북한의 변화 수용과 남북 관계

나정관 / 경기대 통일안보전문대학원 연구교수

머리말

분단 반세기만에 남북 정상들이 오는 6월, 평양에서 정상회담을 갖기로 하였다. 이는 정치 · 군사적 대결의 주체인 남북한의 최고 지도자가 민족적 현안 문제들을 직접 논의한다는 측면에서 한반도 문제를 우리 민족 내부의 문제로 다시 되돌려 놓는 민족사적 의미가 있다.

남북한 최고 지도자들이 정상회담을 통해 남북한 현안 문제들에 대한 돌파구를 찾아내고, 이것이 국가 · 정치 · 경제 부문의 당국자 회담으로 이어져 상호 신뢰가 구축된 후, 평화체제 구축, 이산가족 문제, 교류 협력의 확대 및 투자보장협정의 실마리를 도출해낸다면 남북한 긴장 완화와 상호 교류 협력이 촉진될 것이다. 나아가 그동안 한반도의 긴장을 부추겨왔던 핵 · 미사일 등 대량 살상 무기 등을 정상회담에서 논의할 수 있다면 남북정상회담을 통해 이는 한반도 주변 4국의 이해 관계를 충족시킬 수도 있고, 남북 관계는 실질적인 평화 공존 관계에 들어설 수 있을 것이다.

그동안 대화를 기피해온 북한이 정상회담에 응하게 된 일반적인 배경은 미국 · 일본 · 중국 등 주변 강대국들의 지속적인 대화 권유와 실용적인 측면에서 식량난 · 에너지난 · 외화난으로 외국 손님용 호텔의 난방 시설도 가동하지 못할 정도의 경제 위기를 남한의 도움을 얻어 타개하고, 북한체제의 안전을 국제 사회로부터 보장받기 위한 측면이 있다. 사실 북한이 EU 회원국들과 호주 · 필리핀 · 캐나다 · 이탈리아를 상대로 관계 개선을 위한 적극 외교를 펴는 과정에서 이들 국가들로부터 한결같이 듣는 충고가 먼저 남북 관계부터 개선하라는 것이었다.

따라서 '우리식 사회주의'와 '사회주의 필승불패'를 기치로 내걸며 독자 생존을 모색해온 북한이 남북정상회담을 수용한 것은 분단 55 년만에 의미있는 급격한 변화의 수용으로 볼 수 있다. 이러한 변화의 수용은 북한의 대내외적인 상황 변화와 밀접한 관련이 있지만, 본 고에서는 그 배경을 북한체제 내의 구조적 한계성이 북한을 협상의 장으로 나아가게 할 수밖에 없었던 점과 이들 상황을 북한의 내부적 체계내 변화와 북한의 '체

제 유지' 및 '생존 전략'과 관련지어 고찰하고자 한다.

북한의 정상회담 수용 배경

김대중 정부는 각종 회견을 통해 남북정상회담은 2000년 말쯤 가능할 것으로 예상했는데, 시기가 앞당겨지게 된 이유는 무엇보다도 북한의 경제적 어려움에서 비롯되었고, 체제 유지를 위한 남한의 현 정부와 대화하는 것이 그들에게 이롭다는 인식으로부터 출발하였다고 설명하고 있다. 이러한 가운데 북한이 남북정상회담을 수용하게 된 배경을 구체적으로 살펴본다면 다음과 같은 정치·경제적 동기들을 들 수 있다.

첫째, 우리 정부가 지난 2 년 동안 지속적으로 추진해온 대북 포용 정책이 북한으로 하여금 어느 만큼의 신뢰성을 확보하도록 하는 데 성공했다는 측면이 있다. 김대중 정부 출범 초부터 무력 도발 불용, 흡수 통일 배제, 화해·협력의 증진이라는 3대 원칙 아래 북한에 대한 포용 정책을 일관성있게 실시해 왔다. 그렇지만 남북한간에는 1998년 동해안 잠수정 침투, 1999년 6월 서해교전 등 군사 도발 사태가 발생했고, 그때마다 정부의 대북 포용 정책에 대한 야당을 비롯한 보수 세력들의 비판이 뒤따랐으나 정부는 꾸준히 인내심을 갖고 대북 포용 정책의 기조를 일관되게 유지해 왔다.

그리고 김대중 정부는 기회있을 때마다 경제적으로 어려운 북한을 돕겠다는 뜻을 북한의 지도부를 향하여 밝혔으며, 지난 3월 9일 '베를린 선언'을 통해 정부 차원에서 ① 남북한 경제 협력(도로, 항만, 철도, 전력, 통신 등 SOC와 투자보장협정과 이중과세방지협정 등), ② 통일보다 한반도 냉전 종식과 평화 정착, ③ 이산가족 문제 해결, ④ 지속적인 남북 당국간 대화를 제의했다.[1]

사실 북한 정권도 어려운 경제 여건에서 남북한의 경제 교류와 협력의 증대로 인한 사회·경제 발전 가능성을 기대하면서, 남한에 대한 전제 조건의 충족이 없을지라도[2] 대화를 시도해보겠다는 결정을 한 것 같다. 북한은 지난 10 년간 경제의 악화로 인하여 미국 및 일본과 관계 개선을 위한 협상 타결을 시도했으나 그의 지연 등으로 우선 남한으로

1) 김대중 대통령의 베를린 선언에 대하여 「중앙일보」(2000. 3.10) 2면 참조.

2) 북한은 1999년 2월 3일 '정부·정당·단체연합 회의' 한국측에 보낸 편지에서 세 가지 전제 조건, 즉 ① 외세와의 공조와 한미 군사 합동 훈련 금지, ② 국가보안법 철폐, ③ 통일애국단체 인사의 통일 운동과 활동의 자유 보장 등의 선결 조건이 충족되면 '북남고위급정치회담'을 할 수 있다고 제의했다. 이 제의에서 평양은 한국 정부를 대화의 파트너로 언급했을 뿐만 아니라 한국 정부에 대한 비난을 자제하고 있다. 이러한 세 가지 조건들이 충족된다면 평양은 서울과 '남북한기본합의서 이행 대책, 교류 협력 문제, 이산가족들의 고통을 덜어주는 문제'에 대해 협의할 의사가 있다고 남한 당국에 제의했다(조선중앙통신(1999. 2.3) 참조).

부터 경제적 · 재정적 지원이 가장 실현 가능한 대안이라고 판단하고 있다. 남북한간의 상호 경제 의존도의 증가를 보면 1999년도 남북한간 총교역 규모는 3억 3,343만 달러인데, 이는 1989년 남북한 교역 이래 최대 규모이며, 대북 교역 업체는 총 581 개(525 품목)이고, 그 가운데 임가공 업체는 132 개가 참여하고 있다.[3]

둘째, 북한 정권은 북한 사회 특유의 폐쇄 구조를 근본적으로는 개방시키지 않고 있지만, 대북 포용 정책을 일부 수용하기 위하여 제한적 · 선별적인 개방을 실시하고, 현재까지 이러한 제한적 · 선별적 개방이 그들 체제 붕괴에 거의 영향을 주지 않는다고 판단한 것 같다. 다시 말해서 경제와 군사적인 면에서 이제는 북한의 김정일 정권이 조기 붕괴의 위험으로부터 벗어나 체제 유지에 대한 자신감이 생겨났고, 이를 바탕으로 남한에 의한 일방적인 흡수 통일에 대한 두려움이나 의구심은 떨쳐버릴 수 있게 되었다고 볼 수도 있다.

따라서 서방 국가나 남한과의 외교 관계 설정을 위한 대화를 회피하기 보다는 오히려 외교적 역공세를 취할 수 있을 정도로 그들 정치체제 유지에 대한 자신감을 갖게 된 것이다. 그 결과 북한은 그동안 소원했던 중국과의 관계를 김영남 최고인민회의 상임위원장의 방중을 통해 복원하고, 미국과 고위급 접촉을 꾸준히 지속해 나아가면서, 일본과 수교 협상을 다시 시작하고, 호주, 캐나다 그리고 EU 등과의 관계 개선을 적극 도모해오고 있다. 또한 북한은 이탈리아와 금년초 수교를 하는 등 그들의 국제적 고립에서 벗어나고자 노력해오고 있다. 북한 정권은 이러한 과정에서 여러 서방 국가들로부터나 심지어 중국으로부터 남북한간 직접 대화를 해야 한다는 요구를 받았으며, 결국 남한을 제쳐놓고는 국제 사회의 지원을 얻을 수 없다는 판단을 한 것 같다.[4]

셋째, 북한의 국내 정치적인 측면에서 정상회담 개최 결정은 김정일 국방위원장과 그의 권위주의적 정권의 합법성과 정통성을 더욱 강화시켜 줄 것이다. 김정일은 남북한 관계 개선과 궁극적으로는 통일이라는 김일성의 유훈을 계속 완수하려는 유일한 후계자로서 보장을 받게 된다. 북한이 김일성의 생일인 태양절(4월 15일)을 앞두고 이러한 발표에 동의한 것은 매우 상징적인 의미가 있다.

넷째, 정상회담에 대한 합의는 군부를 포함한 고위 정책 결정 입안자들이 내부적인

3) 남북한 교역에 대해 통일부(2000), 「대북 정책 이렇게 추진되고 있습니다」, 양동문화사, pp. 15~18 참조.
4) 통일부(2000. 4.10), 보도 참고 자료, http://www.unikorea.go.kr 참조.

합의에 새롭게 도달한 결과물이며 북한 정권의 온건론자들이 강경 고립주의자들에게 승리를 거두고 있다는 징후이다.

마지막으로 북한은 금년 6월을 남북정상회담을 위한 적절한 시기로 본 것 같다. 북한이 정상회담 개최 시기를 남한의 정책 결정가들이 예측했던 금년 말이 아니고 정상회담 개최 시기를 금년 6월로 정한 것은 정치적 타이밍에 대한 배려에서 비롯된 측면이 있다. 북한의 입장에서는 금년이 미국의 클린턴 대통령의 재임 말기임을 고려할 때, 대북 강경 자세를 보여온 美 공화당 정권이 들어서기 전에 협상하는 것이 유리하고, 남한의 어떠한 역대 정권보다도 이번 김대중 정권이 북한에게 가장 우호적인 정권이라고 해석[5]할 수 있다. 따라서 대북 포용 정책을 추진하고 있는 현 김대중 정부와 대화하여 남북 관계를 그들에게 유리하게 개선하는 것이 북한의 국익에 바람직한 것으로 판단하고 있다.

북한의 체계내 역기능적 변화 양상

일반적으로 정치체계는 특정 행위 과정을 통해 서로 작용하는 일련의 실체나 또는 그 실체의 요소들이 집합되어서 일정한 구조를 이루고 있다. 그러나 특정 체계가 나타내는 구조는 정태적인 개념이 아니라 체계의 지속을 위해서 구조적인 장치와 특정 기능이 존재해야 한다.[6]

체계가 변화하는 동인은 분화(differentiation), 기능(function), 상호 작용(interaction)에 기인하지만,[7] 이러한 동인을 놓고 볼 때, 체계내 역기능적 변화란 체계의 분화(형성 · 발전 과정) 속에서 체계가 추구하는 역할(정책이나 노선)들 사이에 기능의 균형이 깨져 역기능이 증대하고, 역기능들이 상호 작용하면서 체계의 유지 · 발전 · 지속을 위협하는 것을 의미한다. 역기능적 체계내 변화에서도 체계의 기본적인 속성은 유지된다. 그러나 역기능들이 체계 내로 흡수되지 못하고 체계의 유지 · 발전에 부정적인 영향을 미치게 된다.

북한도 분명히 하나의 체계로 볼 수 있고, 북한이라는 체계의 분화 속에서 나타난 역기능과 그 상호 작용에 초점을 두어 체계내 변화를 살펴볼 수 있다. 김정일 정권의 변화 수용은 사후 제도화와 적응적 향상이라는 측면에서 체계내 역기능적 변화가 왜 발생되고

5) 브루킹스 연구소 객원연구원 알렉산드르 만수로프는 북한 정부가 과거와는 달리 김대중 정부와 새천년민주당을 돕기 위해 총선 전에 정상회담에 응했다고 보고 있다(「한겨레신문」(2000. 4.12) 참조).

6) Robert K. Merton(1957), *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, Illinois: The Free Press, pp. 25~37.

7) *Ibid.*, p. 72.

있고, 그 구체적 내용이 무엇인지를 분석해 볼 필요성이 있다.

첫째, 제도적 침체로서 유일영도체계의 자생력 약화가 북한체제의 근본적 위기를 불러일으키고 있다. 북한은 그동안 고집해왔던 유일영도체계의 특수성때문에 현재 역설적으로 체계의 자생력이 약화되고 제도적 침체를 가져오고 있다. 북한의 주장에 의하면, 수령의 유일영도체계는 북한의 자주성과 독자성을 과시하는 역할을 담당한다고 하지만, 유일영도체계는 오히려 체제의 발전을 가로막고 있는 배경이 된 것이다.

유일영도체계는 정권의 정당화와 유지 기능을 담당하였지만, 기본적으로 대외적 단절을 초래함으로써 체제 발전에 역기능을 가져왔다. 일사분란한 내부적 단합만이 강조되는 북한 사회는 다원적인 가치들이 경쟁과 비판을 통해 상호 발전을 추구하는 서방 사회와는 달리, 수령의 유일영도체계가 북한 사회의 창의성, 적응성을 제약하여 체제의 자생능력을 현저히 약화시키게 되었다. 더욱이 유일영도체계는 세습체제를 통해 김일성 · 김정일이라는 구체적인 인물과 북한을 연결시킴으로써 체제의 자체 수정 능력을 제한시켰다.[8] 결국 유일영도체계는 김일성 부자에 대한 충성을 최고의 명제로 강요하고 김 부자의 권력을 유지하기 위해서 체제의 근본적 개혁을 어렵게 함으로써 체제의 자생적 능력을 약화시켰다.

둘째, 사회 일탈 현상을 포함한 정책적 역기능 현상의 증가가 현저하게 발생됨으로써 북한체제에 위기감이 발생되고 있다. 북한의 중앙 집권적 계획 경제에서 비롯되는 비효율성이 북한 스스로가 발생시킨 중요한 정책적 역기능적 현상의 하나이다. 중앙 집권적 계획 경제는 경제 발전 단계에서 자본과 기술이 요구되는 질적 전환을 어렵게 하며, 계획기간에 따른 생산 목표 '제일주의'로 인해 기술 혁신을 기본적으로 봉쇄하기 때문에 비효율적이다.

또한 중앙 집권적 계획 경제는 높은 계획 목표 설정과 강제적 계획 추진, 양적 목표 달성을 추구하도록 하는 인센티브체계로 인해 생산 단위가 추진 실적이나 수행 능력과는 전혀 다른 허위 보고를 하게 되고, 통계 자료를 쉽게 조작할 수 있다. 따라서 연성 제약이 제약될 수밖에 없어 생산 단위는 경제의 타당성보다는 확장용 투자를 선호하게 되고, 양적 목표 달성을 위해 과도한 투입재를 신청 · 비축하게 된다.[9]

북한에서 정책적 역기능 현상의 증가는 북한의 공식 조직을 불안정하게 만들고 체계

8) 유세희(1997), "이데올로기와 정치체제", 김명수 · 이연택 외, 「북한사회의 이해」, 한양대학교 출판원, pp. 46~48.
9) Janos Kornai(1980), *Economics of Shortage*, Armsterdam: North-Holland Publishing Co., ch. 5, 14 참조.

내에 비공식 부문을 활성화시키는 환경이 되고 있다.[10] 특히 북한 경제의 이원적 작동 현상은 단순히 그 자체로 그치지 않고 타 영역과 연계를 가지면서 전체적으로 북한의 공식 부문을 잠식하고 있다. 북한 경제의 이원적 작동은 중앙 계획 경제에서 나타나는 소비재의 만성적인 부족 현상과 계속된 경제난때문에 심화되고 있다.[11] 특히 90년대 들어서 당국에서 추구하는 공식적인 경제 영역과는 다른 비공식 부문이 급성장한 이유는 식량배급 체계의 붕괴때문이다.[12] 국가가 보장해주지 못하는 공백을 메우기 위해서라도 개인의 자구적인 테크놀로지는 발달될 수밖에 없고, 주민 스스로가 생존을 위해 부족 현상을 보완하고 있는 것이다.

김정일 정권의 변화 수용 범위와 한계

북한의 체계내 역기능적 변화로 볼 때, 북한은 유일영도체계나 중앙 집권적 계획 경제 정책의 근본적인 한계성으로 인해 '우리식 사회주의'를 고수하는 한, 북한 경제가 실질적인 효과를 거두기 어려운 상황에 있다.

김정일 정권은 본질적으로 김일성 정권의 연장선상에 있다고 볼 수 있는데, 부자 세습을 통해 권력을 장악한 김정일은 본질적으로 김일성 수령의 권위를 허물지 않는 범위 내에서 제한적으로 리더십을 행사할 수밖에 없다. 즉, 김정일은 권력의 단순한 수혜자가 아니라 김일성시대의 부정적 유산도 함께 물려받았다. 따라서 북한이 현재의 경제 위기 상황을 타개해 나가기 위한 김정일 정권의 정책 변화 한계는 명백하다. 따라서 북한식 사회주의체제가 제도적으로 침체되어 실질적 능력이 떨어져 가고 있으면서도 제한적인 변화 수용의 테두리에서 사후 제한적이고 수동적인 제도화를 추진할 수밖에 없는 것이 김정일 정권의 정책 변화에 있어 한계이다.

그렇지만 김정일 정권의 정책 선택과 한계 속에서 최근 김정일 정권은 나름의 방식으로 변화를 수용해가고 있는 것으로 보인다. 그러한 방식은 사후 제한적 · 수동적 제도화와 서방으로부터의 대북 지원 확대 유치 및 경제 현대화를 위한 방안의 모색, 그리고 최근 남한과의 정상회담 개최 합의를

10) 비공식부문의 성장에 관해서는 Steven Sampson(Winter 1985-86), "The Informal Sector in Eastern Europe," *Telos*, no.66, pp. 44~66; Ken Jowitt(1992), *New World Disorder: The Leninist Extinction*, University of California Press; 북한의 경우는 서재진(1995), 「또 하나의 북한 사회: 사회 구조와 사회의식의 이중성 연구」, 나남출판, 참조.

11) 최수영(1997), 「북한의 제2경제」, 통일연구원, pp. 17~49.

12) 박형중(1997), 「90년대 북한체제의 위기와 변화」, 통일연구원, pp. 17~24.

통한 관계 개선 움직임 등으로 요약될 수 있다.

맺음말: 남북 관계의 전망

남북정상회담은 남북 최고 권력자가 분단 55 년만에 처음으로 만난다는 그 자체만으로 커다란 민족사적 의미가 있다. 남북정상회담은 민족분단사에서 새로운 획을 긋고 민족 통일 실현을 위한 새로운 출발점이 될 수 있을 뿐만 아니라 한반도 평화와 통일 문제를 외세가 아닌 민족 자주적으로 해결하는 길을 개척하는 결정적 계기를 마련할 수 있다. 또한 남북정상회담은 남북간의 대립과 갈등을 마감하고 남북간의 긴장 완화, 화해 그리고 협력의 기틀을 마련하게 될 것이다.

그러나 북한이 남북정상회담에 응하게 된 주요 원인은 북한체제의 한계성으로부터 기인하는 경제적 위기에서 벗어나 체제 생존을 도모하기 위한 '고육지책'이다. 북한의 선택은 개혁·개방과 체제 고수라는 두 가지 길밖에 없는데, 앞으로 북한의 내적 경제 위기 상황이 가속화될수록 체제 유지는 커녕 정권 유지도 불가능할 수 있다는 불안감이 대화의 장으로 나오도록 북한 지도부를 설득하게 만든 것이다. 즉 김정일 정권은 경제적 어려움의 타개 여부로 주민들 앞에 시험대에 올라있다고 볼 수 있다. 김정일 정권이 경제난·식량난을 해결하지 못한다면 독자적인 김정일의 지도 방식을 구축하는 데 정당성의 위협을 받을 가능성이 크다. 따라서 경제강국의 건설, 실리주의적 대외 경제 사업을 통한 가시적인 성과를 이루어내야 하는 과제가 김정일 정권으로서는 앞으로 정책 선택의 부담스러운 한계로 작용할 것이다.

결국 북한은 남북 관계의 개선없이는 전방위 외교의 성과를 거둘 수도 없고, 이들 국가들로부터도 얻을 만한 것이 별로 없다는 점을 잘 알고 있으며, 개방의 폭을 점차 넓힐수록 그들이 아무리 사회주의의 옷을 벗지 않으려 해도 자본주의체제로의 편입이 빨라질 수밖에 없다는 것을 알고 있을 것이다.

그렇지만 향후 남북 관계는 남북정상회담이 순조롭게 진행될지라도 '긴장과 불안'이 교차하는 가운데, 교류 협력의 확대라는 부조화적 양면성이 상당 기간 지속될 수밖에 없을 것이다. 따라서 우리는 정상회담을 남북 관계의 새로운 모색에 있어 남북한의 상호 신뢰감을 바탕으로 이념적 갈등을 극복하여 하나의 민족공동체를 형성하는 커다란 계기로 삼아야 할 것이다.