

12-01

이슈 페이퍼

Issues Paper

Korea Institute for National Unification

12-01

이슈 페이퍼

Korea Institute for National Unification

Issues Paper

이슈 페이지(12-01)

인쇄 2012년 9월 24일 발행 2012년 9월 28일

발행처 통일연구원 발행인 통일연구원장 김태우 편집인 기획조정실 기획·디자인·인쇄처 두일디자인(2285-0936)

등록 제2-02361호(97.4.23) 주소 (142-728) 서울특별시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전화 900-4300(대표) 901-2626(직통) 팩시밀리 901-2541 홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

© 통일연구원, 2012

비매품

이슈 페이퍼

2012 상반기

...

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

1. 2012년 북한 신년공동사설의 의미 / 북한연구센터	1
2. 포스트 김정일 시대 전망과 국민의 자세 / 김태우	4
3. 2012년 북한 위기 가능성 / 조한범	16
4. 북한 국방위원회 대남 공개 질문장의 의도 분석 / 북한연구센터	22
5. 김정일 생일과 김정은정권 / 전현준	25
6. 국제법상 중국의 탈북자 보호 의무 / 조정현	28
7. 이란, 제4세대 원심분리기 자체제작 성공의 함의 / 신성택	31
8. 북한 국방위 공개질문은 ‘변화 거부’의 변 / 현안연구 T/F팀	36
9. 김정일 사망 전후의 북한 법제정비 의미와 특징 / 이규창	42
10. 푸틴체제의 한반도 정책 전망과 한국의 대응 방향 / 조한범	46
11. 미·북 비핵화 3차 회담 합의와 북핵 전망 / 홍우택	50
12. 비인도적 탈북자 강제송환과 국제법 / 이규창	54
13. 2012년과 후계구축 및 강성대국 건설 / 박형중	57
14. 4월 중순 당대표자회 개최 -김정은 시대 지도자-엘리트 권력 분점 프로젝트 / 박형중	62
15. 북한인권 개선을 위한 국제적 추세와 한국의 선택 / 한동호	68

목 차

16. 북한 ‘핵·미사일 정치’의 향방 -과국으로 치닫는가, 전환의 계기인가?-
/ **조민** 71
17. 김정은정권의 출범과 북한의 선택 / **최진욱** 81
18. 김정은 통치연합의 출범과 특징 / **박형중** 84
19. 이명박 정부의 대북정책: 회고와 평가 / **현안연구 T/F팀** 90
20. 김정은정권의 내구성 진단: 김정일체제와의 비교를 중심으로 / **김진하** 123
21. 김정은정권은 개혁을 준비하고 있는가? / **박형중** 146
22. 북한인권 실태: 주요 특징 및 변화 / **김수암·이규창** 151
23. 김정은정권 권력재편과 위기요인 진단 / **조한범** 162
24. 북한인권법 제정의 필요성과 고려사항 / **이규창** 173
25. 핵무장 넘보는 일본의 핵능력 / **신성택** 178
26. 한·일 군사정보보호협정 체결의 손익 / **박재적** 185
27. 북한의 박인숙 재입북 선전 배경 및 의도와 대응방향 / **김수암** 189
28. 김정은체제 하 북한 인권문제와 국제협력 / **한동호** 192
29. 리영호 실각과 북한 권력투쟁 전망 / **조한범** 197

30. 평양의 '7월 드라마'와 김정은체제의 향방 -북한, 어디로 가는가?-
/ **조민** 202
31. 북한의 '6·28 방침'은 새로운 '개혁·개방'의 서막인가? / **박형중** 210

2012년 북한 신년공동사설의 의미

• • •

통일연구원 북한연구센터

북한은 2012년 1월 1일 노동신문, 조선인민군, 청년전위를 통해 <위대한 김정일 동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑스런 승리의 해로 빛내이자>라는 제목의 공동사설을 발표했다. 올해 신년공동사설 구성은 김일성 사망 다음해인 1995년 신년공동사설처럼, 김정일에 대한 애도 표시와 함께 영도 업적 거론 → 김정은 중심의 결속 강조 → 지난해 업적 평가 → 올해 과제 제시의 순서로 구성하였다.

올해 공동사설은 다음의 몇 가지 특징을 보여주고 있다. 첫째, 전반적으로 김정일 유훈을 앞세우며 김정은을 중심으로 내부결속을 다지는 데 주력하고 있다. 김정일에 대한 애도 표현이나 김정은 중심의 결속 강조도 당시처럼 “최대의 손실, 가장 큰 슬픔”, “령도자 두리에 일심단결”, “슬픔을 천백배의 힘과 용기로” 등 거의 유사한 수사와 비유로 표현되었다. 아울러 김정은을 당중앙위원회의 수반이며 혁명무력의 최고령도자로 호칭하며 김정은의 승계를 공식화했다.

둘째, 강성대국의 구호가 현저히 감소하고 강성부흥, 강성국가 구호가 이를 대신하는 등 수세적인 태도를 보이고 있다. 강성대국 구호는 2010년 16회, 2011년 19회에서 올해 5회로 급감하였다. ‘강성대국’이라는 표현은 상징적·장기적 목표로 처리하는 기법을 사용하였다. 김일성 탄생 100돌 및 ‘강성대국의 문을 여는 해’와 관련한 의의 및 중요성보다는 김정일 위원장의 위대성과 업적 찬양, 유훈 관철 등을 역설하였다.

셋째, 2011년도 신년공동사설과 비교하면, 군사문제가 당의 역할 보다 앞서 제시되는 순으로 바뀌었다. 북한은 군부의 선군혁명에서의 중추적 역할과 강성국가 건설에서의 돌격대 역할을 우선적으로 강조하고 있다. 이는 김정일 사후 불안정한 국내외 정세를 안정화시키고 최우선 과제인 경제문제 해결에도 군의 역할이 절대

적이라는 인식이 반영된 것으로 보인다. 강성대국의 문을 여는 해에 축제 분위기 보다는 동원이 강조되고 있는 것은 의외라고 할 수 있다. 작년에는 인민생활향상 → 당의 영도적 역할 → 군(軍)건설 위업 → 대남 → 대외 부문 순서로 과제를 제시한 바 있다.

넷째, 중앙당의 기능과 역할 확대로 김정은의 지도력을 당조직으로 보완할 것으로 보인다. 이는 선군정치 하 절대 권력자 김정일이 직할통치, 인적통치를 하던 통치행태가 당의 조직과 기능의 부활로 대체될 것으로 보인다.

다섯째, 정치사상 강화로 체제단속에 집중하면서도 ‘인민생활향상’을 우선과제로 설정하여 주민들의 불만을 최소화하고 체제안정을 도모하고자 하고 있다.

북한은 대외적으로는 가급적 소극적 태도를 보일 것으로 전망된다. 대남정책 기조는 당국 간 대화를 외면한 채 통일전선투쟁 선동에 주력할 것으로 예상된다. 2010년 신년공동사설을 통한 “북남관계개선의 길을 열어 나가야 한다”는 주장이나, 2011년 “대화와 협력사업을 적극 추진시켜나가야 한다”는 주장과 같은 유화기조는 없어지고 반정부 투쟁 선동에 치중하고 있다.

대외정책은 친중노선을 걸으면서 미국과의 관계는 기존의 대화 모멘텀(momentum)을 이어가는 정도의 관계를 유지할 것으로 보인다. 공동사설에서 대외 환경의 어려움 속에서도 중국과 러시아와의 협력 강화로 이를 이겨냈음을 과시하였다. 북한은 2011년 신년공동사설에서 자랑한 실험용 경수로 건설과 원심분리기 시설에 대해 전혀 언급하지 않았고 미국과의 두 차례 고위급 회담에 대해서도 침묵했다. 비핵화, 6자회담, 미국 등에 대해 언급하지 않은 것은 북한의 대미정책이 적극성을 띠지 않을 것임을 암시하는 것이다. 그러나 기 합의된 24만 톤의 영양 제공이나 3차 미·북 고위급회담은 지속하려 할 것이다. 한편, 주한미군 철수 주장은 6자회담 재개가 논의되더라도 북한의 비핵화 보다는 평화체제가 회담의 선결 주제임을 강조한 것이다.

2012년 북한의 신년공동사설은 정책 전반에 수세적 기조를 보이고 있고, 현실적으로도 북한 당국은 새로운 김정은체제 안착에 집중할 수밖에 없을 것이라는 점에서, 우리의 대응은 ① 북한상황 관리, ② 도발 경계, ③ 국론결집, ④ 주변국과의 공조를 통한 ‘관리 모드’로 나가야 할 것으로 판단된다. 북한이 대남관계에서 소극적으로 나갈 경우 우리의 정책적 유연성은 한계가 있다.

그러나 북한이 김정일 사후 위기의식을 느끼며 민감해진 상황이기 때문에 이를 관리하고 안심시킬 필요는 있다. 당국 간 대화는 어려울 가능성이 높으나 민간이

나 인도적 지원은 지속하는 것이 필요하다.

북한에 대해서는 대화와 협력의 길은 열어놓되, 당장의 남북관계 개선보다는 김정은체제의 안정과 변화를 기다린다는 장기적이고 큰 포석으로 담담하게 접근하는 것이 바람직하다. 북한의 반복적인 ‘상종 거부’ 주장은 권력 기반의 취약성 은폐 및 ‘애도’ 분위기 훼손 방지라는 내부의 필요성과 우리의 대북정책 ‘전환’을 도모하기 위한 대남 압박차원의 행태이므로 이에 대한 조건 반사적 반응은 불필요하다.

그보다는 북한에 새 지도부가 들어서고 있고, 새로운 남북관계를 정립해 나간다는 대승적인 차원에서 접근할 필요가 있다. 따라서 북한의 거부적 태도에도 불구하고 당국 간 대화의 문은 열어놓고, 인도적 지원, 이산가족, 금강산 관광, 개성공단 활성화 문제 같은 준 당국차원의 현안 해결을 추진하면서, 민간차원의 교류협력을 활성화하는 등 최근 들어 정부가 보이기 시작한 유연성의 연장선에서 대응할 필요가 있다.

그러나 동시에 북한이 여전히 ‘선군’을 강조하는 가운데 김정은이 군사적 리더십에 치중하고 있고, 내부 결속 도모차원에서의 정세조작 가능성을 배제할 수 없다는 점에서 북한의 도발 가능성에 대해 지속적으로 경계해야 할 것이다.

특히 북한이 우리 선거정국을 틈탄 국론분열 책략이 강화될 것이므로, 올해에는 북한을 상대로 한 정책 못지않게 장기적인 대북정책 방향 정립과 함께 국내적인 합의기반을 다지는 일에 많은 비중을 둘 필요가 있다.

한편 남북관계와는 달리 북한은 미국과의 대화 모멘텀을 유지할 것으로 예상되는데 북한의 한미이간 책동과 국내적으로 ‘통미봉남’ 우려가 재연되지 않도록 치밀하게 한미공조를 강화해야 할 것이다.

포스트 김정일 시대 전망과 국민의 자세

...

김태우

통일연구원장

37년간 북한을 철권 통치해온 김정일 국방위원장도 생물학적 수명을 가진 인간이었던 모양이다. 김 위원장은 과로로 인한 심근경색으로 2011년 12월 17일 사망했고, 북한 당국은 이를 후인 12월 19일 이 사실을 발표했다. 김 위원장의 별세로 북한은 재빠르게 ‘김정은 시대’를 선포하고 김정은체제의 제도화와 정당화에 박차를 가하고 있다. 김정은 후계자와 후견세력으로 대변되는 북한의 신지도부는 12월 28일 장례식과 29일 추도식에 이어 31일에는 김정은을 최고사령관에 추대하는 등 ‘권력공백 메우기’ 작업을 착착 진행하고 있다.

전면적 방북조문을 허락하지 않은 이명박 정부를 규탄하는 것과 변화를 요구하는 내외의 시선을 차단하는 것에도 빠른 행보를 보였다. 신지도부는 12월 30일에는 국방위원회 명의로 “이명박 정부와는 영원히 상종하지 않을 것이며, 그 어떤 변화도 거부한다”는 성명을 발표했다. 이어서 2012년 1월 1일 발표한 신년공동사설을 통해서도 ‘민족의 대국상을 외면하고 조의표시를 방해한 남조선 역적패당의 반인륜적, 반민족적 행위’에 대한 분노를 표시하고, ‘위대한 장군님의 유훈’을 받들어 “자주의 길, 선군의 길, 사회주의의 길을 끝까지 걸어 나갈 것”을 천명했다.

북한 신지도부 구성과 특징

남한의 분석가들에게 있어 12월 28일 치러진 장례식은 신지도부의 구성과 성격을 가늠할 수 있는 첫 계기였다. 이날 김정은을 포함한 8명의 지도자들이 김 위원장의 시신을 운구한 영구차를 호위했는데, 김정은의 바로 뒤에는 장성택 노동당 행정부장 겸 국방위원회 부위원장이 위치했다. 이는 제2인자로서의 장성택의 서열을 드러낸 것이었다. 이외에도 리영호(인민군 총참모장, 정치국 상무위원), 김영

춘(인민무력부장, 국방위 부위원장), 김정각(인민군 총정치국 제1부국장, 정치국 위원), 우동측(국가안전보위부 제1부부장, 국방위원), 김기남(당 선전비서, 정치국 위원), 최태복(최고인민회의 의장, 당 교육과학 비서) 등이 영구차를 호위했다. 영구차를 호위하지 않았지만 김경희(인민군 대장겸 정치국 위원), 리명수(인민보안부장), 김경옥(노동당 조직지도부 제1부부장), 최영림(내각 총리) 등도 김정은 세력의 핵심들이다.

드러난 핵심세력들의 면면을 종합하면, 신지도부가 선군정치 유지와 체제수호를 목표로 내걸고 당을 중심으로 나라를 통치하겠다는 의지를 가진 것으로 판단된다. 우선, 핵심세력의 대부분은 군장성들이다. 이들 중 민간인은 인민군 대장 칭호를 받았지만 군인으로 볼 수 없는 김경희와 장성택 그리고 최영림 정도가 전부이다.

핵심인사들이 맡을 역할도 비교적 분명하다. 김경희-장성택 부부가 당을 추스르는 중심인물이라면, 리영호와 김영춘은 군을 장악하는 인물들이며, 김정각, 우동측, 리명수, 김경옥 등은 체제를 단속하는 역할을 담당할 인사들이다. 김정각이 제1부국장을 맡고 있는 인민군 총정치국은 군장교들을 감시하는 기구이고, 우동측이 실질적 지도자인 국가안전보위부는 중앙정보기관으로 반체제 민간인들을 색출하는 역할을 맡고 있다. 김경옥이 제1부부장으로 있는 당 조직지도부는 당·군·정 간부들을 감찰하는 역할을 수행한다. 김기남은 김정은 이상화를 포함한 정당화 임무에 그리고 최태복은 김정은 후계자의 외교 및 과학정책의 멘토로 활동할 것으로 보인다.

장성택, 김영춘, 우동측 등이 북한 헌법상 최고기구인 국방위원회의 부위원장 또는 위원을 겸하고 있어, 신지도부의 핵심세력이 국방위원회도 장악하고 있음은 당연하나, 핵심세력의 대부분이 당 중앙군사위원회에 속하고 있다는 점과 김정일 위원장이 김일성 주석이 가졌던 주석직을 차지하지 않았듯 김정은 역시 아버지 김정일이 차지했던 국방위원장직을 비워둘 가능성이 있다는 점을 감안하면, 신지도부가 당을 통한 통치를 염두에 두고 있음을 간파할 수 있다. 중앙군사위에는 부위원장인 김정은을 포함하여 리영호, 김영춘, 김정각, 우동측, 김경옥 등이 망라되어 있다. 김정은 본인도 2010년 9월 당 중앙군사위원회 부위원장 선출을 통해 공식 후계자가 되었다.

여기서 또 한 가지 주목해야 할 부분은 김경희-장성택의 역할과 서열이다. 이들은 김정은 후계자의 고모와 고모부로서 해임되지 않는 불변의 친인척이며, 장성택은 형제와 삼촌이 모두 군 장성 출신인데다 사실상 국가안전보위부와 인민보안부

를 통제하고 있어 여타 인물들과 병렬적 관계에 있다고 보기 어렵다. 즉, 김경희-장성택은 핵심세력 중의 핵심이며, 때문에 김정은 후계자에게 가장 많은 영향력을 행사할 것으로 보인다. 이러한 분석과 김정은에게 아직 정교한 국정수행 능력이 부족할 것이라는 점을 감안한다면, 현재의 신지도부는 김경희-장성택을 중심으로 하는 조언자들이 김정은을 둘러싸고 있는 ‘집단조언체제’ 또는 ‘집단섭정체제’에 가깝다고 할 수 있다.

신지도부의 안정성 전망

김정일 국방위원장의 장례절차가 끝나면서 한국은 물론 세계의 관심은 자연스럽게 신지도부의 안정성으로 옮겨가고 있다. 김정은체제가 내외의 어려움을 극복하고 무탈하게 안착할 것인가, 아니면 지도체계에 중대한 변화가 올 것인가. 변화가 온다면 어떤 변화가 올 것인가. 이를 내다보기 위해서는 일단 단기적인 전망과 중장기적인 전망으로 구분해볼 필요가 있다.

일단 추모기간 동안에는 김정은의 신지도부가 비교적 무탈하게 김정은체제의 제도화와 정당화를 진행할 것으로 보이며, 이것이 대부분의 한국 전문가들이 내놓고 있는 단기전망이다. 추모기간이 얼마나 갈지 확인할 수 없으나, 대개 ‘강성대국 원년’ 행사의 절정인 2012년 4월 15일 태양절(고 김일성 주석의 100회 생일)까지로 보면 무난할 것이다. 예상하지 않은 시점에 권력을 승계한 신지도부로서는 체제에 대한 불안감이 클 것이기 때문에 ‘체제의 지속성과 안정성(continuity and stability)’을 최우선 시급과제로 간주할 것이다. 이 기간 동안 북한 전역에서는 평양정부가 주도하는 추모경쟁이 지속될 것이며, 불만세력이 존재한다 하더라도 추모 분위기에 압도될 것이다. 김정은체제의 제도화를 위해서는 당 총비서 추대도 서두를 것으로 보이며, 이와 함께 노장청(老長靑) 조화를 염두에 두면서 당·군·정의 요직에 측근들을 배치하는 세대교체 작업도 가속화될 것이다. 김정은체제의 정당화를 위해서는 이상화와 업적 쌓기가 진행될 것이다. 장례기간 중에 이미 김정은에 대해 ‘영도자’, ‘공화국 영웅’ 등의 호칭이 사용된 것이나 김정은이 우표에 등장한 것은 신지도부가 정당화를 재촉하고 있음을 보여주는 것이다.

이와 함께, ‘김씨 왕족’에 대한 정리 작업도 신속하게 진행될 것으로 보이며, 이를 주도할 인물은 김경희-장성택 부부일 것이다. 김정일 위원장의 이복동생인 김평일 주 폴란드 대사, 김정은의 이복형인 김정남, 그리고 친형인 김정철 등을 지지

했던 세력을 평정 또는 숙청하는 일은 이미 완료된 것으로 봐야 한다. 하지만, 김 위원장이 네 명의 부인을 두었다는 점을 감안할 때 생모 고영희 이외의 가계에 대한 정리 작업은 불가피할 것이다. 이 과정에서 김정은 사람으로 분류된 빨치산 2세대 인사들의 요직 배치도 병행될 것이다.

추모기간 동안 북한이 중대한 도발을 저지를 가능성은 일단 높지 않을 것으로 전망된다. 김 위원장이 갑자기 사라진 현재의 북한은 상처 입은 맹수가 위기를 느끼고 잔뜩 웅크린 상태와 유사하여 상대의 대응을 유발할 만한 대형 무력도발을 생각할 여유가 없을 것이다. 12월 30일 “이명박 정부와 상종하지 않는다”라는 국방위원회 명의의 비난 성명에는 이명박 정부와의 기선잡기 싸움, 2012년도 남한선거 개입 의지, 국제사회와 한국으로부터의 개혁·개방 압박 차단 등의 복합적인 의도가 있는 것으로 보이지만, 현재의 위기의식을 반영하는 ‘수세적 허세(defensive bluffing)’도 포함된 것으로 보인다.

그러나 추모기간이 끝나면 다양한 불안정 요인과 안정 요인들이 부상할 수 있기 때문에 김정은체제의 안정성에 관한 불확실성이 커질 전망이다. 이론적으로는 김정은체제가 어려움을 극복하고 ‘김일성 조선’의 제3대 군주로 안착할 가능성, 집단조언체제가 지속될 가능성, 권력투쟁이 가시화될 가능성, 권력투쟁을 봉합하는 본격적인 집단지도체제가 등장할 가능성, 평양과 지방 간의 대립이 조장될 가능성, 현상유지 세력과 개혁·개방 세력 간의 힘겨루기가 부상할 가능성, 군부 내 충돌이 일어날 가능성, 소요사태로 인한 혼란이 조성될 가능성 등 다양한 시나리오를 상정할 수 있다. 어떤 시나리오로 귀결되는가 하는 것은 결국 불안정 요인과 안정 요인들 간의 역학관계에 달려있다.

우선, 불안정 요인으로는 김정은 개인의 역량 부족, 경제난, 식량난 세대의 존재, 이상화 실패 가능성, 평양과 여타지역 간의 차별, 유훈통치 효력의 희석 등을 생각해볼 수 있다. 김정은 후계자는 약관 29세의 나이에 후계수업 기간도 3년 미만으로, 통상 독재자의 후계자가 권력기반을 굳히는데 필요한 3P(political power base, policy capability, personality)를 갖추지 못한 상태에서 강성대국 원년 행사를 치러야 하고 경제문제를 해결해야 한다. 1989년 북한이 ‘평양 대축제’에 20억 달러를 쓰고 난 이후 심각한 경제난을 맞기 시작했던 전례에서 보듯, 강성대국 행사에서 재원을 고갈하고 난 후인 2012년 후반에 북한경제는 더욱 어려워질 전망이다. 북한의 경제는 정부 주도의 계획경제를 의미하는 내각경제, 시장경제, 그리고 국방비와 당경비를 감당하는 수령경제 등으로 구분된다. 내각경제는 파탄 상태

이며 수령경제는 복잡하고 부패에 취약하다. 식량난 세대란 1990년대 중반 이후 평양 이외 지역에 대한 배급제가 중단되면서 굶주림 속에 방치되었던 주민들을 의미하는데, 이들은 정부에 대해 상대적으로 강한 저항감을 가지고 있다. 시장경제에서 축적한 부를 2009년 화폐개혁으로 빼앗긴 사람들 역시 중앙정부에 반감을 가지고 있다. 평양에 ‘아파트 10만 가구 건설’을 추진하면서 지방의 물자들이 평양으로 들어가고 있다는 점도 지방주민의 차별의식을 부추기는 요인이다. 김정은이 이런 문제들을 극복할 역량을 발휘할 것인지는 두고 볼 문제이다.

안정 요인으로는 김정은이 ‘혁명혈통’을 이어받은 적자라는 점, 최강의 후견국인 중국이 김정은체제를 적극 지지하고 나선 점, 김정일 위원장이 생전에 권력승계에 걸림돌이 될 만한 인사들을 상당부분 제거했다는 점, 오랫동안의 폭압정치로 인해 군부나 주민사이에 중앙정부에 저항할 조직이나 인프라가 존재하지 않는다는 점, 군부와 기득권층이 김정은과 공생관계에 있다는 점 등을 들 수 있다. 이중에서도 군부와 기득권층의 지지는 결정적이다. 이들은 김정일 위원장을 ‘불세출의 영도자이자 자애로운 아버지’로 받들면서 특권을 누렸던 사람들로서, 이들에게 있어 특권을 유지하는 가장 쉬운 방법은 김정은을 정점에 세우고 체제와 조직은 지키는 것이다. 현재로서는 안정 요인들이 불안정 요인들보다 더 강력한 것으로 보이며, 이에 따라 김정은체제가 안착할 것으로 보는 전망에 더 많은 설득력이 실리고 있음이 사실이다.

신지도부의 정책기조 전망

김정은 중심의 신지도부가 기반 굳히기에 성공한다고 가정할 때, 이들이 택할 대외정책 기조는 어떤 것이 될 것인가. 크게 보면, 북한의 신지도부에게는 두 개의 선택이 있다. 하나는 핵무기를 내려놓고 개혁·개방을 수용하는 ‘좋은’ 선택이며, 다른 하나는 전임자가 그랬듯 체제존속을 위해 다른 모든 것을 희생하는 선택, 즉 핵을 앞세운 선군정치와 폭압정치를 이어가는 ‘나쁜’ 선택이다. 결론부터 말하자면, 현재로서 북한이 좋은 선택으로 갈 것이라는 징후는 별로 없다.

개혁·개방의 수용 여부는 주로 두 가지 변수에 의해 결정될 전망이다. 첫째, 내부변수를 보면 아직은 개혁·개방을 전망할 만한 동향은 보이지 않는다. 군부와 특권층은 개혁·개방으로 인해 가장 큰 손해를 볼 수 있는 ‘현상유지’ 세력이자 김정은체제의 핵심 지지기반이라는 점을 유의해야 한다. 12월 29일 김일성 광장에서

열린 추도식에서 김영남이 읽은 추도사에서는 ‘선군’이라는 단어를 22회나 언급되었고, 30일 국방위원회 성명에서도 “변화를 기대하지 말라”는 메시지가 포함되었다. 이들 ‘현상유지 세력’에게 있어 김정일 국방위원장은 ‘조선을 그 어떤 원수도 건드리지 못하는 핵보유 강국으로 변전시킨 천출명장’이었으며, 핵무기는 김정일이 남긴 최대의 유산이다. 때문에, 신지도부가 느끼는 체제불안이 높아질수록 핵무기에 더욱 집착하면서 2012년 중 3차 핵실험으로 대내 및 대외에 기선을 제압하려 할 가능성도 커질 것이다.

두 번째는 외부변수로서 중국의 영향력이 결정적이다. 하지만, 이 부분도 비관적이다. 중국은 북한의 제2차 핵실험, 천안함-연평도 도발 등 굽직한 사태들을 야기하는 가운데서도 지난 2년간 오히려 북·중 동맹을 강화시키는데 전념하다시피했다. 이 기간 중 원자바오(溫家寶) 총리의 방북(2009.10), 귀보송(郭白雄) 당 중앙군사위원의 방북(2010.10.23), 량광리에(梁光烈) 국방장관의 방북(2009.11.22), 김정일 위원장의 연이은 방중(2010.5, 2010.8, 2011.5), 중국 함정의 원산향 예방(2011.8) 등이 이어졌고, 시진핑(習近平) 부주석은 “1950년 한국전쟁은 북침전쟁”이라는 도발적인 발언을 했다(2010.10). 이 기간 동안 북·중 교역은 두 배로 늘어났다. 김정일 위원장 사망 직후에도 중국은 최고위 지도부 전원이 북경주재 북한 대사관을 방문하여 조문을 했고, 12월 31일 김정은이 최고사령관에 추대되기가 무섭게 중국은 환영의 뜻을 표시했다. 중국이 북한의 핵보유를 사실상 방조하고 천안함-연평도 도발을 두둔하면서까지 북·중 동맹을 강화하고 있는 것은 미국과의 대결구도를 염두에 두고 있기 때문이다. 이런 상황에서 중국이 강도를 실어 북한에게 개혁·개방을 압박할 가능성은 희박하다.

물론, 북한의 개혁·개방을 촉구하는 변수들도 있다. 혹자들은 주민의 궁핍을 해결하기 위해 불가피하게 개혁·개방을 수용할 것이라는 전망을 내놓고 있고, 김정은이 스위스에 유학한 컴퓨터 세대라는 점을 들어 개방적 성향을 나타낼 것으로 기대하는 분석가들도 있다. 하지만, 이러한 변수들은 구조적·환경적 요인들에 의해 쉽게 압도될 것이다. 북한은 주민이 정부를 선택하거나 정부정책에 영향력을 미치지 않는 사실상의 ‘왕정국가’이기 때문에 평양정부가 체제불안을 초래하면서까지 개혁·개방을 수용하기는 쉽지 않다. 또한 김정은이 개방적 성향을 가지고 있다고 해도 신지도부의 핵심세력들이 가진 강력한 체제수호적 성향에 의해 압도될 가능성이 높다.

요컨대, 김정은 후견그룹의 특징, 중국의 행보, 장례기간을 통해 표출된 신지도

부의 발언 등을 종합할 때, 북한의 신지도부는 일단 ‘개혁·개방’보다는 ‘체제수호’ 쪽으로 가닥을 잡고 있는 것으로 보인다. 대외정책에 있어서도, 전략적으로는 중국과의 전통적 동맹관계를 중시하면서 전술적으로는 미국과의 관계개선을 시도할 것으로 예상된다. 북한은 중국으로부터 정치적 지지와 경제협력을 얻으면서 체제와 핵보유를 고수하려 할 것이며, 미국으로부터는 6자회담 재개 등을 통해 당장 필요한 경제지원을 받으면서 핵문제와 관련한 비판을 희석시키려 할 것이다.

‘체제수호’를 바탕으로 위기를 모면하고 김정은체제를 굳혀나가겠다는 신지도부의 의지는 2012년도 신년공동사설에서도 드러나 있다. 1월 1일 발표한 신년사는 “인민들의 먹는 문제, 식량문제를 푸는 것은 강성국가건설의 초미의 문제”라고 인정하면서, 농업혁명, 기초공업, 전력생산, 철도수송능력, 비료생산 등 민생경제 활동을 강화할 것을 부쩍 강조하고 있다. 그러면서, 2011년도 신년사에서 19회나 사용했던 ‘강성대국’이라는 표현이 5회로 줄고 ‘강성국가’, ‘강성부흥’ 등의 표현으로 대체하고 있는데, 이는 경제현실을 인정하고 표현 수위를 조절하는 것이라 볼 수 있다. 이와 함께, ‘인민군대는 선군혁명의 기동, 주력군이며 강성국가건설의 돌격대’라는 표현과 함께 “전군이 경애하는 김정은 동지를 수반으로 하는 당중앙위원회를 목숨으로 사수하자”고 촉구하고 있다. 또한, “평양시의 면모를 일신하는 것은 어버이수령님 탄생 100돐을 성대히 맞이하기 위한 사업이자 위대한 장군님의 간곡한 유훈이기 때문”이라는 설명과 함께 청년동맹조직, 여맹조직 등 근로단체들의 솔선수범을 촉구하고 있다. 이러한 표현들은 체제 다지기에 다급한 신지도부가 균을 위시한 주요 국가조직들의 충성심을 확인하고 체제불안 요인들을 차단하는데 주력하고 있음을 나타내고 있다.

그럼에도 북한의 신지도부가 변화 거부 세력으로 구성된 것이 놀라운 일은 아니며, 그들이 변화를 천명한다고 해서 변화가 불가능하다고 예단할 필요는 없다. 북한의 ‘좋은 선택’을 선도해야 하는 우리의 노력을 포기해야 함을 의미하지도 않는다. 김정일 국방위원장의 돌연한 퇴장으로 어떠한 의미에서든 북한이 기로에 서 있는 것으로 봐야 하기 때문이다. 물이 어느 방향으로 흐를지를 알기 위해서는 기다리는 것도 방법이지만, 미리 도랑을 파서 원하는 방향으로 물이 흘러가도록 유도하는 것도 또 하나의 방법이다.

한국에게 남겨진 과제들

김정일 국방위원장의 퇴장은 남북한에게 약(boon)이 될 수도 있고 독(bane)이 될 수도 있다. 이런 때에 한국 정부에게 우선적으로 필요한 것은 남북관계 개선, 북한의 변화 유도, 국가안보, 통일, 남남갈등 극복 등 대북정책이 가져야 하는 다양한 장단기 목표 모두를 포괄하는 능력이다. 이러한 과제들 간에는 상충성이 있기 때문에 어느 한 가지 목표에만 치중해서는 안 되며, 목표들 간 ‘균형과 조화’를 이루는 것 역시 한국 정부가 발휘해야 할 능력이다.

남북관계 개선은 한국 정부에게 부과된 당장의 과제이다. 그 동안 이명박 정부는 ‘원칙있는 대북 정책’의 기치 아래 핵문제 해결을 위한 진정성 과시, 체북 또는 방북하는 우리 국민의 신변안전 보장, 남북거래에 있어서의 국제적 절차 준수, 대북지원의 투명성 제고, 천안함-연평도 도발에 대한 사과 등을 본격적인 교류협력을 위한 전제조건으로 요구해왔다. 하지만 지금은 도발의 최종 책임자였던 김정일 위원장이 사라진 마당인데다 북한 역시 기로를 맞이한 상황이기 때문에, 한국으로서는 북한의 신지도부가 쏟아내는 협구(險口)에 개의치 않고 더 많은 유연성을 발휘하면서 정부 간 관계개선을 시도해 볼 필요가 있다. 북한이 성의로 화답한다면, 남북교류나 대북지원에 비대칭적 관용과 포용을 발휘하는 것이 한국의 당연한 다음 수순이다.

같은 맥락에서, 금강산 관광 재개와 6자회담 재개에 대해서도 일단은 보다 전향적인 자세를 취해볼만하다. 금강산 관광의 재개를 위해 정부는 합동조사, 천안함-연평도 사과, 관광객에 대한 신변안전 보장 등을 요구해왔으나, 이제는 신변안전 보장 이외의 요구조건을 철회하고 재협상을 시도해볼 필요가 있다. 6자회담에 대해서도 가벼운 자세로 임하는 것이 좋을 듯하다. 북한 신지도부가 여전히 핵무기를 체제수호의 궁극수단으로 간주하는 한, 북핵의 완전한 해결은 북한체제의 변화에 의해서만 가능하다. 즉, 어차피 6자회담은 북핵 문제를 근본적으로 해결하는 장치가 아니다. 그렇다면, “6자회담은 하는 것이 하지 않는 것보다는 낫다”라는 정도의 인식을 가지고 유연한 자세로 회담재개 협상에 임할 필요가 있다. 회담 재개를 통해 국제원자력기구(IAEA) 사찰관이 복귀하고 농축활동이 중단된다면 없는 것보다는 좋은 성과라 할 수 있다.

하지만, 보다 장기적인 차원에서는 북한의 변화라는 더 중요한 목표를 망각하지 않아야 한다. 핵, 인권, 궁핍 등 모든 북한 문제의 근본적 해결은 북한의 변화에서

비롯될 수밖에 없기 때문이다. 북한이 자국민의 복지와 삶의 질을 중시하고 주민의 인권과 재민주권 원칙을 존중하는 나라로 변모한다면, 핵문제는 저절로 사라질 것이며 무력도발도 잦아들 것이다. 이런 상황에서는 누가 시키지 않아도 주민의 궁핍과 고립을 가속화시키는 핵무기를 내려놓게 된다. 북한 달래기를 통한 일시적 평화가 아닌 상호존중과 상호호혜에 입각한 항구적인 평화는 이러한 변화 위에서만 가능하다.

아울러, 북한의 변화는 정부가 목표로 하는 평화통일의 토대가 된다. 어떤 경우든 한국의 통일목표는 북한의 바람직한 변화에 이은 합의적 평화통일이며 북한 붕괴를 통한 흡수통일은 목표가 될 수도 없고 되어서도 안 된다. 이를 위해 한국이 추구하는 북한의 변화란 북한 지배층이 안전하게 적응해나갈 수 있을 정도의 시간적·공간적 여유를 열어주는 것이어야 한다. 북한이 변화를 거부하고 반인권적 체제를 고수하는 한 이런 통일은 존재하지 않는다.

김정일 사망으로 인한 북한의 권력공백은 안보 측면에서도 새로운 과제들을 부여하고 있다. 다수 전문가들의 ‘김정은체제 안착’ 전망에도 불구하고, 적어도 이론적으로는 북한의 미래는 여전히 불투명·불확실하다. 당장 불안정 요인이 두드러지는 않지만, 향후 불안정 사태가 발생하지 않는다는 보장은 없다. 북한이 내부적 체제불안을 극복하기 위해 외부긴장을 조성할 가능성도 상존한다. 한국의 의도와 무관하게 내폭(implosion)으로 인한 혼란의 가능성도 배제할 수는 없다. 안보란 모든 가능성에 대비하는 것이며, 이것이 이 시점에 굳이 가져야 할 기본자세이다. 확고한 안보태세란 전쟁을 원해서가 아니라 상호 간 무력충돌을 배제함으로써 항구적인 남북협력과 통일을 위한 기반을 닦고자 하는 것이다.

김정일 위원장 사망 이후 중국이 보여준 행보는 한국에게 진실로 심각한 외교 과제를 안겨주었다. 이는 중국이 북한 체제가 빚어내는 비인권적 현상이나 대남 무력도발, 핵실험 등과는 무관하게 북한을 ‘사수’ 하겠다는 의지를 보여준 것이다. 이로써 한국과 중국이 연간 교역량 2,500억 달러에 700만 명의 인적교류가 이루어지는 막중한 경제 파트너임에도 불구하고 양국 간 정치군사 관계는 이와는 동떨어져 있음이 재확인되었다. 한반도 평화통일을 위해 중국의 이해와 지지가 절대적으로 필요한 상황에서 엄청난 대중 통일외교 과제를 안겨준 것이기도 하다. 한·중 관계는 활발한 경제교류와 인적교류에도 불구하고 글로벌 차원의 미·중관계의 전략환경 변화와 북한이라는 지역변수라는 도전에 직면해 있으며, 정부는 사태의 심각성을 깨닫고 중장기적 대책을 강구해야 할 것이다.

예상되는 북한의 한국선거 개입과 남남갈등 조장을 극복하는 문제도 간단하지 않다. 북한과 관련한 모든 중요한 사안을 놓고 벌어지는 남남갈등은 한국의 대북 영향력을 크게 약화시켰다. 집권당이 바뀌는 동안에도 일관된 기초의 동방정책을 펼쳤던 서독과는 달리, 대북정책을 둘러싼 한국에서의 갈등은 ‘우리 내부의 이견’ 차원을 넘어선지 오래다. 이런 상황에서 북한은 한국 정부의 대북정책을 중시할 이유를 느끼지 못하며, 정치개입 동기는 더욱 강해진다. 서로에게 ‘전쟁세력’ 또는 ‘종북세력’이라는 표현을 사용하면서까지 벌어지는 한국의 남남갈등 하에서, “긴장이 보수세력을 결집시키므로 큰 선거를 앞둔 시점에서는 도발이 없다”는 논리도 이미 고전이 되었다. 지금은 핵무기를 위시한 비대칭 위협을 앞세운 북한의 도발이 두려움을 유발하여 남한의 선거민심을 북한이 원하는 쪽으로 돌릴 수 있는 시대가 되었다. 북한이 신년사에서 “북과 남 그리고 해외의 온 민족이 6·15 공동선언과 10·4 선언의 기치 밑에 단결해야 한다”고 반복적으로 강조한 부분은 남한의 정치에 개입하여 남남갈등을 조장하겠다는 의지를 밝힌 것이라 할 수 있는데, 이런 의지가 2012년 총선과 대선을 앞둔 시기에 어떤 형태로 표출될지 예견하기는 어렵다.

이렇듯 김정일 사망이 던져주는 과제와 목표는 다양하지만, 이에 더하여 목표 간의 상충성을 조절하는 문제는 언제나 까다로운 과제일 수밖에 없다. 체제변화를 요구하면 평양정부가 반발하여 정부 간 관계가 악화되고 긴장도 높아진다. 반대로, 정부 간 관계개선을 위해 인권문제를 외면하고 대북지원의 투명성을 요구하지 않는다면, 북한의 변화를 촉구하지 못하게 된다. 즉, 북한 문제의 근본적 해결과 통일을 포기하고 ‘평화적 분단관리’에만 매달리는 정책이 되고 만다. 한국에게 있어 한미동맹을 유지 발전시키면서 중국과의 비적대적 우호친선 관계도 심화시켜 나간다는 ‘연미통중(聯美通中)’은 생존과 번영 그리고 통일을 위한 숙명적 과제이지만, 미국과 중국이 날카롭게 대결하는 상황에서 이 과제를 수행하기는 쉽지 않다. ‘균형과 조화’란 말하기는 쉽지만 실천하기는 힘든 과제이다.

국민의 자세

김정일 위원장의 사망 직후 며칠 동안 한국의 방송매체들이 향후 전망과 대응에 관한 많은 양의 담론을 생산했다. 이 기간 동안 일단의 정치학자들은 거의 모든 매체에 출연하여 특정한 방향의 담론을 쏟아냈다. 이들은 공히 김정일체제의

안착을 전제하면서 한결같이 “지금까지의 남북경색은 이명박 정부의 잘못된 대북 정책 때문이므로 유화적인 대북정책으로 선회해야 한다”는 취지의 주장을 쏟아냈다. 하지만, 이는 ‘정부 간 관계개선을 통한 평화적 분단관리’에만 초점을 맞춘 것으로써 국민의 사고를 ‘단순(單純)화·단견(短見)화’시키는 무책임한 논리이다.

‘김정일 사망과 김정은 시대의 개막’이라는 현 상황은 분명 ‘정부 간 관계회복’만을 고민하면 될 정도의 단순한 국면을 의미하지 않는다. 이런 주장은 북한의 민주화, 인권개선, 한국의 안보, 통일, 한·중관계 등 김정일 사망이후 남겨진 숱한 과제들을 외면하는 것이다. 북한이 저질러온 만행들에 면죄부를 주면서 내 정부만을 탓하는 것은 미래 남북관계의 주도권을 포기하는 자학(自虐) 논리이기도 하다. 이런 주장은 폭압정치에 시달려온 북한주민의 고통을 외면하며, 통일을 고대하는 실향민과 탈북자에게 아무런 희망도 주지 못한다. 이들의 희망대로 국민의 생각이 “북한 정부가 원하는 대로 들어주어 관계를 개선하고 긴장을 조절하면 되는 것”으로 단순화된다면, 향후 북한의 인권을 개선하기 위해 또는 통일에 대비하기 위해 노력해야 한다는 당위성은 소멸될 것이며, 한국 국민은 불확실 사태와 통일에 대비해야 한다는 필요성조차 느끼지 않는 단견적 국민으로 전락하게 될 것이다.

‘김정일 없는 북한’과 더불어 살아야 하는 한국 국민은 안목과 지혜를 가져야 한다. 국민은 대북정책이 추구해야 할 다양한 목표들을 모두 의식하는 넓은 안목을 가져야 하며, 남북관계 개선이란 많은 목표 중 하나일 뿐이라는 사실을 유념해야 한다. 북한의 미래와 관련해서도 유력한 시나리오는 있지만 확실한 시나리오는 없다는 점을 잊어서는 안 된다. 1991년 당시 미국에는 수천 명의 소련 전문가들이 있었지만, 소련연방의 와해를 정확하게 예견한 사람은 없었다. 현명한 국민이라면 한줌의 지식을 토대로 예언을 강요받는 정치학자들의 말에 일희일비(一喜一悲)하기보다는 모든 가능성에 대비해야 한다는 원칙을 더 중시해야 한다. 현명한 국민이라면 목표들이 서로 상충적인 관계에 있음을 알고, 시기와 여건에 따라 정부가 앞세우는 목표가 달라질 수 있다는 사실에 공감할 것이다. 이런 국민은 정부가 표현하지 않는 목표들에 대해서도 행간을 읽어내는 안목으로 공명할 수 있을 것이며, 정부가 유연성 발휘를 위해 피묻은 손들과 악수하는 것도 의연하게 지켜볼 수 있을 것이다. 혹자들은 유연성을 발휘하는 것과 원칙을 허무는 것이 어떻게 다른가를 묻는다. 경계선이 애매하다는 것이다. 하지만, ‘애정남’에게 물어봐야 할 만큼 애매하지는 않다. 결정자의 가슴 속에 민주화, 인권, 안보, 통일 같은 목표들이 살아 숨쉬고 있으면 아무리 큰 양보를 하더라도 유연성에 속하는 문제가 된다.

중대한 시기에 담론을 생산하고 확산하는 역할을 담당하는 정치학자들도 큰 책임감을 느껴야 한다. 인권 유린의 현장에서 궁핍에 신음하는 북한 주민들을 배려한다면, 고향땅 밟아보기를 소원하는 실향민들과 두고 온 가족을 그리며 눈물짓는 탈북자들을 생각한다면, 그리고 천안함-연평도 도발로 숨져간 아들을 가슴에 묻고 울지도 못하는 어머니들을 생각한다면, 모든 것에 앞서 한 목소리로 북한의 변화부터 촉구해야 한다. 남북관계 개선도 필요하지만 북한의 변화가 더 절실하다는 사실을 정확하게 설명해야 한다. 북한을 향해 한 목소리로 “통영의 딸들을 돌려주고 새 출발을 하라”고 요구해야 한다. “핵무기를 내려놓고 함께 상생과 통일의 길로 들어서자”고 외쳐야 한다. 그것이 임진년 새 아침에 김정일 위원장이 없는 북한을 바라보면서 이 땅의 정치학자들이 외쳐야 할 고함이다.

2012년 북한 위기 가능성

• • •

조한범

통일정책연구센터 선임연구위원

사회주의체제 붕괴와 재스민혁명의 공통점

소련, 동유럽 사회주의체제의 붕괴와 최근 재스민혁명의 공통된 특징은 거의 모두가 이 같은 상황을 예측하지 못했다는 점이다. 장기간의 연구와 방대한 연구진을 확보하고 있던 공산권연구는 사회주의체제 불변론에 매몰되어 1980년대 후반에 시작된 체제붕괴 예측에 실패했다. 많은 중동학자들은 이슬람체제의 특수성에 집착한 나머지 재스민혁명의 가능성을 도외시 해왔다. 이 같은 결과는 상당부분 구 사회주의국가들과 중동의 체제내구력에 대한 편협된 시각에 근거하고 있다. 권력체제의 안정성 및 외교안보적 능력과 체제의 내구력을 동일시하는 경향이 있었으며, 이는 체제변화의 핵심요인으로 작용한 '사회 내의 균열'을 도외시하는 결과를 가져왔다.

소련, 동구체제의 마지막 시기에는 경제적 성장과 기술적 진보가 장기간 정체되었으며, 주민들은 궁핍화된 일상생활을 강요당했다. 서방세계의 물질적 풍요에 대한 동경 속에서 사회주의체제의 주민들은 체제경쟁의 패배와 계획경제체제의 실패를 당연한 현실로 받아들였다. 이는 주민들의 체제에 대한 내적 신뢰의 상실을 의미하는 것이었다는 점에서 보이지 않는 근본적 위험요인이었다. 체제에 대한 희망을 가질 수 없는 상황에서는 사소한 작은 계기도 급격한 체제변화의 촉발요인이 될 수 있다. 베를린 장벽 붕괴, 루마니아, 그리고 헝가리 등에서 체제변화를 이끈 계기들은 사소하거나 우발적인 사건들이었다. 이는 사회주의체제의 붕괴를 당연하게 받아들였던 주민들의 반응에서도 확인될 수 있다. 소련과 동구 주민들의 내적 신념체계 속에서 사회주의는 이미 오래전에 그 권위를 상실했다. 그러나 많은 서방의 학자들은 소련과 동구의 군사력과 권력체제의 안정성 등 외형적인 정치·안보 요인에 주목했고, 결과적으로 소련, 동구 사회주의체제의 붕괴를 야기한

‘사회 내의 균열’을 포착하는데 실패했다.

이슬람의 종교적 특성과 중동의 국제정치적 맥락에 주목한 많은 논의들 역시 재스민혁명의 가능성을 진단하지 못했다. 재스민혁명에 성공했거나 진행 중인 대부분의 국가들은 독재체제에서 고물가, 고실업, 그리고 확산된 부패에 장기간 시달려왔다는 공통점을 보인다. 특권층의 부패와 심각한 빈부격차, 그리고 만성적 고실업 상태에서 주민들은 미래에 대한 희망을 상실한 채 장기독재체제를 강요당해왔다. 재스민혁명의 촉발요인은 생존권을 위협받은 한 노점 청년의 분신이라는 우발적 사건이었으며, 이는 주민들에게 무엇보다 큰 호소력으로 작용했고, 중동전체로 급속하게 확산되었다. 이 같은 상황은 재스민혁명이 발발한 국가들의 주민들에게 기존 체제에 대한 내적 신뢰가 이미 오래전에 철회되어있었다는 점으로 설명될 수 있다. 외형상의 안정성 이면에 사회 내의 균열이 이미 심각하게 진행되어 있었다는 것을 의미한다. 많은 분석들이 이슬람이라는 종교적 특성과 중동국가의 권력구조 안정성 및 국제정치적 맥락에 주목하고 있던 반면, 사회 내에 발생하고 있는 균열에 대해서는 간과하고 있었다고 할 수 있다.

북한체제 안정성에 대한 평가 경향

김정일 위원장 사후 북한 안정성에 대한 평가 역시 같은 맥락에서 다루어지고 있다. 김정은체제의 안착 여부와 새로운 북한 권력구조가 주목받고 있으며, 대부분의 분석도 이 분야에 집중되고 있다. 그리고 김정은체제의 정착과 북한체제의 안정성을 동일시하는 경향이 나타나고 있다. 북한이 유일지배체제를 장기간 유지해왔다는 점에서 김정은의 권력승계 여부는 북한체제의 안정성 확보에 있어 중요하다. 적어도 단기적으로는 김정일 위원장의 사망으로 인한 충격 및 이로 인한 정세변화가 크지 않을 것이라는 전망은 북한체제의 급변가능성이 높지 않다는 평가와 맥을 같이 하고 있다.

김일성 주석의 사망 사례에서 나타났듯이 북한체제의 충격은 예상과 달리 크지 않았으며, 체제의 내구력 및 안정성에도 큰 영향을 주지 않았다. 이는 장기간 준비되어온 김정일 위원장의 권력승계 작업의 일환으로 이미 권력교체가 사실상 종료되었다는 점과 관계가 있다. 김일성 주석의 사망은 조문정치 및 유훈통치를 통해 김정일 위원장의 집권 및 체제안정에 순기능적으로 작용했다.

김정일 위원장의 사망 역시 동일한 맥락에서 분석될 수 있다. 김정은체제로의

권력승계 작업이 본격화 되는 시점에서 김정일 위원장이 사망했다는 점에서 권력체제의 공백이 발생하지 않았다. 차이점은 김정일 위원장이 수십 년에 걸친 후계자 수업 및 등극 과정을 경유했음에 비해 김정은의 경우 단기적인 속성과정을 거쳤다는 점이다. 이는 후계체제의 안정성과 직결되는 문제이나 두 사례 모두에서 ‘확실한 후견인’인 아버지의 전폭적인 지원 하에 권력승계 작업을 진행했다는 유사성을 지닌다. 왕조적 권력구조에 익숙한 북한에 있어서 김일성 가계 이외의 인물이 권력을 장악하는 일이 쉽지 않다는 점에서 김정은의 존재는 적어도 단기적으로는 김정일 위원장 사후 북한권력체제의 공백을 메울 수 있는 안전판의 역할을 하게 될 것이라는 것이 대체적인 분석경향이라고 할 수 있다.

북한 사회의 내적 균열

북한체제의 안정성을 ‘북한 사회 내의 균열’에 주목하여 분석할 경우 다른 차원의 논의가 가능하다. 김정일 위원장의 생전에 이미 북한은 장기간 경제난에 시달려 왔다. 최소 수십만 명에서 최대 수백만 명까지 추산되는 아사자는 북한경제위기의 심각성을 상징적으로 증명하고 있다. 북한 경제는 장기간 성장을 멈추고 있으며, 사실상 자생력을 상실하고 있다는 점에서 미래에 대한 전망도 어둡다. 경제위기 속에서 정경유착형 부유층의 형성과 빈부격차 및 계층적 위화감이 확대되고 있다. 권력형 부정부패의 확산과 아울러 생계형 경제활동 등에 대한 뇌물수수도 만연되어 있는 것으로 알려지고 있다. 장기적인 경제위기로 북한 국가의 권위는 심각하게 훼손되어있으며, 아사위기의 일상화는 대다수 북한주민들이 언제라도 절망적 상황에 놓일 수 있음을 의미한다.

이 같은 점에서 화폐개혁의 실패로 인한 후유증에 주목할 필요가 있다. 공급확대 방안이 결여된 화폐개혁은 실패가 예정된 것이었으며, 북한 당국이 의도하지 못한 후유증을 예고하는 것이었다. 화폐개혁을 주도한 박남기 당계획재정부장의 신속한 숙청은 사태의 심각성을 증명하고 있다. 배급체제가 붕괴된 상황에서 시장은 북한주민들에게 생존을 위한 유일한 출구였다. 화폐개혁을 통한 북한 당국의 시장에 대한 전격적이고도 강제적인 개입은 북한주민들에게 좌절과 아울러 체제에 대한 근본적 회의를 가지게 한다는 점에서 위험성이 있다. 사회변동은 절대적 빈곤이나 위기의 상황보다는 기대가 좌절되는 국면에서 발생할 개연성이 높다는 데이비스(James C. Davis)의 이론에 입각할 경우 화폐개혁 실패 이후 북한은 심

각한 위기상황에 직면해 있다고 볼 수 있다. 공식 경제체제의 붕괴상황에서 주민들이 생존을 위해 선택한 시장에 대한 북한 당국의 강제적 개입은 집단적인 심리적 좌절감을 심화시키는 요인으로 작용했을 가능성이 있으며, 이는 향후 북한 사회 변화의 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 김정일 위원장의 사망이후 북한주민들의 불만은 과거와 달리 체제와 지도자에 대한 직접적 형태로 표출될 가능성이 크다.

탈북자의 증가와 생계형 월경의 일반화 등 경제난으로 인한 북한 사회의 이완이 이미 심각한 상황에 놓여있다는 점도 주목할 필요가 있다. 탈북자는 2000년 이후 가파른 증가세를 유지하고 있으며, 2006년 이후 매년 국내입국자의 수가 2,000명을 상회하고 있다. 탈북 유형도 육상 및 해상, 기획탈북 등 다양한 형태로 나타나고 있으며, 불안정한 상태에서 해외에 체류하고 있는 탈북자의 수는 국내입국자와 비교가 불가능한 규모라는 것이 중론이다. 정확한 추계는 어렵지만 2011년 현재 중국 내 탈북고아가 최대 10만 명에 달한다는 미국 ‘의회-행정부 중국위원회’의 보고서를 통해 중국을 중심으로 각국에 산재해 있는 탈북주민의 방대한 규모를 추산해 볼 수 있다. 최근 단속강화로 탈북규모의 증가세가 완만해졌으나 북한 내 위기가 진행되는 한 일시적 현상에 불과하다. 식량난으로 인한 가족의 해체현상과 아울러 탈북주민의 지속적 증가는 북한 사회의 근본적 위기를 반영하는 징표로 해석될 수 있다.

사회결속의 구심점이 될 수 있는 이념적 중심이 부재하다는 점도 눈여겨 볼 필요가 있다. 장기적인 후계자수업 및 권력기반의 구축에도 불구하고 김정일 위원장은 유훈통치라는 명목으로 김일성 주석의 정치적 권위를 활용했다. 김일성 주석체제에서 이루어진 북한체제형성 및 초기 경제건설과정에 대한 주민들의 ‘기억’을 최대한 활용하기 위함이었다. 그러나 김정은체제의 경우 활용할 수 있는 김정일 위원장의 유훈이 없다는 점에 문제가 있다. 김정일 위원장 집권기 중 겪었던 고난의 행군으로 대표되는 북한체제 최대의 위기와 대규모 아사의 경험과 더불어 약속했던 강성대국의 징표는 어디에도 보이지 않는다. 이 같은 점에서 김정일 위원장에 이어 김정은까지 이어지는 ‘카리스마의 일상화’ 과정은 성공하기 어렵다고 볼 수 있다. 김정일 위원장 집권기 중 시작된 체제비판은 김정은체제에서 본격화할 가능성이 높다.

재스민혁명에서 효과가 입증된 통신기술의 발달도 북한상황에 있어 주목할 필요가 있다. 북한 내 휴대전화 사업자인 ‘오라스콤 텔레콤’은 보고서를 통해 2011년 9

월 현재 북한 내 휴대전화 가입자 수는 80만 명을 넘고 있으며, 2011년 말까지 100만 명에 육박할 가능성이 있다는 전망을 내놓은바 있다. 북·중무역의 활성화 및 생계형 국경월경의 일반화와 아울러 북한 내 휴대전화는 외부정보의 유입 및 북한 내 정보의 유통에 있어 과거와 다른 새로운 경향을 만들어 낼 것이며, 결국 북한 당국의 정보 통제를 무력화하는 계기가 될 수 있다. 과거와 달리 사소한 사건 및 정보도 순식간에 북한 전역으로 확산될 지형이 마련되었다는 점을 주목할 필요가 있다.

2012년 위기 전망

김일성 주석 출생 100년 및 강성대국선언 등 대형 국내 정치일정을 앞두고 있는 북한에 있어서 2012년은 심각한 위기의 해가 될 수 있다. 김정은체제의 안착여부와 관계없이 북한 사회 내의 균열에 대한 적절한 대책이 제시되지 않을 경우 2012년 북한위기는 또 다른 차원으로 발전할 가능성이 있다. 장기간의 경제난과 궁핍에 시달린 북한 주민들에게 북한 당국은 그 동안 정치적 상징성이 큰 2012년을 암묵적인 ‘희망의 해’로 제시, 인내와 노력을 강요해왔다. 이는 주민들에게 새로운 희망의 제시라는 긍정적 기능과 아울러 희망이 좌절되었을 때 폭발적 저항의 가능성을 내포하고 있다. 북한은 국내 정치행사를 위해 배급체제의 정상화 및 피부로 느낄 수 있는 경제회복 등 가시적 성과를 주민들에게 제시해야 하나 이를 위한 자원의 확보는 어려운 상황에 놓여 있다. 북핵문제로 인한 국제적 대북지원의 축소 및 대남무력도발에 기인한 남북교류의 중단 등은 북한의 체제생존을 위한 자원의 확보에 걸림돌로 작용하고 있다. 이 같은 점에서 2012년은 북한에게 위기의 한 해가 될 수 있다. 인내를 강요당했던 북한의 민심은 ‘약속의 해 2012년’에 상황이 호전되지 않을 경우 폭발적 계기로 작용할 수 있다는 것이다.

자생력을 상실한 북한경제의 위기완화를 위한 핵심적 키워드는 한국이며, 대북 지원 재개와 남북경협 활성화는 북한으로서 매우 중요하다. 현재와 같은 국제적인 고립상태에서 북한의 생존을 위해서는 중국으로부터 충분한 지원이 필요하다. 그러나 중국으로부터 안정적 지원이 불투명하다는 점에서 개성공단 및 금강산관광사업과 같이 지속적인 수익을 창출할 수 있는 남북경협의 확대는 북한 경제위기의 완화에 있어 필수적이다. 특히 2012년의 대내 행사를 축제분위기 속에서 진행하고 식량난을 완화해야하는 북한에 있어서 대남관계 개선과 이로 인한 자원의 확보는 절실한 과제이다. 그러나 북한군부가 김정은 권력승계 안정성의 열쇠를 쥐

고 있다는 점에서 북한이 군부의 불만을 무릅쓰고 천안함·연평도 문제의 해법을 제시할 가능성은 희박하다는 문제가 있다. 김정일 위원장에 비해 권력기반이 취약한 김정은체제에서 군부 및 대남강경파의 입지는 이전에 비해 확대될 것이며, 김정은이 이를 통제하는데 한계를 보일 것이다. 따라서 김정은체제가 2012년 위기 상황 돌파를 위해 남북관계 개선에 주도적으로 나설 가능성은 높지 않다.

2012년에도 북한 내 경제상황이 근본적으로 완화될 가능성은 희박하다. 식량난에 기인한 민중봉기 등 위기악화 가능성이 상존하며, 강경파의 득세에 따라 심각한 유흥사태도 예상될 수 있다. 상황이 악화될 경우 권력기반이 취약한 김정은은 실권을 장악한 후견세력에 의해 일종의 희생양이 될 가능성을 배제할 수 없다. 김정은이 권력을 확고하게 장악하고 있다기보다는 북한의 권력엘리트들이 집단적인 이해관계 보존을 위해 김정은이라는 상징적 구심점을 필요로 하는 상황이라고 보는 것이 더 타당하기 때문이다. 그러나 김정은이 실각한다고 해도 실권을 장악하고 있는 배후그룹이 전면에 등장하기 보다는 김정남, 김평일 혹은 김경희 등 김일성 가계의 인물을 형식적으로 옹립하는 형태를 취할 가능성이 크다.

북한 위기의 심화는 권력투쟁과 아울러 북한의 무력도발을 야기할 수 있다는 점에서 대책이 필요하다. 북한은 전통적으로 도발과 대화를 병행해왔으며, 특히 최근 체제위기 심화과정에서 협상카드로 도발에 주력하는 경향을 보여 왔다. 서해교전 → 천안함 폭침/연평도 포격으로 이어지는 북한의 무력도발은 강도가 점차 심해지는 경향을 보여주고 있다. 이는 체제위기에 직면한 북한지도부가 무력도발 모험주의라는 극단적 카드를 활용하고 있다는 점에서 문제가 있다. 따라서 향후 북한의 무력도발은 우발적 형태를 가장한 군사분계선 인근의 육상도발 및 공격주체가 불분명한 형태의 테러 등 보다 자극적 방식이 될 수 있다는 점을 경계해야 한다. 북한은 이를 통해 한반도 리스크의 극대화라는 압박을 가하고 한국 정부로부터 양보를 얻어내려 할 가능성이 있다는 점에서 상시적 대비책의 마련이 필요하다.

소련, 동유럽과 최근 재스민혁명을 경험한 국가들은 권력체제의 상대적 안정성 및 대외적인 외교안보적 능력의 보유에도 불구하고 집권체제의 붕괴를 막는데 성공하지 못했다. 아울러 두 경우 모두 장기적 경제위기로 인한 궁핍화 및 실업 등으로 사회적 위기가 만연되어 있었다는 공통점을 지니고 있다. 이 같은 상황에서 발생한 ‘작은’ 계기들이 체제변동을 유발하는 촉발요인들로 작용했다는 점에서 2012년 북한 내 상황을 예의주시해야 하며, 적절한 대책 마련의 필요성이 있다. 특히 북한에서 진행되고 있는 ‘사회의 내적 균열’을 주목해야 할 것이다.

북한 국방위원회 대남 공개 질문장의 의도 분석

• • •

통일연구원 북한연구센터

최근 들어 남북관계에 대한 북한의 입장을 발표하는 자리에 ‘국방위원회’가 자주 등장하고 있다. 작년 말 북한이 김정일 장례식을 치룬 직후 우리 정부의 김정일 조문 제한 조치를 비난하면서 ‘영원히 상종하지 않겠다’고 주장한 것은 ‘국방위원회 성명’(12월 30일)을 통해서였다. 또한 작년 봄 우리 국내 일부 예비군 사격장에서 김정일 사진을 사격 표적지로 사용한 것 등과 관련하여 북한이 남한 정부와 ‘더 이상 상종하지 않겠다’고 발표(5월 30일)한 것도 ‘국방위원회 대변인 성명’을 통해서였다. 그해 베이징에서의 남북 비밀접촉(5월 9일)을 폭로한 것도 ‘국방위원회 대변인’(6월 1일)이었고, ‘국방위원회 정책국 대표’가 기자회견 형식으로 추가 폭로(6월 9일)를 하기도 하였다.

노동당 통일전선부가 ‘조평통’이나 ‘아태위’ 명의로 대남비난을 하면서도 가끔은 남북 대화와 협력을 제안해 오는 것과는 달리, 국방위원회(정책국) 명의로 된 대남 문건은 강경한 내용만 담고 있는 점이 특징이다. 국방위원회 정책국은 국방위원회의 사업을 보좌하는 기구의 한 부서로 북한의 군사 안보정책 수립에 브레인 역할을 하는 것으로 추정된다. 북한의 국방위원회가 대남문제에 대한 관여를 확대하는 경향은 남북관계를 실리·실용 측면보다는 군사·공작 차원에서 관리하겠다는 것을 의미하며, 강경인물들이 대남사업을 주도하고 있음을 시사한다.

북한은 지난 2월 2일에도 이명박 정부가 그들의 대화상대가 될 자격이 없다고 강변하는 대남 ‘공개 질문장’을 ‘국방위원회 정책국’ 명의로 발표했다. 명칭이 대남 ‘질문장’일 뿐이지 발표 형식, 내용, 발표직후 동향이라는 3가지 점에서 볼 때 질문의 의도는 전혀 찾아볼 수 없는 일방적인 선전문건에 해당한다. 우선, 발표 형식면에서는 국방위원회 정책국 명의로 발표한 점이 특징이다. 국방위원회 명의로 된 대남문건은 앞에서 밝힌 대로 대화와 협상을 의도하기 보다는 일방적인 강경입장

을 선언할 때 주로 활용된다. 발표 내용에서도 조문불허 사죄, 6·15공동선언 및 10·4선언 전면이행, 천안함·연평도 문제 불거론, 한미 합동군사훈련 중지, 보안법 철폐 등 우리 정부가 수용할 수 없는 통일전선 차원의 선전 항목 9개항을 종합해 놓았다. 과거에는 ‘조평통 서기국’ 정도의 수준에서 선전해왔던 것들을 이번에는 국방위원회 정책국 수준의 활동으로 격상함으로써, 그만큼 이 문제를 중요시하는 북한 당국의 인식을 엿볼 수 있다. 북한은 ‘공개 질문장’ 발표와 더불어 그들의 주장을 선전하는 데도 공을 들였다. ‘질문장’ 발표와 동시에 국방위원회 정책국 일꾼들을 동원하여 기자회견(2월 2일)을 하고, 조총련 기관지(2월 4일, 『조선신보』)와 재미친북단체(2월 2일, 재미동포전국연합회 대변인 성명)를 동원하여 확산을 유도하였다.

북한은 이미 작년 5월 말에 이명박 정부와 ‘상종하지 않겠다’고 했다. 작년 말에 다시 ‘영원히’를 보냈다. 상대하지 않으면 될 뿐인데 이번에 다시 ‘공개 질문장’을 발표하여 상대하지 못할 ‘이유’를 극구 밝히려는 이유는 따로 있다.

첫째로, 대북정책을 둘러싼 우리 사회의 국론분열을 유도하고 차기 정부의 대북정책을 그들의 의도에 맞추어 전환하려는 것이다. 이명박 정부와는 관계를 풀지 않을 것임을 재차 밝힘으로써 우리 정부와 민간, 보수와 진보세력, 나아가 한미 정부 간 틈새를 조장하려는 데 있다. 동시에 차기 정부는 북한이 주장한 9개 질문 사항을 고려하여 대북정책을 수립할 때 북한과 ‘대화의 자격’이 있음을 주장하려는 것이다. 우리 정부가 대화의 문, 기회의 창이 열려있다고 하면서 북한의 태도변화를 촉구한 데 대해 우리가 받을 수 없는 공세를 취함으로써 다시 공을 우리 쪽으로 돌리는 효과도 고려했을 것이다. 우리의 선거정국이 다가옴에 따라 남북대화의 실종 책임까지도 다시 우리에게 전가하겠다는 선전전인 것이다.

북한은 2012년 신년 공동사설을 통해서도 ‘외세 공조, 대북 적대정책, 북침전쟁 연습’에 반대하는 ‘대중적 투쟁’을 선동했다. 북한이 우리 정부와 ‘상종하지 않을 이유’를 반복해서 주장하고 있는 까닭은 여기에 있다. 한편 북한이 대남정책 방향 설정에 기초가 되는 ‘남조선 정세’를 잘못 읽고 있다는 점도 대남투쟁 선동을 부추기고 있다. 예컨대 조문 문제에서 과거와는 달리 우리 정부가 김정일 조문 문제에 대한 대응 수위를 어느 정도 조정함으로써 종전처럼 이문제가 비등하지 않았다. 그런데 북한은 “남조선에서 집권세력은 인민들의 준엄한 심판대상으로 되고 있다”(1월 1일, 신년 공동사설)고 과장하고 있다.

둘째로, 북한이 대남 ‘공개 질문장’ 형태로 남북관계에 대한 입장을 밝힌 목적은

미국과의 대화 재개를 도모하려는데 있다. 엄밀히 말하자면 신속한 대북식량 지원을 촉구하려는 데 있다. 2월 4일자 『조선신보』는 이 같은 북한의 입장을 솔직히 대변해 준다. 미국이 ‘북한과의 대화에 뒷걸음치고 식량지원문제에서 종전의 합의를 뒤집고’ 있는 것은 워싱턴으로 오려면 서울을 통해야 한다는 ‘미국의 궤변’ 때문이지만, 현 우리 정부는 “남북대화의 자격이 없다”는 것이 북한 국방위원회의 입장이며, 미국은 지난 1월 14일 북한 외무성이 밝힌 대로 식량지원 약속 이행 등 ‘신뢰조성 의지’를 보이라는 것이다.

셋째로, 단정할 수는 없지만 북한이 ‘공개 질문장’ 발표를 통해 대남정책을 둘러싼 내부 이견(異見)을 정리한 측면도 있지 않나 생각된다. 그 근거는 우선, 2월 4일자 『조선신보』가 우리 정부와 마주 앉아도 “이로울 게 하나도 없다는 점이 조선(북한) 국내에서 큰 반향을 일으키고 있다”고 해설하고 있는 점이다. 『조선신보』의 보도로 추론하면 북한 내부에서 한동안 남한이 지원하는 물자의 확보 필요성을 거론한 세력이 있음을 의미한다. 관례상 북한의 각 기관들은 연말에 다음해 사업목표를 확정하는데, 당 통일전선부가 대남사업을 통한 실리 확보 물량을 제기했을 수 있다. 그 대외적인 표현이 연초의 대남 대화공세였다.

또 하나의 근거는 ‘공개 질문장’에서 평화체제 추진의 방법론이기는 하나 ‘미·북 최고위급 군부접촉’의 필요성을 주장했고, 『조선신보』가 다시 이를 받아 강조하고 있는 점이다. 이는 북한 내부적으로 남북관계 활용론과 미·북관계 집중론이 대두되었으나 후자가 현실적이라는 쪽으로 귀결되었음을 의미할 수가 있다. 그 결과로 작년 연초(1월 5일) 북한이 ‘정부, 정당, 단체 연합성명’으로 당국 대화를 제기한 것과는 달리, 올해에는 국방위원회가 나서서 강경한 입장을 발표하지 않았나 분석된다.

이를 토대로 볼 때 북한 내부에서는 한 때 당 통일전선부가 어느 정도 대남접촉을 통한 실리 확보를 주장했을 가능성이 있다. 통전부는 대남 선동과 동시에 실리를 확보해 낼 책임을 지고 있다. 그러다 김정일 사망으로 상황변화가 생겼을 것이다. 국방위원회가 실리보다는 조문이라는 체제문제를 명분으로 우리 정부와의 ‘상종 불가’를 재차 선언함과 더불어 북한 내부에 경제지원 등 ‘대남 기대 불망론’을 확산시키기로 결론지었을 가능성이 있다. 분명한 것은 앞으로 북한의 대남 기구들은 대화·공작 기구를 불문하고 국방위원회 정책국이 설정한 정책 방향에 맞춰 우리 내부 국론분열을 피하고 ‘대북정책 전환’을 도모하는 데 분주할 것이다. 북한 당국은 아직도 우리의 대북정책이나 국민의식이 북한의 일방적인 선전전에 의해 좌우될 수 있다고 판단하고 있는 모양이다.

김정일 생일과 김정은정권

• • •

전현준

북한연구센터 선임연구위원

2월 16일은 작년 12월 17일 사망한 김정일 노동당 총비서의 70회 생일이다. 금번 생일은 김정일 사망 이후 첫 번째이면서 ‘꺾어지는 해’여서 북한이 이를 어떻게 기념하는가가 관심의 대상이 되고 있다. 현재까지 보도된 것만 종합해 보면 김정일에 대한 절대화가 집중적으로 이루어지고 있다. 영생론 도입, 영생탑 건립, 김정일 훈장 제정, 광명성절 지정, 기념주화 발행 등 김정일 우상화 작업이 매우 빠르게 진행되고 있다. 이는 1994년 7월 김일성 사후 김일성 절대화보다 그 속도가 빠르다.

김일성은 이미 사망 전부터 거의 완벽한 절대화가 달성되었고 김정일 또한 권력 장악에 아무 문제가 없었기 때문에 김일성 우상화 조치를 천천히 해도 됐을 것이다. 그러나 현재는 상황이 약간 다르다. 후계자 김정은은 후계 수업 기간이 짧아 국정경험이 일천하고 최고 엘리트들에 대한 성향 파악이 잘 안되었을 것이다. 이를 극복하기 위해 김정은과 핵심 보좌진들은 김정일 절대화와 이의 정치적 활용을 속도 있게 진행하고 있는 것이다.

‘김정일 절대화’를 통해 그가 위대하다는 것을 기정사실화 하고, 이를 근거로 ‘위대한 김정일’이 김정은을 후계자로 지명한 것은 매우 정당했다는 정치적 합리화 논리를 뒷받침하려 노력하고 있다. 이는 1994년 김일성 사후 김일성 절대화를 통한 ‘김일성=김정일’이라는 논리를 편 것과 같다. 사실 북한정치문화를 고려할 때 이처럼 인위적인 우상화 작업이 아니더라도 김정은 권력에는 별 이상이 없어 보인다. 강력한 정치사회적 통제는 물론 대안세력 부재와 저급한 민도 때문이다. 그러나 핵심 권력층은 아무래도 불안한 모양이다. 따라서 북한 핵심 권력층은 2월 16일 김정일 생일을 성대하게 지낸 후 김정은의 사후적 정당성 확보를 위해 다방면에 걸쳐 다양한 정책을 구사할 것이다.

첫째, 김일성 주체혁명 위업은 변함없이 지속할 것이다. 북한은 이미 김정일 장례기간에 김정일 유훈통치를 강조하고 주체혁명위업 계승을 강조하였다. 따라서 수령절대주의를 핵심으로 하는 주체사상과 선군사상은 지속될 것이다. 생존시 김정일은 김일성 사후인 1994년 11월 1일 “사회주의는 과학이다”라는 논문을 발표해서 주체노선을 확실히 한 바 있다. 김정은도 금명간에 핵심층의 의견을 받아 들여 가장 안전한 ‘경로 의존적’ 사상 기초를 담은 글을 발표할 가능성이 있다.

둘째, 김정은에 대한 절대화와 카리스마 부여는 김정은 권력이 안착될 때까지 지속될 것이다. 또한 선군정치가 당분간 계속될 수밖에 없다. 김정일은 1994년 7월 20일 김일성 추도식 이후 100일째인 10월 16일 ‘100일 중앙추모회’에 나타났지만, 김정은은 12월 28일 영결식 이후 4일 만인 2012년 1월 1일 ‘근위서를 류경수 제105탱크사단’을 현지지도하였다. 군 중시 정책의 증거이다. 그 보은으로 리영호를 중심으로 하는 핵심 군부 엘리트들은 ‘집단보좌체제’를 구성하여 장성택을 비롯한 어느 누구도 ‘야심’을 품지 못하도록 김정은을 결사옹위할 것이다. 2월 9일 리영호 등 고위 관료 132명에게 김정일 훈장을 수여한 바와 같이 충성분자에게는 각종 배려를 하지만 그 반대의 경우에는 가차 없는 처벌을 가할 것이다. 김정은은 ‘김일성화신문’에 입각한 인덕정치를 한손에, 강력한 탈북자 단속과 사회통제를 다른 한손에 쥐고 있을 것이다.

셋째, 대외 개방이 확대될 것이다. 1월 16일 김일성의 인척으로서 북한 최고의 성분을 가진 최고인민회의 상임위원회 부위원장인 양형섭이 “다른 국가의 경제 개혁 사례를 연구하고 있다”라고 강조했다. 이것은 사실화되고 있다. 김정은은 부친의 상층에도 외국인투자기업등록법 등 각종 개방관련 법을 공포하고 2월 23일에는 제3차 미·북 대화를 갖기로 합의했다. 과거의 사례로 보아 미·북 간에 유용한 성과가 달성될 것으로 보인다. 김정일은 김일성 사후 1개월만인 1994년 8월 10일 미·북 3단계 고위급 회담을 가졌고 10월 21일에는 미·북제네바 합의를 이끌어 냈었다.

넷째, 대남 정책은 당분간 강경할 것이다. 남한의 김정일 조문 불허를 이유로 상종불가 방침을 정한 북한은 남한의 차기정권 등장을 기다릴 것으로 보인다. 야당은 물론 여당의 ‘비대위’까지 모두 대북 유연성을 주창하고 있기 때문이다.

1984년부터 등장한 ‘동토의 왕국’이라는 표현은 북한을 가장 잘 규정한 용어이다. 물론 현재는 동토가 조금씩 녹아내리고 있지만 왕국은 그대로이다. 그러나 토대인 동토가 녹기 시작한다는 것은 민심이 변하고 있다는 것이고 그 위에 세워진

왕국도 녹는다는 것을 의미한다. 갓 태어난 김정은정권에게 보내는 충언은 ‘개방’이 거북스러우면 ‘국제화’를 속히 시현하는 것이 정권 안정에도 도움이 된다는 점이다. 주변국들도 동토를 녹이는 것은 ‘차가운(cold)’ 수단이 아니라 ‘뜨거운(hot)’ 수단이라는 것을 알았으면 좋겠다.

국제법상 중국의 탈북자 보호 의무

• • •

조정현

북한인권연구센터 연구위원

이번 달(2월) 들어 중국에 체류 중인 탈북자들이 중국 공안에 붙잡혀 강제송환 위기에 처해 있다는 소식이 끊이지 않고 있다. 북한인권 단체들이 주장하는 바에 따르면 그 수는 점점 늘어나 현재 80명에 이르는 탈북자가 엔지, 선양, 창춘, 룡징, 허룽, 칭다오, 정저우 등지에 체포·구금되어 있다고 한다. 우리 정부는 중국에 사실관계 확인을 요청하며 중국의 국제협약 준수를 강조하였으나, 중국의 공식적 반응은 매우 의례적인 간결한 답변뿐이었다. 2월 20일 중국 외교부 대변인 홍레이(洪磊)는 탈북자의 강제송환 중단 요구와 관련해 “중국은 국제법과 국내법, 그리고 인도주의 원칙에 따라 문제를 처리하고 있다”는 기존의 입장을 반복하였다. 그렇다면 중국이 상세한 설명 없이 매번 반복하고 있는 이러한 처리 기준, 그 중에서도 중국이 첫 번째로 준수하고 있다고 주장하는 ‘국제법’의 구체적 내용은 과연 무엇인가?

난민지위협약상 강제송환금지 의무

중국이 1982년 9월 24일 가입하여 당사국이 된 1951년 ‘난민의 지위에 관한 협약(난민지위협약)’은 제33조에서 “체약국은 난민을 어떠한 방법으로도 인종, 종교, 국적, 특정사회 집단의 구성원신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명이나 자유가 위협받을 우려가 있는 영역의 국경으로 추방하거나 송환하여서는 아니 된다”라고 규정하고 있다. 이 조항이 바로 난민에 대한 강제송환금지원칙(principle of non-refoulement)을 규정한 것인데, 비록 ‘난민’이란 단어가 사용되었지만 내용상 여기서의 ‘난민(refugees)’에는 이미 난민으로 공식적으로 인정받은 사람은 물론 아직 난민지위가 판정되지 않아 난민일 가능성을 배제할 수 없는, 즉 ‘비호를 구하는 자(asylum-seekers)’까지 포함하는 것으로 일반적으로 해석되고 있다. 따라서 북

자(asylum-seekers)’까지 포함하는 것으로 일반적으로 해석되고 있다. 따라서 북한으로 강제송환되면 “생명이나 자유가 위협받을 우려가” 매우 높은 탈북자의 경우 임에도 불구하고 적절한 국내 난민인정절차를 거치지 않고 일괄해서 모든 탈북자들을 ‘경제적 이주민(economic migrants)’ 내지 ‘불법 이민자(illegal immigrants)’로 간주하여 강제송환하는 행위는 중국이 난민지위협약상 강제송환금지 의무를 위반하고 있음을 명백히 보여 주는 것이다. 탈북자들이 정식 난민지위인정절차를 밟게 된다면 그 중의 대다수는, 북송 시의 정치적 처벌 가능성을 고려할 때, ‘전가된 정치적 의견(imputed political opinion)’에 기인한 박해에 대한 ‘합리적 가능성(reasonable possibility)’을 근거로 난민지위를 인정받을 수 있을 것이다.¹⁾

고문방지협약상 강제송환금지 의무

중국이 1986년 12월 12일 서명하고 1988년 10월 4일 비준하여 당사국이 된 1984년 ‘고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(‘고문방지협약’)'에도 강제송환금지원칙이 규정되어 있다. 제3조에서 “어떠한 당사국도 고문받을 위협이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 다른 나라로 개인을 추방·송환 또는 인도하여서는 아니 된다”고 규정한 고문방지협약은 그 대상이 난민뿐 아니라 모든 인간에게 적용된다는 점에서 앞서의 난민지위협약보다 그 적용대상이 넓다. 또한 제3조의 강제송환금지원칙은 해석상 ‘고문(torture)’은 물론 정도가 더 약한 기타 ‘학대행위(ill-treatment)’에도 적용됨으로써 그 범위가 상당히 넓다. 또한 난민지위협약 제33조에서도 금지한 ‘추방(expulsion)’ 및 ‘송환(return)’에 더해 고문방지협약 제3조는 명시적으로 범죄인 ‘인도(extradition)’도 금지하고 있다. 따라서 중국이 탈북자들을 “고문(및 기타 학대행위)받을 위협이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는” 북한으로 적절한 사전조치 없이 일괄 강제송환한다면 이는 협약당사국인 중국이 고문방지협약상의 강제송환금지 의무를 명백히 위반하는 것이다.

또한, 중국이 북한과의 범죄인인도조약 등 양자조약으로 탈북자를 북송해야 할 조약상 의무가 있다 하더라도, 그 조약이 국제법상 강행규범(jus cogens)인 고문 금지 및 관련 강제송환금지에 반하는 내용을 포함하고 있다면 이는 원천적으로 무

1) 자세한 내용은, 조정현, “Republikflucht(국가탈출죄)’의 법리 및 탈북자문제에의 적용,” 『서울국제법연구』, 제15권 2호 (2008. 12) 참조.

효이다. 중국 당국도 1993년, 2000년, 2007년 고문방지위원회(Committee against Torture)에 각 년에 제출한 국가보고서에서 고문금지협약 제3조상의 강제송환금지 원칙은 중국의 양자조약상 인도 혹은 송환 의무에 우선한다는 입장을 이미 수차례 밝힌 바 있다.

기타 국제법상 의무

탈북자들에게 난민지위인정절차에의 접근을 차단하는 것, 유엔난민기구(UHCHR)의 탈북자 접근을 차단하는 것, 30만 명에 달하는 중국 내 인도차이나 난민 등과 탈북자를 차별하는 것 등도 각각 난민지위협약 제31조, 제35조 및 제3조의 위반 소지가 농후하다. 또한 중국이 당사국인 1966년 인종차별철폐협약, 1979년 여성차별철폐협약, 1989년 아동권리협약, 1966년 사회권규약도 탈북자와 관련해 중국의 국제 의무를 상기시켜 준다. 이러한 여러 협약의 이행감독 위원회들도 이미 탈북자 처리와 관련된 중국의 태도 변화를 촉구한 바 있다.²⁾

중국 당국은 이상에서 언급된 국제법적 의무를 준수해야 하는 동시에 스스로도 표방하고 있는 “인도주의 원칙”에 따라 탈북자를 강제송환하는 비인도적 행위를 중단해야 한다. 주요 국제인권협약에 가입한 당사국으로서 인류보편적 가치인 인권에 대한 최소한의 인식을 공유하고 있다면 국제사회가 왜 중국의 탈북자 강제송환에 대해 우려하는지 깨달을 수 있을 것이다. 책임 있는 강국으로 부상하고 있는 중국이 국제인권협약을 준수하는 대국적인 결단을 내리기를 촉구하는 바이며, 국제인권협약에 입각하여 더욱 적극적으로 사태 해결을 위해 노력하려는 모습을 보이고 있는 우리 정부의 분발도 기대해 본다.

참고문헌

- 조정현. “Republikflucht(국가탈출죄)의 법리 및 탈북자문제에의 적용.” 『서울국제법연구』. 제15권 2호, 2008.
- _____. “국제인권법상 탈북자의 보호가능성 및 그 실행: 중국이 당사국인 국제인권조약 및 동 조약의 이행감독장치를 중심으로.” 『국제법학회논총』. 제54권 제1호, 2009.

2) 자세한 내용은, 조정현, “국제인권법상 탈북자의 보호가능성 및 그 실행: 중국이 당사국인 국제인권조약 및 동 조약의 이행감독장치를 중심으로,” 『국제법학회논총』, 제54권 제1호 (2009. 4) 참조.

이란, 제4세대 원심분리기 자체제작 성공의 함의

• • •

신성택

통일연구원 객원연구위원

이란이 농축속도와 생산능력을 대폭 향상시킨 최신형 우라늄농축 장치를 자체 개발했다고 발표했다. 이란 국영TV는 2월 15일 이란원자력에너지기구(IAEO)의 자료를 인용해 “중부 나탄즈 우라늄농축 시설에서 정제 속도가 향상된 제4세대 원심분리기 제작에 성공했다”면서 이는 “핵개발 프로그램의 뚜렷한 진전”이라고 보도했다.

IAEO는 또 이란 국내기술로 만든 핵연료봉을 이날 테헤란 핵연구소에 있는 원자로에 최초로 장착했다고 밝혔다. 마흐무드 아흐마디네자드(Mahmoud Ahmadinejad) 이란 대통령도 핵연료봉 장착 행사에 참석하여 “3,000개의 제4세대 신형원심분리기를 추가로 확보함으로써 이란이 가동 중인 원심분리기 수는 약 9,000개로 늘어났다”고 말했다. 이란은 이미 지난달 1일 핵연료봉의 자체 생산, 시험 가동에 들어갔다고 발표한 바 있다.

이들 시설에서는 2.5%와 4%, 20%의 농축우라늄 생산이 가능하다. 우라늄농축도 20%는 저농축에서 고농축으로 넘어가는 문턱으로써 핵무기 제작능력을 가늠할 수 있는 척도이자 국제원자력기구(IAEA) 등이 정한 금지선(red line)이기도 하다. 20% 고농축우라늄 정제능력을 갖추었다는 것은 이제 이란이 외부의 지원 없이도 핵프로그램을 추진할 수 있게 되었음을 의미한다. 페레이둔 압바시 다바니(Fereidoun Abbasi Davani) IAEO 의장은 “이번 성과는 외부세력의 무자비한 훼방에 대한 강력한 응답”이라고 주장했다. 이제부터 핵무기개발에 속도를 올리겠다는 이란의 의지를 드러낸 것이다.

제4세대 원심분리기의 성능

<표 1: 이란이 운용중인 원심분리기 스펙>

종류	원조모델	튜브 재질	규격	농축 능력
P-1	S(C)NOR	알루미늄	지름:10cm 길이: 2m	3 SWU/yr
P-2	G-2	머레이징 鋼	지름:15cm 길이: 1m	6 SWU/yr
P-3	4-M	머레이징 鋼	지름:20cm 길이: 2m	12 SWU/yr
P-4	SLM(TC-10)	머레이징 鋼	지름:15cm 길이: 3.2m	21 SWU/yr
	TC-12	탄소섬유	지름:20cm 길이: 3m	40 SWU/yr
	AC100	탄소섬유	지름:60cm 길이: 12m	330 SWU/yr

위의 도표에서처럼 이란은 P-1 타입부터 P-4 타입 개발에 이르기까지 원심분리기의 성능을 지속적으로 개선시켜 왔다.¹⁾ 원심분리기 성능은 원형튜브의 재질, 크기, 회전속도에 좌우된다. 재질이 알루미늄(P-1), 머레이징 鋼(P-2, P-3), 탄소섬유(P-4) 등으로 개선되면서 원형튜브의 크기(체적대비 216배)와 회전속도(5배)가 획기적으로 향상되었다. 고농축 우라늄 대량생산이 가능해진 것이다. 이란의 향상된 원심분리기 설계기술과 제조능력은 인접한 회교국 파키스탄으로부터 제공받은 것으로 여겨진다.

이란이 자체제작에 성공한 제4세대 원심분리기는 미국의 USEC(United States

1) 도표에서처럼 원심분리기는 진화를 거듭했다. 우라늄을 농축하기 위해서 원심분리기를 최초로 고안한 사람은 독일의 기계공학자 지페(Gernot Zippe, 1917~2008)이다. 지페박사는 우라늄 연료봉을 만드는 다국적기업(독일, 네델란드, 영국, 미국 합작) URENCO에서 튜브형 원심분리기를 제작했다. 원통형 튜브 내부에 다양한 형태의 회전체(orbital rotor)를 장착하여 가스형태의 육불화우라늄(UF6)을 위에서 아래로 통과시킨다. 광산에서 정련된 우라늄 정광(yellow cake)은 U-235(0.7%)와 U-238(99.3%)로 구성되어 있다. U-238이 U-235에 비하여 중성자 3개만큼 무겁기 때문에 고속(20,000~100,000 rpm) 회전체 내에서는 보다 무거운 U-238이 원심력에 의하여 튜브 바깥쪽으로 밀려난다. 원심분리기 1개에서 1년 동안 U-235와 U-238로 분리 처리되는 천연우라늄의 총량을 분리작업단위(SWU: separative work unit)라고 부른다. 농축할 때 필요한 일의 양을 나타내는 단위이다. 예를들면, 0.72%의 천연우라늄에서 4%로 농축시킨 우라늄 1kg을 만들기 위해서는 5,834kg SWU의 분리작업량이 필요하다. 분리작업량은 우라늄 농축도·폐기농도(tails assay)에 따라 달라진다. 즉, 우라늄 농축도를 높인다든지 폐기농도를 낮게 하는가에 따라 분리작업량이 커지게 된다. 우라늄을 농축할 때 1대의 원심분리기에서 농축되는 비율이 낮기 때문에 원심분리법에서는 여러 대의 원심분리기로 직렬과 병렬로 반복시켜 농축할 필요가 있다. 이때의 장치가 캐스케이드이다. 단위는 보통 kg SWU, ton SWU로 표시한다.

Enrichment Corporation)가 2002년부터 운전에 들어간 AC(American Centrifuge) 타입과 분리작업 능력면에서 거의 동일한 수준에 도달한 것으로 보인다. P-1 또는 P-2 2,000개가 1년간 가동됐을 때 고농축우라늄 약 15kg 생산할 수 있는데 비해 AC100 타입의 P-4 3,000개 원심분리기는 이론적으로 1년간 1,255kg 정도 생산이 가능하다. 그 밖의 기술과 노하우가 확보된다면 핵탄두 대량생산도 가능해진다.

일반적으로 농도 3.5~20%의 우라늄은 저농축우라늄(LEU)이라 불리며 원전 연료나 의료용으로 쓰인다. 농도 90% 이상인 고농축우라늄(HEU)은 핵무기 제조가 가능하다. 문제는 20% 농축우라늄에서 무기급인 HEU를 만드는 과정이 그리 복잡하지 않다는 점이다. 20%에서 90%로 농축하는 것은 원심분리기의 숫자와 성능(SWU)에 따라 소요시간이 다르기는 하지만 대략 1년 정도면 가능하다. 20%의 농축우라늄 생산에 성공한다면 무기급인 HEU 생산도 멀지 않았다는 의미다. 90% 농도의 HEU 최고급은 불과 2.5kg, 최저급은 16kg 정도면 임계질량을 구성할 수 있다. 임계질량이란 핵탄두 1개를 제조할 수 HEU의 양이다.

리온 파네타(Leon Panetta) 미 국방장관은 지난달 8일 CBS 방송에서 “이란이 아직은 핵폭탄을 한 개도 생산하지 않았다”고 밝혔다. 하지만 이란 당국이 “북부 포르도의 지하 핵시설에서 우라늄농축을 시작했고”, “농도 3.5%, 20%의 농축우라늄을 생산할 수 있다”고 발표한 내용이 사실이라면 이란은 핵무기 제조가 가능한 단계에 근접했다고 볼 수 있다.

이란-북한커넥션과 중동질서에 대한 파급력

이란은 핵탄두를 탑재할 사거리 1,930km의 샤하브-3 중거리 미사일 개발도 병행해 왔다. 이 미사일에 핵탄두를 탑재할 경우 미국 외교정책의 사활이 걸린 이스라엘은 물론 중동 전역이 사정권 안에 들어간다. 미국이 구축해 놓은 기존의 중동 안보질서가 파괴되고 힘의 균형은 급격히 무너질 것이다. 게다가 샤하브-4 이상의 미사일은 유럽 전역을 사정권 안에 둔다. 북한과 이란은 지난 1980년대부터 미사일을 중심으로 군사협력과 기술제휴를 해왔으며 북한의 대포동 2호 미사일과 이란의 샤하브-5가 이 같은 협력의 산물인 것은 이미 공공연한 사실이다.

알려진 것처럼 이란은 북한과 핵·미사일 분야에서 협력관계에 있다. 북한에서 핵과 미사일 개발에 참여하고 있는 핵심 기술인력 수백여 명이 이란의 주요 핵·미사일 관련 시설에서 근무 중인 것으로 알려졌다. 이는 이란-북한과의 핵·미사일

커넥션 의혹을 입증해주는 것으로서 이란 핵-북한 핵 사태의 전개와 국제사회의 대응에 상당한 파장을 주고 있다. 북한 핵문제에 정통한 외교소식통은 “이란 내 10여 곳의 핵과 미사일 시설에서 수백 명의 북한 엔지니어와 과학자들이 일하고 있는 것으로 확인됐다”면서 “이는 수년째 지속돼온 것”이라고 말했다. 이들 기술 인력은 노동당 군수공업부 소속의 ‘99호실’ 출신들로 3개월 또는 6개월 단위로 교대근무를 하고 있는 것으로 알려졌다. 이들은 제3국을 경유해 이란에 입국하고 있으며 나탄즈와 쿰 등 이란 내 10여개 핵·미사일 관련 시설에 분산 배치되어 활동하고 있다. 즉, 북한은 이란의 핵과 미사일 개발을 적극적으로 지원함으로써 중동 질서 유지에 위협을 가하고 있는 것이다.

한편 이스라엘이 이란 핵시설을 폭격할 가능성에 국제사회의 관심이 쏠리고 있다. 이스라엘은 1981년 이라크 오시라크 원전을 공격했고 2007년엔 시리아가 비밀리에 건설 중이던 알키바르 원자로 시설을 폭격해 무력화했다. 이란이 핵개발을 가속하자 이스라엘은 “우리의 존재에 대한 위협”이라며 이를 저지하기 위해 수단을 가리지 않겠다고 밝힌 상태다. 하지만 이란 핵시설은 시리아 등과 달리 지하요새 형태로 흩어져 있어 폭격이 쉽지 않을 것이다. 이스라엘의 군사적 행동이 실행에 옮겨진다면 그 효과는 단지 수년 동안 프로그램을 중단시키는 것에 그칠 것이다.

한국안보에 대한 위협

2002년 10월 세상에 알려지기 시작한 북한의 HEU 프로그램의 실체가 육안으로 공개된 것은 2010년 11월 12일이었다. 지그프리드 헤커(Siegfried S. Hecker) 스탠퍼드대 국제안보협력센터 소장은 원심분리기가 가동되는 현장을 직접 목격했다. 아이러니하게도 우라늄을 농축하고 있던 곳은 1990년 초부터 20년간 미국이 밤낮으로 감시해 온 영변 핵시설 내에 있었다. 헤커 소장은 방북 후 스탠퍼드대 홈페이지에 공개한 방북보고서에서 원심분리기를 갖춘 농축우라늄 시설의 모습을 자세하게 묘사했다. 이 보고서에서 헤커 소장은 “고작 몇 개의 원심분리기를 볼 것이라는 예상은 보기 좋게 빗나갔고, 현대식의 깔끔한 시설에 2,000개 정도의 원심분리기가 가지런히 정렬돼 있었다”고 소개했다. 그는 “2층으로 된 50m 길이의 플랫폼에 3열로 원심분리기가 놓여 있었다”며 “북한 당국자에 따르면 2009년 4월 착공해 며칠 전에 가동을 시작했다”고 전했다.

헤커 소장은 “파키스탄이 개발하고 이란이 사용하고 있는 P-1형 원심분리기는 아니라는 것이 북한의 주장이었다”며 “독일과 일본 모델에 착안해 북한이 자체 제작한 것이라고 강조했다”고 전했다. 원심분리기는 지름 20cm에 높이 1.82m의 원통형이었다고 적고 있다. 크기로 봐선 P-1, P-2, P-3에 해당하지만 과거에 러시아에서 들여간 알루미늄관 120톤이 사용된 경우라면 P-2 정도에 해당한다는 것이 필자의 평가다.

북한의 우라늄 농축시설이 설치되고 있는 속도를 보면 파키스탄 및 이란과 협력을 하고 있는 것은 명백하다. 또한 북한의 미사일 기술자들이 이란 현지에 나가 있다. 세계에서 이란과 가장 가까운 국가는 북한이다. 그런 이란이 P-4 타입의 원심분리기 1개를 북한에 넘겨준다면, 북한은 10년이 넘게 원심분리기를 개발해 온 경험을 바탕으로 역 설계를 통하여 즉각적으로 대량생산에 나설 것이 거의 확실하다. 결과는 북한의 HEU 핵탄두 대량생산체제로 나타날 것이다. 무슨 수를 써서라도 그 연결고리를 끊어야 한다. 우리의 당면과제다.

북한 국방위 공개질문은 ‘변화 거부’의 변

• • •

통일연구원 현안연구 T/F팀

김정일 국방위원장의 사망 후 김정은 후계자를 중심으로 하는 신지도부가 등장했을 때 한국의 많은 전문가들은 북한이 우선은 변화를 모색하기보다는 ‘계속성(continuity)과 안정성(stability)’에 진력할 것으로 내다보았다. 즉, 수령독재 체제를 그대로 이어가는 것과 김정은 신지도부의 안정적인 안착을 최우선으로 할 것이라는 예상이었다. 현재까지 북한의 행보는 이 예상에서 크게 벗어나지 않는다. 지난 2월 2일 북한 국방위원회가 발표한 9개 사항에 대한 공개질문이라는 것도 구태의연한 선전성 주장을 통해 ‘지속성 강조’와 ‘변화 거부’를 천명한 것이었다. 신지도부의 이러한 태도는 류우의 통일부 장관 취임 이후 ‘유연화 정책’을 통해 남북관계 개선의 실마리를 찾고자 했던 한국 정부에게는 매우 실망적인 것이다.

진부한 주장 되풀이한 공개질문서

북한이 공개질문을 통해 묻은 첫 질문은 “민족의 대국상 앞에 저지른 대역죄를 사죄하겠는가”라는 것이었다. 이는 김정일 사망에 대해 한국 정부가 대북 경계태세를 강화하고 조문 방북을 제한한 사실을 트집잡는 것이다. 이러한 주장은 김정일이 남북한을 아우르는 민족의 지도자임을 인정하라는 억지이자 조문 문제를 통해 한국사회 내부에 대북정책을 둘러싼 갈등을 증폭시키기 위한 선전책략에 불과하다. 한국 정부는 김정일이 생전에 저지른 대남 도발, 테러, 남남갈등 조장 등의 죄과들을 들추지 않았고, 한반도 정세의 안정적 관리라는 대승적 견지에서 북한의 조속한 안정을 기대한다는 입장 표명과 함께 “북한 주민들에게 위로의 뜻을 전한다”고 밝혔으며, 북한을 자극하지 않기 위해 예정된 전방지역 성탄 트리의 점등도 유보했다. 한국 정부로서는 국제기준에 부합하는 도리를 다한 셈이다.

두 번째 질문은 “6·15 공동선언과 10·4 선언의 전면 이행을 내외에 표명하겠는

가”라는 것인데, 이는 내부선전용인 것으로 보인다. 한국 정부는 “남북 간 모든 합의를 존중한다”는 입장과 “6·15 공동선언과 10·4 선언의 이행을 위해 협의할 용의가 있다”는 입장을 이미 여러 차례 밝힌 바 있다. 이명박 대통령은 2008년 7월 11일 국회개원 연설에서 “과거 남북 간에 합의된 7·4공동성명, 남북기본합의서, 비핵화 공동선언, 6·15공동선언, 10·4정상선언 등의 이행에 대해 진지하게 협의할 용의가 있음”을 천명했다. 북한이 6·15 공동선언과 10·4 선언을 이행하고자 한다면 당국자 간 협의를 시작하지는 한국의 요구를 거부할 이유가 없으며, 동시에 1992년 『한반도의 비핵화에 관한 공동선언』 등 남북이 서명한 다른 합의들도 존중하는 자세를 가져야 마땅하다.

세 번째 질문은 “천안함-연평도 사건으로 우리를 헐뜯지 않겠다고 공언하겠는가”라는 것이며, 네 번째 질문은 “우리를 과녁으로 삼는 합동군사연습을 전면중지하겠는가”라는 것인데, 이 역시 선전구호를 반복한 것에 지나지 않는다. 천안함 관련 질문은 한국사회의 내부 갈등을 증폭시키기 위한 대남 심리전이며, 연평도 관련 질문은 서해 북방한계선(NLL)을 분쟁수역으로 남겨두기 위한 책략이다. 천안함 침몰이 북한의 도발에 의한 것이라는 사실은 이미 전 세계가 인정하고 있다. 한국 정부는 국내 12개 민간기관의 전문가 25명과 군 전문가 22명, 국회추천 위원 3명, 그리고 미국, 호주, 영국, 스웨덴 등 4개국 전문가 24명으로 합동조사단을 편성하여 조사에 착수했으며, 합동조사단은 2달 동안의 과학적 조사를 통해 천안함이 북한의 소형 잠수함정에서 발사된 어뢰에 의해 침몰되었음을 입증했다. 연평도 포격에 대해서도 북한은 한국군의 포격훈련, 즉 ‘선불질’에 대한 응징이라고 주장하지만, 당시나 지금이나 한국군은 북방한계선(NLL) 이남의 한국 수역에서 군사훈련을 실시하고 있다. 북한이 이 문제에 대해 적반하장(賊反荷杖)식 주장을 되풀이하는 것은 북방한계선을 무력화시키고 서해를 분쟁수역으로 남겨두기 위한 고전적 책략이다.

한미 합동군사훈련에 대한 시비도 연례적 행사이다. 합동훈련은 기본적으로 방어훈련이며, 한국은 매년 북한에 훈련일정을 통보하고 참관을 초청하고 있다. 한국전쟁, 판문점 도끼만행, 아웅산 폭탄 테러, 대한항공기 폭파 등 북한이 저질러온 무수한 도발들을 감안하다면, 북한은 한미 군사훈련을 시비할 입장에 있지 않다. 전쟁과 군사도발이 없었다면 이 땅에 미군이 들어오지도 않았을 것이며, 합동군사훈련도 필요하지 않을 것이다. 북한이 역사적 사실에 반하는 주장을 앞세우고 한미 군사훈련을 시비하는 것은 인민군대의 내부결속을 도모하고 한국사회의 분열

을 부추기는 심리전일 뿐이다.

다섯 번째 질문은 “조선반도 비핵화에 대한 그릇된 견해를 버리고 비핵화를 위한 실천에 발을 잠글 결심이 되어 있는가”라는 것인데, 이 질문을 제대로 해석하기 위해서는 북한이 ‘김일성 유훈’이라고 주장하는 ‘조선반도 비핵화’와 국제사회가 말하는 ‘한반도 비핵화’가 서로 다른 의미를 가지고 있음을 인지해야 한다. 북한이 말하는 ‘조선반도 비핵화’란 침략자인 미국이 한국으로부터 핵무기를 철수함은 물론 미국이 제공하는 핵억제력을 포함한 일체의 핵영향력을 배제해야 함을 의미하며, 이를 위해 북한과 미국이 동등한 핵보유국의 입장에서 ‘핵군축’ 협상을 해야 한다는 것이다. 반면, 국제사회가 말하는 ‘한반도 비핵화’는 1991년 미군 전술핵 철수 이후 한반도에 남은 핵무기는 북핵뿐이므로 북한이 핵을 포기하여 한반도를 비핵화해야 한다는 것이다.

북한의 주장에는 핵보유국으로 공인받고자 하는 의도와 통미봉남의 기조가 깔려있다. 한국에게 “비핵화 실천에 발을 잠글 결심이 되어 있는가”라고 묻는 것은 북한이 대등한 핵보유국 자격으로 미국과 협상하는데 들러리로 동조하라는 주문인 것이다. 이는 결국 북한이 핵포기에 대한 진정성을 가지고 있지 않음을 보여주는 것이다. 한국은 1992년 남북이 서명한 『한반도의 비핵화에 관한 공동 선언』과 1994년 미·북이 체결한 『제네바핵합의(Agreed Framework)』를 지금까지 준수하고 있지만, 북한은 국제사회를 기만하면서 핵개발에 매진하여 2006년과 2009년 두 차례의 핵실험을 강행했다. 1990년대 말부터는 비밀스럽게 우라늄 농축 능력을 발전시키다가 2010년 10월에는 우라늄 농축 시설을 공개하는 등 오만한 핵외교 공세까지 펼치고 있다. 이런 북한이 한국에게 ‘조선반도 비핵화를 위한 실천’에 나서라고 요구하는 것은 황당하고 혼란스럽다.

여섯 번째 질문은 “악랄한 반공화국 심리모략전에 계속 매달릴 작정인가”라는 것인데, 이는 한국 사회가 ‘북한 급변사태 가능성’, ‘흡수통일’ 등을 언급하는 것이 불쾌하다는 의미이며, 한국 정부에게 민간단체의 풍선 날려보내기 등 북한 주민에게 외부세계를 알리는 활동을 금지시키라는 주문이기도 하다. 이 부분에 대해 한국 정부는 이미 수차례 입장을 표명했다. 한국 정부는 북한의 급변사태 발생보다는 조기 안정을 희망하고 있으며, 흡수통일보다는 평화적 합의통일을 추구한다는 입장을 공식화하고 있다. 자유민주주의 체제의 특성상 시민단체의 활동을 정부가 통제하는데 한계가 있음도 사실이다. 한국에는 이념적 스펙트럼이 다양한 시민단체들이 있으며, 이들 모두는 법이 허용하는 테두리 내에서 자유롭게 활동하고 있다.

북한의 주장에는 남한의 자유민주주의 체제를 이해하지 못하는 그들만의 문제점도 작용하고 있는 것으로 보이나, 무엇보다도 북한 스스로가 인권개선과 민주화를 통해 안정된 체제로 발전하고 무력도발보다는 상생을 택하는 정책을 펼친다면, 자연스럽게 소멸될 문제들이다. 논리적으로 보더라도 그렇다. 한국 민간단체들의 대북활동을 시비하기에 앞서, 자신들의 반인권적 현실, 무분별한 대남비방, 남남 갈등 조장 등이 한국 민간단체의 대응적 활동을 자극한다는 사실을 유념하는 것이 올바른 순서이다.

일곱 번째 질문은 “북남 협력과 교류를 민족의 평화번영과 공리공영을 위한 방향으로 재개하고 활성화할 용의가 있는가”라는 것인데, 이 질문에 대한 답변도 북한 스스로에게 있다. 교류협력을 통해 공존공영하자는 것은 지금까지 역대 한국 정부가 추구해온 목표였다. 북한이 말뿐이 아닌 실질적 상생공영을 원한다면, 남북 교류협력을 중단시킨 무력도발에 대한 자기반성을 앞세우는 것이 우선이다.

한국은 1988년 7월 7일의 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’ 이래 지속적으로 대북협력 의지를 표명해왔으며 남북 간 인적·물적 교류의 활성화 및 제도화를 추진해 왔다. 또한 2000년 남북정상회담 이후 교류협력이 경제와 사회·문화 분야를 중심으로 이어지면서 다양화·제도화되는 성과도 거두었다. 그러나 북한은 공리공영을 말하면서도 체제존속과 대남협박에 치중하는 행보를 지속해왔고, 그 과정에서 핵위협을 앞세운 무력도발을 서슴지 않았다. 이런 상황에서 북한의 천안함-연평도 도발로 교류협력이 중단된 것이다. 북한이 재발 방지를 위한 책임있는 조치들을 취한다면 당연히 교류협력도 재개될 것이다.

여덟 번째 질문은 “정전체제를 평화체제로 바꾸자는 우리의 요구에 호응하겠는가”라는 것이고, 마지막 아홉 번째로는 “보안법을 비롯한 반민족적·반통일적 악법들을 철폐하겠는가”라는 것이다. 한 마디로 진부하기 짝이 없는 선전공세이다. 정전체제의 평화체제로의 전환은 모두가 원하는 것이지만 하루아침에 이루어지는 것이 아니며, 신뢰구축과 안정적인 평화정착이 선행되어야 하는 사안이다. 보안법 문제도 그렇다. 모든 국가는 체제존립과 안전을 위협하는 반국가 세력을 규제하는 형사법을 갖추고 있다. 독일의 형법 제84~85조, 오스트리아의 형법 제246조, 일본의 파괴활동 방지법 제9조 및 42조 등이 예이다. 미국도 정부 전복 또는 타도를 옹호, 교사 또는 고무하는 단체·집회를 조직하거나 가입 또는 제휴한 자를 처벌하는 형법 제2385조와 공산주의자규제법 제843조를 가지고 있다. 북한은 훨씬 더 가혹한 체제보위 법들을 가지고 있으며, 먹을 것을 찾아 탈북하는 사람들을 처벌

하고 있다.

한국 정부나 국민도 평화체제의 정착을 원하며, 보안법이 필요 없는 세상에 살기를 원한다. 하지만, 북한이 핵위협을 앞세운 도발을 반복하고 저속한 비방과 함께 한국 내부의 갈등을 조장하는 언행을 일삼으면서 이런 주장을 하는 것은 앞뒤가 맞지 않다. 이런 상태에서 보안법을 폐지하고 평화체제에 합의하라는 것은 결국 자유민주주의 체제를 보위하는 장치들을 해체하고 한미동맹 철폐와 주한미군 철수부터 관철하겠다는 것과 다르지 않다. 북한의 노동당규약은 “전국적 범위에서 민족해방, 민주주의 혁명 과업 수행”을 목적으로 밝히고 있으며, 노동당규약, 조국통일 3원칙, 기타 문건들에는 남한을 수령님을 받드는 사회로 만들어야 함을 의미하는 ‘온 사회의 주체사상화’, 미군철수와 한미동맹 해체를 의미하는 ‘외세 배격’, 남조선 혁명을 촉구하는 ‘민족자주 정권 수립 및 민족해방’ 등의 표현들이 넘쳐나고 있다.

요컨대, 국방위가 보낸 공개질문이라는 것은 변화를 거부하기 위한 대내, 대남, 그리고 대미 심리전 차원의 선전용 표현들에 지나지 않는다. 한국 정부로서는 이미 수십 년 동안 반복되어온 내용에 발끈할 이유도 없고 일일이 답변할 필요도 없다. 다만, 김정은 신지도부 등장 이후 북한의 변화된 자세를 기대하고 남북관계 개선의 계기를 원했던 한국 정부의 입장에서 보면 그저 실망스럽고 안타까운 일일 뿐이다.

남북관계 개선과 북한변화를 위한 노력 지속해야

류우익 통일부 장관의 취임 이후 한국 정부가 남북관계 개선을 위해 보다 많은 유연성을 보이려고 노력해왔다는 점에 비추어 보면, 김정은정권이 보여준 구태연한 모습은 여간 실망스러운 것이 아니다. 실제로 한국 정부는 개성공단 내에 병원과 소방시설을 건설하고 도로를 확장하는 등 성의를 보였으며, 종교지도자 방북, 정명훈씨 방북 등 연이은 민간인 방북도 허용했다. 유니세프(UNICEF)를 통해 간염백신과 결핵약을 보냈으며, 인도적 지원 증대와 이산가족 상봉도 제안했다. 금강산 관광 재개와 관련해서도 ‘한국인 관광객에 대한 북한 당국의 신변안전 보장이 핵심’이라는 입장을 취함으로써 나머지 조건들을 부수적인 것으로 다룰 수 있음을 시사했다. 이런 노력에 대해 김정은 신지도부가 ‘진부하기 짝이 없는 심리전’으로 응답한 것은 무척 실망스럽다.

그럼에도 불구하고 건전한 남북관계 구축과 북한의 변화를 선도하기 위한 한국의 노력은 지속되어야 한다. 북한이 개혁·개방을 거부하고 우상화와 체제존속에 매달려온 것은 이미 오래된 역사이며, 미국과의 핵대화에 나서면서 한국과는 핵대화를 거부하는 통미봉남(通美封南)을 시도하거나 한국 내부의 남남갈등을 부추겨 한국의 대북 지렛대를 무력화시키는 전술을 구사하는 것도 어제 오늘의 일이 아니다. 한국에 선거가 있을 때 세대 간 간극을 이용하여 심리전을 강화하는 것도 전혀 새삼스럽지 않다. 국방위의 공개질문서는 적어도 당분간은 북한이 종래의 행태를 지속할 것임을 예고하고 있다. 하지만, 변화란 언제든 가능한 것이다. 그 변화를 위해 인내심을 가지고 시간과의 싸움을 벌여나가야 하는 것이 한국의 운명이다.

김정일 사망 전후의 북한 법제정비 의미와 특징

• • •

이규창

북한인권연구센터 연구위원

2011년 12월 17일 김정일의 사망을 전후로 한 북한의 법제정비는 크게 교육법 제 정비와 경제관련법제 정비의 두 가지 흐름을 보여주고 있다. 교육법제 정비는 북한이 그 동안 일관되게 주장해온 강성대국 또는 올해 신년공동사설에서 한 단계 표현 수위를 낮춘 강성국가 건설에 필요한 일군 양성을 원하고 있으며, 경제관련법제 정비는 김정은체제 하의 북한이 외자유치 및 경제 활성화를 통한 경제강국 건설을 국정방향으로 삼고 있음을 말해주고 있다.

<표> 2011년 11월과 12월에 제정 또는 개정된 북한 법령

법 령	제·개정 일시	비 고
고등교육법	2011년 12월 14일 제정	
라선경제무역지대법	2011년 12월 3일 개정	종전 법령 2010년 1월 27일
황금평, 위화도경제지대법	2011년 12월 3일 제정	
외국인기업법	2011년 11월 29일 개정	종전 법령 2007년 9월 26일
외국인투자기업노동법	2011년 12월 21일 개정	종전 법령 2009년 1월 21일
외국인투자기업재정관리법	2011년 12월 21일 개정	종전 법령 2008년 10월 2일
외국인투자기업파산법	2011년 12월 21일 개정	종전 법령 2000년 4월 19일
외국인투자법	2011년 11월 29일 개정	종전 법령 2008년 8월 19일
외국투자기업 및 외국인 세금법	2011년 12월 21일 개정	종전 법령 2008년 8월 19일
외국투자기업등록법	2011년 12월 21일 개정	종전 법령 2009년 8월 4일
외국투자기업회계법	2011년 12월 21일 개정	종전 법령 2008년 4월 29일
외국투자은행법	2011년 12월 21일 개정	종전 법령 2002년 11월 7일
토지임대법	2011년 11월 29일 개정	종전 법령 2008년 8월 19일
합영법	2011년 11월 29일 개정	종전 법령 2008년 8월 19일
합작법	2011년 11월 29일 개정	종전 법령 2008년 8월 19일

아래에서는 김정일 사망 전후의 북한 법제정비의 의미와 2011년 11월과 12월에 제정되거나 개정된 북한 법령의 주요 내용 속에 나타나 있는 특징을 간단히 살펴 보고자 한다.

먼저 입법 형식의 측면에서 보통교육법의 제정(2011.1.19)에 이은 고등교육법의 제정은 북한에서 법의 분화(分化)가 지속되고 있다는 점에서 의미를 부여할 수 있다. 북한은 기존의 사회주의노동법을 노동정량법(2009.12.10 제정)과 노동보호법(2010.7.8)으로 분화시킨 전례가 있으며 취약계층에 대한 보호에 있어서도 기존의 장애인보호법과 연로자보호법 외에 여성권리보장법(2010.12.22 제정)과 아동권리보장법(2010.12.22 제정)을 제정한 바 있다. 또한 경제관련법제의 정비는 북한에서도 나름대로 법의 영역 내지는 법에 의한 통치가 빠르지는 않지만 점진적으로 확대되고 있다는 점에서 의미를 부여할 수 있다.

북한은 2011년 12월 14일 최고인민회의의 정령으로 7개 장, 68개 조로 구성된 고등교육법을 제정하였다. 고등교육법의 조문은 아직 공개되지 않고 있어서 그 구체적인 내용은 확인되지 않는다. 그러나 작년 1월에 제정한 보통교육법의 내용을 볼 때 강성국가 건설에 필요한 일군 양성에 관한 내용들을 규정하고 있을 것으로 판단된다. 보통교육법은 기존의 교육법과 비교했을 때 인재양성을 강조하고 있다. 특히 기초과학기술과 외국어교육을 강화하고 있다. 북한은 올해 신년공동사설에서 CNC(Computer Numerical Control, 컴퓨터수치제어)와 정보기술·나노기술·생물공학과 같은 기초과학기술의 성과를 강조하고, 교육 부문에서 ‘지식경제시대’의 요구에 맞게 교육의 수준을 향상시키는 것을 과제로 설정하였다. 북한은 보통교육법과 고등교육법의 제정을 통해 이와 같은 과제 수행에 필요한 일군 양성에 나설 것으로 전망된다.

경제관련 법령들은 경제특구 관련 법령과 외국인투자관련 법령으로 구분해 볼 수 있다. 특히 외국인투자기업노동법을 비롯한 7개의 외국인투자관련 법령이 김정일 사망 직후 개정된 점이 주목된다. 북한은 나선경제무역지대법의 개정과 황금평·위화도경제지대법의 제정을 통해 경제특구에 대한 외국의 투자를 유도하고 외국인투자관련 법령의 개정을 통해 이에 필요한 제도적인 뒷받침을 의도하고 있다.

북한은 나선경제무역지대법을 대폭 개정하였다. 종전 법령이 45개 조문이었던 것에 비해 개정 법령은 83개 조문에 달하고 있다. 특히 개정 법령은 세계 여러 나라의 법인이나 개인, 경제조직이 나선경제무역지대에 투자할 수 있다는 규정을 신설하였다(제4조). 이와 같은 외국인의 투자유치를 위해 제도적인 보장을 대폭

강화하였다. 첫째, 투자자의 재산 국유화 금지 및 국유화시 보상한다는 규정과 신변안전보장 규정을 신설하였다(제7조 및 제9조). 둘째, 국제적인 기준을 강조하고 있다. 경제무역시대의 관리원칙에서 ‘국제관례’를 참고한다고 규정하고 있고(제23조), 상품의 원산지관리에 있어서도 ‘국제관례’에 맞게 하여야 한다고 강조하고 있다(제35조). 중재에 의한 분쟁해결에 있어서도 국제중재위원회의 중재규칙에 따른다고 규정하고 있다(제82조). 셋째, 나선경제무역시대의 독립성을 위해 독자적인 관리위원회를 신설하였고 관리위원회의 운영에 관한 여러 규정들을 두고 있다(제24조~제28조). 넷째, 해외 투자자들의 안정적인 사업운동을 위해 토지임대기간을 50년으로 명시하고 있다(제16조). 구법에는 기간이 명시되어 있지 않았다. 또한 외국 투자자의 경우 임차만 가능하도록 규정하고 있는 구법과는 달리 건물 소유권의 취득도 가능하도록 규정하고 있다(제17조). 다섯째, 분쟁해결 규정도 대폭 손질하였다. 구법이 하나의 조문에서 규정하고 있는 것에 비해 개정 법령은 신소, 조정, 중재, 재판 등 4가지 분쟁해결방안을 규정하고 있다(제80조~제83조).

나선경제무역지대가 국제 무역 및 투자, 금융까지 보다 넓은 대상을 규율하고 있는 것에 비해(나선경제무역지대법 제1조) 황금평경제지대는 정보산업, 경공업, 농업, 상업, 관광업을 기본으로 하고 있고 위화도경제지대는 위화도개발계획에 따라 개발하는 것으로 되어 있다(황금평·위화도경제지대법 제1조). 이와 같은 성격에 따라 개발방식에 있어 차이를 보이고 있고(제13조) 이밖에 구체적인 규율 내용도 조금씩 차이를 보이고 있는 규정들도 있다. 그러나 전반적으로 외국투자유치를 통한 경제 활성화라는 기본적인 법의 목적 내지 취지는 동일하다.

개정 외국인기업법은 외국기업의 투자 유치 일환으로 “장려부분의 외국인기업은 일정한 기간 기업소득세를 감면받을 수 있다”는 조항을 신설하였다(제24조). 그리고 관련 기관이 외국인투자기업의 투자 및 세무상황을 ‘검열’할 수 있다고 규정하던 것을 ‘료해’¹⁾할 수 있다고 그 수위를 낮추었다(제26조). 반면 외국인기업창설에 신중을 기하는 모습도 보이고 있다. 구법이 15일 이내에 외국인기업창설을 승인하거나 부결하여야 한다고 규정하던 것을 개정 법령은 30일로 확대하였다(제8조).

외국인투자기업파산법은 적용 대상을 외국투자은행까지 확대하였다(제7조). 또한 구법이 청산위원회가 파산을 ‘제기할 수 있다’고 규정하던 것을 개정 법령은 해당 재판소에 파산 ‘제기를 하여야 한다’고 규정하고 있다(제11조). 이는 문제의

1) 사정이나 형편이 어떠한 가를 알아본다는 의미다.

소지가 있는 외국인투자기업을 파산시킴으로써 다른 외국인투자기업에 영향을 미치지 않게 하려는 의도로 판단된다.

외국투자은행법은 외국투자은행의 등록자본 보유한도에 있어 구법이 북한 화폐로 '22억 5천만 원 이상에 해당하는 전환성 외화'가 있어야 한다고 구체적으로 규정하던 것을 개정 법령은 구체적인 금액을 명시하지 않고 '정해진 액수의 등록자본금'으로 규정하고 있다(제18조). 이는 보다 많은 외국투자은행을 유치하기 위해 융통성을 갖고 대처하기 위함으로 판단된다. 반면 구법에는 외국투자은행에 대한 우대 사유가 4가지가 규정되어 있었는데 개정 법령에서는 3가지로 축소시킨 모습도 볼 수 있다(제28조).

이 밖의 다른 개정 법령들은 직전 법령들의 조문이 국내에 공개 또는 입수되어 있지 않아 구체적으로 어떻게 개정되었는지 확인되지 않는다. 다만, 외국투자유치를 활성화하기 위한 방향에서 부분적으로 개정되었을 것으로 추측된다.

북한의 경제관련법제 정비는 외국투자 및 경제 활성화의 필요조건일 뿐 충분조건이 될 수는 없다. 민간의 대북투자를 저해하는 요인들로 지적되는 북한체제의 특수성과 정보부족, 투자의 하부구조 낙후, 고급인력의 부족, 통신의 문제, 기업경영의 제한과 같은 점들이 개선되어야 한다. 아울러 외국과의 관계개선 등도 필요하다. 이와 관련하여 미·북 양국은 지난달 22일~23일 베이징에서 비핵화 사전조치와 대북영양(식량)지원을 골자로 하는 6개항에 합의하였다. 이를 계기로 북한이 보다 전향적인 자세로 비핵화에 임하고 이를 통해 그들이 원하는 외국투자유치 및 경제 활성화를 이룰 수 있을지의 여부가 주목된다.

푸틴체제의 한반도 정책 전망과 한국의 대응 방향

• • •

조한범

통일정책연구센터 선임연구위원

예상했던 대로 푸틴(Vladimir Putin)은 이번 대선에서 3선에 성공하여 6년간 러시아를 이끌 지도자로 자리매김 했으며, 연임에 성공할 경우 푸틴의 집권기는 향후 최대 12년으로 늘어나게 된다. 소련체제 붕괴의 상실감을 메워줄 강한 러시아에 대한 향수, 푸틴을 대신할 대중적 지도자의 부재, 그리고 서구에 비해 상대적으로 발달하지 못한 러시아의 정치문화 등 다양한 요인들에 따라 푸틴의 재집권은 오래전부터 당연시 되어 왔다. 푸틴이 메드베데프(Dmitry Medvedev) 현 대통령 체제에서도 강력한 영향력을 행사해온 실력자였다는 점에서 이번 대선은 사실상 정권교체가 아니며, 따라서 러시아가 급격하게 변화할 가능성도 높지 않다. 그러나 푸틴이 ‘강력한 러시아’를 표방해 왔다는 점에서 공식적인 지도자로 등극한 이상 일정한 변화들이 불가피할 것으로 보이며, 이는 대외정책에 있어 두드러질 가능성이 높다.

러시아 대외정책 기조

러시아는 과거와 같은 미·러 양강체제의 형성을 목표로 국제정치적 차원에서 균형자의 역할을 자임하게 될 것이다. 이미 푸틴은 2월 말 러시아 국내신문에 실린 기고문을 통해 자신의 대외정책 기조를 밝힌바 있다. 푸틴은 시리아 사태와 이란 핵문제에 대해 미국과 서방의 개입방식을 비판하는 한편 이에 맞서겠다는 의사를 분명히 했다. 시리아에는 러시아의 해군기지가 있고 이란과 러시아는 강한 경제, 군사 협력을 맺고 있다. 푸틴은 중국의 정치, 경제적 부상을 높이 평가하고 국제질서에 대해서도 견해가 일치한다는 점을 강조, 중·러 협력관계의 강화를 예고했다.

푸틴의 대외정책 기조는 미국과 서방 동맹국 주도의 세계질서체제에 반대하고 중국과 협력하여 러시아의 이해관계에 부정적인 사안에 대해서는 강력히 대응하겠다는 것으로 요약될 수 있다. 푸틴체제의 러시아가 리비아 사태 해법과 같은 방식을 용납하지 않을 것을 분명히 하고 있다는 점에서 국제적 현안에 있어 러시아 대 미국 및 서방국가들과의 긴장관계 가능성을 내포하고 있다. 푸틴 재선 확정과 동시에 ‘미·러 협조시대의 마감’이나 ‘세계 신 냉전국면 가능성’ 등의 표현들이 언론에 등장 하는 것도 같은 맥락이라 할 수 있다. 또한 북핵문제 해소를 위한 국제 정치구도에도 영향을 미칠 수 있다는 점에서도 우려가 제기되고 있다. 미·중 패권 경쟁의 장이 되고 있는 아시아·태평양지역에서 러시아와 중국 간의 협력관계 확대는 한미동맹을 기반으로 하는 북핵문제 해법 도출에 부정적일 수 있기 때문이다. 북한과 중국 간의 특수관계에 러시아가 현재 보다 더 협력할 경우 한국의 대북정책에 상당한 부담이 예상될 수 있다.

그러나 푸틴의 재집권 체제는 몇 가지 제약요인들을 지니고 있다. 우선 지지율이 과거에 미치지 못하고 있으며, 반 푸틴 진영이 조직적으로 구축되기 시작했다는 점이다. 반 푸틴세력의 상당수가 젊은 층들이며 러시아 시민사회도 지속적으로 성장하고 있다는 점에서 푸틴이 강경일변도의 대외정책을 일방적으로 추진하는 것이 쉽지 않을 것이다. 석유·가스·연료 등 지하자원이 수출의 70%에 달하는 취약한 러시아의 무역구조도 푸틴에게 부담이다. 푸틴의 인기비결이 경제성장이라는 점에서 세계경제위기 및 유가하락 국면이 도래할 경우 푸틴체제의 안정성에 심각한 도전이 될 수 있다. 이는 푸틴이 세계경제에 악영향을 미칠 대외정책의 구사에 한계가 있음을 의미한다.

대 한반도 정책 전망

‘북핵에 반대’하지만 ‘김정은체제의 흔들기 역시 반대’한다는 푸틴의 언급과 같이 러시아의 대한반도 정책기조는 남북한 등거리 외교라고 할 수 있다. 이는 구소련 붕괴이후 전방위 외교를 지향해온 러시아의 대외정책 기조와도 맥을 같이한다. 러시아는 한반도에 있어서 이념과 진영논리 보다는 자신들의 실리를 적극적으로 추구하는 실용주의적 입장을 견지해왔다. 러시아가 한반도 문제에 개입할 수 있는 전략적 수단에 제약이 있다는 점은 실용주의 전략을 선택하게 된 구조적 이유라고 할 수 있다. 따라서 시베리아 횡단철도 연결사업 및 2011년 8월 김정일 위원장

의 방러시 북·러가 합의한 남·북·러 가스관 연결사업과 같이 러시아는 남북한과의 경협에 지대한 관심을 보여 왔다. 남북관계의 교착국면에서도 러시아는 철도연결을 위한 사전단계의 준비를 지속해왔으며, 북한과도 관련된 경제협력관계를 유지해왔다.

러시아 IMEMO연구소가 2011년 9월 발표한 ‘글로벌 전망 2030’ 보고서는 향후 북한 붕괴 추세가 강화되고 2020년대 후반 남북한이 실질적 통일단계에 진입할 것이라고 예측한바 있다. 이 같은 견해가 러시아 정부의 공식적 입장이라고 할 수는 없으나 IMEMO가 저명한 국제연구소라는 점에서 러시아내 한반도 문제 전문가 및 정책결정권자들의 한반도 문제에 대한 인식의 일면을 읽을 수 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. IMEMO의 전망은 러시아의 미래 대한반도 정책이 한국을 중심으로 전개될 수 있는 가능성을 내포하고 있다. 이 같은 점에서 푸틴체제의 등장은 한국에게 새로운 기회가 될 수도 있다는 발상의 전환이 필요하다.

한국의 대응 방향

푸틴의 집권에 따라 남·북·러 가스관 사업의 추진이 탄력을 받게 될 가능성이 있다. 남·북·러 가스관 사업은 경우에 따라 일본까지 연결될 수 있다는 점에서 러시아의 새로운 에너지 수출 창구가 될 수 있으며, 숙원사업인 시베리아·연해주 개발사업까지 탄력을 받을 수 있다는 점에서 푸틴에게 중요한 국정과제가 될 수 있을 것이다. ‘에너지의 섬’이라는 한계를 벗어날 수 있다는 점에서 한국에게도 중요한 의미가 있으며, 북한에게도 안정적 수입원이 된다는 점에서 남북관계의 패러다임을 전환하는 계기로 활용될 수 있을 것이다. 남·북·러 가스관 연결사업의 추진은 경제적 효과와 아울러 북한에 대한 러시아의 레버리지 확보라는 국제정치적 의미도 내포하고 있다. 가스관 연결사업의 전제조건이 안보문제 불식이라는 점에서 사업의 성공적 추진은 남북관계의 안정적 정착을 의미하게 된다. 이 같은 점에서 가스관 연결사업 추진을 위한 남·북·러 정상회담이 고려될 수 있을 것이다. 사업의 성공적 추진을 위해 3자 정상회담을 통해 안전보장조치들에 합의할 필요가 있으며, 이 경우 천안함·연평도 문제의 논의와 아울러 유사 사안의 재발방지에 대한 합의도 가능할 것이다. 가스관 연결을 위한 실용주의적 3자 정상회담이 러시아 극동지역 또는 모스크바에서 개최될 경우 한국의 대선 및 현 정부 임기 말이라는 부담을 피할 수 있을 것이다.

남·북·러 삼각경협을 추구하는 러시아의 입장에서 한반도의 안정은 매우 중요하며, 북핵 프로그램의 진행도 큰 부담으로 작용한다는 점에서 우리와 이해관계를 같이 한다. 남북한이 통일될 경우 시베리아 횡단철도 연결 및 남·북·러 가스관 연결, 그리고 시베리아 연해주 개발에 탄력을 받을 수 있다는 점에서 러시아는 통일에 대해서 매우 실용적 관점을 견지하고 있다. 이는 러시아가 한국의 적극적인 통일외교의 대상임을 의미한다. 북핵문제 해법 도출과정에서 러시아의 협력을 적극적으로 견인해 내고 다양한 차원에서 한·러 협력관계를 강화할 필요가 있다. 미국과 중국, 그리고 일본에 비해서 상대적으로 취약한 대러 외교 협력관계를 확대하고 공공외교 역량도 적극적으로 배양해야 할 것이다. 러시아는 한반도의 안정 및 통일과정에서 가장 큰 수혜자가 될 수 있기 때문이다. 푸틴체제의 등장을 한국 통일외교의 새로운 기회로 활용하는 적극적 노력이 필요한 시점이다.

미·북 비핵화 3차 회담 합의와 북핵 전망

...

홍우택

통일연구원 행정국장

북한이 합의를 하는 모습은 오랜만에 보는 모양새로 마땅히 반가워해야 할 일이지만 과거의 망령 때문인지 바라보는 마음은 씁쓸할 뿐이다. 미국과 북한이 지난 2월 23~24일 베이징에서 진행된 3차 고위급회담의 합의내용을 29일에 발표한 것을 보며 드는 생각이다. 양측이 각기 발표한 합의 내용 간에 미세한 차이점에서 첨예한 쟁점을 서로 드러내지 않으려는 양측의 의도를 엿볼 수 있었다. 이렇게 서로 속내를 감추고 만들어진 합의가 어디까지 지탱될 수 있을까를 생각하면 막막해질 따름이다. 모호한 합의를 만들어 놓은 까닭에 늘 빠져나가는 구실이 많았던 북한의 과거 모습이 망령으로 되살아오는 듯하다.

미국 측 발표에는 영변 우라늄농축프로그램(UEP)의 가동을 중단하는 것은 물론 국제원자력기구(IAEA)의 사찰복귀 그리고 핵실험과 장거리 미사일 발사도 중지하기로 북한이 합의하였다. 미국은 별개의 사안이라고 하지만 북한이 대가로 얻는 것이 24만 톤의 식량지원이라는 것을 알 수 있다. 이를 두고 일부에서는 금년 4월 김일성 생일 100주년 잔치상을 차려야 하는 북한이 식량부족분을 해결하기 위해 통 큰 결단을 내렸다는 분석을 내놓기도 한다. 얼핏 보면 북한이 통 크게 많은 부분을 양보한 것처럼 보이기도 한다.

그러나 미국의 발표내용을 북한의 발표와 비교하면 북한이 양보를 하거나 통 큰 결단을 내렸다는 표현은 지나친 과장임을 알 수 있다. 미국 측 발표에는 장거리 미사일 발사 및 핵실험, 그리고 우라늄농축활동을 포함한 영변 핵활동에 대한 유예(moratorium), 그리고 이를 검증하고 확인하기 위해 국제원자력기구(IAEA)의 사찰 팀이 복귀하는 내용을 담고 있다. 반면에 결실있는 회담이 진행되는 기간에 핵실험과 미사일 발사, 영변우라늄농축활동을 임시중지하고 국제원자력기구의 감시를 허용한다는 것이 북한 측 발표다. 주목할 점은 국제원자력기구가 영변에서

수행해야 하는 행위를 미국은 「검증 및 확인」이라고 표현한 반면 북한은 「감시를 허용 한다」고 한 것이다. 더구나 북한은 「결실 있는 회담이 진행되는 기간」이라는 조건을 달아 언제든 회담이 교착된다고 판단되면 우라늄농축활동을 재개할 수 있다는 속내를 내비치고 있다.

사람들로 하여금 의아심을 들게 하는 것은 견해 차이를 노출하는 위협에도 불구하고 각각의 국가에서 따로 합의내용을 발표한 것이다. 물론 상호동의를 있었기에 가능했을 것이지만, 결국 추후협상에서 난항이 예고되는 차이가 고스란히 노출되었기 때문에 각기 발표를 하기로 동의를 한 것은 사람들의 궁금증을 유발하고 있다. 북한은 과거 모호한 합의를 만들어 놓고 이를 어기는 핑계로 삼았던 전례가 있었다는 것을 미국이 잊었을 리가 없다. 북한이 동의를 한 이유도 석연치 않다. 차라리 합의를 하지 않는 것이 편할 텐데, 굳이 쟁점이 드러나 보이는 합의를 한 이유에 대해 의구심은 충분히 품을 만하다.

무엇이 이들로 하여금 합의를 서두르게 만들었을까? 오바마(Barack Obama)가 재선을 앞두고 성과를 내려는 욕심 때문이라고 보기도 한다. 하지만 입장의 차이를 확인할 수 있고 전망조차 불투명한 합의가 재선에 긍정적인 효과가 있을 것이라고 보기는 어렵다. 설사 6자회담이 재개되더라도 북한의 비핵화 가능성이 크게 부각되지 않는 이상 재선에 긍정적인 요인은 될 수가 없다. 사실이라면 맥이 빠지지만 이스라엘을 다독이려고 미국이 서둘렀을 수도 있다. 이란 핵시설 폭격을 저울질하는 이스라엘에게 평화적인 문제해결책이 가능하다는 것을 보여주고 싶었을 수도 있다. “이란 핵프로그램을 외교적으로 해결하기에 급변 미·북합의가 충분한 증거는 아니다”라고 엉뚱하게 이스라엘이 예민하게 반응하는 것을 보며 드는 생각이다.

그렇다고 이스라엘 강경책의 등털미를 잡기 위해서만은 아닐 것이다. 사실 미국은 새로운 김정은체제가 대외관계를 어떻게 풀어 나갈 것인지 가늠하는 것이 필요했을 것이다. 비록 입장 차이를 재확인하는 초기합의라고 할지라도 추후협상에서 북한의 태도를 다시금 가늠하는 것도 나쁘지는 않다고 판단했을 수도 있다. 어쩌면 북한의 우라늄농축 능력을 확인하고 싶었을 수도 있다. 비록 2010년 헤커박사를 통해 실체가 있다는 것은 알았지만, 능력이 어느 정도인지는 추정만 하는 상황에서 국제원자력기구 사찰단을 통해 확인하고 싶었을 것이다. 차후 검증까지는 몰라도 눈으로 확인할 수는 있는 단계까지 근접할 수도 있겠다는 기대감 때문에 미국이 서둘렀다고 추정할 수 있다.

속내는 북한도 별반 다를 것이 없다. 이번 합의는 김정은이 승인한 첫 번째 대미조치다. 다시 말해 김정은체제가 미국과 대등하게 합의를 이룰 만큼 대내적으로 안정되었다는 것을 보여주고 싶었을 수도 있다. 그리고 미국이 김정은체제를 어떻게 상대할 것인가도 궁금했을 것이다. 이런 맥락에서 식량지원이라는 것을 통해 미국의 대 김정은 접근 태도를 보고자 했을 것이다. 식량부족분을 해결하기 위해 합의를 서둘렀을 것이라는 해석은 잘못된 판단이다. 김일성 생일 기념 잔치상을 차리는데 미국이 지원하는 24만 톤의 식량은 있으나 없으나 별반 차이가 없다. 다른 국경일보다 중요한 행사라고는 해도 어차피 북한은 전 지역에 식량을 공급할 계획이 없다. 일부 계층이나 평양시내에만 생색내면 되는데 그 정도는 자체적으로 해결해 왔다.

북한이 합의를 한 속내는 또 이렇게도 판단해 볼 수 있다. 비록 감시라는 표현으로 수위를 조절하였고, 결실 있는 회담이 진행되는 기간이라는 전제조건을 달았지만 영변 핵시설을 공개해서 자신의 핵능력을 과시하려는 속내일 수 있다. 자신의 핵능력을 믿게 만들면 미국에게 강경책을 쓸 수 있는 까닭이다. 완전히 보여주지는 않으면서 속빈강정은 아니라고 믿게 만들면 위협이 통한다. 이런 면에서 영변핵시설은 핵능력을 완전히 노출시키지 않고 적정 수준에서 보여줄 수 있기에 적합하다. 플루토늄 재처리 시설과는 달리 우라늄농축시설은 소규모로 운용할 수 있고 따라서 이동에도 어려움이 없기 때문에 북한이 보여주고 싶은 것만 공개할 것이다. 이미 헤커박사를 통해 알려진 시설이기도 하기에 조건을 달아 합의를 한 것이다.

이렇게 서로 속내는 다르지만 합의를 서두르게 한 교차점은 만들어졌다. 그렇다고 이번 합의가 2008년 이후 중단되었던 6자회담 재개로 이어질 것이라고 낙관하기는 어렵다. 북한이 우라늄농축프로그램(UEP) 중단은 물론 국제원자력기구(IAEA) 사찰단의 검증에 협조하면 6자회담이 재개될 가능성은 크지만, 북한이 자신의 핵능력을 완전히 노출하는 수준까지 협조할 가능성은 희박하다. 과거에도 사찰단의 입국은 허용했지만 사찰단이 핵시설에 가까이 접근하는 것은 막았다. 이번에도 마찬가지로 최대한 모호하면서도 뭔가 있는 듯한 인상을 심어주려는 시도만 할 가능성이 높다.

미국이 비핵화 사전조치를 어느 정도 덮고 넘어 가느냐를 보는 것도 이번 합의가 6자회담 재개로 이어질지 판단하는데 한 몫을 할 것이다. 영변우라늄농축시설에 대한 정확한 검증 없이 6자회담으로 바통을 넘기려면 국내외 반발을 잠재워야

하는 문제도 있지만, 6자회담에서 다루어야만 하는 충분한 이유가 있어야 한다. 하지만 검증을 거부하였던 북한이 6자회담이 재개된다고 하여 검증을 받아들이지는 않을 것이다. 미국도 그렇게 판단할 것이다. 문제는 또 도사리고 있다. 영변이 외에 흩어져 있는 북한의 우라늄농축시설이다. 6자회담이 재개되면 이 문제는 자연스레 의제로 등장할 것이고, 이는 더 이상 6자회담을 진전하지 못하게 하는 방해요인이 될 것이다. 이러한 의문은, 즉 미국이 어떤 생각을 갖고 있는지는 뉴욕에서 전개될 세부협상과정의 진행을 지켜보면서 풀릴 것이다.

미국과 북한의 접촉이 있을 때마다 우리 내부에서 항상 제기되는 우려는 북한의 통미봉남 정책이다. 협상은 미국과 북한이 하고 비용은 남한이 지불한 과거 제네바합의의 기억이 만들어 낸 피해의식이다. 사실 북한은 핵문제의 협상 상대자로 미국만을 고집해왔다. 이러한 북한의 고집은 적어도 북한에 대한 남한의 협상력을 약화시켰다. 상대를 해주지 않으니 여간한 일로는 관심을 끌기가 힘이 든다. 그렇다고 통미봉남 정책이 성공적인 북한의 정책이라고는 할 수 없다. ‘통미’가 성공하기 위해선 미국이 갖고 있는 우려심을 없애야 하는데, 이런 면에서 북한의 핵집착은 ‘통미’를 불가능하게 한다. 또한 ‘통미’는 ‘통남’으로 이어질 수밖에 없다. 사실 북한의 비핵화 가능성이 높아지게 돼서 만들어지는 ‘통미’는 자연스레 ‘통남’이 되기 때문이다.

김정일 사망 이후 북한은 핵무장을 김정일의 가장 큰 업적으로 내세우고 이를 계속해서 이어 나갈 것이라고 선전하였다. 또한 북한은 협상을 또 하나의 전쟁으로 생각한다. 미국 측의 합의내용 발표를 두고 북한은 논평을 통해 미국의 패배이며 자신의 승리라고 주장하고 있는 것을 보면 알 수 있다. 승리를 위해 협상에 나서는 북한이 차후 미국과의 세부협상과정에서 어떠한 태도로 나올지가 궁금하다. 이렇게 이번에 이루어진 미·북 합의는 선 위에 있는 하나의 점에 불과하다. 이 선이 한반도 비핵화로 이어지는 선인지 아닌지를 점하나를 보면서 판단할 수는 없다. 통미봉남과 같은 표현에 현혹되지 말고 느긋하게 그러나 주의 깊게 지켜볼 일이다.

비인도적 탈북자 강제송환과 국제법

• • •

이규창

북한인권연구센터 연구위원

최근 중국의 탈북자 강제송환 문제가 불거지면서 강제송환금지에 대한 국제법적 근거로 유엔난민협약과 고문방지협약이 원용되고 있다. 필자도 우리나라와 국제사회가 이 두 협약을 근거로 중국에 대해 지속적으로 탈북자의 강제송환 금지를 주장해야 한다는데 뜻을 같이한다. 그렇다면 유엔난민협약과 고문방지협약 이외에 탈북자의 강제송환금지를 주장할 수 있는 또 다른 국제법적 근거는 없을까? 특히 탈북자의 강제송환이 ‘비인도적’ 처사이기 때문에 금지되어야 한다고 할 때 직접 원용할 수 있는 국제법상의 근거는 무엇일까? 이와 같은 관점에서 세계인권선언과 유럽인권협약 및 관련 사례를 잠시 생각해 보고자 한다.

세계인권선언 제5조는 어느 누구도 잔혹하거나, 비인도적이거나, 굴욕적인 대우나 처벌을 받아서는 안 된다고 규정하고 있다. 세계인권선언은 대부분의 규정이 국제관습법화한 것으로 간주되고 있다. 다시 말해 법적 구속력을 갖는다는 것이다. 동일한 내용이 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(일명 “자유권규약”) 제7조에도 규정되어 있다. 그러나 자유권규약은 중국이 가입하고 있지 않다. 조약은 원칙적으로 가입하거나 비준한 당사국에게만 효력을 미친다.

세계인권선언 제5조는 어느 누구도 비인도적인 대우나 처벌을 받아서는 안 된다고 규정하고 있기는 하지만 그렇다고 해서 비인도적인 대우나 처벌을 받을 위험이 있는 국가로 송환되거나 추방되는 것을 명시적으로 금지하고 있지는 않다. 여기서 유럽인권협약의 관련 규정과 유럽인권재판소의 판례를 살펴볼 필요가 있다. 유럽인권협약 제3조는 “어느 누구도 고문, 비인도적인 또는 굴욕적 대우나 처벌을 받지 아니한다.”고 규정하고 있다. 세계인권선언 제5조와 마찬가지로 비인도적인 대우나 처벌을 받을 위험이 있는 국가로 외국인을 추방하는 것을 명시적으로 금지하고 있지는 않다. 그러나 유럽인권재판소는 일정한 경우에 외국인을 추방

하는 것은 유럽인권협약 위반에 해당될 수 있음을 판시한 바 있다. 유럽인권재판소는 1997년에 D.사건을 다루었다. D.는 에이즈환자로 영국에서 생존을 위해 필요한 치료를 받고 있던 중 범죄로 인해 추방에 직면하게 되었다. 유럽인권재판소는 D.가 에이즈환자로 치료 불가능한 상태였다는 점, 영국정부가 D.의 치료를 위한 책임을 부담해왔다는 점, D.가 치료에 의존하고 있다는 점, 의료시설 박탈은 그에게 치명적인 결과를 가져올 수 있다는 점에 주목하였다. 결국 유럽인권재판소는 이 사안과 같이 예외적인 경우에 D.를 추방하는 것은 비인도적인 대우로서 유럽인권협약 제3조 위반이라고 판결하였다.

2001년에 판결한 Bensaid사건도 D.사건과 비슷하게 병을 앓고 있는 외국인의 추방이 비인도적인 대우에 해당하는가와 관련된 사안이다. 알제리 국민 Bensaid는 정신병을 앓고 있었으나 1997년 영국 정부로부터 추방명령을 받았다. 유럽인권재판소는 Bensaid의 추방이 비인도적인가의 여부를 판단함에 있어 Bensaid가 영국에서 받는 정도의 수준은 아니지만 추방되더라도 어느 정도의 치료는 받을 수 있다는 점에 주목하였다. 결국 유럽인권재판소는 영국에서 받은 치료보다 낮은 수준의 치료를 받게 될 상황이 유럽인권협약 제3조 위반여부를 판단함에 있어서 결정적인 요소는 아니라고 판시하였다. Bensaid사건이 D.사건과 다른 점은 D.의 경우에는 추방을 당하게 되면 치료도 받을 수 없고 가족의 도움도 받을 수 없었던 반면에 Bensaid의 경우에는 추방을 당하더라도 어느 정도의 치료는 받을 수 있었다는 점이다.

위 유럽인권재판소의 판례들은 심각한 질병이 있다 하더라도 모든 추방을 비인도적인 행위로 볼 수는 없지만 D.사건과 같이 심각하고 예외적인 경우의 추방은 비인도적인 행위에 해당됨을 말해준다. D.의 경우 추방은 곧 죽음을 의미하기 때문이다.

강제송환을 앞둔 재중 탈북자들이 처한 상황은 D.가 처해있던 상황보다 훨씬 심각하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 탈북자들의 경우 강제송환되면 육체적·정신적 상처를 치료받지 못하는 것은 물론 인민보안부 소속의 보안원과 국가안전보위부 소속의 보위부원들, 집결소와 구류장 및 교화소의 지도원과 계호(우리의 교도관에 해당)들에 의해 말로 다하기 어려운 인권유린을 당하기 때문이다.

탈북자들은 송환되면 대개 집결소와 구류장에서 수사와 예심을 받고 교화소에 수감된다. 북한이탈주민들에 따르면 집결소와 구류장, 교화소에서의 구타와 가혹행위 등의 인권침해는 심각한 수준이다. 가혹행위는 부상이나 질병으로 이어지고

각종 구금시설의 열악한 영양·의료 상황과 복합적으로 작용하여 사망으로 이어지는 사례도 지속되고 있다. 집결소의 경우 북한이탈주민 ○○○은 2010년 청진 도 집결소에서 동료 구금자가 영양실조로 사망한 것을 목격하였다고 증언하였다. 북한이탈주민 ○○○은 2011년 1월 3일 신의주 집결소에서 동료수감자가 영양실조로 사망한 것을 목격하였는데 시체를 이불에 싸서 창고에 보관했다가 의사 보안원이 이튿날 부검하고 시신을 땅에 매장하였다고 증언하였다. 구류장의 경우 북한이탈주민 ○○○은 2009년 1월 양강도 김형직군 보안서 구류장 수감시 영양실조로 인한 사망 직전의 사람을 목격하였다고 증언하였고, 북한이탈주민 ○○○은 함경북도 회령시 보안서 구류장에 수감 중이던 2009년 12월 동료수감자가 영양실조로 사망한 것을 목격하였다고 증언하였다. 이밖에도 탈북을 기도하다가 체포된 경우 또는 탈북을 하였더라도 중국에서 체포되어 강제송환된 경우 정치범수용소에 수감되기도 한다. 회령시 동명동에 거주하던 ○○○은 탈북 후 중국에 있는 한국 대사관에 들어가려다 체포되어 2010년 강제송환 되었고 2011년에 정치범수용소 가운데 하나인 회령 22호 관리소에 수감되었다. 간혹 송환되더라도 조사만 받고 풀려나는 경우도 있다. 그러나 이는 예외적인 경우로서 일반화시킬 수는 없다. 요컨대, 탈북자들을 비인도적인 대우나 처벌을 받을 북한으로 송환하거나 추방하는 것은 세계인권선언에 반하는 비인도적 행위에 해당한다.

2012년과 후계구축 및 강성대국 건설

• • •

박형중

북한연구센터 선임연구위원

북한은 오는 4월 중순 ‘강성대국 대문열기’ 프로젝트를 완료할 것이다. 이 프로젝트는 2007년 말에 선언되었지만, 실제 본격으로 출범한 것은 2009년 초부터였다. 표면적으로 ‘강성대국 대문열기’ 프로젝트는 ‘경제 및 인민생활의 향상’을 주축으로 했다.

그런데 실제상으로 ‘강성대국 대문열기’ 프로젝트는 김정은 후계체제 구축 프로젝트의 암호명이었던 것으로 보인다. 또는 전자는 후자의 일 구성요소에 불과했던 것으로 보인다. 이 글에서는 이렇게 볼 수 있는 이유가 무엇인지를 알아보고, 후계구축 및 강성대국 대문열기와 관련되는 것으로 보이는 정치적 정책적 주요 조치들에 대해 설명한다.

2007년과 정국 변화

2000년대 후반으로부터 현재까지 북한에서 내부 권력 변동, 대내외 정책 방향, 그리고 김정은 후계 체제 구축은 서로 밀접히 연계되어 변화 또는 진행되었다. 때때로 정치적 정책적 변화가 밀집해서 발생하는 시기가 있었다. 여기서 두 개의 시점에 주목할 수 있다. 그 첫째 시점은 2007년, 둘째 시점은 2008년 말~2009년 초이다.

우선 2007년을 보자. 먼저 4월에 두 가지 주요 인사조치가 있었다. 그 동안 개혁 정책을 실무적으로 주도하던 박봉주 총리가 실각했다. 이는 그간 박봉주 노선을 정치적으로 뒷받침하던 세력이 패퇴했음을 의미했다. 동시에, 1995년 시작된 ‘선군정치’의 핵심 인물이었던 김영춘 총참모장은 국방위 부위원장으로 실권적 지위에서 명목상의 지위로 보직 이동했다. 이와 같은 인사 조치와 함께 정책상으로 많

은 변화가 발생했다. 5월부터 그 동안의 개혁 ‘여독’ 청산을 목적으로 하는 전국적으로 매우 강력한 비사투쟁이 전개되었다. 이어서 2008년 초에는 군부 무역회사에 대한 대대적 단속이 있었다. 아울러 2007~2008년 그 동안 남북경협에 종사했던 주요 인물들이 숙청되었다. 이러한 숙청은 상층정치 변동의 하위 파장으로써 대남 경협으로부터의 수익을 누가 관리하는가에 변화가 발생했음을 의미했다. 2차 남북정상회담은 이와 같은 북측 내부에서 대내 및 대남 정책 주도권이 명확하게 변화한 것을 배경으로 하여 개최되었다. 남북정상회담은 원래 8월에 계획되었으나, 10월에 개최되었다. 10월 장성택이 행정부장으로 승진됐고, 동시에 시장억압정책이 현저히 강화되었다. 이와 같은 과정 속의 2007년 어느 시점에 김정은이 후계자로 내정된 것으로 보인다. 11월 30일~12월 1일 개최된 지식인 대회는 ‘2012년에 강성대국 대문을 연다’고 목표를 설정했다.

종합하면, 2007년의 권력 및 정책 변동, 2차 남북정상회담, 김정은 후계자 내정 및 2012년 강성대국 대문열기 프로젝트는 서로 연계되어 거의 동시에 구상된 것으로 보인다. 그러나 이러한 정국구상은 2008년 한국에서의 정권 교체라는 중요 환경 변화로 지속될 수 없었던 것으로 보인다.

2008년 말 정국 변화

다음으로 2008년 말~2009년 초를 보자. 이 시기에도 내부 권력 변동, 대내외 정책 변동, 후계체제 구축과 관련하여 주요한 변화가 동시다발적으로 발생했다. 8월의 뇌경색에서 회복하여 일선에 복귀했던 2008년 10월부터 12월 사이에 김정일은 새로운 국정구상 및 권력진용편성을 제시한 것으로 보인다. 아마도 그의 구상은 2009년부터 2012년까지를 포괄했을 것으로 보인다. 2009년 1월 김정은 후계체제 구축 사업이 본격적으로 출범했다. 아울러 2월과 4월 사이에 1995년 이래 ‘선군정치’의 주도 세력인 구군부의 위세가 약화되고, 리영호, 김영철 등 신군부가 부상하는 조직 개편, 인사이동 및 헌법개정이 있었다. 나아가 대내외 정책에도 두드러진 변화가 있었다. 북한은 2009년 초부터 ‘핵 보유국가’론을 노골적으로 내세우면서 대외정책 입장을 현저히 강화시켰고, 4월과 5월 미사일 및 핵 실험을 단행했다. 이러한 변화는 그 동안의 핵관련 대외정책 입장을 눈에 띄게 변경시키는 것으로써 신군부의 강화된 영향력을 반영한 것으로 보인다. 한편 대내정책에 있어서도 보다 구체적이고 실질적으로 ‘2012년 강성대국 대문열기’ 정책을 시작했다.

2009년 초 2012년까지 달성해야 할 경제목표치가 제시되었고, 2009년 대내경제정책이 한층 강경해져, 150일 전투 및 화폐 개혁 등이 시행되었다. 2009년부터 김정일은 2011년 12월 사망할 때까지 중화학공업부문의 핵심 국영기업을 중심으로 경제분야에 대하여 이례적으로 빈번하게 현지도를 했다. ‘강성대국 대문열기’의 간판사업인 평양 10만호 살림집 건설 공사도 2009년 8월부터 시행되었다.

‘2012년 강성대국 대문열기’와 김정은 후계 구축의 동시 진행

2009, 2010, 2011년의 정책 상황을 돌이켜 평가할 때 2008년 말 김정일이 입안하여 2012년 4월 15일을 목표 기한으로 하는 추진했던 정국 구상의 주요 내용은 다음의 여덟 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 그 핵심은 김정은 후계체제 구축이다. 이는 2010년 9월 당대표자회 개최를 통해 김정은을 당중앙군사위원회 부위원장으로 공식 등장시킨 것, 그리고 2011년 10월 8일 이후 김정은에게 국정주도권을 이양하는 것을 통해 진행되었다.

둘째, 정국 주도 세력의 교체이다. 1995년부터 2000년대 초반까지 김정일이 정국관리를 위임해왔던 구군부 인물 및 (리제강 등) 민간당료 세력을 퇴진시키고, 신군부 및 (장성택을 중심으로 한) 신진 민간당료를 부상시켰다.

셋째, 대외·대남 정책의 강경화이다. 대외적으로 핵 보유 국가 승인을 관철을 위해 대량살상무기 능력을 과시했고, 동시에 협상 유도를 위한 회유적 제안을 시행하는 한편, 대남정책에 있어서는 정세주도권 재탈환을 위해 협박과 회유, 그리고 노골적 공격 조치를 활용했다.

넷째, 국영경제의 강화와 시장 및 사경제의 약화이다. 구체적으로 중화학공업 분야 국영기관기업을 정상화하고 국영 경공업을 진흥하여 국내경제에서 국영부문의 공급과 고용의 우위를 재정립하려고 했다. 이것이 성공하면 시장활동에 강력한 물리적 타격을 주더라도 국가경제가 지탱할 수 있으며, 또한 일반 주민의 생계에 대한 국가의 장악력을 획기적으로 높일 수 있다.

다섯째, 개혁 거부이다. 경제개혁 조치 미실시와 노력동원 강화를 경제운영의 핵심으로 하면서, 과학기술을 대대적으로 강조했다. 전자의 대표적 슬로건이 ‘대고조’였다. 이 단어는 2009년 이래 경제사업에서 핵심단어가 되고 있다. 아울러 북한은 2009, 2010, 2011년 “CNC”, “첨단돌파전”, “지식경제 강국”, “새 세기 산업 혁명”과 같은 용어를 만들어 내고 집중적으로 부각시켜 왔다.

여섯째, 이와 같은 여러 사업에 소요되는 자금조달 방안의 확립이다. 이러한 비용은 중국에 대한 광물 수출 증가, 초고도 인플레이를 통한 대내경제 수탈, 외화사용 금지 정책 등을 통한 국내 외화 수탈, 외화 및 식량 수입 의무를 기관 및 대외일꾼에 강제 할당, 생활필수품 수입 관련 권한 배분 및 가격 조작을 통한 폭리정책 등을 통해 조달되었다.

일곱째, 대내 억압 능력과 조치의 강화이다. 구체적으로 인민보안부 강화, 비사검열의 강화, 국경통제 강화, 탈북에 대한 징벌 강화 등을 추진해왔다.

여덟째, 중국과의 관계 강화 및 중국 견제정책이다. 중국으로부터 후계정권에 대한 정치적 용인과 경제적 지원을 확보하고자 노력했다. 아울러 핵 외교 과정에서 기회가 발생할 때 마다 북한이 미국과 관계를 절상시킬 용의가 있음을 표하면서, 중국견제를 위해 미국을 회유하려고 했다.

이상에서 2007년과 2008, 2009년에 권력진용편제, 대내외 정책 방향, 후계체제 구축에 관한 주요 결정이 내려졌음을 보았다. 특히 2009년 초 김정은 후계체제를 본격적으로 건설하는 작업이 시작됨과 함께 ‘2012년 강성대국 대문열기’ 구상도 본격적으로 시작되었다. 내용상으로 보면, 경제적 의미에서의 ‘2012년 강성대국 대문열기’ 사업은 김정은 후계체제 구축을 위한 다각도의 대내외 환경 정비 프로젝트를 구성하는 일부에 지나지 않았음을 알 수 있다. 이러한 프로젝트의 마감날짜는 2012년 4월 15일이었다. 따라서 그 기획자이자 감독이었던 김정일이 2011년 12월 17일 사망했지만, 일단 기존 프로젝트는 계속 추진될 수밖에 없었다. 다만 그 주도권은 이제 김정일이 아니라 김정은과 관련 세력으로 이양되었다.

맺는 말

2012년 4월 중순에 예정되어 있는 당대표자회, 최고인민회의, 김일성 생일 100주년 행사 등은 2009년 이래의 김정일 정국 구상을 총결산하면서, 미래에 대한 정치적, 정책적 초석을 놓는 행사가 될 것이다. 김정일은 생존 시에 이미 4월 15일 이후에 대한 구상을 염두에 두면서 행마를 두기 시작했을 것이다. 대표적인 것으로 두 가지를 생각할 수 있다. 첫째, 2011년 10월 초에 정국 주도권을 김정은에게 넘긴 것이다. 둘째, 12월 사망 직전 미국과 핵 문제에 대한 합의가 이루어지도록 승인한 것이었을 것이다.

그런데 김정일의 사망과 함께, 그 정국 구상을 만들어내고 집행해야할 책임이

김정은과 관련 세력에게 이양되었다. 4월 15일은 정치적으로 그리고 정책적으로 중대한 변화를 수반할 수 있다. 첫째, 정치적 차원에서 권력 구조 변동이다. 여기에는 주요 인물 및 주요 기관이 전체 권력 구도 속에서 어떻게 배치될 것인가가 핵심이다. 특히 김정일이 추진해오던 권력구도 재편 프로젝트가 김정일 사후에도 유효한지가 주목거리이다. 둘째, 정책적으로 보면, 대내외 정책 변화 여부이다. 기존 여러 정책의 방향조절과 우선순위의 변화가 발생할 것인지 여부가 핵심적 주목 사항이다. 예를 들어 4월 12일~16일에 예정되어 있는 ‘광명성 3호’ 발사가 원래 김정일의 시나리오에 있던 것인지, 아니면 정책 갈등 속에서 사후에 첨가된 것인지의 여부를 가리는 것은 중요하다. 아울러 권력 구도 개편에서와 마찬가지로, 정책 방향 설정에서도 이권배분을 놓고 내부 여러 세력 간에 팽팽한 긴장과 갈등이 진행되고 있을 것이다.

전체적으로 볼 때, 4월 중순의 여러 행사는 정책 변경 보다는 권력 및 정치구조의 재편 측면에서 더 중요할 것으로 보인다. 특히 2010년 9월 당대표자회에서 중앙당 여러 기구가 정비된 것을 바탕으로 오는 4월 당대표자회에서도 중앙당 기관의 정치기능을 강화하는 방향의 조치가 있을 것으로 예상된다. 다만 이것이 과거 당기관이 위세를 날리던 1970~80년대로의 단순 복귀를 의미하지는 않을 것이다. 중앙당 기관이 보다 정상화된다고 해도, 변화된 환경 때문에 북한 정치체제의 성격이 과거와 달라질 수밖에 없기 때문이다. 김정은과 관련 세력의 내구성의 핵심은 바로 이 새로운 정치체제가 북한 내부 정치의 여러 난제를 관리하는 데 얼마나 순기능적으로 역할 할 수 있을 것인지 여부이다.

4월 중순 당대표자회 개최 -김정은 시대 지도자- 엘리트 권력 분점 프로젝트

...

박형중

북한연구센터 선임연구위원

4월 당대표자회 개최 이유

오는 4월 당대표자회가 다시 열린다. 2010년 9월 개최 이후 1년 7개월 만의 일이다. 이처럼 짧은 기간을 두고 북한이 당대표자회를 연이어 개최하는 것은 매우 이례적이다. 2010년 당대표자회를 열어 중앙당의 여러 기구를 재생 복원하고자 결정했던 주역은 김정일이었다. 김정일 사망 이후 김정은을 비롯한 현 지도부는 재차 당대표자회를 개최하기로 결정했다. 이를 보면, 김정은의 현 지도부도 중앙당 기관을 중시하고자 했던 김정일의 결정을 승계하는 것으로 보인다. 그렇다면 김정일은 왜 중앙당 기관을 복원하고자 했을까?

이 글의 결론부터 말한다면, 그 이유는 중앙당 기관의 복원과 위상 증대를 바탕으로 새로운 지도자 김정은과 통치연합 엘리트가 권력을 분점하게 하는 한편, 이를 통해 통치연합 엘리트가 김정은정권의 안정과 존속에 대해 갖는 이해관계를 높이기 위한 목적 때문인 것으로 보인다. 이러한 목적이 실현되면, 중장기적으로 김정은과 통치연합 엘리트 간에 갈등 소지가 줄어들어 정권의 안정과 존속이 실현되는 것에 대한 장애가 완화된다. 이 점에 대해서 김정일, 김정은 그리고 여타 주요 엘리트 사이에 묵시적 또는 명시적 합의가 형성된 것으로 보인다. 그렇지 않으면, 당대표자회를 재차 개최하기로 한 이례적 결정은 내려지지 않았을 것이다.

이 글은 김정일 사망 이후, 김정은의 미래를 놓고 대내외의 전문가 사이에 두 가지 극단적 전망이 존재한다는 것을 지적하고 그 내용을 논의한 다음, 위의 제기한 문제를 통해 새로운 전망을 제시한다. 우선 두 가지 극단적 전망은 다음과 같다. 그 하나는(군주국가의 왕세자가 그러한 것처럼 혈통을 근거로 후계자로 점지

되었다는 그 자체 때문에) 김정은이 이미 김정일만큼이나 탄탄한 위치를 차지했으며, 따라서 김정은정권은 이미 안정되어 있고, 미래에도 그러할 것이라는 견해이다. 다른 하나는 김정일이라는 후견인이 사라지면서 김정은의 위치는 매우 불안하며, 이 때문에 조만간 북한 지도부 내에서 권력 투쟁이 발생할 것이고 북한정치가 매우 불안해질 것이라는 견해이다.

김정은정권 이미 안정론

이 견해는 김정은을 과대평가하며 주요 엘리트들을 과소평가한다. 이러한 견해는 북한의 정치체제가 기능해야 하는 조건과 내용이 현저하게 변했으며, 이에 따라 지도자와 통치연합 주요 엘리트들 사이의 힘의 관계도 변화했다는 것을 간과하고 있다. 오늘날의 북한은 1970~80년대의 북한과는 다른 북한이며, 이 때문에 지도자가 적어도 과거처럼 통치연합 내의 주요 엘리트를 완전히 장악하는 것은 불가능하다. 상징적으로 거론할 수 있는 것 중의 하나는 과거 그토록 공포스러운 맹위를 떨치던 ‘유일사상 10대원칙’이 요사이 들어 행방불명되었다는 것이다. 부문별로 불균등하게 나타나고 있지만, 이러한 추세에 영향을 미친 주요 요소를 들어보면 다음과 같다. 즉, 중앙재정의 붕괴에 따른 중앙의 권위 및 장악력 약화, 기관별 자력갱생체제가 추동한 기관본위주의의 강화추세, 시장 확산과 개인축재의 진행이 촉진시킨 권력과 함께 또는 권력보다 돈이 중요해지는 추세, 지도자와 이데올로기의 절대적 신비화 퇴색, 부패 및 매관매직의 만연, 뇌물 상납위계에 기초한 패거리의 만연, 중앙의 정치적 권위, 감시능력 및 조정능력 약화에 따른 수평 및 수직의 양 차원에서 기관별 이익 갈등과 암투의 강화 등이 있다. 이에 따라, 물론 아직까지 지도자는 필요한 경우 통치연합 주요 엘리트 개인의 존망을 위협할 수단을 가지고 있다. 그러나 1995년 이후 김정일의 시대에 들어서면서 지도자의 엘리트 개인에 대한 감시와 통제의 체계와 수단의 유효성의 강도와 성격이 변화했다. 주요 기관과 주요 인물은 중앙 장악력의 약화 또는 정권-개인관계의 성격 변화 속에서 과거와 비교할 때 상당한 정도로 독자적인 경제기반, 그리고 이에 따른 세력기반을 마련했으며, 지도자가 이를 전적으로 무시할 수 없는 상황에 도달했다. 새로운 지도자 김정은이 만약 과거 김정일과 같은 절대 권위를 누리하고자 한다면, 북한 내부적으로 1970~80년대에 필적하는 수준으로 통제와 감시의 복잡한 체계를 재건하는 한편, 북한 영토 내의 재부와 특권에 대한 절대적인 독점분배권

을 재확보해야 한다. 그런데 김정은이 이를 재건하는 것은 불가능하다.

권력 투쟁 발생 필연론

두 번째 견해는 김정일과 비교할 때 김정은의 위상은 약화되었고, 앞으로 엘리트 분쟁에 의한 불안발생은 불가피하다고 주장한다. 사실 경험법칙에서 보면, 독재국가의 비밀스러운 정치과정 속에서 지도자와 통치연합 내 주변 엘리트의 관계에는 상호 의심과 불안이 항상 존재해왔다. 한편에서 독재자는 민중봉기보다는 대부분 주변 엘리트의 반란 때문에 실각했으며, 반대로 주변 엘리트들은 독재자가 자신의 구조적 우세를 비밀스럽게 활용하여 주변엘리트들의 이익을 침해하면서 권력을 확장해갈 가능성에 대해 경계해왔다. 독재자가 성공적으로 권력을 확장해 버리면, 결국에 주변 엘리트는 지도자에 절대복종하면서 그 인신적 운명까지 독재자의 전횡에 맡겨야 하는 상황이 도래한다. 반대로 독재자의 힘이 약해지고 통치연합 내 부하의 세력이 강해지면, 독재자는 축출당할 수밖에 없어진다. 이 때문에 독재자와 통치연합 내 부하들은 상호 의심과 경계를 항상 늦추지 말아야 한다. 북한에서는 일찍이 1960년대 중후반에 독재자가 부하들에 대해 절대 우위를 누리는 체계가 성립했다. 이러한 상황을 일단 성립시켜 놓으면, 지도자는 지도자의 지위에 대한 가장 위협스러운 도전 요소, 즉 통치연합 소속 부하가 반란을 일으킬 가능성에 대해 안심해도 된다. 이렇게 되면, 지도자가 실각하는 경우는 민중봉기나 외부세력의 개입 때문인데 이 두 사건은 부하 반란에 비교할 때 현저히 드물게 발생했다. 김정일의 시기에는 부하들을 통제하는 여러 장치가 아직 기능했으며, 부분적으로는 관성 때문에 지도자가 통치연합 부하 전체에 대해 절대적 우세를 유지하고 있었다. 그러나 추세 상으로 볼 때 김정은 시대에는 부하통제의 복잡한 장치가 과거와 같은 수준에서 기능하고 효과를 낼 수 없을 뿐 아니라, 김정은 자신의 권력 행마 능력이 아직 검증되지 않았다. 이러한 새로운 상황은 독재자와 부하들 간에 상호적 의심과 경계를 매우 높은 수준으로 밀어 올린다. 이에 따라 권력 투쟁이 발생하여, 지도자와 엘리트들을 공히 공동파멸에 빠뜨릴 위험성이 높아진다.

중앙당 기관의 재활용: 지도자-엘리트 간 안정적 권력 분점을 위한 기획

앞에서도 시사되었지만, 독재자의 권력이 통치연합 내 부하들 권력의 총합을 압

도하는 경우에는 독재자는 부하들이 모반할 가능성에 대해 그다지 걱정하지 않아도 된다. 그렇지만, 독재자의 권력이 절대적으로 강력하지 못한 경우에, 독재자는 부하들이 모반할 가능성에 대해 심각히 우려해야 하는 한편, 반대로 부하들은 독재자가 자신의 안위를 위해 부하들을 배신할 가능성에 대해 심각히 걱정해야 한다.

그런데 이러한 경우에 하나의 해결책이 존재했다. 지도자와 부하들 사이에 상호 파멸적 의심과 경계를 완화하고, 일정한 양상에서 상호 협력하도록 만드는 정치적 장치를 만드는 것이 그것이었다. 이 장치의 기능은 지도자가 권력을 자의적으로 악용하는 것을 상당히 신뢰성 있게 방지하는 한편, 반대로 통치연합 내 부하들은 배신하는 것 보다는 현존 정권에 투자하는 것이 자신의 이익과 부합하다고 간주하도록 만드는 것이었다. 이러한 장치로 간주할 수 있는 것에는 집권정당의 상층 기구, 혁명 직후의 혁명평의회, 군사독재의 경우 군사평의회, 왕정의 경우 왕족 자문회의 등이 있다. 북한에서는 집권 정당, 즉 조선노동당의 상층기구가 이와 같은 역할을 할 수 있다. 따라서 이에 대해 서술한다.

독재자와 통치연합 엘리트와의 사이에서 집권 정당은 세 가지 역할을 한다. 첫째, 집권정당은 독재자와 통치연합 엘리트 사이에 맺어진 정치적 거래를 체현하고 보장하는 장치이다. 독재자가 부하들에게 장기에 걸쳐 상당한 권력을 분점하자고 신뢰성있게 약속할 때에만, 부하들은 모반하는 것보다 현존하는 정권에 투자하는 것이 좋은 선택이라 간주할 것이다. 독재자가 부하들과 장기적으로 권력을 분점하겠다는 약속은 독재자가 통치연합 구성 멤버를 어떤 권력 직위에 임명하는 것과 관련된 절대 권한을 포기하고 그 권한을 집권정당에 위임할 때, 신뢰성있는 것으로 간주된다. 둘째, 집권정당의 또 하나의 역할은 독재자와 통치연합 소속 부하들이 상층 당기구를 통해 정기적으로 회합하고 정책 및 재정 사안에 대해 공동 숙고하게 만듦으로써, 독재자든 부하이든 비밀스럽게 배신행동을 꾸미는 것을 어렵게 할 수 있다. 즉, 의도와 행위에서 상호적 투명성을 높일 수 있다. 이를 통해 독재자와 부하들 사이에 오해발생 가능성이 축소되고, 양자가 현존 권력배분과 정권 연속에 대해 가지는 이해관계를 강화시킨다. 셋째, 권력 분점이 일단 제도화되면, 독재자는 주요 기관의 인적 구성, 관할 영역, 의전절차와 의사결정에 관한 공식 규칙을 준수해나가는 것을 보여줘야 한다. 이는 권력 분점에 대한 약속을 신뢰성 있게 지키고 있다는 것을 공개적으로 확인 및 과시하는 것이 된다. 이렇게 할 때에만 독재자는 정권에 협력하는 부하들과 장기적으로 권력을 분점한다는 것, 관직보임에 따른 이익을 공유한다는 것을 신뢰성 있게 보여줄 수 있다.

북한지도부가 만약 중앙당 기관을 활성화시키기로 결정했다면, 그 목적은 여기서 서술하는 바와 같이, 절대 권력자였던 김정일이 세상을 떠난 이후에, 김정은과 통치연합 내 엘리트 간의 상호 의심과 갈등을 예방하고자 하는 목적이었을 것이다. 이러한 결정은 권력의 생리를 누구보다도 잘 알고 있는 김정일이 살아 있을 때 내린 결정이다. 김정일 자신은 1970년대와 1980년대 중앙당 주요기구를 개인적 권력 확대를 위한 수단으로 사용했다가, 1990년대와 2000년대에는 당기관을 폐허상태로 방치했었다. 그러나 김정일은 김정은과 후계정권의 안전을 보장할 목적에서 자기가 살아있을 때, 중앙당 기관을 복원하고 활용도를 높이고자 결정을 내려주고 방향을 제시한 것으로 보인다. 다시 말해 김정일은 당기관 복원을 통해 아들이자 후계자인 김정은의 권력을 일부 제한하는 대신, 대부분 자신의 부하이기도 했던 통치연합 엘리트가 권력과 특권의 일부를 장기간 안정적으로 향유함으로써 이들로 하여금 김정은과 그 정권의 존속에 투자하게 만들하고자 한 것이다.

결론

북한에서는 김일성과 김정일의 권력이 현저히 강화되는 것과 함께 통치연합 엘리트 내의 권력분점을 관리하고 보장하던 역할을 했던 중앙당의 의사결정 주요기구의 역할은 점차 축소되었다. 1990년대와 2000년대에 중앙당 의사결정 주요기구는 거의 폐허로 방치되었다. 그러다가 김정은 후계체제 구축과정에서 2010년 9월에 당대표자회를 개최하고 중앙당 주요 기구를 일단 형식상 복원했다. 이후 중앙당 정치국은 북한의 국정에 관한 주요 의사결정 발표기구로 새롭게 종종 활용되었다. 이에 더하여 2012년 4월 중순에 또 다시 당대표자회를 개최하기로 한 것을 보면, 앞으로 김정은정권에서 중앙당 주요 의사결정 기구의 역할이 보다 증가할 것이라는 것을 예측할 수 있다. 이와 같이 김정일과 북한 지도부가 중앙당 주요 기구를 재활용하기로 결정한 이유는 다음과 같다. 즉, 독재자가 부하에게 절대권위를 지니던 김정일 시대와는 다르게 김정은 시대에는 독재자와 부하들 간의 세력관계가 좀 더 균등하게 변할 것이며 그로 인해 상호 의심과 경계가 커져서 정국이 불안정해 질 가능성이 높다는 것인데, 이를 관리하기 위한 장치가 필요하다는 판단이 내려졌기 때문이다. 이러한 장치로 설정된 것이 중앙당 기구들이다. 중앙당 기구는 독재자와 통치연합 엘리트가 권력분점과 이득배분에 관해 신뢰성 있는 약속을 하게하고 그 약속이 장기적으로 준수되는 것을 보장하는 장치로서 역할을

해야 한다. 이러한 장치가 존재해야 독재자와 통치연합 엘리트 사이에 상호 의심과 경계가 완화되며, 이를 통해 정권의 안정적 존속과 관련하여 상호 협력이 가능해진다. 이러한 판단은 다름 아니라 김정일이 내린 것이며 김정은에 의해 계승되고 있는 것으로 보인다. 물론 방향은 이렇게 정해졌지만, 중앙당 여러 기구의 위상 강화가 구체적으로 어떻게 나타날지, 또한 이러한 새로운 정치체제가 기대했던 기능을 얼마나 충분히 수행할지는 아직도 미지수이다.

북한인권 개선을 위한 국제적 추세와 한국의 선택

...

한동호

북한인권연구센터 연구위원

최근 한국사회의 북한인권문제에 대한 관심은 지난 2월 중순부터 불거진 중국 내 탈북자 문제와 중국정부의 강제송환정책에 대한 국제사회의 반대 움직임에 힘입어 증폭되었다. 국회의원의 단식과 일부 연예인들의 지지 움직임 등 탈북자 강제송환문제를 둘러싼 북한인권문제에 대한 관심은 국내외 NGO의 참여를 이끌어 내기에 충분하였다. 다루스만(Marzuki Darusman) 유엔 북한인권특별보고관도 최근 인권이사회에 제출한 보고서에서 한반도 주변국이 중국 내 탈북자들에 대한 강제송환금지원칙을 준수할 것을 촉구한 바 있다. 이 글에서는 탈북자 문제로 촉발된 북한인권에 대한 관심을 계기로 하여 북한인권에 대한 최근 국제사회 동향과 그 함의를 분석하기로 한다.

지난 3월 22일 제19차 유엔인권이사회에서 유럽연합(EU)과 일본이 발의한 북한인권결의안이 투표 없이(without a vote) 채택되었다. 현 인권이사회의 전신인 유엔인권위원회가 2003년부터 채택하기 시작한 북한인권결의는 2006년 인권위원회를 인권이사회가 승계하면서 매년 표결과 토론에 의하여 채택되어 왔다. 올해의 경우, 결의안의 투표 처리를 위해 그동안 표결 신청을 해왔던 쿠바가 별도의 신청을 하지 않았고, 전통적으로 합의 채택 자체를 반대(block)해 오던 중국 및 러시아 등이 결의 채택에 동의할 수 없다는 의사표명(disassociate)에 그친 관계로, 인권결의는 무투표 합의에 의해 채택된 것이다. 북한인권결의가 이렇듯 투표 없이 채택되었다는 사실만으로 국제사회가 북한인권실태의 심각성에 대해 경종을 울리고, 나아가 강력한 개선의지를 드러냈다고 볼 수 있다.

사실 이번에 채택된 북한인권결의의 내용은 지난 결의들에 비해 새로운 것은 아니다. 결의 내용을 보면 지속적으로 악화되고 있는 북한인권상황에 대해 우려를 표시하고, 현재 북한에서 발생하고 있는 상황이 심각하고(grave), 광범위하며

(widespread), 조직적(systematic)인 인권침해 사례라고 규정하고 있다. 또한 북한이 보편적 정례인권검토(UPR) 후속조치를 취하지 않은 점에 우려를 표명하고 있다. 계속해서 결의는 2010년 6월 임명되어 활동 중인 다루스만 유엔 북한인권특별보고관의 임기를 1년 연장할 것을 결정하였고, 북한이 특별보고관의 임무에 협조하지 않고, 방북을 불허하는 것에 대해 유감을 표명하고, 협조를 촉구하고 있다. 마지막으로 결의에서는 북한의 인도적 위기 상황에 대한 우려를 표명하고, 인도적 지원이 적절한 감시 하에 신속하고 장애 없이 이루어질 것을 촉구하고 있다.

내용에 있어 별반 새로운 것이 없는 매년 채택되는 북한인권결의지만, 올해의 결의가 유독 중요한 점은 북한인권문제의 시급성과 중대성에 대한 국제사회의 합의가 보다 조직화되고, 체계화되고 있다는 점일 것이다. 인권문제는 주권국가들의 관계 속에서 불필요한 파열음을 낼 뿐이며, 특히 한국의 경우 남북관계의 특수성에 더 무게를 뒀야 한다는 일부의 우려 섞인 시선에도 불구하고, 북한인권문제를 둘러싼 국제사회의 여론은 이미 북한의 인권상황이 더 이상 방관할 수 없는 단계에 이르렀음을 계속해서 드러내고 있다.

북한인권문제 해결의 시급성과 중대성을 강조하는 추세는 비단 유엔 북한인권결의에만 국한되지 않는다. 지난 3월 28일 미국 하원 외교위원회는 2004년 처음 제정된 북한인권법을 2017년까지 연장하기로 하는 ‘북한인권법 재승인법안’을 가결 처리하였다. 특히 동 법안에서는 최근 부각된 중국의 탈북자 강제송환 문제에 대해 미국 정부의 강력한 역할의 필요성이 언급되었고, 이 법안은 만장일치로 통과되었다. 한편, 국내외 인권단체들의 연합체인 ‘북한반인도범죄철폐국제연대(ICNK)’도 4월 3일의 기자회견에서 북한 정치범 수용소에서 매년 1만 명 이상 사망하고 있는 실태를 보고하였으며, 총회나 이사회를 통한 북한 반인도범죄 ‘사실심사위원회(commission of inquiry)’ 설립을 촉구하였다. 이밖에도 세계적 인권 NGO인 휴먼라이츠워치(HRW), 국제 엠네스티(AI) 등도 북한인권 상황의 반인도성에 주목하여 다양한 형태의 국제연대를 추구하고 있는 실정이다.

결국 핵심적 이슈는 일련의 북한인권 개선 관련 국제사회의 움직임을 통해 북한인권의 보편성과 특수성을 담보할 수 있는 실질적 개선전략을 마련하는 일일 것이다. 주지하다시피 국제사회는 북한인권문제 관련, 북한에서 자행되고 있는 인권유린 상황을 ‘반인도적 범죄’로 규정하고, 국제형사재판소(ICC)를 적극 활용하는 방안을 추진 중에 있으며, 리비아, 시리아, 스리랑카의 경우에 적용되었던 ‘사실심사위원회’를 북한인권 개선 방안 논의에 포함시켜 이를 북한에 적용할 것을 검토하고

있는 것으로 파악된다. 국제사회가 북한인권 개선을 위해 다자·양자 채널을 통해 지속적이고 체계적으로 북한의 인권실태를 고발하고, 현 유엔 시스템을 적극 활용한다면, 북한도 이러한 추세에 무조건적으로 반대하기만은 어려울 것이다.

북한인권결의 무투표 채택, 미국의 북한인권법 5년 연장 등 북한인권 개선을 위한 여러 긍정적 흐름에도 불구하고, 분명한 난관이 존재하는 것 또한 사실이다. 북한인권문제의 국제화를 반대하고 북한인권결의 채택을 서방 선진국의 기준으로 특정 국가를 압박하는 도구라고 비판하는 중국, 러시아 등의 국가들이 여전히 견재하기 때문이다. 하지만 최근 국군포로 고(故) 백종규씨 가족의 한국행에 대한 중국 정부의 결정에서 볼 수 있듯이 국제적 연대를 통한 인권개선운동 및 전략을 통해 주요 국가의 정책을 서서히 변화시킬 수 있다. 한국의 북한인권법 통과 논의가 중요한 이유가 여기에 있다. 북한인권 개선에 대한 세계적 추세를 고려한다면, 여야의 입장 차이를 최소화하고, 적정한 선에서 합의를 이끌어내어, 북한인권 개선의 국제적 노력에 힘을 보태야 할 필요가 있다.

우리 정부는 2008년 11월 이래 유엔총회에서 북한인권결의에 공동제안국으로 참여하고 있으며, 2010년 경제분야 최고회의인 G-20, 2012년 안보분야 최고회의인 핵안보정상회의 등 세계적 수준의 국제회의를 개최한 저력을 바탕으로, 이제 북한인권 개선을 위한 국제적 움직임에 보다 적극적으로 동참해야 할 것이다. 국제관계에서 인권 영역은 정치, 경제 이슈와 같이 국가들 간의 이해가 첨예하게 드러나는 영역이 아닌 인간 본연의 가치를 찾고자 하는 근본적인 생각에서 출발했으므로, 이제 한국 정부도 북한인권의 보편성에 주목하여, 더욱 적극적으로 북한인권 개선을 위한 국제적 협력 방안을 강구해야 할 것이다. 또한 중국의 탈북자 강제송환 문제로 촉발된 북한인권에 대한 국내외의 관심을 북한 사회 전반의 인권상황에 대한 관심으로 확대할 뿐만 아니라, 통일한국의 주요한 밑거름이 되도록 국가 차원의 지혜를 발휘해야 할 때이다.

북한 ‘핵·미사일 정치’의 향방 -파국으로 치닫는가, 전환의 계기인가?-

• • •

조민

통일정책연구센터 선임연구위원

1. 최후의 승리를 향하여 앞으로!

북한은 4월 15일 대규모 군 열병(閱兵)식을 펼쳤다. 제3대 세습후계자 김정은(金正恩)은 “최후의 승리를 향하여 앞으로”라는 구호로 약 20분 간 이어진 연설을 마무리했다. “위대한 김일성 동지와 김정일 동지의 태양기가 휘날리는”, ‘최후의 승리’를 향해 북한 군 최고사령관은 “앞으로!”라고 진격 명령을 내렸다. 그러나 연설 내내 그의 목소리는 패기가 없었고, 마지막 진격 명령 제스처는 최고사령관의 품모와는 전혀 어울리지 않았다.

북한은 김일성-김정일에 이어 김정은이 세습후계구도를 완료함으로써 김씨 가문의 3대 세습국가가 이어졌다. 김정은은 4월 11일 조선노동당 제4차 당대표자회에서 노동당 제1비서 및 당 중앙군사위원장에 추대되었고, 13일에 북한 최고인민회의 제12기 5차 회의에서 헌법상 최고권력기구인 국방위원회 제1위원장에 추대되었다. 김정일 위원장을 ‘영원한 국방위원장’으로 추대하고 김정은이 사실상 국방위원장직을 승계함으로써 북한 헌법상 국가수반의 자리에 올랐다. 그리고 지난해 김정일 사망 후 12월 30일에 군 최고사령관에 추대되어 군권을 이미 장악했다. 당시 북한은 이를 김정일 위원장의 ‘10·8 유훈’에 따른 것이라고 밝혔다. 이제 4월로 예정되었던 정치행사를 총결하면서 후계자 김정은이 ‘군·당·정’ 부문을 모두 장악하여 권력 체계상 유일지도체제가 확립되었다. 이로써 김정은체제가 본격적으로 출범하게 되었다.

공중 폭발한 강성대국

4월 15일이 어떤 날인가? 북한의 시조(始祖) 김일성의 100회 생일이자 “강성대국의 문을 여는 날”로, 손자 김정은의 대관식이 거행되는 날이다. 그런데 이틀 전 13일 오전 북한은 동창리 로켓 발사장에서 ‘광명성 3호’ 인공위성을 탑재했다고 주장한 ‘은하 3호’ 장거리 로켓을 발사했다. 그러나 강성대국 선포를 위한 축포로 아침 일찍 쏘아올린 장거리 로켓이 허망하게 공중 폭발하고 말았다. 오래 동안 총력을 기울여 개발해온 로켓이 2분 여 만에 우주 궤도 진입은커녕 한반도 영역도 벗어나지 못한 채 공중 폭발해 서해 바다로 추락했다. 야심찬 축포는 한 순간 불꽃놀이로 되었고, 강성대국 자체가 공중 폭발해 버렸다. 이 참담한 실패로 이 날 주석단은 이미 초상집 분위기로 생기를 잃었고, 군중은 허탈한 심정이었다.

북한은 1998년 8월 22일 김일성 100돌을 맞이하는 2012년을 “강성대국 진입의 해”로 선포하였다. 이후부터 강성대국은 최대의 국가목표였으며 강성대국의 기치 아래 전군, 전인민의 희생과 인내를 강요할 수 있었다. 강성대국은 정치사상, 군사, 경제의 세 측면에서 강조되었다. 정치사상강국은 이미 완성되었고, 경제강국 건설은 지지부진하여 최근 ‘강성국가’로 목소리를 약간 낮추었지만, 군사강국으로 ‘사회주의 강성국가’의 출범을 선포하려 했다. 핵무기와 장거리 미사일 보유국으로 일어서면 군사강국임을 선언할 수 있다는 타산이었다.

그러나 군사강국은 “우리가 믿는 것은 대포나 로켓을 비롯한 그 어떤 무장장비가 아니라 사랑하는 병사들”이라고 하여 장거리 로켓 실패를 인정하면서, “일심단 결과 불패의 군력에 새 세기 산업혁명을 더하면 그것은 곧 사회주의 강성국가”로 정의하였다.

2. 북한 핵·미사일 정치의 20년

북한의 핵과 핵무기의 장거리 투발 수단인 미사일은 한 짝을 이루어 대내외 전략의 핵심 코드로 작용해왔다. 핵·미사일은 체제보장의 최후의 보루로, 대미 전략 카드이자 주체사상과 선군정치의 집약체라 하겠다. 북한은 핵과 미사일 카드로 대미협상에서 두 측면의 성과를 기대해왔다. 하나는 체제보장을 위한 미·북관계 개선과 평화협정을 끌어내는 전략이라면, 다른 하나는 대규모적인 대북지원 카드로 활용하였다. 따라서 핵과 미사일은 북한이 결코 포기할 수 없는 체제보장의 최후의 보루이자, 도발과 도발 이후 협상으로 미국의 타협적 양보와 대규모 경제적 대

가를 요구할 수 있는 전략적 카드인 셈이다. 이런 점에서 북한의 핵·미사일은 20여 년 동안 동북아 평화와 안보 위기의 핵심으로 부각되어왔으나, 쉽사리 풀리기 어려운 문제였다.

대포동 1호(광명성 1호) : 김정일 시대 개막 신호탄

북한은 1998년 8월 31일 대포동 1호 로켓을 발사했다. 아무도 예상치 못한 장거리 로켓 발사로 당시 거의 아사 상태에 빠진 북한은 국제사회에 커다란 충격을 가하면서 존재를 한껏 과시했다. 김일성 사후 몇 해 동안 연이은 자연재해로 대량 아사와 수십만 탈북자 사태로 한 치 앞을 내다볼 수 없는 상황 속에서 후계자 김정일의 동향은 좀처럼 파악되지 않았다. 그러나 대포동 미사일 한 방으로 김정일은 세계의 주목 속에서 당당하게 등장했다. 대포동 미사일은 김정일의 국방위원장 추대와 함께 3년 동안의 '고난의 행군' 시기를 마감하고 대내외적으로 본격적인 김정일 시대를 알리는 신호탄이었다.

미국은 북한의 장거리 로켓 발사에 놀랐고, 곧 미·북 간 협상 테이블이 마련되었다. 이전에 두 차례 개최된 미·북 미사일 회담(제1차 1996.4 베를린, 제2차 1997.6 뉴욕) 이후, 북한은 일본 열도를 가로지르는 장거리 로켓인 대포동 1호 발사로 제3차 미사일 협상을 이끌어냈다(1998.10 뉴욕). 이 회담에서 미국은 미사일 시험발사, 수출, 개발·생산·배치 중지를 요구했고, 북한은 수출 중지 대가로 3년간 30억 달러 제공을 요구했던 것으로 알려졌다. 그와 더불어 그즈음 북한은 미국의 금창리 지하 핵시설 의혹 관련 사찰 대가로 60만 톤 식량 지원을 끌어냈다(1999.3). 그 후 제4차 미사일 회담(1999.3 평양)과, 이후 윌리엄 페리(William James Perry) 미 대북정책 조정관의 방북(1999.5), 그 해 9월의 '페리보고서'의 권고에 따라 미국은 대북 경제제재 완화조치를 발표하였고, 이에 북한 외무성은 미사일 시험발사 모라토리엄을 선언하였다. 모라토리엄 속에서 2000년 7월 쿠알라룸푸르에서 제5차 미사일 회담이 이어졌고, 마침내 북한 국방위원회 제1부위원장 조명록 차수의 방미로 '미·북 공동 코뮤니케'(U.S.-DPRK Joint Communiqué 2000.10.12 워싱턴)를 통해 미사일 문제는 일단락되었다.

공동 코뮤니케는 미·북 관계의 근본적인 개선과 아시아·태평양 지역에서의 평화와 안정은 "미사일 문제의 해결"에 달려 있다고 밝혔다. 북한은 정전협정의 평화보장체계의로의 전환과 경제적 교류협력에 대한 합의로 미국측에 미사일 문제와

관련한 회답이 계속되는 동안 모든 장거리 미사일을 발사하지 않겠다고 통보하였다. 이처럼 북한은 미사일 카드로 역사적인 ‘미·북 공동 코뮤니케’를 얻어냈고, 올브라이트(Madeleine Albright) 미 국무장관의 방북까지 성사시켜 ‘은둔의 왕국’ 지도자 김정일 위원장이 국제무대에 성공적으로 데뷔할 수 있었다.

그러나 미·북 미사일 협상은 전임 클린턴(Bill Clinton) 행정부의 대외정책을 거부하는 부시(George W. Bush) 행정부의 대북 강경정책으로 아무런 진전을 볼 수 없었다. 그 후 2002년 10월 북한의 ‘고농축우라늄(HEU)’을 이용한 비밀 핵프로그램 추진 시인 문제로 ‘제네바 기본합의’는 깨졌고, 제2차 북핵 위기가 돌출함으로써 미·북 갈등은 미사일 문제에서 다시 핵프로그램 문제로 바뀌었다.

북한의 돌파전략 : 2006년 7월 미사일 발사, 10월 제1차 핵실험

2006년 7월 5일(미국 시간 4일) 북한은 미국 독립기념일에 맞춰 미사일을 발사하였다. 새벽 3시 32분부터 오후 5시 22분까지 스커드, 노동, 대포동 2호, 총 7기의 미사일을 쏘았다. 당시 북한은 2005년 6자회담의 ‘9·19 공동성명’의 도출에도 불구하고 곧 이은 대북 금융제재와 인권 문제 제기 등으로 인해 대북 압박이 가중되는 상황이었다. 이런 상황에서 미국은 북한이 요구한 양자 대화 채널을 줄곧 거부해왔다. 미사일 발사 준비 시위를 통한 북한의 강력한 대화요구 메시지에도 불구하고 부시 대통령과 라이스(Condoleezza Rice) 국무장관은 북한의 행동을 ‘쇼비즈니스’(show business)로 보면서 국제사회의 여론몰이를 통한 강경 언술로 일관해왔다. 이에 북한은 세계의 관심을 집중시킬 수 있는 충격적인 카드로 미사일 발사를 감행하여 미국의 금융제재 국면을 뚫는 이른바 ‘돌파전략’으로 맞대응했다.

미사일 발사 열흘 만에 북한은 예상치 못한 강력한 후폭풍을 맞았다. 미사일 발사의 무리한 강행으로 유엔 안전보장이사회(안보리)의 대북제재 ‘결의안 1695’(2006.7.15)가 통과되어 스스로 국제사회의 고립과 제재국면을 자초했다. 이어 미국과 일본은 대북제재의 추가조치와 확산방지구상(PSI)의 추진으로 대북 압력 수위를 한층 높였다. 북한은 미사일 발사로 국제사회의 이목을 집중시키는 전술적 성과를 거뒀으나 국제적으로는 광범위한 대북 강경여론을 확대시키는 전략적 실책을 범하고 말았다.

북한은 대북 압력과 제재에 대한 대반전을 시도했다. 2006년 10월 9일 북한이 초유의 지하 핵실험(풍계리)을 단행하자 국제사회는 또 한 번 커다란 충격에 휩싸

였다. 북한 외무성은 “미국 제재 압력에 자위적 차원으로 핵실험”을 한다고 밝혔지만, 곧 유엔 안보리는 ‘결의안 1718’(10.14)을 만장일치로 채택하였다. 미국은 지하 핵실험을 공식 확인하면서 핵 폭발력은 1kt 미만으로 추정했다.

북한의 기선제압 전략 : 광명성 2호 발사(2009.4.5), 5월 제2차 핵실험

2009년 벽두 북한은 미국 오바마 행정부 출범 후 미·북 대화 개최에 대비하여 미리 핵문제에 대한 기본 입장을 선언했다. 북한은 외무성 대변인 담화(1.13)를 통해 “우리가 9·19 공동성명에 동의한 것은 ‘비핵화를 통한 관계개선’이 아니라 바로 ‘관계정상화를 통한 비핵화’라는 원칙적 입장에서 출발한 것”이었다고 밝혔다. 이는 전임 부시 행정부와는 달리 “핵무기 없는 세계”의 가치를 내세우면서 북한과 이란에게 ‘직접 대화’를 강조해온 오바마 대통령 당선자에 대해 ‘기선 제압’을 가하기 위한 입장 표명이었다. 사실 오바마 대통령은 대선 캠페인 과정에서 “지속적, 직접적인 외교(sustained, direct diplomacy)”를 밝혀왔고, 북한은 이에 커다란 기대를 품었을 것이다.

북한은 오바마 행정부를 기다려주지 않았다. 4월 5일 오바마 미국 대통령이 프라하에서 ‘핵무기 없는 세계’를 연설하고 있던 시간에 장거리 로켓 광명성 2호를 발사했다. 북한은 오바마 행정부의 대북정책 진용이 채 갖추어지지 못한 상태에서 장거리 로켓 발사로 미국 새 행정부가 북한을 최우선적으로 대접해줄 것을 강요하였고, 로켓 발사에 미국은 곧 ‘직접 대화’로 부응할 것으로 보았다. 이를테면 로켓 발사는 미국을 협상 테이블로 불러내려는 ‘대미 초청장’이었던 셈이다. 그러나 북한이 얻은 것은 없었다. 오히려 로켓 발사를 비난하는 유엔 안보리 의장성명과 함께 오바마 행정부의 분노와 배신감 속에서 대화는커녕 대북 불신감만 키웠다.

북한은 비장의 카드를 꺼내들었다. 5월 25일 마침내 제2차 핵실험을 단행하여 한반도와 동북아 지역의 긴장 수위를 바짝 높였다. 두 번째 핵실험은 북한이 국제사회에서 ‘실질적인’(de facto) 핵보유국 위상을 확보하려는 전략적 선택이었다. 이에 미국은 “북한을 절대 핵보유국으로 인정할 수 없다”는 입장을 밝혔다. 북한 핵실험으로 또 다시 유엔 안보리의 “가장 강력한 규탄” 표명 속에서 매우 포괄적인 대북제재 ‘결의안 1874’(2009.6.12)가 채택되었다.

실패한 북한의 군히기 전략 : 김정은 시대 개막의 축포, 광명성 3호

2012년 4월 13일 쏘아올린 장거리 미사일(광명성 3호) 발사는 참담하게 실패했다. 더욱이 김일성 100회 생일 잔치 분위기를 한껏 고조시킨 가운데 CNN, BBC, NHK 등 전 세계의 우수 방송과 언론인들을 초청하여 축포의 위용을 과시하려 했지만 용두사미로 끝나고 말았다. 우주 로켓 발사 실패는 우리 한국의 나로 호 발사 실패에서 볼 수 있듯이 여타 국가에서도 가끔 발생하는 일이기도 하나, 북한의 경우는 그렇게 여유로운 상황이 아니다. 광명성 3호는 결코 실패해서는 안 되며 ‘무조건’ 성공했어야 했다. 북한은 선군노선을 토대로 무력강화와 경제제건을 추구해왔다. 따라서 대축전 행사의 피날레인 장거리 미사일 발사로 대내결속과 더불어 군사강국의 국제적 위상을 확고히 하려는 ‘군히기 전략’은 크게 차질을 빚게 되었다. 그런 점에서 금번의 참담한 실패로 1998년 이래 지속되어온 ‘미사일 정치’는 파국의 계기를 맞이할 수 있다.

북한의 장거리 미사일 발사 실패는 ‘기술적인 문제’의 차원을 넘어선다. 그것은 ‘북한체제 시스템 자체의 실패’, 즉 북한 체제의 명운을 건 사활적인 국가전략 자체가 실패로 끝나고 말았다는 사실은 북한체제의 구조적인 오작동 또는 내부 시스템의 심각한 균열 상태를 엿볼 수 있게 한다. 이는 정책 목표 수행을 위한 강압적 지령과 공포 분위기를 그리고 그에 따른 관행화된 과장 보고와 책임 회피 방식으로 더 이상 체제의 정상적인 작동이 어렵다는 사실을 말해준다. 사실 북한 체제 시스템은 이미 정상적인 작동을 멈추었지만 이번 실패와 같은 대형 사고를 통해 시스템의 한계가 적나라하게 드러나게 되었다.

광명성 1호 발사로 김정일 시대 개막을 선포했던 것처럼 광명성 3호 발사는 김정은 시대 개막의 선포식으로 준비되었다. 이런 점에서 장거리 미사일의 실패는 대내외적 차원에서 이제 막 출범한 김정은체제에 커다란 충격과 손상을 초래한 심각한 문제로 볼 수 있다. 장거리 미사일 발사는 북한이 총력을 기울여 ‘올인’해 온 대미전략과 대내결속의 총화였기 때문이다. 따라서 장거리 미사일 실패는 대내외 측면에서 엄청난 후과를 낳게 된다. 우선 대외 차원에서 북한의 전략적 위상이 급격히 추락하면서 향후 대미 협상력의 추동력이 크게 떨어질 수밖에 없을 것이다. 그와 함께 대내 차원에서의 문제는 더욱 심각할 수 있다. 김정은 이외의 대안 부재 속에서 김정은을 구심으로 하는 동심원적 권력구조를 구축한 통치 엘리트층 내부의 젊은 후계자에 대한 회의와 본능적인 의구심이 조성될 수 있는 순간이며,

여기에다 점점 통제하기 힘든 대중적 체제이완 국면이 나타날 수 있다.

장거리 미사일 발사 방침은 이미 오래 전부터 결정되어 있었다. 그런데 이 와중에 이루어진 '2·29 합의'가 주목된다. 북한은 '2·29 합의' 이후 곧 장거리 미사일 발사를 선언(3.16)하여 합의를 파기했다는 비난을 받게 된다. '2·29 합의'는 북한이 미국의 24만 톤의 '영양식품' 제공에 대해 북한은 "핵실험과 장거리 미사일 발사, 영변 우라늄농축활동 임시 중지, 국제원자력기구(IAEA) 감시를 허용한다"는 내용이었다. 그런데 북한은 장거리 미사일 발사가 아닌 '실용위성' 발사라고 주장하면서 '2·29 합의'와 위성 발사는 별개의 문제라고 강변했다. 그러나 비록 위성 발사라고 하더라도 북한은 "추가 핵실험이나 탄도 미사일 기술을 이용한 발사를 금지한다"는 유엔 안보리 결의안(Resolution 1874)을 위반한 것은 분명했다. 이에 유엔 안보리는 신속하고 단호한 내용의 의장성명을 채택했다(4.16).

김정일의 유훈 통치, 매뉴얼에 없는 실패

북한이 장거리 로켓 발사를 감행한 데에는 치밀한 전략적 타산이 엿보인다. 지금 미국은 북한의 도전을 물리치기가 쉽지 않은 매우 어려운 상황에 처해 있다. 미국은 지난 10년 간 중동의 수렁에 빠져 엄청난 전비를 쏟아부었다. 여기에다 이미 GDP를 상회하는 국가부채와 재정적자로 국방예산의 감축이 불가피해졌다. 올 초 펜타곤은 '신국방전략'(Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defence, 2012.1.5)을 제시했는데, 이는 군 규모 축소에다 '2개 전장에서의 승리' 전략의 포기를 함축한 내용이었다. 즉, 중동과 동북아 지역에서 중대한 안보위기가 동시에 발생할 경우 미국의 전략 상황은 매우 어려운 국면에 빠지게 된다. 북한은 오바마 행정부가 동북아 지역의 안정을 바라는 입장이라면 자신들의 핵·미사일 전략에 '별 수 없이' 타협적 태도로 나올 수밖에 없다고 판단했을 수 있다.

그와 함께 재선을 바라는 오바마 대통령 입장에서 '2·29 합의'는 안보 측면의 외교적 성과로, 북한 핵문제 해결의 진전을 위해 북한의 '실용위성' 발사 주장에 대해 소극적으로 대응할 것으로 여겼을 수도 있다. 이에 '실용위성' 발사임을 강변하기 위해 세계 언론을 공연장에 초청했던 것이다. 그러나 미국 조야에서 오히려 오바마 행정부의 성급한 협상 태도를 비판하는 분위기만 고조되었다. 오바마 대통령은 마침 핵안보정상회의 참석을 위한 서울 방문 시 한국외국어대학 강연에서

(3.26) “북한의 도발과 핵무기 개발이 북한이 추구하는 안보 상황에 부합하지 않는다”고 경고하면서, “도발에 대한 보상은 없으며, 그러한 시대는 지나갔다”고 했다. 그러나 북한은 미국의 불응으로 당장 24만 톤의 식량을 포기하더라도 장거리 미사일 발사와 핵실험을 통해 추후 그것의 열배 백배의 대가를 얻어낼 수 있다는 타산이었다.

북한은 대륙간탄도미사일(ICBM) 수준에 근접하는 장거리 로켓 발사에 이어 제3차 핵실험 감행까지 준비한 것으로 보인다. 실질적인 핵보유국으로 투발 수단인 ICBM 역량이 확인될 경우 미국은 결국 협상 테이블로 나오지 않을 수 없다. 이 경우 후계자 김정은은 수령의 위용을 한껏 과시하면서 대내결속을 굳건히 다질 수 있을 뿐만 아니라 미사일 발사로 국제사회에 당당히 데뷔했던 김정일의 리더십을 재현할 수 있다. 따라서 당분간 대북압박과 제재를 견뎌내면 당장 우리나라 농축에 위협을 느끼는 미국은 대화와 협상의 손을 내밀 것이라는 타산이다. 더욱이 북한은 미국을 비롯한 동북아 국가들의 정권교체기의 절호의 기회에 비타협적인 ‘마이 웨이(My Way)’ 노선을 강행했다. 북한의 핵·미사일 개발은 대내외적 상황 변화와 상관없이 고수되는 전략적 원칙으로 볼 수 있다.

3. 김정은정권 어디로 가는가?

4월 북한의 모든 정치행사는 김정일 위원장이 생전에 수립해 놓은 대내외 정책을 그대로 따르는 과정으로 이해된다. 김정일 위원장 사후 지금까지 후계자의 권력구조 구축과 그에 따른 인사 문제까지 모두는 김정일 위원장의 ‘유혼 통치’의 산물로 볼 수 있다. 말하자면 북한은 미사일과 핵 카드 활용으로 체제보장과 함께, 국제제재를 풀고 경제발전을 위한 대외적 조건을 마련해야 한다는 유혼에 충실히 따른 전략을 구사하였다. 그러나 유혼은 여기까지다. 대내외전략에 대한 유혼의 매뉴얼에 따랐지만 안타깝게도 장거리 미사일 실패 상황에 대한 대비책 매뉴얼은 없다. 미사일 발사가 성공했다면 당연히 다음 단계의 핵실험으로 이어질 수 있다. 그러나 발사 실패는 조금도 예상치 못한 문제였고, 그 결과 다음 단계의 수순은 딜레마에 빠지고 말았다.

미사일 재발사 또는 3차 핵실험 감행할까?

북한은 지금까지 ‘장거리 미사일 발사 후 핵실험 단행’의 패턴을 보여 왔다. 그

렇다면 금번 실패에도 불구하고 핵실험을 단행하는 패턴이 재현될 수 있을까? 지금 이에 대한 단정을 내리기는 무척 힘들다. 무엇보다 우선 미사일 문제에 있어서 미국은 금번 발사 실험에서 보듯 북한의 기술적인 진전이 거의 이루어지지 못한 것으로 판단하고 있다. 미국 입장에서는 한 숨 돌릴 여유가 생긴 셈이다. 기술 개량의 한계는 과거 주로 일본으로부터 불법적으로 도입해왔던 미사일 부품과 장비를 장기간의 제재 상황에서 더 이상 확보하기 어려운 사정을 반영한다. 그럼에도 북한은 추가 발사를 감행할 수 있겠으나 성공 보장 문제는 여전히 불확실하다. 여기에도 핵실험 감행도 딜레마적 상황이다. 핵실험으로 충분한 전략적 효과를 얻지 못한 채 자칫 핵분열 물질만 소모하는 결과를 낼 수 있다. 핵탄두를 탑재한 장거리 로켓 능력의 과시 없이 미국의 전략적 양보를 끌어내기는 어렵기 때문이다.

그러나 핵확산, 즉 핵물질의 유출 문제는 매우 우려되는 사안이 아닐 수 없다. 북한은 '2·29 합의'가 깨짐으로써 북한이 약속한 핵실험, 장거리 미사일 발사, 영변 우라늄농축활동 임시중단 조치는 당연히 해제된다는 입장이다. 이 경우 우라늄농축활동을 풀가동하여 미국의 핵 비확산 원칙에 강력히 도전하는 전략을 구사할 가능성이 커졌다.

다른 한편 북한은 미사일 실패로 '공화국의 존엄'과 위상이 크게 훼손된 상황을 타개하기 위해 대남 도발을 획책하여 한반도 긴장을 조성할 필요성도 한층 높아졌다. 북한 지도부가 상황 오판 속에서 자제력을 잃고 무모한 행동을 선택하는 우를 범할지도 모른다. 물론 북한의 도발에는 신속하고 단호한 대응이 필요하다. 그러나 한국과 미국은 신중하고 절제된 언행을 통해 북한이 과도한 위기의식을 느끼지 않고 스스로 자기점점의 시간을 갖도록 한반도 주변 분위기를 안정시켜 나가야 한다.

김정은정권 앞에 놓인 두 갈래 길

금번에 예상치 못한 장거리 로켓 실패로 강성국가 진입은 좌절되고 말았다. 이런 상황에 북한의 새로 출범한 김정은정권 앞에 두 갈래 길이 놓여 있다. 하나는 북한이 '선군노선'의 기치아래 또다시 '미사일·핵 정치'를 추구하여 국제사회의 압박과 제재 속에 '기회의 창'을 외면하는 길로서, 결국 파국으로 치달을 수밖에 없다. 그러나 분명 그와 다른 길도 있다. 북한 새 정권이 "인민생활 향상과 경제강국 건설에 결정적인 전환을 일으키는" 노선을 택한다면 북한은 미래를 기약할 수 있

다. 북한은 핵·미사일 카드로 파국적 상황을 초래하느냐, 그렇잖으면 새 정권이 새 시대의 전환점을 마련하느냐 하는 갈림길에 섰다. 김정은 제1위원장이 선택해야 하는 길은 분명하다. ‘영원한 국방위원장’ 유훈의 지침과 정책 방향은 금번 4월 정치행사까지의 프로그램이었다. 이제부터 김정은 노동당 제1비서이자 국방위원회 제1위원장 스스로 판단하고 결단해야 한다.

김정은 국방위 제1위원장은 단순히 김일성 주석의 ‘아우라’(Aura)에만 의존해서는 안 된다. 공화국의 ‘영원한 주석’이 풀어주지 못했던 조선 인민의 “이밥에 고깃국” 소원을 풀어주어야 한다. 그 길이 “최후의 승리를 향하여 앞으로” 나아가는 길이다!

김정은정권의 출범과 북한의 선택

• • •

최진욱

통일연구원 기획조정실장

4월 15일 김일성 100회 생일 행사를 마지막으로 김정일 위원장 사망 이후 숨가쁘게 달려온 북한의 정치 일정이 일단락되었다. 이 기간 동안 북한은 준비된 매뉴얼에 따라 김정은의 공식승계를 위한 절차를 마무리했다. 김정일 장례식의 상주 역할을 시작으로 최고 권력자로서 현지지도를 통한 김정은의 이미지 구축작업, 2월 16일 김정일의 생일을 ‘광명성절’로 제정, 당규약에 3대세습의 명문화, 그리고 김정은정권의 등장을 축하하기 위한 장거리 미사일 ‘은하 3호’ 발사 등이 이루어졌다. 김정은의 일거수일투족과 북한의 정치일정에 관한 관심의 핵심은 김정은정권의 안정성과 정책방향이라고 할 수 있다.

김정은은 제1비서, 국방위원회 제1위원장, 중앙군사위원장, 정치국 상무위원, 인민군 최고사령관 등 당, 정, 군의 최고위 직책을 독점하였고, 북한의 선전매체가 보여주는 김정은의 현지도 행보는 김정일 못지않은 위상을 유감없이 과시하고 있다. 더욱이 북한의 잘 짜여진 통제체제와 중국의 지원까지 감안하면 김정은정권의 안정을 의심할 만한 이유는 크지 않다.

그럼에도 불구하고 김정은정권의 불확실성이 해소되지 않는 것은 북한체제에서 최고 지도자가 차지하는 비중 때문이다. 김정은이 김정일과 같은 절대 권력자의 지위를 차지하지 못하였다는 것은 대체로 이의가 없을 것이다. 김정은의 최단기 승계 절차나 당대표자회에서 제1비서로의 추대가 ‘김정일 동지의 유훈’임을 강조한 것은 취약한 권력기반을 반증하는 것이다. 김정일을 ‘영원한 당총비서’와 ‘영원한 국방위원장’으로 추대한 것은 김정은정권의 안정성을 위하여 여전히 김정일의 도움이 필요함을 말하는 것이다.

김정은의 권력 장악력 부족은 두 가지 측면에서 불확실성을 야기할 수 있다. 첫째, 엘리트들의 충성경쟁이다. 권력기반이 취약한 김정은은 후견인 그룹에 의존할

수밖에 없고 앞으로 점차 자신의 권력을 확대할 것이다. 이 과정에서 엘리트들의 교체 혹은 숙청이 진행될 것이며 이미 이러한 현상이 나타나고 있다. 김정일 장례식 때 운구차를 호위했던 8인중 한명이었던 우동측 보위부 제1부부장이 실각하고 김영춘 인민무력부장도 1선에서 물러났다. 이들을 대신해 최룡해 총정치국장(중앙군사위원회 부위원장, 정치국 상무위원)을 비롯해 리명수 인민보안부장, 김원홍 보위부장 등이 권력의 핵심으로 부상하였다. 김정은의 후계 지명 이후 리제강, 박남기, 류경 등 수많은 엘리트들의 의문사와 숙청을 목격한 바 있는 엘리트들이 불안감을 느낄 수밖에 없을 것이다. 이들이 살아 남기위해서 충성경쟁에 내몰리게 되고 강경파의 과잉충성이 한반도 정세의 불안 요인이 될 수 있다.

둘째, 취약한 권력 장악력으로 인한 정책조율의 문제점이다. 선군정치를 표방하는 북한체제는 당-국가체제라는 제도화 된 통치시스템이 절대 권력자의 인적통치와 직할통치로 대체되었다. 조직지도부, 행정부, 국가안전보위부, 인민보안부, 외무성, 총정치국, 총참모부, 인민무력부 등 당, 정, 군의 핵심기관들은 콘트롤 타워의 직접 지시에 의해 움직이기 때문에 콘트롤 타워의 역할이 절대적으로 중요하다. 그러나 김정은이 절대 권력을 장악하지 못한 상태에서 콘트롤 타워에 집중되는 다양한 입장들이 매끄럽게 조정되지 못하는 것으로 보인다. 강력한 콘트롤 타워의 부재는 이제 김정은정권이 매뉴얼 없이 미지의 세계로 나아갈 때 불확실성의 가장 큰 원인이 될 수 있다. 예컨대, 2·29 미·북 합의 이후 ‘은하 3호’ 발사 발표, ‘은하 3호’ 발사를 외신기자에게 공개하기로 했다가 정작 발사 장면을 공개하지 않은 결정, ‘은하 3호’ 발사의 실패 인정 등과 관련된 결정들이 과연 정교한 계산에 의해서 이루어진 것인지 의문이 남는다.

‘은하 3호’ 발사 실패를 맛보고 ‘강성대국’ 진입 실패를 인정하며 출범한 김정은정권의 다음 선택은 무엇일까? 그동안 장례식과 정치행사로 잠복되어 있던 평양시 단장과 장거리 미사일 발사를 비롯해 ‘강성대국’을 위한 과도한 비용지출의 후유증이 나타나기 시작할 것이다.

일단 김정은정권은 내부결속을 최우선시 할 것이다. 4·15 행사에서 김정은은 인민생활 향상을 강조하면서 민심을 수습하려는 모습을 보였다. 김정일 사망 이후 이미지 구축 작업을 통해 김정은은 김일성과 같은 부드러운 지도자, 김정일의 유훈을 계승하는 지도자, 선군정치의 계승자, 군사 지도자의 이미지를 보여주고 있다. 그러나 미래의 비전을 제시하거나 개혁·개방 지도자의 이미지를 찾아 볼 수 없었다.

김정은의 외국생활 경험과 20대의 나이를 감안하여 김정은정권의 개혁 가능성에 대한 기대도 있으나, 지금까지 드러난 김정은의 행보나 정권의 속성을 보면 그러한 근거를 찾기는 쉽지 않다. 심지어 ‘은하 3호’ 발사의 실패를 인정한 것을 김정은의 새로운 리더십에서 찾으려는 분석 역시 김정은에 대한 근거 없는 희망사항이라고 할 수 있다.

김정은과 같은 일부 특수층을 제외하고 오늘날 북한의 20, 30대는 그들의 아버지 혹은 할아버지 세대보다 해외 경험이 훨씬 적다. 해방 이후 북한의 지도부에는 중국과 소련 등 해외 경험을 한 인물들이 많았으며 동구 사회주의권이 붕괴되기 전인 80년대까지만 해도 소련과 동구권에 많은 북한의 지도층들이 유학을 하였다. 그러나 이후 경제난과 동구권의 붕괴로 인해 해외 유학이나 해외 생활 경험은 대폭 감소되었다.

내부를 결속시키는 간접적인 방법은 외부 긴장을 조성하거나 외부로부터 지원을 얻는 것이다. 남한과는 긴장관계를 조성하고 미국에 대해서는 압박을 통해 양보를 이끌어내 경제적 지원과 김정은정권에 대한 암묵적 인정을 이끌어 내려는 것이 김정일 사망 이후 북한의 생각이었던 것 같다. 그러나 장거리 미사일 발사 강행으로 인해 올해 대미 관계는 경색 국면을 벗어나지 못할 것으로 보인다. 북한은 ‘은하 3호’ 실패를 만회하고 내년도 대미 협상을 대비해 3차 핵실험 등 추가도발을 감행함으로써 협상력을 높이려 할 가능성이 높다.

북한의 긴장고조는 내년도 상반기까지는 계속될 가능성이 높다. 남한과의 긴장은 안보 불안에 대한 남한내부의 갈등을 조장하고 한국의 대선에 영향을 미쳐 차기 정부가 북한에 보다 우호적인 태도를 취하게 하려는 것이다. 미국과는 식량지원과 경제제재 완화 뿐만 아니라 평화협정과 같은 근본적인 문제를 이슈화할 가능성이 높다.

김정은정권의 긴장고조가 과거 김정일정권 보다 더욱 우려되는 것은 강력한 콘트롤 타워가 없는 북한이 긴장조성을 관리하는 데 실패하는 것이다. 예컨대, 엘리트들의 충성경쟁으로 인해 북한의 상투적인 ‘벼랑끝 전술’이 과열되는 것을 김정은이 제어하지 못하여 실제 도발로 이어지는 것이다. 북한의 불확실성에 대한 철저한 대비책이 요구된다.

김정은 통치연합의 출범과 특징

• • •

박형중

북한연구센터 선임연구위원

4월 11일 4차 당대표자회, 4월 13일 최고인민회의 12기 5차 회의를 거쳐, 김정은정권의 권력 체계가 윤곽을 드러냈다. 그 기본 특징은 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 2010년 9월 3차 당대표자회 인사개편에 잠복해있던 구도가 확대 발전되었다. 다시 말해 김정은정권의 권력 핵을 구성하는 통치연합은 김정일 구상에 따라 구성된 것으로 볼 수 있다. 둘째, 장성택을 중심으로 한 민간당료 계열이 신군부에 대한 정치적 장악과 통제를 강화하는 것을 가능하게 해줄 포석이 마련되었다. 첫째 사항에 비추어 볼 때, 두 번째 사항도 김정일이 김정은을 위해 마련해주고자 했던 권력 체계 구상을 따른 것이라 할 수 있다. 이 글은 언급한 두 가지 사항과 아울러, 당대표자회와 최고인민회의를 거치면서 조직을 완비하여 정립하게 된 세 핵심 기관, 즉 당정치국, 국방위원회, 당중앙군사위원회 간의 상호 관계 및 실질 기능에 대해 분석한다.

김정일 구상에 따른 권력 개편

먼저 이번 권력 개편이 김정일 구상에 따른 것이라는 점을 보여주는 핵심은 최룡해의 부상이다. 이번에 그는 인민군 차수, 총정치국장, 정치국 상무위원, 국방위원회로 임명되었다. 총정치국장으로서 최룡해의 서열은 총참모장인 리영호를 앞서고 있다. 당중앙군사위, 정치국(후보위원 포함), 국방위에 공히 참여하고 있는 인물은 김정은, 최룡해, 장성택, 주규창(당기계공업부장, 정치국 후보위원)이다. 공식 직책의 중요도로만 평가하자면, 최룡해는 김정은에 이어 북한 당-정-군의 2인자라 할 수 있다.

무엇보다 민간인인 최룡해가 전통적으로 군인이 맡아오던 직책인 총정치국장

에 임명된 것이 이례적이다. 그의 이러한 활용은 김정일에 의해 기획되었을 가능성이 크다. 그 이유를 보자. 최룡해는 2010년 9월 3차 당대표자회를 전후로 인민군 대장과 노동당 비서로 임명되었다. 당시 그의 역할은 근로단체비서라는 설이 유력했다. 그러나 이번 인사로 보아 애초부터 최룡해가 총정치국장에 내정되었을 가능성이 크다. 전임 총정치국장이던 조명록의 건강은 2006년부터 악화되었고, 김정각 제1부국장이 2007년부터 그 업무를 대행했었다. 총정치국장 직책은 4년 동안 공석이였다. 이를 보면 김정일은 총정치국장이 누가 되어야 할 것인가에 대해 매우 고심했었을 것이 분명하다. 그 최종 선택이 민간인인 최룡해이다. 이러한 인사는 군부의 상당한 반발을 초래했을 것이 틀림없다. 최근 북한매체에서 매우 강조되고 있듯이 ‘김정일의 유훈’이 아니라면, 이러한 인사 관철이 쉽지 않았을 것이다.

총정치국 재편 및 야전 군인에 대한 정치통제의 강화

총정치국장이 공석인 동안 총정치국장 물망에 오르고 있던 두 사람이 있었다. 그 한 사람인 김정각 제1부국장은 인민무력부장에, 다른 한 사람인 김원홍 조직부국장은 국가안전보위부장에 임명되었다. 이는 무엇을 의미하는가? 세 가지 의미를 추론할 수 있다.

첫째, 총정치국 기득권력 체계의 해체이다. 우선 외부 인사이자 민간인인 최룡해가 총정치국장에 임명되면서, 기득 권력자인 김정각과 김원홍이 자리를 비워주어야 했을 것이다. 이러한 패턴은 김정은 후계 체제 출범 이후 핵심 권력 기관 개편에서 일반적으로 나타나는 추세이다. 가장 두드러진 두 가지의 경우만 보자. 2009년 2월 경 오극렬이 1987년부터 관장했던 당작전부가 인민무력부 정찰총국으로 통합되고 김영철이 책임을 맡았다. 2011년 1월 경 국가안전보위부 부부장이던 류경이 처형당하고 다수의 간부가 숙청되었다. 또한 이번에 김원홍이 국가안전보위부장에 임명되면서(연도미상, 2003.9부터?), 국가안전보위부 부부장을 거쳐 2009년 9월 제1부부장으로 승진했던 우동측이 물러났다.

둘째, 국가안전보위부장 직책이 김정은과 분리된 것이다. 국가안전보위부장 직책은 1987년 이후 김정일이 직접 맡아 온 것으로, 2009년 1월 이후에는 김정은이 맡고 있는 것으로 알려졌다. 그런데 이번에 따로 김원홍이 국가안전보위부장으로 임명되었다. 이는 김정은이 자신이 직접 관장하던 핵심 권력기구를 다른 사람에게 맡기는 데 동의한 것을 의미한다. 이러한 인사는 김정은이 볼 때, 김원홍

이(다른 사람에게 더 충성하는 것이 아니라) 자신의 핵심 측근이라고 판단하지 못했다면 불가능했을 것이다. 물론 그렇지 않았을 수도 있다. 김원홍은(연도미상, 2003.9부터?) 보위사령관이었고, 2010년 2월 이후 총정치국 조직부국장을 맡아왔다.

셋째, 군에 대한 감시와 통제가 주특기인 총정치국 출신 인물의 권력 요직에의 약진이다. 김정각은 인민무력부장으로, 김원홍은 국가안전보위부장으로 임명되었다. 여기에다가, 역시 총정치국 출신인 현철해가 이번에 차수로 승진하면서 인민무력부 제1부부장 겸 후방총국장이 되었다. 그는 1968년 총정치국 조직부국장 역할 이후 여러 직책을 거쳐, 1995년 10월부터 총정치국 조직부국장, 2003년 9월부터 총정치국 부국장, 그 후 상무부국장으로 일했다. 현철해의 나이가 78세이고, 1986년 중장으로 후방총국장을 지낸바 있는 것을 감안하면, 그의 이번 보직은 예우 차원의 의미도 큰 것으로 보인다. 총정치국 출신 정치군인의 약진에 추가하여, 리병삼 인민내무군 정치국장과 조연준 조직지도부 제1부부장이 정치국 후보위원으로 선임되었다.

요약하면 전체적으로 공안계통의 인물이 이번 4차 당대표자회에서 득세한 경향을 볼 수 있다. 민간인인 최룡해가 총정치국장이 됨과 동시에, 야전 군인이 아니라 총정치국 정치군인 출신이 인민무력부를 접수했고, 역시 군대에 대한 감시가 주특기인 보위사령관 출신 김원홍이 국가안전보위부장이 된 것이다. 이를 다시 한 번 요약하자면, 야전 군인에 대한 <김정은+장성택> 계열의 정치통제가 강화된 것으로 판단할 수 있을 것이다.

정치국, 국방위원회와 당중앙군사위원회의 상호 관계와 실질 기능

2010년 9월 3차 당대표자회에 이어서 이번의 4차 당대표자회를 거치면서, 정치국과 당중앙군사위원회가 전열을 정비하여, 국방위원회와 아울러 북한 정권의 3대 핵심 기관으로 자리 잡았다. 그렇다면 이 세 기관 간의 상호 관계는 어떠한 것인가? 또는 북한 정권의 의사결정과 실행에서 이 세 기관이 과연 얼마나 공식적으로 명문화된 기능에 부합하는 실효적 기능을 할 것인가? 아니면 이러한 공식 기관과는 별도로 여전히 막후의 비공식 실질 권력 체계가 작동할 것인가?

먼저 세 기관 간의 관계를 보자. 당중앙군사위원회 구성의 특징은 야전 군인이 다수를 차지한다는 것이며, 그 공식 기능이 상설군사정책기구로서의 성격を 갖는다. 이를 보면 이 기관의 핵심기능은 야전 군인들의 업무 조정 및 이익단체로서의

기능이 될 것이다.

국방위원회의 구성상 특징은 군수계통과 공안계통이 두 축을 이루고 있는 점이다. 이를 보면 국방위원회의 주 기능은 첫째, 국가권력을 바탕으로 국방건설 우선의 정책을 관철하고 실행하는 것, 둘째, 국가 공안 상황의 점검과 공안계통 기관의 이익단체로서 기능하는 것이 될 것이다. 국방위원회와 관련하여 망각하지 말아야 하는 것은 박도춘 군수담당비서,¹⁾ 주규창 기계공업부 부장,²⁾ 백세봉 2경제위원장³⁾이다. 현실적으로 국방위원회의 핵심 기능 중의 하나는 이 세 사람이 수행하고 있는 업무, 즉 군수공업 우선 정책을 국가권력 행사를 통해 보장하기 위한 것이다. 또한 이 세 사람이 관장하는 군수경제부문이 북한 경제에서 핵심부문으로 가장 많은 자원을 우선적으로 배정받고 있다. 또한 이 세 사람의 성과가 북한의 핵보유국가 및 기타 대량살상무기 외교 정책의 기반을 만들어 내고 있다. 다른 분야 주요 인물, 특히 민수경제 관련 주요 인물의 부침과 비교할 때, 이들 세 사람은 가장 오랜 동안 안정적으로 직위를 지켜왔다. 김정은정권 출범 이후 이 세 사람도 승진되었다. 2월 15일 당중앙군사위 및 국방위원회 결정으로 23명의 장령을 승진하는 가운데, 박도춘이 대장으로, 주규창과 백세봉은 상장이 되었다. 이밖에도 이 승진 대열에서 정찰총국장 김영철이 대장으로, 총정치국 제1부국장인 김정각이 차수로 승진했다.

다음으로 정치국을 보자. 이데올로기상으로 정치국은 가장 중요한 기관이고, 또한 다른 두 기관과 비교할 때 가장 포괄적인 기관이다. 원래 정치국 상무위원회와 정치국은 주요 부문의 최고 책임자가 모여서, 이익갈등을 타협하고 통일적 정책 방향을 결정해야 한다. 그러나 결론부터 말한다면, 북한의 정치국 상무위원회와 정치국은 실질적으로 의사결정을 하는 기관이 아니라, 어디선가 결정된 사항을 대외적으로 정치국의 권위를 실어서 발표하는 데 활용될 가능성이 더 높다. 김정은(20대 후반), 최룡해(62세), 김경희(66세), 리영호(69세), 강석주(72세)를 제외한 정치국원 전원은 80대이다. 이를 보면 정치국은 실질 기능보다는 원로 우대 기능, 체제정당화를 위한 이데올로기적 장식 기능이 더 중요하다. 정치국 후보위원(15

-
- 1) 박도춘은 전임자 전병호가 건강문제로 물러나면서 2010년 9월 임명되었다. 전병호는 28년 동안 군수분야에 종사했다.
 - 2) 주규창은 1983년 8월 기계공업부 부부장이 되었다. 그로부터 현재까지 38년이 지났다.
 - 3) 백세봉은 2003년 9월 국방위원회 위원이 되면서 한국에 노출되었고, 그 후(시기미상, 2004년부터?) 현재까지 제2경제위원회 위원장 직을 수행하고 있다.

명) 및 비서국(10명)은 주로 50~60대로 구성되어 있다. 이들이 실무에서 더 중요한 역할을 할 가능성이 크다. 정치국은 이데올로기 정당화를 위한 의례적 발표 기구로 활용되지만, 실제 정치과정, 즉 이익갈등의 조정과 타협은 보다 실세 실무자들이 집결해 있는 비서국, 당중앙군사위나 국방위원회가 수행할 기능이 더 높을 수 있다. 또한 당과 국가의 최고 정치기구여야 할 정치국 상무위원회보다는 배후의 막후 실세 또는 실무기관들이 행하는 협의와 조정이 실제로 더 중요할 것이 분명하다. 이와 관련하여 흔히 거론되는 이름이 장성택과 김경희였다.

기타

추가적으로 거론한다면, 김경희가 비서국 비서가 되었는데, 조직비서라는 설이 있다. 이밖에도 경제관련 인물이 보강되었다. 내각 부총리(1998.9~2010.6)와 함경남도당 비서(2010.6~)였던 곽범기가 정치국 후보위원, 비서국 비서, 계획재정부장으로, 내각 부총리(2003.9~) 겸 국가계획위원장(2009.4~)인 노두철이 정치국 후보위원으로, 내각 총리(2003.9~2007.4)와 당중앙위 부부장(2010.8~)이었던 박봉주가 당중앙위 부장으로 승진했다.

요약과 결론

2012년 4월 11일 4차 당대표자회에서 이루어진 권력 개편은 2010년 9월 3차 당대표자회에서 권력 포석의 연장선상에서 이해될 수 있다. 다시 말해 김정은 시기 통치연합 구성의 기본 구도는 김정일에 의해 마련되었다는 것이다. 그 핵심은 야전 군대에 대한 민간당료의 정치적 통제 능력을 높이는 것이다. 이는 민간인인 최룡해가 전통적으로 군인이 담당해왔던 총정치국장으로 임명된 것에서 나타난다. 이러한 인사 조치는 김정일의 권위가 없었으면 불가능했을 것이다. 최룡해에게 총정치국장 자리를 만들어주기 위해 김정각 제1부국장은 인민무력부장으로, 김원홍 조직부국장은 국가안전보위부장이 되었다. 그 결과 전반적으로 야전 군부에 대한 김정은과 장성택의 정치적 장악력이 확대되는 포석이 마련되었다. 이러한 포석이 얼마나 실효적으로 작용할지는 두고 보아야 한다.

한편 당대표자회와 최고인민회의를 거치면서 정치국, 국방위원회, 당중앙군사위원회가 모두 정비되었다. 각 기관의 성격을 보면, 국방위원회는 군수와 공안 기

능이 핵심이며, 특히 국가권력을 바탕으로 군수공업을 뒷받침할 것이다. 당중앙군사위는 야전 군인들이 근간을 이루며, 이들 사이의 업무조정과 이익대표 역할을 할 것이다. 정치국은 가장 포괄적 기구인데, 그 인적 구성상 실질적 기능보다는 이데올로기적이고 의례적 기능면에서 더 중요할 것이다. 정치국보다는 비서국, 그리고 배후 실력자 간의 협의와 타협이 더 중요한 역할을 할 것으로 보인다.

종합해보면, 김정은 통치연합은 세 그룹으로 이루어진 것으로 보인다. 첫째, 민간당료연합(공안계열+민수경제관리 계열+기타 전문 업무 계열), 둘째, 야전 군부, 셋째, 국방공업 계열이다. 이번 4월 권력 개편의 특징은 민간당료 연합 세력이 강화되었다는 것이다. 특히 이 세력의 야전 군부에 대한 정치적 장악력이 강화되었다. 국방공업 계열은 여전히 건재한 것으로 보인다. 각 세력 간에는 제로섬의 권력 지분확장 경쟁이 존재하며, 또한 그와 관련하여 대내외 정책에서 선호조합이 다른 것으로 보인다. 이들 세 세력 간의 갈등과 협력 그리고 타협이 어떻게 진행되는가는, 앞으로 김정은의 운명과 북한의 대내외 정책에 영향을 줄 것이다.

이명박 정부의 대북정책: 회고와 평가

...

통일연구원 현안연구 T/F팀

1. 서언

이명박 정부의 잔여임기가 이제 채 1년도 남지 않았다. 시도되었던 정책들의 공과를 차분히 평가해 보는데 적기에 도달한 셈이다. 현 정부가 추진해 왔던 정책들 중 대북정책만큼 이념적 비난과 정치적 공세의 표적이 되어온 분야는 없었다. 그러나 대북정책이 소모적인 정쟁과 비생산적인 갈등의 희생양으로 전락되어선 안 된다. 한국의 미래와 국민 모두의 운명을 결정지을 수도 있는 중대한 사안이기 때문이다. 국가운영전략 차원에서의 냉철한 국익계산과 공정한 판단이 요구된다. 이명박 정부 대북정책의 공과를 공정히 평가하는 작업은 향후 보다 실효성 있고 성공적인 대북정책을 입안하는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

이 글은 ① 북한문제 전개과정상의 맥락과 실질적으로 활용 가능한 정책자원의 제한성 측면에 초점을 맞춰 이명박 정부의 대북정책 전환 배경을 설명한 후, ② 정책전환의 공과를 객관적 시각에서 평가해 보고자 한다.

이 글의 요지는 다음과 같다. 한국 역대정부의 대북정책은 북한의 변화(즉 비핵화 및 개혁·개방)라는 동일한 목표를 추구해 왔다. 그러나 한국 정부에 있어 실질적으로 동원 가능한 정책수단은 ‘경제유인(Economic Inducement)’과 ‘제재(Sanctions)’의 두 경제적 조치로 제약되었다. 양 수단은 동전의 양면과 같은 관계에 있다. 어느 한 수단의 편향된 적용은 실효성을 떨어뜨린다. 이전정부가 경제유인책에 경도되어 목표달성에 어려움을 겪을 수밖에 없었다는 교훈 하에, 이명박 정부는 경제제재도 중요한 정책수단으로 가동, ‘협조에는 보상, 이탈에는 제재’라는 “원칙”을 재정립시키려 노력해 왔다. 구조적 제약 속에, 주어진 정책수단들의 실효성 극대화를 추구한 것이다. 일방적 수혜에 길들여진 북한의 반발과 도발로 제재국면이 지속되고 있다. 그러나 제재도 투명한 원칙하에 일관되게 이뤄진다면,

학습효과를 고양하는 한편, 핵무장 추구나 반개혁의 비용을 상승시켜 북한의 변화를 촉발하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 원칙 확립의 조건 하에서, 미래 정부도 유인과 제재 양 수단의 전략적 운용을 통해 대북정책의 효과를 배가시킬 수 있을 것이다. 이명박 정부의 대북정책은 이를 위한 초석을 놓았다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

김정일 통치기간은 한국의 김영삼-김대중-노무현-이명박 네 정부의 재임기간을 아우른다. 김정일은 동 기간 중 중단 없는 핵무기 개발로¹⁾ 대변되는 선군-반개혁-비개방 정책을 ‘일관되게’ 추진하였다.²⁾ 사회주의권 붕괴로 도래한 체제 붕괴 위기를 개혁이 아닌 핵무장 및 선군정책이라는 수구적 정책으로 강행돌파하며, 김일성가계를 따라 혈통적으로 계승되는 ‘세습 독재체제(Hereditary Autocracy)’를 유지하는데 총력을 기울여 왔다.³⁾ 국제사회의 비확산 규범에 정면 배치되는 북한의 핵무장 추구는 남북 간 군사적 균형을 허물면서 동아시아의 현상(Status Quo)을 일거에 흔들 수 있는 불안정화 요인이다. 한국은 물론 국제사회에 중대한 위협이 될 수밖에 없다. 북한의 ‘내부지향의 폐쇄적 경제체제와 극단적 민족주의’는 핵무장 드라이브의 근본동인으로 지목된 바 있다.⁴⁾ 다시 말해, 핵무장-반개혁은 동전의 양면이었던 것이다.

김정일의 핵개발-반개혁 정책에 대하여, 한국 역대 정부의 대북정책이 비핵화

- 1) 다시 논의되겠지만, 김정일 북한은 비핵화 협상과정에서 “협상타결-국제사회의 원조 획득-합의파기”로 이어지는 정책 사이클을 반복적으로 구사한 바 있다. 이러한 순환적 태도 변화에도 불구하고 핵 및 미사일 개발프로그램은 “일관되게” 추진해 왔다. Dick K. Nanto and Emma Chanlett-Avery, “North Korea: Economic Leverage and Policy Analysis,” *CRS Report R32493* (Update: January 22, 2010).
- 2) 북한은 내부의 자생적 시장의 발전에 대해서도 핵협상 과정에서 보인 순환적 전략과 유사한 대응을 보여 왔다. ‘부분적 경제개선조치(예, 7.1 조치)-경제 회생-국가통제권 재확립 기도(예, 2009년 화폐개혁)’의 패턴은 궁극적으로 계획배급경제의 복원을 목표로 하는 ‘사회주의적 실용주의’ 노선의 현실적 적용으로 볼 수 있다. 예컨대, 7.1조치에 포함된 재화폐화정책(Remonetization)은 시장화 목표보다는 “심각하게 훼손된 중앙계획경제의 복원에 필수불가결한 요건”으로 볼 수 있으며, 이는 7.1조치 이후 부분 재개된 국가경제계획 수립 및 추진 그리고 2009년에 전격 단행된 화폐개혁을 통해 구체화된다. Nicholas Eberstadt, *The North Korean Economy: Between Crisis and Catastrophe* (New Brunswick: Transactions, 2007), p. 302.
- 3) 세습독재체제의 개념에 대해서는 다음을 참조. Jason Brownlee, “Hereditary Succession in Modern Autocracies,” *World Politics*, Vol. 59, Issue 4 (July 2007), p. 599.
- 4) Etel Solingen, *Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East* (Princeton: Princeton University Press, 2007), pp. 118-140.

(북한 핵무기 및 미사일 프로그램의 유예 및 중지)-개혁 및 개방-한반도 평화 및 안정이라는 거의 동일한 목표들을 추구해 왔다. 북한의 핵무장-반개혁 정책은 일체를 이루고 있다. 이에 상응하여, 한반도 비핵화-북한의 개혁 및 개방이라는 한국의 대북정책 목표 역시 상호불가분의 관계에 있다. 한마디로 ‘북한의 체제 또는 정책기조상의 변화’라는 목표를 추구해 왔던 셈이다.

김영삼 정부 이래 역대 한국 정부는 북한 변화를 유도하기 위한 방편으로 경제적 지렛대(Leverage)에 근거한 ‘관여(Engagement)정책’을 채택해 왔다.⁵⁾ ‘군사 개입(Military Intervention)’이나 ‘봉쇄(Containment)’는 실현가능한 정책대안이 될 수는 없었다. 즉, 가용정책수단은 애초부터 경제지원과 원조를 통한 ‘경제적 유인’과 경제제재 조치로 대변되는 ‘경제적 강제(Economic Coercion)’로 국한되어 왔던 것이다. 한국 정부의 정책 선택은 두 정책 대안 중 어느 한쪽에 치중하거나 이를 배합하는 전술을 택할 수밖에 없는 태생적 한계에 묶인 것이다. 동일한 정책 목표의 추구에도 불구하고 정책수단의 선택 면에서는 전환이 있었다. 이전 정부가 ‘경제적 유인’에 편중해 왔다면, 이명박 정부는 ‘경제제재’도 관여정책의 중요한 방편으로써 동원, 양 수단의 균형을 잡고자 하였다.

제네바 합의 틀이나 이후 2·13합의, 그리고 한국 정부의 햇볕정책 모두 경제적 유인책을 통한 북한의 변화 유도 전략에 기반하고 있다. 그러나 경제적 유인책이 북한의 합의(즉 비핵화 프로세스) 준수나 개혁·개방을 이끌어내지 못함으로써 한계를 드러내고 만다. 더욱이, 한국의 편향적 경제지원 정책은 북한의 변화를 유도하기 보다는 오히려 북한체제의 안정화, 핵개발의 중단 없는 지속, 그리고 국제공조체제의 균열촉발이라는 역효과를 가져왔다는 비판도 꾸준히 제기되어 왔다. 정

5) ‘봉쇄정책’ 역시 봉쇄 대상국(Target)의 체제 또는 정책 변화를 견인하는 역할을 한다고 주장되어 왔다. 고르바초프의 개혁과 소련 붕괴에 대해 레이건 행정부의 신냉전(봉쇄)정책이 기여한 정도에 대해서도 그간 신보수주의-자유주의 진영 간 논쟁이 있었다. 다음을 참조. Daniel Deudney and G. John Ikenberry, “The International Sources of Soviet Change,” *International Security*, Vol. 16, No. 3 (Winter 1991/1992); Jack Snyder, “International Leverage on Soviet Domestic Change,” *World Politics*, Vol. 42, No. 1 (October 1989). 통독 역시 지속적인 봉쇄정책 추진의 결과물인지, 또는 서독판 관여정책이라 볼 수도 있는 동방정책의 산물인지에 대해서도 유사한 논란이 있어왔다. 그러나 대상국 체제변화를 이끌어내는 동인으로써 봉쇄정책의 영향력 유무에 관한 논의와 관계없이, 탈냉전기에 한국단독으로 대북봉쇄정책을 유지한다는 것은 실현가능성(feasibility)이 극소한 정책옵션이었다. 소위 북한의 ‘통미봉남’전술에 대한 우려는 이러한 탈냉전적 국제정치질서의 불확실성이 잘 반영되어 나타난 현상이다.

책실패 교훈과 북한의 협상 전략에 대한 검토과정을 통해 도달한 결론은 제재를 포함하여 주어진 두 정책 대안 모두를 일관된 원칙하에 적용해야 한다는 것이었다. 이명박 정부 정책전환의 근본배경이다.

대중적 믿음과는 달리, 경제유인과 경제제재라는 두 경제적 정책수단은 상호배타적이라기보다는 상호의존적 관계에 있다. 동전의 양면인 것이다. 요구의 수용(협조)에는 보상으로써 지원을, 그리고 요구의 거부나 합의위반(이탈)에는 벌칙으로써 제재를 가해야 한다는 것은 경제적 국가운영전략(Economic Statecraft)⁶⁾의 기본수칙에 속하는 문제이다. 신뢰도 높은 제재 위협이 상존할 때, 상대가 유인에 응하여 협조할 가능성이 높아진다. 군사적 또는 경제적 제재 등의 징벌적(Punitive) 수단이 부재하거나 신뢰도가 낮은 상황에서는, 상대가 설사 경제적 유인을 매개로 협상에 응했다하더라도 합의를 성실히 준수할 가능성이 낮아진다.⁷⁾ 즉, 제재 개연성 없는 유인책은 합의위반 또는 이탈(Renegade)의 가능성을 높인다.

게임의 원칙을 깨고, 합의준수에 제재를, 그리고 합의위배에 보상하는 것은 곧 정책파탄을 의미한다. 북한은 협상-합의파기 또는 기망-도발의 순환적 이탈전술을 구사하면서, 원칙을 깨고 합의를 준수하지 않으면서도, 제재를 최소화시키고 동시에 경제지원과 원조를 얻어내는 데 전력을 다해왔다. 북한의 이러한 태도는 거의 패턴화 되었다. 이에 대해, 이명박 정부는 국제사회 및 우방과의 공조 하에 협상게임 상의 원칙(협조에는 보상, 위반에는 제재) 재확립에 노력해 왔다. 이러한 노력은 차기정부가 유인과 제재를 ‘유연하게’ 구사하면서 비핵화 및 북한 개방 유도라는 목적을 보다 효과적으로 추구할 수 있게 기여할 것으로 평가된다.

이 글은 다음과 같이 구성되었다. 먼저, 대상국 정책의 변경 수단으로써 경제적 유인 및 제재에 관한 일반적 논의를 검토하면서, 한국 정부가 보유한 정책수단의

6) Baldwin은 경제제재의 개념을 단순한 경제적 강제(Coercion)를 넘어서서 경제적 목표의 달성, 또는 국내정치 상의 지원의 획득, 제3국 관중들에 대한 강력한 의지표현, 징벌 등 대상국의 태도 변화 이상의 것들을 추구하는 ‘경제적 국가운영전략(Economic Statecraft)’으로 확장할 필요가 있음을 역설한다. David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton: Princeton University Press, 1985), p. 32; pp. 371-372.

7) 이런 점에서 경제제재는 전통적으로 군사개입의 대체물로 여기는 경향이 있어 왔다. Pape에 따르면 정책결정자들은 일반적으로 “군사력에 의지하지 않으면서도 경제제재가 상대국의 태도를 변화시킬 수 있는” 조건을 찾아내는 데 지대한 관심을 가져왔다고 주장한다. Robert A. Pape, “Why Economic Sanctions Do Not Work?,” *International Security*, Vol. 22, No. 2 (Autumn 1997), p. 95.

제한성을 살펴본다. 이명박 정부의 대북정책 원칙은 편향적 유인책의 비실효성과 역효과에 대한 교훈으로부터 기원한다. 햇볕정책은 이명박 정부 대북정책의 반면 교사 역할을 한 것이다. 따라서 이어지는 부분에서는 경제유인정책의 한계를 점검해 본다. 다음으로, 현재까지의 이명박 정부 대북정책을 대안들 중 ‘선택’이라는 관점에서 평가해 본다.

2. 대북정책 가용수단의 제약과 경제제재의 논리

타국의 정책 및 태도 또는 체제의 변화(예, 개혁추진)를 강요 또는 유인하는 수단으로 군사개입, 경제적 유인, 그리고 제재 등이 동원되어 왔다. 한 주권국가의 정책기조를 외부에서 조정(Manipulation)하는 것은 매우 어렵다. 특히 북한의 핵무장프로그램이나 반개혁-비개방의 체제생존전략, 군사적 도발 등과 같이 어떠한 정책이 ‘체제(Regime)적 특성’에서 기인하는 경우 더더욱 그러하다.⁸⁾ 어떠한 대응정책이나 처방도 근본적 한계를 지닐 수밖에 없다. 성공률도 매우 낮다.⁹⁾

각 정책수단의 실효성은 어느 정도인가? 각 수단의 효과를 검증해 본 한 정량적 사례연구에 따르면,¹⁰⁾ 직접적 군사개입과 ‘대가가 큰 경제제재(Costly Sanctions)’가 대상국의 체제안정성에 상대적으로 큰 영향을 준 반면, 원조(Aid)나 ‘희생이 적은 상징적 경제제재(Cheap and Symbolic Sanctions)’의 실효성은 매우 낮다고 한다.¹¹⁾ 경제제재 보다는 군사개입이 대상국의 정책 변화에 상대적으로 효과

8) Stephen Van Evera, *Causes of War: Power and Roots of Conflict* (Ithaca: Cornell University Press, 1999), p. 2.

9) 바로 이러한 사유로 북한의 변화유도 정책들 대신 자체핵무장론, 미전술핵무기 재반입론, 확장억제(Extended Deterrence) 확보 및 제도화론 등의 억제논리가 최종 대안으로 논의되기 시작한 것이다. 북한변화가 불가능 하다면, 한국의 생존을 위해 억제가 최선의 대책이 될 수밖에 없지 않은가에 대한 논의가 시작되는 것은 자연스런 현상이다. 북한의 중단 없는 핵무장정책 추진으로 북한의 정책변화 가능성에 대한 비관론이 확산되고 있는 것이 현실이다.

10) 이 연구는 1946년부터 1990년까지 제재를 통한 체제변화의 목표가 된 160개 체제(Regime)를 대상으로 한다. Barbara Geddes, “The Effect of Foreign Pressure on the Collapse of Authoritarian Regimes,” Paper Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association (Boston, 2002).

11) Bern대학의 Oechslin은 제재가 독재정권의 체제전환을 목표로 할 경우, 독재자는 오히려 민간부문에 대한 억압을 강화하여 체제 외 잠재적 도전자 그룹의 발생을 근원적으로 봉쇄하는 것을 목표로 하는 방어 전략을 구사하곤 한다고 한다. 제재가 임계점을 넘어서는 수준까지 부과될 때, 즉 Geddes의 지적처럼, 대가가 큰 제재가 부과될 때에 이르러서야 본래의

적인 것으로 보인다. Wang과 Ray의 연구에 따르면, 군사력 행사는, 1495년 이래 약 40%에서 70% 정도로 추산되는 성공률을 보였다고 한다.¹²⁾ 반면, 제재의 정책 목표달성 효과를 검증한 Hufbauer, Schott, Elliot, 그리고 Oegg의 연구에서는 204개 제재사례 중 70개 사례만이 성공사례(34%의 성공률)로 분류되었다.¹³⁾ 경제적 유인에 비해 상대적으로 높은 성공률을 보임에도 불구하고, 경제제재는¹⁴⁾ 실효성이 “낮은(Low)”¹⁵⁾ “매우 빈약한 국가경영 수단(Notoriously Poor Tool of Statecraft)”으로 치부되기도 한다.¹⁶⁾

비록 군사개입이 ‘실효성’면에서 상대적으로 효과적일 수는 있으나, ‘비용’면에서 반드시 성공적인 결과를 초래해 왔다고 믿기는 어렵다. 상대국의 정책 또는 체제 변화로 얻어질 수 있는 ‘이익’보다 군사개입으로 인해 파생된 ‘비용’이 더 크다면, 군사적 개입이 합리적 ‘선택’이었다 볼 수는 없을 것이다. 압도적 군사력 차이로 비교적 용이하게 상대방을 강제할 수 있었던 극히 예외적 경우를 제외한다면, 최소한 비용과 인간적 희생 면에서 군사적 조치가 보다 효과적이었다고 평가 받는 경우는 드물다. 군사력 격차가 크고 양방이 합리적 결정자임을 전제한다면, 신

정책 목표 달성이 가능해 진다고 주장한다. Manuel Oechslin, “Targeting Autocrats: Economic Sanctions and Regime Change,” Paper Presented at *Tiburg University and the NEUDC Conference* (Boston, 2011).

- 12) Kevin Wang and James Lee Ray, “Beginners and Winners: The Fate of Initiators of Interstate Wars Involving Great Powers since 1495,” *International Studies Quarterly*, Vol. 38, No. 1 (March 1994).
- 13) 이들의 자료 수집 및 분류연구는, 비판적이든 호의적이든, 경제제재에 관한 대부분의 문헌에서 언급될 정도로 선도적 업적을 세웠다. 지속적으로 최신정보를 추가하고 있다. 본문 통계수치는 2009년판에서 인용되었다. Gary Clyde Hufbauer, Jefferey J. Schott, Kimberly Ann Elliot, and Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, Third Edition (Washington, DC, Peterson Institute for International Economics, 2009), pp. 158-160.
- 14) 제재에 대한 비판적 논의는 다음을 참조. T. Clifton Morgan and Valerie L. Schwabach, “Fools Suffer Gladly: Use of Economic Sanctions in International Crises,” *International Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 1 (March 1997); Robert A. Pape, “Why Economic Sanctions Do Not Work?,” *International Security*, Vol. 22, No.2 (Autumn 1997).
- 15) George Tsebelis, “Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 34, No. 1 (March 1990), pp. 3-4.
- 16) Kim Richard Nossal, *Rain Dancing: Sanctions in Canadian and Australian Foreign Policy* (Toronto: Toronto University Press, March 1990), pp. 3-4. 이명박 정부의 대북정책에 대한 비판적 시각도 유사한 입장을 보인다. 가용 정책 대안들과(이들 대안적 수단의 실현가능성 및 실효성)의 비교 없는 일방적 판단은 편향적 판단을 초래할 수 있다.

퇴할 만한 군사개입 위협만으로도 제재국의 요구가 관철될 가능성이 높다. 실제 군사력 행사 없이 위협만으로도 갈등국면이 조정이 가능해 지는 것이다.¹⁷⁾ 이론상, 군사제재가 가장 성공적일 수 있는 상황에서는 군사조치가 실제로 이행될 가능성은 낮다.

개별수단의 동원 가능성은 각 사례의 국제정치적, 지정학적 맥락에 따라 제한될 수밖에 없다. 북한 핵무장 추진의 사례가 전형적인 예이다. 1994년 제네바합의 이전 1차 북핵위기의 주요 당사자는 미국과 북한, 그리고 한국이었다. 냉전시기 북한의 주요한 군사동맹국이었던 소련의 붕괴와 중국의 개혁전념으로 생긴 군사적 공백은 클린턴 행정부로 하여금 핵능력 제거를 위한 외과수술적 공습(Surgical Strike) 등의 군사적 수단 동원을 하나의 대안으로 진지하게 고려할 수 있는 기회를 제공했다.

그러나 공습 후 여전히 강력한 화력을 지닌 북한군에 의한 전면전 개시와 중국군의 잠재적 참전 가능성은 미국을 주저하게 만들었다. 설령 한미 동맹군이 승전한다 하더라도 피해가 막심할 것으로 추산되었다. 비확산으로 얻게 될 이익에 북한에 가할 수 있는 피해까지 더하더라도, 미국 및 동맹국 한국이 보게 될 손실이 더 클 수밖에 없다는 결론이 도출되었다.¹⁸⁾ 더욱이, 북한이 미국의 군사제재 위협을 핵무장 추진의 정당화 구실(주권수호 또는 억제)로 역이용하는 선전전술을 구사함에 따라, 군사적 위협의 효과는 반감될 수밖에 없었다.¹⁹⁾ 한국의 입장(당시 김영삼 정부)에서도 전면전의 위험을 감수하면서 군사적 조치를 지원하는 것은 큰 정치적 부담이었다. 군사적 개입은 사실상 선택 불가능한 대안이었다.²⁰⁾ 한미 양국으로서는 불가피하게 이행 가능한 수단으로 ‘경제 유인’과 ‘경제적 강제’ 정책

17) 다음을 참조. James D. Fearon, “Rationalist Explanations for War,” *International Organization*, Vol. 49, No. 3 (Summer 1995).

18) Daniel W. Drezner, *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 299.

19) 물론, 북한 측 주장은 ‘사태의 전개 순서를 오도한’ 기만적 선전 전술의 성격이 짙다. 미국은 남북 간 ‘한반도 비핵화 선언’을 존중, 전술 핵무기를 한국에서 철수하였을 뿐만 아니라, 공습 또는 군사조치의 위협 또한 북한이 핵무장을 추진함에 따라 제기된 것이다.

20) 최소한 “미국 측”에 있어서는, 실현가능성이 낮더라도 군사제재의 위협은 여전히 중요한 선택 옵션으로 남아 있다. 첫째, 외교적 전술 또는 협상무기로서 군사적 위협이 경제적 강제 조치의 효과를 보조할 수 있는 경우가 있을 수 있으며 둘째, 동북아 국제정치상황의 결정적 변화나 주요 행위자 간의 대타협, 또는 한반도 군사적 균형의 결정적 변화로 군사제재 또는 북핵 시설물에 대한 전술적 타격이 가능해지거나 또는 ‘필수불가결한 선택’으로 요구받을 수도 있을 것이다.

을 선택할 수밖에 없는 상황이 주어졌던 것이다.

경제 유인책은 적대국에 상징적, 정치적 양여(Concessions) 또는 경제적 이익을 제공함으로써 긍정적 정책변화를 유도하는 정책을 말한다. 유인책은 두 가지 목적을 위해 제공될 수 있다. ‘교환모델(Exchange Model)’에서는 경제유인이 적성국의 특정정책에 대해 대상물(예, 뇌물)을 제공하여 정책변화를 이끌어 내는 것을 목적으로 한다. ‘촉매모델(Catalytic Model)’에서는 대상국의 기본적인 정책우선순위 상의 변화를 목표로 한다.²¹⁾ 예컨대, 6자회담 등에서 시도된 바 있는 북한의 비핵화 프로세스과정 이행과 경제 원조 및 지원과의 맞교환 방식이 전자(Exchange Model)에 따른 것이라면, 주로 햇볕정책 등에서 추진된 북한의 개방 유도는 후자(Catalytic Model)의 목적에 치중한 것으로 볼 수 있다. 경제적 지원이나 원조 공여만으로 상대국의 정책변화를 얻어내는 것은 사실상 어려우며, 흔히 당근과 채찍으로 비유되듯, 반대급부로서 군사적 또는 경제적 제재(원조의 중단 포함)라는 수단이 병행될 때 효과적이다.

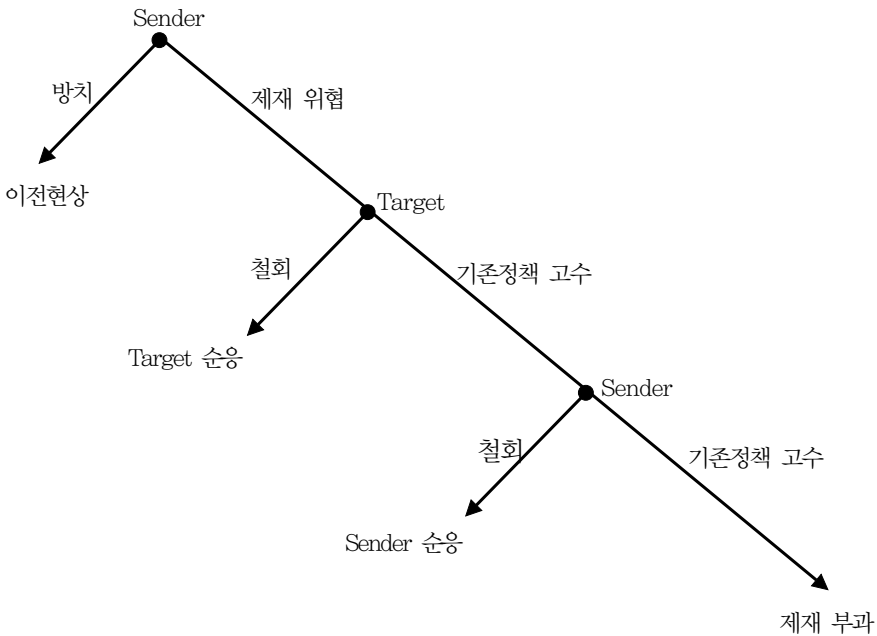
경제 강제는 “대상국가(Target)가(요구 신호) 발송자(Sender, 잠정적 제재국)의 명료하게 제시된(Articulated) 요구사항에 순응하지 않을 경우, 제재국가가 양국 간 경제교류에 지장이 초래될 것임을 위협하거나 이를 실제로 이행”하는 행위로 정의될 수 있다.²²⁾ 경제교류의 제약을 위해서는 무역규제, 금융자산동결, 원조 공여유예, 불매 등의 수단이 동원되곤 한다.

[그림 1]은 완전한 정보공유(의사의 ‘투명한 확인’ 포함)를 전제로 경제제재의 과정을 모델화한 것이다. “제재위협이 신빙성 있게 주어지고,” 합리적 행위자로서 제재대상국이 기존 정책을 고수하여 얻어지는 이익보다 제재로 인해 파생되는 불이익이 더 크다고 판단하여 기존 정책을 철회 또는 포기하며 물러설(Backdown) 경우, 제재국은 대상국의 순응 또는 묵인(Acquiescence)을 얻어 내면서 요구를 관철시키게 된다. 대상국이 기존 정책을 고수하여 얻어지는 이익이 제재로 인해 파생되는 불이익보다 크다고 판단하거나 제재위협의 신빙성을 시험해 보려할 경우, 기존정책고수 카드를 꺼내들 수 있다. 이 경우 공은 제재국에 넘어오게 되며, 제재국도 요구사항의 관철을 포기하지 않을 경우, 결국 실제로 제재국면에 돌입하게 된다.

21) Miroslav Nincic, “Getting What You Want: Positive Inducements in International Relations,” *International Security*, Vol. 35, No. 1 (Summer 2010).

22) Daniel W. Drezner, *The Sanctions Paradox*, pp. 2-3.

[그림 1] 경제제재 모델



[출처] Daniel W. Drezner, “The Hidden Hand of Economic Coercion,” *International Organization*, Vol. 57, No. 3 (Summer 2003), p. 646.

합리적 행위자와 투명한 정보(상호 간 의도 및 능력에 대한 정보)공유, 신뢰도 높은 공약(Commitment)이라는 가설적 완전 조건 하에서, 경제제재가 실제로 부과되는 경우는 이론상 있을 수 없다. 제재가 효과를 발휘할 수 있는 상황(즉 대상국이 기존 정책을 고수하여 얻어지는 이익이 제재로 인해 파생되는 불이익보다 적은 경우)에는 경제제재가 실제로 부과될 가능성이 없다.²³⁾ 합리적 행위자로서 대상국이 제재위협국의 요구에 순응하여 기존 정책을 수정 또는 철회할 것이기 때문이다. 또한 제재가 효과를 발휘할 수 없는 상황(즉 대상국이 기존 정책을 고수하여 얻어지는 이익이 제재로 인해 파생되는 불이익보다 큰 경우)에서도 경제제재가 실제로 부과될 가능성이 낮다. 제재국은 제재에도 불구하고 대상국이 기존 정책을 고수할 것이 확실시 되는 이상 비용을 들여가며 제재를 부과하지는 않을

23) Daniel W. Drezner, “The Hidden Hand of Economic Coercion,” *International Organization*, Vol. 57, No. 3 (Summer 2003), p. 647.

것이기 때문이다. 이에 따라 제재가 실제로 부과될 경우(현실정치에서는 빈번히 발생한다), 가장 가능성이 높은 결과는 교착상태(Stalemate)의 지속이다.²⁴⁾ 이해 타산이 애매한 상황이거나, 앞서 제시한 가설적 조건들 중 일부 또는 모두가 실현되지 않았기 때문이다. 이러한 사유로 경제제재의 성공비율이 경험적 연구에서는 매우 낮게 나타난다.²⁵⁾

현실정치에서 경제적 조치들의 효과를 높이기 위해서는 유인 및 제재 수단의 효과적 배합이 필요하다. 이론상의 완전 조건들이 실제로 실현될 경우, 경제적 조치의 성공확률이 높아지게 된다. 다시 말해, 상호 투명하게 의사를 교환하고, 신뢰도 높은 제재 위협과 경제지원 공약이 제기되고, 공언한 그대로 협력에는 보상이, 비협조에는 제재가 실제로 이행 될 때, 소기의 성과를 거두게 될 것이다.²⁶⁾ 잘못된 신호, 잘못된 대응, 조작된 의도 및 정보 전달은 정책 실효성을 반감시킨다. 그만큼 정책 목적의 실현도 요원해진다.

이 절에서는 대상국의 태도 변화를 목적으로 차용될 수 있는 정책 수단들을 일별해 보았다. 군사적 개입, 경제제재, 유인책 모두 비용 또는 실효성 면에서 한계를 지닌다. 한반도의 지정학적, 군사적 특성상 군사적 조치를 주요 대북정책으로 채택하기는 어렵다. 현실적으로 한국에 주어진 정책 수단은 실효성이 상대적으로 떨어지는 경제 유인 및 제재에 국한될 수밖에 없었다.

이에 따라, 역대 한국 정부도 군사적 조치를 단행하는 대신에 미국 등 국제사회의 움직임과 보조를 같이 하며 경제적 유인책과 제재를 배합한 대북정책을 추구해 왔다.²⁷⁾ 그러나 이전 정부가 유인책에 강조점을 둔 편향된 정책을 추구한 반

24) Daniel W. Drezner, *Ibid.* Drezner 모델이 예측했듯이, 6자회담은 물론 남북협상 역시 교착상태에 빠져있다. 제재국가들과 북한 모두 현 국면에서의 양보가 미래 협상 테이블에서의 입지 약화로 이어질 수 있음을 두려워하고 있다.

25) Drezner에 따르면, 제재의 성공확률이 낮게 보이는 것은, 제재조치가 가장 효과적으로 적용될 수 있는 상황에서는 제재의 위협만으로도 갈등과 분쟁이 성공적으로 조정 또는 종결되는 반면, 대부분의 제재에 대한 통계 또는 사례 연구는 실제로 제재가 부과된(즉 제재가 효과를 거두기 힘든 상황에 처한, 따라서 위협만으로는 성공을 거두기 힘든) 사례들을 주 연구 대상으로 선정됨으로써 소위 “선택의 오류(Selection Bias)”가 발생한 것도 한 몫했다고 주장한다. Daniel W. Drezner, “The Hidden Hand of Economic Coercion.”

26) 경제적 유인과 제재의 불가분성으로, 경제 유인은 정의 제재(Positive Sanctions), 제재는 부의 제재(Negative Sanctions)로 일컬어지곤 한다. 이 글에서는 관행적 용법에 따라 유인-제재의 이분법을 사용한다.

27) 과거정책의 실패로부터 이명박 정부와 유사한 교훈(“같은 말을 두 번 살 수 없다”)을 얻었던 것으로 보인다. 이에 따라, 한미 간 대북공조는 더욱 긴밀해졌다.

면, 이명박 정부는 이들 수단들의 효과적 배합에 주력하면서 제재조치도 중요한 대북기제로 자리 잡게 되었다.

3. 정책전환의 배경: 햇볕정책의 교훈

기대와는 달리 햇볕정책의 경제 유인책은 소기의 성과를 거두지 못했다.²⁸⁾ 북한의 비핵화는 물론 개혁·개방 유도 면에서도 만족할 만한 결론을 얻지 못했다. 햇볕정책의 가정(남북교류, 특히 경제 지원 및 교류의 증가가 북한의 비핵화, 개혁·개방, 그리고 장기적으로는 평화적 남북통합에 기여한다는 명제)²⁹⁾ 및 정책 이행 상의 문제점에 대한 비판적 성찰은 이명박 정부의 대북정책기조 확립에 중대한 영향을 끼쳤다. 이 절에서는 이명박 정부 대북정책 수립에 있어 반면교사가 된 이전의 대북정책, 즉 햇볕정책의 배경 및 한계, 그리고 교훈을 되짚어 보면서, 이명박 정부 대북정책 수립에 끼친 영향을 검토해 본다.

군사적 조치의 역효과나 과도한 비용 지불에 대한 우려가 커지면서 1차 북핵 위기에 대한 대처방안으로 한미 양국은 경제적 수단에 집중하게 된다.³⁰⁾ 냉전기 대북봉쇄의 여파가 사라지지 않은 1990년대 초중반 한미 양국과 북한 간 경제 교류의 규모는 미미했다. 북한 경제에 한국과 미국이 끼칠 수 있는 영향력이 협소할 것으로 판단되면서 경제적 조치의 효과에 대해서도 확신할 수 없는 상황이었다. 냉전기 중 자력갱생 원칙에 기초한 주체경제 건설에 매진해 온 북한을 상대로 하는 경제적 압박 및 유인책이 별 효과가 없으리라는 관측이 지배적이었다.

그러나 소련 붕괴로 야기된 북한 경제의 취약성 증대는 경제적 조치의 효과를 담보하는 물질 토대를 제공하는 것이었다.³¹⁾ 오랜 사회주의 실험의 후유증에다

28) 이 글에서 햇볕정책이란 김대중 및 노무현 정부의 대북 경제유인책을 통칭한다. 부분적 차이에도 불구하고 양 정부는 공히 본문에서 지적한 햇볕가정에 기초한 대북 정책을 수립 집행한 바 있기 때문이다. 다음을 참조. 김진하, “대북경제지원 정책의 재평가 및 향후 과제,” 『주요국제문제분석』, No. 2009-42 (서울: 외교안보연구원, 2010).

29) 햇볕 가설에 대해서는 다음을 참조. Marcus Noland, *Avoiding the Apocalypse: The Future of the Two Koreas* (Washington, DC: Institute for International Economics, 2000), p. 112.

30) 북핵 협상의 진전과정에 대한 약사는 다음을 참조. 조민-김진하, 『북핵일지』 (서울: 통일연구원, 2009).

31) 다음을 참조. 김진하, “대북경제지원 정책의 재평가 및 향후 과제,”; Dick K. Nanto and Emma Chanlett-Avery, “North Korea: Economic Leverage and Policy Analysis,”;

소련의 붕괴가 겹치면서 북한은 ‘실패국가’의³²⁾ 특성을 두루 보여주며 나라에 떨어졌다.³³⁾ 소비에트 경제권 붕괴 이전, 북한은 내부에서 충당키 어려운 원유나 식량 등의 전략 물자를 소련과 중국의 사회주의 국가 간 동지적 지원의 원칙에 입각한 호혜적 구상 무역을 통해 수급해 왔다. 실질적으로 무상 지원의 대부분을 부담해 온 소련이 붕괴되면서, 북한 역시 초유의 위기 상황에 처하게 된 것이다.³⁴⁾ 특히 식량수급 사정의 악화로 대기근이 초래되면서 체제의 근본이 흔들리는 상황이 초래되었다.³⁵⁾ 이 시기 이후 식량난은 북한의 체제유지를 위협하는 상수로 자리하게 된다. ([표 1] 참조)

Daniel W. Drezner, *The Sanctions Paradox*, pp. 275-304.

- 32) 실패국가의 개념 및 특징에 관해서는 다음을 참조. Robert I. Rotberg, “The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair,” in Robert I. Rotberg (ed.) *When States Fail: Causes and Consequences* (Princeton: Princeton University Press, 2004), pp. 1-45.
- 33) Robert S. Litwak, *Regime Change: U.S. Strategy through the Prism of 9/11* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007), p. 245.
- 34) 소비에트 경제권 붕괴 이후 북한은 전략 물자의 수급을 전적으로 중국에 의존할 수밖에 없는 상황에 처했는데, 시장경제로의 순조로운 이행을 위해 자본의 결집이 절실했던 중국은 1995년 이후 대북교역을 비결재성 거래에서 결재성 거래로 전환하여 북한의 경제적 곤란을 가중시켰다. 당시 북한의 중국에 대한 불신은 최고조에 달했다. 김진하, “대북경제지원 정책의 재평가 및 향후 과제.”
- 35) 북한의 대기근의 원인과 영향에 대해서는 다음을 참조. Andrew S. Natsios, *The Great North Korean Famine: Famine, Politics, and Foreign Policy* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2001); Marcus Noland, Sherman Robinson, and Tao Wang, “Famine in North Korea: Causes and Cures,” *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 49, No. 4 (July 2001), pp. 741-767.

[표 1] 북한의 곡물수급 현황, 1995~2000

(단위: 만 톤)

연도	수요량	생산량	수입필요량	수입량	부족량
1995	534	345	189	96.2	92.8
1996	529	369	160	105	55
1997	530	349	181	163	85
1998	495	389	106	111.2	18.8
1999	504	422	82	107	25
2000	518	359	159	122.5	36.5

[출처] (1) 수요량: 통일부 통일교육원, 『2009 북한이해』, p. 144 (위기 이후 감량배급 기준, 1일 1인당 546g-정상배급 기준은 700g임)

(2) 공급량: 통계청(<http://www.kostat.go.kr>, 검색일: 2012년 4월 18일)

(3) 수입량: KOTRA, 2008 북한의 대외무역동향

또한 자력갱생의 기본체력이 그 바닥을 드러내고 소련 붕괴의 영향이 본격적으로 나타나기 시작한 1990년대 중반이후 북한 경제는 더욱 곤두박질치게 된다. [표 2]에서 보이듯, 1994년 이후 북한의 GDP는 수직하락하기 시작한다. 1996년경에는 위기이전의 절반수준으로 급감하면서 최악의 상황에 도달했다. ([표 2] 참조)³⁶⁾ 북한의 경제적 취약성(Vulnerability)이³⁷⁾ 결정적으로 증가하면서, 한미 양국에게 경제적 유인책을 통해 북한의 정책변화 유도를 시도해 볼 수 있는 기회의 창이 열리게 되었다.

[표 2] 북한과 베트남의 GDP 대비, 1975~2000

(Million 1990 International Geary-Khamis Dollars)

년도	북한	베트남
1975	44,891	34,130
1976	45,652	39,879
1977	46,379	41,343

36) [표 2]에서 북한의 GDP 변화추세를 1980년대 중반 이래 자발적으로 경제개혁을 주도해 온 베트남의 GDP 변동과 비교해 보았다. 위기극복의 근본처방이 핵무장이나 외부원조의 수취가 아니라 자발적 개혁과 개방에 있음을 보여준다.

37) 취약성은 한 행위자(국가)가 일정 기간에 걸쳐 외적요건의 변동에 효과적 대응 정책을 수립 집행하면서 지불하여야 하는 비용의 크기로 측정될 수 있다. Robert O. Kohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 4th Edition (New York: Longman, 2011), p. 13.

1978	47,104	41,622
1979	47,842	41,873
1980	48,621	40,671
1981	49,388	42,103
1982	50,138	45,526
1983	50,905	48,042
1984	51,695	52,355
1985	52,505	55,481
1986	53,331	57,056
1987	54,172	59,127
1988	55,033	62,685
1989	55,934	65,615
1990	56,874	68,959
1991	57,846	72,963
1992	53,391	79,312
1993	53,552	85,718
1994	39,468	93,292
1995	32,758	102,192
1996	27,091	111,736
1997	25,249	120,845
1998	25,130	127,851
1999	25,310	133,221
2000	25,310	140,548

[출처] OECD, *The World Economy: Historical Statistics* (Paris: OECD, 2003), pp. 174-178.

당시의 북한 사정을 고려할 때, 무력 및 경제제재의 위협 하에 경제 유인 중심의 대북협상을 우선적 정책 수단으로 채택하는 것은 합리적 선택이었다. 그 결과물이 1994년 제네바 합의 틀의 형성과 북한 비핵화 과정의 부분이행으로 나타났다. 비록 검증문제와 북한의 고농축우라늄 프로그램의 비밀기동에 따른 합의 이탈 이슈가 제기되면서 합의 틀이 파기되기도 했지만, 이후 다자간 협력체로서 6자회담 체제의 형성으로 여전히 북한과 상당한 규모의 경제교류를 유지하고 있던(따라서 이론상 강력한 압박을 구사할 수 있는) 중국과 러시아를 동아시아 비핵화 레짐(Regime)에 유인해 냄으로써, 경제적 조치에 중점을 둔 대북비핵화공

조체제를 유지할 수 있었다.³⁸⁾ 한국은 햇볕지원 기간 중 총 미화 32억 7,970만 달러 규모의 ‘경제원조 및 지원’을 제공한 것으로 ‘추정’된다. 남북경제교류 규모도 지속적으로 성장하였다. 남북 간 물자거래에 있어, 남북교역액은 1995년 2억 8,700만 달러에서 2005년 10억 5,500만 달러로, 품목은 244개에서 775개로 증가하였다. 그 결과 북한 경제의 한국 경제지원에 대한 의존도는 크게 증가하게 되었다. ([표 3] 참조) 위탁가공교역 규모도 금액 면에서 46백만 달러에서 210백만 달러로, 품목 수에서 83개에서 243개로, 업체 수 24개에서 136개로 증가하였다.³⁹⁾ 2006년 북한의 다발적 미사일 실험 발사로 미·북관계가 결정적으로 냉각되기 전까지,⁴⁰⁾ 미국도 약 12억 달러의 구호원조를 제공하였다.⁴¹⁾

[표 3] 북한의 GDP대비 한국 경제 지원에의 의존도

(단위: 현재가치 미 백만 달러, %)

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
GDP	4,849	10,588	10,323	10,273	10,280	10,608	11,022
대북지원	236.6	12.89	20.05	14.29	28.88	180.99	196.86
비율	2.23	0.13	0.19	0.14	0.28	1.71	1.79

연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GDP	10,910	11,051	11,168	13,031	13,764	14,375	13,337
대북지원	278.71	370.84	340.35	636.38	483.83	770.31	209.56
비율	2.56	3.36	3.05	4.88	3.52	5.36	1.57

[출처] 김진하, “대북경제지원 정책의 재평가 및 향후 과제,” 『주요국제문제분석』, No. 2009-42 (서울: 외교안보연구원, 2010), p. 14에서 차용.

38) 2011년 현재까지 핵문제 등을 둘러싼 미북 간 협상 및 갈등 상황의 전개에 관한 간략한 설명은 다음을 참조. Emma Chanlett-Avery, “North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation,” *CRS Report R41259* (Last Updated, June 2011).

39) 김진하, “대북경제지원 정책의 재평가 및 향후 과제,” 통일부 통일교육원 『2009 북한이해』, 2009.

40) 2006년 위기와 그 파장에 대해서는 다음을 참조. Gilbert Rozman, “The North Korean Nuclear Crisis and U.S. Strategy in Northeast Asia,” *Asian Survey*, Vol. 47, No. 4 (July/August 2007), pp 601-621; Il Soo David Cho and Meredith Jung-En Woo, “North Korea 2006: The Year of Living Dangerously,” *Asian Survey*, Vol. 47, No. 1 (January/February 2007), pp 68-73.

41) Mark E. Manyin and Mary Beth Nikitin, “Assistance to North Korea,” *CRS Report R40095* (Last Updated, June 2011) 참조.

북한의 경제원조에 대한 의존도가 크게 늘어나면서, 한미 양국의 레버리지(Leverage)⁴²⁾ 효과가 증진될 수밖에 없는 상황이 전개되었다. 제재국의 레버리지의 효과는 대상국의 경제와 국가 규모가 작을수록, 그리고 원조-의존성이 높을수록 증가하기 때문이다.⁴³⁾ 북한이 ‘원조에 의존하는 국가(Aid-Based State)’로⁴⁴⁾ 전락하면서 경제적 조치가 힘을 발휘할 수 있는 여건이 형성된 것이다.

이러한 레버리지 증대 효과가 북한의 태도 변화를 견인하고, 합의를 준수하게 만드는데 기여하였는가? 결과적으로 한미 양국의 경제 유인책은 소기의 목적을 달성하는 데 그 한계를 노정했다.

북한은 제네바 합의 틀은 물론 2·13합의마저 무산시키며 핵무장 프로그램을 중단 없이 추진하였다. 2006년의 미사일 및 핵실험 감행은 한국은 물론 국제사회의 한반도 비핵화 노력을 일시에 물거품으로 만들었다. 경제지원과 원조가 소련 붕괴로 위기에 빠진 북한 김정일 유일영도체제의 재안정화에는 기여했는지 모르겠지만,⁴⁵⁾ 개혁 및 개방을 이끌어 내는 데는 큰 영향력을 발휘하지는 못했다. 원조가 개발에 기여하기 위해서는 수혜국의 개발 주인의식 정립과 수혜국과 공여국 간 정책적 협력 및 조화가 대전제이다.⁴⁶⁾ 불량정부의 개혁이 선행되지 않는 한 개발 성과 없이 원조만 악순환적으로 반복 투여되는 ‘불량거버넌스의 함정(Trap of Bad Governance)’에 빠지기 마련인 것이다.⁴⁷⁾ 정치적 목적에 따라 공여되는 원

42) 레버리지는 한 체제의 외부 압력에 대한 취약성으로 정의될 수 있으며, ① 외부 세계에 대한 협상력, ② 제재국의 징벌적 행위가 대상국의 경제 건전도 또는 안보에 미칠 수 있는 잠재적 영향력 등으로 계측될 수 있다. Steven Levitsky and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 40-41. 외부 충격에 대한 민감성(Sensitivity)과 취약성(Vulnerability)에 대한 고전적 논의는 다음을 참조. Kohane and Nye, *Power and Interdependence*.

43) Levitsky and Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*.

44) Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (New York, Basic Books, 2001), p. 414.

45) 미국의 일부 비판론자들은 원조가 군부 등 기득권 세력에 추가 통치자금을 제공하는 결과를 가져왔다고 주장한다. Manyin and Nikitin, “Assistance to North Korea,” p. 2.

46) 2003년 OECD/DAC의 제1회 High Level Forum(HLF)에서는 동원가능한 자원의 효율적 사용과 원조정책의 효과적 집행을 위한 원조국과 수혜국 간 정책 조화와 공조의 중요성을 강조한 ‘원조 조화에 관한 로마 선언’(Rome Declaration on Harmonization)이 채택된 바 있다.

47) Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It* (Oxford and New York: Oxford University Press,

조가 대상국의 개발을 유인하거나 대상국 국민의 일반적 복지 향상에 기여하기 보다는 국가실패의 근본원인인 기존지배체제의 정권안보에 기여한다는 상식도 재확인할 수 있었다.⁴⁸⁾ 비핵화 협상은 난관에 부딪혔고, 북한 개혁 목표도 달성하지 못했으며, 오히려 북한체제의 “버티기(Muddling-Through)” 전략을 방조하는 역효과가 초래되었다.⁴⁹⁾

햇볕정책이 목적 달성에 미달한 원인을 규명하기 위해서 먼저, 이론상의 가설(합리적 행위자 및 투명한 정보 공유라는 가정 하에서 경제제재가 실제로 부과될 가능성은 낮다)과는 달리 현실정치에서는 경제적 조치들이 유익한 결론에 도달하는데 큰 도움을 주지 못하는 이유에 대해 살펴볼 필요가 있다.⁵⁰⁾ 국가 간 갈등이 외교협상을 통해 해결되지 않고, 과도비용이 소모된다는 점에서 비합리적이라 할 수 있는 전쟁행위로 귀결되곤 하는 원인을 설명한 Fearon의 논의를 원용하여,⁵¹⁾ Drezner는 다음의 세 가지 요인, ‘① 사적 정보: 종종 행위자의 의지나 결의(Resolve)에 관한 정보를 왜곡, 호도(Misrepresent)하고자 하는 동기(Incentive)와 결부되어 나타나곤 하는 사적 정보(Private Information)의 유포, ② 공약실패: 일방 또는 쌍방 모두가 상호 간 이익 증진에 부합되는(Mutually preferable) 협상(안)에 따를(또는 준수할) 것임을 신뢰할만한 수준에서(Credibly) 공약(Commit)을 하는데 실패할 경우, ③ 분쟁이슈의 불가분성(Indivisibility): 분쟁이슈가 본질적으로 불가분적이어서 협상과 타협을 통한 해결이 근본적으로 어려운 경우’ 등을 제시한다.⁵²⁾

북한과의 협상과정에서 이러한 모든 장애요인들의 개입이 있었다. 정보전달의 왜곡부터 살펴보자. 북한은 협상력 강화를 위해 자국의 핵무장 의지를 과장하여 드러내는 한편, 외교적 타협도 수용할 듯 잘못된 정보를 전달하는 데 노력해 왔다. 십여 년 간의 북핵 협상을 통해 경험적으로 거듭 확인되는 사실은 북한이 경제 원조나 지원의 대가로 핵무장 프로그램을 폐기할 의사가 없다는 것

2007), pp. 108-123.

48) Alberto Alesina and David Dollar, “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?,” *NBER Working Paper*, No. 6612 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1998).

49) 북한의 체제유지의 버티기 전략에 대해서는 Marcus Noland, “Why North Korea Will Muddle Through,” *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 4 (July/August 1997) 참조.

50) 이 글의 7쪽 참조.

51) Fearon, “Rationalist Explanations for War.”

52) Daniel W. Drezner, “The Hidden Hand of Economic Coercion,” p. 646.

이다. 결연한 핵무장 프로그램 추진 ‘의지’에도 불구하고 북한은 체제유지에 필요한 자원을 얻고 국제적 고립 상황을 타개해 나갈 하나의 방안으로써 비핵화협상을 활용하였다.

북한은 다음의 순환적 반복전술을 구사해 왔다. ① 먼저 협상이탈에 따른 제재 국면에서는 벼랑 끝 전술(Brinkmanship) 상의 전쟁위협 및 도발행위(핵 및 미사일실험, 서해 해상도발)로 군사적 긴장을 극도로 고조시켜 한국 국내정치 및 국제정치에 외교적 타협의 필요성을 주장하는 여론을 조성한 후, ② 외교 및 유화공세(Charm Offensive)로 협상을 재개시키고, 협상과정에서는 살라미전술을 구사, 자신들의 요구사항과 비핵화 절차를 미세하게 잘라내어 순차적으로 풀어 놓으면서, 협상을 통해 얻을 수 있는 반대급부의 총량을 최대화하였고,⁵³⁾ ③ 협상 타결 후에는 원조를 수취 후 다시 합의를 무산시키는 기만적 행태를 반복하였다.⁵⁴⁾ 북한은 전술상의 실제 의도 및 의지를 왜곡전달하면서 비핵화 협상과정과 대가 수취를 체제유지의 한 방법으로 활용해 왔다. 수취된 원조나 지원은 선군정치 지배연합의 체제강화를 위해 전용하면서⁵⁵⁾ 지속적으로 핵무장 프로그램을 가동시켜 기술적 진전을 이루어 왔던 것으로 여겨진다.⁵⁶⁾

반면, 한국의 지난 정부는 도발과 협상파괴 행위에도 불구하고 ‘희망적 사고(Wishful Thinking)’ 하에 경제지원을 통한 북한의 변화가 가능할 것이라는 잘못된 환상을 유포하는 오류를 범했다. 북한 측에 도발과 합의이탈에도 최소한 한국 측의 경제지원은 지속될 것이라는 ‘잘못된 신호’를 발신하곤 했던 것이다. ‘비핵화’라는 명시적 목표와 의도’에도 불구하고 북한의 벼랑 끝 전술과 기만적 협상전술에 방조하는 듯 그릇된 인상을 심어 주었다. 제재 위협을 제기하거나 부과하여야 하는 명백한 상황에서도 교류나 지원에 집착한다면 협상과정 상 매우 불리한 상

53) 미세하게 나뉜 사안들과 절차상의 결절 점들은 후일 합의 이탈 시 구실로 사용되기도 한다.

54) Nanto and Chanlett-Avery, “North Korea: Economic Leverage and Policy Analysis.” 참조.

55) 국제사회의 대규모 경제원조와 북한의 위기 극복 및 체제 유지에 대해서는 다음을 참조. Nicholas Eberstadt, “Why Hasn’t North Korea Collapsed? Understanding the Recent Past, Thinking About the Future,” in Young Whan Kihl and Hong Nack Kim, eds., *North Korea: The Politics of Regime Survival* (Armonk: M.E.Sharpe, 2007).

56) 북한의 핵무기 프로그램의 추진 과정과 기술적 진전에 대해서는 다음을 참조. Marry Beth Nikitin, “North Korea’s Nuclear Weapons: Technical Issues,” *CRS Report RL34256* (January 2011).

황에 처할 수밖에 없을 것이다. 경제지원에 경도된 편향으로 말미암아, 북한 측 정책결정자 그룹이 한국 정부의 비핵화 의지를 과소평가하게 하는 정보전달 오류를 반복했다. 이 과정에서 경제교류 확대라는 수단이 목표로 전환되는 기형적 전도현상이 나타나기도 했다.⁵⁷⁾

성과에 대한 객관적 검증 없이 지원 및 교류의 양적증대가 남북관계의 진전을 의미하는 것으로 와전, 전파되면서 한국 내부 정치적으로도 제재에 대한 일치된 국론을 형성하는데 실패하곤 했다. 관심어린 청증인 북한의 입장에서 이를 통해 얻을 수 있는 시그널은 한국의 제재 동참은 ‘상징적’인 것일 뿐이란 점이었을 것이다. 북한은 민족공조의 논조를 적극 홍보, 한국 내 여론 분열양상을 심분 활용하면서 한국의 국제제재 동참을 무력화하기에 진력했다.

둘째, 북한과 한국 공히 신뢰도 높은 공약 준수 결의를 명백하고 투명한 방식으로 제시하는 데 실패했다. 중국 등 6자회담 당사국들도 유사한 실수를 범한 바 있다. 북한의 경우, 위에서 지적한 바 있듯이, ‘의도적으로’ 타협안 이행에 대한 준수 의무를 회피해 왔다. 북한의 거듭된 이탈로 한국은 물론 다른 6자회담 당사국들도 북한이 ‘비핵화’ 협상에 성실한 자세로 임하여, 합의된 타협안을 투명하고 검증 가능한 방식으로 이행할 것이라는 데 확신할 수 없게 되었다.⁵⁸⁾

반면, 거듭된 핵 및 미사일 실험, 그리고 합의 이탈을 통해 북한은 유인책만으로는 핵무장 목적을 포기하지 않으리라는 점을 행동으로 명확하게 표명하여 왔다. 북한의 핵무장 프로젝트에 대한 공언의 신뢰도가 높다는 점은 거듭 확인되었던 것이다. 아래서 지적되듯, 6자회담 당사국들은 정책 공조 상의 난조로 효과적이며 분명한 제재의지를 공표하고, 필요시 이를 일관되게 실천하는 데 거듭 실패한 반면, 북한은 핵 의지를 신뢰도 있게(위협적으로) 표출하였다. 잠재적 제재 동참국가들의 협상력은 저하될 수밖에 없었다. 비록 6자회담 당사국들이 북한의 이탈행위에 대해 제재의지를 거듭 표명하였더라도, 북한으로서는 이러한 위협을 신뢰성 높은 효과적 의지의 표현으로 받아들이기 힘들게 된 것이다. 북한의 도발 및 이탈 행위를 사전에 억제하지 못하고, 불안정한 제재국면이 지속되는 결과가 초래되었

57) 이는 교류가 변화를 불러온다는 햇볕 가정이 ‘정치신념화’ 되면서 나타난 착시 현상이다. 합리적 정책결정자라면 어떤 가정에 기초한 정책들이 소기의 목표 달성에 거듭 저조한 실적을 보인다면 애초의 가정들에 대해 재평가하는 과정을 거칠 것이다.

58) 비핵화 협상뿐만이 아니라, 인도주의적 목적으로 제공된 각종 원조가 북한 당국에 의해 소기의 목적대로 투명하고 공정하게 집행되리라는 믿음 역시 심각하게 훼손되었다.

다. 북한은 핵개발 지속, 그리고 노골적 도발과 긴장 조성으로 제재국면 돌파를 획책해 왔다. 제재국가들에게 제재의 효용성에 대한 회의와 피로감을 증폭시켜, 쉬운 대안을 선택, 또 다른 대북지원 패키지를 만들어 내도록 압박을 행사해 온 것이다.

국제적 레버리지의 효과는 레버리지를 행사하는 제재국가들 간 정책목표가 일치할수록 배가되며, 그렇지 못할 경우, 반감되는 경향을 보인다.⁵⁹⁾ 복수의 관여국들이 각국의 이기적 국익 추구를 자제하면서 주도국(즉 미국)의 제재의지에 공조한다는 것은 쉽지 않은 일이다.⁶⁰⁾ 특히 햇볕정책 기간 중 한국 정부가 보인 불협화음은 제재 위협의 신뢰도를 손상시키데 일조했다.⁶¹⁾ 한미 양국 간 정책공조 상의 부조화는 단지 제재위협 신뢰도를 손상시키는 데 그치지 않았다. 한미 간 잠재적 갈등 요인의 분출로 미국의 대한방위공약의 기반조차 흔들리게 되었다. 확장역지의 신뢰도 또한 금가게 되면서, 북한의 핵무장 추진 의지에 추가적 동기를 부여하였다.

북한 비핵화 문제를 둘러싼 동북아에서의 미·중 간 전략적 이해관계 상충은 어찌 보면 자연스런 일이다. 중국은 비핵화보다는 북한의 체제 안정 및 한반도 현상유지를 우선시 하고 있는 듯하다.⁶²⁾ 제재국면에서 미·중 간 정책공조가 어려움을 겪는 것도 이러한 이유 때문이다.⁶³⁾ 한국 정부, 특히 노무현 정부는 동북아 균형

59) Levitsky and Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, p. 41.

60) 동일한 이유로 Drezner는 일반적 믿음과 달리 다수의 행위자(국가 등)가 참여하는 다원적 제재는 단독제재에 비해 효과가 떨어지며 비용이 더 많이 든다고 주장하며, 다원적 제재의 형식을 갖추는데 노력을 기울이는 경향이 있는 미국정책결정자들의 습관에 비판적 의문을 제기한다. Daniel W. Drezner, "Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive?," *International Organization*, Vol. 54, No. 1 (Winter 2000).

61) 한 연구자는 햇볕정책을 대체적으로 "무조건적 관여정책(Unconditional Engagement)"이라 보아도 무방한 것으로 한미 간 정책 공조를 어렵게 만드는 주요 요인으로 지목한 바 있다. Mark E. Manyin, Emma Chanlett-Avery, Mary Beth Nikitin, and Mi Ae Taylor, "U.S.-South Korea Relations," *CRS Report R41481* (December 2010), p. 7.

62) 이지용, "미중정상회담 이후 한반도 안보정세," 『주요국제문제분석』 (서울: 외교안보연구원), 2011; 김진하, "6자회담 재개전망 및 북한의 대남협상전략 분석: 미·중 정상회담 이후 정세변화를 중심으로," 『KDI 북한경제리뷰』 5월호, 2011.

63) 과장해서 표현하자면, 중국은 종종 역내에서 반패권적 흑기사로서 다국적 제재의 실효성을 떨어뜨리는 데 기여해 왔다고도 말할 수 있을 것이다. Levitsky and Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, p. 41.

자론 등을 주창하며 중립적 역할을 자임하고 나서곤 했는데, 목표의 당위성 여부를 떠나, 이는 한미 간 공조체제를 위태롭게 함은 물론, 미·중 간 협상과 타협을 어렵게 하면서, 국제공조체제 가동에 의한 대북제재라는 수단의 신뢰도를 떨어뜨리는 데도 일조했다. 최소한, 중국과 한국이 제재에 적극 동참하지는 않을 것이라는 인식을 북한 측에 심어 주기에 충분하였을 것이다.

셋째, 분쟁 사안의 불가분성이라는 난제도 경제적 조치들의 효과를 반감시키는 데 기여하였다. 최소한 주관적으로, 북한 체제 내 주요 권력자들은 북한의 핵무장과 체제안보를 불가분의 동일체로 인식하고 있는 듯 보인다. 비록 체제 유지에 필요한 자원을 확보하는 차원에서 비핵화 협상에 임하곤 하나, 김씨 가문에 의한 수령영도체제의 절대적 보장이 없는 한 비핵화 요구에 원칙적으로 동의 할 가능성은 낮아 보인다. 북한이 생존을 위해 스스로 개혁의 길로 나가야 함을 분명히 인식하기 전에는 비핵화 협상에 진정성을 가지고 응할 확률은 낮다.

위에서 지적한 이유들로 경제적 조치의 실효성이 떨어지는 결과가 초래되었다. 유인과 제재는 동전의 양면적 성격을 지니고 있음에도 불구하고, 이명박 정부 이전 역대 정권들은 일방적으로 유인책에 집중함으로써 오히려 경제적 유인책의 효력 자체를 무력화 시키는 모순과 오류를 범해왔던 것이다.⁶⁴⁾ 이로 인해 북한의 경제적 취약성 증가로 얻어진 기회를 효과적으로 이용할 수 없었다. 햇볕정책의 전개 및 북한과의 협상과정에서 얻어진 이러한 교훈들은 이명박 정부의 대북정책 기조를 결정하는 중요 척도로 기능하게 된다.

4. 이명박 정부 대북정책의 평가

이명박 정부의 대북관여정책은 햇볕관여정책의 일방적 경제지원 편향정책이 가져온 문제점들을 시정하는 한편, 북한인권개선과 통일담론 확산 등 그동안 간과되어 왔던 사안들을 포괄하기 위해 노력해 왔다. 이전 정부의 대북정책이 반면교사 역할을 한 셈이다. 북한의 비핵화 및 개혁·개방을 주요 목표로 하고 그 수단으로 경제적 유인과 제재를 채택했다는 점에서 기존의 관여정책들과 본질적 차이는 없다. 동원 가능한 수단 면에서 근본적 제약이 있는 것이다. 그러나 이들 주어진 수단, 즉 유인책과 제재조치를 효과적으로 배합 운영하여 ‘매우 빈약한 국가경영

64) Manyin, Chanlett-Avery, Nikitin, and Taylor, “U.S.-South Korea Relations.”

수단'으로써 경제적 방책들의 실효성을 제고하여, 강력한 '설득기제(Forceful Persuasion)'이자 '강압외교(Coercive Diplomacy)'의 수단으로 기능할 수 있도록 진력해왔다.⁶⁵⁾

앞서 인용했던 Fearon-Drezner의 논의의 틀을 통해 이명박 정부의 대북정책을 조명해 본다.⁶⁶⁾ 첫째, 이명박 정부는 북한 비핵화-개혁-개방의 목표를 분명히 제시하고, 그 실천의지를 결연히 표방하여 북한은 물론 미국 등 여타 제재 동참 국가들이 한국 정부의 목표나 결의에 관한 잘못된 사적 정보나 오해에 빠지지 않도록 조치하였다. 비핵-개방-3000 제안은 북한에 한국의 정책 목표를 분명히 제시한 것으로 특기할 만하다. 비핵과 개방이라는 조건부 명사로 우리의 목표를 분명히 표출하였다면, 3000제안을 통해 북한이 이를 수용할 때 대가로 얻어낼 수 있는 혜택을 요약적으로 오해의 소지 없게 분명히 전달하였다. 북한의 전면적 거부로 소기의 성과를 거두지는 못했지만, 북한의 핵무장 및 반개혁의 목표나 의지가 투명하게 드러나게 하여, 이에 대한 왜곡된 정보의 전달이나 오해의 소지를 차단하는 부수 효과를 얻을 수 있었다.

또한, 통일 명제를 재공론화하고, 분단관리에서 통일준비로의 패러다임 전환을 추진하여⁶⁷⁾ 한국 국민은 물론 관련국들에 한국의 중장기적 목표를 주지시켰다. 북한의 거부와 국제규범에 반하는 일탈 행위로 한반도 비핵화 및 안정화라는 국제사회의 요구와 노력이 막다른 골목으로 치닫게 될 경우, 한국 주도의 평화적 통일이 현재의 북한체제를 대상으로 하는 비핵화 협상이라는 공제공조 방안의 유력한 대안이 될 수도 있다는 인식을 관련국 및 국제사회에 심어주는 계기를 마련하

65) 강압외교(Coercive Diplomacy)는 적대적인 상대에 의해 이미 시작된 '어떤 행위의 중지 또는 철회를 상대방에 설득시키려는 외교적인 노력'을 의미하며, 위협(Threat, 예컨대, 경제제재 공약)을 주요 정책수단으로 사용하기는 하나, 이는 상대에 의해 촉발된 위기상황의 종료를 목표로 방어적(Defensive) 기제로 운영된다. 도발과 무력사용의 선제적 위협으로 위기 상황을 조성하여 상대방에 자신의 의지를 강요(Compellence: 예, 북한의 무력 도발 및 공세, 핵폭발 및 미사일 실험, 그리고 핵공갈)하는 공세전략과는 대비되는 개념으로 "선제된 도발 및 공격 행위를 중지하도록" 상대를 강력하게 설득(Forceful Persuasion)하고자 하는 외교상의 전략이다. 다음에서 인용. Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1991), p. 5.

66) Fearon, "Rationalist Explanations for War,"; Drezner, "The Hidden Hand of Economic Coercion."

67) 이를 위해 현 정부는 통일세 논의를 공론화하는 한편, 통일재원 마련을 위해 남북협력기금 내 '통일계정'을 개설하기 위한 법안을 상정하였다.

였다. 향후 통일외교 전개의 기초를 다진 셈이다. 이러한 인식의 확산은 역으로 북한을 압박하여 보다 성실한 자세로 비핵화 협상에 임할 수밖에 없게 하는 강력한 요인으로 작용할 수도 있을 것이다.

둘째, 이명박 정부는, ‘원칙’있는 대응의 정책기조 하에, 북한 비핵화 협상 및 합의 이행과정에 대한 확고한 입장과 신뢰도 높은 공약(Commitment)을 발하는데 노력해 왔다. 북한의 군사적 도발이나 비핵화 합의 위반과 같은 일탈행위로 대치 상황이 조성되었을 때, 단독 또는 국제공조 하에 일관된 제재조치를 취함으로써 한국의 ‘결연한’ 의지를 행동으로 분명히 전달하였다. 북한의 전가의 보도라 할 수 있는 도발-협상-합의-이탈의 악순환적 기만전술을 확고한 제재의 부과로 끊어내기 위해 노력하였다. 나쁜 행동에 대한 보상은 더 이상 없다는 교훈을 심어주려 한 것이다. 협조와 합의 준수에는 보상이, 도발과 합의 위반에는 제재가 부과될 것임을 북한에 명백히 전달한 것이다. 게임의 룰을 북한 측에 재삼 인지시키며, 협상 규범의 재확립에 노력을 경주하였다.

한국 정부는 북한 비핵화에 대한 확고하고 분명한 의지를 천명하면서 6자회담 체제 등 국제공조체제에 주도적 행위자의 일원으로 역할을 할 수 있었다. 특히 한미 간 정책 공조를 복원하는 데 성공함으로써 대북압박 국면에서도 상호신뢰를 바탕으로 한 효과적 공동대응책을 마련, 추진할 수 있게 되었다. 북한의 대남도발과 합의이탈에 대해 암묵적으로 강력한 경고성 신호를 보낸 것이다. 한미동맹 복구 및 미국의 대한 방위공약 재확인을 통해 북한을 압박하는 한편, 미국이라는 지렛대를 활용하여 중국과 러시아를 추동, 보다 효과적인 대북공동전선을 형성하는데도 일정 부분 기여할 수 있었다.

2010년 제42차 ‘한미안보협의회의(Security Consultative Meeting)’에서는 ‘전략동맹 2015안’ 및 ‘국방협력지침(Guidelines for U.S.-ROK Defense Cooperation)’이 채택되어 한미군사동맹은 포괄적 전략동맹으로 격상되었다. 동회의에서 ‘확장억제정책위원회(Extended Deterrence Policy Committee)’ 신설을 합의하였고, 2011년에는 이 위원회가 실제로 설치되어 ‘확장 억제수단 운용연습’ 계획을 수립하기도 하였다.⁶⁸⁾ 미국 측의 대한 확장억제 공약의 강화는 북한의 핵무장 프로그램의 효용을 떨어뜨리는 한편, 추가 비용을 발생시켜 북한 측의 핵

68) 다음을 참조하였음. 박재적, “이명박 정부의 대미 통일외교 평가,” Unpublished Paper (서울: 통일연구원, 2012).

프로그램 추진에 중대한 역동기(Disincentives)를 제공하는 것이었다. 북한의 핵무장 추구가 일종의 제재 대체물로서 미국의 대 한국 확장억제공약 강화를 불러왔다. 이명박 정부의 확고한 의지 표명과 한미동맹 복원이 이를 가능케 한 것이다.

북한은 중국으로 통하는 관문을 점하고 있는 한반도의 지정학적 지위를 담보 삼아, 동북아 안정 및 현상유지를 원하는 중국의 전략적 국익계산에 편승, 비핵화 대북공조체제를 분열시키면서 국제적 고립을 타개하려 진력해 왔다. 특히 미·중 및 한·중 간 긴밀한 공조체제 수립을 방해하기 위해서 연평도 포격 등 군사도발을 감행하여 한반도 정세의 불가측성을 증가시켜, 미·중 간 전략적 이해관계의 틈을 벌리려 기도하곤 했다. 천안함 폭침 및 연평도 포격 등으로 역내에 조성된 미·중 간 갈등은 이러한 북한의 전술이 단기적으로는 매우 효과적일 수 있음을 실증해 주었다. 한국의 대중 통일외교의 전개를 방해하는 한편,⁶⁹⁾ 중국의 외교적 유연성을 제한하는 효과를 불러오기도 했다. 그러나 이명박 정부의 확고한 원칙 고수와 한미관계의 복원은 중국의 북한 체제 비호 비용 및 동북아 현상유지를 위한 외교 군사적 부담을 가중시켜 중국이 보다 협력적 자세로 대북공조체제 상의 책무(예컨대, 1874호 등 유엔 안보리 대북제재결의안의 준수) 이행에 나설 수 있는 계기를 제공하였다.⁷⁰⁾

북한에 대한 한·미·일 삼국의 제재가 지속되면서 북한의 중국에 대한 경제적 의존성이 증대되었다.⁷¹⁾ 이에 대한 우려의 목소리가 나오는 것은 일면 자연스런 일이다. 북한이 중국경제에 편입되면 한국의 통일 노력에 악영향을 주지 않을까 하는 염려이다. [표 4]에서 보이듯, 최근 북·중 교역은 증가일로 추세에 있다. 또한 중국은 북한의 광산 및 항만에 대한 직접투자 규모를 점차 확대시키고 있으며, 황금평 개발 등 북한 내 개발사업 및 인프라 구축사업에도 적극 참여하고 있는 것으로 알려지고 있다.

그러나 이를 지나치게 단기적 현상에 치중하여 판단하거나, 민족주의적 관점에

69) 다음을 참조하였음. 이기현, “이명박 정부의 대중 통일외교 평가,” Unpublished Paper (서울: 통일연구원, 2012).

70) 북한이 ‘2.29’ 미북합의를 깨고 미사일 발사 실험에 나서자, 중국은 이전보다 협조적인 자세로 한미 측 대북압박 요구에 응하는 모습을 보여 주었다. 한미관계 복원과 한국의 명료한 결의 표현이 점차 성과를 거두고 있는 모습이다.

71) 최근 북중 관계의 전개에 대해서는 다음을 참조. Dick K. Nanto and Mark E. Manyin, “China-North Korea Relations,” *CRS Report for Congress R41043* (Last Update: December 28, 2010).

서만 살펴보는 것도 경계해야 할 일이다. 북한은 냉전기 중소대립구도를 활용하여 등거리 외교를 통해 양국의 경쟁적 지원을 유도하면서 체제 안정을 꾀해 온 경향이 있다. 북한은 6자회담체제의 구도 내에서도 이를 재현하려했다. 북한은 미·중 및 한·중 간의 경쟁과 갈등을 유발시켜, 정책선택의 자율성(즉 반개혁 및 선군경제의 고수)을 유지하면서도, 체제유지에 필요한 자원을 양자로부터 수취해 왔다. “수입원(sources of income)의 다변화(diversify)”를 통해 의존도를 상쇄시켜 중국의 영향력 행사를 최소화했다.⁷²⁾ 국제공조체제의 와해를 유도하면서 반개혁 체제의 유지 및 독립성 확보에 매진해 왔다.

[표 4] 북·중 교역

(단위: 백만 US달러)

년도	중국수입	중국수출	총무역량
1995	63.609	486.037	549.646
1996	68.638	497.014	565.652
1997	121.610	534.411	656.021
1998	51.089	356.661	407.750
1999	41.722	328.634	370.356
2000	37.214	450.839	488.053
2001	166.797	570.660	737.457
2002	270.863	467.309	738.172
2003	395.546	627.995	1,023.541
2004	582.193	794.525	1,376.718
2005	496.511	1,084.723	1,581.234
2006	467.718	1,231.886	1,699.604
2007	581.521	1,392.453	1,973.974
2008	754.045	2,033.233	2,787.278
2009	793.026	1,887.741	2,680.767

[출처] 다음에서 발췌. Dick K. Nanto and Mark E. Manyin, “China–North Korea Relations,” p. 15.

72) Robert Kaplan, “Attack That May Signal a Pyongyang Implosion,” *Financial Times*, November 23, 2010, <<http://www.ft.com/cms/s/0/6fcf5c14-0d3e-11e0-82ff-00144feabdc0.html#axzz18xGbjgry>>.

북한의 전략은 부분적으로 성공을 거둬 미국, 중국, 한국 모두 북한에 상당한 자원을 제공하면서도 이에 합당한 영향력을 행사하는 데는 실패해 왔다.⁷³⁾ 이들 국가들 모두 북한 비핵화 및 개혁 유도라는 공동의 목표를 추구하면서도, 국가 간 경쟁과 개별적 국익 추구의 함정에 빠져, 북한에 압박이 아니라 도리어 자율권을 부과하는 역설적 모습을 보이게 된 것이다.

중장기적으로 중국에 대한 편향적 의존 심화는 오히려 북한에 자율권 제약을 가져올 것이고, 중국은 우월한 지위를 활용, 북한에 대해 강력한 비핵화 및 개혁 압박을 구사할 수 있게 해 줄 것이다. 북한의 비핵화 및 개혁·개방은 중국의 국익에도 부합한다. 북한체제유지 및 동북아 현상유지에 드는 비용을 상당 부분 절감해 주는 효과를 가져 올 것이기 때문이다. 북한의 한국에 대한 불신은 중국에 대한 그것을 초월한다. 오히려 한국은 중국의 북한 진출을 활용하여 우회적이지만 보다 안전하게 북한 진출을 노려 볼 수 있을 것이다. 모기장 바깥 지역에도 중국 정부 또는 투자자들과의 공동투자 및 협작을 통해 진입을 노려 볼 수 있다. 북한의 중국의존도 심화가 반드시 한국의 목표들, 즉 북한 비핵화-개혁·개방-통일을 추구하는데 부정적인 영향을 주는 것만은 아니다. 오히려, 대중국 통일외교를 적극적으로 추진하여 주어진 기회를 최대한 활용하려는 실용적 정신이 요구된다 하겠다.

셋째, 핵무장과 체제수호를 동일시하는 북한 측의 경도된 시각을 교정하기 위해 노력을 경주 하였다. 이러한 북한의 주관적 판단은 체제적 특성에서 기인하는 것으로, 외부에서 변화를 유도한다는 것은 지극히 어려운 일이다. 그러나 이명박 정부는 비핵-개방-3000 및 그랜드 바겐 등의 제안을 통해 핵무장 추가와 체제 생존을 분리하도록 북한 측에 요구한 바 있다. 강력한 경제적 인센티브를 제시하며, 개혁·개방을 통해서도 체제생존을 추구할 수 있음을 주지시키려는 시도였다. 같은 맥락에서, 비핵화에 대한 보상으로써 6자회담 당사국들에 의한 북한의 안전보장을 명시한 2·13합의에 대해서도 존중과 준수의지를 거듭 천명하였다. 최종적 판단은 북한의 몫이다. 한국으로서는 지원 및 보장공약으로 동기를 부여하는 한편, 제재를 통해 수구적 정책 고수의 비용을 배증시켜 북한이 변화를 선택할 계기를 마련하는데 노력을 기울일 수밖에 없다.

이명박 정부는 햇볕정책의 추진과정에서 드러난 문제점을 보완하여, 경제 유인

73) 한국이 지난 정부 시절 폭 넓은 지원과 원조를 제공하면서도 주도권을 상실하고, 북한에 끌려 다녔던 경험을 상기해 보자.

및 제재 수단의 효과를 극대화하기 위해 진력했다. 북한은 이명박 정부의 정책 전환이 주는 교훈을 외면하면서, 한국 및 국제사회의 규범준수 요구에 저항하고 있다. 의무의 이행 없이 대가에만 익숙해 온 구태에서 쉽게 벗어나지 못하고 있는 것이다. 한국의 의지(Resolve)를 무력 도발로 시험해 보며, 상황을 과거로 되돌려 보기 위해 안간 힘을 다하는 중이다. 학습효과가 단기간에 나타나리라 기대하는 것은 무리다. 이명박 정부는 북한의 반발과 도발로 곤란을 겪으면서도 ‘합의 준수에는 보상, 일탈에는 제재’라는 기본원칙을 고수해 왔다.

정책은 결국 ‘선택’이다. 정책수단의 선택은 실효성 측면만이 고려되어 이뤄지지 않는다. 현실정치에서 정책의 선택은 선택 가능한 주어진 범위 안의 대안들 중 이뤄질 수밖에 없는 것이다.⁷⁴⁾ 이명박 정부는 제한된 정책 대안들 중 그동안 외면 당해왔던 제재라는 수단에 주목하고, 유인책과의 상호보완 관계가 효과적으로 정립되도록 노력해 왔다. 대상국의 변화를 유인하기 위해서는 양의 유인 및 보장책(Positive Inducement and Reassurance)이 신뢰도 있게 제공되어야 하듯이, 제재 등의 처벌도 신뢰성 있게 제시되어야만 하기 때문이다.⁷⁵⁾ 다시 말해, 당장의 가시적 성과의 도출에 급급하지 않으며, 거시적 안목에서 게임의 룰을 정립하는데 집중해 온 것이다. 이명박 정부의 노력은 장래의 행마를 위해 튼튼한 포석을 깔아놓았다는 점에서 재평가 받아야 할 것이다.

5. 결론

이명박 정부의 대북정책도 정책수단 상의 제약으로부터는 자유로울 수는 없었다. 북한의 변화를 주어진 임기 내에 결정적으로 유인해 낸다는 것은 사실 힘든 일이었다. 또한 정책의 이행, 그리고 북한과의 상호관계를 구축하는 과정에서, 전략상의 허점을 노출하기도 하였다. 북한인권 개선 및 민주화 노력 지원, 통일외교의 강력한 전개, 군사적 억제력의 확보 등 이명박 정부가 시도는 하였으나, 여전히 숙제로 남아있는 분야도 많다. 그 중에서도 차기 정부가 보완해야 할 것으로 사료되는 두 가지 쟁점을 제시해 보고자 한다.

첫째, “대상국 일반 주민의 고통을 최소화하면서도 동시에 대상국의 독재체제

74) 다음을 참조. David A. Baldwin, “The Sanctions Debate and the Logic of Choice,” *International Security*, Vol. 24, No. 3 (Winter 1999-2000).

75) Alexander L. George, *Forceful Persuasion*, p. 11.

에 대해서는 불복(Noncompliance)의 대가를 최대화”하는⁷⁶⁾ 보다 ‘똑똑한 제재(Smart Sanctions)’ 조치를 강구해야 할 필요가 있다. 핵무장 및 반개혁 정책 추진의 주범이라 할 수 있는 북한의 체제내 엘리트와 그 희생양이라 할 수 있는 일반주민을 구별하여, 제재의 고통이 선별적으로 투사될 수 있도록 제재조치를 보다 정교화 할 필요가 있다. Oechslein이⁷⁷⁾ 지적했듯이, 독재체제는 제재 부과의 고통을 피지배층에 전가하는 전략으로 기존의 정책을 고수해나가면서 일반대중의 제재국에 대한 적개심을 고양하여 체제 결속을 유지하는 경향을 보이기 때문이다. 제재 국면에서 이명박 정부가 지배 엘리트의 통치자금과 핵개발 자원으로 쉽게 전용될 수 있는 현금수입원을 우선적으로 차단하기 위해 노력했다는 점은 높이 평가할 만하나, 주민의 고통을 최소화시키기 위한 인도주의적 지원의 측면에서는 다소 미흡한 면을 보였다.⁷⁸⁾ 체제에 의한 전용 가능성을 최대로 줄이면서도 북한 주민의 민심을 획득할 수 있는 방안을 창조적으로 개발해 내야할 것이다. 통일의 초석을 다지는 데 필요한 일이다.

둘째, 신뢰도 있으면서도 실현 가능성이 높은 경제적 유인책을 개발, 이를 북한에 제시할 필요가 있다. 경제유인과 제재는 상호보완적 성격을 지녔음은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 이명박 정부의 원칙 있는 대북정책으로 북한도 도발 및 합의이탈 시 확실히 제재가 부과될 것임은 인지하기 시작했을 것이다. 역으로, 협력과 합의 준수 시 상응하는 보상이 확실하게 주어질 것임도 분명히 인식시켜 줄 필요가 있다. 제재로 부과되는 직접적 고통에 기회비용을 추가시켜 비협력과 합의이탈을 주저하게 만들어야 한다. 비핵-개방-3000 구상은 북한의 핵무장-반개혁 의도를 명백히 드러나게 하는 데는 효과적이었으나, 개혁과 개방을 극도로 두려워하는 북한이 이를 실질적 대안으로 여겨 받아들이기에는 무리인 측면도 있었다. 제재국면이 긍정적으로 해결된 후 제시하게 될 향후의 경제 유인책은 점진적 개발 및 단계적 이행방안에 중점을 둔 ‘장기적’ 프로그램 형식을 취할 필요가 있다. 북한을 안심시킬 수 있을 뿐만이 아니라, 협력으로 얻을 수 있는 이익의 지평을 장기화, 구조화, 정규화 할 수 있기 때문이다. 합의 이탈에 따르는 비용도 장기화,

76) Daniel W. Drezner, “How Smart Are Smart Sanctions?,” *International Studies Review*, Vol. 5, No. 1 (March 2003), p. 107.

77) 이 글의 각주 11 참조.

78) 물론 이명박 정부도 제재 국면 와중에서도 의약품, 백신, 긴급 식량 지급 등으로 인도주의적 지원을 위해 노력한 점은 인정할 만하나, 전체 주민에게 한국의 영향력을 각인시킬 수 있는 수준이었다고 보기엔 여전히 부족하다.

구조화 할 수 있을 것이다. 이를 통해 북한이 장기적으로 감수하게 될 피해를 고려하여 도발 및 일탈 행위를 스스로 자제할 수 있게 하는 구조적 여건을 심어 놓아야 한다.⁷⁹⁾

그러나 이러한 보완점들은 이명박 대북정책의 연장선에서 이뤄져야 함은 명백하다. ‘협조에는 보상이, 일탈에는 제재가’ 따라 온다는 게임의 룰이 확고히 정립될 때, 똑똑한 제재나 효과적 지원도 효력을 발휘할 수 있기 때문이다. 일방적으로 경도된 정책 수단의 선택은 대북 지렛대를 약화시켜 북한 비핵화 및 개혁·개방이라는 목표의 달성을 요원한 일로 만들 수 있다.

북한의 거부와 수구적 전략으로 제재국면이 길어지고 있다. 한국 내부에서도 정치적 비난과 비판이 덩달아 거세지고 있다. 본질적으로 제재는 의지의 싸움이다. 제재가 실제로 부과될 경우 발생하기 마련인 소모성 신경전(War of Nerves)이 우리 국민의 인내력을 시험하는 중이다. 그러나 냉정히 판단한다면, 제재 국면의 지속도 북한의 핵무장 추진 및 반개혁체제 고수의 비용을 누적적으로 증가시켜 북한의 학습효과를 고양하는 데 이면적으로는 기여하고 있다는 점도 간과해서는 안 될 것이다. 대선국면에 돌입하면 대북정책에 관한 논의가 정치 공세와 이념 대결의 장으로 변질될 가능성도 더욱 커지게 될 것이다. 정파와 이념을 초월하여 냉정하고 객관적인 척도로 장기적 안목에서 현 정부 대북정책의 공과 과를 평가해 보고, 이를 발전적으로 승화하려는 건설적 노력과 불편부당한 지혜가 요구되는 시점이다.

단지 정권의 교체로 가용 정책 자원이 획기적으로 늘어난다는 것은 불가능에 가까운 일이다. 어떠한 정부도 경제 유인과 제재의 효과적인 교차 운영 외에 별다른 묘수를 찾아내기는 어려울 것이다. 조건이 그러하다면, 주어진 정책 수단의 효과 극대화과 협상 전략상의 원칙 정립에 노력한 현 정부의 근본 취지는 정권의 교체에 상관없이 여전히 유효할 수밖에 없다. 이러한 점에서, 운영전술 상의 변화는 불가피하겠지만, 근본 취지의 면에서 정책의 연속성은 반드시 확보되어야 할 것이다. 원칙의 확립과 북한의 협상태도변화가 전제되어야만, 한국의 미래 정부들도, 경제적 유인책과 제재를 효과적으로 배합해 가며, 실효성 있는 대북정책을 구사할 수 있게 될 것이기 때문이다.

79) 북한의 반발과 경색국면의 지속으로 현 정부가 보다 효과적 유인책을 개발, 적용해 본다는 것은 사실상 불가능 했다.

참고문헌

1. 단행본

- 통일부 통일교육원. 『2009 북한이해』. 서울: 통일부 통일교육원, 2009.
- Baldwin, David A. *Economic Statecraft*. inceton: Princeton University Press, 1985.
- Collier, Paul. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford and New York: Oxford University Press, 2007.
- Drezner, Daniel W. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Eberstadt, Nicholas. *The North Korean Economy: Between Crisis and Catastrophe*. New Brunswick: Transactions, 2007.
- Evera, Stephen Van. *Causes of War: Power and Roots of Conflict*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.
- George, Alexander L. *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1991.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliot and Barbara Oegg. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition, Washington, DC, Peterson Institute for International Economics, 2009.
- Kohane, Robert O. and Joseph S. Nye. *Power and Interdependence*. 4th Edition, New York: Longman, 2011.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Litwak, Robert S. *Regime Change: U.S. Strategy through the Prism of 9/11*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007.
- Natsios, Andrew S. *The Great North Korean Famine: Famine, Politics, and Foreign Policy*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2001.
- Noland, Marcus. *Avoiding the Apocalypse: The Future of the Two Koreas*. Washington, DC: Institute for International Economics, 2000.
- Nossal, Kim Richard. *Rain Dancing: Sanctions in Canadian and Australian Foreign Policy*. Toronto: Toronto University Press, March 1990.
- Oberdorfer, Don. *The Two Koreas: A Contemporary History*. New York, Basic Books, 2001.
- Soligen, Etel. *Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

2. 논문

- 김진하. “대북경제지원 정책의 재평가 및 향후 과제.” 『주요국제문제분석』. 서울: 외교안보연구원, 2010.
- _____. “6자회담 재개전망 및 북한의 대남협상전략 분석: 미·중 정상회담 이후 정세 변화를 중심으로.” 『KDI 북한경제리뷰』. 서울: 한국개발연구원, 2011.
- 박재적. “이명박 정부의 대미 통일외교 평가.” Unpublished Paper. 서울: 통일연구원, 2012.
- 이지현. “이명박 정부의 대중 통일외교 평가.” Unpublished Paper. 서울: 통일연구원, 2012.
- 이지용. “미중 정상회담 이후 한반도 안보정세.” 『주요국제문제분석』. 서울: 외교안보연구원, 2011.
- Alesina, Alberto and David Dollar. “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?.” *NBER Working Paper*. No. 6612, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1998.
- Baldwin, David A. “The Sanctions Debate and the Logic of Choice.” *International Security*. Vol. 24, No. 3, Winter 1999-2000.
- Brownlee, Jason. “Hereditary Succession in Modern Autocracies.” *World Politics*. Vol. 59, Issue 4, July 2007.
- Chanlett-Avery, Emma. “North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation.” *CRS Report R41259*. Last Updated, June 2011.
- Cho, Il Soo David and Meredith Jung-En Woo. “North Korea 2006: The Year of Living Dangerously.” *Asian Survey*. Vol. 47, No. 11, January/February 2007.
- Deudney, Daniel and G. John Ikenberry. “The International Sources of Soviet Change.” *International Security*. Vol. 16, No. 3, Winter 1991/1992.
- Drezner, Daniel W. “Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive?.” *International Organization*. Vol. 54, No. 1, Winter 2000.
- _____. “How Smart Are Smart Sanctions?.” *International Studies Review*. Vol. 5, No. 1, March 2003.
- _____. “The Hidden Hand of Economic Coercion.” *International Organization*. Vol. 57, No. 3, Summer 2003.
- Eberstadt, Nicholas. “Why Hasn’t North Korea Collapsed? Understanding the Recent Past, Thinking About the Future.” in Young Whan Kihl and Hong Nack Kim, eds., *North Korea: The Politics of Regime Survival*. Armonk: M.E.Sharpe, 2007.
- Fearon, James D. “Rationalist Explanations for War.” *International Organization*. Vol. 49, No. 3, Summer 1995.

- Geddes, Barbara. "The Effect of Foreign Pressure on the Collapse of Authoritarian Regimes." Paper Presented at *the Annual Meeting of the American Political Science Association*, Boston, 2002.
- Kaplan, Robert. "Attack That May Signal a Pyongyang Implosion." *Financial Times*. November 23, 2010. <<http://www.ft.com/cms/s/0/6fcf5c14-0d3e-11e0-82ff-00144feabdc0.html#axzz18xGbjgry>>.
- Manyin, Mark E. and Mary Beth Nikitin. "Assistance to North Korea." *CRS Report R40095*. Last Updated, June 2011.
- Manyin, Mark E. Emma Chanlett-Avery, Mary Beth Nikitin, and Mi Ae Taylor. "U.S.-South Korea Relations." *CRS Report R41481*. December 2010.
- Morgan, T. Clifton and Valerie L. Schwebach. "Fools Suffer Gladly: Use of Economic Sanctions in International Crises." *International Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 1, March 1997.
- Nanto, Dick K. and Emma Chanlett-Avery. "North Korea: Economic Leverage and Policy Analysis." *CRS Report R32493*. Update: January 22 2010.
- Nanto, Dick K. and Mark E. Manyin. "China-North Korea Relations." *CRS Report R41043*. Last Update: December 28, 2010.
- Nikitin, Mary Beth. "North Korea's Nuclear Weapons: Technical Issues." *CRS Report RL34256*. January 2011.
- Nincic, Miroslav. "Getting What You Want: Positive Inducements in International Relations." *International Security*. Vol. 35, No. 1, Summer 2010.
- Noland, Marcus, Sherman Robinson, and Tao Wang. "Famine in North Korea: Causes and Cures." *Economic Development and Cultural Change*. July 2001.
- Noland, Marcus. "Why North Korea Will Muddle Through." *Foreign Affairs*. Vol. 76, No. 4, July/August 1997.
- Oechslin, Manuel. "Targeting Autocrats: Economic Sanctions and Regime Change." Paper Presented at *Tiburg University and the NEUDC Conference*, Boston, 2011.
- Pape, Robert A. "Why Economic Sanctions Do Not Work?." *International Security*. Vol. 22, No. 2, Autumn, 1997.
- Rotberg, Robert I. "The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair." in Robert I. Rotberg (ed.) *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- Rozman, Gilbert. "The North Korean Nuclear Crisis and U.S. Strategy in Northeast Asia." *Asian Survey*. Vol. 47, No. 4, July/August 2007.
- Snyder, Jack. "International Leverage on Soviet Domestic Change." *World Politics*. Vol. 42, No. 1, October 1989.

Tsebelis, George. "Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis." *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 34, No. 1, March 1990.

Wang, Kevin and James Lee Ray. "Beginners and Winners: The Fate of Initiators of Interstate Wars Involving Great Powers since 1495." *International Studies Quarterly*. Vol. 38, No. 1, March 1994.

김정은정권의 내구성 진단: 김정일체제와의 비교를 중심으로*

• • •

김진하

통일정책연구센터 연구위원

북한의 유일수령제는 독재자 개인중심 독재체제의 전형을 보여준다. 수령은 체제 그 자체가 된다. 정책결정권은 허브인 수령에 절대적으로 집중되며, 정치권력은 수령이라는 인신(人身)적 허브에 바퀴살처럼 연결된 인적(人的) 통치네트워크상의 서열과 위치에 따라 배분된다.¹⁾ 정보와 정책결정은 허브인 수령을 경유하여야만 권능이 부여된다. 반면 엘리트 및 관료조직 간 수평적 교류 및 결탁은 극도로 제약·감시된다. 도전세력의 태동을 뿌리에서부터 억제하는 것이다. 이 체제에서 법과 제도는 인적통치 구조를 보완하는 매개물로 전락하며, 수령과 권력엘리트는 치외법권적 존재가 된다. 김정일 통치 하에서 수령제는 그 극치에 도달했다.

유일수령체제에서 절대 권력자의 사망은 레짐의 존망을 좌우하는 중대한 위기상황의 도래를 의미한다. 최고통치자의 퇴장이 체제안정성에 대한 치열한 논쟁을 불러 오는 것도 당연한 일이다. 국가권력의 부자상속은 유일수령체제에서나 가능한 일이지만, 다른 한편 체제의 연속성과 안정을 담보하고자 하는 최후의 수단이

* 2012년 3월 12일 한국프레스센터에서 개최된 세종연구소 주최 2012 대북정책 Symposium에서의 저자 발표문을 보완한 글이다. 유익한 토론으로 도움을 주신 중앙대 김동성 교수님, 국방연구원 백승주 책임연구위원님, 경기개발연구원 손광주 선임연구위원님, 그리고 본 연구원 박형중 선임연구위원님께 감사의 마음을 전합니다.

1) 김정일 통치기 중 성행한 궁정파티가 인적 지배네트워크 관리의 최상위적 표현이었다면, 소위 '팩스정치' 또는 '결재통치'는 수령체제 하 정책결정권 집중 현상을 핵심적으로 보여주는 통치형태였다. 어떠한 일도 그의 재가없이 제대로 이루어질 수는 없었다. 결과적으로, 통치행위에 있어서 절대 권력자의 재량권 행사가 극에 달하게 되었다. 예측 가능한 행정과 경제운영이 불가능해진 반면, 절대결정권자의 피로도(疲勞度)는 가중되었다. 이 점에서 김정일의 뇌졸중 발병과 갑작스런 죽음은 북한체제의 성격과 밀접한 연관성이 있다고 하겠다.

기도 하다. 2011년 김정일이 사망했다. 김정일의 연소한 아들 김정은은 지난 4월 11일 제4차 당대표자회를 통해 노동당 제1비서 및 중앙군사위원장에, 연이어 13일의 최고인민위원회에서는 선군통치 하 제1권력기구로 자리 잡아온 국방위원회 제1위원장에 등극하면서 최고지도자로 공식 데뷔하였다. 연소한 김정은이 김정일 사망으로 인한 공백을 메우며 또 다른 세습독재자로 자리를 굳힐 수 있을지의 여부는 북한체제의 존속과 변동을 결정할 중요 변인임은 분명하다.

1994년 김일성의 사망도 소비에트연방의 해체 및 탈사회주의화, 중국의 개혁과 독일통일 등 세계사적 변혁의 조류와 맞물려 북한 붕괴론을 촉발시켰다. 그러나 붕괴론의 예상과 달리, 구소련으로부터의 원조 중단 및 핵개발로 야기된 국제적 고립, 대기근과 경제파탄이라는 위기상황의 연속에도 불구하고, 김정일정권은 버티기(Muddling-Through)에 성공하였다. 그 결과 반(反)시장·반(反)개혁정책이 고수되었고, 통치자의 정치적 책임(Accountability)을 묻는 제도적 장치가 극소화된 수령유일체제가 그 건재를 과시하며 3대 세습에까지 이르게 되었다.²⁾ 이미 증명된 김정일체제의 끈질긴(Resilient) 생명력은, 김일성 사망 시와 달리, 김정은 정권의 미래에 대해선 비교적 신중한 접근이 주류를 이루게 된 배경이 된다.

그러나 김정일체제의 생존원인을 북한체제의 역사적 특수성에서만 찾는다면, 이는 오류를 불러올 것이다. 민주화의 거센 국제적 조류(Wave)와³⁾ 탈사회주의 체제변혁의 대세를 거스르며 권위주의 독재체제의 유지에 성공한 예는 비단 김정일정권 이외에도 백러시아, 우크라이나, 러시아 등 구소련 후예국가(Successor State)들, 동유럽의 일부 탈사회주의 국가들, 그리고 중앙아시아 및 중동, 사하라 사막이남 아프리카에 산재한 다수의 권위주의 국가들에서도 찾아 볼 수 있다. 이들은 독재체제 유지에 성공하였거나, 단기간의 개혁 실험 후 다시 권위주의체제로 회귀하는 모습을 보여주었다.

권위주의체제의 내구력(耐久性, Regime Persistency)에 따라 다양한 양태가 나타난 것이다. 이에 대한 사례와 자료들이 축적되었고, 효과적인 분석틀들도 등

2) 탈사회주의 개혁 경로와 권위주의체제 하 정책결정권자의 정치적 책임성의 제도화 정도와의 관련성에 관해서는 다음을 참조. Malesky, Edmund, Regina Abrami, Yu Zheng, "Institutions and Inequality in Single-Party Regimes: A Comparative Analysis of Vietnam and China," *Comparative Politics*, Vol. 43, No. 4 (July 2011), pp. 409-427.

3) 정보 확산효과를 국제적 민주화 물결의 원인으로 지목한 논의는 다음을 참조. Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

장하였다. 이를 바탕으로 본 연구는 김정일체제 생존의 원인을 찾아보면서, 김정은정권의 체제내구성을 통시적·비교적 관점에서 진단, 향후 북한체제의 변화 가능성을 짚어보고자 한다. 본 연구에서는 독일통일(1990년)과 구소련의 해체(1991년)로부터 시작되어 김일성 사망(1994년)과 1998년 김정일의 국방위원장직 취임과 선군정치 정착기에 이르는 시기를 “김정일정권 초기”로 상정하고, 2008년 김정일 뇌졸중 발병으로 가시화되어 2011년 사망 이후 현재(2012년)까지 진행된 3대 세습 과정을 “김정은정권 후계과도기”로 설정하여 양 기간의 체제내구성을 비교한다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 먼저, 비교의 이론적 분석틀이 제시된다. 이어서 김정일정권과 김정은정권의 대외적·대내적 체제내구성을 차례로 비교·조망한 후, 결론에서는 북한의 체제 변화 가능성을 전망해 본다.

권위주의체제의 지속과 변화

본 연구는 Levitsky와 Way의 권위주의체제 변동모델을 원용하여,⁴⁾ 북한 권위주의체제 내구력을 저울질 해본다. 비록 그들의 모델이 소련 붕괴 후 ‘제4물결’ 과정에서 두드러지게 나타난 권위주의 유형인 ‘선거하는 권위주의’, 즉 ‘경쟁적 권위주의(Competitive Authoritarianism)’체제를 주 설명대상으로 하고는 있으나, 그 체계적 분석 방법으로 말미암아 북한과 같은 폐쇄체제에 대한 예측모델로도 유효하리라 판단된다. 이 모델은 권위주의체제 내구력을 ① 국제적 압력에 대한 내구력(대외내구성)과 ② 국내적 불안요인에 대한 내구력(대내내구성) 양 차원에서 비교한다. 대외내구성은 ① 민주국가군 및 국제사회와의 연계성(Linkage), ② 민주국가군 및 국제사회와의 영향력 행사(Leverage)에 대한 취약성(Vulnerability) 정도(그리고 이에 대한 중국, 러시아 등 소위 권위주의 “흑기사” 세력에 의한 상쇄효과) 등의 요소로 나누어 살펴본다. 대내내구성은 권위주의 통치체제의 조직력(Organization), 즉 당 및 국가기체에 의한 조직력 억압능력(Coercive Capabilities)의 규모(Scope)와 응집력(Cohesion)을 중심으로 판단된다.

권위주의체제 국가의 대외적 내구력의 강도는 ① 서구 민주국가군들과의 경제적, 외교적, 인적, 기술적, 사회적, 정보 상의 연계(Linkage) 정도와 ② 서구 및

4) 제시된 모델에 대한 본문에서의 설명은 다음에 기반. Steven Levitsky and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 37-83.

국제사회의 체제변화 압력(Leverage)에 대한 회피능력 및 제재조치에 대한 취약성에 따라 결정된다.

국제적 레버리지의 효과는 ① 대상 권위주의체제의 경제와 국가 규모가 작을수록, ② 레버리지를 행사하는 서구국가들 간 정책목표가 일치할수록, ③ 반패권적 권위주의 대국이 해당 지역에 존재하지 않거나, 존재하더라도 적극적 개입을 자제하는 경우 배가된다. 반면, 연계성과 유대가 폭 넓고 강할수록 해당 권위주의 국가의 내구력은 낮아진다. 국제사회와의 연계성이 높으면, ① 반민주적 탄압과 침해행위에 대한 국제적 반항에 대한 노출이 커지고, ② 권위주의 국가 내부에 민주적, 시장주의적 가치와 규범에 대한 지지자층(Constituencies)이 자생적으로 발생할 뿐만 아니라 이들이 세력이 강해지며, ③ 종국적으로 권위주의체제 내부 세력균형이 재조정되어 개혁세력이 유리한 정치적 환경이 조성됨으로써, 체제개혁 및 민주화 과정이 강력하게 추진되는 경향이 나타난다. 역으로, 해당 권위주의국가의 서구 및 국제사회와의 연계성이 낮을수록, 또한 국제적 압박 또는 레버리지에 대한 대응력이 높을수록, 그 체제의 대외적 내구성은 높다고 볼 수 있다.

대내적 내구력은 현직 독재자의 조직적 장악력에 좌우된다. 조직력의 중핵은 ① 규모가 크고, ② 응집력이 강한 지배정당 및 국가기제(특히 군 등 억압조직)의 존재라 할 수 있다. 권위주의체제에 대한 도전은 밑으로부터 뿐만이 아니라 내부에서도 발생한다. 기존의 민주화 이론들이 주로 반대세력의 형성과 동원의 원인을 찾는데 치중하였다면, 제3민주화 물결 이후에 성립된 설명모델들은 국가 및 통치조직의 견고성 및 강압능력에 초점을 맞춘다. 즉, 내구력이 강한 권위주의체제는 강력한 시민사회나 반대 세력의 존재에도 불구하고 생존력이 높았다는 경험적 사실이 반영된 것이다.⁵⁾

지배정당의 조직적 장악력 정도는 ① 정당의 규모 및 시민사회에 대한 침투통제력(Penetration)과 ② 현직 독재자가 지지자(Partisans)의 협조 확보능력으로 가늠해 볼 수 있는 응집력(Cohesion)의 두 요소에 의해 결정된다. 규모가 큰 대중정당은 체제의 균중 동원력 및 통제력을 떠받치는 한편, 반대세력의 동원공간을 선점하는 효과를 불러온다. 조직 응집력이 높은 정당은 내부 엘리트 간 경쟁과 같

5) 강력한 억압기제의 존재로 김정일정권의 지속성을 설명하는 다음의 논문을 참조. Daniel Byman and Jennifer Lind, "Pyongyang's Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea," *International Security*, Vol. 35, No. 1 (Summer 2010), pp. 44-74.

등에 대한 조율장치를 구조적으로 제도화하여 통치엘리트의 변질 가능성을 최소화한다.⁶⁾ 또한 규모가 크고 응집력이 강한 지배정당은 지도자 선출 및 후계과정을 안정적으로 진행하는 데에도 기여한다.

정당이 엘리트 규율 및 통합에 기여한다면, 국가의 강제 능력은 사회 통제 및 반대 세력 차단에 보다 유용하다. 국가강제능력의 규모는 강제 기제의 유효한 통제 범위로 판정된다. 억압조직의 응집력은 통치 집단의 지시(폭력적 진압명령 등)에 대한 순응도로 표출된다. 국가강제 기제의 규모가 크고 사회 침투력이 강하다면, 단지 그 존재감만으로도 기층 반대 세력의 형성을 사전에 억제할 수 있을 것이다. 그러나 위기 시 체제수호는 군 및 보안 기구의 응집력에 의존하게 된다. 최종적 관건은 독재자의 명령에 순응하여 군이나 경찰이 실제로 발포할 것인가의 문제에 귀착된다. 억압기제의 규모가 작거나 응집력이 약할 경우, 국내적 소요 및 반란에 직면했을 때, 권위주의 정부는 쉽게 무력화되곤 한다. 응집력이 약화되면, 군대조차도 진압 명령에 불응 또는 소극적으로 대응하거나, 최근 리비아 가다피의 몰락에서 볼 수 있듯이, 오히려 반대 세력에 가세하여 독재자의 몰락을 가속화시키기도 한다.

규모의 확대나 응집력 강화는 체제의 재정능력에 달려있다. 위기 시에, 특권과 렌트의 분배를 매개로 독재자와 인적 후원관계(Patronage Networks)로 연결된 가산제(家産制) 군대(Patrimonial Army)는 공공의 조직으로서 제도화된 군대(Institutional Army)와 비교하여 독재자의 유혈진압 명령에 따를 가능성이 높다.⁷⁾ 그러나 가산제 군대가 경제적 특권 및 정치권력 배분 등 물질적 요소에만 의존하여 운영된다면, 재정능력 고갈 또는 지도자의 통치 능력 약화 시에는 오히려 체제 위협요인으로 전환될 수 있다. 응집력 유지에 보다 중요한 것은 이념 및 혈연적 동질성, 그리고 전쟁 또는 혁명 등 극한적인 역사적 경험의 공유에서 비롯된 강력한 연대의식 등의 비물질적 요소들이다. 재정파탄에 직면한 권위주의 독재

6) 권위주의체제 지배정당의 엘리트 통합 기능에 관해서는 다음을 참조. Jason Brownlee, *Authoritarianism in an Age of Democratization* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), pp. 35-43; and Barbara Geddes, "What Do We Know about Democratization after Twenty Years?," *Annual Review of Political Science*, Vol. 2 (June 1999), pp. 115-144.

7) 권위주의체제 위기 시, 가산제 군대 및 제도화된 군대의 진압명령 순응도에 관한 비교는 다음을 참조. Eva Bellin, "Reconsidering the Authoritarianism in the Middle East," *Comparative Politics*, Vol. 44, No. 2 (January 2012), pp. 127-149.

체제가 강력한 조직 응집력을 유지하여 생존에 성공하는 경우도 규칙적으로 관찰되는데, 이들의 강력한 내구력은 비물질적 단결요인의 존재에서 기인하는 것이다.

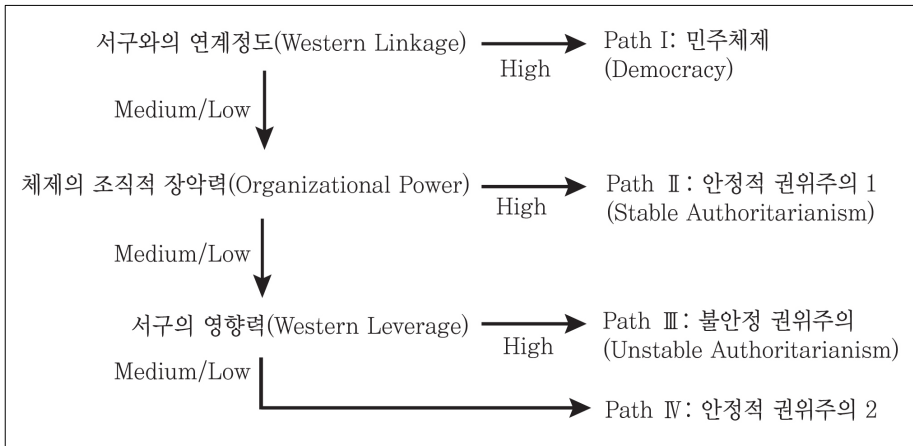
[그림 1]은 Levitsky와 Way의 권위주의체제 내구성에 기초한 체제변동 예측 모델을 도해하였다. 해당 권위주의 국가의 서구와의 연계성이 커질 경우, 대내적 내구력의 강도와 상대적으로 무관하게, 체제 변동성이 커지며, 또한 민주체제가 정착될 가능성도 높아진다(Path I). 동구권 개혁 및 제3, 4 민주화 물결 과정에서 권위주의체제를 개혁하거나 무너뜨리고, 민주제도 정착에 성공한 국가들의 사례에서는 예외 없이 서구와의 높은 연계성이 발견된다.

연계성이 낮은 폐쇄형 권위주의체제의 경우, 체제의 생존 여부는 독재 권력의 조직적 장악력(즉 대내적 내구력)에 따라 결정된다. 대내내구성이 강한 경우, 서구 및 국제사회의 레버리지 행사의 강약에 크게 영향을 받지 아니하며, 기존의 권위주의체제가 안정적으로 유지되는 경향을 보인다(Path II). 뒤에서 다시 살펴볼겠지만, 김정일 북한체제의 생존이 바로 이 제2경로에 해당하는 사례이다.

국제연계성이 낮고, 대내적 내구력도 미약한 경우, 해당 권위주의국가가 단정한 서구의 영향력 행사(레버리지)에 대한 대응력의 강약에 따라 체제 안정성이 좌우된다. 레버리지의 영향력이 강한 경우(즉 대응력이 약한 경우), 외부의 영향으로 체제 내 지지 및 반대세력 간 세력균형의 변동성이 커지게 되어 체제 불안정성이 높아진다. 이 경우 국제사회 영향력 아래 체제개혁이 시도되더라도 실패하거나, 후속 정권 자체가 권위주의화 하는 경향이 나타난다(Path III). 잦은 정권 교체와 정치 불안고조가 예견된다. 반면, 레버리지의 영향력이 낮은 경우, 체제의 대내 내구력 수준이 낮더라도 기존의 권위주의체제 하에서 형성된 권력질서가 유지될 가능성이 높아진다(Path IV).

제2경로나 제4경로의 경우, 공히 권위주의체제의 안정성이 예견되나 제2경로를 밟은 안정적 권위주의체제 제1유형의 국가들은 강력한 대내 내구력을 바탕으로 제2유형 안정적 권위주의체제 국가들보다 상대적으로 보다 안정적으로 체제를 관리할 수 있다. 연계성 수준은 지리적 근접성 및 역사성 등 상대적으로 장기적인 요인들에 주로 영향을 받게 되므로 상대적으로 비가역적인 반면, 레버리지 수준은 국제적 역학관계의 변동에 영향을 받아 정치적·단기적으로도 변화가능하다. 다시 말해, 제2유형 안정적 권위주의체제의 경우 레버리지의 영향력 변화에 따라 상대적으로 단기간 내에 체제 불안정성이 높아질 가능성도 늘 상존하는 것이다.

[그림 1] 권위주의체제 내구성과 변동



[출처] 다음에서 원용. Levitsky, Steven and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, p. 72.

[표 1] 모델 예측 실패 사례

	연계성	조직적 장악력	레버리지	모델에 따른 예상	실제 결과
Albania	High	Low	High	민주정	불안정 권위주의
Belarus	Low	Low	Medium	안정적 권위주의	불안정 권위주의
Benin	Low	Low	High	불안정 권위주의	민주정
Ghana	Low	Medium	High	불안정 권위주의	민주정
Mali	Low	Low	High	불안정 권위주의	민주정
Peru	Medium	Low	High	불안정 권위주의	민주정
Ukraine	Low	Low	High	불안정 권위주의	민주정

[출처] 다음에서 발췌. Levitsky, Steven and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, pp. 341-342.

탈냉전 이후 권위주의체제 변동 사례 35개를 분석하여 모델의 예측가능성을 검증해본 결과, 7개 사례(표 1 참조)를 제외한 대다수 사례에서는 모델적용에 따른 예상치와 실제 결과가 합치되는 것으로 나타났다. 예측실패 사례들도 내구력 판정의 경계선에 위치하여 판정이 쉽지 않았던 한계적 사례들인 경우가 대다수였다는 점을 감안하면, 모델의 예측능력은 상대적으로 높은 것으로 보인다. 모든 구조주

의적 분석틀이 그러하듯, 이 모델에서도 행위자(Actor 또는 Agents)의 역할이 상대적으로 과소평가되는 문제점이 드러나기도 했다. 페루사례에서 보이듯, 지배 및 반대세력의 리더십의 질도 경우에 따라서는 결과에 상당한 영향력을 발휘할 수도 있는 것이다. “인적” 가산제적 통치방식과 수령지배체제의 유산을 풍부하게 물려받은 북한 사례에 이 모델을 적용할 경우에는 행위자의 역할에 대한 면밀한 검토도 요구된다.

북한 사례에 적용할 때, 안정적 권위주의 제1유형은 “수령세습 독재체제”의 안착으로, 불안정 권위주의체제 경로(Path III)는 수령체제의 불안정화 또는 권위주의체제 내 이행 가능성을 의미하는 것으로 재해석되어야 할 것이다. 또한 중국의 영향력에 대해서도 다각적 분석이 필요하다. 한반도의 안정 또는 현상유지를 바라는 중국의 목표가 “반드시” 김정은 수령체제의 안착으로만 귀착될 것으로 볼 수는 없다. 중국은 상황에 따라 “안정적 체제 관리”를 위해 체제 내 변화를 도모할 수도 있다.

북한의 대외내구성 변동

김정일정권 수립기 대외내구성

김정일은 김일성으로부터 외부, 특히 서방세계와 고립된 폐쇄형 권위주의체제를 물려받았다. 냉전시대 남북 및 미소 대결구도는, 지리적 인접성에도 불구하고, 서방 및 한국 측과의 정치·경제·사회·문화 제 영역에서의 “연계”가 철저히 차단되는 효과를 가져왔다. 미약한 연계성은 레버리지 효과도 반감시켰다. 한미동맹의 영향력도 북한의 체제 변화가 아닌 군사적 억제 또는 정치적 봉쇄에 초점을 맞추고 있었다. 봉쇄정책은 북한의 자발적 폐쇄주의 정책을 도와주는 결과를 가져왔고, 북한의 독재체제는 외부의 관여 없이 뿌리를 내리게 되었다. 서구 및 한국의 간접적 영향력마저도 반패권국가들로서 소련과 중국의 존재와 북한에 대한 이들의 군사·경제적 지원으로 무력화되었다. 김정일 이전 시기 북한의 국제사회와의 연계는 중소공산대국들과의 사회주의 연대의 형식으로서만 명맥을 유지할 수 있었다. 북한의 소련에 대한 높은 의존도에도 불구하고 또 다른 사회주의 경쟁국 중국의 존재와 관여 그리고 북한의 지정학적 위치로 말미암아 소련의 영향력조차도 제한적이었다.

북한의 국가체제는 구소련으로부터 이식되었다.⁸⁾ 자력갱생의 구호에도 불구하고 호혜적 구상무역체제의 보호막이 없었더라면, 북한의 경제는 보다 이른 시점에

서 파탄을 겪게 되었을 것이다. 비단 북한뿐만이 아니라 대다수의 공산권블록 국가들도, 거대제국 소련의 국제사회주의 권역의 유지를 위한 광대한 정치경제적 비용지불의 맥락 하에서, 사회주의체제와 계획경제구조를 유지할 수 있었던 것이다. 이를 증명이라도 하듯 구소련이 비용지불과 정치군사적 개입을 거부하고 자국의 개혁에 몰입하자마자 동구공산권은 도미노(통독-소연방해체-동구권체제전환)와 같이 붕괴되었다. 즉, 소련의 지원이 끝나는 순간 소련 발(發) 역(逆)레버리지 효과가 거세게 발생한 것이다.

서유럽과 경제적·역사적·문화적 연계성이 강했던 중동부유럽 지역 국가들은 과도기적 혼란을 거쳐 대다수 민주정으로 체제를 전환하였다. 유럽연합 가입 조건 등을 무기로 한 서구의 레버리지도 승수 효과를 가져왔다. 반면, 서구와 연계성이 낮은 지역의 경우, 대내적 내구력의 정도가 권위주의체제의 존속여부를 결정지었다. 특히 강제기제가 상대적으로 비대하게 발전되었던 국가들, 예컨대, 북한, 카자흐스탄, 중국 등 중앙 및 동아시아국가들에서는 기존의 권위주의정치체제가 약간의 수정을 거쳐 유지되거나, 새로운 권위주의구조가 재장착 되는 경향이 나타났다.

김정일정권은 핵무기 개발을 매개로 미국 등 서방의 잠재적 개입 가능성을 비핵화 게임의 테두리에 국한시켜, 외부압력을 중화시키는 한편, 핵협상을 미끼로 오히려 지원과 원조를 얻어냄으로써 소련 붕괴가 가져온 역레버리지 효과도 감쇄시킬 수 있었다. 또한 소위 비사회주의 요소의 유입 차단에 주력하면서, 그나마 유지되던 러시아, 중국 등 구(舊)사회주의권 국가들과의 인적·기술적·문화적 교류마저 제한하여 외부세계의 영향력을 최소화할 수 있었다.⁹⁾

결론적으로, 김정일은 서구와 연계 정도가 매우 낮은 폐쇄형 권위주의체제를 세습하였고, 공산권 붕괴의 도미노와 역레버리지 효과를 북한의 지정학적 위치와 핵 게임을 통해 차단할 수 있었다. 연계성이 매우 낮은 조건 하에서 제재와 원조 등을 주요 메뉴로 한 미국 및 국제사회의 레버리지도 큰 효력을 거둘 수 없었다. 김

8) 소비에트 국가 및 당 체제의 북한 이식 과정에 대해선 다음을 참조. Andrei Lankov, *From Stalin to Kim Il Sung: The Foundation of North Korea, 1945-1960* (New Brunswick: Rutgers University Press, 2002).

9) 빅터 차는 김일성 사후 진행된 국수주의·쇄국주의 정책의 후과로 북한 차세대 엘리트 그룹의 국제화 수준이 저하되었다는 점에 착목하여, 근본주의 경향의 '신(新)주체 복고주의(Neo-Juche Revivalism)'의 광풍이 도래할 수 있음을 경고한다. 다음 참조. Victor D. Cha, "The End of History: 'Neojuche Revivalism' and Korean Unification," *Orbis*, Vol. 55, No. 2 (Spring 2011), pp. 290-297.

정일정권 수립기 북한은 대외적 내구성이 매우 강하였던 것이다.

김정은정권의 대외내구력과 한국의 대북 레버리지

소련의 붕괴와 더불어 북한에의 계획·분배경제도 사실상 종언을 고했다. 북한의 대내내구력을 논하는 부분에서 언급되겠지만, 김정일정권은 기득권 세력의 보호를 위해 경제 회생을 위한 필수적 조치라 할 수 있는 개혁·개방을 최소화하면서, 버티기 전략으로 일관하였다. 입구 및 출구 통제가 상대적으로 용이한 외부의 경제 원조와 지원에 의지하여 생존에 주력하였다. 북한경제의 자체 재생산 능력이 상실되면서, 외부 지원의 획득은 체제의 사활을 결정할 수도 있는 중대 사안이 되었다. 그 결과, 김정일정권 하에서, 북한은 계획경제국가에서 원조의존국가로 전락하게 된다.¹⁰⁾

[표 2] 연도별 남북교역액

(단위: 백만 US달러)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
186	194	287	252	308	222	334	425	403
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
641	724	697	1,055	1,350	1,797	1,820	1,679	1,912

[출처] 다음에서 발췌. 통일부 통일교육원, 『통일문제이해 2011』, (서울: 통일부 통일교육원, 2011), p. 134

다른 한편, 북한의 이러한 생존전략과 경제적 취약성을 활용하여 대북레버리지를 확보해 보려는 미국과 한국의 시도도 지속되었다. 김정일 치하에서 이뤄진 북한의 서방세계와의 경제교류 측면에 주목해 보면, 인도적 지원이나 핵 게임의 결과물으로써 ‘정치적 원조(Politicized Aid)’에¹¹⁾ 치중한 미국보다는 상대적으로 상시

- 10) 소련의 몰락 후 북한에서 전개된 이중경제(Parallel Economy) 구조와 이를 유지하기 위해 서는 국제원조의 필수성에 관해 논한 다음의 저작 참조. Benjamin Habib, “North Korea’s Parallel Economies: Systemic Disaggregation Following the Soviet Collapse,” *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 44, Issue 2 (June 2011), pp. 149-159.
- 11) 개발원조에 대비되는 정치원조의 개념과 문제점에 대해서는 다음을 참조. Alberto Alesina and David Dollar, “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?,” *NBER Working Paper*, No. 6612 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1998).

(常時)적 기초에서 점진적으로 이뤄진 한국과의 교류확대가 보다 눈에 띈다. [표 2]가 보여주듯, 남북교역 총량은 꾸준히 증가해 왔다. 액수 면에서 남북경제교류는 김정은정권 준비기인 2000년대 말에 이르러서는 김정일정권 수립기인 1990년대 초에 비해 10배 이상 증가했다. 남북관계 경색 여부와 상관없이 꾸준한 증가세를 보인 것도 특징적이다. [표 3]이 보여 주듯, 최근(2008~2009년간) 북한의 무역액에서 남북교역이 차지하는 비중이 북·중무역 비중보다도 큰 것으로 나타났다. 한국의 대표적 직접투자사업이자 경협 사례라 할 수 있는 개성공단의 규모도 생산액과 참여업체 및 남북노동자 수의 면에서 점진적으로 증가해 왔다. ([표 4] 참조)

[표 3] 북한의 무역, 2008~2009

(단위: 백만 US달러)

북한의 수출액			북한의 수입액		
년도	2008	2009	년도	2008	2009
총수출액	3,052.3	2,235.0	총수입액	5,196.6	3,488.2
대중국수출액	754.0	793.0	대중국수입액	888.0	744.8
대한민국수출액	932.3	934.3	대한민국수입액	2,033.2	1,887.7

[출처] 다음에서 발췌. Dick K. Nanto and Mark E. Manyin, “China-North Korea Relations,” *CRS Report for Congress R41043* (Last Update: December 28, 2010), p. 16.

[표 4] 개성공단 통계

회계연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010
한국제조업체 수	11	15	65	93	118	121
북한노동자수 추산	6,000	11,000	23,000	39,000	42,000	47,000
한국노동자수 추산	N.A.	700	800	1,500	960	약 500
년생산(백만US달러)	15	74	185	250	256	323

[출처] 다음에서 발췌. Dick K. Nanto and Mark E. Manyin, “The Kaesong North-South Korean Industrial Complex,” *CRS Report for Congress R34093* (Last Update: March 17, 2011), p. 1.

순원조성 사업과 지원을 제외하더라도, 김정일 통치기간을 관통하여 남북 간 경제교류의 규모가 비약적으로 확대된 것만은 사실이다. 그렇다면, 이러한 외연적 교류 확대가 김정은정권에 대한 한국의 레버리지(북한의 취약성) 증가로 이어질 수 있을까? 결론적으로 교류 확대의 효과는 제한적이고 조건부적일 것으로 전망된다.

첫째, 경제 분야에 지나치게 집중된 남북 간 교류 양상은 연계성 증대 면에서

한계를 지닌다. 연계 효과는 인적·물적·문화적 연결성이 총체적으로 확대될 때 나타난다. 한 분야로의 집중적 연계확대는 전략적 대응과 통제가 가능하다. 실제로 북한은 투자지역에 대한 고립화 정책(모기장 개방), 인적 감시 및 통제, 군 및 보안 기구를 동원한 운영 및 감시를 통해 교역 및 투자를 경유한 연계 효과(시장 가치나 민주적 규범양식의 확산)의 차단에 진력하고 있다.¹²⁾ 이러한 통제된 상황에서 경제교류 증가가 연계확대로 이어져서, 북한 내에 친한 세력의 근거 마련 또는 자발적 개혁세력의 확산에 기여할 가능성은 매우 낮다.

둘째, 현재까지 그래왔던 것처럼, 지역 내 반패권 국가로서 중국의 존재감과 중국의 북한체제 지원은 교류확대로 얻어진 한국 또는 미국 등 서방세력의 잠재력 레버리지 효과를 상쇄시킬 것이다. 중국은 비핵화 등을 위한 국제사회의 대북 압박이 북한의 체제 붕괴로는 이어지지 않도록 노력할 것이며, 김정은정권도 유사담보효과(Collateral Effects)를 지닌 북한의 지정학적 위치를 심분 활용하여 중국의 이러한 의도를 활용하려 할 것이다. 한반도의 전략적 위치는 효과적인 대북 국제공조체제 확립에 근본적 제약을 가한다. 상반된 국익 추구는 심지어 동맹국 간 정책 조율조차 어렵게 만들 수 있다. 예컨대, 북한제재의 시기와 방법에 있어서 한미 간에서조차 간헐적으로 균열이 있어왔고, 향후에도 재연될 가능성이 상존한다. 남북교류 확대가 레버리지 강화로 연결된 가능성은 지역 내 잠정적 반패권국가로서 중국의 부상과 국제정책공조 상의 어려움으로 한계가 분명하다. 국제공조체제의 수립 또는 전략 환경의 우호적 변화라는 조건 등의 조건이 충족될 때, 비로소 레버리지 효과가 나타날 수 있을 것으로 전망된다.

이상의 한계에도 불구하고, 경제교류 증가에 기초한 한국의 제한적 대북 영향력은 김정은정권에는 일정 영향력을 행사할 수 있는 잠재력을 지니고 있다. 김정일 정권의 위기관리 전략의 일환으로 북한체제가 이념과 조직에 기초한 일당체제에서 전형적 가산제형 권위주의체제로 전환됨에 따라 추종자에게 배분할 물적 자원을 확보하는 능력은 통치자의 생존을 좌우할 주요 변수가 되었다. 한국의 경제적 레버리지가 김정일정권 수립기에 비하여 상대적으로 영향력을 발휘할 수 있는 조건이 주어지긴 한 셈이다. 이런 맥락에서 한국의 레버리지 크기를 결정할 중요한 매개변수는 결국 중국의 영향력이라 할 수 있다.

12) 인적교류가 상대적으로 빈번했던 햇볕정책 시기에도 선별적 접촉과 통제를 통해 북한이 오히려 한국 내 갈등과 불화를 야기하는 역(逆)확산 효과를 불러오기조차 했다.

[표 5] 최근 북한의 대중국 무역

(단위: 백만 US달러)

년도	수출	수입	총액
2010	1,187.9	2,277.8	3,465.7
2011	2,464.2	3,165.0	5,629.2

[출처] 다음에서 발췌. 정형곤·김지영, “2011년도 북한의 대외경제 실적분석과 2012년도 전망,” 『KIEP 지역경제 Focus』 Vol. 6, No. 5 (March 2012), p. 1.

차이나 팩터(The China Factor)

김정일 통치기간을 거쳐 현재에 이르기까지 북한의 중국에 대한 정치경제적 의존도는 심화되어 왔다. [표 5]를 통해 확인할 수 있다시피, 북·중교역의 증가세는 김정은정권으로 이어지는 근래에 더욱 가속화되고 있는 형국이다. 단순 무역에 그치지 않고 중국은 나선 및 황금평 개발, 북한 내 지하자원 장기채굴권 확보 및 개발 인프라 구축 등 직접투자에도 적극 뛰어 들면서 북한의 대중의존도를 더욱 심화시키고 있다. 역사적 유대관계를 기초로 양국의 연계는 경제 부문을 넘어서 군사·정치·문화·인적교류 면에서도 깊이를 더하고 있다. 이러한 배경 하에, 중국은 김정일 사후 김정은 승계를 즉각적으로 지지하는 등 후견국가로서 북한 신정권의 조기 안착에 지대한 영향력을 행사하고 있다. 즉, 두터운 연계성을 바탕으로 중국의 대북 레버리지는 더 강해지는 모습이다. 중국의 후원이 북한의 대남·대미 내구력을 보완·강화시켜 한국 및 국제사회의 영향력을 중화시키는 기능을 한다는 점은 이미 살펴보았다.

그렇다면 중국의 영향력 확대가 김정은정권 유지에 유리하게만 작용할까? 첫째, 중국은 한반도 현상유지를 바라며, 김정은정권이 이와 배치되는 방향으로 나아갈 때, 적극적으로 개입에 나설 수 있다. 중국의 입장에서 북한에 친중적인 정권이 안착되어 한반도 현상유지에 도움이 된다면 지원을 멈추지 않을 것이다. 특히 혁명적 급변 사태를 거쳐 한국 주도로 통일이 이뤄진다면, 또는 북한에 민주체제가 도입된다든가 하는 유리하지 않은 상황이 전개 될 때, 이를 수수방관하지 않을 것이다. 그러나 다른 한편, 신정권이 극도의 모험주의적 정책을 추구하며 동북아 국제질서의 안정을 저해한다면 이에 대해서도 방관만 하지는 않을 것이다.

둘째, 김정은정권 유지 및 보수비용이 상대적으로 보다 중국에 유리한 정권으로의 교체 및 안정화 비용을 능가한다고 인식된다면, 정권 교체 또는 교정을 위해

중대한 영향력을 행사할 수도 있다. ‘김정은’에 의한 ‘유일수령제’에만 집착하지 않을 수 있는 것이다.

셋째, 중국은 전면적 개혁을 통해 민주제 사회로 전환 된 것은 아닐지라도, 당과 국가를 중심으로 위로부터의 경제개혁을 통해 이행에 성공한 개발형 권위체제를 유지하고 있다. 북한에도 이러한 중국의 체제에 보다 친연(親然)성 있는 체제가 수립되기를 은연 중 바랄 것이다. 이는 북한체제 유지비용 절감 차원에서도 중요한 사안이다. 김정은정권의 진화 또는, 최악의 경우, 체제개조를 위해 영향력을 행사하려 할 수 있다.

요약하자면, 중국은 자국의 전략적 이익에 부합되는 방향으로 김정은정권을 유인하기 위해 영향력을 행사할 것이다.¹³⁾ 김정일정권 수립기에 비하여 상대적으로 낮아진 북한의 대중국 내구력을 고려할 때, 김정은의 입장에서 중국도 잠재적 위협요인의 하나로 간주될 수 있을 것이다.¹⁴⁾ 김정일의 중국에 대한 경계 및 거부감은 널리 알려진 사실이다. 그는 중국에 대한 의존도 심화가 불러올 수 있는 위협성을 인지하고 있었을 것이다. 김정일이 핵무기 개발 이슈를 통해 미국과 한국을 한반도상의 게임 판에 끊임없이 끌어들이려 했던 것도 대중국 의존도 심화의 위협성을 상쇄시키려는 김정일의 의도가 배경에서 작용하고 있었을 것이다. 아마도 별다른 대안이 없는 김정은정권도 이를 답습할 것이다. 핵 게임에 대한 의존은 오히려 심화될 수 있다.

김정일정권 수립기와 비교해 김정은정권의 대외적 내구력이 상대적으로 약화된 것은 분명해 보인다. 그러나 서구 및 한국과의 연계성은 여전히 낮은 수준에 머물고 있으며, 또한 차이나 팩터를 감안할 때, 김정은 북한이 Levitsky·Way 모델에서 제시된 제1경로(path)를 밟아 전면적 개혁의 길로 나아가게 될 가능성은 낮아 보인다. 다음에서 논의되겠지만, 다만 김정은정권의 대내내구력에 균열이 발생할 경우, 외부의 레버리지 효과가 북한체제 변화 유인의 동력으로 작용할 수도 있을 것이다. 그러나 이 경우에도, 중국의 영향력으로 제3경로를 밟게 될 가능성

13) 동북아 지역에서의 중국의 이익의 우선순위(Hierarchy of Interests)에 대해서는 다음을 참조. David Shambaugh, "China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term," *Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 2 (Spring 2003).

14) 개인독재국가의 극단 형태인 술탄체제에 미칠 수 있는 후견국가의 절대적 영향력에 대해서는 다음을 참조. Richard Snyder, "Paths out of Sultanistic Regimes: Combining and Voluntarist Perspectives," in H.E. Chehabi and Juan J. Linz, eds., *Sultanistic Regimes* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998).

이 보다 커 보인다. 그러나 이러한 시나리오가 현실화 될 때에는, 김정은에 의한 유일수령제가 유지되기는 힘들 것으로 전망된다. 또는 한미의 영향력과 중국의 영향력이 상쇄되어 북한이 제4경로를 따르게 될 수도 있을 것인데, 이 경우에는 북한 내부의 정치 동학에 따라 김정은 수령체제의 존속 여부가 갈릴 것이다. 김정은 또는 잠재적 경쟁자들의 리더십이 중요한 변수로 떠오르게 되는 순간이기도 하다.

대내적 내구력 평가

김정일정권의 생존

소련으로부터의 지원 중단과 국민총생산 규모를 두 동강 낸 경제파탄으로 체제 유지 비용 자체의 조달이 어려워짐에 따라 파국적 상황이 도래되었다.¹⁵⁾ 이러한 심대한 위기상황에서도 김정일정권이 생존할 수 있었던 근본원인은 당 및 국가강제기구, 특히 군의 조직적 내구력에서 찾아야 할 것이다.

김정일의 시각에서, 체제의 몰락을 가져올 것이 분명한 동구(東歐)식 급진개혁이나 권위주의 일당 독재의 틀을 유지하되 위로부터의 경제개혁을 단행한 중국식 모델이나 모두 부자계승으로 물려받은 독재자 개인중심 수령체제의 고수에는 위협적이었다. 마지막 대안은 반개혁의 비용을 피지배 국민에 전가하는 한편¹⁶⁾, 체제유지에 필수적인 국가억압기계에 희소자원 배분을 선택적으로 집중하는 것이었다. 전자의 결과물이 대량 아사라면,¹⁷⁾ 후자의 정치적 구현물이 선군정치다.

15) 이러한 구조적 위기상황과 동구권 붕괴 및 통독의 세계사적 조류의 영향 하에 김일성 사후 북한의 체제붕괴를 예단한 붕괴론자의 득세를 가져왔다. 붕괴론자들의 주장에 대해선 다음을 참조. Marcus Noland, *Korea after Kim Jong-il*, "Policy Analyses in International Economics," No. 71 (Washington, DC: Institute for International Economics, 2004), pp. 12-19; Robert S. Litwak, *Regime Change: U.S. Strategy through the Prism of 9/11* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007).

16) 주체체제는 본질적 의미에서 자신을 부정하는 결과를 초래할 수밖에 없는 개혁이 나설 수 없음을 보여준 다음의 논문 참조. Samuel S. Kim, "The Future of the Post-Kim II Sung System in North Korea," in Wonmo Dong, ed., *The Two Koreas and the United States: Issues of Peace, Society, and Economic Cooperation* (Armonk: East Gate, 2000).

17) 북한 대기근의 양태와 정치경제적 분석은 다음을 참조. Andrew S. Natsios, *The Great North Korean Famine: Famine, Politics, and Foreign Policy* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2001) 및 Marcus Noland, Sherman Robinson, and Tao Wang, "Famine in North Korea: Causes and Cures," *Economic Development*

대내내구력이 존속할 수 있었던 원인을 살펴보자. 첫째, 김정일은 비대한 군 및 폭압기구 그리고 동원 기제로서 대규모 당 조직과 전체주의적 통제로 허약해진 시민사회를 김일성으로부터 물려받았다.¹⁸⁾ 대규모 폭압조직에 동원 가능한 최대한의 자원을 분배하면서,¹⁹⁾ 동시에 이들을 동원, 생존의 한계치에 내몰린 피지배층을 통제할 수 있었다. 오랜 전체주의적 통제의 결과로 파편화된 개인들이 위기 상황의 도래에 때 맞춰 신속하게 동원조직을 결성하여 저항과 반대의 집단행동을 조직적으로 양산한다는 것은 애초부터 불가능한 일이었다. 내몰려진 피지배 집단의 선택은 대량 이탈(Mass Dislocations)과 탈북이었다.

둘째, 오진우, 조명록 등 소위 혁명1세대가 생존하여 군 및 당을 장악, 엘리트들의 조직적 이탈과 분열을 방지하며 김정일정권 안착에 기여하였다.²⁰⁾ 이들은 소위 항일유격전과 한국전쟁 등의 고난의 과정을 거치면서 연대감을 공고히 해온 유사 혈연집단이다.²¹⁾ 이들의 단결은 김정일을 권좌에 앉힘은 물론, 군과 당의 응집력을 유지하는데도 유용하였다.

셋째, 이념 결사체적 응집력을 들 수 있다. 소련의 붕괴는 막시즘 신봉자들에게 극복하기 힘든 아노미 상태를 유발했다. 그러나 북한체제는 김정일로의 통치권 승계가 사실상 결정된 1970년대 이래 나름의 독재자 교리라 할 수 있는 유일수령제 원리를 수립, 이를 극단적 민족주의의 전형이라 할 수 있는 주체사상에 접목시켜

and Cultural Change 49: 4 (July 2001), pp. 741-767.

18) 다음을 참조. Marcus Noland, "North Korea: The Tyranny of Deprivation," in Robert I. Rotberg ed., *Worst of the Worst: Dealing with Repressive and Rouge Nations* (World Peace Foundation/Brookings Institution, 2007).

19) 약자의 자원을 약탈하여 강자에 이전하는 것은 사실 독재자의 존립을 위해서는 효과적인 수단이 된다. 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. 75-99.

20) 동독체제는 시민들의 반정부 집단행위에 이렇다 할 저항도 없이 무너졌다. 반면 중국정부는 천안문 시위자들을 유혈진압하며 내구성을 증명해 보였다. 동독은 주저한 반면, 중국은 가차 없이 진압을 결행했다. Mark Thomson은 혁명과정의 시련 속에서 유대감과 집단적 결단력을 단련한 중국 혁명1세대의 존재가 이러한 차별적 결과를 초래한 주요 원인들 중 하나로 지목한다. Mark R. Thomson, "To Shoot or Not to Shoot: Posttotalitarianism in China and Eastern Europe," *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 1 (October 2001), pp. 63-83.

21) 북한의 주체사상 자체가 소위 만주에서의 혹독한 항일 게릴라 투쟁에서 쌓여진 산 경험과 배타적 혈연주의적 동지애에서 비롯되었다는 논의에 대해서는 다음을 참조. Hyun Ok Park, *Two Dreams in One Bed: Empire, Social Life, and the Origins of the North Korean Revolution in Manchuria* (Durham: Duke University Press, 2005).

중단 없는 이상화 작업 및 이념교양 사업을 통해 확산시켜 왔다. 특히 독재자중심 독재체제의 근본 교조라 할 수 있는 유일사상 10대 원칙을 헌법, 당 규약에 우선하는 최고의 원칙으로 올법화하는데 총력을 기울여 왔었다.²²⁾ 결과적으로 이는 사회주의권 몰락이 가져온 이념적 공백을 최소화하는 역할을 수행할 수 있었다. 또한 수령에 대한 절대 복종을 신념화함으로써 군 및 당의 결속력을 견인할 수 있었다. [표 7]은 최근 탈북한 군 경력자들을 대상으로 한 설문조사의 결과이다. 김정일정권이 말기에 도달한 최근까지도 김정일 개인에 대한 충성심은 비교적 굳건히 유지되어 왔음을 보여준다.

[표 7] 군부대 주둔지별 김정일에 대한 충성도

(5.00=매우 높음)

북·중국경	군사분계선	기타	평균
3.22/5.00	4.00/5.00	4.05/5.00	4.00/5.00

[출처] 이교덕 외, 『북한군의 기강해이에 관한 연구』 (서울: 통일연구원, 2011), p. 118.

김정일정권은 대규모의 당과 군 등의 통치조직을 유증 받았고, 재정적 파산 상태에도 불구하고 이상에서 지적인 비물질적 동기들을 활용하여 이들 조직들의 결집력을 견지할 수 있었다. 김정일정권의 생존은 이 같은 조직적 통제 기제에 기초하여 강력한 대내내구성을 견지함으로써 가능했다.

김정은정권의 대내내구력 약화요인

김정일정권이 김일성 통치기 동안 내재화 된 전체주의적 억압조직과 당 조직을 유증 받았다면, 이제 막 걸음마를 시작한 김정은정권은 김정일 통치기간 동안 진행된 가산제 개인독재형 정치체제를 계수했다. 이 차이가 의미하는 바를 검토해 본다.

첫째, 김정일 수령체제의 전개는 당 공식적 조직과 기능을 형식화 시켰다.²³⁾ 즉,

22) 김정일 후계 준비과정에 대한 간략한 설명을 위해서는 다음을 참조. Kong Dan Oh, *Leadership Change in North Korean Politics: The Succession to Kim Il Sung* (Santa Monica: Rand Corporation, 1988).

23) 김정일 통치기간 중 선군통치 기간 전개된 개인중심 독재정치, 측근통치 및 가산제, 그리고 이에 따른 당의 위상과 조직력의 와해 현상에 관해서는 다음을 참조. Ken E. Gause, "North Korean Civil-Military Trends: Military-First Politics to a Point," *Strategic A Studies Institute (SSI) Report* (Carlisle, PA: U.S. Army War College, September

사회주의 국가 일당독재체제로서 당의 최고정책결정권한이 사실상 와해되어, 개인의 사당(私黨)으로서 김씨분파의 시녀로 전락한 것이다.

독재자 개인중심 독재체제는 당 중심의 제도적 통치와 양립할 수 없었던 것이다. 개인독재체제가 재정파탄으로 정상적 운영이 난망했던 당 중심 통치체제를 기능적으로 대체하면서 위기극복과 정권생존에 부분적으로 기여한 바도 있다. 그러나 수령체제는 독재자 개인의 장악력에 따라 정권의 안정성이 변동될 수 있다는 점에 착목한다면, 어린 후계자 김정은이 수령 역할을 수행하면서 느끼게 될 부담을 감지할 수 있을 것이다. 정치적 연륜, 충성심 있는 친위세력의 확보, 카리스마적 장악력 등 유일체제 하 수령이 반드시 구비해야 할 통치능력의 모든 면에서 김정일을 단시간에 따라가기는 불가능 할 것으로 예상되는 김정은이 수령독재체제를 강건히 유지한다는 것은 매우 어려운 일이다.

이를 제도적으로 보완하기 위해서 2010년 당규 개정 등을 통해 당 기능 부활을 시도했던 것이다. 서장에서 당이 엘리트 간 균열을 제도화된 방식으로 규율함으로써 내구력 유지에 기여함을 지적한 바 있다. 그러나 이미 가산제 및 인적통치에 익숙해져 있는 엘리트들을 통솔하여 당 재건에 나선다는 것 자체가 김정은으로서 는 여간 버거운 일이 아닐 수 없다. 더구나 선군통치 기간 체제유지의 중핵으로 물질적 특혜와 특권을 향유하면서 ‘충분히 정치화된’ 군 조직과 군부 엘리트들이 손안에 들어온 권력을 순순히 당에 이양한다는 것은 상상하기 힘들다.²⁴⁾ 이제 막 정권을 출범시킨 김정은과 후견세력들이 무리하게 당 복원에 나선다는 것은 기대하기 힘들다. 정권의 생명연장을 위한 임시방편적 봉합만이 난무하게 될 것이고, 정치적 불확실성의 증대로 이어질 것이다.

둘째, 재정파탄 속에서도 강력한 연대의식 속에 당 및 군 조직의 규율을 버리고 조직적 결속력을 담지 하던 소위 혁명1세대 원로들이 김정일 통치기간 중 대다수 사망하거나 거세 되었다. 이들이 여전히 활동하던 김정일 시대와는 달리, 만약 김정은정권이 대내외적 위기 상황이나 균열에 봉착하게 된다면, 당 및 군 조직의 통합을 유지하는 데 어려움을 겪게 될 것이다. 김정일정권 후견인들 간의 결속은 혁명적 전란의 와중에서 단련된 끈끈한 동지애나 소명의식이라기 보다는 정치적, 특권적 이해관계의 합치로 유지된다. 엘리트 간 경쟁과 분쟁을 조율할 수 있는 당

2006).

24) 군부쿠데타 가능성과 가능 시나리오를 논한 다음의 저작 참조. 고재홍, 『김정일 체제의 북한군 연구』 (서울: 국가안보전략연구소, 2011), pp. 119-145.

제도 자체가 무력화된 현 상태에서, 이들 신흥 엘리트들 간에 이해관계의 분리와 정치적 경쟁이 발생할 경우 급격한 분열양상이 도래할 가능성도 배제할 수 없다.²⁵⁾

셋째, 김정은정권이 마주하게 될 또 다른 난관은 이념의 종언이다. 물질적 결핍을 극복하며 조직의 결속력을 유지해 나아가는 데 있어, 이념에 기초한 조직적 신념체계의 공유는 앞서 지적한 연대의식 만큼이나 중요한 자산이다. 김정은정권은 사회주의 실험의 실패로 인한 정신적 공황을 수령에 대한 절대적 믿음과 충성심을 근간으로 하는 유일주체 사상으로 별충 할 수 있었다. 그러나 가산제체제 하에서 불가피하게 만연될 수밖에 없는 구조적 부패와 물질주의는 유일사상의 유사종교적 신념체계를 뿌리에서부터 흔들어 놓았다. 이념의 종언은 단지 엘리트 간 결속력을 저해시키는데 그치지 않았다. 경제 실패의 만성화와 장마당경제의 확산으로 야기된 세속주의 경향이 비록 시민들의 조직적 저항으로 직접 연결되지는 않았지만, 국가와 정권의 권위주의적 이념 통제에 의한 통치를 사실상 불가능하게 만들었다.²⁶⁾

넷째, 가산제 통치 양식의 전반적 확산은 부패의 구조화를 초래함으로써 엘리트층의 봉건화 및 공적 기구의 사유화 현상이 가속화되었다. 예컨대, 가산제 군대가 독재자의 지시에 보다 순응적인 것은 결국 특권의 향유 때문이다. 그런데 실패경제가 영구화된 북한의 사정상, 이러한 가산제 군대의 욕구를 충족 시켜줄 만한 자원의 확보가 항상적으로 부족해짐에 따라 군대 내부로부터 착취 및 부패현상이 만연하게 되었다. 이는 규율 문란과 조직 와해로 연결될 공산이 크며, 굶주린 가산제 군대는 위기 발생 시 이를 진압하기 보다는 오히려 악화시키는 촉매제 역할을 할 수도 있다.

군부 엘리트층은 특권 확보를 위해 파벌적 분열양상을 보이게 될 것이고, 군대 내부 피지배층으로서 일반 병사들은 임무를 방기하고 이탈할 가능성이 높아질 것이다. [표 8], [표 9] 및 [표 10]에 표시된 탈북군경험자를 대상으로 한 설문조사 결과는 가산제 운영 방식의 폐해가 이미 일상화되어 군의 조직력 약화로 귀착되고 있음을 보여준다. 그러나 이러한 가산제의 폐해는 비단 군의 문제만은 아니다.

25) 다음을 참조. Jin-Ha Kim, "North Korea's Succession Plan: Stability and Future Outlook," *IIRI Working Paper*, No. 8, Korea University Ilmin International Relations Institute (December 2010).

26) 북한의 밑으로부터의 세속화 추세에 관해서는 다음을 참조. Stephan Haggard and Marcus Noland, *Witness to Transformation: Refugee Insights into North Korea* (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2011).

국가 행정 및 당 기구 전반에 확산되었다.²⁷⁾ 정권의 조직적 장악력이 이로 인해 저하될 것임은 명백하다.

[표 8] 군부대 주둔지별 군수물자 착복 및 유용 정도

(5.00=매우 많음)

북·중국경	군사분계선	기타	평균
4.11/5.00	3.50/5.00	3.15/5.00	3.30/5.00

[출처] 이교덕 외, 『북한군의 기강해이에 관한 연구』, p. 128.

[표 9] 군부대 주둔지별 탈영 정도

(5.00=매우 많음)

북·중국경	군사분계선	기타	평균
2.89/5.00	3.35/5.00	2.44/5.00	2.73/5.00

[출처] 이교덕 외, 『북한군의 기강해이에 관한 연구』, p. 157.

[표 10] 군부대 주둔지별 식량사정

(5.00=매우 부족)

북·중국경	군사분계선	기타	평균
4.33/5.00	3.90/5.00	3.30/5.00	3.53/5.00

[출처] 이교덕 외, 『북한군의 기강해이에 관한 연구』, p. 187.

김정은정권의 한국 및 미국 그리고 국제사회와의 연계(의존)성은 원조 및 교역 증가 등을 매개로 김정일 시대 초기와 비교해 다소 증가한 듯 보이나, 이러한 효과는 핵무기 개발의 진전 및 중국의 부상과 관여 등의 요인으로 중화될 것으로 예상된다. 다만 중국에 대한 북한의 의존증대는 양날의 칼로 작용할 수 있다. 중국은 북한 신정권이 친중적인 자세를 견지한다는 전제하에 체제 유지에 지원을 마다하지 않을 것이나, 다른 한편, 북한이 반(反)시장·반(反)개혁적 버티기 전략을 고수하려 할 경우, 김정일 시대보다 취약해진 북한의 대응력을 바탕으로, 보다 강력한 영향력을 행사하려 들 것으로 예상된다. 대내적 내구성 면에서 국가억압기제, 특히 군부의 경우, 그 외형적 규모 면에서는 김정일 시대와 큰 차이가 없다고

27) 가산제 통치체제의 자기파괴 메커니즘에 관해서는 다음을 참조. Michael Bratton and Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

말할 수 있을지 모르나, 가산제적 운영방식으로 보다 증가될 것으로 예상되는 군부 내 알력, 군수배급의 파탄으로 인한 약화된 조직력 등으로 인해 응집력 면에서는 균열이 예상된다. 배급경제의 붕괴 및 시장경제 요소의 확산 그리고 심화된 부정부패로 국가의 사회 장악력 역시 저하될 것으로 예상된다. 김정일 시대에 심화된 가산제적 인적독재의 여파로 노동당의 조직력 및 응집력도 상대적으로 약화될 것으로 보인다.

결론적으로, 중국 등 대외적 현상유지 세력의 안정화 정책(필요시 위로부터의 개혁 추동) 등으로 인하여 아래로부터의 변혁 등 급변에 의한 체제붕괴는 그 가능성이 그다지 높아보이지는 않는다. 그러나 대내적 내구력의 전반적 약화로 유일수령체제를 대체하는 보다 완화된 형태의 권위주의체제 내적 이행가능성은 상대적으로 높아질 것으로 판단된다.

참고문헌

1. 단행본

고재홍. 『김정일 체제의 북한군 연구』. 서울: 국가안보전략연구소, 2011.
이교덕 외. 『북한군의 기강해이에 관한 연구』. 서울: 통일연구원, 2011.

Bratton, Michael and Nicolas van de Walle. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Brownlee, Jason. *Authoritarianism in an Age of Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Haggard, Stephan and Marcus Noland. *Witness to Transformation: Refugee Insights into North Korea*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2011.

Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

Lankov, Andrei. *From Stalin to Kim Il Sung: The Foundation of North Korea, 1945-1960*. New Brunswick: Rutgers University Press, 2002.

Levitsky, Steven and Lucan A. Way. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Litwak, Robert S. *Regime Change: U.S. Strategy through the Prism of 9/11*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007.

- Mesquita, Bruce Bueno De and Alastair Smith. *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior Is Almost Always Good Politics*. New York: Public Affairs, 2011.
- Natsios, Andrew S. *The Great North Korean Famine: Famine, Politics, and Foreign Policy*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2001.
- Oh, Kong Dan. *Leadership Change in North Korean Politics: The Succession to Kim Il Sung*. Santa Monica: Rand Corporation, 1988.
- Park, Hyun Ok. *Two Dreams in One Bed: Empire, Social Life, and the Origins of the North Korean Revolution in Manchuria*. Durham: Duke University Press, 2005.

2. 논문

- Alesina, Alberto and David Dollar. "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?." *NBER Working Paper*. No. 6612, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1998.
- Bellin, Eva. "Reconsidering the Authoritarianism in the Middle East." *Comparative Politics*. Vol. 44, No. 2, January 2012.
- Byman, Daniel and Jennifer Lind. "Pyongyang's Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea." *International Security*. Vol. 35, No. 1, Summer 2010.
- Cha, Victor D. "The End of History: 'Neojuche Revivalism' and Korean Unification." *Orbis*, Vol. 55, No. 2, Spring 2011.
- Edmund, Malesky, Regina Abrami, Yu Zheng. "Institutions and Inequality in Single-Party Regimes: A Comparative Analysis of Vietnam and China." *Comparative Politics*, Vol. 43, No. 4, July 2011.
- Gause, Ken E. "North Korean Civil-Military Trends: Military-First Politics to a Point." *Strategic Studies Institute (SSI) Report*, Carlisle, PA: U.S. Army War College, September 2006.
- Geddes, Barbara. "What Do We Know about Democratization after Twenty Years?." *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, June 1999.
- Habib, Benjamin. "North Korea's Parallel Economies: Systemic Disaggregation Following the Soviet Collapse." *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 44, Issue 2, June 2011.
- Kim, Jin-Ha. "North Korea's Succession Plan: Stability and Future Outlook." *IIRI Working Paper*, No. 8, Korea University Ilmin International Relations Institute, December 2010.
- Kim, Samuel S. "The Future of the Post-Kim Il Sung System in North Korea." in Wonmo Dong, ed. *The Two Koreas and the United States: Issues of Peace, Society, and Economic Cooperation*. Armonk: East Gate, 2000.

- Noland, Marcus, Sherman Robinson, and Tao Wang. "Famine in North Korea: Causes and Cures." *Economic Development and Cultural Change*. July 2001.
- Noland, Marcus. "North Korea: The Tyranny of Deprivation." in Robert I. Rotberg ed. *Worst of the Worst: Dealing with Repressive and Rouge Nations*. World Peace Foundation/Brookings Institution, 2007.
- Noland, Marcus. "Policy Analyses in International Economics." *Korea after Kim Jong-il*. No. 71, Washington, DC: Institute for International Economics, 2004.
- Thomson, Mark R. "To Shoot or Not to Shoot: Posttotalitarianism in China and Eastern Europe." *Comparative Politics*. Vol. 34, No. 1, October 2001.

김정은정권은 개혁을 준비하고 있는가?

• • •

박형중

북한연구센터 선임연구위원

최근 국내외 일부 매체의 논평은 김정은정권이 개혁을 준비하고 있다고 주장했다. 특히 김정은의 4·15 열병식 연설의 일부가 그러한 주장의 근거로 인용되었다.

이 글은 세 가지 논점을 제시한다. 첫째, 북한 공식 매체들의 언술을 보면, 김정은의 경제정책은 김정일시대와 동일한 기조에 서있다. 둘째, 김정은정권이 개혁이라는 단어를 사용한 경우 구체적 내용을 보면 실제적 개혁으로서는 의미가 없다. 셋째, 김정은정권은 손쉬운 외화벌이 경제노선의 유혹과 개혁에 대한 집단 저항 때문에, 문제가 있더라도 당분간 기존노선을 고수할 가능성이 높다.

김정일 경제정책 노선의 고수

김정은의 경제정책은 그의 첫 번째 노작이라고 하는 ‘4·6 노작’에 보다 자세히 제시되어 있다.¹⁾ ‘4·6 노작’은 4·15 열병식 연설보다 앞서 4월 6일 날 행해졌지만 4월 19일야 『노동신문』을 통해 공개되었다. 여기에 나타난 경제관련 정책의 핵심 단어는 다음과 같다. 즉, ‘국방공업의 주체화·현대화·과학화를 높은 수준에서 실현’, ‘인민생활향상과 경제강국 건설에서 결정적 전환’, ‘인민들의 먹는 문제 원만히 해결’, ‘경공업 발전을 토대로 인민소비품문제 해결’, ‘전력·석탄·금속·철도 운수부문을 앞세우기’, ‘새세기 산업혁명을 바탕으로 지식경제강국 건설’, ‘경제사업의 내각 집중 및 내각의 통일적 지휘에 따른 규율과 질서 확립’, ‘경제사업에서 사회주의 원칙 고수와 근로자들의 책임성과 역할 고양’ 등이다.

1) 김정은, “위대한 김정일 동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자,” 『노동신문』, 2012년 4월 19일. 여기서는 같은 날 『조선신보』에 의거.

여기에서 드러나고 있는 정책 조합은 2006년부터 지배적으로 나타나던 <보수적 경제정책> 조합이다. 이러한 논법에서는 ‘실리추구’, ‘계획의 분권화’, 시장 허용적 기조 등과 관련한 언급이 등장하지 않는다. 이러한 <보수적 정책> 조합은 북한의 경제정책에서 2000~2005년까지 지배적이던 <개혁적 정책> 조합 즉 <기업관리에서 독립채산제 원칙 적용+물질적 자극 강조+기업경영의 상대적 독자성+상품화폐 범주 이용>이라는 조합과 구별되는 유형이다. 2009년부터 등장한 ‘새세기 산업혁명’과 ‘지식경제강국’이라는 단어도 보수적 정책 기조에 근거한다. 정책과 제도의 문제는 거론하지 않으면서, 경제 부진을 단지 투자 증대나 기술개선으로 해결한다는 식의 논법이다. 특히 ‘지식경제’가 탄생하자면 사고의 자유와 창의력 발양이 보장되어야 한다. 이는 그 무엇보다도 북한의 현실과 동떨어진 요건이다. 결론적으로 ‘4·6 노작’은 김정은의 경제정책은 김정일 시대와 동일할 것이라는 점을 보여준다.

김정은의 개혁 언술과 의미

그런데 김정은정권은 한편에서 앞서 언급한 ‘4·6 노작’에서 기존 노선 고수를 천명하면서도, 다른 한편 개혁을 언급하기도 했다. 2012년 1월 17일 양형섭은 AP 통신과의 인터뷰에서 김정은이 지식기반경제를 만드는데 집중하고 중국을 포함한 다른 국가의 경제 개혁 사례를 연구하고 있다고 했다.²⁾ 다음으로 김정은은 1월 28일 ‘중국의 방법이든, 러시아나 일본의 것이든 사용할 수 있는 수단이 있다면 도입하라’고 지시했다고 한다.³⁾ 김정은의 이 발언을 보도한 신문기사에 따르면, 김정은은 ‘터부없이 북한에 맞는 경제재건방책을 찾아내라’고 했다 한다. 그런데 김정은은 ‘경제관리상의 최대문제’를 “이론과 과학적 계산에 입각하지 않은 것”이라 설정했다. 이것이 의미하는 것은 ‘개혁’을 논하면서도, 이미 논의를(보수적으로) 제한하는 것이다. 다시 말해 앞서 언급한 경영효율화, 실리 추구 등을 포함하는(2002년 7·1 조치 식의) <개혁적 정책 조합>을 모색하는 것이 아니라, ‘이론과 과학적 계산을 바로잡는 식’으로 전형적 <보수적 경제개선론>에 입각하여 경제재건책이 찾아져야 한다.

2) AP, “북 고위간부, 김정은체제 우려 일축,” 『연합뉴스』, 2012년 1월 17일.

3) 北朝鮮問題取材班, “北朝鮮: 金第一書記 資本主義論議お容認, 一月の發言録,” 『毎日新聞』, 2012년 4월 16일.

이를 보면 설령 김정은정권이 개혁을 언급하더라도 그 개혁의 의미는 매우 제한적이어서, 사실상 의미가 없다.

개혁 언급의 배경

그렇다면 김정일 경제노선을 고수하면서도 개혁을 언급한 이유가 무엇일까? 앞서 언급한 바와 같은 김정일 경제노선은 2005년부터 시작되었다. 그 때부터 2012년까지 북한 정권은 개혁을 거론하지 않았다. 이는 이 시기 동안 이 노선이 북한 정권에게 대체로 만족스러운 노선이었음을 의미한다.

그런데 김정은정권 출범과 함께 2012년부터 북한이 개혁을 거론하기 시작한 것은 기존노선이 무엇인가 불만족스럽게 되었다는 것을 의미한다. 특히 기존 경제노선이 초래하고 있는 두 가지 문제점에 대한 대응이 필요하게 되었기 때문으로 보인다. 첫째, 2009년 11월 화폐교환조치의 폐해로 인해 주민불만이 증가했다. 이 시기부터 ‘인민생활배려’ 레토릭(rhetoric)이 과거에 비해 눈에 띄게 강화된다. 둘째, 특히 2009년부터 국가지출이 이례적으로 현저히 증가했다. 지출항목에는 중화학공업에 대한 대규모 투자, 평양 살림집 10만호 건설, 김일성 출생 100주년 기념, 대량살상무기 능력 증강 등이 있다. 이 중에서 중화학공업에 대한 대규모 투자는 생산적 투자처럼 보인다. 그러나 경제 개혁 없이 다시 말해 국영부문의 경영효율성을 높이지 않은 상태에서 낡은 기술과 낡은 설비에 대규모로 투자하는 것은 가치파괴이다. 다시 말해 투입물의 가치에 비해 산출물의 가치가 더 작은 사업에 투자한 것이다. 이를 보면 2009년 이후 북한은 국가지출을 대규모로 증액했지만, 대부분 잘못 투자하거나 정치성 사업에 낭비적으로 사용했다. 내부 경제가 불모상태이기 때문에 국가재정은 항시적으로 위기상태이다. 따라서 정권과 경제가 현상유지하려면 끊임없이 외부로부터 외화를 벌어들여 재정에 투입하고 지출해야 한다. 북한에게 의미 있는 외화벌이 수단은 석탄 및 기타 광물을 중심으로 하는 원자재 수출뿐이다.

두 가지 정책 대안

이처럼, 북한이 개혁을 거론했다는 것은 주민불만과 국가재정 상황에 경고 신호가 켜졌기 때문인데, 김정은에게 기본적으로 두 가지 선택이 있다. 그 첫째 선택은

광물 수출에 더욱더 박차를 가하는 것이다. 이 노선을 추진하면 내부경제 생산성을 증가시키는 조치를 회피하더라도 정권유지에 필요한 자금을 조달할 수 있다. 실제로 북한의 대중 석탄 수출은 2011년 2010년의 2배를 넘어섰다. 2012년 1~3월 석탄 수출량은 2011년 동(同) 기간의 2배였다. 그런데 이 노선을 지속하면 세 가지 위험이 존재한다. 첫째, 아무리 광물 수출이 증가해도 더욱 빨리 증가하는(정권유지용 비생산적) 재정수요를 충족시키지 못할 것이다. 둘째, 광물수출 증대에 기반 한 경제유지는 내부 경제침체 및 다수 주민의 실업상태를 개선시키지 않으며, 이것이 정권안보에 우려를 제기할 수 있다. 여기에 추가적으로 셋째, 만약 미래의 어떤 시기에 수출광물의 수요나 가격이 급락하는 상황이 도래하면, 북한 정권은 재정적으로 심각한 위험에 빠지게 될 것이다.

두 번째 선택은 개혁조치를 취하는 것이다. 이는 광물수출형 외화벌이 경제가 내장하고 있는 취약점을 개선하기 위해 필요하다. 이는 국영기업의 효율성을 높이며, 민간부문 허용을 포함 국내 제조업을 육성하는 데 필요한 공공재 공급을 증가하는 것을 목적으로 한다. 국내 제조업이 성장하면 고용이 증가하며 임금이 지출되어 절대빈곤이 개선되고 빈부격차는 완화된다. 그렇지만 이렇게 되자면 무엇보다 기존 외화벌이(계획)경제체제에 등지를 틀고 있는 각종 특권이 해체되어야 한다. 다시 말해 경제정책을 현재의 노선에서 개혁노선으로 바꾸는 경우, 기득권 내부에서 이로부터 손해 보는 층과 이익을 보는 층이 갈리게 될 것이다. 손해를 보는 층은 개혁조치 도입에 정치적으로 저항할 것이다. 이러한 집단에는 중화학공업을 중심으로 한 군수경제, 국영경제 소생과 시장억압에 의해 이득을 보았던 그룹(계획체제와 관련된 관료집단, 국영기업 지배인 및 노동자, 농촌 관료집단 그리고 당 기관 및 공안기관)이다. 군부는 협동농장이 해체되면, 징발을 통한 식량 확보 가능성이 소멸하는 것을 우려할 것이다.

결론

김정일이 손쉬운 외화벌이 유혹과 개혁에 대한 집단 저항을 극복하는 것은 쉽지 않을 것이다. 따라서 김정은정권의 경제정책은 당분간 김정일 경제노선을 고수할 것이다. 그렇지만 앞으로 어느 시기에 원하지 않더라도 실제적 개혁조치도입이 불가피해지는 상황이 등장할 수 있다. 첫째, 외화벌이가 난조에 빠지는 경우이다. 정권은 불가피하게 국내 경제 생산성을 높이는 방향의 개혁조치를 취해야만 한다.

둘째, 정권에 대한 주민불만이 우려스러운 상황으로 증가하게 되는 경우이다. 이 경우 정권은 자원배분의 우선순위를 수정해야 하고, 국영기업의 효율성을 증가시키며, 민간기업 허용과 같은 조치를 취해야만 할 것이다. 이 두 가지 모두 정치적 위험을 높이게 될 것이며, 따라서 쉽지 않은 선택이 될 것이다.

참고문헌

『노동신문』. 2012.4.19.

『연합뉴스』. 2012.1.17.

北朝鮮問題取材班. “北朝鮮: 金ル第一書記 資本主義論ル議お容認. 一月の發言録.” 『毎
ル日新聞』. 2012.4.16.

북한인권 실태: 주요 특징 및 변화

• • •

김수암

북한인권연구센터 선임연구위원

이규창

북한인권연구센터 연구위원

통일연구원 북한인권연구센터는 『북한인권백서 2012』를 발간하게 되었다. 이번 국문판 발간에 즈음하여 시민적·정치적 권리, 경제적·사회적·문화적 권리를 중심으로 주요 특징에 대하여 소개하는 글을 게재하게 되었다. 통일연구원에서는 북한주민의 인권실태에 대해 2가지 기준으로 평가하여 오고 있다. 첫째, 북한이 유엔 회원국이고 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약, 여성차별철폐협약, 아동권리협약 등 4개 국제인권조약에 가입한 당사자라는 점에서 세계인권선언과 4개 국제인권조약에 규정된 권리를 바탕으로 내용을 구성하였다. 둘째, 북한도 인권을 보호하기 위한 국내 법률을 제·개정하여 오고 있다는 점에서 북한 당국이 자신이 제정한 법률을 준수하고 있는 지를 실태 분석의 기준으로 설정하였다. 특정국가의 인권실태는 해당 국가에 직접 접근하여 조사를 통해 기술해야 한다. 그렇지만 북한 당국은 북한인권 실태에 대한 접근을 허용하지 않고 있다. 이러한 제약에도 불구하고 통일연구원은 국내에 정착한 북한이탈주민들에 대한 심층면접 조사를 통해 북한인권실태를 파악하고 있다. 이번 『북한인권백서 2012』는 2011년 국내입국 전체 북한이탈주민 중 기초설문(1983명)을 바탕으로 유의미한 인구학적 특징 및 사회적 배경(다양한 지역별 거주자, 남한직행 입국자, 구금시설 유경험자 등)을 고려하여 230명을 선정하여 심층 면접한 결과를 반영하였다. 심층면접은 북한인권백서의 주요 내용을 구성하는 권리를 중심으로 전문 조사지를 작성하여 2시간 정도 조사가 이루어졌다.

I. 시민적·정치적 권리 실태

1. 공개처형

체제저항행위, 살인·강간·인신매매 등의 사회일탈행위, 외부 정보 유통행위, 마약 밀수·밀매행위 등에 대한 공개처형이 지속되었다. 그런 가운데 공개처형 대상 범죄행위에 있어 몇 가지 주목할 만한 변화를 보였다. 첫째, 사회통제 및 북한 주민들에 대한 단속과정에서 적발된 북한 주민이 인민보안부 소속의 보안원과 국가안전보위부 소속의 지도원을 살해하였다는 죄목으로 공개 처형되었다는 증언들이 있었다. 이는 후계체제 구축과정에서 사회통제강화에 불만을 품은 북한 주민들이 단속 주체인 보안원과 국가안전보위부 지도원을 살인하고, 북한 당국은 이를 체제에 대한 정면 도전으로 간주하여 엄격하게 대응하고 있는 것으로 풀이된다. 둘째, 수도 평양에 전기를 보내지 않은 행위와 국가재산을 탕진한 행위에 대해서 일부 공개처형이 있었던 것으로 조사되었다. 이는 북한 당국이 이 행위들을 강성대국 내지는 강성국가 건설에 반하는 반국가행위로 간주하여 중한 처벌을 한 것으로 보인다. 셋째, 2000년 이후 감소하였던 소, 염소 등의 가축 밀수 및 밀매행위에 대한 공개처형과 인육을 먹었다는 이유로 공개 처형되는 사례가 화폐개혁 이후 다시 등장하고 있다. 이는 화폐개혁 실패로 인한 경제난과 식량난의 심화를 반영하고 있는 것으로 판단된다.

공개처형 횟수는 대폭 감소하였다. 2011년 전체 면접 대상자 230명 가운데 2011년에 공개처형을 목격하였거나 들었다고 증언한 북한이탈주민은 2명에 불과하였다. 2011년 북한의 공개처형이 감소한 이유는 몇 가지로 분석된다. 첫째, 북한 당국이 공개처형에 대한 국제사회의 비판을 의식하여 공개처형보다는 비밀처형을 실시하거나 무기노동교화형을 부과하는 사례가 증가하였기 때문으로 보인다. 이는 인권의 보편성에 입각하여 우리나라가 유엔을 비롯한 국제사회와 공조하여 북한인권 문제를 지속적으로 제기하는 것이 중요함을 말해준다. 둘째, 공개처형을 통해 북한 주민들에게 공포심을 심어 북한체제를 유지하고자 하는 북한 당국의 의도와 달리 공개처형이 별다른 효과를 거두지 못하고 있기 때문으로 파악된다. 셋째, 북한의 전반적인 부패 상황과 관련이 있는 것으로 보인다. 최근 북한 사회에 뇌물수수가 만연하고 있다. 공개처형에 해당하는 범죄의 경우에도 뇌물수수로 처벌을 면하거나 가벼운 형벌을 받는 사례가 나타나고 있는 것으로 보인다.

탈북자들의 지역이 지리적으로 편중되어 있고 또한 지난 해 공개처형을 직접

목격하였거나 전해들은 북한 주민의 탈북이 금년에 이어질 수 있다는 점에서 현 재로서 2011년 북한에서의 공개처형이 줄었다고 단정적으로 말하기는 어려운 측면이 있다. 한편, 김정일이 사망한 상황에서 명실상부한 북한의 최고권력자가 된 김정은이 자신의 체제를 강화하기 위해 공포정치의 일환으로 공개처형을 확대할지, 아니면 국제사회의 비판을 의식하여 공개처형 대신 비밀처형이나 노동교화형으로 전환하는 태도를 지속할지의 여부가 주목된다.

공개처형을 하는 경우에도 북한 형법과 형법부칙(일반범죄)에 규정되어 있는 범죄를 대상으로 사형 판결을 하고 사형이 확정되면 일정한 절차에 따라 사형이 집행되고 있음을 보여주는 문건들이 공개되었다. 구체적인 사례로 평양시 재판소는 리성철을 형법부칙(일반범죄) 제4조의 국가재산 고의적 파손죄를 적용하여 사형을 판결하였다. 2010년 9월 최고재판소는 평양시 재판소가 사형 판결하여 확정된 피소자 리성철의 공개사형 집행을 승인하여 줄 것을 요청하였다. 그리고 평안북도 재판소는 형법부칙(일반범죄) 제4조를 적용하여 김춘남에게 사형을 판결하였다. 최고재판소는 평안북도 재판소가 사형 판결하여 확정된 피소자 김춘남에 대한 공개사형 집행을 승인을 요청하였다. 이 문건들은 북한이 공개처형을 함에 있어서 형사법 규정을 준수하고 있음을 보여주는 최초의 사례들로서 그 의의를 과소평가할 수 없다. 그러나 모든 공개처형이 위의 문건에 나타나 있는 절차대로 집행되고 있는지는 의문이다.

2. 신체의 자유와 안전에 대한 권리

집결소, 구류장, 교화소, 노동단련대 등 각종 구금 및 교정시설에서 강제노동과 고문, 구타 등의 가혹행위가 지속되고 있다. 가혹행위는 구금 및 교정시설의 지도원이 직접 가하기도 하지만 지도원의 지시에 따라 구금시설 반장이나 동료수감자들이 가하는 경우가 많다. 이는 지도원이 직접 가혹행위를 가할 경우 제기될 수 있는 외부의 비판을 의식하고 있기 때문으로 판단된다. 각종 구금 및 교정시설에서의 영양 및 의료상황도 심각하다. 수감자의 상태가 심각한 경우 노동을 시키지 않는 등 최소한의 배려는 하지만 약품 제공과 치료는 하지 않고 있다. 강제노동과 가혹행위로 인한 부상과 질병의 발생도 지속되고 있으며, 질병과 부상, 영양실조 등이 복합적으로 작용해 사망으로 이어지는 사례도 지속되고 있다. 북한 주민의 신체의 자유와 안전에 대한 권리 침해는 집결소의 경우에는 청진 집결소, 교화소

의 경우에는 전거리 교화소, 구류장의 경우에는 온성군 국가안전보위부가 운영하는 구류장에서의 사례가 집중적으로 증언되었다. 노동단련대의 경우에는 북한의 주민통제 및 단속 강화에 따라 북한 전 지역에서 침해 사례가 증언되었는데, 함경남북도와 양강도, 자강도의 사례가 평안남북도와 황해도에 비해 상대적으로 많이 증언되었다.

북한 내에는 6개 정치범수용소에서 15만~20만 명의 정치범과 그 가족들이 인간 이하의 생활을 하고 있다. 남한행 기도와 남한사람 접촉 등에 대해 간첩죄를 적용하여 정치범수용소에 수용하는 사례가 지속되고 있다. 가족이 탈북한 경우 북한에 남아 있는 가족들을 수용하는 사례, 예배 등의 종교 활동을 이유로 수용하는 사례도 꾸준히 발생하고 있다. 한편, 정치범수용소는 정치범들이 수용되지만 사회 일탈행위에 대한 처벌로 정치범수용소에 수감되는 사례도 있다. 대표적으로 인신 매매를 이유로 정치범수용소에 수감되는 사례가 꾸준히 증언되고 있다. 또한 사안이 중대한 일부 경제사범의 경우에도 정치범수용소에 수용되는 것으로 나타나고 있다. 북한이탈주민 ○○○은 2010년 2월경 강원도 천내군에 있는 연유창고의 기름을 연유공급소 소장과 비서가 절도하고 사용 및 판매를 하여 2010년 2월경 그 가족들까지 정치범수용소로 끌려가는 것을 목격했다고 증언하였다. 강원도 천내군에 있는 연유창고는 김일성, 김정일이 비축했던 비밀 창고라고 한다.

북한이탈주민의 증언과 수기 발간으로 정치범수용소의 실태가 추가적으로 드러났다. 정치범이 수용소에 들어가면 공민증을 압류당하고 선거권 및 피선거권 등의 기본권을 박탈당하는 것은 물론, 정상적인 배급이나 의료혜택 등도 중지되며 결혼 및 출산도 금지된다. 그러나 한 때는 입당이나 결혼, 출산도 가능했던 것으로 보인다. 북창 정치범수용소(18호 관리소)에 무려 27년간 수용되었다가 탈북한 김혜숙은 18호 관리소 수용시 모범 사회주의노동청년동맹원이 되어 1984년 10월 입당하였고, 탄광 발파공과 결혼하여 출산하였다. 회령 22호 관리소의 실태도 추가로 증언되었다. 부모와 자식일지라도 각자 일은 각자가 완수해야 하며, 부부관계를 못하게 하기 위해 밤과 낮에 번갈아가며 일을 시킨다고 한다. 또한 22호 관리소에 수로가 있었는데 이는 유사시 수용자를 사살할 경우 총알이 아깝다는 이유로 수로에 익사시킬 목적이었다고 한다.

3. 정당한 법과 절차에 의해 보호받을 권리

북한의 형사재판절차가 형법, 형사소송법, 재판소구성법 등 법에 의한 절차에 따라 이루어지는 사례가 있다. 또한 형사소송법에서 규정하고 있는 수사시간이나 예심 또는 재판기간이 준수되고 있는 사례도 증언되고 있다. 그러나 적법 절차 위반 사례가 지속되고 있다. 북한의 형사법제상 판사와 인민참심원이 제1심 재판에 참여해야 하지만 재판 전 단계인 수사단계나 예심단계에서 판사와 인민참심원이 배제된 채 재판이 이루어지는 경우가 많으며, 서류상으로 재판을 실시하는 경우도 있다. 또한 조사과정에서 수사시간이나 예심기간 또는 재판기간이 지켜지지 않는 사례도 많다.

북한은 균증을 각성시키고 범죄를 예방하기 위한 목적에서 현지공개재판제도를 실시하고 있다. 현지공개재판은 많은 경우 공개처형으로 이어지고 있다. 그러나 현지공개재판이 모두 공개처형으로 이어지는 것은 아니다. 공개재판이 이루어지는 지역 중 높은 비율을 차지하는 곳은 양강도 혜산시, 함경북도 무산군과 회령시로 조사되었다. 이는 북한이탈주민의 다수가 이 지역 출신이기 때문인 것으로 보인다. 공개재판 사유는 인신매매, 살인, 성매매 등의 사회일탈에 따른 공개재판이 다수를 차지하며, 경제사범과 도강에 따른 공개재판이 그 뒤를 따르고 있다. 공개재판의 결과로는 유기노동교화형이 가장 높은 비율을 차지하며, 공개재판의 결과를 알지 못한다는 응답이 그 다음을 차지하였다. 북한이탈주민들이 공개재판의 결과를 모른다고 답한 이유는 북한 주민들이 공개재판에 적극적으로 참여하기 보다는 마지못해 동원된 결과로 판단된다. 북한 주민이 공개재판 이전에 재판소에서 재판을 받아 형이 결정되고 공개재판에서는 단지 판결문을 낭독한 후 형을 집행하는 경우가 많은 것으로 조사되었다. 그러나 공개재판 이후 형이 결정되는 경우도 상당한 것으로 파악되었다.

동지심판은 주로 형이 확정된 사람들에게 경각심을 주기 위한 차원에서 실시되지만 동지심판 이후 재판을 받고 형이 확정되었다는 증언들도 제기되었다. 최근 동지심판은 주로 군대에서 실시되는 것으로 나타나고 있는데 식량난으로 인한 탈영과 불법월경 등의 사유로 동지심판이 실시되고 있다. 이는 북한의 경제난 및 식량난이 북한 군대에도 영향을 미치고 있다는 점에서 주목된다.

상소기간은 형식상 준수되고 있다. 그러나 실제 상소를 제기하는 경우는 흔치 않다. 상소를 하는 경우 추가형량이 가해지거나 불이익을 당하기 때문이다. 신소

도 마찬가지로여서 제도적으로는 보장하고 있지만 실제 신소하는 사례는 거의 없다. 변호권도 북한 헌법과 변호사법에 의해 보장되고 있지만 절반이 넘는 북한 주민들은 변호 받을 권리를 모르고 있다. 또한 변호사의 역할도 피의자 또는 피고인 변호보다는 당 정책을 설명하거나 피의자의 죄행을 폭로하는 사람으로 인식하고 있다. 실제 재판에서도 피고인을 위해 변호하는 사례도 있지만 변론을 아예 하지 않거나 피고인의 죄행을 폭로하는 사례가 일반적이다.

4. 사회통제 강화와 부패의 만연

후계체제 구축 및 경제난에 따른 비사회주의현상이 확산되면서 주민통제와 처벌이 강화되고 있다. 이에 따라 북한 주민들이 처벌을 면하기 위해 뇌물을 주는 행태가 늘어나고 있다. 특히 핸드폰 사용이나 녹화물 유통을 하다가 단속 되어도 뇌물을 주고 처벌을 면하거나 가벼운 처벌을 받는 사례가 상당한 것으로 파악되었다. 교화소, 집결소, 구류장, 노동단련대 등의 구금 및 교정시설에서 뇌물을 주고 풀려나거나 감형을 받는 사례들이 증언되었다. 수사 및 예심 과정에서 뇌물을 바치는 사례도 지속적으로 증언되고 있다. 또한 재판과정에서 뇌물수수를 통한 경한 형벌의 부과나 형기 단축 등이 빈번한 것으로 파악되었으며, 사회적 교양이나 집행유예로 풀려났다는 증언도 있었다.

이혼문제의 경우에도 부패가 밀접하게 연관되어 있다. 북한에서는 남편의 폭력, 먹고 살기 위한 여성의 장사 활동 증가, 부부불화 등으로 이혼이 증가하고 있다. 이혼 재판을 하기 위해서는 수십만 원의 뇌물을 받쳐야 하며 그래도 여성의 입장에서 이혼 재판이 잘 이루어지고 있지 않고 있다는 증언이 늘고 있다.

5. 경제력 증시에 따른 성분에 의한 차별 완화

북한 헌법은 평등권을 규정하고 있지만 출신성분에 따른 차별이 지속되고 있다. 그러나 중앙당이나 국가안전보위부, 호위총국 등을 제외하면 성분(토대)보다는 경제력이 중시되는 사회분위기가 확산되고 있다. 특히 2000년대 중후반 이후부터는 입당과 간부등용에 있어서 조차도 뇌물이 상당한 영향을 미치는 양상을 보이고 있다. 심지어 노동교화형을 받고 교화소에 다녀온 사람도 뇌물을 바치면 입당할 수 있다는 증언도 있다. 북한의 대표적인 대학인 김일성종합대학에 입학하는 경우에도 뇌물이 필요한 것으로 나타나고 있다. 뇌물수수로 토대까지 바꿀 수 있

다는 증언들이 제기되었다. 이는 북한의 전반적인 경제난과 맞물려 뇌물수수가 북한 사회 전반으로 확산되고 있음을 대변해 준다.

그러나 남한으로의 탈출을 기도한 사람이나 정치범수용소 수용 전력이 있는 사람은 입당이 불가능하다. 월남자 가족들, 중국에 친척이 있거나 연고자가 있는 경우 또는 부모가 중국 사람인 경우도 입당과 군 입대, 간부등용, 대학진학, 결혼 등에 있어 차별을 받는 것으로 나타나고 있다. 그러나 최근에는 입당의 이점이 없어 돈을 써가며 군이 입당을 하지 않는다는 증언이 제기되기 시작하였다. 북한 사회를 떠받치는 당 조직까지 성분보다는 경제력을 중시하는 사회풍조가 침투하고 있는 것으로 보인다.

II. 경제적·사회적·문화적 권리

아래에서는 경제적·사회적·문화적 권리 중 식량권과 건강권에 대해 조사결과를 중심으로 주요 내용 및 특징을 간략하게 소개하고자 한다.

1. 식량권(right to food)

2011년에도 식량의 절대부족으로 인해 일반주민들의 식량권은 여전히 위협을 받는 것으로 평가되고 있다. 북한 당국에 의한 차별 배분정책과 선군정치에 따른 왜곡된 예산배분으로 인해 북한주민의 식량권이 위협받는 상황이 지속되고 있다. 특히 식량이 절대적으로 부족한 상황에서 중앙배급체계는 공식적으로 폐기되지 않은 가운데 차별적 배분정책으로 인해 일반주민들의 식량에 대한 접근권은 차별당하고 있다.

첫째, 핵심 계층은 여전히 중앙배급체계를 통해 국가에 의해 식량에 대한 접근이 보장되는 상황이 지속되고 있다. 둘째, 주요 기관·기업소에서 식량 자력 조달제를 강화해나가고 있는 상황이다. 따라서 도시 근로자의 경우 기업소의 성격에 따라 배분의 차이가 나타나고 있다. 셋째, 농촌지역은 식량사정이 상대적으로 나은 편이지만 최근 농민들의 식량사정도 악화되고 있는 것으로 파악되고 있다. 넷째, 배급체계가 기형적으로 작동되어 배급체계에서 소외된 가정의 경우 노인, 아동 등 취약계층의 식량권이 크게 위협 받는 상황으로 내몰리고 있다. 다섯째, 북한은 선군정치를 내세워 군부를 활용한 체제 유지를 도모하면서 군에 우선적으로 식량을 배급하고 있다. 그런데 군인 내부에서도 식량에 대한 접근은 크게 차이가 나타나

고 있다. 이러한 식량권의 차이는 군 복무 지역에 따라 다르게 할당되면서 차별적으로 나타나고 있다. 또한 계층별·직종별 식량에 대한 접근의 차이와 더불어 지역에 따른 차별의 특징도 나타나고 있다.

식량의 절대적 부족과 차별적 배분정책에 따라 일반주민들의 경우 식량의 일부나 전부를 시장에 의존해야 하는 상황이 심화되고 있다. 이로 인해 구매력에 따른 식량에 대한 접근의 차별이 일반적인 현상이 되고 있다. 그리고 구매력의 차이로 인해 식량에 대한 접근 차별의 양극화 현상이 심화되고 있다. 이 과정에서 2009년 11월 말 전격 실시된 화폐개혁이 북한주민의 식량권에 영향을 미치는 핵심 요인으로 작용하였다. 그런데 화폐개혁 이후 일반주민들이 적응하면서 식량에 대한 최악의 접근 상황은 완화되고 있는 것으로 파악되고 있다.

식량구입 방식과 구매력에 따른 식량에 대한 접근의 양극화는 2가지 형태로 나타나고 있다. 식량의 절대 양에 대한 접근의 차별과 더불어 식량의 질(종류)와 부식에 대한 접근의 양극화로 나타나고 있다. 이러한 양극화 현상 속에서 장마당에서의 구매능력이 없는 주민은 생존의 위협까지 받게 되었다. 이로 인해 일반주민들의 영양상태는 호전되지 않는 것으로 파악되고 있다. 구체적으로 2011년 면접대상자를 대상으로 북한 내 영양상태를 5단 척도로 조사하였다. 응답자 중 2010년 이후 탈북한 탈북자는 110명이었는데, 이를 통해 2010년 이후 영양상태를 살펴보면 영양상태가 악화되고 있다는 응답이 83%(악화 37%, 매우 악화 46%)로 나타나고 있다. 특히 식량을 구입할 능력이 없는 최하류층의 경우 극단적으로 현혈을 통해 식량을 조달하려는 현상도 나타나고 있다.

2. 건강권(right to health)

북한은 사회주의헌법, 인민보건법 등에서 보듯이 형식적으로 무상치료를 유지하고 있지만 이러한 무상치료를 뒷받침할 수 있는 시스템이 전반적으로 무너져 있다. 2011년에도 북한에서 전반적 무상의료제의 붕괴는 계층별로 건강권에 불균등한 영향을 미치는 핵심요인으로 작용하였다. 일반주민과 간부들이 주로 이용하는 병원의료체계의 상대적 붕괴정도가 가장 핵심적인 요인으로 작용하고 있다. 의료체계의 상대적 붕괴 수준과 접근기회의 차이는 북한 내 계층별 의료 혜택 수혜 불균형의 핵심 요인의 하나로 작용하고 있다.

일차적인 통합 예방 및 치료서비스를 제공하는 북한 보건 시스템의 핵심인 의

사담당구역제는 제대로 작동하지 못하고 있다. 2011년 심층면접자를 대상으로 호담당의사제의 유용성에 대한 조사에서 응답자는 86명이었는데, 유용하지 않다는 응답(유용하지 않음 24%, 매우 유용하지 않음 50%)이 74%로 나타나고 있다.

북한 내의 의료체계 붕괴와 의약품의 절대 부족 상황은 계층별로 건강권에 차별적으로 나타나고 있다. 첫째, 의약품이 절대적으로 부족한 상황에서 의약품에 대한 접근은 계층별로 불균등하게 나타나고 있다. 병원에 지급되는 의약품이 절대적으로 부족한 상황에서 특권 계층과 간부들은 제한적으로 병원에 공급되는 의약품의 혜택을 보고 있다. 연줄과 권력에 의해 제한된 의약품이 제공됨으로써 건강권에 차등적 접근이 심각해지고 있다. 둘째, 개인적으로 약을 구입하는 현상이 일반화되면서 구매력에 따라 효능에 차이가 있는 약품을 구입해야 하므로 이것이 건강권에 불균등하게 영향을 미치는 요소로 작용하고 있다. 특히 일반주민들이 장마당에서 싸게 구입하는 의약품에는 가짜가 많기 때문에 일반주민들의 건강권에 부정적 요인으로 작용하고 있다. 또한 의약품에 대한 전문지식이 없는 일반인들이 의약품을 팔고 있기 때문에 일반주민들의 건강에 치명적인 영향을 줄 수 있다. 그런데 북한주민들 사이에 약은 전문적인 자격증을 가진 사람에게서 사서 먹어야 한다는 의식조차 형성되어 있지 않다. 셋째, 약의 오남용이 심화되고 있다. 특히 경제난에 따른 치료를 위한 마약 복용은 건강을 해치는 요소로 작용하고 있다.

2011년에도 인민보건법 제10조(무료의료봉사)에서 규정하고 있는 무상치료 항목이 사실상 실행되지 못하는 것으로 파악되고 있다. 첫째, 입원하는 비용은 들지 않지만 병실에서 필요한 대부분은 개인이 부담해야 하는 상황이 개선되지 못하고 있다. 둘째, 치료와 입원할 경우 치료를 잘 받기 위해 의료진에게 현금이나 현물을 제공해야 하는 현상이 확산되고 있다. 셋째, 북한에서 가정의 경제력에 따른 의료혜택의 불균형이 가장 심한 것은 수술과 같은 큰 치료가 필요한 경우에 두드러지게 나타나고 있다. 큰 병원에 가서 수술을 받으려면 우선 친척 등 연줄을 통해 수술을 주선 받아야 한다. 그런데 돈이 없으면 그냥 죽음을 기다려야 하는 극단적인 상황도 발생하고 있다. 넷째, 진료를 받는 순서도 뇌물 여부에 따라 불평등하게 적용된다고 한다. 돈의 제공 유무에 따라 진료 순서도 영향을 받게 된다.

경제난으로 의사들도 배급을 제대로 받지 못해 먹고 살기 힘들어지면서 다양한 형태로 생존을 모색하고 있다. 첫째, 진료 과정에서 환자들로부터 현금이나 현물을 요구하여 받는 사례가 확산되고 있다. 둘째, 의사들이 불법적으로 가정에서 의료행위를 하는 것이 나타나고 있다. 이 과정에서 개인의사들이 낙태를 해주는 사

례도 나타나고 있다. 셋째, 의사들이 부족한 의약품마저 병원에서 빼돌리면서 হচ্ছে 북한주민의 건강권을 악화시키는 요인으로 작용하고 있다.

Ⅲ. 김정은체제의 북한인권 전망

2010년 9월 제3차 당대표자회, 2012년 4월 11일 제4차 당대표자회와 4월 13일 최고인민회의 제12기 5차 회의를 통해 김정은체제의 권력엘리트의 면면이 드러났다. 특히 4차 당대표자회에서 전체적으로 공안계통의 인물이 전면에서 포진하고 있다. 국방위원회의 경우에도 군수계통과 공안계통이 두 축을 이루고 있다.¹⁾ 김정은을 뒷받침하는 권력엘리트들의 면면을 살펴보면 단기적으로 공안기관을 통해 김정은체제의 안정을 위한 사회통제가 강화될 것으로 예상된다. 이에 따라 전반적으로 북한주민의 시민적·정치적 권리는 크게 개선되기 어려울 것으로 전망된다. 다만 생존을 위한 주민들의 시장 활동과 당국의 통제 사이에 갈등 요소는 증가할 가능성이 높다. 이는 2가지 차원에서 북한주민의 인권에 영향을 미치게 될 것이다. 첫째, 통제강화 과정에서 일부 주민들의 불만이 표출되면서 인권실태가 악화될 것이다. 둘째, 통제가 강화되더라도 남한 비디오 시청 등 외부정보와 결합되면서 점차적으로 북한주민의 인식의 변화가 확산될 것이다.

다음으로 경제적·사회적·문화적 권리도 본질적으로 개선을 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 국방위원회에 군수계통의 인물이 포진되고 4월 6일 김정은 노작, 4·15열병식 김정은 연설에서 유훈통치, 특히 선군정치를 지속할 것이라는 점에서 국방공업 우선이라는 예산의 왜곡된 배분은 시정되지 않을 것이다. 김정은은 4월 권력승계를 마무리하는 과정에서 인민적 시책을 크게 강조하고 있다. 4·15 열병식에서 “인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 한다”고 역설하였다. 그리고 4·6노작에서 국방공업을 제1로 배열하기는 하였지만 인민생활 향상을 다음으로 배열하고 있다. 특히 이전과 달리 인민생활 향상을 위한 전력, 석탄, 금속, 철도운수부문의 활성화를 강조하고 있다. 그리고 식량문제, 주거와 식수 문제 해결을 강조하고 있다. 김정은도 통제 일변도로 자신의 권력을 강화하는 데는 한계가 있다는 점을 인지하고 인민생활의 향상을 강조하는 것은 긍정적이라고 할 수 있다. 그렇지만 이러한 인민생활에 대한 강조에도 불구하고 한정된 예산과 선군정치를 지속하는 한

1) 박형중, “김정은 통치연합의 출범과 특징,” (Online Series CO 12-18, 2012.4.23).

본질적으로 이러한 시책의 효과가 주민들의 사회권 신장으로 이어지기는 어려울 것이다. 또한 차별적 배분정책이 시정되지 않는 한 일반주민과 취약계층의 식량과 의료에 대한 차별적 접근은 개선되기 어려울 것이다. 전반적 식량과 의료체계의 복원과 더불어 차별정책과 부패요소를 제거해야 일반주민들의 실질적 인권개선을 기대할 수 있을 것이다.

참고문헌

박형중. “김정은 통치연합의 출범과 특징.” Online Series Co 12-18, 2012.4.23.

김정은정권 권력재편과 위기요인 진단

• • •

조한범

통일정책연구센터 선임연구위원

신속한 권력승계

2012년 4월 북한의 4차 당대표자 회의 및 최고인민회의의 12기 5차 회의를 기점으로 김정은체제의 권력지형 재편이 일단락되었다. 김정일 장례식 직후인 2011년 12월 30일 최고사령관직에 취임한 김정은은 2012년 4월의 두 정치행사를 통해 당 제1비서직과 국방위원회 제1위원장직에 올랐다. 이로써 김정은은 당·정·군이라는 북한 권력 3대기구의 최고위직을 차지하게 되었으며, 명실상부한 북한의 최고지도자로 자리매김했다. 사망한 김정일을 ‘영원한 총비서’, ‘영원한 국방위원장’으로 명명하고 김정은 자신은 다른 직함을 사용하고 있으나 사실상 김정일 위원장과 형식상 동일한 권력기반을 갖추고 있다.

김정은 권력승계 작업의 공식적 마무리가 김정일 사망 후 약 4개월 만에 신속하게 이루어졌다는 점에서 김일성 사망 후 김정일의 4년에 걸친 승계기간과 비교된다. 김정일은 20년 이상 권력승계 준비기간을 거쳤으며, 김일성 사망 당시 이미 사실상 실질적인 최고 권력을 행사하고 있었다. 김정일은 1991년 12월 최고사령관직에 취임했음에도 불구하고 1994년 김일성사망 이후 3년이 넘는 유훈통치 기간을 설정하였으며, 공식적인 지도자 직함승계에 시간차를 두었다. 김정일이 당 총비서에 취임한 것은 1997년 10월이었고, 국방위원장에 오른 것은 1998년 9월이었다.

김정일의 경우 장기간의 권력승계 준비단계를 통해 자력으로 인맥과 지지기반을 형성함으로써 김일성의 지지기반인 혁명 1세대 그룹의 지원과 더불어 권력기반을 공고히 할 수 있었다. 반면 김정은의 경우 자력으로 지지기반을 구축할 수 있는 시간을 가지지 못했다는 점에서 이번의 권력재편과정은 김정일의 급사로 일정을 긴급히 수정한 것으로 볼 수 있다. 현재 김정은의 측근으로 분류되는 인물도

사실상 ‘김정일의 사람들’이라는 점에서 충성도에 있어서 차이가 있다고 보아야 한다. 따라서 김정은 권력승계는 완성된 것이 아니라 아직 ‘외형적인 차원’에 국한되는 것이라 할 수 있으며, 권력기반의 실질적 구축이라는 본격적인 과정을 앞두고 있다고 보아야 할 것이다. 신속한 권력승계과정은 김정은의 취약한 권력기반의 다른 표현일 수도 있다.

김정은의 권력승계가 공식화 되었으나 이 과정은 김정일 시대에 작성된 후계승계 설계도와 김정일의 인물들에 의해 주도된 것으로 볼 수 있다. 김정은의 정치·행정에 대한 실질적 장악력은 아직 미진한 것으로 보이며, 일천한 경력에 비추어 전반적인 국무 조정력에 대해서도 의문이다. 경제시찰에 주력했던 김정일과 달리 김정은의 군부대 시찰 및 행사참여가 압도적으로 많다는 점은 아직 공고하지 않은 김정은의 권력기반과 관련이 있다. 김정은은 권력의 안정적 행사를 위해 무력기반에 의존해야 한다는 점에서 군에 우선적 중요성을 부여하고 있다. 반면 해법을 찾기 힘든 경제 분야의 경우 김정은의 뚜렷한 동선을 발견하기 어렵다. 권력기반이 확고했던 김정일이 경제문제에 주력할 수 있었던 것과 다른 배경이라 할 수 있다.¹⁾

장거리 로켓인 은하 3호 발사시도의 경우도 김정은의 취약한 국정장악력을 나타내는 사례로 볼 수 있다. 로켓발사에 장기간이 소요된다는 점에서 이미 김정일에 의해서 발사가 계획되었던 것으로 보인다. 위성탑재 로켓발사의 경우 한국의 경우처럼 실패율이 매우 높다는 점에서 발사상황의 공개는 무리한 시도로 볼 수 있다. 김정은 자신의 진두지휘 하에 세계의 주목을 집중시키는 대형 행사를 공개적으로 시도함으로써 명실상부한 지도자로서의 권위를 확보하겠다는 다른 의도를 지녔던 것으로 해석될 수 있다. 로켓발사 실패이후 책임자들에 대한 인책이 이루어 지지 않은 것도 맥을 같이한다.

예정된 로켓발사에도 불구하고 돌출된 2·29 미·북 합의는 북한 내 컨트롤 타워 부재를 의미한다. 2·29 미·북합의와 로켓발사라는 상충된 두 사안은 북한 내의 정책적 혼선 가능성을 뒷받침한다. 김정일체제의 경우에도 대남 및 대외정책에 있어

1) 올해 들어 4월초까지 이루어진 김정은의 35회에 달하는 공개활동 중에서 군 관련 활동이 22회로 압도적인 비중을 차지하고 있다. 반면 경제부문 시찰의 경우 1건에 그치고 있다. 2011년 김정일의 공개활동 145회 중 경제목적 시찰이 61회로 군 관련 행사 39회보다 월등히 많았다는 점과 비교된다. 김정일이 생전에 8차레나 건설현장을 시찰할 정도로 북한이 강성대국의 상징으로 여겨오던 희천발전소 준공식날 김정은은 참석하지 않았으며, 대신 해군 제 155군부대를 방문했다. 이 부대는 1968년 미군 푸에블로호를 나포했다는 점에서 정치적 상징성을 지니고 있다. 『조선일보』, 2012년 4월 9일.

강온을 오가는 갈지자 형태의 추세가 나타났으나 김정일이라는 확실한 컨트롤 타워가 존재했다는 차이를 보인다.

장성택계의 군·공안권력 장악

최고지도자의 교체는 필연적으로 권력엘리트 구조의 변화를 수반한다. 김정은이 확실하게 권력을 장악하기 위해서는 자신의 직계로 이루어진 지지기반을 형성해야 한다. 그리고 이 과정은 기존 권력엘리트 구성의 변화를 야기할 수 밖에 없다. 2012년 4월 평양에서 개최된 두 정치행사는 김정은체제의 권력지형변화를 보여주는 것으로 볼 수 있으며, 핵심은 김정은의 고모부인 장성택 국방위원회 부위원장계의 인사들이 실세로 부상했다는 점이다.

자타가 공인하는 김정은의 실세 후견인인 장성택은 이번 당대표자회에서 당 정치국 위원에 이름을 올리는 것에 그쳤다는 점에서 형식적인 면에서는 크게 눈에 띄지 않는다. 그러나 금년 4월을 계기로 장성택계의 인사들이 군과 공안권력의 수장 지위에 올랐다는 점을 주목할 필요가 있다. 선군정치라는 군 중심 통제 체제인 북한에서 군에 대한 확고한 장악은 무엇보다 중요하다. 또한 권력승계과정이라는 유동적 정치상황에서 공안권력은 권력엘리트 및 대중들에 대한 통제력을 확보한다는 점에서 중요하다. 장성택계가 군과 공안권력의 핵심적 요직을 장악했다는 점에서 4월 북한 권부의 변화는 김정은정권 강화를 명분으로 한 '장성택에 의한 장성택을 위한 권력재편'으로 볼 소지가 충분하다.

우선 최룡해의 급속한 부상을 주목할 필요가 있다. 최현 전 인민무력부장의 차남이자 장성택의 최측근으로 분류되는 최룡해는 이번 당대표자회에서 김정은과 함께 정치국 상무위원에 올랐으며 당 군사위원회 부위원장에도 올랐다. 장성택의 재기 과정과 동선을 함께 해온 최룡해는 황해북도 당 책임비서를 거쳐 2010년 3차 당대표자회에서 당 정치국 후보위원, 당 근로단체비서, 당 중앙군사위원회 위원에 임명됐고 인민군 대장 칭호를 받았다. 2012년 4월 7일 인민군 차수 승진과 아울러 군부 내 최고직책으로 꼽히는 인민군 총정치국장직을 차지했다. 최룡해는 김정일시대 군부 실세인 리영호 총참모장이 가지지 못한 국방위원회 위원이라는 직책도 가지고 있다. 최근 북한 매체에 의해 두 차례 보도²⁾된 최룡해의 군 건설현

2) 『조선중앙통신』, 2012년 4월 25일.

장 ‘현지요해’(현지시찰)는 그의 위상을 상징하고 있다. 그동안 북한에서 현지지도 관련 보도는 최고지도자 외에 최영림 내각 총리에 국한되어 왔다는 점에서 최룡해 관련 보도는 매우 이례적이다.

4차 당대표자회 직전 국가안전보위부장에 임명된 김원홍 전 인민군 총정치국 조직부국장도 장성택계로 알려지고 있다. 김원홍이 장성택의 측근인 리명수 인민보안부장을 능가하는 공안책임자로 부상했다는 점을 눈여겨 볼 필요가 있다. 김원홍과 리명수는 이번 당대표자회에서 노동당 정치국 위원에 올랐으며, 리명수는 당 중앙군사위 위원에도 올랐다. 군과 민간에 대한 감시 기능을 가진 두 기관의 수장이 모두 장성택계라는 점을 주목해야 할 것이다. 이 같은 점에서 12·12 쿠데타 당시 전두환 소장이 군부내 고위 실력자들을 배제할 수 있었던 주요 요인 중의 하나가 보안사령부라는 군 공안권력을 확실히 장악하는 한편, 합동수사본부장의 직책에 있었다는 점을 상기해볼 필요가 있다.

최룡해를 정점으로 김원홍과 리명수의 부상은 장성택계가 군과 공안권력을 확고하게 장악하려는 시도를 하고 있음을 보여주고 있다. 최근 권력재편과정에서 장성택은 자신의 노출을 최소화하면서 측근들을 통해 실권을 장악하는데 주력했다고 할 수 있다. 장성택 자신의 급부상은 공격의 대상이 될 수 있다는 점에서 권력재편과정의 막후 조정자 역할을 수행한 것으로 보인다. 김정은의 고모이자 장성택의 부인인 김경희가 당중앙위 비서로 승격된 것도 장성택계의 권력기반 강화과정의 일환으로 볼 수 있다.

원로그룹의 쇠퇴

장성택계의 부상과 달리 김정일 시대의 원로들은 상대적으로 부각되지 않고 있다. 4차 당대표자회와 최고인민회의를 통해 원로인사들에 대한 부분적 상향 인사 조치가 있었으나 대부분 실권이 없는 예우차원으로 보인다. 정치국 상무위원 5인의 경우, 서열상 김정은, 김영남, 최영림, 최룡해, 그리고 리영호 순으로 이루어져 있다. 김영남과 최영림이 각각 1925년생, 1930년생으로 매우 고령이고 실권이 없다는 점을 감안하면 최근 부상한 최룡해의 위상을 알 수 있다.

김원홍이 국가안전보위부장에 임명과 아울러 그동안 국가안전보위부의 실세였던 우동측 보위부 1부부장은 최근 주요 행사에 모습을 보이지 않고 있다. 김정일이 공석인 국가안전보위부장을 임명하지 않고 자신이 직접적으로 관리했다는 점

에서 그 동안 우동측은 국가안전보위부의 실질적 책임자 역할을 수행했다. 김정일 시대 군부 핵심인사였던 김영춘도 최근 김정각 전 총정치국 1부국장에게 인민무력부장 자리를 넘겨줌으로써 군 실권행사에서 멀어진 것으로 볼 수 있다. 군부 실세인 리영호 인민군 총참모장은 최근 북한 매체가 소개하는 인물 순위에서 최룡해 다음으로 호명되고 있다는 점도 주목할 부분이다. 김영춘, 리영호와 우동측은 소위 ‘김정일 영구차 호위 8인’에 포함되는 인물이다. 따라서 김정일 사망 직후와 현재의 권력지형은 상당한 변화를 보이고 있다고 볼 수 있다.

국방위 정치부장이었던 현철해도 당대표자회를 전후로 행정직인 인민무력부 후방총국장으로 자리를 옮겼다. 인민군 총정치국에서 장기간 인민군 고위층의 인사권을 행사한 현철해는 이번 인사로 군부내 권력지형 재편에 관여할 수 있는 실권에서 멀어졌다고 할 수 있다. 오극렬 역시 권력엘리트 재편과정에서 크게 눈에 띄지 않았으며, 당대표자회에서 당 정치국 후보위원에 오르는데 그쳤다.

이 같은 점들은 김정일의 강력한 후견인인 장성택을 중심으로 새로운 권력지형이 재편되고 있으며, 군부 내에서도 변화가 나타나고 있다는 평가를 가능하게 한다. 장성택은 기존의 원로 및 실세들에 대한 직접적 공격이나 인사 조치를 피하는 한편 군과 공안기관의 최고위 핵심요직을 자신의 사람들로 채우고, 이를 통해 권력기반 강화를 시도했다고 할 수 있다. 물론 이 같은 과정은 김정일의 재가와 아울러 직간접적인 의사가 반영되었다고 보아야 한다.

권력투쟁 가능성

장성택계의 급부상은 군부 내 역학관계의 변화를 예고하고 있다. 군부에 대한 장악은 민간인인 최룡해의 임명만으로 종료되는 것이 아니며, 군단장 및 사단장, 그리고 핵심 보직에 대한 확고한 지지기반 형성이라는 복합적인 장악과정을 필요로 한다. 따라서 실질적 무력행사의 중심이 되는 군단장, 사단장 등 야전군에 대한 인사가 진행 중이거나 향후 예상될 수 있으며, 이를 통해 장성택계는 군부 내 자파인맥 구축에 박차를 가하게 될 가능성이 크다.

금년 초 단행된 것으로 알려진 북한군부 숙청설에 주목할 필요가 있다. 숙청설의 요지는 김정일 상층의 부적절한 행위로 금년 들어 처형된 군 장성만 ‘두 자릿수’에 이른다는 것이다.³⁾ 이들 중에는 군 수뇌부에 해당하는 인민무력부 부부장과 일선 군단장이 포함된 것으로 알려지고 있다. 군부의 지지에 의존하는 북한체제의

특성상 다수의 군 장성을 반체제 및 쿠데타 시도가 아닌 명목으로 제거하는 것은 쉬운 일이 아니다. 특히 권력승계라는 유동적 상황에서 김정일 상중이라고 해도 단순한 풍기문란을 이유로 군부의 핵심 인사들을 처형한다는 것은 설득력이 떨어진다. 최근의 숙청설은 북한군 내부의 세력재편과정의 일환으로 볼 수 있는 여지가 있다. 최룡해의 부상과 아울러 인민무력부 내의 군 이동관련 명령권자 및 행동대장에 해당하는 일선 군단장 및 사단장급에 대한 인사개편의 신호탄일 수 있다는 것이다.

숙청설과 동시에 주목해야할 또 하나의 사안은 김정은이 지난 2월 김정일에 의해 숙청되었던 인사 6명의 처분을 취소했다는 점이다.⁴⁾ 김정일의 유훈을 강조하고 ‘영원한 총비서’로 추앙하는 분위기 속에서 권력승계 작업을 진행하는 과정에서 취해진 조치라는 점에서 의외라고 볼 수 있다. 이 가운데에는 당초 총살형 선고가 내려졌던 인민보안부 제1부국장이 포함된 것으로 알려지고 있다. 이는 김정은 시대를 주도하는 새로운 세력이 그 동안 경쟁관계에서 희생되었거나 밀려난 자파 인사들을 복권하고, 핵심 부서에서 세력을 확장하는 과정의 일환일 수 있다. 따라서 김정은의 최근 조치는 ‘자애로움’을 과시하는 조치로 보기 보다는 권력지형의 재편과정의 일환으로 보는 것이 더 타당할 것이다.

최근 김정일 집권기 장성택과 경쟁관계였던 리제강⁵⁾에 대한 비판이 북한 전역에서 일고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 당조직부 제1부부장이었던 리제강은 김정일 위원장의 지시로 주민감시 및 반체제 활동에 대한 과격한 탄압을 주도, 상당수 인사들을 사형 등 극형에 처한 것으로 알려지고 있다. 리제강에 대한 비판은 그에 의해서 견제당했던 장성택계의 인사들에 대한 사면복권 및 세력회복과 연계되어 있을 수 있으며, 최근의 움직임도 이 같은 점에 비추어 주목할 필요가 있다. 최근의 숙청설 및 사면설은 김정은체제의 권력지형 재편의 일환이며, 장성택계에 의해서 주도되고 있는 것으로 볼 소지가 있다.

문제는 현재 진행되고 있거나 향후 진행될 예정인 장성택계 주도의 김정은 권력체제 공고화 과정이 순조롭게 진행될 가능성 여부이다. 김정일체제에서 단합을 유지하던 북한 지도부는 장성택계의 부상으로 동요와 균열을 피할 수 없을 것이

3) 『연합뉴스』, 2012년 3월 22일.

4) 『연합뉴스』, 2012년 5월 2일.

5) 리제강은 장성택이 국방위원회 부위원장으로 승진하기 일주일전인 2010년 6월 2일 의문의 교통사고로 사망한 것으로 알려졌다. 『연합뉴스』, 2010년 6월 2일.

다. 현재까지의 권력재편과정은 어디까지나 서막에 불과하다. 특히 선군정치의 핵심인 군부 내의 권력지형 변화와 이로 인해 권부에서 밀려나고 있는 세력의 반응 양태에 따라 향후 김정은체제의 안정성은 상당한 영향을 받게 될 것이다.

최룡해의 군권장악은 아직 군 하부조직까지 완전한 장악을 의미하는 것이 아니며, 특히 군 이동을 관할하는 야전의 실무선에 대한 장악이 마무리 된 것으로 보기 어렵다. 김정은이 2012년 4월 14일 70명의 장교를 장성으로 진급시킨 것도 군부 내 친위그룹형성을 의도한 것으로 해석될 수 있다.⁶⁾ 김정은은 물론 장성택과 최룡해 모두 군 출신이 아니라는 점에서 군에 대한 실질적 장악이 단기간에 이루어지기는 어려울 것이다. 군의 특성상 군에 대한 확고한 장악은 장기간 축적된 경험과 인맥을 토대로 가능하며, 무력 활용이 직접적으로 가능한 야전군 지휘관에 대한 광범위한 인사개편의 단행을 필요로 한다. 군 수뇌부 및 장성급에 대한 광범위한 인사는 북한 군부 내의 동요를 수반할 가능성을 배제할 수 없다.

김정일의 경우 자신이 형성한 인맥을 통한 확고한 통제력의 확보와 아울러 강력한 권위의 행사로 지도부내 균열을 최소화하고, 분파적 행위를 방지 할 수 있었다. 그러나 현재 김정은의 권력 장악력은 확고하지 못하며, 대중 및 측근들에 대한 권위도 미약하다. 무엇보다 자신 스스로 형성한 인맥이 없다는 문제를 지니고 있다. 현지도도 시 친밀한 스킨십을 보여주는 김정은의 최근 행보는 이를 반영하는 것으로 볼 수 있다.⁷⁾

향후 군 및 공안권력, 행정부 내의 광범한 인사개편과정에서 갈등 가능성을 배제할 수 없다. 이 과정은 기존 원로 및 군 핵심인사들의 권력 2선으로의 후퇴과정을 수반하며, 결과적으로 이들의 반격여부를 주시할 필요가 있다. 반격이 시도될 경우 김정은이 아닌 장성택 본인 혹은 측근에 대해서 이루어질 가능성이 크다. 열세에 놓인 기존 세력들이 김정은에 대한 직접적 보고 라인의 형성을 시도, 장성택계를 압박하는 전략을 택할 가능성이 있다. 중요한 것은 김정은이 권력지형 재편과정의 잡음과 갈등을 교통정리 할 능력이 미약하며, 장성택계의 권력 장악 역시 아직 확고한 것으로 볼 수 없다는 점이다. 따라서 권력지형 재편 및 이로 인한 지

6) 『노동신문』, 2012년 4월 14일.

7) 김정은은 김정일사망 이후 공개적인 행보를 보이고 있으며, 현지도도시 스킨십 등 김정일에게서 찾아볼 수 없었던 모습을 보이고 있다. 군장성의 손을 잡고 걷거나 어깨동무를 하고 촬영하는 등의 모습은 김정일과 상당한 거리가 있다. 4월 15일 평양에서 거행된 인민군열병식에서 김정은이 공개연설을 한 것도 예상을 뛰어 넘는 일이었다.

배엘리트 내부의 동요 가능성으로 북한체제의 원심력이 점차 커지고 있다고 할 수 있다.

김정은정권 위기요인

지배체제의 변화는 전쟁이나 국제관계의 변화라는 외적인 요인과 쿠데타 등 지배층 내부의 균열 및 밑으로 부터의 저항이라는 내적인 요인에 의해서 추동된다. 소련이라는 후견세력을 상실한 동독과 외부와의 전쟁에 의해서 지배세력이 몰락한 이라크, 아프가니스탄의 경우 외적인 요인에 의해 지배체제변화가 발생한 경우에 해당한다. 최근 중동의 재스민 혁명의 진행과정에서도 외부 세력의 개입 및 영향은 중요한 요인으로 작용했다. 군부의 빈번한 쿠데타가 발생한 태국은 지배층 내부의 균열에 의해 지도부가 교체되는 사례에 해당한다. 마르코스 독재체제에 대한 필리핀 시민혁명이나 팔레비 정권을 전복시킨 이란 이슬람혁명의 경우 밑으로부터의 저항이라는 특성을 지닌다.

최근 중동의 재스민 혁명을 포함 지구촌 차원에서 장기독재체제가 변화하고 있다는 점에서 북한의 경우는 이례적인 경우에 해당한다. 구조적 위기와 시민사회가 발달하지 않은 상황에서 북한은 무력통치를 통한 장기독재를 지속해왔다. 북한의 선군정치는 특수한 형태의 정치체제라기보다는 비상계엄통치의 또 다른 표현에 불과하다. 북한은 군의 무력에 의존, 강력한 사회통제와 아울러 인권탄압을 통해 존속하는 독재국가라고 할 수 있다. 아울러 북한 지도부의 강한 결속력과 당원 및 핵심 지지계층의 지지는 북한 정권존속의 중요한 요인이었다. 지배계층 및 핵심 지지계층의 충성에 대해서는 특혜적 시혜라는 반대급부가 제공되어 왔으며, 일반 주민들은 이를 위한 자원을 강제적으로 수탈당했다고 볼 수 있다.

김정은정권의 경우 체제변화와 관련된 내적, 외적인 차원에서 환경의 변화가 감지되고 있다. 외부적 위협의 관점에서 그 동안 북한은 상대적으로 자유로웠다. 냉전체제의 경우 중국과 소련이라는 동맹세력이 존재 했으며, 냉전체제 이후의 경우 중국이라는 강력한 후원세력이 북한에 대한 외부 위협의 안전판 역할을 해왔다. 다양한 방식의 대북 국제제재도 중국의 대북지원에 의해서 그 효력이 제대로 발휘되지 않았다. 김정은체제에서도 중국의 지지 및 지원은 가장 중요한 생존 요소 중의 하나에 해당하며, 사실상 절대적인 의미를 지니고 있다. 그러나 이와 같은 중국변수는 최근 변화의 조짐을 보이고 있다.

중국의 G2국가로의 부상은 세계질서준수라는 부담으로 작용하며, 결과적으로 세계질서 및 규범에 반하는 북한의 행위에 대해 중국의 절대적 지지를 어렵게 만든다. 북한의 장거리 로켓 발사 시도 및 핵실험 징후 등에 대한 중국의 과거와 다른 반응은 이를 증명하는 것으로 볼 수 있다. 세계자본주의 질서에 깊숙이 편입되어 있는 중국 역시 ‘위험한 북한’에 대해 비용적 측면을 고려하고 있다는 것을 의미한다. 아울러 장거리 로켓발사 시도에 대한 국제제재는 지속되거나 강화될 것이며, 3차 핵실험이 시도될 경우 제재의 강도가 더 높아질 것이다. 최근 한국 정부의 강경한 태도도 같은 맥락에 해당한다. 따라서 북한에 대한 직접적 무력위협이 존재하지 않는다고 해도 최근 북한지배체제에 대한 외부적 요인이 악화된 상황으로 보아야 한다.

내부적으로는 우선 권력지형 재편으로 인해 북한 지도부 내의 균열이 불가피하며, 이로 인한 갈등을 김정은이 조절할 능력을 지닌 것으로 보기 어렵다. 장성택계에 의한 권력지형 재편은 지도부 내의 권력투쟁을 촉발할 개연성이 있으며, 정치적 경력이 일천하고 권위가 미약한 김정은이 실세들의 갈등을 조절하거나 억압할 수 있다고 보기 어렵다. 그 동안 체제유지의 주요 요인이었던 핵심 지지계층에 대한 특혜도 국제제재의 지속 및 남북관계 경색으로 외부자원의 유입이 극히 제한되고 있다는 점에서 어려운 상황에 놓여 있다. 최근 지방당 간부와 군부대 배급도 제한되는 것으로 알려지고 있으며, 이는 핵심 지지층에 대한 차별적 특혜조치까지 지속하기 어려운 상황을 반영하고 있다.⁸⁾ 이 같은 상황이 단기간에 해소되기 어렵다는 점에서 김정은체제의 지지기반 및 충성세력의 약화를 예상할 수 있다.

핵심지지층에 대한 특혜의 축소와 아울러 장기적인 경제난의 지속은 사회통제력의 유지를 위한 자원의 확보를 어렵게 한다는 문제를 야기한다. 탈북자의 지속적 증가와 생계형 월경의 일반화는 북한의 사회통제시스템의 한계를 증명하는 것이다. 또한 국경수비대 및 간부들의 부패와 뇌물의 만연 등으로 북한의 통제장치들이 제대로 작동하지 않는 것으로 보인다. 사회 통제력의 약화는 밑으로 부터의 저항을 억제하는데 문제를 야기한다. 최근 발생하고 있는 공안간부들의 피살설은

8) 4월 들어 북한의 도 인민위원회 간부들에 대한 식량공급이 완전 중단되었으며, 도당 및 도 보안부 간부들도 본인을 제외한 가족에 대해서는 배급을 받지 못하고 있는 것으로 알려졌다. 또 보위부를 제외한 모든 지방기관들의 식량공급이 중단된 상태이며, 4월초부터 일반 군부대도 비상식량공급체제인 1일 공급제로 전환한 것으로 알려졌다. 『자유아시아방송(RFA)』, 2012년 5월 3일.

이와 같은 상황을 반영한 것으로 보인다.⁹⁾ 주민감시와 통제의 일선에 있는 공간 간부들에 대한 공격은 북한에서 중대정치범죄로 다루어진다는 점에서 일반주민들의 박탈감과 분노가 점차 현재화 하고 있는 것으로 해석될 수 있다.

밑으로 부터의 저항의 현재화는 경제난으로 인한 주민들의 인내가 한계에 달했다는 점과 연계된다. 최소 수십 만 명에서 최대 수백 만 명까지 추산되는 아사자는 북한경제위기 실상의 징표이며, 아사위기는 언제든 재발할 여지를 남겨두고 있다. 경제위기로 인한 지하경제의 확산 속에서 정경유착형 부유층의 형성과 빈부격차는 새로운 사회갈등의 소지로 작용하고 있다. 화폐개혁 실패로 주민들은 북한의 공권력에 대한 신뢰를 근본적으로 철회했을 가능성이 있다는 점에서 북한 사회의 위기 및 이미 진행되고 있는 사회적 균열의 가속화를 예상할 수 있다.

그 동안 북한의 지도부는 북한주민들에게 2012년을 희망의 해이자 강성대국의 원년으로 제시했으며, 이를 빌미로 주민들의 인내를 유도해 왔다. 그러나 2012년 들어 북한이 주민들에게 제시한 강성대국의 징표는 실패한 장거리 로켓발사시도에 불과하다. 장기간 지속된 경제난 및 강요된 내핍생활은 대형이벤트 및 정치적 상징의 조작이라는 북한의 전통적인 대중정치 방식의 효용성을 잃게 만들고 있다. 화려하게 치장되고 있는 김정은체제의 출범과 장거리 로켓 발사시도의 이면에는 한계에 달한 주민들의 불만이 자리하고 있다.

대내외적인 위협요인 중대상황에 대한 김정은정권의 대처능력에는 근본적 한계가 있는 것으로 보인다. 우선 김정은은 새로운 이념이나 비전의 제시 또는 경제 재건을 위한 정책적 행보에 있어서 아무런 움직임도 보이지 않고 있다. 이는 현재 이완되고 있는 북한 사회를 결속시킬 만한 중심적 이념이 부재하다는 것을 의미한다. 김정은은 김정일의 유훈을 강조하고 있으나 사실상 김정일체제의 경우 북한 주민들이 수궁할 만큼의 뚜렷한 업적을 남기지 못했다. 고난의 행군으로 대표되는 북한체제 최대의 위기를 경유한 김정일시대의 유훈은 북한주민들에게 설득력을 가지기 어렵다.

김정은정권에 대한 다양한 위기요인들이 존재하며, 이는 김정일체제와 근본적으로 다른 상황의 도래를 의미한다. 선대에 비해 경력이 일천한 김정은의 권위와

9) 치안상황이 상대적으로 양호한 평양의 경우 2012년 초 평양의 보안서 감찰과정이 피살되었으며, 2011년에도 보안서 장(경찰서장급)이 피살된 것으로 알려지고 있다. 2011년 6월에는 양강도에서 김일성정치대학의 강좌장(준장급)이 피살된 것으로 알려졌다. 『동아일보』, 2012년 4월 2일.

국정능력은 매우 미약한 상황으로 볼 수 있으며, 정치적 카리스마에 있어서도 문제를 지니고 있다. 이는 김정은이 위기상황에 효율적으로 대처하고, 지도부 내의 갈등을 조정하는 데 있어서 어려움을 겪을 가능성이 크다는 것을 의미한다. 김정은정권을 둘러싼 대외적 환경이 악화됨과 아울러 대내적으로 지배층 내의 균열 또는 밑으로 부터 저항의 현재화 등이 모두 가능한 상황이라고 할 수 있다. 이 같은 상황에서는 정권차원의 변화를 유발하는 촉발요인이 무엇보다 중요하다. 촉발요인이 발생할 경우 김정은정권은 선대와 달리 대처능력에 한계를 보일 가능성이 크다.

참고문헌

- 『노동신문』. 2012.4.14.
- 『동아일보』. 2012.4.2.
- 『연합뉴스』. 2010.6.2; 2012.3.22; 2012.5.2.
- 『자유아시아방송(RFA)』. 2012.5.3.
- 『조선일보』. 2012.4.9.
- 『조선중앙통신』. 2012.4.25.

북한인권법 제정의 필요성과 고려사항

• • •

이규창

북한인권연구센터 연구위원

북한인권 상황이 심각하고, 따라서 북한인권이 개선되어야 한다는 점에 대해서는 누구도 이의를 제기하지 않는다. 그러나 북한인권 개선에 대한 한 가지 방법으로써 한국판 북한인권법 제정에 대해서는 찬반 입장이 대립하고 있다. 아래에서는 북한인권법 제정의 필요성과 북한인권법 제정을 추진할 경우 고려되어야 할 사항들을 살펴보고자 한다.

I. 북한인권법 제정의 당위와 필요성

북한인권법 제정의 당위 또는 근거는 국제법과 우리 헌법, 미국과 일본의 입법례 등에서 찾을 수 있다.

첫째, 인권은 인류 보편적 가치라는 측면에서 북한인권법 제정의 정당성의 근거를 찾을 수 있다. 국제법상 문화적 상대성 내지 특수성도 인정되지만 인권의 보편성이 더 강조된다. 1993년 비엔나 세계인권회의에서 채택된 ‘비엔나 인권선언 및 행동강령’(Vienna Declaration and Programme of Actions)은 “인간의 권리와 자유의 보편적 성격에는 의문의 여지가 없다”, “모든 인권의 증진과 보장은 국제사회의 정당한 관심사”라고 함으로써 인권의 보편성을 강조하고 있다. 특히 동 선언 제5항은 “...국가적·지역적 특수성과 다양한 역사적·문화적·종교적 배경의 중요성은 염두에 두어야 하나, 어떠한 정치적·경제적·사회적 체제하에서도 모든 인권의 증진과 보장은 국가들의 임무”라고 함으로써 문화적 상대성을 인정하면서도 인권의 보편성에 무게를 두고 있다.

둘째, 유엔헌장 제2조 제7항은 국내문제 불간섭을 규정하고 있다. 국내문제 불간섭과 관련하여 간섭의 수단 내지 간섭의 유형에는 타국의 인권문제에 대한 단

순한 거론, 인권상황 개선을 촉구하는 국가들의 결의, 경제제재 조치, 과학기술수단에 의한 간섭 등 여러 형태가 있을 수 있는데 북한 당국에 대한 인권상황의 거론이나 개선촉구는 국제법상 문제를 야기하지 않는다. 다시 말해 북한의 인권상황을 거론하여 이를 비판하거나 개선을 촉구하는 것은 일반국제법상의 국내문제 불간섭 의무의 위반에 해당되지 않는다.

셋째, 북한 주민들은 남한 주민과 같은 민족이며 더구나 헌법 제3조 영토조항의 해석상 대한민국 국민으로 간주되고 있다. 따라서 정부는 대한민국 국민으로 간주되고 있는 북한 주민들을 보호해야 할 책무가 있다.

넷째, 미국과 일본도 북한인권법을 제정하여 시행하고 있다. 2004년 제정된 미국 북한인권법은 2008년에 2012년까지 연장되었다. 금년 5월 15일 동 법률을 2017년까지 연장하는 것을 골자로 하는 ‘북한인권법 재승인법안’이 미 하원을 통과하였고, 상원 통과만을 앞두고 있다. 일본 북한인권법의 정식명칭은 ‘납치 문제 및 기타 북한 당국에 의한 인권침해문제에의 대처에 관한 법률’로 2006년 6월 23일 제정되었다.

인권의 보편성, 북한인권 개선의 필요성은 인정하면서도 북한인권법을 제정하는 대신 ‘남북관계 발전에 관한 법률’의 운영을 통해 북한인권 개선을 도모하는 견해도 개진되고 있다. 그러나 두 가지 측면에서 북한인권법 제정은 필요하다.

첫째, 북한인권 개선을 위한 국제사회의 움직임과 보조를 맞춘다는 점에서 의미가 있다. 인권의 보편성에 입각한 북한인권 개선 운동이 지속적으로 확대되고 있다. 북한인권 개선이 열매를 맺기 위해서는 직접적 이해당사자인 우리나라가 북한인권 개선에 보다 적극적으로 나섬으로써 국제사회와 연대를 강화해야 한다.

둘째, 남북관계발전에 관한 법률은 “북한인권 개선을 위하여 노력한다”, “필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다”고 선언적·추상적으로만 규정하고 있다. 북한인권 개선이 실효적으로 추진되기 위해서는 보다 구체적인 규정이 필요하다. 북한인권 개선 추진을 위한 제도적인 장치마련도 필요하다.

II. 북한인권법 제정 추진시의 고려사항

북한문제는 남북한 간의 문제이면서 동시에 국제적인 문제이다. 또한 북한은 우리 국내법상 자유민주적 기본질서에 위협이 되는 적대적인 실체이면서 동시에 평화통일을 이루어가야 하는 상대방이기도 하다. 이 점에서 대북(인권)정책은 북한

당국을 대상으로 하는 정책과 일반 북한 주민들을 대상으로 정책, 압박을 통한 인권개선 전략과 지원 및 접촉을 통한 개선전략이 동시에 고려되어야 한다. 궁극적으로 인권정책을 포함한 대북정책은 통일을 염두에 둔 장기적인 관점에서 추진되어야 한다. 북한인권법에는 이와 같은 여러 가지 요소들이 종합적으로 고려되어야 한다.

첫째, 인권 개념에 자유권과 사회권이 균형감 있게 반영되어야 한다. 인권은 크게 제1세대 인권인 시민적·정치적 권리와 제2세대 인권인 경제적·사회적·문화적 권리로 구분된다. 전자를 흔히 자유권이라고 하고, 후자는 사회권이라고 한다. 자유권에는 생명권, 신체의 자유와 안전에 대한 권리 등이 속하고, 사회권에는 대표적으로 식량권, 건강권이 속한다. 북한 주민의 자유권 개선을 위해서는 공개처형, 정치범수용소 수감과 같은 반인도적인 행태에 대한 문제제기를 북한 당국에 대해 지속하는 동시에 일반 북한 주민들을 대상으로 외부 정보 유입 확대를 통한 아래로부터의 변화를 유도해야 한다. 외부 정보 유입이 일반 북한 주민들의 의식변화로 이어질 경우 북한 주민들 사이에 인권 개념이 빠르게 확산되고, 결국에는 북한의 체제전환 내지 민주화로도 이어질 수 있다. 북한 주민들의 사회권 신장, 즉 식량권과 건강권의 개선을 위해서는 일반 북한 주민들의 생활수준을 향상시킬 수 있는 정책이 필요하다. 자유권 분야에서 북한 당국과 북한 주민들에 대한 병행 접근이 필요한 것과 마찬가지로, 사회권 분야에서도 북한 주민들의 생활수준 향상을 위한 대북(인도)지원 정책 마련 시 북한 당국에게 어떤 문제제기 및 권고를 할 것인지에 대한 균형 잡힌 접근이 필요하다.

자유권과 사회권은 성격이 다르지만 상호 유기적으로 작용한다. 자유권이 사회권에 앞서는 것도 아니고, 반대로 사회권이 자유권에 앞서는 것도 아니다. 자유권과 사회권은 마치 수레의 두 바퀴와 같다. 수레가 굴러가기 위해서는 두 바퀴의 크기가 같아야 하고, 움직일 때 두 바퀴에 같은 힘을 주어야 한다. 어느 한 바퀴가 더 크거나 한쪽 바퀴에 더 많은 힘을 주면 수레는 균형을 잃고 쓰러지게 된다. 다시 말해 북한인권이 궁극적으로 개선되기 위해서는 자유권과 사회권이 동반 개선되어야 한다.

둘째, 인권의 보편성과 함께 남북관계의 특수성, 남북관계 발전도 고려되어야 한다. 이 점에서 대북(인도)지원 및 개발협력까지 포괄하는 인권개념이 정립될 필요가 있다. 대북(인도)지원 및 개발협력과 인권이 별개가 아니기 때문이다. 이와 관련된 인권 개념이 소위 제3세대 인권이다. 인권은 제1세대 인권인 자유권에서 제2세대 인권인 사회권으로, 다시 제3세대 인권으로 발전되어 왔다. 제3세대 인권

에는 평화권, 환경권, 자결권, 개발권(발전권) 등이 속하는 것으로 이해되고 있으며 점차 그 범위가 확대되고 있다.

대북(인도)지원은 통일을 추진하는 과정에서 북한 주민들의 대남친화력을 제고하는데 중요한 역할을 할 수 있다. 인권 개념을 빌면 자결권(right to self-determination) 측면에서 중요한 작용을 할 수 있다. 자결권은 어느 민족이 정치적인 운명을 스스로 결정할 수 있다는 것을 말한다. 북한 주민들의 마음을 얻어야 북한 주민들의 마음이 중국으로 기우는 것을 방지할 수 있다. 또한 통일 이후 남북한 주민들 간의 사회통합이 심각한 문제로 대두될 수 있다. 북한 주민들에 대한 대북(인도)지원은 북한 주민들의 마음을 얻음으로써 통일 이후 발생할 것으로 예상되는 심각한 사회갈등을 방지하는 데 크게 기여할 수 있다. 이는 통일을 추진하는 과정에서의 또한 통일 이후의 민족공동체 형성이라는 측면에서 중요하다.

셋째, 대북인권정책을 추진함에 있어 장기적인 관점에서 통일을 염두에 두어야 한다. 우리 헌법은 통일을 지향한다고 규정하고 있기 때문이다(제4조). 통일을 위해서는 북한에 대한 개발협력이 필요하다. 개발협력은 첫째, 통일 과정에서 북한 주민의 사회권 신장, 다르게 표현하면 생활수준 향상을 위해 필요하다. 북한 주민들의 생활수준 향상은 결국에는 북한 주민들 스스로 해야 할 몫이다. 북한 주민들에게 물고기를 계속해서 줄 수는 없다. 물고기 잡는 방법을 가르쳐 주어야 한다. 북한 주민들 스스로 개발을 통해 자립할 수 있도록 국제사회와 우리나라가 협력해야 한다. 인권 개념으로 표현하면 북한 주민들이 개발권(right to development)을 행사할 수 있도록 도와야 한다. 둘째, 통일비용 절감을 위해서도 필요하다. 통일 이후 상당한 통일비용이 소요될 것으로 예상된다. 특히 북한 재건 과정에 상당한 재원이 소요될 수 있다. 통일비용은 현재 통일담론 확산에 걸림돌로 작용하고 있는 것이 사실이다. 북한개발협력은 통일 이후 소요될 것으로 예상되는 통일비용을 절감할 수 있다. 이와 같은 요소들을 감안하여 국제개발협력기본법을 북한개발협력에 준용하는 방안을 고려할 필요가 있다.

넷째, 북한인권 개선 정책은 헌법에 합치되어야 한다. 우리 헌법은 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 천명하고 있다(제4조). 다시 말해 통일정책 추진 방법으로 ‘자유민주적 기본질서’에 입각할 것과 ‘평화적’이어야 할 것의 두 가지 기준을 제시하고 있는 것이다. 자유민주적 기본질서만을 강조해서도 안 되고, 평화만을 강조해서도 안 된다. 헌법은 북한인권 개선 측면에서 볼 때도 자유민주적 기본질서의 수호를

위해 북한 주민의 자유권 개선과 변화를 촉구하더라도 불필요하게 북한을 자극해서는 안 되며 평화적인 방법으로 추진해야 할 것을 요구하고 있다. 반면 북한 주민의 사회권 신장과 자결권 및 개발권 행사 차원에서 대북(인도)지원과 개발협력을 하더라도 추진방법이 자유민주적 기본질서에 반해서는 안 될 것을 요구하고 있는 것이다. 다시 말해 대북(인도)지원 및 개발협력의 혜택은 일반 북한 주민들에게 돌아가야 하며, 북한 당국의 체제유지에 이용되어서는 안 된다.

요컨대, 북한인권법 제정에는 법적인 측면과 정치적인 측면, 국제적인 측면과 남북관계 측면을 모두 고려해야 하는 어려운 문제가 있다. 또한 인권의 보편성에 입각하면서도 남북관계의 특수성도 함께 고려해야 하고, 자유권과 사회권을 함께 아울러야 하며 북한 당국에 대한 정책과 일반 북한 주민을 대상으로 하는 정책을 함께 추진해야 하는 복합적인 요소들이 작용하고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 요소들을 모두 녹여내야 실효적인 북한인권법이 제정될 수 있다. 북한인권법 제정이 법적인 정당성을 충족하면서 실질적인 북한 주민의 인권 개선, 북한의 변화와 통일로 이어지기 위해서는 균형 감각이 필요하다. 여야가 협상과 양보를 통해 북한인권법 제정에 합의할 수 있는 정치력을 기대한다.

무장 넘보는 일본의 핵능력

...

신성택

통일연구원 객원연구위원

지난 6월 20일 일본 참의원은 여야 공동으로 원자력기본법을 34년 만에 개정하였다. 이 법의 목적조항인 2조에 ‘원자력 이용의 안전 확보는 국민의 생명과 건강 및 재산의 보호, 환경 보전과 함께 국가의 안전보장에 이바지하는 것을 목적으로 한다’는 당초에 없던 내용을 추가하여 핵무기 개발에 대한 의도를 드러내고 있다. 일본은 1968년 ‘핵무기를 제조·보유·도입하지 않는다’는 비핵 3원칙을 발표한 이래 비핵 정책기조를 유지해 왔다. 일본이 이번에 원자력기본법에 ‘원자력이 국가 안전보장에 기여해야 한다’는 내용을 추가한 것을 두고 비핵 3원칙을 포기하고 핵을 군사적으로 이용하기 위한 첫 수순을 밟기 시작한 것이 아닌가 논란이 일고 있다.

일본 핵무장에 관한 국내외적 논쟁은 1990년대 초반부터 전개되어 왔다. 이미 우리는 이때부터 일본의 활발한 플루토늄 이용계획에 대해 주목해왔다. 일본이 확보한 플루토늄과 선진 원자력기술을 핵무기 제조에 전용하지 않을까 하는 강한 의구심을 제기해온 바 있다. 1993년 북한 핵 위기가 일어났을 당시 북한의 핵개발을 저지하지 못하면 일본도 핵무장의 길로 들어설 것이라는 주장들이 많은 학자들에 의해 설득력 있게 제기되기도 하였다. 드디어 2006년 10월 9일 북한의 핵실험이 현실이 되어 나타났고, 일본 정가에선 기다렸다는 듯이 ‘핵무장론’의 불씨를 지폈다. 줄기차게 강한 보수우익적 논지를 주창해 왔던 자민당이 앞장서서 법령의 개정까지 이뤄낸 것이다.

일본은 핵무기를 보유하고 있지는 않지만 핵무기를 보유할 수 있는 이른바 ‘잠재적 핵능력’은 완벽하게 갖춘 나라로 분류되어 왔다. 한국은 전기를 생산하는 원자로만 있을 뿐인데 일본은 원자로에 사용되는 농축우라늄을 만들 수 있는 원심분리기와 연(年) 800t에 달하는 사용 후 핵연료(spent fuel) 재처리 능력을 갖고 있다. 또 우라늄 핵폭탄과 플루토늄 핵폭탄을 만들 수 있는 모든 기초 시설을 갖

고 있다. 일본은 핵무기를 개발할 때 필요한 핵실험을 꼭 하지 않아도 된다. 5대 핵 보유국은 핵무기 검증 실험을 컴퓨터 모의실험으로 하고 있다. 일례로 미국은 NOVA, 영국은 VALCAN이라는 관성레이저(inertial laser) 핵융합 실험 장치를 갖고 있다. 일본도 GEKKO-XII라는 동일계열의 핵융합 실험 장치를 보유하고 있기 때문에 국제사회는 일본을 북한보다 핵무기 개발에 더 근접해 있는 나라로 평가한다.

사용 후 핵연료 재처리시설

일본은 국제 핵질서 안에서 특수한 기득권을 누리고 있다. 일본은 NPT체제가 인정하고 있는 5대 핵보유국 이외에 세계에서 유일하게 플루토늄 생산을 위한 재처리가 허용된 나라이다. 일본은 핵무기를 보유하지 않은 국가 가운데 유일하게 ‘핵 재처리’를 할 수 있는 세계 3위의 원전대국이다. 1987년 11월 4일 미·일 원자력협정 개정으로, 일본은 그 뒤 30년간 사용 후 핵연료(spent fuel)에서 플루토늄을 추출할 때 일일이 미국의 동의를 받을 필요가 없어졌다. 일본은 재처리시설을 운영하면서 고속증식로(문주)를 개발해 왔다. 경수로에 우라늄과 플루토늄을 섞은 혼합연료(MOX)를 사용할 수 있는 신기술을 개발해가면서까지 플루토늄 확보에 집착하고 있다.

지난 2011년 9월 일본 내각부 보고에 따르면 현재 일본은 국내에 6.7t, 영국과 프랑스의 재처리공장에 맡긴 23.3t 등 모두 30t의 플루토늄을 보유하고 있다. 현재 일본의 플루토늄 야금기술은 세계 최고 수준이다. 20kt을 기준으로 플루토늄의 임계질량¹⁾은 북한이 보유한 저급기술 수준으로는 6kg 이지만, 일본의 고급기술로는 3kg이다. 무기급인 고순도(90% 이상) 플루토늄을 기준으로 계산한다면, 일본은 현재 나가사키에 투하됐던 핵폭탄과 동급의 핵폭탄을 약 10,000개를 만들 수 있는 플루토늄을 보유하고 있다.

일본은 자국의 토카이 재처리공장과 영국 및 프랑스에 위탁하여 사용 후 핵연료를 재처리하고 있다. 또한 국내의 상업용 재처리를 위해 일본핵연료(주)가 아오

1) 우라늄 또는 플루토늄 같은 핵물질의 연쇄반응이 너무 작은 덩어리에서 일어난다면 많은 중성자들이 표면을 통해서 도망가기 때문에 연쇄반응은 계속되지 못한다. 작은 물체는 부피에 비하여 표면적이 크기 때문이다. 연쇄반응을 일으킬 수 있는 물질의 최소 크기를 “임계크기”라고 하며, 이때의 질량을 “임계질량”이라고 한다.

모리현 롯카쇼무라에 재처리 공장을 건설하고 있으며, 2012년 본격작업을 개시할 예정이다. 앞으로 토카이 재처리사업소에서는 사용 후 핵연료의 재처리 관련 기술 개발에 주력하여 일본핵연료(주)의 롯카쇼무라 재처리사업소를 지원할 계획인 것으로 알려졌다.

일본핵연료(주)가 아오모리현 롯카쇼무라에 구축 중인 일본 최초의 상업용 재처리시설인 롯카쇼 재처리시설에서는 화학시험, 우라늄시험 등을 거쳐 2006년 3월부터 액티브시험²⁾이 진행되었고, 현재 액티브시험의 최종단계인 제5단계 시험이 실시되고 있다. 2000년 12월에 원자력발전소로부터 사용 후 핵연료를 처음 반입하였고, 2009년 2월 말 반입된 3,117tU의 우라늄 중 약 425톤이 액티브 시험단계에서 재처리되고 있다.

일본은 현재까지 일본원자력 연구개발기구(특히 토카이 재처리시설)를 중심으로 재처리 및 재처리 기술에 관한 연구개발을 진행해오고 있다. 토카이 시설에서의 사용 후 핵연료 누계 우라늄 재처리량은 시험운전기간을 포함하는 1977년 9월부터 2007년 9월까지 약 1,140톤으로 집계되고 있다. 또한 토카이 재처리시설에서의 경수로 및 신형전환로 「후겐(Fugen)」의 사용 후 핵연료의 재처리를 통하여 얻어진 기술에 대해서 일본핵연료(주)와 기술협력을 추진하고 있다. 일본원자력 연구개발기구는 고속증식로를 위한 핵연료주기의 실용화라는 목표 하에 고속증식로 주기에 적합한 새로운 재처리 계통과 관련된 연구개발을 추진하고 있다.

우라늄 농축시설

일본은 또 다른 핵무기 원료인 농축우라늄도 2011년 기준 1,200~1,400kg을 보유하고 있다. 현재 일본이 보유한 농축우라늄 모두가 고농축우라늄인 것은 아니다. 그러나 핵무기 제조에 있어서 고급기술을 보유하고 있는 일본의 경우, 50% 내외의 중간 단계 농축우라늄만으로도 얼마든지 핵무기를 만들 수 있다. 문제는 일본이 이러한 농축우라늄을 만드는 대규모 농축시설을 2개나 운영해오면서 농축분야의 최고기술을 보유하고 있다는 점이다.

2개의 농축시설이란 닌교토계 원심분리공장과 롯카쇼무라 가스원심분리공장을 말한다. 1972년 이후, 일본 핵연료사이클개발기구(구 동력로 핵연료개발사업단)

2) 실제로 재처리시설에 사용 후 핵연료를 장착하여 운영하면서 실시하는 종합시험을 의미한다.

는 국책 프로젝트의 일환으로 닌교토계 공장에서 원심분리방식으로 우라늄을 농축해 왔다. 파일럿플랜트를 구축하고, 시운전으로 플랜트 운전제어와 보수기술을 확립하는 한편, 연간 200t SWU³⁾(분리작업단위) 생산규모의 원형플랜트도 건설하였다. 이 공장은 13년간의 연속운전에 의해 원심분리기의 장기안정성을 확립한 동시에, 약 350톤의 농축우라늄을 생산한 이력이 있고, 현재는 본격적인 상업운전을 모색하고 있다.

롯데쇼무라 농축공장은 일본 최초의 상업용 우라늄농축공장으로 가스원심분리법을 채용해왔다. 일본원연(日本原燃)산업(주)(1992년 7월 1일 일본원연서비스(주)와 합병, 일본원연(주)이 아오모리(靑森)시에 설립되었음)이 아오모리현 가미기타(上北)군 롯데쇼무라(六個所村)에 1986년부터 토지조성을, 1988년 10월부터 건설공사를 개시하여 1992년 3월에 연산 150톤 SWU(분리작업단위)로 조업을 개시하였다. 그 후 단계적으로 생산능력을 증가시켜 2000년 3월 말 현재 연산 1,050톤 SWU를 생산했으며, 현재는 연간 1,500톤 SWU 규모로 운영되고 있다.

탄도미사일기술

핵무기는 대륙간탄도탄과 결합하지 않으면 큰 의미가 없다. 일본은 오렉스(OREX) 라는 대기권 재돌입 실험 장치를 통해 대륙간탄도탄 개발에 필요한 데이터를 축적해 놓았다. 금년 여름 2회에 걸쳐 지구 대기권 재돌입 실험을 다시 시도할 계획이다. 즉각 발사가 가능한 고체연료 로켓 M-V⁴⁾는 세계 정상급이다. 이는 언제든지 대륙간탄도탄으로 전용될 수 있다. 북한이 시도하는 액체연료 형식 로켓과 관련해 일본은 지구 저궤도에 16t짜리 인공위성을 올려놓을 수 있는 능력을

- 3) 원심분리기 한대에서 1년 동안 U-235와 U-238로 분리 처리되는 천연우라늄의 총량을 분리작업단위(SWU: separative work unit)라고 부른다. 농축할 때 필요한 일의 양을 나타내는 단위이다. 예를 들면 0.72%의 천연우라늄에서 4%로 농축시킨 우라늄 1kg을 만들기 위해서는 5.834kg SWU의 분리작업량이 필요하다. 분리작업량은 우라늄 농축도와 폐기농도(tails assay)에 따라 달라진다. 즉 우라늄 농축도를 높이거나 폐기농도를 낮춤에 따라 분리작업량이 커지게 된다. 우라늄을 농축할 때 일기의 원심분리기에서 농축되는 비율이 낮기 때문에 원심분리법에서는 여러 대의 원심분리기로 직렬과 병렬로 반복시켜 농축할 필요가 있다. 이때의 장치가 캐스케이드이다. 단위는 보통 kg SWU, ton SWU로 표시한다.
- 4) M-V 로켓은 일본의 고체연료 우주발사체이다. 1990년에 ISAS에서 150억엔을 들여 개발을 시작했다. 3단 로켓이며, 높이 30.7m, 직경 2.5m, 중량 140t이다. 2t의 화물을 250km 고도에 올릴 수 있다. M-V로켓은 1800kg의 인공위성을 지구 저궤도에 올릴 수 있는데, 2005년 무게 510kg인 하야부사를 소행성에 착륙시켰다.

갖추고 있다. 일본은 ‘평화’라는 미명하에 핵무장에 필요한 모든 능력을 조용히 구비해 놓았다.

2008년 ‘우주기본법’을 만들어 자위대가 정찰위성을 방위 목적으로 운용할 수 있도록 하는 등, 이제는 우주개발을 군사목적으로 드러내 놓고 활용하고 있다. 일본은 1969년 중의원 이름으로 ‘우주의 평화 이용 원칙’을 선언해 국제사회에 평화 이미지를 구축하며 우주의 군사기술을 축적해 온 나라다. 중국이 2011년 11월 우주에서 인공위성 도킹에 성공하면서 세계 세 번째라고 야단법석을 떨었지만 일본은 1997년 11월 이후 H-2 로켓으로 목표 위성과 추적 위성으로 구성된 기술시험 위성 ‘키쿠 7호’를 쏘아 올려 세 번에 걸쳐 도킹에 성공한 바 있다. 중국과 달리 조용하고 은밀하게 우주기술을 이미 축적하고 있는 나라가 일본인 것이다. 우주기술은 평화와 군사 양면으로 쓰이는 이중기술이다. 인공위성은 태풍 예측과 자연재해 관측 등 평화적으로 활용되지만 첩보 수집의 군사 목적으로도 쓰인다. 로켓 능력을 독자적으로 보유했다면, 기상위성을 쏘아 올릴 수도 있지만 대륙간탄도탄(ICBM) 등 미사일 제조 능력도 갖추게 되는 것이다.

일본의 로켓 능력 중 가장 뛰어난 것이 ‘도킹’ 기술이다. 도킹 기술이 우수하다는 것은 우주에서 상대 미사일을 요격할 수 있는 기술이 뛰어나다는 말이다. 대륙간탄도탄도 마음만 먹으면 언제든지 개발할 수 있는 나라가 일본이다. 대륙간탄도탄은 지상에서 발사하여 우주공간을 비행한 뒤 대기권에 다시 진입해 지상의 목표물을 향한다. 따라서 대기권 재돌입 실험에 성공해야 대륙간탄도탄 기술이 구축되었다고 볼 수 있다. 일본은 1994년 2월 오렉스(OREX), 1996년 하이플렉스(HYFLEX) 비행체를 발사해 대기권 재돌입에 성공시킨 바 있다. 또 일본은 약 6t의 인공위성을 쏘아 올릴 수 있는 로켓, 즉 장거리 탄도미사일 능력을 갖춘 나라다.

핵무장 극우 포퓰리즘

미야자와 기이치(宮澤喜一) 전 총리는 1991년 총리 취임 전 “핵무장은 기술적으로 가능하고 재정적으로도 어렵지 않다”고 발언했다. 아베 신조(安倍晋三) 전 총리는 “평화헌법은 자위를 위해 최소한으로 필요할 경우, 핵무기를 포함한 모든 무기의 보유를 반드시 금지하는 것은 아니다”고 주장했다. 일본은 1968년 1월에 ‘핵무기를 제조하지 않고, 보유하지 않으며, 도입하지도 않는다’는 ‘비핵화 3원칙’을 발표하고 이를 준수해 왔지만 최근 핵무장 여론이 일고 있다. 차세대 정치 지

도자로 꼽히는 하시모토 도루(橋下徹) 오사카(大阪) 시장은 “강한 일본을 만들기 위해서는 핵무장이 필요하다”고 말해 왔다. 일본의 대표적 우익 원로인 이시하라 신타로(石原愼太郎) 도쿄(東京)도 지사도 지난 1월 한 언론 인터뷰에서 “신당에 참가한다면 핵무기 모의실험을 제창하는 것이 조건”이라며 “그게 안 된다면 슈퍼 컴퓨터라도 모의실험을 할 수 있어야 한다”고 주장했다.

핵보유와 재무장의 최대 걸림돌인 평화헌법 개정 움직임도 보인다. 일부에서는 평화헌법이 미군 점령 하에 만들어졌고, 군대 보유를 금지한 것은 사실상 주권을 포기한 것이란 주장을 해왔다. 이 때문에 군대를 보유한 정상적인 국가, 즉 보통국가를 만들자는 헌법개정론은 자민당뿐만 아니라 민주당에서도 꾸준히 제기돼왔다. 오는 9월에 치러질 것으로 보이는 총선거에서는 개헌 적극파인 자민당과 하시모토 시장이 이끄는 ‘오사카 유신회’의 우파 연대가 과반수를 차지할 것이라는 예측도 나오고 있다. 일본에서 평화헌법을 지키는 정치적 독은 이미 무너졌으며 국민여론과 국제환경만 조성되면 언제라도 핵으로 무장한 군사대국을 향한 개헌에 시동(始動)을 걸 수 있는 여건이 마련돼 있는 것이다.

결언

일본은 군사 대국화를 헌법으로 막고는 있지만, 일본 자위대는 세계 3위의 국방 예산을 사용한다. 그 뿐이 아니다. 일본은 비핵화 3원칙에도 불구하고 잠재적 핵 능력은 가공할 만하다. 지금 세계 여론의 집중적 질타를 받고 있는 북한의 핵무기는 10여개로 추정되는데 비해, 일본은 수천 개의 핵무기 제조 능력을 보유하고 있다.

일본이 거대한 잠재적 핵능력을 보유하고 있다 해도 핵무장을 공식적으로 실행에 옮기기는 어렵다. 우선 미국이 동의하지 않을 것이다. 미·일동맹으로 일본은 한국처럼 미국의 핵우산 보호 하에 있다. 일본이 유엔 안보리 상임이사국이 되고, 이를 발판으로 핵확산금지조약(NPT)의 핵보유국 지위를 확보한다면 가능할지 모르지만 상임이사국 입성 자체가 중국과 러시아의 동의를 얻기는 불가능하다. 일본의 핵무장은 한국의 핵개발을 정당화할 것이다. 대만까지도 가세하는 동북아 핵도미노를 일으키는 결과를 불러 올 것이다. 이는 역내에서 중국이 가장 경계하는 구도다. 중국은 일본의 핵무장만큼은 어떤 대가를 지불하더라도 막을 것이다. 일본이 핵무장을 위해 북한처럼 NPT를 탈퇴하는 방법이 있는데, 이 또한 지구촌의 핵무기 감축을 목표로 하는 국제사회의 비난과 경제제재를 면치 못할 것이며, 일

본의 국익에도 반한다.

양식 있는 일본인들의 반핵 여론, 미국의 핵우산 제공, 한국과 중국 등 주변국의 반발 등을 감안하여 현실적으로 핵무장이 일본 안보에 반한다는 결론은 내려져 있다. 명목론적으로는 일본이 핵무장으로 나아가는 길은 거의 불가능하게 보인다. 그렇다고 현실적 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 동북아 안보 환경이 급변하고 있다. 이번 일본의 원자력기본법 개정이 이를 잘 보여준다. 우리의 안전과 안보를 보장해 나갈 전략적 선택지들을 진지하게 고민해야 하는 중대한 시기가 도래하고 있는 것이다.

한일 군사정보보호협정 체결의 손익

• • •

박재적

기획조정실 연구협력부장

정부는 6월 29일로 예정되었던 한·일 군사정보보호협정의 서명을 국민정서를 고려해 보류하였다. 절차상의 문제점을 제기한 국내 여론의 내면에는 한국 국민의 저변에 광범위하게 내재되어 있는 반 일본 정서가 녹아있다. 당분간 정부가 일본과의 군사정보보호협정 체결을 다시 시도하기는 용의치 않을 것으로 전망된다. 야당뿐만 아니라 여당 내에서도 신중론이 제기되었고 곧 본격적인 대선 정국이 시작된다는 점을 감안할 때, 한·일 군사교류의 확대 여부는 차기 정부의 판단에 맡겨질 공산이 크다. 늦기는 하였지만 이제부터라도 반일 감정에서 한 발짝 벗어나 일본과의 군사정보보호협정 체결의 손익을 객관적으로 검토하는 공론의 장이 열려야 한다.

한·일 군사정보보호협정 체결이 필요한 이유는 점증하고 있는 북한의 군사적 위협 때문이다. 국제사회의 제재에도 불구하고 핵 및 장거리 미사일 개발에 박차를 가하고 있는 북한에 대한 군사정보를 공유함으로써, 양국이 더욱더 북한에 대해 효율적인 방어 태세를 취할 수 있다. 한국이 독자적으로 생산해내고 있거나 미국이 한미동맹의 틀 속에서 한국에 제공하고 있는 대북 정보에 더해 일본이 제공할 수 있는 정보의 양과 질이 높지 않을 수 있다. 그렇다 하더라도 북한과 대치하고 있는 한국으로서는 소량의 정보라도 귀중하다. 또한 한·일 군사정보보호협정은 한국이 모든 대북 정보를 일본에 제공할 의무를 강제하고 있지 않기 때문에, 우리 정부가 원하지 않는 정보가 일본에 노출될 수 있다는 걱정은 하지 않아도 된다. 즉, 군사정보보호협정 체결이 대북정보 수집과 관련하여 창출해내는 이익은 자명하다.

그러므로 한·일 군사정보보호협정 체결의 손익계산은 동 협정 체결로 초래될 수 있는 부작용에 대한 면밀한 검토에 초점이 맞추어져야 한다. 이와 관련하여 가장 빈번히 제기되는 우려는 중국의 부정적 반응이다. 중국은 협정 체결을 자국을

봉쇄하기 위한 한·미·일 삼각 동맹 체제 구축의 서막으로 간주한다. 이러한 중국의 인식으로 인해 동북아 지역에서 한·미·일 대 북·중·러 대립 구도가 심화될 수 있다. 그런데 중국이 한·일 군사정보보호협정 체결을 한·미·일 삼각 동맹 체제의 서막으로 간주하는 것이 과연 우리의 국익에 손해일까?

위의 질문에 답하기 위해서 아·태 지역 안보 질서의 측면에서 미·중 역학 관계를 살펴보는 것이 필요하다. 한·일 군사정보보호협정 체결을 둘러싼 논란의 이면에는 아·태 지역에서 개별 동맹의 연계를 추진하고 있는 미국과 미국 주도 동맹의 연계를 비난하는 중국이 있기 때문이다.

미국은 아·태 지역에서 호주, 일본, 필리핀, 한국, 태국과의 동맹에 기반을 둔 이른바 ‘중심축과 바퀴살’ 동맹 체제를 운영하고 있다. 동(同) 동맹 체제를 운영함에 있어 미국은 냉전기와는 달리 개별 동맹의 연계를 강화하고 있다. 이는 무엇보다도 탈 냉전기 안보 환경에서 새롭게 대두되고 있는 비전통안보 이슈에 효율적으로 대응하기 위해서는 ‘바퀴살’ 동맹국 간의 유기적 협조가 필수적이라는 판단 때문이다. 또한, 미국은 역내 국가들의 정치·경제·사회·문화의 이질화로 아·태 지역에서 효율적인 다자안보기구가 발전하지 못하고 있는 현실을 직시하고, 개별 동맹의 소 다자적 연계가 효율적인 다자안보기구를 창출하는 디딤돌이 되기를 기대하고 있다.

미국 주도 동맹이 ‘소 다자적’으로 연계되고 있는 대표적인 예가 미국·호주 동맹과 미국·일본 동맹에 기반을 둔 미·일·호 삼국 간의 안보협력이다. 2001년 ‘삼자 안보대화’로 시작된 삼국 간의 안보협력은 2006년 이래 고위급 간 ‘삼자 전략대화’로 격상되었다. 더군다나 삼국은 정규 군사훈련을 실시하는 등 안보협력을 강화하고 있다. 주목할 점은 미국·호주 동맹과 미국·일본 동맹의 연계로 인해 호주와 일본과의 안보협력도 강화되고 있다는 점이다. 2007년과 2008년에 체결된 ‘안보협력 공동 선언’과 ‘안보 양해 각서(Defense Memorandum)’는 양국의 안보협력 관계가 급속도로 발전하고 있음을 입증해주는 이정표다.

미국이 탈 냉전기 ‘중심축과 바퀴살’ 동맹 체제를 운영함에 있어 개별 동맹의 연계를 추진하는 경향은 미국이 동맹국과의 군사 훈련에 다국의 참여를 유도하고 있는 데서도 찾아 볼 수 있다. 미국과 인도의 ‘말라바(Malabar)’ 해상 군사훈련에 2007년부터 호주와 일본이 비정규적으로 참여하고 있다. 미국과 태국과의 ‘코브라 골드(Cobra Gold)’ 군사훈련 및 미국과 필리핀 간의 ‘발리카탄(Balikatan)’ 군사훈련도 다자의 형태로 수행되고 있다. 2010년 중국과 일본의 센카쿠 열도 충돌 후 실시된 미·일 군사훈련에 한국이 참관국으로 참여한 것과 2012년 1월~2월에 실

시된 미·일 군사훈련에 주한미군 150명이 처음으로 참가한 것도 유사한 맥락이다.

중국은 미국 주도 동맹의 연계를 자국에 대한 봉쇄로 인식한다. 특히 중국은 앞서 언급한 미국·일본·호주 삼자 간 안보협력의 강화를 예의주시하고 있다. 미국이 궁극적으로 삼자 안보협력의 틀에 인도를 편입시켜 중국에 대항한 소규모의 아태 지역 판 나토(NATO)를 결성할 가능성이 높다고 판단하고 있기 때문이다. 또한 중국은 미국·필리핀, 미국·태국 및 미국·호주 동맹 관계의 강화를 미국의 동남아시아 지역으로의 ‘공세적 재귀환’으로 규정하고, 이를 자국의 ‘핵심이익’에 대한 중대한 도전으로 받아들인다. 그러나 미국은 중국이 북한의 군사적 도발에 대해 편중적 태도를 견지하고 있고 일본 및 동남아 국가와 영토 분쟁을 촉발시키고 있음을 지적한다. 즉, 미국의 입장에서 미국 주도 동맹의 강화는 ‘미국의 지도력’을 유지하여 역내 안보 질서를 안정시키기 위한 필수불가결한 조치이다. 이와 같이 미국과 중국이 미·중 대치의 원인제공자로 서로 상대국을 비난하는 전형적인 안보 딜레마가 구현되고 있다.

한·일 군사교류 확대에 미국과 중국이 상반된 입장을 보이는 것도 미·중 대결구도의 관점에서 한·일 군사협력을 바라보기 때문이다. 미국의 입장에서 볼 때, 한·일 군사정보보호협정 체결은 한미동맹과 미·일동맹이 연계되고 나아가 일본과 한국의 가상 동맹 관계가 형성되기 위한 첫걸음이다.¹⁾ 그러나 중국의 입장에서 한·일 군사정보보호협정 체결은 중국에 대한 한·미·일 3국의 봉쇄 전선 구축과정이다.

그런데 한·일 간 군사교류 확대에 대한 중국의 부정적 시각으로 인해, 역설적으로 한·일 간 군사교류 확대가 북한의 군사적 도발에 대해 북한 편향적 태도를 견지하고 있는 중국에 대한 레버리지가 될 수 있다. 미국에게 한미관계가 미·중관계의 하부구조인 것처럼, 중국에게도 북·중관계는 미·중관계의 하부구조이기 때문이다. 한미동맹과 미·일동맹을 연계시키고 한·일 가상 동맹을 구현하려는 미국의 전략에 한국이 동조한다면, 중국은 상부구조인 미·중관계에 있어 불리한 안보환경에 직면하게 될 것이다. 이에 한국은 중국이 북한의 군사적 도발에 대한 편향적 태도를 수정하지 않는다면 미국의 동맹 연계 정책에 협조할 수밖에 없음을 중국에 주지시킴으로써, 중국이 북한 도발에 대한 편향적 태도를 수정하도록 유인할 수 있다.

이러한 관점에서 한국이 일본과 군사정보보호협정 체결과 같은 낮은 수준의 군

1) 커트 캠벨(Kurt Campbell) 차관보는 2011년 3월 미 의회 청문회에서 한·미·일 3국 간 안보 협력의 제도화를 추진할 것이며, 이는 동북아시아 안보 구도가 더욱 통합적으로 발전하는데 기여할 것이라고 강조하였다.

사교류를 실시하는 것은 대 중국 레버리지 확보 측면에서 바람직하다. 군사정보보호협정의 체결은 한국이 반 일본 정서에도 불구하고 지정학적 고려에서 필요하다면 일본과의 군사교류를 확대할 수 있다는 메시지를 중국에 전달하는 효과가 있다. 만약 협정체결 후에도 중국이 북한의 군사적 도발에 대해 북한 편향적 태도를 지속한다면 한국은 일본과 상호군수지원협정을 체결하는 등 한·일 군사교류의 단계를 점차 높여나가야 한다. 그러나 군사교류의 강도가 합동 군사훈련 수준까지 강화되는 것은 바람직하지 않다. 양국 간 군사훈련은 한·미·일 대 북·중·러의 신냉전 대결 구도가 고착되는 것을 의미한다. 신냉전 대결 구도가 고착되면 될수록 북한의 핵 및 장거리 미사일 개발을 억제하는데 있어 중국의 긍정적 역할을 기대하기는 더욱 어려워진다. 한·일 군사교류의 확대 여부와 수준을 결정하는데 있어 신중한 전략적 접근이 필요한 이유다.

북한의 박인숙 재입북 선전 배경 및 의도와 대응방향

• • •

김수암

북한인권연구센터 선임연구위원

2006년 한국에 있는 아버지를 만나기 위해 입국해 정착해 살던 박인숙(북한매체에서는 박정숙)씨가 북한에 남겨진 아들에 대한 협박 소식에 재입북(6월 25일)한지도 벌써 20여일이 지났다. 북한은 6월 28일 내외신 기자회견이라는 형식을 통해 박인숙씨 재입북 사실을 대대적으로 선전하였다. 그런데 6월 28일 이후에도 북한 당국은 관영매체를 통하여 박인숙씨 재입북 사건을 지속적으로 선전수단으로 활용하고 있다. 그렇다면 북한 당국이 기자회견이라는 이벤트와 관영매체를 통하여 대대적인 선전활동을 전개하고 있는 배경과 의도는 무엇일까?

첫째, 탈북자 문제가 북한체제에 미치는 정치적 부담이 가중되고 있다는 인식이 깔려 있다. 보다 나은 삶과 자유를 찾아 북한을 떠나 국내로 입국하는 북한이탈주민 규모는 이미 2만 3천 8백 명을 넘어서고 있다. 국내 입국 북한이탈주민의 양적 규모의 증가와 더불어 질적 성격에서도 변화가 나타나고 있다. 최근 남한에 기정착한 북한이탈주민이 북한 내 가족을 데려오는 비율이 크게 증가하고 있다. 이들 가족들은 처음부터 보다 나은 삶을 위해 남한행을 목적으로 북·중 국경을 넘고 있다. 북한 당국은 대규모 탈출사태가 동독 등 동구사회주의권이 붕괴된 주된 요인의 하나로 인식하고 있기 때문에 탈북자들이 증가하는 것에 대해 우려하지 않을 수밖에 없을 것이다. 또한 북한이탈주민들은 북한 사회의 비참한 실상, 인권 유린 실태를 외부에 고발하는 중요한 정보자산이다. 그리고 북한 내 가족 등 연계망을 통해 남한 사회의 실상을 북한에 전파하는 역할도 수행하고 있다. 이와 같이 북한이탈주민 규모의 양적 증가 및 질적 성격의 변화와 더불어 북한이탈주민들이 수행하는 역할은 북한체제에 정치적 부담으로 작용할 수밖에 없다. 이러한 정치적

부담에 대한 인식은 김정은 등장 이후 탈북자에 대한 통제정책으로 표출되고 있다. 북한이탈주민들의 증언에 따르면 김정은 등장 이후 탈북 행위에 대한 통제와 처벌이 강화되는 것으로 파악되고 있다. 또한 북한 당국은 탈북 행위를 억제하기 위해 탈북자 가족을 강제 추방하는 등 감시를 강화해나가고 있다. 6월 말 현재 국내 입국 북한이탈주민은 751명(잠정)으로 지난 해 같은 시기에 비해 40% 정도 감소한 것도 북한 당국의 탈북자 정책에 기인하는 것으로 판단된다.

둘째, 북한 내 탈북 행위에 대한 직접 통제 강화와 함께 박인숙씨 사건을 대대적으로 선전하고 있는 것은 남한 내 북한이탈주민의 실상을 왜곡함으로써 간접적으로 탈북행위를 억제하려는 의도로 분석된다. 북한 당국은 박인숙씨 재입북 내외신 기자회견을 기획 연출하면서 북한이탈주민들이 남한 사회에서 비참한 생활을 하고 있는 것처럼 묘사하는데 회견 내용의 대부분을 할애하였다. 이와 같이 짜여진 각본에 의한 묘사와 달리 대부분의 북한이탈주민들은 남한사회에 성공적으로 정착하고 있다. 우리 정부는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 따라 북한이탈주민들이 성공적으로 정착할 수 있도록 적극적으로 지원하고 있다. 특히 북한이탈주민이 실제로 정착하는 지역사회에서 북한이탈주민의 정착을 지원하기 위해 하나센터, 전문상담사, 정착도우미 등 지원시스템을 강화하는 동시에 「북한이탈주민지원재단」을 설립하여 종합적인 지원시스템을 구비하여 나가고 있다.

셋째, 박인숙씨의 기자회견을 통해 탈북자에 대한 북한의 이중적 태도도 발견되고 있다. 그동안 북한은 탈북자에 대해 ‘민족반역자’, ‘인간쓰레기’ 등으로 지칭하면서 비난하였다. 그런데 이번 기자회견을 통해 이러한 부정적 인식은 감춘 채 남한당국에 의한 비인도적 행위의 결과 탈북자가 양산되었다는 태도로 돌변하고 있다. 북한 당국은 7월 5일 조선 적십자회 중앙위원회 대변인 담화를 통해 탈북자에 대해 ‘우리 주민들에 대한 비열한 유인, 납치 행위’라고 비난하고 있다. 그동안 ‘쓰레기’라고 규정하던 탈북자를 주민이라고 지칭하면서 남한당국에 의한 유인, 납치의 결과라고 비판하고 있는 것이다. 특히 인도주의를 구현하는 ‘적십자’ 조직의 담화를 통해 이러한 행위를 부각시킨 것도 남한 당국의 비인도성을 극대화하려는 의도가 깔려 있다.

넷째, 무엇보다도 북한 당국은 박인숙씨 입북을 김정은에 대한 우상화의 선전 수단으로 적극 활용하고 있다. 6월 28일 기자회견에서 박인숙씨는 김정은의 자애로움을 일부 언급하였지만 주로 남한에서의 비참한 생활을 폭로하는데 회견내용의 대부분을 할애하였다. 그런데 6월 28일 이후 북한의 관영매체는 박인숙씨가 조

국을 배신하였음에도 불구하고 김정은의 은덕으로 북한에서 행복한 삶을 살고 있다는 점을 부각시키는 데 중점을 두고 보도하고 있다. 7월 5일 조선중앙통신에서는 “경애하는 김정은 장군님께서서는 나의 죄많은 과거를 조금도 탓하지 않으시고 대해 같은 사랑과 은정을 안겨주시었다”고 박인숙씨에 대한 김정은의 은덕을 집중적으로 부각시켰다. 그리고 7월 10일 조선중앙통신에서는 ‘공화국의 품에 다시 안긴 박정숙 여성과 그 가정의 삶’이라는 제목의 기사에서 박인숙씨의 집을 찾아가 박인숙과 아들 등 일가족이 김정은의 은덕 속에 행복한 삶을 살고 있다고 선전하였다. 이와 같이 북한 당국은 관영매체를 통해 박인숙씨 사건을 김정은의 인자로움과 자애로움을 선전하는 방편으로 적극 활용하고 있다.

이상에서 보듯이 박인숙씨 재입북 사건에 대해 북한 당국은 정치적 의도를 갖고 대대적으로 선전하고 있다. 남한에서는 북한의 의도에 휩쓸림 없이 이번 사건으로 인해 북한이탈주민에 대한 부정적 인식이 확산되는 것은 경계해야 할 것이다. 오히려 북한이탈주민들에 대한 우리의 인식을 새롭게 다지는 계기로 삼아야 할 것이다. 보다 나은 삶과 자유를 찾아온 북한이탈주민은 남북한 통합의 중요한 자산이라는 인식을 확고하게 정립해나갈 필요가 있다.

무엇보다도 남북한 통합 대비 차원에서 북한이탈주민 문제를 되돌아보는 계기로 삼아야 할 것이다. 북한이탈주민들이 남한 사회에 성공적으로 정착할 수 있도록 지원하는 것이야말로 통일을 준비하는 시금석이 될 수 있다. 앞으로 통일대비라는 북한이탈주민 지원정책의 목표가 보다 효율적으로 수행되기 위해서는 중앙부처 차원에서 정책을 기획하고 조율할 수 있는 시스템을 강화해나가야 한다. 또한 지역 차원의 지원시스템을 보다 정교하게 보완해나가야 할 것이다.

또한 박인숙씨가 북한으로 돌아간 실질적 동기가 북에 두고온 아들에 대한 북한 당국의 협박이라는 사실에서 보듯이 북한이탈주민들은 북한에 두고온 가족에 대한 죄책감과 그리움으로 고통을 겪고 있다. 이들에 대한 보다 따뜻한 배려가 필요하다. 무엇보다도 북한이탈주민에 대한 우리 사회의 편견과 차별 인식을 극복해나가야 할 것이다. 일부 부적응 사례가 있지만 대부분의 북한이탈주민들은 우리 사회에서 건전한 국민으로 훌륭하게 새로운 삶을 개척해나가고 있다. 따라서 북한이탈주민에 대한 대국민 인식 개선 사업을 보다 확대해나갈 필요가 있다.

김정은체제 하 북한 인권문제와 국제협력

• • •

한동호

북한인권연구센터 연구위원

김정은체제의 북한인권 문제를 제기하는 것은 북한체제의 미래와 어떠한 상관관계가 있는가? 2011년 12월 17일 김정일 국방위원장의 사망 이후 조문정국과 권력승계 절차를 거쳐, 올해 4월 김정은체제는 공식적으로 출범하였다. 그동안 외견상으로 안정된 승계과정을 완성한 김정은체제에 대해 다양한 관점과 각도에서 평가할 수 있겠지만, 이 글의 초점은 김정은체제의 인권문제와 국제협력의 문제로 국한하고자 한다. 무엇보다 인권문제에 대한 김정은체제의 접근이 북한체제의 미래와 직결될 수 있다는 정책적 판단에서, 김정은체제에서의 인권문제 제기의 중요성을 언급한 후, 국제사회의 북한인권 개선노력, 북한 인권문제와 김정은정권의 미래를 전망하고자 한다.

김정은체제와 인권문제

혹자는 김정은정권의 개혁·개방 가능성과 김정은의 해외 유학 경험을 연결시키곤 한다. 어릴 때부터 해외에서 오랜 시간을 보낸 김정은은 개혁·개방, 민주주의, 인권 등 서구적 가치에 대해 보다 적극적 태도를 견지할 것이라는 견해이다. 하지만 이러한 주장들은 현재까지의 정황으로 볼 때는 그리 설득력을 가지지 못하고 있다. 작년 12월 17일 김정일 국방위원장의 사망 이후, 북한체제의 유일 계승자로 내정되었던 김정은은 12월의 조문정국을 통해 조선인민군 최고사령관에 추대되었고, 올해 4월 11일의 제4차 당대표자회와 이어진 13일의 최고인민회의에서 각각 조선노동당 제1비서, 국방위원회 제1위원장으로 추대되는 등, 북한체제의 실질적 최고권위자로서의 수순을 단계적으로 밟아왔다. 김정일 사망 이후, 처음으로 발표된 올해 1월 1일의 신년공동사설도 “김정일 유훈통치와 김정은 영도체제의

개막”으로 요약되며, 내용의 순서상 당에 앞서 군에 대한 강조를, ‘인민생활향상’에 앞서 체제의 조기 안정화를 위한 ‘정치사상적’ 결속이 강조되었던 것이 사실이다.

김정은체제는 정권의 결속 및 내부적 조기 안정화를 위해 사회통제를 강화하며, 특히 탈북자 문제에 대해서는 김정일 정권 못지않은 강도 높은 민감성을 표출해 왔다. 김정은이라는 젊은 지도자가 정치적 변환의 과정에 있는 북한체제를 유지·지속하기 위해서는 보다 강력한 통제력이 요구된다는 것이 북한 지도부의 전략적 판단이기도 할 것이다. 이미 김정은이 후계지명을 받고 후계자 수업을 하던 시점이었던 2011년 2월 평양에서는 ‘선군청년 총동원대회’라는 청년 집회가 열렸으며, 김정은 당시 중앙군사위 부위원장은 이 대회에서 청년들이 단결하여 “이색적인 현상들을 사상전의 집중포화로” 제거할 것을 호소한 바 있다. 이로 보건대, 향후 지속될 김정은체제가 민주주의, 인권 등 보편적 가치를 수용하여 북한체제 쇄신을 도모할 가능성은 현재로서는 극히 낮다고 볼 수 있다.

또한, 현재의 김정은체제가 주민들의 인권개선을 위해 할애할 수 있는 자원과 역력은 별로 없어 보인다. 오히려, 김정은정권은 제한된 자원을 내부체제 공고화를 위한 국가기능 강화, 사회통제 강화, 외화벌이 사업에 전폭적으로 할애함으로써 북한주민의 생명권, 자유권, 식량권, 건강권 등 북한인권의 전반적 개선과는 거리가 먼 방향으로 향하고 있다. 하지만 동시에 김정은체제 하 북한 정권은 체제유지를 위하여 ‘인민생활향상’을 통한 민심 이반 방지라는 목표 또한 포기할 수 없는 정책적 딜레마에 봉착해 있다.

국제사회의 북한인권 개선노력

국제사회는 김정은체제 하 북한인권 개선에 지대한 관심을 가지고, 유엔 차원, 지역 차원, 개별국가 차원의 통합적 방식으로 북한 인권문제에 접근하고 있는 것으로 파악된다.

지난 6월 18일 나비 필레이(Navanethem Pillay) 유엔 인권최고대표는 인권이사회 개회연설에서 인접국이 탈북자들에 대해 강제송환금지원칙을 존중할 것을 촉구하였다. 이는 유엔 인권최고대표가 인권이사회 개회연설을 통해 탈북자 강제송환금지에 대해 공식적으로 언급한 첫 사례로 기록되었다. 같은 맥락에서 다루스만(Marzuki Darusman) 유엔 북한인권특별보고관도 올해 인권이사회에 제출한 보고서에서 중국 내 탈북자들에 대해 주변국이 강제송환금지원칙을 준수할 것을

이미 언급한 바 있다. 탈북자 문제를 포함한 북한인권 개선에 대한 국제사회의 공식적 문제제기는 향후 강화될 추세이며, 유엔인권 메커니즘을 통한 구체적 언급만으로 해당 국가에 대한 상당한 압력이 될 것으로 판단된다. 올해 3월의 인권이사회에서도 북한인권결의가 무투표 합의로 통과되었는바, 북한인권 개선에 대한 국제사회의 의지는 그 어느 때보다 강하다고 생각된다.

유럽에서의 국제인권 논의동향도 주목할 만하다. 지난 6월 25일 유럽연합은 모든 대외정책에 인권을 연계하는 조치들을 채택하였다. 또한 캐서린 애슈턴(Catherine Ashton) 현 유럽연합 외교·안보정책 고위대표가 재임하는 기간 동안 36개 분야에서 96가지 다양한 조치를 취할 전망이다. 이러한 조치의 일환으로 유럽연합은 유럽연합인권특별대표(EU Special Representative on Human Rights)를 임명하고, 유럽과 대외관계를 수립하고 있는 국가들에 민주화 기금을 제공할 수 있는 유럽민주주의기금(European Endowment for Democracy) 설립을 계획하였다. 유럽연합의 대부분의 회원국이 북한과의 외교관계를 가지고 있으므로 유럽연합의 금번 조치는 북한인권 개선을 위한 국제협력이라는 관점에서 각별한 의미가 있다.

한편, 미 국무부의 로버트 킹(Robert King) 북한인권특사는 5월 말 벨기에 브뤼셀을 방문하여 유럽의회 관계자들과 북한 인권문제 해결을 위한 미국 측과 유럽 측의 협력방안을 논의하였다. 이어진 6월 중순에는 통일연구원 주최 북한인권 개선을 위한 ‘제2회 샤키오 인권포럼’ 참석차 한국을 방문한 자리에서 북한인권 개선을 위한 한미협력방안, 국제적 연대의 필요성, 북한 내외의 자유로운 정보유통의 중요성 등을 강조하였다. 또한, 미 상원 외교위는 6월 19일 ‘북한인권재승인 법안’을 가결하여, 탈북자 재정착 지원 및 북한인권의 실질적 증진을 골자로 하는 인권법안을 2017년까지 연장하는 데 동의하였다. 이러한 일련의 국제사회의 북한인권 개선전략은 단기간에 적용될 성질의 것은 아니다. 보다 중·장기적인 차원에서 접근할 필요가 있다. 국제무대에서 탈북자 문제를 중심으로 제기되는 북한인권 개선에 대한 요구가 일회성에 그치지 않도록 여러 운동 주체들이 실질적 목표를 향한 연대를 형성하는 것은 이러한 중·장기적 전략의 좋은 예이다.

북한 인권문제 해결을 위한 국제적 연대의 강화는 향후 북한체제의 미래를 결정지을 수 있는 주요한 변인의 하나로 파악된다. 현재 북한 당국은 외부로부터의 정보를 차단하고, 북한주민들의 의식변화 가능성을 차단하는 데 주력하고 있다. 북한 당국의 사회통제·정보통제에도 불구하고, 미국, 유럽을 중심으로 한 국제사회는 유엔의 다양한 인권 메커니즘을 활용하고 적용하여 탈북자 강제송환금지 및

북한인권 개선을 위한 지속적인 논의를 제기하고 있다. 북한 정치범 수용소의 현실을 고발하고, 그 반인도성에 주목하는 논의에서부터 유엔 차원에서 조사위원회(Commission of Inquiry)를 구성하여 북한의 인권침해 실태를 규명하고자 하는 논의들이 활발하다. 밖으로부터의 변화의 물결은 서서히 북한을 향해 흐르고 있다.

북한인권 개선과 김정은체제의 미래

김정은체제 하의 북한 인권문제 제기는 단순히 악화되는 북한 주민의 삶의 질 개선이라는 측면 외에 체제의 미래와 직결되어 있다. 많은 전문가들이 북한의 개혁·개방 가능성에 대한 논의를 진행하지만, 북한 체제의 미래와 북한인권의 상관관계에 대한 논의는 별로 많지 않다. 북한의 민주주의, 자유, 인권을 증진하는 것은 북한체제의 개혁과 직결되는 문제일 뿐만 아니라, 더 나아가 통일한국의 초석이 될 것이다. 통일한국의 건설과정은 정부 간 협의를 통한 과정이기도 하겠지만, 더 중요하게는 양쪽의 주민들이 하나로 만나고, 사람 대 사람의 관계를 중심으로 형성될 것이기 때문이다. 북한의 인권을 인도주의적 견지에서 논의하는 것은 내정 간섭이 아니라 국제사회의 도도한 흐름이며, 나아가 통일한국을 준비하는 주요한 과정 중 하나이다.

김정은체제의 성공 여부는 북한주민의 인권 개선이라는 대명제와 밀접한 관련이 있다. 김정은체제가 공식적으로 출범했지만, 주민의 인권이 개선되고 있다는 신호는 아직 보이지 않는다. 오히려, 김정은의 승계과정에서 표출된 강력한 사회통제 및 체제유지 공고화 목표는 승계과정의 공식적 마무리에도 불구하고 여전히 지속되고 있다. 주민의 자유권도 개선되지 못한 채 퇴보하고 있으며, 북한의 식량난 또한 근래 지속되었던 가뭄으로 인하여 더욱 악화되었다. 따라서 주민의 식량권을 비롯한 경제적 권리도 개선될 기미가 보이지 않는다. 북한 당국은 김정일 사망을 전후하여 14개 경제법령을 정비하여 외자유치 확대를 의도하고 있지만 북한의 경제특구정책의 성공 여부 또한 불투명하다. 2009년 11월의 화폐개혁 이후 북한 주민들의 정권에 대한 인식은 급격히 악화되었다. 2010년 말부터 2011년을 거쳐 현재까지 진행 중인 재스민 혁명은 변화를 거부하는 독재체제에 대한 시민적 저항운동을 보여준다. 물론, 여러 정황상 북한이 제2의 튀니지, 제2의 이집트가 될 가능성이 현재로서는 요원하다 할지라도, 현재의 상황이 미래의 북한 정권의 향방까지 규정하는 것은 아니다. 적절한 시점이 되면, 김정은체제도 중동과 동남아시아

아를 거쳐 거세게 불어오고 있는 전 세계 민주화, 인권, 자유를 향한 시민들의 움직임 속에서 예외일 수 없다.

이러한 관점에서 북한인권 개선을 위한 국제협력의 궁극적 목표는 북한주민들의 삶을 실질적으로 변화시키는 한편, 북한지도부가 인권문제와 체제유지의 상관성을 더욱 자각하도록 돕는 데 있다. 즉, 주민들의 의식이 개방화될수록 북한을 그동안 지탱해 왔던 통제기반 정책은 그 효용성을 잃게 될 것이며, 따라서 김정은 체제는 새로운 시대에 걸맞는 새로운 정책을 채택해야 한다는 것이다. 국제사회는 주민들의 인권개선이 김정은체제가 반드시 해결해야 할 국가적 목표임을 더욱 강조해야 한다. 북한인권 문제에 대해 국제사회는 이미 인권의 보편성과 국제협력이 라는 두 가지 기둥을 중심으로 접근하고 있다. 김정은의 북한이 국제적인 고립을 극복하고, 진정한 의미의 개혁·개방을 추구하기 위해서는 국제화된 표준에 따른 인권개선 및 주민의 삶의 질 개선을 위한 구체적 행동을 보여야 한다. 김정은 제1비서가 4·15 열병식에서 육성연설을 통해 국민에게 약속한 ‘인민생활향상’을 진정한 의미에서 실현하기 위해서는 자국 국민의 인권문제에 대한 근본적 성찰이 필요할 것이다.

리영호 실각과 북한 권력투쟁 전망

• • •

조한범

통일정책연구센터 선임연구위원

북한 인민군의 실세인 리영호 총참모장이 실각했다. 리영호의 실각과 관련된 북한측 발표는 “신병관계로 모든 직무에서 해임한다”로 요약된다. 그러나 리영호의 실각을 북한 측 발표처럼 단지 신병 상의 문제나 통상적인 인사교체로 보기엔 어려운 몇 가지 요인이 있다.

리영호의 실각과정은 북한에서 유사한 사례를 찾아보기 힘들 정도로 이례적이다. 리영호는 금년 김정은의 공개활동을 32차례나 수행했으며, 김정일 장례식 때에는 운구차를 호위한 ‘8인방’ 중 한명으로 김정은과 함께 맨 앞줄에 위치했었다. 리영호는 최근 7월 8일에도 김일성 사망 18주기를 맞아 시신이 안치된 금수산태양궁전을 김정은과 함께 참배했다. 북한군의 최고 실세인 리영호가 공개활동 8일 만에 모든 직책에서 전격적으로 해임되었다는 사실에 주목해야 할 필요가 있다.

통상 독재국가나 사회주의 국가에서 권력의 실세는 와병여부에도 불구하고 현직에서 해임되는 경우가 드물다. 심지어 식물인간상태에 도달한 중병을 얻은 경우도 직책만은 유지되는 사례가 일반적이다. 김정일 운구차 ‘8인방’ 중의 한명인 우동측의 경우에는 김정일 장례식 이후 공개적 행보가 중단되었을 뿐만 아니라, 관련 동정도 보도되지 않는 등 실각을 예측하게 하는 징후가 뚜렷하였다. 리영호의 경우와 달랐다. 그 동안 리영호 건강이상에 대한 어떠한 보도나 관측도 확인된바 없다. 따라서 신병관계로 리영호가 실각했을 가능성은 거의 없다고 볼 수 있다.

리영호의 실각이 즉각 공개 발표되었다는 점도 주목할 부분이다. 북한과 같은 폐쇄적 독재국가의 경우 권력 상층부의 이동은 즉각적으로 공개되지 않으며, 장기간 기밀에 붙여지는 것이 상례라고 할 수 있다. 리영호의 경우 실각이 방송을 통해 발표되었다는 점에서 관련 사실의 공개적 유포의도를 읽을 수 있으며, 이는 북한군 및 주민은 물론 국외청중들을 대상으로 한 대외공표로서의 의미를 지니고 있다.

몇 가지 상황을 종합해 볼 때, 리영호의 실각은 자연스러운 인사이동이나 권력 교체가 아닌 숙청에 해당하며, 현재 리영호는 구금 또는 연금상태에 있을 가능성이 높다. 이는 북한 권력 상층부 내에서 심각한 권력투쟁이 진행 중임을 시사한다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 선군정치라는 군 우선 체제에서 막강한 위상을 지닌 리영호의 전격적 실각은 큰 틀의 권력투쟁이 진행 중이라는 것을 의미한다. 리영호의 실각은 북한 권력투쟁의 종식이 아닌 서막, 내지는 중요한 한 분기점이라는 추론을 가능케 한다.

2012년 4월 최룡해 총정치국장이 김정은, 김영남, 최영림에 이어 권력서열 4위로 승진, 서열 5위인 리영호를 추월했을 때 이미 리영호의 위상은 약화되었다. 1959년 군에 입문, 야전에서 경력을 쌓은 리영호는 한국군의 합참의장에 해당하는 총참모장으로서 북한군을 대표하는 최고 실세였다. 김정일 생전인 2010년 차수 승진과 아울러 김정은과 함께 당 중앙위 군사위 부위원장에 오름으로써 김정은 후계체제의 핵심적 축으로서 역할을 인정받았다고 할 수 있다.

김정일은 생전에 김정은 후계체제의 공고화를 위해 군 실세인 리영호를 중용했다. 김정은의 고모부인 장성택으로 하여금 당과 행정계통을 장악하게 함과 동시에, 아울러 군에 견제의 임무를 부여, 김정은을 보좌하도록 한 것으로 추측된다. 장성택계인 최룡해의 급부상도 김정은체제 공고화에 대한 김정일의 의도를 엿볼 수 있는 대목이다. 김정일은 북한의 장기적인 국가 위기 상황에서 북한판 비상계엄이라 할 수 있는 선군정치의 구현을 위해 불가피하게 군에 의존해야 했다. 이는 군 위상 강화로 연결되었으며, 이에 대한 균형 확보 차원에서 김정일은 장성택과 최룡해의 정치적 위상을 강화시켰다고 볼 수 있다. 리영호, 장성택, 최룡해는 김정은 후계구도 정착을 위해 각각 다른 역할을 부여 받았으며, 김정일이 생전에 작성한 후계구도의 청사진을 구현할 주요 인물들에 해당한다. 군부와 당료 두 진영은 김정은 후계체제 형성의 양대축이라고 할 수 있기 때문이다.

김정일의 급사는 이와 같은 구도에 변화를 야기했다. 김정일의 사망으로 권력지형을 조정할 강력한 컨트롤타워가 소멸된 반면, 김정은은 국정경험이 일천하고 스스로의 권력기반을 갖추지 못했다는 한계를 지니고 있다. 김정은 스스로 권력지형을 재편하거나 상층부의 권력 갈등을 조정할 능력을 지니고 있지 못하다는 것을 의미한다. 김정일 사후 나름대로의 정치적 기반과 경험을 지니고 있는 고모부 장성택이 급부상한 계기라 할 수 있다. 김정일이 급사한 이후 김정은 후계체제의 실세 간 권력지형 재편과 아울러 권력 갈등이 표면화 되었다고 할 수 있다.

2012년 4월 당대표자회의와 최고인민회의를 통해 김정은체제 권력구도가 형성되었으며, 이를 통해 장성택계의 인사들이 실세로 부상했다. 장성택은 당 정치국 위원에 이름을 올리는 것에 그쳤지만, 장성택계의 인사들이 군과 공안권력의 수장 지위에 올랐다는 점이 주목된다. 군의 무력에 의존하는 북한에서 군을 확고하게 장악하는 것이 중요하며, 권력엘리트 및 대중들에 대한 통제력 확보차원에서 공안 권력의 장악이 필요하다. 인민군의 최고위직인 총정치국장 최룡해, 국정원장에 해당하는 국가안전보위부장 김원홍, 경찰청장에 해당하는 리명수 모두 장성택계라는 점을 주목할 필요가 있다. 권력장악에 핵심적인 군과 공안권력의 수장이 모두 장성택계라는 점에서 4월의 권력지형 재편은 김정은정권 강화를 명분으로 한 ‘장성택에 의한 장성택을 위한 권력재편’으로 볼 수 있다.

장성택계의 부상에 비해 김정일 시대의 원로그룹 및 군 실세들은 상대적으로 퇴조했다. 리영호는 최룡해에 서열이 뒤졌으며, 우동측 보위부 1부부장을 김정일 장례식 이후 모습을 보이지 않고 있다. 김정일 시대 군부 핵심인사였던 김영춘도 최근 김정각 전 총정치국 1부국장에게 인민무력부장 자리를 넘겨줌으로써 군 실권행사에서 멀어졌다. 오극렬 역시 권력엘리트 재편과정에서 크게 눈에 띄지 않았다.

군 공안권력 분야의 장성택계 급부상은 군부 내 역학관계의 변화를 예고한 것이었다. 군은 특수집단이자 단기간에 장악이 어렵다는 점에서 4월의 권력재편은 서막에 불과하며, 향후 본격적인 대규모의 인사개편을 예고한 것이다. 군부에 대한 장악은 민간인인 최룡해의 임명만으로 종료되는 것이 아니며, 무력을 장악하고 있는 군단장 및 사단장, 그리고 핵심 보직에 대한 확고한 지지기반 형성이라는 후속조치를 필요로 한다. 리영호의 실각은 이 같은 과정과 연계되어 있는 것으로 보인다. 당료그룹인 장성택계가 신주류로 부상하는 과정에서 군에 대한 전면적 개편을 앞두고 리영호를 중심으로 북한 군부가 반발했거나 모종의 움직임이 있었다는 가정을 해볼 수 있다. 리영호는 자신의 실각을 전혀 예상치 못한 것으로 보이며, 이는 장성택계 공안라인의 전격적인 합작품으로 보아야 할 것이다.

따라서 리영호의 실각은 일회용 사건이 아니라 김정일 사후 장성택계 중심의 권력재편 과정의 일환이며, 현재 진행형의 성격을 띤 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 장성택계는 군과 내각, 당에 대한 전반적이고 포괄적인 권력장악을 시도하고 있는 것으로 보이며, 김정일이 시도한 대규모 숙청사례인 심화조사건을 넘는 규모일 수도 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 리영호의 숙청과 아울러 최룡해를 정점으로 군의 주요 보직 및 군단장, 사단장 급에 대한 대폭적인 물갈이를 예상할

수 있다. 현영철의 차수 승진으로 관심의 대상이 되고 있는 리영호의 후임은 장성택 및 최룡해와 가까운 인물이 될 가능성이 크다. 또한 당 조직비서로 봉직하고 있다는 설이 있는 김경희를 통해서 당에 대한 조직개편이 시도될 가능성도 있다. 장성택은 자신이 풍부한 경험으로 내각을 관리하는 동시에 권력재편 과정 전반을 감독하는 컨트롤타워의 역할을 하게 될 것이다. 이 같은 모든 과정은 김정은 권력 강화를 명분으로 내세우게 될 것이며, 김정은과의 긴밀한 협의 및 재가를 통해 이루어지게 될 것이다.

문제는 군부를 중심으로 하는 기존 세력의 반발여부이다. 당장 리영호의 실각에 대해서 군원으로 및 무력을 실질적으로 장악하고 있는 일선 군부대의 반응 여부가 관건이다. 장성택계의 군·공안권력 장악이 아직 총체적으로 완결된 것으로 보기 어렵기 때문이다. 리영호의 실각은 정치적 게임에서 북한군부가 일시적으로 밀려난 것으로도 볼 수 있다. 특히 김정은정권의 최후의 보루라고 할 수 있는 호위총국과 평양방어사령부 등 핵심적인 부대의 동향도 예의주시할 필요가 있다. 장성택계의 고민은 리영호의 신병처리와 함께 본격적인 군내부의 물갈이의 즉각적인 착수 여부일 것이다. 북한군부의 반발이 노골화될 경우 장성택계도 어려운 상황에 직면할 수 있다. 원로 그룹 및 당내 파워엘리트들이 장성택계의 권력재편에 직간접적으로 저항하는 경우도 예상 할 수 있다.

북한 권부의 안정성은 향후 진행될 장성택계의 포괄적인 권력재편과정의 순조로운 진행여부에 달려있다고 할 수 있다. 김정일이라는 확실한 컨트롤타워가 존재했던 심화조사건에 비해 이번의 경우는 매우 다른 상황적 조건에 놓여 있기 때문이다. 특히 갈등조정능력이 미약한 김정은이 권력엘리트 간의 갈등이 심화되는 상황에서 한계에 직면할 가능성이 있다. 현재 확실한 신뢰관계가 형성되어 있는 김정은과 장성택과의 관계가 지속될 수 있는 지 여부도 중요하다. 장성택계의 권력 장악이 과도하게 이루어질 경우 새로운 지지그룹의 필요성을 김정은이 인지할 수 있으며, 이는 또 다른 상황으로 연계될 수 있기 때문이다.

리영호의 실각을 개혁·개방노선파와 보수강경파 간의 노선투쟁으로 보기에는 무리가 있다. 김정은정권이 안착된 것으로 보기 어려운 상황에서 중장기적 노선투쟁을 위해 군의 실세를 제거한다는 추론에는 무리가 따르기 때문이다. 현 상황은 보다 급박한 권력투쟁의 상황으로 보는 것이 더 타당하다. 장성택계가 군 및 보수 강경파를 제거하고 권력을 장악할 경우 북한 위기의 원인을 이들에게 돌리고 대남대외관계에서 유화적 조치를 취할 가능성도 있으나 현재는 이 국면에 진입한

것으로 보기 어렵다.

어떤 경우든 리영호의 실각으로 표면화되고 있는 북한 권부의 변화는 북한 체제내구력의 약화를 야기하게 될 것이다. 구조적 위기에 직면한 북한은 군을 우선하는 선군정치와 통치엘리트의 결속을 통해 집권을 연장해왔다. 권력갈등은 엘리트진영의 균열과 통치능력의 약화를 초래하게 될 것이다. 권력지형 재편으로 인해 북한 지도부 내의 균열이 불가피하기 때문이다. 따라서 북한주민이나 군의 소요사태가 발생할 경우 과거와 같은 일시불란한 통제 및 수습 능력을 보여주는 데 한계를 보일 가능성이 크다. 특히 조정력과 강력한 카리스마를 지닌 지도자의 부재는 김정은정권의 안정성에 심각한 위협요인이 될 것이다. 리영호의 실각과 이후의 전개과정을 예의주시해야 할 것이다.

평양의 ‘7월 드라마’와 김정은체제의 향방 -북한, 어디로 가는가?-

• • •

조민

통일정책연구센터 선임연구위원

평양의 ‘7월 드라마’는 막을 내렸다. 7월 15일 북한 신군부의 실세였던 리영호 총참모장의 전격 실각으로 평양은 즉각 세계의 주목을 끌었다. 이날 진행된 조선노동당 정치국 회의에서 리영호는 조선노동당 정치국 상무위원회 위원 겸 중앙군사위원회 부위원장을 비롯한 모든 직무에서 해임되었다. 이튿날 16일 공식이 된 자리에 현영철 대장이 차수 승진과 함께 군 총참모장으로 임명되었다. 18일 오전 11시께 평양은 ‘중대보도’를 예고했다. 12시의 중대보도는 그 전날 17일 김정은의 ‘공화국 원수’ 칭호 수여에 대한 아주 짙막한 보도였다. 김정은 ‘원수’ 칭호가 평양 발 깜짝 드라마의 하이라이트였다. 후속행사로 18일 군부의 김정은 원수 칭호 수여 축하 결의대회, 19일 평양시 경축대회가 이어졌다. 이처럼 7월 15일에서 17일 사이, 사흘간의 거사는 그야말로 일사천리(一瀉千里)로 진행되었다. 미리 잘 짜여진 각본대로 연출된 한 편의 드라마였다.

김정은 공화국 원수, ‘견장의 무게’를 견뎌낼 수 있을까?

김정일 사후 7개월 만에 김정은 제1위원장은 ‘공화국 원수’의 지위에 올랐다. 이는 군부에 대한 사전 정지작업의 마무리 단계를 뜻할 수도 있고, 그와 달리 군부 장악에 대한 결의의 메시지일 수도 있다. 김일성 주석은 1953년 39살 나이에, 김정일 국방위원장은 1992년 50세에(오진우 인민무력부장과 함께) 원수 칭호(김일성 ‘대원수’)를 수여받았는데, 김정은 제1위원장은 28세의 나이에 원수 칭호를 수여받는 셈이다. 그런 점에서 3대 세습후계자 김정은 공화국 원수가 과연 ‘견장의 무게’를 견뎌낼 수 있을까 하는 문제가 초미의 관심사로 부각된다. 장기적 전망

을 일단 유보한다면, 현 단계에서 김정은체제에 대한 도전이 나타나 권력 갈등이나 권력 투쟁이 발생할 가능성은 그다지 높지 않다. 이는 북한 군부의 횡적·종적 연계가 철저히 차단된 구조 속에서 군부 스스로 시대의 변화를 거스를 명분도 대안도 없기 때문이다.

여기서 먼저 북한체제의 권력 핵심의 성격을 짚어보자. 지금 김정은 제1위원장을 중심으로 김경희, 장성택, 최룡해 세 사람의 트로이카는 김정은과 더불어 '함께 살고, 함께 죽는' 운명공동체를 이룬 '로열패밀리'라고 할 수 있다. 고모 김경희와 고모부 장성택 부부의 역할, 위상, 역량, 개성 등은 충분히 알려져 있다. 비교적 덜 알려진 최룡해(1950년생, 인민군 총정치국장, 정치국 상무위원, 당 중앙군사위 부위원장, 국방위원회 위원, 인민군 차수)는 최현의 둘째 아들로, 김정일 위원장에게는 8살 아래로 형제와 거의 다름없는 인물이다. 김일성과 함께 빨치산 활동을 했던 최현은 1970년대 초 김정일을 적극 지지하여 후계체제 구축에 결정적인 역할을 하였고, 그 결과 김일성이 가장 아끼고 신뢰하는 인물이 되면서 최룡해의 평생 출세가 보장되었다. 김일성은 회고록 『세기와 더불어(4)』에서 특별히 '백전로장 최현'의 장을 할애하여 그와의 추억과 예찬을 늘어놓으면서, 말미에 평양 세계청년학생축전 준비위원장을 맡았던 최룡해를 "그 아버지에 그 아들"이라고 칭찬하고 있다. 최룡해는 김일성과 김정일의 총애아래 권세를 누리다가 2006년 황해북도 책임비서로 좌천되었다. 그 후 2010년 9월 인민군 대장 칭호 부여와 함께 당 권력에 진입하여 김정은 후계체제의 핵심 동반자이자 로열패밀리의 한 사람이 되었다. 공안·보안기관을 장악한 장성택과 더불어 고급 장교를 통제하는 정보체계와 인사권을 장악한 총정치국장 최룡해는 조만간 군 장성(장령)을 친위세력으로 물갈이하는 후속조치를 단행할 것이다.

로열패밀리는 조선민주주의인민공화국(DPRK)의 운명과 스스로를 일체화시키는 사람들이다. 로열패밀리 네 사람에게 국가는 곧 가문의 유산=유업이자, 자기의 실존적 근거가 된다. 왜냐하면 세습후계는 혁명전통의 계승이 아닌 혈통 계승이기에 본능적으로 핏줄 중심의 의식이 서로 믿고 의지하는 신뢰의 척도일 수밖에 없기 때문이다. 이 경우 만경대 가문의 핏줄인 김경희의 유고는 북한의 권력지형을 매우 복잡하게 만들 수 있다. 어쨌든 현재 이들은 당과 내각 등 국가기구와 제도적 차원을 넘어 북한체제의 구심적 존재이자 권력 실체라고 할 수 있다. 로열패밀리가 기획하고 연출한 최근의 사흘간의 거사로 이들이 일단 군부를 제압한 상태라고 하겠다. 지금 상황에서 군의 저항이나 조직적인 움직임은 기대하는 것은 불

가능하다. 그렇다면 이제 김정은정권의 향방이 실질적인 관심사로 떠오르게 된다.

선군(先軍)에서 선당(先黨)으로!

총대에서 권력이 나온다! 이러한 총대 중시 사상은 김정일의 선군정치 시대를 알리는 신호탄이었다. 그러나 김정은의 시대는 다르다. 총구에서 쌀이 나오지 않는다! 이는 김정은 제1위원장의 인식이라 할 수 있다. 이를테면 총과 총알은 당과 국가가 만들어주겠으니 군은 이제 싸움터로 돌아가야 한다는 입장이다. 선군정치는 김정일 위원장의 유산이다. 김정은정권에 이 유산은 자산이라기보다는 부담이다. 선군정치의 유산, 즉 부담을 하루아침에 해결할 수는 없으며 자칫 선군정치의 복병에 걸려 위태로운 상황이 초래될 수도 있다. 선군정치 시대를 거치면서 북한 군부는 ‘과대성장’ 했으며 특히 국가 자원의 독점과 특혜로 경제회복을 위한 국정 의 정상적인 작동을 어렵게 하고 있다. 따라서 이제는 군부가 뒷선으로 물러나고 당이 앞에 나서서 내각을 이끌어 나라를 정상화시켜야 할 때이다. 이는 곧 선군(先軍)에서 선당(先黨)으로 가는 길이다.

당 재건, 즉 ‘당으로의 축 이동’(pivot to the Party)’은 2010년 9월 제3차 당대표자회에서 이미 시작되었다. 당시 김정일 위원장은 자기 시대의 선군정치의 한계를 인식하고 당 중심 체계 구축을 서둘렀다. 그는 버렸던 당을 말년에 되찾는 작업을 추진하면서, 후계자가 당 중심의 권력 기반을 다지고 ‘당-국가’ 체계의 복원을 통해 사회주의국가의 정상화를 추구하도록 했다. 당 중심 체제 확립은 대내외 정책에서 군부의 퇴조를 의미하며, 그와 더불어 국가 경제에 전혀 도움이 되지 않는 군부 경제의 기반을 당-국가(내각)로 이전시켜야 가능하다. 이에 당 체계 안에서 후계자가 군을 장악할 수 있도록 군사 부문과 무관한 김정은의 후원그룹에게 대거 대장 지위를 부여했다. 그러한 기반 위에서 새 지도부는 국정의 정상화를 위해 선군정치에서 당의 지도와 우위가 보장되는 선당정치로의 전환을 모색하게 되었다.

그럼에도 선군정치로 자만심에 가득찬 군부는 시대의 변화를 읽지 못했으며, 당 재건을 서두르는 김정일 위원장과 후계그룹의 의도를 간취하지 못했다. 지난 4월 국가안전보위부 제1부부장이었던 우동측의 숙청을 계기로 김정은 로열패밀리의 권력 장악을 위한 물밑 작업이 드러났음에도 신군부 실세는 그러한 동향을 전혀 인식하지 못했고, 리영호의 경우 제4차 당대표자회를 전후하여 일련의 정책 추진 방향에 대해 비난하거나 로열패밀리의 권력 구심력을 제대로 파악하지 못해 스스

로 몰락의 길을 재촉했다.

내각, 북한 경제재건의 총사령부

군부에 대한 통제 속에서 당권을 장악한 로열패밀리는 당장 먹는 문제를 해결하고 경제 회복의 전망을 마련하지 않으면 안 된다. 김정은 권력은 총대가 아닌, 쌀과 최소한의 경제회복의 성과에서 나오기 때문이다. 가야 할 길은 멀고 발걸음을 재촉하지 않을 수 없는 상황이다. 이러한 입장은 4월 19일자 『노동신문』에 게재된 김정은과 당 중앙위 일꾼들의 담화 내용에서 여실히 나타난다. 이 담화는 제 4차 당 대표자회를 앞둔 4월 6일에 “위대한 김정일 동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해가자”는 제하의 담화로, 북한이 가고자 하는 방향을 이해하는 데 결정적인 문건이다. 전문은 16쪽으로 상당히 긴 담화인데, 핵심적인 내용은 당 위상의 강화로 당적 유일적 영도체계 수립을 강조하면서, ‘인민들의 먹는 문제, 식량문제 해결’을 선결과제로 내세웠다. 이를 위해 농업생산에 대한 국가적 투자 계획과 함께 경공업 발전에 힘을 쏟아 인민소비품 생산을 늘린다는 방침을 밝혔다.

‘4·6 담화’는 “경제사업에서 제기되는 모든 문제를 내각에 집중시키고 내각의 통일적인 지휘”를 강조하면서, 내각을 나라의 경제를 책임진 ‘경제사령부’로 규정하였다. 나아가 모든 경제 문제를 내각과 합의하고 내각의 결정, 지시를 집행하는 한편 각급 당은 내각책임제, 내각중심제를 강화하는 데 힘을 실어주어야 한다고 밝혔다. 말하자면 국가의 모든 경제 문제를 내각 중심으로 추진하겠다는 원칙을 천명한 점이 주목된다.

그런데 북한의 경제정책의 방향과 관련하여 항상 ‘시장’ 문제가 우리의 관심을 끄는데, 시장이 북한의 개혁·개방의 바로미터이기 때문이다. 지난 김정일 시대는 어느 면에서 ‘시장과 체제(계획경제체제)’와의 관계조정 차원에서 바라볼 수 있다. 김정일 시대 전반기에는 공식배급체계의 급작스런 붕괴에 따라 자연발생적으로 장마당이 우후죽순 나타났는데 장마당이 점차 커지면서 시장화 현상으로 발전하기 시작했고 상당 기간 당국은 시장과의 ‘불편한 동거’를 감수해야 했다. 그 후 김정일 시대 후반기인 2005~6년 무렵 시장화 수준을 체제 위협으로 파악한 당국은 시장에 대한 적극적인 통제 정책을 수행했다. 이 시기 북한 체제의 보수화 경향이 두드러졌으며, 마침내 2009년 11월 말 화폐개혁의 단행으로 시장을 통해 자립하

거나 성장하고 있던 세력은 거의 몰락하고 말았다. 이처럼 김정일 시대 후반기 한편으로는 ‘체제와 시장’과의 대결 국면이자, 주민의 일상생활 차원에서는 ‘완장과 장바구니’와의 갈등의 시기였다. 시장 문제에 대한 북한 당국의 두려움과 대응 방식은 청진 수남시장 사례에서 상징적으로 드러난다.

2008년 3월 4일 청진시 오후 1시 무렵부터 수남시장을 비롯해 청진시 곳곳의 시장에는 약속이나 한 듯이 수많은 여성들이 모여들기 시작했다. 그들은 “장사를 못하게 한다면 배급을 달라”, “이러다간 다 죽게 됐다. 줄 쌀이 없으면 장사를 하게 해 달라”, “죽을 바엔 너 죽고 나 죽고 해보자” 이런 집단 항의사태에 보안원들이 강제로 해산시키려 했다간 당장 험악한 일이라도 벌어질 분위기였다…그 후 당국은 얼마동안 장사를 허용했지만… 2009년 6월 북한 당국은 평남 평성시장 폐쇄에 이어 2010년 초 마침내 ‘공화국 도매시장’으로 이름난 수남시장 폐쇄 조치를 내렸다(『좋은벗들』 ‘오늘의 북한 소식’, 115호(2008.03.14), 116호(2008.03.20), 322호(2010.01.06), 참고). 그 후 수남시장이 몇 개의 작은 규모로 나뉘져 개장되고 있다는 말도 전해진다.

북한 당국의 이러한 입장을 감안하면 북한의 내각 중심의 경제정책 추진 의도가 결코 시장화를 허용하는 방향으로 나아가지는 않을 것으로 예상된다.

김정은체제 경제정책의 방향: 국가의 ‘선(先)투자’를 통한 경제재건

최근 ‘4·6 담화’와 관련하여 매우 흥미로운 북한 내부 문건이 소개되었다. 북한 내부 소식통에 의하면 북한은 지난 6월 말 ‘우리식의 새로운 경제관리체제를 확립할 데 대하여’라는 ‘6·28 방침’을 공표했다고 한다(『데일리NK』 2012.07.10). 이 방침은 김정은체제에서 처음으로 제시된 경제조치로 협동농장, 공장, 기업소에 시장가격이 반영된 생산비용을 먼저 지급하는 방식의 경제관리체제를 밝혔다. 협동농장의 경우 현재의 작업분조 단위(10~20명)를 4~6명 단위로 줄이고 작업분조에 따라 토지와 생산비용을 할당한 후 국가와 작업분조가 생산물을 일정 비율로 나눈다는 것인데, 새로운 점은 국가가 생산비용을 선지급 한다는 사실이다. 공장 기업소의 경우도 최초 생산비를 국가가 ‘투자’하고 기업이 원자재를 구입하여 생산·판매 후 국가와 해당 기업소가 일정 비율로 나눈다는 정책이다. 협동농장의 기초 생산 단위의 축소는 생산 의욕을 한층 높일 수 있고, 협동농장이나 공장과 기업소에 대한 국가의 선(先)투자는 종자나 원자재 구입 등을 통해 생산을 가능케

할 수 있는 방식이다.

김정은체제가 추구하고 있는 경제재건의 본질은 계획경제의 근간의 회복이라고 할 수 있다. 말하자면 '시장 없는 개혁'을 추구하고 있는 셈인데, 이는 시장에 대한 두려움과 거부감의 반영으로 이해된다. 국가의 '선투자'는 생산 부문에서의 계획 메커니즘의 복원을 추구하는 전략으로, 선투자를 통해 생산을 추동하고 판매와 소비를 활성화시켜 다시 생산 부문의 선순환을 기대하는 방식이다. 그러나 근본적인 한계로, 우선 당장 막대한 초기 자원 확보 문제를 해결하기 힘들다는 점을 들 수 있다. 그리고 집단농업 방식의 고수로는 농업개혁이 성공할 수 없으며 시장 논리를 거부하면서도 '수매가격 현실화'를 추구한다는 논리는 모순적이다. 오히려 농업개혁을 위해 최소 단위 수준에서 어느 정도 개인농을 수용하는 과감한 발상의 전환이 필요하다.

금번 북한 경제정책의 핵심은 국가의 선투자에 있는데, 선투자는 농장이나 공장 기업소에 생산을 위한 '종자돈'을 마련해주는 것을 말한다. 그렇다면 국가가 이 종자돈을 어떻게 마련할 것인가 하는 문제가 제기된다. 물론 엄청난 국가재정이 투입되는 선투자를 전국적으로 모든 생산 단위에 일률적으로 적용하는 것은 불가능하다. 따라서 협동농장이나 공장기업소에 대한 선투자는 시범구역을 지정하거나 선별적인 방식으로 추진될 수밖에 없을 것이다. 그럼에도 국가예산 소요는 만만치 않을 것이며, 당장 필요한 재정을 어떻게 확보 하느냐에 따라 경제정책의 성패가 좌우된다고 하겠다. 생산 동기 유발을 위해 마른 수건을 짜듯 내부자원을 동원해야 하는데, 순탄하게 진행될 것 같지 않다.

경제재건을 위한 국가재정 확보 방안에는 두 가지 길이 있다. 하나는 외부로부터 대대적인 경제지원을 얻어내는 방안이다. 그러나 외부로부터의 수혈, 즉 경제지원은 대남 및 대미관계의 새로운 조정 국면을 전제로 2013년 이후에나 가능하다(금년 가을 이산가족 상봉 대가로 우리 정부의 대북지원을 기대할 수도 있다). 다른 하나는 내부 자원의 동원을 통한 재정확보 방식이 있다. 이는 여러 기관 단위에 분산되어 있는 국가자원 관리권이나 외화별이기관 등을 당의 통제아래 두어 국가재정을 확보하는 방식이다.

내부자원 동원의 경우, 특히 군부 산하에 있는 탄광, 지하자원, 농장·어장·목장, 무역회사 등 다양한 외화별이기관들을 회수하여 당의 통제아래 두지 않으면 안 된다. '4·6 담화'는 이런 취지에서 "전군에 당의 령도체계, 최고사령관의 령군체계와 혁명적 군풍을 철저히 세워 인민군대를 수령의 군대, 당의 군대, 최고사령관의

군대로 만들어야 한다”고 강조하면서, 군에 대한 당적 우위와 통제 권능을 분명히 하였다. 이는 군부의 양보를 의미하며, 실제로는 군부 산하의 모든 경제적 이권을 당으로 이전시키는 작업을 예고하고 있다. 이 과정에서 당·군 간 마찰과 갈등이 나타날 수도 있다. 이런 점에서 권력 갈등의 가능성은 항상 열려 있다. 어쨌든 북한의 권력 핵심인 로열패밀리가 이 과제를 순조롭게 풀어나가면서 군부의 경제적 특권구조를 약화시키고 당을 중심에 올려 세워야 경제재건을 위한 가닥을 잡아나갈 수 있을 것이다. 그러나 ‘4·6 담화’는 당적 지도의 관철과 내각에 힘을 실어준다는 방침만 강조되었지 개혁·개방에 대한 어떠한 암시도 없었으며, 경제회복을 위한 새로운 비전과 전략적 구상의 단초는 전혀 발견되지 않는다. 요컨대 개혁·개방 없는 경제재건 정책 구상이야말로 이 담화의 본질적 한계라 할 수 있다.

‘경제재건’ 정책을 넘어 개혁·개방 비전을 제시해야

내각 총리 최영림(1930년생)은 북한 최고의 경제통이자 당·정·군 두루 존경받는 인물로 북한 경제재건의 키를 잡고 있다. 당 중앙위 경공업 부장인 박봉주(1940년생)는 2003년 9월 내각 총리를 맡아 경제개혁을 추진했으나 ‘자본주의 도입’으로 매도당해 쫓겨났다. 2010년 8월 당시 김경희 당 경공업부장 보좌 역할로 중앙당에 복귀하였고 최근 김경희의 자리를 이어받아 인민소비품 문제를 풀어야 하는 과업을 떠맡았다. 내각 부총리 겸 국가계획위원장인 로두철(1944년생)은 내각 경제 부문을 실질적으로 관장하고 있다. 그러나 비록 내각이 ‘나라의 경제를 책임진 경제사령부’로서 노심초사하더라도 ‘빈 공간’ 앞에서 경제재건 사업이 안착될 가능성은 별로 없다. 물론 이는 북한 최고의 경제통 세 사람의 책임은 전혀 아니다. 말하자면 경제개혁 없이 경제재건 임무만 부여받은 조건 속에서 경제 테크노크라트(Technocrat)의 참다운 역할을 발견하기는 어렵다는 말이다.

북한의 미래는 권력을 누가 장악하느냐 하는 문제도 중요하지만 결국 집권세력이 어떤 노선, 어떤 정책을 추진하느냐 하는 데에 달려 있다. 그런 점에서 당·군 간 갈등 문제가 핵심적인 관측 포인트로 부각될 필요는 없다. 권력을 장악한 측이 과연 ‘먹는 문제’를 해결하고 경제회복의 전망을 제시하면서 북한의 미래를 열어갈 비전과 전략을 보여줄 수 있느냐 하는 문제가 최대의 관심사라 하겠다. 피폐해진 북한 경제 현실에서 개혁·개방에 대한 뚜렷한 전략 없이 ‘경제재건’은 공허한 얘기일 뿐이다. 대미 유화적 제스처에 불과한 미키마우스 분장을 곁들인 평양 모

란봉 악단 공연의 대외공개를 개방을 위한 메시지로 보기에 아직 이르다. 북한 노동당과 로열패밀리의 미래를 향한 보다 전향적이고 과감한 결단을 촉구한다.

북한의 '6·28 방침'은 새로운 '개혁·개방'의 서막인가?

• • •

박형중

북한연구센터 선임연구위원

2012년 김정은정권이 대두한 이후 북한이 새로운 '개혁·개방'적 경제노선을 준비 중에 있다는 많은 보도가 있었다. 보다 정확히 말하면 김정은정권이 어떠한 경제정책을 준비하고 있는가에 대해 상충되는 보도가 있었지만, 관련 여론은 '개혁·개방 준비 중'이라는 것으로 해석될 수 있는 것들에 유난히 주목하고 강조하여 보도해오곤 했다. 7월 15일 총참모장이자 정치국 상임위원이었던 리영호가 해임되면서, '개혁·개방 준비'설은 다시 한 번 거의 확실한 것으로 자리 잡았다.

이와 관련하여 주목할 수 있는 것은 북한 당국이 발표한 '6·28 방침'이다. 그 제목은 “우리식의 새로운 경제관리체계를 확립할 데 대하여”라고 한다. 그 주요 내용은 7월 중순까지 보도된 바에 따르면, 협동농장 분조 규모를 10~25명에서 4~6명으로 축소(사실상 가족규모?), 계획 생산물을 국가 7 대 농장원 3으로 분배, 초과 생산량은 농장원 차지,¹⁾ 서비스 및 무역 분야에서 국가기관 및 편의협동기관 명의로 개인자본 투자하는 것의 합법화 등이다.²⁾

이 글은 두 가지 질문을 제기한다. 첫째, '6·28 방침'에 대해 한국여론, 북한주민, 북한 당국이 상반되는 입장을 내놓고 있는데 그 이유는 무엇인가? 둘째, '6·28 방침'은 무슨 목적으로 시행되며 어떤 성과를 거둘 수 있을까?

1) 김광진, “북한 양강도 3개군 농업개혁 시범구역 지정,” 『데일리NK』, 2012.7.20.

2) NKIS, “북한 새로운 경제관리 체제 도입 임박,” NK 지식인 연대, 2012.7.11.

세 가지 상반된 반향과 입장

먼저 한국과 관련국 언론의 다수는 기대와 환영을 함축하고 '개혁·개방'을 기정 사실화하는 식으로 보도하고 있다. 사실 북한 외부 언론은 북한 당국이 경제관련 조치를 취할 때마다, 무슨 사건이 일어날 때마다 '개혁·개방'의 신호탄, '북한이 긍정적으로 변하는 징표'라는 식으로 강조하여 보도하고 해석하는 경향을 오래전부터 보여 왔다.

둘째, 이와는 달리 북한 내부 주민은 기대와 환영이 아니라 우려와 경계심을 가지고 대하는 것으로 보인다. 그것은 '새로운 경제관리체계' 실시에 대한 포고 직후인 7월 초중순 쌀값과 환율이 폭등하는 것에서 나타나고 있다. 그 이유는 북한 당국의 경제조치에 대한 불신과 인플레이에 대한 우려에서 상인들이 쌀을 시장에 내놓지 않고, 인민폐를 비롯한 외국환 수요가 급등했기 때문이라 한다.³⁾

셋째, 북한 당국은 "적대국이 기대하고 바라던 <변화>는 없다"고 말하고 있다. 7월 11일자 『조선신보』⁴⁾는 "경제와 문화 등 국가건설의 모든 영역에서 세계적 추세를 따라 앞서 나갈 데 대한 방침"을 "<김정은 시대의 개혁, 개방 가능성>과 억지로 결부시키는 것"에 대해 강력히 반박하고 있다.

이 글은 기본적으로 북한 당국의 입장 즉 '최근 여러 발언과 행보를 <김정은 시대의 개혁, 개방 가능성>과 억지로 결부시키지 말아야 한다'는 입장에 동의한다. 물론 이러한 입장에 동의하는 이유에 대해서 이 글은 북한 당국과 다른 방식으로 설명할 것이다. 그 설명을 보면, '6·28 방침'에 대해(다수 언론이 내비치는 '기대와 환영'의 논조경향과는 상반되게) 왜 북한 주민이 '우려와 경계'로 대응하는지를 이해할 수 있다.

북한 경제와 시장의 위계적 약탈적 구조

한국에서는 북한 정권의(우리가 듣기에 거북한) 정치적 실질 의도와 그 관철 능력, 그리고 시장조작 능력을 지나치게 과소평가하는 한편, 시장확산, 정보유입, 인민불만의 교란적 효과를 지나치게 과대평가하는 경향이 있다. 이러한 평가에 토

3) 노재완, "북한 쌀값 폭등으로 장마당 마비," 『자유아시아방송』, 2012.7.13; 문성휘, "북, '경제 개혁' 강습에 장마당 화들짝," 『자유아시아방송』, 2012.7.11; NKIS, "북, 경제관리체계 도입 이전, 전반 단속 강화," NK 지식인 연대, 2012.7.23.

4) 김지영, "제1위원장의 발전전략은 장군님의 <친필명제> 관철," 『조선신보』, 2012.7.11.

대하게 되면, 북한 정권은 끊임없이 붕괴의 문턱에 서있다고 판단하거나, 역으로 정권이 생존하자면 북한 당국은 인민생활을 향상하고 개혁·개방을 할 수밖에 없을 것이라고 인식하는 편향이 생기게 된다.

여기서는 다른 주제에 대해서는 길게 설명할 수 없고, 북한 경제 및 시장의 구조에 대해서만 보자. 북한 정권의 전략가들이 바보가 아니라면, 그들은 자신이 가지고 있는 압도적 권력과 권능을 활용하여, 북한의 경제구조 특히 시장 확대를 정권 유지와 권력 특권층에 봉사하도록 구조화하고 간섭하고 조작하는 데 최대의 관심을 쏟았을 것이다. 만약 그렇지 않았다면 북한 정권은 이미 오래전에 붕괴했을 것이다. 이는 독재정권 비교정치(경제)학의 일반적 진리이다. 이러한 상황은 북한에서 내부 권력구조가 변화할 때에만 바뀔 수 있을 것이다.

보다 구체적으로 보면 이렇다. 정치권력 구조에서 권력이 개인독재자에 극도로 집중되어 있는 것과 하부 권력체계가 '유일적' 위계적 성격을 갖고 있는 것이 경제 및 시장 구조에 그대로 반영되어 나타난다. 북한의 경제 및 시장구조는 독재자와 관련 특수기관이 국가경제와 주민을 과도하게 수탈할 수 있는 조건을 구조적으로 보장하는 약탈적인 특징을 갖는다. 북한의 경제구조에서 김정일/김정은은 최상위 독점권을 보유하고, 특수기관들에게 독과점권을 정치적으로 분배한다. 이러한 경제구조는 북한의 시장구조에 그대로 반영되어 있다. 김정일/김정은과 특수기관의 독과점 체계는 대외무역을 독과점하며, 이를 바탕으로 중간유통업자, 하위 생산자 및 소비자를 경제적으로 장악할 수 있다. 이러한 체계는 김정일/김정은과 특수기관들이 국유재산과 일반주민의 희생을 바탕으로 독과점 초과수익을 올리도록 안전하게 보장한다.

물론 이러한 구조가 자동으로 유지되는 것은 아니다. 특히 시장 확대 과정에서 정권은 시장에 끊임없이 간섭하여 시장을 재편성해야 한다. 그래야만 시장 확대에도 불구하고 김정일/김정은과 특수기관의 독과점 지위가 그리고 자의적 약탈적 개입권이 보장되며, 결국에 시장 확대가 정권유지에 친화적 방향으로 전개하도록 유도할 수 있다. 이러한 수법을 통해 2002년 7·1조치 이후 2004~2005년까지 지속된 시장 확대 국면에서 생산된 과실의 지배적 부분을 정권 유지에 핵심적인 각종 특수기관이 차지했을 것이다. 또한 그로 인한 정권 측의 소득 증가는 '선군경제노선'의 관철과 정권유지 핵심기관과 계층에 대한 포상에 사용되었을 것이다.

이러한 조건과 이유에서 북한에서 시장(확대)는 결국에 정권핵심과 특수기관에 우호적인 위계적 구조로 끊임없이 재편성되고 있다. 북한에서도 시장은 권력 현실

과 경제구조를 반영하는 것이지 그 바깥에 독자적으로 존재하는 것은 아니다. 이렇게 되면, 한편에서 시장이 확대하더라도 결국에 인민생활이 가시적으로 개선되지 않으며, 다른 한편에서 시장 확대는(대량살상무기 자금 조달 및 폭압기구 유지 비용 조달을 포함) 정권유지용 자금을 조달하고 동시에 정권유지에 불가결한 특권집단에 특혜를 주어 충성을 확보하는 수단으로 활용된다.

재정위기와 약탈적 시장 개입의 강화

북한경제와 시장 확대에 대한 정권의 약탈적 개입은 2009년 이후 현저히 강화되는 양상을 보였다. 여기에는 이유가 있었다. 첫째, 북한 정권은 2008년 이후 해외 원조의 축소에 직면하는 한편, 2005년 이래 경제에 대한 약탈적 개입 강화를 장기화함으로써 인해 국내 경제의 생산성이 저하하여 내부 약탈 원천이 축소하는 상황에 직면했다. 둘째, 북한 정권은 재정 지출을 현저하게 확대해야 할 필요성에 직면했다. 그 목록에는 군수공업과 대량살상무기 개발 자금, 2009년 11월 화폐 교환조치 이후 내부 보안 능력 강화 비용, 2012년의 김일성 생일 100주년 기념 및 김정은 후계 정권의 출범을 보장하기 위한 각종 추가 지출 등이 주요하게 포함되어 있다.

북한 정권은 이러한 상황에 두 가지 차원에서 대응했다. 첫째는 외래지대의 새로운 원천을 발굴하고자 노력했다. 이에에는 광산물 수출의 급격한 증가, 관광 사업 강화, 노동력 수출 확대, 폐쇄 경제 특구 증가 설치 노력 등이 있다. 이러한 조치는 국내경제의 생산성을 증가시키는 조치를 취하지 않고서도 정권유지에 필요한 외화수입을 보장하고자 하는 노력으로 평가할 수 있다. 둘째, 내부 수탈을 현격히 강화했다. 대표적 조치가 2009년 11월에 시행되었던 화폐교환조치이다. 관련 사항을 보면, 정권에 매우 유리한 화폐 교환 비율, 외화사용금지 공갈을 통한 사실상 외환강탈, 신화폐를 대량 특혜 공급받은 특수기관이 국내 암시장에서 외환(부등가 불공정) 매입, 2009년 말에서 2012년 중반에 이르는 동안의 150~200배의 쌀값 및 환율 상승을 야기할 수 있는 수준의 화폐 공급 증가 등이 있다. 이밖에도 협동농장으로부터 군량미와 수도미(평양공급용 쌀)의 각출 증대 등이 있다.

그런데 2012년 '6·28 방침'은 왜 하달되었을까? 그 이유는 정권의 이러한 노력이 한계에 부딪치게 되자 정권은 전략 목표를 바꾸지 않은 상태에서 그 전략 목표를 새로운 전술적 경제조치를 통해 달성해야만 하는 상황에 직면하고 있기 때문

으로 보인다. 다시 말해 첫째, 앞서 언급한 정권 생존 재정책률 노력이 충분하게 기대한 성과를 거두지 못하고 있다는 것, 둘째, 장기간의 반(反)개혁 조치의 결과 국내 경제 불모성이 지나치게 심화되었다는 것, 셋째, 정권 생존 재정 지출 필요가 현저히 증대하여 지출 수요가 재정수입을 현저히 초과하는 상황에 직면하고 있다는 것 때문인 것으로 보인다. 따라서 정권유지에 필요한 자금을 충분히 확보하기 위한 방편으로 기존의 외화벌이 확대 정책(광물수출, 관광진흥, 인력송출, 폐쇄특구 증설 등)을 강화하면서도 동시에 내부경제의 생산성을 증가시키는 조치를 잠정적이며 전술적으로 허용하는 시책을 내놓아야 할 상황강제에 직면하게 된 것으로 평가할 수 있다.

‘6·28 방침’의 성과 예상

여러 여건으로 볼 때, 2002년의 7·1경제관리개선조치에 비하여, 2012년 ‘6·28 방침’의 성과는 북한외부의 ‘개혁·개방’론자들이 환영하고 기대하는 것에 훨씬 미치지 못할 것이다. 왜 그러한가? 첫째, 북한의 대외 고립 수준과 적대관계 수준이 그 때보다 더 높기 때문이다. 어떤 국가인가를 막론하고 어떤 경제개혁이든지 상당한 도전에 직면하고 상당한 비용이 소모된다. 여기에 외부의 지원과 투자가 없으면 문제해결과 비용조달이 훨씬 용이해진다. 예를 들어 북한 군량미 조달의 핵심 공급처는 협동농장이다. 2012년 초 황해도 지역 식량난은 과도한 군량미 강제 징발 때문이었다. 만약 북한 당국이 농업에서 가족경영책임제를 도입하고 국가수매를 줄이고 생산물에 높은 가격을 지불하여 생산성을 높이는 개혁을 추진한다고 하자. 이렇게 되면 북한의 정권 재정 체계는 큰 교란에 직면할 수밖에 없다. 특히 당장에 내년부터 군량미를 어떻게 조달하는가의 문제가 대두할 것이다. 만약 북한 당국이 주변국과 비핵화와 긴장완화를 추구하여 많은 원조를 받고 있고 묵시적, 가시적으로 원조를 전용할 수 있다면, 이 문제를 해결하기가 더 쉬워진다. 또 다른 예를 들어 보자. 설령 북한 당국이 준-국영-준-사기업의 경영활동을 용인하는 태도를 취한다고 해도 그 생산증대 효과는 제한적이다. 왜냐하면, 외부의 기술과 투자의 적극적 도입 없이 또한 수출시장의 확보없이, 제한적이고 기껏지 않은 시장 허용조치 그리고 북한내부 역량만으로 생산성 향상에 가시적이고 충분한 성과를 거두기 어렵기 때문이다.

둘째, 북한주민의 북한 정권에 대한 불신이 더 커졌기 때문이다. 북한 주민은

2007년 하반기부터 2008년에 이르는 기간에 공개처형을 포함하여 '시장여독 청산'을 명목으로 전국적으로 대대적인 비사검열 광풍이 몰아쳤다는 것을 기억하고 있을 것이다. 또한 더 가까이, 2009년 11월 화폐개혁을 통해 국가가 공권력을 동원하여 하루아침에 합법적으로 자신들의 재산을 대대적으로 털어갔다는 것을 기억하고 있을 것이다. 따라서 '현명하고 신중한 북한사람'이라면, '6·28 방침'을 어떻게 볼 것인가? 를 놓고 고민하게 될 것이다. 아마도 입구가 매력적임에도 불구하고 적극적으로 편승하여 이득을 취하면 언젠가 또 다시 잠재적 정권 적대자로 낙인찍히거나 또는 재부약탈의 사냥감으로 취급당할 수 있다는 우려를 하고 있을 것이다. 7월 초중순 쌀값과 환율의 폭등은 북한 주민이 어떻게 생각하고 있는가에 대한 단서를 보여준다. 북한 주민은 정권의 정책 의도와 정책 실력을 의심하고 있을 것이며, 급속한 인플레이션이나 외화사용금지를 포함 앞으로 닥쳐올 경제혼란에 대한 대비를 가장 우선적으로 고려하고 있을 것이다.

셋째, 내부 정치적 긴장완화가 수반되지 않고 있기 때문이다. 만약 '6·28 방침'이 제대로 실현되자면 북한 당국은 무엇보다 지금까지 보다 현저하게 시장허용적 태도, 그리고 그에 동반할 수밖에 없는 여러 변화를 현저하게 용인하는 태도를 취해야 한다. 북한 당국은 이에 준비가 되어 있을까? 지금까지의 상황을 보면 이에 대해 확신을 갖기 어렵다. 2009년 이래 북한 정권은 내부 통제를 강화해 왔고, 특히 2010년 이래로 국경통제를 현저히 강화해 왔다. 시장 활동을 적극적으로 억압하지는 않았지만, 적어도 장려하는 태도는 취하지 않았다. 또한 김정일 사후 북한의 공식 이데올로기적 기조도 그다지 변하지 않았다. 물론 그 의미가 긍정적으로 과장해서 생각되곤 했던 조치들이 있었지만, 대내외 정책의 기본 틀이 선화한다는 징조는 없었다. 이는 북한 당국이 언제든지 내부 정치적 변덕을 부릴 수 있음을 함축한다.

결론

결론적으로 이 글은 '최근 여러 발언과 행보를 <김정은 시대의 개혁, 개방 가능성>과 역지로 결부시키지 말아야 한다'는 북한 당국의 입장에 동조한다. 물론 상당히 다른 이유에서이다. 앞서의 『조선신보』 기사는 "조선은 경제부흥을 전면적으로 실현하는 길에 들어서고 있다. 제1위원장께서는 경제의 지식화가 촉진되는 세계 추세에 맞게 인민을 잘 살게 할 수 있는 <우리식의 발전 목표와 전략전술>을 이미 세워 놓으신 것으로 전해지고 있다"고 쓰고 있다.

이 말이 실제로 의미하는 것은 무엇일까? 그것은 북한 정권은 여전히 인민 경제와 인민생활을 희생으로 정권 유지 자금 조달 및 특권 지탱을 위한 자원 조달 방안을 새로운 환경에 맞게 전술적으로 변화시키고 있다는 것이다. 이러한 필요에 맞추어 ‘6·28 방침’은 미봉적으로 투자와 노력 증대 인센티브 제공과 일시적 수탈 자제를 포함하고 있을 수 있다. 그러나 이 ‘방침’은 내부 독과점 구조의 온존, 대내외 긴장구조의 미해결 등으로 그다지 효과가 없을 것이다. 또는 심각해진 재정난 완화를 목적으로 일시적으로 전체 파이가 클 수 있는 환경을 열어준 다음 미래에 수탈을 증대하기 위한 전술적 목적이 강할 것이다. 누구보다도 당사자인 북한 주민이 이를 가장 잘 알고 있을 것이며, 이 때문에 북한주민들이 ‘방침’에 대해 의심스럽게 생각하면서 방어적 태도를 취하고 있는 것이다.

만약 ‘6·28 방침’이 실효성이 있으려 한다면, 북한은 외부적으로 주변국과 대담한 긴장완화를 추진하여, 원조, 투자와 기술, 그리고 시장을 제공받아야 할 것이다. 아울러 북한 내부적으로 일반 주민의 투자와 노력 증대를 유발시킬 수 있는 인센티브와 공공재의 공급을 현저히 늘려야 한다. 여기서 핵심적인 것은 주민이 정당한 노력을 통해 축적한 재산을 앞으로 정권이 부당하게 불시에 약탈하지 않을 것이라는 점을 신뢰있게 보장해야 하는 것이다. 그런데 안전한 재산권에 대한 신뢰있는 보장을 제공하는 것은 현재와 같은 정권의 현저한 권력 독점 구조가 지속하는 한 불가능할 것이다. 안전한 재산권에 대한 보장은 권력 독점이 약화되고 사회 내에 일정 수준의 견제와 균형을 보장하는 제도가 성립할 때만 가능하기 때문이다. 그런데 이러한 보장을 하게 되면, 정권과 특수기관이 국가재산을 자의적으로 사적 용도로 오용하는 능력, 그리고 주민의 재부를 필요할 때 마다 자의적으로 약탈할 수 있는 능력이 현저히 제한된다. 따라서 이것은 아직까지 북한 당국으로서 상상할 수 있는 영역 바깥의 사항이다. 이러한 상황에 가시적 변화가 없을 가능성이 많고 따라서 ‘6·28 방침’은 연기만 크게 나는 불발탄이 될 가능성이 많다.

참고문헌

- 김광진. “북한 양강도 3개군 농업개혁 시범구역 지정.” 『데일리NK』, 2012.
 노재완. “북한 쌀값 폭등으로 장마당 마비.” 『자유아시아방송』, 2012.
 문성휘. “북, ‘경제개혁’ 강습에 장마당 화들짝.” 『자유아시아방송』, 2012.
 NKIS. “북, 경제관리체계 도입 이전, 전반 단속 강화.” NK 지식인 연대, 2012.
 _____. “북한 새로운 경제관리 체제 도입 압박.” NK 지식인 연대, 2012.



142-728 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
1307, Hancheonro(Suyudong) Gangbuk-gu Seoul 142-728, Korea
Tel 82-2-900-4300 Fax 82-2-901-2549 www.kinu.or.kr