

Online Series

2015. 2. 16. | CO 15-05

2015년 북한의 대남 정책과 남북관계 전망

박형중(북한연구센터 소장)

2015년 남북관계 전망에 대하여 낙관론과 신중론이 존재한다. 2015년은 남북관계 개선에 대한 낙관론으로 시작하였다. 그러나 2015년 남북관계에 대해 신중해야 하는 상당히 많은 근거도 존재한다. 나아가 최악의 상황 발생에 대해서도 준비할 필요가 있다. 이하에서는 낙관론 정세평가의 주요 논리, 신중론 정세평가의 주요 논리, 2015년 정세의 주요 요소 평가와 전망, 우리의 정책 방향을 다룬다.

낙관론적 정세 평가의 주요 논리

낙관론은 2015년 남북관계 개선의 여지가 있을 것으로 판단한다. 이와 관련 북한측 요인과 한국측 요인이 거론된다.

먼저 북한측 요인을 보자. ① 북한이 외교 고립 탈피를 위한 전방위 노력을 추진할 것으로 예상된다. ② 김정일의 5월 러시아 전승기념일 참석이 예상된다. ③ 북러관계가 북중관계 보다 앞서가는 것을 우려한 중국도 북한과 관계 개선에 노력한다는 것, ④ 만약 과잉 도발하게 되는 경우, 유엔안전보장이사회에서 인권문제에 대해 중국과 러시아가 북한에 불리한 입장을 취할 것을 우려한다는 것, ⑤ 19개 경제개발구 신설, 5·30 조치 등 내부 경제 개혁 추진 등으로 한국과의 긴장완화가 필요하다는 것, ⑥ 2014년 10월 인천아시안 게임을 계기로, 황병서,

최용해, 김양건 3인방이 한국을 방문한 것은 남북관계 개선 의지를 표명한 것으로 간주할 수 있다는 점, ⑦ 2015년 신년연설에서 남북관계에 대해 매우 자세하고 장황하게 언급한 것은 북한이 남북관계 개선에 의지가 있다는 것을 보여준다는 점, ⑧ 외교적으로 고립된 북한은 고립 탈피를 위해 2014년부터 대외적으로 긴장완화를 추진하는 중이며, 따라서 그 비용이 매우 높은 새로운 핵실험 등의 도발 조치를 취할 개연성이 높지 않다는 것 등이다.

다음으로 한국측 요인으로 거론되는 것을 보자. ① 박근혜정부 3년차인 2015년을 넘어가면 남북관계를 개선할 수 있는 기회가 없을 것이기 때문에 한국정부가 남북관계 개선에 성의를 보일 것이라는 점, ② 우리 정부는 북한과 조건없는 대화를 요구하면서, 대화의 장이 열리면 5·24 조치를 비롯한 북한의 관심사를 논의할 수 있다고 열어 놓았다는 것 등이다.

신중론적 정세 평가의 주요 논리

신중론은 설령 남북한이 관계개선을 시도하는 것 같은 모습을 보이더라도, 2015년 남북관계 개선은 쉽지 않으며, 오히려 긴장 증가에 대비해야 한다고 전망한다. 여기에도 북한측 요인과 한국측 요인이 거론된다.

먼저 북한측 요인을 보자. ① 북한은 비핵화 궤도에 복귀하지 않을 것이며, 핵 보유를 전제로 남북관계 개선을 시도하고 있으며, 이를 수용하도록 만들기 위해 각종 미사일 실험, 포사격 훈련 등 김정은이 직접 주관하는 군사적 대남 협박을 지속할 것이라는 점, ② 2014년 북한은 유엔의 인권문제 제기, 소니 픽처스 해킹 문제에 대한 미국의 대응에 대해서 ‘새로운 핵실험’ 실시와 ‘미증유의 초강경대응전 진입’ 등을 협박하는 등 매우 격하게 반응했고, 이후에도 유사한 협박을 지속하고 있다는 것,

③ 오바마 대통령이 북한 붕괴를 직접 언급하고 의회에서 보다 강경한 대응이 준비되는 등 미국의 대북압박이 증가할 것으로 예상되며, 북한이 이에 적절한 대응을 준비하고 있을 것, ④ 북한이 볼 때 2014년 2월 이산가족상봉, 10월 인천에 3인방 파견 등의 관계 개선을 위한 노력이 무익하게 종료됐고, 전단 살포 중지라는 최소한의 요구를 남측에 관철하는데도 실패했기 때문에, 실패로부터 좌절감을 느끼면서 관계 개선에 진지한 기대를 하고 있지 않을 것 등이다. 여기에다가 아마도 김정은의 유별난 호전성이 추가되어야 할 것이다. 2009년 김정은 후계 체제 추진 시작과 함께 북한의 대남 정책은 현저히 공격적으로

변화하였다. 2012년 김정은 집권이후에도 북한은 미사일 지도국을 전략군으로 확대 개편, 사이버 사령부 신설, 2015 통일 대전론을 위한 전면전 준비 시작, 김정은이 미사일 및 군사 훈련에 직접 현지지도에 나서고 있는 것 등이다.

다음으로 한국측 요인을 보자. ① 한국 대북 정책의 핵심은 비핵, 인권, 통일준비인데 이는 북한이 요구하는 것과 접점이 존재하지 않는다는 것, ② 북한이 남북관계 개선의 전제 조건으로 내걸고 있는 조건들, 즉 군사연습 중단, 제도통일 시도 중단 등은 (아마도 북한이 비핵화 궤도에 복귀하기 전에는) 한국이 수용하기 어렵다는 것, ③ 한국은 이산가족 문제 해결, 드레스덴 구상 이행 등 인도적 문제를 중심으로 대화를 전개하고자 하지만, 북한은 이에 적대적 태도를 취하고 있다는 등이다.

2015 정세 종합 판단

이상의 요인들을 종합하여 판단해보면 다음과 같다. 먼저 2015년을 보면, 전반적으로 남북한 사이에 불신이 매우 깊고, 양측의 관심에서 공통 사안이 존재하지 않는다. 둘째, 북한은 주변국이 자신이 핵 보유국라는 것을 수용하는 것을 전제로 남북관계, 북미관계, 북중관계 등 주변국가와의 관계를 재편하는 것을 목표로 하고 있다. 따라서 북한이 ‘남북관계 개선’을 시도하는 것이라기보다는 북한의 여러 전제 조건을 한국이 전면 수용하는 것을 전제하는 식으로 남북관계를 새로이 정립하기 위해 노력하고 있다고 보는 것이 더 정확하다. 이는 대외 관계에서도 마찬가지이다. 북한은 미국과 중국에 대해 핵 보유국으로 인정받는 새로운 관계 설정을 시도하고 있다. 이를 ‘대미관계 개선’ 시도 또는 ‘대중관계 개선’ 시도라고 평가하는 것은 옳바르지 않다. 셋째, 한국은 통일준비와 더불어 인도적 문제를 중심으로 낮은 단계에서의 긴장완화와 접촉을 시도하고 있지만, 이를 북한이 수용하고 있지 않다.

2015년 대외 관계에서 북한의 좌절감은 증가할 것이다. 한국, 미국, 중국 등 주변국은 북한을 핵 보유국으로 승인하는 새로운 관계 설정을 거부하면서, 국가마다 상이하지만 북한의 시도에 대해 거부, 압박과 징벌의 자세를 견지해왔으며, 이는 계속될 것이다. 북한은 특히 미국과 한국을 상대로, 그리고 미국과 한국을 분리하고, 또한 일본도 따로 분리하는 식으로 대응 협박과 압박으로 대처해왔다.

2015년 북한의 입장에서 볼 때, 상황은 악화되어 왔고, 더욱 악화될 가능성이 있다. 북한의 입장에서 볼 때, 대남관계 개선 시도는 실패했으며, 이에 상응하여 대남 협박 수위를 높이고 있다. 가장 최근의 것으로 조국평화통일위원회 특별성명(2.11)은 남한이 미국의 대북압박 정책에 동조하면 ‘보복 대상’이 될 것이라고 위협했다. 이밖에도 2014년 북한 인권 문제를 국제사법재판소에 제소하도록 권고하는 북한인권결의안 통과, 2015년 이후 강화될 북한에 대한 인권 감시와 비난, 2015년 미국의 행정부와 의회의 보다 강화된 조치, 내부의 경제문제 등이 있다.

북한에게 가능한 세 가지 선택

이와 같은 상황에서 북한에게는 세 가지 선택지가 있다.

Plan A: 기존 입장을 변경하지 않은 채로 대남, 대미 구두 협박을 지속하지만, 다른 편에서 대화 탐색을 모색하는 한편, 러시아 또는 일본과의 관계 증진을 시도

Plan B(1): 주변국의 강화된 압박에 대해 대남 군사적 긴장고조, 불시에 치명적 무력 도발, 장거리 미사일 실험과 4차 핵실험 거행 등 긴장 고조 조치를 시도

Plan B(2): 북한의 기존 입장을 상당한 정도로 수정하여, 한국과 미국을 상대로 협상 시도

김정은이 Plan B(2)를 선택할 개연성은 당분간 매우 낮아 보인다. 따라서 한국이 보다 전향적 정책을 열어주는 정책 운신 공간도 매우 좁을 것이다. 북한은 아마도 Plan A를 내세우면서, 한국과 미국 등의 반응이 어떤지를 떠보고 있을 것이다. 북한은 Plan A에서 만족할 만한 성과를 거두지 못할 개연성이 높다는 것을 아마도 스스로 알고 있을 것이다. 이 때문에 김정은은 상당히 높은 수준의 좌절감을 바탕으로 하여 정책을 선택 및 추진하고 있을 가능성이 높다. 이는 그가 공격성 군사 훈련을 직접 관장하고 있다는 것, 그리고 그의 격한 대남 대미 언어 선택에서 나타난다. 따라서 북한은 표면상 Plan A를 내세우면서도 동시에 Plan B(1)를 실행할지 말지를 그리고 그 적절한 시점을 탐색하고 있을 것이다.

한국의 대북 정책 방향

우리 정부는 북한이 Plan A를 유지하는 동안, 우리식 Plan A로 대응하는 한편, 북한이 결국 Plan B(1)를 선택할 가능성에 대해 만전의 준비를 갖추고 있어야 한다.

우리 정부의 Plan A는 기존의 노선을 지속하는 것이다. 즉 북한과 지속적으로 대화를 시도하며, 이산가족상봉 등 인도주의 문제 해결 장에 나오도록 촉구하며, 남북 대화가 성사되는 경우, 5·24조치 해제 등에 대해 논의할 수 있다는 자세를 취한다.

이러한 기존 정책은 북한이 앞으로 Plan B(1)를 실행할 경우를 대비한 예방 정책적 요소를 추가해야 한다. 이를 우리 정부의 Plan A+a 라고 하자. 우리 정부는 기본적으로 기존의 정책 자세를 유지하되, 북한이 Plan B(1)를 선택하는 경우 비용을 높이고 실패할 수밖에 없는 환경을 보다 적극적으로 만들어가야 할 필요가 있다. 한편에서 우리 정부는 북한과 보다 적극적으로 대화와 긴장완화를 시도하며 북한의 의도를 탐색하는 모습을 보여주고, 주변국으로부터 이에 대한 지지를 확보함으로써, 북한이 Plan B(1)로 선회하는 것을 어렵게 만들고, 만약 이를 실행하는 경우 그 외교적 비용이 한층 높아지도록 하는 정책을 취할 필요가 있다. 또한 북한과 대화를 시도하고 진행되는 과정 또는 단순 선전 공방이 진행되는 가운데서도, 북한의 불시 치명적 도발 시도에 대한 경계 조치를 강화하며, 감행할 시 반드시 실패하게 만들 필요가 있다.

참고로, 2010년 3월 북한의 천안함에 대한 공격은 다수 북한 전문가들의 시각에선 그런 일이 발생할 수 없을 것이라 판단했을 상황에서 발생했다. 2010년 3월초 당시까지는 2009년 5월 3차 핵실험에도 불구하고 6자 회담 재개를 위한 활발한 외교가 진행되었으며 또 일정한 진전이 있는 듯이 보였고, 드디어 미국 특사 보스워스가 평양을 방문하기로 예정되어 있었다. 이에 더하여 아마도 막후에서 남북한 간에 정상회담 개최가 논의되고 있었을 것이다. 다시 말해 구조적으로 한국이 경계를 놓을 수밖에 없는 상황에서 천안함 공격이 발생했던 것이다. 이러한 상황이 다시 도래할 개연성이 없지 않다. ©KINU 2015

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