

더좋은미래 · (재)더미래연구소 공동기획

# 평창올림픽 이후 남북관계 개선방안 마련을 위한 토론회

2018. 3. 8. (목)

오전 10:00 ~ 12:00

국회의원회관 제2세미나실

주최 / 주관 더좋은미래 · (재)더미래연구소 / 국회의원 홍익표 의원실



# 남북관계 개선 방안 마련을 위한 토론회

일시 : 2018년 3월 8일(목) 오전10시-12시

장소 : 국회의원회관 제2세미나실

사회 : **홍익표** 더불어민주당 정책위원회 수석부의장

## 진행 순서

오프닝 (10:00~10:10)		<b>인사말 및 축사</b> 정세현 더미래연구소 이사장 더좋은미래 책임운영간사 더좋은미래연구소 운영위원장 등
토론회 (10:10~12:00)	기조발제 (40분)	<b>이종석</b> 前통일부 장관
	지정토론 (각 10분)	<b>백준기</b> 한신대 국제관계학부 교수 <b>이정철</b> 숭실대 정치외교학과 교수 <b>이혜정</b> 중앙대 정치국제학과 교수 <b>조성렬</b> 국가안보전략연구원 수석연구위원
	상호토론 (30분)	플로어 토론



# 남북관계 개선 방안 마련을 위한 토론회

## Contents

### 1. 기조발제

- 평창 올림픽 이후 한반도의 진로 ..... 7  
**이종석** (前통일부 장관)

### 2. 토론문

- 한국문제에 대한 거시정치적 담론의 측면 ..... 13  
**백준기** (한신대 국제관계학부 교수)
- 대북 특사 정국 이후의 남북관계 ..... 20  
**이정철** (송실대 정치외교학과 교수)
- 미국의 '북핵 문제', 무엇이 문제인가? ..... 28  
**이혜정** (중앙대 정치국제학과 교수)
- 한반도 긴장완화와 남북관계 개선 방안의 모색 ..... 33  
**조성렬** (국가안보전략연구원 수석연구위원)



# 남북관계 개선 방안 마련을 위한 토론회

기조발제

1

평창 올림픽 이후 한반도의 진로

이종석

(前통일부 장관)





# MEMO



# MEMO



# 남북관계 개선 방안 마련을 위한 토론회

토 론

1

## 한국문제 Korean Question 에 대한 거시정치적 담론의 측면

백준기

(한신대 국제관계학부 교수)



# 한국문제(Korean Question)에 대한 거시정치적 담론의 측면

백준기/ 한신대 국제관계학부 교수

## ■ 세계질서의 전환과 한반도의 정치적 공간

### ● 한반도 통합의 정치적 공간

✓ 국제정치의 구조적 요인이 작동할 경우 통합 또는 분할의 정치적 공간이 창출됨: 근대국제체제 형성 이래 대표적인 통합과 분할 사례들-18세기 폴란드 분할(통합), 19세기 독일과 이탈리아의 통합, 20세기 베트남 통합과 동서독 통합 등-은 모두 국제체제의 구조적 요인에 의해 결정됨.

✓ 오늘날 한국은 한국전쟁이래로 가장 어려운 대외환경에 직면하고 있음. 세계정치경제의 패러다임의 근본적인 전환과 더불어 세계질서의 새로운 장주기(long cycle)가 시작되고 있음. 세계사에서 ‘탈냉전’이라는 약 20여년에 걸친 시기는, 냉전시대와 현재 도래하고 있는 시대 사이의 ‘과도기’로 기록될 것임. 한국에게 ‘탈냉전 이행’이 기회의 국면이었다면, 현재 압박한 ‘새로운 이행’은 위기의 시간으로 다가오고 있음.

✓ 과거 냉전해체기 한반도에 열렸던 정치적 공간을 통합 또는 평화를 위한 제도적 공간으로 변환(교차승인, 평화협정 등)하지 못했던 경험을 반복해서는 안 됨.

### ● 세계정치경제의 패러다임 전환: ‘탈냉전과 세계화를 지나며’

✓ H. 키신저는 ‘서양국가들이 보편적 질서라고 수립한 세계질서’에 대해 과감하게 ‘그 시대는 끝났다’고 선언하면서 ‘세계질서에 대한 새로운 조망’이 필요하다고 역설.

✓ Z. 브레진스키 또한 ‘글로벌 파워인 미국의 위기와 미국 이후의 세계질서’에 대해 전망함.

- ✓ S. 월트는, 한 기고문(2016)에서 ‘세계는 지금 민주주의가 부서지는 시대로 진입하는 중’이라고 비판하면서, ‘자유주의 세계의 붕괴’를 전망
- ✓ 2차 세계대전 이후 지속된 자유 민주주의 세계질서가 쇠퇴하고 있다는 주장들이 현저함. 예를 들어, 2000년에서 2015년 사이 27개국에서 민주주의가 붕괴되고, 유럽에서 극우정당들의 약진하는 등, 냉전 해체 이후, ‘평화의 지대’로 칭해졌던 EU 및 NATO 지역은 더 이상 ‘자유주의 세계의 미래’로서 이정표 역할을 하기 어려운 상황임
- ✓ “슈피겔(Spiegel)”의 한 기사(2017/01/20)에 따르면 현재 유럽은 ‘시대적 전환(epochal shift)의 전야’로 평가됨.
- ✓ 세계경제질서의 변화추세 또한 세계질서의 구조적 변동의 다른 한 축을 설명해 주고 있음. 세계경제의 현재 추세로 보면 세계화가 세계경제의 성장동력으로서의 기능을 다하고 한계에 다다른 듯함.
- ✓ 냉전해체로 가속화된 세계화는 오늘날 금융과 무역 모두에서 뚜렷한 퇴조 국면에 진입하고 있는데, J. 스티글리츠가 예견하였듯이, 세계 자본거래의 퇴조가 현저함.
- ✓ 세계 자본거래의 퇴조가 두드러지고 있다. 글로벌 금융위기 직전인 2007년 국가 간 자본거래 총량이 12조 4000억 달러였던 것에 비해 2016년 4조 3000억 달러로 그 규모가 급격히 감소
- ✓ 세계 GDP 성장 대비 무역성장의 비율을 표시하는 세계무역탄력성은, 본격적인 세계화 국면에 진입한 1990년대 초반의 3.0에서 2009-2015년 1.1, 급기야 2016년에는 0.8을 기록하여 1.0이하로 지표가 하락함. 이것은 세계무역 성장이 GDP 성장에 미치지 못함과 탈냉전 세계화 이전인 1980년대 초반으로 후퇴한 것을 의미함.
- ✓ 군사적 세계화라는 측면에서, 걸프전쟁(1991)에서 아프간전쟁(2001)에



이르기 까지 탈 냉전기 미국중심의 글로벌 군사 상호 의존 네트워크가 비교적 원활하게 작동하였으나 현재 글로벌 상호의존 네트워크는 분열 중에 있음.

✓ 세계화의 퇴조 추세는 일시적 현상이라기보다는 세계정치경제질서가 이미 장기적으로 새로운 순환주기에 진입하고 있다는 징조로 해석됨

✓ 트럼프 정부는 현재 미국의 세계적 지위에 대해 비관적으로 평가하고 있다. 2차 세계대전 종전 이후 미국이 수행해온 ‘자유민주주의의 확산과 가치 수호자(global pacifier)’보다는 국제사회를 대하는 방식에 있어서 국익을 중심으로 한 ‘거래적 접근(transactional approach)’을 선호함.

## ■ 아시아 신질서와 전쟁 가능성

### ● (동)아시아의 전쟁 가능성에 대한 예측

✓ 세계정치경제질서의 전환과 병행하여 아시아 정치경제질서의 구조적 전환이 진행 중이며 이에 따른 역내 국제질서의 제도적 안정성(예측가능성과 지속가능성)이 동요하고 있음.

✓ 한반도 문제의 안정적 관리는 (동)아시아 국제질서의 제도적 안정성을 위한 입구 역할 예상, 따라서, 한반도 문제의 전략적 확장이 필요함.

### ● 새로운 아시아 국제체제의 형성 가능성

✓ 현실주의적 입장: J. J. 미어샤이머(*The Tragedy of Great Power Politics*, 2014)

- (동)아시아는 전형적인 세력전이 과정에 들어감, 떠오르는 중국이 수정주의 국가로서 패권 추구할 가능성이 농후함

✓ 자유주의적 입장: J. 아이켄베리(“The Plot against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive?”, *Foreign Affairs*, 2017)

- (동)아시아의 새로운 국제질서 형성: 미국(안보)과 중국(경제)의 이원적 위계질서(dual hierarchy)가 형성되고 있음.

✓ 역사주의적 입장: G. 엘리슨("The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?", *The Atlantic* 2015)

- 미국과 중국 간 전쟁 가능성은 인식하고 있는 것 보다 현저히 높음. 세계정치사에서 지난 500년 간 신흥 강대국에 의한 수정주의적 시도 16 사례 중 12 사례가 전쟁으로 귀결됨. 현재 (동)아시아는 17번째 사례임.

→ rising power와 established power 간의 충돌 가능성이 현저한 상황에서 한반도 문제의 안정적인 관리는 국제질서의 평화적 이행의 5번째 사례를 만드는 입구이자, 새로운 국제 질서하에서 한국의 대외전략의 출발점.

## ■ 한반도 평화공존의 지평선

✓ 한반도 평화관리: 과도적 공존으로서의 평화(과정)/ 제도로서의 평화(목표)

- '통일은 평화의 지평선 너머에 있다'

- '활의 힘이 약할 때 높이 멀리 쏘는 궁수의 지혜'

- 한반도 및 동북아문제의 '독립적 행위자'의 지위를 꾸준히 모색함 ('한반도 운전자론')

- 'Non engagement(악의적 무시, 전략적 인내)'의 종결:

테러와의 전쟁(일극체제), 재균형(미중경쟁체제)의 산물인 비관여 전략에서 중재적 관여로 이행?

✓ 상대 행위자에 대한 정체성 인식 재조정:

- 북한의 합리적인 비합리성(rational irrationality)("north korea, far from crazy, is all too rational", *NYT*, Sep 10, 2016)

- 'self interest(national interests)'를 인지하는 국가(또는 정책결정자)는 합리적 행위자로 간주, 북한은 한반도를 전쟁 유사상태로 유지하는 것이 정권 유지의 최선이라 확신?(madman theory, desperation theory), 이런 국가들은 차악의 선택을 선호하지만, 선택의 여지가 없을 경우 전쟁위험 감수, 문제는 관련국가들이 이런 위협을 공유해야 한다는 것, 따라서 북한

을 합리적 행위자로 상정한다면, 합리적 행위자로 행동할 수 있는 환경을 조성해야 거래적 접근이 가능, 거래적 환경은 전쟁의 종결과 체제 정당성 유지 등. (“Gridiron” 클럽에서 한 트럼프의 연설(2018/03/03)과 비교 바람, 거래 가능성, 미치광이론 등)

✓ 남북간 한반도 거시전략 논의(공유) 필요성

- 거시경제전략: 북한 산업화, 국제경제 분업구조 연계, ‘신 한반도경제지도’ 등

- 거시정치전략: 평화협정과 동북아 평화체제, 남북간 국제법적 지위 재설정 등

# 남북관계 개선 방안 마련을 위한 토론회

토 론

2

## 대북 특사 정국 이후의 남북관계

이 정 철

(숭실대 정치외교학과 교수)



# 대북 특사 정국 이후의 남북관계 토론회

이정철/ 송실대 정치외교학과 교수

## 1. 북한의 의도

### ○ 북한의 유화 조치를 제재의 결과이자 제재에 대한 굴복으로 보는 시각에 대해 대항 담론을 마련해야 함

- 북한의 현 태도 전환이 대북 제재의 결과라고 보기에는 제재의 효과가 미친 영향이 미약하다고 보아야 함
- \* 북한의 외화 보유량에 따라 제재 효과에 의한 굴복은 짧게는 1년 길게는 수년에 걸쳐 나타날 수 있음
  
- 유엔 제재 2321(2016년 12월) 이후의 제재는 제재 자체의 성공을 위해 인도주의적 위기를 감내하는 금도를 넘어서고 있음
- \* 이 때 이후 제재는 북한 시장에 대한 공격(임가공 금지), 외화 수입에 대한 공격(광물 수출 및 노동자 수출 금지)에 초점을 맞추었음
- \* 심지어 유류 수입 제한은 북한의 트랙터를 중단시켜 식량 생산 감소 그리로 북한의 굴복으로 이어진다는 논리도 존재(김병연, 주간조선, 08.1.15)
  
- 제재가 북한 내부의 시장과 정권의 갈등으로 전환한다는 보장이 없고 오히려 시장의 완전한 왜곡과 정권에 대한 굴종으로 귀결될 가능성이 존재
- \* 제재에 대항하는 방법으로 북한 내에 마피아 경제의 출현이 가능하고 이 경우 통일 한국의 경제 통합의 길은 요원해짐

### ○ 대북 근본주의적 접근은 비실용적임

- 북한이 수정주의 국가(power seeker)나 현상 유지 국가냐(security seeker)라는 근본적인 전제에 대한 이견은 존재

- 북한의 궁극적 목표가 핵 보유를 통한 통일이라는 등의 논리는 현재의 적대 인식을 강화하는 것 외에 아무런 정책적 대안을 주지 못하는 것임
- \* 작은 수단마저 활용해야할 만큼 한반도 상황이 절박하다는 점을 고려하지 않는 적대적 인식의 결과임

○ 제재가 성공하기보다는 실패할 가능성도 상존하고 이로부터 발생할 리스크 관리를 정권의 비용으로 보지 않는 견해는 단견임

- 북한이 제재에 반발해 한반도를 분쟁지역화할 가능성은 상존하고 이때 한국경제가 받게 될 피해규모를 비용으로 상정하지 않는 제재론은 단견
- 자해식 제재는 더 이상 지속되어서는 안됨
- \* 5.24 제재나 개성공간 폐쇄처럼 한국 측의 피해를 전제로 하는 제재는 공멸식 정책으로 한반도 장기 전략으로는 수용하기 어려움
- \* 소위 자승자박(tying hands) 전략과 같은 선동적 주장은 스그널링에도 실패했음을 명심해야 함
- \* 개성공단의 사례처럼 그로부터 발생하는 비용을 특정 집단에게 부과하는 방식은 더더욱 수용하기 어려움

○ 북한의 태도 변화는 지난 해 12월 한국 정부가 추진한 한미군사연습의 연기에 대한 북한의 화답으로 보는 것이 정확함

- 소위 쌍잠정중단 제안은 2014년 1월 9일 북한이 먼저 제안한 것이므로, 이번 KR/FE 연기는 사실상 북한에 대한 화해 정책의 의미를 지님
- 군사연습연기 제안은 남북관계 전환의 획기적 공간을 마련한 것이라는 점이고 그것은 한국 정부가 마련한 것이라는 점을 잊어서는 안됨.

## 2. 특사의 역할

### ○ 대북 특사는 답방단과 특사단의 중간 성격

- 특사단이 정상회담 등 일종의 성과를 갖고 돌아오는 것을 목표로 한다면 특사단이라 할 수 있지만 최소한의 경우 북측 방한에 대한 답방의 의전적 사절단이 될 수도 있음
- 특사단은 주변국 대상 설명 사절단의 파견이라는 후속조치가 필요할 정도로 정치적임

### ○ 특사는 <평창올림픽의 성공적 개최> 라는 모멘텀을 살려 한반도 평화 관리 체제를 안착화시키는 데 매우 중요

- 4월 한미군사연습(KR/FE)에 대한 북한의 예상되는 반발을 사전에 무마하기 위한 최소한의 조치가 필요함
- 8월의 한미군사연습(UFG)과 북한의 9.9절 도발이라는 악순환을 방지하기 위한 선제적 대북 평화 공세 또한 필요함
- 북미협상의 시점은 사실상 3월초라는 점을 염두에 두면, 이 시기 방북은 북미회담을 재중재하는 의미도 있음
- \* 미국이 60일간 북한의 비도발을 조건으로 내걸었고, 북한의 비도발을 신년사로부터 환산하면 3월초가 사실상 협상의 시점임

### ○ <미-중갈등과 한미일 동맹화 조짐>이라는 급류에 대응해 한국의 정세 주도성을 확보하기 위한 전략적 행보를 시작할 때임

- 평창올림픽이라는 계기적 동력 외에도 전략적 비전에 따른 외교안보정책을 조금씩 가시화할 때가 되었고, 남북관계 관리의 첫발을 떼어야.



- 일본의 <실존적 비핵화> 정책과 중국의 <지정학적 비핵화> 정책이 남

\* 일본의 실존적 비핵화 : 미국이 ICBM에 주목하는 것에 비해, 일본은 북핵의 직접적 타격 대상인 만큼 어떤 경우에도 완전한 비핵화 없이는 협상을 용인하지 않는다는 입장

\* 중국의 지정학적 비핵화 : 비핵화를 비확산으로 대체하는 것을 반대, 한국의 과도한 낙관론 비판, 한반도 미-중 콘도미니엄 체제 추진이라는 세가지 입장을 취하고 있음

북한 모두를 볼모로 잡으려는 현 상황에 대한 돌파 정책이 준비되어야 함

- 남북관계라는 한국 외교의 뒷마당을 관리하지 못할 경우 한국의 주동적 외교 노선(한반도 운전자론)은 부메랑을 피하기 어려울 것임
- \* 한반도 운전자론은 <남북관계 + 4강외교>라는 프레임에서 가장 잘 기능하고 대북 특사는 이에 시동을 걸기 위한 기초 축성 작업임

○ 북한 관리 능력이야말로 대미 설득의 가장 큰 자산이라는 점에서 이를 주변국에 보여줄 수 있는 조치가 절실함

- 한반도 평화 관리의 가장 큰 주체인 미국을 대북 화해로 끌어들이기 위한 전 단계로서 한국의 외교 역량을 총 동원할 필요가 있음
- 특사는 미국을 북미협상의 장에 들어설 수 있게 하는 전략적 방침에 대한 논의를 개시해야 함

### 3. 향후 일정과 대안

- 특사 이후 남북관계의 진전을 위해서는 4월 KR/FE 연습의 재연기나 축소가 불가피함
- 북한이 신년사에서 던진 메시지가 9.9절을 마지노선으로 하고 있다는 점을 감안한다면 다음 위기는 8월이 될 가능성이 높으므로 이에 대한 대비책이 필요함

- 4월의 경우 북한의 양해를 구하더라도 8월 UFG연습에서 또 한번 위기를 맞을 가능성이 있으므로 이에 대한 대책이 필요함
- -한미동맹-평화체제의 impossible trinity를 푸는 것이 관건
  - \* 이명박 / 박근혜 정부는 평화체제를 통일(대박)로 수정하는 방식을 추진
  - \* 현재는 어떤 대안이 있는지 모색

○ 전략적 인내의 실패 이후 제기되는 다음의 3가지 대안 중, 공동안보 (common security)체제 논의가 절실하고 한국이 이를 끌어가는 견인차가 되어야 함

- 미-중 콘도미니엄 체제
  - \* 신형관계?
- 동아시아판 집단방어체제
  - \* 한미일 군사동맹체제
- 공동안보체제
  - \* 입-출구론과 재난구호 및 군비통제체제

○ 공동안보 논의의 첫 시작은 균축과정이자 평화협정임



국가 \ 쟁점	쟁점 1 비핵화 수준	쟁점 2 평화협정 시기	쟁점 3 입출구 과도기 성격
북한(군축협상)	동아시아 비핵지대화	입구 / 정전체제 무효	핵군축협상체제 / 장기
중국(병행론)	비핵화	입-출구 사이(불특정)	모호성전략 / 중단기
미국(先비핵화)	CVID	출구 / 정전체제 유효	병행론일시수용 / 단기

- 2015년 7월 6일 정부 대변인 성명이 사실상 북한 핵과 확장 억지 간의 교환을 제안한 것으로 해석한다면, 이는 상호철수론보다는 상호인정론의 근거로 해석하는 것이 더 적절하기 때문임
- 이에 근거해 종전선언-평화협정의 순서에 근거한 입출구론 즉 동결-2단계 비핵화론을 추진

**북한의 5대 안전담보조건**

첫째, 남조선에 끌어들여놓고 시인도 부인도 하지 않는 미국의 핵무기들부터 모두 공개하여야 한다. (NCND 폐기)

둘째, 남조선에서 모든 핵무기와 그 기지들을 철폐하고 세계앞에 검증받아야 한다.(상호검증)

셋째, 미국이 조선반도와 그 주변에 수시로 전개하는 핵타격수단들을 다시는 끌어들이지 않겠다는것을 담보하여야 한다.(비핵지대화 담보)

넷째, 그 어떤 경우에도 핵으로, 핵이 동원되는 전쟁행위로 우리를 위협공갈하거나 우리 공화국을 반대하여 핵을 사용하지 않겠다는것을 약속하여야 한다.(소극적 안전보장, NSA)

다섯째, 남조선에서 핵사용권을 쥐고있는 미군의 철수를 선포하여야 한다.(주한미군철수 선언)

미국과 남조선당국이 진정으로 조선반도의 비핵화와 핵무기없는 세상, 평화로운 세계를 지향한다면 이와 같은 우리의 정당한 요구를 받아들이지 못할 아무런 리유도 없을 것이다. 이러한 안전담보가 실지로 이루어진다면 우리 역시 그에 부합되는 조치들을 취하게 될것이며 조선반도비핵화실현에서 획기적인 돌파구가 열리게 될 것이다.

2016년 7월 6일 북한 정부 대변인 성명

○ 이를 위해서 적절한 시기에 남북 정상회담을 마중물로 사용하는 것도 유용함

# 남북관계 개선 방안 마련을 위한 토론회

토 론

3

미국의 '북핵 문제',  
무엇이 문제인가?

이 혜 정

(중앙대 정치국제학과 교수)



## 미국의 '북핵 문제', 무엇이 문제인가?

이해정/ 중앙대 정치국제학과 교수

1. 북의 핵능력을 고려하더라도 남북한의 인구, 경제력, 군사력 등 '종합국력'의 격차는 분명하다. 북한과 미국과의 힘의 격차는 더욱 분명하다. 북한의 핵무력이 미국의 압도적 핵무력에 의해 억지된다면, 북핵은 과연 미국에 실체적 위협인가?

전 태평양사령관, DNI 국장 블레어는 북한이 실제 핵을 가진지는 1993년 이후 25년이나 되었지만 미국의 핵 억지로 핵을 사용하지 않았다고 의회 청문회에서 증언했다. 키신저도 최근 의회 청문회 증언에서 북한이나 러시아, 중국 모두 미국에게 실체적 위협은 아니라는 규정을 했다. 키신저의 '강대국 정치 시각'에서 북핵 문제는 중국과 미국의 협력으로 해결되어야 하는 지역질서의 문제이다. 북핵 문제가 결국은 북미의 협상으로, 평화협정을 통해서 해결되어야 한다는 입장은 북핵 문제의 근원을 한국전쟁으로 보는 것이다. 북한에 대한 유엔 차원의 국제재제는 북한의 핵과 미사일 문제를 비확산 문제로 보는 것이지만, 남북의 최근 대화가 미국이 주도하는 대북 재제를 무너뜨릴 수 있다는, 한국과 미국 내의 일부 주장/비판은 북핵 문제를 한미 동맹이나 미국 패권, 미국의 영향력에 대한 위협으로 보는 것이다. 북핵의 위협에 대한 대응이나 예방은 한반도에서 재앙적 전쟁을 예방하는 평화의 절대적 명령에 복속되어야 한다고 보면, 북핵 문제를 한국전쟁이나 지역질서의 문제가 아니라 북한의 핵문제로 규정하는 한, 그리고 북미 간의 대화가 한반도 평화, 적어도 '평화를 위한 비핵화'가 아니라 '비핵화'를 절대적 전제로 하는 한, 그 해법은 존재하지 않는 것일지도 모른다.

2. 평창 이후 남북 대화를 북미 대화로 이끌려는 문재인 정부의 노력은 결국 김정은과의 햄버거 협상에서 예방전쟁까지 트럼프 정부의 '광폭' 대북 정책의 다양한 조합 혹은 혼돈에 달려 있을 것이다. 이 혼돈, 또 그를 넘어 미국 조야의 대북정책 스펙트럼 전반을 가늠할 수 있다면, 그것은 문재인 정부의 '운전'에 주요한 지침이 될 것이다.

3. 2016년 미국 대선 과정에서 CFR의 초당파적 태스크포스가 차기 대통령/정부에게 제시한 종합적인 대북정책 제안 - A Sharper Choice - 은 미국의 대북정책을 이해하는 하나의 기준점을 제시한다. 정책제안은 다섯 개였다.

- 동북아지역 안정: 다자 틀을 통한, 한반도 급변사태/통일 한반도의 주한미군 축소 등 중국 이익 보장 등을 통해 중국의 대북문제 협력을 견인하는 관여.
- 협상의 재구성: 9/19 공동성명, 평화협정 등의 유인을 통한 대북 협상의 틀
- 인권문제: 국제기구, 외교적 고립 등을 수단으로 한 인권 개선 압박.
- 제재 강화: 포괄적 제재의 철저한 시행
- 억지와 방어: 한미일 군사동맹(동북아판 나토) 및 북의 스커드 급 이상 미사일에 대한 삼국 공동의 공격능력

4. 중국과 북한에 대한 유인책이 분명했던 (이에 대한 반대의견이 따로 달렸던) CFR의 제안과 달리, 실제 트럼프 정부의 대북정책은 ‘4노’의 제한적인 유인 혹은 보장책이 전면에 내세워졌지만 ‘최대의 압박’과 예방전쟁의 수사/군사옵션으로 무게중심이 옮겨졌다고 볼 수 있다.

- 이러한 변화의 원인과 구체적 내용은 무엇인가? 단순히 북의 군사적 위협 자체의 변화? 트럼프 개인의 인식체계 (체계라고 불릴만한 것이 있다면)?

5. 2018년 1월 상원 군사위의 ‘지구적 위협과 국가안보전략’ (25일), ‘한반도 상황과 인도-태평양 전략’ (30일) 청문회에 나타난 의견

→ 한미 공조/설득의 가능성 탐색

- 키신저(25일): 가장 직접적인 핵문제, 중기적인 중동문제, 장기적, 구조적인 중국과 러시아의 도전, 강대국 세력균형과 국제질서 재건의 문

제; 북핵 해법은 6자회담 - CFR의 제1제안, 북핵문제를 미중협력, 지역 질서 건설의 문제로 이해; 쌍중단은 반대, 이유는 동맹의 군사적 대응을 계속 해체, 이완시킬 가능성 때문에; 최대 위협은 핵 확산 vs. (가능한 비판은) 중국의 해법인 ‘쌍잠정’을 반대해서는 미중 협력 불가능!

- **블레어(30일)**: 5가지 오해 - 북한에는 핵 억지, 제재가 통하지 않는다. 북한은 절대 핵을 포기 않는다. 시간은 북한 편이다. 미국의 대북 정책은 실패다; (해석) 북한 예외주의의 폐기/비판이 협상과 평화적 해법 추구의 핵심!

- **그린 (30일)**: 예방전쟁은 반대, 하지만 외교적 해법도 없다는 부정적인 입장; 북핵의 구체적 위협은 군사적 강압(천안함, 적화통일까지), 북의 확산, 한국과 일본의 핵무장 가능성 vs. (대응 논리: 적극적인 차원에서는 남북 관계 개선이 북의 대남 강압 가능성 없앤다! 일관되게 핵 확산 반대, 독자적 핵무장 반대 원칙 천명); 정책 제안은 제재 강화, 해상 나포, 쌍무적, 다자적 미사일 방어망, 북한의 핵/기술 확산 방지, 주한 미국 대사 임명, 통상 압박 중단, 북의 국지 도발 대응책 등 (트럼프 정부의 동맹 관리 실패 혹은 거부가 약점; ‘3불’ - MD; 동맹의 재조정, 합리적 공동 이익에 기반하면 절대 동맹 포기 않는다! 수사와 내용 조정의 외교적, 국내정치적 전략은?)

- **맥사먼 (30일, 전 국방부 아태담당 차관보)**: 예방전쟁/공격론의 대한 체계적 비판 제공, 인적 피해, 경제적 파장, 전략적 자충수; 블레어와 비슷하게, 한반도에서 억지 작동, 코피 전략 류의 김정은의 ‘비합리적 합리성’ 전제는 오류; 대안은 1) 외교, 모든 옵션의 기본이다, 문제는 단순히 핵확산이 아니라, 안보 딜레마다! (이 논리는 적극 활용해야!); 2) 중국 압박 - 사드 추가 배치든 한미일 군사동맹이든, 북핵 해결 않으면 군사적으로 중국 자신이 힘들다는 걸 보여주어야 (vs. ‘3불’); 억지와 방어 강화, 그러나 책임 있는 리스크 관리와 동반되어야 (이를 안보 딜레마 완화의 슬로건으로 쓸 수도)



# 남북관계 개선 방안 마련을 위한 토론회

토 론

4

## 한반도 긴장완화와 남북관계 개선 방안의 모색

조 성 렬

(국가안보전략연구원 수석연구위원)



# 한반도 긴장완화와 남북관계 개선 방안의 모색

조성렬/ 국가안보전략연구원 수석연구위원

## I. 현 한반도상황을 둘러싼 북한-미국의 입장차이

### □ 핵보유에 대한 북한의 입장

- 북한은 국가핵무력 완성 통해 ‘세계적인 전략국가’가 되었다고 규정
  - 북한의 핵무기가 ‘적화통일용’이라는 주장을 반박하며, ‘한반도 평화와 민족의 안전을 담보하는 민족공동의 전략자산’이라고 주장
- 북한은 자신의 핵보유가 미국 핵위협과 적대시정책에 있다고 주장
  - 북한은 한미군사연습을 핵전쟁연습이라고 주장하고, 적대시정책 폐기를 위해 한반도평화체제와 미북관계정상화의 필요성을 제기

### □ 북한의 핵보유국 주장에 대한 미국의 입장

- 미국은 ‘CVID에 따른 비핵화’를 목표로 제시하며, ‘최대한의 압박’을 지속적으로 추진
  - 1월 23일 미국 재무부 해외자산통제국(OFAC)은 미국 내 자산 동결과 함께 미국과의 거래중단을 담은 사상최대의 경제제재 방안을 발표
- 1.23 트럼프 대통령은 고강도 경제제재가 실패하면 ‘매우 거친 2단계에 돌입할 것’이라며 군사행동의 가능성을 경고
  - 해상차단작전? 제한적 예방공격?

### □ 한반도 긴장완화의 방향

- 당면한 한반도 정세의 긴장완화를 위해서는 문제의 직접적 발단이 되고 있는 북핵문제에 대한 북측의 전향적 태도가 관건

- 기존 ‘비핵화대화 불가’ 방침에서 한 발 물러나 김정은 위원장이 직접 ‘한반도 비핵화’ 원칙의 수용 입장을 밝히는 것이 중요
- 북한이 안보우려 사항으로 제시한 ‘핵위협’과 ‘적대시정책’을 해소하기 위해서는 ‘한미군사연습시 전략자산의 반입중지’와 ‘한반도평화협정/미·북 관계정상화’의 실현이 필요
  - 북한 핵·미사일 시험유예와 한미군사연습 일시중지를 연계하는 이른바 ‘쌍잡정’ 방안에 대해서는 미국측이 거부 입장
  - 북한 비핵화와 한반도 평화협정을 교환하는 이른바 ‘쌍궤병행’에 대해서는 북한과 미국이 모두 부정적 입장
- ※ 북한의 한반도비핵화 5대조건: ①남한내 美핵무기 공개, ②남한내 핵무기 철폐, ③핵타격수단의 반입 중지, ④핵위협 중지·불사용 약속, ⑤핵사용권 쥔 미군의 철수 선포

## II. 남북관계 개선, 비핵화 프로세스와 남북정상회담

### □ 향후 정세의 흐름과 남북정상회담의 시점

- 북한이 기대하는 프로세스(예상)
  - {핵·미사일 시험 유예선언 ↔ 한미군사연습 조정} ⇒ 남북정상회담 (비핵화 원칙 표명) ⇒ 미·북 예비대화 ⇒ {비핵화/평화협정 병행}+군비통제
- 남한이 기대하는 프로세스(예상)
  - {핵·미사일 시험 유예선언 ↔ 한미군사연습 조정} ⇒ 비핵화 원칙 표명 ⇒ 미·북 예비대화 ⇒ 남북정상회담(핵동결 표명) ⇒ {비핵화/평화협정 병행}+군비통제

- 기존 ‘비핵화대화 불가’ 방침에서 한 발 물러나 김정은 위원장이 직접 ‘한반도 비핵화’ 원칙의 수용 입장을 밝히는 것이 중요
- 북한이 안보우려 사항으로 제시한 ‘핵위협’과 ‘적대시정책’을 해소하기 위해서는 ‘한미군사연습시 전략자산의 반입중지’와 ‘한반도평화협정/미·북 관계정상화’의 실현이 필요
  - 북한 핵·미사일 시험유예와 한미군사연습 일시중지를 연계하는 이른바 ‘쌍잡정’ 방안에 대해서는 미국측이 거부 입장
  - 북한 비핵화와 한반도 평화협정을 교환하는 이른바 ‘쌍귀병행’에 대해서는 북한과 미국이 모두 부정적 입장
- ※ 북한의 한반도비핵화 5대조건: ①남한내 美핵무기 공개, ②남한내 핵무기 철폐, ③핵타격수단의 반입 중지, ④핵위협 중지·불사용 약속, ⑤핵사용권 권 미군의 철수 선포

## II. 남북관계 개선, 비핵화 프로세스와 남북정상회담

### □ 향후 정세의 흐름과 남북정상회담의 시점

- 북한이 기대하는 프로세스(예상)
  - {핵·미사일 시험 유예선언 ↔ 한미군사연습 조정} ⇒ 남북정상회담 (비핵화 원칙 표명) ⇒ 미·북 예비대화 ⇒ {비핵화/평화협정 병행}+군비통제
- 남한이 기대하는 프로세스(예상)
  - {핵·미사일 시험 유예선언 ↔ 한미군사연습 조정} ⇒ 비핵화 원칙 표명 ⇒ 미·북 예비대화 ⇒ 남북정상회담(핵동결 표명) ⇒ {비핵화/평화협정 병행}+군비통제

## □ 남북정상회담 이후 한반도비핵화의 과제

- 북한을 비핵화 협상으로 끌어내기 위해 연성균형방식의 안보-안보교환의 한계를 넘어 '핵억제'를 대체할 수 있는 군사적 안전보장 방안 (경성균형 방식의 안보-안보교환) 제시가 불가피
- 회담의 형식은 {비핵화↔평화협정} 논의가 주된 의제임을 고려할 때 기존과 같은 6자회담이 아닌 남북·미·중 4자회담이 바람직
  - 일본은 한반도문제의 당사자가 아닐 뿐만 아니라, 6자회담 당시 비핵화 의제와 무관한 '납치문제'를 들고 나와 회담 진전을 방해했던 전력이 존재
  - 북한이 韓美가 공동으로 제시한 대북 안전보장 방안에 동의한다면 비로소 '평화체제↔비핵화 등가교환을 위한 협상'의 본격 착수가 가능
- 4자회담(1997~99, △긴장완화, △평화체제 병행협상) 방식과 달리 새로운 접근법은 양자의 병행이 아닌 先군사적 긴장완화(3자회담), 後 비핵화/평화체제(4자회담)의 순차적 방식이 필요
  - 군사적 긴장완화 회담의 경우도 2단계로 추진: 1단계(南北고위급 군사회담: 군사적 긴장완화)와 2단계(南北美군사회담, 군사적 안전보장 방안)

## □ 제3차 정상회담의 과제

- '9.19공동성명'(雙軌並行)을 넘어 : 제3차 남북정상회담 이후
  - '비핵화'와 '평화협정+군비통제' 논의의 병행 추진
  - 비핵화 진전에 따른 유엔안보리 및 양자 대북제재의 유예/단계적 완화

- 남북관계: 남북관계의 정상화와 제도화
  - 3차 정상회담 이후 고위급회담 개최로 '남북기본협정' 체결
  
- 文대통령 임기내 4차 남북정상회담 서울 개최
  - 세 차례 연이은 방북 정상회담에 대한 비판 불식할 뿐만 아니라, 핵 동결(3차) 및 핵폐기(4차)의 로드맵 관철
  
- 북핵 폐기와 함께 한반도 평화협정 체결
  - 北美 및 北日 국교정상화/ 대북제재 해제