

2016 평화재단 평화연구원 정세토크 (2016.5.24)

북한 제 7차 당대회 이후, 남북관계와 국제정세는?

토론 : 이관세(경남대 석좌교수, 전 통일부 차관), 서훈(이화여대 석좌교수, 전 국정원 차장)



사회 : 먼저 북한의 7차 당대회 결과를 전반적으로 평가한다면?

이관세 : 이번 당 대회는 35년 만의 행사이고, 김정은 정권 출범 5년차로서, 북한의 정책과 노선의 방향을 살펴볼 수 있는 기회였기 때문에 관심을 갖지 않을 수 없는 것이다.

김정은 체제의 출범이후 가장 큰 과제가 무엇이였을까? 바로 김정은의 권력체제를 안정시켜고 원활한 통치 시스템을 갖추는 것이다. 그래서 이번에 밑바닥부터 새로 뽑은 대의원 3,600여명이 모여 김정은이 실질적인 최고 권력 책임자라는 것을 확인하고 위상을 제고시키는 것은 매우 중요한 계기가 되었을 것이다. 또한 김정은 정권이 안정적이라는 것을 대내외에 과시를 한 측면도 있다.

다음으로는 김정일 시대의 사실상 비상체제, 즉 군이 중심이 돼서 국가의 위기를 헤쳐나가던 선군정치 시스템을 앞으로는 당이 중심이 되는 당-국가체제의 정상화를 꾀

하는 것이었다. 이번 당 대회에서 이 방향으로 당규약을 손보고, 인사개편을 한 것도 같은 맥락에서이다.

세 번째는 핵문제다. 북한은 명확하게 핵 보유·개발을 국가전략 노선으로 하고 있으며 경제건설 핵무력 병진노선을 항구적으로 끌고 가겠다는 명확한 입장을 밝혔다. 계속해서 핵 무기의 질적 고도화를 시켜나가겠다고 강조함으로써 앞으로 외교나 안보, 대남 측면 등 대외관계에서 많은 변화를 가져올 것으로 예상된다.

요약하면 이번 당 대회는 김정은 체제가 나갈 방향을 명확하게 했다는 점이다. 우리는 이를 충분히 검토해 효율적인 대북정책을 세워서 통일로 이끌어가기 위해 올바른 전략적 방향을 세워나가야 할 것이다.



서 훈 : 35년만의 당 대회인 만큼 관심과 기대가 많았지만 폭탄선언이나 명쾌하고 구체적인 노선이 나오지 않아 실망할 수도 있다. 그러나 저는 북한이 치루어야 할 행사를 치룬 것으로 보고 있다. 김정은이 이야기한 것만 총화 보고한 내용이 A4 용지로 54페이지 분량이다. 지난 35년 동안 당이 한 일은 무엇이고 앞으로 무엇을 할 것인지를 이러한 내용이 들어 있다. 경제, 민생정책, 통일 등 모든 것을 다 이야기 하고 있으며 김정은은 당 위원장으로 자신의 시대를 열겠다는 것을 천명한 것이다.

우리는 이런 지루한 내용 속에서 숨은 그림을 찾는 셈이다. 지금 상황에서 우리가 모든 것을 알 수는 없다. 예를 들면, 핵 문제에 대해서도 어디까지 믿어야 할 것인지가

이슈이다. 경제도 마찬가지이다. 경제개발 5개년 전략도 구체적 이야기는 하나도 안 했다. 왜 안했을까. 당 대회결과 만으로는 우리가 모든 것을 알 수 없지만 앞으로 김정은이 해 나가는 것을 보면서 하나하나 점검해 가면서 그림을 맞춰야 한다.

사회 : 당 대회를 통해 드러난 김정은 리더십의 대내외 정세 인식은?

서 훈 : 북한의 리더십은 쉽다. 김일성이나 김정일이나 김정은이나 유일영도체계 속에 있다. 이것은 곧 일인 독재체제이며 다른 어떤 권력도 용납하지 않는 것이다. 사회정치 생명체론도 한 사람에게 권력을 모아주기 위한 이론적 포장에 불과하다. 결국 같은 이론적 통치체계 아래 정권별로 다른 점이 있다면 지도자의 개인적 특성 (personality) 차이이다.

외부인에게 김정은은 조금 불안해 보일 것이다. 김정일은 자기를 배신하지 않는 한 부하들을 죽이지 않고 경우에 따라 귀향보냈다가 직책도 빼앗다가 했지만, 김정은은 과격하고 잔인하고 조급한 모습도 보인다. 이런 모습들이 김정은 정권이 불안해 보이는 요인이다. 그러나 3대에 걸쳐 공통된 체제위기 의식이 바탕에 깔려 있다. 탈냉전 이후에 소련이 해체되고 루마니아의 독재자 차우세스가 총살을 당하는 것을 보면서 북한도 위기의식을 느끼고 또 그것이 그들로 하여금 핵을 개발하는 동인이 된 것도 사실이다.

94년 1차 핵 위기를 거치면서 미국의 선제공격으로 실제 한반도에 전쟁이 일어날 뻔 했으며, 또 2000년 들어 미국이 이라크를 침공하고, 후세인의 사살하여 유투브 동영상으로 전파하고 이런 과정에서 북한 리더십이 느끼는 것은 위기의식이다. 항상 자기들이 포위당했다는 의식, 그래서 북한이 지금도 미국에게 대북 적대정책을 포기하라고 요구하고 있는 것이다. 이게 북한의 리더십의 대외로부터 오는 위기이다.



이관세 : 김정일의 갑작스런 사망으로 김정은이 후계자 학습과정이 충분치 않아 대내외적으로 어려움을 많이 겪는 상황에서 유일 영도 리더십을 확립하기 위해 우선적으로 모든 것을 집중해왔다.

그 중 가장 급한 것이 김정은이 내부 통치를 하는 데 있어 자기의 카리스마를 만들어내는 것이다. 카리스마가 부족한 상황에서는 작든 크든 통치한다는 것은 쉽지 않다. 자기 세력도 확실하게 만들어야 한다. 혁명전통과 백두혈통을 이야기하지만 경력이나 카리스마가, 권력기반의 토대가 빈약한 김정은의 입장에서는 무리하게 공포통치까지 하며 사람들이 따르도록 할 수밖에 없었을 것이다.

김정은은 자신의 리더십을 확고하게 하고 체제를 안정시키는 것이 급선무일 것이다. 자기 권력의 시스템을 안정적으로 뿌리 내리는 것만큼 더 중요한 것은 없다. 그러나 그것은 상당한 시간이 필요하다. 사람을 숙청한다고 카리스마가 생기는 것이 아니기 때문에 무엇인가 성과를 내야하고 업적이 필요하다. 그러다보니 복합적인 문제의 해결 방법으로 경제재건과 핵개발을 추진하게 된 것이다.

김정일은 핵보유에 대해 명확히 했다. 비핵화란 있을 수 없고, 이제 북한에서의 핵은 생존권적 차원으로서 인민들 자존감의 지지대이고, 김정은 정권 정통성의 기반이며, 강성대국 권위의 기초로 생각하고 있다. '핵을 가진 북한'이라는 점을 전제하고 우리는 대북전략을 진지하게 고민해야 하는 상황이다. 그렇지 않으면 수세적으로 끌려다

날 수도 있다. 북한은 정해진 원칙과 틀 속에서 움직인다. 창의적으로 바꾸지 않는다. 결정을 쉽게 바꾸지 않는다. 경직되어 있다. 당 대회에 결정된 것은 김정은도 못 바꾼다. 원칙과 노선은 그대로 가게 된다. 북한의 그림은 대충 나와 있다. 우리가 이것을 어떻게 소화를 하고 대처하는가가 숙제라고 생각한다.

사회 : 북한 핵문제 상황과 향후 북한의 예상 움직임은?



이관세 : 지금 미국 입장에서는 대선정국으로 북한과 협상에 나서기 어려운 상황이다. 북한도 이를 감안할 것이다. 다만 북한은 차후에 미국의 새 정부와 담판하기 위해서라도 자신에게 유리한 판을 만들어 나가려 한다고 본다. 그 일환이 바로 4차 핵실험이었고, SLBM 시험이다. 그런데 현재는 평양이 서울을 거치지 않고 바로 워싱턴으로 가기는 쉽지 않다. 북한이 남북군사회담을 제안한 의도를 잘 파악해야 한다. 조금 더 큰 틀에서 우리가 볼 필요가 있다.

2015년 1월 북한은 한미합동군사훈련을 중지하면 핵실험과 미사일발사를 유예하겠다고 했다. 작년 연말에 평화협정 문제로 미북이 비공개 접촉을 했는데 잘 안 됐다더라는 보도도 있었다. 북한은 지난 8년간 오바마 정부와 협상을 하려고 여러 시도를 했으나 되지 않았기 때문에 2017년 이후 새 정부와 본격 협상을 해야 하겠다고 생각할 것이다. 그래서 4차 핵실험도 7차 당대회를 위한 김정은의 성과로 보여주면서 대미협상의 발판을 준비할 목적이 있었다고 본다.

이밖에도 미국과 중국의 계산과 속셈이 대단히 복잡해 졌다. 우리가 한 가지 관점만 가지고 접근하면 알 될 것이다. 우리는 정부가 바뀔 때 마다 대북정책과 통일정책이 바뀐다. 핵문제는 1~2년 안에 해결될 문제가 아니다. 상당한 시간을 요하는 문제다. 이러한 상황에서 정책의 일관성이 유지되지 않으면 효과는 없다. 그야말로 지혜를 모아 전략적으로 대처하지 않으면 이 소용돌이 속에서 빠져나오기 어렵다. 숙제라고 생각한다.

서 훈 : 과연 북한이 비핵화 의지가 있느냐 없느냐 또는 핵을 포기할 것이냐 아니냐는 오래된 논쟁이다. 북한이 핵을 포기할 것 같다면 우리도 망설이지 않고 협상에 나설 것이다. 그런데 미국에서도 우리나라에서도 북한이 핵 포기 의지가 없다고 많은 사람들이 단정을 하고 있다. 그래서 협상대신 대북 압박과 봉쇄를 선택한다. 그런데 핵은 나라의 생존이 걸려있기 때문에 압박으로도 쉽게 포기할 수 없는 문제이다. 결국 해결되지 않으면서 시간만 계속 끌고 있다. 그런데 시간을 끄는 과정에서 북핵 문제는 점점 고도화되고 있다. 5차 핵실험도 시간문제다. 북한은 핵보유국으로 인정받을 때까지 핵도발을 계속할 것이다.

그런데 지금 한미의 입장은 북한과의 대화 자체가 보상이라고 하면서, 협상조건으로 '북한이 비핵화를 먼저 한다면 하면 경제 지원 등을 해 주겠다.'고 이야기 한다. 이것은 사실상 북한이 받아들일 수 없는 이야기로 시간만 낭비하고 있는 셈이다. 즉, '경제 지원을 할 테니 너희는 정권의 안보를 내려놓아라. 너희 정권 안보를 내려놓으면 경제 지원을 해 줄게.'라는 것이다. 이런 흥정은 북한으로서 받아들일 수 없는 것일 것이다. 다시 말해서 경제 지원과 핵 문제는 등가성이 없는 것이다. 안보와 경제를 바꿀 수는 없다. 안보는 안보하고 바꿔야 한다. 비핵화 대가로 북한의 생존을 보장해 주어야 북한의 입장에서 등가교환이 되는 것이다.

북한의 주장에는 이런 논리가 곳곳에 숨어있다. 핵실험을 유예하는 대신 한미합동군사훈련을 중지해 달라고 한다. 한미합동군사훈련을 북한에서 보기에 자신들의 정권을 무너뜨리려는 준비로 이해한다. 그러니 한미군사훈련을 중단한다면 핵실험을 유예하겠다는 것이다. 그런데 우리는 군대라면 군사훈련은 당연히 해야 하는 것이고, 핵실험은 당연히 해서는 안되는 일로 서로 바꿀 수 있는 문제가 아니라는 반면, 북한은 등가성이 있는 안보 의제로 보고 있다.

이런 상황에서 북한은 전쟁의 위험성을 계속 높이고 있고, 우리도 양보할 수 없는 상황이다. 우리가 할 수 있는 지혜로운 선택이 뭐냐. 북한 정권이 예뻐서도 아니고, 인정하겠다는 것도 아니고, 단지 현실적인 입장에서 우리의 실리에 맞는 대책이 무엇인가 부터 고민해야 한다.

사회 : 당 대회 이후 북한의 외교방향, 특히 북한과 중국의 관계는?

서 훈 : 북중 관계가 과거와 같지 않은 것은 사실이다. 피를 나눈 혈맹 1세대들이 사라지면서 양국관계가 변하는 것은 맞다. 우리에게서 북중관계가 깨질 것이라는 식으로 해석하고 싶은 기류가 있는 것도 사실이다. 그러나 북중관계는 결코 그렇게 되지 않는다. 국가 간의 관계는 철저하게 손익을 계산한 토대위에서 이루어지기 때문이다. 북중관계의 전략적 이해가 과거나 지금 전혀 달라지지 않았다. 오히려 G2시대 들어와서 중국의 북한에 대한 이해관계가 커졌다. 북한이 이를 잘 알고 있다.

우리가 대외전략을 짤 때 중요한 것은 현실을 냉정하게 보는 것이다. 아전인수로 우리 희망에 맞게 해석하면 안 된다. 마치 북중관계에 큰 일이 난 것처럼 대중 정책을 세우면 실패한다. 미국과의 대북공조도 마찬가지이다. 분명 한미간에는 대북 전략적 이해에 공통부분이 크다. 그러나 이 교집합이 과거에 비해 많이 작아졌다. 중국이라는 새 변수가 등장했기 때문이다. 그런데 아직도 대북전략에는 찰떡같은 한미공조, 한 치의 오차도 큰일 나는 일로 인식된다. 사실 한미 간에 대북 이해가 일치하지 않는다. 특히 중국의 부상 이후 이런 점이 두드러진다.

특히 북핵 문제를 보는 이해관계에서도 미국과 한국은 근본적으로 차이가 있다. 미국에게는 북핵이 미래의 위협, 현재로서는 작은 위협일 가능성이 있지만 우리에게 있어서의 굉장히 큰 위협이다. 우리에게 급한 것은 북한의 핵 동결이다. 어떻게 동결하고 나서 그 다음 이 문제를 해결해나갈까, 하는 단계로 진행해야 하는데, 이 부분에 있어서 미국과 입장이 일치하지 않다.

이관세 : 핵문제가 남북 간에 가장 중요한 문제이지만 미국과 중국이 이 문제를 어떻게 보고 있는가 하는 부분도 핵심적인 문제다. 동아시아 세력 균형 변화의 핵심은 중국의 부상이다. 중국이 커지다 보니, 미국이 아시아 재균형 정책을 펴고 있다. 북한은 과거 중국과 소련 사이에서 시소게임을 했지만, 지금은 북중관계, 북미관계, 남북관계 속에서 시소게임을 하고 있다.

한반도 문제에 있어서 중국의 기본 입장은 평화와 안정이다. 중국은 해야 할 일이 많아서 한반도에서의 충돌·변화에 개입하는 것을 원하지 않는다. 그런데 북한이 말을 잘 안 듣는다. 북한은 핵개발 목표를 달성해 가고, 미국은 대북제재를 통해 북한과 중국을 견제·조정하고 있다.

북한의 대외관계 핵심은 중국이다. 시진핑이 주석이 되면서 신형 대국론을 주장했다. 미국은 중국이 대국에 걸맞게 북한을 관리해 달라는 책임을 떠 맡겼고, 중국은 핵문제 억제를 위해 북한을 조르기 시작하여 북한과 중국이 거리가 멀어졌다. 중국은 북

한도 관리를 못하고 미국이 대중국 포위망을 구축하는 것에 대립하고 있다.

중국과 북한 관계는 쉽게 변할 수 없다. 미국과 북한의 움직임도 심상치 않다. 지혜를 모아 대처하지 않으면 복잡한 이해관계에서 우리가 수동적으로 끌려갈 수밖에 없다.



사회 : 대남관계나 통일문제에 대한 전망과 우리의 대응 방향은?

서 훈 : 우리는 현재 어려운 상황 속에 있다. 미국은 우리 입장을 배려하기보다 모든 정책이 중국을 향해있다. 중국에 대한 경제적 군사적 봉쇄를 위해 일본, 필리핀, 호주가 네트워크가 됐다. 미국은 우리 보고 여기에 함께 들어오라고 한다. 우리는 어려운 선택을 남겨두고 있다.

동아시아에서 중국과 미국이 대결하는 지점이 여러 군데 있다. 남중국해, 대만, 센카쿠 열도, 북한 문제 등이 있는데, 미국과 중국에게는 북한문제가 우선순위가 아니지만 우리에게서 제일 중요하다. 이러한 이해 차이를 어떻게 조율하고 우리의 입장과 발언권을 높여 나가느냐를 목표로 볼 때 지금 우리는 참 어려운 상황에 처해 있다. 많은 사람이 김정은 정권의 붕괴를 말하고 김정은 정권만 붕괴를 하면 모든 것이 해결될 것처럼 이야기한다. 핵, 인권 모두 통일로 해결된다고 한다. 그런데 어떻게 통일까지 갈 것인가에 대해서는 아무것도 없다. 이런 상황에서 통일로 가는 길이 보이지 않는다.

한반도 문제에 대해 우리의 발언권을 높여 가는데 있어서 그냥 미국에게 우리의 입장을 들어 달라고 하거나 중국에게 우리 입장을 들어 달라고 한다. 아무런 외교적 수단이 없는 셈이다. 그러나 우리도 발언권을 높일 수 있는 수단을 가지고 있는데 그것이 바로 남북관계다. 북한과 대화의 문이 열려있으면 미국과 중국은 우리에게 신경을 쓰게 된다. 우리가 발언권과 당사자 지위를 확보하고 싶다면 우리는 어떤 일이든 남북 대화를 열어두고 있어야 한다.

이관세 : 80년대 북한이 주장하던 연방제, 국가보안법 철폐, 조국통일 3대헌장 등 한 동안 잠잠하던 것이 이번 당 대회에 다시 나왔다. 다시 말해서 내부적으로 상당히 보수적으로 돌아간 듯 한 인상이다. 그러면서 대화와 남북관계 개선이 절박하고 시급한 문제라고 한다. 그래서 우선적으로 필요한 것이 군사 회담이라고 얘기한다. 그러면서 우리는 핵을 보유하고 있다고 한다. 우리는 이 연관 속에서 북한을 볼 필요가 있다. 모든 것을 감안하고 대처하지 않으면 안 된다. 물론 비핵화가 되어야 한다. 어떤 수순과 접근으로 풀어갈 것이냐가 중요하다. 일관성을 갖고 주도면밀하게 하지 않으면 작년보다 남북관계나 국제관계가 다 어려워질 수 있다.

북한은 당·군관계를 엄격하고 보수적으로 관리하면서 경제 부문은 좀 더 유연하게 접근하는 시장화 등을 추진하고 있다. 이는 인민들의 지지와 유관하기 때문이다. 이러한 이중정책을 구사하고 있다. 대남문제도 보수적으로 대응해 나올 것으로 보인다. 핵 문제도 있지만 과거와 같이 대화·교류가 활성화되지 못하고 대립·대결적 국면을 조성해 대내 체제를 결속하는 방향으로 갈 가능성이 크며, 분단 고착화로 갈 가능성이 우려된다.

사회 : 청중의 질문과 논평을 받는다. (김정은의 실제 장악력, 미국 공화당 대선후보 트럼프의 대한반도 정책, 탈북자 문제, 평화협정 문제, 대북전단 문제 등 다양한 질문이 있었다)

서훈 : 부정확한 정보와 소문을 근거로 자기가 원하는 대로 북한을 판단하는 경향이 있는데 이것은 잘못이다. 북한 식당종업원 탈북을 대북제재의 효과라거나 북한붕괴의 조짐으로 해석하는 것은 비약이다. 이런 것들이 자칫하면 북한에 대한 우리 정책과 판단을 그르치게 한다. 김정은은 약한 꼭두각시가 아니다. 북한을 장악하고 있다. 우리가 그렇게 보고 싶은 것이다. 대북정책은 냉정하게, 실용적으로, 우리 실리에 따라 세워야 한다.

북한은 미국이 마음만 먹으면 실제로 김정은 정권을 날려버릴 수 있다는 불안이 있다. 부시 정권 이후 북한은 미국의 선제공격 대상이었고, 후세인의 경우라든가 미국에

의한 외국지도자(독재자)의 처단 사례가 많기 때문에 늘 두려움을 가지고 있다.

대북전단 내용을 보면 실제로 여러 가지 지도자와 관련된 외설적 내용들이 들어 있어 그만큼 불편해 하고 자기 체제에 대한 모독이고 부정으로 인식하고 있다. 대북전단이 실효가 있다는 말은 북한붕괴 임박설과 같은 기대가 깔려있기 때문에 나오는 것이다. 그러나 북한은 갑자기 붕괴될 정도의 허약한 체제가 아니다. 사실이 아니라 신념에 기초한 판단은 위험하다.

북한이 붕괴된다고 하면 꼭 통일이 될 것처럼 이야기 하는데 그렇게 되기도 어렵다. 북한에 급변사태가 발생한다고 우리 군대가 올라가서 점령할 수 있을까? 우리에게는 전시 작전권도 없다. 그러니 이런 이야기들은 붕괴론에 대한 막연한 기대와 판단이 충분치 못한데서 오는 것 아닌가 본다.

북한 문제는 몇 가지 원칙이 있어야 한다. 첫째 편견과 선입견을 버리고 북한을 보아야 한다. 둘째 한반도 상황을 악화시키면 안 된다. 셋째 문제를 외면하거나 방치하지 말고 해결하는 방향으로 나가야 한다. 원칙을 세워놓고 여기를 넘어오지 않으면 대화도 없다고 하면 안된다. 어쨌든 대화의 문은 열어놓고 시시비비를 따져야 한다.

이관세 : 북한을 볼 때 북한의 붕괴에 집착하지 말고 북한사회의 변화 그 자체에 대해 초점을 맞췄으면 좋겠다. 무엇이 어떻게 변화되고 있는가 하는 점이다. 어떤 변화가 북한을 유연하게 하고 어떤 변화는 북한을 더 견고하게 할 것인가. 이제 북한은 이중 경제체제로 운영되고 있는 것 같다. 휴대전화가 350만대나 보급된 것은 이것이 장사를 하려면 필수품이기 때문이다. 북한에서는 지금 돈을 쥐고 있는 사람들이 대우를 받고 있다. 그들이 국가에서 할 일을 대행하는 것이 많기 때문이다. 북한은 지금 이렇게 변화하고 있다. 이런 변화 중에는 일탈도 생길 것이다. 이러한 변화를 잘 보고 바람직하게 변화할 수 있도록 촉진하는 방향으로 대북정책을 펴야 한다.

평화협정 문제도 과연 이것이 핵 문제를 근본적으로 해결할 수 있을까? 평화체제의 실효성을 확보하기 위해서는 남북간 정치, 군사적 신뢰와 함께 경제협력과 사회문화적 교류가 동시에 확대되어야 한다. 따라서 무엇보다 남북관계를 복원해 개선해 나가는 것이 필요하다. 여러 여건이 형성됐을 때 가능하고 실질적인 효과가 있는 것이다. 그러나 이 문제의 논의 자체를 터부시 할 것은 아니다. 중국은 비핵화와 평화협정 문제를 병행해서 논의하자고 한다. 동시논의에 대해 북한이 거부했다. 우리로서는 모든 상황에 대비하여 충분히 논의, 검토해야 한다.//끝

