

최근 남북관계의 변화와 향후 대북정책의 방향

KDI 북방경제실은 2021년 8월 4일 및 8월 9일 정치·외교·안보 분야의 남북관계 전문가 분들을 모시고 북한경제연구협의회를 개최하였다. 본협의 회에서는 최근 남북관계의 변화와 향후 대북정책의 방향에 대해 다양한 의견을 나누었다. 본문에서는 협의회에 참여한 전문가들의 동의를 얻어 이들의 토론 내용을 간략히 하나로 정리·제공한다.

1차 회의 일시: 2021년 8월 4일(수) 오후 3시

2차 회의 일시: 2021년 8월 9일(월) 오전 10시

사회

조동호(이화여대)

토론

1차 회의 토론자: 류제승(한국국가전략연구원), 윤덕민(한국외대),
이상현(세종연구소), 전성훈(국민대)

2차 회의 토론자: 이기동(국가안보전략연구원), 진희관(인제대)



조동호: 지금부터 최근 남북관계에 대한 평가 및 전망 그리고 바람직한 대북정책의 방향에 대해 모색하는 좌담회를 시작하겠다. 최근 남북 군 통신선이 13개월 만에 복원되었다가 2주 만에 단절되는 등 남북관계의 변화와 긴장이 끊이지 않고 있다. 이러한 일련의 변화를 평가하는 목소리는 매우 다양하다. 대표적으로 남북 군통신선 복원을 두고 남북 연락 채널은 남북관계 개선을 위한 매우 상징적인 조치이며, 남북정상회담 등 본격적인 남북대화 국면이 펼쳐지는 것이라는 긍정적인 평가가 있었다. 반면, 일각에서는 군통신선 복원은 남북관계 개선을 위한 가장 기본적인 조치일 뿐, 남북관계 변화의 새로운 신호탄으로 평가하는 것에는 매우 신중해야 할 필요가 있다는 평가도 있었다. 최근 북한의 변화의 배경에 대한 분석도 매우 다양하다. 대북제재, 코로나19 그리고 홍수로 인한 소위 '3중고'로 어려워진 내부 환경을 극복하기 위해 남북관계를 활용하는 것이 아니냐는 의견이 있다. 뿐만 아니라 한미연합훈련, 한국의 대선 등 우리와 매우 직접적으로 관련된 이슈들에 영향을 미치기 위한 것이라는 견해도 존재한다.

이에 우리나라 최고 전문가 선생님들을 모시고 한반도 정세를 짚어보고 향후 우리의 대북정책을 전망해 보고자 한다. 토론은 크게 최근 남북관계에 대한 평가, 향후 남북관계의 변화 전망 그리고 바람직한 대북정책의 방향 등 세 가지 부분으로 나누어 진행될 예정이다.

우선 남북 군통신선 복구와 단절 등 최근 변화를 어떻게 평가하시는지 의견을 청한다. 더불어 이러한 변화의 배경이 무엇인지 그리고 북한의 내부 상황은 어떠한지 궁금하다. 이와 관련하여 말씀을 부탁드립니다.

류제승: 이번 남북통신연락선 복원은 매우 불안정한 합의라고 평가한다. 북한은 과거에도 남북대화를 일방적으로 중단하였다가, 자신들의 필요에 따라 돌연 유화적인 태도로 입장을 바꾸기를 반복해 왔다. 지난 7월 27일 문재인 대통령과 김정은 국무위원장의 합의로 복원된 남북통신연락선은 탈북민들의 대북전단 살포문제를 이유로 북한에 의해 일방적으로 차단되었다. 남북통신연락선이 복구되기까지 413일이라는 기간 동안 북한은 이에 대한 어떠한 사과나 책임 있는 발언도 없었다. 오히려 그 사이 북한은 개성연락사무소 폭파, 서해 공무원 피격사건, 해킹 공격, 탄도미사일 발사, 순항미사일 발사 등 끊임없이 도발을 감행하였다. 그럼에도 불구하고 우리 정부는 북한에 코로나19 방역협력, 이산가족 화상상봉 등 다양한 협력방안을 제의하였는데, 북한은 이를 두고 '비본질적 문제'라고 주장하며 전혀 호응하지 않았었다. 그렇다면 잠시나마 북한은 왜 남북 군통신선을 복원시켰을까. 그 배경과 의도에 대해 말씀드리고 싶다. 모두 아시다시피 북한은 대북제재 상황에 코로나19 감염병과 대홍수까지 겹쳐 '3중고'

에 처해 있다. 게다가 코로나19 사태 이후 북한은 스스로를 봉쇄한 탓에 대외교역량 역시 급감하였다. 북한은 더 이상 ‘자력갱생’으로 버티기 어려운 상황으로 보인다. 북한 주재 비정부기구(NGO)와 외국공관 직원들은 거의 모두 북한을 떠났고, COVEX(저개발국 백신 공동 구매 국제 프로젝트) 등 백신 지원을 신청했지만 세계적인 공급 부족 문제와 북한의 저온저장 분배 능력 부재로 지원을 받지 못한 상태이다. 이에 북한은 주민들의 불만과 불안을 해소하기 위한 내부 관리가 필요했을 것이다. 그러나 국제사회의 대북제재가 여전한 상황에서 현 상황을 변화시키기가 녹록지 않았을 것이다. 대외환경을 흔들기 위한 포석으로 남북관계의 변화를 시도한 것이 아니었나 싶다. 그 일환으로 남북 군통신선 복원이 성사되었던 것 같다. 개인적으로 이러한 변화는 군사적 차원에서 바라볼 필요도 있다고 생각한다. 1차 자료를 접할 수 없어 언론보도를 바탕으로 추측할 수밖에 없다는 한계가 있음을 감안해 주시길 부탁드립니다. 남북 군통신선 복원은 북한의 내부 결속과 DMZ와 NLL 전선지역의 상황관리와 확전 예방 목적으로 이루어졌을 가능성이 크다. 통신선이 복원되기 직전인 7월 24일부터 7월 27일까지 김정은 국무위원장은 북한 군부의 연대장급 이상의 군인들을 평양 4.25 문화회관으로 소집하여 사상 최초로 제1차 군 지휘관·정치 간부 강습회를 지도하였다. 정치군관, 정치위원뿐만 아니라 평양에 근무하고 있는 총참모부, 국방부 구성원들까지 포함되었다. 전방에 있는 지휘관들까지 한꺼번에 소집한 것은 매우 이례적인 일로, 내부적으로 군부 결속이 필요할 만큼 굉장한 어려움이 있지 않을까 생각한다. 사상 최초로 북한 연대장급 이상 전군 지휘관들이 평양 회의에 참석하기 위해 전선지역을 비운 상태였기 때문에, 김정은 위원장으로서의 남북간에 우발 충돌이 발생하거나 그런 상황이 뜻하지 않은 확전으로 이어지지 않도록 전선 상황을 관리하기 위해 최소한의 남북 통신 경로가 필요하다고 판단했을 것으로 본다.

이기동: 제1차 군 지휘관·정치 간부 강습회에 대해 저는 조금 다른 시각을 갖고 있다. 동 강습회를 개최한 1차적 목적은 군(軍)을 동원하지 않고서는 8차 당대회에서 제시한 국가경제 발전 5개년 계획을 수행하기 어렵다는 김정은 위원장의 판단이 작용한 것으로 본다. 한마디로 군을 5개년 계획 수행, 즉 경제건설의 주력으로 내세우기 위한 것이다. 김정은 위원장은 강습회에서 군이 인민대중제일주의를 실천할 것을 독려한 것도 같은 맥락이다. 군이 경제 건설자로서의 역할은 제대로 하지 않고, 다양한 상업 활동을 통해 자신만의 이익을 추구하는 현실을 질타한 것이다. 김정은 위원장의 척결 지시에도 불구하고, 군에서의 단위특수화와 본위주의 현상이 여전히 사라지지 않고 있는 것이다. 따라서 김정은 위원장은 최초로 지휘관과

정치일군들을 한자리에 모아, 군이 인민대중제일주의 실현과 경제건설에 앞장 설 것을 촉구하기 위한 것이다. 그러므로 군이 체제 불안정을 조장할 것을 우려하여 기강을 잡으려는 목적과는 거리가 있다고 생각한다.

최근 통신선 복구 조치의 배경과 관련하여 말씀드리겠다. 북한은 지난 6월 당중앙위원회7기 3차 전원회의를 개최하고 5개년 계획의 첫째 수행 반년을 평가한 결과, 자력갱생과 내적동력 강화의 한계와 어려움을 느끼고, 대외 돌파구를 마련할 필요성을 느꼈던 것으로 보인다. 그리고 그 첫 단추로 지난해 단절했던 통신선 복구를 선택한 것 같다. 북한의 이러한 조치가 한미연합훈련을 겨냥한 외통수이든 자충수이든 이러한 수를 쓴다는 자체는 당면한 경제적 어려움을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 그리고 북한의 경제적 어려움이 정치적 불안정으로 이어질 것으로 예단해서는 안 된다. 그리고 지금 북한의 정치상황을 불안정하다고 예단할만한 징후들도 발견되지 않고 있다. 따라서 통신선 복구 조치를 남북관계 재개의 확실한 징표로 간주하거나 북한의 정치상황이 매우 어렵기 때문에 그 탈출구로 선택한 것이라는 판단에는 신중을 기해야 한다. 많은 경우 북한은 남북관계에서 전술적 접근을 시도해 왔는데, 그 자체보다는 배경을 이해할 필요가 있다는 것이다. 김정은 위원장이 바라는 5개년 계획 수행, 그리고 그 관건적 해로 지목한 올해의 목표달성이 그들의 태도를 바꾸었다고 본인은 판단한다. 또 하나의 배경으로는 중국에 대한 의존도가 증대하는 것에 대한 부담이 작용한 것으로 보인다. 좋든 싫든 지금의 북한은 중국에 기대어 경제건설을 추진해야 하는 상황이다. 그런데 과도한 경제적 의존도는 정치적 의존도로 이어진다는 것을 북한은 누구보다 잘 알고 있다. 특히, 미국과 직접 협상을 통해 핵문제를 풀기를 원하는 북한은 만일의 경우 북한의 대중국 의존도가 커진 상황에서 핵문제에 대해 미국과 중국이 협력의 방향으로 진행될 경우 북한은 미국의 입장을 중국을 통해 떠안아야 하는 상황을 우려할 수 있다. 따라서 북한에게는 일종의 탈출구가 필요했을 수 있다. 일종의 북한식 해징전술이다. 또한 북한의 통신선 복구 조치는 큰 틀에서 북한의 대외정책 기조 변화와 연계하여 생각해 볼 수도 있다. 북한은 8차 당대회에서 조건부 남북관계 재개 원칙을 표명한 바 있다. 한마디로 남한이 어떻게 하는가를 보고 자신의 태도를 정하겠다는 수동적 입장이다. 이러한 입장의 이면에는 평화적 외부환경 수호라는 안보기조가 있었다. 이것은 외부세계에 대한 기대를 접고 핵 억제력과 국방력에 기초하여 스스로 안전을 보장하고, 이러한 안전보장을 바탕으로 경제건설에 총력을 집중하겠다는 구상이었다. 그런데 그 이후 남한은 북한이 우선 해결을 원하는 근본문제와 관련하여 아무런 실질적 조치를 취하지 않았음에도 불구하고, 통신선 복구를 제의하는 선제적이고 능동적 조치를 취하였다. 그 이면에는 유리한 대외여건 조성이라는 안보기조가 있었다. 북한은

지난 6월 개최한 당중앙위원회 8기 3차 전원회의에서 불쑥 경제건설에 유리한 대외여건을 능동적이고 주동적으로 조성하겠다는 입장을 밝혔다. 이는 점점 힘들어지는 경제상황 속에서 국가경제발전 5개년계획 수행이 의도한대로 진행되지 않자 대외정책 기조를 변경한 것으로 보인다. 대외관계에서 돌파구를 만들어 경제건설에 필요한 자원과 재원을 조달하겠다는 것이다. 개인적으로 이러한 기조의 변화를 긍정적인 신호로 평가하고 싶다.

진희관: 우선 군 통신선 복구와 같은 변화의 배경으로 대외환경 변화를 꾀한 것이라는 이기동 박사님의 말씀에 일부 동의한다. 그러나 저는 이번 변화의 배경은 한반도문제를 대하는 김정은 위원장의 일관된 접근전략하에 나온 결과라고 본다. 북한은 2017년 11월 29일 화성15형 발사 직후 “책임있는 핵강국이며 평화애호 국가로서 세계평화와 안정을 위해 모든 노력을 다 기울일 것”이라고 밝혔다. 실제 북한이 평창올림픽에 참여하며 남북간 분위기가 반전되었다. 물론 북미대화의 결렬로 다시 경색 국면에 처하게 되었지만, 김정은 위원장이 이룩하고자 했던 한반도 변화의 흐름은 계속 이어지고 있던 것 같다. 이런 맥락에서 군 통신선 복구 역시 이러한 노력의 결과물이지 다른 어떤 특별한 계기가 충분조건은 아니었다고 생각한다.

이와 관련해서 덧붙여 설명드리자면, 북한은 지난 1월 조선노동당 8차 대회에서 개정한 당 규약의 규약 서문 중 ‘남조선혁명’ 노선을 의미하는 ‘전국적 범위에서의 민족해방민주주의혁명’이라는 표현을 삭제하였다. 사실 이 문장은 우리 사회의 오랜 관심사였다. 우리는 이를 북한의 ‘대남혁명전략’ 또는 ‘적화통일론’으로 표현하며, 이 표현을 두고 북한이 우리를 적화통일하려는 것이 아니냐는 의심을 버릴 수 없었다. 이 때문에 국내에서는 북한의 전략적 변화는 이 문장의 삭제 여부에 달려 있다고 평가됐을 정도였다. 지난 2000년 정상회담 이후 8월 초 언론사 사장단 방북 당시, 김정일 위원장은 관련 단어를 차후 당대회에서 삭제하겠다고 약속했었지만, 김정일 위원장의 사망과 남북관계 경색으로 인해 대남문제의 변화를 꾀할 기회를 놓쳤었다. 그런데 이번 제8차 당대회 때 김정은 위원장의 의지가 반영되어 김정일 위원장과의 약속이 20여 년 만에 이뤄진 것이다. 이는 대내외적으로 중대한 전환점이라 볼 수 있다. 남북관계 발전 및 한반도 평화 조성을 위한 긍정적 변화로 통신선 복원 등의 변화가 있었던 것으로 본다.

윤덕민: 30년 가까이 북한을 관찰하고 분석해 왔지만, 최근 북한의 상황을 이해하기는 특히 더 어려운 것 같다. 그러나 한 가지 분명한 점은 현재 북한이 정치, 경제, 사회 등

여러 측면에서 상당한 어려움에 처해 있다는 것이다. 북한의 내부 사정을 자세히 들여다 보자. 하노이 북미회담 실패 이후 김정은 체제가 흔들리는 양상을 보였다. 북한은 이를 수습해 나가는 과정에서 과도하게 내부 체제 결속을 강조하였다. 그리고 엘리트층 숙청, 시스템 변화 그리고 젊은 층의 소위 ‘불온한’ 사상을 차단하는 등 내부 단속 역시 강화하였다. 특히 코로나19로 북중 국경지역이 차단된 상황에서 장마당을 이끄는 주요 세력에 대한 체제 단속이 있었는데, 아마도 그 과정에서 북한의 심각한 경제난·식량난이 초래된 것으로 보인다.

사실 북한의 경제적 어려움은 충분히 예상할 수 있는 시나리오였다고 생각한다. 경제적 상황이 전혀 나아지지 않는 상황에서 델타 바이러스 등 변이 바이러스의 확산으로 북한의 시스템은 더욱 취약해졌을 것이다. 북한 당국 역시 체제의 불안정을 감지하고 있는 것 같다. 이러한 상황을 타개하기 위해 북한은 매우 치밀한 계획하에 움직이고 있는 것으로 보인다. 아마도 그 일환으로 중국과 협력하는 동시에 남한으로부터 대규모의 긴급지원을 받을 방안을 모색하였을 것이다. 남북 군통신선 복구 문제 역시 북한의 전략적 움직임의 하나로, 개인적으로 김정은 위원장이 직접 통신선 재개를 제안했을 가능성이 높다고 본다.

남북 군통신선 복구와 단절을 두고 다양한 해석과 의견이 있다. 특히 한미연합훈련과 관련지어 해석되는 부분들이 많은데, 개인적으로 한미연합훈련은 가시적인 정치적 이유라고 본다. 남북 군통신선 복구와 단절 이슈는 한미연합훈련과 같은 정치적인 이유 보다는 우리 정부의 대북지원과 관련지어 해석하는 것이 합리적이라고 본다. 그 이유는 과거 북한이 여러 차례 통신선을 차단하고 복구한 전례가 있었는데, 많은 경우 우리 정부의 실질적인 지원을 두고 통신선 차단 문제에 접근하였기 때문이다. 좀 더 자세히 설명드리겠다. 북한은 2008년 11월 한국의 UN 북한 인권결의안 공동 제안, 2010년 5월 북한의 천안함 폭침에 대한 한국 정부의 5.24 조치, 2013년 유엔안보리의 대북제재 결의 및 한미합동군사훈련, 2016년 2월 한국정부의 개성공단 중단 조치, 2020년 6월 탈북민 단체의 대북전단 살포 등을 이유로 통신선을 차단하였다. 북한의 일방적인 조치로 차단된 통신선은 일정 시간이 지난 후 복원되었는데, 복원될 때마다 우리 정부의 대북 쌀 지원 등 실질적인 지원이 있었다. 아마 이번에도 비슷한 기대를 하고 있을 것이다. 미루어 짐작하건대 통신선 재개의 목적은 우리 정부의 실질적인 지원이었을 가능성이 매우 크다. 식량 지원은 인도적 지원으로 UN 제재에 해당되지 않으나 사실상 미국의 일정 부분 동의 없이는 불가능한 일이다. 다시 말해 우리 정부는 미국의 동기가 필요한 상황으로, 아마도 북한의 상징적인 비핵화 조치를 마련하여 북미대화를 재개하기 위한 다양한 설득 작업을 하고 있을 것으로 예상된다. 또한 우리 정부는 남북정상회담 개최 등 모든 가능성을 염두에 둔 로드맵을 바탕으로 북한과 치열한 수 싸움에

돌입했을 가능성이 크다. 북한은 스스로 내년 한국 대선에 효력을 발휘할 카드를 보유하고 있다고 생각하고 있을 가능성이 농후하다. 여기에 미국도 충분히 개입되어 있다고 보인다.

조동호: 말씀 감사드립니다. 남북 군통신선 연결의 전반적인 내용을 매우 자세하게 설명해 주셨다. 북한의 내부적인 문제들이 남북 통신선 연결이라는 국면으로 움직이게 만들었다는 의견과 함께 군사적 안전장치 측면이라는 매우 흥미로운 분석도 말씀해 주셨다. 최근 남북관계의 분위기 변화와 함께 한미연합훈련 이슈가 주목받고 있다. 혹시 한미연합훈련에 대해 추가적으로 하실 말씀이 있으신지 궁금하다.

류제승: 8월 1일 김여정 당 중앙위원회 부부장은 담화를 통해 남북 통신선 복원을 언급하며 한미 연합지휘소훈련 중단을 요구했다. 남북 통신선 복원 당시 조선중앙통신을 통해 나온 보도와는 급격한 온도 차이를 느낄 수 있다. 개인적으로 김여정 부부장의 발언은 우리에게 대한 협박이며 명백한 내정간섭이라고 본다. 한미연합훈련은 합법적이고 방어적인 성격의 훈련으로, 이를 연기한다는 것은 사실상 훈련을 하지 않겠다는 것과 마찬가지라고 생각한다. 사실 이번 한미연합지휘소 훈련은 이미 축소될 만큼 축소된 상황이다. 2018년 여름부터 한미연합 실병(實兵) 기동훈련을 중단하였다. 컴퓨터 시뮬레이션 방식의 지휘소 훈련인 CPX(Command Post Exercise) 형태의 훈련만 지속하고 있는데, 이는 북한의 핵실험과 ICBM 발사 모라토리움(Moratorium)에 대한 상응조치였다. 북한은 비핵화에 관한 어떤 진전도 동의하지 않으면서 우리가 할 수 있는 최소한의 방어적 훈련에 대해 비난하는 것은 명백한 모순이다.

진희관: 지난 8월 1일 한미연합훈련을 앞두고 한 김여정 부부장의 담화문이 연일 화제이다. 남북 군통신선이 연결된 지 얼마 지나지 않아 발표된 담화문이라 그런지 김여정 부부장의 발언이 특히 자극적이게 느껴질 것 같다. 그러나 그동안 김여정 부부장이 했던 다른 표현들과 비교해 보았을 때, 양적인 면에서도 내용이 매우 적고 굉장히 완곡한 표현으로 볼 수 있다. 김여정 부부장으로서 한미연합훈련 중단을 주장하고 그에 상응하는 입장을 밝히는 것은 어쩌면 당연한 역할일 것이다. 이런 의미에서 한미연합훈련은 남북관계에 분명히 영향을 주지만 본격적인 영향을 주는 요인은 아닐 수도 있다고 조심스럽게 해석해 본다.

전성훈: 이어서 말씀드리겠다. 현재 남북관계에 대한 여러 보도들이 나오고 있다. 남북

간 군통신선 복구 사안에 대해 올해 초부터 판문점에서 서신을 교환했는지 아니면 관계자들이 직접 만났는지에 대해서는 알 수 없다. 그러나 분명한 것은 남북간 군통신선 관련 사안에 대한 소통이 있었고, 그 과정에서 북한이 요청한 사항이 있었을 것이라는 점이다. 개인적으로 북한은 남북 군통신선 복구의 대가로 한미연합훈련 중단과 대북제재 완화를 요구하였을 가능성이 높다고 본다. 우선 한미연합훈련과 관련하여 말씀드리겠다. 최근 진행된 한미연합훈련 사전훈련에 대해 김여정 북한 노동당 부부장이 깊은 유감을 표한 바 있다. 이는 남북간 군통신선 복구로 남북관계가 개선될 것이라는 과열된 열기를 가라앉히고, 남한 측에 다시 한 번 강한 메시지를 표하려는 의도로 해석된다. 만약 한미연합훈련이 계속 진행된다면 북한은 또 다시 통신선을 닫으려고 할 것이고, 통신선의 중단 등 북한의 압박이 우리로 하여금 더 큰 충격으로 느껴지도록 할 것이다. 통신선을 다시 중단해서 우리 국민들에게 한미연합훈련과 한미동맹에 대한 부정적인 감정과 국론분열을 유도할 것으로 예상된다. 북한은 바로 이러한 점을 이용하고 있을 것이라 생각된다. 북한은 남한에 지속적으로 도발을 하며 남한을 자극하고, 이를 통해 북한 당국이 원하는 방향으로 흘러가도록 유도할 것이다. 다시 말해, 마치 가랑비에 옷 젖듯 북한은 한미연합훈련에 대한 부정적인 인식을 우리 사회에 매우 교묘하고 끊임없이 심어가고 있는 것이다. 만약 한미연합훈련에 대한 논란이 지속된다면, 짧게는 1~2년 후 한미연합훈련이 사라지는 사태가 발생할 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 다음으로 대북제재 완화에 대해 말씀드리겠다. 북한이 구체적으로 광물 수출, 정제유 수입과 생필품 수입을 언급한 것을 보면 북한의 제재완화 요구는 향간의 소문은 아닌 것 같다. 북한은 북미대화를 여는 전제조건으로 대북제재의 해제를 요구하고 있다. 비핵화를 전제로 한 제재 해제가 아닌 대화 재개가 전제조건인 것이다. 대북제재 해제의 문제는 미국과의 협의가 필요한 사항인데 남북대화가 진전될 경우, 우리 정부가 북한의 입장을 미국에 전달할 것으로 예상된다.

북한은 어려운 경제상황을 타개하기 위해 새로운 카드를 모색 중인 것 같다. 그러나 분명한 것은 북한이 핵을 포기하지 않는 이상 상황 타개가 쉽지 않다는 점이다. 북한이 최대한 시간을 끌면서 핵보유국의 지위를 기정사실화하려는 전략을 펼치고 있음을 모두 알고 있기 때문이다. 현재 남한과 북한의 상황을 고려할 때, 남북 모두 한반도의 정세를 근본적으로 바꿀 만큼 큰 수를 둘 여력은 없어 보인다. 우리나라는 내년 대선을 앞두고 있다. 다시 말해, 현 정권의 임기가 얼마 남지 않은 상황에서 대북정책에 큰 변화를 가져오기가 쉽지 않을 것이다. 어느 국가나 차기 대선국면 돌입과 함께 ‘정치적 취약기’에 들어서게 된다. 북한은 정확하게 한국과 미국의 ‘정치적 취약기’를 이용하는 행태를 보여 왔다. 특히 우리나라

미국이 대선 국면에 들어서면 북한은 어김없이 도발을 일으켰다. 이런 측면에서 볼 때, 현재 북한이 한미연합훈련에 대해 강한 반감을 표하고 개입하는 모습도 정치적으로 취약기에 들어선 우리나라의 상황을 이용하여 정치적, 경제적 이익을 얻고자하는 의도로 해석할 수 있을 것이다. 더 나아가 북한은 우리나라의 차기 정부까지 의식하고 있을 가능성이 매우 크다. 북한에 다소 우호적인 정권이 차기 정부로 들어설 수 있도록 약간의 관리를 하고 있는 모습을 보이고 있지 않나 조심스럽게 예측해 본다. 끝으로 이번 남북 군통신선 복구 사실이 북한주민들에게 알려지지 않았다는 전언이다. 이는 북한이 남북관계가 개선되는 것 같은 인식을 북한주민들에게 주지 않겠다는 의도로 해석할 수 있다. 이렇듯 북한이 내부적으로 단속과 통제에 집중하고 있는 상황에서 군통신선 복구라는 카드를 제시한 것은 남북관계 개선이 목적이 아니라 남한으로부터 경제적인 도움을 얻어 내부 체제를 더욱 결속시키는 것이 목적임을 반증하는 것이다. 종합적으로 판단해 보면, 최근 남북관계에 일어나고 있는 일련의 변화들은 앞으로의 남북관계의 큰 물줄기를 바꿀 정도의 큰 요인으로 작용하지 않을 것 같다.

이상현: 북한은 대북제재와 코로나19 그리고 자연재해의 영향으로 인해 식량난이 지속되고 있다. 올해 초만 하더라도 언론매체를 통해 북한의 식량가격과 석유가격은 안정적이라는 보도를 접할 수 있었다. 그런데 최근 들어 식량가격이 폭등하고 있다는 소식이 들려오는 등 상황이 좀 달라진 것 같다. 최근 국제기구가 발표한 내용에 따르면 북한은 올해 50~60만톤의 곡물이 부족할 것이라고 한다. 북한이 수입하는 곡물은 불과 10~20만톤 정도임을 감안할 때, 식량 조달 문제가 제때 해결되지 않는다면 준공기 북한이 심각한 식량 위기에 처하게 될 것은 매우 자명한 사실이다. 이러한 상황을 고려해 보면, 최근 남북 통신선 복원의 배경과 목적을 이해하기 쉬울 것이다. 북한은 현재 처한 국면을 타개할 목적으로 최근 남북 통신선 복원을 한 것이 아닌가 생각한다. 사실 북한 입장에서는 통신선 복원을 통해 우리 정부의 식량 지원과 추가적인 양보를 얻는다면 더 이상 좋을 수 없을 것이다.

개인적으로 현재 우리 정부에 가장 중요한 것은 남북 통신선 복원과 단절의 의미를 정확히 파악하는 것이라고 생각한다. 우리 정부는 통신선 연결을 굉장히 긍정적인 신호로 판단했던 것 같다. 남북정상들 간 친서 교환이 4.27 판문점선언 발표 3주년을 전후해 재개되고 통신선이 다시 연결된 것은 장기간 경색 상태에 놓여 있었던 남북관계 개선의 청신호로 분명히 환영할 일이다. 통신선이 복원되면서 한국정부는 남북 화상회담과 안심하고 추진할 수 있는 대면회담 준비에 착수한 것으로 알려졌다. 대북 식량 지원과 국제기구인 코백스 퍼실리티를 통한

코로나19 백신 지원 방안, 이산가족 화상상봉 등을 검토하고 있는 것 같다. 일각에서는 통신선 복원을 계기로 남북화상정상회담 성사 가능성도 거론하는 희망 섞인 전망이 제기되기도 한다. 뿐만 아니라 이 분위기를 내년 베이징 올림픽까지 이어가리라는 희망도 있었던 것 같다.

앞서 윤덕민 교수님께서 말씀해 주셨다시피 북한은 과거 여러 차례 남북 통신선에 대한 단절과 복구를 반복하였다. 복구가 될 때마다 우리 정부는 그에 상응하는, 아니 그 이상의 대가를 지불했다고 봐도 과언이 아닐 것이다. 대표적으로 북한이 탈북민 단체의 대북전단 살포를 문제 삼아 통신선을 단절했을 때, 우리 정부는 대북전단 금지법을 제정하였다. 일종의 등가물이 형성된 것인데 그 이후에도 북한은 실질적인 진전 없이 복구와 단절을 무기 삼아 과거의 상황을 반복하고 있다. 북한은 우리 정부의 인도적 지원, 연합훈련 연기 등에 대한 등가물로 통신선 복구가 아닌 비핵화를 위한 진정성 있는 움직임을 보여야 할 것이다. 그렇지 않을 경우, 이미 양보를 하고 있는 우리 정부가 인도적 지원이나 한미연합훈련에 관한 논의를 한다는 것은 바람직하지 않다. 다시 말해, 북한이 비핵화와 관련된 의미 있는 조치를 취한 다음에야 비로소 인도적 지원이든 한미연합훈련 연기 등의 고려가 가능하다는 것이다. 게다가 김여정 부부장은 담화를 통해 “한미 연합훈련이 예정대로 실시되면 남북관계의 앞길을 흐리게 하는 재미없는 전주곡이 될 것”이라는 협박에 가까운 발언과 함께 한미연합훈련 연기를 압박하였다. 이러한 상황에서 우리 정부가 북한에 양보한다면 향후 남북관계에서 주도권을 잃게 되는 어려운 상황에 처할 수 있음을 주지해야 할 것이다. 류제승 부원장님 말씀처럼 한미연합훈련은 이미 축소될 만큼 축소된 상황이다. 그럼에도 불구하고 한국 내에서 한미연합훈련 연기, 축소 그리고 취소 이슈가 끊임없이 대두된다면 미국 입장에서조차 받아들이기 어려울 것이다. 실제로 마크 램버트 국무부 한일 담당 부차관보는 남북 통신선 복원에 한국이 과한 의미를 부여해서는 안 되며, 특히 “이를 8월 연합훈련 축소 등과 연계하는 것은 적절치 않다”는 입장을 밝힌바 있다. 또한 지난 6월 방한 당시, 성김 대북정책 특별대표 역시 한미연합훈련에 대해 언급한 바 있다. 우리는 남북간에 교환해야 될 등가물이 무엇인지를 냉철하게 판단해야 할 것이다.

조동호: 약간의 인식 차이는 있지만, 대체로 북한이 남북 통신선 복구에 응한 것은 북한 내부 불안으로 인한 정세 타개용이라고 분석하시는 것 같다. 한 가지 궁금한 점이 있다. 지난 7월 27일 정전협정 체결 67주년인 당일, 북한은 제6차 전국노병대회를 개최하였다. 김정은 국무위원장은 직접 대회에 참석하여 한 연설에서 코로나19와 대북제재의 장기 지속에

다른 곤란과 애로를 두고 “지금은 전쟁상황에 못지 않은 시련의 고비”라는 표현을 사용하였다. 김정은 위원장의 발언은 현재 북한이 처한 국면의 어려움을 상징적으로 표현한 것으로 보인데, 이에 대해 어떻게 해석하시는지에 대해서도 말씀을 부탁드립니다.

진희관: 김정은 위원장이 어려움을 토로하는 것은 본인의 스타일과 북한의 현황이 합쳐진 결과라고 본다. 김정은 위원장 집권 이후의 특징 중 하나는 국가 기구의 실수나 잘못을 공개적으로 드러내는 경우가 많았다는 점이다. 김정은 위원장은 당면 문제에 대해 공개적으로 서슴없이 밝히는 면이 있는 것 같다. 관련 발언 역시 현재 북한이 처한 경제적 어려움을 김정은 위원장의 스타일대로 표현한 것으로 보인다. 북한의 내부 사정이 좋지 않다는 점에는 이견이 없다. 그러나 문제는 북한경제가 얼마나 어려운가에 대해서는 정확히 알 수 없다는 점이다. 보통 북한경제의 어려움에 대해 과거 고난의 행군 시기와 비교할 때가 많다. 그러나 고난의 행군 당시 1인당 GDP가 500달러가 되지 않았고 현재는 1인당 GDP가 1,400달러 가까이 된다. 또한 북한의 영양 실태 또는 식량 수급 문제에 대해 이야기할 때 ‘세계 기아 지수(Global Hunger Index)’ 지표를 많이 활용한다. 작년의 영양결핍지수는 인도가 북한보다 상황이 약간 나아 북한은 인도와 거의 비슷한 상태로 평가된다. 심지어 2012년 전과 2006년 통계에서는 북한이 인도보다 상황이 낫다고 보았다. 북한 내부 상황에 접근하는데 한계가 있기 때문에 북한의 경제상황이 얼마나 좋지 않은지 정확히 알기는 매우 어려우며, 그만큼 고려해야 할 요소들이 많은 것 같다.

북한경제와 마찬가지로 북한체제의 불안에 대해 말씀하시는 분들이 많다. 관련하여 짧게 말씀드리겠다. 북한체제가 불안정할 것이라고 의혹이 드는 부분이 몇 가지 있지만, 북한체제가 불안정하다고 검증할 만한 근거로서는 부족하다. 게다가 2020년 서울대 통일평화연구원에서 탈북자들을 대상으로 설문조사한 내용을 보면 김정은 위원장에 대한 지지율이 높은 편으로 나타났다. 2012년 김정은 위원장에 대한 지지율은 50%대에서 출발했는데, 집권 기간 동안 10% 이상 지지율이 오른 것으로 확인됐다. 탈북자들조차 김정은 위원장에 대해 높은 지지를 보내고 있는데, 특히 20~30대의 지지율이 더 높은 편으로 이는 젊은 층을 겨냥한 개혁적인 정책들이 호응을 얻고 있는 게 아닌가 하는 생각이 든다. 이러한 이유들로 북한이 정치적으로도 불안정하다고 보기에는 어려워 보인다.

조동호: 4월부터 여러 차례 친서 교환이 있었고, 그 일환으로 통신선이 연결됐다고 한다면 이미 남북간에 많은 이야기가 오고 갔다고 볼 수 있을 것이다. 어쩌면 남북정상회담에 대한

명시적 혹은 암묵적 합의까지도 있었을 것이다. 그러나 남북 군사통신선이 복원된 지 얼마 지나지 않아 다시 단절되었고, 북한의 강도 높은 대남 비난도 있었다. 남북관계와 한반도정세는 또다시 한 치 앞을 내다보기 힘든 상황이 된 것 같다. 여러 선생님들께서는 향후 남북관계를 어떻게 전망하시는지 궁금하다. 편의상 2022년 베이징 올림픽 개최 시점까지를 기준으로 말씀 부탁드립니다. 추가로 이에 대한 북한의 반응도 함께 의견을 부탁드립니다.

이상현: 우리는 남북으로는 남과 북이 분단이 되어 있고, 동서로는 미중 패권경쟁으로 인해 분단되어 이중 분단선에 처해있다. 이러한 구조적인 이유로 향후 우리 정부의 운신의 폭은 그다지 넓지 않으며, 전망 역시 그렇게 밝지만은 않아 보인다. 지난 5월 한미정상회담 공동성명에 판문점선언에 대한 존중과 인정의 뜻이 포함되었지만, 그렇다고 한국정부가 마음껏 행동할 수 있는 프리패스를 얻은 것은 결코 아니라고 생각한다. 미국은 판문점선언과 싱가포르 선언을 승인하는 입장이지만, 한미 양국간 긴밀한 조율은 물론, UN 안보리 결의안 역시 철저히 이행해야 한다는 입장이다. 일종의 브레이크 역할로 바운더리 내에서 할 수 있는 걸 하라는 뜻으로 해석할 수 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 남북정상회담이 개최된다 하더라도 실질적인 합의를 위한 미국과의 조율이 필요할 것이다. 그러나 북한이 비핵화를 위한 성의 있는 조치를 취하지 않은 상황에서 다음 단계로 진전하는 것이 가능할지 의문이다. 몇 번의 전례를 경험으로 미국도 큰 기대를 하고 있지 않을 것이다. 한 가지 우려스러운 점은 임기를 얼마 남겨두지 않은 우리 정부의 태도이다. 빨리 성과를 내려는 조급함으로 인해 과속에 대한 유혹이 분명히 있을 것이다. 그러나 만일 과속을 하게 될 경우 차기 정부와 미국과의 관계가 굉장히 어려워질 가능성이 있으므로 특히 더 경계하고 주의해야 할 것이다. 매우 우려가 된다. 사실 북한 입장에서든 현 정부의 임기가 얼마 남지 않은 상황에서 지금 자신들의 카드를 쓰기에는 분명 고민되는 부분이 있을 것이다. 전성훈 박사님께서 ‘정치적 취약기’라는 표현을 사용하셨다. 이를 감안할 때, 북한이 문재인 정부의 조언에 따라 추가로 획기적인 조치를 취할 가능성은 많지 않아 보인다. 만약에 정상회담이 성사된다고 해도 과연 그 정상회담에서 북한이 무엇을 약속해 줄 수 있을지 의문이다. 만약 정상회담이 성사되더라도 실질적인 성과 측면에서 알맹이가 부실한 합의일 것이다.

류제승: 만약 남북정상회담을 개최한다면 베이징 동계올림픽 전후가 될 것으로 예상된다. 그러나 여전히 코로나19 상황이 가장 결정적인 변수로 작용할 것이다. 북한이 코로나19 관리를 위해 이재룡 베이징 주재 전임대사의 귀국까지 통제하는 것을 보면 김정은 위원장의

베이징 방문이 그렇게 낙관적이지는 않다. 만약 방역상황이 호전된다 하더라도 북한은 내년 한국의 대선을 고려하여 움직일 것이다. 북한 입장에서는 자신에게 우호적인 당이 집권하길 바랄 것이다. 그렇기 때문에 상황에 따라서는 북한의 대남정책의 원칙과 방향에 변화가 생길 수 있다.

올해는 ‘조중 우호협력 및 상호원조조약’ 체결 60주년이다. 최근 북중관계를 과시하고 밀착하는 흐름이 포착되는데, 이러한 분위기는 내년 베이징 동계올림픽까지 이어질 가능성이 있다. 남북관계, 한중관계, 남북중 관계를 지켜봐야 할 것이다.

앞서 이상현 소장님께서 말씀하신 것처럼 우리 정부는 그 어느 때보다 더욱 신중하게 남북문제에 접근해야 한다. 임기가 얼마 남지 않았다는 인식으로 인해 남북관계에서 과속하게 될 경우 한미관계에 좋지 않은 영향을 미칠 가능성이 크다. 한반도 평화프로세스의 실질적 진전과 무관하게 종전선언을 협의하는 것은 신중한 고려가 필요하다.

조동호: 류제승 부원장께서 남북정상회담 개최와 관련하여 말씀해 주셨다. 관련하여 윤덕민 교수님께 질문을 드리겠다. 비핵화를 위한 북한의 실질적인 진전이 없는 상황에서 과연 미국의 양해 없이 남북정상회담 개최가 가능하다고 보시는지 궁금하다.

윤덕민: 과거의 경험에 비추어 볼 때 가능성은 충분히 있다고 본다. 2007년 당시 제18대 대선 2개월 전인 10월 4일, 10.4 남북정상회담이 개최되었다. 10.4 남북정상회담은 종전선언의 아이디어를 구현하기 위한 방안으로 4국 정상이 판문점에 모여 종전선언을 하고 남북관계의 정상화를 과시하기 위한 이벤트로서, 정치적 상황을 타개하기 위한 수단으로 활용했던 것으로 평가된다. 현재 우리 정부의 남북관계 개선을 위한 노력은 한반도 평화를 위협이기도 하지만, 일정 부분 국내 정치적 상황을 고려한 것임을 부정할 수 없을 것이다. 국내 정치 상황을 돌파하기 위한 기대가 있을 것이다. 지금까지 그래왔듯이 우리 정부는 앞으로도 모든 노력을 동원하여 남북관계를 개선하고 협력 증진을 위해 힘쓸 것이다. 지난 5월 한미정상회담에서 우리 정부는 미국을 주축으로 중국을 견제하는 국제연대에 찬성하고, 미국의 대중국 압박 전략에의 동참 의사를 밝힌 바 있다. 우리도 판문점선언 및 싱가포르 합의 등 기존 북한과의 합의에 대한 미국의 지지를 얻음과 동시에, 대북정책의 연속성을 확보 받은 것이다. 10.4 남북정상회담은 미국이 종전선언을 인정할 수 없다는 입장이었음에도 불구하고, 당시 노무현 정부가 미국의 동의 없이 추진한 결과였던 반면, 문재인 정부는 미국을 끌어들이면서 상황을 돌파하려는 모습을 보이고 있다. 현재 북한이 바라는 것이 대북제재의 해제 또는 대규모의

경제적 긴급지원인데, 이를 위해서는 남북, 북미, 한미 간 접점이 필요하기 때문이다. 사실상 미국의 동의가 반드시 필요하다. 아마도 현 정부는 미국이 원하는 상징적인 비핵화 조치를 조건으로 북미회담을 재개하고, 이를 한국이 중재함으로써 대북제재의 완화 또는 식량의 지원문제에 대해 미국의 지지와 동의를 얻고 궁극적으로 남북정상회담 개최를 구상하고 있는 것으로 보인다. 그러나 문제는 북한의 입장이다. 북한은 사실 10.4 정상회담 때 쓰라린 경험을 한 바 있다. 남북선언 이후 2개월 뒤 치러진 대선에서 보수 정부가 들어서면서 북한이 기대했던 것과는 다른 방향으로 상황이 전개되었다. 따라서 북한은 자신들의 계획을 관찰시키고 유리한 상황을 만들기 위하여 한국의 대통령 선거에 영향력을 미칠 수 있는 중요한 정치적 플레이어로 기능하려 할 가능성이 높다. 그렇게 본다면 금년 선거기간부터 베이징 올림픽에 이르기까지 정상회담은 계속해서 정치적 판도에 영향을 미치는 하나의 상수로서 대선 국면을 지배하는 아이콘이 되지 않을까 생각한다. 위에서 언급한 상징적 비핵화 조치라 함은 미국이 바라는 조건, 즉 북한의 비핵화를 담보할 수 있는 북한의 조치를 의미한다. 하노이정상회담 당시 북한이 당초 예상했던 영변 폐기와 제재 해제라는 틀을 뛰어넘는 것일 것이다. 예컨대 미국이 요구했던 ‘영변+α’로 큰 규모의 핵시설 동결이나 핵 목록 작성·신고 등은 미국이 북한과의 회담을 재개하고 대북제재를 완화하기 위한 기초적인 요구 조건이다. 미국은 북한이 실질적인 조치를 통해 비핵화를 담보하고 상당 수준 북한의 비핵화 의지가 반영되어야만 대화를 재개하겠다는 뜻으로 해석된다. 앞으로 미국은 남북간의 움직임을 예의주시할 것이다. 남과 북이 비핵화 실현을 위한 실질적인 진전을 이뤄내는 모습을 보인다면, 바이든 정부 역시 현 정부가 구상하는 계획과 대북정책에 동참할 가능성이 있다고 생각한다.

전성훈: 향후 남북관계를 전망해 보기 위해서는 북한과 남한의 현재 상황을 우선적으로 고려해야 한다. 먼저 우리 정부의 경우, 남은 임기 동안 남북관계 개선을 위해 상당 부분 노력을 기울일 것으로 보인다. 남북관계의 개선을 보여주는 대표적인 행사가 ‘남북정상회담’인 만큼, 우리 정부는 남북정상회담 개최를 위해 많은 에너지를 쏟아부을 것으로 예상된다. 그러나 개인적으로 북한이 우리 정부의 제안에 쉽게 응할 것 같지는 않아 보인다. 5년 단임제의 특성상 연속성이 보장되지 않기 때문에 남북간의 합의가 지속성을 가질지에 대해 우려하는 부분이 있을 수 있다. 앞서 윤덕민 교수님께서 말씀하신 것처럼 연속성 부재로 인한 쓰라린 경험이 있는 북한으로서는 임기를 얼마 남겨두지 않은 현 정부와의 정상회담 개최가 부담으로 작용할 가능성이 있다. 이러한 이유로 이른 시일 내에 남북관계가 개선될 가능성은 낮아 보인다.

조동호: 말씀 감사드립니다. 네 분의 선생님들께서는 통신선 복구를 위한 협의과정에서 암묵적으로라도 남북정상회담의 개최에 대한 합의가 있었을 수도 있으나, 현실적으로 마주할 수 있는 제약요인들에 대해서도 말씀해주셨다. 자연스럽게 향후 남북관계 전망까지도 말씀해주셨다. 그렇다면 이기동 박사님과 진희관 교수님께서 어떻게 보시는지 말씀 부탁드립니다.

이기동: 일단 통신선이 복구되었지만 향후 남북관계를 낙관적으로만 볼 수는 없다. 아마도 불확실하고 유동적인 상황이 계속될 것으로 보인다. 여러 가지 이유 중에서 두 가지를 꼽자면, 첫째는 현 정부의 얼마 남지 않은 임기이다. 북한과 새로운 합의를 만들기에는 정쟁화의 부담이 크기 때문에 과거 합의들을 점검할 필요가 있다. 이를 위해서는 당국자간 대화가 필요한데 북한의 호응여부도 미지수이고 열린다고 해도 과연 얼마나 실효적이고 생산적인 결과를 도출할 수 있을지 의문이다. 개인적으로는 다음 정부에서도 지속 가능하고 실행 가능한 합의들을 재확인하는 일만 이루어져도 큰 성과라고 본다. 그렇지 않고 가시적 성과를 낼 수 없는 회담을 개최하기에는 민감한 시기이다. 둘째, 대선을 코앞에 앞둔 내년 2월에도 한미연합훈련이 예정되어 있다. 북한의 훈련중단 공세가 불 보듯 뻔한 상황에서 북한의 요구가 받아들여지기가 쉽지 않을 것이다. 북한은 대응할 것이고 우리는 난처해 질 것이다.

진희관: 저는 조금 다른 의견을 말씀드리겠다. 현재로서 남북관계 전망은 밝다고 본다. 그런 이유 중 하나는 현재 우리가 처한 주변국 상황이 우리에게 유리해 보이기 때문이다. 남북관계의 가장 중요한 변화 요인들 중에는 남북이라는 직접 당사자뿐만 아니라 미국, 일본 등 주변국들이 있다. 지난 5월 21일 한미정상회담에서 바이든 대통령은 남북 대화와 관여 그리고 협력에 대해 지지하였다. 물론 미국의 대북정책은 대통령뿐만 아니라 국무성, 국무부 등 여러 부처를 고려해야겠지만 바이든 대통령의 지지를 북미관계의 긍정적 신호로 볼 수 있다. 다음으로 일본은 올림픽 개최, 코로나19 등으로 인해 외부요인을 신경 쓰기 어려운 상황인 것 같다. 사실 한반도 내 군사적 긴장감이 고조될수록 일본의 가치가 높아지는 양상을 보였는데, 현 상황을 고려한다면 자민당 정부가 한반도에 신경 쓸 만큼 여력이 많지 않은 것 같다. 이러한 이유로 남북관계나 북미관계를 개선하는 데 있어서는 상당히 환경이 구성되었다고 보는 것이다.

문재인 대통령은 취임 직후인 2017년 7월 독일 베를린에서의 선언을 통해 “올바른 여건이 갖춰지고 한반도의 긴장과 대치국면을 전환시킬 계기가 된다면 나는 언제 어디서든 북한의 김정은 위원장과 만날 용의가 있다”는 입장을 밝힌 바 있다. 실제 2018년 세 차례의 정상회담을

개최했다. 미루어 짐작하건대 최근 군통신선 복구 때에도 정상회담을 염두하고 대화가 진행되었을 것이다. 남북 통신선 복원은 남과 북뿐만 아니라 미국과의 소통 창구로서의 역할로서도 굉장히 중요한 의미를 갖기 때문에 남북정상회담만이 아니라 남북미 최고위급 회담으로도 발전할 수 있다는 생각을 했었다. 향후 남북관계에 따라 남북정상회담 개최 여부를 알 수 있겠지만, 남북간 협의는 지속될 것으로 보인다. 개인적으로 남북정상회담 개최 자체보다는 북미간 중요한 합의점을 도출하고, 그 과정에서 우리나라는 어떤 역할을 수행하면서 남북관계가 어떤 의미 있는 진전을 이뤄나갈 수 있을지 고민하는 것이 매우 중요하다고 본다.

조동호: 여러 선생님들께서 현황에 대한 진단이나 앞으로의 남북관계에 대해 조금씩 다른 말씀을 해주셨다. 그렇다면 우리 정부는 앞으로 어떤 대북정책을 펼쳐나가야 할지, 이를 위해 어떤 전략이 필요하며 또 주의해야 할 점은 무엇인지 의견을 부탁드립니다.

류제승: 우리는 ‘평화 만들기’보다 ‘평화 지키기’를 선행해야 할 것이다. 우리 정부는 남은 임기동안 국익에 기초하여 남북관계를 안정적으로 관리하고, 이를 차기 정부에 인계하는 것이 바람직할 것이다. 어떤 정부도 남북관계를 국익이 아닌 정권의 이익을 얻기 위한 수단으로 국내정치에 이용하면 안 된다. 또한 지속가능하지 않은 이벤트성 합의를 도출한다면 북한의 비핵화는 더욱 요원해질 것이다. 북한의 비핵화 문제를 해결 가능한 범위 내에 두기 위해서는 국가 안보를 약화시키는 정책은 더 이상 없어야 한다. 이와 관련하여 한미 연합지휘소 연습은 계획대로 진행해야 한다는 점을 강조하고 싶다. 우리는 한미연합훈련을 최적화하여 국방태세를 확립하는 노력을 기울여야 할 것이다. 실질적 군사훈련 없이 굳건한 국방태세는 없다. 북한의 태도 변화 추이를 주목하면서 적정 시기에 모든 군사훈련을 정상화하는 결단을 내릴 수 있도록 준비해야 할 것이다. 최근 남북관계는 화해와 긴장이 반복되고 있다. 남북 군통신선 복원으로 어렵게 조성된 대화 국면을 잘 관리할 필요가 있다. 그러나 우리의 안보와 직결된 한미연합훈련은 남북대화 재개와는 별개 문제로서 협상테이블의 안건이 아님을 분명히 하고 싶다. 그렇다고 북한이 처한 위기를 외면하는 것은 바람직하지 않다. 북한에 대한 식량 지원이나 보건협력을 통해 남북관계를 안정적으로 관리해 나가는 지혜가 필요한 시기이다.

윤덕민: 한반도의 직접적인 비핵화와 평화 구축에 기여할 수 있는 대화를 제도화시켜 나가려는 노력이 필요하고 생각한다. 정치권에서는 여전히 정상회담 등 대북 관련한 큰 외교적 이벤트를 통해 정치적 지지율을 높일 수 있을 것으로 생각하는데, 실질적으로 그렇게

큰 성과를 본 적은 별로 없다. 물론 6.15 정상회담을 통해 총선에서 여당이 패하였고, 10.4 정상회담 이후 2달 만에 치러진 대선에서 여권이 참패하는 등 정치적 지지에 영향을 준 사례가 없었던 것은 아니다. 그러나 최근 여론을 보면 국민의 대다수가 북한에 관심이 없다는 것을 확인할 수 있다. 일례로 얼마 전 통일연구원에서 발표한 ‘2021 통일의식조사’에 따르면 ‘북한에 대한 무관심 정도’에 대해 국민의 61% 정도가 “관심 없다”고 대답한 것을 확인할 수 있다. 특히 MZ세대의 무관심은 무려 74%에 육박하였다. 이러한 조사 결과는 최근 개성연락 사무소 폭파, 우리 국민의 피살 등 여러 북한의 도발 사건을 겪으면서 국민들이 남북관계에 대한 부정적인 전망보다 오히려 북한과의 대화와 관계 회복에 대해 회의적인 반응을 넘어 무관심하고 기대 자체를 접는 경향을 보이는 것으로 해석하고 있다. 이러한 무관심과 회의적 인식이 만연한 상황에서 정부가 남북관계 관련한 이벤트를 추진한다 한들, 국민들에게 특별한 인상과 감동을 주고 정치적 설득으로 이어지기는 어렵다. 따라서 일회적인 정치적 이벤트에 초점을 두기보다는 장기적인 관점에서 한반도 내 평화적 장치를 안착시킬 수 있는 노력이 필요할 것이다. 구체적인 방안으로 정상회담 정례화, 남북교류 제도화 등을 생각해 볼 수 있다.

이상현: 문재인 정부는 재임 기간 중 판문점선언, 평양선언 그리고 9.19 남북 군사합의서 체결 등 남북관계에 있어 역사적인 성과를 거두었다. 그동안 잘 관리해 온 남북관계를 마무리 짓는 시점인 만큼 문재인 정부는 ‘과속’과 ‘과욕’을 경계하고 지양해야 할 것이다. 최근 남북관계를 논할 때 ‘과속의 유혹을 주의하고, 과욕을 버려라’라는 우려의 목소리가 적지 않다. 사실 문재인 정부는 출범 이후 현재까지 많은 외교자원을 북한에 집중하여 관계 개선에 매진했지만, 안타깝게도 현재 우리는 북한과의 대화조차 진행하기 어려운 상황에 처해 있다. 그 사이 우리를 둘러싼 주변 곳곳에서 외교·안보의 다양한 문제점들이 드러났다. 뼈아픈 말이지만 우리 정부의 한계는 한정된 외교자원을 북한에만 너무 집중적으로 소진하였음에도 불구하고 남북관계는 물론, 주변국과의 관계에서도 실질적인 외교성과가 미흡하다는 점이다. 우리 국가의 안보와 생존을 위해서 가장 중요한 것이 무엇인지 질문하고 싶다. 미중 패권경쟁 속에서 우리는 안보, 국제질서, 다자주의, 통상 분야에서 어떻게 생존할 수 있을 것인가 진지하게 고민해야 한다. 북한에만 매달리기에는 우리 정부가 직면한 외교·안보 분야의 도전이 매우 크다는 점을 잊지 말아야 한다. 바이든 행정부의 대북정책을 살펴보자. 북한이 큰 도발을 일으키지 않는 이상 미국은 ‘관리’ 위주의 소극적 태도를 취할 것으로 예상된다. 물론 오바마 행정부의 ‘전략적 인내’와는 다른 ‘제3의 길’일 수 있지만, 현재 전략이 유지된다면

언젠가 전략적 인내로 회귀할 가능성을 배제할 수 없다. 현재 미국과 북한은 소위 북미관계 개선을 위한 ‘공’이 상대편 코트에 있다고 생각하는 것 같다. 매우 우려되는 부분이다. 개인적으로 바이든 정부의 인내로 일관하는 소극적 태도는 결국 북한의 도발을 방지하는 정책이 될 수밖에 없다고 본다. 그렇게 되면 북미관계는 더욱 복잡해지고 남북관계 또한 후퇴할 가능성이 매우 높다. 한반도 주변 국가들은 북한문제의 중요성을 강조하며 반드시 해결해야 할 문제라고 말한다. 그러나 이러한 태도가 얼마나 진정성이 있는지는 의문이다. 북한이 매우 심각한 도발만 하지 않는다면, 주변국에 북한문제는 후순위에 머물러 있을 것이다. 시기적으로 올해는 중국 공산당 창당 100주년이자 북중 우호조약 60주년(조중 우호, 협조 및 호상 원조에 관한 조약; 이하 ‘북중우호조약’)이다. 내년에는 중국이 ‘2022 베이징 동계올림픽’을 앞두고 있다. 미국도 2022년 중간선거를 앞두고 있다. 여러 상황을 종합해 보면 단기간 내 북한의 큰 도발은 없을 것이다. 역으로 당분간 북한문제를 둘러싼 획기적인 변화와 진전이 없을 것이라는 말이다. 이렇게 되면 우리가 넘어야 할 북한문제의 벽은 더욱 높아질 것이 자명하다. 훗날 우리가 문제 해결을 위해 지불해야 할 비용은 더 커지게 될 것이다. 우리는 이 점을 명심하고 북한에 치중된 외교자원을 분산하여 주변국과의 관계에 더욱 집중하여야 한다. 특히 미국에 소극적인 정책이 결코 최선이 아니라는 점을 설명하고 미국을 북한문제에 적극적으로 끌어들이 수 있는 유인책을 마련해야 할 것이다. 북한문제는 우리의 생존과 직결된 문제이다. 지난한 과정일지라도 현재를 뛰어넘는 전략이 필요하다. 국제환경은 매우 급속하게 변화하고 있다. 우리의 명민한 외교전략과 선제적 대응이 그 어느 때보다 필요한 시기이다.

전성훈: 대선이 얼마 남지 않은 현시점에서 우리 정부의 대북정책 방향에 관해 이야기해 보고자 한다. 어쩌면 우리 정부는 내년 중국에서 열리는 ‘2022 베이징 동계올림픽’을 기회로 삼아 남북대화의 물꼬를 트고자 할 수도 있을 것 같다. 내년 올림픽 개최국인 중국이 남과 북을 함께 초청한다면 또 하나의 이벤트가 펼쳐질 가능성이 있다. 그러나 이렇게 만들어지는 행사가 과연 정치적으로 얼마나 큰 성과를 이룰 수 있을지에 대해서는 다소 의구심이 든다. 북한의 입장에서 역지사지로 생각해 보자. 이번 정부의 임기가 얼마 남지 않은 상황에서 위와 같은 이벤트성 행사를 한들 실질적인 이익을 얻지 못할 것임을 인지하고 있을 것이다. 냉정하게 말해 북한도 우리나라의 차기 정부를 상대로 남북관계의 새로운 변화를 모색할 가능성이 더 높다. 오히려 현 정부가 남은 임기 동안 시간에 쫓기듯 무리하게 북한과의 관계를 개선하려다 북한에 이용당할 가능성이 우려된다. 이상현 박사님께서 ‘과속을 주의하고

과욕을 버리라’는 말씀을 해주셨다. 덧붙여 ‘과유불급’을 강조하고 싶다. 남북관계는 개인의 일이 아닌 국가의 대사이며 우리 국민의 일상과 직결되는 매우 중요한 문제이다. 그만큼 더욱 신중하고 섬세한 접근이 필요할 것이다. 조금의 지나침도 없어야 한다.

진희관: 대북정책을 논할 때, 남북관계에 대해 먼저 생각하게 된다. 남북관계에서 무엇보다 중요한 것은 합의 내용을 잘 이행하는 것이다. 남북은 2018년 평양정상회담에서 9.19 군사합의서를 평양공동선언의 부속 합의서로 채택하였다. 1절의 내용이 바로 남북군사공동위원회를 구성하여 군사적 충돌 문제를 논의하자는 것이었다. 남북간 군사적 충돌을 해결할 수 있는 제도는 이미 만들어진 셈이다. 그러나 현실은 제도만 마련되어 있을 뿐 아직 군사공동위원회가 가동되지 않고 있다. 이렇듯 사실상 합의 내용이 전혀 이행되고 있지 않다. 2018년 3차례의 정상회담 이후 지난 2년 동안 계속 심각한 문제를 야기하는 원인이 바로, 합의가 철저히 그리고 성실히 이행되지 않았기 때문이 아닌가 하는 생각이 든다. 그런 맥락에서 남북군사공동위원회를 조속히 가동해야 한다. 다음으로 인도적 지원에 대해 말씀드리겠다. 국가 차원에서 인도적 식량 지원을 공개적으로 내세우는 것은 바람직하지 않다고 본다. 2015년 3월에 우리 북민협(대북협력민간단체협의회)과 북한 민화협(민족화해협의회) 간 회담에서 북한 민화협은 더 이상 식량 지원을 받지 않겠다고 선언한 바 있다. 실제 북한은 그 이후로 공개적으로 식량 지원을 요구한 적이 없다. 김연철 전임 통일부장관 시절, 우리나라는 대북 인도적 지원을 위한 식량 지원 비용으로 약 5,000만달러를 UN에 공여했지만, 당시 북한은 이를 거절하였다. 해당 지원을 연장하여 작년에 다시 지원하려는 노력이 있었지만 북한이 받아들이지 않아 결국 올해 우리가 다시 회수하였다. 북한이 우리 정부의 식량 지원을 거부하는 이유는 북한의 자존심 때문일 것이다. 현재 북한이 바라는 것은 단순 식량 지원이 아니라 개발협력과 같은 중장기적인 관점에서의 협력으로, 유엔의 지속가능 발전목표(SDGs) 17개 영역의 어젠다에 맞추어 북한과의 협력방안을 모색해야 할 것이다. 백신문제, 방역문제 등 코로나19 방역 관련 보건분야에서의 협력도 좋은 방안이다. 이러한 것들이 북한으로서도 상대적으로 받아들이기 상대적으로 수월하고, 북한의 자존심도 지켜줄 수 있는 제안일 것이다.

이기동: 대북정책을 크게 네 가지로 구분해 볼 수 있다. 바로 ‘봉쇄, 고립, 관여, 유화’ 정책이다. 지금까지 유화정책을 제외한 대부분의 정책을 시도하였다. 정책에 따라 과정은 달랐으나 결과적으로는 소기의 목표를 실현하는데 부족하였다. 제재와 압박을 앞세운 고립정책은 북한의 정치적, 정책적 변화를 가져오지 못했다. 유화정책은 양보해야 할 대상이 급진적이고

민감해서 이념적 양극화 구조하에서 현실 정책으로 고려하기 어려웠다. 예컨대, 현실적으로 북방한계선(Norther Limit Link: NLL) 관할권 재협상이나 무효화방침이 북한의 남북관계에 대한 태도변화를 유도하는데 효과적일 수 있다고 해서 정책선택지가 될 수는 없다. 개인적으로는 그나마 관여정책이 가장 합당하다고 생각한다. 우리가 2000년 한반도 평화전환에 이어 2018년 평화전환의 시기를 맞이한 것도 관여정책의 결과였다. 비록 지금의 남북관계는 답보상태를 겪고 있지만, 우리는 관여의 과정을 통해 평화의 경험, 성찰의 기회, 그리고 재기의 동력을 마련할 수 있었다. 관여는 관여국과 관여대상국 간의 신뢰를 형성하고, 그것을 바탕으로 상호의존성을 높여나가며, 궁극적으로 관여국의 목표를 실현하는 것이다. 물론 관여대상국의 목표도 실현할 수 있어야 한다. 현 남북관계 상황에서 신뢰 형성을 위한 첫 단추는 한미연합훈련 문제를 해결하는 것이다. 해결이 쉽지 않지만, 일단은 판문점선언 이행을 위한 군사보장합의서에 따라 남북한 군사공동위원회 가동이 우선되어야 할 것이다. 아울러 한미연합훈련의 성격상 북미장성급회담도 병행하면 효과적이고 생산적인 방안이 도출될 수 있을 것이다. 또한 코로나 19 방역물자 지원 등 대북 인도적 지원을 위해서는 안전한 물자유통을 위해 개성공단이나 DMZ내에 남북한 공동 방역장을 설치할 필요가 있다. 북한과 중국 간에 건설한 의주 방역장처럼 말이다. 마지막으로 북한이 중국에 대한 경제의존도가 증대할수록 중국의 북한에 대한 정책적 영향력이 증대할 것이다. 따라서 한중관계를 지렛대로 삼아 북한을 움직이는 방안도 고려할 필요가 있다. 이를 위해서는 우선 한중관계를 조속히 정상화해야 할 것이다.

어떤 분들은 문재인 정부가 대북정책을 추진하기보다는 다음 정부에 넘겨야 한다고 주장한다. 이 주장은 앞으로 1년을 대북정책 공백기로 가자는 주장과 다름이 없다. 김정은 시대는 패러다임 변화에 건줄 만큼 변화하고 있다. 무엇보다 모든 것을 경제건설에 복종시키고 있다. 대내외환경의 변화에도 불구하고, 경제건설총력집중노선을 전략적 노선으로 변함없이 유지하고 있다. 예를 들어, 하노이 충격으로 인해 8차 당대회에서 경제건설총력집중노선을 포기할 것이라는 예상들이 만만치 않았지만, 북한은 이를 재확인 하였다. 북한의 이러한 속내를 제대로 파악하고 활용하면 북한을 관여의 틀 안으로 묶어낼 수 있는 좋은 기회이다. 1년을 대북정책 공백기로 두기에는 너무 가까운 시간이다.

조동호: 여러 선생님들의 말씀을 들어 보니 우리 정부가 마주한 상황이 매우 복잡하고 녹록지 않아 보인다. 그러나 대북정책에서 ‘조급함’과 ‘과욕’을 지양해야 한다는 큰 방향성은 맞는 것 같다. 내년 초 대선을 앞두고 있는 우리는 그야말로 한 치 앞을 내다 볼 수 없는 상황에 처해 있다. 앞으로 우리가 안팎으로 마주해야 할 변화가 몇 차례가 될는지 가늠하기조차

어렵다. 매우 지난한 여정이 될 것이다. 그러나 우리는 변화의 파고를 넘어 남북관계와 대북정책의 올바른 방향으로 좌표를 따라 끊임없이 나아가야 할 것이다.

오늘 협의회는 여러 선생님들을 모시고 향후 대북정책과 관련하여 우리 정부가 나아가야 할 방향에 대해 들어보는 매우 값진 시간이었다. 오늘 참석해 주신 모든 분들께 감사드리며, 이것으로 금번 북한경제연구협의회를 마치도록 하겠다.