

통일부 연구용역 보고서

문재인 정부의 2018 대북정책 방향

2018. 5. 6

북한연구학회

■ 연구진

책임연구원	서보혁 (서울대학교 통일평화연구원)
공동연구원	김일한 (동국대학교 북한학연구소)
공동연구원	송영훈 (강원대학교 정치외교학과)
연구보조원	손유나 (동국대학교 북한학과)

■ 본 보고서의 내용은 연구진의 분석의 결과이며, 통일부와 북한연구학회의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

제목 차례

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 범위와 내용	5
3. 연구 방법과 자료	8
II. 문재인 정부의 한반도 정책	11
1. 정책 배경 및 비전	11
2. 3대 목표, 4대 추진 전략, 5대원칙	13
III. 문재인정부의 대북정책 환경 개선 전략	17
1. 대북정책 환경 평가	17
2. 대북정책 환경 개선 전략	32
IV. 문재인 정부의 대북정책 방향과 전략	41
1. 정책 방향	41
2. 정책 아젠다별 추진 전략	48
V. 남북·북미대화 병행 전략	65
1. 평창 올림픽 전후, 남북대화 및 북미접촉 평가	65
2. 남북·북미대화 병행 전략	67
VI. 결론: 정책적 고려사항	81

표 차례

표 1. 분야별 남북회담 개최 현황	51
표 2. 유형별 남북 교역액 현황	58
표 3. 이산가족 상봉 현황	62
표 4. 2단계 연속 평화프로세스	71

그림 차례

그림 1. 문재인 정부의 한반도 정책 추진 체계도	16
그림 2. 개성공단 생산액 현황	57
그림 3. 전략적 삼각관계의 유형	70

I. 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

남북관계는 분단이 가지는 특수성 때문에 극적인 반전을 거듭하며 가다 서다를 반복한다. 개성공단과 금강산관광 사업이 진행되고 두 차례의 남북정상회담이 성사되면서 한반도의 평화와 통일이 손에 잡힐 듯 가까이 온 듯했던 시기도 있었다. 그런데 박왕자씨 피살사건 이후 금강산관광 사업이 중단되고 북한의 핵도발에 대해 개성공단 폐쇄 결정이 내려지면서 남북관계는 출구가 없는 암흑의 터널 속을 빠져 나오지 못할 것 같기도 하였다. 이 과정에서 남북한 정상이 합의한 6·15 선언과 10·4 선언은 분단의 산물인 남남갈등으로 인해 남북관계에 그것들이 의도한 바대로 정책에 반영될 수 없었다.

박근혜 대통령 탄핵과 문재인 정부의 출범은 한국사회의 거버넌스에 대한 비판과 더불어 남북관계에 대한 전향적 성찰의 중요성을 각인시켰다. 10년 넘게 단절된 남북관계의 변화가 있어야 분단에 의해 강요된 사회적 갈등구조를 해소할 수 있는 여건을 조성할 수 있었던 것이다. 갈등과 대결의 시간 속에 남북한 사회는 분단의 폭력성과 비평화의 구조에 피곤함을 느끼고 ‘새로운 시작’의 필요성을 인식할 수 있었다. 문재인 대통령이 베를린구상을 비롯한 여러 기회를 통해 ‘평화’를 매개로 남북관계 전환의 필요성을 반복적으로 제기한 것도 이러한 사회적 요구를 반영한 것이라 평가할 수 있다.

이 연구가 시작될 당시에는 평창올림픽이 남북관계 전환의 계기가 될 것이라는 낙관적 희망이 있었지만, 북한의 참가와 그로 인한 남북교류가 지금처럼 빠르게 진행될 것이라는 예측은 많은 전문가들도 하지 못했다. 북한의 올림픽 참가 논의를 위해 남북고위급회담과 실무회담, 후속회담 등이 개최되고, 결국 삼지연관현악단의 특별공연을 시작으로 북한은 과감하게 김여정, 김영남, 현송월을 내세워 남북관계 개선의 의지를 이전

과는 다른 방식으로 과감하게 전달하였다. 이에 호응하여 문재인 대통령과 관계자들도 국내의 일부 우려하는 여론에 구속되지 않고, 전향적인 정책을 추진하였다. 올림픽 이후에는 평양에서의 남측예술단 공연과 남북정상회담, 북미정상회담이 국내외적 주요 관심사가 되었다. 2018년을 맞이하면서 남북관계의 개선이 이렇게 이뤄질 것이라고 상상하기 어려웠던 점을 생각할 때, 이러한 것들은 매우 급격한 변화이다.

그런데 2018년 ‘한반도의 봄’이라고 일컬을 수 있는 4월 27일의 남북정상회담은 갑작스러운 사건이 아니다. 정부의 지속적인 노력은 물론 국제사회가 북한에게 평창동계올림픽의 참가의 의미를 계속 전하며 북한에게 운신의 폭을 열어준 것도 남북관계 개선의 중요한 전기를 마련해 주었다. 만남과 소통이 있어야 갈등을 해소하고 긴장을 완화할 수 있는 것이기에 북한의 올림픽 참가로 남북관계는 또다시 극적인 반전을 맞이할 수 있었던 것이다. 따라서 이렇듯 항상 ‘가다 서다’를 반복하는 남북관계를 ‘분단의 히스테리’¹⁾라고 표현할 수도 있지만, 2018년 판문점선언 이후 남북관계를 지속가능하고 평화지향적일 수 있도록 만들어 가기 위해서는 전 사회적 노력이 요구된다.

남북관계의 극적인 전환은 국내외적 환경의 변화와 관계를 개선시키고자 하는 정책적 의지의 산물이다. 대북제재로 인해서 남북한이 독자적으로 할 수 있는 것이 상대적으로 많지 않아 보이는 상황에서도 남북관계의 개선이 필요하다는 지적은 꾸준히 제기되었다. 그 토양 위에 문재인 정부의 출범 이후 문재인 대통령이 계속 지속가능한 평화와 통일의 정책의 중요성을 강조함으로써 남북관계 개선의 의지를 적극적으로 보였다. 문재인 대통령은 2018년 1월 22일 청와대 수석·보좌관 회의에서 “남북한 대화가 미국과 북한 사이의 대화로 이어지게 하고 다양한 대화로 발전시켜 나가도록 해야 한다. 그래야만 북핵 문제를 평화적으로 해결할 수 있고, 한반도 평화와 번영이 지속될 수 있다.”고 한 것도 이와 같은 인식을 잘 보여준다. 이러한 일관적 대북, 대국민 메시지는 결국 국내외 환경을 긍정적으로 개선하는 데에 기여할 수 있었다.

1) 홍석률, 『분단의 히스테리』(창비, 2012).

북한의 평창올림픽 참가는 한국 정부와 사회의 노력만으로 이뤄지기 어려운 국제적 사건이기도 하다. 국제사회의 다양한 행위자들이 북한의 평창올림픽 참가를 요청하였고, 그것이 한반도의 평화는 물론 국제사회의 평화증진에도 기여할 것임을 공개적으로 밝혔다. 미국의 도널드 트럼프 대통령도 “(남북회담은) 큰 시작이며 남북한이 올림픽을 넘어서 협력하기를 희망”한다고 하였고, 중국은 외교부 성명을 통해 “남북 고위급회담 개최를 기쁘게 생각하며, 양국의 긴장완화를 위한 적극적 조치를 기대”한다고 하였다. 러시아도 “남북간 직접대화가 한반도 긴장완화의 계기가 되길 희망”한다고 밝혔으며, EU는 “남북고위급회담은 남북관계 개선을 위한 긍정적인 진전”이라는 성명을 발표하였다. 구테레쉬 UN사무총장, 바흐 IOC 위원장도 남북대화 채널의 복원과 올림픽 정신의 진전을 위해 북한의 참가가 요구된다고 하였다. 이렇듯 다층적인 차원에서 이뤄진 국제사회의 요구는 북한의 평창올림픽 참가와 남북정상회담이 성사될 수 있는 중요한 토대가 되었다.

남북한 당국의 노력과 국제사회의 지지가 남북정상회담의 성공적 개최로 이어졌고, 이는 우리로 하여금 북미정상회담의 결과에 대해서도 희망적으로 기대할 수 있게 만들었다. 문재인 대통령과 김정은 국무위원장의 도보다리 대담은 국제적 관심사가 되고 있으며, 남북이 한반도 문제를 주도할 수 있음을 단적으로 보여주었다. 미국, 중국, 일본, 러시아의 어느 지도자도 도보다리에서 남북의 정상이 보여준 것과 같은 대담을 할 수 없기 때문이다. 같은 언어를 사용하기 때문에 배석자 없이 단독 대담이 가능했고, 그 대담의 내용과 상관없이 그 장면 그 자체만으로 미국, 중국, 일본, 러시아가 한반도의 평화구축이라는 대의명분에 거스르는 외교정책을 추진하는 것이 단기적으로는 어려워졌다.

남북정상회담의 성공적 개최만으로 평화적 남북관계를 담보할 수 없다. 판문점선언에 제시된 것들을 실현하기 위해 남북교류의 다양성과 지속가능성이 담보될 수 있도록 한국의 역할에 대한 전략적 검토가 요구된다. 즉 국제사회의 남북대화에 대한 지지가 북미대화에 대한 지지로 확산될

수 있도록 적극적 중재자로서의 한국의 역할에 대한 정책수립이 필요한 것이다. 평창올림픽을 계기로 조성된 남북대화의 모멘텀을 잘 활용하면서 남북정상회담을 성공적으로 이끌어 냈듯이 남북관계 발전-비핵화-평화체제 추진의 선순환 환경을 마련하는 것이 매우 중요하다. 앞으로 연쇄적으로 개최될 것으로 예상되는 북한을 비롯한 주요 국가들과의 정상회담에서 한반도의 상황 관리에 만전을 기하며 한반도 문제 해결에 주도적 역할을 할 수 있어야 한다.

이 연구의 주요 목적은 문재인 정부의 대북정책 방향을 점검하는 것이다. 특히 평창동계올림픽과 남북정상회담 이후 남북관계와 북미관계의 발전을 위해서는 한국사회가 현재의 상황에 대한 적절한 진단을 바탕으로 남북대화 및 교류 추진의 환경을 조성하고, 지속가능한 남북관계를 구축하며, 남북대화를 북미대화와의 밀접하게 연결시켜 한반도 평화정착의 근간을 마련할 수 있어야 한다. 남북경협을 포함하는 교류협력의 발전 방안과 지속가능한 남북관계 설정을 위한 인도적 협력 방안을 마련하기 위해서도 급변하는 현재의 상황을 진단하는 것이 필요하다.

이 연구는 북한이 남북대화를 국제사회에 자신들의 메시지를 전달할 수 있는 좋은 기회로 삼을 것이라는 것을 전제하고 있다. 실제 북한이 보여주고 있듯이 국제사회가 요청할 때 과감히 평창올림픽을 통해 국제외교 무대에 적극적으로 임함으로써 미국, 중국, 일본, 러시아와도 소통할 수 있는 기회를 마련할 수 있었다. 북한에게도 인센티브가 있을 수 있는 환경이 조성되어야 실질적 북핵문제 해소를 위한 남북대화, 북미대화, 북한과 국제사회의 대화가 구체적 성과를 낼 수 있다. 이미 북한은 남북정상회담을 통해 그러한 환경을 스스로 조성하려는 의지를 보여주기도 하였다. 달리 말하면, 남북정상회담 개최를 통하여 북한의 국제사회와의 교류는 결국 대화를 통해서만 이루어질 수 있다는 점을 남북한이 모두 재확인할 수 있었다.

이 연구는 평창올림픽과 남북정상회담 이후 개선된 남북관계가 지속가능할 수 있도록 문재인정부의 대북정책 방향과 주요 과제를 종합적으로 분

석함으로써, 2018년 정부가 대북정책 수립 및 집행에 활용할 수 있도록 정책적 함의를 제시하고 있다. 이를 위하여 정부의 대북정책 방향을 국내, 남북관계, 국제적 환경 세 측면에서 평가하고, 남북관계 개선 전략을 당국 간 정치군사적 신뢰구축, 경제협력, 인도적 협력 등 주요 분야별로 제시하고 있다. 특히 남북관계-비핵화-평화체제의 선순환에 가장 중요한 남북대화 및 북미대화가 계속 이어질 수 있도록 하는 병행추진 전략을 중점적으로 검토하고 있다.

2. 연구의 범위와 내용

이 연구가 분석하고 전망하는 시간적 범위는 2018년 12월 31일까지이다. 제한된 연구 기간과 재정 등으로 인하여 장기적 계획까지 고려할 수 없지만, 후속연구의 과제 등을 제시함으로써 장기 계획을 수립할 때 도움이 될 수 있도록 하였다. 이 연구는 지리적으로 한반도 주변의 상황을 분석의 대상으로 삼고 있다. ‘한반도 주변’이라는 개념은 남북한과 한반도 평화 구축에 핵심이익을 가지고 있다고 평가할 수 있는 중국과 미국을 주로 포함한다. 따라서 대북정책 환경진단은 미국과 중국의 대외정책 환경을 포함할 수밖에 없으며, 정책 제언에서도 남북관계, 북미관계를 중점적으로 다루면서도 동북아 국제관계를 포괄적으로 다룰 수밖에 없다.

문재인 정부가 제시하는 대북정책의 목표는 단기적으로 긴장완화와 신뢰회복, 중기적으로는 ‘남북관계-비핵화-평화체제’의 선순환 구조를 확립하는 것인데, 이를 이루기 위해서는 남북관계 및 북미관계의 포괄적 접근이 요구된다. 이는 먼저 평창동계올림픽과 남북정상회담 이후 한반도 정세를 분석적으로 전망하는 것을 필요로 한다. 이 연구는 향후 한반도에서는 주요 행위자들 간 긴장의 재고조, 제한적 협력, 전면적 협력 등 세 가지 상황을 상정할 수 있다. 이를 통하여 이 연구는 각각의 상황에서 남북관계와 북미관계를 상정하고 그에 적합한 대처 방안을 수립하는 데에 기여할 것이다.

위 세 가지 상황 중 제한적 협력 상황을 가정하면 다음과 같은 상황을 예상해볼 수 있다. 우선, 남북한은 인도지원, 민간교류, 일회성 이산가족 상봉, 간헐적 남북 간 당국회담 등 일정 수준의 대화를 유지하는 한편, 한국과 미국은 한미합동군사연습을 Low-key 수준으로 시행하고 북한과 대화 모멘텀을 유지하며 비핵화 대화를 유도하는 상황을 가정할 수 있다. 이 상황에서 북한과 미국은 북한의 핵·미사일 실험 유예를 전제로 상호 관심사를 포괄 논의하는 ‘접촉’을 시작으로 비핵화 ‘회담’으로 발전시키는 단계적 접근을 추구할 수 있다.

전면적 협력의 상황은 판문점선언의 내용들이 북미정상회담에도 반영되어 남북한의 군축이 이뤄지고 인적·물적 교류가 전면적으로 진행되는 것이다. 철도와 도로가 복원되어 한반도가 대륙과 연결될 수 있어 ‘한반도 신경제지도’의 밑거름이 마련될 수 있을 것이다. 중국과 러시아와 공유하는 경제적 이익이 커지고, 미국, 일본과 공유하는 평화의 이익이 커짐으로써 남북한이 주도하는 한반도의 평화정착과 ‘동북아시아 평화공동체’를 추진하는 것에 동북아시아 국가들이 관심을 보일 수도 있다. 이와 같이 낙관할 수는 없지만, 남북관계의 전면적 전환이 없을 것이라고 단정할 수도 없기 때문에 전면적 협력의 상황도 고려해야 한다.

향후 남북관계 발전 방안은 위 상정 가능한 시나리오에 대응할 기본 방침을 바탕으로 시나리오별 대응방안을 구체화 하는 방식으로 접근할 수 있을 것이다. 가령, 남북관계 관리 기본 방침으로 평화 우선주의, 불가역적 남북관계 거점 확보, 한미동맹 강화를 전제로 하는 국제협력이 가능하다. 남북정상회담의 정례화를 통한 남북관계 개선을 북미관계 복원과 건설적인 방향으로의 전환이라는 목표와 연계하여 병행 추진할 전략이 반드시 필요하다. 이는 한반도 평화정착을 위한 환경조성의 관건이 될 것이다.

이 연구의 주요 연구 내용은 다음과 같다. 첫째, 이 연구는 문재인 정부 대북정책의 의의와 특징을 분석한다. 이는 기존 정부의 대북정책과 지속

성과 변화의 측면에서 어떻게 차별화된 정책을 구상해나갈 수 있는지를 검토하는 것이다. 차별화된 정책을 구상한다는 것이 기존 정책과의 완전한 단절을 의미하는 것이 아니다. 새로운 대북정책은 지속가능성을 전제로 수립되어야 하므로 변화된 국내외 정치경제 환경에 대한 면밀한 분석을 토대로 한 정책이어야 한다. 이러한 토양 위에서 문재인 정부의 대북정책 발전 방안을 도출해야 한다.

둘째, 이 연구는 문재인 정부 한반도정책의 환경 평가와 개선 전략을 제시하는 것이다. 문재인 정부의 성공적인 대북정책은 정책 특징을 홍보하는 것과 함께 정책 환경을 객관적으로 평가하고 이를 정책 목표에 부합하도록 개선하는 노력이 동시에 요구된다. 대북정책 환경은 크게 국내적 환경, 남북관계 환경, 국제적 환경으로 구성된다. 평가 및 개선 영역으로는 국내적 환경은 대북정책 방향 전환, 국민여론 변화 등을 포함하고, 남북관계 환경은 북한의 핵능력 고도화와 남한의 대북제재, 평창올림픽 계기 남북대화 재개 등을 포함하다. 대북제재의 지속과 남북대화, 북미 대화를 지지하는 국제여론 등은 국제적 환경에 속한다.

셋째, 이 연구는 문재인 정부 2018년 대북정책 방향 및 남북관계 개선 전략을 다룬다. 문재인정부의 대북정책을 집권 6개월 이후 및 북한의 평창올림픽 참가에 따른 환경 변화 등을 감안해 정책 방향, 어젠다 측면에서 재점검할 것이다. 남북관계는 남북대화 복원 및 정치군사적 신뢰구축, 남북경협 등 교류협력 재개와 발전 방향, 인도적 협력을 통한 지속가능한 남북관계 설정 등 3가지 접근방식을 통해 예상해볼 수 있다.

마지막으로, 앞으로 남북관계 및 북미관계의 전환 및 발전을 위한 추동 전략을 제시할 것이다. 한반도 비핵화, 정전체제의 평화체제로의 전환, 남북한 교류협력 등의 실현을 위해서는 남북관계의 정상화뿐만 아니라 북미관계의 개선이 반드시 필요하기 때문에 남북정상회담과 북미정상회담의 내용들이 밀접하게 연계되어야 한다. 이를 위해 이 연구는 북한과 미국의 상호 정책과 평창 올림픽 전후, 남북대화 및 북미대화를 평가할 것이다.

3. 연구 방법과 자료

평창동계올림픽 이전과 이후의 한반도 주변의 환경이 크게 변하였기 때문에 경험적 자료를 바탕으로 비판적 성찰을 할 수 있는 충분한 시간을 가지기 어렵다. 이렇기 때문에 남북관계 개선에 대한 포럼, 세미나, 간담회 등이 다양한 곳에서 진행되고 있지만, 논의 내용들이 분석보다는 전망에 치중될 수밖에 없다. 이 연구도 기간이 짧아 현상을 분석하는 데에 많은 시간을 투입할 수 없었기 때문에 주요 연구자들과의 집중 토론을 통해서 연구자들의 분석적 시각들 비판적으로 종합하는 접근 방식을 취하고 있다.

이 연구는 세 차례의 전문가 간담회를 공개적으로 개최하였다. 제1차 전문가 간담회는 2월 28일 7명의 연구기관, 대학, 국회 등의 북한문제 전문가와 연구진이 참가하여 대북환경에 대한 평가와 개선방안에 대해 집중 토론을 하였다. 제2차 전문가 간담회는 3월 15일 8명의 전문가와 연구진이 참가하여 대북정책의 추진전략에 대하여 발제와 자유토론을 진행하였다. 제3차 전문가 간담회는 3월 30일 동국대학교에서 개최된 북한연구학회 춘계학술대회에서 공개 패널을 구성하여 발제자와 지정토론자 이외에도 문재인 정부의 대북정책에 대한 제언을 할 수 있도록 하였다.

자료가 필요한 경우 정부의 공식간행물에 나타난 것들을 최우선적으로 활용하였다. 특히 전문가들이 제시하는 자료들이 있는 경우에 한국의 청와대를 비롯한 정부의 공식문헌과 비교검토를 하였고, 북한의 대응과 인식에 대한 이해가 필요한 경우 북한의 정부공식간행물에 해당하는 <로동신문>과 <조선중앙통신>을 우선적으로 활용하였다.

연구의 종료 시점에 이르러 성공적으로 개최된 남북정상회담은 이러한 집중 토론의 많은 내용들의 수정과 보완을 요구하지만 그 모든 것들이 이 보고서에 담아내지 못하는 한계도 있다. 정상회담 이후 공개되는 자료들도 최대한 활용하고자 하였지만 충분하다고 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 이 연구는 남북정상회담의 성과에 대한 면밀한 분석과 정책의

방향을 가늠하는 후속 연구에 도움이 될 것으로 기대한다.

남북정상회담 이후 전개되는 동북아시아에서의 정상외교의 과정과 결과에 대한 평가는 시간이 흐른 뒤 면밀한 평가가 이뤄져야 할 것이다. 남북한이 급속하게 관계 개선을 향해 나아가면서 동북아시아 질서의 예측불가능성이 커지면서 중국, 미국, 일본, 러시아 등의 대응에도 시행착오가 다를 수밖에 없다. 남북한 내부의 정치적 이익집단들도 남북관계의 개선을 바라보는 시각이 서로 다르다. 따라서 국내외적으로 예측불가능성에 주요 행위자들이 대응하는 방식도 매우 중요하기 때문에 후속연구에서 다뤄져야 할 것이다.

II. 문재인 정부의 한반도 정책

1. 정책 배경 및 비전

문재인 정부는 대통령 후보시절의 공약, 베를린 구상, 광복적 경축사를 통해서 밝힌 대북정책의 비전과 전략, 목표 및 원칙을 담은 ‘문재인의 한반도 정책’을 2017년 11월 21일 발표하였다. 특정 정부의 정책이 아니라 한반도 정책에 포거스를 둔 것이 특징이다. 지난 정부에서 대북정책 또는 통일정책을 ‘평화번영정책’ 또는 ‘한반도신뢰프로세스’ 등 특정 정부의 색깔을 살리고 이전 정부의 색깔을 지우기 위해 대북정책을 바꾸어 왔던 것과는 매우 다른 형식의 정책안이다.

문재인 대통령은 후보시절부터 평화의 가치와 중요성을 계속해서 강조해 왔다. 특히 문재인 대통령은 2017년 7월 6일 독일 쾰른재단 초청연설에서 “우리가 추구하는 것은 오직 평화”이며, 평화로운 한반도는 “핵과 전쟁의 위협이 없는” 그리고 “남과 북이 서로를 인정하고 존중하며, 함께 잘 사는 한반도”라고 하였다. 이전 정부에서 통일이 강조되었던 것과는 달리 전쟁이 없는 평화, 일상의 평화가 보장되는 한반도가 반복적으로 강조되었다.

평화가 한국사회가 최우선적으로 추구해야 할 가치이며 동시에 번영을 위한 토대라는 인식에 기반을 두고 있다. 분단과 한국전쟁에 의해 조성된 분단폭력을 극복하기 위하여 ‘도발-제재-도발’로 이어지는 악순환을 극복하기 위해 인식과 전략의 전환이 필요하다. 이러한 측면에서 군사적 긴장을 해소하는 것 자체도 평화를 추구해야 할 이유이다. 평화는 또한 민주주의의 증진과 경제적 번영, 인권의 증진 등을 이루기 위한 공공재로서 토대의 역할을 하기 때문에 더욱 중요하다.

문재인의 한반도 정책은 1989년 이례 역대 정부의 공식 통일방안인 ‘민족공동체 통일방안’의 기본정신에 입각하여 북한의 붕괴 불원, 흡수통일

및 인위적 통일 불추구라는 3-No 입장을 견지하고 있다. 남북한이 남북 관계를 민족 간 잠정적 특수관계로 인식하고 있지만, 국제정치에서는 엄연히 주권국가로서 활동하고 있는 남북한이기 때문에 상호 존중이 반드시 필요하다. 평화와 교류 또 다른 형태의 관계 맺기를 하려면 그 대상을 존중하여야 한다. 궁극적으로 남북한은 서로 대화와 협상을 통해 공존과 번영을 추구하면서 장기적으로 통일을 지향하는 전략을 동시에 추진할 필요가 있다.

대북정책의 일관성과 지속성을 유지할 수 있는가도 매우 중요한 의제이다. 민주주의 정치체제에서 대통령은 정기적으로 선거에 의해 교체되지만, 북한에서는 3대 세습이 이뤄지고 있어 정부마다 새로운 대북정책을 추진함으로써 실익보다는 비용이 더 컸다. 이러한 경험을 바탕으로 지속 가능한 남북관계 발전의 토대를 만들겠다는 것이 문재인 정부의 한반도 정책의 주요 배경이다.

한반도 정책은 남북관계에만 국한될 수 없기에 정책의 영역을 동북아시아와 국제사회로 확장할 수밖에 없다. 남북간 관계를 맺음에 있어서 동북아시아 국가들의 이해관계는 첨예하게 달라질 수 있다. 그렇기 때문에 남북관계의 개선이 한반도에만 긍정적인 영향을 가져오는 것이 아니라 지역차원에서 국제적 차원에서 긍정적인 영향을 가져올 것이라는 점을 확신시켜야 한다. 그런데 말과 선언으로만 주장하는 것이 아니라 남북관계의 개선을 통해서 실질적으로 지역과 세계의 평화에 기여하는 실천이 있어야 국제적 지지를 얻을 수 있다는 점에서 남북이 경쟁을 넘어 협력을 해야한다.

문재인 정부의 한반도 정책은 크게 ‘평화 공존’과 ‘공동 번영’이라는 두 가지 비전을 제시하고 있다. 첫째, 평화 공존은 평화 없이는 안보도 경제도 보장되지 않는다고 전제하고 있다. 북한의 입장에서는 핵무력 건설과 경제 건설을 동시 달성한다는 병진정책을 추진하였지만, 핵프로그램에 투입되는 막대한 비용은 경제 건설에 투입할 자원의 부족으로 이어졌다. 마찬가지로 북한의 핵실험과 미사일실험 등으로 인해 한반도의 긴장이

고조될 때 남한의 경제도 해외자본의 유출 등으로 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 군사적 긴장고조와 대결은 남북한 모두의 경제에 도움이 되지 못한다.

구조적 차원뿐만 아니라 남북한 주민들은 일상에서의 평화를 누릴 수 있어야 한다. 분단과 전쟁상태가 지속되는 한 남한 사회에서 '종북' 프레임과 같이 비정상적인 현상이 사라지기 어렵다. 한 사람을 낙인찍고 배제하는 폭력적인 문화가 일상의 평화를 빼앗아가는 것을 더 이상 방치할 수 없다. 서로에 대한 불신이 해소되고, 서로를 더 이해하기 위해 정보의 왜곡을 막음으로써 상대에 대한 막연한 두려움과 공포를 우리의 마음속에서 덜어낼 수 있어야 한다. 이러한 삶들도 평화 공존의 한 형태이며 그 자체로 평화통일로 나아가는 과정이라고 볼 수 있다.

공동 번영은 남북한, 동북아시아 국가들과의 경제적 협력의 중요성을 강조하는 것이다. 군사분계선으로 인해 남북한은 국제적 차원에서 경제적 가치를 창출할 수 있는 기회를 스스로 상실하고 있다. 남북한이 서로 평화롭게 교류를 할 수 있다면 경제활동의 영역은 대륙과 해양으로 자연스럽게 확장될 수 있다. 이를 위해서는 남북 교류의 이익, 한반도 평화의 이익을 남북한 주민들이 공유할 수 있게 정책과 인식의 전환이 이뤄져야 할 것이다.

2. 3대 목표, 4대 추진 전략, 5대원칙

문재인의 한반도 정책은 북핵문제 해결 및 항구적 평화 정착, 지속 가능한 남북관계 발전, 한반도 신경제공동체 구현이라는 3대 목표를 제시하고 있다. 이러한 목표들은 한국만이 주도해서 달성될 수 있는 것이 아니다. 달리 말해서, 이러한 목표들을 달성하기 위해 북한은 물론 주변 국가들과의 관계를 어떻게 하는가에 따라서 목표가 달성될 가능성이 높아진다. 주변국들과의 양자 또는 다자 협상이 반드시 수반되어야 하는 목표들이다.

첫 번째 목표인 북핵문제 해결 및 항구적 평화 정착은 1990년대 중반 이후 계속되는 북한의 핵실험 중단과 한반도의 비핵화를 이루고 정전협정을 평화협정으로 전환시키는 것이다. 북핵문제는 제재와 대화를 병행하고 포괄적이고 과감한 접근을 통해 평화적으로 해결되어야 한다. 남북정상회담 이전에 미국 일부에서 정밀타격을 통해 북한의 핵시설을 파괴해야한다는 주장이 제기되었지만, 이는 한반도에 엄청난 피해를 가져올 것이 불을 보듯 뻔하기 때문에 채택될 수 없는 것이다. 남북정상회담에서 한반도의 완전한 비핵화를 실현하다는 원칙에 합의 한 것도 이러한 목표로 나아가는 초석이다.

정전체계를 항구적 평화체제로 전환하는 것은 단순한 문서상의 합의에 이름으로써 이뤄질 수 있는 것이 아니다. 70년 넘게 정전상태에서 군사적 긴장을 계속 유지하는 것은 엄청난 에너지 소모를 수반한다. 따라서 반드시 전쟁상태를 종식하고 한반도는 물론 동북아 전체의 평화에 기여할 수 있는 평화협정의 체결도 요구된다. 남북정상회담에서 서로에 대한 군사적 도발을 중지할 것을 약속하였고, 비무장지대의 확성기 등을 철수해 나가는 것도 실천의 시작에 해당한다.

두 번째 목표는 지속 가능한 남북관계의 발전이다. 그동안 남북이 맺은 합의문에는 지금까지 남한과 북한이 바라온 내용들이 제시되어 있다. 따라서 7·4 남북공동성명, 남북기본합의서, 6·15 공동선언, 10·4 정상선언 등 남북간 합의는 정부가 바뀌더라도 남북관계 발전을 위해 오랜 시간에 걸쳐 만들어낸 노력의 결실이기 때문에 존중되고 지켜져야 한다. 정부가 바뀔 때 따라 대북정책이 급변한다면 국민들 사이에서도 갈등이 발생할 수밖에 없다. 따라서 통일국민협약을 통해서 평화 공존과 번영, 통일로 나아가기 위한 목표와 원칙에 대해 국민적 합의를 법제화하는 것을 추진할 것이다.

세 번째 목표는 한반도 신경제 공동체 구현이다. 이는 한반도를 중심으로 환서해 경제벨트, 환동해 경제벨트, 접경지역 경제벨트를 추진하겠다

는 구상이다. 그런데 이는 철저히 남북한을 넘어 중국, 러시아, 일본을 포함한 이웃 국가와의 경제적 협력을 전제로 한다. 동북아시아 지역에서 정치공동체 또는 안보공동체를 구성하기 위한 노력은 오래동안 있었지만, 별다른 결실을 맺지 못했다. 그런데 동북아시아의 경제적 협력을 통해 군사적 긴장완화와 다자간 안보협력을 증진시켜 나가겠다는 의지의 표현이다. 이를 위해서는 남북관계의 개선과 민간인들의 왕래가 가능하고, 투자도 가능한 환경이 먼저 조성되어야만 한다.

목표 달성을 위해서 4대 전략을 제시하였다. 첫째, 단계적·포괄적 접근은 제재와 압박, 대화를 병행해 나가면서 단계적인 접근을 통해 평화적으로 북핵문제를 해결해 나가지만, 동시에 안보와 관련된 현안들을 포괄적으로 협의해 나가겠다는 것이다. 남한이 필요로 하는 안보의 위협을 해소하는 것, 북한의 안보 및 경제적 우려를 해소하는 것, 북미관계 및 북일관계의 개선은 포괄적으로 해결되어야 하는 사안들이다. 여러 행위자들의 이해관계가 걸려있기 때문에 포괄적 해결 방안이 필요한 것이다.

둘째, 남북관계와 북핵문제의 병행 진전을 위한 접근이다. 남북관계에서 해결할 문제 또는 협력해야 문제들이 북핵문제만 있지 않다. 특히 과거 남북대화가 활발할 때 북핵문제의 진전을 이루었던 경험도 있다. 이는 남북한이 지속적인 교류를 함으로써 신뢰를 구축할 수 있었고, 신뢰가 구축된 관계에서 더 많은 대화와 협력이 가능해진다는 점을 유의할 필요가 있다.

셋째, 문재인 정부는 남북합의의 법제화를 통해 관계의 지속 가능성을 확보하고자 한다. 통일국민협약을 추진하고 한반도 평화협정을 체결하여 견고한 평화구조를 정착시키겠다는 전략이 이를 반영한다. 모든 남북합의들을 법제화하는 것에 대한 우려도 있다. 환경이 급변하는 경우 법의 안정성이 강조되면 법을 변화에 맞게 적용하기 어려울 수도 있다.

네 번째 전략을 호혜적 협력을 통한 평화적 통일기반의 조성이다. 이는 남북한 주민들의 경제적 환경을 개선하고 이산가족 상봉, 영유아 등 북

한의 취약계층에 대한 인도적 지원을 확대하는 등 남북공동체를 만들어 가기 위한 전략이다. 평화적 통일의 기반은 정치·군사적 상황의 개선만으로 조성될 수 없다. 비정치적 교류협력이 사실상 통합사적 관점에서 요구되는 접근법이다.

그림 1. 문재인 정부의 한반도 정책 추진 체계도



이를 위해 문재인 정부의 한반도 정책은 5대원칙도 제시하였다. 한반도 문제 당사자로서 우리 주도의 한반도 문제해결, 강한 안보를 통한 평화유지, 상호 존중에 기초한 남북관계 발전, 국민과의 소통과 합의 중시, 국제사회와의 협력을 통한 정책추진이 5대 원칙의 내용이다. 그런데 5대 원칙은 문재인 정부만의 특징적인 것이 아니라기보다는 이미 이전 정부에서 고민했던 내용들을 정책 추진 체계에 포함시키고 구체화한 것이다.

III. 문재인정부의 대북정책 환경 개선 전략

1. 대북정책 환경 평가

1) 국내적 환경

문재인 정부 출범 이후 군사적 긴장과 대결의 분위기가 고조되었던 남북 관계가 해소되고 국내분위기가 한반도 평화 모드로 전환되고 있다. 문재인 정부가 출범하기까지 한국의 대북정책은 핵포기를 전제로 하지 않는 남북대화의 재개 거부와 대북제재 강화가 중심이었다. 그런데 문재인 대통령이 취임 이후 줄곧 한반도 평화구축의 중요성을 강조하였고, 김정은 국무위원장은 2017년 ‘핵무력 완성’을 선언하였지만 2018년 신년사에서 남북 사이의 왕래, 접촉과 교류협력을 강조하였다. 그리고 2018년 1월 9일 있었던 남북고위급회담은 북한의 평창동계올림픽과 패럴림픽 참가에 중요한 전기를 마련해주었다.²⁾ 결국 평창동계올림픽은 그동안 출구가 없어 보였던 남북한 대결의 분위기를 해소할 수 있는 창구를 마련하는 데에 큰 기여를 하였다.

2018 평창동계올림픽의 성공적 개최는 문재인 대통령의 국정운영에 긍정적인 동력을 제공하였다. 평창동계올림픽은 북한 팀의 참가로 국내외적으로 높은 관심 속에 남북한의 화해를 상징하는 평화올림픽으로 진행되었다. 이는 문재인 대통령의 지속적인 북한 참여촉구 노력의 성과라고 평가할 수 있다. 2017년 남북관계 경색 국면에서 치러진 조기대선 이후

2) 남북고위급회담 공동보도문(2018.1.9.)은 “2. 남과 북은 군사적 긴장상태를 완화하고 한반도의 평화적 환경을 마련하며 민족적 화해와 단합을 도모하기 위해 공동으로 노력하기로 하였다. 남과 북은 현 군사적 긴장상태를 해소해 나가야 한다는데 견해를 같이 하고, 이를 해결하기 위해 군사당국회담을 개최하기로 하였다. 남과 북은 다양한 분야에서 접촉과 왕래, 교류와 협력을 활성화하며 민족적 화해와 단합을 도모하기로 하였다. 3. 남과 북은 남북선언들을 존중하며, 남북관계에서 제기되는 모든 문제들을 우리 민족이 한반도 문제의 당사자로서 대화와 협상을 통하여 해결해 나가기로 하였다. 이를 위해 쌍방은 남북관계 개선을 위한 남북고위급회담과 함께 각 분야의 회담들도 개최하기로 하였다.” 밝혔다.

6월 24일 문재인 대통령이 전북 무주 세계태권도선수권대회 개막식에서 평창동계올림픽에 남한과 북한이 단일팀을 구성하여 참가하자는 방안을 공식 제의했을 때만 해도 이런 제안들이 공허하게 들렸다. 그렇지만 이와 같은 정책의 기초를 계속 유지하고 정책을 추진함으로써 결국 정부는 평창동계올림픽을 평화의 올림픽으로 치르고자 하는 국민들의 염원에 부응할 수 있었다.

대통령의 일관된 남북관계 개선의 의지가 국민들의 ‘대북 화해정책’에 대한 공감대 형성에도 기여하였다. 남북관계 경색 국면에서 형성된 국민들의 ‘북한에 대한 혐오(혐북)’에서 일관된 대북 화해정책으로 점진적 변화가 나타나고 있다. 한국갤럽 기준 올해 2월초 취임 이후 지지율이 최저 수준인 63%에서 2월 23일 현재 5% 상승하여 문재인 대통령의 지지율이 68%로 재상승하였다.³⁾ 이러한 현상은 4월 정상회담 직후까지 계속 이어졌다.

이러한 성과를 이루어내는 데에는 북한도 적지 않은 기여를 하였다. 북한도 북한예술단의 서울·강릉 공연, 마식령스키장 공동훈련 등으로 남한에 대한 신뢰 형성의 단초 제공하였다. 올림픽에서 북한은 선수단, 응원단, 고위급대표단, 예술단, 태권도 시범단, 참관단 등을 파견했으며 한반도기를 들고 남한 선수단과 공동으로 입장하였다. 여자아이스하키 단일팀과 북한 응원단에 대한 관심은 예전과 비교하여 크지 않았지만, 그 자체만으로도 국내외적 의미가 컸다. 북한의 참가로 더욱 고조된 올림픽의 성과들은 정부 정책에 대한 국민들의 지지도에 긍정적인 영향을 미쳤다.

3) “문 대통령 직무 수행에 대한 긍정 평가 이유 중에서는 대북 정책과 안보라는 응답 비율이 이전 조사 대비 7%포인트나 상승해 13%로 가장 높게 나타났다. 소통을 잘하고 국민 공감 노력이라는 응답 비율도 13%로 꾸준히 상위권을 유지했다. 반면 평창 동계 올림픽을 앞두고 문 대통령 지지율 하락을 이끌었던 평창 올림픽 관련(남북 단일팀 구성과 동시 입장) 문제가 부정 평가 이유라는 응답은 13%포인트나 감소해 9%에 그쳤다. 다만 북핵과 안보 문제는 문 대통령 직무 수행에 대한 부정 평가 이유에서도 여전히 상위권(11%·2위)에 남았다. 외교 문제(7%)와 친북 성향(11%)이라는 응답 비율도 같은 기간 각각 5%포인트, 3%포인트 증가했다. 갤럽이 이와 함께 진행한 현안 조사에서도 개최식 남북 공동 입장과 여자 아이스하키 남북 단일팀에 대해 개최식 전에 비해 긍정 평가가 늘어난 것으로 나타났다.” 『뉴스데일리』 2018년 2월 23일, “文대통령 지지율 2주간 5%p 상승 68%[갤럽].”

평창동계올림픽은 한반도 위기 상황에서 짧은 기간 동안에 평화 무드를 조성하는 데에 기여하였다. 김여정과 김영남이 각종 행사에 참가하였으며, 이들은 정부 고위 관계자들과 여러 차례 접촉을 하였다. 남북한이 관계개선을 위한 기본적 창구를 마련함으로써 올림픽 기간 동안에 북한의 인민군창건일 열병식도 국내에 커다란 사회적 파장 없이 진행되었다. 문재인 대통령이 밝힌 것처럼 “우리는 북핵 문제의 평화적 해결과 한반도 평화 구축의 길을 여는 소중한 기회를 맞고 있다”는 기대를 가지게 된 것이다.⁴⁾ 남북관계의 개선을 위한 정부의 노력에 북한도 준비를 하고 있는 신호였다고 해석될 수도 있다.

이와 같은 우호적 환경 이외에도 부정적 환경 요인도 등장하였다. 우선 북한이 핵문제에 대해서는 변화가 없다는 비판론이 제기되었다. 최근 북미정상회담에서 북한의 핵프로그램에 대해서도 논의할 수 있다고 북한에서 밝히고 있지만, 아직 어떻게 진전될 수 있을지 예측하기 어렵다. 미국의 북미대화 준비상태에 대한 우려도 이와 같은 비판적인 시각을 조성하는 데에 영향을 미치고 있을 것이다. 이는 남북 간의 우호적 환경 조성과 북한의 핵을 둘러싼 국제적 차원의 우호적 환경 조성에 차이가 있기 때문에 나타나는 현상이기도 하다. 이러한 비판론이 존재하는 것은 남북정상회담의 성과가 북미회담에서 실질적인 완전한 비핵화로 뚜렷한 성과가 나와야 정부의 남북관계 개선에 대한 정책과 의지에 국민들이 공감할 것임을 시사한다.

문재인 정부의 대북정책에 대한 세대간, 계층간 갈등도 제기되었다. 평창올림픽에서 여자아이스하키 단일팀 구성에 대해서 2030세대의 인식이 다른 세대와는 달랐다. 이미 한국사회의 공정성에 대해 불신을 가지고 있는 청년세대의 일부는 단일팀 구성도 개인에 대한 공정성에 대한 훼손이라는 입장에서 바라보았다. 이들의 남북관계에 대한 전반적인 무관심을 앞으로 극복해야할 과제이며, 이러한 현상은 취업 문제를 비롯하여 청년세대가 겪는 사회적 문제의 악화로 인해 나타나는 것이기 때문에 이

4) 문재인 대통령, 청와대 수석·보좌관회의 (2019.1.22.).

들의 문제를 해결하기 위한 정책적 노력도 병행되어야 할 것이다.

대북정책에 대한 갈등은 이것에만 국한되지 않는다. 한국사회의 보수 계층에서는 평창동계올림픽의 성공적인 개최를 위해 여야가 합의하였음에도 ‘한반도기’와 ‘인공기’가 일부 사용되는 것을 문제로 거론하였다. 그리고 이들은 북한 대표단 김영철의 올림픽 폐막식 참가에 대한 항의로 김영철이 천안함 폭침의 주동자라는 구호와 함께 시위를 벌이기도 하였다. 여자아이스하키 단일팀에서 남한 선수가 불공정하게 배제되었다는 등 가짜뉴스들이 난무하면서, 갈등이 조장되고 왜곡된 여론이 조성되었지만 이러한 것들이 정치적 갈등으로 표면화되지는 않았다.

남북정상회담은 국내적 환경의 또 다른 전환을 가져왔다. ‘평화, 새로운 시작’을 위해 남북정상회담은 많은 기대와 우려 속에 진행되었는데, 치밀한 계획 속에 파격까지 더해져 국내외적 주목을 받았다. 남북정상회담을 시작하면서 김정은 위원장이 ‘우리의 잃어버린 11년’을 언급하며 성과를 낼 것이라는 의지를 표명했고, 문재인 대통령은 ‘통 크게’ 논의할 것을 약속했다. 평상시와 달리 상대가 즐겨 쓰는 용어를 사용하면서 정상회담의 성과에 대한 기대감이 더욱 커졌다. 그리고 판문점선언은 그러한 기대감을 충족시키기에 충분하였다.

남북정상회담은 정치적 환경을 바꾸고 있다. 여론 조사 결과 88%의 국민들이 판문점선언을 지지하고, 보수적 성향의 국민들 중에서도 80% 이상의 국민들이 지지하고 있다. 일부 정치권에서 남북정상회담의 결과를 ‘위장 평화’라고 폄하하기도 한다. 과거 남북정상회담의 성과는 한국사회에서 이념적 갈등의 대상이 되기도 하였다. 지금은 4·27 남북정상회담의 성과에 대해 국민들이 전폭적인 지지를 보내고 있기 때문에 정부의 대북정책이 탄력을 받을 수 있는 환경이 조성되고 있다.

남북정상회담은 냉전적 사고방식에 의해 남북관계를 바라보던 인식의 한계를 각인시켜주고 있다. 군사적 대결과 관계의 단절은 상대에 대한 오해와 불신, 심각한 정보의 왜곡을 초래하였으며, 그것은 남북관계에 대

한 지도자와 정책결정자들의 냉전적 인식체계에서 비롯되었다. 통일을 외치면서도 대결을 조장하고 분단을 정치적으로 이용하는 시각에서는 지금 벌어지는 남북관계의 전환을 이해하기 어려울 수 있다. 그런데 전쟁을 하는 당사자들도 필요하면 교역도 하고 전쟁의 종식을 위해 협상을 시도한다. 갈등의 당사자가 대화의 조건을 만들지 않으면 대화를 하지 않겠다는 입장은 사실 대화를 하지 않겠다는 것과 다름없는 것이었다. 상대가 대화의 환경을 만들지 않으면 스스로 그러한 환경을 조성해 나가는 노력이 필요한 것이다. 이는 남북한이 서로 만나고 소통하는 과정에서 새로운 환경이 조성될 수 있기 때문이다. 그래서 2018년 한반도의 봄은 단절된 남북관계의 복원이 아니라 남북관계를 리셋하고 있다.

남과 북을 갈라놓은 군사분계선은 결코 넘을 수 없는 벽이 아니라는 것도 국민들의 대북정책에 대한 관심을 고조시키는 데 기여하고 있다. 회담 당일 하루에만도 김정은 국무위원장이 군사분계선을 여섯 번 넘었고, 문재인 대통령도 그 선을 넘어가 김정은 위원장과 사진을 찍었다. 그리고 남북의 두 정상은 손을 잡고 그 선을 함께 넘었다. 1998년 정주영 현대그룹 명예회장이 국제적 관심 속에 소떼를 몰고 군사분계선을 넘었고, 2007년 노무현 대통령이 걸어서 그 선을 넘은 후 다시 11년 만에 돌아온 한반도 평화의 훈풍을 이제는 그냥 지나가는 바람으로 보내버릴 수 없다는 인식이 확산되고 있다.

강원도, 경기도, 인천 등 접경지역의 지자체들도 남북관계의 개선과 지역발전에 대한 기대를 강하게 밝히고 있다. 예를 들어, 강원도에서는 접경지역을 ‘평화지역’으로 바꿔 부르고 분단으로 인해 소외된 지역의 활성화를 위해 정부와 지자체 간의 협력을 요구하는 ‘평화지역선언문’을 발표하였다. 각 지자체들이 지역의 특화된 사업을 구상하기도 하지만, 접경지역 개발의 중요성을 공통적으로 강조하고 있다. 다시 찾아온 기회를 지자체 간 경쟁으로 무산시키기보다 공동의 노력과 협력이 필요하다는 주장도 제기된다.

기초단체들도 남북정상회담의 후속 조치들에 대한 기대 속에 발전 전략

을 발표하고 있다. 예를 들어, 고성군은 그동안 추진해 온 남북고성군의 ‘평화특별자치군’ 구상의 실현을 위한 청사진을 밝혔고, 화천군은 평화생태특구의 확산을 위한 발전전략을 발표하였다. 그런데 남북관계의 갑작스런 단절로 피해를 보았던 접경지역 주민들은 또다시 그런 일이 반복되지 않도록 제도적 장치를 마련해야 한다는 비판도 제기한다. 정부와 정당의 정치적 이해관계에 따른 정책의 단절이 가족해체와 지역사회의 파괴로 이어졌던 강원도 고성군의 주민들이 기대와 불안을 동시에 가질 수밖에 없는 상황이다.

시민단체들 또한 남북정상회담 이후 한반도의 평화구축과 교류협력의 증진 가능성에 기대감을 가지고 있다. 남북관계 개선의 가능성이 엿보이지 않던 2017년에도 시민단체들은 남북교류의 필요성을 강조해왔다. 일부 국제기구만 대북지원사업이 가능한 상황이 지속된다면 남한의 시민단체들이 가진 역량을 북한에 투입하고 발휘할 수 있는 가능성이 낮아질 수밖에 없다. 북한이 개방을 하더라도 북한의 발전을 추동할 수 있는 한국 사회 시민단체의 역량을 강화할 수 있는 방안도 찾기 어려워 보였지만 남북정상회담이 그 기회를 열어 준 것이다. 남북정상회담을 준비하는 과정에서 시민단체의 의견이 충분히 수렴되지 못했다는 비판이 없는 것은 아니지만, 대부분의 시민단체는 남북정상회담에 대해 환영의 의견을 발표하였다.

시민단체들도 남북협력의 방향에 대해 고민을 할 수 밖에 없게 되었다. 과거처럼 다시 남북협력이 ‘퍼주기 사업’이라는 논란에 휘말리지 않도록 전략을 수립해야 할 필요가 있다. 따라서 남북협력을 위하여 시민단체들은 그동안 대북사업의 투명성을 보장하면서도 효율성을 높일 수 있는 방안을 찾기 위해 지난 20년 동안의 활동을 스스로 평가하는 작업을 하였다. 잠정적으로 시민단체들은 인도적 사업과 개발지원 사업을 구분하여 진행해야 하며, 궁극적으로 정부와 지자체, 대학교, 연구기관도 참여하는 개발협력의 방향으로 대북사업이 추진되어야 한다고 보고 있다.

2) 남북관계 환경

평창올림픽부터 이어진 김정은 국무위원장과 정권엘리트들의 파격적 행보에 북한이 왜 이렇게 남북관계 개선을 위해 전향적으로 나서는가? 일부에서는 핵개발과 대북압박으로 힘들어진 북한이 국내적으로 경제발전에 치중하기 위해 남북관계 개선이 필요했기 때문에 대화에 나섰다는 평가를 한다. 다른 한편에서는 북한 1990년대 중반 이후부터 반복적으로 관계 개선과 긴장 고조를 반복했던 점을 들어 이번에도 위장평화 전술을 사용하고 있다고 비판이 제기된다.

남북관계는 상대가 있는 것이기 때문에 서로 만나서 대화를 하기 이전에는 상대의 진정성을 먼저 예단할 수 없다. 김정은 국무위원장과 북한의 정권엘리트들이 왜 대화에 임하게 되었는가는 그들과 협상을 준비하고 협상의 과정에서 알아갈 수 있는 것이다. 그렇기 때문에 진정성에 대한 논란을 이유로 남북관계를 중단된 상태로 남겨둘 이유는 어디에도 없다.

우선 북한에서 김여정을 예술단 공연과 동계올림픽에 보낸 것은 과감한 행보이고 실질적인 대화의 기회를 마련하고 싶었던 것으로 평가할 수 있다. 실제 북한의 정치 권력의 가운데에서 활약하고 있지 않지만, 그동안 국제사회 무대에 데뷔하지 못했던 김정은이 자신의 동생을 파견한 것은 그의 강력한 의지가 반영된 결정이다. 그리고 김여정이 문재인 대통령에게 김정은의 남북정상회담을 제안한 것도 과감한 결정이었다.

김여정의 방문과 정상회담의 제안으로 인해 정부도 북한에 대해 특사를 파견해야하는 정치적 부담을 가지게 되었다. 특사를 파견할 것인가를 둘러싸고 논란이 없는 것도 아니었지만, 어떤 형태로든 정치적인 화답을 하여야 하는 것이다. 남북한의 '관계'라는 차원에서 바라봤을 때 평창올림픽 참가와 그 이후 북한이 보여준 행보는 남북관계의 개선이 북한의 대내외적 환경개선에 절실하였음을 알 수 있다. 그리고 그것의 진정성에 대해서 논의를 하는 것은 대화를 해나가면서 판단을 할 수밖에 없었다.

남북정상회담은 김정은 국무위원장에 대해 국민들이 가지고 있는 이미지와 TV화면으로 보이는 이미지 간의 차이에 다소 놀라기도 하였다. 고모부인 장성택을 처형하고 형인 김정남을 공항에서 암살할 정도로 폭압적인 독재자의 이미지를 가지고 있던 국민들에게 약간은 어눌하면서도 농담을 섞어가며 남북대화에 임하는 김정은 국무위원장의 모습은 기대해던 것이 아닐 수 있다. 북한 주민들에 대한 인권 탄압의 주요 책임이 김정은 국무위원장에 있다고 보는 시각에서는 이러한 모습은 위장평화 전술의 일환에 지나지 않는다.

김정은 국무위원장을 북한의 정상으로 인정한다면, 권력 기반을 확고히 다지기 위한 그의 리더십과 자연인으로서 김정은이 보여주는 모습을 구분할 필요가 있다. 부에노 드 메스키다(Bruce Bueno de Mesquita)와 스미스(Alastair Smith)가 강조하듯이 독재자들도 자신의 권력을 유지하는 것에 가장 큰 관심이 있다. 그렇기 때문에 자신의 권력을 유지하기 위해 동원 가능한 힘과 돈을 가장 효율적으로 사용하고자 한다. 따라서 선거에 의해 권력이 교체되는 민주주의 국가와는 달리 독재자들은 스스로 자신의 권력기반을 유지하기 위해 비밀경찰과 소수의 엘리트 중심으로 강력한 리더십을 견비해야 한다.⁵⁾ 장성택의 처형과 김정남 암살, 그리고 군부 길들이기 등은 김정은 국무위원장이 자신의 권력기반을 다지기 위한 일환이었다고 평가할 수도 있다.

권력을 앞세운 리더십으로 북한 내에서 정권을 공고화한 김정은이지만 그의 리더십 스타일은 김정일 또는 김일성의 그것과는 여러 면에서 다른 점들이 발견된다. 2014년 5월 평양에서 발생한 고층아파트 공사현장의 붕괴사고에 대해 김정은 위원장은 주요 간부들에게 공개사과를 지시하였다. 그리고 그도 직접 사과하기도 하였다. 2018년 4월에 중국인 관광객들이 황해북도에서 교통사고를 당해 사망하는 사건이 발생했을 때 시진핑 국가주석에 속죄하든 표현을 쓰며 조전을 보내기도 하였다. 그의 아버지와 할아버지가 잘못을 인정하는 것에 매우 소극적이었던 것을 고려할 때 김정은 국무위원장이 이러한 모습은 매우 예외적이다.

5) Bruce Bueno de Mesquita and Alastair Smith, *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior Is Almost Always Good Politics* (New York: PublicAffairs, 2011).

김정은 국무위원장의 리더십 스타일은 그가 북한 주민들의 불만을 계속해서 무시할 수 없는 국내적 환경 때문에 김일성, 김정일의 리더십과는 다를 수밖에 없다. 북한의 배급체계가 정상적으로 작동하지 못하는 상황에서 주민들이 계속해서 장마당을 비롯해 개인들이 비공식적으로 자급을 해야 하는 상황에 대해 주민들이 불만을 가질 수밖에 없다. 따라서 경제 제재와 핵무기 개발로 인한 자원의 부족의 문제를 국무위원장은 해결해야만 했다.

김정은 국무위원장이 국면전환을 해야 할 이유는 여러 가지가 있지만, 다음과 같은 요인들도 주의 깊게 생각해볼 필요가 있다. 첫째, 김정은은 정권을 잡은 이후 반복적으로 북한이 핵무력을 완성했다고 공식적으로 선언했기 때문에 계속해서 핵실험을 하는 것이 정치적 부담이 될 수밖에 없다. 절대 권력의 지도자가 스스로 정치적 수사를 반복하는 것에 대해 부담을 가지게 되면 결국 다른 출구를 찾아야 한다. 핵개발의 완성을 선언하였기 때문에 경제건설에 대한 주민들의 기대감이 커질 것으로 예상된다. 북한에서도 경제발전을 위한 체제의 전환의 요구가 발생할 여지가 생기고 김정은 국무위원장도 이를 무시할 수 없다.

둘째, 국제사회의 대북제재를 돌파하기 위해서 북한은 정상국가로 외교 무대에 나서야 하는데, 남북정상회담은 그 무대로 매우 적절하였다. 미국과 극한 대립을 경험하였고, 중국의 지원도 감소하는 상황에서 북한이 남한과 대화를 하고 화해무드를 조성하는 것은 정치, 경제적으로 매우 필요한 과정이다. 실제 김정은 국무위원장이 리설주 여사를 동반하여 김정숙 여사와 퍼스트레이디 간 대화를 한 것 또한 김정은 위원장이 국제 무대에 본격 데뷔하기 위한 선행 작업에 해당한다.

셋째, 핵무기를 실제 사용할 것이 아니라면 북한은 그것을 활용하여 평화협정의 체결, 체제의 안전보장, 경제적 지원 등의 보상을 받기 위해 협상을 할 필요가 있다. 평창올림픽과 남북정상회담은 미국과 협상을 위한 과정에서 남한과의 협의를 통해 북미회담의 전략을 짜는 데에 도움을

받기 위한 경로일 수도 있다. 그런데 남북 핫라인 설치, 비핵화의 원칙 합의, 남북정상회담 정례화 등을 약속하고 자주적 한반도 문제해결의 의지와 실현 가능성을 보여 준 것은 북한도 남한과의 실질적 관계개선을 통해서 내부의 문제를 해결하고자 하는 의지의 표현이다.

3) 국제적 환경

가. 미국

트럼프 행정부의 초기 주요 외교안보 라인은 초강경라인이었기 때문에 북미관계에 대한 우려의 목소리가 컸다. 허버트 맥마스터 안보보좌관, 제임스 매티스 국방부 장관, 렉스 틸러슨 국무장관, 피터 나바로 국가무역위원회(NTC) 위원장, 마이크 폼페오 CIA 국장 등으로 구성된 안보라인은 미국의 외교정책이 과거 오바마 행정부 때와는 사뭇 다르게 전개될 것을 예고한 것이었다. 오바마 행정부 때와는 달리 강한 미국의 리더십과 패권 우위를 바탕으로 ‘미국 우선(America First)’ 정책을 전개해 나가는 것이 트럼프 대통령이 가진 대외정책의 기본 노선이다. 이를 통하여 트럼프 행정부는 미국의 동맹국인 한국과 일본에게 방위비 분담금 상향조정을 요구하면서 국내의 정치적 어려움을 극복하고자 하였다.

동북아 정세 측면에서 미국의 트럼프 행정부 집권은 중국에게는 새로운 도전과 기회를 제공하고 있다. 현재 남중국해 영토분쟁, 대만과의 양안 문제, 북한 핵문제, 한반도 사드배치 등의 이슈에서 미국과 중국이 첨예하게 대립하고 있다. 그렇기 때문에 미국은 한반도 문제의 해결 과정에서 중국과의 관계를 고려하지 않을 수 없다. 국내 경제적 문제를 해결하기 위하여 중국과의 경제전쟁을 선포하기도 하면서도 동시에 동북아시아의 안보 관련 주도권을 놓치지 않으려는 미국의 정책 방향에 대한 검토가 계속 이뤄져야 할 것이다.

미국은 ‘미국우선주의’를 기조로 대외정책을 계속 유지할 것으로 예상된다

다. 따라서 결국 미국은 북한이 핵개발을 지속한다면 최대압박(Maximum Pressure)을 강화할 것이다.⁶⁾ 미국의 정계는 남북정상회담 이후 판문점선언에 대해서 환영의 메시지를 전달하면서도 그것이 말에 그치지 않고 실행되어야 한다는 점을 여러 경로를 통해서 분명히 밝혔다. 이와 같은 맥락에서 비핵화를 위한 구체적인 실행이 이뤄질 때까지 미국은 최대압박을 계속할 것이라는 미국 정부의 입장을 백악관 대변인이 기자회견에서 공개하였다.

그런데 트럼프 정부가 남북정상회담 이후 조성된 평화무드를 뒤엎을 정도의 강경정책을 계속 유지하기에는 어려운 상황이다. 지난 11월 트럼프 대통령의 국빈 방문에서 한·미 정상은 북핵 문제의 평화적 해결과 북한과의 대화 여지를 만들었고, 폼페오 국무장관이 CIA 국장시절 북한을 직접 방문하여 북미정상회담을 약속했기 때문에 국제적 환경을 미국에 불리하게 대북관계의 악화를 초래할 일을 당분간 실행하기 어려울 것이다. 북한이 갑자기 돌발 상황을 만들지 않는 한 미국은 한반도 평화 분위기 조성에 기여할 것이다.

북미정상회담에 앞서 개최된 남북정상회담 중 극적으로 열린 도보다리 회담은 한반도 문제에 대해 남북한은 공통의 이익을 가질 수 있게 해주었다. 미국의 입장에서 남북한이 지나치게 긴밀하게 공유하는 것이 미국의 영향력의 감소로 이어질 수 있기 때문에 애써 실질적인 조치가 있어야 한다고 강조하지만, 한반도 문제에 적극적 역할을 하여야 한다는 데에는 이견이 있을 수 없다. 문재인 대통령이 남북정상회담 이후 트럼프 대통령과의 전화 통화에서 과거의 실수를 되풀이하지 않기 위해 긴밀한 협력이 필요하다고 강조한 것도 미국의 입장을 우호적으로 유지하는 데에 기여하였다.

남북한이 주도하는 한반도 평화구축의 과정에 미국이 당분간 우호적일

6) 맥마스터 미국 국가안보보좌관은 최근 기고를 통해 미국우선주의에 기반한 지역별 선별적 균형과 안보비용의 재분배를 거론하고 있다: McMaster H.R. and Cohn G. D. "America First Doesn't Mean America Alone," Wall Street Journal (2017.5.3).

수 있는 이유를 트럼프 대통령의 리더십, 국내정치, 대외관계 시각에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 트럼프 대통령의 사업가적 기질과 자신이 결정을 내리고 주목받고 싶어 하는 리더십은 대통령이 북한의 비핵화와 한반도 평화 증진을 본인이 주도했다는 메시지를 국내외적으로 전달하고 싶어 하게 만들 수 있다. 문재인 대통령이 남북정상회담이 성공적일 수 있었던 모든 공을 트럼프 대통령에게 넘겼을 때 트럼프 대통령이 마다하지 않고 감사를 표하는 것에서도 개인적인 리더십 스타일을 읽을 수 있다. 노벨 평화상 후보로 거론되는 상황도 트럼프 대통령은 성추문 등 본인과 관련된 부정적 이미지를 개선할 필요가 있기 때문에 호재로 삼을 필요가 있다. 따라서 트럼프 대통령 개인의 차원에서 김정은과의 회담을 통해서 세계적 지도자로서의 이미지를 구축하고 싶을 수 있다. 그에게 지금은 불과 몇 달 전까지 ‘핵 단추’ 운운하던 스톨롱만의 이미지에서 ‘피스메이커’의 이미지로의 전환이 필요한 시기이다.

둘째, 중간선거 등 미국의 국내정치적 환경도 한반도의 평화와 북미정상회담의 성공 가능성을 높게 예측할 수 있게 한다. 대통령 당선 이후 일부에서 탄핵의 가능성이 제기될 정도로 국내적 정치 기반이 열악하였다. 중간선거까지 뚜렷한 호재가 없는 상황에서 평창동계올림픽과 남북정상회담으로 무르익은 남북관계 개선의 분위기는 놓칠 수 없는 기회인 것이다. 북한의 비핵화는 미국의 안보위협 중의 하나를 해결하는 것이기 때문에 국내적 지지도를 높이는 데에 기여할 수 있을 것이다. 그리고 미국 의회의 민주당과 공화당 의원들이 트럼프 대통령의 대북정책을 공개적으로 지지한다고 밝힌 것도 미국이 북미정상회담에 적극적으로 나설 수 있는 조건이 된다. 미국의 선거가 주로 국내 정치, 경제 상황에 의해 영향을 많이 받지만, 북핵 문제를 해결한다면 분명히 공화당에 호재가 될 것이다.

셋째, 미국과 중국이 무역 갈등이 고조되고 남중국해에서의 군사적 충돌 위험이 있는 상황에서 한반도에서의 남북관계 개선은 미국과 중국의 한반도 정책에 영향을 미칠 수밖에 없다. 특히 북한과 중국의 전통적 관계를 고려할 때 중국과 긴밀한 협조보다 남한을 통해 미국과 대화하려는

북한에게 중국이 외교적, 경제적 영향력을 행사하려고 할 것으로 예상된다. 이러한 상황에서 북한의 비핵화라는 명분을 고수하고 있는 트럼프 대통령의 입장에서는 북한과의 관계를 의도적으로 악화시킬 필요가 없는 것이다. 미국이 북한과 관계를 재설정하고 협력을 하는 것은 중국에 대한 외교적으로 견제하는 데 도움이 될 것이기 때문이다.

이러한 것들은 한국 정부가 미국과의 긴밀한 조율과 협의를 통해 남북관계를 주도하면서 평화의 길을 모색할 수 있는 조건이다. 특히 최근에는 국내정치적 환경의 악화로 김정은과의 정상회담이 트럼프 대통령에게는 매우 중요한 의제가 되고 있다. 북미정상회담의 일정과 장소가 정해지지 않았지만, 지금과 같은 환경을 트럼프 대통령이 스스로 변화시킬 요인이 많지 않기 때문에 북미정상회담 자체는 예정대로 진행될 가능성이 높다.

그런데 미국 트럼프 대통령의 북한에 대한 인식과 한국의 북한에 대한 인식의 차이는 크다. 트럼프 대통령이 한국을 방문한 것을 계기로 북핵 도발에 한미 군사동맹의 단호한 대응 합의와 한반도 운전자론에 힘을 실어 주었지만, 북한과의 대화조건이 서울의 ‘북핵 동결, 핵 폐기 2단계론’과 워싱턴의 ‘완전 핵폐기’ 후 대화조건, 미국의 한미일 군사동맹 추진과 같은 양국의 온도 차이를 극복해야 할 과제는 남아 있다. 여기에 한미일 안보협력 추진에도 한·일 간 영토문제, 역사적 문제를 원만히 해결해야 할 과제로 남아 있다. 그러므로 문재인 정부의 대북정책을 수립하고 추동하는 과정에서 미국과의 조율이 원만하게 이뤄질 수 있는 전략적 외교가 필요하다.

미국 정부의 대북정책 우선순위는 북한의 지속적 도발을 규탄하기 위한 국제적 공조를 이끌어내는 것, 국제사회가 최대한의 압박을 통해 북한의 선행을 바꿔 협상하도록 하는 것, 대한민국과 일본 등 역내 동맹국들을 안심시키는 것이라고 할 수 있다. 미국의 입장에서 보면, 트럼프 대통령이 순방을 통해 역내국가 뿐만 아니라 동남아, 유럽 등 북한의 핵 및 미사일의 직접적인 위협대상이 아닌 국가들의 지지를 얻어낼 수 있었다.

그러면서 미국은 외교와 금융 분야의 압박의 수단은 여전히 보유하고 있으며, 중국과 러시아에게도 국제사회의 제재에 책임 있는 자세로 동참할 것을 계속 요구할 것이다.

북미정상회담의 분위기가 무르익고 있지만, 미국의 군사적 옵션을 완전히 배제할 수 없다. 따라서 미국의 향후 대북정책의 옵션을 억지(deterrence), 군사적 충돌(armed conflict), 협상(negotiation) 등이 있다. 미국의 강경정책은 최근 알려진 코피작전(bloody nose)으로 알려진 제한적 선제타격 방법으로 알려져 있다. 미국은 코피작전을 제한적 타격이기 때문에 전면전으로 이어질 가능성이 매우 낮다는 주장을 펼쳐왔다. 빅터 차 낙마, 조셉윤(대북정책특별대표) 사임, 킬러슨 장관 경질, 정권의 정당성 논쟁의 악화 등으로 인해 대북정책에 미국 외교라인이 집중할 수 있을지에 대한 우려가 있다.

미국은 북한의 핵개발에 대한 인식을 한국, 중국과는 다르게 접근하고 있고, 북한의 핵개발 의지를 꺾고 핵확산 저지를 위해 총력을 다 할 것으로 판단된다. 즉, 미국은 지난 북한과의 협상에서 북한을 설득하는데 실패했다고 판단하고 있는 것으로 보이고, 북한에게 재정적 지원 의지도 약한 것으로 해석된다. 트럼프 행정부는 중국을 압박하여 대북제재를 공고화하고 나아가 북한이 태도를 바꾸고 협상에 나오도록 유도한다는 것인데, 지난 트럼프의 리더십 행태를 볼 때 ‘미국 우선주의’ 대외정책과 궤를 같이하는 것으로 대북압박정책은 강화될 가능성이 클 것으로 예측되었다. 그런데 2018년 4월의 국면에서 미국의 대북압박정책은 원칙적 차원에 그치고 트럼프 대통령은 환경의 변화를 국내 정치적으로 활용하고 있다.

나. 중국

중국은 국내정치적인 문제와 미국과의 갈등으로 인해 북한에 대해 상대적으로 피로감을 보이며 외교적으로 소홀했었다. 이 과정에서 중국은 국가주석의 임기제한 규정을 2018년 3월 중국공산당 중앙위원회에서 삭제

함으로써 시진핑 주석의 장기집권의 길을 열었다. 중국경제의 고도성장이 한계에 달하였다는 평가를 받는 지금 시진핑 주석은 경제적 성장보다 내부적 사회구조개혁으로 정책의 초점이 이동하고 있는 것이다. 이러한 과정에서 국내 정치 및 경제엘리트 계층에 대한 통제는 물론 대외적 위기요인을 통제하기 위한 전략이 요구된다.

중국의 이러한 정책 노선은 남북대화는 물론 북미대화를 긍정적으로 평가할 수밖에 없는 요인이 된다. 그동안 중국은 한미연합군사훈련의 중단과 핵미사일 활동 중단을 맞교환하자는 쌍중단을 제안해왔다. 그리고 중국은 비핵화화 평화협정을 병행추진하자는 쌍궤병행도 제안해왔다. 그렇지만 남북관계의 급격한 개선과 이에 따른 북미정상회담의 추진으로 중국은 쌍중단과 쌍궤병행의 원칙만을 계속 고수할 수는 없는 것이다. 국제사회의 대북제재에 동참함으로써 훼손된 북중관계의 복원에도 힘을 쏟아야 하며, 싸드 배치 등으로 악화된 남북관계의 회복도 게을리 할 수 없게 되었다.

남북관계와 북미관계가 악화일로에 있을 때에는 중국의 북한문제에 대한 외교적 영향력이 클 수밖에 없었지만, 현재와 같은 상황에서 중국은 오히려 동북아시아 정세변화에서 소외될 수도 있음에 대한 우려를 가지게 된다. 이러한 인식의 변화는 중국이 적극적으로 김정은과의 대화를 시도하게 되고, 김정은 방문 당시 극진하게 대접하게 되는 요인으로 작용하였다. 이는 최룡해가 2013년 단독으로 중국을 방문했을 때 중국 정부가 상대적으로 홀대를 했던 것과는 매우 다른 행태이다. 아울러 중국은 북한에 문화사절단을 파견함으로써 북중친선에 아무런 문제가 없음을 보여주고자 하였다.

판문점선언에서 ‘남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최’를 적극 추진한다는 약속은 중국의 입장에서 보면 한반도 질서변화에서 소외되고 있다는 인식을 심어 줄 것이다. 남북관계 개선, 평화협정의 체결, 정전체제의 종식 선언 등의 과정에서 중국이 자칫 당사자로서 참여하지 못하게 되는 사태가 발생할 수 있는 것이다. 따라서 중국은 북한과의 관계를 개

선하고 북한과 미국의 협상에 앞서 외교적 영향력 확대에 나설 것이다. 남북정상회담 이후 북중 간 정상회담이 두 차례 이뤄진 것도 중국의 이와 같은 외교의 일환이다. 북한과 중국의 이러한 회동들이 남북관계, 북미관계에 어떻게 영향을 미칠지에 대해서 앞으로 신중한 평가가 필요하다.

2. 대북정책 환경 개선 전략

1) 국내적 환경 개선 전략

대북 화해정책의 일관성을 갖고 국민적 공감대를 형성해 나감으로써 남남갈등의 해소에 기여할 수 있도록 환경개선의 노력이 필요하다. 평창 동계올림픽 사례처럼 지속적인 대북 화해정책을 전개해야 하며, 지나친 비난은 타협의 대상이 될 수 없는 성격임을 명확히 해야 한다. 일관된 정책으로 공론화 과정을 거쳐 화해와 번영을 향한 국민적 공감대를 형성해야 하겠지만, ‘일관된 정책’이 국민과의 소통이 결여된 것이라면 국내적 저항이 커질 수 있음을 항상 경계하여야 한다.

평화와 경제의 선순환 구조로 한반도 번영과 안보 증진을 이룰 수 있는 담론과 정책의 활성화가 필요하다. 국민들이 가지는 북한에 대한 비판적 시각은 국내의 경제적 문제의 심화에 따른 것이다. 예를 들어, 한국GM의 군산공장 철수 문제가 군사안보와는 무관한 사안이지만, 국민들이 인간안보의 차원에서 느끼는 위협인식은 매우 크다. 그래서 남북한 간 경제협력이 코리아 리스크의 해소와 더불어, 향후 지속적인 신성장동력을 확보하는 것임을 적극적으로 알려야 한다. ‘평화가 경제’임을 더 적극적으로 알려 나가는 것은 단순하게 캠페인을 하는 것이 아니라 실질적으로 평화가 일자리 창출과 경제 활성화에 도움이 되고 있음을 느낄 수 있게 해 주어야 한다.

국내 환경 개선을 위해서는 한반도 평화체제 구축을 위한 실천 전략, 남

북화해와 평화증진을 위한 전략, 남북대화의 지속가능성 확보 전략 등이 필요하다. 첫째, 한반도 평화체제 구축을 위한 실천 전략을 추진함으로써 한국사회가 대결과 압박 중심의 대북정책에서 평화와 통일 중심의 대북정책으로 전환할 필요가 있다. 한반도를 둘러싼 주변 상황은 매우 복잡하며 관계개선에 긍정적이라고 보기 어렵다. 북핵문제로 국제 사회의 대북제재가 지속되고 있으며, 한반도 문제에 대한 주변국의 정치적 일정과 맞물려 국제환경도 변화하고 있어 대북정책을 추진할 때 고려해야 할 요인들이 매우 복잡하게 연관되어 있다.

장기간의 남북관계 경색과 교류협력의 단절, 대북 인식 및 대북통일정책에 대한 국내 인식에서도 상당한 변화가 있다. 대북정책에 대한 부정적 인식의 확산과 팽팽한 갈등이 여전히 한국사회에 상존하고 있다. 북한도 과거와 같이 생존적 차원의 남북 대화나 긴급 구호 방식의 교류에 대해서는 부정적인 태도를 보이고 있기 때문에 남북대화의 주도권을 계속 가져가기 위해서는 북한의 상황도 적극적으로 고려해야 한다. 이를 위하여 지금까지 진행된 예술단 교류 차원을 넘어 정책적 환경을 고려하여 남북한 화해협력과 상호 이해를 증진할 수 있는 교류협력 및 인적 접촉의 활성화를 과감하게 추진할 필요가 있다.

둘째, 남북화해와 평화증진을 위하여 다음과 같은 환경개선 전략 방안을 고려할 필요가 있다. 먼저 국민통합적 대북정책의 수립과 추진이 요구된다. 대북정책에 대한 초당적 협력과 국민적 지지를 강화하여 통일공감대를 확산하고 국민통합적 대북정책을 국민과 함께 수립하고 시행하는 것이 필요하다. 한반도 평화가 대한민국의 경제발전에 기여하고, 한반도 평화를 통한 새로운 도약이 만들어질 수 있다는 점에 대한 공감대가 필요한 것이다. 남북정상회담에 의해서 모든 것이 바뀔 수 있다는 인식보다는 국민들이 대북정책의 타당성을 인정할 수 있는 환경을 조성하는 것이 정책의 지속성을 담보하는 데에 매우 중요하다.

남북관계에 대한 국민적 공감대 확산이 중요한데, 이것은 과거와 같이 일방적 전달과 홍보에 의해서 이뤄질 수 있는 것이 아니라 오히려 남북

한 접촉면의 확산에 의해 촉진될 수 있는 것이라 할 수 있다. 즉, 인적 접촉 다변화 및 확대 차원에서 남북관계를 바라보는 새로운 관점의 정립이 필요할 것이다. 평창올림픽을 계기로 정부에서 추진하는 대북정책이 한반도 평화에 기초한 경제발전의 필수 과정임을 설득하는 것이 필요하다. 새로운 도약을 위한 디딤돌로서 경제협력이 절대적이고, 신성장 동력으로서 ‘한반도신경제지도 구상’ 등 한반도 평화 증진과 번영을 위한 정책을 적극적으로 추진해야 한다.

지난 10년간 남북관계의 단절은 인적 접촉과 교류의 피드백체계의 파괴로 이어졌다. 이는 새로운 남북관계의 지향점을 어떻게 설정해야 하는 것인가에 대한 논의로 이어진다. 중단되기 전의 상황으로 되돌아가는 것이 남북관계의 복원인가 아니면 새로운 출발점에 선 것인가에 대한 평가를 하여야 한다. 국내외적 환경의 변화 속도가 너무 빠르고 광범위한 점을 고려할 때 과거 수준의 회복이라는 프레임보다 새로운 출발점의 마련이라는 프레임을 활용하는 것이 더욱 타당하다. 이를 위해서는 정보의 확보를 통한 상호이해의 수준이 높아져야 한다. 결국 남북한 간 신뢰 구축과 통일의 기반이 되는 인적 접촉(human contact)의 필요성이 높아지고 남북한 주민 간 인적 접촉 혹은 인적 교류가 다변화되고 확대될 때 지속가능한 남북한 간 교류의 토대는 공고해질 것이다.

셋째, 남북대화의 지속성을 확보하기 위해서도 다양한 개선방안이 제시될 수 있다. 우선 남북 고위급회담을 시작으로 조성된 남북화해와 평화 증진 노력의 성과를 되돌릴 수 없을 정도로 만드는 정책이 필요하다. 남북 사이의 회담 복원 및 정례화, 남북 간 합의에 대한 제도화, 취약계층에 대한 인도적 지원 문제를 중심으로 한 대북제재에 해당하지 않는 분야의 적극적 교류, 남북이산가족을 비롯한 인도적 사안의 조속한 대화 재개, 지자체 차원의 교류협력 재개, 민족문화유산 사업을 중심으로 한 사회문화 교류 분야의 교류 추진 등을 고려할 수 있을 것이다.

남북한 사이에 이루어진 합의가 단순히 말의 성찬에 그치지 않고 실제 정책에 반영될 수 있도록 남북회담의 성과에 대한 다양한 측면에서의 검

토가 필요하다. 남북의 두 정상은 만나서 처음 나눈 인사도 결국 남북정상회담의 결과가 말로만 그치지 않도록 구체적인 합의를 도출해 보자고 했던 것이다. 판문점선언에서 10·4 선언의 합의를 언급한 것도 남북한의 신뢰는 기존의 합의 내용에 대해서도 인정하는 데에서부터 시작된다.

판문점선언에서 언급된 동해선 철도 사업의 경우 문재인 정부에서 새롭게 설정된 것이 아니라 박근혜 정부에서도 추진되었던 것으로 전혀 새로운 사업이 아니다. 10·4 선언에도 있었던 내용이고, 유라시아와 한반도를 연결하고자 했던 프로젝트의 연속인 것이다. 즉 판문점선언의 많은 내용들은 기존에 남북이 합의할 수 있는 내용들이었기 때문에, 무엇보다도 선언의 내용들을 이행하는 것이 더욱 중요하다.

남북정상회담에 대한 국내외적 지지가 매우 높은 상황에서 이러한 모멘텀을 이어가기 위해서 조속히 실천 가능한 것들을 추진하기 위해 정부가 적극적으로 나서야 한다. 북한에 대한 경제제재로 인하여 대북지원을 지금 결의한다고 하더라도 그것이 실행되기에는 2년여의 시간이 걸린다. 미국 의회가 법률로써 대북지원을 할 수 있도록 제도적 장치를 마련하기 까지 마냥 기다릴 수 없다. 지금이라도 남북관계 또는 북미관계와 상관 없이 남한에서 할 수 있는 것들을 추진해야 정부의 의지를 남한 사회와 북한 정권 및 주민들에게 보여줄 수 있다.

남북교류가 본격화될 때 사회문화 교류는 전면적으로 확대될 수 있도록 제도를 보완해 나가야 할 것이다. 우선 지방자치단체가 남북교류협력기금을 좀 더 자율적으로 사용할 수 있도록 법의 개정에 정부가 나서야 할 것이다. 지방자치단체와 사회문화단체가 공동으로 남북교류협력 사업을 재개하기 위한 전략이 요구된다. 기존에는 민족문화와 언어 등에 초점을 맞추고 진행되었지만, 다시 추진된다면 남북이 오갈 수 있는 교류협력을 추진할 수 있어야 한다. 교류의 범위와 접촉의 범위를 극대화하기 위한 전략이 요구되는 것이다.

북한이 필요로 하는 분야가 무엇인지를 조속히 파악하고 남북교류사업을

추진하고자 하는 단체들을 정부가 지원할 수 있어야 한다. 이미 북한이 2017년부터 2012년까지 5개년 개발계획을 추진하고 있는 점을 고려하여 북한에 시급히 필요한 부분과 그것을 위해 민간단체가 적극적으로 나설 수 있는 여건을 조성해야 한다. 다만, 민간단체의 역량이나 경험에 비추어 자율적인 조절기구나 신뢰할 수 있는 단체를 우선적으로 추진하여 교류협력의 지속성을 확보하는 것이 필요하다.

남북교류의 확대를 위하여 정부가 일부 사안에 대해서는 사전 허가제가 아닌 사후 신고제로 민간단체의 사업이 가능하도록 제도를 개편할 필요가 있다. 사전 허가제를 고집하는 것은 남북교류 사업의 책임을 정부가 전적으로 부담하게 되는 것을 의미한다. 민간단체나 지자체가 남북교류 협력 사업을 추진하는 과정에서 발생하게 되는 실패가 정부의 정책적 실패라고 가정할 필요가 없다. 사업의 책임 주체는 사업을 수행한 사업자에게 있다는 원칙이 필요하며, 사업자의 실패 속에서도 정부는 정책적 함의를 도출할 수 있기 때문이다.

인도적 문제 해결을 위해서는 즉시 후속대화를 추진하여야 한다. 남북 이산가족 상봉, 국군포로 및 납북자 문제 등의 인도적 사안에 대해서는 우선적인 해결 원칙에 따라 적극적으로 추진해 나가는 자세가 필요하다. 물론 북한이 기획탈북 논란이 제기되는 탈북민들을 복송할 것을 전제조건으로 할 경우 사회적 논란이 발생하고 이에 대한 대화를 전개하기 어려울 수 있다. 영유아나 임산부 등의 취약 계층이나 보건 의료분야와 같은 인도적 사안에 대해서는 정치적 환경과 달리 계속 지원할 수 있다는 원칙을 견지해야한다.

남북정상회담을 통해서 ‘평화, 새로운 시작’을 알렸듯이, 평화문화육성을 위한 평화교육이 사회전반에서 이뤄질 수 있도록 추진할 필요가 있다. 남북한의 동질성 회복 또는 통일이라는 당위적 접근보다 분단폭력을 극복하는 과정으로서의 평화에 대한 논의가 확산될 수 있어야 한다. 전쟁의 상흔을 극복하고 치유하는 것, 그리고 인권과 생태환경 등 인간안보가 확보될 수 있는 평화문화가 사회전반에 확산되어야 민주주의는 더욱

공고해질 것이다. 경제적 번영을 위해서도 국내에 만연한 갑질문화 등 권력관계에 의한 불평등의 문제도 자연스럽게 논의되며 극복될 수 있는 담론의 활성화도 요구된다.

2) 국제적 환경 개선 전략

평창동계올림픽과 남북정상회담을 계기로 실행된 남북교류가 지속될 수 있도록 국제환경을 개선해야 할 것이다. 우선, 지금처럼 전개되는 남북 대화의 국면을 더욱 적극적으로 활용하여 남북대화의 정례화를 통해 주변국들이 남북한 관계개선에 지지를 표명할 수밖에 없도록 하여야 할 것이다. 남북대화의 진전은 동북아시아질서의 변화를 초래할 수도 있기 때문에 주변국가들이 실질적으로는 원하지 않을 수도 있다. 그렇다고 하여도 국제사회가 남북한의 노력을 공개적으로 부정할 수 없기 때문에 남북한이 주도적으로 환경을 개선할 여지가 발생한다.

이러한 환경 개선 전략의 효과는 남북정상회담 당시 이뤄진 도보다리 대화를 통해서 확인할 수 있다. 두 정상만이 대화를 나누는 것 자체만으로도 국제사회의 이목을 집중시킬 수 있었다. 판문점선언으로 남북정상회담의 성과가 제시되었지만, 도보다리 대화에서 두 정상이 나누는 내용이 무엇인가에 대해서는 동북아시아 관련 국가들이 앞으로도 관심을 가지게 될 것이다. 이러한 과정은 한반도 문제를 미국과 중국이 아닌 남북한이 당사자가 되어 주도적으로 해결의 주도권을 쥘 수 있음을 보여주는 것이다.

이러한 기회를 주변 강대국의 갈등을 완화하여 동북아 평화체제 실현의 동력으로 삼아야 한다. 미국과 일본을 중심으로 미국의 아시아 패권을 지속시키는 가운데 대북압박정책으로 한반도에 대한 미일 관여의 현상유지 정책을 실행하는 것에 비하여, 중국과 러시아는 동북아 질서의 다극화에 따라서 미국, 일본, 중국, 러시아가 지역의 이익을 공유하려는 정책으로 전환하고 있다. 한국에게 미국은 최대의 동맹국이고, 중국은 최대

의 교역국으로 자리하고 있기 때문에 그 어느 때보다 완충적이고 균형자적 역할이 요구된다. 이에 따라 현재 진행되고 있는 대북제재정책에 당사자로서 동참하는 가운데, 향후 대북화해정책으로 무게 중심을 이동하면서 남과 북, 그리고 주변국의 이익을 모두 실현하는 동북아 평화체제를 구축해야 하는 것이다.

경제안보의 본격화에 경제 안정을 꾀하면서 대북 화해정책을 추구해야 한다. 트럼프 대통령이 철강관세를 인상과 FTA 재협상 카드를 통해 사실상 전 지구적 차원의 무역전쟁을 시도하는 상황에서 한국도 교역 규모가 1조 달러에 이르는 상황에서 안보 논리와 함께 진행되는 미국의 보호무역주의와 중국의 경제보복에 대응하는 방안을 강구할 필요가 있다. 1조 달러 교역 규모를 유지하기 위해서는 새로운 시장과 성장동력을 확보해야 하며, 이를 위해 북방협력과 남방협력을 강화해야 한다. 나아가 대북정책과 국내의 경제문제가 밀접하게 연결되어 대북정책 추진의 장애요소가 되지 않도록 남과 북의 교류를 통해서 군사적 위기 요인을 감소시키거나 제거하는 방향으로 한반도 안보상황을 개선할 필요가 있다.

이를 위하여 다음과 같은 노력을 기울일 수 있을 것이다. 우선적으로, 남북 사회문화교류를 통해 한반도 평화분위기의 고양에 나서야 한다. 평창올림픽을 계기로 조성된 한반도 평화국면을 남북교류를 통해 지속시켜 주변국의 갈등을 완화시켜야 한다. 현재 미국이 중국과 싱가포르 등의 대북 관련기업도 제재대상에 포함시키는 등 강도 높은 대북제재를 실시하는 대북제재 강화 국면에서 비정치분야인 사회문화적 남북교류를 통해서 한반도 평화국면을 지속시켜야 하는 것이다.

북한의 핵 및 미사일 실험 중단과 한미군사훈련의 축소가 현실화될 수 있어야 한다. 남북정상회담에서 약속된 한반도의 완전한 비핵화가 이뤄질 수 있도록 북미대화를 전략적으로 중재하여야 한다. 풍계리의 핵시설을 폐쇄할 것에 대한 북한의 약속이 현실화되고, 북한의 비핵화를 위한 절차가 차질 없이 진행될 수 있어야 한다. 이처럼 북한이 비핵화조치를 어느 단계까지 진행할 지에 대해 국제사회가 쉽게 가늠하기 어렵다. 북

한도 비핵화조치를 취하는 과정에서 국제사회로부터 그에 상응하는 보상을 원할 것이기 때문에 그렇다.

김정은 국무위원장은 일상적 한미군사훈련에 대해서는 문제제기를 하지 않을 것이지만, 직간접적으로 미국의 전략무기를 동원하는 것은 자제할 것을 요청하였다. 즉 북한이 한미동맹을 인정하고 동맹국가들의 일반적 군사훈련의 필요성을 인정한 것이다. 따라서 남북정상회담을 위한 한미연합군사훈련의 수위를 조절하였듯이 북미대화 이전까지는 이와 같은 접근을 계속 유지할 필요가 있다.

미국 내에서는 북한과의 협상에 회의적인 시각이 많음을 고려하여, 정부가 이에 어떻게 대응할 수 있을지에 대한 검토가 필요하다. 미국의 대북 강경파들은 북한이 끊임없이 비핵화를 전술적으로만 이용할 것이라고 주장한다. 그리고 북한을 신뢰할 수 없기 때문에 완전한 비핵화를 이루고 난 이후에야 북한에 대한 지원을 제공할 수 있다는 주장까지 나온다. 그런데 북한의 입장에서 이와 같은 리비아식 비핵화 프로세스에 동의하기 어려운 것이 현실이라는 점을 감안하면, 트럼프 대통령과 그의 참모진들이 대화에 적극적일 수 있도록 한국 정부의 역할이 필요하다.

중국과의 관계를 어떻게 할 것인가에 대한 정부의 고민이 필요하다. 북한과 미국이 관계가 좋을 때에는 한국이 운전자론에 입각하여 중재자 역할을 할 수 있지만, 북한과 미국의 관계가 악화되는 상황에서는 중재자의 역할이 녹록지 않을 것이다. 지금까지 중국의 역할이 두드러지지 않았지만, 북미관계가 악화되는 상황에서는 북한은 중국과의 협력 관계를 더욱 돈독하게 할 수밖에 없다. 중국 또한 미국과 북한이 자국을 빼고 긴밀한 관계를 맺는 것에 대한 우려로 적극 북한의 외교적 행보에 개입을 하고자 할 것이다. 따라서 한반도 평화구축을 위한 과정에서 중국의 역할이 어느 정도에서 자리매김할 수 있을지 검토가 필요하다.

한반도의 평화구축을 위한 노력을 중국의 동북3성과 러시아의 연해주와의 경제협력을 위해서도 필요한 것임이 강조되고 실제 그런 방향으로 정

책을 추진할 필요가 있다. 특히 21세기에 들어와서 경제와 안보의 연계는 더욱 두드러진 현상으로 자리잡고 있다. 세계적으로 보호무역이 강화되고 경제와 안보논리가 결합되는 상황에서 새로운 시장을 개척하는 동시에 평화적 환경을 조성해야 하며, 이를 위해 한국의 기술과 자본을 필요로 하는 동북3성과 연해주 등으로 진출이 전략적 방안이 될 수 있다. 동북3성과 연해주에 대한 남한의 적극적인 투자는 그 자체로 동북아 평화분위기 조성에 기여하는 것이며, 그 지역의 특성상 이미 북한과의 연결이 되어 있는 상황에서 향후 북한과의 경제협력을 위해서도 우호적인 환경을 구축하는 것이다. 한중 및 한러 경제협력을 동시에 강화하면서, 동북아 에너지사업 등에 일본과 미국도 동참시키는 것은 관련 국가들의 이익을 조화시키는 가운데 동북아 세력균형을 꺾으면서 평화체제를 구축하는 데에 도움이 될 것이다.

IV. 문재인 정부의 대북정책 방향과 전략

1. 정책 방향

먼저, 문재인 정부의 대북정책 방향을 거시적 시각에서 살펴보고 그 역사적인 의의를 공유할 필요가 있다. ‘문재인의 한반도 정책’은 “한반도와 동북아를 아우르는 평화와 번영을 구현하고자 하는 우리 주도의 장기적이고 포괄적인 정책”으로서 평화를 최우선으로 추구한다. 이는 문 대통령이 취임한 2017년 한반도 정세가 심각한 위기 상황을 보였을 뿐만 아니라 분단정전체제 하 한반도의 구조적 불안정성을 반영한 정확한 판단이다.

문재인의 한반도 정책이 평화우선이라고 할 때 그것은 크게 두 가지 의미를 가진다. 그 하나는 현 ‘분단폭력’ 체제를 안정적으로 전환시켜 ‘분단평화’를 정착시키는 일이다. 분단과 한국전쟁 이후 형성된 분단폭력은 분단을 이유로 가해지는 유무형의 제반 폭력을 말하는데, 이때 폭력은 물리적 폭력은 물론 구조적·문화적 폭력을 망라한다.⁷⁾ 분단폭력은 남·북한 사회, 남북관계, 동아시아 국제관계 등 다차원에서 나타난다. 냉전 시기는 물론 탈냉전시기 적대적 남북관계를 유지하던 때 북한은 물론 남한 사회 내에서도 이분법적 사고와 정치적 억압이 사라지지 않았고, 한반도 안팎에서는 전쟁의 위험이 도사리고 있었다. 분단폭력은 단일 한민족이 이념 갈등으로 분단 이후 상호 적대하고 그것을 국내정치적으로 악용해 온 일련의 국가폭력으로서 동아시아 차원의 적대의 산물이자 그 연장이라 할 수도 있다. 평화 우선을 천명한 문재인의 한반도 정책은 분단폭력, 특히 전쟁위험을 종식시키고 평화를 정착시키자는 의미에서 분단평화의 확립을 추구하고 있다. 한반도 비핵화와 평화체제의 병행 수립을 추진하는 작금의 정부 정책이 바로 분단폭력의 분단평화로의 전환 노력에 다름 아니다.

7) 이하는 서보혁, “분단폭력의 본질과 그 너머,” 김병로·서보혁 편, 『분단폭력: 한반도 군사화에 관한 평화학적 성찰』 (서울: 아카넷, 2016), pp. 283-291을 수정한 것임.

문재인 정부의 평화우선의 한반도 정책이 갖는 두 번째 거시적 의미는 분단폭력을 분단평화로 전환하는데 그치지 않고 ‘통일평화’로 이르게 한 다는데 있다. 통일평화는 한반도의 궁극적인 평화는 통일을 반드시 통과해야 하고, 그렇지만 통일 후에도 평화공동체 수립을 향해 지속적인 노력이 요청된다는 뜻이다. 통일평화는 기존의 평화통일과 다른 의미다. 평화통일은 평화를 수단으로, 통일을 궁극적인 목표로 간주한다. 그에 비해 통일평화는 평화를 궁극적인 목표로, 통일은 평화로 가는 길에 달성해야 할 중간 목표로 본다. 통일평화는 분단평화론을 비판한다. 통일 평화론은 권력정치의 회로에 빠져있는 통일이 결국 어떤 방식으로, 언젠가는 달성될 것이라는 역사적 필연성과 통일 없이는 한반도 평화는 오지 않는다는 현실적 당위 위에 서 있다. 분단평화는 2국가 2체제, 통일평화는 1국가 1체제를 이상적으로 보고 그 사이 1국가 2체제도 가능할 것이다. 문재인 정부의 대북정책을 선 평화, 후 통일로 도식화 할 경우 오해가 발생할 수도 있다. 분단폭력의 분단평화로의 전환 과정에서 남북관계의 심화 발전이 중요하다. 그것은 국가연합 수준의 안정적인 남북관계의 정립을 통해 향후 통일평화의 토대를 튼튼히 구축하는 의미이다.

분단평화는 단기적으로 불가능하기 때문에 분단 상황 하에서 평화공존 나아가 평화번영하자는 발상이다. 사실 남북한 당국 간에도 분단평화에 관해 공감대를 형성한 바가 몇 차례 있었다. 1991년 12월 13일 남북한 총리가 서명한 ‘남북기본합의서’ 제5조⁸⁾와 10.4 남북정상선언의 제3, 4항⁹⁾이 그와 관련된다. 그렇지만 북한과 미국이 비핵화와 안전보장 일괄 타결을 추구하는 상황에서 통일문제도 적극적인 접근이 요청되는 바이다. 그런 점에서 문재인 정부가 천명한 ‘평화로운 한반도 구상’에 밝힌 비핵화-평화체제-남북관계의 선순환 발전은 곧 현 분단폭력에서 분단평화를 거쳐 통일평화의 전망을 담고 있는 역사적인 의미가 있는 것이다. 또 그 과정에서 한국의 주도적 역할은 지극히 당연한 주체적인 역할 설

8) 제5조 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현군사정전협정을 준수한다.”

9) 10.4 정상선언에서는 한반도 긴장완화와 평화 보장을 위한 협력(3항)과 평화체제 구축에 관한 공감대와 직접 관련 3자 또는 4자 정상들에 의한 종전 선언을 위한 협력(4항)이 포함되어 있다.

정이다.

이상과 같은 역사적인 의의를 전제로 한 상태에서 문재인 정부의 대북정책 방향을 다음 네 가지로 제시할 수 있다.

1) 점진적 협력 확대

남북관계를 점진적 협력 확대의 방향에서 접근해야 함은 비단 현 정부만이 아니라 아래 세 가지 이유로 인해 통일이 이루어질 때까지 모든 정부가 견지할 방향이다. 남북관계가 점진적인 방식으로 협력을 확대해나가야 한다는 점은 ▶ 장기화 된 분단에서 연유하는 상호 깊은 불신, ▶ 남북간 기 합의의 미이행에서 파생 누적된 실천과제들, ▶ 당면 정세에서 요구되는 남북간 협력 과제 등을 배경으로 하고 있다. 문재인 대통령은 지난 4월 11일 남북정상회담 준비위원회 제5차 전체회의에 참석해 “한번에 모든 문제를 다 해결하겠다는 지나친 의욕으로 접근하기보다는 이번 남북정상회담을 계기로 오랜 기간 단절됐던 남북관계를 복원하고 평화와 번영의 한반도로 나아가는 튼튼한 디딤돌을 놓는다는 생각으로 임해주길 바란다.”고 당부했다. 대통령의 이 발언도 위와 같은 측면들이 반영된 점진적 남북관계 발전론과 상통한다.

위 세 가지 측면들 중 하나인 남북간 기 합의의 미이행에서 파생 누적된 실천과제들은 남북기본합의서의 구성 내용으로 말한다면 화해, 불가침, 교류협력 등 세 영역에서 남북은 기존의 합의와 일부 진행하다 중단된 협력을 재추진할 필요가 있다. 6.15 남북공동선언과 10.4 정상선언에서 합의한 각종 남북협력사업, 특히 10.4 정상선언 이행을 위해 추진한 총리급·장관급회담과 다방면의 실무접촉이 본 궤도에 오르지 못한 채 중단되었다. 개성공단 내실화 및 확대를 비롯해 ‘서해평화협력특별지대’ 설치, 조선협력 및 농업·보건의료·환경 등 협력사업, 개성-신의주철도/개성-평양 간고속도로 공동이용 및 개보수, 사회문화분야 교류협력, 인도주의 협력사업, 국제무대에서의 공동노력 등이 그 예이다. 이와 같은 합의는 2008년 남한내 정권교체를 계기로 지금까지 이행되지 못한 상태에

있고 그 사이 남북간 불신은 더 깊어졌다. 그러나 위와 같은 사항들을 모두 곧바로 추진하기에는 북핵의 고도화에 따른 대북 제재 규정에 의해 한계가 크다. 따라서 북한의 비핵화 이행에 따라 교류협력의 범위도 영향을 받을 수밖에 없는데, 일단은 북한에 물자와 재정 이전을 최소화 한 범위에 한해 사회문화교류와 인도적 협력을 검토해볼 수 있을 것이다.

또 다른 배경인 당면 정세에서 요구되는 남북간 협력 과제란 북핵 고도화 추세와 맞물려 조성된 대북 제재국면 하에서 남북 교류협력의 제한성을 말한다. 문재인 정부는 출범하면서 남북관계 복원을 넘어 남북 경제공동체 건설을 제시한 바 있다. 이를 위해 남북간 다양한 교류협력을 확대 의지를 표명하면서 그것이 민족 동질성을 회복하고 남북공동체 형성에 이바지할 것이라는 기대를 갖고 있다. 문재인 대통령이 노무현 정부 시기 2차 남북정상회담을 준비를 진두지휘하였고 10.4 정상선언에 깊이 공감하고 있기 때문에 남북관계를 발전시켜 경제공동체를 건설하겠다는 포부가 크다. 그런데 현 북핵 고도화-대북제재 국면을 풀지 않고는 전면적인 남북 협력은 불가능하다. 일부에서는 4.27 남북정상회담 이후 남북 협력을 기대하고 있고 실제 민간에서는 중단되었던 교류협력사업의 재개를 준비하고 있다. 그렇지만 북미정상회담의 성공적 개최를 계기로 비핵화와 평화체제 관련 일괄타결이 이루어지지 않는다면 남북간 협력도 제약을 받을 수밖에 없을 것이다.

이상의 제반 측면들을 고려할 때 남북간 협력은 필연적이고 마땅하지만 수많은 협력 과제와 현실적인 제약을 함께 고려할 때 점진적인 접근이 불가피하다. 본격적인 남북 협력을 전망하는데 작용할 변수로는 북미관계만이 아니라 국내 여론과 북한의 호응 여부도 꼽을 수 있다. 남북미 삼각관계가 연출해낼 정세의 유동성, 특히 비핵화의 진전이 남북협력의 범위와 수준을 일차적으로 결정할 것이다. 그에 따라 한국은 점진적인 접근 방향에 입각해 몇 개의 상황 설정을 하고 그에 상응하는 적정 협력 방안을 수립해놓아야 할 것이다.

2) 남북 채널 복원

남북 채널은 남북관계를 발전시켜 나갈 필수조건 중 하나로서, 의사소통 수단이 다양할수록 남북대화는 그만큼 더 활발해질 것이다. 남북대화 채널은 ▶ 행위자에 따라 정부 채널과 민간 채널, ▶ 영역에 따라 정치분야 채널, 경제분야 채널, 사회분야 채널, 군사분야 채널, ▶ 방식에 따라 직접채널과 간접채널, 혹은 공개채널과 비공개채널 등 다양하게 생각해 볼 수 있다.

분단 이후 가장 많은 대화 채널을 가졌던 때는 2007년 10.4 정상선언 전후일 것이다. 위 대화 채널 분류에 따를 경우 당시 남북은 행위자, 영역, 방식 등 모든 측면에 걸쳐 다양한 채널을 확보 운영하였다. 정상회담 이후만 놓고 보더라도 정부 채널에는 총리회담을 비롯해 국방장관회담, 경제협력공동위원회, 서해평화협력특별지대추진위원회, 장관급회담, 차관급회담, 장성급군사회담, 경제협력추진위원회, 적십자회담 등 다방면에 걸쳐 실로 수많은 대화가 열렸다. 이를 통해 정부는 남북대화의 제도화를 추진하고 그 법·제도적 기반을 조성하고자 하였다. 또 2000년 6.15 남북공동선언 이후부터 민간의 남북교류협력이 전개되었는데, 민간 차원에서 인도적 지원, 이산가족상봉, 학술·종교·체육·보건 등의 분야에서 다양한 대화가 이루어졌고, 경우에 따라서는 국제기구와 3자대화 채널이 만들어지기도 하고 당국자들이 참여한 1.5트랙 대화 채널도 형성되었다.

그러나 2008년 출범한 이명박 정부가 ‘비핵·개방·3천’을 표방하며 기존 남북 합의와 협력사업을 중단시켜 나가면서 대화 채널도 줄어들었다. 2010년 천안함 침몰 사건과 그에 따른 5.24 대북 제재 조치가 결정적인 계기가 되어 남북대화 채널은 개성공단을 제외하고 정부와 민간 차원에서 거의 단절되었다. 박근혜 정부 들어서는 북핵 제제의 일환으로 개성공단마저 폐쇄해 남북의 모든 대화 채널은 중단되어 버렸다. 그 결과 상호 의증 탐색과 오관 최소화, 나아가 공동 관심사에 대한 협의를 위한 대화가 불가능하게 되었다.

남북대화 채널이 남북관계의 필수조건이라면 대화 채널 복원은 현단계

남북관계 개선의 필수과제이다. 문재인 정부의 일관된 평화외교노선과 진정성 있는 대화 재개 노력으로 북한의 평창올림픽 참가가 이루어지고 그것을 계기로 남북정상회담 개최가 합의되었다. 이로써 남북 당국간 공식 대화 채널이 정보기관, 통일 담당 기관 사이에 복원되었고 급기야 남북 정상간 직접 핫라인을 개설하기로 합의하였다. 4.27 판문점 선언에서 남북한 정상은 “당국 간 협의를 긴밀히 하고 민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성지역에 설치하기로 하였다.” 따라서 남북한 정상간 핫라인, 군사당국간 연락채널, 그리고 공동연락사무소 등 적어도 3차원에서 남북간 채널을 활용해 관계 발전을 전개할 수 있게 되었다.

3) 민관 협력

남한의 대북정책을 행위자로 분류한다면 크게 정부와 민간으로 설정할 수 있다. 정치체제와 국제질서, 그리고 문제영역(issue area)에 따라 대외정책의 주 행위자가 다를 수 있다. 가령, 냉전기 권위주의 정치체제에서 대외정책은 주로 행정부, 특히 최고지도자를 비롯한 소수 정책결정자들이 독점하지만, 그럼에도 경제분야에서는 기업이나 전문가의 영향이 작지 않다. 또 탈냉전기 민주주의 정치체제에서 대외정책은 정부 못지않게 다양한 비정부기구들이 자기의 이해관계에 따라 다양한 방식으로 영향력을 행사하는 경향이 있다. 그렇다면 오늘날 남한의 대북정책에서는 어떤 행위자가 더 큰 영향력을 행사하는 것이 타당한가?

여기서 ‘남한의 대북정책’이 무엇인지, 그것이 어떤 맥락에 놓여있는지를 검토할 필요가 있다. 여기서 남한은 민주국가 한국을 말하고 시대는 탈냉전 민주주의 시대이다. 그러므로 여기서 남한은 정부와 비정부기구, 이 둘 사이에 위계는 상정할 필요는 없다. 그렇다면 대북정책이 대외정책인가, 그렇다면 주 이슈는 안보인가 경제인가, 아니면 다른 것인가? 남한의 대북정책은 특수한 대외정책이라 한다면, 그 구성 요소는 안보, 경제, 인도주의, 사회 등 다양하다. 다만, 남북이 분단정전체제 하에 있기 때문에 이 모든 이슈들이 골고루 협력의 길로 나아가기 위해서는 평

화가 정착되어야 한다. 그런 점에서 안보 이슈가 다른 이슈들보다 현재까지는 상대적 우위에 있고 안보 이슈에 있어서는 정부가 비정부기구보다 영향력이 크다. 이 점만 인정할 수 있다면 전반적인 남한의 대북정책에서 민관협력은 가능하고 필요하고 심지어는 정책 방향으로 설정해도 무리가 없다. 따라서 대북정책에서 정부와 비정부기구는 협치(協治)의 관점에서 정책효과를 극대화 하는 동반자 관계를 수립하여야 한다. 실제 정부가 추진하는 통일국민협약사업인 ‘통일을 위한 약속’은 통일문제에서 민관 협치를 구현하려는 것으로서, 이것은 판문점 선언에서 밝힌 “당국과 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계각층이 참가하는 (남북간) 민족공동행사” 추진과 어우러질 수 있을 것이다.

4) 국제협력

남한의 대북정책에서 국제협력의 의미는 남북협력(소위 민족문제의 자주적 해결)에 비해 상대적으로 소홀히 다뤄져온 감이 없지 않다. 그러나 냉전 해체와 세계적 차원의 상호의존의 증대로 개방된 사회의 경우 국가나 개인 양 차원에서 국제협력의 의미가 높아지고 있다. 냉전시기 남한의 대북정책상 국제협력이란 자유진영의 단합된 대북 역지를 의미했다. 탈냉전이라는 새로운 상황 아래 남한의 대북정책에서 국제협력도 새로운 의미로 다가왔는데, 그것은 1990년대 들어 북한체제의 연착륙(soft landing)을 향한 국제협력을 말했다. 이와 관련해 한국은 북한의 식량위기에 대한 인도적 지원과 제네바 핵합의 이행 프로그램인 경수로사업을 통해 국제협력의 경험을 쌓아갔다. 두 가지 접근을 통해 북한이 국제사회의 지원과 협력을 경험하고 국제사회로의 진출과 그에 적합한 체제의 개방을 기대했던 것이다. 북한 역시 인민의 생존과 경제적 실리와 국제적 고립 타개를 위해 국제협력의 중요성을 이때 인식하게 되었다.

남한의 대북정책에서 국제협력은 한편으로는 한국의 대북정책에 관한 국제적 지지를 확대하고, 다른 한편으로는 북한이 국제규범과 국제협력시의 이익을 학습해 평화적인 체제변화의 길을 닦아가는 막중한 의미가 있다.

이와 같이 국제협력이 중요하지만 그것은 남북협력과 조화시켜 나갈 때 그 효과가 더 크다. 본 논의 주제가 남한의 대북정책이기 때문에 국제협력은 결국 남북협력과 조화되지 못하면, 혹은 남북협력을 통과하지 못하면 아무런 의미가 없다. 사실 한국의 입장에서 남북협력과 국제협력은 선후나 경중의 문제가 아니라 병행 조화시켜야 할 과제다. 두 측면 중 어느 한쪽으로 경도될 경우 평화는 더욱 달아나는 경향을 보인다. 이명박, 박근혜 정부 들어 대북정책 방향으로 국제공조를 중시하고 남북협력을 무시하자 남북관계는 대결로 전환하고 북한의 도발이 높아졌다는 지적이 가능할 수 있다. 그와 반대로 김대중, 노무현 정부는 상대적으로 남북협력을 더 중시했다는 평가를 받기도 한다. 물론 구체적인 상황에 따라 남북협력과 국제협력 중 하나를 상대적으로 더 강조할 때가 있을 것이다. 북한의 핵실험 직후에는 국제협력이 높아지고, 반면에 남북관계가 좋을 때는 국제협력보다는 남북협력이 두드러질 수 있다. 그러나 한반도 평화는 남북협력과 국제협력이 같이 갈 때 이루어질 수 있다. 2007년 북핵문제에 가시적인 진전이 있는 가운데 남북정상회담이 개최된 경우가 대표적인 사례다. 이때는 남북대화과 6자회담, 곧 남북협력과 국제협력이 조화를 나타낸 드문 시기였는데, 당시 관여했던 문재인 대통령이 두 협력의 조화를 다시 추진하고 있는 셈이다.

2. 정책 아젠다별 추진 전략

아래에서는 정치군사·경제·인도주의 등 남북관계상의 세 가지 주요 영역별로 추진 전략을 살펴보고자 한다. 앞서 말한 것처럼 남북관계 발전은 북핵문제 해결의 진전 정도에 제약을 받을 수밖에 없다는 점에서 둘 사이의 연계성을 검토해보아야 할 것이다(제Ⅳ장). 또 남북관계에서도 정치·군사적 측면이 다른 두 측면보다 진전이 있어야 전반적인 관계 발전을 전망할 수 있다는 점을 염두에 두고 있음을 밝혀두면서 세 영역에서의 추진 전략을 논의하고자 한다.

1) 정치·군사적 신뢰구축

신뢰구축방안(CBMs)은 냉전기 대결 관계에 있던 미국과 소련이 공격 위험을 축소하기 위해 취해진 일련의 군사적 조치들을 말하는데, 이후에 정치 분야로 그 범위가 확대되어갔다. 군사적 신뢰구축방안으로는 군대의 이동과 훈련, 군사력 관련 정보 교환, 병력을 포함한 인적 정보의 교환, 국경지대 긴장 관련 정보의 교환, 도발로 간주할 만한 행동, 의사소통, 무기, 심지어는 신뢰구축방안을 확대하는 방법 등을 다루는 조치들도 포함된다. 정치·군사적 측면에서 공통적이고 기본적인 신뢰구축방안은 사람과 정보의 교환이다.

여기서 사람의 교환, 즉 상호방문은 대화를 동반하고 대화는 오해의 제거와 이해의 증진을 도모하는데, 이때 사람이 군인만이 아니라 민간 정책결정자를 포함하게 되면서 신뢰구축은 정치·군사 양 측면을 아우를 수 있게 되었다. 정치적 신뢰구축방안은 특히 적대관계에 있던 쌍방 간에는 정상회담을 비롯해 장관급회담 등 다양한 수준과 방식의 정부간 회담을 통해 군축과 경제협력, 그리고 학술·경제·보건·종교·언론 등 다방면의 민간교류를 통해 적대감 해소와 상호 신뢰 증진을 도모할 수 있다. 여기서 정치적 신뢰구축을 제고하고 그것을 지속가능하게 하는데 있어서 정상간 신뢰 형성과 당국간 회담의 정례화가 관건이다. 특정 교류협력사업을 지속하는 것도 좋은 방안이 될 수 있다.

다음으로 남북이 정치·군사적 신뢰구축조치와 관련해 취한 입장과 논의 과정을 간략히 살펴보자. 급격한 냉전 해체 상황에서 남북한도 대화를 열어 관계 전환을 모색한다. 1991년 10월- 1992년 2월 사이 열린 남북 고위급회담 제4차, 5차 회담에서 신뢰구축방안을 둘러싸고 남북의 입장 차이가 나타났다. 분쟁이 생겼을 경우 남한은 유엔 등 국제사회가 간여토록 하자는데 반해 북한은 남북 간에 해결하자는 입장이었다. 또 남한이 구체적인 군사적 신뢰구축 조치를 명기해야 한다고 주장했으나 북한은 불가침을 선언하는 것만으로 충분하다는 입장이었다. 이러한 입장 차이는 봉합되어 남북기본합의서 및 불가침 부속합의서를 채택하게 되지만

그것이 이행되지 못했다.

노무현 정부 시기인 2004년 6월 3-4일 열린 제2차 남북장성급군사회담에서 '서해해상에서 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서'가 채택되어 군사적 신뢰구축에 청신호를 보여주었다. 이로써 남북은 50여 년간 첨예하게 대치해온 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지와 선전수단 제거에 합의함으로써, 군사 분야에서 본격적인 신뢰구축이 이루어질 수 있는 발판을 마련한 것으로 기대를 모았다.

노무현정부의 '평화번영정책'은 한반도 평화증진과 남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구라는 두 가지 목표를 설정하였다. 이때 한반도 평화증진에 있어서 군사적 신뢰구축의 의의와 위상이 언급되었다. 즉 평화증진은 북한의 핵문제를 비롯한 안보현안을 해결하는 토대 위에서 남북의 실질협력을 증진시키면서 군사적 신뢰구축을 통해 불안정한 정전체제를 항구적인 평화체제로 전환하는 구상을 말한다. 여기서 군사적 신뢰구축은 남북관계 발전과 평화체제 구축의 토대로서 정치적 신뢰구축을 동반할 수 있다.

그러나 남북기본합의서 및 불가침 부속합의서 공약은 이행되지 못하고 있다가 2009년 1월 북한이 일방적으로 무효화 선언을 하기에 이르렀다. 또 위 2004년 장성급군사회담에서의 합의 역시 북한의 NLL 무실화 책동으로 빛이 바랬다. 노무현 정부 말기인 2007년 11월 열린 제2차 남북 국방장관회담에서 군사적 신뢰구축방안 협의를 위한 남북군사회담이 열려 긴장완화, 불가침, 서해해상 충돌방지, 교류협력 군사보장 등 7개항에 합의하였으나 이후 남북관계 악화로 사문화 되어 버렸다.

남북 정치·군사회담 개최가 불규칙적이고 그것이 전반적인 남북관계를 규정해오고 있는 점도 기존 신뢰구축의 낮은 수준을 잘 말해주고 있다. 남북간 정치·군사회담은 남한정부의 대북정책 방향과도 상관관계가 있다. 통일부 자료(표)에 따르면 2002-7년 사이 남북간 정치·군사회담은 77회

인데 비해 2008-17년 사이는 11회였다. 경제회담은 2002-7년 사이 71회인데 비해 2008-17년 사이는 36회였고, 인도 회담은 2002-7년 사이 22회인데 비해 2008-17년 사이는 9회였다. 세 영역에서 회담의 빈도는 남한의 대북정책 성향, 가령 교류협력을 강조하던 시기가 압박을 강조하던 시기에 비해 훨씬 높았다. 두 시기별 회담 빈도 차이는 정치·군사회담이 다른 영역의 회담보다 훨씬 크게 나타나 남북관계에 정치·군사적 측면이 경제, 인도적 사안보다 더 영향력이 큼을 알 수 있다.

표 1. 분야별 남북회담 개최 현황

구분	'71~01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08
정치	209	4	5	2	10	5	13	-
군사	6	9	6	5	3	4	11	2
경제	12	14	17	13	11	8	22	3
인도	122	3	7	2	4	3	3	-
사회문화	34	2	1	1	6	3	6	1
합계	383	32	36	23	34	23	55	6
'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17
-	-	-	-	1	2	3	-	-
-	1	1	-	-	1	-	-	-
4	3	-	-	22	3	1	-	-
2	4	-	-	1	1	1	-	-
-	-	-	-	-	1	-	-	-
6	8	1		24	8	5		

* 출처: 통일부 웹사이트 (검색일: 2018년 4월 11일)

위와 같은 경험으로 볼 때 남북 간 정치·군사적 신뢰구축이 남북관계 발전을 선도할 것으로 예상된다. 무엇보다 최근 남북정상회담 합의 이후 남북 간에 정상간 핫라인을 설치하기로 한 것은 정치·군사적 신뢰구축의 주요 방안에 합의한 것이자 전반적인 남북관계 개선의 청신호임에 틀림 없다. 그러나 오랫동안 남북관계가 단절되었고 그 사이 북핵이 고도화 되어 정치·군사적 신뢰구축의 장애 요소들이 증가한 점은 유의할 점이

다. 따라서 향후 정치·군사적 신뢰구축은 다음과 같은 자세를 견지하며 추진할 필요가 있다.

첫째, 여기서도 점진적 접근 원칙을 견지하는 것이 중요하다. 그 이유는 재론할 필요가 없을 것이다. 4.27 판문점 선언에서도 “남과 북은 군사적 긴장이 해소되고 서로의 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는 데 따라 단계적으로 군축을 실현해 나가기로 하였다.”는 식으로 점진적 접근 원칙을 반영하고 있다. 다만, 점진적 접근을 상향식 접근으로 오해할 필요는 없다. 남북 정상간 핫라인 설치 합의에서 보듯이 가능하면 권한과 영향력이 큰 하향식 접근을 선호할 수도 있다. 신뢰구축의 효과 면에서 하향식이 상향식 접근보다 크기 때문이다. 점진적 접근은 상향식/하향식과 같은 접근 방법의 문제가 아니라 신뢰구축의 원칙과 관련한 문제이다.

둘째는 정치적 신뢰구축과 군사적 신뢰구축을 병행해나가는 것이다. 만약 정치·군사적 신뢰구축이 편파적으로, 가령 정치적 신뢰구축이 진전되는데 군사적 신뢰구축은 정체한다면 그것은 결국 전반적인 신뢰구축을 만들어내지 못한다. 신뢰구축의 배경과 역사가 군사적 충돌의 위험이라는 점을 상기한다면 군사적 신뢰구축이 담보하지 못한다면 신뢰구축을 말할 수 없다. 물론 남북 간 장기화되고 심화된 불신을 감안할 때 정치적 신뢰구축 없이 군사적 신뢰구축을 기대하기 어렵다. ‘정치·군사적 신뢰구축’이 불가피한 이유가 여기에 있다. 과거 남북기본합의서, 10.4 남북정상선언과 이번 4.27 판문점 선언도 정치·군사적 신뢰구축을 병행하고 있다.

셋째 원칙은 남북간 기존 합의 사항을 응용하고 호혜적인 관심사를 발굴하는 창조적인 자세이다. 문재인 대통령은 3월 21일 남북정상회담 준비위원회 제2차 회의에서 “이번 남북정상회담 합의문에는 지난 두 차례의 남북정상회담에서 합의한 기본 사항을 다 담아서 국회 비준을 받도록 준비하길 바란다”고 언급한 바 있다. 이 발언은 지속가능한 남북관계를 위한 합의의 제도화를 강조한 것인데, 정치·군사적 신뢰구축 면에서 보면 주요 방안이 이미 기존 합의에 상당 부분이 포함되어 있고 그것을 오늘

현실에 맞게 창조적으로 적용할 수 있음을 내포하고 있다. 남북이 함께 혜택을 누리는 신뢰구축 방안을 발굴하는 것도 창조적인 사고에서 가능할 것이다. DMZ를 실질적인 비무장지대, 곧 평화지대로 만들기 위해 대인지뢰 제거, GP 및 중화기 철거, 병력 철수에 남북이 함께 나서야 할 것이다. 마침 판문점 선언에서 남북한 정상이 일체의 적대행위 중지 후 “비무장지대를 실질적인 평화지대로 만들어 나가기로” 한 만큼 위와 같은 작업은 구체적인 군사적 신뢰구축 방안으로 올라섰다.

넷째로는 남북간 정치·군사적 신뢰구축에 국제사회와 비(非)정치·군사적 방안을 활용하는 역발상이다. 남북간 정치·군사적 신뢰구축의 지속가능성과 경제·기술적 비용 마련의 측면에서 우호적인 국제기구나 국가의 지원과 지지가 필요할 것이다. 또 정치·군사적 신뢰구축은 경제협력을 촉진하거나 그것을 배경으로 전개할 수도 있다. 그런 접근은 이미 남북철도·도로연결사업, 금강산관광사업 등의 사례에서 나타난 바도 있거니와 앞으로 담대한 접근이 요청될지도 모른다. 왜냐하면 비핵화 이후 남북관계 발전 전망을 고려할 때 신뢰구축은 속도감 있고 대규모로 추진될 가능성이 있기 때문이다. 이와 관련해 4.27 판문점 선언 2조에서는 “한반도의 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁위험을 해소하는 것은 민족의 운명과 관련되는 매우 중대한 문제이며 우리 겨레의 평화롭고 안정된 삶을 보장하기 위한 관건적인 문제”라고 전제하고, 제2, 3항에서 평화수역 설치, 군사적 보장대책이 안전한 어로활동 보장, 민간 교류협력, 왕래접촉 활성화를 위한 것임을 밝히고 있다. 남북간 정치·군사적 신뢰구축은 남북 협력은 물론 국제협력을 필요로 하고, 비정치·군사적 방안과 결합해 전개할 때 그 효과가 극대화 될 것이다.

남북 정치적 신뢰구축 방안으로 가장 중요한 것이 정상간 신뢰구축인데, 다행스럽게도 남북은 문재인 대통령과 김정은 국무위원장 간의 핫라인 설치에 합의했다. 대북 수석특사 정의용 청와대 국가안보실장이 3월 6일 김정은 국무위원장과 면담 결과를 담은 언론발표문에서 “남과 북은 군사적 긴장완화와 긴밀한 협의를 위해 정상간 Hot Line을 설치하기로 하였으며, 제3차 남북정상회담 이전에 첫통화를 실시하기로 하였다”고 밝혔

다. 이후 남북은 정상회담 추진 실무회담에서 핫라인 설치를 위한 통신 시설에 관한 협의를 실시하고, 정상회담 1주일을 앞두고 두 정상 집무실에 핫라인을 설치했다. 핫라인은 정상간 직접 의사소통을 통해 위기관리는 물론 실질적이고 전반적인 신뢰구축에 기여할 것으로 기대된다. 이밖에도 정치적 신뢰구축 방안으로 총리회담, 장관회담, 각종 실무회담 등 당국자간 회담을 꼽을 수 있는데, 그런 방안이 실제 신뢰구축으로 이어지려면 회담의 정례화와 합의 사항의 이행이 관건이다. 정상간 핫라인이 끊이지 않고 지속되는 것이 정치적 신뢰구축의 제일 요소임은 재론할 필요조차 없다.

군사적 신뢰구축 방안으로는 크게 운용적 군비통제와 구조적 군비통제로 나눠 생각해볼 수 있다. 운용적 군비통제는 군사력(병력, 무기)의 투명성과 그 이용의 예측가능성 제고를 통해 군사행동의 범위와 영역을 통제하는 것을 말하는데, 기습공격의 예방과 상호 오판 제거를 목표로 한다. 구체적으로 부대 및 군사력 배치, 그리고 군사훈련의 범위를 정하고 관련 정보를 공개하는 대상과 범위를 정한다. 그에 비해 구조적 군비통제는 군사력을 일정한 규모로 통제하는 조치를 말하는데 동결, 제한, 축소와 같은 방법이 있다. 이런 방법은 군사적 신뢰는 물론 적대적인 관계를 우호관계로 전환하는 정치적 신뢰구축까지 목표로 잡을 수 있다. 그동안 북한은 운용적 군비통제보다는 구조적 군비통제를 강조해왔고 남한은 그 반대의 입장을 취해왔다. 이론적으로 적대관계가 심한 경우라면 쌍방은 운용적 군비통제에서 시작해 구조적 군비통제로 가면서 신뢰를 구축하는 것이 효과적이다. 4.27 남북정상회담 이후 두 정상간 신뢰조성이 시작되었고, 이를 바탕으로 군사적 신뢰를 조성하는데 쌍방간 군사훈련의 사전 통보 및 참관과 상대방을 겨냥한 대규모 군사훈련의 동시 축소도 검토 가능할 것이다. 다만, 신뢰구축의 방법은 쌍방간 합의에 달려있고 그에 따라 위 두 종류의 방법이 혼용될 수도 있다.

남북간 정치·군사적 신뢰구축에서 또 하나 고려할 점은 인식의 공감대를 형성하는 일의 중요성과 우선성이다. ‘신뢰구축’이란 개념과 거론되는 특정 방안에 대한 공동 인식 없이는 신뢰구축이 불가능하다. 특히, 군사적

신뢰구축방안의 개념과 필요성에 대한 남북간 공동인식이 실효적인 신뢰구축에 대단히 중요하다. 이를 위해 남북군사회담을 적극 활용해야 한다는 제안도 나와 있다. 남북간 군사적 신뢰구축 논의에 북한 군사당국을 끌어들이 수 있도록 정세 변화에 부합된 군사적 신뢰구축조치를 엄선하여 탄력적으로 시행할 필요성도 언급되고 있다.¹⁰⁾ 사실 북한은 국제조약에 대한 이해가 부족하다는 평가도 나오고 있는데, 북한이 핵확산금지조약(NPT)을 “핵전파방지협약”으로, 핵안전조치협정을 “핵담보협정”으로 부르고 있는 것도 한 예이다. 또한 남북 간에 서로 선호하는 신뢰구축방안에 대한 입장 차이와 남북간 군사력 불균형도 정치·군사적 신뢰구축 논의에서 고려할 사항이다.¹¹⁾

이상을 감안하면서 새로운 군사적 신뢰구축 방안으로 ‘DMZ의 평화지대화’를 제안해본다. 이 구상은 정전협정 준수를 바탕으로 지뢰제거를 포함한 모든 군사력의 DMZ 내 철거와 산림보호, 동식물보호, 공동농업, 홍수방지 등에 관한 남북한 협력을 말한다. 필요하다면 남북의 합의와 유엔사령부의 인정 하에 국제사회의 참여를 추진할 수도 있다. 이 방안의 장점은 남북한의 기존 안보태세를 약화시키지 않는 가운데 군사 및 비군사적 방법을 혼용해 신뢰구축의 효과를 극대화 하는데 있다. DMZ의 평화지대화는 정전협정체제의 준수를 바탕으로 평화체제의 토대를 조성하는 의의가 있다. 이 구상은 평화체제의 물리적, 공간적 근간을 확보함과 동시에 통일 이전까지 남북간 평화공존을 보장할 수 있다. 이 구상이 순조롭게 실행된다면 DMZ 평화지대를 활용하면서 남북 접경지역의 도시들이 경제·사회문화 협력사업을 전개해 결과적으로 평화지대를 확장시켜 나갈 수 있다.

향후 남북간 정치·군사적 신뢰구축을 추진하는 방법으로는 두 가지 방안을 상정해볼 수 있다. 하나는 ‘2018 남북정상회담’ 이후 고위급회담을 비롯해 분야별도 다양한 장관급회담을 전개하며 신뢰구축을 다변화 하는

10) 김재홍, “한반도 신뢰프로세스」 구현을 위한 남북간 군사적 신뢰구축 추진방향,” 『군사발전연구』 제7권 제2호 (2013), pp. 1-31.

11) 이서항, “정치군사적 신뢰구축 방안- 운용적 군비통제의 모색,” 『사회과학과 정책연구』 제13권 3호 (1992), pp. 191-193.

방식이다. 이 방법은 2007년 10.4 정상선언 이행 과정에서 나타난 사례가 있어 그에 대한 평가가 긍정적이라면 다시 활용할 수 있다.

다른 한 방법은 정상회담 이후 2+2회담을 정례화 해 신뢰구축 전반을 관장하는 방식이다. 2015년 8월 4일 휴전선 인근 목함지뢰 사고로 국군의 희생이 발단이 되어 긴장이 고조되자 남북은 판문점에서 8월 22일부터 나흘간 43시간의 마라톤회의를 개최하여 ▶ 남북당국 회담의 서울 평양에서 조기 개최, ▶ 북측, 지뢰폭발로 남측군인 부상 유감, ▶ 남측, 8월 25일 정오를 기하여 대북 확성기 방송 중단 등 6개항에 합의한 바 있다. 이때 남북은 2+2 형식의 고위급회담을 했는데, 남한은 김관진 청와대 안보실장, 홍용표 통일부 장관, 북한은 황병서 인민군 총정치국장, 김양건 노동당 대남 비서가 나섰다. 남북회담사에서 이례적인 경우로 평가되는 2+2 고위급회담은 2015년 사례에서 보듯이 긴장완화와 정치·군사적 신뢰구축에 효과적인 것으로 평가할 수 있다. 무엇보다 최고 지도자의 의중을 직접 반영해 협상에 임할 수 있고, 양측 각각의 두 대표가 안보 및 통일문제의 책임자라는 점에서 협상의 효율성과 합의시 이행의 효과 면에서 매우 유용한 형식임을 확인하였다. 금번 한반도 긴장완화 및 일련의 정상회담이 하향식(top-down)이라는 점과 앞으로 비핵화-평화체제-남북관계의 선순환 구도 형성을 통한 냉전구조 해체의 기회를 고려할 때 남북간 2+2 고위급회담을 적극 검토해볼 만하다.

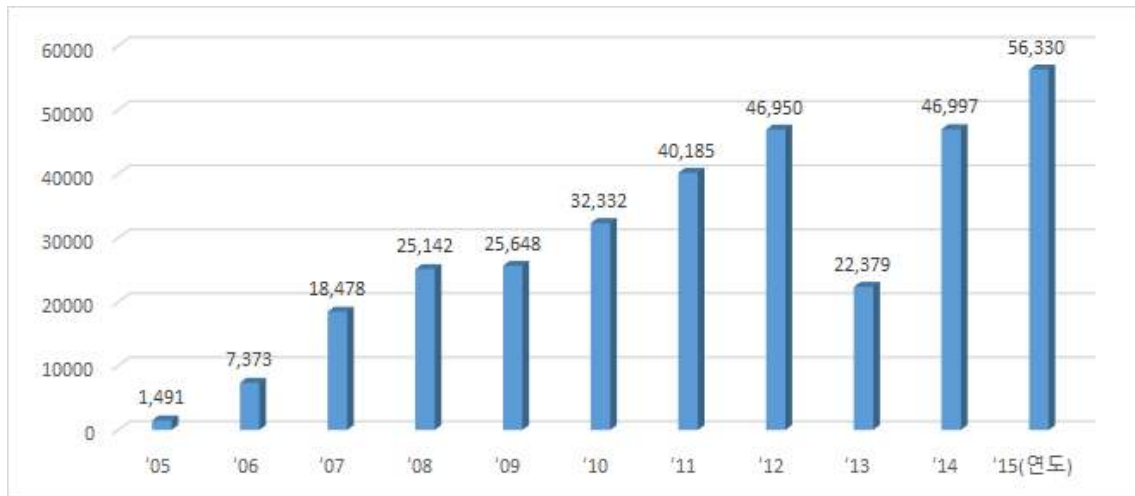
2) 경제 협력

2010년 천안함 사건이 일어나자 이명박 정부는 그것을 북한의 소행으로 단정하고 5.24 대북 제재 조치를 발표해 기존 대북 인도적 지원과 각종 남북교류를 중단시켰다. 당시 북한 내륙으로의 경제협력까지 중단됐지만 개성공단사업만은 유지돼 경제협력의 상징이자 남북대화의 희망으로 존속하였다. 2013년 일시 축소를 제외하면 폐쇄 이전까지 개성공단사업은 비록 1단계 사업에 머물러 있었지만 증가일로였다.(표) 그러나 북핵이 고도화 되자 남한정부는 대북 제재를 강화하지 않을 수 없었다. 그 연장선상에서 박근혜 대통령은 2016년 2월 10일, “우리가 지급한 달러 대부분

이 핵과 미사일 개발을 책임지고 있는 노동당 지도부에 파악되고 있다.” 면서 대북제재의 일환으로 개성공단을 전격 폐쇄했다. 그러나 뚜렷한 제재의 효과는 확인되지 않은 채 공단에 입주한 남한 기업의 피해가 늘어났다. 공단 피해 대책위는 폐쇄 1년동안 입주 기업 123개사의 상품, 원자재 등 유동자산 피해는 2천400억원, 기계설비와 건물 등 투자자산 피해규모는 6천억원에 이를 것으로 추산했지만 그 규모는 사업 중단이 지속되면서 증가 일로에 있다.

그림 2. 개성공단 생산액 현황

(단위: 만달러)



* 출처: 『2018 통일백서』 p. 266

2017년 2월 10일, 개성공단 폐쇄 1주년을 맞아 개성공단기업 비상대책위원회 정기집 위원장은 “정부가 법적 규정을 무시하고 위법적으로 개성공단을 폐쇄했으므로 이에 대한 보상과 배상을 해야 한다.”고 주장했다. 정부는 개성공단 가동중단 이후 기업 피해지원 4.907억원을 비롯해 근로자 위로금, 자금 지원, 세제 및 보험 지원, 고용안정 지원 등 16,018억원의 지원을 해왔다.(2017.12.31 기준)

또 아래 표에서 보듯이 남북교역은 2007-9년 사이를 정점으로 해 급감하였다. 반입에서 반교역 위탁가공에서는 2011년부터 급감했고, 개성공단으로 유지하던 경제협력은 2016년부터, 비상업적 거래는 전기간에 걸

쳐 부진하였다. 반출은 반입 대비 소규모 추세였는데 비상업적 거래가 2008년부터 급감했고 위탁가공과 경제협력은 반입과 같은 시기에 크게 축소되었다. 그나마 개성공단을 통한 교역은 남북관계의 위축에도 불구하고 2016년 폐쇄 결정까지는 늘어나 전체적인 남북교역 총액 규모를 완만하게 상승시켰다. 당시 홍용표 통일부 장관은 개성공단으로 들어간 자금이 핵개발에 “얼마가 들어갔는지 확인할 수는 없다”며 근거자료를 제시하지 못했다. 개성공단사업 중단은 결국 명분이 된 대북제재의 효과가 뚜렷하지 않은데 비해 남한 기업의 피해가 커진 부작용이 있고, 결국 남북관계를 극도로 악화시키는 계기로 작용한 점을 부인할 수 없다.

표 2. 유형별 남북 교역액 현황

(단위: 백만달러)

구분	남북교역 유형	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17
반 입	반교역·위탁가공	441	646	624	449	334	4	1	1	0	0	0	-
	경제협력 (개성공단·금강산관광· 기타·경공업협력)	77	120	308	435	710	909	1,073	615	1,206	1,452	185	-
	비상업적 거래 (정부·민간 지원/사회 문화협력/경수로사업)	1	0	0	0	0	1	-	-	0	0	-	0
	반입 합계	520	765	932	934	1,044	914	1,074	615	1,206	1,452	186	0
반 출	반교역·위탁가공	116	146	184	167	101	-	-	-	-	-	-	-
	경제협력 (개성공단·금강산관광· 기타·경공업협력)	294	520	596	541	744	789	888	518	1,132	1,252	145	-
	비상업적 거래 (정부·민간 지원/사회 문화협력/경수로사업)	421	367	108	37	23	11	9	3	4	10	2	1
	반출 합계	830	1,033	888	745	868	800	897	521	1,136	1,262	147	1

* 반올림으로 연도별 반입/반출 유형별 '소계'와 반입/반출 '합계'가 다를 수 있음. 교역액 1백만불 미만은 "0"으로, 없을 경우 "-"으로 표시

* 출처: 『2018 통일백서』 p. 265.

남북 경제협력은 남측 중소기업의 활로가 될 뿐만 아니라 남북 모두에게 경제적 이익을 가져다주고 군사적 긴장을 완화시키는 데도 이바지 한다. 그러나 위 통계에서 보듯이 이명박, 박근혜 정부 들어 남북 경험은 크게 위축되어 급기야 개성공단마저 폐쇄해 경험 중소기업을 파산의 길로 내 밀었다. 금강산 관광사업도 2008년 7월 11일 발생한 박왕자씨 총격사건 이후 중단되어 관련 기업과 강원도 지역경제에 타격을 주었다.

개성공단 폐쇄를 정점으로 모든 남북 경협은 중단되고 대화와 교류의 문도 닫혀버렸다. 북한이 붕괴할 것이라는 믿음, 핵개발을 하는 북한과는 어떤 대화와 교류도 할 수 없다는 아집의 결과가 무엇일까? 대북 압박과 대화 중단 과정에서 북한 붕괴론과 대북 제재론은 높아졌지만, 북한 정권은 건재하고 한국기업만 손해 보고 남북한 주민들은 전쟁의 위협에서 살아가는 법을 배워야 했다.

남북 경제협력 재개 방안을 당위적으로 논하기에 앞서 그에 대한 부정적인 주장에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다. 전체적으로 경제협력을 포함한 남북 교류협력에 부정적인 여론은 크게 두 가지 논리로 구성되는데, 하나는 교류협력이 북한정권에 이익이고(소위 퍼주기론), 남한에게는 손해라는 논리다.

남북교류협력이 북한정권에 이익을 주는 ‘퍼주기’라는 논리를 살펴보자. 소위 ‘퍼주기’론은 북한의 핵개발과 북한의 억압적인 체제를 대북 지원, 남북교류 등 화해협력정책의 타점으로 돌리는 주장이다. ‘퍼주기=북핵 강화=친북’이란 등식은 대북 압박정책을 펼친 이명박, 박근혜 정권 시기에 북한의 핵실험이 5차례나 발생한 사실을 설명하지 못한다. 물론 한국사회에서 북한을 적대 대상으로 보고 붕괴시키는 것이 능사라고 보는 시각도 다양한 견해 중 하나로 존중되어야 할 것이다. 그러나 퍼주기=친북이란 식의 단선적이고 일방적인 주장은 위험하고 정치적으로도 악용되어왔다. 남북교류협력은 한반도의 불안정성을 줄이고 평화공존에 유용할 뿐만 아니라, 북한주민의 마음을 사고 남북 당국간 신뢰를 쌓아 평화로운 통일을 준비하는 길이기도 하다. 이와 같은 다각적인 효과는 평창올림픽을 계기로 남북이 당국과 민간 차원에서 나타난 다양한 남북교류협력 사례에서 쉽게 볼 수 있다.

남북교류협력에 비판적인 논리의 다른 한 측면은 그것이 남한에 손해를 끼친다는 주장이다. 3대 세습과 열악한 인권 상황 등 북한에 대한 대다수 국민들의 인식은 부정적일 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 북한은

동시에 한반도 평화와 국민들의 안전을 위해 대화하고 협력할 수밖에 없는 상대이기도 하다. 남북이 관계를 복원하고 교류협력을 확대하는 것은 북한 정권이 아닌 우리 스스로를 위해 필요하다. 무엇보다 남북교류협력은 남북 주민 모두의 평화로운 생존, 불필요한 군사 대결과 군비경쟁 종단을 통한 복지정책의 확대, 분단과 북한을 구실로 지체되어 왔던 한국 사회의 민주주의 공고화를 위해서도 필요한 일이다. 나아가 남북교류협력은 한반도 남단에서 시작해 북한을 지나 시베리아, 유라시아를 건너 유럽과 연결하는 ‘세계교류협력’의 출발이기도 하다. 남북교류협력이 가져다 줄 다각적인 이익은 대북정책 성향과 관계없이 남한의 역대 정부와 국민 모두가 공감하는 바이다.

남북은 기회 있을 때마다 다방면의 교류협력을 전개하기로 합의하고 실제 민간교류, 경제협력, 인도적 지원 등의 영역에서 교류협력이 전개되었다. 그리고 그것이 민족 동질성의 회복과 민족경제의 균형적 발전에 기여한다는 공감대가 형성되기도 하였다. 그러나 북핵 고도화와 대북제재 강화로 단기적으로 전면적인 교류협력의 재개는 힘들어 보인다. 이와 관련해 문재인 대통령도 4월 12일 남북정상회담 준비위원회 원로자문단과 가진 간담회에서 “북미 간 비핵화 합의가 이행돼야 남북관계를 풀 수 있게 됐다”고 말했다. 이 언급은 경제협력을 포함한 본격적인 남북관계 개선은 북핵문제의 가시적 진전 이후에 가능함을 의미한다. 그렇다면 그런 상황 이전에 남북관계 개선, 특히 경제협력은 불가능하다는 의미인가? 한국의 독자적인 남북 경제협력 추진 전략은 어려운 것인가?

남북 경제협력 추진전략은 북한의 비핵화 진전을 고려해 크게 세 단계로 나누어 생각해볼 수 있고 각 단계에서 남한의 추진 전략을 검토해볼 수 있다. 이때 남한의 역할을 중앙정부와 지방정부, 그리고 기업 등으로 다변화 시켜 생각해볼 수 있을 것이다. 특히, 남북관계 발전에 지자체의 참여는 남한의 입장에서 지자체와 지역주민의 통일의식 제고는 물론 통일문제와 지방분권을 결합시켜 대안적인 통일상(가령, UNI-CALIZATION)을 그리는 창의력 배양의 효과도 있다. 나아가 북한 지역사회의 자생력 고취와 남북한 주민간 접촉 확대를 통해 북한 주민의

삶의 질을 향상시킬 노하우(know-how)를 전수하는 의미도 작지 않다.

1단계는 남북, 북미 정상회담을 통해 북한이 비핵화 공약을 천명하고 핵 동결 상태에서 일반사찰을 수용할 경우이다. 이때 신규 경제협력은 시기 상조이지만 그에 관한 남북간 협의는 가능할 것이다. 또 중앙정부는 북한의 동결을 유지 및 폐기 촉진을 위해 투명성이 보장되는 인도적 지원을 지방정부와 민간에 장려할 수 있다

2단계에서는 북한의 핵동결 유지 상태를 넘어 폐기를 향한 보다 적극적인 조치를 하는 시기로서 신고, 검증, 폐기에 응하는 때로서 2년이 소요될 것으로 예상된다. 이때는 보다 적극적인 경제협력을 추진할 수 있는 것인바, 중앙정부 차원에서 개성공단 재개 혹은 그보다 큰 규모의 경제협력사업을 지방정부 및 기업과 함께 추진할 수 있다. 2단계에서는 미국 등 국제사회의 대북제재도 일부 해제될 수 있다. 또 인도적 지원을 개발 지원으로 발전시키는 방안을 적극 협의하고 이 과정에서 관련 국제기구와 함께 논의할 수도 있다. 북한주민의 삶의 질 향상과 개발지원 사업의 효과 제고 차원에서 이 단계에서 신규 경제협력은 농업협력이나 보건협력, 그리고 남북경제협력특구 설치도 검토해볼만 하다.

3단계는 북핵 폐기 작업을 완료하는 시기와 그 이후를 말한다. 이때는 미국 등 국제사회의 대북 안전보장과 전면적인 경제제재 해제가 이루어지고 그에 따라 북한은 IMF IBRD, ADB 등에 가입해 국제금융과 기술의 도움을 받아 본격적인 경제·사회개발에 착수할 수 있다. 따라서 남북 간에도 시행하는 경제협력을 제도화 할 뿐만 아니라 경제공동체를 수립해 사실상의 통일(de facto unification)로 진입하는 노력이 필요하다. 이때는 정부가 구상해온 ‘한반도 신경제지도’를 본격화 해 ‘민족경제의 균형적 발전’와 북한주민의 전면적인 삶의 질 제고를 목표로 해서 남북한만이 아니라 중앙정부와 지방정부, 정부와 민간의 조화로운 협력을 추진할 수 있을 것이다. 또 3단계에 들어서는 남북한 경제통합을 중국 동북3성과 러시아 연해주, 일본 북서지방, 그리고 동해를 아우르는 환동해 경제권 구상으로 발전시켜 나갈 수 있을 것이다.

판문점 선언에서는 북핵문제의 심각성을 감안해 경제협력이 한 문장(1조 6항)으로 언급되고 있다. 다만, 북한이 비핵화 공약을 이행할 경우 철도·도로 연결을 비롯해 10.4 공동선언상의 경협 합의를 이행할 기회를 가질 수 있다. 이에 정부는 기업, 지자체 등과 협의해 본격적인 남북 경제공동체 수립을 위한 청사진 마련과 단계적 이행계획을 수립할 전망이다.

3) 인도주의 협력

인도주의 협력은 대북 인도적·개발 지원과 남북간 인도적 문제 해결을 위한 협력을 말한다. 이때 남북간 인도적 문제란 이산가족, 납북자, 군국포로 문제를 말한다.

표 3. 이산가족 상봉 현황

구분	연도	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	합계
		민간차원	생사확인	209	276	69	74	50	35	16	3	6	9	6	4	6
	서신교환	776	843	449	413	228	61	15	21	16	22	11	26	43	46	11,582
	기타	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
	상봉	188	95	54	55	36	23	7	4	3	3	5	1	3	1	1,755
		(470)	(261)	(105)	(167)	(97)	(51)	(18)	(14)	(6)	(5)	(10)	(4)	(8)	(2)	(3,416)
당국차원	생사확인	681	962	1,069	1,196	-	302	302	-	-	316	-	317	-	-	7,970
		(5,007)	(6,957)	(8,314)	(9,121)	-	(2,399)	(2,176)	-	-	(2,342)	-	(2,155)	-	-	(57,567)
	서신교환	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	679
																(679)
	방남상봉	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	331
																(2,700)
	방북상봉	400	397	594	388	-	195	191	-	-	-	170	186	-	-	3,854
		(1,926)	(1,811)	(2,683)	(1,741)	-	(888)	(886)	-	-	-	(813)	(972)	-	-	(17,228)
	화상상봉	-	199	80	278	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	557
			(1,323)	(553)	(1,872)											(3,748)

* 이산가족 정보통합시스템 등록 현황 : 131,143명 등록(생존 62,631명, 사망 68,512명)

* 기타 : 성묘방북

*출처: 『2018 통일백서』 p. 269.

남북관계가 악화된 2010년대 들어서 대북 지원과 이산가족 상봉은 크게 줄어들었고 천안함 사태 이후에는 중단되는 해도 나타나 2017년까지 인도주의 협력은 사라져 버렸다. 대북 인도적 지원은 민간지원을 모두 포

함해도 이명박 정부 기간 지원 규모는 총 2,574억원으로 김대중, 노무현 정부 기간의 1년 평균액에 그친다. 박근혜 정부 4년간 지원액은 661억원으로 이명박 정부의 1/4, 김대중, 노무현 정부 기간의 3개월 지원액에 불과하다. 이산가족상봉의 경우 노무현 정부 시기 매년 2-3차례씩 이루어지고 상시 상봉을 위한 이산가족면회소 착공이 이루어졌다. 또 2016년 4월 21-24일 평양에서 열린 제18차 남북장관급회담에서 “전쟁시기와 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들”의 문제의 해결에 합의했는데, 이는 그동안 북한이 부인해온 납북자와 국군포로의 생사확인 상봉을 위한 협력에 처음으로 합의한 성과였다. 실사구시 원리를 적용해 인도적 협력의 폭을 확대한 성과인데, 이마저도 이명박 정부 들어서 중단되었다.

인도주의 협력을 위해 다음 몇 가지 방향을 제안해본다. 첫째, 기조에 해당하는 바로서 인도적 문제 해결에 적극 나서는 자세와 준비이다. 북한에 대한 인도적 지원을 조건 없이 재개하고, 동시에 이산가족 상봉, 국군포로, 납북자 문제 해결 등 인도적 문제 해결에도 적극 나서야 한다. 남북간 인도주의 협력은 남북관계를 둘러싼 정세와 무관하게 일관되고 지속적으로 전개해야 한다. 이를 위해 오는 4.27 정상회담에서 두 정상에 ‘인간의 얼굴을 한 통일’ 비전에 공감대를 마련하고 인도주의 협력을 우선 실시하는데 합의하고 이를 위해 적십자회담을 상시화하기를 기대한다. 이런 기대에 부합해 판문점 선언에서는 이산가족·친척 상봉을 위한 적십자회담 개최는 물론, “민족 분단으로 발생한 인도적 문제를 시급히 해결하기 위하여 노력하기”로 합의해 국군포로, 탈북자 문제 해결의 발판도 마련했다. 향후 남북간 신뢰가 높아지면 북한인권법에서 명시하고 있는 남북인권대화도 가능할 수 있을 것이다. 이를 위한 준비도 정부 대책에 포함해야 할 것이다.

둘째는 실질적인 인권 증진을 위한 협력을 추구한다는 방향성이다. 명분이나 원칙에 집착해 실질적인 해결의 기회를 상실하는 우를 반복하지 않는 지혜가 필요하다. 노무현 정부가 북한측으로부터 납북자, 국군포로 문제 해결을 위한 협력을 이끌어낸 선례를 살려서 북한주민의 인권 증진을 위해 ‘삶의 질 증진’, ‘남북 인도주의 공동체 추구’ 등 북측이 거부하

기 어려운 인간적인 개념을 제시하고 북한주민들의 인권을 실질적으로 신장하는 내용과 방안을 담는 지혜가 요청되는 바이다. 그런 점에서 북한인권법에서 명시된 인권대화를 적극 추진하되 그 형식보다는 내용을 중시하는 접근이 바람직하다. 인권의 이름으로 북한 체제를 전복하려는 여하한의 언동은 그 자체로 반인권적이고 평화를 위협한다. 남북의 체제가 다르고 상호 인도적 관심사가 있고, 통일을 준비해야 한다는 점 등을 고려해 인권문제에서도 대화와 협력이 필요하다. 북한 주민의 인권 개선을 위해 국제기구와의 협력과 정부와 민간 양 차원의 남북 인권대화 등 인권증진을 위한 협력을 다각적으로 모색해야 한다.

구체적인 인도주의 협력 방안으로는 ▶ 이산가족 생사확인, 서신왕래, 상봉을 위한 제반 비용을 남측이 전폭 부담한다는 자세로 북측의 협력을 유도하고 상봉과 서신왕래의 상시화를 이끌어내고, ▶ 납북자, 군군포로는 노무현 정부의 성공사례를 적용하고, ▶ 북한인권 중 자유권은 유엔을 활용한 국제적 접근을 취해 북한의 반발을 최소화 하고, ▶ 사회권은 인도적 및 개발 지원으로 양자·다자 방식을 혼용하고, ▶ 재외 탈북자 문제는 ‘조용한 외교적 접근’을 취할 것을 제안한다.

특히, 사회권 개선과 관련해 아동의 교육·건강 증진을 위한 남북협력을 적극 추진할 것을 검토할 만하다. 이는 남한 내 국민들의 지지가 넓고 정부의 지속적인 관심 속에서 국제기구를 통한 지원이 있어왔고, 북한 역시 국제협력에 긍정적이고, 무엇보다 남북정상회담 과정에서 두 영부인의 신뢰 속에서 협력의 모멘텀 형성 등 여러 측면에서 전도유망한 협력 분야이다.

인도주의 협력은 북핵과 대북제재와 별도로 추진해 남북협력의 새로운 영역을 개척함은 물론 남한의 진정성을 보여줘 북한의 협력을 유도하는 의미를 갖는다. 따라서 보다 대변하고 선제적인 접근 자세가 중요하다. 나아가 한국정부는 재미·재일 등 해외동포사회의 이산가족 상봉 및 북한 고향 방문을 지원해 북한과 해당 국가 간의 인도주의 협력을 증재·촉진하는 노력도 필요하다.

V. 남북·북미대화 병행 전략

1. 평창 올림픽 전후, 남북대화 및 북미접촉 평가

평창 동계 올림픽과 패럴림픽 개최를 계기로 한반도에 긴장이 진정되는 국면이 형성되었다. 정부는 작년부터 평창 동계올림픽 북한 참가를 통해 평창올림픽을 ‘평화올림픽’으로 개최하기 위한 노력을 경주하였다.

아래 정부의 설명자료¹²⁾를 보면, 북한의 평창 올림픽 참가와 그를 통한 한반도 긴장완화 및 남북관계 개선을 위한 정부의 일관되고 적극적인 노력을 알 수 있다. 문재인 대통령은 후보 시절 평창올림픽 북한 선수단 참여 및 남북 공동응원단 구성 등 ‘평화올림픽 구상’ 공약을 제시한 바 있다. 문 대통령이 취임한 후 정부는 ‘평창 평화올림픽’ 기본구상 아래 국제올림픽위원회(IOC)와 긴밀히 협력하면서 북한의 참가를 성사시키기 위해 노력하였다. 특히, 문재인 정부의 제안으로 ‘평창올림픽 유엔 휴전 결의안’이 채택되었고(’17.11.13), 한미간 평화올림픽 개최에 대한 공감대를 바탕으로 한미연합훈련 일정도 조정하였다.

한편, 북한은 김정은 위원장의 2018년 신년사를 통해 평창 올림픽 참가에 대한 긍정적인 입장을 표명하였다. 이에 우리측이 ‘고위급 남북당국 회담’을 제의하자(1.2)에 다음날(1.3) 북한이 호응해왔다. 세 차례의 남북 회담과 IOC-남북합동회의 등을 통해 북한의 평창 동계올림픽 참가 관련 기본내용이 확정되었다. 1월 25일 북한 여자아이스하키 선수단이 방남해 스웨덴과의 평가전을 시작으로 올림픽 기간 5차례 경기를 진행하였다. 이어 북한측 응원단, 예술단, 태권도 시범단도 방남해 일정을 소화했다. 북한은 평창 패럴림픽에도 참가해 자연스럽게 남북대화를 복원하였다.

이어 북한 고위급 대표단(단장 김영남, 대표 김여정·최휘·리선권)이 2월 9일 남한에 들어왔다. 다음날 김여정 노동당 제1부부장은 김정은 위원장

12) 통일부, 「평창 동계올림픽 북한 참가 관련 종합 설명자료」, 2018. 2. 23.

특사 자격으로 문 대통령 접견시 김정은 위원장의 친서를 전달하고 대통령의 방북을 초청하였다. 당시 문 대통령은 북한의 방북 초청에 대해 “여건 조성”을 강조하는 한편, 북한에 북미대화에 나설 것을 촉구하는 등 한반도 평화정착을 위한 우리측 입장을 전달하였다.

우리정부의 평창올림픽 계기 북한의 올림픽 참가 유도는 올림픽의 성공적 개최를 넘어 단절된 남북관계를 복원하고 한반도 평화정착을 위한 토대를 마련하였다. 우리측의 적극적인 평화 중재외교로 북미 모두 대화 자체에 대해서는 긍정 입장을 표명하는 등 평창올림픽을 계기로 한반도 평화정착 과정에 진전 가능성이 기대되었다. 미국도 북한을 향해 최대 압박 기조는 변하지 않았으나, 남북대화가 북미대화로 이어져야 한다는 우리 정부의 입장을 지지하였다.

한국정부는 이를 계기로 삼아 한반도 비핵화-평화체제-남북관계 발전의 선순환 구도를 정착시키려는 전방위 노력을 전개해나가기 시작했다. 2018년 3월 5-6일, 정의용 청와대 안보실장을 수석 대북특사로 하는 특사단이 평양을 방문해 김정은 노동당위원장을 접견하고 서울로 돌아와 남북정상회담을 비롯한 6개항을 언론에 발표하였다.(소위 3.5합의) 이를 통해 남북은 남북정상회담 개최에 합의하고 북한의 비핵화 의지를 확인해 북미정상회담의 길을 닦아갈 수 있었다.

3.5합의는 그 내용과 시점을 고려할 때 김정은 위원장의 남북 및 대외관계 개선과 경제발전 의지를 적극적이고 과감하게 드러낸 것이다. 그리고 그동안 북한이 남북관계와 북미관계를 분리 접근해오던 관행에서 둘을 묶어 포괄적으로 접근한 점도 인상적이다.¹³⁾

3.5합의 직후 곧바로 한국측은 그 결과를 주변국들에게 설명하였다. 특히, 한국측 대북 특사단은 “북미관계 정상화를 위해 미국과 허심탄회한 대화를 할 수 있다는 용의”를 포함한 합의 결과를 미 트럼프 행정부에

13) 서보혁, “북미대화와 북핵문제의 평화적 해법 모색,” 2018 민화협 통일정책포럼 발표문 (2018. 3. 21.한국프레스센터)

전달하고 트럼프 대통령으로부터 북미정상회담 개최 수용 의사를 얻어냈다.

3월 9일 트럼프 대통령을 면담한 직후 정의용 안보실장은 트럼프 대통령이 “항구적인 비핵화 달성을 위해 김정은 위원장과 금년 5월까지 만날 것이라고” 말했다고 밝혔다. 이후 트럼프 대통령은 북한이 핵·미사일 실험 중단을 언급하면서 “북한이 아주 잘 하고 있다고 생각합니다. 이번 북미 정상회담은 엄청난 성공을 거둘 것 같아요. 특별한 일이 될 것입니다.”고 하면서 정상회담에 대한 기대를 표명했다.

남북 간에는 정상회담 1주일을 앞두고 문재인 대통령과 김정은 국무위원장 간의 직통전화를 개설하였다. 이어 역사적인 ‘2018 남북정상회담’이 판문점 남측지역에서 이루어져 ‘판문점 선언’이 발표되었다. 성공적인 남북정상회담에 힘입어 북미정상회담 일정도 가시권에 들어서기 시작한다. 트럼프 대통령이 남북정상회담을 긍정 평가하면서 회담 일정을 앞당기고 장소도 그동안 배제되어 온 판문점을 거론하였다. 이는 북미 간에 정상회담을 위한 사전 접촉이 진행되어 왔고 협의가 원만하게 이루어지고 있음을 시사해준다. 트럼프 대통령의 그런 긍정적인 태도는 남북정상회담 직후 문재인 대통령과 가진 전화통화 이후라는 점에서 문 대통령의 설명과 설득이 주효했다.

2. 남북·북미대화 병행 전략

1) 한국의 양대 전략 기조

문재인 정부는 ‘평화로운 한반도’를 수립하려는 의지는 물론 그 복안도 뚜렷하게 갖고 있다. 그리고 그것은 한국을 비롯한 관련국들의 이익을 균형 있게 반영하고 있다는 점에서 실현가능성이 높다. 문 정부의 평화로운 한반도 구상이 바로 ‘비핵화-평화체제-남북관계 발전의 선순환’ 구도 형성이다. 이와 관련해 문재인 대통령은 지난 3월 21일 남북정상회담

준비위원회 제2차 회의에서 남북정상회담, 북미정상회담에 이어 “상황 진전에 따라 남북미 3국 정상회담으로 이어질 수도 있을 것”이라고 내다 보면서, “우리는 분명한 구상을 가지고 있고 또 남북미 정상간 합의를 통해 이루고자 하는 분명한 목표와 비전”을 “한반도 비핵화, 한반도의 항구적 평화체제와 북미관계의 정상화, 남북 관계의 발전, 북미 간 또는 남북미간 경제협력 등”으로 제시했다. 4.27 남북정상회담의 성공적 개최 이후 트럼프 대통령이 판문점에서 북미정상회담을 개최할 가능성을 언급했는데, 만약 그렇게 된다면 북미정상회담에 이어 판문점에서 남북미 정상회담을 갖고 3자 종전선언 가능성도 배제할 수 없다.

남북, 북미 정상회담을 포함해 2018 한반도 정상 외교의 붓물이 터진 것은 남북미 3국 정부의 입장 조율이 이루어졌기 때문인 것은 분명하지만, 그 중에서도 문재인 정부의 확고하고 주도적이고 일관된 평화외교가 주효했기 때문이다. 특히, 비핵화-평화체제의 프레임을 둘러싸고 북한과 미국 사이의 팽팽한 입장 차이를 조율해 둘의 병행 접근을 통한 일괄타결 분위기를 조성해온 것은 높이 평가할 바이다. 그 과정은 남북관계 발전과 북미 관계정상화를 동반할 수 있다는 점에서 문재인 정부의 기대가 현실화 된다면 한반도 냉전구조는 해체되고 ‘평화로운 한반도’가 다가올 것이다. 이를 위해 성공적인 남북정상회담에 이어 북미, 한중일, 한미 정상회담 등 일련의 정상외교 일정 속에서 한국은 다음과 같은 입장을 갖고 비핵화-평화협정 포괄접근 구도 속에서 남북-북미관계의 병행 발전을 동시 전개해나가야 할 것이다.

첫째, 비핵화·평화체제 동시 구축의 원칙하에 국제협력을 유도해야 한다.¹⁴⁾ 국제적 공조(특히 한미 간, 한중 간, 미중 간)에서 핵심은 인식의 공유이다. 특히, 장기 갈등을 겪고 있는 남북미와 중국 등 한반도 정전체제 당사자들이 사고하는 평화, 평화체제, 비핵화 개념이 상이해 이에 관한 인식의 공유가 평화로운 한반도 실현의 일차 과제이다. 이와 관련해 문재인 대통령이 남북정상회담에서 김정은 위원장과 “완전한 비핵화

14) 첫째 원칙은 정근식 외, “한반도 평화프로세스를 위한 10가지 제언,” 서울대학교 통일평화연구원 특별보고서(2016.6.20.)의 여섯 번째 제안을 수정한 것임.

를 통한 핵없는 한반도”에 합의한 것은 남북관계는 물론 비핵화, 북미관계 측면에서도 그 의의가 크다. 한국은 북핵문제에 임하는 관련 당사국들과 ▶ 첫째, 한반도 비핵화 원칙을 확고히 견지하고, ▶ 둘째, 한반도 비핵화는 한반도 냉전구조 해체, 곧 지속가능한 평화체제 수립과 동전의 양면을 이룬다는 인식을 공유하고, ▶ 셋째, 이상의 목표 달성을 위해 압박과 대화를 균형 있고 유연하게 전개하도록 한다.

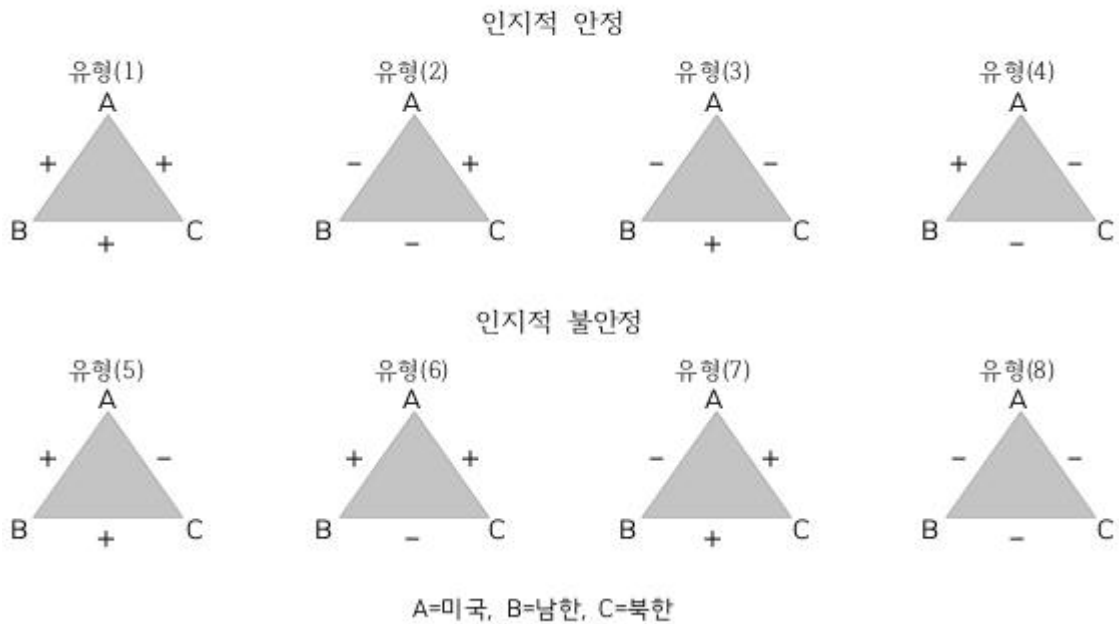
문재인 정부의 정책 목표는 한반도 분단이라는 근본문제에 접근하고 지속가능한 평화의 기본 틀을 세워야 한다. 이를 위해 한국은 미국과 북한을 동시에 설득해 비핵화 협상을 재개해 북한의 핵포기와 대북 안전보장을 병행 추진하는 포괄접근을 시도해야 할 것이다. 그러나 복잡하고 어려운 비핵 포괄접근은 현실적에서는 단계적으로 전개할 수밖에 없다. 그럼에도 미국은 일괄타결(one shot deal)로 북한의 기만전술을 차단하려고 하고, 그에 비해 북한은 단계적 동시 접근으로 이익을 극대화 하려는 입장을 내놓고 있다. 협상의 성립과 타결을 위해서는 팽팽한 둘 사이의 적절한 타협점 마련이 불가피하고 그런 점에서 한국과 중국 정부의 역할과 양국 정상의 조정 및 촉진자 역할이 중요하다. 한국의 2단계 프로세스와 중국의 쌍중단-쌍궤병행 제안은 타당성이 높은 안으로서 문재인 정부의 촉진자 역할에 대한 기대가 높은 이유도 여기에 있다.

북한의 핵능력이 고도화 되어 있는 현실을 감안할 때 북한의 완전한 비핵화와 구속력 있는 대북 보상조치는 균형점을 형성해야 할 것이다. 이런 구도와 내용에 대한 합의가 있다면 비핵화 프로세스는 최대한 압축해 실시함으로써 남북미 사이에 신뢰를 조성하고, 그럼으로써 북한은 경제건설에 매진할 수 있는 국제사회의 지지와 협력을 유도해낼 수 있을 것이다.

지금까지 부각된 최대의 쟁점은 북한과 미국 사이에 비핵화 접근 방식을 둘러싼 것이었는데, 북핵 고도화 현실을 감안하면 비핵화 절차보다는 그 범위에 대한 논의도 대단히 중요함을 간과해서는 안 될 것이다. 관련 당사국들이 비핵화를 위한 동결, 불능화, 폐기 등의 대상과 범위를 명확하

계 규정하고 이에 대한 정보와 인식을 공유해야 할 필요가 있다. 둘째, 북핵문제는 분단에서 기인하며 북한의 안보불안과 체제의 속성과도 연관되는바, 이에 대한 문제의식을 중국, 러시아는 물론 미국 및 일본과 공유하는데 힘을 기울여야 한다. 북핵문제가 비핵화만이 아니라 평화체제, 안전보장, 역내 안정, 그리고 통일과 상호 연관되어 있는 것이다. 요컨대, 비핵화의 원칙을 관련 당사국들과 함께 공유하고, 비핵화 범위와 단계, 합의 이행보장 메커니즘 등 문제들에 대한 포괄적인 인식의 공유가 중요하다.

그림 3. 전략적 삼각관계의 유형



* 출처: 서보혁, “탈냉전기 한반도 안보질서 변화에 관한 연구: 남·북·미 전략적 삼각 관계를 중심으로,” 『국가전략』 14:2 (2008), p. 67.

두 번째 원칙은 남북관계와 북미관계를 병행 발전시켜 나가는 것이다. 이와 관련해 위 문재인 대통령의 발언에서 보듯이 한국 정부의 의지는 확고하다. 평창올림픽에 즈음해 남한정부의 노력으로 남북대화, 한미동맹 관계, 북미 불신이라는 일시적 대화 국면, 소위 평창 임시평화체제가 조성되었다. 그렇지만 그것은 인지 부조화 상태(유형5)를 형성해 인지 조화 상태로 변환하려는 관성에 둘러싸여 있다. 그런데 인지 조화 상태는 한

미동맹, 남북 갈등, 북미 갈등과 같은 냉전형 인지조화 상태(유형4)와 남북미 3자의 협력이 이루어지는 탈냉전형 인지 조화(유형1), 두 가지 길이 있다. 전략적 삼각관계론에서 볼 때 문재인 정부의 남북·북미관계 병행 발전전략은 현 평창 임시평화체제의 인지 부조화를 탈냉전형 인지 조화 상태, 곧 지속가능한 평화로 전환시키는 역사적인 의미가 있는 것이다. 아래에서는 이 병행 추진전략을 논의하는 것이다.

2) 남북·북미대화 병행 전략

남북·북미관계 병행 발전은 비핵화·평화체제 포괄접근의 진전에 의존할 것이다. 그 반대도 마찬가지여서 둘 사이에는 상호의존관계가 형성된다. 소위 이중 병행접근이라 이름 붙일 수 있다. 그 중에서도 비핵화와 평화체제 수립과 관련한 북한과 미국 사이의 팽팽한 입장 차이를 조율하는 것이 관건이다. 이와 관련해 한국과 중국의 촉진자 역할이 기대되지만, 김정은 정권과 트럼프 정권 사이에 안전보장과 비핵화에 관한 의지가 과거 어떤 정권보다 높은 점을 고무해 병행접근이 성과를 거두도록 이끌어 내야 할 것이다. 이런 점들을 종합 고려할 때 남북, 북미, 남북미 등 일련의 정상외교를 통해 평화로운 한반도 프로세스는 일괄타결 및 2단계 이행 구도로 전개하는 것이 최선의 방안이다(표). 이는 북한과 미국 사이의 균형점이자 거기에 한국의 협상력을 극대화 시키는 최적의 방안이다. 미국은 일괄 타결 및 이행 구도를 선호하는 대신 북한은 단계적 동시 이행 입장이고, 그 사이에서 한국은 일괄타결 2단계 이행안을 타당성 높은 타협안으로 제시할 수 있게 된 셈이다. 중국도 자신의 기존 입장이 적용된 방안으로 해석할 수 있다. 한국정부가 이 방안을 미국과 북한에 설득해 협상 구도로 동감을 얻어낸다면 그 해안과 외교력은 평화외교사에 길이 남을 것이다. 다만, 여기서 2단계 이행안은 시간상 질적으로 구별된다는 의미보다는 복잡한 이행절차상 그 내용을 크게 둘로 나눈 것에 불과하다. 말하자면 ‘2단계 연속 평화 프로세스’라 할 수 있다.

표 4. 2단계 연속 평화프로세스

구분	비핵화/평화체제	남북/북미관계
1단계	[비핵화] · 북, 핵활동 유예-폐쇄-불능화 · 북, 미사일 시험발사 유예 · 북, NPT 복귀 · IAEA 사찰 [평화체제] · 남북미(중) 종전선언 · 평화협정 협상 개시 · 6자회담 재개	[남북] · 정치·군사 신뢰구축 · 부분 경제협력 · 인도주의 협력 [북미] · 미, 한미군사훈련 축소 · 미, 대북제재 부분해제 · 북, 미군유해 발굴 · 북, 민간 인권대화 개시
2단계	[비핵화] · 북핵 신고-검증-폐기 · 북 미사일 통제 [평화체제] · 평화협정 체결(남북+미중) · 유엔 안보리 총회 지지 결의 · 동북아 안보협력체 협의	[남북] · 연락대표부 개설 · 본격 경제협력 · 본격 군비통제 [북미] · 관계정상화 (북일관계정상화 동반) · 주한미군 성격 전환 · 제재해제·경제협력

현실적으로 비핵화·평화체제 접근 구도가 남북·북미관계를 선도할 것이다. 그래서 논의도 그 순서로 전개하고자 한다.

1단계에서 비핵화·평화체제 병행 방안은 비핵화에서 유예-폐쇄-불능화를 연이어 실시하고 그에 상응한 평화체제 주요 방안으로는 3자 혹은 4자 종전선언이다. 북한은 이미 2017년 11.29 ‘국가핵무력 완성’ 선언과 2018년 들어 김정은 신년사와 평창올림픽 참가를 계기로 핵·미사일 실험을 중단해 핵·미사일 활동의 유예에 들어갔다. 당시 북한은 핵실험 중단에 상응해 한미합동군사연습 중단을 제의하기도 했다. 물론 북한의 핵·미사일 실험 중단이 모든 핵활동의 중단인지는 장담할 수 없다. 이때 북한이 핵·미사일 활동 유예를 준수함은 물론 NPT 복귀에 복귀해 IAEA 사찰을 수용하면 그런 의혹을 씻어낼 수 있을 것이다. 다행히 4.27 남북 정상회담에서 김정은 위원장이 풍계리 핵시험장의 공개 폐쇄 의사를 밝

혀 동결의 주요 관문을 넘어갈 수 있게 되었다. 불능화 조치는 9.19 공동성명 이행 과정에서 시행한 경험이 있어 비핵화 방안으로 포함시키는데 문제가 없고 실제 북한의 핵능력 고도화를 감안할 때 필요한 절차이다. “완전한 비핵화”를 공약한 북한이 폐쇄에 이어 불능화에 들어설 것으로 보이는데, 문제는 그 범위와 상응조치이다. 불능화 범위는 이미 2.13합의에서 “모든 현존하는 핵시설의 불능화”로 했기 때문에 합의에는 문제가 없을 것이나 현장 확인 방법은 북-미-IAEA 사이의 협상으로 도출해내야 할 것이다. 북한의 불능화 조치에 대한 대북 상응조치는 더 논란이 될 것으로 예상되는데, 2.13 합의에서는 “중유 100만톤 상당의 경제·에너지·인도적 지원”에 합의한 바 있어 이를 준용하거나 응용하는 것도 한 방법이다.

북한의 이와 같은 1단계 비핵화 조치에 상응해 평화체제 수립 관련 조치는 앞서 말한 3자 혹은 4자 종전선언을 비롯해 (남)북미 간 평화협정 협상 개시와 6자회담 재개를 꼽을 수 있다. 종전선언은 한국전쟁 이후 일부 전쟁 당사자들 사이에 군사적 대치가 장기화 되어 온 점을 고려할 때 ▶관련국들간 정치적 신뢰구축을 증진하고, ▶정전체제의 평화체제로의 전환을 안정적으로 관리하고, ▶비핵화 프로세스를 촉진하는 유용한 조치이다. 3자 혹은 4자 종전선언은 10.4 남북정상선언에서 언급된 바 있고 판문점 선언에서 당사국을 언급하며 보다 구체화 되었다. 북미정상회담이 판문점에서 개최될 경우 남북미 3자 종전선언의 가능성도 있다. 다만, 중국의 입장과 비핵화·평화체제 프로세스에서 중국의 협력 필요 등을 종합 고려할 때 4자 종전선언도 검토 할만하다. 물론 종전선언 자체의 유용성에 의문을 제기할 수도 있을 것이다. 일괄타결은 가급적 신속한 이행을 요청한다는 점에서 종전선언은 결과적으로 북한의 지연전술에 손을 들어주는 꼴일 수 있다는 것이다. 그래서 종전선언 없이 곧바로 평화협정 체결 협상을 개시하는 방안도 설득력이 있다.

그렇지만 북핵 고도화 현실을 반영한 핵폐기 프로세스가 물리적으로 신속하게 전개하기가 어렵다는 점과 한반도 정전 및 평화체제에 관한 이해 당사국들 간의 의사소통 시간 벌기 차원에서 종전선언은 유용하다. 나아

가 일정한 기간의 비핵화 과정에서 관련국들, 특히 북미간 신뢰 형성에
도 종전선언은 적합하다고 볼 수 있다. 또 2단계 핵폐기와 평화협정 병
행 접근시 한국의 주도자 역할의 포석으로도 종전선언은 적합하다. 물론
1단계에서도 평화협정 체결 협상을 병행할 필요가 있고 이것이 종전선언
과 함께 비핵화 프로세스의 모멘텀을 살리고 1단계와 2단계의 연속성을
보장하는데도 유용하다.

한편, 한반도 비핵화·평화체제 프로세스는 동북아 냉전구조 해체와 맞물
려 전개될 것이다. 기존 6자회담에서 동의 연관성이 6개국 대표들 사이
에 공감대를 형성한 바 있고, 남북·북미 정상회담 개최에 따라 주변국들
사이에 양자, 삼자간 정상회담이 붓물을 이루는 것이 그렇다. 특히 비핵
화·평화체제 프로세스 과정에서 러시아와 일본의 역할이 두 나라 안팎에
서 제기되고 있다. 따라서 6자회담을 재개해 참여국들이 비핵화·평화체
제 프로세스를 지지하고, 남북미 3자는 비핵화·평화체제 프로세스를 평
화정착으로 완성하기 위해 6자회담을 활용할 가치가 충분하다.

위와 같은 1단계 비핵화·평화체제 병행 접근에 상응하여, 혹은 그 과정
을 활용해 남북·북미관계 병행 발전 방안을 검토할 수 있다. 먼저, 남북
관계 측면에서는 ▶ 정치·군사적 신뢰구축, ▶ 부분적 경제협력, ▶ 본격
적 인도주의 협력이다.

이 세 주요 방안 중 경제협력을 부분적으로 실시하는 것은 북한의 비핵
화 이행 이전에 보상은 없다는 미국의 입장을 존중하면서 비핵화에 있어
한미동맹관계의 일치된 입장을 과시하는 의미가 있다. 이는 북한뿐 아니
라 중국, 러시아의 대북 우호적 자세를 견제하는 의미가 덧붙여진다. 이
런 점은 판문점 선언에도 반영되어 있다. 다만, 북한의 비핵화 이행을
전제로 하되 비핵화 완료를 촉진하는 차원에서 남북 경제협력은 점진적
으로 진행할 수 있다. 예를 들어, 북한의 핵시설 폐쇄와 불능화 조치에
상응하여 남북은 10.4선언상의 경협 합의의 일부를, 미국은 대통령 재량
의 부분 제재 해제를 실행할 수도 있을 것이다.

그에 비해 정치·군사적 신뢰구축과 본격적인 인도 협력은 북한의 비핵화를 견인하는 동시에 남북관계 발전을 선도하는 한국의 자세를 반영한 방안이다. 경제협력의 제한성에 비해 정치·군사적 신뢰구축과 인도주의 협력은 대북 제재로부터 자유로울 뿐만 아니라 북한의 비핵화 의지를 격려하고 초기 과정을 성숙한 단계로 발전시키는 촉매작용을 할 수 있다. 인도 협력의 구체적인 방안으로 영유아, 아동, 여성, 장애인, 노인 등 취약계층에 대한 교육·의료 지원사업과 이산가족 서신교환과 상봉의 정례화를 위한 제반 비용 및 기술 지원을 추진할 수 있다. 다만, 이런 정치·군사, 인도주의 분야에서 남북간 협력을 비핵화와 연계할 것과 그와 무관하게 전개할 것을 구분하여 추진할 필요가 있다.

정치·군사적 신뢰구축은 문재인 정부가 남북정상회담에 임하며 설정한 주요 3대 의제를 융해한 방안이다. 다시 말해 남북간 정치·군사적 신뢰구축은 비핵화와 평화체제 구상을 촉진하고 남북관계 발전의 토대를 마련하는 의미를 갖는다. 정치·군사적 신뢰구축 방안은 4.27 판문점 선언에서 비교적 구체적으로 밝히고 있다. ▶ 정치적 신뢰구축방안으로는 정상회담의 정례화를 비롯해 고위급회담, 군사당국자회담, 개성 공동연락사무소, 적십자회담, 민족공동행사, ▶ 군사적 신뢰구축방안으로는 모든 적대행위 중지 및 그 수단 철폐, 비무장지대의 평화지대화, NLL 일대의 평화수역화 등이다. 판문점 선언에서 군사적 신뢰구축은 긴장완화에 바탕을 두고 있고 단계적인 군축으로 나아가는 징검다리로 간주되고 있다.

1단계 남북관계 발전과 병행할 북미관계 개선 방안으로 ▶ 미국측에서는 한미합동군사훈련 축소, 대북제재 부분해제, 북한 국제금융기구 가입 지지, ▶ 북한측에서는 미군유해 발굴사업과 민간 인권대화 수용, ▶ 북미간에는 관계정상화를 목표로 한 고위급회담 지속 개최 등을 꼽을 수 있다.

이때 북미관계 개선 방안은 미 행정부 차원에서 결정 추진할 수 있는 것들로서 북한의 핵동결 및 추가 비핵화 이행에 대한 상응조치 및 핵폐기를 인도하는 의미에서 위에서 언급한 조치들을 취할 수 있고, 트럼프 행

정부의 기존 입장을 수정해 대통령 재량으로 경제 제재를 해제하고 인도주의 협력을 추진할 수 있을 것이다. 그 과정에서 북미관계 개선과 북한 억류 미국인 석방에 기여한 인사들과 재미동포의 역할을 활용할 수도 있을 것이다. 북한이 미군유해 발굴사업과 민간 인권대화를 수용하는 것은 김정은 정권의 비핵화 및 개혁개방 의지를 국제사회에 과시해 북미 관계 정상화와 경제 실익 극대화에 유용할 것이다. 다만, 그런 자세를 나타내는 과정에서 북한은 공정한 협상, 상호 균형적인 이익을 주장하면서 외부세계의 공세적인 개혁개방 요구를 통제할 개연성은 충분히 높다.

비핵화·평화체제 병행 접근의 연속성을 보장할 이슈는 북핵 신고 범위와 검증 방법이 될 것이다. 이 문제는 결국 한반도 냉전구조 해체의 분수령이 될 것이고 결국 지속가능한 평화 정착의 관건이다. 9.19 공동성명 이행 과정에서 2008년 북한과 미국은 북한이 신고한 핵프로그램에 대한 검증 방법을 둘러싼 협상을 벌인 바 있다. 당시 북한은 핵신고 범위에 관련해서는 6자회담 의장국에 플루토늄에 기반한 핵프로그램 목록에 한정하려 했고, 검증 방법에 관해서는 미국이 요구한 ‘시료채취’를 거부하고 그 시기에 관해서는 “10.3 합의에 따른 경제보상이 완전무결하게 계속된 이후”로 주장했다. 그로 인해 6자회담의 비핵화 프로세스는 2008년 12월 중단되어 버렸다. 그만큼 북핵 신고 범위와 검증 방법은 대단히 민감하다. 미국 등 국제사회는 그것이 북한의 비핵화 의지를 가늠하고 완전하고 검증가능한 비핵화의 관건으로 보고 있다. 반면 북한은 신고와 검증에 앞서 그에 상응하는 확실한 안전보장 및 정치·경제적 실익을 획득하고자 할 것이다.

2단계 비핵화·평화체제 병행 접근에서 북한이 신고할 후보 목록은 플루토늄 및 우라늄 등 모든 핵 프로그램과 무기, 시설, 물질과 함께 미사일 등 핵 운반수단이 될 것이다. 비핵화 협상 중 북한 미사일 문제는 북미 양국이 미사일 통제협상에 나서 북한이 개발 중단 및 폐기할 미사일의 사정거리와 미국의 대북 안전보장 방안의 맞교환으로 접근될 것이다. 또 검증 방법에서 북한이 제출한 핵프로그램 목록에 대한 검토와 핵관련 기관 인사들에 대한 인터뷰는 물론 시료채취와 불시 사찰 등을 꼽을 수 있

다. 북한은 핵 신고 목록을 플루토늄 및 우라늄 기반 핵프로그램으로 한정하는 대신 핵무기와 연구 인력은 제외할 공산이 크고, 미국은 모든 내역을 요구할 것이다. 특히, 검증 방법을 둘러싸고 북한과 미국의 공방이 치열할 것인데 북한은 국가주권 옹호, 내정간섭 배제, 적정 보상 등과 같은 입장으로 배수진을 치고 검증 협상을 분할하거나 지연시키는 전술로 나설 가능성이 높다.

결국 비핵화·평화체제 병행 접근이 최종 목적지에 이르려면 북한을 핵폐기에 호응하도록 할 평화체제 방안을 풍부하게 제시하는 수밖에 없다. 그리고 그것은 남북·북미 관계정상화와 관련된 각종 대북 조치와 맞물려 추진해야 할 것이다.

2단계 비핵화에 상응하는 평화체제 수립 방안으로는 ▶ 2+2 평화협정 체결, ▶ 유엔 안보리·총회의 평화협정 지지 결의, ▶ 동북아 안보협력체 추진 등이다. 북한으로서는 북일 관계정상화를 통해 막대한 정치·경제적 실익 획득을 기대할 것이다.

2단계 비핵화에 가장 중요한 2+2 평화협정은 1단계에서의 한국전쟁 종식 선언의 연장선상에서 남·북한이 당사자가 되고 미국과 중국이 보장자 역할을 하는 평화협정 체결을 말한다. 그리고 이는 남북한 의회에서 비준하고 유엔 안전보장이사회와 총회에서 지지 결의를 얻어 국내, 남북, 국제 등 세 차원에서 한반도 평화정착에서 남북한 당사자 원칙과 평화의 제도화를 획득하는 효과를 갖는다. 이런 성과를 도출하기 위해서 한국은 2단계 들어서기 아니라 지금부터 공정하고 균형적이고 주도적인 ‘평화 지도력’을 일관되게 보여주어야 한다.

그러나 2+2 평화협정안을 북한이 수용할지는 미지수이다. 북한은 미국과의 적대관계를 이유로 지금까지 북미 평화협정안을 주장해왔기 때문이다. <한겨레> 보도에 따르면, 북한은 북미 정상회담 준비 접촉에서 미국에 ▶ 미국 핵 전략자산 한국에서 철수, ▶ 한미 연합훈련 때 핵 전략자산 전개 중지, ▶ 재래식 및 핵무기로 공격하지 않는다는 보장, ▶ 정전

협정을 평화협정으로 전환, ▶ 북한과 미국의 수교 등을 제시한 것으로 알려졌다. 또 정의용 청와대 안보실장에 따르면 김정은 위원장은 “북한에 대한 군사적 위협이 해소되고 북한의 체제안전이 보장된다면 핵을 보유할 이유가 없다”고 말했다고 한다. 위 세 가지 군사적 조치가 위협 해소에 해당하고, 평화협정과 북미 수교를 안전보장책으로 볼 수도 있다. 만약 미국이 북한이 요구한 위 세 군사적 조치에 응한다면 북한이 비핵화와 2+2 평화협정안에 나설 개연성은 충분하다.

2단계 평화체제 수립 방안의 하나인 동북아 다자안보협력체 추진이란 한반도 평화정착과 동북아 안보협력이 상호 연관된다는 9.19 공동성명과 그 이행 방안으로 제시된 ‘동북아 평화·안보 체제 실무그룹’ 논의를 계승하는 것이다. 이는 비핵화·평화체제 이행 과정에 일본과 러시아의 건설적인 역할을 장려함과 동시에, 더 나아가 강대국간 대결을 다자 틀로 제어해 역내 평화정착에 관련국 공동의 책임과 권한을 부여하는 의미가 있다. 특히 이 틀을 형성해 비핵화·평화체제 이행을 감시·촉진하고 필요시 다자적 방식으로 건설적인 대북 조치를 전개할 수 있을 것이다. 미래지향적인 시각에서 동북아 다자안보협력체는 안보와 경제, 그리고 인적 차원(human dimension)에서 한반도와 동북아를 연결하여 역내 안보협력의 제도화의 초석을 닦고, 한반도-동북아-유라시아-세계를 연결하는 플랫폼이 될 수 있다.

비핵화·평화체제 완성 단계에 들어 남북관계와 북미관계도 질적인 변화를 보일 것이다. 남북관계는 사실상의 통일(*de facto* reunification) 상태로 진입하고 북미·북일관계는 정상화 되고, 북한은 정상국가로서의 지위를 획득하고 평화적인 체제전환의 길로 들어설 것이다.

2단계에 들어 남북한관계는 ‘낮은 단계의 연합제’에 진입할 수 있다. 연합제(confederation)는 남북한이 정치, 군사, 외교 등 주권의 존립 및 행사에 직결되는 시스템을 별도 유지하면서 시민의 삶과 관련되는 경제, 사회문화 등에 관해 공동기구를 설치해 제도적인 협력을 실시하는 것을 말한다. 우리정부의 단계적 통일방안의 2단계는 ‘남북연합제’를 상정하고

있는데, 낮은 단계의 연합제는 사회, 경제, 문화 부문에서 가능한 영역에서 이루어지는 협력의 제도화를 말한다. 4.27 남북정상회담에서 문 대통령이 서울과 평양에 상주 연락대표부 설치를 김 위원장에 제안하자, 김 위원장이 상황을 보아가며 판단하자고 반응하고 두 정상은 개성 공동연락사무소 설치에 합의하였다. 이점은 남북한 정상이 판문점 선언 이후 비핵화와 남북관계 개선을 바탕으로 연합제에 진입할 가능성과 의지를 갖고 있음을 의미한다.

비핵화가 폐기를 향해 진전되면서 남북한은 경제·사회공동체를 수립하는 방향으로 나아갈 수 있다. 정치분야에서 정상회담과 장관급회담의 정례화를 이루어 남북협력 전반을 제도화와 지속가능성의 방향으로 관장할 수 있다. 이를 보장하는 장치로서 남북은 개성 공동연락사무소를 서울-평양 연락대표부로 발전시킬 수 있을 것이다. 나아가 경제협력과 사회문화협력에서는 남북 정부간 협력위원회를 설치하고 추진 사무기구를 서울과 평양에 각각 개설할 수 있을 것이다. 군사분야에서는 판문점 선언의 착실한 이행으로 신뢰구축을 제고해 긴장을 해소한 뒤 초보적인 군축(가령, 전방배치 병력 규모의 축소)을 추진할 수 있을 것이다. 또 민간 차원의 경제, 사회문화 협력은 정부 규제 없이 자율적으로 전개할 수 있도록 하는 것도 가능할 것이다. 인권 분야에서는 다방면에서 걸쳐 정부, 비정부, 1.5트랙 등의 채널을 유연하게 활용해 실질적, 호혜적, 협력적 접근을 전개할 수 있을 것이다. 북한정부가 민감해하는 시민·정치적 권리(일명 자유권)에 있어서는 국제협력과 함께 남북 간에는 시민단체와 전문가 집단 사이의 대화 및 교류가 앞장서고 그 성과를 남북한 정부가 이행의 견지에 검토하는 방식이 효율적이다.

비핵화·평화체제 병행 접근이 2단계에 접어들면 남북관계 발전은 물론 북미관계 정상화도 가능할 것이다. 이때 1단계에서 물밑 접촉을 전개한 북한과 일본이 북미관계 정상화와 함께 수교할 수 있을 것이다.¹⁵⁾ 북미 관계정상화는 정상회담에 관한 트럼프 대통령의 기대를 넘어, 멋지

15) 1970년대 미중 수교와 중일 수교 과정을 상기할 때, 수교 합의는 북미가 먼저 하더라도 실제 수교는 북일이 먼저 할 수도 있다.

고 세계가 깜짝 놀랄 역사적 사건임에 틀림없다. 한발 앞선 기대를 보태면 북미 관계정상화는 21세기 불안하게 시작한 세계가 상호 의존과 협력의 길로 들어서게 계기가 되고, 국제사회가 '지구촌 공동체'로서의 정체성을 갖고 세계평화와 우주개발의 시대로 나아갈 수 있을 것이다.

비핵화·평화체제 병행 접근의 성숙 단계에 들어서 북한과 미국은 더 이상 적대관계를 지속할 이유가 없다. 북미 정상회담에서 관계정상화를 선언하고 양국 의회가 지지 결의를 하고 국제사회 곳곳에서 지지·환영할 것이다. 북미 관계정상화는 평화협정 체결과 함께 한반도 냉전구조의 종식을 공식화 함은 물론 동북아 안보협력의 거보를 내딛는 계기이기도 하다.

북미 관계정상화와 함께 미국은 주한미군의 계속 주둔 대신 그 역할을 대북 역지에서 동북아 평화유지로 전환해 북한의 목인을 끌어낼 필요가 있다. 위 <한겨레> 보도에 따르면, 북측은 미국에 군사적 위협 및 안전보장 방안을 제시하는 자리에서 주한미군 철수를 요구하지 않았으며, 앞으로 체제 안전이 보장되면 미군 철수를 요구하지 않겠다는 방침을 전한 것으로 알려졌다. 2000년 6.15 정상정상회담에서 북한은 그런 입장을 피력한 바 있는데 주한미군에 관한 북한의 입장은 현실주의적 안보관으로 평가할 수 있다.

한편, 비핵화-평화협정-관계정상화에 이르면 미국의 대북 제재는 전면 해제되고 양국 사이는 물론 북한의 대외교역 및 국제사회의 대북투자는 활발해질 것이다. 이때 남북이 통일의 동반자로서 북한지역 개발에 협력할 것인지, 아니면 북한이 독자적으로 국제협력에 나설지는 향후 통일의 가능성과 방식 등을 둘러싼 남북간 잠재적인 갈등의 소재로 작용할 것이다.

VI. 결론: 정책적 고려사항

평창동계올림픽과 남북정상회담은 한반도의 평화분위기를 고조시키고 있다. 특히 남북정상이 군사분계선을 넘나들면서 사진을 촬영하고, 도보다리에서 이례적으로 정상간 단독회담을 가짐으로써 국제사회의 관심이 집중되기도 하였다. 판문점선언을 통해 한반도의 완전한 비핵화 달성을 위한 원칙에 합의하고 평화체제 구축을 위해 공동의 노력을 할 것임을 약속을 하여 국내외적으로 낙관적 기대를 가지게 하였다.

국제사회는 남북정상회담을 환영하면서도 향후 남북관계 개선이 미칠 영향을 예측하고 외교정책을 조정하는 데에 많은 노력을 기울이고 있다. 시진핑 주석이 두 번이나 김정은과 회담을 하고, 미국의 폼페이오 국무장관이 북한을 직접 방문하기도 하였다. 이 과정에서 미국 내부에서 북미정상회담에 대한 회의론이 대두되어 북미정상회담에 대한 우려가 제기되기도 한다. 이러한 현상은 그만큼 남북관계의 개선이 급속하게 진행되고 있으며, 주변의 국가들도 예측하는 데에 어려움이 따라 지금과 같은 평화의 흐름을 역행할 정도로 정치적 모험을 할 수 있는 환경이 아니다. 따라서 전략적 중재자로서 문재인 정부의 역할이 더 중요해지고 있다.

문재인 정부의 한반도 정책이 평화우선이라고 할 때 그것은 현 분단체제를 안정적으로 전환시켜 평화공존을 정착시키고, 궁극적으로 통일평화를 달성할 환경을 조성하는 것이 목적이다. 이를 전제로 문재인 정부의 대북정책 방향을 남북대화 채널 복원, 점진적 협력 확대, 민관협력, 국제협력 등 네 가지로 제시할 수 있다.

대북정책 아젠다별 추진 전략 중 정치·군사적 신뢰구축을 추진하는 방안으로는 정상회담의 정례화와 고위급회담의 상시 개최가 가장 유력하다. 경제협력은 북한의 비핵화 이행과 연계돼 있는 국제사회의 대북 제재를 고려해 단계적으로 진행할 수밖에 없을 것이다. 다만, 남북 경제공동체 수립 구상을 마련해 본격적인 남북 경제협력에 대비해야 할 것이다. 인

도주의 협력은 판문점 선언 이행 차원에서 가급적 조속히 남북적십자회담을 개최해 이산가족상봉을 추진하되 고향방문, 상봉 정례화 등 적극적인 자세와 함께 국군포로, 납북자, 탈북민의 복측 가족 접촉 등 폭넓은 협력을 추진해나가야 할 것이다.

남북정상회담에 이어 북미정상회담이 성공적으로 개최될 경우 비핵화·평화체제의 포괄접근 구도 속에서 남북·북미관계도 병행 발전해나갈 것이다. 이를 위해 한국은 비핵화·평화체제 동시 구축의 원칙하에 국제협력을 유도하고, 남북관계와 북미관계를 병행 발전시켜 나가는 기본 입장에서 상황을 이끌어가야 할 것이다.

평화로운 한반도 프로세스는 일괄타결 및 2단계 이행 구도로 전개하는 것이 최선의 방안이다. 이는 북한과 미국 사이의 균형점이자 거기에 한국의 협상력을 극대화 시키는 최적의 방안이다. 1단계에서 비핵화·평화체제 병행 방안은 비핵화에서 유예-폐쇄-불능화 등을 연이어 실시하고 그에 상응한 평화체제 주요 방안으로는 3자 혹은 4자 종전선언이다. 1단계 비핵화·평화체제 병행 접근에 상응하여 남북·북미관계 병행 발전 방안도 검토할 수 있다. 남북관계 측면에서는 단계적인 정치·군사적 신뢰 구축, 부분적 경제협력, 본격적인 인도주의 협력을 추진할 만하다. 북미관계 개선 방안으로 미국측에서는 한미합동군사훈련 축소, 대북제재 부분해제, 북한 국제금융기구 가입 지지, 북한측에서는 미군유해 발굴사업과 민간 인권대화 수용, 북미 간에는 관계정상화를 목표로 한 고위급회담 지속 개최 등을 꼽을 수 있다.

2단계 비핵화·평화체제 병행 접근에서 북한이 폐기할 핵 목록은 플루토늄 및 우라늄 등 모든 핵 프로그램과 무기, 시설, 물질, 그리고 장거리미사일이 될 것이다. 2단계 비핵화에 상응하는 평화체제 수립 방안으로는 4자 평화협정 체결, 유엔 안보리 및 총회의 평화협정 지지 결의, 동북아 안보협력체 추진 등이다. 북한으로서는 북일 관계정상화를 통해 막대한 정치·경제적 실익도 기대할 것이다. 비핵화·평화체제 완성 단계에 들어서 남북관계와 북미관계도 질적인 변화를 보일 것이다. 남북관계는 사실상

의 통일(*de facto* reunification) 초기 단계로 진입하고 북미·북일관계는 정상화 되고, 북한은 정상국가로서의 지위를 획득하고 평화적인 체제 전환의 길로 들어설 것이다.

2018년은 한반도 냉전구조를 해체하고 비핵화·평화체제를 수립하는 결정적인 분수령으로 기록될 것이다. 문재인 정부는 이 과정을 발의, 주도해 오고 있다. 한국은 한반도 비핵화·평화체제의 직접 당사자이자, 북한과 미국의 적대관계 청산에 적극적인 교량자 역할도 잘 수행해오고 있다. 북한의 평창 올림픽 참가 유도과 4.17 남북정상회담이 그 좋은 예이다. 한국정부는 또 한반도 정세변화에 주변국들과 긴밀한 협력을 취하고 있고, 특히 북미정상회담의 성공적인 개최를 위해서도 기민하게 대응하고 있다.

이상과 같이 비핵화·평화체제 수립의 포괄접근을 이행하고 그 과정에서 남북·북미관계가 발전해 나가도록 함에 있어서 국내외적으로 고려할 사항들이 적지 않다. 이하에서 언급하는 세 영역에서의 정책적 고려사항들을 잘 관리하고 구비할 때 문재인 정부의 대북정책 목표가 달성 가능할 것이다.

첫째, 비핵화 이행 모멘텀을 유지하는 일이다. 4.27 남북정상회담은 남북관계 복원은 물론 북미정상회담의 성공적 개최를 위한 가교 역할을 충실히 수행했다. 남북정상회담 진행 전 과정과 판문점 선언에 ‘완전한’ 비핵화 공약 의지가 반영되었고, 회담 직후 한국측은 미국 등 유관국들을 방문해 정상회담 결과와 김정은 위원장의 의중을 정확하게 전달했다. 한국의 그런 역할은 트럼프 대통령의 북미정상회담에 대한 기대를 불러일으켰고, 북한과 미국이 정상회담 일자, 장소 그리고 의제 등에 관한 보다 긴밀한 소통을 촉진했다.

김정은 위원장의 비핵화 실행 의지를 살려 실제 비핵화의 길로 들어서도록 하기 위해서는 무엇보다 북미정상회담을 성공적으로 개최하는 것이 일차 관건이다. 트럼프 대통령이 김정은 위원장을 정상국가의 최고지도

자로 인정하는 것은 정상회담 분위기를 조성하는데도 좋은 구실을 할 것이다. 그런 태도는 회담 중에도 필요하다. 한국은 북미정상회담이 성공하도록 양측 정상을 격려하고 상호 관심사가 균형 있게 논의되도록 안내자 역할을 충실히 수행해나가야 할 것이다.

북미정상회담이 북한의 CVID 수준의 비핵화와 검증, 그리고 그에 상응해 북한이 만족할 만한 수준의 미국의 대북 안전보장 및 제재 해제를 담아낸다면, 그 회담은 성공이다. 이를 축하하고 이행을 촉진할 모멘텀으로서 남북미(중)의 종전선언을 북미정상회담 이후 단행할 필요가 있다. 그 구체적인 시점은 단정하기 어려우나, 가령 북한이 풍계리 핵실험장 공개 폐쇄와 같이 가시적인 비핵화 행동에 나선 직후를 검토해볼 만하다. 종전선언은 한국전쟁의 완전한 종식과 교전 당사국들 사이의 우호협력관계를 공약하는 미래지향성을 함께 담고 있다. 그 의미를 고려할 때 관련국 정상이 종전선언에 직접 참여하는 것이 가장 적절하다. 또 종전선언에 이어 비핵화 이행, 평화협정 체결 등을 바탕으로 원만한 한반도 평화체제 수립 과정을 전망할 때 동일한 관련국들이 종전선언부터 함께 참여하는 방식이 효율적일 것이다.

또 다른 비핵화 이행의 모멘텀 유지 방안으로서 미국측이 대북 제재를 일부 해제하는 것이다. 북미정상회담에서 양측 정상이 비핵화와 대북 안전보장에 관한 일괄타결과 압축적 이행에 합의할 것으로 기대된다. 그럼에도 그 이행은 물리적으로 짧지 않는 시간이 소요되고 상호 불신과 기술적, 국내정치적인 이유로 순조로운 이행은 불확실하다. 거기서 관건은 북한이 합의 이행시 획득할 이익에 대한 기대를 갖고 비핵화 이행을 착실히 실행할 수 있도록 유관국들이 적절히 유도해내느냐이다. 물론 그런 조치는 대북 압박 및 감시활동과 병행되어야 할 것이다.

미국이 비핵화 이행의 일정 지점에서 인도주의, 민간교류협력 등의 범위 내에서 행정부 재량의 대북 제재 해제 방침을 내릴 수 있을 것이다. 그것은 북한의 비핵화 행동을 완료 단계로 촉진시켜줄 것이다. 만약 북한의 비핵화 완료때까지 부분 제재 해제 없이 압박을 지속하겠다고 할 경

우 김정은 위원장의 국내정치적 지지 기반에 균열이 발생할 개연성을 배제할 수 없고, 그럴 경우 비핵화 이행 프로세스는 도전에 직면할 수도 있다. 북한의 비핵화 행동을 촉진시키는 그런 조치는 미국만이 아니라 유엔 안보리가 의장성명 형식으로 북한의 비핵화 조치를 평가하고 안보리 제재의 부분 해제를 천명하는 방안도 가능할 것이다.

둘째, 국내적으로는 정부의 대북정책 지지를 높이는 일이 주요 고려사항이다. 이와 관련한 키워드는 국민 참여와 투명성이다. 지난 판문점 남북정상회담은 의제 설정과정에서 국민 참여, 회담 진행의 투명성, 회담 방식의 예술성 등에서 세계 정상회담사에서 높이 평가받을 만하다. 이를 연결지어 대북정책의 투명성을 계속해서 높여가는 노력이 필요하다.

대북정책의 국내적 지지를 제고시킬 다른 방안으로서는 ‘판문점 선언’에 관해 초당적이고 범국민적인 지지를 이끌어내는 것이다. 초당적인 지지는 국회 차원의 판문점 선언 동의나 지지 결의 채택이 가능하다. 다만, 6.13 선거를 앞두고 있어 정당간 이해득실 차이로 국회 동의를 어려울 것이기 때문에 선거 이후 추진함이 타당하다. 또 민주평통, 민화협 등과 협력해 판문점 정상회담 및 선언이 남북관계와 한반도 평화에 주는 의의를 널리 알리는 노력이 필요하다. 이를 위해 판문점 정상회담이 준비, 실행된 과정, 그리고 판문점 선언을 효과적으로 교육홍보 할 자료 제작 및 유통이 시급하다. 또 판문점 선언 이행과 관련한 국민들의 의견을 수렴하는 창구를 개설, 활용하는 것도 유용할 것이다. 이와 관련해 정부가 틀을 제공하고 민간이 주도할 것으로 예상되는 ‘통일을 위한 약속’ 사업을 정상회담에 대한 교육홍보와 국민 의견 수렴을 함께 하는 전국 네트워크로 활용하는 것도 좋을 것이다.

판문점 선언에 따라 향후 전개될 남북교류협력사업에 각계각층의 참여를 장려하는 일도 정부의 대북정책 지지도를 높이는 일과 무관하지 않을 것이다. 지자체는 물론 다양한 민간의 질서 있고 내실 있는 교류협력을 보장할 거버넌스를 구축하는 것이 필요하다. 민간교류는 물론 6.15, 8.15, 10.4 등 주요 계기별 남북교류사업이 일회성 행사로 그치거나 그런 사업

을 특정 단체가 독점하는 것은 국내적 지지에 역행하는 일이므로 경계하고, 최대한 많은 국민들이 참여할 틀을 만들어야 한다. 또 북한인권과 관련한 여론을 수렴해 건설적인 정책 대안으로 승화시키는 노력도 국내적 지지를 제고시키는 일과 관련 있다.

세 번째 고려사항은 공고한 한미동맹관계 유지를 비롯한 국제협력이다. 2018년 들어 한반도 긴장완화와 북한의 평창 올림픽 참가, 남북정상회담의 성공적 개최, 그리고 북미정상회담 개최 합의 등은 한미간 긴밀한 조율과 협력이 없었으면 불가능했을 것이다. 이를 계속 살려 양국 정상간 긴밀한 소통과 2+2회담(외교·국방장관) 정례화 등을 통해 앞으로 전개될 한반도 질서 변화에 능동적으로 대처해 지속가능한 평화 정착과 한미 양국의 호혜적인 역내 안보협력 구도를 수립해가야 할 것이다.

평화체제로의 전환 과정에서 한국과 미국은 주한미군의 위상과 역할, 전작권전환 전환 등 한미동맹관계 재정립과 관련한 사안들과 함께 북한지역 개발, 북한의 국제사회 편입, 동북아 안보질서 구상 등 많은 협의 사항들이 기다리고 있다.

급변하는 한반도 정세와 그 속에서 비핵화·평화체제 수립 노력은 남북한만이 아니라 주변 강대국, 나아가 국제적인 관심사이다. 그러므로 한미동맹관계를 중심으로 하고 중국, 일본, 러시아 등 유관국들과 긴밀한 협력관계를 발전시키고 유럽연합, 동남아국가, 그리고 국제기구들과도 협력을 발전시켜나갈 때 한국의 대북정책은 성공할 것이다.

특히, 비핵화 이후 북한지역 개발 및 북한의 국제사회로의 편입과 관련해 유엔, 국제금융기구, 유럽연합, 동남아국가들과의 전방위 협력이 중시될 것이다. 이와 관련해 남-북-국제기구 간 3자 협력 체계를 구축하는 한편, 평화-개발-인권의 3축 지식정책네트워크를 구축하는 일도 가까운 과제로 다가와 있다.