

평화재단 제65차 전문가포럼

THE PEACEFOUNDATION 65th FORUM

김정은 3년, 북한 정세와 남북관계 전망

일시 | 2014. 02. 18 (화) 오후 2:00 - 5:00

장소 | 평화재단 3층 강당

주최 | 평화재단 평화연구원

김정은 3년, 북한 정세와 남북관계 전망

13:30	접 수	
14:00	개 회	
14:05	여는말	김형기 평화재단 평화연구원 원장
14:10	사 회	고경빈 평화재단 이사
14:20	발 표 1	2014, 북한 정세 및 대내외 정책 전망 김용현 동국대학교 북한학과 교수
14:40	발 표 2	최근 남북관계 평가 및 전망 : 관계 정상화의 기운은 싹 트는가 성기영 통일연구원 남북통합연구센터 부연구위원
15:00	토 론 1	이기동 국가안보전략연구소 책임연구위원
15:15	토 론 2	서보혁 서울대학교 통일평화연구원 HK연구교수
15:30	휴 식	
15:45	질의응답 (발표자, 토론자)	
16:30	전체토론	
17:00	폐 회	

차 례

여는 글	5
발 표 1 2014, 북한 정세 및 대내외 정책 전망	7
김용현 동국대학교 북한학과 교수	
발 표 2 최근 남북관계 평가 및 전망: 관계정상화의 기운은 싹트는가	17
성기영 통일연구원 남북통합연구센터 부연구위원	

‘통일은 대박’이라는 박근혜 대통령의 신년사가 그야말로 대박을 쳤습니다. 북핵 위기와 김정은 정권의 불안정성, 동북아시아의 군사적 긴장감 고조 등 여러 산적한 문제들에 가려 보이지 않던 ‘통일’ 담론이 새롭게 부상하기 시작한 것입니다.

북한의 태도 변화 역시 주목할 만합니다. 북한 당국은 상호비방을 중단하자는 ‘중대제안’을 발표했습니다. 위장평화 전술이라는 남쪽의 주장을 반박하며, UN안보리 공식문건으로 배포하는 한편, 1월 24일 이산가족상봉을 전격 제의해왔습니다.

아직 남북관계 개선 또는 통일이라는 언술만 있을 뿐, 여전히 상호신뢰를 향한 길은 멀지만, 남북관계가 정상화되는 방향으로 흘러갈 수 있을 것이라는 기대를 갖게 됩니다. 평화재단 평화연구원은 이 같은 분위기 전환을 적극 환영하는 바입니다. 동시에 이제부터가 중요하다는 생각에 현재 우리가 어디에 위치해 있는지, 어떤 방향으로 나가야 할지 살펴보는 자리를 마련했습니다.

올해는 김정은 정권이 집권 3년차에 접어드는 시기입니다. 집권 3년차가 중요하다고들 합니다. 김정은 집권 3년 차, 북한 내부 정세는 어떤지, 대내외 정책은 어떻게 전개될 것인지, 특히 남한 정부와의 관계는 어떻게 풀어갈 것인지 전망해보고자 합니다. 박근혜 정부의 한반도 신뢰 프로세스와 김정은 집권 3년차 남북관계 개선 강조가 구체적으로 어떻게 구현될 것인지 전망해보는 자리가 되었으면 합니다. 여러분들께서도 새로운 통일의 기운을 모으는 자리에 함께 해주시면 감사하겠습니다. 감사합니다.

2014년 2월
평화재단 평화연구원

2014, 북한 정세 및 대내외 정책 전망

김용현 동국대학교 북한학과 교수

1. 남북고위급 접촉과 대남 정책 전망

■ 지난 2년간 김정은 체제 대남정책 평가

- 지난 2년의 대남정책은 김정은 제1위원장으로의 권력 전환과정에 중심을 두었다고 볼 수밖에 없음.
- 이 때문에 북한 스스로 이명박·박근혜 정부로부터 어떤 성과를 거둘 수 있다고 판단하지는 않았음. 다만 김정은 체제 구축 과정에서 대남정책을 활용한 측면이 큼.
- 특히 2013년 남북은 서로 길들이기에 주력했음. 그 과정에서 북한은 향후 자신의 20~30년 집권기간을 내다보며, 절대 끌려가지 않겠다는 쪽으로 정리했다고 봄. 이런 구조에서 성과를 거두는 것 자체가 어려웠음.
- 특히 박근혜 정부의 ‘원칙 있는 대북정책’이라는 것 자체가 북으로서는 남한 기준으로 자기들을 끼워 맞추겠다는 정책으로 볼 수밖에 없음.
- 결국 지난 김정은 체제 2년은 구조적으로 남북관계를 풀기 어려운 상황이었고, 정권을 이양 받는 과정에서 소극적으로 움직일 수밖에 없었음.

■ 고위급 접촉 의미

- 박근혜 대통령과 김정은 제1위원장의 핫라인이 만들어지고 있음. 고위급 접촉의 지속성, 정례화 가능성이 커졌음. 두 번에 걸친 접촉 이후 앞으로도 필요에 따라서 적절한 시기에 고위급 접촉이 가능해졌음.
- 국제사회를 향해 지금의 이제까지 남북 당국의 살아싸움을 걷어내고 평화로 갈 수 있는 대화의 출발점, 그것을 이산가족 상봉이라는 것으로 해서 시작하게 만들었다는 점에서 의미가 큼.

■ 북한의 이산가족 상봉 합의 배경

- 북한 입장에서는 전체적으로 이산가족 상봉을 또 무산시키는 것에 대한 부담이 우선 컸음.
- 키 리졸브 훈련 기간을 염두에 둔 북한의 입장에서 봤을 때 이산가족 상봉을 안 하겠다는 것은 아니고, 키 리졸브 훈련과 최대한 연계시키면서 북한이 키 리졸브 훈련의 불편한 심기를 외부적으로 표현하는 이런 부분에서의 선전효과를 노린 측면이 컸음.
- 북한도 남북관계를 적절하게 관리해야 한다는 압박을 받고 있음. 즉, 이산가족 상봉을 적극적으로 하지 않고는 앞으로 김정은 제1위원장의 방중, 6자회담 재개 문제에서 상당한 부담을 안을 수밖에 없음.
- 케리 미 국무장관의 방한 시점과 일치. 미국을 향해서, 국제사회를 향해서 남북 관계 개선에 적극적 의지가 있다는 것을 상당히 역설적으로 보여주는 행보를 펼쳤음.

■ 고위급 접촉에서 공식 발표 외 합의 가능성?

- 금강산관광 재개 문제, 대북 식량비료지원 문제, DMZ 평화공원 조성 문제, 5.24 조치 등 전반적인 현안들에 대한 포괄적인 논의가 있었을 가능성이 높음.
- 고위급 회담의 지속에 대한 합의가 이뤄진 것은 향후 남북관계 현안들에 대한 논의를 위한 구조를 만든 것으로 이해함.
- 남북정상회담과 관련, 그 여지를 열어두는 이심전심의 흐름이 형성됐을 가능성도 있음. 고위급 접촉 통로의 확보는 장기적으로 남북정상회담을 최종 목표로 한 공식 대화 채널로 진화할 것으로 보임.
- 향후, 고위급 접촉 통로는 전략적으로 판단해야 될 부분들을 맡고, 실무적인 부분들은 통일부가 맡는 구조가 될 가능성이 높음.

2. 장성택 행정부장 처형 이후 북한 내부 정세

■ 장성택 행정부장 처형 의미

- 김정일 시대를 정리하고 김정은 시대로 넘어가는 변곡점에 장성택 행정부장이 존재함. 장성택은 지난 시대에서 새 시대로 가는 과도기에 역할을 한 것임.
- 김정은 체제는 김정일 체제를 계승한 측면도 있지만, 구시대와의 단절을 통해 김정은 유일 지도체제로 빠르게 나아가겠다는 의지를 강력한 충격요법을 통해 보여준 것임.
- 김정일 위원장 사망 2주기 추모대회는 ‘김정일 버전’ 유훈통치를 마무리하고 김정은 시대를 선포한 행사였음.

■ 향후 권력 구도

- 단일성 집단지도체제에서 유일권력체제로의 빠른 전환이 이뤄지고 있음. 장성택 처형은 김정은 유일권력체제, 김정은 수령제 구축을 위한 걸림돌 정리.
- 2인자 등을 용납하지 않고, 김정은에게 개별 엘리트들이 종적으로 충성하는 구도가 형성될 것으로 보임.
- 최룡해 군총정치국장, 김원홍 국가안전보위보장 등의 역할은 현재의 권력 범위를 넘어서지는 않을 것으로 보임.

■ 김정일 시대에서 김정은 시대로의 빠른 권력 재편의 과정에서 당군정 및 사회 전반에서 권력교체, 세대교체의 흐름을 주목할 필요가 있음.

- 파악하기 어렵지만, 김정은 제1위원장을 떠받치는 당정군의 40-50대 신진엘리트들의 결집과 부상을 앞으로 주목할 필요가 있음.
- 이들이 20-30년 정권을 지향하는 김정은 체제의 대내외 정책 밑그림을 그리면서 조언하고 있을 것으로 보임.

3. 김정은 체제는 안정적인가?

■ 김정은 체제의 성공을 위한 조건은 우선, 미중 등 국제사회와 한국이 김정은 체제를 실질적인 대화 파트너로 인정하느냐 여부임.

- 김정은 체제에 대한 오바마 정부의 인식이 어떤 결론에 도달하는가, 중국 시진핑 5세대 지도부가 김정은 체제에 대해 객관적으로 어떤 평가를 내리는가, 김정은 체제의 성공을 위한 중요한 조건임.

- 박근혜 정부가 김정은 제1위원장을 대화 파트너로 확실히 인정하는가도 하나의 조건임.

■ 김정은 체제의 주요 축인 고위 엘리트들의 권력 분점과 김 제1위원장에 대한 충성 유지 여부도 매우 중요한 조건임.

■ 주민생활의 개선을 위한 경제 호전 여부도 김정은 체제의 성공을 위한 주요 조건임.

- 주민생활 개선이 조기에 이뤄지지 않는다면, 중장기적으로 김정은 체제는 부담을 안을 수밖에 없음.
- 이런 가운데, 단기적으로 김정은 체제는 보수적인 정책으로 체제 유지에 집중할 것임. 이후 체제 유지에 대한 자신감이 확보되는 속에서, 단계적이고 점진적인 개혁·개방 조치를 내놓을 가능성이 큼.

4. 대외정책 전망

■ 대외정책의 핵심은 김정은 제1위원장의 방중임.

- 2014년 봄, 김정은의 방중 노력이 적극적으로 진행될 것이라고 예상됨. 이를 통해 국제무대에 안정적으로 데뷔하면서, 동시에 북중경협 확대를 통한 인민생활 향상이라는 성과도 기대할 것임.

■ 대외정책의 또 다른 핵심은 핵문제의 진전임.

- 핵은 경제를 만들고 체제 안전을 도모하기 위한 도구이므로 계속 부정적인 방향으로 끌고 가지만은 않을 것으로 보임.
- 3차 핵실험 이후 김정은 체제는 대외적으로 긴장관계를 유지했으나, 지속적으로 강대국의 대결구도를 유지하기에는 후폭풍이 너무 큼.
- 김정은 체제가 대외적으로 당분간 강은 양 전략을 구사하겠지만, 실질적인 대화를 통한 외교 전략으로 점차 무게중심을 옮길 것으로 보임.

■ 전반적으로 2014년 상반기 중 방중 가능성이 높고, 6자회담 재개를 위한 자신들의 입장을 결정하는 시기를 찾을 것으로 보임.

■ 북한의 대남정책은 당분간 강경과 온건 행보를 배합하면서, 박근혜 정부 대북정책, ‘신뢰프로세스’의 진정성을 시험할 것으로 보임.

- 강경행보의 범위는 군사적인 무력시위를 펼치는 수준까지는 가지 않을 것이며, 말로써 대남 압박을 펼치는 수준일 것임.

■ 북한 당국은 이산가족 상봉문제에서 보다 많은 양보를 남측에 하면서, 금강산관광 재개 문제에 접근하는 것이 필요함.

- 박근혜 정부가 금강산관광 재개에 대한 보다 유연한 자세를 보일 필요가 있음. 향후 북한 당국과 이산가족 상봉 정례화, 화상상봉 재개 등을 요구하면서, 금강산관광 재개 문제를 협상할 필요가 있음.

■ 6자회담 재개를 위한 흐름이 어떻게 전개되느냐에 따라 남북관계가 많은 영향을 받을 것으로 보임.

- 조기 6자회담 개최로 흐름이 이어진다면, 남북관계 역시 상당히 빠른 속도로 정상화할 것으로 보임.

■ 이산가족 상봉 이후 중장기 남북관계는 크게 대화를 통한 관계 개선으로 방향을 잡을 것으로 보임.

- 박근혜 정부가 경색된 북관계를 계속 유지하기에는 부담이 크고, 김정은 체제 역시 남북관계 개선 없는 북한 핵문제 해결의 진전을 기대하기는 어려울 것임.

■ 2014년, 남북관계의 근본적 개선을 위한 남북정상회담 추진이 필요함.

- 박근혜 정부 집권 2년 차에 남북관계 개선이 이루어지지 않는다면, 집권 기간 내내 남북관계의 어려움이 가중될 수 있음.

- 남측 정치 일정을 고려할 때 2014, 2015년 2년 내에 남북정상회담 추진이 현실적으로 가능함. 2016년 총선, 2017년 대선을 고려해 보면 2014, 2015년이 남북관계의 획기적 개선을 모색할 수 있는 시기임.

- 반기문 유엔사무총장의 방북과 메신저 역할도 적극적으로 기대, 활용할 필요가 있음. ¹⁹

최근 남북관계 평가 및 전망: 관계정상화의 기운은 싹트는가

성기영 통일연구원 남북통합연구센터 부연구위원

1. 들어가며

지난 2월 14일, 7년 만에 처음으로 열린 남북한 고위급 회담에서 이산가족 상봉 행사 일정을 한미 합동군사훈련 기간과 겹치는 2월 20일~25일 사이에 개최하기로 합의함으로써 남북관계 개선에 대한 전반적 기대감이 높아지고 있다. 남북한은 군사훈련 기간 중의 이산가족 상봉 합의 이외에도 상호 비방 및 중상 금지에 합의했고 상호 관심사에 대해 추가회담을 열어 남북관계 발전에 적극 노력한다는 데에도 의견을 함께 했다.

이번 합의는 표면적으로는 이산가족 상봉을 예정대로 실시하고 상호 비방 및 중상을 금지한다는 ‘행동 대 행동’의 원칙에 입각한 결과로 볼 수 있다. 그러나 본질적 의미를 따지고 들어가면 김정은 노동당 제1비서가 신년사에서 남북관계 개선을 위한 노력을 언급하고 박근혜 대통령이 신년 기자회견에서 설 이산가족 상봉을 제안한 것을 계기로 남북한 정상 간에 간접적인 형태의 합의를 이룬 것으로도 해석할 수 있다. 그러한 의미에서 이번 합의를 계기로 남북관계를 둘러싼 환경이 전반적으로 개선되리라는 기대감을 갖게 하기에는 충분한 것으로 보인다.

2. 남북고위급 회담에 대한 1차적 평가

이번 합의는 단순히 이산가족 상봉 행사 합의를 뛰어넘어 다음과 같은 몇 가지 측면에서 남북관계 개선의 본격적 출발점으로 작용할 가능성이 있다고 할 수 있다. 첫째, 박근혜 정부가 여러 차례에 걸쳐 이산가족 상봉을 남북 간 신뢰구축을 위한 첫 번째 단계로 설정하고 올해를 한반도 신뢰 프로세스를 본격 가동하는 원년으로 규정했기 때문이다. 이는 이산가족 상봉이라는 비정치적, 인도주의적 행사의 성공적 개최를 계기로 하여 경제적, 사회문화적 교류의 폭을 확대해 나가고 이를 통해 한반도 신뢰 프로세스에 기초한 교류협력 사업의 확대가능성을 점치게 한다.

둘째, 북한이 한미 합동군사훈련 기간 중 이산가족 상봉에 반대해 온 기존의 ‘원칙’을 포기하고 고위급 회담 과정에서 군사훈련 중지 주장을 접었을 뿐만 상봉 행사 역시 취소나 연기가 아니라 예정대로 진행한다는 데에 동의했다는 점에 주목할 필요가 있다. 이를 통해 앞으로도 정치적 일정이나 정치 논리와 무관하게 남북한 정부 또는 민간 사이에 인도주의적 교류와 협력 사업을 진행할 수 있다는 선례를 만들었다는 점 또한 평가할 만하다.

셋째, 김정은 정권 들어 최초로 진행된 고위급 회담에서 북한이 기존의 ‘통일전선부-통일부’(통-통 라인) 간 회담 채널 대신 청와대와의 직접 대화 통로를 원했을 뿐 아니라 과거 전례에 비추어서도 매우 신속한 의사결정 모드를 보여주었다는 사실도 관심의 대상이다. 또 북한이 토요일 군 통신선을 통해 비공개 회담을 제의할 정도로 긴박하거나 중요한 회담 의제를 갖고 있었음에도 불구하고 우리 정부가 이를 받아들이지 않고 판문점 공개회담 방침을 고수했지만 북한이 이에 응했다는 점도 평가할 만하다.

넷째, 이산가족 상봉 행사 합의와 비방 중상 금지 합의 이외에도 박근혜 대통령과 김정은 제1비서의 지침을 직접 받을 수 있는 최고위급 관계자가 상호관심사의 지속적 논의와 남북관계 발전을 위한 노력을 경주한다는 데에 광범위하게 합의했다는 점은 적지 않은 의미를 갖는다.

기본적으로 이번 고위급 회담은 ‘원 포인트’ 회담의 성격을 갖고 있었다고 할 수 있었다. 남한으로서는 인도주의적 사안과 군사훈련의 전술적 연계라는 북한의 주장을 무력화시키는 데에, 북한으로서는 남한측 언론에서 잇따르고 있는 ‘최고 존엄에

대한 비방 보도'에 대해 시급한 조치를 취해야 한다는 데에 초점을 두고 긴급하게 마주 앉았었다는 것이다.

그러나 결과적으로는 회담을 통해 당초 각자가 의도했던 '원 포인트' 성과물들을 채기는 합의에 이르렀을 뿐만 아니라 우리 정부는 한반도 신뢰 프로세스의 기본 취지와 방향을 북한을 상대로 직접 설명할 수 있는 기회를 얻었고 북한으로부터 '통 큰 양보'를 받아내는 성과도 거두었다.

북한은 군사훈련과 동시에 이산가족 상봉 불가라는 연계 고리를 과감히 끊으면서 자신들의 '통 큰 용단'을 강조하고 있는 만큼 이어질 후속회담에서 대북 지원이나 금강산 관광 사업 재개, 또는 5.24 조치의 해제와 같은 요구조건을 들고 나올 가능성이 크다. 이와 같은 북측의 요구에 우리 정부가 어떻게 대응하느냐에 따라서 남북관계 개선은 본궤도에 오를 수 있을 것으로 점쳐진다.

3. 현 단계 남북관계 개선의 몇 가지 동인

지난해 말과 올해 초 2014년 남북관계를 전망한 대부분의 분석들은 상반기 한미 합동군사훈련과 이에 대한 북한의 강경대응으로 한반도 주변에 다시 한 번 긴장이 고조될 가능성에 주목했다. 박근혜 대통령의 '원칙에 입각한 대북정책'이 국정 지지도의 중요한 축을 형성한 것에 입각해 6월 지방선거를 앞둔 정부의 대북정책 역시 '원칙 포기'로 비칠 법한 대북 유화정책에는 신중할 것으로 보는 시각이 지배적이었다.

이에 비하면 이산가족 상봉 합의와 7년만의 남북 고위급 접촉에서 관계 개선 노력 합의로 이어지는 현 단계 남북관계의 훈풍은 일반적 관측을 뛰어넘는 것으로 평가할 수 있다. 특히 이번 고위급 회담에서 이산가족 상봉에 대한 각론적 합의 뿐 아니라 남북관계 개선 노력과 이를 위한 고위급 후속 회담이라는 총론적 공감대까지 확보하게 된 데는 다음과 같은 세 가지 요소가 압력요인으로 작용한 것으로 분석해 볼 수 있다.

첫째, 김정은 체제 내부의 정세 인식이 불가피할 정도로 남북관계의 개선을 시급하게 필요로 하고 있다는 점을 지적해야 할 것이다. 김정은 노동당 제1비서는 2014년 신년사에서 남북관계 개선을 위한 분위기 마련을 강조하며 관계 개선을 위해 적극 노력하겠다는 의사를 공식적으로 밝힌 바 있다.

김정은 정권이 신년사를 통해 남북관계 개선 의지를 공식적으로 언급한 것은 북한이 처한 대내외적 현실이 그만큼 남북관계의 개선을 필요로 한다는 사실을 암시한다고 볼 수 있다. 북한의 대남전략 방향과 속도에 영향을 미치는 요인은 정치적 요인과 경제적 요인으로 나뉘볼 수 있다. 정치적 요인은 주로 체제 생존과 정권 안보 필요성, 경제적 요인은 인민생활 향상과 경제회생의 필요성과 필연적으로 결부된다.

이에 비춰볼 때 장성택 처형 이후 정권의 불안정성에 대한 대내외의 의구심을 잠재우고 김정은 정권이 여러 차례 강조해왔던 인민생활 향상을 위한 대외경제 관계 개선의 목표를 앞당겨 달성하기 위해서라도 남북관계 개선의 필요성은 무시할 수 없는 형편이다.

북한은 지난해부터 ‘강성국가 건설과 인민생활 향상’을 ‘총적 목표’로 내세우며 ‘평화로운 환경은 더없이 귀중하다’고 강조한 바 있다.¹⁾ 그러나 지난해 말 장성택 처형 사건 이후 내부적 동요 가능성을 제어하기 위해 외부적으로 정치군사적 긴장 상태를 유지할 필요성을 느꼈던 것 또한 사실이다. 그럼에도 불구하고 2009년 권력 승계 이후부터 꾸준히 추진되어왔던 당정군 내부의 세대교체와 김정일 인맥을 김정은 인맥으로 대체하는 과정을 통해 조기 안정화에 어느 정도 성공했다는 평가를 동시에 받고 있다.²⁾ 김정은 입장에서는 2014년 들어 더 이상의 긴장 조성보다는 안정된 환경을 필요로 할 것으로 보인다.

또 하나 흥미로운 점 중의 하나는 지난해 북한이 야심차게 공표했던 경제개발구 설치 등 대외개방 계획을 강조하는 목소리가 크게 줄어들었다는 것이다. 북한은 지난해 3월 노동당 중앙위 전체회의에서 대외무역의 다양화와 다원화를 추진하기 위해 각 도(道)의 실정에 맞는 경제개발구를 설치한다는 방침을 확정, 공포한 바 있다.

경제개발구는 ‘외국 법인, 개인, 경제조직, 재외동포가 기업, 지사, 사무소를 설립해 자유로운 경제활동을 할 수 있으며 정부가 토지 이용, 인력 채용, 세제 분야

1) 『조선중앙통신』 2013년 8월19일.

2) 마이클 플린 미국 국방정보국(DIA) 국장은 상원 군사위 청문회에서 김정은 정권 안정화의 요인으로 세대 교체와 측근 배치의 성공을 꼽았다. 『연합뉴스』 2014년 2월12일.

의 혜택을 보장한다'고 정의되었고 이후 10월 들어 경제개발구 건설을 촉진하기 위한 민간기구로 조선경제개발협회를 창설하고 외국 전문가들이 참여하는 국제 심포지엄을 개최해 외교적 관심을 끌기도 했다.³⁾

그러나 정작 북한은 2014년 신년사에서 대외 경제개방 정책에 대해 별다른 언급을 하지 않은 채 농업생산 증대와 대규모 건설 사업 등을 통한 자립경제 노선을 강조하고 있다. 이는 북한이 어떠한 배경에서든 올해 전면적 대외 개방보다는 체제의 내부 안정화를 주요 정책 목표로 삼고 있다는 사실을 암시한다.⁴⁾

따라서 북한이 장성택 처형 등 일련의 사태로 인한 파장으로 인해 전면적 대외 개방 전략을 이행하기 위한 내외부적 조건이 무르익지 않았다는 판단을 내렸다면 이를 대체할 수 있는 자원유입의 통로는 기존 남북경협이 양적, 질적 제고를 통해 확보할 수밖에 없다는 현실론에 부닥치게 될 것이다.

둘째, 지난해 북한이 의도했던 6자회담 재개 등 대외관계의 개선 조짐이 좀처럼 보이지 않는 상황에서 김정은 정권으로서는 남북관계 개선이라는 창구를 통하지 않고서는 대외관계의 경색 상황을 극복할 수 있는 계기를 잡기 어렵다는 판단을 내렸을 가능성이 있다.

북한은 지난해 5월 김정은 특사 자격으로 중국을 방문했던 최용해와 시진핑(習近平) 면담을 계기로 '6자회담 복귀'의 메시지를 던지기 시작했다. 실제로 6자회담 재개를 염두에 두었거나 목표로 하는 공식 비공식 대외접촉에 북한은 매우 적극적인 행보를 보여주었다. 그러나 북한의 공개적 노력에 비해 이러한 행보를 통해 실질적으로 획득한 외교적 성취는 미미했다.

9월 베이징에서 열린 6자회담 10주년 1.5 트랙 회의에 미국측은 정부 관계자를 보내지 않았고 잇달아 열렸던 베를린과 런던 회동에서도 리용호 외무성 부상 등 북한측 6자회담 대표는 미국 측 민간인들을 상대할 수밖에 없었다. 9월25일~26일 베를린 세미나에는 미국에서 스티븐 보즈워스(Stephen Bosworth) 전 국무부 대북정책 특별대표, 로버트 갈루치(Robert Gallucci) 전 국무부 차관보, 그리고 조엘 위트(Joel Wit) 전 국무부 담당관이 참석했으며 10월1일~2일 런던 접촉에는 보즈워스 전 특별대표 이외에 리언 시걸(Leon Sigal) 미국 사회과학원 동북아협력 프로젝트 국장이 함께 참여했다. 이들은 짧게는 5년 길게는 20년 전 대북협상을 담당했던 '퇴역' 민간인들로서 실제 국무부 의사결정 라인에 미치는 영향력은 미미한 형편이다.

3) 『연합뉴스』, 2013년 10월 17일.

4) 박형중 외, 『2014년 북한 신년사 분석』, 통일연구원.

6자회담 대표가 미국측 민간인들을 상대해야 하는 ‘격(格)의 굴욕’에도 불구하고 회담 재개를 위해 꾸준한 탐색전을 벌였으나 북한의 ‘조건 없는 6자회담’ 재개 주장은 아직까지 별다른 성과를 내지 못하고 있다. 무엇보다도 미국과 한국측이 북한의 비핵화 사전조치에 대한 명시적 설명 없이 5년 전 6자회담 상황으로 단순 복귀하는데 동의하지 않고 있기 때문이다.

게다가 장성택 처형 사태 이후 중국 내 전문가 그룹 일부에서 ‘북한과의 거리두기’를 요구하는 주장들이 나오고 황금평 사업 등 북중 경협 프로젝트마저 난관에 봉착한 것도 북한으로서는 고심하지 않을 수 없는 대목이다.

물론 중국이 현 단계에서 대북정책의 우선순위와 관련하여 전통적인 체제 안정화 논리를 뒤로 하고 한미중 협력에 기반한 비핵화나 개방 압력을 강하게 밀어붙일 가능성은 그리 커 보이지 않는다. 특히 이러한 분석은 북한체제의 내부적 요인에 의해 불안정성이 심화되고 서방 관찰자들 사이에서 북한 급변사태 시나리오가 제기될 때마다 중국의 대북정책이 보수적으로 선회했던 과거의 행태를 감안할 때 설득력을 갖는다.⁵⁾

그러나 북한이 친중파(親中派)로 분류되는 장성택을 처형하면서 사실상 중국을 지칭하며 ‘혈값에 지하자원을 외국에 팔아먹었다’는 죄목을 적용하고 처형 사실을 중국에 사전 통보하지 않은 것으로 알려짐으로써 적어도 단기적인 차원에서 북중관계의 긴장은 불가피한 측면에 놓이게 되었다. 중국 지도부내 일부 그룹에서는 장성택 처형을 사전통보하지 않은 사실을 ‘중대한 문제는 서로 소통하고 협조한다’는 2011년 김정일-후진타오 정상회담 합의 위반이라는 시각까지 존재하고 있는 형편이다.⁶⁾

또한 북한으로서는 대중국 경제의존 심화로 인한 부담을 분산시키고자 하는 포트폴리오적 접근 역시 필요한 상황이다. 불과 10년 전만 해도 50%를 밀돌던 북한의 대중국 무역 의존도 (48.5%)는 급속하게 증가해 2011년에는 역대 최고치인 89.1%에까지 이르렀다. 2012년 들어 이 수치는 다소 줄어들었지만 여전히 88% 수준을 유지하고 있다.⁷⁾

5) 중국 지도부 내에서는 과거에도 북한의 비핵화와 체제안정이라는 요인을 놓고 정책 우선순위에 대해 치열한 논쟁을 전개해 왔다. 그러나 대략 2009년 2차 핵실험 이후 체제안정 우선이라는 쪽으로 내부적 결론을 낸 것으로 알려진다. 이러한 선택의 배경에는 무엇보다도 김정일의 뇌졸중 발병 이후 제기된 북한 체제의 불안정성에 대한 외부의 우려가 자리잡고 있다고 볼 수 있다. 이에 대해서는 International Crisis Group, "Shades of Red: China's Debate over North Korea," Asia Report No.179 (November 2009)와 이종석, 『2차 핵실험 이후 북한-중국 관계의 변화와 함의』, 세종정책연구 2012-21 (성남: 세종연구소, 2012), pp.17-18을 참고할 것.

6) 한국일보 2013년 12월20일.

흥미로운 것은 지난해 3차 핵실험 이후 중국이 6~7월 동안 중국 원유의 대북 수출을 ‘올스톱’시키면서까지 북한에 강력한 신호를 보냈었다는 사실이다. 중국은 6자회담 재개 모색 등 대화 국면이 시작될 조짐을 보이면서 이내 대북 무역 제재로 비취질 법한 조치들을 거둬들였기 때문에 3차 핵실험의 북중 교역량 자체에 대한 영향은 ‘반짝’ 국면에 그친 것으로 보인다.

즉 2013년 상반기만 놓고 보면 북중 간 무역규모는 2012년 같은 기간보다 6% 가량 줄어든 것으로 나타나 4년 만에 처음으로 감소세를 보였다.⁸⁾ 하지만 하반기로 접어든 이후 2013년 9월까지의 북중 교역액은 전년 동기 대비 4.4% 증가한 것으로 나타났다. 특히 중국의 대북 원유 수출량도 총 41만 5천 톤으로 전년 같은 기간 40만 2천 톤에 비해 1만 3천 톤 증가한 것으로 나타났다.⁹⁾

이처럼 6자회담 재개를 통해 대외관계를 개선하려는 노력이 별다른 성과를 거두지 못하고 지난해 3차 핵실험 이후 긴장 국면으로 접어든 북중관계가 장성택 처형으로 인해 다시 악화 조짐을 보임으로써 북한의 대외관계에서 차지하는 남북관계의 상대적 비중은 북한이 원했던 원하지 않았건 증가하지 않을 수 없었다.

셋째, 박근혜 정부 역시 한반도 신뢰 프로세스의 본격 가동을 위해 남북관계를 둘러싼 환경의 개선을 필요로 하는 측면이 있다. 박근혜 대통령은 신년 기자회견에서 대북 인도적 지원 지속과 민간 교류 활성화를 공언했다. 또 통일부는 박근혜 정부 2년차인 올해를 한반도 신뢰 프로세스 본격 가동의 해로 규정하고 대북 통일정책에 대한 실질적 성과와 국민이 체감할 수 있는 통일시대를 열어간다는 구상을 밝힌 바 있다. 남북관계의 속성상 대북정책의 실질적 성과를 거두기 위해서는 남북 대화의 복원과 교류의 재개가 불가피한 것은 불문가지의 사실이다.

특히 DMZ 세계평화공원 구상이나 ‘유라시아 이니셔티브’ 내의 부산-나진-러시아를 통한 남북러 물류 협력 등, 이른바 ‘박근혜표’ 대북정책 구상은 북한의 동의와 협력 없이는 최종적 목표에 이르기 어렵다는 점도 고려대상에 넣지 않을 수 없었을 것이다. 북핵문제를 포함한 주변국의 대북한 외교가 교착 상태에 빠진 상황에서 남북관계는 북한을 다뤄나가는 유일한 창구로서의 역할을 하고 있는 형편이고 이는 박근혜 정부의 ‘실력’을 발휘할 수 있는 기회이자 계기를 제공하기도 한다. 한반도 신뢰 프로세스를 통해 ‘신뢰에 기초한 남북관계’를 공언한 박근혜 정부는 그런 의미

7) KOTRA, 『북한의 대외무역동향』 2013년 5월30일.

8) 대중 교역 감소에는 중국의 대북수출이 전년 동기 대비 14% 가량 하락한 것이 가장 큰 원인으로 꼽힌다. 『연합뉴스』 2013년 8월12일.

9) 『연합뉴스』 2013년 11월 6일.

에서 이제 막 시험대에 올랐다고 해도 과언이 아닐 것이다.

이러한 논의를 종합해볼 때 북한의 대남전략 방향과 추이에 영향을 내외부적 요인 모두 북한으로 하여금 대남전략의 수정을 요구하는 방향으로 움직이고 있다는 사실은 최근 남북관계 개선을 위한 김정은 정권의 움직임을 해석하는 하나의 열쇠가 된다. 물론 평화통일 시대 기반 구축을 위해 대북 인도적 지원 강화와 민간교류를 통한 농업 협력 등을 공언한 박근혜 정부로서도 남북관계의 경색이 지속되는 현실을 타개할 필요성을 느꼈을 것이다.

게다가 이번 김규현-원동연 라인을 통한 남북 고위급 접촉 과정에서 보여진 북한의 대남 협상 행태는 과거에 비해 속전속결식 자세를 노정하였고 우리 정부 역시 북한의 ‘청와대 지목’ 회담 요구에 일단 응한 것을 감안하면 향후 박근혜 정부 2년차와 김정은 정권 3년차를 맞는 올해 남북관계는 이전에 비해 매우 역동적인 모습을 연출할 가능성이 큰 것으로 보인다.

흥미로운 것은 북한 입장에서 대외관계와 대남관계가 맞교환 (trade-off)의 관계로 설정되고 대남전략을 대외전략의 구현을 위한 지렛대로써 사용해온 경우가 있다는 것이다. 물론 한국 입장에서도 과거 남북관계의 지렛대를 활용해 경색 국면에 놓인 6자회담의 동력을 확보한 경우가 있었다.¹⁰⁾ 따라서 남북관계와 남북한 각각의 대외관계가 어떠한 전략적 상호작용 하에 놓이는지를 면밀히 검토하는 것 또한 필요하다.

부시 행정부 시절에도 북미 대결이 지속되었지만 남북관계의 동력은 여전히 유지돼왔다. 오바마 행정부 들어 부시 행정부 시절과 다른 점이 있다면 한미동맹을 내세워 남북관계의 진전 속도에 북미관계의 진전을 연동시키려 하고 있다는 점이다. ‘전략적 인내’라는 명목으로 북한 문제가 외교 우선순위에서 밀려났고 특히 천안함, 연평도 사건의 발생 이후에는 이러한 남북관계 우선론이 한미 간의 대북정책 조율 과정의 기저를 형성했다. 수동적 의미에서이기는 하지만 ‘한국 역할 우선론’은 최근 방한한 존 케리 미 국무장관이 박근혜 대통령 면담에서 ‘통일대박 구상은 매우 좋은 비전’이라는 언급으로까지 이어졌고 남북관계 개선에 대한 전반적 기대감의 기초를 형성하고 있다.

10) 2005년 9·19 공동성명을 이끌어내는 과정에서 정동영 통일부장관이 김정일 국방위원장 면담을 통해 대북 직접 송전 방식에 합의한 것이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 그러나 일부 관찰자들은 북한이 이미 6자회담 복귀를 결정해 놓은 상태에서 정동영 장관을 만난 것이라는 분석도 내놓고 있다. 후자와 관련해서는 Jack Pritchard *Failed Diplomacy: The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb* (Washington: Brookings Institution Press, 2007) p.109 를 참조.

4. 남북관계 개선을 위한 단기적 과제

박근혜 정부의 남북관계가 일단 경색 국면에서 경색 완화 국면으로 접어들면서 향후 남북관계의 안정적 관리를 위해서는 다음과 같은 몇 가지 요인에 각별한 관심을 기울여야 할 것으로 보인다.

첫째, 고위급 대화 채널의 제도화에 관심을 기울여야 할 것이다. 이번 고위급 회담에서는 이산가족 상봉행사 실시와 비방 중상 금지 합의에 덧붙여 ‘상호관심사’에 대해 ‘서로 편리한 시간’에 ‘고위급 회담을 통해 계속 협의’한다는 데에 합의한 바 있다.

따라서 현 단계에서는 남북관계와 관련한 모든 주제가 논의대상이 될 수 있고 언제라도 필요에 따라 다시 만날 수 있다는 해석이 가능하다. 물론 남북한은 이러한 ‘열린 합의’ 내에서 금강산 관광 재개와 5.24조치 해제 또는 DMZ평화공원과 철도 연결 프로젝트 논의 시작과 같은 각자의 관심사를 내세워 이산가족 상봉 이후를 준비하게 될 것이다.

그러나 어떠한 논의가 되었든 이번에 박근혜 정부와 김정은 정권 사이의 최초 남북합의를 이끌어 낸 ‘김규현-원동연’ 고위급 회담 라인이 중요한 역할과 기능을 담당한 것은 분명해 보인다. 따라서 ‘김-원’ 채널의 제도화와 내실화를 위한 과제가 대두된다. 또한 고위급 채널의 가동을 뒷받침할 하위 대화 채널 또한 고려해볼 수 있다. 박근혜 정부는 북한과의 비선 접촉을 하지 않는다는 원칙을 천명한 바 있다. 그러나 비선 접촉과 비공식 접촉은 다르다는 점에서 대화 분위기 조성을 위한 다양한 노력을 검토할 필요성은 있다고 보인다. 북한이 당초 이번 회담을 비공개로 할 것을 요청한 맥락과 배경이 무엇인지에 대한 면밀한 검토와 향후 대응 방안 마련도 또 다른 과제로 대두된다.

둘째, 고위급 회담의 제도화를 통해 남북관계의 다양한 의제 등을 다뤄나갈 가능성을 준비하는 동시에 남북한 정상 간 친서 교환이나 특사 파견 등에 대한 대비를 해나갈 필요가 있다. 일부에서 제기되고 있는 정상회담 논의는 이러한 사전적 절차 없이 선불리 논의할 만한 단계에 있지 않은 것으로 보인다.

이번 합의를 통해 얼어붙었던 남북관계에 해빙 무드가 조성된 것만은 사실이나 남북관계가 다음 단계로 나가기 위해서는 5.24조치 해제 여부와 같은 장애물을 뛰어넘거나 우회하는 조치를 동반하지 않을 수 없다. 또 이는 천안함 폭침이나 연평

도 폭격에 대한 북한의 사과 문제와 연동되어 있기 때문에 앞으로도 남북 간 고위급 협상에서 다뤄나가야 할 ‘사전 조치’들 또한 결코 적다고 볼 수 없다.

그러나 큰 틀에서 이러한 현안들을 논의하기 위한 기반을 조성하는 차원에서 친서나 특사 교환과 같은 정상 간 비중 있는 메시지 교환은 검토해 볼 만하다. 물론 친서나 특사와 같은 방식의 남북한 접촉이 가능하다면 여기에는 당장 합의를 필요로 하는 세부적 의제보다는 한반도 신뢰 프로세스에 기반한 남북관계 발전의 전반적 기조를 설명하는 것으로부터 출발해 향후 남북한 접촉의 신뢰기반을 다지는 포괄적 내용이 담기게 될 것이다.

셋째, 남북관계 개선 시도가 남북한만의 문제가 아니라 북한의 실질적 변화를 위한 조건을 만들어 내는 동북아 국제정치적 맥락에 연동될 수 있도록 하는 노력 또한 필요하다. 이를 위해 대북문제를 둘러싼 한미 간 공조와 한중간 협력에 차질이 생기지 않도록 하는 외교적 협조체제를 강화해야 한다.

아울러 북한과 전략적 이해관계를 공유하는 중국이나 러시아와 같은 제3국을 개입시켜 대북한 경험 프로젝트를 구상함으로써 사업의 안정성을 유지하고 북한 체제의 대외의존성을 확대 유도하는 방향으로의 정책 수립에도 적극적인 관심을 기울여 나가야 할 것이다.

넷째, 국내적으로는 남북관계 개선 노력과 이른바 ‘통일대박론’을 어떻게 연동시킬 것인가에 대한 고민이 필요할 것이다. 또 교류협력의 증진을 통한 화해 구도의 정착과 적대적 관계의 해소라는 기존의 남북관계 개선 방식과 ‘통일대박론’의 연계 지점을 확보하는 것도 필요하다.

‘통일대박론’이 ‘통일직행론’으로 이해되어서는 안 될 것이며 평화통일 시대의 기반 구축을 위해서도 남북 간 교류와 협력은 여전히 중요하다는 점을 재확인할 필요가 있다. 다시 말해 ‘통일대박론’이 현재 개연성(probability) 수준에서 논의되고 있다면 이를 실질적 가능성(possibility) 수준으로 끌어올리려는 노력이 병행되어야 할 것이라는 점이다.

‘통일대박’의 실질적 가능성은 결국 통일에 대한 준비가 얼마나 잘 되어있느냐에 따라 담보될 것이다. 이러한 측면에서 교류협력의 양적 증가와 질적 재구조화 역시 통일에 대한 준비로 이해되는 것이 타당할 것이다. ‘통일시대의 기반 구축’은 이러한 준비 역량의 강화로부터 시작되어야 할 것이다.

5. 결론에 대신하여

2013년 하반기 개성공단 조업재개 협상 과정에서 북한이 보여준 일련의 협상 태도 등에 비춰볼 때 북한은 대내외 정세에 대한 종합적 평가에 기초하여 남북관계 개선의 필요성을 인식하기 시작한 것으로 보인다.

즉, 미국에서 오바마 2기 행정부의 출범과 중국 시진핑 지도부의 출범이라는 동북아 리더십 교체 국면에서 감행했던 3차 핵실험이 의도했던 결과를 가져오지 못하면서 대외관계 개선의 탈출구로 남북관계의 상대적 유용성이 증가했던 것으로 볼 수 있다.

2013년 3월 북한의 무력시위와 도발 위협에 대해 과거와 같은 형태의 관심과 보상은 주어지지 않았고 북한의 내부사정 역시 군량미 방출과 같은 사례에서 보듯 내부 자원 고갈이라는 상황에 직면해 있었다. 북한 입장에서 남북관계의 개선은 이러한 내부 자원 고갈 상태에서 더 이상의 경제적 군사적 동원을 필요로 하지 않는 안정화된 주변 환경의 구축이라 목적과 정확히 맞아떨어진다고 볼 수 있다.

그러나 길게 보면 관심의 초점은 6자회담 재개 등의 모멘텀을 통해 북한이 대외 전략의 돌파구를 찾았다고 인식하는 시점에서 대남전략에 모종의 변화를 가져올 것이냐로 모아진다. 대남전략과 대외전략을 맞교환 (trade-off) 관계로 다뤄왔던 북한의 과거 협상 패턴을 감안할 때 북한이 대남협상 태도를 후퇴시키면서 남북관계를 경색 국면으로 다시 몰아갈 가능성은 여전히 상존한다.

그럼에도 불구하고 박근혜 정부의 대중, 대미 외교 성과를 기반으로 한 남북관계 개선 시도는 일정한 성과를 거두고 있는 것으로 보인다. 현 단계에서 개성공단을 통한 남북관계의 발전적 제도화 노력, 그리고 남북 간 협상의 새 판 짜기 시도 등이 그 사례라고 할 수 있다. 물론 여기에는 남북관계가 주변국의 대북정책 전반에서 차지하는 상대적 효용성이 증가했기 때문이라는 요인도 작용하고 있다.

특히 한반도 주변 정세를 결정하는 근본적 변수는 북미관계와 북중관계를 배제하고는 논의될 수 없다는 점을 감안할 때 이는 남북관계의 진전이 북핵 문제를 포함한 북한 문제의 포괄적 해결에 어느 정도까지 기여할 수 있는지를 재는 척도가 된다고 할 것이다. 그러한 의미에서 무엇보다도 중요한 과제는 남북관계의 개선 및 발전을 한반도 통일외교에 내재화(embed)함으로써 평화통일의 기반을 구축하기 위한 선순환 구조를 만들어내는 일이라고 할 수 있다. 

|평화재단 평화연구원 제65차 전문가포럼|

김정은 3년, 북한 정세와 남북관계 전망

NOTES

|평화재단 평화연구원 제65차 전문가포럼|
김정은 3년, 북한 정세와 남북관계 전망

NOTES