

북한의 최근 대내외 인식과 정책방향

황지환* (제주평화연구원 객원연구위원)

북한이 실시한 지난 4월의 로켓발사와 5월의 핵실험 이후 한반도 주변 정세에 긴장 국면이 고조되어 왔다. 북한의 로켓발사 이후, 유엔 안보리는 4월 13일 만장일치의 의장성명으로 북한의 행동을 비난하며 2006년 안보리 결의 1718호의 위반이라고 선언하였고, 북한의 핵실험 이후에는 안보리 결의 1874호를 통해 국제사회의 제재의지를 과시하였다.

이런 와중에 기존 베이징 6자회담은 지난 2005년 9·19 공동성명 이후 2007년 2·13 합의 및 10·3 합의를 통해 북한 핵의 2단계 신고와 검증 국면을 넘어 폐기의 3단계로 진전되는 듯했으나, 2009년 들어 그 동력을 상실한 상태이다.

현재까지 대북 제재는 비교적 원활하게 작동해오고 있으며, 북한은 국제사회의 제재에 강력하게 반발하는 한편 의무성 대변인 성명을 통해 앞으로 6자회담에 절대 참가하지 않을 것이며 6자회담의 어떠한 합의에도 구속되지 않을 것이라고 수 차례 선언한 바 있다.

이렇듯 국제사회의 대북 제재에 대해 북한이 위기고조 전략으로 맞대응해온 상황에서, 북한 문제를 해결하는 데 있어서 핵문제, 국내정치, 남북관계 등에 대한 북한의 인식을 정확하게 파악하는 것이 중요한 과제이다. 이러한 이슈에 대한 현재 북한의 인식은 한반도 주변의 현실과는 괴리된 상황이며, 북한의 인식과 정책을 국제사회가 그대로 받아들일 수는 없기 때문에 북한의 인식을 재조정하여 국제사회의 인식과의 격차를 감소시킬 수 있는 방안 마련이 필수적이다.

최근 미국의 대북 양자협상 제안이나, 한국 정부의 그랜드 바겐 등의 제안은 북한이 협상태이 블로 나올 수 있는 환경을 조성했다는 점에서 긍정적이다. 하지만 협상과정의 미시적인 관점에서 다양한 어젠다를 개발할 필요가 있다.



제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572 (697-120)
전화: 064)735-6500 팩스: 064)735-6512
E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI 정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760

* 명지대학교 교수

목 차

- 1. 북한의 로켓발사 및 핵실험과 한반도 정세
- 2. 북한의 대미 인식과 행정책
 - 가. 미국의 대북적대시 정책과 북한의 대응
 - 나. 북한의 6자회담 거부와 북미 양자회담 주장
 - 다. 핵무기 보유국으로서의 지위 확보
- 3. 북한의 대내정치 인식과 정권안보
 - 가. 북한의 후계구도와 국내정치 안정성
 - 나. 북한의 경제난과 정권안보
- 4. 북한의 남북관계 인식과 대남정책
 - 가. 6·15 공동선언과 10·4 선언에 대한 인식
 - 나. 남북경협에 대한 인식
- 5. 정책적 함의

1. 북한의 로켓발사 및 핵실험과 한반도 정세

- 지난 4월 북한의 로켓발사와 5월 핵실험이후 한반도 주변 정세는 긴장국면이 고조되어 왔음. 국제사회의 만류와 압력에도 불구하고 북한이 로켓을 발사하고 2차 핵실험을 감행함으로써 첨예한 대결 구도로 진행되어 왔음.
- 베이징 6자회담은 지난 2005년 9.19 공동성명 이후 2007년 2.13 합의 및 10.3 합의를 통해 북한 핵 문제를 2단계의 신고와 검증 국면을 넘어 폐기의 3단계로 진입하게 하는 듯 했으나, 2009년 들어 좌초된 상태임.
- 최근 북미관계는 오바마 행정부가 이란이나 베네수엘라, 쿠바 등에 손을 내밀고 있고, 이슬람 지역과의 화해를 선언한 것과는 대비되는 모습임.
- 북한의 로켓발사 이후, 유엔 안보리는 4월 13일 만장일치의 의장성명으로 북한의 행동을 비난하며 2006년 안보리 결의 1718호의 위반이라고 선언하였음. 또한 북한의 핵실험 이후에는 안보리 결의 1874호를 통해 국제사회의 제재의지를 과시하였음.
- 현재까지 대북제재는 비교적 원활하게 작동해 왔으며, 북한은 국제사회의 제재에 강력하게 반발하고 있음. 북한은 외무성 대변인 성명을 통해 앞으로 6자회담에 절대 참가하지 않을 것이며 6자회담의 어떠한 합의에도 구속되지 않을 것이라고 수차례 선언하였음. 국제사회의 대북제재에 대해 북한은 위기고조 전략으로 맞대응해 왔음.
- 중국의 다이빙귀 국무위원의 9월 방북 및 김정일 위원장과의 회담 이후 북한이 양자 및 다자회담 참석의사를 밝혔지만, 앞으로의 협상방식과 내용에 대해서는 여전히 불확실한 상황임.

2. 북한의 대미 인식과 행정책

가. 미국의 대북적대시 정책과 북한의 대응

- 북한은 2차례의 핵실험을 감행한 최근까지도 핵무기 프로그램을 영원히 보유하지는 않을 것이라고 주장하고 있음. 북한은 미국의 핵 위협이 존재하고 한국에 대한 미국의 핵우산이 제거될 때 자신들의 핵무기도 포기될 수 있다고 주장하고 있음 (북한 외무성 담화문, 2009년 6월 13일).
- 이는 북미관계와 한반도 주변 국제관계의 근본적인 변화가 없는 상황에서 핵무기의 포기는 절대로 없을 것임을 공언하는 것임.
- 핵무기 프로그램에 대한 북한의 인식과 정책은 이미 김일성 주석의 유훈에서부터 비롯된 것임. 김일성은 생전에 한반도에 핵무기 위협을 시작한 것은 자신들이 아니라 미국이었음을 강조하곤 했음 (1994년 김일성 신년사)
- 북한은 핵무기 보유를 국가안보와 정권안보를 위한 최후수단으로 인식하고 있기 때문에, 현재와 같은 상황에서 먼저 양보하고 핵 포기를 하는 것은 불가능하다고 인식하고 있음 (북한 외무성 담화문, 2009년 1월 13일).
- 따라서 북한은 미국과의 외교관계 수립 없이는 살 수 있지만, 핵 억지력 없이는 살 수 없다고 주장하고 있음 (북한 외무성 담화문, 2009년 1월 17일)
- 반면, 미국은 북한의 핵 포기가 북미관계의 근본적 변화 및 한반도 주변 국제정세의 변화에 필수적인 전제조건이라고 인식하고 있음. 이는 오바마 행정부의 비확산 정책과 “핵무기 없는 세상(A World without Nuclear Weapons)”의 연설에서도 분명히 드러나고 있음 (오바마 대통령의 2009년 4월 5일 프라하 연설).

북한은 핵 억지력 없이는 살 수 없다고 주장

북한은 6자회담의 합의에

구속되지 않을 것임을

천명

○ 이러한 관점에서 북한은 오바마 행정부가 이전의 부시 행정부와 근본적으로 다르지 않다고 인식하고 있음 (북한 외무성 담화문, 2009년 5월 4일)

○ 결국 북핵문제에 대한 북한의 인식과 미국의 인식은 상당한 격차를 보이며, 앞으로의 해결과정에서 상당한 난관이 있을 것임을 예측케 함.

나. 북한의 6자회담 거부와 북미 양자회담 주장

○ 북한은 북핵문제를 북미 양자회담을 통해 해결해야 한다고 지속적으로 주장해 왔음. 김일성 역시 한반도 핵문제의 기원을 지적하며 북미 양자회담의 중요성을 강조했었음.

○ 북한은 1990년대 초반 제 1차 북핵위기 때에도 유엔 안보리나 한국, 일본, 러시아 등 다른 관련국들의 개입에 극도로 민감한 반응을 보이며, 북미 양자협상을 고집해 왔음 (북한 외무성 담화문, 1993년 4월 11일, 1994년 6월 26일)

○ 북한은 최근에도 6자회담에의 복귀를 거부해 왔는데, 이는 6자회담이 그동안 북한의 주권과 권위를 침해했기 때문이라고 주장하고 있음 (북한 외무성 담화문, 2009년 4월 14일).

○ 북한은 6자회담이 한반도 전체의 비핵화에 합의했음에도 불구하고 북한만의 비핵화를 목적으로 진행되고 있다고 인식하고 있음. 2005년의 9.19 공동성명 역시 북미관계개선을 통한 비핵화에 합의한 것이었지만, 비핵화를 통한 북미관계개선의 방향으로 진행되고 있다고 항변하고 있음 (북한 외무성 담화문, 2009년 1월 13일)

○ 특히 박의춘 북한 외무상은 북한이 결코 6자회담에 복귀하지 않을 것이며, 6자회담의 합의에도 구속되지 않을 것이라고 언급했음 (2009년 5월 2일)

○ 이는 6자회담의 여러 문서에 북한이 합의했음에도 불구하고 전혀 다른 해석을 하고 있다는 것을 의미함.

○ 최근 중국의 다이빙귀 국무위원의 방북이후 북한이 양자 및 다자회담에 참석할 것이라고 공언하고 있지만, 북한이 다자회담을 받아들여도 기존의 6자회담을 그대로 수용하기는 매우 어려울 것으로 판단됨.

○ 북한이 기존 6자회담의 틀로 협상에 복귀하더라도 협상의 구조와 형식은 기존의 모습을 수용하지는 않을 것으로 예상됨.

다. 핵무기 보유국으로서의 지위 확보

○ 북한은 최근 한반도 핵문제의 핵심이 미국 핵무기와 북한 핵무기의 관계에 있다는 주장을 새롭게 펼치고 있음 (북한 외무성 기자회견문, 2009년 1월 17일).

○ 미국이나 국제사회의 북한 핵무기 인정여부와는 관계없이 북한은 이제 핵무기 보유국이며, 북미외교관계가 정상화되더라도 핵무기를 포기하지 않을 것임을 공언하는 것임 (북한 외무성 담화문, 2009년 6월 13일). 이는 미국이 핵 불사용을 약속하고 안보를 보장할 경우 핵무기를 포기할 수 있다는 이전의 주장과는 구별되는 최근의 중요한 태도변화임.

○ 북한의 주장은 핵무기 보유국으로서 핵문제를 다루려는 의도를 공고히 하려는 것으로 보이며, 이것은 핵무기 보유국들끼리 핵군축에 합의하는 것이 한반도 핵문제를 해결하는 유일한 방법이라는 주장으로 연결되고 있음 (북한 외무성 담화문, 2009년 1월 13일). 이는 향후 핵 문제 회담에서 한국과 일본을 배제하려는 전략으로 발전될 수 있음.

○ 결국 북한은 한반도 핵문제의 초점을 북핵포기가 아닌 한반도 전체

북미관계가 정상화
하더라도 핵무기를
포기하지 않을 것임을
공언

**김정일 이후의 북한 정권은
장악력과 영향력이 약화될
것임**

의 비핵화와 동북아의 핵군축으로 전환시키려는 의도를 보이는 것임. 이는 6자회담이 북한의 비핵화가 아닌 한반도 전체의 비핵화에 합의했다는 북한의 주장과 일맥상통하는 것임.

- 북한의 접근법이 핵 포기로부터 핵 군축으로 이동함에 따라 북핵문제의 해결과정이 점점 더 어려워질 것이라고 예상됨.

3. 북한의 대내정치 인식과 정권안보

가. 북한의 후계구도와 국내정치의 안정성

- 2008년 8월 이후 김정일의 건강문제가 불거지고 최근 삼남 김정은의 후계자 지명설로 인해 북한정권의 3대 세습 및 이에 따른 정권의 안정성에 관한 논의가 활발하게 진행되고 있음. 특히 최근 “만경대 혈통, 백두의 혈통을 이은 청년대장 김정은 동지”에 관한 선전벽보가 외부에 알려지면서 김정은의 후계구도에 대한 선전활동이 강화되고 있는 것으로 분석되고 있음.
- 하지만, 북한의 두 번째 권력세습이 김일성에서 김정일로의 첫 번째 정권이동처럼 안정적으로 진행될 것인지에 대해 많은 의구심이 제기되고 있음. 이는 1990년대의 김정일과는 달리 김정은의 나이와 경험이 부족할 뿐 아니라 북한 주민들에게도 많이 알려지지 않아 영향력과 정권 장악력이 매우 취약하기 때문이기도 함.
- 따라서 김정일 이후의 북한에는 장악력과 영향력이 상대적으로 취약한 정권이 들어설 것으로 예상되며, 이는 북한정권의 성격 자체를 변화시키는 요인으로 작용할 것으로 예상됨.
- 최근 북한 최고인민회의 상임위원장인 김영남이 일본 언론과의 회견에서 이례적으로 후계문제를 언급하며, 전혀 결정된 바가 없다고

주장하였음. 하지만, 김정일의 연령과 건강상태를 고려해 볼 때, 김정은의 정권세습 여부와 상관없이 북한은 후계구도를 고민하지 않을 수 없는 시기임.

- 결국 김정일 이후의 후계구도와 정권 이양과정은 북한 국내정치와 정권안보의 안정성을 테스트할 수 있는 중요한 계기가 될 것임.

나. 북한의 경제난과 정권안보

- 북한의 경제는 점진적으로 악화되고 있으며, 이는 북한정권의 안정성을 위협하는 중요한 요인이 되고 있음.
- 북한의 경제는 1990년대 말까지 “고난의 행군”이라는 최악의 상황을 거쳐 왔지만, 한국 및 국제사회로부터의 지원과 경제협력으로 인해 1999년 이후 플러스 성장으로 돌아선 것으로 알려져 있음. 하지만, 북한의 경제는 최근 다시 마이너스 성장으로 변화한 것으로 알려지고 있음.
- 남북경협을 주요 사업인 금강산 및 개성관광 사업이 중단되고, 개성공단도 어려움을 겪으면서 북한의 경제에 커다란 타격을 주고 있을 것으로 예상됨. 한국의 대북지원금 역시 이명박 정부가 출범한 2008년에 전년에 비해 1/4로 급감하였음 (2007년도 323,040불에서 2008년도 85,440불로 감소). 더구나 지난 4월의 로켓발사와 5월의 핵실험 이후 국제사회의 제재가 강화되면서 북한의 주요한 외화수입원인 무기 수출이 중단되고 있어 커다란 어려움을 겪고 있을 것으로 예상됨.
- 경제적 어려움이 정권의 안정을 위협하는 것을 막기 위해 북한은 주민들을 통제하고 정권의 안정성을 높이기 위한 노력을 배가하고 있는 것으로 알려져 있음 (로동신문 신년공동사설 2009년 1월 1일). 로켓발사와 핵실험 역시 북한의 기술적 능력을 과시함으로써 부분적으로는 국내정치의 안정성을 도모하기 위한 목적을 가지고

**북한의 경제난은 정권
안보를 위협하는 중요한
요인**

북한은 남한 정부 때문에 남북간의 모든 합의가 무효화되었다고 주장

있는 것으로 분석되고 있음 (로동신문 사설 2009년 4월 7일).

- 실제 북한은 핵실험 성공을 축하하는 대대적인 군중 집회를 여러 차례 개최해 왔음 (조선중앙통신 2009년 5월 26일). 최근 진행되고 있는 ‘150일 전투’ 역시 경제적 난관을 극복하고 정권을 안정시키기 위한 목적을 가진 것으로 이해될 수 있음.
- 북한의 향후 경제상황은 북한 국내 정치와 정권안보의 안정성을 테스트하는 중요한 변수가 될 것임.

4. 북한의 남북관계 인식과 대남정책

가. 6.15 공동선언과 10.4 선언에 대한 인식

- 북한은 올 초 남한 정부 때문에 남북간의 모든 합의가 사문화되고 무효화되었다고 주장했음 (조국평화통일위원회 성명 2009년 1월 30일). 이는 북한이 이전 정부와는 다른 새로운 남북관계를 구축하기 위한 시도로 해석됨.
- 북한은 6.15 선언과 10.4 선언이 남북의 최고 지도자들에 의해 채택되고 전체 주민들의 동의로 이루어진 획기적인 합의라고 커다란 의미를 부여해 왔음 (조국통일연구원 성명 2008년 12월 24일). 북한은 이 두 선언이 남북통일을 위한 보편적인 규범이라고 인식하며, 이 선언을 부정하는 것은 남북관계와 통일 자체를 부정하는 것이라고 비난하고 있음. 따라서 북한은 이명박 정부가 6.15 공동선언과 10.4 선언보다 1991년의 남북기본합의서를 더 중요시하는 것에 대해 강력하게 반발해 왔음.
- 이명박 정부는 햇볕정책에 기반한 두 선언보다는 남북기본합의서가 상호성의 원칙에 입각한 것이기 때문에 남북간의 중요한 합의라고 인식하고 있음. 반면 북한은 두 선언이 자신들에게 더욱 우호적

이고 이익이 될 뿐 아니라 김정일 위원장이 직접 합의한 문서이기 때문에 더 중요하게 인식하고 있음. 북한은 남북기본합의서가 총리급에서 합의되었기 때문에 두 선언보다 더 낮은 수준의 합의라고 인식하고 있음. 한편, 남북기본합의서는 냉전이 종식된 1990년대 초반의 혼란기의 어려움 속에서 북한이 상대적으로 더 많이 양보한 합의라고 생각하기 때문에 일정부분 치욕적이라고 인식하고 있음.

나. 남북경협에 대한 인식

- 북한은 남북관계에서 “우리 민족끼리”의 정신을 강조해 왔는데, 이는 남북관계에서 일정한 영향력 수단을 확보할 수 있기 때문으로 판단됨. (로동신문 신년공동사설 2009년 1월 1일)
- 개성공단과 금강산 관광에 대해서도 남북경협을 통해 북한이 경제적 이익과 도움을 받고 있다고 인식하기보다는 “우리 민족끼리”의 정신에 입각해 남한에 부여한 특혜조치라고 말하고 있음. (중앙특구개발지도총국 통신문 2009년 5월 15일)
- 북한은 또한 이러한 특혜조치들이 6.15 공동선언의 정신에 입각하여 남한에 주어진 것이기 때문에 6.15 공동선언을 부정하는 상황에서 계속될 수 없으며, 새로운 조건을 위한 협상이 필요하다고 주장해 왔음. (조선중앙통신 2009년 6월 11일)
- 이런 관점에서 북한은 지난 6월 새로운 조건으로 개성공단의 임대료 5억불과 노동자 임금 300불을 요구하였음. 하지만, 최근 북한은 이러한 요구 대신 이전처럼 5%의 임금인상을 제시했음.
- 남북경협에 대한 북한의 기본적 인식을 감안하면 남북간의 갈등은 지속적으로 발생할 것으로 예상됨. 북한은 남북경협을 통해 경제적 이득을 확보하고 남북관계에 대한 영향력도 확대하려는 모습을 보이고 있음.

북한은 남북경협을 통해 경제적 이득과 남북관계의 주도권을 획득하려 함

북한의 인식을 정확하게 파악하는 것이 중요

5. 정책적 함의

- 북한 문제를 해결하는데 있어서 핵문제, 국내 정치, 남북관계 등에 대한 북한의 인식을 정확하게 파악하는 것이 선결과제임.
- 이러한 이슈에 대한 현재 북한의 인식은 한반도 주변의 현실과는 괴리된 상황이며, 점점 더 악화되고 있음. 따라서 북한 문제의 해결 과정에 여러 난관이 있을 것으로 예상됨.
- 특히 북한의 인식은 한국 및 미국의 인식과 큰 차이를 보이고 있음. 북한의 인식과 정책을 국제사회가 그대로 받아들일 수는 없기 때문에 북한의 인식을 재조정하여 국제사회의 인식과의 격차를 감소시킬 수 있는 방안 마련이 필수적임.
- 하지만, 북한은 자신들의 인식과 정책에 매우 완고하며 쉽게 변하지 않을 것임. 따라서 북한의 체면을 살려주면서 인식과 정책 재조정 길을 유도할 수 있는 세밀한 전략이 필요함. 이를 위해서는 북한의 나쁜 행동에 대한 제재와 더불어 북한이 변화된 인식과 정책을 가지고 협상테이블에 나올 수 있도록 우호적인 환경을 만들어주는 것도 필요함.
- 최근 미국의 대북양자협상 제안이나, 한국 정부의 그랜드 바겐 등의 제안은 북한을 협상테이블로 나올 수 있는 환경을 조성했다는 점에서 긍정적임. 또한 협상과정의 미시적인 관점에서도 다양한 어젠다를 개발할 필요가 있음.
- 최근 북한은 미국의 양자대화 제안 및 중국 다이빙귀 국무위원의 방북 등의 환경변화에 대응하여 양자 및 다자회담에 나설 것이라고 공언했지만, 북한과의 협상은 여전히 근본적인 문제를 가지고 있기 때문에 협상의 과정은 쉽지 않을 것임.

- 문제의 핵심은 북한의 인식을 어떻게 재조정하느냐에 달려있기 때문에 이 부분에 대한 정책조율이 집중되어야 할 것임.

북한의 인식을 재조정하여 국제사회의 인식과의 격차를 줄일 수 있는 정책조율이 필요

편집 고봉준(제주평화연구원 연구위원)