

## 北韓의 開放化와 統一展望

李相禹

- I. 서 언
- II. 체제개방의 뜻
- III. 통일협상과 북한의 대외개방화의 필요성
- IV. 통일협상과 북한의 대내개방화의 필요성
- V. 북한체제변화 가능성
- VI. 통일전망

## I. 서 언

통일과 관련하여 북한체제의 개방화가 거론되고 있다. 특히 구소련, 동구제국 및 중국등 과거의 폐쇄적 공산체제 국가들이 모두 개방화를 거쳐 새나라로 된 사실에 자극받아 북한사회의 개방화에 대하여도 관심을 가지게 된 것이다.

북한사회의 개방화란 무엇을 의미하는가? 북한사회의 개방화는 기대해 볼만한가? 북한체제 개방화와 우리의 통일정책과는 어떤 관련이 있는가? 왜 우리는 북한사회의 개방을 바라는가? 이런 문제들에 대하여 간단히 논해보기로 한다.

## II. 체제개방의 뜻

북한사회는 세계 역사상 그 유례를 찾기 어려울 정도의 철저한 폐쇄사회이다. 밖에서는 북한사회 내에서 무엇이 일어나고 있는지, 그리고 북한주민들이 어떻게 살고 있는지 거의 알지 못하고 있다. 뿐만 아니라 북한주민들도 바깥 세상에서 일어나고 있는 일을 거의 알지 못하고 있으리라고 짐작하고 있다. 일반시민을 대상으로 하는 북한의 보도매체의 보도내용을 보면 이런 짐작이 간다.

북한사회의 개방화는 결국 이런 폐쇄성을 탈피한다는 의미인데 좀더 구체적으로 말한다면 무엇을 어떻게 하는 것을 개방화라고 보아야 할까? 통일과 관련지어 이야기한다면 결국 다음의 두가지를 뜻한다고 할 수 있다.

첫째는 대외개방이다. 대외개방은 "국제사회에서 일반적으로 통용되는 행위준칙을 준수하기로 결정하고 이를 실천하는 것"이다. 국제사회도 하나의 질서이고, 따라서 이 질서의 요소로 공통으로 지키는 행위준칙이 있다. 보편조약, 개별조약, 국제관행 등이 있다. 대외개방은 이러한 준칙을 준수하고 국제사회의 질서를 존중하는 일원이 되겠다는 의지와 그 의지의 실천을 의미하는 것이다.

둘째는 대내개방이다. 국가정책 결정에서 국민, 즉 사회구성원의 의사를 반영하는 주권자의 의사결정 참여 허용을 말한다. 의사결정을 지배자 단독으로 혹은 측근과의 협의만으로 하는 체제가 폐쇄체제이다. 이에 반하여 주권자의 의사가 여러가지 경로로 반영되고 또한 이 의사가 존중되는 체제가 개방체제다. 개방화란 곧 체제를 개방체제로 만드는 것을 의미한다.

개방화라는 개념은 물론 물리적인 뜻으로 사용할 수도 있다. 바깥

세상의 정보가 사회내로 자유롭게 유입될 수 있도록 정보흐름에 대한 규제를 완화하는 것, 그리고 외부인사의 국내여행 및 국내인과의 접촉 허용을 개방화라고 말할 수 있다. 그러나 이러한 물리적인 사회개방은 체제개방의 징후 또는 결과적 현상이지 그 자체를 체제개방이라고 할 수는 없다. 미리 짠 틀 속에서 이루어지는 정보유통과 인적교류는 체제 성격에 변화를 주지 않을 수도 있기 때문이다.

### III. 통일협상과 북한의 대외개방화의 필요성

갈등해소의 방법 중 가장 바람직한 것은 당사자간의 대화와 상호 설득을 통한 타협안의 도출이다. 그러나 이러한 대화를 통한 타협이 가능하기 위해서는 당사자 쌍방이 함께 존중하는 준칙이 있어야 한다. 갈등이란 쌍방 간에 다른 의견이 있을때 그 의견이 서로 충돌하게 되어 일어나는 것이다. 타협이란 서로 다른 의견을 가진 당사자가 각각 자기주장의 전부 또는 일부를 포기, 수정함으로써 양측이 수용할 수 있는 단일결정을 만들어 내는 것이다. 그러므로 최소한 쌍방이 합의를 지키리라는 기대가 있을때만 타협은 가능하다. 그런데 이러한 기대, 즉 상대가 약속을 지키리라는 최소한의 믿음은 쌍방을 규제하는 공통의 규범이 있을때만 생긴다. 공통의 기본 행위준칙은 그래서 협상의 전제조건이 된다.

국가간의 협상에 있어서도 공통의 준칙의 존재가 타협의 전제가 된다. "약속은 지켜져야 한다(pacta sunt servanda)"는 아주 기초적인 준칙을 비롯하여 국가를 대표하는 사람이 밝힌 의사는 그 국가의 의사로 본다는데 대한 양해등 절차적인 준칙까지 국제사회에서 모든 구성

원이 존중하는 규범이 있어야 국가간 타협은 가능해진다.

체제의 대외개방을 "국제사회에서 일반적으로 통용되는 행위준칙의 준수"로 이해한다면 국가간 협상은 결국 개방된 국가 간에서만 가능하다는 이야기가 된다. 어느 일방이 개방화되지 않은 상태에서는 협상이란 처음부터 불가능하다.

현재 남북한 사이에서 이루어지고 있는 통일협상은 북한의 개방화 거부로 처음부터 어려움을 겪고 있다. 북한은 국제사회에서 일반적으로 통용되는 국가 행위준칙보다 자기가 결정한 준칙을 앞세우고 우리를 그들의 준칙에 따르게하려 하고 있다. 이것이 통일협상을 어렵게 하는 가장 원초적인 문제가 되고 있다.

우선 북한은 협상 상대방으로서의 대한민국의 당사자 자격을 인정하지 않고 있다. 대한민국은 국제법 준수를 서약하고 국제연합의 회원이 된 주권국가로서 현재 160개국 이상의 다른 주권국가가 국가로 인정하고 있는 국제사회의 주체이다. 그러나 북한은 "조선은 하나"라는 그들의 주장을 앞세워 대한민국의 주권성을 부인하고 중앙정부인 [조선민주주의 인민공화국]과 국내의 제정당사회단체의 하나로서의 [대한민국]과의 협상이라고 협상성격을 고집하고 있다.

북한의 이러한 주장이 가장 선명하게 나타나고 있는 사례가 1992년 남북한 정부간에 합의한 [기본합의서]의 전문 중 "특수관계"의 해석이다. 이 합의문건에서는 현재의 남북한 관계를 "나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계"로 규정하고 있다. 이 규정은 동서독이 1972년 12월 21일에 체결한 [동서독 상호관계에 관한 기본조약]을 본받아 그 속에서 규정하고 있는 "특수관계(besondere Beziehungen)"를 따온 것이며, 장차 있을 통일전 단계로서의 [남북연합]구성의 기초를 마련한다는 뜻이었다. 즉 남북한

이 대등하게 협상을 해나가기 위해서는 일단 서로 상대방을 국제사회의 일원인 주권국가로 "잠정적으로" 인정하자는 것이다. 남북한은 서로가 서로를 불가분의 통일체로 여기므로 서로 간의 관계는 국가대 국가의 관계가 아니라 하더라도 대외적으로는 국제법을 지키는 주체인 주권국가임을 서로 인정하여야 협상이 가능하기 때문에 공여지책으로 발명해 낸 관계였다. 그러나 이 규정을 이러한 취지로 합의한 이후 북한은 "나라와 나라사이의 관계가 아니다"라는 점에 초점을 맞추어 남북한은 이미 법적으로 통일된 상태이므로 국제질서의 준칙을 적용할 필요가 없다는 논리를 펴 국제질서 존중 책임회피로 이 문건을 사용하고 있다.

북한은 또한 외형적으로는 국제연합에 가입하고 국제법을 존중할 것을 천명하고 있으나 실제에 있어서는 불법행위를 행하고 이를 시인하지 않는 사실상의 불법행위를 감행하고 있어 국제사회의 신뢰를 받지 못하고 있다. 1983년의 아웅산 사건등이 그 대표적 예이다. 북한이 국제법과 국제관계를 존중하는 주체임을 입증하기 위해서는 과오의 시인 및 보상의사 천명등의 적극적 노력을 해야 한다. 북한이 국제질서 존중의 뜻을 입증하는 것이 진정한 국제 개방화의 조건이 되고 있다.

북한이 국제사회에서 당당한 협약당사자가 되려면 국제법과 국제관행에서 요구되는 외국인의 국내활동이 허용되어야 한다. 국제사회에서는 비정치적 목적의 외국인의 국내여행은 특별한 사유가 없는 한 허용되는 것이 상례이다. 현재 북한은 외국인 및 외국의 법인체의 국내여행 및 활동이 원칙적으로 금지되어 있다. 북한은 국내사회의 물리적 대외개방을 어느 수준까지 하지 않고서는 국제사회의 대등한 일원으로서의 지위를 요구하기 어렵다. 그리고 그러한 상황에서 협상의 당사자 대우를 받기 어렵다.

대의개방과 관련하여 국제관행을 수용하는 국내법의 제정 및 제도 정비도 중요하다. 국제사회에서 각국 간에 통상으로 허용되는 정보교류, 인적교류, 물적교류가 북한과 타국 간에도 가능하려면 이에 대비한 법, 제도의 국제화가 이루어져야 한다.

남북협상에서 어떤 진전이 있으려면 북한의 이러한 대외개방이 선행되어야 한다. 협상이란 당사자 지위의 상호인정, 협상 진행절차 규정 에 대한 합의, 협상내용 준수의 신뢰성 등의 조건이 갖추어졌을 때만 가능하기 때문이다.

#### IV. 통일협상과 북한의 대내개방화의 필요성

남북한간에 협상을 통한 통일이 진척되려면 북한체제의 대내개방화도 필수적이다. 북한정부의 통일정책 결정에 북한시민의 의사가 반영, 수용, 존중되는 체제가 북한에 들어서야 협상에 의한 통일이 가능하기 때문이다.

주권재민의 기본원칙을 존중하는 민주주의 체제를 통일된 한국의 정치체제로 전제한다면 통일의 주체는 당연히 주권자인 한민족 사회구성원 전체가 된다. 현재 한국은 헌법에서 보장된 대의제도를 바탕으로 국민의 합의를 도출하여 통일정책을 세워나가고 있다.

이에 반해 북한은 1당지배의 절대주의 전제주의 정치체제에 의해 통치되고 있다. 따라서 북한정부의 정책을 북한시민의 의사로 보기 어렵다. 제도적으로 북한정부의 대의성을 보장할 장치가 마련되어 있지 않기 때문이다.

협상에 의한 통일이란 궁극적으로 통일의 주체인 남북한 시민의

합의에 의해 단일국가를 만들어내는 것이다. 그런데 북한시민의 의사가 수렴될 수 없는 상황이라면 진정한 통일협상은 불가능해진다. 이런 뜻에서 북한체제의 대내개방화가 협상통일의 전제조건이 된다고 하는 것이다. 북한체제가 어떤 변화를 이루게 되면 개방되었다고 볼 수 있는가? 최소한 국민의 다양한 의사를 존중한다는 다원주의가 실질적으로 존중되고 또한 이를 제도적으로 반영하는 다당제가 자리잡아야 한다. 그리고 나아가서 국민이 정부를 교체할 수 있는 권리를 보유해야 한다.

## V. 북한체제변화 가능성

북한에는 현재 김일성 주체사상을 국시로 하는 절대주의 전체주의 체제가 존재하고 있다. 김일성 주체사상은 지도자가 정해주는 길만을 진리로 믿는 이른바 유일사상체제이다. 그리고 이에 반하는 어떠한 사상과 이념도 허용하지 않는 절대주의 일당지배 체제가 제도화되어 있다.

북한지도자들이 현재의 체제를 스스로 개혁할 가능성은 있는가? 체제위기를 느낄 정도의 극한적 상황이 아니라면 스스로의 개혁은 하지 않으리라고 본다.

북한정권은 이념정권이므로 이들 스스로가 자기들이 신봉하는 신념을 포기하는 체제개혁을 하리라 기대하기 어렵다. 또한 북한사회내에 현존질서를 반대하는 국민들이 있을 수 있어도 완벽에 가까운 통제체제를 갖춘 북한사회에서 집단적인 정치항거가 성공할 가능성은 희박하다.

현재의 북한지도자 김일성의 권위는 절대적이며 이 권위에 도전할

저항세력의 등장은 사실상 불가능하리라고 본다. 다만 김일성 사후, 절대적 권위를 갖추지 못한 지도자가 등장하는 경우라면 가능할 수도 있을 것이다.

북한의 체제 지도이념인 주체사상은 집단주의에 기초한 사회주의 경제체제와 절대주의 정치이념을 바탕으로하는 전제주의 정치체제를 두개의 근간으로 하는 사상체제이다. 만일 북한체제가 체제유지를 위협하는 어려움을 겪게 된다면 이 두가지 요소 중 어느 쪽을 수호하려 할 것인가? 전제주의 정치체제, 즉 1당지배의 정치체제라고 생각한다. 사회주의 경제체제는 유일사상의 실현을 위한 수단으로 간주되기 때문이다.

북한은 현재 경제적 어려움을 겪고 있다. 사회주의 중앙통제 경제의 비효율성이 극대화되어 경제성장이 멈춘 상태에 머물러 있다. 이러한 경제위기가 지속되면 체제의 존속마저 어렵게 된다. 따라서 북한지도자들은 정치체제 수호를 위한 경제체제 개혁을 시도할 가능성은 있다.

중국에서는 1978년이래 자체개혁이 진행되고 있다. 일당지배체제의 정치체제를 유지하면서 사회주의 경제체제를 시장경제체제로 전환하여 가고 있다. 그리고 그러한 경제체제개혁의 성공으로 체제위기를 극복하고 있다. 만일 북한이 체제존속을 위협할 정도의 경제위기를 맞이하게 되면 중국식 체제개혁을 모방할 가능성은 있다.

북한체제 개혁은 결국 상황변수에 따르는 선택이 될 것이다. 즉 체제지속을 어렵게 하는 경제위기의 도래, 그리고 경제개혁의 성공을 기대할 수 있는 여건의 형성등이 북한체제 개혁의 변수로 작용하리라 본다.

북한경제 전문가들의 분석에 의하면 현재 북한경제는 자생적 회생

능력을 상실한 상태에 접근하고 있다고 한다. 뿐만아니라 중국과 러시아의 지원이 급격히 줄어든 고립상태여서 외부지원에 의한 회생도 어렵다고 본다. 이러한 상황에서 북한은 대서방 경제개방을 결정하고 이를 성취하기 위한 환경조성에 노력을 집중하고 있다. 합작투자법 등의 법을 제정하였으며 경제특구를 설치하였고, 미국 및 일본과의 관계정상화를 위하여 외교력량을 집중하고 있다.

현재 북한과 미국과의 관계는 유동적이다. 미국은 북한의 개방결정을 긍정적으로 받아들이고 있으며 수교할 의사를 굳히고 있다. 다만 북한의 핵무기계획 추진의혹 제거를 전제조건으로 하고 있을 뿐이다. 따라서 북한과 미국과의 관계개선은 이제 북한의 선택사항으로 되었다.

만일 북한이 경제체제개혁과 개방을 결정한다면 남북한관계에 어떤 영향이 올까? 북한이 체제위기를 극복하고 현재와 같은 정치체제를 안정적으로 유지할 수 있게 된다면 남북한은 장기공존관계로 들어가게 될 것이다. 한반도에는 비정치영역에서 협조하는 두개의 국가가 계속 존재하게 될 것이다.

만일 북한이 경제개혁을 주저한다거나 개혁에서 실패한다면 북한은 정치위기를 맞이하게 될 것이며 그 때는 체제붕괴를 겪게 될 것이다. 북한지도자들 스스로가 체제변화를 하려하지는 않을 것이기 때문이다.

## VI. 통일전망

위에서 논의한 것을 정리하면 다음과 같다.

첫째로, 남북한 간에 협상을 통한 통일을 이루려면 북한이 협상상대로서의 조건을 갖추기 위한 대외 및 대내개방화, 즉 국제화와 민주화

를 먼저 단행하여야 한다. 개방화가 되지 않은 상태에서는 의미있는 협상은 기대할 수 없기 때문이다.

둘째로, 북한지도자들은 스스로 체제개혁을 하려하지 않을 것이나, 체제존속을 위한 경제적 개방화는 시도할 가능성이 있다.

셋째로, 북한이 경제개방에 성공하면 남북한 간에는 장기공존 관계가 형성될 것이고, 실패하면 정치체제붕괴를 겪게 될 것이다.

이러한 사태전개 가정 아래서 통일가능성을 전망하여 본다면 간단한 결론에 이르게 된다. 즉 경제적으로 개방된 일당지배체제를 가진 북한과 장기간 공존하면서 통일을 뒤로 미루게 되는 사태가 되던가 북한 체제붕괴에 의한 급격한 통일이 이루어지든가 하게 될 것이다.