

# 한반도 평화를 위한 남북관계 진단과 과제

홍 석 훈(장원대 국제관계학과)<sup>1)</sup>

## I. 서 언

냉전 시대 도래와 함께 21세기 초 자본주의 경제질서를 기반으로 꽃을 피운 세계화(globalization)는 ‘자유주의 국제질서(Liberal International Order)’를 만들었으나, 미중간 전략적 경쟁과 2020년 연초부터 불어닥친 코로나19 전염병 확산은 2차 세계 대전 이후 미국이 주도해 왔던 자유주의 국제질서를 약화시키면서 세계질서의 대전환이 일어날 수 있을지 의문을 던지고 있다.

코로나19로 인해 국제질서를 주도하는 글로벌 리더십의 부재와 강대국들의 민낯을 드러내고 말았다. 코로나19 대응과정에서 미국과 유럽국가들은 선진국 보건의료 대응 체제를 보여주지 못했고, G2로 불리는 미국과 중국 간에 갈등과 불신을 심화시키고 있다. 코로나19 대응 방식을 바라다보면 글로벌거버넌스를 통한 국가간 협력적 대응과 글로벌 공공재 제공은 우리의 기대를 충족시켰나? 오히려 상호지원과 협력보다는 각자도생의 행태를 보였다는 점이다. 결국, 코로나19 팬데믹은 국제관계의 혼란을 심화시키는 ‘뉴노멀(New Normal)’의 국제질서를 만들어 내고 있다.

지난 문재인 정부의 한반도 평화프로세스 추진은 남북관계 진전과 제도적 평화체제 구축을 위해 매우 중요하고 필요했던 한반도 정책이었다. 아쉽게도 북한의 비핵화는 난관에 빠졌고 한반도 주변국에 대한 외교력 약화로 이어졌다. 한국이야말로 국제 관계에서 시장경제와 자유민주주의의 가치를 확산하고 글로벌 공공재를 제공해야 함에도 우리 정부가 추구하는 외교적 가치와 목표는 무엇인지 고민하게 한다. 한국의 외교정책의 방향은 국내적 진영 논리를 벗어나 국제정치의 근본적 변화에 관심을 두면서 생존의 해법을 제시해야 할 시점이다. 따라서, 본 발표문은 최근 국제정세를 살펴보고 한반도 평화를 위해 동북아 협력과 남북관계 진전 필요하고 이를 위해 우리 정부의 외교·대북정책 현안과 과제는 무엇인지 조심스럽게 논의해 보고자 한다.

## II. 미중간 가치 경쟁과 동북아 다자협력의 중요성

지난 2021년 3월 12일 바이든 대통령은 인도-태평양 지역의 중국 견제 협의회인 쿼드 4개국의 첫 번째 정상회담을 화상으로 진행했다. 쿼드 정상회담에서 4개국 정상은 인도-태평양의 안보증진과 위협 대응을 위한 협력을 다짐하였다. 3월 13일자 워싱턴

1) 본 글은 한국국제정치학회 하계 학술대회 발표문으로 인용이나 발췌를 삼가 주시기 바랍니다.

포스트(WP)에 따르면 쿼드 4개국 정상은 "우리는 자유롭고 개방적이고 안전하고 번영하는 인도-태평양 지역에 전념하고 있다"며 목적을 공유하는 모든 국가와의 협력을 추진하겠다는 뜻을 밝혔다.<sup>2)</sup> 바이든 행정부는 인도-태평양 전략을 추진해 나갈 것을 시사하고 있다. 바이든 대통령은 2021년 3월 3일(현지시간) 백악관을 통해 국가 외교·군사 전략의 청사진을 담은 '국가안보전략 중간 지침'(Interim National Security Strategic Guidance)을 발표했다. 토니 블링컨 국무장관은 지침 발표에 앞서 중국에 대해 "21세기 가장 큰 지정학적 시험," "안정적이고 개방된 국제 체제에 중대한 도전을 제기할 수 있는 경제, 외교, 군사, 기술적 힘을 가진 유일한 나라"라고 규정하고 효과적인 외교를 위해 최강의 군대를 유지할 것임을 밝혔다.<sup>3)</sup> 이 지침에서 바이든 대통령은 민주주의 확산과 국제적 신뢰를 통해 미국의 글로벌 리더십을 확고히 할 것을 강조했다. 또한, 향후 북한과의 협상에서도 실무 협의를 중시하는 '바텀업' 방식을 추구하겠다는 입장을 표명하였다.<sup>4)</sup> 이는 미국의 향후 동북아 대외정책과 대북정책의 추진 방향성을 제시하고 있다는 점에서 매우 중요하다.

미국은 지난 트럼프 시기부터 안보적으로 인도-태평양 전략에 집중하면서 '네트워크화된 안보아키텍처(Networked Security Architecture)' 개념을 제시하였다. 미국은 미중의 지정학적 경쟁을 준비하는 조치로 '쿼드(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD)'를 추진하였다. 결국, 지난 트럼프 행정부 이후 인도-태평양을 중심으로 중국의 지역패권 확산을 저지하는 것에 집중하였고, 바이든 행정부 역시 과거 아시아 재균형 정책을 보완하면서 가치 동맹 중심의 아태지역 안보다자동맹을 강화해 나가고 있다. 결국, 바이든 행정부의 미국과 시진핑이 이끄는 중국의 전략적 경쟁은 심화될 가능성은 크다. 미국은 중국을 미국이 주도하는 세계와 미국 주도력을 방해하는 '수정주의' 국가로 인정하고 미중관계를 '전략적 경쟁'으로 개념 짓고 있기 때문이다. 즉, 과거 미국의 대중국 포용책과 우대정책은 더이상 존재하지 않을 것이다. 미국 신행정부의 자유주의, 민주주의 가치를 내세우면서 기존 동맹관계의 제도화와 국제다자주의로 중국의 팽창을 '가치 경쟁'으로 막으려 들 것이기 때문이다.

이러한 미중 전략적 갈등 속에서 동북아시아 역내 국가인 일본과 대만은 미국과 이익과 안보협력을 공유하고 있고, 반미 정책을 모토로 중국과 러시아 간 구사회주의권 연대가 진행되고 있으며 북한도 친중적 자세를 견지하고 있다. 현재 대만은 미·중 갈등에서 헤지가 아닌 전면적인 친미를 선택했다. 양안관계 악화는 한국이 전략적 모호성을 유지하기 힘든 상황이 연출될 가능성이 크다. 현재, 한국은 미중 사이에서 안보, 경제적 관점(안미경중)에서 저울질하고 있다. 양안관계 악화는 한국의 선택적 딜레마

2) "美국무·국방 "동맹으로 힘 배가..中위협에 힘합치면 더 강해져," 연합뉴스 (2021.3.15.), <[https://news.v.daum.net/v/20210315234501713?s=print\\_news](https://news.v.daum.net/v/20210315234501713?s=print_news)>

3) Interim National Security Strategic Guidance, The White House(2021.3.3.), <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>>.

4) <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>>

상황을 빨리 종용할 수 있다.

한중관계에서 다각적 접근법이 필요할 것이다. 분명, 동맹구조인 한·미 관계와 협력 구조인 한·중 관계의 차별성을 이해해야 한다. 중국에 대한 막연한 기대감과 북중관계의 흐름 등을 전략적으로 분석해야 한다는 점이다. 즉, 사안별 대응 전략 수립이 필요하다. 우리는 사드 갈등이후 전개된 일련의 과정을 통해 중국의 민낯을 보았고 일방적인 보복의 행태에 그 고통은 우리 국민의 몫이었고, 한국 정부는 이를 묵도했다는 점을 상기해야 할 것이다. 또한, 한반도를 둘러싼 동북아 정세는 미중간 가치경쟁 심화로 요동치고 있는데, 남북의 양자관계 진전으로만 한반도 평화체제를 구축하기에 역부족이라는 점이다. 대중외교에서 한중간 양자외교도 중요하지만, 주변국들과의 여론화를 등에 업을 필요도 있다는 점이다.

이러한 상황에서 한미동맹의 글로벌 전략동맹 발전 이슈가 논의되고 있다. 지난 5월 미국 조 바이든 대통령은 처음으로 동아시아 순방길 올랐는데 예전과 달리 일본 대신 한국을 먼저 방한(5월 20일부터 22일)하고 한미정상회담을 가졌다. 먼저, 한미 양국은 지난 2008년 이후 군사적 한미동맹을 포괄적 전략동맹으로 전환하고자 노력하였는데, 그럼에도 중국의 부상과 북한 요인으로 인해 한미간 포괄적 전략동맹의 실질적 발전은 현실화되지 못했다는 점이다. 이번 5월 한미정상회담에서 눈여겨 보아야 할 부분이 바로 공동의 위협인식 공유와 민주주의 가치 동맹의 기반일 것이다. 중국과 북한 위협에 대한 공동의 인식 공유와 유라시아를 넘어오고 있는 권위주의 팽창에 대한 글로벌 가치 동맹의 필요성이 제기 되었다. 즉, 한국 정부는 중국의 팽창을 위협으로 인정하기 보다 ‘안미경중’의 관점에서 미중간 ‘전략적 모호성’으로 대처해 왔다는 점이다.

특히, 북한의 핵무장 능력 향상과 군사적 도발에 대한 한미 간 협력체계 구축이 논의되었다는 점이다. 지난 북한비핵화 협상에도 불구하고 북한의 핵미사일 위협은 증가되고 있으며 이에 대한 한미 간 ‘확장 억제책’이 구체화 되어할 필요성이 제기 되었다. 한미 정상은 빠른 시일 내에 ‘고위급 확장억제전략협의체(EDSCG)’를 재가동하기로 합의하였고 양국의 연합방위태세 제고를 통해 억제를 보다 강화할 것과 조건에 기초한 전략권 전환에 대한 의지를 재확인하였다. 무엇보다도 미군의 전략자산의 시의적절하고 조율된 방식으로 전개하고 추가적 조치들을 추진해 나가겠다고 합의한 것이다. 북한의 핵위협에 현 수준의 확장억지력은 부족하며 향후 보다 실효성 있는 확장억지력을 미국으로부터 제공받아야 하기 때문이다. 북한 비핵화가 난항을 겪고 있는 상황에서 한국의 전략자산 확보 및 대응책이 현실적으로 고민되어야 한다는 점이다.

최근 북한의 미사일 도발 등 남북관계의 경색 국면과 러시아의 우크라이나 침공 등으로 인한 국제적 안보위협은 우리 신정부의 동북아 협력과 대북정책 수립에 난제를 가져다줄 수 있을 것이다. 이와 함께, 동북아 다자협력의 중요성은 부각되고 있다. 즉, 한국은 주변국과의 전략적 소통과 협력관계를 확대해 나가면서 한반도 평화정착에 대한 공감대를 확산시켜야 한다. 남북관계 개선과 통일 공감대 확산을 위해 우리의 다자협력은 매우 중요하기 때문이다. 문정부 시기 G20 정상회의 및 G10 정상회담

참석 등 국제적 위상을 제고되었다. 우리 정부가 추진한 동북아 평화협력 플랫폼은 동북아의 평화와 협력을 위해 관련 이해당사자들이 자유롭게 모여 다양한 협력 의제를 논의하는 장(場)이었다.<sup>5)</sup> 물론 이러한 동아시아 다자협력의 결과물에 대해서는 아쉬움이 남기도 하지만, 지난 2021년 5월 한미정상회담에서도 한국의 신남방정책과 인도-태평양 전략 연계에 대한 논의가 진행되었으며, 한미 양국이 미국의 ‘인도-태평양’에 대한 분명한 인식을 공유하는 속에서 신남방정책과 인태전략의 연계 협력이 거론되었기도 하였다. 따라서 한국은 동북아 다자협력에 대한 구체적 실행방안이 구체적으로 논의되어야 할 것이다.

### III. 남북관계 진단과 한반도 평화체제 추진

북한은 올해 초 부터 극초음속미사일, 장거리미사일 시험발사 등 최근까지 다수의 군사적 도발을 감행하였고, 한미 정보기관은 북한이 7차 핵실험 준비를 마친 것으로 판단하고 있다. 이는 2021년 북한 8차 당대회 이후 핵무력 강화에 강점을 두고 핵미사일 강화전략을 극대화하려는 의도로 보인다. 북한의 핵미사일 모파토리엄 파기 선언과 미중간 가치 경쟁의 심화 속에서 러시아의 우크라이나 공격 등 변화하는 국제정세와 남북관계의 불확실성도 증대되고 있다. 이러한 상황에서 한국은 윤석열 신정부가 들어섰다. 한국 신정부의 대외정책 방향은 민주주의 가치를 중심으로 한미동맹의 복원과 강화 및 상호주의 원칙에 입각한 당당한 대북정책 추진할 것으로 예상되기도 한다.

지난 남북관계는 2019년 2월 하노이북미정상회담 결렬 이후 남북 당국 간 대화가 단절되어 있는 상황이며 사회문화교류, 대북 인도적 지원 조차도 진전을 보지 못하고 있다. 특히, 2019년 하노이북미정상회담 결렬 이후 북한의 비핵화 문제와 한반도의 평화체제 합의는 험난한 과정을 밟고 있다. 여기에 코로나19 전염병 확산으로 미중 갈등은 심화되고 있으며, 지난 2020년 북한은 대북 전단지 살포 문제를 빌미 삼아 개성 남북공동연락사무소를 폭파하는 등 대남공세를 강화하기 시작하였다. 또한, 북한은 지난해 8차 당대회를 통해 대미·대남 ‘강대강, 선대선 원칙’을 주장하고 미국의 대북 적대시정책 철회시 까지 핵무력 증강의 강수를 내세웠고 남북한 교류협력도 비본질적인 문제로 치부하고 남북관계 악화의 원인을 지금까지 남한의 책임으로 돌리고 있다.

지난 정부가 주도했던 한반도 평화프로세스 추진은 북한의 비핵화 문제, 북한의 정책적 고려, 코로나19 팬데믹 등으로 난관에 봉착했다. 한반도 정책의 관점에서 한미동맹의 이완, 한·중 관계 갈등의 지속, 한일관계 악화, 그리고 동아시아 안보 질서(쿼드, 해양 갈등 등)에는 침묵 등으로 국제관계 변화에 적절히 대응하지 못했다는 비판을 모면하기 힘들 것이다. 여기에 한반도 평화의 중요성은 더이상 강조하지 않아도 될 문제이며 분단체제의 종식과 한반도 평화체제의 수립은 한국의 국가정책의 최우선

5)외교부<[https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m\\_20373/contents.do](https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_20373/contents.do)> (검색일, 2022.05.01.)

순위에서 논의되어야 하는데, 북한의 군사적 도발과 핵·전략무기 개발은 지속되고 있어 이에 대한 우리 정부의 대책은 무엇인지 고민하게 만든다.

북한의 대외정책과 대남정책은 한반도 평화정착에 중요한 변수로 작용한다. 북한은 2021년 1월 5일부터 12일까지 8일만에 걸쳐 노동당 제8차 당대회를 개최했다. 제8차 당대회에서 북한은 지난 5개년 경제계획의 성과가 미진하였음을 인정했다. 지난 제8차 당대회는 장기적 관점에서 대북제재, 코로나19 확산, 자연재해 등 3중고로 가중된 경제적 난관의 위기관리 극복 방안을 고심한 것으로 보인다. 북한은 대외적 고립과 경제난 극복을 위한 자력갱생의 접근 방안으로 당조직 개편과 국방력 강화를 중심으로 한 정면돌파전을 제시하고 있다. 이러한 접근방식은 현상유지를 위해 구체적 방안을 제시하기보다는 당적 쇄신을 통한 당조직 강화와 주민들을 다잡는 ‘견디기’ 정책의 성격이라고 할 수 있다. 북한은 제8차 당대회에서 정무국을 폐지하고 비서국을 부활시켰다. 특히, 당은 김정은 위원장을 총비서로 추대함으로써 ‘김정은 유일체제’ 강화와 이를 통한 제2기 집권체제 출범을 공식화했다. 제8차 당대회에서 북한은 대외·대남정책 메시지를 밝혔다.

<표> 2020~2021년 북한의 전략무기 발사 현황

일 자		무기 체계	특 징
2020년	3월 2일	초대형 방사포(KN-25) 발사	
	3월 21일	북한판 에이태컴스(KN-24) 발사	
	3월 29일	초대형 방사포(KN-25) 발사	
2021년	1월 22일	순항미사일	
	3월 21일	순항미사일	
	3월 25일	‘개량형’ 이스칸데르(KN-23) 미사일 발사	
	9월11일·12일	신형 장거리 순항미사일	북한판 토마호크
	9월 15일	이스칸데르 미사일(KN-23) 발사	철도기동미사일연대
	9월 28일	극초음속미사일(화성-8형) 발사	
	9월 30일	신형 지대공 미사일 발사	

출처: 『조선중앙통신』(2020-2021년).; 국내외 언론 보도(2020-2021년) 등

8차 당대회 이후 북한은 2022년 신년사를 대신해서 노동당 중앙위원회 전원회의 결정으로 갈음하였다. 2021년 12월 27~31일 조선노동당 중앙위원회 제8기 제4차 전원회의 개최하였고, 주요 의제는 ▲ “2021년도 주요 당 및 국가정책들의 집행 정형 총화(결산)와 2022년도 사업 계획에 대하여”, ▲ “2021년도 국가예산 집행 정형과 2022년도 국가예산안에 대하여”, ▲ “우리 나라 사회주의 농촌문제의 올바른 해결을 위한 당면과업에 대하여”, ▲ “당규약의 일부 조항을 수정할 데 대하여”, ▲ “당중앙 지도기관 성원들의 2021년 하반기도 당조직사상 생활 정형에 대하여”, ▲ “조직 문제” 등을 다루었다.

북한은 8차당대회에 거론되었던 자력갱생의 경제발전과 국방력 강화 추진의 연속 선

상에서 국가정책을 추진하고 있는 것으로 판단된다. 북한이 처한 상황은 녹록치 않으며, 대외환경이 빠른 시일 내에 좋아질 수 없는 상황을 감안하여 나름대로 내치를 집중하는 모습을 이번 전원회의에서 엿볼 수 있었다. 김정은 총비서는 당 중앙위원회 제8기 제4차 전원회의에서 “2021년은 엄혹한 난관속에서 사회주의건설의 전면적발전에로의 거창한 변화의 서막을 열어놓은 위대한 승리의 해이라는 것이 당중앙위원회가 내린 총평”이라고 발표했다는 점은 상기 내용을 반영한 것이라 판단된다.

북한은 대남정책과 관련하여 당기관지인 노동신문을 통해 노동당 중앙위 제8기 제4차 전원회의에서 “북남관계와 대외사업 부문에서 견지하여야 할 원칙적 문제들과 일련의 전술적 방향들을 제시했다”고 보도하였으나 구체적 내용은 공개하지 않았다. 이는 상당한 기간동안 관망하면서 내부 체제 단속과 자력갱생을 통한 체제유지에 중점을 둘 것으로 예고하는 것이라 볼 수 있다.

이처럼 북한 지도부의 대남 행태는 강온 전략을 구사하면서도 남한과의 대화 여지를 남겨 둬으로써 향후 남북협력 가능성을 시사하고 있다. 하지만 북한은 현 상황을 주시하면서 대남 양면전술 구사와 대남 거리 두기를 통한 한반도 관리에 치중하는 것으로 보인다. 종합적으로 북한은 중장기적 측면에서 대남 강경조치들을 통해 한반도 문제의 당사자로 자리 매김하고 남한 정부가 한미동맹에 의존하지 않도록 유도하려는 의도로 해석된다.

대남 압박을 통해 남북 협상 테이블의 우위를 선점하면서, 남북합의 이행에 남한 정부가 적극적인 태도와 정책을 추진하도록 ‘견인’ 정책을 추진하는 것으로 파악된다. 즉, 북한은 한·미 동맹과 연합방위 체제를 해체하기 위해 한·미군사훈련 중지, 남한에 전략무기 반입 및 개발 금지, 주한미군 철수 등을 요구하며 한반도 평화체제 구축의 전제조건을 제시하고 이를 강요하고 있다. 이러한 북한의 국방력 강화정책은 8차 당 대회에서 결의한 것으로, 그 연장 선상에서 올해 초 김정은이 참석한 노동당 중앙위원회 제8기 제6차 정치국 회의에서 북한은 “우리가 선결적으로, 주동적으로 취했던 신뢰구축조치들을 전면 재고하고 잠정 중지했던 모든 활동들을 재가동하는 문제를 신속히 검토해볼 데 대한 지시를 해당 부문에 포치했다”고 전했다(조선중앙방송 2022.1.20.). 이는 북한이 국방력 강화를 정책적 우선순위로 내세우고 있다는 것을 말해 준다.

여기에 2022년 일련의 미사일시험발사는 북한의 핵미사일 강화전략을 극대화하려는 의도로 파악되며, 북한의 7차 핵실험 준비는 대미, 대남관계 개선 의지 보다는 자력갱생의 폐쇄적 대외정책을 마련하고 있음을 시사한다. 이러한 북한의 군사력 강화 우선 정책은 미중 간 갈등과 코로나19 팬데믹의 장기화, 남북관계 단절 등을 고려하여 대외 협상정책 보다는 자국의 군사력 강화를 통한 자력갱생 정책에 집중하고 있음을 알 수 있다.<sup>6)</sup> 특히 지난해부터 선보인 북한의 극초음속미사일 개발 등은 한국과 미국

6) 과거 2021년 9월에도 북한은 네 차례에 걸쳐 다종의 미사일 시험발사를 실시하였다. 특히, 작년에는 (2021.9.29.) ‘화성-8형’이라 부르는 극초음속미사일을 시험 발사를 하였다. 한국 합참은 북한의 극초음속미사일이 ‘개발 초기단계’라고 평가하면서 실전배치까지는 ‘상당 기간’ 소요될 것이라고 추정하였다(“평양서 서울 1분만에 타격 가능... 북, 극초음속미사일 화성-8형 공개,” 『한국일보』(2021년 9월

의 미사일방어체계에 커다란 도전이 될 것으로 평가된다.7)

<그림> 북한 7차 핵실험 재개 정황(연합뉴스, 2022.05.14.)



이러한 북한의 ‘군사력 강화’ 정책은 신정부의 대북정책에 어떠한 영향을 미칠 것인지 고민하게 만든다. 북미간 비핵화 협상 재가동과 남북대화 재개를 위해 북한이 주장하는 근본적 문제 해결의 전제조건을 우리 정부가 수용할 수 있으며, 북한 비핵화의 등가성에 견줄만한 보상책과 압박책은 갖고 있는가?라는 문제이다. 남북관계는 늘 정치적 문제(근본적 문제)로 발목이 잡혀 왔으며, 지난 문재인 정부의 한반도 평화프로세스는 결국 ‘핵 환원론’의 수렁에 다시 빠졌다는 점이다.

지속 가능한 대북정책 로드맵을 작성하기 위해서는 향후 남북관계 쟁점사항으로 핵무력을 가진 북한과 남북관계 개선을 어떻게 할 것인가? 북한 비핵화 과정과 핵폐기를 유도할 수 있는 구체적 전략과 한반도 평화적 관리를 어떻게 준비할 것인가? 핵무력 고도화를 추진하고 있는 북한을 상대로 윤석열 정부의 대북정책 기조 설정과 한반도 통일 담론을 어떻게 발전시킬 것인가? 북한 비핵화와 남북인도협력과 경험, 북한 인권문제 등 남북관계의 풀어나가야 할 쟁점 사항들을 신정부가 들어서면 지금 다시 한번 꼼꼼히 되짚고 계획해야 할 시점이라 판단된다.

29일).

7) 김정은 총비서는 9월 29일 무기체계 개발에 대한 ‘주변국의 이중기준을 철회’해야 한다고 주장하며 전략무기 개발을 지속하겠다는 점을 다시 한번 분명히 하였다.

#### IV. 한국의 지속 가능한 대북정책 모색

코로나19와 세계질서의 가치 경쟁 속에서 기존의 미국과 중국이 협력하던 동아시아의 국제질서는 와해되고 있다. 미중간 신뢰 악화는 동아시아 질서가 불투명하고 불안정한 상태로 만들고 있다. 한국의 외교·안보 환경도 악화되고 있다. 북한의 핵무장 지속, 사드 문제로 인한 한·중 관계의 악화, 한·미·일 안보 협력의 약화, 중국 내부의 홍콩 사태와 대만 리스크 확대로 이어지면서 동아시아 해양의 군사적 갈등은 커지고 있다. 미중간 전략경쟁 속에서도 우리 정부는 어떠한 목표를 가지고 대응해 왔는지도 성찰해야 할 것이다. 중국을 경제적 동반자로, 또는 대북협력을 위한 중요 협력자로만 바라봐야 하는가? 중국과 러시아 정부의 권위주의 강화와 글로벌 패권국 부상에 적절하게 대응하고 관리하고 있는가?라는 질문을 던진다.

또한, 남북관계의 합리적 개선방안에 대한 진지한 고민과 성찰이 필요하다. 지난 기능주의적 접근의 한계가 드러남과 동시에 한반도 긴장의 근본적인 북한의 비핵화 문제를 북한과 미국에게 맡기는 방식은 재고할 필요가 있다는 점이다. 북한의 핵미사일 개발에 맞서는 억제전략 수립은 불가피하고, 이와 더불어 지속적인 남북채널 확보와 대화 및 교류협력은 병행되어야 하기 때문이다.

먼저 국가안보의 재정립이 필요하다. 북한의 위협에 한국의 우선적인 과업은 현존하는 북한의 군사위협에 대한 군사대비태세를 갖추는 것이다. 어느 국가가 외교 정책의 최우선 목표는 안보가 되어야 한다는 점은 부연할 필요가 없을 것이다. 북한이 핵탄두 기술과 대륙 간 운반 수단 능력을 확보한다면, 미국의 예방전쟁(preemptive war)에 북한이 대미 2차 보복 수단을 갖는다는 의미를 다시금 상기해야 한다. 미국은 북한의 보복 능력이 있다고 가정한다면 미·북 간 협상과 압박에 있어 또 다른 국면을 맞이할 수 있기 때문이다. 미국의 입장에서는 대북한 정책에서, 이러한 북한의 핵 능력과 투발 수단의 고도화는 핵무장 이전의 북한과 다른 차원의 접근 방법을 채택할 수밖에 없다. 물론, 안보적 차원에서 남북관계에서도 한국이 주도적 관계를 선점하기가 용이하지 못하다는 점이다. 북한의 핵 개발은 일차적으로 대외 체제 보장을 위한 군사적 안보 수단으로 활용될 뿐 아니라, 동시에 김정은 정권의 연착륙(수령 체제 존속)과 군사지도자 이미지 확립을 위해 핵과 전략미사일 개발은 지속될 것으로 보이기 때문이다.

결국, 북한의 공세적 대외전략 확대로 인해 한반도 안보의 불확실성이 커진 상황에서 한국은 북한의 핵과 미사일 위협뿐만 아니라 주변국의 잠재적 위협 등 전방위 위협으로부터 안보 취약성에 노출되지 않도록 국방력 강화와 발전적 한미동맹을 관리해 나가면서 다자협력을 확대해야 한다는 점이다. 또한, 지속 가능한 대북정책의 수립을 위해서도 북한의 핵문제 해결이 우선적으로 논의되어야 한다. 북한의 핵문제가 합리적으로 해결되기 위해서는 남북관계 진전만으로는 한계가 있으며, 국제사회의 도움이 절실하기 때문이다.

즉, 한반도 다자협력 회담(6자회담의 재조명)과 국제사회(기구)의 협력도 중요하다.

지난 문재인 정부는 미·북 간 비핵화 협상을 통해서 한반도 비핵화를 추진했으나 북미간 협상결렬로 북한의 핵개발 저지에는 한계점을 드러내고 있다. 이제는 더이상 북핵문제를 남북문제와 분리하거나 미국과 북한과의 비핵화 협상 및 우리 정부의 일방적 대북 대화 추진에만 매달릴 수만은 없다.

또한, 전략적으로 한국 주도의 북핵 문제 해결 방안이 요구된다. 한국 주도의 북한 비핵화를 최종 달성하기 위해서는 북한의 핵 억제전략을 마련하고 자주적 안보정책 추진이 필요한 시점이다. 대북정책에도 당근과 강력한 채찍이 필요하고 대화방식도 공식적인 절차와 합리성을 가져야 하며, 안보와 평화프로세스가 동시에 추진되어야 한다. 즉, 향후 대북정책의 지속 가능성을 위해서도 한미동맹을 비롯한 우방국과의 협력 네트워크 강화 방안과 한반도 주변국과의 지속적 협력관계 추진전략 마련 및 대북 관련 민간차원의 다양한 협력 네트워크 구축도 동시에 추진해 나가야 할 것이다.

나아가, 우리 정부의 대북정책 역시 국가전략의 큰 그림 속에서 전략적 접근이 필요하다는 점이다. 남북관계의 특수성에만 매몰되어서는 안된다는 것이다. 남북 평화·통일의 ‘공공성’에 주목할 때 진보와 보수의 남남갈등은 동일한 목표를 어떻게 달성하느냐에 따른 방법론적·전략적 차이에서 발생하는 경쟁이므로 상호 보완적 기능으로 접근해야 한다. 우리 사회 내부의 통일기반 확충과 통일 공감대 확산을 위해서 진보와 보수의 이분법적 논리에서 탈피해 상호 이해와 정당성 인정을 통해 협력을 추진해야 한다는 자세가 필요하다.

무엇보다도 현재 진행중인 미중간 가치경쟁, 러시아의 우크라이나 침공 등 급변하는 세계정세 속에서 국제질서에 대한 가치 정립이 필요한 시점이다. 한국도 ‘글로벌 공공재(global goods)’ 창출을 위해 보편적 가치를 마련해야 한다. 이는 평화라는 인류 공동의 가치 속에서 인류의 행복과 번영을 위한 ‘가치창출’을 말한다. 미중 간의 가치경쟁이 심화되는 상황이지만 우리가 독자적으로 국제사회에 기여할 수 있는 가치와 국가간 협력관계 확산은 한국의 미래와도 결부되어 있기 때문이다. 따라서, 민주적 가치 중심을 두고 남북관계에만 매몰되는 것이 아니라 다자적 협력과 글로벌 가치 창출을 통해 한반도 평화정착을 추진해야 할 것이다. 다자간 협력은 양자관계에서 발생하기 쉬운 갈등의 심화를 완화시킬 있다는 점을 상기하고 남북관계, 북미관계와 동북아 평화체제 시작을 위해서도 우리의 다자외교는 매우 중요하다.

또한, 주변국 및 해외의 통일공감대 확산은 신정부의 초당적 남북협력 정책 추진과 탈이념적 실리·실리 대북정책의 지지를 얻어낼 수 있으며, 통일한국의 미래를 준비할 수 있다. 통일공공외교 확대는 국내 남남갈등 해소에 기여하고 우리 주도의 한반도 평화체제 구축에도 도움이 된다. 구체적 방법으로 한국의 가치를 알릴 수 있는 교재와 자료를 제공하고 한국의 위상을 알리는 콘텐츠 개발 필요(온라인 강의, 해외 집중 강의 제공 등)하다. 해외 주요 싱크탱크와 글로벌 NGOs 등 네트워크 확산과 인적 교류 추진하고 학제간 공동 연구 및 발표기회를 통해 차세대 학자와 젊은 세대의 국제적 통일공감대 확산 기회를 만들어야 할 것이다. 통일공공외교 확대를 위한 1.5트랙 활용과 해외 시민사회와의 협력적 네트워크 확대도 요구된다.

마지막으로 대북정책이나 외교정책을 국내정치와 분리할 수 없다는 것은 주지의 사실이다. 무엇보다도 한반도 안정적 평화와 함께 한반도 통일준비를 위한 지속 가능한 대북·통일정책 수립이 필요한데 우리 사회의 국민적 합의가 중요하다. 따라서 우리 사회의 남남갈등의 정치화에 대한 해결 방안이 모색되어야 한다. 과거 냉전시대 대북·통일정책과 관련한 한국사회의 갈등은 이념갈등에 치중되었던 반면에 신자유질서 확대와 글로벌 시대를 맞이하여 보다 복합적 갈등 양상을 띄게 되었다. 최근 이념 갈등 외에 지역, 세대, 계층, 노사, 젠더 등 복합적 갈등 양상들이 대북정책에 영향을 미치고 있다. 지금까지 대북정책을 놓고 진보·보수의 갈등은 소위 남남갈등이라는 문제를 양상시켰으며 심각한 사회 갈등 중의 하나로 평가되고 있다. 이러한 남남갈등의 확산은 대북정책을 비롯한 한국 사회 전반에 걸쳐 이분법적 시선을 강화하고 정치적 대결의 형태를 띄게 되었다는 점이 강조되고 있다.

따라서 남북문제를 정치화하거나 정책 주도 집단의 편향적 사고(group thinking)는 배제되어야 한다. 국내적 진영 논리를 벗어나 국제정치의 근본적 변화에 관심을 두면서 한국이 생존의 해법을 제시해야 할 시점이다. 한국 외교정책과 대북정책의 정체성(identity)을 재확립하고 기존 편견에서 탈피하기 위해서는 다양한 전문가들이 함께 고민한 작업의 산물이 필요하다. ‘국가 대전략(grand strategy)’의 기본 틀을 만들고, 기존의 진영 논리의 인식 편향을 극복해야 한다는 점이다. 또한, 정치·군사적인 하드파워와 비정치적인 소프트파워를 활용한 스마트파워(Smart Power) 추진이 필요하다. 즉, 북한의 정책 변화를 유도할 수 있는 실효성 있는 대북정책을 장기적으로 마련해야 한다.

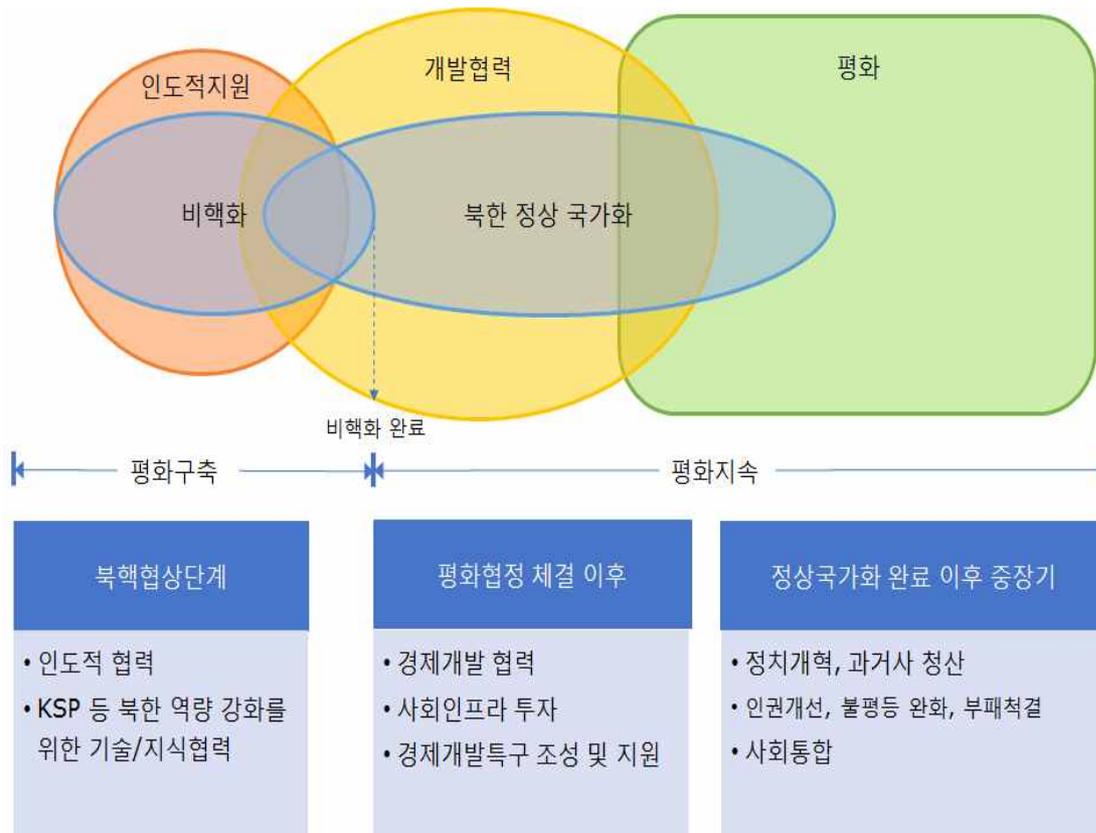
결론적으로 지속 가능한 대북정책 수립과 남북관계 개선을 위해서는 국민과 국가의 이익을 위해 국민적 지지를 얻는 발상의 전환이 필요하다. 남북관계의 특수성에만 매달려 국익과 인류 보편적 가치를 간과해서는 안 된다. 이제는 남북문제의 특수성을 넘어 보편적 어젠다를 발굴하고 국가전략 아래 지속 가능한 대북정책을 수립해야 한다. 북한의 비핵화 협상과 남북관계 개선 및 민간차원의 협력 모두 동시 추진해야 한다는 점은 이미 과거 경험에서 드러나고 있다. 나아가 우리가 추진하는 한반도 평화체제와 통일(통합)에 대한 개념과 가치를 재정립하고 장기적 차원의 ‘마스터 플랜’에 대한 논의가 국민과 함께 고민되어야 할 시점이라고 본다. 즉, 미래 지향적 국가전략 기반 위에서 국민의 미래와 행복을 추구하는 국익 중심의 남북문제, 대외정책, 경제정책 등의 청사진을 만들어야 할 시점이다.

#### IV. 결 언(정책적 제언)

한반도 평화를 구축하기 위해서는 역내 국가들과의 협력과 남북관계 개선이 시급하다. 먼저 우리 정부는 지속가능한 대북정책의 추진이 필요하다. 이를 위해 남북교류협력을 위한 탈이념적 아젠다 발굴 및 다자협력이 필요하다. 또한, 북한 핵문제와 인도

협력, 경제협력, 사회교류를 나누어 추진하는 투트랙 전략도 제시되어야 할 것이다 . 또한, 지속 가능한 남북경협과 교류를 추진하기 위해서는 대북 트리플넥서스 논의에도 주목해야 한다.<sup>8)</sup> 이와 함께 평화 지속화 개념은 UN을 비롯한 국제사회가 추구하고자 하는 평화개념이라는 점에서 단순히 분쟁 중단 및 종식 등 군사적 차원에서의 안보 강화라는 소극적 평화가 아니라 분쟁과 관련한 잠재적 갈등요인 및 구조적 불평등을 해소해나감으로써 근원적 분쟁 요인을 해소하는 것이다. 트리플 넥서스를 바탕으로 남북한인도협력 방안을 고려할 때 행위자별(국가, 비국가, 국제기구 등),과제별, 영역별, 과제별 등 통합적 원칙과 전략을 통한 구체적 사업이 진행되어야 하고, 인도적 지원을 통해서 사회구성원 간의 화해와 신뢰구축을 쌓아 나가면서 개발협력을 통한 민생협력사업으로 확대되어야 한다. 한반도 평화구축 관련하여 북한 내부의 인권증진과 민주주의 발전을 위한 거버넌스 구축과 같은 제도적 접근법 모색이 필요하다. 특히 북경협과 대북인도적 지원에 대한 국민인식은 긍정적임을 알 수 있어 향후 신정부의 대북정책 수립, 추진 시에 고려되어야 할 것이다.

<그림> 대북 트리플 넥서스와 개발협력 로드맵(홍석훈, 통일연구원 자료 (2019))



8) 대북 트리플넥서스(triple nexus) 접근법: 인도적 지원, 개발, 평화 활동가간의 비교우위(comparative advantage)를 최대한 활용하여 각자의 활동 방식 및 자원조달 방식을 상호 조율하여 개별 활동 간의 분절성 및 리스크를 줄이고 효과적인 취약성 해소를 위한공동의 성과(collective outcome)를 달성하기 위한 협력방식

대북 개발협력의 지속 가능성을 위해 유엔의 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)를 활용할 수 있다. 북한은 VNR(Voluntary National Review, 2012년 7월) 발표를 통해 환경과 기후변화-해양생태계(SDGs 14), 육상생태계(SDGs 15), 기후변화(SDGs 13) 목표 달성을 중점 추진, 유엔 기후변화협약의 이행 노력을 강조하고 있어 추후 정책 고려에 포함 시킬 수 있다. 또한, 과거 한국 정부가 지속적으로 추진해 왔던 'DMZ 공동 활용방안,' '그린데탕트' 등 글로벌 이슈가 되는 기후변화, 보건협력, 산림, 농수자원 협력 등을 재추진하고 남북한과 글로벌 NGOs와 국제기구의 연계를 통한 다자적 접근법이 고려될 수 있다.

또한, 지속 가능한 대북 통일정책 추진을 위해서는 '통일거버넌스'가 필요하다. 즉, 민주주의, 인권 등 인류보편적 아젠다의 원칙을 만들고 지속적인 남북교류와 협력을 위해 거버넌스 중심의 민간 주도 방식이 필요하다. 과거 통준위와 남북교류협력위원회와 같은 통일거버넌스 구축을 통해 남북교류협력을 기획하고 추진한다면 지속 가능한 대북정책이 수립될 수 있을 것이다. 물론 국제사회의 대북제재가 유지되고 있지만, 북한 비핵화 수준에 따라 남북경협 확대로 공동이익 극대화(남북공동경제발전계획 추진)도 가능하다. 지난 문정부의 통일국민협약 추진(한반도통일비전포럼) 등이 신정부가 계승 가능하며 민화협 등 기존의 인적자산을 포용하여 확대 발전시킬 필요성이 제 된다. 결국, 지속가능한 대북정책이 추진되기 위해서는 우리 사회내, 남남갈등 해소를 위한 사회통합 정책 추진되어야 한다. 남한 사회에서 남북분단으로 인한 사회적 갈등을 치유하고, 이념적 갈등을 해소하기 위한 국민통합정책 추진이 필요하다.