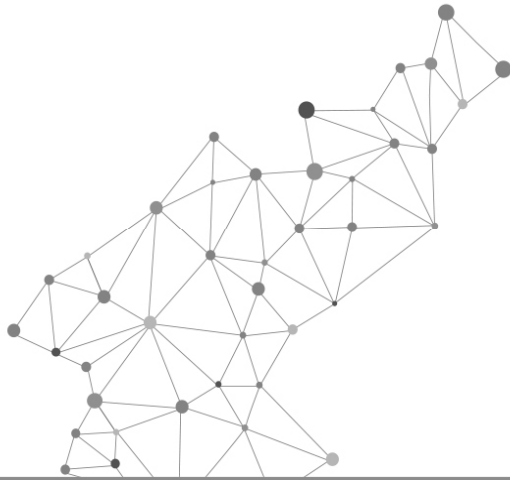


북한경제연구협의회

최근 한반도 정세와 남북관계 전망



최근 한반도 정세와 남북관계 전망

미중간 대립과 갈등 상황은 한반도에 많은 도전과 과제를 제시하고 있다. KDI 북방경제실은 지난 6월부터 미중갈등과 관련된 주제로 북한경제연구협의회를 개최해 왔는데, 11월 13일에는 미중갈등이 한반도에 미치는 영향에 대해 알아보고자 군사·안보, 정치·외교, 경제 분야의 전문가들을 모시고 협의회를 개최하였다. 본 협의회에서는 최근 한반도 정세와 남북관계의 전망과 관련하여 다양한 의견을 나누었다. 본문에서는 금번 협의회에 참여한 전문가들의 동의를 얻어 이들의 토론 내용을 간략히 정리·제공한다.

일시 및 장소

2020년 11월 13일(금) 오전 10시, 더 플라자 비즈니스센터

사회

이석(KDI 북한경제리뷰 편집위원장)

토론

류제승(한국국가전략연구원)

박형중(통일연구원), 양문수(북한대학원대학교)





이석: 지금부터 최근 한반도 정세와 남북관계에 대한 좌담회를 시작하도록 하겠다. 최근 남북관계 경색 국면이 전혀 완화되지 않는 상황에서 미중갈등은 점점 고조되고 있다. 이러한 긴장 국면에서 우리는 끊임없이 변화하는 외부환경을 마주하고 있다. 대표적으로 지난 11월 미국 대선에서 조 바이든 민주당 후보가 당선되었다. 미국에 새롭게 바이든 행정부가 출범하게 된다면 향후 남북관계가 어떻게 진행될 것인가에 대한 관심이 매우 크다. 그러나 향후 전망에 대해서는 매우 다양한 의견이 존재한다. 이에 KDI 북방경제실에서는 한반도 정세와 남북관계를 주제로 국내 최고의 전문가들을 모시고 군사, 정치안보, 경제 세 분야를 중심으로 심도 있는 대화를 나누어 보고자 한다. 금번 좌담회는 남북관계 관련 군사, 정치외교 그리고 경제 분야에 대해 각각 알아보고, 향후 남북, 한미, 북미 관계 및 대북정책에 관해 여쭙는 방식으로 진행하겠다.

우선 류제승 부원장님께 남북관계 및 군사 분야 동향에 대해 여쭙겠다. 지난 10일 북한은 노동당 창건 75주년 기념 열병식에서 신형 대륙간탄도미사일(intercontinental ballistic missile: 이하 ICBM)을 공개하였다. 신형 ICBM은 화성-15형 미사일보다 길어지고 직경도 굵어졌다고 한다. 신형 ICBM뿐만 아니라 잠수함발사탄도미사일(submarine-launched ballistic missile: 이하 SLBM)을 공개한 것을 두고 북한의 군사력이 상당히 증강된 것이 아니냐는 우려가 있다. 일각에서는 북한이 군사강국 반열에 오른 것이 아니냐는 목소리도 있다. 동시에 북한의 도발 우려도 커지고 있는 상황이다. 이에 대해 어떻게 보시는지 궁금하다.

류제승: 북한의 도발 가능성 관련하여 먼저 말씀드리겠다. 미국 대선 열기가 고조되었을 때부터 북한이 도발할 가능성이 있다고 보신 분들이 많다. 저도 그에 포함된다고 할 수 있다.

군사적 도발은 세 가지 단계와 두 가지 유형으로 구분이 된다. 단계적으로 저강도, 중강도, 고강도로 나눈다. 유형으로는 전략적 도발과 전술적 도발로 나눌 수 있다. '전략적 도발'이라는 표현은 북한이 핵과 미사일을 개발하면서부터 우리 사회에서 보편적으로 쓰이기 시작했다. 이 전략적 도발은 우리에게 직접적인 피해를 주는 것은 아니지만, 북한이 장기적으로 핵능력을 완성하고 고도화할수록 우리의 생존을 더 위협하게 된다는 문제가 있다. 반면, 전술적 도발은 우리에게 직접적인 피해가 발생하고 위기의식을 형성한다는 특징이



있다. 도발 주체가 누구인지 분간이 어렵게 도발하거나 과시용으로 도발하는 방식이 있는데, 대표적으로 목함지뢰 사건과 연평도 포격사건이 있다.

최근 북한이 열병식에서 선보인 핵, 미사일 등 전략무기는 그사이 더 고도화된 것으로 보이고 초대형 방사포와 신형 전차 등 전술무기도 새롭게 등장하였다. 전략무기부터 설명드리면, 아시다시피 북한이 최근 열병식에서 공개한 신형 ICBM은 화성-15형보다도 미사일 길이가 길고 직경이 굵어진 것으로 식별되었다. 사거리나 화력 면에서 한층 강력해졌으리라고 추정되고 있다. 미사일 이동차량 또한 새롭게 선보인 것으로 화성-15형(9축, 11개 바퀴)보다 훨씬 큰 11개축, 22개 바퀴로 지탱하는 이동식 발사차량(TEL)이다. 사실상 화성-15형보다 진화한 화성-16형이라는 의견이 많다. 그러나 신형 ICBM의 시험 발사가 이뤄지지 않았다는 점에서, 미사일이 실제로 작동하는 것인지 아니면 보여주기 위한 모형인지 확신할 수는 없다.

국방과학연구소(ADD)의 전문 과학자들은 북한이 ICBM을 운용할 수 있는 기술 수준에는 아직 도달하지 못한 것 같다고 판단한다. 신형 ICBM을 실전적으로 운용하기에는 아직 어렵지 않겠느냐는 것이다. 기술적으로 이야기하자면 대기권에 재진입할 때 발생하는 열이 약 7,000도인데, 이를 극복할 만한 탄두 표면 강도와 기술을 북한이 보유하고 있다는 확증을 찾을 수 없다는 것이다. 그러나 부인할 수 없는 점은 신형 ICBM이 1만 2,000km 정도 날아갈 수 있는 추력을 갖고 있다는 점이다.

또 다른 전략무기로 SLBM이 있다. 북한은 작년 7월 조선중앙TV를 통해 원산 인근의 신포에서 건조 중인 3,000톤급 신형 잠수함을 김정은 위원장이 시찰하는 장면을 내보낸바 있다. 북한은 이 잠수함에 3발의 SLBM을 장착하여 운용할 것으로 추정한다. 그러나 잠수함을 본 전문가들의 평가는 상반되고 있다. 부정적으로 평가하는 경우에는 해당 잠수함이 SLBM 런칭에 과연 안정적인 기반을 제공할 수 있을지 의문을 표시하며, 전반적으로 조잡하다는 의견이다. 반면, 북한의 기술능력이 아주 세련되지는 않지만 해당 잠수함 정도면 SLBM을 런칭할 수 있을 것이며, 이 잠수함이 진수되면 안보의 게임체인저(game changer)가 될 것이라고 까지 우려하기도 한다.

현재 가용한 자료를 근거로 판단하자면, 국내외 전문가들이나 한미 정보관계자 사이에는 북한이 SLBM 능력을 보유했다는 사실에 이견이 없는 것 같다. SLBM 런칭의 기반이 되는 잠수함이 언제 실전 배치될 것인지가 중요한 문제이다. 이 잠수함의 실전 배치 시기에 SLBM 발사 형태로 도발할 가능성이 크다.

북미관계와 연계하여 북한의 도발 가능성을 생각해 보면, 미국 대선이 치러지고 새롭게

바이든 행정부의 등장을 앞둔 상황에서 북한이 스스로의 몸값을 높이기 위해 반전을 피할 수 있다는 예측이 가능하다. 북한이 미국의 새 대통령과 협상에 임하기 전에 어떠한 형태로든지 도발을 선택하여 자신의 협상력을 높일 가능성이 있다고 본다. 그러나 일각에서는 만약 북한이 도발을 감행할 경우 감수해야 할 위험이 매우 크기 때문에 고강도의 전략적 도발은 피할 것이라는 시각도 있다. 개인적인 생각으로 이번에 북한이 도발한다면 신포에서 건조 중인 잠수함을 공개하고 SLBM을 발사하는 것이 되지 않을까 예상된다. SLBM 잠수함은 지금까지 없었던 새로운 위협으로서, 수일간의 잠항능력을 갖추고 괌이나 하와이까지도 쉽게 도달할 수 있다. 미사일 사거리가 최대 약 3,000km 인 점을 고려하면 미국 본토에 직접적인 피해를 입힐 수도 있다.

북한의 도발 가능성을 두고 여러 의견이 있다. 미국 CSIS의 빅터 차는 최근 ‘만일 미국 대선 전후로 북한이 도발을 안 한다면 내부에 이상 징후가 있는 것’이라고 분석하였다. 대북제재와 코로나로 인한 어려움, 여덟 번에 걸친 홍수가 초래한 경제위기 등 현재 북한이 처한 상황을 보면, 과연 대외적으로 무엇인가를 보여줄 만한 여력이 남아있을지 의문이 들기 때문이다. 무엇보다 북한은 내년 초 8차 당대회 즈음에 얼마 전의 당 창건 75주년 열병식의 연장선 상에서 더 당당하게 뭔가 보여주고 싶어할 것이다. 북한은 지난 10월 중순 군중대회를 열어 ‘80일 전투’를 선포했다. 이는 8차 당대회까지 코로나19 방역과 자력갱생을 독려할 목적도 크지만, ‘핵·경제 병진노선’으로의 회귀를 선언하고 이를 정당화하는 이벤트로 전략적 도발 카드를 쓸 수 있다는 것이다.

그런데 만일 북한이 도발을 할 경우에는 북한 스스로 그에 따른 위험부담을 감당하기 어려울 것으로 생각된다. 예컨대 2017년 12월 채택된 대북제재 2397호 결의안으로 인해 북한은 이미 매우 힘들어하고 있다. 만약 북한이 추가 도발을 감행한다면 미국과 국제사회는 제재를 더 강화할 것이다. 현재 원유 공급은 400만배럴, 정유 공급은 50만배럴로 제한하고 있는데 이 공급량을 절반 정도만 줄이더라도 북한의 에너지 상황은 극히 어려워지게 된다.

분명한 것은 우리 정부는 한반도 평화와 안정을 위해 끊임없이 노력해야 한다는 점이다. 아직 북한과의 대화 모멘텀을 이어가려고 노력하고 있는 만큼 대북특사 파견 등을 시도해야 할 것이다. 마찬가지로 미국도 새 정부를 준비하고 출범하면서 새 대통령 명의로 국가안보보좌관이나 국무장관을 평양에 보내 북미 비핵화 대화를 이어나간다는 의지를 보일 필요가 있다.

이석: 현 시점에서 북한의 도발 가능성과 관련하여 매우 중요한 말씀을 해주셨다. 군사적 측면에서 전략적 도발과 전술적 도발로 구분하여 설명해 주셨다. 전략무기나 전술무기는

여러 가지가 있으나 다탄두 ICBM이나 SLBM을 활용한 도발은 매우 고강도의 도발로서 게임 체인저로 작용할 가능성도 있다고 말씀하셨다. 만약 북한이 강한 도발을 감행할 경우 국제사회의 대북제재가 더욱 강화될 위험요소가 있기 때문에 그러한 수준의 도발 가능성은 미지수라고 보셨다. 다양한 형태의 도발에 대한 철저한 준비가 필요해 보인다.

다음으로 남북관계 및 정치외교 분야의 동향에 대해 질문드리겠다. 현재 북한의 정치적 상황은 어떻게 미국 대선 이후 새롭게 구성될 바이든 행정부에 대한 북한의 외교전략은 무엇인지 궁금하다. 대미관계를 비롯하여 북중관계를 조망하지 않을 수 없는데, 이에 대해서도 어떻게 보시는지 말씀해 주셨으면 한다. 앞서 설명해주신 북한의 도발 가능성도 남북관계와 북한의 정치외교적 상황과 직결된 문제이므로 함께 언급을 부탁드립니다.



박형중: 먼저 북한의 도발 배경과 관련하여 보충 말씀을 드리겠다. 앞서 언급하신 대로, 북한이 도발을 일으키는 일차적 이유는 대외적인 것이다. 북한은 한반도 긴장관계를 높이고 이것을 한국과 미국에 대한 협상력을 높이는 수단으로 활용한다. 그런데 추가적으로 북한은 대외 도발을 내부를 향한 통제수단으로도 활용한다. 과거 북한의 도발 양상을 보면 대외적 군사행위라는 차원에서만으로는 이해하기가 어려울 때가 많았다. 대외도발은 대대적인 군중동원과 궤기대회, 과장된 적개심과 분노표현 등의 내부 정치쇼와 동시에 병행으로 전개되곤 했다. 가장 최근 사례로 김여정 주도하에 2020년 6월에 전개되었던 대남 ‘적대시’ 공세 또는 소동을 지적할 수 있다.

2020년 말 현재 북한의 경제사회적 상황은 대북제재, 코로나 사태, 잘못된 정책으로 인해 매우 좋지 않다. 북한은 최근 내부적으로 ‘반·비사회주의’ 투쟁을 진행했다. 2021년에도 대외 위협감을 과장하고 활용하는 내부 정치적 쇼를 동반한 북한의 대외 도발 개연성이 높다는 이야기이다. 대북제재, 코로나, 자연재해라는 ‘3중고’ 때문에 북한이 내부적으로 취약해져서 대외 도발을 일으키기 어려울 것이라는 의견도 있는데, 반드시 그런 것 같지는 않다. 과거 1990년대 중후반 고난의 행군 시기에 북한의 대남 재래식 도발 빈도가 다른 시기에 비해 상대적으로 높았다는 점도 이를 뒷받침한다.

남북 관계와 정치외교 동향에 관련하여 우선 북한의 국내 정치 상황을 이해해야 한다. 아시다시피 2020년 북한에 많은 일이 있었다. 그중에 주목할 점은 김여정의 위상이 강화되었다는 점이다. 김여정이 대남, 대미 관계는 물론 조직지도부까지 관장하는 것으로 보인다. 또한

북한에서 이른바 위임통치가 시작되었다. 분야별 각료들에게 권한과 책임을 부여하는 식으로 통치체제를 재정비하기 시작하였다. 김정은 위원장이 일정 기간 동안 외부에 노출되지 않는 경우가 늘어나고 있는데 이를 위임통치와 연관지어 분석하기도 한다. 나아가 김여정이 김정은 위원장의 후계자가 된 것 아니냐는 의견도 있는데 개인적으로 그렇게 생각하지는 않는다. 과거 김정일 전 위원장과 김정은 위원장의 후계자 시절을 보면 후계자에게 독자적인 권력기반을 구축할 수 있도록 허용했다. 하지만 김여정에게는 단지 책임을 더 많이 부여했을뿐 독자적으로 자기 세력을 형성하고 권력기반을 구축하고 있다고 보기가 어렵기 때문이다.

통치체제 재정비는 북한 내부의 안정성과 관련된 문제이다. 김정은 위원장 집권 초반에 직책 변동이 매우 빈번했다. 여전히 그러한 것으로 보인다. 통일부 발표에 따르면 2019년 북한 상층 지도부의 80%가 바뀌었다고 한다. 당 창건 75주년 열병식에 나타난 주요 군 지휘관을 보면, 군단장급 이상 중에서 80%가 교체되었다는 평가가 있다. 2019년 노동당 내에 군정지도부를 신설하였다. 75주년 열병식 직전 핵·미사일 개발을 담당해왔던 당중앙군사위부위원장 이병철과 인민군 총참모장 박정천에게 원수 칭호를 수여했다. 군부의 위상이 증대되는 징후이다. 그런데 군정지도부는 그러한 군부에 대한 통제 강화를 의미한다. 군정지도부는 업무가 겹치는 것으로 보이는 총정치국과 함께 군부에 대한 이중 통제장치이다.

최근에는 대민 통제도 더욱 강화되고 있다. 2019년 말 7기 5차 전원회의의 보고를 보면 반사회주의, 비사회주의라는 단어가 등장하는데 이러한 단어의 등장은 주민들에 대한 통제가 강해진다는 것을 의미한다. 현재 북한의 내부사정이 매우 좋지 않음을 함께 짐작할 수 있다.

이어서 미국의 새로운 행정부 등장에 따른 북미 관계와 한미 관계에 대해 말씀드리겠다. 앞서 언급한 7기 5차 전원회의의 내용을 통해 북한의 대미 인식을 이해할 수 있다. 북한은 미국과의 대결을 장기전으로 보고 내부의 힘을 기른다는 입장이다. 이러한 입장에서 2020년 대외적으로 신호를 발신할 수 있는 가장 핵심적인 행사가 당 창건 75주년 기념행사였다. 북한이 보내고 싶었던 메시지는 다름 아니라 북한이 코로나와 대북제재에도 불구하고 견재하다는 것을 과시하는 것이었다.

새롭게 선출된 미국의 바이든 당선인의 행정부가 이러한 북한과 북핵 문제를 얼마나 중시하느냐에 따라 북미관계 개선 및 북핵 문제 해결양상이 달라질 것으로 보인다. 새 행정부에서 과연 북한을 핵심과제로 다룰 것인지는 아직 불분명하다. 그러나 확실한 것은 향후 동북아 정세 변화가 불가피하다는 것이다. 바이든 행정부는 동맹을 중시하고 한미일 협력을 강화하며, 국제사회에서 미국의 역할을 회복하여 그동안 느슨해졌던 대북제재의 감시가 강화될 것이다. 북한이 예민하게 생각하는 인권문제 또한 끊임없이 제기할 가능성이 크다. 바이든 대통령

당선인은 외교전문가다. 트럼프 대통령과 같은 보여주기 식의 쇼는 없을 것이다. 김정은 위원장의 입장에서 이러한 바이든 대통령 당선인은 다루기 까다로운 인물이다. 앞서 말씀하신 것처럼 단기적으로 북한은 협상력 제고를 위한 도발을 감행할 가능성이 매우 크므로 한미 양국은 북한 도발을 관리하는데 집중해야 한다. 현재 한국정부 입장에서 종합적으로 볼 때 바이든 정부의 등장과 향후 한미동맹 문제가 정책부담으로 작용할 가능성이 있다고 본다.

이석: 북한이 도발을 내부통제와 사회통제를 위한 수단으로 사용하는 측면도 있다는 지적을 해주셨다. 남북관계나 정치외교 전망을 위해서는 북한 내부의 통치체제 정비 등 정치 상황, 사회적 상황도 더욱 면밀히 이해해야 하겠다. 아울러 미국의 새로운 행정부 출범과 함께 변화된 국제관계에 대해서도 조망해 주셨다.

그러면 이와 관련하여 북한의 경제적인 현황에 대해 말씀을 부탁드립니다. 대북제재와 코로나19 등에 따른 현재의 북한경제 상황이 어떤지 궁금하다.

양문수: 앞서 말씀하신 사회통제 강화에 대해 먼저 보충하면, 북한은 코로나19가 미칠 파멸적인 영향이 두려워 소위 ‘셀프 국경 봉쇄’를 취하였다. 이로 인해 경제는 큰 어려움을 겪고 있는데, 북한은 이 코로나 19를 사회통제 강화의 기회로 활용하는 측면이 있다. 그 원인과 배경으로 화폐개혁 이후의 경험을 꼽을 수 있다. 과거 북한은 화폐개혁 실패 이후 시장에 대해 유화적인 태도를 취하며 전반적으로 사회통제를 풀어 주었다. 그와 같은 분위기가 10년 가까이 지속되면서 경제적으로는 좋아졌지만 기존 질서가 이완되면서 사회가 전반적으로 느슨해진 것이 사실이다. 이는 북한지도부로서는 그다지 바람직하지 않은 상황이다. 그래서 올해 들어 여러 가지 방법으로 주민에 대한 사회통제를 강화하고 있다. ‘80일 전투’도 그런 맥락에서 이해해야 한다. 과거 80일 전투는 경제적인 목표 달성을 우선으로 하였다. 그런데 이번 80일 전투는 코로나 방역을 가장 강조하고 있다. 그리고 80일 전투와 같은 것은 전형적인 동원체제의 실시이다. 북한이 80일 전투를 정치적 목적으로 이용해 사회통제를 강화하려는 것임을 쉽게 알 수 있다.



현재 북한은 대북제재, 코로나19, 수해로 ‘3중고’에 처해있다. 경제상황이 매우 좋지 않다. 아시다시피 대북제재는 2017년부터 본격화되었다. 이후 북한경제는 2017년, 2018년에 비교적 큰 폭의 마이너스 성장을, 2019년에는 제로에 가까운 플러스 성장을 기록했다. 이 기간의 북한경제에 대해 전문가들 사이에는 대북제재가 부정적 영향을 미쳤다는 방향성 정도에

대해서는 공감대가 형성되어 있다. 그러나 부정적 영향의 정도를 평가하는 데는 견해의 차이가 존재한다.

그런데 코로나19로 인한 경제적 충격의 정도에 대해서는 전문가들 사이에 별다른 견해차가 없다. 충격이 매우 클 수밖에 없다. 무엇보다도 방역체계가 취약한데다 1월말부터 전격적으로 취해져 장기적으로 지속되고 있는 국경차단 자체가 원인이겠으나, 고강도 제재 국면이라는 상황 하에서 국경 차단조치 등이 취해진 데에 근본적인 원인이 존재한다. 제재의 충격이 시간이 갈수록 누적되고 있는 상황에서 코로나가 추가적 충격을 주면서 충격 자체가 증폭·확산된 것이다.

주목해야 할 점은 코로나의 발생으로 인해, 특히 코로나의 장기화로 인해 북한 국가운영의 우선순위에 커다란 변화가 발생하고 있다는 점이다. 즉 경제보다 방역을 우선시하게 된 것이다. 북한은 코로나의 국내 유입 및 확산을 막기 위해 일종의 셀프 국경 봉쇄를 실시해 왔다. 경제에 심각한 부정적 영향을 미치고 있다는 것을 잘 인식하고 있음에도 불구하고, 코로나의 장기화로 인해 더욱 철저히 장기간 국경봉쇄를 지속하고 있다. 또한 국가의 한정된 자원을 경제보다는 보건의료분야에 더 많이 투입해야 하고, 코로나 종식 및 제2의 코로나 방지를 위해 국내의 인적·물적 이동, 해외와의 인적·물적 이동에 큰 제약을 가하고 있다.

코로나 19에 따른 국경봉쇄로 올 들어 북중무역이 큰 폭으로 줄었다. 특히 고강도 제재국면에 서도 소폭 감소에 그쳤던 북한의 대중수입이 이제는 큰 폭으로 감소하기 시작했다는 점이 눈에 띈다. 북중무역은 지난 2월에 바닥을 친후 3월부터 전월대비 증가세를 보였고, 5월부터는 증가세가 뚜렷해졌지만 7월에 추세가 꺾이면서 다시 주춤하고 있다. 사실 북한의 방역체계를 올 3월부터 6월까지의 약간 완화되어 방역·경제 병행 모드로 갔고, 이에 따라 국경차단 상태도 약간 완화되면서 대중무역이 전월대비 기준으로 약간 증가했다. 하지만 북한은 7월부터 코로나의 재확산 위기감이 고조되어 최대비상방역체제로 전환했고, 이에 따라 국경차단도 다시 강화되면서 대중무역이 전월대비 기준으로 다시 감소했다. 한편 북중무역은 올 1월부터 9월까지 한데 묶어서 보면 전년 동기 대비 72.8%라는 엄청난게 큰 폭으로 감소한 상태이다.

경제가 어려워지면서 원산갈마지구, 평양종합병원 등 김정은 위원장의 주요 사업들이 큰 차질을 빚었다. 농업이나 산업 분야의 상황도 좋을 리 없다. 그런데 여기서 북한의 대응 태도가 매우 흥미롭다. 과거와 달리 자신들이 처한 경제적 어려움을 숨기지 않고 오히려 부각시키고 있다. 올해 4월 최고인민회의 개최 하루 전에 열린 당 정치국회의에서 김정은 위원장이 참석한 가운데 기존 국가계획목표의 하향조정 가능성을 시사했다. 북한은 이어

지난 8월 제7기 제6차 당중앙위원회 전원회의를 개최해, 내년 1월에 8차 당대회를 소집하고 '새로운 국가경제발전 5개년 계획'을 수립하기로 결정했다. 즉 지난 2016년 7차 당대회에서 야심차게 내세웠던 '국가경제발전 5개년 전략'의 실패를 사실상 인정함 셈이다. 북한은 전원회의 결정서에서 "혹독한 대내외 정세가 지속되고 예상치 않았던 도전들이 겹쳐드는데 맞게 경제사업을 개선하지 못해 계획됐던 국가경제의 장성(성장) 목표들이 심히 미진되고 인민생활이 뚜렷하게 향상되지 못하는 결과도 빚어졌다"고 털어놓았다. 김정은 위원장 역시 같은 회의의 연설에서 "올해 여러 측면에서 예상치 못했던 불가피한 도전에 직면한 주·객관적 환경"을 언급해 주목을 받았다.

이석: 다음으로 종전선언에 대해 질문을 드리고자 한다. 우리 정부가 종전선언을 위해 매우 많은 노력을 하고 있다는 점은 누구나 알고 있는 사실이다. 이에 대해 북한의 입장과 향후 전망에 대한 말씀을 부탁드립니다.

류제승: 우리 정부는 한반도 비핵화와 평화 정착을 위해 노력하고 있고, 종전선언도 같은 맥락에 있다. 그러나 아쉽게도 그토록 노력한 한반도 평화 프로세스가 얼마나 진전했는지에 대해서는 긍정적인 답을 하기가 어렵다. 현재 남북관계는 과거에 비해 시끄럽지 않고 조용하게 진행되고 있다. 화해 무드가 흐른 기간도 있었고, 직접 피해를 주는 도발도 없었다. 그러나 안타깝게도 실제 북한의 위협은 더 커졌다. 앞서 설명드린 대로 북한의 열병식에서 확인하였듯이 북한의 핵무기는 상당히 고도화되었고, 전차 및 기갑장비 등에 대해 우리 이상의 것이 아니냐는 분석도 있었다. 우리의 위장복과 유사한 복장과 신형 장비를 갖춘 북한판 '워리어 플랫폼(warrior platform)'도 선보였다.

물론 아직은 이런 것들이 우리 생활에 직접 압박을 주거나 피해를 초래하지는 않았다. 그러나 언젠가는 북한의 위험한 행동을 우리의 현실로 마주할 가능성이 매우 크다. 이 때문에 일각에서는 현재 남북관계를 '위장 평화'라고까지 말한다. 북한의 대화와 도발은 항상 순환되어 왔다는 점을 명심하고 언제 발생할지 모를 도발에 대비해야 한다. 북한이 도발을 선택한다면 가장 먼저 피해를 입는 곳은 우리 군이다. 군사적으로 북한의 대남 협박 레토릭 등 도발 수준에 상응하는 태도를 보여야 하는데 군의 대응은 그렇지 못하다는 비판이 있다. 만일 우리 군이 북한을 실존적 위협으로 여기지 않고, 우리 장병들이 북한 정권과 북한군을 적으로 여기지 않는 정신적 태세가 지속하는 상태에서 북한이 우리에게 물리적 피해를 입히는 도발을 했을 때 단호히 대응할 수 있을 것인지 우려스럽다.

종전선언이 북한 비핵화 협상 테이블에서 다뤄져온 건 맞다. 그런데 한국정부와 미국정부 사이에는 ‘순서(sequence)’의 문제가 있다. 미국의 입장은 분명하다. 북한이 비핵화를 위한 포괄적 합의를 하고, 핵탄두부터 핵물질, 심지어 핵과학자까지 모두 신고하며 ‘이 모든 것들을 앞으로 폐기해 나가겠다,’ 그리고 ‘행동 대 행동으로 미래의 핵을 먼저 폐기하고 현재 보유하고 있는 핵도 폐기하겠다’는 단계적 로드맵이 먼저 나와야 한다는 것이다. 미국은 그 전체적인 밑그림에 따라서 종전선언을 진행한다는 입장이다. 반면, 우리 정부는 그런 포괄적 합의나 북한이 신뢰를 주는 행동을 보이기 전에 종전선언을 먼저 하고 다음 단계로 나아가자고 하고 있다. 얼마 전 문재인 대통령과 바이든 미국 대통령 당선인은 통화에서 한미동맹 강화와 한반도 평화 프로세스에 공감했다고 한다. 그럼에도 불구하고 경로와 과정이 서로 다르다는 문제는 여전하다. 북한은 ‘종전선언은 비핵화와 바꿔 먹을 흥정물이 아니며 대북제재 해제가 아니면 더 이상의 비핵화는 소용없다’며 미국이 입장을 바꿔야 한다는 입장을 내놓은 바 있다. 더욱이 북한은 최근에도 적대행위 금지 조항이 담긴 9.19 남북군사합의를 사실상 파기하는 일련의 행동들을 보여 왔다. 이러한 상황과 관점에서 바이든 행정부는 종전선언과 관련하여 북한의 비핵화 행동이 우선이라는 기본입장을 앞으로도 계속 견지할 것이다.

이석: 경제문제와 관련된 남북경협에 대해 질문을 추가로 드리겠다. 세계적으로 코로나19가 기승을 부리는 상황에서 인도주의적인 지원 등의 방법을 통해 북한을 지원하거나 또는 다른 형태의 협력을 통해 남북관계가 개선될 여지가 있다고 보시는지 궁금하다.

양문수: 현재 정부 차원에서 할 수 있는 남북협력은 인도적 지원과 남북간 보건의료 협력이다. 우리 정부는 제재 때문에 경제협력이 막혀 있는 상황에서 인도적 지원과 보건의료 협력을 축으로 하여 남북관계의 돌파구를 마련하고자 할 것이다. 코로나19 사태 극복을 위한 인도적 지원과 보건의료 협력은 명분이 있으므로 UN제재위원회로부터 면제를 받을 수 있으리라 본다. 보건의료 협력을 통해 기술적인 측면에서 방역을 열심히 하고 치료제를 제공하더라도, 주민들이 일정 수준의 영양 상태가 확보되지 않으면 방역과 치료는 아무 의미가 없다. 결국 보건의료 협력이 제대로 효과를 보기 위해서라도 인도적 지원이 함께 이루어져야 한다. 우리 정부는 다양한 경로를 통해 북한에 인도적 지원과 보건의료 협력을 제안했지만, 아직 북한은 어떠한 호응도 보이지 않고 있다. 여러 이유가 있겠지만 북한으로서는 2018년의 정상회담 개최 등 나름대로 할만큼 했는데 한국은 무엇을 했느냐는 인식을 갖고 있는 것 같다.

바이든 행정부 출범을 앞두고 북한도 트럼프 행정부 시절과 달리 상황이 어려워질 것이라는 짐작을 하는 것 같다. 어려워진 상황을 타개하기 위해서 북한은 어떤 행동을 할 것인가 생각해 보면, 북한 스스로 경제성장의 목표를 낮추는 길도 있고, 북중 밀착을 강화하는 길도 예상할 수 있다. 미중 갈등이 격화되는 상황에서 북중 밀착을 통해 숨쉴 수 있는 공간을 찾으려고 할 것이다. 다만 지금까지 경제난 발생 이후 30년의 역사를 보았을 때, 중국의 경제적 지원은 북한이 최악으로 떨어지는 것을 방지해주는 수준이었지 충분한 지원을 해주는 것은 아니었다. 북한의 입장에서 중국은 그야말로 최후의 버팀목일뿐 그 이상은 되기 어려울 것으로 보인다. 2016년에 작성한 것으로 추정되는 북한의 국가경제발전 5개년 전략에 관한 내부 문건에 ‘중국에 대한 의존도를 줄여야 한다’는 큰 목표가 설정되어 있었고 그 방안으로 러시아, 아프리카, 아시아 국가들과의 무역 확대방안이 제시된 적이 있다. 북한도 중국에 대한 과도한 의존을 개선해야한다는 절박함과 위기의식을 가지고 있다고 추론할 수 있다.

남북관계 관련, 북한은 한국의 상황을 주시하면서 자신의 패를 내보이지 않는 일종의 밀당을 하는 듯한 느낌이다. 향후 남북 교류 및 협력이 아예 불가능하지는 않다고 본다. 특히 보건의료와 인도적 지원의 경우, 미국의 입장에서든 우리가 국제사회의 대북공조 체제를 허물지 않는 범위 내에서 어느 정도 용인할 수 있다고 생각한다. 다만 그것이 북한이 만족할 만한 수준의 협력조치일지는 또다른 문제이다.

이석: 마지막으로 한국의 입장에서 지금 우리 정부가 어떠한 자세를 취하면 좋을지에 대한 제언을 부탁드립니다.

박형중: 일단 북한의 대남 청사진과 한국의 대북 청사진이 서로 상당히 다르다는 점을 인정해야 한다. 우리가 제안하는 내용은 대부분 북한을 향해 우리의 프레임으로 들어오라고 초청하는 것이다. 굳이 북한의 입장에서 생각해 보면, 손익 계산을 해본 결과 아직 남한이 제시하는 프레임에 들어갈 필요가 없다고 보는 것 같다. 이를 감안할 때, 현재 우리 정부가 직면한 최대 과제는 북한이 내년 초까지 전략 도발을 하지 못하도록 억제하는 것이다. 이를 위해 직접 북한을 설득하고, 새로운 미국정부를 움직여서 북한에 협상 시그널을 보내도록 할 필요도 있다. 결국 북한 핵문제는 장기전이기 때문에 서로 신호를 보내면서 도발을 막는 것이 가장 중요하다.

한 가지 강조하고 싶은 점은, 북한의 협상력이 높아진 결과로 발생한 일들과 남북관계 개선을 분명히 구분해야 한다는 것이다. 흔히 ‘남북관계가 개선되었다’는 표현을 사용한다.

과연 그 ‘개선’이 무엇을 의미하는지 고민해 봐야 할 것이다. 당장의 위기 국면을 무마하고 긴장을 낮추는 정도를 개선이라 표현하는 것은 아닌지 의문이 든다. 군사적, 경제적으로 협상력이 높아진 북한은 남북관계를 또 다른 협상 카드로 활용할 가능성이 높다. 근본적이고 진정한 남북관계 개선을 위한 노력이 필요하다.

류제승: 조 바이든 행정부는 미국의 글로벌 리더십과 전통적 동맹관계 회복에 나설 것으로 전망된다. 북한의 핵 위협을 제거하는 것은 굉장히 어려운 작업일 뿐만 아니라 많은 시간이 소요되는 일이다. 그렇기 때문에 한미동맹이 더욱 강화하는 방향으로 나아가야 한다. 한미동맹만 굳건하다면 북핵 위협으로부터 우리의 안전을 지킬 수 있고 북핵 폐기는 시간의 문제라고 본다. 문재인 대통령과 바이든 대통령 당선인 간의 통화에서도 언급되었지만, 말뿐 아니라 실질적으로 한미동맹을 강화하는 증거들을 만들어 나가기에 기대해 본다.

한미동맹을 방해하는 부정적인 신호도 많이 존재한다. 대표적으로 UN사 문제와 전작권 전환 문제가 있다. 방위비 분담금 협상문제는 바이든 행정부가 출범함으로써 13% 정도 증액하는 선에서 원만하게 해결될 것이라고 본다. 그러나 UN사 문제는 조금 다른 측면이 있다. 미국이 원하는 UN사 정상화의 핵심은 참모부의 보장에 있다. 지금까지는 참모부가 유명무실했으나 그 규모를 키워 미국 군인, 한국 군인, UN사 회원국 군인들로 편성하고 적절히 역할을 분담하려는 계획으로 알고 있다. 그러나 UN사측은 참모부 보장에 대한 한국정부의 동의를 아직 얻지 못한 상태로 보인다. 한국 측에서는 이를 두고 전작권 전환이 되더라도 미국이 UN사를 통해 유사시에 계속해서 주도권을 쥐려는 것이 아닌가 하는 의심을 품고 있다. 주목해야 할 점은 트럼프 행정부와 달리 바이든 행정부에서는 철저히 상향식 방식(bottom-up)의 한미 협의과정을 선호하고 중시할 것이다. 지금까지는 한미 주요 현안 논의에서 갈등이 표출되더라도 그 원인이 트럼프 대통령의 미국 우선주의(America First) 정책과 독선적 리더십에 있다고 해석할 수 있는 여지가 컸다. 트럼프 대통령은 동맹의 가치와 역사성을 경시하고 ‘거래적 접근(transactional approach)’을 추구하는 대명사였기 때문이다. 이제는 한미 상호 갈등과 악화의 원인이 우리 한국 정부에 있다고 비판 받을 위험이 상대적으로 커졌다. 바이든 대통령은 최종 의사 결정자로서 실무 참모진들의 단계적·수준별 협의의 결과에 기초하여 한국 정부의 입장 변화를 최종적으로 요구하는 접근을 할것이기 때문이다.

양문수: 크게 두 가지 말씀을 드리겠다. 첫째, 북미 비핵화 협상이 재개 및 지속되고 결실을 맺도록 우리 정부는 중간자 역할을 계속해야 한다. 북한과 미국의 의사결정 과정에서

한국의 중재자 역할은 지속적으로 중요성이 있다. 지금까지의 경험을 본다면 큰 영향력을 미치지 못했다고 할 수도 있겠지만, 그럼에도 불구하고 한국이 할 수 있는 위치에서 최대한 노력해야 한다고 본다. 가깝게는 내년 3월 예정된 한미 군사합동훈련을 어떤 규모로 어떻게 해야하는지에 대한서도 우리의 역할이 필요하고 중요하다.

둘째, 북미관계와 별개로 국제사회의 제재라는 틀, 한미동맹이라는 틀을 훼손하지 않는 범위 내에서 남북관계의 독자적인 영역을 만들 필요가 있다. 2019년, 2020년에 남북관계의 독자적인 공간을 만들기 위해 노력했지만 북한이 호응하지 않았고, 2021년에도 동일한 상황이 될지도 모른다. 하지만 남북관계의 독자적인 영역이라는 것이 전혀 여지가 없는 것은 아니다. 또한 북한이 지금 호응하지 않는다고 해서 앞으로도 계속 호응하지 않는 것도 아니다. 여지는 분명히 존재한다. 남북간의 독자적 공간을 만들어 내기 위한 노력은 지속되어야 한다. 예를 들어, 인도적인 지원과 보건의료 협력을 계기로 이산가족 상봉이나 남북간 대화를 복원하는 등의 노력이 필요하다고 본다.

이석: 오늘 한반도 정세와 남북관계에 대해 말씀을 듣게 되어 매우 뜻깊게 생각한다. 돌이켜 보면, 문재인 정부는 남북관계가 참으로 어려운 상황에서 시작하여 평창올림픽을 계기로 많은 진전을 이루었다. 하노이 북미회담 결렬 이후 현재까지 남북관계는 점점 나빠지고 있지만, 아무쪼록 앞으로 한반도 정세가 더 악화되는 것이 아니라 나은 방향으로 발전하기를 바란다. 이상으로 금번 좌담회를 마치겠다.