

향후 5년의 대북정책을 위한 제언

2017년 3월

대표집필 김 병 연
서울대학교 교수

다음 정부의 가장 중요한 정책 과제 중 하나는 북한 문제이다. 북한문제는 안보, 외교, 경제, 사회 등 모든 분야에 걸쳐 중요한 과제를 던지고 있다. 만약 향후 5년의 대북정책이 실패한다면 그 비용은 다양한 형태로 심각하게 나타날 것이다. 먼저 안보 위기가 더욱 고조될 수 있다. 한국은 대북정책에 있어 주도권을 갖지 못한 채 북한의 핵 협박과 긴장 고조 행동에 노출되는 한편, 미국과 중국 사이에서 줄타기식 외교를 해야 할 가능성이 높다. 다행히 미중관계가 좋다면 문제는 줄어들 것이나 그렇지 않다면 어느 한편 또는 양편 모두에 대해 지금보다 더 심각한 외교 갈등을 경험할 수도 있다. 이는 심각한 경제적 비용으로도 나타날 수 있다. 현 시점에서는 대북 예방 공격의 가능성이 낮다고 평가되지만 향후 북한의 핵 개발과 도발이 계속된다면 미국은 다양한 형태의 군사 조치를 더욱 심각하게 고려할 것이다.

대북정책의 다른 중요한 과제는 통일기반 구축이다. 대북정책은 통일을 지향하는 것이 정상이고 자연스럽다. 만약 북한문제가 순조롭게 해결되고 남북 경제가 통합과정에 들어선다면 한국 경제에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 그러나 북한에서 급변사태가 발생하고 남북이 급진적으로 통일되면 단기적으로는 통일비용이 그 편익을 크게 상회할 것이다. 따라서 대북정책은 단기적으로는 핵문제 해결에 집중하면서 장기적으로는 좋은 통일의 가능성을 증가시키는 방향으로 설계되어야 한다. 이 중 하나의 문제도 해결하기가 매우 어려운 과제이지만 우리는 이 문제들을 동시에 풀어나가야 한다. 향후 5년의 대북정책이 더욱 중요한 이유이다.

김정은 체제는 안정적인가

한국의 대북정책을 논할 때 고려되어야 할 중요한 변수가 북한체제의 안정성이다. 북한 체제의 안정성을 검토하는 것은 이에 따라 대북정책의 내용이 달라질 수 있기 때문이다. 김정은 체제는 단기적으로는 안정돼 있지만 중장기적으로는 불안정한 체제이다. 잔인성(brutality)과 임의성(randomness)을 기초로 하는 공포정치가 독재자의 권력 유지에 크게 기여할 수 있다는 사실은 스탈린 시기에도 드러났다. 장성택과 백수십명의 고위급을 처형한 김정은의 공포정치는 북한의 엘리트 그룹의 충성을 강제하는 데 효과적이다. 따라서 적어도 단기적으로는 김정은이 권력의 정점이 되어 대내외 핵심 정책을 관장할 것이라는 전망이다.

- EAI는 2017년을 맞아 변화하는 국제정세와 주요 이슈를 진단하고 바람직한 한국 외교정책의 방향을 제시하기 위하여 각 분야 전문가들을 모시고 라운드테이블 토론회를 개최하였습니다.
- 본고는 토론회에서 논의된 사항을 바탕으로 저자가 대표집필 하였습니다. 본고의 내용이 반드시 다른 토론회 참가자의 의견을 그대로 반영하거나 토론자 상호간 합의된 결과를 보여주는 것은 아닙니다.
- 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
- EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
- EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

“향후 5년의 대북정책을 위한 제언” 979-11-87558-36-1 95340

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가 삼풍빌딩)
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684
Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr



북한 체제가 중장기적으로 불안정한 중요한 이유는 북한 경제의 시장화(marketization)에 있다. 1990년대 중반 고난의 행군 이후 급진전된 북한 경제의 시장화는 북한 경제와 사회의 구조 자체를 바꾸고 있다. 사회주의 국가가 전적으로 통제할 수 없는, “밑으로부터의 시장화”는 김정은에게는 잠재적 위협이다. 시장과 무역을 통해 부를 축적한 권력층이 김정은으로부터 등을 돌릴 수 있고 시장활동으로 먹고사는 북한 주민들의 충성도가 약해질 가능성이 있기 때문이다. 더욱이 무역과 외화벌이 등으로 북한 주민의 외국 방문과 체류가 빈번해 지고 휴대전화 통화가 일상화됨으로써 더욱 많은 외부 정보가 북한으로 유입되고 있다. 한국 드라마가 들어와 인기를 끌고 있는 것도 북한 정권에게는 치명적일 수 있다.

김정은의 공포정치는 이러한 북한 경제와 사회 변화에 대한 대응책으로 이해된다. 북한 경제가 시장화의 경로를 밟을수록 공포정치의 강도도 더욱 강해질 수 있다. 즉 김정은은 핵개발을 통해 외부 세력으로부터의 생존을 도모하고 공포정치를 통해 내부 권력층 세력을 통제하고 있는 것이다. 김정은의 이와 같은 전략은 그의 생존과 권력 유지를 위해 반드시 필요한 것이므로 이를 바꿀 가능성은 거의 없다.

2016년은 전환적 국면의 시작

2016년은 김정은 정권의 대외 정책의 전환점으로 풀이된다. 4차, 5차 핵실험을 연이어 감행했으며 탄도미사일 능력을 고도화시키고 있다. 김정일은 대외관계에서 반복계임을 생각하고 점진적으로 문제를 해결하려고 했으나, 김정은은 핵개발에 전념하는 전략으로 단번 승부를 지향하고 있다. 즉 핵을 가진 상태에서 북한을 파키스탄과 같이 대하여 핵보유를 인정할 것인지, 아니면 이라크식 해결 방법을 택하여 군사적 충돌을 택할 것인지 미국이 결정하라는 것이다. 물론 후자의 가능성이 높지 않다는 판단도 하고 있을 것이다.

핵무기 고도화 과정에서 북한이 우리에게 요구했던 수준은 핵 능력 증강에 비례하여 증가해왔다. 현 단계에서 북한은 다음의 두 가지 중 하나를 남한과 미국이 선택할 것을 요구하는 듯하다. 첫째는 핵무기 능력 증강을 현 수준에서 자제하는 대신 북한

의 핵무기 보유를 인정하며, 한미동맹을 해체하는 동시에 핵개발 자제에 따른 대가를 경제적으로 보상해달라는 것이다. 둘째, 이를 거부하는 경우 핵 전쟁의 위협과 이 위협에서 발생하는 정치, 사회, 외교, 경제적 고비용을 계속 지출하라는 것이다.

한국과 미국도 전환적 상황을 맞이하고 있다. 북한 핵 위협의 심각성을 양국의 정책결정자와 국민 모두 깊이 인식하게 된 것이다. 트럼프 정부는 군사 조치까지 거론하며 북한 핵문제 해결을 정책의 우선 순위로 인식하고 있다. 이와 동시에 유엔안보리의 대북제재와 미국과 한국의 양자제재가 제도화되었다. 이 제재는 북한의 의미 있는 변화가 없다면 한국과 미국의 정부가 바뀌더라도 지속될 가능성이 높다.

북한에게 있어 남한의 중요성은 상대적으로 낮아졌다. 북한 핵문제가 미국과 중국이 다루어야 할 가장 중요한 문제 중 하나가 되었고 이를 제어하는 힘은 한국이 아니라 미국과 중국에 있기 때문이다. 또한 개성공단의 폐쇄로 인해 북한이 경제적 이익을 취할 수 있는 대상도 사라졌다. 따라서 북한은 일단 미국을 대상으로 단번 승부를 걸어 핵보유국 지위를 인정받고 평화조약을 체결하여 북한에 대한 외부의 군사적 개입 가능성을 차단하려 할 것이다. 따라서 당분간 북한은 코리아 패싱(Korea passing) 전략을 구사할 가능성이 높다.

한국 대북정책의 문제

한국 대북정책의 가장 중요한 문제는 대북정책의 정치화이다. 북한 문제를 둘러싸고 보수와 진보가 절반씩으로 나뉜 상황에서 정치인들은 대북정책의 실효성보다 여론이나 표를 결집하기 위해 대북정책을 사용하는 경향이 있어 왔다. 따라서 보수와 진보 정부 사이에 대북정책은 일관성을 상실하였다. 이는 대북정책의 효과를 떨어뜨리는 동시에 그 다음 정부도 이전 정부와 다른 대북정책을 내세우는 악순환을 초래했다.

혹자는 “보수는 북한 붕괴의 꿈에, 진보는 햇볕의 꿈”에 살고 있다고 한다. 북한 정권이 매우 불안정하기 때문에 쉽게 북한을 붕괴시킬 수 있다고 착각하는 보수, 남북이 협력하면 모든 문제가 해결될 수 있고 그러기 위해서는 김정은의 마음을 돌려야



하고 돌릴 수 있다고 믿는 진보가 있다면 이는 모두 몽상과 이념의 가냘픈 줄에 걸터앉아 있는 셈이다. 이 몽상과 이념은 문제 해결은커녕 문제를 더 악화시킬 가능성이 높다.

향후 5년을 위한 정책 제언

1. 대북정책의 탈정치화를 선언하고 이를 제도화해야 한다.

다음 정부는 대북정책의 정치화를 막고 실사구시의 대북정책을 펴으로써 그 실효성을 높여야 한다. 이를 위한 하나의 안은 “통일위원회” 구성이다. 즉 대통령은 가칭 “통일위원회”를 구성하여 핵심적인 대북정책을 결정하도록 위임하는 것이다. 통일위원회는 9인 이내로 구성해서 대통령뿐만 아니라 여당과 야당, 경제계, 시민단체가 추천하는 전문가로 구성할 것을 제안한다. 예를 들면 통일부 장관을 비롯하여 대통령 추천 위원 3인, 여당 추천 2인, 야당 추천 2인, 경제계와 시민단체가 각각 1인씩 추천하는 안이다. 대통령과 여당 추천 위원이 9명 중 5명이 됴으로써 정부와 집권 여당이 책임정치를 구현할 가능성은 열어 두되 핵심적인 결정 사항은 만장일치나 3분의 2를 넘도록 함으로써 위원회 내부에서의 토론과 소통을 극대화하는 것이 필요하다. 위원들은 이념이나 정치적 색채를 가능한 배제한 전문가로 구성함이 바람직하다. 그리고 그 임기를 4년 혹은 5년으로 보장함으로써 정치적 영향을 배제할 필요가 있다. 통일부는 일상적인 대북정책과 북한이탈주민 정책을 수행하고 통일위원회의 결정 사항을 집행하는 기구로 둬야 바람직하다.

만약 “통일위원회” 안이 정치적으로 불가능하다면 대북정책을 국내정치와 가능한 분리시키는 동시에 실사구시적, 전략적 사고를 통해 그 질을 제고해야 한다. 이를 위해서는 정부 유관 부처 사이의 협력, 정책당국자 사이의 협의와 결정 체계를 개혁할 필요가 있다.

2. 단기적으로는 제재에 집중하는 동시에 대화 가능성을 열어 두어야 한다.

현 시점에서 가장 좋은 시나리오는 대북제재가 잘

작동하여 북한 정권의 태도가 변화되는 것이다. 이를 위해서는 중국의 철저한 제재 이행이 필수적이다. 이 경우 기존의 다른 제재와 달리 유엔안보리 2321제재가 성공할 가능성도 있다. 여기서 성공이란 북한이 핵 문제를 의제로 삼는 대화에 나와 핵과 미사일 개발을 동결하는 수준의 목표를 가지고 진지하게 협상하는 것이다. 현재 유엔제재와 미국과 한국, 유럽연합, 일본 등의 양자제재도 이 정도의 목표가 달성되면 완화될 가능성도 존재한다. 그러나 한국이 이 목표를 이루기 전에 제재 대열에서 이탈하여 북한에 대량의 현금이 들어갈 수 있는 대북 경제협력을 제안한다면 미국은 부정적으로 반응할 것이다. 특히 트럼프 정부의 예측 불가능성을 고려할 때 한국과 미국의 심각한 외교적 마찰 가능성도 배제할 수 없다. 중국, 일본과의 외교적 갈등이 존재하는 상황에서 한국이 미국과도 마찰을 빚게 된다면 우리 외교는 고립무원이 될 수도 있다. 미국 정부는 주한미군 문제와 경제적 조치를 비롯해서 다양한 형태로 한국을 압박할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 북한의 유의미한 변화가 없거나 미국 등의 동의나 공조가 없는 상황에서 우리 정부가 먼저 대북제재를 완화하거나 실질적으로 무력화하는 정책을 편다면 이는 우리 국익에 도움이 되지 않는다. 이는 적어도 단기적으로는 대북제재의 실효성을 제고하는 정책이 최적의 선택임을 의미한다.

그러나 대북제재의 목표를 지나치게 높게 설정해서도 안 된다. 북한 붕괴를 대북제재의 목표로 삼는다면 그 목표를 달성하기 어려운 것은 물론 남북관계가 더욱 악화될 수 있다. 설혹 북한이 붕괴해서 우리 주도의 통일이 이루어진다고 하더라도 한국이 치러야 할 정치, 경제, 사회적 비용은 막대하다. 북한의 핵 폐기를 대북정책의 장기적 목표로 삼아야 하는 것은 당연하지만 이를 제재의 목표로 설정하여 북한이 핵 폐기에 나서기 전에는 대화하지 않겠다는 정책도 현실적이지 않다. 따라서 핵동결을 단기적 목표로 삼아 대북제재를 엄격하게 실행하되 핵 폐기는 대화의 결과나 북한 자체의 변화 동력을 이용하는 것이 바람직하다. 그리고 북한을 대화의 창구로 끌어내기 위해서 대북제재 대상과 무관한 영역에서의 사회 문화적 교류나 인도적 지원을 통해서 북한에 대해 다양한 시그널을 보내는 것이 필요하다.



3. 중장기적으로는 북한의 시장화와 무역 개방도를 제고함으로써 북한이 스스로의 메커니즘에 의해 변하도록 유도해야 한다.

그 동안 대북정책의 주된 수단은 안보나 외교를 이용하는 것이었다. 그러나 최근 북한의 변화를 고려할 때 북한 경제를 활용하는 대북정책의 실효성이 크게 높아졌다. 북한의 시장화가 더욱 진전되고 대외 경제 개방 정도가 높아질수록 핵개발의 잠재적 기회비용이 증가할 것이다. 북한 주민과 김정은을 제외한 권력층의 선호도 바뀔 수 있다. 그리고 북한의 시장화나 개방은 평화적 통일의 가능성을 증가시킬 뿐 아니라 통일되었을 때 북한 경제와 주민의 적응 비용도 줄일 수 있다. 따라서 대북제재가 완화될 즈음 남북 경제교류와 대북협력을 단계적으로 재개하여 북한의 시장화와 대외 개방을 촉진할 필요가 있다.

4. 미국과 중국에게 우리의 대북정책을 일관되고 구체적으로 설명하고 납득시켜야 한다.

중국뿐만 아니라 미국의 전문가와 정책결정자 중에 한국의 대북정책이 무엇을 지향하는지에 대해 혼란스러워하는 사람이 많다. 중국이 대북제재에 적극 나서기를 꺼려하는 이유 중 하나는 한국 정부가 제재를 통해 내심 바라는 것은 북한 붕괴이고 이는 중국의 이익과 배치된다는 것이다. 미국의 전문가도 이 정부가 내세웠던 통일대박론이 북한 핵실험 이후 자주 언급된 북한 붕괴론과 어떻게 연결되는지 의아하다고 한다. 북한의 핵개발을 자위용이라고 언급했던 과거 정부 인사의 언급도 황당하기는 마찬가지일 것이다. 우리의 대북정책의 기초는 평화적, 점진적 통일이다. 급진흡수 통일이나 북한 붕괴는 우리가 추구하는 정책 기초와 다름을 명확히 밝혀야 한다. 그와 동시에 북한의 핵 폐기도 중요한 우리 정책의 목표임을 인식시켜야 한다. 다만 핵 폐기를 당장 이루기는 어려운 만큼 대북제재를 통해 핵동결 협상을 만들어 낸 후 그 결과를 활용하는 방식으로 핵 폐기 문제에 접근할 것임을 밝힐 필요가 있다. 그리고 북한의 핵개발은 미국과 중국 모두에게 부담이 되는

정책이며 이 때문에 미중 갈등도 심화된다는 논리를 적극 활용하여 북한 핵문제에 대한 정책에는 함께 공조할 수 있도록 미·중을 설득해야 한다.

5. 국민들에게 북한의 실재와 북한 문제의 복잡성을 설명해야 한다.

정치인들은 자신의 임기 내에 북한 문제를 해결하겠다는 약속을 내놓기 일쑤다. 그와 동시에 북한의 실정을 있는 그대로 알리기보다 정치적으로 유리한 측면을 과대해서 강조하는 경향도 있어 왔다. 북한 문제는 냉철하게 현실적으로 접근해야 하는 복합적 사안임을 다음 정부는 국민들에게 인식시켜야 한다. 그래야 감정적 이념적 편향이 정책에 영향을 미치고 남남갈등이 심화되는 것을 막을 수 있다. 즉 정책결정자는 국민의 기대수준을 너무 높이지 말고 냉철하며 현실적인 태도를 견지할 필요가 있다. ■

— 라운드테이블 참가자 (가나다 순)

김근식(북한대학원대/발제자), 김병연(서울대/사회자), 박형중(통일연구원/발제자), 손 열(연세대), 이동률(동덕여대), 이숙중(EAI), 전재성(서울대), 하영선(EAI)

— 대표집필 김병연_ 서울대학교 경제학부 교수.

영국 옥스포드대학교에서 경제학 박사학위를 취득하였으며, 영국 엑세스대학교 교수 및 일본 교토대학교 및 히토츠바시대학교 방문교수 등을 역임하였다. 주 연구 분야는 북한경제 및 러시아, 동유럽, 중국의 체제이행의 경제학, 응용계량경제학 등이다.

— 담당 및 편집_신영환 EAI 수석연구원

문의_02 2277 1683 (ext. 107), yhshin@eai.or.kr

