

# KNSI REPORT

컨퍼런스

<제32회 코리아포럼(전문가좌담회) 녹취록>

## □ 조선로동당 3차 당대표자회 분석 및 전망 □

일시 : 2010년 10월 2일(토) 18:20~19:40 / 장소 : 코리아연구원

- ▶ 사회: 박순성(코리아연구원 원장, 동국대 교수)
- ▶ 토론: 김준형(한동대 교수)  
이정철(코리아연구원 기획위원/ 송실대 교수)  
이희옥(성균관대 교수)

● 주최: 코리아연구원, 한겨레신문

**KNSI** 새로운 코리아구상을 위한 연구원  
Korea National Strategy Institute

※코리아연구원(원장 박순성)은 정치●외교, 경제●통상, 사회통합 부문에서 정책대안 및 국가전략을 제시합니다. 전화(02-733-3348, knsi@knsi.org) 또는 홈페이지(www.knsi.org)에서 코리아연구원을 후원할 수 있으며, 후원회비 및 기부금은 기획재정부의 공익성기부금으로 인정되어 세제혜택을 받을 수 있습니다.

**사회:** 오늘은 지난 9월 28일에 있었던 북한의 조선노동당 당대표자회와 관련하여 좌담을 한다. 크게 세 부분으로 이야기해 보자. 먼저, 당대표자회 이후 북한의 변화에 대해 논의해 보자. 다음으로, 미중관계를 중심으로 한반도 정세를 논의해 보자. 끝으로, 후반기에 접어든 이명박 정부의 통일·외교정책에 대한 제언을 듣도록 하자. 본격적으로 논의를 시작하기 전에, 이정철 교수께서 노동당 대표자회의 결과에 대해 간단한 브리핑을 해주시면 좋겠다.

**이정철 :** 이번 당대표자회의 의제는 공식적으로 첫째, 김정일을 총비서로 선출할 데 대하여. 둘째, 규약개정. 셋째, 그에 따른 지도부 선거. 이 세 가지이다.

큰 틀에서 의미를 찾으면, 첫 번째는 북한이 절차적 투명성의 문제를 강조하기 시작했다는 점이다. 올 2월에 국방위원회 사진을 처음으로 공개하였고, 최고인민회의를 한 분기에 두 번(6월에는 개헌문제, 장성택 국방위 부위원장, 최영림 내각 총리선출 등)했다. 이번에 보면 중앙위원과 후보위원 중에 대북제재 리스트에 오른 인물이 하나도 없는데, 이 부분도 고려한 것이 아닌가 생각된다. 이로 미루어보아 북한이 당대표자회의를 통해서 당의 구성과 성격에 관해 대내외적 절차적 메시지를 발신한 것이 아닌가 하는 판단이 든다.

두 번째는 후계구도 문제이다. 예상을 뒤엎고, 이렇게 급하게 얼굴까지 공개할 것이라고 북한전문가들이 예상하지 못했던 것 같다. 인물 공개, 동영상 공개 등을 통해 후계구도를 가시화하는데 준비된 프로세스가 있었던 인상이다.

세 번째는 당대표자회의에서 후계문제와 관련해서 세 가지 장치를 마련했다는 점이다. 하나. ‘김일성을 영원한 수령으로 모신다’는 구절은 유훈통치를 하겠다는 것이고, 둘. 김정일을 총비서로 재추대하고, 김정은 후건그룹들-중앙군사위원회, 지방당위원회, 조직지도부 등의 인사를 통해서-을 가시화 했다는 점이다. 셋. 이데올로기와 조직 두 축으로 이루어지는 사회주의 체제에서 이데올로기는 제도화 되면서 조직으로 전환되는 과정을 거친다. 북한이 최근에 ‘선군정치’를 일반화하는 표현을 많이 사용하고 있는데, 이번에 북한이 공식화하고 있는 개념들을 보면, 선군정치가 이념과 원리였는데, 이제는 정치방식이 되었다는 표현을 정론이나 사설에서 사용하고 있다. 이는 선군정치를 일반화하고, 이에 따른 고유한 정치방식들을 만들어가면서, 이를 자기 합리화하는 과정으로 당대표자회의를 활용했다고 분석 할 수 있다.

구체적으로 규약에서 중요한 부분을 살펴보면, 첫째, 공산주의 규정이 삭제되었는데, 이는 이미 헌법에서 삭제가 된 것과 동일한 맥락으로 볼 수 있다. 둘째, 북한은 ‘사회주의 완전승리’가 목표였는데, ‘사회주의 강성대국’으로 바뀌었다. 완전승리단계에 대해서는 목표수준을 낮춘 것으로 본다. 남한과 관련해서는 ‘전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의’라는 표현에서 ‘인민’이 빠지고, ‘민족해방과 민주주의’로 표현되었다. 또한 남한을 식민지로 표현했던 규정이 사라졌다. 전체적으로 규약에서 강령과 목표와 관련하여 현실화가 이루어진 것으로 생각된다. 이는 낮은 수준에서 7.1조치 등의 개혁 근거를 마련한 것이라고 평가도 할 수 있다. 셋째, ‘인민정권과 청년동맹에 대한 당의 령도’와 ‘인민군대 안의 당 조직들의 역할을 높일 데 대한’ 규정이 추가되었다. 과거에는 각 비서국들이 내각의 해당 부서를 직접 지도하였는데, 지금은 전병호가 내각 정치국장에 임명되었다는 보고가 나와 내각에 정치국이 만들어진 것으로 볼 수 있다. 이러한 변화에는 이중적 의미가 있다고 본다. ‘내각을 더 잘 영도한다’는 것은 뒤집어 보면 오히려 내각이 자율성을 가질

수 있다고 해석할 수도 있기 때문이다. 당의 각 비서와 하부 당원들이 내각 부처를 직접 통치하는 것은 많은 간섭을 한다는 것인데, 내각 정치국을 통한 지도는 내각이 상대적으로 자율성이 생길 수 있다고 볼 수도 있다. 즉 당의 영도가 강화되면서 동시에 내각의 자율성이 동반 증대되는 것을 의미한다. 예를 들면, 군에 총 정치국이 생기고 군의 자율성이 높아졌다고 해석하는 것과 마찬가지로이다. 넷째, 결과적으로 국방위원회에 대한 당중앙군사위원회의 영향력이 높아진 것으로 해석할 수 있다. 그 동안 북한체제가 국방위원회를 중심으로 사실상 운영되어 왔다면, 당중앙군사위원회의 주요 인사들이 (국방위원회에) 진출하면서 국방위원회의 중요 의결기능이 당중앙군사위원회로 옮겨지고, 국방위원회는 집행부분만 운영하게 되는, 고유한 당-국가체제에서의 중앙군사위원회와 국방위원회의 관계로 돌아가는 것이라 볼 수 있다. 헌법에서는 국방위원장의 권한은 전반적 국가 관리 권한을 갖고 있는데 반해, 국방위원회는 군사 관리 기능만 하고 있다. 따라서 이번 규약 개정과 기존 헌법을 종합해서 해석하면 국방위원장이 전반적 국가 관리 권한을 갖되 내각과 국방위원회는 여전히 경제와 군사에 대한 권한을 나누고 있다는 것이다. 사실상 국방위원장이 이 양자를 아우르게 규정하고 있는 것이다. 이번 당대표회는 이 같은 규정이 충돌없이 당의 영도를 강화하는 수순을 밟게 되어있다.

마지막으로 전망에 대해 말씀드리자면, 첫째로 후계문제는 생각보다 안정적으로 조직체계가 갖춰졌다고 본다. 조직지도부는 원래 후계라인을 보장하는 곳으로 볼 수 있고, 주목할 것은 지방 당비서들의 역할이다. 이번에 지방 당비서들이 중앙으로 많이 올라왔고, 새롭게 된 지방 당비서들 역시 후계구도의 열쇠를 갖고 있다고 본다.

두 번째는 당대표자회의를 왜 연기했는가(원래 9월 15일 이전)의 문제인데, 여기에 대해서는 매우 조심스럽다. 많은 학자들이 연기 이유를 수해문제와 김정일 건강문제로 보고 있는데, 저는 미묘한 문제가 있다고 본다. 김정일이 9월10일에 자강도 3월5일청년광산 지도를 나갔다고 했는데, 북한에서 자강도 현지지도는 강계정신이라는 자립노선을 강조할 때 방문했다는 의미가 있다. 1998년, 북중관계 악화로 자립노선을 강조할 때도 갔었고, 2008년에도 갔었던 곳이다. 올해 3월5일청년광산을 방문했던 것도 북중정상회담을 마치고 경협문제나 개혁개방 문제에 대한 고민이 있었던 것이라고 생각되는데, 김정일이 청년광산 지도를 나감으로써 자립경제 등 기존 노선을 유지하겠다는 결론을 드러낸 것이 아닐까 생각된다. 이와 관련해서도 몇 가지 정론과 논설이 있다.

셋째로 절차와 관련해서, 원래 당대회는 5년 주기이고, 당대표자회의는 중간에 할 수 있다. 그렇다면, 2012년경에 당대표자회의가 있지 않겠나 생각한다. 이번 당대표자회의에는 과도적 성격도 있을 수 있다고 본다.

사회: 말씀 잘 들었다. 최근 언론이 보도하는 내용과 비교할 때, 특별히 관심을 기울여야 할 부분이 무엇인가.

이정철 : 언론은 승계문제에 집중하고 있지만, 그것보다 중요한 것은 앞에서 말씀드렸듯이, 북한이 절차적 투명성을 넓아가는 시스템의 변화(규약중시, 선거절차 등)에 가장 큰 의미를 두고 싶다. 북한이 정상적인 당-국가체제로 회귀하는 과정으로 본다. 다만, 그 차이는 김일성 시대(80년대까지)의 당-국가체제와는 다르게, 선군이라는 이데올로기가 제도화되면서 나타나는 또 다른 조직형

태가 결합되면서 당-국가체제가 나타나는 것이라고 볼 수 있다.

**사회:** 북한은 다른 사회주의 국가와 비교할 때 안정적으로 지도체제가 유지되었다고 할 수 있다. 북한의 이번 당대표자회를 보는 중국의 입장은 어떤지 말씀해 달라.

**이희옥:** 지난해 7월 무렵부터 중국이 북한문제와 북핵문제를 분리해서 접근하면서 비교적 일관된 흐름을 보이고 있다. 북한의 후계문제에 대한 중국의 생각은 일단은 내정문제로 보고 있지만 북핵실험 국면을 수습하는 과정, 지난해 10월 원자바오 방북 전후로 큰 흐름은 정리된 것 같다. 중국은 북한이 어떤 형태로든 개혁개방 형태를 취해주면서 국제사회로 나아가는 게 필요하다고 주문했을 가능성이 있다. 또 그 동안 중국이 강조한 게 당내 민주주의였다. 당중앙위를 실질적이고 형식적으로 제도화하기 시작했다. 예전에는 상무위에서 결정하면 내려왔는데, 당중앙위에서 추진 절차를 밟는 등 절차가 제도화되었다. 이런 점에서 서구의 민주주의를 수용할 수 없는 상태에서 당내 민주화를 강조하고 실천해 왔는데 이러한 경험을 북한에 이야기하면서 양국 간 토론과 의견 교환이 있었을 것으로도 추정 가능하다.

**사회:** 미국의 입장에서는 곤혹스러울 것 같다. 한편으로는 북한 체제가 혼란스러워지길 바라는 세력도 있을 것이고, 다른 한편으로는 북한이 빨리 안정되어서 북미 협상을 시작했으면 하는 세력도 있을 것이다. 미국은 이를 어떻게 바라보고 있는가.

**김준형:** 오바마 2년간의 대북정책을 보통 ‘전략적 인내(strategic patience)’라고 부른다. 2000년~2006년까지 부시가 강경책을 쓴 결과가 북한의 1차 핵실험으로 나타나자, 그동안 강경파에게 눌러있던 온건(협상)파가 본격적으로 문제제기를 했고, 부시는 마지못해 북한과의 협상을 시작했다. 오바마는 캠페인시절부터 부시정권 후반 2년의 협상모드를 발전적으로 이어받겠다고 했었다. 그러나 정권을 인수한지 4개월이 안되어 북한이 2차 핵실험을 해버렸다. 2차 핵실험은 북한이 오바마에 대한 기대가 있었는데, 아무런 조치가 없자 존재감을 알리려는 행위였다고 본다. 그러나 문제는 1차 핵실험이 미국의 대북강경책을 유화책으로 바꾸어 놓았다면, 2차 핵실험에서는 다시 강경책으로 돌아가게 만드는 역할을 했다는 것이다. 물론 오바마는 북한 문제를 2선으로 밀어두고 지난 20개월 동안 좋게 얘기하면 ‘전략적 인내’지만, 실은 대북 무시정책으로 일관했다.

이명박 정부는 오바마 등장 직후엔 미국의 눈치를 봤었는데, 오바마정부의 무정책이 한국정부의 강경책에 힘을 실어주는 꼴이 되었다. 미국정부 내부의 강경책도 되살아나면서 지금은 한국이 독립변수 역할을 하고, 미국이 뒤에 이를 지켜보는 묘한 형국이 되었다. 하지만 아무 성과 없이 이런 상태로 20개월이 흐르자 미국 내부에서 ‘그동안 도대체 한 것이 뭐가 있느냐’는 비판이 나오고 있다. 소위 전략적 인내는 말은 그럴 듯하지만 소극적으로 북한의 자발적 비핵화 또는 북한정권의 붕괴를 기다리는 것 이외에 실질적인 내용은 거의 없다. 자발적 비핵화는 그것대로 난항을 겪고 있고, 김정일 국방위원장이 한국과 미국의 바람과는 달리 꽤 건강하다는 점과 후계자 문제가 생각보다 순조롭게 진행되는 것을 보면서, 둘 중에 어느 쪽도 진전이 없다는 인식을 하게 된 것이다. 이에 북한에 대해 적극적으로 대응하지 않고 내버려두는 인내전략이 앞으로의 협상에 드는 비용만 계속 높이게 될 것이라는 비판론이 점차 부각되고 있다.

**사회:** 북한이 당대표자회를 전후해서 남한에 이산가족상봉 문제의 협의를 요구했다. 합의가 어려울 것 같았지만, 북한의 양보로 합의가 되었다. 북한은 민족문제는 남북관계 중심으로, 군사문제는 북미관계 중심으로 풀어가려는 행동을 보여 왔다. 그런데 최근 남북관계 개선의 조짐이 나타나면서, 일부에서는 중-미, 북-미 관계에서 6자회담과 관련한 모종의 합의가 나왔기 때문에 북한이 남북관계에 유화적으로 나오는 것이 아닌가 하는 관측도 있다.

**이정철:** 미국이 북한과의 협상을 고려하는 것은 중국의 중재 때문이라고 생각한다. 미국의 공화당이나 네오콘은 중국에 대해 지금부터 관리해야 한다는 입장이다. 민주당이나 국무부는 입장을 정리하지 못한 상태라고 보여진다. 민주당 정권이 중국에 대한 입장이 분명하지 않고, 북한을 중국의 하위변수로 보기 때문에, 북한에 대한 입장을 정리하지 못하는 상황이 지금까지 계속되어 온 측면이 있다고 생각한다.

현재 상황을 두 가지 측면에서 해석할 수 있다. 중국이 강하게 미북에 6자회담과 대화를 주장했고, 북한이 먼저 이를 수용했다고 보는 하나의 설명틀이 있다. 중국이나 미국이 북한에 북미대화를 위해서 남북대화를 먼저 풀라고 압박하고, 북한이 이를 일정 부분 수용한 측면이 있다. 이렇게 보면 현재의 남북대화는 북한이 북미대화를 위해 수단으로 활용하는 것으로 해석할 수 있다.

또 하나의 설명틀은, 북한의 헤징전략(hedging strategy)과 관련된다. 북한은 98년 이후 경제난 극복을 목적으로 자력갱생을 의미하는 ‘강계 정신’을 강조할 당시, 이것이 남북관계의 중요한 열쇠라는 이야기를 해왔다. 이는 중국과의 경제협력이나 중국식 발전전략과는 다른 대안을 찾겠다는 수사적 의미도 있었다. 그동안 북한은 중국과 한국, 중국과 미국 사이에서 ‘헤징(hedging)’을 해왔다고 본다. 그러나 2008년 이후, 이명박 정부나 북미 간에 관계가 안 풀리면서 헤징(hedging) 전략을 포기하고, 중국 종속형 발전전략으로 돌아간 것이 아닌가 하는 평가들이 많았다. 그러나 이 부분과 관련해서 즉, 지난 8월 북중 정상회담에서의 경제발전 노선이나 북중 경협 논의에 대한 북한 내부에서 심각한 논의가 있었고, 이것이 앞에 말씀드렸던 이번 당대표자회의의 ‘연기’와 관련이 있다고 생각한다. 2차 북중정상회담 이후 몇 가지 정론이 나오는데, 이를 보면,

먼저 당 대표자회의를 연기하고 자강도 3월5일청년광산을 현지 지도했다. 둘째로 2010년 9월 17일 ‘곧바로 가자’는 정론은 “남들이 바람타고 동쪽으로 간다고 하여 가던 길을 에둘거나 방향을 바꾸었다면 한달음에 천리는커녕 침체와 담보를 면치 못하였을 것이다”라며 수단을 가리지 않는 타협과 굴종은 잘못되었다는 주장을 신는다. 이는 개혁이나 개방과 관련한 여러 가지 고민들에 대해서, ‘그런 식은 아니다’는 북한 내부의 판단이 아닌가 생각한다.

셋째로 다음 날인 18일에, ‘주체화는 우리 경제의 부흥과 비약의 기치이다.’라는 정론에서, ‘벌어먹는 경제는 안 된다.’는 표현이 나온다. 북한은 근 1~2년 동안 자립경제 이야기를 안 해왔는데, 이를 다시 언급하는 것은, 중국 종속에 대한 우려를 제기하는 차원에서 드러나는 자립경제의 강조라고 보인다. 2차 북중정상회담 뒤에 나온 논설, 사설 등을 보면 1998년의 헤징(hedging), 자립경제노선으로 되돌아 간 것이 아닌가 생각된다. 내부적으로 이 문제에 대한 논쟁 혹은 이에 대한 김정일 위원장의 장고 때문에 당대표자회의가 연기된 것이라는 추론이 가능하다. 실제로 당대표자회의에서는 우리가 기대했던 것 같은 개혁선언이나 정책노선은 전혀 언급되지 않았다. 이는 기존 노선을 유지하겠다는 것으로 해석할 수 있다. 중국에 의존하는 중국식 경제발전 전략이 아니라 북

중, 북미 사이에서 헤징(hedging)전략을 유지하면서 북한이 남북 관계를 복구하려는 의지도 있다는 뜻이다.

정리해보자면, 같은 현상에 대해 두 가지 해석이다. 하나는 중국의 압력을 받아서 남북대화를 한다는 것이고, 또 하나는 중국에 종속되는 것에 대한 문제의식이 생기면서 여전히 남북관계를 전략적으로 활용할 필요가 있다고 본다는 것이다.

**이희옥:** 저는 전자가 맞다고 생각한다. 핵심이었던 사안은 천안함 사건이다. 천안함 사건에 대해서 미국이 판단하는 의지나 방식과 현저한 차이가 있음에도 불구하고, 동맹국가의 요구를 지지하는 입장을 취함으로써 한미 간 이익의 균형을 찾았다고 본다. 또한, 미국이 남북관계의 모멘텀을 한국에 기대하고 있기 때문에, 한국은 우리 나름대로도 기रो에 놓여있다고 볼 수 있다. 북중관계에서도 중국이 북한에 대해서 한중관계의 악화를 무릅쓰면서까지 기대이상으로 충분히 지원했다고 생각한다. 이 때 북중 간 이익의 교환을 찾을 수 있는 것은 무엇이겠는가 생각해보면, 결국 개혁개방이나 남북관계의 모멘텀을 찾는 형태를 통해서 서로가 입장의 교환이 있었을 가능성이 크다.

다음으로 9월 18일자 사설을 보면, 자립경제로 가는 하나의 교두보라기보다는 북중 간 경제협력을 본격화하는 과정에서 우리의 자립적 기반을 가지고 중국을 끌어들이는 것이라는 강조의 레토릭으로 볼 수도 있지 않나 생각한다. 그렇게 함으로써 동북지역의 새로운 변화를 해석할 수 있다고 본다. 중국에 대한 헤징(hedging)전략차원에서 남북관계의 모멘텀을 찾아가는 것을 생각한다면, 북중 간 경제협력에 대한 속도와 폭, 방식 등이 충분히 해석이 안 되는 점이 있다. 왜냐하면, 예전에 신의주 특구 논란이 있었을 때, 북중 간 이해의 차이가 있었고, 또한 지방정부가 추진했기 때문에 지지부진한 면이 있었다. 그러나 이번 창지투 개발은 정부가 ‘북중 간 경제협력’ 이라고 표현했고, 이는 중국 정부의 주도로 인프라 지원 및 본격적인 북한에 대한 지원이라고 볼 수 있다. 여기서 남북관계의 긴장이 미중관계의 갈등이나 북한카드가 현실성이 떨어지는 문제에 대해서 일정한 형태의 이익의 교환 및 균형을 차지한다는 맥락에서 보면, 북한의 남북관계 모멘텀을 만들기 위한 중국에 대한 헤징(hedging)은, 전반적으로 천안함 사건 이후의 한미 간 이익의 교환이 남북한을 상대로 나타나고 있지는 않다. 그것은 개혁개방의 모멘텀을 찾는 것과 남북관계의 새로운 모멘텀을 찾는 것으로 결합돼서 나타나는 것을 유지할 필요로 볼 수 있다.

**김준형:** 2000년 이후부터 북한은 자신의 살길을 미국과의 협상에서 찾으려 했었다. 안전보장은 물론이고, 핵을 포기함으로써 얻을 물질적 보상까지 기대했다는 점에서 현재의 강경국면을 바라볼 때 그동안 북한이 실제로 얻은 것은 별로 없다고도 할 수 있다. 하지만 반드시 실패가 아닌 것은 핵보유의 기정사실화라는 점 때문이다. 미국 일각에서는 북한의 핵보유는 이미 인정하고, 핵확산 방지에 주력해야한다는 주장이 힘을 얻고 있기도 하다. 게다가 이라크전쟁 전후로 최고조였던 미국에 의한 대북위협도 시간이 지나면서 대폭적으로 약화되었다. 북한의 입장에서는 절반의 성공인 셈이다. 한편 천안함사건과 두 차례 중국방문을 통해 김정일은 두 가지 일견 모순적이지만 매우 중요한 것을 인식했다고 본다. 하나는 한미 양국의 대북강경책과 더불어 신냉전구도가 부각되면서 이제 미국 대신 중국을 선택함으로써 얻을 이익이 많아졌다고 판단한 것이다. 다른 하나는 비록 동북아에서 갈등구조가 확산되고는 있지만, 그렇다고 과거의 냉전구도로 회귀되는 것은 아니라는 점도 동시에 인식했을 것이다. 특히 후자는 중국이 미국과의 화해를 주문을 했을 것이라는 가정 하에서 그

렇다. 따라서 현재는 강온양면의 전략이 작동하고 있는 국면이라고 본다.

**이정철:** 천안함이 냉전구도 부활을 통해 북한이 무엇인가를 얻기 위해 한 것이라고 보신다면, 저는 아니라고 생각한다. 북한의 행태 등을 보면, 북한과 중국은 지금과 같은 냉전구도가 자기들에게 유리하지 않다는데 합의가 있었고, 후진타오 주석이 장춘까지 가서 김정일을 만났다는 것은 다른 것보다 북중군사협력을 과시하는 군사적 측면이 크다고 생각한다.

북한의 입장에서 북중군사동맹에 대한 신뢰와 의미는 분명하고, 다만, 경제부문에서 미국이나 남한과 달리 중국과의 경협은 돌이킬 수 없는 ‘중속’이라고 생각하기 때문에, 이 부분에서는 고민을 갖고 있었지 않나하는 생각이다. 이에 대한 북한의 선택은 냉전을 피하고, 경제문제를 해결하기 위해서는 남북관계와 북미관계를 여전히 어떤 식으로든 유지 개선하려는 모멘텀의 측면에서 헤징(hedging)이라고 보는 것이다.

**이희옥:** 그것은 중국 내 온건파와 강경파의 논쟁이 되기도 한다. 북한문제나 천안함 사건 등은 미국, 중국, 일본의 국내정치적 요소와 관련이 있다. 중국에서는 군부의 영향력이 축소되는 상태에서, 군부는 냉전갈등을 이용하여 영향력을 확대하려는 측면에서 북중 간 군사협력은 군부의 영향력이 나타난 것이라고 보는 중국 내 강경파의 입장이 있다면, 반면 온건파는 북한의 변화를 미국에 보여주면서 미중 간 합의를 이끌어 낼 수 있는 구도가 신 냉전의 위험들을 헤징(hedging)할 수 있다고 판단하면서 경제협력 등 긴장을 완화하는 방향으로 국면전환을 시도하는 과정에서 북한문제가 폭발이 되었다. 정리하자면, 중국 내부에서도 북한에 대한 판단이 정리되지 않은 상태에 있었고, 장춘 방문은 군사동맹을 강화하면서 군부의 영향력과 타협하는 한편, 경제협력도 함께 가져가는 절묘하게 타협한 지점이 되지 않았나 생각한다.

**사회:** 논의 방향을 정리해보도록 하자. 지난 시기는 세계적 차원에서 냉전이 해체되면서 한국의 외교적 역할이 확대되었다. 남북대화를 통해 한반도 긴장완화가 이루어지고, 한반도문제에서 남북의 역할이 증대되었다. 북미관계와 상관없이 북한은 핵 억지력으로, 남한은 경제력과 한중관계 향상 등으로 외교적 역할을 증대시킨 측면이 있다. 한반도 문제의 ‘한반도화’가 이루어졌다. 또한 역설적으로, 북한 문제에 대한 남한의 한계 때문에 미국과 중국의 역할이 확대된 측면도 존재한다. 이는 민족문제와 군사문제의 분리이다. 천안함 사건을 통해 군사문제에서는 미국과 중국의 역할이 남북에 대한 지지를 통해서 나타났다. 그렇지만 역시 한반도 문제와 관련해서 미국의 경우에는 오바마 정부가 한반도 문제에 대해 정리를 못하는 사이에 이명박 정부가 ‘리드’를 하는 모습을 보이고 있고, 북중관계에서도 북한이 남북관계나 북미관계보다는 북중관계에 집중한다는 의지를 보여줌으로써 남북의 역할이 역설적으로 증가하는 기묘한 상황이다. 한반도 문제의 한반도화, 자주화가 이루어지고 있는 상황인데, 동시에 여전히 미국과 중국의 세계 동북아 패권전략이 작동하고 있다고 볼 수 있다. 이런 관점에서 이야기를 약간 돌려서 미국과 중국은 어떻게 한반도 문제를 보고 있는지 이야기해 보자. 미중 간에 벌어지고 있는 군사적 긴장 문제, 동아시아 지역의 영토분쟁, 그리고 환율전쟁 등의 사안들을 미국과 중국이 어떻게 보고 있는지에 대해 정확히 평가하여야만 2010년도의 한반도와 동아시아의 평화와 관련한 올바른 해결 방향이 나오지 않을까.

**김준형:** 미국에서 한반도 문제 또는 북한 문제는 위기상황이 아닌 이상, 또는 대통령이 어젠다를 직접 세팅하기 전에는 대외정책 우선순위의 높은 자리를 차지하기 어렵다. 또한 미국정부의 최고위층엔 한국전문가가 부재하기 때문에 대부분 실무자 선에서 온건과 강경의 다른 이야기들이 섞여서 나오고 있는 것이다. 만약, 오바마가 캠페인 때처럼 확실한 대북정책을 적극적으로 밀고 나갔더라면 실무자들이 그런 방향 안에서 움직였을텐데, 대북정책의 큰 줄기가 부재한 지금은 실무자 선에서 혼란스러운 정책논의만 진행되고 있는 것으로 판단된다. 즉, 국가안전보장회의(NSC), 국무부, 정보국 등에 골고루 흩어져있는 한국관련 차관보나 국장급에서 어떻게 보고하느냐에 따라 수시로 달라지고 있다. 이런 와중에 천안함 사건은 미국의 대동북아 정책에 중요한 모멘텀을 던졌다고 본다. 실제적 진실과 상관없이 미국은 이 사건을 계기로 동북아에 약간의 불안정성이 있을 때 오히려 영향력을 발휘할 수 있다는 것을 인식했을 것이다. 특히 중국을 다루기 위해서 북한의 위기를 이용할 수 있다는 유혹을 느꼈을 것이다. 미국도 파국적인 상황은 원하지 않지만, 완전한 해결도 바라지도 않는다는 말이다. 이 때문에 오바마가 스스로 협상국면으로의 어젠다를 던지지 않는 한 현 상황의 극적인 타개는 어려울 것이다.

**사회:** 미국이 남한을 상대로 혹은 중국을 상대로 하는 ‘북한카드’ 전략이 있다고 볼 수 있는데, 중국도 비슷한 입장일 것 같다.

**이희옥:** 흔히 미국과 중국 관계를 G2라고 하는데, 군사력과 경제력, 노동력의 질, 연구개발 등을 보면 상당한 기간 동안 중국이 미국을 쫓아가는 것은 불가능하다. 하지만 동북아에선 양상이 다르게 나타난다. 동북아에선 미국 패권의 쇠퇴와 중국부상이 뚜렷하게 대비되고 있다. 천안함 사건도 미국이 깐 판과 중국이 깐 판이 충돌한 사건이라 해석할 수 있다. 미국은 천안함 사건 등에서 중국의 책임 있는 역할을 기대했는데 미국의 기대에 부응하지 못했다고 보고, 미국의 동아시아 복귀가 빨라지면서 대중국 봉쇄선이 확장되고, 이런 맥락에서 중국의 북한 접근이 빨라지고 깊어진 것이다.

**사회:** ‘북한카드’는 한반도 문제와 관련한 미국과 중국의 전략이라고 할 수 있는데, 그렇다면 남한과 북한의 입장에서는 미국과 중국을 놓고 ‘헤징(hedging)전략’을 사용할 수 있는가.

**이정철:** 북한의 경우 카드 활용의 수준이 아니라 생존전략으로 보아야할 것이다. 천안함 사건이 북한이 했던, 하지 않았던, 북한은 예상보다 훨씬 강도 높은 미국의 압박에 대한 위기감을 갖고 있다고 본다. 이에 대한 북중군사동맹에 대한 북한의 의지는 확고하다. 그러나 경제에 관한 한, 사실 90년 이후 중국에 실망감을 가진 이후 북한이 자립과 헤징(hedging)전략에 대해 갖는 태도의 변화가 없다고 보는 것이다. 결국은 자력갱생에 대한 기본적인 믿음과 핵 역지력을 강화하는 노선 외의 선택은 없다고 생각하는 것 같다. 또한, 여전히 이명박 정부는 북한의 굴복 이외에 노선의 변화는 없다고 본다. 다만, MB와 북한 모두 남북대화를 먼저 거부하는 모습은 보이고 싶지 않다는 차원에서 남북대화가 이루어지는 측면이 있다. 미국 쪽에서 변화가 나타나기 전에 이러한 틀의 변화는 전혀 없을 것으로 예상된다. 미국 내에서 한반도 정책의 변화를 주장하는 것은 내부적으로 매우 소수이며, 오바마의 이니셔티브가 작동될 상황도 아니다. 이러한 상황에서 북한 내부에는 중국에 기



대자는 논의가 있었는데, 이에 대한 고민의 결론이 아직은 자력으로 버틴다는 입장이 드러난 것이라고 본다.

**사회:** 오바마의 외교전략과 미국의 전통적인 외교노선 사이에 갈등이 있을 것 같은데, 향후 오바마 정부는 어떤 정책을 펼 것 같은가.

**김준형:** 비록 경제문제에 발목을 잡혀 있지만, 국내정치적으로 오바마가 많은 변화와 개혁을 이루어내었다. 그런데 문제는 대외정책이다. 국내정치에 외교가 희생당하고 있는 격이다. 특히 동북아 문제에 관해서는 사실 거의 무정책에 가깝다. 북한문제에서 독립변수 1은 미국이고, 2는 북한이라고 생각한다. 미국, 북한 둘 모두 상황을 망가뜨릴 수는 있지만, 해결은 미국의 결심 없이는 불가능하다. 그런데 2005 핵실험 이후, 미국은 계속해서 타이밍을 놓쳐왔다. 부시와는 달리 오바마의 경우에는 이를 의도했다기보다는 여러 가지 불리한 상황이 계속되면서 여기까지 밀려왔다고 본다.

**이희욱:** 큰 틀에서 보면, 미국은 지금까지 외부적 균형을 취해왔고, 중국은 내부적 균형을 키워왔다. 그러나 지금 중국이 외부적 균형에 관심을 높이면서, 곳곳에 중첩 지역(한반도, 이란, 베트남 등)이 발생하면서 갈등의 국면이 잘 해결되지 않고 있다. 미국으로써는 중국을 어떻게 봉쇄하고 견제할 것인가의 문제를 안고 있다. 중국에 대해서는 비관론(국방부)과 낙관론(국무부)들이 공존하고 있는데, 이러한 세력들이 충돌하면서 조정되는 과정이 나타난다. 미국은 다음 달 중간선거 앞두고 일시적으로 중국과 북한에 대한 협력론보다는 갈등론이 매력적이다. 이러한 국면은 상황관리에 따라서는 좀 더 오래갈 수 있다. 그러나 미국의 대북 정책 변화를 유도하기 위해서는 북한과의 협력을 강화하고 있는 한중관계를 원점에서 재검토하면서 모멘텀을 찾는 것이 중요한 의미가 있다.

**사회:** 미중관계가 생각보다 복잡하고, 미국이 만든 세계질서 속에 중국이 새롭게 만들어가고 있는 질서들이 있고, 따라서 긴장이나 갈등이 발생하는 것이라고 본다. 북한은 당대표자회를 통해 제도화와 투명화를 추구하지만 국가정책의 큰 방향이 명확히 드러나지는 않고 있다. 이런 상황에서 남한 정부가 제한적이지만 판을 변화시키고, 한반도의 정세를 안정시키면서 효과적인 외교·경제 정책을 펼 수 있는 가능성이 있는가? 어떤 제언을 하고 싶은지 말씀해 달라.

**이정철:** 한마디로 남북정상회담을 하라는 것이다. 공식적이든 비공식적이든 특사가 움직여야 한다. 들리는 이야기로는 이명박 대통령이 대북문제에 강경하다고 하는데 이런 상태로 가면 남북 모두 패배자가 된다. 이명박 대통령이 바뀌면 동아시아 국면이 확 바뀔 수 있다. 그러나 북한의 태도 변화는 없을 것이다. 이번 당대표회의가 그 선언이었다고 볼 수 있다.

**이희욱:** 미중관계가 갈등국면일 때와 협력국면일 때 한반도에 미치는 영향력이 다르다. 미중관계가 갈등국면일 때, 한국이 미국에 편승하려는 의도가 강하고, 이 때문에 한중관계가 나빠졌다. 그러나 중국의 부상이라는 국면에서 미국에의 편승은 쉽지 않다. 한미동맹의 약발이 다했다는 것이다. 미중관계가 협력국면일 때는, 남북이 한반도 문제에서 타자화 될 가능성이 크다. 따라서 미-중관계가 갈등 국면으로 가든, 협력 국면으로 가든 한반도 문제가 어려워질 가능성이 크므로, 보수와

진보를 막론하고 남북 간 모멘텀을 찾는 게 우리가 살 길이이고, 한반도 문제의 중심점을 회복하는 아주 중요한 기회이다. 시기적으로 다음 달 주요 20개국(G20) 정상회의가 있고, 북한은 당대표자회를 통해 새로운 시스템을 보여줬다. 앞으로 어떻게 대응할지 심사숙고하고 새로운 정책을 만드는 진정한 의미의 실용을 고민할 때가 됐다. 프레임에 갇힌 기존 인식의 틀을 바꿔야 한다. 문제는 결국 이명박 대통령의 리더십의 변화를 모색할 때이다.

**김준형:** 남북이 여전히 분단 상태이고, 북핵문제가 지속되고 있지만, 한미동맹의 약발은 분명 옛날 같지 않다는 것을 이명박 정부는 인정해야 한다. 9.11을 계기로 부시행정부가 냉전의 향수를 불러일으켰고, 이명박 정부가 그 뒤를 잇고 있지만 결국 시대착오가 아닐 수 없다. 미국의 6년간의 대북강경정책도 이룬 것이 전무한데, 이명박 정부의 강경정책이 문제를 해결할 수 있다고 기대하는 것은 어불성설이다. 현재 미국이 한국 편을 들고 있고, 한국이 마치 상황을 주도하고 있는 듯이 보이지만 이는 착시에 불과하다. 지금까지 북한문제에서 한국의 지렛대가 커질 때는 강경국면이 아닌 협상국면이었다. 미국과 중국이 대결구도로 가도 우리는 곤란해질 것이지만, 우리가 친미정책에만 골몰하고 중미가 화해를 하면 그야말로 낙동강 오리알이 될 가능성이 크다. 이명박 대통령의 획기적인 인식의 전환이 필요한데, 솔직히 기대하기 힘들다고 본다.

**이정철 :** 문제는 (노무현 정부 때도 그랬지만) 이명박 정부가 북중관계가 예전과 같이 긴밀하지 않다는 생각을 전제로 한중관계의 회복을 북한 고립의 카드로 생각하기 때문에, 오류가 발생하고 있는 것 같다.

**이희옥 :** 그러한 외교적 오류에는 두 가지 전제가 있다. 하나는 북한이 정상적 국가가 아니기 때문에 대북압박 강화로 인위적인 북한체제의 변혁을 이뤄야 한다는 내면화된 오류와 한중관계 강화를 통해 북중 간 고리를 끊어야 한다는 이 두 가지 인식의 프레임에 갇혀 있다. 지금 한중관계의 위험도는 인식의 갭이 발생했다는 것이다. 인식의 갭이 프레임에 갇히지 않도록 움직여야 할 때가 되었다. 그러기 위해서는 인식의 틀을 바꾸어야 할 필요가 생기는 것이다. 이명박 대통령이 갇혀있는 프레임으로부터 벗어나야 하고, 결국 리더십의 문제와 관련된다. 이명박 대통령의 리더십의 변화를 모색할 때이다.

**사회:** 1980년대 말 이후로 냉전구도가 해체되는 과정에서 남한의 적극적인 북방정책은 세계의 변화 흐름에 잘 조응한 측면이 있었다. 그러나 이명박 정부가 들어서면서 세계의 흐름에 역행하는 사고 경향이 존재하는 것 같다. 낡은 인식을 복구하려는 태도도 보인다. 무엇보다도 인식의 프레임을 새로 구성할 필요가 있다. 우리가 가진 인식을 재점검하고, 북한에 대한 인식을 새롭게 하면서, 객관적인 평가를 하는 것이 필요하다. 세 분 모두에게 깊이 감사드린다. **KNSI**