

북한 공진화전략 연구 : 군사

황 지 환
명지대학교

2010년 08월




보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.

EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제 그리고
개방된 사회를 발전시킴으로써 평화로운 국제 사회 형성에 이바지할 수 있도록
연구를 통한 정책 제안을 위해 설립되었습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2010 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.
어떠한 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시할 시에는
사전에 협의해 주시기 바랍니다.
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

재단법인 동아시아연구원
서울 중구 을지로4가 310-68 삼풍빌딩 909호
Tel. 02 2277 1683
Fax 02 2277 1684



북한 공진화전략 연구 : 군사

황지환

명지대학교 교수

1. 서론

1994년 김일성 주석의 사망으로 김정일 국방위원장이 전면에 등장한 후 현재까지 선군정치는 북한의 가장 중요한 통치방식이 되고 있다. 즉 선군정치는 김정일 시대 북한의 핵심적인 국가전략이자 생존전략인 셈이다. 하지만 선군정치가 북한의 의도대로 북한의 안전을 보장하고 강력한 국가건설을 가능하게 할 효과적인 국가전략인지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 선군정치가 북한의 국내정치적인 통제와 선전정치를 위해서는 어느 정도 효과가 있을지 모르지만, 급변하는 세계질서에서 북한을 생존시키고 발전시키기 위한 국가전략으로서는 커다란 문제점을 안고 있기 때문이다.

북한은 선군정치를 통해 2012년 강성대국의 문을 활짝 열어나가겠다고 공언하고 있다. 하지만 군사부문을 강조하는 강성대국의 목표와 선군정치의 전략은 군사 이외 다른 부분의 발전을 제약하고 있다. 김일성 시대에 군사국가화된 북한은 김정일 시대에 선군정치를 채택함으로써 과잉군사와 과잉안보의 문제점을 악화시키고 있다. 국가의 거의 모든 역량을 군사부문에 집중시키고 군을 통해 국가를 운영하는 전략은 자원의 배분구조를 왜곡시켜 비효율성을 증가시킨다. 결국 선군정치는 그 의도에도 불구하고 북한의 국가전략으로서는 실패할 수밖에 없는 한계를 가지고 있다.

어쩌면 북한 스스로도 선군정치가 실패할 수밖에 없다는 사실을 알면서도 다른 대안을 찾을 수 없기 때문에 선군정치를 유지하고 있는지도 모른다. 김정일은 자신의 정권을 유지하기 위해 선군정치를 도입하였겠지만, 선군정치가 오히려 정권의 안정을 해치고 국가발전의 발목을 잡고 있다. 북한이 선군전략을 계속 고집할 경우 강성대국의 건설을 앞당기기는커녕 과잉안보가 대내외적인 비효율을 초래해 정권과 국가를 약화시키고 붕괴시킬 가능성이 높아질 것이다. 반면 선군전략을 포기하고 군사부문에서 새로운 전략적 선택을 할 경우 북한의 생존가능성이 높아지고 국제사회에서 정상국가로 자리매김할 수 있을 것이다.



본 장은 선군정치가 북한의 군사전략에서 가진 구조적 문제점을 지적하고 군사부문의 변환을 통한 국가의 발전방향을 제시한다. 북한 군사변환의 새로운 전략으로 이 글은 다른 장과 마찬가지로 공진화 전략을 제시한다. 공진화 전략은 북한의 안과 밖을 동시에 변화시키는 전략이다. 국제사회나 남한 정부의 대북정책이 변한다고 해서 북한 문제가 해결되는 것은 아니다. 이명박 정부의 ‘그랜드 바겐(Grand Bargain)’이나 오바마 행정부의 ‘포괄적 패키지(Comprehensive Package)’가 가지는 문제점은 북한 자체의 변화 프로그램이 없다는 점이다. 반면 북한이 선군정치를 포기하고 자체적인 개혁 프로그램을 추진한다고 해도 문제가 해결되는 것은 아니다. 북한 지도부가 중국이나 베트남식의 개혁 개방정책을 추진한다고 해도 현재 북한의 국내 상황과 한반도 주변 환경을 고려해 볼 때 성공가능성은 매우 낮다. 개혁 개방 초기 국내정치적 통제력의 약화는 사회경제적 불안정성을 가속화시킬 것이며, 강력한 남한의 존재는 북한의 취약성을 노출시켜 지도부의 위협인식을 증가시킬 것이다. 따라서 북한의 생존전략이 성공하기 위해서는 핵을 포기하고 자체적인 개혁 프로그램을 추진하는 전략적 선택이 이루어짐과 동시에 주변국이 북한의 안전을 보장하고 지원해주는 공진화전략이 필요하다.

북한 문제를 해결하기 위해 북한의 안과 밖을 동시에 변화시켜야 한다는 공진화전략이 완전히 새로운 개념은 아니다. 김대중 정부의 햇볕정책이나 이명박 정부의 비핵 개방 3000 정책 역시 이행의 선후 문제는 있어도 북한의 변화와 국제사회의 지원을 동시에 의도하고 있다. 6자회담에서 진행되어 온 한반도 평화체제 논의 역시 한반도 주변 안보환경의 변화를 통해 북한의 전략적 선택을 유도하고 있다. 하지만 상호간의 신뢰가 부재한 상황에서 이러한 접근법은 매우 제한적인 형태를 띠고 있으며, 북한의 근본적인 변화를 이끌어내기에는 역부족이었다. 따라서 국제사회는 북한이 절실히 원하고 있는 체제보장을 해주고 북한으로 하여금 핵과 선군전략을 포기하게 하는 보다 근본적인 전략이 필요하다.

북한의 체제보장과 핵포기를 동시에 추진하는 것이 일견 무모하고 비현실적인 것처럼 보일 수 있지만, 최근 한반도 주변환경은 공진화 전략을 통해 북한 문제를 해결할 수 있는 매우 좋은 기회를 맞고 있다. 현재 북한은 기존의 핵문제와 경제위기에 더하여 후계체제 문제까지 불거지며 3중의 어려움에 직면하고 있다. 따라서 북한 문제를 해결하기 위해서는 핵 문제뿐만 아니라 정치, 외교, 경제, 사회문화 등 북한의 다른 모든 부문을 근본적으로 개혁해야 가능하다.¹ 이를 위해서는 군이 우선시되는 선군정치가 포기되어야 하며, 새로운 전략적 결단이 이루어져야 한다. 공진화 전략은 후계구도 과정에서 핵문제와 경제정책에 관한 북한의 전략적 결단을 이끌어내어 북한 문제의 해결을 위한 실마리를 마련하는 것을 목표로 한다. 따라서 공진화 전략이 제시하는 북한의 전략적 결단은 선군先軍을 포기하고 선경先經으로 이행하는 것이다. 그러나 북한의 국내 정치적인 상황을 고려할 때 정치체제가 변화가 선행되지 않으면 핵무기를 포기하고 경제체제의 변화를 시도할 가능성이 매우 낮다. 이는 북한 정권의 성격이 변화하지 않으면 북한이 새로운 전략적 결단을 내릴 가능성이 희박하다는 것이다. 따라서 새로운 개혁수령이 등장하는 후계구도의 과정에서 전략적 선택을 하게 할 필요가 있다.

군사부문에서 공진화 전략은 선군정치로 인한 과잉안보와 과잉군사의 문제를 해소하는 것이며, 그 핵심은 핵무기를 포기하는 데 있다. 군사부문의 공진화 전략은 다른 부문과 마찬가지로



3단계로 구성된다. 1단계는 북한이 새로운 후계구도의 형성과정에서 핵무기 포기를 선언하고 개혁 개방정책을 채택하는 것이다. 이 과정에서 국제사회는 북한정권의 대내외적인 안전보장을 약속한다. 2단계는 북한의 핵무기 폐기가 실질적으로 이행되고 선군정치에서 선경정치로 이행하며 북한이 안보딜레마에서 벗어나는 단계이다. 3단계는 선군정치가 선경정치로 완전히 대체되어 남북한 균축이 이루어지고 북한이 동북아 다자안보협력에 참여하는 단계이다. 이러한 전략은 북한 입장에서는 강성대국을 건설해 나가는 새로운 접근법을 의미한다.

2. 선군시대 군사전략의 내용과 평가

(1) 선군시대 군사전략의 내용

김정일의 선군정치는 기본적으로 김일성 시대 무장투쟁의 선군사상과 국가전략을 계승 발전시킨 것으로 이해할 수 있다.² 김정일은 “총대로 우리의 사회주의를 옹호고수하고 주체혁명위업을 끝까지 완성하려는 것은 우리 당의 변함없는 신념이며 의지”라며, 자신에게 그 어떤 변화도 바라지 말라고 강조하며 오로지 “총대에 의거하여 만남을 뚫고 나갈 단호한 결단을” 내렸다고 말했다.³ 하지만 김정일의 선군정치는 김일성 시대의 국가전략과 일정한 차이를 보이고 있다고 한다. 특히 선군정치는 인민군대를 핵심으로 내세운다는 점에서 김일성이 노동계급에 주로 의존했던 것과는 차이가 있다. 김일성은 항일전쟁과 국가건설의 과정에서 당이나 국가, 정규군대가 없어 노동계급에 주로 의존했다고 한다. 그러나 김정일의 선군정치는 당과 국가가 존재하는 현재의 상황에서 국제사회의 적대시 정책에 대응하고 사회주의를 보호하기 위해서는 인민군대를 핵심으로 하는 막강한 군사력에 의존해야 한다는 주장이다.⁴

이러한 점은 선군정치가 강조하는 ‘선군후로(先軍後勞)’의 용어에서 잘 드러난다. 선군후로는 사회주의 위업수행에서 군대를 노동계급보다 앞에 내세운다는 의미로서 노동계급의 역할은 강력한 군사력의 뒷받침에 의해서만 이루어질 수 있다는 인식이다. 이는 사회주의를 위한 투쟁에서 선봉적 계급인 노동계급도 강력한 군대가 없으면 노예의 운명을 피할 수 없기 때문이라고 한다.⁵ 따라서 노동계급의 혁명정신보다 군인들의 혁명정신을 더 중시하여 군대를 정치의 수단이 아니라 정치를 주도해 나가는 세력으로 보는 관점이다. 말하자면, 냉전의 종식과 사회주의의 붕괴이후 북한의 대내외적인 위협인식이 증가하면서 국가전략에서 군사부문이 차지하는 비율이 그만큼 더 커진 것이다.

결국 선군정치는 크게 ‘군사를 제일국사로 내세우는 정치방식’과 ‘군대를 핵심, 주력으로 하는 정치방식’의 두 가지로 이해할 수 있다.⁶ 이는 군사전략의 관점에서 보면 전자는 대외적 안전보장을 위한 전략이며, 후자는 대내적 정권안정을 위한 전략이라고 할 수 있다.



가. 대외적 안전보장을 위한 선군시대 군사전략

북한은 선군정치가 ‘군사를 제일국사로 내세우는 정치방식’라고 말하고 있다.⁷ 국가의 업무는 정치, 경제, 문화, 군사 등 다양하지만, 미국을 비롯한 국제사회가 북한의 생존권을 위협하고 있는 상황에서 정치, 경제, 문화 등 다른 부분을 지켜나가기 위해서는 군사부문을 가장 우선적으로 다룰 수밖에 없다는 인식이다. 북한은 선군정치가 기존의 사회주의 이론과는 차별되는 창의적인 원리라고 주장한다. 기존의 이론은 유물사관에 기초하여 생산력의 발전과 같은 경제부문을 토대로 사회주의를 건설하고 군대를 강화할 수 있다는 원리로 군사부문을 경제부문에 의존하는 것으로 인식했다고 한다. 하지만 선군정치는 주체사상의 원리에 기초하여 군대강화에 선차적인 힘을 넣어야 한다는 원리를 제시했기 때문이라는 설명이다.⁸

군사부문에서 가장 중요한 것이 군대이기 때문에 선군정치는 인민군대를 강화하여 국방력을 강화하는 데 최우선적인 노력을 경주한다. 군사력을 강화하기 위해 특히 국방공업을 발전시키는데 집중할 필요가 있는데, 국방공업은 군대를 핵심으로 하는 전 인민적, 전 국가적 방위체계를 확립하여 나라의 방위력을 강화하는데 필수적이라고 한다. 하지만 북한은 선군정치가 제국주의와의 군비경쟁이나 다른 국가들을 위협하기 위한 것이 아니라, 나라와 민족의 생존권과 자주권을 지키며 강성대국건설을 담보하기 위한 불패의 군사강국 건설을 위한 것이라고 설명한다. 따라서 선군정치는 전쟁을 억지하고 평화를 달성하기 위한 것이라고 강조한다.⁹

북한의 이러한 대외안보 군사전략은 소위 ‘선군평화론’으로 이해될 수 있다.¹⁰ 선군평화론은 북한이 선군정치를 통해 강성대국을 이룩하여 대미역지력을 가짐으로써 한반도 주변에 평화가 유지되고 있다는 주장이다. 이러한 주장은 기본적으로 한반도 평화의 위협요인이 자신들이 아니라 미국이라는 인식에서 시작된다. 특히 한반도의 핵 문제는 북한의 핵무기 프로그램 때문에 시작된 것이 아니라, 애초에 핵무기를 한반도로 끌어들인 냉전기 미국의 핵정책과 대북 적대시 정책에서 비롯되었다는 인식을 보여주고 있다.¹¹ 따라서 냉전시대부터 유래한 미국의 위협에 대항하는 세력균형을 확보하여 미국의 대북적대시 정책을 종결시키고 북한의 안전을 담보하는 것이 가장 중요하다는 것이다. 북한은 대외적 안보를 확보하고 전쟁을 막을 수 있는 것은 오직 군사적 힘에 의해서만 가능하다는 인식을 가지고 있는데, 이는 세력균형(balance of power)을 통해 전쟁이 방지되고 평화가 가능할 수 있다는 현실주의 국제정치론과 맥이 닿아 있다고 할 수 있다.¹²

따라서 북한의 선군정치는 필연적으로 미사일과 핵무기의 개발과 보유를 필요로 하게 된다. 북한은 미국의 위협에 대한 자위적인 국방력의 수단으로서 핵무기를 보유하는 것이 가장 효과적인 대안이라고 보고 있다. 핵무기를 가진 국가들 사이에서는 전쟁이 일어나지 않았으며, 전쟁을 쉽게 시작할 수도 없었다는 소위 ‘공포의 균형(balance of terror)’을 역사적 사실로 받아들이고 있다.¹³



나. 대내적 체제안정을 위한 선군시대 군사전략

북한이 선군정치를 ‘군대를 핵심, 주력으로 하는 정치방식’이라고 설명하는 것은 군사부분을 중심으로 정권 안정을 꾀함으로써 대내적 체제유지를 위한 것이다.¹⁴ 이는 정권유지를 위해 가장 핵심적인 군사부분을 강조하여 체제안정을 꾀하는 것이며, 동시에 북한에서 거의 유일하게 조직화되고 효율적인 군사부분의 특성을 다른 부문에 파급시키려는 노력이다.

사회주의 혁명을 이끌어가기 위해서는 주도적인 역량이 있어야 하는데, 기존의 이론은 노동계급을 핵심역량으로 내세웠다. 하지만 선군정치는 군대를 사회주의 혁명을 위한 핵심세력으로 내세우는 정치방식인데, 이는 군대의 힘과 정신이 북한 내의 그 어느 집단보다 우월하기 때문이라고 한다. 군대는 강력한 혁명성을 가지고 있을 뿐만 아니라 엄격한 규율 하에 잘 조직되고 단결되어 있기 때문에 사회주의의 집단주의적 본성을 훌륭하게 구현하고 있다는 평가이다. 이러한 점은 당-군관계에서도 잘 드러난다. 북한은 “인민군대가 강하면 설사 당이 무너진다 하여도 다시 조직할 수 있지만, 군대가 약하면 당도 유지할 수 없으며 나아가서는 나라가 망할 수 있다”는 인식을 보여주고 있다.¹⁵ 선군정치에서 군대는 당과 국가를 유지하는 기반이 된다. 따라서 군대의 주도적 역할을 통해 북한이 당면하고 있는 복잡하고 어려운 문제들을 해결해 나가려는 시도이다. 결국 선군정치는 군대를 선봉에 내세워 다른 부분이 군대를 본보기로 하여 온 사회가 굳건히 단결하여 고도의 정치적 역량을 발휘함으로써 체제안정을 꾀하려는 목적을 가지고 있다.

북한은 이러한 선군정치의 모습을 ‘양병천일(養兵天日, 용병만사(用兵萬事)’라는 용어로 설명하고 있다. 이전에는 오랫동안 군대를 키워 대외적 안전보장을 위한 가장 중요한 시점에 활용한다는 ‘양병천일(養兵天日, 용병일시(用兵一時)’의 원칙을 가지고 있었다고 한다. 하지만 선군정치 시대에 군대는 대외적 안보뿐만 아니라 전반적인 사회주의 건설을 위한 모든 부문에서 주도적 역할을 하는 만능의 집단으로 인식되는 것이다. 북한의 대외적인 안보뿐만 아니라 대내적인 문제에 까지 군을 앞세움으로써 군을 효율적으로 장악하고 동시에 정권의 안정을 꾀하려는 복합적인 의도를 가진 것으로 설명될 수 있다. 이는 1990년대 이후 북한 주민들의 자발적인 지지를 기반으로 정치적 안정성을 확보하는 데는 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 군을 중심으로 체제내부의 결속을 강화하고 정치적 안정을 보장하기 위한 것이라고 해석된다.¹⁶

(2) 선군시대 군사전략의 평가

선군정치를 통해 대내외적 안보를 담보하려는 목적에도 불구하고 선군 군사전략은 북한의 목표를 달성하기 어려운 구조적 문제점을 내포하고 있다. 대외적인 안전보장을 꾀하려는 북한의 노력은 도리어 한반도 주변의 안보 딜레마를 심화시켜 북한의 안보를 더욱 위협하고 있다. 대내적인 정권안정을 꾀하려는 노력은 자원의 효율적인 배분을 막아 체제안정의 핵심요소인 북한경제의 정상화를 불가능하게 만든다. 북한의 대내외적인 불안정성은 결국 정권과 국가의 약화를 초래하고 권력에 대한 도전을 제기할 수 있다.



가. 선군시대 군사전략의 안보 딜레마

선군시대 군사전략은 북한의 대외적인 안보를 증진시키기보다는 주변국의 위협인식을 증가시키고 이에 대한 대응을 촉발시켜 북한의 안보를 더욱 악화시키는 안보 딜레마(security dilemma)를 야기하고 있다.¹⁷ 북한은 선군정치를 통해 생존권과 자주권을 지키며 전쟁을 억지하고 평화를 달성하고 있다고 선전하고 있다. 북한은 선군정치가 다른 국가들과의 군비경쟁이나 위협을 하기 위한 것이 아니라고 주장한다. 하지만 북한의 선군정치는 북한이 주장하는 것과는 정반대되는 결과를 양산하고 있다. 북한의 군비증강은 한반도 주변국가들의 위협인식을 증대시켜 동북아 군비경쟁을 초래하고 있으며, 동북아 군비경쟁은 부메랑이 되어 북한의 위협인식을 더욱 증대시키고 있다. 결국 북한은 군비증강을 계속할 수밖에 없는 안보딜레마의 악순환 속에 빠져들게 되었다.

북한은 또한 자신들의 핵무기와 미사일 개발이 자신들의 안보를 보장할 뿐 아니라 미국의 위협으로부터 한반도와 동북아 전체의 평화를 보장하고 있다는 독특한 논리를 전개하고 있다.¹⁸ 선군정치가 없었으면 벌써 여러 차례 전쟁이 일어났겠지만, 선군정치를 통해 핵무기와 미사일을 보유하면서 한반도의 전쟁가능성이 낮아지게 되었다는 주장이다. 북한은 선군정치가 남측의 안전을 도모해 주고 남측의 광범위한 대중이 덕을 보고 있다고 주장하고, 북한의 핵 보유가 전체 한반도의 안전을 담보해 주는 민족 공동의 핵우산이라고 주장하기도 한다.¹⁹ 북한은 남한 국민들조차 북한이 핵무기를 가져야 미국에 대한 우리 민족의 힘이 커지며, 결국 통일된 다음에도 우리 민족의 힘이 된다고 믿고 있다고 선전한다.²⁰ 하지만 북한의 핵 보유는 한반도를 핵전쟁의 위협에 빠뜨리고 있으며, 남한 국민들을 안심시키기보다는 위협인식을 증대시키고 있다. 또한 북한의 핵무장은 동북아의 연쇄적인 핵확산 가능성을 증대시켜 동북아 안보질서를 불안정하게 만들며, 국제 비확산체제에 대한 위협이 되기도 한다. 이 모든 결과는 곧 북한의 위협인식을 증가시켜 북한은 더 많은 안보를 요구하게 되는 악순환 고리 속에 있게 되었다.

결국 북한의 선군시대 군사전략은 북한의 대외적인 안보를 증진시키기 보다는 안보 딜레마를 야기시켜 북한이 과잉안보와 과잉군사의 문제를 해소하지 못하게 하고 있다. 북한의 군비증강과 핵무장은 한반도 주변에 더욱 강력한 군비경쟁과 핵확산 혹은 미국의 핵우산을 결과하기 때문에 결국에 가서는 북한정권 자체의 안정성에도 커다란 위협으로 작용하고 있는 것이 현실이다. 따라서 선군시대 군사전략은 북한의 자존심을 세우고 세력균형론을 통한 일시적인 안보를 유지하는 데는 도움이 될지 몰라도 한반도의 냉전구도를 해체하는 데에는 전혀 도움이 되지 않는다. 오히려 한반도에서의 대결과 충돌을 격화시켜 북한이 원하는 미국과의 평화협정을 체결하는 데에도 커다란 장애가 되고 있다.

나. 선군시대 군사전략의 국내정치 딜레마

1990년대 중반 ‘고난의 행군’ 시기 이후 북한의 국가시스템이 제대로 작동되지 않고 있던 상황에서 군이 국내정치적인 측면에 동원된 것은 일견 불가피한 측면이 있었다. 실제 ‘고난의 행군’ 시



기 식량난과 에너지 부족으로 경제 전반이 어려움을 겪고 있었을 때 군대가 커다란 역할을 했던 것이 사실이다.²¹ 김정일 스스로 인민군대를 동원하여 가장 어려웠던 ‘고난의 행군’을 이겨내고 사회주의 강성대국 건설의 길을 열어놓았다고 칭찬하기도 했다.²²

선군시대 군사전략은 대외적인 문제뿐만 아니라 대내적인 문제에도 군대를 앞세움으로써 군부를 장악하고 동시에 정권의 안정을 꾀하여 강성대국 건설을 앞당기려는 의도를 가진 것으로 이해된다. 하지만 선군시대 군사전략이 강성대국 건설의 가장 중요한 부문인 경제건설의 발목을 잡고 있는 딜레마에 빠져 있다.²³ ‘고난의 행군’과 같은 심각한 국가 재난사태에 북한에서 그나마 가장 잘 조직화되어 있고 효율적인 군대를 동원하는 것은 사회를 안정시키고 피폐한 경제를 재건하는데 도움이 되는 필요한 조치일 수 있다. 하지만 선군시대 군사전략은 일상적인 국내 정치와 경제부문에도 군사 논리가 우선시되게 하는 구조적 문제점을 야기하고 있다. 군사논리가 대외적인 안보뿐만 아니라 대내적인 부분까지 절대적인 영향을 주어 강성대국 건설에서도 군사논리가 경제논리를 압도해 버렸다. 선군시대 군사전략이 대외적인 측면에서 군비증강을 통해 과잉안보를 야기하여 국가경제에 부담이 될 뿐 아니라 대내적인 측면에서도 국가자원이 군사부문에 과도하게 집중되게 하여 자원배분의 비효율성을 가져왔다. 결과적으로 북한은 선군시대 군사전략을 통해 강성대국을 건설하기보다는 경제의 건전한 발전이 저해되는 소위 ‘전시경제’의 모습을 띠고 있다.

선군시대 군사전략의 구조적 문제점은 군사력 강화를 위해 경제부문에서도 특히 국방공업을 우선적으로 발전시킬 것을 강조하는데서 잘 나타난다. 김정일은 국방공업이 강성대국 건설의 생명선이며, 군사와 국방공업을 떠나서는 경제강국을 건설할 수 없다고 말하고 있다.²⁴ 북한은 군대를 경제부문에서 소비자로서만 보는 인식에 반대하며 군대가 강해야 경제건설의 평화적 조건이 보장된다고 주장한다. 하지만 국방공업은 소비가 투자와 생산으로 연결되지 못하게 함으로써 경제발전을 저해하게 된다. 경제건설의 모든 부문, 모든 단위에서 국방공업에 필요한 생산요소들을 우선적으로 보장하게 하는 지침은 부족한 국가자원의 배분을 더욱 왜곡시켜 다른 부문의 생산을 제약하게 된다. 북한은 경제투자에서도 국방공업 부분을 먼저 조성하고 다른 부분은 그 다음에 투자하도록 하며, 생산지표에서도 군수생산 지표를 우선적으로 삼고 예산지출에서도 국방공업에 우선적인 배분을 하도록 한다. 경제성장을 위해서는 자본과 노동과 같은 생산요소의 투입증가와 함께 생산효율이 제고되어야 하지만 선군시대 군사전략 하에서는 이러한 경제구조가 불가능하다. 또한 건전한 경제발전이 이루어지기 위해서는 생산-소비-투자라는 경제의 원활한 순환이 이루어져야 하지만 경제에서 군사부문을 우선시하면 생산된 물품이 소비되면서 새로운 투자와 생산으로 이어지지 못한다.

결국 선군시대 군사전략의 국방공업 강조는 경제적인 목적이 아닌 정치적인 목적으로 이해된다. 이는 북한의 경제건설에서도 경제논리가 군의 논리에 압도되어 건설한 경제성장을 불가능하게 하고 강성대국 건설도 어렵게 만드는 딜레마에 빠지게 한다. 선군시대 군사전략으로 인해 북한이 국내 부문에서 가지는 딜레마는 <표 1>에 나타난 저조한 경제성장률에서 잘 드러난다. 1998년 이후 10년간 남한의 대북지원과 남북경협 등으로 상당한 자본이 투자되었다는 점을 감안하면 북한의 경제는 선군정치로 인해 구조적인 딜레마에 직면해 있으며, 앞으로 더 커다란



어려움을 겪으며 정권의 불안정을 가속화할 가능성이 높다.

[표-1] 북한의 경제성장률 1997-2008

연도	1997	1998	1999	2000	2001	2002
경제성장률(%)	-6.3	-1.1	6.2	1.3	3.7	1.2
연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008
경제성장률(%)	1.8	2.2	3.8	-1.1	-2.3	3.7

자료: 한국은행

결론적으로 대외적인 측면과 대내적인 측면 모두에서 선군시대 군사전략은 북한이 원래 의도한 효과를 거두지 못하고 실패한 전략이라고 할 수 있다. 선군시대 군사전략의 주요 내용과 구조적 문제점을 요약하면 다음과 같다.

[표-2] 선군시대 군사전략의 주요 내용과 구조적 문제점

선군정치	군사전략적 의미	구조적 문제점
군사를 제일국사로 내세우는 정치방식	대외적 안보유지 전략	안보딜레마 심화
군대를 핵심, 주력으로 하는 정치방식	대내적 체제안정 전략	국내정치 딜레마 심화

3. 점진적 쇠퇴와 탈출의 모색

전술한 바와 같이 선군시대 군사전략은 지속성(sustainability)과 내구성(durability)의 문제에 직면하고 있다. 현재 북한의 통치 패러다임 하에서 선군시대 군사전략을 당장 포기할 수는 없겠지만, 무한정 지속될 수도 없는 구조적 문제점을 가지고 있다.

대외 군사안보의 측면에서 선군시대 군사전략은 군사강국을 건설하여 북한의 안보를 확보하는 선순환 구조를 지향했지만, 현실적으로 군비증강은 과잉군사와 과잉안보를 야기해 안보 딜레마의 지속적인 확산을 가져왔다. 결과적으로 북한은 안보불안이 더욱 가중되는 장기적 악순환 경로에 놓이게 되었다. 국내정치적 측면에서 선군시대 군사전략은 군의 조직력과 효율성



을 바탕으로 자립경제를 달성하여 국가발전과 정권안정을 도모하는 선순환 구조를 지향했다. 하지만 현실적으로는 경제가 악화되어 체제위기로 가는 국내정치적 딜레마가 심화되고 있다. 결국 선군시대 군사전략은 군사전략적인 측면에서 강성대국으로의 이행을 촉진시키기 보다는 안보불안과 체제위기를 가중시켜 정권의 기반을 약화시키는 역효과를 내고 있다.

따라서 북한이 현재의 선군시대 군사전략을 지속한다면 문제를 해결할 수 없으며, 장기적으로 정권과 국가의 생존 가능성도 희박해진다. 북한이 현재 처해있는 대내외적인 딜레마에서 탈출하기 위해서는 지도부의 전략적 결단이 필요하며, 그 결단은 현재 진행되고 있는 후계구도의 과정에서 시작되어야 한다. 북한이 현재 당면하고 있는 문제를 핵문제, 경제위기, 후계구도라는 세 가지 측면에서 이해한다면, 북한 문제는 어느 한 문제만을 다루어서 해결되는 것이 아니라 총체적으로 접근되어야 한다. 그 실마리는 후계구도의 과정에서 새로운 지도부가 핵무기를 포기하고 선군정치에서 선경정치로 전환하는 전략적 결단을 내리는 것이다. 물론 핵무기와 선군정치의 포기라는 전략적 선택이 현재 북한의 지도부에서 이루어지면 가장 바람직하다. 김정일이 후계자의 부담을 줄여주기 위해 일정 정도의 변화를 모색할 가능성도 전혀 배제할 수는 없지만, 현실적으로 김정일이 선군정치를 기반으로 권력을 장악하고 있는 상황에서 그러한 결단을 내리기를 기대하는 것은 거의 불가능하다. 따라서 후계구도의 과정에서 이러한 전략적 결단이 이루어져야 한다.

그동안 6자회담을 통해 보여주고 있는 북한의 모습은 핵무기 포기에 대한 전략적 결단을 내렸다고 평가될 수는 없다. 6자회담의 과정은 총체적인 문제로서의 북한 문제를 근본적으로 해결하는 것은 고사하고 핵문제를 해결하는데도 역부족이다. 후계체제의 성립과정에서 핵문제에 대한 결단이 이루어지고 경제우선의 전략을 채택할 때 북한 입장에서도 바람직한 문제 해결의 실마리가 보인다. 하지만 새로운 리더십조차 핵무기 포기의 결단을 내리지 않는다면 북한은 선군시대 군사전략의 딜레마에서 벗어날 수 없을 것이며, 북한 체제는 지속적으로 악화될 것이다. 북한이 기존에 하던 대로 6자회담과 북미 양자회담과 같은 핵협상에서 협력과 배신을 반복한다면 북한의 대내외적 모습은 더욱 심화되어 근본적인 해결책을 만들어낼 수 없다. 핵포기가 없으면 생존을 위해 필수적인 국제사회의 전면적인 지원도 이끌어내기가 불가능해서 북한의 위기는 더욱 심화될 수밖에 없을 것이다. 북한이 선군정치를 고집하다가 쇠퇴의 길을 돌이킬 수는 없을 것이다.

결국 북한이 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 선군시대 군사전략을 포기하는 전략적 결단을 내려야 한다. 선군시대 군사전략의 포기는 곧 핵무기를 포기하고 선경정치로 이행하여 앞서 지적한 대외적 안보 딜레마와 국내정치 딜레마를 해결하는 것을 의미한다. 물론 북한이 당장 선군시대 군사전략을 포기하는 것은 현실적이지도 않고 바람직하지도 않다. 북한의 현재 상황을 고려하면 선군시대 군사전략을 당장 폐기하는 것은 국내정치를 급격하게 불안정시킬 우려가 있으며, 대외적 위협인식도 악화시킬 수 있어 단계적인 접근이 필요하다. 하지만 이행은 단계적으로 하더라도 선군정치와 핵무기를 포기하고 선경정치를 채택한다는 전략적 결단은 필수적이다. 이를 위해 군사부문에서 북한은 핵무기와 미사일 협상을 통해 미국과 남한 및 국제사회의 군사적 위협을 감축하려는 노력을 해야 하며, 동시에 국제사회는 북한에 대한 제재를 감소시키



려는 노력을 해야 한다. 그리고 북미, 북중, 북일, 남북 등 양자적 협상과 6자회담 등 다자적 협상을 통해 장기적으로 안정적인 한반도 안보환경의 기반을 마련하여 안보 딜레마를 감소시키려는 노력을 해야 한다.

가. 북한의 정책방향

선군정치를 선경정책으로 변화시키기 위한 기반조성으로 북한은 군사비와 병력을 과감하게 축소하여 과대군사와 과잉안보를 해소하기 위한 노력을 시작해야 한다. 북한은 남북 군축회담을 시작해야 하며, 군사부문을 당분간 안정적으로 유지하면서도 군에 집중된 국가자원을 민간경제로 이전하는 탈군(demilitarization)의 노력을 점진적으로 시작해야 한다. 물론 이러한 전략적 결단은 핵무기 포기를 선언하는 것으로부터 시작되어야 한다. 북한이 핵무기를 보유한 상태에서는 선군시대 군사전략에서 탈피할 수 없고, 선군시대 군사전략이 지속되면 군사부문의 과대화를 해결할 수 없으며, 국가의 모든 부문이 군사부문을 중심으로 돌아가고 있는 상황에서 장기적인 국가발전전략을 세우는 것은 불가능하기 때문이다. 선군시대 군사전략의 포기는 또한 북한의 미래 발전을 위해 국제사회를 설득할 수 있는 기본적인 전제가 된다. 이는 북한이 강성대국의 문을 열어나가는 새로운 접근법을 의미한다.

이러한 신뢰구축의 과정에서 북한은 6자회담과 양자회담을 통해 핵포기 과정을 이행할 수 있다. 기존의 6자회담 합의들은 북한과의 신뢰가 성숙하지 못한 상황에서 이루어졌기 때문에 합의가 이루어져도 이행에 커다란 문제가 있었다. 따라서 6자회담에 참여하였다는 사실로 핵무기 포기에 대한 북한의 전략적 결단이 있었다고 평가할 수는 없다. 6자회담의 여러 합의들이 상정하고 있는 방식으로 북한의 핵무기 폐기를 이끌어내는 데는 한계가 있다. 6자회담이 북한의 핵무기 프로그램을 동결할 수는 있었지만, 검증과 폐기라는 근본적 단계에 직면하여 더 이상 진전을 이루지 못한 이유이다. 신뢰가 증진되지 못한 상황에서 북한이 핵포기의 결단을 내릴 리가 없고, 결국 핵폐기 과정은 잘 진전되지 못했다.

따라서 위기탈출의 단계에서는 완전한 선경체제로 가지는 못하더라도 선군시대 군사전략을 포기할 것이라는 새로운 지도부의 전략적 결단이 있어야 하고 그 후 개혁과 개방정책이 추진되어야 한다. 핵문제도 단번에 해결하려 하기 보다는 국제사회와의 신뢰구축의 분위기가 조성되는 과정에서 핵포기에 대한 전략적 결단을 하게 하고 그 다음에 점진적으로 폐기하는 과정을 상정하는 것이 북한을 설득할 수 있는 현실적인 접근법이다. 핵무기의 완전한 폐기는 북한이 선경정치로 본격적으로 이행하고 개혁하는 다음 단계에서 이루어지도록 하는 것이 현실적이다. 따라서 위기탈출의 단계는 핵문제와 경제문제가 근본적으로 해결되지는 않고 여전히 선군시대 군사전략이 일정부분 시행되는 단계이지만 북한 지도부의 전략적 결단이 이루어진 상태이기 때문에 그 다음의 본격적인 이행과 개혁 단계로 가는 기반이 된다. 새로운 지도부가 선군정치와 핵무기로부터 받는 부담이 일정하게 감소하게 되어 다음 단계에서 본격적인 이행과 개혁을 할 수 있는 여지가 생길 것이기 때문이다.

구체적으로 위기탈출의 모색 단계에서는 이후의 본격적인 군비축소를 위한 전제조건으로



서 군사적 신뢰구축을 쌓아가는 것이 중요하다. 한반도의 군사적 신뢰구축은 논의는 오랜 기간 계속되었으나, 현실화되지는 못했다. 2007년 제2차 남북정상회담에서 발표된 10.4선언 제3조는 “남과 북은 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로” 하였으며, “남과 북은 서로 적대시하지 않고 군사적 긴장을 완화하며 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 해결하기로 하였다”고 선언하였다. 더 나아가 “남과 북은 한반도에서 어떤 전쟁도 반대하며 불가침의무를 확고히 준수하기로”하여 남북의 불가침 의무를 분명히 하고 있다. 하지만 현실적으로 남북간 신뢰구축이 이루어지지 않은 상황에서 이러한 약속은 그저 선언을 위한 공허한 선언이 되어 버렸다. 북한은 그동안 북미 평화협정이 맺어지면 자연스럽게 남북한의 실질적 군비축소가 이루어지고, 주한미군이 철수하면서 군사적 신뢰구축은 자연스럽게 이루어지는 것으로 주장해 왔다.²⁵ 하지만 유럽과 같은 다른 지역의 경험에서 잘 알 수 있듯이 군사적 신뢰구축을 우선하는 것이 이후에 실질적 군비축소로 가는 길이 될 것이다.²⁶ 남한은 이미 1988년 유엔군축 특별총회에서 1단계 정치적 신뢰구축, 2단계 군사적 신뢰구축, 3단계 실질적 군비감축을 제안한 바 있는데,²⁷ 이 단계적 신뢰구축 과정이 남북 상호간의 합의에 의해 이행되어야 할 것이다.

이러한 차원에서 북한의 전략적 선택은 핵무기 포기과 함께 군사전략의 측면에서도 방어형 전력구조로 변화되어야 한다. 북한의 군사전략은 총력전 전략, 선제 기습공격 전략, 배합전략, 속전속결 전략 등 공격적 전략을 기본으로 하고 있다.²⁸ 이를 위해 “초전 기습공격과 정규, 비정규군의 배합전으로 전쟁의 주도권을 장악하고, 강력한 화력과 기계화 부대로 전장의 확대를 실시할 것으로 예상된다.”²⁹ 이에 따라 북한은 평양-원산선 이남지역에 지상군 전력의 약 70%를 배치하며 전쟁 초기에 압도적인 전투력으로 기습효과를 달성할 수 있도록 하는 공격형 전력구조를 가지고 있다. 따라서 북한이 위기탈출을 모색하고 실질적인 군비축소를 이행하기 위해서는 우선 공격적 군사전략을 방어형 구조로 변화시키는 작업이 선행되어야 할 것이다. 이에 따라 남북한의 공격용 무기체계를 재배치하고 우선적으로 감축하려는 노력을 시작하고, 공격용 무기의 생산과 수입을 규제하는 방안을 마련하여야 할 것이다.

나. 남한 및 국제사회의 역할

물론 핵무기를 포기하면 국제사회가 북한정권의 안보를 보장해주고 대규모적인 경제지원을 해 준다는 약속에 대해 북한의 지도부가 신뢰하지 못하고 회의적일 수 있다. 현실주의 국제정치의 시각에서 보면, 국제 무정부질서에서 상대국을 신뢰할 수 없다.³⁰ 따라서 미국이나 남한을 신뢰하지 못해 핵을 쉽게 포기할 수 없다는 북한의 논리는 일견 이해가 되는 측면이 있다. 따라서 북한과 신뢰를 구축하는 작업이 북한의 전략적 결정을 이끌어내기 위한 가장 중요한 요소다. 지금까지 남한과 미국의 대북정책은 우월한 위치인 강자의 시각에서 이루어진 것이다. 북한이 주장하는 미국의 대북적대시 정책과 위협인식을 불식시키기 위해서는 북한의 입장에서 한반도 주변 정세를 이해하려는 노력도 해 보아야 한다. 따라서 북한의 입장에서 어떻게 하면 국제사회를 신뢰할 수 있을 것인지에 대해서도 고민해 보아야 한다. 햇볕정책이나 비핵 개방 3000 정책이 북한



에 대한 전면적인 경제지원과 개혁지원을 약속하면서도 북한문제 해결의 근본적인 방안이 되지 못한 것은 북한의 전략적 결단을 이끌어내기 위한 계획이 존재하지 않았기 때문이다.

북한과의 신뢰를 구축하기 위해서는 북한이 핵무기를 포기하고 선군정치에서 선경정치로 이행해 나가는 초기 단계에서 남한과 미국을 비롯한 국제사회가 북한의 안보를 보장해 주어야 한다. 이는 북한의 대외적 위협인식을 해소해주는 것뿐만 아니라 북한의 리더십이 교체되어 가는 후계구도의 과정에서 북한 정권의 내부적 안정성을 보장해 주는 것도 포함된다. 북한의 안보를 보장해 주는 방법으로는 핵포기 과정에서 북한이 요구하고 있는 북미 평화협정을 체결하고 남한과 미국이 대북 불가침선언을 하는 것을 고려해 볼 수 있다. 또한 북미관계와 북일관계 정상화를 위한 기반조성을 할 필요가 있는데, 외교관계 정상화에 앞서 북한에 미국과 일본의 연락사무소(liaison office) 설치를 고려해 볼 수 있다. 특히 북한 내 미국의 연락사무소를 설치하는 문제는 여러 차례 논의된 적이 있는데, 가장 대표적인 사례가 1994년 북미 제네바합의(Geneva Agreed Framework)에서 합의된 것이다. 과잉안보와 과잉군사의 문제를 해소하려면 북미관계와 북일관계의 개선이 전제되어야 하는데, 북한은 남한처럼 미국의 확장억지력(extended deterrence)에 의존할 수 없으므로, 북미관계 개선으로 부분적으로 대외적 위협인식을 감소시킬 수 있어야 한다. 이러한 방안들이 북한의 의심을 근본적으로 해소하기는 어렵겠지만, 북한과의 신뢰구축을 위한 기반조성을 하는데 유효할 수 있다.

북한의 위협인식을 해소하기 위한 보다 대담한 방안으로 중국이 적극적으로 대북 안전보장을 해주는 것을 고려해 볼 수 있다. 1990년대 초반 이후 북한의 위협인식이 급격하게 증가한 것이 냉전의 종식 이후 소련과 중국이 붕괴되거나 체제이행을 하는 과정에서 북한에 대한 안보 후견국으로서의 지위를 상실했기 때문이기도 하다. 당시 북한은 동맹이라는 대외적 균형정책(external balancing)의 옵션을 상실했기 때문에 군비증강이라는 대내적 균형정책(internal balancing)에 집중하여 한반도 세력균형의 붕괴에 대응하려는 측면이 있었다.³¹ 따라서 부상하는 중국이 남한 및 미국과의 협의 하에 북한의 안보를 보장해 줄 수 있는 보다 적극적인 정책을 시행하는 것을 고려해 볼 수 있다. 미중관계나 한중관계를 고려하면 중국이 북한에 대해 확장억지력까지 제공할 수는 없겠지만, 북중 안보관계의 진전은 북한의 위협해소에 커다란 도움이 될 것이며, 이는 중국의 전략적 이해와도 부합할 수 있을 것이다.

4. 북한군사 선진화를 위한 공진화 전략

(1) 이행과 개혁 단계

가. 북한

북한 군사부문의 공진화 전략은 북한 지도부가 핵 포기에 대한 결단을 내리고 난 후, 위기탈출의



단계를 지나 이행(transition)과 개혁(reform) 단계로 진입하는 데에서 시작한다. 중국적으로 핵 무기의 완전한 폐기는 이행과 개혁 단계의 중반이나 말쯤에 실현되는 것을 목적으로 한다. 북한의 새로운 지도자는 이행과 개혁의 단계에서 개혁수령(enlightened dictator)의 모습을 띤다. 그는 중국적으로는 북한의 시장경제화를 위한 개혁과 개방에 집중하여 안보 딜레마와 국내정치 딜레마를 완전히 해소할 것을 목표로 삼지만, 그 이행단계에서는 아직 정치적으로는 선군과 선경이 공존하는 단계이며 경제적으로도 계획과 시장이 공존하는 단계이다. 따라서 국내적으로는 선군세력과 선경세력이 균형을 이루고 있는 상태이며, 개혁수령은 이들 사이에서 균형자(balancer) 역할을 해야 한다. 북한의 군사부문에서도 핵무기의 폐기가 아직 완전히 이루어지지 않았으며 군축도 완전히 이루어지지 않은 상황이지만, 개혁수령은 핵무기의 폐기와 한반도 군축과정의 이행을 지휘해야 한다. 선군정치의 포기 선언 이후 국방비가 축소되고 병력이 감축되기 시작하면서 안보 딜레마와 국내정치 딜레마가 해소되는 과정이 중요하다. 따라서 이 단계는 북한의 전략적 변화가 진행되면서 탈군의 과정을 거쳐 점진적으로 선경정치로의 이행과 개혁이 진행되는 단계인데, 그 변화는 단기간 내에 이루어질 수는 없겠지만, 대략 2020년 정도의 기간까지는 이루어져야 한다.

따라서 북한은 이 단계에서는 본격적인 군축에 착수하여야 할 것이다. 이 단계는 한반도의 정전체제가 평화체제로 전환되는 과도기로서 이전 단계에서 추진한 군사적 신뢰구축을 바탕으로 군축에 대한 구체적인 계획을 이행해야 한다. 우선 한반도가 정전체제에서 탈피하는 과정에서는 여전히 남북간의 상호억지체제 유지가 필요하다. 이 과정에서 남북한은 여전히 군사력의 균형을 유지하면서 군축의 목표를 지향해 나가야 한다. 군축의 구체적인 단계에서는 상호 동수 보유원칙을 적용하여 군사력의 상호균형이 유지되어야 하는데, 군사력을 많이 보유한 쪽이 먼저 감축하여 적게 보유한 쪽 수준으로 조정한 이후 동수균형 감축방식으로 추진하는 것이 제안될 수 있다.³² 이 과정에서 병력수준과 군사력 평가에 대한 이견이 제시될 수 있으나, 군사적 신뢰를 바탕으로 한 남북 합의하에 현장검증과 상호감시를 통해 이러한 문제점을 해결해야 할 것이다. 북한은 구체적인 군축단계에 대한 과정 설명없이 쌍방의 병력을 각각 10만명 아래로 축소하고 군사장비들도 축소폐기할 것을 제안하였지만, 이러한 급격한 군축은 오히려 한반도 안보환경을 악화시킬 가능성이 있기 때문에 유의하여야 할 것이다.

나. 남한 및 국제사회

공진화 전략은 이러한 변화가 북한의 내부에서만뿐만 아니라 남한이나 미국 등 주변국들로부터도 조성되어야 함을 강조하여 안과 밖의 조화를 모색한다. 북한이 핵무기를 포기하고 선군정치를 포기하는 전략적 결단을 내렸을 때 국제사회가 북한의 변화를 수용하고 선경정치로의 전략적 변화를 가능하게 도와주어야 한다. 미국 내에서도 비슷한 관점에서 북한이 핵무기 폐기와 재래식 군축을 해 나가는 동시에 국제사회는 북한에게 체제보장과 대규모적인 경제지원을 제공해 북한 문제를 포괄적으로 해결해야 한다는 ‘그랜드 바겐’이 제기된 적이 있었다. 따라서 이전 단계에서 미국과의 평화협정 및 대북불가침 선언이 이루어지고 중국의 대북 안전보장이 선언된



후 국제사회도 이행과 개혁 단계에서 북미 및 북일관계를 정상화하고 전면적인 경제적 지원을 확대함으로써 북한에 대한 약속을 본격적으로 이행할 수 있다. 냉전의 종식 이후 유럽에서처럼 남북간에도 본격적인 군축협상과 상호군축이 진행되어야 하는데, 이를 위해서는 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변국들이 북한과의 지속적인 관계개선을 통해 남북한이 상호군축을 할 수 있는 환경을 만들어 주어야 한다. 한반도의 재래식 무기 군축 및 병력 감축의 단계적 진행으로 남북간에 군사적 위협인식을 상당부분 해소해야 한다.

물론 북한이 선군정치에서 선경정치로 이행하는 단계이기 때문에 군사부문에 대한 일정한 유지와 투자는 필요하다. 국가전략의 변화가 완전히 이루어지지 않았고 선군정치와 선경정치가 일정하게 균형을 이루고 있는 상황이기 때문이다. 하지만 이전의 선군시대보다는 비군사적인 부문에 대한 강조가 커질 것이며, 국가자원이 비군사적인 부문에 보다 집중되어야 한다. 핵무기와 장거리 미사일 문제의 해결과 함께 재래식 무기와 병력을 감축하려는 노력이 없으면 군사 와 경제간의 불균형을 해소할 수 없기 때문이다. 선군시대의 과대군사부문이 변화하지 않고 북한이 새로운 장기 국가전략을 세우는 것은 불가능하기 때문이다. 따라서 안보환경 변화를 통해 한반도 군축을 촉진시키고 이를 통해 북한이 선군정치에서 선경정치로 이행하는 경로를 마련해 주어야 한다.

한편 한반도와 동북아의 평화조성이라는 관점에서 볼 때, 이행과 개혁 단계에서 북한 군사 부문 개혁과 남북한 군사관계의 변화는 과도기적인 모습을 띠 수밖에 없다. 이는 제2차 세계대전 이후 60여년동안 긴장상태가 지속되고 1980년대 후반 이후 세계냉전의 종식 이후에도 분단이 해소되지 않은 한반도의 독특한 군사적 환경을 반영한 것이다. 한반도 주변질서를 고려해 볼 때, 이상적인 평화의 모습과 구상보다는 보다 낮은 단계의 구상과 점진적인 변화가 더 현실성이 있다. 이러한 과도기적인 단계에서는 한반도에 대한 완전하고 적극적인 평화의 구상보다는 불완전하고 소극적이지만 보다 현실적인 평화개념을 적용해 북한 군사의 개혁에 접근하여야 한다.

가령 이행과 개혁 단계에서는 갈통(Johan Galtung)이 이야기하는 ‘적극적 평화(positive peace)’보다는 ‘소극적 평화(negative peace)’의 관점에서 한반도 안보환경을 구상하는 것이 적절하다.³³ 갈통은 전쟁을 방지하고 갈등을 관리하는 차원에서 얻어지는 질서인 소극적 평화보다는 군사적, 정치적, 경제적, 문화적 차원에서 간접적, 구조적 폭력의 요인이 사라지고 상호간에 동등한 관계가 이루어진 상태인 적극적 평화를 지향해야 한다고 주장해 왔다. 보울딩(Kenneth Boulding)도 평화를 ‘안정된 평화(stable peace)’와 ‘불안정한 평화(unstable peace)’의 두 가지로 구분하고,³⁴ ‘안정된 평화’는 전쟁의 발발 가능성이 없고 전쟁에 대한 대비조차 필요하지 않은 평화의 상태이며, ‘불안정한 평화’는 전쟁발발의 가능성이 상존하지만 힘에 의한 억지력과 합의에 의한 규제 등을 통해 전쟁을 예방하는 상태라고 설명했다. 한반도에서도 장기적으로는 적극적이고 안정된 평화를 추구하여 전쟁의 요인이 사라지고 영구적인 평화가 보장되는 상태를 지향해야 하겠지만, 이행과 개혁 단계에서는 과도기적으로 이를 관리하기 위한 제도화 과정을 목표로 하고 현실화해야 한다. 즉, 한반도 주변 군사력 균형의 현상유지 차원에서 안보 딜레마를 감소시켜 분쟁을 방지하여 평화를 관리하기 위한 안보레짐(security regime)의 제도화 과정으로



접근할 필요가 있다.³⁵

국제레짐(international regime)이 국제관계의 각 현안에서 행위자들의 공통된 기대를 반영한 것이라고 할 때,³⁶ 안보레짐은 상호간의 신뢰가 부재한 국제무정부 질서에서 국가들이 안보 딜레마로부터 탈출하기 위한 제도화의 과정으로 이해된다. 가령 냉전기 미국과 소련이 적대관계 하에서도 상호간의 군비경쟁을 완화시키기 위한 노력으로 진전시킨 전략무기제한협정(SALT)은 1970년대 데탕트 시기를 불안정하나마 이끌어간 군축 안보레짐이라고 할 수 있다. 또한 1970년 발효된 핵확산금지조약(NPT)는 제2차 세계대전 이후 1960년대까지의 핵 확산 흐름을 효율적으로 통제된 비확산 안보레짐으로 평가할 수 있다. 한반도에서도 공진화 전략은 남북간의 군축을 진전시키고 위협인식을 감소시켜 안보 딜레마를 해소해 나가기 위한 과도기적인 제도화 과정으로 구상해야 한다. 이러한 안보레짐의 구상은 상대적으로 소극적이고 불안정한 제도화 과정이기는 하지만 군사적으로 불안정한 한반도 주변 안보환경에서는 조금 더 현실적인 구상이라고 할 수 있다.³⁷

하지만 공진화전략에서 이행과 개혁 단계는 과도기적인 단계일 뿐이며, 최종적인 변환단계로 가기 위한 과정이다. 북한이 전략적 결단을 내리고 개혁을 해나가며 선군전략과 선경전략이 공존하는 이행과 개혁 단계에 머물러서만은 변화하는 국제사회에서 정상국가로 살아남기 어렵다. 북한의 생존과 발전을 위해서는 선군정치를 완전히 탈피하여 정치적으로는 수령에 의한 인적통치가 아닌 법과 제도에 의한 통치가 이루어져야 하며, 경제적으로는 시장경제가 계획경제를 완전히 대체하는 단계로 진입해야 한다. 군사적인 측면에서도 남북한 군축을 통해 소극적이고 불안정한 평화를 넘어 적극적이고 안정된 평화를 한반도에 정착시켜야 하며, 한반도의 군사력은 동북아 안보환경을 고려한 수준에서 유지되어야 할 것이다.

(2) 변환 단계

공진화 전략의 최종 단계는 북한 군사부문의 완전한 변환을 토대로 적극적이고 안정된 평화가 한반도와 동북아에 정착되는 모습을 상정한다. 이러한 변환 단계는 시간적으로 대략 2020년경부터 2030년까지의 시기를 상정할 수 있는데, 이 때 북한의 국가전략은 선군정치에서 선경정치로 완전히 대체되어 북한의 대내외적인 변환이 완성되는 시기이다.

따라서 군사부문에서도 이행과 개혁 단계에서 진행되어 온 군사안보의 제도화 과정이 완성되어 한반도에 안정된 평화가 구축된다. 이는 단순히 남북한 사이에서 전쟁 가능성이 사라지는 것을 넘어서서 동북아 차원에서 분쟁의 발발 가능성이 사라지고 전쟁에 대한 대비조차 필요하지 않은 상태도 의미한다. 이는 한반도의 안보환경이 동북아 평화구조 정착을 촉진시키고, 또한 동북아 평화의 진행과정에서 더욱 안정됨을 의미한다. 이러한 모습은 냉전의 종식 이후 유럽에서 추진된 것처럼 통합된 공동체 의식 속에서 국가간 전쟁가능성이 거의 사라지고 평화를 위해 충분한 제도와 관행이 형성되는 안보공동체(security community)의 개념으로 상정될 수 있다.³⁸ 유럽의 경우 냉전의 종식 이후 국제정세 변화와 새로운 안보위협에 대처하기 위해 정상회의, 각료회의 등 여러 회의를 신설하며 일련의 제도화 과정을 거쳐 1995년 유럽안보협력기구(OSCE)



를 창설하고 상설기구화했다. 동북아시아에서도 다자안보협력이 제도화된 단계에서는 군사적 신뢰구축과 군비축소와 같은 안보문제가 국가들간의 공동인식을 바탕으로 안정적으로 운영될 수 있을 것이다.

변환 단계에서는 북한이 글로벌 스탠다드를 따르는 정상국가로서 활동하기 때문에 안보에 대한 위협인식이 거의 없으며, 따라서 이행과 개혁 단계에서 이행된 방안이 완성되는 단계라고 할 수 있다. 즉 북한의 핵무기와 장거리 미사일이 완전히 폐기되어 한반도 비핵화가 달성되었고, 북한이 정상적인 국가로 동북아 다자안보제도에 적극적으로 참여하여 북미, 북일, 남북간의 긴장이 해소된 상태이다. 따라서 북한은 중국의 안전보장이나 미국의 대북불가침선언이 커다란 의미를 가지지 않는 안보환경을 누리며, 남북간에도 본격적인 군축이 이행되어 최소한의 필요한 군사력만이 유지되는 상황이다. 북한은 경제발전의 바탕 위에서 최소한의 군사력을 유지하지만, 그 군사력은 한반도나 동북아 안보에 위협적이지 않은 방어적 능력에 국한된다.

따라서 북한의 안전보장은 군사력에 주로 의존하는 것이 아니라, 외교력과 동북아 다자안보제도에 의해 이루어지게 된다. 물론 동북아 안보환경과 동북아 다자안보제도의 가능성은 북한문제뿐만 아니라 미중관계나 중일관계 등에 크게 의존하여 유동적일 수 있다. 하지만 북한 문제가 이제 더 이상 한반도와 동북아 안보에 위협적인 요소가 되지 않아 동북아의 평화가 더욱 진전된다고 할 수 있다.

[표-3] 북한 군사부문의 공진화 전략

단계	위기탈출 (1단계)	이행과 개혁 (2단계)	변환 (3단계)
북한의 정책	선군정치 포기 선언 핵무기 포기 선언	선군과 선경의 공존 핵무기 완전 폐기 남북한 군축노력	방어적 군사력 외교에 의한 안보
국제사회의 정책	대북 안전보장 후계구도 보장 북미 및 북일관계 정상 화 약속	남북한 군축 지원 안보의 제도화 노력	남북한 군축의 완성 안보제도의 확립



주(註)

- ¹ Chun, Chaesung. 2009. "Moving from a North Korean Nuclear Problem to the Problem of North Korea." *EAI Issue Briefing* No. MASI 2009-03 June 1.
- ² 강성길. 2002. 《선군시대의 조국을 가다》, 17. 평양: 평양출판사.
- ³ 전덕성. 2004. 《선군정치에 대한 리해》, 15-16. 평양: 평양출판사.
- ⁴ 전덕성. 2004. 16-17.
- ⁵ 강성길. 2002. 22-30.
- ⁶ 전덕성. 2004. 19.; 강성길. 2002. 19-22.; 엄국현 · 윤금철. 2006. 《조선반도 평화보장문제》, 150-151. 평양: 평양출판사.
- ⁷ 전덕성. 2004. 20-26.
- ⁸ 전덕성. 2004. 21-23.
- ⁹ 엄국현 · 윤금철. 2006. 156-167.
- ¹⁰ 황지환. 2009. "한반도평화체제 구상의 이상과 현실." <평화연구> 제17권 1호: 119-120.
- ¹¹ 김일성의 1994년도 신년사 참조, <로동신문>. 1994. 1월 1일. 북한은 핵 문제에 있어서 미국의 책임성을 강조하기 위해 '북한 핵 문제(North Korean nuclear issue)'라는 표현을 쓰지 않고, '조선반도에서의 핵 문제(nuclear issue on the Korean peninsula)'라고 표현해 왔다.
- ¹² 우승지. 2007. "김정일시대 북한의 국제관계론 이해를 위한 시론." <국제정치논총> 제47집 4호.
- ¹³ 엄국현 · 윤금철. 2006. 160.
- ¹⁴ 전덕성. 2004. 26-33.



- ¹⁵ 엄국현 · 윤금철. 2006. 150-151.
- ¹⁶ 정성장. 2009. “김정일 정권의 선군정치와 권력엘리트.” 《김정일의 북한, 어디로 가는가》. 현대북한연구회 편. 59-64. 서울: 한울 아카데미.
- ¹⁷ 안보딜레마에 대해서는 다음을 참조. Jervis, Robert. 1978. “Cooperation Under Security Dilemma.” *World Politics* Vol. 30, No. 2.
- ¹⁸ 엄국현 · 윤금철. 2006. 164-165.
- ¹⁹ <연합뉴스>. 2006. “북한의 ‘북핵우산 남 보호론’.” 10월 23일.
- ²⁰ 엄국현 · 윤금철. 2006. 167.
- ²¹ 전덕성. 2004. 32.
- ²² 전덕성. 2004. 168.
- ²³ 북한은 강성대국 건설을 군사강국, 정치사상강국, 자립경제강국, 문화강국 건설로 설명하고 있다. 강성길. 2002. 74.
- ²⁴ 강성길. 2002. 70-71.
- ²⁵ 하영선. 2000. “한반도의 평화 구상.” 《분단을 넘어 통일을 향해: 남북해외학자 통일회의 5년자료집》. 백영철 편. 서울: 건국대학교출판부.
- ²⁶ 한용섭. 2004. 《한반도 평화와 군비통제》. 서울: 박영사.
- ²⁷ 조성렬. 2007. 《한반도 평화체제》. 서울: 푸른나무.
- ²⁸ 서주석. 2009. “북한의 군사제도와 정책.” 《북한체제의 이해: 제도와 정책의 지속과 변화》. 체제통합연구회 편. 서울: 명인문화사.
- ²⁹ 대한민국 국방부. 2008. 《국방백서》. 서울: 대한민국 국방부.



- ³⁰ Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley.
- ³¹ 세력균형정책에서 대외적 균형정책과 대내적 균형정책의 상관관계에 대해서는 다음을 참조하라. Waltz. 1979. 168.; Morrow, James D. 1993. “Arms versus Allies: Trade-offs in the Search for Security.” *International Organization* 47, No. 2: 208.
- ³² 하영선. 2000.
- ³³ Galtung, Johan. 1996. *Peace by Peaceful Means*. London: Sage Publications.
- ³⁴ Boulding, Kenneth. 1979. *Unstable Peace*. Austin: University of Texas Press.
- ³⁵ Jervis, Robert. 1983. “Security Regimes.” In *International Regimes*, ed. Stephen D. Krasner. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- ³⁶ 국제레짐은 “국제관계의 일정한 영역에서 행위자들이 공통의 기대를 가지고 있는 암묵적이거나 명시적인 일련의 원칙 (principles), 규범 (norms), 규칙 (rules), 의사결정과정 (decision-making procedures)”으로 정의된다. Jervis, Robert. 1983. 2.
- ³⁷ 소극적, 불안정한 평화개념을 중심으로 한반도 및 동북아에 평화레짐의 제도화 필요성을 강조한 것에 관해서는 황지환. 2009. 를 참조하라.
- ³⁸ Adler, Emanuel and Michael Barnett. 1998. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.; Deutsch, Karl W. 1968. *The Analysis of International Relations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.



필자약력

황지환 교수는 명지대학교 북한학과 교수로 재직중이다. 미국 콜로라도주립대학에서 정치학 박사학위를 받고, 서울대학교 통일연구소 선임연구원을 역임하였다. 연구관심은 북한핵문제를 비롯한 동북아국제관계 및 안보문제이며, 다양한 논문을 발표해 왔다. 최근 논문으로는 “International Relations Theory and the North Korean Nuclear Crisis,” “Offensive Realism, Weaker States, and Windows of Opportunity: The Soviet Union and North Korea in Comparative Perspective,” “The Second Nuclear Crisis and U.S. Foreign Policy,” and “Rethinking the East Asian Balance of Power,” “전망이론을 통해 본 북한의 핵정책” 등이 있다.



보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(MacArthur Foundation)의 ‘아시아안보이니셔티브’(Asia Security Initiative) 프로그램 핵심 연구기관으로 선정되어 재정지원을 받고 있으며 아시아 지역안보에 대한 전문적인 연구 및 정책 개발을 위해 2009년1월 아시아안보연구센터(소장: 전재성 서울대)를 설립하였습니다.
- 본 연구 보고서는 아시아안보센터의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
김하정 아시아안보센터 선임연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 107) hjkim@eai.or.kr
최은혜 아시아안보센터 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 130) ehchoi@eai.or.kr

