



Ilmin
International
Relations
Institute

No. 34

IIIRI Online Series

북한 급변사태 시 국제적 협력 유도 방향

통일 실현을 위한
주변국 및 국제기구 협력 방안

2016. 11



일민국제관계연구원
Ilmin International Relations Institute

북한 급변사태 시 국제적 협력 유도 방향

통일 실현을 위한 주변국 및 국제기구 협력 방안

2016. 11

*본 보고서는 국내 외교안보분야 민간 전문가 다수가 모여 논의한 내용을
요약/정리한 것으로서, 발언이나 주장의 출처는 보고서에 포함시키지 않음.

- 목 차 -

I. 북한 급변사태의 의미	1
II. 급변사태 시 주변국과의 협력 방향	3
III. 급변사태 시 국제기구와의 협력 방향	6
IV. 국제법적 고려사항과 통일재원 충족 방안	8
V. 결론: 우리 정부의 정책적 고려사항	10

I. 북한 급변사태의 의미

1. 급변사태 논의 전개와 개념

- 북한의 급변사태 가능성에 대한 논의가 등장하기 시작한 배경은 1990년대 중반 이후 나타난 북한의 심각한 경제난이었으며, 2002년 북한의 제2차 핵 위기를 둘러싼 안보 상황의 불확실성이 커지면서 보다 적극적으로 북한 급변사태 논의가 재개되었음.
- 일반적으로 급변사태는 다양한 국가 비상사태들 중 정권이 상황을 통제하기 어렵거나 통제할 의지가 없어서 주변국을 비롯한 국제사회가 개입할 가능성이 큰 사태를 의미함.
- 북한 급변사태의 주요 유형은 ▲ 경제난으로 인해 북한 주민이 대량으로 탈북을 시도하는 상황, ▲ 대량학살 등 인권 악화 상황, ▲ 북한이 보유하고 있는 핵무기의 ‘통제’에 문제가 발생하는 상황, ▲ 북한에 내전이 발생하는 상황, ▲ 내부 권력 투쟁 시 무력 충돌 또는 외국의 개입이 이루어지는 상황 등을 고려 할 수 있으며, 이러한 상황들은 어느 하나만 독립되어 발생하지 않고 복합적인 상승작용을 일으키며 발생할 수도 있음.

2. 김정은 정권의 불안정성과 급변사태 가능성

- 김정은이 ‘핵·경제 병진정책’을 고수하고 있는 것은 핵을 포기하지 않을 것임을 대내외에 천명한 것으로 평가할 수 있으며, 이와 관련하여 국제사회의 대북 압박이 지속될 경우, 장기적으로는 김정은 체제의 불안정성이 상승할 것으로 예상됨.
- 북한에서 발생 가능한 급변사태의 유형에 따라 크게 세 가지의 시나리오를 생각해 볼 수 있으며, 그 내용은 1) 시민혁명으로 인한 급변사태(시나리오 I), 2) 군부 쿠데타로 인한 급변사태(시나리오 II), 3) 온건·강경세력 간 대립으로 인한 급변사태(시나리오 III)임.

1) 시나리오 I

시민혁명(북한판 재스민 혁명)이 발생할 경우, ① 강경진압과 대량탈북이 발생하여 중국이 개입하고 친중정권 등장, ② 국제 사회가 개입하여 개혁 개방 정권 등장, ③ 시민혁명이 승리하여 민주정권 등장, ④ 무정부 상태가 지속되어 중국이 개입하거나 한국에 흡수 통일되는 상황 등이 발생할 수 있음.

2) 시나리오 II

김정은 체제에 불만을 품은 군부 쿠데타가 발생할 경우, ① 개혁개방을 지향하는 정권의 등장, ② 군부독재와 대남적대 정권의 등장, ③ 내전·무정부 상태가 지속되어 외부 세력이 개입하거나 한국에 흡수통일되는 상황 등이 발생할 수 있음.

3) 시나리오 III

정책 노선을 둘러싼 온건세력과 강경세력이 충돌할 경우, ① 강경세력이 승리하여 대미/대남 적대정권 등장, ② 온건세력이 승리하여 개혁·개방을 지향하고 미·북 및 남북관계 개선, ③ 내전·무정부 상태가 지속되어 외부 세력이 개입하거나 한국에 흡수통일되는 상황 등이 발생할 수 있음.

3. 급변사태 발생 시 예상 문제점 및 대응 조치

- 첫째, 만약 북한 정권이 붕괴될 경우 치안공백 상태가 발생할 것으로 예상할 수 있는데, 치안부재 상태가 장기화될 경우, 대량 탈북난민의 급증 또는 내전의 장기화, 최악의 경우 대남 무력도발로 이어질 가능성이 있음.
 - 이러한 상황이 발생할 경우, 북한의 주요 도시에 대해 민사작전을 실시하는 한편, 인민군의 무장을 해제하여 내전 또는 대남 무력도발 가능성을 배제해야 하며, 필요시 미국의 도움을 확보하여 공동작전 수행도 가능하도록 사전 준비가 필요할 것임.
- 둘째, 대량 탈북난민이 발생할 경우, ① 대규모 난민들을 위한 수용시설 건설, 식량 및 의료 등 구호물품 지원, ② 이를 위한 국제 구호단체들과의 협력체제 구축, ③ 중국 동북3성 지역에 수용시설을 건설하고 중국과의 협조체제 구축, ④ 해상 및 육상으로 탈출하는 탈북민들을 접수·보호하기 위한 미국 및 일본과의 협조체제 구축 등이 필요할 것으로 예상됨.
- 셋째, 중국은 북한의 동맹 조약국으로서 유사시 북한의 공식 요청이 없더라도 자국민 및 북한 내 중국인 재산 보호, 중국으로 유입되는 탈북난민의 보호 및 통제, 인도주의 차원 등 여러 가지 이유로 북한에 개입할 가능성이 있음.
 - 결국 상황 발생 시 중국이 개입할 가능성은 높은 편이며, 이로 인한 한·중 및 한·미·중 간의 발생 가능한 충돌이나 마찰 등을 고려하여 유엔 안보리 차원이나, 개별 국가들 차원에서 외교적 사전 조치 등에 대한 방안을 마련해 놓는 것이 중요함.
- 넷째, 북한 급변사태 발생 시 대량살상무기 관련 사항에 대해서도 대응 조치를 염두해 두어야 함. 구체적으로 ① 제3국 또는 테러단체로의 유출 가능성, ② 분실 또는 사고 가능성, ③ 우발적 혹은 고의적 대남 도발에 사용할 가능성 등이 있음.

- 이에 필요할 경우 특수부대를 투입하여 시설과 장소를 장악하는 군사작전이 필요하며, 북한 정규군 또는 반군에 의한 사용가능성을 차단하기 위해 외교 경로를 통한 억제와 물수를 추진해야 함. 또한 한국에 대한 대량살상무기 도발 징후가 발견될 경우, 선제 타격 역시도 고려할 수 있는 조치들 중 하나일 것임.
- 마지막으로 북한은 내부 결속을 강화할 목적으로 국지적 대남 무력도발을 시도할 가능성(NLL 인근 해역에서의 해상 도발, 서해5도에 대한 포격 도발, 휴전선 인근에서의 침투 또는 포격 도발, 동해안 취약 지역에 대한 침투 도발 등)이 있음.
- 이에 대한 대응으로, 강력한 응징을 통하여 추가 도발 의지를 꺾어야 한다는 의견들도 있으나, 확산 가능성에 대비하여 신중한 대처가 필요함. 무엇보다 다양한 수위/수준별 상황들을 고려하여 한국군 단독 대응과 한·미 공동 대응이 필요한 경우를 사전 구분, 철저한 대비책 마련이 필요할 것임.

II. 급변사태 시 주변국과의 협력 방향

1. 미국

- 북한 급변사태 시 한반도 통일에 대한 한국의 입장은 한국 주도의 한반도 통일과 이에 대한 미국의 적극 지원이지만, 미국은 유엔사 주도로 북한 지역에 군정을 실시하여 안정적으로 관리한 후, 북한에 과도 정부를 수립하고, 이후 남북한 정부가 평화적으로 통일을 추진해야 한다는 것이 원칙적 입장일 것임.
- 최근 미국은 북한 급변사태 시 미국 개입의 정치·군사적 부담을 고려하여 한국 주도의 통일을 인정하고, 미국은 북한의 대량살상무기 관리에만 관여하는 것으로 입장이 선화하고 있음.
- 그러나 한국 주도의 민사작전의 범위에 대해서는 여전히 상호 이견 존재하므로 ‘작전 계획 5029’에 합의되어 있는 한·미의 역할 분담을 분명하게 정리하여야 함.
- 무엇보다 북한 급변사태 시, 한국의 입장을 고려하지 않은 미·중 양자 간 협의에 의해 상황이 전개되고 종결될 가능성(Korea passing)을 경계해야 할 것임. 북한 급변사태와 관련하여 미국 및 중국과 충분한 사전 협의를 진행하고 정책대안 검토 역시 적극적으로 추진하는 것이 바람직 할 것임.

2. 중국

- 북한에 급변사태가 발발하는 경우, 중국은 우선 국경 지역의 안전을 위하여 중국 인민 해방군을 즉시 북·중 국경지대에 대규모로 증강시킬 가능성이 높을 것으로 판단됨. 동시에 중국은 다른 강대국들이 북한에 개입하거나 적극적으로 영향력을 행사하는 것을 방지하기 위하여 다각적인 노력을 하면서, 다른 강대국들의 북한 개입 시 같이 개입하려고 할 가능성이 매우 높음.
- 북한 급변사태에 직면하여 중국이 북한에 대한 군사적 개입보다 한국의 통일을 더 선호하도록 유도하는 방법으로 세 가지를 고려해 볼 수 있음.
 - 1) 중국에게 한반도의 통일이 중국의 국익에 부합한다는 메시지를 지속적으로 전달하는 방법, 2) 중국이 한반도 통일에 대해서 가진 안보위협을 해소해주는 방법, 3) 중국의 단독적인 군사적 개입의 위험성을 인식시키는 방법 등임.
- 지금까지 중국은 한반도 평화와 안정에 핵심적인 위협요인은 한미동맹 및 미군 주둔이라고 인식해 왔으나, 최근 김정은 집권과 여러 차례의 핵실험 이후 북한에 대한 인식이 점차 (부정적으로) 변화하는 모습도 함께 드러내고 있는 상황임. 이러한 인식의 연장선 위에서 한반도의 궁극적인 평화와 안정을 위해서는 한반도 통일이 이루어지는 것이 지름길이라는 점을 중국에 강조할 필요가 있음.
 - 중국의 입장에서 통일은 동북아 평화와 안정의 기반이 될 것이며, 중국 역시 지역 평화와 안정을 누림으로써 얻을 수 있는 정치·경제·군사적 혜택이 있을 것임을 강조하는 것이 중요함. 또한 북한이 수행하던 완충지대 역할이 ‘없어지는 것이 아닌’ 한반도 전역으로 확대된다고 생각할 수 있다는 점을 설명해 볼 수 있음.
- 북한에서 급변사태가 발생하고 중국군이 개입하게 되면, 중국군의 기본적 역할은 북한 주민들을 대상으로 사회 안정 조치를 취해야 하고 그에 따라 북한 주민들의 중국군에 대한 인식은 더 나빠질 가능성이 높기 때문에 중국이 이런 요인을 고려한다면 단독 개입보다 공동개입을 더 선호할 가능성이 있음.

3. 일본

- 급변사태 발생 시, 일본의 집단적 자위권 발동과 관련하여 심도 있는 사전 논의가 필요함. 유사시 자위권을 발동하더라도 한반도 영역(영토, 영해, 영공)에서의 일본 자위대 활동은 한국의 사전 동의 및 사전 요청이 필수적임을 확인하고, 일본의 일방적·선제적 개입은 중국의 개입에 대한 구실을 제공할 소지도 있음에 유의할 필요가 있음.

- 한국의 동의 이전에 미국이 일본의 집단적 자위권 사용 요청을 할 경우, 한국이 이를 추진할 것인지 독자적인 동의 절차를 마련할지 사전에 매뉴얼을 마련해 놓는 것이 바람직 할 것임.
- 북한 급변사태 시 일본과는 북한 지역 내 대량 난민 및 이탈자에 대한 분야에서 공동 대처를 논의해 볼 수 있음.
 - 구체적으로 ▲ 북한 주민의 대량 북한 탈출에 대비한 자위대의 활동 근거 및 활동 범위 설정, ▲ 북한 내부 남북 일본인에 대한 자위대의 구출 구상에 대한 사전 동의제 마련 (이 경우 북한 전역에 대한 대한민국 헌법 적용을 국제사회가 인정하도록 하는 제도적 조치가 필요), ▲ 탈북 주민을 위한 피난소 및 난민 캠프 설치 및 식량, 의료, 물자 등 인도주의적 지원체제 구축 등에 대한 방안을 논의할 수 있음.

4. 러시아

- 러시아는 기본적으로 다자 간 협의를 통해 한반도 문제를 해결하는 것이 바람직하다는 입장을 견지해 왔는 바, 북한 급변사태 시에도 다자 간 컨소시엄 구성 등을 제안하는 등 다자 차원에서 한반도 문제에 개입하려고 할 가능성이 높을 것으로 예상됨.
- 러시아는 북한 급변사태가 발생하면 국경 지역에 대한 경계태세를 강화하고 해상·육상 통로를 봉쇄하여 난민의 유입을 최대한 억제하려 할 것이며, 이미 유입된 난민에 대해서는 (수용시설을 설치하기보다) 방치할 가능성이 있음.
- 소연방 해체를 경험하였으며, 주요 주변국의 하나인 러시아를 결코 배제하면 안되겠지만, 동시에 명분없는 개입 역시 용인해서도 안 될 것이며, 이를 위한 예방적 외교가 필요할 것임.
 - 북한 급변사태 시 우리 정부가 러시아에 요구할 것, 협조를 구할 것, 러시아의 자제를 촉구할 필요가 있는 것에 대해 시나리오별로 대응책을 사전에 준비하는 것이 바람직 할 것임.
 - 특히 한·미 간의 협력은 러시아나 중국의 개입과는 정치적·국제법적으로 차원이 다른 문제라는 점을 정확하게 인식시킴으로써, 러시아의 무분별한 개입이 발생할 경우, 러시아 국익을 위해서도 바람직하지 않은 바, 한국과의 협의가 중요함을 강조 하는 것이 필요함.
 - 통일된 한국은 러시아와의 실질적인 경제협력이 더욱 강화될 것이라는 점을 이해 시킴으로써, 러시아가 한반도 통일에 대해 긍정적 마인드를 가지고 협업할 수 있도록 유도하는 과정이 필요할 것임.

Ⅲ. 급변사태 시 국제기구와의 협력 방향

1. 유엔(UN)

- 유엔은 6.25 전쟁 발발 시 개입, 탈냉전 시대 안보리 역할의 확장, 그리고 지난 20여 년간 북한 핵 및 미사일 등 한반도 문제 관련한 역사가 존재함. 그 연장선상에서 북한 급변사태 시 안보리의 권한과 역할을 바탕으로 사태 안정화를 포함하여 통일까지 유엔의 역할은 매우 중요할 것임. 또한 양자 및 다자적 국제협력의 상호보완적 차원에서도 매우 중요한 역할을 수행할 것임.
- 한·미동맹 등 양자적 군사조치와 더불어, 국제적 지원을 확보하기 위해 다자적 차원에서 유엔의 제도와 국제적 정당성을 활용하는 방안을 다양한 상황 (시나리오) 별로 강구하는 것이 필요할 것임.
- 급변사태 시 한국과 미국은 안보리를 통하여 다음과 같은 차원의 대응을 강구해 볼 수 있음.
 - 한국은 우선 한국 헌법 규정 및 유엔 헌장에 보장된 국가 주권의 행사로서 한국군 단독 또는 한·미 연합병력투입 조치 단행
 - 즉각 안보리의 개최 및 논의를 요구하고, 사안에 따라 안보리의 승인 혹은 안보리의 직접 조치를 요청
 - 유엔 차원에서 한국군 혹은 한·미 동맹군의 군사적, 비군사적 조치를 위한 안보리의 임무로서 ‘필요한 모든 조치(take all necessary measures)’를 취할 수 있도록 포괄적 권한을 확보하는 강력한 결의문 채택 요청
 - 중국 단독으로 군사 개입할 경우 한·미 양국은 중국의 ‘불법’ 개입을 지적하고 중국의 철수를 요구해야 할 것이나, 중국의 불법 행위에 대한 논의를 위한 안보리 소집은 중국의 거부권 행사에 의해 좌절될 것이 분명
- 급변사태 와중에 북한 군부 등에 의해서 ‘광범위하고 조직적인 살상’이 이루어져 ‘집단학살(genocide)’ 혹은 ‘반인도범죄(crime against humanity)’에까지 이른 경우, 한국이나 관련 당사국은 헌장 제7장을 원용해 ‘보호책임(R2P)’ 원칙을 적용하고 군사적 개입 요청 역시 고려해 볼 수 있음.

2. 국제기구 및 비정부기구(NGO)

- 급변사태가 발생하게 되면, 미국, 중국 등 주변 강대국들이 직접적으로 또는 유엔 안보리 등을 통해 영향력을 행사하려 할 가능성이 높는데, 이 경우 국제기구와 NGO를 활용하면 보다 중립적인 작업을 수행할 수 있으며, 또한 한국에 유리한 접근법 도출도 가능할 수 있음.
- 특히, 국제기구나 NGO의 중립성으로 인해 급변사태 초기 북한 지역에 관여할 때 북한 엘리트나 주민들이 상대적으로 부담을 덜 느낄 가능성이 큼.
- 북한에 대한 다양한 프로젝트를 진행시킨 국제기구와 NGO 담당자들은 특히 북한의 지방 정부는 중앙 정부와는 달리 (실제로 혜택을 받는 당사자들이기 때문에) 자신들에게 상당히 협조적이며 신뢰구축도 상대적으로 용이하다고 증언하고 있으므로 급변사태 시 지방에 대한 접근성 제고 차원에서 국제기구나 NGO 활용을 고려해 보는 것도 좋은 방법이 될 수 있음.
- 그러나 국제기구나 NGO를 통한 접근이 한계를 야기할 수 있는데, 한국이 추구하는 한국 민족주의의 완성으로서 한반도 통일을 보지 않고 국제사회의 규범적 차원에서 보기 때문에, 한반도 통일을 반드시 당위적인 것으로 보지 않고 북한이라는 국가의 재건 문제로 접근할 수 있다는 것임. 우리는 이러한 한계를 직시한 가운데 국제기구나 NGO를 활용해야 할 것임.

3. 유럽연합(EU)

- 유럽 국가들은 이미 오랫동안 북한 내부에서 인도적 지원 사업을 수행해 왔으며 내부에 지원인력을 보유하고 있는 바, 북한 급변사태에 따른 인도적 위기 발생 시 이에 대한 사업수행을 신속히 시행할 수 있을 것으로 기대됨.
- 북한의 급변사태 시 주민들의 생계 유지에 필요한 식량과 생필품의 결핍 현상이 악화될 가능성이 높으므로 유럽연합(EU)에 긴급구호를 위한 지원요청을 고려해 볼 수 있음.
 - EU는 이미 북한에 외교대표부를 개설해 있을 뿐 아니라 NGO 단체들도 진출해 있으므로 긴급구호가 필요한 경우 가장 먼저 실행에 옮길 수 있는 역량을 보유함.
- 급변사태 시 북한 내 폭력사태 혹은 무정부 사태로 인한 무질서와 인도적 위기를 방지하고 통제하기 위한 EU의 지원을 요청할 필요가 있을 것임.
 - EU는 인도적 위기의 감시와 관리에 오랜 경험과 전문 인력을 보유하고 있으며 북한 내부에 대한 정보를 상대적으로 가장 많이 보유하고 있으므로 인도주의적 위기를 방지하는데 가장 적절한 주체가 될 수 있음.

IV. 국제법적 고려사항과 통일재원 충족 방안

1. 국제법적 고려사항

- 국제법적인 관점에서 가장 고려해야 할 부분은 북한 급변사태 시, 유엔에게 이른바 ‘한국 문제’는 유엔이 설정한 자신의 과제임에도 불구하고 아직 미해결의 상태로 남아 있다는 사실을 상기시키는 것임.
 - 이러한 부분은 통일 과정 등에서 한국이 유리하게(우선적 개입의 근거 등) 활용해야 하며, 이러한 노력을 통해 북한 급변사태가 ‘파탄국가’, ‘인도주의적 간섭/보호책임’ 등 일반 국제법상의 개념 범주가 아니라, 좀 더 특징적인 ‘한국문제’의 해결(=통일)로 범주화되어야 함을 국제사회에 납득시키는 것이 중요함.
- 북한 급변사태 발생 시 미국의 역할과 관련하여 유엔군사령부(UNC)와 한미연합사(CFC)의 역할에 대해 검토하고 대비책 마련해야 함.
 - UNC는 유엔의 틀 내에서 ‘공식적인 시민권’을 확보하지 못하고 있지만(1996.4.10. 부트로스 갈리 당시 UN 사무총장의 서한), 동시에 연평도 포격사태 이후의 실행 등에서 드러나 듯이 일정한 실정성을 보유하고 있는 것도 사실임.
 - UNC와 CFC가 외양상 혼용되어 일체화되어 있는 것으로 보일 수도 있지만, 설립/존재 근거와 권한(mandate)은 구분됨에 주의해야 할 것임.
 - 특히 북한 급변사태 발생 시 미국이 한국 전쟁 당시의 일련의 유엔결의를 ‘수면상태(dormancy)’에서 ‘부활’시켜 (CFC 차원에서 미국의 개입이 여의치 않을 경우 UNC를 통해 개입하는 등) 통일에 유리한 방향으로 활용할 방안을 검토하는 것도 고려할 수 있음. (그러나 UNC는 기본적으로 한반도 정전체제를 유지하는 것이 목적이므로, UNC 활용에 신중을 기해야 함.)
- 결국 문제는 한국 정부의 전반적인 통치 및 행정능력에 대한 국제사회의 평가와 밀접한 관련을 맺고 있음.
 - 북한의 동향에 대한 지속적이고 체계적인 분석, 각종의 돌발사태에 대한 과학적인 예측 및 비상계획(contingency plan)의 수립, 정부의 통치 및 행정 능력의 증진 및 이를 통한 국제사회의 신인도의 제고, 주변 4대 강국 및 국제사회에 대한 외교력의 지속적인 함양 등이 절실하게 필요함.

- 북한 급변사태의 해결이 ‘한국민족주의의 완성’만이 아니라, 세계 사회의 보편적 가치인 인권존중, 빈곤해소, 평화구축 등의 실현으로 이해될 수 있도록 국제사회의 한반도 통일에 대한 담론을 전환해야 함.

2. 통일재원 충족 방안

- 북한 지역에 급변사태가 발생할 경우, 북한 지역보다 한국경제 안정화를 위한 자금 투입이 더 시급할 수 있음.
 - 예를 들면 한국의 환율을 안정화시키기 위해 긴급 자금을 투입하는 한편, 외국 단기 자금의 동요와 이탈을 억제시키기 위해 신속한 대응조치(특별행정구 설치 등)를 실시하고 수출 시장 안정화를 위해 수출기업에 대한 보조금 지급 등 다양한 국내 안전용 긴급정책을 시행해야 함.
 - 이 자금은 북한 지역 안정화 자금보다 많은 비용이 소요될 수 있으며, 적어도 1997년 IMF 당시의 공적투입자금 규모까지도 고려해야 함.
- 북한에 급변사태가 발생하고 북한 지역을 특별경제구역으로 설정하는 등의 과정과 함께 북한 경제의 재건작업이 시작되면 경제재건 초기 단계(경제안정화 단계)에는 한국의 독자적인 재정 부담은 불가능 할 수 있으며, 이에 따라 아래와 같은 사항들에 대한 고려가 필요할 수 있음.
 - 한국의 재정적 부담은 일종의 마중물(priming water)의 성격으로, 북한 지역 자체 자본의 부재, 외국자본의 유입 지연 등으로 재건을 시작할 종자돈(seed money)이 필요할 것임.
 - 북한 정부(특별행정구)는 경제재건 초기단계(경제안정화 단계)에는 조세수입을 기대할 수 없기 때문에, 3년의 유예기간 동안 한국 정부(중앙정부)에 의존하게 될 것으로 예상됨.
 - 경제기반이 와해된 상태일 뿐만 아니라, 사유화 및 재건의 초기단계에서 일정기간 동안 조세 유예기간이 필요함.
 - 3년 이후에는 북한 지역에서 자체적인 경제재건 능력을 갖출 수 있을 것으로 예상되며, 외국자본의 유입 등을 감안할 때 오히려 남북한 통합에서 한국(정부)이 부담하는 비용을 크게 줄어둘 수 있음.

V. 결론: 우리 정부의 정책적 고려사항

1. 급변사태 '대비'의 구체적 숙지

- 급변사태는 개념상 돌발적으로 발생함을 전제로 하고 있으나, 상황 자체는 급변성을 띠더라도 이에 대한 우리의 대비는 치밀하고 조직적으로 사전 전개되어야 하며, 발생 및 전개 시나리오에 따른 체계적 대응전략이 행동요령으로 숙지되는 것이 바람직함.
- 통일에 관한 비전과 이에 대한 국민적 합의가 부족한 상태에서 급변사태가 발생할 경우, 자칫 위기통제관리 시스템이 부실하면 통일의 가능성은 낮아지고, 한반도의 명운을 위협하게 하는 재앙적 상황이 전개될 가능성도 배제할 수 없음. 특히 ▲ 남남 갈등의 증폭 가능성, ▲ 다양한 위기 상황, 즉 내부적으로 난민발생, 국경 통제 불능, ▲ 중국의 개입 상황, 미·중 갈등 촉발, ▲ 대량살상무기 통제권 상실 등이 발생할 수 있으며, 더욱 혼란스러운 상황 전개로 이어질 수 있음을 유의해야 함.

2. 급변사태와 개입 및 통일의 정당성 문제 해결

- 급변사태 발생 시 국내적으로는 북한의 상황에 개입하고 당연히 이를 통일로 연결 시키려는 노력을 할 것이나, 이는 국제규범 상의 정당성(legitimacy) 문제에 부딪치게 될 가능성이 있음.
- 또한 개입의 필요성이 높더라도, 국제사회는 한국의 단독개입(혹은 미국과의 공동개입) 보다는 유엔의 주도 하에 국제사회의 공동개입을 선호할 가능성 더욱 클 수 있음.
 - 무엇보다 미국의 입장이 주요국들의 입장 변화에 영향을 미칠 수 있는 바, “미국이 현상 관리가 아니라 위험을 감수하면서(risk-taking) 한국의 통일을 지원해야 통일 한국 이후 한·미동맹이 지속되고 미국의 전략적 이익을 도모하는데 한국이 협조할 것”이라는 메시지를 미국에 지속적으로 전달해야 함.

3. 정책적 고려사항

가. 정부 내 급변사태 대응 시스템 구축: 유기적 거버넌스 설립 및 운용

- 전반적인 통일정책을 관할하는 체계적 대응시스템 구축은 필수적이며, 특히 급변사태 시 대응방안과 관련하여 현재 통일부에서 관할하는 대북협력업무, 국방부의 대북 안보정책, 외교부의 한반도 평화교섭 업무 및 국정원의 대북정보 획득 및 공작 업무 등을 유기적으로 연계하여 총괄 주관하는 시스템을 마련하는 것이 필요함.

- 상황별 시나리오를 설정, 다양한 가능성과 변수를 고려하여 각각의 시나리오에 조응하는 부처별 행동 수칙을 마련하고, 공유할 필요가 있음.

나. 한반도 주변 국가와의 협력 대비

- 급변사태는 한반도 통일 경로로 이어질 수 있으며, 이 과정에서 1) 한반도 통일은 한국이 주도하는 방향으로, 2) 평화적으로 이루어져야 한다는 대원칙을 천명하고 외교적 노력을 기울이는 것이 중요함.
- 현실적으로 한반도에서 불안정한 상황이 발생할 경우, 군사·안보적으로 한국의 입장을 지지해줄 수 있는 파트너는 동맹국 미국일 수밖에 없으며, 따라서 한국의 지휘부는 통일 차원에서의 대미협력 및 한미동맹 공고화에 관한 노력을 기울여야 함.
 - 급변사태 및 통일 경로와 관련하여, 한반도 통일만이 냉전 체제의 완전한 종식을 상징하며, 미국이 추구하는 가치 확산에 절대적인 필요조건임을 강조/설명함으로써 통일 한반도가 미국과의 전략적 협력관계를 유지할 것이라는 인식을 심어주는 노력이 필요함.
 - 한반도 통일 이후 한·미동맹 비전 등 미국과의 협력관계를 지속하는 제도적 장치를 미리 마련할 필요가 있음.
- 통일 한반도로 이행되어가는 과정에서 일본과의 협력은 매우 중요함.
 - 실질적으로 일본은 한반도 방어에 있어서 중요한 축선임을 인정하지 않을 수 없으며, 여기에 집단적 자위권의 재해석까지 확정된 상황이므로 북한 급변사태 시 일본의 행보를 주목 하지 않을 수 없음.
 - 따라서 한·미·일 간 안보협력체제를 활용하여 한국의 안보에 도움이 되는 방향으로 일본을 견인해야 할 것임.
- 중국은 기본적으로 급변사태에 관해 ‘상당한’ 우려를 가지고 있는 것으로 알려지고 있음. 북한의 불안정성 증가는 곧 중국 경제에 부담을 가중시키고, 중국 내 북한 난민 유입으로 인한 사회적 불안정성이 증폭됨과 동시에 통제되지 않는 대량살상무기 위험이 가시화될 경우, 중국으로서는 북한의 급변사태를 ‘위협’으로 받아들일 수 있으므로 이와 관련된 협력의 틀을 찾아내는 것이 중요함.
 - 통일 과정에서 중국의 역할은 지대할 수밖에 없는데, 특히 중국은 오랜 기간 북한을 관리하는 능력과 인맥을 가지고 있으므로, 급변사태 및 통일 과정에서 이들의 네트워크와 자산이 한국에 우호적인 방향으로 작동할 수 있도록 해야함.

- 러시아는 미국, 중국 및 일본에 비해 개입 가능성과 여력이 상대적으로 낮은 편이나, 급변사태 발생 시 다자 구도를 바탕으로 개입하려 할 가능성이 있음. 이럴 경우 러시아는 유엔 및 국제사회에서 중국과의 연대 가능성이 높으므로 현시점부터 관리 채널을 유지해야 함.
- 러시아와의 사전 협의를 통해 통일한국이 궁극적으로 러시아의 극동개발 및 에너지 산업 활성화에 큰 기회가 될 수 있음을 천명할 수 있음. 또한 한반도의 통일이 곧 러시아의 국익에 합치됨을 명확히 전달함으로써 향후 한국 주도 통일에 러시아가 협력할 수 있는 토대를 마련하여야 함.

다. 글로벌 거버넌스 활용방안 모색

- 전략적으로 참여한 이해관계가 부딪히는 한반도 주변 4강과는 달리, 보다 보편적인 명분과 가치 확립 차원에서 접근이 가능한 글로벌 거버넌스를 적극적으로 활용함으로써, 급변사태에서 통일로 이어질 수 있는 상황 관리에 대한 국제사회의 지지와 정통성을 획득할 수 있음.
- 북한 급변사태 시 어떤 형태든 유엔의 개입은 불가피할 것으로 예상되므로 안보리 조치에 대한 포괄적 사전준비를 마련해 두는 것이 바람직함.
 - 안보리 개입의 정당성 및 합법성을 위한 논리를 정립하고, 안보리의 군사·비군사적 다양한 조치들의 이행 방안까지 선제적으로 정리해 놓을 필요가 있음. 또한 이를 바탕으로 유엔 회원국에게 북한 급변사태가 초래하는 국제적 불안정성과 부담에 관해 사전에 접촉, 우리의 지지기반을 확보하기 위한 외교적 노력을 기울이는 것이 중요함.
- 북한 문제에 대해 오랜 기간 동안 관심을 지속해오며 북한과 외교관계를 유지해 온 EU도 북한 급변사태 관련하여 우리의 중요한 협력 대상임을 인식하고, 주요 관련 사안에 대한 사전 협의를 활성화할 필요가 있음.
 - 특히 인권문제, 저개발 등 인간안보의 보편적 가치에 관한 관심도가 높은 유럽 국가를 상대로 북한과 관련된 우리의 입장을 미리 정리해서 공유하고 유사시 공조할 수 있는 준비 작업이 필요함.
 - 무엇보다 유럽은 냉전붕괴 후 체제전환 과정에서 다양한 개발 노하우를 습득하고 있으며, 특히 북한과 관련하여 상대적으로 인적관계에서 체득한 정보를 다양하게 축적하고 있으므로 이를 제도화하여 우리 정보자산으로 연계시켜야 함.

- 무엇보다 유엔 및 EU 외에도 다양한 국제기구 및 비정부기구, 국제시민단체 네트워크 등을 활용하여 북한 급변사태와 관련된 우리의 국제적 지지 세력을 다양화하고 중첩화하는 것이 중요함.
 - 이를 위한 다양한 형태의 아웃리치(outreach) 및 인적 교류를 증진시키는 방안을 마련하는 것이 필요함.
- 글로벌 거버넌스의 활용방안 중 하나로서 ‘중견국 네트워크’를 이용, 북한 급변사태 관련 우리의 입장을 공유하고 국제사회에서 협력할 수 있는 틀을 구축해야 함.
- 우리 경제구조 자체가 외부변수에 취약하고, 국내자본 구조상 단기자본이 70%에 육박함에 따라 북한 급변사태 발생 시 체제붕괴 및 전쟁발발 가능성이 높아지면서 단기자본이 급속히 이탈할 가능성이 높으므로 대비책이 필요함.
- 북한 급변사태 발생으로 단기자본이 급속도로 대거 이탈하고 금융건전성이 하락할 경우, 가용재원의 부족으로 인해 한국이 주도하는 북한 안정화 및 통일경로 추진은 실질적으로 불가능할 수 있음.
 - 대통령의 긴급재정명령권을 발동할 수는 있으나 이미 자본은 위험을 감지하고 이탈해 있을 가능성이 높으므로, 역발상으로 접근하는 것이 필요함. 특히 다양한 자본 세력에게 “약간의 위험을 겪더라도 장기적으로 한반도 통일은 매우 중요한 투자의 동인을 창출할 수 있음”을 인지시킬 필요가 있음.
 - 북한관련 정보와 분석을 밀도 있게 제공함으로써 향후 투자자들에게 대북투자를 이끌어 낼 수 있는 우리의 진정성을 보여주는 것도 중요한 요소일 것임.
- 통일재원과 관련하여 기존 북한의 대일 채무관련, 파리클럽 가입 등 다양한 탕감·절약 전략을 모색할 필요가 있으며 어떤 형태로든 북한 재건 및 개발관련 프로젝트 금융을 지금부터 준비해야 하므로 이를 위한 국제사회의 지원 방안을 강구해야 함.

라. 국내 및 대북 여론 조성 및 지지기반 확보

- 급변사태를 원만하게 해결하고 상황을 안정화 시키는 과정을 거쳐 물리적인 조건이 완비되고 통일 경로에 안착하는 단계에 진입하더라도, 가장 중요한 사안 중 하나는 국내 통일 여론이므로 이를 위한 체계적인 대국민 설득이 진행되어야 함.

- 한국 내 여론형성과 더불어, 가능하다면 다양한 (비공식적 혹은 외교무대에서의) 경로를 통해 우리 이익을 대변할 수 있는 북한 내 세력 형성을 도모할 수 있으며, 급변사태 시 북한 엘리트들의 동요를 막고 한국이 주도하는 통일 담론을 급속히 확산시킬 수 있는 토대로 활용하여야 함.
- 북한에 친중(親中) 정권이 등장하여 분단이 지속되기보다는, 통일된 한반도에서 북한 주민의 복리가 더욱 증진될 수 있음을 빠른 시간 내에 설득력 있게 전파하는 방안을 마련해야 함.

/끝/