

문재인 정부 대북정책의 과제와 전망: 한반도 비핵화와 평화체제의 비전을 중심으로

조 성 렬*

- I. 한국 신정부 출범과 안보환경
- II. 대북정책을 둘러싼 이론적 쟁점
- III. 대북정책의 유산과 문재인 정부의 정책기반
- IV. 문재인 정부의 대북정책 전망: 비전과 과제
- V. 맺음말: 북한의 도발과 남북관계

국문요약

새로 출범한 문재인 정부는 불안정한 한반도 안보상황을 안정시키고 북핵문제의 해결방안을 이끌어내기 위해 '핵무기 없는 평화로운 한반도'를 최우선적인 대북정책 목표로 삼고 있다. 이러한 목표를 실현하기 위해 대북정책 패러다임을 '조기통일'에서 '적극평화'로 전환하고 정책기조도 '전략적 인내'에서 벗어나 '전략적 견인'으로 변경한다고 밝혔다.

현재처럼 남북한 사이에 신뢰가 결여된 상황에서는 핵문제에 대한 북한의 태도 변화를 기대하기 어렵다는 판단 아래, 신정부의 대북정책은 남북관계를 단절하는 입구론의 입장에서 벗어나 조건 없는 남북대화의 재개에서 출발해 북핵 문제의 해결 가능성을 모색해 나가는 출구론의 입장을 취할 것으로 보인다.

북한 핵문제를 외교적으로 해결하기 위해서는 9·19 공동성명에서 합의한 데 따라, 북한이 연성균형 방식에 의한 안보-안보 교환을 받아들여야 한다. 하지만 북한은 핵보유국이라는 입장을 견지하면서 '조선반도 비핵화 5대 요구조건'을 내세우며 경성균형 방식을 요구하고 있어 문제해결을 어렵게 만들고 있다.

현실적으로 볼 때, 북한의 핵·미사일의 개발이 고도화된 상황에서 문재인 정부가 북한이 요구하는 경성균형에 따른 안보-안보 교환을 받아들일 가능성은 없다. 북핵문제를 외교적으로 해결하기 위해서는 북한이 경성균형 방식을 포기하고 9·19 공동성명에서 합의한 연성균형 방식을 수용하는 길밖에 없다. 이처럼 북한이 연성균형 방식을 수용하도록 하기 위해서는 일정한 대북 압박과 제재가 불가피하다.

외교적 해법만으로는 북핵문제를 해결하는 것은 지난한 과제이기 때문에, 신정부는 군사적 억제에 기초한 외교적 해법과 더불어 북한체제의 국제화 유도를 포함하는 포괄적인 대북정책을 취할 것으로 보인다. 이를 통해 '남북기본협정'의 체결을 추진하여 남북관계를 원상회복할 뿐만 아니라, 평화로운 한반도를 만들기 위해 남북연합의 수립 기반을 구축함으로써 항구적 평화의 실현을 추구해 나갈 것으로 전망된다.

주제어: 문재인 정부, 남북관계, 적극적 평화, 비핵화, 평화체제

* 국가안보전략연구원 책임연구위원

I. 한국 신정부 출범과 안보환경

2017년 5월 10일 대한민국의 제19대 문재인 정부가 출범하였다. 신정부의 조기 등장은 제18대 박근혜 대통령이 탄핵으로 권좌에서 물러나고 치뤄진 보궐선거의 결과였다. 2016년 12월 9일 국회 본회의에서 박근혜 대통령에 대한 탄핵안이 통과되어 권한이 정지되고, 이듬해 3월 10일 헌법재판소가 사상 최초로 탄핵을 인용하였다. 우여곡절 끝에 치러진 대통령선거를 통해 수개월에 걸친 리더십의 공백이 끝을 맺었다.

한국의 리더십이 공백인 상태에서, 금년 1월 20일 트럼프 미 행정부가 공식 출범하였고 미일 정상회담과 미중 정상회담이 잇달아 열렸다. 특히 4월 6~7일에 개최된 미중 정상회담은 트럼프 행정부의 등장으로 강대강 충돌이 예상되던 동아시아 정세의 전환점이 되었다. 미국이 동아시아에서 북핵 해결을 최우선 과제로 삼으면서 미중관계는 대결보다는 협력의 양상을 띠는 모양새이다.

이처럼 광풍처럼 휘몰아치던 한반도 4월 위기설이 지나가고 문재인 정부가 출범하자 조심스럽게 대화분위기가 살아나고 있다. Tillerson(Rex Tillerson) 국무장관이 북미 대화의 재개조건으로 “모든 탄도미사일 시험의 중단”을 제시한 데 이어,¹ 헤일리(Nikki Haley) 유엔주재 미국대사는 북한의 핵프로그램과 모든 형태의 (핵·미사일) 실험의 전면중단이 이루어진다면 대화할 용의가 있다고 밝혔다.² 한국 대통령선거를 앞둔 5월 8~9일에는 노르웨이 오슬로에서 1.5트랙의 북미 접촉이 진행되었다. 미국은 고강도 대북 압박을 가하면도 동시에 대화에 시동을 걸고 있는 것이다.

한반도 4월 위기설이 만연했을 당시에 당사자인 한국의 역할이 보이지 않아 ‘코리아 패싱(Korea Passing)’에 대한 우려가 만연했었다. 하지만 새로운 리더십이 출현했기 때문에 이제부터는 북한 핵문제를 포함한 한반도문제에 한국이 주도적인 역할에 나설 것으로 보인다. 따라서 한국의 신정부는 미중 강대국 사이에서 만들어진 동북아질서의 판에 얽매이지 않고 새로운 대북정책을 통해 새 판을 짜도록 해야 할 것이다.

¹ George Stephanopoulos, “Rex W. Tillerson Secretary of State, Interview With George Stephanopoulos of ABC This Week,” *U.S. Department of State*, April 9, 2017. <<https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/04/269631.htm>> (검색일: 2017.4.10.).

² 원문은 다음과 같다. “We are willing to talk, but not until we see a total stop of the nuclear process and of any test there,” *AFP news agency*, May 16, 2017. <<https://www.youtube.com/watch?v=n2P43VzYvY0>> (검색일: 2017.5.20.).

이 논문은 먼저 진보정부와 보수정부를 거치면서 형성된 국내의 대북정책 논쟁들을 개념적으로 살펴본 뒤 간략히 평가한다. 이어서 지난 정부의 대북정책 유산을 분석함으로써 향후 문재인 정부가 추진해야 할 정책 기반을 살펴본다. 끝으로, 변화된 한반도 안보상황과 대선과정에서 제시된 문재인 정부의 공약들을 참고해 향후 5년간 추진될 것으로 예상되는 문재인 정부의 대북정책을 전망해 본다.

II. 대북정책을 둘러싼 이론적 쟁점

1. 대북정책의 목표와 수단

가. 대북정책의 목표: 조기붕괴 대 안정변화

탈냉전기 이후 우리 정부가 추진해온 대북정책은 크게 두 개의 이념형으로 구분해 볼 수 있다. 하나는 관여정책으로 특징지을 수 있는 진보정부의 대북정책으로 북한의 점진적이고 안정적인 변화(gradual and steady change)를 추구하는 것이다. 다른 하나는 압박·봉쇄 정책으로 부를 수 있는 보수정부의 대북정책으로 북한의 조기붕괴(early collapse)를 추구하는 것이다.

북한체제의 안정변화 전략은 김대중·노무현의 진보정부가 취했던 것으로, 적극적인 관여를 통해 북한체제의 내부변화를 촉진하여 연착륙을 유도하고 이를 통해 점차 남북체제를 통합하는 것을 목표로 삼고 있다. 설사 연착륙이 실패할 경우에도 그 당시의 국제환경을 활용하여 평화통일의 기회를 모색한다는 것이다. 이처럼 이 전략은 북한체제의 변화를 통해 우리 주도로 평화적인 통일을 달성하고자 하는 접근법에 바탕을 두고 있다.

북한체제의 조기붕괴 전략은 이명박·박근혜의 보수정부가 취했던 것으로 체제의 밖에서 안으로 압박해 들어가 북한권력의 통치기반을 약화시킴으로써 북한체제의 조기붕괴를 유도하는 것이 목표이다. 대북 포위망을 구축하여 북한을 경제적으로 고립시키고 군비경쟁을 가속화해 국력을 소진시킨다면 북한체제의 붕괴가 가능하다는 인식을 깔고 있다. 이 전략에는 북한체제가 붕괴하면 적극 개입하여 흡수통일의 기회로 활용한다는 전략적 계산이 담겨 있는 것이다.

이와 같은 두 가지 대북정책의 목표는 일종의 이념형일 뿐으로, 실제로 진보정부나 보수정부는 어느 하나의 이념형만 추구하기보다 양대 정책을 일정한 비율로 배합하여 적용해 왔다.

나. 대북정책의 수단: 압박·봉쇄와 관여

북한 핵문제가 불거지자 대화보다는 제재가 주요 정책수단이 되면서 한반도문제가 과도하게 국제화되어 버리고 한국의 역할이 극도로 제한되어 왔다. 북한 핵문제를 비롯한 한반도문제를 해결하기 위한 대북정책의 수단으로 거론되고 있는 것이 관여(engagement), 그리고 압박(pressure) 또는 봉쇄(containment)이다.

김대중, 노무현 정부와 조지 W. 부시 1기 행정부는 서로 엇갈린 대북정책을 취하였다. 한국 정부의 관여정책과 달리, 미 행정부는 북한에 대해 압박을 가하며 핵개발 포기의 때를 기다린다는 ‘선의를 무시(benign neglect)’ 정책을 취하며 사실상 방치했다. 그 뒤 부시 2기에 들어와 한국 정부와 입장을 같이하며 대화와 협상에 나서 9·19 공동성명을 체결했지만, 곧바로 BDA문제를 꺼내들며 또다시 압박으로 전환하는 등 오락가락하는 모습을 보였다.

북한의 제1차 핵실험과 중간선거 패배의 충격 속에 미국은 뒤늦게 노무현 정부의 관여정책을 수용하여 북미 직접협상에 뛰어들었다. 그리하여 북한 핵시설의 동결과 불능화를 담은 2·13 합의와 10·3 합의를 이끌어낼 수 있었으며, 마침내 2007년 6월 영변원자로의 냉각탑 폭파라는 성과를 얻어냈다. 하지만 2008년 12월 6자회담 수석대표회담에서 검증문제라는 벽에 부딪쳐 비핵화 단계로까지 진입하지는 못한 채, 한국과 미국의 정권교체로 이 문제는 새 정부의 숙제로 넘겨지게 되었다.

오바마 행정부는 초기에 북미 직접대화의 가능성을 거론하는 등 적극적 관여의 태도를 취했으나, 이명박 정부의 대북 강경정책에 이어 2009년 5월 북한이 제2차 핵실험을 감행하자 ‘전략적 인내(strategic patience)’라는 이름으로 북한 핵문제를 대외정책의 후순위로 밀어놓았다. 그러는 사이에 북한은 핵·미사일 개발에 필요한 시간을 벌게 되었고, 결국은 오늘날과 같이 북한의 핵무기 보유가 임박한 상황에 이르도록 방치하게 되었던 것이다.

트럼프 미 행정부는 취임 초부터 “전략적 인내 정책이 실패했다”고 선언하며 새로운 대북정책의 수단을 모색하고 있다. 문재인 정부도 전략적 인내를 뛰어넘어 대화의 필요성을 인정하고 있다.³ 그렇기 때문에 한국과 미국 내에서는 북한을 협

³ 조셉 윤 국무부 대북정책 특별대표는 ‘최대한 압박과 관여’ 정책의 4대 기조에서 △북한을 핵 보유국으로 인정하지 않고, △북한의 정권교체를 추진하지 않으며, △모든 대북 제재와 압박을 가하면서도, △최종적으로는 대화로 문제를 해결한다는 내용을 담은 정책안에 트럼프 미 대통령이 서명하였다고 공개했다. “‘4대 기조’ 담은 미 대북정책안 확정…‘최종적으로 대화로 해결,’” 『연합뉴스』, 2017년 5월 26일 <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/05/26/0200000000A>

상태이블로 이끌어내기 위하여 ‘강압적 관여(coercive engagement)’⁴ 내지는 ‘전략적 견인(strategic engagement)’ 등이 검토되고 있다.

다. 대북정책의 주도권: 국제화 대 민족중심성

남북관계의 방향과 관련하여 한반도문제의 국제화와 민족중심성 사이의 관계를 둘러싸고 쟁점이 되고 있다. 이 문제는 한반도문제의 주도권과 직결되어 있다. 한반도문제의 주도권이란 한반도문제의 해결을 위해 가장 영향을 미치는 주체가 누구인가 하는 것이다.

남북관계는 오랫동안 한반도 분단구조의 현상유지라는 강대국 정치의 영역에서 벗어나기 어려웠다. 탈냉전기에 들어와 미·소 양대 진영이 해체되고 중국이 부상하는 등 세력전이가 일어나고 남한의 국력 신장이 이루어지면서 진보정부들은 주체적 요인을 중시하기 시작하였다.⁵ 그 결과 남북관계의 개선과 교류·협력이 확대되고 북핵문제의 해결이 민족 내부의 문제로 간주되어 강대국 정치의 영향으로부터 벗어나기 시작했다.

그러나 이명박 정부 이후 북한 핵문제가 국제현안으로 등장하면서 남북 간 교류·협력과 같은 민족 내부의 문제에 강대국 정치의 영향력이 다시 미치기 시작했다. 대표적인 것이 개성공단과 금강산관광을 둘러싼 주변국들의 입장이다. 미국과 일본은 금강산관광과 개성공단 사업이 북한의 대량살상무기 개발을 위한 자금원이 되고 있다는 점을 꾸준히 제기해 왔다. 결국 이러한 주변국들의 압력은 북한의 제4차 핵실험 실시 이후 박근혜 정부의 개성공단 폐쇄 결정에 영향을 미치게 되었다.

이처럼 강대국 정치가 북핵문제를 넘어 남북관계 전반에까지 영향을 미치게 된 것은 단지 강대국들의 압력뿐만 아니라, 한국정부 내부의 자세와도 관련이 있다. 북핵문제에 대해 한국의 역할을 뺀 채 북미 간의 문제로만 본다면, 남북 간 화해·협력을 단지 북핵문제의 변수로 간주한다든지 하는 시각이 국내에 유포되어 있다. 문재인 정부가 들어서면서 북핵문제에서도 한국의 주도권이 필요하다는 입장이 강력히 대두하고 있다.⁶

KR20170526006252071.HTML?input=1195m> (검색일: 2017.5.27.).

⁴ 리트윅은 북한의 핵탄두를 현 수준에서 동결하는 조건으로 북핵문제를 해결하자고 주장하고 있다. Robert S. Litwak, *Preventing North Korea's Nuclear Breakout* (Washington D.C.: Wilson Center, 2017), p. 5.

⁵ 조성렬, 『뉴 한반도비전: 비핵 평화와 통일의 길』 (서울: 백산서당, 2012), p. 23.

⁶ 이관세, “북핵문제 해결을 위한 새로운 패러다임 모색,” 경남대 극동문제연구소, 『북핵, 오늘과 내일』 (서울: 늘봄플러스, 2016), pp. 168~170.

2. 북핵문제와 남북관계의 관계

가. 접근방식: 연계론 대 병행론

북한이 핵·미사일 개발에 박차를 가하면서 실전배치가 임박한 가운데, 현재와 같은 남북관계의 단절을 극복하고 평화공존을 모색하기 위해서는 남북관계 개선과 북핵문제 진전을 어떻게 연관지을 것인가 하는 것이 핵심적인 과제로 떠오른다. 남북대화가 시작된 이래, 우리 정부에서는 양자의 관계를 어떻게 풀 것인가를 놓고 크게 ‘연계론’과 ‘병행론’ 사이에서 일종의 노선투쟁이 전개되어 왔다.

김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책은 정경분리(政經分離), 선공후득(先供後得)을 내걸며 병행론의 입장을 취하였다. 이는 당면한 군사문제, 핵문제와 독립해서 북한과의 교류·협력 문제에 접근한 것이었다. 김대중 정부가 서해교전이 발생했음에도 불구하고 금강산관광을 중단하지 않고 지속한 것은 병행론의 진면목이었다. 참여정부의 평화·번영정책도 기본적으로 병행론의 입장에서 서 있었다.

이에 비해 이명박 정부가 내놓은 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 북한의 핵문제가 진전되어야만 남북관계를 개선할 수 있다는 긴밀한 연계론이다. 북한이 핵을 포기하고 개방에 나서겠다는 확실한 조건이 구비될 때 정부가 적극 나서서 1인당 국민소득이 3,000달러가 될 수 있도록 지원한다는 제안이었다.⁷ 하지만 북한 핵문제의 진전과 대북 경제적 지원을 연계시키는 ‘선택 폐기론’은 9·19 공동성명과 상충될 수 있다는 논란을 불러왔으며, 결국 북한이 비핵화 핵심조치의 수용을 거부했기 때문에 구호에 그치고 말았다.⁸

박근혜 정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’ 구상은 개념상으로 민간 차원의 소규모 교류는 허용하되 정부 차원의 대규모 교류는 북한 핵문제의 진행과정을 보아가며 진행한다는 다소 유연한 전략이었다. 즉, ‘느슨한 연계’에서 출발해 ‘긴밀한 연계’로 나아간다는 2단계 연계론이었다. 하지만 박근혜 정부는 ‘원칙’을 내걸며 민간 차원의 소규모 교류조차 허용하지 않았기 때문에 내용적으로는 ‘비핵·개방·3000’ 구상과 별반 차이가 없었다.

⁷ 유종하, “새 정부의 실용주의 외교·안보정책,” 『VIP REPORT』 (서울: 현대경제연구원, 2008.1.18.), p. 6.

⁸ 김주현, “비핵·개방·3000 구상에 대한 기대와 제언,” 『통일, 평화, 그리고 실용주의』 (서울대학교 통일연구소 창립 2주년 기념학술회의, 2008.5.20.), p. 8.

대북정책을 운용하는 데 병행론이 옳은지, 연계론이 옳은지 단정하기 어렵다. 남북관계를 시작하고 닫힌 문을 열기 위해 병행론이 필요하지만, 북한의 핵·탄도 미사일 위협에 마땅한 대응수단이 없는 우리 정부로서는 언제까지나 병행론 하나만 고집할 수는 없다. 미국 내의 대북 강경론자들도 그동안 한국정부에게 긴밀한 연계론을 요구해 왔다는 점에서 국제공조 차원에서 병행론과 연계론의 적절한 배합을 검토할 필요가 있다.⁹

나. 우선순위: 입구론 대 출구론

그렇다면 남북관계 개선을 위하여 북한의 핵·미사일 문제를 어떻게 풀어나가야 할 것인가? 핵·미사일 해결과 남북관계 개선/평화협정 체결 사이의 우선순위와 관련해 크게 입구론(future-toward method)과 출구론(future-backward method)의 두 가지가 있다. 입구론이 북핵문제 해결을 우선순위로 놓고 남북관계 개선을 추진하는 접근법이라면, 출구론은 북핵문제 해결이라는 출구를 확인하고 입구에서 남북관계 개선을 추진하는 접근법이다.¹⁰

입구론의 대표적인 것이 바로 부시 미 행정부의 입장이다. 미국은 부시 대통령이 취임 초부터 직접 북한 지도부에게 불신감을 나타내면서 기존 합의를 부정했으며, 뒤이어 북한을 ‘악의 축’으로 규정하며 협상상대로 인정하지 않았다. 부시 2기 행정부에 들어와 ‘폭정의 전초기지’라는 인식에 바탕을 두었기 때문에 외교적 해법을 말하면서도 북한이 먼저 핵을 포기해야 관계를 정상화할 수 있다는 ‘선택 폐기론’에서 한 걸음도 나아가지 못했다.

이것은 6자회담에 대한 미국의 전략에서도 잘 드러난다. 제1~3차 6자회담 때까지 미국측 6자회담 수석대표였던 제임스 켈리 동아태 차관보는 대표적인 입구론자였다. 이에 비해 노무현 정부와 미국의 힐 동아태 차관보가 출구론의 입장을 갖고 있었다고 볼 수 있다. 9·19 공동성명은 출구론에 입각한 것으로, 북핵문제의 완전한 해결을 출구에 놓고 2·13 합의, 10·3 합의 등을 이끌어내 단계적으로 이행하도록 설정되었다.

⁹ 조성렬, “2·13합의와 최근의 대북정책,” 『창비 주간논평』, 2007.4.17. <<http://magazine.changbi.com/%eb%82%a8%eb%b6%81%ea%b4%80%ea%b3%84-%ec%b6%9c%ea%b5%ac%eb%a1%a0%ec%a0%81-%eb%b0%9c%ec%83%81%ec%97%90%ec%84%9c-%eb%b2%97%ec%96%b4%eb%82%a0-%eb%95%8c/?cat=474>> (검색일: 2017.05.27.).

¹⁰ 조성렬, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 6자회담 공동성명 이후의 과제』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 1.

그동안 이명박 정부와 박근혜 정부도 모든 남북관계의 입구에서 북핵문제의 해결을 갖다 놓았지만 성공할 수 없었다. 북한을 전략적으로 견인하기 위해 이제라도 완전한 비핵화의 목표를 출구에 놓고 동결과 같은 당면과제 위주로 풀어나가야 한다는 목소리도 나온다.¹¹ 북한과 같은 불안정하고 작은 나라는 생존을 위해서는 생존 그 자체를 걸 수도 있는 만큼, 북핵문제의 해결을 입구에 놓고 접근할 경우 해결하기 어려울 수밖에 없다는 논리이다.

다. 북핵해법: 경제-안보 교환론 대 안보-안보 교환론

앞에서 살펴본 것처럼 비연계 병행론에 따라 단절된 남북관계를 복원해 북한이 핵·미사일을 협상테이블에 올린다고 하더라도, 북한에게 경제인센티브를 제공하는 경제-안보 교환만으로는 북핵문제의 진전을 기대하기 어렵다. 노무현 정부는 경제인센티브를 통해 북핵문제를 진전시키려는 선불제(先拂制) 방식을 취하였고, 이명박 정부는 북한이 먼저 비핵화 핵심조치를 취해야 경제인센티브를 제공한다는 후불제(後拂制) 방식을 택했다.¹²

휴전선을 마주보고 대규모 군대가 침예하게 대치하고 있을 뿐 아니라, 주변에 미·중·일·러의 강대국들이 둘러싸고 있는 상태에서 북한지도부는 ‘핵무기가 없어도 체제안전이 보장된다’는 확신이 들기 전에는 핵포기를 결단하기 쉽지 않을 것으로 보인다. 그렇기 때문에 북핵문제를 비롯해 안보문제를 해결하기 위해서는 경제인센티브만으로는 한계가 있으며, 한미가 안보인센티브를 제공하는 안보-안보의 교환이 이루어져야 한다.¹³

북한의 핵포기에 대한 보상으로 어떠한 안보인센티브를 제공할 것인가 하는 문제에 대해 여러 의견이 있을 수 있지만, 2005년의 9·19 공동성명에 남북한을 포함하는 6자회담의 참가국들이 합의했던 안보인센티브의 내용이 나와 있다. 이것은 북한이 모든 핵무기와 현존하는 핵 계획을 포기하면, 그 대가로 한미 양국이 에너지와 함께 대북 불가침, 한반도 평화협정과 북미 및 북일 수교 등을 제공하는 연성군

¹¹ 이정철, “합리적 광기’에 맞서는 대안: 최강 제재나 동결식 평화냐,” 『창비 주간논평』, 2016.9.2 1. <<http://magazine.changbi.com/%ed%95%a9%eb%a6%ac%ec%a0%81-%ea%b4%91%ea%b8%b0%ec%97%90-%eb%a7%9e%ec%84%9c%eb%8a%94-%eb%8c%80%ec%95%88-%ec%b5%9c%ea%b0%95-%ec%a0%9c%ec%9e%ac%eb%83%90-%eb%8f%99%ea%b2%b0%ec%8b%9d/?cat=477>> (검색일: 2017.5.27.).

¹² 조성렬, 『뉴 한반도비전: 비핵 평화와 통일의 길』, pp. 118~119.

¹³ 조성렬, “신정부 대북정책, ‘전략적 인내’를 넘어 ‘전략적 견인’으로,” 『민족화해』, 통권 86호 (2017), p. 34.

형(soft balancing) 방식에 따른 ‘포괄적 안보-안보 교환’을 약속한 것이다.¹⁴

그러나 6자회담이 공전되자 그 사이에 핵·미사일 능력을 고도화시킨 북한은 기존의 연성균형 대신에 북핵 포기과 미국의 핵우산 철수를 교환하자는 경성균형(hard balancing)의 안보-안보 교환을 요구하기 시작했다. 북한은 비공식적으로는 2009년부터 이미 북핵 포기의 대가로 핵우산 제거를 요구했었으며, 지금은 자신을 핵보유국으로 기정사실화하면서 미국과 핵감축 협상을 내세우고 있다. 따라서 북핵문제의 외교적 해결을 위해서는 북한이 경성균형을 포기하고 연성균형을 받아들였을 때 가능하게 되었다. 그러므로 북한이 연성균형을 받아들여도록 하기 위해서는 일정 정도의 제재와 압박이 불가피한 실정이다.

Ⅲ. 대북정책의 유산과 문재인 정부의 정책기반

새로 출범한 문재인 정부의 정책은 지난 정부들이 남겨놓은 대북정책의 유산 위에서 시작할 수밖에 없다. 진보정부 때 형성된 남북한의 화해·협력 분위기가 보수정부를 거치면서 냉전시대의 적대관계로 돌아섰을 뿐만 아니라, 북한의 핵·미사일 개발로 국제사회의 고강도 제재가 가해지고 있는 상황이다. 이러한 분위기 속에서 우리 국민들의 대북인식은 크게 악화되었다.

1. 전면 단절 및 무규정 상태에 놓인 남북관계

진보정부 시절에는 두 차례 정상회담의 개최로 남북 간의 화해가 이루어지고 교류협력도 활발하게 이루어졌다. 그러나 보수정부에 들어와 이른 바 ‘이전정부 색깔지우기’ 정책의 일환으로 대북 압박정책으로 선화한데다가, 이명박 정부 초기에 발생한 금강산관광객 피격사망사건 및 북측의 개성공단 출입제한조치로 인해 남북관계의 경색이 본격화되었다.

남북관계는 2009년 11월 대청해전을 시작으로 천안함사태, 연평도포격사건 등 서해해상 NLL부근 및 육상의 DMZ부근에서 수차례 무력충돌이 발생하면서 군사적 긴장이 높아졌다. 북한은 재래식 전력의 열세를 극복하기 위해 핵무기 및 중장거리 미사일의 개발에 힘을 쏟았다. 이에 대응해 한국도 한국형 3축체제의 구축에 속도를 내고 한·미 군사연습을 통해 확장억제력 전개연습을 강화하는 등 북한의

¹⁴ 위의 글, p. 34.

군사도발에 대한 대비 자세를 강화하고 압박강도를 높였다.

북한당국이 2016년 한 해 동안에 제4, 5차 핵실험을 연달아 실시하자, 국제사회의 대북제재에 박근혜 정부가 앞장서고 개성공단을 폐쇄하는 등 남북관계는 단기간 내에 회복되기 어려운 지경으로까지 악화되었다.

이러한 남북관계의 악화상황을 반영하듯이, 현재 남북 간에는 국제적인 규범력을 가진 군사정전협정이 존재 그 자체 외에는 그 내용들이 유명무실화되어 있다. 뿐만 아니라 남북한 당국이 서로 일방적인 선언이나 조치로 양측 간의 합의를 부인함으로써 실효성 있는 합의서가 하나도 남아있지 않은 상태이다.¹⁵

북한당국은 2009년 1월 조평통 명의로 정치군사적 대결상태의 해소와 관련한 모든 합의사항들의 무효화 선언과 함께 「남북기본합의서」에 있는 서해해상군사경계선에 관한 조항의 폐기를 발표했다. 2013년 3월 북한군 최고사령부는 「정전협정」 효력의 백지화 및 「남북기본합의서」의 불가침합의 전면폐기, 한반도 비핵화 공동선언의 무효화를 선언하였다. 또한 2016년 3월 우리 정부의 개성공단 폐쇄조치에 대응하여 경협·교류 합의의 전면 무효화를 발표하기도 하였다.

한국정부도 2010년 3월에 발생한 천안함사태에 대한 보복조치로 교역중단, 신규투자금지, 우리 해역 운항불허, 지원사업 보류 등의 내용을 담은 '5·24 조치'를 발표하였다. 또한 북한의 제4차 핵실험 직후 정부는 개성공단 북한근로자 임금이 북한 대량살상무기 개발에 전용될 위험이 있다는 이유를 들어 남북관계의 연결고리였던 개성공단의 폐쇄를 담은 '2·10 조치'를 취하였다.

이처럼 남북관계는 실효성 있는 규정이 남아있지 않은 상태이다. 특히 정전협정의 효력이 백지화된다는 것은 국제법적으로 한반도가 전쟁상태에 놓여 있음을 의미하게 된다. 양측의 일방적인 선언만으로 전쟁상태로 간다거나 합의문이 없어지는 것은 아니지만, 이러한 남북관계의 무규정이 지속되어 군사적 충돌의 안전장치가 없어진 상태에서는 어느 일방의 오판이나 우발적 사태의 발생만으로도 전쟁으로 비약될 위험성을 배제할 수 없는 것이다.

2. 북한의 핵보유 현실화와 고강도 국제제재 국면

북한은 2012년 4월 개정된 헌법에다 '핵보유국'임을 명시한 이래, 핵지휘통제체제를 구축하고 핵독트린을 마련해 놓았다. 뿐만 아니라 북한은 매우 빠른 속도로

¹⁵ 조성렬, "53년 체제의 극복과 한반도 평화체제," 『통일논쟁-12가지 쟁점, 새로운 모색』 (서울: 한울아카데미, 2015), pp. 209~210.

핵무기의 소형화·경량화와 더불어 각종 탄도미사일과 운반수단의 개발을 진행하고 있다. 현재와 같은 추세가 지속될 경우 2~3년 내에 ICBM급 핵·미사일의 개발이 완성될 것으로 예상된다.

북한은 정부 대변인 성명을 통해 ‘조선반도 비핵화를 위한 5대 요구조건’으로 △주한미군의 철수 선포, △남한에 끌어들인 미국의 핵무기 모두 공개, △남한 핵무기와 기지들의 철폐 및 검증, △미국이 수시로 전개하는 핵타격 수단을 다시는 끌어들이지 말 것을 담보, △핵이 동원되는 전쟁행위로 위협·공갈하거나 북한을 반대해 핵을 사용하지 않을 것임의 확약 등 경성균형에 의한 안보-안보 교환을 요구하고 있다.¹⁶

이처럼 북한이 높은 수준의 요구조건을 내걸면서 핵·미사일 위협을 고조시켜 나가는 데 대해, 주한미군은 고고도미사일방어(THAAD)체계의 배치를 서두르고 있고 한일 양국은 북한의 탄도미사일 공격을 조기 탐지하기 위한 목적으로 군사정보보호협정(GSOMIA)의 체결 등 군사협력을 진행하고 있다. 이와 같은 추세가 지속되어 북한의 핵·미사일 보유가 기정사실화될 경우에는 한반도뿐만 아니라 동북아시아의 전략적 균형이 깨지게 되어 장기간 불안정한 상태가 불가피하게 될 것으로 전망된다.

이러한 사태를 막기 위해 한국을 비롯한 국제사회는 국제법과 유엔안보리 결의에 입각해 대북 경제제재를 부과하는 등 고강도 압박을 가함으로써 북한이 비핵화를 위한 대화로 나오도록 유도하고 있다. 현재 유엔안보리의 대북제재 결의는 2006년 10월 9일 제1차 핵실험 때 채택된 제1718호부터 문재인 정부가 출범한 직후에 채택된 제2356호까지 총 7개의 대북제재결의안이 있다.

유엔안보리 결의(UNSCR)에 따른 대북제재의 주요 내용을 보면 다음과 같다. 첫째로 핵·미사일 개발에 기여할 수 있는 자금의 제공·이전 금지(UNSCR 2094호 11항), 둘째로 대량현금 이전에 대한 지속적인 우려 표명(2087호 12항, 2094호 14항, 2321호 35항), 셋째로 유엔 대북제재위원회 건별 사전승인이 없는 대북교역에 대한 금융지원 금지(2094호 15항, 2270호 36항, 2321호 32항), 넷째로 모든 금융기관의 북한 내 활동 금지와 90일 내에 기존 사무소 및 계좌 폐쇄(2321호 31항) 등이다.

유엔안보리의 대북제재와는 별도로 한국, 미국, 일본, EU 등은 독자제재를 취

¹⁶ “남조선당국의 《북비핵화》 궤변은 조선반도비핵화의 전도를 더욱 험난하게 만들뿐이다,” 조선민주주의인민공화국 정부 대변인성명, 『조선중앙통신』, 2016년 7월 6일.

하고 있다. 특히 미국은 2016년 2월 「대북제재법」을 제정하였으며, 6월 미 재무부는 「애국법」 311조를 근거로 북한을 자금세탁우려대상국가로 지정하여 금융거래를 불법화하였다. 2017년 5월 4일 미국 하원은 고강도 제재를 담은 「대북 차단 및 현대화법」(H.R.1644)을 가결하였다. 최근에는 북한기업과 거래한 제3국 기업에 대해 제재를 가하도록 하는 ‘세컨더리 보이콧’의 적용을 검토하고 있다.

이와 같은 대북제재 조치들은 불가피한 것이며, 북한의 핵보유 의지가 변하지 않은 상황에서 선불리 교류·협력의 전면 재개는 신중할 필요가 있다. 하지만 북한 핵문제 외에도 풀어야 할 민족내부의 문제가 산적하다는 점에서 교류·협력의 재개를 요구하는 목소리가 커지고 있다. 교류·협력의 중단에 따른 국내기업의 피해 등 부작용과 남북한 긴장완화, 자유민주주의 사조의 북한 내 확산 등 긍정적 효과를 고려할 때 새 정부는 새로운 전략적 대안을 모색할 필요가 있는 것이다.

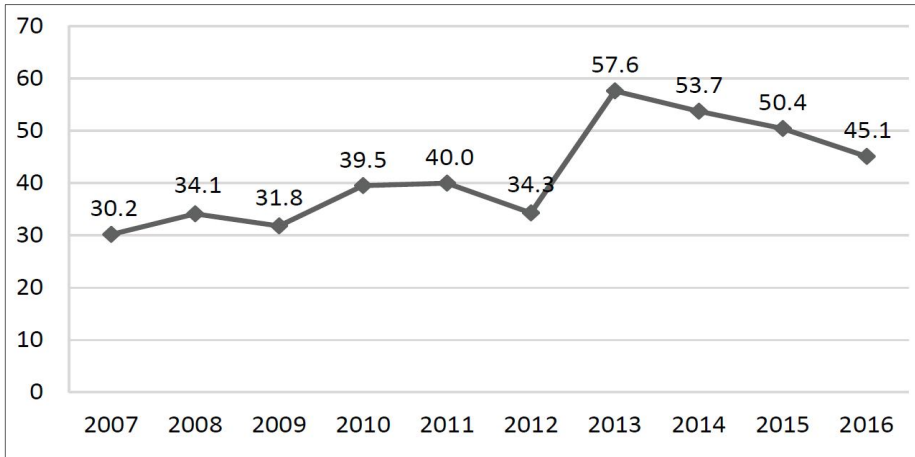
3. 악화된 국내의 통일 및 대북 여론

문재인 정부가 아무리 새로운 대북정책을 구상한다고 해도 국회와 여론이 뒷받침하지 않으면 제대로 정책을 추진할 수 없을 것이다. 문재인 정부를 뒷받침할 더불어민주당은 과반에 못 미치는 120석 밖에 갖고 있지 않다. 그렇기 때문에 이러한 여소야대의 정치구도 속에서 적극적인 대북정책을 전개하기 위해서는 국민의당, 정의당과 같은 중도·진보정당뿐만 아니라 자유한국당, 바른정당 등 보수정당과의 초당적인 협력이 필요하다.

이명박 정부와 박근혜 정부의 대북정책에 대한 국민들의 만족도는 매우 낮은 편이기 때문에 문재인 정부가 대북정책을 바꾸는 데 따른 부담은 크지 않을 것으로 예상된다. 이명박 정부의 대북정책에 대한 국민들의 만족도는 5년 내내 40%를 넘지 못하였다. 박근혜 정부는 취임 첫해에 북한의 개성공단 제한조치에 단호한 입장을 취하면서 57.6%까지 만족도가 올라갔다가 그 뒤로는 점차 떨어졌다.(〈그림 1〉 참조).

<그림 1> 우리 국민의 정부 대북정책에 대한 만족도

(단위: %)



출처: 정근식 외, 『2016 통일외식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2017), p. 92.

그런데 정당들의 입장이 여론의 영향을 크게 받는다는 점에서 국민들의 통일 및 대북 인식도 살펴볼 필요가 있다. 우리 국민들은 통일의 필요성과 관련해 북한(이탈)주민들보다 공감 비율이 낮은 것으로 드러났다. 2016년 조사에서 북한주민의 94.9%가 통일이 필요하다고 응답한 반면, 남한주민은 53.3%만이 필요성을 인정하였다. 통일이 되어야 하는 이유를 생각하는 점에서도 남한주민들은 같은 민족(38.6%), 전쟁위협 해소(29.7%)의 순서로 답하였다.¹⁷ 남북한 주민들의 통일의식을 비교해 보면, 북한(이탈)주민은 경제적인 이유를 우선시하고 있는 데 비하여 남한주민은 민족주의적 정서가 우선시하고 있는 것이다.

우리 국민들의 북한에 대한 인식도 새 정부의 대북정책 수립이나 초당파적 협력에 기초를 이룬다. 이명박 정부의 출범이래 남북관계가 악화되면서 남한주민의 대북 협력인식이 계속 낮아지다가 2015년 DMZ 군사충돌로 최악을 기록했다. 2016년에 들어와 다소 회복됐으나 과반수에는 못미쳐 대북정책의 전환을 위한 동력으로 삼기에 미흡하다. 이와 함께, 우리 국민의 대북 적대·경계 인식도 남북관계를 개선하는 데에 걸림돌로 작용하고 있다. 대북 적대·경계 인식은 2008년 16.6%에서 출발해 2010년 32.7%를 기록해 30%대로 들어선 뒤 여전히 높은 수치를 보이고 있다.

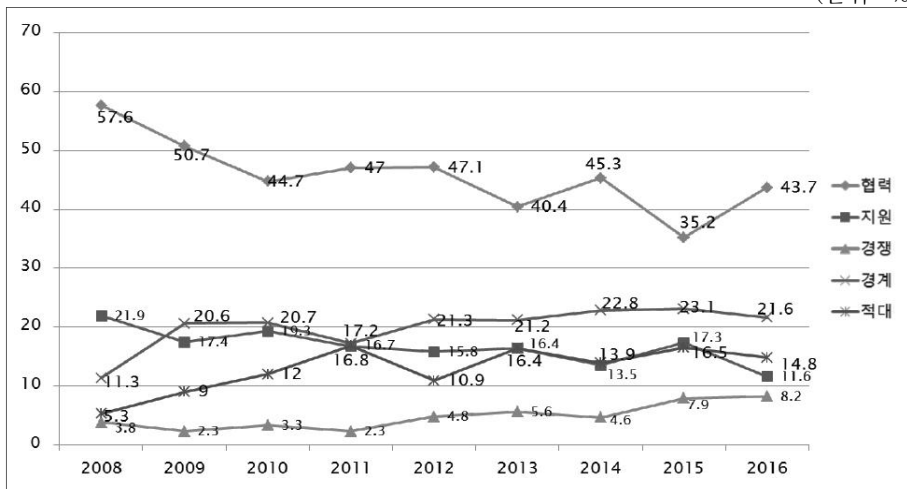
세대별로 북한에 대한 친밀감은 큰 차이를 드러내고 있다. 20대층(19세 포함)의

¹⁷ 서울대 통일평화연구원, 『2016 북한 사회변동과 주민의식 변화: 김정은 정권 5년, 북한 사회변화 어떻게 볼 것인가?』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2016), pp. 116~117.

북한 친밀감은 2012년에 22.4%에 달했으나, 2016년에는 7.3%를 기록하여 다른 연령층에 비해 가장 낮다. 2016년의 경우 대북 친밀감은 50대(14.8%), 40대(11.3%), 60대(11.1%), 30대(8.9%), 20대(7.3%) 순으로 나타났다. 그 이유에 대해 20대의 보수화라 단정할 수는 없지만, 기성세대에 비해 민족의식의 영향이 덜 하며 국제화 영향에 노출되어 성장한 세대라는 점, 규범적 관점으로 북한 정권을 바라볼 수 있다는 점을 들 수 있다. 특히 김정은 정권 출범 이후 북한의 안보위협, 열악한 인권상황, 숙청을 통한 공포정치, 북핵 문제에 대한 피로감 등이 영향을 크게 미쳤을 가능성이 크다.¹⁸

<그림 2> 우리 국민의 북한 인식

(단위: %)



출처: 서울대 통일평화연구원, 『2016 북한 사회변동과 주민의식 변화: 김정은 정권 5년, 북한 사회 변화 어떻게 볼 것인가?』, (서울: 서울대 통일평화연구원, 2016), p. 92.

이처럼 문제인 정부가 새로운 대북정책을 수립하고 추진하는 데서 뛰어넘어야 할 국내여론의 통일 및 대북인식 악화라는 요인이 있다. 따라서 새 정부는 대북정책의 추동력을 확보하기 위하여 한편으로 야당으로부터 초당파적 협력을 이끌어 낼 수 있도록 협치를 강화하고, 우리 국민들의 대북인식을 전환할 수 있도록 소통을 확대해 나가야 할 것이다.

¹⁸ 정근식 외, 『2016 통일의식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2017), p. 128.

IV. 문재인 정부의 대북정책 전망: 비전과 과제

1. 대북정책 패러다임의 전환: 조기통일에서 적극평화로!

가. 패러다임의 전환과 3대 평화

문재인 정부가 직면한 대북정책의 과제는 증대된 북한의 핵·미사일 위협에 대응하고 단절된 남북관계를 복원하는 일일 것이다.¹⁹ 이를 위해 미·중·일·러 주변 4강 강성지도자들의 포진으로 동아시아 질서재편 과정에서 발생할 수 있는 마찰과 충돌, 그리고 젊은 지도자가 이끄는 북한의 핵·미사일 보유 시도에 따른 한반도정세의 불안정성 등을 고려하여 대북정책의 방향을 정해 나갈 것으로 보인다.

짧은 대통령선거 기간으로 인해 아직 구체적인 대북정책의 내용이 제시되지는 않았으나, 더불어민주당의 공약들과 문재인 대통령의 각종 선거유세 발언 및 취임사에서 ‘평화로운 한반도’를 핵심과제로 내세운 것을 볼 때, 새 정부가 내세운 대북정책은 ‘분단관리’나 ‘조기통일’²⁰이 아니라 ‘적극평화’에 초점이 맞춰져 있다고 볼 수 있다.²¹ 다시 말해 문재인 정부의 대북정책의 핵심개념(key concept)은 ‘적극평화’라고 평가할 수 있다.

‘적극평화’ 패러다임의 내용은 『제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집』(이하 정책공약책)의 내용으로 볼 때, 크게 안보평화, 시장평화, 민주평화의 3개 목표로 구분해서 살펴볼 수 있다. 이러한 한반도 평화의 3대 목표는 소극적 평화(전쟁방지), 적극적 평화(평화만들기), 항구적 평화(남북연합 및 통일국가)의 3단계 평화론으로도 해석될 수 있다(<표 1> 참조).²²

첫째, 안보평화(security peace)는 말 그대로 대북 군사적 억제력 강화와 한반도 군비통제, 국방개혁을 통한 통합전력 발휘의 극대화를 통해 전쟁을 억제함으로써 평화를 지키는 것을 뜻한다. 아울러 남북한의 시장을 하나로 통합하고 북한 핵 문제를 반드시 해결하여 전쟁위험이 없는 한반도를 만드는 안보평화도 동시에 달성하고자 하고 있다.

둘째, 시장평화(market peace)는 ‘시장경제를 갖고 있는 나라들끼리는 전쟁하

¹⁹ 윤대규, “문재인 정부의 대북정책에 대한 제언,” 『IFES 현안진단』 No. 59 (2017), p. 1.

²⁰ 통일부, 『박근혜 정부의 통일 구상』 (서울: 통일부, 2015), pp. 36~39.

²¹ 문재인, “제19대 대통령 취임사: 국민께 드리는 말씀,” 청와대 홈페이지 <<http://www1.president.go.kr/president/intro.php>> (검색일: 2017.5.31.).

²² 3단계 평화론의 정의에 대해서는 다음을 참고할 것. 조성렬, “한반도 문제의 해결과 3단계 평화론: 적극적 평화론을 중심으로,” 『동북아연구』 제30권 1호 (2015), pp. 35~38.

지 않는다’는 시장평화론²³ 또는 자본주의평화론²⁴에 입각해 평화를 만드는 것을 의미한다. 시장평화는 교류와 경제협력을 통해 북한 내에 시장세력을 증가하도록 지원하고 유무상통(有無相通)의 원칙에 따라 남북한 사이에 경제협력을 확대하는 것이다.²⁵ 북한에 시장경제를 전해 북한체제의 변화를 보다 확실히 이끌어 내겠다는 구상이다.²⁶

셋째, 민주평화론(democratic peace)은 독일사상가 임마누엘 칸트가 말한 ‘민주공화정의 나라들끼리는 전쟁 가능성이 낮다’는 민주평화론의 명제에 바탕을 둔 것으로, 북한체제를 점진적이고 안정적으로 민주공화정으로 발전시켜 평화를 완성하는 것을 대북정책의 목표로 삼고 있다.

나. 북한에 대한 인식과 적극적 평화

이처럼 문재인 정부의 대북정책은 남북 간의 군사충돌을 막고 군사적 긴장을 완화할 뿐만 아니라 교류협력을 통해 ‘평화로운 한반도’를 만드는 것으로, 이를 위해 안보평화, 시장평화, 민주평화 등 3대 평화를 실현하려는 것을 목표로 삼고 있다. 이와 같은 3대 평화를 실현하기 위해서는 평화의 상대측인 북한에 대한 인식에서 논의를 출발할 필요가 있다.

대북정책 패러다임 전환의 핵심요체인 한반도 평화의 전제는 북한에 대한 이중적 인식에 근거하고 있다. 북한에 대한 인식은 남북관계상으로 “통일을 지향하는 과정에서 형성된 과도적 특수관계”이며, 대외적으로 남북한이 대등한 유엔의 회원국가로서 국제법적 주체성을 인정해야 한다는 점에서 출발한다.

「대한민국 헌법」의 제3조 영토조항에서는 북한을 ‘반국가단체’로 규정할 수 있는 근거를 제공하고 있으며, 제4조 평화통일조항에서는 북한을 평화적 통일을 이루기 위한 대화와 협력의 동반자로 인정하고 있다. 이와 같은 헌법 제3, 4조의 틀 속에서 2014년에 제정된 「남북관계 발전에 관한 법률」 제3조(남한과 북한의 관

²³ 전재성, “근대 국제정치질서의 국제정치이론과 한국,” 『변환의 세계정치』 (서울: 을유문화사, 2007), p. 139.

²⁴ 다음을 참조 할 것. Gerald Schneider, “Capitalist Peace Theory: A Critical Appraisal,” *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, May, 2017. <<http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-314>> (검색일: 2017.5.30.).

²⁵ 임을출, “‘한반도 신경제지도’ 구상의 비전과 실행계획,” (더불어민주당 한반도경제통일위원회 PPT 발표자료, 2017.3.8.), p. 14.

²⁶ 문재인·문형렬, 『대한민국이 묻는다- 완전히 새로운 나라, 문재인이 답하다』 (서울: 21세기북스, 2017), p. 191.

계)에서는 ① 남북관계가 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이며, ② 남북 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족 내부의 거래로 본다고 규정하고 있다.

문재인 대통령은 뉴욕타임스(*The New York Times*)와의 인터뷰에서 “북한지배층과 다르게 북한주민들은 우리가 함께 껴안고 가야 할 동족이며, 북한주민들을 껴안으려면 싫든 좋든 감정이 북한지도자이고 대화상대자라는 사실을 인정해야 한다”고 밝혔다.²⁷ 이와 같은 해석에 기초할 경우, 신정부의 대북정책 목표는 ‘분단관리’나 ‘조기통일’이 아니라 3대 평화에 따라 ‘평화로운 한반도’를 만들어가는 작업이 되어야 할 것이다.

<표 1> 한반도 평화의 3대 목표과 3단계 추진방안

| 3대 평화 | 주요공약 | 3단계 평화 |
|-------|---|--------|
| 안보평화 | ○북핵 대응 핵심전력의 조기 전력화 | 소극적 평화 |
| | ○국방개혁의 강력한 추진 (3군 균형발전과 통합전략 발휘의 극대화, 미래전을 수행할 군 상부지휘구조 및 인력구조 정비) | |
| | ○한미동맹 기초위에 전작권의 임기내 전환 | 적극적 평화 |
| | ○북핵문제 해결과 전쟁 없는 한반도 | |
| 시장평화 | ○한반도 신경제지도 구상 실행 (북핵 해결에 따라 동해, 서해, 중부지역에 한반도 신경제벨트를 구축) | 적극적 평화 |
| | ○남북한 시장을 하나로 통합 (생산과 소비, 무역에서 남북공동체 형성) | |
| | ○남북 접경지역의 발전 | |
| | ○남북 사회·문화·체육 교류 활성화 | |
| 민주평화 | ○북한인권의 개선 및 이산가족, 국군포로, 납북자 문제의 해결 | 향구적 평화 |
| | ○남북기본협정의 체결 | |
| | ○한반도 평화체제의 구축 | |

출처: 더불어민주당, 『나라를 나라답게: 4대 비전 12대 약속』 (서울: 더불어민주당, 2017), pp. 226~228 및 더불어민주당, “내 삶을 바꾸는 정권 교체, 더불어민주당 10대 대선공약,” 『선관위 제출 10대 공약』, p. 8. <<http://www.nec.go.kr/portal/main.do>> (검색일: 2017.4.16.).

²⁷ “Ouster of South Korean President Could Return Liberals to Power,” *The New York Times*, March 10, 2017.

그렇다면 어떻게 적극적으로 북한과 평화를 만들어나갈 것인가? 평화 만들기는 전쟁방지의 차원에서 ‘분단관리로서의 소극적 평화’의 필요성을 인정하는 데서 출발해야 한다. 전쟁 근원의 소멸이라는 점에서 ‘항구적 평화로서의 통일’은 필요하나 남북한의 오랜 적대관계로 인해 조기통일론이 흡수통일의 추진으로 오해받을 수 있기 때문이다. 그렇기 때문에 항구적 평화로서의 통일은 장기목표로 설정될 수밖에 없다.

따라서 신정부의 대북정책은 전쟁을 방지하고 전쟁원인을 제거하는 과정으로서, 소극적 평화와 항구적 평화의 가교로서 적극적 평화를 핵심과제로 추진해 나갈 것으로 보인다. 적극적 평화를 추진하기 위해 빠른 시일 내에 남북대화가 불가피할 것으로 전망된다. 남북대화가 이루어진다고 해서 북핵 문제가 일거에 해소되기는 어렵지만 그렇다고 대화 없이 문제를 풀 수도 없기 때문이다.

2. 대북정책의 기초와 접근법

가. 정책기조의 변화: 전략적 인내에서 전략적 견인으로

문재인 대통령은 워싱턴 포스트(*The Washington Post*)와의 인터뷰에서, “한국이 뒷자리에 앉아 미중 간의 협의를 지켜보지는 않을 것”이라며 한반도문제에서 한국이 주도권을 잡기를 원한다는 입장을 분명히 밝혔다.²⁸ 문재인 정부는 한반도문제를 주도적으로 풀어나가기 위해 한국을 방관자의 위치로 내려놓은 ‘전략적 인내’ 정책기조를 버리고 ‘전략적 견인’으로 전환한다는 의지를 밝혔다. 문재인 대통령은 후보시절에 ‘한반도 비핵평화구상’을 발표하는 자리에서 “햇볕정책과 대북포용정책을 발전적으로 계승해 북한의 변화를 전략적으로 견인”해 내겠다고 밝힌 바 있다.²⁹

‘전략적 견인’이란 남북관계를 진전시켜 북한을 점진적으로 정상국가로 만들으로써 국제사회의 일원이 되도록 도와주는 것을 가리킨다. 튼튼한 대북 억제력을 바탕으로 각종 대화와 협상을 통하여 북한 핵문제를 관리하는 한편, 남북관계를 개선하고 국제사회의 관여도 점차 높임으로써 북한 스스로 핵무기가 없어도 체제

²⁸ “Interview with Moon Jae-in, set to become South Korea’s next president,” *The Washington Post*, May 2, 2017.

²⁹ “文측 “북핵폐기 협상안 마련…취임직후 6자 연쇄협의,” 『연합뉴스』, 2017년 4월 23일 <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/04/23/0200000000AKR20170423038300001.HTML?input=1195m>> (검색일: 2017.5.1.).

안전이 보장될 수 있다는 안도감을 갖게 해 평화적인 비핵화의 목표를 이루고자 하는 것이다.

트럼프 행정부에 들어와 틸러슨 미 국무장관과 펜스 미 부통령은 서울을 방문한 자리에서 “전략적 인내의 시대는 끝났다”고 한 목소리로 선언하며, 외교·안보·경제적인 모든 형태의 전방위 압박정책을 구사할 것임을 예고했다.³⁰ 수전 손턴 미 국무부 동아태차관보 대행은 이러한 트럼프 정부의 대북정책을 ‘최대한 압박과 관여(Maximum Pressure and Engagement)’라고 명명하며 강압적 관여가 될 것임을 예고했다.³¹

후보 시절의 문재인 대통령은 대담집 『대한민국이 묻는다』와 뉴욕타임스 인터뷰에서, “필요하다면 우리는 대북제재를 한층 강화할 것이지만, 제재의 목적은 반드시 북한을 협상테이블로 돌아오게 하는 데 두어야 한다”며 대북정책의 기조가 강압적 관여가 아니라 ‘전략적 견인’이라는 점을 분명히 밝힌 바 있다.³²

문재인 정부와 트럼프 행정부의 대북정책이 ‘관여’를 통해 북한을 대화테이블로 나오게 한다는 점에서는 일치하지만, 관여를 통한 견인의 방법과 수단에서는 한미간에 차이가 난다. 트럼프 행정부의 대북정책이 경제제재나 군사시위와 같은 압박과 강제를 중시하는 원칙적 입장이라면, 문재인 정부의 대북정책은 경제제재와 군사시위를 배제하지는 않지만 화해와 교류·협력을 통한 대화와 설득도 병행해야 한다는 전략적 입장을 담고 있다.

나. 북핵문제의 해결을 위한 ‘포괄적 해법’

북한 핵·미사일 문제를 둘러싼 대북정책의 딜레마는 남북대화과 6자회담 등이 열리지 않아 평화방식의 해법이 작동하지 않고 있다는 점과 그렇다고 선제타격이나 침수작전, 경제제재와 같은 비평화방식을 쓴다고 해서 이 문제가 쉽게 해결되지 않아 보인다는 점 사이에서 나타난다.

³⁰ “US ‘strategic patience’ with N Korea has run out, says Tillerson,” *Financial Times*, March 17, 2017; “Pence to North Korea: ‘Era of strategic patience is over,’” *USA Today*, April 17, 2017. <<https://www.usatoday.com/story/news/nation/2017/04/17/pence-north-korea-era-strategic-patience-over/100557476/>> (검색일: 2017.5.25.).

³¹ Susan A. Thornton, “Briefing on the Situation on the Korean Peninsula,” *U.S. Department of State*, April 17, 2017. <<https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/04/270216.htm>> (검색일: 2017.5.15.).

³² 문재인·문홍렬, 『대한민국이 묻는다: 완전히 새로운 나라, 문재인이 답하다』, pp. 197~198; “Ouster of South Korean President Could Return Liberals to Power,” *The New York Times*, March 10, 2017.

그런데 북한은 대북 군사적 압박을 구실로 자신의 핵·미사일 개발을 정당화하고 있어 설사 대화와 협상이 재개된다고 해도 핵보유국 지위를 고집하며 경성군형에 의한 안보-안보교환의 요구를 굽히지 않을 것으로 보인다. 그렇기 때문에 군사적 압박이나 경제제재, 대화와 협상 등 어느 한 가지 정책만으로는 북핵문제를 풀 수 없다. 이러한 딜레마를 고려할 때, 문재인 정부는 포괄적 해법을 추구해 나갈 것으로 전망된다.

포괄적 해법으로는 『손자병법』 모공편(謀攻編)에 나오는 ‘싸우지 않고 이기는 3가지 방법’인 삼벌론(三伐論)을 참고로 구체화 할 수 있다.³³ 첫째는 북한체제의 국제화(정상국가화)를 유도하는 것이고, 둘째는 북핵 악화를 예방하기 위해 외교적으로 관리하는 것이며, 셋째는 북핵 위협을 억제하기 위해 군사적으로 억제하는 등 3가지 접근법을 병행 추진하는 것이다.

첫째는 북한의 국제화 유도이다. 북한의 국제화란 ‘국제사회와의 상호관계를 확대하면서 북한이 책임 있는 국제사회의 일원이 되고 국제규범에 부합하도록 정책을 전환하여 북한문제가 평화적으로 해결됨으로써 한반도에서 항구적 평화와 통일의 기초가 마련되도록 하는 변화’를 가리킨다.³⁴

둘째는 북한에 대한 외교적 관리이다. 국제사회와의 공조 아래 다양한 제재와 압박을 가하여 북한이 협상태이블로 나오도록 하되, 북한이 대화와 협상에 응할 경우에는 북한의 핵·미사일 위협을 완전히 제거하기 위해 동결에서 불능화, 비핵화의 과정을 단계적으로 관리하면서 해결을 모색하는 것이다.

셋째는 북한에 대한 군사적 억제이다. 당면한 북한의 핵·미사일 위협에 맞서 미국의 확장억제력과 더불어 한국형 미사일방어체계(KAMD), 선제타격체계(Kill Chain), 대량응징보복(KMPR) 등 독자적인 대북 억제력을 구축함으로써 남북한 군사적 균형을 맞추어 대화와 협상을 통한 해결의 여건을 마련하는 것이다.

국제화 유도는 시간이 오래 걸릴 수 있고 자칫 핵·미사일 개발자금이 북한으로 유입될 위험성도 안고 있다. 외교적 관리만으로는 북한이 스스로 핵보유 정책을 바꾸지 않는 한 한계가 있을 수밖에 없다. 군사적 억제만으로는 북한의 핵·미사일 개발을 자극할 위험을 내포하고 있다. 그러므로 국제화 유도를 기본정책으로 삼되 3가지 접근법을 포괄적이고 병행적으로 추진해 한 가지 접근법이 갖고 있는 약점

³³ 『孫子兵法』 謀攻編: 百戰百勝非善之善者也, 不戰而屈人之兵善之善者也. 故, 上兵伐謀 其次伐交 其次伐兵 其下攻城, 攻城之法爲不得已.

³⁴ 박명규·김병연·전재성·장용석·송영훈, 『북한국제화 2017』, (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2013), pp. 7~9.

을 보완하고 장점을 극대화하도록 해야 할 것이다.³⁵

3. 대북정책의 추진 원칙과 방향

가. 남북관계와 북핵문제의 출발점: 출구론과 비연계 병행

현재 한반도문제가 과도하게 국제화되어 한국이 취할 수 있는 역할이 크게 제한되어 있다. 문재인 정부가 내세운 대로 한반도문제의 주도성을 회복하기 위해서는 한층 강화된 외교적 노력을 기울여야만 할 것이다. 그렇다면 문재인 정부는 어떻게 해야 핵·미사일을 가진 북한과 관계를 개선해 나갈 수 있을 것인가?

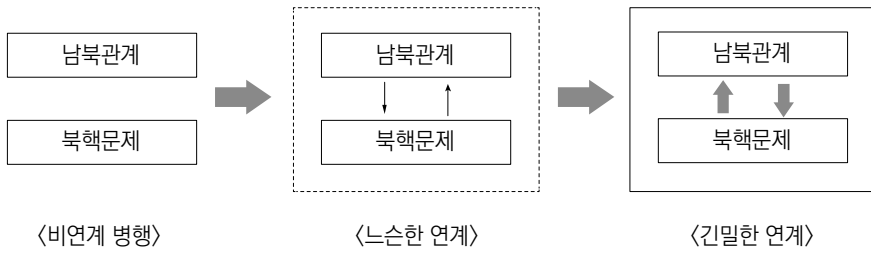
지난 이명박 정부와 박근혜 정부는 북한 핵문제 해결을 모든 문제의 입구에 놓았으나 성공을 거두지 못했다. 북한이 생존을 지키기 위해 생존 그 자체를 걸 수 있다는 역설이 존재하기 때문에 북핵문제를 입구에 놓을 경우 그만큼 해결이 어려운 것이 사실이다. 그렇기 때문에 문재인 정부는 북한을 전략적으로 견인하기 위해서 북핵문제를 출구에 놓고 풀어나갈 것으로 보인다.

여기서 열쇠는 남북관계와 북핵문제를 어떻게 연관지어 풀어갈 것인가 하는 문제이다. 북한의 핵·미사일 개발이 상당한 수준에 올라와 있고 국제제재도 받고 있기 때문에 양자의 연계는 불가피한 측면이 있다. 그렇지만 연계론을 고집할 경우 북핵문제의 진전은 물론 남북관계도 한 걸음도 나아갈 수 없다. 그러므로 문재인 정부는 현재와 같은 교착상태를 벗어나기 위해 비연계 병행론에서 출발하지 않으면 안 될 것이다.

문재인 정부는 비연계 병행론에 따라 우선은 북핵문제와 연계하지 않고 남북관계 개선을 위한 대화에서 출발해 신뢰를 마련해 나가고자 할 것으로 보인다. 그 뒤 어느 정도 신뢰가 만들어지면 이를 토대로 남북관계와 북핵문제를 점차적으로 연계하는 ‘비연계 병행 → 느슨한 연계 → 긴밀한 연계’ 방식의 3단계 접근법을 취해 나갈 것으로 전망된다.

³⁵ 조성렬, 『전략공간의 국제정치: 핵, 우주, 사이버 군비경쟁과 국가안보』 (서울: 서강대학교출판부, 2016), pp. 167~170.

<그림 3> 남북관계 발전과 북핵문제 해결의 3단계 접근법



나. 북핵문제의 해법: 연성균형에 의한 안보-안보교환

북핵문제를 해결하기 위해 비연계 병행 방식으로 남북관계를 재출발해 신뢰를 만들어간다고 해도 경제·에너지 인센티브를 북한에게 제공하는 것만 가지고는 북한 핵문제를 진전시키기 쉽지 않다. 휴전선을 사이에 두고 군사적으로 대치하고 있는 데다가 비우호적인 강대국들 사이에 둘러싸여 있는 김정은 정권으로서는 ‘핵 무기 없어도 체제 안전보장이 가능하다’는 확신이 들 경우만 핵포기를 결심할 수 있을 것으로 보이기 때문이다.

그나마 북핵문제를 비롯한 한반도문제의 해결은 한미가 제공하는 안보인센티브와 교환할 때 가능성을 엿볼 수 있다. 남북한을 포함해 6자회담 참가국들이 합의했던 안보인센티브의 목적은 9·19 공동성명에 이미 제시된 바 있다. 이 성명에서 북한과 나머지 5개국들은 이미 연성균형(soft balancing)에 의한 ‘포괄적 안보-안보 교환’을 약속한 바 있다.

하지만 2008년 12월의 6자회담 수석대표회담을 끝으로 대화가 단절된 동안에, 핵·미사일 능력의 고도화를 지속해 온 북한은 이제 연성균형 방식을 거부하고 북한 핵포기와 미국의 핵우산을 맞바꾸는 경성균형(hard balancing) 방식의 안보-안보 교환을 내걸고 있다. 북한은 이미 2009년 1~2월 방북한 미국대표단들에게 핵 포기의 대가로 미국의 핵우산 철거를 주장했으며,³⁶ 지금은 핵보유를 기정사실화하면서 미국과의 핵군축 협상을 하자고 요구하고 있는 것이다.

2015년 10월 1일 리수용 북한 외무상은 6자회담의 재개조건으로 북미 평화협정

³⁶ Selig S. Harrison, “Living With A Nuclear North Korea,” *The Washington Post*, February 17, 2009; Morton Abramowitz, “North Korean Latitude,” *The National Interest*, February 26, 2009. <<http://nationalinterest.org/article/north-korean-latitude-3047>> (검색일: 2017.5.1.).

을 요구했는데, 이는 북한이 평화협정을 북한 핵포기를 위한 연성균형이 목표가 아니라 경성균형을 위한 전제조건으로 격하시켰음을 뜻하는 것이다. 그렇기 때문에 신정부의 우선과제는 북한 지도부가 9·19 공동성명에서 합의한 대로 ‘연성균형을 통한 안보-안보교환’을 수용하도록 설득하는 것이 되어야 할 것이다.³⁷ 다시 말해, 한반도 평화협정의 체결이 6자회담 재개의 전제조건이 아니라 북한 핵포기의 대가가 되어야 하는 것이다.

그렇기 때문에 대화가 재개되더라도 문재인 정부는 북한이 연성균형 방식을 수용할 때까지는 국제공조를 취하며 일정 수준의 대북 제재와 압박의 기조를 유지하지 않을 수 없을 것으로 보인다. 북한은 문재인 정부가 출범한 뒤로도 유엔안보리 결의를 위반한 채 탄도미사일 시험발사를 계속하고 있다. 이것은 남북관계의 개선이 새 정부의 노력만으로는 이루어질 수 없고 북한의 태도변화와 서로 조화를 이룰 때 가능하다는 것을 보여주는 것이다.

다. 한반도평화의 제도화 방향 ‘남북기본협정’ 체결과 남북연합의 기반 구축

지금까지 남북한은 적대관계를 유지하고 소모적인 체제경쟁을 지속하고 있으며, 북한의 핵무기 개발 시도와 잇단 군사적 충돌로 보수정부 9년 동안 남북관계는 더욱 악화되어 왔다. 그리하여 한국은 경제적으로 코리아디스카운트의 불이익을 받아왔고 언제나 군사적 긴장 속에 살고 있으며, 북한은 북한대로 다수 주민의 생활을 도탄에 빠뜨린 채 핵·미사일 보유에 국운을 다 걸고 있다. 이러한 불안정한 한반도상황은 주변 강대국들이 한반도문제에 개입할 수 있는 명분을 주고 있다.

문재인 정부는 4대 국정비전의 하나로 ‘평화로운 한반도’를 내세우고 있기 때문에, 먼저 사실상 무규정 상태에 놓인 남북관계를 기존의 합의와 제도들을 변화된 국제환경과 남북관계에 맞게 원상회복하는 절차를 밟을 것으로 보인다. 7·4 공동성명을 비롯해 남북기본합의서, 6·15 공동선언, 10·4 선언 등 기존의 남북합의들을 존중하되 변화된 정세를 반영한 「남북포괄합의서」(가칭)를 추진할 전망이다. 이와 함께 남북 군통신선 복구, 판문점연락사무소 재개 등 단절됐던 남북관계를 원상회복해 나갈 것으로 보인다.

신정부는 단순히 남북관계를 회복하는 차원을 넘어 북핵문제가 완전히 해결되기 이전이라도 남북한의 평화·공존을 제도화해 나갈 전망이다. 이를 위해 「남북기

³⁷ 조성렬, 『전략공간의 국제정치: 핵, 우주, 사이버 군비경쟁과 국가안보』, pp. 471~473.

본협정」(가칭)을 추진한다는 공약을 제시한 바 있다. 새로운 협정은 남북 간의 적대관계 해소와 평화·공존의 공동관리 방안을 담은 ‘잠정평화협정’의 내용을 토대로 ‘보건협정’, ‘사회문화협정’, ‘경제협정’ 등 분야별 협정을 망라하는 포괄적인 문서가 될 것으로 보인다. 이는 「남북관계발전에 관한 법률」에 의거해 국회의 비준 동의를 거쳐 발효토록 함으로써 국내 법규범력을 갖추고, 유엔에 등록하도록 한다는 방침이다.³⁸

이와 같이 한반도 평화공존의 기틀이 마련된다면, 이러한 안보평화의 틀 위에서 시장평화와 함께 초보적 수준의 정치공동체인 ‘남북공동의 집’을 건설해 민주평화로 나아갈 수 있을 것이다. ‘남북공동의 집’이 만들어진다면, 이 틀 안에서 남북한이 정치적인 신뢰를 증진하고 경제통합과 사회·문화통합을 추진해 가면서, 비핵화 협의를 본격화하여 북핵문제를 해결하기 위한 여건을 조성할 수 있다.

‘남북공동의 집’의 운영은 우리 민족의 이해와 관련된 사안에 대해서는 국제사회에서 공동으로 대응하고, 개별적 사안에 대해서는 각자의 판단에 맡기는 등 민족문제의 민족중심성을 강화하는 형태가 될 것이다. 낮은 수준의 남북연합이라고도 할 수 있는 ‘남북공동의 집’을 공동으로 운영해 평화·공존, 상생·협력, 비핵화를 실현해 나가면서 ‘사실상의 통일’인 남북연합을 완성한다. 남북연합의 수립은 궁극적으로 항구적 평화 상태를 의미하는 통일국가인 ‘남북 하나의 집’으로 나아가는 역사적인 의미를 갖게 될 것이다.³⁹

V. 맺음말: 북한의 도발과 남북관계

문재인 정부가 출범한지 닷새째인 5월 14일부터 시작해 한 달도 안 돼 북한은 탄도미사일을 다섯 차례나 발사하였다. 이에 대응해 문재인 정부는 국가안전보장회의(NSC) 상임위원회를 즉각 소집하여 북한의 미사일 도발에 대해 엄중 경고하고 규탄한다는 입장을 내놓았다. 유엔 안보리도 북한의 미사일 시험발사를 규탄하는 성명을 발표하고 대북제재 대상을 확대한 유엔 안보리 결의 2356호를 채택하

³⁸ 더불어민주당, 『나라를 나라답게: 4대 비전 12대 약속』, p. 243. 유엔사무국 등록절차는 다음과 같이 규정하고 있다. 「유엔헌장」 제102조(사무국 등록): 제1항 유엔회원국이 체결하는 모든 조약과 모든 국제협정은 사무국에 등록되고 사무국에 의해 공표된다, 제2항 등록되지 않은 조약 또는 국제협정 당사국은 유엔의 어떤 기관에 대해 그 조약 또는 협정을 원용할 수 없다.

³⁹ ‘남북 공동의 집’, ‘남북 하나의 집’은 필자의 개념으로 문재인 정부의 입장과 반드시 일치하는 것은 아니다.

였다.

하지만 이러한 대북제재에도 불구하고, 북한 외무성은 “미국은 미 본토와 태평양작전지대가 우리의 타격권 안에 들어있고 보복타격의 온갖 강력한 수단이 우리 수중에 있다”⁴⁰며 “(유엔 결의는) 적대행위로 준열히 단죄규탄하며 전면 배격한다”며 핵·미사일 개발을 계속할 것임을 밝히고 있다.⁴¹ 현 추세로 볼 때 북한은 당분간 미사일 시험발사는 계속할 것으로 보이기 때문에, 북한의 도발(provocations) 유형에 따른 맞춤형 대응이 필요하다.

북한의 도발 유형에 따라 국제정치적인 의미는 다르다. 북한의 도발은 ① 추가 핵실험, ② ICBM급 중장거리 미사일 시험, ③ 준중형 및 단거리 탄도미사일 시험, ④ 재래식 무력공격으로 구분할 수 있으며 각각이 갖고 있는 전략적 군사적인 함의가 다르다. 북한은 즉각적인 추가제재나 군사적 응징이 따를 ①, ④형 도발은 최대한 자제하면서도 대미 협상을 이끌어내기 위해 ②형 도발은 지속할 것으로 보인다. 군사전술적 성격이 강한 ③형 도발은 기술적 준비가 되면 언제라도 감행할 것이다.

이와 같은 북한의 도발 유형별 특징을 고려할 때, 문재인 정부는 북한의 어떠한 도발에 대해서도 단호한 반대입장을 견지하면서도 ③형 도발에 대해서는 적정 수준으로 탄력적인 대응이 필요하다. 이미 트럼프 미 행정부도 북한이 레드라인(추가 핵실험, ICBM급 시험발사)을 넘지 않는다면 북미 대화를 할 용의가 있다고 밝힌 바 있다.⁴² 중국도 ‘쌍궤병행(雙軌並行), 쌍잠정(雙暫停)’ 방안을 내놓고 관련국 사이에서 중재에 나설 준비를 갖추고 있다.⁴³

이처럼 문재인 정부의 출범 이후 미국과 중국 내에서 북핵문제를 대화와 협상을 통해 풀고자 하는 분위기가 만들어지고 있다. 이러한 미중의 적극적인 대화 움직임은 문재인 정부가 북핵을 포함한 한반도문제를 푸는 데 긍정적인 요인이 될 것이다. 통일부도 신정부의 정책방향에 맞춰 “민간교류 등 남북관계 주요 사안들

⁴⁰ “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인대답,” 『조선중앙통신』, 2017년 5월 16일.

⁴¹ “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인담화,” 『조선중앙통신』, 2017년 6월 4일.

⁴² Kathy Gilsinan, “North Korea and the Risks of Miscalculation As tensions rise in East Asia, they highlight the dangers of Trump’s unpredictability,” *The Atlantic Daily*, April 14, 2017. <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/04/north-korea/523080/>> (검색일: 2017.4.25.).

⁴³ “王毅介紹中美元首海湖莊園會晤情況,” 2017.4.8., 중국 외교부 홈페이지<www.fmprc.gov.cn>, (검색일 2017.4.30.). 해당 부분의 원문은 다음과 같다. “在朝鮮半島核問題上, 中方重申堅持半島无核化、堅持維護半島和平穩定, 堅持通過對話協商解決問題。…中方介紹了解決朝核問題的“雙軌并行”思路和“雙暫停”建議, 希望找到夏談的突破口。”

에 대해 국제사회의 대북제재 틀을 훼손하지 않는 범위 내에서 유연하게 검토”한다는 입장을 밝히고 있다.⁴⁴

갓 출범한 문재인 정부가 직면한 안보환경은 매우 좋지 않다. 그렇지만 문재인 대통령이 ‘평화로운 한반도’를 4대 비전 가운데 하나로 설정하고 한반도문제의 주도적 역할을 자임하고 있기 때문에 앞으로 대화와 협상을 통한 남북관계 개선에 힘을 쏟을 것으로 보인다. 힘의 논리가 작용하는 강대국 정치와 북한의 도발 속에서 문재인 정부의 새로운 대북정책이 성공하기 위해서는 초당파적인 협력과 국민의 지지가 뒷받침되어야 한다는 점을 잊어서는 안 될 것이다.

■ 접수: 5월 7일 ■ 심사: 5월 15일 ■ 채택: 5월 30일

참고문헌

1. 단행본

- 경남대 극동문제연구소. 『북핵, 오늘과 내일』. 서울: 늘품플러스, 2016.
- 문재인·문형렬. 『대한민국이 묻는다: 완전히 새로운 나라, 문재인이 답하다』. 서울: 21세기 북스, 2017.
- 박명규·김병연·전재성·장용석·송영훈. 『북한국제화 2017』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2013.
- 북한연구학회. 『통일논쟁-12가지 쟁점, 새로운 모색』. 서울: 한올아카데미, 2015.
- 서울대 통일평화연구원. 『2016 북한 사회변동과 주민의식 변화: 김정은 정권 5년, 북한 사회변화 어떻게 볼 것인가?』. 서울: 서울대 통일평화연구원, 2016.
- 정근식·김병로·장용석·정동준·최규빈·김병조·송영훈·황정미·황창현. 『2016 통일의식조사』. 서울: 서울대 통일평화연구원, 2017.
- 조성렬. 『뉴 한반도비전: 비핵 평화와 통일의 길』. 서울: 백산서당, 2012.
- _____. 『전략공간의 국제정치: 핵, 우주, 사이버 군비경쟁과 국가안보』. 서울: 서강대 출판부, 2016.
- _____. 『한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: ‘6자회담 공동성명’ 이후의 과제』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 통일부. 『박근혜 정부의 통일 구상』. 서울: 통일부, 2015.
- 하영선·남궁곤. 『변환의 세계정치』. 서울: 을유문화사, 2007.
- Litwak, Robert S. *Preventing North Korea's Nuclear Breakout*. Washington D.C.:

⁴⁴ “통일부 “민간교류 대북제재 훼손않는 범위서 유연 검토”, 『연합뉴스』, 2017년 5월 22일.

Wilson Center, 2017.

王毅. 『王毅介紹中美元首海湖庄園會晤情況』. 北京: 中國外交部, 2017.

2. 논문

김주현. “비핵·개방·3000구상에 대한 기대와 제언.” 『통일, 평화, 그리고 실용주의』. 서울대학교 통일연구소 창립2주년 기념학술회의. 2008.

윤대규. “문재인 정부의 대북정책에 대한 제언.” 『IFES 현안진단』. No. 59. 2017.

유종하. “새 정부의 실용주의 외교·안보정책.” 『VIP REPORT』. 현대경제연구원, 2008.

이정철. “합리적 광기에 맞서는 대안: 최강 제재나 동결식 평화냐.” 『창비주간논평』. 2016.

조성렬. “2·13합의와 최근의 대북정책.” 『창비 주간논평』. 2007.

_____. “북핵문제 외교적 해법의 실패원인과 시사점: 6자회담의 재평가와 재개논의를 중심으로.” 『국제관계연구』. 제19권 2호, 2014.

_____. “신정부 대북정책, ‘전략적 인내’를 넘어 ‘전략적 견인’으로.” 『민족화해』. 2017년 5, 6월호.

_____. “한반도 문제의 해결과 3단계 평화론: 적극적 평화론을 중심으로.” 『동북아연구』. 제30권 1호, 2015.

3. 기타자료

『연합뉴스』.

『조선중앙통신』.

AFP news agency.

Financial Times.

The Atlantic Daily.

The National Interest.

The New York Times.

The Washington Post.

USA Today.

중국외교부. <www.fmprc.gov.cn>.

청와대. <www.president.go.kr>.

U.S. Department of State. <www.state.gov>.

더불어민주당. 『나라를 나라답게: 4대 비전 12대 약속』. 서울: 더불어민주당, 2017.

_____. “내 삶을 바꾸는 정권 교체, 더불어민주당 10대 대선공약.” 『선관위 제출 10대 공약』. 2017.

임을출. “‘한반도 신경제지도’ 구상의 비전과 실행계획.” 더불어민주당 한반도경제통일위원회 PPT 발표자료. 2017.3.8.

Moon Jae-in government's Challenge on North Korean Policy:
*Visions for denuclearizing North Korea
and Peace Regime-building on Korean Peninsula*

Seong-Ryoul Cho

Moon Jae-in's new Korean government aims to stabilize the precarious security situation on the Korean peninsula and make 'peaceful Korean Peninsula without nuclear weapons'. In order to realize the goals, the policy paradigm shifts from "early unification" to "active peace" and the policy keynote shifts from "strategic patience" to "strategic engagement".

It is difficult to expect North Korea to change its attitude toward the nuclear issue amid the lack of trust between the two Koreas. Under the judgement, the new government's policy toward North Korea is likely to take a stance on the future-backward method of the inter-Korean dialogue, leaving it out of the context of the future-forward method.

For North Korean nuclear issue being resolved diplomatically, the North must accept the security and security trade-offs by the soft balance formula, as agreed by 'the 9.19 Joint Statement'. However, the North is demanding '5 requirements for denuclearization of the Korean Peninsula' in returns for its throwing up the nuclear weapons program by hard balance formula.

In reality, it is unlikely that the Moon's government will accept the security and security trade-offs posed by North Korea's demand amid the enhanced development of its nuclear weapons program. In order to diplomatically resolve the North Korean nuclear issue, it is only natural that North Korea gives up its hard balance formula and accepts the soft balance formula. In order to allow the North to accept its soft balance formula, it is inevitable that certain sanctions and coercive actions will be imposed on North Korea.

To solve the North Korean nuclear issue, the new administration is expected to adopt a comprehensive solution toward North Korea including an internationalization of North Korea, diplomatic dialogues based on military deterrence. In addition, it is expected to pursue a peaceful settlement by contracting the Inter-Korean Basic Agreement and establishing the Korean Common Wealth for permanent peace on Korean peninsula.

Key Words: Moon Jae-in Government, North-South Korean Relations, Active Peace, Denuclearizing North Korea, Korea Peace Regime