비추어 보건대, 유엔군사령부의 존폐 여부와 별개로 주한미군 주둔 문제 역시 제기될 가능성이 크다. 그러나 평화협정 체결에 따른 외국군 철수 여부는 해당 협정에서 분쟁당사자들이 어떻게 합의하는지에 따라 달리 결정될 문제이므로, 평화협정이 체결되었다는 사실 자체만으로 그 주둔 여부가 일률적으로 결정된다고 볼 수 없다.¹²⁷⁾ 그럼에도 불구하고 북한은 유엔군사령부 해체가 주한미군 철수와 불가분의 관계에 있는 것으로 보고, 전통적으로 한반도 평화협정 체결의 전제조건으로 주한미군 철수를 주장하여 왔다. 2002년 북한에서 간행된 국제법 저서에서도 “《유엔군사령부》는 창설초기부터 지금까지 유엔의 관할 하에 있지도 않았으며 그의 지령을 받은 것도 없다. 《유엔군사령부》는 철저히 미군사령부이며 미국의 대조선 전략실현의 현지 침략도구이다”고 지적하며 유엔군사령부와 주한미군을 동일시해 왔다.¹²⁸⁾

그러나 북한이 주한미군 철수의 근거로 삼는 정전협정 제4조 제60항은 외국군 철수 문제가 휴전 이후 예정되었던 정치회담에서 협의할 의제 가운데 하나임을 의미할 뿐, 주한 미군 철수를 주장하기 위한 적절한 법적 근거가 된다고 보기 어렵다.¹²⁹⁾ 더욱이 유엔군

127) 예컨대, 1973년 1월 27일 파리에서 북베트남, 남베트남, 미국 사이에 체결된 「베트남 전쟁종결 및 평화 회복에 관한 협정」(Agreement on Ending the War and Restoring Peace in Vietnam) 제5조에서는 외국군의 “전면적 철수”(a total withdrawal)를 명시함으로써 외국군의 철수라는 법적 효과를 야기하였으나, 이와 달리 1951년 9월 8일 서명된 「미합중국과 일본국간의 안전보장조약」(Security Treaty Between Japan and the United States of America)에서는 제1조를 통해 미군에게 일본에 주둔할 권리를 부여함으로써 정반대의 법적 효과를 발생시켰다.

128) 사회과학출판사, 『국제법 사전』(평양: 사회과학출판사, 2002), p. 551.

129) 김덕주, *supra* note 92, p. 26.

사령부가 1950년 7월 7일자 안보리 결의 제84호에 근거하여 설립된 것인 반면, 주한미군은 1954년 11월 18일 발효된 「한·미 상호방위조약」에 의해 주둔하고 있으므로 그 법적 근거가 상이하다는 점에 대해서도 별다른 이견이 제기되지 않고 있다.¹³⁰⁾ 결국 주한미군의 역할 변화 문제는 법 해석의 문제라기보다 국가 간의 이해관계에 기초한 상호 합의와 결정에 따라 달리 결정될 수 있는 ‘정치적’ 문제에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 평화협정 체결로 유엔군사령부가 해체되는 경우라 할지라도, 주한미군의 철수 또는 그 역할의 조정 여부는 그와 별개로 한미 간의 협의에 따라 달리 결정될 것이다.

나. 유엔군사령부의 존속

(1) 현 유엔군사령부 체제의 유지: 임무 유지

평화협정 체결에도 불구하고 유엔군사령부가 계속 존속한다면 안보리의 기존 임무 역시 계속해서 유지된다고 할 것이므로, 북한이 평화협정의 중대한 위반을 통해 새로운 무력 공격을 감행해 올 경우 별도의 추가적인 안보리 결의 없이 전시 전력제공이라는 유엔군사령부의 기능은 활성화될 것이다. 그럼에도 불구하고 일단 정전협정이 평화협정으로 대체 되면 유엔군사령부의 주 임무인 정전체제 관리 임무가 소멸된다는 점에서 그 주둔 명분이 약화될 수 있다는 점을 부인할 수는 없을 것이다. 특히 북한은 그동안 외국군 철수 주장의 논거로 “외국군대의 한국 주둔이 필연적으로 한국의 국내문제에 대한 외국의 간섭을 초래하게 될 것”이라는 점을 내세워 왔으며,¹³¹⁾ 한국전쟁 당시 유엔군사령부가 교전당사국으로 참여한 사실을 들어 한국문제의 해결에 있어서 공정하게 행동할 능력을 상실했다는 시각을 가지고 있다.¹³²⁾ 따라서 평화협정 체결 이후에도 현재의 유엔군사령부의 임무가 그대로 유지될 경우, 중국을 비롯한 주변국의 반발에 직면할 가능성이 클 뿐만 아니라 대내외적으로도 남북관계의 개선을 저해하는 요소로 인식될 가능성이 크다.

(2) 유엔군사령부의 이전: 임무 축소

평화협정 체결에도 불구하고 일단 유엔군사령부가 계속 존속하면서 안보리로부터 추가적 임무를 부여받지 않는다면, 한국전쟁 당시의 기존 안보리 결의들이 여전히 유효함에 따라

130) 김선표, *supra* note 92, p. 65; 한명섭, *supra* note 88, p. 27; 백진현, *supra* note 85, p. 293; 제성호, *supra* note 85, pp. 396-397.

131) 외무부, *supra* note 1, p. 138.

132) 1954년 5월 11일 몰로토프 소련 대표는 한국전쟁에서 유엔이 교전단체로 전환됨으로써 국제기구로서 공정하게 행동할 능력을 스스로 박탈하였으며, 그 결과 한국문제의 해결에 있어서도 공평한 기능을 수행할 수 없게 되었다고 하면서 한국문제의 해결을 위한 유엔의 권능 자체를 전적으로 부정하였다. Ibid., p. 22.

유엔군사령부의 임무는 ‘전시 전력제공’ 임무로 축소될 것이다. 만약 대내외적 환경 변화에 따라 유엔군사령부가 한반도 외부지역으로 이전해야 한다고 하더라도, 안보리 차원의 추가적인 절차는 불필요할 것으로 보인다. 유엔군사령부의 설치 근거인 안보리 결의 제84호는 회원국들로부터 제공되는 병력과 기타 지원을 효과적으로 운용하기 위해 “미국 주도 하의”(under the United States) 통합사령부를 창설하도록 하고 그 사령관에 대한 임명권을 미국에 위임하였을 뿐, 사령부의 위치를 구체적으로 특정하지는 않았기 때문이다. 1954년에 발효된 「한미상호방위조약」 역시 제4조를 통해 미군을 대한민국 영토 내에 배치할 ‘권리’를 부여하였을 뿐, 유엔군사령부에 관한 별도의 규정을 두지는 않았다. 따라서 유엔군사령부의 이전은 순전히 미국의 결정에 의해 좌우될 것이며, 실질적인 병력을 보유하고 있지 않은 유엔군사령부의 전력 문제나 그에 따른 작전통제권 문제 역시 얼마든지 겸직을 통해 해소할 수 있을 것이다. 1957년 당시 유엔군사령부가 일본 도쿄에서 서울로 이전한 것도 미국의 국내법인 「국가안보법」(The National Security Act)에 기초한 군사체제 개편에 따른 것이었으며,¹³³⁾ 유엔군사령부와 태평양사령부¹³⁴⁾로 이원화된 작전통제권 문제는 유엔군사령관, 주한미군사령관, 미8군사령관을 동일 인물이 보직됨으로써 해소되었다.¹³⁵⁾

결국 인도-태평양사령부의 본부가 소재하고 있는 하와이나 후방기지가 위치한 일본으로

133) William O. Staudenmaier, “Contemporary Problems of the Unified Command System”, *Parameters: Journal of the US Army War College*, Vol.9, No.1, 1979, p. 86.

134) 하와이에 사령부를 둔 태평양사령부는 2018년 ‘인도-태평양사령부’(U.S. Indo-Pacific Command: INDOPACOM)로 개칭되었다. 현재 미국의 통합전투사령부(Unified Combatant Command: UCC)는 아프리카를 관할하는 아프리카사령부(Africa Command: AFRICOM), 중동지역을 관할하는 중부사령부(Central Command: CENTCOM), 유럽을 관할하는 유럽사령부(European Command: EUCOM), 중남미를 관할하는 남부사령부(Southern Command: SOUTHCOM), 북미대륙을 관할하는 북부사령부(Northern Command: NORTHCOM), 아시아태평양을 관할하는 인도-태평양사령부(INDOPACOM), 우주를 관할하는 우주사령부(Space Command: SPACECOM) 등 7개의 지역별 사령부와 사이버사령부(Cyber Command: CYBERCOM), 특수작전사령부(Special Operations Command: SOCOM), 전략사령부(Strategic Command: STRATCOM), 수송사령부(Transportation Command: TRANSCOM) 등 4개의 기능별 사령부로 구성되어 있다.

135) 1957년 도쿄의 극동군사령부가 해체되고 태평양사령부가 창설되면서 주한미군사령부는 태평양사령부 소속으로 변경되었다. 이에 따라 평시 주한미군에 대한 작전통제권은 미 태평양사령관이, 한국군에 대한 작전통제권은 유엔군사령관이 행사하는 구조로 이원화되었다. 현재 유엔군사령관이 수행하는 직책별 임무는 다음과 같다.

〈표 4〉 유엔군사령관의 직책별 임무

직책	보고체계	임무
유엔군사령관	미 합참	전시 전력제공, 정전체제 관리
주한미군사령관	미 인도-태평양사령부	주한미군사령부 지휘
한미연합사령관	한·미 합참	한미 국가통수·지휘기구 지시에 의거 한미연합사 지휘
주한미군선임장교	미 합참	MCM 미국측 대표 임무 수행(미 합참의장 대리)

유엔군사령부를 이전한다면 미국의 단독 결정을 통해 유사한 절차를 적용할 수 있을 것이므로 별다른 법적 제한사항은 발생하지 않으리라 본다. 다만 주일유엔군지위협정과 관련해서는 특별한 주의가 필요하다. 1954년의 「주일유엔군지위협정」 제5조 2항은 유엔군사령부에게도 미일안보조약에 따라 미국에 제공되는 시설과 군사기지를 사용할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 그러나 제24조는 모든 주한유엔군이 철수한 시점으로부터 90일 이내에 주일유엔군 역시 철수할 것을 명시하고 있으며, 제25조에서는 제24조에 따라 모든 주일유엔군이 철수한 시점에 주일유엔군지위협정이 종료된다고 규정하고 있다. 따라서 일본으로의 이전이 결정되는 경우라 할지라도 어떤 식으로든 한국에 유엔군을 잔존시키는 방법을 별도로 강구해야 할 것이다.

(3) 유엔군사령부의 확대: 임무 확대

일각에서 제기되는 바와 같이 유엔군사령부의 임무 확대를 통한 진화적 발전이 한국의 국익에 가장 부합한다고 본다면,¹³⁶⁾ 유엔군사령부의 명칭·규모·역할의 조정이 기존의 규범적·제도적 틀 안에서도 허용되는지 여부를 먼저 검토할 필요가 있다. 또한 이를 명확히 해명하기 위해서는 기본적으로 안보리 결의에 의해 부여받은 임무에 대한 검토가 먼저 이루어질 필요가 있다. 이와 관련하여 1950년의 안보리 결의 제84호는 제3문에서 “병력 기타 지원을 제공하는 모든 회원국은 이러한 병력과 기타 지원을 미국 주도 하의 통합사령부가 이용할 수 있도록 할 것을 권고”하면서 제4문에서 미국에게 “그러한 군대의 사령관을 임명할 것”을 위임하였을 뿐 여타의 특별한 제한을 두지 않았으므로, 추후 평화협정의 체결에 따라 유엔군사령부의 명칭이나 규모를 변경하는 것 자체는 어려움이 없을 것이다. 그러나 현재의 규범적·제도적 틀 내에서 유엔군사령부가 담당할 수 있는 임무의 범위와 관련해서는 당초 부여받은 임무에 대한 구체적 검토가 요구된다.

유엔군사령부에게 부여된 임무의 핵심적인 법적 근거로 제시되는 안보리 결의 제84호는 미국 주도 하의 통합사령부 설치를 권고하면서 여기에 제공되는 병력과 기타 지원의 근거를 “전술한 안보리의 제 결의”(the aforesaid Security Council resolutions), 즉 안보리 결의 제82호와 제83호에 두고 있으므로, 이들 결의를 통해 부여된 임무의 범위를 명확히 살펴볼 필요가 있다. 유엔군사령부의 임무와 관련하여 특별히 주목을 요하는 부분은 안보리 결의 제83호의 마지막 문장으로서, 여기서 안보리는 “유엔회원국들이 대한민국에 대하여, 이 지역에서 무력공격을 격퇴하고 국제평화와 안전을 회복하기 위하여 필요한 지원을 제공할 것을 권고”하였다. 이 표현은 유엔군사령부의 임무와 관련하여 다음과 같은 세 가지

136) 손한별, *supra* note 50, p. 78.

합의를 갖는다. 첫째, 유엔군사령부가 존속하는 이상 북한군에 의해 야기된 “무력공격을 격퇴”(to repel the armed attack)하는 임무는 여전히 유효하다고 할 것이므로, 평화협정에 따른 대체기구의 작동에도 불구하고 유엔군사령부는 별도의 추가적 결의 없이 전시 전력제공 임무를 그대로 수행할 수 있다. 둘째, 유엔군사령부는 무력공격 격퇴 이외에도 “국제평화와 안전을 회복”(to restore international peace and security)하는 데 필요한 조치를 취할 수 있다. 이는 평화협정 체결 이후에도 국제평화와 안전의 회복을 위해 필요한 범위 내에서 유엔군사령부에게 추가적 임무를 부여할 수 있는 법적 근거가 될 수 있다. 1950년 총회 결의 제376(V)호 역시 “한국에서의 안정을 위한 조건을 보장하기 위하여” 필요한 조치를 취할 것을 권고한 바 있으며, 더욱이 그 결의의 본질적 목적인 “통일되고 독립적이며 민주적인 한국정부의 수립”이 평화협정의 체결로 달성된다고 볼 수 없다는 점에서 이 역시 추가적 임무의 근거로 기능할 수 있을 것이다. 셋째, 그럼에도 불구하고 이 같은 결의들은 모두 그 장소적 적용범위를 “이 지역”(in the area), 즉 한반도로 한정하고 있다. 즉 국제평화와 안전의 회복을 위하여 유엔군사령부에게 추가 임무를 부여 하더라도 그 범위는 한반도 외부에 대한 임무로까지 확대될 수는 없다는 것이다. 따라서 일각의 주장처럼 유엔군사령부가 동북아 다자안보 협력을 위해 일정한 역할을 수행하도록 해야 한다면, 추가적인 안보리 결의를 통해 별도의 임무가 부여되어야 할 것이다. 특히 NATO형 집단안보기구의 경우 고도의 정치성을 지닌 다자간 안보협력기구로서 주변국들과 충분한 합의가 전제되어야 한다는 점에서,¹³⁷⁾ 현재의 규범적·제도적 틀 내에서 논의하기에는 다소 무리가 있다고 생각된다.

(4) 유엔군사령부의 전환: 임무 전환

평화협정 체결 이후 유엔군사령부를 ‘국제평화유지군’으로 전환하고 여기에 기존 체제에서 완전히 벗어난 새로운 임무를 부여하고자 한다면, 기존 유엔군사령부를 국제평화유지군으로 전환하는 내용의 추가적인 안보리 결의를 통해 그 구성과 임무의 범위가 구체적으로 특정되어야 할 것이다. 일각에서는 평화 상태에서 분쟁을 예상하여 평화유지군을 두는 것 자체가 모순임을 지적하기도 하지만,¹³⁸⁾ 유엔 헌장 제39조의 “평화에 대한 위협” 개념은 점진적으로 확대 추세에 있으며 그 결정 역시 안보리의 재량이라는 점에서 협정 체결 당시의 평화 상태가 평화유지군 창설 자체를 제한하는 요소로 작용하지는 않으리라 본다.¹³⁹⁾

137) 제성호, *supra* note 14, pp. 26-27.

138) 김봉현, *supra* note 89, p. 715.

139) 실제로 안보리는 평화에 대한 위협 개념의 확대 해석을 통해 적극적으로 헌장 제7장을 발동하는 경향을 보이고 있다. 안보리는 사법기관이 아닌 정치적 기관이므로 그 결정이 반드시 법적 판단에 기초하지는 않으며, 오히려 그 결정에 있어서는 정치적 동기가 더욱 크게 작용한다고 볼 수 있을 것이다. “평화에 대한 위협”

국제평화유지군은 공식적인 안보리 보조기관으로서의 ‘유엔 평화유지군’ 또는 단순한 ‘다국적 평화유지군’의 형태를 취할 수 있으며, 특히 후자의 경우에는 기존의 유엔군사령부를 그 모체로 활용할 수도 있을 것이다. 유사한 예로서 1995년 보스니아-헤르체고비나에서의 내전 사태를 종식시키기 위해 보스니아-헤르체고비나, 신 유고연방 및 크로아티아 간에 ‘데이튼 평화협정’(Dayton Peace Agreement: DPA)이 체결되었는데,¹⁴⁰⁾ 협정의 이행과 준수를 위해 조직된 ‘평화이행군’(Implementation Force: IFOR)은 NATO 주도의 다국적군으로 구성된 바 있다. 이를 위하여 데이튼 평화협정의 제1-A 부속서에서는 NATO가 IFOR을 창설하도록 위임하면서 그 구성에는 NATO 비회원국도 포함될 수 있도록 명시하였다.¹⁴¹⁾

구체적 상황에 따라서는 일정 지역에 대하여 유엔 과도통치체제 아래 ‘국제적 영토관리’(ITA)가 논의될 가능성도 완전히 배제할 수는 없을 것이나, 그러한 경우에도 평화협정이나 안보리 결의를 통해 제반 법적 근거가 마련되어야 하므로 그 과정에서 한국의 국익에 부합되게 적극적인 영향력을 행사할 필요가 있다. 이 경우 한국이 주도하는 통일을 달성하기 위해서는 과도기구의 권한 행사 방식(직접적/간접적), 국내 기관과의 권한 배분 방식(배타적/공유), 권한 행사의 법적 근거(협정/안보리 결의) 등에 있어 한국의 국익에 가장 부합하는 방안이 무엇인지를 적극적으로 모색해야 할 것이다.¹⁴²⁾

V. 결론

2018년 판문점 선언 및 9.19 군사합의에 따른 평화체제 기류 확산과 그로 인한 유엔군사령부 존속 논란에도 불구하고, 결국 2019년 2월 하노이 북미정상회담 결렬로 남북관계는 또다시 경색되기에 이르렀다. 급기야 2020년 6월 16일 북한이 남북연락사무소를 폭파하면서 한반도 긴장 역시 계속 고조되고 있는 형국이다. 동아시아 지역 역시 미중간의 전략경쟁, 일본의 사회적 보수화 및 재군사화 등으로 인해 역내 긴장이 날로 고조되고 있다. 이와 같은 상황에서 근래 미국은 유엔군사령부 참모조직 확대와 회원국들의 전력

개념의 확대 추세와 관련해서는 Nico Krisch, “Article 39”, in Bruno Simma, et al.(eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 3rd ed., Vol.II (Oxford: Oxford University Press, 2012), pp. 1278-1293 참조.

140) ‘데이튼 평화협정’(DPA)의 공식명칭은 ‘보스니아 - 헤르체고비나 평화를 위한 일반 기본틀 협약’(General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina)이다. 협약 전문(全文)은 <<https://www.osce.org/bih/126173?download=true>> 참조.

141) Ibid., Annex 1-A: Agreement on the Military Aspect of the Peace Settlement, art.1.

142) 역사적으로 국제적 영토관리가 이루어졌던 구체적 사례는 안준형, *supra* note 126, p. 136 참조.

통합절차 발전으로 대표되는 유엔군사령부 재활성화 정책을 통해 그 독자적 역할을 강화하기 위한 조치들을 시행하였다. 이에 대하여 중국과 러시아 등의 주변 강대국들은 이와 같은 유엔군사령부 관련 동향에 강한 경계심을 표출하고 있다. 심지어 국내에서도 최근 비무장 지대(DMZ)와 군사분계선(MDL) 통과절차로서 유엔군사령부가 갖는 허가권 등의 문제와 결부지어 유엔군사령부가 남북관계 개선에 장애요소로 기능한다는 인식이 확산되고 있다. 이와 같은 상황에서 한미동맹의 핵심을 이루는 유엔군사령부의 현행 임무와 그 규범적·제도적 기초를 올바르게 이해하고, 이에 기초하여 미래 유엔사의 역할과 기능 변화에 있어 한국의 국익증진을 도모할 수 있는 국제법적 차원의 선택지를 모색할 필요성이 강하게 제기된다. 이에 따라 본고에서는 유엔군사령부의 역할변화 경과와 그 법적·제도적 기초를 확인함으로써 현행 유엔사의 임무를 명확히 확인하는 한편, 추후 전시작전통제권 및 평화체제 전환 이후의 역할 및 기능변화에 관한 제반 쟁점들을 살펴보았다.

유엔군사령부의 미래 역할변화에 관한 기존의 선행연구들은 대체로 “전시작전통제권 전환에 따른 유엔군사령부 문제”와 “평화체제 전환에 따른 유엔군사령부 문제”를 명확하게 분리하지 않고 양자를 혼용하여 논의하는 경향이 있다. 전시작전통제권이 한국군으로 전환됨에 따른 유엔군사령부의 존속 및 역할 문제와 정전체제가 평화체제로 전환됨에 따른 유엔군사령부의 존속 및 역할 문제는 엄연히 상황과 맥락이 구별되는 것임에도 불구하고, 이에 대한 구별 없이 존속 및 해체에 관한 쟁점들이 포괄적으로 다루어지다 보니 구체적인 논지가 뒤섞이는 경향도 자주 목격된다. 특히 평화체제 전환의 경우에는 한반도에서 공식적으로 정전체제가 폐기됨을 전제한 것이고 이는 곧 평시(정전시) 유엔군사령부의 핵심적 기능이라고 할 수 있는 정전체제 관리 기능이 더이상 의미를 가질 수 없음을 시사한다. 그렇다면 이 경우에는 전시작전통제권 전환의 경우와는 달리 유엔군사령부의 해체나 근본적 역할 변경 문제가 보다 강력하게 제기될 수밖에 없을 것이므로 두 가지 상황의 구별은 실질적인 의미를 갖는다. 중요한 것은 결국 전시작전통제권이 한국군으로 전환되고 추후 평화협정이 체결되더라도 그 자체로 실질적인 평화가 바로 도래하는 것은 아니므로, 장차 한국은 유엔군사령부와 바람직한 관계를 설정하고 유엔군사령부의 활동에 대한 한국의 바람직한 역할을 적극적으로 모색함으로써 국익증진을 도모해 나가야 한다는 것이다.

〈참고 문헌〉

I. 국내문헌

1. 단행본

- 과학백과사전종합출판사, 『현대국제법연구』 (과학백과사전종합출판사, 1988).
- 국방부, 『국방조약집(제1집)』 (국방부 전사편찬위원회, 1981).
- 국방부, 『국방조약집(제2집)』 (국방부 전사편찬위원회, 1993).
- 국방부, 『국방조약집(제3집)』 (국방부 전사편찬위원회, 1997).
- 국방부, 『국방조약집(제9집)』 (국방부 전사편찬위원회, 2013).
- 국방부, 『국방백서 1994~1995』 (국방부, 1994).
- 국방부, 『2018 국방백서』 (국방부, 2018).
- 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 60년사』 (국방부, 2013).
- 김명기, 『주한국제연합군과 국제법』 (국제문제연구소, 1990).
- 김명기, 『한반도 평화조약의 체결: 휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여』 (국제법출판사, 1994).
- 김상기 외, 『한반도 평화체제 구축과 한미관계』 (통일연구원, 2018).
- 김일성, 『김일성저작집: 1992.12-1994.7 (44권)』 (조선로동당출판사, 1996).
- 노명준, 『유·엔·씨의 해체시에 고려해야 할 제문제에 관한 연구』 (국토통일원, 1978).
- 박명림, 『한국 1950: 전쟁과 평화』 (나남출판, 2003).
- 사회과학출판사, 『국제법 사전』 (평양: 사회과학출판사, 2002).
- 외무부, 『한국통일문제: 약사와 문헌(1943년~1960년)』 (외무부정무국, 1961).
- 유병화 외, 『국제법Ⅱ』 (법문사, 2000).
- 윤덕민, 『한반도 평화협정에 관한 연구 -평화협정의 쟁점사항을 중심으로-』 (외교안보연구원, 2000).
- 이명철 외, 『유엔군사령부 후방기지의 의미와 활용방안』 (한국국방연구원, 2007).
- 정재홍, 『한반도 평화체제 구축: 중국의 인식과 입장』 (세종연구소, 2019).
- 제성호, 『한반도 안보와 국제법』 (한국국방연구원, 2010).
- 조성렬, 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』 (푸른나무, 2007).
- 주한미군사령부, 『주한미군 2019 전략 다이제스트』 (유엔군사령부·한미연합군사령부·주한미군사령부, 2019).

한석표, 『한미군사지휘체계의 변동, 1971-1978: 유엔군 사령부 유지와 한미 연합군 사령부 창설』 (박사학위논문, 서울대학교, 2013).

합동참모본부, 『합동교범 10-2: 합동·연합작전 군사용어사전』 (합동참모본부, 2014).

허문영 외, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축전략』 (통일연구원, 2007).

황원탁, 『정전협정의 대체 이후 한국방위체제에 관한 연구: 동맹결속이론을 중심으로』 (박사학위논문, 단국대학교, 2006).

2. 논문

김덕주, “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점”, 『주요국제문제분석』, 2018-19 (2018).

김동욱, “주한 유엔군사령부의 법적 지위와 전시작전통제권 전환”, 군사, 제71호 (2009).

김명기, “국제연합군사령부의 해체와 한국휴전협정의 존속”, 『국제법학회논총』, 제20권 1호 (1975).

김명기, “북한 급변사태시 한국의 개입에 따른 법적 문제”, 통일한국연구실(편), 『한반도 급변사태와 국제법』 (민족통일연구원, 1997).

김명기, “국제법상 북한정권 붕괴 시 국군의 통일을 위한 북한지역 진입의 합법적 방안 선정 검토”, 『전략연구』, 제23권 제1호 (2016).

김민욱, “평화협정의 주요 쟁점에 관한 연구”, 『통일과 법률』, 제36호 (2018).

김봉현, “평화협정 체결과정에서의 유엔사 해체 문제”, 오윤경 외, 『21세기 현대 국제법 질서: 외교실무자들이 본 이론과 실제』 (박영사, 2001).

김선표, “한반도 평화체제 구축과 유엔사 문제에 대한 소고”, 『서울국제법연구』, 제12권 제2호 (2005).

김종대, “유엔사 강화 노리는 한·미: ‘6.25 전쟁으로 회귀’ 바라나”, 『민족21』, 통권 제138호 (2012).

노동영, “한국문제에서 유엔사의 지위와 역할”, 국방연구, 제60권 4호 (2017).

도경욱, “종전선언과 평화협정 2단계 구상의 의미와 과제”, 통일정책연구, 제28권 1호 (2019).

류제승, “한반도 비핵화와 평화체제, 그리고 한미동맹과 연합방위체제의 미래”, 『한국국가전략』, 제4권 1호 (2019).

박휘락, “6·25 종전선언의 기회와 위험 분석: 안보의 시각”, 『의정연구』, 제24권 3호 (2018).

백진현, “정전체제의 평화체제 전환문제”, 『서울대학교 법학』, 제41권 2호 (2000).

설인효, “유엔사의 어제와 오늘: 유엔군사령부의 역사적 전개과정 및 평화체제 이행시의 주요 문제”, 『군사』, 통권 제108호 (2018).

손경호 외, “안보정세 변화에 따른 한미동맹의 재정립”, 『국방정책 및 군사전략』, 제5권 2호 (2019).

- 손한별, “한반도 평화체제와 유엔사의 역할 대안: 유지, 확대, 이전, 전환, 해체”, 한국의 미래 안보 전략 (2019 KAIS·ISA/IDSS 공동 하계학술대회 자료집, 2019.7.4.).
- 안준형, “‘국제적 영토관리’와 국제점령법의 적용”, 『국제법학회논총』, 제64권 제1호 (2019).
- 안준형, “유엔사의 역할 변화에 대한 법적 쟁점과 과제”, 『서울국제법연구』, 제26권 2호 (2019).
- 오혜란, “한반도 평화체제 구축과 한미동맹의 장래: 주한미군 철수는 가능한가?”, 『내일을 여는 역사』, 통권 제77호 (2019).
- 이기범, “아산 국제법 인포커스 2018: 한반도 평화체제 논의에 관한 국제법적 검토”, 『Asan Report』 (2018).
- 이기범, “유엔사의 법적 지위와 존속·해체 문제”, 『서울국제법연구』, 제26권 2호 (2019).
- 이상철, “한반도 정전체제와 UNC 위상”, 『한반도 군비통제』, 제34호 (2003).
- 이서항, “유엔과 한국전쟁의 휴전과정”, 강성학(편), 『유엔과 한국전쟁』 (리북, 2004).
- 이수형, “한반도 평화체제와 한·미 동맹: 동북아 평화체제와의 구조적 연계성”, 『통일과 평화』, 제1권 2호 (2009).
- 이용민, “전작권 전환 후 미래연합사 편성방향 고찰: 제50차 한미안보협의회의(SCM) 합의안을 중심으로”, 『이슈브리핑』, 2018-32호 (2018).
- 이철기, “한반도 평화체제: 정치·군사적 분야의 과제와 방안”, 『통일문제연구』, 통권 제35호 (2001).
- 장광현 외, “한반도 유사시 유엔사(UNC)의 전력 창출에 관한 연구: 현대전쟁을 통해 본 미국 주도의 다국적군 참여 배경을 중심으로”, 『국방연구』, 제60권 4호 (2017).
- 장용석, “한반도 평화체제와 평화협정 -개념, 쟁점, 추진방향-”, 『통일문제연구』, 통권 제53호 (2010).
- 정인섭, “한국문제를 통한 UN법의 발전”, 『서울국제법연구』, 제22권 2호 (2015).
- 정경영, “유엔사의 기능강화 추세와 전작권 전환 이후 역할”, 『EAI 논평』 (2019).
- 정철호, “전시작통권 전환 이후 유엔군사령부의 위상과 역할”, 『세종정책연구』, 제6권 2호 (2010).
- 정태욱, “주한 ‘유엔군사령부(UNC)’의 법적 성격”, 『민주법학』, 제34호 (2007).
- 제성호, “평화체제 전환에 따른 법적 문제”, 『중앙대학교 법학논문집』, 제24권 2호 (2000).
- 제성호, “북한 급변사태 시 한국의 국제법적 대응”, 『중앙법학』, 제15집 제1호 (2013).
- 제성호, “한반도 종전선언의 법적 성격과 한국의 대응방향”, 『서울국제법연구』, 제25권 제2호 (2018).
- 제성호, “유엔군사령부의 법적 지위와 재할성화 문제”, 『서울국제법연구』, 제26권 2호 (2019).

- 조성렬, “한반도 평화체제 구축 이후 주한미군의 지위조정”, 김일영·조성렬, 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』 (한울, 2003).
- 조성렬, “한반도 평화체제 로드맵: 유엔사·NLL 등 분쟁요인 해결 선행되어야”, 『민족21』, 통권 제73호 (2007).
- 최철영, “한국전쟁 종전선언의 법적 쟁점과 과제”, 『성균관법학』, 제30권 제4호 (2018).
- 한명섭, “한반도 평화협정 체결에 대한 법적 검토”, 『통일과 법률』, 통권 제37호 (2019).
- 한용섭, “전시작전통제권 환수문제”, 심지연·김일영(편), 『한미동맹 50년: 법적 쟁점과 미래의 전망』 (백산서당, 2004).
- 홍현익, “한반도 평화체제 구축과 한·미 동맹”, 『세종정책연구』, 제5권 1호 (2009).

II. 외국문헌

1. 단행본

- Center for Law and Military Operations, *Forged in the Fire: Legal Lessons Learned during Military Operations 1994-2008* (United States Army, 2008).
- Gill, Terry D., & Fleck, Dieter, (eds.), *The Handbook of the International Law of Military Operations*, 2nd ed.(Oxford University Press, 2015).
- Gray, Christine, *International Law and the Use of Force*, 4th ed.(Oxford University Press, 2018).
- Kim, Jungsup, *International Politics and Security in Korea*(Edward Elgar, 2007).
- Togo, Kazuhiko, *Japan's Foreign Policy, 1945-2009: The Quest for a Proactive Policy*, 3rd ed.(Brill, 2010).
- United Nations, *Repertoire of the Practice of the Security Council: Supplement 1946-1951* (United Nations, 1954).
- United Nations, *Repertoire of the Practice of the Security Council: Supplement 1981-1984* (United Nations, 1985).
- United Nations, *Repertoire of the Practice of the Security Council: Supplement 2016-2017* (United Nations, 2019).
- United Nations, *United Nations Juridical Yearbook* (1990).
- U.S. Department of State, *The Record on Korean Unification 1943-1960* (U.S. Government Printing Office, 1960).

2. 논문

- Bennett, Drew A., & Macdonald, Anne F., "Coalition Rules of Engagement", *Joint Force Quarterly*, No.8, 1995.
- Brown, Neil, "Issues Arising from Coalition Operations: An Operational Lawyer's Perspective", *International Law Studies Series. US Naval War College*, Vol.84, 2008.
- Chung, Kyung-Young, "Building Peace Regime on the Korean Peninsula and the Future of UNC", *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol.31, No.4, 2019.
- Cho, Seong-Ryoul, "Peace Regime Building on the Korean Peninsula: Process and Impact", in Tae-Hwan Kwak & Seung-Ho Joo(eds.), *Peace Regime Building on the Korean Peninsula and Northeast Asian Security Cooperation*(Routledge 2016).
- Creamer, Shawn P., "The United Nations Command and the Sending States", *International Journal of Korean Studies*, Vol.21, No.2, 2017.
- Harrison, Selig S., "The Preconditions for Korean Security: US Policy and the Legacy of 1945", in Hazel Smith(ed.), *Reconstituting Korean Security: A Policy Primer*(United Nations University Press, 2007).
- Kelly, Michael, "Legal Factors in Military Planning for Coalition Warfare and Military Interoperability: Some Implications for the *Australian Defence Force*", *Australian Army Journal*, Vol.2, No.2, 2005.
- Klappe, Ben F., "The Law of International Peace Operations", in Dieter Fleck(ed.), *The Handbook of International Humanitarian Law, 3rd ed.*(Oxford University Press, 2013).
- Krisch, Nico, "Article 39", in Bruno Simma, et al.(eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary, 3rd ed., Vol.II*(Oxford: Oxford University Press, 2012).
- Staudenmaier, William O., "Contemporary Problems of the Unified Command System", *Parameters: Journal of the US Army War College*, Vol.9, No.1, 1979.
- The United States of Public Information, "Questions Concerning Asia and the Far East", *The Yearbook of the United Nations*, Vol.16, 1962.
- The United States of Public Information, "Questions Concerning Asia and the Far East", *The Yearbook of the United Nations*, Vol.27, 1973.

3. 기타자료

Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Memorandum for Commander, United Nations Command, “Terms of Reference for the Commander in Chief, United Nations Command (CINCUNC) (u)”(19 January 1983).

Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction, “Standing Rules of Engagement / Standing Rules for the Use of Force for US Forces”, CJCSI 3121.01B(13 June 2005).

Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction, “Procedures to Make Forces Available to the United Nations Command”, CJCSI 2015.01 (1 April 2019).

Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Memorandum for Commander, United Nations Command, “United Nations Command Terms of Reference and Strategic Guidance”, CM-0165-18 (10 June 2018).

United Nations Command Order, “United Nations Command General Orders No.1”(27 February 1998).

북·미 관계와 한반도 평화프로세스

국방대학교 교수 정한범

국방대학교 교수 이석수

- I. 서론
- II. 한반도 평화 프로세스와 북한
- III. 한반도 평화체제에 대한 미국의 입장
- IV. 결론 : 한국의 대응

I. 서론

한반도 평화프로세스는 한반도 평화체제가 구축되는 일련의 과정이다. 평화체제란 “국가들 간에 전쟁의 위험을 제거하고, 상호불신과 군비경쟁으로 초래된 적대관계를 청산하며, 상호 간에 공존과 번영을 추구하기 위해 협력을 해나가도록 국가 간에 합의하는 절차, 원칙, 규범, 규칙, 그리고 그것을 관할하는 기구 등을 의미”한다.¹⁴³⁾ 평화체제 구축의 3대 구성요소로는 군사정전협정 종료 및 평화협정 체결, 군사적 긴장완화와 전쟁재발 방지, 평화에 호의적 안보환경 조성 등이 있다.¹⁴⁴⁾ 평화체제는 ‘제도로서의 평화체제’와 ‘과정으로서의 평화체제’로 접근이 가능하다. 제도로서의 평화체제는 한반도에서 남북한의 평화 공존을 실현하고 남북연합 또는 평화로운 한반도 통일로 진입하기 위한 제도적 기반을 제공하는 과도기 체제를 뜻한다. 과정으로서의 평화체제는 단순한 전쟁의 법적 종결만이 아니라 남북 및 국제차원의 여러 긴장 요소를 포괄적으로 다루며 평화를 정착시켜 제도화하는 일련의 장기적 과정을 뜻한다. 단기적으로 종전협정의 평화협정 전환으로 구체화되며 장기적으로는 동북아 평화안보질서 구축으로 연계된다. 이 보고서는 과정으로서의 평화 체제를 고찰한다.

143) 한용섭, 『한반도의 평화와 군비통제』(서울: 박영사, 2004), p. 154.

144) 조성렬, 『뉴한반도비전: 비핵평화와 통일의 길』(서울: 백산서당, 2012), pp. 171-187.

한반도 평화체제의 구축과정에서 북한은 미국을 가장 중요한 행위자로 간주한다. 법적으로 정전협정의 서명국으로서 미국은 평화체제 구축과정의 직접 당사자라고 생각한다. 실질적으로 북한은 한반도 평화를 정착시키기 위해서는 미국을 우선 협상대상자로 인정한다. 북한은 미국이 한국군의 작전권을 보유하고 있으며 주한미군을 통해 북한에 재래식 전력과 핵전력으로 위협을 가하고 있다고 인식한다. 한반도의 평화와 안정이 미국의 입장에 의해서 전적으로 좌우된다고 본다. 북한은 평화체제 구축과정에 관련된 핵심 이슈인 비핵화, 군사적 긴장완화, 종전 선언, 평화협정 체결, 유엔사령부 해체, 주한미군 철수, 한미동맹 해체, 동북아 안보질서 구축 등을 합의·이행하는데 직접 당사자로서 미국의 역할이 필수적이라고 판단하고 있다. 북한이 미국을 한반도 평화체제 구축의 법적·실질적 당사자 간주하기 때문에 평화체제 구축과정에서 미국의 역할은 매우 중요하다.

미국에게도 한반도 평화체제 구축은 중요한 사안이고 특히 북한의 군사적 위협을 효과적으로 관리·완화·제거하는데 필요하다. 지역안보 차원에서 보면 한반도의 안보 불안정성은 지역안보 불안으로 전이된다. 북한은 핵무기를 개발하기 이전에도 막강한 재래식 군사력을 유지하면서 수시로 대남 군사도발을 단행한 바가 있다. 특히 1990년대에 접어들면서 북한의 핵활동이 국제사회에 포착되면서 북한 핵문제는 공론화되기 시작했다. 북한의 핵프로그램은 국제 핵비확산체제에 대한 도전으로서 국제안보 문제이기도 했다. 미국이 한국에 주둔하고 있는 상황에서 북한의 군사적 위협은 미국에 대한 직접적 위협의 성격도 지니고 있다. 미국은 평화체제 구축을 통한 항구적 평화를 달성하는 것이 미국, 한반도, 지역, 국제적 차원에서 매우 중요하다고 본다. 따라서 평화체제 구축과정은 미국에게도 중요한 안보문제이다.

북한이 미국을 핵심 당사자로 인정하고 미국이 평화체제 구축이라는 사안의 중요성을 인정하기 때문에 북한의 제의에 무관심으로 일관하기는 어렵다. 한국이 평화과정의 핵심 당사자임을 부인할 수 없으나 한반도 평화체제 구축에 있어서 북미관계의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 본 보고서는 평화체제에 대한 북한과 미국의 입장과 상대방에 대한 전략을 살펴보는 것이 주목적이다. 이는 전문가나 정책결정자들이 포괄적 한반도 평화체제 구축방안을 수립하는데 기초자료로 활용될 수 있다. 부수적인 목적으로 한국의 대응방향을 개괄적으로 제시하는 것이다. 이는 대응방안을 마련하는데 지침으로 활용될 수 있다. 구체적 방안은 다른 연구에서 다루어질 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 본 보고서는 한반도 평화체제에 대한 북한의 입장, 북한의 대미전략, 한반도 평화체제에 대한 미국의 입장, 한미대응방안, 그리고 결론으로서 한국의 대응방향을 제시할 것이다.

II. 한반도 평화 프로세스와 북한

한반도 평화 프로세스는 한반도 평화체제가 구축되는 일련의 과정이다. 기존연구는 평화협정의 당사자를 기준으로 시기를 구분한 다음 북한 평화협정과 평화체제에 관한 입장을 검토했다.¹⁴⁵⁾ 최근에 문재인 정부의 출범과 함께 다시 한반도 평화체제가 연구자들의 주목을 받고 있다. 이 글에서 한반도 평화 프로세스에 대한 북한의 태도는 2차 핵 위기¹⁴⁶⁾ 이전(1955-2002)과 2차 핵 위기 이후(2002-현재)로 나누어 살펴볼 것이다. 그 이유는 2차 핵 위기 이후 한반도 평화체제 논의의 초점이 평화협정에서 북한 비핵화로 이동했기 때문이다. 북한의 비핵화에 대한 진전이 없이는 평화체제과정이 한 발짝도 나아가기 어려울 정도로 북한 비핵화와 평화 프로세스는 긴밀히 연계되어 있다.

1. 한반도 평화 프로세스와 북한의 태도

1) 2차 핵 위기 이전 (1955-2002): 평화협정과 평화 프로세스¹⁴⁷⁾

1974년 3월 25일 최고인민회의 제5기 3차 회의에서는 “남조선에서 자기의 군대를 주둔시키고 모든 통수권을 틀어쥐고 있는 미국과 직접 평화협정체결에 관한 문제를 해결할 것을 제기하고 있다”라고 주장하였다.¹⁴⁸⁾ 이는 북한이 한국을 배제하고 미국과의 직접

145) 북한의 평화협정에 대한 대표적 연구로는 서보혁, 구갑우, 이해정 이희옥, 신대진, 정옥식, 『한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안』(서울: 통일연구원, 2019); 이상근, 『한반도 평화체제의 쟁점과 구축방향』(서울: 국가안보전략연구원, 2019); 조성렬, “한반도 평화체제 구축에 관한 단계적 접근: 포괄적 잠정협정을 중심으로,” 『통일과 평화』, 4집 1호(2012), pp. 4-36; 신옥희, “북미관계와 한반도 평화체제: 역사적 고찰,” 『한국정치외교사논총』, 제33집 2호(2012), pp. 35-61; 서보혁, “북한의 평화제안 추이와 그 특징,” 『북한연구학회보』, 제13권 제1호 (2009), pp. 61-81; 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” 『한국정치연구』, 제18집 제2호(2009), pp. 53-93; 전재성, “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호(2006 봄), pp. 33-66; 이수석, “한반도 평화체제 수립 가능성에 관한 연구: 북한의 정책을 중심으로,” 『세계지역논총』, 제18집(2002)

146) 2002년 10월 제임스 켈리 미국 국무부 동아태 차관보가 방북 시 북한이 고농축 우라늄 프로그램을 시인한 후 조성된 위기를 의미한다.

147) 이 부분은 이석수, “북한의 대미평화협정 주장과 평가,” 『세계지역논총』, 1999, 주로 참조.

148) 『조선중앙연감 1974』, pp. 857-859. 이 편지에 나타난 주요 내용은 다음과 같다: “조선민주주의 인민공화국 최고인민회의는 미합중국과의 사이에 체결될 평화협정이 다음과 같은 조치를 예견할 수 있을 것이라고 인정한다. 첫째, 쌍방은 서로 상대방을 침범하지 않을 것을 서약하고 직접적 무력충돌의 모든 위협성을 제거할 것이다. 미국은 남조선 당국자들의 전쟁도발책동과 남조선 인민들에 대한 파쑈적 탄압행위를 사촉하지 않고 비호하지 않으며 조선의 북과 남이 남북공동성명에 따라 자주적으로 평화적으로 나라를 통일하는 것을 방해하지 않으며 조선의 내정에 일체 간섭하지 않을데 대한 의무를 질 것이다. 둘째, 쌍방은 무력증강과 군비경쟁을 그만두며 조선 경외로부터의 일체 무기와 작전장비, 군수물자의 반입을 중지할 것이다. 셋째, 남조선에 있는 외국군대는 유엔군의 모자를 벗어야 하며 가장 빠른 기간 내에 일체 무기를 가지고 모두 철거하도록 할 것이다. 넷째, 남조선에서 모든 외국군대가 철거한 후, 조선은 그 어떤 외국

협상을 통해 자신의 전략적 목표를 실현하려는 이른바 ‘통미봉남’정책의 시발점이었다.¹⁴⁹⁾ 북한은 정전협정 체결 이후, 남북한 간 평화협정 체결을 간헐적으로 제의하였으나 1974년을 기점으로 평화협정의 당사자를 북한과 미국으로 정하고 대미 평화협정 체결을 미국에 꾸준히 제의하면서 한국을 배제했다. 북한은 첫째, 미국과의 평화협정 체결을 남북한 간에 자주적인 평화통일을 논의하기 위한 전제로서 간주하였고, 둘째, 미국은 한국에 군인을 주둔시키고 통수권을 지니고 있기 때문에 실질적인 당사자라고 주장하였으며 셋째, 미국에 대해 불가침, 군비경쟁 중단, 주한미군철수 등을 평화협정 협상의 전제조건으로 제시했다. 북한의 이러한 태도 변화는 북한과 한국의 상황 및 국제정세를 반영한 태도라 하겠다.

1950년대 중반부터 북한은 평화체제와 관련된 제안을 하기 시작했다.¹⁵⁰⁾ 1974년까지 북한은 남북한 간의 평화협정 체결을 주장했다. 김일성은 1962년 10월 23일 최고인민회의 제3기 1차 회의의 연설에서 “남한에서 미군 철수, 남북한 간 평화협정체결, 군대의 10만 또는 그 이하로 축소, 경제문화의 교류협조, 남북교류를 효과적으로 실시하기 위한 경제위원회 조직, 연방제의 강조 등”을 주장했다.¹⁵¹⁾ 북한은 1973년 4월 5일 최고인민회의에서 “북과 남 사이에 서로 무력행사를 하지 않을 데 대하여 담보하는 평화협정을 체결할 것”을 다시 제의했다. 1973년까지 북한의 평화협정 제안의 특징은 첫째, 남북한 간에 평화협정을 체결하자는 것이고 둘째, 평화협정 체결을 평화통일을 위한 중간단계로 파악하였으며 셋째, 평화협정을 제안할 때, 외국인군 철수(주한 미군 철수)와 남북한 병력의 수준을 10만 혹은 그 이하로 감축할 것을 함께 포괄적으로 제안했다는 것이다.

1983년 10월 랭군 폭발사건 이후 북한은 1984년 1월 10일 중앙인민위원회, 최고인민회의 연합회의에서 북한과 미국 그리고 한국이 참가하는 3자회담을 제의했다.¹⁵²⁾

군사기지가 작전기지로도 되지 않을 것이다. 조선민주주의 인민공화국 최고인민회의는 이와 같은 조치들을 전제로 하고 조선민주주의 인민공화국과 미합중국 간에 평화협정을 체결하기 위한 회담을 진행할 것을 정식으로 제기한다.”

149) 신옥희, “북미관계와 한반도 평화체제: 역사적 고찰,” p. 38.

150) 김일성이 처음으로 정전체제를 평화체제로 전환할 것을 주장한 것은 1955년 8월 14일 ‘8.15해방 10주년 기념대회에서 행한 김일성의 연설’이라는 주장이 있다. 이 연설에서 김일성은 “조선사람 자체의 의사에 의한 통일문제 해결을 주장하며, 남북한 당국이 서로 상대방을 반대하는 어떠한 무력행사도 하지 않고 통일문제를 오직 평화적 방법으로 해결할 것을 선포하고 남북한 군대를 최소한도로 축소할 것을 제의했다. 국토통일원 편, 남북한 통일제의 자료총람 제1권(서울: 국토통일원, 1985), pp. 288-289, 서보혁, “북한 평화제안의 추이와 특징,” p. 65 재인용; 고유환, “평화체제구축에 대한 북한의 전략: 북미협정,” 광태환 외 저, 『한반도 평화체제의 모색』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997), p. 62 참조.

151) 김일성, “조선민주주의 인민공화국 정부의 당면과업에 대하여,” 『조선중앙년감 1963』, 33-34쪽. 평화협정체결과 관련한 주요 내용은 다음과 같다: 김일성은 “외국군대를 철거시키고 남북간에 평화협정을 체결하며 무력을 축소하는 것은 조국통일로 나아가는 길에서 중요한 첫걸음이다. 우리 나라의 자주적 평화통일은 남조선으로부터 외국인군대를 철거시키는 조건하에서 일련의 중간 걸음들을 거쳐 점차적으로 실현되어야 합니다”라고 하면서 “미국군대를 철거시키고 남북이 서로 상대방을 공격하지 않을데 대한 평화협정을 체결하며 남북조선의 군대를 각각 10만 또는 그 이하로 축소하여야 할 것입니다”라고 했다.

152) 1984년 연합회의 이전에 카터 대통령이 제안한 남북미 3자회담 제안도 거부했다. 그러나 1984년

북한은 3자회담을 통해 북미평화협정을 체결하고, 남북 불가침선언 채택문제를 협의할 것을 제의했다.¹⁵³⁾ 북한은 1988년 11월 7일 중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의, 정무원 연합회의를 개최하여 지금까지 제의를 좀 더 체계화·구체화한 ‘조선의 자주적 평화통일을 촉진하기 위한 포괄적인 평화방안(약칭 포괄적 평화방안)’을 제시했다. 북한은 이 제안에서 평화보장 4원칙(2개 조선에 반대하는 통일지향, 외국군 철수, 북남군축, 남북미 3자 간 당사자협상)과 핵무기 및 주한미군의 단계적인 철수, 남북 무력의 단계적 감축, 미군 무력의 철수와 남북 무력의 감축에 대한 통보와 검증, 북한, 미국, 한국 사이의 3자회담, 정치적 대결상태의 완화, 군사적 대결상태의 완화, 남북 사이의 고위급 정치군사 회담 등을 포함하는 ‘포괄적 긴장완화방안’을 제의했다.¹⁵⁴⁾ 북한은 1980년대 말 동구 공산권의 붕괴와 같이 불리한 국제정세가 전개됨에 따라 더욱 전향적인 자세로 포괄적인 군축 제안을 한 것으로 판단된다.¹⁵⁵⁾ 1980년대 북한제안의 주요 내용은 북미 간에는 평화협정을 남북한 간에는 불가침협정을 체결하자는 것이었다.

탈냉전이라는 국제환경의 급격한 변화에 따라 북한은 체제생존이 위태롭게 되었다. 이를 위해 미국과 관계개선을 위해 전력을 기울였다. 1991년 9월 17일 남북한이 UN에 동시 가입하고 동년 12월 13일 남북기본합의서에 서명한 이후 북한은 보다 적극적으로 대미 평화협정체결을 주장하고 공세적인 추진행태를 보였다. 이후 북한은 기왕에 주장해왔던 북남 불가침선언이 남북기본합의서에서 이미 이루어진 것으로 간주하고 미국과의 평화협정 체결만을 강조하기 시작했다.¹⁵⁶⁾ 남북한 유엔 동시가입을 계기로 유엔과 북한간 비정상적 관계는 더이상 지속되어서는 안된다고 강조하면서, 정전체제의 평화체제로의 전환 및 유엔군사령부 해체, 대미 평화협정 체결, 주한미군 철수 등을 포괄적으로 다시 주장하기 시작하였다.¹⁵⁷⁾

북한은 1993년 핵문제 해결을 위한 북미접촉(고위급회담)에서 북미평화협정 체결을 제의하였다. 북한의 핵개발 의혹과 관련하여 제3단계 북미회담이 결렬된 상태에서 북한은 1994년 4월 28일 외교부 성명을 통해 “새로운 평화보장체계 수립을 위한 협상을 진행

북한의 태도가 돌변한 이유는 아웅산 테러 이후 확대된 국제적 비난과 동맹국의 비판으로부터 벗어나려는 의도 때문이다. 전재성, “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토,” p. 44.

153) 『조선중앙년감 1985』, 122쪽.

154) 『조선중앙년감 1989』, 150-154쪽.

155) 북한은 「포괄적 평화방안」을 발전시켜 1990년 5월 「조선반도의 평화를 위한 군축제안」을 발표했다. 『로동신문』, 1990년 6월 2일 참조.

156) 조선중앙방송 1994년 9월 19일자 보도는 “북과 남 사이에는 이미 오래전에 불가침을 공약한 합의서가 채택되어 있는 만큼 우리와 미국 사이에 평화보장체계까지 수립된다면 그것은 조선반도에서 공정하고 철저한 평화보장장치를 마련하는 것으로 될 것이다”라고 주장하고 있다. 전재성, “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토,” p. 45에서 재인용.

157) 제성호, “북한의 대미평화협정 체결 전략: 내용, 의도 및 문제점,” p. 12.

할 것”을 미국에 제의했다. 또한 북한은 성명에서 핵문제를 비롯한 일련의 문제들이 제기 되는 것은 “정전협정의 실제적 당사자들인 우리(북한)와 미국을 적대 쌍방으로 규정하고 있는 정전체계가 그대로 지속되고 있는 것과 관련된다”고 주장하면서 북미 사이의 적대 관계를 해소하고 정전협정을 평화협정으로 바꾸고 현 정전기구를 대신하는 평화보장 체제를 수립할 것을 미국에 요구했다.¹⁵⁸⁾

북한이 제안한 평화보장체제에 대한 구체적 내용은 1996년 2월 22일 외교부 대변인 성명을 통해 발표되었다. 구체적으로 새로운 평화보장체제를 수립하기 위한 최소한의 제도적 장치로서 북미 간 잠정협정 체결, 북미공동군사기구의 조직운영 등을 제의하고 이를 토의하기 위한 해당급 협상의 진행을 미국 측에 요구했다. 북한은 이 성명에서 협정이 체결될 때까지 정전협정을 대신할 잠정협정에는 군사분계선과 비무장지대의 관리, 무장 충돌과 돌발사건 발생 시 해결방도, 군사공동기구의 구성과 임무 및 권한, 잠정협정의 수정·보충 등 안전질서 유지와 관련되는 문제들이 포함될 수 있다고 밝혔다.¹⁵⁹⁾ 그러나 잠정협정체결 제안에는 주한미군 철수 요구가 포함되지 않았다.

한편, 북한은 평화협정체결을 위한 적극적 제의와 함께 정전협정의 무력화를 다음과 같이 기도하였다.¹⁶⁰⁾ 첫째, 군사정전위원회의 무력화이다. 그 다음은 중립국감독위원회의 무력화이다. 마지막으로 군사분계선과 비무장지대의 유지 및 관리임무를 포기한다고 선언 하였다. 그리고 1996년 4월 4일 ‘조선인민군 대표부’가 전격 발표되었다. 이어서 북한군은 4월 5일부터 7일까지 판문점공동관리경비구역(JSA)에서 무력시위를 했다.

이 기간동안 북한은 유엔사 해체, 미북평화협정체결, 주한미군철수 등을 주로 주장 하였으며 남북한간의 불가침협정에 대해서는 언급이 없다. 그 이유는 북한이 한국과는 이미 남북기본합의서에서 불가침을 확약하고 그 이행기구로서 군사공동위까지 구성하였기 때문에 더 이상의 조치가 필요 없다는 것을 전제로 하고 있기 때문이다. 평화협정의 추진을 위한 행태적인 특징은 평화협정을 논의하자는 제안에 그치지 않고 정전체제의 무력화를 기도했다는 점이다.

북한의 정전체제 무력화와 공세적 대미평화협정체결 제의로 인해 수세적 입장에 놓여 있던 한국은 미국과 공동으로 1996년 4월 16일 4자회담을 제의하였다.¹⁶¹⁾ 북한은 한미

158) 『로동신문』, 1994년 4월 28일.

159) 『로동신문』, 1996년 2월 23일.

160) 북한은 실질적인 정전체제 무력화조치와 함께 미국에 대해 정전체제를 와해할 것이라는 위협도 병행했다. 1995년 10월 18일 북한 외교부 대변인의 평화보장체제 협상 거부 시 정전체제 완전청산조치 경고, 1996년 3월 8일 ‘조선인민군 판문점대표부’ 비망록에서 미국이 잠정협정 제의에 호응하지 않을 경우 정전 체제를 새로운 체제로 바꾸기 위한 “최종적이고 주동적인 조치”를 취하겠다고 경고했다.

161) 한미 양국 대통령은 “한반도에서 항구적인 평화체제를 구축하기 위해 남북한과 미국, 중국 등이 참여하는 4자회담을 아무런 조건없이 조속히 개최하자”고 제의하였다.

양국 정상의 4자회담 제의에 대해 주한미군철수 논의를 보장할 것을 요구하면서 미온적인 반응을 보이다가 회담제의를 수락하여 예비회담을 거쳐 5차례의 본회담에 참석했다. 북한은 시종일관 “북미간 평화협정과 주한미군철수”를 주장하고 있다. 1997년 12월 1차 본회담에서 북한은 한반도의 긴장완화를 위해서는 주한미군철수가 선행되어야 하며 새로운 평화체제 구축을 위해서는 북미 간 평화협정을 체결해야 한다고 입장을 분명히 밝혔다.¹⁶²⁾ 그 이후 북한은 계속 일관된 입장을 고수했다.

지난 4월 5차 본회담이 끝난 뒤, 북한 김계관 수석대표는 “심각한 입장차이가 두드러졌다”고 전제하면서 “주한미군 철수와 미북 평화협정 체결문제를 논의하자는 기본입장에 변화가 없다”고 말했다.¹⁶³⁾ 회의기간 동안 긴장분과위원회에서 북한은 주한미군 철수 등 ‘근본적인 문제’¹⁶⁴⁾를 의제로 채택할 것을 주장했고, 한미 측은 이 문제가 한반도 평화 체제 정착 이후에나 논의가 가능하다는 입장을 밝혔다. 한편, 평화체제분과위원회에서는 형태와 내용의 우선순위 문제로 공방을 벌였다. 한국 측은 평화협정체결의 당사자 문제(형태)에 있어 남북당사자원칙을 주장했고 북한은 미북당사자라는 기본입장을 반복했다. 북한은 4자회담에서 한미관계를 이간시키고 중국과 협력을 강화하여 한국을 고립시키려는 목적도 있었던 것으로 평가된다.¹⁶⁵⁾ 북한의 목표는 북미관계의 개선이었기 때문에 처음부터 4자회담에 소극적이었으며 4자회담보다는 미사일 회담과 고위급 회담 등 일련의 북미 양자회담에 더 관심이 많았다.

탈냉전이 도래한 1990년대에 북한은 안보에 대한 심각한 위협을 느끼고 미국과 관계 개선을 적극 추진했다. 그 결과, 2000년에 조명록 차수가 워싱턴을 방문하고 올브라이트 국무장관이 평양을 답방하는 성과를 거두게 되었다. 북한과 미국은 2000년 10월 12일에 북미공동코뮤니케에서 “쌍방은 조선반도에서 긴장상태를 완화하고 1953년의 정전협정을 공고한 평화보장체제로 바꾸어 조선전쟁을 공식 종식시키는 데서 4자회담 등 여러 가지 방도들이 있다는 데 대하여 견해를 같이하였다.”고 발표했다.¹⁶⁶⁾ 이 성명에서 북미는

162) 『중앙일보』, 1997년 12월 10일; 『로동신문』, 1997년 12월 9일 논평, “남조선강점 미군은 조선반도의 평화와 안정을 파괴하는 장본인”에서 미군철수와 평화협정체결은 조선의 평화를 위한 절박한 요구라고 주장하면서 “북남사이에 불가침을 약속하는 합의서가 채택되었고 조미사이에는 1994년 에 핵문제를 해결하고 정치경제관계를 정상화하며 평화와 안전을 위하여 공동으로 노력할데 대한 기본합의문이 채택되었다. … 조미사이에 평화협정을 체결하는 것은 조선반도의 평화와 안정을 위한 최선의 방도이다. … 미국이 진실로 조선반도의 평화와 안정을 바란다면 남조선에서 미군을 철수시키며 우리의 새로운 평화보장체제수립제안에 지체없이 응해야 한다”고 주장했다.

163) 『조선일보』, 1990년 4월 28일.

164) 『로동신문』, 1999년 4월 20일 논평에서 “4자회담의 목적은 한반도의 평화보장을 위한 것으로 미군 문제를 논의하는 것은 당연하다면서 4자회담에서는 미군철수 문제가 기본 토의의제가 되어야 한다. 이것을 떠난 4자회담은 필요가 없다”는 종래의 주장을 되풀이 하였다.

165) 김성한, “4자회담과 미북관계: 현황과 전망,” 외교안보연구원(1998. 2. 3), 전재성, “한반도 평화체제”에서 재인용.

“첫 중대조치로서 쌍방은 그 어느 정부도 타방에 대하여 적대적 의사를 가지지 않을 것이라고 선언하고 앞으로 과거의 적대감에서 벗어난 새로운 관계를 수립하기 위하여 모든 노력을 다할 것이라는 공약을 확인하였다”고 적시했다.

2) 제2기: 2차 핵위기 이후(2002-현재) 비핵화와 평화프로세스

지금까지 한반도 평화프로세스와 관련된 조치로서 북한이 제안한 평화협정, 잠정협정, 새로운 평화보장체계, 주한미군 철수, 유엔사 해체, 남북한 군축 등에 대해 살펴보았다. 북한의 핵프로그램과 한반도 평화프로세스에 대한 북한의 태도는 지금까지 논의에서 제외했다. 그 이유는 1990년대 초반부터 북한의 핵개발프로그램에 대한 국제사회의 우려가 없지는 않았으나 북한이 포괄적 평화체제 제안에 핵문제를 포함시키지 않았기 때문이다. 이제 한반도 비핵화문제는 한반도 평화체제의 구축을 위해 반드시 해결되어야 할 핵심 과제가 되었다. 북한 핵처리 문제는 2002년 2차 핵위기 이후 본격적으로 평화체제의 틀 내에서 다루어지기 시작했다.¹⁶⁷⁾ 북한의 핵개발이 가속화되면서 한반도 평화과정은 핵문제의 해결이 없이는 조금도 진전을 이루기 어려운 상황으로 변했다. 특히 2002년 2차 핵위기 도래 이후 북한 핵 폐기문제가 평화과정 논의의 핵심사안으로 부상했다.

그러나 2차 핵위기 발생 이전에도 북한 핵문제에 대한 북한의 입장이 간헐적으로 표출되었다. 냉전의 종식으로 한반도에서 새로운 질서가 조성되는 상황에서 우선 남북관계를 규율하는 새로운 합의가 필요했다. 더불어 북한의 핵개발에 대한 국제사회의 의혹을 해소해야 했다. 국제사회는 북한 핵활동의 투명성을 확보하기 위해 북한 핵시설에 대한 사찰을 요구했다. 이에 대해 북한은 한국 내의 핵 철수, 티스퍼리트 군사훈련 중단, 비핵 지대화 창설 등으로 대응했다.¹⁶⁸⁾ 그러나 1991년 한국과 미국은 미국의 한반도 전술핵 무기 철수에 대한 협상을 진행했다. 그 결과, 미국의 부시 대통령은 9월 27일 한국에서 미국의 전술핵무기 완전 철수를 발표했다. 이어서 11월 8일 한국의 노태우 대통령도 한국에 핵이 없음을 확인하는 핵부재선언을 했다. 이러한 상황에서 북한은 한국과 비핵화 선언에 합의하게 된다.

한반도의 비핵화에 관한 공동선언에서 “남과 북은 한반도를 비핵화함으로써 핵전쟁

166) 통일연구원, ‘조선민주주의 인민공화국과 미합중국 사이의 공동컴뮤니케,’ 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집』(1998), pp. 111-114.

167) “한반도 평화체제 구축문제는 북핵문제가 발생하기 이전부터 존재해왔지만 냉전체제가 붕괴된 직후부터 사실상 북한 핵문제와 평화체제가 연동되기 시작했다. 북한이 북한 핵문제와 관련하여 평화체제 문제를 공식적으로 거론한 것은 2002년 10월 제2차 북핵사태 이후이다.” 조성렬, “한반도 평화체제 구축에 관한 단계적 접근: 포괄적 잠정협정을 중심으로” 『통일과 평화』, 4집 1호(2012년), 4-5쪽.

168) 통일부 북한정보포털, “한반도 비핵화에 관한 공동선언,” <https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnlwldgDicary.do?pageIndex=19&dicaryId=6&searchCnd=o&s> 참조.

위험을 제거하고 우리나라의 평화와 평화통일에 유리한 조건과 환경을 조성하며”라고 명기하고 있다.¹⁶⁹⁾ 한반도의 비핵화가 한반도 평화의 조건임을 쌍방이 인정한 것이다. 북한은 핵문제 해결에 협조적으로 나왔다. 1992년 핵안전조치협정에 서명하고 핵사찰을 수용하는 결정을 내렸다. 북한이 국제원자력기구의 추가사찰 요구를 거부하고 1993년 3월 핵비확산조약에서 탈퇴하면서 북한 핵문제는 악화되었다. 1차 핵위기를 타개하기 위한 북미 양국의 협상 결과, 1994년 10월 31일 기본합의문이 도출되었다. 양국은 합의문 3항에 쌍방은 조선반도의 비핵화, 평화와 안전을 위하여 공동으로 노력한다고 명시했다.¹⁷⁰⁾

1990년대 전반에 이처럼 북미 양국은 북한 핵문제를 한반도의 평화와 관련지어 협의하기 시작했다. 2000년 10월 북미는 공동코뮤니케에서 미사일 문제의 해결이 북미관계 개선과 아시아태평양지역의 평화와 안전에 중요한 기여를 한다고 합의했다.¹⁷¹⁾ 또한 코뮤니케에 “조선민주주의인민공화국과 미합중국은 기본합의문에 따르는 기본합의문에 따르는 자기들의 의무를 완전히 이행하기 위한 공약과 노력을 배가할 것을 확약하면서 이렇게 하는 것이 조선반도의 비핵평화와 안전을 이룩하는데 중요하다는 것을 굳게 확인하였다” 명기했다.¹⁷²⁾ 1990년대 남북 및 북미합의에서 한반도 비핵화문제는 한반도 평화와 안전에 중요하다는 점을 확인했다.

2005년 7월 22일 북한 외무성이 발표한 담화문은 평화체제와 핵문제의 관계를 구체적으로 적시한 중요한 문건이다. 북한은 이 담화문에서 다음과 같이 주장하고 있다.¹⁷³⁾

“조선반도에서 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원으로 되고 있는 미국의 대조선적대시정책과 핵위험이 없어지는 것으로 되며 그것은 자연히 비핵화 실현으로 이어지게 될 것이다. 결국 평화체제 수립은 조선반도의 비핵화 목표를 달성하기 위해서도 반드시 거쳐 가야할 로정으로 된다. 조선반도에서 불안정한 정전상태를 공고한 평화체제로 전환하는 것은 곧 조선반도문제의 평화적 해결과정으로 된다.”

이처럼 북한은 핵개발의 이유로 한반도 냉전체제와 미국의 대북 적대시정책을 거론

169) 통일연구원, ‘한반도의 비핵화에 대한 공동선언,’ 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집』(1998), pp. 93-94.

170) 통일연구원, ‘조선민주주의인민공화국과 미합중국 사이의 기본합의문,’ 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집』, 01(2018), pp. 101-105.

171) 통일연구원, ‘조선민주주의 인민공화국과 미합중국 사이의 공동코뮤니케,’ 박주화·윤혜령 편, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집』, 01(2018), pp. 112.

172) 통일연구원, ‘조선민주주의 인민공화국과 미합중국 사이의 공동코뮤니케,’ p. 113.

173) 대부분 기존연구는 2005년 9월 19일 6자 회담 공동성명을 핵-평화체제 연계의 가장 중요한 계기로 간주하고 있으나, 이 담화문이 더욱 중요한 계기라 평가할 수 있다. 통일연구원, ‘조선 외무성 대변인 담화문,’ 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집』, 02 (2018), pp. 171-172.

하면서 평화체제를 조기에 수립하자고 제안했다. 따라서 북한 비핵화가 평화과정의 핵심 과제로 대두했다. 북한이 평화협정 체결을 비핵화의 선결조건으로 제시한 상황에서 평화 과정은 북한 비핵화와 긴밀히 연계되어 진행될 것이다. 사실 비핵화의 진척이 없이 평화 과정의 진행이 어려우며 평화과정의 진전이 없이 비핵화로의 이행이 어려운 것이 현실이다. 이런 점에서 비핵화와 평화프로세스는 불가피하게 연동되어 있다. 북한의 핵개발과 연계한 평화체제 수립 주장은 양면적으로 작용할 수 있다. 우선은 북한이 핵개발을 지속하는 명분으로 활용될 수 있다. 즉 평화체제가 수립되지 않으면 북한에 대한 위협이 제거되지 않기 때문에 북한은 핵개발을 해야 한다는 논리이다. 이것은 평화체제가 수립되기 전에는 북한의 핵개발이 불가피하다는 주장의 정당성을 노린 주장일 수도 있다. 반면에 북한이 평화체제만 수립되면 위협이 해소되어서 핵개발이 필요 없기 때문에 진정으로 핵프로그램을 중단하기 위해 핵개발 중단의 선결조건을 제시할 수도 있다.

제4차 6자회담 공동성명(2005. 9. 19)은 한반도 비핵화와 평화체제를 연결하는 의미 있는 합의로 평가된다. 2003년에 출범한 6자 회담의 목적은 남북한, 미, 중, 일, 러 6개국이 북한 비핵화의 평화적 해결방안을 마련하는 것이다. 9. 19 합의의 주된 성과는 북한의 비핵화 조치와 이에 상응하는 5개국의 보상을 명시한 것이다. 이 합의에서 북한은 “모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것과 조속한 시일 내에 핵확산금지조약과 국제 원자력기구 안전조치에 복귀할 것을 공약”하고 6자는 북한의 핵에너지의 평화적 사용 권한을 인정하며 에너지, 교역 및 투자 분야에서 경제협력을 증진시킬 것을 약속했다. 이와 함께 참가국은 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화 체제에 대한 협상을 가질 것이다”라고 합의했다. 평화체제에 관한 언급 때문에 9.19 합의는 북한 핵문제와 평화체제가 연동되는 계기를 마련한 것으로 평가받고 있다. 그러나 이미 언급한 바와 같이 2005년 7월 22일 북한 외무성이 발표한 담화문에서 북한은 이미 평화 체제와 핵문제의 연관성을 명백하게 규정한 바 있다. 6자 회담의 진정한 의의는 북한이 제시한 비핵화와 평화체제의 연계구조를 6자 회담의 참가국이 추인했다는 점이다.

2005년의 대내외 정세와 북한의 핵능력 수준을 검토하면 북한의 의도를 파악하는데 도움이 된다. 2003년부터 6자회담이 진행되고 있었다. 한편, 2005년 북한은 핵활동을 적극적으로 공개하고 핵실험이 임박한 징후를 보이면서 미국과 긴장을 고조시키고 있었다. 이 시기의 북미관계는 대결구도로 볼 수 있다. 2001년 출범한 부시 행정부는 북한에 대해 강경한 정책노선을 견지하면서 클린턴 행정부의 대북 관여정책을 전면 부정했다. 2001년 9.11테러를 경험한 부시 행정부는 2003년 이라크 전쟁을 일으켜 사담 후세인을 제거했다. 부시 행정부의 강경한 대외정책과 북한에 대한 비핵화 압박으로 인해 북한은 미국으로부터 실질적인 위협을 인식하게 되었다는 평가가 있다.¹⁷⁴⁾ 북한의 핵능력은 최초 핵실험이

실시되지 않은 수준이었다. 부시 행정부의 강경정책과 북한의 핵개발 수준을 감안하면 북한이 진지하게 핵프로그램의 포기를 고려했을 수도 있다. 사담 후세인의 최후를 목격한 북한은 핵보유의 필요성을 더욱 절감한 것으로 알려졌다. 여러 상황을 종합적으로 판단할 때, 북한의 제안은 복합적 의도를 지녔다고 볼 수 있다. 2005년 7월 북한의 담화문은 평화체제의 구축을 통해 실질적으로 위협도 감소시키고 평화프로세스의 부진을 핵개발의 명분으로 삼으려는 중첩적 목적을 추구했다고 볼 수 있다.

9.19 공동성명의 성공적 이행을 위한 노력은 2007년 9.19 공동성명 이행을 위한 초기 조치(2.13 합의)와 9.19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치(10.3 합의)에 의해서 더욱 구체화되었다. 2. 13 합의는 평화체제와 관련해서 9.19 성명의 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 대한 협상을 가질 것이다”라는 조항은 그대로 포함시켰다. 10.3 합의에서 평화체제에 관한 사항은 제외되었다는 점이 특이하다. 2007년 10월 노무현 대통령과 김정일 위원장은 정상회담에서 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4 선언)을 발표했다. 이 선언에서 남북한은 평화체제와 핵문제 해결에 대해 다음과 같이 합의했다.¹⁷⁵⁾

남과 북은 현 종전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이 하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다. 남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담 9.19 공동성명과 2.13합의가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 하였다.¹⁷⁶⁾

2008년 한국에 보수정권이, 2009년 미국에는 민주당 정권이 들어섰다. 남북관계와 북미관계가 소강상태에 접어든 상황에서 2010년 1월 11일 북한은 외무성 성명을 통해 정전협정 당사국에게 평화협정에 관한 논의를 제안했다.¹⁷⁷⁾ 더욱 중요한 것은 이 성명이 북한의 핵과 평화체제에 대한 입장을 명백히 밝히고 있다는 점이다. 평화협정이 비핵화를 가속화할 수 있다고 강조했다.

174) 서보혁, “북한의 평화제안 추이와 특징,” p. 70.

175) 통일연구원, ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언,’ 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집』, 01 (2018), pp. 7-10.

176) 여기서 직접 관련된 3자는 남북한과 미국을 지칭하고 4자일 경우 중국이 포함됨을 의미한다.

177) 통일연구원, ‘조선외무성 성명: 정전협정 당사국에 평화협정 회담 개최 제의,’ 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집』, 02(2018), pp. 127-128.

애초에 평화협정을 핵문제와 관계없이 자체의 고유한 필요성으로부터 이미 체대였어야 했다. 조선반도에 일찍이 공고한 평화체제가 수립되었더라면 핵문제도 발생하지 않았을 것이다. 평화협정이 체결되면 조미적대관계를 해소하고 조선반도 비핵화를 빠른 속도로 추동하게 될 것이다. 조선민주주의인민공화국 외무성은 위임에 따라 조선전쟁발발 60년이 되는 올해에 정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 회담을 조속히 시작할 것을 정전협정 당사국들에 정중히 제의한다.

북한은 2013년 10월 12일 국방위원회 대변인 성명을 통해 “미국이 진정으로 조미관계 개선에 관심이 있다면 대조선적대시정책부터 철회해야 할 것이라고 주장했다. 북한은 항상 미국의 대북 적대시정책을 핵개발 명분으로 삼아왔다. 즉 미국이 북한에 대한 적대시정책을 철회해야만 비핵화가 가능하다는 입장을 견지하고 있다. 이 성명에서 북한은 대북적대시정책을” 북한을 악의 축, 법치기준과 국제행동규범에서 벗어나 행동하는 불량배 나라로 규정하고 온갖 제재와 고립봉쇄의 도수를 체계적으로 높이면서 체제전복 시도를 실현해보려고 것”으로 파악하고 있다.¹⁷⁸⁾

북한이 항상 주장하는 미국의 대북 적대시정책은 과연 무엇을 의미하는가? 어디에도 미국의 대북 적대시정책이 분명하게 정의되어있지 않다. 따라서 대부분 북한 전문가들은 북한이 의도적으로 애매모호한 적대시정책이라는 용어를 협상전술 차원에서 20년 이상 언급하고 있다고 평가한다. 따라서 북한은 협상목표와 여건에 따라 적대시정책의 범위와 조치들을 임의적으로 설정하는 경향이 있다는 것이다. 그러나 북한의 여러 다양한 언급을 면밀히 살펴보면 대략 적대시정책의 윤곽이 드러난다.

미국의 대북 적대시 정책이란 미국이 북한을 적대적으로 대하는 모든 조치를 의미한다.¹⁷⁹⁾ 좀 더 개념을 구체화하면 미국이 북한의 생존권과 발전을 저해하는 모든 조치를 통칭하는 개념이다. 북한이 제기하는 미국의 대북 적대시정책을 구체적으로 이해하려면 영역별로 접근하는 것이 필요하다. 이 정책에 대한 구체적 조치는 정치, 외교, 군사, 경제 분야에서 식별될 수 있다. 정치 분야에서는 북한의 인권상황을 비판하고 인권개선을 요구하는 행위가 적대시정책에 포함된다. 외교 분야에서는 북한과 외교관계를 수립하지 않고 국제사회에서 북한을 고립시키는 정책을 의미한다. 경제적 영역에서는 북한의 경제발전을 저해하는 경제제재가 대표적 적대정책이다. 군사 분야에서는 한미합동군사훈련, 전략자산의 한반도 이동 등이 적대정책으로 분류될 수 있다.

178) 통일연구원, ‘조선 국방위원회 대변인 성명,’ 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집』, 02(2018), pp. 133.

179) 대북적대시정책에 관한 논의는 이석수·김영호, “북미 관계 전망과 우리의 대응방향,” 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 『외교안보와 북한』, 2019 안보연구시리즈, 제5권, 제1호, p. 156.

2015년 북한은 미국에 다시 한번 평화협정 체결을 강력히 제안했다.¹⁸⁰⁾ 한반도에서 긴장고조의 악순환과 전면전을 막기 위해 “조미가 하루빨리 정전협정을 폐기하고 새로운 평화협정을 체결하여 조선반도에 공고한 평화보장체계를 수립하는 것이다”라고 주장했다. 북한은 평화협정의 당사자로 미국을 특정해서 지목한 것이다. 담화에 “현실적으로 남조선군의 전시작전통제권을 쥐고 있는 것도 미국이며 정전협정을 관리하는 것도 미국”이라고 명시되어 있다. 이 담화는 김정은 정권이 출범한 이후 평화체제에 대한 북한의 입장을 밝힌 것으로서 미국과의 평화협정 체결을 제의하고 있다. 김정은 정권이 핵·미사일 능력 향상에 집중하면서 평화제안을 적극적으로 제시하지 않은 점을 감안하면 이 담화는 평화체제와 관련해서 주요한 제안이라 하겠다. 이 담화에서 보는 바와 같이 2000년대 접어들면서 북한은 줄기차게 미국과 불가침협정 혹은 평화협정을 미국 측에 제안했다. 북한이 구상하는 평화체제에서 미국의 절대적 비중을 고려하면 평화협정의 당사자 문제는 중요하지 않을 수도 있다. 당사자가 3자 혹은 4자이든 북한은 미국의 참여와 보장을 통해 평화체제가 가능하다고 판단한다.

사실 김정은 정권이 공식적으로 출범한 2012년부터 ‘핵완성’을 선언한 2017년까지 한반도 평화체제 구축과 비핵화를 위한 외교적 노력이 부진했다. 그 이유는 김정은이 외교활동을 거의 중단한 상황에서 ‘선 핵·미사일 능력 구축, 후 외교’ 노선을 고수함에 따라 그 어느 때보다 한반도의 긴장이 고조되었기 때문이다. 특히 2016년과 2017년 북한의 군사도발은 거의 절정에 이르렀다. 2016년에 두 차례 그리고 2017년 한 차례 핵실험이 실시되었다. 더욱이 북한은 대륙간 탄도 미사일을 첨단화해서 미국 본토를 타격하기 위해 지속적으로 미사일 실험을 단행했다. 북한의 미사일 시험발사 및 능력개발은 2017년 최고조에 이르렀다. 따라서 2012부터 2017년까지 북한의 정책노선은 협상력을 강화하면서 때를 기다리는 ‘핵·미사일 능력 강화, 외교활동 자제’로 요약될 수 있다.

2017년 11월 2일 북한은 신형 화성-15형 대륙간탄도미사일을 시험발사하며 ‘핵무력 완성’을 선언했다.¹⁸¹⁾ 북한은 시험 발사한 화성-15형에 대해 “미국 본토 전역을 타격할 수 있는 초대형 중량급 핵탄두 장착이 가능한 대륙간탄도로켓이며 우리가 목표한 로켓 무기체계 개발의 완결단계에 도달한 가장 위력한 대륙간탄도로켓”이라고 발표했다.¹⁸²⁾ 이어서 2018년 신년사에서 김정은은 “지난해 우리 당과 국가와 인민이 쟁취한 특출한 성과는 국가 핵무력 완성의 역사적 대업을 성취한 것입니다”라고 평가했다. 그리어 “미국 본토 전역이 우리 핵 타격 사정권안에 있으며 핵 단추가 내 사무실 책상위에 항상

180) 통일연구원, ‘조선 외무성 담화(2015. 10. 7),’ 박주하·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집』, 02(2018), pp. 173-174.

181) <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/821244.html>(접속일: 2020. 10. 3)

182) <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/821244.html>(접속일: 2020. 10. 3)

놓여 있다는 것, 이는 결코 위협이 아닌 현실임을 똑바로 알아야 합니다'라고 공개적으로 위협했다.¹⁸³⁾ 신년사에서 핵무력 완성의 자신감을 바탕으로 다양한 평화조치를 제시했다. 주목할만한 점은 오랜만에 한국에게 적극적 화해신호를 보냈다는 것이다.金正은은 신년사에서 민족적 화해와 단합을 강조하면서 겨울철 올림픽 경기대회를 민족적 위상을 과시하는 좋은 계기로 인정하는 한편, 대표단 파견 등 필요한 조치를 취할 용의가 있음을 밝혔다.

2018년 이렇게 조성된 화해 분위기는 남북한 정상회담과 북미정상회담 개최를 가능하게 했다. 북한의 핵무장력 강화로 이제 북한 비핵화는 국제사회는 물론 한반도 관련 당사자들에게 초미의 관심사로 부상했다. 특히 한국과 미국에게 북한의 평화체제와 핵문제는 해결해야 할 당면과제가 되었다. 북한 핵능력 고도화라는 역사상 가장 심각한 안보 위협에 직면한 한국의 문재인 대통령은 핵위기 국면을 평화의 국면으로 전환하기 위한 모든 노력을 경주했다. 첫 번째 결실은 2018년 4월 27일 판문점에서 개최된 1차 정상회담이다. 이 정상회담에서 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언을 채택했다. 평화체제와 관련해서 선언은 다음과 같은 내용을 담고 있다.¹⁸⁴⁾

남과 북은 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력해 나갈 것이다. ① 남과 북은 그 어떤 형태의 무력도 서로 사용하지 않 데 대한 불가침 합의를 재확인하고 엄격히 준수 나가기로 하였다. ② 남과 북은 군사적 긴장이 해소되고 서로의 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는 데 따라 단계적으로 군축을 실현해 나가기로 하였다. ③ 남과 북은 정전협정체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남북미중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다. ④ 남북한은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다.

요컨대 남과 북은 불가침 합의의 재확인, 단계적 군축 실현, 평화협정 전환, 평화체제 구축을 위한 3자 혹은 4자회담 개최 등을 선언에 담았다. 특히 “남과 북은 한반도 비핵화를 위한 국제사회의 지지와 협력을 위해 적극 노력”해 나가기로 했다.

미국과 북한의 정상회담이 2018년 6월 12일 싱가포르에서 개최되었다. 정상회담에서 양국 정상은 새로운 북미관계, 항구적이고 공고한 평화체제 구축, 한반도의 완전한 비핵화에 합의했다.¹⁸⁵⁾ 남과 북은 2018년 9월평양에서 개최된 3차 정상회담에서 '9월 평양

183) '북 김정은 2018 신년사,' 『중앙일보』, 2018. 1. 1,

<https://news.joins.com/article/print/22250044>(접속일: 2020 10. 3))

184) 통일연구원, '한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(2018. 4. 27),' 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집』, 02(2018), pp. 17-21.

공동선언'에 합의했다. 공동선언은 평화체제와 비핵화에 대해 좀 더 구체적인 내용을 포함하고 있다. 주목할 점은 남과 북은 판문점 선언 군사분야 이행합의서를 부속합의서로 채택하고 한반도의 항구적 평화를 위한 실천적 조치들을 적극 추진해 나가기로 합의했다. 공동성명은 핵무기 없는 한반도를 실현하기 위한 구체적 조치들을 적시했다.¹⁸⁵⁾ 남과 북은 한반도의 완전한 비핵화를 추진해 나가는 과정에서 함께 긴밀히 협력해 나가기로 했다.

북한의 김정은이 2018년 신년사에서 핵무력 완성을 선언하고 한국에 대해 화해적으로 태도를 바꾸고 전격적으로 한국과 정상회담 3회 미국과 정상회담 2회, 그리고 판문점에서 트럼프 대통령과 만남 등을 실현시켰다. 한국과 미국은 북한이 핵개발을 지속하고 핵능력이 강화되는 상황을 우려하고 북한의 비핵화를 최우선 과제로 삼았기 때문에 북한과의 회담을 개최했다. 통상 정상회담에서 발표하는 합의문에는 전분야에 관한 합의사항들이 망라된다. 합의문의 기본구도는 '주고받기식 상호주의'이다. 대체로 북한의 비핵화조치에 대한 대가로 한국과 미국이 여타 분야에서 협력하는 것을 약속한다. 평화체제 구축도 한국과 미국이 북한의 요구를 수용하는 성격을 지닌다. 현재 북한, 한국, 미국 등의 일방적 제의가 아니라 정상 간의 합의를 통해 평화체제 구축과 한반도 비핵화를 약속했다.

3) 평화프로세스에 대한 북한의 태도 평가

한반도 평화프로세스는 정전협정이 체결된 이후 지금까지 이행해야 하는 과제로 남아 있다. 살펴본 바와 같이 북한은 꾸준히 평화협정과 평화체제에 관한 제안을 제시해왔다. 평화프로세스에 대한 북한의 제의는 목적, 쟁점, 당사자, 이행순서(sequence) 등의 관점에서 평가할 수 있다. 거의 65년 동안 북한이 지속적으로 평화협정, 부수적 조치, 평화보장체계 등을 제안한 목적은 무엇일까? 북한의 평화프로세스와 관련된 평화제과의 목적은 2차 핵문제 발생 이전 시기와 이후 시기로 나누어 고찰하는 것이 타당하다. 먼저 2차 핵위기 이전 시기를 살펴보자. 북한 평화제과의 진정성을 전제로 할 때, 북한은 전쟁의 종단을 규정한 불안정한 정전체제를 항구적 평화를 보장하는 평화체제로 전환해서 남북한의 군사적 긴장을 완화·해소하고 전쟁위험을 사전에 제거하는 것을 목표로 추구해왔다고 볼 수 있다. 냉전시대 남북한 관계의 경쟁과 대립이라는 특징을 고려할 때 북한의 진정성을 완전히 인정하는 데 어려움이 있다. 위협을 완화하고 전쟁을 방지한 다음 평화를

185) 통일연구원, '북미합의(2018. 6. 12),' 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집』, 02(2018), pp. 17-21.

186) 통일연구원, '9월 평양공동선언(2018. 9. 19),' 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집』, 02(2018), pp. 28-31.

정착시키는 것 이외의 다른 목적이 또 있는 것인가? 북한 평화제의를 진정성을 의심하는 것은 냉전적 음모론이라는 비난을 받을 수도 있다. 하지만 북한의 평화제의를 북한의 국내 상황과 국제환경에 따라 시점과 내용에 있어서 편차를 보이고 있다. 정전체제로 규정되는 남북한 분단상황이라는 기본구도가 변하지 않은 상황에서 평화제이가 평화지향의 명분에서 우위를 차지하려는 ‘평화 경쟁’의 성격을 일정 부분 지니고 있다.¹⁸⁷⁾ 평화프로세스에 대한 북한의 제안이 ‘실질적’이기 보다는 ‘선언적’이고 ‘선전공세적’인 측면이 있다고 본다.¹⁸⁸⁾ 다른 한편으로는 평화협정 및 평화체제 수립 제안이 미국 및 한국과 접촉과 대화의 기회를 마련하기 위한 목적도 있다.

1990년대 전반에 북한의 핵위기가 고조되었다. 북한은 국제사회의 핵시설 사찰요구를 거부하고 핵비확산조약의 탈퇴를 선언했다. 1994년 제네바 핵합의가 체결되면서 북한 핵문제가 해결의 실마리를 찾은 것처럼 보였다. 북한은 핵시설을 동결하고 궁극적으로 해체할 것을 약속하고 그 댓가로 미국은 북한에 경수로를 제공하는 것이 제네바 핵합의의 핵심이다. 쌍방은 정치·경제관계를 정상화하는 것도 약속했다. 제네바 핵합의체제 하에서 북한의 핵문제는 일단 타결(settlement)된 것처럼 보였다. 그러나 2002년 켈리 미 국무부 차관보의 북한 방문 시, 북한의 우라늄 농축프로그램의 시인은 2차 핵위기를 초래했다.

이러한 흐름 가운데 북한 핵문제와 평화체제를 연결시킨 북한의 대표적 제안은 1994년 4월 28일 북한 외교부 성명, 2005년 7월 22일 북한 외무성 대변인 담화문, 2010년 1월 11일 북한 외무성 성명 등이 있다. 북한의 주장은 두 가지로 식별된다. 하나는 미국의 적대시 정책과 핵위협 때문에 핵 억제력을 확보하기 위해 핵을 개발했다는 주장이다. 다음은 미국의 적대시 정책과 핵위협을 제거하기 위해 평화보장체제를 수립해야 하고 평화체제를 구축하면 자연히 북한의 비핵화는 수반된다는 논리이다. 북한 핵문제의 전개 과정과 북한의 평화체제 관련 제의를 분석하면 북한의 평화제의 목표를 파악할 수 있다. 첫째, 핵개발의 정당성과 명분을 확보하기 위해 평화체제를 제안하고 있다. 평화체제가 부재한 조건에서 생존을 위해 핵억제력을 확보해야 한다는 것이다. 둘째, 미국과 한국의 비핵화 요구를 지연시키기 위해 평화협정 체결을 수시로 제의한다. ‘선 평화체제 구축, 후 비핵화’ 혹은 ‘동시 병행 추진’ 등 방안은 북한이 비핵화를 지연시키는 효과를 가져올 수 있다. 셋째, 북한에 대한 가장 선의적 해석으로 북한은 진정 미국의 핵위협을 너무나 심각하게 인식했기 때문에 핵을 개발했으며 미국의 핵 위협만 사라지면 핵을 폐기한다고 보는 것이다. 즉 북한이 비핵화의 비핵화를 위한 선결요건을 마련하려는 목적으로 평화

187) 이러한 평화 경쟁을 평화공세라고 이해하고 있다.

188) 이수석, “한반도 평화체제 수립 가능성에 관한 연구: 북한의 정책을 중심으로,” 『세계지역논총』, 제18집 (2002)

프로세스에 관한 제안을 했다.

북한은 미국의 대북 적대시정책 폐기와 평화체제 구축을 비핵화의 선결조건으로 요구하고 있다. 이러한 선결조건이 충족되지 않으면 핵과 미사일 능력을 지속적으로 강화한다는 입장이다. 이미 살펴본 바와 같이 대북 적대시 정책의 내용이 애매하기 때문에 대북 적대시정책이 폐기되었다고 평가하기가 어려운 한편, 너무 광범위하고 포괄적으로 적대시 정책을 정의내리면 적대시정책 해소에 엄청난 시간이 소요될 수 있다. 평화체제의 구축에도 적지않은 시간이 소요될 수 있다. 북한 평화제안의 진정성을 인정하더라도 북한 비핵화에는 상당한 시간이 소요될 것으로 보인다. 따라서 북한의 평화요구는 북한의 의도와 상관없이 북한 비핵화를 지연시킬 수밖에 없다.

평화프로세스는 여러 조치 즉 쟁점들을 포함하고 있다. 2002년 2차 핵위기 이전에는 평화협정이 평화프로세스에서 가장 중요한 쟁점이었다. 북한은 애초에 정전협정을 평화협정으로 전환하는 문제에 집중했다. 시간이 지나면서 평화협정 체결 제안과 함께 주한 미군철수, 유엔사령부 해체, 남북무력감축, 한미합동군사훈련 중지, 해외로부터 무기반입 금지, 미국의 전략자산 접근 금지 등 다수의 방안을 포괄적으로 제안했다. 평화프로세스의 핵심쟁점은 핵위기 이전의 평화협정에서 핵위기 이후 북한의 비핵화로 바뀌었다. 북한 핵 및 미사일 프로그램은 한반도와 지역 및 세계차원에서 가장 심각한 문제로 주목을 받고 있다. 북한 핵문제의 진척 없이 한반도의 평화프로세스를 논하는 것은 이제 실질적으로 의미를 상실했다. 북한 핵프로그램 폐기와 한반도 평화체제는 불가분의 관계에 있기 때문이다. 여타 평화체제 관련 조치들도 해결되어야 하지만 북한 핵폐기를 달성하는 과정에서 부차적 문제로 다루어질 것이다.

핵위기 발생 이전에 평화프로세스의 핵심쟁점었던 평화협정의 당사자, 내용, 형식, 순서 등이 그동안 많이 논의되었다. 특히 당사자 문제는 평화협정 논의의 출발점이었다. 지금까지 평화협정의 당사자는 2자, 3자, 변형된 3자, 4자, 6자 등으로 제안되었다. 사실 평화협정과 관련해서 당사자 문제에 너무 비중을 부여한 경향이 있다. 북한이 처음에 한국과 평화협정 체결을 제의했지만 그 이후는 미국과 평화협정 체결을 지속적으로 주장하고 있다. 즉 북한의 입장에서 한반도 평화를 보장해 줄 수 있는 주된 당사자를 미국으로 보고 한국은 부차적 당사자로 평가했다. 따라서 북한의 입장에서 미국과 평화협정이나 불가침조약 체결이 중요한 것이고 3자, 4자 등 형식은 크게 중요하지 않을 수 있다. 평화협정의 당사자 문제는 연구자들이 논의했던 것만큼 중요한 쟁점은 아니라고 본다.

평화프로세스에서 새롭게 부상하고 있는 중요한 조치는 종전협정이다. 북한은 1996년 북미 간 잠정협정을 제안한 바 있다. 북한은 평화협정에 앞서 ‘대미 잠정협정’의 체결을 제안했다.¹⁸⁹⁾ 북한은 지금까지 남·북·미 3자의 잠정협정 체결을 제안하고 있다. 2006년 하노이에서 개최된 한미 정상회담에서 종전협정이 논의되었다. 백악관에서 “북한이 핵을

포기할 경우 미국이 취할 수 있는 행동목록에 한국전쟁 종료선언도 포함된다”고 발표했다. 2007년 제2차 남북정상회담에서 합의한 10·4정상선언에서 “직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다”고 밝혔다. 2007년 10.14 선언에서 남북한 정상은 종전을 선언하는 문제를 언급했다. 2018년 4월 판문점 선언에서도 종전선언을 명시했다. 북한은 조건 없이 종전 선언을 하자는 입장이고 한국은 종전선언이 비핵화과정을 촉진할 수 있다고 평가하고 있다.¹⁹⁰⁾

평화프로세스에서 조치들의 이행순서(sequence)가 중요한 쟁점이다. 재래식 군사위협이 지배적이던 핵위기 이전 시기에는 평화프로세스는 평화협정과 주로 재래식 전력으로부터 군사긴장을 완화하고 전쟁위험을 제거하는 과정이었다. 북한은 ‘선 재래식 군사위협 제거, 후 평화협정 체결’ 입장을 견지했다. 미국으로부터 군사위협을 완화·제거하기 위해 주한 미군 철수와 유엔사 해체, 한미 합동군사훈련 중지, 전략자산 반입 중지 등을 평화협정의 선결조건으로 제시했다. 그러나 핵위기 도래 이후 평화과정에서 비핵화가 평화체제 구축의 이행순서가 가장 중요한 사안이 되었다. 기본적으로 북한은 평화의 여건, 즉, 미국의 대북 적대시정책 포기와 핵 위협이 제거되어야 비핵화 조치를 이행할 수 있다는 입장이다. 북한은 평화체제 전환을 통해 북한체제의 안전을 보장받고 미국의 대북 적대시정책이 포기된 후에야 마지막 보루인 핵을 폐기할 수 있다는 것이다.¹⁹¹⁾ 미국과 한국은 ‘선 핵 폐기, 후 평화체제 수립’이라는 입장을 견지하고 있다. 이행순서에 대한 당사자들의 입장이 대립하는 것은 상호 신뢰가 부족하기 때문이기도 하다. 9.19 공동성명을 통해 “6자는 ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’ 원칙에 입각하여 단계적 방식으로 상기 합의의 이행을 위해 상호조율된 조치를 취할 것을 합의하였다”고 발표했다.¹⁹²⁾ 이러한 합의 이행 방식은 비핵화와 평화체제 구축의 이행순서에 적용될 때 병행추진의 형식이 될 것이다.

2. 북한의 대미전략

탈냉전시대에 북한의 최우선 외교과제는 생존을 보장받기 위해 미국과 관계를 개선하는 것이었다. 북한은 미국에 효과적으로 접근하기 위해 다양한 접근방법과 수단을 채택했다. 미국과 관계를 개선하기 위한 북한의 전략적 선택은 여러 가지 변수에 의해 영향을 받았다.

189) 북한 외교부, “조미잠정협정 체결에 관한 조선외교부 대변인 담화,” 『로동신문』, 1996. 2. 22.

190) 유신모, “종전선언이 ‘평화협정의 입구’가 될 수 없는 이유,” 『경향신문』, 2020. 10. 16.

191) 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환의 재조명: 배경, 유산, 쟁점, 과제,” KINU 통일+, 정세와 쟁점 분석(2016년 여름호), pp. 32-33.

192) 통일연구원, ‘제4차 6자회담 공동성명(9.19합의),’ 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집』, 01 (2018), p. 125.

북한이 대미전략은 현재 경제상황에 의해 가장 영향을 받고 있다. 따라서 북한의 경제환경을 우선 살펴본 다음 여타 환경요소도 논의할 것이다.

1) 북한의 대미전략: 환경

(1) 대북 경제제재의 효과와 한계

〈표 1〉 북한의 GDP 성장률 추이, 2015~18년

(단위 : %)

	2015	2016	2017	2018
전체	-1.1	3.9	-3.5	-4.1
(그중 농림어업)	-0.8	2.5	-1.3	-1.8
(광업)	-2.6	8.4	-11.0	-17.8
(제조업)	-3.4	4.8	-6.9	-9.1
(건설업)	4.8	1.2	-4.4	-4.4

* 출처 : 이석, “2020년 북한경제, 1994년의 데자뷔인가?” 『KDI 북한경제리뷰』 제22권 제5호(2020년 5월호), p. 12에서 재인용

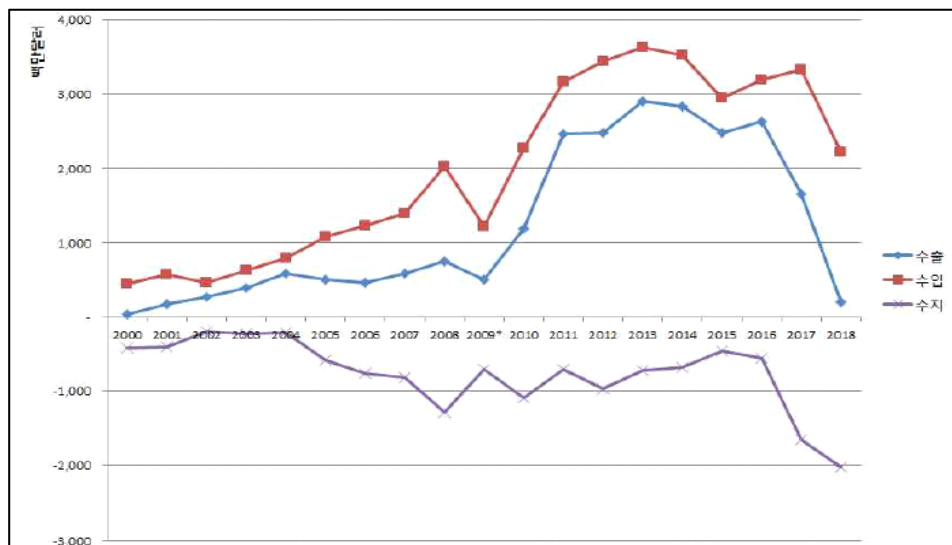
김정은이 공식적으로 권력을 승계한 2012년부터 2016년까지 2015년을 제외하고는 플러스 경제성장률을 달성했다. 그러나 2017년과 2018년 연속적으로 마이너스 경제성장률을 기록했다. 이러한 경제상황 악화가 2016년부터 강화된 대북제재의 직접적 영향 때문이라고 볼 수 있다. 북한은 광업은 국민총생산량에서 차지하는 비중이 크다. 2007년부터 제재의 영향을 받은 광업부문의 위축이 뚜렷이 나타나고 있다. 2019년에는 북한 경제상황평가에 있어서 크게 비판론자와 낙관론자가 대립했다.

〈표 2〉 북한의 대중국 무역 추이, 2015~20년

(단위 : 백만달러, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020.1-2	2020.3	2020.4
수출	2,483.9	2,634.4	1,650.7	194.6	208.5	10.7	0.6	2.2
(A)	(-12.6)	(6.1)	(-37.3)	(-88.2)	(7.2)	(-71.17)	(-96.20)	(-90.09)
수입	2,946.5	3,192.0	3,328.0	2,217.1	2,588.7	197.2	18.0	21.8
(B)	(-16.4)	(8.3)	(4.3)	(-33.4)	(16.8)	(-23.26)	(-90.89)	(-90.03)

* 출처 : 이석, “2020년 북한경제, 1994년의 데자뷔인가?” 『KDI 북한경제리뷰』 제22권 제5호(2020년 5월호), p. 12에서 재인용



〈그림 1〉 연도별 북중무역 추이

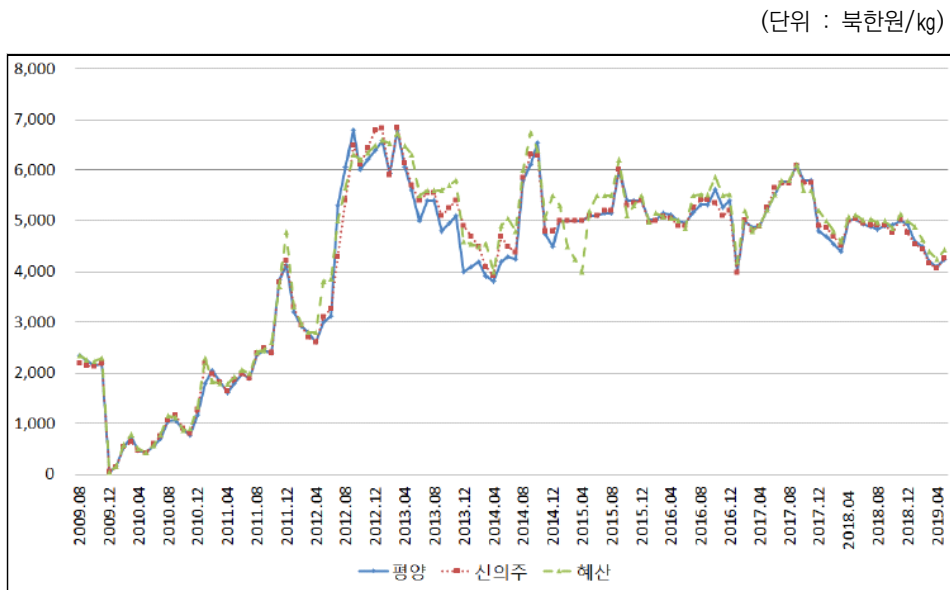
* 출처 : 최영윤, “북한경제동향 관련 통계자료,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제21권 제6호(2019년 6월호), p. 38에서 재인용

비관론자들은 김정은 시대의 북한경제가 2016년 유엔결의안에 의한 강력한 경제제재로 2017년부터 위기에 봉착했다고 주장한다. 이러한 주장의 대표적 근거는 2017년 2018년의 마이너스 경제성장률이다. 유엔의 제재로 인해 2017년부터 급격히 감소하기 시작한 대중 교역이 2018년에는 더욱 악화되었다. 2019년까지 북한경제의 대외교역부문은 대북제재의 여파로 악화되기 시작한 것으로 평가할 수 있다. 2020년의 대중 무역수지는 최고로 악화되었다. 이는 대북 경제제재와 코로나19 상황이 영향을 미쳤기 때문이다. 특히 코로나19 위기에 대처할 의료 및 보건 기반시설이 부족한 북한으로서 코로나19의 전파를 방지하기 위한 가장 효과적 방법은 대중 국경봉쇄였다. 이미제재의 영향으로 타격을 입은 대중 무역수지는 더욱 악화되었다. 2020년의 북한경제는 코로나19 때문에 제재의 영향만 받던 2019년까지 경제상황보다 더욱 어려워졌다. 북한 대외무역의 약 95%를 점유하고 있는 대중무역의 격감은 경제성장률과 국민총산출의 감소를 초래했다. 대중 무역수지 악화는 그동안 지속적인 발전을 보였던 북한 시장과 확장세에 제동을 걸었다.¹⁹³⁾ 대북 경제제재로 인한 북한 경제의 타격은 불가피할 것으로 판단된다.¹⁹⁴⁾

193) 이석, “2020년 북한경제, 1994년의데로되인가?” 『KDI 북한경제리뷰』 제22권 제5호(2020년 5월호), p. 13.

194) 이석은 위의 글, p. 30에서 대북 경제제재가 북한경제의 대외교역, 주민의 소득, 통화 등에 미치는 영향을 네 가지 가설로 제시했다. 1) 현재의 대북제재로 인해 2017-18년 사이에 북한의 대외교역이 붕괴했다. 2) 이로 인해 2018년에는 대내부문과 대외부문 모두에서 심각한 소득 하락 현상이 나타났다. 3) 2019년에 들어서는 북한경제를 움직이는 달러의 공급량이 줄어들었으므로 전반적인 시장물가가 하락하는

한편, 북한경제에 대한 낙관론자들은 북한이 경제제재에도 불구하고 2019년까지 심각한 경제난에 봉착하지 않았다고 평가한다. 그 근거로 대외교역의 급감했으나 일정수준의 외환을 보유하고 있으며 시장물가와 환율이 비교적 안정세를 유지하고 있다는 점이 제시된다. 코로나19 위기가 북한경제에 심각한 타격을 가한 2020년 전반기에 물가와 환율 동향은 다소 불안정과 안정국면을 오고 간 것으로 평가된다.¹⁹⁵⁾ 2020년 코로나19 방역을 위한 국경봉쇄로 경제가 악화되었기 때문이다. 다만 2-4월 중 변동성이 확대되었거나 5-6월에 안정화 추세로 복귀했다. 따라서 경제적 불확실성이 지속적으로 증폭되고 있다고 보기 어렵다고 주장한다.



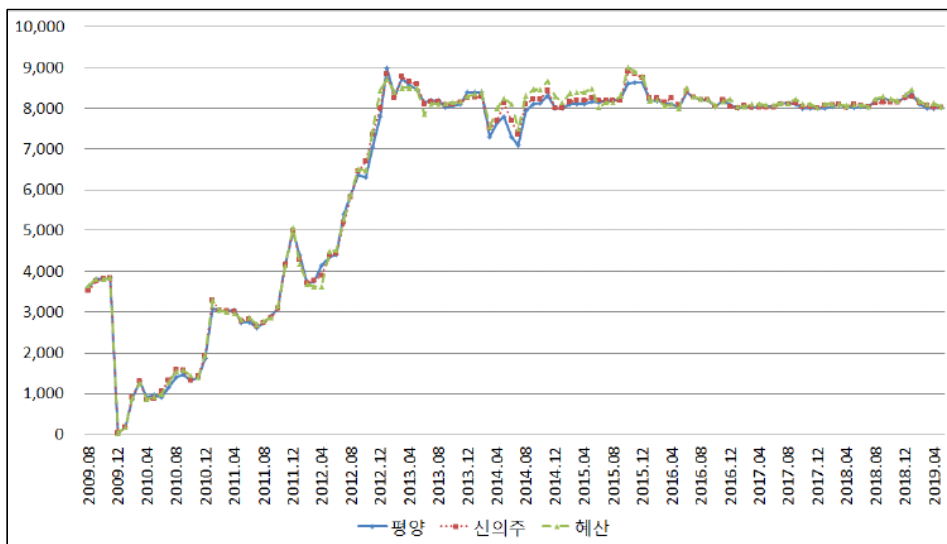
〈그림 2〉 북한의 시장 쌀가격

* 출처 : 김규철, “김정은 시대 북한의 거시경제 추세, 단절인가 지속인가?,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제21권 제9호(2019.9), p. 23에서 재인용

일종의 통화충격현상 역시 나타났다. 4) 만일 이러한 현상이 가속된다면 향후 북한경제는 심각한 경제활동 위축에 따른 제2차 소득 하락 현상과 그에 따른 경제위기를 경험할 수도 있다.

195) 최지영, “최근 북한시장의 물가 및 환율 동향,” 통일연구원, Online Series, Co-20-13(2020. 7. 10) 참조.

(단위 : 북한원/kg)



〈그림 3〉 북한의 환율

* 출처 : 김규철, “김정은 시대 북한의 거시경제 추세, 단절인가 지속인가?,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제21권 제9호(2019.9), p. 23에서 재인용

지금까지 북한경제에 대한 비판적·낙관적 평가를 살펴보았다. 비판적 평가는 경제제재와 북한경제의 구조적 변화에, 낙관적 평가는 북한경제 고유의 내구성에 초점을 맞췄다. 상반된 평가가 공존하는 상황에서 과연 북한경제의 실상은 무엇일까? 2020년의 북한경제는 경제제재, 코로나 위기, 자연재해 등 복합적 악재로 인해 최근 가장 어려운 환경에 직면한 것이 사실이다. 2020년 북한은 고난의 행군 이후 가장 심각한 경제난에 직면했다.¹⁹⁶⁾ 북한은 당 중앙위원회 7기 6차 전원회의(2020. 8. 19) 결정서에서 “혹독한 대내외정세가 지속되고 예상치 않았던 도전들이 겹쳐드는데 맞게 경제사업을 개선하지 못해 계획됐던 국가경제의 장성목표들이 심히 미진되고 인민생활이 뚜렷하게 향상되 못하는 결과도 빚어졌다”고 언급하면서 경제적 어려움을 자인했다.¹⁹⁷⁾

그러나 북한경제를 위기로 보기에는 북한이 현재 어려운 국면을 그럭 저럭 버티고 있다. 북한경제가 어렵지만 위기는 아니라고 평가할 수 있다. 그러나 문제는 현재가 아니라 미래라는 점을 상기해야 한다. 북한은 이미 경제파국으로 향하는 경로에 진입했다고 보는

196) 북한 경제위기론은 김병연, “김정은, 칼날 위에 서다,” 『중앙일보』, 2020. 10. 14, <https://news.joins.com/article/print/23893724>(접속일: 2020. 10.20) 참조.

197) 정용수, “북, 내년 1월 8차 당대회...김정은 ”새 경제발전 5년 계획 발표,” 『중앙일보』, 2020. 8. 20, <https://news.joins.com/article/print/23852513>(접속일: 2020. 10.18)

것이 타당하다. 북한이 어려운 경제제재 국면에서 지금까지는 국가의 강제적 통제, 비공식 경제의 허용 등으로 버텨오고 있으나 앞으로 지속적 제재와 압박을 견디는 내구력이 점점 약화될 것이다. 더욱이 코로나19 사태가 조기에 종료되지 않으면 북한이 경제난은 심각한 수준에 도달할 수도 있다. 북한이 향후 닥쳐올 경제위기를 극복하기 위한 우선과제는 경제제재로부터 벗어나는 것이다. 이를 위해 북한은 싫든 좋든 미국과 협상을 통해 대북 경제제재를 철폐해야 한다. 현재는 버틸만하기 때문에 김정은이 대미협상에서 어느 정도 여지가 있다고 본다. 그러나 좀 더 경제제재와 코로나19 위기가 지속될 경우, 김정은이 전쟁도 불사하는 최악의 선택을 하지 않는 한 대미협상에서 선택의 여지는 점점 협소해질 것으로 보인다. 북한의 경제상황은 대미협상을 촉진시키는 요인으로 작용할 것이다.

(2) 전략환경: 지도자 개성, 정치안정도, 국제환경

지배적이고 외향적인 성격의 김정은은 주도적이고 자주적인 리더십 특성을 지니고 있는 것으로 파악되었다. 김정은의 주도적이고 자주적인 리더십은 북한이 대미정책을 수립하고 추진해서 성과를 도출하는데 기회와 도전을 동시에 제공할 수 있다. 북한은 국제규범을 무시하고 불법적으로 핵을 개발한 국가이다. 북한은 수세적이고 방어적인 입장일 수밖에 없는 처지이다. 그런데 김정은이 북미관계를 주도하려고 한다면 합리적 해결방안에 대한 합의를 도출하기가 매우 어려울 것이다. 불굴의 공세적이고 폭력성에 입각해서 상황과 관계를 지배하려고 한다면 북미협상은 위기와 파국에 봉착할 수도 있다.

그러나 개방적이고 과시하기를 좋아하는 김정은이 외향적 성격을 적극 발휘해서 외국과 관계를 개선하기를 원한다면 북미관계는 좀 더 긍정적 방향으로 전개될 수 있으리라 본다. 살펴본 바와 같이 김정은의 성격은 복합적이고 리더십 스타일도 고정적이지 않은 측면이 있다. 따라서 김정은의 다원적 리더십 특성 중 어느 특성이 북한의 대미정책에 투영되느냐에 따라 대미정책에 각기 다른 영향을 미칠 수 있다고 본다. 마지막으로 지도자가 모든 것을 결정하는 북한 정치체제의 속성을 감안할 때 김정은 리더십 특성이 향후 대미정책에 미치는 영향이 클 것으로 평가된다.

다음으로 대내외 정책환경에 대해 논의할 차례이다. 북한의 대미정책은 작동하는 대내외적 환경 하에서 진행되고 있다. 북한의 정치상황부터 살펴보자. 김정은 권력승계 이후 북한의 정치는 상당히 안정되어있다. 이는 김정은이 내부단속에 집중한 지난 8년 동안 자신의 상속받는 권력을 공고히 했음을 입증한다. 김정은의 확고한 권력 공고화는 최고 권력자인 김정은 독점의 외교정책결정이 이루어질 것으로 보인다. 북한의 대미 정책결정 과정에서 군부의 견제가 있다는 가설은 적실성이 없다고 보는 것이 합리적이다. 김정은

이 자신이 정책선택 폭을 넓히기 위해 군부의 견제 운운할 수는 있을 것으로 보인다. 그러나 현재 김정은의 철저한 권력 장악을 고려할 때 북한에 최고지도자의 입장에 도전할 수 있는 세력은 없다고 평가된다. 정치적 안정과 김정은의 정책결정과정의 독점현상은 북한의 대북정책 추진에 긍정적·부정적 영향을 줄 수 있다. 1인 독점의 정책결정은 상황에 따라 널뛰기식의 급격한 정책변화를 가능하게 한다는 점에서 정책의 일관성을 저해할 수 있다. 반면에 환경변화에도 불구하고 기존정책을 강력히 추진할 수 있는 힘이 있다는 점도 주목해야한다.

다음으로 북한의 대미정책에 영향을 미칠 여건은 대외환경이다. 러시아의 대 한반도 및 대 북한 영향력은 제한적인 것으로 평가된다. 미국과 공조를 감안하면 한국의 독자적 영향력이 아주 크다고 보기는 어렵다. 그러면 남은 변수는 중국이다. 중국은 북한과의 관계에서 부침이 있었으나 여전히 전통적 후원인(patron)의 역할을 하고 있다. 중국은 유엔 경제제재조치와 미국의 압박 때문에 북한을 도와주고 싶어도 적극적으로 도와주기 어려운 상황에 처해있다. 미국과 무역분쟁의 와중에서 협상을 진행하고 있는 중국의 입장에서 북한을 지원하는데 미국의 눈치를 봐야하는 상황이다. 반면에 미국과 갈등이 심화되면 노골적으로 북한을 지원할 수도 있다.

2. 북한의 대미전략 : 목표, 방향, 접근방식, 수단, 전개과정

북한의 대미전략을 포착하기 위해서는 목표, 방향, 접근방식, 수단, 전개과정 등을 고찰해야 한다. 북한의 대미정책의 주된 목표는 안전보장과 경제발전의 여건을 조성해서 생존과 번영을 추구하는 것이다. 부차적 목표는 미국과 관계개선을 통해 국내적 정통성과 국제적 위신을 제고하는 것이다. 대미정책 목표의 우선순위는 변화하고 있다. 북한이 핵무력 완성을 선언하기 이전까지 가장 중요한 목표는 안전보장이었다. 북한은 종전 이후 주한미군의 한국주둔으로 인해 심각히 안보위협을 느끼고 있었다. 따라서 안보위협을 완화 혹은 제거하기 위해 공세적으로 평화협정체결과 주한미군철수, 유엔사 해체, 합동군사훈련 중지, 해외무기 반입금지 등을 주장하고 이러한 평화조치들을 포괄하는 평화체제 구축을 제안했다.

냉전이 종식된 이후 북한은 더욱 국제적 고립을 체험하면서 생존의 위협을 심각하게 느끼게 되었다. 1990년대 북한의 안보에 대한 우려는 평화체제수립 제의와 핵개발로 나타났다. 아직 핵개발 초기단계여서 진정으로 안전보장을 위한 평화체제 구축을 지속적으로 제안했다. 2005년 6자 회담 공동성명과 2007년 2. 13합의와 10. 3 합의를 체결할 때

까지 북한의 안보에 대한 우려는 진정성이 있었다고 본다. 따라서 2007년까지 북한의 평화체제 구축에 대한 제의는 실질적으로 안보위협을 제거·완화할 수 있는 평화체제를 구축하고 경제지원을 하면 북한은 핵폐기의 조치를 단행할 의지가 있었던 것으로 판단된다.

6자 회담이 중단된 2009년부터 북한은 핵능력을 보유함에 따라 안보에 대한 위협이 감소된 것으로 인식한 것 같다. 미국과 양자협상이나 다자협상에 관심이 저조했다. 특히 김정은이 핵무장력 완성을 선포한 이후에도 한반도 평화체제 구축을 꾸준히 제안하고 있으나 심각성과 진지성은 많이 감소한 것으로 보인다. 북한은 미국의 재래식 무기 및 핵위협을 심각하게 인식했기 때문에 생존이 우선이었다. 따라서 생존을 보장할 수 있는 평화체제 구축을 제의해왔다. 여전히 북한은 공식적으로 생존이라는 안보이익이 최우선인 것처럼 주장하고 있다. 북한이 미국의 대북 적대시정책 폐기와 평화체제 구축을 비핵화의 전제조건으로 제시하는 데서 미국의 안전보장을 통한 북한의 생존이 가장 중요한 목표인 것처럼 보인다.

그러나 북한이 핵무력 완성을 선언한 이후 대미 우선 목표는 경제제재 철폐인 것으로 판단된다.¹⁹⁸⁾ 북한의 비핵화가 평화체제와 경제제재 해제와 밀접히 연계되어 있는 것은 주지의 사실이다. 현시점에 더욱 절박한 목표는 경제적 상황을 호전시키기 위해 경제 제재를 철폐하는 것이다. 2020년 10월 10일 75주년 당창건기념일 연설에서 김정은은 “우리의 군사력은 그 누구도 넘보거나 견주지 못할 만큼 발전하고 변했습니다. 우리가 직면하거나 맞닿을 어떤 군사적 위협도 충분히 통제 관리할 수 있는 억제력을 갖췄다 이제 남은 것은 우리 인민이 더는 고생을 모르고 유족하고 문명한 생활을 마음껏 누리게 하는 것입니다”라고 강조했다.¹⁹⁹⁾ 이는 핵과 미사일 능력의 구비로 안보문제는 어느 정도 안심할 수 있으며 지금 당면한 가장 심각한 문제는 경제발전임을 공식적으로 천명한 것이다. 따라서 북한의 대미목표 우선순위는 생존→번영에서 번영→생존으로 변화했다고 평가할 수 있다.

북한의 대미정책목표가 김정은 정권의 국내 정통성 및 국제 위신의 제고와 관련이 있다는 사실이 종종 간과되고 있다. 북한은 미국의 의사에 반해서 핵과 미사일을 빈번히 시험발사함으로써 감히 미국에 도전할 수 있는 북한이라는 인상을 심어주려고 노력한다. 이러한 대미 도발은 주민들의 자존심을 고취시키고 결과적으로 김정은 정권의 정통성을 강화시키고 있다. 더욱이 북한은 핵과 미사일 능력을 과시하면서 미국이 주도하는 국제

198) 이런 대미정책목표의 우선순위 변화 주장은 저자가 이 글에서 처음 제기하는 것이다.

199) ‘노동당 창립 75주년 열병식 연설전문,’ https://www.chosun.com/politics_general/2020/10/10
(접속일: 2020. 10. 12.)

비확산체제의 무력화를 기도한다. 이러한 대미 도발은 실질적 핵보유국으로서 국제적 지위를 향상시키는 효과를 노리고 있다.

북한은 2018년부터 대화를 통한 관계개선이라는 기본 정책방향을 일관되게 유지하고 있다고 볼 수 있다.²⁰⁰⁾ 때로는 북미관계의 교착상태를 타개하고 대화국면으로 전환하기 위해 대화의 분위기를 해칠 수 있는 강경한 발언을 하고 있으나 궁극적으로 대화를 통해 북미관계를 개선하려는 시도라 하겠다. 2018년 6월 1차 북미정상회담에서 관계개선, 평화체제구축, 한반도 완전한 비핵화 등을 합의했다. 2019년 신년사에서 1차 정상회담의 성과를 높이 평가하고 합의사항을 준수하는 것은 “당과 공화국정부의 불변의 입장이며 나의 확고한 의지입니다”라고 밝혔다. 또다시 회담에 임할 준비가 되어있음도 확인했다. 2019년 2월 하노이에서 개최된 2차 정상회담이 합의문 없이 종료되었다. 북한 김정은은 언제라도 미국 대통령과 정상회담에 응할 준비가 되어있으며 1차 정상회담의 합의를 이행하려는 확고한 의지를 표명했다.²⁰¹⁾ 이러한 언급은 북한의 대미 대화를 통한 관계 개선 의지를 입증하고 있다.

북한은 언제든 미국의 대통령과 직접 대화할 준비가 되어있지만 미국이 지속적으로 제재와 압박을 가하면 북한은 새로운 길을 모색할 것이라고 경고했다.²⁰²⁾ 김정은은 하노이 정상회담 이후 처음으로 최고인민회의 제14기 제1차 회의에서 3차 북미정상회담에 임할 용의가 있음을 피력하는 한편, 협상 시한을 올해 연말로 설정하고 미국을 입장전환을 촉구했다.²⁰³⁾ 김정은의 2019년 신년사와 4월 최고인민회의 시정연설에서 북한은 정상회담을 포기하지 않았으며 북한의 선제조치에 대한 미국의 상응조치가 필요하고 2019년 말까지 미국이 응답하지 않으면 북한이 새로운 길을 갈 것이라는 대미정책의 기본방향을 제시했다.

하노이 2차 정상회담 이후 북미관계가 교착된 상태에서도 북한은 대화를 통한 관계 개선이라는 정책방향을 포기하지 않았다. 그러나 북한은 대화가 중단된 상황에서 핵·미사일

200) 2018년부터 북한의 대미전략으로 파악하기 위해 2019년 신년사, 그리고 2020년 신년사를 대체하는 7기 5차 전원회의 결결문 등이 중요하다.

201) 김정은은 2019년 신년사에서 “6. 12 조미공동성명에서 천명한대로 새 세기의 요구에 맞는 두 나라사이의 새로운 관계를 수립하고 조선반도에 항구적이며 공고한 평화체제를 구축하고 완전한 비핵화로 나가려는 것은 우리 당과 공화국정부의 불변한 립장이며 나의 확고한 의지입니다”라고 천명했다. 또한 북한의 “여러 가지 선제적 조치에 미국이 신뢰성 있는 조치를 취하며 상응한 실천적 행동으로 화답하면 관계가 전진”할 것이라고 주장했다. <https://spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=16014>(검색일: 2019. 4. 7)

202) 김정은 북한 국무위원장 신년사 전문, <https://spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=16014> (검색일: 2019. 4. 7)

203) 이제훈, “김정은 최고인민회의 시정연설 3가지 키워드는,” 『한겨레』, 2019년 4월 14일자, <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense889953.html>(검색일: 2019. 5. 20)

능력을 지속적으로 강화하겠다는 의지를 수시로 공표했다. 2019년 12월 중앙위원회 7기 5차 전원회의에서 지속적 핵능력 강화의지를 천명했다.²⁰⁴⁾ 북한은 현시점 북한과 미국의 대결을 자력갱생과 제재의 장기적 대립 구도로 인식하고 있다. 북미 장기대립구도 하에서 북한은 미국의 입장에 따라 핵 억제력의 폭과 심도를 결정할 것이라고 천명했다. 대화가 중단된 기간에 북한은 핵과 미사일 능력을 지속적으로 강화시키기로 한 것이다.²⁰⁵⁾ 김정은은 당 창건 75주년 기념 열병식 연설에서 “우리 군사력은 우리 식, 우리 요구대로 우리 시간표대로 그 발전 속도와 질과 양이 변해가고 있습니다 우리는 자위적 정당 방위수단으로서의 전쟁 억제력을 계속 강화해 나갈 것입니다”라고 천명했다.²⁰⁶⁾

북한의 기본접근방식의 특징은 다음과 같다. 첫째, 김정은이 톱다운 방식을 선호한다. 톱다운 방식이란 정상회담에서 기본지침에 대한 정치적 합의한 다음 실무협상을 진행시키는 정치적 타결방식의 성격을 지닌다. 김정은 정권 출범 이후 북한과 미국이 본격적으로 접촉을 시작한 해는 2018년이다. 그 이후 지금까지 한국과 세 차례 정상회담, 미국과 두 차례 정상회담을 개최했다. 판문점에서 남북미 3국 정상이 만난 것을 고려하면 정상의 만남은 한번 더 있었다. 미국 트럼프 대통령과 싱가포르 1차 정상회담의 합의문은 매우 간단하다. 싱가포르 2차 회담이 개최될 때까지 북미관계의 진전은 매우 부진했다. 정상 차원에서 친서교환 등 친분관계를 유지·강화할 수 있는 움직임은 있었으나 실무차원에서 합의한 원칙에 따른 실행계획이나 이행하는 작업이 성과를 거두지 못했다.

이러한 톱다운 방식의 협상은 여러 가지 장점과 단점을 동시에 지닌다. 가장 큰 장점은 최종 정책결정자인 정상 간의 접촉을 통해 지도자들이 친분을 쌓을 수 있다는 것이다. 지도자 간의 친분은 북미관계를 개선하는데 큰 자원이 될 수 있다. 핵심 국가이익이 충돌하는 협상의 장에서 조그만 이견이 협상을 파국으로 이끌 수 있다. 하지만 정상 간 친분은 치명적 의견 대립이 아니 사안에 대해 타협할 수 있는 여지가 있다. 모든 문제는 사람이 해결하는 것이고 지도자 간의 개인적 인연은 문제해결에 긍정적으로 작용할 것이 틀림없다. 정상회담이 일회성을 그칠 수도 있으나 지도자들의 관심과 열정이 협상이 지속하는 데 기여할 수도 있다. 2018년 6월 양국정상회담 공동성명에서 양국정상은 한반도에서 평화체제 구축과 새로운 북미관계 형성과 관련된 이슈에 대해 포괄적이고

204) 정성장, “북한 노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의 평가와 한반도 정세 전망,” 『세종논평』, No. 2020-01(2020. 1. 2)

205) 홍민, “북한 제7기 4차 당 중앙군사위원회 확대회의 분석,” 통일연구원, Online series, CO 20-07 (2020. 5. 28) 당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 밝힌 새로운 전략무기 개발 지속을 재차 확인했다.

206) ‘노동당 창립 75주년 열병식 연설전문,’ https://www.chosun.com/politics_general/2020/10/10 (접속일: 2020. 10. 12.)

심도높은 의견을 교환했다고 발표했다.²⁰⁷⁾ 그리고 미국은 북한에 안전보장을 약속하고 북한은 한반도의 완전한 비핵화를 위한 노력을 확인했다.

미국과 북한의 정상회담을 통한 문제 해결방식은 심각한 문제점을 노출했다. 정상회담의 추상적·원칙적 합의가 실무차원에서 이행 가능한 구체적 합의로 이어지지 않았다. 실무차원에서 구체적 합의에 실패하면 정상회담 자체가 위태롭게 된다. 하노이 2차 북미 회담이 이를 잘 보여준다. 실무차원의 협상이 불완전한 상태에서 양국정상은 합의에 실패했다. 현재 북미관계는 북미 실무자들의 협상과 합의에 의해 진행되는 것이 아니라 최고지도자들의 친분에 의해 가까스로 파국을 면하고 있는 상황이다. 양국 정상 간 친분과 신뢰구축은 협상이 성공하는데 필수적이지만 충분하지는 않다. 지나치게 정상외교에 의존하는 것은 협상의 실질적 진전을 방해할 수도 있다.

둘째, 북한은 항상 공세적 접근방법을 활용한다. 공세적 접근방식은 여러 가지 형태로 나타난다. 공세적 접근방법을 통해 자신의 양보를 최대한 지연시키고 상대방의 양보를 최대한 앞당기려고 한다. 이는 쌍방이 신뢰가 부재하거나 부족한 상황에서 손실을 최소화할 수 있는 접근방식이다. 사실상 북미관계에서 북한은 수세적이어야 한다. 왜냐하면, 북한이 국제사회의 규범을 어기고 핵과 미사일 개발이라는 일탈적 행동을 자행하고 있기 때문이다. 그러나 북한은 합의의 전제조건을 선제적으로 제안하면서 미국을 압박한다. 예를 들면 가해자가 피해자 행세를 하는 것과 마찬가지다. 우선 미국이 대북 적대적 정책을 포기하고 핵위협을 제거하는 평화체제가 수립되어야 핵프로그램의 포기가 가능하다고 주장한다. 순리적으로 보면 북한이 핵을 포기하고 핵비확산체제로 복귀하고 난 다음, 평화가 실현될 수 있는 것이다. 역으로 북한은 주관적 대미 위협인식에 입각에서 우선적으로 위협을 제거하라고 미국에 공격을 가했다. 그동안 북한의 평화협정 체결 및 평화체제 구축 제안은 의제를 선점해서 공세적으로 상대방에 압박을 가하는 측면이 있었다.

북한은 선제적으로 비핵화와 관련된 단편적·개별적 조치를 단행해서 미국의 체계적·포괄적 접근을 방해한다. 미국은 북한 비핵화에 대한 포괄적 방안을 수립해서 북한과 협상을 하려고 한다. 그러나 북한은 느닷없이 북미정상회담의 개최 직전에 일방적으로 풍계리 핵실험장을 폭파했다. 이러한 이벤트성 조치는 북한의 비핵화를 달성하는데 크게 도움이 되지 않는다. 북한은 일방적으로 핵실험장을 폭파한 다음, 미국에게 이러한 선의의 조치에 상응하는 조치를 취할 것을 요구해왔다. 북한은 싱가포르 1차 정상회담에서

207) 1차 북미정상회담 합의문은 『중앙일보』, 2018년 6월 12일,
<https://news.joins.com/print/22709015>(검색일: 2018. 11. 4)

동창리 미사일발사장 시설 해체를 약속하고 이를 부분적으로 이행했으나 이후에 해체한 시설들을 복구하고 있다는 보도도 있다. 이처럼 북한은 비핵화과정의 다수의 다양한 조치들 중에서 자신들이 일방적으로 선택해서 외부의 검증단이 없이 해체하고 있다. 핵실험장 폭발 시 5개국 기자가 초청되었으나 폭파는 자세히 관찰하기는 어려운 여건이었던 것으로 알려졌다. 북한의 이러한 공세적 선제조치는 협상력을 자신의 의도대로 주도하려는 측면이 있으나 일정 수준의 비핵화 의지를 보여주는 것으로 볼 수도 있다.

북한은 상호적·단계적 접근방법을 선호한다. 모든 협상이 그러하듯이 북한은 미국과 협상에서 철저히 행동-행동, 양보-보상, 일괄타결-단계적 실행방식을 주장해왔다. 이러한 접근방식은 제네바 핵합의와 6자 회담의 2005년 9.19공동성명 등에 반영되었다. 제네바 핵합의는 단계적으로 북한이 비핵화조치를 이행하고 미국이 보상하는 형식을 취하고 있다. 합의의 핵심은 북한의 흑연감속로 및 관련시설을 단계적으로 동결하고 해체하는 것에 대한 댓가로 경수로 및 여타 관계정상화노력 증류제공 등을 약속한 것이다.²⁰⁸⁾ 9.19공동성명도 주고 받기식의 상호적 조치들을 합의한 것이다. 공동성명 5항에서 “6자는 ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’ 원칙에 입각해서 단계적 방식으로 상기 합의의 이행을 위해 상호 조율된 조치를 취할 것을 합의하였다”고 적시하고 있다.²⁰⁹⁾ 북한은 핵폐기 과정을 최대한 장기화하면서 단계 단계마다 최대한 보상을 받아내려고 한다. 북한은 동시적·단계적 핵폐기과정에 상응하는 점진적 대미관계 개선을 시도하고 있는 것으로 판단된다.

북한은 성과를 우선하는 실용주의적 노선을 택했다. 북미관계개선을 위해 한국과 공조를 시도한 것이 좋은 예이다. 전통적으로 전문가들은 한미 이간을 통한 동맹관계의 와해를 북한의 대미정책 목표의 하나로 파악했다. 그러나金正은의 새로운 대미접근은 미국과 관계개선에 한국을 활용하는 것이다. 이는 전통적 방식을 답습하지 않고 새로운 접근을 시도하려는 발상의 전환에 의해 가능했다. 사실상 미국은 북한이 핵·미사일프로그램을 포기하지 않으면 북한과 대화하기가 어렵다. 최소한 북한의 핵포기 의사라도 확인을 해야 협상을 개시하는 명분이 있다. 2017년말 북한이 핵무력 완성을 공표한 마당에 북미대화는 실무선에서도 진행되기 어려운 상황이었다. 더욱이 북미정상회담은 실현 불가능한 영역에 속하는 희망사항이었다. 북한이 한국을 활용하기 보다는 한국이 북미정상회담의 성사를 위해 주도적으로 중개역할을 했다고 볼 수도 있다. 하지만 북한의 입장이 변하지 않았다면 한국의 주도적 중재노력은 시도조차 어려웠을 것이다. 북한은 한국을 통해 비핵화와 정상회담 의지를 미국에 전달함으로써 정상회담이 개최되기에 이르렀다.

208) 통일연구원, ‘조선민주주의인민공화국과 미합중국 사이의 기본합의문,’ 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화 체제 및 비핵화 관련 자료집』, 01(2018), pp. 101-105.

209) 통일연구원, ‘제4차 6자회담 공동성명(9.19합의),’ 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집』, 01(2018), p. 125.

북한은 현시점에 경제우선의 접근을 채택하고 있는 것으로 관찰된다. 사실 현재 북한은 미국의 안보위협에 대한 우려보다는 경제난에 대한 걱정이 더욱 심각하다. 2020년 10월 김정은은 “이 행성에서 가혹하고 상기적인 제재 때문에 모든 것이 부족한 속에서도 비상 방역도 해야하고 자연피해도 복구해야하는 엄청난 도전과 난관에 직면한 나라는 우리나라 뿐입니다. 이 모든 시련은 두 말할 것도 없이 우리 내 가정 내 국민들에게 무거운 짐과 아픔으로 되고 있습니다”라고 언급했다.²¹⁰⁾ 북한은 현재 복합적 위협에 직면해 있다. 이어서 김정은은 “우리는 어떤 군사적 위협도 충분히 통제 관리할 수 있는 억제력을 갖췄습니다. 이제 남은 것은 인민이 더는 고생을 모르고 유족하고 문명한 생활을 마음껏 누리게하는 것입니다”라고 밝혔다. 김정은은 인민이 풍족하게 살지 못하는 것에 대해 시인했다. 따라서 북한의 대미 접근방법은 경제를 우선하는 것이다. 미국과 협상을 통해 경제발전이 돌파구를 마련해야 한다. 지난 5개년 경제계획의 실패를 인정하고 2021년 1월에 8차 당대회를 개최할 것을 공표했다. 8차 당대회에서 신 국가경제발전 5개년 계획을 제시한다고 예고했다. 북한의 가장 시급한 당면과제는 경제문제임을 여러 자료를 통해 확인된다. 북한은 미국으로부터 안전보장보다는 경제제재 철폐를 우선해서 추진하고 있다.

북한이 대미정책을 추진하는데 활용하는 수단은 주로 외교와 군사적 수단으로 볼 수 있다. 북한은 전통적으로 강대국 외교에 강한 면모를 보여왔다. 1960년대 중소분쟁 당시에도 북한은 소련과 중국의 갈등구조에서 이익을 극대화하는 외교를 경험했다. 이러한 강대국 외교의 경험은 북한의 커다란 외교자산이다. 북한은 미중 강대국과의 관계를 정교하게 관리하면서 외교 레버리지를 강화하고 있다. 2018년은 김정은이 중국과 관계를 한층 공고히 한 해로 기록된다. 북한은 미국을 압박하거나 더 큰 양보를 얻어내는 중국을 활용할 수 있다. 그러나 중국에 완전히 의지하면서 미국을 상대하지는 않을 것이다. 양 강대국 사이에서 자율성을 견지하면서 정교하게 이익 극대화를 추진할 것이다.

최근 미중대립이 심화되면서 중국의 시진핑은 북한과 친선을 강화하기 위해 두드러지게 애쓰고 있는 모습이다. 특히 같은 사회주의국가로서 이념적 동질성과 전통적 우호관계를 강조하면서 북한을 중국 진영의 핵심국가로 유인하고 있다. 이러한 시진핑의 입장은 김정은에 보낸 당 창건 75주년 축전에 잘 나타나 있다. 축전에서 시진핑은 “두 나라는 산과 강이 잇닿아 있는 친선적 립방이며 다 같이 공산당이 영도하는 사회주의 국가”라며 “두 당, 두 나라 노세대 영도자들이 친히 마련하고 품 들여 가꾸어온 전통적인 중조친선은 깊은 뿌리를 내리고 세월이 흐를수록 더욱 굳건해지고 있으며 더없이 귀중한 것으로 되고

210) ‘노동당 창립 75주년 열병식 연설전문,’ https://www.chosun.com/politics_general/2020/10/10 (접속일: 2020. 10. 12.)

있다”고 강조했다.²¹¹⁾ 김정은 답전에서 “새로운 활력기에 들어선 전통적인 조중 친선 관계를 시대의 요구에 맞게 더욱 공고발전시키며 사회주의의 힘찬 전진을 위하여 적극 노력하겠다”고 강조했다.²¹²⁾

러시아와 접촉면을 정상과 실무차원으로 확장하고 있다. 김정은과 푸틴 러시아 대통령은 2019년 4월 25일 블라디보스토크에서 정상회담을 개최했다. 11월에는 대미 협상을 담당하고 있는 최섉희 외교성 제1부상이 러시아를 방문했다. 북러관계의 축은 경제협력이다. 러시아의 대 한반도 영향력이 그다지 크지 않고 한반도가 러시아의 주관심사가 아님을 감안할 때 북한이 러시아를 활용할 수 있는 여지가 적다고 평가할 수 있다. 그러나 미국 대 중국과 러시아의 대립구도가 형성되고 대립이 심화되는 경우, 대미전략에 러시아의 활용도가 증가할 것이다.

북한의 외교에서 가장 강력한 수단이 핵과 미사일 능력이라는 사실은 의심의 여지가 없다. 북한은 핵무력과 대륙간탄도미사일 능력이 만족할 수준으로 구축될 때까지 외교 노력을 아예 중단했다. 2017년 11월 핵능력 완성을 선포한 이후 북한은 먼저 한국에 대한 화해정책을 제안하면서 공세적 외교정책을 재개했다. 이러한 외교정책전환은 협상 수단으로서 핵과 미사일 능력이 있었기에 가능한 일이었다. 북한은 핵과 미사일로 미국 마저 위협하면서 미국을 협상의 장으로 나오도록 압박했다고 볼 수 있다. 오바마 대통령이 트럼프 대통령에게 업무를 인계하면서 당면한 가장 심각한 위협이 북한 핵위협이라고 언급한 바 있다. 김정은은 트럼프 대통령이 취임한 2017년에 집중적으로 핵과 미사일 실험을 단행하면서 새로 선출된 대통령에 대한 위협을 가중시켰다. 그렇게 강 대 강으로 대치하던 2017년이 지나고 2018년 6월에 북미 정상회담이 열렸다. 북한이 핵과 미사일 능력이 없었다면 미수교국인 북한과 세계 최강대국 미국의 정상회담은 가능하지 않았을 것이다. 그러나 북한의 핵·미사일은 북미관계개선을 촉진할 수도 있고 봉쇄할 수도 있는 양면성을 지니고 있다.

북한에게 핵·미사일프로그램은 외교의 가장 강력한 수단이다. 북한은 핵문제가 등장하기 이전에는 미국과 회담이 거의 전무했다. 역설적으로 북한이 핵개발을 추진하면서 북한은 미국과 대화할 기회를 가지게 된 것이다. 단적으로 2000년 조명록의 워싱턴 방문과 올브라이트 국무장관의 답방이 북미관계 역사상 가장 고위급 공식교류였다. 북한은 미국과 핵문제를 논의하는 다양한 수준의 회담을 할 수 있었다. 북한의 핵프로그램이 북미관계에 미치는 영향은 이중적이다. 북한 핵과 미사일은 대화의 기회를 제공하기도 하지만 대화를 실패로 이끄는 역할도 한다. 북한의 핵·미사일능력이 고도화될수록 국제, 지역 및 한반도

211) <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20201010/103331389/1>(접속일: 2020. 10.15)

212) <https://www.newspim.com/news/view/20201021000160>(접속일: 2020. 10. 25)

안보에 미치는 영향은 증가할 것이다. 북한을 무력으로 제압하거나 억제력을 통해 북한의 핵사용을 사전에 차단하는 방법이 있으나 이는 북핵문제의 근원적 해결책이 아니다. 북한 핵문제의 궁극적 해결방안인 비핵화를 달성하기 위해 북한과 미국은 상호입장을 조율해야 한다. 이를 위해 협상이 필요하다. 북한은 핵과 미사일이라는 외교자산을 동원해서 미국으로부터 양보를 받아내려고 한다.

최근에도 북한은 핵과 미사일 프로그램을 가동하고 있는 것으로 평가된다. 북한의 현재 핵능력은 1차 북미정상회담 이후 훨씬 강화된 것으로 보인다. 평가가 편차가 있지만 대부분 20개 핵무기를 제도할 수 있는 핵분열물질을 확보한 것으로 판단한다.²¹³⁾ 북한의 핵능력에 대한 미국 정보공동체의 공식적판단은 없지만 기관이나 연구소가 각기 북한의 핵능력을 평가하고 있다. 2020년 7월 의회연구소(CRS: Congressional Research Service)의 보고서에 의하면 미국국방정보본부가 북한이 60여 개 이상의 핵탄두를 보유하고 있는 것으로 판단했다고 인용했다.²¹⁴⁾ 미국 군비통제협회(Arms Control Association)는 2019년 6월 현재 북한이 20-30개의 핵탄두와 30-60 기의 추가 핵무기를 제조할 수 있는 핵분열물질을 보유하고 있으며 2020년 까지 20-100 기의 핵탄두를 확보할 것으로 평가한다.²¹⁵⁾ 북한이 매년 추가로 12개의 핵무기를 제조할 수 있는 핵물질을 생산할 수 있다는 평가도 있다.²¹⁶⁾ 이처럼 북한의 핵능력은 매우 강화되고 있다. 북한의 탄도미사일 개발도 지속적으로 추진되고 있다. 지난 10월 10일 당창건 75주년 기념 열병식에서 거대한 대륙간탄도미사일과 잠수함발사탄도미사일 등이 선보였다. 전문가들은 탄도미사일 프로그램에서 상당한 진전이 있는 것으로 평가한다.²¹⁷⁾ 북한은 핵·미사일 능력을 미국으로부터 원하는 것을 얻어내기 위한 가장 강력하고 효율적인 수단으로 운용할 것이다.

지금까지 정리한 북한의 대미전략 목표, 기본방향, 접근방식, 수단 등에 입각해서 2008년부터 북한이 북미관계 개선을 추진해온 것으로 볼 수 있다. 2012년 김정은이 집권한 이후 처음으로 북미 양측은 2. 29합의를 도출했다. 미국은 24만 톤의 식량을 지원하고 북한은 회담이 진행되는 기간 핵실험과 장거리미사일발사와 영변우라늄농축시설 활동을 임시 중단하고 국자원자력기구의 감시를 허용한다고 합의했다. 그러나 4월에

213) David E. Sanger and Choe Sang Hun, "Two Years After Trump-Kim Meeting, Little to Show for Personal Diplomacy," New York Times, June 12, 2020.

214) "North Korea's Nuclear Weapons and Missile Programs," Congressional Research Service, July 14, 2020, p. 1.

215) "Arms Control and Proliferation Profile: North Korea," Arms Control Association, 20 June 2019, <https://www.armscontrol.org/factsheets/northkoreaprofile>.

216) "Arms Control and Proliferation Profile: North Korea," Arms Control Association, 20 June 2018, <https://www.armscontrol.org/factsheets/northkoreaprofile>.

217) Simon Denyer and Min Joo Kim, "North Korea Parades huge new ICBM, but Kim Jong Un stresses deterrence nature," Washington Post, Oct. 11, 2020.

북한이 위성을 발사함으로써 2.29합의는 파기되었다. 2.29합의가 오바마 행정부 하에서 북미협상의 유일한 산물이다. 이후 오바마 행정부는 더이상 적극적으로 북한과 협상과 타협을 시도하지 않고 북한이 핵문제에 대한 진정성을 먼저 보이라고 요구하면서 기다리는 일명 ‘전략적 인내’ 정책으로 일관하게 된다. 오바마 대통령은 이란 핵개발 저지라는 목표에 우선순위를 두고 이란 핵문제에 집중했다. 오바마 대통령의 임기 종료까지 새로 탄생한 북한의 김정은 정권과 오바마 행정부는 외교적 접촉이 거의 단절되었다.

2012년 제도적으로 권력을 승계한 김정은 체제는 2017년까지 지속적으로 핵실험과 미사일 시험발사를 감행함으로써 미국과 긴장관계를 고조시켰다. 트럼프 대통령이 취임한 2017년에 북한의 핵·미사일 도발이 절정에 이르렀다. 북한은 6차 핵실험과 대륙간탄도 미사일 시험발사를 실시했다. 이에 따라 북한과 미국의 대립은 극에 달해 전쟁 일보직전의 상황으로까지 발전했다.²¹⁸⁾ 김정은은 2018년 신년사에서 한국과의 관계개선 용의를 강하게 표출했으며 미국을 직접 언급하지는 않았지만 우회적으로 “우리 당과 공화국 정부는 우리나라의 자주권을 존중하고 우리를 우호적으로 대하는 모든 나라들과의 선린 우호관계를 발전시켜 나갈 것이며 정의롭고 평화로운 새 세계를 건설하기 위하여 적극 노력할 것”임을 공언했다.²¹⁹⁾

2018년 북한은 김정은 권력승계 이후 폐쇄적이던 외교정책을 포기하고 미국, 한국, 중국, 러시아 등에 대한 공세적 외교정책으로 전환했다. 이러한 외교정책 전환은 핵과 미사일 능력을 충분히 강화했다는 자신감에서 비롯된 측면이 강하다.²²⁰⁾ 핵 무력 완성이라는 자체 평가를 바탕으로 외교정책을 적극적으로 추진하기 시작한 것이다. 물론 핵과 대륙간탄도미사일 능력을 활용해서 협상을 개시하면 원하는 바를 성취할 수 있다는 계산이 작용했다. 2018년 북한은 한국과 세 차례, 중국과 세 차례, 미국과 한 차례 등 연쇄적으로 정상외교를 전개했다. 북한 정상외교의 궁극적 목표는 미국과 관계를 개선하는 것이었다. 이를 위해 한국과 정상회담을 통해 북미간 정상회담이 성사될 수 있도록 했으며 한국과 미국에 대한 협상 레버리지를 확보 및 강화하기 위해 한국 및 미국과 정상회담

218) 트럼프 대통령은 2017년 8월 “북한이 더는 미국을 위협하지 않는 게 최선일 것”이라면서 “그렇지 않으면 지금껏 전 세계가 보지 못한 ‘화염과 분노’에 직면하게 될 것”이라고 경고했다. Peter Baker and Choe Sang-Hun, Trump Threatens ‘Fire and Fury’ “Against North Korea if It Endangers U.S.,” The New York Times, August 8, 2017, <https://nytimes.com/2017/08/08/world/asia/north-korea-un-sanctions-nuclear-missile-united-nations.html>(검색일: 2019. 8. 20)

219) 북한 2018년 신년사 전문은 『중앙일보』, 2018년 1월 1일자, <https://news.joins.com/article/22250044> (접속일: 2019.3.20.)

220) 북한은 2017년 11월 29일 화성-15형 탄도미사일을 시험발사한 후, 성명을 통해 “국가 핵무력이 완성되었다”고 선언했다. 이어서 12월 12일 김정은이 제8차 군수공업대회에서 육성으로 직접 “국가 핵 무력 완성의 대업을 이룩한 것은 값비싼 대가를 치르면서 사생결단의 투쟁으로 쟁취한 우리 당과 인민의 위대한 역사적 승리”라고 밝혔다. 정용수, “김정은 핵무력 완성 선언, 왜 신년사대신 군수공업대회였나,” 『중앙일보』, 2017년 12월 13일, <https://news.joins.com/article/22200863>(검색일: 2019. 8.7)

이전 및 이후에 중국과 정상회담을 개최했다. 더욱이 북한은 러시아와 관계도 활성화 하려는 노력을 기울였다.

한국은 두 차례 정상회담을 통해 북한의 비핵화 의지를 평가한 후 미국이 북한과 협상을 개시할 것을 권유했다. 그 결과 미국과 북한은 양국의 외교 역사상 최초로 2018년 6월 싱가포르에서 역사적 정상회담을 개최하는데 성공했다. 외교관계가 아직 수립되지 않은 양국의 관계를 감안할 때 양국 정상의 만남은 북미관계를 새로운 시대로 진입하게 했다. 이러한 파격적 전개는 트럼프 대통령의 창의적 사고가 발휘되지 않았다면 불가능한 것이다. 전통적 외교에서 미수교 국가의 정상이 전격적으로 만나는 파격은 찾아보기 어렵다. 북미정상의 6월 싱가포르 정상회담은 양국관계에 시사하는 바가 크다. 우선, 정상급 양자회담을 통해 양국은 미수교국으로서 형식상 상대방을 인정하지 않지만 실질적으로 상대를 인정하게 되었다. 한국전쟁 이후 적대적 관계를 유지해오던 미국과 북한이 최고 위급에서 정치적 신뢰관계를 형성하는 출발점이 되었다. 1차회담의 공동성명은 향후 북미 관계의 지침이 될 것이다. 공동성명에서 양국정상은 관계개선, 한반도의 지속·안정적 평화 체제구축, 한반도의 완전한 비핵화, 전쟁포로 및 전쟁실종자들의 유해를 즉각(미국으로) 송환 등에 합의했다.²²¹⁾ 트럼프 대통령은 회담 후 기자회견에서 북미협상 진행 중 한미 연합훈련을 중단한다는 방침을 발표했다.

2019년 2월 하노이에서 2차 정상회담이 개최되었으나 양측이 합의문을 도출하지 못한 채 회담은 결렬되었다. 6월 30일에 전격적으로 북미 정상은 판문점에서 회동하고 1시간 정도 대화했다. 우여곡절 끝에 2차 정상회담 이후 약 7개월 만인 10월 5일 스톡홀름에서 실무회담이 개최되었으나 입장차이로 회담이 결렬되었다. 북한은 2019년 말을 기한으로 설정하고 미국이 새로운 선행으로 방안을 제시할 것을 요구했으나 2020년 북미 관계는 소강상태에 접어들었다. 미국의 새 행정부가 출범하는 2021년에 북한은 북미 관계개선과 경제제재 타파를 위해 대미 적극공세를 펼칠 것으로 보인다.

3. 북한의 대미전략: 전망

북한의 경제상황이 북한의 대미전략에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 김정은은 주요 연설에서 핵무력으로 어떠한 침략도 억제할 수 있으며 최대과제는 인민을 잘살게 해주는 것이라고 강조했다. 김정은은 북미 간 대립이 장기화될 것으로 예측하며 자력갱생 대 제재의 대결구도로 파악하고 있다. 그는 시간은 북한의 편에 있다고 주장한다. 그

221) 『중앙일보』, 2018년 6월 12일자.

이유는 시간이 흐를수록 북한의 핵·미사일 능력은 강화될 것이며 미국은 점점 더 열세에 처하게 될 것이라고 주장했다. 북한이 자력갱생의 정면돌파를 통해 미국과 장기전을 치르려면 북한이 경제적으로 문제가 없어야 한다. 북한이 대북 경제제재를 견디고 경제 안정을 계속 유지하는 것이 관건이다. 경제적 여력이 없으면 북한은 대미협상에서 경제 제재를 철폐하기 위해 미국의 요구에 순응해야 한다. 북한의 경제난이 악화되어야 북한이 좀 더 양보하는 대미전략을 선택할 것이다. 역설적으로 북한의 경제가 호전되면 북미 협상이 난항을 겪을 수 있고 북한의 경제가 어려우면 북미협상의 공간이 확대된다고 볼 수 있다.

김정은은 지배적이고 외향적인 개성을 지니고 있다. 이러한 성격은 외교도 정상차원에서 공세적으로 전개할 가능성이 높다. 김정은의 성격에 의하면 향후 북미관계는 냉탕과 온탕을 오갈 수 있는 개연성도 있고 김정은이 외교이 전면에서 온 세계의 주목을 받으며 화려한 정상외교를 선호할 것으로 보인다. 김정은의 과시욕은 핵문제 해결과 한반도 평화 과정에 긍정적으로 작용할 수 있다. 정상회담은 정상 간의 친분을 강화하고 책임이 부과되기 때문에 문제해결에 당연히 도움이 된다. 북한의 정치적 안정성도 김정은이 주도적으로 대미관계 개선을 추진하는데 기여할 것이다. 정치상황이 불안정하면 세계 최강대국을 대상으로 효율적인 외교를 구사하기가 어렵다. 더욱이 외교의 추진 자체가 불가능할 정도로 정치가 불안정할 수도 있다. 결국, 김정은의 개성과 안정적 정치환경은 김정은이 자율적으로 대미전략을 구사할 수 있도록 한다. 다양한 영향요인을 고려할 때, 경제상황이 향후 대미전략에 가장 강력한 영향을 미칠 것으로 판단된다.

향후 북한의 대미전략 목표, 방향, 접근방법, 수단 등을 예측해보자. 북한은 지속적으로 세 가지 대북 전략목표인 생존, 번영, 위신, 정통성 등을 추구할 것이다. 하지만 북핵 시대의 한반도 평화체제 논의는 북한 비핵화와 대북 경제제재가 가장 큰 이슈가 될 것이다. 아직 북미정상회담의 관성이 유지되고 있는 상황에서 북한은 대화를 통한 북미관계 개선을 추진하려고 할 것이다. 대화를 추구하는 동안 첨예한 대립과 갈등의 국면이 있을 수 있으나 더 나은 협상을 위한 부분 전술일 수도 있다. 접근방법은 톱다운방식, 공세적 접근, 상호적·단계적 접근, 실용적 접근, 경제우선 접근 등의 접근방법을 동원할 것이다. 정상회담과 같은 톱다운 방식과 상호주의적 단계적 접근원칙이 북한의 대북전략에 주축이 될 것이다. 향후 북한의 대북전략 추진에 있어서 가장 효과적 수단은 핵·미사일 능력이다. 핵·미사일 능력을 활용해서 미국에게 필요한 양보를 끌어내려고 할 것이다. 외교도 하나의 수단으로 이용될 것이다. 러시아는 영향력이 약하기 때문에 최대변수는 중국이다. 중국은 미국과 대립이 격화되면서 오히려 북한과 관계를 강화하려할 것이다. 그러나 최악의 상황이 아니라면 급하지 않다. 김정은은 중국과 미국 사이에서 왔다 갔다 하면서 최대

이익을 추구할 것으로 예상된다.

결국 북한경제가 향후 북미관계에 결정적 영향을 미칠 것이다. 북한 경제난은 북미 관계에 양날의 검이다. 경제난은 북미관계를 악화시킬 수도 있고 호전시킬 수도 있다. 경제난으로 궁지에 몰린 북한은 군사적 도발로 긴장을 고조시켜 미국으로부터 양보를 얻어내려 할 수 있다. 반면에 경제위기상황에서 미국에 대한 요구를 완화시켜 협상에 나설 수도 있다. 북한이 자력갱생의 정면돌파 전략으로 현재 경제난국을 극복할 수 있을지 의문이다. 경제제재, 코로나 사태, 자연재해 등 복합위기에 직면해 있기 때문이다. 코로나 사태가 오래 지속되면 북한은 진정한 경제위기에 봉착할 것으로 판단된다. 이 경우 중국이 대북 경제제재를 노골적으로 위반하면서 북한을 지원하지 않는 한 위기국면을 탈출하기가 매우 어렵다. 북한의 경제위기는 북미관계를 개선하는데 기회이자 도전이라 하겠다. 북한의 경제상황이 좋아지면 북한은 미국에 관심을 가질 이유가 감소한다. 핵억제력을 보유하고 경제상황이 양호하면 북한은 어느 국가도 신경 쓸 필요가 없어진다. 이 경우 북한 비핵화와 항구적 평화를 위한 한반도 평화프로세스는 진척이 더딜 것이다.

향후 한반도 평화프로세스에 대한 북한의 제의는 계속될 것이다. 이미 살펴본 바와 같이 다음과 같은 이유 때문이다. 평화협정을 포함한 평화체제는 실질적으로 북한에 대한 안보위협을 완화·제거해 줄 수 있다. 둘째, 한반도 의 항구적 평화와 안정을 위한 평화 체제 구축과 비핵화는 반드시 함께 연동되어 있다. 셋째, 선 평화협정과 위협제거를 주장하면서 핵무장과 비핵화 지연의 명분을 확인할 수 있다. 지난 세 차례 남북정상회담, 두 차례 북미회담의 합의문에서 남북미는 반드시 한반도의 항구적 평화체제 구축을 약속했다. 특히 남북한 3차 평양 정상회담에서 구체적으로 평화체제와 관련된 적대감 해소, 신뢰구축, 해상경계선 등 다양한 조치에 관해 합의했다. 북한 비핵화 과정에서 평화체제 구축의 시점과 내용에 관한 문제는 지속적으로 제기될 것이다. 북한 비핵화의 진척이 있어야 한반도 평화프로세스도 진행이 가능하다. 한반도 평화프로세스는 이제 북한 비핵화에 긴밀하게 연계되어 있다.

III. 한반도 평화체제에 대한 미국의 입장

미국은 지역 내 다수 국가들의 평화를 확보할 수 있는 평화체제를 지지하지만 우선은 비핵화에 집중할 것이라는 입장을 꾸준히 천명했다.²²²⁾ 그러나 트럼프 행정부에서 실시된

222) 헤더 노어트(Heather Nauert) 미 국무부 대변인, "We support peace regime, peace

북한과의 직접 협상은 새로운 변수로 떠올랐다. 트럼프 대통령의 Top-Down 방식의 직접 협상은 미국에서 비전통적이고, 기존 협상과는 다른 패턴에서 오는 많은 변수들에 대한 고려가 부족했으며 평화체제의 범위와 의미를 규정하는데 난이하다는 비판이 존재하기도 했다.²²³⁾

그러나 북한과 비핵화와 평화체제를 두고 벌인 협상은 적어도 평화체제의 시작이라 할 수 있는 정전협정의 체결 전망에는 긍정적인 영향을 미쳤다. 2018년 북미 회담의 진전이 있는 직후부터 한국의 문재인 정부는 남북미 3자, 혹은 중국을 포함한 남북미중 4자간의 정전협정 우선 체결을 주장해왔다. 2020년 하반기에는 양제츠 중국 공산당 외교담당 정치국 위원의 방한, 마이크 폼페이오 미 국무장관과 왕이 중국 외교부장의 방한 결과 이도훈 한반도평화교섭본부장과 김현중 국가안보실 2차장의 방미 등 고위급 인사의 활발한 교류가 관측되며 남북미중 4자의 정전협정 체결이 목전에 이르지 않았냐는 분석이 대두되기도 했다.

본 연구에서는 한반도 평화체제 구축에 대한 미국의 기존 입장을 서술하고, 이를 관철시키기 위한 협상과정을 조망한다. 이후 탈냉전과 북핵문제의 심화, 중국의 부상 등 정전협상 때와는 달라진 현재의 동북아 지역질서에서 미국이 취한 입장과, 그 입장에 따른 한미간, 북미간, 남북간 현안을 살펴보면, 한반도 평화체제 구축을 위한 우리의 노력으로 결연을 맺고자 한다.

1. 한반도 평화체제에 대한 시기별 미국의 입장

1) 1950년대~1980년대 후반 : 정전체제의 평화적 유지

미국정부가 견지하는 한반도 평화체제에 관한 기본입장은 한국의 공식 입장을 지지하는 소극적 입장이다. 1996년 4자회담을 제의하기 전까지 정전협정 체제는 남북 직접협상에 의거하여 합법적인 평화체제로 대체될 때 까지 존속시킨다는 기본 입장으로 소개되고 있다.(한국 국방백서) 또한 이 시기 미국은 미-북 양자회담에 대해 불가능하다는 입장은 견지하고 있으며 평화체제는 당사자 원칙에 따라 남과 북의 평화협정을 통해서 달성하는 것을 그 입장으로 하고 있다.

mechanism, by which countries can move forward toward peace, but our focus, the main focus, is on the denuclearization of the Korean peninsula, and it is the something that we have been very clear with many governments about.” (2018.08.14)

223) Frank Aum, Jacob Stokes, ‘A Peace Regime for the Korean Peninsula’ United States Institute of Peace, 2020.

이 시기, 혹은 이 시기를 조망하는 현재 미국 학계 및 조야에서 한반도의 평화체제를 정의할 때, 우리가 알고 있는 평화체제와 상이한 형태를 보이기도 하는데, 이는 미국이 일제나 공산주의 세력을 몰아내어 한반도 남반부에 평화를 구축했다는 수혜적 논의이다. 이러한 주장에 따르면 제2차 세계대전에서 패망한 일제가 물러가고 그 빈 공간을 미군이 점령하여 민주주의를 신장하고 정부수립을 지원하는 것이 첫 번째 평화체제이다. 두 번째는 3년간의 첫 번째 평화체제에서의 공산주의 격리정책과 일맥상통하는 것으로써 공산주의의 침략에 대응한 3년간의 전쟁과 정전을 통한 평화체제이다. 이러한 시각은 미국의 진보적인 학자들, 예컨대 인종차별의 문제를 지적하며 인간안보 위주의 논의를 펼치는 국제정치안보학자들 사이에서도 비교적 널리 통용되고 있다.²²⁴⁾

정전협정이 체결 된 1953년 7월 27일 국군최고사령관을 겸하던 유엔군사령관과 북한 인민군, 중국 인민지원군 사령관은 정전협정에 서명했다. 알려진 바와 같이, 휴전은 평화 조약이 아니라 휴전이었다. 이는 관련된 모든 당사자들이 기술적으로는 전쟁을 계속하고 있음을 의미한다. 정전협정에서 한국의 부재는 주목할 만하다. 남한은 전쟁에서 중심적인 동맹국이었고, 932,964명의 유엔군 중 590,911명을 구성하고 있었다. 당시 이승만 대통령은 휴전 협정을 거부했다. 그는 한국의 통일을 이루기 위해 계속 싸우고자했다. 그러나 결국 미국의 강력한 주장을 받아들여 이승만 대통령은 마침내 미국인들이 한국을 대신해 서명하기로 합의했으며 그 대가로 전후 복구원조로 10억 달러와 한미상호방위 조약을 체결할 수 있었다. 이와 같은 당시 상황으로 인해, 한국은 정전협정의 직접적 당사자가 아니게 되었으며, 한국 정부와 국내에서의 다수 주장과는 다르게 평화협정의 당사자성에 의문을 가지는 시각도 일부 존재한다.²²⁵⁾

남북한이 한국 전쟁 종식을 논의한 것은 그때가 처음이 아니다. 냉전 종식 후 양측은 1992년 “현재 정전 상태를 견고한 평화 상태”로 전환하기로 합의했다. 보다 최근에는 2007년 남북 정상 회담이 끝날 무렵, 노무현 대통령과 김정일은 한국전쟁 종식 선언에 대해 이해 관계자들과 협력하기로 약속했다. 그러나 현재의 논의를 둘러싼 희망에도 불구하고 여전히 중대한 장애물이 남아 있다.

정전협정은 한국전쟁이 종결되어 한반도에 최종적인 평화가 이루어질 때까지 교전 당사국 간의 무력행사를 일시적으로 중단시킨 과도적 군사협정에 불과했다. 따라서 정전협정 제4조 60항에서는 교전당사국들과 관련국들이 ‘한 급 높은 정치회담’을 소집하여 한반도에서 모든 외국군의 철수와 한국문제의 해결을 논의할 것을 권고하고 있다. 이를 위해 개전 4여년 뒤 이자 종전 1여년 뒤인 1954년 4월 26일부터 6월 15일까지 제네바

224) <https://www.versobooks.com/blogs/3922-peace-regimes>

225) <https://thediplomat.com/2018/04/a-peace-regime-on-the-korean-peninsula-not-so-fast/>

에서 한국전쟁 교전당사국 및 관련국 19개국이 참여한 고위급 정치회담이 개최되었다. 이 회담에는 정전협정에 서명한 미국, 중국, 북한만이 아니라 한국, 소련 등의 관련국이 참여했다. 이 회담에서의 의제는 외국군의 한반도 철군과 한반도 문제의 평화적 해결 방식을 만드는 것이었다.

외국군 철수의 문제에 대해서 미국을 비롯한 연합군측은 침략군인 중공군의 우선 철수를 주장하였고 소련을 비롯한 사회주의권은 한반도에서의 모든 외국군, 즉 중국군과 유엔군의 즉각적 동시철수를 주장하였다. 그러나 연합국은 한반도 통일이 이루어져 한반도에 평화가 도래하기 전까지는 철군은 불가하다는 입장을 고수하였다. 한반도문제의 평화적 해결에 대해서는 양측 모두 선거에 의한 평화통일을 주장하였지만 그 방식은 상이하였다. 연합국은 중공군 철수 이후 유엔 감시 하 남북 인구비례 총선거를 주장하였고, 공산측은 모든 외국군 철수 이후 남북 대표 동수 참여 전조선위원회 구성 및 중립국 감시단의 감시 하에 총선거를 주장하였다.

이처럼 연합군 측과 사회주의권의 대립으로 유엔에서 한반도 문제 해결이 요원해지자 1979년 7월 1일 한미양국은 3자회담을 제안했다. 박정희 대통령과 카터 대통령은 정상 회담 후 발표한 공동성명에서 주한미군의 한국 주둔을 재확인하며, 한반도의 항구적 평화 정착을 위한 조치는 당사자 원칙에 의거하여 남북한의 책임 있는 당국자 간 대화를 통해서만 이루어질 수 있다는 입장을 밝혔다. 한미는 이러한 입장에 기반하여 한반도 평화와 긴장완화 문제를 논의할 남북미 고위당국자회담을 북한에 제안하였다. 그러나 이 제안은 평화협정 체결에 대한 제안이 아니었으며, 정전협정을 유지하고자 하는 동기에서 제안된 것이었다. 평화와 긴장완화를 논의할 3자회담은 당시 교착상태였던 남북대화를 재개하기 위한 수단이었다. 반면 북한은 정전협정을 평화협정으로 대체하는 방안을 꾸준히 제기해 왔다.

1984년 1월 10일 북한은 중앙인민위원회와 최고인민회의의 공동명의로 한미의 3자회담 제안을 수락하면서 미국에게는 평화협정 체결을 제안하고 한국에게는 불가침선언 채택을 제안하였다. 미국과의 평화협정 협상을 통해서 주한미군과 미국의 핵무기를 한반도에서 철수시키고 미국과의 관계개선을 통한 안전보장을, 한국과는 재래식 무기 사용 반대 및 군축문제를 다루고자 한 것이다. 이는 한국과 보조를 맞추며 북한과의 대화를 거부하던 미국을 협상 테이블로 견인하기 위한 조치였으나 북한의 이 제안은 북한과 미국이 평화협정의 주요 당사자가 되고 한국은 북한과 정전협정을 평화협정으로 바꾸는 데 마주앉을 대상이 아닌 상호 불가침조약을 수립하는, 말하자면 ‘괴뢰’로 대우한 것이었다.

이에 한미는 남북대화를 우선 추진해야 북미대화가 있을 수 있으며, 평화체제 논의는 중국을 포함한 4자 회담을 통해 해결하자고 제안했다. 이는 한국에게 제안한 불가침

선언에 대한 제안은 받아들이면서 미국에게 제안한 평화체제 제안은 거부한 것으로써, 당시의 미국은 한반도 문제의 주체는 남북이기 때문에 남북대화가 모든 문제의 중심이 되어야 한다는 확고한 입장이 있었다.

2) 1980년대 후반~2000년대 중반 : 다자협상에 대한 관심

(1) 4자회담의 추진

1980년대 후반에 이르러 북한이 북미 양자대화를 지속적으로 요구하고 미국은 한국을 배제한 북한과의 양자대화가 절대 불가하다는 입장에서 조금 선회하여 한국이 참여하는 다자회담은 가능하다는 입장을 내비쳤다. 한국은 북미양자대화 국면에서 배제될 가능성을 우려하여 중국을 포함한 4자 회담을 주장했다. 이러한 이유로 다자회담에 대한 제안이 시작되었다. 한국은 남북미 3자회담 제안에 동의하지 않았다. 노태우 대통령은 남북한 간의 대화를 통해 불가침협정 및 정전협정의 평화협정 대체 문제를 논의할 것을 제안하였다. 북한은 기존의 입장(한국과의 불가침선언과 북미간의 평화협정)을 유지하면서 3자 회담에 대한 제안을 포기하고 남북회담과 북미회담을 분리하여 접근하였다.

이와 같은 북한의 주장에 대해 한미 양국은 중국을 포함한 4자회담을 다시 제안하였다. 1996년 4월 미 클린턴 대통령과 김영삼 대통령의 정상회담에서 양국은 평화체제가 수립되기 전에 정전체제는 안정적으로 유지되어야 하고 평화체제 구축의 주체는 한국과 북한임을 강조했다. 한국과 미국은 우선 다자회담의 틀에 북한을 참여시켜 경색된 남북 대화를 재개하고 평화체제 논의 역시 남과 북이 주도해 나가는 기존의 입장을 고수했다. 이에 대해 북한은 1996년 9월 외교부 대변인 담화에서 만약 회담이 개최된다면 북미평화협정과 주한미군 철수문제를 중점적으로 다루어야 하며, 한국과는 이미 기본합의서가 마련되었으므로 새로운 의제를 논의할 필요가 없다는 입장을 밝혔다. 또한 한국을 회담장에 세우는 것은 동의하지만 중국을 제외한 3자의 형식이 적절하며, 만약 중국을 참여시키고자 한다면 3자회담이 어느 정도 진전된 이후 참여시키는 3+1 구상을 밝히기도 하였다.

미국의 입장에서 4자회담은 경색된 남북대화를 촉진할 수 있는 계기였다. 사실 북미 사이에는 1993년 6월부터 북핵문제가 대두됨에 따라 북미직접대화, 양자회담이 개최되고 있었다. 이는 당시 미국이 북핵문제, 미사일 문제를 현안으로 파악하고 있었기 때문이다. 미국과 북한이 핵과 미사일을 주제로 회담을 진행하는 동안 한국은 배제되었다. 또한 미국은 4자회담을 북한의 방해 등 여타의 이유로 정전체제를 유지하는 군사정전위원회가 제 기능을 못하고 있는 상황에서 정전체제를 안정적으로 유지하기 위한 북한의

협력을 추동하는 계기로 삼고자 했다.

북한이 요구한 대로 4자회담에서는 평화협정과 주한미군 문제가 논의 되었는데, 평화 체제문제 논의에서는 당사자 문제가 쟁점이 되었다. 북한은 기존의 주장대로 북미가 정전 체제 서명당사국이기 때문에 북미간에 평화협정을 체결해야 한다고 주장하였다. 북한은 한반도에 군대를 주둔하고 있는 나라는 북한 자신과 미국뿐이라고 주장하였다. 그러나 한미양국은 북한의 주장은 서명당사자와 조약당사자를 혼동한 것이며, 설사 한국이 정전 협정의 당사국이 아니더라도 평화협정에는 반드시 참여해야 하는 실질적 당사자라는 주장을 펼쳤다.

한미양국은 합의가 쉬운 남북 긴장완화나 대화재개, 신뢰구축문제를 우선 논의하자고 하였으나, 북한은 평화협정과 주한미군 문제 등 자신들이 생각한 근본문제를 우선 다루 자고 강력하게 요구했다. 다자회담에서 당사국간 이러한 이견이 있는 것은 의제가 명확 하게 정해지지 않은 채 회담에 돌입하였고, 이는 북한은 미국과의 평화협정 회담을 통한 관계개선 및 안전보장이 중요했고, 한국은 남북관계 경색을 풀기 위해, 미국은 정전체제 유지를 위해 각각 4자회담에 참석하였기 때문이다. 4자의 동상이몽은 결국 4자회담이 별다른 성과 없이 끝나는 데 결정적인 역할을 하였다.

4자회담은 1999년 8월 제6차 본 회담을 마지막으로 종결되었다. 그러나 한국은 김대중 정부가 들어서면서 남북 양자대화를 중시하면서도 주변국의 대북문제 개입을 환영한다는 의사를 타진했고, 미국은 북핵문제 해결을 위해 북미수교를 제안하였다. 북한은 이러한 환경에서 통미봉남 정책을 철회하고 북미대화과 남북대화를 동시에 추진하기 시작했다. 첫 남북정상회담이 열린 2000년 10월에는 북한의 인민군 차수 조명록이 방미하여 관계 개선과 평화체제에 관한 미국과 북한 양자의 의지를 확인하고 ‘북미 공동 코뮤니케’를 발표하였다.

(2) 6자회담의 추진

한국의 김대중 정부와 북한의 클린턴 행정부 시기 순풍을 타는 것 같던 남북관계, 북미 관계는 2001년 부시행정부가 출범하면서 다시 경색되었다. 9.11 테러 이후 미국의 외교안보라인을 네오콘을 위시한 매파가 장악하면서 북한과의 대화보다는 북한의 악한 의도를 타도하고자 하는 태도를 보였다. 부시행정부는 남북관계와 북일관계를 제어하고자 하였다. 물론 미국 행정부의 이러한 기조 이외에도 북한의 핵문제가 고도화 된 것이 결정적이었다.

북핵위기가 고조되면서 이를 해결하기 위한 6자회담이 결성되었다. 제네바 협상에서와

같이 6자회담 시기는 본격적으로 북한 비핵화를 위한 노력이 평화체제 논의와 결부되던 시점²²⁶⁾이었다. 그러나 미국의 평화체제에 대한 정책방향은 여전히 미온적, 소극적, 수동적이었다. 이라크전쟁 등으로 중동정책에 매몰되어 있던 미국은 북핵문제는 중국의 중재에 도움받아 해결한다는 입장이었다.

그러나 6자회담 이후 부시 행정부의 대북정책은 전환되었다. 부시행정부의 북핵문제를 중국의 입장에서 관리하는 것에 부담을 느낌과 동시에 공화당의 중간선거 패배와 다가올 대선에 대비하기 위해 일정한 외교적 성과가 필요하게 되었다. 또한 미국 외교안보라인에서 네오콘 등 강경파들이 물러가고 콘돌리자 라이스, 젤리코 국무부 고문 등 비교적 온건한 인사들이 외교안보라인에 입각하게 되면서 대북정책이 전환되었다. 위 인사들은 과거 냉전종식 시기에 독일통일, 유럽통합이라는 과정에 직접 참여한 자들로서 유럽에서의 평화프로세스를 한반도에도 적용하고자 했다.

젤리코 고문은 2005년경 젤리코 프로세스로 불리는 정책들이 수록된 보고서를 통해 북한에게 경제적 인센티브를 주고 비핵화를 얻어 내는 방향으로 대북정책을 전환할 것을 자문하였고, 이것이 부시 행정부에서 채택되면서 6자회담은 진전될 수 있었다.

6자회담의 과정에서 북한은 정전체제의 해체와 평화협정의 체결을 일관되게 주장하였다. 북한은 미국의 대조선 적대시 정책과 핵위협을 철폐하면 자연스럽게 비핵화가 실현될 것이며 이를 위해 평화체제 수립이 반드시 필요하다고 주장하였다. 한반도에서 불안정한 정전체제가 평화체제로 전환되어야 한다고 주장했다. 북한은 평화체제의 수립이 완전한 비핵화의 전제조건이라는 의미로 비핵화 과정과 평화체제 수립과정이 동시에 진행되어야 함을 지적해오고 있다. 이러한 북한의 주장 중 많은 부분이 9.19 공동성명에 반영되었다. 이는 북한의 주장을 미국이 어느 정도 받아들였기 때문에 가능했던 것이다. 9.19 공동성명 이후 BDA문제와 핵실험 등 회담을 뒤흔드는 사건들이 있었지만 9.19 공동성명은 2.13 합의와 10.3합의를 추동해 내었다.

이 시기 평화체제와 비핵화 협상에 논점을 정리하자면 다음과 같다. 첫째, 평화체제의 당사자문제이다. 북한은 이 당시에 기존의 북미 양자만이 당사자를 입장에서 남북미 3자 당사자론을 수용하는 듯한 모습을 보였다. 미국의 정책을 볼 때 이 시기에는 북핵문제

226) 북미관계 개선과 한반도 평화체제 논의의 새로운 전기는 역설적으로 북한의 핵보유선언으로 촉발되었다. 2005년 2월 10일 북한은 외무성 성명을 통해 “우리는 부시행정부의 증대되는 대조선 고립압살정책에 맞서 자위를 위해 핵무기를 만들었다”며 6자회담에 무기한 참여하지 않겠다고 선언했다. (조선중앙통신 2005/02/10) 나아가 3월 2일에는 외무성 비망록을 통해 미사일시험발사 유예조치도 더 이상 유효하지 않다며 미국이 “조건과 명분을 만들어줘야 6자회담에 나갈 수 있다”고 밝혔다. (조선중앙통신 2005/ 03/02) 이런 가운데 북한은 북미가 정전상태이고 한국이 미국의 핵우산 아래 있는 이상, 자신들의 핵보유가 오히려 평화를 유지하게 할 것이라 주장했다. 다시 말해서 비핵화의 전제조건으로 기술적 전쟁상태의 해소, 곧 평화협정체결과 핵우산의 제거, 곧 한미군사통맹의 사실상의 해체를 요구한 것이다.

해결을 위해 다자회담이 구성되었고, 평화체제논의가 본격적으로 비핵화의 반대급부로 제안되고 있는 모습이 보인다. 미국은 기존에 북한을 대화의 대상으로 보지 않던 시각에서 벗어나 다자회담의 틀에서 대화를 하고자 했으며, 비핵화와 평화체제 논의 등에서 북한의 입장을 일정부분 수용하기도 했다. 특히 미국이 수혜적, 승전국의 입장에서 벗어나 참전국적 입장에서 평화체제를 교환가치로써 제안하는 모습을 보였다. 그러나 평화체제의 당사자문제, 북한 안전보장과 북미관계개선 방법 등의 논쟁으로 인해 실질적인 행동으로까지는 진전되지 못하였으며, 이후 북한의 핵능력 고도화에 따른 북핵위기의 고조에 따라 6자회담은 결렬되었다.

3) 2010년대 후반 : 양자협상으로의 이행

위의 시기에서 보았듯이 한반도 평화체제는 최근까지 미국 정책 입안자들 사이에서 크게 낮은 문제였다. 한반도 평화체제에 대한 언급은 미국 정책 입안자들 사이에서 빈도가 매우 제한되어 있으며, 공개적으로 표현 될 때 대부분 피상적인 개념으로 이루어졌다.²²⁷⁾ 최근 한반도 평화체제에 대한 미국의 관심이 증가한 것은 한반도 비핵화 문제를 해결하려는 동기이다. 전통적으로 미국은 한반도 평화체제에 수동적인 입장을 보여왔다. 미국은 평화체제가 미국의 이해관계에 파괴적인 방식으로 작용하여 동북아시아에 대한 미국의 이익을 보호하기 위해 지난 수십 년 동안 유지된 동맹체제인 ‘허브 앤 스포크 시스템’을 약화시킬 수 있다고 우려하고 있다.

트럼프행정부 시기인 2019년 현재와 같은 대화국면 이전 대결국면에서도 북미 사이에서 평화체제 논의가 없었던 것은 아니다. 북한정권에 있어서 북미 평화협정 체결은 정권에 있어 사활적 의미를 지니고 있는 정책과제²²⁸⁾이기에 대결국면에서도 평화체제에 대한 주장은 계속되었다. 2015년에는 리수용 북한 외무상이 유엔 총회 연설에서 북미간 평화협정을 제안하였고, 이어서 외무성 성명으로 정전협정을 평화협정으로 전환할 것을 촉구하였다.²²⁹⁾ 비핵화에 대한 합의가 되지 않아 무산되었지만 2016년 4차 핵실험 전에 북미간 평화협정을 위한 비밀접촉도 북미간 이루어 졌다.²³⁰⁾ 미국도 미 국가정보국

227) https://www.jstor.org/stable/23258218?seq=1#page_scan_tab_contents(검색일: 2019/10/15)

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

229) 연합뉴스, “북한, 한미정상회담 언급없이 미국에 ‘평화협정’ 재차 요구”. (2015.10.17.)

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/10/17/0200000000AKR20151017060200014.HTML?input=1195m>.

230) 연합뉴스, “북미 ‘평화협정 논의’ 의사교환 : 대북제재 이후 미 태도 주목”, (2016.02.22.)

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/02/22/0200000000AKR20160222081400014.HTML?input=1195m>.

클래퍼 국장을 한국에 보내 북미평화협정에 대한 한국정부의 입장을 묻기도 하였다고 한다.²³¹⁾

트럼프 대통령은 취임 초부터 오바마행정부의 전략적 인내의 시대가 끝났다고 주장하며 북한 비핵화에 적극적으로 나설 것임을 천명했다. 이후 전략적 판단에 의거 제재와 압박을 동시에 진행하였고, 이때 강화된 제재는 대화국면인 현재에도 해제되지 않고 대북협상 카드로서 존재하고 있다. 미국이 북한과 협상으로 방향을 튼 것은 트럼프 대통령의 ‘최대 압박 및 관여’정책의 모든 옵션, 다시 말해 군사옵션이 결국 한국과 동북아 정세에 크나큰 피해를 입히게 된다는 한계가 존재한다. 또한 과거 2차 핵위기 이후 지속된 제재는 북한이 중국에게 더욱 예측되는 결과를 낳았다.

미국은 오랫동안 평화체제 수립 프로세스는 비핵화 이후에 진행될 것이라 공언하였다. 그러나 지난 몇 년 동안 북한은 상당히 다른 협상 순서를 발전시켰다. 그것은 비핵화를 위해서는 상호신뢰가 중요하며, 그 신뢰를 구축하기 위해 평화체제가 먼저 수립되어야 한다는 주장이다. 미국은 최근 중국 측의 쌍중단·쌍궤병행의 주장대로 한미연합훈련을 중단하고 평화체제에 대한 긍정적인 언급을 하며 북한의 주장을 일부 수용한 모습을 보인다. 이는 미국이 북핵문제를 다룸에 있어 평화체제의 유용성을 일부 인정한 것으로 해석할 수 있다.

그러나 평화체제논의가 미국의 이익에 더욱 부합하려면 다음과 같은 요소가 충족되어야 한다. ‘1) 북핵문제의 해결 2) 한반도 및 동북아에서의 미국 영향력 유지 혹은 확대 3) 주한미군 주둔근거 마련 혹은 기여’이다.

위와 같은 점이 충족되지 않을 것이라 주장하며 미국 내에서 정전체제의 고수를 주장하는 목소리는 아직도 강하다. 그 주장의 가장 강력한 근거는 평화체제가 주한미군의 철수로 이어질 수 있다는 것이다. 헤리티지 재단의 피터 부룩스(Peter Brookes)가 대표적이며, 미국기업연구소의 니콜라스 에베르슈타트(Nicholas Eberstadt)는 평화 선언을 “불법”이라고 칭하기도 했다.²³²⁾

그러나 이 의견에 반대하는 사람은 미군이 독일과 일본에도 주둔하는 만큼, 지속되는 전쟁의 존재가 미군의 주둔과 관련 없다고 주장한다. 또한 북한도 2018년 4월 남북 정상회담 이후 한국측에 미군의 철수를 요구하지 않는다고 전했으며, 김정은이 김영철을 통해 트럼프에게 친서를 전달할 때에도 한반도 평화체제 이후에 북한은 주한미군문제를 제기하지 않겠다고 언급했다. 한국인의 73.4%가 평화협정 이후에도 미군의 주둔을 바라며,

231) 중앙일보, “클래퍼 국가정보국장, 북미 평화협정 한국 입장 타진했다.” (2016.05.07.)

<<http://news.joins.com/article/19990514>>.

232) <https://foreignpolicy.com/2019/02/26/the-u-s-can-afford-a-peace-deal-in-korea-south-korea-north-korea-hanoi-summit-trump/>(검색일: 2019/10/12)

문재인 대통령 역시 2018년 9월 폭스뉴스와의 인터뷰에서도 “평화조약이 체결되고 통일이 이루어진 후에도 동북아 지역의 평화와 안정을 위해 미군이 남아있는 상황을 볼 수 있을 것”이라고 답변하였다. 또한 시카고국제문제협의회에 실시한 설문에도 미국 시민들은 외국과의 동맹관계에 피로감을 나타내면서도 보수와 진보를 막론하고 주한 미군이 한국을 방어하는데 우호적인 입장을 가지고 있다.(Chicago Council on Global Affairs in July 2018.)

그러나 트럼프 대통령의 개인적인 성향으로 평화협정이 비용감축 측면에서 미군철수로 이어질 것이라는 의견도 존재한다. 전략 및 국제 연구 센터의 수미 테리(Sue Mi Terry)는 “트럼프가 대통령이기 때문에 미군 철수의 위험은 더 크며, 트럼프가 미군을 철수를 결정하고 시행하는 데 많은 시간이 걸리지 않을 것이며, 평화 선언은 그가 찾고 있는 변명을 제공할 수 있을 것이다.”라고 기고했다.

그러나 트럼프조차 주한미군 철수를 함부로 결정할 수 없을 것이라는 의견도 존재한다. 미국 행정부는 2018년 12월 시리아 내전에서 미국의 철수를 선언하였지만, 2개월 뒤 미 국방부는 철수 일정을 갖고 있지 않다고 주장했다. 2019년 10월 마침내 철수 명령이 내려졌어도 국내외적인 수많은 비난여론에 결국 일부를 주둔하는 것으로 결론을 내렸다. 비교적 적은 규모의 군이 주둔해있었으며 인기 없는 전쟁을 하는 지역에서의 철군도 어려울진데, 연합사령부 체제 아래 완벽하게 통합된 3만여 명의 미군을 철군시키는 방법은 매우 어려울 것이며 반발 또한 비교할 수 없을 만큼 거셀 것이다.

그러나 여전히 미국 행정부의 관리들이 공식적인 평화 선언을 받아들이기를 거부 한 데에는 북한의 비핵화 우선론 이전에 지역패권의 문제가 있다. 미행정부의 기류는 한반도 평화체제가 수립되어 주한미군이 철수하게 된다면 중국과 러시아가 역내에서, 나아가 세계 패권에서 한미일 삼각안보협력체, 나아가 미국과의 격차를 해소할 수 있을 것이라고 생각한다.²³³⁾

그럼에도 불구하고 트럼프 행정부는 평화협정논의에 기존 미행정부들과는 결이 다른 긍정적인 모습을 보이고 있다. 지난 6월 싱가포르 정상회담 이후 발표된 북미 공동성명에서 미국과 북한은 “한반도의 완전한 비핵화를 위해 노력하겠다”고 말했다.

이것은 공동성명문의 세 번째 항목이었으며 첫 번째와 두 번째 요점은 새로운 관계를 구축하고 “한반도에 지속 가능한 안정적인 평화 체제”를 구축하자하는 것이었다. 이를 두고 미국에서는 북한에게 전쟁종식선언과 평화협정이 비핵화보다 우선순위라는 것을 공인하였다는 분석이 제기되기도 하였다.²³⁴⁾

233) <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-usa-peace-analysis/when-to-end-the-war-north-korea-us-at-odds-over-path-to-peace-idUSKBN1KG0PC>(검색일:2019/10/01)

2. 한미관계와 평화체제 : 동맹관계에서의 현안

1) 종전선언과 평화협정에 관한 문제

한국 문재인정부는 평화를 3단계의 프로세스를 거쳐 달성할 수 있다고 주장했다. 첫 번째로는 종전선언이다. 두 번째 단계는 평화협정이며, 세 번째 단계는 한반도와 동북아시아의 신뢰와 안정이 이루어지는 평화체제이다. 이 중 첫 번째 단계는 남북간의 판문점선언을 통해 남북간에는 달성되었다는 것이 한국 정부의 주장이다. 하지만 이와 같은 한국의 주장에 미국정부는 명시적으로 동의한 적이 없다. 또한 한국 정부는 2~3 단계는 북한 비핵화 프로세스의 진전과 동시에, 혹은 일부는 이전에 시행될 수 있다는 입장이지만 이는 비핵화 프로세스 이전에 2~3단계는 물론 1단계마저 동의하지 않은 미국이 쉬이 납득할 수 없는 논리이다. 현재 미국이 비핵화 협상에서 북한의 입장을 일부 수용하여 협상의 기술적인 측면에서 동시행동을 고려하고 있기는 하지만, 그것이 프로세스 전체의 순서를 뒤바꾸는 일은 아닐 것이다.

이러한 난점을 타개하기 위해 한국은 프로세스를 확장하여 첫째, 관련국의 대표가 종전을 선언하고, 둘째, 한미와 북한은 상호 적대행위를 종식하며, 셋째, 유엔군 사령부와 비무장지대는 평화조약이 정전협정을 대체할 때 까지 존속할 것이며, 넷째, 이후 관련 당사자들이 평화협정에 서명하고 외교관계를 정상화 할 것이라는 구상을 발표하였다. 그러나 현재 대화국면에서의 교착상태를 타개하기 위해서 종전선언과 관련한 거래가 여전히 진행중이라면 한미와 북한은 물론, 한국과 미국 사이에 그 정의와 조건 및 의도에 대한 명확한 합의가 필요할 것이다. 그러나 현재의 프로세스는 3국간 가이드라인이 존재하지 않으므로 협상에 있어서 더욱 난점으로 작용할 여지가 크다고 할 것이다.

이 때문에 미국 학계의 일부는 휴전의 일부 또는 주요 부분을 변경하지 않고 한국 전쟁이 끝났다고 상징적, 정치적으로 선언 할 수 있는 방법을 제기하기도 한다. 유엔군 사령부와 비무장지대, 주한미군이 명백한 평화체제가 도래하기 전에는 굳건히 존재할 것이며, 정전협정의 준수를 강력히 경고하는 것이 그 첫 번째이다. 이후 북한이 이를 준수 한다면 한국전쟁 당시의 활발한 전쟁 상태가 오늘날 더 이상 존재하지 않는다고 선언하는 것이 그 두 번째다. 이러한 선언은 한국 전쟁과 유엔 사령부에 관한 유엔 안전 보장 이사회 결의 82-88 호를 폐지하지는 않지만 명확히 하기 위해선 관련국들이 이를 서면 으로 진술하는 것이 필요할 수 도 있다. 이러한 선언은 정전협정과 미군에게 법적 또는

234) <https://www.nytimes.com/2018/08/13/world/asia/korea-peace-treaty-trump-us.html>
(검색일: 2019/10/01)

물리적 영향력을 끼치지지는 않지만 분쟁이 종식되어 가며, 종식시킬 것이라는 상징적인 선언에 국한되어 효과가 있다고 주장된다.

한국의 주장과 북한의 기대에 훨씬 미치지 못하는 위 같은 주장에도 더욱 신중해야 한다는 주장이 이어지고 있다. 이러한 주장 자체도 미국이 제일 우려하는 주한미군 철수에 대한 북한의 주장에 근거로 사용될 수 있으며, 또한 미국에 대한 자신들의 승리로 선전할 북한의 행동을 경계하고 있다.

미국은 전세계적 비확산의 관점에서, 평화협정의 다음 단계인 평화조약은 북한의 비핵화 후 혹은 실질적 비핵화가 완료된 이후에 서명하는 것을 최선의 시나리오로 보고 있다. 그러나 관련 당사자들은 북한 비핵화가 시작된 이후 평화협정에 대해 공식 또는 비공식 토론을 시작하는 것 까지는 고려할 수 있다는 분위기이다.

이들은 평화협정이 수많은 법적 해석과 내용이 난무할 것이므로 정전협정보다 복잡하여 오히려 비핵화 협상을 방해하는 데 이용될 것을 우려한다. 또한 미국의 법률 전문가들은 중국은(중국이 과거 주장한 바에 따르면) 정규군이 아니라 자원자들로 이루어진 군대가 휴전 협정에 서명했기 때문에 기술적으로 평화 조약에 서명 할 필요가 없다고 주장하기도 한다. 그러나 한반도의 현 정세 상 중국의 참여는 필수적으로 보이며 중국 역시 자신들이 당연한 당사자로 자임하고 있다. 위의 논의에 따르면 평화협정의 체결당사자는 남북미중(4자) 혹은 남북+미중(2+2)의 방식이 될 것이다. 형식은 단일형식 또는 기본협정+부속협정 방식이 논의될 수 있다. 그러나 기존 비무장지대 및 정전관리기구 등 기존 개념의 승계 문제가 대두될 것이다. 북한의 국가 인정 문제도 한국의 입장에서는 헌법에 불합치하기에 고려해야 할 문제이며 미국 역시 북한과의 외교관계 수립에 있어 한국정부의 입장을 고려해야 할 것이다.

평화협정에서의 쟁점은 평화의 정의, 당사자 문제 이외에도 해상경계선 획정 문제가 있다. 정전협정 체결 당시 유엔군은 3해리를 주장하였고 북한과 중국은 12해를 주장하였다. 이러한 과정에서 해상군사경계선을 획정하지 못하였고, 53년 8월 30일 클라크 유엔사령관은 해상경계선이 확정되지 않은 상황에서 불필요한 무력충돌을 방지하기 위해 유엔군 측 해군과 민간어선의 통제선인 북방한계선을 발표했다. 처음에 북한은 NLL에 반대하거나 문제를 제기하지 않았다. 전쟁 직후 북한은 NLL 폐지를 주장할 만큼의 해군력이 전무하였다. 그러나 1974년부터 공식적으로 문제제기를 하기 시작, 제1,2차 연평해전, 대청해전 등 무력분쟁이 있어왔다. 따라서 평화협정 체결시 해상경계선 문제를 해결하여 향후 충돌을 방지하는 것이 매우 중요하다.

이전에 한국이 제시한 방법은 1982년 2월 서해상에 공동어로수역을 설치하자고 북측에 제의하였고, 이후 김영삼 정부에서도 1994년 8.15대통령 경축사를 통해 '남북공동어로

수역'의 설치를 북측에 거듭 제안하였다. '불가침경계선과 구역'의 확정과 관련하여, 남북한은 「남북기본합의서」제2장 제11조와 「불가침 부속합의서」제3장 제10조를 통해 불가침경계선의 해결원칙에 관해 합의하였다. 부속합의서 제10조에 따르면, 남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의하되, 해상불가침 구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다고 되어 있다. 북한은 남북간 장성급회담에서 서해해상경계선 재설정 문제를 제기하였으며, 이에 따라 제2차 남북정상 회담에서 '서해협력특별지대 설치'에 합의하여 타협을 모색하기로 하였다. 그 뒤, 남북 장성급회담을 통해 공동어로구역과 평화수역 설정에 관해 협의했으나 해상경계선의 기준이 될 수 있는 공동어로수역의 위치에 대한 이견으로 합의되지 못했던 사례가 있다.

평화협정을 체결하는 것이 평화를 보장하는 것이 아니라 그것을 이행하고 실천하는 과정이 더욱 중요할 것²³⁵⁾이며, 디테일한 부분에서의 이견과 이해부족, 서로 다른 해석이 결국 판을 뒤엎는다는 점에서 협상의 단계에서부터 용어의 정의에서부터 영토문제까지 민감한 이슈에 대해 한미는 물론 북한과의 사전협의와 인식공유가 반드시 필요할 것이다.

2) 주한미군에 관한 문제

평화협정은 유엔사령부와 미군의 존재 여부에 중요한 요인이 될 것이라고 보고 있다. 미국의 일부 법률 전문가들은 북한의 비핵화가 어느 정도 진전된다면 정전협정 서명국들과 유엔안전보장이사회가 북한의 재래식, 화학 및 생물 무기의 종류에 따라 어떤 형태로 유엔 사령부를 유지하기에 충분한 지 결정해야한다고 주장한다. 유엔군 사령부 폐지 방법에 대한 의견이 상충되고 있다. 일부 예외를 제외하고, 대부분의 변호사들은 이는 한국과 미국이 협의를 할 가능성은 있지만, 유엔안전보장이사회 결의안 84에 따라 미국의 지휘하에 "통일된 명령"을 규정했기 때문에 전적으로 미국의 결정으로 이러한 과정이 이루어 질 것이라고 주장하고 있다.

또한 이러한 결정이 한미연합사령부 체제와는 별개로 이루어질 수 도 있다고 주장한다. 유엔안보리 결의로 탄생한 유엔군사령부와, 한미상호방위조약으로 탄생한 한미연합사령부가 현재 그 운용적인 측면에서 효율성을 기하기 위해 한 명의 미국 장군의 지휘하에 있으나, 이를 분리하여 운용하는 것도 가능하다는 입장이다. 다만 한미상호방위조약은 한국에 주둔한 모든 미군에 적용하며 북한이나 한국전쟁의 지속을 주둔의 근거로 지정하고 있지 않고 하나의 위협으로 정의하고 있다. 따라서 북한과의 평화협정 이후에도 한미상호방위

235) 황수환, '평화협정의 유형분석 : 이스라엘-팔레스타인 평화협정 체결 과정을 중심으로' "국제관계연구" 제21권 2호, 고려대학교 일민국제관계연구원, 2016, p. 64.

조약에 따른 미군 주둔은 가능하나, 유엔군 사령부는 미국과 일본이 한국 전쟁 중 한국의 방위를 의무적으로 지원하도록 되어있는 7개의 일본 내 미군기지의 존립 근거에 대한 문제를 야기할 수 있다. 따라서 미국은 이 기지를 유지하기 위한 새로운 협정을 맺어야만 한다고 주장되어지고 있다.

한미 양국의 기본입장은 평화체제와 한미동맹, 주한미군 논의는 별개라는 입장이다. 그러나 평화협정이 체결되고 평화체제가 수립되어 이행된다면 유엔사는 그 논의과정과 이행과정에서 일정한 수준의 변화는 불가피하다는 것이 한국과 미국정부의 공통된 이해이다. 1975년 11월 18일 유엔총회가 유엔사령부를 해체하고 유엔 기치 하에 한국에 주둔한 모든 외국군을 철수시키는 것이 필요하다는 결의(「유엔사 해체에 대한 UN 총회 결의」)가 채택한 바 있기 때문이다. 또한 문제가 되는 것은 군사장비의 반입과 한미 합동군사훈련 문제이다. 북한은 「정전협정」제2조 13항 ㄷ), ㄹ)에서 ‘한반도 경외로부터 군대 증원이나 작전비행기, 장갑차량, 무기 및 탄약을 들어오는 것을 정지한다’는 규정을 들어 군사장비 반입과 한미 군사연습 문제를 제기하기도 한다. 1998년 10월 제3차 4자 회담 제1차 전체회의의 기초발언에서 북측은 한반도 경외에서 일체 군사장비의 반입금지 문제, 한반도에서 상대방을 공격하는 합동 군사연습중지 문제를 의제 삼자고 주장하는 등 위 문제에 대한 논리를 이미 구축한 바 있다. 1999년 4월 제5차 4자회담 2차 긴장 완화분과위 회의에서도 이 주제를 분과위 의제로 삼을 것을 요구하기도 했다.

물론 한국은 북한의 막대한 군사력 유지와 장거리 미사일 개발 등 지속적인 군사력 증강에 대처하기 위해 한국군의 방위력 강화는 불가피하다고 반박하였으며, 한미 합동군사 훈련도 북한의 군사적 위협에 대처하기 위한 것이라며 북측의 주장을 일축했다. 미국 역시 연합훈련은 동맹국간 공조를 위해 반드시 필요한 통상적인 조치이며, 연합훈련 일주일 전에 북한에 통보하고 있으며, 이러한 조치 자체가 군사적 신뢰구축의 일환이라며 반박하기도 했다.

미국은 기본적으로 주한미군의 전략적 가치를 인정하며 본토에서의 병력유지보다 비용 측면에서 우월하다고 판단하고 있다. 또한 미중 경쟁에서 중국 견제를 위한 주한미군의 역할이 있다고 보고 있다. 하지만 위에서 지적하였듯 트럼프는 ‘America First’ 신념을 바탕으로 주한미군 철수를 용인할 수 있다는 분석이 미국 안팎에서 제기되고 있다. 트럼프는 2018년 3월 14일 미주리 주 선거자금모집 강연회에서 “한국 돈이 미국으로 좀 더 흘러 들어오지 않는다면 주한미군을 철수시킬 것”이라는 노골적인 협박을 드러낸²³⁶⁾적이 있다. “미국은 수조원에 이르는 어마어마한 규모를 달러를 주한미군을 유지하는 데에 소비할

236) Alex Ward, “Kim Jong Un wants US troops out of South Korea. Trump might too.” Vox, March 15, 2018.

수 없다. 더 이상 감당할 수 없는 일이다.” (2016년 3월 뉴욕타임스 인터뷰) 라는 발언도 한 적이 있다. 물론 선거과정에서의 발언이지만 트럼프의 재선을 평가하는 미국 대선이 다가오는만큼 같은 주장이 반복되거나, 선거 이전 실질적인 행동으로 나타나게 될 가능성도 배제할 수 없다.

그러나 평화체제의 논의에 따라 주한미군의 지위나 규모에 변동이 없을 것이라는 주장도 있다. 이러한 주장의 주요한 근거는 북한의 입장변화이다. 기존 북한의 입장은 주한미군 철수의 입장이었다. 북한은 정전협정 제4조 60항의 규정을 들어 1954년 제네바 정치회담에서 이 문제를 제기하기 시작하였다. 1958년에는 중국인민지원군이 북한에서 완전히 철수했기 때문에 유엔사를 포함한 주한미군 철수문제만이 주요의제로 상정될 수밖에 없었다. 이외에도 북한은 미군이 한반도에 주둔해 있는 것이 한반도 평화실현에 가장 큰 장애이며 미군의 철수 문제가 평화협정 논의와 함께 진행되어야 한다고 요구하며, 4자회담에서는 종전을 하고 평화협정을 맺을 때는 외국군에 대한 처분을 하고 철군을 하는 것이 국제적 관례라고 주장하였다.

그러나 특기할 점은 북한은 주한미군 주둔에 대한 입장을 변화시키는 모습을 보이고 있다. 과거 제네바 북미핵협상의 북한 측 수석대표 강석주는 “평화체제 아래에서 주한미군은 북한의 남침을 방지하는 역할을 할 뿐만 아니라 남한의 북침도 방지하는 한반도 전체의 안전보장자 역할을 할 수 있다.”라고 밝힌적이 있다.²³⁷⁾ 999년 4월 6일 김대중 대통령은 육군 및 공군장성의 진급신고 자리에서 “북한이 ‘미국이 평화유지군으로 있으면 좋겠다.’라고 미군의 존재를 인정하는 말을 했다고 밝혀 국내외적으로 논란이 일어났다.”²³⁸⁾ “북한은 일찍부터 주한미군 철수를 주장해왔으나, 1990년대 들어와 조금씩 태도가 바뀌기 시작하였다. 급기야 2000년 6월 남북정상회담에서 김정일 국방위원장이 먼저 김 대통령에게 ‘주한미군이 필요하다’고 말한 것으로 알려져 주목을 끌기도 했다.”²³⁹⁾

북한은 1992년에 미군의 평화유지군 역할수행에 대한 희망을 미국에게 전달하기도 하였으며 이후 김정일은 2000년 6월 남북정상회담에서 김대중 대통령에게 주한 미군을 용인하는 듯한 메시지를 전하기도 했다.²⁴⁰⁾ 위의 발언에서 김정일은 북한의 미군철수 주장은 국내적인 이유 때문이라고 발언했다. “그런데 왜 언론매체를 통해 계속 미군철수를 주장하느냐는 김대중 대통령의 물음에 김정일 위원장은 “미군철수를 주장하는 것은 우리 인민들의 감정을 달래기 위한 것이니 이해해 주기 바랍니다.”라고 대답하였다.²⁴¹⁾ 당시

237) 장영권 (2011), 『한반도 평화』 (서울 : 한국학술정보), p. 63.

238) 김일영 · 조성렬 (2003), 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』 (서울 : 한울), p. 238.

239) 김일영 · 조성렬 (2003), 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』 (서울 : 한울), p. 240.

240) 임동원 (2008), 『피스메이커』 (서울 : 중앙 books), pp. 115~116.

241) 임동원 (2008), 『피스메이커』 (서울 : 중앙 books), p. 116.

김대중 정부의 공식 입장은²⁴²⁾ 주한미군은 ‘한미 상호방위조약’에 따라 주둔하는 것으로서, 이는 전적으로 한미 간의 문제이며 남북 간이나 미북 간에 논의될 사안이 아니며, 평화 체제 구축 문제의 실질적인 진전이 이루어질 때 한반도 모든 군대의 구조나 배치 문제의 논의가 가능하며 이때에는 남북한 군사력과 주한미군을 함께 논의하는 것이 가능하다는 것이 4자회담에 임하는 한미의 공동 입장이다. 한반도 평화체제가 구축되고 통일이 이루어진 후에도 미군이 동북아지역의 안정자 역할을 수행하기 위해 한반도에 주둔하는 것이 바람직하다고 밝혔고, 이와 같은 입장에서 미국의 입장은 변화됨이 없는 것으로 보인다.

오히려 미중경쟁이 무역을 넘어 아시아 지역의 패권경쟁으로 심화될 가능성이 있는 현재, 주한미군의 존재는 미국에게 있어 더욱 중요해졌으며, 미국과 한국, 북한이 주한미군의 필요성에 대해 암묵적으로 인정하고 있는 현재, 평화협정의 당사국으로서 중국의 주한미군에 대한 입장 표명에 주목해야 할 필요성이 증대하였다.

3) 비핵화와 보상 : 행동 대 행동

비핵화에 대한 북한의 주장은 사실상 변함이 없다. 미국의 대북적대시 정책의 전환, 평화적 해결을 위한 동시일괄타결안, 군사적 해결을 위한 핵억제력을 계속해서 강조했다.²⁴³⁾ 보다 구체적으로 북한은 “조미사이에 아직 신뢰가 없고 단번에 동시행동원칙에 기반을 둔 일괄타결안을 합의할 수 없는 조건에서 그의 첫 단계 조치로서 ‘미국의 적대시정책포기 대 우리의 핵무기 계획포기’ 의사를 공약하고 ‘행동 대 행동’의 원칙에서 우리가 핵무기 계획을 동결하는 대신 유관국들이 동시행동방법 으로 대응한 보상을 하는데 대한 신축성 있는 대안”을 내놓았다.²⁴⁴⁾ 북한은 3차 6자회담을 준비하기 위한 5월 실무그룹회의에서도 2차 6자회담에서 제안했던 “동결과 보상”안을 다시 한 번 강조했다.²⁴⁵⁾ 실무그룹회의 이후 북한은 미국이 “전패국도 아닌 우리에게 또다시 ‘완전하고 검증가능하며 되돌려 세울 수 없는 핵포기’(CVID)에 의한 ‘선택포기’ 만을 강박하면서 우리가 그것을 받아들이기 전에는 그 어떤 논의도 할 수 없다는 구태의연한 태도를 가지고 문제토의에 제동”을 걸었으며, 평화회담의 간판 밑에 우리의 제도변경과 무장해제를 추구하면서 끝까지 시간을 끌려”했다고 주장했다. 그리고 이러한 미국의 태도가

242) 『조선일보』, 1999. 4. 10. 김일영 · 조성렬 (2003), 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』 (서울 : 한울), pp. 238~239에서 재인용

243) 북핵문제와 6자회담 : 평가와 전망, EAI

244) 북한 외무성 대변인 2003/12/9, 2004/2/29, 2004/3/10

245) 북한 외무성 대변인, 2004/4/29, 조선중앙통신, 2004/5/10

지속될 경우, “우리도 그 공간을 핵억제력강화를 위한 기회로 계속 이용해 나가지 않을 수 없다”고 기존의 입장을 강조하였다.²⁴⁶⁾

앞서 언급하였듯이 북한의 이러한 주장은 기본적으로 1994년 제네바 기본합의 당시의 틀을 크게 벗어나지 않고 있다. 북한은 “미국이 완전하고 검증가능하며 불가역적인 핵폐기를 계속 완고하게 강요하는 조건에서 우리도 남조선주둔 미군을 검증가능하게 완전 철수하고 조미사이의 평화협정체결과 관계정상화로 담보되는 완전하고 검증가능하며 불가역적인 안전담보를 요구하지 않을 수 없다.”²⁴⁷⁾ 라고 주장하고 있다. 이러한 북한의 주장은 보상의 난관 극복이 얼마나 힘들 것인가를 잘 말해주고 있다.

그러나 최근 트럼프 행정부에 들어 미국이 많은 부분에서 북한의 입장을 수용한 측면이 있다. FFVD를 강조하고 있기는 하지만 이를 위한 방법론 차원에서 북한의 입장을 고려한 행동 대 행동 원칙을 적용하고 있는 것으로 분석된다. 이는 북미간 정상회담과 실무협상을 통해 북한이 주장하는 양자 직접대화가 성사되어왔고 정상 간의 신뢰가 일정부분 쌓여 있기 때문이나, 트럼프 대통령의 국내정치적 이익이 협상에 많은 영향을 미친다는 비판도 제기되고 있다. 일례로 제2차 하노이 북미정상회담에서 트럼프 대통령의 개인 변호인이 미 의회 청문회에 참석하였고, 회담 결과가 변변치 않을 경우 국내정치적 타격을 우려한 트럼프 대통령이 기존에 일정부분 합의가 되어있던 북한의 영변폐쇄와 제재 일부 해제 안을 뒤집고 No Deal 사태를 불러일으켰다는 것이 증론이다. 그러나 이러한 지도자 변수에도 불구하고 미국과 북한 모두 내년 미국의 대선 이후 미국과 한국에 어떤 성격의 정부와 지도자가 들어설지 모르는 상황에서북한은 경제노선 집중을 위한 성과를 위해서 2019년 연말 내에, 미국은 대선 전에 비핵화에 있어 일정한 성과를 내는 것이 필요해 보인다.

IV. 결론 : 한국의 대응

세계적 냉전구조 해체 이후 동유럽과 중동 그리고 아프리카 등 세계 각국에서 전개되던 내전의 50%가 평화협정을 통하여 종료되었으며, 40여개 국가에서 300여개의 평화협정이 체결되었다. 이는 과거 200년 동안 전개되었던 내전의 단 20% 만이 협상을 통해 해결되었던 경험과 비교되는 수치이다.²⁴⁸⁾ 탈냉전 이후 진행되는 한반도에서의 평화체제

246) 북한 외무성 대변인, 2004/5/17

247) 로동신문 2004/3/8

248) 김덕주, ‘한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점’ IFANS 주요국제문제분석 2018-19, p. 1.

논의는 냉전을 진정으로 종결짓고 다시 갈등의 불씨가 일어나는 동북아지역의 평화와 안정을 가져오는데 도움을 줄 수 있다.

한국의 이러한 구상과는 다르게 사활적 이익이 걸려있는 북한의 단기적 목표는 국제 제재 해제, 경제 번영 및 국제적 입지 달성, 한미 연합훈련 중단, 미국의 전략자산 한반도 전개 방지일 것이다. 이와 같은 요구를 판문점선언과 싱가포르 북미정상회담에서 일정부분 취득했다고 판단한 북한은 위 요구들을 유지한 채 미국과 한국으로부터 조금 더 많은 것을 요구하고 있다. 트럼프와 김정은의 제2차 북미정상회담에서 김정은은 영변을 포기하겠다고 했지만 미국은 제재를 풀 수 없다고 답하면서 회담이 결렬되었고, 실무협상이 열렸지만 별다른 진전없이 고착상태를 유지하고 있다. 그러나 미국과 한국의 대담하고 창의적인 접근방식은 역사적으로 획기적인 발전을 가져 왔으며 아마도 다루기 힘든 문제를 종식시킬 수도 있다고 판단된다. 한국의 입장에서는 협상의 성사되게끔 하는 것 자체가 목표일 수 있지만 모든 거래가 미국과 한국의 이익을 위해 계속 봉사하고 동북아의 안정을 이끌어내는 것이 중요하다.

이러한 면에서 평화체제와 남북 군비통제와의 연계성이 미치는 부정적 효과를 고려해 볼 수 있다. 한반도가 냉전과 정전체제를 벗어나 평화체제에 진입하기 위해서는 남북한과 미국은 한반도에서 군비경쟁을 종식시키는 방법을 찾아야²⁴⁹⁾하나, 남북간 군비통제 이슈를 강조했을 때 평화체제에 미치는 긍정적 효과와 부정적 효과에 대한 비교가 필요하다. 군비통제 강조가 남북관계발전 및 신뢰구축에 반드시 플러스 효과를 가져온다는 점은 재고가 필요하다. 군사력의 비대칭이 뚜렷한 양자간의 군비통제는 오히려 협상에서 갈등 요인을 증폭시킬 뿐만 아니라, 평화체제가 조기에 정착되어 남북연합 초기 단계에 이르게 됐을 때 한반도의 군사적 역량의 관점에서 군비통제 사안에 대해 접근할 필요가 있을 것이다.

또한 한국은 평화체제로의 완전한 이행을 평가할 수 있는 기준으로 어떤 방식을 채택 하는 것이 동북아 안보환경을 크게 자극하지 않으면서 한반도 평화와 안정을 지속시킬 수 있는가에 대한 나름의 고민이 필요한 시점이다. 동아시아 평화체제를 구축하기 위해서는 무엇보다도 남북간 대화와 협력, 평화 정착과 한반도의 '전쟁 가능성 영구 제거'가 가장 중요하고 결정적인 역사적 과제가 될 것이다.²⁵⁰⁾ 그러나 남북한 양자의 회담으로 달성할 수 있는 합의는 한계가 있다. 주한미군문제를 비롯한 수많은 문제들이 미국과 연계 되어있기 때문이다. 또한 미중경쟁구도 및 미북 국교정상화 문제가 포함되어 있다.²⁵¹⁾

249) 한용섭, '군비통제와 한반도 평화체제 수립 : 선순환 관계를 위한 제언' "한국과 국제정치" 제22권 1호, 극동문제연구소, 2006, pp. 194~195

250) 김영재, '동아시아 평화체제 구축전략 : 중견국의 신뢰외교 전략을 중심으로' "정치정보연구" 한국정치정보학회, 2017, p. 28.

미국의 이해관계에 따라 결정될 문제들이 직접적으로 한반도 평화체제에 영향을 미친다는 점에서 미국은 한국과 북한 각자보다 이 문제에 더 큰 결정권을 가지고 있다고 볼 수 있다.

미국은 전통적으로 한반도 평화체제 논의에 소극적이고 수동적이었다. 최근에는 북한 비핵화에 대한 반대급부로 평화체제 카드를 사용할 여지가 있어 보이며, 이는 첫째, 남북간 체제경쟁이 사실상 남한의 승리로 귀결되고 있음에 따라 한국정부가 자신감을 가지고 위 논의를 선도하며(반대하지 않으며) 둘째, 북한이 주한미군 주둔에 비공식적으로나마 반대하지 않는다는 입장을 지속해서 밝히고 있으며, 셋째, 북한에게 비핵화의 대가로 줄 반대급부 중 비교적 손쉽고 저비용의 것이기 때문이라는 분석이 가능하다. 하지만 미국의 평화체제 논의에 부정적이게 만드는 주요한 요인은 바로 주한미군에 대한 문제이다.

앞서 언급한 바와 같이 평화체제 구축과 한미동맹, 주한미군은 직접적인 상관관계가 없기는 하다. 이 문제들의 남북 또는 북미의 문제가 아니라 한미 간의 문제이기 때문이다. 따라서 한반도 평화체제의 구축은 한미동맹이나 주한미군 조정 없이도 얼마든지 가능하다. 하지만 일단 평화체제가 구축된 이후에 위협의 변화로 한미동맹이나 주한미군 조정이 발생할 가능성이 대두될 것이다. 북한 위협이 감소될 경우 현재의 한미군사관계와 주한미군 규모가 적당하느냐는 의문이 제기될 수 있기 때문이다.

따라서 평화체제 구축 후 주한미군의 성격이 바뀔 가능성도 있다. 즉, 주한미군이 동맹군보다는 동북아 평화유지군의 역할을 할 수도 있으며 그 규모도 축소될 수 있다. 하지만 미 의회가 주한미군 주둔의 필요성을 주장하기 때문에 주한미군의 철수는 이루어지지 않으리라 전망된다. 비록 강제조항은 아니나 미 의회는 2019년 예산수권법에 주한미군 하한선을 22,000명으로 명시한 바 있다.

이에 따른 한미동맹의 성격이나 위상의 변동도 예상된다. 현재 한미동맹의 세 축은 한반도동맹, 지역동맹 및 세계동맹이다. 그러나 평화체제가 구축되면 북한위협은 감소할 것이다. 그렇다면 한미동맹은 지역동맹 및 세계동맹에 관련된 조정문제에 직면할 수 있다. 한국은 중국과의 관계 때문에 지역동맹을 적극적으로 추진하기는 쉽지 않게 된다. 이 경우, 지역동맹에 적극적인 일본에 비해서 한국의 전략적 가치가 감소할 가능성이 대두된다. 따라서 한국은 한국 나름대로 새로운 한미동맹을 구축하려는 노력이 필요하다.

또한 유엔사령부 문제도 제기될 것이다. 유엔사는 북한에 대항하기 위하여 유엔 결의를 바탕으로 구성된 기관이므로 정전체제가 평화체제로 전환되면 그 존재 근거가 희박해진다.

251) <https://thediplomat.com/2018/04/a-peace-regime-on-the-korean-peninsula-not-so-fast/>
(검색일:2019/10/18)

그러나 만약 유엔사령부와 같은 기능이 한반도 평화체제 수립 이후에도 필요하다면 평화유지를 위한 새로운 기구를 구성하는 것이 국제법적으로 타당할 것이다. 현재 유엔군은 한반도 정전관리의 기능을 수행하고 있으며 종전이 되면 유엔사는 더 이상 관련 기능을 수행할 필요가 없어질 것이다. 그런데 유엔사는 한반도 위기 발생 시에 16개 전력제공국의 전력 및 물자를 모집, 조달 및 제공하는 기능을 하는데, 이러한 이유로 7개의 유엔사 후방기지를 일본에 두고 있다. 따라서 유엔사가 해체되면 한반도 위기발생 시에 이러한 역할을 해줄 기구가 없어져서 효율적인 전쟁수행에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 한미는 새로운 기구를 구성하거나 일본과 전력제공국이 기지사용 협정을 개정하는 방법을 고려해 볼 수 있을 것이다.

특히 한국정부는 주한미군 문제에 대해 북한이 제기하는 측면이 아니라 오히려 동맹국이 제기하는 문제에 더 민감하게 반응해야 한다. 국방예산 절감 차원에서 미 트럼프 대통령이 주한미군 철수 및 방위비분담 문제를 제기하고 있기 때문이며, 위 논의에서 이견을 적절히 조정하는 것이 바람직한 한미관계, 나아가 평화체제를 구축하는 노력이 될 수 있을 것이다.

한국과 미국의 주장은 한반도 평화체제와 한미동맹은 양립가능하는 것이다. 한미동맹은 한반도 평화체제 정착 과정에서 안정자 역할을 수행할 수 있으며 궁극적으로 한반도 평화통일을 촉진시킬 수 있는 중요한 역할을 수행할 수 있다. 그러나 한반도 평화체제는 어떤 측면에서는 한미동맹에게 도전적 요소로 작용할 수 있다. 즉, 기존 북한 위협에 중점을 두고 있던 한미동맹이 북한 위협이 현저히 감소함에 따라 새로운 동맹의 성격과 역할, 목표를 설정해야 하며 임무도 조정이 필요할 것이다. 세부적으로 평화체제 이후의 주한미군의 역할 및 규모, 유엔사의 지위 문제, 연합방위체제 및 연합훈련 등 새롭게 동맹의 조정이 필요할 수 있다. 한반도 평화체제가 구성되어 갈수록 북미관계 정상화와 연합사 해체 혹은 임무변경 등으로 한미동맹을 중심으로 하는 한미관계의 변화는 불가피하게 될 것이다. 한국정부는 평화체제의 보장을 위해서라도, 그 변화의 성격과 방향을 평화체제와 조화롭게 발전할 수 있도록 전략과 정책을 마련해야 할 것이다.²⁵²⁾

또한 한반도 평화체제 이후의 한미동맹의 발전방향을 설정시 고려해야할 핵심 요인은 앞으로 보다 본격화될 미중간 전략적 경쟁의 심화이다. 한반도 및 동북아에서의 미중간 군사적 경쟁 구도가 강화되는 상황에서 한미동맹을 어떻게 발전시켜 나가야 할지 깊은 고민이 필요한 시점이다.

북한 비핵화와 한반도 평화체제 구축은 한반도 평화를 보장할 수 있는 소중한 기회가

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

지만, 그 이행 과정 중에 합의 미준수 및 파기 가능성도 존재하는 것이 사실이다, 따라서 우리 정부와 군은 비핵화 완결 순간까지 대비태세를 유지하면서 상황을 잘 관리하도록 노력해야 한다. 특히 비핵화 이행 과정 중에 미국과의 긴밀히 협조하고 북한이 비핵화에서 이탈하지 않도록 독려하는 노력이 필요할 것이다.

문재인 대통령은 2017년 7월 6일 오후 코르비재단의 초청연설에서 ‘신한반도평화비전’에 대한 연설을 하며 평화체제에 대한 논의를 다시 시작하였다. 이 연설에서 문재인 대통령은 북한을 자극할 수 있는 ‘통일’이라는 표현을 자제한 채, 비핵화와 평화협정 체결을 병행하겠다는 의지를 피력하였다. 북한도 평화협정 체결, 평화체제 구성을 위한 활동을 벌이고 있는 것으로 관찰된다. 하지만 앞서 살펴 본 제약요건은 한국의 생존에 필수적인 요건들을 다수 포함하고 있다는 점에서, 기존의 위기가 해소되거나, 해소될 것이 분명하거나, 혹은 새로운 보장이 있거나, 보장이 확실히 되는 경우가 아니고서는 신중을 기해야 한다. 구체제를 허물고 신체제를 수립하는 것은 항상 일정한 위험이 따르기 마련이지만, 그 위험이 국가의 생존에 관련된 것이라면 더욱 신중을 기해야 함은 당연하다. 각자의 존립근거인 국가안보와 직접적으로 연관이 있는 정치적·군사적 분야에서는 남북 양자 간 협력이 안정적으로 지속될 것이라고 예단할 수 없다.²⁵³⁾

게다가 본 보고서에서 주장한 바대로 정전체제는 한국전쟁 이래로 지속되고 있는 북미간의 적대관계가 그 핵심에 있다.²⁵⁴⁾ 따라서 북미간의 적대관계가 해소되지 않고서는 평화체제는 요원하다 할 것이다. 현재 대화국면에서 평화체제 구성에 유리한 점은 미국이 협상의 기술적인 측면에서 북한의 입장을 일부나마 수용했다는 점이며, 과거에 비해 북한도 전향적인 태도를 보인다는 점이다. 이는 한국정부의 노력이 주요했으나, 2019년 2월 하노이 노딜 사태에 대한 책임론이 대두되는 것처럼 협상이 잘 되지 않았을 경우 책임과 오욕을 뒤집어 쓸 가능성이 항상 존재한다. 하지만 한국이 평화체제에 대한 의제를 제기하고 이끄는 것을 미국과 중국이 해당 이슈를 선점하는 것보다는 바람직하다.²⁵⁵⁾ 한반도평화체제에 소극적이고 수동적이며 방어적인 미국의 입장에 대해 심도있는 연구를 진행하여 맞춤형전략을 세워 한미공조를 공고히 할 필요가 있다.

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

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

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

〈참고 문헌〉

논 문

- 김규철. “김정은 시대 북한의 거시경제 추세, 단절인가 지속인가?.” 『KDI 북한경제리뷰』, 제21권 제9호(2019. 9)
- 김덕주. “한반도 평화협정의 특수성과 주요 쟁점” IFANS 주요국제문제분석(2018-19)
- 김성한. “4자회담과 미북관계: 현황과 전망.” 외교안보연구원(1998. 2. 3)
- 김영재. “동아시아 평화체제 구축전략 : 중전국의 신뢰외교 전략을 중심으로” 『정치정보 연구』 한국정치정보학회(2017)
- 김용훈. “북한과의 평화체제 구축방안 : 민족내부거래를 통한 원조 방식의 연장선에서” 『법학연구』 제22권 1호, 충남대학교 법학연구소(2011)
- 박종철. “한반도 비핵화와 평화체제 전환의 재조명: 배경, 유산, 쟁점, 과제.” KINU 통일+, 정세와 쟁점분석(2016년 여름호)
- 서보혁. “북한의 평화제안 추이와 그 특징.” 『북한연구학회보』, 제13권 제1호 (2009)
- 신옥희. “북미관계와 한반도 평화체제: 역사적 고찰.” 『한국정치외교사논총』, 제33집 2호 (2012)
- 이 석. “2020년 북한경제, 1994년의 데자뷔인가?.” 『KDI 북한경제리뷰』 제22권 제5호 (2020년 5월호)
- 이석수. “북한의 대미평화협정 주장과 평가.” 『세계지역논총』, 1999
- 이수석. “한반도 평화체제 수립 가능성에 관한 연구: 북한의 정책을 중심으로.” 『세계 지역논총』, 제18집(2002)
- 임수호. “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점.” 『한국정치연구』, 제18집 제2호 (2009)
- 전재성. “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토.” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호(2006 봄)
- 정경환. “제7차 노동당 대회 이후 대미정책 전망 : 미북평화협정 제의를 중심으로.” 『통일 전략』 제16권 3호, 한국통일전략학회(2016)
- 정성장. “북한 노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의 평가와 한반도 정세 전망.” 『세종 논평』, No. 2020-01(2020. 1. 2)

- 정영철. “20년의 위기 복미 : 대결과 한반도 평화체제” 『경제와 사회』 비판사회학회(2013)
- 정태욱. “한반도 평화협정 관련 논의의 전개과정과 시사점” 『법학연구』 제19권 2호, 인하대학교 법학연구소(2016)
- 조성렬. “한반도 평화체제 구축에 관한 단계적 접근: 포괄적 잠정협정을 중심으로.” 『통일과 평화』, 4집 1호(2012)
- 조찬래. “한미관계와 한반도 평화체제” 『사회과학연구』 제18권, 충남대학교 사회과학연구소(2008)
- 최영윤. “북한경제동향 관련 통계자료.” 『KDI 북한경제리뷰』, 제21권 제6호(2019년 6월호)
- 최지영. “최근 북한시장의 물가 및 환율 동향.” 통일연구원, Online Series, Co-20-13 (2020. 7. 10)
- 한용섭. “군비통제와 한반도 평화체제 수립 : 선순환 관계를 위한 제언” 『한국과 국제정치』 제22권 1호(2006)
- 황수환. “평화협정의 유형분석 : 이스라엘-팔레스타인 평화협정 체결 과정을 중심으로” 『국제관계연구』, 제21권 2호, 고려대학교 일민국제관계연구원(2016)

1. 단행본

- 국토통일원 편. 『남북한 통일제의 자료총람』 제1권(서울: 국토통일원, 1985)
- 곽태환 외 저. 『한반도 평화체제의 모색』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997)
- 김일영·조성렬. 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』 (서울 : 한울, 2003)
- 서보혁. 구갑우, 이해정 이희옥, 신대진, 정옥식. 『한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안』 (서울: 통일연구원, 2019)
- 이상근. 『한반도 평화체제의 쟁점과 구축방향』(서울: 국가안보전략연구원, 2019)
- 임동원. 『피스메이커』(서울 : 중앙 books, 2008)
- 장영권. 『한반도 평화』(서울 : 한국학술정보, 2011)
- 조성렬. 『뉴한반도비전: 비핵평화와 통일의 길』(서울: 백산서당, 2012)
- 한용섭. 『한반도의 평화와 군비통제』(서울: 박영사, 2004)
- 통일연구원. 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집』(1998)
- 통일연구원. 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집』, 01(2018)
- 통일연구원. 박주화·윤혜령 편집, 『한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집』, 02(2018)

2. 정기간행물

김일성. “조선민주주의 인민공화국 정부의 당면과업에 대하여.” 『조선중앙년감 1963』
『조선중앙연감 1974』
『조선중앙년감 1985』
『조선중앙년감 1989』

3. 영문

Aum, Frank, Jacob Stokes, ‘A Peace Regime for the Korean Peninsula’
United States Institute of Peace, 2020.
Denyer, Simon and Min Joo Kim, “North Korea Parades huge new ICBM, but
Kim Jong Un stresses deterrence nature,” Washington Post, Oct. 11, 2020.
Sanger, David E. and Choe Sang Hun, “Two Years After Trump-Kim Meeting,
Little to Show for Personal Diplomacy,” New York Times, June 12, 2020.
“North Korea’s Nuclear Weapons and Missile Programs,” Congressional Research
Serice, July 14, 2020
“Arms Control and Proliferation Profile: North Korea,” Arms Control Association,
20 June 2019
“Arms Control and Proliferation Profile: North Korea,” Arms Control Association,
20 June 2018

김정은 시대 북중관계의 지속과 변화

국방대학교 교수 유 동 원

국방대학교 교수 김 연 수

1. 중국의 대북정책과 김정은 시대 북중관계 지속과 변화
2. 김정은 시대 북중관계의 지속과 변화 : 북한의 시각을 중심으로

요 약

냉전시기 북한과 중국은 사회주의 이념을 공유하는 가치동맹 차원으로 발전해왔지만, 무조건적 지지를 보내는 관계는 아니었다. 양국관계는 점차 각자가 실리를 추구하는 차원에서 이뤄져 왔다. 1990년대 중국은 이념보다 실용적인 민생 문제에 주력하면서 자본주의 국가들과 관계를 강화하면서 북한과 멀어졌다. 1992년 한국과의 수교는 이러한 북중관계를 더욱 악화시켰다. 1990년대 북중관계는 주로 중국 요인에 의해 악화되었다. 2000년대 들어와서 양국관계는 북한 요인에 의해 변화되었다. 2006년과 2009년에 실시된 북한의 1차 및 2차 핵실험 이후 양국관계는 경색되었지만, 그럼에도 불구하고 중국은 북한에 대한 지원을 유지하였다.

그러나 2013년 북한의 3차 핵실험 이후 북중관계는 점차 악화되어 갔다. 즉 2006년 이후 북한의 지속적 핵실험은 중국의 북한에 대한 불신과 내부적 불만을 키웠고, 북한의 핵개발로 중국은 북한에 대한 유엔 안보리의 제재조치에 적극적으로 참여하게 되면서, 양국관계는 냉각기간을 가지게 되었다.

하지만 이러한 냉각 기간에도 불구하고, 양국은 2018년 3월부터 2019년 6월 사이 약 1년여의 기간 동안 5차례의 북·중 정상회담을 개최하며 빠르게 양자 간의 전략적 협력관계를 빠르게 회복하였다. 2018년 2월 북한의 평창올림픽 참가를 계기로 한반도 정세가 긴장국면에서 대화국면으로 급격히 전환되면서 이는 남북 정상회담과 북미 정상 회담으로 이어졌다. 그리고 이러한 한반도 정세의 변화는 남북한과 미국의 3자가 주도

해왔다고 해도 과언이 아니다. 그런 점에서 한반도 문제의 주요 이해관계자인 중국이 깊은 관심을 갖는 것은 당연하며, 그동안 소원했던 북한과 다섯 차례 정상회담을 개최한 것도 그러한 맥락으로 볼 수 있다.

본 연구의 목표는 북한과 중국의 관점에서 김정은 시대 북중관계의 지속과 변화를 종합적으로 분석하는 것이다. 과거 북중관계, 특히 김정은 시대 북중관계는 북한의 핵과 미사일 실험에 대해 중국이 UN 제재조치에 적극적으로 참여함으로써 냉각되었다. 그리고 2018년 이후에는 한반도문제를 둘러싼 남북미 3자간 정상회담에 소외된 중국이 자신의 영향력 회복을 위해 북중 정상회담을 성사시킴으로써 북중관계가 회복되었다. 이처럼 김정은 시기 북중관계는 북한요인과 중국요인 상호작용에 의해 영향을 받고 있다. 따라서 김정은 시기 북중관계의 지속과 변화를 종합적으로 분석하기 위해 본 연구는 다음의 사항을 중점 분석하였다.

먼저 본 연구에서는 중국의 강대국 역할 중에서 ‘책임대국’과 ‘중국특색의 강대국’ 역할에 주목하여 중국의 대외정책과 대북정책을 서술하였다. 중국은 시진핑 주석 집권이후 강대국 역할을 공식화하였고, 특히 강대국 역할을 보다 세분화하여, ‘책임대국’과 ‘중국특색 강대국’을 강조하면서 북한정책에 변화를 추구하였다.

시진핑 정부는 2012년 11월 개최된 제18차 당대회의 정치보고에서 ‘강대국’ 국가 역할을 공식화하였으며, 이는 ‘책임대국’(責任大國)의 강조로 표현되었다. 따라서 강대국 국가 역할구상으로서 책임대국(責任大國)을 강조하는 시진핑 정부는 북한의 지속적인 핵과 미사일 개발에 대해 국제사회와 함께 대북제재에 적극 참여하게 되었다. 그 결과 북중 관계는 상당한 냉각기를 거치게 되었으며, 양국 정상간의 교류가 중지되었다. 책임대국(責任大國)을 지향하는 시진핑으로서는 국제사회의 요구를 무시하고 비핵화 의지를 표명하지 않는 김정은 위원장과 북중정상회담을 추진하기 어려웠다.

이 기간 동안 북한과 중국의 정치적 관계는 악화되었지만, 경제적 관계는 정치관계에 비해 양호하게 유지되었다. 북중 양국은 서로 최악의 상황을 모면하면서 서로의 전략적 및 이념적 가치와 시대적 인식에 대한 재평가를 통해 관계 회복을 모색하게 되었다. 특히 2016년 이후 중국은 ‘중국특색의 강대국’이라는 새로운 국가역할구상을 제기함으로써 중국의 대북정책에 유연성을 부여하고 북중관계를 회복하고자 하였다.

이러한 ‘중국특색의 강대국’ 역할구상의 강조를 통해, 시진핑 정부는 지속적으로 제기 해온 불공정하고 불합리한 국제제도와 규범을 점진적으로 개선하고, 경우에 따라서는 중국식의 규범을 창출하여 이를 북핵문제를 포함한 안보영역, 해양영토, 일대일로(一帶一路) 구상과 글로벌 경제거버넌스에 적용하고자 하였다.

중국은 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 쌍중단(雙中斷; 북한 핵미사일 도발과

한미연합군사훈련 동시 중단)과 쌍궤병행(雙軌並行; 비핵화프로세스와 평화체제구축 병행)을 제기하였다. 그리고 2018년 3월부터 2019년 6월 사이 5차례의 북·중 정상회담을 개최하며 양자 간의 전략적 협력관계를 빠르게 회복하게 되면서, ‘한반도문제의 당사자론’을 제기하면서 북핵문제 해결에 대해 “경제지원과 안전보장을 통한 북핵문제 해결”인 중국 방안을 제시하게 되었다.

2018년 남북미 북핵 협상과정에서 중국의 역할이 약해지자, 중국은 ‘한반도문제의 당사자’를 강조하였다. 이에 중국은 5차례의 북중 정상회담을 통해 그 동안 강조해온 ‘쌍중단’과 ‘쌍궤병행’ 원칙과 “자국의 안보이익 보장” 원칙이 북핵협상과정에 적극 반영이 되도록 노력하였다. 한반도에 대한 중국의 이익은 이 지역에서 자신의 역할을 재확인하고, 북한과의 관계를 회복하며, 중국이 북한의 유일한 동맹이자 유일한 경제, 농업 및 에너지 원조의 원천임을 평양에게 상기시켜주는 것이었다. 미국과의 전략경쟁이 커지고 상황에서 중국은 미국에게도 한반도에서 자신의 이익에 대한 입장을 분명히 하는 것이 중요하였다.

최근 5번의 북중 정상회담을 통해 북중관계가 북중관계가 보다 긴밀해지고 있는 것은 분명하다. 그러나 양국관계가 이제 완전히 정상화되었거나 모든 문제가 해결되었다고 보기는 어렵다. 현재 중국의 가장 큰 우려, 즉 국경의 불안정이나 갈등 가능성과 이로 인한 취약성이 상당 정도 완화되었다. 그러나 그 우려의 근본 원인, 즉 북한의 핵무기 개발과 이를 전달할 미사일은 여전히 남아있다. 비핵화 협상에서 북한은 핵을 포기하기 위한 근본적 조치를 취하지 않았으며, 중국 국경의 불안정과 불확실성의 주요 원인을 구성하는 핵무기 프로그램을 포기하겠다는 조짐을 보이지 않았다.

한편 북한요인을 통해 북중관계 변화를 살펴보면, 김정은 체제 출범이래 병진노선의 추진 시기 동안 북중관계는 냉각기를 벗어나지 못했다고 평가될 수 있다. 전략적 대화체가 지속적으로 유지되지 못했으며, 새로운 지도부를 구성한바 예상되었던 정상간 상호방문의 전통도 지켜지지 않았던 것이다. 냉랭했던 북중동맹관계가 다시금 결속력을 복원하고 강화되는 시기는 김정은체제가 소위 ‘국가핵무력완성’ 선언 이후 대외안보전략적 변화를 시도하는 2018년에 이르러서야 극적으로 나타나게 되었다.

전격적인 남북정상회담과정을 통해서 북한외교의 오랜 역사적 숙원이었던 북미정상 회담을 견인하고, 그 동력에 힘입어 북중간의 전례없는 연속적인 5차례의 정상회담이 2019년 상반기 까지 진행되었던 것이다. 이러한 북중정상회담 과정에서 양국은 “전략 전술적 협동” 조치에 합의하고 시진핑 주석이 “순치의 관계”라고 오늘의 북중관계를 평가하는 등 그 어느 때 보다는 강한 전략적 동맹의 결속력을 과시해 오고 있다. 김정은 체제의 출범당시의 기록하지 않던 안팎의 생존환경에 비한다면 김정은체제는 적잖은 대외 관계상의 성과를 거뒀던 것이라 평가할 만하다.

김정은체제하 북중관계는 양국의 동맹역사의 맥락에서 본다면 일정한 지속성과 변화의 모습도 동시에 보여주고 있다. 김정은체제 제1기동안의 양국의 동맹관계에서는 한랭전선이 유지되었지만, 중국은 그간의 일정한 동맹관계의 역사에서 보여 왔던바 동맹관리의 하한선을 넘어서지는 않았다. 김정은 체제출범이래 양국의 교역관계가 유엔의 대북제재의 가중시점 이전까지는 지속적으로 증가되어왔으며 간헐적인 고위급 인사의 교류는 지속시켜왔던 것이다. 중국의 북중동맹관계에의 신중한 관리태도에서 기인한다고 볼 수 있을 것이다. 지정적 이익의 관점에서 양국의 동맹관계의 유지의 필요성은 북중동맹의 지속성의 맥락에서 해석될 수 있는 부분이라 하겠다.

그러나 김정은체제 제2기에서 보여지는 북중동맹관계의 양상은 일정한 변화의 부분을 담고 있는 것도 사실이다. 무엇보다도 김정은 체제가 안보적 독자성의 기반을 확고하게 구축했다는 점이다. 소위 ‘국가핵무력완성’에 기초한 북한의 ‘전략국가’ 지위인식은 북한으로 하여금 대국간 관계에서의 일정한 이익에 기초한 전략적 기회공간의 창출 노력을 보다 자극할 가능성이 높다 하겠다. 이는 북한이 한미정상회담, 북중정상회담, 북미정상회담 그리고 북러정상회담 등을 연쇄적으로 추진해나가는 과정에서 일정부분 그 행동동기를 보여줬다 할 수 있을 것이다. 북한외교의 자율적인 역동성의 공간이 강화될 수 있다는 점이다. 북한은 중국과의 제4차 정상회담 직후 공개적으로 “사대와 외세의존은 곧 망국의 길이다”라고 언명한바 있다. 한반도 정세관리 문제와 관련하여 중국과의 “전략전술적 협동”에 합의했지만, ‘전략국가’ 지위인식을 갖고 있는 북한의 지도부는 그 것을 북한의 자율성의 공간을 훼손하는 것으로 받아들이려 하지 않을 가능성이 높다 하겠다. 북한의 핵능력 국가 지위는 북한의 전략적 공간활용 인식에 있어서 냉전기의 행동유형과는 다르게 북한을 이끌어갈 가능성이 높아졌다는 얘기다.

지금의 북중동맹관계는 김정은체제 출범 당시와는 확연하게 달라진 모습으로 나타나고 있다. 북중동맹의 강화는 한반도 안보정세에서 핵심적 요인으로 자리 잡고 있다 하겠다. 현 북중동맹관계의 모습은 사실상 북한의 ‘전략국가’ 지위에 대한 인정에 다름없다 할 것이다. 북한의 비핵화라는 목표는 외교적 언술상의 용어일 뿐 북중 양국의 입장에서는 어떠한 구속력 있는 행동 동기로서 작용하고 있지 못하다. 미중간의 갈등국면의 고조는 북중 양국에게 있어서 북한의 비핵화 동기유인을 더욱더 약화시키고 있다. 북한의 비핵화의 정책목표를 유지하는 것에 대한 정책적 실효성의 의문이 점점 더 커지고 있는 셈이다.

한국의 입장에서는 북중동맹관계가 제기하는 안보적 도전요인을 잘 식별해볼 필요가 있다 하겠다. 안보적 차원의 전략적 불균형 상황이 발생하지 않도록 하는 정책적 처방의 지혜가 긴요하다 하겠다.

중국의 대북정책과 김정은 시대 북중관계 지속과 변화

국방대학교 교수 유 동 원

- I. 서론
- II. 이론적 분석
- III. 중국의 대북정책과 북중관계
- IV. 결론

I. 서론

1. 연구배경

북중관계는 전통적 연대와 양국관계의 중요함을 강조하고자 하는 사람들에 의해 종종 “순치(唇齒: 입술과 이)처럼 가까운” 관계라고 불려 왔다. 그러나 이 문구에는 항상 눈에 보이는 것 이상의 것이 있다. 중국 속담 ‘입술이 사라지면 치아가 시리다’를 재해석한 것으로, 북한 붕괴(‘입술’)는 중국에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 두려움 때문에 중국의 한국전쟁 개입을 정당화하는 데 사용되었다. 그러나 중국에게 북한은 적대적인 외세에 대한 완충이자 방패 역할을 할 뿐만 아니라 부담(취약성)이기도 하다. 이러한 이중성은 중국의 대북한 정책에 영향을 미치고 있다.²⁵⁶⁾

냉전 시기 북한과 중국은 사회주의 이념을 공유하는 가치동맹 차원으로 발전해왔지만, 무조건적 지지를 보내는 관계는 아니었다. 양국관계는 점차 각자가 실리를 추구하는 차원에서 이뤄져 왔다. 1990년대 중국은 이념보다 실용적인 민생 문제에 주력하면서 자본주의 국가들과 관계를 강화하면서 북한과 멀어졌다. 1992년 한국과의 수교는 이러한 북중

256) Evans J.R Revere, Lips and Teeth: Repairing CHINA-NORTH KOREA Relations, *GLOBAL CHINA*, NOVEMBER 2019.

관계를 더욱 악화시켰다. 1990년대 북중관계는 주로 중국 요인에 의해 악화되었다. 2000년대 들어와서 양국관계는 북한 요인에 의해 변화되었다. 2006년과 2009년에 실시된 북한의 1차 및 2차 핵실험 이후 양국관계는 경색되었지만, 그럼에도 불구하고 중국은 북한에 대한 지원을 유지하였다.

그러나 2013년 북한의 3차 핵실험 이후 북중관계는 점차 악화되어 갔다. 즉 2006년 이후 북한의 지속적 핵실험은 중국의 북한에 대한 불신과 내부적 불만을 키웠고, 북한의 핵개발로 중국은 북한에 대한 유엔 안보리의 제재조치에 적극적으로 참여하게 되면서, 양국관계는 냉각기간을 가지게 되었다.

하지만 이러한 냉각 기간에도 불구하고, 양국은 2018년 3월부터 2019년 6월 사이 약 1년여의 기간 동안 5차례의 북·중 정상회담을 개최하며 빠르게 양자 간의 전략적 협력 관계를 빠르게 회복하였다. 2018년 2월 북한의 평창올림픽 참가를 계기로 한반도 정세가 긴장국면에서 대화국면으로 급격히 전환되면서 이는 남북 정상회담과 북미 정상회담으로 이어졌다. 그리고 이러한 한반도 정세의 변화는 남북한과 미국의 3자가 주도해왔다고 해도 과언이 아니다. 그런 점에서 한반도 문제의 주요 이해관계자인 중국이 깊은 관심을 갖는 것은 당연하며, 그동안 소원했던 북한과 다섯 차례 정상회담을 개최한 것도 그러한 맥락으로 볼 수 있다.

요약하면, 탈냉전시기 북한의 ‘순망치한(唇亡齒寒)’과 같은 지정학적 완충지대 역할은 한국과의 전략적 협력이 강화되면서 약화되었고, 특히 김정은 시기 북한과 중국은 2012년부터 2017년까지 연이은 4차례의 핵 실험 및 미사일 실험으로 인해 냉각 기간을 거쳤다. 하지만 최근 2018년 남북 정상회담, 북미 정상회담 등 북핵문제를 둘러싼 한반도 정세 전환에서 북한이 주요 행위자로 등장하게 되면서 중국은 북한과의 전략적 협력관계를 더욱 요구하는 상황이다. 이러한 시점에서 북중관계의 변화와 지속성을 연구하는 것은 매우 중요하다. 이는 북미 정상회담 이후 한반도 평화프로세스의 주도권과 관련이 있으며, 동시에 새로운 동북아질서 형성에도 영향을 미치기 때문이다.

2. 연구목표

본 연구의 목표는 중국의 관점에서 김정은 시대 북중관계의 지속과 변화를 분석하는 것이다. 위에서 살펴보았듯이 과거 북중관계, 특히 김정은 시대 북중관계는 북한의 핵과 미사일 실험에 대해 중국이 UN 제재조치에 적극적으로 참여함으로써 냉각되었다. 그리고 2018년 이후에는 한반도문제를 둘러싼 남북미 3자간 정상회담에 소외된 중국이 자신의

영향력 회복을 위해 북중 정상회담을 성사시킴으로써 북중관계가 회복되었다. 김정은 시기 북중관계의 지속과 변화를 분석하기 위해 본 연구는 다음의 사항을 중점 분석할 것이다.

첫째, 김정은 시대 북중관계 연구를 위한 이론적 논의를 할 것이다. 북중관계의 변화는 기존 현실주의에 기초한 균형이론, 정체성과 신뢰를 강조하는 구성주의적 논의를 통해서도 분석이 가능하다. 구성주의는 국가의 의도, 인식, 사회화, 그리고 국가 정체성의 역할을 강조한다. 구성주의는 부상하는 중국의 목표는 현재 유일의 초강대국의 위치를 대체하기 보다, 초강대국이 운용하는 환경 변화를 요구한다는 것이다. 구성주의를 중심으로 전개되는 새로운 접근법은 ‘정체성 균형’을 강조하며,²⁵⁷⁾ 이는 최근 중국과 북한관계에서도 나타난다.

2018년 3월 이후 5차례 진행된 북중정상회담에서 시주석은 북중관계를 “세상에서 유일 무이한 것”(제1차), “운명공동체, 변함없는 순치관계”(제2차)로 표현하였고, “사회주의 북한에 대한 지지”(제3차)와 “공산당이 영도하는 사회주의 국가 견지가 북중관계의 본질적 속성”(제5차)이라고 강조하는 등 상호 간의 사회주의 정체성과 운명공동체 연대의식을 표명하였다. 북한과 중국은 서로의 필요에 의해, 이러한 북중 간의 ‘가치의 공유’와 ‘정체성 균형’을 통해 상호관계의 발전과 북핵문제에 대한 협력을 보다 강화할 수 있다.

둘째, 역할이론(Role Theory)의 관점에서 중국의 대북정책변화를 분석하고 이를 통해 북중관계의 지속과 변화를 분석할 것이다. 중국은 3가지 형태, 즉 ‘사회주의 국가’, ‘개발도상국’, ‘강대국’ 등의 ‘기본 국가역할’(master role)을 수행하고 있으며, 시기와 장소에 따라 특정 국가역할이 외교정책에 현저한 영향을 미치게 된다. 특히 강대국 역할을 보다 세분화하여, ‘책임대국’과 ‘중국특색 강대국’을 강조하면서 북한정책에 변화를 추구한다.

즉, 2016년부터 시진핑 정부는 대내외적 문제의 처리에서 ‘책임대국’보다는 ‘중국 특색의 강대국’ 역할구상을 점차 강조하게 된다. 이를 통해, 시진핑 정부는 국제질서의 민주화를 추진하면서, 필요한 경우 중국식의 규범을 창출하여 이를 북핵문제를 포함한 안보영역, 해양영토, 글로벌 경제거버넌스에 적용하고자 하였다. 그리고 최근 5차례 북·중 정상회담을 개최하며 ‘한반도문제의 당사자론’을 제기하면서 북핵문제 해결에 대해 중국 방안을 제시하게 되었다.

257) Andreas Antoniadis, Alister Miskimmon and Ben O'Loughlin, “Great Power Politics and Strategic Narratives”, *CGPE Working Paper* No.7, February. 2010.

3. 선행연구

김정은 시대(2012년~현재) 북중관계는 주로 중국의 관점을 중심으로 분석되고 있다. 그 가운데 일부 연구는 핵문제에 집중되고 있으며, 주로 북중관계를 변화의 관점에서 서술한다. 즉, 김정은 집권 이후 4차례의 핵실험이 진행되었고, 이에 많은 연구자들은 핵실험을 기점으로 중국의 정책변화를 주로 다루고 있다(박태홍 2015, 이영학 2016, 홍은정 2016). 그리고 다수의 연구들은 중국의 대북정책의 변화를 통해 북중관계를 분석한다. 이들 연구는 시진핑 시기 중국의 대외전략에 기초하여 대북정책 변화를 통해 북중관계를 고찰한다.(김강녕 2018, 황태연 2018, 이희욱 2018, 이동률 2014) 그리고 김정은 시기 중국의 대북정책이 변화에 대한 논쟁을 소개하면서 북중관계의 변화를 고찰하기도 하였다.(김홍규 2017, 유동원 2013)

또한 2018년 북중정상회담이 진행되면서 상당수 연구자들은 한반도문제에서 소위 차이나 패싱(중국소외)으로 인한 중국의 정책변화(영향력 회복)에 초점을 맞추어 북중관계의 복원을 다루고 있다.(유동원 2019, 이동률 2019, 강량 2019) 일부 연구는 중국 지정학 전략의 '변화'에도 불구하고 대북 지정학 인식의 '지속'이라는 관점에서 북중관계를 고찰하고 있다(차정미 2019),

이와 동시에 지속과 변화의 관점에서 김정은 시기의 북중관계를 고찰하고 있는 연구가 있다(나영주 2013, 문홍호 2014, 허문영 2012, 한관수 2017, 홍은정 2018). 하지만 대부분의 연구들은 김정은 시기의 북중관계는 변화를 수반하고 있다는 논리를 펴고 있다.

II. 이론적 분석

1. 역할이론(Role Theory)

본 연구에서는 역할이론(Role Theory)의 관점에서 중국의 대북정책변화를 분석하고 이를 통해 북중관계의 지속과 변화를 분석하고자 한다. 이를 위해 역할이론에 사용되는 다양한 개념들을 상세히 설명할 필요가 있다.

역할이론은 1970년대 홀스티(Holsti)에 의해 국제관계(International Relations, 이하 IR) 영역에 도입되었고, 주로 외교정책 행위와 이에 영향을 미치는 '국가지도자의 신념, 태도와 사회적 환경' 등에 초점을 맞추었다. 홀스티에 의하면, 역할은 다양한 요인 혹은 요소들

(sources)을 가지며, 국제적 힘의 분배에 의해 배타적으로 형성되지 않는다. 또한 국가의 다양한 역할들은 다층적 제도적 맥락에서 진화한다는 것이다.²⁵⁸⁾ 그에 따르면, 1965-1967년 기간 국가들 사이에 “혁명의 요새, 지역리더, 지역수호자” 등 17개의 주요 역할들이 등장하였고, 이 기간 동안 각 개별국가가 실행한 ‘평균 역할’의 수는 4.6개로 나타났다.²⁵⁹⁾

역할이론은 1980-90년대 일시적 부활 이후, 2000년대에 들어와서 국제관계(IR)와 FPA 영역에서 다시 관심을 받고 있다. 미국(주로 FPA)의 역할이론가들은 결정요인으로 행위자의 물질적 혹은 인지적 특성과 행동의 원인으로서 역할의 안정성을 강조하는 경향이 있고, 유럽학자(주로 IR)들은 ‘사회적 상호작용’을 강조하고 역할이 행동에 대한 동기를 제공한다고 믿는 ‘구성주의적 지식’을 선호한다.²⁶⁰⁾

역할 개념은 배우가 극본에 따라 예측 가능한 방식으로 행동하는 것이 기대되는 연극과 유사하다. 국제정치에서 행위자는 단순히 극본(규범에 기초한 행위)에 규정된 역할에 따라 행동하는 것뿐만 아니라 다른 국제적 행위자들과 상호작용을 통해 그 구조내에서 구성되는 정체성과 밀접한 관계를 가진다.(Aggestam 1999)

역할개념은 외교정책을 설명하고 이해하는 다양한 방식으로 사용될 수 있으며, 국가 역할구상(national role conception) 개념이 가장 핵심이다.

홀스티는 ‘외교정책행위’는 정책결정자의 ‘역할구상’, ‘국내적 수요와 요구’ 및 ‘외부 환경의 변화’로부터 생성된다고 가정하면서, 주체와 구조사이의 상호작용을 인정하였다.²⁶¹⁾ 홀스티는 역할구상을 다음과 같이 서술하였다. “국가역할구상은 ‘정책결정자’의 그들 국가에 적합한 결정, 공약, 규칙 및 행동과 국제체제에서 지속적으로 수행해야 하는 ‘국가기능’에 대한 스스로의 정의를 포함한다.” 홀스티는 17개의 기본적 ‘국가역할구상’과 특정 국가에 고유한 상당수의 다른 역할구상을 확인하였다.

역할구상(role conception)은 현실에 대한 가치와 묘사(values and descriptions)를 통합하여 보여준다. 정책결정자들은 그들의 역할구상으로 사회화되고 또 역할구상을 국제화하기 때문에, 인식구조로서 역할구상은 간주간적(intersubjective)이며, 그래서 상대적으로 안정적이다. 신념체계로서 역할구상은 “행위에 대한 의미 있는 지침”으로 행위를 선도해주는 기능을 가진다.²⁶²⁾

국가 역할구상은 정책결정자가 그들 국가에 적합하다고 생각되는 일반적인 결정, 약속,

258) K. J. Holsti. “National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy,” *International Studies Quarterly*, 14-3, 1970, pp. 244-246.

259) Holsti(1970), pp. 260-270.

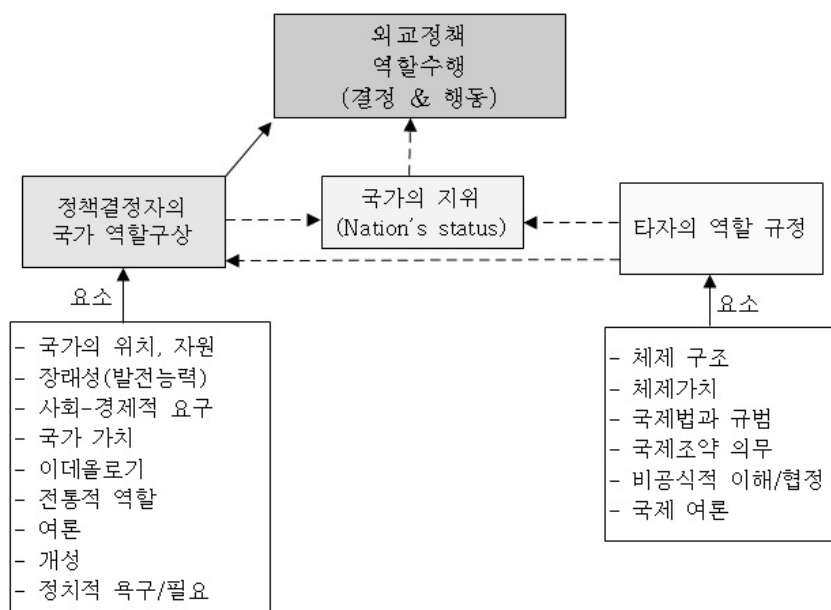
260) Harnisch(2011), p. 9.

261) Holsti(1970), p. 243.

262) Holsti(1970), pp. 245. 260.

규칙, 행동들에 대한 정의와 국가가 국제체제에서 수행해야 할 기능들을 포함한다.²⁶³⁾

역할구상은 행동에 대한 특별한 지침에 의해 공식적으로 제도화되며, 해석의 유연성을 허용한다. 바넷(Barnett)은 지위(position)와 선호 역할(preference roles)을 구분하여, 전자는 행위자에게 잘 규정되고 상세한 행동 지침을 제공하고, 후자는 역할의 의미에 대해 해석의 유연성을 제공한다고 하였다.²⁶⁴⁾ 따라서 우리는 역할의 해석을 통해 불가피하게 서로 다른 제도적 상황이 만드는 상호모순적 역할들을 조정하게 된다. 이 경우 정책결정자는 상이한 제도적 상황에서 발생하는 무수한 요구와 기대들 사이에서 조정하는 역할을 담당하게 된다.



〈그림 1〉 역할이론과 외교정책: 독립변수로서 국가 역할구상과 역할규정

* 출처 : Holsti(1970), p. 245

위의 〈그림1〉처럼 정책결정자의 국가 역할구상과 타자의 역할규정과 기대가 역할실천(외교정책 행위)에 영향을 미치는 독립변수가 된다. 하지만 홀스티는 국내수요와 압력이 국제사회보다 상대적으로 명확하기 때문에 이러한 국내요인으로 인해 형성되는 국가 역할구상이 외교정책 결정에서 가장 중요한 고려요소라고 생각한다.²⁶⁵⁾

263) Holsti(1970), pp. 245-6

264) Barnett(1993), p. 275.

265) Holsti(1970), pp. 245-6.

2. 중국의 강대국 역할구상 형성과 대북정책

중국의 국가 역할구상에 대한 살펴보면, 중국은 1949년 건국이후 지금까지 국제관계에서 3가지 형태, 즉 ‘사회주의 국가’, ‘개발도상국’, ‘강대국’ 등의 ‘기본 국가역할’(master role)을 수행하고 있다. 이러한 3가지의 기본 국가역할은 시기와 장소에 따라 특정 국가역할이 외교정책에 현저한 영향을 미치게 된다.

중국은 1990년대 중반이후 중국위협론에 대응하고 강대국으로서 역할 증대에 대한 국제사회의 요구에 부응하여 강대국으로서 책임대국이라는 역할을 제시하였다.²⁶⁶⁾ 하지만 중국이 강대국역할 구상을 처음으로 공식화한 것은 2012년 18차 당대회이다. <표1>에서 제시된 것처럼, 14차에서 17차까지의 당대회 보고에서 드러난 중국의 자아 역할구상은 ‘사회주의 국가’와 ‘개발도상국가’이다.

〈표 1〉 역대 당대회와 중국 국가역할의 변화

시기	중국 국가역할/ 국제지위
14차 당대회(1992)	중국특색사회주의 국가, 발전중 국가, 11억 인구의 대국
15차 당대회(1997)	중국특색사회주의 국가, 발전중 국가, 동방대국
16차 당대회(2002)	중국특색사회주의 국가, 발전중 대국
17차 당대회(2007)	중국특색사회주의 국가, 발전중 사회주의 대국, 발전중 대국
18차 당대회(2012)	중국특색사회주의 국가, 세계최대 발전중국가, 동방대국, 신형대국, 책임대국, 사회주의 문명강국, 해양강국,
19차 당대회(2017)	중국특색 사회주의 국가, 세계최대 발전중국가, 경제대국, 책임대국, 사회주의 문화강국, 해양강국, 무역강국, 교육강국, 군사강국

* 출처 : 각 년도 인민일보 참조²⁶⁷⁾

하지만 2012년 시진핑 체제의 시작을 알리는 18차 당대회 정치보고는 ‘사회주의국가’, ‘개발도상국’, ‘강대국’ 등의 기본역할을 제시하면서, 처음으로 ‘강대국’ 역할을 공식적으로 인정하고 있다. 여기서 ‘강대국’ 역할로서 시진핑 정부가 강조하는 것은 ‘신형대국’, ‘책임대국’, ‘중국특색의 강대국’ 등이다.

특히 상기의 다양한 강대국역할 중에서 가장 핵심은 ‘책임대국’으로, 국내적 기대와 국제적 요구(역할부여)에 적극 대응하여 처음으로 공식문서에 명기되었다. ‘책임대국’은

266) 徐正源, 『中國負責任大國角色的建構』, (北京, 中國人民大學出版社, 2012), p. 3

267) “中國共產黨19大今天在人民大會堂舉行, 習近平發表政治報告,” 人民日報, 2017年10月18日

중국이 1990년대 중반이후 본격적으로 거론한 이후, 이것이 당대회 보고에 처음 명기되었다는 사실은 중국이 공식적으로 자신이 ‘강대국’임을 인정했다는 것을 시사한다. 18차 당대회 정치보고는 “중국은 중국인민 이익과 세계인민 이익을 결합하여 적극적으로 국제 문제에 참여하고, ‘책임 대국’의 역할을 발휘하여 지구적인 도전에 공동으로 대응할 것”을 강조하였다.²⁶⁸⁾

신형대국 혹은 ‘신형 대국관계’는 후진타오 주석 말기에 제기되기 시작해서, 시진핑 주석의 등장 이후 중국의 본격적인 전략으로 자리매김하게 되었다. 신형대국관계의 키워드는 “협력, 인정, 존중”이며, 중국과 미국이 “갈등이 아닌 협력을 하고, 중국의 부상을 미국이 인정하며, 상호 핵심이익을 존중하자”는 것이다. 2013년 초 국가주석으로 취임한 시진핑은 공개적으로 신형대국관계 전략을 언급하고 있다. 2013년 6월 7일부터 시진핑 주석과 오바마 대통령과의 첫 정상회담에서 시주석은 신형대국관계를 첫째, 서로 충돌하지 않고, 대항하지 않으며(不冲突, 不对抗), 둘째, 상호 존중하고(相互尊重), 셋째, 협력하여 상생한다(合作共赢)는 세 가지 핵심 원칙으로 요약하였다.²⁶⁹⁾

중국이 제안한 신형대국관계에서 “핵심이익과 사회제도의 상호 존중”은 양국에서 다양한 해석의 여지를 남기고 있다. 중국에게 신형대국관계는 자신의 사회제도와 발전의 길(중국특색의 길)과 핵심이익을 존중받는 것이다.²⁷⁰⁾

‘중국특색의 강대국’은 2014년 시진핑은 중앙외사공작회의에서 중국특색의 강대국외교 이념을 공식 제시하면서 보다 구체화되었다.²⁷¹⁾ 그 핵심 내용은 중국이 국제무대에서 강대국의 역할을 보다 잘 수행하면서, 중국 특색을 잘 나타내는 것이라 할 수 있다. 중국 학자에 따르면, “중국특색의 강대국외교”은 중국이 ‘신형대국’의 국가역할과 지위를 가지고 있으며, 이를 통해 자신의 이익, 전략목표와 유연한 외교자원과 수단을 결정하는 것을 말한다. 그리고 ‘중국특색’은 중국이 다른 강대국과 달리 공산당이 집권하는 사회주의국가이므로, 사회주의이념(중국특색의 사회주의, 반패권주의, 내정불간섭 등)이 외교에 영향을 미친다.²⁷²⁾

이전의 ‘강대국외교(大國外交)’는 “미국 러시아 일본 등 강대국과의 외교”를 지칭하였지만, 시진핑은 이를 “중국이 강대국으로서 수행하는 외교”로 개념을 세심하게 재정립했다. 이 개념은 경제확장, 정치적 침투, ‘우호 창조’, 핵심이익 보호 등 4가지 측면을 가지고 있다.

268) “胡錦濤，堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進 為全面建成小康社會而奮：在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告，” 人民日報 2012年 11月8日，

269) “习近平概括中美新型大国关系：不冲突、不对抗，相互尊重，合作共赢，” 『新华网』(2013.6.10).

270) 유동원, “시진핑시기 중국외교정책 분석: 역할이론을 중심으로”, 『대한정치학회보』, 2017.9, pp. 109-110.

271) “中央外事工作會議在京舉行 習近平發表重要講話，” 人民日報, 2014年 11月 30日

272) 羅建波, “新時期中國的大國外交新思維，” 學習時報, 2014年 5月 5日

해외투자(일대일로 구상)부터 언론보도에 이르는 도구를 활용함으로써 중국 및 해외에서 공산당의 정통성을 높여 당의 지속적인 권력 생존을 보장하겠다는 것이다.²⁷³⁾ 결국 “중국 특색의 강대국”은 중국의 꿈과 민족부흥을 목표로 중국식 가치와 표준을 통해, 강대국으로서 적극적으로 국제문제에 개입하여 공정하고 균형된 국제질서의 발전을 위해 노력하는 것을 의미한다.

〈표 2〉 강대국 역할과 그 특징

		특징
강대국 역할	책임대국	국제적 책임 강조, 국제표준 준수, 국제질서의 점진적 개혁
	신형대국	미국이 중국의 부상을 인정, 상호 핵심이익을 존중
	중국특색 대국	사회주의 이념과 정체성균형 강조, 아시아에서 중국적 가치(위계질서)에 기반한 국제질서 수립

이처럼 중국이 다양하면서, 상호 모순적인 강대국 역할을 가지고 이를 활용하는 것은 중국이 보다 적극적으로 자신이 강대국이라는 인식을 대내외적으로 표현함과 동시에, 중국적 가치와 표준을 통해 현 국제질서를 개편하고자 함이다. 즉, 중국이 바라는 건 이미 규범이 존재하는 현대 국제질서를 따르면서 여기에 중국 ‘특색’을 정교하게 더한, 즉 ‘중국 특색의 현대 국제질서’ 수립이라고 할 수 있다. 즉 중국이 꿈꾸는 세계질서는 주권 국가로 구성되지만 강대국과 약소국 간의 영향력 차이가 존재하는 일종의 “등급질서”라고 한다. 이 등급질서는 세계적으로는 몇몇 강대국이 이끌어가는 다극체제이되 적어도 동아시아 역내에서만은 중국이 주도적 영향력을 행사하려는 것이다.²⁷⁴⁾

본 연구에서는 중국의 강대국 역할 중에서 ‘책임대국’과 ‘중국특색의 강대국’ 역할에 주목하여 중국의 대외정책과 대북정책을 서술할 것이다. 시진핑 정부는 2012년 11월 개최된 제18차 당대회에서 ‘강대국’ 국가역할을 공식화하였으며, 이는 ‘책임대국’(責任大國)의 강조로 표현되었다. 즉, “중국은 각종 패권주의와 강권정치에도 반대하고, 영원히 패권을 추구하지 않으며, ‘책임대국’의 역할을 발휘하여 지구적인 도전에 공동으로 대응할 것”을 강조하였다.²⁷⁵⁾

강대국 국가 역할구상으로서 책임대국(責任大國)을 강조하는 시진핑 정부는 북한의

273) Covid-19 and the Implementation of Xi Jinping's Major-Power Diplomacy Asia Global, Thursday, May 21, 2020

274) 이정남, “중국이 꿈꾸는 동아시아…서열 존재하는 형제관계 추구”, 『중앙일보』, 2017. 7. 19.

275) 人民日報 2012년 11월8일.

지속적인 핵과 미사일 개발에 대해 국제사회와 함께 대북제재에 적극 참여하게 되었다. 그 결과 북중관계는 상당한 냉각기를 거치게 되었으며, 양국 정상간의 교류가 중지되었다. 책임대국(責任大國)을 지향하는 시진핑으로서는 국제사회의 요구를 무시하고 비핵화의지를 표명하지 않는 김정은 위원장과 북중정상회담을 추진하기 어려웠다.

한편 2016년 이후 시진핑 정부는 대내외적 문제의 처리에서 ‘책임대국’보다는 ‘중국특색의 강대국’ 역할구상을 점차 강조하게 된다. 이에 따라 2017년 11월 19차 당대회 정치보고는 “새로운 시대 공산당의 역사임무는 중화민족의 위대한 부흥이며, 이를 위해 공산당은 ‘중국특색 사회주의’를 견지하여 대외적으로 책임대국의 역할을 발휘하여 적극적으로 글로벌거버넌스체제 개혁과 건설에 참여한다.”고 강조한다.

그리고 중국은 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 쌍중단(雙中斷; 북한 핵미사일 도발과 한미연합군사훈련 동시 중단)과 쌍궤병행(雙軌並行; 비핵화프로세스와 평화체제구축 병행)을 제기하였다. 그리고 시진핑 주석은 2019년 4, 5차 북중정상회담에서 “경제지원과 안전보장을 통한 북핵문제 해결”인 중국방안을 제시하였다.

이러한 ‘중국특색의 강대국’ 역할구상의 강조를 통해, 시진핑 정부는 지속적으로 제기해온 불공정하고 불합리한 국제제도와 규범을 점진적으로 개선하고, 경우에 따라서는 중국식의 규범을 창출하여 이를 북핵문제를 포함한 안보영역, 해양영토, 일대일로(一帶一路) 구상과 글로벌 경제거버넌스에 적용하고자 하였다. 그리고 2018년 3월부터 2019년 6월 사이 5차례의 북·중 정상회담을 개최하며 양자 간의 전략적 협력관계를 빠르게 회복하게 되면서, ‘한반도문제의 당사자론’을 제기하면서 북핵문제 해결에 대해 중국방안을 제시하게 되었다.

III. 중국의 대북정책과 북중관계

1. 중국의 한반도정책 목표

허만은 “외교 정책은 권위 있는 정책 입안자 (또는 대표자)가 대외적으로 시행하는 목표 지향적이고 문제 지향적인 프로그램”으로 정의한다.²⁷⁶⁾ 즉, 외교정책은 문제를 해결하거나 외국에 대한 행동을 수반하는 일정한 목표를 추구하기 위한 프로그램(계획)이며, 따라서

276) Charles F. Hermann, “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”, *International Studies Quarterly* (1990) 34, pp. 3-21.

외교정책은 그 나라의 국가이익, 외교정책 목표와 원칙 등을 통해 표현된다. 외교정책 목표와 원칙은 지도자들이 국가이익 실현과 관련된 정책의 큰 방향을 설정하는 것을 말한다.²⁷⁷⁾

한반도는 지정학적으로 미일중러 4강의 영향력이 중첩되는 곳으로, 중국의 안보이익에 중요한 지역이며, 따라서 중국의 대한반도 정책 목표는 “한반도의 안정과 평화 유지, 한반도의 비핵화, 중국의 대한반도 영향력 유지 및 확대” 등을 들 수 있다.²⁷⁸⁾ 이러한 한반도정책은 시기에 따라 변화되었고, 특히 북핵위기가 발생하면서 3개의 목표에 사이에 충돌이 발생하였다.

중국은 북한의 가장 중요한 무역 파트너이며, 이는 김정은 정권을 유지하는 데 도움이 되었고, 정권 붕괴와 1,500km 국경을 넘는 난민 유입을 피하기 위해 북한에 대한 가혹한 국제 제재에 반대해 왔다. 하지만 북한의 핵 실험과 미사일 발사는 북한 비핵화를 위한 다자간 틀인 6자 회담 재개를 옹호해온 중국의 대북정책과 부합하지 않았다. 김정은 집권 이후 북한 고위 관리들의 숙청도 북한의 안정에 대한 중국의 우려를 불러일으켰다. 그러나 2008년 이후 북한의 미국과 한국과의 정상회담 추진은 중국의 대북정책의 변화를 일으켜, 북한과 중국 사이에 화해의 길을 닦은 것으로 보인다.

먼저, 탈냉전시기 중국 정부는 전면적 소강사회의 실현을 위해 안정적 평화적 지역 질서의 유지 및 창출을 외교정책의 최우선 목표로 삼고 있다. 경제발전을 최우선 국가 목표로 설정하고 있는 중국은 한반도의 불안정은 중국에 유리한 질서 형성에 부담을 주며, 중국의 안보와 경제발전에 악영향을 미치는 것으로 인식될 수 있다. 따라서 한반도의 불안정을 가져오는 북한의 긴장고조(핵무기와 미사일 개발 등을 포함한 군사적 도발) 행위는 중국의 발전이익을 저해하는 것으로 간주한다.

또한 국제사회의 과도한 대북 강압조치도 중국의 안보이익을 침해할 수 있는 요인으로 인식된다. 이런 점에서 중국은 북한체제의 불안정을 예방하고자 하며, 북한체제의 붕괴보다 존속을 지지한다. 북한의 갑작스런 붕괴와 한반도의 급속한 통일은 전략적 자산을 상실하게 됨을 우려하기 때문이다.²⁷⁹⁾ 특히 중국은 수십만 명의 탈북자들이 중국으로 범람하는 것을 우려하였다. 국경을 넘은 탈북자들을 송환하겠다는 중국의 약속은 지속적으로 인권 단체의 비난을 촉발시켰고, 중국은 이주민의 횡단을 막기 위해 10여 년 전부터

277) 외교정책 기조란 외교정책 혹은 정책 행동의 주된 흐름이나 방향을 말한다. 외교정책 원칙은 정책 행동이 일관되게 지켜야 하는 기본적인 규칙이나 법칙을 말하며, 외교정책 목표를 실현하기 위한 이전 단계에서 외교행위 전반에 걸친 방향, 구체적 내용과 실천적 전략, 전술을 국가차원에서 대내외적으로 공식화하는 것을 의미한다. 소치영, 『중국외교정책론』, (서울, 도서출판 골드: 2004), p. 17

278) 허문영, 유동원, 심승우, 『북방삼각관계의 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로』, (통일연구원, 2012), p. 92.

279) 나영주, 중국 시진핑 정부의 대북정책과 북핵문제, 『민족연구』 65권 1호, 2016년 03월, p. 71.

철조망을 만들기 시작했다. 대부분의 탈북자들은 한국을 포함한 다른 지역으로 이동하기 전에 먼저 중국으로 유입된다. 그러나 북한의 엄격한 국경 통제와 중국의 탈북민 송환으로 탈북민은 점차 감소되고 있다.

따라서 중국은 국제사회의 대북제재를 포함한 징벌적 조치에 대해 다소 유보적인 태도를 보인다. 중국은 유엔 결의안을 지지했지만 어떤 경우에는 과도한 대북 강압조치를 반대하였다. 이에 따라 서방 관리들과 전문가들은 유엔 결의안에 따라 강력한 대북 무역을 시행하겠다는 중국의 의지를 의심하고 때로 중국이 이 제재조치를 우회한다고 비난하였다. 그리고 전통적으로 중국은 북한을 약 2만 9천명의 미군이 거주하는 남한의 사이의 완충지대로 생각한다. 다타머스 대학의 제니퍼 린드(Jennifer Lind) 교수는 “중국인은 확실히 북한이 핵무기를 갖지 않기를 원하지만 그들의 가장 큰 두려움은 정권 붕괴이다.”라고 주장하였다.²⁸⁰⁾

둘째, 한반도비핵화는 최우선 정책목표인 한반도의 안정과 평화 유지를 위해서 준수되어야 하는 목표이다. 북한의 핵 개발은 북·미관계를 악화시키고, 지역 국가들의 핵을 포함한 군사력 증강의 구실로 작용하여 한반도와 동북아 안정을 심각하게 위협할 수 있다.²⁸¹⁾ 북핵 개발로 인한 동북아정세의 불안정과 군비증강은 중국에게 안보 민감성을 증가시킬 수 있다고 인식한다.

그리고 중국은 북핵문제가 대화(중국이 주도하는 6자회담 구도)를 통해 평화적으로 해결되어야 한다는 입장을 보이고 있다. 중국은 북한의 핵 실험 이후에도 북핵문제를 무력 등 강제적 수단을 통한 해결은 오히려 사태를 보다 악화시킬 수 있다고 생각하기 때문에, 북핵문제를 대화를 통해 평화적으로 해결해야 한다고 주장한다.²⁸²⁾ 미국이 북핵문제를 유엔 안정보장이사회에 상정하고 북한에 대해 군사적·경제적 제재조치를 취할 경우, 중국이 발휘할 수 있는 외교적 역할은 크게 제약받게 된다. 경제건설을 위해 대미 관계 안정이 중요한지 아니면 중국의 안보의 완충지대로 간주되는 북한을 배려해야 하는지 중국은 선택의 귀로에 처할 수 있다. 북핵문제의 평화적 해결이 한반도와 동북아의 평화와 안정유지에도 도움이 되고, 북핵문제 해결과정에서 중국의 영향력을 발휘하는 데에도 유리하다고 보고 있다.²⁸³⁾

280) Eleanor Albert, “The China-North Korea Relationship”, *Backgrounder*, Council on Foreign Relations, June 25, 2019

281) 신상진, “중국의 북핵 6자회담 전략: 중재역할을 통한 영향력 증대,”『국가전략』, 제11권 2호 (2005 여름), pp. 36-37.

282) 2006년 제1차 북핵 실험 직후, 중국외교부는 북핵 3원칙으로 “한반도 비핵화, 한반도와 동북아의 평화와 안정유지 그리고 6자회담의 조속한 재개를 통해 협상과 대화로 해결”을 제시하였다. “劉建超：六方會談仍是解決朝核問題的有效途徑，” 人民日報，2006年10月10日

283) 신상진, “중국의 북핵 6자회담 전략: 중재역할을 통한 영향력 증대,”『국가전략』, 제11권 2호 (2005 여름),

셋째, 한반도에서의 영향력 유지 및 강화를 위해 중국은 남북한과 균형외교를 추구하면서 지역적 차원에서 자신의 이익을 극대화하려 한다. 중국은 한반도가 자국의 영향력에 놓여있는 것이 가장 바람직한 구도일 것이다. 중국은 가능한 한반도에서 미국의 영향력을 줄이고 자국의 영향력을 확대하고자 한다. 중국의 대북 영향력의 확대는 북중 간의 신뢰를 증진하는 것이며 북한과의 전략적 소통을 통해 한반도 정세를 안정적으로 관리하는 것을 의미한다.

중국이 북한에 제공하는 경제지원은 대북 영향력 확대 측면에서 훌륭한 자원이 될 수 있다. 경제적으로 곤궁한 북한을 대상으로 경제적 제재와 박탈을 가함으로써 북한을 압박할 수 있기 때문이다. 북한은 미국 견제에 효과적으로 대응하고 주도권 경쟁을 위한 외교안보적 완충지대로서의 그 전략적 가치 유효하며, 중장기적으로 북한과는 정상국가 간 관계, 한국과는 전략적 협력동반자 관계를 지향한다. 즉, 중국은 북한과 안정된 관계를 선호하지만 한국과의 관계도 강화하여 왔다. 중국의 시진핑 주석은 문재인 대통령과 전임 박근혜 대통령을 여러 차례 만났다. 중국은 2019년 한국의 최고 무역 파트너였으며 한국 수출의 4분의 1이상을 차지하였고, 한편 한국은 중국의 무역 상대국 중 4위를 차지하였다.

2. 중국의 대북정책 변화와 북중관계

1) 책임대국의 형성과 북중관계

강대국 국가 역할구상으로서 책임대국(責任大國)을 강조하는 시진핑 정부는 북한의 지속적인 핵과 미사일 개발에 대해 국제사회와 함께 대북제재에 적극 참여하게 되었다. 그 결과 북중관계는 상당한 냉각기를 거치게 되었으며, 양국 정상간의 교류가 중지되었다. 책임대국(責任大國)을 지향하는 시진핑으로서는 국제사회의 요구를 무시하고 비핵화의지에 소극적 태도를 보이는 북한과 관계 정상화가 어려웠다.

2013년 2월 12일 북한이 중국의 경고에도 제3차 핵 실험을 강행하자, 중국은 새로운 형태의 대북 접근법을 보였다. 시진핑 정부는 한반도 비핵화 원칙을 견지하면서 국제사회(미국)와의 협력을 통한 제재 강도를 강화하여 북한을 압박하는 동시에 과도한 압박은 북한의 불확실성을 제고하여 중국의 근본적인 이익인 ‘한반도의 평화와 안정’을 해친다고 인식하였다.

북한의 3차 핵실험에 대해 중국 외교부는 의례적인 성명을 통해 “북한의 핵실험을 단호하게 반대하고 한반도 비핵화 실현과 핵확산 방지, 동북아의 평화와 안정 수호”를 강조

하면서 “관련 국가들이 냉정하게 대응하여, 대화와 협상을 통해 6자회담을 통해 한반도 비핵화문제를 해결할 것”을 호소하였다.²⁸⁴⁾ 이러한 중국 외교부 성명 내용은 이전의 북핵 실험에 대한 성명과 크게 다르지 않았다. 하지만 이전보다 제재의 강도를 강화하여 중국은 미국과 긴밀한 협력을 통해 대북제재 결의안 2094호 채택에 합의하였고, 결의안 2094호에 대한 엄격한 이행을 위한 적극적인 노력을 보여주었다. 중북 국경지대 통관 검색을 강화하고, 중국 내 북한 은행에 대한 거래 중단 등의 조치를 취했다.

시진핑(習近平) 주석은 2013년 1월 23일 한국의 대통령 특사단을 접견한 자리에서, 비핵화와 대량살상무기 확산 반대를 공개적으로 천명하여, “북한이 3차 핵실험을 강행한다면 중국이 북한제재에 대한 국제공조에 본격적으로 참여하겠다는 의지를 피력하였다.” 그리고 양제츠(楊潔篪) 외교부장은 3월 9일 기자회견에서 “북한의 3차 핵실험에 대한 안보리 2094호 결의안을 지지하지만, 제재는 안보리 행동의 목적이 아니며 대화와 6자 회담만이 한반도의 비핵화와 장기적 평화를 이룩할 수 있는 방안임”을 강조하였다.²⁸⁵⁾

또한 시진핑은 4월 7일 보아오 포럼(Boao Forum) 개막 연설에서 “국제사회는 종합 안전, 공동안전, 협력안전이라는 생각을 고취해야 하며 어느 일방이 자신의 개별적 이익을 위해 지역이나 세계를 혼란에 빠뜨려서는 안된다”면서 대북 압박성 메시지를 전달하고 있지만 “여전히 갈등과 이견은 협상과 대화를 통해 해결해야 한다”고 강조하였다.²⁸⁶⁾ 그리고 시진핑은 5월 24일에 북한 인민군 총정치국장인 최룡해를 접견하는 자리에서, ‘한반도 비핵화’에 대한 자신의 메시지를 북한에 전달하였다. 결국 중국 지도부의 입장은 비핵화에 대해 대북제재를 찬성하지만, 북핵문제를 협상과 대화를 통해 해결해야 한다고 강조하고 있다.²⁸⁷⁾

먼저 중국은 국제사회와 공조를 통해 3차 핵실험 이후 유엔 안보리 대북 제재에 대한 성실한 이행 의지를 보였고, 그 결과 3월 7일 유엔의 대북제재 결의안 2094호에 찬성표를 던졌다. 이번 결의안은 고강도 조치들을 포함하여, 제재 대상과 통제 품목 확대, 선박·항공기 차단, 금수 조치, 화물 검색 강화, 금융 제재 확대 등을 주요 내용으로 한다.²⁸⁸⁾ 이처럼 강화된 중국의 대북 제재는 3차 북핵실험 이후 대북정책의 조정 가능성을 표명하고, 북한의 핵 개발에 대한 중국 정부의 경고라고 할 수 있다. 국제사회의 강력한 제재에 동참하는 것이외에도 3차 핵실험에 대한 시진핑 정부의 태도는 종전과는 크게 달라진 근거로서 ‘북핵 3원칙’에서 우선순위의 변화, 즉 후진타오 정부의 최하위였던

284) 2013년 중국외교부 성명은 다음을 참조, “中國外交部就朝鮮三次核實驗發表聲明,” 『新華社』, 2013. 2. 12.

285) 연합뉴스, 2013.3.10

286) 『헤럴드 경제』, 2013. 4. 18

287) 유동원, “3차 북핵실험 이후 중국 대북정책의 변화: 가능성과 한계”, 『국방연구』, 제56권 3호, (2013.9), p. 10.

288) 연합뉴스, 2013.3.8

‘한반도의 비핵화’가 최우선 순위를 차지한 것을 들기도 한다.²⁸⁹⁾

그러나 중국의 제재행위는 북한 변화를 가져오기에는 여전히 불충분하다. 왜냐하면 중국은 대북제재를 비핵화의 유용한 수단로 보지 않기 때문이다. 강력한 경제제재는 북한의 불안정을 불러올 것으로 생각한다.²⁹⁰⁾

이처럼 3차 북핵실험 이후 시진핑 정부의 대응에서 대북정책의 변화가 있었지만, 정책의 우선순위의 변화와 같은 근본적인 정책변화는 없었다. 중국은 북한의 체제 위기로 인해 한반도가 불안정해지고 난민 유입으로 인해 중국의 동북 지역이 불안정해지고 한미 동맹에 의한 흡수 통일을 크게 우려하고 있다. 북한의 불안정 상황을 피하기 위해 중국은 현실적으로 지역의 안정을 도모하면서도 북한 체제를 유지시키는 것이 자신의 국익 수호에 유리할 것이라고 생각한다. 따라서 대북정책을 근본적으로 바꾸기는 쉽지 않다.

시진핑 체제하의 중국은 외교정책 목표의 변화 없이 새로운 외교수단(국제제재에 적극 참여)을 활용하여 북한을 압박하거나, 또는 제재의 강도를 조절여 국제사회의 요구에 어느 정도 부응하지만, 과도한 압박과 제재는 한반도의 안정을 저해하는 것으로 파악한다.²⁹¹⁾ 따라서 반복된 북한 핵실험과 미사일 발사에 이에 대한 국제사회의 제재조치에 중국은 지지를 표명하면서 유엔의 다양한 대북제재 결의안에 찬성하였지만, 과도한 징벌적 조치에는 반대하였다. 따라서 서방 관리들과 전문가들은 제한된 무역 제한을 시행하겠다는 중국의 의지를 의심하고 때때로 국가가 제재를 우회했다고 비난하였다.²⁹²⁾

2006년 이후 지속된 북한의 핵 실험과 미사일 발사는 북한 비핵화를 위한 다자간 틀인 6자 회담 재개를 옹호해온 중국과의 관계를 악화시켰으며, 이러한 관계는 시진핑 시기에도 지속되었다. 그리고 김정은 집권 이후 북한 고위 관리들의 숙청도 북한 지도부의 안정과 방향에 대한 중국의 우려를 불러 일으켰다. 이로 인해 북한과 중국의 정치적 관계는 악화되었지만, 경제적 관계는 정치관계에 비해 양호하게 유지되었다. 한국 무역 투자진흥공사(KOTRA)의 통계에 따르면, 양국 간 무역은 2000년과 2015년 사이에 10배 증가하여 2014년 68억 6천만 달러를 기록했다. 더 강력한 제재의 도래로 무역 성장은 둔화되었지만 북한은 여전히 경제 활동을 중국에 의존하고 있다. 중국은 북한에 대한 국제 제재를 일부 지지하고 연료 판매 중단, 금융 활동 제한 등 경제를 압박하기 위한 조치를 취했지만 양국관계는 어느 정도 진전된 것으로 보인다.²⁹³⁾

289) “시진핑, 북 비핵화 위해 강압조치 가능성”, 연합뉴스, 2013년 7월 24일.

290) 과도한 대북제재는 북한에 너무 강한 충격을 가하여 체제붕괴를 가져올 수도 있기 때문이다. Nicola Horsburgh, “Debating China’s NK Policy,” *Oxon China* (May 30, 2013).

291) 이재영, 유동원, 이기현, 『한반도 평화제재 구축을 위한 한중 협력방안』(서울, 통일연구원, 2019), pp. 48-49.

292) Eleanor Albert, “The China-North Korea Relationship”, *Backgrounders*, Council on Foreign Relations, June 25, 2019

또한 양국은 이 기간 동안 물리적 연결을 확대하였다. 2015년 9월 북한의 중국 석탄 수출을 촉진하기 위해 벌크화물 및 컨테이너 운송 노선을 개설했으며, 중국은 중국 국경 도시 단둥과 중국 북동부 랴오닝 성의 수도 인 선양 사이에 고속 철도 노선을 구축했다. 또한 2015년 10월 15일 중국 단둥시는 국경 주변의 양국 주민이 상품을 무관세로 교환하거나 판매할 수 있는 이른바 ‘호시(互市)무역구’도 개설했다. 이 국경 무역지대는 각각 1990년대 초와 2002년 북한에 설립된 라선 경제 구역과 신의주 특별행정구역과 같이 양자 간 경제 교류를 강화하기 위해 개장되었다.²⁹⁴⁾ 이에 따라 2013년 2월 북한의 제3차 핵실험 이후 얼어붙은 북·중 관계는 2015년 10월 9일 중국 서열 5위인 류원산 상무위원 방북과 호시무역구 출범으로 북·중 관계는 회복의 계기를 마련하게 되었다.

이처럼 북중 양국은 서로 최악의 상황을 모면하면서 서로의 전략적 및 이념적 가치와 시대적 인식에 대한 재평가를 통해 관계 회복을 모색하게 되었다. 특히 이과정에서 중국은 중국 특색의 강대국이라는 새로운 국가역할구상을 제기함으로써 중국의 대북정책에 유연성을 부여하고 북중관계를 회복하고자 하였다.

2) 중국특색의 강대국과 북중관계

2016년 이후 시진핑 정부는 대내외적 문제의 처리에서 ‘책임대국’보다는 (중국특색의) ‘사회주의 국가’ 역할구상을 점차 강조하게 된다. 이에 따라 2017년 11월 19차 당대회 정치보고는 “새로운 시대 공산당의 역사임무는 중화민족의 위대한 부흥이며, 이를 위해 공산당은 ‘중국특색사회주의’를 견지하여 대외적으로 책임대국의 역할을 발휘하여 적극적으로 글로벌거버넌스체제 개혁과 건설에 참여한다.”고 강조한다.

그리고 중국은 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 쌍중단(雙中斷; 북한 핵미사일 도발과 한미연합군사훈련 동시 중단)과 쌍궤병행(雙軌並行; 비핵화프로세스와 평화체제구축 병행)을 제기하였다. 그리고 시진핑 주석은 2019년 4, 5차 북중정상회담에서 “경제지원과 안전보장을 통한 북핵문제 해결”인 중국방안을 제시하였다.

이러한 ‘중국특색의 강대국’ 역할구상의 강조를 통해, 시진핑 정부는 지속적으로 제기 해온 불공정하고 불합리한 국제제도와 규범을 점진적으로 개선하고, 경우에 따라서는 중국식의 규범을 창출하여 이를 북핵문제를 포함한 안보영역, 해양영토, 일대일로(一帶一路) 구상과 글로벌 경제거버넌스에 적용하고자 하였다. 2016년 1월 6일 북한이 4차 핵실험을 실행하자, 중국은 외교부 성명을 통해 “북한이 국제사회의 반대에도 불구하고 핵실험을

293) Eleanor Albert, “The China-North Korea Relationship”, *Backgrounders*, Council on Foreign Relations, June 25, 2019

294) “북중 국경지대 단둥서 대규모 박람회 개최”. 뉴스타운, 2015.10. 16

진행한 것을 반대하며, 한반도 비핵화, 비확산과 동북아의 안정과 평화를 추진하며, 한반도 비핵화를 6자회담의 틀을 통해 한반도 문제를 해결할 것이다”라고 밝혔다.²⁹⁵⁾

그러나 중국이 북한의 4차 핵실험에 대한 원칙적 반대를 표명하였지만, 국제사회(미국)의 북핵 해결에 대한 입장은 상당한 차이를 보였다. 미국은 그간 중국의 북핵문제에 대한 유보적 접근방식을 반대하면서, 중국의 책임론에 기초하여 북한에 대한 고강도 대북제재의 동참을 요구하였다. 하지만 중국은 북핵문제의 책임을 지우는 미국의 ‘중국 책임역할론’에 반대하였고, 강경한 대북제재의 필요성을 주장하는 한미일의 입장에 동의하지 않았다.²⁹⁶⁾ 중국은 북핵문제는 대화와 협상을 통한 문제해결이 최선이며, 제재가 목적이 되어서는 안 된다는 입장을 강조하였다(중국의교부, 2016년 1월 27일).

4차 핵실험 이후, 한국정부는 1월 13일 사드의 한반도 배치를 검토하는 방안을 발표하고, 2월 한국과 미국이 사드의 한반도 배치논의를 공식화한다고 발표하자, 중국은 사드의 한반도 배치는 중국의 안보이익에 침해한다는 입장을 밝히며 강력한 반대의 입장을 표명하였다. 이러한 맥락에서 중국은 4차 북핵실험에 대한 제재방안을 논의하는 과정에서 북핵 해법에 대한 새로운 원칙, 즉 “중국 안보이익 보장”을 추가하였다.

왕이 외교부장은 2016년 2월 로이터통신과 인터뷰를 가진 자리에서 “한반도 비핵화, 한반도 평화·안정 수호, 대화와 협상을 통한 문제 해결”이라는 기존의 북핵 해법에 더해 “중국의 정당한 국가 안보이익이 반드시 보장돼야 한다”는 원칙을 새로 추가하였다. 한국이 북한의 4차 핵실험과 장거리 로켓 발사에 대해 사드 배치라는 정책을 공론화하자, 중국은 “중국 안보이익 보장”이라는 새로운 원칙을 제기하며 대응하였고,²⁹⁷⁾ 또한 “북측 이든 남측이든, 스스로 만들든 외부에서 들여오든지 막론하고 한반도에 핵이 있어서는 안된다”는 점을 강조하여, 북한 핵뿐 아니라 한국의 핵무장 및 전술핵 재배치까지 명시적으로 반대하였다.²⁹⁸⁾

이처럼, 한반도 상황이 중국이 원하지 않는 방향으로 전개되자, 중국은 북핵해법에서 새로운 원칙(자국의 안보이익 보장)을 제시하고, 이에 더하여 새로운 해결방식인 쌍궤병행(雙軌並行)을 제기하였다. 즉, 중국은 유엔 안보리 제재에 동참하는 등 초반에 강경한 태도를 보였으나, 북핵 문제와 북한 문제를 구분해서 처리해야 한다는 입장을 견지하여 지속적으로 북한과의 관계 개선 및 문제 해결을 위한 협의를 진행하였다. 그리고 2016년 2월 16일 왕이 외교부장은 ‘왕이(王毅) 이니셔티브’라 불리는 쌍궤병행(雙軌並行: 북한 비핵화와 평화협정의 병행 추진)을 제기하여, 중재를 추진하였다.²⁹⁹⁾ 이 제안은 한반도

295) 중국의교부, 2016년 1월 6일.

296) 홍은정, “시진핑 시대 중국의 대북정책 평가와 전망”, Journal of North Korea Studies, 2016.

297) “중국, 북핵 3원칙에 ‘자국 안보’ 추가…사드, 결연히 반대”, 한겨레21, 2016.02.15.

298) “왕이, 핵문제 빌미로 중국 권익 침해 전격히 반대”, 통일뉴스, 2016.2.14.

평화체제가 구축되어야 궁극적으로 북한의 안보불안을 해소할 수 있으며, 북한이 핵을 포기할 수 있다는 중국식 방안이라고 할 수 있다(홍은정, 2016: 88).

이와 동시에 중국은 3월 2일자 유엔 대북제재 결의안 2270호가 채택되도록 미국과 협력을 추진하였고, 유엔결의안 2270호가 채택된 이후 대북 수출입 금지품목을 공식적으로 발표하는 등 국제사회의 대북제재에 동참하는 모습을 보였다.

하지만 미중간 합의에 의한 유엔 대북제재 결의안이 시행되지 얼마 되지 않아 미중 양국은 남중국해 문제 등에서 갈등적 양상을 보였다. 2016년 7월 12일 국제상설중재재판소(PCA) 남중국해에서 중국이 영유권을 주장하는 근거로 제시한 ‘구단선’을 인정할 수 없다고 판결했다. 중국은 이 구단선이 역사적으로 형성돼 1982년 유엔해양법조약의 대상이 아니라고 주장해왔으나 PCA의 판결로 중국이 남중국해에서 벌여온 주권활동에 대한 논리적 근거가 사라졌다. 중국은 판결 내용은 물론, 재판 자체를 부정하면서 남중국해에서 대규모 군사훈련을 하는 등 무력을 과시하고 있다.³⁰⁰⁾ 중국이 중재안을 무시하더라도 중국의 권리 주장이국제법적 정당성이 없기 때문에, 미국이 중국을 외교적으로 압박할 여지가 늘어나게 된 것이다.

한반도와 남중국해에서 미중간의 이견이 표출되면서, 중국은 북한과의 관계개선을 시도하였다. 4차 핵실험 이후 북한의 고위급 인사 리수용 북한 노동당 정무국 부위원장이 6월 2일 중국을 방문하여 시진핑 주석과 면담하고, 쑹타오 중국공산당 대외연락부 부장과 회담했다. 이후 6월 30일 김정은 위원장은 시진핑 주석에게 중국 공산당 창건 95주년 기념 축전을 보내는데, 축전은 “중국 동지들과 함께 조중 친선을 발전시킴으로써 두 나라의 사회주의 건설을 추동하며 동북아시아 지역의 평화와 안전을 수호할 용의가 있다”고 밝혔다.³⁰¹⁾ 한편, 7월 8일 한미 양국이 사드의 배치를 결정한다는 공식발표가 있자, 중국은 7월 11일 중조우호조약 체결 55주년을 맞아 축전을 교환했는데, 중국은 신화사 통신을 통해 “중국 측은 조선 측과 함께 전략적 의사소통을 강화하고 교류와 협조를 촉진시키며 중조관계를 계속 발전시킬 것”이라고 밝혔다.³⁰²⁾

2016년 9월 9일, 5차 북핵실험이 감행되자, 중국은 외교부 성명을 통해 4차 핵실험 직후 성명과 거의 유사한 내용을 발표하였다. 그리고 중국은 북한의 핵보유에는 반대하면서 압박 일변도에서 벗어나 6자회담을 통한 대화와 협상을 통한 해결에 무게를 두었다. 미국과 중국의 대북제재를 위한 공조 역시 균열 조짐을 보였다. 미국은 ‘중국 책임론’을 강조하면서 국제사회의 대북제재 공조에 중국의 적극적 동참을 촉구하였다.

299) 张琰瑰, “落实‘双轨并行’新思路难在哪里?”, 新华網, 2017-04-14

300) “남중국해 중국 영유권 근거 없다” 국제재판소 판결...중국 반발”, 경향신문, 2016.7.12

301) 연합뉴스, 2016년 7월 1일.

302) 연합뉴스, 2016.7.12

반면, 중국은 미국이 제기하는 ‘중국제임론’에 강력하게 반발하고, 북핵문제는 북한과 미국이 직접 당사자로서 양자 사이의 대화를 통해 해결해야 한다고 주장하였다.

한편, 중국은 북한 5차 핵실험 이후 대북제재 결의안을 승인하는 과정에서 강력한 대북제재 결의안에는 찬성하지만 “대북제재가 북한의 민생과 인도주의적 수요에 영향을 주어서는 안 된다”는 입장을 유지하였다. 왕이 외교부장은 기시다 후미오 일본 외무상과의 전화통화에서 “북한 핵실험에 반대한다”는 명확한 입장을 강조했지만, “개별국가의 일방적인 제재에는 반대한다”는 입장을 명확히 했다. 5차 북핵실험 이후 중국은 처음으로 북한에 대한 일방적 제재에 반대 의사를 표명하였다.³⁰³⁾

이러한 가운데, 2017년에 접어들면서 북한은 중국에게 점점 전략적 부담으로 작용하게 되었다. 북한이 새롭고 더 위험한 미사일 및 핵무기 능력을 보여 주면서 이로 인한 긴장은 2017년에 최고조에 달했습니다. 도널드 트럼프 미국 대통령과 김정은 북한 최고 지도자가 높은 군사적 경계 속에서 서로 상대방에 대한 노골적 위협과 모욕을 주고받으면서, 미국과 북한의 관계는 군사적 대결이 가능해 보일 정도로 악화되었다. 이에 따라 중국은 2017년에 북한이 북미간 군사적 갈등의 조건을 만들고 있다는 사실을 깨닫게 되었다. 이러한 우려는 중국 정책의 변화를 촉발하였다. 중국은 북한과 거리를 두고 평양을 비판하며 김정은 정권에 대한 국제적 제재에 대한 지지를 강화했다. 중국의 변화는 북한과의 양국 관계에 중대한 영향을 미쳤으며, 북중관계는 2017년에 상당히 악화되었다.

2017년 9월 3일, 북한이 6차 핵실험을 강행하자, 중국 외교부는 이를 단호히 반대하고 강력히 규탄한다는 내용의 성명을 발표하였다.³⁰⁴⁾ 중국은 필요하면 유엔안보리의 제재에는 동의하면서도 북한의 붕괴로까지 이를 수 있는 조치에는 반대하면서 대화를 통한 평화적 해결을 주장해 왔다. 특히 중국에서 열린 브릭스(BRICS)회의에서 시진핑 주석은 “한반도 비핵화 목표를 견지하고 중국이 제시한 쌍중단(雙中斷: 북한 핵·미사일 도발 중단과 한미연합훈련 중단)과 쌍궤병행(雙軌並行: 한반도 비핵화와 북미 평화협정 이행)만이 실현 가능성이 가장 높은 북한 핵·미사일 문제 해결 방안이라”는 입장을 밝혔다.³⁰⁵⁾

3) 북중 정상회담과 북중관계

한편 2018년 2월 한국에서 개최된 평창 동계올림픽은 한반도 상황에 팔목할만한 전환을 가져 왔다. 북한의 올림픽 참가, 남북한 간의 고위급대화를 시작으로 4월 남북

303) “중국 외교부장, 안보리 아닌 개별국가 일방적 제재 반대”, VOA뉴스, 2016.9.15

304) 4, 5, 6차 핵실험이후 중국 외교부의 성명은 그 내용에서 거의 유사하다. “外交部3日就朝鮮再次进行核试验发表声明”, 新华社, 2017年 9月 3日.

305) 연합뉴스, 2017년 9월 4일

정상회담과 6월 북미 정상회담이 개최되었다. 2018년 이후 이러한 한반도 상황은 중국에게 안도감과 우려를 동시에 불러 일으켰다. 수개월 만에 처음으로 미국과 북한은 서로를 모욕하지 않았고 군사적 갈등에 대한 두려움이 줄어들었다. 그러나 남북과 북미간의 관계 강화로 인해 전통적으로 자신을 한반도 문제의 중심 주체로 여겼던 중국은 이 과정에서 자신의 외교적 역할은 거의 발견하지 못하였다. 중국은 6자 회담의 핵심 주체이었고, 2005년 9월 19일 공동선언에서 중심적 역할을 하였다. 이제 중국은 한반도의 평화와 안보에 대한 주요 이해 관계에도 불구하고 새로운 외교 게임에서 방관자로 있는 자신을 발견하게 되었다.³⁰⁶⁾ 중국은 한반도의 주요 문제인 비핵화, 평화 및 안정, 군사적 대결, 긴장 감소, 화해와 통일 등의 문제에서 자신의 이익 반영되지 않는 현실에 직면하게 되었다.

특히 중국이 우려하는 것은 미국과 남북한이 한국전쟁을 공식적으로 종식하고 평화 협정을 논의할 가능성이었다. 많은 중국인들에게 한국전쟁의 주요 당사자인 중국의 참여가 없는 그러한 논의는 받아들일 수 없는 것이었다.³⁰⁷⁾ 이러한 우려의 근원은 북한이 중국의 핵무기 개발을 막으려는 노력을 무시한 상태에서 이제는 미국 및 한국과 직접 거래를 할 수 있는 위치에 있다는 점이었다.³⁰⁸⁾ 중국의 이익을 고려하지 않는 북한과의 관계는 매우 불안하게 되었다. 중국 고위 관리는 2018년 말 비공개 회의에서 “우리는 북한이 변화하고 있고, 북한에 대한 우리의 영향력이 감소하고 있으며, 우리의 이익이 보호받지 못하고 있는 것을 우려하고 있다”라고 말했다.³⁰⁹⁾

결국 2018년 남북미 북핵 협상과정에서 중국이 배제되자 중국은 ‘한반도문제의 당사자’ 역할을 강조하였다. 2016년 9월과 2017년 9월 각각 중국 외교부는 “북핵문제는 북미 모순이 실질적 원인으로 미국이 마땅한 책임을 져야한다”는 점을 강조하면서 북핵문제에서 중국책임론을 거부하였다. 하지만, 2018년 4월과 6월 정례브리핑에서 중국외교부는 “중국은 한반도문제의 당사국이자, 정전협정의 체결국으로서 한반도비핵화 프로세스와 평화체제구축에 있어 적극적 역할을 할 것”을 강조하였다.

중국이 북핵문제에 대해 보다 ‘당사자’를 강조한 것은 급변하는 한반도정세에서 중국이

306) Jane Perlez, “China, Feeling Left Out, Has Plenty to Worry About in North Korea-U.S. Talks,” *The New York Times*, April 22, 2018.

307) Chen Ping, “War-end declaration good, but not necessary,” *Global Times*, August 9, 2018, See also: Lu Chao, “China cannot be left out on peace treaty,” *Global Times*, June 10, 2018.

308) Katie Hunt and Tim Schwarz, “China fears Kim is moving out of its orbit as South Korea, US talks loom,” *CNN*, April 24, 2018.

309) Eleanor Albert, “The China-North Korea Relationship”, *Backgrounders*, Council on Foreign Relations, June 25, 2019

배제되는 국면을 위한 것이라고 할 수 있다. 하지만 이러한 ‘당사자’론 제기는 중국이 비핵화 협상에 적극적으로 개입하기 보다는 북한을 통해 간접적으로 자신의 이익과 입장을 반영하기 위함이다. 이를 위해 중국은 5차례의 북중 정상회담을 통해 그 동안 강조해온 ‘쌍중단’과 ‘쌍궤병행’ 원칙과 “자국의 안보이익 보장” 원칙이 북핵협상과정에 적극 반영이 되도록 노력하였다.

중국이 이처럼 강력하게 정상회담을 추진한 이유는 북미간 급속한 비핵화 진전으로 인해 북한이 친미(親美)화 될 가능성에 대비하고, 북한과의 정상회담을 통해 중국의 대북한 영향력을 회복과 동시에 중국의 입장, 이익을 반영하고자 하였다. 북미 비핵화 협상에서 중국이 가장 우려하는 것은 북한이 친미화가 되거나, 협상이 중국이 의도하지 않는 방향으로 전개되는 것이다. 따라서 중국은 북핵협상에서 자신의 이익과 원칙 반영을 위해, 북중 간의 정상회담을 적극 활용하였다. 중국은 1차 북중 정상회담에서 북한에게 한미군사훈련의 중단을 요청하였고,³¹⁰⁾ 2차 북중 정상회담에서 중국은 북한의 친미화를 경계하면서 “북한에게 북미간 비핵화 협상에서 속도 조절도 요구”하였으며,³¹¹⁾ 이는 제1차 북미 정상회담에서 트럼프 대통령의 한미 군사훈련 중단 선언으로 나타났다.

3차 북중 정상회담에서 시진핑은 ‘세 가지 변하지 않는 것’(三個不變)을 약속한 가운데, 사회주의 북한에 대한 지지 표명은 ‘중국식 대북한 체제보장’을 의미하는 것으로 과감한 비핵화 조치와 북한식 경제건설을 지지하는 의미도 있다.³¹²⁾ 이러한 중국의 대북한 체제보장에 언급과 강조는 이후 4, 5차 북중 정상회담에서 보다 구체적으로 표현되었다. 즉, 2019년 1월 4차 북중 정상회담에서, 시 주석은 “조선 측의 ‘합리적인 관심 사항’이 마땅히 해결돼야 한다”고 주장하였고,³¹³⁾ 6월 20일 5차 북중 정상회담에서 “북한이 합리적인 안보 및 발전 우려를 해결하는데 모든 도움을 주겠다”고 강조했다.³¹⁴⁾ 이러한 발언은 중국이 북한의 ‘체제 안전보장’과 ‘경제 발전’에 대해 적극 기여하겠다는 의미로 해석할 수 있다.

이러한 가운데, 2019년 9월 2일 북중 수교 70주년을 맞이하여, 양국 외교장관이 북한에서 만나 양국 우호관계를 과시했다. 이 자리에서 왕이 부장은 리 외무상을 만난 자리에서 올해가 북-중 수교 70주년이라는 점을 강조하며 “시진핑(習近平) 중국 국가주석 방북은 북-중 전통의 우의와 전략적 상호 신뢰가 양국 관계를 새로운 역사적 시기로

310) 남문희, “3차 방중의 비밀, 경험에 있다”, 시사인 2018.7.3

311) Mark Landler, “Trump Pulls Out of North Korea Summit Meeting With Kim Jong-un”, *The New York Times*, May 24, 2018

312) 이희옥, “중국의 대북한 영향력과 북중관계의 재정상화”, 『중소연구』, 2018년 11월, p. 29.

313) 연합뉴스, 2019.1.10

314) 연합뉴스, 2019.6.21.

이끌었다. 북-중 우호 협력 관계를 잘 발전시키는 것은 중국 정부의 확고부동한 방침”이라고 말했다. 리용호 북한 외무상은 “북-중 우호와 협력을 추진하는 것은 북한의 당과 국가의 확고한 입장”이라며 “북-중 수교 70주년을 성대히 축하해 새로운 시대의 양국 관계를 더욱 발전시키자”고 제안했다.³¹⁵⁾

북중관계의 회복에 힘입어, 2019년 양국 간 무역액은 2018년 대비 16.3% 증가한 28.1억 달러에 달하였다. 중국은 북한의 대외무역에서 약 91.7%의 비중(2018, 무역협회 북한무역통계)을 차지하는 북한의 최대 무역상대국이다. 북한의 대중 수출입은 수입 규모가 수출보다 매우 큰 기형적인 구조로 2019년 북한의 대중 수출은 2억 2,000만 달러로 전년 대비 1.0% 증가했으며, 대중 수입은 25억 7,000만 달러로 전년 대비 16.1% 증가했습니다. 북한의 수출에 중점을 둔 대북제재로 이러한 적자구조는 더 심화되고 있습니다(2018년: 20.2억\$, 2019년: 23.7억\$). 그러나 2019년 3월부터 북한의 대중 무역량은 비 제재 품목(식자재, 건축자재, 시계, 가발 등)을 중심으로 오히려 증가하였다.³¹⁶⁾

IV. 결론

본 연구에서는 중국의 강대국 역할 중에서 ‘책임대국’과 ‘중국특색의 강대국’ 역할에 주목하여 중국의 대외정책과 대북정책을 서술하였다. 중국은 시진핑 주석 집권 이후 강대국 역할을 공식화하였고, 특히 강대국 역할을 보다 세분화하여, ‘책임대국’과 ‘중국특색 강대국’을 강조하면서 북한정책에 변화를 추구하였다.

시진핑 정부는 2012년 11월 개최된 제18차 당대회의 정치보고에서 ‘강대국’ 국가 역할을 공식화하였으며, 이는 ‘책임대국’(責任大國)의 강조로 표현되었다. 따라서 강대국 국가 역할구상으로서 책임대국(責任大國)을 강조하는 시진핑 정부는 북한의 지속적인 핵과 미사일 개발에 대해 국제사회와 함께 대북제재에 적극 참여하게 되었다. 그 결과 북중 관계는 상당한 냉각기를 거치게 되었으며, 양국 정상간의 교류가 중지되었다. 책임대국(責任大國)을 지향하는 시진핑으로서는 국제사회의 요구를 무시하고 비핵화 의지를 표명하지 않는 김정은 위원장과 북중정상회담을 추진하기 어려웠다.

이 기간 동안 북한과 중국의 정치적 관계는 악화되었지만, 경제적 관계는 정치관계에

315) “왕이-리용호 北中 외교장관, 평양서 회동…북중관계 새로운 출발선”, 데이포스트, 2019.9.4

316) 이요셉, “2019년 북한-중국 무역동향과 시사점”, 『KITA 남북경협 리포트』, 한국무역협회 남북협력실. Vol. 1, 2020, pp. 3-4.

비해 양호하게 유지되었다. 2013년 2월 북한의 제3차 핵실험 이후 얼어붙은 북·중 관계는 2015년 10월 9일 중국 서열 5위인 류원산 상무위원 방북과 10월 15일 호시 무역구 출범으로 북·중 관계는 회복의 계기를 마련하게 되었다. 이처럼 북중 양국은 서로 최악의 상황을 모면하면서 서로의 전략적 및 이념적 가치와 시대적 인식에 대한 재평가를 통해 관계 회복을 모색하게 되었다. 특히 이과정에서 중국은 중국 특색의 강대국이라는 새로운 국가역할구상을 제기함으로써 중국의 대북정책에 유연성을 부여하고 북중관계를 회복하고자 하였다.

한편 2016년 이후 시진핑 정부는 대내외적 문제의 처리에서 ‘책임대국’보다는 ‘중국 특색의 강대국’ 역할구상을 점차 강조하게 되었다. 이에 따라 2017년 11월 19차 당대회 정치보고는 “새로운 시대 공산당의 역사 임무는 중화민족의 위대한 부흥이며, 이를 위해 공산당은 ‘중국특색사회주의’를 견지하여 대외적으로 책임대국의 역할을 발휘하여 적극적으로 글로벌거버넌스체제 개혁과 건설에 참여한다.”고 강조하였다.

이러한 ‘중국특색의 강대국’ 역할구상의 강조를 통해, 시진핑 정부는 지속적으로 제기 해온 불공정하고 불합리한 국제제도와 규범을 점진적으로 개선하고, 경우에 따라서는 중국식의 규범을 창출하여 이를 북핵문제를 포함한 안보영역, 해양영토, 일대일로(一帶一路) 구상과 글로벌 경제거버넌스에 적용하고자 하였다.

중국은 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 쌍중단(雙中斷; 북한 핵미사일 도발과 한미연합군사훈련 동시 중단)과 쌍궤병행(雙軌並行; 비핵화프로세스와 평화체제구축 병행)을 제기하였다. 그리고 2018년 3월부터 2019년 6월 사이 5차례의 북·중 정상회담을 개최하며 양자 간의 전략적 협력관계를 빠르게 회복하게 되면서, ‘한반도문제의 당사자론’을 제기하면서 북핵문제 해결에 대해 “경제지원과 안전보장을 통한 북핵문제 해결”인 중국 방안을 제시하게 되었다.

중국은 지금은 중단되었지만 6자회담을 통해 “올바른”행동 방침을 제시하면서 책임있는 지역 중재자로서 계속해서 자신을 역학을 제시하였다. 중국은 북한의 가장 확고한 지지자로 보일지 모르지만 전통적인 위계에 대한 존중을 요구하고 중국이 체면을 잃게 되면 북한을 처벌하였다. 시진핑이 이목을 끄는 국제 및 정당 회의에 참여하는 동안 평양이 핵 및 미사일 실험을 실시한 후, 중국은 정치적 교류를 보류하고 더 엄격하게 제재를 시행하였다.

그리고 2018년 남북미 북핵 협상과정에서 중국의 역할이 약해지자, 중국은 ‘한반도 문제의 당사자’를 강조하였다. 이에 중국은 5차례의 북중 정상회담을 통해 그 동안 강조 해온 ‘쌍중단’과 ‘쌍궤병행’ 원칙과 “자국의 안보이익 보장” 원칙이 북핵협상과정에 적극 반영이 되도록 노력하였다. 한반도에 대한 중국의 이익은 이 지역에서 자신의 역할을

재확인하고, 북한과의 관계를 회복하며, 중국이 북한의 유일한 동맹이자 유일한 경제, 농업 및 에너지 원조의 원천임을 평양에게 상기시켜주는 것이었다. 미국과의 전략경쟁이 커지고 상황에서 중국은 미국에게도 한반도에서 자신의 이익에 대한 입장을 분명히 하는 것이 중요하였다.³¹⁷⁾

지역 질서에 대한 중국의 비전은 북중관계를 이해하는 데 중요하다. 최근 5번의 북중 정상회담을 통해 북중관계가 북중관계가 보다 긴밀해지고 있는 것은 분명하다. 그러나 양국관계가 이제 완전히 정상화되었거나 모든 문제가 해결되었다고 보기는 어렵다. 현재 중국의 가장 큰 우려, 즉 국경의 불안정이나 갈등 가능성과 이로 인한 취약성이 상당 정도 완화되었다. 그러나 그 우려의 근본 원인, 즉 북한의 핵무기 개발과 이를 전달할 미사일은 여전히 남아 있다. 비핵화 협상에서 북한은 핵을 포기하기 위한 근본적 조치를 취하지 않았으며, 중국 국경의 불안정과 불확실성의 주요 원인을 구성하는 핵무기 프로그램 포기하겠다는 조짐을 보이지 않았다.

중국에게 현실은 북한이 핵을 가진 인접 국가라는 것이다. 핵무기는 중국을 포함한 모든 이웃 국가들과의 관계에 유용하게 활용하고 있다. 그러나 중국이 북한에 영향을 미칠 수 있는 능력은 정권 붕괴를 우려하여 상당한 경제적 영향력을 사용하지 않기 때문에 제약을 받고 있다. 중국의 경우, 비핵화가 아닌 안정과 갈등 회피가 오랫동안 정책의 최우선 과제였다. 따라서 북한과의 관계를 재설정하는 과정에서 중국은 비핵화에 대한 희망을 완전히 포기하지는 않았지만 핵무장 한 북한의 현실에 타협하였다.

317) Eleanor Albert, "The China-North Korea Relationship", *Backgrounder*, Council on Foreign Relations, June 25, 2019

〈참고 문헌〉

- 강 랑, “북중 정상회담을 통해 본 시진핑의 한반도 전략 읽기”, 『이슈브리핑』, 18-19, 2018
- 김강녕, “중국의 대북정책· 북중관계의 특성과 변화전망”, 『글로벌정치연구』, 2018
- 김한권, “불신 속의 협력: 북중관계의 현황과 전망”, 『한국국가전략』, 2019
- 김홍규, 귀슈씨엔, “시진핑 시기 북중관계: 연구동향에서 엿보인 소용돌이와 전환의 갈림길”, 『국방정책연구』, 제32권 제4호, 2017
- 나영주, “북핵문제와 북중동맹-중국의 동맹유지 조약”, 『통일문제연구』, 제25권 2호, (2013).
- 나영주, “중국 시진핑 정부의 대북정책과 북핵문제”, 『민족연구』 65권 1호, 2016년 03월,
- 문홍호, “시진핑 집권 이후 중국의 대북정책: 동맹관계와 정상관계의 선택적 균형”, 『중소연구』, 제38권 3호, 2014.
- 유동원, “3차 북핵실험 이후 중국 대북정책의 변화: 가능성과 한계”, 『국방연구』, 제56권 3호, 2013.9.
- 유동원, “역할이론의 발전과 국제관계: 주요 개념과 구성주의,” 『국제정치논총』, 제57권 제3호 2017.09
- 유동원, “한반도 비핵화와 주변국 역할과 전망: 중국”, JPI 정책포럼, 2018. 8.24.
- 유동원, “시진핑 시기 중국의교정책 분석: 역할이론을 중심으로”, 『대한정치학회보』, 2017. 9
- 이동률, “중국의 대북정책과 북중관계 변화 논의”, 『성균차이나브리프』, 2014
- 이동률, 하노이 북미 정상회담 이후 중국의 한반도 비핵, 평화프로세스에서의 역할과 전략, EAI 논평, 2019.5.2.
- 이성현, “판문점 북미정상회담 이후 중국의 북한 외교에 대한 전망”, 『정세와 정책』, 2019.7.22.
- 이영학, “북한의 세 차례 핵실험과 중국의 대북한 정책 변화 분석”, 『국제정치논총』, 제53권 제3호 2013.
- 이요셉, “2019년 북한-중국 무역동향과 시사점”, 『KITA 남북경협 리포트』, 한국무역협회 남북협력실. Vol. 1, 2020
- 이재영, 유동원, 이기현, 『한반도 평화제제 구축을 위한 한중 협력방안』(서울, 통일연구원, 2019),
- 이희옥, “중국의 대북한 영향력과 북중관계의 ‘재정상화’”, 『중소연구』, 2018
- 전병곤, “북중관계 현황과 전망”, 『성균차이나브리프』, 2018
- 조영남, “중국은 왜 강경한가? 2008년 세계 금융위기 이후의 중국외교 평가,” 『국제지역연구』 제22권 제2호 2013.

- 차창훈, “중국의 대한반도정책: 책임대국과 시진핑의 대북정책 딜레마,” 『한국과 국제정치』 제29권 1집, 2013
- 한관수, “북중관계의 지속과 변화: 시진핑-김정은 시대를 중심으로,” 『통일전략』, 제17권 제2호, 2017.04
- 허문영, 유동원, 심승우, 『북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로』, 서울, 통일연구원, 2012
- 홍은정, “북한의 4차 핵실험 이후 중국의 대북정책:미중관계의 상호작용을 중심으로,” 『아시아연구』, 제19권 4호, 2016
- 홍은정, “시진핑 시대 중국의 대북정책 평가와 전망”, Journal of North Korea Studies, 2016.
- 황지환, “북중관계와 북한의 대중정책”, 『성균차이나브리프』, 2014
- 황태연, “시진핑의 대북정책과 북중관계 변화”, 『평화학연구』, 2018
- 徐正源, 『中國負責任大國角色的建構』, 北京, 中國人民大學出版社, 2012.
- 中共中央文獻研究室編, 『周恩來年譜(上)』, 北京, 中央文獻出版社, 1996.
- 門洪華, “壓力,認知與國際形象-關於中國參與國際制度戰略的歷史解釋,” 『世界經濟與政治』, 2005.
- 秦亞青, “國家身分, 戰略文化和安全利益,” 『世界經濟與政治』, 2003
- 張清敏, “中國的國家特性, 國家角色和外交政策思考,” 『太平洋學報』, 2004
- “胡錦濤, 堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進 為全面建成小康社會而奮: 在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告,” 人民日報 2012年 11月8日,
- “習近平在周邊外交工作座談會上發表重要講話,” 人民日報, 2013年10月25日
- “习近平概括中美新型大国关系: 不冲突、不对抗, 相互尊重, 合作共赢,” 『新华网』, 2013. 6. 10,
- 「胡锦涛第四轮中美战略与经济对话开幕式致辞」, 中國新聞網, 2012.5.3.
- “习近平强调从6个重点方向推进中美新型大国关系建设,” 2014年11月12日 新华网
- “中央外事工作会议在京举行 习近平发表重要讲话,” 人民日報, 2014年11月30日
- 習近平在莫斯科國際關係學院的演講, 新華網, 2013年 3月 25日
- 陳須隆, “十八大以來的”中國外交戰略新思想, “『和平與發展』, 2014年 第6期
- 習近平, “推動個大國客觀理性看待彼此戰略意圖,” 『人民網』, 2012년 7月7日,
- 胡錦濤, 2012, “ 堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進 為全面建成小康社會而奮: 在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告,” 11月8日,
- Albert, Eleanor. “The China-North Korea Relationship”, *Backgrounders*, Council on Foreign Relations, June 25, 2019

- Antoniades, Andreas.(2010) Alister Miskimmon and Ben O'Loughlin, "Great Power Politics and Strategic Narratives", *CGPE Working Paper* No.7, February.
- Aggestam, Lisbeth. (1999), "Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy," ARENA Working Papers,
- Harnisch, Sebastian.(2011) "Role theory: Operationalization of key concepts." In *Role Theory in International Relations*, edited by Sebastian Harnisch, Cornelia Frank, and Hanns W Maull, 7-15. New York: Taylor & Francis
- Holsti, K. "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy." *International Studies Quarterly* 14 (September 1970): 233-309.
- Holsti, K. (1987), *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*. in S. Walker (ed.), *Role Theory and Foreign Policy Analysis*. Durham: Duke University Press.
- Horsburgh, Nicola, "Debating China's NK Policy," *Oxon China* (May 30, 2013).
- Landler, Mark. "Trump Pulls Out of North Korea Summit Meeting With Kim Jong-un", *The New York Times*, May 24, 2018
- Revere, Evans J.R. Lips and Teeth: Repairing CHINA-NORTH KOREA Relations, *GLOBAL CHINA*, NOVEMBER 2019
- Rosenau, J.(1990), *Turbulence in World Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Schweller, Randall.(2011), "Emerging Powers in an Age of Disorder." *Global Governance* 17, no. 3: 285-297.
- Shambaugh, David.(2013), *China Goes Global: The Partial Power*. New York: Oxford University Press.
- Shichor, Yitzhak. "Fundamentally Unacceptable yet Occasionally Unavoidable: China's Options on External Interference in the Middle East." *China Report* 49, no. 25 (2013): 25-41.
- Shih Chih-yu (2012), 'Assigning Role Characteristics to China: The Role State versus the Ego State', in *Foreign Policy Analysis*, No 8 (2012), pp71-90.
- Shih Chih-yu / Yin Jiwu (2013), 'Between Core National Interest and a Harmonious World:Reconciling Self-role Conceptions in Chinese

- Foreign Policy', in The Chinese Journal of International Politics, Vol. 6, pp59-84
- Swaine, Michael D.(2010) "Perceptions of an Assertive China," China Leadership Monitor, No. 32 (2011) "China's Assertive Behavior-Part One: On 'Core Interests'," China Leadership Monitor, No. 34,
- Van Sell, Mary; Brief, Arthur P.; and Schuler, Randall S. (1981) "Role Conflict and Role Ambiguity: Integration of the Literature and Directions for Future Research." Human Relations 34, no. 1 : 43-71.
- Wendt, Alexander.(1992) "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics." International Organization 46, no. 2 : 391-425.
- Yeophantong, Pichamon.(2013) "Governing the World: China's Evolving Conceptions of Responsibility." Chinese Journal of International Politics 6, no. 4 (Winter): 329- 364.

김정은 시대 북중관계의 지속과 변화

: 북한의 시각을 중심으로

국방대학교 교수 김 연 수

- I. 문제제기
- II. 김정은체제 제1기 : 안보적 독자성 추구(동맹긴장)
- III. 김정은체제 제2기 북중관계 : 전략적 동맹관계 복원·강화
- IV. 결론 : 평가와 과제

I. 문제제기

북중관계는 그 관계의 형성 이래 여러 우여곡절을 겪어온바 있다. 전통적 동맹이라고 하는 요소와 개별 국가의 특수이익의 요소의 배합여부에 따라 관계의 강화 혹은 이완내지 긴장의 영역까지 오르내리고 하곤 했다. 이러한 북중동맹관계에서의 일정한 부침의 역사는 김일성 시대와 김정일 시대 모두에서 발견된다. 김정은 시대³¹⁸⁾는 어떠한가? 김정은 시대에서도 북중동맹관계의 역사에서 보여져왔던 북중관계의 일정한 이완 내지 긴장의 국면과 동맹의 결속의 국면을 모두 발견할 수 있다.

김정은 체제 출범이래 병진노선의 추진시기 동안 북중관계는 냉각기를 벗어나지 못했다고 평가될 수 있다. 전략적 대화체가 지속적으로 유지되지 못했으며, 새로운 지도부를 구성한바 예상되었던 정상간 상호방문의 전통도 지켜지지 않았던 것이다. 냉랭했던 북중동맹관계가 다시금 결속력을 복원하고 강화되는 시기는 김정은체제가 소위 ‘국가핵무력 완성’ 선언 이후 대외안보전략적 변화를 시도하는 2018년에 이르러서야 극적으로 나타

318) 김정은이 공식적으로 후계자의 지위로 올라선 것은 김정일 사후인 2012년 초이지만, 김정일의 갑작스런 건강이후 북한의 대내외정책이 김정은 후계체제 구축에 초점이 맞춰져왔다는 점에서 보면 김정은체제의 출발의 시점을 그 이전의 상황으로 고려해볼 수 있을 것이다. 김정은의 현지도가 2010년 시점에 이미 행해져왔기 때문이다. “뜻깊은 명령”, 『로동신문』(2020. 8. 6).

나게 되었다. 전격적인 남북정상회담과정을 통해서 북한외교의 오랜 역사적 숙원이었던 북미정상회담을 견인하고, 그 동력에 힘입어 북중간의 전례없는 연속적인 5차례의 정상회담이 2019년 상반기 까지 진행되었던 것이다. 이러한 북중정상회담 과정에서 양국은 “전략전술적 협동” 조치에 합의하고 시진핑 주석이 “순치의 관계”라고 오늘의 북중관계를 평가하는 등 그 어느 때 보다도 강한 전략적 동맹의 결속력을 과시해 오고 있다. 김정은 체제의 출범당시의 기록하지 않던 안팎의 생존환경에 비한다면 김정은체제는 적잖은 대외관계상의 성과를 거뒀낸 것이라 평가할 만하다.

이 글은 김정은체제하의 북중관계를 평가해보는데 목적이 있다. 즉, 북중관계의 지나온 역사적 맥락에서의 지속성과 변화라는 차원에서 김정은체제하의 북중관계를 평가해보고자 하는 것이다. 이를 위해서 이 글은 다음과 같은 차례로 김정은체제하의 북중관계를 살펴 보고자 한다.

우선, 김정은 시대의 북한의 대중관계 설정의 전략적 사고의 기초가 무엇인지를 살펴 보고자 한다. 북한의 전략가들은 어떠한 환경인식을 통해서 대중관계를 설정해나가고자 하는 가 하는 문제이다. 따라서 이에 대한 고찰은 김정은시대의 북중관계의 이전의 북중 동맹의 역사적 맥락에서의 그 지속성과 변화의 측면을 이해하는 중요한 전략적 타산의 부분들을 찾아내는 작업에 다름 아닐 것이라고 생각해 볼 수 있을 것이다.

다음으로는, 김정은체제하의 북중관계는 앞서 언급했던 것처럼 대체로 구분되는 두 개의 시기로 나눌 수 있는바, 먼저, 김정은체제 제1기에 해당하는 ‘병진노선 추진기’ 하의 북중동맹관계의 냉각국면의 시기를 살펴보고자 한다. 이어서 김정은체제 제2기에 해당하는 ‘경제건설 총노선’의 시기라 할 수 있는 시기에서의 북중동맹관계의 복원결속의 시기를 살펴보고자 한다.

끝으로 결론삼아 북한의 전략적 타산하에 이루어지고 있는 북중동맹의 복원결속의 전개가 갖고 있는 한반도 안보환경에의 시사점을 도출해보고 우리의 안보적 차원의 대응과제를 제시해보고자 한다.

II. 김정은체제 제1기 : 안보적 독자성 추구(동맹긴장)

1. 전략적 사고의 기초

가. 중국위협³¹⁹⁾인식: 중국 트라우마

김정은체제는 김정일의 갑작스런 건강이상 발생 이후 매우 빠르게 구축되기 시작했다. 그 만큼 후계체제 구축과정은 압축적으로 진행되었다. 군부와 친혈족 중심의 후견세력의 뒷받침 속에서 김정은의 권력구축과정이 진행되었고, 이 과정에서 중국의 지지를 얻기 위한 김정일의 4차례에 걸친 방중이 진행되었다. 2010년부터 2011년에 이르기까지 이루어진 네 차례의 중국방문은 사실상 온전한 후계체제 구축을 위한 중국의 지원을 얻어내기 위한 목적에서 진행되었다고 할 수 있다. 그러나 김정일의 중국방문은 북한의 그러한 의도의 차원에서 보자면 힘든 과정이었던 것으로 보인다. 중국은 김정일의 방중 기간 동안 북한에 대해 개혁개방을 압박했다. 2010년 8월 방중시 후주석은 “경제발전은 자력갱생의 길뿐 아니라 대외협력을 떠날 수 없다”는 점을 강조했다. 원자바오 총리는 “개혁개방의 경험을 전수해주고 싶다”는 의사를 피력했다. 김정일 스스로 “개혁개방은 망국의 길”이다 라는 점을 교시로 해왔다는 점에서 보면 이는 분명한 대북 압박으로 보였다. 김정은 승계체제에 대한 중국의 불만의 표시로도 받아들여질 수 있었다. 이에 대해 김정일은 소위 중국국공내전시기의 ‘동북전쟁’ 당시의 북한의 지원에 대한 장황할 정도의 언급으로 대응한바 있었던 것이다. 나아가 북한은 연평도 포격을 통해서 한반도 안보상황의 위험상황을 고조시키는 행동을 보였다. 급기야 2011년 초에 미-중양국은 정상회담을 통해 “한반도에서의 안정성 유지”에 합의했다. 이후 이어진 김정일의 방중과정을 통해서 중국 지도부는 북한에 대해 “자기스스로의 발전의 길을 갈 수 있다”는 점을 인정했다. 북한으로서는 힘겨운 김정은 승계체제에 대한 인정의 과정을 겪은 셈이 되었다. 당시 김정은은 이 과정의 전반을 목도했다. 그의 건강상 매우 무리한 중국방문 여정이었음에도 불구하고 김정은 승계체제의 계승성을 확보해 주기 위한 김정일의 방중은 김정은에게 매우 깊은 대 중국 트라우마를 안기게 되었다.

319) 이와 관련하여 차영구의 연구는 주목할 만하다. 그는 1980년대의 북한의 군사전략적 사고의 기저에는 국경선을 맞대고 있는 중국과 소련에 대한 이중적 인식이 자리잡고 있다고 지적한바 있다. 한편으로는 북한은 이들 당시 사회주의 대국들을 조력자이지만 다른 한편으로는 위협세력으로 인식하고 있다는 점을 지적한바 있다. 차영구, “북한과 중소와의 군사협력; 북한의 대중소 군사협력관계를 중심으로”, 이흥구/스칼라피노 공편, 『북한과 오늘의 세계』(서울:법문사, 1986), pp. 309-328.

나. 남한위협인식 증대

김정일의 건강이상 발생 이후 남한 내에서 등장하기 시작했던 북한의 급변사태론은 그 시간이 경과하면서 통일지상주의적 성격을 갖는 것으로 이어졌다. 이러한 남한 내의 북한 급변사태론은 상호적대성을 기본으로 해온 남북한 관계의 기본맥락에서 볼 때 그 작용반작용적인 북한의 대응을 불러올 수 있었다는 것은 매우 예측 가능한 것이었다고 할 수 있다. 북한은 매우 강한 대남 적대성을 표출하기 시작했다. 연평도 포격은 이와 관련한 상징성 측면에서도 해석이 가능하다 하겠다. 북한은 남한을 상징하는 표식물에 대한 군사적 응징장면을 반복적으로 보여주었다. “통일대전”의 언급은 그 집약적 표현이었다. 김정은의 대내적 리더십 구축과정과 연계성의 측면을 갖고 있는 것이었지만, 동시에 그 것은 남한 내의 북한 급변사태론과 연계된 통일지상주의에 대한 북한의 반응이었다는 점은 분명하다 하겠다.

다. 미-중관계상의 갈등인식

김정은체제 구축과정에서 미-중갈등의 증대는 북한 스스로 안보적 독자성을 강화시킬 수 있는 기회요인으로 인식되었을 가능성이 크다. 중국의 북한의 핵능력 구축노력에 대한 완곡한 반대의 표시는 여러 차례 있어왔다. 2003년 중국은 북한의 북핵협상 국면への 참여를 유도하기 위해 소위 ‘친선송유관’의 통제조치를 통해 북한을 압박하는 조치를 취하기도 했다. 그러나 점증하는 미-중 갈등 속에서 북한은 핵 능력국가의 지위구축의 기회공간이 만들어졌다고 판단할 수 있었다는 것이다. 사실 냉전기에서 미-소간의 일정한 안보상의 협력적 분위기 만들어지는 가운데 북한의 NPT 가입이 진행되었다는 점은 경쟁적 강대국끼리의 협조체제 영역에서 상대적으로 안보적 자율성 추구의 공간이 제약될 수 있다는 점을 시사한다 하겠다. 곧, 미-중간의 갈등 상황은 그 역의 논리를 북한전략가들에 의해 추구될 가능성을 높여다는 점을 시사한다 하겠다. 중국에게 있어서는 미국의 점증하는 위협을 완화시킬 수 있는 다른 하나의 대체수단으로서 북한의 핵능력이 간주될 수 있는 여지가 있을 수 있을 것이라는 기대를 북한 측으로 하여금 가능케 했을 수 있다는 것이다.³²⁰⁾

다른 하나는 과거 북한의 외교역사에서 중소갈등이 북한의 자주노선의 정립과정에 적잖은 영향을 미쳤다는 점에서 미중갈등의 증대는 북한의 안보적 자율성의 정통성을

320) 중국이 북한의 핵능력을 미국체제에의 견제적 수단으로 활용할 수 있다는 예리한 분석에 대해서는 다음 글을 참조할 것. Shen Dingli, ‘North Korea’s Strategic Significance to China, China Security, Autumn 2006, pp. 19-32.

높이는 계기로 작용했을 가능성도 생각해봐야할 부분이라 하겠다. 미중갈등의 증대는 안보적 자율성이 취약할 경우에 북한에게 일방향의 선택지를 강요하는 상황으로 이어질 가능성이 높다고 북한지도부는 판단했을 가능성이 높다 하겠다.

2. 김정은체제 제1기 북중관계 양상 : 동맹의 긴장

김정은체제는 출범과 동시에 안보적 독자성을 강화시키는 전격적인 조치를 결정했다. 2012년 4월 美오바마 행정부와 의 북핵 협상을 재개하기로 합의했던 ‘2. 29 합의’를 무효화시키는 장거리 미사일 발사조치를 취했던 것이다. 2012년 8월 초 중국 공산당대 외연락부장의 김정은과의 면담에서 “조중친선관계를 발전시키는 것은 중국 당과 정부의 확고부동한 방침”³²¹⁾이라는 중국측의 입장이 전달되었고, 이후 북중간에는 공동특구의 ‘조중공동지도위원회’ 북한대표단의 방중 등이 있었으나, 북한의 안보적 독자성의 추구 노력은 지속되었고, 2013년 3월 북한은 제3차 핵실험을 단행하였다. 이어 북한은 2013년 4월 소위 ‘병진노선’의 길을 선언했다. 북한은 ‘자기 길을 갈 것’이라고 선언한 셈이었다. 곧 이어 북한은 최용해 특사의 방중을 통해서 북핵 관련 6자회담에의 대화의지를 밝혔지만, 그 것은 북한의 실제의 속내를 드러낸 것은 아니었던 셈이다. 시진핑 체제의 출범과 동시에 결행했던 북한의 제3차 핵실험에 대해 당시 시진핑 주석은 “정세가 어떻게 변하더라도 유관 각국이 한반도 비핵화 목표원칙을 견지해야 한다”고 강조했다. 2013년말 친중적이면서도 개혁개방에 친화적인 인물로 평가되던 장성택 노동당 행정부장이 ‘반혁명 종파분자’의 이름으로 숙청되는 사건이 발생했다. 북-중간의 냉랭한 전선이 만들어지게 된 것은 분명했다. 북중간에 합의되었던 공동특구 개발사업에서 진척이 이루어지지 않았다.

시진핑 주석은 이례적으로 국가주석 공식 취임 이후 2014년 7월 서울을 먼저 방문하게 되었다. 이후 2010년 김정일의 방중 시에 합의되어 2011년부터 2013년 상반기까지 연례적으로 개최되어왔던 북중간의 소위 ‘전략대화’는 중단되었다. 김정은 승계체제에 대한 중국의 지지를 얻어내는 과정에서 중국은 당시 북한의 취약성의 기회를 엿보아 북한에 대해 ‘전략대화’의 필요성을 강제하고자 하여 전략대화가 이루어지게 되었다는 점에서 보면 분명 북한의 대중 불만은 고조되었다고 볼 수 있는 셈이었다. 2016년 1월 북한은 제4차 핵실험을 단행했다.

북한의 불만은 김정은의 “그 누구도 우리를 도와주려 하지 않으며, 그 누구도 우리가 강대해지는 것을 원하지 않는다”³²²⁾는 반복적이 언술 속에서 묻어나고 있었던 것이다.

321) 『월간북한동향』(2012년 7월호), p. 43.

김정은은 2016년 5월의 제7차 당대회에서 ‘병진노선’의 기조 속에서도 “(중국)일변도의 무역구조”를 바꿔나가야 한다고 주장했다. 그의 안보적 독자성의 추구가 지속될 것임을 분명히 했던 셈이다. 2016년 6월 북한은 6차 핵실험을 감행했다. 나아가 북한은 2017년 9월의 6차 핵실험과 동년 11월의 ICBM급 화성-15형 발사를 통해서 ‘국가핵무력 완성’ 선언을 하게 되었다. 김정은 지도부의 북한은 안보적 차원에서 중국으로부터의 완전한 독자성 유지를 선언한 셈이 되었다.

III. 김정은체제 제2기 북중관계 : 전략적 동맹관계 복원·강화

1. 전략적 사고의 기조

가. ‘전략국가’ 지위 달성의 자신감

북한의 ‘국가 핵무력 완성선언’은 북한이 주장해온 논리구조의 측면에서 보면 북한이 ‘병진노선’의 승리를 마감하고 경제건설에 주력할 수 있게 되었다는 선언의 측면을 갖고 있다. 즉, 김정은은 “제국주의자들과 그 추종세력들의 무분별한 핵 위협과 침략책동에 맞서 우리의 자위적인 핵 보유를 영구화하고, 그에 토대하여 경제강국건설에서 결정적 승리를 이룩해나가자는데 병진노선을 제시한 우리 당의 의도가 있습니다”³²²⁾라고 말했던 바 있었던 것이다. 북한은 비로소 소위 ‘전략국가’ 지위에 도달하게 된 것이었다. 바로 김정은은 “사회주의 우리국가를 세계가 공인하는 전략국가의 지위에 당당히 올려세운 위대한 인민”³²⁴⁾이라고 자축하고자 했던 것이다. 이것은 북한당국이 이제 대외적 위협인 식으로부터의 상당한 안정감과 자신감을 가지고 대외관계를 추진해나갈 수 있는 여건이 마련되게 되었다는 의미를 갖게 된 것이다. 북한은 더 이상 과거의 소극적 차원의 ‘자주권과 생존권’ 차원의 대외관계 설정에 머물지 않고, 이제 새로운 ‘전략국가’의 지위에 걸 맞는 ‘발전권’을 주장하게 되었던 것이다. 이러한 ‘발전권’의 주장은 북한의 전략국가 지위 주장과의 상관관계에서 도출되고 있었던 것이다.

322) 김정은, 『조선로동당 제7차 대회에서 한 중앙위원회사업총화 보고』(평양: 조선로동당출판사, 2016), p. 37.

323) 김정은, 『조선로동당중앙위원회 2013년 3월전원회의에서 한 결론』(평양: 조선로동당출판사, 2013), pp. 2-3.

324) 김정은, “신년사”, 『로동신문』(2018. 1. 1)

나. 남북관계안정성에 대한 기대

앞서 언급했던 것처럼 김정일의 와병으로부터 발화되었던 남한의 통일지상주의적 태도는 북한의 안보적 위협인식을 자극시켰다는 점에서, 북한과의 평화공존노선을 우선시 하는 남한 내의 새로운 정부의 등장은 북한에게 있어서 안보환경에서의 새로운 변화였다고 할 수 있다. 북한의 안보환경의 악화는 북방과 남방의 양면적 불편함에 노출되는 경우 곧, '양면위협'에 시달리는 것이라는 점에서 적어도 한 방향에서의 불편함의 정도가 완화될 수 있다는 기대는 북한으로 하여금 적극적으로 '발전권'을 추동시켜나갈 수 있는 그들의 대외관계설정지지를 자극할 수 있는 기제가 되었던 것은 분명하다고 할 수 있을 것이다. 한방면의 접근로 확보를 통해서 여타 접근로를 돌파할 수 있는 기회의 공간이 만들어졌던 셈이다. '양면위협'의 극복이라는 북한의 고전적 전략이 되살아나는 것이었다.

사실 이러한 북한의 위협인식의 태도는 김정일체제하에서 이루어졌던 2000년 남북정상 회담 당시와의 일정한 유사성을 갖는다 할 수 있다. 소위 '고난의 행군'과 미국체제 속에서의 위협인식에 시달리고 있던 북한으로서는 당시 남한 내 북한과의 평화공존을 우선시 하는 새로운 정부의 등장으로 인해서 남한과의 정상회담을 통한 대외관계의 활로를 모색할 수 있었던 것이다. 2000년 6월 남북정상회담 직전에 김정일의 방중이 이루어졌으며, 김정일 체제 등장이래의 최초의 중국의 정상방문이 그 이듬해에 이루어졌던 것이다.

다. 미-중갈등의 전략적 활용인식

미-중갈등의 고조가 북한의 전략가들에게 우선적으로 안보적 독자성의 시급성을 강화시켰다면, 안보적 독자성의 확보의 기반은 그들로 하여금 미중갈등의 고조의 국면을 기회 활용의 공간으로 인식케 하였을 가능성이 크다. 다시 말해 북한의 자주노선의 대외전략의 전략문화의 관점에서 보자면, 마치 과거 중-소간의 갈등기에 현시된바 있었던 바, 그 양 대국의 북한에 대한 지정적 혹은 이념적 유대의 필요의 경쟁관계를 활용하고자 했던 북한의 경험세계의 현대판 미-중갈등 고조기의 적용가능성의 문제인 셈이다. 북한으로서는 '국가 핵 무력완성' 선언으로 인한 '전략국가' 지위의 도달에 대한 자신감은 바로 이러한 북한의 전략적 자율성의 공간 활용 욕구를 자극했을 가능성이 높다 하겠다. 남북정상 회담에서 북중정상회담으로, 북중정상회담에서 북미정상회담으로, 북미정상회담에서 북러정상회담으로 그리고 다시금 북중정상회담 등으로의 북한의 대 강대국 외교의 이동 경로는 이를 잘 확인해주는 것이라 할 수 있을 것이다. 북중동맹관계의 복원 혹은 북미 정상회담 등은 미-중양자간의 갈등고조시기에 북한으로 하여금 각각의 그 양 대국에 대한 일정한 레버리지 역할을 제공해 줄 수 있다는 얘기인 셈이다.³²⁵⁾

2. 김정은체제 제2기 북중관계 양상: 전략적 동맹의 복원·강화

‘전략국가’의 지위 도달에 대한 북한의 자신감은 우선적으로 남북관계에 투영되었다. 2018년 남북한간의 3차례에 걸친 정상회담이 진행되었다. 북한은 이를 발판으로 하여 북미정상회담의 합의를 도출해냈다. 북한은 여기에 그치지 않고 그들의 소위 ‘전략국가’ 위상에 기대 ‘발전권’을 추진해 나갈 수 있는 제1차적 과제라 할 수 있는 북중관계의 복원을 시도했다. 북한은 2018년 5월 북중정상회담을 개최했던 것이다. 김정은 체제출범 이래 북중간에 최고위급 교류가 없었다는 점에서 보면 이 것은 북중관계의 해빙의 분명한 신호였던 것이다. 제1차 북중정상회담의 결과는 이를 그대로 반영해줬다.

이 회담에서 양국 정상은 “전략적 의사소통과 전략전술적 협동을 강화”³²⁵⁾하기로 합의했다. 앞서 언급했듯이, 중국은 김정일 와병기간인 북한의 취약성의 시기에 바로 ‘전략적 의사소통’의 협력관계를 이끌어내야 있었다. 이에 더해 이제 북중관계는 주요 사안에 대한 주기적인 전략적 대화수준을 넘어서서 상시적인 일체의 협력적 관계를 구축해 나갈 것임을 확인한 셈이 되었다. 이 회담 시 김정은은 북중관계에 대해서 “조종친선은 대를 이어 목숨처럼 귀중히 여기고 이어나가야 할 나의 숭고한 의무”³²⁷⁾라고 하면서 북중동맹의 가치에 대해 최대의 성의를 표시했다. 시진핑 주석은 이에 대해 “전통적인 중조친선은 피로써 맺어진 친선으로서 세상에서 유일무이한 것이며, 뿌리 깊고 잎이 우거진 나무와 영원히 마르지 않는 샘줄기처럼 우리 두 당과 두 나라 인민에게 행복을 마련해주고 있습니다”³²⁸⁾라고 하면서 그 역시 북중동맹에 대한 최대의 커밋먼트를 표시했다.³²⁹⁾

이후 북중정상간에는 싱가포르 북미정상회담을 전후로 두 차례의 추가적인 정상회담이 있었으며, 그 것들은 온전히 양국정상이 합의한바 “조선반도의 정세관리를 위한 전략 전술적 협동”의 과정으로 이해될 수 있는 것이었다. 북미정상회담 직전에 개최된 제2차 북중정상회담에 대해서 북한은 “조선반도 주변정세추이에 대해 분석평가하시고, 전략적 기회를 틀어쥐고 조중사이의 전술적 협동을 보다 적극적으로 치밀하게 강화해 나가기

325) Emma Chanlett-Avery, Mark E. Manyin, Mary Beth D. Nikitin, Caitlin Elizabeth Campbell, Wil Mackey, *North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation* (U.S. Congressional Research Service), July 27, 2018, p. 13.

326) “경애하는 최고령도자 김정은 동지께서 중국 공산당 중앙위원회 총서기 습근평 동지와 회담하시였다”, 「로동신문」(2018. 3. 28).

327) “경애하는 최고령도자 김정은 동지께서 중화인민공화국을 비공식방문하시였다: 연회에서 하신 김정은 동지의 연설”, 「로동신문」(2018. 3. 28).

328) “경애하는 최고령도자 김정은 동지께서 중화인민공화국을 비공식방문하시였다: 연회에서 하신 습 근평 동지의 연설”, 「로동신문」(2018. 3. 28).

329) 한편, 시주석은 당일 연설에서 김정일과 그 자신의 선친인 습중훈의 인연을 거론하면서 김정일에 대한 예를 표시함으로써 김정일 와병시기의 북중동맹에 대한 김정은의 트라우마에 대한 이해를 표시해주었다.

위한 방도적인 문제들”³³⁰⁾을 토의했다고 밝히고 있다. 북한의 대미관계에서의 중국과의 협력의 공간의 치밀성을 보여주려고 했던 것이다. 특히 2019년 제4차 북중정상회담은 북미관계에 대응하는 과정에서 북한과 중국의 공동입장의 조정이 선행되고 있다는 점을 보다 명시적으로 보여주는 것이었다. 이와 관련해 북한은 “조선반도의 정세관리와 비핵화 협상과정을 공동으로 연구 조종해 나가는 문제를 심도있게”³³¹⁾ 논의했다고 말하고 있다. 이 회담에서 시 주석은 “지난 70년간 양국은 순치의 관계를 맺어왔다”며, 북중동맹에의 최대의 커밋먼트를 다시금 확인해 주었다.

북한과 미국간의 하노이 정상회담 이후 시 주석은 2019년 6월 평양을 방문했다. 김정은 체제 집권 이후 8여년 만, 그의 국가주석 취임 후 7여년만의 일이었다. 중국의 당-군-정 주요 인사들을 동반한 국민급 방문이었다. 김정은은 환영연회연설에서 “사회주의 리념을 실현하기 위한 성스러운 투쟁의 불길속에서 서로의 운명을 하나로 결합시킨 참다운 동지적 의리”로서 북중동맹을 묘사했다. 시 주석은 2018년 4월 이래 추진되어오는 김정은의 ‘경제건설총력집중’의 소위 “새로운 전략적 노선”과 “반도문제의 정치적 해결 과정”을 지지한다고 말했다. 북한의 새로운 ‘경제건설 총노선’에 대한 지지와 한반도 문제의 평화적 관리 필요성에 대한 주문이었던 셈이다. 2019년 하반기에는 중국군 대표단의 방북으로 북한과 중국간의 군의 고위급인사 교류의 모습을 보여주기도 했다.³³²⁾ 북한이 직면한 유엔의 대북경제제재조치에도 불구하고 북한의 일정한 시장의 안정성 유지와 생산활동의 급격한 위축이 이루어지고 있지 않다는 점은 북중간의 전략 물자의 비공식 제공 메카니즘이 여전히 작동하고 있다는 점을 시사한다. 이로써 북중간의 전략적 동맹관계는 복원단계를 넘어서서 보다 결속력을 강화하는 모습을 보이고 있다 하겠다.

330) “조선로동당 위원장, 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장 김정은동지께서 중국공산당 중앙위원회 총서기, 중화인민공화국 주석 습근핑 동지와 또다시 상봉하시었다”, 「로동신문」(2018. 5. 9)

331) “우리당과 국가, 군대의 최고령도자 김정은동지께서 중화인민공화국을 방문하시었다”, 「로동신문」(2019. 1. 10).

332) 2019년 10월에 개최된 북중 양국간 고위급 군사회담에서 중국 대표는 “두당, 두 나라 최고령도자들께서 이룩하신 합의정신에 따라 두 나라군대들 사이의 관계를 새로운 시대의 요구에 맞게 발전시켜 나갈 입장을 표시”한 것으로 알려지고 있다. “조선인민군 총정치국장과 중화인민공화국 중앙군사위원회 정치사업부 주임사이의 회담 진행”, 「로동신문」(2019. 10. 15).

IV. 결론 : 평가와 과제

김정은체제하 북중관계는 양국의 동맹역사의 맥락에서 본다면 일정한 지속성과 변화의 모습도 동시에 보여주고 있다. 김정은체제 제1기동안의 양국의 동맹관계에서는 한랭전선이 유지되었지만, 중국은 그간의 일정한 동맹관계의 역사에서 보여 왔던바 동맹관리의 하한선을 넘어서지는 않았다. 김정은 체제출범 이래 양국의 교역관계가 유엔의 대북제재의 가중시점 이전까지는 지속적으로 증가되어왔으며 간헐적인 고위급 인사의 교류는 지속 시켜왔던 것이다. 중국의 북중동맹관계에의 신중한 관리태도에서 기인한다고 볼 수 있을 것이다. 지정적 이익의 관점에서 양국의 동맹관계의 유지의 필요성은 북중동맹의 지속성의 맥락에서 해석될 수 있는 부분이라 하겠다.

그러나 김정은체제 제2기에서 보여지는 북중동맹관계의 양상은 일정한 변화의 부분을 담고 있는 것도 사실이다. 무엇보다도 김정은 체제가 안보적 독자성의 기반을 확고하게 구축했다는 점이다. 소위 ‘국가핵무력완성’에 기초한 북한의 ‘전략국가’ 지위인식은 북한으로 하여금 대국간 관계에서의 일정한 이익에 기초한 전략적 기회공간의 창출노력을 보다 자극할 가능성이 높다 하겠다. 이는 북한이 한미정상회담, 북중정상회담, 북미정상회담 그리고 북러정상회담 등을 연쇄적으로 추진해나가는 과정에서 일정부분 그 행동동기를 보여줬다 할 수 있을 것이다. 북한외교의 자율적인 역동성의 공간이 강화될 수 있다는 점이다. 북한은 중국과의 제4차 정상회담 직후 공개적으로 “사대와 외세의존은 곧 망국의 길이다”³³³⁾라고 언명한바 있다. 한반도 정세관리 문제와 관련하여 중국과의 “전략전술적 협동”에 합의했지만, ‘전략국가’ 지위인식을 갖고 있는 북한의 지도부는 그 것을 북한의 자율성의 공간을 훼손하는 것으로 받아들여려 하지 않을 가능성이 높다 하겠다.³³⁴⁾ 북한의 핵능력 국가 지위는 북한의 전략적 공간활용 인식에 있어서 냉전기의 행동유형과는 다르게 북한을 이끌어갈 가능성이 높아졌다는 얘기다.

지금의 북중동맹관계는 김정은체제 출범 당시와는 확연하게 달라진 모습으로 나타나고 있다. 북중동맹의 강화는 한반도 안보정세에서 핵심적 요인으로 자리 잡고 있다 하겠다.

333) 리철혁, “자력갱생의 위력으로 승리만을 펼쳐갈 것이다”, 「로동신문」(2019. 1. 11).

334) 김정은은 시주석의 방북 환연연회연설에서 “지난 4차례의 상봉과 회담들을 통하여 사회주의야말로 조종천선의 변함없는 핵심이며 힘을 합쳐 사회주의를 고수하고 빛내여나가는 여기에 조종천선의 특수성과 불패성이 있다는 진리를 다시금 확인했다”라고 말하고 있다. “경애하는 최고령도자 김정은 동지께서 중국 공산당 중앙위원회 총서기, 중화인민공화국 주석 습근평동지의 우리나라 방문을 환영하여 성대한 연회를 마련하시었다”, 「로동신문」(2019. 6. 21); 이러한 김정은의 언급은 북한의 ‘자기 길’에 대한 주장으로 해석될 여지를 제공하고 있는 것이라 할 수 있을 것이다. 관련하여 북한은 최근 사대와 교조를 비판하면서 “자주적 대를 확고히 세우는 것은 우리 국가의 존립과 발전의 사활적인 문제이다”라고 언급한 바 있다. 서상범, “존엄 높은 자주강국을 건설한 우리 당의 불멸의 업적”, 「로동신문」(2020. 9. 20).

현 북중동맹관계의 모습은 사실상 북한의 ‘전략국가’ 지위에 대한 인정에 다름없다 할 것이다. 북한의 비핵화라는 목표는 외교적 연설상의 용어일 뿐 북중 양국의 입장에서는 어떠한 구속력 있는 행동 동기로서 작용하고 있지 못하다. 미중간의 갈등국면의 고조는 북중 양국에게 있어서 북한의 비핵화 동기유인을 더욱더 약화시키고 있다. 북한의 비핵화의 정책목표를 유지하는 것에 대한 정책적 실효성의 의문이 점점 더 커지고 있는 셈이다.³³⁵⁾

한국의 입장에서는 북중동맹관계가 제기하는 안보적 도전요인을 잘 식별해볼 필요가 있다 하겠다. 안보적 차원의 전략적 불균형 상황이 발생하지 않도록 하는 정책적 처방의 지혜가 긴요하다 하겠다.

335) 이와 관련하여 김정은은 지난 7월 제6차 전국로병대회에서의 연설을 통해서 다음과 같이 핵 보유국의 지위를 고수할 것임을 명확히 한바 있다. 즉, 김정은은 “힘로역경을 뚫고 우리는 핵보유국으로 자기발전의 길을 걸어왔으며, 효과적인 자위적 핵억제력으로 이땅에 터는 전쟁이라는 말은 없을 것이며 국가의 안전과 미래는 영원히 굳건하게 담보될 것”이라고 말했던 것이다. “위대한 승리자들의 위훈은 영원불멸할 것이다. 제6차 전국로병대회에서 하신 김정은 동지의 연설”, 『로동신문』(2020. 7. 28).

〈참고 문헌〉

- 김정은, 『조선로동당중앙위원회 2013년 3월 전원회에서 한 결론』 (평양: 조선로동당출판사, 2013).
- 김정은, 『조선로동당 제7차 대회에서 한 중앙위원회사업총화 보고』 (평양: 조선로동당출판사, 2016).
- 김정은, “신년사”, 『로동신문』 (2018. 1. 1)
- 리철혁, “자력갱생의 위력으로 승리만을 떨쳐갈 것이다”, 『로동신문』, (2019. 1. 11).
- 서상범, “존엄높은 자주강국을 건설한 우리당의 불멸의 업적”, 『로동신문』, (2020. 9. 20).
- 차영구, “북한과 중소와의 군사협력; 북한의 대중소 군사협력관계를 중심으로”, 이흥구/스칼라피노 공편, 『북한과 오늘의 세계』, (서울: 법문사, 1986).
- Chanlett-Avery, Emma, Mark E. Manyin, Mary Beth D. Nikitin, Caitlin Elizabeth Campbell, Wil Mackey, *North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation* (U.S. Congressional Research Service), July 27, 2018.
- Dingli, Shen, “North Korea’s Strategic Significance to China”, *China Security*, Autumn 2006.
- “경애하는 최고령도자 김정은 동지께서 중화인민공화국을 비공식방문하시였다: 연회에서 하신 습근평동지의 연설”, 『로동신문』 (2018. 3. 28).
- “경애하는 최고령도자 김정은 동지께서 중화인민공화국을 비공식방문하시였다: 연회에서 하신 김정은 동지의 연설”, 『로동신문』 (2018. 3. 28).
- “경애하는 최고령도자 김정은 동지께서 중국 공산당 중앙위원회 총서기 습근평 동지와 회담하시였다”, 『로동신문』 (2018. 3. 28).
- “조선로동당 위원장, 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장 김정은동지께서 중국 공산당 중앙위원회 총서기, 중화인민공화국 주석 습근평 동지와 또다시 상봉하시였다”, 『로동신문』 (2018. 5. 9)
- “우리당과 국가, 군대의 최고령도자 김정은동지께서 중화인민공화국을 방문하시였다”, 『로동신문』 (2019. 1. 10).
- “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 중국공산당 중앙위원회 총서기, 중화인민공화국 주석 습근평동지의 우리나라 방문을 환영하여 성대한 연회를 마련하시였다”, 『로동신문』 (2019. 6. 21).

“조선인민군 총정치국장과 중화인민공화국 중앙군사위원회 정치사업부 주임사이의 회담 진행”, 「로동신문」, (2019. 10. 15).

“위대한 승리자들의 위훈은 영원불멸할 것이다.: 제6차 전국로병대회에서 하신 김정은 동지의 연설”, 「로동신문」, (2020. 7. 28).

“뜻깊은 명령”, 「로동신문」, (2020. 8. 6).

『월간북한동향』, (2012년 7월호).

브렉시트 이후 유럽의 정치와 경제

국방대학교 교수 **홍 태 영**국방대학교 교수 **변 정 욱**

- I. 서론
- II. 브렉시트의 원인과 경과
- III. 유럽연합과 영국의 협상쟁점
- IV. 브렉시트 이후 유럽연합의 미래
- V. 결론 - 브렉시트와 한국

요 약

브렉시트에 대한 국민투표 결정 이후 유럽연합과 영국은 탈퇴이후의 관계를 설정하기 위한 거듭된 논의를 통해 2018년 11월 25일 〈영국과 북아일랜드의 EU 및 유럽원자력에너지공동체 탈퇴에 관한 유럽정상회의 합의〉에 도달하였다. 이 〈탈퇴 합의〉는 영국의 잔여 유럽연합 재정분담금, 북아일랜드와 아일랜드 간 국경, 영국 내 유럽연합 시민과 유럽연합 내 영국 시민의 권한, 무역관련 사항 등을 규정하였으며, 2020년 말 새로운 합의 채택 전까지 적용하기로 하였다. 따라서 아직까지 유럽연합과 영국 간에는 협상의 과제가 남아 있으며, 가장 핵심적인 쟁점들을 남기고 있다고 할 수 있다. 따라서 이러한 브렉시트의 구체적인 협상에 대한 이해가 필요하며, 그것은 향후 유럽연합의 변화의 방향 및 그 구성의 구체적인 틀을 이해하는 열쇠 역할을 할 것이라고 본다.

현재 유럽연합과 영국 간의 협상안의 쟁점이 되는 것은 다음과 같다.

첫째 상품, 서비스, 인적 자원, 자본 등 생산의 4대 요소의 자유로운 이동과 관련한 무역협상이다. 이외에도 에너지, 교통, 환경 등 다양한 무역, 통상관계가 협상의

의제가 되고 있다. 영국과 유럽연합의 협상은 영국-EU 미래관계 협상(The UK-EU future relationship negotiations)을 통해 이루어지고 있다. 2020년 6월 2일에서 5일까지 제4차 협상이 이루어졌다. 무역과 관련된 쟁점으로는 ‘공정경쟁환경’(level playing field)과 어업과 관련한 ‘영국 수역에 관한 접근권’이 쟁점 사항으로 논의되고 있으나 별다른 진전은 얻지 못했다. 또한 2020년 9월 9일 영국이 영국과 유럽연합이 현재 협상중인 무역협정을 연말까지 타결하지 못하면 북아일랜드와 영국 본토 사이의 물류에 관한 브렉시트 협정 조항들을 영국 정부가 수정하거나 적용하지 않는 권한을 갖도록 규정한 ‘국내시장법’안을 공개하자 유럽연합은 9월 10일 영국과 회동을 요청하여 보리스 존슨 영국 총리가 이 안을 포기하던지, 유럽연합과 영국 간의 무역협상을 좌초시킬 위기를 감수하던지 택일하라고 요구한 후 더 이상의 협상 진전은 현재까지는 확인되고 있지 않고 있는 등 노 딜 브렉시트의 위험이 증가하고 있다.

두 번째 협상의 쟁점은 아일랜드와 북아일랜드 국경 문제이다. 2020년 말까지 전환기간 이후에도 두 곳의 국경을 개방할 경우 북아일랜드와 영국 본토 간의 상품이나 서비스 거래 시 통관절차 등의 문제가 협의의 쟁점이 된다. 이 역시 다분히 경제적인 문제이기도 하다. 현재까지의 협상안에 따르면, 북아일랜드를 포함한 영국 전체가 유럽연합 관세동맹에서 탈퇴하되 아일랜드·북아일랜드 간 국경에서 통관은 실시하지 않고, 단일시장 관련 유럽연합 법령 일부는 이행기 이후에도 북아일랜드에 일정기간 적용된다고 규정하고 있다. 영국에서 북아일랜드로 이동하는 상품은 유럽연합, 특히 아일랜드로 운반될 여지가 있는 경우, 우선 영국정부가 유럽연합을 대신하여 해당 상품에 대해 유럽연합의 관세를 부과하고, 해당상품이 북아일랜드에서 최종 소비된 경우 이 관세를 환급하기로 하였다. 다만 여전히 ‘유럽연합으로 운반될 여지가 있다’라는 문구에 대한 구체적인 정의와 관련된 절차는 유럽연합과 영국이 추후에 공동으로 결정하도록 여지를 남겨두었다.

세 번째 협상의 쟁점은 외교안보 분야에 있다. 강한 군사력을 보유한 영국의 탈퇴는 유럽연합의 공동외교안보정책에 상당한 영향을 미칠 것으로 전망된다. 이미 지난 2020년 2월 마크롱 프랑스 대통령은 “유럽대륙이 프랑스의 핵우산 속으로 들어와야 한다”고 주장하면서 유럽연합 내 유일한 핵보유국으로서 프랑스의 외교안보적 영향력을 강화하려는 의도를 드러내기도 하였다. 브렉시트 이후 영국과 유럽연합이 결별하고, 트럼프 미국 대통령 이후 방위비 분담금 문제로 NATO 내에서 미국의 영향력이 약화되어 가고 있는 상황에서 프랑스의 행보는 자신의 영향력

강화이자 유럽주의, 즉 대서양국가들이 아닌 유럽국가들에 의한 유럽을 만들고자 하는 유럽주의의 강화라고 할 수 있다. 이와 맞물려 유럽연합과 NATO와의 관계는 과거와 달리 서서히 균열의 조짐이 보이기 시작하고 있다.

현재 진행되고 있는 브렉시트 협상과정을 정치, 외교, 군사적 측면에서 보았을 때, 브렉시트가 한국에 미치는 영향은 뚜렷하게 나타나지 않을 것이다. 유럽연합이라는 국제정치의 행위자가 개별국가 즉, 영국, 프랑스, 독일 등등 유럽연합 회원국이라는 행위자와 다르게 독자적인 위상을 가졌던 것은 아니었다는 점에서 그러하다. 개별국가로서 영국이 유럽연합과 상이한 행위자로 등장하는 것은 분명하지만, 차별성이 크게 부각되지 않을 것이라는 것도 분명하다.

브렉시트로 인해 영국과 유럽연합 27개 국가들의 경제성장 둔화가 예상됨에 따라 영국 및 유럽연합 27개 국가들에 대한 수출 비중이 높을수록 부정적 파급효과가 클 것으로 예상된다. 이에 더해 최근 코로나 바이러스에 의한 경기침체 효과가 더해져 상황을 더욱 악화시킬 것이다.

한국은 브렉시트에 따른 예상 GDP 감소 규모가 8.2억 달러로 미미한 수준에 그칠 것으로 추정된다. 또한 한국은 아시아 국가들 중 최초로 영국과 FTA 협정을 체결한(2019년 10월 28일 국회 비준 완료) 국가로 영국의 유럽연합 탈퇴 즉시 한·영 FTA가 발효됨으로써 영국의 브렉시트에도 급격한 對영국 통상 변화는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 코로나 바이러스에 따른 경기침체의 여파로 미미한 경제 충격도 단기적으로는 한국 경제와 국민들의 후생에 심각한 피해를 줄 수 있으므로 브렉시트의 직접적 영향이 큰 산업들은 단기적 대응방안 마련을 철저히 하여야 한다. 한편 중장기적으로는 브렉시트로 영국과 유럽연합 27개 국가들과의 교역이 감소하고 이를 한국과 제3국들이 대체함으로써 한국과 제3국들의 경제성장과 후생에 긍정적으로 작용할 수 있다. 따라서 기업과 정부는 이러한 긍정적 효과를 극대화하기 위해 중장기적 통상전략을 수립할 필요가 있다.

I. 서론

2016년 6월 영국은 국민투표를 통해 유럽연합(EU)의 탈퇴, 즉 이른바 브렉시트(Brexit)를 결정하였고, 그 후 2년 7개월의 짧지 않은 논의를 거치면서 영국은 올해

2020년 1월 31일 공식적으로 유럽연합을 탈퇴한 것이다. 그렇다고 영국이 완전하게 유럽연합을 떠난 것은 아직 아니다. 2020년 12월 31일까지의 전환기간(transition period) 동안 영국은 유럽연합의 비회원국으로서 유럽 단일시장과 관세동맹에는 잔류한 상태로 있게 되며, 그 때까지 유럽연합의 법률에 구속을 받는다. 이 전환 기간 동안에 유럽연합과 영국은 여전히 진행 중인 무역과 통상 관계의 협상을 지속하여 결말을 지어야 한다.

유럽사회조사(ESS)가 2년마다 실시하는 범유럽 설문조사에 따르면 “현재 EU탈퇴 투표를 한다면?”이란 질문에 영국인 응답자의 56.8%가 ‘EU 잔류’를 택했다. 여전히 EU를 탈퇴해야 한다는 응답은 34.9%, 투표하지 않겠다는 답은 8.3%였다. 2년전인 2018년 설문조사에선 49.9%의 영국인들이 EU잔류를 원한다고 답했던 것을 상기한다면, 브렉시트를 최종 결정한 이후 시간이 지날수록 오히려 잔류를 원하는 사람들이 많아지고 있는 셈이다. 그러한 점에서 영국의 유럽연합 탈퇴는 가능한 한 매끄러운 방식으로 부작용없이 이루어져야 한다는 목소리가 나오고 있는 것이다.

브렉시트에 대한 국민투표 결정 이후 유럽연합과 영국은 탈퇴이후의 관계를 설정하기 위한 거듭된 논의를 통해 2018년 11월 25일 <영국과 북아일랜드의 EU 및 유럽원자력 에너지공동체 탈퇴에 관한 유럽정상회의 합의>에 도달하였다. 이 <탈퇴합의>는 영국의 잔여 유럽연합 재정분담금, 북아일랜드와 아일랜드 간 국경, 영국 내 유럽연합 시민과 유럽연합 내 영국 시민의 권한, 무역관련 사항 등을 규정하였으며, 2020년 말 새로운 합의 채택 전까지 적용하기로 하였다. 따라서 아직까지 유럽연합과 영국 간에는 협상의 과제가 남아 있으며, 가장 핵심적인 쟁점들을 남기고 있다고 할 수 있다. 따라서 이러한 브렉시트의 구체적인 협상에 대한 이해가 필요하며, 그것은 향후 유럽연합의 변화의 방향 및 그 구성의 구체적인 틀을 이해하는 열쇠 역할을 할 것이라고 본다. 지난 2020년 4월에 진행된 영국과 유럽연합 측과의 협상은 코로나-19의 영향으로 화상회의로 진행되었고, 별 다른 성과없이 끝났다. 현재 유럽연합 측은 코로나 19의 여파 등으로 협상 기한을 연장하기를 바라지만 영국 측은 그럴 의사가 없다는 입장을 고수하고 있는 것으로 알려졌다.

브렉시트 이후 유럽연합의 정치와 경제의 미래를 이해하기 위해 우선되어야 할 것은 유럽연합과 영국 간의 협상안에 대한 세부적인 이해이다. 유럽연합과 영국 간의 협상의 쟁점은 첫째 상품, 서비스, 인적 자원, 자본 등 생산의 4대 요소의 자유로운 이동과 관련한 무역협상이다. 이외에도 에너지, 교통, 환경 등 다양한 무역, 통상관계가 협상의 의제가 되고 있다. 유럽연합이 정치나 안보의 측면에서 연대가 상대적으로 약하고, 경제적인 부분에 있어서 결속력은 상대적으로 강하다는 점을 고려한다면, 유럽연합과 영국의 분리를 위한 경제적 무역 협상은 가장 중요하고 까다로운 협상이 되고 있다는 것은 분명

하다. 두 번째 협상의 쟁점은 아일랜드와 북아일랜드 국경 문제이다. 2020년말까지 전환기간 이후에도 두 곳의 국경을 개방할 경우 북아일랜드와 영국 본토 간의 상품이나 서비스 거래 시 통관절차 등의 문제가 협의의 쟁점이 된다. 이 역시 다분히 경제적인 문제이기도 하다. 세 번째 협상의 쟁점은 외교안보 분야에 있다. 강한 군사력을 보유한 영국의 탈퇴는 유럽연합의 공동외교안보정책에 상당한 영향을 미칠 것으로 전망된다. 이미 지난 2020년 2월 마크롱 프랑스 대통령은 “유럽대륙이 프랑스의 핵우산 속으로 들어와야 한다”고 주장하면서 유럽연합 내 유일한 핵보유국으로서 프랑스의 외교안보적 영향력을 강화하려는 의도를 드러내기도 하였다.

본 연구는 이와 같은 유럽연합과 영국 간의 협상의 쟁점들에 대한 이해와 더불어 브렉시트 이후 유럽연합의 변화 전망에 대해 연구하고자 한다. 브렉시트가 발생한 큰 요인은 경제적인 문제, 유럽연합의 결속력의 약화 혹은 강화 등과 관련한 정치적 문제 그리고 이민자 및 극우민족주의 등 사회적 문제이다.

이러한 협상의 쟁점에 대한 이해가 사실상 유럽연합의 방향성에도 결부되어 있다고 할 수 있다. 예를 들어 경제적 무역협상과 관련하여 영국이 유럽의 규제체계로부터 벗어나 독립적인 규제체계를 수립하게 될 경우 이러한 이탈이 유럽연합과 영국간에 새로운 통상장벽이 되어 양자의 경제에 부정적 영향을 미칠 것이므로 유럽연합 역시 이 부분을 가장 경계한다고 할 수 있다. 정치적 영역과 관련하여 앞서 언급한 것처럼 프랑스의 외교안보 영역에서의 역할의 증대는 충분히 예견되는 부분이다. 독일의 경우 메르켈의 집권 말기라는 점 때문에 유럽연합 내에서 리더십 발휘는 쉽지 않을 것이며, 마크롱은 프랑스 내부에서의 정치적 역학을 고려하면서 유럽 내에서 강한 리더십을 발휘할 가능성이 열려 있다. 그것은 또한 유럽연합과 NATO와의 관계, 유럽과 러시아의 관계 등 외교안보 영역에서도 다각적인 영향을 미칠 것이 분명하다. 그리고 이민자 문제를 둘러싼 극우민족주의의 득세와 그들에 의한 유럽연합 탈퇴의 요구는 정치적, 사회적으로 다양한 영향을 미칠 것이다. 브렉시트가 보여주듯이, 유럽연합 회원국들의 유럽연합 탈퇴는 쉬운 문제가 아니라는 것을 보여주었다. 따라서 예전처럼 유럽연합 탈퇴를 위한 국민투표 요구는 쉽지 않을 수 있다. 하지만 여전히 남아 있는 이민자 문제와 그에 따른 극우세력의 영향력은 여전히 유럽연합 회원국 내부의 문제와 더불어 유럽연합 자체의 변화에 커다란 변수임은 분명하다.

따라서 본 연구는 영국과 유럽연합의 탈퇴를 위한 구체적인 협상의 과정과 내용을 자세히 분석하면서 그것이 유럽연합의 향후 정치와 경제의 영역에서 어떠한 영향을 미칠 것인지를 분석하고자 한다.

2016년 브렉시트에 대한 영국에서의 국민투표 이후 브렉시트에 대한 관심은 다양하게

존재하였고, 그 연구 역시 적지 않다. 박상현(2017)의 연구는 브렉시트 결정 이후 유럽 통합의 미래를 진단해 본 연구이며, 황기식 등(2018)의 연구는 브렉시트와 유럽의 외교 안보 분야의 협상의 쟁점을 다루고 있다. 사실 그 외에도 김미경(2018), 신상협(2019) 등의 연구 역시 브렉시트 이후 유럽연합의 변화 가능성에 대한 전망을 정치적, 경제적, 사회적 측면은 물론 그것이 한국에 주는 함의 등을 끌어내는 등 다양하게 진행되어 왔다. 조동희·윤형준(2020), 강내영·안소영(2019), 강유덕(2018), 안상욱(2019) 등의 연구는 특히 브렉시트 이후 유럽연합의 경제적 변화와 한국에의 영향 등을 중심으로 연구를 진행하였다.

또한 브렉시트와 관련하여 이 사건이 유럽연합의 와해가능성을 시사하는 것이라고 보는 견해들도 존재한다(Levi 2016; Schnapper 2017; Rosamond 2016). 이러한 견해는 브렉시트가 단순한 일회적인 사건이 아니라 유럽연합 통합의 방식을 둘러싼 위기를 함축적으로 표현한 사건이라고 보기 때문이다. 사실 유럽연합의 정치적 헌법에 해당하는 ‘리스본조약 50조’ EU 탈퇴조항은 모든 회원국의 자발적 탈퇴 권리를 공식적으로 인정하고 있기 때문에 브렉시트를 유럽연합 해체 위기로 보는 것은 과장된 것이라는 견해가 우세하기는 하다. 그럼에도 불구하고 브렉시트는 유럽연합이 그동안 상대적으로 순조로웠던 통합의 역사에 하나의 계기를 만든 것은 분명하다는 것은 공유된 견해이다.

한편, 브렉시트를 경제적 관점에서 분석한 연구로 Fetzer(2019)는 브렉시트 투표 결과가 탈퇴로 결정되는데 2010년 영국의 복지정책 축소가 중요한 영향을 미쳤음을 보여, 경제적 불평등의 확대가 브렉시트를 초래한 주요 원인이라 주장하였다. 또한 Sampson (2017), Chen et al.(2017), Dhingra et al.(2017) 등은 다양한 방법론을 통해 브렉시트가 영국과 유럽연합 국가들의 주요 경제변수에 어떤 영향을 미칠 것인가를 추정하였다.

브렉시트는 단순히 하나의 회원국이 탈퇴하는 자연스러운 사건은 아니다. 70여년에 가까운 유럽통합의 역사에서 어쩌면 가장 큰 사건이기도 하고, 또한 장기적으로 유럽의 역사, 강대국들 간의 균형과 협조, 견제라는 근대적 국제관계의 역사의 전환을 가져올 수 있는 사건이다.

따라서 본 연구는 좀 더 장기적인 국제관계의 역사에서 브렉시트가 갖는 의미를 기본적으로 이해하면서 최근의 진행되는 현실적인 문제들을 조망해 볼 것이다. 우선은 브렉시트가 발생한 원인과 경과에 대한 검토를 진행할 것이다. 이것은 근대 유럽의 장기적인 역사 속에서 영국과 대륙 간의 긴장과 갈등이라는 차원에서 접근하는 것은 물론 단기적으로 최근 유럽 연합의 경제적인 갈등과 이해관계, 그리고 이민자문제 및 포퓰리즘의 득세와 같은 사회적 갈등의 문제들을 면밀히 검토함으로써 브렉시트 원인에 대한 다각적인 분석을 행할 것이다. 다음은 2020년 올해 진행될 영국과 유럽연합의 구체적인 협상의

내용을 지속적으로 추적하면서 파악할 것이다. 앞서 제시하였듯이 구체적인 협상의 내용은 영국과 유럽연합의 경제적 측면, 무역협상, 아일랜드와 북아일랜드의 국경협상, 그리고 유럽의 외교안보정책을 둘러싼 협상 등이 그 내용이다. 마지막으로 이러한 브렉시트의 과거와 현재를 검토한 뒤, 향후 유럽연합의 변화의 방향에 대해 가늠해 볼 것이다. 이 작업은 단순한 예측을 넘어서 브렉시트이외에 현재 유럽연합이 안고 있는 문제들에 대한 분석을 통해 영국이 없는 유럽연합의 변화의 방향을 예측하고자 한다.

유럽연합의 역사는 2차 대전 직후의 유럽 안보와 평화라는 문제의식에서 출발하였고, 이후 경제적, 사회적 문제 등 국민국가가 맞닥뜨린 다양한 문제들에 대한 초국가적 차원의 공동대응을 위한 모범적 사례라고 할 수 있다. 물론 남부유럽의 경제 위기나 난민 위기 등 수차례 난관에 부딪히고 위기를 겪고 있지만, 나름 합리적인 해결책을 찾으면서 공동 대응하고 있다. 브렉시트 역시 유럽연합에게는 커다란 위기임에 분명하다. 영국과 유럽연합의 구체적인 협상이 어떠한 방향으로 진행되고 어떠한 해결책을 찾느냐에 따라 향후 유럽연합의 발전방향 및 국제정세에 커다란 영향을 미칠 것이다. 따라서 본 연구를 통해 그 방향성을 가늠하고 향후 한국의 대응방향에 대한 대비 등을 위한 의미있는 연구가 될 것으로 기대한다.

본 연구는 브렉시트 이후 유럽연합의 정치와 경제가 어떠한 방향으로 변화할 것인가를 예측하기 위해 유럽의 장기적인 역사 및 유럽통합의 구체적인 쟁점과 역사, 그리고 최근의 쟁점들을 살펴보고자 한다. 유럽연합의 변화의 방향에 대한 예측은 결국 한국의 외교안보의 측면 및 한국경제와 유럽과의 관계 등을 예측하기 위한 준비작업의 성격을 갖는다. 따라서 유럽연합의 변화는 동아시아 및 아시아-태평양 지역에서 다양하게 시도되고 있는 다양한 국제협력 및 공동체 구성의 시도들에 대한 시사점을 줄 수 있을 것이라는 전망을 주는 것도 사실이다. 따라서 한국과 아시아의 관점에서 유럽연합의 정치적, 경제적 향후 변화를 검토할 것이다.

II. 브렉시트의 원인과 경과

1. 정치 및 외교안보 측면

영국은 유럽연합 회원국들 중에서 유럽통합에 대해 가장 소극적인 나라 중의 하나였다는 것은 분명하며, 유럽통합 이후에도 여전히 유럽의 대륙에 위치한 나라들과의

일정한 긴장은 분명히 존재하였다. 영국이 유럽연합에 가입한 이후에도 영국은 유럽통합에 대한 회의론을 가지고 있었다. 영국은 덴마크와 함께 대서양주의 국가로 분류되면서 마스트리히트 조약의 비준을 거부하였고, 유로(Euro) 존에 가입하지 않은 것도 충분히 예견되는 일이었다. 이러한 상황에서 21세기 들어서 유럽연합에 위기를 가져오는 현상들이 등장하였다.

우선 2008년 미국의 금융위기로 촉발된 세계경제의 위기는 유로(Euro) 지역, 특히 그리스, 이탈리아, 스페인 등 남부유럽을 중심으로 재정위기를 가져왔고 그것은 유럽연합의 다른 나라들에게 경제적 부담이자 사회적 압박을 불러 일으켰다. 2008년 미국발 금융위기가 2013년 이래 진정국면에 들어가고 있는 반면에, 유로존의 경우 2010-2012년 국가채무위기의 중심으로서 유로존 붕괴 우려가 고조되었고, 지속적인 경제불황으로 경기회복이 불확실한 상태이다.³³⁶⁾ 세계적 금융위기의 출발지였던 미국의 경기가 회복되는 반면에 유로존의 위기가 발생하고 있는 것은 결국 역내 불균형과 위기에 대한 개입수단을 갖추지 못했기 때문이라고 할 수 있다. 즉 일종의 유럽재무성에 해당하는 총괄 정책기관의 부재와 중앙은행으로서 유럽중앙은행(ECB)의 역할이 제한적이라는 것, 유럽연합의 조약에 따라 회원국 개별정부가 구제금융을 취할 수 없는 것 등의 요인이 그것이다.³³⁷⁾ 이러한 것들은 결국 유럽연합이 일정한 통합의 한계, 즉 양적인 확장을 넘어서 질적으로 통합할 가능성이 보이지 않는 상황에서 더욱 두드러진다. 유럽연합의 정치통합이 답보 상태에 있고, 발전의 가능성도 보이지 않는 것도 현재의 상황을 말해준다. 그러한 상황에서 유럽연합이라는 공동체가 부과하는 새로운 숙제들은 통합의 심화를 더욱 어렵게 만들고 있을 뿐이다.

또한 중동부 유럽 여러 나라들의 유럽연합(EU) 가입에 따른 역내 노동력의 이동과 이민의 증가 역시 다른 유럽연합 주요회원국들에게는 부담으로 작용하고 있다. 2004년 유럽연합이 동유럽 국가로 확장되면서 회원국이 증가하고 그에 따라 헝가리, 폴란드 등 중동부 유럽 국가들로부터 노동력의 이동이 급속히 증가하였다. 이러한 노동력 이동의 기본적인 원인은 노동력의 가격 격차 때문이다. 시간당 임금격차가 3-4배 이상되는 상황에서 중동부유럽에서 서부유럽으로의 노동력의 이동은 매력적일 수 밖에 없다. 특히 다른 유럽연합회원국들과 달리 영국은 노동시장을 전면적으로 개방하였고, 그에 따라 2004년부터 2007년 사이 노동인구 유입이 급증하였고, 2007년 중동부유럽으로부터 유럽연합으로 이동한 노동력의 41.2%가 영국과 아일랜드에 집중되었다.³³⁸⁾ 이러한 노동력의

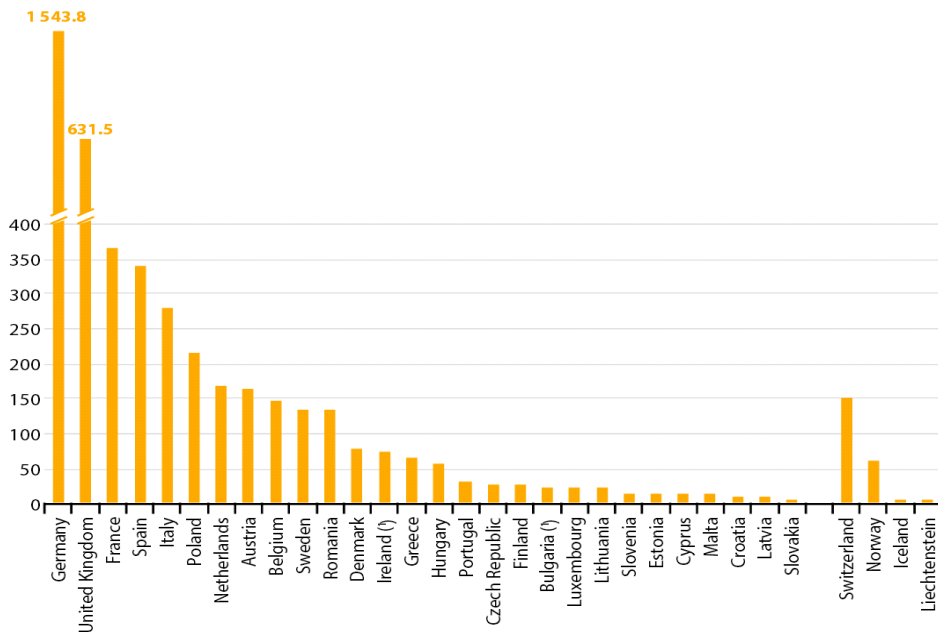
336) 김성구. “신자유주의 통화동맹과 유로존 위기”. 『민주사회와 정책연구』. 30권, 2016, p. 141.

337) 배병인. “유럽 재정위기와 경제통합: 유럽연합의 제도적 진화와 도전”. 『유럽연구』. 34권 4호, 2016.

338) 강유덕·임유진. “EU 역내 노동이동의 변화: 영국과 독일을 중심으로”, 『KIEP 오늘의 세계』. Vol. 15 No. 31, 2015. pp. 9-10.

급격한 유입은 영국인들의 입장에서는 새로운 과도한 공공비용, 즉 사회복지비용은 물론 치안과 안보의 새로운 상황이 만들어내는 비용이 증가함에 따른 영국정부의 재정부담 증가로 유럽연합의 잔류에 따른 유럽연합으로부터의 혜택보다는 손실이 더 크다고 판단할 수 있었다.

이러한 중동부유럽으로부터의 노동력의 이동과 더불어 시리아 난민 사태에 따른 난민의 유입은 그러한 영국인들의 불만을 확대시키는 계기가 되었다.



〈그림 1〉 2015년 유럽연합 회원국 별 이민자 수

* Eurostat. Migrant integration 2017 edition. p. 12.

그리고 시리아 난민에서 촉발된 대규모 난민의 유입은 유럽연합 내부의 사회적 불안을 가져왔다. 〈그림 1〉에서 보이듯이 2015년을 전후하여 영국은 시리아 난민이 가장 많이 유입된 나라들 중 하나였다. 독일의 경우 익히 알려져 있듯이 노동력의 부족에 따른 일정한 유인이 있었던 반면에 영국의 경우 내부적으로 엄격한 잣대를 통해 이민을 받아들이는 등 지극히 폐쇄적인 이민유입정책을 펴왔다.³³⁹⁾ 이러한 상황에서도 유럽연합 차원에서 제시된 이민정책 즉 난민할당제와 같은 조치들은 영국인들에게 피로감을 준 것도 사실이다.

339) 김성진. “영국의 난민정책 - 시리아 난민 사례를 중심으로”, 『정치정보연구』, 19(2). 2016.

이러한 요인들로 인해 영국 내에서 유럽연합에 대한 인식이 악화되었고, 이러한 사회적 불만은 영국 보수당 내에 유럽회의주의 세력 및 영국독립당(UKIP - UK Independence Party)에 대한 지지의 확산으로 나타났다. 이러한 상황에서 당시 영국 총리였던 카메론은 유럽연합에 대한 영국 내의 불만을 잠재우기 위해 2015년 총선에서 자신이 연임할 경우 브렉시트(Brexit) 국민투표를 실시하겠다고 약속하였다. 결국 2015년 총선에서 보수당은 단독과반인 331석(51%)을 확보함으로써 카메론 총리는 연임에 성공할 수 있었고, 2016년 6월 23일 브렉시트 국민투표를 실시하기에 이르렀다. 투표 결과는 유럽연합 탈퇴에 대해 찬성 51.9%, 반대 48.1%로 나타났고, 카메론 총리는 사임을 선언하였다. 이후 2016년 7월 메이 총리가 취임하였다.

메이 총리는 국민투표 결과를 받아들여 영국의 탈퇴의사를 유럽연합(EU)에 공식적으로 전달하였고, 이후 회원국의 유럽연합(EU) 탈퇴절차에 따라 2019년 3월 29일이 브렉시트의 시한이 되었다. 하지만 메이총리의 탈퇴협정은 영국 하원에서 3차례의 비준 시도가 모두 큰 표차로 실패하였고 브렉시트의 시한도 2019년 10월 31일로 연기되기에 이르렀다. 메이총리의 탈퇴협정 중 최대 쟁점은 아일랜드·북아일랜드 간 국경문제인데, 영국과 유럽 연합은 물리적 국경부활을 방지하기 위한 안전장치로 이행기 내 유럽연합과 영국 간 별도의 합의가 체결되지 않을 경우 북아일랜드를 포함한 영국 전체가 유럽연합과 관세 동맹 수준의 통합을 맺고, 나아가 북아일랜드는 현행 유럽연합 단일시장에 가까운 수준의 통합을 유럽연합과 맺도록 합의한 상태였다. 하지만 이러한 합의안에 대하여 영국 하원 내 브렉시트를 찬성하는 세력들은 브렉시트를 통해 영국이 성취하고자 하였던 자유로운 통상 정책을 위의 조치가 가로막힐 것이라고 반대하였고, 보수당과 연합하고 있던 북아일랜드 지역정당인 DUP(Democratic Unionist Party)는 위의 안전장치가 북아일랜드를 Great Britain으로부터 분리시킬 것이라고 반대하였다.

결국 다시 메이 총리는 사임하기에 이르렀고, 브렉시트 강경파인 존슨(Johnson) 전 외교장관이 보수당 내 당권교체를 통해 2019년 7월에 총리에 취임하였다. 존슨 총리는 유럽연합과의 재협상을 통해 기존 탈퇴협상에서 걸림돌이 되었던 문제조항을 수정하고 조기총선을 승리함으로써 하원의 지배력을 강화하여 2020년 1월 31일 브렉시트 이행기(~2020년 12월 31일) 돌입을 확정지을 수 있었다.

브렉시트는 다른 무엇보다도 정치적인 현상이었다. 만일 경제적인 이해관계를 고려한다면 영국의 유럽연합 탈퇴는 의심의 여지없이 비합리적인 결정이었다. 2015년 영국의 수출품 중 44%가 유럽연합으로 향했고, 수입품 중 53%가 유럽연합으로부터 왔다. 영국의 유럽연합에 대한 경제적 의존이 유럽연합의 영국에 대한 의존보다 훨씬 더 큰 상황이다.

지리적인 근접성으로 인해 탈퇴 이후에도 유럽연합은 영국의 가장 중요한 시장으로 남을 것이 확실하다. 우선 내부적으로 영국은 유럽연합(EU) 문제로 분열 중이었고 집권보수당은 그러한 분열을 통합하려는 정치적 의도로 국민투표를 실행했다고 보는 관점이 우세하다.³⁴⁰⁾ 그러한 이유에서 무모했다는 비판을 받는 것도 분명하다. 따라서 브렉시트 협상은 경제적으로 최소한 충격을 가져오는 방향에서 진행되어야 한다는 것이 암묵적인 전제이다. 그럼에도 불구하고 그러한 경제적 협상에서 서로는 스스로를 과대평가한다는 것이다. 즉 영국은 유럽의 단일시장에 영국의 접근을 막는 것은 유럽의 경제에 손해라고 주장하면서 자국의 협상력을 과대평가하고 있으며, 역의 경우도 마찬가지이다. 정치적인 이유에서 시작된 브렉시트가 경제적 문제 때문에 협상의 난항을 겪고 있으며, 결국 그 협상의 해결은 다시 정치적인 문제가 될 수 밖에 없다.

또한 유럽연합의 입장에서 브렉시트 이후 유럽연합 탈퇴의 도미노 현상이 발생하지 않도록 하기 위한 협상의 미를 거두어야 한다는 부담감을 갖고 있는 것도 분명하다. 영국이 브렉시트 후에도 경제가 빠르게 회복되고 정치적으로도 안정감을 되찾는다면, 유럽연합 내부 회원국들에서는 유럽연합 탈퇴를 주장하는 극우 포퓰리즘 세력의 득세가 분명해질 것이고, 다른 회원국들의 탈퇴의 가능성마저도 확대될 수 있다. 반면에 영국 경제의 침체가 계속되고 영국의 위상이 약화된다면, 현재 진행되고 있는 독일과 프랑스 중심의 유럽연합 강화 시도는 더욱 탄력을 받게 될 것이다. 이 경우 유럽의 안보질서를 둘러싸고 지속되고 있는 논의, 특히 NATO의 중심성과 유럽의 안보방위능력의 향상 사이의 긴장이 더욱 강화될 수 있다. 독일과 프랑스 중심의 유럽질서의 재편은 결국 미국 중심의 안보질서의 약화를 의미할 것이기 때문이다.

2. 경제통합의 한계와 문제점

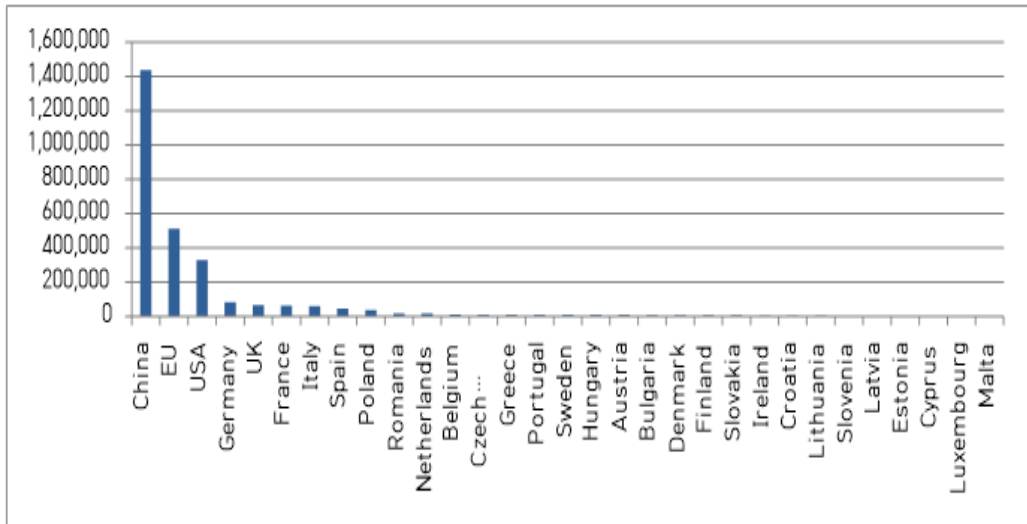
(1) 유럽연합 잔류의 경제적 득과 실

유럽연합 국가들이 경제통합을 추구한 이유 중의 하나는 시장통합을 통한 경제적 이익의 추구이다. 통합 이전의 유럽 국가들의 시장은 개별 국가별로 나뉘어 있다 보니 경쟁 대상국인 미국이나 중국에 비해 국가별 경제규모(GDP), 인구가 작아 결과적으로 시장 규모가 작을 수밖에 없어 규모의 경제 실현이라는 점에서 불리하였다. 또한 역내 국가간 교역 시 관세와 환전에 따른 비용이 소요됨에 따른 경제적 비효율도 컸다. 따라서

340) 안병역, “브렉시트의 정치경제학”, 『의정연구』 49권, 2016.

시장통합을 통한 경제적 효율성의 증대를 유럽 국가들의 경제적 부흥의 출발점으로 삼고자 하였다.

(단위 : 1,000명)



〈그림 2〉 2020년 7월 EU(영국 포함) 국가, 미국, 중국의 인구

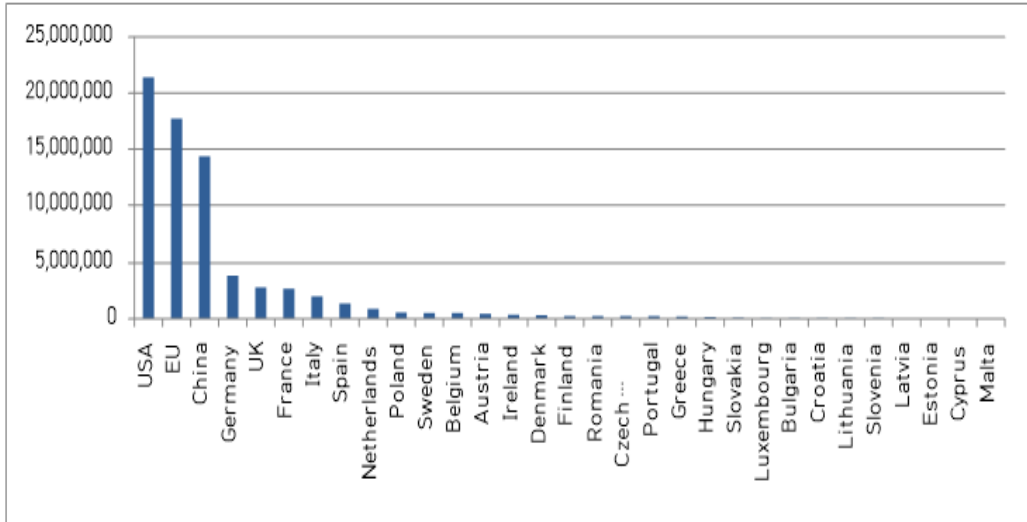
* 자료 : Worldometer, "Countries in the world by population (2020)" (검색일: 2020. 7. 13)
<https://www.worldometers.info/world-population/population-by-country/>

〈표 1〉 2020년 7월 EU(영국 포함) 국가, 미국, 중국의 인구

(단위 : 1,000명)

China	EU	USA	Germany	UK	France	Italy	Spain
1,439,324	513,137	331,003	83,784	67,886	65,274	60,462	46,755
Poland	Romania	Netherlands	Belgium	Czech Republic	Greece	Portugal	Sweden
37,847	19,238	17,135	11,590	10,709	10,423	10,197	10,099
Hungary	Austria	Bulgaria	Denmark	Finland	Slovakia	Ireland	Croatia
9,660	9,006	6,948	5,792	5,540	5,460	4,938	4,105
Lithuania	Slovenia	Latvia	Estonia	Cyprus	Luxembourg	Malta	
2,722	2,079	1,886	1,327	1,207	626	442	

(단위 : US \$ mil.)



〈그림 3〉 2019년 EU(영국 포함) 국가, 미국, 중국의 GDP

* 자료 : World Bank, "GDP (current US \$)" (검색일: 2020. 7. 13)

https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?name_desc=false

〈표 2〉 2019년 EU(영국 포함) 국가, 미국, 중국의 GDP

(단위 : US \$ mil.)

USA	EU	China	Germany	UK	France	Italy	Spain
21,427,700	17,722,322	14,342,903	3,845,630	2,827,113	2,715,518	2,001,244	1,394,116
Netherlands	Poland	Sweden	Belgium	Austria	Ireland	Denmark	Finland
909,070	592,164	530,833	529,607	446,315	388,699	348,078	268,761
Romania	Czech Republic	Portugal	Greece	Hungary	Slovakia	Luxembourg	Bulgaria
250,077	246,489	237,686	209,853	160,967	105,422	71,105	67,927
Croatia	Lithuania	Slovenia	Latvia	Estonia	Cyprus	Malta	
60,416	54,219	53,742	34,117	31,387	24,565	14,786	

유럽의 통합은 1948년 유럽경제협력기구(OEEC)를 출발점으로 시작하였다. 유럽 통합의 과정은 프랑스, 독일, 이탈리아, 베네룩스 3국(inner 6)을 중심으로 한 과정과 영국, 오스트리아, 스위스, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 포르투갈(outer 7) 중심으로 한 과정으로 구분하여 볼 수 있다. 전자는 inner 6 국가들이 1952년 유럽석탄철강공동체(ESCS)를

설립하고 이것이 모태가 되어 1957년 관세동맹, 수출입 제한 철폐, 역외 공동 관세·무역 정책, 역내 노동력·용역·자본 이동 자유, 공동 농업정책 등을 통해 경제통합을 추구하는 유럽경제공동체(EEC) 설립을 통해 유럽의 통합을 이루어 나갔다. 한편 유럽 통합이 미국과의 특수 관계 유지와 과거 식민지 지역인 영연방에 대한 특혜 유지에 부정적 영향을 미칠것에 대한 우려가 크며 주권에 대한 애착과 독자적인 길에 대한 선호가 강한 영국과 냉전체제 하에 중립의 유지가 필요하거나 자유무역주의 전통이 강한 오스트리아, 스위스, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 포르투갈은 초국가적 통합보다는 국가 간 자유무역과 협력의 강화를 통한 통합을 선호하여 통합의 형태로 1961년 유럽자유무역 연합(EFTA) 설립을 통해 유럽의 통합을 이루어 나갔다. 이러한 통합의 흐름은 1993년 유럽연합(EU)의 설립과 1994년 유럽연합과 유럽자유무역연합(스위스는 제외)이 합쳐져 상품, 서비스, 노동, 자본의 자유로운 이동이 보장되는 유럽 단일통합시장이 이루어졌다. 또한 2002년 유럽연합 국가 중 영국, 덴마크, 스웨덴 등을 제외한 19개 국가가 유럽 단일화폐를 사용하는 화폐통합을 이루었다.³⁴¹⁾

이러한 과정을 거쳐 통합이 이루어졌음에도 불구하고 난민 유입이 증가함에 따라 유럽 연합의 잔류로 인해 난민 문제에 대한 통제를 영국이 독립적으로 할 수 없다는 부정적 인식과 영국의 EU 분담금에 대한 불만 등 反-EU 정서가 확산되어 최종적으로 브렉시트에 이르게 되었다. 하지만 브렉시트로 인해 영국이 잃게 되는 것도 있기 때문에 브렉시트를 통해 영국이 순 이득을 볼 수 있을지는 장담할 수 없다. 브렉시트에 따른 영국의 득과 실에 대한 논란은 국민투표가 진행될 당시 브렉시트에 대한 찬반 입장을 통해서도 드러난다.³⁴²⁾ 그 당시의 찬반 논란을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 무역 관점으로서 유럽연합 소속 국가는 중국, 미국, 인도 등 역외 국가에 대한 무역정책을 수립 시 EU법에 구속받는다. 따라서 브렉시트 찬성 입장은 브렉시트로 인해 영국은 EU법에 구속됨 없이 자국의 이익을 위해 역외 국가와 무역을 할 수 있다고 주장하였다. 반면 반대 입장은 영국의 수출 중 약 45%가 유럽연합 역내에서 이루어지고 있는 상황에서 유럽연합 탈퇴는 역내 무역에 부정적 영향을 미칠 수 있다고 맞섰다. 둘째, 영국의 EU 출연금에 대한 이슈로서, 찬성 입장은 브렉시트를 통해 가구당 연간 £340의 출연금 지출을 하지 않아도 된다고 주장하였다. 반면, 반대 입장은 출연금은 지불하지만 EU로부터 연간 가구당 약 £3,000의 편익을 받는 것으로 추정되므로 브렉시트가 결과적으로 영국에게 손해가 되며, 브렉시트를 통해 EU 출연금을 지불하지 않더라도 EU 단일시장에 접근하기 위해서는 별도의 비용이

341) 유로존 해당 국가는 그리스, 네덜란드, 독일, 룩셈부르크, 벨기에, 스페인, 아일랜드, 오스트리아, 이탈리아, 포르투갈, 프랑스, 핀란드, 슬로베니아(2007), 몰타(2008), 키프로스(2008), 슬로바키아(2009), 에스토니아(2011), 라트비아(2014), 리투아니아(2015) 19개 국가이다.

342) Economist(2016) 참조.

추가될 것이므로 출연금 지출 절감의 이득이 크지 않다고 맞섰다. 셋째 EU가 부과하는 규제에 대한 이슈로서, 찬성 입장은 고용, 건강 및 안전 등과 관련된 규제를 EU의 규제를 틀로부터 벗어나 영국 기업환경에 유리하도록 독자적 조정이 가능하다고 주장하였다. 반면, 반대 입장은 유럽 연합 소속 28개 국가들의 규제가 EU 표준으로 단일화되어 영국 기업의 규제 대응 비용이 절감되는 장점이 크며, EU와 지속적인 규제 협상도 가능하다고 맞섰다. 넷째, 이민에 관한 이슈로서, 찬성 입장은 고비용이 수반되며 통제가 어려운 EU의 이민 정책으로부터 벗어나고 非유럽연합 국가로부터의 이민(난민) 유입을 저지할 수 있다고 주장하였다. 반면 반대 입장은 EU와 교역을 하는 역외국가의 이민율이 영국보다 높은 경우도 있는 점으로 미루어 브렉시트가 이민의 감소를 보장하지 않는다고 맞섰다. 다섯째, 국제적 영향력에 대한 이슈로서, 찬성 입장은 EU 내 영국의 영향력이 미미하므로, 브렉시트 이후 국제기구에서 독립국으로서의 영국의 지위를 재확보하여 자유무역, 국제협력에 대한 영국의 강력한 영향력 확보가 가능하다고 주장하였다. 반면, 반대 입장은 유럽연합 잔류를 통해 주권국으로서의 영국의 영향력과 EU의 고위 대표로서의 영향력을 동시에 확보할 수 있다고 맞섰다.

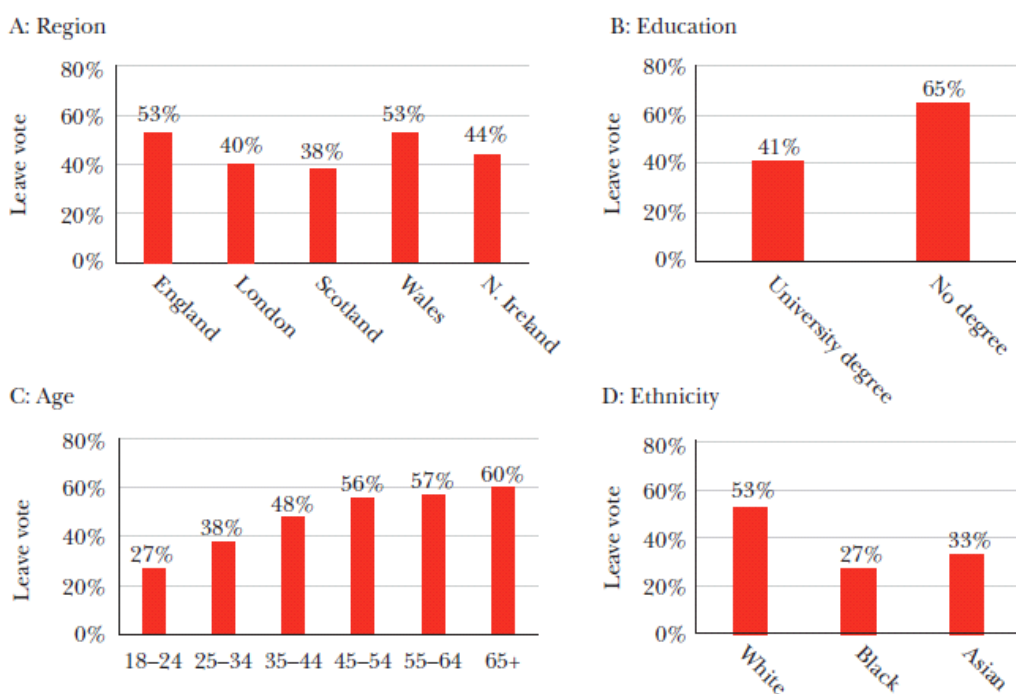
이상에서 살펴본바듯이 브렉시트는 영국에 일방적인 이득을 제공한다고 볼 수 없으며 브렉시트에 따른 부작용과 손실에 대한 우려도 큰 상황으로서 이러한 부작용을 최소화할 수 있는 브렉시트 방안을 마련하는 것이 현재 진행되고 있는 브렉시트 이행기의 최대 과제이다.

(2) 경제적 양극화와 브렉시트 지지층의 확대

영국이 유럽연합에 남아있는 것이 영국 경제에 종합적으로 이익이라는 견해가 일반적이며, 브렉시트가 영국의 경제적 소외계층의 소득분배를 개선해 준다는 명백한 근거가 없는 등 브렉시트의 효과에 대한 논란이 크에도 불구하고 국민투표 결과가 탈퇴로 결정되었다. 따라서 영국의 유럽연합 탈퇴를 결정한 브렉시트 투표 결과가 합리적 경제적 비용편의 분석에 따른 결과로 보기 어렵다. 이러한 결과가 발생한 원인에 대해서는 다양한 관점에서의 분석이 가능하지만, 본 절에서는 포퓰리즘의 배경이 된 경제적 양극화에 초점을 두어 살펴보고자 한다.

브렉시트는 3.8%p(찬성 51.9%, 반대 48.1%)라는 근소한 차이의 국민투표 결과에 의해 결정되었다. 이러한 표 차이를 만들어낸 원인을 알아내기 위해서는 누가, 왜 브렉시트에 찬성했는지를 살펴볼 필요가 있다. 브렉시트 투표 결과를 분석한 연구로 Arnorsson and Zoega(2018)는 1인당 GDP가 낮은 지역일수록, 저학력 인구 비중이 높은 지역

일수록, 65세 이상 고령자의 비중이 높은 지역일수록, 이민자 비중이 높은 지역일수록 저개발국으로부터의 이민과 유럽연합에 대한 반감이 크고, 이러한 감정이 브렉시트 찬성으로 이어진 것으로 분석하였다. Sampson(2017)은 투표 결과를 지역, 연령, 교육, 인종별로 살펴본 결과 학력이 낮고 연령이 높을수록 브렉시트를 찬성했으며, 인종적으로는 백인일수록 브렉시트를 찬성한 것으로 분석하였다. 또한 지역적 또는 개인적인 경제적 어려움이 브렉시트 찬성에 영향을 미친 것으로 분석하였다. 이상으로부터 주로 경제적 소외가 브렉시트 찬성에 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.



〈그림 4〉 지역, 학력, 연령, 인종별 브렉시트 찬성 투표 비율

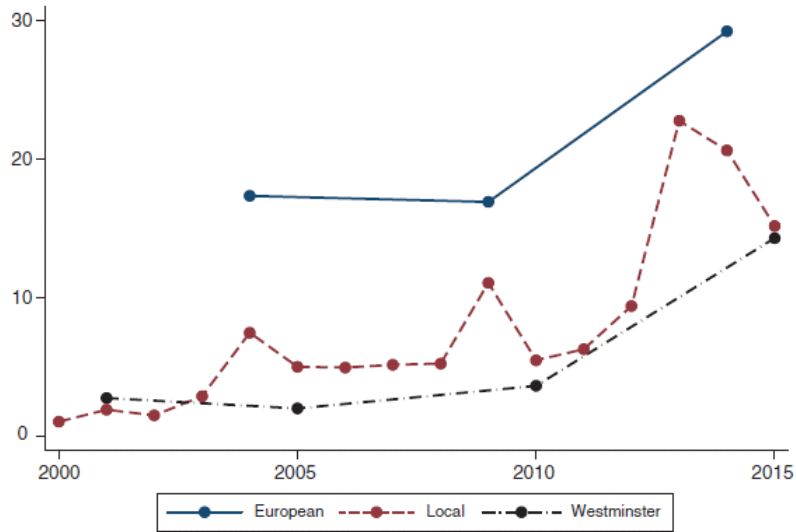
* 자료 : Sampson(2017), p. 176.

Simpson(2017)은 브렉시트에 대한 지지가 영국과 유럽연합간의 경제적 문제보다는 ‘주권에 대한 중요성(Primacy of the Nation-State)’ 때문이라는 가설과 ‘유럽연합을 희생양 삼기(Scapegoating of the EU)’ 때문이라는 가설을 제시한다. 전자는 영국이 유럽연합에 소속됨에 따라 영국의 주권이 잠식된다고 느끼고, 이민 문제에 대한 유럽 연합에의 종속 등 영국의 문제를 스스로 해결하지 못하게 되었다고 보는 입장이다. 따라서 영국의 주권 회복을 통해 영국의 문제를 스스로 통제하기 위해 브렉시트를 지지했다는

가설이다. 후자는 영국 국민들 중 낙오자(left-behind)라고 느끼는 이들이 많으며, 이들은 주로 고령, 저학력, 사회적으로 보수적인 성향, 경제적으로 취약하며 영국에서의 삶이 점차 나빠지고 있다고 생각하는 사람들이다. 글로벌 금융위기 이후 중위(median) 임금이 하락하고 마스크와 유럽연합에 회의적인 정치인들이 표명한 反EU 정서에 영향을 받아 이들은 자신들의 불만이 이민과 유럽연합 때문인 것으로 믿어 브렉시트를 지지하게 되었다는 것이다. 이러한 두 가설은 브렉시트 투표 결과에 어느정도 영향을 미쳤을 것이다.

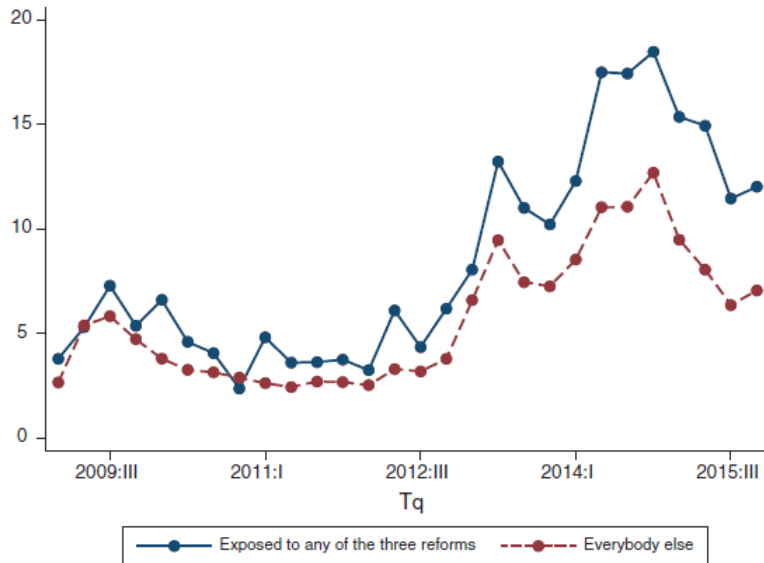
브렉시트의 원인을 2010년부터 시작된 영국의 복지 삭감 정책으로부터 찾는 연구도 있다. Fetzer(2019)는 긴축정책에 따른 영국의 복지 삭감 정책이 브렉시트 투표 결과에 대해 미친 영향을 다음과 같이 실증적으로 분석하였다. 2010년 영국 보수정부에 의해 시작된 긴축 재정으로 복지지출과 사회보장 지출은 실질 금액 기준 1인당 약 16% 감소하였다. 지역에 따라 삭감이 크게는 46.3%부터 작게는 6.2%까지 편차가 있는데, 가장 빈곤한 지역에서의 삭감폭이 가장 컸다. 대표적인 복지지출 삭감 사례로 다음 세 가지를 들 수 있으며 이는 영국 가구의 10%에 영향을 미쳤다. 첫째, 저소득층에 대한 시의회 세금 혜택 철회(Council Tax Benefit Abolishment)이다. 이 세금은 시의 공공지출에 사용되는 세금으로서 2013년 4월까지 중앙정부로부터 지원을 받고 저소득층에게는 면제되었으나 다음해부터 중앙정부의 지원이 철회됨에 따라 영국의 240만 가구가 세금을 전액 부담하게 되었다. 이는 가구당 적어도 연간 £1,000에 해당하는 부담이었다. 둘째, 장애인 생활 지원금(Disability Living Allowance) 시스템의 변경이다. 이는 1992년에 도입된 65세 이하 장애인에게 지원되던 사회보장혜택으로 약 320만 명에게 지원되었다. 이는 2012년 사회복지 개혁에 따라 혜택을 받기 위해 일상적 노동 능력 평가가 필요한 개인 독립 지불(Personal Independence Payments, PIP) 시스템으로 변경되어 73%의 장애인 생활 지원금 수혜자에게 혜택의 질이나 조건 변화에 따른 영향을 미쳤다. 셋째, 저소득층 주거비 지원(Bedroom Tax)에 대한 삭감이다. 이 지원은 시장임대료보다 저렴하게 제공되는 사회 주택(social housing)에 거주하는 저소득층에게 제공되던 정부 보조로서 66만 가구 이상이 삭감에 영향을 받았다. Fetzer(2019)는 복지 축소와 영국 독립당 지지간에, 영국독립당(UK Independence Party, UKIP) 지지와 브렉시트지지간에 강한 상관관계가 있음을 발견하고 위에 언급한 삭감에 영향을 받은 사람들과 그렇지 않은 사람들간의 영국독립당 지지에 대한 유의미한 차이 여부를 지방선거, 유럽연합 선거, 영국 총선 데이터를 이용해 실증분석 해 봄으로써 결과적으로 복지지출의 감소가 브렉시트 찬성 투표에 어떤 영향을 미쳤는지를 추정하였다.

Panel A. Across elections

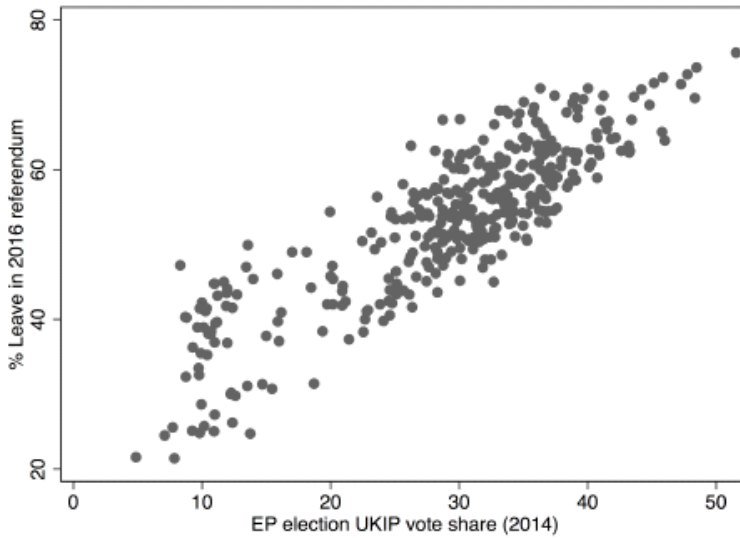


〈그림 5〉 복지축소(2010) 전후 영국독립당 지지율

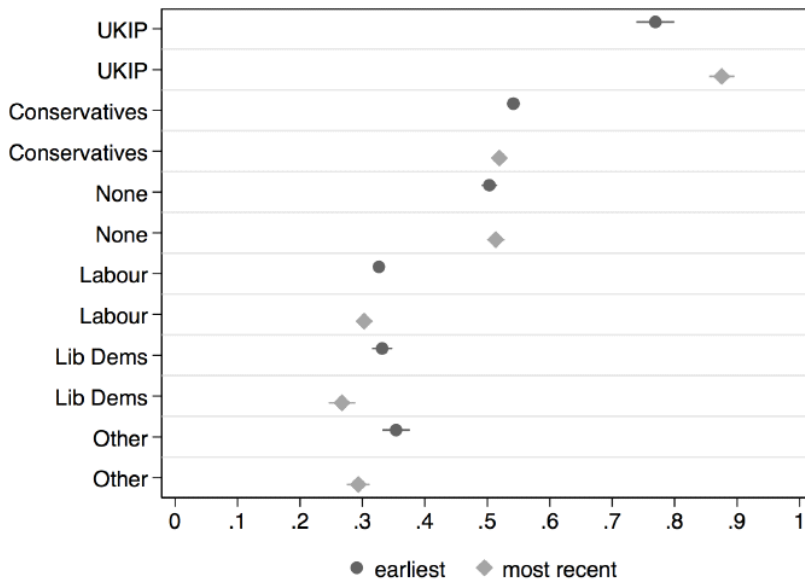
Panel B. Individual level



〈그림 6〉 복지축소 영향 여부에 따른 영국독립당 지지율 추이



〈그림 7〉 지역별 2014 유럽의회 선거 시 영국독립당 득표율과
2016년 브렉시트 찬성 득표율



〈그림 8〉 지지 정당별 브렉시트 찬성 득표율

실증분석 결과 복지삭감은 선거 데이터별로 영국독립당의 지지율을 각각 6.5%, 3.5%, 3.8% 증가시킨 것으로 분석되었다. 또한 영국독립당의 지지율 1% 증가가 브렉시트 찬성

득표율을 0.9%에서 1.9% 증가시킨 것으로 분석되었다. 이로부터 복지삭감이 브렉시트 찬성율에 미친 영향은 브렉시트 지지 증가율에 영국독립당의 지지율이 1% 증가가 브렉시트 찬성 득표율에 미친 영향을 곱함으로써 추정할 수 있다. 예를 들어 전자를 3.5%라고 하고 후자를 1.9%라고 하면 복지삭감이 브렉시트 찬성율을 $6.7\% (= 3.5 \times 1.9)$ 증가시킨 것으로 추정할 수 있다. 브렉시트의 결정이 3.8%p 차이의 박빙의 결과였음을 감안하면 영국의 복지축소가 브렉시트 투표 결과에 결정적 영향을 미쳤을 수 있음을 시사한다.

III. 유럽연합과 영국의 협상쟁점

2017년 6월 19일에 시작하여 1년 5개월이 지난 2018년 11월 14일에 극적으로 타결된 영국과 유럽연합 간의 브렉시트 협상안은 2018년 11월 25일 유럽연합 27개 회원국 정상들의 승인을 거쳐 탈퇴협약(Withdrawal Agreement)과 영국·유럽연합 미래관계에 대한 정치적 선언(Political Declaration)이 채택되었다. 이 탈퇴안에는 2020년 12월 31일까지 이행기간을 도입한다는 것, 양국에 거주는 유럽연합과 영국민들의 권한 마련을 위한 내용, 아일랜드·북아일랜드의 국경문제가 이행 기간 종료시까지 합의안을 도출하지 못했을 경우 영국 전역을 한시적으로 유럽연합 관세동맹에 잔류시키는 안전장치(backstop)를 도입한다 등의 내용을 포함하고 있었다.

하지만 메이 총리 시기 유럽연합과 영국 간에 성사된 이러한 협상안은 영국 하원에서 지속적으로 비준 거부되었고, 메이총리의 사퇴와 존슨 총리의 새로운 등장으로 귀결되었다. 존슨 총리는 노딜 브렉시트를 불사하며 유럽연합과의 재협상을 지속적으로 압박하였고, 드디어 아일랜드·북아일랜드 간 국경문제를 수정한 새로운 탈퇴협정을 도출하였다. 이하에서는 새로운 협상의 진행과정에서 쟁점이 되고 있는 무역협정, 아일랜드와 북아일랜드의 국경문제, 그리고 외교안보정책 등의 문제를 들여다보도록 하겠다.

1. 무역협정

(1) 협정의 진행 경과

영국과 유럽연합 간의 협상 타결이 실패하면 영국과 유럽연합의 무역은 WTO에 의한 기본 규칙에 따라 이루어지게 된다. 따라서 영국이 유럽연합 국가에 수출하는 대부분의 재화에 관세가 부과되어 수출가격이 상승하고 수출물량은 감소할 것이다. 또한 국경간

통관 절차가 강화되어 수출 물량들의 국경통과에 병목현상이 발생할 수도 있으며, 금융, 법률에서 예능, 요리 등에 이르는 영국 서비스 산업 종사자들이 유럽연합 국가들에게 서비스를 제공하기 위해서 필요한 자격요건이 더 이상 유럽연합 국가들에서 인정되지 않고 영국 서비스 산업 종사자들의 유럽연합 국가들에 대한 이동도 더 어렵게 되어 그간 영국 서비스 산업에 보장되었던 유럽연합 국가들에 대한 서비스 제공 접근성을 잃게 된다. 영국이 유럽연합에 속해 유럽 단일시장에 속할 경우와 유럽연합을 떠나 유럽연합과 자유무역협정을 맺게 될 경우의 차이는 다음 표와 같이 요약할 수 있다.

〈표 3〉 유럽단일시장과 자유무역협정의 차이

	단일시장	자유무역협정
적용범위	분리 불가한 네 가지 자유: 재화, 서비스, 자본, 사람	개별적 접근: 제한적 개방, (재화, 서비스, 투자, 공공조달) 영역별 적용
통합수단	자유이동/자유제공의 원칙	무역장벽들에 대한 표적 제거
	규제동맹(통합 주권) - 제약의 금지 - 규칙의 조화 - 상호 인정 우선	규제 자율성(두개의 별개의 규제) - 시장에 대한 접근은 접근국(규제)에 대한 완전한 준수를 요구 - 자발성에 기초한 규제 협력
	명백한 법적 명령: EU 법의 최우선권 및 직접적 효과	국제법 적용: 직접적 효과 없음
의사결정	대부분 이차 입법에 대한 자격을 갖춘 다수에 의함	상호 협정에 의해서만 결정
감독 및 집행	- 유럽 위원회, EU 규제기관, 회원국 감독 기구, 협력 네트워크 - EU 법원, 회원국 법원	- 공동위원회, 특별위원회 - 국가 대 국가 분쟁해결
규제처방	내부통제일시불/벌금 지불, 사적 주체에 대한 손해배상	의무사항의 정지, 보상

* 자료 : de Mars et. al (2020), p. 23.

영국과 유럽연합간의 무역협정에 대한 협상은 자유무역협정(FTA) 협상의 형태로 이루어지고 있다. 영국과 유럽연합의 협상은 영국-EU 미래관계 협상(The UK-EU future relationship negotiations)을 통해 이루어지고 있다. 2020년 6월 2일에서 5일까지 제4차 협상이 이루어졌다. 무역과 관련된 쟁점으로는 ‘공정경쟁환경’(level playing field)과 어업과 관련한 ‘영국 수역에 관한 접근권’이 쟁점 사항으로 논의되고 있으나 별다른 진전은 얻지 못했다.³⁴³⁾ 또한 2020년 9월 9일 영국이 영국과 유럽연합이 현재 협상중인

343) MK뉴스, “‘커지는 노 딜 공포’...영-EU미래관계 4차 협상도 진전 없어” (2020.06.06.) 검색일 2020. 7. 16. 참조.

무역협정을 연말까지 타결하지 못하면 북아일랜드와 영국 본토 사이의 물류에 관한 브렉시트 협정 조항들을 영국 정부가 수정하거나 적용하지 않는 권한을 갖도록 규정하는 ‘국내시장법’안을 공개하자 유럽연합은 9월 10일 영국과 회동을 요청하여 보리스 존슨 영국 총리가 이 안을 포기하던지, 유럽연합과 영국 간의 무역협상을 좌초시킬 위기를 감수하던지 택일하라고 요구한 후 더 이상의 협상 진전은 현재까지는 확인되고 있지 않고 있는 등 노 딜 브렉시트의 위험이 증가하고 있다.³⁴⁴⁾

(2) 세부 주요 쟁점³⁴⁵⁾

① 재화의 무역(Trade in goods)

무역 관련 협상에서 논의될 사항으로 관세, 수입쿼터, 세관 절차, 규제 일치 등 영국과 유럽연합 국가들 간의 미래 무역마찰에 영향을 줄 수 있는 사항들이다. 이에 관한 영국의 입장은 EU와 캐나다 간의 자유무역협정과 유사한 형태의 협정을 원하고 있으며, 이러한 형태의 협상이 이루어지지 않을 바에는 노딜 협상을 의미하는 호주 스타일의 협상이 바람직하다는 입장이다.³⁴⁶⁾ 영국의 입장은 EU와의 협정에 어떠한 규제 일치나 영국 법에 대한 유럽 법원의 관할권 또는 어떠한 지역에 대한 초국가적 통제를 포함할 수 없다는 입장이다. 캐나다 스타일의 자유무역협정은 대부분의 무역에 관세를 부과하지 않지만 가금류, 육류, 제란에 대한 관세는 부과하고 있다.³⁴⁷⁾ 수입할당(quotas)도 제거하지 않고 할당량을 증가시키는 형태로 무역을 확대하며 서비스 무역, 특히 영국 경제에 매우 중요한 금융서비스 무역에 대해서는 거의 영향을 미치지 않는다. 재화의 국경 통관 시 검사도 없애지 않아 통관 시 규제 요건과 행정서류를 충족했는지 확인하기 위한 검사도 가능하다. ‘지리적 표시(geographical indications)’ 규정을 준수하며, 상호간 정부계약에 협의하여 한 국가의 기업이 타 국가의 정부 사업에 입찰할 수 있다. 국가간 표준에 대한 협력을 통해 한 국가에서 표준에 맞게 제조된 장비가 타 국가에서 표준 검사를 반복할 필요 없이 안전 및 품질검사를 수행할 수 있다. 각국에서 전문가 자격을 상호 인정함으로써 건축가, 회계사 등 전문가들이 양 국가들에서 일하기 쉽다. 캐나다의 저작권 및 특허 규칙의 일부 영역을 EU 규칙과 일치시킨다.

344) 한겨레, “EU, ‘브렉시트 협정’ 따르지 않는 영국에 ‘최후통첩’” (2020.09.11.) 검색일 2020. 10. 7. 참조.

345) 본 절의 내용은 de Mars et. al (2020)을 참조하였다.

346) 유럽연합과 영국의 교역량과 유럽연합과 캐나다의 교역량에는 큰 차이가 있다. 2018년 유럽연합 27개국이 캐나다에 수출한 금액은 약 €350억인 반면, 영국에 수출한 금액은 약 €3,200억이다. 한편 유럽연합이 캐나다로부터 수입한 금액은 약 €190억인 반면 영국으로부터 수입한 금액은 약 €1,970억이다. 따라서 영국과 유럽연합의 캐나다 스타일 자유무역협정의 효과는 유럽연합과 캐나다의 자유무역협정의 효과와 질적으로 상이할 것이다.

347) EU와 캐나다간의 자유무역협정에 대한 내용은 BBC News(2020, 3 Feb) 참조.

한편, 유럽연합은 영국이 유럽 단일시장에 관세와 수입할당 없이 접근하기 위해서는 영국이 다양한 공정경쟁 의무(level playing field obligations)를 지켜야 한다는 입장이다. 따라서 영국의 공정경쟁 조건에 대한 합의가 협상의 쟁점이 될 것이다.

브렉시트를 통해 영국은 유럽 단일시장과 EU의 관세동맹을 떠나 별개의 시장과 법률 체계를 형성하게 된다. 영국이 관세동맹으로부터 이탈함은 영국이 독립적인 무역정책을 추구할 수 있음을 의미하며 규제적 자율성을 확보함으로써 영국만의 규제를 설정할 수 있음을 의미한다. 이러한 자율성이 클수록 영국과 유럽연합 간의 무역장벽도 커져서 더 큰 무역 갈등이라는 희생을 수반할 것이다.

② 서비스(Services)

서비스 관련 협상은 영국 또는 유럽연합의 법무법인, 은행, 보험, 건축, 관광, 재활용 서비스 등의 서비스 제공자들과 투자자들이 상대 국가에서 사업체를 설립하거나 서비스를 제공할 때 적용받는 조건들에 관한 것이다. 영국과 유럽연합은 양측의 규제와 의사결정의 자율성을 보장하되 광범위하고 균형잡힌 서비스 및 투자 협정을 맺는 것을 목적으로 한다고 명시했다. 영국과 유럽연합 국가들은 해당국의 규정에 따른 국가적 조치에 기초하여 서비스 제공자와 투자자들이 자국 시장에 차별 없이 접근할 수 있도록 노력하기로 했다. 규제 이슈가 개별 서비스 부문마다 상이하여 서비스 협정에 관한 협상은 매우 복잡할 것으로 예상된다. 이 협상의 우선적 안건들은 전문적이고 사업적인 서비스들, 금융 및 교통 서비스를 포함할 것으로 예상된다. 사업용 여행, 디지털 상거래, 상호 전문자격 인정, 지적재산권 관련 주제의 협상도 많은 서비스 부문에 중요하므로 함께 고려될 필요가 있다. 또한 서비스 부문의 규제 자율성과 협력에 대한 합의도 필요하다.

영국과 유럽연합은 최소한 기존의 캐나다-유럽연합, 일본-유럽연합과 같은 유럽연합 자유무역협정 조항 이상의 조항을 통해 서비스와 투자의 국경간 제공에 대한 장벽을 최소화 할 것을 목표로 하고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 조치 하에서의 서비스의 시장접근 수준은 유럽 단일시장 하에서의 시장접근 수준보다 훨씬 더 제한적이다. 결과적으로 브렉시트로 인해 영국과 유럽연합간의 서비스와 투자의 국경간 제공은 브렉시트 이전보다 감소할 것으로 예상된다.

③ 금융 서비스(Financial services)

금융 서비스관련 협상의 쟁점은 브렉시트 이전 적용되던 ‘패스포팅(passporting)’ 시스템의 대안을 어떻게 마련할 것인가이다. 패스포팅 시스템이란 금융기관이 유럽연합

국가로부터 인가를 획득할 경우 여타 유럽연합 회원국에서도 자유롭게 영업할 수 있는 권리이며, 영국이 유럽연합을 탈퇴함에 따라 영국의 패스포팅 시스템 적용은 2020년 12월 31일부로 종료된다. 브렉시트 이전 영국은 글로벌 금융허브로서 금융산업은 영국 총 GDP의 12%, 서비스 무역수지의 50%를 차지하고 2백만개 이상의 고용을 창출하는 등 영국 경제의 핵심 동력중의 하나였다.³⁴⁸⁾ 패스포팅 시스템에 의거해 글로벌 은행들은 런던을 기반으로 하여 유럽 내에서 이루어지는 금융활동을 수행했다. 패스포팅이 종료되면 런던에 기반을 둔 글로벌 은행들의 유럽 내에서의 활동이 불가능해 지므로 인력 및 사업 부문을 유럽 본토로 이전하는 등 대응하고 있어 영국 금융산업에 타격이 예상된다.

패스포팅 시스템의 대안으로 ‘동등성 제도(equivalence regime)’가 논의되고 있다. ‘동등지위(equivalence)’란 유럽연합 국가가 아닌 제3국의 금융기관의 자국 규제가 일정 기준 이상 유럽연합 규제와 유사성을 충족할 경우 모든 유럽연합 국가에서 금융서비스 제공이 가능한 지위를 의미한다. 하지만 패스포팅과 비교할 경우 일부 제약이 존재한다. 동등지위의 적용, 개정, 폐지와 관련된 결정은 유럽연합의 일방적이고 재량적인 행위이다. 따라서 동등지위에 대한 결정은 유럽연합에 의해 필요시 언제든지 변경 또는 철회될 수 있다.³⁴⁹⁾

동등지위에 대한 유럽연합의 입장은 의사결정의 유럽연합에 의한 일방성을 강조하고 있는 반면, 영국의 입장은 신속하고 실용적인 진전을 희망하면서도 동등성 제도는 유럽연합의 일방적 결정에 의해 철회될 수 있으므로 현재 논의되고 있는 동등성 제도보다 더욱 예측 가능하고 안정적인 협정이 이루어지길 희망하고 있다. 이러한 견해 차이가 협상의 어려움으로 작용하고 있다.

④ 공정경쟁(Level Playing Field)

공정경쟁 이슈는 어업권 이슈와 함께 전체 협상의 성패에 영향을 줄 수 있는 중요한 이슈이다. 공정경쟁 조항이란 유럽연합 내부 시장에 핵심이 되는 공통 규칙으로 사업자 간 공정한 경쟁을 보장하기 위한 것이다. 영국과 유럽의 지리적 인접성과 두 시장의 경제적 상호의존성으로 영국과 유럽연합의 미래 경제적 관계는 개방적이고 공정한 경쟁에 바탕을 두어야 하는 것에 양측 모두 동의하며, 국가 보조, 경쟁, 사회 및 고용 표준, 환경, 기후변화, 관련 조세 영역에서 보장되어야 한다.

공정경쟁 이슈가 전체 브렉시트 협상의 주요 쟁점이 된 이유는 보리스 존슨 수상의 영국 정부가 규제일치 없이 자유무역협정을 추진함에 따라 영국이 유럽연합과 다른 규제

348) 주혜원·이은재 (2019) 참조.

349) ICSA (2017) 참조.

표준으로 유럽연합 국가들과 경제적으로 경쟁할 것을 우려하였기 때문이다. 이에 유럽연합 국가들은 영국이 공정경쟁을 보장하지 않을 경우 무관세, 무quota 자유무역협정을 맺지 않을 것이라 밝혔다.

이에 대해 영국은 경쟁정책, 보조금, 환경 및 기후, 노동 및 조세 영역에서 높은 국내 및 국제 표준 수용과 공정경쟁을 위한 공약을 원하지만 유럽연합으로부터 분리되고 독립적인 정책 개발에 방해가 될 수 있으므로 유럽연합의 법에 의존하거나 조약의 조항으로 정해진 감독에 구속되는 것을 원하지 않았다. 반면, 유럽연합은 공정경쟁에 대한 상호 공약을 영국과 유럽연합의 미래 경제적 협력의 핵심 원칙의 하나로 보고 있으며 세부적인 내용을 요약하면 다음과 같다.

- 국가보조와 경쟁: 유럽연합은 반경쟁적 행위와 기업집중 금지가 포함된 유럽연합의 국가보조 규정을 영국에 제안한다. 영국의 독립 집행기관은 유럽연합의 위원회와 긴밀한 협력이 필요하다.
- 국영기업: 조약은 국영기업, 지정독점, 특수 권한을 보유한 기업에 의한 경쟁의 왜곡 또는 무역 및 투자 장벽 형성을 방지하기 위한 조항을 포함해야 한다.
- 조세: 유럽연합은 영국과 유럽연합 양측이 조세(투명성과 공정성) 문제와 국제적으로 인지된 정책틀(G20, OECD 지침 등)에 따른 위해한 조세 수단을 억제하기 위한 선의의 운영원칙에 서명할 것을 제안한다. 소득, 조세, 수익적 소유권(beneficial ownership), 조세회피방지 실무에 관한 정보의 교환과 같은 부문에 대한 비회귀(non-regression) 조항이 포함된다.
- 노동 및 사회보장: 조항은 근로, 직업 안전과 건강, 공정한 근로조건과 고용 표준, 회사 단위의 정보 및 협의 권리와 관련된 기초적 권리들에 대한 비회귀조항을 포함한다.
- 환경 및 건강: 유럽연합은 환경 정보, 환경 파급효과 평가, 산업 (공해) 방출, 공기 질, 자연 보존, 쓰레기 관리, 기후변화에 대한 접근을 포함한 다양한 규제 영역에 대한 비회귀 조항을 제안한다. 또한 건강과 농산물 및 식품 분야의 제품의 질과 관련된 표준의 비회귀 조항도 포함한다. 덧붙여 유럽연합 환경법의 핵심인 예방원칙, '공해 유발자 지불 원칙'과 기타 원칙들도 준수할 것을 제안한다.
- 기후변화: 영국과 유럽연합은 모두 파리 협약과 같은 국제협약에 대해 공약했다. 영국은 유럽연합과 동일한 탄소 가격 시스템을 가지고 있으며 공정경쟁 조항에 따라 자국의 온실가스 방출 거래 시스템을 유럽연합의 시스템과 연동하는 것을 고려한다. 탄소가격 시스템에 해당하지 않는 영역에 대해서는 양자가 유럽연합 표준과 이행기가 끝날 때 결정된 목표 이하로 회귀하지 않을 것으로 합의했다.

공정경쟁에 대한 협상은 양측의 근본적으로 다른 접근법에 따라 어려울 것으로 예상된다. 유럽연합 측에서는 유럽 단일시장에 대한 깊은 접근을 위해서 공정경쟁에 대한 협약이 요구된다는 입장이다. 반면, 영국 측에서는 시장의 근접성과 교역량을 이유로 엄격한 공정경쟁 협약이 필요하다는 전제를 거부하고 있다. 왜냐하면 영국은 유럽연합이 캐나다와 맺은 것과 유사한 포괄적인 자유무역협정을 추구하고 있으므로 그러한 보장이 불필요하다는 입장이다. 유럽연합이 다른 국가들과 맺은 자유무역협정은 규제표준 또는 공정경쟁 요소를 지지하는 다양한 조항들을 포함하고 있다. 하지만 유럽연합은 유럽연합과 자유무역협정을 맺은 유럽연합 밖의 국가들 중 관세와 수량할당(quota)으로부터 자유롭게 유럽 단일시장에 접근할 수 있는 국가가 없으므로 이들 국가들과 맺은 자유무역협정의 공정경쟁조항들은 영국과 유럽연합과의 관계에서는 불충분하다는 입장이다.

공정경쟁 관련 조항들 중 노동, 사회, 환경 영역에 대한 논란은 상대적으로 크지 않다. 이 영역에 대해 유럽연합은 영국에 유럽연합의 규칙을 새롭게 적용하라고 요구하는 것이 아니라 현재 보호 수준을 유지하고 유럽연합의 표준을 참고로하여 그에 상응하는 높은 수준의 보호에 대한 지속을 요구한다. 반면 정부보조와 집행 메카니즘 관련 사항은 협상의 핵심 영역이 될 수 있다. 유럽연합은 유럽연합의 정부보조 규칙을 지속적으로 영국에 적용할 것을 제안하고, 정부보조를 영국의 독립 집행기관이 유럽연합과 긴밀한 협력하에 운영할 것을 제안한다. 이러한 유럽연합의 제안은 영국의 국가보조 제도가 유럽연합 법에 근거하게 되므로 영국의 제도 운영에 유럽연합 법 해석에 배타적 능력이 있는 유럽연합 법원의 역할을 필요로 하게 된다. 하지만 영국 정부는 유럽연합 법원의 영국 법에 대한 관할권 또는 어떤 영역에 대한 초국가적 통제도 배제하고 있으며 정부보조 관련 제도를 WTO 규칙에 기초할 것을 고려하고 있다. 따라서 영국과 유럽연합간의 정부보조 관련 합의는 어려울 것으로 예상된다.

⑤ 규제 일치(Regulatory alignment)

규제의 일치와 관련하여 규제의 유형은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫 번째는 생산물 규제로서 규제일치와 관련이 적은 유형이다. 두 번째는 사회 및 환경 규제로서 규제일치와 관련한 협상이 필요한 유형이다.

생산물 규제는 재화가 유럽연합 내부 시장에서 팔릴 수 있기 위한 조건들에 관한 규정이다. 지금 상황에서는 영국과 유럽연합이 동일한 규제를 적용하고 있다. 하지만 이행 기간(implementation period) 이후에는 영국이 해당 규제들을 수정할 수 있게 된다. 생산물 규제는 일반적으로 생산물들에 적용되는 기술표준에 관한 것들로, 유럽연합 내부 시장에서 유통되는 모든 생산물들이 안전하게 사용되고 정해진 표준 또는 제품 품질을

보장하기 위한 것이다. 영국과 유럽연합 간의 생산물 규제가 달라지게 되면 영국에서 합법적으로 표준에 맞게 생산된 생산물들이 더 이상 유럽연합에서의 판매에 적합하지 않게 된다. 유럽연합에 판매를 원하는 영국 생산자들은 유럽연합의 표준을 계속 따라야 하며 그들의 생산물이 국경을 통과 시 유럽연합 표준에 적합한지 여부에 대한 검사가 필요할 수 있다.

사회 및 환경 규제는 생산물과 서비스 자체의 특성에 영향을 미치기보다는 생산물과 서비스를 만들기 위한 조건들에 영향을 미친다는 점에서 생산물 규제와 본질적인 차이가 있다. 유럽연합은 유럽연합 내 환경과 노동자 또는 서비스 제공자의 노동조건을 보호하기 위해 광범위한 환경 및 노동법을 적용하고 있으며 이러한 법을 준수하기 위해서는 비용이 수반된다. 영국이 이 규제를 완화할 경우 영국에서 사업을 하는 것이 규제 준수에 따른 비용을 절감할 수 있음에 따라 유럽연합 국가 내에서 사업을 하는 것 보다 더 낮은 비용으로 제품을 생산하고 서비스를 제공할 수 있게 된다. 따라서 이러한 규제 차이가 영국과 유럽연합 국가들 간의 공정경쟁을 저해할 수 있다.

요약하면, 영국의 유럽연합 생산물 규제로부터의 이탈은 유럽연합 국가에 판매를 희망하는 영국 내 개인 제조업자들에게 영향을 미친다. 영국과 유럽연합 간에 생산물에 대한 다른 규제가 적용됨에 따라 국경의 통관 절차가 더욱 복잡해지고 더 많은 검사가 요구될 것이다. 심지어 규제 내용에 차이가 없더라도 영국이 유럽 단일시장에 포함되지 않음에 따라 영국 표준이 유럽연합 표준을 지속적으로 만족하는 것을 보장하기 위한 유럽연합의 국경 검사를 필요로 하게 할 수 있다. 동일한 생산물 규제를 적용한다는 의미에서의 규제 일치는 국경 검사의 필요성을 부정하지 않는다. 오직 불변한 영국의 규제 표준이 유럽연합 표준을 충족시키는 거버넌스 메카니즘 하에서만 국경검사가 불필요하나 유럽 단일시장 밖에서는 이러한 거버넌스 메카니즘이 존재하지 않는다. 영국의 사회 및 환경 표준으로부터의 이탈은 영국 내의 개인사업자들에게 영향을 주지는 않는 반면, 영국의 고용권과 영국 내 영업활동에 적용되는 전반적인 환경 관련 표준에 영향을 미칠 수 있다. 유럽연합은 이러한 부문에서 영국이 규제를 완화함으로써 유럽연합 대비 경쟁력을 갖는 것을 방지하기 위해 규제 일치를 추구하고 있다.

⑥ 어업권(Fisheries)

브렉시트 이행기가 끝나면 영국은 유럽연합 공동 어업정책(EU Common Fisheries Policy, CFP)에서 제외된다. 영국은 독립 해안 국가가 되며 영국의 200마일 배타적 경제 지역에서의 어업 관리에 대한 완전한 책임을 갖게 된다. 이는 총 어획 허용량 설정, 할당량 분배, 누가 어업을 할 수 있는지 어업에 대한 접근 결정을 포함한다. 어업은 영국 경제에서 작은 부분을 차지하지만 사회적, 경제적으로 모두 중요한 해안 지역에 집중되어

있어 브렉시트 협상에 중요한 쟁점이 되고 있다.

어획량의 공유에 대한 세부 사항의 합의는 기술적으로 복잡하고 정치적인 문제이다. 유럽연합의 공동 어업 정책(Commons Fisheries Policy, CFP)에 따라 설정되는 어획 할당량은 매년 열리는 각 지역에서의 어종별 총획득허용량(Total Allowable Catch, TAC)에 대한 회원국간 협상에 기초한다. 하지만 총획득허용량의 회원국간 분배는 '상대적 안정성(relative stability)'이라 불리는 각국의 역사적인 어업활동에 기초하여 결정된다.

유럽연합 내 어떠한 새로운 어업 협정도 총획득허용량을 어떻게 설정하고 어떻게 분배할 것인가에 대해 설정할 필요가 있는데, 영국과 유럽연합은 이에 대해 상이한 시각을 가지고 있다. 영국은 인접국들과 어업 접근권에 대한 협상을 매년 하기를 희망한다. 영국은 더 이상 어획할당량 분배를 '상대적 안정성'에 기초하는 것을 받아들이지 않으며, 어군의 생활을 더 잘 반영하며 유럽연합과 노르웨이간 어업협정의 기초가 된 지역부착 원칙(principle of zonal attachment)에 기초할 것을 원한다. 또한 영국 해역의 어군에 대한 접근이 허용된 유럽연합 어선은 영국 법을 따를 것과 보고 의무를 포함한 면허를 받기를 요구한다. 반면, 유럽연합은 어업협정은 자유무역협정 하의 접근 조건에 지침이 될 것이라 여기고 있다. 따라서 상호 접근과 안정적인 할당량 분배를 유지할 것을 요구한다. 또한 할당량 분배는 양측 모두의 합의에 의해 수정되어야 하며, 영국 해역에서 어업활동을 하는 유럽연합 어부들에게 경제적 충격을 주어서는 안 된다고 요구한다. 이러한 양측의 어업권에 대한 입장 차이가 영국과 유럽연합의 무역협상 전반에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

2. 아일랜드와 북아일랜드의 국경문제

브렉시트 협상의 핵심적인 쟁점 중의 하나인 아일랜드와 북아일랜드의 국경문제는 유럽연합 회원국인 아일랜드와 영국령 북아일랜드가 다른 유럽연합 회원국 간 국경과 동일하게 물리적 국경없이 이동과 통관이 자유롭다는 사실에서 비롯된 문제이다. 현재 아일랜드와 북아일랜드 사이에 499km에 달하는 국경에서 국경 간 연결된 275개 도로를 통해 매일 3만명, 4만대의 차량이 자유롭게 이동하고 있는 상황이 말해 주듯이 양국 간 상호의존도가 높다. 하지만 아일랜드와 북아일랜드 사이에는 유럽연합 회원국이라는 관계 이외에도 특수관계가 중첩되어 있다. 1921년 아일랜드 독립선언 이후 1923년 합의하고 1925년부터 시행된 공동여행구역(CTA - Common Travel Area)에 따라 아일랜드와 북아일랜드 사이에는 최소한의 신분확인만으로도 자유로운 왕래가 가능하였다. 이 합의문은

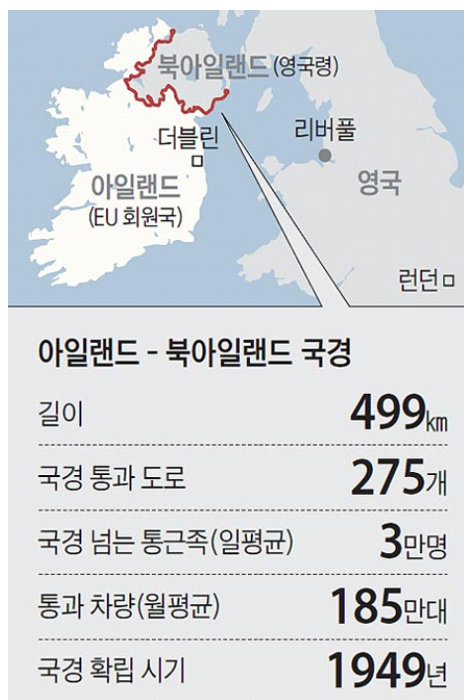
영국, 아일랜드, 맨섬(Isle of Mann) 그리고 채널제도(Channel Islands)에 적용되고 있다. 양국은 정치적 상황에 따라 공동여행구역 적용을 중단한 적도 있기는 하지만, 1952년 이후에는 지속적으로 유지되어 왔으며, 최근에는 양국에서 비자를 받은 제3국인에 대해서도 상호 인정하는 단계에 이르고 있다.

아일랜드와 북아일랜드를 둘러싼 이러한 특수성은 역사적인 배경과 결합되어 있다. 즉 유럽통합이라는 거대한 흐름과는 별도로 아일랜드, 북아일랜드 사이의 관계가 갖는 특수성이 존재한다는 것이다. 따라서 브렉시트와는 별도로 두 나라의 특수성을 인정하는 방식으로, 즉 브렉시트가 양국 간의 문제를 손상시키지 않는 방향에서 문제를 해결할 필요성이 제기되고 있다. 오히려 브렉시트에 따라 엄격한 국경통제를 부활할 경우 북아일랜드의 안정을 위협할 수 있는 안보적 문제가 발생할 수 있기 때문이다.

〈표 4〉 북아일랜드 갈등의 역사

- 1922년 대영제국 내 자치령인 아일랜드 자유국 성립
(북부 6개주는 영국에 남음. 분단의 시작)
- 1949년 4월 아일랜드 남부 26개주 독립
(북부 6개주는 영국에 남음. 분단의 고착)
- 1972년 1월 영국 공수부대 가톨릭 시위대에 발포(피의 일요일)
7월 아일랜드공화국(IRA) 벨파스트에서 폭탄테러(피의 금요일)
- 1976년 9월 영국 정부 IRA 수감자를 일반 형사범 취급.
‘담요투쟁’ 시작³⁵⁰⁾
- 1996년 6월 영국·아일랜드 평화회담 의장으로 조지 미첼 임명
- 1997년 6월 영국 노동당 압승으로 토니 블레어 총리 취임
- 1998년 4월 10일 벨파스트 평화협정 체결
- 2005년 7월 IRA 비평화적 수단 포기 선언

350) 스티브 맥퀸(S. McQueen) 감독의 영화 〈헝거 Hunger, 2008〉는 IRA의 핵심인물이었던 보비 샌즈가 1981년 대처수상 시기 시작한 헝거 스트라이크(Hunger Strike)를 다루고 있다. 이 단식투쟁 이전에 이미 담요투쟁을 행하였고, 그것은 자신들의 신념을 위해 죄수복착용과 샤워를 거부하였고, 그에 따라 담요를 두르고 있는 모습이 영화 속에서 그려진다. 북아일랜드 독립투쟁과 관련한 그 외의 영화로는 제임스 마쉬 감독의 〈새도우 댄서 Shadow Dancer, 2012〉, 얀 디맨지 감독의 〈71. 벨파스트의 눈물, 2014〉 등이 있다. 각각의 영화들이 북아일랜드 독립투쟁 과정에서 보여지는 슬픔과 분노, 아픔 등을 사실적으로 묘사하고 있으며, 북아일랜드의 상황을 이해하는데 큰 도움을 준다.



영국과 아일랜드의 역사적 갈등은 16세기 영국의 역사로 거슬러 올라간다. 1541년 아일랜드를 침공한 영국의 헨리 8세는 아일랜드 국왕을 겸하며 아일랜드 북부에 영국 신교도들을 이주시켰다. 당시 신교도들은 아일랜드 북부의 토지를 장악한 기득권층으로 성장하여 그 지역 토착민인 가톨릭 교도들과 갈등을 벌였다. 1921년 영국-아일랜드 조약으로 대영제국 내 자치령인 '아일랜드 자유국'이 만들어질 때 영국계 신교도가 다수를 차지하고 있던 북아일랜드 6개 주는 영국에 남기로 함에 따라 아일랜드-북아일랜드 분단이 시작되었다. 그리고 1949년 남부 26개주가 아일랜드로 완전히 독립함에 따라 북아일랜드와 아일랜드의 분단이 고착된 것이다. 장기간에 걸친 이러한 갈등이 폭발한 것은 1960년대 후반에 들어서면서부터이다. 신·구교들 사이의 갈등이 격화되자 영국 정부는 1969년 8월 군을 투입해 북아일랜드 수도 벨파스트에 신교와 구교 거주 지역으로 분리하는 장벽을 세웠다. 갈등이 격화되고 있던 시점에 1972년 영국 공수부대가 북아일랜드 제2의 도시 데리에서 시민들에게 발포해 14명이 사망하는 '피의 일요일' 사건이 발생했다. 피의 복수와 무장투쟁 노선을 내세운 아일랜드공화국군(IRA)의 저항이 시작됐다. 이들은 7월 9명을 숨지게 한 '피의 금요일' 사태로 보복했다. 치열한 갈등은 1997년 토니 블레어 노동당 당수가 총리에 취임하면서 적극적으로 개입하여 "북아일랜드의 귀속 문제는 북아일랜드인들의 자유의사에 맡긴다"는 1998년 벨파스트 합의로 수습 국면에 들어섰다.

1998년에 체결된 벨파스트협정(Belfast Agreement 일명 Good Friday Agreement)은 영국과 아일랜드 정부 간의 협정 및 북아일랜드 정당 간 협정으로 구성되어 있다. 그 내용은 우선 아일랜드가 공식적으로 북아일랜드에 대한 영국의 영유권을 인정하고, 북아일랜드의 운명은 영국정부가 아닌 북아일랜드 거주민에 의해 결정된다는 것으로 이루어져 있다. 이 협정은 아일랜드 통합과 이외에도 민주연합당(DUP)을 제외한 영국 잔류파에게도 지지를 받음으로써 북아일랜드 국경통제를 배제하는 토대가 된 것이다. 따라서 북아일랜드 내부는 물론 영국에서는 브렉시트 이후 당시 강한 국경통제가 부활된다면 지난 20년 동안의 암묵적 합의를 손상시키면서 잠복되어 있던 갈등이 다시 표면화될 가능성이 있음을 우려하고 있다.

이러한 우려 때문에 영국과 유럽연합 측은 엄격한 국경통제를 피하기 위해 구체적인 방안이 마련되기 전에 이행기간이 끝나면 추가로 ‘안전장치(Backstop)’를 도입하기로 합의한 것이다.³⁵¹⁾ 만일 브렉시트 이후 이행기간 종료시점인 2020년 12월 말까지 영국과 유럽연합의 관계에 대한 논의와 국경문제에 대한 구체적인 방안을 마련하는 과정에서 뚜렷한 진척이 없으면 영국 전역이 한시적으로 유럽연합 관세동맹에 잔류하며, 북아일랜드는 유럽연합 관세동맹 뿐만 아니라 단일시장에도 잔류하게 되는 안전장치를 작동시키기로 합의한 것이다. 유럽연합 관세동맹에 잔류할 경우 영국과 유럽연합 간의 상품관세, 원산지 규정 확인 등은 불필요하며, 영국은 유럽연합의 보조금 규정, 환경·사회·고용 기준 등을 지켜야 한다.

하지만 영국과 유럽연합의 이러한 안전장치에 대한 합의안에 대해 브렉시트를 찬성하는 측에서는 합의문 내에 안전장치의 종료시한이 명시되어 있지 않고, 영국이 안전장치를 일방적으로 종료시킬 수도 없다는 점을 들며 재협상의 필요성을 제기하였다. 또한 그들은 안전장치 규정에 따라 영국이 유럽연합 관세동맹에 머무는 동안에는 제3국과의 독자적인 무역협정을 체결할 수 없으며, 유럽연합의 기준을 준수해야 하는 등 영국의 경제적 주권이 심각하게 손상될 수 있다는 우려를 표명하면서 합의안에 대해 반발하고 있다. 북아일랜드 민주연합당(DUP) 역시 안전장치에 대한 규정에 따라 영국이 유럽연합 관세동맹에 잔류하고, 북아일랜드는 유럽연합 관세동맹 및 단일시장에 잔류할 경우, 북아일랜드만 영국 나머지 지역과 다른 규정을 적용받을 수 있어 영국의 통합성에 저해되는 합의안이라고 반발하였다.

결국 메이 총리가 이끌어낸 합의안은 영국의회에서 비준되지 못하였고, 메이 총리는 그에 대한 책임을 지고 사임하기에 이르렀다. 그리고 브렉시트 강경파인 존슨(Johnson)

351) 배병인. “브렉시트(Brexit): 현황과 전망”. 『평화가제트』. 39호.

총리가 2019년 7월 총리에 취임하였다. 존슨 총리는 노딜 브렉시트도 불사하겠다는 압박을 통해 유럽연합과의 재협상을 시도하였고, 결국 아일랜드·북아일랜드 간의 국경 문제를 수정한 탈퇴협정을 도출하였다. 수정안에 따르면 이행기 종료 시 북아일랜드를 포함한 영국 전체가 유럽연합 관세동맹에서 탈퇴하고 북아일랜드는 유럽연합 단일시장 규칙의 일부만을 한시적으로 적용받게 된다.

수정된 탈퇴협정 안을 구체적으로 살펴보면, 북아일랜드를 포함한 영국 전체가 유럽연합 관세동맹에서 탈퇴하되 아일랜드·북아일랜드 간 국경에서 통관은 실시하지 않고, 단일 시장 관련 유럽연합 법령 일부는 이행기 이후에도 북아일랜드에 일정기간 적용된다고 규정하고 있다. 영국에서 북아일랜드로 이동하는 상품은 유럽연합, 특히 아일랜드로 운반될 여지가 있는 경우, 우선 영국정부가 유럽연합을 대신하여 해당 상품에 대해 유럽연합의 관세를 부과하고, 해당상품이 북아일랜드에서 최종 소비된 경우 이 관세를 환급하기로 하였다. 다만 여전히 ‘유럽연합으로 운반될 여지가 있다’라는 문구에 대한 구체적인 정의와 관련된 절차는 유럽연합과 영국이 추후에 공동으로 결정하도록 여지를 남겨 두었다.³⁵²⁾ 또한 부가가치세, 소비세, 상품, 위생·검역, 농업, 정부보조금 등에 대해서는 이행기가 끝난 뒤에도 4년간 유럽연합 법령이 북아일랜드에 적용되고, 이후 북아일랜드 의회가 해당 유럽연합 법령의 계속 적용 여부를 결정하기로 하였다. 이 조항들은 메이 총리가 이끌어냈던 협상안 중 최대의 논쟁거리가 되었던 안전장치 조항을 대체하기 위한 것이었다.

이러한 북아일랜드 문제와 더불어 또 다른 중요한 변수로 등장하는 것이 스코틀랜드 문제이다. 브렉시트 문제가 제기된 이후 스코틀랜드는 강하게 유럽연합(EU)에 잔류할 것이라는 입장을 제기해 왔고, 여전히 브렉시트에 대해 부정적인 입장을 표명하고 있다. 따라서 ‘no deal’ 브렉시트가 현실화 될 경우 북아일랜드 문제뿐만 아니라 스코틀랜드의 영연방 탈퇴라는 또 다른 문제가 제기될 수 있는 것이다.

3. 외교안보정책

1973년 뒤늦게 유럽공동체(EC)의 회원국이 된 이래 유럽연합(EU) 내에서 영국의 위상은 독일과 프랑스의 대륙중심적 국가들과 경쟁적일 수 밖에 없었다. 하지만 적어도 외교안보정책과 관련하여서는 영국은 중심적 위치를 차지하고 있었다고 할 수 있다. 그것은 영국이 북대서양조약기구(NATO)를 매개로 한 견고한 영-미 동맹관계와 핵보유국

352) 조동희, 윤형준, “브렉시트 개시: 의미와 쟁점”, 『KIEP 오늘의 세계경제』, Vol. 20. NO. 2. 2020. 1. 31.

으로서의 위상을 가지고 있었다는 점 때문이다. 2009년 12월 리스본 조약의 발효와 함께 유럽연합 내에서 공동안보방위정책(CSDP)이 확립되었고, 리스본 조약 제42조 2항은 궁극적으로 공동방위를 지향한 회원국 간 공동방위정책의 도입과 방위분야 협력을 명문화하였다. 그에 따라 유럽연합 회원국들간 방위기술연구개발과 방위산업 협력 촉진을 위한 유럽방위청(European Defence Agency: EDA)의 위상과 역할을 강화하였고, 유럽의회에 유럽방위청의 운영과 CSDP 작전 등에 대한 예산심의 및 승인권한을 부여하였다. 하지만 영국은 리스본 조약 이후에도 계속 일관되게 NATO 중시정책을 유지하였고, 유럽연합의 CSDP 작전에는 몇몇 군소작전에 참가하여 제한적인 역할만을 수행하여 왔다.³⁵³⁾ 즉 영국은 CSDP를 강화할 경우 발생할 수 있는 영-미 동맹을 중심으로 하는 NATO의 영향력 감소 및 독일과 프랑스를 중심으로 하는 유럽공동안보방위정책의 확장에 대해 경계를 늦추지 않았던 것이다.

브렉시트에 대한 국민투표가 발표되자 브렉시트 옹호자들은 CSDP 이슈를 들고 나오면서 이러한 CSDP는 결국 ‘유럽군(European Army)’의 창설계획이며, 이로 인해 영국은 안보 분야에서도 주권을 상실하고 프랑스와 독일이 지배하는 유럽연합 체제에 복속될 것이라는 논리를 펴기도 하였다. 사실 2009년 남부유럽의 금융위기가 확산된 후 유럽연합에서 경제적 측면은 물론이거니와 그에 따른 정치적 발언권에 있어서도 독일의 지배력은 급속히 확장되었음에 분명하였다. 따라서 독일의 지배력 확장에 따른 영국의 위기감은 브렉시트 옹호론자들의 논리가 일정하게 설득력을 갖게 하기도 하였던 것이다.

물론 당시 브렉시트 국민투표를 둘러싸고 그리고 브렉시트 찬성 가결 이후에도 유럽연합의 공동안보방위정책의 구체적인 내용보다는 그것이 영국의 주권을 위협할 수 있고, 적어도 유럽 내에서 영국의 지위와 영향력이 약화되고 있다는 우려의 목소리를 내게 했다는 점에도 반(反)유럽연합 정서 확산의 계기가 된 것은 분명하다.

IV. 브렉시트 이후 유럽연합의 미래

1. 유럽연합의 정치

1993년 마스트리히트 조약을 통해 유럽공동체(European Community)가 유럽연합(European Union)으로 성장하고 이후 유로(Euro)화를 사용하는 시점에서 유럽통합의

353) 온대원. “브렉시트와 EU의 공동안보방위정책(CSDP)”. 『유럽연구』 35(3), 2017. p. 65.

미래는 밝아 보였다. 하지만 유럽헌법을 만들고자 하는 시도가 2005년 프랑스, 네덜란드의 국민투표에서 부결되고 헌법이 아닌 리스본조약(Lisbon Treaty)으로 한정되자 유럽연합의 한계가 뚜렷해 보였다. 더구나 2009년 남부유럽의 재정위기에 따른 유로존의 경제위기 그리고 중동부유럽으로 유럽연합의 확장 등의 사건은 유럽연합이 통합의 심화가 아니라 적정한 수준의 타협적 공동체를 만드는 것으로 한정되는 듯 하였다. 그리고 그러한 한계를 드러내는 가장 분명한 사건은 브렉시트였다는 것은 누구도 부인하기 어렵다. 사실 유로존의 경제위기 이래 유럽연합 회원국들간의 경제적 격차는 급격히 확대되었고, 그에 따른 통합의 위기가 커져갔다. 하지만 그것을 극복하려는 정치적 노력은 상대적으로 소홀한 것이 분명해 보였다. 최근 코로나 팬데믹 사태에 직면하여 독일의 메르켈 총리와 프랑스의 마크롱 대통령은 7,500억 유로에 달하는 유럽연합 ‘회복기금(recovery fund)’의 조성을 공동으로 제안했다. 마크롱 대통령은 이러한 공동기금의 조성이 ‘전례 없는 조치’임을 강조하기도 했다. 영국이 떠나간 공백을 독일과 프랑스는 다양한 방식으로 리더십을 발휘하면서 메꾸고자 하고, 그것을 통해 유럽연합의 새로운 전환점을 만들고자 하려는 듯 하다.

지난 2017년 유럽집행위원회는 영국의 브렉시트 국민투표 이후에 이에 대한 대응 차원에서 발표한 ‘유럽의 미래에 관한 백서(The European Commission White Paper on the Future of Europe)’에서 유럽연합의 미래에 관해 다섯 가지 시나리오를 제시했다. 집행위원회는 브렉시트로 전례 없는 위기에 처한 유럽연합이 (1) 기존에 해왔거나 이미 계획한 일을 계속하든지(“Carrying on”); (2) 공동시장에 집중하고 그 외의 다른 정책목표를 포기하든지(“Nothing but the single market”); (3) 일정한 영역에서 더 많은 협력을 원하는 회원국들은 그렇게 하도록 하든지(“Those who want more do more”); (4) 제한된 영역에서 협력을 강화하든지(“Doing less more efficiently”); (5) 협력을 대폭 강화하든지(“Doing much more together) 중 어느 하나를 선택해야 한다고 지적한다. 이중 세 번째 시나리오가 분화된 통합에 해당하는 것으로, 유럽집행위원회는 공동연구와 공동조달(joint procurement)에서부터 해외파병, 사법협력, 조세관련 법규의 조율, 노동 환경 등 사회적 기준의 조율에 이르기까지 다양한 분야에서 의지와 이해관계가 맞는 국가들 사이에 강화된 협력이 가능하리라고 지적하면서 ‘분화된 통합’의 모델을 지향하기로 한다.³⁵⁴⁾ 이러한 선택은 유럽연합이 단지 신자유주의적인 시장의 통일이나 노동력의 통합에 한정되어서도 안되며, 그렇다고 정치적 통합까지도 끌고 나갈 수 있는 환경이 조성되지 못하고 있다는 상황과도 맞물려 있다. 또한 유럽연합 회원국들 사이의 불화,

354) European Commission, *The European Commission White Paper on the Future of Europe* (Brussels: European Commission, 2017), pp. 15-25.

예를 들어 영국, 덴마크와 같은 대서양주의자와 독일, 프랑스와 같은 유럽주의자들 사이의 갈등은 모두가 다 더 많은 통합을 원하는 것은 아니라는 것을 말해준다.³⁵⁵⁾ 또한 현재 유로(Euro) 존에는 영국은 말할 것도 없고 덴마크, 스웨덴은 가입되어 있지 않고 있으며, 2000년대 유럽연합 회원국이 된 헝가리, 폴란드, 체코 역시 유로존에는 들어와 있지 않다. 따라서 지극히 불균등하고 분화된 통합이 진행되고 있다. 그리고 브렉시트는 그것의 정점을 보여준 사건이었다. 따라서 브렉시트의 최종적 마무리과정 및 그 이후 영국과 유럽연합의 관계설정이 유럽연합의 미래의 모습을 그려준다고 해도 과언이 아니게 된다.

또한 현재 유럽연합의 다양한 정책들을 구성하고 조율하는 정치적 차원에서의 노력과 통합의 방향성 제시가 중요한 과제로 제시된다. 통화정책, 재정정책, 안보와 외교정책, 이주정책, 시민권과 치안정책 등이 이른바 국가의 핵심영역에 속하는 것으로 볼 수 있는 정책을 이제는 유럽연합 차원에서 다뤄야 하는 경우들이 과거와 다르게 빈번하게 발생하고 있으며, 이 경우 회원국들의 참여는 물론 정책결정과 실행에 있어서 집중과 역할 분담이 필요하다. 사실 수년전 유로존의 경제위기 이래 독일의 영향력은 급속히 커지고 있고, 프랑스의 발언권도 강화되고 있는 반면에 영국 등 대서양주의 세력이 약화되면서 브렉시트라는 불운한 사태를 맞이했다고도 할 수 있다. 독일과 프랑스라는 유럽연합 중심국의 역할 강화가 유럽연합을 지속시키는 힘이 되기는 하지만 동시에 불편한 관계들을 만들어내고 있는 것도 분명하다.

2. 유럽의 외교 안보

영국은 유럽연합 회원국들 중에서 국방예산 최대 지출국가로서 유럽의 안보에 기여해 왔다는 점에서 브렉시트 이후 유럽의 외교안보정책의 변화가 예상되고 있다. 영국은 브렉시트 이후에도 유엔 안보리 상임이사국이자 핵보유국으로서 NATO 회원국으로서의 지위와 역할을 충실히 수행할 것임을 분명히 하고 있다. 그리고 유럽안보를 위한 지속적인 기여를 위해 영국-유럽연합 간의 긴밀한 외교안보협력을 지속할 것이라는 입장을 표명하고 있다.³⁵⁶⁾ 그러한 측면에서 유럽연합의 공동안보정책(CSDP) 작전에 참여와 지원을 약속하고 있다. 특히 영국은 유럽연합 공동경찰인 ‘유로폴(EUROPOL)’ 일원으로 남기를 원하며, 현재의 협력관계를 유지하기를 바라고 있다. 하지만 일종의 동상이몽과 같은 현상이 나타나고 있다. 영국, 미국, 유럽연합 각각 브렉시트 이후 유럽의 공동안보 문제에

355) 김준석, “유럽통합의 위기와 네트워크 국가”, 서울대학교 국제문제연구소 워크숍이퍼, No. 164, 2020. 7.

356) 황기식, 최인영, 정다감, “영국과 EU의 브렉시트 외교안보분야 협상과정 주요쟁점과 전략”, 『21세기정치학회보』 28(4), 2018.

있어서 상이한 미래를 그리고 있다.

이미 2009년 미국 오바마 대통령의 취임 이후 유럽의 안보 상황은 서서히 변화를 겪기 시작하였다. 세계 금융위기 이후 미국은 방위예산 삭감을 시작하였고, 그나마 제한된 예산과 전력적 자산을 아시아-태평양 지역에 집중하기 위한 아시아선회 정책 또는 아시아 재균형(Asia rebalancing) 정책을 채택하였다.³⁵⁷⁾ 이러한 미국의 정책 변화에 따라 유럽 안보에 대한 우선순위가 하락하였고, 미국은 NATO에 대한 전면적인 개혁은 물론 유럽 국가들에 대한 방위비 분담을 요구하기 시작했던 것이다. 이러한 방위비 분담요구는 트럼프 행정부의 출범과 함께 더욱 더 강한 모양새를 이루어 왔다.

브렉시트가 결정된 이후 유럽연합의 회원국 정상들은 일정한 위기의식이 작용했는지 신속하게 CSDP 강화를 위한 회원국들 간의 긴밀한 공조관계를 유지하는데 합의하였다. 그것은 브렉시트로 인해 유럽연합 내부의 결속력이 도전받는 상황에서 회원국들의 추가 탈퇴를 막고 공동체의 결속을 유지하기 위해 외교안보 측면에서도 정책적 공조를 강화하는 것이 필요하다고 보았던 것이다. 그러한 공조의 결과물 중의 하나가 2017년 12월 11일 유럽연합 외교장관이사회가 유럽연합 28개 회원국 중 영국, 덴마크, 말타 3개국을 제외한 25개국이 참여하는 상설구조협력(PESCO - Permanent Structured Cooperation)의 창설을 의결한 것이다. 유럽연합은 이후 수 개월 간 PESCO의 구체적인 제도화를 위한 후속으로 군사훈련, 군사력 개발, 작전 등 17개 프로젝트 리스트를 확정하고 이들 프로젝트의 실행을 위한 세부적인 프로그램과 그에 따른 제도 및 절차들을 마련하였다. 유럽연합이 PESCO를 도입함에 따라 유럽연합 회원국들은 각종 프로젝트에 참여하고 기금 출연 등을 통해 공동의 방위력 개발사업을 수행하면서 회원국들 간 안보방위분야 협력과 통합을 추진할 수 있는 법적, 제도적 기반을 구축한 것으로 평가된다.³⁵⁸⁾ 특히 25개 회원국이 참여하는 프로젝트로서 “군사적 쉥겐(military Schengen)”이라 지칭되는 군사적 이동성 증진 프로젝트로서 네덜란드가 주도한 이 프로젝트는 군사적 이동성의 증진을 위한 실행계획으로서 각종 법적, 제도적, 물리적 장애물을 제거함으로써 2025년까지 높은 수준의 ‘방위공동체’를 구성해 내겠다는 정책적 목표를 가지고 있다.

브렉시트와 함께 영국이 유럽연합에서 탈퇴함으로써 이제 프랑스와 독일이 주도하는 유럽연합의 모습을 갖추게 되었다. 그 결과 유럽연합의 정치 및 외교안보분야에서 협력

357) 미국이 아시아-태평양지역으로 자신들의 전략적 자산을 집중하기로 변화한 것은 두말할 필요도 없이 중국 요인이다. 즉 미국은 구소련 붕괴 이후 탈냉전 시대에 소련을 대신하여 등장한 중국을 겨냥한 아시아 회귀정책(Return to Asia)을 채택하였고, 그에 따라 미국의 세계전략의 무게중심이 동아시아로 이동하고 있다는 것은 익히 알려진 사실이다. 강병환, “미국의 동아시아전략과 중국의 대응 - 해상패권경쟁과 갈등을 중심으로”, 『中蘇研究』, 38권 1호, 2014. 주재우, “미중 동아시아 지역 질서관 비교분석: 미국의 ‘아키텍처’ 개념을 중심으로”, 『아태연구』, 20권 1호, 2013.

358) 온대원, “유럽방위력 증강계획과 미국-유럽 안보관계”, 『국제지역연구』 23(1), 2019, p. 186.

강화의 걸림돌이었던 영국의 견제가 사라진 것이라 할 수 있다. 유럽의 안보문제에 있어서 영국은 영-미동맹에 근거한 NATO중심의 안보협력 체제를 고수해 왔다. 따라서 유럽연합 회원국들 간의 외교안보협력에 있어서는 항상 소극적인 자세를 취해 왔던 것이다. 이러한 영국의 탈퇴는 유럽방위통합에 대한 최대한의 장애물이 제거된 것으로 프랑스와 독일을 주축으로 하는 ‘유럽군(European Army)’의 창설과 ‘유럽방위동맹(EDU: European Defence Union)’의 성립으로 이어질 가능성이 커졌다는 것을 의미한다.

하지만 유럽의 방위력 증강계획과는 별도의 움직임이 등장하고 있다. 그것은 에마뉘엘 마크롱 프랑스대통령이 주도하는 새로운 방위협력체이다. 브렉시트로 인해 핵보유국인 영국의 유럽연합(EU) 탈퇴와 미국과 러시아 간 핵 군비경쟁 가능성 등 변화한 안보 환경에서 프랑스는 향후 유럽 안보에 보다 주도적 역할을 해야 한다는 목소리를 내고 있다. 에마뉘엘 마크롱 프랑스 대통령이 프랑스의 핵 억지력을 유럽 안보에 어떻게 활용할지에 대해 유럽 국가들이 새 전략을 모색해야 한다고 제안하고 나섰다.

이러한 모색의 산물이 마크롱 대통령이 발표한 “유럽개입구상(EII: European Intervention Initiative)”이다. ‘유럽개입구상’은 유럽연합의 틀 밖에서 정치적 의지와 역량을 갖추고 있는 유럽 국가들을 규합하여 유럽개입군(European Intervention force)을 창설하고 공동의 군사교리를 개발하겠다는 목표를 가지고 그 구체적인 계획들을 제안하고 있다. 이 구상은 PESCO의 한계, 특히 회원국들 간의 경제적 불균등뿐만 아니라 방위협력구상에 대한 불성실 등에 따른 한계를 느낀 프랑스의 문제의식이 투영되어 있다.³⁵⁹⁾ EII에의 가입은 프랑스의 초청에 의해서만 가능하며, 2018년 6월 프랑스, 독일, 영국, 덴마크, 에스토니아, 네덜란드, 스페인, 포르투갈 9개국 서명에 참여한 설립을 위한 의향서가 채택되었다. 이 구상은 특히 브렉시트 이후 유럽연합 밖에서 프랑스와 영국 양국 간의 양자안보협력을 추진함으로써 유럽연합 내에 영향력이 급속히 확대되어 있는 독일을 견제할 수 있으리라는 양국의 이해관계가 맞아 떨어짐으로써 가능한 결과물이었다. 또한 2009년 프랑스가 NATO에 재가입하면서 NATO 내에서도 자신의 입지를 강화하기 위한 시도라고 할 수 있다.

사실 브렉시트 이후 영국과 유럽연합이 결별하고, 트럼프 미국 대통령 이후 방위비 분담금 문제로 NATO 내에서 미국의 영향력이 약화되어 가고 있는 상황에서 프랑스의 행보는 자신의 영향력 강화이자 유럽주의, 즉 대서양국가들이 아닌 유럽국가들에 의한 유럽을 만들고자 하는 유럽주의의 강화라고 할 수 있다.³⁶⁰⁾ 이와 맞물려 유럽연합과

359) 온대원(2019), p. 207.

360) 2016년을 기준으로 유럽에 주둔 중인 미군의 병력 수는 6만 2천명으로 냉전 시기 최대 주둔 수 40만명과 비교할 경우 85% 감소하였고, 미군 기지는 75% 감소하였다. 전해원. 2018. “트럼프 행정부와 미국·유럽 안보동맹: ‘공평한 분담’의 실현 전망”. 『주요국제문제분석』. 국립외교원 외교안보연구소.

NATO와의 관계는 과거와 달리 서서히 균열의 조짐이 보이기 시작하고 있다. 특히 방위비 분담금 등 재정적인 문제와 관련하여 그러한 균열이 등장하기 시작한 것이다. 2018년 장-클로드 융커(Jean-Claude Juncker) EU 집행위원회 위원장이 유럽방위기금(European Defence Fund)의 2021-2027년 예산으로 130억 유로를 제안하자 미국은 NATO의 영향력이 약화될 수 있다고 비판했다.³⁶¹⁾ 2018년 7월 브뤼셀 NATO 정상 회의에서 트럼프 대통령은 유럽 NATO 동맹국들의 국방비 증액노력이 미진하다고 비판하면서 NATO의 공식 가이드라인인 국내총생산(GDP)의 2%에 해당하는 국방비 지출을 초과하여 4%인상을 요구함으로써 동맹국들과의 대립각을 세웠다.³⁶²⁾ 구체적으로 마크 에스퍼 미 국방장관은 2020년 7월 29일 브리핑을 통해 독일에 주둔하는 미군 중 약 6천400명을 본국에 귀환시키고 약 5천600명을 유럽의 다른 국가로 이동시켜 독일에 2만4천명을 남기는 방안을 공식 발표하고, 감축안을 트럼프 대통령의 승인을 받고 의회에 계류 중인 상태이다. 트럼프 대통령이 밝힌 감축의 이유는 독일이 NATO의 국방비 지출기준인 국내총생산(GDP)의 2%라는 기준을 충족시키지 못했기 때문이라고 밝혔다.³⁶³⁾ 하지만 독일은 주둔 미군의 폴란드 배치에 1997년 체결된 'NATO-러시아 기본협정'에 규정하고 있는 조항, 즉 NATO는 바르샤바조약기구의 과거 회원국에 군대를 상주시켜서는 안된다는 조항에 위배된다고 주장하고 있다. 또한 독일 현정부는 이러한 미군의 감축이 장기적으로 동맹약화를 가져올 것이라고 우려하고 있는 것은 분명하다. 그럼에도 트럼프 대통령이 제시하고 있는 미군 감축 근거로서 2%국방비 지출이라는 기준은 동의할 수 없다고 불만을 제기하고 있다. NATO 회원국은 2024년까지 방위비 지출을 국내총생산 대비 2%까지 늘리기로 했지만 독일은 2019년 기준 1.36%에 머물렀다.

마크롱 대통령은 2020년 2월 7일 프랑스 사관학교(Ecole militaire) 연설에서 “유럽인들은 법적 체계가 미비한 상태에서 유럽 영토에서 핵무기를 포함한 재래식 무기의 군비 경쟁이 재현할 수 있음을 공동으로 인식해야 한다”면서 중거리 핵무기의 개발을 제한할 새 협정 체결이 시도될 경우 유럽이 주도적으로 참여해야 하며, 또한 군비축소 논의에 유럽 국가들이 보다 적극적으로 나서야 한다고 말했다.³⁶⁴⁾ 그는 아울러 유럽 안보를 위해 프랑스가 EU 회원국 중에서 유일하게 보유한 핵 역지력의 역할에 대해서도 유럽국가들과 전략적 논의를 하고 싶다는 뜻도 밝혔다.

이는 핵보유국인 영국이 유럽연합에서 이탈하면서 프랑스가 유럽연합 유일의 핵보유국이 된 상황에서 프랑스의 유럽 안보의 '보루'로서의 역할을 재정립할 필요가 있음을 강조한

361) 심성은, “EU와 NATO의 관계변화와 향후전망”, 『의회의외교 동향과 분석』 53호, 2020.

362) 이승근, “프랑스의 NATO 복귀 이후 유럽안보질서: 변화와 쟁점”, 『유럽연구』 37(4), 2019, p. 21.

363) 김종갑, “주독(駐獨) 미군 감축 논의의 주요내용과 쟁점”, 『의회의외교동향과 분석』 64호, 2020.

364) <연합뉴스> 2020. 2. 7.

것으로 풀이된다. 이와 관련, 마크롱은 프랑스는 유럽의 장기적인 관점의 안보가 미국과 강한 동맹에 의존하고 있음을 여전히 확신한다면서도 “우리의 안보는 유럽의 자율적 행동 능력에 크게 좌우되기도 한다”고 말했다. 이는 미국에 유럽의 안보를 지나치게 의존해서는 안 된다는 뜻을 우회적으로 표출한 것이다. 미국이 도널드 트럼프 대통령 집권 뒤 전통적인 유럽의 안보 보장자의 역할에서 후퇴하는 기류 속에 핵 군비를 확대하는 움직임을 보이는 상황에서 유럽이 군비축소 논의를 적극적으로 주도하고, 자체 방위능력의 확보를 위해서도 노력해야 한다는 뜻으로 해석된다. 마크롱은 취임 후 유럽 안보를 더는 미국에 전적으로 의존할 수 없다는 뜻을 여러 차례 표명해왔다. 2017년 9월 소르본대 연설에서는 미국을 배제한 유럽 공동 신속대응군 창설을 제안한 데 이어, 2019년 7월에는 유럽 안전보장회의 창설과 유럽 방위조약 체결의 필요성을 역설했다. 마크롱의 이런 행보는 트럼프 미 대통령 집권 뒤 대서양동맹(유럽과 미국의 군사동맹)에 균열이 오면서 유럽이 미국을 파트너로서 완전히 신뢰하기 어렵게 됐다는 인식이 작용했다고 할 수 있다.

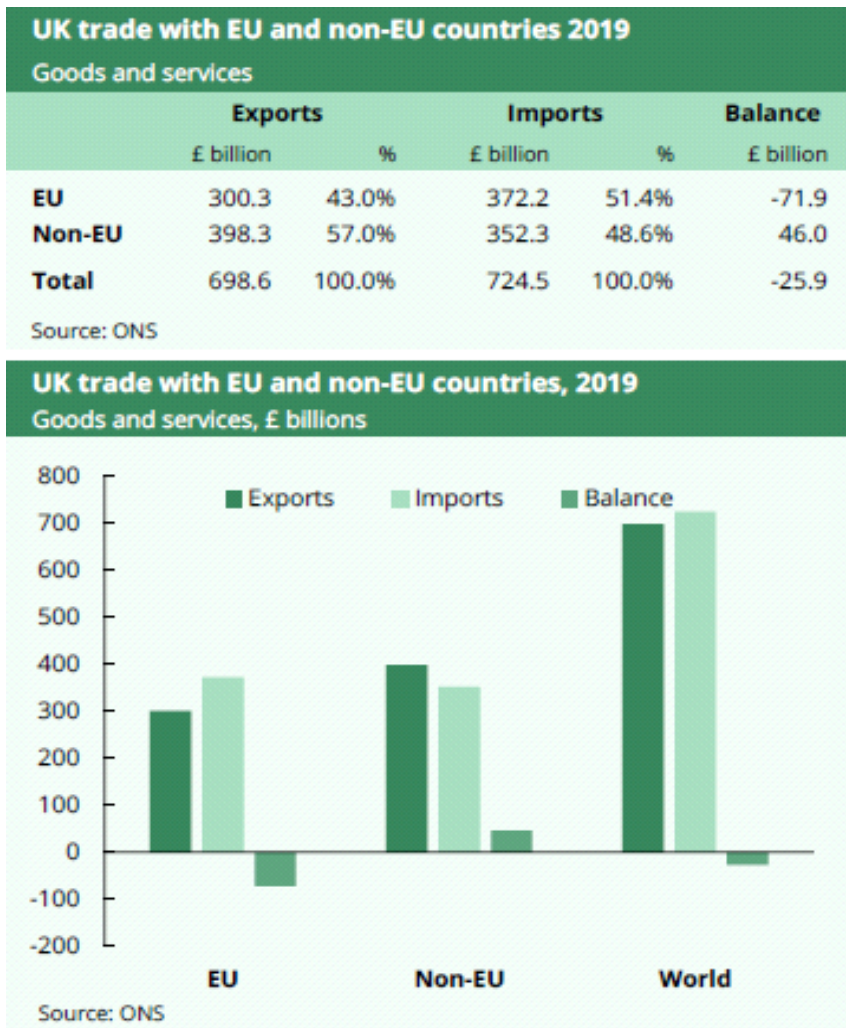
3. 유럽의 경제

(1) 유럽연합과 영국의 경제적 관계와 파급효과

① 유럽연합과 영국의 무역관계³⁶⁵⁾

영국과 유럽연합간의 경제적 관계는 상호 무역 의존성을 통해 확인할 수 있다. 2019년 영국은 유럽연합 국가들에게 약 3천억£의 재화와 서비스를 수출했으며 유럽연합 국가들로부터 3천7백2십£의 재화와 서비스를 수입했는데 이는 각각 영국 수출의 43%와 영국 수입의 51%에 해당한다. 영국이 유럽연합에 수출하는 재화는 영국 총 재화 수출의 46%를 차지하며, 서비스는 총 서비스 수출의 40%를 차지한다. 한편 영국이 유럽연합으로부터 수입하는 재화는 영국 총 재화 수입의 53%를 차지하며, 서비스는 총 서비스 수입의 48%를 차지한다. 영국은 재화의 무역에서는 유럽연합 국가들과 비유럽연합 국가들 모두 각각 9백5십억£와 3백5십억£의 적자를 기록한 반면 서비스 부문에서는 모두 각각 2백3십억£와 8백10억£의 흑자를 기록하고 있다.

365) 영국과 유럽연합의 무역에 관한 자료는 Ward(2020)을 참조하였다.



〈그림 9〉 2019년 영국과 유럽연합, 비유럽연합 국가들과의 무역

* 자료 : Ward (2020), p. 4.

2019년 영국이 유럽연합 국가들에 가장 많이 수출한 재화는 석유 및 석유제품으로 약2백억£를 수출했으며 이는 영국의 유럽연합 재화 수출의 11.8%, 영국 석유 및 석유 제품 수출의 68%를 차지하며, 그 다음은 자동차로 약1백73억£를 수출했으며 이는 영국의 유럽연합 재화 수출의 10.2%를 차지한다. 기타 주요 수출 품목은 다음 표와 같다.

〈표 5〉 2019년 영국의 10대 유럽연합 수출 품목(재화)

Top 10 UK goods exports to the EU, 2019		
	£ billions	% of total
Petroleum, petroleum products	20.0	11.8%
Road vehicles	17.3	10.2%
Other transport equipment	9.9	5.8%
Miscellaneous manufactured articles	9.4	5.5%
Medicinal & pharmaceutical products	9.2	5.4%
General industrial machinery & eqp.	6.9	4.1%
Electrical machinery & appliances	6.8	4.0%
Power generating machinery	6.7	3.9%
Articles of apparel & clothing accessories	5.3	3.1%
Telecomms app. & eqp.	4.4	2.6%

Source: HMRC, UK Trade Info

* 자료 : Ward (2020), p. 7.

2019년 영국이 유럽연합 국가들에 가장 많이 수입한 재화는 자동차로 약4백85억£를 수입했으며 이는 영국의 유럽연합으로부터의 재화 수입의 18.2%, 영국 자동차 수입의 45%를 차지하며, 그 다음은 의료 및 제약 제품으로 약1백81억£를 수입했으며 이는 영국의 유럽연합 재화 수입의 6.8%를 차지한다. 기타 주요 수입 품목은 다음 표와 같다.

〈표 6〉 2019년 영국의 10대 유럽연합 수입 품목(재화)

Top 10 UK goods imports from the EU, 2019		
	£ billions	% of total
Road vehicles	48.5	18.2%
Medicinal & pharmaceutical products	18.1	6.8%
Miscellaneous manufactured articles	11.9	4.5%
General industrial machinery & eqp.	11.5	4.3%
Telecomms app. & eqp.	10.4	3.9%
Office machines & adp machines	8.8	3.3%
Power generating machinery & equipment	7.7	2.9%
Vegetables & fruit	7.6	2.8%
Manufactures of metal n.e.s.	7.4	2.8%
Articles of apparel & clothing accessories	7.1	2.7%

Source: HMRC, UK Trade Info

* 자료 : Ward (2020), p. 7.

2018년 영국이 유럽연합 국가들에 가장 많이 수출한 서비스는 기타 상업 서비스(법률, 회계, 광고, 연구개발, 건축, 엔지니어링 및 기타 전문적이며 기술적인 서비스를 포함)로 약3백48억£를 수출했으며 이는 영국의 유럽연합 서비스 수출의 28.9%를 차지하며 영국 기타 상업서비스 수출의 38%를 차지하여 유럽연합은 영국의 기타 상업용 서비스의 최대 수출지역이다. 그 다음은 금융 서비스로 약2백61억£를 수출했으며 이는 영국의 유럽연합 서비스 수출의 21.7%를 차지한다. 기타 주요 서비스 수출 품목은 다음 표와 같다.

〈표 7〉 2018년 영국의 10대 유럽연합 수출 품목(서비스)

UK service exports to the EU, 2018		
	£ billions	% of total
Other Business Services	34.8	28.9%
Financial	26.1	21.7%
Travel	17.0	14.1%
Transportation	13.7	11.4%
Telecommunications, computer and information services	10.2	8.5%
Insurance and Pension	6.5	5.4%
Intellectual property	5.7	4.8%
Personal, Cultural and Recreational	1.8	1.5%
Maintenance and Repair	1.5	1.3%
Manufacturing	1.5	1.3%
Construction	0.9	0.7%
Government	0.6	0.5%
Source: ONS, Pink Book		

* 자료 : Ward (2020), p. 8.

2018년 영국이 유럽연합 국가들로부터 가장 많이 수입한 서비스는 여행 서비스(호텔 및 레스토랑, 여행사, 관광업 서비스를 포함)로 약3백19억£를 수입했으며 이는 영국의 유럽연합 서비스 수입의 34.5%를 차지하며 영국 여행 서비스 수입의 61%를 차지하여 유럽연합은 영국의 여행 서비스의 최대 수입지역이다. 그 다음은 기타 상업 서비스로 약 2백38억£를 수입했으며 이는 영국의 유럽연합 서비스 수입의 25.7%를 차지한다. 기타 주요 서비스 수입 품목은 다음 표와 같다.

〈표 8〉 2018년 영국의 10대 유럽연합 수입 품목(서비스)

UK service imports from the EU, 2018		
	£ billions	% of total
Travel	31.9	34.5%
Other Business Services	23.8	25.7%
Transportation	15.3	16.6%
Telecommunications, computer and information services	6.7	7.2%
Financial	6.1	6.5%
Intellectual property	3.5	3.8%
Government	1.4	1.5%
Construction	1.4	1.5%
Insurance and Pension	1.0	1.1%
Personal, Cultural and Recreational	0.6	0.6%
Maintenance and Repair	0.5	0.6%
Manufacturing	0.4	0.4%
Source: ONS, Pink Book		

* 자료 : Ward (2020), p. 9.

② 브렉시트의 영국 경제에 대한 파급효과와 코로나 바이러스의 영향

Petrie and Norman(2020)은 브렉시트가 시나리오별로 영국 경제에 미치는 효과와 코로나 바이러스가 영국 경제에 미치는 효과를 개별적으로 추정하고 이로부터 브렉시트와 코로나바이러스의 영국 경제에 대한 종합적 효과를 추정하였다.

브렉시트의 효과는 영국과 유럽이 FTA 협상에 성공하거나 실패하는 두 개의 시나리오를 구분하여 추정하였다. 영국의 국립경제사회연구소(National Institute of Economic and Social Research, NIESR)는 영국이 이행기간 동안 유럽연합과 FTA 협상에 실패하고 유럽연합을 탈퇴할 경우 (이 경우 영국과 유럽연합간의 무역은 WTO 협정에 따르게 된다.) 부정적인 효과가 더 클 것으로 예측했다. FTA 협상에 성공하고 탈퇴할 경우 불확실성이 높아짐에 따라 2019년에서 2023년 까지 GDP가 약 1.8% 감소할 것으로 예측하며, FTA 협상에 실패하고 탈퇴할 경우 불확실성이 단기적으로 더 많이 높아짐에 따라 GDP가 2.9%까지 감소할 것으로 예측했다. 이러한 효과는 산업부문 및 무역과 노동공급에 대한 유럽연합 의존도에 따라 영향의 정도에 차이가 있다.

〈표 9〉 브렉시트 시나리오별 영국 산업에 미치는 효과

	FTA impact	No-deal Impact
Agriculture & fishing	Mild (-)	Mild (+)
Energy & water	Mild (-)	Mild (-)
Manufacturing	Medium (-)	Severe (-)
Construction	Mild (-)	Mild (-)
Distribution, hotels & restaurants	Medium (-)	Medium (-)
Transport & Communication	Mild (-)	Mild (-)
Banking, finance & insurance etc	Medium (-)	Severe (-)
Public admin, education & health	Medium (-)	Medium (-)
Other services	Medium (-)	Medium (-)

* 자료 : Petrie and Norman(2020), p. 23.

지역별 효과는 지역 경제의 구성에 따라 영향을 받는다. 지역별로 타 지역 대비 특정 산업에 특화되어 있음에 따라 그 지역의 특화된 부문이 시나리오에 받는 영향이 지역별 효과에 직접적 영향을 미친다.

한편 강내영·안소영(2019)은 “브렉시트가 현실화 될 경우, 영국은 투자 저하, 노동력 감소, 물가 상승 등의 영향으로 경기 침체 영향이 여타 EU 회원국에 비해 클 것이라 전망했다.”(p. 10) 또한 다양한 기관의 분석 자료를 참조하여 브렉시트가 영국 경제에 미치는 영향을 다음과 같이 정리하였다.

〈표 10〉 브렉시트 이후 시나리오별 영국 경제 영향 예상

시나리오	분석기관	경제성장률 하락 영향
FTA 실패	英 재무부('18.11)	향후 15년간 GDP 9.3%p 감소 (EEA 노동자 유입 無 가정)
	IMF('18.7.19)	'30년까지 GDP 4%p 감소
	영란은행('18.11)	'19년 1Q GDP 최대 3.0%p (Disruptive Brexit*)~8.0%p(Disorderly Brexit**) 감소
	옥스퍼드 이코노믹스	장기적으로 GDP가 1.5%p~3.9%p 감소
	블룸버그 ('18.12.12)	'30년까지 GDP 6.7%p 감소 (브렉시트로 인한 사회 비용 상승 고려)
	LAND('17.12.11)	장기적으로 GDP가 최대 4.0%p 감소
FTA 체결	英 재무부('18.11)	향후 15년간 GDP 6.7%p 감소 (EEA 노동자 유입 無 가정)
	영란은행('18.11)	'23년까지 GDP 4.75%p 감소
	英 국립경제사회연구소 NIESR ('18.11.26)	'30년까지 GDP 1.6%p 감소 (이민자 유입 감소로 인한 생산성 약화 고려)
	옥스퍼드 이코노믹스	'30년까지 GDP 0.8%p~2.3%p 감소
	블룸버그 ('18.12.12)	'30년까지 GDP 4%p 감소
	LAND('17.12.11)	향후 10년간 GDP 1.0%p 감소

* 영국이 노딜로 EU를 떠나고 전환기간도 없으며 일부 EU-제3국 간 무역 규정이 영국에 적용되는 시나리오

** 영국이 노딜로 EU를 떠나고 전환기간도 없으며 EU-제3국 간 무역 규정이 영국에 적용되지 않는 시나리오

* 자료 : 강내영·안소영(2019), p. 10을 재구성.

코로나 바이러스는 영국 경제에 심각한 부정적 영향을 끼칠 것으로 예상된다. 코로나 바이러스로 인한 수요와 공급의 제약에 기인한 즉각적인 경기하락을 뒤이어 느린 U자형 경기침체가 이어질 것으로 예상된다. 국립경제사회연구소(NIESR)는 2020년 GDP가 거의 7% 가량 하락하고 2022년에 코로나 바이러스 이전 수준을 회복할 것으로 예측했다. 실업은 2020년 백만명(7%) 가량 증가할 것이다. OBR(Office for Budget Responsibility)은 실업이 2023년까지 코로나 바이러스 이전 수준을 상회할 것으로 예측했다. 향후 3년간 산업 부문별로 미치는 영향의 차이는 산업이 일반적인 경기침체와 코로나 바이러스 위기에 어떻게 대응하는가에 달렸다. 건설, 은행, 금융, 보험 등이 가장 심각하게 영향을 받을 것으로 예상된다. 지역별 효과는 지역의 산업 구성에 따라 영향을 받는다.

〈표 11〉 코로나 바이러스가 영국 산업에 미치는 효과

	Medium-long term sectoral impacts (up to 2023):	UK GVA (£ millions)	Contribution to UK GVA
Banking, finance & insurance etc	Severe (-)	£653,039	33%
Public admin, education & health	Mild (+/-)	£364,272	18%
Distribution, hotels & restaurants	Moderate (-)	£267,935	14%
Transport & Communication	Moderate (-)	£228,794	12%
Manufacturing	Moderate (-)	£191,157	10%
Construction	Severe (-)	£122,805	6%
Energy & water	Mild (+/-)	£72,979	4%
Other services	Moderate (-)	£69,569	4%
Agriculture & fishing	Mild (+/-)	£13,554	1%

* 자료 : Petrie and Norman(2020), p. 37.

브렉시트와 코로나 바이러스의 복합 효과를 살펴보면 다음과 같다. 만약 영국이 이행 기간 종료시까지 유럽연합과 FTA 협정 체결에 실패하면, 이는 제조업, 은행업, 금융업, 보험업과 같은 특정 산업에 부정적 영향을 증가시킬 것이다. 공공행정, 교육, 보건 부문은 보건 지출의 증가로 코로나 바이러스의 부정적 영향에 상대적으로 덜 영향을 받으나, 이행기가 종료되면 브렉시트에 따른 부정적 영향을 받게 된다.

FTA 협상에 성공한 브렉시트 시나리오의 경우 브렉시트와 코로나 바이러스의 복합효과에 가장 큰 피해를 입는 다섯 지역은 South East, East of England, West Midlands, North West, North East 지역일 것이다. FTA 협상에 실패한 브렉시트 시나리오의 경우 브렉시트와 코로나 바이러스의 복합효과에 가장 큰 피해를 입는 지역은 East of England, West Midlands, North West 지역일 것이다.

코로나 바이러스에 따른 정부지출 증가와 이행기 종료기인 2021년 초 경기진작을 위한 정부 지출 필요성으로 전례 없는 정부 차입이 필요할 것이다. 또한 코로나 바이러스는 사회 복지와 같이 주로 유럽 연합의 노동인력 의존도가 높고 최저임금 기준 충족이 불필요한 산업에서 더 많은 노동인력이 필요하게 하였으며, 2021년에 이러한 부문에서의 노동인력 부족 문제가 발생할 우려가 있다.

③ 유럽연합에 대한 파급효과

브렉시트 이후 영국과 유럽연합의 무역 축소 등에 따른 경제적 충격은 영국뿐만 아니라 유럽연합 국가들에게도 부정적인 영향을 미친다. 강내영·안소영(2019)은 다양한 기관의 분석 자료를 참조하여 정리한 결과 FTA가 체결될 경우 유럽연합 27개 국가들 중 영국에 인접한 아일랜드, 네덜란드 등의 경제적 타격이 클 것으로 분석하였다.

〈표 12〉 브렉시트 이후 시나리오별 EU 27개국 경제 영향 예상

시나리오	분석기관	경제성장을 하락 영향
FTA 실패	IMF('18.7.19)	GDP의 1.5%p(2천억 유로 상당) 감소
	LAND('17.12.11)	향후 10년간 EU 27개국 GDP의 0.7%p 감소
FTA 체결	IMF('18.7.19)	'30년까지 GDP의 0.8%p(1,300천억 유로 상당) 감소
	LAND('17.12.11)	향후 10년간 EU 27개국 GDP의 0.2%p 감소

* 자료 : 강내영·안소영(2019), p. 10을 재구성.

(2) 한국과 제3국에 대한 경제적 파급효과

브렉시트가 한국과 제3국의 경제에 미치는 파급경로는 영국의 유럽연합 탈퇴로 인해 영국 및 유럽연합 27개국의 경제성장률이 하락하게 되고 이를 통해 영국과 유럽연합 27개국들의 수입수요가 감소하여 한국 및 제3국들의 영국과 유럽연합 27개국들에 대한 수출이 감소함으로써 이들 국가의 GDP가 감소하게 된다. 따라서 자국 부가가치 중 영국과 유럽연합 27개국들의 수입으로 인한 부가가치의 비중이 클수록 브렉시트로 인한 부정적 파급효과가 크다. 강내영·안소영(2019)에 의하면 자국 부가가치 중 영국의 수입으로 인한 비중이 높은 국가는 노르웨이(4.2%), 스위스(1.5%), 대만(0.8%), 러시아(0.7%), 한국(0.6%) 순이며 유럽연합 27개국 수입으로 인한 비중이 높은 국가는 노르웨이(10.7%), 터키(7.2%), 러시아(6.0%), 대만(3.5%), 한국(2.9%), 중국(2.5%) 순이다.

〈표 13〉 주요국의 부가가치 국가별 의존도 비교

(단위 : 비중 %)

수출국	국내수요 창출분	해외수요 창출분	수입국					
			영국	EU27 (영국 제외)	미국	일본	중국	기타
대만	60.8	39.2	0.8	3.5	5.4	2.5	9.7	17.3
스위스	62.9	37.1	1.5	12.3	4.3	0.9	1.8	16.3
노르웨이	67.3	32.7	4.2	10.7	2.5	0.7	1.7	12.9
한국	67.6	32.4	0.6	2.9	4.8	1.9	6.8	15.4
러시아	73.9	26.1	0.7	6.0	0.0	1.4	2.5	15.5
캐나다	75.3	24.7	0.6	1.6	13.5	0.8	1.1	7.2
터키	76.8	23.2	1.3	7.2	1.4	0.3	0.8	12.2
중국	81.3	18.7	0.5	2.5	3.1	1.3	0.0	11.3
호주	82.4	17.6	0.3	1.0	1.3	2.4	4.4	8.2
일본	86.5	13.5	0.2	1.1	2.3	0.0	2.1	7.7
인도	86.5	13.5	0.5	1.5	1.6	0.3	0.9	8.7
브라질	90.0	10.0	0.2	1.4	1.2	0.4	1.6	5.1
미국	91.1	8.9	0.4	1.6	0.0	0.4	0.7	5.9

주 : 영국 상위 수입국 대상(역외국가 대상, WIOD 미제공 국가는 제외)
자료 : WIOD 2014를 기반으로 저자 계산

* 자료 : 강내영·안소영(2019), p. 12.

FTA 체결이 실패한 노딜 브렉시트의 경우 영국과 유럽연합 27개국의 GDP가 2030년까지 각각 6.0%, 1.0% 감소한다고 가정할 경우 브렉시트에 가장 크게 노출된 국가는 노르웨이(0.356% 감소), 스위스(0.213% 감소), 터키(0.147% 감소), 러시아(0.105% 감소), 대만(0.084% 감소), 한국(0.064% 감소) 순이다.



주 : No-deal 시나리오 기준, 영국 GDP 6%, EU27 GDP 1% 감소 가정
자료 : WIOD 2014를 기반으로 저자 계산

〈그림 10〉 노딜 브렉시트에 따른 주요국 GDP 영향(%)

* 자료 : 강내영·안소영(2019), p. 14.

금액 기준으로 GDP 감소는 아시아 주요국 중 중국이 55.7억 달러, 일본 11.8억 달러, 인도 8.9억 달러, 한국 8.2억 달러, 대만 4.3억 달러 순이다. 한편 강내영·안소영(2019)에 의하면(p. 16) 영국과 유럽연합 간에 FTA가 체결될 경우 영국과 유럽연합 27개국들의 GDP 하락율을 각각 3.0%, 0.5%라고 가정할 경우 브렉시트에 가장 크게 노출된 국가는 노르웨이(0.178% 감소), 스위스(0.106% 감소), 터키(0.074% 감소), 러시아(0.053% 감소), 대만(0.042% 감소), 한국(0.032% 감소) 순이다. 한국의 對영국 GDP 감소액은 2.21억 달러(0.017%), 對유럽연합 27개국 GDP 감소액은 1.89억 달러(0.015%)로 총 4.11억 달러(0.032%)가 될 것으로 추정했다.

〈표 14〉 노딜 브렉시트에 따른 주요국 GDP 영향

(단위 : 백만 달러)

주요국	영국 GDP 6.0% 감소 영향			EU27 GDP 1.0% 감소 영향			전체 영향	
	對英 수출 의존도 (%)	GDP 감소		對EU27 수출 의존도 (%)	GDP 감소			
		감소율 (% A)	금액		감소율 (% A)	금액	감소율 (% A+B)	금액
노르웨이	4.15	0.249	1,119	10.68	0.107	480	0.356	1,598
스위스	1.50	0.090	613	12.29	0.123	837	0.213	1,449
터키	1.25	0.075	534	7.24	0.072	514	0.147	1,048
러시아	0.75	0.045	730	6.03	0.060	980	0.105	1,710
대만	0.81	0.049	250	3.53	0.035	180	0.084	430
한국	0.57	0.034	443	2.94	0.029	379	0.064	822
중국	0.49	0.029	2,998	2.50	0.025	2,567	0.054	5,565
캐나다	0.57	0.034	572	1.60	0.016	268	0.050	841
인도	0.50	0.030	599	1.47	0.015	293	0.045	893
미국	0.40	0.024	4,192	1.58	0.016	2,735	0.040	6,927
브라질	0.25	0.015	306	1.40	0.014	290	0.029	597
호주	0.31	0.019	256	0.98	0.010	133	0.029	389
일본	0.23	0.014	609	1.13	0.011	500	0.025	1,108

주 : 1. No-deal 시나리오 기준, 영국 GDP 6%, EU27 GDP 1% 감소 가정

2. 감소율은 '수출의존도 X GDP 감소분'으로 산출

자료 : WIOD 2014를 기반으로 저자 계산

* 자료 : 강내영·안소영(2019), p. 15.

〈표 15〉 브렉시트 시나리오별 주요국 GDP 영향(%)

국가별	① No-deal			② FTA		
	對영국	對EU27	對전체	對영국	對EU27	전체
노르웨이	0.249	0.107	0.356	0.125	0.053	0.178
스위스	0.090	0.123	0.213	0.045	0.061	0.106
터키	0.075	0.072	0.147	0.038	0.036	0.074
러시아	0.045	0.060	0.105	0.022	0.030	0.053
대만	0.049	0.035	0.084	0.024	0.018	0.042
한국	0.034	0.029	0.064	0.017	0.015	0.032
중국	0.029	0.025	0.054	0.015	0.012	0.027
캐나다	0.034	0.016	0.050	0.017	0.008	0.025
인도	0.030	0.015	0.045	0.015	0.007	0.022
미국	0.024	0.016	0.040	0.012	0.008	0.020
브라질	0.015	0.014	0.029	0.007	0.007	0.014
호주	0.019	0.010	0.029	0.009	0.005	0.014
일본	0.014	0.011	0.025	0.007	0.006	0.012

주 : 감소율은 '수출의존도 X GDP 감소분'으로 산출
 자료 : WIOD 2014를 기반으로 저자 계산

* 자료 : 강내영·안소영(2019), p. 16.

우리나라의 對영국과 對유럽연합 제조업 수출비중은 각각 57.2%, 63.0%이며 서비스 수출 비중은 각각 41.7%, 37.0%로 브렉시트에 따른 영국과 유럽연합 국가들의 경제성장 둔화에 따른 우리나라의 수출 충격은 서비스업보다 제조업이 더 클 것이며, 제조업 중 對영국과 對유럽연합 수출 부가가치 의존도가 높은 전자기기, 화학공업, 운송기기 등을 중심으로 영향이 클 것으로 분석되었다.

〈표 16〉 한국의 對영국·EU27개국 업종별 부가가치 기준 수출

(단위 : 백만 달러, %)

	對영국 수출		對EU27국(영국 제외) 수출	
	금액	비중	금액	비중
1차 산업	83	1.1	419	1.1
제조업	4,223	57.2	23,603	63.0
서비스업	3,075	41.7	13,847	37.0

자료 : WIOD 2014를 기반으로 저자 계산

* 자료 : 강내영·안소영(2019), p. 17.

〈표 17〉 부가가치 기준 한국의 對영국·EU27개국 수출 제조업종별 비교(2014)

(단위 : 백만 달러, %)

	對영국 수출		對EU27국(영국 제외) 수출	
	금액	의존도	금액	의존도
전자기기	1,149	0.089%	6,919	0.538%
화학공업제품	520	0.040%	2,966	0.230%
운송기기	516	0.040%	2,224	0.173%
기타 운송장비	388	0.030%	2,030	0.158%
기초금속	284	0.022%	1,677	0.130%
기계장비	270	0.021%	1,728	0.134%
섬유	241	0.019%	1,156	0.090%
전기장치	233	0.018%	1,458	0.113%
가공금속	230	0.018%	1,394	0.108%
석탄 및 석유제품	102	0.008%	435	0.034%
전 산업	7,381	0.573%	37,869	2.942%

주 : 1. 제조업 대상 상위 10개 업종 대상, 한국의 전체 GDP(부가가치 기준) 대비 비중

2. 영국·EU27국의 최종수요로 인해 한국 내 창출되는 업종별 부가가치를 의미

자료 : WIOD 2014를 기반으로 저자 계산

* 자료 : 강내영·안소영(2019), p. 18.

V. 결론 - 브렉시트와 한국

정치, 외교, 군사적 측면에서 보았을 때, 브렉시트가 한국에 미치는 영향은 뚜렷하게 나타나지 않을 것이다. 유럽연합이라는 국제정치의 행위자가 개별국가 즉, 영국, 프랑스, 독일 등등 유럽연합 회원국이라는 행위자와 다르게 독자적인 위상을 가졌던 것은 아니었다는 점에서 그러하다. 개별 국가로서 영국이 유럽연합과 상이한 행위자로 등장하는 것은 분명하지만, 차별성이 크게 부각되지 않을 것이라는 것도 분명하다.

브렉시트로 인해 영국과 유럽연합 27개 국가들의 경제성장 둔화가 예상됨에 따라 영국 및 유럽연합 27개 국가들에 대한 수출 비중이 높을수록 부정적 파급효과가 클 것으로 예상된다. 이에 더해 최근 코로나 바이러스에 의한 경기침체 효과가 더해져 상황을 더욱 악화시킬 것이다.

한국은 브렉시트에 따른 예상 GDP 감소 규모가 8.2억 달러로 미미한 수준에 그칠 것으로 추정된다. 또한 한국은 아시아 국가들 중 최초로 영국과 FTA 협정을 체결한

(2019년 10월 28일 국회 비준 완료) 국가로 영국의 유럽연합 탈퇴 즉시 한·영 FTA가 발효됨으로써 영국의 브렉시트에도 급격한 對영국 통상 변화는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 코로나 바이러스에 따른 경기침체의 여파로 미미한 경제 충격도 단기적으로는 한국 경제와 국민들의 후생에 심각한 피해를 줄 수 있으므로 브렉시트의 직접적 영향이 큰 산업들은 단기적 대응방안 마련을 철저히 하여야 한다. 한편 중장기적으로는 브렉시트로 영국과 유럽연합 27개 국가들과의 교역이 감소하고 이를 한국과 제3국들이 대체함으로써 한국과 제3국들의 경제성장과 후생에 긍정적으로 작용할 수 있다. 따라서 기업과 정부는 이러한 긍정적 효과를 극대화하기 위해 중장기적 통상전략을 수립할 필요가 있다. 또한 김홍중 외(2016)에서 “브렉시트는 글로벌 경제위기 이후 주요 선진국에서 유행처럼 번지고 있는 반세계화, 자국중심주의를 보여주는 상징적인 사건이다. 지난 30여 년 동안의 개방화와 세계화의 흐름 속에서 선진국 국민들은 지금의 경제적 침체를 개방화와 세계화에 책임을 묻고 있으며, 이러한 흐름에서 브렉시트의 의지가 표출된 것이다. (중략) 개방의 효과를 엄밀히 분석하고 개방이 실제로 국민들에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 해야 하며,” (p. 179)라고 언급했듯이 우리나라도 개방정책과 경제성장의 혜택이 적정하게 국민들에게 돌아갈 수 있도록 정책적 노력을 기울이는 것이 필요하다.

〈참고 문헌〉

- 강유덕·임유진. 2015. “EU 역내 노동이동의 변화: 영국과 독일을 중심으로”, 『KIEP 오늘의 세계』, Vol. 15 No. 31.
- 강내영·안소영. 2019. “브렉시트, 시나리오별 주요국의 GDP 영향 비교”. 『TRADE FOCUS』 한국무역협회.
- 강병환. 2014. “미국의 동아시아전략과 중국의 대응 - 해상패권경쟁과 갈등을 중심으로”. 『中蘇研究』, 38권 1호.
- 강유덕. 2018. “브렉시트 이후 EU 금융시장 접근성 확보를 위한 노력: 동등성 인정과 자유무역협정을 통한 모색”. 『유럽연구』, 36(3).
- 김미경. 2018. “브렉시트와 유럽통합 이론: 통합과정의 가역성을 중심으로”. 『현대정치연구』, 11(3).
- 김성진. 2016. “영국의 난민정책 - 시리아 난민 사례를 중심으로”, 『정치정보연구』, 19(2).
- 김종갑. 2020. “주독(駐獨) 미군 감축 논의의 주요내용과 쟁점”. 〈의회외교동향과 분석〉 64호.
- 김준석. 2020. “유럽통합의 위기와 네트워크 국가”. 서울대학교 국제문제연구소 위킹페이퍼, No. 164.
- 김홍종 외(2016). 『브렉시트의 경제적 영향 분석과 한국의 대응전략』, 연구보고서 16-17, 대외경제정책연구원
- 박상현. 2017. “브렉시트와 유럽통합의 미래”. 『경제와 사회』, 115.
- 배병인. 2016. “유럽의 재정위기와 경제통합: 유럽연합의 제도적 진화와 도전”. 『유럽연구』, 34(4).
- _____. 2019. “브렉시트(Brexit): 현황과 전망”. 『평화가제트』, 39.
- 신상협. 2019. “브렉시트 협상에 대한 전망과 그 함의: 한국에 주는 함의를 중심으로”. 『아태연구』, 26(3).
- 심성은. 2020. “EU와 NATO의 관계변화와 향후전망”, 『의회외교 동향과 분석』 53호.
- 안상욱. 2019. “2019년 EU 경제-통상환경”. 『EU 시장전망 및 기업진출 전략 세미나 자료집』, 한국유럽학회.
- 온대원. 2017. “브렉시트와 EU의 공동안보방위정책(CSDP)”. 『유럽연구』 35(3).
- 온대원. 2019. “유럽방위력 증강계획과 미국-유럽 안보관계”. 『국제지역연구』 23(1).
- 이승근. 2019. “프랑스의 NATO 복귀 이후 유럽안보질서: 변화와 쟁점”. 『유럽연구』 37(4).
- 전혜원. 2018. “트럼프 행정부와 미국·유럽 안보동맹: ‘공평한 분담’의 실현 전망”. 『주요 국제문제분석』, 국립외교원 외교안보연구소.
- 조동희, 윤형준. 2020. “브렉시트 개시: 의미와 쟁점”. 『KIEP 오늘의 세계경제』 Vol. 20 No.2. 대외경제정책연구원.

- 주재우. 2013. “미중 동아시아 지역 질서관 비교분석: 미국의 ‘아키텍처’ 개념을 중심으로”. 『아태연구』. 20권 1호.
- 주혜원·이은재, “글로벌 은행권의 브렉시트 대응 움직임 점검”, Issue Analysis, 국제금융센터, 2019, 1, 14.
- 채민식. 2019. “브렉시트 이후 영국의 이민정책”. 『국제노동브리프』. 17(4).
- 황기식. 최인영. 정다감. 2018. “영국과 EU의 브렉시트 외교안보분야 협상과정 주요 쟁점과 전략”. 『21세기정치학회보』. 28(4).
- Arnorsson, A. and G. Zoega, “On the Causes of Brexit”, *European Journal of Political Economy*, 2018, Vol. 55: 301-323.
- BBC News, “What is a ‘Canada-style’ trade deal?”, 3 February 2020.
- Chen W, Los B, McCann P, Ortega-Argilés R, Thissen M, van Oort F. 2018. “The Continental Divide? Economic Exposure to Brexit in Regions and Countries on both Sides of the Channel.” *Papers in Regional Science*. 97.
- Dhingra S, Ottaviano G, Rappoport V, Sampson T, Thomas C. 2018. “UK Trade and FDI: A post-Brexit Perspective.” *Papers in Regional Science*. 97.
- The Economist, “A background guide to “Brexit” from the European Union”. 2016, 24 Feb.
- European Commission, The European Commission White Paper on the Future of Europe (Brussels: European Commission, 2017)
- Fetzer, T. “Did Austerity Cause Brexit?”, *American Economic Review*, 2019, 109(11): 3849-3886.
- ICSA, “Third countries and EU equivalence assessments”.
<https://www.icsa.org.uk/ireland/knowledge-and-guidance/eu-update/third-countries-and-eu-equivalence-assessments> 접속일(2020. 7. 21)
- Levi, Lucio. 2016. “Brexit and the Risk of EU Distergration.” *The Federalist Debate*. XXIX, No. 3.
- Fetzer, Thiemo. 2019. “Did Austerity Cause Brexit?” *American Economic Review*. Vol. 109, No. 11.
- de Mars, S. et. al, “The UK-EU future relationship negotiations: process and issues”, BRIEFING PAPER, No. 08834, House of Commons Library, 2 March 2020.

- Rosamond, Ben. 2016. "Brexit and the Problem of European Disintegration." *Journal of Contemporary European Research*. Vol. 12, No. 4.
- Sampson, Thomas. 2017. "Brexit: The Economics of International Disintegration." *Journal of Economic Perspective*. Vol. 31, No.4.
- Schimmelfennig, Frank. 2017. "European Intergration (Theory) in Times of Crisis: A Comparason of the Euro and Schengen crises." *Journal of European Public Policy*. Vol. 25. No. 7.
- Schnapper, Pauline. 2017. "Brexit and the Risk of European Disintergration". in Costa Cabral N., Renato Goncalves J., Cunha Rodrigues N. (eds.), *After Brexit*. Palgrave Macmillan.
- Petrie, K. and A. Norman, "Assessing the economic implications of coronavirus and Brexit", Social Market Foundation, May 2020.
- Sampson, T., "Brexit: The Economics of International Disintegration", *Journal of Economic Perspectives*, 2017, Vol. 31 No. 4.: 163-184.
- Ward, M. "Statistics on UK-EU trade", Briefing Paper, No. 7851, House of Commons Library, 17 June 2020.

한국과 일본의 민군관계 비교연구

국방대학교 교수 김 병 조

- I. 머리말
- II. 이론적 논의 : 민주적 민군관계론과 분석방법
- III. 일본의 민군관계
- IV. 한국의 민군관계
- V. 맺음말

요 약

이 글은 한국과 일본을 대상으로 민주화 이후 민군관계가 어떻게 변화, 발전하고 있는지 ‘민주적 민군관계론’에 입각하여 분석하였다. 민주적 민군관계의 특징을 나타내는 변수는 헌팅턴 이후 전개된 민군관계 이론을 검토하여 추출하였다. 민군관계는 정치, 군대, 시민사회의 3자 간의 관계로 보고, 분석 범위를 ‘정치와 군대’, ‘국방정책 결정과정’, ‘시민사회와 군대’ 영역으로 나누었다. 시기는 1단계 민주적 민군관계 모색기, 2단계 군의 정치 개입 억제기, 3단계 민군협치 추진기로 구분하였다.

일본이 패전 후 기존 민군관계를 완전히 탈피하고 민군관계의 근본적인 변화를 모색했다면, 한국은 6월항쟁 이후 기존 민군관계의 점진적인 변화를 통해 민주적 민군관계를 추구하였다. 한국과 일본 모두 민주적 민군관계가 확립되는 방향으로 발전하고 있다. 그러나 발전의 방향성은 대조적이었다고 평가된다.

일본은 자위대를 설립하면서 문민통제를 엄두에 두고 군대의 정치개입 가능성을 없애기 위해 민간인이 국방정책 모든 부분에서 의사결정권을 갖는 구조를 만들었다. 하지만 야당이 자위대의 존재 자체를 부정했기 때문에 국회에서는 자위대에 대한 논의가 충분하게 이루어지지 못했고, 대신 관료적 통제를 통해 자위대를 관리하였다.

한국은 민주화 이후 군대의 정치적 중립이 필요하다는 인식은 갖고 있었지만 실제로

민주적 민군관계로 변화하기 위해서는 여건 성숙이 필요했다. 문민통제를 하기 위해서는 군대 내 정치 파당의 탈정치화가 먼저 필요했다. 그 결과 군대는 정치적 통제에 따랐고, 군대의 정치개입은 최소화되었다, 그러나 한국에서는 군인이 국방부문 의사결정을 독점하는 것이 갖는 문제점에 대해서는 충분히 인지하지 못하였다.

일본 자위대는 시민사회와 격리된 상태에서 출범하였다. 시민사회가 자위대를 보는 관점도 부정적인 측면이 존재하였다. 이에 자위대는 재난구호나 민생지원 같은 비군사적 방법으로 시민사회에 다가갔다. 그 과정에서 시민사회는 자위대의 존재를 인정하게 된다. 그러나 아직 일본 시민사회는 자위대가 군사적 역할을 강화하는 것에 대해서는 적극적으로 지지하지 않고 유보적인 태도를 지니고 있다.

한국 시민사회는 정치군인은 혐오했지만, 군대가 수행한 역할에 대해서는 긍정적으로 평가했었다. 한국은 징병제 국가로 군대와 시민사회는 긴밀하게 연계되어 있고, 군대에 대한 시민사회의 관심도 높았다. 그러나 시민사회가 급성장하면서, 군대가 사회발전을 반영하지 못한다고 평가하기 시작하였다. 이는 ‘병영생활’ ‘병영문화’의 변화를 촉구하는 데서 여실히 드러난다. 현재 한국 시민사회의 군대에 대한 변화 요구는 병영문화를 넘어서 국방운영의 효과성/효율성으로 확대되고 있다.

탈냉전이후 일본에서는 야당이 자위대의 존재를 인정하고 군대의 역할이 변화하면서 군인을 국방정책 의사결정에 참여시키는 방향으로 변한다. 그러나 자위대의 국방정책 결정과정 참여가 국방운영의 효과성/효율성 제고에 어느 정도 긍정적인 효과가 있는지는 아직 명확하게 드러나지 않은 상태이며, 국방운영의 투명성도 아직 확보되지 않은 상태로 보인다.

한국에서는 민간인이 국방정책 의사결정에 참여해야 한다는 인식이 나타났고, 정치와 시민사회도 호응하여 ‘국방 문민화’가 추진되고 있다. 그러나 어떻게 구성해야 민군 협력체계가 확립되어 국방 운영의 효과성 효율성이 높아질 것인가에 대해서는 여전히 논란이 계속되고 있다. 민간 관료를 포함하여 학계나 시민사회의 국방·군사분야에 대한 전문성이 제고될 필요가 있다.

일본은 학계나 언론에서 ‘민군(民軍)관계’라는 용어를 거의 사용하지 않고, 일반적으로 ‘정군(政軍)관계’라는 용어를 사용한다. ‘시민사회’가 민군관계에서 중요하다는 인식이 아직 없다. 민군관계를 정치와 군대 양자만이 관련된 영역이라고 간주하는 한, 일본에서의 민주적 민군관계는 발전에 한계가 있다고 할 수 있다.

한편, 한국은 민주화이후 군대의 정치적 중립이 헌법조문에 포함될 정도로 증시되고 있다. 그러나 군대의 정치적 중립성을 유지하는 데 필요한 제도나 인식은 아직 충분하게 발전되어 있지 못하다. 정치는 군대가 자신의 정권을 지지해 주기를 원하고 있고, 군대

역시 정치적 통제에 따른다는 명목으로 의회의 통제나 법의 지배에 둔감한 편이다.

한국과 일본이 확고한 민주주의국가가 되려면 앞으로도 민주적 민군관계가 지속해서 발전해야 할 것이다. 군대는 문민통제에 따르고, 정치 역시 군대의 정치적 중립성을 저해하지 않도록 해야 한다. 군대 운영에 있어서는 민군협력이 확대되고 민과 군 모두 전문성과 책임성을 높이기 위해 노력해야 한다. 시민사회는 시민사회의 국방에 대한 관심과 참여가 민주적 민군관계 발전의 기본적인 동력이라는 점을 인식해야 할 것이다.

I. 머리말

한국과 일본은 동북아 지역의 대표적인 민주주의국가이다. 그리고 군사력은 ‘국가 그 자체’를 유지하기 위해서가 아니라 ‘민주주의’ 국가를 수호하기 위해 존재한다. 한국과 일본에서 군대는 민주주의 체제를 보호하는 역할을 부여받고 있다. 그러나 민주주의 체제를 유지하는 데 군대가 필요하고, 민주주의와 군대는 공존해야 한다는 문제의식에서 이루어진 논의는 충분하지 않다. 한국과 일본에서 ‘민’과 ‘군’은 적대적이며 대립적이라고 보는 관점이 여전히 지배적이다.

한국과 일본에서 민과 군을 갈등 관계로 보는 인식은 양국의 역사적 경험에서 비롯된다. 일본은 700년 정도 군이 지배하는 봉건시대를 유지해 왔고, 메이지유신으로 왕권을 회복한 이후에는 군대를 앞세워 제국주의가 되었다. 그리고 군국주의가 강화되면서 제2차 세계대전을 일으킨 전범 국가가 된다. 한편, 한국은 조선 시대 문민 우위의 정치가 이루어졌으나, 20세기 들어와 식민지가 되면서 일제의 군사적 탄압을 받는다. 그리고 해방 후에는 군정, 한국전쟁을 거쳐 1960년대부터 군사 권위주의 체제를 경험한다.

이후 일본은 제2차 세계대전 패전으로, 한국은 1987년 민주화운동으로 민주화가 이루어진다. 그러나 군대가 민주화 이전 체제인 일본의 군국주의 그리고 한국의 군사 권위주의 체제를 지지하고 지탱한 세력이었기에, 군대와 민주주의는 상극 관계라고 파악되었다. 민주화 이후 한국과 일본에는 군국주의나 군사 권위주의로 회귀하는 것은 용납할 수 없다는 사회적 분위기가 형성된다. 군대에 대해 ‘반군 이데올로기(anti-military ideology)’가 존재했다.³⁶⁶⁾

민주화 시대 군대를 둘러싼 한일 양국의 이상과 같은 상황은, 냉전이 본격화되는

366) 권인숙, 『대한민국은 군대다』, 청년사, 2005. Hikotani, Takako, *The Paradox of Antimilitarism: Civil-Military Relations in Post World War II Japan*, Unpublished Ph. D. Thesis. Columbia University, 2014.

시기에 헌팅턴(S. Huntington)이 미국 민군관계에 대해 가졌던 상황 인식과 유사하다.³⁶⁷⁾ 헌팅턴은 미국은 소련 등의 군사적 위협을 감당할 수 있는 강한 군사력을 유지해야 하고, 동시에 강한 군대는 미국 전통의 민주주의 정치체제를 위협하지 않아야 한다고 생각했다. 그리고 헌팅턴은 강한 군대와 민주주의의 병립을 위해서 군 장교단에 ‘군전문직업주의(military professionalism)’가 정착되어야 하고, 정치는 군대에 대해서 ‘객관적 통제(objective control)’를 실시해야 한다는 주장을 편다. 헌팅턴의 주장은 민군관계 연구에 큰 반향을 일으켰으며, 미국은 물론이고 전 세계 민군관계 연구에서 기본적인 지침으로 활용되었다.

하지만 이 글은 헌팅턴의 주장을 한국이나 일본에 적용하거나, 적용할 수 있을지 검증하고자 하는 연구는 아니다.³⁶⁸⁾ 민군관계 연구가 진행되면서 헌팅턴의 주장에 대해 이론적, 경험적 비판이 쌓여갔다. 헌팅턴의 문제 인식은 공유하지만, 해결책은 헌팅턴의 주장을 넘어서야 한다는 생각이다. 이에 헌팅턴 이후에 제시된 민군관계 이론을 검토하여, 민주화 이후 한국과 일본의 민군관계를 분석하는 데 필요한 관점과 변수를 제시하고, 이를 기초로 한일 양국의 민군관계를 비교하고자 한다.

이론적 논의를 검토하기 위해 앞서 한국과 일본을 비교 분석하는 의의를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 비교연구는 민주화 이후 민주주의 공고화에 대한 이론을 구성할 수 있는 기초연구가 된다. 헌팅턴에 따르면 일본은 제2차 민주화 물결 와중에 그리고 한국은 제3차 민주화 물결에서 민주주의 국가로 전환된 국가이다.³⁶⁹⁾ 그리고 두 국가 모두 민주화 이후 민주주의 공고화를 달성하였다고 평가된다. 하지만 일본이나 한국, 개별 국가에 대해 민주화 이후 민군관계를 연구한 연구는 존재하지만,³⁷⁰⁾ 한국과 일본을

367) Huntington, Samuel *The Soldier and the State*, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press. 1957.

368) Alagappa, Muthiah, ed. *Military Professionalism in Asia*, East-West Center, 2001. 한국과 일본을 포함하여 아시아 10개국을 헌팅턴의 군전문직업주의 측면에서 분석한 저서이다.

369) Huntington, Samuel, “Democracy’s Third Wave,” *Journal of Democracy*, Vol. 2 No. 2, 1991(spring).

370) 민주주의와 민군관계라는 관점에서 한국과 일본을 연구한 연구로는 다음이 있다. Katahara, Eiichi, “Japan: From Containment to Normalization,” in Alagappa, Muthiah, ed. Alagappa, Muthiah, ed. *Coersion and Governace: The Decline Political Roles of the Military In Asia*, Stanford University, 2001. pp. 69~91. 彦谷貴子(히코다니다카코), “シビリアンコントロールの将来,”『國際安全保障』第32卷 1号. 2004, pp. 21~48. 瀬藤厚(고세끼아쓰시), 『文民統制: 自衛隊はどこへ行くのか』, 岩波書店, 2005. Hikotani, Takako, *ibid.* 2014. 홍두승, “민군관계의 변화와 전망,”『사상』 제2권 제3호, 1990(가을호), pp. 105~142. Jun, Jinsok, “South Korea: Consolidating Democratic Civilian Control,” in Alagappa, Muthiah, ed. *Coersion and Governace: The Decline Political Roles of the Military In Asia*, Stanford University, 2001. pp. 121~142. Croissant, Aurel, “Riding the Tiger: Civilian Control and the Military in Democratizing Korea,” *Armed Forces & Society*, Vol. 30, No.3, 2004(Spring), pp. 357~381. Saxer, Carl J. “Generals and Presidents: Establishing Civilian and Democratic Control in South Korea,” *Armed Forces & Society* Vol. 30 No. 3, 2004(Spring), pp. 383~408. 정일준, “한국 민군관계의 궤적과 현황: 문민우위 공고화와 민주적 민군협치,” 2008, 『국방정책연구』

동일한 차원에서 비교한 연구는 없다. 비교연구를 통해 민주주의 공고화와 민군관계의 관련성에 대한 이론을 구성할 수 있는 출발점이 될 수 있을 것이다.

둘째는 민주화 이후 민군관계 변화의 동적 과정을 파악하기 위해서이다. 시기적으로 어느 정도의 시차가 있지만, 두 국가는 각각 군국주의, 군사 권위주의를 겪으면서 어느 정도 ‘반군 이데올로기’를 갖게 되었다. 한국과 일본은 민주화 이후 과거의 민군관계와 결별하고 민주주의에 적합한 방식으로 민군관계를 구축해 나간다. 하지만 그 과정은 단선적 이거나 순탄하지 않다. 대외 및 대내 안보 환경이 변화하는 과정에서, 민과 군 사이에 다양한 수준의 갈등이 표출되고 또한 해결이 모색된다. 그러한 과정을 분석하고 비교한다면, 한국과 일본에 적합한 민군관계를 형성하기 위해서 향후 개선되어야 할 사항이나 필요한 정책 등이 무엇인지에 대한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

한편 비교 시기는 민주주의 체제 시기로 한국의 1987년 이후와 일본의 1945년 이후이다. ‘민주주의에서의 민군관계’라는 관점에서 보면 논란의 소지가 있다. 일본은 1945년 패전으로 민주화가 시작되었지만, ‘군대 없는’ 국가로 시작하였다. 그러다가 1954년 자위대가 창설되었다. 민군관계가 민간과 군대와의 관계를 의미한다면, 1945년에서 1954년까지 일본은 민군관계를 분석할 수 없다. 그러나 이 시기에 이후 민군관계의 기본 틀이 형성된다. 따라서 일본의 경우 1945년에서 1954년까지는 민주화가 시작되면서 동시에 새롭게 민군관계의 기초가 마련되는 시기라 할 수 있다.

한국도 유사하다. 일반적으로 한국 민주화의 시점을 1987년으로 보지만, 민군관계 측면에서 보면 노태우 정부에서의 민군관계는 전두환 정부에서의 민군관계와 크게 다르지 않다.³⁷¹⁾ 한국의 민군관계는 김영삼 정부에서 크게 바뀐다. 따라서 민주주의적 민군관계라는 관점에서 민군관계를 분석하려면 1987년보다 1993년이 시기적으로 적합하다. 그러나 노태우 정부하에서 군의 부분적인 탈정치화(de-militarization)가 진행되었다.³⁷²⁾

24-3, 가을. pp. 109~136. 참고, “선진국에 적합한 민군관계 발전방향 연구: 정치, 군대, 시민사회 3자 관계를 중심으로,” 『전략연구』 통권 44호, 2008, pp. 24~57. 김정섭, “민군 간의 ‘불평등 대화’: 한국 군의 헌팅턴 이론 극복과 국방기획에 대한 문민통제 강화,” 『국가전략』 제17권 1호, 2011, pp. 93~125. Kim, Ki-Joo, “The Soldier and the State in South Korea: Crafting Democratic Civilian Control of the Military,” *Journal of International and Area Studies*, 21-2, 2014, pp. 119~131. 참고, “민주화 이후 한국 민군관계의 중요성과 쟁점,” 『교수논총』 제23권, 국방대학교, 2015, pp. 27~47. Kuehn David, “Institutionalising Civilian Control of the Military in New Democracies: Theory and Evidence from South Korea,” GIGA Working Papers 282, 2016, pp. 27~57. 이근욱, “민주주의와 민군관계: 새로운 접근법을 위한 시론,” 『신아세아』, 24권 1호, 2017(봄), pp. 106~135. 송승중, “민군관계의 주인-대리인 이론과 그 함의에 관한 연구,” 『전략연구』 통권 76호, 2018, pp. 211~256. 예외적인 비교연구로 미국, 일본, 중국을 비교한 연구가 있다. Feaver, Peter D., Hikotani Takako, and Shaun Narine, “Civilian Control and Civil-military Gaps in the United States, Japan, and China. *Asian Perspective* Vol. 29, No1, 2005, pp. 233~271.

371) 노태우 정부가 시작한 1987년과 끝난 1993년 사이의 군대 위상을 비교하면, 노태우 정부의 특징은 ‘변화’라기보다 ‘계속성’이다. Croissant, *ibid.* p. 371.

또한 민주주의와 군대의 연관성을 논의하기 시작한 시기도 이 시기이다.³⁷³⁾ 노태우 정부 시기는 민군관계가 크게 변화되지 않았지만, 문민통제가 본격적으로 논의되기 시작한 시기이다.

II. 이론적 논의 : 민주적 민군관계론과 분석방법

비교연구를 시작하려면 무엇을 어떤 기준으로 비교할지 결정할 필요가 있다. 민주화 이후의 한국과 일본의 민군관계를 비교하기 위해서도 마찬가지이다. 이에 ‘민주적 민군관계(democratic civil-military relations)’를 나타내는 지표를 찾아보고, 한국과 일본의 민군관계를 해당 지표를 중심으로 비교하고자 한다.

1. 민주적 민군관계론

1) 정치의 군에 대한 통제: 군전문직업주의 제고와 민군분업론

헌팅턴은 해당 국가의 이데올로기(친군 이데올로기 대 반군 이데올로기), 군대의 정치권력(강한 정치권력 대 약한 정치권력), 군전문직업주의(고도의 군전문직업주의 대 저급한 군전문직업주의)를 변수로 해서 다양한 민군관계 이념형을 제시하였다.³⁷⁴⁾ 그러나, 이상의 세 변수 중에서 ‘국가 이데올로기’라는 변수를 고려해서 민주주의와 민군관계를 논의하는 것은 부적절하다고 생각된다.³⁷⁵⁾

헌팅턴은 업무 특성상 군대는 ‘보수적 현실주의(conservative realism)’ 이데올로기를 갖는다고 분석하였다. 그리고 국가 이데올로기를 ‘보수주의’, ‘자유주의’, ‘파시즘’, ‘맑스즘’으로 구분하고, ‘보수주의’는 친군 이데올로기로 구분하고, 나머지는 반군 이데올로기로 간주한다. 그리고 헌팅턴은 국가 이데올로기가 ‘보수주의’일 때, 군대가 갖는 이데올로기와

372) 김명수·전상인, “한국 민군관계의 역사적 전개와 발전방안: 비교역사적 분석,” 『전략논총』, 제2권, 1994, pp. 79~81. 정일준, “한국 민군관계의 궤적과 현황: 문민우위 공고화와 민주적 민군협치,” 『국방정책연구』, 제24권 제3호, 2008(가을), p. 127.

373) 박상섭, “한국의 민군관계와 민주화,” 김호진·문석남·박상섭·이갑윤, 『한국의 민주화: 과제와 전망』, 경남대학교 국동문제연구소, 1989, pp. 171~197. 홍두승, “민군관계의 변화와 전망,” 『계간 사상』, 제1권 제3호, 1990(가을호), pp. 105~142.

374) Huntington, ibid.

375) 헌팅턴은 국가 이데올로기라는 표현을 사용하였지만, 실제로는 군대를 품고 있는 사회의 이데올로기를 의미한다.

국가의 이데올로기가 ‘친화성(affinity)’을 갖기 때문에 민주주의 국가에서 바람직한 민군관계가 형성된다고 주장한다.

그러나 민주주의 국가의 바람직한 민군관계를 헌팅턴처럼 해당 국가의 이데올로기와 직접 연계시키는 것은 논리적으로 그리고 현실적으로 받아들이기 힘들다.³⁷⁶⁾ 특히 자유주의를 반군 이데올로기로 규정하고, 민주주의 국가의 민군관계 발전에 부정적이라고 분석한 헌팅턴의 주장은 수용하기 힘들다. 자유주의와 보수주의는 민주주의 국가에서 택일해야 하는 이데올로기가 아니다. 오히려 민주주의 국가는 자유주의와 보수주의가 균형과 견제를 이루는 것이 바람직하다고 본다. 군대가 이데올로기적으로 보수주의이기 때문에 사회가 보수주의여야 바람직한 민군관계가 형성될 것이라는 주장은 ‘보수주의자’로서 헌팅턴의 선호도를 나타낼 뿐 현실 사회에 적용할 수 없는 기준이다.

따라서 헌팅턴은 특정 국가의 민군관계가 국가 이데올로기, 군대의 정치권력, 군전문직업주의라는 세 가지 변수에 의해 결정된다고 분석하였지만, 실제 민주주의 국가에 적용할 수 있는 변수는 군대의 정치권력과 군전문직업주의 두 개라고 할 수 있다. 헌팅턴의 관점에서 민주주의 국가는 군대에 대한 ‘문민통제’가 이루어지고 있는 국가이기 때문에, 군대의 정치권력은 약해야 한다.³⁷⁷⁾ 그리고 헌팅턴은 군전문직업주의가 발전되어야 군대가 정치에 개입하지 않고 자신의 업무에 충실할 것이라고 보았기 때문에, 군직업전문주의는 고도로 발전되어야 한다. 따라서 헌팅턴의 논리를 따르면 민주주의 국가의 민군관계는 군대의 약한 정치권력과 고도로 발전된 군전문직업주의라는 특성을 갖는다.

헌팅턴은 고도로 발전된 군전문직업주의와 군대의 약한 정치권력이 결합하면, 군사 안보 분야에서 ‘정책(policy)’과 ‘작전(operation)’의 분리가 나타난다고 분석한다. 정치는 정책을 결정하고, 군대는 작전을 담당한다. 그러면 문민통제(civilian control)는 유지되고 군대는 자율성(autonomy)을 확보한다.³⁷⁸⁾ 민주주의는 유지되고 군사 안보는 확보된다.

헌팅턴은 이를 ‘객관적 문민통제(objective civilian control)’라고 명명하였고, 민주적 민군관계의 특징이라고 규정한다. 민주적 민군관계는 다음의 특징을 갖는다. 첫째, 군장교의 높은 수준의 군전문직업주의와 자신들의 전문 능력의 한계 인식, 둘째, 외교 및 국방정책의 기본을 결정하는 민간 정치지도자에 대한 군대의 효과적인 복종, 셋째, 정치 리더십의 군사 영역에 대한 군대의 전문 능력 인정 및 자율성 승인, 넷째, 그 결과로서 군대의 정치개입 최소화 및 정치의 군대개입 최소화.³⁷⁹⁾

376) 파시즘은 군국주의 체제, 맑시즘은 공산주의 체제의 이데올로기적 기반이 되었기 때문에, 민주주의 국가의 이데올로기로 논의하기 어렵다.

377) 이때, 군대의 정치권력이 ‘강하다’, ‘약하다’를 평가하는 기준은 절대적인 기준이 아니라 민간 정치인과 비교해서 평가할 수 있는 상대적인 기준이다.

378) 여기서 문민통제는 헌팅턴이 주장하는 ‘객관적 문민통제’를 의미한다.

379) Huntington, S. “Reforming Civil-Military Relations,” *Journal of Democracy*, Vol. 6-4, 1995

이상과 같은 헌팅턴의 민주적 민군관계론은 군전문직업주의 확보를 전제로 한 군에 의한 정치개입 최소화과 민의 군대개입 최소화, 그리고 민군 역할 분담론이라고 요약할 수 있다. 그러나 ‘군대의 정치 개입 최소화와 정치의 군대 개입 최소화’가 구체적으로 어떤 상태를 의미하는가? ‘군사안보 영역에서 민군의 역할 분담’이 과연 명확하게 이루어질 수 있는가? 등과 같은 질문을 한다면, 그에 대한 답을 헌팅턴의 논의에서 찾을 수 없다.

나아가 민주적 민군관계라고 할 때, 정치와 군대와의 관계만으로 민군관계를 파악하는 것이 가능한가? 민군관계에서 시민사회의 역할은 무엇인가? 하는 민군관계에 대한 헌팅턴의 분석 범위를 넘어서는 질문도 중요하게 고려해야 할 것이다.

2) 민간인의 국방정책 의사결정권 확보

헌팅턴은 군사 안보에 있어서 ‘정책’과 ‘작전’이 분리 가능한 영역이고, 정치는 정책 영역을 군대는 작전 영역을 담당하면 된다고 생각하였다. 그러나 ‘전쟁은 단지 다른 수단에 의한 정책 연장일 뿐이다(War is merely the continuation of policy by other means).’라는 클라우제비츠의 언명을 생각하면 전쟁을 수행하는 군대가 정치와 무관할 수 없다. 현실적으로 정책과 작전은 명확히 구분되지 않는다. 정책 결정은 작전 즉 정책의 실현 가능성을 고려해서 이루어지며, 작전을 수행하기 위한 여건은 정책에 의해서 제한된다. 민간인이 정책을 수립하고, 군은 이에 따라 전략을 짜며, 마지막으로 민간인이 예산으로 전략을 통제한다는 논법은 지나치게 단순하고 도식적이다.³⁸⁰⁾

정책과 작전 사이에 명확한 한계를 설정하는 것은 곤란하다. 그렇다면 헌팅턴의 주장한 민군 간의 역할 분담론 역시 타당성에 한계가 있다는 점이다. 민군 영역은 점차 수렴되어왔다.³⁸¹⁾ 특히 과학기술이 발전이 전투원과 비전투원의 구분이 갑자기 흐려졌으며, 군인들이 의존했던 전쟁술이 민간화되어 버렸다.³⁸²⁾

따라서 휘버(Feaver)는 문민통제를 민군 간의 역할 분담의 문제로 파악하지 않고 ‘책임의 위임(delegation of responsibility)’에 관한 문제로 보아야 한다고 주장한다.³⁸³⁾ 민간인과 군인의 역할은 고정적으로 정해져 있는 것이 아니다. 민간인이 군에게 군사 영역을 ‘위임(delegation)’하고, 또한 위임된 영역을 군이 제대로 하는지 ‘감시(monitor)’

(October). 이 논문에서 헌팅턴이 1950년대 중반 ‘객관적 문민통제’를 주창한 이래 40년이 지난 1990년 중반에도 변함없이 같은 입장임을 알 수 있다.

380) 김정섭, “앞의 논문,” p. 119.

381) 이 주장은 자노윙츠(Janowitz)의 민군관계에 대한 사회학적 분석에 거슬러 올라간다. Janowitz, Morris, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. New York: The Free Press, 1960.

382) Feaver, Peter, “The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control,” *Armed Forces and Society*, Vol. 23 No. 2, 1996(Winter), pp. 149-178.

383) Feaver, *ibid.* pp. 168.

할 수 있어야 문민통제가 이루어진 상태라는 입장이다.³⁸⁴⁾ 민이 군에 위임한 영역을 제대로 수행하면 문민통제가 이루어진 것이고, 군이 위임한 업무를 제대로 수행하지 않거나 감시받지 않으려 한다면 문민통제가 이루어지지 않은 상태이다. 또한 민은 군인이 위임된 역할을 제대로 하지 않을 때, 군을 처벌할 수 있어야 한다. 군대에 주어진 임무를 군이 제대로 수행하고, 수행한 역할에 대해 민간인의 감독 감시를 철저히 받는 것이 민주적 민군관계이다.

코헨(Cohen) 역시 민과 군 간의 명확한 역할 분담이 비현실적이라고 주장한다.³⁸⁵⁾ 전쟁에서 승리한 사례를 선별하여 정치인과 군인 간의 관계를 분석한 결과, 전시의 경우에도 민군 간에 배타적인 역할 분담이 존재하지 않았다고 주장한다. 민과 군은 서로 긴밀하게 대화를 계속하면서 전쟁을 성공적으로 수행하였다. 그러한 지속적인 대화를 통해 정치인은 군사에 대한 식견을 갖추고, 군인은 전쟁이 갖는 정치적 의미를 충분히 이해해야 한다. 그러나 최종적인 결정은 민간 정치인이 한다는 점에서, 민군 간의 대화는 불평등한 성격을 갖는다. 코헨은 민과 군 사이의 지속적인 대화의 필요성과 결정에 있어서 불평등한 성격을 ‘불평등한 대화(unequal dialogue)’라고 개념화하였다. 불평등한 대화가 민주적 민군관계의 특징이라고 본 것이다.

이상의 논의는 헌팅턴이 주장했던 민군분업론 대신 의사결정 권한이 민간인에 있느냐 여부로 문민통제가 이루어지고 있는지, 아니면 이루어지지 않고 있는지를 판단해야 한다는 것으로 요약할 수 있다. 여기서 민간인은 공정한 선거에 의해 선출된 자를 의미한다. 민주주의는 ‘선발된 자(selected)’가 아니라 ‘선출된 자(elected)’가 지배의 정당성을 갖는 체제이다. 따라서 민주적 민군관계란 선발된 군인이 아니라 선거로 선출된 정치인이 의사결정권을 갖는 사회이다. 민간인이 모든 규칙을 만들고, 언제라도 그 규칙을 바꿀 수 있는 사회이다.³⁸⁶⁾ 민간인이 어느 정도의 결정권을 군대에 위임할 것이며 어떤 정책을 군대로 하여금 실행하도록 할 것인지를 자유롭게 결정하고, 군대는 민간인이 부여한 특정한 영역 밖에 대해서는 자율적인 결정 권한이 없는 것이 민주적 민군관계이다.³⁸⁷⁾

그러나 앞의 민주적 민군관계 정의는 이념형이며, 실제는 회색지대가 존재한다. 이에 쿠헨(Kuhen)은 민주주의 국가의 민군관계를 연속선상에 있는 ‘군대지배’, ‘군대후견’,

384) 이러한 관점에 기초하여 민군관계를 ‘주인-대리인(principal-agent)’ 관계로 발전시켜 분석한다. Feaver, Peter, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Cambridge, MA: Harvard University Press. 2003.

385) Cohen, Eliot, *Supreme Command*, New York: Anchor Books. 2002.

386) Kohn Richard, “How Democracies Control the Military,” *Journal of Democracy*, Vol 8, No. 4, 1997, pp. 142. 140~153.

387) Croissant, Aurel, David Kuehn, Paul Chambers and Siegfried O. Wolf, “Beyond the Fallacy of Coup-ism: Conceptualizing Civilian Control of the Military in Emerging Democracies,” *Democratization*, Vol. 17, No. 5, 2010(October), p. 155. pp. 950-975.

‘제한된 군대복종’, ‘민주적 통제’로 구분한다.³⁸⁸⁾이상의 4단계 민군관계 구분은 민군관계 특성을 비민주주의 국가의 민군관계와 민주주의 국가의 민군관계로 양분하지 않고 세분화한 것으로 발전된 분류라고 평가할 수 있다. 그러나 ‘제한된 군대복종’ 단계와 ‘민주적 통제’ 단계 사이에 존재할 수 있는 다양성을 포착하기에는 여전히 거친 분류라고 생각한다. ‘제한된 군대복종’과 ‘민주적 통제’ 사이에 여러 중간단계가 있을 수 있다. 민과 군의 의사결정과정에서 서로 경쟁할 수 있는 대표적인 영역으로는 ‘국방정책 결정자 충원’, ‘국방정책 결정과 실행’, ‘군조직 결정과 실행’이 있다. 이상의 세 영역을 모두 민간인이 결정하고 그 실행을 민간인이 감시 감독한다면 군에 대한 민주적 통제가 완전한 것이고, 부분적으로 민간인이 배제되거나 군의 영향력이 발휘된다면 군에 대한 민주적 통제가 불완전한 것이다.³⁸⁹⁾

국방부는 국가에서 ‘국방정책 결정자 충원’, ‘국방정책 결정과 실행’, ‘군조직 결정과 실행’ 실행을 가장 잘 엿볼 수 있는 곳이다. 국방부가 어떤 형태로 존재하느냐가 민군관계의 수준을 보여주는 가장 기본적인 지표이며, 국방부가 민주적 민군관계의 핵심 요소이다.³⁹⁰⁾ 국방정책을 결정하는 명확한 제도가 있는지, 있다면 그 구성은 어떻게 되는지, 해당 제도에서 민간인이 충분한 정보를 갖고 책임성 있게 의사결정을 하는지를 분석할 필요가 있을 것이다. 또한 국방 행정의 핵심 요소로서 국방부가 어느 정도 민간화되어 있고, 그들은 어느 정도 우수한 인력이며, 국방정책에 대해 어느 정도 전문성을 확보하고 있는지가 중요하다. 국방부를 분석하면 민간인이 국방정책에서 어느 정도 의사결정권을 갖는지 알 수 있을 것이다.

388) Kuehn, David. 2018. “Democratic Control of the Military,” Giuseppe Caforio ed. *Handbook of the Sociology of the Military*, 2nd ed. Springer, p. 168. ‘군대지배(military dominance)’ 단계는 민주적 통제가 무너지고 직접 또는 간접적으로 군대가 효과적으로 정치를 통제하는 상태이며, ‘군대후견(military tutelage)’ 단계는 선출된 민간인이 정치 권력을 갖고 있으나, 그가 자리를 보전하는 것은 궁극적으로 명시적 또는 암묵적인 군대의 동의에 의존하는 상태이다.

그리고 ‘제한된 군대복종(limited military subordination)’ 단계는 군대가 정치에 관여하지 않지만, 국방 및 군사정책을 지배하는 상황이다. 마지막 ‘민주적 통제(democratic control)’ 단계는 합법적으로 선출된 정치지도자가 국방과 군사정책을 포함하여 모든 정치적 결정 사항에 대해 효과적인 권위와 감독권을 보유하는 상태이다.

389) 크로이상 등의 연구를 참고하여 이 글의 논의에 맞게 재구성하였다. 크로이상 등은 민군 간의 경쟁 영역을 엘리트 충원, 공공정책, 대내안보, 국방, 군조직으로 구분하고 각각 정책수립과 정책실행 면에서 문민통제의 강도를 상, 중, 하로 구분하는 분석틀을 제시하였다. Croissant, Aurel, David Kuehn, Paul Chambers and Siegfried O. Wolf, *ibid.* pp. 972~975.

390) Bruneau, Thomas C. and Richard B. Goetze Jr., “Ministry of Defense and Democratic Control,” in Bruneau, Thomas C. and Scott D. Tollefson eds. *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-military Relations*, University of Texas Press, 2006, 71~98. Taylor, Trevor, 2006. “The Function of Defence Ministry,” in Laura R. Cleary and Teri McConville eds. *Managing Defence in a Democracy*. Routledge. London and New York. pp. 92~106. Chuter, David, *Governing & Managing the Defense Sector*, Institute for Security Studies, 2011.

3) 시민사회와 군대 : 민군협치와 정치적 중립, 효과성/효율성

이상과 같이 민주적 민군관계를 국방정책에서의 민간인의 의사결정권 보유로 파악하는 것은, 헌팅턴의 민군분업론이 갖는 한계를 극복하기 위한 것이다. 휘버, 코헨, 쿠헨 등의 논의를 단순화시키면 민주적 민군관계를 정치인과 군인 간의 권력관계로 파악하고, ‘민간인 우위(civilian supremacy)’을 강조하는 것이다. 그러나 이는 자칫 헌팅턴이 우려한 ‘주관적 문민통제(subjective civilian control)’의 뒤편에 빠질 우려가 있다. 국방정책에서 민간인이 의사결정 권한을 독점하고, 반대로 군인의 역할을 최소화하는 것은 ‘민간인 권력 최대화’를 의미하고, 바로 이러한 방식으로 군대를 통제하는 것이 헌팅턴이 말하는 주관적 문민통제이다.

정치인이 강한 권력으로 군인을 통제한다면, 헌팅턴이 주장한 민주적 민군관계의 특징 중에서 ‘군대의 정치개입 최소화’는 확보할 수 있겠지만, ‘정치의 군대개입 최소화’는 보장할 수 없다. 극단적으로 ‘민간인은 [군사 안보와 관련해서] 잘못된 결정을 할 수 있다’는 주장도 있지만, 권력을 잡은 정치집단이 민주주의를 유지하고 발전시키기 위해서가 아니라, 자신의 권력을 강화하기 위해 군대를 수족처럼 부린다면 어떻게 할 것인가? 정치집단이 국민을 위해 군대의 정치적 중립을 지키려고 노력할 것을 희망하지만 정치집단이 그러한 기대를 따르리라는 것을 보장할 수는 없다. 정치와 군대 간에 존재하는 ‘주인-대리인’ 문제가 국민과 정치인 간에 마찬가지로 존재한다.³⁹¹⁾

더구나 헌팅턴은 민주주의 사회를 유지하면서 강한 군대를 통해 군사 안보를 확보해야 한다는 문제의식이 있었다. 하지만 민간(정치인)이 군대를 통제하는 것과 군사 안보를 확보하는 것이 바로 연결되는 것은 아니다.³⁹²⁾ 정치가 군대를 좌지우지할 수 있다고 할 때, 과연 군대가 국민을 위해 군사안보 확보에 전념할 것인가? 아니면 정치권 눈치만 보고 보신하는 데 열중할 것인가?

민간인이 국방정책에 대해 의사결정 권한을 갖는 것이 민주적 민군관계의 특징이기는 하지만, 그 특징이 민주적 민군관계를 의미하는 것은 아니라는 점이다. 이상과 같은 한계는 민군관계를 정치와 군대의 관계로 좁게 규정하면 극복할 수 없다. 민군관계를 정치와 군대의 양자 관계에서 분석하는 관점에서 벗어나, 정치, 군대, 시민사회의 삼자 관계로 분석해야 할 것이다. 정치, 군대, 시민사회가 모두 민주주의 체제를 지켜야 한다는 데 합의하고, 군이 정치적 중립성을 유지하도록 모두가 협력할 때만이 군대에 대한 민주적

391) 송승종도 같은 입장이다. “주인-대리인 이론은 궁극적인 주권의 원천이자 ‘주인’인 국민을 제외한 모든 공식적 행위자들이 ‘대리인’에 불과함을 말해 준다.” 송승종, “앞의 논문,” p. 250.

392) 이 부분이 국방운영 효과성/효율성 문제로 이어진다. 하지만 문민통제가 이루어지지 않으면 국방 운영에 효과성/효율성이 떨어진다. 문민통제는 국방운영의 효과성/효율성을 확보하기 위한 필요조건이지 필요충분조건이 아니다.

통제가 가능하다.³⁹³⁾

이는 민군관계를 국방·안보 영역의 ‘민군협치(democratic governance)’로 재규정해야 한다는 코티 등의 논의와 일맥상통한다.³⁹⁴⁾ 민군협치라고 했을 때, 정치와 군대의 관계를 대립적으로 보는 관점에서 탈피해야 함을 의미한다. 정치와 군대를 대립적으로 보면, 군대는 항상 정치에 개입하려 하고, 반대로 정치는 군대를 자신의 권력 아래 놓으려 한다. 그렇게 되면 군대의 정치적 중립을 확보하기 쉽지 않다. 하지만 군대의 정치적 중립성이 유지되지 않으면 민주주의가 위태롭다는 점을 정치나 군대 모두 자각해야 한다. 정치와 군대는 민주적 민군관계를 유지한다는 점에 있어서 ‘책임을 공유(shared responsibility)’하여야 한다.³⁹⁵⁾

그러나 앞에서 논의하였지만, 정치와 군대가 민주주의 체제를 지켜야 한다고 합의하고 군의 정치적 중립성을 유지하도록 협력한다는 것은 ‘그렇다’는 현실을 나타낸 것이 아니라, ‘그랬으면’ 하는 희망과 ‘그래야 한다’는 당위를 표현한 것이다. 따라서 그렇게 할 수 있는 제도가 마련해야 한다. 즉, 국가는 국방정책에 있어서 민군협치가 이루어지도록 민군관계를 정립해야 한다.

코티 등은 국방에 대한 민군협치를 확보하려면 권력을 통한 정치의 군대 통제, 군대의 정치개입 방지, 행정부의 군에 대한 명령체계 확보 등을 넘어서 정치, 군대, 시민사회를 포괄하는 ‘국가 능력(state capacity)’이 발전되어야 한다고 주장한다. 군대의 정치개입을 최소화하는 것이 민군관계 ‘1세대 과제(the first generation problematic)’라면, 민군협치를 위해 국가 능력을 발전시키는 것이 민군관계 ‘2세대 과제(the second generation problematic)’이다.³⁹⁶⁾

민군관계 1세대 과제는 민간인이 국방정책에 대해 의사결정권을 확보하면 해결되는 과제이다. 하지만 1세대 과제를 해결했다고 바랍직한 민주적 민군관계인 민군협치가 이루어지는 것은 아니다. 2세대 과제를 해결해야 한다. 코티 등은 민군협치를 확보하기 위한 세 가지 국가 능력, 즉 첫째, 국방정책을 계획하고 실행하기 위한 효과적인 구조의 개발, 둘째, 의회의 민군관계와 국방정책에 대한 효과적인 감독체계 발전, 셋째, 국방과 안보 문제에 대한 핵심 감독 요소로서 시민사회의 참여라고 제시하였다.³⁹⁷⁾

이상의 세 가지 중에서 이 글은 시민사회가 국방정책에 어느 정도 ‘참여(engagement)’

393) 이러한 주장은 다음 글에서 주장한 바 있다. 졸고, “앞의 논문,” 2008, pp. 24~57.

394) Cotty, Andrew, Timothy Edmunds, and Anthony Forster, “The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations,” *Armed Forces & Society* Vol. 29, No.1, 2002(Fall), pp. 31-56.

395) Bland, Douglas, “A Unified Theory of Civil-Military Relations,” *Armed Forces & Society*, Vol. 26, No. 1, 1999(Fall), pp. 7~26. 김정섭은 “민군공동의 책임영역”이라고 표현한다. 김정섭, “앞의 논문,” p. 119.

396) Cotty, Andrew, Timothy Edmunds, and Anthony Forster, *ibid.* pp. 30~40.

397) Cotty, Andrew, Timothy Edmunds, and Anthony Forster, *ibid.* pp. 40~48.

하느냐에 한정해서 다루고자 한다.³⁹⁸⁾ 민주주의 체제가 유지되려면 삼권분립, 행정부 권한의 제한, 인권보장, 법의 지배가 필요하다. 군에 대해 행정부가 독점적으로 통제하게 되면, 선출된 행정부가 ‘다수의 독재(tyranny of the majority)’나 ‘선출 독재(elected dictatorship)’로 전락할 수도 있다. 의회가 행정부를 견제하지 않고 옹호하기만 한다면, 다수당에 의해 ‘법에 의한 지배(rule by the law)’가 될 수도 있다. 정치가 군대를 통제하지만 이상적인 민주주의 운영과는 거리가 멀다.

시민사회는 국방정책 결정 과정을 비제도적인 방법으로 감독하고 이들에게 책임성을 추구해야 한다. 시민사회는 여론 등을 통해서 국방정책을 평가하고, 국방정책의 문제점을 제시해야 하며, 국방정책의 현안 쟁점이 어떻게 해결되는지 주목해야 한다. 국방정책에 대한 시민사회의 활발한 참여가 있어야 군대가 정치에 개입하지 못하고, 집권 정부도 정권 유지에 군대를 이용하지 못한다. 시민사회가 군의 정치적 중립을 감시하는 역할을 해야 한다.

한편, 민군관계를 민주적 문민통제가 이루어졌느냐 만으로 평가하는 것은 부족하다는 주장이 있다. 부르노와 마타이(Bruneau and Matei)는 민주적 통제와 더불어 국방운영의 효과성과 효율성이 민군관계를 평가하는 데 포함되어야 할 요소라고 주장한다.³⁹⁹⁾ 부르노의 지적처럼 헌팅턴이 군대의 효과성을 분석하지 않은 것은 사실이다.⁴⁰⁰⁾ 그러나 헌팅턴의 입장에서는 군대의 효과성을 분석할 필요가 없다. 왜냐하면 객관적 문민통제가 이루어지면, 군대가 효과적으로 군사 안보를 확보할 것이라고 보았기 때문이다.⁴⁰¹⁾ 하지만 부르노와 마타이의 주장은 민군관계를 평가하는 측면에서 매우 중요하다. 민주적 통제와 국방운영의 효과성/효율성이 논리수준이 아니라 실제로 ‘정(positive)’의 상관관계에 있는지 경험적인 연구로 뒷받침되어야 하기 때문이다. 이러한 관점에서 국방운영의 효과성/효율성을 분석할 필요가 있다.

군사 부문의 효과성/효율성은 국방정책의 성과를 측정해야 평가할 수 있다. 국방운영의 효과성/효율성을 알아보려면 ‘전쟁에서 군대가 제 역할을 잘해서 승리했는지’ 평가하면

398) 첫째는 국방부 수준의 분석과 함께 국가 수준에서 분석하는 것도 필요하다. 대표적인 것이 국가안전보장회의에 대한 분석이다. 그리고, 둘째, 의회가 국방정책에 대해 어느 정도 ‘감독(oversight)’ 능력을 갖추고 있는지는 의회 내에서 국방 부문이 어떻게 다루어지는지, 국방위원회의 구성과 역할 등을 분석해야 한다. 이 글에는 이 부분을 포함하지 못하였다.

399) Bruneau, R. Thomas C. and Florina Cristina Matei eds. *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*, London and New York: Routledge. 2013.

400) Bruneau, R. Thomas, “Impediments to the Accurate Conceptualization of Civil-Military Relations,” in Bruneau, R. Thomas C. and Florina Cristina Matei eds. *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*, London and New York: Routledge. 2013. pp. 13-21.

401) 헌팅턴은 민주적 통제와 국방운영의 효과성/효율성이 논리적으로 ‘정(positive)’의 상관관계에 있다고 가정하고 있다. 따라서 부르노와 마타이가 민군관계의 효과성/효율성을 분석하지 않았다고 헌팅턴을 비판하는 것은 민군관계를 보는 헌팅턴의 관점을 잘못 해석한 것이다.

가장 명백하게 드러날 것이다. 그러나 군대가 전쟁을 수행하지 않고, 전쟁 억제를 주된 역할로 하는 국가의 경우, 군대의 효과성/효율성을 나타내는 지표를 찾기란 쉽지 않다. 국방정책에서 간헐적으로 드러나는 작전 실패, 무기를 개발하거나 획득하는 과정에서의 낭비나 비리, 병영 사고 등이 국방운영의 효과성/효율성을 드러내는 지표가 될 수 있을 것이다. 그러나 그런 경우가 없을 수 있다. 그럴 때는 국방정책이 국민의 기대에 맞게 임무를 수행하고 있는지, 즉 국방정책에 대한 국민의 평가를 국방운영의 효과성/효율성을 나타내는 지표로 활용할 수도 있을 것이다.

국가가 민군협치가 가능한 역량을 갖추었다 하더라도 민군관계가 항상 조화로운 것은 아니다. 민주주의가 발전된 국가도 예외가 아니다. 유럽 국가에 대한 사례연구에 따르면, 정치와 군대 간의 민군갈등, 민간 정치인의 군을 둘러싼 갈등, 사회와 군대의 문화 차이에서 오는 갈등 등 민주주의가 확립된 국가에서도 다양한 민군갈등이 존재한다.⁴⁰²⁾ 그런 점에서 갈등이 없는 완벽한 민주적 민군관계는 존재하지 않는다, 그러한 갈등이 민주주의 체제를 흔들지 않고 적절하게 해결된다면, 민군갈등이 존재해도 민주적 민군관계가 확립 되었다고 평가해야 할 것이다.⁴⁰³⁾

2. 한일 민군관계 분석모형과 시기 구분

이상에서 ‘민주적 민군관계’의 특징을 알아보았다. ‘정치에 의한 군 통제’, ‘군의 정치 개입 최소화’, ‘군의 정치중립성 유지’, ‘국방정책에서 민간인의 의사결정권 확보’, ‘의회의 국방정책에 대한 적절한 감독’, ‘군의 군사적 전문성 발휘’, ‘국방정책에서 민군 책임공유’, ‘국방운영의 효과성/효율성 확보’, ‘시민사회의 국방정책에 대한 참여’, ‘시민사회의 군에 대한 높은 신뢰’ 등이 민주적 민군관계의 특징이다. 그리고 이상과 같은 민주적 민군관계의 특징을 어느 정도 갖추고 있는지는 해당 국가의 정치, 군대, 시민사회 삼자 간의 역학관계 속에서 결정된다.

그러나 정치, 군대, 시민사회 삼자 간의 역학관계는 진공 상태에서 형성되는 것이 아니다. 해당 국가의 역사나 그리고 안보환경에 영향을 받는다. 해당 국가의 역사 중에서는 군대가 해당 국가의 발전에 기여한 정도, 그리고 민주화 과정에서 군이 수행한 역할 등이 민군관계에 영향을 미친다. 그리고 안보환경 중에서는 군사 위협의 정도가

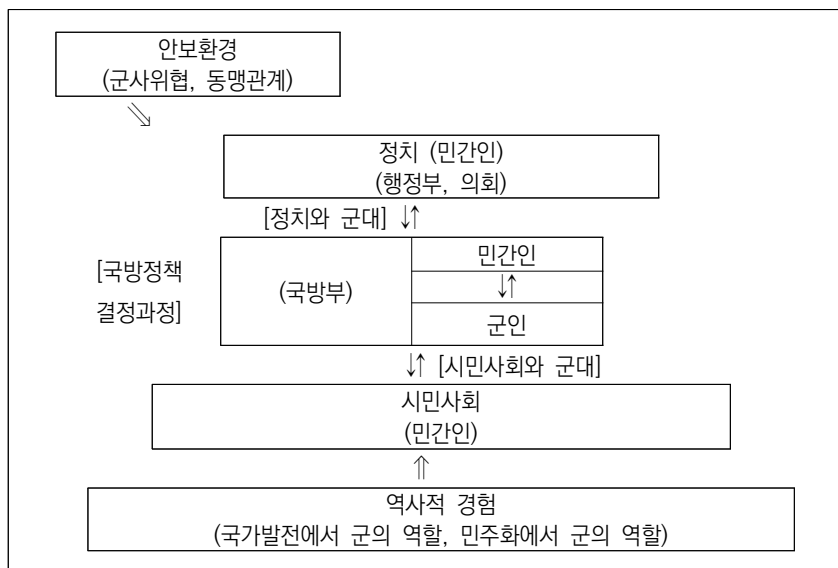
402) Born, Hans, Marina Caparini, Karl Haltiner and Jurgen Kuhlmann, eds. *Civil-Military Relations in Europe*. London and New York: Routledge Military Studies, 2006.

403) ‘건강한 갈등(healthy conflict)’은 필요하다. Herspring, Dale, “Civil-Military Relations in the United States and Russia : An Alternative Approach,” *Armed Forces and Society*, Vol. 35 No. 4. 2009(July), pp. 667~687.

중요하다. 군대의 기본적인 존재 목적이 외부로부터의 군사위협에 대처하는 것이기 때문이다. 군사위협이 클 때, 민군관계가 좋게 형성될 가능성이 높다.⁴⁰⁴⁾ 그러나 한국과 일본의 경우 미국과의 군사동맹이 외부로부터의 군사 위협을 대처하는 데 있어 매우 중요한 역할을 하였다. 따라서 안보환경에 군사적 위협 외에 동맹관계도 함께 고려할 필요가 있다. <그림 1>은 이상의 논의에 한국과 일본의 민군관계를 비교하기 위한 분석 모형을 제시한 것이다.⁴⁰⁵⁾

한국과 일본은 각각 군사 권위주의와 군국주의에서 민주주의로 이행하였다. 한국과 일본은 민주주의로의 이행이 민주적 민군관계로의 변화 계기가 된다. 한국의 경우 6월 항쟁, 그리고 일본의 경우 제2차 세계대전의 패배가 민주주의로 이행하는 계기이며 민주적 민군관계로의 변화가 시작되었다.

이후 한국과 일본에서 민주적 민군관계가 발전되고 있다. 이에 이 글은 1단계 민주적 민군관계 모색기, 2단계 군의 정치개입 억제기, 3단계 민군협치 추진기로 구분해서 한일 양국의 민군관계를 분석하고, 앞에서 제시한 민주적 민군관계론에 비추어 변화과정을 평가하고자 한다.



〈그림 1〉 민군관계 분석모형 : 한국과 일본 비교

404) Desch, Michael, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University, 1999.

405) 정치, 군대, 시민사회를 매개하는 '중간집단'이 민주적 민군관계에 큰 영향을 미친다. '중간집단'으로는 국방전문가집단, 언론, 국방NGO, 그리고 예비역 단체 등이 있다. 하지만 이 글에서는 해당 부분을 분석에 포함시키지 않았다.

1단계 민주적 민군관계 모색기는 비민주적 민군관계를 벗어나 민주화된 국가에 맞는 새로운 민군관계를 준비하는 단계이다. 이후 전개될 민주적 민군관계의 변동이 시작되는, 본격적인 민주적 민군관계 시작을 준비하는 단계이다. 일본의 경우 제2차 세계대전에서 패전한 1945년부터 방위청과 자위대가 출범한 1954년까지가 이 시기에 해당하며, 한국의 경우는 6월항쟁 이후 노태우 정부 시기가 해당한다.

2단계 군의 정치개입 억제기는 민주적 민군관계를 형성하는 과정에서 군대의 정치개입을 최소화하려고 노력하는 단계이다. 이 시기는 민군관계 1세대 과제를 해결하는 단계로 볼 수 있다. 군의 정치개입을 최소화하면서, 민간인의 국방정책 의사결정권을 확보하려고 한다. 결과적으로 민간인의 국방정책 의사결정권이 철저히 이루어진 부분도 있고, 반대로 민간인의 의사결정권 확보가 미진하거나 충분하지 않은 부분도 있다.

일본의 경우는 방위청/자위대가 출범한 이후부터 사회주의 체제가 무너져 자위대가 새로운 역할을 추구하기 시작하는 1990년 이전까지가 이 시기이며, 한국은 하나회를 해체한 김영삼 정부와 남북정상회담을 실시한 김대중 정부 시기가 해당한다.

3단계 민군협치 추진기는 민군관계가 정치, 군대, 시민사회로 확장되어 국방정책의 협치를 추구하는 단계이다. 한국과 일본 모두 국방정책을 한 단계 높은 수준으로 발전시키기 위해 법령체제를 정비하거나 의사결정 구조를 변화시키거나 새로운 제도를 도입한다. 그리고 시민사회가 국방정책에 참여하고 적극적인 관심을 나타내는 시기이다. 정치적 문민통제를 넘어서 국방운영의 효과성/효율성을 모색하는 시기이다, 일본은 1990년도 이후이며, 한국은 노무현 정부 이후 시기이다.

그러나 한국, 일본 모두 민주적 민군관계 발전이 순조롭게만 이루어지는 것은 아니다. 민주적 민군관계가 발전되어야 할 필요성은 인식하지만, 변화는 지체되어 나타난다. 또한 발전을 저해하는 사건이 발생하기도 한다. 하지만 사건 발생은 민주적 민군관계의 취약점을 나타내는 동시에, 해당 사건을 극복하는 과정에서 민군관계가 민주적 민군관계로 좀 더 다가가는 계기가 되기도 한다. 이에 각 시기에 민군관계 변화에 큰 영향을 미친 사건이 있다면, 이들 사건이 민군관계에 미친 영향에 대해서 제시하고자 한다.

Ⅲ. 일본의 민군관계

1. 민주적 민군관계 모색기(1945~1954)

1) 정치와 군대

제2차 세계대전에서 일본은 추축국(Axis-powers)의 일원으로 연합국과 전쟁을 하였다. 1945년 8월 히로시마와 나가사키에 원자폭탄이 투하되자, 8월 15일 일본이 무조건 항복을 선언하면서 제2차 세계대전은 종결된다. 종전과 동시에 일본의 국가 주권은 박탈되고, 연합군 최고사령부(SCAP: Supreme Commander for the Allied Powers, GHQ: General Headquarters)가 군정 형식으로 일본을 통치하게 된다.⁴⁰⁶⁾

연합군 최고사령부는 일본의 민주화와 탈군사화를 주도한다. 민주화와 탈군사화는 연계된 프로젝트이다. 민주화를 위해서는 민주주의국가에 맞는 이념과 제도가 필요했고, 전쟁을 일으킨 원인인 군사력을 없애야 했다. 연합군 최고사령부가 초안을 잡고 약간의 수정을 거친 일본 헌법이 1947년 11월 3일 공포된다. 당시 일본 쇼와 천황은 헌법의 핵심 내용을 다음과 같이 표현한다. ‘이 헌법은 제국 헌법을 전면 개정한 것으로, … 일본 국민은 스스로 전쟁을 포기하고, … 기본적 인권을 존중하고 민주주의에 기초해 국정을 운영해 나가기로 한 것이다.’ 헌법이 제정되면서 일본에 국민주권주의, 권력분립, 국민 기본권 존중 및 보장 등 민주주의 이념 및 제도가 마련되었다.

한편, 탈군사화를 위해 연합군 최고사령부는 1945년 11월 일본 육군성과 해군성을 폐지한다. 주요 군대 주요 지도자는 전쟁범죄와 인도에 대한 죄로 ‘극동국제군사재판(International Military Tribunal for the Far East)’에서 유죄판결을 받고, 사관학교를 졸업한 장교는 예외적인 인물을 제외하고 국가기관에서 퇴직해야 했다. 일본의 탈군사화는 헌법 ‘평화조항’에 극명하게 제시되었다. 일본은 전쟁을 포기하고, ‘육해공군 및 그 이외의 어떠한 전력도 보유하지 않는다. 국가의 교전권 역시 인정하지 않는다.’⁴⁰⁷⁾

그러면 일본의 국가안보는 어떻게 유지할 것인가? 당시 일본 정치권은 소련의 군사적 위협을 미국 군사력을 통해 억제하고자 한다. 미일안보조약을 통해 대외 위협에 대처하는 것이다. 그리고 대내 위협은 군대가 아니라 경찰과 해상보안청을 통해 대처하려 하였다.

이상과 같은 패전 초기 일본의 국가안보 구상이 계속 이어졌다면 ‘민군관계’를 논의할 수 없고, 있다고 해도 한국의 민군관계와 비교할 수 없을 것이다. 그러나 1950년 한국

406) 연합군사령부를 서구에서는 통상 SCAP로 약칭하지만, 일본은 GHQ라는 약칭을 고수하고 있다.

407) 일본, 『헌법』, 제9조.

전쟁이 발발하면서 일본에 군사력이 재건되고 민군관계가 형성되는 계기가 마련된다. 한국전쟁이 일어나자 연합군 최고사령부는 주일미군이 한반도로 이동하면서 발생한 안보 공백을 메꾸려고 75,000명의 '경찰예비대(警察豫備隊)' 창설을 승인한다. 그리고 1952년 보안청(保安庁)이 설치되면서 경찰과 구분되는 보안대(保安隊)로 분리하게 된다. 해상 보안청 역시 8,000명을 증원하게 되고, 이후 해군 기능을 수행하는 부분이 분리하여 1952년 해상경비대(海上警備隊)가 된다.⁴⁰⁸⁾

그리고 한국전쟁 휴전 1년 후인 1954년 방위청 설치법과 자위대법이 공포 시행되면서 방위청이 설치되고 자위대가 발족하게 된다.⁴⁰⁹⁾ 자위대를 창설하면서 일본은 어떤 민군 관계를 유지할 것인지 고민하지 않을 수 없었다. 일본은 군대가 힘을 바탕으로 정치에 간섭하지 않는 제도를 원하였다. 군사 조직이 군벌정치(軍閥政治)의 도구가 되지 않도록 하기위해 채택한 것이 '문민통제(civilian control)'였다.

그런데 당시 일본은 문민통제가 어떤 개념인지 알지 못하였다. 미군고문단장이 '민간인을 장(長)으로 하는 종합적인 기구를 만들고, 그 밑에 군인을 두고 통제하는 것이 민주주의에서 말하는 문민통제'라고 알려준다. 이에 경찰예비대를 민간인을 장으로 하는 조직을 구성했고, 같은 원리에 기초해서 방위청 설치법을 제정한다.⁴¹⁰⁾

방위청 설치법을 보면, 민주화 초기 일본 민군관계의 특징을 파악할 수 있다. 일본 자위대의 최고사령관은 내각총리대신(이하 총리 또는 수상)이다. 그리고 수상의 지휘·감독을 받아 방위청 장관이 자위대가 소속된 방위청 업무를 총괄 책임지게 되어 있다. '수상→장관→자위대'로 이어지는 지휘계통은 내각책임제 국가가 갖는 일반적인 특성과 크게 다르지 않다. 민간인만이 국회의원이 될 수 있고, 수상과 장관이 의원 중에서 임명된다. 일본에서 문민통제는 기본적으로 '정치[인]에 의한 군 통제'라고 인식하였다.

그리고 자위대는 '정치에 의한 군 통제'를 수용할 수밖에 없는 구조 속에서 출발한다. 군대가 국가 무력의 독점적으로 관리하는 것을 정당하게 인정받는 조직이라고 정의한다면, 자위대는 '정당성'을 제대로 인정받지 못한 상태에서 출범하였다. 야당인 사회당, 일본

408) 보안대가 육상자위대로, 해상경비대가 해상자위대로, 그리고 재일미보안자문단(在日米保安諮問団)의 권유로 이루어진 항공력 연구를 바탕으로 설립된 항공준비실이 항공자위대의 모태가 된다. 한편, 사관학교에 해당하는 보안대학교(후의 방위대학교)는 1953년 개교한다.

409) 방위청은 일본의 국가안보를 확보하기 위한 목적으로 설립되었으며, 자위대를 관리 운영하는 행정부 조직이다(방위청 설치법). 한편 자위대는 일본 국가안보를 지키는 것을 주된 임무로 하면서, 필요에 따라 공공질서 유지를 임무로 한다(자위대법). 당시 병력 규모는 육상자위대 139,000명, 해상자위대 16,000명, 항공자위대 6,738명이다. 이후 현재에 이르기까지 방위청 설치법과 자위대법은 일본에서 '방위2법(防衛二法)'으로 불리면서 일본 민군관계의 제도적 특징을 규정하고 있다.

410) 경찰예비대에서 인사, 작전, 운용 등 조직의 핵심 부분을 민간 관료가 담당케 하였고, 이것이 자위대 운영권리로 이어진 것이다. 경찰예비대를 창설할 때, 일본은 미국군사고문단에게 조언을 구했고, 미국과 영국의 제도를 연구하였다. 毎日新聞社, 『国民と自衛隊』, 毎日新聞社, 1969, pp. 26~27.

공산당은 헌법위반이라고 주장하면서 자위대 설립을 반대했기 때문이다. 당시 요시다시게루(吉田茂) 수상은 “자위대는 어떤 의미에서는 군대이다. 그러나 헌법 9조 제2항의 ‘전력’은 아니다”라는 식으로 자위대를 모호하게 인정한다.

야당은 자위대의 존재를 부정하고, 여당은 자위대의 존재는 인정하나 야당의 논리를 압도하지 못한다. 이러한 상황은 자위대의 정치적 입지가 취약함을 의미한다. 자위대는 여당에 의존해서 생존할 수밖에 없기에 여당 편향적이다. 자위대는 정치적 중립성을 유지할 수 없는 상태에서 출발하였다.

그러면, 의회의 군대에 대한 감독 역할은 어떠한가? 의회는 자위대 조직, 예산, 인원을 결정하는 데 결정적인 권한이 있다. 그리고 자위대는 정치에 취약하다. 국회는 자위대에 대한 감독을 충실하게 할 수 있는 여건을 갖고 있었다. 그러나 충분하게 행사되지 않았다. 야당이 국회의원 1/3에 미치지 못했기 때문에, 자위대 관련 사항은 여당이 결정하는 데로 의결된다. 야당이 자위대를 원천적으로 부정했기 때문에, 여당은 국회에서 자위대가 논란의 대상이 되는 것을 꺼렸다. 논의는 야당이 문제를 제기하는 경우에만 이루어졌다. 자위대 운영은 국회에서 여야가 논의하고 합의해서 결정되는 것이 아니라, 국회에 가기 전에 여당 내에서 결정된다. 민주적 민군관계가 형성되기 위해서는 군에 대한 국회의 감독 역할이 중요하지만, 일본은 국회가 군대에 대한 감독 역할을 소홀하게 다루는 구조에서 자위대가 발족하였다.

2) 국방정책 결정과정⁴¹¹⁾

방위청은 문민통제를 염두에 두고 설치되었다. 방위청에는 정치인이 임명되는 청장과 정치인 정무차관 그리고 민간 관료 사무차관을 두고, 하부에 민간인으로 구성된 내부부국(内部部局, 이하 내국)과 군인인 자위관(自衛官)으로 구성되는 육해공 막료감부(幕僚監部)와 통합막료회의(統合幕僚會議)를 두게 하였다.⁴¹²⁾ 내국은 장관의 명을 받아 장관업무를 보좌하는 역할을 하고, 자위대 막료감부는 장관의 군사 참모 역할을 한다. 통합막료회의는 통합막료회의의장(이하 통막장)과 각군 막료장이 있어 여러 군에 걸친 업무를 논의한다.

411)주33)에서 언급한 바, 국방회의 등에 대해서는 생략하였다. 일본에서는 국방회의(1956~1986), 안전보장회의(1996~2013), 국가안전보장회의(2013~)를 문민통제를 확보하기 위한 주요한 기구라고 설명하고 있다. 방衛省, 『日本の防衛』, 2019, p. 234. 한편 한국에서는 국가안전보장회의를 문민통제를 위해 필요한 기구라고 보지는 않고 있다.

412)일본에서는 방위청(현재는 방위성)에 속한 민간인과 자위관을 모두 자위대원(自衛隊員)이라고 칭한다. 그러나 민간인은 양복을 입고, 자위관은 군복을 입고 근무하기 때문에 외형상 명확하게 식별된다. 그래서 공식 명칭은 아니나 민간인은 ‘양복조’, 자위관은 ‘제복조’라고 부른다. 막료란 우리말로 ‘참모’에 해당한다. 자위대 막료감부는 각군 본부이며, 각군 막료감은 각군 참모총장에 해당한다. 그리고 통합막료회의는 합동참모회의에, 통합막료회의의장은 합동참모회의의장에 해당된다.

방위청 장관과 통막장 그리고 각군 막료장은 같은 지역에 곁에서 근무한다. 정치인(방위청 장관)이 군대(육해공 자위대)를 쉽게 통제할 수 있는 환경을 마련하였다고 할 수 있다.

그러나 일본에서 문민통제를 실질적으로 보장하는 제도로 주안점을 둔 것은 방위청 내국의 역할에 있다. 내국은 자위대를 지휘·감독하는 방위청 장관을 보좌하는 역할을 한다. 구체적으로 방위청 장관은 내국의 의견을 듣고 각 자위대 막료장에 지시하고, 막료장이 장관에 제시한 의견은 내국의 검토를 받아 장관이 승인하며, 장관은 내국을 통해 자위대를 감독한다. 그런데 내국 국장은 참사관(參事官) 직책을 갖는 민간인이다.⁴¹³⁾ 일본은 자위대를 창설하는 시점에 국방정책을 결정하는데 민간인이 주도적인 역할을 하는 구조를 만들었다. 민간인이 군인을 통제하는 구조였다.

3) 시민사회와 군대

시민사회는 일본 천황을 포함하여 정치의 전쟁책임에 대해서 크게 주목하지 않았다. 대체로 군국주의의 원흉은 군대이고, 군대가 주도하여 제2차 세계대전에 참여하고 또한 패전하였다고 생각했다. 전쟁과 패전은 일본 국민에게 고통이었고 시련이었다. 일본 국민에게 군대는 민주주의에 대한 반대말이었고, 군대는 국가를 망하게 해서 미군 지배하게 들어가게 만든 장본인이었다. 군인과 군 출신은 낮게 평가되었다.

자위대 전신인 ‘경찰예비대’에 대해서 일본 국민은 경찰과 유사한 직업이라고 생각했다. 패전 후 경제 상황이 나쁜 상태에서 취업 조건이 관찮았기 때문에 충원은 어렵지 않았다.⁴¹⁴⁾ 그러나 대다수 국민은 자위대에 관심을 두지 않았다. 자위대는 “국민의 필요성 인식과 동의 없이, 즉 ‘무엇을 위한 조직인가?’ 하는 군대 설립목적이 명확하지 않은 채 창설되었다.”⁴¹⁵⁾

하지만 당시 의식조사에 따르면 응답자의 50% 이상이 군대가 필요하다고 응답하고 있어(〈표 1〉), 시민사회가 자위대 창설을 적극적으로 반대한 것은 아닌 듯하다. 그렇다고 적극적으로 찬성했다고 해석하기는 힘들다. 재군비에 찬성하느냐 반대하느냐로 질문을 바꾸면, 응답 경향이 달리 나타나기 때문이다. 시민사회는 군대의 필요성은 어느 정도 인정하지만, 군대가 국가를 주도해서는 곤란하다고 생각하고 있었다.

413) 참사관(參事官)은 방위청 내 민간인 중에서 임명하였기 때문에 방위참사관이라고 부른다. 창설시 참사관은 8명이었는데, 1명은 장관비서실장 격인 장관관방(長官官房)을 맡고, 5명은 내국의 국장 직책을 맡았으며, 2명은 특명사행에 대해 장관의 업무를 보좌하였고 국장급 대우를 받았다.

414) Hikotate, ibid. pp. 74~76. 월 보수는 경찰보다 높았고, 2년 근무후 퇴직시 받는 퇴직금은 트럭 한 대를 살 수 있었다.

415) 前田哲男(마에다테쓰오), 『自衛隊: 変容のゆくえ』, 岩派新書, 2007, p. 174.

〈표 1〉 군대 필요성 및 재군비에 대한 의견 (%)

		1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
군대	필요	54	71	57	62	54	-	66
	불필요	28	19	24	27	20	-	19
재군비	찬성	-	76	-	48	-	-	33
	반대	-	12	-	33	-	-	42

* 출처 : NHK放送世論調査所 編, 『図説 戦後世論史』, 日本放送協會 1982. p. 171. 발췌 정리.

4) 소결

자위대를 창설할 때, 미국은 물론 일본 정치권도 민주적 민군관계를 유지하기 위해서 ‘문민통제’가 중요하다고 판단했다. 문민통제는 ‘정치에 의한 군대의 통제(이하 정치적 통제)’와 ‘민간인에 의한 군인의 통제(이하 관료적 통제)’ 이중으로 해석하였다.

자위대는 문민통제를 수용할 수밖에 없었다. 기존의 군대는 폐지되었고, 자위대의 창설 자체가 정치적으로 결정되었다. 더구나 야당이 창설 자체를 반대하였기 때문에 정당성이 취약했다. 여당에 의존해야 했기에 ‘정치적 중립성’은 보장되지 않았다.

그러나 ‘정치적 통제’는 불완전하게 출발하였다. 야당이 자위대를 근원적으로 반대했기 때문에, 의원내각제 국가이지만 자위대에 대한 실질적인 논의가 의회에서 이루어지지 못하는 구조였다. 대신 민간인으로 구성된 방위청 내국을 통해 군인을 장악하는 ‘관료적 통제’ 형식을 창안하였다.

시민사회에서 군대와 군인에 대해 부정적으로 생각하고 있었다. 자위대가 창설되는 것에 대해 관심이 높지 않았다. 자위대를 ‘군대’라고 생각하지 않은 시민들은 자위대에 무관심했고, 자위대를 ‘군대’라고 생각하는 시민들은 자위대를 멀리하였다.

2. 군의 정치개입 억제기(1954~1990)

1) 정치와 군대

자위대 창설 이후 1990년대까지 여당은 자위대에 대한 정치적 통제를 중요하게 다루지 않았다.⁴¹⁶⁾ 그 근거는 다음과 같다. 첫째, 일본 집권당인 자민당 내 정무조사회(政務

416) 히코다니, “앞의 논문”, pp. 21~48 및 Hikotani, Takako, ibid. pp. 34~40.

調査会)⁴¹⁷⁾에서 ‘국방부회(國防部會)’가 갖는 위상이다. 일본에서 국회의원이 되면 정무 조사회 내의 모임에 참가해서 관련 전문성을 쌓은 이후에 해당 부서 장관으로 임용된다. 그런데 국방부회는 역으로 방위청 장관을 역임한 다음에 가입하는 경우가 종종 존재한다. 국방정책에 전문성이 없는 의원이 자주 방위청 장관으로 임용되었다.⁴¹⁸⁾

둘째, 1956년에서 1982년까지 의회에서 국방과 관련된 새로운 법이 입법화된 적이 없다. 방위청 설치법과 자위대법을 개정하는 것만 이루어졌다. 그것도 조직개편에 관한 내용이 주를 이룬다. 운영에 관한 개정은 대부분 자위대가 시민사회를 지원하는 활동 관련된 내용이었다.⁴¹⁹⁾ 여당은 ‘정치(의회)에 의한 군대의 통제’를 주장했지만, 자위대의 구체적인 운영에 대해서는 낮은 관심과 낮은 전문성으로 인해 실질적인 통제를 하지는 못했다.⁴²⁰⁾

의회의 군대에 대한 정치적 통제의 실상은 ‘미쓰야연구(三矢研究)사건’을 통해 살펴볼 수 있다. 1963년에 통합막료회의는 한반도에서 2차 한국전쟁이 발생하는 것을 상정하고 군사작전에 대한 시뮬레이션 연구를 극비로 실시하였다.⁴²¹⁾ 그런데 1965년 2월 일본 사회당 위원이 중의원 예산위원회에서 미쓰야연구를 폭로하면서 존재가 알려진다.

사회당 등이 자료 제출을 요구했지만, 사토우에이사꾸(佐藤栄作)수상은 비밀이라며 자료 제출을 거부하고, 이를 계기로 예산위원회가 운영하지 못하게 된다. 더구나 사토우수상이 처음에는 ‘이런 일은 용납할 수 없다. 정부에 알리지 않고 이런 계획을 했다는 것은 유감스럽다’고 했다가, 며칠 후 ‘방위 당국이 그런 연습을 하는 것은 지극히 당연하다. 나는 최고 비밀문서가 새어 나간 것에 대해 더 우려하고 있다’라고 태도를 바꾸면서 논란은 더 커졌다.⁴²²⁾ 이후 9월 방위청 사무차관을 필두로 연구책임자인 다나카육장 등 26명을 비밀유지 부족으로 주위·경고 처분하면서 사건은 종결된다.

당시 야당과 언론은 ‘미쓰야연구의 성격과 책임소재’, ‘정치개입과 군사 우선주의’, ‘문민

417) 일본 자민당 내 조직으로 의원들은 정책조사 및 입법을 연구하는 정무조사회에 가입한다. 정무조사회는 PARC(Policy Affairs Research Council)로 번역되고 있다. ‘국방부회’는 정무조사회에 속한 여러 조사회 중 하나이다. 출처: <https://www.jimin.jp/aboutus/organization>.

418) 1954년에서 1991년까지 37년 동안 43명의 국회의원들이 방위청 장관으로 임명되었다. 재임기간 평균이 1년에 미치지 못한다. 의원내각제 특성상 장관의 임기가 길지 않지만, 방위청 장관의 임기는 평균보다 짧다. 9명이 개인적인 사정이나 스캔들로 인해 중간에 사임했기 때문이다. 더구나 임용된 장관 중 1/2은 처음으로 각료로 임명된 사람이다. Hikotani, *ibid*, p. 42.

419) ‘폭탄처리(1958년)’, ‘스포츠행사 지원(1961년)’, ‘남극탐사(1964)’, ‘지진재난지원(1978)’ 등이다. 예외적인 것이 1987년 ‘국제긴급구조대파견법’이다. 방어목적으로 자위대원의 무기사용이 허용되었다.

420) 일본은 국가안보를 유지하는 방식으로 자위대 운영보다 미일안보조약을 중심으로 해서 미국과 군사협력 관계를 구축하는 것을 중시하였다.

421) 정식명칭은 ‘昭和三十八年度総合防衛図上研究’였지만 ‘미쓰야연구’로 불린다. 연구책임자는 통합막료회의 사무국장 다나카요시오(田中義男) 육장(陸將)이었고 54명의 영관급 장교가 연구진으로 참가하였다.

422) Katahara, Eiichi, “*ibid*”, p. 75.

통제의 부재' 등을 거론하며 대대적으로 비난을 하였다.⁴²³⁾ 야당이 자위대 활동에 매우 민감하게 반응하였음을 알 수 있다.⁴²⁴⁾ 야당은 자위대의 활동이 헌법에 어긋나거나 문민통제를 벗어난다고 생각되면, 그때마다 자위대 활동의 합법성 여부를 질의하는, 자위대를 감시하는 역할을 하였다.⁴²⁵⁾ 이점 야당이 여당보다 자위대가 문민통제를 지키도록 하는 데 큰 역할을 했다고 평가할 수 있다. 그러나 야당은 국방정책에 대해 전문성이 없었다. 자위대 활동에 대한 비판은 추상성이 높고 규범적인 수준에서 이루어졌다.

여당은 미쓰야사건에서 '민간인에 보고하지 않은 점'과 '비밀의 대외유출'에 초점을 두었다. 첫째 쟁점은 군인들의 행위가 방위청 민간 관료에 의해 걸러지지 않았다는 것이다. 의회에서 '정치적 통제'를 강조했지만 결국은 '관료적 통제'를 통해 군대를 통제하겠다는 것이다. 둘째 쟁점은 국방정책과 관련해서 협치 의식이 없다는 것이다. 국방정책에서 야당을 배제하고자 하였고, 나아가 국방정책에 시민사회가 참여하는 것이 필요하다는 인식이 없었음을 보여준다.

2) 국방정책 결정과정

일본의 문민통제는 정치적 통제보다 관료적 통제에 의존하였다. 정치가를 대신해서 방위청 내국 관료가 군인을 통제하는 방식이다. 이를 '문관통제(文官統制)'라고 불렀다.⁴²⁶⁾ 문관 통제를 구체적으로 보장하는 것은 다음 세 가지 규정이다.⁴²⁷⁾ 첫째, 각 막료장 및 통막장의 업무 전반에 대한 내국의 장관보좌권(방위청 설치법). 둘째, 법률상 규정은 아니지만, 내국에 군인을 등용하는 것을 제한하는 관습(간부임용제한). 셋째, 군인이 내국의 허가 없이 다른 부서나 국회 등을 접촉할 수 없다는 것을 규정한 훈령(사무조정훈령).⁴²⁸⁾

'문관통제'에 대해 군인은 불만이 많았다. 1970년대 데탕트 하에서 교육훈련 중심의 자위대 편성, 1976년 최소한의 군사력을 보유하겠다는 '방위계획대강(防衛計劃大綱)'⁴²⁹⁾의

423) 이에 대해 방위청(여당 입장)은 '단순한 연구이지 계획이 아니다', '육해공 통합운용을 어떻게 할 것인지가 중심이며, 비상입법도 해당 부서가 처리하는 것이고, 핵무기 관련 문제도 정치판단을 기다리는 것이다', '국회와 자위대, 정부와 자위대, 방위청 내국과 각 막료 간부 사이에 이미 문민통제가 성립하고 있다'는 답변을 하였다. 야권은 미쓰야연구가 제2차 세계대전 전의 '전시법제'를 그대로 가지고 온 것으로 내용 면에서 평화헌법을 전면으로 부정하는 것이라는 비판을 지속하였다. 시민사회에서도 미쓰야연구는 군인들이 비밀리에 '국가총동원체제'를 재현하려고 획책한 것이라며 자위대를 비난하였다. 방위청 장관과 방위청 민간 관료들이 군인 간부들의 움직임을 사전에 알아차리지 못한 것은 문민통제가 충분히 기능하지 않은 것을 보여주는 것 아니냐고 평가되었다. 고세끼아쓰시, 『앞의 책』, pp. 42~44.

424) 일본에서 여당과 야당을 가르는 기준의 하나가 자위대를 둘러싼 견해의 차이이다.

425) 의회에서의 야당 질의에 여당이 답변을 준비하는 과정에서 일본 방위정책의 핵심이 형성되는 경우가 많다.

426) 히코다니는 이를 '위임적 문민통치'라고 개념화하였다. 히코다니, "앞의 논문," p. 30.

427) 고이데테루아끼(小出輝章), 『戦後の日本の政軍關係』, 『國際政治』154, 2008, pp. 79.

428) 정식명칭은 '장관관방 및 각국과 막료간부와의 사무조정'에 관한 훈령(長官官房及び各局と幕僚監部との事務調整に関する訓令)이다. 이 훈령은 1996년 폐지된다.

수립 등을 민간 관료가 주도하는 것이 불만이였다. 군인들은 방위청 민간 관료들이 군사력 운용에 대해서 이해하지 못한 채, 군사력 정비에만 집중하고 있다고 보았다.

그러한 불만이 표출된 대표적인 사건이 구리스히로오미(栗栖弘臣) 발언이다. 1978년 통막장 구리스는『주간포스트(週刊ポスト)』인터뷰에서 “자위대는 방위대법 제76조에 의해 수상의 방위출동 명령이 없으면 무력행사를 할 수 없지만, 막상 필요한 경우에는 시간이 없기에 초법규적 행동을 취하지 않을 수 없다”고 말한다. 구리스의 언행은 자위대법이나 문민통제의 원칙에 저촉된다고 강한 비판을 받는다.⁴²⁹⁾ 사건은 그리스가 해임되면서, ‘문관통제’를 재확인하는 것으로 종결된다.

그러나 구리스 사건은 문관통제가 군사적 효율성 면에서 적절한 지 검토하는 계기가 된다. 이후 일본은 공개적으로 ‘유사법제(有事法制)’를 연구하기 시작한다.⁴³¹⁾ 유사법제는 군사작전 수행에 필요한 법적, 제도적 정비작업이라고 평가할 수 있다. 문관통제는 군인의 전문성 영역인 ‘작전’ 수행 능력을 떨어뜨리는 부작용을 낳는다고 논의되기 시작하였다.⁴³²⁾

3) 시민사회와 군대

자위대는 시민사회의 무관심 속에서 창설되었다. 미일안보조약을 중심으로 국가안보가 유지되었기 때문에 자위대의 군사적 역할은 제한되었다. ‘국방’ 관점에서 보면 자위대는 미군의 보조적인 역할을 하는 행위자였다. 이 점은 정치, 자위대, 시민사회 모두가 인정하는 자위대의 한계였다.⁴³³⁾

그러다 보니 일부 시민들은 자위대에 대해 직접적으로 적대적인 행위를 하지는 않았

429) ‘기반적방위력구상(基盤的防衛力構想)’으로 알려져 있다. 군사적 위협에 맞는 군사력을 갖추는 것이 아니라, 전력 공백이 되지 않는 정도의 군사력을 갖추면 된다는 논리로 자위관들은 이에 대한 불만이 많았다. 예컨대 GNP 1% 규칙 등의 이론적 기반이다. 냉전종식후 1995년에 바뀌게 된다.

430) 방위청장관 가네마루신(金丸新)이 후쿠다다케오(福田赳夫)수상 허락을 받아 구리스를 해임한다. ‘문관통제’를 주장하는 측에서는 구리스를 다음과 같이 비판하였다. 첫째, 자위대원이 스스로 ‘방위출동’을 언급한다는 것은, 방위출동 명령권이 최고지휘관 수상에 있다는 것을 무시한 것이다. 둘째, 군인이 자신의 의견을 개진하는 권리가 있다 할지라도 정해진 규정을 따라야 한다. 이 경우 통막장이라 할지라도 상사인 방위청장관, 보다 엄밀히 말하면 방위청장관을 보좌하는 방위참사관에 먼저 의견을 상신해야 한다. 고세끼, 『앞의 책』, pp. 45~46.

431) ‘유사법제’가 무엇을 의미하는지에 대한 명확한 개념 규정은 없는 실정이다. 防衛省, 『日本の防衛』, 2009. p. 146의 각주. 대체로 ‘무력 침공 등이 발생해서 자위대가 군사작전을 수행할 때, 필요한 법률’을 말한다. 구리스 사건 이후 후쿠다총리가 ‘유사법제(有事法制)’를 연구하도록 지시한다. 유사법제는 2000년대 이후 지속적으로 제정되고 있다.

432) 자위대의 낮은 작전 수행 능력은 미군과의 연합훈련에서 여실히 드러났다. 미국과 일본의 연합 훈련은 1982년 처음 시작된다. 한편 자위관들은 미일 연합훈련을 하면서 일본의 민군관계가 미국과 다르다는 것을 알게 된다. 자위관은 국방정책 결정과정에 자위관이 참여해야 한다고 요구한다. 2007년 방위청이 방위성으로 승격할 때 지휘체계가 변하게 되는 부분적인 이유가 된다.

433) 국가안보와 관련된 논의는 자위대보다 미일관계에 초점을 두었다. 특히 1960년 미일안보조약 개정에 대해 여야 간에 그리고 정부와 시민사회 간 갈등이 매우 격렬하게 표출되었다.

지만, “세금 도둑”이나 “사회 부적응자”라는 비난을 하기도 하였다.⁴³⁴⁾ 자위대는 자위관을 ‘시민’으로 인정받기를 원했다.⁴³⁵⁾ 시민사회의 자위관에 대한 차별이 부당하다고 생각했다.⁴³⁶⁾ “일부 대학이 자위관에 대해 시험이나 입학에 거부하는 것이 실제로 행해지고 있다는 것은 유감이다. … 자위관도 일반 국민처럼 기본적 인권이 보장되어야 한다.”

자위대는 시민사회가 자위대를 긍정적으로 평가하게 하는 방안으로 ‘재난파견’과 ‘민생협력’에 주목한다. 그리고 그러한 활동이 가능하도록 ‘폭탄처리(1958년)’, ‘스포츠 행사 지원(1961년)’, ‘지진재난지원(1978)’ 등과 같은 법률을 제정하였다. 자위대가 가장 힘쓴 부분은 재난파견이다(〈표 2〉). 자위대는 재난지원에 대해 적극적으로 대응하였다.

〈표 2〉 자위대 재난파견

	건수	인원	차량	항공기	함정
1952~1989년	19,670	4,182,018	434,079	32,015	8,798
년간(평균)	527	110,053	11,423	842	231

* 출처 : 朝雲新聞社, 『防衛ハンドブック2020』, 朝雲新聞社, 2020, p. 289에서 계산.

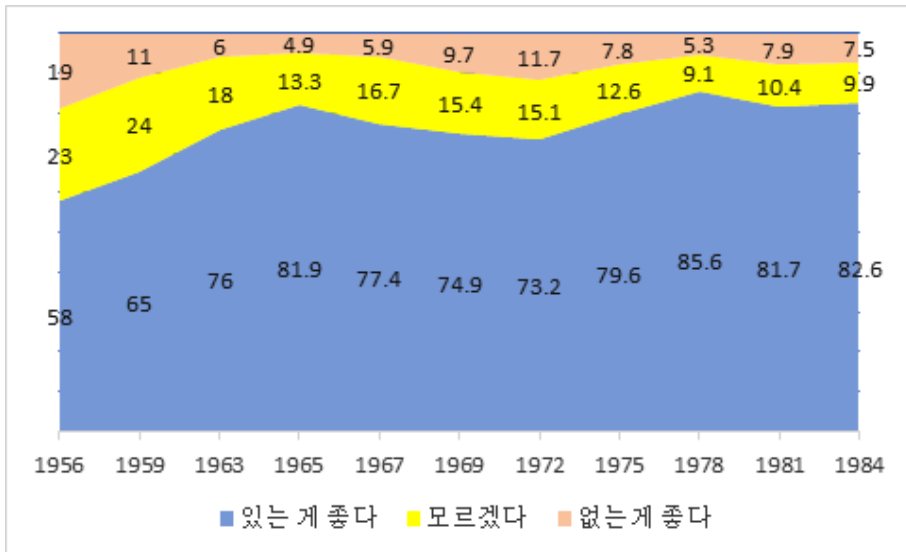
결과적으로 시민사회에서 ‘자위대가 필요하다’는 의견이 점점 많아진다(〈그림 2〉). 1956년 58%였으나, 1959년 65%, 1963년 76%로 상승하고, 그 이후 1980년대 중반까지 70~80% 수준을 유지한다. 1984년도 조사를 마지막으로 이후에는 해당 질문이 사라진다. 일본 정부는 비록 야당이 부정하지만 시민사회는 자위대의 존재를 인정하고 있다고 파악한 것이다.

시민사회가 자위대의 존재를 인정하게 되는 데는 재난파견의 역할이 가장 컸다(〈그림 3〉). 일본 국민은 70~80%가 자위대의 가장 큰 기여가 ‘재해파견’이라고 평가하고 있다. 자위관(군인)에 대한 인식도 좋아지고 있다(〈그림 4〉). 주변 사람이 자위대에 지원하겠다고 하는 경우, ‘중립(개인의 판단에 맡긴다)’ 의견이 가장 많지만, 찬성 의견이 반대 의견보다 많은 것으로 나온다.

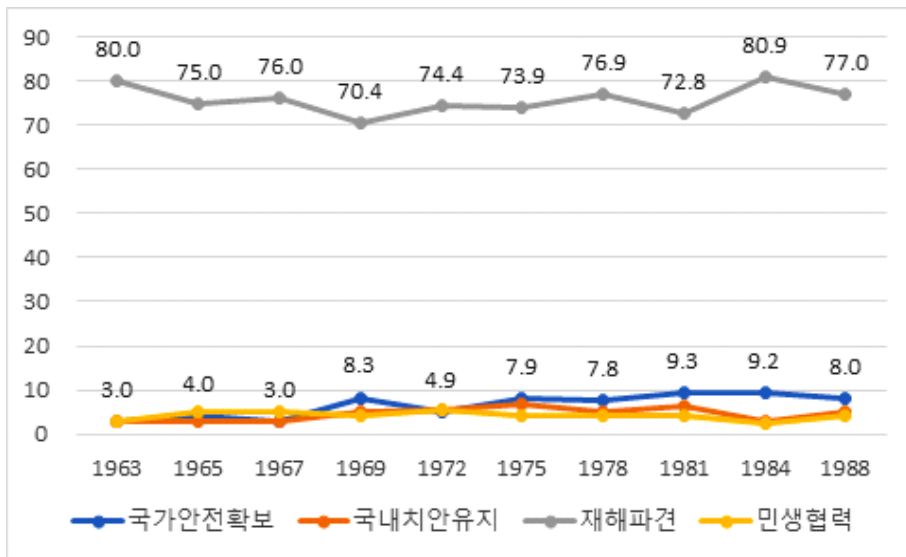
434) Katahara, “ibid.”, p. 76.

435) 일본은 1970년 처음으로 방위백서『日本の防衛』를 발간한다. 이때 자위대의 첫 번째 특성으로 ‘문민통제’, 두 번째 특성으로 ‘시민으로서의 자위관’을 언급한다. 防衛庁, 『日本の防衛』, 1970.

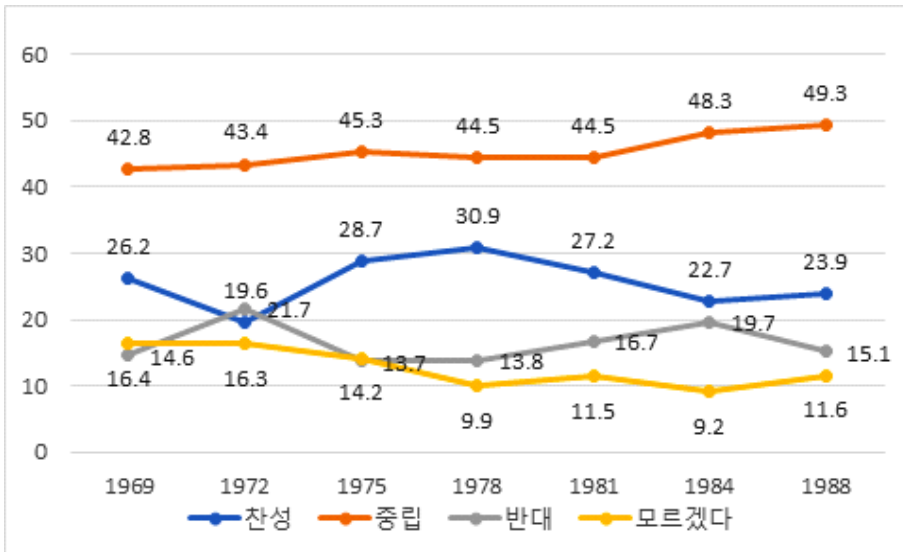
436) 防衛庁, 『위의 책』, http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1970/w1970_03.html.



〈그림 2〉 자위대의 필요성 (%)



〈그림 3〉 자위대의 가장 큰 기여 (%)



〈그림 4〉 주변 사람의 자위대 지원에 대한 의견 (%)

* 출처 : 内閣總理大臣官房広報室, 『自衛隊・防衛問題に関する世論調査』, 각 년도.

4) 소결

일본은 ‘문민통제’가 의회에 의한 자위대 통제, 내각에 의한 자위대 통제, 그리고 방위청 민간 관료에 의한 자위대 통제라는 3중 장치로 가동된다고 설명한다. 의회는 군대 규모나 조직, 그리고 예산을 통제하였다. 그러나 여당은 야당의 자위대 불인정을 핑계로 국회에서 자위대에 대한 논의를 활발하게 하지 않았다. 더구나 국방 이슈는 선거에 도움이 되지 않는다고 평가되었다.⁴³⁷⁾ 대신 야당이 자위대가 민주주의나 문민통제에 벗어나는 행동을 하는지 감시하는 데 주된 역할을 하였다. 그러나 군에 대한 낮은 전문성으로 인해 군대에 대한 실질적인 통제를 하지는 못했다.

내각은 방위청 장관에 자위대의 감독·통제를 일임하는 경향이였다. 그러나 대부분의 방위청 장관은 국방정책에 관한 전문성이 낮았고 국방 문제에 관심도 높지 않은 편이었다.

실제로 군대를 통제한 집단은 방위청 민간 관료였고, 이를 일본에서는 ‘문관통제’라고 지칭하였다. 방위청 민간 관료가 장관의 정책 결정을 보좌하고, 군인을 배제하고 의회나 타부서와 국방 관련 문제를 논의하면서 군인을 통제하는 역할을 하였다.

자위대는 ‘정치적 통제’와 ‘관료적 통제’를 모두 따랐다. 자위대가 정치에 개입하는 경우는 거의 없었다. 정치적 통제로 자위대는 여야 모두에게 통제받아야 하지만 내심은

437) 1980년대 이후는 이러한 상황이 다소 바뀐다. 의회에 소위 ‘방위족(防衛族)’이 형성된다. 이는 국방에 대한 관심이 시민사회에서 높아지는 것과 궤를 같이한다.

여당에 순응하였다. 그러나 정치적 중립성을 확인할 수 있는 계기가 발생하지 않아서, 자위대가 정치적 중립성을 어기는 지 여부는 확인되지 못하였다.

자위대는 ‘관료적 통제’는 수용했으나 불만이 많았다. 그 과정에서 자위대와 방위청 민간 관료 사이에 갈등 관계가 형성되었다. 갈등이 표출되는 경우, 정치는 방위청 민간 관료의 손을 들어 주었다. 국방정책 의사결정 권한은 군사력 운영에 이르기까지 민간인이 주도하였다. 그러나 민간인이 국방정책 의사결정 권한을 독점하는 상황이 국방 운영에 효율성을 저하하는 것은 아닌지 의문을 갖게 되었다.⁴³⁸⁾

시민사회는 일부가 자위대를 부정하고 부정적으로 평가하였지만, 전반적으로는 자위대의 존재를 인정하게 되었다. 그렇게 되는 데는 자위대의 재난지원 역할의 영향이 컸다. 자위대는 군사적 역할에 대해서는 부정적으로 제한적으로 평가하였다. 일본의 안전보장은 자위대가 아니라 미일안보조약을 통해서 지켜야 한다는 의견이 지배적이었다.

3. 민군 협치모색기(1990~현재)

1) 정치와 군대

1990년대 정치와 군대의 관계에 큰 영향을 미치는 사건이 국내적으로 발생한다. 야당 사회당이 자위대를 인정한 것이다. 자위대 창설이래, 일본공산당은 물론 제2당인 사회당도 자위대가 헌법에 맞지 않다고 일관되게 주장해왔다.

1993년 총선 결과 1955년 이래 정권을 유지했던 자민당 대신 비공산·비자민 연립 정권이 발족한다. 호소가와모리히로(細川護熙) 수상이 사회당 소속 야마하나사다오(山花貞夫) 위원을 ‘정치개혁담당대신’으로 임명한다. 야마나는 국회에서 자위대가 “내각의 각료로서 합헌이라고 생각하지만, 사회당 위원장으로서는 위헌이라고 인식하고 있다”며 모순적인 입장을 드러낸다. 사회당이 자위대를 부정하지만, 정권에 참여하게 되면서 현실적으로 운영되는 자위대를 부정할 수 없었다.

1994년 6월 연립 여당 이탈로 내각이 총사퇴하자, 자민당은 정권 회복을 위해 사회당, 신당 사키가케와 연립 정권을 구성한다. 그리하여 탄생한 것이 자민당의 ‘자(自)’와 사회당의 ‘사(社)’와 신당 사키가케의 ‘사(さ)’를 합친 ‘지샤사(自社さ)’ 정권이다. 무라야마도 미이치(村山富市) 사회당 위원장이 수상으로 선출되면서 ‘무라야마 내각’이 출범한다.

438) 방위청 민간관료의 국방정책에 대한 전문성에 대해 높게 평가되지 않았다. 방위청 고위 관료는 외무성, 재무성, 경찰청, 산업통상성 등에서 오는 경우가 많아 국방정책 전문성이 낮다고 평가되었다. Hikotani, ibid. pp. 61~68. 타 부서 출신이 상위직을 점유하는 현상에 대해서는 방위청 소속 관료도 불만이 많았다.

1994년 7월 20일 무라야마 수상이 중의원 본회의에서 “자위대는 헌법이 인정하는 것이라고 인식한다”, “미일안보체제는 필요하다”고 표명한다. 이후 사회당은 무라야마의 방침 전환을 9월 30일 개최한 제61차 임시당대회에서 승인한다.⁴³⁹⁾

사회당이 자위대를 합헌으로 인정하면서 자위대가 정치권에서 국가 무력 관리 주체로 인정받게 되었다.⁴⁴⁰⁾ 자위대가 의회에 대해 갖고 있던 근원적 불안감이 해소되었다. 국회도 자위대에 대해 실질적으로 감독하고 논의할 수 있는 여건이 준비되었다.

국제적으로는 자위대에 영향을 미치는 사건이 발생하였다. 소련의 해체가 안보환경의 변화를 초래했지만, 그보다 걸프전이 직접적으로 일본 자위대에 영향을 미친다. 1990년 이라크가 쿠웨이트를 침공하자 미국 중심으로 다국적군이 결성되고 걸프전이 발생한다. 일본은 페르시아만을 통해 석유를 수입했기 때문에, 걸프전은 일본 국가이익에 매우 중요했다. 미국은 각국에 전비를 분담하도록 요구했고, 일본은 90억불을 냈으나 직접적인 군사적 지원이 없었다는 이유로 일본은 전후 복구사업에 참여하지 못했다.⁴⁴¹⁾

걸프전은 일본이 “국제협력에서 군사적인 면에서의 인적 공헌의 필요성을 인식하게 되는 커다란 전환점이 되었다.”⁴⁴²⁾ 정치는 자위대가 국제적인 역할을 해야 한다고 생각한다. 1994년 총리 산하에 구성된 ‘방위문제간담회(防衛問題懇談會)’는 “일본은 이제까지의 수동적인 안전보장 역할에서 탈피하여, 능동적인 질서 형성자로서 행동해야 한다”는 보고서를 제출한다.⁴⁴³⁾

사회당의 자위대 인정 그리고 자위대의 역할 확대는 방위청이 방위성으로 승격하게 될 수 있었던 가장 큰 요인이다. 방위청의 방위성으로의 승격은 창설 때부터 방위청과 자위대가 가졌던 오래된 요구사항이었다.⁴⁴⁴⁾ 그러나 그동안 사회당이 공개적으로 반대하였고, 여당도 추진하기를 꺼렸다.⁴⁴⁵⁾ 2003년 자민당 고이즈미(小泉) 내각이 방위청의 방위성으로의 승격을 선거 공약에 포함하였고, 2006년 11월 30일 중의원에서 일본공산당,

439) 현재도 일본공산당은 자위대를 인정하고 있지 않지만, 지지율은 5%에 미달한다.

440) 이후 사회당이 세력을 잃으면서, 일본 정치에서 자위대의 합법성 논란은 거의 사라진다.

441) 총 500억불 중 쿠웨이트, 사우디아라비아 등 중동국가가 250억불을 냈고, 한국은 5억불을 냈다.

442) 1992년 ‘국제평화협력법’ 제정을 시작으로, 2001년 ‘테러대책특별법’, 2003년 ‘이라크인도부흥지원특별법’, 2008년 ‘보급지원특별법’ 등 사안이 발생할 때마다 특별조치법을 제정하고, 이에 근거하여 자위대를 해외에 파병한다. 이후 필요성이 발생할 때마다 특별조치법을 제정하는 것이 번거롭다는 인식에서 해외파병과 관련된 ‘일반법’을 제정해야 한다는 논의가 정치(여당) 및 군대(자위대)에서 나왔고, 결국 2015년 ‘평화안전법제정비법(平和安全法整備法)’과 ‘국제평화지원법(国際平和支援法)’으로 구현된다.

443) 防衛問題懇談會, 『日本の安全保障と防衛力のあり方: 21世紀へ向けての展望』, 内閣官房内閣安全保障室, 1994. 이를 “능동적, 건설적인 안전보장정책”이라고 명명한다. 주된 내용은 첫째, 지구적 및 지역적인 규모에서의 다각적 안보협력의 촉진, 둘째, 미일안보관계의 기능충실, 셋째, 강화된 정보능력, 기민한 위기대처능력을 기초로 한 신뢰성 높은 효율적인 방위력 보유이다.

444) 다무라시게노부(田村重信) 編著, 『防衛省誕生: その意義と歴史』, 内外出版, 2007. pp. 34~52.

445) 재군비로 이어질 수 있다(사회당)는 우려와 시기상조(자민당)라는 이유에서였다.

사회민주당이 반대했지만, 자민당, 민주당, 공명당, 국민신당이 찬성해서 다수결로 방위성 설치가 통과되었다. 이후 참의원으로 보내진 법안은 찬성 210표, 반대 15표로 가결·성립되었다.

방위청이 방위성으로 바뀌는 과정에서 ‘문민통제’가 후퇴했다는 문제 제기가 있었으나,⁴⁴⁶⁾ 대부분의 정치인은 방위청의 방위성 승격을 당연시하였다.⁴⁴⁷⁾ 언론도 일부는 비판적인 기사를 실었으나 크게 논란이 되지는 않았고, 시민사회는 별 관심이 없었다. 2007년 1월 9일 방위성 이행 기념식에서 아베(安部)수상은 방위성 출범이 “민주주의국가로서의 성숙”, “문민통제의 자신”이라고 강조했다.⁴⁴⁸⁾ 방위청이 방위성으로 바뀐 것을 아베수상처럼 평가하는 것이 맞는지 논리적으로 검증할 수 없다. 그러나 일본 정치권에서 군대가 정치에 개입하지 않을 것을 확신하는 자신감을 엿볼 수 있다.

그러나 자위관이 문민통제를 진정 내면화하고 있는지 의심케 하는 사건이 발생한다. 대표적인 것이 2008년 ‘다모가미도시오(田母神俊雄)사건’과 2018년 ‘자위관폭언사건(自衛官暴言事件)’이다. 공막장(空幕長) 다모가미가 제2차 세계대전에서 일본이 침략 전쟁을 했음을 부인하는 논문을 작성한 것이 밝혀졌다. 다모가미는 파면되었지만, 방위대학교 교재와 해상자위대의 정신 교재에 다모가미와 유사한 역사인식이 엿보이는 표현이 일부 발견되었다.⁴⁴⁹⁾ 자위관폭언사건은 2018년 영관급 자위관이 국회위원에게 갑자기 “기분 나쁘다” “나라를 위해 일해라,” “국가의 적”이라고 폭언을 한 사건이다.⁴⁵⁰⁾ 일본 정부는 사건을 조사하고 “문민통제를 거부한 것이 아니다”라는 최종보고서를 낸다. 그동안 억제되었던 자위대의 정치에 대한 불만이 노출 된 것이다. 물론 쿠데타나 항명과 같은 극단적인 행태는 나타나지 않을 것이다. 앞으로도 일본 정치에서 자위대에 대한 문민통제가 완전한가에 대해서는 논란이 계속해서 발생할 것이 예기된다.⁴⁵¹⁾

446) 내각의 외청이었던 방위청이 독립적인 부서가 되면, ‘총리’에 의한 자위대 통제가 후퇴한다는 주장이다. 다무라, 『앞의 책』, pp. 96~116. 그러나 문제가 되지 않는다는 식으로 정리되었다.

447) 일본은 동남아 국가들의 반발을 우려했으나 비판적인 반응은 없었다. 한국, 북한, 중국은 우려를 표명하였다. 다무라, 『위의 책』, pp. 146~153.

448) 다무라, 『위의 책』, pp. 75.

449) 한겨레신문, 2008. 12. 26. 파면 후 다모가미는 매우 활발한 사회활동(방송 출연, 저서출간 등)을 한다. 이에 대해 일본 정치의 보수화를 드러낸 것이라고 할 수 있지만, 민군관계 관점에서는 자위관 일부가 민주적 민군관계를 내면화하지 못한 것으로 해석할 수 있다.

450) 방위성 조사과정에서 자위관 본인은 ‘국가의 적’이라는 표현은 사용하지 않았다고 진술한다. 한국에서는 별일 아니라고 생각되는 일이지만, 일본에서는 그동안 자위관이 정치인에 무조건 복종하는 것을 당연시 하였고 그에 큰 논란이 되었다.

451) 물론 쿠데타나 항명과 같은 극단적인 행태는 나타나지 않을 것이다.

2) 국방정책 결정과정

방위청이 방위성으로 바뀌는 과정에서 국방정책 의사결정 방식에 변화가 발생하였다. ‘문관통제’가 폐지되고 대신 ‘정치적 통제’가 강화되고 자위관이 국방정책 의사결정에 참여하기 시작한다. 민간 관료와 자위대와의 관계가 수직적 관계에서 수평적 관계로 변하게 되었다.

방위청에서 민간 관료와 자위대는 문관통제 하에서 갈등 관계가 형성되는 경우가 많았다. 하지만 자위대의 역할이 확대되면서 문관통제는 냉전기의 ‘억제적 통제’에서 점차 ‘협조적 통제’로 변해갔다.⁴⁵²⁾

방위청의 방위성 승격에 대해서는 방위청 내 민간 관료와 자위대원이 완전히 의기투합 하였다. 두 집단 간에 이해관계의 일치가 존재하였다. 민간 관료는 방위성으로 독립적인 정책실행부서가 되면 인사 및 업무추진에 자율성이 커지기 때문에 환영하였다.⁴⁵³⁾ 자위관은 특히 외국군과 비교해서 갖고 있던 열등의식에서 벗어날 수 있었기에 환영하였다.⁴⁵⁴⁾ 동일한 목적으로 갖고 함께 일할 때 진정한 협력관계가 구축된다는 점에서 민간 관료와 자위대원 간에 우호적인 관계가 형성되는 계기가 되었다.

방위성이 출범한 이후, 방위성 업무를 검토한 결과 다양한 문제가 있음이 발견되었다.⁴⁵⁵⁾ 방위성은 2007년 11월 수상관저에 전문가를 구성원으로 해서 ‘방위성개혁회의(防衛省改革會議)’를 설치한다. 개혁회의는 원인을 분석하고 ‘자위대원의 의식구조와 조직문화의 개혁’, ‘현대적 문민통제를 위한 조직개혁’을 제언한다.⁴⁵⁶⁾ 이를 바탕으로 2009년 조직개편이 이루어지고, 2013년에는 방위성 내에 ‘방위성개혁검토위원회(防衛省改革檢討委員會)⁴⁵⁷⁾를 설치하여 방위개혁을 이어갔고, 2015년 방위성 조직을 다시 개편한다. 주요

452) 미찌시다나루시게(道下徳成), “戰略論の将来”, 道下徳成, 石津朋之, 長尾雄一郎, 加藤朗, 『現代戰略論: 戦争は政治の手段か』, 勁草書房, 2000, 139~186.

453) 인사에 대해서는 주78) . 다음은 업무 자율성 확대의 예이다. 예산안 제출의 경우 내각 외청일 때는 일단 내각부로 보내 내각부의 승인을 받고 재무성에 보내야 했다. 그러나 방위성으로 독립부서가 되면서 재무성에 직접 보내면 되게 되었다. 다무라, 『위의 책』, pp. 75.

454) 자위대는 공식적으로 ‘군대’라는 용어도 사용하지 못하고 부서 명칭도 ‘청(agency)’이어서 외국의 ‘부(department, ministry)’보다 낮은 격으로 다루어졌다. 의견교환이나 정보교환 등에서 서로 대등한 입장이라는 것을 인정하는 것이 중요하면, 거기서 임무를 수행할 수 있는 환경이 조성된다. 그런데 방위청이 권한이나 책임이 없는 것으로 간주하여, 발언 기회가 주어지지 않거나 자료 배부를 받지 못하는 사례도 있었다. 다무라, 『위의 책』, pp. 143~144. 단, 다무라는 자위관이라고 지적하지는 않았다.

455) 대표적인 사건이 ‘해상자위대의 미군에 대한 급유량 오류보고(2003. 5)’, ‘인터넷을 통한 정보유출(2003~2006)’, ‘이그시스시스템정보유출(2003~2006)’, ‘호위함과 어선충돌(2008)’, ‘전사무자관의 수뢰험의(1994~2007)’ 등이다.

456) ‘자위대원의 의식구조와 조직문화의 개혁’ 부분에서는 ‘문관과 자위관의 일체성과 육·해·공자위대의 일체감 양성에 의한 협력체제의 확립’, ‘통막을 중심으로하는 통합운용체제의 촉진’이 ‘현대적 문민통제를 위한 조직개혁’ 부분에서는 ‘전략수준(수상)관저의 사령탑 기능 강화’, ‘방위성 사령탑 기능강화를 위한 조직개혁’이 민군관계와 관련된 부분이다.

내용은 다음과 같다.

첫째, 2009년 방위성 소관 사무에 관한 기본적 방침을 심의하는 기구로 방위성 내에 ‘방위회의(防衛會議)’를 신설하였다. 방위회의는 정치인(방위대신, 방위부대신, 방위대신 정무관, 방위대신보좌관 등), 민간 관료(방위사무차관, 관방장·국장 등), 자위관(각막료장, 정보본부장)으로 구성된다. 자위관(4명)은 직위는 정치인(8명)에 비해 낮고, 인원수에서 민간 관료(8명)보다 적다.⁴⁵⁸⁾ 따라서 군인보다는 민간인(정치인, 민간 관료) 중심으로 의사결정이 이루어짐을 예상할 수 있다. 그러나 자위관이 의사결정 과정에 포함되었다는 점이 큰 변화이다.

둘째, ‘방위참사관’을 폐지하고, 대신 방위대신에 자문역할을 하는 ‘방위대신정책참여(防衛大臣政策参与)’를 신설하였다.⁴⁵⁹⁾ 그동안 방위참사관은 각국과 각 막료장에서 올라온 문서를 검토해서 방위사무차관, 방위대신정무관 등을 거쳐 방위대신에 결재를 받는 ‘계선(line)’ 역할을 했다. 그러나, 방위대신정책참여는 방위대신에 대해서 자문을 하는 ‘참모(staff)’ 역할을 한다. 그리고 법으로 규정된 것은 아니지만, 방위대신참여 중 한사람은 군 출신을 임명하고 있다. 자문역할로도 군 출신이 국방정책 의사결정에 참여하게 되었다.

셋째, 2015년 운영기획국을 폐지하였다. 운영기획국은 그동안 자위대의 운용에 관한 법령을 기획·입안했다. 그런데, 정책기획국이 창설되어 자위대의 운용에 관한 법령의 기획·입안을 담당하게 하면서, 방위정책국 차장이하 직위에 자위관을 배치하여 근무케 하였다. 방위정책을 기획·입안할 때 자위관의 식견이나 경험을 직접 반영하기 위해서이다. 이 부분도 군인이 국방정책 기획에 참여할 수 있도록 변한 부분이다.

넷째, 통막장의 권한을 강화하였다. 통막장은 통일적인 운용개념을 입안하고, 군사 전문적 견지에서 자위대 운용에 관해 대신의 보좌를 ‘일원적(一元的)’으로 한다. 그동안 통막장은 육해공 막료감부 사이의 의견 조율역할을 맡았다면, 이제는 자위대 부대 운영을 지휘하는 것으로 변하게 되었다. 통막장은 군사력을 운용하고, 각군 막료장은 인사, 교육, 각군의 단독 훈련, 방위력 정비 등 군사력 건설을 담당한다. 또한 운영기획국에서 담당하던 군사 업무와 타부서와의 연락조정 업무는 통합막료감부로 이관하였다.⁴⁶⁰⁾

457) 위원장은 방위부대신(防衛副大臣), 위원장대리는 방위대신정무관(防衛大臣政務官)이고, 위원은 사무차관, 대신관방장, 방위정책국장, 운영기획국장, 인사교육국장, 경리장비국장, 지방협력국장, 통합막료장, 육상막료장, 해상막료장, 항공막료장, 대신관방심의관(방위성개혁담당)이었다.

458) 이후에 국제관계를 총괄하는 차관급 ‘방위심의관’이 신설되고(2014년), ‘방위대신보좌관(3인이내)’이 ‘방위대신보좌관(1인)’과 ‘방위대신정책참여(3인이내)’로 바뀌고(2015년), 방위성 외국으로 방위장비청이 신설되면서(2015년), 방위회의의 구성에 변동이 생긴다. 이들은 다 민간인이다.

459) 2009년도에는 ‘방위대신보좌관(3인이내)’이었으나 2015년 ‘방위대신보좌관(1인)’과 ‘방위대신정책참여(3인이내)’로 구분된다.

460) 운영기획국이 폐지되면서 통막이 국회답변 등 대외설명이나 연락조정 업무를 담당하게 되었다. 그러나 자위관이 새로운 대외 연락 조정 등의 업무에 전문성이 낮다고 보고, 통막부장급(統幕副長級)에 민간 관료로

결국 관방장 및 각국장과 방위시설청장관이 정책적 견지에서 방위대신을 보좌하고, 통막장과 각 막료장이 군사적 견지에서 방위대신을 보좌하는 식으로 바뀌었다.⁴⁶¹⁾ 이제 ‘문관통제’가 사라졌다. 이상과 같은 변화에 학계 등 일부에서 “문민통제”가 약화되었다고 비판하였다.⁴⁶²⁾ 그러나 일본 정부는 문관통제 소멸이 문민통제를 약화시킨 것이 아니라면서 다음과 같이 설명한다.

“문민통제”는 군사에 대한 정치의 우선을 뜻하며, ... 방위성에서의 통제는 민간인인 방위대신이 자위대를 관리, 운영, 통제하는 것이며, 방위부대신, 방위대신정무관 등의 정치적 임명자가 보좌하는 것 외에, 내국의 민관 관료에 의한 보좌도 방위대신의 문민 통제를 도와주는 중요한 역할을 하고 있다. 문민통제에서 내국 민관 관료의 역할은 방위대신을 보좌하는 것이지, 내국 민간 관료가 부대에 지휘명령을 하는 관계가 아니다.⁴⁶³⁾

하여튼 그동안 국방정책 결정과정에서 배제되었던 군인이 참여하게 되고, 군인의 전문적 능력이 반영할 수 있게 되었다. 이상과 같은 방위성 조직의 변화는 국방운영의 효율성을 추구하기 위해서 의사결정 구조를 바꾼 것이다. 하지만 의사결정에 참여하는 사람의 인적 구성으로 보아 민간인 우위는 여전히 유지되고 있다.

그동안 일본은 자위대의 존재나 역할 등 거시적인 문제에 관심이 집중되고, 자위대 운영의 효과성/효율성에 대해서는 상대적으로 관심이 적었다. 2016년 한 언론인이 해외 파병에 대해 글을 쓰려고 방위성에 ‘일보(日報)’에 대한 정보공개를 요청하였는데, 방위성에서는 없다고 회신하였다. 그런데 조사해보니 남수단(2016년, 2017년), 이라크(2018년)에 파견된 부대의 ‘일보(日報)’를 방위성이 조직적으로 은폐했음이 드러났다. 방위성 운영의 ‘투명성’에 문제가 있음이 명확해졌다.⁴⁶⁴⁾ 여기에는 민간인은 물론 군인도 포함되어 있다. 민간인, 군인 누구에게 국방정책 정책결정권이 있느냐도 중요하지만, 민군공동 책임하에 어떻게 국방운영의 효과성/효율성을 높일 것인가 하는 관점도 매우 중요하다는 점이다.

3) 군대와 시민사회

1995년 1월 고베 대지진이 발생한다.⁴⁶⁵⁾ 고베 대지진으로 약 6,400명의 사망자와 약

총괄관(總括官)을 신설하고, 부과장급(部課長級)에 민간관료로 참사관(參事官)을 신설하였다.

461) 우리나라의 장관과 합참의장의 관계, 장관과 각군 총장과의 관계, 그리고 합참과 각 군의 관계와 유사한 구조로 바뀐 것이다.

462) 대표적인 학자가 고스케이다. 고스케, 『앞의 책』. 한편, 일본 정부는 문민통제가 약화되었다는 비판에 대해, 문민통제가 민간 관료 주도에서 정치(의회) 주도로 변한 것이라고 주장한다.

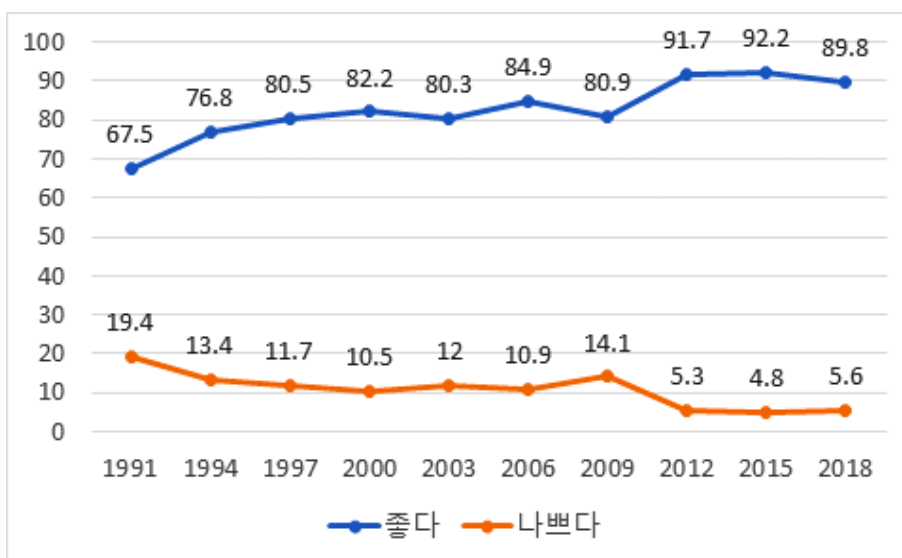
463) 防衛省, 『日本の防衛』, 2019. p. 333주2).

464) 이 사건으로 방위성 장관이 사임하고, 사무차관, 육막장 등도 징계받은 후 사임한다. 국민에게는 ‘안전한 지역’이라고 홍보했지만, 실제 현지 사정은 위험도가 높았기 때문에 은폐한 것이다.

465) 공식명칭은 ‘헤이세이7년효고현남부지진’이며 일본에서는 통상 ‘한신·아와지대진재(阪神・淡路大震災)’라고

44,000명의 부상자 그리고 당시 일본 GNP의 2.5%에 달하는 10조엔의 재산피해가 발생하였다. 자위대는 고베 대지진이 발생하자 연인원으로 자위대원 약 220만명, 차량 약 34만대, 항공기 약 13,000대, 함정 약 680척을 파견해서 사상 최대규모로 재난지원을 하게 된다.⁴⁶⁶⁾ 자위대는 행방불명자 수색구조, 사체 수습, 구호소 설치, 의료지원, 급수·급식 지원, 텐트 설치, 파쇄가옥 수리 등을 실시하고 4월 23일 철수한다.⁴⁶⁷⁾

자위대 재난구호 활동은 연일 언론에 보도되었다. 자위대는 정보수집·분석, 구급·구조 활동, 물자수송, 생활지원, 복구과정 등 재난 발생 이후 복구과정에 이르기까지 탁월한 능력을 보여주었다. 이전에도 자위대의 재난구호 활동에 대해 시민사회가 좋게 평가하였지만, 고베 대지진 참사를 겪으면서 시민사회는 자위대가 일본에 있어야 할 필수적인 조직이라는 인식이 강하게 갖게 되었다. 재해복구를 통해 자위대에 대한 인상이 점점 좋아지고 있다(〈그림 5〉, 〈그림 6〉).

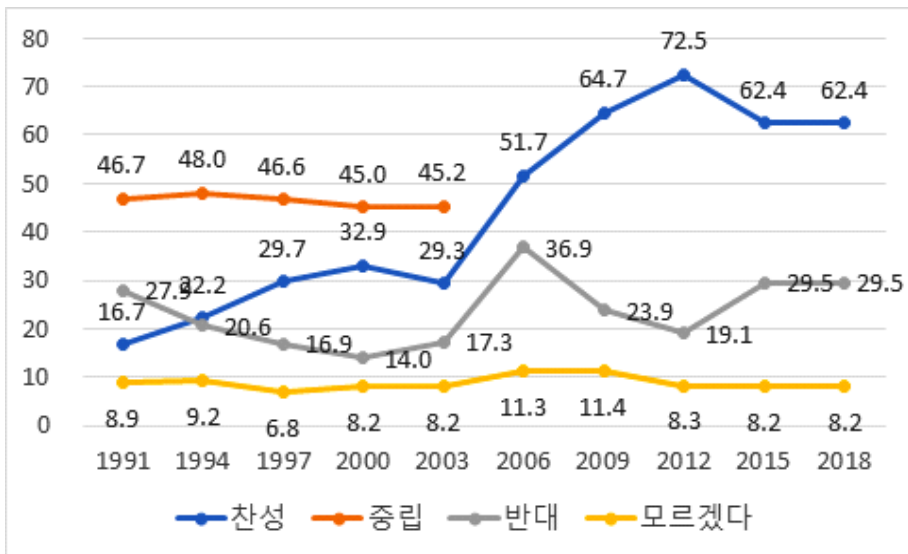


〈그림 5〉 자위대에 대한 인상(%)

표현된다.

466) 참고로 2011년 발생한 ‘동일본대지진’이 발생했을 때는 연인원이 약 1,066만명, 항공기 5만대, 함정 약 4,800대가 파견되었다. 朝雲新聞社, 『앞의 책』, p. 289.

467) 나카자와다케시(中澤剛), “災害対処における自衛隊の能力活用,” 『防衛研究所紀要』, 第18巻 第1号, 2015. 11. pp. 75~108. p. 75.



〈그림 6〉 주변 사람의 자위대 지원에 대한 의견(%)

* 출처 : 内閣總理大臣官房広報室, 『自衛隊・防衛問題に関する世論調査』, 각 년도.

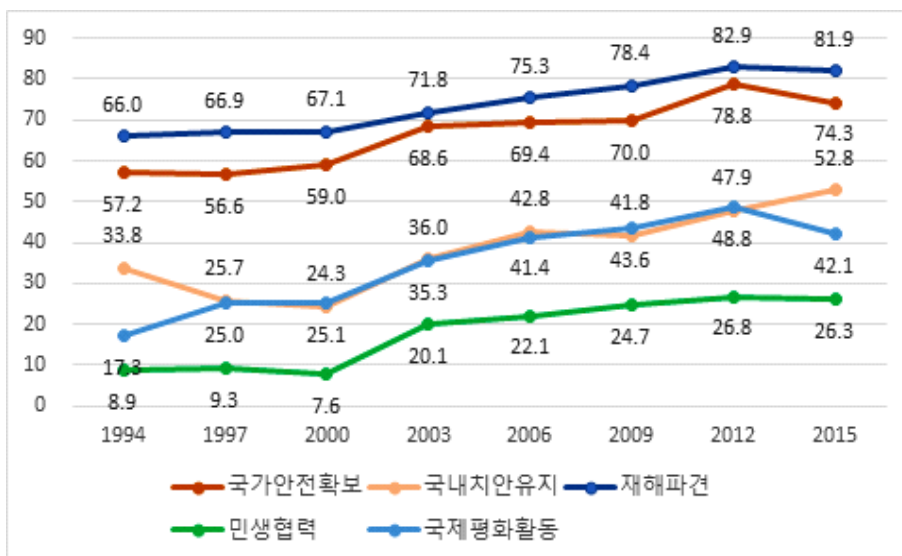
자위대에 대해 좋은 인상을 갖는다는 응답이 고베대지진을 겪으면서 80%대로 높아지고, 2011년 동일본대지진을 겪으면서 다시 90%대로 높아진다. 자위대를 지원하는 사람에 대해 찬성한다는 비율이 1994년 22.2%에서 1997년 29.7%로 증가하고, 또 2009년 64.7%에서 2012년 72.5%로 증가한다.

자위대의 고베 대지진에서의 구조활동은 시민사회의 자위대에 대한 인식 제고 이상으로 민군관계를 개선하는 효과가 있었다. 시민사회와 군대 간에 제도적인 협력관계가 구축될 필요가 있다는 인식이 출현하였다. 대규모 재난구호를 하는 과정에서, 자위대는 각급 지자체, 경찰, 소방, 해상보안청, 후생노동성의 재해의료파견팀, 국토교통성의 긴급재해 대책파견대, 기업이나 시민단체, 자원봉사단체 등 재난구조와 관련된 모든 행위자와 협력관계를 구축해야 했다. 협력하려면 상호 간에 통신, 용어, 지도 등의 표준화가 필요한데, 자위대가 주도적인 역할을 하였다.

그동안 자위대와 시민사회와의 관계는 자위대 주둔지역과 지역주민 간의 관계가 중심이었고, 시민사회 일부는 자위대를 부정적으로 평가하고 자위대와 거리를 두었다. 전쟁 등 군사적 위기가 아니라 자연재해에서 비롯된 위기였지만, 국가 위기가 발생했을 때, 민군 간에 협치가 필요하다는 인식 그리고 협치를 가능하게 하는 제도적 정비가 필요함을 시민사회와 군대 모두 공감하게 된 것이다.⁴⁶⁸⁾

468) 물론 실제 상황이 발생했을 때, 협력관계가 제대로 작용하지 않는 경우가 많다. 2011년 3월 쓰나미에

또한 시민사회는 자위대의 역할로 국가안전확보, 국내치안유지, 재해파견, 민생지원에 더불어 평화유지 활동을 인정하게 된다.⁴⁶⁹⁾ 이에 정부가 실시하는 여론조사에 평화유지 활동 항목이 포함된다(〈그림 7〉). 전반적으로 자위대가 수행하는 모든 활동을 선택하는 비율이 높아지고 있어 간접적으로 시민사회에서 자위대 활동을 인정하는 폭이 넓어지고 있음을 보여준다. ‘국제평화활동’은 일본인들에게 ‘국내치안유지’와 비슷하게 평가되고 있다. 자위대가 평화유지활동을 위해 외국에 파견하는 것이 가능하지만, 활동 범위는 비 전투적 행위로 제한되기를 바란다고 해석할 수 있다. 그리고 여전히 ‘국가안전확보’ 보다 ‘재해파견’을 자위대 존재 목적으로 선택하는 국민이 많다.



〈그림 7〉 자위대의 존재 목적 (% , 2000까지 2개 선택, 이후 다수선택)

* 출처 : 內閣總理大臣官房広報室, 『自衛隊・防衛問題に関する世論調査』, 각 년도.

4) 소결

야당이 자위대의 존재를 인정하면서, 국회에서 자위대에 대한 실질적인 논의가 가능하게 되었다. 그리고 국제안보 환경이 바뀌면서 자위대의 역할이 확대되었다. 그 결과 2000년 이후 자위대 관련 법령이 다수 제정될 수 있었던 정치적 배경이다. 또한 방위청이 방위성

의해 ‘동일본재진재(東日本大震災)’가 발생했을 때, 가장 어려운 작업이었던 원자력발전폭발후 방수작업 초기에 자위대, 경찰, 소방에 조정이 잘되지 않았다. 총리가 “자위대에 종합조정을 맡긴다”고 지시하면서, 자위대, 경찰, 소방, 동경전력 등이 협력하게 된다. 나카자와, “앞의 논문,” pp. 82.

469) 자위대 역할 확대는 방위성이 주도하여 홍보한다. 2009년 발간된 방위백서를 보면 본문이 324페이지 인데 평화유지활동 부분이 20페이지나 차지하고 있다. 防衛省, 『위의 책』, 2009, pp. 235~254.

으로 승격되었다. 이는 문민통제에 자신감이 있기에 가능한 조치였다.

그리고 그동안 일본에서 실제로 군대를 통제했던 제도인 ‘문관통제’가 폐지되었다. 자위대도 국방정책 의사결정 과정에 참여할 수 있게 되었다. 국방운영의 효율성을 제고하기 위해서이다. 정치는 그동안 실시했던 ‘문관통제’가 갖는 한계점을 인식하게 되었다. 대신 국방정책을 민간 관료에 의존해서는 곤란하다는 반성과 함께 정치가 국방정책에 적극적으로 참여해야 한다는 인식이 생겼기 때문이다. 아울러 자위대가 갖는 군사적 전문성을 국방정책을 결정하는 과정에 반영할 필요성이 있었기 때문이다. 국방정책에 정치, 관료, 군인 간에 협치가 형성될 수 있는 기반이 마련된 것이다.⁴⁷⁰⁾ 그러나 과연 의도대로 민군 공동 책임하에 국방운영의 효율성이 제고되었는지는 아직 명확하게 드러나지 않고 있다.

자위대는 시민사회와 분리되어 창설되었기 때문에 시민사회의 필수적인 조직, 구성원으로 인정받는 것이 숙원이었다. 재해파견이나 민생협력을 통해 인정받고자 하였지만, 그동안은 개인, 조직, 지역 수준에서의 연결이었다. 그러나 시민사회는 대규모 재해재난을 경험하면서 자위대의 필요성과 능력을 인정하게 되었다. 자위대와 시민사회는 제도적으로 연계되었다.

시민사회는 자위대의 존재나 필요성에 대해서는 대다수가 인정하게 되었다. 평화유지 활동에 대해서도 긍정적으로 평가한다. 하지만 여전히 자위대의 ‘군사 활동’에 대한 평가는 조심스럽다. 민군협치가 형성되기 시작했지만, 그것은 ‘비군사적 영역’에 한정된다. 군대 본연의 존재 목적인 ‘군사’와 관련해서는 아직 민군협치가 이루어지지 않고 있다고 평가할 수 있다.

IV. 한국의 민군관계

1. 민주적 민군관계 모색기(1987~1992)

1) 정치와 군대

1961년 군사쿠데타가 일어나 정당과 사회단체를 해산하고 3권을 장악한 ‘국가재건 최고회의’를 구성하면서 군사정부가 탄생한다.⁴⁷¹⁾ 이후 박정희 사망으로 끝나는 듯했던

470) 그러나 2009년 다모가미도시오(田母神俊雄)사건, 2016년에 발생한 ‘자위대일보은폐사건(自衛隊日報隠蔽事件)’과 2018년 ‘자위관폭언사건(自衛官暴言事件)’ 등 민주적 민군관계 관점에서 볼 때, 앞으로도 지속적으로 발전될 필요.

군사정부는 ‘12.12’를 통해 군대 권력을 장악한 전두환 소장이 1980년 5월 국회 및 정당을 해산시키고 국가보위비상대책위원회(국보위)를 구성하면서 계속된다.⁴⁷²⁾ 국보위가 실권을 장악하자 전두환 국보위 상임위원장이 1980년 8월 간접선거를 통해 대통령으로 취임하면서 1987년까지 집권한다.

한국의 군사정부는 민간인 통치 형식을 취하였다. 군사정권이 이어졌다고 하지만, 1961년에서 1963년까지 2년을 제외하고는 군인이 직접 정치 전면에 나서지는 않았다. 현역 군인이 정치 전면에 나서지 않은 것은 ‘현역 군인의 정치 활동 금지’에 대해 국민의 공감대가 형성되어 있기 때문이다. 제헌헌법 이래 현역 군인의 정치 활동은 금지되고 있다. ‘군인은 현역을 면한 후가 아니면 국무총리 또는 국무위원에 임명될 수 없다.’⁴⁷³⁾ 군 최고 사령관인 대통령은 물론이고 국방부 장관도 ‘군복을 입은 현역(uniform officer)’이 임명되지 않는다. 그리고 군인은 전역을 해야 정당에 가입할 수 있다. 형식적으로 ‘군인’은 정치에 관계할 수 없게 되어 있다.⁴⁷⁴⁾

한국에서 군의 정치개입은 제도로서의 군대가 정치를 개입했다기보다 군대 내 특정 파당이 정치에 개입했다. 그리고 이들 정권을 장악한 군대 내 특정 파당은, 다른 파당이 정치에 개입할까 두려워했고, 따라서 군대를 정치적으로 통제하는 데 강화된 노력을 기울였다.⁴⁷⁵⁾

하지만 정치에 대한 군대의 영향력은 매우 강했다. 군사정부에서 군대의 정치적 영향력을 보여주는 대표적인 지표가 고위직에 임명된 군 출신 비율이다. 군인 출신들이 행정부 차관급 이상 고위직에 기용된 사례는 이승만 정부 39명, 박정희 정부 139명, 전두환 정부 76명, 노태우 정부 44명으로 나타난다.⁴⁷⁶⁾ 비교를 위해 절대 수를 집권 기간으로 나누면 이승만 정부 3.3명, 박정희 정부 7.7명, 전두환 정부 10.9명, 노태우 정부 6.3명이 된다. 5.16쿠데타로 집권한 박정희 정부 이후 행정부 고위직에 군인 출신이 대거 기용되었다는 것을 확인할 수 있다. 특히 전두환 정부에서 군 출신이 우대되었다. 군대 파당인 ‘하나회’가

471) 5.16 쿠데타는 군대의 촉발요인(push factor)과 동시에 유인요인(pull factor)도 고려해야 한다. 박상섭, “앞의 논문,” p. 185. 박상섭은 대표적인 유인요인으로 민간정치의 실패를 거론한다.

472) ‘12.12’는 “통수권자인 대통령이 명령한 것도 아니고, 국방부장관, 군참모총장 등 누구의 명령이나 동의도 받지 않은 상태에서 일부 군인들이 주관적 판단에 따라서 임의로 상급자를 연행하고 병력을 출동 시킨 행위(1987년 11월 2일 노태우 후보에 대한 관훈클럽토론회에서 중앙일보 금창대 편집국장대리가 한 발언)”이다. 이에 대해 홍두승은 우발적 쿠데타로 규정한다. 홍두승, “앞의 논문,” pp. 119~124.

473) 제헌헌법 제69조 중 일부.

474) 한국의 군사정부는 ‘의사민간화된 군사정부(quasi-civilanized military government)’라고 개념화할 수 있다.

475) 박상섭, “앞의 논문,” p. 187. 수도권 방위부대의 강화, 군 정보기관을 통한 지휘관 동태 파악, 개인적으로 신뢰할 만한 인물을 중심으로 한 군내 사조직의 활성화, 그리고 이들에 대한 핵심적인 군 보직 부여 등을 통해 군대 전체를 간접적으로 통제하는 방식을 취하였다.

476) 양성철, 『한국정부론: 역대 정권 고위직 행정 엘리트 연구 1948~1993』, 박영사.

정부(퇴역)와 군대(현역) 모두를 지배하였고, 군사정부 특성이 강화되었다.

1987년 6월 민주화 항쟁을 통해 민주화가 이루어졌지만, 다시 군 출신 노태우 후보가 대통령으로 당선되어 1992년 12월까지 집권하게 된다. 노태우 대통령은 전두환 정부 시기의 민군관계 골격을 그대로 유지하고자 하였고, 대내 안보에 대해서도 군대가 책임져야 한다는 인식도 유지하고 있었다.⁴⁷⁷⁾ 노태우 대통령은 군대가 정권의 지지 세력이어야 한다고 생각했으며, 군의 정치적 영향력 역시 유지되기를 원했다.

그러나 민주화 이후 민군관계가 변화되어야 한다는 논의가 사회 전체를 감싸게 된다. 헌법 개정과정에서 여야합의로 ‘군의 정치적 중립’ 조항이 헌법에 추가된다. 민주화 이후 개정된 1987년 헌법 5조 2항은 다음과 같다. “국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 임무를 수행함을 사명으로 하며 그 정치적 중립성을 준수한다.”⁴⁷⁸⁾ 노태우 정부는 군사 우위 민군관계에 대한 시민사회의 불만을 의식하지 않을 수 없었다. 노태우 정부에서는 행정부 고위직에 군인 출신을 임명하는 비율을 떨어뜨린다.

그리고 군 내부에서도 군대의 정치 중립성에 대해 호응하는 반응이 나타난다.⁴⁷⁹⁾ 1988년 국방백서에서 국방부 장관은 ‘군의 민주화’, ‘정치적 중립’, ‘국방행정의 과감한 공개’, ‘군대생활과 관련된 갈등요인 해소’를 추진하겠다고 밝힌다.⁴⁸⁰⁾ 정치개입의 핵심 집단이었던 육군도 정치중립을 표명한다.⁴⁸¹⁾ 1990년 2월에는 ‘90 육군총장 지휘서신’ 제1호에서 “국민의 확고한 신뢰와 따뜻한 애정을 받는 성숙한 민군관계를 발전시켜 이른바 육군의 새 위상을 확립하여야 한다”고 강조한다.⁴⁸²⁾ 육군 복무신조를 제정하면서 ‘자유민주주의를 수호’한다는 문구를 첫머리에 집어넣는다.⁴⁸³⁾ 국방장관도 “이제 군의 정치적 중립이란 명제는 누구도 거스를 수 없는 시대적 과제”라고 전제한 후, “오로지 국가안보 전문집단으로서 국방 본연의 임무에만 전심전력[해야 한다]”⁴⁸⁴⁾고 말한다. 이상과 군 스스로 군대의 정치개입이 부당하다고 인정했다는 점에 의의가 있다.⁴⁸⁵⁾

477) 대통령 후보시절 노태우 후보는 관훈토론에서 ‘12.12’시 병력을 동원한 이유에 대해 “국가의 안보를 책임지고 있는 군은 바깥도 책임지고 안도 책임을 져야 했기 때문에 구국적인 이념에서 병력을 동원했었다”고 주장했다. 홍두승, “앞의 논문,” p. 118.

478) ‘국군의 사명’ 조항은 1980년 개정헌법에서 처음 신설되었다. 그런데 당시는 “국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 임무를 수행함을 사명으로 한다”로만 되어 있었는데, 1987년 헌법개정에서 ‘군대의 정치적 중립성’ 부분이 추가된 것이다.

479) 1988년 3월 ‘새시대에 부응하는 군의 자세를 재정립’하라는 노태우 대통령의 지시가 군인복무규율의 전면적 개정으로 이어진다. 조영갑, 『한국민군관계론』, 한원, 1993, p. 654.

480) 국방부, 『국방백서』, 국방부, 1988.

481) 육군 참모총장이 “정국 혼란이 오더라도 군은 연자방아를 돌리는 소처럼, 경기장을 달리는 말처럼 앞만 보고 달릴 것”이라며 과거 ‘정치 및 사회 혼란’을 빌미로 군대가 정치에 개입했던 사실을 간접적으로 비판하고 정치 불개입을 선언한다. 한국일보, 1989. 12. 13.

482) 조선일보, 1990.2.4. 홍두승, “앞의 논문,” p. 129 재인용.

483) 각 군에 복무신조가 있으나, ‘민주주의 수호’라는 문구가 들어가는 것은 육군뿐이다.

484) 조선일보, 1990.2.8., 홍두승, “위의 논문,” p. 129. 재인용.

그러나 군대는 여전히 자신과 특수한 관계를 맺고 있는 집권자의 정치적 위치를 보장하려 하였고, 대가로 집단적 특권을 유지할 수 있었다.⁴⁸⁵⁾ 현역군인인 군 정보기관의 장이 국방부 장관을 거치지 않고 대통령에게 직보하는 관행도 유지되었다. 군대는 최고 사령관인 대통령의 명령에 따르고, 대통령에 대해 복종을 해야 한다고 생각했다. 대통령의 통치행위에 저해가 된다고 염려되는 조직이나 인물은 국가안보를 해치는 자라고 규정하였다. 민주주의 제도보다는 대통령에 충실한 군대였다. 군대를 비판하는 칼럼을 쓴 기자에게 현역 장교들이 폭행을 가한 사건이 발생하였고,⁴⁸⁷⁾ 군 정보기관은 정치권은 물론이고 시민사회 주요 인사에 대해 정보수집을 계속했다.⁴⁸⁸⁾

의회의 군대에 대한 감독 역할은 취약했다. 의회가 군조직을 법률로 정하고, 국방 예산을 결정하지만, 군대에 대한 통제는 대통령의 권한이라고 생각하는 경우가 많았다.

2) 국방정책 결정과정

노태우 정부에서 국방정책을 결정하고 실행하는 것은 군인의 업무라고 생각하였다. 이 역시 이전의 군사정부와 다르지 않은 생각이다. 노태우 정부 시기에 임명된 4명의 국방부 장관은 모두 육군 대장 출신이고, 3명의 국방부 차관은 2명이 육군 중장 출신, 1명이 육군 소장 출신이었다. 국방부 장관은 군령권과 군정권을 모두 갖고 있고, 국방부 차관은 장관 유고시 장관업무를 수행해야 한다. 비록 군 출신을 국방부 장관, 차관으로 임명하였지만, ‘민간인’ 신분이기 때문에 ‘문민통제’에 어긋나는 것이 아니라고 생각했다. 이 부분은 여당은 물론 야당도 묵시적으로 동의하고 있었다.

한편, 노태우 정부는 군사전략, 군사력, 군구조를 개혁하기 위해 ‘장기 국방태세 발전 방향 연구계획(소위 818계획)’을 추진하면서, 군구조 개편의 기본 원칙으로 ‘문민통제’를 상정한다. 노태우 정부에서 문민통제를 위협하는 ‘군의 정치개입’이라고 할 때, 군은 ‘현역 군인’을 의미하였다.

현역군인에 권한이 집중되지 않도록 국방부장관의 군령권은 합참의장을 통해서 행사하고(‘국방부장관(군령)→합참의장(군령)'), 군정권은 각군 참모총장을 통해서 행사하는(‘국방부장관(군정)→각군 총장(군정)’) 것으로 이원화된다. 나아가 합참의장이 군령권

485) 군대의 정치적 중립 필요성을 ‘인식’하거나 ‘표명’한 것과 정치적 중립을 ‘실행’한 것은 구분되어야 한다.

486) 1999년 노태우 정부시기 군 인사법이 개정되어 소령은 43세에서 45세로, 중령은 47세에서 53세로, 대령은 50세에서 56세로 정년이 연장되었다.

487) 1988년 8월 6일 월간중앙 8월호에 “청산해야 할 군사문화”라는 칼럼을 쓴 중앙경제신문 오홍근 사회 부장에 대한 폭행사건이 발생하였다.

488) ‘윤이병사건’으로 알려져 있다. 1990년 10월 4일 윤석양 육군 이병(당시 24세)이 보안사가 정치계, 노동계, 종교계, 재야 등 각계 주요 인사와 민간인 1,303명을 상대로 정치 사찰을 벌였다고 폭로했다.

독점도 군의 정치개입을 쉽게 유발할 수 있다고 우려되면서, 평시 합참의장의 군령권 행사를 제한한다. 결국, ‘평시 합참의장의 독립전투여단 이상의 부대이동 등 주요 군사 사항은 국방부 장관의 사전 승인을 받아야 한다(국군조직법, 9조 2항)’로 수정하게 된다.⁴⁸⁹⁾

문민통제의 개념이 제대로 사용되었는지, 개편된 군구조가 국방운영의 효과성/효율성을 제고시켰는지 대해서는 의문이 든다. 그러나 ‘군대의 정치개입’을 방지하기 위해서는 특정 현역 군인에게 군사력이 집중되지 않도록 해야 한다는 생각은 ‘[현역] 군인이 정치에 개입하지 말아야 한다’는 인식은 여권, 야권 모두에서 동의했었다고 할 수 있다. 또한 군 구조 개편 같은 중요 국방정책이 국회에서 논란이 되고 언론에 공개되면서, 민주적 민군관계로 발전할 수 있는 환경이 서서히 마련되어 가고 있음을 시사하는 것으로 볼 수 있다.⁴⁹⁰⁾

3) 시민사회와 군대

군대 일부 파당이 정치개입을 주도했지만, 군대가 시민사회에 미친 영향력은 매우 컸다. 시민사회는 군대가 한국 정치에 가장 큰 영향을 미치는 집단이라고 평가했다.⁴⁹¹⁾ 군 출신이 군사안보 관련 부서는 물론이고, 비경제부처의 주요 장관, 그리고 국회의원 등에 발탁되었다. 장성급 장교가 퇴직하면 일정 기간 정부나 국영기업체에 취업하였고, 정부 투자기관의 일부 임원은 군 출신에 할애되기도 하였다.

군에 대한 특혜는 고위 장교 출신에만 해당하는 것이 아니었다. 1977년부터 1987년까지 정규사관학교 출신을 임관 5년이 지나면 정부 공무원으로 특채하는 사관특채 제도가 있었다.⁴⁹²⁾

장교 전체의 복지도 개선하여 정치개입에 대한 군인의 관심을 중성화시키기도 하였다. 대표적인 예가 전두환 정부에서 군 계급을 공무원 직급과 비교하여 상향 평가한 것이다.

489) 최초의 안은 ‘국군참모총장’을 신설하여 명령체계가 ‘국방부장관(군정, 군령)→국군참모총장(군정, 군령)’으로 이어지는 것이었다. 그러나 ‘국군참모총장’에 권한이 집중되면 문민통제를 위협할 수 있다는 우려가 제시되었다. 홍두승, “앞의 논문,” pp. 131~133.

490) 군 구조 개선사업 일환으로 국방부 본부에 대해서도 직제개편이 이루어졌다. 조직개편 방향에 ‘국방부의 문민화와 업무의 일관성 및 전문성 제고를 위하여 일반직 공무원의 직무범위를 확대한다’는 내용이 포함되어 있다. 공보처, 『제6공화국 실록 노태우대통령정부5년-외교·통일·국방』, 공보처, 1993. p. 573. 국방부 군사편찬연구소, 『국방정책변천사 1988~2003』, 2016, p. 337 재인용. 하지만, 방향성은 제시되었으나 실질적인 변화는 나타나지는 않았다.

491) 홍두승, “앞의 논문,” p. 130~131.

492) 이들은 ‘유신사무원’으로 통칭되었다. 사관특채는 1977년 106명을 시작으로 1987년까지 총 736명에 이르며, 국방 관련 부서에만 배치된 것이 아니라 거의 모든 중앙부처에 배치되었다. 홍두승, “앞의 논문,” p. 112~113. 군인은 인사 적체를 해소하고, 개인 수준에서 일반 공무원으로 전직하는 기회가 된다고 생각했다. 그러나 공무원은 인사 적체가 발생하고, 군의 민간 영역에 대한 부당한 영향력 확대라고 생각했다. 군은 환영하였으나, 공무원은 부정적으로 평가했다.

대위는 사무관으로, 소령은 서기관으로, 대령은 이사관으로 하는 직급대비표가 만들어졌다.⁴⁹³⁾ 직급 대비표가 법적으로 동등한 직위를 규정하는 것은 아니다.⁴⁹⁴⁾ 그러나 보수책정을 비롯해 사회적 대우 등에 적용되는 근거로 활용되었다.

시민사회는 군인의 정치 참여에 대해 비난하였고, 군대의 정치적 영향력도 지나치게 크다고 생각하였다. 이것이 6월항쟁이 발생하게 된 원인이다. 그래서 노태우 정부에서 민주적 민군관계로 전환되지 않는 것에 대해 불만이 많았다. 군대가 정치나 시민사회에 지속적으로 개입하는 것은 용납할 수 없다고 생각하였다. 앞에서 제시한 중앙일보 기사 폭행사건이나 윤이병사건이 발생했을 때, 군대에 대한 불만을 노골적으로 표현하였다. 결과적으로 폭행에 가담한 군인은 처벌되었고, 정보기관은 기구가 축소되고 기존의 보안 사령부 명칭을 기무사령부로 바꾸야 할 정도로 강한 비판을 받는다. 시민사회는 국가 안보태세를 확립하기 위해서는 군이 정치개입을 중단하고 군본연의 임무를 수행해야 한다고 생각하고 있었다.

한편 시민사회는 군의 정치개입에 대해서는 비판했지만, 제도로서의 군대에 대한 신뢰는 높은 편이었다. 군대가 있어서 국가가 존재할 수 있었고, 군대가 국가발전에 크게 기여하였고, 남성의 경우 개인의 발전에도 군 복무가 긍정적인 영향을 미쳤다고 평가하는 경우가 많았다.⁴⁹⁵⁾ 그리고 여전히 남북한 간에 군사적 대치가 존재했기 때문에, 국방정책은 군인이나 군 출신이 결정하는 것이 자연스럽다고 생각하고 있었다.⁴⁹⁶⁾ 군인이 사회에서 우대받는 것도 그럴 수 있다는 입장이었다.⁴⁹⁷⁾

4) 소결

6월항쟁은 군사정부에 대한 시민사회의 거부가 원인이었다. 대통령 직선제를 쟁취하였고, 정치권에서는 군의 정치개입은 방지해야 한다는 공감대가 형성되었다. 군의 정치적 중립이 헌법조항에 추가되었다. 군 내부에서도 군대의 정치개입을 비판하고 문민통제를 원칙으로 내세웠다. 군대도 민군관계가 변해야 한다는 당위성에 대해서는 인정하고 있었다.

그러나 노태우 정부시기 민주적 민군관계로 전환되지는 않았다. 군출신 대통령은 권위주의적 민군관계가 계속 유지되기를 원하였다. 군인도 기존의 민군관계가 유지되는 것이

493) 총리훈령 제157호 1980. 7.29.

494) 국방부에서 서기관과 대령이 동등하게 과장 직책에 보직된다.

495) 한국에서 '군과 국가발전'이라는 항목으로 여러 곳에서 다루어지고 있다. 대표적으로 조영갑, 『한국민군 관계론』, 1993. 한원, pp. 569~629 및 669~690.

496) 한국에서 군의 특권적 지위는 종전이 아닌 휴전 상태에 존재하는 상황에서 군대의 필요성에 대한 사회적 합의에 의해 보강되었다. 박상설, "앞의 논문", p. 192.

497) 그러나 과도하다고 생각되는 부분에 대해서는 비판적인 입장을 유지했다. 사관특채제도는 노태우 정부에서 폐지된다.

유리하였다. 군내 정보기관도 군사 권위주의 정부 시기에 수행했던 업무 관행을 지속하였다.

헌법 조항에 추가된 ‘군의 정치적 중립성’은 실현되지 않았다. 군사쿠데타 같은 극단적인 군의 정치개입만 발생하지 않으면 민주적 민군관계가 유지되는 것이고, 문민통제의 ‘문민’이란 현역군인만 아니면 된다고 보고 있었다. ‘군인도 전역하면 민간인’으로 보는 관점은 ‘문민’ 개념을 형식적으로 파악한 것으로 민주적 민군관계에 대해서는 기본적인 이해가 부족했음을 드러내고 있다.

시민사회도 군대가 과도하게 정치 사회적 영향력을 유지하고 있는 것은 민주주의에 맞지 않는다고 생각했다. 군출신 대통령도 군 우대를 상징하는 일부 제도를 개선하였다. 그러나 제도로서의 군대에 대해서는 높게 평가하였다. 군대가 갖는 특권에 대해서도 일부는 당연하다고 생각했다. 병역은 신성시되었고, 권위적인 병영문화에 대해 불만이 있었지만, 그것은 군대의 특성이라고 치부되었다.

결과적으로 민주화가 바로 민주적 민군관계 발전으로 이어지지 못하였다. 정치, 시민사회, 군대 모두 민군관계가 변해야 한다는 인식은 공유하였다. 민주적 민군관계로 변화하지는 못했지만, 민주적 민군관계를 지향하였다.⁴⁹⁸⁾ 실천으로 이어지지 않았지만, 특정 계기가 마련되면 민주적 민군관계로 전환할 수 있는 에너지가 축적되는 시기였다.⁴⁹⁹⁾

2. 군의 정치개입 억제기(1993~2002)

1) 정치와 군대

1992년 12월 대통령선거에서 김영삼 후보가 당선되었다. 김영삼 후보는 전임 노태우 대통령과 같은 당 소속이었으나, 대통령으로 당선되면서 노태우 정부와 차별화를 강조한다. 핵심은 군 출신이 아니라 순수 민간인이라는 점이었다. 그리고 자신의 정부를 ‘문민정부(civil government)’라고 부른다.

정부 명칭에서 알 수 있듯이, 김영삼 정부는 그동안의 군사정부를 혐오하였고, 사회 전반에 걸쳐있는 군의 강한 영향력을 부정적으로 평가하였다. ‘문민’ 정부는 ‘문민통제’ 개념과 밀접하게 연계되어 있었다. 김영삼 정부가 문민통제를 확보하는 방안으로 시행한 정책은 크게 세 가지이다. 첫째는 군내 파벌 ‘하나회’에 대한 정치적 해체. 둘째, 군 전력

498) 국방백서가 1968년 최초로 발간된 이후 중단되었으나, 노무현 정부 1990년부터 다시 발간된다. 시민사회가 국방정책을 알게 되는 기회가 확대되었다.

499) 김재홍은 노무현 정부 시기를 “문민시대의 길목에 선 군부”라는 평가한다. 김재홍, 『문민시대의 군부와 권력(개정판)』, 나남, 1993, pp. 35~67.

증강 사업인 ‘올곡사업’과 관련된 군 비리 처벌, 셋째, 군의 정치개입 사건인 ‘12.12’와 ‘5.18광주 민주화사건’에 대한 재수사이다.

첫째, 김영삼 정부는 ‘하나회’가 갖고 있던 군내 영향력을 소멸시켰다. 김영삼 정부는 군의 정치개입이 군내 사조직인 ‘하나회’가 존재하기 때문에 발생했다고 보았다. 김영삼 정부는 출범하자마자 1993년 3월 정례적인 인사 시기가 아님에도 육군 참모총장과 기무사령관을 갑자기 교체한다. 두 보직은 육군의 핵심 보직이며 둘 다 하나회 소속이었다. 이후 1년 동안 20명 이상의 장군이 퇴역하거나 한직으로 물러났다. 이후 예외적인 소수를 제외하고는 ‘하나회’ 소속 장교는 영관급이건 장관급이건 진급에서 제외되었다.

시민사회는 김영삼 정부가 군대에서 ‘하나회’의 영향력을 제거한 것에 대해 높이 평가하였고, 군인들도 대다수가 크게 환영하였다.⁵⁰⁰⁾ 김영삼 정부의 하나회 소속 장군의 해임과 인사상 불이익 조치는 군대의 정치개입에 대한 경고였다. 또한 김영삼 정부의 하나회 척결에 대해 군대의 조직적인 반발이 없었다는 것은, 군대가 군 출신이 아니더라도 최고사령관인 대통령의 지휘권에 복종하고 있음을 보여준다. 당시는 인사권에 한정되었지만, 정치에 의한 군대지배라는 민주적 민군관계가 확대되는 계기였다고 평가할 수 있다.

둘째, 김영삼 정부는 군에서 1974년부터 당시까지 실시되고 있는 전력증강 사업인 ‘올곡사업’과 관련된 군 비리를 처벌하였다. 올곡사업은 군사 무기, 장비를 구매하는 사업으로 매년 국방예산의 30%~40%가 들어가는 대규모 사업이다. 그러나 군사 무기, 장비는 그 재원이나 성능이 군사비밀에 속하는 경우가 대부분이다. 사업 자체가 군사적 전문성이 필요하고 동시에 비밀유지가 중요하다. 반대로 사업 진행에 있어 공개성, 투명성이 떨어진다. 이상과 같은 특성으로 인해 로비스트가 존재하고, 뇌물수수가 이루어지며, 거래가 성사되면 무기금액의 3~5% 수준의 커미션이 지급되는 것이 관행으로 이어져 왔다. 그러다 보니 올곡사업을 관장하는 군 고위층은 비리에 노출될 위험이 컸고, 때로는 무기나 장비 선정이 정권 차원에서 결정하기도 한다. 그동안 무기나 장비 선정 과정에 의혹이 제기되었지만, 군사정부 시기에 올곡사업은 ‘군대의 관할권’으로, 정부의 감시, 감독을 받지 않는 ‘성역’인 것처럼 여겨졌다. 전력증강사업은 ‘사업의 특수성’이라는 구실로 1994년까지는 국회에서 총액으로 예산승인을 받았다.

김영삼 정부는 올곡사업에 대해 감사를 하였다. 뇌물을 제공한 민간인은 물론이고, 뇌물을 받은 전직 국방부장관, 해군 및 공군총장 등이 구속된다. 고위 군인이 뇌물을 받은 것이 밝혀지면서, 군에 대한 국민들의 신뢰도는 떨어지게 된다. 올곡사업은 군사적 전문

500) 김영삼 정부 초기 90%에 이른 지지율은 ‘하나회 척결’에 대한 시민사회의 동의로 해석되었다. 한편 ‘하나회와 비하나의 대립구도가 형성되면서 군이 큰 소용돌이 속에 휩쓸리게 되었다’는 평가도 존재한다. 홍두승, 『한국의 군과 시민사회』, 인간사랑, 2015. p. 9.

성이 필요한 영역으로 간주되어, 민군분업론의 관점에서 ‘군인’이 담당하는 부분이었다. 그러나 울곡 비리로 인해 군사 전문성이 필요한 부분은 군인에 맡겨야 한다는 논리가 힘을 잃게 되었다.⁵⁰¹⁾ 국방정책이나 군대 운영에 있어 군인에 의사결정권을 맡기는 것이 한계가 있다는 인식을 확산시킨 사건이었다.

셋째, 김영삼 정부는 ‘역사바로세우기’를 내세우면서 군의 정치개입에 대해서도 재검토한다. 1961년 발생한 ‘5.16’에 대해서는 혁명이라고 평가하던 시기도 있었지만, 대통령 스스로 5.16은 쿠데타로 규정하였다. 또한 1993년 5월 13일 “분명히 말하거니와 오늘의 정부는 광주민주화운동의 연장선 위에 서 있는 민주 정부”라고 선언한다. 그리고 ‘12·12’, ‘5·17 비상계엄 확대 조치’, ‘광주민주화항쟁에 대한 수사’ 등 군사 동원의 적절성에 대해 검토한다. 이후 1995년도 7월에 5.18 관련 수사 결과가 발표되고, ‘12.12’와 ‘5.17’을 주도했던 전두환, 노태우 두 전직 대통령은 구속되고 사형이 선고된다.

김영삼 정부에서 민주주의와 군대의 관계를 재조명하였다. 군의 정치개입에 대한 재평가를 통해 성공한 쿠데타도 처벌받을 수 있다는 전례를 만들었다. 그 과정에서 민주주의에서 군대가 대내 정치에 관여하는 것은 곤란하다는 공감대를 형성하였다. 시민사회는 물론 군대도 민주주의를 유지해야 한다는 인식을 갖추어야 민주적 민군관계가 유지된다. 정치나 시민사회로부터의 통제가 아니라 군대 스스로 ‘자아 통제(self-control)’가 필요하다는 것이다.

그러나 김영삼 정부에서 ‘문민통제’를 강조하면서 민주적 민군관계로 진전하였지만, 한계점 또한 드러났다. 첫째, 김영삼 정부의 군대 내 하나회의 영향력 해체 및 인사상의 불이익은 그 자체가 민주적 민군관계를 의미하는 것은 아니었다. 민주적 민군관계는 군대의 정치개입 최소화와 더불어 정치의 군대개입 최소화를 의미한다. 그러나 김영삼 정부는 정치의 군대개입 최소화에 대해서는 고려하지 않았다. 헌팅턴이 말하는 ‘주관적 문민통제(subjective civilian control)’를 실시했다.

둘째, 첫째 한계와 관련된 것으로 민주적 민군관계를 제도화하지 못했다. 군인의 정치개입은 ‘개인적 특성’으로 간주했다. 인적 구성은 교체되었지만, 군대가 정치에 의존하는 현상은 바뀌지 않고 유지되었다. 울곡 비리도 개인수준의 비리로 치부되었다. 비리에 취약한 군대의 구조적 특성에 대해서는 관심을 두지 않았다. 군대가 정치에 개입하지 않는 상황 또는 군사쿠데타가 발생하지 않으면 만족할만한 민군관계를 유지하고 있다고 생각했다.

1997년 12월 대통령선거로 김대중 정부가 시작되었다. 김대중 후보는 군사정부를 뒤

501) 이후 노무현 정부에서 무기 획득사업을 전담시키는 행정부서로 방위사업청을 설립하게 되는 배경이 되었다고 할 수 있다.

받침했던 정당이 아닌 야당 후보였다. 여당에서 야당으로 수평적 정권교체가 이루어지면서 한국에 민주주의가 정착되고 있음을 증명하는 사례로 평가되었다. 수평적 정권교체는 한국에서 군대의 정치개입이 사라진 것을 의미한다고 해석되었고, 제도적으로 민주적 민군관계가 형성되었음을 보여주는 지표라고 생각했다.

그러나 내용 면에서 김대중 정부시기 정치적 민군관계는 특별하게 변화하지 않았다. 대통령으로 당선된 김대중 후보는 오랜 기간 군사정부를 비판해왔고, 군대 내에서도 김대중 대통령에 대한 선호도는 높지 않았다. 김대중 대통령은 ‘진보’ 이데올로기의 소유자였고, 군대는 ‘보수’ 이데올로기 성향이 짙었다. 이데올로기 면에서 정치와 군대 간에 긴장 관계가 형성되었다. 이러한 배경에서 김대중 정부는 정치적 민군관계에 큰 영향을 주는 새로운 정책을 추진하지 않았다. 김영삼 정부에서 실시한 군의 탈정치화로 인해, 군 내부에서 민주적 민군관계를 저해하는 요인이 사라졌다고 보았기 때문이다.

2) 국방정책 결정과정

김영삼 정부시기 ‘문민통제’의 ‘문민’은 대통령을 의미했고, 국방부의 문민화에 대해서는 중요하게 생각하지 않았다. 국방부 차관에 민간인을 기용하기도 했지만 짧은 임기에 그쳤고,⁵⁰²⁾ 다시 군 출신을 차관으로 임명한다. 국방부의 주요 직책은 여전히 현역군인이 차지했다. 국방정책을 결정하고 실행하는 데, 민간인이 참여하는 것은 극히 제한되었다. 국방부에 일반직 비율을 늘린다고 했지만, 국방부에서 일반직 비율은 37%에서 43%로 미미한 증가에 그쳤고, 그것도 대부분 과장급 이하였다.⁵⁰³⁾ 군은 여전히 국방정책에서 독립적인 관할권을 유지했다.

김영삼 정부에 이어서 등장한 김대중 정부에서의 국방정책 결정과정은 “김대중 정부는 제반 국방의 문제를 국방에 전적으로 위임했다”고 요약할 수 있다.⁵⁰⁴⁾ 정치적 영향을 받지 않고, 군 인사와 군 운영을 국방부와 각 군에서 이루어졌다는 것이다. 그리고 이에 대해 “민주적 원리 그 자체를 국방 운영에 광범위하게 확산시킴으로서 민주주의형 군대로 전환될 수 있는 도약의 계기를 형성하였다”고 평가한다.⁵⁰⁵⁾ 군의 자율성 확보로 보고 있다.

그러나 김대중 정부는 국방부 장관 등 국방부 고위직이 대부분이 군 출신이었다. 이들은 민간인으로서의 경력이 없고 대부분 군경력만 쌓은 상태였다. 김영삼 정부와

502) 군출신이 아닌 경제관료(이수휴), 국방전문학자(정준호)를 차관으로 임용하였지만, 두 사람의 임기는 1년을 넘지 못하였다.

503) 공보처, 『변화와 개혁 김영삼 정부의 국정5년 자료집-정치·외교·통일·국방』, 공보처, 1998, p. 574. 국방부 군사편찬연구소, 『국방정책변천사 1988~2003』, 2016, p. 341 재인용.

504) 권영근, 김종대, 문정인, 『김대중과 국방』, 연세대학교 대학출판문화원, 2015. pp. 171~215.

505) 권영근, 김종대, 문정인, 『위의 책』, p. 479.

마찬가지로 김대중 정부에서도 군사전략, 군사력, 군구조 등 핵심적인 국방정책은 여전히 군인의 관할권에 속해 있었다.

군 운영과 군 인사를 군대에 맡긴 것이 과연 국방운영의 효과성/효율성을 보장했는지도 의문이다. 국방정책의 군 위임은, 해군이나 공군보다 압도적인 다수를 차지하는 기존 상태에서는 육군 중심으로 정책 결정이 이루어진다. “결국 군 중심으로 자율적으로 국방 개혁을 하라는 지시는 육군 중심으로 하는 말밖에 되지 않았고 이는 국방개혁추진에 커다란 장애물이 되었다.”⁵⁰⁶⁾ 대통령은 군 인사의 공정성을 거듭 강조했음에도, 군 인사는 특정 지역(호남)에 편중되는 인사로 귀결되었다.⁵⁰⁷⁾ 국방정책을 군대에 위임한 결과가 국방운영의 효과성과 효율성을 보장하지는 못하였다.

김대중 정부는 김영삼 정부시기 내세웠으나 추진하지 못했던 ‘국방부 문민화’를 추진 하였으나 그 성과는 크지 않았다.⁵⁰⁸⁾ 국방부 과장급 이상 직위 중에서 45% 미만이 공무원으로 보직된다. 얼핏 보면 차관보급에서, 공무원 비율이 높아 보이지만, 대부분 예비역 장성이 임명되었다. 과장급 비율은 군인과 공무원의 보직 비율이 비슷하지만, 군사정책, 인사, 전력기획 등 핵심 정책부서에는 군인이 편중되어 있고, (민간) 공무원은 총무, 예산, 감사 등 지원 성격의 부서에 다수 보직되었다. 군 출신이 국장급 이상의 상위직위 대부분을 차지하고 국방정책을 주도하는 동안 (민간) 공무원은 상호 대등한 동반자가 아닌 단순한 ‘보조자’ 또는 ‘지원자’로 전락하고 말았다. 시대별로 다소 차이가 있지만, 대체로 국방부 본부 국장급의 3/4이 군 출신(현역+예비역)으로 채워졌고, 차관 보급은 2002년까지 대부분 군 출신이었다.⁵⁰⁹⁾

〈표 3〉 국방부 현역 대 (민간) 공무원 직위 비교(과장급이상)

구분	정원	현역/공무원	공무원비율
차관보급	4	1/3	75.0%
국장급	19	13/6	31.6%
과장급	66	35/31	47.0%
계	89	50/39	43.8%

* 출처 : 최광표 외, 『국방전문인력육성 및 관리방안』, 한국국방연구원, 2000, p. 154. 국방부 군사편찬연구소, 『국방정책변천사 1988~2003』, 2016, p. 154.

506) 권영근, 김종대, 문정인, 『위의 책』, p. 25.

507) 권영근, 김종대, 문정인, 『위의 책』, p. 495~502.

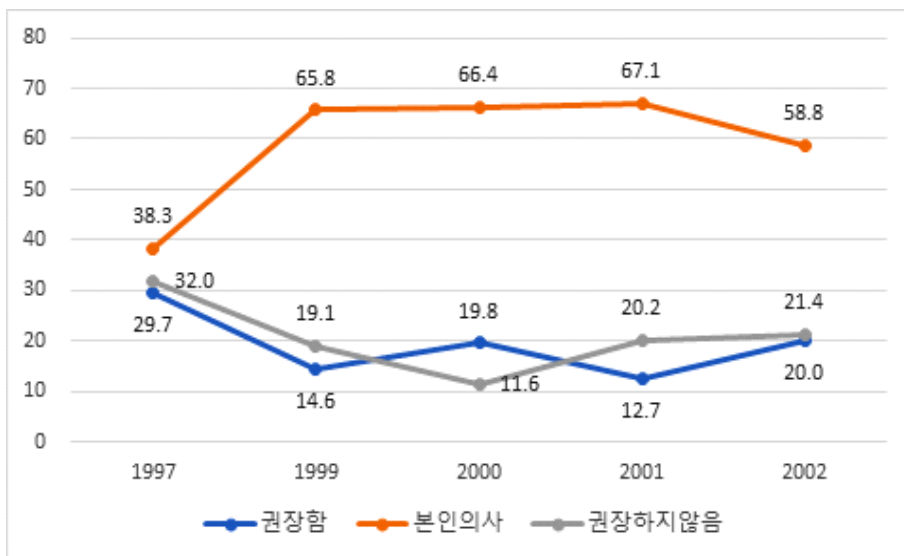
508) 1998년 2월 국방부 직제개편 시 일부 과장 직위를 일반직으로 변경하였다.

509) 2002년의 경우 차관보급 3개 직위는 모두 예비역이 차지하였고 국장급 직위 16개 가운데 (민간) 공무원은 4개로 1/4에 불과하고 나머지 12개는 모두 군 출신(현역 10 + 군 출신 2)이었다. 전제국, p. 7.

3) 시민사회와 군대

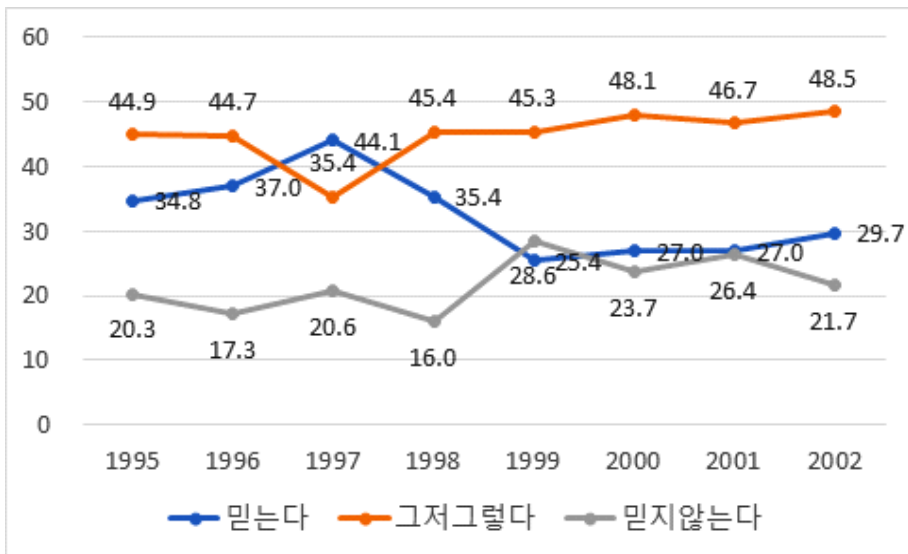
김영삼 정부의 하나회에 대한 정치적 해체는 군대가 권위를 잃어가는 계기로 작용하였다. 고위직 군인이 비리와 연계되어 있었다. 사관학교 출신 장교가 강도 행위를 하였다.⁵¹⁰⁾ ‘문민정부’의 개혁성에 대비하여 군대는 개혁되어야 할 대상이라는 인식이 굳어졌다. 이 시기에 시민사회의 군대에 대한 인식은 나빠졌다. 친지가 직업군인이 된다고 하면, 권장한다는 의견이 20%정도 수준이다. 권장한다는 의견은 권장하지 않는다는 의견과 비슷한 정도이다(<그림 8>). 국방부의 발표에 대한 신뢰도도 낮아진다. 국방부 발표를 믿는다는 의견은 줄어들고, 2000년도 초에는 믿는다는 의견과 믿지 않는다는 의견이 비슷하게 나타난다(<그림 9>).

이 시기 시민사회와 군대 간의 역학관계가 크게 변화하기 시작한다. 그동안 군대가 사회에 미치는 영향력이 컸다면, 이 시기부터 시민사회가 군대에 미치는 영향력이 커진다. 대표적인 것이 ‘병영문화’ 개선 담론이 형성된 것이다. 한국은 병역제도로써 징병제를 택하고 있기에 병영문화 개선은 단순히 군대 내부 문제 해결이 아니라 민주적 민군관계 형성 기반을 구축하는 중요한 의미가 있다.



〈그림 8〉 직업군인에 대한 인식(%)

510) 1995년 1월 사관학교 출신 위탁생이 K2소총으로 은행강도를 하려다 잡힌 사건을 말한다.



〈그림 9〉 국방부 발표에 대한 신뢰도(%)

* 출처 : 안보문제연구소, 『범국민안보의식조사』, 안보문제연구소, 각년도.

이미 김영삼 정부 시기 민주적 민군관계와 병영문화가 맞지 않는다는 것이 확인되었다.⁵¹¹⁾ 하지만 당시는 ‘군 기강해이’라는 차원에서 다루어졌다.⁵¹²⁾ 김영삼 정부에서는 병영문화 자체를 개선하려는 노력보다 사고 예방에 주력하였다. ‘병영문화’ 개선이 본격적으로 논의된 것은 김대중 정부에 들어서이다. 김대중 정부는 ‘신병영문화 창달’이라는 제목으로 병영문화개선 정책을 추진하였다.⁵¹³⁾ 하지만 ‘신병영문화 창달 기본계획’이 국방부에서 논의되는 과정에서 민주적 민군관계에 맞는 병영문화 보다 ‘전투위주 사고와 가치관으로 무장된 강한 전투원 양성’에 기본 목적이 있는 것으로 설정된다.⁵¹⁴⁾ 민주시민 정신 함양 등은 부차적인 목적이 되었다.⁵¹⁵⁾ 김대중 정부에서 추진한 ‘신병영문화 창달정책’은 시민 사회의 개선 욕구와 군대의 개선 필요성이 합치되어 나타난 정책이라 평가할 수 있다.⁵¹⁶⁾

511) 1994년 9월 장교 무장탈영사건일 발생하였다. 그 이유는 부대원의 ‘소대장 길들이기’였다.

512) 1994년 12월까지 각 군에 ‘군 기강쇄진 추진위원회’가 구성된다. 국방부 군사편찬연구소, 『국방정책변천사 1988~2003』, 2016, p. 383.

513) 병영문화 전반에 대한 일대 혁신을 목표로 하였고, (1) 병영문화 전반에 대한 반성적 고찰을 통해 군의 가치관을 재정립하는 것, (2) 병영내부의 취약 근원을 진단하여 병영생활 구조 및 양식을 개선하는 것, (3) 간부들의 의식과 발상을 전환하여 지휘통솔과 부대를 관리하는 기풍과 기법을 쇄신하는 것, (4) 새로운 병영문화로 정착되도록 실천 행동화 과제를 개발하고 적용하는 것이다. 국방개혁추진위, 『신병영문화 창달』, 국방부 내부보고서, 1999. 이상진·허남성, 안보문제연구소 『정책대안연구』, 2002, p. 117. 재인용.

514) 국방부, 『국방백서』, 2000. pp. 159~160.

515) 구체적으로는 ‘미래 지향적 병영생활의 틀 개선’, ‘전투준비 위주 부대 운영 여건 보장’, ‘간부 부대지휘 전문성 제고’, ‘자율형 병영문화 환경 및 여건 조성’이 구체적인 계획으로 제시되었다.

516) “병영문화 개선조치를 적극적으로 추진한 결과 … 각종 사건·사고가 대폭 감소하였다.” 국방부 군사

병영문화에 대한 관심은 ‘병역비리’에 대한 관심으로 이어졌다. 1998년 부유층 자제가 원용수 준위와 박노항 원사를 포함하여 기무사 요원, 헌병대 요원, 병무청 직원, 군 지정 병원, 판정 군의관에 이르는 방대한 조직에 뇌물수수를 통해 병역을 면제, 감면, 특정 부대 배치 또는 군 보직과 관련된 병역 비리 사건이 발생하였다. 이 사건은 1998년 5월에 수사에 착수한 이래 시작된 이래 2001년 5월 박원사가 기소될 때까지 지속되었다.

또한 시민사회와 군대의 관계와 관련해서 주목할만한 현상이 이 시기에 여성의 군대에 대한 관심과 영향력이 커졌다는 점이다. 사관학교의 여학생 입학 허용⁵¹⁷⁾, 군가산점제 폐지⁵¹⁸⁾, 간호사관학교 부활⁵¹⁹⁾ 등은 여성들이 군대에 미치는 영향력이 커졌다는 것을 상징적으로 보여주는 사례들이다.

군 관련 NGO가 등장하기 시작한 것도 이 시기이다. 군에 대한 민원이 증가하고, 지자체와 군 간에 갈등이 발생하고, 군사보호시설에 대한 해제요구가 나타나고, 훈련장, 소음, 환경오염 등 군대는 일종의 혐오시설이 되어버렸다. 이제 군대는 시민사회가 근접할 수 없는 영역이 아니다.

시민사회가 군대에 대한 영향력이 커지면서, 일부 국방정책은 국방부 내부의 의사결정으로 이루어지는 것이 아니라 시민사회의 동의를 필요로 하게 되었다. 군대를 시민사회와 분리해서 군인의 독자적인 영역으로 간주하는 것은 곤란하다고 생각하게 되었다. 시민사회가 군대를 감시 감독해야 한다는 인식이 형성되기 시작하였다.

4) 소결

김영삼 정부는 군의 정치적 영향력을 줄이려 하였다. 일부는 불만을 표시하기도 하였지만, 대부분은 대통령의 지시를 따랐다. 김대중 정부는 야당으로 정권교체가 이루어졌을 때, 군대의 반발이 있을지도 모른다고 우려하였지만, 우려한 사태는 발생하지 않았다. 이는 한국에서 군의 정치개입이 제도로서의 군이 개입한 것이 아니라 군의 일부 파당에 의해 야기된 것이라는 것을 증명하는 것이다. 그러나 군의 정치적 중립화가 제도화되지는

편찬연구소, 『국방정책변천사 1988~2003』, 2016, p. 384.

517) 1997년 공군사관학교를 시작으로 해서, 1998년 육군사관학교, 1999년 해군사관학교에 여성 입학이 허용되었다. 단 입학정원의 10%라는 한계는 존재한다.

518) 1999년 겨울 헌법재판소가 ‘군가산점제도’를 위헌 판결하였다. 군가산점 제도는 남성을 위해 만든 제도가 아니라, 군복무에 대한 보상 성격으로 만든 제도이다. 그러나 병역법에서 남성만 징병 대상이 되었기 때문에 군가산점을 받는 사람은 모두 남성이었다.

519) 1999년 국방부는 예산 절감 차원에서 간호사관학교를 폐지하기로 결정하고, 2000년, 2001년 간호사관학교는 신입생을 선발하지 못했다. 그러나 2001년 5월 31일 학교 존치가 결정되었고, 2002년 신입생부터 다시 선발할 수 있게 된다.

못하였다. 김영삼 정부나 김대중 정부 시기, 대통령의 의도와 무관하게, 군에 대한 주관적 통제가 이루어졌다. 군대가 정치에 개입하지 않으면, 그것만으로 충분히 문민통제가 달성되는 것으로 간주하였다. 어떻게 해야 민주적 민군관계를 발전시킬 것인지에 대해서는 관심이 적었다.

군도 문민통제를 수용하였다. 하지만 문민통제를 제한된 개념으로 파악하였다. 신분이 민간인인 대통령과 국방부 장관에 복종하면 문민통제가 이루어진 것이라고 생각했다. 국방정책은 군이 갖는 전문성의 영역으로, 현역이나 군출신의 관할권이 되어야 한다고 생각했다. 병영문화는 개선될 필요가 있으나, 군사적 특성이 우선시되어야 한다고 생각했다.

시민사회는 처음 군대를 두려워하였으나, 김영삼 정부의 탈정치화 과정, 군고위층의 비리연루, 매우 광범한 병역비리 등의 보면서 두려움의 대상이라기보다는 개혁의 대상으로 생각하게 되었다. 군대는 국가발전을 이끄는 집단이 아니었다. 시민사회는 더 이상 군대를 성역으로 보지 않았다. 개인의 재산권을 침해하거나 생활에 불편을 주는 경우는 아무리 국방정책 일지라도 자신의 권리를 주장하게 되었다. 시민사회가 주도적으로 민주적 민군관계를 만들어 가지는 않았지만, 과거의 비민주적 민군관계에 대해서는 강하게 비판하기 시작하였다.

하지만 시민사회의 군대에 대한 관심은 개인의 이해관계를 중심으로 형성되었다. 시민사회의 국방정책에 대한 참여도 병영문화, 병역제도와 같이 생활과 밀접한 부분에 한정되었다.

3. 민군협치 모색기(2003~현재)

1) 정치와 군대

1987년 민주화 이후 노태우 정부, 김영삼 정부, 김대중 정부를 지나면서 군대가 한국의 민주주의 체제를 위협할 것이라는 우려는 사라졌다. 하지만 노무현 정부는 문민통제의 제도화가 미진하다고 판단하였다. 또한 국회의 군에 대한 감독 기능이 약하다고 판단하였다.⁵²⁰⁾

첫째, 합참의장의 임명 절차를 개정하였다. 합참의장은 현역군인 선임 장교이다. 그동안 합참의장은 ‘국방부 장관의 추천으로 국무회의 심의를 거쳐 대통령이 임명하게 되어 있다’. 행정부 내에서 합참의장이 임명되었다. 그러나 2007년 3월 노무현 정부에서 합참의장이

520) Saxer, Carl J. "Generals and Presidents: Establishing Civilian and Democratic Control in South Korea," *Armed Forces & Society* Vol. 30 No. 3, 2004(Spring), p. 403.

국회 인사청문회를 거치도록 바뀌었다. 인사청문회가 추천인의 임면을 결정하는 것은 아니다. 그러나 국회 인사청문회를 거치도록 한 것은 비록 형식적이라는 절차라고 할 수 있어도 군에 대한 국회의 감독 권한을 강화한 것이다. 그리고 인사청문회가 시민사회에 공개된다는 점에서 간접적으로 시민사회가 군의 전문성, 군 인사의 투명성, 군인의 수준 등을 알게 되는 기회가 된다. 임명권자도 합참의장을 임명할 때, 군사적 전문성을 포함하여 군을 대표하는 인물로서 적합한지 고려하지 않을 수 없다. 작지만 민주적 민군관계로의 발전이다.

둘째, 방위사업청을 신설하였다. 그동안 무기 구매 등 국방획득사업은 막대한 예산이 소요되는 사업이지만, 군인 중심으로 의사결정이 이루어지면서 투명성이 부족했고, 획득 사업이 국방부, 각 군 등 여러 곳에서 이루어지면서 효율성이 떨어지고, 전담 인력이나 부서가 취약해서 전문성이 떨어진다고 진단되었다. 반면에 비리가 발생할 가능성은 높다고 판단되었다. 방위사업청을 신설해서 국방획득사업의 투명성, 효율성, 전문성을 높이고자 하였다.⁵²¹⁾

셋째, 군 정보기관의 대통령 독대를 폐지하였다. 이전 정부에서는 군의 정치개입을 억제한다고 하면서도 현역군인인 군 정보기관의 장과 독대하였다. 명분은 군대내 존재할 수도 있는 정치개입 움직임을 파악해서 대통령에 직접 보고한다는 것이다. 그러나 민주적 민군관계라는 견지에서 보면 군의 ‘정치화’를 조장할 수 있다고 비판할 수 있다. 국민과 대통령 사이에 다시금 ‘주인-대리인’ 문제가 존재하기 때문이다. 민주주의에서 군을 통제하는 것은 궁극적으로 국민 관점에서 이루어져야 한다고 보면, 대통령 홀로 민간인을 대표해서 군을 통제하는 것은 위험할 수도 있다.

하지만 노무현 정부 이후 군 정보기관의 대통령 독대는 다시 부활하였다.⁵²²⁾ 그리고 문재인 정부 시기인 2018년에 기무사가 2017년 작성한 ‘전시 계엄 및 합수업무 수행 방안’ 문건이 공개된다.⁵²³⁾ 이 사건을 계기로 기무사는 해체되고 군사안보지원사령부(약칭 안보지원사)가 창설된다. 군사안보지원사령부 규정에는 기무사령부 시절 없었던 ‘정치적 중립 준수’와 ‘민간인에 대한 정보 수집 및 수사 금지’ 조항이 포함된다.⁵²⁴⁾ 기무사의

521) 방위사업청이 신설되면서 과연 국방획득사업이 효과적이고 효율적으로 변했느냐 하는 것은 별도의 기준에서 또 다른 논의가 필요하다.

522) 이명박 정부와 박근혜 정부 시기는 정치적 민군관계에 영향을 주는 정책변화가 거의 없었다. 현재의 문재인 정부는 노무현 정부가 추구했던 정치적 민군관계를 어여받아 추진하고 있다.

523) 해당 문건에 대해 국회입법조사처는 헌법학자들의 의견을 토대로 기무사의 계엄 문건 작성이 불법일 뿐만이 아니라 헌법에 위배된다고 결론을 내린다. 이 글은 문건에 대해 법리적 해석은 하지 않는다. 민군 관계와 관련된 부분에 국한하여 논의하고자 한다.

524) 군사안보지원사령부령 제3조. 그밖에 ‘감찰실장은 2급 이상 군무원, 검사 또는 고위감사공무원으로 보한다(7조②)’, ‘사령부에 두는 군인의 비율은 제1항에 따른 정원의 10분의 7을 초과해서는 아니 된다(9조②)’는 조항도 문민통제와 관련된다.

안보지원사로의 변화는 군의 정치개입 최소화와 민간인의 군에 대한 감독 강화를 의미한다.

한편, 정치 및 언론에서는 해당 문건에 기초하여 ‘군의 정치개입’을 우려하고 부각해서 논의했지만, 문건을 통해 군의 정치개입과 다른 차원에서 민주적 민군관계와 관련해서 군이 갖는 인식의 한계를 엿볼 수 있다. 문건 세부 자료를 보면 ‘국회에 의한 계엄해제 시도시 저지방안’, ‘주한 무관단 · 외신기자 대상 외교활동 강화’ 등이 포함되어 있다.

앞에 언급한 내용은 계엄을 선포한 ‘대통령의 통치행위’를 유지하기 위한 방안이다. 군은 최고사령관인 ‘대통령에게만 충성’하면 된다는 인식을 갖고 있다. 민주주의 제도가 아닌 ‘특정 개인’에 복종하겠다는 것은 군 스스로 주관적 문민통제를 수용하고 있음의 시사한다.

그리고 앞의 내용은 군이 군의 역할에 대해서도 잘못 생각함을 보여준다. 계엄 관련 군의 역할은 ‘계엄 실행을 준비하고 계엄을 실행’하는 것이다. 계엄 자체를 준비하거나 계엄을 유지하기 위해 국회의 활동을 제한하는 것은 군의 임무나 역할을 벗어난 행위이다. 군은 의회의 감독을 받아야 한다는 사실을 잊고 있으며, 군사 작전도 ‘법의 지배’를 받아야 한다는 점을 소홀히 생각하고 있다.

정치(정부)는 군의 정치개입을 억제하려고 노력하고 있다. 그리고 국회에 의한 군의 감독도 충실하게 하는 방향으로 발전하고 있다. 군도 정치개입을 적극적으로 하려고 하지는 않는다. 군대도 최소한 적극적으로 정치개입을 하려고 하지는 않는다. 그러나 민주적 민군관계에서의 문민통제란 대통령 그리고 장관에 의한 군 통제는 물론이고 의회에 의한 군 통제가 있어야 한다는 점을 간과하고 있다.

정부도 민주적 민군관계에서 군에 대한 통제는 정부에 의한 통제만이 아니라 의회에 의한 통제가 함께 이루어져야 함을 인식해야 한다. 정부만이 군대를 통제하는 유일한 집단이라고 생각하면, 군은 집권 정부가 원하는 행동을 하게 되고, 결국 정치적 중립성을 해치는 행동으로 나갈 수 있기 때문이다.

2) 국방정책 결정과정

노무현 정부에서 ‘문민통제’를 주장하였다. 이전 정부에 비해 넓은 의미로 문민통제를 생각하였다. 군대가 정치에 개입하지 않는 것은 당연하고, 국방정책도 민간인에 의해 감독 · 통제되어야 한다고 생각했다. 그래서 ‘국방 문민화’를 추진하고자 하였다.

국방 문민화는 국방부 내에 민간인력을 보강함으로써, 문민통제를 국방정책의 실질적인 차원까지 확대하려는 노력이다. 국방부의 문민화는 김영삼 정부시기부터 구호로 내세웠던

정책이다. 그러나 김영삼, 김대중 정부 시기는 본격적으로 추진하지 못하였다. 그 이유는 두 가지로 나눌 수 있는 데, 하나는 군의 관할권 주장이고, 또 하나는 민간인 공무원의 전문성에 대한 낮은 평가이다. 두 가지 이유가 모두 작용하였다. 그러나 군의 관할권 주장에 대해서는 국방정책 전체에 대해 문민통제가 가능해야 한다는 논리가 점차 힘을 얻었고, 민간인 공무원의 낮은 전문성은 시간이 지나면서 전문성을 갖춘 인사들이 많아지면서 해결되는 추세이다.

김영삼, 김대중 정부 시기에는 국방 문민화라는 방향성만 주어졌다면, 노무현 정부 들어와 본격적으로 국방 문민화가 추진된다. 2003년부터 공식적으로 국방 문민화를 검토하기 시작하였고, ‘국방개혁’의 주요 내용에 포함되어 강력하게 추진한다. 국방 문민화는 2006년 ‘국방개혁에 관한 법률’과 2007년 ‘동법 시행령’에 명시적으로 제시된다(〈표 4〉).⁵²⁵⁾

〈표 4〉 노무현 정부의 국방 문민화 조항

법 제10조 (문민기반의 조성)	국방운영체제의 인력운영구조는 국가 안보환경의 변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 민간인력과 군인의 전문성 및 특수성이 상호 보완되도록 발전시켜야 한다.
법 제11조 (국방부 소속 공무원의 구성)	① 국방부장관은 현역군인의 전문성이 요구되는 직위를 제외한 국방부 직위에 군인이 아닌 공무원의 비율이 연차적으로 확대될 수 있도록 인사관리를 하여야 한다.
시행령 제7조 (군인이 아닌 국방부 소속 공무원의 총원확대)	① 국방부장관은 … 군인이 아닌 국방부 소속 공무원의 비율을 연차적으로 확대하며, 2009년까지 직급별로 각각 해당 국방부정원의 100분의 70이상을 목표로 한다. 직제의 개편에 따라 정원이 증가하거나 감소하는 경우에도 또한 같다. ④ 국방부장관은 군인이 아닌 공무원의 총원확대를 위한 세부방안을 추진계획에 반영하되, 국방 및 안보분야 등에 대한 전문성을 갖춘 자가 총원될 수 있도록 필요한 조치를 강구한다.

* 출처 : ‘국방개혁에 관한 법률’ 및 ‘동 시행령’ 발체.

그러나 노무현 정부의 ‘국방 문민화’ 정책은 계획보다는 지체되면서 진행된다. 〈표 5〉는 2005년 1월과 2010년 6월의 국방부 본부의 직급별 공무원, 군인 비율을 제시한 것이다. 5년 동안 국방문민화가 추진되었고, 국방개혁법 시행령에서 2009년까지 직급별로 공무원의 비율 70%를 목표로 했다는 점에서, 목표를 거의 달성한 것처럼 보인다.

525) ‘국방개혁에 관한 법률’에는 국방부 ‘민간인력과 군인이 상호보완적으로 운영되어야 한다’는 명제하에 현역 필수직위를 제외한 나머지 직위에는 연차적으로 일반직 공무원을 확대해나갈 것을 의무화하였다. 전재국, p. 10.

〈표 5〉 국방 문민화 추진현황 (정원, %)

구분	2005년 1월			2010년 6월		
	계	공무원	군인	계	공무원	군인
계	725	379(52%)	346(48%)	724	467(65%)	257(35%)
국장급	16	7(44%)	9(56%)	16	11(69%)	5(31%)
과장급	57	30(53%)	27(47%)	64	45(70%)	19(30%)
담당급	652	342(52%)	310(48%)	644	411(64%)	233(36%)

* 출처 : 국정홍보처, 『참여정부의 국정운영백서5: 통일·외교·안보』, 2008, p. 189.
국방부 기획조정관실(2010.6), 전제국, “앞의 논문”, 2011. p. 13 재인용.

그러나 내용을 살펴보면 국방 문민화 추진은 다소 미진하다고 평가해야 한다(〈표 6〉). 이는 특히 상위직에 해당하는 부분이다. 2010년 2월 국방부 본부의 실장급 5명 가운데 공무원은 2명(40%)이고, 국장급 18명 중 공무원은 6명(33%)이다. 국방 문민화에 대해서는 여전히 제한적으로 추진되고 있다는 주장이 이어지고 있다.⁵²⁶⁾ 내면을 들여다보면, 현역이 물러간 자리에 군출신이 충원되는 경우가 많다.⁵²⁷⁾ 국방 문민화를 추진하는 이유가 민군협치에 의해 국방운영의 효율성을 높이기 위해서라면, 국방 문민화 추진과정에서 나타날 수 있는 민군 간의 갈등에 대해서 유의할 필요가 있을 것이다.⁵²⁸⁾

〈표 6〉 국방 문민화 추진현황(2010. 2월) (현원, %)

	계	공무원	군출신	군인
계	93	46(49%)	9(10%)	38(41%)
실장	5	2(40%)	3(60%)	0(0%)
국장급	18	6(33%)	5(28%)	7(39%)
과장급	70	38(54%)	1(2%)	31(44%)

* 출처 : 국방부 운용지원과(2010.2), 전제국, “앞의 논문”, 2011. p. 13 재구성.

526) 전제국, “앞의 논문,” p. 15.

527) 이에 대해 북한의 군사적 위협이 큰 상황에서, 국방부 업무가 군사적 전문성을 보다 요구하기 때문이라고 해석하기도 한다. Kim kijoo, ibid. p. 129. 그와 같은 논리에 부분적으로 동의한다. 그러나 오히려 국방부가 해야 하는 ‘타부서와의 협조업무’, ‘대국민 업무’, ‘대국회 업무’ 등이 취약해지는 면도 존재한다. 군사적 업무와 관련해서 국방부와 합참 간에 업무 조정이 필요하다고 본다.

528) 2007년 국방부 공무원과 군인들을 대상으로 조사 한 결과에 의하면, 군인의 78.2%가 문민화로 인해 업무의 효율성이 떨어졌다고 보는 반면, 공무원의 78.3%는 효율성이 제고되었다고 응답하였다. 독고순 외 (2007), pp. 155, 159. 전제국, “앞의 논문”, p. 15 재인용. 민군간 협력 관계를 제고할 필요가 있음을 보여주는 조사내용이다.

민주적 민군관계 측면에서 국방정책 결정과정에서 개선되어야 할 부분은 국방 문민화에 국한되지 않는다.⁵²⁹⁾ 국방부 장관은 여전히 군 출신이 임명되고 있다. 또한 주목해야 할 부분이 국방부 차관의 위상이다. 국방부 차관은 국방부 장관 유고시에 국방부 장관의 역할을 대행하는 자리이다. 그런데 국방부 차관은 국방부에서 4성 장군보다 낮은 직위라고 평가되고 또한 그렇게 대우받고 있다. 차관보다 높은 현역군인이 합참의장을 비롯해 7명이 있다. 유사시 국방정책 결정과정에서 문민우위가 유지될 수 있는지 의문이다.⁵³⁰⁾

3) 시민사회와 군대

김대중 정부 시기 ‘병영문화 창달정책’을 내세웠지만, 병영 사고는 계속되었다. 2005년 1월 육군훈련소에서 인분사건이 발생하였다. 한국사회의 발전 수준에 비추어볼 때, 병영문화, 병영시설 모두 시대에 뒤떨어진 것이 확인되었다. 노무현 정부는 국방개혁의 5대과제의 하나로 ‘병영문화의 개선·발전’을 포함시켰다. 그동안 국방개혁은 군사전략, 군사력, 군구조 등을 중심으로 논의하였고, 병영문화가 포함된 것은 처음이다.

군대도 병영문화가 개선될 필요가 있다고 보았지만, 군대보다 시민사회가 병영문화가 개선에 군대보다 적극적이었다. 시민사회의 관심 사항에 군대가 부응하지 못하면, 군대가 존재하기 어려운 상황이 되었다. 2005년 7월에 발족한 ‘병영문화개선 대책위원회’의 구성과 병영문화 개선·발전 방향을 보면 군대에 대한 시민사회의 영향력이 매우 크다는 것을 여실히 보여준다. 위원회는 민간인과 국방부 장관이 공동위원장이었고, 위원은 민간인원과 정부위원이 각각 8명으로 구성되었다. 현역이나 군 출신은 실무지원단에 일부에 포함되었다. 그리고 병영문화는 ‘가고 싶은 군대’, ‘인간 존중의 신바람 나는 군대’, ‘가정 같은 군대’를 3대 목표로 정하고 개선·발전 방향이 모색된다. 군대 입장에서 병영문화와 좋고 나쁨을 평가하는 것이 아니라 시민사회의 기준에서 병영문화를 평가하게 되었다.

문화가 갖는 특성상 병영문화가 짧은 시일에 개선되지는 못했다. 병영문화 개선을 강력히 추진하였지만, 이후에도 2011년도 ‘해병대 동료충격사건’, 2014년 ‘22사단 총기 난사사건’, 2014년 ‘윤일병 구타사망사건’ 등 시민사회에 충격을 주는 병영사고가 이어졌다. 병영사고는 다시 병영문화 개선의 시급함을 알려주는 지표로 작용했고, 병영문화

529) 민주적 민군관계를 위해서는 국방정책 결정과정 자체에 대한 개선도 필요하다. 국방기획관리문서체계의 문세접에 대해서는 김정섭이 논의하였다. 김정섭, “앞의 논문”, 2011.

530) 국방부에는 ‘국방부장관의 자문에 응하여 국방부장관이 부의하는 사항을 심의하기 위해’ 군무회의가 있다 (‘국방부와 그 소속기관직제시행규칙’ 제15조). 군무회의는 1963년부터 운영되었다. 그동안 구성원이 변해 왔는데, 2020년 현재는 장관, 차관, 실장, 그리고 합참의장과 각군 총장으로 구성된다. 합참의장과 각군 총장의 직위가 장관급이기 때문에 민간인보다 군인들의 의사가 중심적으로 반영될 우려가 있다.

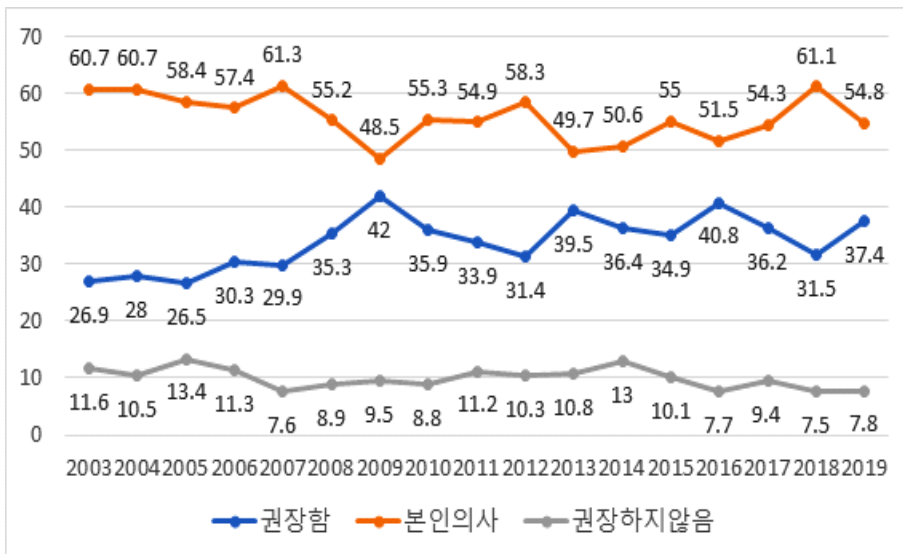
개선에 박차를 가하는 자극제가 되었다. 2018년 ‘군인의 직무와 복무에 관한 기본법(이하 군인기본법)’이 제정되었다. 이 법은 군인의 기본권을 보장하기 위해 제정된 것으로 ‘군인은 일반 국민과 동등하게 헌법상 보장된 권리를 가진다(10조①항)’고 규정되었다. 오래전부터 군인에 대해 ‘군복을 입은 시민’이라고 불렸다. 그동안 시민보다는 군복에 강조를 두었다면 이제는 군복보다 시민에 강조점을 두는 방식으로 변화였다.⁵³¹⁾

시민사회가 직업군인, 국방부 발표에 대한 신뢰도, 국방비 사용의 효율성에 대한 평가가 어떠한지 살펴보기로 한다(〈그림 10〉, 〈그림 11〉, 〈그림 12〉). 직업군인에 대한 인식은 부정적인 평가보다 긍정적인 평가가 높다. 그리고 조금씩이나마 긍정적인 평가가 많아지는 추세이다. 부정적인 평가는 10% 미만으로 매우 적다. 군인에 대한 한국사회의 평가는 나쁘지 않다.

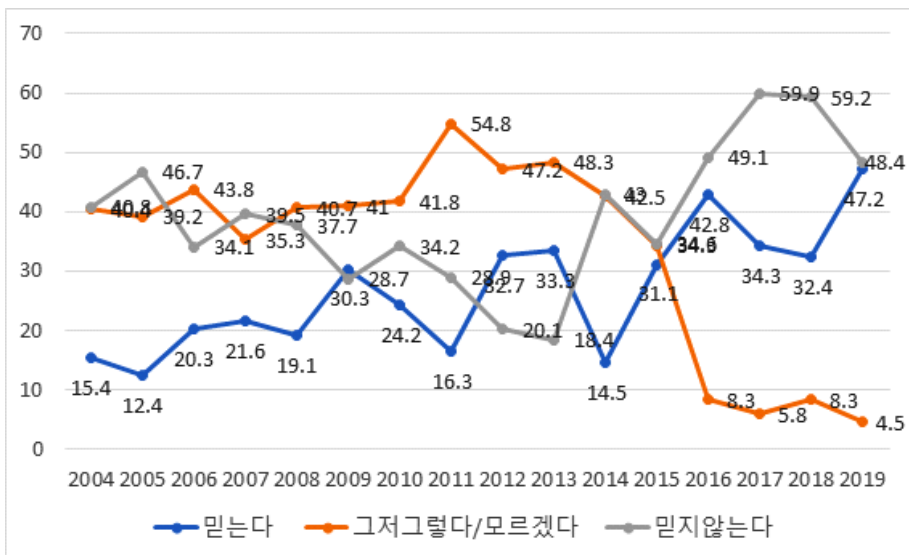
국방부 발표에 대해서 믿는다는 의견이 많아지고 있다. 그리고 국방비 사용의 효율성에 대한 평가도 높아지고 있다. 그러나 국방부 발표에 대한 신뢰도는 50%를 밑돌고 있다. 국방비 사용의 효용성에 대해서는 비효율적이라는 평가가 효율적인 평가보다 언제나 많다. 시민사회는 국방운영에 대해 비판적으로 평가하고 있다. 국방정책이나 국방운영에 대한 시민사회의 신뢰도는 아직 낮다. 시민사회는 국방운영이 보다 투명하고, 효율적이기를 원하고 있다.

시민사회의 병영생활에 대한 높은 관심, 그리고 국방운영에 대한 비판적 인식은 한국의 민군관계가 민주적 민군관계로 발전하는 데, 기회요인으로 작용할 것이다. 그러나 국방 정책이 높은 효율성을 확보하느냐 하는 것은 앞으로 남겨진 과제라 할 수 있다.

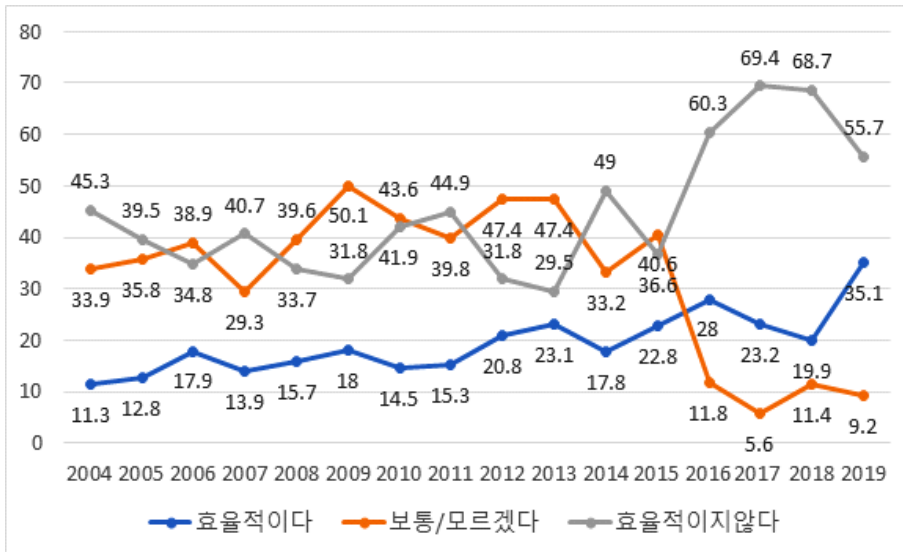
531) 군대와 사회 일각에서는 군사적 대비태세가 취약해지는 방향으로 병영문화 개선이 추진되는 것 아닌가 하고 우려를 표명하지만, 시민사회에 맞도록 병영문화를 개선하는 것이 우선이라는 주장에 묻혀있는 실정이다.



〈그림 10〉 직업군인에 대한 인식(%)



〈그림 11〉 국방부 발표에 대한 신뢰도(%)



〈그림 12〉 국방비 사용의 효율성 평가(%)

* 출처 : 안보문제연구소, 『범국민안보의식조사』, 안보문제연구소, 각년도.

4) 소결

노무현 정부는 정치(행정부 및 의회)에 의한 군 통제를 강화하고자 하였다. ‘제도화’를 통한 군 통제로 합참의장에 대한 국회청문회 도입과 방위사업청의 신설을 들 수 있다. 이상의 제도가 민주적 민군관계 정착에 어느 정도 효과가 있는지 평가하기는 쉽지 않다. 그러나 이후 이명박, 박근혜 정부에서도 지속적으로 존속되었다는 점에서 해당 제도가 민주적 민군관계 증진에 필요한 제도라는 데는 정치권에서 합의가 이루어졌다고 할 수 있다.

한편, 제도화되지 않은 군 통제 강화(예, 군 정보기관장의 대통령 독대 폐지)는 이후 정부에서 원 상태로 되돌아갔다. 원상태로 돌아간 데는 그렇게 된 이유가 있겠으나, 민주적 민군관계라는 관점에서 군 정보기관장의 대통령 독대가 재개된 이유를 찾지 못하였다. 대통령 독대는 기무사의 계엄 문건 작성과 관련해서 불필요한 오해를 불러 일으켰다. 결국 정치에 의한 군 통제는 가변성이 높은 통제보다 제도적 통제가 중요하고 할 수 있다.

노무현 정부는 국방정책 결정과정에서 ‘법’ 제정을 통해 국방 문민화를 강력하게 추진 하였다. 이후 정부도 노무현 정부만큼 강하게 추진하지 않았지만, 국방 문민화는 정부 정책기조로 계속해서 추진되고 있다. 군 중심, 군 우위 국방정책 결정과정이 문민통제나 국방운영의 효율성을 저해한다는 공감대가 있다고 할 수 있다. 그러나 진척 속도가 느린 데는, 관할권을 유지하고자 하는 군인의 의지도 있겠지만, 국방정책에 대한 민간 공무원의

낮은 전문성도 부분적인 원인이다. 민간 공무원 증가는 전문성 제고와 함께 추진되어야 할 것이다. 민간 공무원 비율증가는 국방 문민화를 추진하는 하나의 방식일 뿐이다. 국방 운영의 효율성을 높이기 위해서는, 민간인과 군인의 역할 분담을 넘어서, 어떤 방식의 협력체제를 구축해야 문민통제도 이루고 동시에 국방운영의 효율성을 높일 수 있는지 고민해야할 단계에 이르렀다고 판단된다.

시민사회도 ‘문민통제’를 지지하였다. 그러나 군대에 대한 정치적 통제보다 민주주의에 맞는 병영생활이 이루어지기를 원하였다. 병영생활에는 권위주의 특성이 여전히 존재한다고 보았다. 군대가 시민문화를 받아들여야 한다고 생각했다. 노무현 정부는 병영문화 개선을 국방개혁의 주요 내용으로 포함시켜 강력히 추진하였고, 이후 정부도 노무현 정부에서 추진했던 정책을 지속적으로 추진하고 있다.

시민사회는 국방운영에 대해서도 비판적으로 보고 있다. 한국 시민사회의 국방에 대한 관심은 점차 확대되고 있다. 국방 부문에 대한 시민사회의 참여 증대는 민주적 민군관계를 발전시키는 데 긍정적인 요인으로 작용할 것이다. 하지만 아직 국방운영에 대한 시민사회의 관심은 병영문화에 대한 관심에 비하면 상당히 낮은 편이다. 국방운영의 효과성 효율성이 높아져야, 민주적 민군관계가 추구하는 민주주의 유지와 군사안보 확보가 동시에 이루어진다. 시민사회는 국방운영의 효율성 제고에 보다 많은 관심을 기울일 필요가 있다.

V. 맺음말

일본이 패전 후 기존 민군관계를 완전히 탈피하고 민군관계의 근본적인 변화를 모색했다면, 한국은 6월항쟁 이후 기존 민군관계의 점진적인 변화를 통해 민주적 민군관계를 추구하였다. 한국과 일본 모두 민주적 민군관계가 확립되는 방향으로 발전하고 있다. 그러나 발전의 방향성은 대조적이었다고 평가된다.

일본은 자위대를 설립하면서 문민통제를 엄두에 두고 군대의 정치개입 가능성을 없애기 위해 민간인이 국방정책 모든 부분에서 의사결정권을 갖는 구조를 만들었다. 정치적, 사회적 입지가 취약했던 자위대는 문민통제를 수용하였다. 하지만 야당이 자위대의 존재 자체를 부정했기 때문에 국회에서는 자위대에 대한 논의가 충분하게 이루어지지 못했고, 대신 관료적 통제를 통해 자위대를 관리하였다.

이후 일본에서는 야당이 자위대의 존재를 인정하고 군대의 역할이 변화하면서 기존의 ‘문관통제’가 국방운영 효과성/효율성 측면에서 취약하다고 보고 군인을 국방정책 의사

결정에 참여시키는 방향으로 의사결정구조가 변한다. 하지만 자위대가 국방정책 결정 과정에 참여하는 것이 국방운영의 효과성/효율성에 어느 정도 긍정적인 효과를 내느냐는 앞으로 주시해야 할 부분이다. 아직 국방운영의 투명성이 확보되지 못하였다.

그리고 자위대 창설 이후 일본에서 여당은 자위대를 옹호하고 야당은 자위대를 비판하는 관계가 지속되었다. 따라서 일본에서는 군대의 정치개입 최소화는 논의가 되었지만, 군대의 정치적 중립이 중요하다는 점에 대해서는 무관심하였다. 자위대는 특정 정당에 편향되어 있다. 보통의 민주주의국가처럼 정권교체가 빈번하게 이루어진다면, 군대의 정치적 중립 의제가 일본에서도 부상할 것으로 예상된다.

자위대는 시민사회와 격리된 상태에서 출범하였다. 시민사회가 자위대를 보는 관점도 부정적인 측면이 존재하였다. 이에 자위대는 재난구호나 민생지원 같은 비군사적 방법으로 시민사회에 다가갔다. 그 과정에서 시민사회는 자위대의 존재를 인정하게 되었다. 일본은 시민사회가 자위대의 재난구호의 높게 평가한 것을 바탕으로 국제평화 활동에 적극적으로 참여하고, 아울러 자위대의 군사적 역할을 확대하고자 한다. 그러나 시민사회는 아직 자위대의 군사적 역할 강화에 대해서는 적극적인 지지를 보내고 있지 않다. 민주적 민군관계 강화를 위해서는 시민사회의 국방 부문에 적극적으로 참여하도록 하는 방안을 모색해야 할 시점이다.

하지만, 일본은 학계나 언론에서 ‘민군(民軍)관계’라는 용어를 거의 사용하지 않고, 일반적으로 ‘정군(政軍)관계’라는 용어를 사용한다. ‘시민사회’가 민군관계에서 중요하다는 인식이 아직 없다. 이점 일본 시민사회가 국방 부문에 참여하는 시점은 앞으로도 상당 시간이 필요할 듯하다. 민군관계를 정치와 군대 양자만이 관련된 영역이라고 간주하는 한, 일본에서의 민주적 민군관계는 발전에 한계가 있다고 할 수 있다.

한국은 민주화 이후 군대의 정치적 중립이 필요하다는 인식은 공유했지만 실제로 민주적 민군관계로 변화시키는 데는 여건 성숙이 필요했다. 문민통제를 위해서는 먼저 군대 내 정치 파당의 탈정치화가 필요했고, 군대도 군인의 탈정치화 과정에 반발하지 않았다. 군대는 정치적 통제에 따랐다. 군대의 정치개입은 최소화되었다. 하지만 한국에서는 군인이 국방 부문 의사결정을 독점하는 것이 갖는 폐해에 대해서는 충분히 인지하지 못하였다.

한국에서는 학계 그리고 국방부 민간 관료를 중심으로 민간인이 국방정책 의사결정에 참여해야 민주적 민군관계가 확립된다는 인식이 나타나기 시작했다. 이에 정치와 시민사회도 호응하여 ‘국방 문민화’가 추진되고 있다. 그러나 어떻게 구성해야 민군 협력체계가 확립되어 국방 운영의 효과성 효율성이 높아질 것인가에 대해서는 여전히 논란이 계속되고 있다. 민간 관료를 포함하여 학계나 시민사회의 국방·군사 분야의 전문성이

제고될 필요가 있다.

한국 시민사회는 군대의 정치개입은 싫어했지만, 군사 안보의 중요성을 인식하고 있고, 군이 국가발전에 크게 기여하였음도 인정하고 있다. 정치군인은 혐오했지만, 군대의 역할은 긍정적으로 평가했다. 징병제 국가로 군대와 시민사회는 긴밀하게 연계되어 있고, 군대에 대한 시민사회의 관심도 높았다. 시민사회는 군대가 시민사회 발전을 반영하지 못하고 낙후된 채 존재한다고 보았고, 이에 ‘병영생활’ ‘병영문화’의 변화를 촉구하였다. 현재 군에 대한 한국 시민사회의 관심은 병영문화를 넘어서 국방운영 효과성/효율성으로 확대되고 있다.

한편, 한국에서 민주화이후 군대의 정치적 중립은 헌법에 포함될 정도로 중시되고 있다. 그러나 군대의 정치적 중립성을 유지하는 데 필요한 제도나 인식은 아직 충분하게 발전되어 있지 못하다. 정치는 군대가 자신의 정권을 지지해 주기를 원하고 있고, 군대 역시 정치적 통제에 따른다는 명목으로 의회의 통제나 법의 지배에 둔감한 편이다. 시민사회의 국방 부문 참여 확대는 군대의 정치적 중립을 유지하기 위해서도 필요하다.

〈표 7〉 한국과 일본의 민주적 민군관계 비교 평가

부문		일본	한국
정치와 군대	군의 정치개입 가능성	낮음(능력)	낮음(의지)
	정부의 주관적 통제 의향	높음(무의식적)	높음(의식적)
	군의 정치중립성	낮음(여당편향)	중간(연고주의)
국방정책 결정과정	민간인 의사결정권	매우 높음→높음	낮음→중간
	민간관료 군사전문성	높음→중간	낮음→중간
	민군협력 정책결정	낮음→중간	낮음
	국방운영 효율성	낮음(경직, 소극)	낮음(낭비, 불투명)
시민사회와 군대	시민사회참여(정책 측면)	낮음(무관심)	낮음→중간
	시민사회참여(생활 측면)	낮음(무관심)	높음(병영문화)
	군 신뢰도(군사적 측면)	낮음(미군의지)	중간(미군협조)
	군 신뢰도(비군사적 측면)	높음(재난파견)	중간(병영문화)

〈표 7〉은 민주적 민군관계 관점에서 한국과 일본의 민군관계 현황을 비교해서 정리한 표이다. 한국과 일본이 확고한 민주주의국가가 되려면 앞으로도 민주적 민군관계가 지속

해서 발전해야 할 것이다. 이를 위해서는 정권교체와 관계없이 안정적인 정치적 민군 관계가 형성되어야 한다. 군대는 문민통제에 따르고, 정치 역시 군대의 정치적 중립성을 저해하지 않도록 해야 한다. 군대 운영에 있어서는 민군협력이 확대되고 민과 군 모두 전문성과 책임성을 높이기 위해 노력해야 한다. 시민사회는 궁극적으로 국방에 대한 시민사회의 적극적인 관심과 참여가 민주적 민군관계 발전의 기본적인 동력이라는 점을 인식해야 할 것이다.

〈참고 문헌〉

1. 논문, 저서

- 국정홍보처, 『참여정부의 국정운영백서5: 통일·외교·안보』, 2008,
- 군사편찬연구소, 『국방정책변천사: 1988~2003』, 국방부 군사편찬연구소.
- 권영근·김종대·문정인, 『김대중과 국방』, 연세대학교 대학출판문화원, 2015.
- 권인숙, 『대한민국은 군대다』, 청년사, 2005.
- 김명수·전상인, “한국 민군관계의 역사적 전개와 발전방안: 비교역사적 분석,” 『전략논총』, 제2권, 1994, pp. 7~95.
- 김병조, “선진국에 적합한 민군관계 발전방향 연구: 정치, 군대, 시민사회 3자 관계를 중심으로,” 『전략연구』 통권 44호, 2008, pp. 24~57.
- 김병조, “민주화 이후 한국 민군관계의 중요성과 쟁점,” 『교수논총』, 제23권, 국방대학교, 2015, pp. 27~47.
- 김재홍, 『문민시대의 군부와 권력(개정판)』, 나남, 1993.
- 김정섭, “민군 간의 ‘불평등 대화’: 한국군의 헌팅턴 이론 극복과 국방기획에 대한 문민 통제 강화,” 『국가전략』 제17권 1호, 2011, pp. 93~125.
- 박상섭, “한국의 민군관계와 민주화,” 김호진·문석남·박상섭·이갑윤, 『한국의 민주화: 과제와 전망』, 경남대학교 극동문제연구소, pp. 169~197.
- 양병기, “한국 민군관계의 역사적 전개와 교훈,” 『국제정치논총』 제37집 2호, 1997.
- 송승중, “민군관계의 주인-대리인 이론과 그 함의에 관한 연구,” 『전략연구』 통권 76호, 2018, pp. 211~256.
- 이근욱, “민주주의와 민군관계: 새로운 접근법을 위한 시론,” 『신아세아』, 24권 1호, 2017(봄), pp. 106~135.
- 전제국, “국방문민화 과정의 재조명: 성과와 과제를 중심으로,” 『국방연구』 53-2, 2010, pp. 1~31.
- 정일준, “한국 민군관계의 궤적과 현황: 문민우위 공고화와 민주적 민군협치,” 2008, 『국방정책연구』 24-3, 가을, pp. 109~136.
- 조영갑, 『한국민군관계론』, 한원, 1993.
- 홍두승, “민군관계의 변화와 전망,” 『사상』 제2권 제3호, 1990(가을호), pp. 105~142.
- 홍두승, 『한국군대의 사회학(증보판)』, 나남출판, 1996.
- 홍두승, 『한국의 군과 시민사회』, 인간사랑, 2014.

- 朝雲新聞社(아사쿠모신문사), 『防衛ハンドブック2020』, 朝雲新聞社, 2020.
- 小出輝章(고이데테루아끼), “戦後の日本の政軍関係,” 『國際政治』 154, 2008, pp. 79~94.
- 額瀨厚(고세끼아쓰시), 『文民統制: 自衛隊はどこへ行くのか』, 岩波書店, 2005.
- 中澤剛(나카자와다게시), “災害対処における自衛隊の能力活用,” 『防衛研究所紀要』, 第18巻 第1号, 2015. 11. pp. 75~108. p. 75.
- 防衛問題懇談会(보우에이몬다이곤단가이), 『日本の安全保障と防衛力のあり方: 21世紀へ向けての展望』, 内閣官房内閣安全保障室, 1994.
- 前田哲男(마에다테쓰오), 『自衛隊: 変容のゆくえ』, 岩派新書, 2007.
- 道下徳成(미찌시다나루시게), “戦略論の将来,” 道下徳成, 石津朋之, 長尾雄一郎, 加藤朗, 『現代戦略論: 戦争は政治の手段か』, 勁草書房, 2000, 139~186.
- 彦谷貴子(히코다니다카코), “シビリアンコントロールの将来,” 『國際安全保障』32-1. 2004, pp. 21~48.
- 廣瀬克哉(히로세가쓰야), 『官僚と軍人』, 岩波書店, 1989.
- NHK放送世論調査所 編, 『図説 戦後世論史』, 日本放送協会, 1982.
- Alagappa, Muthiah. ed. *Military Professionalism in Asia*, East-West Center, 2001.
- Born, Hans, Marina Caparini, Karl Haltiner, and Jurgen Kuhlmann, eds, *Civil-Military Relations in Europe*. Routledge Military Studies, 2006.
- Bruneau, Thomas C. and Richard B. Goetze Jr., “Ministry of Defense and Democratic Control,” in Bruneau, Thomas C. and Scott D. Tollefson ed. *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-military Relations*, University of Texas Press, 2006, 71~98.
- Bruneau, Thomas and Florina Cristiana Matei, eds. 2013. *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*, Rutledge, 2013.
- Cohen, Eliot, A., 『최고사령부 (Supreme Command)』. 가산출판사. 2003.
- Cotty, Andrew, Timothy Edmonds, and Anthony Forster, “The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations,” *Armed Forces & Society* Vol. 29, No.1, 2002(Fall), pp. 31-56.
- Croissant, Aurel, “Riding the Tiger: Civilian Control and the Military in Democratizing Korea,” *Armed Forces & Society*, Vol. 30, No.3, 2004(Spring), pp. 357~381.
- Croissant, Aurel and David Kuehn, “Patterns of Civilian Control of the Military in East Asia’s New Democracies,” *Journal of East Asian Studies* 9-2, 2009, pp. 187-218.

- Croissant, Aurel, David Kuchen, Paul Chambers and Siegfried O. Wolf, "Beyond the Fallacy of Coup-ism," *Democratization*, 17-5, 2010, pp. 950-975.
- Desch, Michael, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*, Baltimore: The Johns Hopkins University. 1999.
- Feaver, Peter D, Takako Hikotani, and Shaun Narine, "Civilian Control and Civil- Military Gaps in the United States, Japan and China," *Asian Perspective* Vol. 29, No.1, 2005, pp. 233~271.
- Foster, Anthony. 2006. *Armed Forces and Society In Europe*. Palgrave Macmillan.
- Herspring, Dale, "Civil-Military Relations in the United States and Russia : An Alternative Approach," *Armed Forces and Society*, Vol. 35 No. 4, 2009(July), pp. 667~687.
- Hikotani, Takako, *The Paradox of Antimilitarism: Civil-Military Relations in Post World War II Japan*, Ph. D. Thesis. Columbia University, 2014.
- Huntington, Samuel, *The Soldier and the State*. New York: Vintage, 1957.
- Huntington, Samuel, "Democracy's Third Wave," *Journal of Democracy*, Vol. 2 No. 2, 1991(spring), pp. 12-33.
- Janowitz, Morris, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, New York: The Free Press, 1960.
- Jun, Jinsok, "South Korea: Consolidating Democratic Civilian Control," in Alagappa, Muthiah. ed. Alagappa, Muthiah. ed. *Coersion and Governace: The Decline Political Roles of the Military In Asia*, Stanford University, 2001, pp. 121~142.
- Katahara, Eiichi, "Japan: From Containment to Normalization," in Alagappa, Muthiah. ed. *Coersion and Governace: The Decline Political Roles of the Military In Asia*, Stanford University, 2001, pp. 69~91.
- Katzenstein, J. Peter, *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Post-war Japan*, Cornell University, 1996.
- Kim, Ki-Joo, "The Soldier and the State in South Korea: Crafting Democratic Civilian Control of the Military," *Journal of International and Area Studies*, 21-2, 2014, pp. 119~131.

- Kohn Richard, "How Democracies Control the Military," *Journal of Democracy*, Vol 8, No. 4, 1997, pp. 142. 140~153.
- Kuehn David, "Institutionalising Civilian Control of the Military in New Democracies: Theory and Evidence from South Korea," *GIGA Working Papers* 282, 2016.
- Kuehn, David. 2018. "Democratic Control of the Military," in Giuseppe Caforio ed. *Handbook of the Sociology of the Military*, 2nd ed. Springer, pp. 161~178.
- Saxer, Carl J. "Generals and Presidents: Establishing Civilian and Democratic Control in South Korea." *Armed Forces & Society* Vol. 30 No. 3, 2004(Spring), pp. 383~408.
- Taylor, Trevor, 2006. "The Function of Defence Ministry," in Laura R. Cleary and Teri McConville eds. *Managing Defence in a Democracy*. London and New York: Routledge. pp. 92~106.

2. 자료

안보문제연구소, 『범국민안보의식조사』, 안보문제연구소, 각 년도.

內閣總理大臣官房広報室, 『自衛隊・防衛問題に関する世論調査』, 각 년도.

防衛庁/防衛省, 『日本の防衛』, 각 년도.

북한의 대남전략과 김정은 시대의 변화

국방대학교 교수 안 경 모

송실대학교 교수 강 혜 석

- I. 들어가며
- II. 북한의 대남전략 어떻게 분석할 것인가?
- III. 김정은 시대 이전의 대남전략
- IV. 김정은 시대 이후의 대남전략
- V. 평가와 전망
- VI. 나오며

요 약

이제 30여 년을 채워가고 있는 탈냉전 속의 분단 현실은 냉전의 마지막 섬이라는 평가를 무색케 하며 또 하나의 ‘정상(normal)’이 되어가고 있는 듯 하다. 분단의 기억이 희미해져 가는 동시에 통일의 희망 역시 열어지고, 이러한 공백을 북핵을 둘러싼 극단적이고 반복적인 갈등과 충돌로 채워온 것이 탈냉전 이후 30여년 간 남북관계의 주된 모습이지 않았나 하는 반성이다.

이와 같은 차원에서 지난 2년여 간 한반도에 불어온 화해와 협력의 훈풍은 특히 2017년을 정점으로 한 이른바 ‘한반도 전쟁 위기’와 대비되며 많은 이들에게 다시 한 번 평화롭고 번영하는 한반도에 대한 희망을 품게 한 계기가 아니었나 한다. 특히 2000년 6.15 남북정상회담과 2007년 10.4 남북정상회담의 성과가 미국과 한국의 정권 교체, 남북트랙과 북미트랙의 디커플링(de-coupling) 등과 맞물리며 좌초했던 것과 달리 한, 미 양국의 임기 초반에 모멘텀을 만들어 냈으로써 남북미 연쇄 정상회담이라는 초유의 성과를 만들어낼 수 있었던 지난 2년 간의 성과는 분명 이전의 그것들과는 차별적이었다.

그러나 모두 아는 바와 같이 국제정치적 원심력과 국내정치적 갈등 속에 민족 공동의

이익을 실현하는 데 실패했던 해방 3년의 뼈아픈 과거를 만회할 수 있을 듯 했던 70여년 만의 기회의 창은 다시 한 번 위기에 봉착해 있다. 2018년 하노이 노딜 이후 남북관계는 공동연락사무소 폭파라는 상상치 못한 참사로 귀결된 이른바 ‘김여정 정국’을 겪으며 역진과 갈등을 반복해 왔으며 문재인 대통령이 유엔 총회 연설에서 제안한 ‘중전선언’, 김정은 위원장의 조선노동당 창건 75주년 기념 열병식 연설에서 제시된 ‘사랑하는 남녘 동포들’이라는 상호 간 호의적 메시지들에도 불구하고 여전히 안개 속에 가려진 상황이다. 미국 대선이라는 더할 나위 없이 중대한 정치적 변곡점과 연동되어 펼쳐질 2021년을 눈앞에 둔 지금, 다시 한 번 남북트랙의 재활성화에 대한 지혜를 모아야 하는 이유라 하겠다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에 북한의 대남전략을 보다 체계적이고 구조적으로 이해할 수 있는 개념과 분석틀을 제시하고 이를 토대로 향후 남북관계에 대한 전망과 대비책을 도출하려는 시도이다. 남북관계의 특수성만큼이나 북한의 대남전략 역시 많은 특수성을 지니고 있으며 이러한 특수성은 분석의 모호성과 해석의 어려움으로 이어져 왔다. 이는 북한의 대남정책이 대미정책이나 대일정책과 같은 일반적인 대외정책과 갖는 차별성에 더해, 통일정책, 혁명전략 등 북한의 핵심적인 여타 국가 전략들과의 중첩성에서도 잘 드러난다.

연구 결과 첫째, 분단 이래 북한의 대남전략은 혁명전략, 통일전략, 평화전략의 성격을 중첩적으로 갖되 이 세 가지 요소의 우선순위와 방식의 다양한 조합을 통해 시기별로 다양한 모습을 띠어왔다. 그리고 실제 경험적 차원에서 볼 때 북한의 대남전략은 큰 틀에서 혁명보다는 통일의 비중이, 통일보다는 평화의 비중이 높아지는 방향으로 변화해 왔다. 먼저 혁명전략으로서 대남전략의 위상은 크게 낮아진 것으로 보인다. 이는 2000년대 이후 시장의 확대 등 북한 스스로의 변화와 결부된 ‘사회주의’적 비전 자체의 변화와 더불어 탈냉전 이후 힘의 불균형 심화라는 남북 양자 관계 차원의 변화 역시 중요한 영향을 미친 것으로 판단된다. 비록 앞서 살펴본 바와 같이 조선노동당의 규약상으로는 대남 적화 통일을 목표로 하는 혁명의 언어들이 여전히 살아있으나 적어도 현재의 시점에서 볼 때 ‘전국적 범위에서의 혁명’을 북한 대남전략의 주된 요소로 평가하기에는 무리가 있다. 이러한 차원에서 볼 때 탈냉전 이후 혁명의 지향이 퇴색한 최근의 대남전략은 주로 통일과 평화의 축을 중심으로 이동해 왔다 할 수 있다.

그렇다면 위의 세 가지 요소들 간의 우선순위와 방식을 좌우한 변수는 무엇이었을까? 남북 양자관계에 초점을 맞추어 보면 ‘힘의 균형’과 ‘상호정체성’이 그 핵심적 변수라 할 수 있다.

먼저 대표적인 현실주의적 변수라 할 수 있는 ‘힘의 균형’(balance of power)을 살펴보자. 북한의 정책 일반에 대한 가장 강력한 전제 중 하나는 그들의 선택이 그들의 속성

(nature)에 좌우된다는 것이다. 독재국가, 수정주의국가, 불량국가 등 북한의 부정적 정체성들은 이와 같은 선입견들의 중요한 기반이었다. 그러나 강력한 설명력에도 불구하고 이러한 프레임들이 갖는 중요한 한계 중 하나는 ‘변화’를 설명할 수 없다는 점이다.

다음으로 자유주의와 구성주의의 핵심 변수라 할 수 있는 ‘상호 정체성’(identity)이다. 한국전쟁을 통해 극단화된 ‘적대성’(antagonism)이 남북관계를 규정하는 핵심적인 원리였음은 별다른 설명을 필요로 하지 않을 것이다. 그러나 강력한 적대성에도 불구하고 친구와 적의 양극단으로 표현된 상호정체성은 시기별, 이슈별로 다양한 변이를 겪어왔다. 극단적인 적대성에도 불구하고 협력과 교류가 지속되어온 이유라 할 것이다. 이러한 차원에서 상호 정체성, 다시 말해 남한에 대한 북한의 인식 역시 ‘상수’라기보다는 대북통일정책을 결정해온 중요한 ‘변수’ 중 하나였다 할 수 있다.

상기한 분석을 김정은 시대에 적용하면 ‘핵 무력 완성’을 통해 확인된 힘의 균형의 회복, 그리고 남한의 정권교체와 맞물린 비적대적 상호정체성의 확립 등이 결합된 현재의 ‘평화와 공존형 통일’ 지향의 북한 대남전략이 단기간 내 변화될 여지는 크지 않아 보인다. 또한 ‘정면돌파전’은 여전히 병진으로의 회귀보다는 새로운 전략노선의 지속을 지향하고 있으며 적어도 중단기적으로 코로나 사태가 북한의 노선전환 혹은 체제안정성과 관련한 급격한 변화의 기점이 될 가능성은 크지 않아 보인다.

그렇다면 우리의 대응 역시 ‘지속’의 관점에 머무는 것이 최선일까?

물론 일각의 우려와 달리 코로나 사태가 북한발 급변사태를 초래할 가능성이 높지 않다는 점은 우리 역시 코로나 사태로 인해 지쳐있는 현 상황에서 한 숨 돌릴 여유를 주는 소식일 수 있다. 그러나 여전히 분명한 것은 모두가 알고 있듯 자력갱생을 통한 북한식 정면돌파전의 미래가 결코 밝지 않으며 비록 정도에 대한 평가는 다를지라도 코로나 사태가 위기로 가는 시간표를 더욱 앞당길 것이라는 점이다. 그리고 이와 같은 정면돌파전의 실패는 자력갱생과 북방 3각관계의 복원이 결합된 이른바 ‘신냉전’으로의 지향을 강화해나갈 것이다. 북한의 국가 대전략과 연동된 대남전략이 구심력보다 원심력에 큰 영향을 받을 가능성에 대한 우려가 커지고 있는 이유이다.

이와 같은 상황에서 미국 선거 결과가 매우 중대한 변수가 될 것이라는 점은 자명하다. 말 그대로의 불확실성 속에 우리의 고민이 깊어지는 지점이다. 그러나 당연하게도 이러한 불확실한 상황에서 최선의 대응은 할 수 있는 것부터 차분히 해나가는 것이라 판단된다. 해방 직후의 상황이 그러했듯 국제정치적 원심력 그 자체를 통제할 힘은 우리에게 존재하지 않기 때문이다. 특히 미국의 어떤 행정부가 들어서건 앞선 두 개의 시험은 여전히 현재진행형으로 반복될 것이란 점을 잊어서 안 될 것이다. 실패를 반복하지 않을 지혜와 용기가 절실한 시점이다. 코로나 사태를 오히려 기회로 활용한 한반도 생명공동체 논의, 북한의 새로운 청사진들이 구체화될 조선 노동당 8차 당대회, 국제정치적 모멘텀이 될

수 있는 동경올림픽을 포함하여 계기적 변수들을 철저히 활용하는 동시에 보다 적극적이며 주체적인 노력이 경주되어야 할 것이다.

I. 들어가며

이제 30여 년을 채워가고 있는 탈냉전 속의 분단 현실은 냉전의 마지막 섬이라는 평가를 무색케 하며 또 하나의 ‘정상’(normal)이 되어가고 있는 듯 하다. 분단의 기억이 희미해져가는 동시에 통일의 희망 역시 열어지고, 이러한 공백을 복핵을 둘러싼 극단적이고 반복적인 갈등과 충돌로 채워온 것이 탈냉전 이후 30여년 간 남북관계의 주된 모습이지 않았나 하는 반성이다.

이와 같은 차원에서 지난 2년여 간 한반도에 불어온 화해와 협력의 훈풍은 2017년을 정점으로 한 이른바 ‘한반도 전쟁 위기’와 대비되며 많은 이들에게 다시 한 번 평화롭고 번영하는 한반도에 대한 희망을 품게 한 계기가 아니었나 한다. 특히 2000년 6.15 남북 정상회담과 2007년 10.4 남북정상회담의 성과가 미국과 한국의 정권 교체, 남북트랙과 북미트랙의 디커플링(de-coupling) 속에 좌초했던 것과 달리 한·미 양국의 임기 초반에 모멘텀을 만들어 냈으로써 남·북·미 연쇄 정상회담이라는 초유의 성과를 만들어낼 수 있었던 지난 기간의 성과는 분명 이전의 그것들과는 차별적이었다.

그러나 모두 아는 바와 같이 국제정치적 원심력과 국내정치적 갈등 속에 민족 공동의 이익을 실현하는 데 실패했던 해방 3년의 뼈아픈 과거를 만회할 수 있을 듯 했던 70여년 만의 기회의 창은 다시 한 번 위기에 봉착해 있다. 2018년 하노이 노딜 이후 남북관계는 공동연락사무소 폭파라는 상상치 못한 참사로 귀결된 이른바 ‘김여정 정국’을 겪으며 역진과 갈등을 반복해 왔으며 여러 노력에도 불구하고 여전히 안개 속에 가려진 상황이다. 미국의 새로운 행정부와 발을 맞춰 평화 훈풍의 동력을 살려나갈 중대한 변곡점이 될 2021년을 눈앞에 둔 지금, 다시 한 번 남북트랙의 재활성화에 대한 지혜를 모아야 하는 이유라 하겠다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에 북한의 대남전략을 보다 체계적이고 구조적으로 이해할 수 있는 개념과 분석틀을 제시하고 이를 토대로 김정은 정권의 대남전략과 현 남북 관계를 분석해보려는 시도이다. 남북관계의 특수성만큼이나 북한의 대남전략 역시 많은 특수성을 보여왔으며 이러한 특수성은 분석의 모호성과 해석의 어려움으로 이어져 왔다. 이는 북한의 대남정책이 대미정책이나 대일정책과 같은 일반적인 대외정책과 갖는 차별성에 더해, 통일정책, 혁명전략 등 북한의 핵심적인 여타 국가 전략들과의 중첩성에서도 잘

드러난다.

따라서 이하에서는 북한의 대남전략을 이해하는 변수와 분석틀에 관한 시론적 논의를 제공하고 이를 바탕으로 김정은 시대 북한의 대남전략에 대한 보다 구체적인 이해와 분석을 제시해보고자 한다.

II. 북한의 대남전략 어떻게 분석할 것인가?

1. 대남전략의 세 가지 기둥: ‘혁명’ vs. ‘통일’ vs. ‘평화’

분단 이래 70여 년 동안 북한의 대남전략을 좌우한 가장 핵심적인 키워드는 단연 ‘혁명’, ‘통일’, ‘평화’의 세 가지였다 할 수 있다.

우선 북한의 대남전략은 혁명전략으로서의 성격을 지녀왔다. 주지하듯 북한의 지배 이데올로기는 마르크스-레닌주의와 이에 기반한 주체사상이었으며 주체사상이 김일성-김정일주의로 새로이 명명된 이후에도 유일사상체계를 명확히 하고 있다. 비록 ‘사회주의 완전승리’가 ‘사회주의 강성국가’로 바뀌고 ‘인민민주주의 혁명’이 ‘민주주의혁명’으로 바뀌는 등의 변화는 있었으나 아래 표에서 보듯 현재까지도 당규약을 통해 조선로동당의 당면 목적을 “공화국북반부에서 사회주의강성국가를 건설”하고 “전국적범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업을 수행”하며 최종적으로 “온 사회를 김일성 김정일주의화하여 인민대중의 자주성을 완전히 실현”하는 것으로 규정한 것은 이를 잘 보여준다.

〈표 1〉 조선로동당의 ‘목적’과 관련한 당규약의 표현들

당대회 구분	당의 목적
1차 (1946/8)	조선로동당은 조선근로대중의 이익의 대표자이며 옹호자로서 조선근로대중의 민주주의적 자유를 보장할 수 있는 부강한 민주주의적 조선독립국가건설과 근로대중의 정치, 경제 및 문화생활 수준의 향상을 목적함.
2차 (1948/3)	북조선 로동당은 조선근로대중의 이익의 대표자이며 옹호자로서 조선근로대중의 민주주의적 자유를 보장할 수 있는 부강한 민주주의적 자주독립국가 건설과 근로대중의 정치 경제 및 문화생활수준의 향상을 목적함.
3차 (1956/4)	조선로동당의 당면 목적은 전국적 범위에서 반제, 반봉건적 민주 혁명의 과업을 완수 하는데 있으며, 최종 목적은 공산주의 사회를 건설하는데 있다.
4차 (1961/9)	사회주의의 완전한 승리를 보장, 전국적 범위에서 반제 반봉건적 민주혁명과업 완수

당대회 구분	당의 목적
5차 (1970/11)	조선로동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 보장하며 전국적 범위에서 민족해방 인민민주주의 혁명과업을 수행하는데 있으며 최종목적은 공산주의 사회를 건설하는데 있다.
6차 (1980/10)	조선로동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하여 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의의 혁명과업을 완수하는데 있으며 최종목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의사회를 건설하는데 있다.
3차 당대표자회 (2010/9)	조선로동당의 당면 목적은 공화국 북반부에서 사회주의의 강성대국을 건설하며, 전국적 범위에서 민족해방 민주주의 혁명과업을 수행하는데 있으며, 최종 목적은 온 사회를 주체사상화하여 인민대중의 자주성을 완전히 실현하는데 있다.
4차 당대표자회 (2012/4)	조선로동당의 당면 목적은 공화국 북반부에서 사회주의 강성대국을 건설하며, 전국적 범위에서 민족해방 민주주의 혁명과업을 수행하는데 있으며, 최종목적은 온 사회를 김일성-김정일주의화하여 인민대중의 자주성을 완전히 실현하는데 있다.
7차 (2016/5)	조선로동당의 당면목적은 공화국북반부에서 사회주의강성국가를 건설하며 전국적범위에서 민족해방 민주주의혁명의 과업을 수행하는데 있으며 최종목적은 온 사회를 김일성-김정일주의화하여 인민대중의 자주성을 완전히 실현하는데 있다.

다음으로 통일정책으로서의 측면이다. 조선노동당은 “전 조선의 애국적민주력량과의 통일전선을 강화”하여 “남조선에서 미제의 침략무력을 몰아내고 온갖 외세의 지배와 간섭을 끝장내며” “사회의 민주화와 생존의 권리를 위한 남조선인민들의 투쟁을 적극 지지성원 하며 우리민족끼리 힘을 합쳐 자주 평화통일 민족대단결의 원칙에서 조국을 통일하고 나라와 민족의 통일적 발전을 이룩하기 위하여 투쟁한다”는 당 규약에서 볼 수 있듯이 남한을 ‘미 제국주의’의 지배 하에 있는 부르주아 정권으로 규정해온 북한에게 ‘조선반도 전체를 아우르는 혁명’과 ‘분단된 조국의 통일’은 기본적으로 동전의 양면과 같은 성격을 지니고 있었다.⁵³²⁾ 그러나 당연히게도 ‘현(現) 남한 정권’에 대한 ‘부정(否定)’을 전제로 한 이와 같은 적대적 통일론은 실재하는 남한을 대상으로 한 대남정책으로 채택될 수 없었다. 북한의 ‘공식적 통일방안’이 적화통일이 아니라 연방제를 중심으로 제시되어온 이유라 하겠다(최완규, 2002; 심지연 2001; 이종석, 2000).

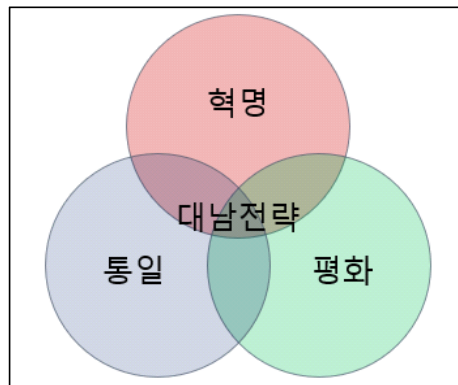
또한 민족해방운동의 역사적 경험과 이를 주도 한 김일성의 만주파가 공유해온 강력한 민족주의적 정서가 혁명의 언어로 포괄되지 않는 독자적 흐름으로서 통일에 대한 강력한 지향의 기반이 되어왔다는 점 역시 북한의 대남정책을 이해하는 데 있어 간과되어선 안될 지점이다. 90년대 이후 등장한 이른바 ‘느슨한 연방제론,’ 김정일이 주도한 ‘유훈으로서의 통일론’과 ‘조국 통일 3대 현장’ 제정 등의 흐름을 사회주의권의 붕괴라는 수세적 상황에 대한 임기응변적 대응으로만 치부할 수 없는 이유라 하겠다.⁵³³⁾

532) 조선노동당 제7차 당대회개정 규약.

533) 느슨한 연방제론에서 대해서는 김일성(1991/1/1)을, 유훈으로서의 통일과 조국통일 3대 현장에 대해서

마지막으로 북한의 대남정책은 평화정책으로서의 성격을 지녀왔다. 다른 모든 국가와 마찬가지로 북한에게 있어 국가안보는 가장 기본적인 국가의 목표라 할 수 있다. 정전체제라는 극단적이고 예외적인 적대성 속에 남한과 미국, 그리고 한미 동맹이 북한의 위협인식을 좌우한 가장 핵심적인 물리적 변수였다는 점은 별다른 설명이 필요치 않을 것이다. 이러한 차원에서 북한에게 대남정책은 자신들의 안보를 확보하고 평화를 지켜내는 가장 핵심적인 수단으로서의 성격을 지니고 있었다.

주지하듯 안보를 확보하고 평화를 지켜내는 수많은 방법은 ‘위협에 맞서느냐’ 아니면 ‘위협을 완화하느냐’라는 두 가지의 방식으로 단순화할 수 있다. 전자는 일반적으로 ‘균형(balancing)’이라 일컫는 방식으로 그것이 스스로의 힘에 의거한 군비증강의 방식(internal balancing)이건 동맹을 통해 다른 나라의 힘을 빌리는 방식(external balancing)이건 위협을 ‘힘’으로 상쇄하는 것을 말한다. 이에 반해 후자는 상대와의 상호정체성을 ‘적’에서 ‘친구’로 바꾸든, 아니면 ‘약속’에 의해 상호 군비통제를 단행하든 위협 자체를 완화하는 방식이다. 전자에 의해 구축된 평화가 일종의 ‘구조적 평화’에 해당한다면 후자에 의한 평화는 ‘관계적 평화’에 해당한다.⁵³⁴⁾ 결과적으로 북한의 대남 정책 역시 통일과 혁명이라는 현상타파적 목표 하의 수단으로서 기능함과 동시에 이처럼 현상유지적 목표로서 평화를 구축하기 위한 수단으로서도 역할해 왔다. 북한은 때로는 군비증강이나 직접적인 군사적 도발로, 때로는 교류, 협력을 포함한 관계 개선의 시도를 통해 위협에 대항하거나 관리, 완화하는 수단으로 대남정책을 활용해 왔다는 것이다.



〈그림 1〉 북한 대남전략의 세 가지 기둥

는 김정일(1997/8/4)을 참조할 것.

534) 균형 전략에 대한 가장 대표적인 정의는 월츠(Waltz, 1979)를 구조적 평화와 관계적 평화의 정의에 대해서는 임수호(2010)를 참조할 것.

요컨대 분단 이래 북한의 대남전략은 위의 그림처럼 혁명전략, 통일전략, 평화전략의 성격을 중첩적으로 갖되 이 세 가지 요소의 우선순위와 방식의 다양한 조합을 통해 시기 별로 서로 다른 모습을 띠어왔다. 그리고 실제 경험적 차원에서 볼 때 북한의 대남전략은 큰 틀에서 혁명보다는 통일의 비중이, 통일보다는 평화의 비중이 높아지는 방향으로 변화 해 왔다.

먼저 혁명전략으로서 대남전략의 위상은 크게 낮아진 것으로 보인다. 이는 2000년대 이후 시장의 확대 등 북한 스스로의 변화와 결부된 ‘사회주의’적 비전 자체의 변화와 더불어 탈냉전 이후 힘의 불균형 심화라는 남북 양자 관계 차원의 변화 역시 중요한 영향을 미친 것으로 판단된다. 비록 앞서 살펴본 바와 같이 조선노동당의 규약상으로는 대남 적화 통일을 목표로 하는 혁명의 언어들이 여전히 살아있으나 적어도 현재의 시점에서 볼 때 ‘전국적 범위에서의 혁명’을 북한 대남전략의 주된 요소로 평가하기에는 무리가 있다.⁵³⁵⁾ 이러한 차원에서 볼 때 탈냉전 이후 혁명의 지향이 퇴색한 최근의 대남전략은 주로 통일과 평화의 축을 중심으로 이동해 왔다 할 수 있다.

2. 양자관계와 두 개의 변수: ‘힘의 균형’과 ‘상호 정체성’

그렇다면 위의 세 가지 요소들 간의 우선순위와 방식을 좌우한 변수는 무엇이었을까? 남북 양자관계에 초점을 맞추어 보면 ‘힘의 균형’과 ‘상호정체성’이 그 핵심적 변수라 할 수 있다.⁵³⁶⁾

먼저 대표적인 현실주의적 변수라 할 수 있는 ‘힘의 균형’(balance of power)을 살펴 보자. 북한의 정책 일반에 대한 가장 강력한 전제 중 하나는 그들의 선택이 그들의 속성(nature)에 좌우된다는 것이다. 독재국가, 수정주의국가, 불량국가 등 북한의 부정적 정체성 들은 이와 같은 선입견들의 중요한 기반이었다. 그러나 강력한 설명력에도 불구하고 이러한 프레임들이 갖는 중요한 한계 중 하나는 ‘변화’를 설명할 수 없다는 점이다.

예를 들어 북한의 민족론은 김일성 시대의 ‘조선 민족’론에서 김정일 시대의 ‘김일성 민족’론을 거치며 일종의 ‘두 개의 민족’론에 가까운 형태로 변화되어왔다.⁵³⁷⁾ 속성의

535) 김정일은 해당 구문의 수정 혹은 삭제와 관련한 남한 측의 질문에 대해 현 규약은 해방 직후 40년대 것에서 과격하고 전투적인 표현이 많고 老 간부들로 인해 개정이 쉽지 않지만 고정불변한 것은 아니라는 유연한 입장을 보인 바 있다(정창현, 2007: 109-110). 그러나 7차 당대회에도 불구하고 문구의 수정은 이루어지지 못했다. 이는 여전히 혁명의 지향이 지속된 결과라기보다는 2016년 당시 신생 정권이었던 김정은 정권의 한계, 그리고 보수정권과의 대립각을 세우고 있던 해당 시기의 남북관계가 반영된 결과라 판단된다.

536) 이하의 논의에서 힘의 균형과 상호정체성이 미친 영향은 남한의 대남정책에서도 거의 동일하게 나타난다. 양자 간의 정책옵션이 불변의 속성이 아닌 구조적 변수에 반응해 왔다는 점은 다양한 가능성을 모색할 수 있는 지점이라 하겠다.

‘지속’에도 불구하고 ‘변화’되어온 이러한 입장의 차이는 세력균형의 변화라는 변수를 통해 설명 가능하다. 세력균형이 우세하다고 판단할 때는 현상타파적인 통일지향의 논리가 강해지는 반면 반대일 경우는 현상유지적인 분리 지향의 논리가 강해진다는 것이다. 사회주의 독재국가로서 동일한 ‘속성’을 지녔으나 이미 1970년대부터 북한이 오랫동안 비판해온 ‘두 개의 조선’론과 맥을 같이하는 ‘2민족 2국가론’을 주장했던 동독의 사례는 서로 다른 세력균형에 대한 합리적 선택으로 설명가능하다(강철구, 2001: 147; 한운석, 2005: 336). 탈냉전이라는 세력균형의 극적인 변화를 기점으로 북한이 선(先) 정치군사문제 해결, 후(後) 교류협력에서 반대의 입장으로 선회한 것 역시 마찬가지이다.

다음으로 자유주의와 구성주의의 핵심 변수 중 하나라 할 수 있는 ‘상호 정체성’(identity)이다. 한국전쟁을 통해 극단화된 ‘적대성’(antagonism)이 남북관계를 규정하는 핵심적인 원리였음은 별다른 설명을 필요로 하지 않을 것이다. 그러나 강력한 적대성에도 불구하고 친구와 적의 양극단으로 표현된 상호정체성은 시기별, 이슈별로 다양한 변이를 겪어왔다. 극단적인 적대성에도 불구하고 협력과 교류가 지속되어온 이유라 할 것이다. 이러한 차원에서 상호 정체성, 다시 말해 남한에 대한 북한의 인식 역시 ‘상수’라기보다는 대북통일정책을 결정해온 ‘변수’ 중 하나였다 할 수 있다.

실제 힘의 균형과 상호정체성이라는 변수는 앞서 살펴본 북한 대남전략의 세 가지 요소들, 즉 혁명, 통일, 평화 간의 우선순위와 구성에 민감한 영향을 미쳐왔다. 이는 국제정치에 있어서 가장 핵심적인 개념 구분 중 하나인 ‘현상타파’(revision)와 ‘현상유지’(status quo) 개념을 활용한 다음의 두 가지 명제를 결합함으로써 설명 가능하다.⁵³⁸⁾

첫째, 기본적으로 상대의 완전한 부정을 전제로 하는 혁명의 지향과 부정과 공존의 두 갈래길이 동시에 존재하는 통일의 지향, 그리고 공존을 전제하는 평화의 지향은 전자에 가까울수록 현상타파의 경향이 강한 반면, 후자에 가까울수록 현상유지의 경향이 더욱 강하다.

둘째, 일반적으로 변화의 불확실성을 최소화할 수 있는 ‘힘’을 가진 강자의 경우 위험을 감수하고 현상타파의 길을 택할 여지가 큰 반면 그렇지 않은 약자의 경우 현상유지를 선호하며 이러한 경향은 양자의 적대성이 심할수록 더욱 강하다.⁵³⁹⁾

이러한 전제 하에 보면 1970년대 이후 역전되기 시작한 남북한의 힘의 균형이 탈냉전과

537) 조선민족론과 김일성민족론으로 구성된 북한의 ‘두 개의 민족론’에 대해서는 강혜석(2019)를 참조.

538) 현상타파와 현상유지의 개념에 대해서는 슈weiler(Schweller, 1996)와 존스톤(Johnston, 2003)을 참조.

539) 여기서 ‘일반적’이라는 제한을 붙인 이유는 약자의 경우도 시간이 흐를수록 손실의 양이 증대하고 있으며 그러한 손실이 치명적이라 여길 경우 심각한 위험을 감수하고서라도 현상타파를 시도하는 위험감수(risk taking) 경향을 보일 수 있기 때문이다. 전망이론(prospect theory)에서 논의되어온 이와 같은 동학에 대해서는 카네만과 트버스키(Kahneman & Tversky, 1982)를 참조할 것.

함께 결정적으로 벌어지기 시작한 1990년을 기점으로 대남전략에서 혁명의 언어가 약화된 것이나, 1990년대 후반 김정일에 의해 조국통일 3대 현장이 정립되고 2000년 6.15 정상 회담에서 ‘느슨한 연방제’가 확인된 이후 거의 20여년 동안 이렇다할 통일담론이 제시되지 않고 있는 점, 그리고 이러한 변화 속에 조선반도 비핵화론과 평화체제론을 중심으로 평화 담론이 지속적으로 강화되어 온 변화들이 어렵지 않게 설명될 수 있다. 아래의 그림은 이와 같은 설명을 정리한 결과이다.

〈표 2〉 양자 차원의 변수들과 정책 옵션들

구분		상호정체성	
		적	친구
힘의 균형	열세	〈평화 우선〉 균형(balancing), 편승(bandwagoning)	약한 교류협력
	우세	〈적대형 통일 또는 혁명〉 강압(coercion) 봉쇄(containment) 관여(engagement)	〈공존형 통일〉 강한 교류협력

예를 들어 1960년대까지 북한이 전반적 국력에서 힘의 우위에 있었던 냉전기는 3사분면의 정책이 펼쳐진 시기이고 남북기본합의서 국면은 2사분면의 편승정책이 펼쳐진 시기라 하겠다. 또한 이후의 선군정치 국면은 편승전략이 좌절되며 균형전략으로 선회해간 국면이었으며 2000년 6.15 정상회담 이후 노무현 정부에 이르는 국면은 여전한 힘의 열세 속에 남한의 정권교체로 인해 적대성이 악화되며 약한 교류협력이 펼쳐진 국면이었다. 그리고 보수정권 10년 간은 적대성이 강화되며 다시 2사분면으로의 경향이 강해진 시기이며 2017년 핵무력 완성 이후 현재의 시기는 핵능력의 진전을 통해 지난 10여년 간 지속되어온 힘의 균형의 변화, 다시 말해 핵이라는 특별한 무기체계를 통해 비대칭적 형태로나마 ‘힘의 균형’이 일정 정도 회복되는 동시에 남한 정권의 교체라는 변수가 복합적으로 작용하며 4사분면으로 이동이 진행 중인 상황이라는 것이다.

북한의 대남 전략 전반에 대한 상기한 이해를 바탕으로 다음 장에서는 국가전략이라는 보다 큰 그림 속에서의 분석과 결부시켜 북한의 대남전략을 자세히 살펴보도록 하겠다.

Ⅲ. 김정은 시대 이전의 대남전략

1. 혁명적 민주기지론”과 “남조선 혁명론”(1948-1974)

“우리당은 쏘련군대가 진주하고 있는 유리한 조건을 리용하여 오직 북조선에서 민주주의적 근거지를 튼튼히 하여 전조선 민족을 완전히 해방하며 조선을 부강한 민주주의 국가로 만들 기지를 닦아 놓아야 되리라는 것을 명백히 인식하였습니다(국토통일원, 1988: 142).”

“어떤 동무들은 자본주의체제와 사회주의체제가 서로 공존한다고 하니까 남조선과 북조선이 공존할 수 있다고 생각하고 있습니다. [...] 자본주의체제와 사회주의체제가 공존한다는 리론은 완전히 옳은 것이요 또 그것은 가능한 것입니다. 그러나 우리 한 나라 안에서 남조선과 북조선이 분리되어 공존할 수 있다는 사상은 대단히 위험한 것이며 우리의 통일사업을 방해하는 해로운 견해입니다. 그러한 견해를 가지고 있는 사람들은 마치 남조선에서 혁명을 해야 할 책임은 남조선사람들에게만 있고 우리 북조선사람들에게는 남조선을 해방할 책임이 없는 듯이 생각하고 있습니다. 이것은 조국의 분열을 정당화하며 그것을 영구화하려는 것밖에 되지 않습니다. 이러한 경향을 철저히 없애야 하겠습니다(김일성, 1954/11/3).”

1948년 북조선노동당 제2차 전당대회 회의록과 1954년 김일성의 발언에 대한 위 인용문에서 드러나듯 북한은 탄생 직후부터 남한을 ‘미제의 식민지’로 규정하고 남한에서 ‘미제국주의’를 추출하고 전조선에서 사회주의 혁명을 완수하는 것을 당의 목표로 삼아왔다. 한국전쟁은 이러한 북한의 혁명전략을 실천한 결과라 할 수 있다. 이 후 북한은 대외적인 평화공세와 이른바 ‘남조선 혁명론’이라는 변형된 형태의 민주기지론을 병행한다.

전자에 해당하는 것이 1954년 제네바 회의에서 제안한 ‘UN매제 총선거론과 과도기적 연방제론’이다. 북한의 회담 대표인 남일외상은 ‘정전을 공고한 평화로 전환’시키기 위한 방도로 외국군 철수, 남북한 군축, 남북한 정부대표자 회의 등 세 가지 선결과제를 제시하는 동시에 남한의 UN감시하 인구비례에 의한 선거안에 맞서 중립국 감시와 남북한 동수(同數)참여를 전제로 한 총선거안을 제안했다(통일원, 1991: 17-23).⁵⁴⁰⁾ 한편 1948년 이후 지속되던 민주기지론은 1960년 남한의 4.19 혁명과 이를 계기로한 남한 혁명력량에

540) ‘과도기적 연방제론’은 이후 김일성의 1960년 8.15 경축사를 통해 보다 구체화되었다(김일성, 1960/8/15).

대한 재평가를 통해 남, 북, 해외 “3대혁명력량강화론”과 “남조선 혁명론”으로의 변화를 거쳤다.⁵⁴¹⁾ 통일혁명당의 건설은 바로 남조선 혁명론의 결과 중 하나였다.

이후 1969년 7월 닉슨 독트린 발표 이후 전개된 전세계적 데탕트 물결은 한반도에도 커다란 영향을 미친다. 1970년 박정희 대통령이 제안한 「평화통일구상 선언」과 이에 대한 화답으로 북한이 내어놓은 1971년 「조국통일 8개항 방안」이 그것이다. 북한이 무력에 의한 적화통일을 포기한다는 전제하에 “선의의 경쟁”을 제안한 남한의 제안과 단계적 접촉을 통한 대화를 강조한 북한의 제안은 자주, 평화, 민족대단결의 원칙에 합의한 1972년 「7.4 남북공동성명」으로 결실을 맺는다.

그러나 이러한 화해무드는 채 1년이 지나지 않아 급격히 경색되었다. 이는 상기한 화해무드가 쌍방 간의 진심에 근거한 것이라기보다는 이면의 정치적 목표를 위한 전술적 공세의 성격이 강했기 때문이다. 특히 북한의 경우 첫째, 유일지도체제와 후계체제확립과 관련된 내부적 필요, 둘째, 과도한 군비경쟁으로 인한 경제적 어려움⁵⁴²⁾, 셋째, 남조선 혁명론과 공세적 전략의 연이은 실패⁵⁴³⁾ 등이 그 배경으로 작용한 것으로 보인다.

이러한 상황에서 1969년 7월 닉슨 독트린 발표, 1970년 6월 주한미군의 감축계획발표, 1971년 3월 2만여 명의 주한미군 감축, 1971년 7월 닉슨의 중국방문발표와 이후 중·미 관계의 급속한 진전 등 일련의 세계정세의 변화는 북한으로 하여금 남북관계를 호전 시킴으로써 데탕트 분위기에 편승하여 주한미군 철수가 실제 가능할지 모른다는 희망을 품게 했던 것으로 보인다. 공산주의 위협이 과거에 비해 적어졌으며 현실적으로 긴장완화가 가능하다는 닉슨의 견해를 일부 충족시켜 줌으로써 동맹국들에 대한 안보책임을 줄여가려던 닉슨 정부의 정책에 편승하고 이를 통해 한반도의 통일과 혁명의 제1선결과제인 주한미군

541) 지역혁명론으로서 ‘남조선 혁명론’이 맹아적 형태로 나타난 것은 1961년 9월 제4차 당대회라 할 수 있다. 여기서 4.19 혁명에 고무된 김일성은 다음과 같이 남한 스스로의 혁명을 강조하고 나선다. “남조선 인민들이 반제반봉건투쟁을 성과적으로 진행하며 이 투쟁에서 승리하기 위하여서는 맑스-레닌주의를 지침으로 하며 노동자, 농민을 비롯한 광범한 인민대중의 리익을 대표하는 혁명적당을 가져야 합니다. [...] 남조선의 노동자, 농민, 청년학생, 지식인들과 광범한 인민대중은 미제와 그 앞잡이들을 반대하며 민주주의와 생존의 권리를 위한 투쟁에 용감히 일떠서야 합니다.”(김일성, 1961/9/11)

542) 대남 강경노선에 기반 한 1960년대의 군비확장은 북한 경제에 심각한 장애가 되었다. 북한은 1967년 종로예정이었던 7개년 계획을 3년 연장하면서까지 경제·군사건설 병진노선과 자위노선을 일관되게 추진했으며 1967년부터 1971년까지의 국방비는 국가 예산의 약 30%에 해당하는 막대한 금액이었다. 따라서 1970년대 들어 과도한 국방비의 축소를 통한 경제분야의 재건은 북한의 중요한 과제로 등장한다.(함택영, 1998: 311-323; 최완규·장경룡, 1997: 47)

543) 1.21 청와대 습격사건, 울진삼척 무장공비사건 등 1960년대 말 북한의 공세적 대남전략은 바로 그 꺾박 받는 남조선 인민이 “결국 북한을 저지하게 만드는” 역설적 상황에 처함으로써 결국 모두 실패로 끝난다. 당시 UN군사령관 본스틸(Charles H. Bonesteel)의 증언, 이에 대해 함택영(1998: 176)은 이러한 남한 농민들의 보수화는 영세하나마 많은 농민이 자작농이 됨으로서 ‘소토지보유’계급이 되었다는 측면과 박정희 정권의 군의 대민봉사활동, 새마을운동 등 농촌 회유책이 큰 역할을 하였다고 분석한다. 1968년 심각한 타격을 입은 통혁당 사건 역시 이러한 맥락에서 북한의 대남 전략의 변화를 가져온 한 원인이라 생각된다.

철수를 관철 시키는 계기로 활용하고자 했던 것이다(박건영 외, 2003: 67-68).

김일성이 71년 닉슨의 중국방문을 “패배자의 행각”으로, 당시 정세를 “혁명의 만조기”로 평가함과 동시에 동년 “당면한 제 문제의 전술적 전환”이란 결의를 통해 “공산주의자들은 정세를 혁명에 유리하게 전변시키기 위해 적들과 일시적으로 타협할 수 있다”고 주장하는 등 당시 정세를 적절히 활용하여 혁명에 유리한 조건을 만들려 했다는 점은 이러한 북한의 의도를 잘 보여준다(김일성, 1971/9/25, 10/8; 1971/11/15-23). 다음은 보다 직접적으로 당시 김일성이 테탕트와 미군철수를 어떻게 관련짓고 있었는지를 보여주는 연설이다.

“우리는 미제가 우리 나라에 대하여 태도를 어떻게 취하는가 하는 것을 주시하고 있습니다. 조선에 대한 미제의 태도에서 중요한 것은 남조선에서 자기의 침략군대를 철거하는 문제입니다. 미제가 남조선을 계속 강점하고 있는 조건에서는 중국과 미국이 어떤 관계를 맺든지 간에 우리가 미국과 우호적인 관계를 가질 수 없다는 것은 명백합니다.[...] 그러나 조선에서 침략군대를 철거한다면 그에 따라 우리의 대미정책도 변화될 수 있습니다. 우리는 정세가 완화된다면 그것을 좋게 리용하는 방향으로 나갈 것입니다. 우리는 결코 정세발전에 역행하려고는 생각하지 않습니다. 우리는 정세가 완화된 것을 원하는 사람들이지 긴장상태가 격화되는 것을 원하는 사람들이 아닙니다(김일성, 1971/9/25, 10/8).”

또한 1962년 이후 “주한미군철수=>남북평화협정=>남북한 군축”의 단계론적 입장을 일관되게 유지하던 북한이 갑자기 1972년 “남북평화협정=>주한미군철수=>남북한 군축”으로 입장을 바꾸며 남북 트랙을 강조한 이유 역시 남북 간의 긴장완화를 통해 주한미군철수라는 전략적 목표를 이루려는 기만전술의 성격이 컸던 것으로 보인다(김일성, 1962/10/23; 1972/1/10; 1972/6/21).⁵⁴⁴⁾ 북한이 채 2년이 지나지 않은 1973년 12월 31일 평화협정의 당사자를 아예 남한에서 미국으로 전환하며 노골적인 남한 배제 전략을 취한 것은 이러한 북한의 의도를 잘 보여준다.

결국 남북 간의 긴장완화 움직임에도 불구하고 1972년 7월 5일 주한미군을 철수시키지 않겠다는 미국무부의 발언과 주한미군의 주둔은 ‘계속 불가피할 것’이라는 미국방장관의 1973년 3월 28일 발언 등으로 주한미군 철수의 가능성이 희박해지고 미국이 국군현대화를 위해 15억불의 무상군사원조를 계획하는 등 군비경쟁이 지속적으로 강화되려는 움직임이 포착되자 북한의 대남 접근 전략과 평화공세는 중단되었다. 1973년 8월 28일 남북조절

544) 물론 정전을 대체할 ‘공고한 평화’ 상태에 대한 언급은 1954년 제네바 정치회담 이후 자주 언급되지만 명확하게 “평화협정”이라는 단어가 공식적으로 등장하는 것은 1962년 10월 23일 “조선민주주의 인민 공화국의 당면과업에 대하여”라는 연설을 통해서였다.

위원회 북측 위원장 김영주가 성명을 통해 김대중 납치와 반통일의 이중전략을 진행하고 있는 “중앙정보부의 깡패”들과는 더 이상 대화를 할 수 없다며 일체의 남북 접촉 중단을 선언한 것은 이러한 흐름의 귀결이었다. 회담 중단 직후인 1973년 10월 “조국의 통일 문제는 결국 남조선에서 혁명이 일어나고 우리가 도와주어 남조선인민들이 정권을 쥐어야 평화적으로 해결될 수 있습니다. 평화통일을 하자고 그저 구호나 불러서는 문제가 해결되지 않습니다.”라고 선언한 김일성의 연설은 7.4 남북 공동성명을 위시한 70년대 초반의 대남접근이 결코 대남관의 근본적 변화를 통한 ‘전략적 변화’가 아니었음을 다시 한 번 확인시켜주고 있었다(김일성, 1973/10/11).

2. 1차 통미봉남전략(1974-1984)

“북과 남사이의 대화의 전 과정은 남조선에 외국 군대가 남아있는 조건에서는 긴장상태를 가지고 평화를 공고히 할 수 없으며 도대체 남조선 당국자들은 이 문제를 해결하려는 의사도 능력도 가지고 있지 않다는 것을 보여주었습니다. [...] 이제는 남조선당국자들과 군사적 대치 상태의 해소와 평화협정 체결문제를 아무리 논의하여도 의미가 없다는 것이 아주 명백하게 되었습니다. 그러므로 현 조건에서 평화협정으로 바꾸기 위하여서는 그것을 확실히 담보할 만한 실권을 가진 당사자들끼리 문제를 해결하는 것이 응당합니다. 조선민주주의인민공화국과 미합중국을 조선정전협정의 체약 쌍방이며 실제상의 당사자들입니다. [...] 우리는 이와 같은 모든 사실로부터 출발하여 조선에서 긴장상태를 가지고 조선의 자주적 통일에 장애로 되는 외부적 요인들을 제거하며 조선사람끼리 통일문제를 자주적으로 해결할 수 있는 전제를 마련하려면 남조선에 자기의 군대를 주둔시키고 모든 군사통수권을 틀어쥐고 있으며 정전협정에 조인한 당사자인 미국과 직접 평화협정 체결에 관한 문제를 해결하여야 한다고 인정합니다(허담, 1974/3/24).”⁵⁴⁵⁾

앞서 살펴본 바와 같이 남북 간의 긴장을 완화함으로써 데탕트의 세계적 물결을 이용하여 주한미군 철수라는 목표를 얻어내려는 일종의 ‘우회전략’이 실패하자 북한은 보다 직접적인 전략을 쓰기 시작한다. ‘북미평화협정안’을 통해 미국에 직접 주한미군 철수를 요구하는 방안이 그것이다. 1974년 북한의 ‘북미평화협정’안의 등장은 다음과 같은 몇 가지 측면에서 북한의 평화·통일 전략에 매우 중요한 변화를 의미했다.

545) 북한에서 북미평화협정안이 최초로 제기된 것은 김일성이 1973년 12월 31일 조선로동당 중앙위원회 정치위원회에서 한 연설인 “올해 사업총화와 다음 해 사업방향에 대하여”이나 김일성의 연설에서 매우 간략하게 언급되고 지나간 북미평화협정안이 보다 구체화/공식화 된 것은 상기한 허담의 제안이었다.

첫째, 평화와 통일의 당사자를 분리하기 시작했다. 평화와 통일의 관계는 시기와 역학 관계별로 혹은 내부적 전략과 대외적 전략에 따라 변화를 겪어 왔다. 예컨대 한국전쟁이나 적화통일론은 ‘통일을 통한 평화’ 전략에 해당하며 ‘정전을 공고한 평화로 전환’ 시키기 위해 주한미군철수, 평화협정, 군축 등의 의제를 강조하는 평화공세는 ‘평화를 통한 통일’ 전략이라 할 수 있다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 그 당사자는 모두 남북한이었다. 하지만 북미평화협정안에서 평화의 당사자는 남북이 아닌 북미로 전환되었다. 즉 이전에는 ‘남한’이 미군을 철거시키고 ‘남북 간’에 평화협정을 맺는 식이었다면 북미평화협정안은 ‘미국’이 스스로 미군을 철거하는 동시에 자신들과 평화협정을 맺는 것으로 요구 사항이 바뀌었다.⁵⁴⁶⁾

둘째, 평화협정의 위상과 내용이 달라졌다(임수호, 2009). 이전의 남북평화협정안은 통일의 과정에서의 ‘긴장완화’의 핵심과제로서 제기된 것으로 그 내용도 “호상 상대방에 반대하여 무력을 사용하지 않을 데 대한” 불가침조약에 가까운 것이었다. 요컨대 1972년 1월 이전까지 북한의 평화체제 개념에는 고유한 의미의 ‘평화협정’ 개념이 포함되어 있지 않았다. 북한은 ‘평화와 관련된 협정 일반’ 혹은 ‘상호 불가침’이라는 의미로 평화협정이라는 용어를 사용하고 있었을 따름이며 정전협정을 대체할 포괄적인 평화협정으로서의 지위가 부여된 것은 북미 평화협정안 이후였다.

셋째, 통미봉남(通美封南) 전략 혹은 남한 건너뛰기(Korea passing) 전략의 등장이다. 1970년대는 1960년대 이후 나타난 ‘선건설 후통일’ 혹은 ‘선혁명 후통일’이라는 일종의 ‘선평화 후통일론’이 지속 강화되던 시기라 할 수 있다. 이러한 선평화 후통일론이 상기한 평화 당사자로서 미국의 등장과 맞물리며 통미봉남으로 나타나기 시작했다.

물론 72년 이전 ‘미군철수=>남북평화협정=>남북한 군축’안이 ‘현재의’ 남한 정부에 대한 요구안이었다기 보다는 “남조선 혁명”에 성공한 남한의 ‘민주주의’ 정권과 함께 이루어야 할 로드맵에 가까운 것이었으며 이러한 측면에서 남조선 혁명의 가능성에 대한 재평가를 통해 ‘이상적’인 로드맵의 실현이 어렵다고 판단되자, 국제정세를 보다 적극적으로 활용하는, 보다 현실적인 안으로 전환했다는 해석도 가능하다.⁵⁴⁷⁾ 다시 말해 이전의 남북평화협정안 역시 남북 트랙을 존중한 결과로 보는 데 한계가 있다는 것이다. 그러나 이러한 ‘이면의’ 의도에도 불구하고 적어도 공식적으로는 남북평화협정안이 북한의 대남 요구안의 핵심이었다는 점에서 평화협정의 체결 주체 자체를 변경한 것은 그 함의가 적지 않았다.

특히 명백한 선차적 과제로 제기한 북미평화협정체결과 주한미군철수를 통해 평화문제를

546) 물론 군축의 문제는 남북간의 이슈로 이전과 동일하게 강조되고 있으나 이는 어디까지나 북미평화협정과 주한미군철수가 이루어진 이후에 추진할 일로 명백한 우선순위를 부여하고 있다.

547) 북한의 전략 변화가 당시 UN에서의 역학관계 변화와 그에 따른 진영 간의 공방과 맞물려 있다는 점은 이러한 해석에 대해서는 임수호(2009) 참조.

먼저 해결하고 통일에 대한 논의는 이러한 조치들이 수행된 이후에나 가능하다는 것이 북한의 새로운 입장의 핵심이었다. 1975년 제30차 유엔총회에서 한반도 문제를 놓고 서방측 안과 공산측 안이 격돌하는 와중에 북한의 이종묵 외교부 부부장이 자신들의 북미 평화협정안에 대해 설명한 다음의 부분은 이러한 시각을 잘 보여준다.

“정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 실제적 당사자들 사이의 회담문제를 가지고 미국은 마치도 조선의 통일문제를 해결하는데서 우리가 남조선을 배제하려는 것처럼 말하고 있는데 이것은 고의적으로 사실을 왜곡하여 사람들의 시선을 판데로 돌리려는 것입니다. 우리는 우리와 미국사이에 평화협정이 체결되고 미군이 남조선에서 철거한 다음에는 북과 남사이의 군사적 대치상태를 해소하기 위한 구체적 조치를 취하자는 것입니다. 조선 통일 문제 해결에 대하여 말한다면 그것은 우리 민족내부문제로서 미국이나 그 어떤 외세가 개입할 문제가 아니며 오직 북과 남사이에 우리 인민자신의 손에 의하여 해결할 문제입니다. [...] 조선의 통일문제는 나라의 절반 땅을 비법적으로 강점하고 있는 외래 제국주의자들을 철거시키고 빼앗긴 영토와 인민을 도로 찾으며 전국적 범위에서 민족적 자주권을 확립하는 문제입니다(통일원, 1994: 175-181).”

따라서 이후 북한의 표면적 통일전략은 남한당국자를 제외한 전민족 대회, 민족통일준비위원회 등 통일전선전술의 차원으로 제한되며 물밑으로는 “남조선 혁명”을 지원하는 전략을 지속한다. 예컨대 다음 김일성의 발언은 1970년대 북한의 대남관과 한반도 평화문제에 대한 시각을 잘 보여준다.

“남조선의 현 당국자들은 정치도 없고 민족도 모르고 인간도 모르고 론리도 없기 때문에 그들과는 의사가 통하지 않습니다. [...] 남조선의 현《정권》에 대하여서는 어떤 관계도 가지지 말고 철저히 고립시켜야 하며 남조선인민들의 민주화투쟁을 적극지지하여 남조선에 민주주의정권이 서도록 하여야 합니다(김일성, 1976/3/28).”

이러한 통미봉남 전략은 1984년부터의 과도기를 거쳐 1988년 이후 김일성의 전방위 전략이 가동되기 이전까지 유지되며, 전방위 전략이 좌절된 1994년 이후 다시 부활한다.

관련하여 1, 2차 통미봉남 시기에 한미 측의 대응이 매우 유사하게 나타났다는 점은 흥미로운 지점이다. 바로 4자회담이다.⁵⁴⁸⁾ 1975년 9월 제30차 유엔총회에서 미국무장관

548) 물론 4자 회담과 관련한 제의가 75년과 96년 이외에도 84년 북한의 3자회담 제안에 대한 반응으로도 한차례 등장한다. 관련 부분 원문은 심지연 편(2001: 386-395) 참조.

키신저(Henry A. Kissinger)는 북한의 통미봉남 전략에 대한 대응으로 정전협정의 직접 당사자인 남·북·미·중이 모인 4자회담과 교차승인을 최초로 제의했다. 또한 그는 1976년 9월 제31차 유엔총회에서 자신의 이전 제안을 다시 한 번 상기시키며, 이러한 회의가 당장 불가능하다면 일단 미·중은 옅저버 자격으로만 참여하는 예비회담을 개최하고 이후 여건이 마련되는 대로 미·중이 정식으로 참여하는 단계적 접근법 제시했다(통일원, 1996: 87-988).⁵⁴⁹⁾ 물론 당시의 제안은 북한이 생존의 위기에 몰린 2차 통미봉남전략 시기와 달리 “미국과 해결할 문제가 따로 있고 남조선과 해결할 문제가 따로 있다”는 북한의 거부로 무산되었다.⁵⁵⁰⁾

결국 박정희 사후 혼란기의 정치적 공세의 일환으로 제시한 다양한 당국자 간 회담제의를 제외하고, 1984년 이전까지 북한은 통미봉남 전략을 지속한다.⁵⁵¹⁾ 예컨대 광주민주화 항쟁 이후 전두환 정권의 등장이 가시화되자 북한은 1980년 9월 24일 “북남총리회담을 위한 북측 실무대표단 성명”을 통해 광주 “대살륙만행”을 비롯한 일련의 “범죄행위”를 저지른 남조선의 “군사파쇼집단”과의 대화 불가를 선언하며 일체 남북 접촉을 중단했다(국토통일원, 1985). 이후 북한은 남한의 정상회담 요구에 대해 “살인의 괴수이며 민족의 백정”의 “몸값을 올려보려는 어리석은 광대놀이”로서 “앉을 자리 설자리도 가리지 못하는 무뢰한의 망동”이라 일축하며 74년의 전술적 전환 이후 남한 당국을 배제하는 전략을 지속했다.⁵⁵²⁾

3. 과도기(1984-1987)

전두환 정권에 대한 깊은 혐오감에도 불구하고 80년대의 국제정치적 환경은 남북트랙을 통한 한반도 긴장완화의 필요성이 점차 증대되는 상황으로 전개되었다. 소련의 아프가니스탄

549) 이에 대한 남한의 반응은 직접당사자를 포함한 다자회담을 원칙적으로 반대하지는 않지만 북한의 북미 평화협정안에는 당연히 반대하며 기본적으로 다자보다는 남북 간 양자트랙이 중요하다는 것이었다(통일원, 1994: 169-174). 1976년의 제안에서 미국이 남북회담을 우선하는 단계적 접근법을 제시한 것은 이러한 남한의 입장이 반영된 것으로 생각된다.

550) 이와 더불어 해당 시기 한미 측의 제안 가운데 주목되는 것 중 하나는 1979년 7월 1일 박정희-카터 정상회담 공동성명을 통해 제안된 남북미 3자 회담 제안이었다(통일원, 1996: 89-90). 물론 당시 한미양국의 제안은 남북미 3자회담에서 평화협정 체결을 논의하자는 것은 아니었다. 한반도평화와 관련하여 한미양국의 관심은 정전협정을 유지하는 데 있었으며 3자회담은 당시 막혀있던 남북대화를 재개하기 위한 하나의 수단일 뿐이었다(임수호 2009).

551) 예를 들어 1980년 1월 11일 부주석 김일이 이희성 육군참모총장에게 보낸 편지나, 1980년 1월 12일 정무원 총리 이종욱이 남조선 신현확 국무총리에게 보낸 편지가 이에 해당한다. 특히 후자는 실제 동년 2월 6일부터 9월 24일까지 총 10회의 총리회담 준비접촉으로 이어졌다.

552) 조국평화통일위원회 위원장 김일 성명, “전두환의 ‘남북한민국 최고책임자의 상호방문’이라는 것과 관련하여,” <로동신문> 1981년 1월 20일.

침공과 미국의 레이건 행정부의 등장으로 촉발된 신(新) 냉전과 군비경쟁의 격화는 레이건·나카소네·전두환의 동아시아 보수삼각동맹을 통해 한반도에도 그대로 전이되고 있었던 것이다.

1970년대 후반부터 경제력에서 크게 뒤지기 시작한 북한에게 있어 이러한 상황이 심각한 위협이었음은 당연하다. 또한 1983년 10월 9일 아웅산 테러의 실패와 그로 인한 외교적 비난 여론 역시 북한에게는 커다란 부담이었다. 이러한 북한의 위기의식은 이전의 대남 무시 전략에서 벗어나 적극적인 대남접근과 이를 통한 긴장완화를 꾀하는 전술적 전환으로 나타난다.

먼저 1984년 1월 북한은 이전에 거부했던 3자 회담안을 받아들이면서, 대신 3자회담의 틀 내에서 북미 간에는 평화협정을, 남북 간에는 불가침선언을 채택하자고 역제안했다.⁵⁵³⁾ 북한의 제안은 비록 1983년 10월 아웅산 테러를 무마하기 위한 평화공세 또는 서울을 경유하지 않고는 결코 협상에 나서지 않겠다는 ‘대답없는 워싱턴’의 관심을 끌기 위한 유인책 등으로 폄하되기도 하였으나⁵⁵⁴⁾ 남한이 1974년 남북 간 불가침조약을 제안한 이래 북한이 이에 대해 일관된 거부반응을 보여 왔다는 측면에서 유의미한 변화였다.⁵⁵⁵⁾ 예컨대 1974년 2월 7일 이용무 총정치국장의 인민군 창건 26돌 기념 대회 보고를 통해 북한은 남한의 불가침조약 제안이 “평화협정체결을 기피하며 조선에서의 전쟁발발의 실제적 근원을 호도하게 하고 침략과 전쟁준비 책동을 가리워 보려는 술책”이라고 일언지하에 거절한 바 있으며 이후에도 남한의 불가침 제안을 두 개의 조선을 합법화 하는 분열정책에 불과하다고 폄하해 왔기 때문이다.⁵⁵⁶⁾

다음으로 남한 정권의 변화 혹은 교체가 있지 않고는 대화할 수 없었던 이전의 입장을 바꿔 남한과의 대화를 시도했다.⁵⁵⁷⁾ 먼저 1984년 LA올림픽 단일팀 출전과 관련하여 체육 회담이 세 차례 열렸고(1984.4.9-5.25), 88올림픽 공동개최문제로 로잔에서 네 차례의

553) 조선민주주의인민공화국 중앙인민위원회·최고인민회의, “미합중국 정부와 국회에 보내는 편지 1984.1.10.” ; “서울 당국에 보내는 편지 1984.1.10.” <노동신문> 1984년 1월 11일.

554) 한미 측이 북한이 여전히 남한을 들러리로 끼워주는 척하며 북미협상을 추구한다고 보고 4자회담을 역제안한 것은 이러한 평가에 기반한 것이었다. 보다 자세한 내용은 정세현(2013) 참고.

555) 남한이 남북간 상호불가침 협정을 제안한 것은 박정희 대통령의 1974년 1월 18일 연두기자회견을 통해 서였다. 해당 회견을 통해 박정희 대통령은 첫째, 남북이 무력침범을 하지 않겠다는 것을 만천하에 약속하고, 둘째, 상호내정간섭을 하지 않으며, 셋째, 현행 휴전협정을 존중한다는 내용을 핵심으로 하는 “남북간의 상호불가침협정”을 체결하자고 제안한 바 있다.

556) 예를 들어 김일성은 불가침 협정에 대해 다음과 같은 입장을 표명해 왔다. “《불가침조약》이란 조선의 북과 남이 두개 나라로 갈라져 있으면서 서로 침략하지 않을 것을 약속하자는 것인데 그것은 결국 우리 나라의 분열을 합법화 하자는 것입니다. 우리 나라가 일시적으로 분열되어 있으면 있었지 무엇 때문에 아무런 의의도 없는 《불가침조약》을 맺어서 분열을 합법화하겠습니까. 우리가 내놓은 평화협정과 남조선당국자들이 들고나온 《불가침조약》은 본질적으로 다른 것입니다(김일성, 1976/3/28).”

557) 이하의 남북회담관련 사항은 강인덕, 송종환 외(2004) 참조.

회담을 갖었다.(1985.10-1987.7) 특히 1984년 9월 북한의 수재물자 지원을 계기로 남 북한은 경제회담, 적십자회담, 국회회담 등을 동시다발적으로 진행하며 본격적인 대화무드에 돌입했다. 먼저 남북간 교역과 경제협력을 주제로 진행된 경제회담은 1984년 11월 5일부터 1985년 11월 20일의 기간 동안 총 5차례에 걸쳐 진행되었으며, 적십자회담은 1984년 11월 20일 1985년 8월 19일까지 예비회담 1회, 본회담 3회, 이산가족교향방문 및 예술단 교환관련 실무접촉 7회를 포함하여 총 11회 진행되었다. 또한 남북국회는 1985년 4월 9일 북한의 양형섭 최고인민회의 의장 명의로 채문식 국회의장 앞으로 보낸 서한을 통해 남북 간의 '불가침에 관한 공동선언'문제를 협의하기 위한 남북국회회담을 개최할 것과 이 문제를 협의하기 위한 예비접촉을 5월초 판문점에서 가질 것을 제의하고 남한이 동의 함에 따라 1985년 7.23, 9.25 두 차례 예비접촉 진행했다.

또한 1985년은 북한의 신년사에서 대남관련부분이 이전에 비해 2배 이상 늘어나며 급격히 증가하기 시작한 기점인 동시에 미제라는 표현이 사라지고 미국으로 대체되며 관련된 주요 내용 역시 '두 개의 조선 조작책동 분쇄'라는 공세적 내용에서 '긴장완화와 평화보장'이라는 수세적 내용으로 바뀌기 시작한 시점이기도 하다.⁵⁵⁸⁾

그러나 이러한 변화는 적어도 1987년 이전까지는 실질적인 정책 변화의 측면과 함께 긴장완화를 통해 대내외적 압력을 관리하려는 전술적 대응의 성격이 혼재되어 있던 것으로 보인다. 예컨대 대화가 진행되던 1984년부터 1986년의 시기는 북한이 소련의 원조를 통한 대규모의 군비증강에 박차를 가한 시기와 일치한다. 즉 한편으로 대화를 통한 긴장 완화와 군비축소를 주장하는 동시에 한편으로 군비증강에 박차를 가하고 있었던 것이다.⁵⁵⁹⁾ 또한 당시 북한의 유화정책에는 중국의 압력이 중요하게 작용했던 것으로 보인다. 1984년 이후 북한의 對소련 접근과 대규모 대표단 파견을 통한 對사회주의권 외교 강화 등에 경계심을 가지고 있던 중국은, 군사동맹의 강화를 통한 무장력의 증가가 아니라 남북대화를 통한 긴장완화를 통해 위기를 극복해 나갈 것을 적극적으로 권유했다(오진용, 2004: 178-179: 185). 1984년부터 약 1년간 남북간 회담을 지속하다 채 1년이 지나지 않아 팀스피리트 훈련을 구실로 남북간의 회담 일체를 중단한 것은 바로 이러한 한계를 보여주는 것이라 생각된다.⁵⁶⁰⁾

558) 신년사(1995년 이후는 신년공동사설)를 기준으로 미제라는 표현은 사회주의권의 붕괴 직후인 1990년과 91년 신년사에 1회씩 등장한 것을 제외하고 1996년 신년사까지 일체 등장하지 않는다.

559) 1984년 5월 김일성의 23년만의 모스크바 방문을 통해 양국간의 군사동맹관계는 50년대 이후 최고의 수준으로 복원되었다. 체르넨코는 북한 영공을 통한 정찰과 나진항의 사용권을 얻어내는 대가로 자국의 최첨단 군사장비들을 북한에 제공했고 67년 이후 북한이 요구해온 원자력발전소 건설도 승인해주었다(임수호, 2007)

560) 이후 북한은 1987년 4월 24일 정무원 대변인 성명을 통해 남북경제회담 및 남북적십자회담을 포함한 일체의 남북대화를 공식적으로 중단했다

4. 대남트랙의 실질화와 전방위 전략(1988-1993)

1980년대 중반 이후 1990년대 초반까지 북한의 대남·대미 전략 혹은 한반도 평화·통일 전략에서 나타난 가장 주요한 변화는 통미봉남 전략에서 대남트랙의 실질화를 통한 전방위 전략으로의 전환이다. 이러한 변화는 통미봉남론의 정치적, 논리적 대전제였던 ‘先주한미군철수 & 북미평화협정 後남북한군축론’에 변화가 나타남으로써 가능했다. 해당 논리 하에서는 북미트랙의 진전을 통한 정치군사적인 문제의 해결 없이 남북 관계의 진전이 불가능했기 때문이다.

먼저 변화의 첫 조짐이었던 1984년 1월의 3자회담 제의를 살펴보자. 앞서 지적한 바와 같이 북한이 남북 간 불가침조약이라는 안을 받아들였다는 측면은 해당 제안이 갖는 중요한 의미이다. 그러나 이후의 변화와 관련하여 더욱 중요한 측면은 불가침조약 자체보다도 북미트랙과 대남트랙의 선후관계와 관련된 문제라 생각된다. 해당 제안에서 북한은 3자회담 내에서 북미평화협정과 남북불가침조약의 동시 체결을 주장함으로써 “先주한미군철수 & 북미평화협정 後남북한군축론”을 벗어나 북미트랙과 남북트랙이 동시에 진행될 수 있음을 밝혔다. 적어도 논리상으로는 통미봉남론을 벗어날 조짐을 보인 것이다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 해당 시점을 본격적인 변화의 기점으로 삼기에는 무리가 있다.

북한의 입장 변화가 보다 명료하게 나타나는 시기는 1987년 7월 23일의 정부성명이다. 흔히 “단계적 군축론” 혹은 “주한미군의 단계적 철수론”을 제안한 것으로 알려져 있는 해당 성명에서 북한은 남북한 군축과 주한미군철수를 동시에 병행할 수 있다는 입장을 분명히 했다. 이후 북한은 1984년의 3자회담을 통한 북미평화협정, 남북불가침조약 병행론과 1987년의 주한미군철수, 남북한 군축 병행론을 종합하여 1988년 “포괄적 평화방안”을 내놓는다. 이러한 포괄적 평화방안의 원형은 1988년 10월 29일 김일성의 외신기자회견을 통해 제시된 이후 일주일 뒤인 1988년 11월 7일 조선민주주의인민공화국 중앙위원회, 최고인민회의 상설회의, 정무원연합회의를 통해 “평화보장 4원칙(통일지향평화론, 주한미군철수, 북남군축, 남북미 당사자협상)과 이에 기반한 포괄적 평화방안”으로 구체화되었다. 다시 말해 포괄적 평화방안의 핵심은 주한미군철수와 남북간군축을 ‘단계적으로’ ‘동시에’ 연동시키되 3자회담을 통해 북미평화협정과 남북 불가침조약을 동시에 추진한다는 것이었다.

따라서 남북간의 불가침 조약을 포함한 남북기본합의서의 체결로 이어진 남북간의 최고위급 당국자간 회담, 다시 말해 통미봉남전략에서 대남트랙의 실질화로의 전환이 바로 이 포괄적 평화방안에서 내놓은 ‘남북간 당면한 정치/군사적 대결상태 완화방안’을 논의하기 위한 틀로 1988년 11월 16일 정무원 총리 이근모가 제안한 ‘북남고위급 정치/군사회담’

제의로부터 시작되었다는 것은 어찌보면 당연한 수순이었다.

이후 북한의 입장은 주한미군철수와 남북한군축 병행론에서 더 나아가 先남북군축 後 주한미군철수론으로까지 변화했다. 1990년 5월 31일 조선민주주의인민공화국 중앙위원회, 최고인민회의 상설회의, 정무원연합회의 결의의 형태로 발표된 “조선반도 평화를 위한 군축방안”이 바로 그것이었다. “1988년 11월에 내놓은 포괄적인 평화방안을 현실적조건에 맞게 더욱 구체화하여 천명한 새로운 군축제안”으로 제기된 상기 방안에서 북한은 “조선 반도에서의 군축을 위한 회담은 원래 우리와 미국, 남조선사이에 진행되어야 한다. 그러나 미국이 아직도 3자회담에 응하려 하지 않는 조건에서 그것이 실현될 때까지 무한정 군축 문제토의를 미룰 수 없다. 3자회담은 하루빨리 열려야 하지만 그 이전이라도 가능한한 군축문제토의를 진행할 방도를 모색하여야 할 것이다.” 라는 전제 하에 “북남신회조성=> 북남무력축감=>외국무력의 철수”의 선후관계를 제시했다.⁵⁶¹⁾

이러한 북한의 입장 변화는 이후 90년대에 들어서면서 북방외교에 대응한 교차승인 전략 즉 대일/대미 접근을 통한 남방외교와의 결합을 통해 일종의 전방위 전략으로 확대되었다.

사실 북일 간의 화해무드는 북한발이라기 보다는 한일발의 성격이 컸다.⁵⁶²⁾ 먼저 남한의 노태우 행정부는 이전의 남한 정부들과는 달리 북일관계의 개선을 목인할 뿐만 아니라 요구할 의사까지 표명할 정도로 적극적 의지를 가지고 있었다. 일본 역시 노태우 대통령의 1988년 7.7 선언을 계기로 한국으로부터의 축쇄가 풀리자 북한과의 관계개선을 적극적으로 추진하기 시작한다. 비록 제18후지마루호의 송환 문제 등 현안이 걸려있긴 했으나 일본 정부는 1988년 7월 7일 발표된 오부치 게이조 관방장관의 “일본정부견해,” 1989년 1월 20일 정부견해로 발표된 “우리나라의 한반도정책에 대하여,” 1989년 3월 30일 의회에서의 다케시타 총리의 답변, 이른바 한반도 정책에 관한 일본정부의 “신(新) 견해” 등을 연달아 발표하며 과거사 사죄를 포함한 북한의 요구조건을 수용함과 동시에 북한과의 관계개선을 위해 조건없이 모든 형태의 대화에 응한다는 쪽으로 입장을 정리했다.⁵⁶³⁾

561) 1991년 1월 1일 발표된 신년사를 통해 발표된 이른바 ‘느슨한 연방제’안 역시 바로 이러한 북한의 변화를 보여주는 또다른 사례라 하겠다. 고려민주연방공화국 방안의 정당성을 강조하면서도, 중앙정부의 기능을 대폭 줄이고 남과 북, 각 지역정부의 기능을 대폭 강화한 이른바 “느슨한 연방제안”은 기존의 대남 혁명 전략에 기반한 공세적 통일전략이 탈냉전과 함께 남한에 의한 흡수통일을 방지하기 위한 수세적 현상유지 전략으로 변화했다는 것을 보여주는 징표로 해석되기 때문이다.

562) 이하의 북일관계 내용은 신정화(2004) 5장을 참조.

563) 일본의 적극적인 대북 접근의 배경으로는 첫째, 지정학에 민감한 일본에게 있어 북미, 남북간의 관계개선이 급물살을 타는 당시의 상황은 미중수교 때의 방기의 기억을 떠올리게 하는 것이었으며 따라서 북한과의 수교를 동북아에서의 영향력 유지의 교두보로 삼고자 했다는 해석, 둘째, 북한과의 관계개선이 일본의 마지막 전후처리 과정이었다는 해석, 셋째, 제18후지마루 문제 등의 현안해결이 중요했다는 해석, 넷째, 북한이 중국과 마찬가지로 개혁개방에 나설 경우 경제적 이익이 예상되었다는 해석 등이 가능하다(신정화, 2004).

이러한 일본의 구애에 대한 북한의 초기 반응은 “교차승인을 노린 간교한 술책(로동신문 1988.7.27 논설)” 등 부정적인 것이었다. 1989년 1월 11일의 “북일관계 개선에 관한 외교부 담화” 역시 지난 7월의 논설에 비해서는 전향적이었으나 정부차원의 대화는 여전히 거부하는 등 미온적인 태도가 지속되었다. 이러한 북한의 입장이 전격적으로 전환된 것은 1989년 10월 27일 조선로동당, 자민당, 사회당 간의 제2차 3당회담에서 김용순 당비서가 국교수립을 제안한 시점이었다. 이는 의외의 일로 받아들여졌는데 비공식 접촉 과정에서 북한은 시종일관 ‘두개 조선’에 반대한다는 입장에서 국교수립의 가능성을 배제하고 있었기 때문이다. 김용순은 당시 방북단에 동행한 외무성의 가와시마 아시아국 심의관의 질문에 답하면서 이번 제안이 분명한 정책 변경이며 그 이유는 급격한 국제정세의 변화와 “국교수립 전에 보상할 수 없다”는 일본내 여론때문이라고 설명했다.⁵⁶⁴⁾

이러한 상황에서 미국과의 관계정상화에 대한 언급은 보다 적극적이고 비교적 전환의 부담이 덜했던 일본과의 관계정상화 이슈에 비해 서서히 나타났다. 물론 미국에 대한 북한의 정책 목표가 관계 정상화로까지 확대의 조짐을 보인 것은 1980년대 초반이었다. ‘자주·친선·평화’라는 북한의 대외정책의 이념을 정립한 1980년 제6차 당대회에서의 김일성의 총화보고는 이를 잘 보여준다. 여기서 그는 “우리는 남조선에서 미군을 철거하고 우리나라의 통일을 방해하지 않는다면 미국과도 좋게 지낼 용의를 가지고 있습니다”라고 밝히며 비록 주한미군 철수라는 전제를 달긴 했지만 이전보다 훨씬 유연한 태도를 보여줬다(김일성, 1980/10/10). 그러나 이러한 유화적인 신호들에도 불구하고 1980년대 내내 대미 외교의 목표는 어디까지나 평화협정의 체결로 제한되며 교차승인에 대한 일관된 반대 속에 미국은 여전히 관계정상화의 대상이 되지 못했다.

그러나 1990년대 이후 대미정책의 목표는 평화협정체결에서 관계 정상화로 상향조정된다. 예컨대 김일성은 1992년 워싱턴타임스 기자들과의 대화를 통해 “랭전의 종식과 함께 조미사이의 비정상적인 관계를 개선할 데 대한 문제가 일정에 오르게 된 것은 응당한 일”이라며 “평양에 미국대사관을 개설할 가능성” 역시 “앞으로 조미관계가 어떻게 개선되는가 하는데 따라 결정될 문제”라고 답한다(김일성, 1992/4/12). 또한 94년의 발언에서는 미국으로부터 궁극적으로 원하는 것이 무엇인가에 대한 질문에 다음과 같이 답하며 대미 정책의 목표가 관계정상화에 있음을 보다 명백히 밝힌다.

“우리는 미국으로부터 그 어떤 혜택을 바라고 관계를 개선하자고 하는 것이 아니라

564) 여기서 국제정세의 변화 중 가장 충격적인 사건이 1990년 6월 한소수교정상회담의 결과, 동년 9월 30일 유엔본부에서 세바르드나제 소련 외상과 최호중 외무장관이 ‘한·소 수교 공동성명서’에 서명함으로써 이루어진 한소수교였다는 점은 의심할 나위가 없을 것이다.

적대관계에서 벗어나 정상적인 관계를 맺음으로써 조미 두 나라 인민들이 서로 평화롭게 살며 아세아와 세계평화에 기여하자는 것입니다. 이제는 미국이 우리에게 대한 적대시정책을 버리고 선의적인 대 조선정책을 정립할 때가 되었다고 봅니다(김일성, 1994/4/16).”

그러나 모두 아는 바와 같이 이러한 북한의 전방위 전략은 핵위기의 소용돌이 속에 어떠한 성과도 내지 못한 채 좌초되고 말았다. 1992년 10월 팀스피리트 훈련 재개가 결정된 이후 북한은 동년 10월 27일자로 발표된 <정부정당·사회단체 연합회의의 결정서>를 통해 “팀스피리트 군사연습을 강행하는 조건에서는 앞으로 고위급회담은 물론 각 부문별 공동위원회를 비롯하여 모든 남한 당국과의 대화와 접촉을 중단한다”고 밝히고,⁵⁶⁵⁾ 이어 1993년 1월 29일자 고위급회담 대표단 성명을 통해 핵통제공동위를 비롯한 모든 남북 대화를 무산시켰던 것이다.⁵⁶⁶⁾

한편, 이러한 위기 국면에서 출범한 김영삼 정권은 1993년 북한의 NPT탈퇴 시한이 3개월 남은 시점에서 고위급회담을 제안했고 북한은 특사교환을 역제의 해 왔다. 1993년 6월 22일 양측이 특사교환에 합의한 상황에서, 26일 북한은 돌연 정무원 총리 담화를 발표하여 ‘남측의 부당한 태도로 말미암아 특사교환 제안이 실현될 수 없게 되었다고’ 실무대표접촉을 거부했다. 그 빌미는 김영삼 대통령이 취임 100일 기념 인터뷰에서 “핵을 가진자와 약속할 수 없다”는 발언이었다.⁵⁶⁷⁾ 이후 1993년 9월 북한은 특사교환 수정안을

565) 1992년 11월 5일부터 일주일 간격으로 개최기로 한 각 분야별 공동위원회 제1차 회의를 일방적으로 무산 시켜 버렸고 1992년 11월 6일까지 군사직통전화를 개통하기로 한 합의사항도 이행치 않았으며 1992년 12월 21일 서울에서 개최기로 한 제9차 남북고위급회담마저 일방적으로 무기연기 시켰다. 여기에 더해 1992년 10월 남한조선노동당 간첩단사건을 계기로 기본합의서와 부속합의서에 정면으로 배치되는 비방·중상을 계속하는 한편, 남북핵통제공동위원회에서도 상호사찰문제를 강하게 거부하는 등 남북관계는 급속히 경색되었다.

566) 남북대화에 대한 북한측의 전면적인 거부선언은 우리측이 ‘그동안 북한측의 핵문제가 해결되지 않음에 따라 1993년도 팀스피리트훈련을 실시한다’고 공식 발표하고 남북연락사무소를 통해 이를 북한측에 통보한 다음날인 1993년 1월 27일자 북한 외교부 성명을 통해 이루어졌다. 이어 북한측은 1993년 1월 29일 남북 고위급회담 북측 대표단 성명을 통해 우리측의 팀스피리트훈련 재개를 규탄하면서 ‘동결상태에 빠진 모든 북남당국 사이의 대화를 굳이 재개할 의사가 없다’고 재천명 하였다. 또한 핵통제위원회에 있어서는 북한은, 역시 한미 양국이 1992년 10월초 한미연례안보협의회에서 ‘남북관계, 특히 상호 핵사찰에 의미있는 진전이 없을 경우 팀스피리트훈련 준비조치를 계속한다’고 발표한 것을 비난하며 제9차 핵통제위원회에서부터 12차에 이르기까지 한미 팀스피리트 훈련과 관련해서 북한은 거의 모든 대화를 거부했다.

567) 여기에는 우리 측 대통령의 연사에 대한 북한의 불쾌한 입장이 반영된 것이기도 하다. 이는 1993년 6월 26일 북한의 정무원 총리의 아래와 같은 담화를 통해서 확인할 수 있다. “남측은 우리의 특사교환 제의에 총리의 전화통지문을 통하여 부정하였을 뿐 아니라 최고당국자 자신이 직접 여러 기회에 그러한 태도를 공개적으로 표시해 나갔다. 얼마전에 남조선집권자가 취임 100일 기자회견에서 있지도 않은 우리의 핵 문제를 걸고 전군주요지휘관회의에 나타나 또다시 우리를 걸고 평화는 힘이 있어야 유지된다는니, 만반의 준비태세를 갖추어야 한다는니 하면서 대결과 전쟁열을 고취해 나선 것은 사실상 우리와 만나고 싶다고 한 말도 스스로 뒤집어엎고 우리의 특사교환제 의도도 거부하는 언동이었다. 남조선당국자들은 동족끼리 화해하고 단합할 의사가 없기 때문에 우리를 적대시하는 국가보안법도 없애지 않겠다고 하고 동족끼리 해결할 나라의 비핵화문제도 외세의 힘을 빌어 풀어보려고 밖으로 들고다닌고 있다. 우리는 남조선당국이 이러한

통해 ‘핵 전쟁 연습’ 중지와 ‘국제공조체제’를 추구하지 않는 것이 전제되어야 한다고 덧붙였다.

1994년 1월 7일부터 개최된 IAEA와의 사찰협상 결과 북한 측이 IAEA가 필요로 하는 영변의 7개 사찰대상시설에 대한 전면사찰을 수용한다는 긍정적 입장을 표명함에 따라 1994년 2월 28일 남한 정부는 ‘남북 최고당국자의 특사교환을 위한 제4차 실무대표접촉’의 재개를 북한측에 제의하였다. 이렇게 시작된 제4차 실무회담에서 북한은 ‘핵전쟁연습 중지와 국제공조체제 포기’라는 기존의 2개 요구조건에 더해 ‘패트리어트미사일 등 신형무기 반입 중지’ 및 “핵무기를 가진 자와는 악수할 수 없다”고 한 김영삼 대통령의 취임 100일 기자회견 발언 취소를 추가한 이른바 ‘4대 요구조건’을 내세웠다. 그러나 8차에 이른 남북간 실무대표 접촉은 1994년 3월 19일 판문점에서 개최된 마지막 회의에서 북한 측의 이른바 ‘서울 불바다’ 발언으로 완전히 중단되었으며 동년 7월 9일 김일성의 사망과 뒤 이은 ‘조문파동’으로 최악의 상태로 악화되고 말았다.

5. 2차 통미봉남전략 (1994~1997) : ‘가마우지’전략

1994년 10월 제네바 합의를 통해 1차 북핵위기가 남한을 배제한 북미간의 합의로 일단락 지어진 후 북한은 철저한 남한 건너뛰기(Korea passing) 전략으로 일관하며 이전의 통미봉남 전략으로 회귀했다. 이른바 ‘새로운 평화보장 체계(이후 잠정협정안)론’을 통한 평화공세와 정전기구의 무력화를 통한 강압전술이 그것이다.

먼저 북한은 1994년 4월 28일 북한은 외교부 성명을 통해 미국의 부당한 처사로 인해 “정전협정은 평화를 보장할 수 없는 빈 종이장으로 전략하고 군사정전위원회는 주인 없는 기구로 유명무실해졌다”며 “정전협정을 평화협정으로 바꾸고 현 정전기구를 대신하는 (새로운) 평화보장체제를 수립”하기 위한 북미협상을 요구하였다. 또한 이후 지속적인 문제 제기과 실행행사에도 불구하고 미국이 반응을 보이지 않자 북한은 수위를 한 단계 낮춤과 동시에 구체적인 내용을 가진 이른바 “잠정협정체결”을 주장했다.⁵⁶⁸⁾ 특히 주목할 지점은

불순한 행동을 조미공동성명이 발표된 이후에 더욱 우심하게 벌이면서 특사교환제안을 유산시키는데까지 나아가고 있는 사실에 주목하지 않을 수 없다. 나는 한달 동안에 걸친 인내성있는 노력에도 불구하고 남측의 부당한 태도로 말미암아 우리의 특사교환제안이 실현될 수 없게된데 대하여 매우 유감스럽게 생각한다.”

568) 잠정협정의 핵심내용은 다음과 같다. “우리는 조선반도에서 완전하고 포괄적이며 항구적인 평화를 보장하는 장치를 마련하려면 조미사이에 평화협정이 체결 되어야 한다고 시종일관하게 주장한다. 그러나 미국의 대조선정책과 현조미관계수준을 고려하여 우리는 조선반도에서 무장충돌과 전쟁을 막기 위한 최소한의 제도적 장치라도 시급히 마련되어야 한다고 인정한다. [...] 첫째로, [...] 잠정협정은 완전한 평화협정이 체결될 때까지 정전협정을 대신한다. [...] 둘째로, 잠정협정을 이행감독하기 위하여 판문점에 군사정전위원회를 대신하는 조미공동군사기구가 조직운영되어야 한다. [...] 셋째로, 잠정협정을 채택하며 조미공동군사기구를 내오는

이러한 평화공세가 이전의 남한 배제론의 부활과 동시에 이루어졌다는 점이었다. 아래에서 보듯 제안 직후인 동년 5월 6일 북한 외교부 대변인 기자회견을 보면 이전의 논리를 그대로 답습하고 있음을 잘 드러난다.⁵⁶⁹⁾

“남조선의 통일원장관과 외무부장관이라는 자는 평화보장 체계 수립문제가 우리와 미국이 아니라 남북이 다루어야 할 문제라느니, 이번 제안이 제3단계 조미 회담에서 양보를 얻어 내기 위한 협상카드라느니 하면서 법석 고아댔다. 남조선 당국자들의 이러한 발언은 자기 처지도 모르고 분별없이 노는 주제넘은 행동이다. 공화국 정부가 이번에 새로운 평화보장 체계 수립을 위한 협상을 미국에 제기한 것은 정전협정에 서명한 실제적 당사자도 미국이고 현실적으로 남조선에서 군사통수권을 쥐고 있는 것도 바로 미국이라는 법률적 및 현실적 조건을 고려한 데 있다. 남조선 당국자들은 조선정전 협정 체결시 그것을 한사코 반대하였고 또 실제상 남조선에서 완전한 군사통수권도 가지고 있지 못한 조건에서 평화협상에 참여할 아무런 권능이나 자격도 가지고 있지 못하다. [...] 남조선 당국자들은 조선반도의 평화와 통일문제에 대한 똑똑한 주견도 없고 형세에 따라서 이랬다 저랬다 하는 변덕스러운 자들이라는 것을 스스로 드러내 놓았다. 오늘 남조선 당국자들이 할 수 있는 것은 대국에 추종하지 않는 것이며 분수없이 아무데나 빠치면서 분주탕을 피우지 않는 것이다.”

북한은 자신의 요구를 관철하기 위해 정전체제를 무력화하기 위한 조치들을 취해나갔다. 물론 일반적으로 이러한 흐름에 대한 기존의 연구들은 그 시점을 1991년 3월 한미양국이 군사정전위원회 유엔군 측 수석대표를 미군 장성에서 한국군 장성으로 교체하자 북한이 이를 정전협정 위반이라고 주장하며 1992년 8월 북측 군사정전위원회 수석대표를 소환 해버린 1991년으로 소급한 바 있다.⁵⁷⁰⁾

그러나 이러한 해석은 재고될 여지가 있다. 당시만 해도 북한은 정전체제 무력화를 통한 대미강압전략이라는 카드까지 고려하지는 않았다고 보여지기 때문이다. 오히려 당시의 조치는 정전협정의 준수를 강조하던 이전의 주장의 연속선상에서 제기된 것으로 보인다.⁵⁷¹⁾

문제를 토의하기 위하여 해당급에서 협상이 진행되어야 한다.” 1996년 2월 22일 “미국은 우리의 새로운 평화보장체계수립을 위한 제안에 긍정적으로 응해 나와야 할 것이다.” <로동신문> 1996년 2월 23일자. 1997년 8월 5일, 북한 외교부는 잠정협정이 체결될 때까지 마냥 기다릴 수 없으므로 정전체제에 복귀한다고 밝혔다. “우리는 새로운 평화보장체계수립을 위해 계속 인내성 있는 노력을 기울일 것이다.” 조선민주주의 인민공화국 외교부 대변인 기자의 질문에 대한 대답, <로동신문> 1997년 8월 6일.

569) 1995년 2월 25일에는 외교부 대변인 담화를 통해 새로운 평화보장체계 수립의 당사자는 북한과 미국이고 한국은 자격이 없다며 자꾸 “분수없이 끼어들게 되면” 남북 기본합의서가 백지화될 수 있다고 위협한 것도 같은 맥락에서 해석된다(허문영 외, 2007: 193-195).

570) 예컨대 고유환(1997: 72), 이수석(2002: 80), 서보혁(2009: 69) 등을 볼 것.

571) 다음과 같은 자료들에서 보듯 북한은 1980년대 후반까지만 해도 일관되게 정전협정의 ‘준수’와 ‘유지’를

예컨대 관련한 내용을 종합 정리하고 있는 1996년 3월 9일자 조선인민군 판문점 대표부 비망록 “조선정전체계의 현 실태에 대하여”를 보면 1991년의 조치는 한미가 정전협정을 준수하지 않는데 대한 항의의 차원으로 설명되고 있으며 실제 이후 별다른 후속조치 없이 진행되다가 본격적으로 연속된 조치가 취해진 것은 1994년 4월 새로운 평화보장 체계 제안 이후이기 때문이다.

물론 이러한 시기 구분에서 논란이 될 수 있는 사건은 1994년 4월 이전에 행해진 유일한 조치인 1993년 4월 3일 체코 대표단 철수이다. 그러나 상기 조치는 북한의 정전체계 무력화 시도에 대한 북한 자신의 설명에서 제외된다. 예컨대 1995년 6월 30일자 외교부 비망록을 보면 중립국 철수는 1994년 5월과 12월에 이루어진 조중 대표단의 철수에 따른 후속조치로 규정되어 시간상 앞서 있는 체코대표단의 철수는 논의에서 제외하는 모습을 보인다. 또한 1996년 3월자 비망록에서는 아예 언급조차 되지 않는다. 이는 체코슬로바키아 대표부의 철수가 폴란드 대표단의 철수와 달리 북한의 요구에 의한 것이 아니라, 체코의 국내사정으로 인한 자진 철수였던 점이 그 원인이었던 것으로 보인다. 94년 4월 이후에 전격적으로 취해진 여러 조치들을 정리하면 다음과 같다.

일 시	내 용
1994. 4. 28	군사정전위 비서장회의에서 군사정전위 기능중지 통보
1994. 5. 24	군사정전위를 대신할 ‘조선인민군 판문점대표부’설치 통보
1994. 12. 15	중국 군사정전위 대표단 철수
1995. 3. 28	중립국감독위 폴란드대표단 본국소환
1995. 6. 22	정전협정 파기 선언계획 통보
1995. 6. 30	평화보장체계 협상 거부시 정전체제 완전 청산조치 경고 ⁵⁷²⁾
1996. 4. 4	인민군 판문점 대표부 대변인 담화 “비무장지대 유지·관리와 관련한 임무 포기 선언”
1996. 4. 5-6	판문점 무력시위
1996. 4. 13	“정전체제유효”선언 ⁵⁷³⁾

호소하는 입장이었다. “북남고위급정치군사회담에서는 중립국감독위원회의 권능을 높일데 대한 대책을 협의 하며 군사분계선 비무장지대에서 쌍방의 군사행동을 감시할 기구로서 중립국감독위원회 회원국들인 체스 코슬로벤스꼬, 볼스까, 스위스, 스웨리예의 군사인원들로 중립국감시군을 조직하는 문제를 협의하여야 할 것입니다.” 1987년 신년사 <로동신문> 87년 1월 1일자; “북과 남사이의 불가침선언은 현 군사정전위원회 중립국감독위원회의 권능을 높이고 중립국감시군을 조직하는 방법으로 그 리행이 담보될 수 있을 것입니다.” 1988년 신년사 <로동신문> 88년 1월 1일자.

572) 1995년 6월 30일 외교부 비망록 “만일 미국이 응당 받아 들여야할 우리의 정당한 요구를 무시하고 외면하는 길로 나간다면 조선민주주의인민공화국 정부는 조선에서 냉전의 유물을 깨끗이 청산하기 위한 조치를 일방적으로라도 하나하나 취해나가지 않을 수 없게 될 것이다.”

573) 북한은 1996년 4월 5,6일 판문점 무력 시위에 대한 비난여론이 드세지자 정전협정 파괴의 주범은 한미로 자신들의 “비무장지대에서의 도발행위를 결코 유엔안정보장리사회에까지 문제를 들고 간 것은 실로 가소롭기 그지없는 처사”라며 “우리는 파괴된 현 정전체제하에서도 안보상의 위험한 공백상태를 메꾸고 평화를 유지 하기 위하여 새로운 평화보장체계수립제안을 내놓고 그것이 실현될 때까지 정전협정을 준수할 용의를 공식 표명하여 왔다. 이것은 새로운 체계가 나올 때까지 현 정전협정자체는 유효하다는 것을 전제한 것이다.”

앞서 언급한 바와 같이 한미는 20여년 전과 마찬가지로 4자회담카드를 꺼내며 이러한 북한의 통미봉남카드에 대응했다. 1996년 4월 16일 김영삼 대통령과 클린턴 대통령은 정상회담을 갖고 항구적 평화체제가 수립될 때까지는 정전체제가 유지되어야 하고, 평화체제 구축의 주체는 남과 북이어야 한다는 점을 강조하면서 남북 간 대화 및 교류의 촉진, 긴장완화, 항구적 평화체제 수립 방안을 논의할 남·북·미·중의 4자회담을 열자고 제안했다(대통령비서실, 1997: 205-206).

북한은 이에 대해 1996년 9월 2일 외교부 대변인 담화를 통해 만일 회담에 참여하게 된다면, 논의의 초점은 북미 평화협정 체결과 주한미군 철수 문제가 되어야 하며, 이미 남북 간에는 기본합의서가 마련되어 있기 때문에 평화체제를 논의하는 자리에서 굳이 새로 남북협상을 할 필요는 없다는 입장이었다.(노동신문 1996/09/03). 또한 회담은 4자 회담이 아니라 “중국을 제외한 3자회담”이 타당하며, 굳이 중국을 참석시키려면 “먼저 3자 회담을 진행하다가 적절한 시기에 중국을 포함시키자”는 ‘3+1’의 구도를 주장하기도 했다. 결국 북한은 한미양국이 대규모의 식량지원을 약속하고 나서야 4자회담에 참석하였다(박영호 2000, 145-150).

그러나 북한은 미국이 북미직접협상을 거부하는 상황에서 어쩔 수 없이 4자회담에 참여하기는 했지만 회담과정에서 논의는 북한과 미국이 주도해야 한다는 입장을 고수했으며 장차 4자회담과 북한유엔사장성급회담을 병행해 나간다는 입장이었다.⁵⁷⁴⁾ 4자회담 본회담에서 가장 첨예한 쟁점은 역시 평화협정의 당사자문제와 주한미군문제였다. 북한은 예상대로 정전협정의 ‘실질적당사자’인 북미 간에 평화협정을 체결해야 한다는 입장이었다. 결국 4자회담의 의제와 관련하여 한미 양국은 “합의가 쉬운” 남북 간 긴장완화나 신뢰구축 문제부터 먼저 논의하고 평화협정이나 주한미군문제 등 합의가 어려운 문제는 점차적으로 논의하자는 입장이었다. 반면 북한은 평화협정이나 주한미군 문제 등 “근본문제”를 제쳐두고 긴장완화문제나 논의하자는 것은 문제해결을 회피하기 위한 기도라고 비난하며 팽팽히 맞서 4자회담은 별다른 성과 없이 종료되었다.

이처럼 핵위기로 인한 전방위 전략의 실패 이후 북한은 이전의 통미봉남전략을 구사했다. 그러나 1990년대의 2차 통미봉남 전략은 다음의 두 가지 지점에서 이전의 냉전기 통미봉남 전략과 구별되었다.

라고 밝히며 정전체제유효함을 선언했다. 1996년 4월 12일자 외교부 대변인 담화

574) 1992년 8월 군사정전위원회에서 탈퇴한 이후 북한은 ‘조선인민군 판문점 대표부’를 설치하고 북미 공동 군사기구 설치를 주장해왔다. 이에 대해 한미양국은 군사정전위원회에 복귀할 것을 촉구했으나 성과가 없자 군사정전위원회 유엔사 대표와 북한군 대표 간에 장성급회담을 제안하였고 북측이 이를 수용하여 1998년 1월부터 북한-유엔사 장성급회담이 열리게 되었다. 회담에는 유엔사측의 한국-미국-영국-호주(혹은 프랑스) 대표 4명, 북한군측 대표 3명 등 모두 7명이 참석해왔다. 그러나 북한은 2002년 8월 제14차 회의를 마지막으로 더 이상 회담에 참석하지 않아 현재는 유명무실한 상태이다(임수호 2009).

첫째, 목표와 진정성의 문제이다. 냉전기의 통미봉남 전략은 실제 미국과 어떤 관계 개선을 이루려는 의도보다는 미국으로부터 주한미군철수라는 전략적 목표를 달성하기 위한 정치공세의 차원이 컸던데 반해, 2차 통미봉남 전략에서는 수교를 포함한 양자관계의 개선이 실질적인 목표였다는 점이다. 이는 대남 정책에 있어서도 마찬가지로 보인다. 즉 1차 때의 통미봉남전략은 대남 혁명전략의 일환이었다면 1990년대의 통미봉남 전략은 남한의 변화를 유도하기 위한 유인전략인 동시에 안보에 필요한 최소한의 요건을 보장받기 위해 불가피하게 우회하는 측면이 컸다는 점이다.

둘째, 상기한 첫 번째 측면의 논리적 귀결로써 이러한 상황을 타개하는 남한의 선택권 혹은 자율성의 측면이 냉전기와 1990년대가 전혀 달랐다는 점이다. 다시 말해 북한이 남한에게 기대할 것이 크게 없었던 상황에서의 전략이었던 냉전기 통미봉남 상황에 비해 1990년대의 상황은 북한의 한반도 전략에서 차지하는 남한의 자율성과 위상이 현저히 달랐다. 예컨대 김영삼 시기의 남북관계 악화는 북한의 전략적 선택이라기보다 남한의 선택과 주어진 상황에 대한 북한의 정면 돌파에 가까웠기 때문이다. 이러한 측면에서 2000년 6.15 선언으로 상징되는 김대중 정부의 성과는 남한의 자율성을 보여주는 중요한 근거라 생각된다.

IV. 김정은 시대 이후의 대남전략

그렇다면 김정은 시대 북한 대남전략의 내용과 특성은 무엇일까? 북한의 대남전략은 당연히게도 북한의 총체적 국가전략, 즉 “국제환경의 제약과 역량의 한계 속에 국가이익을 어떻게 가장 합리적으로 추진할 것인가에 대한 정권의 비전”으로서의 ‘대전략’(grand strategy)의 ‘부분’이다. 따라서 대남전략 자체에 대한 이해는 북한의 국가전략 전반에 대한 이해와 병행될 필요가 있다. 예를 들어 ‘혁명과 적대적 통일론’에서 ‘평화와 공존형 통일론’으로의 방점의 이동은 북한 국가전략의 총체적 변화와 밀접히 연동되어 있다. 더불어 그것은 탈냉전 이후 북한을 둘러싼 가장 핵심적인 이슈라 할 수 있는 ‘핵문제’와 북한의 대남전략이 어떻게 연동되어 있는지에 대한 이해이기도 하다. 그 열쇠는 바로 핵문제와 관련한 북한의 일관된 입장인 ‘조선반도 비핵화’론이라 할 수 있다. 따라서 이하에서는 북한의 국가 대전략과 조선반도 비핵화론을 중심으로 탈냉전 이후 북한의 대남전략의 변화, 그리고 그 귀결과 종합으로서의 김정은 시대의 대남전략을 보다 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

1. 탈냉전과 냉전 엔드게임, 그리고 ‘조선반도 비핵화론’

앞서 살펴본 바와 같이 남북 간 세력균형의 변화는 북한의 대남전략에서 평화전략이 갖는 비중을 높여왔으며 탈냉전은 그 결정적 계기로 작용했다. 그리고 당연하게도 평화전략은 대남전략에 한정되지 않는 북한의 국가 대전략으로서의 성격을 지니고 있었다. 그렇다면 북한 대외전략 전반에서 작동한 국가 대전략으로서의 평화전략의 밑그림은 어떻게 변화되어 왔으며 그 속에서 대남전략은 어떤 위상과 내용을 지녀왔을까?

일종의 냉전 엔드게임으로서 최초 북한의 대응은 앞서 살펴본 관계적 평화전략에 더욱 가까웠다(장달중, 2009). 남한과 화해, 불가침, 교류협력, 그리고 비핵화와 관련한 파격적인 합의를 도출한 남북기본합의서와 비핵화 공동선언을 통해 “서울을 거쳐 워싱턴으로” 향하려 했던 일련의 교차승인 전략, 즉 남방전략이 그것이다(임수호, 2013). 그러나 남한의 대선 정국, IAEA의 조직적 이해, 북미 간의 근본적 불신 등이 핵의혹을 핵위기로 악화시킨 끝에 이러한 북한의 시도는 철저히 실패했다. 그리고 이와 같은 실패는 ‘붕괴론’과 ‘선군 정치’라는 이면의 충돌을 내재한 미봉책으로서의 성격을 지니고 있었던 제네바 합의 체제의 탄생으로 이어졌다.

남방전략의 실패과정에서 북한의 국가전략과 대남전략을 아우르는 가장 핵심적인 원칙으로 부상한 것이 바로 현재까지도 일관되게 유지되고 있는 북한의 ‘조선반도 비핵화’론이라 할 수 있다. 이를 이해하기 위해서는 한반도의 구체적 맥락에서 ‘탄생’한 새로운 용어라 할 수 있는 ‘비핵화(de-nuclearization)’개념을 먼저 이해할 필요가 있다. 원래 핵통제와 관련한 개념은 두 가지 형태로 구분된다. 우선 일반적으로 말하는 비핵지대, 즉 “비핵무기금지대”(nuclear weapon free zone) 개념으로 해당 개념은 당사국들이 어떤 형태의 핵폭발장치도 개발, 제조, 저장, 획득, 보유, 통제할 수 없으며 관련한 활동을 지원할 수도 없다는 것을 의미한다. 반면 보다 엄격한 의미의 “비핵지대”(nuclear free zone)는 여기에 더해 평화적 핵연구나 원자력발전의 금지까지 포함한다. 다시 말해 비핵무기금지대와 비핵지대의 차이는 핵의 평화적 이용을 허용하는가 금지하는가에 달려 있다.⁵⁷⁵⁾

1950년 한국 전쟁 중 미국의 핵무기 사용 위협을 받으며 생긴 트라우마에 더해 1957년 미국의 전술핵무기가 실제 한반도에 배치되기 시작하면서 핵과 관련된 북한의

575) 현재까지 1개의 “비핵지대”(라로통가조약)와 4개의 비핵무기금지대가 설치되어 있다. 펠린다바조약(Treaty of Pelindaba, 아프리카 비핵무기금지대조약, 1996.4. 미발효); 남극조약(Antarctic Treaty, 1961.6 발효); 라로통가조약(Treaty of Rarotonga), 트라텔로코조약(Treaty of Tlatelolco, 라틴아메리카-카라비안 핵무기 금지조약, 1968.4 발효); 남태평양 비핵지대조약, 1986.12 발효); 방콕조약(Bangkok treaty, 동남아시아 비핵무기금지대조약, 1997.3 발효). 자세한내용은 Center for Nonproliferation Studies, Nuclear-Weapon-Free Zones (July 25, 1997). (임수호 2013, 재인용).

입장은 내용적으로 “비핵무기지대론”에 가까운 “핵 및 로켓 무기 없는 지역”으로서의 “평화지대”론으로 정리되어 간다(한성훈, 2012; 구갑우, 2017: 89-90).

문제는 ‘주한미군’의 존재가 가져오는 특수성이었다. 북한의 입장에서 한반도라는 ‘지역’의 비핵화는 당연히게도 미국의 핵무기 문제, 즉 핵의 ‘출입, 통과’ 문제에 대한 논의 없이는 불가능한 것이었다. 따라서 북한은 출입, 통과 문제를 보다 구체적으로 적시한 ‘비핵지대’론을 기존의 평화지대론과 결합함으로써 비핵화에 대한 입장을 정리해 나갔다. 관련한 최초의 공식선언이라 할 수 있는 1986년 6월 23일 정부 성명이 〈조선반도에서 비핵지대, 평화지대를 창설할 데 대한 제안〉이라는 명칭을 가진 이유였다(『로동신문』, 1986/6/24). 해당 선언에서 북한은 “핵무기의 시험과 생산, 저장과 반입을 하지 않으며, 외국의 핵기지를 포함한 모든 군사기지의 설치를 허용하지 않으며, 외국의 핵무기가 자기의 영토, 영공, 영해를 통과하는 것을 허용하지 않”아야 하는 동시에 미국 역시 “남조선에 대한 새로운 핵무기 반입을 중지하며, 이미 반입한 모든 무기들을 단계별로 축감하고, 나아가서 그것을 완전히 철수하며, 조선반도에서 핵무기사용과 관련한 모든 작전계획들을 취소하기 위한 조치를 취”해야 한다는 입장을 명확히 했다. 다시 말해 자신들이 말하는 조선반도의 핵 문제 해결이 남북 양자의 문제가 아닌 남·북·미 삼자의 문제임을 명확히 한 것이다. 이는 주한미군 문제는 남북 간의 문제가 아닌 주권의 문제임을 지속적으로 주장해 왔던 남한으로서는 당연히 받아들일 수 없는 부분이었다. 남한이 북한의 ‘비핵지대’론에 맞서 기존에 없던 개념인 ‘비핵화’라는 개념을 북한에 요구하기 시작한 이유였다(전성훈, 2018).

한미 측에 대한 일방적 ‘요구’의 성격을 지닌 〈조선반도에서 비핵지대, 평화지대를 창설할 데 대한 제안〉이 행동의 ‘원칙’으로 확장되어 나간 것은 당연히게도 스스로 핵개발을 시도하며 핵무기의 당사자가 된 이후였다. 북한 측이 핵 개발 이후 힘의 열세 속에 ‘출입, 통과’ 관련 논의를 제기하지 못했던 1992년 남북 간 〈한반도의 비핵화에 대한 공동선언〉을 부정하고 남한이 제안한 ‘비핵화’개념을 빌어 기존의 ‘비핵지대론’을 자신들의 원칙으로 재정립한 개념이 바로 현재까지 지속되고 있는 ‘조선반도 비핵화’론이다. 자신들의 비핵화 뿐만 아니라 ‘미국의 적대시 정책과 핵위협 철회’, 그리고 더 나아가 평화체제의 구축이 남·북·미를 아우르는 조선반도 비핵화의 필수적 구성요소임을 주장해온 이유이다. 다시 말해 현재의 문제는 ‘북한 핵문제’라는 프레임이 상징하듯 ‘불량국가’의 탈규범적 행동이 초래한 결과가 아니라 비대칭적 위협에 대한 자위적 조치로 불가피하게 핵개발을 진행하며 생겨난 위기로 문제의 근원인 ‘비대칭적 위협’의 제거와 평화구축을 통해서만 근본적인 해결이 가능하며 바로 이와 같은 차원에서 ‘북한 핵문제’가 아니라 ‘조선반도 핵문제’라 불러야 한다는 것이다. 이후 핵위기를 거치며 궁극적인 안보위협을 제거와 평화구축의 핵심 고리로서 국가 대전략의 지위로 격상된 ‘조선반도 비핵화’론은 대남전략을 포함한

대외전략 전반을 관통하는 원칙으로 작동하기 시작했다.

한편 선군정치를 통해 핵과 미사일이라는 새로운 레버리지를 장착한 북한의 대전략은 제네바 체제를 무력화한 또 하나의 원인이었던 1994년 공화당 혁명의 충격을 딛고 출범한 클린턴 2기 행정부의 페리프로세스, 그리고 남한의 정권교체와 공명하며 ‘전방위전략’으로 전환되었다. 이는 남방전략과 기본적인 목표는 동일하되 그 순서에 있어 남한을 통해 미국으로 가는 방식에서 벗어나 핵과 미사일이라는 새로운 레버리지를 활용해 남북트랙과 북미트랙을 ‘동시에’ 가동시키고, 더 나아가 탈냉전과 함께 작동이 정지된 중국, 러시아와의 북방 3각관계를 복원하며, ‘불량국가’ 프레임 속에 단절된 여타의 외교관계를 회복하는 말 그대로의 ‘전방위’ 전략으로서의 성격을 지니고 있었다.

실제 북한의 해당 전략은 2000년 6.15정상회담과 10.9 북미공동코뮤니케를 도출한 데 이어 김일성 사망 이후 최초의 북중, 북러 정상회담, 사상 최초의 북일정상회담을 성사시키고, 더 나아가 대부분의 유럽연합(EU)국가들과의 수교 및 동남아시아 국가들과의 국교 재개를 성사시키는 등 상당한 성과를 거두었다(임수호, 2013). 동 시기 북한의 대남 전략이 남한 김대중 정부의 대북포용정책, 이른바 ‘햇볕정책’과 보조를 맞춰 힘의 열세에도 불구하고 적에서 친구로의 정체성 변화를 시도하며 ‘평화와 약한 교류협력의 공존’으로 나타났음은 물론이다.

그러나 부시행정부의 등장 이후 2차 북핵위기가 발발하며 전방위전략의 미래가 매우 불투명해졌음에도 불구하고 노무현 정부의 ‘평화번영 전략’에 일정 정도 호응하며 10.4 선언을 도출했던 북한의 대남전략은 6자 회담이 2008년 6차 회담을 이후로 좌초하고 남한의 대북 정책 역시 정권교체와 더불어 ‘비핵 개방 3000’이라는 강압전략으로 돌아서면서 다시금 그 방향을 바꾸게 되었다. 2009년 이후의 후계체제 구축과정과 연동된 이와 같은 방향전환은 북한의 국가 대전략의 변화와 연동된 것으로 관계적 평화보다는 구조적 평화 전략에 우선한 내적균형전략으로 나타났다.⁵⁷⁶⁾

이는 비록 ‘갈등적’ 형태라는 변용에도 불구하고 기본적으로 ‘편승’ 전략의 성격을 지녔던 이전의 남방전략이나 전방위전략에서 벗어나 남한을 평화의 트랙에서 배제한 일종의 통미 봉남의 접근법 속에 핵개발을 가속화하는 ‘마이 웨이(my way)’ 전략으로의 전환이었다.⁵⁷⁷⁾ 2013년 김정은 정권의 출범 이후 공식화된 ‘경제 핵무력 건설 병진노선’은 바로 이와 같은 마이웨이 전략의 북한식 명칭에 다를 아니었다. 새로이 출범한 보수정권 하에서도 큰 틀에서 선(先) 비핵화론이 지속되면서 남북관계 역시 갈등을 반복해 왔음은 주지의 사실이다.

576) 해당 과정에서의 북한 국내정치적 동학과 내적균형전략에 대한 보다 자세한 논의는 안경모(2016)를 참조할 것.

577) 갈등적 편승전략 개념에 대해서는 장노순(1999)을 참조할 것.

2. '새로운 전략노선'과 2018년 이후의 대남전략

그렇다면 병진노선의 현재는 어떠하며 2018년 이후의 남북관계는 어떻게 이해해야 할까?

아마 많은 이들의 뇌리에 2018년 한반도 정세를 상징하는 주요한 기억들은 대부분 2007년 2차 정상회담 이후 10년 여 만에 더욱 감동적인 모습으로 재현된 4.27 판문점 남북정상회담, 역사상 최초로 열린 6.12 싱가포르 북미정상회담, 15만여 명의 북한 주민들에게 남한의 대통령이 직접 연설하는 장관을 연출한 9.19 평양 남북정상회담 등 숨가쁘게 진행된 감동적인 이벤트들과 연관된 장면일 것이다. 그러나 북한이라는 행위자에 좀 더 초점을 맞춰 볼 때 이러한 사건들만큼이나, 혹은 그 이상으로 주목해야 할 장면은 이 모든 행보들을 대내적으로 뒷받침한 전환의 계기이자 신(新) 국가 대전략이었던 '새로운 전략노선'의 등장이었다.

남북정상회담과 북미정상회담을 목전에 둔 2018년 4월 20일 김정은은 당대회를 제외하고는 가장 중요한 정치행사 중 하나라 할 수 있는 당중앙위원회 전원회의를 통해 북한의 핵심 엘리트들을 모두 모아놓고 경제건설과 핵건설을 병행하는 '병진노선'의 종료를 선언하는 동시에 경제건설에 모든 힘을 집중하는 '새로운 전략노선'을 추진해 나갈 것을 분명히 했다(『조선중앙통신』2018/4/21). 비록 아직 '공약'에 불과한 것이라고는 하나 핵심 엘리트들을 청자로 최고 지도자가 직접 노선 전환을 선언했다는 점에서 그 의미는 결코 작지 않았다.

특히 상기한 7기 3차 전원회의의 결정은 중국 개혁개방의 가장 중요한 분기점이었던 1978년 11기 3차 전원회의의 결정과 그 논리 및 내용이 매우 닮아 있다는 점에서 주목을 끌었다. 사상해방과 정치개혁의 내용을 결여하고 있다는 분명한 한계가 있음에도 불구하고 '혁명과 안보'에서 '발전과 복지'로 방점을 이동시키는 동시에, 이를 위한 핵심적인 전제 조건으로 평화롭고 안정된 국제환경을 제시했다는 점이 바로 그것이다(『신동아』1991/1: 173-179). 1978년 중·일 평화우호조약 체결과 1979년 미·중 수교를 통한 안정되고 평화로운 대외환경을 '전환'의 발판으로 삼았던 중국의 개혁개방 경로와 한반도 평화프로세스를 "경제건설을 위한 유리한 국제적환경"을 구축하는 수단으로 규정한 북한의 결정이 서로 닮아있었다는 것이다(『조선중앙통신』2018/4/21).

실제 2018년 북한의 행보는 신(新) 국가 대전략으로서 '새로운 전략노선'을 실현하는데 초점을 맞춰 매우 과감하게 진행되었다. 새로운 남북관계로의 전환 시도가 그 핵심적인 고리 중 하나였음은 물론이다. 남한의 '길잡이'론, '촉진자'론과 보조를 맞춘 이와 같은 전환은 4.27 판문점 선언과 9.19 평양 선언이라는 성과로 이어졌다. 해당 선언을 통해

북한은 자신들에게 가장 절실한 목표가 ‘평화’임을 분명히 했다. “양 정상은 한반도에 더 이상 전쟁은 없을 것이며 새로운 평화의 시대가 열리었음을 8천만 우리 겨레와 전세계에 엄숙히 천명하였다”라는 판문점 선언의 첫 문장은 그 상징이었다(문재인·김정은, 2018/4/27).

또한 이러한 변화는 그동안 비핵화를 핵심으로 하는 ‘평화’의 트랙과 교류협력을 통한 남북 간 ‘화해 및 통일’의 트랙을 철저히 분리하고 전자를 북미관계에 국한함으로써 남한을 평화트랙에서 배제해 왔던 기존의 입장을 바꿔 평화 트랙에서도 남한의 역할을 분명히 하는 새로운 접근법으로의 변화를 수반했다는 점에서 그 의미가 결코 적지 않았다. 4.27 선언을 통해 남북정상회담에서 최초로 “남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인”했다는 핵과 관련된 문구를 넣은데 이어 9.19 평양선언을 통해 “한반도의 완전한 비핵화”를 위한 구체적인 실천의 약속을 담고 향후 협력을 약속한 부분은 이를 잘 보여준다.

다시 말해 2018년 이후 북한의 대남전략은 핵개발과 체제정비 등을 통해 일정 정도 회복된 힘의 균형을 바탕으로 이전의 힘의 열세 상황에서 가장 간절했던 ‘평화’라는 목표를 가장 빠른 시일 내에 목표가 아닌 현상으로 전환하는 동시에 ‘강한 교류협력’을 추구해 나가며 장기적으로는 ‘공존형의 통일’을 지향하는 방향으로 전환되어 왔다.

V. 평가와 전망

그렇다면 이러한 전환에도 불구하고 왜 2019년 이후 남북관계는 다시 끊임없는 부침(浮沈)의 데자뷰를 탈피하지 못했는가? 남북 공동연락사무소 ‘폭파’라는 충격적인 장면으로 얼룩진 김여정 정국을 거치며 악화되어온 남북관계는 어떻게 설명해야 하는가? “대적관계”로의 전환 선언과 “사랑하는 남녘동포”의 레토릭이 여전히 공존하는 남북관계의 이중성은 어떻게 이해해야 할 것인가?(『로동신문』2020/06/09; 2020/10/10). 교착과 역진의 시간이 이어진 하노이 노딜 이후 남북관계를 제재와 한미군사연습이라는 ‘두 개의 시험’과 이 모든 상황에 대한 해법으로 장고 끝에 내어 놓은 북한식 해법인 ‘정면돌파전’, 그리고 마지막으로 코로나 펜데믹이라는 전대미문의 감염병 사태 등과 관련한 상황들을 중심으로 살펴보자.

1. 하노이 노딜과 두 개의 시험

큰 틀에서 평화 대 평화, 안보 대 안보의 맞교환을 명문화함으로써 ‘조선반도 비핵화’론을 명문화하는 성과를 거두는 대신 북미 간 합의에서 최초로 비핵화의 주체를 “쌍방(both sides)” 혹은 “6자(the six parties)”가 아닌 “북한(the DPRK)”으로 명시하는 성의를 보인 북미 간의 6.12 싱가포르 합의가 한반도 비핵화와 평화 프로세스에서 중대한 진전이 있음은 재론의 여지가 없을 것이다.⁵⁷⁸⁾ 이러한 성과는 특히 김영삼 정부와의 파열음을 내었던 제네바 합의 체제와 달리 4.27 판문점 선언으로 상징되는 남북 트랙과의 커플링이 수반된 것이었다는 점에서 그 함의가 더욱 컸다.

2017년 겨울 전쟁위기를 극복했던 평창 올림픽의 이니셔티브, 좌초 위기에 처한 북미 정상회담에 동력을 불어넣은 전격적인 5.26 판문점 정상회담 등을 통해 모습을 드러낸 남한의 이른바 ‘중재자’ 역할은 싱가포르 회담 이후에도 고비마다 중요한 동력이 되었다. 2차 북미정상회담으로의 징검다리 역할을 하며 ‘영변 대(對) 상응조치’의 프레임을 제시한 9.19 평양선언, ‘안보 대 안보’의 교환과 ‘단계론’에 대한 공감을 피력하며 2차 북미정상회담 결과에 대한 낙관론의 주요한 근거가 된 대북정책 특별대표 비건(Stephen E. Biegun)의 스탠포드대 연설, 비건-김혁철 라인으로 진행된 실무협상에서 상당한 성과가 있었음을 보여준 잠정 타협안 등의 성과 뒤에 한국 정부의 적극적인 중재노력이 있었음을 물론이다.⁵⁷⁹⁾

그리고 당연하게도 한국과 미국의 이와 같은 ‘조용’은 북한의 ‘기대감’을 부풀렸다. 중국에게 항공기를 대여하는 등 ‘실용’에 초점을 맞춰 파격적인 방식으로 진행된 1차 북미정상회담과 달리 하나의 성대한 ‘의례’로 장장 65시간 24분에 걸친 기차행을 통해 전세계의 이목을 집중시킨 2차 북미정상회담은 이러한 북한의 기대를 잘 보여주고 있었다(『중앙일보』, 2019/02/26).

하지만 모두 알고 있듯 실제 결과는 ‘노딜’(no deal)이었다. 해당 결과는 결렬 당일 확대정상회담 도중에 진행된 기자들과의 질의 응답 과정에서조차 전혀 예상할 수 없었을 정도로 충격적이었다. 북한의 비핵화 의지를 묻는 질문에 김정은 위원장은 “그럴 의향이 없었다면 이 자리에 왔겠느냐”고 반문하며 구체적인 비핵화 조치에 대한 이야기를 하고 있다는 대답으로 언론의 기대에 부응했고 트럼프 대통령은 “종전선언을 할 시간이 됐느냐”는 질문에 “궁극적으로 김정은 위원장과 북한에 유리한 협상 결과가 나올 것”이라 화답했다

578) 제네바 합의 원문과 9.19 공동성명 원문을 참조할 것.

579) 2차 북미정상회담 관련 실무차원의 잠정타협안에 대해서는 VOX뉴스의 보도를 참조할 것(Ward, 2019)

(『통일뉴스』, 2019/02/28). 노딜이라는 성적표에 한국 정부 역시 당황하기는 마찬가지였다. 하노이 노딜에도 불구하고 채 수정되지 못한 채 “우리가 주도하는 100년의 질서”로서의 “신한반도체제”를 제안하는 전격적인 내용으로 채워졌던 문재인 대통령의 3.1절 기념사는 북한에 못지 않았던 한국 정부의 ‘기대’를 여실히 보여주고 있었다(문재인, 2019/03/01). 개선의 팡파르 대신 새벽 3시 조용한 귀국을 선택하고 열하루, 226시간(9일 10시간)의 시간을 투자해 왕복거리만 7,600km를 달렸던 대장정을 평가하며 “몸 성히 돌아”온 것 이외에 별달리 할 말이 없었던 북한의 속내가 평안할 리 없었음은 물론이다(『로동신문』, 2019/03/06). “세계가 놀랄 만큼 파격적인 ‘하노이선언’ 초안이 이미 준비돼 있었고 나머지는 두 수뇌분이 수표만 하면 되는 상황”에서 벌어진 회담 결렬이 “너무나 뜻밖의 일”이었다는 고백은 북한의 당혹감을 잘 보여주고 있었다(『조선신보』, 2019/03/06).

이후 장고에 들어간 북한, 그리고 마찬가지로의 당혹감 속에 대책 마련에 분주하던 남한 사이에 찾아온 시험들은 양자의 실망감과 좌절 속에 잠복된 갈등을 고조시켜갔다. 그 첫 번째 시험은 이 모든 것의 시작으로써 입구를 연 열쇠 중 하나였던 ‘한미군사연습’ 문제였다.

주지하듯 한미군사연습 중단 문제는 2017년 겨울 전쟁위기로 치달던 한반도 상황을 전환시킨 두 개의 열쇠 중 하나였다. 2018년 이후의 협상국면은 한미 측의 군사연습 중단과 북한의 핵, 미사일 시험 중단이라는 두 개의 열쇠가 상호주의의 원칙 하에 동시에 작동함으로써 열린 ‘기회의 창’이었다. 이러한 차원에서 북한에게 한미군사연습 문제는 그 실질적인 영향 만큼이나 상징적인 의미가 매우 큰 문제였다. 노딜이라는 충격적인 결과에도 불구하고 찾을 수 있었던 거의 유일한 성과로 “남·미(한·미)합동군사연습이 영구중단 될 방향으로 나가고 있”다는 점을 든 북한 측의 평가는 한미군사연습의 이와 같은 위상을 잘 보여주고 있었다(『조선신보』, 2019/03/06).

하노이 노딜 직후 비록 제한되고 축소된 규모이긴 했으나 “동맹”이라는 이름으로 ‘재개’된 한미군사연습에 대해 북한이 “적대관계 해소와 군사적 긴장완화를 확약한 조미공동성명과 북남선언들에 대한 난폭한 위반이며 조선반도의 평화와 안정을 바라는 온 겨레와 국제사회의 지향과 염원에 대한 정면도전”이라 강력히 반발한 배경이었다(『조선중앙통신』, 2019/3/7). “한미 연합지휘소 훈련”이라는 이름으로 지속된 후반기 한미군사연습에 대해 북한의 반발이 이어진 것은 당연했다.

다른 하나의 시험은 바로 대북제재와 남북교류협력의 충돌 문제였다. 주지하듯 4.27 판문점 선언과 9.19 평양선언은 남북 간의 교류, 협력의 진전에 대한 강력한 의지와 구체적 내용을 포함하고 있었다. 그러나 이러한 조치들은 제재를 핵심으로 하는 미국 주도의 대북 봉쇄 조치와 충돌의 여지를 갖고 있는 것으로 북미관계의 진전에 따른 제재문제의 해결을 전제로 하고 있었다. 따라서 하노이 노딜로 비핵화와 제재해제를 연동하는 기존의 디자인이

무산되자 남북관계는 거의 한 발도 나갈 수 없는 어려움에 봉착하게 되었다. 이러한 상황에서 미국을 ‘견인’하려는 의도에서 출범한 한미워킹그룹이 오히려 남한을 ‘결박’하는 결과로 이어졌다는 비판의 목소리가 커졌음은 물론이다.

결과적으로 여타의 분야는 물론 평양선언에 명기된 동, 서해선 철도 및 도로 연결, 개성공단과 금강산관광 사업 정상화, 서해 경제공동특구 및 동해 관광공동특구 조성, 산림분야 협력, 방역 및 보건·의료 분야의 협력 강화 등의 핵심 이슈들조차 거의 아무런 진전을 거두지 못한 채 시간이 흘렀다. 북한이 하노이 노딜 이후 1년여 간의 장고 끝에 내어놓은 핵심적인 문건인 최고인민회의 제14기 제1차 회의에서의 김정은의 시정연설을 통해 “남조선당국은 추세를 보아가며 좌고우면하고 분주다사한 행각을 재촉하며 오지랖넓은 《중재자》, 《촉진자》행세를 할 것이 아니라 민족의 일원으로서 제정신을 가지고 제가 할 소리는 당당히 하면서 민족의 리익을 옹호하는 당사자가 되어야” 한다는 메시지를 발신한 배경이었다(김정은, 2019/04/12).

이러한 차원에서 이른바 ‘김여정 정국’이었다 할 수 있는 2020년의 남북공동연락사무소 폭파는 갑작스런 사건이거나 남북관계 단절의 신호였다고보다는 상기한 누적된 불만의 폭발과 충격 요법을 통한 남한 견인의 시도가 중첩된 결과로서의 성격을 지니고 있었다.⁵⁸⁰⁾

2. 정면돌파전과 북한의 대남전략

그렇다면 2021년 북한의 대남전략은 어떻게 전개될 것인가? 큰 틀에서 지난 2년여의 대남전략이 지속될 것인가 아니면 새로운 통미봉남전략, 혹은 적대전략으로 돌아설 것인가?

앞서 살펴본 과거의 전환과 마찬가지로 앞으로의 전환의 여부 역시 북한의 국가전략에 대한 분석에서 시작되어야 할 것이다. 이를 위해 선행되어야 할 것이 바로 북한이 2018년 평창 올림픽 이후 지난 2년 동안 지속해온 ‘전환’의 시도들을 갈무리하며 2020년의 새로운 모토로 내세운 ‘정면돌파전’에 대한 분석이다. 그렇다면 정면돌파전이란 무엇인가?

정면돌파전은 앞서 살펴본 새로운 전략노선으로의 전환을 전제로 급속히 전개된 한반도 평화프로세스가 하노이 노딜을 거치며 교착상황에 빠진 이후 판문점 3자 회동, 스톡홀름 회담 등에도 불구하고 해결책을 찾지 못하는 상황에서 북한이 오랜 장고 끝에 내어놓은 자구책의 이름이다. 따라서 정면돌파전의 성격을 파악하는 데 있어 가장 먼저 선행되어야 하는 작업은 그것이 과연 이 모든 것의 시작이었던 ‘새로운 전략노선’의 연장선에 있는가 아니면 병진으로부터의 ‘전환’을 재역진 시킨, 다시 말해 그들이 공언해 온 전적으로 ‘새로운

580) 물론 제재의 장기화로 인한 체제 단속의 차원에서 공안정국을 조성한 측면 역시 동인의 하나라 할 수 있다.

길'을 의미하는가라 할 수 있다.

주지하듯 “무적의 군사력을 보유하고 계속 강화해나갈 것”이고 “국가안전을 위한 필수적이고 선결적인 전략무기개발을 중단없이 계속 줄기차게 진행해나갈 것”이라는 등 정면 돌파전이 선언된 2019년 12월 7기 5차 전원회의의 거칠고 공격적인 문구들은 정면 돌파전을 ‘병진노선’으로의 회귀로 해석하는 근거로 제시되어 왔다. 그러나 적어도 현재의 시점에서 볼 때 이와 같은 주장은 정면돌파전이 ‘새로운 전략노선’의 대체물이라기보다는 이를 관철하기 위한 수단의 성격을 지녔다는 점을 간과한 결과라 판단된다.

이는 보통 하루에 진행되곤 했던 일정을 3박 4일로 늘리고, 당대회도 아닌 전원회의에서 최고지도자가 7시간에 걸친 이례적인 보고를 진행했으며, 그 결과로 김정은 집권 이후 최초로 신년사를 발표하지 않는 등 모든 면에서 깊은 고민의 흔적을 보여준 5차 전원회의의 보도문을 면밀히 살펴보면 잘 나타난다(『조선중앙통신』, 2020/01/01).

해당 보도문에 따르면 “정면돌파전”의 핵심은 일각에서 이야기하는 병진의 부활, 또는 핵무력 건설의 전면화가 아니라 “제재 속에서 살아가야 한다는 것을 기정사실화하고 각 방면에서 내부적 힘을 보다 강화”하는 것을 의미한다. “조미대결은 오늘에 와서 자력갱생과 제재와의 대결로 압축”되었으며 “정면돌파전에서 기본전선은 경제전선”이고 “외교와 군사는 이를 담보해야 한다”는 것이다. 또한 “병진의 길을 걸을 때”와 “경제건설에 총력을 집중하기 위한 투쟁을 벌이고 있는 지금”을 명백히 구분한 점은 정면돌파전이 과거로의 회귀가 아님을 특히 내부의 청자들에게 분명히 하려는 의도를 담고 있었던 것으로 보인다. 거친 표현들에도 불구하고 실제 내용에 있어서는 국방력 강화와 관련된 부분을 핵 이외의 방사포와 중·단거리 탄도미사일 등을 포함하는 “전략무기” 개념을 통해 모호하게 처리하고, 핵을 직접적으로 언급한 부분은 기존 무기의 ‘배치’에 초점을 맞추는 동시에 ‘증강’과 관련된 경고는 조건부로 표현한 것 역시 고도로 계산된 메시지일 가능성이 높다는 것이다.⁵⁸¹⁾

요컨대 현재의 정면돌파전은 대외적으로는 행동의 한계와 여지를 동시에 환기시킴으로써 강력하지만 여전히 유인책의 성격을 지닌 경고를 발신하고, 대내적으로는 동요하는 엘리트들에게 경제건설집중이라는 새로운 전략노선을 지속추진해 나갈 것이라는 점을 분명히 한 결과라 할 수 있다. 북한의 국가 대전략과 연동될 수 밖에 없는 대남 전략 역시 큰 틀에서 지속될 것이란 신호라 할 수 있다.

581) 관련 표현은 다음과 같다. “강력한 핵억제력의 경상적 동원태세를 항시적으로 믿음직하게 유지할 것이며 우리의 억제력 강화의 폭과 심도는 미국의 금후 대조선립장에 따라 상향조정될 것.” 한편 일반적인 용례와 달리 북한에서는 전략무기 개념에 WMD 이외의 신형전술유도무기체계, 잠수함탄도탄, 신형대구경조종방사포 등이 포함된다는 점에 유의할 필요가 있다. 예컨대 다음 기사를 참조할 것. “국방력강화에서 이룩한 위대한 승리”(『조선의 오늘』, 2020/01/08).

3. 코로나 팬데믹과 급변사태론, 그리고 남북관계

이러한 상황에서 너무도 갑작스레 등장한 전대미문의 충격파라 할 수 있는 코로나 사태는 과연 북한의 미래와 국가전략, 그리고 남북관계에 어떠한 영향을 미칠 것인가?

코로나 사태의 전 세계적 확산에 대한 우려가 급격히 심화되던 지난 3월 초 포린 어페어스(Foreign Affairs)지에는 흥미로운 내용의 글이 실렸다. 코로나 사태가 김정은 정권에게 전에 없던 최악의 위기를 초래할 가능성이 높다는 것이었다(Terry, 2020). 취약한 의료 체계와 만성적인 경제난으로 인해 코로나 사태 그 자체 뿐만이 아니라 그로 인한 경제적 타격을 북한이 견뎌내기 쉽지 않을 것이라는 주장이었다. 이후 상당한 시간이 흘렀고 코로나 사태는 이제 팬데믹으로 규정되며 전세계적인 재난으로 확산되었다. 과연 코로나 사태의 한복판에 서 있는 북한은 어떤 모습일까? 그리고 2020년의 한반도 정세는 어떻게 전개되어 나갈 것인가? 북한의 주장처럼 과감하고 전격적인 조치들을 통해 코로나 사태를 극복하며 ‘정면돌파’에 성공할 것인가? 아니면 필연적인 위기의 징후들을 ‘아직’ 감추고 있을 뿐인가? 그에 대한 답은 정면돌파전의 성패와 관련된 두 개의 핵심 요소들과 연동하여 살펴볼 때 좀 더 구체화될 수 있다. 제재의 효과와 북한의 대응책들이 그것이다.

먼저 제재의 효과이다. 주지하듯 현재의 협상국면을 지탱하고 있는 상호적 모라토리움의 핵심은 한미군사훈련 중단과 핵, 대륙간탄도미사일 실험 중단의 맞교환이며 제재와 핵능력 증강은 모라토리움의 대상이 아니다. 즉 이면에서 북한의 핵 능력 증강이 엄연히 진행되고 있듯이 역대 최강이라는 대북제재 역시 여전히, 그리고 점진적으로 강화되며 진행 중이다. 당연하게도 이러한 제재의 효과 역시 역대 최강인 것으로 분석되고 있다. “현재의 제재가 북한경제의 미래에 주는 부정적 효과는 너무도 확실하고 강력하며” 심지어 “‘제2의 고난의 행군’에 빠져들 가능성”마저 있다는 주장에 힘이 실리는 이유이다(임수호, 2019). 그러나 문제는 ‘그것이 과연 언제인가?’하는 점이다. 북한의 핵 능력 역시 증강되고 있는 현 상황에서 시점의 문제는 양측의 손익계산을 뒤엎을 수 있는 핵심 변수이기 때문이다.

임계의 시각을 결정할 중요한 변수 중 하나가 바로 두 번째 요소인 북한의 대응책들이다. 북한의 대응책은 사실상 정면돌파전의 두 개의 기둥이라 할 수 있는 가시적이고 대내적인 것들과 가변적이고 대외적인 것들로 나눌 수 있다. 북한이 정면돌파전의 핵심으로 공개적으로 내세우고 있는 자력갱생, 자력부강의 경제전략들이 전자를 대표한다면 강대국 갈등에 기대고 있는 이른바 북·중·러 신(新) 북방삼각관계의 복원은 후자를 대표한다. 보다 상호적이고 장기적이며 눈에 보이지 않는 후자의 변수를 제외하고 전자에 집중할 경우 코로나 사태가 정면돌파전의 미래에 미치는 영향은 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다.

첫째, 코로나 사태가 제재의 효과를 강화함으로써 자력갱생의 어려움을 가중시킬 것이라는 점이다. 대외 의존도가 아무리 낮은 경제체제라 하더라도 국경봉쇄로 인한 자재공급의 축소와 방역 등으로 인한 공장가동률 저하로 인한 타격을 피할 수는 없기 때문이다. ‘아직은’ 비교적 안정적으로 유지되고 있는 물가와 ‘단 한 명의 감염자도 없다’는 호언에도 불구하고 코로나 사태가 정면돌파전의 미래에 “일정한 장애를 조성”하고 있다는 인정 하에 “일부 정책적 과업들을 조정변경”하는 문제를 논의했다는 2020년 4월 11일 정치국 확대회의와 더 나아가 “계획되었던 국가경제의 성장목표들이 심히 미진되고 인민생활이 뚜렷하게 향상되지 못”했다며 국가경제발전 5개년 전략의 사실 상 실패를 인정한 2020년 8월 19일 7기 6차 전원회의의 결과는 이를 잘 보여준다(『조선중앙통신』, 2020/4/12; 2020/8/20).

둘째, 이러한 어려움에도 불구하고 ‘제재의 정치’에서 여전히 중요한 것은 경제적 효과 그 자체가 아니라 그것이 초래하는 정치적 효과라는 점이다. 고통 그 자체의 크기와 관련한 효율성(efficiency) 개념과 그러한 고통이 행동의 변화로 이어지는 정도를 표현한 효과성(effectiveness) 개념의 구분에서 볼 수 있듯이 강압외교의 수단으로서 제재의 목표는 고통 그 자체가 아니라 그러한 고통을 통해 행동의 변화를 강제하는 것이기 때문이다. 따라서 코로나 사태는 직접적이기보다는 ‘정치’라는 매개변수를 통해 간접적으로 정면돌파전의 미래와 북한의 선택에 영향을 미칠 가능성이 크다.

이와 같은 차원에서 볼 때 중단기적으로 코로나 사태가 북한 ‘정치’에 미칠 영향은 제한적일 것으로 보인다. 우선 점증하는 유무형의 직, 간접적 피해들에도 불구하고 정부주도의 ‘방역’은 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 보인다. 발 빠른 국경폐쇄로 상징되듯 북한은 전 세계에서 가장 강력하고 신속한 조치를 취한 국가 중 하나이다. 1월 20일 신종 코로나 바이러스의 사람 간 전염 가능성에 대해 중국이 처음으로 공식 인정한 3일 후였던 23일 북한은 1월 13일 이후 북한에 입국한 평양 주재 모든 내외국인을 30일 동안 격리조치했으며 이들과 접촉한 간접 접촉자 역시 30일 동안 격리조치했다. 또한 5일 후인 28일 국가비상방역체계를 선포하며 전국적으로 수 천명을 즉시 격리하고 개학을 연기하는 등 국가 차원의 조치들 역시 매우 신속하게 이루어졌다(『연합뉴스』, 2020/2/12; 2020/2/20). 감염자가 ‘단 한명도 없다’는 북한 측의 주장을 100% 신뢰할 수는 없으나 상당한 수준에서 현 상황이 통제되고 있다는 점은 분명해 보인다는 것이다.

또한 중요한 지점은 북한이 이러한 초기의 성과를 매우 적극적으로 선전하며 정치적 자원으로 활용하고 있다는 점이다. 코로나 사태 초기부터 비교적 상세히 이루어지던 관련 동향 보도는 사태가 펜데믹으로 악화되면서 더욱 빈번해지고 있으며 ‘김일성-김정일주의’의 핵심이자 김정은 시대의 모토로 강조되고 있는 ‘인민대중제일주의’에 기반했다는 자신들의 성과는 체제 우월성의 근거로 대대적으로 선전되고 있다. 코로나 사태가 급속히 악화되는

와중이었던 지난 3월 18일 김정은 위원장이 예정에도 없던 평양종합병원 착공식에 나타나 인민대중제일주의를 외치며 해당 건설을 당 창건 75돐을 기념하는 가장 핵심적인 사업으로 규정한 것은 이와 같은 움직임을 잘 보여준다(김정은, 2020/3/18). ‘대외적 취약성’(weak power)에도 불구하고 대내적으로는 극단적인 ‘강한 국가’(strong state)를 건설해온 북한의 정치적 특성이 역설적인 성과로 나타난 아이러니라 하겠다.⁵⁸²⁾ 이러한 차원에서 당창건 75주년을 나름의 방식으로 “성대히” 축하하며 “인민 모두가 무병무탈해주셔서 정말 고맙”다는 인사를 전한 김정은의 연설은 ‘인민’의 무병무탈 뿐만이 아니라 이를 통해 지켜진 ‘정권’의 무병무탈에 대한 안도감이 반영된 결과라 판단된다(김정은, 2020/10/10).

요컨대 일각의 우려와 달리 코로나 사태가 북한발 급변사태를 초래할 가능성에 대한 전망은 이전의 많은 대북 오보들과 마찬가지로 아직은 ‘희망섞인 바람(wishful thinking)’ 수준에 머물고 있다. 많은 주목을 끈 당창건 75주년에서의 김정은의 연설이 대북제재와 수해, 그리고 코로나의 3중고 속에서의 ‘절절한 고통’에 대해 이야기하면서도 ‘변화’보다는 ‘지속’에 방점을 찍으며 “사랑하는 남녘 동포”와 다시 만날 날을 이야기한 이유라 하겠다.

VI. 나오며

지금까지 살펴본 바와 같이 북한의 대남전략은 남북 간 힘의 균형과 상호정체성이라는 남북 양자 차원의 변수들과 함께 북한의 국가 대전략과의 상관관계 속에 내용과 우선순위가 정해져 왔다. 이러한 차원에서 ‘핵 무력 완성’을 통해 비대칭적인 형태로나마 가능해진 힘의 균형, 그리고 남한의 정권교체와 맞물린 비적대적 상호정체성의 확립 등이 결합된 현재의 ‘평화와 공존형 통일’ 지향의 북한 대남전략이 단기간 내 변화될 여지는 크지 않아 보인다. 또한 ‘정면돌파전’은 여전히 병진으로의 회귀보다는 새로운 전략노선의 지속을 지향하고 있으며 적어도 중단기적으로 코로나 사태가 북한의 노선전환 혹은 체제안정성과 관련한 급격한 변화의 기점이 될 가능성은 크지 않아 보인다.

그렇다면 우리의 대응 역시 ‘지속’의 관점에 머무는 것이 최선일까?

물론 일각의 우려와 달리 코로나 사태가 북한발 급변사태를 초래할 가능성이 높지 않다는 점은 우리 역시 코로나 사태로 인해 지쳐있는 현 상황에서 한 숨 돌릴 여유를 주는 소식일 수 있다. 그러나 여전히 분명한 것은 모두가 알고 있듯 자력갱생을 통한 북한식 정면돌파전의 미래가 결코 밝지 않으며 비록 정도에 대한 평가는 다를지라도 코로나 사태가 위기로

582) 강한 국가(strong state) 개념에 대해서는 크라스너(Krasner, 1978)를 참조할 것.

가는 시간표를 더욱 앞당길 것이라는 점이다. 그리고 이와 같은 정면돌파전의 실패는 자력갱생과 북방 3각관계의 복원이 결합된 이른바 ‘신냉전’으로의 지향을 강화해나갈 것이다. 북한의 국가 대전략과 연동된 대남전략이 구심력보다 원심력에 큰 영향을 받을 가능성에 대한 우려가 커지고 있는 이유이다.

이와 같은 상황에서 미국의 새로운 행정부의 대북 정책이 향후 남북관계의 중대한 변수가 될 것이라는 점은 자명하다. 말 그대로의 불확실성 속에 우리의 고민이 깊어지는 지점이다. 아마도 최선의 대응은 보다 적극적으로 할 수 있는 것부터 차분히 해나가는 용기와 지혜일 것이다. 해방 직후의 상황이 그러했듯 국제정치적 원심력 그 자체를 통제할 힘은 우리에게 존재하지 않기 때문이다. 특히 바이든 행정부의 대북 정책 수립이 지연되거나 역진할 경우가 앞선 두 개의 시험이 보다 가혹한 형태로 반복될 것이란 점은 우려를 더욱 크게 한다. 실패를 반복하지 않을 지혜와 용기가 절실한 시점이다. 코로나 사태를 오히려 기회로 활용한 한반도 생명공동체 논의, 북한의 새로운 청사진들이 구체화될 조선 노동당 8차 당대회, 국제정치적 모멘텀이 될 수 있는 동경올림픽 등 다양한 아이디어와 계기들을 철저히 활용하는 동시에 보다 적극적이며 주체적인 노력이 경주되어야 할 것이다.

〈참고 문헌〉

〈1차자료〉

- 국토통일원. 1985, 『남북한 통일제의 자료총람』, 제2권.
- 국토통일원. 1988, “북조선로동당 제2차 전당대회 회의록,” 『조선노동당대회자료집』, 제1집.
- 김일성. 1954/11/3, 조선로동당 중앙위원회 전원회의에서 한 결론, “농촌경리의 금후발전을 위한 우리 당의 정책에 관하여,” 『김일성 저작집』, 제9권(조선로동당출판사, 1980)
- _____. 1960/8/15, 조선인민의 민족적명절 8.15해방 15돐경축대회에서 한 보고, 『김일성 저작집』, 제14권(조선로동당출판사, 1981).
- _____. 1961/9/11, “조선로동당 제4차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고,” 『김일성 저작집』, 제15권 (조선로동당출판사, 1981).
- _____. 1962/10/23, “조선민주주의 인민공화국의 당면과업에 대하여,” 『김일성 저작집』, 제16권(조선로동당출판사, 1982).
- _____. 1971/9/25, 10/8, 일본 《아사히신보》 편집국장 및 교도통신사 기자와 한 담화, “조선로동당과 공화국정부의 대내외정책의 몇 가지 문제에 대하여,” 『김일성 저작집』, 제26권(조선로동당출판사, 1984).
- _____. 1971/11/15-23, 조선로동당 중앙위원회 제5기 제3차전원회의에서 한 결론, 『김일성 저작집』, 제26권(조선로동당출판사, 1984).
- _____. 1972/1/10, 일본 《요미우리신보》 기자들이 제기한 질문에 대한 대답. “조선민주주의인민공화국의 당면한 정치, 경제 정책들과 몇가지 국제문제에 대하여,” 『김일성 저작집』, 제27권(조선로동당출판사, 1984).
- _____. 1972/6/21, “미국 《워싱턴포스트》지 기자와 한 담화,” 『김일성저작집』, 제27권 (조선로동당출판사, 1984).
- _____. 1973/10/11, 조선인민군 중대장, 중대정치지도원대회에서 한 연설, “인민군대의 중대를 강화하자,” 『김일성 저작집』, 제28권(평양: 조선로동당출판사, 1984).
- _____. 1973/12/31, 조선로동당 중앙위원회 정치위원회에서 한 연설, “올해사업총화와 다음해 사업방향에 대하여,” 『김일성 저작집』, 제28권(평양: 조선로동당출판사, 1984).
- _____. 1976/3/28, “일본 정치리론잡지 《세카이》 편집국장과 한 담화,” 『김일성 저작집』, 제31권(조선로동당출판사, 1986).
- _____. 1980/10/10, 조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고, 『김일성 저작집』, 제35권(조선로동당출판사, 1987).

- _____. 1991/1/1, “신년사,” 『김일성 저작집』, 제43권(조선로동당출판사, 1996).
- _____. 1992/4/12, “미국 〈워싱턴타임스〉 기자단이 제기한 질문에 대한 대답,” 『조선중앙연감』1993년 〈위대한 김일성 동지의 로작〉편.
- _____. 1994/4/16, “미국 〈워싱턴타임스〉 기자단이 제기한 질문에 대한 대답,” 『조선중앙연감』1995년 〈위대한 김일성 동지의 로작〉편.
- 김정은. 2020/10/10, “조선로동당창건 75돐경축 열병식에서 하신 우리 당과 국가, 무력의 최고령도자 김정은동지의 연설,” 『로동신문』, 10월 10일.
- _____. 2020/3/18, “당창건 75돐을 맞으며 평양종합병원을 훌륭히 건설하자,” 『조선중앙통신』, 3월 18일.
- _____. 2019/4/12, “현 단계에서의 사회주의건설과 공화국정부의 대내외정책에 대하여,” 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제1차회의에서 한 시정연설, 『조선중앙통신』, 4월 13일.
- 김정일. 1997/8/4, “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자,” 1997년 8월 4일. 『김정일 선집』 제14권(조선로동당출판사, 2013).
- 문재인·김정은. 2018, “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언,” 『청와대』, 4월 27일. <https://www1.president.go.kr/articles/3138> (2020/10/25).
- 문재인. 2019, “제100주년 3·1절 기념식 기념사,” 『청와대』, 3월 1일. <https://www1.president.go.kr/articles/5607> (2020/10/2).
- 통일원. 1991. 『남북한 통일/대화 제의비교』.
- 통일원. 1994. 『북한의 〈평화협정〉 제의 관련 자료집』.
- 허 담. 1974/3/24, 최고인민회의 제5기 3차 회의에서 부총리 겸 외상 허담의 보고 “조선에서 긴장상태를 가시며 조국의 자주적 평화통일을 촉진시키기 위한 전제를 마련할 데 대하여”

『노동신문』

『조선중앙통신』

『조선신보』

『조선의 오늘』

〈2차자료〉

- 강인덕, 송종환 외. 2004, 『남북회담: 7.4에서 6.15까지』(서울: 극동문제연구소).
- 강철구. 2001, “독일민족주의의 역사적 발전과 전망,” 『이화사학연구』, 제28권.

- 강혜석. 2019, “북한의 민족건설과 두 개의 민족론: 통일론과의 긴장을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 제53권 1호.
- 고유환. 1997, “북한식 사회주의체제의 지속과 변화: 김일성 사후 3년 평가와 전망,” 『통일문제연구』, 통권 제28호.
- 구갑우. 2017, “북한 핵 담론의 국제정치: 북한적 핵개발의 이유와 김정은 정권의 핵 담론,” 『동향과 전망』, 제99호.
- 김치관. 2019, “김정은, 연락사무소 개설 ‘환영할만 한 일’,” 『통일뉴스』, 2월 28일.
<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=127983> (2020/10/04).
- 박건영 외. 2003, “제3공화국 시기 국제정치와 남북관계: 7.4 공동성명과 미국의 역할을 중심으로,” 『국가전략』, 제9권 4호.
- 서보혁. 2009, “북한의 평화 제안 추이와 그 특징,” 『북한연구학회보』, 제13권 제1호.
- 신동아. 1991, “사회주의 대변혁 핵심문헌 50선.”(서울: 동아일보 출판사).
- 신정화. 2004, 『일본의 대북정책(1945~1992)』(서울: 도서출판 오름).
- 심지연. 2001, 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』(서울: 돌베개).
- 안경모. 2020, “코로나 사태와 북한, 그리고 정면돌파전,” 『안보현안분석』, (논산: 국방대안보문제연구소).
- _____. 2016, “북한 급변사태 논의의 역설: 간과된 변수로서의 ‘북한’,” 『국제관계연구』, 제21권 2호.
- 이수석. 2002, “한반도 평화체제 수립 가능성에 관한 연구: 북한의 정책을 중심으로,” 『세계지역연구논총』, 제18집.
- 이종석. 2000, 『새로 쓴 현대북한의 이해』, (서울:역사비평사).
- 임수호. 2019, “대북 경제제재의 중장기효과,” (서울: 국가안보전략연구소).
- _____. 2013, “탈냉전기 대외정책과 대외관계,” 『현대북한학강의』, (서울: 사회평론).
- _____. 2010, “한국의 정권교체와 대북정책 변화: 이명박 정부를 중심으로,” 『한국정치연구』, 제19집 2호.
- _____. 2009, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” 『한국정치연구』, 제18집 제2호.
- 장노순. 1999, “약소국의 갈등적 편승외교 정책: 북한의 통미봉남 정책,” 『한국정치학회보』, 제33권 1호.
- 장달중. 2009, “한반도의 냉전 엔드게임(Endgame)과 북미대립,” 『한국과 국제정치』, 제25권 2호.
- 전성훈. 2018, “북한의 ‘비핵화’와 韓美의 ‘비핵화’는 다르다.” <http://www.asaninst.org/contents/%EB%B6%81%ED%95%9C%EC%9D%98-%EB%B9%84%ED%95%B5%ED%99%94%EC%99%80-%E9%9F%93%E7%BE%8E%EC%9D%98-%EB%B9%>

84%ED%95%B5%ED%99%94%EB%8A%94-%EB%8B%A4%EB%A5%B4%EB%8B%A4/ (2020/10/25).

정세현. 2013, 『정세현의 통일토크』 (서울: 서해문집).

정용수. 2019, “하노이 회담 올가이드: 김정은은 왜 열차탔나,” 『중앙일보』, 2월 26일.
<https://news.joins.com/article/23396099> (2020/10/5).

정창현. 2007, 『CEO of DPRK 김정일』, (서울: 중앙books).

최완규. 2002, “남북한 통일방안의 수렴가능성 연구: 연합제와 낮은 단계의 연방제,” 『북한 연구학회보』, 제6권 1호.

한성훈. 2012, 『전쟁과 인민』, (파주: 돌베개).

한운석. 2005, “동독과 북한 당 지도부의 민족정책 비교,” 『전남사학』제24집.

Johnston, Alastair Iain. 2003, “Is China a Status Quo Power?” *International Security*. Vol. 27, No. 4.

Kahneman, Daniel, Paul Slovic and Amos Tversky. 1982, *Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Cambridge: Cambridge University Press.

Krasner, Stephen D. 1978, *Defending the National Interest*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Schweller, Randal L. 1996, “Neorealism's status-quo bias: What security dilemma?” *Security Studies*.

Terry, Sue mi. 2020, “Can North Korea Cope With the Coronavirus? : Kim Jong Un Faces His Greatest Test Yet” *Foreign Affairs* <https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2020-03-03/can-north-korea-cope-coronavirus>.

Waltz, Kenneth N. 1979, *Theory of International Politics*. New York: Random House.

Ward, Alex. 2019. “Exclusive: here’s the tentative deal Trump and Kim Jong Un may strike in Vietnam,” <https://www.vox.com/2019/2/26/18240805/trump-north-korea-kim-vietnam-deal><https://kr.usembassy.gov/ko/013119-remarks-on-dprk-at-stanford-university-ko/>.