

코리아연구원 특별기획 제40호

김정은체제 분석과 전망

김정은체제가 공식 출범한지 만 4개월이 경과하고 있다. 김정은체제에 대한 주관적 이념적 평가가 아닌 과학적인 분석과 전망에 따른 정책제언이 절실한 상황이다. 김정은체제의 권력엘리트에 대한 분석, 북한 경제 및 경제정책 방향에 대한 분석, 북미, 북중, 남북관계 등 대외정책 기조에 대해 분석·전망하고 제언하고자 한다.

- [1] 김정은체제의 권력엘리트 분석 <장용훈, 연합뉴스 북한부 차장> (8/29)
- [2] (가제)김정은체제의 경제정책 전망 <김연철, 코리아연구원 원장, 인제대 통일학부 교수> (9/3 예정)
- [3] 김정은시대 북한의 대외정책 기조 <임수호, 삼성경제연구소 수석연구원> (8/27)

※코리아연구원(이사장: 이재정 / 원장: 김연철)은 네트워크형 싱크탱크로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합분야의 정책대안을 제시합니다. 홈페이지(www.knsi.org) 또는 전화(733-3348)로 회원 등록하실 수 있으며, 회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 세제혜택을 받을 수 있습니다. 세상을 바꾸는 생각네트워크, 코리아연구원의 후원회원 등록을 권합니다.

김정은체제의 권력엘리트 분석

장용훈
(연합뉴스 북한부 차장)

- I. 들어가는 글
- II. 장성택 그리고 김경희
- III. 선군정치의 주축, 군부세력
- IV. 신구 당정 기술관료의 조합
- V. 나오는 글

I. 들어가는 글

김정은체제를 이끄는 권력 엘리트는 다양한 세력의 혼합체로 볼 수 있다. 김정일 국방위원장의 죽음이 워낙 급작스러웠기 때문이다. 김정은 국방위원회 제1위원장 중심의 단일한 체제가 만들어지지 못하고 연합체의 성격을 띠고 있는 것이다.

김 위원장은 2008년 8월 뇌혈관계 질환으로 쓰러졌고, 회복 직후 2009년 1월에 셋째 아들인 김정은 국방위원회 제1위원장을 후계자로 내정했다. 김 제1위원장의 입장에서는 채 2년도 되지 않아 자신의 독주체제를 갖춘 셈이다. 하지만 준비기간의 부재는 20년 넘게 자신의 체제를 준비해온 김정일 위원장과 달리 김정은 제1위원장은 자신의 세력을 구축하기 어려울 수밖에 없었다.

따라서 김정은체제의 권력 엘리트는 ‘김정은의 사람들’이라는 단일한 색채를 가지고 구성되기 보다는 김정일 위원장의 유산에서 파생된 구성체적 성격을 가진다. 김 위원장과 김 제1위원장의 친인척인 김경희 당 부장과 장성택 국방위 부위원장을 주축으로 김 위원장이 추진해온 선군정치를 떠받쳐온 군부세력 그리고 일부 당정 테크노크라트가 현재 김정은 체제를 지탱하고 있는 셈이다.

II. 장성택 그리고 김경희

김정은 제1위원장이 북한의 최고 지도자이기는 하지만 현재 북한을 움직이는 사실상의 힘의 원천은 장성택 국방위원회 부위원장으로 볼 수 있다. 최근 장 부위원장의 방중은 그가 북한 김정은 체제의 막후 실력자임을 입증하고 있다. 중국의 영빈관인 다오위타이에 머물면서 후진타오 국가주석과 원자바오 총리를 모두 만났고 북한의 매체들은 장 부위원장의 일정을 사실상 실시간으로 전했다. 중국 정부도 그의 북한 내 정치적 위상을 감안해 예우한 것으로 보인다.

김 위원장의 갑작스런 사망과 서른도 안 된 김정은 제1위원장의 약한 권력 장악력이 북한 체제를 장 부위원장에게 상당 부분 의존토록 하는 것으로 볼 수 있다. 장 부위원장은 김 위원장이 뇌혈관계 질환에서 회복한 이후 북한 권부에서 사실상 2인자로 자리 잡았다. 그는 김 부위원장이 2009년 1월 후계자로 내정된 이후 처음 열린 최고인민회의 제12기 1차 회의에서 국방위원회에 선출된 데 이어 1년여 만인 2010년 6월 국방위 부위원장으로 선임되는 등 초고속 승진을 이어나가며 후계체제를 견인해왔다.

김 위원장 생전에 그는 김정일 후계체제 구축 과정에서 쌓은 영향력과 노하우를 인정받아 김정은체제의 후견인으로 자리를 잡은 터라 김 위원장 사후에도 그 위상을 이어가는 것으로 알려졌다. 장 부위원장은 1970년대와 80년대에 노동당 청년사업부와 청년 및 3대혁명소조 부장으로 활동하면서 김정일 후계체제 구축에 절대적인 역할을 했고 이후에는 조직지도부 제1부부장으로의 승계과정을 도왔다.

여기에다 현재 북한 권력 핵심부의 구성원들은 대부분 장 부위원장과 직간접으로 연계를 맺고 있다는 점에서 정책적 영향력에 있어서도 절대적이라고 평가할 수 있다. 앞으로 살펴보게 될 군부와 당·정 고위인사들의 대부분도 장 부위원장과 인연이 끈끈하다는 점도 이러한 영향력을 뒷받침하고 있다.

장성택 부위원장이 김정은체제에서 실질적인 권력을 행사하고 있다면 그의 부인인 김경희 당 비서는 김정은체제에 정통성을 불어넣는 역할을 하고 있는 것으로 보인다. 김경희 비서는 오빠인 김 위원장의 외병 직후 공식석상에 빠짐없이 모습을 드러내더니 제3차 당대표자회에서 당 비서 자리에 올랐다. 1980년대 중반부터 경공업부와 경제정책검열부 등 노동당의 전문부서를 오간 김경희는 이번 당 대표자회에서 당 비서로 정치적 위상이 격상된 셈이다.

김 비서가 맡은 업무는 구체적으로 확인되지 않고 있지만 오랜 기간 경공업부를 맡아왔다는

점에서 경제분야를 담당하고 있을 것으로 추정된다. 하지만 김 비서가 어떤 분야의 일을 하고 있는지 보다는 그의 정치적 상징성에 주목할 필요가 있다. 김 비서는 김일성 주석의 딸이고 김 위원장의 여동생으로 김정은 제1위원장의 고모이다. 따라서 김씨 성을 따라 정치권력이 승계되는 북한의 정치 시스템에서 김정은체제에 정치적 권위를 부여하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

김 비서가 지난 4월 열린 제3차 당대표자회와 김 주석의 100회 생일행사, 소년단 창립 기념 행사 같은 굵직한 정치행사에 모습을 드러내고 김 제1위원장의 부인 리설주를 공개하는 행사에 참석한 것을 보면, 그가 가진 정치적 상징성을 북한은 적극적으로 활용하고 있음을 뒷받침한다. 특히 장성택 부위원장과 김 비서가 부부라는 점에서 이 두 사람은 실질적 권력과 상징적 권력을 동시에 쥐고, 김정은체제를 막후에서 후견하고, 실세로서 역할하고 있는 것으로 보아야 할 것이다.

Ⅲ. 선군정치의 주축, 군부세력

김정은체제에서 군부 핵심은 최룡해 군 총정치국장이다. 최고지도자의 현지도만 보도하던 북한 매체들이 내각총리에 이어 최근에 총정치국장 현지도까지 별도로 전하는 것도 최 총정치국장의 정치적 위상이 어느 정도 높아졌는지를 잘 보여준다.

우선 최룡해의 총정치국장 기용은 그가 장성택 부위원장과 동고동락한 사이라는 사실과 무관치 않아 보인다. 그는 사회주의노동청년동맹(현재의 김일성사회주의청년동맹)에 들어가 위원장에 오르기까지 오랜 세월 동안 장 부위원장 밑에서 일하며 부침을 함께했다. 그는 장성택이 2004년 초 ‘분과행위’ 혐의로 업무정지 처분을 받을 때 함께 공직에서 밀려났다가 2005년 말 장성택이 업무정지에서 해제돼 당 행정부장으로 복귀하자 황해북도 당 책임비서로 돌아와 ‘장성택의 사람’임을 다시 한 번 입증했다.

군부에 영향력이 부족한 장 부위원장의 입장에서는 군 총정치국장인 최 총정치국장을 통해 군에 대한 지배력을 높일 수 있게 된 셈이다. 최 총정치국장이 군 경력이 전무함에도 불구하고 총정치국장까지 오른 것은 부친의 후광 때문으로 보인다. 최 총정치국장의 부친은 항일무장투쟁 시절 동북항일연군에서 김일성 주석과 생사를 함께 했던 최현 전 인민무력부장으로, 최현은 지금도 북한 군부에서는 ‘최고의 빨치산’ 중 한 명으로 평가된다.

최 총정치국장이 김정은체제에서 예고된 실세였다면 김원홍 국가안전보위부장은 새로 떠오른 실세로 분류된다. 김 보위부장은 2003년부터 2010년까지 군 보위사령관을 지내다 장 부위

원장의 천거로 2010년 2월 인민군 총정치국 조직부국장으로 자리를 옮긴 것으로 알려졌다. 그는 1987년 리진수 사망 이후 27년간 공석이던 국가안전보위부장에 올라 공안통치를 근간으로 하는 북한사회에서 핵심적인 자리를 차지하게 됐다.

리영호 전 노동당 중앙군사위 부위원장 겸 군 총참모장의 후임을 차지한 현영철 차수도 김정은체제에서 떠오르는 군 인사 중 한명이다. 현영철은 2010년 9월 김정은 국방위원회 제1위원장, 김정일 국방위원장의 여동생 김경희 당비서, 최룡해 현 총정치국장, 최부일 부총참모장 등과 함께 대장으로 승진해 준비된 김정은체제 군부 인물임을 보여준다. 그는 백두산에서 신의주에 이르는 북한과 중국의 국경수비를 담당하는 8군단장 출신으로 알려지고 있다.

김정각 인민무력부장도 김정은체제의 군사업무를 총괄하는 핵심이다. 올해 4월 제3차 당대표자회를 앞두고 총정치국장에서 인민무력부장으로 자리를 옮겼다. 김정일 국방위원장의 영결식에서 영구차를 호위했던 8명 중의 한 명에 포함됐던 김 인민무력부장은 김정은시대에 북한군을 이끄는 총책임자로 올라선 셈이다.

김정은체제가 구축되면서 약진하는 인물과 더불어 권력 전면에서 사라지거나 뒷걸음질 치는 김정일 시대의 군부 인물들도 눈여겨 볼 대목이다. 역시 리영호 총참모장이 대표적인 인물이다. 리 총참모장의 해임은 김정은 제1위원장의 군 통제 강화 과정에서 비협조적 태도를 취한데 대한 문책성 인사로 알려졌다. 특히 김정은시대에 들어 군부에서 앞서가는 최룡해 총정치국장과 갈등이 낙마로 이어졌을 것이라는 관측이 나온다. 또 70세인 리영호 차수의 퇴진과 함께 군부 내에서 70~80대에 이르는 연로 장성들의 역할이 급속하게 소멸하거나 축소될 것이라는 전망도 나오고 있으며, 북한이 장성 규모를 감축할 가능성도 있다는 분석도 제기되고 있다.

당 부장을 맡기는 했지만 김영춘 전 인민무력부장이나 후방총국장을 겸하는 것으로 알려진 현철해 인민무력부 제1부부장도 김정일체제에서 중용됐지만, 김정은체제에서 밀려 난 케이스로 평가된다. 여기에다 김원홍 보위부장의 부상은 우동측 제1부부장, 김창섭 정치국장 등 보위부 기존 고위 인사들의 몰락으로 이어지고 있다. 우동측 전 제1부부장은 김 위원장 영결식 때 영구차를 호위한 8인 중 한 명에 포함될 정도로 시선을 끌었지만 김 1위원장의 후계자 내정 이후 내장 부위원장을 견제해온 것으로 알려졌다.

한편, 북한 김정은 제1위원장은 남쪽에서 을지프리덤가디언 한미합동군사연습기간 잇달아 군부대를 시찰했다. 대규모 청년절 행사가 평양에서 예정돼 있었지만 군부대 시찰을 강행하면서 김정은체제에서도 선군정치가 지속될 것임을 알렸다. 그러나 선군정치는 새로운 군부 인사들에 의해 주도될 것으로 예상되고 있어 앞으로 어떤 모습으로 변모할지 지켜볼 필요가 있다.

IV. 신구 당정 기술관료의 조합

김정은체제의 핵심 변화중의 하나는 노동당 정치의 부활이다. 2010년 당 대표자회를 계기로 당 기능이 정상화되기 시작했지만 본격적인 김정은 제1위원장의 통치가 시작되면서 당 중심의 정치가 되살아나고 있다. 당 정치의 부활은 자연스럽게 당 관료의 중용으로 이어질 수밖에 없다.

김정은시대 노동당에서 주목할 인물은 김기남·최태복 비서로 양강체제를 구축한 양상이다. 이 두 사람은 김정일 국방위원장의 영구차를 호위한 8인에 포함된 인물로 김정은체제에서 핵심적인 역할을 할 것임을 암시하고 있다.

김 비서는 김정일 후계체제는 물론 김정은 후계구축까지 이상화 작업을 지휘해온 '선전선동의 귀재'다. 이미 북한은 김 위원장 사망 직후 김 제1위원장 대해 '당과 군대의 최고영도자' '21세기 태양' '어버이' 등 김일성·김정일급 호칭들을 연일 쏟아내며 '영도자=김정은'이라는 홍보와 충성유도에 매진하고 있다. 김 당비서의 작품으로 볼 수 있다.

이는 정치적 경륜이라고는 겨우 3년간의 후계수업을 받은 데 불과한 김정은체제를 하루속히 안정시키기 위해서는 김정은 이상화 작업이 가장 시급하다는 북한의 새 지도부의 인식을 엿볼 수 있다. 김 당비서는 또 김 제1위원장의 어머니 고영희 생전에 부부동반으로 김 위원장 자택을 자주 드나드는 등의 인연으로 김 부위원장과 각별한 것으로 알려졌다.

최태복 국제 담당 당비서는 향후 김정은체제 외교의 큰 그림을 그릴 인물로 꼽힌다. 최 비서는 2010년 9월 당대표자회 직후 중국을 방문해 김정은을 후계자로 선택한 회의 결과를 중국 지도부에 설명하고 협조를 구하는 역할을 했다. 최 비서는 그동안 북한의 주요정치사안이 있을 때마다 중국을 방문해 이를 설명하고 중국 지도부의 이해를 구해왔다는 점에서, 그의 부상은 새 체제가 빠른 안정을 위해 미국 및 중국과의 외교에 총력을 기울일 것이라는 점을 시사한다.

이 두 사람과 더불어 주목되는 인물은 박봉주 당 부장이다. 1990년대 당 경제정책검열부와 경공업부에서 김경희를 보좌한 박 부장은 2002년 경제시찰단으로 장성택과 함께 남한을 다녀가기도 했다. 이어 2003년 내각총리에 올라 '7·1경제관리개선조치'를 주도했지만 군부와 당내 보수세력의 저항으로 2007년 순천비날론연합기업소 지배인으로 좌천됐다. 그는 2010년 당 경공업부 제1부부장으로 복권된 뒤 다시 2년 만에 부장에 올랐다는 점에서 김정은체제의 향후 경

제정책 결정 과정에 적잖은 영향을 미칠 것으로 보인다.

박 봉주와 더불어 지난 2003년 당시 내각에서 경제개혁을 주도했던 핵심 관료들이 최근 승진 또는 중용되고 있어 주목된다. 북한 최고인민회의는 2003년 9월 내각 총리에 박봉주 화학공업상을 임명하고 부총리 3명의 경우 광범기만 유임한 채 나머지 2명은 로두철과 전승훈으로 교체했다.

이들 내각 4인방은 당시 2002년 '7·1 경제관리개선조치'의 후속 개혁조치를 마련하는 데 집중했고 2004년 가족영농제 도입, 기업경영 자율화, 상업·무역은행 신설 등의 파격적인 방안을 내놓기도 했다. 그러나 2005년 후반부터 북한이 계획경제를 강화하는 방향으로 후퇴하면서 일선에서 밀려났다. 김정은 정권의 등장과 함께 노동당과 내각의 요직에 차례로 모두 복귀했다.

북한 최고인민회의 상임위원회가 지난 18일 정령을 통해 전승훈 금속공업상을 내각 부총리에 임명한다고 발표한 것이 단적인 사례다. 전승훈은 2009년 4월 부총리에서 해임된 뒤 공식석상에 등장하지 않다가 3년 만인 올해 1월 금속공업상에 임명된 것이 확인됐고 7개월여 만에 다시 부총리로 승진했다.

기계공업부장 출신인 광범기의 경우 김정일 '1기 체제'가 공식 출범한 1998년 9월부터 2010년 6월까지 11년 넘게 부총리를 역임하다가 함경남도 당 책임비서를 거쳐 올해 4월 당 비서 겸 부장으로 승진했다.

또 로두철 부총리는 김정은 국방위원회 제1위원장이 후계자로 내정된 직후인 2009년 4월 국가계획위원장까지 맡았고 올해 들어 능라인민유원지 준공식, 창전거리 준공식 등 경제행사에 빠지지 않고 참석, 내각의 실세임을 과시하고 있다. 그는 2010년 11월 최영림 내각 총리가 북한 대표단을 이끌고 중국을 방문했을 때 동행하는 등 대외경제 업무에도 밝은 것으로 알려졌다.

박봉주를 비롯한 이들은 모두 경제 분야에서 전문지식을 갖추고 생산현장에서 실무경험도 쌓은 '테크노크라트(기술관료)'라는 공통점이 있다. 따라서 김정은정권이 최근 이들을 전면에 내세우는 것은 경제 발전을 모색하는 과정에서 실리주의를 강화하겠다는 의지로 해석된다. 특히 이들이 2003년 내각에서 개혁조치를 주도한 경험이 있는 만큼 협동농장의 분조 축소 등 이른바 올해 '6·28조치'의 구체적인 후속 경제개혁 조치를 수립하는데 핵심적 역할을 맡을 것이라는 분석이 나온다.

V. 나오는 글

사실 북한 김정은체제의 변화는 제한적이고, 이는 권력 엘리트 쪽에서도 마찬가지다. 이는 김정은 제1위원장의 후계자 시기가 워낙 짧아 김정일 위원장 때의 시스템을 수용할 수밖에 없기 때문으로 보인다. 특히 김 제1위원장을 후계자로 추천하고, 김정일 사후 북한을 막후에서 실질적으로 이끌고 있는, 장성택 부위원장이 있어 과거의 시스템이 이어지는 모양새다.

그러나 북한은 점진적으로 변화를 할 수밖에 없을 것으로 보인다. 군부를 비롯해 당정 고위인사들을 충원하는 과정에서 세대교체 등을 예상해볼 수 있는 것이다. 김정은 제1위원장이 지도자로서 매우 어린 나이라는 점은 세대교체 가능성을 더 크게 하는 대목이기도 하다.

따라서 앞으로 북한의 권력 핵심부의 변화에 더 주목할 필요가 있다. 리영호 전 군 총참모장의 실각과 현영철 총참모장의 기용과 같은 현상이 다시 나타날 개연성은 충분하기 때문이다. 또 북한이 사회, 경제적으로 변화를 추구하게 될 것으로 예상되고 있어 이러한 과정에서 인물의 교체도 언제든 나타날 수 있기 때문이다. (2012/8/29)



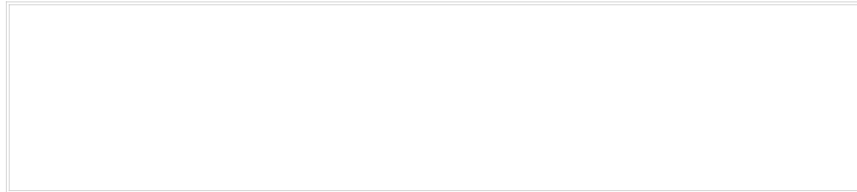
※코리아연구원(이사장: 이재정, 원장: 김연철)은 네트워크형 싱크탱크로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합분야의 정책대안을 제시합니다. 홈페이지(www.knsi.org) 또는 전화(733-3348)로 회원 등록하실 수 있으며, 회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 세제혜택을 받을 수 있습니다. 세상을 바꾸는 생각네트워크, 코리아연구원의 후원 회원 등록을 권합니다.



KNSI 특별기획 제40-2호

(가제)김정은체제의 경제정책 전망

김연철
(코리아연구원 원장/ 인제대 통일학부 교수)



*** 9/3 게재예정입니다.



※코리아연구원(이사장: 이재정, 원장: 김연철)은 네트워크형 싱크탱크로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합분야의 정책대안을 제시합니다. 홈페이지(www.knsi.org) 또는 전화(733-3348)로 회원 등록하실 수 있으며, 회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 세제혜택을 받을 수 있습니다. 세상을 바꾸는 생각네트워크, 코리아연구원의 후원 회원 등록을 권합니다.

김정은시대 북한의 대외정책 기조 ¹⁾

임수호
(삼성경제연구소 수석연구원)

- I. 자주와 비동맹외교
- II. 적응과 북방외교
- III. 남방외교의 전략 재조정
- IV. 전방위외교인가 시계추외교인가?

I. 자주와 비동맹외교

김정은체제가 공식 출범한지 만 4개월이 경과하고 있다. 이 기간 동안 북한의 새로운 통치자인 김정은 노동당 제1비서는 아버지 김정일시대에는 상상하기 어려웠던 파격적인 리더십 스타일을 지속적으로 선보여 왔고, 경제정책에서도 상당히 전향적인 변화를 모색하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나 대외정책 분야에서는 아직 이렇다할만한 손에 잡히는 변화조짐이 나타나지 않고 있다.

지금까지 대외정책과 관련한 김정은의 발언 중에서 주목할 만한 것은 “평화도 중요하지만 자주가 더 중요하다”는 부분이다.²⁾ 필자의 기억으로는 북한의 최고권력자가 평화와 자주를 대립항으로 설정하여 발언한 것은 이것이 처음이 아닌가 생각된다. 만일 이것이 사실이라면 이 발언은 자주에 대한 김정은의 '절충적 문제의식'을 드러낸 것으로 해석이 가능할 듯하다. "평화도 중요하지만 자주가 더 중요하다"는 발언의 이면에는 "우리의 자주적 행동이 평화와 안정에 대한 위협으로 받아들여지는 국제정치의 현실을 잘 알고 있다"는 메시지가 깔려있다는 것이다.

지난 4월 인공위성 발사 이후 미국과 중국이 일치된 목소리로 유엔 안보리를 통해 강도 높은 규탄성명을 발표했음에도 과거와 달리 핵실험과 같은 도발을 자제하고 있는 것이 이에 대한 방증일 수 있다. 그러나 이것 하나만 가지고 북한의 대외정책 기조나 스타일이 바뀌었다고 보는 것은 성급한 감이 없지 않다. 앞으로 계속 지켜봐야 할 부분이다. 또 정확한 판단을 위해서는 인공위성 발사 직전 방북한 미국 특사와 북한이 어떤 이야기를 주고받았는지를

파악하는 게 우선일 듯싶다.

김정은체제 공식 출범 이후 북한이 첫 정상급외교 파트너로 중국이 아니라 비동맹국가인 인도네시아와 싱가포르를 선택한 것도 주목할 만한 일이다. 통상 정권 출범 이후 첫 정상회담 파트너로 누구를 선택하는가는 그 정권의 대외전략이 함축된 외교적 시그널로 해석된다. 예컨대 2009년 오바마 미국 대통령이 유럽이 아니라 아시아를 첫 해외순방지로 정한 것은 그의 ‘아시아로의 회귀’ 정책과 무관하지 않았다. 올해 3월 재취임한 푸틴 러시아 대통령이 미국에서 열리는 G8 정상회담 대신 상하이협력기구 회의에 참석하기로 한 것도 그의 트레이드마크인 연중견미(連中牽美) 전략을 예견케 한다. 현재 국내외 외교가에서 한국의 차기 대통령이 미국과 중국 중 어디를 먼저 방문할지 관심이 집중되고 있는 것도 이를 통해 차기 한국정부의 대외정책 기조를 가늠해볼 수 있기 때문이다. 이렇게 보면 북한의 선택을 우연으로만 치부하기는 힘들다.

북한의 선택은 북중관계 복원과 핵보유 이후 생존에 대한 자신감을 바탕으로 비동맹외교를 본격적으로 복원하겠다는 시그널로 해석될 수 있다. 주지하듯이 비동맹외교는 중소 등거리외교와 함께 김일성 주석의 자주외교를 구성하는 양대 축이었다. 권위의 격세이전을 시도하고 있는 김정은이 자주외교와 비동맹외교를 키워드로 내세우는 것은 어쩌면 정치적으로 당연한 귀결인지도 모른다. 또한 과거 비동맹외교가 유엔무대에서 주한미군 철수와 유엔사 해체, 그리고 평화협정 체결에 대한 국제적 압력을 창출하기 위한 수단으로 활용되었고 실제로도 상당한 성과를 거두었다는 점을 감안하면,³⁾ 비동맹외교의 복원 시도는 향후 6자회담이나 4자회담을 염두에 두고 평화협정 체결에 대한 전방위 공세를 예고하는 것인지도 모른다.

그러나 비동맹외교의 복원과 자주외교의 강조를 중국과의 거리두기로 보는 것은 너무 나간 해석일 듯싶다. 북한은 중국의 반대에도 불구하고 지난 4월 13일 인공위성 발사를 강행했고, 이에 대해 중국이 강력히 항의하는 가운데 4월 14일 김영남 최고인민위 상임위원장은 “김일성 동지는 대국주의자들의 방해 속에서도 사회주의 혁명을 완수했다”고 공개적으로 발언했다.⁴⁾ 그리고는 약 한 달 후에 중국을 제치고 동남아 비동맹국가들 순방에 나선 것이다. 북한이 “북중관계 재조정에 나섰다”는 평가가 나옴직한 상황이다. 그러나 비동맹국가와의 관계강화가 중국과의 경제적, 안보적 파트너십을 대체할 수 있는 것은 아니다. 사실 김영남이 인도네시아와 싱가포르를 방문한 시점에 김영일 노동당 국제부장의 방중을 시작으로 김정일 사망 이후 동결됐던 북중간 고위급 채널 역시 가동되기 시작했다. 어쩌면 북한은 자주외교 표방을 통해 중국과의 협상에서 레버리지를 확보하려는 의도였을지도 모를 일이다.

II. 적응과 북방외교

사실 북한은 자주외교를 표방하고는 있지만 기본적으로 약소국으로서 강대국들이 만들어 놓은 국제질서에 적응할 수밖에 없는 입장이다. 따라서 동북아 국제체계에서 구조적 변화가 발생하지 않는 한 대내적으로 권력교체가 있더라도 선대의 대외정책 기조를 크게 바꾸기 어려운 것이 현실이다. 더욱이 세습이라는 권력교체의 방식 자체가 대외정책 기조의 지속에 강력한 관성을 부여한다고 봐야할 것이다. 특히 2000년대 후반 김정일이 새롭게 짠 대외정책 기조는 동북아 국제체계의 변화, 즉 중국의 부상과 미중갈등의 심화를 반영한 것이다. 이렇게 볼 때 외교스타일이나 비동맹외교 강화와 같은 ‘사소한’ 변화를 제외하면 향후 상당 기간 북한의 대외정책은 김정일이 설계한 도면에 따라 진행될 수밖에 없어 보인다. 그렇다면 김정일이 남긴 대외정책 기조는 어떤 것인가?

최근 몇 년간 북한 대외정책에서 두드러진 특징은 북방외교의 복원이었다. 주지하듯이 김정일은 2010년 5월과 8월, 그리고 2011년 5월 중국을 방문하여 각지를 돌아보며 후진타오 주석을 비롯한 중국 최고위 지도부와 회담을 가졌고, 2011년 8월에는 9년 만에 러시아를 방문하여 메드베데프 대통령과 정상회담을 가진 후 중국을 경유하여 평양으로 돌아왔다. 탈냉전 이후 북한의 최고 지도자가 이처럼 자주 북방의 동맹국들을 방문한 것은 유례가 없는 일이다.

여기서 북방외교는 중국 및 러시아와의 관계 강화, 그리고 중국과 러시아 사이의 경쟁적 대북접근을 기회적으로 활용하는 외교를 의미한다. 주지하듯이 중국은 동북3성 개발을 위한 인접지역 연계개발(육로·항만·구역 일체화) 프로젝트를 그간의 지방정부 프로젝트에서 2009년부터는 중앙정부 프로젝트로 격상시키고 인프라 건설에 막대한 자본을 투자하고 있다. 그런데 인접지역 연계개발은 단순히 낙후한 동북3성 개발이라는 경제적 필요만이 아니라, 초국경 경제공동체를 건설하여 주변 인접국들을 자연스럽게 자국의 정치, 경제적 영향권 내로 끌어들이려는 지정학적 견지에서 추진되고 있는 것이다.⁵⁾

이러한 중국의 동진은 이 지역에 대한 러시아의 경계심을 불러일으켜 왔다. 러시아는 탈냉전 이후 유럽 편향적 대외정책을 펼쳐왔다. 그러나 최근 서시베리아의 에너지 자원이 고갈되고 유럽 에너지시장이 포화 상태에 이르렀기 때문에, 동시베리아 자원 개발과 아태지역에서 새로운 에너지자원 수출시장을 창출할 필요성이 커진 상황이다. 또한 중국과 인접한 극동지역 자국 영토에서 인구가 감소하고 대신 그 자리를 중국 이주민들이 채우면서 이 지역은 정치적으로도 민감한 지역이 되었다. 이에 따라 현재 러시아는 극동지역 개발을 위해

중국과 경제적으로 협력해야 하면서도, 다른 한편으로는 극동지역에 대한 중국의 독점적 영향력을 견제해야 하는 상황이다. 중국의 영향력 확대를 견제하고 극동지역에서 자국의 지정학적, 지경학적 거점을 마련하기 위해 남북한과의 협력 강화가 절실한 상황인 것이다.

2000년대 중반 이후 북한은 이러한 중국과 러시아의 동진을 기회적으로 활용함으로써 자국의 이익을 극대화 하는 전략을 펼쳐왔다. 예컨대 그간 북한은 중러 양국이 모두 눈독을 들이고 있는 나진항과 청진항 사용권을 테이블 위에 올려놓고서 만족할만한 가격을 부르는 쪽에게 넘기겠다며 경쟁을 붙여왔다.⁶⁾ 나진항과 청진항을 대가로 북한이 요구하는 항목에는 정치적, 경제적 협력만이 아니라 군사협력까지 포함된 것으로 알려지고 있다. 또한 김정일은 2011년 8월 메드베데프와의 정상회담에서 남·북·러 가스관 프로젝트에 ‘OK 사인’을 보냄으로써 이 프로젝트를 레버리지로 활용하여 對중국 가스가격 협상에서 우위를 점하려는 러시아를 거들고 나섰다. 남·북·러 가스관 프로젝트가 성사되면 동아시아와 한반도에 대한 러시아의 지정학적, 지정학적 입지가 강화될 것이고, 이는 결국 이 지역에 대한 미국과 중국의 독점력 약화로 귀결될 소지가 크다. 북한은 그 대가로 110억 달러로 추정되는 對러시아 부채 탕감을 챙긴 것으로 보인다.⁷⁾

이러한 북한의 행태는 냉전시대 김일성이 소련과 중국을 상대로 펼쳤던 시계추 외교(pendulum diplomacy), 이른바 ‘자주외교’를 연상시키는 것이 사실이다. 그러나 그 때의 북방외교와 지금의 북방외교는 그 성격이 매우 다르다는 점을 인식할 필요가 있다. 우선, 현재 중러관계는 갈등보다는 협력이 지배적이기 때문에 북한이 양국의 경쟁을 활용해서 얻어낼 수 있는 보상은 많지도 않고, 안정적이지도 않다는 점이다. 1984년 김일성은 모스크바 방문에서 나진항·청진항의 군항 사용과 북한 영공을 통한 항공정찰을 소련에 허용하는 대가로 수십억 달러의 군수지원을 얻어낼 수 있었다. 당시 소련에게 아시아에서 미국과 중국의 반소제휴를 견제하는 것은 그만큼 절실한 과제였고, 이에 따라 북한의 지정학적 가치도 그만큼 높아졌던 것이다.

반면 현재는 중러 간에 이러한 구조적 분쟁은 존재하지 않는다. 중소분쟁 시기 중국은 소련을 견제하기 위해 미국과 협력했지만, 현재 중국은 미국을 견제하기 위해 러시아의 협력이 필요한 상황이다. 러시아 역시 미국의 패권을 견제하기 위해서는 현실적으로 중국과 손을 잡을 수밖에 없는 상황이다. 더욱이 러시아는 중국의 자본이 필요하고, 중국은 러시아의 자원이 필요한 상황이다. 부분적으로 경제적, 지역적 갈등과 경쟁이 없는 것은 아니지만 냉전시대의 그것에 비할 바는 아니다.

Ⅲ. 남북외교의 전략 재조정

다음으로, 냉전시대와 달리 현재 북방외교는 진영외교가 아니라는 점이다. 그간 북한의 對중국, 對러시아 밀착을 두고 일부 한반도 전문가들 사이에서는 대미, 대남, 대일 남북외교의 포기과 진영외교로의 회귀라는 해석이 제기되었다. 그러나 2009년 하반기 중국이 대북 정책 재검토를 거쳐 북한을 전략적 부담이라기보다는 전략적 가치라고 판단을 내리게 된 배경에는 러시아와의 경쟁이 아니라 미국과의 경쟁이 깔려 있다. 북한도 이 사실을 모를 리 없다. 따라서 북한 입장에서는 중국과 러시아 사이가 아니라 중국과 미국 사이에서 시계추 외교를 벌이는 것이 전략적으로 훨씬 크고 안정적인 게임인 것이다. 이런 점에서 현재 북한의 북방외교는 남북외교를 대체하는 것이 아니라 그것과 병행해서 혹은 그것을 전제로 전개되고 있는 것이라고 보아야 할 것이다.

2010년 12월 김계관 외무성 제1부상은 방북한 빌 리처드슨 前 미국 뉴멕시코 주지사에게 “그간 우리 외교는 너무 미국에 경도되어 있었다. 앞으로는 김일성 주석 생존 당시의 외교로 돌아간다. 미국만이 아니라 한국과 일본과의 관계개선도 중시할 것이다. 앞으로는 ‘포괄적 세계전략’ (comprehensive global strategy)을 추진할 것이다” 고 밝혔다고 한다.⁸⁾ 필자의 생각으로는 김계관은 리처드슨에게 아마도 남북외교 내에서의 전략조정만을 이야기한 것 같다.

북한은 탈냉전 직후에는 대남, 대미, 대일 관계개선을 동시에 추진하다가 1차 핵위기를 계기로 대미관계 개선을 선행하고 대남, 대일관계는 후행시키는 전략, 이른바 통미봉남 전략을 추진해왔다. 북한은 핵문제를 미국이 야기한 문제로 생각하고 있고, 핵 위기의 발발로 1990년 9월의 북일 <3당 공동선언>과 1991년 12월의 <남북기본합의서>가 실천되지 못했다고 보고 있기 때문에, 대미관계를 먼저 개선하지 않는 한 남북관계, 북일관계 개선도 불가능하다고 판단했던 것이다. 굳이 구분하자면, 1차 핵위기를 분기점으로 김정일식 남북외교에서 김정일식 남북외교로의 전략조정이 일어났던 것이다.

따라서 김계관의 발언은 향후 김정일식 남북외교는 김정일식 남북외교가 아니라 김일성식 남북외교가 될 것이라는 의미이다. 이와 관련하여 이번 8월 29일 4년 만에 재개되는 북일회담이 과거와 달리 북한의 선제의로 시작된 것에 주목할 필요가 있다. 이에 더해 현재 한일관계의 악화를 고려하면 일본이 북한을 통해 한국을 고립시키는 통북봉남 정책을 펴면서 북일관계가 급물살을 탈 가능성도 배제할 수 없다. 한편 김정은이 김일성 100회 생일 기념사에서 "진정으로 나라의 통일을 원하고 민족의 평화번영을 바라는 사람이라면 누구든지 손잡고 나갈 것이며, 조국통일의 역사적 위업을 실현하기 위하여 책임적이고도 인내성 있는

노력을 기울일 것"이라고 말한 부분에도 주목할 필요가 있다. 물론 원론적 이야기지만, 김계관이 말한 남방외교의 재전환과 함께 생각해보면 원론 이상의 의미로 해석이 가능하다. 차기 한국정부에서 대북정책을 세울 때 반드시 고려해야할 요소이다.


IV. 전방위외교인가 시계추외교인가?

그러나 ‘포괄적 세계전략’의 골자는 김계관이 이야기한 남방외교 내에서의 전략조정이 아니라 남방외교와 북방외교를 모두 아우르는 외교로의 전환일 것으로 판단된다. 문제는 그것이 2000년대 초반 잠시 추진하다 좌절된 전방위외교를 의미하는 것인지, 아니면 중국을 중심으로 하는 북방과 미국을 중심으로 하는 남방을 모두 아우르는, 그야말로 동아시아 전체를 무대로 한 시계추 외교를 의미하는 것인지가 불명확하다는 점이다. 사실 이 문제는 향후 상당기간 김정은시대 북한의 대외정책과 핵문제의 향방을 예측하는데서 핵심적인 질문이 아닐 수 없다.

만일 전자를 의미하는 것이라면, 우리는 핵문제에서 북한의 전향적 태도 전환을 기대해 볼 수도 있다. 2000년대 초반 북한은 북중 정상회담을 시작으로 남북 정상회담, 북러 정상회담, 북일 정상회담을 동시다발적으로 성사시켰고, 비록 성공하지는 못했지만 북미 정상회담의 목전까지 갔던 적이 있다. 이것이 가능했던 것은 북미 간에 ‘페리 프로세스’에 따라 핵 및 미사일문제 해결과 관계개선을 일괄타결 하는 빅딜이 성사 직전까지 갔기 때문이다. 반면 포괄적 세계전략이 시계추 외교를 의미하는 것이라면, 향후 북한은 지난 몇 년간 추진 해온 핵보유국 기정사실화 전략을 유지할 가능성이 높다. 미국과 중국 모두를 상대로 정치적, 경제적, 군사적 생존을 도모하기 위해서는 핵무기라는 전략적 자산의 크기를 더 키우는 것이 합리적이기 때문이다.

김정은은 과연 어떤 선택을 하고 있을까? 알 수는 없지만, 아마도 향후 미중관계의 전개 양상이 북한의 선택에 상당한 영향을 미칠 것임은 분명해 보인다. 부상하는 중국과 이를 견제하기 위해 ‘아시아로의 회귀’ (Return to Asia)를 결정한 미국 사이의 갈등이 구조적 양상으로, 이른바 신냉전적 양상으로 심화될수록 자신의 지정학적 가치를 활용한 시계추 외교에 대한 지향이 강해질 것이고, 이는 결국 핵보유국 기정사실화 전략을 가속화시키는 요인으로 작용할 것이다.

특히 신냉전적 상황에서는 핵포기에 대한 후견국의 압력 유인이 약화된다는 점 역시 북한의 핵포기 동기를 감소시키는 요인으로 작용한다. 반면 미중갈등이 완화되고 협력적 국면

이 전개된다면 북한의 지정학적 가치는 그만큼 떨어질 것이고, 이에 따라 핵보유에 따른 부담은 그만큼 커질 것이다. 물론 이 상황이 오면 북한의 핵보유 동기는 더 커질 수 있지만 외교적 고립과 경제난이 더욱 가중되면서 결국 양자택일의 순간에 내몰릴 개연성도 커지는 것이다. 북핵문제의 미래는 상당부분 미중관계의 미래에 달려 있다.(2012/8/27) 

<각주>

- 1) 이 글은 『수은북한경제』(2011년 겨울호)에 게재한 글을 부분 수정한 것임.
- 2) 김일성 100회 생일 기념사(2012.4.15).
- 3) 1975년 유엔 제30차 총회에서는 주한미군 철수, 유엔사 해체, 평화협정 체결과 관련하여 친서울적 결의안(3390A)과 친평양적 결의안(3390B)이라는 두 개의 모순된 결의안이 동시에 채택되었다. 미국이 주무르고 있던 유엔무대에서 북한의 요구가 이런 방식으로라도 반영될 수 있었던 것은 비동맹국가들의 지원 때문이었다. 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” 『한국정치연구』 18, 1(2009).
- 4) 김일성 100회 생일 중앙보고대회 연설(2012.4.14).
- 5) 임수호·최명해, “북·중 경제밀착의 배경과 시사점,” SERI Issue Paper (2010.10.1), pp.13-21.
- 6) 현재 나진항 1호 부두는 중국에 10년, 3호 부두는 러시아에 50년 장기 임대된 상황이다. 북한이 자체적으로 사용하는 것으로 알려진 2호 부두도 스위스에 임대됐다는 보도가 있다. 한편 2010년 12월 중국은 나진항 4,5,6호 부두 신설 및 50년 장기 임대권을 따낸 것으로 알려지고 있다. 청진항의 경우에는 1,2,3,4호 부두는 러시아가 균향으로 사용 중이며, 5,6호 부두는 최근 중국 다렌의 한 기업이 50년 사용권을 획득했다는 보도가 있다. 남문희, “중국의 나진·청진항 접수규모 최초 공개,” <시사인> 210호(2011.9.21); <연합뉴스>(2011.6.14).
- 7) 2012년 5월 세르게이 스토르차크 러시아 재무차관이 북한을 방문해 20년 가까이 끌어온 양국간 채무협상을 최종 타결 지었다고 한다. 110억 달러의 대러 채무 중에서 90%는 탕감하고, 나머지는 북러간 철도·전력·가스관 연결사업에 재투자한다는 내용이다. <연합뉴스>(2012.8.13).
- 8) 장달중, “중앙시평: 남방정책 대 북방정책,” <중앙일보>(2011.1.13).

※코리아연구원(이사장: 이재정, 원장: 김연철)은 네트워크형 싱크탱크로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합분야의 정책대안을 제시합니다. 홈페이지(www.knsi.org) 또는 전화(733-3348)로 회원 등록하실 수 있으며, 회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 세제혜택을 받을 수 있습니다. 세상을 바꾸는 생각네트워크, 코리아연구원의 후원 회원 등록을 권합니다.