

북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍*

최진욱

북한연구실 실장

북한체제의 안정성은 1990년대 초반 동구 사회주의권의 붕괴와 함께 시작된 오래된 연구주제이면서도 북한연구에서 가장 논란이 많은 주제 중의 하나이다. 동구 사회주의권의 붕괴, 김일성의 사망, 식량난으로 인한 대량 기아사태와 탈북이 이어지던 1990년대 초중반 북한체제의 붕괴가 임박한 것이라는 주장이 광범위하게 퍼졌다. 그러나 북한은 붕괴하지 않았고 어려움 속에서도 비교적 정치적 안정을 유지하며 생존을 이어갔다. 오히려 대포동 미사일 시험발사 등을 하면서 대내외적으로 강성대국 건설을 외치기도 하였다. 결과적으로 많은 북한연구들이 1990년대 후반 이후 북한 붕괴론 보다는 북한체제의 내구력을 설명하는 데 보다 많은 관심을 기울였다. 북한 붕괴 대비에 집중하던 대북정책은 극적으로 반전하여 지난 10년간 ‘북한이 변화하였다’와 ‘북한체제는 안정적이다’는 두 가지 전제 하에 추진되었다. 그럼에도 불구하고 북한체제의 안정에 대한 논란은 끊이지 않았으며 보다 객관적이고 심층적인 방법으로 북한체제의 안정성을 평가하고 전망하려는 노력이 계속되었다.

본 연구의 목적은 북한체제의 안정성을 평가하는 것이다. 북한체제 안정성 평가에서 주의할 점은 어떻게 연구자의 주관성을 감소시키는가이다. 이를 위해 본 연구에서는 기본적인 실태평가와 함께 시나리오 방법론을 적용한다. 시나리오 워크숍에는 북한 전문가뿐만 아니라 미국, 중국, 일본 등 국제문제 전문가가 참가하여 다양한 의견을 제시함으로써 객관성을 높일 수 있길 기대한다. 특히, 『통일연구원』 뿐만 아니라 타 연구기관 전문가의 참석을 통해 통일연구원의 기관 주관성을 줄이고 객관성을 도모한다. 시나리오 워크숍을 통해 향후 5년 북한체제의 안정성에 미치는 불확실성을 규명하고 시나리오별 예상 상황을 기술한다. 북한체제 안정성 평가의 가장 큰 목적은 대북정책의 실효성을 제고하기 위한 시사점을 도출하는 것이다. 즉, 시나리오별로 미래상황을 예상해 봄으로써 현재 실행중인 정책의 적실성을 검토하고, 원치 않는 시나리오를 방지하며 바람직한 시나리오를 유도하기 위한 방안에 대한 시사점을 얻는 것이다.

북한체제의 안정성 평가를 위해서 14명의 전문가가 참석하는 시나리오 워크숍을 2008년 6월 3일 개최하였다. 시나리오 워크숍은 Nautilus Institute 등 해외 연구기관에서 진행된 몇 개의 시나리오 워크숍을 모델로 진행되었다. 연구책임자가 워크숍 개요 및 목적을 설명한 후 각 참여자가 북한체제의 안정 및 불안정 요인에 대하여 간략히 발표하였다. 발표가 끝난 후 이를 점검하고 40개의 추동요인을 추출한 후 이들을 유사한 요인들로 묶은 결과 10개의 복합적 변수(Factor)를 도출하였다. 이들 10개의 복합적 변수들 중 북한체제의 안정성에 미치는 주요 불확실성에 대하여 워크숍 참여자가 토의한 결과 김정일 정권의 안정, 북·미관계, 개혁·개방, 식량사정 순으로 중요성이 있는 것으로 합의되었다. 이 중 김정일 정권의 안정과 북·미관계가 북한체제의 안정에 가장 큰 영향을 미치는 두 변수로 결정되었다. 2개의 주요 불확실성을 바탕으로 2×2 매트릭스를 구성한 후 참

* 이 글은 2008년 통일연구원 연구보고서 ‘북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍’(최진욱·김국신·박형중·전현준·조정아·차문석·현성일 박사 등 공동연구)을 요약한 것이다.

여자들은 2개의 조로 나뉘어 각 시나리오에 대한 예상 상황을 논의하였다.

첫 번째 시나리오는 김정일 정권이 안정되어 있고 북·미간 협력관계가 형성되는 상황이다. 이 상황에서는 6자회담이 진전되고 북핵문제가 비핵화 2단계를 넘어서 검증 및 폐기문제가 해결될 것이다. 이 과정에서 북·미 정상회담이 실현되어 가속화될 수 있을 것이다. 북·미관계 개선과 함께, 북·일관계 개선이 이루어지고 평화체제 논의, 동북아 다자안보협력체 논의가 진전될 것이다. 북·중간에는 다양한 분야에서 협력이 추진되고 북한의 부분적인 개혁·개방이 추진될 가능성이 있다. 남북관계도 진전이 이루어 질 것이며, 이명박 정부의 비핵·개방·3000 구상이 본격적으로 추진될 수 있을 것이다.

두 번째 시나리오는 김정일 정권은 안정되어 있으나, 북·미관계가 갈등관계에 있는 상태이다. 북핵 문제가 교착되면서 북한의 경제난이 악화될 가능성이 높다. 북한은 체제안정을 위해 주민통제를 강화하고 대외적으로 고립정책을 고수할 것이다. 북핵문제 해결을 위해 한·미·일 공조가 강화될 것이며 2006년 북핵실험 이후 유엔에서 결의한 대북제재가 적용됨으로써 북한의 어려움이 가중될 것이다. 미국은 인권문제와 PSI를 통한 대북 압박을 강화할 것이다. 남북관계가 경색되어 비핵·개방·3000 구상은 가동될 수 없을 것이다. 남한 내 대북정책과 대북지원을 둘러싼 남남갈등이 심화될 가능성이 높다.

세 번째 시나리오는 북핵 문제 교착 상황에서 김정일 정권이 불안정한 경우이다. 김정일 정권이 불안정하면 북·미 관계는 협력관계든 갈등관계든 체제의 안정성에 큰 영향을 미치지 않을 것이다. 미국의 가장 큰 관심은 북한 내부의 핵과 핵물질의 확산을 방지하는 것이며 이밖에도 대량난민 사태, 내란, 기아 등과 같은 급변사태에 대한 대비를 준비할 것이다.

네 번째 시나리오는 북·미관계는 협력관계이나 김정일정권이 불안정해지는 경우이다. 미국은 북·미간 협상이 계속 진행되어야 한다는 것을 선언하고 북한의 안정이 위협받지 않도록 지원할 것이다. 미국 주도로 6자 또는 5자회담을 소집하여 북한 내부 안정화 방안은 논의할 것이다. 중국과 미국은 차기 북한지도부와의 관계 설정을 위해 치열한 경쟁을 할 것이다. 이 경우에도 미국의 관심은 오직 북한 내부의 핵과 핵물질의 확산방지에 있다. 북·미관계가 갈등일 경우보다는 가능성이 낮지만 미국은 인도적 지원을 제공하면서 한편으로 대북 강경책을 구사하여 완전히 굴복시킬 가능성도 있다.

시나리오별 예상 상황을 정리하는 과정에서 자연스럽게 정책적 시사점이 도출되었다. 첫째, 김정일 정권의 안정과 불안정을 동시에 대비하여야 한다. 김정일 정권의 안정과 불안정에 대하여 가치를 부여하지 말고 대안을 마련할 필요가 있다. 둘째, 복잡 다양한 상황에 대비하여야 한다. 셋째, 북한의 고립을 방지하도록 하여야 한다. 넷째, 북한붕괴에 대비하되 북한붕괴를 가정한 정책은 배제하여야 한다. 다섯째, 한·미공조 균열과 남남갈등에 대비하여야 한다. 여섯째, 현 상황의 장기화에도 대비하여야 한다.

최근 북한체제의 안정에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 간주되는 두가지 변수(김정일 정권의 안정과 북·미관계)에 큰 변화가 나타나고 있다. 외형상 첫번째 변수인 김정일 정권의 안정은 김정일의 건강악화로 부정적인 방향으로 움직이고 또 다른 변수인 북·미관계는 핵불능화와 테러지원국 해제 등으로 긍정적인 방향으로 움직이고 있는 것처럼 보이지만 실제 양상은 보다 면밀한 분석을 요한다. 지난 20년간 경제·사회적 상황의 악화에도 불구하고 비교적 정치적 안정을 유지하여 온 북한



의 앞길을 전망하는 것은 여전히 불투명하다. 그러나 우리 정부는 김정일의 건강악화와 오바마 행정부의 출범으로 일대 전환기를 맞이한 북한문제에 보다 적극적으로 대응할 필요가 있을 것이다.

