

한국 대선과 대북 정책: 분절성과 일관성 사이

박동준 (고려대학교 평화와 민주주의연구소)

민주주의 국가에서 선거는 전임 행정부의 공과를 평가하고 책임을 묻는 민주적 절차(accountability) 입과 동시에 향후 권력을 추구하는 대결(competition)이다. 이와 같은 특성으로 인해 선거라는 정치적인 과정은 주요 정당과 후보들이 표방하는 비전과 공약간의 차이점을 부각하게 된다. 이러한 현상은 한국의 역대 선거 과정에서 '북풍'의 형태로 공통적으로 나타난 바 있다.

본 연구에서는 선거 과정에서 나타나는 차별화가 대북정책에 미치는 영향에 대해 살펴보고 있다. 인위적인 정책적 차별화는 국가 정책과 전략의 단절성을 초래하고, 북한 문제에 있어서는 남남갈등의 심화 및 군사적 분쟁 위험성의 증대 등 여러 문제들을 야기한다. 동시에 선거의 경쟁적인 측면은 김대중 정부 이후 시도된 한국의 대북 정책에 존재하는 일관성을 간과하도록 한다. 정치적 스펙트럼과 상관 없이 역대 한국 정부들은 북핵 불용, 굳건한 안보 방위 태세, 그리고 남북한이 자주적으로 주도하는 한반도 평화 등의 대 원칙을 공통적으로 유지해왔다. 한국의 대북 정책에서 발견되는 일관성을 확인하는 작업은 대내적으로는 소모적인 논쟁과 경쟁을 최소화하고 사회적 합의 달성을 이루며, 대외적으로는 대북 정책의 신뢰성을 제고함으로써 한반도 정세의 안정적인 관리와 평화적인 통일 달성에 기여할 것이다.

목 차

- I. 서론
- II. 김대중 정부 이후 각 행정부의 대북 정책에 대한 일반적 이해
- III. 선거에 의한 인위적인 정책 차별화와 이에 따른 위험
- IV. 한국의 최근 대북 정책에서 발견되는 본질성과 일관성
- V. 결론

햇볕정책을 통하여 대북협력과 교류가 대북경쟁의 대안으로 처음 제시된 지난 2000년대 초반 이후 한국의 대북 정책에도 연속성이 상당 부분 확보되었고, 이러한 정책적 연속성이 대북 정책의 이행에 중요한 요소로 작용

I. 서론

- ◆ 주요 정당들의 대선 후보들이 결정되면서 대한민국은 본격적인 대선 국면에 접어들고 있음. 선거를 80여일 앞둔 시점에서 유력 후보들은 다양한 경로로 본인들의 비전과 정책들을 국민들에게 제시하며 지지를 호소하고 있음. 이번 선거는 견잡을 수 없이 상승하고 있는 부동산 가격 문제, 2년째 지속되고 있는 코로나19 팬데믹과 이에 대한 대응, 그리고 이로 인해 파생된 여러 경제적 문제들 등 사회경제적 요소들이 주요 쟁점이 될 것으로 전망됨.
- ◆ 그러나 한편으로는 전방위적으로 가열되고 있는 미중패권 경쟁을 비롯한 여러 외교·안보적 도전 요인들에 대한 각 정당과 후보들의 정책 및 공약 또한 선거 결과를 결정지를 중요한 변수로 작용할 전망이다. 이 중에서도 대북 정책은 ‘북풍(北風)’이라는 용어가 나타내듯 전통적으로 중요한 이슈영역임.
- ◆ 부동산 문제나 취업 등 국내 문제들이 부각되는 만큼 이번 선거에서는 대북 이슈가 상대적으로 작아질 것으로 전망되기도 함.¹⁾ 그러나, 문재인 대통령이 임기 동안 북한을 두 차례 방문하고 한반도 평화프로세스 등 다양한 비전을 제시하며 북한 문제 진전을 위해 주력해온 가운데, 역사적인 북미 정상회담이 성사되는 등 일부 성과도 있었지만 동시에 지난 5년 사이 북한 김정은 위원장이 핵무력 완성을 선언하였고 미사일 시험 발사도 수차례 시도하여 이에 대한 비판의 목소리도 강하게 제기되고 있음. 이러한 관점에서 봤을 때 문재인 정부의 대북 정책 역시 선거를 통해 평가받을 것으로 예상됨.
- ◆ 이러한 배경을 바탕으로 이 연구에서는 대통령 선거라는 정치적 과정이 대북 정책에 미치는 영향에 대해 논의하고자 함. 선거는 전임 행정부의 공과를 평가하고 책임을 묻는 민주적 절차(accountability)임과 동시에 향후 권력을 추구하는 대결(competition)임. 이와 같은 민주주의의 기본적인 원칙들은 결과적으로 후보들의 정책간 유사점보다는 차이점을 보다 부각시킬 수 밖에 없음.
- ◆ 이러한 일견 당연해 보이는 명제에 대한 분석이 필요한 이유는 햇볕정책을 통하여 대북협력과 교류가 대북경쟁의 대안으로 처음 제시된 지난 2000년대 초반 이후 한국의 대북 정책에도 연속성이 상당 부분 확보되었고, 이러

1) “대선 국면 단골손님 ‘북풍’... 이제는 역사 속으로?” <연합뉴스> 2021년 9월 21일.

한 정책적 연속성이 대북 정책의 이행에 중요한 요소로 작용하기 때문임.

- ◆ 구체적으로, 정치 스펙트럼의 양쪽에 위치한 진보 및 보수 진영 모두 북한 문제를 해결하고 한반도의 영구적 평화를 달성하기 위해서는 굳건한 대북 안보태세와 시의적절한 대화가 병행되어야 한다는 데에는 이견이 없음. 결국 지난 20여년간 여러 시행과 착오를 거치면서 북한과 김정일/김정은 정권에 대한 견제와 포용이 배합된 정책이 필요하다는 암묵적 합의가 자리잡게 되었다고 볼 수 있으며, 이로 인해 대북 정책의 연속성이 정권 교체 여부와 관계없이 존재하고 있음. 북풍이 이전에 비해 선거 결과에 덜 영향을 미치는 이유도 이와 같은 연속성에서 비롯되었다고 생각 해볼 필요가 있음.
- ◆ 이와 같은 문제의식을 바탕으로, 본 연구는 우선 김대중 정부 이후 진보 정부와 보수 정부들이 시도한 대북 정책을 요약하고, 각 정부간 대북 정책의 차이를 설명한 기존 연구들을 소개함. 다음으로, 앞서 언급한 선거 과정의 특징으로 인해 발생하는 정책적 차별화가 지닌 문제점들을 논의 함. 이와 같은 인식을 바탕으로 다음 장에서는 한국 대북 정책의 연속적인 측면을 분절적인 요소들과 비교하여 강조하고자 함. 결론 부분에서는 선거로 인한 대북 정책의 분절성과 연속성이 지닌 함의를 고찰하고자 함.

II. 김대중 정부 이후 각 행정부의 대북 정책에 대한 일반적 이해

- ◆ 1998년 2월에 출범한 김대중 정부는 대북 화해협력정책을 표방하며 이전 정부들이 추진하였던 대결적 남북 구도에서 근본적으로 탈피하고자 하였음. 이른바 햇볕 정책은 북한과의 적극적인 대화와 관여(engagement)를 통하여 북한 정권이 개혁·개방의 길로 나서는 것을 기본 정책 목표로 삼았음. 김대중 대통령은 취임사를 통해 대북 정책의 3대 원칙을 제시하였는데, 첫 번째는 북한의 무력도발을 용납하지 않는 것이고, 두 번째는 북한을 해치거나 흡수하지 않는다는 점, 그리고 마지막으로 남북 간의 화해와 협력을 가능한 분야부터 적극 추진한다는 것이었음.²⁾

2) 통일부 북한정보포털, “화해협력정책,” <https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=233&koreanChrctr=> (검색일: 2021년 12월 3일).

- ◆ 이후 집권한 노무현 정부는 대북 정책으로 '평화변영정책'을 제시하며 '한반도 평화 증진'과 '남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구'라는 두 가지 목표를 설정하였음. 임기 중반부터 북한 핵문제가 본격화되며 노무현 정부는 '북한 핵문제의 평화적 해결'을 최우선 과제로 제시하며 북한 핵 불용, 대화를 통한 평화적 해결, 그리고 한국의 적극적 역할 등 3대 원칙을 바탕으로 이를 추진해나갔음.³⁾
- ◆ 10년만의 정권 교체를 달성한 이명박 정부는 대북 정책으로 '한반도 신평화구상'을 제시하였음. 이는 북한의 핵을 폐기하고 재래식 무기를 감축해나가면서 상호 신뢰를 구축해나가는 안보의 관점에 중점을 두고 있음. 동시에 북한이 변화하는 모습을 보인다면 한국이 북한의 경제발전을 적극 지원하고 나아가 국제사회의 협력을 도모하고자 하였으며, 이전 김대중 및 노무현 정부와 상반되는 '역기능주의적' 관점을 견지하였음.⁴⁾ 이와 같은 이명박 정부의 대북 정책은 북핵 문제의 근본적인 해결을 달성하는 방안인 '그랜드 바겐'과 북한의 경제개발 달성을 위한 지원 방안인 '비핵·개발·3000' 등으로 구체화되었음.
- ◆ 2013년 2월에 출범한 박근혜 정부는 대북 정책으로 남북 간 신뢰형성을 핵심으로하는 '한반도 신뢰프로세스'를 제시하였고 남북 간 신뢰를 증진하는데 초점을 두었음. '한반도 신뢰프로세스'의 구체적인 목표로는 남북 관계의 발전과 한반도 평화정착, 그리고 평화통일의 기반을 구축 등이 설정되었음.⁵⁾ 나아가, 박근혜 정부는 2014년부터 '통일대박론'을 제기하며 통일을 위한 국내외적 환경 조성에 주력하기도 하였음.
- ◆ 마지막으로, 문재인 정부의 '한반도 평화 프로세스'는 '평화 공존, 공동번영'을 정책적 비전으로 제시하였으며, 북핵문제의 해결과 항구적 평화정착, 지속 가능한 남북관계 발전, 그리고 한반도 신경제공동체의 구현 등을 3대 목표로 설정하였음. 이를 추진하기 위해 문재인 정부는 우리 주도의 한반도 문제 해결, 강한 안보를 통한 평화 유지, 상호 존중에 기초한 남북관계 발전, 국민과의 소통과 합의 중시, 그리고 국제사회와의 협력을 통한 정책 추진 등을 5대 원칙으로 내세웠음.⁶⁾

3) 통일부 북한정보포털, "평화변영 정책," <https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do> (검색일: 2021년 12월 3일).

4) 통일부 북한정보포털, "한반도 신 평화구상," <https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do> (검색일: 2021년 12월 3일).

5) 통일부 북한정보포털, "한반도 신뢰프로세스," <https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do> (검색일: 2021년 12월 3일).

6) 통일부, 『문재인의 한반도 정책: 평화와 번영의 한반도』 (서울: 통일부, 2017)

- ◆ 이상과 같은 추이에 대해 대부분의 연구들은 각 정부의 대북 정책이 지닌 차이점에 주목하고 있음. 이 때 가장 보편적으로 활용되는 분석틀이 진보와 보수의 차이임. 대표적인 예로써, 황지환(2017)은 진보의 대북포용정책과 보수의 제재 압박정책을 구분하여 두 접근법 모두 지난 20여년 동안 한반도 문제를 근본적으로 해결하지 못한 이유에 대해 논의한 바 있음.
- ◆ 구체적으로, 진보 정부들이 추진하는 대북 정책은 기능주의적 사고에 입각하고 있음. 즉, 남북한이 합의를 이루기 쉬운 ‘하위 정치(low politics)’의 영역에서 출발하여 이를 토대로 발전한 관계를 바탕으로 협의를 이루기 상대적으로 어려운 ‘상위 정치(high politics)’에 관한 합의를 달성하고자 하는 것임. 이에 반해 보수 정부들은 북핵 문제의 해결과 이에 대한 북한의 입장 변화를 우선적으로 추구한 후 경제개발에 돕는 ‘역기능주의’ 방식을 취했음.⁷⁾
- ◆ 진보 정부들이 통상적으로 추구하는 기능주의적인 접근법은 하위 정치에서의 협력이 상위 정치의 영역으로 환산되는 과정이 어렵고 북한의 악용 가능성에 취약하다는 약점을 노출해왔음. 반대로, 압박과 제재에 의지하여 북한의 변화를 우선적으로 추진하는 보수 정부들의 접근법은 북한이 변화를 거부할 경우 남북 관계를 진전시키기 어려워 이로 인해 형성된 대립적인 구도를 타파하기 어렵다는 한계를 노출하였음.⁸⁾

진보 정부들이 통상적으로 추구하는 기능주의적인 접근법은 하위 정치에서의 협력이 상위 정치의 영역으로 환산되는 과정이 어렵고 북한의 악용 가능성에 취약하다는 약점을 노출해왔음. 반대로, 압박과 제재에 의지하여 북한의 변화를 우선적으로 추진하는 보수 정부들의 접근법은 북한이 변화를 거부할 경우 남북 관계를 진전시키기 어려워 이로 인해 형성된 대립적인 구도를 타파하기 어렵다는 한계를 노출하였음.

III. 선거에 의한 인위적인 정책적 차별화와 이에 따른 위험

- ◆ 이처럼, 진보 정부와 보수 정부로 나누어 대북 정책을 구분하여 이해하는 작업은 분명 유의미함. 양 진영의 접근법에는 분명한 차이가 존재하며, 각각의 관점이 지닌 장점과 단점이 극명하게 드러나기 때문임. 다만, 상대 후보와의 차별화를 부각시키기 위해, 혹은 이전 정부와의 정책적 거리두기를 위해 지나치게 차이점을 강조하는 것은 여러 문제를 내포하고 있어 주의할 필요가 있음.

7) 황지환, “진보 대 보수의 대북 정책, 20년 이후,” 『통일정책연구』 제26권 1호 (2017), pp.29-49.

8) 황지환, “진보 대 보수의 대북 정책, 20년 이후,” (2017).

- ◆ 구체적으로, 선거 과정에 따른 인위적인 차별화가 지닌 잠재적인 문제점들을 국내적인 측면과 대외적인 측면으로 구분하여 생각해볼 수 있음. 먼저 국내적으로, 대북 정책의 지나친 정치 쟁점화는 남남갈등을 악화시킨다는 점에서 문제를 지님.
- ◆ 변창구(2011)와 김갑식(2007) 등이 밝히듯, 남남갈등은 탈냉전의 흐름과 김대중 정부가 햇볕 정책을 시행하면서 본격적으로 수면화되기 시작하였고 이후 한국 사회에 존재하는 대표적인 사회 균열로 자리잡았음.⁹⁾ 보수 진영에서는 진보 진영의 기능주의적 접근이 무조건적이고 일방적인 북한 ‘퍼주기’에 불과하다고 비판함, 반대로 진보 진영은 제재와 압력에 근거한 대북 정책이 남북 관계를 경색시키고 갈등과 분쟁을 초래한다고 비판함. 어느 진영이 정부를 구성하고 있는지에 따라 방향성이 변하고, 각 접근법의 약점을 노출하는 구체적인 실제 사례만 달라질 뿐, 양측의 기본적인 주장과 비판은 크게 변하지 않음.

정책의 효용성에 대한 건설적인 논쟁은 민주주의 사회 내에서 반드시 필요한 요소이지만, 서로 편을 가르는 과정에서 양측의 입장을 지나치게 단순화하거나 실패한 측면만 부각시키는 논쟁은 사회적 비용을 초래함

- ◆ 정책의 효용성에 대한 건설적인 논쟁은 민주주의 사회 내에서 반드시 필요한 요소이지만, 서로 편을 가르는 과정에서 양측의 입장을 지나치게 단순화하거나 실패한 측면만 부각시키는 논쟁은 사회적 비용을 초래함. 지난 2010년 천안함 침몰 사건 이후, 그리고 최근 대북 전단지 발송을 두고 벌어진 사회적 논란인 남남갈등이 얼마나 파괴적일 수 있는지 보여주는 대표적인 사례라고 할 수 있음.
- ◆ 이와 같은 남남갈등은 안보적으로도 의미를 지님. 우선 심각한 남남갈등은 전작권 환수나 사드 배치 등 중요한 국방 정책에 대한 합의나 일관된 이행을 어렵게 함. 나아가, 남남갈등은 한국을 북한의 강압 전략(coercion strategy)에 취약하게 만드는 한편 한국의 압박 조치들의 효용성을 약화시키는 것으로 주장되기도 함.¹⁰⁾
- ◆ 보다 넓은 범주에서, 지나친 정치 쟁점화는 한국 대외 정책의 일관성을 해침으로써 위험을 초래하기도 함. 월포드(Wolford, 2007)는 게임이론을 통해 지도자 변경이 분쟁의 가능성을 높이는 이유에 대해 설명하고 있음. 즉, 정권교체가 일어나고 있는 국가의 적대국은 새로 부임한 지도자의 의지(resolve)를 시험하기 위해, 반대로 새로 보임한 지도자는 적대국

9) 변창구, “한국의 대북 정책에 있어서 남남갈등의 요인,” 『통일전략』 제11권 3호 (2011), pp.173-209; 김갑식, “한국사회 남남갈등: 기원, 전개과정 그리고 특성,” 『한국과 국제정치』 제23권 2호 (2007), pp.31-59.

10) Dong Sun Lee and Sung-Yoon Chung, “Blame Game under Fire: Parsing South Korean Debate on North Korea Policy,” Korea Observer 44, no. 2 (2013): 315-337.

에 자신의 의지를 보여주기 위해 공격적인 전략을 취할 유인을 지니기 때문에 충돌의 가능성이 높아진다는 주장임.¹¹⁾

- ◆ 이를 한반도 상황에 적용할 경우, 남북한은 한국에 새로운 대통령과 정부가 선임될 때마다 서로 의중을 파악하기 위해 전략적으로 나설 유인이 강해진다는 것을 의미함. 특히 북한의 입장에서 생각해보면, 종전까지 상대하던 한국 정부가 추진하던 정책과 상이한 정책이 시행될 것으로 예상된다면 이는 불확실성을 증대시켜 새로운 정부를 다양한 형태의 무력 도발을 통해 시험할 유인을 증대시킨다고 할 수 있음.
- ◆ 이러한 위험은 진보 진영에서 보수 진영으로, 혹은 보수 진영에서 진보 진영으로 정부가 교체되는 경우에 가장 높으나, 동일한 진영 내에서 지도자가 교체되는 경우에도 나타날 수 있음. 이는 전임 정부의 대북 정책에 대해 비판하는 야당의 정치적 공세에 대응하기 위해 같은 당에 속해 있고 기본적인 원칙은 동일하게 견지하면서도 전임 정부와 다르다는 것을 어필할 필요가 선거 과정에서 발생하기 때문임.
- ◆ 미국 국제전략문제연구소(Center for Strategic & International Studies, CSIS) 한국에서의 선거와 북한의 무력 도발간의 연관성에 대해 분석한 바 있음. 데이터에 따르면, 시간이 갈수록 북한은 한국 선거에 근접하여 도발을 시도하는 것으로 나타나고 있으며, 김정은 체제 하에서는 대통령 선거 시행 15일 전후로 무력 도발을 감행한 것으로 나타남.¹²⁾

IV. 한국의 최근 대북 정책에서 발견되는 분절성과 일관성

- ◆ 앞선 파트에서 선거 과정에서 드러나는 차이를 ‘인위적’이라고 표현한 이유는 지난 20여년 간 시도된 대북 정책에 있어 시행하는 정부나 접근법과 관계없이 일관적인 요소들이 존재하기 때문임. 다시 말해, 차이를 나타내

선거과정에서 드러나는 차이를 '인위적'이라고 표현한 이유는 지난 20여년간 시도된 대북 정책에 있어 시행하는 정부나 접근법과 관계없이 일관적인 요소들이 존재하기 때문

11) Scott Wolford, "The Turnover Trap: New Leaders, Reputation, and International Conflict," *American Journal of Political Science* 51, no. 4, October (2007), pp.772-788.

12) Victor Cha, "DPRK Provocations Possible Around South Korean Elections," *Beyond Parallel*, Center for Strategic & International Studies (CSIS), April 18, 2017, <https://beyondparallel.csis.org/rok-elections-and-dprk-provocations/> (검색일: 2021년 12월 11일).

고 있는 부분들이 존재하는 반면, 일관되게 적용되는 원칙이나 전략들이 있지만 선거 과정의 특성상 간과되고 있음.

- ◆ 가장 대표적인 예로써, 대북 정책의 일부분인 통일 정책의 경우, 김영삼 정부가 제안한 민족공동체 통일 방안이 이후 지속적으로 계승되어오고 있음.¹³⁾ 민족공동체 통일 방안은 1단계인 화해·협력단계를 거쳐 ‘남북연합’을 구성하여 과도적 통일체제를 형성한 다음, 최종적으로 통일국가를 완성하는 일련의 과정을 일컫음. 비슷한 맥락에서 북한 주민들에 대한 인도주의적 지원과 협력 역시 필요한 것으로 사회적 합의가 어느 정도 형성되어 있음. 인권과 개발이라는 보편적 가치가 국내에서 뿐만 아니라 국제 질서 내에서도 확산되어 있기 때문임.
- ◆ 이에 반해 북한의 비핵화를 유도하는 전략과 남북간에 존재하는 갈등 양상을 해소하는 과정에 대해 이견이 가장 극명하게 나타나고 있다고 할 수 있음. 특히 앞서 서술한 바와 같이, 북한 문제를 해결하기 위해 진보와 보수 양 진영이 구체적으로 추진하고자 했던 전략들은 가장 명확한 차이를 나타내고 있음.
- ◆ 그럼에도 불구하고, 역대 정부들은 안보 현안 관련 전략에도 다음과 같은 몇 가지 원칙들을 비교적 일관되게 추구해왔음. 첫째, 북핵 문제에 있어 역대 정부들은 북핵 불용의 원칙을 일관되게 내세우고 있음. 이는 어떠한 경우에도 북한의 핵무기 보유를 인정하지 않겠다는 의미하며, 보다 근본적으로는 핵무기 보유가 방어적인 목적을 달성하기 위함이라는 북한의 주장을 인정하지 않는다는 것을 뜻함. 둘째, 역대 정부들의 대북 정책은 굳건한 국방과 안보를 가장 기본적인 원칙으로 상정하고 있음. 마지막으로, 역대 정부들은 모두 북한과의 신뢰 형성을 강조하고 상호호혜주의 원칙을 고수하고 있음.
- ◆ 한편, 남북 협력과 변화를 통해 북한의 변화를 유도하고자 하는 진보 진영의 기능주의적 접근법과, 북한의 변화가 우선 나타날 경우 북한의 경제 개발에 협력해나가겠다는 제재와 압력에 입각한 보수 진영의 접근법 역시 큰 틀에서는 경제적 유인을 통해 한국이 원하는 바를 달성하고자 한다는 논리적인 측면에서 일관성을 지니고 있음.
- ◆ 전략을 실제로 실천하는 과정에 있어서도 역대 모든 정부들이 대화와 협

13) 통일부, “통일방안 변천 과정,” <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/planStory/> (검색일: 2021년 12월 13일).

력, 그리고 역지와 제재를 혼합한 형태의 대북 정책을 전개해오고 있다는 점에서 일관된 모습을 보이고 있다고 평가할 수 있음.

- ◆ 이와 같은 경향은 특히 박근혜 정부 이후 특히 두드러졌다고 평가됨. 실제로, 일부 전문가들은 박근혜 정부의 대북 정책에 대해 이전 정부들에 비해 통합과 균형을 강조하고 앞선 정부들의 대북 정책이 지닌 장점과 단점들을 수용했다는 평가를 내리고 있음.¹⁴⁾ 문재인 정부 역시 김대중 및 노무현 정부 등 진보 정부들 뿐만 아니라 역대 정부들이 이루어온 성과들을 승계하는 것을 대북 정책의 원칙으로 명시하고 있음. 그러나 이와 같은 연결성은 차이점에 비해 상대적으로 잘 인식되어지지 않고 있음. 이는 특히 선거 과정에서 지난 행정부가 달성한 업적들에 비해 실패한 측면들이 상대 진영에 의해 부각되기 때문임.
- ◆ 지난달 개최된 국제심포지엄에서 김천식 ‘윤석열 캠프’ 외교안보통일위원이 “국가의 일체성과 지속성을 지키는 것이 모든 정부의 가장 중요한 과제”라고 언급한 것처럼, 역대 정부들이 견지한 관점들을 바탕으로 정책적 일관성을 유지하고 이를 인식하는 것은 다음과 같은 두 가지 함의를 지님.¹⁵⁾
- ◆ 첫째, 사회적 논쟁이 진행될 수 있는 바탕을 마련하고 합의 형성 과정에 기여함. 이견을 보이고 있는 부분들에 대해 논의하기에 앞서 의견이 일치하는 부분을 확인하는 작업은 논쟁을 구체적으로 규정함으로써 소모적이고 분쟁적인 갈등을 방지할 수 있음. 또한 이러한 과정을 거쳐 부분적으로나마 사회적 합의를 형성하고 이를 토대로 공감대를 확산해 나갈 수 있음.
- ◆ 둘째, 어떠한 형태나 범위로 형성된 사회적 합의는 장기적인 관점에서 한국의 대북 정책의 신뢰성을 제고하는 데에 기여함. 이론적인 관점에서, 확고한 사회적 합의는 보다 큰 청중 비용(audience cost)을 발생시켜 국가간 관계에서 발생하는 공약의 문제(commitment problem) 해결에 기여함.¹⁶⁾ 이는 관계의 개선과 비핵화 등 북한 문제 전반에 긍정적으로 작용할 수 있음.

그러나 이와 같은 연결성은 차이점에 비해 상대적으로 잘 인식되어지지 않고 있음. 이는 특히 선거 과정에서 지난 행정부가 달성한 업적들에 비해 실패한 측면들이 상대 진영에 의해 부각되기 때 문임.

14) 강준혁, 윤광재, “대북인도적 지원사업 정책의 내실화방안에 관한 연구 : 남북협력 활성화 및 비활성화 시기 비교분석을 토대로,” 『한국사회과학연구』

15) “차기 정부 평화정책...이재명 쪽 ‘승계’ vs 윤석열 쪽 ‘단절’ 강조,” 『한겨레』 2021년 11월 18일.

16) 청중 비용과 공약의 문제에 대해서는 다음의 논문 참조. Chungshik Moon and Mark Souva, “Audience Costs, Information, and Credible Commitment Problems,” Journal of Conflict Resolution 60, no. 3 (2014), pp.434-458.

- ◆ 셋째, 정책적 일관성을 확보하는 것은 미국과의 공조를 긴밀하게 유지하는 데에도 기여함. 역사적으로 한미관계는 양국 정부의 정치적 관점에 의해 많은 영향을 받아 왔음. 그러나 이러한 정치적 변화와 관계없이 양국이 기본적으로 합의할 수 있는 원칙들을 일관되게 유지할 수 있다면 한미 관계의 균열을 어느 정도 사전에 예방하여 정책적 혼란을 최소화할 수 있음.
- ◆ 넷째, 역시 장기적인 관점에서 북한 문제와 통일 문제에 대한 국제사회의 협력과 지지를 확대하고 유지하는 데에 기여할 수 있음. 이는 역대 정부들이 공통적으로 한국과 북한이 주도하는 자주적인 한반도 정책의 측면에서도 유의미하다고 볼 수 있음.

V. 결론

- ◆ 역대 정부들이 추진해온 대북 정책에 대한 평가는 정책간의 차이점에 주목한 경향이 강함. 김대중 정부 이후 시도된 대북 정책들은 진보 대 보수, 평화·포용 대 제재·압력의 프레임으로 이해되어왔음. 민주주의 체제의 꽃이라 일컬어지는 선거에 내재된 정치적 특성은 진영간 입장 차이를 부각시키게 됨. 건설적인 논쟁은 필요한 부분이나, 지나친 정치쟁점화로 인해 발생하는 인위적인 차별화는 여러 문제점들을 내포하고 있어 주의를 요함.
- ◆ 본 연구에서는 선거로 인해 김대중 정부가 햇볕 정책을 통해 대북 포용 정책을 처음 시도한 이후 여러 시행 착오를 거치면서 형성된 정책적 일관성을 간과하게 한다는 점에 주목하고 이에 대해 논의하고자 하였음. 북한의 핵무기 보유를 불용하고 북한에 대한 굳건한 방위 태세를 유지해야 하는 동시에 대화와 교류도 시도함으로써 북한의 점진적인 변화를 지속적으로 유도해야 한다는 인식이 어느 정도 공유되고 있고, 이는 지난 정부들이 실제로 시도한 대북 정책에서도 나타나는 부분임.
- ◆ 대북 정책에 있어 진보와 보수 진영간에 정책적 차이는 분명 존재함. 그러나 이를 둘러싼 이견이 발전적으로 논의되기 위해서는 양 진영 사이에 확인되는 공통점들에 주목하고, 이를 바탕으로 한 정책 설계가 필요하다는 것이 이 연구의 핵심 결론임.
- ◆ 현상적으로 봤을 때도 지난 20여년 동안 대북 정책을 전개해오며 있어 큰 차이는 나타나지 않고 있음. 냉정하게 봤을 때 진보 정부든 보수 정부든

북한의 핵무기 보유를 불용하고 북한에 대한 굳건한 방위 태세를 유지해야 하는 동시에 대화와 교류도 시도함으로써 북한의 점진적인 변화를 지속적으로 유도해야 한다는 인식이 어느 정도 공유되고 있고, 이는 지난 정부들이 실제로 시도한 대북 정책에서도 나타나는 부분임

관계없이 지난 20여년간 일관되게 북한으로부터의 위협에 노출되어왔고, 김정일/김정은 정권의 핵무기 개발을 방지하지 못했으며, 북한 인권 문제를 크게 개선하지 못했음. 다시 말해, 남북관계와 한반도 정세는 유화적인 국면과 갈등적인 국면이 반복적으로 나타나는 거시적인 구조를 극복하지 못하고 있음. 이는 대북 정책 전반에 대한 종합적인 분석과 검토가 필요하다는 사실을 시사하기도 함. 구체적으로, 진보와 보수 진영 모두 논리적 근거로 삼고 있는 경제적 유인의 효율성에 대해 비판적 검토가 필요할 수 있음.

- ◆ 이와 관련하여 변화한 전략적 환경도 감안하여야 함. 햇볕 정책이 처음 시도되었던 2000년대 초반부터 2010년대 중반까지 핵문제에 관한 한국의 대북 정책은 북한이 핵무기 개발을 ‘중단’하도록 유도하는 데에 초점이 맞추어져 있었음. 그러나 북한은 이미 수십 개의 핵무기를 보유하고 있는 것으로 추측되고 있고, 향후 매년 12~18개의 핵무기를 추가로 확보할 것으로 우려되고 있음.¹⁷⁾ 이는 한국의 대북 정책이 북한 핵무기의 ‘폐기’에 주력해야 한다는 것을 의미함.
- ◆ 핵무기 개발 중단과 보유 핵무기 ‘폐기’라는 두 가지 정책적 목표는 밀접한 관계를 맺고 있지만 엄연히 다른 과제이기 때문에, 이러한 문제의식에 기반한 새로운 대북 정책 수립이 필요할 것으로 보임. 그리고 이러한 정책 수립 과정은 지난 20여년간 역대 한국 정부들이 보여온 정책적 일관성에 기반하여야 할 것으로 생각됨.
- ◆ 이러한 요소들을 감안할 때, 남북한 관계와 이전 정부들이 시도한 대북 정책은 물론, 심화되는 미중 패권경쟁로 대변되는 대외환경 변화를 종합적으로 포괄하는, 최근 미국 바이든 행정부가 시행한 대북 정책 평가(North Korea Policy Review)와 유사한 ‘대북 정책 평가’를 정부 차원에서 고려할 필요가 있는 것으로 생각됨. 이를 통해 북한 문제에 대한 장기적인 목표와 원칙들을 공고히 함으로써 주변국들과 국제 사회와의 협력에 기여함은 물론, 북한 문제와 통일 문제에 대한 사회적 합의 달성에 기여하고 일관된 대북 정책의 시행을 가능케 하는 기틀을 마련할 수 있기 때문임.

남북한 관계와 이전 정부들이 시도한 대북 정책은 물론, 심화되는 미중 패권경쟁로 대변되는 대외환경 변화를 종합적으로 포괄하는, 최근 미국 바이든 행정부가 시행한 대북 정책 평가(North Korea Policy Review)와 유사한 대북 정책 평가를 정부 차원에서 고려할 필요가 있는 것으로 생각됨

17) “북한, 6년 뒤 핵무기 최대 242개...핵 선제공격 위협 커졌다” <중앙일보> 2021년 4월 14일.

❖ 저자 약력

■ 박동준

現 고려대학교 평화와 민주주의연구소 선임연구원.

미국 조지타운 대학교 정치학과에서 정치학 박사학위를 취득하고, 미국 조지 워싱턴 대학교 분쟁 및 안보 연구소(Institute for Conflict and Security Studies)에서 방문학자로 역임하였음. 관심 분야는 국가 평판, 대북 정책, 안보 이론, 외교정책 결정 과정, 다자주의 외교 등이며, 최근 논문으로는 “평판에 대한 고려가 분쟁시 위기결정에 미치는 영향: 1950년대 제1-2차 양안분쟁을 중심으로”, “Multilateralism in the Era of Sino-US Strategic Competition: Balancing the Security-Maximization and Norm-Spreading Function of Alliances” 등이 있음.

기획 및 감수: 정승철 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 김인서 (제주평화연구원 연구조교)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)
전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6522
E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760