북한은 스스로 변화되어야 한다

이태섭 / 현대경제사회연구원 연구위원

체제로서의 북한붕괴론

김일성이 사망한 지 만 3 년이 지났다. 이 땅에서 북한의 독재자 김일성만 사라지면 7천만 민족의 통일 염원은 곧 실현될 수 있을 것처럼 생각하였지만, 김일성 사망 3 년이 지나도록 통일의 그날은 아직도 아득하게만 느껴진다. 통일 희구가 너무나 컸던 탓일까. 지난 3 년 동안 북한 문제와 관련된 지배적인 담론은 북한의 장래 문제였으며, 그것은 '북한붕괴론'으로 집약되었다. 북한붕괴론 그것은 지난 50여 년간 대북 담론의 話頭였으며 지난 3 년간은 특히 그러하였는데, 이 기간 동안 북한 붕괴론은 전국민적 화두로 부상하였다.

북한붕괴론은 시기와 여건에 따라 그 논거를 달리하면서 우리의 지배적인 대북관으로 지난 50여 년 동안 변함없이 유지되어 왔으며, 앞으로도 계속 유지될 것이다. 과거 김일성 1인 독재로 인한 붕괴 가능성으로부터 90년대초 구소련 및 동유럽 공산권의 붕괴에 따른 북한 붕괴 불가피론에 이르기까지 그 논거는 매우 다양하다. 특히, 북한이 지난 20여 년 동안 김정일후계체제를 아무리 강고하게 구축해놓았다 할지라도, 모든 공산권 국가가 그러하듯 북한도 최고 권력자의 교체 과정에서 승계 위기 즉 권력 투쟁이 일어날 것이며, 그 과정에서 체제가 붕괴되거나 크게 변질될 것으로 생각하였다.

이러한 추론은 1994년 7월 8일 김일성이 사망하자 즉시 공론화되었는데, 내부 권력 투쟁에 의한 붕괴 가능성이 그것이다. 이는 김정일의 공식 승계가 지연되고 있는 사실과 결부되어 더욱 설득력을 얻는 듯했다. 그러나 이러한 추론은 그리 오래가지 못하였다. 권력 장악의 측면에서만 본다면 김정일 정권은 비교적 안정되어 있다는 쪽으로 의견이 대체로 합치되고 있었던 것이다. 이때 북한

의 식량 기근 문제가 국제적인 이슈로 크게 부각되었다. 북한의 식량 사정은 1992년부터 악화되기 시작하여 1995년 여름 홍수를 겪으면서 1995년 겨울부터 급격히 악화되었다. 현재 북한 경제는 90년대 연속 7 년간 마이너스 성장과 공장의 80~90% 가동 중단 등 거의 붕괴 상태에 놓여 있는 것으로 알려져 있다.

이러한 현실에 근거하여 1996년 이후 식량난과 같은 경제난으로 인한 북한 붕괴 불가피론이 대세를 형성하며, 그 누구도 부인하기 어려운 지배적인 담론으로 자리 잡았다. 갈수록 늘어나는 탈북자와 연일 언론에 보도되고 있는 북한 주민들의 참담한 기아 실태는 그 주요한 논거의 하나로 해석되고 있다. 식량난과 황장엽의 망명이 어우러지면서 김정일의 권력 불안정성 문제도 재론되었다. 이제 북한붕괴론은 하나의 객관적 · 사실적 판단으로서 전국민적 공감대를 형성하게 되었다. 북한의 붕괴는 이제 시기와 방법의 문제만 남게 되었다. 붕괴의 시기와 관련해서는 조기 붕괴와 장기간에 걸친 점진적 붕괴라는 두 가지 가능성을 상정할 수 있지만, 머지 않아 조만간 붕괴될 것이라는 게 일반적인 평가인 듯하다.

북한의 붕괴 형태와 관련해서는 여러 가지 시나리오들이 작성되고 있지만, 대체로 보아 자체 붕괴(implosion)와 대남 도발에 의한 붕괴(explosion)라는 두 가지 형태가 상정되고 있다. 먼저 북한의 식량 기근과 황장엽의 북한 전쟁 준비설 등이 결부되어 최근 한반도 전쟁 위기설이 많이 나오고 있다. 황장엽의 발언이나 북한의 도발 가능성에 대해 회의적인 입장을 보여주고 있는 미 국무부와 국가안보위원회와는 달리, 윌리엄 코언 미 국방장관을 비롯해 미 국방부 수뇌부는 지난 4월 이후 계속해서 한반도 전쟁 가능성을 지적하고 있다. 게다가 식량난으로 인해 북한 지도부가 전쟁을 일으킬 것이라는 소문이 현재 북한 내부에도 널리 퍼져 있는 것으로 알려져 있다.

그러나 대내적으로는 주민 통제와 대외적으로는 국제 사회의 식량 지원을 유도하기 위해, 북한 지도부가 의도적으로 그런 소문을 퍼뜨리고 있을 가능성도 있다. 이러한 입장에 서서, 중국과 일본 정부 역시 북한의 전쟁 도발 가능성이 희박한 것으로 평가하고 있다. 한국, 중국, 일본 등 주변국들은 북한

의 식량난에 대해, 북한이 전쟁을 일으킬 정도로 심각한 것은 아니라고 평가하고 있는 것이다.

북한의 도발 가능성에 대해 경계를 늦추지 말아야 하겠지만, 미 국방부의 한반도 정세 분석은 지난 5월 미 국방부가 의회에 제출한 '4개년방위계획수정안' 통과 문제와도 깊은 연관이 있는 것으로 보인다. 만약 북한의 도발 가능성이 북한의 식량 위기에 있다면, 전쟁 억지력은 군사력에만 의존할 게 아니라, 식량 지원과 같은 경제 지원에도 의존해야 할 것이다. 이 경우 대북 식량 지원은 안보 비용에 해당될 것이다.

정권으로서의 북한붕괴론

자체 붕괴에는 군부 쿠데타 등 권력 투쟁에 의한 위로부터의 붕괴와 대중 반란 등에 의한 아래로부터의 붕괴 두 가지 형태가 있을 수 있는 데, 북한 사회의 특성상 후자의 가능성은 거의 없는 것으로 보고 대체로 전자의 가능성에 초점이 모아지고 있다. 그런데 내부 권력 투쟁에 의한 북한붕괴론에도 일정한 변화가 나타나고 있다. 김일성 사망 초기에는 북한의 현존체제와 김정일 정권의 불가분성에 근거하여 정권과 체제의 동시 붕괴론이 일반적인 견해였으며, 무게 중심은 남북한의 급진적 체제 통합을 염두에 둔 체제 붕괴 문제에 두어졌다.

그러나 최근 들어 일각에서 김정일 정권과 북한의 현존체제를 분리하여 사고하려는 경향이 나타나고 있다. 즉, 김정일 정권의 붕괴가 북한사회주의체제의 붕괴로 직결되지 않을 수도 있다고 보고, 정권 교체 가능성 문제를 더 중시하는 입장이다. 정권 붕괴 이후 체제 붕괴라는 단계적 붕괴론이다. 실용주의적 정권의 등장에 의해 북한체제의 점진적인 전환 과정을 거쳐 남북한체제 통합을 실현한다는 것이다. 위험 부담이나 통일 비용 등 여러 가지 현실적 조건을 고려할 때, 체제 전환과 통합 과정에 대한 통제와 관리가 가능하다는 점에서 가장 바람직한 방안의 하나로 평가된다.

이 경우 새로운 대체 권력 집단이 등장하여 개혁 개방을 통해 점진적으로 체제 전환을 시도해나가는 중국식 방식을 기대하게 된다. 즉, 김정일 정권 하에서는 북한체제의 의미있는 변화를 기대하기 어려우며, 보다 적

극적인 개혁·개방과 체제 변화는 김정일 정권 이후 단계에서 기대 가능하며, 남북 경협의 본격화나 보다 의미있는 남북 관계 개선도 이와 마찬가지 일 것이다. 결국, 관심의 초점은 김정일 정권의 붕괴 및 교체 여부에 집중되고, 북한붕괴론은 체제붕괴론에서 정권붕괴론으로 관심의 초점이 이동되었다. 아마도 여기에는 황장엽 사건이 상당한 영향을 미친 것으로 추측된다.

체제 붕괴 문제의 경우, 독일의 경험에서 보듯 급진적 통일에 따른 비용 문제와 위험부담 등을 고려한 때문인지, 중국을 포함한 주변국들과 우리 정부 역시 북한체제의 급진적 붕괴를 바라고 있지는 않는 듯하다. 남북한의 급진적 체제 통합이 바람직하지 않다면, 당분간 북한체제의 조기 붕괴 가능성은 거의 없다고 보아야 할 것이다. 그러나 정권 붕괴 문제는 전혀 다른 문제이다. 그렇다면 가까운 미래에 김정일 정권의 붕괴와 교체는 과연 가능한가?

뒤늦게 최근 일부 언론에 보도된 바 있는 북한 주민들의 이루 말할 수 없는 참상은, 김정일 정권은 붕괴될 것이며 붕괴되어야 한다는 국민적 확신을 심어주기에 충분하였다. 김정일은 퇴진해야 한다는 당위론적 주장은 누구나 피력할 수 있는 것으로, 얼마전 모 일간지 사설에서 거론한 바 있으므로 재론할 필요가 없을 것이다.

체제보다 김정일을 우위에 두고 있는 북한은 체제 비판과 체제 변화는 수용할 수 있을지언정, 김정일에 대한 비판이나 정권 교체 요구는 결코 수용하려 들지 않을 것이다. 이는 최근 김정일의 퇴진을 요구한 모 일간지에 대해 연일 계속되는 북한의 보복 협박성 발언에서도 잘 나타나고 있다. 김정일의 퇴진 요구에 대한 북한의 과민 반응은 김정일 정권의 불안정성을 보여주는 하나의 반증일 수도 있고, 정권 붕괴 유도를 정책으로 추구할 경우 전쟁도 불사하겠다는 하나의 위협일 수도 있다.

물론, 김정일 정권이 조기에 붕괴하고 새로운 대체 권력으로 정권 교체가 이루어질 가능성도 전혀 배제할 수 없으며, 그에 대한 대비도 필요하다. 또 김정일 정권이 붕괴할 경우, 그 보다 더 보수적인 인물이 등장하여 한반도 정세를 파국(전쟁)으로 몰고갈 가능성도 전혀 배제할 수 없을 것이다.

체제와 정권의 장기 생존 가능성

그러나 보다 중요한 것은 김정일 정권의 조기 붕괴 가능성 못지 않게 김정일 정권이 장기간 존속할 가능성에 대해서도 심각하게 고려해 보아야 한다는 것이다. 국내 언론 보도만 보고 있으면 내일이라도 금방 북한이 무너질 것처럼 보인다. 그러나 그 어느 나라 역사에서도 경제난 그 자체로 인해 정권이나 체제가 붕괴된 예를 찾아보기 어렵다. 대안이 되는 새로운 리더십 · 조직 · 이념 등과 같은 정치적 조건이 필수적인 데, 아직 북한에서는 이러한 조건들이 제대로 형성되지 못하고 있는 것이다.

김일성이 사망한지 만 3 년이 지나고 있지만, 내부 권력 투쟁에 의한 김정일 정권의 붕괴 가능성이나 북한체제의 변질 가능성을 시사하는 어떤 의미있는 증거도 우리는 갖고 있지 못하다. 황장엽 역시 이미 오래 전부터 북한의 권력 핵심에서 벗어나 있던 사람이다. 북한의 감시통제체제와 김정일을 중심으로 한 군부 주도의 위기관리체제를 너무 과소 평가해서도 안될 것이다. 우리는 지난 50 여 년 동안 북한붕괴론을 신봉해왔지만, 아직까지 현실화되지 못하고 있음을 한 번 반추해볼 필요가 있다. 이러한 상황이 앞으로도 상당 기간 계속될 가능성에 대해서도 충분히 고려해보아야 한다는 것이다.

지난 3 년간의 움직임을 보면, 북한은 우리의 기대와는 달리 한걸음 한걸음 조심스레 자신의 길을 가고 있음을 엿볼 수 있다. 90년대초 김일성 생존 당시와는 달리, 김정일은 중국 및 러시아와 관계를 회복해나가고 있으며, 미국과의 관계도 개선해나가고 있다. 김정일 정권 하에서 북한의 외교적 고립이 오히려 완화되고 있는 것이다. 우리가 엉거주춤하고 있는 사이에 중국을 비롯한 미국, 러시아 등 주변국의 대북 개입이 확대되고 있다.

특히, 중국은 기존의 실리 외교에서 지난해부터 대북 전략 외교로 방향을 전환하여 북한에 대한 경제 지원과 협력을 강화해나가고 있다. 중국이 북한체제에 동의하는 것은 아니지만, 중국은 압록강과 두만강을 사이에 두고 주한 미군과 대치하는 상황을 바라지 않고 있다. 김정일 정권이 붕괴할 경우 중국이 적극 개입하여 친중국 정권을 수립할 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

현재의 상황으로 볼 때, 북한의 개혁 · 개

방 정책은 중국식이 아니라 베트남식으로 현 정권이 유지되는 가운데 점진적으로 개혁·개방을 확대해 나갈 가능성이 더 큰 것으로 판단된다. 시장 경제에 대한 연구 등 내적으로 개혁·개방을 준비하고 있는 것으로 알려져 있는 북한은, 현재 북중 변경 지역과 연해 지역을 중심으로 개방을 점차 확대해나가고 있다. 즉, 북한은 현재 자유시장 설립(원정리), 자영업 및 생산물의 자유 판매 허용 등 나진·선봉 지역의 개혁과 개방을 점차 확대해나가는 조치를 취하고 있으며, 신의주 앞의 신도를 조만간 개방할 예정이다.

또 최근 북한이 유엔공업개발기구(UNIDO)에 보낸 투자 유치 희망 분야에 의하면, 평양, 남포, 사리원 등으로 외자 유치 개방 지역을 점차 확대하고 있다. 원산과 남포 지역도 보세 가공 지역으로 지정할 예정이라고 한다. 이들 지역 가운데서 북한은 현재 나진·선봉 개발에 최대의 역점을 두고 있으며, 이 지역을 국제중계화물수송 및 관광지로 개발할 계획이다. 이를 위해 북한은 현재 여타 지역의 인프라 및 제조업 정비는 일단 뒤로 한채, 나진·선봉 지역(금강산 지역 포함)의 항만, 도로, 철도, 항공, 통신, 전력, 용수, 금융, 호텔 등 인프라 확충 사업에 힘을 집중하고 있다. 북한은 대외 개방에서 경제 회생의 활로를 찾고 있는 것이다.

인프라 관련 외자 유치에서는 특히 홍콩의 中資 기업과 중국의 진출이 가장 활발하게 이루어지고 있다. 이들은 주로 항만, 해운, 항공, 도로, 금융, 호텔 등에 투자하고 있으며, 태국의 록슬리와 미국의 스탠튼 등 서방 기업의 인프라 투자도 추진되고 있다. 다소 시간이 걸리겠지만, 나진·선봉 지역의 인프라도 점차 개선되어나가는 추세이다. 여기서 우리는 북한에 대한 미국의 움직임에만 관심이 과도하게 쏠려, 중국의 움직임을 가벼이 보아서는 결코 안될 것이다. 현시기 북한에 대한 중국의 접근과 특히 중국 기업의 활발한 대북 진출을 눈여겨 볼 필요가 있다.

북한의 발표에 따르면, 북한의 외자 유치 현황은 계약서 체결액 기준으로 현재 65건, 9억 709만 달러이다. 이는 대부분 1994년 10월 북미제네바핵협상 타결 이후 1995년, 96년에 체결된 것들이다. 이 가운데 금년도 실제 투자액은 1억 달러 이상 될 것으로 전망된다. 김일성 사후 북한 경제는 최악의 상태에 빠져 들고 있지만, 외자 유치 실적은 이

기간 동안에 오히려 증가하고 있으며, 이는 북미 관계의 개선 정도와 대체로 양의 상관관계를 가지며 꾸준히 증대될 것이다. 이제 머지 않아 있을 것으로 예상되는 김정일의 등극 이후 북한의 개방은 더욱 확대될 것으로 전망된다. 점진적이나마 북한의 개방 확대는 불가피한 것이다.

그렇다면 김정일 정권의 개방 정책은 과연 성공할 수 있을 것인가? 중국의 한 수출입 공사 총경리는 중국과 비교하여 북한은 문화 수준이 높고 인구에 비해 자원이 많으며 단일 민족으로서 단결성과 조직 규율성이 강해, 중국이 10 년 걸릴 것을 북한은 5 년이면 될 것이라며 낙관적으로 평가했다. 북한이 개방만 하면 1~2 년 내에 경제가 좋아지리라는 것이 중국의 북한 전문가나 중국측 변경 무역 업자들의 한결같은 평가였다.

확고한 개방 유도 정책이 필요하다

이렇듯 지금과 같은 우리의 대북 압박 정책 속에서도 김정일 정권이 장기간 생존할 가능성도 존재한다면, 과연 우리는 어떠한 정책적 선택을 해야 하는가? 물론, 가장 합리적인 선택의 하나로서 개방을 통한 점진적인 변화 유도 전략이라는 게 있다. 그런데 문제는 공식적으로는 이 정책이 천명되고 있음에도 불구하고, 실제에 있어서는 제대로 실천되지 않고 있다는 점이다. 그동안 대북 식량 지원이나 남북 경협 확대 조치 등 몇가지 정책이 실천된 바 있지만, 그것은 통일을 염두에 둔 전략적 사고 하의 적극적 개방 유도 정책과는 거리가 먼 것이었다.

공식적 방침과는 달리 그동안 우리의 대북 정책 기조는 기실 대북 봉쇄 압박 정책 바로 그것이었다. 붕괴론은 필경 대북 압박 정책으로 귀결되기 쉽상이라는 점에서, 붕괴론과 개방 유도 정책은 일견 상호 모순적인 것이다. 개방을 통한 변화 유도란 북한의 변화를 정책 목표로 하여 개방과 남북 경협이라는 정책 수단을 활용하는 것임에도, 실상은 붕괴론에 입각하여 정책 수단의 실천보다 정책 목표 즉, 북한의 변화가 선행되어야 한다는 자기 모순에 빠져 있었던 것이다. 일정 부분 북한의 변화가 있었다 할지라도, 그것은 북한의 전략적 변화가 아니라 전술적 변화에 불과한 것들이었다. 북한붕괴론에 바탕한 대북 압박 정책의 실질적인 효과가 별로 없는 것이다.

그렇다면 향후 대북 정책의 중심축은 개방을 통한 변화 유도 전략에 확고히 두어져야 할 것이다. 개방을 통한 변화 유도 전략을 통해 정권 변화보다 체제 변화 문제를 더 중시할 경우, 이는 체제 변화 이후 정권 변화 방식의 단계적 변화론에 해당될 것이다. 경제 개방에 앞서 정치 변화를 기대하기란 사실 어려운 것이다. 변화란 안정을 전제로 하는데, 북한의 극심한 경제난이 불안정을 초래하면서 변화를 지체시키고 있는 것이다. 따라서 변화를 위해서는 경제난의 일정한 해소가 필요하며, 이는 다시 대외 개방의 일정한 성공적 추진이 필요하다. 대중 반란이나 혁명은 절대적 박탈감이 아니라, 절대적 빈곤 상태에서 어느 정도 벗어난 후 나타나는 상대적 박탈감에서 그 조건이 형성되는 것이다. 현 상태에서는 변화를 기대하기 어렵다는 것이다.

변화의 진정한 계기는 개방의 진전 속에서, 특히 김정일 정권과 북한체제의 진정한 위기는 개방의 확대 과정 속에서 발생할 것이다. 개방의 불가피한 파급 효과인 셈이다. 북한에게 이는 분명 하나의 딜레마이지만 북한의 개방 확대가 불가피한 상황에서, 체제 붕괴든 정권 붕괴든 북한의 변화는 개방에서 그 계기를 찾아야 한다는 것이다. 봉쇄를 통한 정권 변화 이후 체제 변화 방식이 가장 바람직한 것이라 할지라도, 그 실현 가능성이 의문시되는 상황에서 개방을 통한 체제 변화 이후 정권 변화 방식이 오히려 실현 가능성을 내포한 가장 합리적인 방안이 될 수도 있다.

상호 의존의 시대 흐름에 역행하는 봉쇄와 고립과 압박만이 능사가 아니다. 시대와 정세의 흐름에 맞게 북한의 개방 유도에 주안점을 두고 여기서 길을 찾아야 할 것이다. 요컨대, 안보 태세를 확고히 하는 바탕 위에서 당장은 큰 효과가 없다 할지라도 보다 장기적인 관점에서 인내심을 갖고 대북 지원과 접촉 및 남북 경제 교류 협력을 꾸준히 확대해나가야 할 것이다. 아울러 북한 역시 외부의 개입 없이 스스로 변화해나갈 수 있도록 노력해야 할 것이다. 統