

## Online Series

2014. 10. 6. | CO 14-14

# 북한 실세의 인천방문 의도와 향후 남북협상 전략

조한범(국제관계연구센터 선임연구위원)

## 1. 사실상의 김정은 특사 파견

인천아시안게임 폐막식 당일 북한 대표단이 전격적으로 인천을 방문했다. 대표단은 북한 최고 실세로 불리우는 황병서, 최룡해 그리고 김양건 등 3인을 포함하고 있다. 황병서는 김정은 체제 등장 이후 부침을 거듭한 다른 인물들과 달리 지속적으로 지위를 상승시켜 금년 5월 인민군 총정치국장에 취임했으며, 지난달 개최된 최고인민회의에서 국방위원회 부위원장직에 임명됨으로써 명실 상부한 북한 권력 2인자의 위상을 확보했다. 전 인민군 총정치국장이며 국방위원회 부위원장을 역임하면서 실세로 불리웠던 최룡해는 두 직책을 모두 황병서에게 넘겨주고 국가체육지도위원장으로 물러났다. 근로단체담당 비서직을 겸하고 있지만 핵심 권력기관은 아니다. 김양건 역시 대남관계를 관리하는 전문가형 인사로 김정은 정권 권력지형 재편과정에서도 별다른 역할을 수행하지 못했다.

결국 최룡해는 국가체육지도위원장 자격으로서 인천 아시안게임에 대한 북한 대표단의 명분이며, 김양건은 대남협상의 실무를 보좌하기 위해 김정은의 복심이라 할 수 있는 황병서와 함께 인천을 방문한 것으로 볼 수 있다. 따라서 이번 북한 대표단의 인천 방문에서 주목할 인물은 바로 황병서라고 할 수 있다.

황병서의 메시지는 김정은의 사실상의 구두친서라고 할 수 있다. 청와대 방문이 성사되지 못한 것이나 공식적인 친서를 휴대하지 않은 것은, 향후 남북대화 과정에서 협상의 운신포키 협조해 질 수 있다는 판단에 기인했을 가능성이 크다. 사실상의 특사과견을 통해 자신들의 원하는 남북관계 형성을 위한 계기를 마련하면서도 운신의 폭을 넓히려는 시도로 볼 수 있다.

## 2. 북한 의도

다소 파격적으로 보이는 이번 인천방문단의 파견 의도는 북한이 원하는 남북관계의 형성 및 남북교류의 재개라고 할 수 있다. 이는 금강산관광사업 재개 및 5·24조치의 해제를 통한 남북경협 활성화로 요약될 수 있으며, 두 조치는 김정은 정권 이후 북한이 지속적으로 요구해 온 사안이다. 북한이 이 문제들에 집착하는 이유는 대내적인 경제위기의 지속으로 인한 구조적인 불안정성의 상존 때문이라고 할 수 있다. 김정은 정권 출범 이후 취해진 6·28 방침에도 불구하고 북한의 경제상황은 뚜렷한 개선의 징후가 나타나지 않고 있다. 평양을 제외한 대부분 지역의 경제상황은 과거와 다를 바 없으며, 비공식적 시장화로 인한 빈익빈 부익부 현상은 오히려 심화되고 있는 것으로 알려지고 있다. 김정은 정권은 출범 이후 진행된 대규모 이벤트성 행사 및 공사 등으로 재정적 압박도 심각한 상황으로 보인다.

이 같은 문제들을 해결하기 위해 북한은 대외개방 및 대외관계 개선이라는 돌파구를 시도하고 있다. 김정은 정권은 출범 이후 모두 19개의 경제개발구를 지정했으며, 이는 개혁·개방 초기에 외자유치를 위해 실시했던 중국의 경제특구(SEZ)와 유사하다. 구조적 경제위기와 재정난에 직면한 김정은 정권이 부담이 큰 체제내적 개혁보다 제한적 개방을 통해 외자유치를 시도하고 있다는 판단이 가능하다.

북한의 대러시아 및 대일본 관계개선 시도는 이 같은 시도의 일환으로 보인다. 금년 7월 북한과 러시아 양국합작으로 건설된 나진항 3호 부두 준공식이 거행되었으며, 8월에는 분단최초로 고려인 자동차 랠리팀이 군사분계선을 통과해 남으로 넘어왔다. 이 과정에서 북·러 간 긴밀한 협조가 있었던 것으로 알려지고 있다. 금년 5·29 북·일 스톡홀름 합의 이후 양국관계 역시 예사롭지 않다. 북일수교를 위해서는 북핵문제 해결이라는 벽을 넘어야

함에도 불구하고 북·일간의 협상에 따라 양국 간 관계개선은 다양한 형태로 진전될 수 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 그러나 북·러, 북·일관계 개선으로 인해 북한이 원하는 충분한 지원을 단기간에 확보하는 것을 사실상 가능하지 않다. 또한 3차 핵실험 이후 국제적인 대북제재 공조국면이 진행되고 있으며, 중국까지 이에 동참하고 있다. 이는 북한이 중국의 후원을 충분히 확보하지 못하고 있음을 의미한다.

이 같은 북한의 상황에서 남북관계 개선은 핵심적인 의미가 있다. 북한이 금강산 관광 재개에 집착하는 이유는 사업재개시 바로 ‘뭉치성 현금’이 북한 지도부에 전달되는 구조이기 때문이다. 아울러 5·24조치의 해제와 남북경협이 정상화될 경우 김정은 정권의 재정적 압박에 숨통이 트일 수 있으며, 야심차게 추진하는 경제개발구도 탄력을 받을 수 있기 때문이다. 황병서가 “이번에 좁은 오솔길을 냈는데 앞으로 대통로로 열어가자”고 한 것은 박근혜 대통령의 제 69주년 광복절 경축사에 들어 있는 ‘환경·민생·문화의 통로’ 담론과 ‘작은 통일, 큰 통일’을 염두에 둔 계산된 발언으로 보인다. 공교롭게도 북한대표단이 인천을 방문한 날짜는 2007년 노무현 대통령과 김정일이 10·4선언을 한 날과 동일하다. 이 역시 북한의 계산을 읽을 수 있는 대목이다. 이번 북한 대표단의 인천방문의 목적은 북한이 원하는 형태의 남북관계 재개이며, 이를 위한 협상의사를 확실하게 전달한 것으로 볼 수 있다.

### 3. 2차 고위급 접촉 및 향후 남북관계 대응 전략

금번 합의에 따라 10월 말 혹은 11월 초 2차 남북고위급접촉이 재개될 것이다. 북한은 아시안게임 폐막식 대표단 파견이라는 ‘진정성’을 무기로 적극적이고 공세적인 대남협상을 시도할 가능성이 크다. 북한 측의 요구는 결국 금강산관광 재개와 5·24조치의 해제일 것이다. 이는 북한에게 시급한 ‘쌀과 현금’의 은유적 표현에 해당한다. 두 사안이 해결될 경우 북한은 시급한 북한 경제문제 및 재정위기의 해소에 숨통이 트일 것이며, 이를 통해 19개 경제개발구 사업의 추진도 탄력을 받을 수 있기 때문이다.

북한의 남북협상 태도를 전향적으로 변화시켰다는 점에서 박근혜정부의 원칙있는 대북 정책의 추진이 일정한 성과를 도출한 것으로 평가할 수 있다. 북한이 과거와 달리 신뢰 형성의 초기 단계에 진입한 것으로도 평가할 수 있다. 그러나 북한은 아시안게임 폐막식을

자신들에게 이목을 집중시키는 장으로 활용하는데 성공했다는 점에 주목해야 한다. 북한 대표단의 방문은 황병서의 표현대로 ‘전격적’으로 이루어진 것으로 보기 어렵다. 이번 북한대표단의 인천방문은 남북관계 개선의 필요성에 직면한 북한의 치밀한 계획의 일환으로 볼 소지가 크다.

남북관계 교착상황의 지속은 상응하는 비용을 발생시킨다는 점도 유의할 대목이다. 남북관계의 교착상황은 가장 중요한 북한 주민의 고통경감을 위한 조치들의 시행을 어렵게 한다는 점에 문제가 있다. 또한 북한의 핵능력 역시 지속적으로 향상되고 있을 가능성에도 주목해야 한다. 통상 핵능력의 확보를 위해서는 핵물질, 기폭장치, 그리고 운반수단 뿐만 아니라 이를 운용하기 위한 지휘통제체제가 필요하다. 최근 북한은 조선인민군 전략군 사령부를 창설했으며, 금년 들어 이동식 미사일 발사대를 이용해 100여발의 미사일을 발사했다. 미사일이 북한의 각 지역에서 다양한 방식으로 발사되었다는 점에서 단순한 위협용이 아니며, 핵미사일 운용능력 및 전술을 점차 체계화하는 시도일 가능성이 있다. 남북관계 교착상황에서 북·일관계가 급진전하는 상황도 한국의 대북 교섭력을 약화시킬 수 있다는 점에 주목해야 한다.

문제는 한국의 대응방향이다. 남북관계는 한국이 한반도 문제를 자주적으로 풀어나갈 수 있는 유용한 수단이며, 통일로드맵의 구현과정이다. 가장 중요한 것은 전략적 목표의 달성을 위한 성과의 도출이다. 지난 정부의 대북정책의 한계는 남북관계 개선을 목표화하는 경향이 있었다는 점이다. 남북관계 개선은 통일로 가는 과정이며 수단이다. 따라서 2차 고위급회담의 협상 역시 같은 관점에서 추진되어야 할 것이다. 북한은 오랫동안 남북관계를 전술적으로 활용해왔다는 점을 주목하고, 냉철한 판단과 협상자세를 견지해야 한다.

우선 5·24 조치의 ‘전면해제나 고수냐’라는 경직성에서 탈피할 필요가 있다. 5·24 조치는 폐기여부를 판단할 법령이 아니라 정부내 지침이라는 점에서 얼마든지 탄력적 운용이 가능하다. 만일 인천에 북한의 응원단을 태운 만경봉호가 입항했다면 5·24조치의 핵심 조항 중의 하나인 ‘우리해역에 대한 북한선박의 입항과 운항의 금지’라는 조항이 해제되는 것을 의미한다. 금강산 관광사업 재개 여부 역시 탄력적 관점에서 접근이 가능하다. 금강산 관광사업의 중단은 북한 지도부에 직접적 압박이 가는 한국형 스마트 제재라는 점에서 한국의 전략적 목표달성을 위한 협상의 계기가 될 수 있다.

한국의 협상목표는 단기적인 성과주의를 넘어 북한의 민주화와 시장화라는 장기적 변화를 유도하는 것이어야 한다. 이를 위해서는 대북정책의 대상이 북한 당국을 넘어 북한주민으로 확대되어야 한다. 북한주민의 고통을 경감하고 삶의 질을 개선하는 입지를 확보하는 것이 중요하다. 서독의 경우 동독과의 협상을 통해 동독주민의 민생과 인권개선을 위한 지원에 대한 동의를 받아냈으며, 이는 궁극적으로 통일의 원동력이 되었다는 점을 상기할 필요가 있다. 따라서 남북경협을 정상화와 금강산관광사업 재개의 대가가 반드시 등가적이어서야 하는 것은 아니다. 북한주민에 대한 직접적 혜택이 돌아가는 대북인도지원의 폭과 범위를 넓히는 권한을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 시급한 이산가족상봉 및 국군포로, 남북자 문제의 해소도 연계할 수 있을 것이다. 특히 북한이 추진하고 있는 경제개발구 정책과 드레스덴 선언과 친화력이 있다는 점도 주목해야 할 것이다. 북한이 원하는 경제 개발과 북한주민의 민생개선을 연계하는 대안을 모색하고 이를 남북협상을 통해 관철할 필요가 있다.

‘진화하는 대북정책’은 한반도 신뢰프로세스의 3대 추진원칙의 하나이다. 그 동안의 정책추진에 대한 냉철한 평가를 바탕으로 전략적 목표를 향해 대북정책이 진화해야 할 시점이다. ©KINU 2014

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.