

# 북한의 '위기 징후'와 한반도 평화프로세스 입구전략

## Online Series

2021. 07. 07. | CO 21-20

조 한 범 (통일정책연구실 선임연구위원)

최근 북한은 정치국 확대회의를 개최해 국가비상방역전 문제로 '중대사건'이 발생했다며 문책성 인사를 단행했다. 그러나 문제의 본질은 경제위기 및 식량부족과 사상적 이완 등 구조적 차원으로 보이며, 비상방역문제를 빌미로 한 정책실패의 책임전가 및 희생양 찾기의 개연성이 있다. 북미관계에서 양측 모두 대화를 추구하고 있다는 점은 긍정적이나 미국 대북정책의 구체성이 부족하고 북한 내 위기의 심화가 우려되는 상황이다. 한반도 평화프로세스의 입구전략을 통해 비핵평화체제 형성과 남북관계 발전의 지속가능성을 확보해야 할 것이다.

### 노동당 중앙위원회 제8기 제2차 정치국 확대회의와 북한의 '위기 징후'

북한은 지난 6월 29일 노동당 정치국 확대회의를 개최해 국가와 인민의 위기를 조성하는 '중대사건'이 발생했다고 발표했다. 김정은 위원장은 국가비상방역전과 관련된 당의 중요 결정 집행을 '태공(태만)함으로써' '중대사건'이 발생했다고 언급했지만, 원인은 보다 복합적인 것으로 보인다. 정작 이번 정치국 확대회의에서는 '중대사건'의 원인으로 지목된 비상방역 문제는 거의 다루어지지 않았으며, '직무태만행위', '보신주의와 소극성', "인민생활안정과 경제건설전반에 부정적 영향을 끼친 과오" 등 간부들의 무책임과 무능력이 집중 성토되었다. 이번 정치국 확대회의를 보도한 6월 30일자 노동신문 기사에서 '방역'은 3회에 그친 반면 '간부'는 무려 39회가 언급되었다. 김 위원장도 간부들을 질책했으며, "간부들을 감싸줄

권리가 절대로 없다...경제문제를 풀기 전에 간부혁명을 일으켜야 할 때”라고 강조했다. 이후에도 노동신문을 포함한 북한의 모든 매체의 방역관련 논조는 평소와 다름없었으며, 간부들의 역할을 강조하는데 주력했다. 결국 ‘중대사건’의 본질은 비상방역이 아닌 간부문제인 셈이다.

노동신문은 이번 정치국 확대회의에서 “당중앙위원회 정치국 상무위원회 위원, 정치국 위원, 후보위원들을 소환 및 보선하고 당중앙위원회 비서를 소환 및 선거하였으며 국가기관 간부들을 조동(이동) 및 임명”했다고 보도했다. 당과 내각 전반에 걸친 대규모 문책성 인사가 이루어졌음을 알 수 있다. 비상방역문제라면 해당 부문에 국한된 문책이면 충분했을 것이다. 문책 대상으로 추정되는 리병철 상무위원 겸 당중앙군사위원회 부위원장과 박정천 총참모장은 군부 인사로 비상방역의 직접 담당자가 아니라는 점도 의문이다. 또한 이번 정치국 확대회의에서 문제인사들에 대해 “철저히 당적으로, 법적으로 검토조사하고 해당한 대책”을 결정했다는 점에서 후속 문책 또는 숙청의 가능성도 있는 상황이다. 북한에서 ‘당적, 법적’ 차원의 조사와 대책은 가장 수위가 높은 처벌 가능성을 의미한다. 비상방역문제를 빌미로 간부들에 대한 정책실패의 책임전가 및 희생양 찾기 의도를 의심해 볼 수 있는 대목이다.

금년 1월 노동당 제8차 대회를 포함해 6개월 간 당중앙위원회 전원회의 3회, 당중앙군사위원회 2회, 정치국 확대회의 2회, 세포비서대회, 시·군 당책임비서 강습회, 당중앙위원회·도당위원회 책임간부 협의회 각 1회 등 모두 11회의 노동당 관련 중요 회의가 개최되었다. 김 위원장은 회의 때마다 빠짐없이 간부들의 책임과 역할을 지속적으로 강조해왔으며, 이번 정치국 확대회의에서도 “간부들이 당 결정을 뼈가 부서져도” 무조건 관철할 것을 주문했다. 김 위원장은 최근 눈에 띄게 감량한 모습을 보였으며, 조선중앙TV는 “수척하신 모습을 볼 때 인민들은 제일 가슴 아팠다”는 북한주민의 인터뷰를 방영했다. 김 위원장의 ‘헌신적인’ 모습과 간부들의 무책임·무능력이 극적으로 대비되는 상황설정으로 볼 소지가 있다. 이외에도 청년동맹, 직업총동맹, 그리고 여성동맹 등 주요 근로단체 대회도 잇따라 개최되었다. 이 같이 빈번한 회의개최는 북한 역사상 이례적인 일이다. 중요한 것은 모든 주요 회의에서 경제위기와 반사회주의·비사회주의 문제가 핵심의제로 다루어졌다는 점이다.

김 위원장은 금년 1월 노동당 제8차 대회에서 2016년에 세운 국가경제발전 5개년 전략이 “거의 모든 부문에서 엄청나게 미달”됐다고 시인했으며, 2월에 전격 개최된 제8기 제2차 전원회의에서 각 부문에서 제출된 계획목표가 부실하다고 강력하게 질책했다. 김 위원장은 4월 제6차 세포비서대회에서는 ‘더욱 간고한 고난의 행군’을 결심했다고 선언했다. 대규모 아사자가 발생했던 1990년대의 고난의 행군은 북한 인민들에게 악몽과도 같은 기억이다.

지난해 3월 김 위원장이 기공식에 참석해 10월 당 창건 75주년 기념일까지 완공을 지시하고 독려했던 평양종합병원 건설목표는 달성되지 않았다. 지난해 5월 김 위원장은 순천인비료공장 준공식에 참석했으며, 북한 매체는 이를 ‘정면돌파전의 첫 승전’이라고 대대적으로 선전했다. 그러나 이후 북한의 심각한 비료부족 상황에서도 순천인비료공장의 비료생산 소식은 보도되지 않았다. 김 위원장이 집권 초부터 심혈을 기울였던 원산 갈마해안관광지구는 몇 차례 완공 기한연장을 거치며 수년째 표류하고 있다. 김 위원장이 역점을 두고 직접 지시한 주요 사업조차 목표달성이 어려운 상황인 셈이다.

김 위원장은 6월 중순 노동당 중앙위원회 제8기 제3차 전원회의에서 “현재 인민들의 식량형편이 긴장해지고 있다”며 농사를 “최우선적” 과업이라고 강조했다. 6월 하순 기준으로 북한의 쌀과 옥수수의 kg당 가격은 각각 4000원대, 2000원대 초반에서 양강도와 자강도 등 일부 지역의 경우 최대 7000원과 5000원대로 폭등한 바 있다. 이 같은 현상은 김정은 정권에서 전례가 없었다는 점을 주목할 필요가 있다. 북중교역 중단으로 금년 상반기 농사에 필수적인 비료와 비닐박막의 절대량이 부족했으며, 일조량도 충분하지 않았다는 점에서 금년 농업생산 전망도 밝지 않다. 지난 6월 한국개발연구원(KDI) 북한경제리뷰의 ‘북한의 농업 및 식량 상황 2020년 동향과 2021년 전망’과 유엔식량농업기구(FAO)의 ‘북한 2020/21 식량 공급과 수요 전망’ 보고서 등 각종 지표 역시 북한 식량문제의 심각성을 경고하고 있다.

사상적 이완 현상도 심각한 것으로 보인다. 북한은 지난해 12월 반동사상문화배격법을 제정해 범위반시 최대 사형에 처하도록 한 것으로 알려졌다. 금년 개최된 북한의 모든 회의에서 반사회주의·비사회주의 현상은 주요 의제로 다루어졌다. 김 위원장은 금년 1월 노동당 제8차 대회에서 반사회주의·비사회주의적 현상의 억제를 강조했다. 4월 상순 제6차 세포 비서대회에서는 청년들의 “옷차림과 머리단장, 언행, 사람들과의 관계”까지 통제할 것을 주문했다. 4월 하순 청년동맹 제10차 대회는 청소년들의 반사회주의·비사회주의 현상을 주요 의제로 다루었다. 김 위원장은 5월 하순 조선직업총동맹 제8차 대회에 보낸 서한을 통해 반사회주의·비사회주의 투쟁이 최우선 과업이라고 언급했으며, 6월 중순 노동당 중앙위원회 제8기 제3차 전원회의에서는 반사회주의·비사회주의와의 투쟁에 북한의 운명이 걸려있다고 강조했다.

전반적인 상황을 고려했을 때 현재 북한은 대북제재의 장기화, 코로나19로 인한 국가보세 수준의 고립, 그리고 지난해 수해의 여파로 인한 심각한 경제위기 및 식량부족사태와 사상적 이완 문제에 직면해 있다는 추정이 가능하다.

## 한반도 정세의 도전요인

북한이 처한 문제들의 원인은 구조적이며, 한반도 비핵·평화체제 구축과 새로운 남북관계의 형성을 통해서 근본적으로 해결이 가능하다. 이를 위해서는 특히 북미 비핵화 협상의 진전이 필요하며, 현재 한반도 정세에는 기회와 위기요인이 병존하고 있다. 우선 지난 4월 말 기점으로 바이든 정부가 대북정책 재검토(review)를 마치고 새로운 대북정책으로 ‘조정된 실용적 접근(a calibrated practical approach)’을 발표한 점은 긍정적이다. ‘조정된 실용적 접근’은 스폴딩 형 단계적 핵능력 축소방식이라는 점에서 북한의 입장에서도 거부감이 덜한 접근법에 해당한다. 바이든 정부가 일관되게 북한에게 외교의 문이 열려있다는 점을 강조하고, 대화를 촉구하고 있다는 점도 긍정적이다. 성 김 인도네시아 대사를 대북 특별대표로 임명해 북미 비핵화 협상의 본격화에 대비한 것도 눈여겨 볼 필요가 있다.

북한 역시 대화를 지향하는 상황관리 전략 즉, ‘북한관 전략적 인내’를 시행하고 있는 것으로 보인다. 2019년 2월 하노이 북미정상회담 결렬 이후에도 북한은 자체적으로 선언한 핵실험과 장거리 탄도미사일(ICBM) 시험발사 중단 모라토리엄을 준수하고 있다. 또한 바이든 대통령 당선 및 미국 신정부 출범 이후 전략적 도발이나 고강도의 대미 비난을 하지 않고 있다. 북한이 대미관계의 원칙으로 내세운 ‘강대강 선대선’노선은 선의의 협상제안에는 응하겠다는 입장과 다르지 않다. 특히 김 위원장은 6월 노동당 중앙위원회 제8기 제3차 전원회의에서 한국과 미국에 대한 적대적 언급없이 ‘대화와 대결’을 모두 준비할 것을 지시하고 “조선반도정세를 안정적으로 관리”하는데 주력하겠다고 언급했다. 이후 6월 22일과 23일 김여정 부부장과 리선권 외무상이 각각 짧은 담화를 통해 ‘꿈보다 해몽’, ‘무의미한 미국과의 그 어떤 접촉과 가능성’ 등을 언급했지만 북미대화의 거부로 보기는 어렵다. 북한이 현 상황을 안정적으로 관리하면서 성과있는 북미대화를 준비하겠다는 의도로 볼 수 있다.

위기요인은 우선 미국의 ‘조정된 실용적 접근’의 구체적인 내용이 확인되지 않고 있다는 점이다. 미국은 북한에게 공이 넘어갔다는 입장이지만 북한은 이에 대해서 반응을 보이지 않고 있다. 핵무기를 제외할 경우 북한의 재래식 전력은 한미동맹에 비해 절대 열세이다. 북한이 핵을 국가적 자존심으로 인민들에게 선전해 왔다는 점에서 비핵화 노선을 공개적으로 채택하는 것도 쉬운 일이 아닐 것이다. 북한의 자발적 비핵화가 어려운 이유이며 따라서 ‘강제된 비핵화(forced denuclearization)’로 패러다임의 전환이 필요하다. 강제된 비핵화의 수단은 긍정적 강제(positive enforcement)와 부정적 강제(negative enforcement) 두 차원에서 모색될 수 있다. 긍정적 강제는 북한이 협상에 응하도록 강력한 유인책(incentive)을



제시하는 것이며, 부정적 강제는 북한의 정권안보에 직접적인 압박을 가하는 것이다. 대부분의 독재정권은 국민들의 피해를 외면하고 정권안보를 우선하며, 독재정권의 불안정은 또 다른 고비용 구조를 초래할 개연성이 있다는 점에서 북미 비핵화 협상에는 긍정적 강제가 우선되어야 한다. 그러나 바이든 정부의 '조정된 실용적 접근'은 북한을 견인하기 위한 구체적인 대안을 제시하지 못하고 있다. 바이든 정부는 북한 비핵화 성과도출 보다 상황관리에 주력하고 있다는 비판에서도 자유롭지 못하다.

'북한관 전략적 인내'가 언제까지 지속될 수 있을지는 의문이다. 복합적 위기에 직면한 김정은 정권의 입장에서 대외 환경까지 악화될 경우 부담이 가중될 수밖에 없다. 전략적 도발을 선택할 경우 북미 비핵화 협상국면 자체가 파기될 수 있다는 점도 북한에게는 부담이다. 그러나 문제는 북한의 경제위기가 심화되고 있으며, 국가비상방역전으로 북중교역의 정상화도 단기간 내 가능해 보이지 않는다는 점이다. 북한 내 상황의 급격한 악화는 한반도 정세의 고비용 구조를 초래할 개연성이 있다. 미국과 달리 북한은 시간에 쫓기는 입장이며, 따라서 미국의 태도변화를 이끌어 내기 위해 북한이 원하지 않는 '강요된 도발'에 나설 가능성도 배제하기 어려운 상황이다. 그 동안 북한이 도발을 통해 협상력을 제고하는 전략을 활용해왔다는 점을 간과해서는 안 된다.

한국의 국내정치상황도 고려해야 한다. 문재인 정부의 잔여임기는 10개월 남짓이며, 각 대선주자들의 출마선언과 당내경선으로 국내정치는 대선국면으로 접어들고 있다. 문재인 정부 임기 말의 시간적 제약과 대선국면의 본격화는 한반도 평화프로세스의 재개에 부담으로 작용할 수 있다. 노무현 정부 임기 말 도출된 남북 10.4선언이 정권교체로 인해 표류했던 교훈도 눈여겨 볼 필요가 있다.

### 한반도 평화프로세스 입구전략

당면과제는 한반도 정세를 안정적으로 관리하고 비핵·평화프로세스의 지속가능성을 확보하기 위한 입구전략에 주력하는 것이다. 인류 역사상 북한과 같이 자발적으로 복합적 핵능력을 확보한 국가에 대한 비핵화의 사례는 전무하다. 우크라이나, 카자흐스탄, 그리고 벨라루시 등의 경우 구 소련 중앙에서 배치한 핵무기의 해체였으며, 핵프로그램을 유지할 자체역력도 부족했다. 리비아의 경우는 핵물질 농축 초기단계였다는 점에서 핵프로그램이 단순했다. 반면 북한은 우라늄 채광·정련, 농축, 재처리, 삼중수소 생산, 그리고 중장거리 탄도미사일 생산과 배치 등 광범위하고 복합적인 핵프로그램을 보유하고 있다. 북한 핵에 가장 정통한

것으로 평가받는 미국 스탠포드 대학의 지그프리드 해커 박사는 북한 비핵화에 최소 10년에서 15년이 소요된다고 평가한 바 있다.

북한 핵프로그램의 특성을 고려할 때 포괄적 합의-단계적 이행, 그리고 행동 대 행동원칙에 입각해 비핵화 로드맵을 도출하고, 비핵화 행동과 상응조치를 순차적으로 이행해 나가는 것이 현실적이다. 비핵화 로드맵의 이행은 초기의 입구단계(entrance stage), 핵심단계(core stage), 그리고 잔여단계(residue stage) 등 큰 틀에서 3단계로 구분될 수 있을 것이다.

현 단계에서 가장 중요한 것은 입구단계의 이행전략이다. 각 단계의 비핵화 행동과 상응조치의 조합은 가변적이거나 입구단계의 핵심은 불가역적인 입구를 형성해 비핵화 프로세스의 지속가능성을 확보하는 것이다. 입구단계의 이행을 위해서는 싱가포르가 아닌 하노이로 돌아갈 필요가 있다. 싱가포르 북미정상회담에서 양측은 관계개선, 평화체제구축, 완전한 비핵화 등에 대한 의지를 확인했지만 실제 행동은 미군 유해송환에 국한되었다. 반면 하노이 북미정상회담의 경우 구체적인 북한의 비핵화 행동과 미국의 상응조치 간 실제 이행방식에 관한 협상이었다. 비판적 평가에도 불구하고 트럼프 정부의 대북정책은 사상 최초로 북미정상 채널을 가동했으며, 북한의 영변 핵시설 폐기 의사를 확보했다는 점을 주목해야 한다.

따라서 입구단계의 이행은 ‘트럼프 유산(Trump legacy)’을 활용하는 ‘프롬(from) 영변’형을 고려할 필요가 있다. 이는 북한이 핵능력 고도화를 전면 중단하는 동결(freezing)과 영변핵시설 폐기를 제안하고, 미국은 종전선언 또는 북미 연락사무소 및 대북제재 일부해제, 한국정부는 합의사항인 금강산관광개성공단사업 재개 및 남북 철도도로 연결을 제시하는 방식이다. ‘프롬(from) 영변’형 입구단계의 이행은 북한이 이미 제안한 영변 핵시설 폐기 중심이며, 미국의 경우 북한 핵능력 축소의 실현, 그리고 한국은 남북관계 동력을 확보할 수 있다는 점에서 공통분모를 찾을 수 있다.

두 번째 핵심단계의 조치는 영변 이외의 모든 고농축우라늄(HEU)시설과 중장거리 탄도미사일 등 북한 핵 능력의 중추를 폐기하는 단계이다. 미국은 평화협정과 아울러 북미 수교를 상응조치로 제시할 수 있을 것이다. 한국은 남북기본협정 체결과 남북 경제, 사회문화, 생명공동체를 포함하는 생활공동체 형성을 본격화 할 수 있을 것이다. 핵심단계가 이행되어도 북한에 산재한 핵 프로그램의 폐기 및 평화적 이용체제로의 전환 등 많은 과제가 남는다. 이는 세 번째 잔여단계에 해당하며 직접적 핵위협이 소멸된 상태에서 중장기적 과제로 다루어질 수 있을 것이다.

지난 5월 21일 한미 정상회담에서 바이든 대통령은 남북 대화와 관여, 협력에 대해 지지를

표명했다. 한미정상회담 전후 남북 간 의사소통이 있었던 것으로 전해지고 있으며, 북미 간 대화 기류는 유지되고 있다. 위기요인을 최소화하고 기회요인을 극대화하는 코리아 이니셔티브(Korea initiative)의 구현을 통해 한반도 평화프로세스의 불가역적 입구를 마련하는 전략에 주력해야 할 것이다. 아울러 북한의 인도적 위기에 대응하기 위한 식량 및 의료지원 체제의 구축, 그리고 이를 위한 한미 공조를 강화할 필요가 있다. ©KINU 2021

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