

# 문재인 정부 대북·통일정책의 기본 방향과 우선 과제

## Online Series

2017. 06. 07. | CO 17-15

박종철(통일정책연구실 선임연구위원)

문재인 정부의 대북·통일정책은 과거 진보정부 및 보수정부의 시행착오를 반추하면서 전향적이면서도 융합적이고 통합적인 정책이 될 것으로 예상된다. 문재인 정부의 대북·통일정책은 이념적 스펙트럼으로 볼 때, 진보적 경향을 띠면서도 통일미래상, 인권, 북한의 변화 등 부분적으로 보수적 가치를 수용할 것으로 보인다. 문재인 정부의 대북·통일정책은 남남갈등이 존재하는 정치적 지형 속에서 협치를 모색하는 힘든 작업을 할 것으로 보인다. 또한 문재인 정부는 핵·미사일 개발을 지속하고 비타협적이며, 미국과의 관계를 우선시하는 북한이라는 힘든 상대를 다루어야 한다. 그리고 문재인 정부는 돌발적이고 예측불가능한 트럼프, 중국의 꿈을 실현하기 위해 힘을 비축하면서도 영향력 확대를 위해 줄다리기를 하는 시진핑, 과거사에는 눈감은 채 외교·군사력 확장도 도모하는 아베 등 만만치 않은 주위의 강자들을 상대해야 한다.

### 대북·통일정책의 기본방향

문재인 정부는 다음과 같은 기본방향에 입각하여 대북·통일정책을 추진하는 것이 바람직하다. 첫째, 평화공존과 통일의 종합 구도를 마련해야 한다. 중장기적인 통일비전과 통일전략의 큰 틀에서 통일을 준비하는 정책과 한반도 안정과 남북화해·협력을 이끌어 내는 평화공존정책에 대한 종합적 구도가 필요하다. 통일정책은 대북정책에 대해서 일종의 지침을 제공하는 가이드 라인이며,

대북정책은 세부적 정책 이행에 의해서 최종 목표인 통일을 향해 가는 로드맵이다.

둘째, 북핵문제 해결과 남북관계 개선을 순차적으로 연계하는 것이 바람직하다. 북핵문제 해결을 모든 분야 남북관계 개선의 전제조건으로 설정하는 것도 적절하지 않고, 그렇다고 북핵문제 해결과 무관하게 남북관계 진전을 추진하는 것도 비현실적이다. 따라서 북핵문제 해결과 남북관계 개선을 순차적으로 또는 선별적으로 연계하는 것이 바람직하다. 요컨대 핵문제의 우선순위를 인정하되, 그 틀 내에서 가능한 남북관계를 진전시키고 숨통을 틀 수 있는 가능성을 찾아보는 것이 필요하다. 그리고 핵문제의 진전 상황에 따라 남북관계를 순차적으로 진전시키는 방안을 모색해야 한다.

셋째, 선택적 관여정책에 입각하여 여러 정책수단을 배합해야 한다. 통일문제의 여러 이슈들에 대해 상황 및 조건에 따라 ‘선택적 관여’(selective engagement) 정책을 구사해야 한다. 봉쇄(containment) 일변도나 관여(engagement) 일변도 정책의 효과는 제한적이다. 선택적 관여정책은 보상 위주의 정책이나 제재 위주의 대북정책의 한계를 극복하기 위한 대안이다. 선택적 관여정책은 북한의 정책변화 및 협상의 진전에 따라 협력의 수준과 범위를 조절하는 것이다. 선택적 관여는 ‘피주기’ 논란을 피하면서도 남북관계를 안정적으로 관리하고 북한의 변화를 이끌어낼 수 있는 방안이다.

이론적으로 볼 때, 압박수단이나 유인수단은 나뉠대로 효과와 한계를 지니고 있다. 어느 한 가지 정책수단을 고수하기보다 상황별·단계별로 압박수단과 유인수단을 신축적·탄력적으로 배합하는 지혜가 필요하다. 북한의 도발에 대해서는 단호하게 대응하면서 대북제재의 정당성과 효율성에 대한 국제사회와 주변국의 지지를 이끌어내는 것이 중요하다. 그러나 북한의 우호적 태도와 협력에 대해서는 보상을 제공한다는 것을 분명히 하고 보상의 종류 및 규모를 사안에 따라 조절해야 한다.

넷째, 대북정책에 대한 최소한의 정치사회적 합의가 필요하다. 대북·통일정책에 대한 정치사회적 합의를 위해 우선 정부와 국회의 협의를 강화해야 한다. 서독의 경우, 정부, 여, 야간 정보가 공유되고 정책협약이 정례적으로 이루어졌다. 서독 사례를 교훈 삼아 정부, 여, 야, 국회 간 통일문제에 대한 상시 협의체제를 구성해야 한다. 정치권에서 정부, 여, 야간 통일 관련 정보가 공유되고, 정책이 협의되며, 책임과 의무가 동반하는 협력정치가 도입되어야 한다.

그리고 대북·통일정책에 대한 사회적 합의를 만들어 내는 노력이 필요하다. 서독의 경우 보수와 진보를 망라하는 학자, 정치가, 전문가가 이념과 정부에 따라 달라지지 않는 교육을

목표로 보이텔스바흐 협약(Beutelsbacher Konsens)<sup>1)</sup>을 만들어 냈다. 이러한 사회적 합의가 정부교체에도 불구하고 일관된 독일정책과 동방정책을 가능하게 하였다. 우리도 통일정책에 대해 보수, 진보가 최소한의 합의를 형성하고 이를 바탕으로 통일정책의 공감대를 넓히는 시도가 절실하게 요청된다.<sup>2)</sup>

## 우선 추진 과제

정책구상을 실행에 옮기기 위해서는 복잡한 과정이 필요하다. 정책구상을 실행하기 위해서는 정책환경 분석, 위협요인과 기회요인을 감안한 SWOT 분석, 역량 평가 등을 토대로 우선순위 설정, 정책 간 연계, 자원 및 네트워크의 동원방법 등에 대한 행동계획(action plan)을 만들어야 한다. 문재인 정부의 대북·통일정책이 실행되기 위해서는 이러한 과정을 거쳐야 한다. 문재인 정부를 둘러싸고 있는 대내외 환경이 우호적이지 않을 점을 감안할 때, 앞으로 1-2년 동안 정책집행을 위한 초기 환경을 조성하는 것이 중요하다.

### (1) 한반도위기 관리

문재인 정부의 대북·통일정책을 실행에 옮기기도 전에 북한의 미사일발사가 지속되고 있으며 이를 둘러싼 미국과 유엔 등 국제사회의 제재 강화 움직임이 진행되고 있다. 한반도 위기 상황이 관리되지 않으면, 새로운 정책비전이 설 자리를 찾기 어려울 것이다. 문재인 정부의 정책을 실행하기 위해서는 일차적으로 북핵의 추가 도발, 미국의 전략무기의 한반도 전개, 북한의 군사적 대응태세 강화 등으로 인해 고조되는 한반도 위기상황을 관리해야 한다.

우선 한·미연합대응 태세 강화, 미국의 확장억제력의 신뢰 향상, 미국의 전략자산의 한반도 전개 등을 통해 북한의 도발을 억지하는 한편, 군사적 도발이 발생할 경우에 대비한 군사적 대비태세를 완비해야 한다.

- 
- 1) 1976년 서독의 보수 및 진보 정치교육학자들이 토론 끝에 정립한 교육지침으로 1) 강제성의 금지(강압적인 교화 교육 또는 주입식 교육의 금지), 2) 논쟁성의 유지(수업시간에도 실제와 같은 논쟁적 상황을 드러낼 것), 3) 정치적 행위 능력의 강화(학생 자신의 정치적 상황과 이해관계를 고려한 실천 능력을 기를 것) 등이 주요 내용이다.
  - 2) 통일정책에 대한 사회적 합의의 일환으로 '통일국민협약'을 체결하자는 방안은 문재인 대통령후보의 대선공약에 포함되어 있다. 19대 대통령선거 더불어 민주당 정책공약집, 『나라를 나라답게: 4대 비전 12대 약속』 (2017.4.28) 참조.

그리고 북한의 각종 도발 및 위협에 대해 유형별로 위기대응 매뉴얼을 구체화해야 한다. 북한의 군사적 도발에는 6차 핵실험, 중장거리 미사일 발사 등 전략무기 도발, 재래식 군사도발, 사이버 테러 등 비대칭 도발 등이 포함된다. 따라서 북한의 도발 유형별로 대응 매뉴얼을 체계화해야 한다. 도발 유형별로 대응 매뉴얼을 차별화·체계화함으로써 위기고조를 방지하는 한편, 유형별로 효과적인 대응방안을 강구해야 한다.

한편, 북한의 핵·미사일 발사를 중단하는 모라토리엄에 대한 합의를 이끌어 내야 한다. 특히 북한의 6차 핵실험이나 장거리미사일 발사는 미국과 유엔으로 하여금 제재 및 압박을 강화하게끔 함으로써 대화의 실마리를 찾기 어렵게 할 것이다. 따라서 우선 북한으로 하여금 6차 핵실험과 장거리미사일 발사를 중단하게 하는 모라토리엄을 이끌어내는 것이 중요하다. 북한의 모라토리엄을 이끌어내기 위한 정책수단으로 한·미 간 협의가 필요하다.

## (2) 제재·압박과 대화 병행의 로드맵 마련

핵·미사일 문제를 해결하기 위해 제재·압박과 대화 병행을 구체화하는 로드맵을 마련해야 한다. 북핵·미사일 위협이 고도화되었으며, 국제제재가 가동되고 있다는 점을 감안하고, 과거 두 번의 북핵 협상의 교훈을 종합적으로 검토하여 실효성있는 로드맵을 마련해야 한다.

과거에는 핵문제와 미사일문제가 분리되었으나 북한의 핵개발과 미사일 개발이 결합되고 있기 때문에 핵문제와 미사일문제를 통합적으로 접근해야 한다. 또한 제재·압박과 대화 병행의 로드맵을 마련하기 위해서는 우선 제재·압박과 대화를 어떻게 조합할 것인가, 즉 어떤 조건에서 어떤 종류의 제재·압박을 실시하고, 어느 시점에서 대화를 추진하고, 대화 과정에서 제재·압박의 수위를 어떻게 조정할 것인가에 대한 종합적 대책을 마련해야 한다.

그리고 대화 국면과 관련하여 대화의 조건, 대화 형식, 협상 프로세스의 이행방안, 비핵화프로세스의 이행방안, 어젠다 등을 고려해야 한다. 첫째, 대화의 조건으로 2·29합의(모라토리엄, 국제원자력기구 사찰단 복귀, 농축우라늄 활동 중단)를 복원하는 문제가 우선 검토될 수 있다. 이에 대해 북한이 요구하는 한·미합동군사훈련 조정문제가 검토될 수 있다.

둘째, 대화 형식과 관련하여 미·북회담 개최, 6자회담 복원, 미·북회담 개최후 3자회담(미·북·중) 또는 6자회담 개최 등 다양한 방안을 검토할 수 있다. 그리고 북핵 관련 대화가 전개되는 적절한 시점에서 남북대화가 개최될 수 있다.

셋째, 협상프로세스에는 비핵화·미사일문제 프로세스, 평화체제 프로세스, 북한의

대미·일관계 정상화 프로세스, 남북관계 프로세스 등이 있다. 이러한 여러 가지 협상 프로세스의 순서(sequence), 프로세스 간 상호 연계에 대한 방안을 마련해야 한다.

넷째, 핵·미사일문제에 대한 단계적 로드맵을 마련해야 한다. 비핵화는 최종 목표이지만 단기간에 CVID(완벽하고, 검증가능하며, 불가역적인 해체)를 달성하기는 어려운 것이 현실이다. 따라서 차선책은 핵동결을 시작으로 단계적 접근법을 추진하는 것이다. 다만 핵동결은 최종적 비핵화를 위한 프로세스의 시작이어야 하며 비핵화를 위한 로드맵과 액션 플랜을 확실하게 마련해야 한다. 비핵화를 목표로 일괄타결을 하되, 핵동결을 거쳐 단계적으로 핵시설·핵프로그램의 폐기, 핵무기 폐기를 추진하는 포괄적 타결안을 마련해야 한다. 특히 비핵화의 합의사항 이행이 과기되지 않도록 촘촘하게 이행방안을 강구해야 한다. 또한 매 단계마다 실효성 있는 비핵화의 검증방안을 구체화해야 한다.

다섯째, 포괄적 어젠다의 이행방안을 마련해야 한다. 비핵화·미사일프로그램 해체의 단계별, 사안별로 행동 대 행동의 원칙에 입각하여 북한에게 제공할 수 있는 체제보장, 평화체제, 경제제재 해제 및 경제지원, 국교정상화 등의 포괄적 이슈의 이행방안을 촘촘하게 마련해야 한다.

### (3) 남북관계의 유연성 발휘

북핵문제의 교착 국면에서도 남북대화의 마중물을 마련하는 것이 바람직하다. 핵문제의 교착 상황에서 남북관계의 고리를 유지하는 것이 필요하다. 우선 핵문제 및 미·북관계 교착상태에서도 인도적 지원, 사회·문화 교류 등 남북관계 진전이 가능한 방안을 모색해야 한다. 남북관계의 유연성을 발휘하기 위한 조치는 북핵문제의 전개상황, 북한의 대남도발의 유형 및 정도, 국제사회의 대북제재 흐름, 북한의 반응 등을 종합적으로 고려하여 실시되어야 한다.

남북관계의 숨통을 트고 최소한의 연결고리를 유지하기 위해 우선 남한의 국내조치로 가능한 사안들이 있다. 예를 들면, 문재인 정부 출범 이후 인도적 지원단체의 방북, 종교단체의 방북, 6·15 공동행사 관련 접촉 등이 승인되었다. 인적 교류와 민간단체의 대북지원은 인도적 차원에서 실시되는 것이라는 점에서 핵·미사일문제나 군사적 긴장상황과 관계없이 지속되는 것이 바람직하다.

그리고 남북한이 공동으로 협의하고 추진해야 할 사안들이 있다. 인도주의 관련 공동사업, 사회·문화 분야 교류·협력, 체육분야 교류·협력 등이 이 범주에 해당된다. 평창동계올림픽을 계기로 한 남북체육인 접촉, 체육대회 공동참가 등 체육교류가 남북관계의 훈풍을 위한 첫걸음이 될 수 있다. 아울러 판문점 연락사무소의 복원, 공식·비공식 남북대화 채널 가동 등을

통해 본격적 남북대화를 위한 노력도 실시될 수 있다.

한편, 미·북대화나 6자회담이 개최되면, 이것을 계기로 남북관계를 정상화하기 위한 조치가 뒤따를 수 있다. 남북고위급회담이나 실무회담이 개최되고, 5·24 조치의 부분 완화, 민생협력, 개성공단 재개, 금강산관광 재개 등이 논의 될 수 있다.

#### (4) 협력외교의 네트워크 형성

한반도 위기관리 방안을 강구하면서 비핵화·평화 및 남북협력 구상이 결실을 맺기 위해서는 국제적으로 협력외교의 네트워크를 형성해야 한다. 우선 미국, 일본, 유엔을 중심으로 형성되어 있는 대북제재 네트워크의 흐름에 동참하는 것이 필요하다. 그러나 대북제재 네트워크와 함께 대화와 협력의 국제 네트워크를 형성하여 이러한 협력망 안으로 북한을 견인해야 한다.

협력외교는 메커니즘 측면에서 다층적 링크(links)를 형성해야 한다. 협력외교의 첫 번째 링크는 한·미동맹이다. 한·미동맹이 외교·안보의 중심 축이 되어야 하며, 이를 미래 전략동맹으로 발전시켜야 한다는 것에 대해 공감대를 형성하고 이를 바탕으로 대북정책에 대한 공조방안을 강구해야 한다. 두 번째 링크는 한·중협력으로 한·중 전략적 협력동반자관계를 발전시킴으로써 외교적 공간을 확대하고 비핵화·평화·협력 구상을 실천할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 세 번째 링크는 한·미·일, 한·미·중 등 소다자주의를 통해 신냉전구도를 완화하고 북한을 다자협력의 틀로 이끌어 낼 수 있는 중첩적 협력망을 만들어야 한다.

그리고 협력외교의 콘텐츠를 만들어야 한다. 주변국과 국제사회에서 비핵화·평화·협력 구상에 대한 코리안 컨센서스(Korean Consensus)를 형성해야 한다. 이것은 한국이 배제된 채 한반도문제가 논의되는 코리아 패싱을 불식하고 한국이 주도권을 발휘하는 것을 의미한다. 한국이 한반도문제에 대한 분명한 원칙과 정책을 설정하고 이 방안에 대해 미국을 위시하여 중국, 일본, 러시아, 유엔 등과 정책조율을 하는 한편, 이를 실행할 수 있는 여건을 주도적으로 강구해야 한다.

문재인 정부 출범 이후 주요국에 대한 특사파견을 통해 협력외교 네트워크의 시동이 걸렸다. 이러한 동력을 향후 한·미정상회담, 한·중정상회담 등 양자정상외교 및 G20 등 다자정상외교에서 이어가는 한편, 외교채널을 가동하여 협력외교의 실행방안을 구체화해야 한다. ©KINU 2017

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.