

북한의 생존전략과 남북정상회담*

서 재 진

통일연구원 북한인권연구센터 소장

북한이 남북정상회담에 호응한데는 여러 가지 단기적, 중·장기적 의도와 목적이 있을 것이다. 남한에서 경제적 지원을 얻고자 하는 것이 하나의 중요한 목적이지만, 더욱 중요한 것은 체제위기에 직면한 북한의 생존전략 실현을 위한 환경조성이다. 남북정상회담을 안보우선 정책에서 경제우선 정책으로의 전환을 위한 환경조성과 미국과의 관계개선을 위한 디딤돌로 활용하기 위한 것으로 보인다. 북한은 부시 행정부 임기 내에 2·13합의의 이행에서 가능한 많은 진전을 이루어 조속히 테러지원국 해제, 적성국교역법 적용 중단 등을 얻어내고 미국과의 관계정상화를 얻어냄으로써 체제위기 극복을 도모하고 있다. 남북정상회담은 북한의 이러한 중장기적인 생존전략 차원에서 이해할 필요가 있다.

위기의 북한

올 여름 북한은 집중호우로 평양이 물바다가 되고 북한의 각 지역에 심한 홍수피해를 당하였다. 북한의 중앙통신은 “전 지역에서 농업, 운수를 비롯한 인민경제 여러 부문과 주민들의 생활에서 피해가 크며, 주택과 공공건물, 철길, 도로, 다리, 제방, 양수장 등이 파괴되고 전력, 통신망이 끊어지고 많은 인명피해가 있었다”고 보도하였다. 이렇게 큰 피해는 단지 집중호우만이 원인은 아니다. 치산치수의 국가적 무능력 때문이다. 집중호우가 날 경우 예상되는 대규모 피해를 막을 수 있는 국가적 능력이 무너졌기 때문이다. 작년의 수해로 인한 피해를 복구하지 못하였기 때문에 더 큰 피해가 난 것으로 추정된다.

이미 북한의 경제가 도탄에 빠진 것은 잘 알려져 있다. 그러나 경제난이 체제의 와해에 미친 영향에 대해서는 잘 알려져 있지 않다. 경제난은 중앙정부의 재정고갈을 야기했고 중앙정부의 재정고갈 때문에 정부기관, 지방정부, 공장·기업소에 예산배정을 못하고 있고, 주민들에게는 배급을 주지 못하고 있다. 중앙정부의 예산지원이 없기 때문에 중앙정부의 지시와 통제도 약화되었다. 그래서 지방정부, 공장·기업소는 독립적 자립적 생존체제를 발전시켜나가고 있으며, 가계는 가내수공업, 소상공생산을 발전시키고 있다. 이로써 지방에서는 중앙정부의 계획경제체제에서 독립한 독자적 봉건영지가 형성되고 있다. 북한에서 지방의 독자적 영지의 형성은 Robert Kaplan의 북한붕괴 7단계론의 3단계에 해당된다.¹

* 본 논문은 제1차 KINU-SFCC(서울외신기자클럽) 통일·북한 전문가 간담회(2007. 8. 22)에서 발제한 것임.

¹ △제1단계: 자원이 고갈된다. △제2단계: 지원고갈 때문에 사회기반시설을 유지하기가 어렵게 된다. △제3단계: 중앙정부의 통제가 무너져 널리 퍼지고, 지방 당 관료와 군벌이 통제하는 독자적인 영지가 나타난다.

중앙정부로부터 지방과 공장·기업소의 자율성 획득과 독립적 체제의 구축은 사상의식, 충성심에서도 큰 변화를 야기하였다. 고매하고 비범하며 절대적인 것으로 정의된 수령의 개념에 김정일의 리더십이 크게 못 미치기 때문에 김정일의 권위는 크게 실추되었고 주민들은 김정일의 실정, 무능, 심지어 허위와 거짓에 분노하고 있다.

북한에서 김정일을 우상화하기 위하여 만든 노래 “그리운 장군님 어디에 계십니까?” 라는 노래는 “백성들이 굶어죽고 있는데 장군님은 어디에서 무슨 짓을 하고 있습니까?”라는 의미로 불려지고 있다.

북한의 선군정치는 노동자계급이 김정일위원장에게 등을 돌렸기 때문에 자신에게 충실한 군대에 의존하는 정치이다. 동구와 소련에서 민중봉기로 사회주의체제가 붕괴된 것을 목격한 북한당국이 내린 조치가 선군정치이다. 노동자계급은 사회주의를 선호하지 않는다는 것을 역사가 증명하였다는 사실을 북한의 지도자가 알고 있으며 그래서 체제를 사회주의에서 선군정치로 바꾸었다는 뜻이다.

그런데 고난의 행군이 진행되는 상황에서 군대가 언제까지 김정일위원장에게 충성을 다할지는 모른다. 군인들도 고난의 행군에 지쳐있기 때문이다. 대안은 경제를 살리는 방향으로 정책을 전환하는 것뿐이다.

‘선군정치’에서 ‘강성대국’으로 생존전략 수정을 위한 환경조성

지난 2000년 6월의 남북정상회담 이후 북한은 경제를 중시하는 방향으로 정책전환을 한 바 있다. 1998년 김정일의 위원장 공식 취임이후 강성대국이라는 새로운 통치이념을 내걸고 경제발전을 우선시하는 방향으로 정책전환을 추진하였다. 2001년부터 신사고라는 개념에 상응하는 새로운 구호를 내고 경제의 생산성 향상과 IT 산업의 발전을 통한 경제발전 계획을 내 놓은 바 있으며, 신의주 특구 지정, 2002년의 7·1경제관리개선조치 등 개혁적 정책을 내 놓은 바 있다.

그런데 2002년 10월 제2차 핵문제가 돌출되면서 북한은 다시 미국과의 대결국면에 직면하게 되었다. 미국과의 대결국면에서 경제논리 우선 정책을 추진할 수 없게 되었다. 그래서 북한은 선군정치라는 구호를 최고의 통치이념으로 내세우고 핵무기 개발, 미국과의 대결로 상징되는 통치전략을 추진하였다.

이제는 2·13합의를 계기로 미국과의 관계 개선의 로드맵이 만들어진 상황에서 북한은 다시 안보우선의 정책에서 경제우선의 정책으로 정책전환을 할 수 있는 국제환경이 조성되었다고 보고 있다. 북한이 남한과의 정상회담에 호응한 이유는 무엇보다도, 남한의 경제지원이 절실하기 때문이며 남한과의 경제협력력을 북한의 경제우선 정책과 접목하기 위해서이다.

둘째, 남북관계가 북한에 중요하기 때문에 북한은 남북관계의 성격을 북한에게 유리하도록 조성하는 것에 관심이 있다. 남한의 정권이 바뀌기 전에 남한의 대규모 경제지원을 약속받고 경제협력의 새로운 모델을 합의하는 것이 절실하다.

△제4단계: 지방 당 관료와 군벌의 세력이 커졌다고 판단한 김정일이 이들을 누르려 한다. △제5단계: 지방 당 관료와 군벌의 중앙정부에 대한 적극적인 저항이 일어난다. △제6단계: 북한 체제가 분열상을 보인다 △제7 단계: 새로운 국가적 지도력(national leadership)이 나타난다.

셋째, 남한의 존재가 북한에게 중요하기 때문에 12월의 대선에 더욱 관심이 많아졌다. 김정일의 관심은 남한에 누가 당선되도록 영향력을 미치느냐가 아닐 것이다. 그렇게 하기가 어렵기 때문이다. 결국, 김정일위원장이 바라는 것은 남북정상회담을 통하여 남북한 화해분위기를 증진시키고 현 정부와 남북 경제협력에 관한 합의를 도출함으로써 차기 지도자가 누가되든 그것을 이행하도록 제도화하는 효과가 있게 되는 것이다.

실제로 2000년 제1차 남북정상회담은 남북관계의 패러다임을 바꾸어놓았고 그것으로 해서 북한은 많은 경제적 지원을 받을 수 있었고 6자회담 핵문제 협상에서도 북한에게 유리하도록 남한을 활용할 수 있었다.

남한과의 정상회담은 미국으로 가기 위한 디딤돌

북한이 남북정상회담에 호응한 배경에서 더욱 중요한 것은 미국과의 관계개선을 촉진하기 위한 분위기가 조성이다. 위기에 처한 북한 생존전략의 핵심은 미국과의 관계개선을 앞당겨 안보문제와 경제난을 동시에 해결하는 것이다.

북한이 미국과의 관계개선을 통하여 체제생존을 도모하는 것은 다른 사회주의 국가들의 생존전략과 동일하다. 1980년대와 1990년대 초에 사회주의 국가들이 걸어온 공통적인 궤적은 사회주의체제를 포기하고 자본주의 세계체제에 재편입하는 것이었다. 사회주의국가들은 자본주의에서 이탈해 있다가 미국을 비롯한 자본주의 세계체제의 봉쇄 전략 때문에 경제가 침체하였고, 경제침체에서 벗어나기 위하여 자본주의 세계체제에 재편입하였다. 중국이 그 길을 최초로 개척하였고 소련의 페레스트로이카가 뒤따랐으며, 베트남의 도이모이, 동유럽사회주의 국가들의 변화가 같은 길을 걸었다.

북한도 사회주의권 붕괴직후인 1990년부터 일본과의 수교를 실현하고 남한과의 관계개선을 통하여 자본주의 세계체제에 편입하고자 시도하였다. 1990년 9월 북한은 일본과 '3당 공동선언'을 시작으로 1991년 1월 30일 평양에서 제1차 북일 수교회담에 이어 1992년 11월까지 8차에 걸친 회담을 통하여 수교문제가 상당한 정도로 진전되었다.

또한 남한과는 1991년 12월에 기본합의서를 채택하였고 이를 이행하기 위한 3개의 공동위원회를 구성하여 가동할 정도로 대남관계를 진전시키고 있었다. 1992년에는 남한과 함께 유엔에도 가입하였다. 이와 병행하여 북한은 1991년 12월 28일 나진·선봉 경제특구건설 계획을 발표하여 경제적 개방을 시도하였다. 북한의 대외개방의 의지가 완연하였다.

그러나 이런 모든 시도가 중단된 것은 1992년 11월 북한 핵문제의 돌출 때문이다. 미국이 북한의 핵개발 의혹을 제기하자 북일수교 문제와 남북기본합의서 체제는 다시 냉전시대의 원점으로 돌아갔고, 나진·선봉자유경제무역지대 건설도 흐지부지 되고 말았다.

일련의 개방 계획이 미국이 제기한 북한 핵문제로 말미암아 중단된 이후 북한은 미국과의 관계 개선에 매달렸다. 북한은 세계질서의 헤게모니를 미국이 장악하고 있기 때문에 미국을 통하지 않고는 일본과의 수교, 자본주의 세계체제에의 편입이 불가능하다고 판단한 듯하다. 북한은 남한 및 일본을 제쳐놓고 미국과의 협상에 매달렸다. 북한은 미국에 의하여 제기된 핵개발 의혹을 미국과의 협상 수단으로 활용하였다.

미국과의 집중적인 협상끝에 1994년 제네바합의가 도출되었으나 합의 이행은 무산되었다. 그 이유의 하나는 제네바합의에 북한미사일 문제가 포함되지 않았기 때문이다. 1995년 NPT 영구갱신이 실현된 이후 미국이 북한의 미사일 개발을 다시 문제 삼았고, 미사일문제로 인한 갈등은 제네바합의 체제의 신뢰를 무너뜨리고 말았다.

결국 북한은 1998년 8월 대포동 장거리 미사일을 발사함으로써 미국과의 협상을 다시 이끌어내었고 미국은 1999년 10월 페리보고서를 작성하여 북한 핵문제와 미사일문제에 대한 포괄적 해법을 시도하였다. 그러나 페리보고서가 미국 공화당의 반대에 부딪쳐 이행이 좌절된 이후 북한은 미국과의 직접 협상에서 방향을 돌려 2000년 6월에 남북정상회담에 호응하였다. 이전의 통미봉남의 전략을 바꾸어 남한을 통하여 미국으로 가는 방향으로 새로운 전략을 시도하였다. 북한은 남북정상회담 4개월 후인 2000년 10월 조명록 차수를 미국에 특사로 보내 조·미 공동코뮈니케를 이끌어내었다. 이 합의에 따라 클린턴 대통령이 북한을 방문하기로 하였고 이를 준비하기 위하여 올브라이트 미 국무부 장관이 평양을 방문하는 큰 성과를 이끌어내었다. 그러나 부시 대통령의 당선으로 클린턴 대통령의 평양방문은 취소되었고 북미관계는 다시 교착상태에 빠졌다.

2002년 10월의 제2차 북핵문제는 2003년 3월의 이라크전쟁을 준비중이던 부시 행정부가 유엔의 반대, 유럽의 우방국 프랑스와 독일의 반대에도 불구하고 이라크공격을 개시하기 위하여 북한이라는 또 하나의 테러지원국이 필요하였기 때문에 만들어진 것이라는 의견이 있다. 아직도 북한이 고농축우라늄(HEU) 핵무기 시설이 있는지 확인되지 않고 있다.

미국과 관계개선을 통하여 경제난을 해결하고 안보불안을 해소하고자 하였던 북한의 의도가 좌절된 데는 핵개발 카드로 미국과 협상을 벌이고자 했던 잘못된 전략에도 기인하지만 미국의 잘못된 대북정책에 더 큰 원인이 있다. 1991년 12월 소련이 붕괴된 이후 미국은 소련을 대신하여 북한을 미국의 적국으로 부각하였다. 미국은 소련이 붕괴한 이후 오랫동안 추구하던 MD 계획의 타겟을 상실하였고 그 대안으로서 북한의 미사일 발사와 핵개발 시도를 명분으로 삼아서 MD 계획의 타겟을 북한으로 돌렸다. 이후 북한은 오랫동안 소련을 대체하는 미국의 타겟으로 이용되었다. 미국은 북한에 대하여 불량국가, 악의 축, 폭정의 전초기지 등의 딱지를 붙이고 대화는 하되 협상은 하지 않는다는 주장을 해온 것은 이런 맥락에서 이해될 수 있다.

이러한 미국을 곤란에 빠뜨리고 협상에 응하게 하기 위하여 북한은 2006년 7월과 10월에 미사일 발사와 핵실험을 잇달아 강행하였다. 북한의 의도대로 미국은 북한과의 대화에 호응하였고, 2·13합의가 도출되었다.

미국이 2·13합의에 호응한 것은 북한의 핵실험 때문만은 아니다. 이제 북한이 미국의 타겟 구실을 하지 않아도 되는 새로운 국제적 상황변화가 있기 때문이다. 이라크 전쟁의 장기화, 아프카니스탄 상황의 악화, 이란의 핵문제 등 이슬람권과의 갈등이 너무 크게 증폭되었기 때문에 미국의 확실한 적국들이 형성되었다. 북한이라는 가상의 적이 필요 없어졌다.

이와 더불어 미국은 한반도의 분단 현상유지 정책을 재검토하고 있다. 분단된 한국은 미국의 강력한 동맹국이 되는 데는 한계가 있기 때문이다. 동북아 다자안보협력체제 구축을 추구하고 있는 미국은 한국이 경제적으로 외교적으로 더 성장하여 일본과 더불어 미국의 강력한 동맹국이 되기를 희망하고 있는 것으로 보인다.

이제 2·13합의가 이행되면 북한은 핵을 포기하고 미국 및 일본과 국교정상화를 할 수 있게 된다. 북한은 꿈에도 그리던 미국과의 관계정상화를 실현하게 될 것이다. 탈냉전시대 북한의 역사는 미국과의 관계개선을 위한 벼랑끝 전술의 게임의 역사였다고 할 수 있다.²

남북정상회담은 북한의 이러한 꿈을 실현시키는 디딤돌이 될 것이다. 남북정상회담의 분위기가 무르익으면 10월~11월쯤 북한은 라이스 미 국무부장관을 평양으로 초청하는 초청장을 발송하게 될 것이다. 이로써 2000년 11월 올브라이트 국무부장관의 평양방문 직후 중단되었던 북미관계의 상황으로 원상복구하게 되는 것이다.

2000년 제1차 남북정상회담이 10월에 조명록을 미국으로 보내기 위한 회담으로 기획되었듯이 이번의 제2차 남북정상회담은 10월~11월쯤에 라이스 미 국무부장관을 평양으로 초청하기 위한 목적으로 기획된 것으로 추정된다.

핵포기 선언: 모두를 만족시키는 김정일의 흥행카드

남북정상회담에서 핵문제에 대한 진전이 있을 것인지가 가장 큰 관심사이지만 대체로 비관적인 전망이 우세하다. 그런데 북한의 지난 10여년간의 생존전략을 분석해보면 비관적이지만은 않다.

남북정상회담에서 김정일이 구사할 수 있는 가장 값비싼 흥행카드는 핵무기를 포기할 것이라는 김정일의 구두약속이나 문서약속이다. 문서로 합의할지는 의문이다. 그러나 김정일은 노무현 대통령과 언론이 배석한 자리에서 “김일성의 유훈에 따라 북한은 핵을 포기할 것”이라는 (폭탄적 효과가 있는)발언을 함으로써 김정일은 많은 것을 얻고자 할 가능성이 있다.

첫째, 지금까지는 북한이 핵폐기 여부에 대하여 모호성을 유지하면서 핵문제를 미국과의 협상카드로 활용하였다. 그런데 이제 북한 핵문제에 대한 미국의 포괄적 접근법인 2·13합의가 채택되었고, 2·13합의가 순조롭게 이행되고 있기 때문에, 북한은 미국과의 관계를 개선함으로써 체제유지에 긴요한 안보문제 해결과 경제난 해결을 보장받는 전략적 선택을 할 수 있을 것이다. 북한은 핵을 포기함으로써 미국, 일본, 남한으로부터 얻을 수 있는 대가가 매우 많으며, 핵무기를 유지함으로써 입게 될 제재와 피해가 너무 크다는 것을 BDA 금융제재에서 경험하였다. 더욱이 북한은 이제 체제붕괴나 체제회생이냐의 갈림길에서 전략적 선택을 해야 할 시점이다.

남북정상회담은 국제사회의 이목이 집중된 외교무대에서 북핵폐기 의지를 극적으로 표명함으로써 협상상대인 미국에 신뢰를 주고 협상을 촉진하는 효과를 얻을 수 있다. 김정일이 오랫동안 기다려왔던 가장 적절한 핵포기 선언 기회일 수 있다.

둘째, 핵폐기 발언은 남한의 최대 요구를 들어주는 것이 되기 때문에 남한으로부터 최대의 정치적·경제적 대가를 받을 수 있게 된다. 남한정부로 하여금 남한이 주도한 정상회담에서 북한의 핵포기를 다짐받았다는 환상을 갖게 함으로써 남한 정부에게 많은 대가를 얻고자 하는 전략이기도 하다.

² 북한이 대내적으로는 미국과의 적대관계를 체제통합의 이데올로기로 활용하기 때문에 미국과의 관계개선을 원하지 않는다는 오해를 할 가능성이 있는데 북한의 이중성에 유의할 필요가 있다.

셋째, 김정일이 북한의 핵포기 방침을 밝힘으로써 6자회담에서 전개되는 협상의 각 단계마다 북한이 사용하게 될 벼랑끝 전술이 핵을 포기하지 않을 것이라는 의구심을 씻어주는 알리바이 구실을 할 수 있을 것이다. 즉, 핵포기 발언을 함으로써 핵을 포기하지 않을 것처럼 보이는 벼랑끝 협상전술 구사가 가능해지게 될 것이다.

넷째, 김정일은 핵포기 발언을 함으로써 핵무기를 만들어서 인류를 위협하는 군사모험주의자에서 평화를 만드는 평화주의자로 자신의 이미지 변신을 기도할 것이다. 국제사회의 큰 호응을 얻게 될 것이다.

이번 정상회담에서 김정일의 핵포기 선언은 어차피 9·19공동성명과 2·13합의에 따라 미국과의 관계 정상화를 얻어내고 경제지원, 경수로 건설 등을 얻어내기 위해서는 불가피한 전략적 선택인데 이를 남한과의 정상회담에서 다시 한번 확인을 해줌으로써 엄청난 과외 소득을 얻을 수 있다.

통일의 판타지 재생산과 내부 체제통합

제1차 남북정상회담 공동선언의 두 번째 합의사항은 “낮은 단계의 연방제” 통일방안이다. 남한에게는 아무런 실용적인 의미가 없는 이 말이 합의된 것은 통일의 판타지를 내치에 활용하는 북한의 통치자에게는 내부 체제통합의 중요한 수단이기 때문이다.

북한당국은 경제난의 첫째 원인이 통일을 실현하기 위하여 군사력을 증강해야 하기 때문이며, 분단을 조장하고 있는 미국의 경제봉쇄 때문이라고 선전한다. 통일이 실현되면 현재의 모든 고난과 고통이 끝난다고 선전한다. 그래서 북한에서 가장 많이 불리는 노래는 “우리의 소원은 통일”이며, 모든 문제의 근원이 남북분단이라고 선전하고 있다.

제1차 남북정상회담에서 통일방안에 관한 남북합의는 북한 주민들에게 통일의 판타지를 현실로 실현 시키는 북한 당국의 적극적인 업적이라는 점에서 너무도 많이 홍보되었고 경제난에도 불구하고 체제의 통합을 유지하는데 많이 활용하였다.

그런데 제1차 남북정상회담에서 만든 통일의 판타지는 이제 약효가 떨어져가고 있으며 점차 판타지에서 허위로 드러나고 있다. 이쯤에서 북한은 새로운 통일의 판타지를 만들 필요가 있다. 북한당국이 앞으로 몇 년간 사용하게 될 새로운 판타지를 생산하기 위하여 이번 남북정상회담이 활용될 것이다. 북한은 이번에도 분명히 통일방안이나 통일의 환상을 창조하는 합의문을 포함시키기를 고집할 것이다.

김정일은 남북정상회담을 통하여 통일을 향해 한단계 진전된 성과를 내는 지도자로서의 이미지를 강화하게 되어 체제위기 상황에서 내부체제 통합을 이루어내는 효과를 얻게 될 것이다.

맺음말

지금까지 살펴본 것처럼 남북정상회담을 통하여 북한이 추구하고 있는 목적은 매우 많으며 그러한 목적들은 성공적으로 실현될 수 있을 것이다. 단기적으로 북한은 남한으로부터의 경제적 지원, 대선

국면에서의 북한에 유리한 상황조성 등의 큰 효과를 얻게 될 것이다.

또한 북한은 미국과의 관계개선을 촉진하는 효과를 얻게 될 것이다. 남한과의 정상회담을 통하여 평화분위기를 고조시킨 뒤 라이스 미 국무부장관을 평양으로 초청하는 등의 적극적인 대미 외교공세를 전개할 가능성이 있다. 미국과의 관계개선 촉진은 현재 진행 중인 6자회담과 2·13합의 이행을 촉진시키고, 북한의 경제난 해소와 안보불안 해소에 결정적 도움을 얻게 될 것이다. 남북정상회담의 개최는 2·13합의 이행을 촉진하고자 하는 북한의 의도가 반영된 것이며 북한 핵문제 해결을 희망하는 미국의 호응도 얻을 것이다.

남한이 얻게 될 이익은 불확실하다. 모든 것이 북한의 호응여부에 달렸다. 북한이 핵을 포기할 것이라는 약속을 해주는 것을 큰 성과로 예견하고 있다. 그러나 한국정부는 김정일이 정상회담에서 핵포기 선언을 할지는 불확실하다고 평가하고 있다.

둘째, 남한정부가 추구하는 회담의 목적은 남북경제협력의 새로운 모델에 대한 합의이다. 8·15경축사에서 노무현 대통령은 “과거와 같이 단기적, 일회적 협력이 아니라 경제원칙에 따라 투자하고, 북쪽의 경제발전이 다시 남쪽 경제의 새로운 발전동력으로 이어지는 선순환 상생구조를 정착시켜야 한다”고 주장한 바 있다. 과거와 같은 일방향 대북지원이 아니라, 남북에 상호이익이 되는 경협모델을 구축, 남북경제공동체 구성으로 나아가겠다는 정책을 추구하고 있다.

북한의 생존전략과 합치하는 부분이기도 하지만, 핵문제가 해결되지 않은 상황에서 현실적인 정책으로 정착하기까지는 많은 시간이 걸릴 것이다.