



## 윤석열 정부의 대북정책 제언: 대핵(對核)능력 발전과 적극적 북한 변화 유도

2022-17

차두현 수석연구위원

아산정책연구원

2022.06.30.

윤석열 대통령은 5월 10일의 취임사를 통해 “일시적으로 전쟁을 회피하는 취약한 평화  
가 아니라 자유와 번영을 꽃 피우는 지속 가능한 평화”를 추구해야 한다고 강조하였다.  
대통령직인수위원회가 발표한 윤석열 정부의 110대 국정과제에도 “북한 비핵화 추진,”  
“남북관계 정상화, 국민과 함께 하는 통일준비,” “남북간 인도적 문제 해결 도모” 등이  
제시됨으로써 남북 교류협력 활성화를 강조했던 문재인 정부와는 결이 다른 모습을 보  
였다.<sup>1</sup> 윤석열 정부의 대북정책은 한반도 안보상황을 안정적으로 관리하면서 북한 비핵  
화를 제 궤도에 올려놓는 과제를 해결해나가야 한다. 2022년에 들어 북한은 6월 28일  
을 기준으로 19차례의 탄도미사일 및 방사포 발사를 단행하였고, 3월 24일에는 대륙간  
탄도탄(ICBM, Intercontinental Ballistic Missile) ‘화성-17형’을 발사함으로써 스스로 약속  
한 모라토리엄(발사유예)을 깨는 등 무력시위를 강화하고 있다. 4월 25일의 조선인민혁  
명군 창건 90주년 열병식 기념연설을 통해서 북한 김정은 국무위원장(이하 김정은)이  
핵 선제공격 가능성까지를 시사한 만큼, 윤석열 정부로서는 완전한 북한 비핵화와 함  
께 최종적 비핵화 이전까지 북한의 핵위협을 억제하고 대응할 구체적 수단을 발전시켜  
나갈 필요가 있다.

문재인 정부가 남북관계에 대한 몰입으로 동맹관계에서 적지 않은 불안요소들을 만들  
어왔다면, 이제 윤석열 정부는 한미동맹을 바탕으로 남북관계를 안정적으로 관리하는  
데에 관심을 쏟아야 한다. 5월 21일의 한미정상회담에서 “핵은 핵으로 억제한다”는 공

감대 하에 확장억제를 위해 핵, 재래식, 미사일 방어능력 등 가용한 모든 수단을 동원하겠다는 미국의 공약 강화가 명시되었으며, 바이든 대통령은 남북협력에 대한 지지 역시 표명하였다.<sup>2</sup> 이는 결국 바이든 행정부가 강경책과 온건책 양면 모두에 있어 윤석열 정부의 정책을 전폭 지지하겠다는 의사의 표명으로 해석할 수 있기 때문이다.

문제는 여전히 핵무기와 1인 독재체제에 집착하는 북한을 어떻게 움직일 것인가이다. 대화의 길을 열어놓지만, 북한이 핵무기를 보유하는 것이 점점 더 부담이 되는 여건을 만들어가야 하며, 중국과 러시아 등의 북한에 대한 우회적 지원을 차단하기 위한 국제적 명분 축적과 제재이행 협력을 위해서도 노력해야 한다. 자유민주주의와 시장경제에 입각한 우리의 체제정체성을 반영하는 정책을 통해 북한을 변화시켜 나가야 한다. 이 글에서는 윤석열 정부가 향후 5년동안 추진해야 할 대북정책의 기본틀을 바탕으로 당장 2022년 중 해결해야 할 주요 과제들은 무엇이 있는지에 대해 제언하려 한다.

## 문재인 정부의 대북정책과 그 반면교사(反面教師)

문재인 정부 임기 동안 남북한 관계는 밝은 면과 어두운 면을 동시에 경험했다. 2018년의 평창동계올림픽을 계기로 남북한 관계에 돌파구가 마련되고, 이후 3차례의 남북 정상회담이 개최되었으며 2018년 4월 27일의『판문점선언』과 9월 19일의『평양공동선언』 등이 남북 간에 도출되었다. 미북 양자 차원에서 2018년 6월 12일의 싱가포르 정상회담과 2019년 2월 28일~29일의 하노이 정상회담이 이루어졌다. 하노이 미북 정상회담에서의 '노딜'(No deal)과 2019년 10월 스톡홀름 미북 실무협상의 결렬을 기점으로 남북한 관계는 다시 답보 상태에 들어섰고, 2020년 6월에는 개성의 남북공동연락사무소가 북한에 의해 일방적으로 폭파되었으며 남북관계가 전면 단절되었다. 남북관계의 단절상황은 2021년에 들어 남북 통신선이 다시 연결되는 등 복원되는 기미를 보였지만, 실질적으로 남북한 간에는 어떠한 대화나 교류, 협력도 이루어지지 않았다.

문재인 정부 기간 동안의 대북정책이 남긴 가장 큰 반면교사는 북한의 '전략적 결단'에

의존하고 평양의 호의를 기대한 정책이 결국은 북한의 핵능력 고도화와 함께 남북한 관계의 주도권을 빼앗기고 북한에 끌려가는 구도를 낳았다는 점이다. 2019년 이후 북한은 초대형 방사포와 KN-23(북한판 이스칸데르), KN-24(북한판 ATACMS) 등의 단거리 탄도미사일 전력을 집중적으로 강화하였을 뿐만 아니라, 2021년부터는 극초음속 미사일(HGV, Hypersonic Glide Vehicle), '북극성-3형' 및 '북극성-4형' 등 새로운 탄도미사일 기술을 선보였으며, 2020년 노동당 창건 70주년 기념 열병식에서 선보인 '화성-17형' 미사일을 2022년에 들어 실제로 발사하였다. 이러한 무기체계의 개발에는 시간이 필요하다는 점을 고려할 때, 북한은 2018년 '경제와 핵의 병진노선' 중단을 선언하고 핵과 미사일 실험의 모라토리엄(발사 유예)을 선포한 이후에도 핵과 미사일 개발을 지속해왔을 가능성이 크다. 즉, 북한의 태도나 정책변화의 선언이 있었다고 하더라도 이의 실질적 검증이 없는 일방적인 신뢰로서는 북한의 변화를 이끌 수 없다는 점이 입증된 셈이다.

둘째, 북한은 이렇게 고도화된 핵 능력을 바탕으로 수시로 우위를 확인하려는 행태를 보였다. 2017년의 "국가 핵무력 완성" 선언 이후 평양은 최소한 전략적 능력에 관한 한 한국을 압도하고 있다는, 자기 확신을 가지게 된 것으로 판단되는데, 남북 관계의 주도권은 자신들이 쥐고 있으며, 일시적으로 단절되었다고 해도 평양이 원하면 언제든지 복원할 수 있다는 인식이 고착화되었다고 볼 수 있다. 북한이 수시로 "겁 먹은 개"(2020.3.3, 김여정), "삶은 소대가리가 양천대소할 노릇"(2020.8.16, 조평통 대변인) 등 우리의 국격을 모독하는 발언을 했음에도 문재인 정부는 제대로 대응하지 못하였다. 2018년 9월 평양 정상회담 당시 김정은이 "(북한은) 발전된 나라에 비해 초라"하다는, 스스로를 낮춘 표현을 하기는 하였지만, 이는 어디까지나 2018년 남북대화 활성화 기간에 한정되었고, 이는 한국을 통해 북한이 미북 관계개선이나 제재해제 등 원하는 바를 이끌어낼 수 있다는 기대를 반영한 제스처였던 것으로 해석될 수 있다. 실제로, 김정은의 이러한 발언은 북한 매체에는 보도되지 않았다.<sup>3</sup>

셋째, 남북대화과 화해협력에 집착한 문재인 정부의 북한 도발 및 우리 국격 훼손에 대한 미온적인 대응은 결국 우리 정체성과 이익에 대한 희생으로 나타났다. 2019년 11월

동료들을 살해한 혐의를 받고 있는 탈북선원 2명에 대한 강제송환은 그 대표적 사례의 하나이다.<sup>4</sup> 2020년 6월 우리가 건설비용을 부담한 개성의 남북 공동연락사무소가 북한에 의해 일방적으로 폭파되었는 데에도 이에 대한 북한의 책임을 묻지 못하였으며, 2020년 9월 서해상에서 해양수산부 공무원이 피살된 사건에 대해서도 북한 통일전선부 명의의 전화통지문을 통한 간접적 사과가 있었을 뿐 제대로 된 진상규명을 요구하지도 않았다. 대북전단 살포 금지를 규정한 2020년 12월의 『남북관계발전법』 개정 역시 표현의 자유 제한에 대한 국내적 논란에도 불구하고 북한의 대북전단 관련 반발을 고려하여 일방 처리되었다는 지적을 피할 수 없다.<sup>5</sup>

넷째, 대북 화해협력에 중심을 둔 지난 정부의 대북정책은 한미관계에도 악영향을 미쳤다. 북한 비핵화를 지향한 남북한 및 미북 간의 정상외교에도 불구하고, 제대로 된 정보공유나 조율은 이루어지지 않았고, 북한의 비핵화 의지에 대한 과대포장, 대북제재 조기 해제 등을 둘러싼 한미간 이견은 상호 불신의 근원이 되었다.<sup>6</sup> 2017년 11월 북한이 '화성-15'호를 발사함으로써 미국 본토에 대한 위협능력을 시위하였지만, 문재인 정부는 북한의 위협보다는 한반도에서의 평화에 더 방점을 두었다. 문재인 정부 기간 동안 출판된 『국방백서』에서도 북한을 적으로 명시한 표현의 삭제 등 북한으로부터의 위협에 대한 평가는 모호하게 유지되었다.

다섯째, 대북정책은 광범위한 사회적 합의나 여론수렴이 필요한 분야임에도 불구하고 소그룹정책결정(small group decision)과 일방적 홍보가 주를 이루었으며, 이로 인해 대북 인식에 대한 정부와 일반 국민과의 괴리, 그리고 한국 사회 내의 남남갈등(南南葛藤)은 더욱 증폭되었다. 서울대 통일평화연구원이 2021년 10월 발표한 '2021 통일의식 조사'에 따르면 응답자의 56.3%가 북한의 도발 가능성을 우려했다. 또, 북한의 핵무기가 우리 안보에 위협이라는 인식은 82.9%였으며, 북한이 핵을 포기하지 않을 것이란 견해도 89.1%나 됐다.<sup>7</sup> 2021년 하반기는 문재인 정부가 '종전선언'을 적극적으로 추진하고 있던 시기로, 안보 문제에 대한 정부와 국민들의 인식이 얼마나 동떨어져 있는가를 잘 보여주고 있다.

## 바람직한 대북정책 방향

### 가. 한국의 정체성을 바탕으로 한 대북정책 구사

윤석열 정부의 대북정책이 북한의 진정한 변화를 이끌어내기 위해서는 무엇보다도 자유민주주의, 시장경제, 인권 존중이라는 우리 정체성을 분명히 하고, 보편적 가치에 입각한 정책을 추진토록 해야 한다. 기존의 대북정책이 제대로 작동하지 않았던 가장 큰 원인은 북한의 입장을 지나치게 고려하려 했던 데에서 찾을 수 있다. 앞서 지적한 바와 같이 북한이 우리 국민이나 재산에 해를 입혔는데도 수동적으로 북한의 반응을 먼저 고려하는 대처나, 북한이 싫어하는 행위라는 이유로 국민의 표현이나 행동의 자유를 제약할 수 있는 결정을 내린 것, 그리고 북한의 인권침해 사례들에 대한 미온적인 태도는 우리의 정체성을 희생하는 행위라는 지적을 피할 수 없다. 이제는 남북 화해협력 위해 우리의 정체성을 타협하는 것이 아니라, 우리의 정체성을 북한이 수용하는 환경을 만들어가고 이를 바탕으로 화해협력을 추진한다는 정책기조의 전환이 필요하다.<sup>8</sup> 이러한 점에서 『남북관계발전법』의 재개정을 비롯한 과거 잘못된 관행이나 조치의 시정이 이루어져야 한다.

북한 인권에 대한 더 많은 문제 제기도 필요하다. 남북관계가 발전하기 위해서는 남과 북이 서로 다른 체제를 가지고 있다는 점에 대한 수용은 불가피할 것이지만, 남과 북의 정치, 경제적 체제가 다르다는 점과 인권 등의 보편적 가치의 훼손을 묵과하는 것은 다른 문제이다. 지난 5년간 우리 관심의 사각(死角)지대에 놓여있던 것이 바로 이 북한 인권 문제이며, 북한의 인권이나 국제적 도덕률에 대한 훼손 및 위반은 향후 남북관계가 원활한 시기에 적시에 지적되어야 할 것으로 판단된다. 이는 북한이 수령 독재에 대한 주민 불만을 다른 곳으로 돌리기 위해 우리에게 대해 도발이나 비난을 가하는 것을 차단하기 위해서도 필요하다. 이미 제도적인 기반이 마련되었지만, 지난 5년간 실행이 유보되었던 북한인권 특사 임명, 북한인권재단 설립, 우리 정부와 UN 인권 서

을사무소와의 협력관계 강화 등이 이루어져야 한다. 2019년~2021년간 중단되었던 UN의 북한 인권결의안 관련 공동제안국 참여 역시 재개되어야 할 것이다.

윤석열 정부가 표방하고 있는 '남북관계 정상화'에 대한 정확한 개념정의도 필요하다. '정상화'라는 용어 자체가 일반적으로 다른 상대방(state-actor)이었다면 의당 그렇게 해야 한다고 공감할 수 있는 방향으로 북한을 다루는 것을 의미하는 것이라면, 북한의 위협적인 무기 개발 및 실험, 정전협정 위반 행위 등에 대해 이에 상응하는 수준의 대응을 하는 것이 타당하다. 북한을 다루는 데 있어 과거의 잘못된 관행들을 시정하고, 변화된 정책방향을 북한에게 각인시킬 필요가 있는데, 과거와 같이 북한 인사들에 의한 우리 국격 모독 및 부당한 압력성 발언이 재현될 경우, 적절한 정부 차원의 논평 및 대응을 해야 할 것이다. 탈북자 발생 시에도 우리의 충분한 자체 조사 이후 인도적 문제가 발생하지 않도록 신병을 처리함으로써 2019년 11월에 발생한 탈북자 일방 송환 같은 사례가 재발되지 않도록 해야 한다. 북한이 우리의 재산이나 우리 국민들에 대해 위해를 가했을 경우에는 이에 대한 피해구제, 배상 등을 요구하는 적극성을 발휘해야 한다. 따라서, 2020년 6월의 남북공동연락사무소 폭파, 2020년 9월의 해수부 공무원 살해와 같은 사태 발생시 공동조사 및 책임자 처벌, 그리고 북한의 배상책임을 부각하는 것이 중요하다.

정체성의 구현은 대북정책에만 국한되는 것이 아니다. 對 주변국 정책에서도 우리가 추구하는 가치와의 정합성을 바탕으로 전략적 모호성보다는 전략적 명확성(Strategic clarity)에 입각한 정책을 추구해 나가는 것이 '가치전쟁'으로까지 발전하고 있는 현재의 국제질서 재편 과정을 무난히 헤쳐나가는 방법이다. 이러한 자기 정체성의 표명이 주변국으로부터의 보복이나 압력을 유발한다는 우려도 있지만, 오히려 이를 통해 주변국의 한반도 정책과 대북정책에 있어 우리의 협상력을 높인다는 발상의 전환이 필요하다.

## 나. 대핵(對核)능력 발전을 통한 북한 비핵화 실현

최근 북한이 보여주고 있는 행태는 크게 세 가지의 특성을 보여준다. 첫째, 어떠한 어려움이 있어도 북한은 핵무기를 쉽게 포기하지 않을 것이며 오히려 '자위적 핵무력'의 보장을 위해서라도 핵보유국 지위를 확보하겠다는 것이다. 둘째, 남북관계는 핵능력을 지닌 북한이 주도권을 지니고 있다는 인식하에 앞으로도 이 구도가 유지되어야 한다는 점이다. 셋째, 미국이 타협을 선택할 때까지 북한의 핵능력 고도화는 계속될 것이며, 이를 가시적으로 보여주겠다는 의지이다. 따라서 김정은 위원장을 비롯한 북한 지도부가 현재 상황이 지속되다가는 자신들의 정권 및 체제에 감내할 수 없을 정도의 타격이 올 것이라고 인식하지 않는 한 한반도의 진정한 평화도 북한의 비핵화도 어려워질 수밖에 없다.

'북한의 비핵화'는 한반도 평화와 우리의 안전과 번영을 위해 결코 포기할 수 없는 목표이지만, 지난 10여 년간 고도화되어 온 북한의 핵능력을 고려할 때 쉽지 않은 과제이다. 북한의 비핵화 못지않게 한국의 대핵(對核) 능력(counter-nuclear force capability) 발전을 병행하는 것도 필요하다. 대핵 능력은 북한의 핵위협을 억제하고 대응하기 위한 구체적 능력 및 자산의 확보와 직결된다. 비핵화 과정은 향후 남북 및 북미 간 대화와 협상이 재개된다고 하더라도 상당한 시간이 걸릴 수밖에 없으며, 이 과정을 안정적으로 관리하고 북한의 핵능력을 완전하게 해체하기 위해서는 비핵화 못지않게 북한 핵위협에 대처하기 위한 능력의 증강이 이루어져야 한다. 북한의 핵위협에 대하여 확실한 대응능력을 갖추고 있어야 북한이 혹시라도 이를 사용하고자 하는 유혹이 봉쇄되며, 이는 북한의 성실한 비핵화를 보장하는 요인이 될 것이다.

문재인 정부의 비핵화 관련 정책이 '先화해협력 後비핵화'에 중심을 둔 입장이었다면, 윤석열 정부는 국정과제를 통해 '先비핵화'에 중점을 둔 정책이라 할 수 있는데, 일정 단계에 이르러서는 비핵화와 평화체제 노력이 병행되는 것이 북한으로부터의 동의 유도나 유관국들의 지지 확보에 도움이 될 것이다. 문제는 이 시점을 언제로 설정하는가

에 있다. 북한의 정확한 핵능력에 대한 신고와 국제적 검증이 하노이정상회담 '노딜'(No deal)의 중요한 원인이었다는 점에서 우선은 북한의 핵개발 프로그램에 대한 신고와 신뢰할 만한 검증, 그리고 북한의 핵동결이 미국이 선호하는 출발점일 것이다. 그러나 우리 입장에서는 최근 들어 북한이 한국을 겨냥한 전술핵 능력의 강화에 박차를 가하고 있다는 점을 고려해야 한다. 향후 북한이 한반도에서 핵무기의 대량 선제 사용을 골자로 하는 핵독트린을 채택할 위험성도 있다는 점을 고려하여 북한의 핵탄두 수가 일정 수를 초과하지 못하도록 제한하는 조치가 필요하다. 즉, 북한이 보유한 핵물질의 대폭 감축 혹은 제3국 이전 등이 출발점의 전제조건으로 추가될 필요가 있다. 만약 북한이 이를 수용한다면 이를 전제로 '민생'과 밀접히 관련된 대북제재의 일부를 완화되거나 해제하는 것에 대한 논의가 가능할 것이다.<sup>9</sup>

비핵화와 관련된 한미간의 인식, 즉 미 본토에 대한 핵위협 제거와 북한으로부터의 침공 및 핵협박 차단이라는 우선순위의 차이가 존재하고 있음도 간과해서는 안 된다. 예를 들어, 북한이 핵동결까지는 동의하더라도 핵분열 물질의 감축에 대해서는 강력히 반발하고 나올 때 이와 관련된 한미 간 입장 차가 발생할 수 있다. 북한이 최근 우리를 겨냥한 전술핵 능력을 집중 증강하고 있는 추세 역시 고려해야 한다. 미국의 시각에서는 북한의 핵능력이 전략핵과 전술핵으로 대별될 수 있겠지만, 북한의 핵위협에 1차적으로 노출되는 우리 입장에서 전술핵과 전략핵은 큰 차이가 없다고 보아야 한다.<sup>10</sup> 북한 핵능력의 감축에 대해 미국보다 더 큰 절박성을 지닐 수밖에 없는 것이 우리라는 점을 유념해야 한다.

따라서, 핵탄두로의 전환이 가능한 북한의 핵분열 물질 감축과 관련하여 이를 미국 확장억제(Extended Deterrence)의 실제적 조치와 연계하는 것을 검토할 필요가 있는데, 북한의 핵분열 물질 감축폭이 적을수록 미국의 확장억제 관련 자산은 더욱 증가하는 방안이다. 5월 21일의 한미 정상회담에서 "핵에는 핵으로 대응한다"는 공감대가 형성되었고, 한미 확장억제전략협의체(EDSCG, Extended Deterrence Strategy and Consultation Group)의 재가동이 천명되었지만, 북한은 실물적인 확장억제의 위력을 체감하지 않는



이상 앞으로도 거리낌 없이 핵협박을 계속할 가능성이 크다. 따라서 EDSCG를 NATO식의 핵기획그룹(NPG)으로 발전시키는 한편, 북한의 핵사용시 대응을 한미 연합작전계획에 반영하고, 연합 연습훈련 시에도 유사시 대응 경험을 축적해야 한다. 더 나아가 미국의 핵억제 자산이 지니는 위력에 대한 시위, 미국의 전술핵 재배치, 한미간 핵공유 등의 개념에 대한 열린 접근이 있어야 한다.

비핵화 초기 단계 조치를 북한이 이행할 경우 우리가 미북대화 및 미북관계 개선을 지원하는 것도 충분히 가능할 것으로 본다. 다만, 2018년~2019년간의 미북관계 증재나 조정 과정에서 보는 바와 같이 불확실한 정보 혹은 희망적 사고(wishful thinking)가 개입되는 것을 경계하고 배제할 필요가 있다. 한국이 미북관계를 지원함으로써 남북한 관계에 있어서의 카드를 확보하려는 노력을 할 수는 있지만, 이는 어디까지나 한미간의 정확한 정보 공유와 전략적 공감대를 가지고 이루어져야 한다.

#### 다. 북한의 남북관계 주도권 인식의 변화 유도

문재인 정부 5년 동안 남북한 관계에 있어 김정은이 가진 인식의 중심에는 '주도권'에 대한 집착이 강하게 내재되어 있었다. 핵보유국으로서의 북한과 핵을 가지지 못한 한국 사이의 전략적 우열관계로 남북관계를 보는 김정은의 인식은 밥 우드워드 (Bob Woodward)의 2020년 저서인 『격노』(Rage)에 잘 드러나 있다. 이 책에는 김정은과 트럼프 대통령 간의 친서의 일부가 소개되어 있는데, 김정은은 이 친서를 통해 "현재에도 그렇지만 미래에도 남한 군대는 내 군대의 적수가 아니다, 남한 군대는 내 군대의 상대가 되지 않는다"(Now and in the future South Korean military cannot be my enemy...that "the South Korean military is no match against my military)고 주장하였다. 북한이 핵능력을 보유하고 있으므로 전략적으로 한국에 대해 분명한 우위에 있다는 발상이 아니면 나오기 힘든 발상이다.<sup>11</sup> 김정은의 여동생 김여정 노동당 부부장(이하 김여정) 역시 2022년 4월 3일 담화를 통해 북한의 미사일 방어태세에 대한 우리의 준비태세를 설명한 서욱 당시 국방부장관의 발언을 문제 삼으면서, "핵보유국을 상대로 '선제

타격'을 함부로 운운하며 저들에게도 결코 이롭지 않을 망설한 객기를 부린 것"이라고 주장하면서 북한의 핵능력이 우리의 대비태세를 압도하고 있다는 인식을 내비쳤다.<sup>12</sup>

북한의 주도권 집착에 대응하기 위해서는 우선 북한이 현재의 여건으로는 기존 목표달성이 어렵다는 인식을 심어주는 것이 중요하다. 북한이 대외적으로 체제안전보장을 표방하고, 대내적으로는 '자강력' 통한 경제발전을 지향하고 있지만, 이는 결국 주민들의 불만 해소와 지배연합의 공고화라는 상위의 목표를 위한 것이고, 궁극적 목표는 김정은 중심의 1인 권력체제 유지에 있다고 보아야 한다. 현재 북한은 이를 위해 핵개발이 최선의 수단이라고 판단하고 있는 듯하며, 북한의 계산법을 바꾸기 위해서는 핵개발을 고집할 경우 김정은의 1인 지배체제가 오히려 흔들릴 수 있다는 위기감을 주어야 하고, 핵개발이 대내적인 주민통제와 대외적 체제안전보장을 저해할 수 있다고 판단하도록 만들어야 한다. 그러기 위해서는 북한 주민들에 대해 우리 정부가 지향하는 것이 대북적대시 정책이 아니라 오히려 북한 주민 친화적이라는 메시지를 지속 발신하여야 하며, 김정은과 지배 엘리트들 간의 이익연합 약화를 초래할 수 있는 제재의 변함없는 유지가 필요하다.<sup>13</sup> 대주변국 관계에 있어서도 북한의 핵개발이 중국과 러시아의 대미 견제를 위한 카드가 아니라, 이들과 미국과의 군사충돌을 유발할 수 있는 위험한 촉발장치(trigger)라는 인상을 주도록 해야 한다.

남북간의 정치 및 군사적 관계 운영에서 '자신감(confidence)'과 '신뢰(trust)'를 혼동하지 않는 것도 중요하다. 남북관계의 기본은 군사적 대치 및 견제이며, 그 속성은 현재에도 유지되고 있다. 궁극적으로 안정적인 남북관계를 만들기 위해서는 합의의 이행에 따라 북한 공격으로부터의 억제 및 방어에 대한 '자신감'을 지속적으로 쌓아가야 하고, 상대방의 약속 이행에 비례해 매우 한정적인 신뢰가 주어져야 한다.<sup>14</sup> 따라서, 남북간의 신뢰구축조치(CBMs, Confidence-building Measures)와 관련된 협상에 있어서도 우리가 충분한 대북억제능력을 보장받을 수 있다는 전제 하에서 대안이 고려되어야 하고, 이러한 점에서 남북간의 신뢰구축을 명분으로 체결되었지만 사실상 우리의 군사적 이점을 제약하였던 2018년 9월 19일의 『남북 군사분야합의서』의 개정이나 무실화 선언을 검

토할 필요가 있다.

## 라. 실제로 북한을 유인(誘引)할 수 있는 경제협력 방안의 설계

그 동안 남북경제협력과 관련한 전제는 경제적 레버리지를 가지고 북한을 움직일 수 있다고 본 것이지만, 현실은 북한이 이에 의해 움직이지 않았다. 문재인 정부의 남북경제협력 비전 역시 우리 자신의 시각에서 바라본 것으로, 북한의 자체적인 경제발전 계획과는 상당 부분 차이를 지니고 있는 것이 현실이었다. '한반도 新경제지도'나 '평화경제론' 자체가 철저히 우리의 시각과 계획을 반영한 것으로 이는 부지불식간에 북한의 대남 경계심을 촉발할 수 있었다. 무엇보다 "한국의 자본·기술과 북한의 자원·노동력의 결합"이라는 고답적인 사고에서 벗어나야 하며, 한국의 비전과 북한의 소요가 결합된 형태의 남북경협사업이 추가 발굴되고 제시되어야 한다. 우리 측의 시각을 위주로 입안된 남북협력사업은 결국 언젠가 북한이 일방적 이익만을 취하는 데 이용된 이후 폐기될 수 있다는 점을 유념해야 한다.

따라서, 북한이 성실한 비핵화 조치를 이행하는 시점에서 제시할 새로운 남북경제협력 프로그램을 발전시키는 것이 중요하다. 첫 번째는 북한 자체의 경제개발 프로그램을 지원하는 것이다. 따라서 향후 남북경협은 북한의 경제개발구정책이나 개발 프로그램을 지원하는 역할에 비중을 두고 북한이 사업의 주체가 되게 함으로써 성과에 대한 책임이나 자발적이고 적극적인 참여를 유도할 수 있어야 한다. 대북투자의 경우에도 공적개발원조(ODA) 성격의 협력사업에 대해서는 정부 간 협력으로 시행하지만, 민간투자의 경우에는 북한이 투자자의 이해관계를 충족시켜야 자본 유치가 가능하도록 철저한 수익성 중심으로 진행할 필요가 있다. 둘째, 한미간 공조 및 유관국과의 협력을 활용해야 한다. 향후 북한의 태도 변화로 인해 UN의 대북제재가 완화되더라도 이중 용도의 상품에 대한 통제와 같은 미국 상무부의 규제만으로도 남북경협의 확대를 제약할 수 있는 여지는 여전히 존재한다는 점을 감안해야 한다. 그리고 유관국들과의 공조는 우리에게 부족한 경제적 대북 레버리지를 보완하는 효과도 있다. 한국의 국제적 신인도

를 활용해 북한의 국제금융 기구 가입에 대한 실사나 준비작업 등을 지원하겠다는 의지를 밝힘으로써 북한의 성공적인 국제 경제 레짐 편입에 대한 기대를 높이는 것도 중요하다. 세 번째는 파일럿 프로젝트에 우선적으로 지원하는 것을 고려해야 한다. 북한이 실제로 원하는 개발 프로그램의 파일럿 프로젝트를 지원하여 성과를 유도함으로써 북한의 남북경협에 대한 참가 유혹을 촉발해야 한다.<sup>15</sup>

#### 마. 대북정책결정에 있어서의 소통 강화

외교안보 정책결정에 있어 '집단사고'의 위험을 차단하기 위해서 국내적 소통을 강화할 필요도 있다. 우크라이나 사태에서 푸틴은 소통을 도외시하고 1인 지배자를 정점으로 한 소그룹 정책결정이 얼마나 재앙적 결과를 내는가를 그대로 보여주고 있으며, 이는 평양의 행태에서도 잘 나타나고 있다. 지난 정부에서 추진된 '종전선언'과 같이, 남북한 관계의 미래를 결정하는 사안에 대해서는 줄속결정보다는 광범위한 사회적 합의의 유도가 오히려 장기적 동력을 지닌다. 따라서, 이제는 주요 대북정책이나 외교안보정책에 대한 국민적 소통 및 숙의체제를 강화하는 것이 중요한 과제가 되어야 할 것이며, 이것이 없이는 남북관계의 지속성이나 효율성, 한국의 국익 확장을 보장하기 어려울 것이다. 그를 위한 첫 단계가 행정부와 국회 간의 협력관계 구축이다. 즉, 국회를 단순한 행정부 정책의 지원 대상이나 입법적 통로로서가 아니라 대북정책 발전을 위한 동반자로 인식하고 상시적인 협력체제를 구비해야 한다.

#### 2022년의 과제

현재까지 북한이 보이고 있는 행태를 고려할 때, 위와 같은 대북정책 방향의 구사에도 불구하고 북한이 단기적으로 가시적인 정책전환을 할 가능성은 크지 않다. 오히려, 북한은 추가 핵실험이나 ICBM 발사 등을 통해 한반도의 긴장을 고조시키고, 미중 전략경쟁과 '민주주의 대 권위주의'의 가치전쟁 추세를 활용하여 중국과 러시아와의 연대를 통해 국제적 압력을 경감하려 할 것이다. 따라서, 2022년은 우선 한반도에서의 긴장관

리를 바탕으로 북한이 기존의 계산법을 바꾸도록 유도할 필요가 있다. 바이든 정부 역시 우크라이나 사태 등으로 인해 당분간은 한반도에서 북한의 행태를 한국이 주도적으로 관리해 주기를 원할 것이다. 강화된 확장억제 공약을 제시했기는 하지만, 미국은 당장은 실질적인 전력을 한반도에 전개해야 하는 상황을 부담스러워할 수 있다. 따라서 대화든 압력이든 북한의 극단적 긴장조성 행위를 억제하는 구체적 대안은 한국이 마련하고 미국의 협력을 확보해야 한다. 그러기 위해서는 2022년 중 다음과 같은 정책예 중점을 두어야 한다. 첫째, 대화의 여지를 열어 둔 가운데에서도 북한이 기존의 주장을 반복하는 한 타협은 없다는 태도를 보일 필요가 있다. 즉, 대북압력이 한반도 긴장을 유발한다는 기존의 발상에서 벗어나 현재의 대북제재라도 제대로 작동할 수 있는 방안 에 대한 집중적 강구가 필요하다. 미국이 최근 쿼드 정상회의를 통해 발표한 '인도-태평양 해양경계 파트너십'(IPMDA, Indo-Pacific Partnership for Maritime Domain Awareness)과 같은 강화된 모니터링 시스템이나 세컨더리 보이콧을 활용, 제재위반이나 우회 행위를 감시하고 불이익을 가하는 다양한 대안을 추진해야 한다.<sup>16</sup> 또한, 한국 자체의 세컨더리 보이콧 방침 등 강화된 자체 대북제재 방안을 강구해야 한다.

둘째, 북한 도발이 있는 이후 미사일 발사나 한미 연합훈련 등을 통해 대응능력을 시 위하는 것도 좋지만, 향후 북한이 어떤 도발행위를 할 경우 분명히 상응하는 조치를 취하겠다는 선언도 검토할 필요가 있다. 특히, 북한이 전략적 도발과 재래도발을 병행 할 가능성이 크다는 점에 유의하여, 재래도발시 신속한 현장대응이 가능하도록 현장 지휘관의 재량권을 강화하는 방안도 검토해야 한다. 이는 북한이 추가적 행동을 할 경 우 직면하게 될 불이익이 무엇인지를 사전에 알림으로써 위협의지를 약화시키는 효과 도 있지만, 역내 긴장을 급작스러운 고조를 우려한 중국과 러시아 등 주변국들의 대북 자체 영향력 행사 움직임을 유도할 수도 있을 것이다.

셋째, 인도주의적 지원 등에 있어서도 단순한 남북 양자 차원의 지원 제안을 넘어 세 계보건기구(WHO), COVAX, UNICEF 등 국제적 통로를 이용하여 북한주민들에게 혜택을 주겠다는 진정성을 보일 필요가 있다. 북한 내 'COVID-19'의 확산과 관련하여 북한은

앞으로도 내부적인 혼란과 관계없이 한국의 직접 지원을 사실상 거부할 가능성이 큰데, 이는 김정은 정권의 위신 손상과 남북관계에서의 주도권 상실을 우려하기 때문이다. 그러나 그런 경우일수록 북한 정권의 잘못된 행태와 관계없이 북한 주민들에게는 도움을 주려 했다는 인식을 북한 주민과 국제여론에 각인시켜야 한다. 당장 방법이 보이지 않기에 직접 지원이 힘들다면 우리가 여러 가지 대안을 놓고 치열하게 고민했다는 인상을 줄 수 있어야 국제여론의 지지를 얻을 수 있으며, 그래야 비핵화를 위한 대북압력의 정당성도, 글로벌 중추국가로서의 이미지도 축적된다.

<sup>1</sup> 윤석열 정부의 국정과제에 대해서는 제20대 대통령직 인수위원회, 『윤석열정부 110대 국정과제』(서울: 제20대 대통령직인수위원회, 2022. 5)를 참조할 것. 이 자료는 아래 링크에서 찾아볼 수 있다.

<https://www.korea.kr/news/visualNewsView.do?newsId=148901283&pWise=mostViewNewsSub&pWiseSub9> (최초검색일, 2022.05.01.). 문재인 정부는 100대 국정과제중 남북한 관계와 관련하여 6개를 설정하였는데, 그중 3개가 100대 국정과제에서 “한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현,” “남북 기본협정 체결 및 남북관계 재정립,” “남북교류활성화를 위한 남북관계 발전” 등 남북 협력관련 과제였고, 나머지가 북핵 문제의 해결, 통일국민협약 추진, 북한 인권개선 및 인도적 문제 해결이었다. 이에 대해서는

<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37595> (최초검색일 2022.05.01)를 참조할 것.

<sup>2</sup> 2022년 5월 22일의 한미정상 공동성명 전문은 “전문, 한·미 정상공동성명,” 『대한민국 정책브리핑』 (2022.05.21.) <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148901846> (최초검색일 2022.05.22.). 정상공동성명에는 “핵에는 핵으로 대응한다”는 설명이 직접 포함되지는 않았으나, 북한 핵위협 대응을 위한 자산으로 핵무기가 포함되었으므로 이러한 개념에 양 정상이 공감하였다는 해석이 가능하다.

<sup>3</sup> 김정은의 이 발언에 대해서는 “김정은 [北속소 초라해, 최대한 성의]...문재인 [최고 환영·영접 받아],” 『중앙일보』(2018.09.18.).

<sup>4</sup> 북한의 송환 요청이 있었다고는 하지만, 북한이 주장하는 살해 사실이나 동기가 명확히 밝혀지지 않은 상황에서 불과 최대 4일의 합동신문을 근거로 이들을 북측에 인도하는 것이 옳은 결정이었는가, 송환 결정이 얼마나 타당하고 투명한 과정을 거쳐 이루어졌는가에 대해서도 이론의 여지가 있었다.

<sup>5</sup> 애초 군사분계선 일대에서의 주민 불안감을 해소하고 생계를 보장한다는 취지와는 달리 개정안에서는 전 지역에서 전단 살포를 금지할 수 있도록 규정되었다(24조 3항). <sup>5</sup> 『남북관계발전법』 개정안에 대해서는 아래 링크를 참조할 것.

<https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?efYd=20220420&lsiSeq=236223#0000> (최초 검색일: 2022.05.21).

<sup>6</sup> 이에 대해서는 아산정책연구원, “김정은-문재인-트럼프 (K-M-T) 정상외교의 신기루,” 아산정책연구원 『이슈브리프』(May 04, 2022)를 참조할 것.

- <sup>7</sup> 김범수 외, 『2021 통일의식조사』(서울: 서울대 통일평화연구원, 2021).
- <sup>8</sup> 차두현, “새 정부의 외교·안보 분야 중점 추진과제와 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』(2022.05), p. 56.
- <sup>9</sup> 위의 자료, pp. 55-56.
- <sup>10</sup> 박재완, “북핵 미사일 고도화 정책추진과 한반도 정세변화,” 동북아학회 2022 춘계공동학술대회, 『동북아의 국제환경 변동과 신정부의 국가전략』 자료집, p. 47.
- <sup>11</sup> Bob Woodward, *Rage* (New York: Simon & Schuster, 2020), p. 180.
- <sup>12</sup> “김여정, ‘선제타격’ 서육에 [쓰레기...핵보유국 상대로 객기],” 『중앙일보』(2022.04.03.).
- <sup>13</sup> 즉, 대북제재의 유지를 통해 북한의 통치자금을 압박하고, 통치자금 고갈을 절감한 김정은이 북한 권력엘리트들의 자금을 착취하는 구조를 만들어야 한다.
- <sup>14</sup> 실제로, 군비통제 조치의 가장 초보적인 단계인 ‘신뢰구축조치’ 역시 한국으로는 ‘신뢰’로 표현되지만, 이는 상대방의 군사능력 대응에 대한 ‘자신감’(confidence)을 바탕으로 하며, 상대방의 공격으로부터의 우려 해소를 목적으로 한다.
- <sup>15</sup> 윤덕룡, “한반도 평화체제 구축을 위한 남북 경험방안,” 윤영관 편, 『한반도 2022 비핵화·평화정착 로드맵』, 서울: 사회평론아카데미, 2019, pp.187~188.
- <sup>16</sup> IPMDA에 대해서는 고명현, “美 대북 제재 新전략, 中·러 휘방 넘는다,” 『문화일보』(2022.05.31) 참조.



## 차두현

외교안보센터

차두현 박사는 북한 문제 전문가로서 지난 20여 년 동안 북한 정치군사, 한미 동맹관계, 국가위기관리 분야에서 다양한 연구실적을 쌓아왔다. 연세대학교 대학원에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 한국국방연구원 국방현안팀장(2005~2006), 대통령실 위기정보상황팀장(2008), 한국국방연구원 북한연구실장(2009) 등을 역임한 바 있다. 한국국제교류재단(Korea Foundation)의 교류 협력 이사를 지냈으며(2011~2014) 경기도 외교정책자문관(2015~2018), 통일연구원 객원연구위원(2015~2017), 북한대학원대학교 겸임교수(2017~2019)로 활동하기도 하였다. 현재는 아산정책연구원 수석연구위원으로 있으면서, 경희대 평화복지대학원 객원교수직을 겸하고 있다. 국제관계분야의 다양한 부문에 대한 연구보고서 및 저서 100여권이 있으며, 정부 여러 부처에 자문을 제공해왔다.