

북한의 좌절과 도전(2007.10~2009.5)

박 형 중

(남북협력연구센터 소장)

북한당국에게 2007년 10월경은 매우 만족스러운 국면이었다. 그와 비교할 때, 2009년 5월 말 경의 상황은 좌절과 도전의 국면이라고 할 수 있다.

우선 2007년 10월로 돌아가 보자. 이 시기에 북한은 대미, 대남, 대내의 3가지 전선에서 모두 상황 형성 자적 위치에서 주요한 성과를 올렸다. 먼저 10월 3일 6자회담에서 「9·19 공동성명 이행을 위한 2단계 조치」에 관한 합의가 성사되었다. 둘째, 10월 4일에는 2차 남북정상회담의 결실로 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」이 채택되었다. 셋째, 2006년부터 시작된 보수파의 반격과 보수적 대내정책의 강화 추세는 10월경 장성택이 행정부장으로 임명됨으로써 확고하게 자리잡았다.

이 세 가지 성과의 성격 및 그 후 2008~2009년 동안 북한당국이 표명해온 입장에서 볼 때, 당시 북한당국이 추진가능하다고 설정하였을 국가전략 포석은 다음과 같이 요약될 수 있을 것이다. 첫째, 이미 확보한 플루토늄과 핵무기는 비핵화 협상에서 제외한다. 둘째, 한국은 북한에 대한 정치적, 경제적, 외교적 지원세력으로 기능해야 한다. 셋째, 북한은 개혁·개방을 배격하며, 현존 체제를 유지한다. 이와 같은 전략을 추구하는 북한은 대외 안보 면에서는 사실상 핵보유국으로 승인되는 또는 묵시적으로 인정받는 가운데, 대내적으로는 현존 체제를 유지하면서, ‘협력’에 의해서든 ‘협박’의 결실에 의해서든 외부원조에 의해 존속되는 국가이다.

2007년 10월경에 발생한 세 가지 성과는 이러한 국가전략을 추진해가는 초석이었다. 그런데 2008~2009년을 거치면서, 이러한 초석이 중대한 좌절과 도전에 직면하게 되었다.

첫째는 2008년 이후 한국의 대북한 자세 변화이다. 이는 세 가지 중에서 북한당국에 가장 큰 타격이었다. 왜냐하면, 위의 세 가지 중에서 한국의 태도가 나머지 두 가지의 실현가능성 여부에 결정적 영향을 미치기 때문이다. 즉 한국은 핵심고리이자 약한 고리였는데, 여기서 타격이 발생한 것이다. 북한에게 가장 바람직스러운 한국은 북한의 핵보유를 묵시적 또는 공식적으로 승인하면서 대대적으로 경제협력을 추진하는 한국이다. 한국이 이러한 태도를 취해주면, 북한이 다른 두 개의 목표를 달성하는 것이 훨씬 용이해진다.

그런데 이러한 입장에 반대하는 보수정부가 2007년 말 한국에 등장했다. 사실 이는 북한당국이 공헌한 바가 컸다. 한국 내에서 2006년 10월 핵실험 이후 보수로의 쏠림 현상이 증대했기 때문이다. 북한당국은 2008년 3월 말부터 한국정부에 대해 적대적 태도를 분명히 했고, 말을 넘어 행동으로 점차 강화했다. 한국은 5월부터 7월까지 3개월간 내정 불안을 겪었지만, 대북정책 입장은 변화하지 않았다. 그러자 북한은 10월 이후 남북관계 전면 차단 등 대남위협을 강화하기 시작했다. 그러나 한국의 여론은 대체적으로 동요하지 않았다.

이 시기 북한의 대남정책에는 흥미로운 사실이 있다. 북한은 이명박 정부가 6.15와 10.4 선언을 무시한다는 것을 대남 강경정책의 이유로 내세웠다. 그러나 북한 내부에서 그간의 남북관계에 대한 비판적 재검토는 2007년 9월부터 시작된 것으로 보인다. 북한은 2007년 9월, 다시 말해 10월 2차 남북정상회담 직전부터 통전부와 민경협 등 대남기구에 대한 전반적인 조사를 진행하기 시작했다. 또한 김정일 위원장이 개성공단을 “그대로 두어서는 안된다”고 발언하기 시작한 것도 2007년으로 알려졌다. 이 시기부터 ‘적(남조선)에 대한 환상’을 경계하고 투쟁하는 것이 대내정책상의 주요 의제로 설정된 것은 분명했다. 이 시기 대남기구에 대한 전반적 조사는 초기에는 당조직지도부와 중앙검찰소가 맡았으나 2008년 초부터 당행정부와 인민보안성으로 이관되어 진행되었다고 한다. 다시 말해 대남기구 조사에 대한 총책임자는 장성택이라는 것이 된다. 아무튼 북한은 2차 정상회담 이전부터 그 진지하고 성공적 이행에 역행하는 내부정책을 펴고 있었다.

둘째, 북한 내부 전선에서 취약점이 발생했다. 이는 경제적 측면과 정치적 측면의 양면에서 등장했다. 먼저 경제면을 보자. 2008년 전반기 북한의 식량가격이 급등했고 일부 지역에서 식량사정이 심각해졌다. 그리고 2008년 전체적으로 시장 억압정책 강화 추진과정에서 정권 대 주민 간의 갈등이 증가했다. 이 모든 것은 북한당국이 대내적으로 보수적 정책이 초래한 구조적 결과였다.

내부의 보수적 정책은 2009년에도 변하지 않고 있다. 그 보수적 기조는 시장 활동의 억압과 ‘혁명적 대고조’ 정책에 나타나고 있다. 이 두 가지는 불가분의 관계이다. 2009년도에 전반적으로 시장 활동에 대한 제약과 단속이 강화되고 있다. 아울러 시장 경기의 침체 현상이 나타나고 있다. 북한은 5월 10일부터 ‘150일 전투’를 시작했다. 10월 10일까지 진행될 예정이다. 이는 내부 동원과 통제 강화라는 이중의 목표달성을 지향하고 있다. 시장억압은 민간이 흥하는 것을 막을 수 있지만, 경제침체를 초래하고 국가가 관장하는 자원을 증가시키지는 못한다. ‘대고조’는 국가 수중에 있는 자원을 증대시키는 한편, 주민에 대한 통제능력을 강화시켜 준다. 특히 이번 ‘150일 전투’는 주민통제 강화시책과 적극적으로 결부되어 있다. 그러나 이 같은 정책이 성과를 거둘 가능성은 매우 낮다. 이러한 상황은 북한 내부에서 국가 대 사회 간의 갈등이 증가할 조건을 만들어 준다. 2009년 초 식량가격은 안정추세를 보였지만, 4월 말부터 오름세로 돌아섰다.

정치면에서의 취약점은 특히 김정일의 건강문제의 등장이다. 김정일의 건강문제는 2008년 8월 중순에 등장했다. 이는 테러지원국 해제 시한이던 8월 11일 직후였다. 따라서 김정일 건강 악화를 이 문제와 관련한 스트레스와 연결 짓는 추측도 등장했다.

김정일 건강문제 대두 이후, 북한 내의 동요를 막고, 북한의 견고성을 대외적으로 과시하기 위한 대내외 정치 행보가 강화된 것으로 보인다. 김정일은 2008년 10월 4일부터 공개 활동을 (사진으로) 재개했다. 거의 동시에 북한의 한국에 대한 호전적 수사와 정책이 두드러지게 강화되었다. 아울러 장성택의 현지도도 수행 횟수도 2008년 10월 이후 현저히 증가했다. 2009년 1월 23일에는 왕자루이와의 회담으로 외부와 접촉을 재개했다. 김정일의 현지도도 활동은 2009년 들어 매우 빈번해졌다. 1~3월간에는 44회 현지도가 있었다. 당 재정경제부장인 박남기는 당중앙위 비서 김기남과 함께 현지도 최다 수행 횟수(22회)를 기록하였다. 이를 보면 박남기가 내각이 관장하는 경제부문에 대한 실질 책임을 맡고 있는 것으로 보인다. 아울러 북한은 2009년 2월 4일 매우 이례적인 발표를 했다. 즉 “최근 중화인민공화국정부가 조선에 무상원조를 제공하기로 결정하였다”는 것이다. 그러나 그 구체적 액수는 알려지지 않고 있다. 1월에는 한국언론이 김정운을 유력한 후계자 후보로 등장시켰다. 다만 아직 확실한 증거는 제시되지 않고 있다. 그러나 이에 관해 제공되는 소식들은 증가하고 있다.



세 번째 좌절은 북한이 비핵화 협상에서 자신의 의도를 관철시킬 수 없었다는 것이다. 원래 비핵화 2단계 10.3합의는 2007년 말까지 이행완료를 목표로 했다. 그러나 ‘완전하고 정확한’ 신고문제를 두고 미국 내에 그리고 미국과 북한 간에 갈등이 있었다. 신고문제는 2008년 4월에 미·북간 싱가포르 합의에 의해 타결된 것으로 보였다. 핵확산 및 농축우라늄 문제는 신고 사항에서 제외되었다. 5월 초 북한은 핵 활동 기록을 미국에 제출했고, 6월 26일에는 중국에 핵 신고서를 제출했다. 이 시기까지 북한은 2단계 비핵화가 성과적으로 완료될 것을 낙관하면서 그 후의 국면에 대해 큰 기대를 가지고 있었던 것으로 보인다.

난관은 가장 낙관적 시기에 발생했다. 6월경부터 미국측의 강경파는 10.3 합의의 이행과 관련 약간의 그러나 중대한 변화를 요구했다. 미국이 테러지원국 해제 ‘과정의 개시’에서 한발 더 나아가 해제 자체를 실행하는 것에 대해 북한은 ‘완전하고 정확한 신고’에서 더 나아가 신고에 대한 검증 의정서 채택 및 검증 개시를 해야 한다는 것이었다. 북한은 불능화와 (검증없는) 신고만으로도 테러지원국 해제가 이루어져야 한다고 주장했다.

미국 내부에서 그리고 미국과 북한 사이에서 검증문제와 관련한 갈등이 증대했다. 8월 11일까지도 테러지원국 지정해제는 이루어지지 않았다. 이에 북한은 핵활동 재개로 위협했다. 검증문제에 대한 미국과 북한의 갈등은 10월 초 구두 합의로 봉합되었다. 10월 11일 북한은 테러지원국 명부에서 삭제되었다. 미국측에 의해 합의되었다고 주장된 것은 한 신문(*The New York Times*)의 표현을 빌면 ‘엄격하고 강제적인 검증’이 아니라, ‘보다 현실적 검증 계획’ 수준의 ‘애매하고 비밀스러운’ 합의였다. 같은 날 당시 오바마 대통령 후보는 실효적 검증 조치를 강조하는 성명을 발표했다.

검증문제를 최종적으로 마무리하고 검증의정서를 채택하기 위한 6자회담 수석대표회의가 12월 12일 열렸다. 이를 전후하여 북한은 검증과 관련하여 토양 및 공기의 시료채취와 국외 반출을 거부했다. 북한은 10월 초 검증문제에 관한 미국과의 문서합의에는 이 조건이 들어있지 않다고 주장했다. 미국은 10월 초 북한이 이에 구두로 합의했기 때문에 테러지원국 명단에서 삭제되었다고 주장했다. 6자회담은 검증의정서 채택에 실패했다. 미국, 한국, 일본은 중유 추가 공급을 중단했다. 이로써 2단계 비핵화 과정은 사실상 파산했다.

이 시점에서 북한은 판단해야 했을 것이다. 오바마 정부와 재협상하여야 하는가, 아니면 곧바로 강공으로 가는가의 여부이다. 부시 정부 말기 북한이 오바마 정부와 새로이 협상하면 보다 유리한 결과를 얻을 것이라는 관측도 있었다. 북한이 검증의정서 채택에 협조했다면, 오바마 정부는 이를 매우 긍정적 신호로 해석했을 것이다. 그러나 북한은 오바마 정부 출범 여부에 개의치 않고 곧바로 강공에 돌입했다. 이는 오바마 정부가 이란, 시리아, 쿠바, 베네수엘라와는 관계 개선과 협상을 선호했지만, 북한에게만 원칙적 입장을 견지하게 만드는 상황을 초래했다. 이제 북한의 강공은 한국과 미국의 양면에 걸치게 되었다. 현재까지 볼 때, 북한의 동시 강공은 대북정책에 대한 한미공조를 강화시키는 효과를 발생시켰다. 이는 북한의 입장에서 볼 때, 매우 버거운 상황이 대두했음을 뜻한다.

한·미에 대한 공세적 강경입장 천명은 특히 오바마 대통령 취임(1.20) 직전에 집중했다. 미국에 대해 북한은 1월 13일과 16일 핵무기 폐기의 전제로 미국의 핵위협 제거와 한국에 대한 미국의 핵우산 제거를 요구했다. 관계정상화는 핵문제와 별개라는 것이다. 한국에 대해서는 1월 17일 ‘전면 대결’을 위협했다. 한편 북한은 2월 초부터 로켓 발사 움직임을 대외에 시위하기 시작하여 제12기 1차 최고인민회의 개최 직전인 4월 5일 발사했다. 이에 대해 4월 15일 유엔안보리가 의장 성명을 채택하자 북한은 역시 강공으로 대응했다. 29일 외무성 성명은 2차 핵실험, 대륙간탄도미사일 실험, 경수로발전소 자체 건설 등을 예고했다.



한편 북한은 내부적으로도 체제를 정비하였다. 2월과 4월에는 국방위원회가 재편되었다. 현재 국방위원회는 군부, 군수공업, 내부 치안을 3두로 하는 조직임을 보여주고 있다. 대략 같은 시기에 당과 군의 대남 기관이 통합되어 정찰총국으로 개편되었다. 노동당 35호실과 작전부가 노동당에서 분리되어 인민무력부의 정찰국에 통합된 것이다. 이로써 2007년 9월부터 통전부 등 대남 라인에 대한 검열로부터 시작되었던 대남기구 개편과 인물교체가 완료되었다. 전체적으로 볼 때, 대남정책에서 회담이나 협상 쪽 기관과 인물이 약화되고, 군사적 공작을 중심으로 부문과 인물이 강화되었다. 다시 말해 북한당국은 2007년 9월부터 진행된 대남기구 개편 조치를 통해 10.4선언을 실효성 있게 이행하는 데 필요한 하부구조를 없애버렸다.

이상을 총괄하면, 2007년 말 북한은 대미, 대남, 대내의 3면에서 공히 입지를 구축했다면, 2009년 5월경에는 3면 모두에서 난제에 직면하고 있다. 그에 대한 대응으로서의 북한은 한국과 미국에 대한 공히 강공을 펴왔다. 또한 대내정책에서도 보수주의적 기조를 강화했다. 이러한 계산된 도박 전술은 아직 성공하지 못했다. 그러나 또한 아직 실패했다고도 볼 수 없다.

다만 북한당국에 상황이 낙관적인 것은 아니다. 가장 큰 약점은 내부문제이다. 특히 지구전을 펼칠 수 있는 능력이 충분하지 않다. 자원 동원 및 내부 안정 능력이 취약하기 때문이다. 따라서 속전속결이 필요하지만, 그것도 여의치 않다. 속전속결을 하자면, 북한당국은 위협 수단의 처방강도를 더욱 높여야 한다. 당면하게는 2차 핵실험, 대륙간탄도미사일 실험이 예고되어 있다. 그러나 이것마저 꺼내들자면 이에 상응하는 스스로에 대한 위협과 위험도 감수해야 한다. 특히 로켓발사에 이르기까지 북한의 강공은 한·미결속을 강화할 뿐 아니라, 중국의 불쾌를 강화시키는 효과가 있었다. 따라서 북한당국은 아직 다음 단계의 초강수 카드를 쓸 상황이 아니라고 판단하고 있을 것이다.

북한에게는 당분간 시간이 필요할 것이다. 먼저 4월 5일 로켓 실험에 이르기까지 북한당국이 꺼내 보인 카드의 효과에 대해 판단해야 한다. 한국과 미국에 자세 변화 또는 동요가 발생했는가를 탐색해야 한다. 자신이 협상 입지를 충분히 다졌는지를 판단해야 한다. 다음으로 새로운 조치의 결정적 명분을 찾기 위한 기회모색에 시간이 필요하다. 아울러 공세가 중단되는 과도기간 동안 수세국면에 빠지지 않기 위한 견제수단이 필요하다. 이것 중의 하나가 북한이 4월 21일 한국에 대해 제기한 개성공단 노동자의 임금 인상과 토지 사용료 약정 변경 요구일 것이다. 이 요구의 주요 목적 중의 하나는 북한당국에 다음 공격 기회가 올 때까지, 약점을 잡고 관심을 흐트러서 한국이 전열을 정비하거나 대북한 공세를 시도하지 못하도록 혼란에 빠뜨리는 것이다.

전체적으로 볼 때, 현재의 국면은 위기이자 기회이다. 북한당국의 입장에서는 악화되고 있는 3방면의 전선에 대해 동시적으로 공세적 전투를 해야 하는 것은 유리하지 않은 상황이다. 따라서 속전속결이 필요하지만, 최후의 카드를 선불리 사용할 수도 없다. 그렇다고 마냥 지구전을 할 수도 없다. 한국과 미국은 현재까지의 도발에 대해 만만하게 대응할 수도 없다. 그러나 두 나라는 북한이 모든 카드를 내보인 이후에는 고비용·고위험 대응 국면에 직면하게 될 것이다. 또한 핵보유를 한층 더 기정사실화한 북한에 대한 대응에서 이견이 발생할 수도 있다. 한국과 미국, 그리고 북한이 현시점에서 상황을 정리하는 것이 가장 현명한 선택이다. 북한이 한국과 미국의 억류자 문제에서 선의를 보여주며, 개성공단 문제에 대해 상호 이익이 되는 해결이 가능한 자세를 취해주는 것이 가장 좋은 시작이 될 수 있다.

