

체제전환국가 비교연구: 한반도 평화를 위한 북한의 경제개발모델

임 해 용

체제전환국가 비교연구: 한반도 평화를 위한 북한의 경제개발모델

임 해 용

(제주평화연구원)

본 연구보고서의 내용은 집필자의 견해를 바탕으로 작성된 것으로서
제주평화연구원의 공식입장과는 무관한 것입니다.

체제전환국가 비교연구: 한반도 평화를 위한 북한의 경제개발모델¹⁾

1) 이 연구는 2021년 통일연구원 용역과제인 “남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상”의 3년차 과제인 ‘북한발전 모델과 한반도 평화’ 연구용역의 제 5장, ‘지속가능한 북한발전모델과 새로운 북한개발컨센서스’를 수정·보완한 글입니다.

▶▶▶ 목차

1. 서론	8
2. 한반도 컨센서스의 국제안보협력 프로그램:	
평화유지와 남북한 통합비용축소를 위한 협력적 위협감소(CTR)	9
(1) 대북제재 현황	9
(2) 협력적 위협감소(CTR) 프로그램	12
3. 글로벌 발전 거버넌스의 변화와 한반도 컨센서스의 필요성	17
(1) 워싱턴 컨센서스에 대한 검토와 평가	17
(2) 베이징 컨센서스에 대한 검토와 평가	18
(3) 새로운 컨센서스의 필요성 논의: 한반도 컨센서스 제안	19
(4) 한반도 컨센서스와 CTR	21
4. 결론	24
참고문헌	26

이 연구는 북핵문제 해결을 통한 한반도 평화프로세스에서 안보와 경제문제 해결책의 하나로 협력위협감소(Cooperative Threat Reduction: CTR) 프로그램과 한반도 컨센서스를 연계시킬 것을 주장하고 있다. 기존의 CTR이 비핵화를 목적으로 한 경제적 유인책 제공에 중점을 두었다면, 북한의 경우에는 다시는 핵무장으로 돌아갈 필요가 없게 만드는 경제발전계획의 제공을 통해 체제 전환과 CTR을 연계시킬 것을 주장한다. 또한 이 연구는 더 나아가서 지속 가능한 북한발전모델과 이를 위한 새로운 국제 컨센서스로서 한반도 컨센서스를 제시한다. 1980년대 이후 국제개발 거버넌스로 군림했던 워싱턴 컨센서스는 영미식 자본주의를 개발도상국에 이식시키기 위한 시도였지만 역사적 발전맥락을 고려하지 않은 결과로 폐해가 컸다. 영미의 개별적이고 특수한 상황에서 역사적으로 발전하였던 신자유주의를 다른 국가의 경제발전에 무리하게 적용하였기 때문에 성공적인 사례는 거의 없다고 볼 수 있다. 이로써 개발프로그램은 국가-시장 공진이론을 통해 국가의 개별성과 특수성을 고려해야 하는 교훈을 얻게 되었다. 북한 경제개발을 위한 한반도 컨센서스는 세계경제의 흐름을 파악하는 가운데, 북한의 개별성과 특수성, 한반도의 안보적, 정치적, 경제적 상황을 고려한 복합적인 고민이 담겨야 한다.

키워드: 대북제재, 협력적 위협감소, 글로벌 개발거버넌스, 국가-시장 공진, 한반도컨센서스

1. 서론

1953년 한국전쟁 휴전협정체결 이후 70년이 되어가는 한반도의 평화는 여전히 차다. 굴곡을 거듭한 남북관계는 여러 번의 남북정상회담에도 불구하고 2019년 초의 하노이 노딜 이후로 냉랭한 상태에 있다. 종전선언을 통해 한반도에 더 따뜻한 평화를 가져오려는 노력도 주변국들의 지지와 북한의 의사없이 남한만의 의지만으로는 쉽지 않다는 것을 다시 보여주고 있다. 70년이 되어가는 한반도 분단체제는 식민지 해방으로부터 생각하면 80년이 되어가고, 일제 식민지까지 포함해서 생각하면 한반도에 단일국가가 온전히 기능하지 못한 지 100년이 넘는 시간이 지나갔다. 남북관계가 양질의 평화를 추구하는 방향으로 비가역적인 질적 변화를 경험하지 못하고 있는 사이에 남북의 이질화는 심화되고 미중전략경쟁이라는 세계질서의 변화도 진행되고 있다. 향후 30년은 새로운 냉전이 시작될지, 더 높은 수준의 상호의존의 세계가 될지 보여줄 것인바, 남북관계는 새로운 전기를 맞게 되었다.

남북관계의 온전한 해결은 이제 미중전략경쟁으로 불리는 세계질서 변화로 인해 국제체제 변수와 남남갈등이라는 국가내부 변수에도 출렁이게 되어 남북관계의 상위수준과 하위수준의 동시 변화로 인해 풀어내기 더 복잡한 문제가 되고 있다. 그럼에도 불구하고 남북대결과 대치는 한반도 문제를 풀어낼 장기적이고 건설적인 방법이나 방향이 되지 못하므로, 평화를 향한 전진을 멈출 수는 없다.

북한의 핵개발 성공 이후로 한반도 문제 해결은 한층 복잡다단해졌는바, 북한의 개혁과 개방을 통한 체제전환의 문제도 비핵화가 선결조건이 되었다. 여기에 북한의 체제전환이 동유럽의 체제전환이나 동남아시아의 체제전환 경험과 질적으로 다르게 된다. 북한은 핵개발로 인해 촘촘히 짜여진 유엔과 미국을 비롯한 여러 국가들의 대북제재 아래 일반적이고 정상적인 대외경제교류가 불가능하기 때문에 개방과 개혁을 본격적으로 하는 일이 불가능하다. 그러므로 북한의 체제전환 문제는 북핵문제와 그와 결부된 대북제재 해결부터 시작하지 않을 수 없다.

이 연구에서는 현재 북한이 핵개발로 인해 당면하고 있는 대북제재와 그 해법으로서의 협력적 위협감소, 그리고 북한의 시장경제로의 편입을 도와줄 한반도컨센서스에 대해 논의해보고자 한다.

2. 한반도 컨센서스의 국제안보협력 프로그램: 평화유지와 남북한 통합비용축소를 위한 협력적 위협감소(CTR)

(1) 대북제재 현황

지속 가능한 북한발전모델은 유엔, 미국과 다른 나라들의 대북경제제재 해제와 밀접하게 연결되어 있다. 북한의 핵문제 관련 유엔주도하에 진행된 다자제재는 북한의 핵 및 장거리미사일 시험 발사를 계기로 채택되었다. 유엔결의안은 이전 제재 결의를 재확인하면서 추가사항을 포함시키는 방식으로 점진적으로 그리고 지속적으로 강화되어 왔다.²⁾

2006년 10월 9일 북한은 제1차 핵실험을 감행하였고 이를 기점으로 유엔 안보리는 10회에 걸쳐서 대북제재 결의안을 채택하였는데, 그중 6회는 북한 핵실험에 대한 조치이고 4회는 미사일 실험 관련 대응이었다. 특히 2016년 1월 6일 4차 핵실험으로 유엔 안보리 대북제재 결의안(2270호(2016.3))은 맞춤형 제재에서 제재 대상국의 교역 제한을 통해 제재 대상을 일반화하는 포괄적 제재로 전환되었다.

국제연합안전보장이사회(United Nations Security Council: UNSC)의 제재 완화 또는 제재 해제의 시기나 결정방법은 정치적인 영역이지만 북한 핵 프로그램의 완전 폐기 등을 포함한 북한 대량살상무기 문제가 해결되어야 가능할 것이다.³⁾ 기존 안보리의 대북제재를 완화하거나 해제하기 위해서는 새로운 결의가 채택되어야 하고, 북한의 비핵화 과정이 먼저 완료되어야 새로운 안보리 결의 채택이 가능하다.

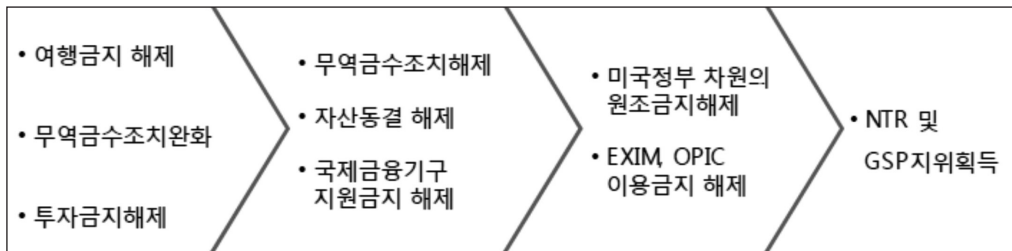
미국의 대북제재는 북핵 문제 이전부터 여러 가지 방식으로 존재해왔으며, 북핵 관련 제재가 해소된다고 하더라도 정상적인 경제관계, 외교관계를 구축하기 위해서 여전히 해소되어야 할 관련 제재가 많다. 미국은 안보에 대한 위협, 공산주의, 테러지원국, 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: WMD) 확산 등 네 가지 이유로 1950년대부터 시작하여, 대북 금수 조치, 원조 및 금융지원 금지, 북한 관련 자산 동결, 무기수출입 금지, 관련자 입국 금지 등을 포함하여, 2차 제재(secondary boycott) 효과를 전제로 제제안을 고안하였다. 2000년대 후반부터는 대통령에 의해 공포되는 행정명령을 통해 대북제재가 주로 실행되어 왔다.⁴⁾

2) 도경욱, “대북 제재와 인도주의적 면제,” (통일연구원 Online Series CO 18-37, 2018.9.6.), <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/12f02975-4d28-405a-8117-30f0b1b67b05>> (검색일: 2021.6.6.); 도경욱, “대북제재 완화·해제의 조건 및 절차,” (통일연구원 Online Series CO 18-23, 2018.5.15.), <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/5015455a-f891-4507-8019-02d64ead4bbc>> (검색일: 2021.6.6.).

3) 도경욱, “대북제재 완화·해제의 조건 및 절차,” pp. 3~4.

4) 양문수, “미국의 대북 경제제재 해제과정과 해제의 경제적 효과,” 『북한연구학회보』, 제12권 2호 (2008), pp. 215~217.

<표 1> 미국의 대북 경제제재 해제 프로세스



출처: 양문수, “미국의 대북 경제제재 해제과정과 해제의 경제적 효과,” p. 231.

미국은 2016년 2월 18일 북한을 타깃으로 하여 「2016년 북한 제재와 정책강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016)」을 제정하고 또한 행정명령 제 13722호 및 제13810호를 발동하여 상기 안보리 결의 2270호를 이행하고자 하였다. 「2016년 북한 제재와 정책강화법」은 북한에 대한 물자와 금융거래를 전면 금지하였고, 특히 북한과 거래하는 제3국의 개인이나 기업에 대해서도 제재를 가할 수 있는 ‘세컨더리 보이콧’을 적용할 수 있는 재량권을 부여하였다.

미국의 대북제재 완화와 해소방법에 대해서는 먼저, 미국 대통령이 의회 의원들에게 미국화폐위조 중단, 자금세탁중단, 불법억류 해명 및 송환조치, 인도적 지원 관련 국제기준 인정, 정치범 수용소 환경 개선 등에 관한 6가지 조건에 대해 북한이 진전을 보였다는 점을 증명하는 경우 제재를 최대 1년까지 유예할 수 있다. 또한, 위 제재 완화의 조건을 충족하고 대량살상무기의 폐기, 정치범의 석방, 검열 중단, 개방적이고 투명한 사회 확립, 미국 시민 불법억류 해명 및 송환에 대한 5가지 조건과 관련하여 ‘중요한 진전(significant progress)’을 보였다고 의회 관련 위원회에 증명할 경우 제재 종료가 가능하다.⁵⁾ 대북제재의 신속한 해결을 위해서는 압축적 비핵화와 제재 종료를 교환하는 방식으로 시간을 줄일 수 있을 것으로 생각된다.

베트남과 리비아 사례에 대한 검토는 대북제재 관련하여 한반도 평화프로세스에 긍정적인 예를 제공해 준다.⁶⁾ 적성국과의 관계 정상화 달성의 큰 흐름으로 보아 미국에는 공통적인 수순이 있다는 점을 확인할 수 있는바, 그 경로는 경제제재 완화 및 해제, 국교 수립, 대외경제 등 관계 정상화의 순서이다. 먼저, 경제제재 해제의 경우 경제제재 완화, 직접적 제재 해제, 간접적 제재 해제라는 순서를 따른다. 북한의 입장에서 핵심적인 사항을 추려서 더 구체적으로는 보았을 때는, <표 1>에서 보는 바와 같이 첫 번째 단계는 북한 여행 금지

5) 도경옥, “대북제재 완화·해제의 조건 및 절차,” p. 4.

6) 양문수, “미국의 대북 경제제재 해제과정과 해제의 경제적 효과,” pp. 230~231.

해제, 대북 교역금지 완화, 대북투자 금지 해제 등을 포함한다. 두 번째 단계는 적성국 교역법 종료와 테러지원국 해제가 포함될 것이다. 세 번째 단계에서는 미국정부 차원의 대북 원조금지 해제로서 북한이 미국 수출입은행(Export-Import Bank of Washington: EXIM), 해외민간투자공사(Overseas Private Investment Corporation: OPIC) 등의 이용 승인을 통해 대북 교역 투자 지원 및 촉진 제도를 다시 활성화시키는 것이다. 마지막으로 네 번째 단계는 정상교역관계(Normal Trade Relations: NTR) 및 일반특혜관세(Generalized System of Preferences: GSP) 지위 획득으로 이로써 북미관계 정상화과정은 마무리된다.

대북제재의 해제과정에서 CTR 프로그램의 역할은 클 것으로 생각된다. 북한이 CTR 프로그램에 적극적으로 참여할수록 경제적 유인을 제공한다면 북한 비핵화 문제는 생각보다 신속하게 해결될 가능성이 존재한다.

<표 2> 국제사회 핵 포기 사례와 북한의 환경 비교

국가	특징	북한에 대한 적용 가능성 평가	가능성 평가 근거
남아공	자체결정에 따른 포기	바람직한 모델 여부: 상(上) 현실적용 가능성: 하(下)	- 남아공 : 인종차별로 주변국과 적대관계 : 정치, 경제, 외교적 고립심화로 남아공 스스로 핵 포기 결정 - 북한 : 핵문제로 국제사회와 적대관계 : 국제사회 질서에 자발적 편입 요청(현실가능성 희박)
리비아	선(先) 핵 포기, 후(後) 경제보상 (제재해제)	바람직한 모델 여부: 중(中) 현실적용 가능성: 중(中)	- 리비아 : 세계 산유국(6-7위), 미국 내 석유산업계 리비아 문제해결 요청 : 핵보유 기술획득 실패 - 북한 : 비(非)산유국, 미국 이해관계 취약 : 핵보유 기술보유국
우크라이나	CTR 전략을 통한 안보협약 + 경제보상 전략 공동 추진	바람직한 모델 여부: 중(中) 현실적용 가능성: 상(上)	- 우크라이나 : 평화적 방식으로 핵문제 해결 : 경제보상 실시 - 북한 : 북한판 CTR 시도 사례 존재 (KEDO) : 경제보상 필요

(2) 협력적 위협감소(CTR) 프로그램

위의 표 2에서 보듯이 국제사회의 핵 포기 노력은 자체 포기, 선 핵포기, 후 경제보상, CTR 등 다양한 방식으로 나타난다. 이 중에 CTR 프로그램은 핵 비확산정책에 가장 효과적인 도구의 하나로 다른 국가들이 대량살상무기와 그 부속품들의 물리적 보호조치를 높이는 것을 도와주기 위해 고안되었다.⁷⁾ 구체적으로 핵 관련 무기와 부품을 폐기하거나 제거하고 관련 과학자와 기술자들이 핵무기를 획득하고자 하는 다른 국가나 테러 집단과 결부되지 않도록 하는 것을 주요 골자로 한다.

CTR은 1990년 초 미국의 두 상원의원인 년(Sam Nunn)과 루가(Richard Lugar)가 1991년 11월 「소련핵 위협 감소법(the Soviet Nuclear Reduction Act of 1991)」을 공동 입안한 데서 출발한다. 2016년 현재 CTR 프로그램은 100억 달러 이상을 지출하여 수천의 핵탄두, 수십 대의 핵잠수함, 화학무기 3만 5000평방톤, 수천 대의 전략 미사일과 폭탄, 미사일 실로(silo) 등을 제거하였다.⁸⁾

<표 3> 우크라이나 CTR 프로그램에 포함된 안전보장과 경제성장 인센티브

	3자협상	경제지원 프로그램
목적	안전 보장	경제성장 보장
내용	• 비핵국가로 NPT 가입 • 미국과 러시아가 우크라이나의 영토보전 존중 • 우크라이나에 대한 군사력 사용이나 군사위협 및 경제적 압력 행사하지 않을 것 • 우크라이나를 핵으로 위협하지 않고, 우크라이나가 핵위협에 처해 있을 경우 즉각적인 UN 안보리 행동 취할 것	• 전략적 핵무기 제거 지원 (1993~97년, 2억 4,470만 달러 지원) • 대량살상무기 제거 지원 • 수출 및 인프라 건설 지원(1,326만 달러) • 미국-우크라이나 정부 간 연락망 구축 (직접대화채널 구축에 100만 달러 지원) • 산업 협력체계 구축에 5,500만 달러 지원 • 민간협력원자로 및 핵전력공장 성능 강화 1,100만 달러 지원 • 과학기술센터 설립 및 운영지원 1,850만 달러 • 원료통제 및 물리적 보호 체계 구축 • 방어 및 군사연락망 구축에 1,100만 달러 지원 • 비핵화 과정에서 발생하는 응급대처장비 및 훈련프로그램 마련·실시(340만 달러)

출처: 조명철·김지연·홍익표, 『핵 포기 국가에 대한 국제사회의 경제개발지원 경험이 북한에 주는 시사점』, p. 216.

7) Rose Gottemoeller, "Cooperative Threat Reduction beyond Russia," *The Washington Quarterly*, vol. 28, no. 2 (2005), pp. 145~146.

8) Paul F. Walker, "Cooperative Threat Reduction in the Former Soviet States: Legislative History, Implementation, and Lessons Learned," *The Nonproliferation Review*, vol. 23, nos. 1-2 (2016), pp. 115-129.

과거 우크라이나와 같은 중앙아시아 국가들의 체제 전환과 CTR을 연계시키면서 이 프로세스를 매끄럽게 진행하기 위한 국가-시장 공진제도와 거버넌스 구축에 초점을 두어야 한다. 즉, 한반도 CTR을 위해서는 북한 문제의 특수성을 고려한 남북협력과 국제협력에 적합한 국가-시장 공진과 거버넌스 구축 모델의 확립이 필요하다.

위의 표 3을 보면 우크라이나의 CTR 프로그램은 안전보장과 경제성장의 보장으로 이루어졌다. 우크라이나는 안보 측면에서, 비핵국가로서 핵확산금지조약(Nuclear Nonproliferation Treaty: NPT)에 가입하고 미국과 러시아로부터 영토보존 약속을 받으며 군사적으로나 경제적으로 대외적인 간섭을 받지 않을 것을 국제적으로 약속받았다. 또한, 경제개발 측면에서도 핵무기와 대량살상무기 제거에 대한 지원과 수출과 사회간접자본 투자, 산업협력체제 구축, 과학기술센터 설립 등에 관한 경제적 지원 약속되었다.

북한의 경우에도 북핵 문제의 평화로운 해결에는 이 두 가지 큰 틀, 즉 안보보장과 경제성장 보장은 함께 가게 될 것으로 보인다. 특별히 북한의 경제개발지원과 관련하여서는 국가-시장 공진에 대한 모델이 확립되어 북한경제개발이 체제 전환국이 겪는 일반적인 문제와 북한이 갖는 특수한 문제가 모두 고려되어 진행되어야 할 것이다.

<표 4> 북한과 우크라이나(구소련 3국) 차이점

	북한	우크라이나 (구소련 3국)
핵개발 투자비용	매우 높음 (노력, 자본, 고립)	매우 낮음 (상속)
국제상황 안보위협	매우 높음 (미중 패권경쟁)	매우 낮음 (탈냉전 상황)
체제 전환 희망	불희망 (현재체제유지)	희망 (자유민주/시장경제 추구)
관계인접 강대국변수	높음	낮음
체제 경쟁 적대국	존재 (한국)	없음

출처: 김영준, “왜 북한은 우크라이나랑 다른가? 우크라이나 핵 폐기 과정과 분석과 북한식 CTR 모델 연구,” p. 85

무엇보다 핵 포기 국가에 대한 국제사회의 경제개발 사례들은 북한과 관련하여 시사하는 바가 크다.⁹⁾ 특히 우크라이나 사례는 자발적으로 비핵화를 천명한 경우로 국제사회는

9) 조명철·김지연·홍익표, 『핵 포기국가에 대한 국제사회의 경제개발 지원 경험이 북한에 주는 시사점』 (서울: 대외경제정책연구원, 2010).

기술, 지식, 자금 등을 지원하여 비핵화 과정을 추진하였다. 대북제재가 해소되는 방향으로 북핵 문제가 전환기에 들어서게 되면 CTR 프로그램이 큰 역할을 하게 될 것으로 생각된다. 하지만 구소련 3국에 적용되었던 CTR 프로그램이 북한에 그대로 적용되기에는 무리가 있다.

1) CTR 북한 적용의 가능성과 한계

위의 표 4에서 보듯이, 북한과 구소련 3국의 상황은 차이가 난다. 북한의 경우에는 국제안보위협이 매우 높은 상황에서 핵 개발 투자비용이 높았고, 체제 전환 의지와 능력이 낮다. 또한, 관련된 강대국 변수도 많고 체제경쟁 적대국을 이웃으로 두고 있다. 구소련의 해체로 핵무기를 소유하게 되고, 탈냉전으로 국제안보위협이 거의 없고, 체제 전환에 대한 의욕이 컸던 구소련 3국과는 CTR을 실행할 수 있는 정치적 안보적 환경에 차이가 크다.¹⁰⁾

다른 관점에서 구소련 3국에 적용되었던 CTR이 북한에 그대로 적용될 수 없다고 보는 입장도 있다.¹¹⁾ 즉, 북한과는 달리 구소련 국가들은 핵무기에 대한 독자적인 명령과 통제 메커니즘을 가지고 있지 않았고, 북한과의 협상시간표는 구소련 3국과는 달리 크게 늘어날 수 있으며, 구소련 3국은 미국의 CTR 프로그램 지원 전에 이미 핵무기 포기를 합의하였다는 것이다.

이러한 이유로 한반도형 CTR 프로그램이 모색될 필요성이 제기된다. 한반도에서 협력안보의 작동 가능성에 대해 군비통제와 경제적 관여정책 사용을 통해 가능하다고 보는 입장이 유력하다.¹²⁾ 김대중 정부의 햇볕정책 실시 이후로 노무현 정부의 대북포용정책에서 실행되었던 경제적 관여정책은 북이 핵을 포기하고 개방과 협력의 길로 나선다면 국제사회와 힘을 모아 매년 630억 불을 지원하겠다고 발표한 박근혜 정부에서도 그 의지는 확인되었다. 문재인 대통령도 베를린 선언을 통해 안보와 경제의 연결을 통해 북핵 문제 해결을

10) 김영준, “왜 북한은 우크라이나랑 다른가? 우크라이나 핵 폐기 과정과 분석과 북한식 CTR 모델 연구,” 『세계지역연구논총』, 제37집 4호 (2019), pp. 67~93. 구체적으로 김영준은 “첫째로 현재 북한의 핵무기 능력과 이를 위한 기회비용이 크고, 두 번째로 외부위협이 증대되고 있는 동북아시아 안보 상황, 세 번째로 구소련 3국이나 리비아처럼 국제 자유주의 시장경제체제로의 완전한 편입 혹은 의존 상황이 아니라는 점, 네 번째로 중국 변수 존재, 다섯 번째로 국경을 맞대고 있는 적대국의 존재 등이 북한의 핵 폐기 상황과 구소련 3국 및 리비아의 핵 폐기 상황과의 대표적인 차이점이라고 볼 수 있다”라고 논의한다. 김영준, “왜 북한은 우크라이나랑 다른가? 우크라이나 핵 폐기 과정과 분석과 북한식 CTR 모델 연구,” pp. 85~86.

11) 김진아, 『협력적 위협감소와 한반도』 (서울: KIDA Press, 2020), pp. 45~46.

12) 홍민 외, 『한반도형 협력안보와 평화경제 연계구상』 (세종: 경제·인문사회연구회, 2020).

위한 제안을 한 바 있다.¹³⁾

또한, 한반도형 CTR에는 경제적 보상의 재원 논의, 기존 핵무기 개발 관련 고용 인력의 확보 및 재배치, 북한의 비핵화 과정에서 소외될 수 있는 북한 군부에 대한 관심을 증대하는 여러 프로그램이 필요하다.

2) 협력적 위협감소(CTR)과 경제지원의 연계: 안보와 경제발전계획

한반도의 협력안보는 CTR의 실행과 한반도 컨센서스의 연계를 통해 최대한 확보될 수 있다. CTR은 경제적 인센티브를 통해 핵무기 제거를 위한 프로그램으로 탄생한 것이지만 ‘대량확산무기와 물질의 확산에 대항하는 글로벌 파트너십(The Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction, 이하 글로벌 파트너십)’이라는 국제이니셔티브로 발전하기도 하였다.¹⁴⁾

러시아의 크림반도 합병과 미중 전략경쟁하에서 러시아와 중국의 관계가 강화되면서 이 글로벌 파트너십이 약화된 측면은 있지만,¹⁵⁾ 이 글로벌 파트너십은 북핵 문제에 대한 다자적 고민이 가능하다는 사실을 보여준다. 북핵 문제를 위한 6자회담은 있었지만, 북한의 비핵화 이후로 북한의 경제를 어떤 식으로 발전시킬 것인가에 대한 국제적 논의는 부족했다. 북핵 문제 해결과 이후의 북한의 안정적 체제 전환을 위해서는 정세 변화에 취약한 북미 양자 관계에만 의존할 수는 없다. 북미 간 타협이 중요한 부분이 되겠지만, 국제사회가 모두 고민하여 북한의 체제 전환을 모색함으로써 진정한 의미에서 세계의 모든 지역에서 냉전의 종식이 이루어질 필요가 있다.

북한의 경우에는 국제협력하에 CTR 진행과 북한경제개발 프로그램을 병행할 수 있을 것이다. CTR의 하부개념으로 경제적 유인을 사용하는 것이 아니라 체제 전환 자체를 모색하는 경제개발프로그램을 CTR과 결부시키고 스냅백 전략을 사용함으로써 비핵화와 체제 전환을 동시에 모색하는 작업이라고 볼 수 있다. 또한, 이 경제개발프로그램은 기존의

13) 김영준, “왜 북한은 우크라이나랑 다른가? 우크라이나 핵 폐기 과정과 분석과 북한식 CTR 모델 연구,” p. 85.

14) 성기영, 『한반도형 협력안보와 협력적 위협감축(CTR)』(서울: 국가안보전략연구원, 2020), p. 16; “Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction,” <<https://www.gpwmd.com/>> (검색일: 2021.10.19.).

15) Sharone Squassoni, “The Next Fifty Years of Nuclear Proliferation,”(Institute for International Science & Technology Policy Occasional Papers, 2021.2.), <https://cpb-us-e1.wpmucdn.com/blogs.gwu.edu/dist/7/1053/files/2019/07/50_Years_Paper_Final.pdf> (검색일: 2021.6.6.).

워싱턴 컨센서스의 적용과는 달리, 국가-사회 공진이론을 바탕으로 체제 전환국의 특수성 및 특히 북한의 특수성을 고려하여 경제개발전략을 고안하고 실행할 수 있는 장점이 있다. CTR은 주로 미국의 예산으로 진행되었지만, 북핵 문제 해결의 안정성을 담보하기 위해 다른 국가의 역할도 증대되어야 한다. 북미 관계가 출렁거릴 때, CTR 자체가 크게 요동치면 안 되기 때문이다.

CTR과 경제개발전략을 연계함으로써, 핵으로 돌아가지 않아도 경제성장을 통해 체제를 유지할 수 있다는 국가 비전을 제공해 줄 수 있고 한반도평화프로세스에 안정성을 추가적으로 부여할 수 있다. 전쟁으로 돌아가지 않는 비가역적인 평화는 국가가 무력적인 수단이 아니라 평화적인 수단인 경제를 통해 국가 비전을 가질 때 가능하다. CTR이 기존 사례에 서처럼 단순히 경제적 유인책으로써가 아니라 경제개발전략과 연계됨으로써, 장기적인 국가 비전을 제공해 줌으로써, 핵을 포기함으로써, 안보를 버리는 두려움이 경제를 선택함으로써, 평화로 실질적으로 나아가는 구체적인 방안이 될 수 있다. 1960년대 초반 미국이 한국에 경제개발전략을 제공해 줌으로써 경제를 국가발전의 최우선순위로 삼고 달려온 한국이 중국에는 민주주의국가로서도 성장한 경험을 통해, 북한의 경우에는 사회주의체제 전환국의 경제발전을 통해 장기적으로는 북한의 민주화에도 영향을 미칠 수 있을 것이다.

3. 글로벌 발전 거버넌스의 변화와 한반도 컨센서스의 필요성

북한의 새로운 발전모델을 논할 때 국제경제발전 거버넌스에 대한 논의는 중요하다. 경제발전을 필요로 하는 국가들은 경제발전 거버넌스를 제시하는 국제사회의 협력 없이 경제발전을 하기가 어렵기 때문이다. 이 절에서는 워싱턴 컨센서스와 베이징 컨센서스의 비판적 고찰과 새로운 제안으로서 한반도 컨센서스를 제시하고자 한다.

(1) 워싱턴 컨센서스에 대한 검토와 평가

미국의 글로벌 발전 거버넌스로서의 워싱턴 컨센서스의 등장은 1980년 초를 시대적 배경으로 한다. 미국의 레이건(Ronald Reagan) 대통령의 경제정책을 집약한 ‘레이거노믹스(Reagonomics)’, 영국의 대처 총리의 경제정책을 일컫는 ‘대처리즘(Thatcherism)’은 신자유주의적 세계화의 권력적 기반이었다. 신자유주의 세계화는 작은 정부, 탈규제, 무역과 금융의 자유화를 기치로 정부 역할을 강조하던 ‘케인스주의(Keynesian Economics)’에 대한 반격으로 등장하였던 프리드리히 하이에크(Friedrich Hayek)와 밀턴 프리드먼(Milton Friedman), 로버트 루카스(Robert Lucas)를 위시한 시카고학파(Chicago School)의 경제학을 토대로 하였다. 이 워싱턴 컨센서스는 미국의 신자유주의적 세계화 전략이 집약되어 있다. 레이건과 대처가 본격적으로 출발시켰던 신자유주의적 세계화는 워싱턴 컨센서스를 기반으로 영향력을 확대하기 시작하였다. 워싱턴 컨센서스의 10가지 포인트는¹⁶⁾ 다음과 같다. (1) 국가재정 규율로서 GDP에 비해 과도한 대규모 재정적자의 회피, (2) 공공 재정지출의 방향을 보조금에서 핵심 성장, 빈곤 문제 해결로 전환, (3) 세금기반 확대와 합리적 한계 세율채택 등의 세제개혁, (4) 금리와 환율의 자율화, (5) 무역의 자율화, (6) 외국인 직접투자 자율화, (7) 국영기업의 민영화, (8) 안보, 환경과 소비자 보호, (9) 금융기관 감독 목적을 제외한 시장진입과 경쟁을 저해하는 규제를 철폐하는 탈규제 정책, (10) 마지막으로 재산권의 법적 보호이다. 요약하자면 작은 정부 추구, 규제철폐를 통한 시장 자율화가 그 골자라고 할 수 있다.

16) John Williamson, “What Washington Means by Policy Reform,” in *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, ed. John Williamson (Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics), 1990.

워싱턴 컨센서스는 케인스주의 이후로 거대해진 정부의 시장규제에 대한 대항에서 제시되어 미국의 단일 패권을 배경으로 특히 1990년대에 국제사회에 큰 영향력을 행사하기 시작하였다. 국제통화기금과 세계은행의 국제개발거버넌스가 워싱턴 컨센서스에 기반하였기 때문이다. 하지만 남미에서의 경제개발모델의 실패, 동아시아 외환위기, 시애틀(Seattle)에서 발생한 WTO 반대시위 등의 일련의 사건을 거치면서 워싱턴 컨센서스의 영향력은 약화되기 시작하였다. 특히 체제 전환국가들에서 나타났듯이, 급속한 시장화는 체제 전환과정에서 여러 부작용을 낳았다. 결론적으로 일반적 경제개발 원칙으로 제시된 워싱턴 컨센서스는 개별 국가가 처한 역사적 시간과 공간을 무시하고, 획일화되고 일반화된 모델을 개별 국가에 적용할 때 발생하는 문제에 대한 고려가 미미했다고 볼 수 있다. 이는 합리적 행위자모델로만 설명하고 해결할 수 없는 역사적·사회적·문화적 요인에 대한 고려가 부족했기 때문이다.

세계화에 대한 불만이 축적되고 분출되기 시작하면서 신자유주의적 세계화 기조가 쇠퇴하기 시작함으로써 워싱턴 컨센서스의 영향력도 줄어들기 시작하였다. 특히 신자유주의적 세계화의 본진이었던 영국이 EU를 탈퇴하는 브렉시트(Brexit), 러스트벨트(rust belt)의 세계화에 대한 불만을 정치적인 배경으로 한 트럼프의 당선은 자국우선주의라는 명목으로 합리화되었다. 브렉시트와 트럼프의 등장은 신자유주의의 본거지에서 일어난 반동이었으며 자국이익을 우선한다는 명목하에 미국은 그동안 이어온 국제협력의 관행을 무시하며 국제기구에서 탈퇴하고 신자유주의하에서 정의되고 실행되어온 자국의 이익을 조정하고 있다.

바이든의 당선 이후 미국의 국제협력은 트럼프 이전으로 돌아가고 있지만 미국우선주의(America First) 기조에는 변화가 없다. 자국우선주의 풍조와 국제적 지도국의 역할에 변화가 생기는 가운데, 코로나19 팬데믹 발생으로 국경이 봉쇄되면서 신자유주의적 세계화가 구축해 온 글로벌 밸류체인은 리쇼어링(reshoring)으로 인해 변화를 겪고 있다. 미국의 힘을 바탕으로 전파되고 또 때로는 강요되었던 워싱턴 컨센서스는 더 이상 과거의 지위를 누리지는 못할 것이고 국제개발 거버넌스로서의 기능도 더 약화될 것으로 보인다.

(2) 베이징 컨센서스에 대한 검토와 평가

미중 전략경쟁이 심화되는 현실을 고려할 때, 워싱턴 컨센서스에 대한 대항 거버넌스로 등장한 베이징컨센서스에 대한 논의와 북한 적용에 대한 검토도 필요하다.¹⁷⁾ 중국은 시장

17) Joshua Cooper Ramo, *The Beijing Consensus* (London: Foreign Policy Centre, 2004), pp. 1~60.

화의 속도와 방향을 조절함으로써 점진적 개혁에 성공하였고, 이것이 동유럽의 급속한 체제 전환과 뚜렷하게 구별되는 중국식 체제 전환의 가장 큰 특징 중 하나라고 말할 수 있다. 중국의 비약적인 경제성장을 배경으로 등장한 베이징컨센서스의 주창자인 라모(Joshua Cooper Ramo)는 중국의 대외경제협력 및 지원정책을 이루는 세 가지 요소를 혁신에 의한 개발, 수치상 성장이 아니라, 지속성과 평등, 조화에 초점을 맞춘 개발정책, 내정간섭을 배제한 경제지원 정책이라고 보았다.¹⁸⁾

하지만 베이징 컨센서스는 워싱턴 컨센서스와 같은 위상에 이르지 못하고 있으며, 미중 간 전략갈등으로 지평을 확대하기가 점점 어려워지고 있다. 더욱이, 중국이 야심 차게 시도해온 일대일로 사업이 여기저기서 불협화음을 내며 중국의 자본, 기술, 인력을 수용해 온 국가들의 불만이 누적되고 있다. 이로 인해, 베이징 컨센서스는 워싱턴 컨센서스를 대체할 국제정치경제 패러다임으로서 지도력을 행사할 수 있는 위상에 이를 가능성이 현재로서는 담보하거나 줄어들고 있다고 판단된다. 다만 이는 미중 전략경쟁의 장기적 결과의 함수일 것이므로, 베이징 컨센서스나 차후 중국의 경제성장을 기반으로 한 모델이 국제적 신망을 얻고 확대·재생산될 가능성을 단순히 배제할 수는 없다.

따라서, 미국이 유일한 초강대국이었을 때 단극질서의 배경하에 전개된 워싱턴 컨센서스와 미국의 패권에 대한 도전으로 제시된 베이징 컨센서스에서 아직 체제 전환을 본격적으로 시작하지 못한 북한의 경제발전모델을 찾는 데에는 한계가 클 것이다. 오히려, 북한의 정치경제적 역사와 동북아시아에 위치한 지리적 공간의 특수성을 고려한 발전전략이 필요하다고 볼 수 있다. 이를 한반도 컨센서스로 명명할 수 있을 것이다.

(3) 새로운 컨센서스의 필요성 논의: 한반도 컨센서스 제안

지배적인 글로벌 컨센서스의 공백 상황은 북한발전과 한반도 평화를 위한 국제적 합의를 남북한의 더 나은 공동과 번영을 위해 조정할 기회가 될 수 있다. 워싱턴 컨센서스는 1990년대 남미에서의 실험이 실패로 끝나고 2000년대로 접어들면서 이미 비판의 목소리가 나오기 시작했다.

국력을 세계적인 차원에서 투사할 수 있는 국가가 국내적으로 축적된 역량을 대외적으로 발산하여 자국의 이익을 도모하는 것은 역사적으로 많은 선례가 있다. 산업혁명 이후 국내산업의 발달과 정치적 안정을 바탕으로 영국은 축적된 힘을 대외적으로 투사하였다. 국

18) 박후건, “북중 관계에 대한 재고: 베이징 컨센서스(Beijing Consensus)를 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제 15권 2호 (2011), pp. 141~166.

력의 대외적 투사에는 국가의 대외정책을 합리화하는 국내 이데올로기의 발전과 전파, 국가이익의 대외적 수단 확보, 그리고 대외정책을 통해 이루고자 하는 목표가 존재하게 된다. 19세기 영국의 자유주의 발전과 전파, 자유무역을 통한 국익의 달성, 제국주의로의 전개가 이에 대한 좋은 예를 제공해 준다.

19세기 영국의 자유주의는 패권국의 지위를 가진 국가의 내부적 이데올로기가 대외적으로 투사된 형태라는 점에서 20세기 미국 신자유주의의 근대적 원형이다. 워싱턴 컨센서스를 배경으로 미국적인 자본주의를 보편적인 지렛대로 삼아 개발도상국의 경제개발을 이끌었던 신자유주의도 자유주의를 배경으로 제국주의로 발전하였던 영국의 경험과 유사하다. 지난 2세기 동안 영미의 정치와 경제체제가 보편적인 모델로 제시되고 강요되었던 이면에는 영국과 미국의 압도적인 국력에 기반하고 있음을 부정할 수가 없다. 국제적으로 투사할 수 있는 권력의 하락과 경쟁세력의 등장이라는 기존의 국제정치경제의 이념과 운용을 어떻게 변경시켜 나갈지 다시 글로벌 정치경제질서는 그 변곡점에 위치해 있다.

글로벌 발전 거버넌스로서 워싱턴 컨센서스와 베이징 컨센서스의 적용은 전면적일 수 없으며 선택과 취사를 병행해야 할 것이다. 이는 한반도, 북한이 처한 역사적 시간과 공간에 대한 고려가 없는 발전 거버넌스의 채택과 적용은 기대했던 효과를 산출하지 못할뿐더러 부작용을 길게 남기기 때문이다. 무엇보다 한반도 컨센서스는 지속 가능하고 평화유지 비용과 남북한 통합비용을 줄일 수 있는 모델이어야 한다. 이 연구에서 제시되는 국가-시장 공진이론에 맞추어 북한의 경제발전 속도와 방향을 조절할 수 있는 발전 거버넌스 계획이 한반도 컨센서스에 반영되어야 한다.¹⁹⁾

제도변화 공진론은 후진국이 처한 사회경제적 조건에서 최선관행 제도 복합체를 구축할 수 있는지에 대해 시사점을 제시한다. 후발국의 경제성장 역사에 완벽한 국가 제도 복합체가 국가를 빈곤에서 탈출시킨 사례는 전무하며, 북한도 예외가 될 수는 없다. 북한에 필요한 것도 워싱턴 컨센서스에서 제시하는 급진적 체제 전환이 아니라 점진적 국가 개혁과 시장 개혁의 공진으로 국가와 시장이 상호적으로 소규모의 제도적 변화를 축적시킬 때 장기적으로 안정적인 시장형성이 가능하다. 일단 시장이 형성되면 경제 행위자들의 요구에 따라 개혁을 통해 보다 수준 높은 국가 제도 복합체를 만들어 나갈 수 있다.

북한 저발전의 이유는 국가-시장 공진이론 측면에서 볼 때 국가 개혁과 시장 개혁의 역

19) Yuen Yuen Ang, *How China Escaped the Poverty Trap* (Ithaca: Cornell University Press, 2016); Yuen Yuen Ang, *China's Gilded Age: The Paradox of Economic Boom and Vast Corruption* (New York: Cambridge University Press, 2020)

진적 공진과 그 배경으로 작동하는 1인 지도체제의 존속이라고 볼 수 있다. 하지만 북한 정치체제의 변혁을 단기간에 도모하는 것은 한반도의 현시점에서의 안정과 균형을 급격하게 흔드는 일이 될 것이므로, 현 북한 지도체제방식을 인정하면서도 지도체제의 합리성을 높이는 방안을 고민해 보아야 한다. 개혁개방의 길을 본격적으로 걷게 될 때 강력한 리더십이 개혁개방의 지속적 추구에 긍정적으로 작동할 수 있다는 것을 고려한다면, 북한정치체제 개혁에 대한 부분이 어떻게 경제발전에 긍정적으로 동원될 수 있을지에 대한 논의가 필요할 것이다. 이 부분이 워싱턴 컨센서스나 베이징 컨센서스가 다룰 수 없는 한반도의 특수한 상황이자 정치적인 측면에서 한반도 컨센서스의 일부 내용을 구성할 것이다.

어떤 의미에서 보면 미국이 국내 우선주의를 공식적으로 표방하면서 더 이상 워싱턴 컨센서스를 중심으로 하는 신자유주의를 다른 국가에 강요하지 않고, 또한 미국이 빠진 정치경제적 공백을 중국이 바로 선점할 수 없는 이 상황은, 북한발전을 위한 국제적 합의를 한반도 경제공동체 관점에서 재조정하기에 좋은 시기로 활용될 수 있는 역사적 기회를 제공한다.

또한, 한반도 컨센서스의 적용에는 한반도에 양질의 평화(quality peace)가 확보되는 방향으로의 안보 상황 변화가 필요하다. 양질의 평화란 “분쟁 이후 지금부터 예견 가능한 미래까지 한 사회의 구성원들에게 생명과 존엄의 보장조건들을 제공하는 길”이다.²⁰⁾ 즉, 양질의 평화는 안보(security), 존엄(dignity), 지속성(durability)으로 구성되는 발전된 평화의 한 양상으로, 양질의 평화가 확보되었다는 것은 전쟁으로 돌아갈 수 없는 비가역적인 평화 상황을 의미한다.

(4) 한반도 컨센서스와 CTR

표 5는 CTR과 한반도 컨센서스가 어떤 방식으로 연계될 수 있는지에 대한 예시이다. 협력적 위협감소와 국가-시장 공진이론의 내용이 한반도 안보 상황과 CTR을 통한 비핵화의 순서에 따라 서로 연계될 수 있음을 보인다.

한반도 컨센서스의 골자는 북한의 특수한 상황을 고려하여 지배체제의 변화와 시장제도 및 관료제의 발전을 통해 국가와 시장의 누적적 공진을 이루어나가는 것이다. CTR 프로세스의 시작과 더불어 안보적 차원에서 신뢰구축단계가 시작되면, 이는 현재 북한에서 진행되고 있는 시장형성 초기단계와 맞물려 현재의 약한 제도를 활용하면서 강한 리더십하에

20) Peter Wallensteen, *Quality Peace: Peacebuilding, Victory, & World Order* (New York: Oxford University Press, 2015), p. 141.

시장경제로의 전환을 추구하는 단계가 될 것이다. 평화체제 조성이 시작되면서 시장형성도 성숙단계로 들어갈 수 있다. 핵물질 생산을 중단하고 핵시설 제거준비 및 검증 체계 구축을 통해 평화체제 조성이 진행된다면, 시장형성을 위한 제도 구비와 관료제 성장을 도모해야 한다. 북한 내부의 권력 변화는 가장 어려운 부분이지만 1인지도 체제하에서 집단지도체제로의 전환이 시작되어 최소승리연합의 크기가 증가하여야 시장형성 성숙단계가 다시 사회주의적 통제경제로 돌아가지 않는 비가역적 방식으로 이루어질 수 있을 것이다.

평화체제가 성숙단계에 이르면 강한 제도의 구축이 본격적으로 시작되고, 사회·경제적으로 최선의 관행들이 적용되는 시장확장단계가 시작된다. 이 시기에는 집단지도체제가 성장하고 관료제가 더욱 발전하게 된다. 마지막으로 평화체제의 완성단계는 시장확장 성숙단계와 맞물리고 집단지도체제와 관료 제도의 발전이 성숙한 시기가 된다. 이때부터는 누적적 공진의 효과가 발생하기 시작한다.

CTR과 한반도 컨센서스의 연결은 국가-시장 공진이론의 시장발전이론 과정에 한 단계를 더 추가하여 시장확장의 개념을 중간단계로 설정하였다. 이는 평화체제 성숙단계는 아직 시장의 성숙단계라기보다 외자 유치나 대외개방을 통해 시장이 확장되는 시기가 될 가능성이 크기 때문이다. 평화체제 성숙단계에서는 외자 유치와 대외개방을 통해 시장이 확장되고 행정 개혁과 산업정책으로 보완되는 시기와 연계될 가능성이 큰데, 국가-시장 공진 이론에서 말하는 시장보존단계는 평화체제가 공고화된 이후에 가능할 수 있기 때문이다. 다만, 시장확장단계와 보존단계의 차이는 경제성장을 위한 제도 구축과 관료제 성장의 정도에 따라 달라질 뿐이고, 시장의 확장단계 이후에 체제 전환이 내부적으로 완료된다면 시장보존단계가 뒤따라오게 될 것이다.

북핵문제 해결을 위한 CTR과 북한경제개발을 위한 한반도컨센서스를 통해 북한 내의 시장경제의 성장을 돕고 남북한 통합비용을 줄일 수 있을 것이다. 북한의 체제 전환을 위해 의도된 CTR과 한반도 컨센서스는 먼저 북한 내부의 경제체제 전환을 촉진시킬 것이다. 북한 내부에서 집단적 지도체제로의 정치적 변화와 관료제의 성장은 또한 북한의 사회기술 시스템을 전환시킴으로써 체제개방과 개혁을 가속화시키게 될 것으로 기대된다.²¹⁾

북한 핵문제 해결과정에서 사용될 CTR과 한반도 컨센서스는 중국에 포괄적 협력안보와

21) 홍민 외, 『북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표』 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 273~373.

지속 가능한 공동번영을 잇는 전략적 연계로서 한반도 평화프로세스의 중추로서 기능할 수 있다. 안보문제와 경제문제의 동시적 접근을 통해 한반도문제의 단기적이고도 장기적인 해결을 모색해 나갈 수 있을 것이다.

<표 5> 한반도 컨센서스와 CTR 연계

이행단계	CTR 프로세스	한반도 컨센서스(국가-시장 공진)
신뢰 구축단계	- 핵폐기 선언 - 풍계리 핵실험장 전문가 방문 - 미사일 발사 일시 중단 선언	시장형성 초기단계 - 약한 제도 활용, 적응적 임기응변 - 강한 리더십하에 시장경제로의 전환
평화체제 조성단계	- 핵물질 생산중단 - 핵시설 제거준비 - 검증체계구축	시장형성 성숙단계 - 강한 제도 수요 창출 - 1인 지도체제하에서 집단지도체제로의 전환 시작(최소승리연합의 크기 증가) - 관료제의 성장 모색
평화체제 성숙단계	- 핵시설 신고 - 핵시설 폐쇄 - 사찰 및 검증 - 핵물질 이전 시작 - 경수로 제공합의	시장확장 초기단계 - 강한 제도 구축 및 최선 관행 적용 - 집단지도체제의 성장과 관료제의 발전
평화체제 완성단계	- 핵무기 해체완료 - 원자로 폐기 및 전환 - 핵물질 이전 완료 - 핵기술 센터 설립 - 제염 장비 제공 - 오염환경 복원 - 경수로 완성 - NPT 복귀 - CTBT 가입	시장확장 성숙단계 - 집단지도체제와 관료제도의 성숙 - 누적적 공진의 효과 발생 시작

출처: 성기영, 『한반도형 협력안보와 협력적 위협감축(CTR)』 참고하여 저자 작성.

4. 결론

이 연구는 포괄적 협력안보와 지속 가능한 번영을 위한 기존 논의를 바탕으로 대북제재 하의 현 상황에서 안보문제를 경제문제로 연계시키고 치환시켜 나감으로써 한반도 비핵화와 평화를 이루어 나가고자 하는 논의를 제시하고 있다.

이 연구는 북핵문제 해결을 통한 한반도 평화프로세스에서 안보와 경제문제 해결책의 하나로 CTR 프로그램과 한반도 컨센서스를 연계시킬 것을 주장하고 있다. 기존의 CTR이 비핵화를 목적으로 한 경제적 유인책 제공에 중점을 두었다면, 북한의 경우에는 다시는 핵 무장으로 돌아갈 필요가 없게 만드는 경제발전계획의 제공을 통해 체제 전환과 CTR을 연계시킬 것을 주장한다. 북한 내부적으로 시장형성, 시장확대 과정에서 관료제의 발전과 집단지도체제의 안착을 통해 경제변화와 정치적인 변화가 맞물려서 일어날 것을 기대한다. 북한경제개발은 정치적인 변화가 선행되지 않고는 체제 전환 과정이 더 길고 고통스러울 수밖에 없다. CTR을 진행하는 과정에서 안보적인 위협과 불확실성을 줄여 나가면서 경제 개발프로그램을 통해 경제적 불확실성을 축소시키고 더 나아가 집단지도체제와 관료제의 성장을 통해 북한의 정치적인 변화는 시장형성과 확대 더 나아가 시장보존으로 이어지는 경제적인 변화를 이끌어가는 정치적 추동력이 될 수 있을 것이다.

이 연구는 지속 가능한 북한발전모델과 이를 위한 새로운 국제 컨센서스로서 한반도 컨센서스를 제시한다. 1980년대 이후 국제개발 거버넌스로 군림했던 워싱턴 컨센서스는 영미식 자본주의를 개발도상국에 이식시키기 위한 시도였지만 역사적 발전맥락을 고려하지 않은 결과로 폐해가 컸다. 영미의 개별적이고 특수한 상황에서 역사적으로 발전하였던 신자유주의를 다른 국가의 경제발전에 무리하게 적용하였기 때문에 성공적인 사례는 거의 없다고 볼 수 있다. 이로써 개발프로그램은 국가-시장 공진이론을 통해 국가의 개별성과 특수성을 고려해야 하는 교훈을 얻게 되었다. 베이징 컨센서스도 마찬가지로 타국에 그대로 적용될 수 없을 것이다. 미국이 중국에 경제적으로 관여하기 시작한 1970년대 이후 중국이 서방세계로부터 받은 호혜적 조건과 세계시장에서 중국이 풍부한 노동력과 낮은 임금을 통해 비약적인 경제발전을 실현했던 사례가 다른 국가들에 그대로 적용되기 어려울 것이다. 그러므로 북한 경제개발을 위한 한반도 컨센서스는 세계경제의 흐름을 파악하는 가운데, 북한의 개별성과 특수성, 한반도의 안보적, 정치적, 경제적 상황을 고려한 복합적인 고민이 담겨야 한다.

북한발전 문제는 남북대치상황, 북핵문제, 북미관계의 변동에 영향을 받게 되므로 그 해

법이 단선적일 수 없다. 북한발전문제는 북한만의 문제일 수 없고 한반도의 지속 가능한 공동번영이라는 목표 아래 포괄적 협력안보와 연계되지 않을 수 없다. 북핵문제 또한 북한이 핵을 포기하였을 때 체제 전환을 통한 국가경제건설의 가능성과 그에 대한 국제적 지원 없이는 해결되기가 어렵다. 그러므로 지속 가능한 북한발전모델에 대한 논의와 이를 위한 새로운 국제적 컨센서스를 모색하는 것은 한반도의 현재와 미래를 위해 중차대한 의미를 지니게 된다. 북핵문제를 둘러싼 안보적 대치 상황의 해결 과정에서 북한에 대해 경제적 관여는 그 여부가 아니라 그 방식의 문제가 될 것이다. 그러므로 북한의 경제발전을 이루어 내는 방법을 끊임없이 모색하며 비가역적인 체제 전환의 길로 들어서게 하는 것은 선택의 문제가 아니라 노력을 얼마나 경주할 것이냐의 문제가 된다. 지속 가능한 경제발전의 길로 북한을 들어서게 하여 한반도에 분쟁으로 돌아서지 않을 비가역적인 평화가 내재화될 수 있도록 지속적으로 노력해야 한다.

참고문헌

- 김수정, 북한의 산업발전에 대한 내생적 성장이론의 시사점, *Research Brief*, 2021년 4월
- 김영준, “왜 북한은 우크라이나랑 다른가?,” 세계지역연구논총 제 37집 4호, 2009
- 김진아, 협력적 위협감소와 한반도, 한국국방연구원, 2020
- 김태균, 북한의 개발역량 발전을 위한 시론, 국가전략, 2014,
- 도경옥, 대북제제와 인도주의적 면제, Online Series, 2018. 9.6;
- _____, 대북제제 완화·해제의 조건 및 절차, Online Series. 2018.5.15
- 문경연, 북한개발협력: 북한국제경제 KSP와 삼각협력, 북한경제리뷰 제 16권 제 11호, 2014,
- 박후건, 북중관계에 대한 재고: 베이징 컨센서스(Beijing Consensus)를 중심으로, 북한연구학회
보 2제15권 제2호, pp.141-166
- 성기영, 한반도형 협력안보와 협력적 위협감축(CTR), *INSS Research Report*, 2020-10, 2020
- 조명철·김지연·홍익표, 핵포기국가에 대한 국제사회의 경제개발 지원경험이 북한에 주는 시사점,
연구보고서, 대외경제정책연구원, 2010년
- 최창용, 북한 개발역량강화를 위한 국제협력 과제, 한국수출입은행편, 북한개발과 국제협력, 2020.
- 홍민 외, 한반도형 협력안보와 평화경제 연계구상, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 20-53-01, 2020.
- R Gottemoeller, Cooperative threat reduction beyond Russia, *Washington Quarterly*, 2005 -
Taylor & Francis,
- Ramo, Joshua Cooper, *Beijing Consensus: Notes on New Physics of Chinese Power*
(London:Foreign Policy Centre, 2004).
- Walker, Paul., Cooperative Threat Reduction in the former Soviet states: legislative history,
implementation, and lessons learned. *NONPROLIFERATION REVIEW*, 2016VOL.
23, NOS. 1-2, 115-129, <http://dx.doi.org/10.1080/10736700.2016.1178442>
- Peter Wallensteen, *Quality Peace: Peacebuilding, Victory, & World Order* (New York:
Oxford University Press, 2015),
- Williamson, John: “What Washington Means by Policy Reform”, in: Williamson, John (ed.):
Latin American Readjustment: How Much has Happened, Washington: Peterson
Institute for International Economics 1989.
- Ang, Yuen Yuen. *How China Escaped the Poverty Trap*. Ithaca: Cornell University Press, 2016.
- Ang, Yuen Yuen. *China's Gilded Age: The Paradox of Economic Boom and Vast Corruption*.
New York: Cambridge University Press, 2020.

Abstract

This paper argues that the Cooperative Threat Reduction (CTR) program and the economic development plan for North Korea, Korean Peninsula consensus should be linked to provide a solution to security and economic issues in the peace process on the Korean Peninsula. While the existing CTR focus on providing economic incentives for the purpose of denuclearization, the CTR needs to go further to provide an economic development plan that creates a irrevocable peace process from nuclear rearmament. Furthermore, this study suggests a sustainable development model for North Korea, which can be called as “the Korean Peninsula Consensus.” The Washington Consensus, which had dominated international development governance since neoliberal globalization started prevailing in 1980s. It was an attempt to transplant Anglo-American style capitalism to developing and underdeveloped countries, and it did not take spatial-temporal contexts for economic development into account. The state-market resonance theory provides a way to consider the individuality and specificity of a country regarding economic development. The Korean Peninsula Consensus for North Korea's economic development should contain complex considerations that take into account the individuality and specificity of North Korea and the security, political and economic situation of the Korean Peninsula while understanding the global economy.

Keywords: sanctions against North Korea, cooperative threat reduction, global development governance, state-market coevolution, Korean Peninsular Consensus



Jeju Peace Institute

제주평화연구원

우)63546 제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 277-24(중문동)

Tel: (064)735-6500 / Fax: (064)738-6522

www.jpi.or.kr