

# 남북관계 평가 및 전망

－ 김정은 정권의 평양속도를 중심으로 －

김 중 호 \*

- I. 서론
- II. 김정은 정권의 평양속도와 북한경제 실태
- III. 남북관계 평가: 걸림돌과 디딤돌
- IV. 결 론

## 요약

새로운 건축물이 들어서고 길거리가 단장되는 등 평양의 외관이 빠른 속도로 변하고 있다. 이를 평양속도라고 부른다. 이를 ‘강 건너 불구경’하듯이 가만 있을 수 없는 이유는 평양속도가 마치 북한 경제의 변화를 대변하는 것처럼 보이기 때문이다. 오랫동안 경제난에 허덕여온 북한이 최근 들어 경제적 호전현상을 보이고 있다는 소식은 한국과 국제사회를 당혹케 하는 동시에 가슴설레이게 하고 있다. 북한경제의 외적인 조건들이 여전히 열악하고 내적인 조건들도 근본적으로 동일한 상황에서, 김정은 정권의 평양속도가 진정한 경제개선을 주도하는 요소인지 아니면 일시적인 이미지 포장 효과만 방출하는 요소인지 살펴볼 필요가 있다.

김정은 정권의 속도전이 갖는 특성을 더 깊이 이해함으로써 교착국면에 빠져있는 남북관계의 문제점을 이해하고 향후 개선 방향과 방안을 찾아내야 한다. 북한 경제정책의 정치적 특성을 고려하지 않은 채 북한 경제변화를 남북관계 변화의 근거로 삼는다면 북한의 병진노선에 휘말릴 가능성이 높다. 그러나 북한 경제 현실의 역동성을 무시한다면 우리의 대북 전략은 생명력을 잃게 될 것이다. 평양속도와 서울속도가 조화되는 방법을 고민해야 할 때이다.

\* 한국수출입은행 북한동북아연구센터 선임연구원

## I 서론

대외관계는 대한민국의 생존과 발전에 유리한 환경조건들을 최대한 확보하는데에 필수적인 정책 영역이다. 그 중에서 남북관계는 우리의 생존에 직결된 변수로서 우리의 대외관계의 전체적 방향과 구조에 영향을 미쳐온 핵심 영역이라 할 수 있다. 현재 남북관계를 규정하는 여러 변수들에 대한 평가와 해석에 있어서 가장 논란의 중심에 서 있는 것이 바로 북한 김정은 체제의 정책적 특성이다. 과거 60년 이상 북한의 기형적인 사회주의 체제가 꾸준히 관찰되고 분석되어 왔기에 그나마 북한에 대한 설명의 기틀이 자리잡힌듯 했으나, 오늘날 젊은 지도자에 의해 통치되는 북한은 익숙한듯 하면서도 전혀 새로운 모습을 선보이고 있어 북한분석 렌즈의 수정이 요구되고 있는 상황이다. 남북관계가 우리의 대외관계에 미치는 부정적 효과를 최소화하기 위해서는 북한 통치체제의 특성을 심층 분석하고 보다 효과적인 정책 수단을 마련하는 것이 필요하다.

지난 4년동안 김정은 체제에 대한 외부세계의 해석과 접근법이 다양했던 것은 사실이나, 새로운 정권에 의한 체제운용방식의 변화가 체제특성에 어떤 영향을 미쳤는지를 정확히 이해하지 못함으로써 북한 관찰자들 대부분이 착시현상에 시달려야 했다. 김정은 정권이 등장한 이후 북한과 관련된 두 가지 ‘도전적 해석’이 우리 내부에서 확산되었다. 첫째는 북한이 절대로 핵무기를 포기하지 않을 것이라는 해석이고, 둘째는 북한이 경제개선조치의 성과를 거두고 있다는 해석이다. 이 두 개의 해석들은 현재 한국의 대북정책 기저를 뒤흔들 수 있는 새로운 시각을 담고 있기 때문에 더욱 주목된다.

북한 당국이 핵무기를 절대 포기하지 않을 것이라고 강력하게 주장하는 가운데 우리 내부에서도 북한의 핵포기가 불가능하다는 데에 동조하는 목소리가 나오기 시작했다. 지난 20여년에 걸쳐 북한의 핵무기 및 장거리 미사일 개발이 꾸준히 진행되어온 것을 감안하면 핵무기 완성도가 높아짐에 따라 북한의 핵포기 가능성이 낮아질 것이라는 추론은 가능하다. 그러나 북한의 비핵화 가능성 내지 필요성을 부정하는 주장이 객관적인 전략적 분석에 근거한 것인지 아니면 북한의 선전선동에 단순히 유인된

정치적 반응인지 명확히 구분할 필요가 있다. 더군다나 미국, 일본, 중국, 러시아 등 한반도 관련국들과 우리가 공유하는 정책 초점이 바로 북한의 비핵화라는 점에서 보면 우리 내부의 새로운 시각이 우리의 대외관계에 어떤 영향을 미칠지 촉각을 곤두세우지 않을 수 없다.

또한 북한 당국이 여러 가지 경제개선조치를 발표할 뿐만 아니라 관광시설, 산업 인프라, 주택 및 각종 빌딩 등의 건설 사업을 홍보하고 인민생활 향상을 강조하는 상황에서 북한 경제에 대한 긍정적 평가가 우리 내부에서도 등장하였다. 사실상 한국내에서 추정·생산된 북한경제 관련 지표들을 살펴보면 북한경제 향상이 북한 현실의 일부임을 부인할 수 없다. 그러나 대북 경제제재 국면에서 외교적 고립과 만성적 경제난을 겪어온 북한이 최근 경제 향상을 경험하고 있다는 평가는 북한 내부에서 혁신적인 변화가 진행되고 있다거나 아니면 북한 외부로부터의 전폭적인 지원이 확보되었다는 설명이 없는 한 쉽게 수용하기 어려운 ‘근거 불충분’의 설명으로 비춰지기도 한다.

북한 김정은 체제의 특성에 대한 심도있는 분석이 없이는 현재 교착상태에 빠진 남북관계를 올바르게 진단하고 처방하는 것이 어려울 것이다. 특히 임기 후반으로 치닫고 있는 박근혜 정부가 대북정책의 의미있는 결과를 도출하려면 중간점검이라는 차원에서라도 북한 김정은 정권의 특성을 다각도로 재검토할 필요가 있다. 향후의 남북관계를 우리의 대외관계라는 큰 틀 속에서 추진하는 것이 마땅함에도 불구하고 남북관계가 갖는 특수성의 전략적 가치를 적극적으로 고려함으로써 향후 우리의 대북 및 대외 레버리지를 더욱 확대해 가야 할 것이다.

출범 이후 뜻밖의 변화들을 연출하고 있는 김정은 정권의 ‘평양 속도’는 남북관계에 상당한 파장을 불러일으키고 있다. 이미 남한내부의 일각에서는 북한의 변화 속도를 증대하기 위해 ‘서울 속도’를 높여야 한다는 의견을 피력하고 있다. 그러나 남북관계 딜레마의 핵심은 북한이 강조하는 ‘속도’와 남한이 중시하는 ‘방향’이 대립구도를 형성함으로써 남북관계의 변화 추동력이 저하된다는 것이다.

이러한 맥락에서 이 글은 북한 김정은 정권이 내세우는 평양속도의 내용과 의미를 살펴보고 남북관계의 한계와 가능성을 검토하는 데 초점을 두고자 한다.

## II

## 김정은 정권의 평양속도와 북한경제 실태

## 1. 김정은 정권의 평양속도

북한은 경제건설을 독려하는 상징적인 표현으로서 오랫동안 천리마 속도를 사용해 왔는데, 김정은 정권이 등장한 이후에는 생산증대가 아닌 건설확대를 추구하는 평양속도를 강조하고 있다.<sup>1)</sup> 최근 평양의 아파트 건설이나 백두산선군청년발전소 건설의 현장에 커다란 문구로 등장하고 있는 평양속도는 최단기간 내에 최대의 성과 달성을 독려하는 정치선동구호이다.

북한의 평양속도는 30층 규모의 건물 한 채를 300여일만에 완공하는 정도의 속도전으로 이해된다.<sup>2)</sup> 지난 4월 평양의 아파트 붕괴사고로 많은 인명이 손실된 이후 북한 당국은 속도와 더불어 정확한 공법과 결과물의 질도 중시하고 있음을 홍보하고 있다.<sup>3)</sup> 2014년 9월 조선중앙방송이 평양의 미래과학자거리 조성 실태를 처음 소개함으로써 북한의 평양속도가 부각되었다. 노동신문은 지난 2월 김정은 제1비서가 비행기를 타고 평양시내를 돌아본 기사와 함께 미래과학자거리 공사를 대대적으로 홍보하였다.<sup>4)</sup> 특히, 지난 11월 북한의 주요 매체들은 평양 미래과학자거리에 준공된 53층 초고층 아파트를 “세상에 내놓고 자랑할만한 또 하나의 선경거리”로 소개하고 있다.<sup>5)</sup> 한국 언론도 건설 붐의 현장을 소개하며 새로워진 ‘평양 스타일’을 대대적

1) 평양속도는 한국전쟁 이후 재건과정에서 1958년 평양시를 건설할 때 ‘14분에 살림집 1대를 조립’할 정도로 빠른 속도의 성과를 과시하기 위해 사용된 용어이다. 김정은 제1비서가 2013년 11월 평양종합건축대학을 방문하여 스스로 명예총장이 된 것을 보더라도 그가 얼마나 평양속도를 중시하는지를 짐작할 수 있다.

2) J. H. Ahn, “A New Phase in North Korea’s ‘Pyongyang Speed?’” *NK News*, July 28, 2015.

3) 전문가에 따르면 건물의 안정성에 영향을 미치는 요소들은 다양하다. 건설 노동자와 건설 감독의 실력, 사용하는 자재의 질, 정부의 지원 그리고 건설에 투입되는 자금 등 다양한 요소에 의해 안정성이 결정되기 때문에 평양속도 자체가 부실 공사와 직결된다고 판단하기는 어렵다. 앞의 글 참조.

4) 「노동신문」, 2015년 2월 15일.

5) 평양의 미래과학자거리에는 고층 및 초고층 아파트들 뿐만 아니라 과학기술전당을 비롯한 김책공업종합대학 자동화연구소, 기상수문국, 탁아소·유치원·학교를 비롯한 수많은 공공건물, 각종 편의 봉사망과 휴식터, 체육공원 등이 종합적으로 건설되어 있다고 소개된다. 「노동신문」, 2015년 11월 2일.

으로 보도하고 있다.<sup>6)</sup> 평양은 형제 ‘평해튼(평양 + 맨해튼)’으로 불릴만큼 평양속도의 효과를 과시하고 있다.

그렇다면 김정은 정권이 활용하고 있는 평양속도가 시사하는 바는 무엇인가? 첫째, 평양속도는 경제속도가 아니라 정치속도이다. 김정은 정권이 권력공고화를 위한 대내 정책 기반을 구축하는 데 집중하고 있는 상황에서 평양속도는 정치적 일정에 맞춰 필요한 업적을 창출해내는 도구인 것이다. 북한 매체는 김정은 제1비서가 “미래 과학자거리 1단계 건설을 2015년 태양절(2015년 4월 15일)까지, 2단계 건설은 당창건 70돌(10월 10일)까지 무조건 끝내야 한다”고 독려한 내용을 그대로 보도하고 있다.

둘째, 평양속도는 기업속도가 아니라 군대속도이다. 김정은 정권이 추진하는 주요 건설사업 현장에는 주로 군인들이 투입되고 있다. 건설회사들이 필요에 의해 주민들을 건설근로자로 고용하는 것이 아니라 중앙의 계획에 따라 군대인력이 투입되는 국가사업인 것이다. 현대식 건설장비와 안전의식이 결여된 상태에서 북한의 건설공사 대부분이 수작업으로 진행되고 있는 실정인데, 이를 감당할 수 있는 세력은 명령에 따라 움직이는 군대밖에 없다.

셋째, 평양속도는 국가재정속도가 아니라 개인금융속도이다. 국가재정의 빈곤으로 인해 대규모 건설공사를 추진할 수 없는 상황에서 북한은 돈주(錢主)로 불리는 민간 투자자들의 국가경제사업 참여를 유도하여 건설비용을 충당하고 있다.<sup>7)</sup> 특히 미래 과학자거리 건설에 북한돈 100억원의 비용이 소요된 것으로 추정되는데, 이를 정부 재정으로 감당했다고 보기는 어려운 상황이다.<sup>8)</sup> 독과점과 매점매석으로 자본을 축적한 소규모 자영업자 또는 돈주들이 정부당국과의 유착관계 속에서 중간 대리인(agent) 자격으로 각종 경제사업을 주도하고 있는 형국이다.<sup>9)</sup>

어쨌거나 출범 4년만에 김정은 정권은 평양속도를 내세워, 비록 평양에 국한하고 있지만, 급속한 변화의 모습을 보여주고 있다. 북한의 신생 정권이 통치의 정당성을 얻기 위해 내세운 평양속도가 가시적인 경제성과를 거두는 모양새이다. 그러나 평양

6) 예를 들면 보도의 내용은 이렇다: “5·1경기장이 있는 능라도 건너편 만수동과 경상동 일대 창전거리에는 타워팰리스같은 서울 강남의 주상복합 건물과 비교해도 규모 면에서 뒤지지 않을 고층 아파트 단지가 들어서 있었다.” 안홍석, “대동강변에 타워팰리스…평양은 지금 ‘공사중,’” 「연합뉴스」, 2015년 8월 26일.

7) 북한내 민간자본세력의 시장활동과 관련하여 다음을 참조하기 바람. 정은이, “북한 시장의 발전과정에 대한 연구,” 「수은북한경제」, 2014년 겨울호.

8) 임은진, “북한, 미래과학자거리 건설에 북한돈 100억원 투입,” 「연합뉴스」, 2015년 10월 22일.

9) 박용범, “시간당 요금 2달러 내는 노래방 성행…매점매석으로 부 쌓은 ‘돈주’도 급증,” 「매일경제」, 2015년 10월 25일.

만의 표면적인 변화가 과연 북한경제의 실질적 변화에 어떤 영향을 끼치는 지는 좀 더 두고 볼 일이다.

## 2. 김정은 정권의 북한경제 실태

공장·기업·농장 등에 자율성을 부여하고 장마당을 다각도로 활용하는 등 김정은 정권의 다양한 경제 조치들이 부분적·지엽적으로 도입된 이후 공식·비공식 부문에서 경제적 역동성이 증가하는 추세를 보이고 있다. 최근 3~4년간의 북한경제 지표들을 살펴보면 북한경제의 안정세와 성장세를 확인할 수 있다.

우선 한국은행이 자체 기준으로 추산하고 있는 북한의 경제성장율을 보면 2011년 이후 1%대를 유지하고 있음을 알 수 있다.<sup>10)</sup> 2013년 이후 장마당 쌀가격(5,000원/kg)과 달러환율(공식 100원/US\$, 비공식 8,000원/US\$)도 안정세를 지속하고 있다.<sup>11)</sup> 대외무역에 있어서, 북한의 총무역 규모는 2000년 19억달러, 2005년 30억달러, 2010년 42억달러, 그리고 2014년 76억달러 규모로 증가 추세를 보여왔다.<sup>12)</sup> 특히, 북한의 대외무역에서 차지하는 대중국 무역 비중이 2005년 53%에서 2014년 90%로 급속히 확대하는 특징을 보이고 있다. 북한의 외화벌이 활동 역시 다양하게 전개되고 있다. 건설·별목·위탁가공 관련 근로자의 해외파견 뿐만 아니라 해외 식당영업, 무기·마약 밀매 등을 통해 외화획득 규모가 지속적으로 증가하고 있다.<sup>13)</sup> 북한의 물류·유통의 활성화와 더불어 물자 및 자금의 공급이 원활해지는 양상은 곧 김정은 정권의 경제정책이 성과를 내고 있는 것으로 해석된다.

이와 같은 북한경제 관련 지표들은 경제 개선 조짐을 논리적으로 뒷받침하는 보충 자료로 활용되고 있다. 그러나 이러한 지표들으로써 북한 경제체제의 불안정성 및 비효율성 상태나 구조적 문제들을 설명하지는 못한다. 당·군·정 각각의 경제 운용에 따른 비효율성 증가와 부정부패 심화 정도, 군수산업 중심의 생산구조 비효율성 증가와 생산성 저하, 비공식 경제(장마당) 및 물류·유통 중심의 경제성장 불균형,

10) 한국은행 북한통계 참조.

11) 쌀가격·환율 통계는 「데일리NK」를 참조.

12) KOTRA 북한무역통계 참조.

13) 2015년 10월에 공개된 UN북한인권보고서에 따르면, 북한의 해외파견 근로자 5만명을 통한 수입은 연간 12억달러(1조3천734억원)~23억달러(2조6천323억원) 규모로 추정된다.



비생산 부문에 대한 편중된 자원 배분 및 투자의 역효과, 도시-농촌 간 소득 및 성장의 불균형, 대중국 과다의존적 무역·투자·금융 구조의 폐해, 그리고 식량생산의 구조적 한계, 만성적인 전력 공급 부족 등은 여전히 북한 경제난의 요인들로 존재하고 있다.<sup>14)</sup>

최근 북한경제의 개선 조짐을 북한의 실질적인 경제성장이라고 단정하는 것은 논리적으로도 맞지 않고 현실적으로도 아직 이른 것 같다. 논리적이고 실질적인 증거들이 충분히 수집되지 못했기 때문이다. 현재 북한경제의 호전현상을 이중경제(dual economy)의 동시 작동에 따른 과도기적 현상으로 이해하는 것이 그나마 현실적인 대안인 듯하다.<sup>15)</sup> 이중경제는 외화경제와 원화경제로 구성된다고 볼 수 있는데, 전자는 북한경제의 일부가 외화(달러 및 위안화 등)와 연동되어 있어 국제경제를 반영한 물가수준이 대단히 높긴 하나 오히려 안정 상태를 유지하는 반면, 후자는 북한 화폐를 중심으로 작동되는 기존의 경제영역에서 낮은 물가수준을 보이나 물자와 자금의 공급이 부족하여 침체 상태에 머물고 있는 것으로 설명할 수 있다. 이와 같이 북한경제를 두 개의 영역으로 구분할 때, 최근 거론되고 있는 북한경제의 호전현상들은 주로 외화경제의 영역에서 진행되는 것들이라 할 수 있다. 외화경제의 역동성이 원화경제에도 자극을 주어 북한경제 전체가 활발히 움직이는 것처럼 보인다고 할 수 있겠다.

현재의 긍정적 현상들이 실제 북한경제의 개선 내지 발전으로 연결되려면 북한경제의 제도적 개선이 불가피하다. 북한의 경제체제 특성 및 제도적 역량이 개선되지 않는 한 일시적 호전현상만으로 만성적인 경제난을 벗어나는 것은 어려운 것이다. 김정은 정권은 2013년부터 20여개의 지방급 경제개발구를 지정하는 한편 외자유치 관련 법·규정들을 제·개정함으로써 대북 투자환경을 개선하고 있다는 시그널을 지속적으로 내보내고 있다.<sup>16)</sup>

14) 북한의 낮은 공장 가동율은 원자재 공급의 한계에 기인한 측면이 있다. 2013년 북한 당국의 원자재 공급 비율은 50% 미만이다. 그로 인해 공장 가동을 중단할 수 밖에 없고, 대다수 생산 인력은 자력갱생을 위해 장마당으로 내몰리고 있다. 북한 생산실태와 관련하여 다음을 참조 바람. 조동호, “김정은 정권 4년 평가-경제분야,” 국가안보전략연구원 주최 학술회의 자료집, 2015년 11월 26일; 한편, 북한의 발전설비 이용률은 2013년 현재 724만 3천kW의 발전설비 용량 중 34% 수준에 불과한데, 생산에 필요한 전력수요를 충당하려면 설비 이용률이 80% 이상되어야 한다. 김경술, 「북한에너지통계보고서」, 에너지경제연구원, 2015년.

15) 기존의 논의에서 북한의 이중경제구조는 군사경제와 인민경제로의 이분화를 의미하고 있다. 여기서는 금융을 중심으로 외화경제와 원화경제로의 이분화를 지칭한다.

16) 북한의 경제개발구 관련 법제 내용에 관하여는 다음을 참조 바람. 배종렬, “북한의 특수경제지대 추가 지정과 남북경제협력,” 「수은북한경제」, 2013년 겨울호.

북한당국이 평양속도를 지속하기 위해서도, 경제개발구를 적극 추진하기 위해서도 현재의 근본적인 경제체제 개선 문제는 피할 수 없는 과제이다. 무엇보다도 금융지원의 안정화 과제는 더 이상 미룰 수 없는 시급한 과제가 아닐 수 없다. 김정은 정권은 지난 12월 13일 ‘제3차 전국재정은행 일꾼대회’를 개최하여 강성국가 건설을 재정적으로 뒷받침하는 과제와 방안을 논의하였다. 북한의 설명에 따르면, 재정은행 사업은 “화폐 자금을 수단으로 해 나라의 살림살이를 계획적으로 꾸려나가며 국가 경제기관과 기업소들의 관리운영을 규제하고 조절 통제하는 경제사업”이다.<sup>17)</sup> 1990년 이후 개최되지 않았던 행사로서 이번 대회가 ‘자체의 믿음직한 재정 원천’ 필요성을 언급한 것으로 보아 김정은 정권 출범 이후 장마당을 통해 활성화된 비공식 경제영역을 공식 경제영역과 접목하려는 의도가 있는 것으로 해석된다. 경제회생에 필요한 자금이 외부로부터 유치되고 내부에서 활발히 유통되게 하려면 기존의 낙후한 금융시스템 개선 문제가 제기될 수 밖에 없는데, 인민경제 향상을 정책 과업으로 내세우는 김정은 정권이 이런 필요를 인식하고 있다는 증거로 읽혀지기도 한다.<sup>18)</sup>

그러나 이번 대회를 개최한 북한 당국이 어느 정도의 금융시스템 개혁 의지를 갖고 있는지는 내년 5월에 열리는 당대회 전후로 드러날 것이다. 금융시스템 개혁은 다른 경제개혁과 별개로 독자적으로 추진될 수 있는 것이 아니다. 그것은 북한 당국의 포괄적인 개혁 프로그램의 흐름속에서 추진되어야 하는 핵심과제이다. 만약 김정은 정권이 금융시스템을 보완하고자 한다면 기존의 경제개선조치 보다 더욱 강력한 개혁 방안들이 도입되어야 한다. 그렇지 않다면 김정은의 재정은행 개선 노력은 현재 비공식영역에서 활발히 유통되는 자금에 대한 통제수단을 모색하는 것으로 밖에 해석되지 않는다.

북한당국이 일원적 금융시스템을 이원화하는 데에는 많은 준비와 결단이 필요하다. 북한이 중앙은행 기능과 상업은행 기능을 분리하지 않는 한 공식·비공식 경제영역의 국내외 자본이 정부의 재정시스템 안으로 흡수되기는 어렵다. 조선중앙은행과 조선무역은행의 기능이 활성화되지 못하고 금융기관에 대한 주민들의 신뢰가 결여되어 있는 상태이다. 이러한 금융시스템의 문제들을 개선하기 위해 북한은 필요한 노하우와 지원을 중국, 몽골, 베트남 등 체제전환 경험이 있는 주변 국가들로부터

17) 조선중앙통신, 2015년 12월 14일.

18) 김영민, “北, 25년만에 재정은행대회…‘재정 강화가 강성국가 필수’,” 『연합뉴스』, 2015년 12월 14일.



구하는 중이지만 그 효과는 그리 크지 않다. 만약 남북관계 개선의 여건만 갖추어진다면 남한이야말로 북한 금융시스템을 포함한 경제체제 개선에 있어서 가장 큰 지원자가 될 수 있을 것이다.<sup>19)</sup>

### III

## 남북관계 평가: 걸림돌과 디딤돌

남북관계의 방향과 속도는 한국정부의 비전과 의지에 따라 좌우될 수 있다. 그러나 동시에 그것은 북한의 내부수요에 기반한 대남 전략입장과 행위선택에 의해서도 영향을 받게 된다. 그러므로 어느 일방에 의해서 남북관계가 규정되거나 주도될 수 있는 것은 아니다. 상대적인 입장을 고려하여 타협을 통해 관계 발전을 모색할 수밖에 없다. 협상대상의 취약성을 파악할 뿐만 아니라 잠재성을 파악하여 관계개선의 긍정적 효과를 도출하려는 노력이 남북관계의 필수요소로 간주된다. 그러므로 남북관계의 한계와 가능성을 파악하기 위해서는 북한의 정치·안보·경제·외교 등 내외 정세 동향을 살펴볼 필요가 있다.

### 1. 남북관계의 걸림돌

남북관계 역사의 초점은 한반도 통치에 관한 정당성 확보의 경쟁이었다. 북한 김정은 정권이 고민하는 최대 과제 역시 정권의 정당성 확보 문제이다. 권위의 원천과 관련하여 지배의 정당성 문제가 제기된다. 막스 베버는 세 가지 정당성 즉, 카리스마적 정당성, 전통적 정당성, 그리고 합리적 정당성 등으로 설명하고 있다.<sup>20)</sup> 그동안 김정은 정권이

19) 북한 변화시 북한 금융시스템 개선 지원과 관련하여 다음을 참조 바람. 한국수출입은행 편, 「북한개발과 국제협력」, (서울: 오름, 2014).

20) 카리스마스적 정당성은 지도자 개인이 다른 경쟁자들의 도전을 약화시킬만큼 충분히 강력한 리더십을 보유함으로써 얻게 되는 정당성이다. 전통적 정당성은 국가체제의 전통적 가치 및 질서를 유지·강화하는 데에 부합하는 행위를 통해 얻게 되는 정당성이다. 그리고 합리적 정당성은 시대상황을 반영하고 법제도적 절차에 부합한 결정을 함으로써 얻게 되는 정당성이다. 다음을 참조 바람. 막스 베버 저, 전성우 역, 「직업으로서의 정치」, 나남신서, 2011.

전통적 정당성 확보에 집중해 온 것은 명백하다. 지난 4년간 김일성·김정일 기념탑을 250개 이상 세우고, 김정일 동상을 35개 이상 건립하는 등 우상화 작업을 진행해온 것이 그 증거라 하겠다.<sup>21)</sup> 그와 동시에, 김정은 정권은 단기간에 카리스마적 정당성을 갖추기 위해 공포정치를 도입하였으며, 합리적 정당성을 얻기 위해 각종 법·제도 수정을 시도하고 있다.

이와 같이 김정은 정권이 정당성 확보를 위해 대내외 조치들을 취하는 과정에서 안팎으로 긴장이 조성되고 갈등이 연출되기 때문에 남북관계의 안정성이 확보되기 어렵다. 특히, 북한 내부의 정치적 긴장도는 남북관계에 부정적 영향을 미치는 변수이다. 김정은 정권의 대내 인사정책이 대남관계에 직접적인 영향을 주지는 않겠지만, 부여된 업무를 오랫동안 담당하는 북한 조직 생리상, 주요 직위와 관련된 인사의 갑작스런 등락에 따른 불확실성 증가와 내부 경직성 증대는 대남담당부서의 대남전략 융통성을 축소시키는 효과가 있다.

2013년 12월 장성택 처형, 2015년 3월 현영철 인민무력부장 숙청, 그리고 지난 11월초 최룡해 노동당 비서에 대한 혁명화 교육 실시 등은 모두 김정은 정권의 통치 체제 강화 노력의 연장선 위에 있는 사건들이라 할 수 있는데, 이렇게 내적 변동성이 높은 상황에서는 관료의 전문성 대신 조직의 정치성이 두드러지기 때문에 남북관계가 흔들릴 수 밖에 없다.<sup>22)</sup> 특히, 인위적 개입 여부는 알 수 없지만, 지난 12월 29일 김양건 당비서의 사망은 직간접적으로 김정은 정권의 대남 및 대외 전략의 추진동력 저하를 야기하였고 이는 2016년 남북관계 현실에 반영될 것이다.

김정은의 집권 4년동안 인민무력부장이 6번 교체되었다는 것은 김정은 정권의 군부통제가 안정적이지 않다는 것을 시사한다. 권력공고화를 위해 세대교체도 급속히 진행되고 있다. 당·내각·군 등에서 중간 간부의 80% 정도가 세대교체 되었다는 것은 김정은을 중심으로 권력질서가 재편되고 있음을 의미하는 동시에 권력구조의 안정성이 확보되기까지 상당한 시간이 소요될 것임을 또한 시사한다고 말할 수 있다.<sup>23)</sup>

21) 「자유아시아방송(RFA)」, 2015년 12월 17일.

22) 언론 보도에 따르면, 김정은 제1비서의 집권 4년동안 처형된 북한 간부는 무려 100여명에 달하며, 아버지인 김정일 국방위원장이 집권 초기 4년간 10여명을 처형한 것에 비교하면 10배 가까이 많다고 한다. 김호준, “북 장성택 숙청 2년 - 공포정치로 유일체제 공고화,” 「연합뉴스」, 2015년 12월 7일.

23) 세대교체 관련 내용은 앞의 글 참조 바람.

이렇게 권력교체 및 세대교체 과정에서 불가피하게 선택한 공포정치로 인해 세습 독재자와 권력 엘리트들의 유기적 관계에 균열이 발생하고 체제내부의 불확실성이 증대할 가능성도 엿보이는데, 이러한 북한체제의 휘발성 때문에 대남전략이 강경 모드로 치우치거나 갈팡질팡할 수 있는 것이다.<sup>24)</sup>

김정은 정권은 2013년 봄 이후로 미국과의 핵전쟁까지 마다하지 않겠다는 등 강력한 도발적 언행을 보임으로써 한반도 긴장을 조성하였다. 서해 NLL 지역으로의 포사격 및 경계 침범은 이미 구태가 되었고, 최근에는 DMZ 남측지역에 목함지뢰를 매설하고 포사격을 하는 등 북한의 대남 군사도발이 새로운 형태로 진화하는 중이다. 권력 승계 과정을 완전히 종결하기도 전에 대외 긴장국면을 조성하는 것이 자칫 신생 정권의 존립에 해로울 수도 있겠으나, 폐쇄된 독재국가에서 봉건적 3대세습 지도자가 단기간에 최소의 비용으로 존재감을 부각시키는 데 있어서 도발만큼 효과적인 것은 없는 것 같다. 북한은 2013~2014년 동안 핵전쟁 위협과 더불어 국지도발을 통해 김정은이 북한의 새로운 지도자임을 전 세계에 각인시키는 데 성공하였다.

북한의 핵개발 정책은 남북관계의 실질적인 장애물이다. 김정은 정권의 정책초점은 출범 1년후에 개최된 노동당 중앙위원회 전원회의(2013년 3월 31일)에서 공개되었는데, 바로 ‘경제·핵무력 병진노선’으로 집약되었던 것이다.<sup>25)</sup> 2012년 헌법수정을 통해 핵보유국을 명문화한 김정은 정권은 장거리미사일 발사(2012년 12월 12일) 및 3차 핵실험(2013년 2월 12일)을 과감히 추진하는 등 기존의 핵보유 의지를 일관되게 과시하고 있다. 남북관계가 우리의 대외관계 틀 속에서 전개되는 정책영역임을 고려할 때, 국제 핵비확산 레짐의 이해에 반하는 북한의 핵 야망은 곧 남북관계에 부정적인 영향을 줄 수 밖에 없다.

1990년대 냉전붕괴이후 핵확산 방지를 강조하던 미국이 북핵문제를 주도적으로 다루었으며, 한국이 미국과의 공조에 집중하였기에 남북관계는 대외관계의 종속 변수로 존재하였다. 2000년대에 들어와 G2중심의 국제질서 형성 과정에서 미국이 북핵협상의 역할 내지 부담을 중국과 분담함으로써 북핵협상이 양자관계에서 다자

24) 이수석, “김정은 정권 4년 평가 - 북한정치의 변화,” 국가안보전략연구원 주최 학술회의 자료집, 2015년 11월 26일.

25) 조부 김일성은 ‘국방·경제 병진노선’을 제시한 데 반해, 선친 김정일은 ‘군사우선’ 노선을 채택하였다. 김정은 정권이 채택한 새로운 노선의 주요과제로는 다음과 같은 것들이 포함되었다: ①생산력 증대, ② 최단기간내 인민생활 안정, ③ 경수로 개발사업 추진, ④ 대외무역의 다각화·다양화를 통한 투자 활성화, ⑤ 위성 개발·발사, ⑥ 핵무력 질량적 확대

관계의 틀로 넘어갔는데, 미국 변수 뿐만 아니라 중국 변수도 한국의 대북정책에 영향을 미치기 시작하면서 남북관계는 더욱 복잡해진 대외관계에서 벗어나기 힘들게 되었다. 그러므로 북핵 이슈는 향후 남북관계에 있어서 더 큰 걸림돌로 작용할 것으로 보인다.

위에서 설명한 바와 같이, 김정은 정권의 예측불가능성은 대외관계에 부정적 영향을 주고 남북관계의 불안정 요인으로 작용한다. 집권 4년 기간동안 김정은 정권이 뜻밖의 새로운 모습들을 많이 보이고 있어 외부 관찰자들을 당황하게 하고 있다. 이미 앞에서 언급한 공포정치의 첫 신호탄이었던 장성택 당 행정부장에 대한 처형은 북한 내부의 문제로만 끝나지 않는다. 그 사건이 북중관계 자체를 뒤흔드는 것은 아니지만 이를 계기로 북중간 우호협력 사업들이 중단된 것은 사실이다.

북중관계에 부정적 영향을 주는 또 하나의 사건은 바로 지난 12월 12일 모란봉악단의 베이징 공연 취소 사건이다. 모란봉악단 관계자들이 첫 공연 시작 3시간여 전에 공연취소 및 긴급귀국이라는 돌발행동을 보인 것은 두 가지 측면을 엿보게 한다. 첫째, 겉으로는 ‘No라고 말할 수 있는 북한’인 것처럼 보이지만 사실은 유일한 혈맹 국가인 중국과 의사소통 장애를 겪고 있는 북한임을 드러냈다. 모란봉악단의 첫 해외 공연을 혈맹국의 심장부에서 수행함으로써 북한은 사회주의 투쟁정신 등 동일한 문화적 DNA를 중국과 공유하고 있음을 과시하고 싶어했을 것이다. 그러나 시진핑의 중국은 김정은이 ‘바늘구멍(pinhole)’으로 내다본 좁은 세계의 폐쇄적 중국이 아니었다.<sup>26)</sup> 이 사건은 북중간 상호인식 수준의 격차가 더욱 크게 벌어지고 있음을 단적으로 증명하고 있으며 최종결정자인 김정은 제1비서의 상황 인식 및 대응 방식이 상당히 감정적임을 드러내고 있다.

둘째, 첫 해외공연의 성공을 위해 심혈을 기울였을 것으로 보이는 모란봉악단의 관계자들이 공연내용의 수정불가 입장을 고수하면서 공연자체를 취소한 것은 북한 내부에 맹목적 충성주의가 다시 고개를 들고 있다는 반증이다.<sup>27)</sup> 이는 영도자의 존엄을 지키는 일에 있어서는 외부와 타협하지 않겠다는 폐쇄적인 태도인데, 기대한 성과의 달성이 불가능한 상황에서 책임회피를 위한 본능적 선택으로 보여진다.

26) 모란봉악단의 공연취소에 대한 중국의 입장에 대해 다음을 참조 바람. 황준호, “‘새로운 정상상태’로 가는 마지막 고개 넘는 북·중 관계,” 『뉴스토마토』, 2015년 12월 20일.

27) 모란봉악단의 공연 취소 이유로는 최소한 다음 두 가지 추정이 거론되고 있다. 첫째, 김정은의 수소 폭탄 발언(12월 10일)을 이유로 중국 당국이 공연 참석자들의 격을 낮추자 북한이 반발한 것, 둘째, 공연에서 김정은 개인송배 내용을 빼달라는 중국측 요구에 대한 북한의 반발 등이다.

북한은 중국의 류원산 정치국 상무위원(공산당 서열 5위)이 노동당 창건 70주년 행사(2015년 10월 10일)에 참석한 것을 계기로 그간 소원해진 북중관계를 개선할 수 있는 명분을 확보하였다. 북중관계 복구 로드맵에서 김정은 제1비서가 직접 창단한 모란봉악단의 문화외교는 그야말로 북중간 정상회담으로 가는 지름길이었을 것이다. 그러나 막상 공연을 앞두고 공연 조건의 수정을 요구받는 상황에서 공연 관계자들은 북한의 외교정책 이익 보다 당장 악단의 생존을 위한 탈출구를 찾는 데 급급했을 것이다. 공연 취소 자체가 북중관계에 큰 해를 끼치지지는 않겠지만 관계 개선의 가속도를 높일 수 있는 상황에서 북한에 대한 기대감을 낮추는 선택인 것만은 확실해 보인다.

이와 같이 김정은 정권의 불안정성과 불확실성이 대외관계의 예측가능성을 저하시키고 있으며, 이는 남북관계에 부정적 영향을 주고 있다. 장성택 숙청 이후 소원해진 북중관계가 한국의 전략적 대중국 접근 기회로 활용된 측면이 있으나, 북중관계의 지나친 강화 뿐만 아니라 지나친 악화 역시 남북관계 개선에 불리한 여건을 조성하고 있음도 주지할 필요가 있다. 즉, 김정은 정권의 전반적인 대외관계가 안정되지 않는 한 남북관계가 실질적으로 향상되는 것은 어려울 것으로 평가된다.

## 2. 남북관계의 디딤돌

앞에서 살펴봤듯이 북한의 정치·군사·외교적 특성에 따른 불안정성 및 불확실성은 과거에 그랬듯이 향후에도 남북관계의 걸림돌로 작용할 것이다. 그러나 걸림돌이 완전히 사라질 때까지 가만히 있을 수만은 없다. 왜냐하면 한반도를 둘러싼 국제정세가 급변하고 있으며 북한 내부에서도 부분적이거나 변화의 움직임이 감지되고 있기 때문이다. 그러므로 남북관계의 디딤돌이 무엇인지 고민해야 할 뿐만 아니라 새로운 것을 만들어서라도 관계를 개선해가야 한다. 이러한 당위성과 관련하여 오해의 소지를 막기 위해 다시 한번 강조한다면, 남북관계는 당연히 보편적 원칙에 기반하여 특수성을 살려가는 것이어야 한다. 대북 시각의 양 극단에서 주장하는 ‘묻지마’(무조건) 교류협력이 되어서도 안되고 ‘무제한’ 봉쇄압박에 의존해서도 안된다. 우리의 미래가 현재의 선택에 달려있기 때문에, 오늘 우리가 남북관계를 어떻게



다루느냐는 미래 전략의 핵심이라 하겠다.

2008년 금강산관광이 중단되고, 2010년 5·24 조치(대북 경제제재)가 실시되는 등 교류와 협력이 멈추었을 뿐만 아니라 인도적 지원마저도 중단되어 그야말로 남북 관계는 악화일로로 걷고 있는 상황이다. 과거에 도출되었던 수많은 남북간 합의들이 여러 가지 이유로 이행되지 않고 무력화되었던 것처럼, 어떠한 새로운 합의도 이행될 것이라는 보장은 여전히 없다. 기초적인 신뢰조차 결여하고 있는 남북관계의 예측 불가능성은 여전히 높은 상태라 하겠다. 그러나 그럼에도 불구하고 남북관계 개선을 촉발시킬 수 있는 요소들이 전혀 없는 것은 아니다. 개성공단이 10년 넘게 가동되고 있으며, 김정은 정권 하에서 두 차례의 이산가족상봉이 개최되었고, 일부 교류협력 사업들(예: 나무심기, 식량지원, 스포츠 교류 등)도 간헐적으로 이어지고 있다.

2012년에 김정은 정권이 등장한 이후 남북 양측은 협상을 통해 두 번의 위기상황을 극복하고 관계개선의 동력을 확보한 바 있다. 즉, 개성공단 폐쇄(2013년)와 DMZ 지뢰도발 및 포격(2015년)이라는 위기상황에서 남북 양측은 협상 및 위기관리 능력을 검증받았던 것이다.<sup>28)</sup> 두 차례의 협상 사례는 남북 양측이 대화를 통해 각자의 입장을 피력하고 절충함으로써 합의를 도출했다는 공통점을 보여준다. 첫번째 사례에서는 개성공단 국제화에 대한 합의가 도출되었으며, 두번째 사례에서는 당국간 대화 개최 및 지속에 대한 합의('8·25 합의')가 만들어졌다.<sup>29)</sup>

특히, 지난 8·25 합의에 따라 개최된 남북차관급대화(12월 11~12일)는 비록 결렬되기는 했어도 남북 양측의 입장과 요구를 확인하는 기회를 제공하였다. 우리측은 이산가족상봉의 정례화를 요구하였고, 북측은 금강산관광 재개를 요구하였다. 인도적 요구와 경제적 요구의 절충점 모색이 과제로 던져진 셈이다.<sup>30)</sup>

향후 우리가 남북관계 개선을 주도하기 위해 고려하기 위해서는 북한 김정은 정권이 갖고 있는 긍정적 특성을 적극 검토하고 활용해야 할 것이다. 김정은 정권의 한 가지

28) 2013년 4월 8일 김양건 통일전선부장이 개성공단 잠정중단을 선언한 후 9월 16일 공단이 재가동 되기까지 남북관계의 긴장상태는 최고조에 달했었다. 2015년 8월 20일 북한군의 서부전선 포격도발에 대해 우리군이 대응하였고, 긴장이 고조된 가운데 남북간 고위회담이 개최되어 8·25합의가 도출되었다.

29) 북한군의 포사격도발로 촉발된 긴장을 해소하기 위해 8월 22~24일 기간동안 북한의 황병서·김양건과 남한의 김관진·홍용표 등 고위급 회담을 통해 6개사항을 합의하였다. 그 합의 내용은 ①당국회담 개최, ②DMZ 지뢰폭발 부상자에 대한 북측의 유감 표명, ③남측의 화성기방송 중단, ④북측의 준전시상태 해제, ⑤이산가족상봉 위한 적십자 실무접촉, ⑥ 다양한 분야 민간교류 활성화 등이다.

30) 이산가족종합정보센터에 등록된 남측 이산가족은 12만 5천여명인데, 그중 2015년 7월 현재 사망한 숫자는 6만3천명을 넘어서고 있다.



특성(불안정성 및 예측불가능성)이 남북관계의 한계를 더욱 악화시키는 측면이 있는 반면, 김정은 정권의 또 다른 특성(변화지향성 및 성과지향성)은 남북관계의 발전 가능성을 증대하는 측면이 있다고 하겠다. 김정일 사망이후 5개월만에 최고권력지위들을 장악하고 공식출범한 김정은 정권은 정치군사적으로 강경한 입장과 행동을 취하는 한편, 경제적으로는 상당히 과감하고 개방적인 조치들을 도입해 왔다. 일종의 실용주의적 접근을 시험하고 있는 것이다.

김정은 정권은 경제성장의 두 가지 요소를 그야말로 ‘우리식’으로 시도하는 중이다. 하나는 생산 효율성(efficiency) 증대이고, 또 다른 하나는 생산요소 투입(input) 증대이다. 북한은 인센티브, 자율성, 책임경영 등의 개념들을 포함한 새로운 경제 조치를 통해 생산성 증대를 도모하고 있으며, 외국자본 유치를 목적으로 경제개발구 계획을 제시하고 있는 것이다.<sup>31)</sup>

김정은 정권이 병진노선의 실질적 운용을 보여주는 증거로서 여러 가지 경제 관련 조치들을 지속적으로 발표하고 있는데, 병진노선이 채택된 다음날인 2013년 4월 1일 최고인민회의(제15기 7차회의)에서 북한의 대표적인 ‘경제개혁파’ 인물인 박봉주 당 경공업부장(당시 나이 73세)을 6년만에 내각 총리로 임명한 것이 첫 번째 조치였는데, 이는 김정은 정권이 새로운 내각구성을 통해 인민경제 향상에 신경쓰겠다는 신호였다.<sup>32)</sup> 이에 덧붙여, 북한은 2013년에 이른바 ‘6·28 신경제관리조치’를 도입하여 일부지역에서 시범적으로 적용하였고, 국가차원의 경제특구와 지방차원의 경제개발구들을 지정함으로써 본격적으로 경제개발에 집중할 준비를 갖추어왔다.

김정은 제1비서 자신이 권력의 자리에 오른 순간부터 인민경제 향상을 핵심 테마로 내세웠기 때문에 김정은 정권이 지속하는 한 경제중심의 정치가 전개될 것은 분명해 보인다. 김정은 제1비서의 공개활동 내용을 정치사회, 군대, 경제 등으로 구분한다면 각각의 비중이 변화를 보이며 김정은 정권의 관심이 군사 영역에서 경제영역으로 이동하고 있음을 엿볼 수 있다.<sup>33)</sup>

31) 북한의 경제조치와 관련하여 다음을 참조 바람. 김중호, “북한 김정은 정권의 경제개선 동향 - 평가와 전망,” 「수은북한경제」, 2014년 가을호.

32) 박봉주는 ‘7·1경제관리 개선조치’(2002년)를 주도하면서 내각 총리에 올랐으나 당 및 군부의 견제로 2007년 4월에 해임되었다. 2010년 김정은의 공식 등장과 함께 재기한 이후 당 정치국 위원에까지 오르는 등 박봉주는 ‘핵심 경제 브레인’으로서 김정은의 신임을 확보한 것으로 보인다.

33) 2015년 김정은 제1비서의 공개활동 153건 중 3년 연속 40%대를 기록했던 군 관련 비율이 37.9%로 줄어든 반면, 지난해까지 15% 미만이던 경제 관련 시찰은 24.8%로 증가한 것으로 나타났다. 국종환, “김정은, 올해 경제 관련 시찰 34.6%로 급증,” 「뉴스1」, 2015년 12월 26일.

한편, 북한경제의 특성을 규정짓는 주요 요소들 중 하나가 인구구조의 변화라 할 수 있다. 1990년대 중후반 고난의 행군을 경험한 젊은 세대는 ‘장마당 세대’로 불리는데, 이들을 주축으로 현재 인구의 40% 가까운 연령층이 노동당 대신 장마당으로부터 생존의 기술을 배우며 살아왔기 때문에 이들은 사상보다 물질을, 정치보다 경제를 더욱 중요하게 생각하는 경향을 보이고 있다.<sup>34)</sup> 이러한 신세대의 수요변화는 30대 초반의 북한 영도자가 세대교체를 추진하는 과정에서 다양한 방식으로 반영될 가능성이 높다. 또한 이와 동시에, 급격한 세대교체 과정에서 주요 정책결정 자리에 진출하는 신세대 관료들이 그들의 입장과 이익을 정책결정에 반영하여 김정은 정권의 특성이 신세대 코드에 부합되는 쪽으로 변화할 가능성 또한 존재한다.<sup>35)</sup>

한 가지 주목해야 할 점은 미국, 캐나다, 영국, 독일 등 여러 서구사회의 고등교육 기관에서 유학을 하는 북한의 젊은 지식인들이 증가하고 있다는 것이다.<sup>36)</sup> 북한 당국이 파견하는 유학생들만이 아니다. 탈북자들 중 한국이 아닌 제3국 체류자들 중에서 고등교육과정을 밟고 있는 청년들의 숫자도 꾸준히 늘어나고 있다.<sup>37)</sup> 향후 10~20년 내에 서구사회에서 학위과정을 마친 신세대 북한 학자 또는 전문가들이 얼마나 배출될지는 몰라도 이들이 국제사회를 상대로 한반도 이슈를 논하게 될 때 남북관계와 국제관계의 논점과 접근법은 달라지지 않을 수 없을 것이다.

현재 북한에서 나타나는 경제적 호전현상은 과거 남한의 퍼주기에 의존해 나쁜 버릇에 길들여졌다고 비난받던 김정일 정권이 주도한 것이 아니다. 그것은 5·24 제재로 인해 남북경협이 중단되고 외교적으로 고립된 상태에서 출범한 김정은 정권이 폐쇄된 북한내에서 ‘우리식’으로 만들어낸 기이한 현상이다. 김정은 정권의 군사정책 입장이 기존의 것과 전혀 다르지 않다는 것은 북한 공산주의 독재 정치 특성이 반영된 측면이 있겠으나, 또 다른 측면에서 보면 신생정권이 기존의 군사정책을 포기할만한 내외부의 유인책이나 정책대안을 찾지 못한 상황에서 그대로 계승할 수 밖에 없음을

34) 조동호 (2015).

35) 김정은 제1비서의 여동생 김여정은 당 선전선동부 부부장직을 맡고 있는 것으로 알려져 있는데 그녀가 김정은 제1비서의 정치행보에 여러 모양으로 개입하고 있다는 것은 김정은 제1비서 주변에 젊은 세대의 배치를 늘리고 있다는 증거로 보인다.

36) 예를 들면, 미국에서 유학하는 북한 국적의 학생은 2013-2014 학사년도에 19명, 2014-2015 학사년도에 8명 등이다. 미국에 유학한 북한 국적 학생 숫자가 가장 많았던 때는 2000년 201명이었다. 김진국, “미 유학 북한 국적학생 8명,” 「자유아시아방송(RFA)」, 2015년 11월 25일.

37) 정아름, “탈북자에 무료 석사과정 기회 제공,” 「자유아시아방송(RFA)」, 2014년 9월 15일; 이진서, “탈북자 영국에서 석사학위,” 「자유아시아방송(RFA)」, 2012년 6월 19일.

반영한 것이라고 볼 수 있다.

김정은 정권의 도발에 대한 국제사회의 압박과 제재를 더욱 단호하고 일관되게 유지하는 것은 너무도 당연하다. 그러나 김정은 정권이 체제 안정성과 지속성 차원에서 경제문제 해결에 필요한 ‘경제·사회적 역동성(social dynamic)’을 일시적으로 허용하는 상황을 감안한다면 북한 신생 정권을 다루는 방식과 내용이 업그레이드되어야 할 필요가 있다. 이것은 원칙을 포기하거나 왜곡하는 것과는 다르다. 김정은 정권의 평양속도를 가속화하되 국제기준에 부합하는 변화과정으로 유도해야만 북한 변화의 결과가 외부세계의 가치와 충돌하는 것을 최소화할 수 있을 것이다.

최근 작성된 한 보고서는 북한의 시장화가 생각보다 상당히 진전되어 있기 때문에 계획과 시장이 공생하는 북한에 대한 우리의 접근전략을 수정하고 적극적인 경제 개입을 추진해야 한다고 주장한다.<sup>38)</sup> 앞에서 언급한대로, 북한 주민의 대부분은 생계를 시장에서 해결하고 있다. 2003년에 시장이 허용된 이후로 400여개로 불어난 시장의 규모와 형식은 매우 다양해졌다.<sup>39)</sup> 북한 김정은 정권의 변화지향성 및 성과 지향성이 우리 기준에는 미흡하겠지만 그 특성을 적극 활용하는 전략을 고민해야 할 때이다.

## IV 결 론

탈냉전 시기에 들어와 신국제질서가 수립되는 과정에서 남북관계 역시 커다란 변화를 경험하였다. 우리 정부는 과거 10년에 걸친 ‘햇볕정책’ 추진을 통해 남북관계의 새로운 패러다임 구축 가능성을 탐색하였으며, 그 이후의 10년 동안은 ‘강풍

38) 통일준비위원회가 발주하고 서울대학교 통일평화연구원이 작성한 “북한시장화 지원방안” 보고서(2015)는 북한 주민의 상당수가 이미 유사 사유권의 형성을 체험하였으며, 북한 가계경제의 80% 이상을 배급이 아닌 개인적 경제활동으로부터 나오는 소득에 의존하고 있다는 분석에 바탕하여 “장마당 세대 활용과 시장의 확산을 통해 북한이 개혁·개방의 길로 나설 수 있도록 유도할 필요성이 제기된다”고 결론짓고 있다.

39) 정은이 (2014).

정책’ 하에서 남북관계의 구조적 한계 극복방안을 모색해왔다고 정리할 수 있겠다.<sup>40)</sup> 북한을 화해와 협력의 대상으로 규정하고 평화공존을 위해 경제협력을 강조했던 진보성향의 김대중·노무현 정부와는 달리, 북한을 위협요인으로 규정하고 대북제재를 강조하는 보수성향의 이명박·박근혜 정부는 북한 붕괴 등 한반도에서의 급변사태를 가정하는 대응전략도 대외정책에 포함하여 다루고 있다.

한국의 김대중 대통령과 미국의 오바마 대통령이 노벨평화상 수상자라는 사실은 현재 남북관계와 국제관계의 지향점 차이에 따른 정책적 딜레마가 심각하다는 것을 시사하는 상징과 같다.<sup>41)</sup> 현재 남북간 교류협력이 북한에 의한 직접적인 대남 도발 뿐만 아니라 북한 비핵화 이슈에 막혀 전진하지 못하는 형국이다. 한국은 북한 비핵화를 대북 대화의 전제조건으로 간주하는 미국의 국제정치적 입장에 동조하는 한편, 핵문제에도 불구하고 남북간 대화를 추진해야만 하는 민족적 특수성을 간과할 수 없다는 딜레마를 안고 있다. 악화된 북미관계를 고려하지 않은 채 남북관계만 진전시키는 것은 한국의 대외관계 전반에 부담을 줄 수 있다. 그렇다고 제3국처럼 우리도 남북관계를 방치하고만 있을 수는 없다. 이것이 현재 박근혜 정부의 고민일 뿐만 아니라 차기 정부의 숙제이기도 하다.

사실상 북한의 양면이 현실 속에 존재하고 있음에도 불구하고 정치적 성향에 따라 한국정부의 대북정책은 북한의 정체성 규정과 대응방식에 있어서 차이를 보여왔다. 특히, 김정은 정권이 공식 정책노선으로 채택한 ‘경제·핵무력 병진노선’은 북한의 전통적인 두 얼굴을 그대로 보여주는 것인데, 우리 내부의 정치적 성향에 따라 여전히 하나의 얼굴만 강조되고 있다.

새로운 건축물이 들어서고 길거리가 단장되는 등 평양의 외관이 빠른 속도로 변하고 있다. 이를 평양속도라고 부른다. 이를 ‘강 건너 불구경’ 하듯이 가만 있을 수 없는 이유는 평양속도가 마치 북한 경제의 변화를 대변하는 것처럼 보이기 때문이다. 오랫동안 경제난에 허덕여온 북한이 최근 들어 경제적 호전현상을 보이고 있다는

40) 이슬 우화에 나오는 ‘태양과 구름의 나그네 외투 벗기기 경쟁’ 이야기는 강요하는 것 보다 자발적 선택을 유인하는 것이 상대방을 변화시키는 데 더 효과적이라는 교훈을 주고 있는데, 이를 응용하여 한국정부의 대북정책 스타일을 햇볕과 강풍에 비유하였다.

41) 김대중 대통령은 한국 민주화 및 인권 향상 그리고 한반도 화해 및 평화에 기여한 공로로 2000년 12월에 노벨평화상을 수상하였고, 오바마 미국 대통령은 국제외교 및 인류협력 강화에 기여한 공로로 대통령 취임후 10개월만인 2009년 12월에 노벨평화상을 수상하였다. 특히, 오바마 대통령은 취임전부터 중동 평화, 세계비핵화 등의 중요성을 강조하였다.

소식은 한국과 국제사회를 당혹케 하는 동시에 가슴설레이게 하고 있다. 북한경제의 외적인 조건들이 여전히 열악하며 또한 내적인 조건들도 근본적으로 동일한 상황에서, 김정은 정권의 평양속도가 진정한 경제개선을 주도하는 요소인지 아니면 일시적인 이미지 포장 효과만 방출하는 요소인지는 좀 더 관찰한 후에 판단할 수 있을 것 같다.

현재 평양속도는 김정은 정권의 정책적 특성을 대표한다. 그것은 근본적인 경제 체제 개혁과 같은 거시적 차원 보다 건설사업과 같은 미시적 차원에서 가장 단시일내 가시적 효과를 보여줌으로써 3대세습 독재자의 리더십 정당성을 과시하고 싶어하는 정치적 욕구의 표현이다. 김정은 정권의 속도전은 북한경제의 정상화 시점까지 지속할 가능성이 높다. 정통성 확보를 위해 할아버지 김일성 주석의 이미지를 활용하고 있는 김정은 제1비서가 강조하고 있는 속도전은 그야말로 한국전 직후의 재건시기에 펼쳐진 강제동원 풍경과 다를 바 없다.

2016년은 북한 김정은 정권이 출범한 지 5년차에 접어드는 해이다. 출범 이전부터 예상된 바대로, 김정은 정권은 집권 초기 권력 공고화에 집중하였고 이를 위해 대내외 강온(強溫) 양면정책을 구사해 왔다. 지난 4년을 돌이켜보면, 북한 김정은 정권은 출범직후 ‘도발정치’를 통해 국내외에 긴장상황을 조성함으로써 3대세습 권력의 공고화를 모색하였고, 유일영도자의 위상을 정립해감에 따라 점차 권력안정화 단계로의 전환을 위해 ‘개발정치’를 도입하는 것으로 볼 수 있다.<sup>42)</sup>

2016년의 주요 이벤트는 5월로 예정된 제7차 당대회이다.<sup>43)</sup> 당대회를 화려하게 개최하여 김정은의 영도력을 과시하는 데 초점을 둘 것이므로 자원과 인력에 대한 동원을 극대화할 것으로 예상된다. 구체적으로 말하면, 김정은 제1비서 중심의 유일영도체제를 강화하고, 노동당 중심의 국정운영체제를 확립하며, 내각중심의 경제건설체제를 굳건히 하겠다는 국정운영의 비전을 제시할 가능성이 높다. 당연히 군사무기체제의 수준 향상도 포함될 것이다.

김정은 정권 출범과 함께 주목을 받았던 당 조직지도부의 주도적 역할은 앞으로도 계속될 것이며 이를 견제하려는 권력기관들의 저항도 계속될 것으로 전망된다. 그것은 곧 북한내 숙청과 세대교체, 그리고 조직개편이 끊임없이 반복될 것임을 의미한다.

42) 도발정치 또는 개발정치는 군사도발 또는 경제개발을 정치적 수단으로 활용한다는 의미이다.

43) 당 대회는 노동당의 최고 의사결정기구로서 1980년 10월 10일 6차 대회를 끝으로 단 한 번도 열리지 못했다. 당 대회가 예정대로 열릴 경우 노동당 중심의 통치체제 복원이 사실상 완료되는 셈이다.



지난 12월 교통사고에 의한 김양건 당비서의 죽음과 같이 주요 권력인사의 변동은 있는 그대로 받아들이기 어려운 상황이 발생할 여지가 크다고 하겠다.

김정은 제1비서의 권력을 안정화하기 위한 방편으로서 이권분배의 유형과 내용은 계속해서 바뀔 것이다. 김정은 정권은 통치에 필요한 자금을 확보하기 위해 북한 법체계 밖의 경제행위를 일시적으로 허용할 것이다. 국가 권력기관의 하청업자 또는 업무대리인(agent)으로 간주되는 돈주들에게 국가주도의 사업에 참여할 기회와 특권을 남발할 가능성이 높다. 북한 당국이 시장을 매개체로 활용하여 자금과 물자의 유통을 활성화함으로써 중간수입 또는 뇌물 등의 형태로 국가수입 증대를 도모할 것이다. 그러나 어느 순간 경제세력의 정치적 영향력 확대가 임계점에 도달하는 순간 법체계의 강화를 통해 비공식 경제활동에 철퇴를 가할 가능성은 상존한다 하겠다. 그러므로 북한 경제조치의 제도화 수준이 향상되고 실질적인 제도적 운영이 목격될 때까지 북한 내부의 경제적 변화는 매우 불안정하며 불확실할 수 밖에 없다. 김정은 정권은 한동안 인민생활 향상을 국정운영의 초점으로 내세우겠지만 현실에서는 일반 주민에 대한 강제동원 빈도를 높일 것이며 감시와 통제 체제를 강화할 것으로 보인다.


김정은 정권은 외화획득 방법은 크게 두 가지로 나뉜다. 하나는 대외협력관계 강화에 따른 외자유치이고, 또 하나는 수출, 인력송출 등을 통한 외화벌이이다. 북한의 외자유치 성과는 국제기준에 부합하는 안정적 투자환경의 조성 여부에 좌우된다. 북한은 아프리카·동남아·남미 등의 개발도상국가들에 적극 진출하여 임가공, 건축, 식당 등의 사업 기회를 확대하고자 할 것이다.<sup>44)</sup> 수출 증대를 위해 자원 추출 및 위탁가공에 몰두하겠지만, 국제자원 단가의 하락 등 국제경제 여건의 변화로 인해 북한의 수출 규모가 위축될 가능성이 높은 것으로 전망된다.<sup>45)</sup>

결론적으로 말하면, 2016년의 북한은 여전히 높은 불안정성과 불확실성을 보일 것으로 전망된다. 그러므로 남북관계 역시 북한의 특성을 반영하여 경색국면을 벗어나기 어려울 것이다. ‘신뢰구축 후 정책변화’라는 남측 입장과 ‘정책변화 후 신뢰구축’이라는 북측 입장의 간극을 좁히는 노력은 언제나 고통을 수반할 것이다. 북한 경제정책의 정치적 특성을 고려하지 않은 채 북한 경제변화를 남북관계 변화의 근거로 삼는다면 북한의 병진노선에 휘말릴 가능성이 높다. 그러나 북한 경제 현실의

44) 대부분의 개발도상국가들은 중국의 막대한 투자 및 지원의 대상이다. 그러므로 해외 시장에서의 북중간 협력 실태를 조사할 필요가 제기되고 있다.

45) 김석진, 「북한 외화벌이 추세와 전망」, 통일연구원, 2015년.



역동성을 무시한다면 우리의 대북전략은 생명력을 잃게 될 것이다. 평양속도와 서울 속도가 조화되는 방법을 고민해야 할 때이다. 물론 방향이 관건이다. 

### 〈참고문헌〉

- 김석진. 「북한 외화벌이 추세와 전망」. 통일연구원, 2015년.
- 김중호. “북한과 중국은 왜 경제협력을 강화하고 있는가,” 정덕구 편, 「기रो에 선 북중관계 - 중국의 대북한 정책 딜레마」, (중앙북스, 2013).
- \_\_\_\_\_. “한반도 신뢰프로세스의 작동환경 분석 - G2 시대의 새로운 동북아시아 질서를 중심으로.” 「수은북한경제」, 2013년 가을호.
- 배종렬. “북한의 특수경제지대 추가지정과 남북경제협력.” 「수은북한경제」, 2013년 겨울호.
- 신범식. “러시아의 신동방정책과 동북아 지역정치.” 「북한경제리뷰」, 2015년 12월.
- 양운철. “남북관계 재구축 전략 - 개성공단 사례를 중심으로.” 「수은북한경제」, 2013년 가을호.
- 정은이. “북한 시장의 발전과정에 대한 연구.” 「수은북한경제」, 2014년 겨울호.
- 조동호. “김정은 정권 4년 평가 - 경제분야.” 국가안보전략연구원 주최 학술회의 자료집, 2015년 11월 26일.
- 한국수출입은행 편. 「북한개발과 국제협력」. 오름, 2014.
- 황준호. “‘새로운 정상상태’로 가는 마지막 고개 넘는 북·중 관계.” 「뉴스토마토」, 2015년 12월 20일.

- Ahn, J. H. “A New Phase in North Korea’s ‘Pyongyang Speed?’” *NK News*, July 28, 2015.
- Kaplan, Fred. “Obama’s Way.” *Foreign Affairs*, January/February 2016.
- Ying, Fu. “How China Sees Russia.” *Foreign Affairs*, January/February 2016.
- The Guardian. “Pyonghattan Project.” 2015.

데일리 NK  
연합뉴스  
자유아시아방송  
노동신문  
조선중앙방송  
한국은행 북한통계  
KOTRA 북한무역통계