

# 2021 DMZ 포럼

새로운 평화의 지평을 열다

2021.5.21(금) ~ 22(토) | www.dmzforum.or.kr

## [평화운동 협력세션 I-1 : 문재인 정부의 한반도 평화구상]

강진철 평화공공외교협력단

2021년 5월 21일 개최된 2021 DMZ포럼(DMZ Forum 2021)의 다양한 세션 중 첫 평화운동 협력세션은 '문재인 정부의 한반도 평화구상'이라는 주제로 진행되었다. 정부 초기 남북 정상 간 만남이 이루어지며 남북관계의 평화기반이 정립될 것이란 희망이 있었지만 오히려 냉각기가 도래하며 이에 대한 근본적 이유를 논의하기 위한 자리였다. 통일부 장관을 지낸 김연철 인제대학교 교수가 좌장을 맡았으며 김성배 국가안보전략연구원 수석연구위원, 양문수 북한대학원대학교 교수, 김상기 통일연구원 연구위원 등 통일·안보 분야 전문가들이 패널로 참여해 발제를 진행했다.

비핵화와 한반도 평화 프로세스 연구를 진행하는 김성배 연구위원은 세 차례의 남북 정상회담과 두 차례의 북미 정상회담, 판문점 남·북·미 정상회담 등 과거에는 상상할 수 없던 이벤트가 가능했던 것만으로 비핵화 진전에 대한 평가가 가능한 점, 다만 비핵화 첫 단계인 영변 핵시설에 진입하지 못한 점과 남북 관계의 구체적 진전이 없었다는 점에 대해 논의 필요성을 주장했다. 또한 북미 정상회담이 두 차례 성사된 것에 대해 트럼프와 김정은이라는 독특한 캐릭터가 우연적 요소로 만나 작용한 점을 짚으며 하노이 노딜이 예고된 상황에서 한국, 미국, 북한 모두 플랜 B에 대한 대비가 없었다는 점을 지적했다.

양문수 교수는 <평화경제, 어디까지 왔나?> 라는 발제를 통해 2019년 문재인 대통령의 한반도 체제 언급 기념사, 참여정부의 평화경제 언급 사례를 제시하며 초기 협상 단계에서 경제협력의 구체적 규모와 제도화가 경제협력을 통한 평화협정의 성과를 결정하는 점을 제시했다.

양문수 교수는 "현재 남북관계는 강력한 대북제대로 당국이 2018년 정상회담을 통해 합의한 사업조치 제대로 이행되지 않고 있다."며 하노이 결렬 이후 북미관계에 연동되어 작용하기 보다 남북관계가 북미관계보다 최소 한 발자국 이상 앞서 나가야 하는 등 남북 당국의 선제적인 협력과 소통의 필요성을 강조했다.

김상기 연구위원은 한반도 정세의 전망이 불확실성 앞에 놓여있는 가운데 향후 가장 중요하게 작용할 변수로 북한의 전략을 들며 2018년 당 중앙위원회 전원회의에서 경제-핵무력 병진노선을 경제건설 총력노선으로 전환한 점을 짚었다. 김상기 연구위원은 "북한의 경제발전은 대외관계의 개선과 제재의 해제를 필요로 한다."며 미국과의 적대관계가 지속되는 상황 속에서 제재 완화/해제를 위해 자주권을 훼손할 수 없다는 입장을 고수하고 있어 현재 북미 협상 및 남북 소통이 교착상태에 빠져있는 점을 지적했다. 추가로 북한은 새로운 북미 관계 수립에 있어 미국이 대북제재 및 정책에 변화가 있는지 여부를 주목하며, 2019년 10월 스톡홀름 북미 실무자 협상 이후 일관된 입장을 지속하고 있다는 점, 한국이 걸음으로는 대화의 제스처를 취하면서 한미연합훈련을 이행하거나 첨단 무기를 반입시키는 점을 들어 한국과

미국의 입장 변화를 촉구하고 있는 점을 강조했다,

발제 이후에는 최근 한반도 프로세스에 대한 남북 및 미국과 중국 등 주변국과의 외교 관계를 어떻게 풀어나가야 할지에 대한 논의가 이어졌다.

김성배 연구위원은 미중 경쟁이 심화되는 상황은 한반도 평화 프로세스에 불리하게 작용하는 점을 지적하며 미국과의 경쟁이 심해질수록 중국은 북한과의 연대와 협력을 강조하고, 미국이 추가 대북제재를 취할 경우 UN 안보리에서 이를 제한하는 점, 이런 현상이 남북 관계 개선의지를 약화시킬 수 있는 점을 짚어 미-중, 한-중 관계 개선의 필요성을 강조했다.

이에 대해 양문수 교수는 8월 한미연합훈련 여부로 복원의 계기를 맞을 수 있고, 싱가포르 공동선언에 기초한 접근과 단계적 합의 추구가 이행될 경우 향후 북미정상 전망에 긍정적 요소로 작용할 수 있다고 덧붙였다. 북한에게는 대화에 응할 명분 제공이 필수적인만큼 한미훈련 연기(취소) 및 여행금지 조치 해제, 테러지원국 지정 해제 등이 그 예시가 될 수 있다고 강조했다.

좌장인 김연철 교수는 “오늘 한미정상회담 이후 한반도 정세가 어떻게 펼쳐질지에 관심이 모아진다.”며 남북미 3자 관계 재개의 발판으로 삼기 위해 하노이 실패의 교훈을 찾아야 한다고 역설했다. 또한 미사일 거리 조정 및 군비증강 등 현실적 논제와 비핵화 협상이 포함된 한반도 평화체제 프로세스의 균형을 맞추는 것이 관건인 점을 언급하며 한미정상회담의 중요성을 다시 한번 강조했다.

김성배 연구위원은 “한국의 최대 관심사가 대북정책 및 대북제재이고 미국은 중국과의 관계, 반도체 등에 높은 관심을 보일 것으로 예상된다.”며 상호 관심사에 대한 주고받기가 이루어지며 워드나 대만해역 등 미국 관심사에 대해 세부 논의가 있다면 통 큰 협상이 가능할 것을 기대한다고 말했다. 무엇보다 미중 전략 경쟁시대 북한의 비핵화에 중국의 역할이 필요한 점을 강조하며 장기적으로 볼 때 중국, 러시아와 북한 문제를 함께 논의해야 제대로 된 제재 완화 및 비핵화 협상이 가능하다고 주장했다.

김상기 연구위원은 이에 대해 “미국이 왜 북핵 문제를 해결하려고 하는가 라는 질문에 대해 우리나라가 요구하기 때문만은 아니라고 본다.”며 미국 스스로 북한 미사일 능력이 강화되면서 실질적으로 위협으로 인식하고 있고 중국과의 대결 구도 속 패권국의 지위를 확보하려는 미국의 전략적 의도가 숨어있다고 분석했다.

김연철 교수는 북한 경제 상황이 좋지 않은 상황에서 북한이 협상에 나와야 된다는 수요와, 남북 관계 비핵화 협상 과정에서 인도적, 유연성을 발휘하는 것이 실제 해결책이 될지에 대한 질문을 던졌다. 양문수 교수는 이에 대해 “북한의 경제 상황이 매우 좋지 않다.”며 협상 테이블에 나올 확률이 적고 코로나 상황으로 국경을 봉쇄한 와중에도 북중 무역을 재기 할 조짐을 보이고 있어 아직까지는 미지수로 본다고 답했다.

김연철 교수는 한미정상회담의 성과가 남북 북미 관계 개선의 계기로 작용할 것, 이후 비핵화 협상에서 하노이 회담의 교훈을 명시하고 남북 관계 개선에서 남한 정부의 독자적 역할

은 무엇인지, 미-중 전략경쟁과 한반도 관계를 어떻게 효과적으로 분리할 것인지에 대한 지혜가 모아져야 한다고 말했다. 또한 장기 경주 릴레이에서 한국이 한 부분을 맡았다는 생각으로 평화적 해결 방법에 대해 지속적인 고민이 이어져야 한다는 점을 강조하며 세션을 마무리 했다.

# 2021 DMZ 포럼

새로운 평화의 지평을 열다

2021.5.21(금) ~ 22(토) | www.dmzforum.or.kr

## [평화운동 협력세션 I-1 : 문재인 정부의 한반도 평화구상]

이수민 평화공공외교협력단

5월 20일 DMZ 포럼의 특별행사인 남북평화협력 지방정부 협의회의 성공적인 출범식을 거치며 이어진 첫 평화운동 협력 세션에서는 문재인 정부의 한반도 평화 구상에 대한 논의가 이루어졌다. 남북정상회담이 정권 말기에 이루어져 남북 합의의 이행 추진력에 한계가 있었던 과거의 진보 정권과 달리 남북 정상 간 만남이 정부의 초기에 이루어지면서 남북 관계의 평화기반이 정립될 수 있을 것이라는 희망이 있었음에도 불구하고 현재 남북 관계의 냉각기가 도래한 근본적인 이유를 찾는 논의를 시작했다. 前 통일부 장관인 김연철 인제대학교 교수가 좌장을 맡았으며 발제는 순서대로 김성배 국가 안보전략 연구원 수석연구위원, 양문수 북한대학원 대학교 교수, 김상기 통일연구원 연구위원이 진행하였다.

김성배 수석연구위원은 문재인 정부 평화 프로세스의 대표적인 유산들을 되돌아보며 굉장한 역사적 사건들이 있었지만 왜 실질적인 진전을 이루지 못했는지에 대해 초점을 맞추었다. 2017년 11월 한반도의 봄이 시작된 이후 굉장히 역동적으로 전개되었다는 점을 언급하며 독특한 캐릭터인 김정은 위원장과 트럼프 전 대통령의 우연적인 요소도 한반도의 봄에 큰 역할을 했다는 점을 설명했다. 2차 북미 정상회담 하노이 노딜을 돌이켜 보며 1차에는 선언적 합의, 2차에는 구체적 합의를 위한 실무접촉을 이어갔지만 결국 아무런 결과물이 없는 상태로 회담을 진행하게 되었다는 이유를 하노이 회담의 가장 큰 결렬 이유로 꼽았다. 또한, "Top-Down 방식은 계속해서 이루어졌고 32번의 친서 교환이 오고 갔지만 실질적인 내용은 포함되지 않았다. 무리하게 북미 정상회담을 강행하기보다는 실무 접촉으로 결과물을 도출해낸 상태에서 성숙한 모습을 보여주는 게 나았지 않았겠나" 하는 아쉬움을 드러냈다. 끝으로 미중 경쟁의 변수에 영향받지 않으려면 북미와 남북미 협상 틀에만 의존해서는 곤란하며 양자 및 다자 협상을 병행하는 것이 필요하다는 말을 강조했다.

북한대학원 대학교 양문수 교수는 '평화경제, 어디까지 왔나'를 주제로 발표를 진행하였다. 2019년 3.1 100주년 기념사에서 '평화경제'가 언급된 날로부터 오늘날에 이르기까지 2년 동안 평화경제론이 어떻게 전개되어왔는지 정리하고 이를 간단히 평가하며 구체적으로는 평화경제 실현 노력을 담은 차원과 정책 구상 차원으로 나누어 고찰하였다. "문재인 정부의 평화경제론은 등장 직후부터 크고 작은 도전에 직면했다. 최근 여건은 평화경제 구상 실현과는 거꾸로 가고 있어서 비현실적이라는 비판을 많이 받았다."라며 평화경제론에 대한 궤적을 정리하였다. "한국 정부는 2020년에 들어서야 한국 정부의 적극적 역할 수행 가능성을 시사했다. 그러한 첫 발걸음이 북한에 대한 개별관광 허용 발표와 북한 주민과 생필품을 물물교류하자는 '작은 교역'이다. 하지만 2가지 모두 현실의 장벽에 부딪혀 실현되지 못했다"라며 만시지탄의 감이 있지 않았나 하는 아쉬움을 비추기도 했다. 손에 잡히는 평화를 이루기 위해선 초기 조건으로 제도가 중요하다고 주장하며 출발할 때의 평화의 크기가 나중에 경제 협력 크기를 결정한다고 남북경제협력이 되돌아오지 않을 정도의 제도화를 절감한다고 언급하기도 하였다. 마지막으로 평화경제 구상은 향후 100년을 바라보는 그랜드 디자인으로

제시된 것이며 신한반도 체제 및 평화경제 구상은 미래 한반도 질서를 가리키기 때문에 현안보다는 훨씬 호흡이 긴 장기적 비전이므로 구체성과 현실성 측면에서 보완이 필요하다며 발표를 마무리하였다.

김상기 통일연구원 연구위원은 '북한의 국가전략 노선 전환과 8차 당대와 한반도 평화체제'에 대한 주제로 발표를 시작했다. 2019년 하노이 북미 정상회담 이후 지금까지 교착상태에서 벗어나고 있지 못한 점을 짚으며 가장 중요한 변수가 북한의 정책이라 주장했다. 북한은 이전까진 군사-경제 병진 노선이었지만 2018년을 전환점으로 경제 우선 전략 노선을 유지하고 있다는 것을 강조하였고 "2021년 북한의 8차 당 대회에서도 이 노선에 벗어나지 않는 국가 전략의 방향을 밝혔다"라며 주장에 대한 설득력을 높였다. 경제총력노선은 핵 협상의 성공 그리고 대미, 대남을 비롯한 대외관계의 정상화에 상당히 친화성이 높은 정책이라 말하면서도 북한이 대외관계 정상화가 필요하지만 본인들의 자주성을 훼손하면서까지 하지는 않을 것이라 주장했다. 더불어, 북한의 대미정책은 "미국이 북한에 대해 압박 위주로 나온다면 북한도 대미 강경책을 고수할 것이다. 만약 미국이 관계 개선의 의지를 보인다면 북한도 적극적으로 협상에 호응할 것이다."라며 북한의 기본 원칙이 '강대강 선대선 원칙'임을 주창했다. 북한의 대남정책도 대미정책과 유사하며 향후 남북 관계의 개선 여부는 남한의 태도에 달려있다는 입장을 북한이 표명하고 있다고 언급했다. 또한, 미중 경쟁의 심화가 북한의 전략환경에 영향을 미치는 중요한 하나의 요인으로 꼽기도 했다. 미국의 중국 견제 정책이 추동할 수 있는 북중 협력의 강화가 북한의 대미관계 및 대남관계 개선에 대한 동기를 상대적으로 약화시킬 가능성에 유의해야 함을 지적했다. 최근 평화 프로세스의 전망에 대해서는 "남북 관계가 경색되면서 당분간은 남북 관계의 입장이 쉽게 변하지 않을 것이다. 하지만 한미연합훈련이 중요한 계기가 될 수 있다. 북한이 명시적으로 종단을 요구하고 있기 때문에 우리나라가 어떠한 입장을 표하는 바에 따라 달라질 가능성이 많다. 이것은 남북 관계뿐만 아니라 북미관계에서도 큰 영향을 미칠 것이다."라며 한미연합훈련이 취소되거나 연기된다면 다시 북한이 대화의 장에 나설 용의가 있음을 예상했다. 마지막으로 북한이 대화에 참가할 명분을 제공하는 것이 중요하다고 강조하며 한미연합훈련이 핵심적인 요인이 될 것이라 다시 한번 강조했다.

김성배 수석 연구위원은 "북한과 협상에 있어서 미중전략경쟁, 군사 부문에서는 전략적 유연성 문제 등 다양한 문제들을 가지고 북한과 어떻게 협상을 진행해나갈 것인지"에 대한 답변으로 "잘 고려해서 전략을 짜야 한다. 결국 합의 이행 구속력을 높이려면 중국이 들어와야 한다. 6자회담처럼 중국이 들어오는 판을 짜는 게 길게 볼 때 맞다. 중국과 같은 국가들이 참여해야 제재 해제가 이행될 수 있기 때문이다."라며 합의의 이행성을 높이기 위해 중국의 역할을 강조하였다. 김상기 통일연구원 연구위원은 "한미정상회담 이후 비핵화 협상 재개를 위해 북한을 어떻게 협상장에 받을 들이도록 할지"에 대한 대답으로 "실질적으로 북핵문제를 해결해나가는 데에 있어서 중국의 협력은 필수적이지만 북핵 문제와 미국의 대중국 문제가 엮여 들어갈 때 한국이 호응하면 중국과 불안정한 관계가 될 수 있고 이러한 것이 평화협정에 도움이 될 것인가 고민해 봐야 한다."라며 앞서 김성배 수석 연구위원의 답변과 상충되는 의견을 피력하였다. 마지막으로, 양문수 교수는 북한의 현재 경제적인 상황과 현재 북한 경제 제재 완화에 대한 가능성이 있을까 하는 질문에 대해 "북한 경제 상황은 매우 좋지 않다고 볼 수 있다. 이유는 제재로 인한 북한의 타격, 코로나로 인한 극단적인 경제 봉쇄 등이 있다. 북중 무역을 재개하는 조짐이 4월부터 불거졌지만 본격적인 무역은 아직 재개되고 있진 않는다. 앞으로도 제재로 인한 성장의 한계가 있을 것이다."라며 제재 완화에

대한 전망은 비관적으로 보았다.

좌장이자 김연철 前 통일부 장관은 이번 전문가들의 발표를 통해 “이번에 있을 한미 정상 회담이 남북미 삼각관계에 재회의 시작점이 됐으면 좋겠다. 또한, 앞으로 한미 정상회담 이후에 한반도 평화 프로세스를 해내가기 위해 하노이 회담의 교훈을 기억하며 동시에 미중 전략경쟁으로 인한 부정적인 영향을 차단해나가는 것이 중요하다. 마지막으로, 비핵화 협상이라는 것이 하루아침에 풀기는 힘들지만 어렵고 힘들고 복잡하더라도 평화적으로 풀어나가는 것이 우리의 과제라는 생각이 든다.”라며 3가지 시사점을 밝히면서 세션을 마무리하였다.