

동향과 분석

» 화폐개혁 이후 북한의 대내경제전략 (임수호)	3
» 북한의 대외·대남정책 (박형중)	22
» '2012년 체제' 구축전략과 북한경제의 변화 (권영경)	36

북한의 대외 · 대남정책

박형중(통일연구원 선임연구위원)
dpblue@kinu.or.kr

1. 서론

북한의 2005년 이후 대내외 정책에는 일관성이 존재한다. 또한 대외정책과 대내정책이 서로 밀접하게 얽혀 있으면서, 하나의 통합적 전략개념을 이루고 있다. 대외정책은 대내 정치적 이익 실현에 봉사해야 하기 때문이다.

이 국가전략의 목표와 전략은 5대 기본방침으로 이루어져있다. 첫째, 핵무기 보유를 고수하며, 핵보유국가로 행세한다. 둘째, 정권의 사회에 대한 우세를 유지하기 위해 보수적 대내정책을 고수한다. 셋째, 핵무기 보유를 인정받은 상황에서 미국과 관계를 개선하고, 평화협정을 맺는다. 넷째, 한국과는 핵 문제를 거론하지 않으며, 남북관계는 한국이 북한당국을 경제적으로 지원하는 관점에서 형성한다. 다섯째, 해외투자를 유치하기 위해 적극적으로 노력한다.

5대 기본방침의 구체적 실행방안과 전술은 국면에 따라 변화해 왔다. 때로는 강경전술이, 때로는 온건전술이, 때로는 병행전술이 나타나고 있다. 강경전술은 기본 방침이 벽에 부딪혔을 때 국면돌파를 위해 활용되는 경향이 있다. 온건전술은 전체 상황이 기본방침 관철에 좋은 조건을 갖췄을 때 구사되는 경향이 있다.

이 글의 관심인 최근의 대외정책과 관련해서 보면 이렇다. 북한은 2008년 초부터 2009년 7월에 이르는 시기에 미국과 한국에 대해 강경전술을 사용했다. 그러나다 8월 이

후의 이른바 유화정책으로 변화했다. 2010년 1월 이후 강경과 유화의 병행 양상이 나타난다. 병행 양상은 특히 대남정책에서 두드러지고 있다.

물론 이와는 다른 방식의 설명도 존재한다. 이 글은 2장에서 북한의 대외·대남 정책을 설명하는 3가지 입장을 살펴본다. 3장은 2005년 이후 보수적 국가전략과 북한 대외정책이 어떻게 관련되어 있는가를 시기별로 서술한다. 4장은 2010년의 동향에 관한 서술이다. 5장은 전망이다. 비핵화, 남북정상회담 개최, 중북관계의 세 가지 문제를 중심으로 살펴본다.

2. 최근 유행 북한의 대외정책 설명 방식 세 가지

대중 매체에 자주 인용되는 내외 전문가는 북한의 대외정책과 관련하여 주로 세 가지 논지를 편다. 첫째, 북한에서 강온파 간에 대립이 존재하는데, 이들의 세력관계에 따라 북한의 대외정책이 강온으로 달라진다는 것이다. 둘째, 북한의 대외정책은 후계구도 출범과 공고화를 위한 내부 정치적 목적에 기여하는 방식으로 추진된다는 것이다. 셋째, 2009년 8월 이후 북한의 대외정책이 유연화된 것은 주변국의 강력한 대북제재 때문이라고 한다.

우선 첫째 논리를 보자. 이 논리에 따르면, 북한 내부적으로 강경파가 득세할 때는 대외적으로 강경정책이, 온건파가 득세할 때는 온건정책이, 강경파와 온건파가 갈등하고 있을 때는 강경과 온건의 모순되는 정책이 동시에 취해진다는 것이다. 그 사례를 들어보면 이렇다. 즉 2008년 8월 이후 김정일이 뇌경색으로 통치능력을 상실한 사이 군부 강경파가 대외정책을 좌지우지하게 되었다. 북한은 2008년 말부터 대남 강경정책을 한층 강화하고, 북한에 대화를 신호하면서 출범하고 있는 오바마 정부를 상대로 2009년 초부터 공세를 펼치면서, 4월에 미사일 실험과 5월 핵실험을 거행했다. 그러다가 김정일이 건강 회복과 함께 통치일선에 복귀하게 되면서, 김정일이 군부 강경파를 제어할 수 있게 되는 시점인 2009년 8월경부터 대외정책이 온건해지기 시작했다는 것이다.¹⁾ 또 다른 사례를 보자. 2010년 1월 이후 북한은 한국에 대해 일련의 회담을 제의하는 가운데, 1월 27일부터 29일까지 북방한계선 수역에서 해안포 사격훈련을 했다. 이에 대해 “대북정보를 종합적으로 보고받는 핵심적 위치”에 있는 한 군 고위 관계자는 이렇게 설명했다고 한다.²⁾

1) Jonathan D. Pollack, "Kim Jong-il's Clenched Fist," *The Washington Quarterly*, October, 2009.

2) 김민석, “북한군 해안포 사격 내부 권력 투쟁 때문”, 『중앙일보』, 2010.2.4.

즉 “김정일 위원장이 온전하게 집무하는 것 같지 않는 시기에는 군부의 목소리가 높아진다”는 것이다. 또 다른 관계자에 따르면, ‘북한 내부의 심각한 권력 투쟁’ 때문에, 정책이 계획적으로 조율되지 못하고 뒤죽박죽이라는 것이다. 즉 “지난해부터 김정일은 군부가 주장하면 군부의 얘기를 들어주고, 남북 협상파가 주장하면 또 협상파 손을 들어주는 분위기”라는 것이다.

두 번째 논리에 따르면, 북한의 대외정책은 후계구도 출범과 공고화를 위한 내부 정치적 목적에 기여하는 방식으로 추진된다는 것이다. 여기에는 두 가지 방식이 존재한다. 첫째, 이러한 방식의 설명에서는 북한 당국의 -정치적이거나 경제적이거나, 대외행위이거나 대내행위이거나를 불문하고- 거의 모든 정책 행위가 후계구도 구축과 연결되어 설명된다. 하나의 사례를 보자. 김정은은 2009년 1월 8일 후계자로 지명되었고, 이 후계 체제를 공고화하기 위한 목적으로 2009년 4월 미사일 발사, 5월 핵실험이 실행되었다고 한다.³⁾ 그 이유는 대체로 다음과 같은 논리에 기반을 둔다. 즉 “북한의 권력층과 엘리트 계층에서는 김정일 위원장의 와병 이후 어린 김정은으로 후계 구도를 서두르는 과정에서 자칫 체제가 흔들릴 수도 있다는 우려가 일부 나오고 있다”고 하는데, 대외·대남 강경정책은 이를 방어하기 위한 조치라는 것이다.⁴⁾ 둘째, 비슷한 맥락에서 거의 모든 북한의 대내외 정책 행위가 ‘김정은의 후계자 치적 쌓기’ 용으로 기획되고 실행된다는 식의 논리가 등장하곤 한다. 앞서 거론한 북한의 해안포 사격은 포병 전문가인 김정은의 능력과시를 위해 기획되었다고 한다.⁵⁾

세 번째 논리는 2차 핵실험이후 국제사회의 대북제재 때문에 북한이 유화정책으로 반응하고 있다는 것이다.⁶⁾

이 글은 위의 3가지 관점이 지적하고 있는 요인이 북한의 대외정책에 영향을 줄 수 있다는 것을 부정하지는 않는다. 다만 서론에서 언급한 바와 같이 더 핵심적인 것은 북한의 전략적 기본 방향이라는 것에서 출발한다.

3) Richard C. Bush, "North Korea's Nuclear and Missile Tests and the Six-Party Talks: Where do we go from here?," Testimony before the U.S. House of Representatives Subcommittees on Asia, the Pacific and the Global Environment and on Terrorism, Nonproliferation and Trade, June 17, 2009.

4) 최선영, “北, 이틀째 해상포격 시위..韓美 동시 조준”, '연합뉴스', 2010.1.28.

5) 주성하, “북 서해 포사격 김정은이 지휘”, '동아일보', 2010.3.2.

6) Victor Cha, "Sanctions Regime Has Hurt North Korea and Influenced Recent 'Charm Offensive'," The East West Center News, November 16, 2009.

3. 2005년 이후 보수적 국가전략과 북한 대외정책

북한의 대외정책과 관련하여 이 글의 주장은 이렇다. 2005년 이후 북한의 대내외 정책에는 보수적 일관성이 존재한다. 이 정책은 2010년 현재에도 지속되고 있다. 물론 전술은 강경과 온건을 번갈아 가면서 다양하게 변화해왔지만, 그 지향하는 전략 목표는 동일했다.

그러면 왜 2005년이 전환점인가? 그 이유는 대내외 정책에서 공히 보수적 선회가 발견되기 때문이다. 북한은 2000~2004년간 대내적으로는 개혁정책을 추진했다. 대외적으로는 주변국과 관계 개선 및 대량살상무기 개발에 관한 타협적 정책을 추진했다.⁷⁾ 그러던 북한이 2005년부터 대내외 정책을 보수적이고 강경한 방향으로 바꾸었다. 대내적으로 보면,⁸⁾ 2005년부터 시장억압의 반개혁정책이 시작되었으며, 점차로 강화되어 오고 있다. 2009년 11월 30일 단행된 화폐개혁은 이러한 정책의 정점이라고 할 수 있다. 대외적으로 보자. 2005년 2월 10일 북한 외무성은 핵보유 선언을 했다. 이는 북한당국이 공식적으로 입장을 바꾸었음을 의미한다.⁹⁾ 이후 북한은 2005년 10월에 1차 핵실험을, 2009년 5월 25일에 2차 핵실험을 실행했다.

여기서 흥미로운 것은 2005년에 대내외 정책 전환이 동시에 발생했다는 것이다. 여기서 하나의 가설을 설정할 수 있다. 즉 북한의 경우에도 대내정책과 대외정책은 상호 밀접하게 연계되어 있는 하나의 통합개념이라는 것이다. 다시 말해, 보수적 대내정책은 보수적 대외정책과, 온건한 대내정책은 온건한 대외정책과 상호 결합하는 경향이 있다. 따라서 대내정책은 보수적인데, 대외정책은 온건하거나 하는 식의 결합은 성립하기 어렵다. 대내외 정책의 기본 개념은 동시에 바뀌거나, 아예 바뀌지 않을 것이다.

두 가지 요인이 2005년 정책이 뒤집어지는 데 작용했다. 대내적 차원에서 보면, 당과 군의 특수기관이 내각이 주도하던 개혁을 중단시키고, 대내정책을 보수적 방향으로 바꾸었다. 그 이유를 보면 이렇다. 애초부터 내각 중심의 개혁 추진은 당과 군의 특수기관이 누리고 있던 정치·경제적 기득권에 대한 위협이었다. 그런데 박봉주가 2004년 후반기 보

7) 물론 이 시기 북한은 농축우라늄 개발에 착수했다. 이는 플루토늄 핵 개발이 억제되는 것에 대한 보험이었다. 이 시기 북한이 핵무기 개발의도를 가지고 있었더라도, 적절한 정책이 존재했다면, 그 진행을 효과적으로 억제하는 국제적 협력도 가능했었을 수 있다.

8) 박형중, 『북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향』, 통일연구원, 2009; 한기범, “북한의 경제개혁과 조직·관료 정치”, 경남대학교 대학원 박사학위 논문, 2009.

9) Joel S. Witt, *U.S. Strategy Toward North Korea: Rebuilding Dialogue and Engagement*, October 2009.

다 과감한 개혁을 추진하려고 하자, 당과 군의 특수기관이 이를 좌시하지 못하고 행동을 취한 것으로 보인다. 대외적 차원에서 보면, 부시 정부가 재선된 것이 북한 내부 강경파의 득세를 도왔을 가능성이 많다. 부시 정부의 재선을 보고, 북한은 미국과의 비핵화 협상 추진이나 관계개선에 희망을 버렸을 수 있다. 또한 보수파는 이러한 전망으로부터 대내정책 추진과 관련한 보수적 결론에 더 확신을 가졌을 수 있다.

2005년 이후 보수정책의 목적은 대내외적으로 판을 유리하게 바꾸는 것이었다. 먼저 대내적으로는 사회를 약화시키며, 정권의 사회에 대한 통제를 재차 강화시키면서, 그와 동시에 당과 군의 특수기관 및 그 연루 집단의 특권을 보다 영속화시키는 것이었다. 2000~2004년간의 온건 개혁 지향 정책은 1990년대 이래 북한 변화를 인정하고 이에 편승하고 적응하여 정권을 생존시키고자 했다. 이에 대해 보수파는 2000년 이후 개혁 정책 추진이 정권의 입지를 약화시키고 있다고 판단하고 변화를 억제하고 통제하고자 했다. 보수파는 정권 대 사회의 세력관계에서 정권이 그리고 그 핵심인 당과 군의 특수기관이 밀리고 있다고 판단하고 위기감을 느꼈을 것이다. 보수정책은 이를 바꾸어야 했다. 그리하여 시장억압 정책이 시작되었다.

대외적으로는 북한당국 대 주변 국가 간의 세력관계를 전자에게 유리하게 바꾸어야 했다. 2001년 이후 북한은 미국의 대북정책과 심하게 갈등해왔다. 북한은 판을 바꾸어야 할 필요성을 느꼈을 것이다. 북한은 2005년 10월 핵실험을 단행했다. 북한은 협상입지를 현저히 개선했다. 그리하여 드디어 2006년 말, 2007년 초에 6자회담도 아니고 미국과 직접 담판하는 양자협상 구도를 만들어내었다.

그런데 대내외적으로 북한당국에 유리하게 판을 바꾸는데서, 한국이 북한에 동조해주는 것이 매우 긴요했다. 한국은 이중의 의미에서 북한당국의 판 바꾸기를 도울 수 있었다. 먼저 한국은 북한의 대외경제관계가 북한당국이 대내 보수정책이 지속할 수 있는 경제적 원조를 제공해야 했다. 북한의 보수적 경제정책은 북한경제를 더욱 불모 상태로 만들 수밖에 없었고, 따라서 이러한 정책이 지속되자면, 한국정부가 북한당국에 대한 지원성 경험을 증가시키도록 유도하는 것이 절실했기 때문이다. 다음으로 한국은 북한의 핵 및 안보 문제에 대한 입장을 적어도 노골적으로 반대하지 말아야 했다. 한국이 부정적 자세를 취하는 경우, 북한이 견지하는 대외안보정책과 대미 협상입장의 정당성과 관철력은 현저히 축소할 수밖에 없었기 때문이었다.

2007년 10월은 북한당국에게 대내외 정책에서 최고로 낙관적 순간이었을 것이다. 먼저 미국과의 관계를 보자. 북한은 2007년 미국과 2.13 및 10.3 합의를 체결했다. 이 두

합의는 북한이 묵시적으로 핵무기를 보유하는 상황이 장기화되는 방식으로 비핵화 회담이 진행될 수도 있는 가능성을 열어주는 합의였다. 그러면서도 북한으로서는 점진적으로 미국과 관계를 개선할 수 있는 전망이 열린 것이었다. 다음으로 한국과의 관계를 보자. 한국의 정책입장은 북한이 바라는 바와 일치하는 점이 많았다. 10.4 공동선언은 북한 핵 문제를 거론하지 않은 가운데, 한국이 지원성 경협을 대대적으로 증가시킬 것을 예고했다. 더욱이 한국은 평화협정 문제를 의제화하는 데서 북한과 적극 협조했다. 다음으로 북한 대내 관계를 보자. 대외 관계에서의 성과를 바탕으로 북한당국은 국내정치에서도 자신감을 높였을 수 있다. 2007년 10월 경 장성택은 행정부장으로 승진했고, 동시에 시장역압 정책은 한층 강화되었다. 북한당국은 2007년 말, 2012년까지 강성대국을 건설할 것을 천명하기 시작했다.

그러나 2008년부터 상황이 변하고 8월부터 급속히 악화되었다. 먼저 2008년 한국에 보수정부가 등장했다. 북한의 대내외적인 강경보수 정책이 성공할 수 있는 핵심 조건의 하나가 붕괴했다. 2008년 3월부터 북한은 이명박 정부에 대해 적대적 태도를 보이기 시작했다. 다음으로 8월경부터 미국과의 관계가 어려워지기 시작했다. 테러지원국 해제 문제, 검증프로토콜 수용 문제 때문이었다. 그러한 가운데 8월 김정일이 뇌경색 때문에 통치 일선에서 물러나야 했다.

2008년 말은 위기 상황이었다. 당시 상황을 보면, 북한이 대외적으로는 한국과 미국의 협공에 밀릴 가능성이 커졌다. 또한 경제적으로도 구조적 위기가 대두했다. 보수적 정책으로 국내경제가 불모 상태인 가운데, 한국의 지원성 경협이 중단되고, 미국 등과 대안적 경제관계를 수립할 수 없게 되었기 때문이었다. 전반적으로 북한당국이 2005년부터 추진해왔던 대내외 정책의 실패가 분명해지면서, 대내외적으로 북한이 난관에 처하게 될 전망을 높이고 있었다.

이에 북한은 2008년 10월 이후 대내, 대남·대외 판 바꾸기에 돌입했다. 북한은 2009년 10월부터 한국에 대한 적대 수준을 강화했다. 아울러 1월부터는 출범하는 오바마 정부에 대해서도 대결 자세를 분명히 했다. 아울러 북한은 2008년 말, 2009년 초 국내 정치 재정비에 나섰다. 2월 국방위원회가 보수파를 중심으로 강화되었고 여타 기구 개편이 있었다. 2009년 150일 전투와 연이어 100일 전투가, 그리고 11월 30일에는 화폐개혁이 시행되었다. 시장역압과 국가 관리 자원의 증가가 그 목적이었다.

대남·대외 공세는 2009년 7월까지 계속되었다. 이 시기 동안 북한당국은 한국과 미국에 대해 일방적이고 공세적으로 새로운 의제를 제시했다. 북한은 2차 핵실험을 통해 핵

보유의 기정사실화, 미사일 총 18기 발사, 핵능력 확대(핵시설 원상복구 및 정상가동, 경수로 발전소 연료 자체해결을 위한 우라늄 농축 등) 등의 위협 능력을 과시했다. 아울러 6자회담 참가거부, 비핵화 없는 북미관계 개선, 핵보유 상태에서 북미 평화협정 체결, 북미 양자회담 등을 요구했다. 한국에 대해서는 ‘전면대결태세’ 돌입을 협박하고, 개성공단 존속에 관한 북한당국의 생사여탈권을 과시해 보였다. 요약하면 북한은 다양한 협박능력 과시를 통해 한국과 미국과의 사이에서 의제 변경 및 협상입지 강화를 위한 발판을 구축하고자 했다.

북한은 8월부터 전술적 유화공세로 전환했다. 이는 아마도 미리서 예정되어 있었을 것이다. 북한당국은 이미 여러 행위를 통해 협상 카드를 충분히 축적했으며, 이를 토대로 협상에 나서면 판을 바꿀 수 있다고 자신했을 것이다. 더 이상의 도발은 활용카드로 마땅치 않을 뿐 아니라 역풍을 불러올 가능성이 컸을 것이다. 그리하여 북한은 상대방을 자신의 전략구도로 유인하기 위해 전술적 사안에 대해 적극적으로 선심성, 회유성 양보조치를 취하기 시작했다. 이른바 유화정책을 펴기 시작했다. 유화정책의 목표는 2차 핵실험 등 할 일을 다 한 이후, 그 성과를 보존하는 방향에서 대남, 대미, 대일, 대중 관계를 북한정권에 유리하게 재조정하는 등 주변 관계를 우호적으로 재편하는 것이었다.

그런데 북한의 유화정책은 가시적 성과를 거두지 못했다. 북한의 유화정책에도 불구하고 주변국은 북한의 비핵화, 6자회담 참가, 국제제재 유지에 통일적 대오를 유지했다. 특히 한국과 미국은 유화정책에 말려들지 않았을 뿐 아니라, 압박성 조치를 주도하고 있다. 성과가 있었다면, 중국이 북한에 나쁘지 않은 입장을 취했다는 것이다. 10월초 원자바오 방북과 함께 중국은 대북압박 대신에 안정화 중시 정책을 취할 것임을 분명히 했다. 원자바오 방문 당시, 중국은 2,100만달러 상당의 대북 식량원조를 약속했다고 한다. 그밖에도 많은 경협 사항에 대해 논의했다는 설이 있었다. 그러나 중국은 북한이 기대한 만큼의 지원, 특히 경제적 지원을 하지 않은 것으로 보인다.

4. 2010년 동향

2010년도 신년공동사설은 멀리는 북한이 2005년부터, 가까이 2009년 8월부터 재차 분명히 한 북한의 대내외 정책 방향이 지속되고 있다는 것을 보여주었다.

그 구성 요소는 변함없이 5개의 사항으로 이루어져있었다. 첫째, 북한이 핵보유국임을 기정사실화하기 위한 행보를 밟는다. 둘째, 대내적으로는 보수정책을 유지함으로써, 정

권의 사회에 대한 지배력을 강화한다. 셋째, 한국은 북한핵무기 보유를 묵인해야 하며, 북한당국을 경제적으로 지원하는 방향에서 남북관계를 형성해야 한다. 넷째, 핵보유국의 자격에서 미국과 관계를 개선하며 평화협정을 체결한다. 다섯째, 해외투자를 적극 유치한다.

그러나 2010년도 들어서면서, 북한의 이러한 5대전략 목표가 벽에 부딪치는 상황이 점점 더 분명해졌다. 첫째, 6자회담 5개국은 북한을 핵보유국가로 인정하고자 하지 않으며, 북한의 6자회담 복귀 및 비핵화 재천명을 요구하고 있다. 둘째, 화폐개혁의 후유증으로 북한 내부 경제가 혼란에 빠져 있고, 금년도 대내적으로 정치 및 경제 불안정 요인이 대두하고 있다. 셋째, 미국은 핵보유 불인정, 평화협정에 대한 비핵화 우선의 원칙에서 전략적 인내를 고수하고 있다. 넷째, 한국은 비핵화 문제를 남북간 협상의 핵심의제로 설정했고, 대북지원은 비핵화 진전의 종속 변수로 간주하고 있다. 다섯째, 2009년 8월 이후 북한은 적극적 해외투자 유치 움직임은 보여주고 있지만, 성과를 거둘 가능성이 낮다.

유화정책이 소기의 성과를 거두지 못하자 북한은 2010년 들어서면서, 강경정책을 혼합하기 시작했다. 이는 핵문제와 관련하여 그리고 특히 대남정책에서 그러했다. 먼저 북한은 6자회담과 관련 비핵화에 대해 평화협정을 우선시하며 6자회담 참가 전에 제재가 해제되어야 한다는 전제조건을 제시했다. 1월 11일 북한 외무성은 성명을 통해 정전협정 당사국에 대해 평화협정 회담 개최를 제의했다. 1월 18일 외무성 담화는 제재의 해제 전에는 6자회담 복귀가 불가하다는 입장을 표명했다.

한편 북한의 대남정책에서 유화와 강경의 병행 전술이 진행되는 양태는 더욱 분명했다. 먼저 유화 측면을 본다. 북한은 1월 14일 금강산·개성관광 재개 실무접촉을 제의했고, 1월 19일부터 21일까지 남북공동시찰 평가회의를 개최했으며, 1월 22일에는 통행·통관·통신의 3통에 관한 군사실무회담을 개최할 것을 제의했다. 이어 2월 1일 개성공단 제4차 실무회의가 열렸고, 2월 8일에는 금강산·개성관광 관련 실무회담이 열렸다. 다음으로 강경 측면을 보면 이렇다. 1월 13일 군사실무회담 대표 명의의 뼈라 살포 비난 통지문에서 극우보수단체를 즉시 해산하고 주범을 엄벌에 처할 것을 요구했다. 1월 15일에는 한국 언론이 한국의 북한 급변사태 대비와 관련한 보도를 한 것을 기회로 “남한 당국 본거지에 대한 거족적 보복성전을 개시하겠다”고 위협했다. 1월 24일에는 북한군 총참모부 대변인 성명을 통해 한국의 대북선제타격론을 선전포고로 간주하고 즉시적으로, 단호하게, 군사적으로 대응할 것을 엄포했다. 이어 1월 27일부터 29일까지 서해 북방한계선 수

역에서 해안포 사격 훈련을 실시했다.

북한이 한국에 대해 유화정책을 견지하는 동시에, 강경정책을 배합하고 있는 이유는 다음과 같이 보인다. 우선 한국이 북한의 전략구도와 전술적 미끼에 말려들지 않으면서, 북한을 상대로 한국이 위협적 언사나 정책을 취하는 것에 대해 견제구를 날려야 할 필요성을 느꼈을 것이다. 예를 들어 선제 타격론 언급이 나오고, 급변사태 대비 계획 같은 것이 거론되는 것에 상당한 불만을 가졌을 것으로 보인다. 둘째, 평화협정 체결을 미국에게 주요 의제로 던져 놓은 상황이기 때문에, 한반도 군사정세가 불안하다는 것을 입증해야 할 필요성을 느꼈을 것이다.

셋째, 아마도 가장 중요하게, 대외적 고립과 내부 상황 난조 속에서 메아리 없는 유화정책을 지속하거나 6자회담 등에서 양보를 해가는 경우, 북한은 자신이 한국과 미국 등 관련국가에 만만하게 보일 것이라고 염려했을 것이다. 따라서 주기적으로 한국이나 미국에 방어용 견제구를 날려야 할 필요성을 느낄 것이다. 특히 북한의 입장에서 볼 때, 한국에 우파가 집권해 있다는 사실 자체를 큰 위협으로 간주할 것이다. 김대중·노무현 정부가 북한의 여러 의도에 대해 비교적 이해를 표시하고 허용적이었던 것에 비해 이명박 정부는 논쟁적이며 거부적인 중도우파에 기반을 두고 있기 때문이다. 북한으로서는 이들에 대해 북한도 한국을 위협할 만한 확실한 능력을 가지고 있으니 행동과 언사를 조심하라는 메시지를 보여줄 필요를 느낄 것이다.

전반 상황을 보면, 2010년도에 들어 북한의 대내외 정책이 다시 한 번 위기에 빠져들 수 있음을 예고하고 있다. 3월 중순까지의 상황을 보면, 북한은 이러한 난관에 대해 전술적 타협과 돌파를 시도하고 있다. 첫째, 기존의 입장을 완화하는 한편, 체면을 살리면서 6자회담에 복귀하는 것을 시도하고 있다. 북한은 3월 들어 제재문제는 6자회담을 통해 해결하는 대신, 비핵화와 평화체제를 6자회담의 양대 의제로 인정해줄 것을 요구했다. 이는 북한의 입장에서 보면, 상당한 양보로 보이지만, 그러나 아마도 미리 준비했던 전술적 양보일 것이다. 둘째, 화폐개혁 후유증 관리를 위해 대내 공포 정치를 강화하는 한편, 김정일의 경제부문 현지지도를 유례없이 강화하면서, 중국에 호소하고, 한국과 정상회담을 시도하는 등 지원 획득에 적극적으로 노력하고 있다. 그러나 아직 가시적 성과가 없다. 셋째, 6자회담 복귀와 그 과정에서 미국과의 협상 발판을 재구축, 그리고 추가적인 미북회담 요구와 남북정상회담 개최 시도를 통해 한미의 이간을 시도하고 있다. 넷째, 남북정상회담 개최라는 유인책을 통해 한국정부와 사회여론을 시험 또는 회유하고자 시도하고 있다. 다섯째, 국가은행설립, 중국의 동북진흥 계획에 편승 등 해외투자 유치 노

력을 지속하는 가운데, 100억달러 유치설 등 과장된 정보를 흘리고 있다.

5. 전망

북한은 비핵화와 관련된 입장을 점차 완화하고 있다. 이는 예정된 전략적 계산과 순서에 따른 행동으로 볼 수 있다. 일부 양보하더라도 북한이 핵지위에 큰 변화가 없기 때문이다. 북한은 가급적 자신의 양보를 시간을 끌면서 비싸게 팔 것이다. 북한은 비핵화 문제에서의 양보를 활용하여, 남북 및 중북 간에 지원성 경제협력을 확대할 것이다. 한국과는 북한의 조건에 맞추어 남북정상회담을 성사시키며, 중국과는 동북진흥계획에 편승하여 이익을 도모할 것이다. 그리고 북한의 해외투자유치와 대외경제관계는 내부적으로 추진하고 있는 보수적 경제정책을 지탱하는데 도움을 주는 각도에서 형성하고자 할 것이다. 그리하여 내부적으로 보수적 정책이 지속될 수 있는 경제자원을 확보하고, 내부 안정을 기반으로 권력 승계를 성공시키고자 할 것이다.

이와 같은 전략 기조에서 북한당국은 전반 상황의 진행이 불리하지 않은 경우 유화정책을, 불리하다고 판단되는 경우에는 강경정책을 구사할 것이다. 여기서는 비핵화, 남북정상회담 개최, 중북관계의 세 가지 사안을 중심으로 앞으로 북한의 대외·대남 정책 동향을 전망한다.

<비핵화 문제>

2차 핵실험 직후 북한의 입장은 매우 강경했다. 북한은 핵보유국이며, 6자회담에는 참여하지 않을 것이라고 하면서 미국과의 군축회담 및 비핵화 없는 미북관계 정상화를 요구했다. 2010년 1월에 들어서서는 제재 해제 없이는 6자회담에 복귀하지 않을 것이며, 비핵화 이전에 북미간에 평화협정을 논의해야 한다고 주장했다.

그러나 3월에는 일부 물러서는 모습을 보여주었다. 6자회담 개최에 앞서 북미회담을 한 차례 가져야 하며, 6자회담 개최 이전 또는 개최 중에 '평화회담 예비회담' 개최를 요구하고 있고, 제재 문제는 6자회담 진행 중에 해결한다는 입장을 견지하고 있다.

북한이 이러한 식으로 태도를 점차 완화하는 이유는 2가지로 보인다. 첫째, 사소한 양보를 전술적으로 활용하는 것이다. 즉 자신이 가지고 있는 핵 역량의 핵심이 손상되지 않는 차원에서 순차적으로 살라미식으로 자신의 핵 역량을 판매할 것이며, 6자회담과 남북

관계를 통해 그 반대급부를 챙길 것이다. 북한은 ‘6자회담 절대 불참’, ‘비핵화에 앞선 평화협정 체결론’, ‘한국과는 핵 문제 거론 불가’ 등의 강경 입장을 내세우면서 시간을 끌다가, 큰 양보를 어렵게 하는 척하면서 상대측의 양보를 유도하여 궁극적으로 자신에 유리한 협상 결과를 얻어내고 있다. 둘째, 북한이 일부 핵역량을 포기한다고 해도 실질적으로 핵보유를 하고 있는 상황에는 큰 변화가 없기 때문이다. 북한은 두 번이나 핵실험을 거행했으며, 영변핵시설 불능화 및 폐기, 핵물질, 핵무기, 우라늄 농축 등 앞으로 순차적으로 사용할 수 있는 카드가 충분하기 때문이다. 미국과 중국의 주류의견도 북한 비핵화는 단기간에 성취될 수 없고, 장기 과정이 될 수밖에 없다는 것에서 출발하고 있다.

<남북관계 및 남북정상회담 개최 문제>

북한은 2009년 8월 북한의 특사조의방문단의 이명박 대통령 면담 시 정상회담 개최 용의를 최초로 전달했다. 이후 남북은 10월 싱가포르에서, 11월 개성에서 회담한 것을 비롯하여 여러 접촉을 가진 것으로 알려져 있다.

북한의 입장에서 남북정상회담은 대남정책에서의 전략 목표를 달성하기 위한 수단인 것으로 보인다. 그것들을 보면, 첫째, 한국이 북한의 핵보유를 묵인하거나 핵보유 국가로 사실상 인정하는 가운데 둘째, 남북관계를 한국이 북한당국을 지원하는 ‘경협’ 관계로 재편성하고 재시작하여 북한 정권이 보수적 대내정책을 지탱하는데 필요한 자원을 공급하게 만드는 한편, 평화협정 체결에 동조하도록 한다. 셋째, 이를 바탕으로 미국, 일본, 중국에 대한 북한의 협상 입지를 강화시키는 가운데, 비핵화에 대한 국제공조와 압박을 약화시킨다. 넷째, 이러한 가운데 국제적으로 대북투자에 대한 거부감과 장애를 완화하여 해외투자 유치 특히 중국의 동북진흥 계획에 편승한 중국 자본 유치를 확대하는 것이다.

현실적으로 북한의 이러한 목표는 한국이 추진하는 ‘비핵개방’ 이라는 대북정책 목표와는 크게 어긋난다. 한국은 북한이 ‘비핵개방’ 을 수용하고, 남북관계를 전략적으로 바꿀 것을 요구하고 있기 때문이다. 북한이 볼 때, 어차피 한국과는 정상회담을 개최하더라도 남북관계를 안정적으로 발전시켜 나갈 전략적 합의가 불가능할 것이다.

여러 정황을 볼 때, 북한은 정상회담을 일회성 전술적 견지에서 추진할 것이다. 정상회담에서 아마도 남북한은 비핵화에 대해 구속력 없는 언급에만 확인할 것이다. 북한은 한국으로부터 일회성으로 상당한 지원을 받아낼 수 있다. 한국정부는 국군포로 및 남북

자 문제 해결, 남북긴장완화 등의 이유로 국내정치적으로 큰 이득을 누릴 수 있다. 그러나 이것 이외의 남북관계의 발전 방향 등에서는 구속력 없는 수사만 합의하고, 실제 이행에는 양측 모두 큰 관심을 두지 않을 수 있다. 이와 같은 방식의 일회성 이벤트용 정상회담의 전술적 효용성은 북한의 입장에서 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 한국의 북핵 불용 원칙과 대북제재에 관한 원칙을 애매모호하게 만들며 대규모 지원을 획득한다. 만약 한국이 이를 수용하게 되면 둘째, 북핵 불용 및 대북제재에 관한 국제적 통일전선을 약화될 것이다. 그러면 셋째, 한국 내부, 한미일 관계에 분란이 발생할 것이다.

그러나 한국이 이러한 방식의 정상회담 개최를 수용할 가능성은 크지 않다. 만약 정상회담이 열리자면, 한국이 요구하는 ‘비핵개방’을 통한 남북관계의 전략·구조적 전환과 북한이 누리고자 하는 전술적 단기 이득 사이에 타협점이 발생해야 한다. 이러한 합의가 가능하자면, 6자회담 등에서 일정 수준의 비핵화 진전에 대한 국제 합의가 선행되어야 할 것으로 보인다. 정상회담을 개최하는 경우, 남북한은 ‘비핵화’와 관련한 언급 및 실행 문제에 관하여 합의하고, 향후 남북 당국 관계를 중장기에 걸쳐 어떻게 안정적으로 재개 및 지속할 것인가에 대한 잠정합의에 도달해야 한다. 한편, 남북한은 상호주의적 일회성 거래를 앞으로 꾸준히 시도하기로 합의하는 것이다. 구체적 사례를 들자면, 북한당국은 국군 포로 및 납북자 문제 해결에 성의를 보이는 한편, 한국은 그에 상응하는 대북 지원을 하는 것이다.

<중북관계>

북한과 중국 간에는 이해관계가 일치하는 부분이 크다. 북한은 중국과 외교정책 상으로 부분적으로 갈등하면서도, 중국의 중재 기능을 자신에 유리하게 활용하고자 노력할 것이다. 중국은 앞으로 북한과의 경제협력을 증대할 것이며, 북한은 이를 활용해 이득을 취하고자 시도할 것이다.

중국이 북한과 경제협력을 확대하고자 하는 이유는 두 가지 고려 때문이다. 첫째, 그 주요한 목적은 전략적 계산 때문이다. 경제협력을 통해 북한을 안정시키고, 북한이 협상에서 시간을 벌게 해주는 한편, 북한의 도발과 강경정책을 억제하고자 하는 것이다. 두 번째로, 이러한 전략적 계산과는 별개로, 보다 순수하게 중국의 경제적 이해관계 때문이다. 중국은 2010년 이후 동북진흥 계획 그리고 그 일환으로 대대적으로 창-지-투(장춘-길림-두만강) 개발 계획, 그리고 단동-신의주 연계 개발을 추진할 것이다. 이 계획이 성공하려면, 북한의 협조가 필요하다. 그 이유는 동북 지방 물류의 해상 출구를 동해 쪽에

마련해야 하기 때문이다.

중국은 북한이 이러한 경제구상에 협력하도록 만들기 위한 압박과 회유를 강화시킬 것이다. 중국은 아마도 원자바오 방문 등을 통해 향후 경제 협력 비전과 전망에 대해 상당한 이야기를 나누었을 것이다. 중국은 지원 비전을 통해 북한을 회유하는 한편, 대북 경제협력의 비약적 확대가 가능해질 수 있도록 북한이 비핵화에 협조할 것, 그리하여 대북 제재가 해소될 수 있도록 할 것, 아울러 대내경제정책을 바꿀 것을 요구할 것이다.

북한은 일면 협조, 일면 거부하면서 몸값을 올릴 것이다. 가능하면 한·미·일과 관계를 개선하는 등 대외관계를 다변화하고자 할 것이다. 북한은 중국이 앞으로 북한에 투자와 협력을 증진하는 경우, 이를 김정일 감독 하에 중앙집권적으로 관리할 것이다. 2010년 1월 북한은 국방위원회 명령을 통해 대풍국제투자그룹을 설립하고, 그에 의해 조달된 자금을 집행할 국가개발은행 1차 이사회를 3월 개최했다. 그리고 그 이사장에 노동당 39호 실장이었던 전일춘을 임명했다.¹⁰⁾ 이러한 동향은 북한이 향후 중국과의 경제협력 확대를 김정일과 국방위원회의 이익을 국민경제 발전에 앞세우는 방식으로 형성할 것임을 예고하고 있다.

10) 최선영, “北, 국가개발은행 첫 이사회..이사장 전일춘”, '연합뉴스', 2010.3.10.

참고문헌

- 김민석, “북한군 해안포 사격 내부 권력 투쟁 때문”, 「중앙일보」, 2010.2.4.
- 박형중, 『북한 ‘변화’ 의 재평가와 대북정책 방향』, 통일연구원, 2009.
- 주성하, “북 서해 포사격 김정은이 지휘”, 「동아일보」, 2010.3.2.
- 최선영, “北, 국가개발은행 첫 이사회..이사장 전일춘”, 「연합뉴스」, 2010.3.10.
- _____, “北, 이틀째 해상포격 시위..韓美 동시 조준”, 「연합뉴스」, 2010.1.28.
- 한기범, “북한의 경제개혁과 조직·관료 정치”, 경남대학교 대학원 박사학위 논문, 2009.
- Joel S. Witt, U.S. Strategy Toward North Korea: Rebuilding Dialogue and Engagement, October 2009.
- Jonathan D. Pollack, "Kim Jong-il's Clenched Fist," The Washington Quarterly, October 2009.
- Richard C. Bush, "North Korea's Nuclear and Missile Tests and the Six-Party Talks: Where do we go from here?," Testimony before the U.S. House of Representatives Subcommittees on Asia, the Pacific and the Global Environment and on Terrorism, Nonproliferation and Trade, June 17, 2009.
- Victor Cha, "Sanctions Regime Has Hurt North Korea and Influenced Recent 'Charm Offensive'," The East West Center News, November 16, 2009.