북/한/경/제/연/구/협/의/회

2022년 남북관계의 전망과 정책적 고려사항

2022년 들어 북한은 연이어 미사일을 발사하는 등 긴장 조성 행동을 이어가고 있다. 물론 아직은 한반도정세가 급격히 악화되거나 예기치 못한 돌발 상황이 전개되고 있지 않다. 우리 정부는 한반도 평화정착에 대한 확고한 의지를 토대로 굳건하지만 차분한 대응 기조를 유지하고 있다. 현재의 국제정세 역시 한반도에서의 극적인 긴장 고조를 원하지 않는 상황이다. 그럼에도 북한의 행동은 2022년 남북관계에 대한 관심과 우려를 불러일으키기에 충분하다. 무엇보다 북한은 수년간 이러한 행동을 자제해 왔었다. 더욱이 올해 코로나19 사태와 대북제재의 고통 가중으로 북한경제가 매우 어려운 처지에 놓여 있다. 미중갈등 고조와 최근의 우크라이나 사태에서 보듯이 한반도 주변 환경 역시 한 치 앞을 내다보기 힘들 정도로 복잡하다. 따라서 과연 북한이 어떤 목적을 가지고 어떤 행동을 보일 것이며, 이로 인해 2022년의 남북관계와 한반도정세는 어떻게 변화할지가 다시 주목받을 수밖에 없을 것이다. 특히 올해는 우리 사회에 새 정부가 들어서며 새로운 대북정책을 시작하는 시기이기도 하다. 이에 『KDI 북한경제리뷰』에서는 대북정책과 북한문제에 탁월한 식견을 가진 전문가 선생님들을 모시고 2022년의 남북관계를 전망하는 한편, 신정부가 어떤 측면과 요인들에 관심을 기울여야 하는지에 대해 토론하는 자리를 마련하였다. 여기에서는 참석자들의 동의를 얻어 토론 내용을 간단히 정리하여 소개한다.

일시 및 장소

2022년 2월 10일(목) 오후 2시, CEO SUITE

사회

조동호(이화여대)

대담자

류제승(한국국가전략연구원), 윤덕민(한국외대), 전성훈(국민대)

2022년 남북관계 전망 시나리오



조동호: 오늘 좌담회에서는 '2022년 남북관계 전망과 정책적 고려사항'을 주제로 이야기하고자 한다. 2022년 상반기만 보더라도 한국은 3월에 대통령직 인수위원회 출범, 5월에 대통령 취임식이 있으며, 북한은 4월에 태양절, 김정은 위원장 집권 10주년과 같은 큰 정치행사들이 예정되어 있다. 중국은 3월 중순까지는 동계 올림픽에 이어 패럴림픽 행사를 치러야 하고, 미국은 우크라이나 사태로 러시아와 긴장 관계를 이어 가고 있다. 이렇게 올 한 해 새로운 변화의 기점이 만들어질 수도 있는 불확실한 상황 속에서, 남북관계는 어떻게 될 것인가 전망하고 정책적으로는 어떤 사항을 중점으로 고민하고 준비해야 하는지 이야기를 나누려고 한다. 이에 2022년 남북관계와 정책적 고려사항에 관해 2가지 주제를 중심으로 논의를 진행하고자 한다. 하나는 2022년 남북관계 전망이고, 다른 하나는 신정부 대북정책의 정책적 고려사항이다. 우선 남북관계 전망 시나리오에 관해 논의하겠다. 특히 3월 한국의 대선과 4월 북한의 태양절 이후의 시기에 초점을 맞추겠다. 남북관계 전망은 단순히 하나의 전망만으로 설명할 수 없으므로 여러 시나리오를 예상해 볼 수 있다. 이에 관해 먼저 말씀을 부탁드린다.

류제승: 남북관계 상황을 평가하고 전망하는 데 북한의 상황을 먼저 알 필요성이 있다. 그중 중요한 이벤트는 지난 1월 19일 북한의 정치국 회의다. 특히 해당 회의에서 김정은 위원장은 신뢰구축 조치들을 전면 재고하고 잠정 중지했던 모든 활동들의 재가동을 신속히 검토하라고 지시했다는 점이다. 이러한 사실은 조선중앙통신을 통해 1월 20일에 보도되었다. 그렇다면 여기서 신뢰구축 조치의 전면 재고는 구체적으로 무엇인가? 예컨대 2018년 북한에 억류된 한국계 미국인 송환, 미군 유해 발굴 송환, 김영철 통일전선부장의 백악관 방미 및 김정은 위원장의 친서 전달 등을 더 이상 하지 않겠다고 예고하는 것을 말한다. 나아가 인도주의적 대화 및 교류 단절까지 취할 가능성도 있다. 또한 잠정 중지했던 모든 활동들의 재가동은 많은 전문가들이 분석하듯이 핵실험과 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사 모라토리엄 해제를 뜻한다. 이에 입각해서 보면 북한은 미국의 태도를 변화시키기 위한 시도로서 핵실험 및 ICBM 시험 전에 잠수함탄도미사일(SLBM) 도발을 통해 한 번 더 경고하고 모라토리엄을 해제하는 순서로 나아갈 것으로 보인다.

한편, 북한이 1월에 미사일을 연이어 시험 발사한 것은 이례적이다. 2022년 들어 북한은



위와 같은 내용을 발표한 19일 정치국 회의 이전에 소위 '신형전술유도탄'을 4차례 발사했다. 이는 상기 발언의 신뢰성을 높이기 위한 사전 포석, 분위기 조성으로 평가된다. 그리고 정치국 회의 이후에 또 중거리탄도미사일(IRBM)인 화성-12형을 포함하여 3차례 더 무력시위를 실행했다. 이제 북한이 과거부터 보여줬던 전형적인 대화와 도발의 패턴대로, 벼랑끝전술 게임을 시작한 것으로 보인다. 물론 향후 북한이 더욱 가파르게 벼랑끝전술을 구사할지는 좀 더 관찰이 필요하다. 하지만 단기적으로는 미국의 태도 변화를 요구하고 몸값을 올리는 북한의 행위에 대해 미국이 계속해서 반응을 보이지 않는다면 북한은 점차 도발 강도를 높여갈 것이라는 전망은 어렵지 않다. 김정일 전 위원장 생일(2. 16)에서 김일성 전 주석 생일(4. 15) 무렵이 북한이 선택 가능한 도발 행동의 시점이다. 또 이 시점은 한국 대선(3. 9)과 새 정부 출범(5. 9)이 겹쳐 있다. 따라서 북한이 신포에서 SLBM 능력을 한 번 보여준 후 추가 핵실험 또는 ICBM 시험 발사를 감행한다면, 추가 대북제재가 뒤따를 것이며 북한은 더 큰 곤경에 빠지게 됨을 엄중 경고해야 한다. 한국의 대선일을 전후하여 새 정부를 길들일 목적으로 '핵그림자(nuclear shadow)'속에서 북한이 도발 주체임에도 이를 실증하기 어려운 도발(invisible provocation) 유형을 예상해 볼 수 있다. 따라서 북한이 도발 책임을 강력히 부인하며 핵 사용을 위협하는 상황을 상정하여 '맞춤형 억제 전략(tailored deterrence strategy)'의 일환으로 한미 공동의 위기관리 대책을 철저히 준비해 둬야 하며, 북한이 핵실험 또는 ICBM 시험 발사 등의 '전략적 도발'을 넘어 우리에게 인적·물리적 피해를 유발하는 대남 '전술적 도발'을 자행할 위험에도 미리 대비해야 한다.

이때 특히 남북관계에 주요한 영향을 미치는 극초음속 미사일 발사 시험에 관해 실상을 분석한 결과에 따르면 북한이 주장하는 극초음속 미사일은 결론적으로 극초음속 미사일이 아니라 기동형 재진입체(MaRV)라고 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 북한이 극초음속 미사일이라고 주장하는 이유는, 통상적인 극초음속 미사일의 비행 고도는 30~50km인데 그 구간이 우리나라 미사일방어(MD) 체계의 취약 공역이기 때문이다.

남북관계 변화의 결정적인 요소는 비핵화 여부이다. 이에 북미대화의 진전, 북핵문제의 해결을 위한 어떤 계기를 만들지 못한다면 남북관계의 교착 상태는 지속될 것으로 보인다. 북한은 대북 적대시 정책과 이중 기준 철폐를 대화의 조건으로 제시하고 있고 미국은 무조건 대화하자고 말하고 있다. 여기서 북미간에 상호 접점을 찾지 못한다면 남북관계 또한 변화는 없을 것이고 계속 악화될 것으로 보인다. 악화되는 과정은 상술한 바와 같이 김정은 위원장이

정치국 회의에서 예고한 대로 도발의 수위를 점차 높이면서 진행될 것이다. 현재 북한의 불리한 경제 사정과 이에 대한 내구력 문제를 미루어 보았을 때 북한은 실제로 도발의 수위를 점차 높일 가능성이 다분해 보인다.



전성훈: 2022년은 단순히 새롭게 맞이하는 여러 새해 중에 한 해가 아니라 최소한 한국의 정권이 교체되는 새해다. 이는 남북관계를 형성하는 큰 축인 한국 대북정책의 변화를 의미한다. 그 어떤 후보가 당선되더라도 이전 대북정책과의 차별화를 시도할 것이기 때문이다. 따라서 차기 정부 5년의 대북정책을 형성하는 하나의 외적 조건은 지난 대북정책하에서 변화된 상황이므로 이에 관한 분석이 선행되어야 한다.

지난 5년간의 가장 중요한 변화는 2017년 말 김정은 위원장이 핵보유 완성을 선언했던 것이다. 대내외적으로 핵보유 완성을 선언한 뒤 싱가포르, 하노이 회담에서 북한의 의도를 관철시키려고 했으나 실패하면서 선택한 노선이 정면 돌파, 자력갱생, 핵 무력의 지속적 현대화이고 이는 현재까지 지속되고 있다. 즉, 북한이 핵보유 완성의 역사적 대업을 성취했다고 대내외적으로 선포하면서 채택한 이 노선은 김정은 위원장이 집권하는 한 변화하기는 극히 어려워 보인다. 그것이 북한 국가전략의 기본 방침이기 때문이다. 그런데 문재인 정부의 대북정책은 이를 변화시키겠다는 목적하에 세 차례의 정상회담 등을 추진한 것인바, 그 성과의 달성이 제한될 수밖에 없었다.

한편, 한반도와 관련한 국제적 차원의 중요한 구조적 변화 요인으로 미국 대 중국, 그리고 미국 대 러시아의 패권 경쟁을 들 수 있다. 유럽에서 우크라이나, 아시아에서 대만을 둘러싼 긴장이 보여주듯이, 이러한 패권 경쟁은 북한과 중국・러시아의 밀착을 유인하면서 대북제재의 국제적 공조, 압박이 큰 효과를 거두기 어렵게 만든다. 실제로 UN 안보리 회의를 진행하더라도 중국과 러시아로 인해 새로운 북한 결의안이 채택되지 못하면서 대북제재에 빈틈이 생기고 있다. 반면, 미국은 북한의 원하는 제재 해제를 고려하지 않고 있으며 언제든지 대화할 수 있다고 거듭 주장하면서 사실상 과거 오바마 행정부의 '전략적 인내' 정책과 유사한 모습을 보이고 있다.

북한은 비핵화 의지가 없고 미중러는 패권 경쟁의 한 수단으로 대북 접근법을 구사하면서 북핵문제의 해결이 교착된 상태이다. 이렇게 구조적인 제약 속에서 새 정부의 대북정책은 그 선택의 폭이 넓지 않다. 선택 가능한 정책은 남북관계가 적어도 단절되지는 않는 낮은

수준의 대화를 제의하면서 이산가족 화상 상봉, 금강산 관광, 개성공단 재개 등과 같이 기존에 실시했었던 익숙한 의제들에 관한 협의를 제안하는 것이다. 하지만 지난 5년간 북한의 행태를 미루어 보았을 때 이러한 제안이 수용될 가능성은 희박하다. 결론적으로 남북관계가 개선될 가능성은 매우 희박하고, 적어도 현 상태가 지속되거나 앞서 류제승 장군님이 언급한 것처럼 향후 북한의 무력도발에 의해 더욱 악화되는 시나리오를 전망할 수 있다.



윤덕민: 2022년은 'Again 2017', 즉 2017년과 유사한 양상으로 반복될 가능성이 높다. 2017년 트럼프 정부와 문재인 정부 출범 당시 북한은 계속 미사일을 발사하였다. 화성-12형, 북극성, 화성-14형, 수소폭탄, 화성-15형의 순서로 단거리 미사일부터 시작하여 중거리, SLBM, ICBM 순으로 점차 수위를 높여갔다. 이것이 미사일 시험 발사의 패턴이기도 하다. 이에 대해 우리는 정치적으로 분석해 왔지만 정작 기술적인 측면을 간과하는 경향이 있다. 북한에 있어 가장 중요한 것은 핵무력의 완성으로, 이를 달성할 수 있도록 그 개발 과정에서 기술적으로 필요한 실험들을 진행하고 있다는 것이다. 그런데 통상적으로 그 시기를 정치적 일정에 맞춰 레버리지(leverage)의 관점에서 평가하는 것에 매몰되어 현재 북한의 핵・미사일이 고도화된 시점까지 오게 된 것이다.

북한이 핵・미사일 실험을 통해 의도하는 바는 두 가지로 예상할 수 있다. 첫째로 사실상 핵보유국이 되었지만 미국으로부터 묵인을 받지 못하여 국제제재가 뒤따르고 있는 상황에서 제재가 없는 명실상부한 핵보유국이 되기 위한 모멘텀(momentum)을 만드는 것이다. 이를 위해 미국과의 담판용으로 핵・미사일 실험을 활용할 것이고, 그 시기는 올해 가을 미국의 중간선거까지 이어질 것이다. 두 번째로는 현재 한국의 국내정치, 특히 대선에 상당한 영향을 미치는 기제로 작용하는 것이다. 차기 정부의 가장 큰 외교적 시련은 여기서 시작될 가능성이 높다. 새 정부가 출범했을 때의 북한의 행동 패턴을 보면 첫 1~2년은 한국정부를 상대하지 않고 일정 부분 길들이기를 한다. 이에 2022년 또한 남북관계가 호전될 수 있는 분위기는 쉽게 조성되지 않을 것으로 전망된다.

다만, 현재 북한의 경제상황이 굉장히 불리하다. 특히 중국이 경제적으로 지원할 수 있지만, 북한 정권은 중국의 대북영향력 증대를 일정 부분 우려하고 있다고 본다. 대북 식량지원은 차기 정부가 활용할 수 있는 외교적 카드 중 하나일 것이다. 물론 이 또한 남북관계를 변화시킬 만한 모멘텀이 생길 것으로 보이지는 않는다. 오히려 북한은 미국을 상대하며 한반도 위기

상황을 조성하는 선택을 할 것이다. 결론적으로 2022년 남북관계는 기본적으로 북한에 의한 위기상황이 조성되면서 우리에게 외교적 시련이 있을 것으로 전망된다.

조동호: 북한의 경제는 코로나19로 시장이 축소되면서 주민들이 단속원 등 공권력과 부딪히는 사건들이 간혹 보고되고 있기도 하다. 배급이 안되어도 시장이 있어 생활이 영위되었는데, 여기에 차질이 생기다 보니 반발이 일어나는 것이다. 또한 북한에는 은행 대신 사금융 시장이 발달해 돈주들이 송금이나 대부업을 수행해 왔으나, 최근에는 이러한 금융시장의 활동도 크게 위축된 것으로 파악된다. 경제의 어려움이 드러나지 않는 곳에서 계속 싹트고 있을 것이고, 올해는 경제적으로 더욱 어려워질 것이다. 이것이 어떠한 방향으로 분출될지는 북한의 선택과 우리의 관리에 달려있다고 볼 수 있다.

대북정책 수립 시 고려사항

조동호: 참석자들 모두 2022년의 남북관계는 긍정적인 시기라기보다 어려운 시기, 큰 진전이 없을 가능성이 큰 시기로 전망하고 있다. 그 이유는 남북관계의 가장 결정적인 변수인 북한 핵문제의 개선 가능성이 희박하고 북한은 강경한 태도를 고수할 것으로 보이며 미국이나 국제사회도 북한의 핵문제보다 여타 다른 정치적 문제에 관심사가 몰려 있는 상황이기 때문이다. 따라서 그 어느 변수에 의해서든 올 한 해 남북관계가 획기적으로 현재의 국면을 벗어나 대화와 화해·협력 국면으로 돌입하는 것은 어려울 것이다. 또 한편으로 북한의 향후 도발 여부 및 수위에 따라 오히려 현재보다 나쁜 상황이 될 가능성조차 제기된다고 할 수 있다. 그렇다면 이와 같은 시나리오 전망하에서 우리는 대북정책에서 어떤 사항을 고민하고 준비해야 하는지에 대해 말씀을 부탁드린다.

류제승: 비록 2022년의 남북관계가 암울한 전망이더라도 대화를 준비할 필요도 있다. 긴장 국면으로 치달을 가능성이 높고 그럴 것이라 예상하지만, 그럼에도 북한과 미국이 대화 국면으로 돌입할 여지도 있기 때문에 이에 대해서도 대비가 필요하다는 것이다. 주지하듯이 현재 북한의 상황은 매우 열악하다. 경제상황은 지금껏 대북제재, 자연재해, 코로나19 상황 발생에 의한 국경봉쇄 등으로 인해 '제2의 고난의 행군'으로 묘사되기도 한다. 주목해야 할 점은, 북한은 항상 상황이 불리하고 어려울 때 대화하려는 동기가 있었다. 물론 북한은

이를 통해 호흡을 조절한 뒤 또다시 핵·미사일 개발로 회귀하였지만 그 또한 대화에 앞서 자신의 몸값을 높여 불리한 상황을 타개하려는 의도였다. 2019년 10월 스톡홀름에서의 북미접촉을 마지막으로 대화가 완전히 단절되면서 북한은 2년 동안 핵·미사일 능력을 고도화시키는 데 진력했으며 이번 1월의 집중적인 무력시위도 자신들의 능력을 과시함으로써 미국의 입장 변화를 이끌어 내려고 하는 것이다. 북한의 대북제재 해제 및 이중기준 철폐요구에 대한 미국의 입장 변화를 기대하기 어려운 현실이지만 북미 각각의 조건들 또한 협상 테이블에서 다뤄지며 접점을 찾아가는 시기가 찾아올 수 있으므로 이에 대해서도 대비를 해야 한다.

가장 중요한 노력은 한미간의 공조를 더욱 밀착하는 것이다. 그동안 한국정부는 북한의 비핵화를 촉진하기 위해서는 대북제재를 이완해야 한다고 국제사회에 주장한 반면, 미국정부는 비핵화에 대한 진정성 있는 행동이 선행되어야 대북제재 해제가 가능하다는 입장이었다. 이러한 북핵 해법 시퀀스의 선후관계에 대한 한미간의 엇박자가 양국 정부의 갈등요인이었으며 북핵문제 해결의 비효율성을 야기했다. 한미 정부 간 입장 조율은 물론이고, 미국의 확장억제력 강화를 포함하여 한미 연합방위태세를 굳건히 하는 노력은 필수적이다.

전성훈: 앞서 말씀드린 2022년 시나리오의 연장선에서 예측해 보면 차기 정부의 임기 내에 북한 내부에서 큰 변동이 발생할 수 있다. 전 세계에서 코로나19로 인해 가장 큰 충격을 받은 국가 중 하나가 북한이다. 북한의 현재 내부 상황은 매우 어려울 것으로 예상된다. 즉, 북한 체제의 내구력이 가장 저하된 시기라고 할 수 있다. 이러한 상황을 타개하기 위해 북한이 채택할 수 있는 옵션에는 여러 가지가 있겠지만 적어도 핵 포기가 선택지가 아니라는 것은 분명하다. 따라서 현재와 같은 환경이 지속되는 가운데 북한 내부에서 큰 변화 상황이 발생할 수 있다. 구체적으로 어떤 상황인지 설명할 수 없고 예상할 수 없지만, 그렇다고 가능성이 없다고 할 수 없는 문제다. 그리고 이러한 상황 발생의 전후로 남북간의 우발적 충돌의 개연성 또한 높아질 수 있다.

따라서 현재와 같은 구조적 상황에서 차기 정부는 국민들에게 임기 내에 북한 핵문제를 완전히 해결하겠다고 약속하지 않는 것이 바람직하다. 차기 정부의 대북정책은 북핵문제의 해결이 아니라 '관리'에 방점을 두고 수립해야 한다. 북핵문제와 남북관계가 더욱 악화되지 않도록, 군사적 긴장이 고조되지 않게끔 관리하면서 한반도 평화를 유지하는 방향으로 정교한 대북정책을 구사해야 한다. 북한의 불안정한 내부 상황에서 북한 당국의 돌발 행동도 발생할 수 있으므로 구태여 북한을 자극할 필요가 없다. 또한 북한의 핵보유를 인정하는 것은 아니지만 북한 핵전력의 현실을 직시하고 이에 대한 대책을 수립하는 것도 관리의 일환이다. 설사

핵문제 관련 대화가 이루어진다고 해도 거기에 너무 많은 기대를 걸지 말아야 한다. 대화에만 기대를 하다 보면 현존하는 북한의 핵위협에 대한 대책에는 소홀할 수가 있다.

윤덕민: 싱가포르 합의까지 북한의 핵외교는 제3자의 입장에서 봐도 매우 정교했다. 그러나 하노이 회담 실패 이후, 북한의 외교는 합리성을 결여하고 경직되어 있다. 북한이 외교적 유연성을 발휘하면서 대화 제의와 같이 미국에 역제안을 하는 시도를 하면 인도적 지원 등의 문이 열릴 수 있겠지만, 현재 김정은 체제는 이러한 전략을 펼칠 수 있는 역량이 부족한 것으로 보인다.

한국은 북핵문제를 당사자의 입장에서 주도적으로 해결해 나가야 한다. 이제껏 북핵문제는 미국과 북한 사이의 문제라는 프레임이 존재했다. 그 원인은 북한이 항상 미국의 적대시 정책 때문에 핵을 개발한다는 논리를 주장했는데, 이를 우리가 그대로 수용하면서 북핵문제를 북미간의 문제라고 치부해버렸기 때문이다. 사실 과거에는 핵문제에 대해 남북간 대화와 협상을 진행했다. 그러나 북한이 NPT를 탈퇴한 위기상황에서, 김영삼 정부가 남북 당사자 해결 원칙을 버리고 북미협상을 용인한 이래, 우리는 핵문제에서 제3자가 되어버렸다. 김영삼 정부 이래, 역대정부는 정도의 차이는 있지만 북핵문제를 북미간 문제로 치부하면서 우리는 남북정상회담이나 남북협력을 중시해왔다. 그러나 북한의 핵무기 개발이 진전됨에 따라, 점차 북핵문제가 해결되지 않으면 남북관계도 진전될 수 없는 상황이 되었다. 북한에 대한 국제제재로 국제사회 누구도 북한에 대한 경제지원이 불가능하다. 중국이 주도하는 AIIB조차 북한에 대한 투자를 하지 않는다. 문재인 정부가 어떤 정부보다도 남북관계를 중심에 두고 개성공단, 금강산 사업 재개 등을 추진했지만 실패했다. 핵문제가 해결되지 않는 이상, 북한이 필요로 하는 경제지원을 제공할 수 없고 남북관계를 진전시킬 수 없기 때문이다.

한편, 미국이 생각하는 북핵문제 해결방안과 한국이 생각하는 북핵문제 해결방안은 동일하지 않다. 미국은 북핵문제를 관리하는 것이 우선적 과제일 수 있지만, 우리는 직접적 위협으로 비핵화가 절실하다. 한국이 당사자가 아니라면 제3자가 비핵화를 완전히 해줄 수 있다는 환상을 버려야 한다. 핵문제 해결을 원하면 우리가 북핵문제의 당사자가 되어야 한다.

물론 실질적 당사자가 하루아침에 될 수는 없을 것이다. 이란과 이스라엘의 경우에서 볼 수 있듯이 핵을 무력화시킬 수 있는 억제력의 근거를 갖고 있어야 한다. 이스라엘도 이란의 핵문제에 대해 미국과의 문제라고 치부할 수 있었지만 그러지 않았다. 자기 국가에 대한 이란의 핵위협에 철저히 대처를 하는 등 주인 의식을 가졌다. 북한 핵에 대해 우리의 국민을 확실하게 지켜낼 수 있다면 북한과 대화 및 협상을 보다 적극적으로 추진하는 등

문제를 해결해 나갈 자신감이 강화될 것이다.

냉전 붕괴 시 우리는 북한에 대해 체제 우위를 가졌다고 생각했지만, 30년이 지난 현재 과연 우리가 북한에 대해 우위인지 의심된다. 특히 북한의 핵무장으로 군사적 우위는 이미 깨진 상황이다. 어떻게 이를 다시 복원해야 하느냐가 중요하다고 생각한다. 그동안 진보 정부는 북한이 원하는 것을 해주는 것이 북핵문제의 해법이라고 여겼고, 보수 정부는 미국에 공조하면 문제가 해결될 것이라고 생각했던 경향이 있다. 여기에 어느 쪽에도 우리의 이익에 대한 고민은 없었고, 우리 국민의 안전에 대한 인식이 옅었다. 지금과 같이 미국 본토를 향하는 ICBM을 발사하면 UN 안보리의 제재 결의안을 위해서 우리 외교부가 나서는 반면, 대한민국 국민들을 향해서 쏘는 것에 대해서는 아무런 조치도 안 하고 있는 것은 정상적이지 않다.

우리 국민의 안전을 최우선으로 고려하면서 무엇이 필요한지 고민해야 한다. 경제에 부담으로 작용하는 급격한 변화보다는 영리하고 지혜롭게 억제력을 구축해 나가고, 현실적으로 한미동맹의 확장 억제력을 신뢰성 있게 강화하고 우리 자체적인 비핵 억제력도 강화하여 강력한 대북 억제력을 구축해야 할 것이다.

류제승: '우리 자신의 문제'라는 인식이 중요하다. 지난 1월 UN의 대북 규탄 결의안 마련 때에도 우리 정부는 참여하지 않았다. 한미간 입장 일치의 모습이 보이지 않고, 한국이 주인의식을 가지지 않는 모습이 지속된다면 북한은 그것을 이용하려 할 것이다. 핵문제는 미국보다 우리에게 더 다급한 일인데도 불구하고, 우리의 인식과 기준을 미국과 동일시하곤 한다. 예를 들면 일명 레드라인은 ICBM 발사 재개와 추가 핵실험을 뜻하는데, 이것은 미국을 기준으로 하였을 때 유효한 것이지 우리의 레드라인은 이미 넘어선 지 오래다.

외교적 노력 못지않게 군사적 부문에서도 억제 노력이 필요하다. 북한으로 하여금 아무리 핵을 개발하고 핵을 많이 갖고 핵을 고도화시킨다 하더라도 쓸모가 없다는 인식을 갖도록 하는 게 중요하다. 그것은 대화로서만 가능한 것이 아니라 확실한 대북 억제력을 갖춰야 가능하다. 즉, 우리가 북한의 위협에 충분히 대비가 되어 있어 북한이 우리에게 피해를 줄 경우 북한은 그 이상의 피해를 입게 된다는 점을 한미가 확고히 보증할 때 평화가 가능하다. 현 정부는 북핵문제 해결의 시퀀스에 있어 미국과 차이가 컸기 때문에 미국의 확장 억제력 강화에 신경 쓰지 않았다. 따라서 새 정부의 과제는 궁극적으로 북한 스스로 핵보유에 대해 회의가 생기도록 하는 것이고, 그렇게 하기 위해서는 한미간에 핵억제(nuclear deterrence)와 핵보장(nuclear assurance)의 딜레마를 극복해야 한다.

북핵 억제력 강화를 위한 방안으로 확장 억제력 강화가 주로 거론되며, 실제로 이를 통해 효과적인 대북 억제력을 달성할 수 있다. 현 상태에서 확장 억제력 강화는 사실상 미국의 핵운영에 관해 우리가 관여함을 의미한다. 즉, 미국의 핵정책기획과 핵전력태세의 문제에 관여한다는 것이다. 이는 그동안 금기시되었던 영역이기도 했다. 그러나 다음 정부에서는 그 문턱(threshold)을 넘어야 북한으로 하여금 대남 도발 상황에서 미국의 응징 조치가 반드시 뒤따른다는 인식을 가지게 만들 수 있다. 한편, 우리나라 영토에 전술핵을 배치하여 공동관리 및 운용하는 상태만을 핵공유 체제로 인식하는 것은 명백한 오류이다. 미국 전술핵의 전진 배치는 좁은 의미의 핵공유에 불과하다.

앞으로는 군사적인 양보를 통해서 북한과 대화를 시작하고 촉진하려는 시도는 지양했으면 한다. 현정부는 물론 과거 정부에서도 북한과의 대화에 물꼬를 트기 위해 군사회담을 선행하는 시도가 있었지만, 그 결과는 우리 방어력과 즉응태세의 약화를 초래했다. 새 정부는 군사적 신뢰 구축보다는 남북교류협력의 정상화 등을 통해 신뢰를 형성한 후 군비 통제 등의 군사적 협의를 진행해도 늦지 않다. 북한의 침략 의도는 그대로이고 '창끝'은 더 예리해지는 추세에서 우리만 '방패'를 내리는 조치는 더 이상 없어야 한다.

윤덕민: 지난 30년간 역대 정부의 대북정책의 적실성 및 효과성에 대해 리뷰하는 프로세스를 밟아 보는 것을 제안한다. 시장화 수준, 식량문제 해결, 비핵화 등에 대해 데이터로 검증한 결과를 가지고 역대정부의 정책에서 교훈을 얻어 최적의 대북정책을 도출하는 작업을 해보면 의미가 있을 것이다.

정책 수립 시 고려사항은 첫째, 남북관계의 환경과 패러다임이 완전히 바뀌었다는 점이다. 우선 대외환경에서는 지난 30년 동안 탈냉전 및 체제 우위의 패러다임 속에서 그리고 서울올림픽 이후 성공 신화 속에서 남북관계를 우리가 주도할 수 있다고 여겨 왔다. 그런데 지금은 탈냉전이 아니라 신냉전 시대이다. 중국은 북한의 핵을 책무(liability)가 아닌 레버리지(leverage)로 보는 상황이다. 둘째, 북한의 핵무장이 현실화되었다. 북한이 하노이 회담 실패 이후에 지금까지 60발, 70발가량의 미사일을 시험 발사 했는데, 이는 전부 다 대남용 미사일이고 심지어 검수사격까지 하고 있다. 검수사격이란 개발의 일환이 아니라 이미 생산되어 작전배치된 미사일의 성능 및 품질을 검증하는 테스트로, 핵 미사일 능력이 완성되었음을 보여준다. 즉, 이제 우리가 더 이상 북한에 대해서 우위를 얘기할 만한 상황이 아니라는 것이다. 셋째, 대내적으로 대북정책에 대한 합의가 무너져 대북정책을 힘 있게 추진할 기반이 없어졌다는 점이다. 어느 정부이든 반쪽짜리 대북정책을 할 수밖에 없다. 따라서 우리가 우위를 가질

수 있는 안정적 시스템을 토대로 하여 사회의 합의를 이뤄가는 노력이 필요하다. 대외환경의 변화 속에서 우리의 외교 체제도 재검토함으로써 사대외교의 틀에서 벗어나 남북관계를 주도적으로 이끌어 갈 수 있을 것이다.

류제승: 헌법과 남북기본합의서에도 명시된 바와 같이 남북관계는 통일될 때까지 잠정적으로 형성된 민족 내부의 특수한 관계이다. 남북관계를 논할 때나 대북정책을 펼 때 민족관계를 부정하는 것은 아니지만, 그보다 국가 대 국가라는 개념을 가지고 정책을 펴면 발전적일 것이다. 동·서독은 인권 문제를 제외하고 서로 간섭하지도 않았고 미래 통일을 섣불리 설계하지도 않으며 냉정한 관계를 유지하다 통일의 기회를 맞았다. 우리 또한 보다 냉정해져 서로의 체제를 존중하고 간섭하지 않으면서 남북관계 문제에 냉정하고 차분하게 접근해야 한다.

북한과의 대화 방법론도 재고해 봐야 한다. 과거에는 북한 체제의 특성상 실무협의 보다 정상회담을 통해 문제 해결이 가능하다는 관측이 지배적이었고, 그런 이유로 정상회담 개최에 진력하였다. 지난 몇 년간 트럼프 대통령과 김정은 위원장, 문재인 대통령과 김정은 위원장의 만남이 한꺼번에 성사되었지만, 지금 우리가 얻은 결과가 무엇인지에 대해 긍정적으로 답하기 어렵다. 한편으로는 그럼 정상끼리 만나서 안 되는 일이 실무자끼리 만나 성사될까 하는 의구심이 든다. 다시 말해 top-down이냐 bottom-up이냐의 접근 방식을 선택하는 것도 새 정부의 전략적 고려사항 중 하나가 될 것이다.

조동호: 올해 정부의 정책적 고려사항으로 북미대화 재개에 대비한 한미 공조, 북핵문제에 대한 해결보다는 관리 집중, 주인의식에 기초한 대북·외교 정책, 대외환경과 남북관계 패러다임 변화 등을 지적해 주셨다. 마지막으로, 누가 대통령이 될지는 알 수 없지만 진영 별로 제언을 해주셨으면 한다. 진보, 보수 각 성향의 정부에 대해 유념해야 할 사항이 무엇인지 구체적으로 말씀을 부탁드린다.

전성훈: 진보 진영의 후보자는 굉장히 실용적인 생각을 가지고 있는 것으로 보인다. 그러나 대화만 한다고 평화가 오는 것이 아니다. 너무 대화와 평화에만 방점을 두다가 안보를 소홀히 할 수 있다. 보수 진영은 지나치게 안보만 따지다 보면 대화를 소홀히 할 수 있고 오히려 불필요하게 긴장이 고조될 수 있음을 유념해야 한다. 대화만으로 평화가 오는 것이 아니고 대화 없이 평화가 오는 것도 아니다. 둘 사이에서 균형을 잡는 것이 필요하다.

류제승: 한국은 굴종적인 자세 또는 중재자 역할이 아닌 당당한 당사자 입장을 지향해야 한다. 그렇지만 보수 진영에서는 당당해 보이려고 필요 이상으로 북한을 자극할 필요도 없고, 그래서도 안된다. 대북정책이 극단과 극단을 오가는 형국이 되지 않도록 유의해야 할 것이다.

조동호: 오늘 논의를 정리하자면 올해는 북한에도, 우리 새 정부에도 시련의 한 해가 될 것이다. 따라서 그 어느 때보다도 굉장히 중요한 한 해가 될 것이라는 것이 참석자들의 공통된 의견이다. 현 정부가 마무리를 잘 하고, 곧 출범할 새 정부가 성공적인 시작을 할 수 있기를 바란다. 이상으로 오늘의 좌담회를 마치겠다. 마지막으로 첨언할 것은, 오늘의 논의는 KDI의 입장과는 무관할 뿐만 아니라 참석자들 간에 의견 일치를 이룬 것도 아니며, 단지 참석자들이 개인적 차원에서 개인적 견해를 나눈 것이라는 점이다.