통일연구원 국제학술회의 KINU International Conference

김정일 사후 북한정세 전망과 국제협력

Political Situation in Post-Kim Jong-Il North Korea and International Cooperation

2012년 1월 18일(수), 13:00~17:20 | 13:00~17:20, January 18 (Wed), 2012

플라자호텔 메이플홀(4층) | Seoul Plaza Hotel, Maple Hall (4F)

주최

KINU 통일연구원 Korea Institute for National Unification

ChosunMedia 조선일보

프로그램

※ 회의는 동시통역(한국어–영어)으로 진행됩니다.

13:00~13:20 등 록

13:20~13:30 개회식

개회사 김태우 통일연구원장
축 사 류우익 통일부 장관

13:30~15:00 1회의 김정일 사후 북한정세와 남북관계

사 회 김충배 평화통일국민포럼 대표(전 국방연구원장)

발표 1 **북한 권력구조와 정책방향 전망**
박형중 통일연구원 선임연구위원

발표 2 **남북관계 전망과 우리의 대북정책 방향**
김연수 국방대학교 교수

토 론 정성장 세종연구소 수석연구위원
유호열 고려대학교 교수
송종환 명지대학교 교수
최진욱 통일연구원 북한연구센터 소장

15:00~15:20 휴 식

15:20~17:20 2회의 김정일 사후 동북아 주요국의 대북정책과 국제협력

사 회 안병준 KDI정책대학원 석좌교수

발표 1 **미국의 대북정책과 한미협력**
Jae H. Ku 美 존스홉킨스대학교 한미연구원 부원장

발표 2 **중국의 대북정책과 한중협력**
Cheng Xiaohe 中 인민대학교 교수

발표 3 **일본의 대북정책과 한일협력**
Takesada Hideshi 연세대학교 국제학부 교수(전 日방위연구소 총괄연구관)

발표 4 **북한의 미래와 한러협력**
Vasily Mikheev 러시아 세계경제 및 국제관계연구소(IMEMO) 부소장

토 론 이춘근 한국경제연구원 선임연구위원
김흥규 성신여자대학교 교수
배정호 통일연구원 국제관계연구센터 소장
여인곤 통일연구원 선임연구위원

13:00~13:20 **Registration**

※ Simultaneous Korean–English interpretation service will be provided during the conference.

13:20~13:30 **Opening Ceremony**

Opening Remarks Kim, Tae-Woo President, KINU

Congratulatory Address Yu, Woo-ik Minister of Unification

13:30~15:00 **Session I** **Political Situation in Post-Kim Jong-Il North Korea and Inter-Korean Relations**

Moderator Kim, Choong-Bae President, Peace Unification National Forum (Former President of the Korea Institute for Defense Analyses)

Presentation 1 **Prospects for the Power Structure and Future Policy Direction of North Korea**
Park, Hyeong-Jung Senior Research Fellow, KINU

Presentation 2 **Prospects for Inter-Korean Relations and Our Policy towards North Korea**
Kim, Yeon-Su Professor, Korea National Defense University

Discussion Cheong, Seong-Chang Senior Research Fellow, The Sejong Institute
Yoo, Ho-Yeol Professor, Korea University
Song, Jong Hwan Professor, Myongji University
Choi, Jinwook Director, Center for North Korean Studies, KINU

15:00~15:20 **Coffee Break**

15:20~17:20 **Session II** **Major Northeast Asian Countries' Policies towards North Korea in Post-Kim Jong-Il and International Cooperation**

Moderator Ahn, Byung-Joon Visiting Professor, KDI School of Public Policy and Management

Presentation 1 **U.S. Policy towards North Korea and R.O.K.-U.S. Cooperation**
Jae H. Ku Director of the U.S. Korea Institute at Johns Hopkins University SAIS

Presentation 2 **China's Policy towards North Korea and Sino-R.O.K. Cooperation**
Cheng Xiaohe Professor, Renmin University of China

Presentation 3 **Japan's Policy towards North Korea and R.O.K.-Japan Cooperation**
Takesada Hideshi Professor, Underwood International College, Yonsei University (Former Executive Director of the National Institute for Defense Studies, Japan)

Presentation 4 **The future of North Korea and R.O.K.-Russia Cooperation**
Vasily Mikheev Vice President, the Institute of World Economy and International Relations (IMEMO), Russia

Discussion Lee, Choon Kun Senior Research Fellow, Korea Economic Research Institute
Kim, Heungkyu Professor, Sungshin Women's University
Bae, Jung-Ho Director, Center for International Relations Studies, KINU
Yeo, In-Kon Senior Research Fellow, KINU

Contents

1회의 김정일 사후 북한정세와 남북관계

발표 1 **북한 권력구조와 정책방향 전망** ····· 3

박 형 중 통일연구원 선임연구위원

발표 2 **남북관계 전망과 우리의 대북정책 방향** ····· 27

김 연 수 국방대학교 교수

2회의 김정일 사후 동북아 주요국의 대북정책과 국제협력

발표 1 **미국의 대북정책과 한미협력** ····· 55

Jae H. Ku 美 존스홉킨스대학교 한미연구원 부원장

발표 2 **중국의 대북정책과 한중협력** ····· 67

Cheng Xiaohe 中 인민대학교 교수

발표 3 **일본의 대북정책과 한일협력** ····· 81

Takesada Hideshi 연세대학교 국제학부 교수(전 日방위연구소 총괄연구관)

발표 4 **북한의 미래와 한러협력** ····· 95

Vasily Mikheev 러시아 세계경제 및 국제관계연구소(IMEMO) 부소장

KINU
International
Conference

» 1회의

김정일 사후 북한정세와 남북관계

» Session I

Political Situation in Post-Kim Jong-Il North Korea and Inter-Korean Relations

>> Presentation 1

북한 권력구조와 정책방향 전망

Prospects for the Power Structure and Future Policy Direction of North Korea

박 형 중 / Park, Hyeong-Jung
통일연구원 선임연구위원 / Senior Research Fellow, KINU

Ⅰ. 서론

북한당국은 19일 12시 김정일이 17일 사망하였다고 발표하였다. 이후 북한의 권력 세습 체계 안정성과 앞으로 김정은의 정책 방향에 대한 다양한 의견이 등장했다.

우선 권력 안정성 문제와 관련한 해석과 의견은 다양하며, 한 극단에서 다른 극단까지 망라되어 있다. 한 극단은 '이미 김정일로부터 김정은으로의 권력 이양은 심도있게 진행되었기 때문에, 김정은의 지도자로서의 위치는 확고하며, 앞으로도 안정적일 것'이라고 한다. 다른 한 극단은 '후계 수업의 기간이 매우 짧았고, 김정은은 나이가 어리고 경험이 없어, 장성택 등의 후견에 의존해야 하는데, 장성택이 배신할 가능성이 있고, 엘리트 내 분열이 조만간 노골화될 가능성이 크기 때문에, 1년에서 2-3년이 지나면 북한 정치가 매우 불안정해질 것'이라고 한다.

다음으로 정책 문제를 보자. 이와 관련 핵무기 보유 등 다른 여러 가능한 질문 중에서도 '개혁개방' 여부에 관한 질문에 주의가 집중되었다. 한쪽 견해는 '김정은은 후계자로서 유훈을 지켜야 하기 때문에 개혁개방은 어렵다'고 한다. 다른 편의 견해는 '김정은 서방 세계를 경험했으며, 현재 북한 경제가 처한 상황으로 보아 적어도 개방확대는 불가피할 것'이라는 의견이 많다.

이글은 동일한 두 질문을 다른 방식으로 설정하고 다른 방식으로 대답해보고자 한다. Ⅱ장은 비교독재체제론이 생산해낸 독재정권과 그 정권 변동에 대한 경험 일반론적 통찰을 제공한다. 이는 우리가 북한의 김정은 후계체제라는 구체적 사례를 다루는 데서, 우리의 판단이 다른 유사 사례의 경험적 귀납적 표준을 지나치게 넘어서 너무도 자유롭게 전개될 수도 있는 위험을 제약하도록 한다. Ⅲ장의 주제는 김정은 후계체제의 안정성에 대한 평가이다. 이와 관련하여 국내외에 '김정은 후계체제 이미 안정론'과 '조만간 위기론'이 등장해 있다. 여기서는 이 두 견해를 지양할 수 있는 여러 통찰을 제공한다. Ⅳ장은 북한의 향후 정책 방향을 다룬다. 여기서도 '개혁개방' 문제에만 국한하지 않고, 질문을 재설정하고 확대한다. 그간 북한의 국가생존전략을 구성하는 정책 요소 5가지를 식별하고, 김정은 시대 이 요소들의 성공과 실패의 향배라는 맥락을 설정한다. Ⅴ장은 요약과 결론 및 정책제안이다. 앞에서 거론된 여러 요소들이 김정은 개인, 북한정권 자체의 앞으로의 운명에 어떻게

영향을 줄 수 있는지, 그리고 이러한 가운데 당면하게 되는 주요 도전이 무엇인지를 재확인한다.[1]

Ⅱ. 세습체계 향배 및 정책 방향에 판단과 관련한 비교정치학적 예비논의

여기서는 김정은 후계체제의 안정성과 정책 방향을 판단하기 위해 잠시 비교 독재정치체제론이 발전시켜온 이론적인 통찰을 소개한다.

첫째, 독재정권의 존속 문제와 독재자의 존속 문제는 구별해야 한다.[2] 정권 존속과 지도자의 운명이 상호 연계된 정도는 독재의 유형마다 다르다. 독재에는 세 가지 기본 유형이 있다. 일당독재, 군부독재, 개인독재이다. 일당독재와 군부독재의 경우는 지도자 교체와 정권 붕괴 여부는 그다지 상관성이 높지 않다. 의 특정 지도자는 교체될 수 있지만, 그렇다고 일당독재와 군부독재가 붕괴하는 것은 아니다. 그러나 개인독재의 경우는 개인독재자의 운명과 독재정권의 운명이 밀접히 결합되는 경향이 강하다. 그러나 개인독재자의 운명과 상관없이 (다른 독재자 또는 세습에 의해) 개인독재 정권이 연명되는 경우도 있다. 독재정권 지도자에 대한 가장 큰 위협은 정권 내부의 엘리트로부터 발생한다. 따라서 지도부가 얼마나 지탱하는가는 지도자가 독재정권을 구성하는 엘리트들을 얼마나 만족 시키는가 그리고 엘리트 이탈을 얼마나 막는가에 의해 좌우된다. 일반대중의 저항이 개별 지도자의 존속여부에 영향을 끼치는 경우는 거의 없다. 그러나 만약 일반대중이 저항하면, 정권 자체가 위험에 빠진다.

둘째, 일반적으로 개인독재 체제는 내부 분열 또는 엘리트 이탈에 의해 무너지지 않으며, 주도적으로 개혁을 실시하는 경우는 없다.[3] 그 이유는 개인독재를 유지해가는 데서 불가피

1_ 이 글은 통일연구원 2012년도 기본과제 중의 하나인 <독재정권 정치변동 연구 – 북한에 대한 통찰과 교훈>의 서론격 연구이다.

2_ Natash Erzow and Erica Frantz, *Dictators and Dictatorships: Understanding Authoritarian Regimes and their Leaders* (New York: The Contiuum International Publishing Group, 2011), pp. 1-26.

했던 부정부패 만연, 인권침해 등의 범죄적 행위 때문에, 정권이 붕괴되는 겨우 보통 협력 엘리트도 과거 정권 범죄행위의 공범으로 처벌을 받게 될 가능성이 매우 높기 때문이다. 또한 개인독재에 참여한 주요 엘리트는 자신만의 독자적 정치기반을 가지고 있지 못하다. 따라서 개인독재 정권이 붕괴하면, 주요 엘리트의 몰락도 동시에 발생한다. 개인독재의 붕괴는 대체로 대중 봉기 또는 외국의 간섭에 의해서 발생한다.

셋째, 권력을 세습하는 것은 신임 지도자와 구 지도자의 공신들이 최소의 비용을 치르면서 계속 공생해갈 수 있는 가장 좋은 방법이다.[4] 만약 구 지도자 공신들 중의 한명이 권력을 승계하면, 특권 재배분과 특권층 물갈이가 보다 대규모로 발생할 가능성이 높아진다. 이 때문에 구 공신들 사이에 사활을 건 권력 투쟁이 발생할 가능성이 높아지고 이것이 정권 자체를 붕괴시킬 위험을 내포한다. 따라서 구 공신 중의 한사람이 새로운 지도자가 되는 것보다는 권력 세습을 용인하는 것이 구 기득권 세력이 새로운 지도자 아래서 권력과 특권을 영속하여 누릴 수 있는 가장 안전한 방법이다.

넷째, 현 북한의 정치체제의 동향을 지배하는 것은 '공포와 보상'의 원리이다. 북한과 같은 극도의 개인독재 정치체제에서 지배층을 포함하여 정권 지지자가 지도자에 대한 충성하는 이유는 기본적으로 공포와 보상 사이의 실용주의적 손익 계산 때문이다.[5] 정권에 충성하는 것은 정권 또는 지도자의 정당성을 수용해서가 아니며, 정권 참여자가 정권 또는 지도자의 정당성을 믿는지 안 믿는지는 정권의 생존에 불가결한 것은 아니다.[6] 다시 말해, 이들이 김정은에게 충성하는 이유는 그 지도자가 특정한 이데올로기를 체현하고 있다('주체사상' 또는 '선군사상')거나 어떤 역사적 사명을 성취하는 작업을 이끌어 가고 있다거나 ('강성대국' 또는 '조국통일') 또는 어떤 카리스마를 가지고 있어서가 아니라, 협력할 때 누

3- Erzow and Frantz, Ibild., pp. 215-224; Barbara Geddes, *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics* (Michigan: University of Michigan Press, 2003), p. 7.

4- Gordon Tullock, *Autocracy* (Hingham: Kluwer Academic Publishers, 1987); Jason Brownlee, "Hereditary Succession in Modern Autocracies," *World Politics*, July 2007; Bruce Bueno de Mesquita and Alastair Smith, *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics* (New York: Public Affairs, 2011), pp. 21-48.

5- H.E. Chehabi and Juan J. Linz (eds.), Sultanistic Regimes (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998), p. 7.

6- John Waterbury, "Endemic and Planned Corruption in a Monarchical Regime," *World Politics,* Vol. 25, No. 4 (Jul., 1973), p. 551.

릴 수 있는 (과도한) 보상과 만약 배반할 시 또는 적극적으로 외견상 충성심을 표현하지 않으면 당하게 되는 (과도한) 처벌에 대한 공포 사이의 실용주의적 계산에 비추어 볼 때, 충성하는 편이 또는 그러한 것처럼 시늉하는 것이 더 이익이기 때문이다.

다섯째, 신임 지도자가 당면하는 핵심 문제는 다른 지도자가 아니라 바로 자신이 충성 기득권 세력의 특권과 부귀를 앞으로 확실하게 보장할 능력이 있다는 신뢰를 보여 주는 문제이다.[7] 그렇지 못하면, 정권유지를 위해 불가피하게 부정을 저지르거나 폭동진압을 해야 하는 등의 더러운 일들 등장하는 경우, 기득권 세력은 동요에 빠져서 그 일들을 제대로 해내지 못한다. 그러면 정권이 붕괴한다. 따라서 신임지도자는 권력의 고삐들을 신속히 장악하여 국가를 장악한 자가 누구인가를 확실히 해두어야 하며, 전임 지도자가 퇴출된 이후, 구정권의 돈줄과 같은 권력 수단을 가능한 한 빨리 장악하는 것이 가장 중요하다. 신임 지도자에게 중요한 것은 좋은 정책을 실시한다거나 주민 다수의 뜻을 따르는 것이 아니라, 지지자들을 충분히 포상하여 그들이 배신하지 않고 충성하도록 만드는 것이다. 물론 충성 기득권 세력의 특권과 부귀를 우선적으로 보장하는 정책을 대를 이어 추진한다는 것은 다수 주민이 빈곤, 무지, 정치권 발언권 박탈의 상태를 대를 이어 감수해야 한다는 것과 동일하다. 또한 이와 같은 특권 대 박탈의 체계에 대한 저항을 박멸할 수 있을 만큼 충분한 폭력수단의 구비와 활용이 권력 승계의 대를 이어 필수적이다.

여섯째, 지도자는 하급자에 대해 주도권을 가지고 있어야 한다. 여기에는 몇 가지 전술이 있다. 먼저 지도자가 하급자에 대한 처벌과 보상을 자의적으로 행할 수 있다는 이미지와 실제를 유지시킬수록, 지도자의 지위는 안정된다. 다시 말해 지도자 의중의 불가예측성 때문에 하급자가 자신이 누리고 있는 관직과 특권이 언제든지 박탈당할 수 있다는 것을 체계적으로 되풀이하여 상기되도록 해야 한다. 즉,

고위 관료가 스스로가 잘나서 직책을 얻었다고 생각하게 돼서는 안된다. 왕의 특혜가 없었다면 그들이 관직을 차지하지 못했을 것이라는 인식이 항상 존재해야 한다. 반대로 고위 관료들은 전문적 능력에도 불구하고 갑자기 은총을 받지 못하게 될 수도 있다는 자각을 항상 가지고 있어야 한다. 이러한 생각을 뿌리박게 하는데 성공하면, 왕은 주도권을 가질

---

[7]- de Mesquita and Smith, Ibid., pp. 49-74.

수 있다. 모든 엘리트는 왕의 행보를 예측하거나 또는 반응하고자 노력하는데 집중하게 된다. 이들이 자신의 지위나 능력에 대해 자발적 확신을 가지는 경우가 거의 없고 스스로 자원을 확보하는 경우도 거의 없기 때문에, 이들이 자기주도 행동을 취하는 것은 불가능하다. 왕은 행정 분야에 예측불가능하게 때로는 자의적으로 간섭하는 것은 엘리트들에게 자신들이 취약하다는 것을 끊임없이 일깨워주기 위해서이다.[8]

다음으로 지도자가 장악력을 유지하자면, 일곱째, 지도자와 개별 부하가 개별적으로 일대 일 거래를 하는 권력 체계를 만들고 유지해야 한다. 그래야지 개별 부하들 사이에서는 견제와 균형이 작용하며 또한 지도자에 대해 충성을 경쟁하도록 할 수 있다. 만약 지도자의 개입 없이, 부하들 끼리 협의나 담합이 가능한 구조가 발생하게 되면, 지도자의 지위는 위협을 받는다.

여덟째, 권력 유지는 권력 장악과는 전혀 다른 기술을 요구한다.[9] 초기의 어려운 국면을 넘기고 성공적으로 권력을 장악한 지도자는, 자신의 권력 장악을 성공시킨 지지자집단을 재편성하여 자신의 힘을 배가시켜야 한다. 현명한 지도자는 초기 지지자 중 일부를 털어낼 것이고, 대신 더 신뢰할 수 있고 포상하는 데 비용도 덜 들어가는 그러한 지지자를 새로 충원하여 보좌팀을 새로 짜야 한다. 현존 지도자가 권력을 장악하는 데 도움을 줄 능력이 있는 부하는 그 지도자를 폐위시킬 능력도 가지고 있기 때문이다. 따라서 일단 권력이 안정되면 위협이 될 만한 부하의 숫자는 줄이고, 가장 충성스러운 자들을 주위에 두는 것이 가장 중요하다. 이 때, 필요한 것은 유능한 부하가 아니라 무능하더라도 충성스러운 부하이다.

Ⅲ. 김정은 세습체계와 북한정권의 향배

2011년 12월 17일 김정일 사망 이후 현재에 이르기까지 북한 정치에 관한 핵심질문은 김정은 후계체제가 얼마나 확고하게 자리 잡았으며, 앞으로 얼마나 안정적일 것인가로 설

8- Waterbury, ibid., p. 553.

9- de Mesquita and Smith, Ibid., pp. 49-74.

정되어 있다.

공개된 여러 의견을 종합하면, 이 질문에 대답하는 방식에는 두 가지가 있다. 그 첫째는, 대체적으로 후계자 김정은의 형식적 지위 상승 및 이에 따른 형식적 권력 체계의 형성에 주목하고, 이를 곧 김정은의 실질적 권력 장악으로 간주하면서 따라서 김정은 체제의 공고화로 판단하는 경향에 서있는 입장이다. 이를 이하에서 '김정은 후계 체제 이미 안정론'이라고 한다. 그 둘째는 김정은의 이러한 형식적 지위 변화 여부에 크게 주의를 기울이지 않고, 북한 상층 권력 내부의 기관별 인물별 이해상층과 권력 암투에 주로 주목하는 입장이다. 이를 이하에서 '김정은 후계 체제 조만간 위기론'이라 하자. 물론 이러한 두 가지 관찰 방식은 섞여 있는 경우가 많다.

첫 번째 시각에 경도되는 서술은 김정은의 지위가 이미 확고하다고 판단하는 경향이 있다. 즉 '지난 3년간 김정은 체제가 이미 공고화되었으며, 앞으로도 안정적일 것'이라는 것이다. 미국과 한국의 분석 및 판단 경향을 비교해 보건데, 이러한 경향은 한국의 연구자에게서 상대적으로 더 강하게 나타난다.[10]

두 번째 시각에 경도하는 입장은 김정은의 지위에 대해 보다 비관적 입장을 취한다. 즉 '현재 겉으로 보기에 북한이 김정은을 중심으로 단결되어 있는 것처럼 보이지만, 김정일이 김정은 후계 권력 기반구축을 완성하지 못하고 조기 사망한 것, 김정은의 취약한 장악력과 지적 미숙성 그리고/또는 권력기관 및 엘리트 간 내부 암투 때문에 김정은의 지위는 현재 불안정한 토대 위에 있고 조만간 위기에 직면할 수도 있을 것'이라는 판단을 내리는 경향이 있다. 이러한 경향은 (한국의 분석가에 비해) 상대적으로 미국의 분석가에서 강하게 나타난다.[11]

10_ 정성장, "2012년 북한 신년공동사설과 정책기조의 변화," 『세종논평』, No. 241 (2012.1.2); 안홍욱, 박영환, 이영경, "김정은, 실질적 권력승계 완료 ... '직책' 계승 속도 낼 듯(이기동)," 『경향신문』, 2011,12.28; 김연수, "김정일 사후 북한정세전망과 우리의 대응방향," 『안보현안분석』, 국방대 안보문제연구소, Vol. 66 ((2012.12.31); 김진무, "김정일 사망 이후 북한의 의사결정체계," 『동북아 안보정세분석』, (2011.12.29); 이와는 달리 김정은 사후 북한 불안정 가능성에 주목한 것으로는 통일연구원, "장성택 그룹 김정일에 반기 들 수도," 『중앙일보』, 2012.1.4; 조한범, "2012년 북한 위기 가능성," *KINU Online Series 12-03* (2012.1.9).

11_ Ken Gause, "Decision-making in a Post-Kim Chong-il North Korea," *The Peninsula* (Washington D.C.: Korea Economic Institute, December 23, 2011); Nicholas Hamisevicz, "Danger Behind the Veil of Transition in North Korea," *The Peninsula* (Washington

그렇다면 Ⅱ장에서 언급한 8가지 일반론에 비추어 볼 때, 현재까지 김정은 세습 후계 과정을 어떻게 평가할 수 있을 것인가? 이상의 논의에 비추어서, 위에서 언급한 '김정은 후계 체제 이미 안정론'과 '김정은 후계 체제 조만간 위기론'에 들어있는 판단에 대해 다음과 같이 말할 수 있다.

우선 김정은 후계 구축이 본격적으로 시작된 2009년 초부터 김정일이 사망한 2012년 12월까지 3년에 걸쳐 김정은 후계 구축을 위한 상당한 작업이 진행되었다. 특히 상-중-하층을 망라하는 엘리트 및 간부 교체가 있었다. 2010년 9월 당대표자회 개최는 김정은 후계 체제의 기본틀이 갖추어졌음을 기념하는 행사였다고 할 수 있다. 또한 김정일은 2011년 10월 8일 김정은을 최고사령관으로 내정하는 한편,[12] 같은 달 10일부터 김정은에게 비공식적으로 사실상 국정을 위임한 것으로 보인다.[13] 그렇지만 '김정은 후계 체제 이미 안정론'이 주장하듯이, 이를 통해 김정은이 독자적 권위와 세력기반을 구축했고, 후계체제의 기본틀이 공고화되었다고 보기에는 무리가 있다. 그렇다고 해서, '김정은 후계 체제 조만간 위기론'이 예견하는 것처럼 내부 엘리트 투쟁이 무질서하고 자기 파멸적으로 진행될 것으로도 보이지 않는다. '이미 안정론'은 김정은 후계체제가 가지고 있는 여러 취약성, 특히 기관별, 엘리트 내부에 존재하는 갈등 잠재력을 무시하는 경향이 있다. '조만간 위기론'은 김정은 체제가 많은 약점을 가지고 있고 엘리트 내부 갈등 잠재력이 존재하는 것은 사실이지만, 북한의 정치사회에는 김정은 체제를 수용 또는 묵인할 수밖에 없는 요소도 존재한다는 것을 간과하고 있다.

D.C.: KEI, December 22, 2011); Jack Pritchard, "My New Year's Predictions for North Korea," *The Peninsula* (Washington D.C.: KEI, December 21, 2011); 오공단, "북 내부 8-24개월 뒤 심각한 동요 가능성," 『서울신문』, 2011.12.24; Michael Green, "North Korea after Kim Jong Il," *The Washington Post,* December 20; Doug Bandow, "North Korea: The King is Dead, Long Livethe King," *National Interest*, December 23, 2011; Nicholas Eberstadt, "North Korea's Kim Jong Il failed to prepare his successor," *American Enterprise Institute*, December 20, 2011; Bruce Klinger, "Morning Bell: The Death of Kim Jong-il," *Heritage Foundation,* December 19, 2011l Richard C. Bush, "Kim Jong-un's Shaky Honld on Power in North Korea," *The Daily Beast*. December 19, 2011; 예외적으로 북한의 안정 가능성을 강조한 글로서, Evans J.R. Revere, "Dealing with North Korea's New Leader: Getting it Right," *The Brookings Institution*, December 21, 2011. 미국 내의 여러 의견에 대한 조망과 대북정책을 논한 것으로 다음도 참조. Mark E. Manyin, "Kim Jong-il's Death: Implications for North Korea's Stability and U.S. Policy," *Congressional Research Service R42126*, December 22, 2011.

12_ "조선노동당 중앙위원회 정치국회의에 관한 보도," 『조선중앙통신』, 2011.12.31.

13_ 좋은벗들, "10월 10일부터 김정은 주도 국정운영 시작," 『오늘의 북한 소식』, 제434호, 2011.12.22.

'이미 안정론'과 '조만간 위기론'의 편향을 극복하자면, 김정은의 지위가 안착하는 것을 도와주는 요소와 그것에 위험을 제기하는 요소들을 구별해볼 필요가 있다. 먼저 세습 후계자로서의 김정은의 구조적 지위가 가지는 유리점을 고려해야 한다.

첫째, 앞서 제시하였듯이, 권력 세습은 전임 지도자 시절의 기득권 세력 다수의 이익과 부합한다. 따라서 그 다수 중의 다수는 설령 (세습에 대해) 양심의 거리낌을 약간 느낀다 해도, 자신의 기득권을 가장 안정되고 안전하게 보장해주는 장치인 세습 후계자 김정은에게 계속 충성하는 데 불편함이 없을 것이다. 이러한 기득권 세력의 핵심을 성분제에 기초한 정치신분상으로 따지면 가계(김(일성)씨 및 강(반석)씨)에 속하는 인물들, 빨치산 후손들, 6.25 때 전사자·피살자 후손들이다. 이들은 출신 (정치) 성분에 기초한 신분제적 차별에 기초하여, 평민과 구별되는 교육 및 출세 기회, 그리고 특히 1990년대 이후에는 시장확대에 편승하여 특권적 상업행위 참가 및 부패행위를 통해 권력과 부귀를 독점하고 있다. 또한 빈부격차 확대, 지방에 대한 평양 우대, 빨치산 후손들의 주요 상층 관직 약진 현상으로부터 이득을 보고 있는 집단이 있고, 이들은 정권 안정, 다시 말해 단기적으로는 김정은 권력세습 안착을 원할 것이다. 또한 이와 같은 정치 신분제적 충원구조 때문에 권력 상층의 인재풀이 매우 협소하며, 이들 간에는 학연과 친척 등의 상호인연과 안면관계도 두터울 것으로 판단된다.

둘째, 이미 세습이 한번 이루어졌으며, 세습 후계자로서의 김정은의 선점효과 때문에, 그를 대신하는 경쟁자가 등장하는 것이 쉽지 않다. 3년이 짧다고 하지만, 김정은은 개인숭배형 방식으로 3년 동안 후계자로 각인되었다. 북한의 경우 이미 권력 세습의 선례가 있으며, 권력 승계에 대한 다른 어떤 방식의 합의도 존재하지 않는다. 경험법칙 상, 극단의 일인독재로서 지도자가 당과 국가를 소유하고 있었던 경우는 일당독재나 군사독재와 같은 다른 경우에 비해 권력 세습의 시도와 성공의 확률이 높다.[14] 북한과 같이 거의 50년 동안 개인숭배 절대독재를 경험한 상황은 지도자와 정권 그리고 정권과 국가의 구별을 희미하게 만들어버렸다. 따라서 이미 등극한 김정은을 갈아치우고자 하는 시도는 마치 정권과 국가를 위기에 빠뜨리는 시도처럼 인식될 가능성이 크다. 특히 주변국 및 내부 사회와의 긴장이 매우 큰 상황에서 김정은을 치는 것은 정권 위협적이며 엘리트를 공멸시키는 치명적

14- Brownlee, Ibid.

인 행위로 간주될 가능성이 많다.

셋째, 엘리트 반역 공모의 어려움이다. 김정일은 37년 이상 궁중암투와 권모술수의 세계에서 성공적으로 살아남았다. 김정일이 지위를 유지하게 만든 가장 중요한 장치는 엘리트가 서로 공모할 수 없도록 견제와 균형, 상호 경쟁, 철저한 감시와 상호 불신 조장의 메카니즘이었다. 그러한 그가 후계자 아들에게 권력을 물려주면서 안전장치를 소홀히 하였을 가능성은 낮다. 물론 김정일의 김정은 후계 프로젝트는 미완성 상태에서 끝이 났다. 그렇지만 김정일은 김정은이 총정치국, 국가보위부, 정찰총국, 보위사령부와 같은 공안·감찰 기관을 가장 먼저 장악하도록 했다. 과장하자면, 김정은이 국정 실무에 전혀 무식해도 상관없다. 다만 그는 그가 관장하는 공안기관을 통해 반역음모를 철저히 감시하는 한편, 혐의 의심시 또는 발각시 당하게 되는 잔혹한 처벌에 대한 과장된 공포감을 조장하면 된다. 이러한 기관의 활동은 엘리트 중의 일부가 반역을 공모하는 경우 두 번 생각해보도록 만들 것이다. 또한 김정은 시대에도 김정일 시대에 수십 년간 작용했던 견제와 균형, 상호 경쟁, 감시와 상호불신의 메커니즘은 북한 체제 자체에 내재화되어 있는 것이 김정은을 도울 것이다.

넷째, 마지막으로 지적할 것은 중국이 북한정권의 안정을 원하며, 이 때문에 (다른 선택이 없기 때문에) 김정은의 지위를 적극 지원하고 있다. 아울러 기타 주변국도 북한의 불안정이 증가하는 것을 적극적으로 옹호하지 않는다.

다음으로 현 상황 속에서 김정은의 지위를 앞으로 위협할 만한 잠재력을 가진 요소들은 무엇인가? 이는 세 가지이다.

첫째 요소로 지적할 수 있는 것은 김정은이 앞으로 엘리트 내부 갈등을 얼마나 조정할 수 있는가이다. 김일성과 김정일은 자신의 절대권력 유지에 순기능적인 방향에서 권력기관 및 엘리트 상호간 지분투쟁을 배후 조종 또는 조작해왔다. 물론 항상 성공한 것은 아니었다. 최고지도자의 조정 능력은 여건에 따라 지분투쟁에 관여하는 개별 기관의 능력에 따라 한계가 있었다. 간략히 요약한다면, 당조직과 계획경제가 기능하고 있는 김일성 또는 김일성/김정일 시대와 비교할 때, 중앙 재정의 붕괴로 각 기관별 자력갱생이 허용된 1995-2011년간 김정일 시대는 조정하는 것이 더 어려워졌다. 앞으로 김정은 시대에는 이것이 더 어려

워질 것이다. 김정은의 권위가 김정일만 못하고, 또한 앞으로 시장화 및 권력 부패가 더욱 현저해지는 가운데, 개별 기관별로 세력 확장 암투가 보다 강력하게 전개될 것이기 때문이다. 만약 김정은이 중요 권력기관 또는 주요 엘리트 간의 이익갈등을 제대로 조절하지 못한다면, 이들 간의 충돌 때문에 정치 불안이 발생할 수도 있으며, 경우에 따라서 자신의 지위가 희생될 수 있다. 이와 관련하여 김정은에게 당면한 도전이 있다. 그것은 2009년 이후 권력 개편과정에서 상당한 숫자의 상-중-하급 간부가 퇴출당한 것으로 보인다. 또한 앞으로 김정은 체제 공고화 과정에서 더 많은 간부가 교체될 것으로 보인다. 이들의 불만을 어떻게 관리할 것인가 하는 것이다.[15] 또한 과연 김정은이 언젠가 현재 자신을 둘러싸고 있는 아버지 시대의 공신들을 개편하려고 할 것인지, 그러한 경우 구 공신의 역모 가능성을 어떻게 관리할 것인지도 김정은이 당면하게 되는 도전이다.

둘째 요소로 지적할 수 있는 것은 긴장이 강화되고 있는 정권과 사회 간의 관계이다. 2000년대 전반기 북한당국의 정책은 사회 변화를 인정하고 정권이 사회에 적응을 모색하는 식의 정책이었다면, 그 이후의 정책은 사회변화를 거스르고자 하는 대결정책이라고 할 수 있다. 더군다나 2009년 11월 화폐개혁 실시 이후 일반 주민의 중앙정권에 대한 불만이 현저히 높아졌다. 나아가 2010년 9월 당 대표자회 이후 김정은이 직접 책임을 지고 2011년 말까지 1년여에 걸쳐서 중국과의 국경지방인 함경북도, 양강도, 평안북도에 강력한 비사검열을 진행하였다. 이러한 정책은 김정일 사망 전후로 하여 더욱 강화되었다. 만약 이러한 정책이 지속된다면, 그 어디에서인가 우발적으로 정권과 주민이 충돌하는 사태가 발생할 가능성이 높다. 만약 이러한 사태가 일정 규모 이상으로 발생하고 그 소식이 북한 내부에 널리 퍼진다면, 그 심리적 효과와 사회 동요 효과는 상당할 것으로 보인다. 여기에 추가적인 요소가 있다. 단기적으로 본다면, 2012년 '강성대국 문열기'가 불러일으킨 기대가 충족되지 못할 때 허탈감은 북한 주민 사이에 김정은과 정권에 대한 불만을 더 높일 것이다. 더욱이 2012년 준비를 위한 평양 10만호 건설과 축제 행사와 같은 비생산적 부문에 많은 자금을 쏟아 붇는 무리한 정책을 추진할 결과, 2012년 후반에는 북한의 경제문제가 더욱 심각해질 수 있다. 마지막으로 지적한다면, 세대 갈등이다. 2012년은 1994년에 태어난 출생한 아이들이 군에 입대하거나 대학을 가기 시작하는 해이다.[16] 이들은 1990년부터 20대

15_ 개인독재의 경우, 비주류는 역모하는 것보다 (소극적) 협력하는 것을 택하는 것이 일반적이다. 왜냐하면, 정권에 반대하면 생존 자체가 위협받지만, 적어도 반대하지 않으면 최소한의 부스러기 이익은 누릴 수 있기 때문이다. Geddes, Ibid.

에 접어들기 시작한 1970년대 생 이후 세대와 함께 북한의 주력 세대가 될 것이다. 이들은 성년이 되면서부터 기본적으로 제대로 된 북한식 사회주의를 경험해보지 못한 세대이다. 이들의 문화적 정향과 생계유지 방식은 북한정권이 바람직하다고 생각하는 바와 매우 다르다는 것이 문제이다.[17]

셋째 요소는 '시장' 관리의 문제와 외부와의 접촉 증대의 문제이다. 북한에서 전개되고 있는 '시장'은 정권이 새로운 환경에서 새로운 방식으로 공고화되는 기회를 제공함과 동시에 여러 잠재적 정치적 위험을 내포해왔다. 북한당국에게 있어 '시장'은 지나치게 확장되어서도 안되고 지나치게 위축되어서도 안된다. '시장'이 지나치게 확장되면 정권의 경제에 대한 장악, 기득권층의 특권이 새로운 세력에 의해 위협받을 수 있다. 그렇다고 해서 '시장'을 너무 축소하면, 정권과 정권 기관 및 기득권층 개인이 권력과 '시장'을 배합해서 전개하고 있는 돈벌이가 위협 받는다. 그 균형점이 어디인가를 찾는 것은 쉽지 않은 작업이다. 그러나 궁극적으로 '시장' 확대 자체가 정권을 위협하지는 않을 것이다. 현대 사회의 (공산독재를 제외하고) 대부분의 독재국가는 이른바 '시장경제'에 기반했다는 것을 상기하면, 독재정권과 '시장'의 동거는 가능하다. 특히 이른바 한국, 중국, 베트남과 같은 소수의 발전국가(개발독재국가)를 제외하면, 대부분의 독재국가는 장기침체경제를 초래하는 '시장경제'에 바탕하여 초과수익을 올리는 한편 주민을 궁핍화시키고 정치적으로 무력화시킨 상태에서 존속해왔다. 이런 국가는 학문적으로 약탈국가[18]로 불리우고 있다. 1990년대 이래 북한의 경제구조와 경제정책, 내부의 경제적 이익구조는 약탈국가형으로 이미 깊숙이 진행해버렸다. 이것을 바꾸기는 쉽지 않을 것이다. 따라서 흔히들 말하듯이, 북한에서 '시장'의 확대는 정권도전 세력이 더 강화된다는 것을 의미한다는 식의 판단은 반드시 올바른 판단이라고 할 수 없다. 1990년대와 2000년대 북한 정권은 '시장'확대라는 변화를 정권생존과 기득권 존속이라는 원칙 하에서 적응하고 또한 활용해 왔다. 그런데 북한정권을 1980년대 말까지의 이미지로만 설정하면, 그 정권이 존속하는 것이 불가능한 상황에서도 존속하고 있다는

16_ 주성하, "북 체제 비웃는 '장마당 세대' 김정은 발목잡나,"『동아일보』, 2011.12.24.

17_ 이밖에도 북한 내부 사회변화와 새로운 계층 분화가 제기하는 도전 문제에 관하여, 박영자, "북의 미래, 체제가 사람을 만났을 때,"『르몽드 디플로마티크』, 2012년 1월호 참조

18_ Larry Diamond, "Civic Communities and Predatory Societies," Delivered to the conference "Culture Matters: A Forum for Business, Education and Training Professionals," Intercultural Management Institute, American University, Washington D.C. May 10, 2001; Alex Bavister-Gould, "Predatory Leaderships, Predatory Rule and Predatory States," *Concept Brief 01,* Development Leadership Program (September 2011).

식의 마치 수수께끼 같은 현상에 직면하는 판단 오류에 빠질 수 있다. 북한정권은 앞으로도 위태롭게 보일 수도 있지만 적응하고 변화해갈 것이다. 다만 이러한 변화와 적응은 우리가 바라는 '개혁개방'의 방향에서 발생하지는 않을 것이다. 또한 변화와 적응과정에서 정권 측의 정책판단 실수가 발생할 가능성을 배제할 수 없다. 이에는 정권의 새로운 환경에 대한 적응이 너무 지체되어 위기가 발생하는 것도 포함한다.

위의 세 가지 중에서 김정은에게 더 위협적인 것은 엘리트 권력암투이고, 북한정권에 더 위협적인 것은 정권 대 사회 간의 긴장고조이다. '시장'은 관리하기 나름, 활용하기 나름일 것이다. 권력암투의 결과 김정은이 제거되고 다른 지도자가 등장하더라도, 북한 정권은 존속할 수 있다. 또한 앞서 지적한 바와 같이 개인독재 정권이 엘리트 내부 분열로 망한 경우는 거의 없다. 그러나 정권 대 사회 간의 긴장은 현존 권력 체계 그 자체를 공격대상으로 하는 사건을 발생시킬 수도 있다.

다음으로 이 세 가지 도전은 언제 얼마만한 강도로 발생할 수 있는가를 질문할 수 있다. 이에 대한 질문은 북한 (또는 김정은) 정권이 생존 차원에서 진행하고 있는 전략적 프로젝트가 얼마마한 수준에서 성공하는가와 달려있다. 이는 마치 어떤 회사의 사업이 잘되면, 사장의 권위가 증가하고, 파이가 커지기 때문에 내부 이익갈등을 조정하는 것이 더 쉬워지지만, 그렇지 않은 경우, 사장이 위기에 몰리고 내부 이익갈등이 더욱 격화되는 것과 같은 이치이다. 그렇다면 북한 정권이 정권 생존 차원에서 진행하고 있는 전략 프로젝트는 무엇이고 그 성공 또는 실패가능성은 어떠한가? 이것이 다음 Ⅳ장의 주제이다.

Ⅳ. 향후 북한의 정책 방향

앞으로 북한의 정책 방향과 관련하여, 김정은 등장과 함께 두 가지 견해가 제시되었다. 그 하나는 '김정은은 자신의 권력의 원천이 세습에 있기 때문에 아버지(김정일)와 할아버지(김일성)의 노선을 근본적으로 부정하기 어렵다'[19]는 견해이다. 다른 하나는 현재 북한이

19_ 양문수의 의견, 송윤경, "김정은 체제, 군부와 민간당료 사이의 견제와 균형이 관건," 『경향신문』, 2012.1.3.

처한 현실이나 김정은의 서방 경험 등에서 보았을 때 적어도 개방은 확대하지 않겠느냐'는 희망 섞인 기대이다.

여기서는 경제정책을 포함하여 김정은은 기존의 정책 노선을 바꾸지 않을 것이라는 점에서 출발한다. 그 이유는 김정일이 김정은으로 바뀐 것을 빼놓고, 북한정권에서 변한 것이 없다는 것, 동일한 집단과 인물이 동일한 이해관계를 견지하고 있을 뿐 아니라, 외부세계에서도 김정은 등장을 계기로 기본 입장을 바꾼 것이 없다는 것이다. 다시 말해 대내외 이익 구조가 전혀 변하지 않았기 때문에 정책도 그대로 갈 수밖에 없다는 것이다. 다만 현재 추진하는 정책에 대한 실패가 분명하게 된다면, (바꾸고 싶어서 바꾸는 것이 아니라 생존을 위해서는 다른 방도가 없어서) 정책을 바꾸든지, 아니면 몰락이나 충돌을 선택해야 하는 기로에 도달하게 될 것이다.

1. 대내외 5대 정책 방향

여기서는 북한 정권의 생존전략 차원에서의 대내외 정책 5대 방향을 서술한다. 이 5대 방향 중에서 여기서는 대내외 경제정책에 관련해서만 자세히 논한다. 대내정치 관련 문제는 위에서 다루었고, 대외관계 관련 문제는 다른 곳에서 다루기 때문이다.

북한정권의 생존전략 차원의 5대 정책 방향은 2005년부터 채택되었으며, 2009년 이후 더욱 뚜렷해졌다. 5대 정책 방향을 보면, 다음과 같다. 첫째, 핵 능력을 확장하며 핵 보유국가로 인정받는다. 둘째, 핵 보유 국가로 인정받는 가운데 미국과 관계 정상화를 추진한다. 셋째, 남북관계에서 한국은 하위파트너가 되어야 한다. 즉 핵 문제 및 평화협정은 미국과 실질 협상하며, 한국은 북한정권을 정치적 경제적으로 지원하는 차원의 하위 파트너 역할을 해야 한다. 넷째, 대내적으로 반(反)개혁 정책을 유지하며, 대외적으로 외화벌이 사업을 적극 확대한다. 다섯째, 공안통치를 근간으로 내부 정치 안정을 도모하면서 정치적 수단을 활용하여 간부층에게 편파적으로 유리한 치부(致富) 기회를 제공한다.

이와 같은 5대 방침은 북한정권의 공식 언명과 실제 행동을 근간으로 하여 추론된 것이다. 물론 공식 언명들은 많은 것들이 간접적으로 애둘러 표현하거나, 실제 의도를 감추고 있다. 이와 같은 5대 정책 방향을 실현하는 것은 북한정권이 대내외적으로 지향하는 일종

의 최대 전략 목표라고 할 수 있다. 그렇지만 이러한 5대 정책 방향이 모두 주변국의 이해관계 또는 바라는 바 하고 충돌한다. 따라서 북한은 이 모든 목표를 최고 수준에서 달성할 수 없으며, 관련 당사국과 타협해야 할 것이라는 것을 알고 있을 것이다. 그러나 북한정권이 더 많은 양보를 할수록 북한정권의 생존환경은 나빠질 것이다. 여하튼 이와 같은 5대 방침은 북한정권이 시기마다 경우마다 취하는 전술적 언명과 행위를 규정한다. 또한 아직까지 북한정권이 이와 같은 5대 정책 방향을 수정했다는 증거도 존재하지 않는다.

2. 반(反)개혁 외화벌이 확대 전략

독재국가에서 경제정책을 규정하는 기본 논리는 충성 지지 집단의 이익을 보장하는 것이다.[20] 그런데 소수 충성집단의 이익을 보장하는 경제정책은 국내경제 생산성 증대 조치와 충돌할 수 있다. 이러한 경우 독재정권은 충성집단의 이익을 보장하는 방향에서 정책을 선택한다. 이러면 경제는 장기침체에 빠지며 주민 다수는 영속적 빈곤을 감수해야 한다. 만약 다른 선택을 한다면, 충성집단이 독재정권에 충성해야할 필요가 없어지며, 따라서 정권의 생존은 위기에 처하게 된다. 혼동하지 말아야 하는 것은 많은 독재 정권은 실제 정책의 실제 의도는 숨기고 외부적으로 마치 '인민의 이익'을 실현시키기 위해 정책 목표를 설정하고 추진하는 것 같은 논법을 구사한다는 점이다. 독재정권이 공식적으로 무슨 말을 하는가보다는 실제 정책을 어떤 목적에서 왜 취하는가에 더 주목해야 한다.

북한은 2000년대 초반 개혁적 조치를 도입했으나, 2005년 이후 내부 경제생산성 증가와 관련 조치는 거의 취하지 않은 반개혁 정책을 취하는 한편, 대외적으로 외화벌이 사업 확대에 집중하고 있다. 주요 외화벌이 사업은 다섯 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 광물 수출 증대(2010년 북한 수출의 70%가 원자재), 둘째, (개성과 금강산 그리고) 황금평과 나진선봉과 같은 폐쇄형 경제특구 증설, 셋째, 식량외교 및 핵외교를 통한 해외 원조 유입 증가, 넷째, 중국과 러시아 등으로의 노동력 수출, 그리고 다섯째 지리적 이점을 이용하는 사업(관광사업, 가스파이프라인 연결, 나진 및 청진 항구 개방 등)이다.

20- Bruce Bueno de Mesquita and Hilton L. Root, "The political roots of poverty: The economic logic of autocracy," *The National Interest* (Summer, 2002), p. 1.

<반개혁 + 외화벌이 사업 확대>의 기본 논리는 다음과 같이 추론될 수 있다. 북한 정권은 자신 지지집단의 기득권을 위협할 수 있는 개혁조치를 도입하는 것을 회피한다. 그런데 이렇게 되면 국내경제 생산성이 저하하여 경제와 정권이 위기에 처한다. 여기서 탈출하기 위해 앞서 지적한 바와 같은 외화벌이 사업을 확장하여 외화를 벌어들인다. 벌어들인 외화의 일부는 국영부문에 투자되어, 국영부문의 생산을 재생시킨다. 이러한 방식으로 만약 국영부문이 중간재와 소비재를 충분히 생산하고, 이것이 국영유통망을 통해 배분될 수 있다면, 시장은 폐쇄 상태에서 정권의 산업과 주민 생활에 대한 장악력을 높일 수 있다. 그러나 문제는 국영부문은 자생력이 없어서 끊임없이 외부 수혈을 통해 인위적으로만 지탱될 수 있다는 것이다. 다시 말해 국영부문 투자는 전력 생산과 같은 일부를 제외하고 잘못된 투자다. 북한은 2007년까지는 한국(2차 남북정상회담)을, 2010년 원자바오 총리 방문 이후는 중국을 주요한 상대로 하여, 외화벌이 사업을 확대하고자 시도해왔다.

그런데 이러한 <반개혁 + 외화벌이 사업 확대 노선>은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 국가경제가 국내 산업 붕괴 상태에서 원자재수출 및 해외원조에 과도하게 의존하게 되는 악순환에 빠진다. 반개혁 때문에 국내 경제의 생산성 증대가 발생하지 않고, 경제는 장기 침체의 늪에 빠져들 수밖에 없는데, 그러할수록 정권 유지 자금 마련을 위한 자원수출 증대 필요와 해외원조 수취 증대 필요가 증가한다. 둘째, 외화벌이 사업은 정권(궁극적으로 김정은)이 그 수익을 독점하기 용이한 사업으로 구성되어 있다. 따라서 국내 경제 생산성 증대 없이도 정권 강화 및 충성분자 포상을 위한 자금을 마련할 수 있다. 셋째, 외화벌이 자금으로 (과도하게) 포상 받는 정권 충성 그룹과 높은 실업률과 노동품질 향상 기회를 상실한 일반주민 사이에 높은 수준의 빈부격차가 장기적으로 고착되어 구조화된다. 국내산업이 붕괴하여 고용기회가 한정되어 있는 한편, 저급 노동력을 기축으로 하는 채취산업을 국가경제의 기축으로 만들면 정권유지 자금 및 독재자 치부(致富)자금은 풍부히 마련되지만 일반 주민은 고용기회, 교육과 보건 증진에 의한 노동품질 향상기회를 상실당하고 '영원한 빈곤과 무지'라는 저주를 받게 된다. 그런데 정권의 입장에서 보면 (중장기적으로) 정권에 도전 능력을 증가시킬 수도 있는 일반 노동자의 고용 및 소득 증대, 교육과 보건에 대한 투자를 기피하는 것이 오히려 정권 유지에 순기능을 한다. 넷째, 권력기관 특권경제와 간부 부패의 만연(체제적 부패)를 근간으로 하는 경제가 탄생하고 유지된다는 것이다. 외화벌이 경제는 권력기관들에게 정권유지 중요도에 따라 원자재의 수집과 수출과 관련한 상업적 독점권을 배분함으로써, 이들만이 배타적으로 재부를 축적할 수 있게 만들

어 주며, 소유권 보장과 계약 준수와 같은 제도(공공재)가 취약한 상태, 간부 부패가 만연한 상태를 방치하거나 의도적으로 조장함으로써, 정치적 강자가 정치적 약자를 약탈할 수 있는 기회 또는 권력기관이 독점수익을 올릴 수 있는 상황을 구조적으로 보장하고 있다.

3. 2012년 대내 정책 방향

기본적으로 2012년도 북한정권의 대내외 정책은 앞서 설명한 대내외 정책 5대 방향의 틀 내에서 머무를 것이다. 변화가 있다면 변화된 상황에 적응하는 전술적 변화가 있을 것이다.

경제정책과 관련하여 2012년도 북한당국이 취할 정책 방향을 가장 잘 보여주는 것이 있다. 김정일은 2011년 10월 10일 경 사실상 국정운영을 김정은에게 이양했고, 이를 정책적으로 뒷받침하기 <김정은 지도소조>가 발족했다고 한다.[21] <지도소조>가 제기한 정책내용은 6 항목으로 그 중에서 5가지가 경제와 관련된 것이다. 이를 보면, 첫째, 국내 전력상황을 최우선적으로 해결한다. (석탄수출 금지), 둘째, 국내 모든 공장들을 만부하(모두) 가동시키고 국내 인민 생활 용품들을 2~3년 내에 정상 공급한다. 셋째, 내년(2012) 국내 식량공급을 평양과 회령, 국가 기관들과 지방 간부들, 모든 법 기관들과 군부대를 최우선해서 무조건 공급한다. 넷째, 2013년까지 외국상품을 국내 시장에서 절반으로 축소하고, 특히 중국 상품을 대폭 제한한다. 점차적으로 외제 상품을 국내 시장에서 퇴출시키고, 국내 상품 공급을 충족시켜 농민 시장 이외의 모든 시장은 축소하거나 없앤다. 다섯째, 수입을 줄이고 외화를 절약해 국방 건설을 비롯한 기타 중대 항목 등 강성대국건설에 우선 투입한다. (노동력 외국 송출 증가) 여섯째, 국내외 모든 법 기관들에서는 각종 명의의 해외 반북 단체 및 탈북자들과 연계를 가지는 사람들을 색출하는데 총력을 기울인다. 모든 수단을 동원해서라도 연선 도강을 없앤다. 탈북자 가족을 연선에서 추방시키고, 불법 손전화기는 모두 수거하며 손전화기 사용자에 대한 신상조사를 전면 실시한다. 2010년 이전에 사법처리를 받은 사람이라고 해도, 손전화기 건으로 단속된 사람들은 모두 다시 조사해서 연선지역의 불안 요소를 제거한다.

21- 좋은벗들, "10월 10일부터 김정은 주도 국정운영 시작," 『오늘의 북한소식』, 제434호, 2011.12.21

이와 같은 <지도소조>의 정책 지침은 정책의 연속성을 보여준다. 그 내용에 실질적으로 새로운 것은 없고, 그동안 취해오던 정책과 조치를 김정은이 책임지게 되었다는 것을 의미하는 것으로 해석이 가능하다. 회고해보면, 2011년 신년공동사설에서 경공업을 이례적으로 유달리 강조했으며, 2012년부터 '전민식량공급제'를 실시한다고 공언했었다. 또한 2005년부터 반(反) 개혁, 반(反) 시장 정책이 지속적으로 추진되어왔다. 나아가 2010년 9월이후 2011년 1년 내내 김정은 주도로 국경지방(함경북도, 양강도, 평안북도)에 대한 이례적으로 강도 높은 비사검열을 진행해 왔다(도강, 마약, 간부비리, 탈북자 가족 추방, 각종 남조선 상품 등). 여기에다가 북한은 2012년 1월초부터 위안화 사용을 금지하는 정책을 취했다.

위에서 언급한 <지도소조>의 정책 방향을 보다 자세히 살펴보자. 첫째 항목은 전력 증산에 관한 것으로 석탄 수출 중지 정책과 관련한다. 그런데 석탄 수출은 북한의 주요 외화 획득원이었다. 따라서 석탄 수출 조치는 장기화될 것으로 보이지 않는다. 물론 석탄 수출이 재개되면 전력 생산 등 내수가 타격을 받을 것이다.

둘째 항목은 국내 공장을 만부하로 가동하여 2-3년 내에 소비재 자립을 이루겠다는 것이다. 이는 북한당국이 불가능한 것을 추진하고 있다는 것을 보여 준다. 식량과 경공업 생산품 공급 증대의 최선의 방도는 시장기능을 확대하면서, 국가가 그에 필요한 공공재를 공급하는 데 관심을 기울이는 것이다. 그 대신에 북한은 가장 비효율적 방법인 국영공장의 가동 증대를 통한 소비재 증산 정책을 취하고 있다. 그런데 문제는 국영공장의 가동은 가격과 품질 면에서 경쟁력이 없기 때문에, 외화벌이 가득 자금 수혈을 통해 인위적으로 생산을 일시 증대하더라도, 중장기적 처방은 될 수 없다는 것이다. 또한 지금과 같이 경제 인프라가 부족한 상태에서 국영공장을 만가동 하려면 아마도 상당한 선행투자가 필요할 것이다. 상상할 수 있는 것은 북한당국이 석탄 수출 등을 통해서 벌어들인 외화의 일부를 국영공장 가동을 위해 투자하는 것이다. 아마도 2011년의 주체철, 주체비료, 주체섬유 등은 이러한 방식으로 대외선전을 위해 가동되었을 것이다. 그러나 이런 방식의 투자는 궁극적으로 자본을 잘못 투자하는 것이다.

셋째 항목은 북한당국이 강조하는 '식량공급개선과 경공업 진흥'의 목표를 달성하기 위한 노심초사는 무엇보다 충성 지지층의 생활을 안정시키기 위한 것임을 보여주고 있다. 이는 '독재국가 경제논리'의 핵심원리와 부합한다. 그렇지만 북한은 2011년 동안 2012년에는

전민식량공급제가 재개된다고 선전해왔다.

넷째 항목은 북한당국이 북한경제 내에서 중국의 영향력에 대해 심각한 우려를 가지고 있음을 보여줌과 함께 여전히 시장적대적 정책 사상을 가지고 있음을 보여 준다. 그러나 국내생산이 증가하지 않으면 외국상품 특히 중국 상품의 유통을 반으로 줄이거나 퇴출하는 것이 불가능할 것이다.

여섯째 사항은 2011년 일년 내내 그 어느 때 보다 강도 높고 장기간에 걸치는 비사검열이 김정은의 지휘하에 수행되었던 것을 볼 때, 놀라운 것이 아니다. 또한 2012년도 2011년과 같은 <정권의 사회에 대한 통제강화> 정책이 지속적으로 추진될 것임을 시사하낟. 이와 같은 정책이 가지고 있는 문제는 거스를 수 없는 사회적 변화를 국가의 강제력을 동원해 억지로 막아보겠다는 정책이라는 것이다. 이러한 정책은 정권 대 사회 간의 갈등을 첨예화하는 정책이며, 언젠가 어디선가 충돌사고가 발생할 가능성을 높인다.

결론적으로 <지도소조> 정책 방향이나 신년공동사설의 정책 방향은 북한이 2012년에도 연이어서 <반(反) 개혁 + 외화벌이 사업 확대> 전략을 추진해갈 것을 알려주고 있다. 또한 신년공동사설 경제부문은 '대고조', '대비약', '총공격전'과 같은 동원형 경제정책 시기에 나타나는 어휘를 주로 사용하고 있으며, 경제관리개선문제에 대해서는 전혀 언급하지 않고 있다. <신년공동사설>과 <당중앙위, 당중앙군사위 공동구호>[22]는 경제문제의 해법으로 절약/동원/정신력 강화 해법, 물량투입 증대 해법, 과학기술해법, 국가역할증대, 군대의 건설동원 강화 등을 통한 해법을 강조하는 여러 구호를 제시하고 있다. 이는 마치 1950년대 후반 '천리마 운동' 시대의 구호를 연상케 한다. <신년공동사설>은 이러한 동원형 경제정책이나 경제제도로서는 도저히 달성할 수 없는 새로운 경제목표를 제시하고 있는 바, "21세기 경제강국" "새 세기 산업혁명의 봉화," "지식경제형강국건설," "강성부흥의 전성기" 등과 같은 것이다.

22_ "조선노동당 중앙委·조선노동당 중앙군사委 공동구호," 『조선중앙통신』, 2011.12.31.

V. 요약과 결론 및 정책 제언

김정은 체제에 대한 이해는 변화된 북한 정치체제의 성격에 대한 이해로부터 출발해야 한다. 1990년대 이후 북한 정치체제의 성격은 1980년대 말까지와 비교할 때 질적으로 변화했다. 현재의 북한 체제는 기본적을 '공포와 포상'의 원칙에 의해 유지되고 있다. 이데올로기에 대한 신조, 지도자에 대한 존경과 충성이 체제유지에 기여하는 바는 현저히 축소했다. 엘리트의 경우 정권에 대한 충성은 반역시 (죄과에 비해 과도한) 처벌에 대한 두려움, 현존 정권 협력시 누릴 수 있는 (노력에 비해 과도한) 부귀 수준이라는 반역-충성의 효용 계산에 기반하고 있으며, 일반 주민은 공포에 의해 지배당하고 있다. 이 때문에 1980년대 말과 비교할 때, 정권유지에 있어서 (이데올로기와 지도자에 대한 높은 충성수준 보장기구인) 당기구의 전반적 기여도는 낮아지고 그 대신 공안조직의 위상이 현저히 높아졌을 뿐 아니라, 정권은 (말로는 전인민의 복지를 위하지만 실지 정책을 들여다보면) 엘리트를 후하게 포상하는 데 필요한 자금원천을 만들어 내줄 경제실적 올리기 정책 압박에 노출되어 있다. 김정은 후계체제는 이러한 정치동학의 맥락 속에 위치한다.

김정은 후계정권에는 안정 추동 요소와 변화 추동 요소가 혼재해 있다. 안정 추동 요소를 보면, 권력 세습이 전임 지도자 시절 기득권 세력 다수의 지지를 받을 것이라는 점, 또한 북한 내부에는 현존 정권(국가)의 지속을 원하는 상당한 세력이 존재하고 있다는 점이다. 아울러 김정은이 이미 선점한 구조적 이점과 정치체제의 특성인 상호 불신 구도가 김정은을 끌어내릴 만한 수준의 능력을 갖춘 반-김정은 연합의 형성을 어렵게 한다는 것이다. 다음으로 불안요소를 보자. 먼저 엘리트간에 이익갈등이 강화되어 가는 경향 속에서, 김정은의 조정능력은 김정일에 비해 낮아질 것이다. 김정은 체제에 대한 가장 위협스러운 도전은 정권과 사회간에 증가하고 있는 긴장이다. 2005년 이후 북한정권은 사회변화에 적응하는 정책이 아니라, 주민과 사회변화를 적(敵)으로 하는 정책을 펴왔다. 이것이 변하지 않으면 언젠가 어디선가 충돌이 발생할 가능성이 높다. 만약 정책을 변화시킨다면, 정권은 보다 복잡한 여러 도전에 직면할 것이다. 마지막으로 북한의 '시장'은 정권에게 기회와 위험을 동시에 제공한다. 한편에서는 정권과 특권층이 부를 축적하는 기회를 제공하지만, 다른 편에서는 여러 위험 요소를 제기하고 있다.

중장기적으로 김정은 정권이 안정되는가 아니면 변화에 직면해야 하는가는 북한정권이 현재 추진하고 있는 정권 생존 전략이 얼마나 성공을 거두는가에 따라 달라질 것이다. 정권 생존전략의 5대정책 방향은 핵무기 보유국가로 인정받기, 미국과 대등한 핵국가로서 관계 정상화할 것, 남북관계는 한국이 하위파트너가 되어 북한정권을 경제적 정치적으로 지원하는 관계로 형성할 것, 대내적으로 반개혁 정책을 취하고 대외적으로 외화벌이 사업을 적극 확장할 것, 공안통치와 충성층에 특권분배를 통해 내부정치안정을 도모할 것이다. 북한정권이 이러한 5대정책 방향에서 더 많은 성공을 거둘수록 내부분란가능성이 감소하고 북한정권과 그 정치체제는 안정될 것이다. 반대로 더 많은 실패에 직면할수록 내부분란가능성과 정권 위기 가능성이 높아진다.

경제정책 측면에서 김정은 정권도 <내부 반개혁 + 외화벌이 사업 확대> 정책을 계속 추진해갈 것이다. 외화벌이 사업으로는 광물수출 확대, 폐쇄형 특구증설, 식량외교 및 핵외교를 통한 원조 유입 증대, 노동력 수출, 지리적 이점을 활용한 사업(관광, 항구임대, 가스파이프라인 건설 등)이 있다. 이러한 사업의 특징은 내부경제생산성 증대에 기여하지 않으면서도, 정권 유지에 필요한 외화를 벌이들인다는 점이다. 이와 같은 외화벌이 사업이 성공적일수록, 내부경제생산성 증대와 국내 제조업과 고용 증가 정책(다시 말해 개혁정책)을 취해야 할 필요성이 감소한다. 또한 이와 같은 외화벌이 사업으로부터의 수익은 정권에 의해 독점되기 용이하게 되어 있기 때문에, 이를 지배층 안정을 위해 할 수 있다. 이러한 권력 상층에서 자원 배분 갈등이 완화된다. 이러한 정책은 내부적으로 충성층 대 주민 사이에 빈-부 격차를 증대시키며 또한 유지시키기 위한 정책 방향이다.

북한은 2012년에도 앞서 언급된 정책 방향을 배경으로 하는 정책을 내세우고 있다. 이것이 김정은이 김정일의 유훈을 계승해서라기보다는, 집권세력의 성격과 이해관계, 이에 따른 추진정책 목표의 성격, 추진 환경 등에 변화가 없기 때문이다. 만약 정책 변화가 발생한다면, 그것은 기존하는 정책을 통해 성과를 얻는데서 실패할 때 일 것이다.

마지막으로 이와 같은 서술로부터 정책 고려 사항을 3가지만 제시하면 이렇다. 첫째, 한-미간에 김정은 체제의 미래에 대한 인식차가 상당하다. 북한의 미래에 대한 인식차는 대북정책에 표현될 수 밖에 없다. 상호 공감대를 높이는 작업이 필요하다.

둘째, 앞으로 북한과 관련하여 '안정 대 붕괴'라는 이분법 도식으로는 이해될 수 없는 상황이 발생할 가능성이 높다. 우리는 이제까지 안정 또는 붕괴라는 상황에 대한 경험과 연구는 많이 해왔다. 앞으로 개연성은 안정과 붕괴의 이분법적 상황이 아니라 그 중간의 어느 상황일 가능성이 많다. 이에 대한 연구와 정책적 도상 연습이 필요하다.

셋째, 마찬가지로, 앞으로 북한체제의 진화방향은 '폐쇄 또는 계획경제' 대 '개혁개방'이라는 이분법적 도식으로 이해하기 어려운 방향으로 발전할 것이다. 이미 그렇게 변화해 왔다. 이러한 상황에 대한 적절한 개념을 발전시켜야, 그에 대응하는 우리의 정책 방향의 적절성을 더 높일 수 있다.

>> Presentation 2

남북관계 전망과 우리의 대북정책 방향

Prospects for Inter-Korean Relations and Our Policy towards North Korea

김 연 수 / Kim, Yeon-Su

국방대학교 교수 / Professor, Korea National Defense University

Ⅰ. 머리말

김정일 死後 북한문제에 대한 관심이 증대하고 있다. 크게 보면 과연 앞으로 북한 승계정권이 안정성을 유지할 수 있을 것인가 하는 점과 그 3대 세습정권이 어떠한 방향에서 대내외 정책을 추진해 나갈 것인가 하는 점이 핵심 관심사라고 할 수 있을 것이다.[1] 사실 이 두 가지 문제는 밀접하게 연관되어 있다. 북한정권의 안정성 여부와 북한의 대내외정책 사이에는 밀접한 상관관계가 있다는 얘기다. 지난 2009년 이후 지속되어온 김정은 승계체제의 등장과정에서 북한의 대내외 정책을 결정했던 것은 바로 후계계승의 정치였고, 김정은 승계체제가 공식적으로 등장한 지 얼마 되지 않았다는 점에서 김정은 승계체제의 안정화 수요가 앞으로도 북한의 대내외 정책의 결정요소로 작용할 것이라는 점은 분명하다. 이것은 곧 앞으로 상당기간 동안 김정은 승계체제의 안정화 목표에 부응하는 방향에서 북한의 대내외 정책이 추진될 것이라는 점을 의미한다. 이러한 맥락에서 보면 향후 김정은 승계체제의 안정화 수요가 북한의 대남정책의 결정요소로 작용할 것이라는 주장은 적잖은 설득력을 갖는다.

김정일 사후 북한의 대남 비난공세가 계속되고 있으나 지금 까지는 다분히 이중적 의미를 갖고 있다. 북한은 김정일 중앙추도대회 직후인 지난해 12월 30일 국방위원회 성명을 통해서 "이명박 역적 패당과는 영원히 상종하지 않을 것이다"라고 말했다. 우리정부가 "민족의 대국상 앞에 만고대죄를 저질렀으며", "최고 존엄을 헐뜯고 소요를 선동하는 반공화국 삐라 살포"를 선동했기 때문이라는 것이다.[2] 그런데 이 국방위원회 성명은 이전의 대남 공격 일변도의 호전적 비난 성명과는 다르게 "우리 군대와 인민은 앞으로도 북남관계 개선과 평화번영의 길을 향하여 힘차게 나가게 될 것이다"라고 말하고 있어[3], 대남관계 개선에 대한 북한당국의 일정한 기대를 또한 동시에 내포하고 있다. 한편, 북한은 올해 신년공동사

1- 이에 대해서는 다음을 참조할 것. 김연수, "김정일 사후 북한정세전망과 우리의 대응방향", 『안보현안분석』 제66호(국방대 안보문제연구소, 2011. 12. 31), pp. 6-8.

2- "조선민주주의인민공화국 국방위원회 성명: 민족의 대국상 앞에서 저지른 이명박 역적패당의 만고대죄를 끝까지 결산할 것이다", 「조선중앙방송」(2011. 12. 30).

3- 북한은 同 성명에서 "우리가 바라는 북남관계 개선은 이명박 역적 패당이 떠드는 강경과 유연성, 그 것을 뒤섞은 교활한 술수하에 기초한 개선이 아니다. 우리가 이룩하려는 북남관계 개선과 통일, 평화번영의 대업은 자주, 평화, 통일의 기치따라 역사적인 6. 15 공동선언과 10. 4선언을 실현하기 위한 거족적인 투쟁을 통한 대업이다"라고 언급하고 있어, 북한이 '6. 15공동선언'과 '10. 4선언'의 이행구도 속에서 남북관계를 개선해나가고자하는 의도를 시사하고 있다. "조선민주주의인민공화국 국방위원회 성명: 민족의 대국상 앞에서 저지른 이명박 역적패당의 만고대죄를 끝까지 결산할 것이다", 「조선중앙방송」(2011. 12. 30).

설에서도 “10. 4 선언 발표 5돌을 맞으며, 북남선언들을 적극 지지하고 이행하려는 분위기가 온 강토에 차 넘치게 하여야 한다”며, “민족적 화해와 단합은 조국통일의 전제이고 담보이다”라고 언급하여 ‘10. 4 선언’의 이행을 가능케 할 수 있는 남북관계 개선에 대한 기대를 내비치고 있다. 사실 이러한 북한당국의 대남 비난의 이중적 행태는 북한당국이 김정은 승계체제의 안정화를 위한 대외관계 개선을 적극적으로 시도 했던 지난해 하반기 이래 북한의 대외행태의 맥락에서 평가될 필요가 있다.

주지하듯이 지난해 7월말 이래 북한은 ‘남북대화→북미대화→ 6자회담 재개’의 3단계 접근법에 의한 북핵문제의 협상국면 재개 프로세스에 호응해오는 행태를 보여 왔다. 그 결과 각각 두 차례에 걸쳐 남북한의 고위급 비핵화 회담 이후 미국과 북한과의 고위급 회담이 개최되었고, 그 결과 지난해 12월 중순 북한과 미국은 베이징 회담을 통해서 우라늄농축프로그램의 중단과 식량지원을 교환하는 합의에 이르렀던 것으로 알려지고 있다.[4] 김정일 유고사태 직전의 상황이었다. 말하자면 북핵문제의 3단계 접근법이 실제적으로 가시적 성과를 내는 단계에서 김정일의 유고상황이 발생했던 셈이다. 김정일의 유고 사태 이후 미국과 북한은 뉴욕채널을 통해서 대화를 재개한 상황이다. 북한도 지난 1월 11일 외무성 대변인 성명을 통해서 “우리는 미국에 과연 신뢰조성 의지가 있는지 지켜볼 것이다”라고 언급함으로써 사실상 미국의 대북 식량지원을 촉구하면서 대미관계 개선의도를 극적으로 표현한바 있다. 바로 이러한 맥락에서 북한의 최근의 대남 비난의 이중적 행태를 평가할 필요가 있다. 북한은 내부 체제 결속, 대미협상 촉구의 맥락에서 대남 강경발언의 형식을 취하고는 있으나, 북한당국으로서는 실제적인 대외관계 개선의 가시적 성과를 모색하기 위해서는 실질적인 대남관계 개선을 모색할 필요가 있다는 얘기다. 사실 이러한 진단은 남북관계를 구성하는 객관적 환경요인에 대한 평가를 통해서 보다 잘 드러날 수 있을 것이다.

이 글은 상기맥락에서 남북관계를 결정하는 환경요인을 분석하여, 향후 예상되는 남북관계전망과 관련한 몇 가지 시나리오를 살펴보고, 남북관계의 발전 차원에서 우리의 바람직한 대북정책방향을 제시하는데 목적이 있다.

4- Jean H. Lee, “US Aid A Step Toward Korea Nuke Talks”, *Associated Press*, Dec 18, 2011.

Ⅱ. 남북관계 환경 분석[5]

남북관계를 결정하는 객관적 환경 요인은 분석수준에 따라서 국제체제/지역체제 변수와 한반도 차원의 변수로 나눠볼 수 있다. 물론 남북관계는 이러한 객관적 환경요인과 더불어 남북관계의 실질적인 두 행위자인 남한과 북한의 주관적인 정책적 의지의 결합에 의해서 결정된다. 그러나 의지변수는 항상 명료한 것은 아닐 뿐만 아니라, 기실은 정책적 고려를 둘러싼 환경요인에 대한 정책결정자들의 인식에 의해서 크게 영향을 받는 다는 점에서 객관적 환경변수의 종속변수일 수 있다. 상대적 약소국의 경우 이러한 현상이 보다 두드러질 수 있다. 국제체제를 주도하는 강대국의 경우는 오히려 그 반대의 경우라 할 수 있을 것이다. 즉, 강대국의 정책적 의지가 객관적 환경을 구성하는 경우라는 것이다. 남북한의 경우 동북아 지역체제에서는 여전히 상대적 약소국인 만큼 객관적 환경요인의 영향은 크다고 볼 수밖에 없을 것이다.

1. 국제체제 변수 : 미·중의 대 한반도 안정화 정책 기조 합의

미국과 중국의 관계는 이미 오래전부터 남북관계에 큰 영향을 미쳐왔다. 주지하듯이 1972년의 미·중화해로 시작된 국제정세의 데탕트 무드는 7. 4 공동성명 등 남북한으로 하여금 짧은 기간이었지만 남북관계의 데탕트 무드를 조성하려는 시도를 가져왔다. 그 만큼 한반도 문제와 관련하여 남북한의 핵심적인 동맹국인 미국과 중국 사이의 관계설정의 특징적 측면들은 남북관계에 큰 영향을 미쳐왔다고 볼 수 있다. 이런 맥락에서 보면 중국의 부상과 더불어 변화되고 있는 미·중관계 변수는 남북관계의 주요한 외적 환경적 구성요인으로 작용할 것이라는 점은 분명하다.

지난 2010년 11월 23일 연평도 포격도발은 미국과 중국 양국 모두에게 한반도의 불안정 상황의 발생과 그 악화 가능성에 대해서 심각한 우려를 갖게 했다.[6] 미국은 2008년 금융위기 발생 이후 이라크와 아프간 문제에 대한 개입도를 줄여나가는 등 대외개입주의 노선의 강약을 조절해오고 있는 상황이었다. 굳이 전통적인 미국의 대외행태를 내향성(introversion)과 외향성(extroversion)의 시기[7]로 구분해본다면 10년간의 테러전쟁으로

5- 김연수, "국민들의 대북인식과 남북관계 발전방안", 『국민안보의식 조사를 통한 정책대안 연구』(국방대 안보문제연구소, 2011), pp. 85-89.

6- "Talking to North Korea", *The New York Times*, January 13, 2011.

국제문제에 대한 극적인 개입시기의 외향성의 행태로부터 내부적인 문제에 주력하는 내향성의 시기로 미국의 대외행태가 변화되는 시기를 맞이하고 있는 셈이다. 특히, 엄청난 재정적자를 해소하기 위한 과정에서 미국은 향후 10년 동안 5,000억 달러에 달하는 국방부문에서의 예산감축을 시도하는 등 군사부문에서의 내핍정책을 추진하고자 하는 의지를 밝히고 있는 상황이다.[8] 미국의 대외안보전략이 미국이 감당할 만한 수용가능한 비용 범위내에서 선택적으로 동맹국들과 협력국가들의 비용분담을 확대하는 가운데 추진될 것임을 시사하고 있는 것이다.[9] 이러한 미국의 대외정책이 직면한 안팎의 현실은 미국으로 하여금 그 동맹정책에서 가능한 국제적인 군사적 분쟁상황에의 개입을 주저하게 만들 것이라는 점은 분명하다고 봐야한다. 지난 리비아 사태에 대한 미국의 대응방식은 그 한 단면 이라고 볼 수 있을 것이다. 이런 점에서 보면 미국은 남북관계의 악화로 인한 한반도 정세의 불안정 고조상황을 십분 우려스러운 시선으로 볼 수 있는 것이다.

한편, 중국의 경우는 주지하듯이 개혁·개방정책이 본격화된 이후 지속되어온 고도 경제성장을 지속해 나가기 위해서는 그 어느 때 보다도 주변 환경의 안정적 관리가 사활적인 과제가 아닐 수 없다. 특히, 중국의 부상과정에서 크고 작은 영토 분쟁의 불씨가 내연하고 있는 동남아 국가들과의 불편한 관계 상황이 미국의 역내 개입강화로 이어지고 있는 시점에서 한반도의 불안정 정세는 중국이 여러 방면의 안보적 위협요인에 대처하여만 하는 상황을 조성할 개연성이 높은 상황이다. 한반도의 불안정 정세는 동북아 전체의 긴장고조로 이어질 가능성이 있고, 결국 이러한 상황전개는 중국의 경제성장 우선정책에 장애요인으로 작용할 수 있다. 때문에 중국의 대 한반도 정책의 기조는 앞으로도 안정성 유지에 맞춰질 것이라는 점은 분명하다.

이처럼 미-중의 대 한반도 정세 안정화에 대한 '국익의 선호지점'이 일치하고 있다는 점이 극적으로 확인된 것은 바로 연평도 포격도발 이후 개최된 지난해 1월 19일의 미-중정상회담결과로 나온 미·중공동선언이었다.[10] 향후 미-중관계의 10년의 미래를 조망해보면

7- 클린버그는 미국의 대외정책의 특징을 외향성과 내향성의 측면으로 구분하고 외향성 측면의 특징으로는 미국의 영향력의 팽창과 확장을, 내향성 측면의 특징으로는 응집과 준비의 시기로 파악하고 있다. Frank L. Klingberg, "The Historical Alternation of Moods in American Foreign Policy", *World Politics*, No. 2 (January 1952), p. 240.

8- "A Leaner Pentagon", *The New York Times*, January 5, 2012.

9- U.S. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities For 21st Century Defense*, January 2012.

10- U.S. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities For 21st Century Defense*, January 2012, p. 2.

서 나온 결과물인 이 공동선언에서 미-중은 한반도 정세 안정화 기조 위에서 3가지 차원에서 대한반도 정책에 합의했다. 첫째, "한반도의 안정과 평화 유지를 위한 한반도 문제와 관련한 긴밀한 협력"이다. 둘째, "남북관계 개선과 이를 위한 진지하고 건설적 남북대화가 필수적"이라는 점이다. 셋째, "UEP 문제의 심각성에 따른 6자회담의 조속한 재개"이다. 나아가 미-중은 "북한은 도발적 행동을 하지 말아야 한다"는 것에도 합의했다.[11] 이러한 미-중의 한반도 정세 안정화 기조에 대한 합의는 이후 미국과 중국의 한반도 문제에 대한 적극적인 개입정책으로 나타나기 시작했다. 이것은 미국으로 하여금 북한에 대한 소위 '전략적 인내'(strategic patience)정책에서 전략적 개입·관리정책으로의 변화를 가져왔으며, 중국에 대해서는 북한에 대한 전략적 지원의 강화로 나아가게 했다.

미국은 지난해 초부터 북한에 대한 개입정책의 명분을 만들어내기 시작했다. 로버트 게이츠 전 미국방장관은 지난해 1월초에 북한이 "5년 이내에 미국 본토를 타격할 수 있는 대륙간 탄도 미사일능력을 보유할 수 있으며, 이는 확장되고 있는 핵무기 프로그램과 결합될 수 있는바, 미국에 직접적인 위협(direct threat)이 되어가고 있는 상황"이라며, 북한의 WMD 능력에 대해서 단순한 확산방지 차원을 넘어서 직접적인 위협에 대한 대응차원에서 대응해야 될 필요성을 언급했다.[12] 북한에 대한 소위 '전략적 인내' 정책의 변화 필요성의 시사였던 셈이다.[13] 이후 미국은 북한과 인도적 차원에서 접촉을 지속해왔다. 그 결과 지난해 7월말 제1차 북·미고위급회담이 뉴욕에서 개최되었다. 북·미회담이 고위급회담의 성격을 띠었다는 것은 이 회담이 단순히 북핵문제에만 초점이 맞춰져 있는 것은 아니라는 점을 시사했다. '탐색적 대화'라는 간판을 내걸었지만, 북·미간에는 매우 포괄적인 문제들이 논의됐다. 북·미관계 개선, 한반도 정세안정, 그리고 6자회담 재개 등 3가지 의제에 관해 심도 있게 논의가 이루어졌으며, 이에 대해서 3가지 합의가 이루어졌다.

즉, '북·미관계 개선', '협상을 통한 평화적 방법으로 한반도 비핵화 추진', 그리고 '앞으로 대화를 계속해 나간다'는 것 등이었다. 물론 북한의 6자회담 복귀와 관련된 전제조건들 -UEP중단, IAEA사찰단 복귀, 핵·미사일 실험 중지 등-도 논의된 것으로 알려지고 있다. 북한은 이에 대해서 전제조건 없이 6자회담이 재개되어야하며, 동시행동원칙에 의거

11- *U.S.-China Joint Statement*, January 19, 2001.

12- Elisabeth Bumiller & Michael Wines, "Gates Warns of North Korean Missile Threat to U.S.", *The New York Times*, January 11, 2011; Bruce Klingner and Baker Spring, "North Korean Missiles a Growing Risk to the U.S.", *WebMemo*, no. 3427, December 7, 2011

13- "Talking to North Korea", *The New York Times*, January 13, 2011.

'9. 19 공동성명'이 전면적으로 이행되어야 한다는 입장을 밝힌 것으로 알려지고 있다.[14] 이후 지난해 10월 24~25일간 제네바에서 제2차 북·미고위급회담이 개최되었다. 이 회담에서는 전면적인 돌파구 마련은 아니지만 "일련의 진전"이 이루어졌으며, "쌍방 신뢰조성의 견지에서 미결문제를 토의해결하기 위한 조-미접촉과 회담을 계속"해 나가기로 합의했다. 북한 당국은 이 회담에서 "6자회담을 하루빨리 재개해야" 하며, "9. 19공동성성명을 동시행동원칙에서 전면적으로 균형적으로 이행"해 나가야 한다는 입장을 밝힌 것으로 알려지고 있다.

한편, 미국은 미군유해발굴을 위한 회담을 북한 측에 제기했으며,[15] 이후 지난해 10월 중순 미·북 군사당국간 방콕회담을 통해서 지난 2006년 이후 중단된 미군유해발굴사업을 올해부터 재개하는데 합의했다. 사실 이에 앞서 북한은 조선인민군판문점 대표부 대미 서한을 통해서 미국 측에 대해 "정전체제에서 평화체제로의 전환용단"을 촉구하고, "우리 군대와 인민은 평화와 통일, 화해와 협력의 대의를 위해 모든 것을 복종시킬 준비가 되어있다"[16]고 언급한바 있다. 북한이 적극적으로 대미관계개선에 나서고자 하는 의도를 보여준 것이었다. 또한, 미국은 김정일의 유고 사태에 대해서 백악관 대변인이 "김정일은 김정은을 후계자로 지명했으며, 지금 현재 그게 바뀌었다는 어떤 증거도 없다"는 입장을 밝혀 사실상 김정은 승계체제의 등장을 현실로 인정하면서 북한정세 안정화에 깊은 관심을 보이고 있다. 김정일 사후 미국과 북한은 지난해 12월 중순 베이징 합의와 관련한 기술적 협의(technical details)를 지속해오고 있는 것으로 알려지고 있다. 또한 미국 전문가 집단에서는 김정은 제체제의 위기관리 능력을 긍정적으로 평가하고 있으며 단기적으로 김정은 승계체제의 안정성을 예상하고 있다.[17]

한편, 중국도 지난해 이래 한반도 정세 안정화를 위한 대북 전략적 개입정책을 확대 심화시켜오고 있다. 북한도 이에 편승해 중국의 대북 개입정책 확대를 적극적으로 활용하는 행태를 보여오고 있다

지난해 2월 맹건주 중국공산당 공안부장은 김정일을 예방하고, 여기서 "후계계승의 문제가 빛나가 해결된 것을 열렬히 축하"한다며, 김정은 승계체제에 대한 중국의 명시적인

14_ "북한 외무성 대변인, 중통기자가 제기한 질문에 대한 대답", 「조선중앙방송」(2011. 8. 1).
15_ "북한 외무성 대변인, 미군유해발굴사업 관련 조-미회담", 「조선중앙방송」(2011. 8. 12).
16_ "북한 조선인민군판문점 대표부 대변인 대미·대남공개 서한", 「조선중앙방송」(2011. 8. 7).
17_ Mark E. Manyin, "Kim Jong-'il's Death: Implications for North Korea's Stability and U.S. Policy", *CRS Report for Congress*, December 22, 2011, pp. 2-8.

지지 입장을 확실히 밝혔다. 지난해 5월에는 김정일의 방중이 있었다. 이 회담은 2010년 5월과 8월에 있었던 두 차례의 북-중 정상회담에 비한다면 북한 측으로서는 성과 있는 회담이었다. 2010년의 경우 김정일은 원자바오 총리와 후진타오 주석으로부터 면전에서 "중국의 개혁개방경험을 전수해주고 싶다"느니 "경제발전은 자력갱생 뿐 아니라 대외협력을 떠날 수 없다. 시대조류에 순응하고, 국가발전을 위해 반드시 가야할 길이다"라는 등의 쓴 소리를 들어야만 했다. 중국 식 개혁개방에 대한 압박이었다. 그러나 지난 5월 방중에서 후진타오 주석은 "자기나라의 실정에 맞는 발전의 길을 모색하는 것을 지지"[18]한다고 말했다. 더 이상 중국식 개혁개방을 압박하지 않겠다는 얘기였다. 또한 후진타오 주석은 "전통적인 중-조친선의 바통을 굳건히 이어가는데서 역사적 책임을 다해나갈 것"이며, "조-중 친선관계를 대를 이어 계승하고 공고 발전시켜 나가는 것은 공동의 성스러운 책임"이라고 언급[19], 김정은 승계체제에 대한 전략적 지원입장을 분명히 했다. 북한으로서는 적잖은 성과였다. 김정은이 김정일의 방중 이후 귀환과정에서 직접 영접을 나갔던 것은 북한의 만족스런 입장을 잘 시사하는 것이었다.

한편 김정일의 방중 이후 북한과 중국 사이에 다방면의 협력이 강화되는 모습이 드러났다. 지난해 6월 초에는 황금평·위화도 경제특구(6. 8)와 라선특구(6. 9)에 대한 '북-중 공동개발 및 공동관리'를 위한 착공식이 열렸다.[20] 8월 4일에는 1996년 북-중 우호조약 체결 35주년을 계기로 방문한 이래 중국 북해함대군함이 15년만에 원산항에 입항했다.[21] 8월말(8. 25-27)에는 김정일이 러시아 방문 귀환 중에 내몽고 자치구, 흑룡강성, 길림성 등 동북 3성지방을 방문하면서 북·중 경제협력의 확대와 북핵문제와 관련된 북·중간 전략적 협력을 강화하는 모습을 시현했다. 지난 10월에는 리커창 정치국 상무위원이 평양을 방문, 다음과 같은 서면연설을 통해서 중국의 북한에 대한 전략적 지원태도를 분명해 했다. 즉, 그는 "중국측은 조선측이 북남관계와 조미관계를 개선하고 6자회담 재개를 추동하는 등 여러 측면에서 적극적인 행동을 취하는데 대해 찬양하며 계속 건설적인 역할을 발휘하여 유관 각측과 함께 조선반도의 비핵화 과정을 추진하고 본 지역의 평화와 안정, 발전을 추동하는데 적극 기여할 것이다"[22]라고 말했다. 그는 김정일 예방 시 김정은과의 상견례를 가

18_ "환영연회에서의 호금도 총서기 동지의 연설", 「조선중앙방송」(2011. 5. 27).

19_ "위대한 영도자 김정일 동지 중화인민공화국 비공식 방문", 「조선중앙방송」(2011. 5. 26).

20_ 북-중 공동개발 및 관리의 책임자로서 장성택이 '조·중공동지도위원회' 북한측 위원장을 맡았고, 중국측에서는 상무부장인 진덕명이 '중-조공동지도위원회' 중국측 위원장을 맡기로 했다.

21_ 『월간북한동향』(2011년 8월호), p. 41.

22_ "리커창 평양도착 서면연설", 「조선중앙방송」(2011. 10. 23).

졌으며 김정은에게 선물을 전달함으로써 김정은 승계체제에 대한 중국의 전략적 지원 입장을 다시 한번 대내외적으로 과시했다. 김정은 승계체제에 대한 지지입장을 이끌어내는 것이 당면한 북한의 대중 동맹외교의 주요한 목표라고 할 때 북한으로서는 적잖은 외교적 성과였던 셈이다.[23] 다른 한편 지난해 북·중간의 교역관계는 지난 11월말 기준으로 51억 달러에 달해, 2010년 34억 달러 수준에 비해 큰 폭의 증가세를 보여주었고, 다방면의 고위급 인적교류가 크게 증가하는 추세 속에 중국 관광객에 대한 북한 내지 개방이 확대되는 모습도 보였다.

이처럼 미국과 중국은 쌍방 공히 한반도 정세 안정화의 관점에서 전략적 차원에서 대북 개입정책을 시현해 오고 있는 상황이다.

2. 한반도 변수 : 남한과 북한의 대내정치 수요

남북관계의 중요한 결정요인의 하나는 그 두 실질적 당사자인 남한과 북한의 대내정치의 문제다. 대외정책은 대내정책의 연장이라고 하는 점은 남북관계에서도 상당한 설득력을 갖는다.

가. 북한의 대내정치: 후계계승의 정치 역학

지난 2008년 김정일의 짧은 유고상황 발생 이후 북한의 대내외정책을 지배해온 것은 후계계승의 정치였다. 김정일 사후 역시 후계계승의 정치의 역학이 북한의 대내외정책을 지배하고 있다. 한마디로 말하면 대내외 정책의 모든 부분에 걸쳐 결정적으로 작용하고 있는 것은 후계계승 정치의 다이내믹스라고 봐야할 것이다.

지난 2008년 8월 김정일의 건강이상 발생 이후 빠르게 진행되어온 김정은으로의 후계계승의 과정은 대체로 3단계 과정을 밟아왔다고 볼 수 있다. 즉, 김정은 승계체제 등장 여건 조성 단계, 김정은 승계체제의 공식 출범단계, 그리고 김정은 승계체제의 안착단계 등이다.

먼저 김정은 승계체제의 여건조성 단계이다. 2009년부터 시작된 김정은 승계체제 등장 여건 조성작업은 북한군부의 인사개편으로부터 시작됐다. 2009년 2월에 인민무력부장, 인

23_ 중국은 김정일 사망 이후 당·군·정 명의 공동 조전을 통해서 북한이 "김정은 동지의 영도 밑에 사회주의 강성국가를 건설하고 조선반도의 장기적 평화를 실현하기 위해 전진하리라고 믿습니다"라고 언급, 김정은 영도체제에 대한 확고한 지지 입장을 밝혔다. "중국 공산당 중앙위, 전인대 상무위, 국무원, 중앙군사위 공동조전", 「조선중앙방송」(2011. 12. 20).

민군총참모장을 각각 김영춘과 이영호로 교체하고, 국방위원회 부위원장에는 오극렬 대장을 임명했다. 또한 인민무력부 정찰국이 당의 대남사업부서인 작전부와 당 35실을 흡수하여 정찰총국으로 확대 개편되어 국방위원회 직속으로 출범했다. 이어 북한은 동년 4월과 5월에 걸쳐 장거리로켓발사와 제2차 핵실험을 단행했다. 또한 2009년 4월에는 헌법을 개정하여 국방위원회의 위상 및 역할을 크게 강화하는 한편, '선군노선을 국가지도노선으로 격상' 시키는 조치를 취했다. 한편, 2009년 6월과 7월에 걸쳐 북한은 경제사회적 조치로서 인민생활 관련 당 조직과 내각 조직을 신설하였고, 150일전투와 100일 전투 등 소위 노력동원 전투를 국가적 차원에서 진행시켰다. 11월말에는 전격적으로 화폐개혁 조치를 단행했다.

이어 2010년에는 김정은 승계체제 공식 출범을 위한 여러 조치들이 취해졌다. 북한은 화폐개혁 조치의 후유증에 대처하기 위해 동년 3월에는 박남기 당계획재정부장을 처형했으며, 천안함 폭침 도발을 감행했다. 이어서 4월에는 북한은 인민군 장성들에 대한 대규모 승진인사를 단행했으며, 6월에는 내각총리를 교체하는 한편 장성택을 국방위원회 부위원장직에 선임했다. 대외적으로 북한은 김정일의 두 차례 방중을 통해서 김정은 승계체제에 대한 중국의 전략적 지지 입장을 이끌어내려 했다. 중국의 반응은 전폭적이지 않았다. 북한에 대한 개혁개방을 압박하고 나선 것이다. 이러한 와중에서 9월 당대표자회의를 통해서 중앙당 주요 보직의 전반적인 개편이 이루어지는 가운데, 김정은은 인민군 대장으로서 당 중앙군사위원회 부위원장직에 오르게 된다. 후계체제의 공식출범이었다. 안팎의 사정이 그리 우호적이지 않은 조건에서의 김정은 승계체제의 공식출범이었다. 11월 북한은 대외군사모험주의 행태를 시현했다. 연평도 포격도발이었다.

2011년에 들어서 북한은 적극적으로 대외관계 개선을 시도하게 된다. 김정일은 5월에 또다시 방중했다. 적잖은 성과를 거뒀다. 앞서 언급한 것처럼 김정은 승계체제에 대한 중국 지도부의 전략적 지원입장을 이끌어냈으며, 중국식 개혁개방을 압박하지 않겠다는 중국 지도부의 입장피력도 있었다. 이는 김정은 승계체제가 안착단계로 접어드는 결정적 계기로 작용했다. 미국과의 관계도 인도적 접촉을 매개로 하여 재개되었다. 7월과 10월의 두 차례의 고위급 회담을 통해서 북한은 미국과 관계정상화를 위한 쌍방 노력에 합의했다. 남한과의 관계 개선 노력도 동시적으로 진행됐다. 두 차례에 걸쳐 남북비핵화 회담이 성사되었다. 인도적 차원의 대북 지원조치가 나타났으며, 북한은 대남 비방의 수위를 조절하는 행태를 보이면서 적극적인 대화의지를 시현했다. 8월에는 9년만에 김정일은 러시아를 방문하여 북-러 정상회담을 통해서 북한의 대외관계 개선의지를 보다 적극적으로 표현했다. 김정은

은 2011년에 들어서 김정일의 현지지도의 많은 부분을 동행하면서 군사부문을 넘어서서 경제, 외교의 영역에 이르기까지 현지지도의 폭을 넓혀나가는 모습을 보여줬다. 김정은 승계체제 중심으로 권력구조가 변화되는 양상이 보다 가시적인 형태로 나타나기 시작한 것이다.

김정일 중앙추도대회 직후인 2011년 12월 30일 김정은은 인민군최고사령관으로 추대되었다. 김정은 체제가 출범한 셈이다. 김정은 체제의 당면한 핵심과제는 승계체제의 안정화를 위해 정통성 획득의 문제를 여하히 해결하는가 하는 것이다. 북한에서 후계자의 정통성은 두 가지 차원에 기반한다. 정치적 차원의 이념적 정통성과 경제적 차원에서의 실질적 정통성이다. 이념적 정통성은 선군혁명노선의 계승자임을 자임하는 것으로 확보될 수 있다. 이러한 차원에서 보면 김정은 승계체제는 이미 2009년 초부터 이념적 정통성의 구축작업을 체계적으로 추진해온 셈이다. 선군혁명의 계승자로서 김정은은 군사부문에 대한 영도 작업을 실시했으며, 헌법개정과 당규약 개정을 통해서 선군사상을 국가와 당의 지도사상의 반열에 올려놓았고, 국방위원장을 명실상부한 국가의 최고영도자의 위치로 자리매김시켰다. 국방위원회의 권한도 크게 강화시켰다. 이러한 이념적 정통성의 기반 위에서 김정은은 최고사령관의 지위에 추대된 셈이다. 김정은 승계체제의 안정화와 관련해서 보다 중요하고 핵심적인 것은 실질적인 경제적 차원에서의 정통성의 문제다. 주민들의 실생활 개선을 통한 주민들로 부터의 자발적 지지와 체제엘리트들로 부터의 묵종을 이끌어내는 것이 김정은 승계체제 안정화에 긴요하다는 것이다. 올해 신년공동사설은 이러한 김정은 승계체제의 당면한 과제를 잘 반영하고 있다.

올해 신년공동사설에서 북한은 올해를 “인민을 위한 해”로 설정하고 당사업 추진에서 “인민들의 편의를 최우선 절대시”하여야 한다는 점을 강조하고 있다. 이는 실제로 북한 주민들의 먹는 문제와 식량문제 해결과 직결된다. 신년공동사설에서 북한당국은 “현 시기 인민들의 먹는문제, 식량문제를 푸는 것은 강성국가 건설의 초미의 문제”라고 지적하고, “오늘 당 조직들의 전투력과 일꾼들의 혁명성은 식량문제를 해결하는데서 검증”된다고 말하고 있다. 나아가 북한은 신년공동사설에서 북한군에도 그 동안의 원군사상의 관점과는 다르게 북한군의 주민들에 대한 대민지원활동을 주문하고 있다. 즉, “인민군대에서는 올해를 인민을 위한 해로 정한 당의 의도를 높이 받들어야한다”는 점을 강조하고 있다.[24] 이러한

24_ “위대한 김정일 동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑찬 승리의 해로 빛내이자”, 「조선중앙방송」(2012. 1. 1)

북한당국의 신년공동사설에서의 강조사항들은 당면하여 북한당국이 김정은 승계체제의 안정화를 위한 통합적인 체제 결속 움직임을 과시하면서,[25] 민심관리에 대내외 정책의 초점을 맞추고 있다는 점을 시사한다.[26]

이처럼 북한은 당면하여 김정은 승계체제의 안정화를 위한 민심관리 차원에서 북한 주민들의 실생활 개선 문제에 대내외 정책의 초점을 맞추고 있다고 봐야한다. 이러한 북한의 대내정치의 수요는 대남관계 개선을 비롯한 대외관계 개선의 필요성을 보다 강화시키고 있다고 볼 수 있는 것이다.

목하 북한당국은 김정은 승계체제의 안정화를 위한 대내외적 여건조성에 주력하고 있는 상황이다. 특히, 올해 강성대국(국가) 원년을 맞아 북한은 김정은 승계체제의 안정화를 넘어서 이를 보다 공고화 하려는 의도를 가질 것이라는 점에서 당면하여 북한의 남북관계를 포함한 대외관계 개선의 필요성은 절실한 것이라고 볼 수 있을 것이다.

나. 남한의 대내정치 : 남남갈등/안보심리와 선거역학

북한이슈는 남한의 정치사회에서 언제나 뜨거운 문제다. 두 가지 맥락이 자리 잡고 있기 때문이다. 첫째는, 북한문제는 분단의 문제로서 언제나 민족의 문제를 내포하고 있기 때문이다. 민족국가 형성의 온전한 과제를 달성하지 못한 가운데, 식민지 체제에서 짧은 복잡다단했던 해방공간을 뒤로하고 곧바로 서로 다른 체제 이념을 기본으로 한 적대적 근대국가 형성에 들어갔던 남북한에게는 타방의 문제는 언제나 자기체제의 근본적 정통성 문제와 직결된 채 민족의 이름으로 극복의 대상으로 인식되게 된다. 이로써 북한 문제는 민족통일의 과제가 제기되는 한 언제나 남한 정치의 한 복판에 위치하게 된다. 남한의 민주화와 함께 북한문제에 대한 성역이 부분적으로 허물어지면서 북한 이슈는 더욱 더 뜨거운 이슈로서 남한정치의 영역으로 깊이 들어와 있게 된다. 그 결과 민족의 통일문제에 대한 인식론적 편차에 따라 북한 이슈는 쉽사리 남남갈등의 전선을 만들어내게 된다.

25_ 북한은 김정은 정권의 본격 등장과정에서 민심안정 차원에서 대사면 조치 등 통합적 조치들을 취하고 있으며, “지금 경애하는 김정은 동지의 두리에는 항일의 노투사들과 전쟁노병들로부터 고난의 행군을 헤쳐온 일꾼들과 근로자들, 자라나는 새 세대에 이르기 까지 온 나라의 인민들이 굳게 뭉쳐있다”고 주장하는 등 일심단결 의 체제 결속을 주민들에게 강하게 요구하고 있는 상황이다. “일심단결의 위력으로 백두의 행군길을 끝까지 이어나가자”, 「노동신문」사설(2012. 1. 9).

26_ 북한은 김정은이 최고사령관 추대 이후 처음으로 내린 명령이 “인민들 속으로 들어가라”는 것이었다고 선전하고 있다. “우리 혁명의 최고사령부에 울린 진격의 첫 구령은 무엇이었던가. 인민들을 찾아가자. 인민들속으로 들어가라”, “발이 닳도록 인민들 속으로”, 「노동신문」정론 (2012. 1. 12).

둘째는, 북한문제는 한반도 평화와 안보의 사활적 이슈이기 때문이다. 국제 냉전의 해체, 이념종말의 세계사적인 변화에도 불구하고, 한국 안보의 가장 심각한 위협은 여전히 북한발 도전이다. 가산제 국가화된 북한체제의 불안정성과 호전성에 대면하고 있는 남한으로서는 북한발 도전에 심각한 위협인식으로 다가서지 않을 수 없다. 천안함과 연평도 도발은 한국이 여전히 평화지대가 아닌 분쟁지대에 위치해 있다는 점을 절감케 했다. 이로써 나타나는 안보불안 심리는 남한의 정치사회분석에 있어서 핵심적인 부분으로 자리잡고 있다. 이렇게 본다면, 양대 선거국면이 전개되는 올해 북한변수는 뜨거운 문제로서 선거역학과 맞물릴 가능성이 높다. 남한 내 정치사회적 맥락에서 차지하는 북한이슈의 속성은 양대 선거 국면에서 더욱 두드러지게 나타날 가능성이 높은 셈이다

남남갈등 양상과 안보불안심리 변수의 선거 국면에의 과잉 접합은 남북관계의 발전을 염두에 둔다면 바람직스럽지 않다. 목하 그 것은 한반도 평화와 통일문제에 대한 우리사회의 합리적 담론형성과 우리 사회의 제 갈등상황에 대한 합리적인 해소담론의 형성에 부정적 영향요인으로 작용할 수 있기 때문이다. 합리적인 대북통일담론의 형성과 북한 이슈 정치화의 부정적 파급영향을 최소화하기 위해서는 안정적인 남북관계의 전개가 필요하다. 남북간의 긴장이 완화되어야 하고, 인도적인 교류협력과 남북당국간 대화가 재개되는 것이 바람직한 것이다.

Ⅲ. 남북관계 전망 : 3가지 시나리오

앞으로 남북관계는 미국과 중국의 한반도 안정화 정책이 외적 조건을 형성하는 가운데, 북핵문제를 둘러싼 3단계 접근법이 모색되는 가운데 남한과 북한의 대내정치의 수요가 영향을 미치면서 구체적 모양을 그려낼 가능성이 높다. 그에 따라서 논리적으로 보면 3가지 시나리오가 상정 가능하다.

1. 시나리오 Ⅰ : 6자회담 재개와 남북관계 개선

가. 상황 및 조건

북핵문제 해결을 위한 3단계 접근법이 적용되는 경우로서 6자회담 재개와 더불어 남북관계도 병행하여 개선국면에 진입하는 상황이 발생하는 경우다. 지난해 12월 베이징 합의

를 기초로 한 미국의 인도적 차원의 대북 식량지원과 북한의 우라늄 농축프로그램의 중단 선언을 배경으로 하여 6자회담은 재개되며, 남북관계에서도 인도적 차원의 대북 식량 지원을 매개로 하여 이산가족 상봉 등 상호간 대화 분위기가 형성되고 남북민간급 교류가 활성화되는 가운데 남북당국간대화가 재개되는 시나리오다.

나. 평가

6자회담 재개와 더불어 남북간 대화도 열리게 됨으로써 정부로서는 국제사회의 대북 조치와 병행하여 남북관계를 당국간 대화국면으로 유인하게 됨으로써 남북관계의 안정성이 제고될 것이다. 또한 그 과정에서 우리 정부가 천명한바 있는 그랜드바겐의 해법을 모색할 수 있는 기회가 포착될 수도 있을 것이다. 다만, 이 시나리오의 한계로서는 우선, 선군정치의 계승성을 확고하게 견지하고 있으며, 군부의 영향력이 강화되고 있는 조건에서 현 북한 당국이 조기에 핵 포기의 전략적 결단을 내릴 가능성이 높지 않다는 북한 핵 포기의 전략적 결단변수의 불투명성의 문제가 자리 잡고 있다는 점이 지적될 수 있다. 또한, 우리 정부의 임기 말 상황, 미국의 대선 국면 등을 감안할 때, 정책추진동력이 제한될 것이라는 점이 한계로 지적될 수 있을 것이다. 때문에 이 시나리오가 현실화 될 경우 우리 정부로서는 북핵문제의 진전의 현실적 한계를 설정하고, 북핵문제 해결과정과 남북관계 진전의 조응성 문제에 대한 전략적 입장을 정립할 필요가 있을 것이다.

2. 시나리오 Ⅱ : 6자회담 재개와 남북관계 경색 지속

가. 상황 및 조건

북핵 문제에 대한 전략적 통제 필요성에 대한 시급성으로 인해 미-중의 협력적 구도 아래 6자회담은 재개되나, 남북관계는 경색국면을 벗어나지 상황이 전개되는 경우다. 북한과 미국이 앞으로 추가 접촉을 통해서 미국의 대북 식량지원 재개에 합의하고, 북한은 UEP 프로그램의 중단, 핵과 미사일 시험 발사 중단, IAEA 사찰단의 입국 허용 조치를 취함으로써 6자회담이 재개되는 시나리오다. 그러나 남북관계에서는 인도적 차원의 부분적 관계개선에도 불구하고 '천안함-연평도 프레임'을 넘어서지 못하는 상황이 지속되는 경우다. 북한은 "불미스런 모든 과거를 백지화"하자는 입장인 반면, 남한은 "천안함, 연평도 문제에 대한 책임 있는 조치" 등 원칙적 입장을 고수하는 상황이 지속됨으로써 당국간 대화의

재개 모멘텀을 만들어내지 못하는 상황이 지속되는 시나리오인 셈이다.

나. 평가

6자회담 재개 국면의 진전에도 불구하고 남북관계의 경색국면이 지속됨으로 인해서 북한의 제한적인 대남 도발적 행태의 재현 가능성이 높아지고, 그로 인해서 남북관계의 불안정성이 증폭될 가능성이 높다. 북한은 한·미 갈등을 조성하기 위해서 평화협정체결 요구, 주한미군 철수 등 대남 평화공세를 한층 강화할 것이며, 이로 인해서 6자회담에서 미-중-러 중심의 북한문제의 다자해법이 모색될 수 있고, 북한문제 및 한반도 평화프로세스와 관련한 남한의 역할과 입지는 축소되는 상황이 발생할 수 있다.

3. 시나리오 Ⅲ : 6자회담 결렬과 남북관계 악화

가. 상황 및 조건

6자회담이 재개됐음에도 불구하고, '9. 19 공동성명'에 의거한 북한의 실질적인 비핵화 프로세스 진전의 어려운 상황이 발생하거나, 6자회담 재개 노력에도 불구하고 핵심 당사국들의 입장차이로 인해 지금의 6자회담의 교착 상태가 지속되는 경우 나타날 수 있는 시나리오다. 회담 진전이 기대되던 6자회담의 교착 국면 발생 혹은 지속으로 남북관계도 경색국면이 지속되거나 상황이 더 악화되는 상황이 발생할 수 있다. 김정은 승계체제하에서 영향력이 확장되고 있는 북한군부가 "나라의 형편이 그 처럼 어려운 속에서도 국방공업발전에 최대의 힘을 넣도록 하신 경애하는 김정일 동지의 대용단에 의하여 우리 조국이 세계적인 군사강국, 당당한 핵 보유국으로 등장"[27]했다는 평가를 하고 있으며, 김정은 승계체제가 "어버이 수령님의 사상과 위업, 위대한 장군님의 유훈을 받들어 나가는 우리 당, 우리 국가에는 그 어떤 변화도 있을 수 없다는 것이 김정은 동지의 철의 의지"라고 밝히며, "자주의 기치, 선군의 기치, 사회주의의 기치를 끝까지 들고나갈 것"[28]이라고 주장하고 있는 바, 북한의 비핵화 프로세스에 적잖은 난관이 존재하고 있다는 점을 상정한 시나리오라고 할 수 있을 것이다.

27_ "김정일 선군혁명영도 51돌 경축보고대회 조선인민군총정치국 제1부국장 김정각 보고연설", 「조선중앙방송」(2011. 8. 24).

28_ "일심단결의 위력으로 백두의 행군길을 끝까지 이어나가자", 「노동신문」사설(2012. 1, 9).

나. 평가

이 시나리오가 현실화될 경우 북한은 국제적으로 고립되고, 대외관계 개선의 출로가 차단되는 상황이 발생하게 되어, 추가 핵실험, 장거리 미사일 시험발사[29], 대남 군사도발 등 대외 위기조성을 통해서 한반도 안보정세의 불안정을 증폭시켜 새로운 대외 돌파구 마련을 시도할 가능성이 높다. 주변국들의 한반도 정세 불안정 고조 가능성에 대한 우려가 증가함에 따라서 미-중의 한반도 문제에 대한 개입도가 증가하게 되어 북한문제와 관련한 남한의 독자적 역할 공간이 축소되는 상황이 초래될 수 있다. 이상의 논의들을 아래와 같은 <표 1>로 정리할 수 있을 것이다

〈표 1 : 남북관계 전망 : 3가지 시나리오〉

	상황 및 조건	평가	전략적 선호
시나리오 Ⅰ : 6자회담 재개 및 남북관계 개선 병행	- 3단계 해법 적용 - 미국의 인도적 차원의 대북 지원 - 북한의 UEP 중단 선행조치 접수 - 남북 상호 인도적 조치 등 관계 개선	- 한반도 정세안정화 기여 - 남북당국간 회담 재개 - 북한의 핵 포기 전략적 결단 한계 - 정책추진 동력의 제한	남한: 높음 북한: 높음 미국: 높음 중국: 높음
시나리오 Ⅱ : 6자회담 재개 및 남북관계 경색 지속	- 미북 접근으로 6자 회담 재개 - 천안함/연평도 프레임 작용 남북 갈등 지속 - 북한의 평화프로세스 주장 강화	- 북한의 평화공세 강화 - 북한의 도발적 행태로 남북관계 악화 - 6자회담 내 한국 영향력 약화	남한: 낮음 북한: 낮음 미국: 낮음 중국: 낮음 * 단, 북한은 내부체제결속 필요시 선택적으로 고려 가능
시나리오 Ⅲ : 6자회담 결렬 및 남북관계 악화	- 6자회담 재개 동력 소실 - 6자회담 재개 뒤 회담 교착 - 북한의 핵 보유 전략 노골화	- 북한의 대외위기조성 행태 재현 - 한반도 정세 불안정 고조 - 남북관계 악화	남한: 회피 북한: 회피 미국: 회피 중국: 회피 * 단, 북한은 긴급한 내부체제 결속 필요시 선택 가능

29- 북한은 지난해 10월 새로이 건설된 동창리 기지에서 이동식 장거리 미사일의 연소실험을 한 것으로 알려지고 있다. Bruce Klinger and Baker Spring, *op. cit.*, p. 1.

4. 현재의 상황조건과 현실화 가능성

앞서 살펴본 3가지의 남북관계 관련 시나리오 중 어떠한 시나리오의 현실화 개연성이 높을 까? 향후 남북관계의 결정요소로 작용할 몇 가지 사항들을 점검해볼 필요가 있다.

우선, 미중의 대한반도 정책 기조다. 미국과 중국은 한반도 정세 안정화 유지에 공통의 이해를 확인하고 한반도 정세안정화 정책을 추진하고 있으며, 이러한 정책기조는 지속성을 유지할 가능성이 높다고 할 것이다.

여기에 더해 러시아와 일본의 경우도 상황은 크게 다르지 않다. 러시아는 지난해 5월 러시아 대외정보국장의 평양방문을 통해서 김정은 승계체제에 대한 지지입장을 밝히고, 8월에는 남-북-러 가스관 연결사업과 5만톤 대북 식량지원 결정 사실을 발표했으며, 8월 24일에는 9년만에 북-러 정상회담을 개최하여 남북관계 개선을 위한 적극적 역할모색을 자임하고 나선바 있다.[30] 또한, 북-러 정상회담에서는 '전제 조건 없이 6자회담을 재개하는 문제', 가스, 에너지, 철도 경제협력 등과 관련한 공동의 인식과 이를 실천하기 위한 실무그룹을 조직하는 문제, 메드베데프 대통령의 방북문제 등 3가지의 핵심적 의제가 거론되었다.

한편, 김정일은 지난 10월 13일, 러시아 이타르타스 통신과의 서면인터뷰를 통해서 한반도의 비핵화에 대한 의지를 밝히면서 북핵문제와 6자회담문제, 대미관계, 그리고 대일관계 개선 이슈 등에 대해서 전반적인 대외관계 개선 의지를 피력했던 바가 있다.[31] 북한으로서는 북-러간 경제협력을 통해서 실질적인 경제적 이득을 수취하는 것은 물론 북-중-러간의 소위 북방 삼각관계의 결속을 도모함으로써 김정은 승계체제의 안전도를 높이고자 하는 의도를 갖고 있는 것으로 분석할 수 있을 것이다.

일본의 경우도 한반도 정세 안정화 기조 속에서 지난해부터 대북 접근을 지속해 오고 있다.[32] 지난 해 7월 21-22일 중국 창춘에서 북·일 정부 당국간 회동이 있었던 것으로 알려지고 있으며[33], 올해 들어서도 지난 1월 9-10일 중국 동북지방에서 북한과 일본간 관계

30_ 메드베데프 대통령은 북-러정상회담 환영연회 연설에서 다음과 같이 언급했다. "나는 반세기 이상에 달하는 북과 남사이의 대립을 끝장내는 것이 우리의 공동과업이라고 생각합니다. 우리는 앞으로도 조선반도와 동북아시아를 공고한 평화와 안전이 깃든 지역으로 전변시킬 수 있는 정치 경제적 해결책들을 모색하는데 기여할 것입니다"

31_ "김정일, 러시아 이따르타스통신사가 제기한 질문에 대한 대답", 「조선중앙통신」(2011. 10. 19); 『월간북한동향』(2011년 10월호), p. 30.

32_ "일본은 하루빨리 과거청산용단을 내려야한다", 「노동신문」논설(2011. 9. 11).

33_ "북-일, 지난주 中 창춘서 접촉", 「연합뉴스」(2011. 7. 25).

정상화 문제와 관련된 양국 당국간 접촉이 있었던 것으로 보도되고 있다. 고이즈미 일본 전 수상은 김정일 사후 북한과 일본과의 관계 정상화에 대한 기대를 표시한바 있다.

이처럼 미국과 중국을 비롯한 한반도 주변국들의 한반도 정세 안정화 정책 기조는 6자 회담 재개 분위기 형성에 우호적으로 작용하고 있는바 이는 남북관계 개선의 가능성도 동시에 높여주는 요인으로 작용하고 있는 셈이다.

둘째, 남한과 북한의 대내 정치적 수요다. 이에는 남북한 당국의 정책의지도 포함된다. 남한의 경우 앞서 언급했던 것처럼 양대 선거가 예정되어 있어 그 어느 때 보다고 국가 밖의 관계를 안정적 유지해야 될 필요성이 증대되어 있는 상황이다. 이에 따라 현 정부는 지난 1월 2일 대통령 신년국정특별연설을 통해서 "지금 우리에게 가장 긴요한 목표는 한반도의 평화와 안정"이며, "우리는 기회의 창열 열어놓고 있다"라는 입장 표명을 통해서 주변국들의 대한반도 안정화 정책기조에 부응하는 대북정책 입장을 밝힌바 있다. 앞으로도 지난해 7월 남북간의 비핵화 회담을 계기로 추진되어온 대북 인도적 접근 노력이 지속될 가능성이 높다고 봐야할 것이다.

북한의 경우는 김정은 승계체제의 안정화를 위해서는 지난해 적극적으로 추진했던 대외관계 개선 기조를 그대로 유지할 필요가 있다. 특히, 북한으로서는 대내 민심관리를 위해서는 외부로부터의 경제적 수혈도 다급하다. 그 만큼 김정일이 이타르타스 통신과의 서면인터뷰에서 밝힌 것처럼, 북핵협상 국면을 매개로 해서 대 미·일 관계 개선을 적극적으로 시도할 필요가 있을 것이다. 남북관계 개선도 필요하다. 이렇게 보면 김정일 사후 북한당국의 대남 비난은 내부 체제결속과 대미협상 국면을 재촉하기 위한 전략적 의도가 개입된 것으로 볼 수 있다. 대남관계의 개선시도를 접고자 하는 북한당국의 의지로 해석하기에는 무리가 있다는 얘기다. 북한당국은 올해 신년공동사설을 통해서 완곡하나마 남북관계 개선에 대한 입장을 시사한바 있었던 것이다.

사실 북한은 지난해 신년공동사설에서 남북관계 개선에 대한 입장을 개진한 이래 간헐적인 대남 비난공세를 펴오기도 했으나, 지난해 내내 대남관계 개선의지를 지속적으로 시현해온바 있다. 특히 지난해 9월과 11월 두 차례에 걸쳐서 북한은 대남관계 개선의 필요성을 강조한 김정일의 대남 관계상의 교시를 「노동신문」에 게재한바 있다. 즉, 두 차례의 「노동신문」논설을 통해서 북한은 "김정일 동지께서는 오늘 북과 남사이의 관계를 불신과 대결의 관계로부터 신뢰와 화해의 관계로 전환시키는 것은 민족적 단합과 조국통일을 실현하는데 절실한 요구로 나서고 있습니다 라고 말씀하셨다"[34]라고 언급하여, 8월 러시아·중국 방문 이후에 대남관계 개선을 위한 김정일의 교시가 김정일의 있었다는 점을 시사했다.

이러한 김정일의 두 차례에 걸친 대남관계 개선을 위한 교시는 사실상 김정일의 '유훈'으로 작용할 가능성이 높다.

북한당국은 올해 신년공동사설을 통해서 소위 '김정일의 조국통일 유훈'을 계승할 것임을 밝히고 있고, "(김정일의) 중국과 러시아의 역사적 방문은 전통적인 친선관계를 발전시키는데서 중대한 계기"라고 언급하고 있어, 사실상 북한당국이 지난 8월 김정일이 러시아 방문을 통해서 추진하고자 했던 대외관계 개선을 통한 남-북-러 경제협력 프로젝트 실행계획을 북한이 지속적으로 추진하고자 하는 의지를 드러내고 있는 상황이다. 북한당국의 당면한 내부 정치적 수요와 신년공동사설에서 나타나고 있는 북한당국의 대남관계와 관련된 정책의지를 감안할 때, 북한의 대남정책은 지난해의 연속선상에 위치할 가능성이 높다. 특히 지난 12월 30일 국방위원회 성명에서 북한당국이 "우리군대와 인민은 앞으로도 북남관계 개선과 평화번영의 길을 향하여 힘차게 나가게 될 것이다"라고 밝히고 있는바, 이것은 김정일의 '유훈'에 의거 북한군부도 남북관계 개선 기조에 따라 나설 수 있다는 것을 시사한 것으로 해석될 수 있는 것이다. 사실 앞서 언급한 것처럼, 북한은 지난해 7월말 남북 수석대표 접촉과 북미간 고위급 대화 이후 조선인민군판문점 대표부의 대미·대남 서한(2011. 8. 7)에서도 "우리 군대와 인민은 화해와 협력의 대의를 위해 모든 것을 복종시킬 준비가 되어 있다"는 입장을 밝힌바 있다. 또한, 북한은 최근 「노동신문」논설을 통해서 "사회주의 강성국가 건설에 모든 힘을 집중하고 있는 오늘 우리 공화국과 인민에게 있어서 가장 절실히 요구되는 것은 안정되고 평화로운 환경"[35]이라고 언급하고 있다. 북한당국의 대외관계 개선에 대한 기대가 묻어있는 내용이다.

이렇게 본다면 앞으로 남북관계는 6자회담 재개 국면과 더불어 남북관계 개선이 병행하여 이루어지는 시나리오 Ⅰ의 방향에서 전개될 개연성이 높다고 보여지는 바 그 현실화 가능성의 우선순위 측면에서 보면 시나리오 Ⅰ > 시나리오 Ⅱ > 시나리오 Ⅲ 등의 순위를 생각해 볼 수 있을 것이다. 앞으로 북한은 6자회담 재개 국면과 더불어 대남 평화공세를 적극적으로 전개하면서 남북관계 개선을 통한 정치경제적 실익 확보에 주력할 가능성이 높다고 보여진다.

34_ "불신과 대결의 입장을 버릴때가 되었다", 「노동신문」논설(2011. 9. 13) ; "대결을 추구하는 자들에게는 앞날이 없다", 「노동신문」논설(2011. 11. 2).

35_ "미제 침략군을 남조선에서 하루빨리 철수 시켜야 한다", 「노동신문」논설(2012. 1. 12).

Ⅳ. 대북정책 추진방향[36]

각이한 성향의 어떤 정부든 대북정책상에서 주어진 명제는 남북관계를 발전적 방향으로 견인해나가야 한다는 점이다. 이 명제 앞에 충실하기 위해서는 남북관계 발전에 대한 바른 정의가 있어야만 한다. 그 것은 곧 남북관계에서 우리의 국익은 무엇인가 혹은 달리말하면 우리의 대북정책에서 국익은 무엇인가 하는 질문에 대한 답과 맞닿아 있다.

1. 남북관계 발전의 3요소 : 안정성 유지, 북한의 평화적 변화, 민족통일역량 강화

남북관계를 발전적인 방향으로 끌어나가기 위해서는 우선 먼저 대북정책과 관련하여 우리의 국익이 무엇인가에 대한 합의가 있어야한다. 그 대북정책을 구성하는 국익의 구성요소에 기준을 맞춰 남북관계를 그 방향으로 끌고 나간다면 남북관계가 발전적으로 진행되고 있다는 것으로 해석해 볼 수 있는 것이다. 그렇다면 대북정책과 관련하여 국익을 구성하는 요소는 무엇인가? 크게 보면 세 가지이다.

첫째는 남북관계의 안정성의 유지다. 남북관계는 정전상태를 기본으로 하고 있다. 이 이야기는 남북관계는 전쟁상태의 잠정적이며 포괄적 중단상황을 기본으로 하고 있다는 것이다. 일반적인 평화지대(zone of peace)에 위치해 있는 남북관계가 아니라는 점이다. 남북관계는 말 그대로 엄청난 무력이 아주 짧은 종심을 두고 대치하고 있는 바 전쟁위험 요인의 상존상황에 노출되어 있는 것이다. 불안한 평화상태가 유지되고 있는 것이다. 이러한 남북관계의 특수한 조건에서 남북관계발전의 핵심적 목표는 소극적이나마 그 불안전한 소극적 평화상태를 안정적으로 유지하는 것이 될 수밖에 없다. 그 소극적 목표를 기본으로 하여 보다 적극적인 평화의 개선노력이 뒤따라야만 되는 셈이다.

둘째는, 북한체제의 평화적 변화의 유도이다. 북한은 김 부자 3대 세습 체제가 유지되어 오는 과정에서 극도의 기형적인 봉건적 폐쇄체제를 유지해오고 있다. 김정일 정권이 “개혁개방은 망국의 길이다”[37] 라고 언명한 것처럼, 북한정권의 이러한 속성이 지배적인 조건하에서는 북한체제의 진화에 따른 남북관계 발전의 한계는 분명하다. 그 획기적 질적 개선은

36- 김연수, “국민들의 대북인식과 남북관계 발전방안”, 『국민안보의식 조사를 통한 정책대안 연구』(국방대 안보문제연구소, 2011), pp. 103 - 107.

37- 김정일, “올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자”, 『김정일선집 14』(평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 458.

기대하기 어렵다. 북한핵문제도 북한의 체제모순과 직결되어 있다. 북핵문제의 궁극적 해결은 북한의 평화적 체제변화의 길에서 모색될 수밖에 없다. 남북관계 발전의 질을 높이기 위해서는 북한체제의 변화가 이루어 져야만 한다. 체제모순의 심각성을 앉고 있는 정권이 온전히 남북관계 발전을 위해 협력적 태도로 일관할 것이라고 하는 것은 순진한 가정일 수 있다. 북한체제의 변화 속에서 국제사회가 기대하는 북한의 대남행태를 포함한 대외행태의 변화가 나타날 수 있다. 그러한 북한체제 변화는 평화적 방식으로 이루어져야한다.

셋째는, 통일역량 강화다. 민족사적 관점에서 남북관계의 발전이라고 하는 것은 분단극복의 과정이어야 하고 통일 지향적이어야 한다. 남북관계 발전과정은 민족의 통일역량이 강화되는 과정이어야 하는 셈이다. 세계사의 보편적 발전과정과 조응하는 민족의 통일역량의 강화의 맥락에서 남북관계발전의 길을 모색해야만 하는 것이다.

2. 남북관계 발전을 위한 대북정책추진 방향

가. 남북관계의 안정성 유지 방안 : 3단계 접근법

앞서 언급한 남북관계 발전의 3요소 달리 말하면, 대북정책을 구성하는 3가지의 국익에 접근하기 위한 구체적 방안에 대해 살펴보도록 하자.

먼저, 남북관계의 안정성을 확보하는 방안이다. 지금의 경색된 남북관계에서 남북관계의 안정성을 회복하는 것은 쉬운 일이 아니다. 두 가지가 핵심적 이유다. 첫째는, 북한이 정치적으로 김정은 승계체제의 안정화를 위한 권력구축의 과도기적 상황에 놓여있다는 점이다. 이것은 북한정권의 불확실성을 의미하는 것이다. 내부적으로 정치권력의 안정성이 확보되어야만 그를 바탕으로 대외적인 관계를 안정적으로 유지해나갈 수 있다. 적어도 수년간은 북한의 정치권력 체계 내에 그러한 불확실성의 시기가 지속될 수밖에 없다. 다른 하나는, 남북간의 신뢰관계가 거의 존재하고 있지 않다는 것이다. 이런 조건에서는 어느 일방의 제안이 선의로 해석되기는 대단히 어렵다. 이러한 조건에서 남북관계의 안정성을 회복하기 위해서는 3단계접근법을 모색해보는 것이 합리적일 수 있다.

우선, 남북관계를 개선할 수 있는 분위기 조성 노력이 필요하다. 말하자면 신뢰구축조치(CBMs)에 남과 북이 인색해서는 안 된다는 것이다. 이를 위해서는 상호간 적대적 행동으로 간주될 수 있는 행태를 자제해야한다. 이를 바탕으로 상호간 대화의 여건을 만들어나가는 일련의 행동이 필요하다. 이를 위해 적절한 것은 인도적 조치에 쌍방이 적극적으로 나

서는 것이다. 남한이 할 수 있는 것은 북한의 취약계층에 대한 의약품 등의 지원에서부터 국제구호단체를 통한 식량기부도 있을 수 있다. 상징적 차원에서 정부가 일정 규모의 일방적 식량지원을 제안할 수도 있다. 북한이 할 수 있는 일은 이산가족 상봉문제에 대해서 적극적으로 나서는 것이다. 대남선전선동과 대남비난을 자제해야한다. 이러한 가운데 여건이 성숙될 경우 남북당국간 대화로 넘어갈 수 있다.

둘째, 남북당국간 대화 단계이다. 가장 이상적인 것은 실무회담을 거쳐서 장관급회담으로 이어지는 경로이다. 하지만, 실무급차원에만 남북관계를 맡겨놓기에는 그 사이 쌓인 현안의 무게가 너무 무겁다. 장관급 회담과 실무급회담을 병행하든지 아니면 장관급회담을 통해서 포괄적 합의에 이르고 이를 실행하기 위한 실무급 차원의 당국대화를 지속시키는 방법도 있을 것이다. 장관급회담을 통해서 남북 당국간 대화가 안정적 수준에 이르게 되면 보다 근본적인 문제의 돌파구를 열기 (최)고위급 회담 개최도 모색해 볼 수 있다. 이 단계에서는 남북간 특사교환을 통해 당국간 대화의 돌파구를 여는 방법도 고려해볼 수 있을 것이다.

셋째, 남북(최)고위급대화 단계이다. 남북관계의 특수한 현실은 남북으로 하여금 여러 차례의 당국간회담에도 불구하고 남북회담 당사자들이 해결하기 어려운 난제들에 직면하게끔 한다. 남북(최)고위급회담이 필요한 이유다. 남북 당국간 회담을 통해서 민감한 이슈에 대한 남북의 정치적 선호지점의 조절에 의한 타협점의 모색이 가능해야하고, 남북(최)고위급회담은 남북관계의 발전적 미래를 담아내기 위한 생산적인 논의의 장으로 활용될 수 있어야만 한다.

남북관계의 안정성 유지는 정부가 대북정책을 통해서 추구해야 하는 최소한의 목표이기도 하면서 동시에 가장 본질적인 목표가 되는 셈이다. 이 목표관리가 유지되어야만 남한의 한반도 문제와 관련한 독자적 발언권 확보가 가능할 수 있는 것이다. 항시 남북관계의 객관적 환경요인에 대한 타산을 냉철히 하고 주관적 의지영역에 있어서는 집중력을 가지고 대응해야만 이 본질적인 목표관리를 해나갈 수 있다는 점에 유념해야한다.

나. 북한체제의 평화적 변화 유도 방안

남북관계의 양적 축적과정의 단순한 진행만으로는 한반도 평화의 질을 개선시킬 수 없다. 남북한 체제의 절대적 상반성이 존재하고 있기 때문이다. 언제나 불안정한 평화가 가져다는 주는 불안감에서 벗어날 수 없을 것이다. 북한체제의 평화적 변화가 필요한 이유다. 관계라고 하는 것은 상호작용적 속성이면서도 동시에 상호 위계적 속성을 내포하고 있다.

남북관계에 상호작용적 속성과 상호 위계적 속성이 투영되어야만 남북관계의 질적 개선이 있을 수 있다. 이것은 남한이 지속적으로 대북 개입(engagement)정책을 추진해야한다는 점을 가정하고 있다. 가능한 한 많은 영역에 걸쳐서 북한과의 소위 '관계맺음'을 해 나가야 하는 것이다. 그 '관계맺음'의 영역은 다양할 수 있지만, 남한이 주도적으로 끌고 갈 수 있는 상호 위계적 속성이 작용하는 영역에서 남한의 적극적인 리더십발휘가 필요할 것이다. 경제교류협력과 사회문화교류협력에서 남한은 충분한 리더십을 발휘할 필요가 있겠다. 보다 구체적으로 북한의 평화적 변화 유도방안에 대해서 논리적으로 생각해 보자.

첫째, 일단 북한체제의 평화적 변화의 영역을 식별하는 노력이 필요하다. 예컨대, 정치적으로는 김부자 세습체제, 수령유일체제, 선군체제 등이 변화의 대상이 될 것이다. 군사적으로는 북한군의 대남 비대칭 군사적 위협과 북한군부의 대남 적대의식이 될 것이다. 경제적으로는 만성적인 식량난의 문제, 심각한 에너지 문제, 자원의 군수공업에의 집중문제 등이 핵심일 것이다. 사회적으로는 주체/선군문화의 폐쇄적 봉건성의 문제, 외부정보로부터의 고립문제, 취약계층의 인간안보의 위협문제, 인권문제 등이 그 대상일 것이다. 당면해서는 북핵의 수직적이고 수평적인 확산문제, 북한주민들의 인간안보에의 노출 문제, 북한군의 모험주의적인 대남 적대의식 등이 평화적 변화의 핵심일 것이다.

둘째, 북한의 평화적 변화의 대상을 실제적으로 변화시킬 수 있는 수단에 대한 강구이다. 정치적 수단, 경제적 수단, 외교적 수단, 사회문화적 수단, 군사적 수단 등 북한의 평화적 변화를 유도할 수 있는 다양한 수단영역이 존재한다. 정치적으로는 다양한 수준에서의 남북당국간 대화체 등이 그 수단으로 활용될 수 있다. 경제적으로는 상호적 이익을 추구하는 남북경제협력 혹은 일방적인 대북 경제지원 등이 있을 수 있다. 사회문화적 수단으로는 다양한 민간급교류협력과 정부가 나서야 되는 다양한 남북간 사회문화교류협력 사업 등이 해당될 수 있을 것이다. 군사적 수단으로는 신뢰할 만한 수준에서의 대북 억지력을 튼튼히 하는 것, 적극적인 군비통제, 분쟁적 이슈에 대한 평화적 관리 등이 해당될 수 있다. 당면해서는 당국간 대화 재개, 경제·사회·문화적 교류협력, 군사적인 분쟁적 이슈에 대한 군비통제 노력 등이 강구될 필요가 있다.

셋째, 평화적 변화 수단의 운용적 방법론의 문제이다. 이의 전제는 전략적 접근법을 통해서 그 효율성을 확보하는 것이 핵심이다. 전략적 접근이라는 것은 외적 환경의 변화에 따라 그 대응수단의 강구와 전략수단의 운용목표를 유연하게 조절하는 것을 의미한다. 남북관계의 객관적 환경요인을 잘 식별하고, 그에 기초해서 평화적 변화의 가능한 영역을 정확히 읽어내고, 수단적 방책을 유연하게 모색해야 한다는 것이다. 당면하여 북한의 2012년

소위 강성대국(강성국가)원년 맞이 정치적 대형행사 등의 내부적인 정치적 수요, 김정은 승계체제의 안착을 위한 대내외적 환경의 개선 필요성 등 이러한 북한의 내부정치의 수요 요인을 잘 파악하고, 이를 활용해 북한의 평화적 변화를 유도하기 위한 우리의 전략적 수단들을 활용할 필요가 있다. 인도적 차원에서의 이산가족 상봉, 남북경제협력, 군사적 긴장완화, 사회문화교류 재개 등을 위한 당국간 대화 재개 노력이 필요하다. 북핵문제의 경우 북한체제의 변화라고 중장기적 맥락에서 궁극적 해결책을 모색할 수밖에 없다. 단기적으로는 북핵문제 대한 전략적 통제능력을 회복하는 것이 관건이다. 당면한 북핵문제에 대한 전략적 통제능력 회복을 위해서는 국제공조 노력이 사활적이다.

다. 통일역량 강화방안

남북관계의 발전이라고 하는 것은 남북관계가 지향해야 될 궁극적 방향을 전제한다. 바로 분단의 극복이다. 남북관계는 통일 지향적이어야 한다. 이를 위해서는 부단하게 남북관계영역에서 민족의 통일역량을 키워나가는 노력이 필요하다. 통일역량은 크게 3가지 부분으로 나눠서 생각해 볼 수 있다. 대내역량, 대북역량, 대외 역량 등이다.

먼저, 대내역량이다. 남남갈등을 완화시키는 것이 필요하다. 남남갈등은 내부적인 통일역량 구축노력에 큰 장애요인으로 작용한다. 적잖이 소모적 갈등을 양산해 낸다. 이를 위해서는 우리국민들의 북한문제의 실상에 대한 이해도를 높이는 것이 필요하다. 북한주민들의 인간안보에의 심각한 노출 위험상황을 잘 알리는 것이 중요하다. 또한 중요한 것은 북한체제의 비도덕성과 비 정통성에 대한 정확한 인식과 분단극복의 당위성에 대한 교육이 자라나는 세대들에게 충분히 이루어져야한다는 것이다. 통일담론의 차분한 확산작업도 필요하다. 이에는 북한과 주변국의 반응에 대한 전략적 고려가 수반되어야 하나 지속성을 가지고 민간주도로 꾸준히 진행될 필요가 있다. 그 자체로서 이는 우리사회의 공통의 목표의식을 회복시키는데 크게 기여할 것이다.

둘째, 대북역량이다. 이는 북한체제엘리트들과 북한주민들이 남북의 통일을 열망할 수 있는 분위기를 만들어주는 것이 핵심이다. 이를 위해서는 북한주민들과 북한체제엘리트들에게 민족의 일원으로서 남한의 존재감을 체감시킬 수 있는 노력들을 인내심을 가지고 꾸준하게 진행시켜 나가야 한다. 북한 내에 민족의 통일에 대한 열망감을 확산시키는 것이야말로 통일에 이르는 첩경인 것이다.

셋째, 대외역량이다. 남북관계의 특수성을 국제사회가 인식할 수 있도록 하는 노력이 핵

심이다. 남과 북의 관계는 “나라와 나라사이의 관계가 아니라, 통일에 이르는 과정에서 형성된 잠정적 특수관계”라는 점에 대한 국제사회의 공감대가 형성될 수 있도록 하기 위한 분별력 있고 사려 깊은 통일외교 노력이 그 핵심이다. 또한 북한문제와 관련하여 남한의 국제적 리더십을 확보하는 것도 대단히 중요하다.

민족의 통일역량을 강화시키는 일은 한민족공동체로서 남한의 존재이유를 안팎으로 확인하는 목적의식적 행동이라는 점에 주목해야 한다. 이것은 통일역량 강화노력에 있어서는 의지요인과 함께 사려 깊은 전략적 접근이 대단히 중요하다는 점을 의미한다.

Ⅴ. 결론

지난 2010년 두 차례의 북한의 군사적 모험주의가 결과한 남북관계의 갈등국면의 악화는 국민들의 안보불안을 자극했다. 우리국민들은 보다 다양한 국력자원을 활용하여 남북관계가 안정적으로 관리되기를 소망하고 있다. 주변국들도 한반도의 불안정성에 대한 우려를 갖고 있다. 미국과 중국은 보다 명시적으로 한반도의 안정유지에 대해 이해를 같이하고 있다는 점을 공개리에 천명하기도 했다. 이러한 한반도 정세안정화에 대한 우리 국민들과 주변국들의 의지요인에 더해 우리는 지금 당면하여 한반도 안보와 관련한 객관적 도전적 요인들을 생각해 보지 않을 수 없다. 김정일 사후 후계계승의 정치가 작동하고 있는 북한정세의 불확실성의 문제다. 이는 북핵 정세와 맞물려있다. 주변국들의 정치권력의 변화 시기 도래에 따른 동북아 정세의 불확실성의 증가상황도 우리에게는 도전요인이다. 이러한 남북관계를 둘러싼 객관적 환경요인의 변화 속에서 우리의 국익은 무엇이고, 이를 달성하기 위해서 우리는 무엇을 해야만 할까? 전술했듯이 남북관계의 안정적 관리라고 하는 기본적 목표에 충실할 필요가 있다. 이 목표관리를 바탕으로 해서 보다 발전적인 방향에서 남북관계를 주도해나가는 것이 당면한 현실에서 남북관계와 관련된 국익에 해당한다. 이러한 남북관계의 안정적 관리를 위해서는 보다 적극적인 대북개입정책 수단들이 강구될 필요가 있다. 남북관계를 개선하기 위한 분위기 조성이 필요하고, 이를 바탕으로 남북 당국간 대화가 재개되고, 남북관계의 보다 본질적인 발전적 국면을 만들어내기 위한 남북(최)고위급회담이 개최되는 등 남북관계 개선·관리·발전을 위한 3단계 접근법이 적극적으로 모색되어야할 시점이다. 그 길에서 북핵문제에 대한 통제능력의 회복노력도 동시적으로 진행될 필요가 있겠다. 복합적인 대북정책 추진이 절실하다 하겠다.

KINU
International
Conference

» 2회의

김정일 사후 동북아 주요국의 대북정책과 국제협력

» Session II

Major Northeast Asian Countries' Policies towards North Korea in Post-Kim Jong-Il and International Cooperation

>> Presentation 1

미국의 대북정책과 한미협력

U.S. Policy towards North Korea and R.O.K.-U.S. Cooperation

구 재 회 / Jae H. Ku

美 존스홉킨스대학교 한미연구원 부원장

Director of the U.S. Korea Institute at Johns Hopkins University SAIS

요 약

2011년 12월 17일, 김정일 국방위원장의 사망이 발표된 후, 북한 전문가들은 북한의 즉각적인 붕괴에 대한 예측에서부터 김정일에서 김정은으로 이어지는 안정적인 권력승계로 북한체제가 온전하게 유지될 것이라는 예측까지 다양한 견해를 내 놓았다.

미국은 북한문제와 관련한 광범위한 가능성과 불확실성을 고려하여, 북한의 6자 회담 복귀를 목적으로 한 신중한 대북 접근만을 시도할 것이다. 그리고 이러한 접근방법을 통해 한국은 남북관계의 개선을, 미국은 북한의 우라늄 농축 프로그램의 중단을 위한 핵심요건들을 충족시키려 할 것이다. 그러나 2012년 북한과 관련하여 큰 돌파구를 마련할 가능성이 줄어드는 또 하나의 요인은 오는 11월에 있을 미국 대선이다. 오바마 정부는 공화당 후보의 비난을 우려하여 창의적이거나 실속 있는 대북 정책을 내 놓지 않을 가능성이 크다. 중장기적인 미국의 대북 정책은 “아시아로의 축 전환(Asia Pivot)”이 강조된 새로운 전략방위지침의 영향을 받게 될 것이다.

김 위원장 사망 전, 미국 협상단은 평양, 뉴욕, 제네바, 베이징에서 북한 대표와 회의를 통해, 북한의 우라늄 및 플루토늄 농축과 미사일 확산 중단을 요구하며 30만t 이상의 식량을 지원하는 협상을 진행했다. 식량지원과 6자 회담은 별개의 문제라는 것이 미국의 공식적인 입장이지만, 식량지원이 북한의 6자 회담 복귀의 돌파구가 될 수 있다는 것은 부정할 여지가 없다. 하지만 그렇다고 해서 무엇이 달라지는가? 미국 대표들은 북한의 완전한 비핵화를 전제로 하지 않는 대화는 시작조차 되지 않을 것이라고 되풀이 해 왔다. 이러한 논리에 의하면 또 다른 대화의 실패는 앞으로의 대화를 불가능하게 할 뿐만 아니라 북한에 대한 더 엄하고 제약이 강한 조치들로 이어질 것이다.

공화당 대선후보인 미트 롬니가 후보지명과 선거에서 모두 승리하게 된다고 가정하면, 롬니 정부는 지금까지의 공약에 기초하여 북한의 악행을 더욱 더 제재하는 보다 강경한 대북정책을 펼칠 것으로 추정해 볼 수 있다. 이러한 강경책에는 북한에 대한 제재의 강화, 차단, 위협이 포함될 것이다. 그러나, 조지 W. 부시 행정부도 초기에는 유사한 공약을 펼쳤지만 결과적으로 제2기 행정부 시절에는 6자 회담 개최를 진두지휘했었다는 사실에 주목할 필요가 있다.

중장기적인 한미 동맹에 크게 영향을 미칠 가장 유력한 요인은 몇 주 전에 오바마 대통령이 천명한 새로운 국방 전략 지침이다. 지침의 구체적인 내용은 아직 집필단계에 있으나, 이 지침의 핵심내용인 과감한 국방비 감축과 "아시아로의 축 전환"은 미국이 "더 이상의 희생을 감수할 수 없고 부담을 견뎌낼 수 없다"는 현실과 부상하는 중국의 중요성을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

한미 동맹관계의 미래는 무수한 요인들로 인해 복잡하고 다양한 양상을 보일 것이다. 동맹에 대한 정치·군사적 영향은 단기적으로는 미미해 보일 수 있으나 장기적으로는 지대한 영향력을 발휘하게 되는 흥미로운 전개가 이루어 질 수도 있다. 정치적인 측면에서 볼 때, 미국은 눈을 유럽에서 중동과 아시아로 돌림으로써 아시아 개발에 더욱 중점을 둘 것이며 더불어 북한 개발에도 초점을 맞추게 될 것이다. 이것은 한-미 협조체제를 유지하는 데 도움을 줄 것이다. 이와 같은 미국의 아시아로의 관심전환은 단기적으로는 미국이 가용자원의 감소에 따른 대응책으로서 아시아 개발에 대한 관심을 나타내는 것으로 볼 수 있으며, 이것 역시 동맹관계에 긍정적인 영향을 끼칠 수 있다.

하지만, 장기적인 시각으로는 미국 자원의 감소가 군사적으로나 정치적으로나 한미 동맹관계에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이것의 가장 확실한 예는 새로운 미국 군 구조이다. 이 새로운 군 구조로는 또 다시 한국 전쟁이 발발할 경우 67만 미군파병과 같은 다양한 전쟁계획의 구상이 불가능할 것이다. 이로 인해 교전의 부담은 고스란히 한국군이 짊어지게 될 것이며, 미국은 단지 공·해군, 살상무기지원을 할 뿐인 상황이 될 것이다. 또한 한국의 책임분담은 증가하게 될 것이다. 이 두 요인들은 한국의 국내정치적 분위기에 부정적인 반향을 일으킬 지도 모른다. 한국정부는 미국의 방위공약에 대한 의구심을 갖게 될 것이며, 국민들은 한미 동맹관계의 유지를 위해 더 많은 비용을 부담하는 것에 반감을 가질 것이다. 나아가 미국이 어떻게 중국을 관리하는가와 아시아에서의 미국의 존재에 중국이 어떻게 반응하는가는 한반도에 지대한 영향을 미칠 것이다. 한국은 그에 따른 대비책을 어떻게 마련하기 시작할 것인가?

Introduction

Since Kim Jong Il's death was announced on December 17, 2012, North Korea experts have proclaimed everything from an immediate doom for North Korea to a stable and orderly transition from the father to the son that will safeguard the integrity of North Korea for decades to come.[1] What analysts do agree on is that we don't know what's going on inside the decision-making part of the regime. Some have ventured out to say that the death of Kim Jong Il is a positive development in the long run. Our objectives of denuclearization, curbing missile proliferation, improvement in human rights, regional stability, and hopes for the North Korean people to have better lives could have only come about after the death of Kim Jong Il.[2]

In light of the wide array of possibilities and uncertainties in dealing with North Korea, the United States will most likely make only cautious overtures to North Korea, designed to engineer a North Korea's return to the Six Party Talks that would satisfy some key requirements for South Korea and the United States, namely a requirement for improved inter-Korean relations for Seoul and the North Korea's halting of its uranium enrichment program. Another factor that will mitigate the possibility of big breakthroughs in 2012 is the US Presidential election in November; therefore, Obama Administration is unlikely to offer anything creative or substantial out of fear that he will be outflanked by a Republican candidate. A more mid-to-long term US North

[1] A recent PacNet newsletter highlights the heated differences in interpretation, what Victor Cha calls two schools of thoughts: Optimists versus Pessimists. See PacNet #1R Wednesday, January 11, 2012, Responses to PacNet #1 – North Korea: What Not to Do by Evans Revere, Nonresident Senior Fellow for Foreign Policy, Brookings Institution

[2] Gordon Flake in a Russian radio interview with the author, January 19, 2011.

Korea policy will be affected by the newly announced strategic defense guidelines with an emphasis on "Asia Pivot".

Six Party Talks

Prior to Kim's death, US negotiators met with North Korean officials in Pyongyang, New York, Geneva, and Beijing to hammer out a deal that some have said would entail a North Korean suspension of Uranium and Plutonium enrichment and missile proliferation in return for food aid (amount to be determined but as much as 300,000 tons). While the US official position is that the food talks are separate from the Six Party Talks, it is undeniable that a food-talks breakthrough will lead to North Korea returning to the Six Party Talks. But, what then? It has been a repeated mantra by American officials that a dialogue that does not lead to the complete denuclearization of North Korea will not be started. According to this logic, another failed dialogue exercise would preclude any future dialogue and result in only tougher, constricting measures.

Recent North Korean pronouncements indicated that the US had indeed promised food aid and suspension of sanctions in return for a halt in Pyongyang's uranium enrichment.[3] It's not altogether clear why the North revealed the content of the discussions and whether the veracity of the claims is true. Some experts think the tone was rather moderate and, therefore, a

[3] Evan Ramstad, "North Accuses of U.S. of Politicizing Food Aid," *Walls Street Journal Online*, January 11, 2012.

signal to the US for moving forward with the food aid; others have concluded that Pyongyang is trying to extract more concessions by cornering the US.

Whether there will be a breakthrough on food aid will largely depend on North Korea. Pyongyang has been seeking more food assistance in preparation for the 100 anniversary celebration of the birth of Kim Il Sung, its founder. 2012 is also the year in which the regime declared that North Korea will be prosperous and strong. Certainly, food aid to cover the chronic food shortages affecting one-fourth of the population is a government priority. Some analysts are also thinking that the regime may detonate a third nuclear device to show both its false bravado and to ensure Kim Jong Un's rise and place within the military. Given the amount of work that the State Department has done on food aid, one can expect some kind of food aid agreement in the first half of this year, although the quantity may be far less than what Pyongyang may have wanted. Although the expectation may be that the Six Party Talks will follow in the second half of this year, this is not a sure thing. The fog of electoral politics in the US and in South Korea may push back the talks or doom the talks altogether.

At present, there is not a whole lot the US can do other than to play the wait and see game. Washington's actions are proscribed by our alliance relationship and the constraints put on by our domestic politics, especially in an election year. The past three years have shown a high degree of policy coordination between Washington and Seoul, to a great extent based on the personal chemistry between the two leaders. Given North Korea's bad behavior in 2009 and 2010 (nuclear test and attacks on South Korea,

respectively), a return to the Six Party Talks without some inter-Korean progress is not likely.

In the US, we are in the midst of nominating a Republican candidate. The campaign stops and interviews reveal an interesting glimpse of what the Republican candidates will do with North Korea. If the Republican candidate, Mitt Romney, wins both the nomination and the election, based on what he and his campaign have stated thus far, one can reasonably expect that a Romney Administration will pursue a more hawkish policy to limit, deny, and punish North Korea for bad behavior. This includes tightening of sanctions, interdiction, and intimidation.

Other Republican candidates have been even more forceful. Rick Santorum has said that he is against direct dialogue with North Korea because it leads to failed approaches of the past; he would favor a unified front with our allies and would also advocate assassination of nuclear scientists.[4] Newt Gingrich has stated that he would have favored a preemptive launch on North Korea in 2009 to prevent the missile launch.[5] Only John Huntsman has shown the kind of restraint and the use of exacting words expected from a national leader; he calls for better intelligence and closer coordination with allies.[6] Ron Paul is the only candidate in the other extreme to call for the withdrawal of US troops in South Korea and ending the sanctions against North Korea, stating that North Korea is not a threat.

What the Republican candidates are saying about how they would deal with North Korea is not necessarily important per se, but what they say

[4] http://2012.presidential-candidates.org/Santorum/Issues.php
[5] http://www.piie.com/blogs/nk/?p=4074
[6] http://www.cnn.com/2011/12/20/opinion/huntsman-korea-risks/index.html

collectively is very much a reflection of how Republicans feel about North Korea. It should be noted that the George W. Bush Administration came in with similar rhetoric, however, only to mastermind the Six Party Talks in his second term. But it took them five years to come to that conclusion. Even if the Obama Administration thought it could achieve a breakthrough, it will be reluctant to take the risk this year for fear of being pummeled by the Republicans on buying the same horse twice.

US Outlook in Asia

The factor that will most likely impact the US-ROK alliance in the mid-to-long term is the New Defense Strategic Guidance just published a few weeks ago. The details are still to be written, but the drastic cuts envisioned and the "pivot" to Asia are a reflection of the reality that America can no longer "pay any price and bear any burden" and the importance of an emergent China.

The new defense guidelines embody the views laid out by Defense Secretary Robert Gates at the June 2011 speech delivered at the Shangri-La Dialogue. In it, he calls for maintaining US presence in light of dwindling resources. He underscores Asia's importance, and that the US will engage and remain in Asia in ways that are politically sustainable.

Ways that would be more politically sustainable would be to enhance regional cooperation. At the top of this list would be more burden sharing. But it is not limited only to monetary redistribution. Sustainable alliance

would go beyond the ebb and flow of dealing with mundane issues to crisis flashpoints specified in the treaties (i.e., to repel a North Korean invasion). The concept is to take the alliance relationship beyond the borders or regional areas to deal with natural emergencies or peacekeeping; the idea is to add value where the alliance relationship can. These kinds of collaboration would be buttressed by information sharing, regularized meetings, military exercises, and capacity building. While these goals are laudable, these actions are informed by the cruel reality that the US wants to do more with less.

What the future holds for the alliance relationship will be complicated and varied by innumerable factors, but some interesting developments may be that while the political-military impact on the alliance will be nuanced in the short term, it can have deep and far reaching consequences in the long term. Politically, the shift away from Europe to the Middle East and Asia will keep US focused more on Asian developments (read China) and, therefore, more focused on North Korean developments. This will help US-ROK coordination. Furthermore, the shifting of attention to Asia will correspond with more of the available but declining resources towards Asia in the short term. This may also prove to be positive for the alliance relationship.[7]

In the long term, however, the declining US resources could have some real negative impact on the alliance relationship militarily and politically. The most obvious impact would be the new US force structure that would maintain an active duty force of 470,000, down from 570,000; this new structure would preclude the sending of some 690,000 US troops to fight in another Korean

[7] I would like thank Michael Auslin, Senior Fellow, American Enterprise Institute for pointing this out.

War as envisioned in the various war plans.[8] It will be expected that the burden of fighting will lie on the shoulders of South Korean troops with the US providing lethal air and naval support and perhaps only 200,000 American soldiers.[9]

It will also be expected that South Korea increase its burden sharing. These two factors may have negative repercussions in South Korea's domestic politics; Seoul may question US commitment and resolve, and the public may balk at paying more for the relationship. Earlier in this paper, the Republican Party candidates' views on North Korea were highlighted. South Korea too will have a presidential election this year, but no candidate has officially declared. The ruling party's (Grand National Party, GNP) potential candidate Ms. Park Geun Hye has written in September 2011 *Foreign Affairs* that her policies towards North Korea would be pragmatic, both firm and engaging when Seoul has to be. One can reasonably expect that a GNP candidate will stress US-ROK coordination.[10]

However, if a progressive candidate wins, it is not assured that the kind of close US-ROK coordination that existed will continue. More probably, a progressive president's North Korea policy may favor Pyongyang and Beijing at the cost of weakening the alliance relationship. This president may blame both the GNP and Washington for pushing North Korea into the arms of China. In order to "rebalance", the progressive president in Seoul may overtly lean towards Pyongyang and Beijing. While there are factors that may mitigate this

[8] "U.S. Military Cuts to Reduce Emergency Reinforcements in Korea," *Chosun Ilbo*, January 6, 2012. http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2012/01/06/2012010600830.html
[9] Ibid.
[10] This assumption presupposes GNP remaining intact and winning; neither is assured.

kind of tilt, a Republican victory in the US and a progressive victory in South Korea could be the "perfect storm".

In the US, there is an emerging consensus that how US manages China and how China reacts to the US will play a significant role for the peninsula. Kurt Campbell, Assistant Secretary for East Asia has repeatedly stated that "America's relationship with China will be the most complex relationship that we have ever had, and continued engagement with Beijing will be critical to managing the security and economic issues of the 21st century."[11] How China sees and reacts to the new US defense guidelines will greatly impact the Korean peninsula and the US-ROK alliance. Recent announcements concerning America's pivot to Asia, the deployment of 2,500 US marines in Australia, and the US Secretary of State Hillary Rodham Clinton's visit to Myanmar have strengthened those voices in China that the US is encircling and containing China. China continues to build up its military and has been more critical of US actions. Will China begin to counter more forcefully? What would be the consequences for South Korea? Will Seoul begin to hedge?

[11] "The Obama Administration's Pivot to Asia", *Foreign Policy Initiative*, December 13, 2011. http://www.foreignpolicyi.org/content/obama-administrations-pivot-asia

>> Presentation 2

중국의 대북정책과 한중협력

China's Policy towards North Korea and Sino-R.O.K. Cooperation

Cheng Xiaohe

中 인민대학교 교수 / Professor, Renmin University of China

요 약

김정일 사망 전의 남한, 중국, 그리고 북한 간의 관계는 크게 다음의 특징들로 귀결된다. 2009년도에 들어서며 중국은 2006년 북한의 핵실험 이후 한미가 연합하여 북한에 제재를 가하던 방식과는 다른, 남한 및 북한과 동등하게 우호적인 관계를 수립해나가는 방식을 시도했다. 즉, 한국과는 전략적 동반자관계를 지속해나가는 동시에, 북한과의 전방위적 우호관계를 강화해간 것이다.

중국은 첫째, 북한에 대한 영향력을 유지하고, 둘째, 한반도의 힘의 균형을 맞춤과 동시에 북한의 붕괴를 방지하고, 셋째, 동북아 세력 구도가 재편성되는 과정 가운데서 중국에게 더욱 유리한 전략적 정세를 조성하기 위해 정책을 변화시켰다. 그렇기에 중국의 전통적인 동맹국인 북한에게 계속 고압적인 정책을 펼치는 것은 중국의 국익에 부합하지 않는 것이다.

하지만 너무 서둘러 정책을 조정하는 나머지, 중국은 여러 부정적 결과에 직면해야 했다. 북한이 중국을 믿고 무서운 줄 모르고 행동하여, 비핵화의 길이 더욱 험난해진 것이다. 중국은 대남관계와 대북관계를 동등하게 가져가기를 꾀했으나, 쉬운 일만은 아니었다. 북중관계는 국가 수장간의 교류 및 경제협력이 점차 체계화 되어가고, 경제·무역관계 또한 속력을 내는 등 전방위적으로 발전해가고 있다. 그러나 이에 반해 한국과 중국의 정치·경제관계는 약간 다른 양상을 보이고 있다. 경제적 관계는 날로 긴밀해져 가지만, 정치적 관계에서 난관에 부딪힌 것이다. 천안함폭침과 연평도 사건은 한중 양국의 대북전략 및 정책에 있어서의 불일치와 갈등을 표면화하였고, 서로의 전략에 대한 의혹은 깊어져만 갔다. 한중 국민간의 정서 또한 대립적 양상을 보였다.

김정일 사망 이후 북한의 정세 및 지도부의 정책방향은 한국과 중국 모두가 주시하는 공통점이 되었다. 북중관계의 발전은 주로 북중 양국 각국의 이익, 남북관계의 방향, 그리고 북미관계의 변화의 영향을 받는다. 북한으로서는 외교적 운신의 폭에 한계가 있기에 누가 정권을 잡던지 중국과 우호적 관계를 지속할 수 밖에 없다. 중국의 대북정책은 주로 한반도의 안정에 맞추어져 있고, 현 단계에서의 목표는 북한 내부의 권력이양이 순조롭게 진행되도록 하는 것이다. 중국은 이를 위해 정치, 경제, 외교, 그리고 식량원조를 포함한 경제적 측면 모두에서 김정은을 강력히 지지하고 있다. 당연히, 북중관계의 발전에도 한계는 있다.

또한 남북관계와 북미관계의 발전에 따라 제약을 받기도 하며, 이들의 향후 행보 역시 북중관계에 무시할 수 없는 수준의 영향을 끼친다.

한중관계는 양측 모두가 희망하는 대로 우호적으로 유지될 것이다. 중국의 입장에서 볼 때, 첫째, 중국의 부상에 대응하기 위해 주변국들이 이미 세력의 틀을 다시 짜고 있는 상황에서 한국은 자연히 중국이 얻고자 하는 대상이다. 둘째, 중미, 그리고 중일 간에 전략적 경쟁의 경향성이 짙어지는 가운데, 중국에게 있어 한국의 전략적 가치는 높아져가고 있다. 셋째, 한중 경제관계는 날로 긴밀해져 가고 있어, 한국과 우호적 관계를 지속적으로 맺어나갈 경우 2015년 한중 무역 목표액인 3,000억 달러에 보다 일찍 도달할 수 있고, 동시에 동북아 지역에서의 경제협력을 위한 탄탄한 초석을 다질 수 있다. 그러나 제로섬 게임이라는 사고방식이 영향을 미치고 있는 현상황 하에서, 한중관계는 한반도 분단이라는 현실로 인해 북중관계의 변화의 영향을 받게 된다. 중국 정부와 인민은 남한과 북한 사이의 경쟁에서 누가 우세이고 누가 열세인지 잘 알고 있다. 남북통일을 막을 수 없다는 것 또한 인식하고 있다. 그러나 중국은 비록 한국이 달가워하지는 않아도 남한과 북한의 사이에서 균형자의 역할을 지속할 것이다.

한중 양국의 경제적 이익이 점점 더 공생적 특성을 띠어감에 따라, 중국의 대북정책에 대한 한국의 영향력은 약화되었고, 이로 인해 한국이 “경제는 중국에 의지하고 안보는 미국에 의지하는” 전략을 이행하는 과정 또한 순탄치만은 않게 되었다. 한국은 앞으로도 북중관계에 대하여 여전히 “마음에는 들지 않지만 어쩔 수는 없을” 것이다. 한중관계 또한 앞으로 한동안은 “시끄럽기는 해도 아예 돌아서지는 않는” 상태가 유지될 것이다. 중국 역시 한중 동맹관계를 떼어놓을 수 없고, 한국도 북중 간의 교류를 좌지우지할 힘이 없다. 중국이 남북한에 대해 “동등”정책을 취하는 상황에서 어떻게 중국과 관계할지는 한국 대중정책의 새로운 과제이다. 한국은 “전략적 인내”를 함과 동시에 대북정책에 있어서 중국과의 갈등과 이견을 직시해야 하고, 중국과의 다각적 교류를 계속 강화해 나가야 한다. 이 과정 중 정세에 변화가 찾아오기만 하면(북중관계의 정국을 포함하여), 남북통일 또한 멀지 않은 미래에 바라볼 수 있을 것이다.

Kim Jong Il's sudden death set in motion a quick power transition, in which Kim Jong Un expectedly inherited his father's dominant position in North Korea's power hierarchy. As a young, inexperienced and untested new leader, Kim Jong Unisbusy consolidating his power base, which seemingly likes like a constant noodle, fast cooked but carries little nutrient.

As power transition in Pyongyang remains uncertain at least for the next couple of years, it is also brainracking for us to gauge the impact that Kim's death may bring about on North Korea's foreign policies.

China's policy towards North Korea before Kim Jong Il's Death

China's policies toward North Korea havebeen governed by two sets of sixteen-character guidelines, namely, "carrying forward the tradition, facing to the future, developing the good-neighborly friendship and strengthening cooperation." (*JichengChuantong, MianxiangWeilai, MulinYouhao, JiaqiangHezuo*)[1] and "government guidance with enterprises playing a major role, market-orientation, and mutual benefit and win-win' principle" (*ZhengfuYindao, QiyeWeizhu, ShichangDaoxiang, HuyiShuangying*).[2] Each set of the guideline represents leaders'own policy-orientation towards Pyongyang. Jiang Zeminemphasized political solidarity whereasHu Jintao underscored economic cooperation. Nonetheless, leadership change in China has caused little discontinuity of China's North Korea's policy. New leader was more

[1] "QingzhuZhonghuaRenminGongheguoChengli 52 Zhounian" (Celebrating 52 Anniversary of the Founding of People's Republic of China), *The People's Daily*, Set.28, 2001.
[2] Xinhua News, "Hu Jintao Zongshuji Tong ChaoxianLaodongdangZongshuji Jin ZhengriZai Changchun JunxingHuitan" (General Secretary Hu Jintao Meets General Secretary of KWP Kim Jong il in Changchun), at http://news.xinhuanet.com/politics/2010-08/30/c_12500145.htm.

likely to leave his personal mark on the old policy by adding something new.

Right before Jim Jong Il's death, China's relationship with North Korea has been experiencing a remarkable rapprochement. In the political arena, high-level visits between Beijing and Pyongyang have become commonplace, spreading from the central government down to the provincial level. The Communist Party of China (CPC) and Workers' Party of Korea (WPK) have already initiated the party-to-party "Strategic Dialogue". On the economic front, China and North Korea agreed to jointly develop the "Rason Economic and Trade Zone and Hwanggumpyong and Wiwha Island." In order to facilitate the joint development in these two areas, the two countries set up a joint steering committee. In 2011, two-way trade volume is expected to hit the mark of US$6 billion, about 87 percent increase from previous year.Cultural and educational ties are also growing. In the security area, China and North Korea has further cemented a stronger relationship, symbolized by a port visit to Nampo by PLA's two missile destroyersagainst the backdrop of highly tense intra-Korean relations.

China's Funeral Diplomacy in the Wake of Kim Jong Il's Death

Kim Jong Il's death was a surprise to the Chinese, although it is not a secret that Kim had been in poor health for some years. The Chinese government's initial responseswere swift and forceful.

Upon the public announcement of Jim's death by the North Korean government, the Central Committee of the Communist Party of China, the

National People's Congress Standing Committee, the State Council and the Central Military Commission jointly sent a condolence message to their North Korea's counterparts. Basically, the message served three purposes: first, the Chinese leaders wanted to pay highest respects to what Kim Jong Il had achieved during his life time and offer their comfort to Kim's fellow countrymen; second, confirmed China's public assent to Kim Jong Un's leadership, under which the DPRK shouldremain united; third, reassure North Korea's new leadership that the Chinese people will stand with the Korean People forever. In comparison with the condolence message sent by the Chinese leaders in July 10, 1994 upon the death of Kim Il Sung, there are some similarities and differences.

The two messages are almost in the same length, the first one carries 466 words and the second 493,[3] they both highly appraised the demised leaders and confirmed China's intention to carry on their friendly relations with new leadership. The messages also publically recognized the new leadership in subtle different ways, the first one used the expression that "the Korean People should be closely united around the Central Committee of WPK led by Kim Jong Il"(紧密团结在以金正日同志为首的朝鲜劳动党中央周围),[4] The second message aired the Chinese top leaders' belief that the Korean people "should be closely united around the WPK and……march forward under the leadership of comrade Kim Jong Un"(紧密团结在朝鲜劳动党的周围，在金

[3]The length does not include recipients' and senders' names.
[4]"Jiang Zemin Li PengQiaoshiDianyan Jin RiChengShishi" (Jiang Zemin, Li Peng and Qiao Shi send Condolence Message on Kim Yong Sung's Death), *ThePeople's Daily*, July 10, 1994.

正恩同志领导下……继续前进).[5] A careful analysis of the different wording in the two messages does not support the idea that the Chinese leaders'recognition of Kim Jong Un's leadership is less forthcoming or strong, nonetheless, the tone of the first message was more stronger and intimate than that of the second.

One of the most tangible differences is that the first message was sent by the top three Chinese leaders in their respective official capacities, the second by four most powerful organizations. Such change reflects two considerations: First, the first message basically followed the format of condolence message sent by Kim Yong Sung on Mao Zedong's death. Kim sent that message in his name in his capacity as General Secretary of the WPK and President of the DPRK. Jiang Zemin and his associates simply reciprocated. Second, it is a result of long-time process of political institutionalization that China has been adopting since it initiated the systematic reform in late 1970s. The organization-to-organization approach in fact is a correction to the inappropriate old-fashion individual-to-organization interaction.

During this breathtaking process of legitimacy-reckoning, two things may deserve special attention. First of all, Yang Jiechi's meeting with Park Myong Ho, charge d'affaires of DPRK Embassy in Beijing, in which hedelivered the condolence message, caused curiosity among China observers, since Wang Jiarui, head of International liaison Department of Central Committee of CPC, had been playing a prominent role than Yang Jiechi in China's dealings with

[5] "ZhonggongZhongyangDianyan Jing ZhengriShishi" (The Central Committee of the Chinese Party of Communism Send Condolence Message on Kim Jong Il's Death), *The People's Daily*, Dec. 20, 2011.

North Korea, the only reasonable explanation is that the Chinese leaders treated the condolence message delivery as a kind of state-to-state affairs, in which Yang Jiechi, Minister of Foreign Affairs, was an appropriate representative of China to relay the message.

In addition to demonstrate China's solidarity with North Korea by sending high profile condolence message, the Chinese leaders also came out to show their sympathy. On Dec. 20, Hu Jintao, accompanied by other three member of the Standing Committee of the Political Bureau of the CPC, visited the Embassy of the Democratic People's Republic of Korea (DPRK) in Beijing to express his condolences on the passing of Kim Jong Il. Next days, other remaining members of the Standing Committee, led by Wen Jiabao, did the same thing. The large turnout of all nine members of the Standing Committee of the Politburo sent a clear signal that the relations between China and the DPRK is special and strong and China wanted a smooth and successful power transition in the DPRK, which in turn could help to secure a stable Korean Peninsula. Such solidarity show could also be interpreted as a diplomatic preemptive strike, preventing any countries from taking any opportunist action to derail the power shift.

As another gesture of friendship towards Pyongyang, Hu Jintao was reluctant to communicate with President Lee MyungBak through Lee had already phoned the leaders of the US, Japan, Russia and expressed his intention to exchange views with Hu through telephone line. Hu's passivism towards Lee's overture reveals: (1) Hu did not want to offend North Korea to discuss with its chief rival the post-Kim Jong Il situation on the Korean

Peninsula when North Korean people were mourning their lost leader; (2) Since Lee's state visit to China was on the table, it will be much natural and comfortable for Hu to talk to Lee in Beijing very soon.

The main theme of the Chinese funeral diplomacy in the wake of Kim Jong Il's Death is consistent and clear, featured by a number of key words: sympathy, friendship and solidarity. However, the political undertone of such a goodwill gesture should not be exaggerated. The recent condolence message carried no big difference from the 1994 one, in comparison with Deng Xiaoping's personal condolence message on Kim Il Sung's death, Kim Jong il's passing away did not receive same treat; the mourning trips to the Embassy by all nine members of the Standing Committee were not an exception from a historical point of view, all seven members of thenStanding Committee, led by Jiang Zemin, paid their respective homage to the deceased Kim Jong Sung in July 1994; On the day of the funeral ceremony held in Pyongyang on July 20, the Chinese national flag at Tiananmen Square, Xinhua Gate, the Great Hall of the People, and the Foreign Ministry in Beijing were lowered to half-mast and national Radio and TV stations stopped broadcasting pure entertaining programs, but on the day of Kim Jong il's funeral ceremony, business was as usual in Beijing, except a couple of websites blackened the texts and pictures of their front pages of news sections; As Hu Jintao turned down Lee's phone call proposal, the Chinese governmentlet the FourthSino-Korean Strategic Dialogue open right before the day of Kim Jong Il's funeral ceremony.

The facts mentioned above undoubtedly demonstrate that China painstakingly tried to strike a balance in its relations with two Koreas. Such

balancing act might not be able to please any one, but at least it could help to prevent the tense and delicate situation on the Peninsula from worsening off.

The Chinese Attitude towards the Kim Dynasty

The Chinese feeling towards the hereditary power transition is mixed. On the one hand, they have little knowledge about what is going on inside North Korea, and tend to believe what they are told, so they like to accept Kim Jong Un as North Korea's top leader. On the other hand, as China has abolished the system of lifetime tenure and adapted the method of merit-based promotion, the Chinese people have a strong aversion to hereditary power succession, for most Chinese, it isunbelievable that a young man under the age of 30 could be parachuted onto the positions of senior general and vice chairman of WPK's Central Military Commission under the auspices of his father, it is also incredible that this young and untested Kim Jong Un continued the rule of Kim's Dynasty to the third generation in a country that they have governed for over sixty years and still struggle to feed its people.

As the people, most of whom have received the Marxist philosophical training, the Chinese truly believe that history moves forward along historical trend. On the Korean Peninsula, two historical trends are looming large: First, usually, hereditary regime is short-lived, recent revolutionary movements in north Africa and Middle East seemingly further confirm such belief; Second, sooner or later, the divided Korean Peninsula will ultimately achieve its unification, such unification process is seemingly accelerated as one side is

flourishing and other decaying.

Recently, an article, titled “The Chinese Unknown Truths: Ten Big Lies about North Korea”(中国人未知的真相：朝鲜十大谎言), has been attracting wide-spreading attention online. The author of this article, who has significant knowledge of Sino-North Korea relations and done researches into some historical issues, deliberately twisted some facts in order to improve and even glorifyNorth Korea’s image in the Chinese mind. Given the timing of the article’s public appearance on Chinese websites that carefully selected right after Kim Jong il’s death, it is reasonable to believe that North Korea’s government is promoting some kind of propaganda campaign aimed at strengthening its relations with China.

Ordinary Chinese opinions towards the Korean Peninsula are fluid and pliable to outside influences. As ordinary Chinese are more likely to engage in debates about China’s foreign policies and China becomes increasingly active in foreign affairs, how to influence the Chinesepeople’s attitudes towards the Korean Peninsula is a major challenge for both Koreas in the years ahead.

Prospect of Six Party Talk

Basically, the Six Party Talk failed to achieve its key mission: to persuadeNorth Korea from going nuclear.After six rounds of time-consuming talks, North Korea exploded two nuclear tests. Unfortunately, such tests exchanged two United Nations Security Council’s two sanction resolutions and added little extra security to North Korea as it supposed to do so. North

Korea's nuclear program became an irritant on Sino-North Korean relations.

In his last days, in cooperating with China, Kim Jong Il demonstrated some kind of flexibility in an effort to resume the six party talk earlier.Although many scholars believed that North Korea would never give up its nuclear program, China's push and North Korea's renewed interest offered a glimmer of hope for an early resumption of the talk, nonetheless, Kim's sudden death dampened any kind of hope.

The pessimism permeated Chinese academic community, more and more scholars came to realize that Kim Jong Un is less likely to give up his program on the grounds: (1) the nuclear program is now treated as one of the precious heritages that Kim Jong Il left behind, Kim Jong Un will find it more difficult to give it up; (2) The quick collapse of Gaddafi regime serves as a vivid lesson that to give up nuclear program did no good for the regime and would come back to haunt the regime in the future; (3) as Kim Jong Un struggled to consolidate his power base, in which the military establishmentsare the key constituents, he would be unable to overcome military resistance to any denuclearization proposal.

Some Chinese military men became increasingly vocal, they claim that the Six Party Talk is useless since it tries to achieve a utopian objective----North Korea would never give up its nuclear program. Undoubtedly, the Chinese military voice echoes with the prevailing opinions expressed by Western and Korean Scholars, including some retired officials who once engaged in the talks. Such a voice, supported by some Chinese civilian, will undercut the Chinese government claim that the Six Party Talk is

only viable mechanism to achieve denuclearization on the Korean Peninsula.

However, North Korea holds the key to resumption of the Six Party Talk and denuclearization of the Peninsula, in the foreseeable future, its reluctance to give up its nuclear program inevitably causes tension on its relations with China, which repeatedly insists the necessity of the Six Party Talk mechanism and denuclearization of the Korean Peninsula.

Summary

Kim Jong Illeft behind a number of heritages: military first policy, which gave birth to a nuclear program, a strong relations with China, a only bright spot in and troubled inter-Korean relations. These heritages do not live in harmony. The tense inter-Korean relations certainly prevent China from effectively carrying out parallel policies toward the two Koreas and the Six Party Talk from resumption; The continued hibernation of the Six Party Talk certainly keep North Korea's nuclear at large, and in turn casts shadow over the sustainability of Sino-North Korea rapprochement.

China and North Korea both have a strong political will to cooperate in late years of Kim Jong Il, such will will be further strengthened after Kim Jong Un came to power. Hu Jintao's expected state visit to North Korea may help to boost two countries' ties. In order to sweeten Hu's visit to Pyonyang and support North Korea's efforts to open upgate to strong and prosperous great nation in 2012, China may increase its economic aid to North Korea. China's large food assistance may arrive in North Korea before the Chinese New Year.

>> Presentation 3

일본의 대북정책과 한일협력

Japan's Policy towards North Korea and R.O.K.-Japan Cooperation

Takesada Hideshi

연세대학교 국제학부 교수(전 日방위연구소 총괄연구관)

Professor, Underwood International College, Yonsei University

* 본고는 2012년 1월 18일 통일연구원이 주최하는 한국 서울플라자호텔에서 보고하는 문서로 집필한 것이다.

서론

김정일 국방위원장의 사망을 예상하고 있었음에도 그의 사망소식으로 세계가 놀랐으며, 특별방송과 함께 다양한 보도와 분석이 나왔다. 지도자의 사망으로 북한과 한반도의 무엇이 변화하고, 무엇이 변화하지 않을 것인가 그리고 한반도의 안보는 어떻게 변화할 것인가.

김정일 국방위원장의 죽음

김정일 국방위원장이 12월에 사망했다. 정보가 부족하여 북한문제에 대해서는 수수께끼가 많다고 하지만, 북쪽의 지도자가 사망했다고, 북한주민들이 애도하고 아들 김정은이 후계자가 된 것에는 의문이 없다. 북한은 12월 19일 정오 특별방송을 통해 김정일 사망을 발표했다. 2시간전 예고대로 특별방송이었다. 중앙추모대회 개최를 위해 장례위원명단을 발표했다. 12월 19일 이후에는 지도자의 사망과 관련된 행사를 가졌다. 12월 29일에는 중앙추모대회가 실시되었다, 지도층 내부의 혼란과 조선인민군 내부의 혼란은 없었다.[1] 군대의 움직임에 특별한 것이 있었다는 보도는 없다.

중국대사관을 비롯해 평양의 외국공관은 북한의 공식 발표대로 김정일의 사망이 질병에 의해 사망한 것으로 대응했다. '모략에 의한 갑작스런 사망'이라는 설이 돌았으나 소문에 불과했다. 북한에서는 지도자의 사망을 숨길 수 없다. 지도자가 사망한 후에도 애도하지 않는 사람들은 엄벌이다. 따라서 김정일이 사망하였는데 그것을 은폐하고 있었을 가능성은 없다.

예컨대 애도기간에 애도를 하지 않고 음주와 가무를 하는 사람들은 처벌받는 북한의 정치문화에서 용납할 수 없는 일일 것이다.

한국정부는 12월 19일, 북한의 김정일 국방위원장의 사망을 알고, 국가안보보장회의(NSC)를 긴급 소집하여 향후의 대북한 정책과 관련국과의 연계방안 등에 대해 대응을 협의하였다.[2] 한국군합동참본부는 비상경계 대세를 강화하도록 전군에 지시했다. 북한 정세가 유동화 될 가능성이 있었기 때문이다.

1- 로이터 통신의 보도. http://jp.reuters.com/article/domesticEquities4/IDjp사804557420111219

2- "조선일보" 2011년 12월 20일. http://www.chosunonline.com/site/data/htmal_dir/2011/12/20/101122001160.html

한국정부는 북한군의 동향에 이상 징후가 있는지 확인했다. 이명박대통령은 12월 19일 모든 일정을 취소하고 전 공무원에게 비상근무령을 지시했다. 한나라당도 긴급원내대책회의를 소집했다.

일본사회의 반응도 빨랐다. 일본에서는 북한 김정일위원장의 사망시, 김정일위원장의 죽음에 의심스러움은 없는지, 북한군의 움직임에 이상은 없는지, 한반도에서 전쟁 발발가능성은 있는지에 관심이 모였다. 노다내각은 19일 오후 1시부터, 북한의 김정일 국방위원장의 사망을 받고 긴급안전보장회의를 개최했다. 의장인 노다요시히코 총리를 중심으로 관계각료가 북한의 향후 정세를 확인하고 예상치 못한 사태에 대비하기로 했다. 노다총리는 19일낮 JR신바시역에서 가두연설을 예정하고 있었기 때문에 이날 정오 총리관저를 출발했다가 김정일 사망 보고를 받고 관저로 발길을 돌렸다. 관저로 들어가면서 기자단의 질문에 "그런 보도가 있었다고 듣고 있기 때문에, 사실확인을 하도록 지시합니다"라고 말했다. 총리는 20일 0시 10분 김위원장의 사망보도관련 (1) 북한의 향후 동향에 대해 정보수집 태세강화 (2) 미국, 한국, 중국 등 관계국과 긴밀한 정보 공유 (3) 예상치 못한 사태에 대비해 만전을 취한다는 3가지를 지시했다.

일본해상보안청은 동해의 6개의 해상보안본부에 12월 19일 주변해역 및 원자력 발전소 등 해안중요시설을 감시 강화토록 하였다. 북한 정세가 불안정하게 되면 탈북자의 증가와 예상치 못한 사태도 발생할 수 있다는 이유에서였다. 일본에서는 2009년 여름 김위원장의 뇌졸중이후 이러한 사태를 예측하고 있었던 것으로 침착하게 대응하였다. 일본전문가들 사이에서는 다음과 같은 논의가 많았다. (1) 한반도에서 전쟁이 발생할지 (2) 전쟁 발발시 난민이 어디로 향하는가? 주한미군은 어떻게 될까, 일본인 구출은 어떻게 될까, 한국에 체류중인 2만 8천명의 일본인의 구조는 어떻게 이뤄지게 될까 (3) 미국, 중국은 어떻게 움직이는가? 북한이 붕괴될 때 핵무기는 어떻게 될까?[3]

북한의 특별보도 직후 일본에서는 북한 지도자의 사망사건이라는 점에 관심이 모인 가운데 한국과 일본은 냉정한 대응으로 일관했다고 할 수 있다.[4]

중앙추모대회와 신년공동사설을 통해 본 북한은 앞으로 어떤 방향으로 향하게 될까. 12월 19일 이후 1월 중순까지 북한의 공식보도와 동향을 바탕으로 추측하면 3가지 원칙을 읽을 수 있다.

3_ "아사히신문" 2011년 12월 19일. http://www.asshi.com/politics/update/1219/TKY201112190206.html

4_ "요미우리신문" 2011 12월 19일. http://www.yomiuri.co.jp/feature/20080115-899562/news/20111219-OYTIY01063.htm

첫째, 유훈정치를 한다. 김정일 국방위원장의 사망 후 12월 29일 중앙추모대회를 개최하고 김영남 최고인민회의상임위원장이 추도사를 읽었다.

“후계문제는 완벽하게 해결했다. 김정은이 당군인민의 최고령도자이다”라고 말했다. 이어 12월 30일 조선노동당 중앙정치국회를 열어 10월 8일 유훈에 따라 김정은을 조선인민군 최고사령관으로 임명했다.

이렇게 북한은 집단지도체제를 부정하고 다른 간부들은 김정은을 보좌하는 것임을 선언했다. 김정은 후계체제가 출범한 것이다. 김정일위원장의 업적에 대해 “김정일위원장이 북한을 군사강국, 핵보유국으로 변모시켰다”, “김정일 동지가 가르치신 선군정치의 길을 더 힘차게 걸어간다”고 말했다. 이 때문에 김정은이 김정일 국방위원장의 정책을 계승하고 군사강국을 목표로 핵무기개발을 계속할 방침임을 알 수 있다.

이어 2012년 1월 1일 조선노동당 기관지 “노동신문”등 3개 기관지 명의로 신년공동사설을 발표하고 2012년 정책방침을 나타냈다. 사설은 “올해를 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 승리의 해로 빛내이자”며 “김정은은 당과 인민의 최고지도자이며 조국의 승리와 영광의 상징이다”라고 말했다. “김정일 동지의 유훈”에 대한 언급을 반복하며 “김정은 동지는 즉 김정일 동지이다”라고 말했다. 김정은 후계체제를 확인한 것이다. 김정일위원장이 남겼다는 “10월 8일 유훈”의 자세한 내용은 불분명 하지만 김정일 위원장의 정책을 상속하는 것은 명확한 것이다.

둘째, 집단지도체제라는 말은 북한과는 무관한 것으로 판명되고 있다. 군대를 거느리고 최고령도자로 김정은을 두고 유일지배체제에서 집단 보좌하는 것을 역할화 할 것이다.

김정은 당중앙군사위원회부위원장이 후계체제를 이끌고 군은 이영호 총참모장이, 당은 장석택 국방위원회부위원장과 고모 김경희 당경공업부장이 담당할 것이다. 이것은 집단지도체제가 아니라. 오히려 집단 “고문”체제이다. 북한의 정치문화는 “집단지도체제”에는 익숙하지 않다. 북한에서 지도자는 유일해야 한다. 그것이 북한의 주체사상, 선군사상의 전제이다.

셋째, 대량살상무기 개발을 계속할 것이다. 신년공동사설은 “핵무기”미사일 개발을 언급하며 ‘위성’에 대한 언급이 없지만, 대량살상무기 개발을 계속하는 것은 틀림없다. 왜냐하면 (1) 12월 29일 김영남 상임위원장의 추도사에 김정일 위원장의 업적으로 북한을 핵보유국으로 만든 것이라고 말했다. (2) 12월 30일 국방위원회성명에서 “우리에게 어떤 변화라도 바라지 말라”고 말했다. (3) 신년 공동사설에서 “김정일위원장의 유훈”에 따라 김정은 체제를 굳혀가는 것을 강조하고 있기 때문이다.

또한 사설은 2000년 6월 김대중 정권때의 6.15공동선언, 2007년 10월 노무현 정권때의 10.4 선언을 언급했다. 북한은 두 선언을 자주적 평화통일을 남북 간에 약속한 것으로 주장해 왔다.

“자주적 평화통일은 주한미군의 개입을 저지하고 남북이 자주적으로 통일하는 것으로 북한에서는 설명하고 있다. 이점을 감안하면 올해사설은 5년 만에 주한미군 철수를 언급함으로써 자주적 평화통일에 대한 기대를 표명했다.

한국의 이명박 정권과의 상호 관계에 대해서 북한은 12월 30일 국방위원회 성명을 통해서 “역도는 상대하지 않는다”고 표명하고 대화를 거부한 후 신년공동사설에서는 “한국정부는 각 계층의 조의 표명을 각방으로 방해했다”고 말했다. 이러한 비난은 한국의 현정권과의 대화에 소극적인 자세를 보이며, 2013년 2월 출범하는 다음 정권과의 대화를 생각하고 있다고 봐도 좋을 것이다.

그런데, 북한의 내부에 균열이 있는 것일까. 지금까지 내부인사에 대해 위화감이 있는 것으로 추정할 수 있는 예로 장례위원회 명단 등에 김격식 4군단장의 이름이 없는 것이다.

김격식은 이영호가 총참모장 되었을 때 갑자기 총참모장 자리에서 물러나 제4군단장이 된 인물이다. 강등이유는 아직도 수수께끼로 남아있다. 김격식 4군단장은 1994년 7월 김일성 주석의 장례식장에서 84번째 이름으로 걸고 있었다. 이영호 총참모장의 승진과 반대로 지위가 하락하여 중앙추모대회 장례위원회명단에서도 사라졌다. 이영호와 김격식의 사이에 불화가 있었을지도 모른다.

김정은 후계체제를 구축하는 과정에서 김격식의 이름이 사라진 사실은 북한 내정으로 자세히 알 수 없지만, 군내부에 인사편향이 있으며 그것은 불만으로 이어질 수 있을 것이다. 내부권력기관에 대해 국방위원회의 존재는 어떻게 될까. 김정은은 국방위원회에 보직을 가지고 있지 않다. 국방위원회는 김일성 시대에 김정일의 권력기반을 만들기 위해 만들어졌다.

김정일의 권력기반을 보장하는 기관으로 절대적인 권력을 가진 국방위원회가 존재 하였다. 앞으로 국방위원회의 지위와 기능은 저하되어 갈 가능성이 크다. 오히려 다양한 기능을 노동당으로 가져갈 가능성이 있다. 노동당중앙군사위원회의 기능은 이미 증대되고 있으며 이 중앙군사위원회가 앞으로 권력의 중심이 될 것이다.

8개의 구제적인 시책

북한은 어떤 구체적인 정책을 내놓은 것일까. 중앙추모대회와 신년공동사설 등의 공식 보도, 그 전후의 북한의 동향에서 김정은 체제는 다음의 8가지 항목을 추구하게 될 것이다. 그 8개의 항목은 상호 깊은 관련이 있다.

첫째, 김정일 위원장의 업적이며 유훈과 관련된 것으로 대량살상무기개발(핵탄두 및 탄도미사일 개발)을 김정은 체제하에서도 계속 진행할 것이다. 미사일 사거리 연장을 서두를 것인데, 김정일 체제하에서는 대포동 미사일의 사거리는 최대 3,200 킬로미터였다. 북한에서는 미국의 주요도시에 핵 공격이 가능한 수준에 아직 이르지 않았기 때문에 핵억지력은 미완성이라고 북한에서는 판단하고 있을 것이다. 김정은 체제는 미국을 억제할 수 있는 핵전력의 완성을 목표로 하기 위해 1만 2천 킬로미터 이상의 비행탄도미사일 개발을 서두를 것이다. 특히 군수산업의 기술력을 강화하고 이란과 또 다른 외국과의 기술협력을 통해 대륙간 탄도탄의 완성을 목표로 할 것이다.

김정은은 아버지 김정일이 추구해 왔다는 결정적 무기인 핵무기 완성이라는 꿈을 실현해야만 후계자로서의 지위가 확고화 될 것이다. 또한 대륙간 탄도탄 완성을 통해 “미국에 대한 전쟁억제력”을 완성하는 것으로 북한은 핵전략을 포기하지 않을 것이다.

둘째, 미국과의 군사충돌을 피하기 위해, 북미관계개선 추진과 주한미군철수 정책에 중점을 둘 것이다. 미사일 기술을 개량하고 1만 2천 킬로미터 이상 비상하는 미사일 기술을 취득하면 곧 미국의 수도에까지 도달하는 대륙간 단도탄이 완성된다. 이를 통해 북한이 미국에 대한 핵억지력을 완성하면 미국과의 전면 핵전쟁을 방지하는 능력을 가지게 될 것이라고 북한은 생각하고 있다.

주한미군이 철수할 경우, 미국과 재래식무기에 의한 군사적 충돌가능성이 낮아져 미국의 군사 개입 없는 한반도에서 통일이 가능하게 된다는 시나리오가 현실이 된다.

북한의 통일을 향한 핵전략의 최종 국면은 군사전력에서 한국을 제압하는 시나리오다. 두 번의 핵 실험과 대포통 미사일 실험을 반복하여 핵무기 개발추진의 전망을 높인 북한은 주한미군철수를 촉진하는 자주적 평화통일 과정의 다음 단계로 넘어갈 것을 생각하고 기대를 높이고 있다. 김정은 체제는 그 정책을 상속한 것이다.

셋째, 한국을 상대로 한 전쟁에 군사적 준비를 강화하기 위해 재래식무기를 강화한다. 신년공동사설발표일에 김정은은 최고지도자로서 첫 시찰대상으로 제105 전차사단을 선택했다. 김정일과 김일성 주석이 함께 방문한 적이 있는 전차사단을 방문하여 핵무기 이외의

분야에서도 한국에 대한 군사적 우위를 과시하려 한 것이다. 2010년 북한군에 의한 천안함 폭침과 연평도에 대한 공격이 일어났다. 이것은 북한이 "한국에 대한 재래식 무기의 우위를 과시하여 한국사회에 북한과 전쟁을 포기하는 분위기를 조성한다"라는 목표를 추구하는 과정에서 일어난 것이다. 2009년 김정은을 후계자로 지명한 후 일어난 2010년 두 사건을 통해 한국사회에서는 "북한과의 대결정책을 전환하고 대화를 시작해야 한다"는 여론이 다수파를 차지하게 되었다.

이후 이명박정권은 통일논의를 중지하고 통일정책을 대화기조로 전환했다.

김정은체제는 당분간 한국에 대한 군사적 우위를 과시하는 활동을 계속할 것이다.

그 과정에서 결정적인 대남군사도발을 시도하려 할 것이다. 김정은체제의 한국에 대한 군사정책에 대해 덧붙이자면 김정은은 인터넷에 대해 잘 알고 있으며 북한 전산화사업의 총책임자였다. 새로운 지도자 아래에서 북한은 컴퓨터화에 박차를 가할 것이며, 군사분야에서는 북한군의 사이버전 능력을 향상시킬 것이다. 군사강국을 추구하는 새로운 김정은체제는 사이버전 능력이 적은 비용으로 한국에 대해 우위 수단임을 알고 있기 때문이다.

넷째, 12월 30일, 북한의 국방위원회는 한국의 이명박대통령을 "영원히 상대하지 않는다"고 말했다. 김정은체제는 한국정부에 대한 대화자세를 포기한다는 것이다. 김정일 국방위원장은 "대화제안과 군사력 과시"라는 경연양용정책을 구사하면서 남북대화를 극복해왔다. 그 '유훈'을 따르는 김정은은 한국에 대한 경연양용의 정책에 심리전을 강화하는 것이다. 지난 한달간 한미동맹을 더욱 강화한 남한정부와 대화를 거부하는 것으로 이 전략은 더욱 선명해졌다. 따라서 이명박정권의 임기가 2013년 2월까지이므로 다음 한국정권과의 대화를 모색한다는 것이다. 한국과의 대화를 거부하는 자세를 취함으로써, 북한과 대화가 있는 정당과 정치인이 한국의 국회의원선거와 대통령선거에서 지지를 얻어야 한다는 메시지를 한국유권자들을 향해 전하고 있다.

다섯째, 경제난 아래에서 선군정치는 북한 주민들의 지지가 있어야만 가능하다. 경제난을 타개하여 생활의 향상을 도모하며 식량을 증산하는 것은 김정은체제의 과제이다. 경제난을 완화하고자 하는 정책을 표시하지 않고 핵무기 개발을 계속하며 남북대결을 계속한다면 국민들의 불만이 나오고 김정은체제에 대한 충성이 흔들릴지도 모른다. 신년공동사설에서는 경공업과 농업을 "강성국가건설에서 주력해야하는 전선"이라고 말했다. 또한 음식과 전력부족해결을 호소하고 있으며, 군수산업만을 강화하는 것이 아님을 강조하는 내용이 주가 되고 있다. 김정은체제는 김정일체제가 그랬던 것처럼 주의깊게 "민생"에도 배려한 정책을 채택하게 될 것이다.

여섯째, 중국과의 관계를 더욱 긴밀화한다. 김정일 국방위원장의 사망 후, 중국지도자들은 베이징의 북한대사관을 방문하여 조문하였으며 중국언론은 김정은을 후계자로 인정하는 보도를 했다. 맹방으로의 북한을 최대의 배려한 것이다. 이것에 대해 "중국의 국영미디어는 북한의 요구에 따라 김정은을 다음 지도자로 인정하는 보도를 했다"라는 취재보도가 있었지만 근거는 없다. 중국은 동맹국인 북한의 다음 지도자와 우호적 관계를 다른 국가들보다 먼저 다져두고 싶을 것이다. 김정일의 사망이라는 연락을 접했을 때, 중국이 김정은을 다음 지도자로 인정하는 것에 주저할 리가 없었다. 오히려 사망 정보를 일찍 받은 중국이 교묘하게 다음지도자 김정은을 지원하는 발언을 시작했다고 봐야 할 것이다. "중국은 북한을 지원하는 자세를 모호하게 하고 있다"라는 중국발 소문은 많지만 근거는 없다. 김정일의 3회 중국방문, 2010년 9월 조선노동당대표자회, 10월 10일 군사퍼레이드에 이르기까지 2주동안 중국은 김정일 위원장으로로부터 다음지도자로 김정은을 지원할 것을 의뢰받아 전반적인 지원을 결정했다. 지난 2년간 김정일 위원장의 우선 노선은 중국과의 관계 강화이다. 김정은체제의 주요 간부들은 지난 2년간 중국과의 관계를 강화하는 정책에서 중요한 위치에 있던 사람들이다. 중국과의 관계 강화는 무역의 확대, 합작사업의 발전, 군사협력관계의 확대, 합동군사연습실시와 같은 형태로 나타났다.

일곱 번째, 북중관계와 비교하면 러시아와의 관계는 김정은체제하에서 급속하게 발전할 것으로 보이지는 않는다. 김정은과 장성택은 러시아와의 협상경험이 거의 없다. 나선시의 나진항 사용권한을 둘러싸고 중국과 러시아는 경쟁관계에 있다. 또한 시베리아의 천연가스 파이프라인을 한국까지 연결하는 구상과 시베리아 횡단철도와 한반도 횡단 철도를 연결하는 구상은 엄청난 투자비용을 필요로 한다. 중국과 북한 사이에서 시작된 황금평과 나선지구의 공동개발계획도 막대한 비용을 필요로 한다. 경제적으로 중국과 러시아는 북한에 대한 경제 진출을 놓고 경쟁관계에 있다. 그러나 중국과의 협상경험이 풍부한 김정은체제의 간부들은 북·중협력관계를 우선시 할 것이다.

마지막으로 북일관계는 기존의 회담결과에 구애받지 않는 새로운 전개가 있을지도 모른다. 당분간 북한은 중국과의 관계 긴밀화를 통해 대미관계 개선을 모색할 것이다. 이 기간 동안에는 납치문제 등 북일교섭에는 적극적으로 나서지 않을 것이다. 단, 2002년 북일 평양선언에서 고이즈미 준이치로 총리와 김정일 국방위원장은 중요한 합의를 했다. 북한이 납치 사건의 실행을 인정하는 대신에 일조국교 정상화 교섭을 진행하며, 관계를 정상화 후에는 일본이 북한에 경제지원을 한다는 것이다.

그러나 이후, 북한은 "김정일이 납치를 인정했는데도 불구하고 일본은 국교정상화에 노

력 하지 않는다."는 불만을 갖기 시작했으며 북일관계는 냉각화되었다. 김정일 위원장의 체면에 상처가 난 것이라고 생각했던 것이다. 그러나 당사자였던 김정일 위원장이 사망했기 때문에 기존에 논의되었던 과제의 이행이라는 북일관계의 막힘에서 해방되어 새로운 관점의 북일회담에 북한이 응할 가능성이 있다. 김정은의 어머니는 오사카 출신의 재일 교포인 고영희로 김정은은 어려서부터, 스시, 장난감, 놀이기구 등 가까이에 "일본문화"가 있었다.[5] 일본에 대해 알러지 반응이 없는 지도자일 가능성이 있다. 일본에 대한 편견과 선입견을 가진 것이 아니라 일본과 대화할 수 있는 지도자가 될 가능성을 가지고 있다.

이상 언급한 바와 같이 2012년 1월까지 한달동안 북한의 공식보도와 움직임을 살펴보면 김정일 국방위원장의 유훈상속, 핵무기 개발 계속, 주한미군철수 촉구와 한국에 대한 군사우위의 과시, 자주적 평화통일 추구, 북한 엘리트와 주민들의 지지확보 등을 추구하는 정책목표가 읽힌다. 북한은 "대륙간탄도탄을 완성했을 때, 주한미군이 주둔하고 있지 않으면 미국이 한반도 문제에 다시 개입하는 시나리오를 막을 수 있고, 남북한간에는 자주적 평화통일이 가능하다고 보고있다. 통일을 위한 핵개발전략은 오히려 김정은체제하에서 선명하게 되고 있다고 할 수 있다. 2012년 김정은체제가 재래식무기를 축소하고 핵무기를 포기하는 협상을 시작하는 정책을 취할 가능성은 없다.

일본의 선택

일본은 중장기적인 관점에서 한반도의 정세변화, 북한의 내부변화를 어떻게 보고 있는 것일까.

첫째, 일본에는 "한반도에서 전쟁이라는 사태가 발생한 것이다"라는 견해가 적지 않다. 김정일 사망과 관련한 여러 소식을 접한 일본인들은 먼저 한반도에서의 전쟁 가능성을 생각했다. 정부의 인사도 "한반도 정세가 일본의 안전을 위협할 가능성"에 대해 지적하고 있다. 예를 들어, 2010년 12월 결정했다는 "방위계획의 대강"은 다음과 같이 지적하고 있다. "글로벌 파워 밸런스의 변화는 이 지역에서 현저하게 나타나고 있다. 우리나라 주변지역에는 여전히 핵전력을 포함한 대규모 군사력이 집중되고 있으며, 많은 국가가 군사력을 현대화하고 군사적인 활동을 활발하게 하고 있고, 영토와 해양을 둘러싼 문제와 한반도와 대만

5- 후지모토켄지 "북한의 후계자-김정은"(중앙공론신사, 2010년 10월), pp. 28-38

해협등을 둘러싼 문제가 존재하는 등 불투명하고 불확실한 요소가 남아 있다. 이중 북한은 대량살상무기와 탄도미사일개발·배치·확산 등을 계속하는 한편, 대규모 특수부대를 보유하고 있으며, 북한의 이 같은 군사적인 움직임은 우리나라를 포함한 지역안보의 시급하고 중대한 불안정요인임과 동시에 국제적인 확산방지노력에 대한 심각한 과제가 되고 있다."[6] 한반도의 불안정한 상태가 일본의 안전에 관련되어 있다는 인식이다. 따라서 김정일 국방위원장의 사망이라는 소식을 듣고 일본인은 일본 국내치안과 국방에 관련된 사태로의 발전여부에 관심을 두고 있었다.

둘째, 김정은체제가 출범한 뒤, 그 체제하에서 납치문제해결로 가는 여부에 관심이 모였다. 북일관계가 납치문제로 인해 개선이 멀어져 있지만, 새로운 북한의 체제아래에서 새로운 전개가 있는지 여부에 관심이 있다.

셋째, 북한의 내부에서 일어나는 내부의 분열 여부에 관심을 가지고 있다. 노동당과 조선인민군이 전세대의 군인과 새롭게 부상한 간부사이에 알력이 없는지 여부이다. 만약 내부갈등이 존재하고, 그 갈등이 심해질 때, 북한 붕괴가능성이 나온다. 그때 일본의 안전에도 영향을 미친다고 생각한다.

넷째, 일본은 북한과 중국의 관계가 북한 문제에 결정적인 영향을 미친다는 견해가 있다. 앞서 방위계획대강에서는 "대국으로 성장하는 중국은 세계와 지역을 위해 중요한 역할을 하고 있다. 한편, 중국은 국방비를 지속적으로 증가시키고 핵미사일전력과 해·공군을 중심으로 한 군사력의 광범위하고 급속한 근대화를 추진하고 있으며 전력을 먼 곳에 투사하는 능력의 강화에 노력하고 있고, 이뿐만 아니라 주변해역에서 활동을 확대·활성화시키고 있다. 이러한 동향은 중국의 군사 및 안보에 대한 투명성 부족과 함께, 지역 및 국제사회의 우려사항이 되고 있다. 러시아는 극동지역에서 군사력의 규모를 냉전종식이후 크게 감축하고 있지만, 군사활동은 계속 활발화시키는 경향이 있다. 이런 가운데 미국은 일본, 한국, 호주 등 동맹국 및 파트너 국가와의 협력을 더욱 중시하여 양국간 다자간 프레임 워크를 활용한 안보관계강화를 도모하는 등 이 지역에 대한 참여를 강화하고 있다. 이 같은 노력은 아시아 태평양지역의 평화와 안정에 중요한 역할을 하고, 미국이 글로벌안보과제를 해결하기 위한 기반이 되고 있다.[7]

지금 일본이 선택하고 있는 방향은 무엇일까.

6_ 새로운방위계획대강 http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/taikou.html, 전출, 방위계획대강에서, http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/taikou.html

7_ 전출, 방위계획대강에서. http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/taikou.html

첫째, 동 일본 대지진 이후 일본부흥을 위한 논의가 활발하게 진행되었다. 지진피해를 복구하기 위해 일본의 특성을 발견하고 일본의 기술력을 다시 평가하며 일본의 국력의 재검토를 하기 시작했다. 일본은 2011년 3월 11일, 미증유의 지진을 경험한 후 원자력 발전의 재해를 경험했다.

외환시장에서 엔고가 이어지고 유로는 하락하여 유로해체논의까지 나왔다. 그리고 일본의 전통적이 수출산업이 고전하고 있다. 엔고인데 주식시장은 침체하고 일본경제는 곤경에 있다. 이 사태에 직면한 일본인은 '일본인의 긍지'를 찾는 작업을 시작한 것이다. 일본에서 지금 대두되고 있는 것은 놀랍게도 일본적인 것의 부활 논란이다. 후쿠시마의 원전사고에도 불구하고 독특한 산업제품을 독자적인 기술로 제조하여 전세계에 수출하는 스타일을 찬양하는 풍조이다. 이 논쟁은 산업계, 언론계, 학계를 막론하고 한창이다.

둘째, 미일관계의 강화를 계속하는 것이다. 일미동맹을 보다 공고히 하는 동시에 "미국의 군사력이 지역의 안정의 열쇠다"라고 생각하고 미국과의 관계를 긴밀하게 하는 외교를 전개하는 것이다.

한일관계는 한국과의 12월 정상회담을 위해 노다총리는 미래지향적인 관점에서 안전보장, 경제협력분야를 중심으로 논의를 준비했다. 경제분야에서 일본이 TPP협의에 참여한다는 결정을 한 것은 미국주도의 자유무역체제를 무시해서는 안된다는 생각에서이다.

몽골과의 관계도 일본은 중시하고 있다. 몽골은 미국과의 평화협력부대훈련을 실시하여 왔다. 북한과 국교가 맺어져 있어 북한과의 교류관계를 유지하고 있다. 몽골과 방위교류를 추진함으로써 일본은 더 넓은 국방외교를 전개할 생각이다. 2012년 1월, 이치카와 국방장관은 몽골을 방문하여 1월 11일, 몽골의 볼드 국방장관과 울란바토르시내 몽골 국방부에서 회담을 갖고 양국의 방위협력교류에 관한 양해각서를 체결하고 방위협정에 서명했다.

셋째, 아시아해양국가와의 연계이다. 미일동맹을 강화하면서, 호주, 미얀마, 베트남, 인도, 인도네시아와 관계를 강화하는 정책이다. 일·호는 정기적으로 일·호 외무국방장관회담(2+2)를 개최하여왔다.

일 노다 총리는 인도네시아에서 호주 총리와 정상회담을 갖고 미군이 해병대를 호주 북부에서 훈련하기로 했던 것에 대해 "미국이 이 지역에 대한 관심과 참여를 심화있는 가운데 미국과 호주간 합의는 좋은 소식이라며 일·호 사이에서도 안보협력을 증진하겠다"고 말했다. 마로 외무장관은 12월 미얀마를 방문했다.

자민당의 다니가키 총재는 베트남과 인도네시아를 방문하여 안보분야의 협의를 실시했다.

인도는 2011년 12월 노다총리가 인도를 방문하여 12월 28일 정상회담을 갖고 일·인도간의 '전략적글로벌파트너십'의 심화를 위한 협의를 실시했다. 보도에 따르면, 방위분야에서 일본은 미·일·호주, 한국과의 협력, 정보교환을 추진하는 것을 검토하고 일부에서는 실시하고 있다. 예를 들어, 한·미·일 프레임워크는 2010년 3월 천안함 폭침사건 이후, 7월 실시된 한미합동군사연습에는 해상자위대가 처음으로 옵서버로 참가했다.

이처럼 일본은 해양국가로서 아시아태평양국가와의 협력을 중시하고 있다. 해양에 접한 국가와의 우호관계를 강화하는 정책을 시행하는 이유는 몇가지이다. 북한, 중국과의 우호관계의 확립에는 시간이 걸린다. 한국과는 과거사 문제를 해결하면서 안보협력을 추진한다는 방침이다. 그것과 비교하면, 호주, 베트남, 인도, 미얀마, 인도네시아 등 국가와 방위협력 분야 논의에 들어가기 쉬운 사정이 있을 것이다. 향후 일본은 아시아태평양 바다에 접한 국가와의 협력을 추진하는데 중점을 둘 것이 명확하다.

결어

북한 지도자의 사망으로 북한에 새로운 체제가 출범했다.

그 과정에서 몇가지 눈에 띄는 점이 있었다. 신속한 절차로 김정은 당중앙군사위원회 부위원장을 "군최고사령관"에 임명하고 "김정일 동지는 김정은 동지"라고 보도하며 정책의 연속성을 강조했다. 북한은 김정은 체제를 철저히 주지시키고 서두르고 있는 것으로 보인다. 또한, 김격식 4군단장의 이름이 사라진 것 등을 살펴보면, 이영호 총참모총장을 중심으로 한 보좌체제를 강조하고 있다. 장성택 국방위원회 부위원장에게 대장의 직함을 줬다는 보도도 눈에 띈다. 이것이 무엇을 의미하는지는 향후의 전개를 볼 필요가 있을 것이다. 북한의 과제 중 하나는 식량증산 및 경공업분야의 발전이다. 경제난 속에서 어디까지 가능할지가 관건이다. 유럽경제 혼란의 영향을 받아 중국경제에도 그늘이 보이기 시작했다. 지금까지처럼 중국은 북한에 대한 경제지원을 계속할 수 있을까?

외교분야에서 북한은 미국과 대량살상무기에 관한 협상을 하겠지만, 미국은 대략살상무기확산에 지금까지 이상으로 엄격하게 할 것이다. 2012년 한국에서 열리는 핵안보정상회의에서 북한의 대량살상무기 개발에 대한 국제여론은 더 엄격한 자세를 나타내게 될 것이다.

본고에서는 이러한 과제를 짊어진 북한의 새로운 체제가 어떠한 정책운영을 할지에 대

한 고찰을 하였다. 2012년에는 세계 많은 지도자의 교체가 예상된다. 유럽의 금융위기, 대만, 러시아, 프랑스, 중국, 미국, 한국의 선거에 의해 세계지도자들은 변화하고 세계각국은 정책의 전환과 변화의 시기에 진입하고 있다. 한편, 북한은 1948년 이후 일관되게 동일한 정책목표를 추구하고 김씨 일가가 정권을 담당해왔다. 그리고 김정은 체제는 전 체제의 정책을 답습할 것이라고 선언했다. 북한은 기존정책이 계속조건을 갖춘 것으로 판단하고 있는 것이다.

격변하는 세계와 정책 속에서 김정은 체제를 생각해보면, 2012년 한반도는 지금까지 이상으로 긴장된 한해가 될 것이다.

>> Presentation 4

북한의 미래와 한러협력

The future of North Korea and R.O.K.-Russia Cooperation

Vasily Mikheev

러시아 세계경제 및 국제관계연구소(IMEMO) 부소장

Vice President, the Institute of World Economy and International Relations (IMEMO), Russia

요 약

- 역사적인 관점에서 볼 때, 북한 체제는 파멸정국에 놓여있음. 타국가들에게 주어진 과제는 북한을 평화적인 방법을 통해 정상국가로 전환시키는 것임.

- 한국의 강경한 대북정책은 매우 유용함. 남은 과제는 지원을 대가로 북한 시장의 개혁·개방을 촉구하는 일임.

- 북한체제를 연착륙시키기 위한 심도 있는 한-중 협력이 북한의 평화적인 체제 전환의 결정적인 전제조건임.

- 러시아는 북한의 체제전환에 큰 도움을 줄 수 있음. 이것은 러시아가 6자 회담의 참여국일 뿐 아니라 북한 국내 동향을 이해하고, 또한 구 소비에트 사회주의 공화국연방과 동구유럽의 전체주의적 사회주의국가체제의 붕괴를 경험한 국가이기 때문임.

- 필자는 앞서 언급한 5개 국가들(중국, 한국, 러시아, 미국 그리고 일본)이 참여하는 긴급회의의 필요성을 주장함. 북한의 참여가 없더라도 북한의 현상을 파악하고 논의하기 위한 자리가 꼭 필요하다고 생각함.

0. The main ideas of the paper:

(1) North Korean regime is historically doomed – the task for the other countries is to provide for peaceful transformation of North Korea into a normal state.

(2) South Korean tough policy towards North Korea is very useful: what is needed now is to demand from the North market reforms and openness in exchange for aid.

(3) South Korea – China deep cooperation on how to soft-land North Korea is a crucial precondition for peaceful transformation of the North.

(4) Russia is useful for the North's transformation, first, as Chair of the 5th Group of the 6-party talks, second, as a country which, both, understands North Korean domestic trends and has experience of collapse of the Socialist totalitarian system in the former Soviet Union and Eastern Europe.

1. North Korea: Prospects for the Nearest Future.

The domestic situation in and the foreign policy of North Korea have become more unclear and much less predictable than they were when Kim Jong Il was alive.

In the domestic policy, tensions will be growing, but the overall security situation on the Korean peninsula will improve. The elite circles will be preoccupied with a struggle for power. The probability of new nuclear tests will diminish. Launches of short-range missiles and limited military provocations are possible, but they will be aimed at strengthening positions of

North Korean military leadership rather than aggravating the situation on the peninsula under the scenario repeatedly had being used before – "If you want peace – you must pay us".

1.1. Kim Jong Eun is a temporary figure. But nobody knows at the moment when his term is expired. He is convenient as a kind of cover which ensures temporary stability in the interests of the key conflicting fractions which have real power and are eager to consolidate it.

The complete membership of these fractions is unknown. Nevertheless, their macro-structure can be presented as follows.

- ✓ Lee Yong Ho – First Deputy Chairman of National Defense Commission (NDC) – the military group.
- ✓ Chang Sung Taik – Secretary of Central Committee of KWP, Director of Administrative Department of Central Committee and the husband of Kim Kyong Hee – the party-state nomenclature.
- ✓ Representatives of special services and the party nomenclature of a relatively young age (for instance – First Secretary of Pyongyang's City Council Moon Kyong Tuck). Currently, they are maneuvering between these two centers of power.
- ✓ Groups which can emerge around Kim Jong Nam or Kim Jong P'il, who is – according to rumors – in 2011 was put under house arrest.
- ✓ An emergence of other, at present totally ***unknown groups*** of influence, is also possible. It can emulate the situation in Turkmenistan where, after S.Niyazov passed away, power was assumed by an utterly unknown politician.

In the next months to come, an invisible struggle between the fractions will be increasing. The configuration of political powers "under"

Kim Jong Eun will be changing, which requires a close monitoring of the overall situation in Pyongyang.

1.2. When Kim Jong Il was alive a struggle for power also existed. But it focused on exerting influence upon Kim Jong Il rather than on undermining his position of authority.

At present, the situation is different. The struggle will be for real political power and real access to economic resources which can be sold for a convertible currency at the external markets and for financial assets of the ruling clan (both domestic and abroad) – which started to be raised from the end from the middle of the 1970-s and could be at the level of a few billion USD. This struggle in the near future – similar to the years on the eve of the 1990-s in Russia – could be followed with "mysterious murders" and conflicts between competing criminal and semi-criminal groups with using conventional weapons.

Under this scenario, Kim Jong Eun can be used by various fractions eager to strengthen their positions. Or, in a certain combination of circumstances, he can be removed from the political arena.

1.3. The main difference between the current power shift in North Korea and the situation of 1994, when Kim Il Sung passed away, lies in the following factors.

- ✓ In 1994, by the moment of Kim Il Sung's death, the full supreme authority had been assumed by Kim Jong Il. At present, the process of power succession is just beginning to unfold.
- ✓ In 1994, North Korea was in a different geopolitical milieu: a still non-market China, a Russia in chaos and with prospects for

communist revanche, a South Korea which had just begun to transit from authoritarianism to democracy. Currently the situation is strikingly different: South Korea, Russia and China, in spite of the existing problems with democracy, are nevertheless market-democratic countries.

In such an external milieu, Kim Jong Eun or another North Korean leader lacks any chances to keep the current regime afloat even in the short-term prospect (within the next 3-5 years).

1.4. The intensifying struggle for power will be less ideologically-colored and more pragmatic.

The real situation in North Korea's economy has more similarities with Russia on the eve of the collapse of the Soviet Union rather than with China on the eve of the start of market reforms.

A relative stability is maintained by means of the black-grey market – an illegal supply of rice and other state-distributed goods (*coming from military and party-bureaucratic structures*) via corruption schemes meets a "foreign currency demand" from those who have an access abroad (*special services or officials under their control*), first of all – to China, which in 2011 accounted for more than 90% of the total North Korean foreign trade turnover (see schemes at the end of the paper).

Contrary to Russia, North Korean authorities do not have oil and gas resources and, thus, have to look for different, in many cases criminal, ways to earn hard currency.

Under these circumstances, the term "an access to resources" has a double meaning:

- It is an access to *state reserves earmarked for distribution* and;

= It is an access to *the external market and foreign currency.*

1.5. In the last months before Kim Jong Il's death, a number of processes vital for proper understanding of undergoing changes in the balance of power between the domestic elites were unfolding in Pyongyang.

On the one hand, Chang Sung Taik's personal positions were strengthening.

On the other hand, NDC de-facto, although not de-jure, became subordinated to KWP Central Military Committee, in which Kim Jong Il had occupied the position of Chairman and Kim Jong Eun – that of his deputy.

In the previous – Soviet – period, KPW Central Military Commission was utterly unknown.

It meant that in practical terms Kim Jong Il tried to make Kim Jong Eun superior to NDC and became the key figure in the North Korean political landscape.

1.6. Nevertheless, the complexity, instability and ambiguity of the current situation roots in the fact that the presented above configuration lacks the official legalization.

Appointing of Kim Jong Eun Supreme Commander by the Politburo took place one day after State Defense Committee made a very tough statement that North Korea will not deal with Lee Myong Bak administration. After that for a time being, the SDC was not mentioned in the press. As well as, the amnesty for prisoners declared after Kim Jong Eun's birthday was the move in a different way. There was also mentioned the Kim Johg Il's will to nominate Kim Jong Eun a supreme Commander, dated October 8th 2011.

This could mean two things. First – the struggle between those leaders who rely mostly on the party or on the army does continue in new variants. Second, it means that those who rely mostly on the party need to look for support from the authority of the passed-away Kim Jong Il and are ready to make formally illegal steps to strengthen Kim Jong Euns position in order to preserve their own positions.

The problem is that according to North Korea Constitution, Chair of SDC (after Kim Jong Il passed away, the place is vacant) "is turning into the supreme commander" – while Kim Jong Eun's real legal post is just deputy head of the Party's Central Military Committee.

Contradictions between the real power structure with Kim Jong Eun on the top and the legitimacy of Kim Jong Eun's promotions create roots for instability in North Korean political life.

1.6. The key feature of the current situation is that Kim Jong Eun is ***not an "unimpeachable authority"*** for other politicians, that is contrary to the situation with Kim Jong Il. He is rather a kind of **political "trump card"** which, as these figures tend to be thinking, may be used for strengthening their own positions in order to increase political influence and broaden an access to economic and financial resources.

These pragmatic objectives – but not the discussions about reforms and open-door policy – will be the key motivating factor in the future struggle for power.

On the other hand, in case a certain elite group realizes that it will be able to obtain support and attract donation from abroad (primarily from China and South Korea) in exchange for reforms – it could initiate them. The Korean

version of "Moo Gung Wha revolution", initiated from the top not the bottom of the society, could not be excluded nowadays.

Kim Jong Eun will maintain power until it is in the interests of the conflicting groups. As soon as one of them establishes effective control over the situation in the country it may remove Kim Jong Eun from the political arena.

I personally make a stake on Chang Sung Taik's group supported by special services that have an access abroad.

1.7. The problem, however, is that neither Chang Sung Taik nor another leader will undertake upon himself an initiative to start reforms and open-door policy. They all find their current lifestyle with privileges quite convenient.

Reforms are possible only if:

- An external pressure is exerted;
- An external assistance is provided;
- "Moo Gung Wha revolution" makes risks for the regime.

Neither China nor South Korea will be able to cope with this task all by themselves only. Wide cooperation is needed.

2. Russia's Policy:

A short-term priority will be to monitor the dynamics of the situation in North Korea rather than influence upon it. Currently, Russia's stance is based on the assumption that Kim Jong Il's death hasn't destabilized the

domestic policy situation. Apart from it, Moscow hopes that in future stability will be also maintained.

Russia is likely to adopt a wait-and-see rather than an active position. Moscow will be ready to engage in dialogue with any North Korean leader and will not interfere in the course of events.

On the eve of the APEC Summit in Vladivostok, Russia will be more closely monitoring threats to the security of the Summit which may emanate from North Korea.

In spite of apprehensions which exist in Russia that China may colonize North Korea, Russia will not try to prevent China from any actions towards the new North Korean leadership.

Nevertheless, in case China invites Russia into a close cooperation on market transformation of North Korea, Russia could give it political support. In economic terms, a limited humanitarian assistance can be provided.

3. China's Position.

China's dual approach to North Korea was reflected in its reaction on Kim Jong Il's death. On the one hand, Beijing considers Pyongyang as its traditional ally, and strategic "asset"; on the other – as a source of threats (nuclear weapons, refugees, growing trans-boundary crime etc.) and strategic "burden".

In Chinese Internet blogs and IT mass-media, Kim Jong Il's death became the top news of the week. And while official media express "heartfelt condolences to the people of North Korea", in the internet the leader's death is a subject of mockeries.

In China's society, the period of Kim Jong Il leadership has already been compared with that of Mao.

Nearly in each internet forum, news about Kim Jong Il's death was followed by comments like these:

"Another dictator has gone to hell".

"For me, he is dead anyway".

"Kim Jong Il, like the Soviet Union, has existed for 69 years".

More official journalist assessments were also more reserved:

"The leader must be able to see what his people want at the present moment".

"In North Korea, a limited criticism against Kim Jong Il's actions and statements could have been afforded by a narrow circle of people".

"Kim Jong Il didn't read anything thought-provoking, he didn't read Marx's works, he was ignorant in history. His interests focused upon only espionage and military upheavals".

"Kim Jong Il was greedy for luxury".

"Kim Jong Il entrusted Kim Jong Eun with the development of the nuclear program: "May it be a problem for our neighbors and for Washington".

"Kim Jong Il is a criminal: he is to blame for death of nearly half of DPRK population (10 million people)"

One of professors from Beijing University of Foreign Relations holds the view that the news about Kim Jong Il's death is "shocking" as "North Korea is to a certain extent a failed state. It is a dangerous country as it has nuclear weapons, and a sudden death of the leader will inevitably cause domestic instability".

According to the opinion of another Chinese scholar, "the feudal-fascist regime, established under Kim Jong Il, will surely lead North Korea to a complete catastrophe".

Currently, China is still unclear whether Kim Jong Eun will opt for reforms emulating the Chinese pattern or continues to strengthen the totalitarian regime.

Many Chinese intellectuals consider Kim Jong Il's death and the subsequent turn of events in North Korea through the prism of China's political dynamics. The leading idea: in China, some risk of revolutionary protests does exist, and only an immediate domestic political democratization can prevent this scenario.

4. Risks proceeding from the North Korean "fundamentals".

In DPRK, a process of unbalancing the domestic situation is on the rise. The economy is in a deep system crisis. Social disparity is growing at a rapid pace.

The economy of DPRK is facing the gravest system crisis.

Heavy industry is mostly non-functional. Only foreign, mainly Chinese, enterprises are operational.

The complete failure of distribution system is also apparent – instead, a "semi-legal" individual entrepreneurship, the black market, total corruption and an upsurge of criminal activities are blossoming.

The pattern of trade in rice – the main food product – is as follows. The offer is formed by military structures which enjoy prioritized distribution, and state organizations authorized to create stocks before 2012 – the year of

the 100th anniversary of Kim Ill Sung's birth. Both throw rice into the black market.

The demand in the black market is formed by several groups. First, figures from military and law enforcement agencies and party-state institutions which receive foreign aid and are involved in foreign trade in gold, silver, in smuggling etc. Second, speculators operating primarily along China's border, criminal groups linked with local authorities, corrupted officials.

The economy of North Korea is deeply fragmented and disintegrated.

Reciprocal actions between its segments are of spontaneous rather than system character.

Below is the state of North Korea's main economic segments.

⇨ The traditional economy has been degrading since late1980s-early 1990s when energy deliveries from Russia stopped and assistance from China declined.

⇨ The War Economy

- ✓ Has been degrading since cooperation with the USSR stopped.
- ✓ In 1990s and the first half of 2000s, its export component went upward (the growth of conventional arms, services relating to guerilla and anti-guerilla war etc.)
- ✓ End-2000 – early 2010s: downgrade due to the imposed sanctions.

⇨ The Chongryon economy is in a state of degradation due to Japanese sanctions.

⇨ The Special Economy (drugs, fake money, IT-criminal activity in China, South Korea, Japan ,etc.) is developing rapidly.

⇨ The Export Economy.

- ✓ Its traditional contents are quickly deteriorating.

✓ The special economy is developing at a brisk pace.

In the social sphere, an enormous income disparity, critical for socio-economic stability, is evident. On the one hand, there is a rise in well-being of the elite which gained access to foreign currency, luxury goods, expensive cars and other material welfare. A number of people belonging to the elite can be estimated at around 600,000 – similar to a number of registered mobile phones. On the other – the number of people on the brink of dying from hunger accounts for around 5 million.

Simultaneously, a limited informational openness is taking place owing to an activity of shuttle traders doing business with China and using mobile phones in border areas. An intensification of South Korean propaganda against the Pyongyang regime is also playing a positive role.

While Kim Jong Ill was alive, the repressive machine was capable to keep the situation in the country under control. But after he passed away, the accumulating discontent may result in a critical protest surge in the nearest future.

The Main Conclusions from the domestic situation could be as follows:

- The black/grey market ensures macroeconomic relative stability. As external links weaken, the country slips into destabilization.
- The social disparity is widening at a very quick pace. For those who don't have an access to black/grey market, physical survival becomes the key priority.

Under the conditions of:

the crisis of norm-based system;

low exchange rate fro Won on the black market (1$= 2500-3000 wons);

"good" official salary just at the level of 6-8 thousand wons per month;

price of rice at the black market – 1,5-2 thousand wons per 1 kg…

people who don't have an access to foreign currency are left out, and those who have – can enjoy their lives.

- In case market reforms start, the North Korean black-grey market is likely to play the role of a "temporary stabilizer".

The Key Threats for the nearest future look like the follows:

1. A fight between clans for resources.
2. Hunger riots.
3. Control of gangster groups over local territories.
4. The total chaos.
5. Separation of the North for 2 or 3 parts (Central and the one close to Russian boarder).

The way out of the situation – not ideal but the most probable in current realities – looks not hopeful: **establishment in North Korea of a corrupted quasi-market authoritarianism rather than democracy**.

In the real life, this is the variant of the development of North Korean society that could withstand the total chaos at the initial stage of a radical regime transformation.

Under these circumstances, the most promising domestic partner for Seoul and other powers interested in North Korean marketization is North

Korean special services having an access abroad and experience of knowing what money is.

5. What to do?

A qualitative intensification of interaction between five countries – members of the Six-Party Talks is necessary. The focus should be upon:

(1) understanding what is really going on in North Korea *and*

(2) coordinating joint actions in order to prevent sliding the domestic situation down to the civil war or to an open military struggle between various legal or "semi-legal" groups eager to exert their control over the country and gain an access to its economic resources.

(3) Establishment of the "North Korea Investment Bank": the shareholders are the five members of 6-way process. The bank issues shares and bonds at the international markets and uses raised funding for development of ***economic and social infrastructure*** of North Korea – in exchange for market reforms and open-door policy being coordinated with the 5 countries.

In practical terms, a demanding task is to convene an urgent meeting between the aforementioned five states (China, South Korea, Russia, the US and Japan) – even without North Korea's participation – in order to discuss the current situation in DPRK.

In practice, unfortunately, there exists strong mistrust between two main players on the North Korean field – China and South Korea. Under such situation, China will alone promote its own, the Chinese, variant of engagement policy towards North Korea. The real breakthrough in China – South Korean cooperation is possible after 2 or 3 years since new China leaders take power in 2012 – 2013.

Nevertheless, it is in objective interests of South Korea, as well as all other countries, to do its best ***to improve cooperation with China on how to soft-land North Korea.***

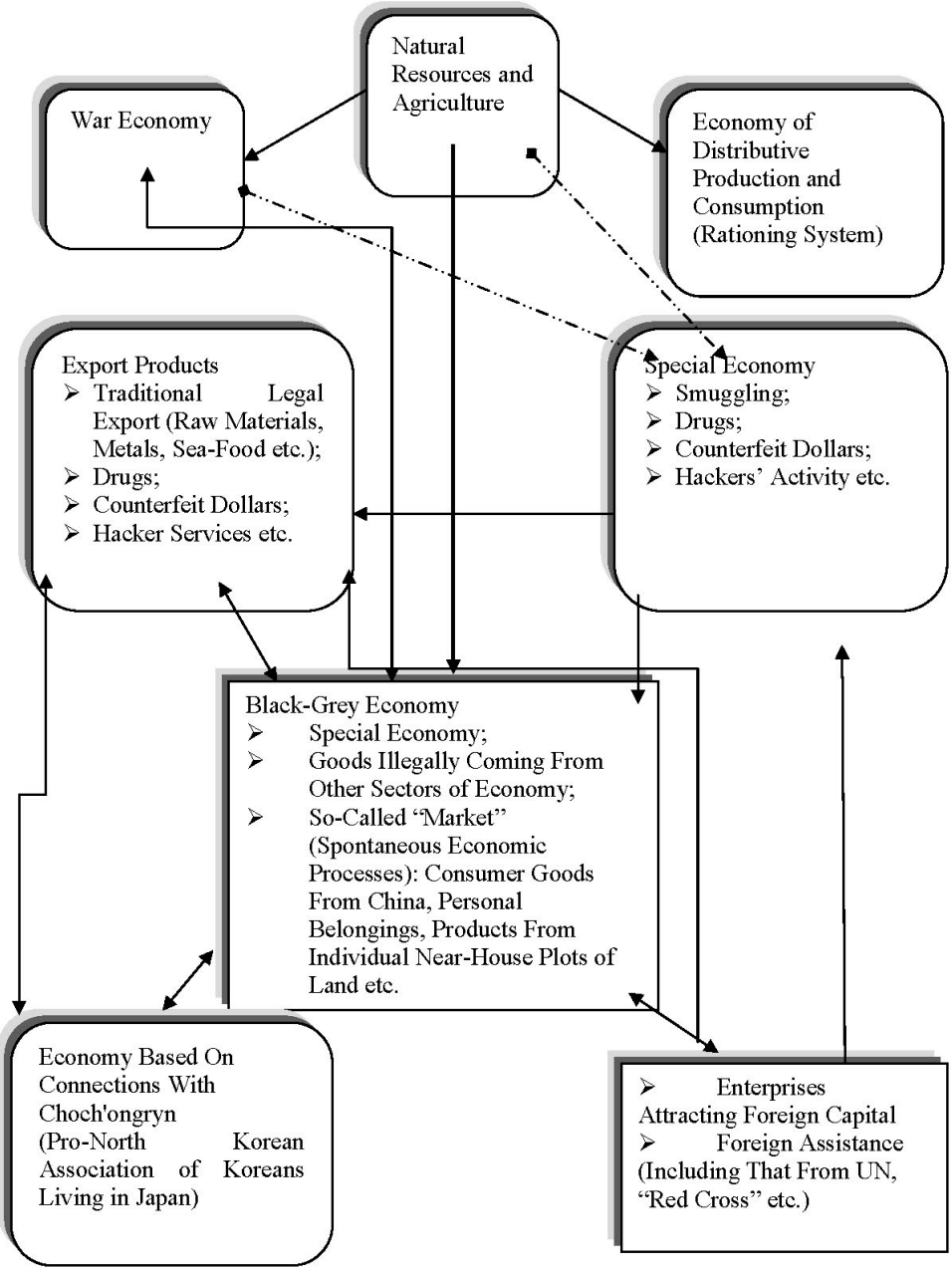
Russia could join this cooperation, first, as Chair of the Fifth Group of the 6-party talks and, second, as a country which not only understands the development of North Korean society but, also, knows and understands the experience of the collapse of the socialist system in the Soviet Union and Eastern Europe.

Japan and the US could join the process on the next stage as donors and main players in international financial organizations which could be invited to the North.

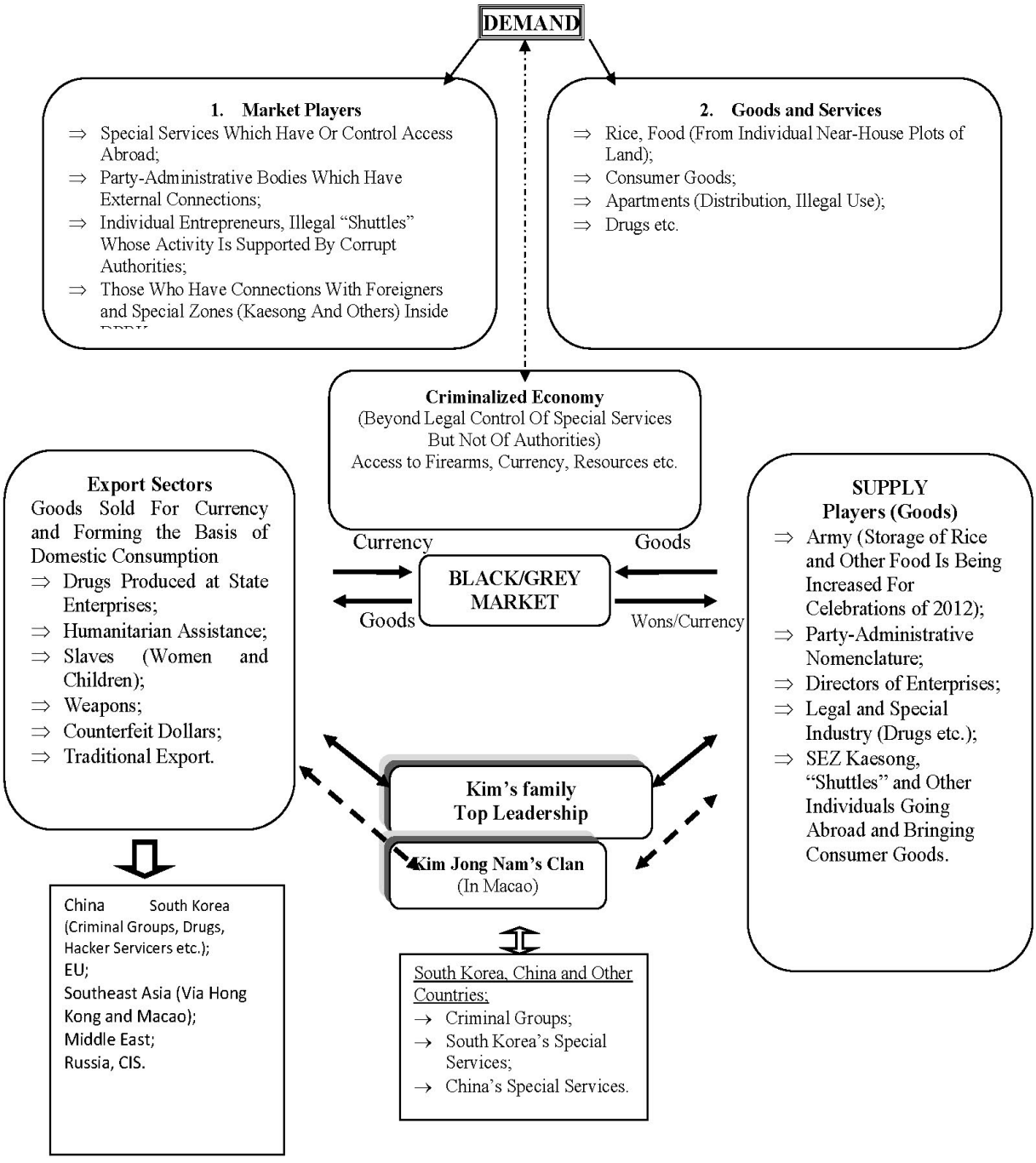
Sure, that's a hard way to go – but there are no other ways to turn the North in a normal country and ***herewith to solve the nuclear issue*** and provide security on the Korean Peninsula.

Two economic schemes.

Macroeconomic Structure of North Korea



Demand/Supply Balance in North Korean Grey/Black Economy



MEMO ›››

MEMO ›››