

## 윤석열 정부의 대북정책: 초기 성과와 향후 전망

윤석열 정부 출범 이후 새로운 정부의 대북정책과 대외정책은 국내외의 커다란 주목을 끌고 있다. 미중 패권경쟁과 우크라이나 전쟁 등 변화하는 세계 질서의 한가운데에서 대한민국이 어떤 결정을 내리는지가 한반도는 물론 국제사회에서도 관심을 기울일 수밖에 없는 사안이 되었기 때문이다. 실제로 윤석열 정부는 그간 ‘담대한 구상’이라고 불리는 대북정책과 한미동맹을 더욱 강화하는 새로운 형태의 대외정책을 선보이고 이를 강력하게 실천해 왔다. 물론 이들 정책은 아직 초기 단계로 이의 성과와 의미를 둘러싸고 다양한 견해가 나타나고 있다. 이에 KDI 북한경제연구실은 윤석열 정부의 대북정책에 대한 통일부 관계자의 설명 논문과 더불어 지난 1년간 이의 성과에 대한 각계 전문가들의 의견을 듣는 토론의 자리를 마련하였다. 본문에서는 금번 협의회에 참여한 전문가들의 동의를 얻어 이들의 토론 내용을 간략히 정리·제공한다.

### 일시 및 장소

2023년 5월 19일(금) 오후 4시, CEO SUITE

### 사회

이석(KDI)

### 토론

박광호(한라대학교), 이상현(세종연구소), 장형수(한양대학교)



**이석:** 윤석열 정부가 출범한 지 어느덧 1년이 되었다. 지난 1년간 한국의 대외정책은 숨고를 사이도 없이 빠르고 크게 변화해 왔다. 그중에서도 가장 극적으로 변화했던 부분은 대외관계, 대외정책, 그 다음에 남북관계에 대한 대북정책으로 꼽을 수 있을 것이다. 남북관계 차원으로 보자면 북한에 대해서는 담대한 구상을 발표하였고, 대외관계 측면에서는 한미동맹을 한 층 더 강화하고 이와 연계하여 한미일 삼국협력이 진행되고 있다. 한국의 대외전략이 이전 정부와는 본질적으로 다르게 변화하고 있음은 우리 사회 구성원 대다수 역시 피부로 느끼고 있을 것이다. 그러나 현재까지 남북관계는 여전히 경색되어 있고 대북정책 역시 뚜렷한 결과를 생산해 냈다고 말하기는 쉽지 않기 때문에 이러한 변화에 대한 사람들의 의견과 평가는 엇갈리고 있다. 이에 KDI 북한경제연구실은 한국의 대북정책에 대한 국내 최고의 전문가 세 분을 모시고 지난 1년 동안 진행된 윤석열 정부의 대북정책을 평가하고 앞으로의 전망에 대해 토론하는 자리를 마련하였다. 먼저 담대한 구상을 포함하여 윤석열 정부 대북정책의 특징이 무엇인지 그리고 지난 정부와 달라진 점은 무엇이며 왜 이러한 정책 변화가 일어났다고 보시는지에 대해 설명을 부탁드린다.

**이상현:** 윤석열 정부가 출범한 지 1년 되었다. 윤석열 정부의 지난 1년을 돌아보면 외교분야의 성과에 대해 주목하지 않을 수 없다. 한일정상회담, 한미정상회담 등에서 획기적인 성과를 도출하였고 캐나다, 독일 총리가 방한하는 등 양자 외교에 심혈을 기울이고 있다. 또한 일본 히로시마에서 열리는 G7 등에 참석하여 다자관계 발전을 위한 광폭 외교 행보를 보인 것 역시 주목할 만하다. 이러한 점들을 고려할 때 윤석열 정부 외교의 특징과 의의를 2가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 외교 정체성을 분명히 하였다. 자유민주주의에 기반한 소위 가치외교를 부쩍 강화하며 한국 외교의 정체성을 더욱 뚜렷하게 하는 전환점을 마련하였다. 둘째, 전략적 모호성보다는 전략적 투명성을 강화하였다. 과거 우리나라가 미중 사이에서 전략적 모호성에 기반한 외교 정책을 펼쳤다면, 윤석열 정부는 한미정상회담, 한일정상회담 그리고 히로시마 G7 등에 연쇄적으로 참여하면서 그 어느 때보다 한국 외교의 방향성을 분명히 보여주고 있다. 국제정세의 불확실성이 점증하는 가운데 우리와 같은 가치를 공유하는 유사 입장 국가들과 좀 더 공조하고 협력하겠다는 의지를 보다 강하게 표명하며 전략적 투명성을



높이는 선택을 한 것이다. 우리가 가치 외교를 중시함에 따라 전략적 투명성이 높아짐으로써 중국과 멀어지는 것은 아니냐는 우려의 목소리가 있는 것이 사실이다. 그러나 이것이 우리가 중국을 배제하겠다는 것을 의미하는 것은 결코 아니다. 우리의 입장에도 불구하고 우리는 가치 외교 강화에 따른 중국발 리스크에 직면할 가능성이 매우 높는데, 아마도 중국으로부터의 여러 도전과 압박을 받게 될 것이다. 부연 설명을 드리자면, 이번 한미정상회담을 통해 한미 양국은 반도체 협력을 강화하는 등 외교·안보 분야에 이어 경제분야에서도 적지 않은 성과를 이끌어 냈다. 미국과의 협력은 우리에게 절대적으로 중요하지만, 한국이 생산하는 반도체의 60% 정도가 중국시장에 수출되기 때문에 중국과의 관계 역시 간과할 수 없다. 그러나 냉정하게 우리의 선택에 따른 뚜렷한 대응책은 아직 마련되어 있지 않은 것 같다. 과거 사드 배치로 인한 경제 보복과 같은 일들이 향후 빈번하게 일어날 가능성이 매우 높는데, 이 부분을 어떻게 처리해야 할지 깊은 고민이 필요하다.

또 하나 주목해야 할 점은, 미중관계의 변화에 따른 우리의 대응 역시 변화될 수 있다는 점을 강조하고 싶다. 트럼프 정부 이래 미국은 중국과의 디커플링(de-coupling)을 강조했지만, 바이든 행정부의 국가안보보좌관인 제이크 설리반의 최근 발표에 주목할 필요가 있다. 그는 중국경제와의 분리 대신 위험을 완화하는 소위 디리스크(de-risking)을 꺼내며 바이든 행정부의 노선에 대해 보다 명확하게 언급한 것이다. 결국 앞으로 우리 외교의 성공을 좌지우지하는 중요 변수는 우리 선택에 따른 도전과 압박을 어떻게 선제적으로 잘 대응하고 슬기롭게 난관을 헤쳐 나가느냐에 달려 있다고 본다.

**이석:** 이상현 소장님께서 우리 외교의 대외정책에 대해 전반적으로 잘 설명해 주셨다. 말씀처럼 가치에 기반한 대외정책을 펼치다 보니 자유, 민주, 인권이 매우 중요한 기준으로 설정되면서 적어도 현재 상황에서는 북한과 나눌 이야기가 상당히 줄어들었다는 느낌이 든다. 자연스럽게 남북관계로 논의의 주제가 옮겨지는데, 이에 대해 박광호 교수님께서 어떻게 보시는지 궁금하다. 지난 1년 동안 우리 정부의 외교 행보를 대북정책에 초점을 맞추어 평가 부탁드립니다.

**박광호:** 남북관계에 초점을 맞춰 지난 1년의 대북정책을 평가하자면 아쉽게도 남북간에 대화가 진행되었다거나 이렇다 할 교류가 이루어졌다는 등의 가시적인 성과는 없었던 것으로 보인다. 그러나 윤석열 정부의 대북정책, 담대한 구상이 남북관계에 있어서 효용이 없는 것인가라는 질문에 대한 저의 대답은 ‘아니오’이다. 윤석열 정부의 대북정책, 특히



담대한 구상은 지금 당장 북한의 긍정적인 반응을 유도해 낼 정도로 북한이 원하는 정책은 아니라고 본다. 그러나 대북정책을 정상 궤도로 돌려놓은 것 자체는 큰 성과였다고 평가할 수 있다. 우리가 대북정책을 통해 풀어야 할 숙제는 크게 네 가지로 꼽을 수 있다. 북한의 비핵화, 남북관계 개선, 북한주민들의 민생 개선 그리고 북한주민들의 인권 개선 문제 등이다. 북한과의 관계에 있어서 4개 중 어느 하나도 소홀히 해서는 안 되는데, 과거 정부의 정책들을 살펴보면 4개의 큰 문제들을 고르게 접근하지 못하고 특정 부분에 치우친 부분들이 있었다. 그런데 윤석열 정부의 담대한 구상은 이 네 개의 문제를 어느 것 하나 놓치지 않고 모두 중시하는 방법으로 대북정책을 펼쳐 나가겠다는 의지를 보이고 있다. 그런 점에서 담대한 구상은 대북정책을 정상화시켰고, 이러한 방향과 의지는 긍정적으로 평가할 만하다.

**이석:** 박광호 교수님께서서는 한국정부가 추구해 온 대북정책은 단순히 대북관계에 한정된 것이 아니라 북한의 민생, 인권 등 여러 어떤 목적이 있다는 점을 짚어 주셨다. 과거에는 그중에서 특정한 부분만 치우치는 경향이 있었던 반면, 윤석열 정부는 모든 요인을 고루 고려한다는 측면에서 대북정책의 정상화로 평가해 주셨다. 다음으로 대북정책을 논할 때 북한에 대한 인도주의적 지원, 경제협력 등 다양한 경제적 측면들을 논의하지 않을 수 없다. 이에 장형수 교수님께서서는 담대한 구상을 경제적 측면에서 어떻게 평가하시는지 의견을 부탁드립니다.

**장형수:** 우리나라는 새로운 정부가 들어서면 보통 대북정책을 가장 먼저 발표해 왔다. 분단국가라는 현실과 함께 우리 국민들께서 북한 문제에 대해 많은 관심을 갖고 있다는 이유에서도 역대 정부가 대북정책을 발표하는 것을 매우 중요하게 여겨 온 것이 사실이다. 그러나 안타깝게도 대북정책을 발표할 시점의 정책은 구체성이 부족했고, 국민들의 의견을 반영시키지 못했다는 한계를 부인할 수 없다. 미국의



경우 선거 기간부터 캠프에서 정책 작업에 초보적으로나마 돌입하고 인수위원회 기간을 통해 본격적으로 생산해 내는 작업을 거치는데, 최종적인 정책 발표는 대통령 취임 후 보통 6개월에서 1년 정도의 시간을 필요로 한다. 그런데 우리나라의 경우에는 일반적으로

대북정책 구상의 완성도를 채 갖추기 전에 서둘러서 발표하는 경향이 있었으며, 어떤 경우에는 정책 발표 후 구체적인 내용이 대통령 임기가 끝날 때까지도 채워지지 못할 때도 있었다. 정책이 성공하는 데 정책의 완성도도 중요하지만 무엇보다도 정책의 대상(객체)의 적극적인 호응이 필요한데, 윤석열 정부의 대북정책인 담대한 구상의 주요 내용에 이미 북한 당국이 매우 부정적인 반응을 보였다. 물론 이는 비단 윤석열 정부에만 국한된 것은 아니다. 북한 당국은 역대 한국정부의 대북정책에 대해 단기간에 적극적으로 호응한 적이 한 번도 없었으며, 비교적 긍정적인 반응도 일정한 시차를 두고 보이는 전술을 취해 왔다. 어쨌든 담대한 구상의 핵심적인 내용은 경제 부분이 거의 대부분이고 안보 측면에서는 아직은 구체적인 내용이 나오고 있지 않기 때문에 앞으로 채워야 할 부분이 있는 것은 분명하다. 북한은 자신들의 안보를 위해서 핵을 개발했다고 지속적으로 주장해 왔는데, 경제적인 인센티브를 앞세워 북한의 호응을 이끌어 낸다는 것은 처음부터 기대하기 어려웠다. 물론 윤석열 정부의 담대한 구상에서 좋은 평가를 받을 부분도 있다. 대북정책을 포용과 압박 측면으로 이분화해 본다면, 윤석열 정부의 정책은 포용보다는 압박에 방점이 찍혀 있다. 그러나 다른 보수정부들과 비교해 볼 때, 담대한 구상은 북한의 비핵화가 완전히 실행되기 이전 상황이라도 일정한 수준의 남북 경제협력 또는 경제지원을 제공한다는 점에서 이명박 정부나 박근혜 정부 때보다 진일보한 정책이라고 평가할 수 있을 것이다.

**이석:** 여러 선생님들께서 공통적으로 말씀해 주신 것과 같이, 북한은 현재까지 윤석열 정부의 대북정책에 대해 부정적인 태도를 보이고 있다. 앞서 장형수 교수님께서 핵의 안보적 측면에서 설명해 주셨는데, 다른 두 분께서는 그 이유를 무엇이라고 보시는지 그리고 이처럼 부정적인 북한의 태도가 유지된 지난 1년 동안 윤석열 정부의 대북정책은 별다른 성과를 거두지 못한 것으로 판단하시는지 궁금하다. 만일 윤석열 정부의 대북정책에 어떤 성과가 있었다면 그것은 무엇인지 설명을 부탁드립니다.

**이상현:** 기본적으로 2018년에 있었던 남북정상회담과 북미정상회담이 실패로 끝나면서 북한은 한국과 미국의 진정성을 의심하기 시작했고, 결과적으로 양국에 대한 신뢰가 떨어진 것은 분명해 보인다. 이 점을 기본적으로 이해하고 담대한 구상에 대해 살펴보자. 담대한 구상이 처음 발표될 때 경제, 정치, 군사적 조치를 동시에 다 포괄적으로 해서 비핵화 평화 번영의 한반도를 만들어 가겠다고 했지만 경제 정책 이외에 정치, 군사적 조치는 아직까지

발표되지 않고 있다. 담대한 구상이 발표되었을 당시 북한은 핵과 미사일로 최대한 체제 안전을 도모한다는 입장을 정했고, 경제지원 같은 물건 짝과 북한의 생존과 바꾸지 않겠다는 입장을 내놓은 바 있다. 매우 강한 논조와 표현을 사용한 것인데, 북한은 담대한 구상을 통해 남측으로부터 원하는 것을 얻어 낼 수 없다는 생각을 엿볼 수 있다. 게다가 한미 양국을 정상회담을 통해 북한 비핵화, 인권문제 그리고 북한의 불법 사이버 외화 수입 차단 등을 위한 양국 공조를 재확인하였다. 이것들은 모두 북한을 비핵화의 길로 이끌어 내기 위한 조치이지만, 북한은 한미 양국이 자신들을 더욱 압박하려는 의도를 품은 것으로 느끼고 있을 것이다. 다시 말해 북한 입장에서 본다면 “아, 한국과 미국은 여전히 압박 정책을 펼치고 있으나, 아직 대화할 분위기가 안 됐다. 그렇다면 우리는 우리 갈 길을 가겠다”는 입장일 것이며 이러한 기조는 작년 초부터 70명 발이 넘는 미사일과 고체연료 기반 화성 18형을 발사했다는 점 그리고 김정은 위원장의 현지 사업 지도를 통해 수많은 무기를 공개하는 등에서 어렵지 않게 확인할 수 있다. 계속되는 북한의 도발에 유엔안보리를 비롯한 국제기구의 기능이 제대로 작동하지 못하고 있는 점을 감안할 때, 당분간 북한의 군사적 도발이 지속될 수 있다고 생각한다. 사실 북한은 현 상황을 핵·미사일 고도화를 하기에 더할 나위 없이 좋은 기회라고 판단하고 있을 것이다. 그렇기 때문에 당분간 북한의 군사적 역량 강화를 위한 행보는 지속될 것으로 보인다. 이런 관점에서 본다면 윤석열 정부가 담대한 구상이 아닌 다른 어떤 대북정책을 제안하더라도 북한을 움직일 만한 유인책이 될 가능성은 낮다고 본다.

**박광호:** 북한과 같은 독재 체제에서는 정권의 유지가 무엇보다도 중요한 가치이다. 북한에서는 김정은 위원장의 정권 유지가 최상의 가치인데, 그러려면 정권 유지를 위한 정당성을 확보하는 것이 매우 중요한 일일 것이다. 모두 아시다시피 김정은 위원장은 할아버지 김일성 전 주석과 아버지 김정일 전 위원장과 달리 정당성이 결여된 상태로 정권을 이어받았다. 그래서 김정은 위원장은 할아버지와 아버지의 레거시를 상징적으로 부각시키는 작업에 몰두하고 있는데, 자신이 백두혈통의 적자라는 것을 강조하는 것이 가장 대표적인 예일 것이다. 그런데 아무리 백두혈통이라는 점을 부각하며 정당성을 확보하려고 해도 김정은 정권만의 무언가를 더 필요로 했을 것이다. 집권 초기 김정은 위원장은 다시는 인민이 허리띠를 졸라매지 않게 하겠다는 점과 인민군대를 백방으로 강화하겠다는 점을 강조한 바 있다. 윤석열 정부에서 표방하고 있는 대북정책이 두 가지의 축, 즉 인민이 다시는 허리띠를 졸라매지 않게 하는 데 도움이 될 것이냐 그리고 인민군대를 백방으로 강화하는 데 어떻게 작용할 것이냐를

두고 생각하면 북한 입장에서 수용할 수 없다는 답은 쉽게 나온다. 그리고 앞서 장형수 교수님께서 말씀하셨듯이 북한은 수많은 미사일을 발사하고 군사 장비를 과시하고 있는데, 이 이유에 대해 조금만 살펴보면 어렵지 않게 답을 찾을 수 있다. 북한의 상황에서 이 두 가지 축을 모두 이루기란 현실적으로 대단히 어려운 일이었을 것이다. 하나씩 살펴보자. 북한경제를 개발하고 식량 생산량을 늘리는 일은 대단히 어려우나, 인민군대를 강화시키는 일은 상대적으로 수월했을 것이다. 북한의 상황과 우리의 대북정책을 서로 연결하여 접점을 찾아내는 것은 쉬운 일은 아니다. 그러나 우리의 대북정책이 성공하기 위해서는 현재 남북간 서로 다른 입장이 분명한 가운데 어떻게 북한의 생각을 변화시켜 우리의 대북정책에 호응할 수 있는 여건을 조성하고 현실화시킬 것인지에 대한 고민이 필요해 보인다.

**이석:** 박광호 교수님께서 북한 당국은 인민군대를 강화하고 인민의 경제와 삶을 증진 시킨다는 두 축을 내세웠는데, 이는 한국이 제시한 대북정책과 반대되는 것으로 이러한 이유에서 우리의 대북정책에 대해 상당히 부정적인 태도를 취하고 있는 것 같다고 말씀해주셨다.

**장형수:** 경제적 측면에서 추가 설명을 드리겠다. 답대한 구상은 북한이 비핵화에 대한 진정성을 보이면 바로 대북지원을 하겠다는 내용을 담고 있다. 예를 들어 식량과 지하자원을 교환한다거나 북한주민의 생활수준 향상을 위한 민생지원 프로그램 등이 있다. 그러나 대표적으로 몇 가지만 생각해 보더라도 북한이 그렇게 환영할 만한 제안은 아닌 것 같다. 예를 들어 북한이 필요로 하는 식량을 돈으로 환산하면 그 금액은 얼마 되지 않은 미미한 수준의 경제지원 수준이다. 북한 같은 독재국가가 정권의 정당성을 확보하기 위해서 북한주민이 경제적으로 잘 먹고 잘 살게 하는 것이 중요하긴 하겠지만, 답대한 구상에 포함된 초기 경제지원은 그 내용과 규모적인 측면에서 봤을 때 북한 당국이 답대한 구상을 받아들일 만한 유인책으로 작동하기에 한계가 있다. 그리고 북한이 실질적인 비핵화를 시작한 이후에 지원되는 5대 경제지원 프로젝트도 이전에 거론되던 내용에서 크게 벗어나지 못하고 있어서 북한은 답대한 구상의 경제적 제안 내용들이 새로운 내용이라고 보지 않을 것이다. 새로 들어서는 정부가 발표하는 대북정책의 경우 북한이 직접적인 대상이기도 하지만, 동시에 우리 국민과 국제사회를 향한 한국 정부의 정책 의지와 방향성을 보여준다는 의의가 있다. 대북정책 발표는 국제 사회를 향한 우리 정부의 대외용 정책 표명 그리고 특히 우리 국민에 대한 대내용 정책 발표라는 측면에서 대북정책의 발표를 본다면 그 의미가 작지 않을 수

있다.

**이석:** 장형수 교수님께서 북한 입장에서 담대한 구상이 그렇게 매력적인 제안이 될 수가 없다는 의견을 주셨다. 여러 선생님들의 논의를 종합해 봤을 때 북한이 안보를 희생하면서 다른 것을 취하는 것은 상상할 수 없는 일이라고 정리가 된다. 담대한 구상을 실현하는데 주요 걸림돌로 작용하는 부분인 것 같다. 장 교수님께서 또 한 가지 매우 중요한 말씀을 해주셨는데, 우리나라의 대북정책은 단순히 북한을 상대로만 하는 것이 아니고 우리 국민과 국제사회에 대해 우리 정부의 입장을 표명하는 것이기 때문에 이런 측면에서는 그 자체로 상당한 의의를 갖고 있다는 말씀을 주셨다.

**이상현:** 대북지원과 관련하여 고려해야 할 또 다른 어려움에 대해 살펴볼 필요가 있다. 지난 3월 제네바에서 북한 관련 회의에 참석한 적이 있다. 그때 처음 듣게 된 이야기가 있는데, 코로나19 초기 북한이 스위스와 스웨덴에 접촉하여 지원을 요청했다고 한다. 당시 인도주의적 지원에 대한 여러 이야기가 많았었는데, 북한은 스위스와 스웨덴만 유일하게 선택하여 접촉했다는 것이다. 스웨덴의 경우 스톡홀름에 여전히 북한과의 연락 채널이 있고, 대부분 유럽 국가들에 낮은 레벨에서 지원을 요청하는 경우가 가끔 있다고 한다. 문제는 지원에 대한 논의가 진전되어 북한에 들어가려고 하면 지원해 주는 국제기구도 대북 모니터링을 해야 되는데, 모니터링 이야기만 나오면 북한이 입장을 번복하는 일이 잦다고 한다. 한국과 미국이 아닌 그나마 북한에 호의적인 유럽 국가들이 인도주의적 지원을 한다고 해도 모니터링 문제에서 번번이 막힌 건데, 이는 아직까지 북한이 내부를 보여주고 싶지 않다는 것을 의미한다. 반복되는 절차상의 걸림돌 이외에도 누구에게 지원받느냐도 중요한 문제인데, 우리나라와 미국에 대해 연일 강한 논조의 막말을 쏟아 내는 북한 지도부의 언행을 고려하면 가까운 시일 내에 북한이 지원을 요청하거나 받을 가능성은 희박해 보인다.

**이석:** 다음 질문으로 넘어가겠다. 현재 한반도는 미중경쟁과 세계적 패권 질서의 변화 그리고 점점 불투명해지는 남북관계 등으로 한 치 앞을 내다보기 힘든 상황이다. 이러한 상황에서 향후 윤석열 정부의 대북정책을 어떻게 전망하시는지 궁금하다.

**이상현:** 현재의 상황을 파편화와 진영화로 설명드릴 수 있다. 2차 세계대전 이후에 미국을 중심으로 유지되어 오던 소위 규칙에 기반한 국제 질서가 와해되고 있다. 트럼프 대통령

집권 이후 미국의 리더십이 더욱 약해지면서 국제 질서를 이끌고 갈 리더십이 부재한 상황이다. 혼란한 국제 질서 속에 많은 국가들은 자국 안보와 국익을 중심으로 소위 각자도생할 수밖에 없는 환경에 놓였고, 이 혼란한 틈을 타 중국과 러시아가 치고 올라오고 있다. 사실 이미 오래전부터 글로벌 거버넌스와 국제 레짐이 제대로 작동하지 않는 것을 목격할 수 있었는데, 여기에 코로나19 팬데믹을 기점으로 공급망이 재편되면서 이러한 추세는 더욱 심해졌다고 볼 수 있다. 예를 들어 국제사회에 주요 이슈가 발생하면 글로벌 거버넌스의 역할이 필요한데, 사실상 역할과 기능상의 한계가 노출된 것이다. 아마 당분간 이러한 추세는 지속될 것 같다. 파편화가 진행되는 동시에 진영화도 가속화되는 중이다. 중국은 중국 나름대로 일대일로, 브릭스 등 중국 중심의 협력기제를 활용하여 자신들의 세력을 형성하려고 할 것이고, 미국은 미국 나름대로 쿼드, 오키스 등 미국 중심의 협력 기제를 동원하여 세력을 모으려고 할 것이다. 지난 3월달에 스위스 가기 전에 중국 칭화대가 주최한 회의에 참석하기 위해 중국을 방문한 적이 있다. 코로나19 팬데믹 이후 3년 반만의 일이다. 그곳에서 저는 미중 양국 간의 불신이 매우 깊어진 것을 확인할 수 있었다. 미국인들은 러시아-우크라이나 전쟁 중에 어떻게 시진핑 주석이 푸틴 대통령을 만나서 영토주권을 언급하며 화기에애한 시간을 보낼 수 있느냐며 중국을 성토했다. 반면, 중국은 미국 의회에서 진행한 틱톡 청문회가 매우 충격적이었다고 반발하고 있다. 상호 간 불신이 점차 누적되고 있고 게다가 경쟁의식 역시 3년 반 전보다 훨씬 과열된 것 같다. 러시아-우크라이나 전쟁, 대만 위기 등 국제정세의 불확실성이 날로 고조되는 상황에서 한국은 가치 외교에 기반한 대외정책 방향을 설정하였고 우리의 정체성도 그 어느 때보다 확실히 하면서 미국과는 더욱 밀착하고 있다. 반대로 북한은 자연스럽게 중국과 러시아와 밀착하는 행보를 펼치고 있다. 이렇게 형성된 한미일-북중러 전선은 당분간 큰 변화 없이 유지될 것으로 전망된다. 이런 점에서 윤석열 정부의 대북정책이 크게 변화할 가능성은 낮아 보이며, 북한이 갑자기 담대한 구상에 응하고 나올 가능성 역시 낮아 보인다.

**이석:** 가치 외교를 중시하는 우리나라는 한미일 진영으로 더욱 밀착되었고, 반대로 북중러 진영의 밀착도 더 가속화되는 상황에서 남북간 접점을 찾기가 더욱 어려워질 것 같은 우려가 든다.

**박광호:** 이석 박사님의 말씀처럼 남북간 접점을 찾기로는 녹록지 않아 보인다. 그러나 그럼에도 불구하고 우리는 남북관계를 관리해야 할 의무가 있다고 생각한다. 우리는 담대한 구상을

통해서 북한과 적대적인 관계를 원치 않는다는 분명한 메시지를 발산하였고 1년의 시간이 지났다. 남북관계가 국제정세와도 연관되며 복합적으로 작용한다는 점을 고려할 때 첫째, 북한이 담대한 구상에 호응할 수 있는 국제적 여건을 마련할 수 있도록 노력해야 할 것이며 둘째, 북한에 우리의 진정성을 내비치고 신뢰를 쌓아갈 수 있는 노력 역시 지속해야 할 것이다. 윤석열 정부의 남은 임기 동안 언제, 어디서, 어떤 모습으로 남북관계의 반전이 이루어질지 모른다. 남북관계 개선은 한반도의 평화에만 국한되는 것이 아니라 동아시아, 나아가 세계의 평화와 번영으로까지 연결되는 것인바 인내와 책임감을 갖고 긴 호흡으로 준비하는 끈기를 갖추어야 할 것이다.

**이석:** 박광호 교수님께서 북한이 담대한 구상에 호응할 수 있는 국제적, 국내적 여건을 마련하는 것에 대한 중요성을 짚어주셨고, 나아가 언제든 변화가 찾아올 수 있다는 점을 염두에 두고 긴 호흡으로 정책을 이끌어 나가야 함에 대해서도 강조해 주셨다. 다음으로 장형수 교수님께서 어떤 의견을 갖고 계신지 말씀을 청한다.

**장형수:** 북한 입장에서 미중간 전략적 경쟁이 격화되는 지금 상황은 더할 나위 없이 좋은 국제 환경일 것이다. 대북제재 측면에서 살펴보더라도 그러한데, 2017년부터 강화된 대북제재는 최근 몇 년간은 중국 쪽에서 북한의 밀수출 단속에 크게 신경을 안 쓰게 되면서 그 실효성이 상당히 약화되었다. 군사 안보적 측면에서 볼 때도, 북한이 미사일 실험을 아무리 하더라도 유엔안보리에서 새로운 대북제재가 나올 가능성은 굉장히 낮다. 북한은 앞으로도 이 기회를 이용하여 핵·미사일 전력을 최대한 강화시킬 것이다. 실제 최근 2년 동안 북한이 얼마나 많은 군사적 도발을 감행했는지는 누구나 쉽게 확인할 수 있다. 미중 경쟁의 측면에서 약간 벗어나지만 북한의 경제를 평가할 때 재정문제는 굉장히 중요한 이슈이기 때문에 짚고 넘어가고 싶다. 앞서 말씀드린 대로 북한은 중국의 약화된 감시망을 틈타 무연탄 등의 밀수출을 통해 상당한 외화를 벌어들이고 있다. 명백한 대북제재 위반인 것이다. 북한이 밀수출 이외에도 외화를 많이 벌어들이는 방법으로 사이버 해킹이 있다. 이 점을 주목해야 하는 이유는 미국이나 한국 등 일부 국가의 기관에서 발표하는 자료에 의하면 최근 사이버 해킹을 통해 북한이 벌어들이고 있는 외화가 상당하다고 한다. 2021년까지는 사이버 해킹으로 북한이 벌어들인 외화가 아주 많지는 않았는데 작년 1년 동안에 급증한 것으로 전해진다. 심지어 2017년부터 2021년까지 북한이 벌어들인 외화보다 2022년 1년 동안에 벌 외화가 오히려 더 많다는 추정치도 있다. 물론 이러한 추정치에 대해서는 추가적으로 검증이 필요한 부분이지만,

만약 그 추정이 맞다는 가정을 하면 북한은 현재 외화수급 측면에서는 거의 문제가 없다는 결론이 나올 수 있다. 그렇다면 북한의 외화보유액과 국가 재정은 2021년 말보다 지금이 훨씬 여유 있을 가능성이 있다.

**이석:** 마지막 질문으로 넘어가겠다. 앞으로 윤석열 정부의 대북정책과 관련하여 현재부터 어떤 일을 새롭게 시작하거나 또는 이를 보완할 부분이 있다면 무엇이라고 생각하시는지 궁금하다. 향후 남북관계 발전을 위해 선생님들께서 갖고 계신 고견이 있다면 말씀해 주시길 부탁드립니다.

**이상현:** 윤석열 정부는 출범 후 1년이라는 짧은 기간 동안 활발한 외교를 펼쳐 왔다. 외교적 성과가 상당한데 그것이 국내 지지율로 연결되지는 못하고 있는 것 같아 안타깝다. 국외적 성과가 국내적으로 긍정적인 평가로 직결되지 못하는 이유에 대해 고민해 보았다. 문제는 자유, 민주, 인권이라는 뚜렷한 정체성을 갖는 동시에 정책을 수행하는 데 있어서의 유연함이 부족하지 않았나 생각한다. 최근 코로나19를 겪으면서 국력에 대해 재고하며 통찰해 보았는데, 나라 밖으로나 안으로나 구분 없이 성공적인 정책을 수행하기 위해서는 유연함이 중요하다고 본다. 여기서 말하는 유연함은 노선을 변경하는 것이 아니라 회복력(회복탄력성)을 갖고 목표한 정책 방향성을 향해 나아가야 한다는 의미이다. 실제 코로나19의 위협 속에서도 회복력(회복탄력성)을 갖고 있는 국가들은 비교적 빨리 회복했고, 그렇지 못한 국가들은 꽤 긴 시간동안 어려움을 겪었다. 특히 국민을 설득하고 지지를 얻어내기 위해서는 충분히 이해를 구하는 노력이 필요하다고 생각한다. 대표적으로 한일관계를 들 수 있다. 우리는 장기적 관점에서 일본과의 관계 개선을 도모했지만, 국민의 공감대를 충분히 얻어 내지 못했기 때문에 외교적 성과에도 불구하고 많은 비판을 피할 수 없었다. 또한 전문가들의 의견에 더욱 귀 기울일 필요가 있다. 과거 정부들은 전문가들과의 회의를 매우 빈번히 개최하였고 그 안에서 많은 소통이 이루어졌는데, 언제부터인가 전문가 그룹을 대상으로 한 자문회의가 많이 줄어든 느낌이다. 성공적으로 정책을 수행하기 위해서는 국내의 지지가 필수적인데, 좁은 범위에서는 전문가들과의 소통을 통해, 넓은 범위에서는 국민들과의 소통을 통해 설득과 이해를 얻어 내기 위한 노력이 필요해 보인다.

**박광호:** 우리 정부나 사회 전반적으로 대북정책에 대한 관심 자체가 많이 떨어진 것 같다. 특히 강단에서 학생들과 이야기를 나눠 보면 이러한 현상을 더욱 체감할 수 있다. 그러나

잊지 말아야 할 것이 있다. 아무리 대북정책에 대한 국민적 관심이 낮아지더라도 남북관계의 중요성 자체가 떨어지는 것은 아니라는 점이다. 이럴 때일수록 밖으로는 국제정세를 활용해서 우리에게 우호적인 환경으로 만드는 작업을 하고, 안으로는 국민들의 관심과 이해를 제고시킬 수 있는 노력을 기울여야 한다고 생각한다. 그리고 무엇보다도 대북정책의 주요 대상인 북한의 호응을 이끌어 낼 수 있는 실질적인 제안을 마련하는 것도 잊지 말아야 할 것이다.

과거의 경험을 돌아보면 남북관계는 전혀 호전될 가능성이 없다는 순간에 갑자기 진행되거나 반대로 잘 진행되다가도 예기치 못한 순간에 암초를 만나 가지고 순식간에 좌초되는 경우가 많았다. 그런 의미에서 담대한 구상이 당장 북한의 뚜렷한 변화를 이끌어 내지 못했는지라도 일회일비할 필요는 없다. 그런 점에서 윤석열 정부의 대북정책인 담대한 구상의 본 게임은 지금부터 시작이라고 볼 수 있다. 남북관계 경색 국면과 국민적 무관심 속에서도 남북관계 자체는 중요하게 다룰 필요가 있다. 이 점을 염두에 두고 보다 긴 호흡으로 담대한 구상을 안정감 있게 추진해 나갔으면 좋겠다.

**이석:** 매우 중요한 말씀을 해주셨다. 대북정책, 넓게는 북한문제에 대한 우리 국민들의 관심이 떨어진 것은 사실이나 그렇다고 남북관계의 중요성 자체가 떨어지는 것은 아님을 명심해야 할 것이다. 우리 정부와 정책 실무자 그리고 학계 모두 남북관계가 순조롭거나 또는 경색될지라도 언제나 관계의 흐름이 바뀔 수 있음을 염두에 두고 국면 전환에 대한 철저한 대비를 해야 할 것이다. 실제 과거의 경험에서 알 수 있듯이 “남북관계가 안 풀릴 것이다”라고 예측할 때, 예상과 달리 풀리는 경우도 보았고 그 반대로 “남북관계가 잘 풀릴 것이다”라고 예측할 때, 예상치 못한 난항을 맞이하기도 하였다.

**장형수:** 향후 윤석열 정부의 담대한 구상을 발전시키자는 취지에서 이에 대해 냉정한 평가를 내리자면, 무엇보다도 담대한 구상을 만들어 내는 과정에서 북한 (경제) 전문가들의 의견이 적절하게 반영된 것 같지는 않다. 새로운 정부가 대북정책을 발표한 뒤 6개월 정도 되면 북한 연구계에서는 최소한 몇몇 연구자가 정부의 대북정책 작성에 관여하였다고 알려지거나 자신이 직접 그런 주장을 하는 것을 쉽게 만나 볼 수 있었다. 그런데 작년 8.15 경축사에서 담대한 구상이 발표된 지 현재 10개월 정도가 지났는데 아직 담대한 구상 작성에 참여하였거나 자문을 제공했다고 공개적으로 말하는 북한경제 연구자가 나타나지 않고 있다. 이는 앞으로 담대한 구상을 구체화하는 과정에서 전문가들의 의견을 수렴하여 새로운 내용을 많이 채워 넣어야 한다는 것을 뜻한다. 미국 같은 경우에는 진보나 보수를 막론하고 정부에서

TF팀을 구성하여 충분한 논의를 거친 후 그 결과를 공개할 수 있는 것은 공개 보고서로 발표하고 있다. 우리도 진보나 보수를 모두 포함하는 전문가 TF팀을 구성하여 심도 있는 논의를 통하여 대북정책을 구체화시키고 발전시키는 노력을 해야 할 것이다.

마지막으로 한 가지 강조하고 싶다. 향후 북한이 실질적인 비핵화 과정에 들어서서 미국과의 관계 개선을 통해 국제사회에 성공적으로 편입된다면 이는 남북 경제협력의 패러다임이 크게 바뀌는 것을 의미한다. 지금까지 수십 년 동안 했던 남북관계, 남북 경제협력하고는 완전히 다른 차원의 세계가 펼쳐진다는 뜻이다. 그때가 되면 한반도 북부의 개발에 관심 있는 사람들이 새로운 행위자들로 등장하게 될 것이다. 대표적으로는 유럽 국가들, 일본, 호주, 캐나다 등과 IMF, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제 금융기구들이 있을 것이다. 이러한 경쟁과 협력의 북한 개발 시대가 도래하면 우리는 어떻게 남북 경제협력 정책을 펴 나가야 하는지를 고민해야만 한다. 북한 입장에서도 향후 경제협력 대상이 기존의 한국, 중국 외에도 국제사회의 다양한 행위자들로 넓어질 것이기 때문에 그들이 한국과 중국에 의존할 이유가 없을 것이다. 지금까지 우리나라의 대북정책은 대부분 남북 경제협력을 중심으로 논의되어 왔지만, 중장기적 관점에서 보자면 다양한 행위자들 속에서의 남북경협과 국제협력의 조화를 반드시 고려해야 할 것이다.

**이석:** 말씀 감사드립니다. 담대한 구상을 현실의 정책으로 구체화하기 위해서는 훨씬 더 많은 노력이 필요하고 동시에 국민들과 전문가들의 다양한 의견이 종합적으로 집약되어야 한다는 말씀에 깊이 공감한다. 이제 북한의 경제협력이 한국 또는 중국 등 일부 국가와의 한정된 협력에 그치는 것이 아니라 국제화라는 방향성을 따라 변화해 가야 한다는 말씀도 해주셨다. 오늘 여러 선생님들을 모시고 윤석열 정부의 대북정책 1년을 돌아보고 앞을 내다보는 귀한 말씀을 들을 수 있었다. 바쁘신 가운데 참석해 주신 모든 선생님들께 다시 한 번 감사 인사 드리며 금번 북한경제리뷰 협의회를 마치도록 하겠다.