

윤석열 정부의 통일·대북정책 검토와 과제*

국내 수준의 합의 도모와 성과 추구

신종대**

본 연구는 북한의 핵능력이 전례 없이 고도화되고 남북관계가 경색에 빠진 현 상황에서 상황을 타개할 돌파구 마련이 가능한가를 검토한 후, 현 상황과 조건에서 가능한 통일·대북정책의 방향과 과제는 무엇인가를 논의하고자 한다.

본 연구는 현재 남북관계를 풀고 북한의 비핵화를 이를 왕도나 묘안이 사실상 없는 상황임을 인정할 필요가 있다고 주장한다. 그리고 북한의 비핵화와 남북관계의 획기적 진전을 기대하기 어려운 조건에서도 국내 수준에서 할 수 있거나, 해야 할 중요한 과제가 있음을 상기시킨다.

비핵화 부진과 남북대화 소강상태에서도 통일·대북정책에 대한 국내 차원의 정치적·사회적 합의 도출 등의 성과는 중요하며, 그 의미가 크다는 것이다. 따라서 남북관계의 가시적·획기적 성과라는 최대강령적 접근 못지않게 남북관계의 중장기적 발전을 위해 국내적 토대를 다지는 최소강령적 접근도 중요하고 유의미한 정책임을 강조한다.

주제어: 윤석열 정부, 통일·대북정책, 남북관계, 비핵화, 국내 합의, 정책성과, 남남갈등

* 이 글은 2023년 5월 20일 한반도미래전략연구원이 주최한 제42회 전문가 정책 포럼에서 발표한 “남북관계 개선 방안”을 수정, 발전시킨 것이다. 본 연구는 2023년도 북한대학원대학교 교내연구비 지원으로 이루어졌다. 중요한 보완점들을 지적·제시해 준 익명의 심사자들에게 감사드린다.

** 북한대학원대학교 교수.

1. 머리말

북한의 핵능력이 전례 없이 고도화되고 남북관계가 경색에 빠진 현 상황에서 남북관계 개선의 돌파구 마련이 가능한가, 또한 남북관계 개선 방안은 있는가라는 질문이 제기될 수 있다. 이 글은 이러한 질문에 대해 현재 남북관계를 풀고 북한의 비핵화를 이룰 왕도나 묘안이 사실상 없는 상황임을 일정 정도 인정할 필요가 있다고 지적할 것이다. 그렇다면 현 상황과 조건에서 가능한 대북정책의 방향과 과제는 무엇인가를 논의하기 위해 윤석열 정부의 통일·대북정책 및 북한 비핵화를 위한 해법으로 제시하고 있는 ‘담대한 구상’을 간략히 검토한다. 이러한 검토를 바탕으로 ‘담대한 구상’이 가까운 장래에 실효성을 가지기 어려운 비핵화 해법일 수 있다는 점을 감안하여, 북핵에 대한 억제(deterrence)와 북한에 대한 관여(engagement)를 결합하는 방안이 보다 현실적이라고 강조한다. 그러나 이 글의 방점은 억제와 관여를 결합하여 남북관계를 관리하고 개선할 수 있는 구체적인 방안을 논의하는데 있지 않다. 이 글의 주요 관심과 초점은 북한의 비핵화와 남북관계의 획기적 진전을 기대하기 어려운 조건에서도 ‘국내 수준’에서 할 수 있거나 해야 할 중요한 일이 무엇인가 하는 것이다. 따라서 북한의 비핵화와 남북관계의 진전을 지향하되 무엇보다 국내 수준에서 할 수 있거나 해야 할 일에 집중하여 일정한 성과를 내는 것도 현 정부의 유의미한 성과가 될 수 있음을 주장하고자 한다.¹⁾

1) 다만 본문에서 언급하고 있는 국내 수준의 사안에 대한 제도적 장치, 대안, 협의의 틀 등 구체적인 방안의 제시는 이 글의 범위를 벗어나며 별도의 논의에서 체계적·심층적으로 다룰 필요가 있을 것이다. 즉, 이 글은 윤석열 정부의 통일·대북정책을, 어려운 추진 환경에 처해 있는 국제, 남북 수준보다는 상대적 자율성을

남북관계의 일정한 진전을 가져왔던 역대 정부의 대북정책 추진에 있어서 최대강령적 접근과 대북 관여와 국내 관여 간의 비대칭은 향후 지속가능한 대북정책을 정립하기 위해 반성을 요하는 대목이라고 할 것이다. 분단국가 한국에서 통일·대북정책 설정 및 남북관계에서의 업적은 해당 정부의 정체성 및 정통성과 직결되는 강력한 정치 자원이자이다. 이 때문에 여당과 정부는 남북문제와 같은 중대 사안에 대해 정치적 경쟁관계에 있는 야당과의 상호 공유보다는 독점, 야당의 참여보다는 배제하려는 경향이 강하다. 남북관계 진전으로 정상회담까지 개최했던 김대중 정부 등 역대 정부들은 해당 정부 또는 대통령 임기 내에 남북관계의 획기적 진전을 꾀하고 업적을 남기려는 최대강령적 접근에서 예외가 없었다. 그리고 그 업적을 정치자원화하여 정치적 경쟁에서 비교우위를 차지하고자 했다. 특히 야당과의 공동 승리가 아니라 정부·여당 일방의 완전 승리를 도모했다. 이는 결국 남남갈등을 불러일으켰다. 그리고 정부 교체 후에는 그 정치자원화 시도의 반경만큼의 반작용으로 대북정책 및 남북관계의 역진을 불러왔음을 상기할 필요가 있다. 이는 핵심적 갈등 사안인 남북문제는 결국 어떤 특정한 정파가 독점할 수 있는 사안이 아니며, 여야의 합의 영역이 되지 않으면 해결의 가닥을 잡기 어려움을 웅변한다.

따라서 윤석열 정부는 이를 반면교사 삼아 야권과의 정치적 소통과 협의를 통해 남북관계 발전과 한반도 비핵·평화 프로세스의 진전을 지향해야 할 것이다. 또한 남북관계나 통일·대북정책의 최대강령적 접근의 강박이나 조급함에서 벗어나야 한다. 설령 비핵화 부진과 남북대

갖고 있는 국내 수준에서 검토하고, 주요 과제를 원론적 수준에서나마 제시하는 것으로 한정함을 밝혀 둔다.

화 소강상태에서도 대북정책 관련 정치적·사회적 합의 도출 등의 성과는 가능하고 중요하며, 또한 그 의미가 크다. 남북관계의 가시적·획기적 성과라는 최대강령적 접근 못지않게 남북관계의 중장기적 발전을 위한 국내 토대를 다지는²⁾ 최소강령적 접근도 해당 정부의 유의미한, 어쩌면 최대 업적이 될 수 있음을 강조하고자 한다.

2. 윤석열 정부의 통일·대북정책

1) 비전, 추진원칙, 중점 추진과제

윤석열 정부 통일·대북정책의 비전과 목표는 비핵·평화·번영의 한반도 구상이다.³⁾ 즉, 평화와 번영이라는 목표와 함께 비핵화라는 목표를 우선적으로 병기함으로써 북한 비핵화가 한반도 및 지역의 평화와 번영을 이룩함에 있어서 필수적 사안이라는 점을 강조하고 있다. 이는 윤석열 정부의 통일·대북정책의 중점 추진 과제에서도 우선적으로 비핵화와 남북 신뢰구축의 선순환이 제시되고 있는 점에서도 볼 수 있다. 윤석열 정부의 통일·대북정책의 3대 추진 원칙으로 제시되고 있는 1) 일체의 무력도발 불용, 2) 호혜적 남북관계 발전, 3) 평화적 통일이

2) 남북관계 개선과 대북정책 추진에 있어서 국내정치 중요성에 대해서는 신중대, “김대중·노무현 정부의 대북정책과 국내정치: 문제는 ‘밖’이 아니라 ‘안’이다.” 『한국과 국제정치』, 제29권 2호(2013) 참조.

3) 이에 대해서는 통일부, 『비핵·평화·번영의 한반도: 윤석열 정부 통일·대북정책』 (서울: 통일부, 2022); 『윤석열 정부의 통일·대북정책: 국정과제 추진 방향』(서울: 통일연구원, 2023), 19~25쪽 참조.

반 구축 등은 든든한 안보를 기반으로 하는 대북 억지력 증가와 이에 기반을 둔 외교적 운신의 폭을 확대함으로써 향후 남북관계 발전과 통일 기반 구축을 지향함을 보여준다.

윤석열 정부는 위와 같은 비전과 추진원칙하에 1) 비핵화와 남북 신뢰구축의 선순환, 2) 상호존중에 기반을 둔 남북관계 정상화, 3) 북한 주민의 인권증진과 분단 고통 해소, 4) 개방과 소통을 통한 민족동질성 회복, 5) 국민·국제사회와 함께하는 통일 준비 등의 5대 중점 추진 과제를 제시하고 있다. 이렇게 보면 윤석열 정부의 통일·대북정책의 3대 원칙도 김대중 정부의 3대 추진원칙(무력도발 불용, 흡수통일 배제, 교류협력 추진)과 기초 면에서 큰 차이가 없음을 알 수 있다.

2) 윤석열 정부의 북한 비핵화 접근: '담대한 구상'

'담대한 구상'⁴⁾은 윤석열 정부가 제시했던 3가지 목표⁵⁾ 가운데 하나였던 '북한핵문제의 근원적 해결'과 관련한 해법이라고 할 수 있다. '담대한 구상'은 '북한의 완전한 비핵화를 통해 지속가능한 평화·번영의 통일기반 구축'을 전략 목표로 설정하고, '비핵화 전 과정에 대해 포괄적으로 합의한 후, 합의 사항을 단계적이고 동시에 이행한다'는 실행 방안을 담고 있다. 윤석열 정부는 '담대한 구상'의 제1단계에 해당하는 비핵화 협상 복원 과제를 풀어내기 위하여 강력한 한미동맹을 중심으로 북한의 핵위협을 억제(Deterrence)하고, 제재와 압박을 통해 핵개발을 단념(Dissuasion)시키며, 외교·대화를 통해 비핵화를 추진

4) 자세한 내용은 통일연구원, 위의 책, 41~50쪽 참조.

5) '북한핵문제의 근원적 해결', '원칙 있고 실용적인 남북관계 추진', '국민과 국제사회가 함께하는 평화통일의 토대 마련' 등을 말한다.

하는(Diplomacy) 총체적 접근을 통해 군사, 경제, 외교 영역에서 가용한 정책 수단을 종합적으로 사용하는 '3D 해법'을 제시했다.

그리고 북한이 비핵화 협상에 복귀하면 제2단계로 북한의 민생 개선을 위해 제재 대상인 북한 광물자원의 수출을 일정 한도 내에서 허용하고, 동 대금을 활용하여 식량, 비료, 의약품 등 인도적 물품을 구입하고, 보건·의료, 식수·위생, 산림, 농업 등 민생협력 사업 시험 추진 후 비핵화 단계에 상응하여 사업 확대를 도모하는 '북한 민생개선 시범사업'을 제시하고 있다. 또한 북한 민생 개선 초기 조치를 통해 비핵화 정의와 목표, 단계별 비핵화 조치와 분야별 상응 조치의 로드맵을 담은 포괄적 합의를 도출하면, 3단계에 해당하는 북한의 비핵화 진전에 상응하여 경제적, 정치적, 군사적 조치를 동시적·단계적으로 추진하는 이행 방안을 제시했다. 통일부의 설명대로 '담대한 구상'은 '비핵·개방3000'에 비해 북한이 비핵화에 대한 확고한 의지를 보인다면, 초기 단계에서부터 과감하고 선제적인 조치를 통해 비핵화 협상을 추동시켜 나간다는 보다 유연하고 실용적인 구상이라고 할 수 있다. 또한 '담대한 구상'은 '비핵·개방3000'과는 달리 북한 비핵화 진전에 상응하여 경제지원은 물론이고, 정치, 군사 분야 조치까지 포괄하는 입체적이고 실효성을 고려한 계획이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 북한은 윤석열 정부의 '담대한 구상'에 대해 '비핵·개방3000'의 복사판으로 비난, 평가절하 했다. 북한은 '비핵화조치를 취한다면'이라는 If/Then식의 접근 자체가 오류이며, 국가정체성의 요체인 핵과 경험을 교환해 보겠다는 '안보-경제 교환' 발상 자체가 어불성설이라고 규정했다.⁶⁾ 김정은 정권이 '담대한 구상'을 '비핵·개방3000'의 아류로 받아

6) 김여정 부부장은 “국체인 핵을 ≪경제협력≫과 같은 물건짜과 바꿀 가능성은 없

들이고 있으며, 핵무장을 자신들의 국가정체성의 요체로 인식하고 있는 상황에서 ‘경제-안보 교환’ 접근은 실효성 있는 비핵화 방식이 되기 어렵다고 할 수 있다.

또한 ‘3D 해법’이 제시하고 있는 북한을 비핵화로 추동시킬 만한 실효성 있는 정책 수단을 한국이 보유하고 있지 못한 것이 현실이다. 특히 ‘사실상’의 핵보유국 북한을 상대로 제재와 압박을 통해 핵개발을 단념시킬 만한 마땅한 경제 및 군사 수단을 결여하고 있는 상태에서 ‘북한 핵문제의 근원적 해결’은 수사를 넘어 실질적 정책 목표로 기능하기는 어렵다. 일견 북한은 사실상의 핵무장을 기정사실화하려는 현상유지 국가(status-quo power)인 반면, 남한은 북한의 핵보유를 비핵화 하려는 현상변경 국가(revisionist state)라고 할 수도 있다. 그런데 비핵국이 핵무장국을 대상으로 현상변경하려는 정책이 얼마나 실효적이고, 또 합리적인지 자문할 시점에 온 지도 모른다. 이렇게 본다면 한국 정부가 북한의 비핵화 언급을 피하기도 어렵지만, 실효성 낮은 목표를 계속 제시하는 것도 곤혹스러운 상황이다. 사실상 보수, 진보 정부 가릴 것 없이 역대 모든 정부가 예외 없이 실현이 어렵거나 불가능한 대북정책 목표를 제시해 왔고, ‘경제-안보 교환’ 방식을 추진해 왔다. ‘접근을 통한 변화’(김대중 정부), ‘북핵문제의 우선적 해결’(노무현 정부), ‘비핵·개방3000’(이명박 정부), ‘북핵불용의 확고한 원칙’(박근혜 정부), ‘북핵문제의 해결’(문재인 정부), ‘담대한 구상을 통해 북핵문제의 실효적 해결 추진’(윤석열 정부)이 그 예이다. 그러나 결과적으로 성공하지 못했으며 북한의 핵능력은 더욱 고도화되어 왔다.

북한이 헌법에 핵보유국을 명시했고, 북한의 핵능력이 날이 갈수록

다”라고 밝혔다. 조선중앙통신, 2022년 8월 18일.

고도화되어 온 점에 비추어 볼 때, 최근 정부로 올수록 더욱더 실현 불가능한 정책 목표를 제시해 왔다고도 볼 수 있다. 윤석열 정부가 역대 정부가 밟아 온 경로에서 예외, 즉 '담대한 구상'이 실효성 있는 해법이 될 것이라는 기대와 주장은 근거가 없거나 불명하다. 더욱이 비핵화를 명분이 아니라 실질적이고 구체적인 정책 목표로 설정하고 있다면 애초부터 실현 가능성이 지극히 낮거나 무망하다. 이뿐만 아니라 제시한 정책 목표에 기반하여 북핵문제를 실효적으로 해결하려 할 경우 오히려 남북관계 악화와 한반도 긴장이 고조될 것이다.

물론 북한의 비핵화 가능성이 낮다는 것이 비핵화를 추구하는 대북 정책이 무용하다거나 북한의 비핵화 노력이 도로일 뿐이라는 주장의 근거가 될 수는 없다. 그리고 한국이 먼저 협상을 통한 핵 폐기 노력을 포기할 필요는 없을 것이다. 다만, 한국이 제재와 압박을 통해 실제로 북한의 핵개발을 단념시킬 수 있다고 믿고, 이를 구체적인 정책 목표로 추진할 때 초래될 수 있는 역작용 또는 실효성을 따져 볼 필요가 있다는 것이다. 물론 비핵화를 명분으로는 제기하지만 실제로는 북한과의 대화와 협력에 방점을 두는 수준이라면 다른 얘기가 될 것이다. 사실 한국이 북한의 비핵화를 끌어낼 만한 실효성 있는 정책수단 보유 여부는 차치하고 정작 북핵에 대응할 수 있느냐가 더 문제이다. 핵무기는 핵무기로만 억제될 수 있다는 것이 국제사회의 정설이다. 북한의 핵위협에 대처하기 위한 한국의 군사적 대응 옵션들, 예컨대 핵무장⁷⁾, 전술핵 재배치, 확장억제 강화, 재래식 전력 강화 등은 당장은

7) 한때 핵무장을 지지하는 국내 여론이 76.6%에 달한 적도 있었지만(『중앙일보』, 2023년 1월 31일), 2023년 4월 '워싱턴 선언' 이후 확장억제 실효성 제고와 더불어 핵개발 시도 시 초래될 수 있는 경제제재, 한미동맹 파기, 그리고 북한과 중국을 자극하여 안보위협이 오히려 단기적으로 심화될 수 있는 가능성을 곁들

실현 가능성이 높지 않고, 제한적이거나 만족스럽지 않다. 다만 2023년 4월 한미 정상 간 ‘워싱턴 선언’에 따라 출범한 핵협의그룹(NCG) 출범으로 확장억제의 실행력이 제고되고 있다. 이와 더불어 한국의 3축 체계의 역량을 감안할 때 북한의 전쟁도발과 핵사용 억제는 일단 가능하다고 볼 수 있다.

현재로서는 북한의 핵위협에 대처할 수 있는 현실성 있는 ① 억제력의 제고와 대응 방안 내실화와 더불어, ② 남북대화와 외교협상을 통해, ③ 북한의 핵능력 증가를 제어하고 위협을 관리하는 것이 적절한 방안이 될 것이다. 그래서 남북 간의 대화가 필요하고 커뮤니케이션할 수 있는 채널 유지가 필요하다. 한국 정부로서는 북한과 대화를 모색하여 ‘담대한 구상’이 대북 강경책이 아니라 북한과의 실질적 협력에 방점이 찍혀 있는 구상임을 좀 더 강조해서 설명해야 할 것이다. 또한 북한과의 대화 재개를 위해 미국을 어느 정도 움직일 수 있다는 것을 보여주어야 할 것이다. 다만 일단 북한과 대화가 재개된다고 하더라도 대화의 주체는 북미가 될 가능성이 높다. 남북관계 진전이 정점에 이르렀던 2018년 9월 19일 평양에서 개최된 남북 정상회담에서 비핵화 문제에 대한 해법을 남북이 공동선언에 담은 직후에도 김정은은 남한 배제의 의중을 드러내었다.⁸⁾ 물론 한국이 참여하는 3자회담

여 설명한 설문 조사 결과, 핵보유 필요성을 지지하는 여론은 다시 하락 추세로 돌아섰다[통일연구원, 『KINU 통일인식조사 2023: 한국의 핵개발에 대한 여론』(서울: 통일연구원, 2023). 한국 자체의 핵 보유 필요성과 추진 전략에 대한 논의는 정성장, 『왜 우리는 핵보유국이 되어야 하는가』(서울: 메디치미디어, 2023) 참조].

8) 김정은 위원장은 9.19 공동성명 직후인 2018년 9월 21일 자 트럼프 대통령에게 보낸 서한에서 트럼프와의 2차 회담을 촉구하면서 “향후 문재인 대통령이 아니라 각하와 직접 한반도 비핵화 문제를 논의하길 희망하며, 지금 문 대통령이 우

의 포맷을 만드는 것이 바람직하다. 그러나 그것이 여의치 않다면 우선은 북미 간 대화가 진행되도록 돕고 차츰 참여하는 방식도 배제할 필요가 없을 것이다.

3. ‘국제, 남북 수준’에서 남북관계 개선 방안은 있는가?

2018년 4·27 판문점선언 이후 6월의 제1차 북미 정상회담, 9·19 평양공동선언, 그리고 2019년 2월 제2차 북미 정상회담까지 남·북·미 간에 밀고 당기는 문제를 단순화하면 남북과 북미 정상회담의 핵심 의제였던 비핵화-체제보장-남북관계 진전이다. 우리는 동 기간 동안

리의 문제에 대해 표출하고 있는 과도한 관심은 불필요하다고 생각한다”며 속내를 드러냈다(“트럼프-김정은 러브레터,” 『한미저널』, 10호(2022), 105~106쪽). 문재인 대통령은 9·19 공동성명 직후 20일, 남북정상회담 대국민 보고에서 종전선언에 대해 “우리가 사용하는 개념은 전쟁을 종식한다는 정치적 선언이고 그와 함께 평화협정 체결을 위한 평화협상이 시작되는 것”이라고 설명했다. 문 대통령은 “정치적 선언을 먼저 하고 그것을 평화협상의 출발점으로 삼아 북한이 완전한 비핵화를 이룰 때 평화협정을 체결함과 동시에 북미관계를 정상화한다는 것이 우리가 사용하는 개념”이라고 하면서 “이번 방북을 통해 저는 김정은 국무위원장이 제가 말한 것과 똑같은 개념으로 종전선언을 생각하고 있음을 확인했다”라고 강조했다. 또한 문 대통령은 “평화협정은 완전한 비핵화가 이뤄지는 최종단계에서 이뤄지게 되며 그 때까지 기존의 정전체제는 유지되고 유엔사 지위나 주한미군 주둔의 필요성 등에는 전혀 영향이 없는 것”이라고 못 박았다(“귀환 직후 프레스센터 찾은 문대통령 ... ‘비핵화’ 질문 쏟아져,” 연합뉴스, 2018년 9월 20일). 그런데 이와 같은 문 대통령의 발언은 유엔사 해체와 비핵화 이전에 평화협정 체결을 강조해 온 북한의 입장과 상당한 거리가 있었다. 9·19 공동성명 직후 김정은 위원장의 문재인 대통령 배제 의도는 이와 같은 시각차에 기인한 것으로 보인다.

이 삼자 간의 균형과 병행 없이 어느 일방의 선행 추구만으로는 소기의 성과를 거두기 어려움을 거듭 목도했다. 북한은 2019년 하노이 북미 정상회담과 판문점 3자 정상회담이 성과 없이 끝난 이후 본격적으로 남한과의 거리두기를 시작하였다. 급기야 2020년 6월 개성 남북공동연락사무소를 무단으로 폭파한 뒤로는 남북관계를 사실상 단절하였다. 그리고 무엇보다 2022년 9월 북한의 핵무력 법제화는 남북관계를 보는 북한의 시각과 입장 변화를 상징적으로 보여준다. 과거 북한은 그들의 핵 개발 목적이 미국의 핵전쟁 위협에 대응하기 위해서고, 같은 민족인 남한을 겨냥하는 것은 아니라고 주장해 왔다. 그러나 2022년부터 북한의 대남 핵·미사일 위협은 더욱 노골화되고 심각한 수준에 이르렀다. 이에 윤석열 정부는 3축체계를 비롯한 군사력과 한미 연합훈련의 강화로 대응했다. 북한과 한미동맹 간의 무력시위 공방으로 한반도 위기지수는 북한에 의한 9·19 남북군사합의 위반과 윤석열 정부의 9·19 남북군사합의 일부 효력정지 조치로 상승하고 있다.

현재 남북관계를 풀고 북한의 ‘완전한 비핵화’를 이룰 왕도나 묘안이 없다는 것이 필자의 판단이다. 특히 북한의 비핵화가 실현될 가능성이 거의 없으며, 이 상태를 받아들이는 편이 실효성 없는 정책 목표를 남발하고 추구하는 무의미한 시도보다 차라리 유익할 수 있을지 모른다. 우울한 전망이다. 그러나 부정하기 어려운 현실이다. 요컨대 현재로서 한국이 할 수 있는 일은 ‘담대한 구상’이 가까운 장래에 실효성을 가지기 어려운 비핵화 접근일 수 있다는 점도 염두에 두면서 북핵에 대한 억제와 북한에 대한 관여를 결합하는 방안이 보다 적실성을 가질 것이다. 윤석열 정부의 인식을 대변한다고 볼 수 있는 박진 외교부 장관의 2023년 신년 업무 보고에서의 발언처럼 “북한의 선의에 의존하는 대북정책이 실패했다”라고 해서 ‘북한의 악의에 집중하는

대북정책이 성공한다'는 보장이 없다. 억제력을 갖춘 관여와 평화 추구가 대북정책의 방향이 되어야 할 것이다.

따라서 한미는 대북 억제력을 강화하는 동시에 남북 간 군사적 대치가 과도한 군비경쟁과 군사충돌로 비화하지 않도록 군사적 긴장완화와 위기관리를 위해 북한과 정치·군사대화를 추진할 필요가 있다. 고도의 군사적 대치 국면에서의 오산·사고로 인한 의도하지 않는 충돌이나 사소한 군사적 충돌이 확산될 가능성을 경계해야 한다. 이를 위해 상호 위협 감소, 군비경쟁 완화, 남북관계 개선, 북미관계 정상화 등을 목표로 하는 회담 개최를 모색해야 할 것이다. 북한과의 비핵화 협상 재개도 도모해야 하며, 과도기적으로 핵사용 위협에 대한 관리 조치로서 남북미 간의 군사회담 개최도 모색해야 한다. 그리하여 한반도의 군사적 긴장완화와 핵 리스크 감소 조치를 적극적으로 취해 나가야 할 것이다. 북핵을 해결하기 위해서라기보다는 핵을 가진 북한을 관리하고, 나아가 중장기적으로 북한의 자발적 '비핵선경'을 유도하기 위해서라도 북한과의 대화와 협력이 필요하다.

향후 미국과 북한이 대화를 통한 위협 감소 필요성 및 가능성을 기대하고 국면 전환을 시도할 경우 남북 간의 대화 가능성도 전망해 볼 수 있을 것이다. 이러한 경우 대북제재 조치를 위반하지 않으면서도 북한의 호응 가능성이 상대적으로 높은 분야, 예컨대 식량문제 해결을 위한 농업협력, 방역문제 해결을 위한 보건협력, 자연재해 해결을 위한 기상협력 등을 검토할 수 있을 것이다.⁹⁾ 물론 위에서 예시한 협력 사업들은 북한이 '비본질적'인 사안으로 간주하고 있어서 북한의 수용

9) 통일연구원, 『윤석열 정부의 통일·대북정책: 국정과제 추진 방향』, 113~114, 134쪽 참조.

가능성이 높지 않는 것도 사실이다. 따라서 위 협력사업 외에도 북한과의 대화 국면에 대비하여 북한이 호응할 수 있는 협력 사업에 대한 다각적인 연구와 검토가 필요하다. 다만 이러한 접근이 대화 국면 도래에 대비한 다소 소극적인 접근이라면, 한국이 대화 분위기 조성을 위해 선제적으로 취할 수 있는 보다 적극적이고 창의적인 대안의 마련과 제시도 고민해야 할 것이다.

이와 관련 논자들은 한반도 비핵·평화 프로세스의 복원을 위해 한미 양 정부가 남북관계와 북미관계의 개선을 위한 대화 분위기 조성에 먼저 나서야 한다고 강조한다.¹⁰⁾ 즉, 북한과 대화 국면을 만들기 위해서는 먼저 한미 연합군사훈련의 일시 중단이나 축소, 그리고 일부 대북제재의 완화가 필요하다고 강조한다. 이러한 정책 전환은 북한과 강대국 맞대응 전략에서 우호적·협력적 전략으로 전환하겠다는 의지를 북한에 전달하고 행동으로 보여주는 것이라고 충고한다. 이와 같은 주장은 기본적으로 북한의 완전한 비핵화 노력을 포기하지 말고 지속적으로 추진해 나가야 한다는 데 바탕을 두고 있다. 문제는 2022년 9월, 김정은 위원장의 최고인민회의 시정 연설에서 볼 수 있듯 북한이 핵을 국가정체성의 요체로 인식하고 있는 상황에서¹¹⁾ ‘안보-경제 교환’

10) 예컨대 곽태환, “남북/북미 간 대화 재개를 위한 분위기 조성에 올인해야,” 통일뉴스, 2023년 2월 13일; 곽태환, “한반도 비핵·평화체제 구축 5단계 로드맵 구상: 재조명,” 통일뉴스, 2023년 3월 24일 참조. 물론 이와 같은 주장에 대해 한미연합훈련은 동맹이 지속되는 한 변함이 없을 것인바, 이를 중단, 축소, 철폐하려는 북한의 시도를 수용할 수 없다는 점을 분명히 해야 장기적으로 남북관계 정립에 도움이 된다는 반박도 있다. 그렇기 때문에 이를 북한과의 대화 재개와 연동해서는 안 된다는 주장도 적지 않다. 『윤석열 정부 출범 1주년: 외교·안보·통일 분야 평가와 과제』[2023 4개 국책연구기관(국가안보전략연구원·국립외교원·통일연구원·한국국방연구원) 공동학술회의 자료집] 참조.

11) 조선중앙통신, 2020년 9월 8일.

은 물론이고 ‘안보-안보 교환’도 불가할 것이라는 평가도 가능하다. 국제(國體)가 교환 불가라면 미국과 국제사회가 북한의 안보를 보장한다고 하더라도 북한이 핵을 포기할 가능성 역시 매우 낮거나 난망하기 때문이다. 또한 미 정부와 워싱턴 내 주류의 입장은 여전히 북한의 완전한 비핵화를 목표로 하고 있지만, 북한이 핵 포기 불가 입장을 견지한다면, 중장기적으로 미국도 결국 북한의 핵보유를 사실상 인정하는 상황의 도래 가능성도 완전히 배제하기 어렵다고 할 것이다. 그러나 사태를 이와 같이 전망한다고 하더라도 한반도 비핵·평화프로세스 복원을 위한 한미와 국제사회의 대화 노력의 필요성과 타당성은 폄하되지 않을 것이다. 핵 문제 ‘해결’을 위해서뿐만 아니라 핵 문제 ‘관리’를 위해서도 북한과 대화의 복원과 지속은 중요하기 때문이다.

이렇게 보면 이제 진영 사고나 논리를 벗어나 보수와 진보가 공감대를 가지고 북핵문제와 북미관계, 남북관계를 직시하려는 노력을 기울이며, 합리적이고 실사구시적인 해법을 진지하게 모색해야 할 때이다. 북한 핵에 대하여 확장억제력 등 군사적 대비를 철저히 강화하는 일이 북핵문제의 외교적, 평화적 해법을 모색하는 것과 반드시 상충되지 않으며, 오히려 이를 촉진하는 방도 내지 첩경이 될 수도 있다는 인식과 전략의 전환이 필요한 시기이다. ‘안보 만능’ 대 ‘평화 만능’의 양분 구도에서 벗어나 한반도 평화라는 공동의 목표를 바라보며 안보 추구나 평화 추구가 다 유용하고 상충하지 않을 수 있다는 전환적 인식과 접근이 필요하다. 사실 북핵과 남북관계에 대한 한국 사회 내의 현실주의적 접근이나 자유주의적 접근(또는 보수나 진보) 모두 ‘압박이나 관여냐’ 하는 단순 이분구도에서 벗어나 오히려 미국의 현실주의적 군축학파의 인식과 접근으로부터 가려 배워야 할지도 모른다.¹²⁾ 즉, 이제 북핵에 대한 CVID(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement)나 레짐 체

인지 같은 탈냉전기 공세적 자유주의에 기반을 둔 해법은 중단기적으로 모두 불가능할 수 있다. 따라서 북한이 계속 핵을 가질 것이라는 전제하에 핵을 가진 북한과 대면하며, 상황을 관리해 나가는 정책도 고려하면서 보수와 진보가 머리를 맞대고 지혜를 모아야 할 것이다.

4. ‘국내 수준’에서 무엇을 할 것인가?

그렇다면 비핵화와 남북관계, 곧 국제, 남북 수준에서 획기적 진전을 기대하기 어려운 조건에서 우리는 무엇을 할 수 있고, 또 해야 할 것인가? 이와 관련하여 다음과 같은 네 가지 국내 수준의 사안을 제기할 수 있을 것이다.¹³⁾ 첫째, 민족공동체통일방안을 명명(命名)을 포함하여 동북아 지역협력과 남북통합의 연계, 해외로부터의 이주민 증가, 그리고 MZ 세대의 지향 등과 같은 시대 변화에 맞도록 발전적으로 계승하고 보완할 필요가 있을 것이다. 통일부 차원에서 2024년 확정 목표로 민족공동체통일방안의 업그레이드를 준비 중인 것으로 알려져 있다.¹⁴⁾ 다만 이 과정에서도 반드시 새겨야 할 것은 1989년 한민족공동체통일방안이 광범위한 여야 논의와 합의를 거쳐 만들어졌다는 점이다. 보수-진보가 극심한 분열을 보이는 통일정책에서 양측이 하나의 방안에 합의를 이루고 공유하는, 즉 통일정책에 대한 초당적 합의를 이루었다. 지금 보면 마치 기적 같은 일이었다. 1989년 9월 노태우

12) 차태서, “다극체제하 북핵문제의 미래”(Global NK 논평)(2022.12.19.), 4~5쪽 참조.

13) 북핵에 대한 억제력 확보와 대화 국면 도래 대비 또는 창출을 위한 다각적인 검토와 준비 사안에 대해서는 앞서 거론한 바 있다.

14) “2023년 통일부 정책자문위원회 전체회의, 2023년도 주요 업무 보고”(2023.2.22.).

대통령이 국회에서 동 방안을 발표했을 때 여야 의원들로부터 기립 박수를 받았다.¹⁵⁾ 오랫동안 야당과 협의하여 나온 결과물이었기 때문이다. 그러므로 보수, 진보를 떠나 역대 정부가 지금까지 30여 년 넘게 이 통일방안을 계승하고 있는 것이다. 당시 여소야대 상황에서 정부·여당은 야당과 적극적인 소통을 통해 이 통일방안을 만들었던 것이다. 통일방안 업그레이드 시 정치권의 토의와 합의 형성이 무엇보다 중요하고 필요한 이유이다. 더불어 통일방안 업그레이드 과정과 현재 시민사회에서 진행되고 있는 ‘사회적 통일대화’ 간의 동조화도 기할 필요가 있다. 당연한 일이지만 정치사회의 토의와 합의 형성 과정에 시민사회의 의견과 지지가 반영되어야 하고, 그 역의 경우도 마찬가지이다. 그리하여 초당적 합의와 사회적 합의가 동조해야 할 것이다.

둘째, 남북관계를 어떻게 규정하고 설정할 것인가 하는 문제이다, 즉, 남북기본합의서에서 채택한 ‘잠정특수관계’가 지난 30여 년 동안 남북관계를 발전시키는 데 과연 어떠한 기여를 해 왔고, 무엇을 속세로 남기고 있으며, 오히려 남북관계 발전을 저해한 점은 없는지 찬찬히 살펴볼 때이다. 이를 통해 적실성 있고 바람직한 남북관계 규정의 대안은 무엇인지 모색할 필요가 있을 것이다. 2020년 6월, 북한의 개성 남북공동연락사무소 폭파 이후 남북관계는 더 이상 민족공조나 특수관계로 규정할 수 없는, 사실상 두 개의 주권국가로 가고 있는 것 아니냐는 인식과 문제 제기가 가능하다. 더욱이 2022년 8월 18일, 북한의 김여정 부부장이 “제발 좀 서로 의식하지 말며 살았으면 하는 것이 간절한 소원이다”¹⁶⁾라고 주장하며 남북이 별개의 국가임을 강조하는 듯했다. 또

15) 노태우 대통령은 1989년 9월 11일 정기국회에서 ‘민족통일과 관련한 특별연설’을 하면서 동 방안을 발표했다. 『경향신문』, 1989년 9월 11일.

16) 『로동신문』, 2022년 8월 19일.

한 김정은 위원장도 2023년 8월 27일, 해군사령부를 방문한 자리에서 ‘대한민국’을 언급하며¹⁷⁾ 남북을 두 개의 국가로 규정하려는 발언을 이어 가고 있다.¹⁸⁾ 이렇게 볼 때 우리가 남북관계를 양국체제론¹⁹⁾처럼 ‘대한민국과 조선민주주의인민공화국 두 나라가 주권국가로서 서로 인정하여 공식 수교하고 평화롭게 공존, 교류, 협력하는 1민족, 2국가의 평화공존체제’로 규정할 것인가? 아니면 양국체제로 규정하지는 않는다고 하더라도 기존 잠정특수관계에 대한 비판적 성찰이 필요할지 모른다. 예컨대 기존의 잠정특수관계 대신 ‘통일을 지향하지만 잠정적으로는 국가 대 국가 관계’인 ‘잠정일반관계’가 더 나은 대안이 될 수 있는가에 대해서도 논의가 필요한 시점이다.

셋째, 윤석열 정부가 국제연대를 통해 북한인권 개선을 위해 주도적 역할을 수행하겠다는 강력한 의지를 표명했다.²⁰⁾ 그리고 북한인권 및 남북 간 인도적 문제 해결을 위해 북한주민의 인권 보호 및 실질적 인권 증진, 이산가족 문제 해결 노력 지속 추진, 납북자·역류자·국군포로 문제 해결 노력 강화, 북한 주민의 인도적 상황 개선 추진, 북한 이탈주민 정착 지원 강화 등의 목표를 제시하고 있다.²¹⁾ 이러한 목표

17) 『로동신문』, 2023년 8월 29일.

18) 물론 북한 지도부의 ‘대한민국’ 호칭 사용에 대해 이를 북한이 ‘두개의 조선’ 정책 추진 의사를 피력한 것이라고 보는 데 대해서는 이견이 있다. 즉, ‘두개의 조선’ 지향이라기보다는 한미 간 결속 약화, 도발 명분 쌓기 등을 노리고 남한이 국제법적으로 분쟁 당사자가 아닌 제3자라는 것을 강조하기 위한 것이라는 신중론도 있다. 이상근·안제노, “북한의 대한민국 국호 사용 의미와 대남전략의 지속성,” 『이슈브리프』, 제448호(국가안보전략연구원, 2023.7.14.) 참조.

19) 이에 대해서는 김상준, 『코리아 양국체제』(서울: 아카넷, 2019) 참조.

20) 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』(국가안보실, 2023.6.), 76쪽.

21) “제4차 남북관계발전기본계획(2023~2027)(안) 및 2023년도 시행계획(안)”(대

는 모두 중요하고도 시급한 문제이다. 그런데 문제를 찬찬히 들여다보면 ‘저기에 있는’ 북한인권도 절실하지만, ‘이미 여기 와 있는’ 북한이탈주민의 인권이 당장 중요하고 실현 가능성도 높다. 윤석열 정부는 전임 문재인 정부가 남북관계와 평화를 우선시하면서 북한인권 문제에 대해 소극적 태도를 보였다는 비판 의식 속에서 북한 주민의 인권 증진 활동을 지원하고 국내외 협력 강화를 강조하고 있다. 전반적인 인권외교의 기초 아래 북한인권 문제에 대한 확고한 원칙을 정립하고 일관된 정책을 견지함으로써 국제사회로부터 신뢰와 지지를 받을 수 있어야 한다는 것은 지당하다. 다만 북한 주민 인권 상황의 ‘실질적 개선’, 북한 당국의 태도를 입체적으로 고려하여 세밀한 연대전략의 복합방정식을 설계하는 지혜를 발휘해야 할 것이다.²²⁾ 그 일환으로 북한인권 실상을 정확히 파악하기 위해 노력하며, 국내외에 사실에 기반한 실상을 알려 북한인권 문제의 심각성에 대한 공감대 확산이 필요하다. 그리고 국제사회와 협력하여 북한 당국의 인권 개선을 일관되게 촉구하며 인권탄압에 대한 책임규명 노력 강화와 압력도 있어야 할 것이다. 더불어 북한 주민들로 하여금 외부 정보를 더욱 많이 접하도록 하여 그들이 처한 인권 실상을 스스로 깨닫도록 하는 것이 중요하다.²³⁾

이와 같이 ‘저기에 있는’ 북한인권에 대한 한국과 국제사회의 관심은 필요하다. 다만 그럼에도 불구하고 보다 큰 방점은 ‘이미 여기 와

한민국 정부, 2023.10.), 15~16쪽.

22) 한동호 외, 『윤석열 정부의 통일·대북정책: 국제과제 추진방향』(서울: 통일연구원, 2023), 159~160쪽.

23) 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』, 77쪽.

있는' 북한이탈주민들의 인권 증진에 두어야 할 것이다. 북한이탈주민들의 안정적 사회정착을 통한 인권 증진이야말로 실현 가능 영역에 있는 사안이다. 사실 '저기에 있는' 북한인권 개선 노력은 그 대의명분에도 불구하고 실현이 용이하지 않으며, 부득이 북한 당국과의 마찰과 갈등을 수반하게 마련이다. 그 결과 대의명분과 인권의 실질적 개선간의 괴리가 생길 수 있다. 그럼에도 유연성을 발휘하면서 이를 일관되게 추진해 나가야 할 것이다. 그리고 당장은 무엇보다 '이미 여기와 있는' 북한이탈주민들에 대한 촘촘한 위기관리 시스템 구축 및 사회안정확대를 통해 인권을 증진하는 일이 급선무이다. 이러한 모습이 '저기에 있는' 북한 주민들에게 하나의 선망 모델이 될 수 있을 것이다. 이와 더불어 탈북 후 제3국에 체류 중인 '반쯤 온' 인권에 대해서도 진지한 관심을 가지고 국제사회와의 협력하에 다양한 외교 및 민간 차원의 노력을 경주해야 할 것이다.²⁴⁾

넷째, 지난 문재인 정부에서 '남북기본협정'과 '통일국민협약' 논의 및 채택 노력이 있었는데, 특히 남북관계나 통일문제에 대한 국민협약의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 무엇보다 이 사안은 남북관계 설정, 대북정책 방향, 그리고 통일방안에 대한 초당적 합의와

24) 코로나19 기간 동안 폐쇄되었던 북중 국경이 2023년 8월부터 개방되면서 중국 공안 당국이 장기간 구금해 온 탈북민 2,000여 명 가운데 620명을 세 차례에 걸쳐 북한으로 보냈다는 보도가 이어졌다. 한덕수 총리가 2023년 9월 항저우 아시안게임 개막식 참석차 중국을 방문하여 시진핑 주석을 만난 자리에서 탈북민 복송에 대한 우려 입장을 전달했다고 알려져 있다. 그러나 중국 당국이 항저우 아시안게임 폐막 직후 탈북민의 대거 강제 복송에 나서면서 이를 막지 못한 정부의 미온적 대응이 도마 위에 올랐다. 지금부터라도 정부는 탈북민의 추가 복송에 제동을 걸기 위해 직간접적 외교 채널과 방법을 총동원해야 한다는 목소리가 높다. 『중앙일보』, 2023년 10월 13, 17, 27일.

사회적 기반 구축과 직결되기 때문이다. 문재인 정부가 통일국민협약-남북기본협정-한반도평화협정을 체결하여 제도적으로 뒷받침되는 지속가능한 남북관계를 정립하겠다고 밝힌 것은 옳고 바람직한 방향 설정이었다고 하겠다. 다만 불완전 주권국가인 분단국가에서 남북교류 협력이 활발하고, 점진적 변화 속에 궁극적으로 통합 또는 통일이 이루어진다고 해도 그 과정은 남북 간 치열한 국가정체성 경쟁 내지 주권게임으로 점철되지 않는다는 보장이 없다. 분단국가에는 평화의 시기에든 여전히 생존과 흡수통일의 관성이 작동한다고 보는 것이 더 타당할 수 있다.²⁵⁾ 그렇게 볼 때 남북기본협정, 평화협정 체결 후에도 남북 간 주권경쟁은 지속된다고 볼 수 있으며, 이 점에서 국민협약이 더 급선무요, 더 중요한 우선 사안이라고 할 수 있다.

물론 남북관계의 제도화 내지 법제화는 국제, 남북, 그리고 국내 수준에서 동시에 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 다만 현재로서는 한반도 평화협정과 남북기본협정의 체결²⁶⁾이 당장 현실화되기 어려운 상황임을 감안할 때 순차적 접근을 고려할 필요가 있다. 그리하여 우선 국내 수준에서 남북관계 및 대북정책을 여야의 정치적 합의와 사회적 합의의 영역으로 만들도록 노력하는 것이 중요하다.²⁷⁾ 이와 같

25) 전재성 엮음, 『동아시아 지역질서 이론: 불완전 주권과 지역갈등』(서울: 사회평론아카데미, 2018) 참조.

26) 이에 대해서는 도경욱·임예준·안준형, 『남북기본협정 체결방향과 과제』(서울: 통일연구원, 2020) 참조.

27) 물론 정치사회 수준에서의 합의 도출이 결코 쉬운 문제는 아니다. 예컨대 2018년 판문점 선언 이후 탈북민간단체의 대북전단 살포를 금지한 남북관계발전법 개정안은 표현의 자유 등 인권에 대한 침해, 국제사회의 우려 등을 근거로 공포일에 이를 재개정하려는 당시 야당의 개정안이 제출되는 등 입법 관련 당파적 입장이 첨예하게 갈린 바 있다. 한편 2016년 북한인권법 제정 이후 현재 야당의 이사 미추천으로 실제 이행이 이뤄지지 않고 있는 북한인권재단 등과 관련해서

은 국내 수준에서의 합의 노력과 과정, 그리고 결과는 추후 다시 논의 될 수 있는 남북기본협정의 내용과 형식에 대한 정치적·사회적 합의를 모으는 과정이기도 할 것이다. 나아가 추후 여건이 조성될 경우 북한과의 남북기본협정 체결 여건을 만들고 이를 촉진하는 데에도 긍정적인 역할을 미칠 것이다.

2018년 4·27 판문점선언 비준 문제가 국회 내에서 이슈가 되었으나, 당시 제1 야당은 판문점선언을 ‘깜짝 이벤트’로 폄하했고, 집권 여당과 대통령은 국회 비준 여부가 정쟁거리가 되어서는 안 된다고 ‘계몽’했으나 결국 제1 야당의 협조를 얻어 내지는 못했다. 주지하듯 서독은 민족문제에 대한 정당 간의 합의 영역을 만드는 데 성공했고, 그 결과 동방정책도 지속되고 성공할 수 있었다.²⁸⁾ 문재인 정부 이전에 정당 간의 합의 영역이 만들어졌거나 문재인 정부가 사전에 이를 만드는 데 노력하고 야당과 적극적으로 소통했다면 결과는 달랐을지도 모른다. 따라서 지금부터라도 남북기본협정의 핵심 내용과 형식을 국민협약에 담아 국내적 합의 도모는 물론 남북기본협정 체결 환경을 미리 가늠해 보고, 남북기본협정을 위한 기반 조성을 기할 필요가 있

도 21대 국회에서 정해진 기간 내에 이사 선임을 완료해 재단을 설립하고, 북한 인권조사기록소 운영 등 북한인권법에 명시된 사업들을 강화하려는 개정안이 제출된 바 있다. 또한 2019년 탈북 어민 송환 사건 이후 중국 체류 탈북민 등 강제송환과 관련하여 북한인권 관련 노력을 강화하려는 취지의 탈북이탈주민 지원법 개정안 등이 제출되었다. 최근 대북전단금지법 제정, 북한인권법 미이행 등을 둘러싼 정책 논쟁, 입법 대결은 남북관계의 지속을 위한 법제화와 관련된 초당적 협력과 합의 도출이 결코 순탄치 않고 어려움을 여실히 보여준다. 그러나 바로 그 때문에 정치사회 수준의 합의 없이는 정책 논쟁과 입법 대결 속에 어떤 정책과 제도도 그 안정성을 담보할 수 없다.

28) 에곤 바(Egon Bahr), 『독일 통일의 주역, 빌리 브란트를 기억하다』, 박경서·오영옥 옮김(서울: 북로그컴퍼니, 2014).

을 것이다. 또한 남북관계와 대북정책에 대한 공유영역 합의와 컨센서스 도출은 비단 정치사회 영역에 국한되지 않는다. 이는 보수적 시민사회와 진보적 시민사회 간에도 필요할 것인바, 상호 인정과 상호 경청의 자세로 서로 대화를 지속해 나갈 수 있는 공청회 등 시민토론의 장이 마련되고, 시민사회의 목소리가 당연히 국민협약 제정에 반영되어야 할 것이다. 요컨대 남북관계 설정 및 대북정책 방향에 대한 초당적 합의와 사회적 합의가 그 무엇보다 급선무라고 하겠다.

이 점에서 2023년도 통일부 업무보고에서 1) 민주평통 등 관계기관과의 협조를 통한 ‘사회적 통일대화’ 등을 통해 각계 의견 적극 반영, 2) 초당적 협력을 통한 통일정책 추진, 3) 민간협력 플랫폼 구축의 일환으로 ‘통일미래기획위원회’를 신설하여 정책개발 및 공감대 확산의 중심 역할을 수행하겠다고 표방²⁹⁾한 것은 고무적이다. 다만, 현재 윤석열 정부에서도 ‘사회적 통일대화’를 진행하고 있는데, 문재인 정부에서 진행한 ‘사회적 대화’와 무엇이, 어떻게 다른가에 대한 충분한 설명이 있어야 할 것으로 보인다. 왜냐하면 문재인 정부에서도 사회적 대화를 추진하여 ‘평화·통일 비전사회적대화전국시민회의(통일비전시민회의)’가 그 역할을 맡았고, 결과물까지 내놓았기 때문이다. 통일비전시민회의는 7대 종단, 범시민사회단체연합, 시민사회단체연대회의 등 보수, 중도, 진보로 구성된 독립적 사회적 대화를 추진하는 독립기구로서 통일국민협약 마련을 위한 숙의와 토론을 진행해 왔다. 또한 그 결과로 나온 합의안 초안을 정부, 국회, 비정부기구, 국민에게 드리는 권고문 형식으로 만들었다. 그리고 문재인 정부는 이 대화 결과를 토

29) “최근 한반도 정세 및 윤석열 정부의 통일·대북정책”(서울: 통일부, 2023, 2.22.). 이에 대한 보다 자세한 내용은 『2023 통일백서』(서울: 통일부, 2023), 208~219쪽 참조.

대로 각 분야 전문가, 활동가, 종교계, 2030세대 등이 참여하는 공론회를 진행하고, 여야 의원이 참여하는 토론회 추진 등 국회와 협력하겠다고 밝힌 바 있다.

그러나 통일국민협약을 정당정치를 대체하려는 시도로 간주한 일부 야당 의원들의 비협조 내지 사실상의 보이콧으로 통일국민협약은 국회에서 제대로 된 대접을 받지 못했고, 결국 무시의 대상이 되었다. 물론 소극적이거나 반대한 의원들도 겉으로는 통일국민협약 마련의 명분과 대의를 정면으로 부정할 수는 없었을 것이다. 그러나 야권은 내심 정부·여당이 일방적으로 드라이브를 걸고 시민사회가 주도하는 사회협약 방식에 부정적이었다고 볼 수 있다. 이는 무엇보다 1989년 한민족공동체통일방안 마련 당시와 같은 정부·여당의 야당과의 적극적인 소통 노력과 협의 부족 상태에서 진행한 결과라고 하지 않을 수 없다. 그렇다면 윤석열 정부가 진행하고 있는 ‘사회적 통일대화’는 이를 얼마만큼 반면교사로 삼고 있는지 성찰할 일이다. 그리고 문재인 정부에서 진행한 사회적 대화 결과로 나온 합의한 초안이 있음에도 불구하고 사회적 통일대화를 진행하는 이유와 전자와 후자가 어떠한 관련 또는 차이가 있는지 충분히 설득되어야 할 것이다. 문재인 정부의 경우에서 볼 수 있듯이 야당을 포함한 정치권의 동조가 부족한 사회적 대화는 똑같은 전철을 밟을 공산이 크다는 점을 유념해야 할 것이다. 말하자면 야당과의 소통 내지 ‘정치적 대화’와 절연된 ‘사회적 대화’는 소기의 목적을 달성하기 어려울 것으로 보인다. 따라서 양자간의 공조와 동조가 중요하다.

5. 맺음말

윤석열 정부는 북한의 비핵화 협상 복귀를 위해 이른바 '3D 전략'을 추진하겠다고 밝혔다. 그런데 2023년 1월 27일 통일부 업무보고 등에서는 'dialogue'를 언급하고 있어 'diplomacy'와 'dialogue'를 동일한 차원에서 다루고 있다.³⁰⁾ 이 점에서 윤석열 정부의 비핵화 전략은 '3D'가 아닌 '4D'로 볼 수도 있을 것 같다. 그러나 외교든 대화든 북한이 별다른 관심을 보이지 않는 상황에서는 우선 한국이 북한과의 대화를 위한 유관국과의 외교적 노력으로 북한과의 대화 계기를 만들어 가는 것이 중요할 것이다.

그런데 어쩌면 통일·대북정책에서 제일 중요하다고 볼 수 있는 '국내 대화(domestic dialogue)'에 대한 고려나 전략은 3D로 보든 4D로 보든 포함되어 있지 않다. 외교와 남북 간 대화가 부진한 상황에서도 국내 대화는 가능하고 또 필요한데도 이에 대한 슬로건 이상의 진지한 인식과 고민이 별로 없는 것처럼 보인다. 물론 '3D'가 윤석열 정부의 북한 비핵화 접근 방식에 초점을 둔 것이고, 또 '사회적 통일대화'를 강조·진행하고 있는 점을 염두에 둘 때 이와 같은 지적은 다소 지나치거나 온당하지 않을 수 있다. 그러나 3D든 4D든 그 D에 국내의 정치적·사회적 대화가 녹아들어 가 있거나 명시됨을 보다 분명히 할 필요가 있을 것이다. 아니면 아예 국내 대화를 명시적으로 더 강조하여 '1+3D'로 명명하는 것도 한 방법일 수 있겠다. 요컨대 윤석열 정부의 통일·대북정책에서 국내 대화의 중요성을 무엇보다 강조하고 또 실천해야 통일·대북정책의 정쟁화를 피할 수 있을 것이다. 이뿐만 아니라 대북

30) "2023년 주요업무 추진계획"(통일부, 2023.1.27.).

정책 실패 자초를 피할 수 있다는 사실이다. 환언하면, 설사 윤석열 정부의 임기 중 북한의 비핵화에 별반 성과가 없더라도 국내 합의 형성에 진전이 있다면 그것 자체가 의미 있는 성과라고 하겠다. 즉, 남북관계 설정 및 대북정책 방향에 대해 국내 수준에서 초당적 합의와 사회적 합의를 어느 정도 구축할 수 있다면, 그것만으로도 윤석열 정부의 대북정책은 충분히 평가받을 수 있을 것이다. 역대 정부의 대북정책 일반과 비교하여 언뜻 보면 최소강령적 접근인 것 같지만, 그것이 일정한 성과를 가져온다면 해당 정부가 이룬 지속가능한 최대 업적이 될 수 있다. 노태우 정부의 한민족공동체통일방안이 그 예다. 윤석열 정부가 표방한 대로 남북관계 발전과 한반도 평화를 위해 '3D 전략'을 적절하게 구사해 나가고 성과가 있도록 노력해야 할 것임은 물론이다. 다만 설령 비핵화의 부진과 남북대화의 소강 국면에서도 남북관계 설정 및 대북정책 방향에 대하여 정치사회와 시민사회 수준에서 공통분보를 도출하고 정치적, 사회적 합의를 모아 이에 대해 교육, 연구, 홍보하는 의미 있고 유용한 기간 및 기회로 삼을 수 있다는 것이다. 그리고 이것이 궁극적으로 '담대한 구상'과 '3D'를 안정적이고 효과적으로 구사할 수 있는 기반이자 그 동력을 만드는 과정과도 상충하지 않을 것이다.

물론 국내 합의 도출 자체보다는 남북관계 진전 자체가 더 중요하다는 입장이 있을 수 있다. 특정 시점에서의 북한 및 북한과의 협력에 대해 부정적 여론도 남북관계 진전에 따라 큰 영향을 받는 것이기 때문에 특정 시점의 여론을 고정적으로 판단할 필요는 없다는 지적도 일리가 있다. 즉, 여론이 대북정책의 독립변수가 아니라 여론이 남북관계의 종속변수라는 점이라는 것이다. 그러나 그러한 논리를 따르더라도 '짧은 화해, 긴 대립'의 패턴을 보이는 남북관계에서 결국 남북관

계 악화는 여론의 악화로 귀결될 수밖에 없다. 따라서 기본적으로 대북정책에 대한 여야 간의 합의는 물론이고 국민적 합의가 필요하다. 그리하여 대북정책의 기본원칙과 방향이 중장기적인 국가전략 수준으로 정립될 필요가 있다. 물론 현재와 같은 양당체제는 이변이 없는 한 상당 기간 지속될 것이고, 앞에서 지적한 여야 간의 정책 논쟁과 입법 대결에서 볼 수 있듯이 현재와 같은 양당체제에서 대북정책을 둘러싼 정쟁의 지속으로 합의의 도출이 순탄치 않을 수 있다. 그럼에도 불구하고 대북정책을 추진하는 정부와 여당이 그 성과의 크기와 관계없이 대북정책의 합의 기반 도출을 위해 정치사회나 시민사회 수준에서 얼마나 진지하고 성실하게 노력하고, 또 절차를 밟느냐는 중요하다.

분단국가에서 매우 유용한 정치 자원인 민족문제에 대한 합의와 성과의 공유가 결코 쉽지는 않다. 그러나 바로 그 때문에 그것 없이는 어떠한 대북정책도 순항하기 어려운바, 대북정책 추진에 있어서 정부·여당의 신중하고 원숙한 정치 역량이 요구된다. 업적의 독점보다는 공유를 통해서만이 대북정책의 정쟁화를 막고, 대북정책의 안정적·효율적 추진을 기대할 수 있다. 그리고 이러한 공유와 합의 기반의 확충을 통해 대북정책을 안정화·제도화하는 자체가 해당 정부의 업적이자 유력한 정치자원이 될 수 있다. 역대 정부들이 남북관계 개선 노력에 비해 정작 그 기반이 되는 국내 지지 기반 조성을 상대적으로 소홀히 해 왔음을 부인하기 어렵다. 남남대화나 남남협력 없는 남북협력은 가능할 수는 있어도 지속가능하지 않다. 요컨대 남북관계나 대북정책의 핵심은 '밖'이 아니라 '안'이고 궁극적으로는 정치의 문제이다. '안'과 '정치'가 모든 것은 아니지만, 그것 없이는 어떤 것도 하기 어렵다고 할 것이다.

■ 접수: 11월 6일 / 수정: 12월 11일 / 채택: 12월 12일

참고문헌

1. 북한 자료

1) 신문

『로동신문』, 2022년 8월 19일; 8월 29일.

2) 기타 자료

조선중앙통신, 2022년 8월 18일; 9월 8일.

2. 국내 자료

1) 단행본

국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』(국가안보실, 2023).

김상준, 『코리아 양국체제』(서울: 아카넷, 2019).

도경욱·임예준·안준형, 『남북기본협정 체결방향과 과제』(서울: 통일연구원, 2020).

바, 에곤(Egon Bahr), 『독일 통일의 주역, 빌리 브란트를 기억하다』, 박경서·오영옥 옮김(서울: 북로그컴퍼니, 2014).

신동호 외, 『윤석열 정부의 통일·대북정책: 국제과제 추진방향』(서울: 통일연구원, 2023).

『윤석열 정부의 통일·대북정책: 국정과제 추진 방향』(통일연구원, 2023).

『윤석열 정부 출범 1주년: 외교·안보·통일 분야 평가와 과제』(2023 4개 국책연구기관(국가안보전략연구원·국립외교원·통일연구원·한국국방연구원), 공동학술회의 자료집(2023)).

임혁백, “평화통일정책과 남남갈등의 극복,” 경남대학교 극동문제연구소 엮음, 『남남갈등: 진단 및 해소방안』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2004).

전재성 엮음, 『동아시아 지역질서 이론: 불안전 주권과 지역갈등』(서울: 사회평론아카데미, 2018).

정성장, 『왜 우리는 핵보유국이 되어야 하는가』(서울: 메디치미디어, 2023).
통일부, 『비핵·평화·번영의 한반도: 윤석열 정부 통일·대북정책』(서울: 통일부, 2022).

2) 논문

손호철, “남남갈등의 기원과 전개과정,” 경남대학교 극동문제연구소 엮음, 『남남갈등: 진단 및 해소방안』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2004).

신종대, “김대중·노무현 정부의 대북정책과 국내정치: 문제는 ‘밖’이 아니라 ‘안’이다,” 『한국과 국제정치』, 제29권 2호(2013).

이상근·안제노, “북한의 대한민국 국호 사용 의미와 대남전략의 지속성,” 『이슈브리프』, 제448호(2023).

차태서, “다극체제하 북핵문제의 미래,” 『Global NK 논평』(2022).

3) 신문

『경향신문』, 1989년 9월 11일.

『중앙일보』, 2023년 1월 31일; 2023년 10월 13, 17, 27일.

4) 기타 자료

곽태환, “남북·북미 간 대화 재개를 위한 분위기 조성에 올인해야,” 통일뉴스, 2023년 2월 13일

_____, “한반도 비핵·평화체제 구축 5단계 로드맵 구상: 제조명,” 통일뉴스, 2023년 3월 24일.

“귀환 직후 프레스센터 찾은 문대통령 … ‘비핵화’ 질문 쏟아져,” 연합뉴스, 2018년 9월 20일.

대한민국 정부, “제4차 남북관계발전기본계획(2023~2027)(안) 및 2023년도 시행계획(안)”(2023.10.).

통일부, “2023년 주요업무 추진계획”(2023.1.27.).

_____, “최근 한반도 정세 및 윤석열 정부의 통일·대북정책”(2023.2.22.).

“트럼프-김정은 러브레터,” 『한미저널』, 10호(2022).

Review of the Yoon Suk Yeol Government's Unification and North Korea Policy: Promoting Consensus and Pursuing Results at the Domestic Level

Shin, Jong Dae(University of North Korean Studies)

In this study I examine whether it is possible to make a breakthrough in improving North-South Korean relations in the current situation where North Korea's nuclear capabilities have become unprecedentedly advanced and inter-Korean relations are strained. I then discuss the possible directions and tasks of the Korean unification and North Korea policy. I argue that it is necessary to acknowledge that there is virtually no royal road or plan to resolve inter-Korean relations and achieve North Korea's denuclearization. And even under conditions where it is difficult to expect North Korea's denuclearization or groundbreaking progress in inter-Korean relations, it is important that policy be pursued at the domestic level. In short, even in the midst of this situation, reaching a political and social consensus at the domestic level on unification and North Korea policy is possible, important, and

significant. Therefore, I emphasize that the minimalist programmatic approach, which lays the domestic foundation for the mid- to long-term development of inter-Korean relations, is as important and meaningful as the maximalist programmatic approach, which is the visible and epoch-making outcome of North-South relations.

Keywords: Yoon Suk Yeol government, Unification and North Korea Policy, inter-Korean relations, denuclearization, domestic consensus, policy achievements, South-South conflict