

북한의 체제 위기와 우리의 통일 전략

홍관희

민족통일연구원 책임연구원

서언

최 근 한반도 정세는 커다란 전환점을 맞고 있는 것처럼 보인다. 그 가장 큰 요인은 북한 내부 상황의 변화로부터 오고 있다. 그동안 전문가들의 다양한 분석에서도 잘 나타나 있듯이, 최근 북한 내외에서 일어난 일련의 사건들은 북한 체제의 붕괴가 임박했다는 분석을 낳고 있으며, 동시에 이에 대한 반론도 만만치 않게 제기되고 있다. 북한 현실에 대한 진단은 우리에게 많은 것을 의미한다. 이는 무엇보다도 우리의 통일 전략, 곧 대북 정책의 수립에 직결되기 때문이다. 구체적으로 현재 제기되고 있는 ‘포용(engagement policy)’ 또는 ‘反포용(counter-engagement policy)’ 정책간의 논쟁은 세계가 탈냉전의 역사적 전환기에 처해 있고, 한반도 주변 정세가 통일을 이룩하기에 유례 없는 호기로 전개되고 있는 시점에서, 우리의 대북 정책 및 통일 전략이 매우 중대한 고비에 처해 있음을 시사해주고 있다. 이 글에서는 현 시점에서 대북 정책의 논쟁점이 되고

있는 주요 문제들, 곧 북한의 현실 진단과 우리의 대응책, 대미 관계, 그리고 통일 전략 등을 분석·정리함으로써 북한 문제와 위기를 이해하는 데 일조하고자 한다.

북한 현실에 대한 인식

위에서 언급한 대북 정책 상의 차이는 바로 북한 현실에 대한 인식의 차이에서 출발하여 통일 방법에 관한 견해 차이, 그리고 주변국들의 대한반도 정책에 대한 인식의 차이 등과 연결되어 궁극적으로 통일 전략의 차이로 발전한다. 필자가 보건대, 북한의 현 ‘위기’를 분석함에 있어서 기존의 북한 연구는 지나치게 권력 구조적인 측면에 치우쳐서 사회 경제적 측면의 진단을 소홀히 한 것이 없지 않은 것 같다. 다시 말하면, 북한의 현 상황을 김정일 권력의 형성 과정과 당과 군부에 대한 장악력, 그리고 주민의 복종도 등에 기초하여 어느 정도 안정적인 것으로 보려는 견해가 그것이다. 북한 체제의 지구력이 아직 견재하다는 견해는 주로 김일성 시대로부터 확립되어

은 유일 체제의 확고함과 이에 대한 북한 주민의 높은 내면화 정도, 그리고 김정일 권력의 확립 과정 등으로부터 나오는 것 같다. 북한의 김-김 체제가 주체 사상을 창안하면서 당과 군부를 장악하고 순주민을 완벽하고 일사 불란한 통제 체제로 만드는 데 성공하여왔음을 주지하는 바와 같다. 더욱이 북한은 동유럽과 달리 북한 주민의 민주 정치 경험이 선무하여 선사 경제난과 생활 궁핍이 심화된다 해도 주민들의 봉기나 소요 사태를 기대하기는 어려운 점이 있는 것이 사실이다. 또한 권력 엘리트 안에서도 김정일 체제를 대신할 만한 대안 세력이나 지도 이념이 형성될 수 있는 여건이 그동안 형성되어오지 못했으며, 따라서 조직적인 '당정 반란' 같은 것도 기대하기 어렵다.

그럼에도 불구하고, 북한이 체제 위기에 직면하고 있다는 견해는 북한 정치 권력의 역사적 분석이나 권력 형성 과정, 주민 장악 정도와 같은 권력 구조 접근 분석에서 나오는 것이 아니라, 북한 체제를 고찰함에 있어, 정치 체제가 갖는 보다 일반적이고 본질적인 요건의 차원에서 접근할 때 가능한 것처럼 보인다. 이런 점에서 우선 꼽을 수 있는 것은 북한 통치 이데올로기의 시대적 미적실성이다. 북한의 유일 체제가 주민 속에 내면화되는 정도가 높아갈수록, 이는 시간이 지남에 따라 북한 체제의 허약성을 가속화시키는 장애물이 되고 있다. 현재 어느 문명 사회에서도 찾아보기 어려운 권력의 세습제도와 전세계가

하나로 되어가는 개방과 국제화의 시대에 고립 체제를 고수하며 국제 체제의 냉엄한 현실을 직시하지 못하는 성격은 바로 이러한 통치 이데올로기의 비현실성에서 나오는 것이다.

다음은 잘 알려진 것처럼, 점점 더 심화되고 있는 경제난과 생활의 궁핍을 들 수 있다. 북한의 경제난-특히 식량난으로 더욱 위기가 첨예화되고 있는데-은 일시적인 것이거나 단순한 정책 과오로 인한 것이라기 보다는 체제의 구조적 결함으로 인해 빚어지는 고질적인 것이라 할 수 있다. 미 정보국의 한 책임자가 언급한 것처럼, 북한은 이러한 경제적 위기를 발전시킬 능력을 길여하고 있는 것으로 보인다. 단적으로, 북한의 경제난은 사회주의 명령 경제 체제가 일반적으로 갖는 비효율성으로부터 오는 것이며, 시장제도를 도입하여 경제 주체들에게 노동에 대한 동기 부여와 자발성을 고양시키지 않는 한 그 개선은 불가능한 것이다. 이러한 체제의 근본적 개혁은 북한이 그동안 쌓아 올린 '주체'에 입각한 '우리식 사회주의'의 근본적 전환없이 불가능하다. 그러나 이러한 방향으로의 전환은 바로 김정일 체제의 붕괴를 의미하기 때문에, 현 북한 지도부가 이를 추진하리라 기대하는 것은 연복구어와 같다. 그러므로 북한이 직면하고 있는 경제 위기는 앞으로도 더욱 심화될 것으로 보이며, 이는 북한 사회 각계 각층으로 많은 위기 상황을 파생시켜갈 것으로 보인다.

또 한 가지 북한의 현 체제 속에서 발견할

수 있는 이상 중세는 김정일 자신을 포함하는 북한 지도부의 '비합리성'이다. 어느 체제건 국내외적 위기를 극복함에 있어 주요한 요건은 권력 담당자의 위기 관리 능력이며, 여기에는 의사 결정 과정에 있어서의 신중성과 합리성이 수반되어야 한다. 그동안 김정일 체제의 정책 결정 과정은 통상적으로 베일에 쌓여져왔고, 그나마 관측되는 사항만 보더라도 대부분 감성적이고, 때로는 무모하고, 전체적인 조망(perspective)을 결여하고 있는 점을 부인하기 어렵다. 김정일의 사고 방식과 성격은 거의 헤아리기 어려운 것으로 전해지고 있다. 핵위기에 보여진 북한 지도부의 '벼랑 외교' 식 대응 스타일은 바로 이러한 배경에서 나온 것으로 볼 수 있으며, 비록 일시적인 성공을 거둔 것처럼 보이나, 면밀히 검토하면 그들의 의사 결정 과정이 안정성과 일관성을 기대하기 어렵다는 점에서 북한 체제 위기의 근거로 삼을 수 있을 것이다.

북한 체제가 최근 보이고 있는 이와 같은 현상들은 체제에 대한 주민들의 신뢰 위기로 이어지고, 이는 바로 사회 조직의 이상과 사회 통제의 난기류를 형성하는 단계에 와 있는 것처럼 보인다. 일반적으로 한 정치 체제의 위기 내지 붕괴는 그 체제의 지배층이 다수의 구성원들로부터 지배에 대한 동의를-명시적이건 묵시적이건- 받고 있으나에 달려 있다고 말할 수 있을 것이다. 지배층이 동의를 얻지 못한 상태에서 폭력으로 지배 관계를 유지하려 할 때, 그 체제는 결속력을 상실하게 되

고 이를 반전시킬 능력이 없을 때 붕괴의 시작으로 볼 수 있다. 그것은 곧 그 체제의 정통성 위기라고도 말할 수 있다. 붕괴의 과정이 어떠한 절차를 밟느냐 하는 것은 개개의 특수 상황에 따라 달라질 뿐이다. 더욱이 최근의 북한 사태는 과거와는 달리 '권력 엘리트'가 이반하고 있다는 점이 특색이다. 이는 바로 권력 핵심 내부의 불안정과 신뢰 위기를 반영하고 있는 것이다. 내부 신뢰가 상실된 집단이 오래 갈 수 없다는 것은 자명한 진리이다. 권력 핵심부 곧 지도층의 와해는 전 사회 체제의 와해를 알리는 1차적 신호로 해석할 수 있다. 북한은 이러한 권력 엘리트를 회유하고 붙잡아둘 권위와 자원을 모두 상실하고 있는 것처럼 보인다.

한편, 이러한 체제 위기는 많은 전문가들이 예견하는 것처럼, 김정일로 하여금 더욱더 그의 권력 기반을 군부에 의존토록 하는 결과를 가져올 것으로 보이는데, 결국 이는 북한 체제의 불안정을 재촉하는 결과를 가져올 것으로 예상된다. 왜냐하면, 정치에 대한 군부의 개입 강화는 정치와 정책 수립에 있어서의 경직성과 과격성, 무모함을 가중시켜 결국 북한의 위기 관리 능력을 감소시킬 것이기 때문이다.

통일과 한미 공조

한반도가 19세기 말 동북아의 요충지로 부상한 이래 국제 관계는 좋든 싫든 한반도의

운명을 결정하는 주요 요인이 되어왔다. 해방과 민족 분단은 외세의 개입이 우리에게 가져다준 행운과 불운의 전형적인 계기였고, 6·25 한국전쟁 역시 내란의 범주를 벗어나 국제전화한 경험을 갖고 있다. 앞으로 다가올 통일에 있어서도 주변 열강이 커다란 영향력을 미치리라는 것은 충분히 예상할 수 있는 일이다. 물론 우리의 주체적 역량이 가장 기본이지만 주변 열강의 힘을 어떻게 소화하고 활용하는가도 역시 중요한 변수가 되리라는 데 이견은 없을 것이다. 현재 남한과 가장 밀접한 외교 안보 관계를 맺고 있는 나라로서는 미국을 들 수 있다. 미국과의 혈맹 관계와 공조 체제는 한반도에서 발생하는 주요 위기들을 해결하고 지금까지 한국의 국가 안보를 유지하는 중요한 요소가 되어왔다. 최근 들어 두 나라간에 대북한 정책을 둘러싸고 불협 화음이 있다는 징조는 여러 군데서 발견되고 있다. 이는 사실 우리의 장기적 통일 전략에 있어 깊이 유의해야 할 점이다.

한미 공조 이상의 주요 원인을 살펴보면, 최근 수년간 핵위기를 둘러싸고 벌어진 전략상의 이견, 그리고 최근에는 경제난 및 식량난으로 가시화된 북한 체제 위기와 대북한 지원 문제를 놓고 빚어진 의견 차이 등이 아닌가 한다. 미국은 그동안 북한의 핵위기를 겪으면서 장기적인 '변화론' 적 시각에 입각, 정치적 다원화와 경제적 시장화에 기초한 서방식 자유민주주의를 북한에 확산시키는 것이 그들의 폐쇄성을 무너뜨리고 개방으로 유도

할 수 있는 유일한 대안이라고 믿고 대북한 관계 개선을 추구해왔다. 다만 우리는 미국의 대북한 관계 개선과 관련, 남북 관계와 보조를 맞추어 진행되어야 한다는 원칙을 관철시키려 했던 것이다. 물론, 북한은 한미간의 이러한 미묘한 견해 차이를 이용하여 남북 관계는 결단코 기피하면서 대미 관계에만 심혈을 기울이는 노회함을 보여왔던 것이다. 이러한 딜레마에 처하여 우리 정부는 전례없는 외교적 시련을 겪은 것이 사실이다. 그러나 최근 북한 내부 상황의 악화로 이제 미국은 북한의 위기가 단순히 점진적인 개방, 곧 '연착륙(soft landing)' 으roman 해결될 수 있는 것이 아니라는 점을 인식하고, 급격한 붕괴(crash landing)의 상황에도 대비해야겠다는 방향으로의 정책 전환을 고려하고 있는 것으로 보인다. 사실 종래 우리가 추구했던 남북 대화 연계 정책은 비현실적인 측면이 있었던 것도 부인할 수 없다. 대화는 상대방 대화의 의지가 중요한 것이지 대화하기 싫은 상대를 억지로 테이블에 끌어낸다고 하여 대화의 결실을 얻을 수 있는 것은 아니기 때문이다. 이런 상황에서 미국은 대북한 관계에 관하여 남한과의 의견 차이를 조정하려 노력하면서도 그들의 주장을 관철하려고 시도하고 있다. 그리하여 머지 않아 북미 관계가 보다 활발해지리라는 분석도 나오고 있다.

이 시점에서 우리는 미국의 한반도 정책에 관한 의도를 읽어서 한미 공조를 유지하려는 노력을 해야 한다. 통일 문제에 관한 한 단기

적으로 일비 일희하거나 전략적으로 사고하는 것보다는, 보다 근본적으로 정책 방향을 설정하고 원칙에 관하여 우방과 협의해나가는 것이 바람직하다. 미국은 북미 관계 개선이 한미 관계에 부정적 영향을 미치지 않는다고 보고 있으며, 북한 체제 붕괴의 충격을 최소화하고 가능한 한 연착륙(soft-landing)시킨다는 명분 하에 북미 접근을 추진하고 있는 것으로 보인다. 우리로서 이에 반대할 명분은 약하며, 우리가 감정적으로 대응할 경우 우리 정책 능력에 대한 우방의 신뢰 약화만을 초래할지도 모른다. 이런 경우에는 차라리 보다 적극적으로 이에 동참하면서 그 명분이 그대로 실현될 수 있도록 노력하는 것이 현명한 것이다. 또한, 북한이 남북 대화를 결단코 거부하는 상황에서 이를 고집하기 보다는 북미 관계에 적극 개입하여 그 속에서 우리의 역할을 찾고, 한미 대 북한의 3자 대화 채널을 만들어나가도록 시도해보는 것이 현명할지 모른다. 어떠한 경우에도 우리의 통일 전략에서 한미 공조가 차지하는 비중은 역사상 그 어느 때보다 줄어들지 않고 있다.

통일 전략의 구상

통일이 아무리 민족의 지상 과제이긴 하나, 뜨거운 가슴과 동시에 냉철한 머리를 가지고 현실적으로 추구해야 한다는 것, 그리고 적어도 자유민주주의 체제를 중심으로 평화적인 방법에 의하여 이루어져야 한다는 것에 대해

서는 이제 국민적 합의(consensus)가 형성되어 있는 것 같다. 그러나 이제는 통일의 호기가 도래했을 때, 그 기회를 놓치지 말고 과단성있게 대사를 치루어내는 결단력이 우리 민족에게 필요한 시점이라고 본다. 우리는 통일의 기회가 박혀 있었던 냉전시대에는 통일을 열망해왔으나, 이제 통일의 기회가 오고 있는 시점에서 통일의 당위성 여부를 재분하면서 기회를 놓치는 우를 범하고 있지는 않는지 돌아볼 일이다. 최근에 통일 비용을 계산하여 통일을 손익의 관점에서 판단하거나, 남북한간 경제 수준의 차이를 염려하여 경제 수준의 균등화나 사회·문화적 동질성 회복의 선결을 내세워 정치적 통일을 미루는 도식적인 통일 방식에 집착하고 있지는 않은지 생각해볼 일이다. 독일의 경우, 사회·문화적 통일은 지난 1990년 정치 통일이 완성된 후 시작되고 있으며, 사실 문화적 동질성이란 단시일 내에 완성될 수 있는 성질의 것이 아니다. 독일 통일에서 보여지듯이, 아마도 양자는 별개로 추구되어야 할 성질의 것인지도 모른다. 또 양국간 경제 소득 차이로 많은 어려움이 있는 것도 사실이나, 정치 통일이 이루어진 마당에 전체 국민이 통일 국가로서의 자부심을 가지고 이를 극복해나간다면, 머지 않아 훨씬 더 커다란 부를 공유할 수 있게 될 것이다. 이 분야를 연구하는 전문가들은 북한의 자원과 노동력이 남한의 발전된 산업력 및 자본과 결합할 경우, 엄청난 경제력으로 화할 수 있으므로 경제적 고려만으로도 통일이 이

익이 된다고 분석하고 있다.

이제 한반도 정세는 본질적인 변화를 겪고 있으며, 통일의 기회도 멀지 않은 듯하다. 그 가장 큰 징조는 전권 독재의 북한 체제가 스스로 붕괴할 조짐을 보이고 있다는 것이며, 남한이 민주화와 경제 건설, 그리고 개혁을 통한 사회 정의의 확립을 통해 진정한 '국가'로서의 면모를 일신해가고 있다는 점일 것이다. 여기에 주변 정세도 우리에게 유리하게 전개되고 있다.

이러한 상황에서 평화적 공존을 통한 남북 관계 개선과 북한의 점진적 개방을 통한 변화 유도, 화해·교류를 통한 점진적 통일이라는 종래의 정부 정책만으로는 효율적인 통일 전략을 추구함에 있어 좀 경직스러운 감을 벗어날 수 없다. 우리는 그 정책 기초를 유지하되, 돌발 사태에도 대비해야 할 것이다. 아카도 정부는 이러한 북한 체제의 급속한 붕괴(crash-landing)에 대한 대책 수립에 나서고 있는 듯 하다. 그러나 국민들의 의식은 이를 따라오지 못하고 있다. 아직도 일각에서는 무조건 남북 관계의 활성화가 최선이라는 생각, 또는 그 반대로 북한의 대남 전략이 지속되고 있다는 맹신 등이 있다. 북한의 현실은 북한이 미증유의 결정적 체제 위기에 직면하고 있으며, 이를 회복할 수 있는 능력을 구조적으로 상실하였다는 점, 그리고 사회 통제와 질서가 점차 이완되고 있으며, 따라서 어떠한 돌발 사태가 일어날지 예측하기 매우 어려운 상황이라는 점으로 요약될 수 있다. 북한의

군사 도발이 우려되는 것은 이제 그들의 일관성있는 대남 전략에 의해서가 아니라, 위기를 모면해보려는 일시적 오락, 내부 돌발 사태의 과정에서 우발적으로 일어날 수 있다는 점이다. 어떤 경우이든 무력 충돌은 실제로 엄청난 피해를 가져오기 때문에 우리 정부는 이에 대한 대비를 게을리해서는 안될 것이다. 북한의 권력층과 일반 주민들이 상호 분리되고 있다는 징조가 많이 나타나고 있으며, 권력 엘리트들도 구심점을 잃고 분열되고 있다는 징조가 나타나고 있다. 남북 접촉과 대북 지원은 바로 이러한 북한의 내부 사정을 고려하여 효율적으로 그리고 매우 신중하고 유연성있게 시행되지 않으면 안된다. 정부는 이 시점에서 돌발 사태에 대비한 대책을 수립해야 하며, 북한이 동북아 국제 관계에서 힘의 진공 상태화할 때, 어떻게 통일로 이끌어 나갈 수 있는지를 매우 현실적으로 검토해야 한다. 여기에는 매우 복잡한 주변 열강과의 관계가 예상되며, 피아를 근본적으로 구별하는 지혜가 요구된다. 이제 통일 전략과 대북한 정책이 우리 국가 정책의 주요 아젠다(agenda)로 부상하고 있으며, 전문가들의 다양한 의견을 수렴하여 합리적으로 정책화하고 국민적 합의를 도출해가야 할 시기가 도래하지 않았나 판단된다. 국민은 사태의 심각성을 인식하고, 단순하고 경직된 당위나 논리에 얽매이지 말고 위기를 극복하는 슬기를 가져 정부 정책을 이해하고 또 좋은 의견을 반영시키도록 해야 할 것이다. 