

북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망

第22回 國內學術會議 發表論文集

1996. 11. 11

民族統一研究院

목 차

개 회 사	이병용(민족통일연구원 원장).....	1
I. 회 의		3
1. 북한의 대외정책 현황과 전망		5
허문영(민족통일연구원 책임연구원)		
2. 김정일정권의 대남정책과 남북관계 전망		86
박종철(민족통일연구원 연구위원)		
II. 종 합 토 론		135
<부록> 회의일정		158

개 회 사

오늘 저명하신 사계의 전문가 여러분들을 모신 가운데 「북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망」이라는 주제로 제22회 국내학술회의를 개최하게 된 것을 매우 기쁘게 생각하며, 바쁘신 중에도 사회, 발표, 토론을 맡아 주신 전문가 여러분들께 먼저 감사를 드립니다.

또한 공사다망하신 중에도 회의를 빛내주시기 위해 원근각처에서 왕림해 주신 내빈 여러분들을 진심으로 환영하며 감사를 드립니다.

최근 북한은 심각한 경제난을 타개하기 위해 미국·일본을 비롯한 서방국가들과의 관계개선에 매진하는 한편, 전통적 우방이었던 중국·러시아와의 관계복원에 심혈을 기울이고 있습니다.

특히 북한은 그동안 타도대상으로 간주해 왔던 미국과의 관계개선을 체제유지의 관건으로 인식하고 있을 뿐만 아니라 일본과의 관계개선을 통한 배상금 획득이 경제난 해결의 열쇠라고 판단, 대일수교에 박차를 가하고 있습니다.

이러한 대외정책의 변화와는 달리 북한의 적대적인 대남정책은 변화되지 않고 있습니다. 북한은 대미관계 개선을 위해 主敵을 남한으로 대체하고 남한으로부터의 위협을 과대선전함으로써 주민들의 불만을 해소시키고 사회일탈을 방지하려고 하고 있습니다.

그럼에도 불구하고, 우리 정부는 지난해 15만톤의 식량을 무상으로 원조한 바 있으며 금년 4월에는 남북관계 개선 및 한반도의 항구적인 평화정착을 위한 「4자회담」을 제의하여 북한과의 화해·협력관계를 형성하려는 노력을 꾸준히 전개하여 왔습니다.

그러나 북한은 이와 같은 우리의 전향적인 태도와 제안은 의면한 채, 판문점에서 무력시위를 감행하고 잠수함을 통해 무장공비를 남파시키는 등의 도발적 행위를 자행하였습니다.

이러한 상황을 감안하여 본 연구원은 김일성 사후 현재까지 김정일 정권이 추진해 온 對 주변국 정책과 대남정책을 분석하고, 향후 변화방향을 전망하기 위해 금번 학술회의를 마련하였습니다.

아무쪼록 오늘 이 자리가 향후 우리의 통일정책 입안에 도움이 되는 유익한 토론의 장이 될 수 있도록 참석자 여러분들께서 열띤 토론과 고견을 교환해 주실 것을 당부드리면서 간단하나마 개회의 인사에 갈음하고자 합니다.

1996年 11月 11日

民族統一研究院

院長 李 秉 龍

I. 회 의

빈 면

북한의 대외정책 현황과 전망

허 문 영

(민족통일연구원 책임연구원)

< 목 차 >

I. 서 론

II. 김일성 정권의 대외정책: '자주(시계추)외교'

III. 김일성 사망 이후 대외정책: '자주외교'의 조정

IV. 향후 김정일 정권의 대외정책: '주체(유인)외교'
의 모색

V. 결 론

I. 서 론

김일성 사망 이후 북한은 남북대화를 거부한 채 대외관계 개선에 주력하고 있는 모습을 보여주고 있다. 북한은 「북·미 기본합의문」 채택(1994.10.21), 「북·일회담 재개를 위한 합의서」 채택(1995.3.30), 경수로협상 타결(1995.6.13) 등 핵문제의 잠정적 해결과 더불어 미·제국주의' 및 일본'군국주의'와의 관계개선

을 모색함으로써 우호적인 대외환경을 조성하기 위해 노력하는 모습을 보여주고 있다. 북한은 또한 '철맹' 중국과의 관계에 있어서 고위급 관리 및 군부인사의 상호 방문을 통해 정치·군사적 동맹관계의 공고화와 경제원조의 지속 및 교류의 증대를 적극 모색하고, '자유민주주의' 러시아와도 경제관계 복원을 위해 노력하고 있다. 그 결과 북한에 대한 주변 4국의 영향력 확대 경쟁 또한 심화되고 있는 실정이다.

그러나 북한은 남북대화에 있어서는 식량지원 문제 협의를 위한 베이징 회담에만 응하였을 뿐 다른 회담에 대해서는 부정적인 태도를 보여주고 있다. 최근에 개최된 나진·선봉 국제 투자유치 설명회(1996.9.13~15)에서 북한은 남한기업의 초청에 대해서는 소극적인 태도를 취하였고, 잠수함 침투를 지속하다 발각되어 남북관계를 더욱 악화시켰다.

요컨대 북한의 국가주석직 유고상황이 지속되는 가운데 남북 관계는 악화되고 있고, 주변 4국의 대북한 접근은 심화되고 있는 것이다. 한반도문제의 국제화가 우려되는 상황이다. 따라서 이 글은 김일성 사망 이후 북한이 전개해 온 대외정책을 살펴 보고, 향후 김정일 정권의 공식 출범 이후 북한이 추진할 대외 정책을 전망하는 데 목적이 있다. 이를 위해 이 글에서는 다음과 같은 4가지 질문에 대해 보고자 한다.

첫째, 북한은 김일성 정권하에서 어떠한 대외정책을 추구해 왔는가?

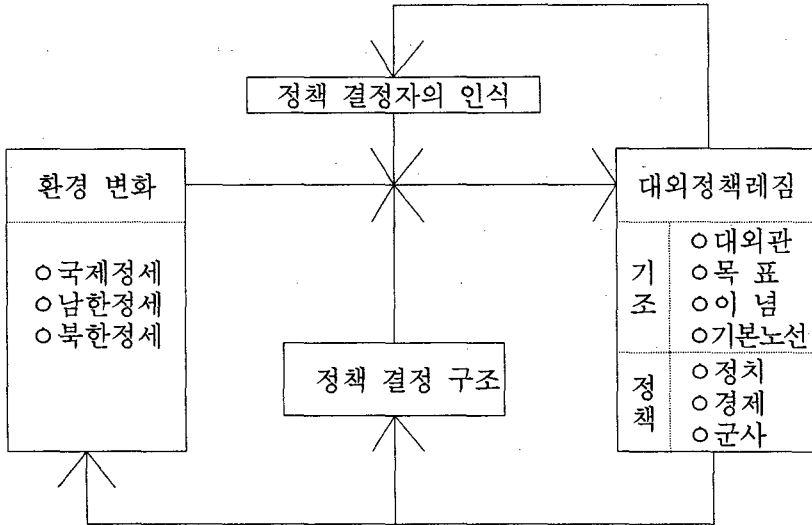
둘째, 북한은 김일성 사망 이후 대외정책을 어떻게 전개하고 있는가?

셋째, 북한은 김정일 정권의 공식적 출범 이후 어떠한 대외정책을 추진할 것인가?

넷째, 한국은 북한의 대외정책 변화와 관련하여 어떠한 통일·외교정책을 구사하는 것이 바람직한가?

위와 같은 질문들에 대답하기 위해 이 글에서는 북한의 대외정책 결정과정 분석틀을 다음과 같이 설정하였다.

<북한의 대외정책 결정과정 분석틀1>



1) 이 글에서 대외정책레짐이란 대외정책 방향에 영향을 미치는 기초와 이에 따라 구체적으로 나타나는 정치·경제·군사분야의 대외정책일반을 포함하는 개념으로 사용되고 있다. 한편 David Easton은 레짐(regime)을 '모든 체계(system)에서 정치적 상호작용에 기초한 일련의 억제수단으로서 가치(목표 및 원칙), 규범 그리고 권위구조라는 세 가지 구성요소'로 분리될 수 있는 것으로 보았다. 이와 비슷한 맥락에서 Stephen D. Krasner는 레짐을 '정책결정을 둘러싼 참여자들 간에 군사적으로 공유되고 있는 암묵적 혹은 명시적인 원리, 규범, 규칙 그리고 의사결정절차'를 의미하는 것으로 규정하였다. 한편 David M. Kotz 등은 정책레짐을 '정책행위자의 정책결정과정에 결정적 영향력을 가지는 기저의 원칙'으로 정의하고 있으며, '정책파라다임'에 따라 정책전략과 그 수단이 정책구조와 과정 속에서 만들어지는 것을 규정하는 거시적 분석개념'으로 규정되기도 한다. David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (Chicago: the University of Chicago Press, 1979), pp. 193~194; Stephen D. Krasner, "Structural causes and Regime consequences: Regime as intervening variables," *International Organization*, vol. 36, no. 2, Spring 1982, p. 2.; 오병훈, 「북한의 대외경제정책 변화에 관한 연구」(고려대학교 행정학과 박사학위논문, 1994), pp. 42~48.

II. 김일성 정권의 대외정책: ‘자주(시계추)외교’

1. 대외정책 기조

가. 대외관: 진영론과 반제·자주

첫째, 북한은 전후 국제무대를 미국을 중심으로 하는 ‘제국주의 진영’과 소련을 중심으로 하는 ‘국제민주 진영’으로 대별하는 진영론적 관점을 가졌다.²⁾ 그리고 제국주의 진영은 타도되어야 하고, 이른바 ‘국제민주 진영’은 강화되어야 하는 것으로 보았다.

둘째, 북한은 사회주의 진영내의 의견대립과 갈등에 봉착하여 자주적 입장을 표방함으로써 주체성과 실리를 확보하고자 노력하였다. 북한은 진영론에 근거하여 소련 및 중국과 긴밀한 관계를 유지하려 하였다. 그러나 후르시초프의 평화공존 정책에 따른 중·소 분쟁의 심화와 이로 인한 사회주의권의 분열, 중국에서의 문화대혁명 발생과 이에 따른 북·중간 긴장 국면의 조성에 대응하여 북한은 자위적 조치로서 ‘현대수정주의와 교조주의,’ ‘대국주의’ 등에 대해 자주노선을 선언하였다.³⁾ 북

2) 김일성, “북조선로동당 제2차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고 (1948. 3. 28),” 「자주성을 옹호하는 세계인민들의 단결을 위하여」 (평양: 조선로동당출판사, 1982), pp. 13~23.

한은 자본주의 진영에 대해 반제적 관점과 사회주의 진영에 대해 자주적 관점을 가졌던 것이다.

나. 대외정책 목표: 혁명과 해방

북한의 대외정책 목표는 북한의 국가목표에 기인한다. 냉전기 북한의 국가목표는 당 규약과 사회주의 헌법에 근거하여 크게 두가지로 집약될 수 있다. 하나는 최소목표로서 현존 북한체제의 유지 및 발전 ('공화국 북반부에서의 사회주의 건설 및 완전승리')이다. 다른 하나는 최대목표로서 한반도 공산화 통일('민족해방·인민민주주의 혁명완수와 온사회의 주체사상화·공산주의 사회화')과 전세계 공산화 달성('프롤레타리아 국제주의와 사회주의 승리')이다.

이 같은 두가지 국가목표는 대외정책 목표에 그대로 반영되었다. 북한은 조선 및 세계 「혁명」과 민족 및 계급 「해방」을 완수하는 데 대외정책의 목표를 두고 있는 것이다. 예컨대 김일성은 최고인민회의 제8기 제1차회의 시정연설을 통하여 “사회주의의 완전승리와 조국통일의 역사적 위업을 앞당겨 실현

3) 김일성, “현정세와 우리당의 과업(조선로동당대표자회에서 한 보고, 1966. 10. 5),” 「자주성을 옹호하는 세계인민들의 단결을 위하여」, p. 168, 185.

김일성, “조선로동당 제5차대회에서 한 중앙위원회 사업총화 보고,” 「김일성저작선집 5」 (평양: 조선로동당출판사, 1972), pp. 416~529.

하기 위해서는 국제혁명역량과의 연대성을 강화하고 우리 혁명에 유리한 국제환경을 마련”하는 것이 대외정책의 주요과업임을 밝힌 바 있고,⁴⁾ 김정일 또한 북한에는 “자주적으로 사회주의를 건설하며 … 조국을 통일하기 위한 두과지 과업”이 있음을 주장한 바 있다.⁵⁾

다. 대외정책 이념⁶⁾: 자주·친선·평화

1980년 10월 제6차 당대회에서 북한은 ‘자주·친선·평화’의 대외정책 이념을 처음으로 공식 천명하였다.⁷⁾ 이후 1988년 9월 북한은 국가수립 40주년 경축보고대회에서의 김일성 연설을 통해 평화를 강조함으로써 우선순위를 ‘자주·평화·친선’으로 바꿔 제시하기 시작하였다. 대외정책 이념의 내용을 좀 더 살펴보면 다음과 같다.⁸⁾

-
- 4) 국토통일원, 「북한최고인민회의 자료집」 제4집 (서울: 국토통일원, 1989), p. 797.
 - 5) 김정일, “반제투쟁의 기치를 더욱 높이 들고 사회주의, 공산주의 길로 힘차게 나아가자(1987.9.25),” 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」 (평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 191.
 - 6) 허문영, “북한의 대외정책 이념: 형성과 적용” 「통일연구논총」 제5권 1호 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 223~261.
 - 7) 김일성, “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고,” 국토통일원, 「조선로동당대회자료집」 제4집 (서울: 국토통일원, 1989), pp. 73~75.
 - 8) 안용세, “자주, 친선, 평화는 우리 당 대외정책의 기본리념,” 「사회과학」 5호(1981), pp. 56~58; 정동욱, “자주, 친선, 평화는 우리 당 대외

첫째, 북한은 자주를 대외활동의 근본원칙으로 규정하고, 대외정책의 결정과 집행과정에서 자주성을 가지는 것과 제국주의에 대한 원칙적 입장을 지키는 것이 그 핵심적 내용이 되는 것으로 간주하였다.

둘째, 북한은 친선을 국제혁명역량과 단결을 강화하는 것으로 규정하고, 대상국가의 성격에 따라 친선관계 형성방법을 달리 제시하였으며, 특히 ‘빨리불가담 운동 확대발전’을 강조하였다.

셋째, 북한은 평화의 이념하에 제국주의자들의 침략과 전쟁에 반대하는 투쟁을 적극 추진하여 제국주의의 멸망을 촉진시키며 침략과 전쟁이 없는 평화로운 새 세계를 건설하기 위한 공동위업에 적극 기여하고 있음을 주장하고, 군사빨력의 해체와 침략적 군사기지의 철폐 및 외국군대의 철수, 비핵지대·평화지대 창설과 확대, 노동계급 및 피압박 인민들의 투쟁지원 등을 그 내용으로서 제시하였다.

라. 대외정책 기본노선

첫째, ‘프롤레타리아 국제주의’(proletariat internationalism)⁹⁾

정책의 기본리념,” 『근로자』 제526호(1986.2), pp. 88~92; 고성순, “자주, 친선, 평화는 대외활동에서 견지하고있는 우리 당의 기본리념,” 『근로자』 제538호(1987. 2), pp. 92~96.

- 9) “맑스-레닌주의 당의 령도 밑에 노동계급이 자본주의 제도를 뒤집어엎고 사회주의, 공산주의 사회를 건설하는 투쟁에서 국제적으로 단결하고 서로 돕는 사상” 『정치용어사전』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 630.

와 ‘자주노선’¹⁰⁾은 북한의 대외정책 결정과정에 있어 중요한 기본원칙이다. 북한은 정권출범 초기에 ‘프롤레타리아 국제주의’에 근거하여 자본주의 세계의 국제관계를 ‘침략·정복·약탈과 투쟁’의 관계로 특징지은 반면, 공산주의 세계의 국제관계는 ‘호상존중과 형제적 협조’의 관계로 간주하고 사회주의·공산주의 사회를 건설하기 위하여 국제적으로 단결하고 서로 도울 것을 주장하였다.¹¹⁾ 한편 북한은 한국전쟁과 이후 국제정세의 변화 그리고 북한 내부세력의 도전에 직면하여 ‘프롤레타리아 국제주의’의 현실적 한계성과 ‘주체적’ 입장 정리의 필요성을 절감하게 되자, 1955년 12월부터 ‘프롤레타리아 국제주의’를 보완하는 수준에서 자주노선의 맹아를 표방하기 시작하였고, 1966년 10월 당대표자 대회에서 자주노선을 당 노선으로 확정하였다.

둘째, ‘3대혁명역량강화’노선은 북한의 대외정책 집행과정에 있어 활동방향 지침이 되었다. 북한은 ‘혁명과 해방’이라는 대외정책 목표를 달성하기 위한 전략노선으로서 ‘공화국 북반부에서의 사회주의 혁명역량 강화·남조선 혁명역량 강화·국제 혁명역량과의 단결 강화’¹²⁾ 등 3대혁명역량 강화노선을 채택하였다.¹³⁾

10) 북한은 자주노선을 “혁명과 건설에서 나라의 자주권을 견지하며 맑스-레닌주의원칙과 나라의 구체적 실정에 기초하여 자신의 주견과 판단에 따라 독자적으로 로선과 정책을 세우고 그것을 주체적으로 관철해나가는 당의 로선”으로 설명한다. 「정치용어사전」(평양: 사회과학출판사, 1970), p. 430.

11) 김일성, “프롤레타리아국제주의와 조선인민의 투쟁(1952.4.25),” 「자주성을 옹호하는 세계인민들의 단결을 위하여」, pp. 25~36; 「정치용어사전」(평양: 사회과학출판사, 1970), p. 630.

셋째, ‘자력갱생’¹⁴⁾과 ‘자립적 민족경제건설 노선’¹⁵⁾은 북한의 대내외 경제정책 운영과정에 있어 기본노선이었다.¹⁶⁾ 북한은

- 12) 「남조선혁명과 조국통일에 관한 위대한 수령 김일성동지의 사상」(동경: 조국통일사, 1972), pp. 156~173. 북한의 혁명역량강화란 ‘정치, 경제, 군사적 역량의 강화를 통해 북반부 혁명기지의 총체적 강화’를 이룩함으로써 혁명을 위한 전진기지로써 힘을 구축함을 의미한다. 남한에서의 혁명역량강화는 ‘혁명의 참모부인 맑스-레닌주의 당 건설과 혁명의 주력군 편성, 반미구국통일전선 형성, 반혁명무장력의 약화를 통한 혁명역량강화’를 이룩함으로써 친공정권 수립을 위한 혁명역량을 키우는 것을 의미한다. 국제혁명역량과의 단결 강화는 ‘세계로동계급 및 사회주의진영과의 단결, 민족해방운동과의 연대성 강화, 반제반미투쟁의 강화’를 통해 ‘남조선혁명과 조국통일 그리고 온 세계 공산화’를 위한 국제환경조건을 조성하는 것을 의미하였다.
- 13) 이 노선은 1964년 2월 27일 당 중앙위 제4기 제8차 전원회의에서의 김일성연설(‘조국통일 위업을 실현하기 위하여 백방으로 강화하자’)에서 체계적으로 드러나고, 1965년 4월 14일 인도네시아 알리 아르함 사회과학원에서의 김일성연설(‘조선민주주의 인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선혁명에 대하여’)에서 논리적으로 완성되었다. 「김일성저작선집 4」(평양: 조선로동당출판사, 1968), p. 94, p. 239.
- 14) “자력갱생, 이것은 자기 나라 혁명은 기본적으로 자기의 주체적력량에 의거하여 완수하려는 철저한 혁명적립장이며, 자기나라 건설은 자기 인민의 로동과 자기 나라의 부원으로 진행하려는 자주적립장입니다.” 「김일성저작선집 4」, p. 537.
- 15) “자립적민족경제를 건설한다는 것은 나라를 부강하게 하고 인민생활을 높이는데 필요한 중공업 및 경공업 제품들과 농업생산물을 기본적으로 국내에서 생산보장할수 있도록 경제를 다방면적으로 발전시키고 현대적기술로 장비하며 자체의 튼튼한 원료기지를 닦아 모든 부문들이 유기적으로 연결된 하나의 종합적인 경제체계를 이룬다는 것을 의미합니다.” 「김일성저작선집 3」, p. 398.
- 16) ‘조선로동당의 대외무역정책’, 「정치사전」(평양: 사회과학출판사, 1973), pp. 909~913. 북한은 1960년대 초반 중소분쟁의 와중에서 ‘민족경제’의 중요성을 인식하고, 제2차 7개년계획(1978~84)에서는 ‘자력갱생’노선을 당의 정책기조로 채택한 것으로 분석된다. 「경제사전 2」, pp. 206~207.

대외경제교류의 증대가 정치적 종속을 가져올 수 있음을 우려하여,¹⁷⁾ 수요증대를 기본적으로 국내생산으로 충족시킬 수 있도록 하였다. 따라서 대외경제부문은 경제체제내의 부수적, 보완적 부문으로 간주되었고, 수출은 계획경제 수행상 필요한 자본재와 기술도입 등의 수입을 가능케 하는 보조수단으로 간주되었다.¹⁸⁾

2. 대외정책 부문별 특징: 주체사상에 기초한 '자주·자위·자립'

가. 정치적 자주를 위한 진영·자주·혁명·해방 외교

첫째, 북한은 진영외교를 추진하였다. 북한은 진영론에 근거하여 ① 자주성과 프롤레타리아 국제주의 원칙에 기초한 사회주의 나라들과의 단결강화, ② 비동맹 제3세계 나라들과의 국가관계 발전 및 정치·경제·문화의 모든 분야에서의 단결과 협조의 강화, ③ 우호적으로 대하는 자본주의 나라들과의 우호관

17) "경제적 자립은 정치적독립의 물질적기초입니다. 경제적으로 외세에 의존하는 나라는 정치적으로도 다른 나라의 추종국가로 되며 경제적으로 예측된 민족은 정치적으로도 식민지노예의 처지에서 벗어날수 없습니다." 「김일성저작선집 4」, p. 537.

18) "매개 나라는 기본적인 것, 많이 요구되는 것은 자체로 생산하고 적게요구되거나 모자라거나 자기 나라에서 생산할수 없는것은 유무상통의 원칙에서 다른 나라들과의 무역을 통하여 해결하여야 합니다." 「김일성저작선집 4」, p. 575.; 홍승은, 「자립경제리론」 (평양: 사회과학출판사, 1984), pp. 264~265.

계 형성 및 경제·문화교류의 발전, ④ 지리적으로 가까이 있는 아시아 나라들과의 선린관계 발전을 위한 내왕과 접촉의 강화 및 경제·문화교류와 협조의 발전 등을 주장하였다.¹⁹⁾

둘째, 북한은 자주외교를 추진하였다.²⁰⁾ 북한은 중·소분쟁 상황에서 ‘지배주의’ 및 ‘패권주의’로부터 자율성을 확보하려는 자주외교²¹⁾를 내세움으로써 김일성 정권의 공고화를 추구해 왔다. 한편 중·소분쟁과 이에 따른 중·소간 대북 견인경쟁의 심화는 북한의 상대적 자율성을 심화시킨 것으로 볼 수 있으며, 그 결과 북한은 중국과 소련의 대한반도정책이 북한의 입장과 어긋날 경우 국가목표와 정권의 이해관계에 따라 적극 대응할 수 있었던 것으로 분석된다.²²⁾

셋째, 북한은 혁명외교를 추진하였다. 북한은 제국주의를 반대하며, 사회주의 혁명을 일국 차원에서 뿐만 아니라 세계적 차원에서 완수할 것임을 지속적으로 천명하였다.²³⁾ 이를 위해

19) 김일성, “조선로동당 6차대회 사업총화보고,” 국토통일원, 「조선로동당대회자료집」 제4집 (서울, 국토통일원, 1988), p. 73.

20) 북한은 지난 40여년간 중국과 소련사이에서 자주성에 근거한 등거리 외교를 전개해 왔다기 보다는 사회주의체제 발전과 김일성정권을 유지하기 위하여 시계추외교를 전개해 온 것으로 분석된다.

21) 북한은 1966년 10월 조선노동당 대표자회의에서 ‘외교에서의 자주’를 선언하였다. 「김일성 저작집 20」, p. 406.

22) 북한은 중국과 소련의 반미주의에 대한 강도와 김일성정권에 대한 지원 정도를 중심으로 자주(시계추)외교를 전개한 것으로 분석되었다. 허문영, 「탈냉전기 북한의 대중국·러시아 관계」 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 6~21.

23) ‘<우리 혁명은 국제혁명운동의 한 부분입니다. 우리 혁명에 충직한

대내적으로는 자력갱생 경제발전전략을 추진하는 한편, 대외적으로는 사회주의 국가들과의 반제 연대 및 아프리카·아시아 신생국가들과의 반식민지 연대를 통한 국제혁명역량과의 단결 강화를 추구해 왔다.

넷째, 북한은 해방외교를 추진하였다. 북한은 ‘하나의 조선정책’을 내세워 ‘미제국주의의 식민지’인 남한을 해방해야 함을 주장하는²⁴⁾ 한편, ‘조국통일’(한반도의 공산화 통일)을 위한 선 주한미군 철수·국가보안법 철폐·애국정권 수립 등의 제조건 이행, 후 고려민주연방공화국 창설을 선전해 왔다.

나. 군사적 자위를 위한 동맹외교

첫째, 북한은 ‘국방에서의 자위’를 이룩하기 위해서는 ‘주체적 국방력’이 ‘정치사상적으로, 물질적으로’ 준비되어야 한다고 주장하였다.²⁵⁾ 그러나 북한은 ‘제국주의’에 반대하는 투쟁에서 사회주의 국가들이 상호연대하고 지지 성원하는 것이 국방에서의 자위 원칙과 모순되지 않는 것이며, 오히려 공산주의자들의 신성한 의무가 된다고 주장하였다.²⁶⁾ 반면에 한국을 비롯한 서

것이 곧 국제혁명운동에서 자기의 의무를 잘 수행하는 것이 됩니다.> 「주체사상에 기초한 세계혁명리론」, (평양: 사회과학출판사, 1975), pp. 219~220.

24) 박태호, 「조선민주주의인민공화국 대외관계사(2)」, (평양: 사회과학출판사, 1987), pp. 185~91.

25) ‘조선로동당의 국방건설정책’, 「정치사전」, pp. 869~874.

방국가들이 '제국주의'의 괴수인 미국과 군사조약을 체결하고 공동의 안전을 위해 협력하고 군사원조를 받는 것은 비난의 대상으로 간주하였다.

둘째, 북한은 현존 체제의 유지 및 발전('사회주의 건설 및 완전 승리')을 위하여 '반혁명세력'으로부터의 안전을 확보하려는 동맹정책을 추구해 왔다. 북한은 「한·미 상호방위조약」 체결(1953.10.1)과 「미·일 상호협력 및 안전보장조약」(1960.1.19)과 「한·일 기본조약」 체결(1965.6.22)에 따라 남한과 '미 제국주의와 일본 군국주의' 간의 남방삼각관계가 형성된 것으로 인식하였다. 이에 대응하여, 북한은 「중·소 우호동맹 및 호상원조 조약」(1950.2.14)을 토대로 「조·소 우호협조 및 호상원조 조약」(1961.7.6)과 「조·중 우호협조 및 호상원조조약」 체결을 통하여 북방삼각관계를 강화하였다.

다. 자립적 민족경제 완성을 위한 보조정책

첫째, 북한은 대외경제정책을 국가독점의 원칙, 자급자족경제의 원칙, 호혜평등의 원칙에 입각하여 자립경제의 완성을 위한 보조수단으로 간주해 왔다.

둘째, 북한은 '유무상통'의 원칙 하에 '외세에 의한 경제적 의존'이 아닌 '자발적인 국제적 경제협력'은 가능한 것으로 제시하였다.²⁷⁾ 이러한 맥락에서 북한은 '대외무역을 발전시키는 데 있

26) 「김일성저작선집 4」, p. 539.

어서 세계 사회주의시장에 선차적 의의를 부여하고 있으며' 신생 독립국 및 북한과 좋은 관계를 맺기 원하는 자본주의나라들과도 정상적 관계 및 경제문화교류를 발전시킬 것임을 천명하였다.²⁸⁾

따라서 북한은 1960년대 중반부터 경제침체의 상황에 들어가자, 1970년 이후부터 선진기술과 자본의 도입 등 부분적인 변화를 선택하였다. 북한은 1970년대 초반의 대서방 차관도입 정책, 1984년의 합영사업 정책, 1991년의 경제특구 정책, 1993년의 무역제일주의 정책 등 4단계에 걸쳐 체제유지와 경제발전을 동시에 보장해 줄 수 있는 제한적 대외개방정책을 조심스럽게 추진해 왔던 것이다.²⁹⁾

이상을 정리해 볼 때, 냉전기 김일성 정권은 체제유지·발전과 공산화통일 및 전세계 공산화를 위해 '자주·친선·평화'의 이념하에 프롤레타리아국제주의 및 자력갱생 그리고 3대혁명 역량강화 노선에 기초하여 주체사상에 근거한 자주·자위·자립 지향적 대외정책을 추구해 온 것으로 평가할 수 있다. 요컨대 김일성 정권의 대외정책은 국가발전 지향·이데올로기 중심의 '자주(시계추)외교' 정책레짐으로 규정될 수 있을 것이다.

27) 김정일, "주체사상에 대하여(1982.3.31)," 「친애하는지도자 김정일동지 문헌집」, p. 50.

28) 「정치사전」, pp. 910~913.

29) 1970년대와 1980년대의 대외개방정책은 실패로 끝나고 말았으나, 북한은 사회주의진영의 붕괴에 직면하여 추진한 1990년대의 대외개방 정책은 사회주의진영의 붕괴상황에 직면한 북한의 체제생존 전략차원에서 적극 추진되고 있다.

Ⅲ. 김일성 사망 이후 대외정책: ‘자주외교’의 조정

1. 대외정책 기조

가. ‘반제·자주’와 ‘혁명·해방’의 지속

첫째, 대외관에 있어 북한은 기존의 ‘반제·자주’ 대외관을 지속하였다. 북한은 ‘제국주의자들에 의하여 지난해 여러 지역에서 소요와 불안정, 국제분쟁이 일어났으며, ‘제국주의의 침략적 본성은 변하지 않은’³⁰⁾ 것으로 인식함으로써, 탈냉전기 국제정세와 관련하여 이데올로기적 정세인식을 지속하는 모습을 보여주었다. 북한은 특히 자주적 입장과 원칙에서 대외정책을 추진하지 않으면 자주권이 침해됨과 더불어 ‘지배주의자’들의 연속물로 전락될 수 있음을 강조하고 있다.

둘째, 대외정책 목표에 있어서 북한은 ‘혁명과 해방’을 거듭 주장하였다. 북한은 1995년 및 1996년의 신년공동사설을 통해 “자주성을 옹호하는 세계인민들과의 친선 단결을 강화하고 온 세계의 자주화를 실현하기 위해 투쟁할 것”임을 거듭 천명하였던 것이다.³¹⁾

30) 「로동신문」, 1996.1.1.

31) 김영남 추모사 (김일성추도대회 1994.7.20); 홍성남 보고 (국가수립 46주년 기념대회 1994.9.9); 김기남 추모사 (김일성사망 1백일 추모회 1994.10.16).

나. '자주·평화·친선'의 지속과 변화

대외정책 이념³²⁾에 있어 북한은 '자주·평화·친선'을 지속적으로 강조하였으나, 그 내용에 있어서는 현실적응적 변화가 있었다. 북한은 정권 및 체제의 안정화를 위해 북한주민에 대한 김일성의 영향력을 최대한으로 활용하기 위한 「유혼통치」의 일환에서 기존 이념을 지속하되, 변화하는 국제정세에 적응하기 위해 애쓴 것으로 분석된다.

1) 자주: 새로운 국제질서 수립과 유엔 개혁

첫째, 북한은 새로운 국제질서의 수립이 정치, 경제, 군사 부문에서 함께 이루어져야 함을 주장한다. 국제정치분야에서 자주적·민주적 질서를 수립하기 위해서는 국가와 민족들의 대소, 강약, 빈부의 차이에 관계없이 자주권과 영토안정, 내정불간섭, 평등의 원칙이 적용되어야 함을 강조하고 있다.³³⁾ 국제경제부문에 평등·호혜적인 질서를 수립하기 위해서는 불합리한 국제금융 및 통화체계, 불평등한 무역관계, 편파적인 국제분업체계가 개편되어야 하며, 발전도상국가들의 대외채무문제가 합리

32) "김일성동지가 생전에 밝히신 자주, 평화, 친선은 우리 당과 공화국정부가 일관하게 견지하고 있는 대외정책적 이념이며 대외활동 원칙이다..." 「로동신문」, 1995.1.1.

33) 「로동신문」, 1995.6.16; 11.2.; 12.6.

적으로 해결되어야 함을 주장하고 있다.³⁴⁾ 그리고 군사안보분야에서는 민족·국가·지역간 분쟁이 대화와 협상을 통해 해결되어야 하며, 타국에 대한 군사적 위협과 간섭 중지, 외국군대의 주둔과 기지설치 불허용, 지역적 군사구조의 개편이 이루어져야 함을 제시하고 있다.

둘째, 북한은 새로운 국제질서 수립의 개념과 원칙을 설정하기 위해 유엔의 민주화 또는 개혁과 더불어 유엔의 적극적인 역할 수행이 중요함을 또한 강조하고 있다.³⁵⁾

2) 평화: '새로운 평화보장체계' 수립과 '평화옹호운동'

첫째, 북한은 1994년에 들어와 본격적으로 대미 평화협정 체결을 다시 주장한 이후 현재까지 지속하고 있다. 북한은 1994년 4월 28일 외교부 대변인 성명을 통하여 정전협정을 평화협정으로 대체할 것과 현 군사정전기구를 대신하는 「새로운 평화보장체계」 수립을 제의하였고,³⁶⁾ 정전협정의 사문화·무실화 전략을 추진하였다.³⁷⁾ 북·미기본합의문이 채택된 이후에도 북

34) 「로동신문」, 1995.10.12; 10.15.

35) 「로동신문」, 1995.10.14; 11.5; 1996.1.11

36) 통일원, 「북한동향」 (서울: 통일원, 1994.4), pp. 116~117.

37) 북한은 군사정전위 무력화 차원에서 북한측대표를 일방적으로 철수(1994.4.28.)시켰고, 중국군대표도 완전철수(1994.12.15)시켰다. 그리고 중립국감독위 무력화차원에서는 먼저 체코대표단을 철수(1993.4)시켰고, 폴란드대표단도 철수(1995.2.28)시켰다. 이로써 휴전협정에 의

한이 대미 평화협정 체결을 이같이 집요하게 지속적으로 주장하는 이유는 2가지로 분석된다.

북한은 대미 평화협정 체결 논의를 통하여 단기적으로는 경제적 실리와 정치적 정당성을 확보함으로써 체제를 유지해 나가고, 장기적으로는 주한미군 철수를 통하여 적화통일을 이루려는 의도를 갖고 있는 것으로 보인다.

둘째, 북한은 1996년 신년 공동사설을 통하여 ‘평화옹호운동’을 새로이 제창하였다.³⁸⁾ 평화애호인민들과의 단결을 통한 제국주의 침략책동 저지와 핵무기 철폐 실현 그리고 아시아와 세계평화 추구를 주장함으로써 북한은 김정일 정권의 생존과 우리식 사회주의의 유지를 모색하고 있는 것으로 평가된다.

3) 친선: 국제주의적 원칙과 혁명적 의리 강조

김정일은 「혁명선배를 존대하는 것은 혁명가들의 숭고한 도덕의리이다」라는 담화를 통하여 “우리는 사회주의나라들과의 당, 국가 관계에서나 친선적인 모든 나라, 모든 인민들과의 관계에서 일관하게 국제주의적 원칙³⁹⁾과 혁명적의리⁴⁰⁾를 지켰

하여 설치된 양대 기구인 군사정전위와 중립국감독위는 사실상 마비되고 말았다.

38) “평화옹호운동을 발전시키는 것은 절박한 현실적 요구,” 「로동신문」, 1996.1.12.

39) 북한은 국제주의적 원칙을 ‘혁명하는 나라 인민들, 자주성을 옹호하는 인민들이 사회계급적 해방과 민족적 독립과 자주권을 이룩하고

다”라고 주장하였다. 북한은 이같은 김정일의 언명에 기초하여 대 중·러 및 대 제3세계 외교를 추진하고 있다.

2. 대외정책

1990년대에 들어와 북한은 소련의 해체, 한국의 북방외교 그리고 국제사회의 핵사찰압력 등으로 인해 경제난 심화와 외교적 고립 그리고 안보위기의 3중고를 겪고 있었다. 이같은 상황에서 김일성 사망 이후 북한이 추진해 온 대외정책의 특징은 다음과 같이 크게 3가지로 구분할 수 있다.

가. 정치: 유인외교 추진

첫째, 대미관계에 있어 북한은 「북·미 기본합의문」 채택 (1994.10.21)에 대해 ‘김일성 유훈’을 관철시킨 커다란 성과⁴¹⁾로

수호하기 위한 혁명투쟁과 건설사업에서 서로 지지성원하고 친선단결하며 련대하고 협조하는 원칙’으로 규정하고 있다. “국제주의적 원칙과 혁명적의리를 지키는 것은 우리의 일관한 입장,” 「로동신문」, 1996.1.18.

40) 북한은 김일성의 생존시 추구하던 친분적 관계외교(중국: 김일성-모택동·등소평, 동독: 김일성-호네커, 루마니아: 김일성-차우세스쿠, 캄보디아: 김일성-시아누크, 쿠바: 김일성-카스트로 등)가 김일성의 사망과 동구 사회주의진영의 몰락으로 붕괴되는 상황에 처하게 되자, 이를 복원하기 위한 차원에서 혁명적 의리를 강조하며 사회주의 진영외교와 인민외교를 추구하고 있는 것으로 분석된다.

41) 북한으로서는 기본합의문 채택을 통해 중유공급과 경수로지원이라

평가하고,⁴²⁾ 대미관계 개선을 적극적으로 추진하고 있다.⁴³⁾ 김정은 체제유지 및 경제난 타개를 위해 김일성의 유훈에 따라 전통적인 ‘반미주의’를 ‘通美주의’로 전환,⁴⁴⁾ 대미관계 개선을 대외정책의 기본목표로 설정하고 있는 것으로 분석된다. 현재까지 북·미 합의의 분야별 이행실태를 볼 때에도, 북·미합의는 비록 속도는 느리나 일단 실천과정을 거치고 있으며, 북한의 대미접근 정책 또한 지속되고 있는 것으로 평가할 수 있다. 한편, 북한은 새로운 평화보장체계 수립⁴⁵⁾을 위해 판문점 북측 경비구역내에서 무력시위를 감행(1996.4.5~7)하는 등 강경책도 병행하였다.

는 경제적 실리, 연락사무소 개설합의라는 외교적 성과, 대북한 핵 무기 불사용 및 불위협외 공식적 약속이라는 안보위기 극복의 성과를 거둘 수 있게 되었기 때문이다.

- 42) 북한은 북·미기본합의문을 ‘한반도 핵문제 해결과 북·미 관계발전을 위한 하나의 이정표이며, 두나라 국가수반들이 보증한 무게있는 문건’으로 간주하였다.
- 43) 김일성은 1994년 신년사를 통하여 “자주권을 옹호하는 자본주의 나라들과도 선린 우호관계를 발전시켜 나갈 것”임을 밝힘으로써 대미관계 개선의사를 천명하였다. 『로동신문』, 1994.1.1
- 44) 북한은 북·미 제네바합의(1994.10.21)를 통해 대미관계를 개선하였으며, 뉴욕회담(1996.5.4~9)에서 미군유해공동조사단 구성 및 조사작업을 통한 연내 공동발굴에 합의함으로써 대미 관계개선 의지를 분명히 하였다. 이러한 대미접근 정책 연장선상에서 식량난 및 경제난 타개를 위해 대외경제위원회 부위원장 김정우와 아·태 평화위원회 부위원장 이종혁 등을 미국에 파견하여 미국의 대북경제제재 추가완화 조치와 식량원조를 확보케 하였다. 이에 미국은 1996년 2월과 6월에 각각 2백만 달러, 6백만 달러분의 대북식량지원을 결정하였다.
- 45) 북한은 평화협정체계의 중간단계로서 정전협정의 ‘잠정협정’에로의 전환을 제의하였다. 『조선중앙방송』, 1996.2.22.

둘째, 북한은 한·중수교(1992.8) 이후 중국과의 관계에 있어 다소 소원한 양상을 보였으나, 김일성 사망 이후 방문 및 초청외교⁴⁶⁾를 강화함으로써 친선·동맹관계를 밀접하게 유지코자 노력하고 있다. 1995년 북한 노동당은 중국 공산당과 연간 4차례의 대표단을 교환하기로 합의하였고, 중국 또한 1996년 全人大 정부업무보고 중 한반도문제관련 언급에서 북한을 먼저 호칭함으로써 북한에 대한 우호적 태도를 시사하였다. 이에 북한은 부총리 김영남 및 홍성남의 방중을 통해 대중관계 강화를 적극 추진하고, 그 결과 중국으로부터 연간 식량 50만톤(+20만톤 수재로 추가), 석탄 250만톤, 석유 130만톤⁴⁷⁾의 경제지원을 약속받음으로써 양국관계는 복원·강화되고 있다.

셋째, 북한은 제8차 북·일 수교협상(1992.11)이 결렬된 이후 대미협상에 주력하는 한편, 일본의 핵무장·유엔 안보리 상임이사국 진출·군사대국화 문제 등을 중심으로 대일 비난의 강도를 높였으나, 김일성 사망 이후 수교교섭 예비회담을 재개(1994.8)하였다. 북한은 경제난 타개를 위해 보상금 획득과 경제협력을

46) 방중외교 사례: 외교부 부부장 송호경(1994.8), 부주석 이종욱(1994.10), 부주석 김병식(1995.1), 부총리 김복신(1995.1), 당비서 황장엽(1995.2), 당부부장 이희규(1996.3), 인민무력부 부부장 김정각상장(1995.10), 부총리 홍성남(1996.5), 부총리 김운복(1996.7) 등. 초청외교의 사례: 국방부 부국장(1995.3), 군사과학원 정치위원 張工중장(1995.9), 국무원 비서장 羅幹(1996.7), 인민해방군가무단(1996.8) 등.

47) 석탄과 석유의 1/2은 무상원조, 나머지는 국제가격의 1/3인 우호가격으로 제공할 것에 양국은 합의하였다.

확보할 수 있는 대일 수교협상에 적극적으로 임하고 있는 것이다. 일본 또한 북·미관계가 진전되고, 북한의 대일접근이 가시화되자, 수교교섭 재개에 적극적 태도를 가진 것으로 보인다. 따라서 북한은 일본 연립3당의 방북대표단과 「조일회담 재개를 위한 합의서」를 체결(1995.3.30)하였으며, 1995년 말부터 외교관들을 중심으로 북경에서 비밀접촉을 가진 것으로 알려졌다. 최근에는 외교부 일본과장을 대표로 하는 「군축평화연구소」 대표단을 파견(1996.6.24)하여 수교교섭 재개문제를 논의케 하는 등 적극적인 입장을 보이고 있다. 그러나 북한은 과거청산이 수교의 전제조건임을 주장하고,⁴⁸⁾ 일본의 핵무장화와 군사력 증강, 유엔안보리 상임이사국 진출, 독도영유권 주장 등에 대해 비난공세 또한 지속하고 있다.

넷째, 북한은 구소련 붕괴 이후 러시아 북한벌목공의 한국 인도·한국전쟁관련 문서 공개·북한 핵문제 등으로 소원한 관계에 있었으나, 김일성 사망 이전부터 대러 방문 및 초청외교를 재개하여 경제협력을 중심으로 관계회복을 추진하고 있다.⁴⁹⁾ 그러나 1996년 9월 10일 러시아 정부는 「조소 우호협조 및 호상원조 조약」의 효력상실을 공식 발표하였고, 작년 8월 북한측에

48) 외교부 비망록(1995.8.13), 「로동신문」, 1995.8.14.; 외교부대변인 담화(1996.7.).

49) 방문외교: 대외경제위 부위원장 김정우(1993.8), 외교부 부부장 이인규(1994.5), 대외경제위 부위원장 한수길(1994.11), 당부부장 박경선(1995.1) 등. 초청외교: 외무차관 파노프(1994.9), 자유민주당 당수 지리노프스키(1994.10), 부총리 이그나텐코(1996.4) 등.

새로운 조약 초안을 제시한 것으로 전해졌다.

요컨대, 북한은 김일성 사후 주변 4국과의 관계에 있어서 대미관계 개선, 대중관계 강화, 대러관계 조정, 대일접근·적대 병행을 통해 주변 4국의 대한반도 영향력 확대경쟁을 유발하는 '유인외교' 정책을 추진해 온 것으로 분석된다. 북한은 '유인외교' 정책을 통해 김정일 정권의 안정적 출범과 장기 지속화를 위한 기반 조성을 모색해 온 것이라 하겠다.

나. 군사: 동맹외교 지속과 대미 군사접촉 시작

첫째, 북한은 전통적 혈맹인 중국과의 동맹관계를 지속하기 위해 노력하고 있다. 1995년 10월 25일 북한은 '조중친선을 대를 이어 강화발전시켜나가는 것은 우리 당과 공화국정부의 일관한 립장이며 확고한 의지'라고 강조하였다.⁵⁰⁾ 1996년에 들어와서는 「조·중 우호협조 및 호상원조 조약」 체결 35주년(7.11)을 맞이하여 사상 최초로 중국군함을 남포항에 맞아들이는 등 동맹관계 강화에 적극 나서고 있다.

둘째, 북한은 미국과의 단독적인 군사접촉 외교를 시작하였다. 북한은 제1차 미군유해송환협상(1996.1, 하와이)에 인민군 관문점대표부 박임수 대좌 등 군부 인사들을 파견함으로써 미국방부 부차관보급 인사와의 접촉을 시작하였다. 또한 북한은

50) "조중친선은 영원불멸이다," 「로동신문」, 1995.10.25.

휴전협정 43주년 기념사를 통해 '현재 조선반도의 정세는 정전 체제의 파괴로 언제 전쟁이 발발할지 모르는 상황에 처해'⁵¹⁾ 있으므로 북·미간 합법적인 군사접촉 창구를 설치하고 장성급 군사회담 개최를 거듭 주장하고 있다.⁵²⁾

다. 경제: 제한적 대외개방정책 적극 추진

북한은 1993년 12월 당 제6기 21차 전원회의에서 결정한 혁명적 경제전략(농업, 경공업, 무역제일주의)을 달성하는 데 총력을 기울여 왔으며, 특히 무역제일주의와 관련해서는 제한적 대외경제 개방의 교 추진차원에서 외교역량을 집중해 온 것으로 평가된다.

첫째, 북한은 김일성 사망에 따른 정치적 불안과 핵문제에 따른 국제적 압력에도 불구하고, 새로운 해외시장 개척과 서방 국가들과의 경제협력을 위해 적극적으로 나서고 있다.

둘째, 북한은 나진·선봉 자유경제무역지대 개발의 활성화를

51) 북한은 북·미 평화협정 체결만이 한반도의 항구적 평화보장 방안이라고 주장하면서, 일방적으로 군사정전위 북측요원을 철수(94.4.28) 시키고 「조선인민군 판문점대표부」를 설치(94.5.24)하였다. 또한 북한은 정전협정 파기선언 계획을 발표(95.6.22)하는가 하면, 평화협정의 중간조치로서 북·미 「잠정협정」 체결을 주장(96.2.22)하였다. 그리고 드디어는 정전체제의 무력화를 위해 DMZ무효화를 선언(4.4)하는 한편, 판문점에서의 무력시위(4.5~7)를 전개하는 상황까지도 연출하였다.

52) 「로동신문」, 1996.7.27.

위해 이를 '김일성 유훈'으로 제시하고, 제반 법령 제정 및 투자 환경 개선 그리고 해외자본 유치에 대대적인 노력을 기울이고 있다. 북한은 1992년 10월부터 외국투자를 유치하기 위한 관계법들을 40여건 제정·발표하였으며, 1993년 3월 「나진·선봉지대 국토건설총계획」을 완성하고 중국에 인접한 원정리 일대 125평방키로미터를 추가로 이 지대에 편입하여 총 746 평방키로미터로 확대하였다.⁵³⁾ 북한의 대외경제협력추진위원회는 동 지역에 대한 외자와 해외교포자본 및 남한기업의 투자유치를 위해 1995년 5월 심천, 8월 북경, 9월 북경에서 각각 대규모 투자설명회를 가졌고, 또한 공식 및 비공식 투자유치단을 미국과 유럽에 파견하였으며, 1996년 9월 13~15일에는 UNIDO, UNDP와 함께 현지에서 17개국 407명이 참가한 대규모 「국제투자포럼」을 개최하여 2.82억 달러의 투자계약을 유치하였다.⁵⁴⁾

53) 북한은 나진·선봉지대를 3단계로 나누어 제1단계(1993~1995)에는 국제화물중계기지로 육성하기 위한 사회간접자본을 정비하고, 제2단계(1996~2000)에는 중계기지의 역할강화와 본격적인 외자유치를 통한 수출주도형 제조업을 유치하고, 제3단계(2001~2010)에는 중계무역, 수출가공, 금융 등의 기능을 종합적으로 수행하는 국제교류의 거점으로 육성할 계획이었다. 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 「황금의 삼각주: 라진-선봉 투자대상안내」(1993); 그러나 3단계 개발계획은 당면한 건설(1993~2000)과 전망적 건설(2001~2010)의 2단계로 변경되었다. 「라진-선봉 자유경제무역지대 투자환경」(1995), p. 30.

54) 북한은 유엔공업개발기구에 제출한 나진·선봉 투자유치계획서에서 공업부문 투자유치 목표를 58개분야 4.37억 달러로 제시함으로써 나진·선봉 국토개발총계획에서 제시한 36.6억 달러에 비해 12%수준으로 축소하였다. 「조선일보」, 1996.3.13.

셋째, 북한은 수출증대를 위해 대외 신용도와 수출품 품질 제고 그리고 수출생산기지 건설에 주력하고 있다.

넷째, 북한은 김일성 사후 태국, 인도네시아 등 동남아국가들에 대한 정부차원의 초청, 방문외교를 추진함으로써 이들과의 관계긴밀화를 도모하였다. 특히 1995년 신년사에서 ‘집단적 자력갱생의 원칙에서 남남협조’를 발전시킬 것을 천명함으로써 이들 동남아국가들을 중심으로 경협을 강화하려는 대외정책 방향을 제시하였다.

다섯째, 북한은 정권수립 이후 최초로 서방국가들 및 국제기구에 식량원조를 요청하고 있다. 북한은 1995년 5월 이성록 국제무역촉진위원장을 일본에 파견, 일본이 보유중인 쌀잉여분 일정량(60~80만톤)을 일정기간 대여해 줄 것을 요청하였다. 그리고 이 과정에서 한국 쌀도 “아무런 전제와 정치적인 조건 없이 원조하거나 대여한다는 제의가 있으면 검토하고 싶다”고 언급하였으며, 그 결과 한국으로부터 쌀 15만톤을 무상으로 지원받은 바 있다.

이상을 정리해 볼 때, 김일성 사망 이후 북한은 ‘반제·자주’의 대외관과 ‘혁명과 해방’의 대외정책 목표 그리고 ‘자주·평화·친선’의 대외정책 이념을 지속하고 있는 것으로 평가된다. 그러나 동시에 북한은 ‘새로운 국제질서의 수립과 유엔개혁,’ ‘새로운 평화보장체계 수립과 평화애호운동,’ ‘국제주의적 원칙과 혁명적 의리’ 강조 등을 통해 그 내용에 있어 체제유지를 위한

새로운 정책방향을 제시하기 시작하였고, 구체적 정책에 있어서는 주변 4국의 대한반도 영향력 확대경쟁을 유발하는 유인 외교와 대중 군사동맹 및 대미 군사접촉 외교 그리고 제한적 대외개방정책과 대서방 원조외교를 적극 추진하는 모습을 보여주고 있는 것으로 분석되었다. 요컨대 김일성 사망 이후 북한의 대외정책은 이데올로기 중심의 '자주외교' 정책레짐이 기본적으로 지속되는 가운데 체제유지를 위해 다소 조정되고 있는 것으로 규정될 수 있을 것이다.

IV. 향후 김정일 정권의 대외정책: ‘주체(유인) 외교’의 모색

1. 대외정책 환경변화

가. 북한정세: 안정속의 불안정요인 점증과 주체형 발전전략 지속

1) 정치적 정당성

북한은 정치적 안정을 지속하고 있는 것으로 평가된다. 김일성 사망 이후 북한은 2년 이상의 시간을 김정일 정권의 안정적 출범과 장기적 지속을 위한 정지작업에 투입하고 있다.

첫째, 북한은 김일성 사망 이후 새로운 정책을 채택하는 대신 김일성노선의 견지, 즉 ‘김일성유혼 관철’을 정책기조로 제시·추진하였다.⁵⁵⁾ 북한은 1995년 5월 당창건 50주년에 즈음하여 발표한 281개의 구호를 통해 김정일 중심의 체제결속과 사회주의 건설을 촉구하였을 뿐, 새로운 정책이나 노선에는 변화가 없음을 명백히 보여주었고,⁵⁶⁾ 1996년 김일성 사망 2주기 행

55) 북한의 「로동신문」은 1994.7.20 이후 “위대한 수령 김일성 동지는 영원히 우리와 함께 계신다”는 구호를 줄곧 사용하고 있으며, 1994.8월 중순부터 김일성의 유혼교시를 철저히 관철하자는 궤기모임을 꾸준히 보도하고 있다. 최근에는 ‘위대한 수령 김일성 동지는 영생 하신다’는 구호도 나오고 있다.

56) 이같은 사실은 구호의 주요 내용이 “김일성은 사회주의의 시조,” “김일성이 곧 김정일,” “제국주의의 사상문화적 침투 방지를 위한 모기

사를 통해서도 북한의 미래는 김일성의 유산에 기초할 것임을 거듭 천명하였다.

둘째, 각종 문헌발표를 통하여 사상적 후계자로서의 이미지를 구축해 왔던 김정일은 김일성 사망 이후에도 5편⁵⁷⁾의 논문발표를 통하여 이같은 노력을 지속하고 있다. 이 논문들을 통하여 김정일은 북한식 사회주의가 ‘과학적 사회주의’임과⁵⁸⁾ 사회주의의 변질을 막기 위해서는 인민대중을 주체사상으로 튼튼히 무장시켜야 할 것임⁵⁹⁾과 주체사상이 혁명과 건설의 유일한 지도적 지침임을 거듭 강조하고, 김일성 혁명사상을 더욱 철저히 관철해야 할 것임을 주장함으로써, ‘유훈통치’의 지속을 천명하였다.

또한 김정일은 정권의 정통성 강화를 위해 새로운 이념적 정당화 수단도 강구하고 있는 바, ‘붉은기 철학(또는 붉은기 정신)’과 이의 실천과제로서 ‘3대진지론’⁶⁰⁾ 및 ‘고난의 행군정신’

장을 든든히 칠 것,” “자체의 힘으로 郡내 인민들의 식의주 문제를 해결할 것,” “반제 자주역량의 단결” 등이었던 점에서 알 수 있다.

57) “사회주의는 과학이다(1994.11.1),” 「로동신문」, 1994.11.4; “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업 수행의 필수적 요구(1995.6.19),” 「로동신문」, 1995.6.21; “조선로동당은 위대한수령 김일성동지의 당이다.(1995.10.2),” 「로동신문」, 1995.10.5; “재일조선인운동을 새로운 높은 단계로 발전시킬데 대하여,” (1995.5.25); “혁명선배를 존대하는 것은 혁명가들의 숭고한 도덕의리이다,” 「로동신문」, 1995.12.25.

58) 「로동신문」, 1994.11.4.

59) 김정일은 사상교양사업의 구체적 임무로서 ① 주체사상교양 강화 ② 집단주의교양 강화 ③ 당정책교양 강화 ④ 혁명전통교양 강화 ⑤ 계급교양 강화 ⑥ 사회주의애국주의교양 강화 등을 제시하였다. 「로동신문」, 1995.6.21.

60) 「로동신문」, 1996.1.1.

을 제시하고 있다. 로동신문은 김정일이 새로운 혁명철학으로 역사상 처음으로 붉은기 철학을 내놓았다고 주장함으로써 김일성과의 제한적 차별화·발전화를 선전하였다.⁶¹⁾ 한편 3대진지론은 그 내용상 김정일 승계정치와 밀접한 관련이 있는 것으로 파악된다. 예컨대 정치사상 진지는 권력승계의 상징적 정당화와 관련된 사안이고, 경제적 진지는 권력승계의 여건으로서의 업적성취와 관련된 사안이며, 군사적 진지는 권력지속의 보루인 군부의 역할과 관련된 사안인 것이다. 그러나 붉은기 철학은 주체사상처럼 치밀한 명제를 갖추고 있지 못하며, 김일성 사망 이후 김정일이 발표한 다섯 편의 논문에서 논의된 적이 없다. 따라서 붉은기 철학을 주체사상의 대체이념으로 평가하기는 아직 어렵다.

셋째, 김정일은 권력승계의 정당성을 확보하기 위해 이미 20여년 이상 노력하여 왔으며, 김일성 사망 이후에도 승계체제의 정당성 확보를 위하여 부자간 카리스마의 전이를 적극 시도하고 있다. 예컨대 김일성 사망 이전에는 혁명계승론, 후계자론(세대교체론, 혈통계승론, 역사적 준비단계론, 김일성 화신론) 등을 제시함으로써 수령승계 당위성을 역설해 왔다. 그리고 김

61) 「로동신문」은 “붉은기는 조선혁명의 백전백승의 기치이다”라는 정론에서 김정일에 의해 “조선혁명의 역사를 과학적으로 분석 총화하고 혁명의 먼 미래를 내다보고 붉은기에 담겨진 혁명철학을 밝힘으로써 역사상 처음으로 뜻깊은 붉은기 철학이 나오게 되었다”고 주장하였다. 한편 북한은 이미 1995년 8월 28일자 「로동신문」 정론을 통하여 “붉은기를 높이 들자”고 강조한 바 있다.

일성 사망 직후에는 역사적 필연성론⁶²⁾과 동일시론⁶³⁾을 주장하여 권력승계의 정당화를 추진하였으며, 최근에는 김일성 환생론⁶⁴⁾과 한식술론⁶⁵⁾을 강조함으로써 수령승계의 당위성을 강조하고 있다.

넷째, 김정일은 상징조작과 이상화 교육을 통하여 자신에 대

-
- 62) 북한은 김정일이 태어날 때부터 후계자일 수밖에 없다는 역사적 필연성을 부여하기 위해 김일성, 김정일, 김정숙의 '3대위인'논리를 제시하였다. 예컨대 '김정숙의 불멸의 업적은 김정일을 낳아 주체혁명 위업의 위대한 계승을 마련한 것'이라고 하면서 종전 김일성에 대한 충성심을 강조했던 것과 달리 김정일의 후계체제와 연관시켰다. "김정숙 사망 45주년 추모사에서 한 최영림(정무원 부총리)의 보고," 「조선중앙방송」, 1994.9.22.
- 63) 김일성 사망 직후 북한은 "아버이 수령은 곧 친애하는 지도자 동지이고, 지도자 동지는 곧 위대한 수령이다"라는 구호를 통해 김정일 후계체제의 정당화를 선전하였다. 한편 최근에는 '김일성=김정일'이라는 단순논리를 더욱 발전시켜, '김일성=노동당, 노동당=김정일'이라는 논리를 제시함으로써 김정일의 당에 대한 지배를 정당화하고 있다. 예컨대 김일성=노동당이라는 논리는 김정일의 "조선로동당은 위대한 수령 김일성 동지의 당이다"(1995.10.2)에서 집중 제시되고, 노동당=김정일이라는 논리는 김정일이 노동당을 수령의 당으로 건설했다는 주장과 함께 김정일을 '당 중앙위의 수반' (공동사설), '당의 최고수위' (로동신문, 1996.2.6), '위대한 수령' (2.15. 인민무력부 경축야회)으로 내세움으로써 정당화되고 있다.
- 64) "김정일은 수령과 사상도 같고 뜻도 같은 오늘의 김일성이다," 김정일생일 54돌 경축 중앙보고대회의 최태복 보고, 「중앙방송」, 1996.2.15; "후계자는 수령을 닮으며 수령은 후계자의 모습으로 환생한다," 「로동신문」, 1996.2.15; "수령은 수령을 닮은 후계자의 모습으로 영생하며, 수령의 위업은 후계자의 위업으로 완성되어 나간다," 「로동신문」, 1996.2.6.
- 65) 「로동신문」, 1996.2.5. 북한은 1996년 2월 16일 김정일 생일을 전후하여 '사회정치적 생명체론'을 재해석한 '장군님의 한식술론'을 전개하여 김정일의 정치적 위상을 새롭게 정의하였다. 한식술론은 '사회주의대가정론'의 연장선상에 있는 논리로서 김정일 수령화작업의 일환으로 볼 수 있다.

한 북한주민들의 충성심을 확보하여 왔으며, 김일성 사망 이후에도 이같은 우상화작업을 더욱 강화하고 있다. 예컨대 북한은 김정일의 문헌보급과 현지지도를 통한 업적 찬양⁶⁶⁾으로 김정일의 지도력⁶⁷⁾을 부각시키는 한편, 인민학교 및 고등중학교와 같은 교육기관을 통하여 김정일에 대한 우상화 교육을 실시해 왔다. 그리고 김일성 사망 이후에는 김정일 생일(2.16)을 ‘민족 최대의 명절’로 제정⁶⁸⁾하는 한편, 김정일의 천재성⁶⁹⁾과 효성⁷⁰⁾을 부각시키고 있다.

-
- 66) 북한은 김정일을 “특출한 자질과 실력으로 당과 혁명의 최고수위에 추대된 실력가형의 위인”이라고 주장하면서 이를 입증하는 사례로 대외관계에서의 업적과 30여년간의 당사업을 제시하고 있다. 「로동신문」, 1996.2.1; 1996.3.19.
- 67) 북한은 1994년 10월 「북·미 기본합의문」 채택이 김정일의 영도력에 의해 이루어진 것으로 묘사하고 있다. 북한외교부 대변인은 「보도」(1994.10.20)에서 김정일이 북한대표단으로 하여금 서명하도록 지시하였다고 설명하였다. 최고사령관 추대 3주년 기념보고대회(1994.12.3)에서 군총참모장 최광은 북미 핵협상 타결을 “김정일이 강대 세력과의 첨예한 정치군사적 대결을 승리로 이끈 것”이라고 주장하였다.
- 68) 북한은 「중앙인민위원회 정령」(1995.2.7)을 통하여 제정이유를 “김정일이 우리 혁명과 세계혁명 발전에 쌓아올린 불멸의 혁명업적을 후손 만대에 길이 전하고 빛내이며 영원히 기념키 위한 것”으로 밝혔고, 「당신만 있으면 우리는 이긴다」, 「당신이 없으면 조국도 없다」 등의 정책가요를 군인과 청소년들에게 집중 보급하였다.
- 69) 북한은 김정일이 김일성의 혁명사상을 김일성주의로 정식화하기 위해 마르크스·엥겔스·레닌의 저서를 3년만에 독파했다고 선전하였다. 「평양방송」, 1994.10.22.
- 70) 북한은 김정일의 공식적 취임 지연이유를 효성과 충성심에서 비롯된 것으로 주장하고 있다. 「평양방송」, 1995.1.15. 한편 북한은 김정일을 효자의 표본임을 과시하고, 이를 승계정당화 명분 및 공식취임 이후 자신에 대한 주민들의 충·효를 강요하기 위한 논거로 활용할 가능성이 있다.

요컨대, 김정일 정권의 정당성은 지난 20여년 이상의 상징조작을 통하여 북한주민들 가운데 광범위하게 자리잡은 것으로 평가되며, 김일성 사망 이후 더욱 제고된 것으로 평가된다. 그러나 김정일은 김일성처럼 항일무장투쟁과 반미구국투쟁을 주도한 경험이 없기 때문에 김일성에 비해 상대적으로 카리스마가 낮은 것으로 판단되는 바, 과거 김일성 정권의 정당성에 비해서는 낮을 것으로 보인다.⁷¹⁾ 따라서 단기적으로 김정일 정권의 정당성은 상당 수준에 머물수 있을 것이나, 시간이 경과됨에 따라 점차 약화될 가능성이 있다.

2) 사회적 통합성⁷²⁾

김일성 사망 이후 김정일은 군부장악을 포함하여 각종 사회 통제장치를 강화하는 동시에 사회통합 정책을 적극 추진하고 있는 것으로 평가된다.

71) 김병로, 「주체사상의 내면화 실태」 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 87~95. 김정일에 대한 지지도는 1990년대에 들어와 급격히 떨어지고 있는 것으로 분석된다. 그 이유는 '종적 비교의식'을 가질 수 있는 60세를 넘은 노년층들이 경제난 등 체제불만의 원인을 김정일의 등장과 연결짓고 있다는 점이다. 현재 김정일에 대한 지지도는 40~60% 수준(귀순자 면담결과) 또는 10~20%수준(방북자 면담결과)으로 추정되고 있다.

72) 사회에 대한 공권력의 침투가 약화될 경우, 정치적 불안정 상황이 발생할 수 있다. 특히 침투위기는 국민들이 국가의 통치력을 폭력에 의해 무력화시키려고 할 때 심각하게 대두할 수 있다. 따라서 통치자는 이 경우에 대한 예방적 차원에서 강·은 양면정책을 구사하게 된다. Lucian W. Pye, *Aspect of Political Development* (Boston: Little Brown and Co., 1966), pp. 62~67 참조.

첫째, 김정일은 당·정·군에서 공식적 직위를 단계적으로 확보해 오므로써 권력승계의 흐름을 무리없이 추진해 왔다.⁷³⁾

둘째, 김정일은 각종 통제 및 정보기관 장악을 통해 당·정·군·주민에 대한 통제를 철저하게 유지해 왔다.⁷⁴⁾

셋째, 김정일은 김일성 사망 이후 주민포용정책과 더불어 사상사업 강화정책을 촉구하고 있는 바, 전형적인 '회유와 강제' 정책을 통하여 사회통합을 강화하고 있다. 북한은 김정일의 통치술을 '인덕정치,'⁷⁵⁾ '광폭정치'로 선전함으로써 김일성 사망에 따른 사회심리적 동요를 강압정책이 아닌 포용정책에 의해 해소시키려 하고 있다.⁷⁶⁾ 또한 북한은 사회단체별, 공장·기업소·

73) 김정일은 1974년 2월 12일 당 중앙위 제5기 제8차 전원회의에서 김일성의 유일한 후계자로 은밀히 추대된 이후, 1980년 10월 제6차 당대회에서 당 정치국 상무위원, 당 비서국 비서, 당 중앙군사위원회 위원으로 선출되어 제2인자의 위치를 공개적으로 확보하였으며, 1990년 대에는 군에서 제1인자의 지위를 단계적으로 확보하였다. 그리고 김일성 사망 이후 김정일은 공식적으로는 '국방위원회 위원장' 및 '조선인민군 최고사령관' 자격으로 대내외 업무를 관장하고 있다.

74) 김정일은 조직지도부를 통해 당을 장악하였고, 당과 국가안전보위부와 사회안전부를 통하여 행정기구 및 일반주민을 통제하였다. 그리고 북한의 최대 무장세력인 군부에 대해서는 당 조직지도부·당 군사부 그리고 군 총정치국 및 보위사령부에 의한 「1일 4선보고」 체제를 확립함으로써 통제를 강화해 왔다.

75) 인덕정치는 김정일이 사랑과 믿음으로 인민을 위하여 일한다는 것으로서 이는 체제통합을 위하여 인민대중의 계급적 토대보다 현재의 사상과 행동양식을 보다 중시하여 평가할 것임을 시사한다.

76) 김정일은 각종 「친필서한」이나 「감사」편지를 보내 일선기관의 노고를 치하하는 한편, 1백세 노인 또는 일선 당간부 등에 대한 환갑 또는 생일상을 하사함으로써 인자한 지도자상을 구축하여 북한 주민들을 포용하고 있다.

협동농장별 충성촉구집회 개최 등 전통적인 방법을 통하여 김정일에 대한 충성 유도 및 주민사상교육도 강화하고 있다.⁷⁷⁾ 이와 더불어 북한은 주민성분 재조사를 통해 평양시민을 농촌으로 강제 이주시키는 등 체제 불만세력을 격리하는 작업도 병행하였던 것으로 전해진다.⁷⁸⁾ 그 결과 김정일 세대로 자라난 청소년층의 충성을 유도함으로써 사회안정을 유지하려는 정책은 비교적 성과를 거두고 있는 것으로 분석된다. 그러나 인덕정치·광폭정치를 통한 주민포용정책은 실효성에 문제가 있는 것으로 평가된다.⁷⁹⁾

넷째, 김정일은 또한 ‘최고사령관’중심의 권위관계 확립과 군부의 지지 확보를 통하여 군사적 권위체계를 공고화하기 위해 노력하고 있다. 권력승계가 비제도화된 사회에서는 군부의 지지를 확보하는 것이 승계체제의 안정화에 필수요건이 된다. 그런데 김정일은 군 경력이 전무하며, 더욱이 친위세력인 인민무력부장 오진우의 투병과 사망(1995.2.25)에 직면하였다. 이에 김정일은 김일성 사후 최고사령관 중심의 비상체제⁸⁰⁾를 운영

77) 북한은 탈북자를 ‘혁명을 버린 비겁분자’로 매도하고, 김정일 중심으로 ‘일심단결,’ ‘제국주의 책동’을 분쇄하자고 주민들을 선동하고 있다. 『로동신문』, 1996.6.3; 최근 한국으로 망명한 탈북자 수는 90년 10명, 91년 9명, 92년 8명, 93년 7명, 94년 47명, 95년 26명 등이다.

78) 『조선일보』, 1995.6.2.

79) 민족통일연구원의 귀순자 면담결과에 따르면 김정일의 복잡계층 포용정책이 실제로는 실행되고 있지 못한 것으로 분석되었다. 김동훈(1995.4.11), 홍금수(1995.4.12), 김광욱(1995.4.13), 김대호(1995.4.14).

80) 김정일은 「최고사령관 명령 0051호」(1994.11.9)를 통해 평양시 청류

함으로써 군부에 대한 권위구축과 직접적 통제에 지대한 노력을 기울였던 것으로 분석된다. 김정일은 김일성 추도대회(1994.7.20), 100일 추모회(1994.10.16) 및 당 창건50주년 기념대회(1995.10.10), 김일성 사망 2주기 추도대회(1996.7.8) 등 각종 행사에서 인민군 차수들의 서열을 상승시키고,81) 실무부대를 직접 방문하여82) 초급 지휘관들을 면담함으로써 상·하층 군부의 지지를 가시적으로 확보하기 위하여 노력하였다. 또한 김정일은 인민군 창건일(4.25)을 국가적 명절로 격상시켜 군사기양양을 도모하였다.83) 이에 대해 최광, 김광진, 조명록, 김영춘 등 군 핵심인사들은 각종 행사에서 ‘김정일을 위해 총폭탄이 될 것임’을 맹세함으로써 군부의 김정일지지 입장을 분명하게 천명하고 있다. 또한 50대의 일선 군장성들은 이미 김정일에 의해 선택되었기 때문에 김정일에 대하여 충성심을 보이고 있는 것으로 평가된다.84)

다리 2단계 공사와 금릉 2동굴 건설을 지시하였고, 최고사령관 추대 3주년행사(1994.12.23) 또한 대대적으로 개최하였다.

- 81) 혁명 1세대 군원로들을 원수, 차수로 승진시키는 한편 이을설, 조명록, 김영춘 등 인민군 차수들의 서열을 정치국 후보위원과 당비서 사이로 상승시켰다. 「내외통신」, 1996.7.10.
- 82) 김정일의 1995년 한해동안 총 33회의 공식석상 등장 중 17회가 군 관련 행사였고, 1996년 7월 현재 10회에 걸쳐 군부대를 방문하였다.
- 83) 북한은 「조선중앙인민위원회」 정령(1996.4.23)을 통해 군 창건기념일인 4월 25일을 국가적 명절로 제정하여 휴일로 하며 국기를 게양한다고 발표하였다.
- 84) Banning Garrett & Bonnie Glaser, "Looking Across the Yalu: Chinese Assessments of North Korea," *Asian Survey*, vol.35, no.6 (June 1995).

다섯째, 김정일은 주요 직책에 자신의 친·인척 및 동창들을 충원함으로써 '족벌주의'(nepotism)에 의한 인맥을 형성하여 왔다.⁸⁵⁾

요컨대, 제도적·인적 기반에 기초한 김정일 정권의 통제성은 단기적으로 대단히 높은 수준을 유지할 것이며, 중·장기적으로도 지속될 가능성이 높은 것으로 평가된다. 그러나 향후 북한의 경제난이 더욱 심화되고 대서방관계 개선의 결과, 사회적 다원성이 통제되지 않은 채 제고될 경우, 김정일에 대한 충성을 전제로 지도부 내부에서 개혁·개방 노선과 제반 정책을 둘러싸고 갈등이 유발될 가능성이 있으며, 또한 김정일 정권의 주민에 대한 통제력이 약화될 가능성도 배제할 수 없다.

3) 경제적 효율성⁸⁶⁾

북한은 1995년 및 1996년 신년공동사설을 통해 식량난·생필품난·외화난을 해결하기 위한 경제시책 방향으로서 3대제일주의(농업·경공업·무역 제일주의)를 거듭 천명하고 있다.

85) 김정일은 1970년대 중반 이래 당 조직지도부를 통해 인사권을 행사함으로써 절대충성분자들을 당·정·군·의회 등의 요직에 임명해 왔다. 그 결과 현재 당과 정무원의 부장급 이상 핵심인물의 90% 이상은 김정일 후계체제 아래서 발탁된 것으로 전해진다.

86) 정치적 정통성의 안정적 지속을 위해서는 경제적 효율성이 보장되어야 한다. Seymour M. Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics* (New York: Doubleday and Company, Inc., 1963), p. 64.

첫째, 북한은 정권안정화에 최대 걸림돌인 식량난⁸⁷⁾의 해결에 우선적 노력을 기울이고 있다. 북한은 식량난 해소를 위해 '농업제일주의'에 입각, 농촌에 대한 전국가적 공업화·현대화 실현, 농촌경리의 지도·관리개선, 공업과 농업의 격차 해소, 협동적 소유의 전인민적 소유에로의 전환 등을 강조하고 있다.⁸⁸⁾ 특히 1996년에 들어와서는 「분조도급제」⁸⁹⁾를 북한 전역에 걸쳐 실시하기 시작하였다.

한편 북한은 식량원조를 통해 총 110만톤 가량의 곡물을 확보한 것으로 분석된다.⁹⁰⁾ 그러나 북한은 1995년 및 1996년의 집중호우(최고 600mm 이상)로 인해 농작물뿐만 아니라 발전

-
- 87) 북한은 1992년 이래 매년 약 200만톤 이상의 식량부족 현상을 겪고 있는 것으로 전해진다. 북한의 식량난은 절대농지면적의 부족, 집단 영농방법의 비효율성, 영농기술의 낙후 및 자재 부족, 자연재해 등으로 인해 만성화되었다.
- 88) 북한은 식량생산을 증대하기 위하여 1994년 12월 19일 평양 만경대 구역 협동농장을 국영농장으로 개편한데 이어, 평남 숙천군내 20여 개 협동농장을 통합하여 「군농업연합기업소」를 설립함으로써 협동농장의 국영농장으로의 전환을 위한 단계적 작업을 추진하였다.
- 89) 분조도급제란 1개 분조(3~4세대 또는 약 12~14명)의 최근 3년간 평균수확량에서 10% 공제한 나머지분을 목표생산량으로 설정하여 이를 국가에 납부하고, 남은 잉여생산물을 분조원들이 공동분배하는 방식을 의미한다. 이는 1964년부터 시행해 온 「분조관리제」와는 생산물 분배방식에 있어 근본적으로 다른 방식이다. 김경일 (북경대 동방학부 교수)의 '최근 북한의 경제개방 실태분석' (민족통일연구원 내부 세미나 1996.7.31).
- 90) 95.2 태국: 쌀 30만톤 구매(8월말까지 13만톤 선적), 95.3 미국 바틀렛사: 옥수수 5만4천톤 구매, 95.6 한국: 쌀 15만톤 무상지원(10월 초 모두 선적), 95.8 중국: 곡물10만톤, 95.6, 95.9, 일본: 쌀 30만톤(무상 15만톤, 유상 15만톤) + 유상 20만톤 등.

시설, 도로, 철도, 통신시설등 기반시설에 심각한 피해를 입은 것으로 전해지며, 1997년 4월에는 최악의 식량부족 사태가 예상된다.⁹¹⁾ 이같은 북한의 식량위기는 김정일 정권의 안정적 지속에 저해요인이 될 수 있다.⁹²⁾ 그러나 식량위기의 결과로 인해 김정일 정권이 조기 붕괴하고, 북한 체제가 해체될 것으로 보는 것은 다소 무리가 있다.

둘째, 북한은 생필품난⁹³⁾ 타개를 위해 유희 노동력과 자투리 원자재를 투입하여 일상 소비품을 생산하는 「8·3인민소비품 생산」 증대에 박차를 가하고, 김일성의 유희관철 차원에서 군 단위 지방공업의 활성화를 독려하고 있다. 그리고 북한은 「8·3인민소비품 증산운동」의 성과를 김정일의 경제적 업적으로 선전하고 있다.⁹⁴⁾ 그러나 내부자원의 고갈로 인해 이 또한 쉽지

91) 여기에 대해 귀순인사 이민복(전 북한 농업과학원 연구사)은 북한의 곡물최저필요량은 400만톤 가량이 되며, 현재 북한 주민들은 '개인 폐기밭 농사(60~150평)'와 '개인 장사'로 식량문제를 해결하고 있다고 반론을 제기하고 있다. '민족통일연구원 내부세미나' (1995.11.)

92) 중국의 한 북한전문가는 북한의 식량생산량을 320만톤(1993), 280만톤(1994), 260만톤(1995)으로 추정하고, 북한체제의 지속성 문제에 대해 회의적인 평가를 내리고 있다. 한편 북한은 식량문제를 해결하기 위해 해외 경작지 확보에 적극 나설 가능성도 있다. 예컨대 송호경 캄보디아 주재 북한대사는 벼 경작지 2천ha 사용허가를 캄보디아 당국에 요구한 것으로 전해진다. 「조선일보」, 1995.9.26.

93) 북한의 생필품난은 군사 및 중공업우선정책의 영향에 따라 경공업 부문이 크게 약화된데 기인하는 것이다. 그 결과 경공업부문 중 조총련계 기업과의 합영·합작을 통해 운영되는 봉제공장을 제외한 여타 소비품 생산공장들은 10% 미만의 가동률을 보이고 있는 것으로 추정된다.

94) 북한은 「8·3인민소비품 증산운동」 10주년(1994.8.3)을 맞이하여 증

않은 상황에 있는 것으로 평가된다.

셋째, 북한은 에너지난 해결을 위하여 '현시기 나서는 중요한 문제는 무엇보다도 원료와 연료, 동력문제를 해결하는 것'이라고 강조하고, 이를 위해 석탄공업부문을 우선적으로 발전시켜야 할 '선행부문'으로 규정하였다.⁹⁵⁾ 이에 북한은 에너지 총소비량 중 70% 이상을 석탄이 점유하고 있는 바, 석탄부족 해결을 위해 고열탄의 저열탄으로의 대체와 폐가스 이용을 권장하고 있다. 그리고 KEDO로부터 매년 중유 50만톤을 공급받고 있으나, 절대량이 부족한 실정이다.

넷째, 북한은 외화난⁹⁶⁾ 및 무역난 타개를 위해 제한적 대외 개방정책을 지속하고 있다. 북한은 1995년 상반기에 MCI, GM 등 11개 미국기업대표단을 방북케 하여 나진·선봉지역의 통신망 설치를 비롯한 각종 분야의 경험 가능성을 협의하는 한편,

산운동이 인민들의 생활향상에 크게 기여했다고 주장하는 동시에, 10년동안 소비품 생산은 3.5배 성장했으며 소비품을 생산하는 작업반, 가내작업반, 부업반이 46,500여개로 증가한 것으로 주장하였다. 통일원, 「월간 북한동향」(1994.8), pp. 16~18.

95) 「민주조선」, 1996.3.19. 김경일 교수의 증언도 이와 일치한다. 즉 북한은 경제난의 원인을 에너지난으로 평가하고 있기 때문에, 식량난보다 에너지난을 더욱 심각하게 느끼고 있다는 것이다. 또한 최근 조평통 고위간부들을 만나고 온 한 해외학자도 북한이 식량난보다 에너지난을 더 심각하게 고민하고 있는 것으로 주장하였다. '민족통일연구원 내부세미나'(1996.8).

96) 북한은 1980년대 들어와 무역제일주의를 강조하고 대외무역활성화에 주력하였으나, 사회주의경제체제의 구조적 모순에 따른 품질 저급화, 공업생산 침체 등 내적 요인과 사회주의 시장 상실과 미국의 대북경제제재 등 외적 요인으로 인해 무역량의 지속적 감소추세에 직면해 있다.

아·태평화위 대표단(단장 이종혁), 해외동포위원회 대표단(단장 전경남) 등을 방미케 하여 구체적인 경협 가능성을 타진하였다. 또한 북한은 나진·선봉지역에 해외자본유치를 위해 대대적인 투자설명회를 지속적으로 개최하고 있으며, 투자 촉진을 위해 도로망 및 통신망을 확충하는데 전력을 기울이고 있는 것으로 전해진다.⁹⁷⁾ 그러나 나진·선봉지역에 대한 서방세계의 투자는 열악한 투자환경과 남한 기업의 불참으로 인해 아직 미약한 것으로 보인다.⁹⁸⁾ 한편 독일이 동아시아협회 평양사무소의 설치를 적극 추진 중이고,⁹⁹⁾ 네덜란드의 ING은행이 이미 지난 9월 평양에 서방은행으로서는 최초로 사무소를 개설한 것으로 전해진다.¹⁰⁰⁾ 따라서 북한의 제한적 대외경제개방 성과

97) 이배석, “라진-선봉 자유경제무역지대와 동북아세아경제협력,” (심양 국제학술회의에서 발표된 북한측 논문, 1995.8.16~18) ① 국내지역과 나진·선봉지역을 구분하는 약 90km의 경계울타리 공사완료, ② 나진·원정·훈춘(중국)을 잇는, 도로망 건설완료 및 원정교를 통한 중국과의 통행 재개, ③ 나진·원정간 광섬유케이블공사 완료, 중국측 통신망과 연결, ④ 남양·학송간 철도전기화 공사 거의 완료 ⑤ 비파관광지 도로공사 거의 완료, ⑥ 청진·회령간 도로건설 공사, 나진항 세관건설공사, 국제통신센터건설 공사 진행중

98) 북한에는 1994년 현재 총 149개 외국기업이 진출해 있으나, 이중 90% 이상인 136개 기업이 조총련계인 것으로 전해진다. 통일원, ‘95 국감자료,’ 「중앙일보」, 1995.9.26 재인용. 한편 나진·선봉 지역과 관련하여 북한은 1996년 1월말 현재 외국기업과 약 3억 5천만 달러의 투자계약을 체결하였으나, 실제 투자금액은 2천만 달러에 불과한 것으로 전해진다. 「내외통신」 주간판 제1003호 (1996.5.2), p. D3.

99) 「조선일보」, 1995.8.14.

100) 「조선일보」, 1995.11.13. 프랑스주재 북한대표부 경제담당 참사관은 미국, 영국, 프랑스, 일본 등 200여 조사단이 북한을 다녀갔고, 미국의 코카콜라, GM 등이 이미 투자하고 있음을 밝혔다.

를 실패로 속단하기는 아직 이른 것으로 평가된다.

다섯째, 김정일은 1994년 10월 21일 「북·미 기본합의문」 체결에 적극적으로 임함으로써 경제난 해결과 대외 경제협력 강화의 단초를 만들었다. 북한은 핵동결을 약속하는 대신, 대체 에너지(중유) 공급과 경수로 지원이라는 경제적 실리와 대미 직접대화 채널(연락사무소) 확보라는 외교적 성과를 거둘 수 있게 되었다. 나아가 북한은 대미관계 개선과 대일 수교회담 재개의 돌파구를 확보할 수 있게 되었는데, 1995년 1월 20일 미국으로부터 대북경제제재 1단계 완화조치¹⁰¹⁾를 받아냈으며 1995년 3월 30일 일본의 연립3여당 대표단과 「수교회담 재개 합의서」를 채택함으로써 관계개선 및 전후 배상금 지불을 통한 경제활성화를 도모하였다.¹⁰²⁾ 그러나 북한은 KEDO와의 경수로협상에서는 경수로지원 범위 및 방법과 관련하여 난항을 겪고 있으며, 일본과의 관계에서는 구 조약 문제, 보상금 문제 등 양국간 쟁점의 미해결로 인해 수교회담을 재개하기가 쉽지 않은 상황에 처해 있다.

요컨대, 김정일 정권은 당면한 난관인 식량난·생필품난·외화난 그리고 에너지난을 식량외교와 제한적 대외경제개방정책

101) 이 조치는 상대국에서의 신용카드 사용, 언론기관 사무소 개설, 미 국내 북한자산 동결해제, 북한산 마그네사이트 수입허용 등을 포함하고 있는데, 이는 미국이 1950년 대북제재를 실시한 이래 처음있는 일이다.

102) 허문영, 「북·일관계 전망과 대응정책 방향」, 「정책연구」(1995) (서울: 국제문제조사연구소, 1995), pp. 41~54.

그리고 대미 관계개선을 통하여 풀어나가려 하고 있으나, 사회주의 체제의 구조적 모순과 내부 자원의 고갈 그리고 인프라 등 투자조건의 미비로 인하여 근본적인 해결에 어려움을 겪고 있는 것으로 평가된다. 결국 김정일 정권의 유효성은 단기적으로 현상유지적이거나, 중·장기적으로는 점차 약화될 것으로 평가된다. 물론 김정일 정권이 현실적인 실용주의 외교정책을 선택하여 대미관계 개선과 대일관계 정상화를 이룰 경우, 차관과 배상금(50~100억\$ 예상됨)에 기초하여 경제적 어려움을 제한적이거나 해결할 수 있으나 이 또한 향후 2~3년내에 북한경제의 호전에 영향을 미치기 어렵다. 더욱이 이 경우에도 북한주민의 의식변화 즉, 대서방 접촉에 따른 기대상승으로 인하여 체제불만감이 높아지게 되어, 김정일 정권의 유효성은 낮아질 가능성이 높다.

나. 남한의 정세와 정책: 정치·경제·사회적 민주화와 대북 정책 불일치

첫째, 남한의 정치상황은 불안정한 가운데에서도 개혁지향적 정책은 점차 발전해 나갈 것으로 보인다. 김영삼 정부의 집권 중반기에 따른 권력누수 현상과 1996년 4월 총선결과에 따른 정계개편 움직임 그리고 지자체 정착과정상의 난맥상 및 각종 이익집단들의 이해관계 분출에 따라 1997년 하반기 대통령선

거가 치루어 질 때까지 정치안정은 그리 쉽지 않을 것이다. 그러나 김영삼 정부가 개혁지향적 정책을 지속적으로 추진하는 한편, 12·12 및 5·18사건 관련자들을 사법처리함으로써 수구세력이 약화될 경우, 국민적 지지와 합의에 기초하여 정치·사회적 민주화를 이루어 나갈 가능성도 높다.

둘째, 남한의 경제상황과 사회상황 역시 천민 자본주의의 만연과 지역갈등구조의 심화 및 계층·세대간 갈등의 증폭가능성에 따라 혼란스러울 가능성이 높다. 그러나 김영삼 정부가 깨끗한 정치를 통하여 정·경유착의 고리를 단절하고 인재등용의 지역편중성을 타파할 경우, 이 또한 어렵지 않게 해결될 가능성이 높다.

셋째, 이른바 ‘바람론과 햇볕론’으로 통칭되는 대북정책 기초에 대한 국민적 합의도출 실패는 정치인들이 대북정책을 정권적 차원에서 이용함에 따라 더욱 증폭할 가능성이 있다. 예컨대 차기 대통령 후보들은 ‘통일문제’를 주요 공약으로 제시할 것이며, 이 과정에서 민족문제를 정권문제의 하위 위상으로 설정할 때, 대북정책을 둘러싼 국론은 더욱 분열될 것이다. 물론 정부와 민간부분에서 통일·평화교육을 꾸준히 전개할 경우 생각보다 쉽게 대북정책과 관련한 국론통일이 이루어 질 가능성이 아직은 열려있는 것으로 보인다.

요컨대, 남한의 혁명역량 또한 쉽게 강화되기 어려운 상황이다. 남한의 정치상황과 대북정책은 다소 불안정한 모습을 보여

주고 있으나 개혁지향적인 방향으로 발전하고 있으며, 경제 및 사회상황 또한 천민자본주의 모습과 지역·계층·세대간 갈등구조를 표출하고 있으나 점차 해결의 방향으로 발전하고 있기 때문이다.

다. 국제정세: 국제혁명역량 약화 지속과 주변 4국의 영향력 확대 경쟁 심화

첫째, 북한의 대사회주의진영과의 관계는 연대성 강화전략의 지속적 추진¹⁰³⁾으로 인해 다소 회복되고 있으나, 소련 및 동구 사회주의진영의 해체에 따른 사회주의진영 자체의 축소로 인하여 약화상태를 면치 못하고 있다.¹⁰⁴⁾ 북한은 경제적 위기와 외교적 고립을 극복하기 위해 한·중수교 이후 다소 소원했던 최대 경제협력국가인 중국과의 동맹외교를 재개하는 한편, 한·소 수교 및 소련의 해체로 단절되었던 러시아와의 관계정상화 외교를 추진하고 있다. 그러나 북한의 대중국관계는 긴밀한 동

103) 김정일은 국방위원회 위원장 및 조선인민군 최고사령관 자격으로 쿠바의 카스트로 수상과 수교축전을 교환하였다. 「로동신문」, 1995.8.25; 한편 중국 공산당 중앙위원회는 김일성 사망 1주기 추도전문을 조선로동당 중앙위원회에 보냄으로써 양국간의 우의를 과시하였다. 「로동신문」, 1995.7.8.

104) 북한이 정전협정 파기 차원에서 폴란드를 중립국감시위원회에서 축출하자(1995.3.8), 폴란드는 이에 대응하여 평양주재 폴란드대사를 소환하는 한편 바르샤바주재 북한대사관의 공관원 수의 축소를 요구하였다. 「동아일보」, 1995.3.10; 「경향신문」, 1995.3.31.

맹관계에서 다소 이완된 정상관계로 변화하고 있으며,¹⁰⁵⁾ 북한의 대러시아관계도 1961년 7월 6일 체결한 「조·소 우호협조 및 호상원조에 관한 조약」을 러시아가 1996년 10월 공식 폐기를 선언함에 따라 악화상태를 면치 못하고 있다.

둘째, ‘빨리불가담 나라들’과의 관계 또한 북한 당국의 다각적인 강화노력에도 불구하고 과거보다는 다소 위축된 상태에 머무르고 있다. 중국과 베트남의 지속적 개혁·개방에 따라 잔여 사회주의진영이 동요하자, 북한은 비동맹관계 강화로 대응하였던 것이다. 예컨대 북한은 1995년 당보·군보·청년보 공동사설로 대체된 신년사를 통해 북한은 외교활동의 주안점을 제3세계 국가들과의 경제협력에 둘 것임을 천명하였다.¹⁰⁶⁾ 또한 동년 4월에 북한은 반동회의 40주년 기념집회를 평양에서 대대적으로 개최하면서 김정일의 ‘빨리불가담운동에의 공헌’ 선전과 빨리운동 강화에의 적극 동참을 천명하였고, 상반기(1~6월)에 동남아 초청·중동 방문외교 및 대아프리카 외교활동을 강화하였다. 북한은 이를 통해 한국의 북방외교에 따른 외교적 열세를 만회하고 경제난을 타개하려 했던 것이다. 그러나 현재 북한은 경제난의 지속에 따른 외교비용의 감축 및 외국 공관

105) 북·중간 교역이 감소된 것과 북·미 평화협정체결에 대해 중국이 반대의사를 표명한 것은 좋은 실례가 된다.

106) “새로운 국제질서를 세우며 집단적 자력갱생의 원칙에서 남남협조를 발전시키기 위해 적극 노력할 것이다,” 「로동신문」, 1995.1.1; “남남협조는 발전도상 나라들의 진보와 번영의 길,” 「로동신문」, 1995.2.7.

유지비용난으로 인해 과거에 비해 전반적으로 제3세계 외교활동에 있어 어려움을 겪고 있는 것으로 분석된다.¹⁰⁷⁾

셋째, 북한의 대미·일 및 대서방관계 개선은 다소 성과를 거두고 있으나, 과거 북한의 국제혁명역량과의 단결 상태를 보완하기에는 미흡한 수준에 있다. 북한은 1990년대 들어와 소련의 해체, 한국의 성공적 북방외교, 국제사회의 대북 핵사찰 압력으로 인해 경제난·외교적 고립·안보적 위기를 겪게 되었다. 북한은 이같은 3중고를 일시에 해결할 수 있는 ‘중심고리’로서 대미 유화정책을 선택하였다. 북한은 NPT 탈퇴(1993.3.12)라는 초강수로 미국의 대북관심을 불러 일으킨 후, 미국과의 직접협상을 통해 체제보장과 국제적 핵사찰 압력 해소를 모색하였고, 대미 관계 개선을 통해 대일 수교교섭 재개와 세계 각국과의 친선·협력관계 증진을 도모함으로써 외교적 고립 탈피를 모색하였으며, 미국의 대북 경제제재조치 해제를 유도하여 제한적 대외경제개방정책의 원만한 추진을 도모함으로써 경제난 타개를 추진하려 했다. 그 결과 북한은 미국과 「기본합의문」을 채택(1994.10.21)함으로써 대체에너지(중유) 공급과 경수로 지원이라는 경제적 실리와 더불어 상시적 직접대화 채널(연락사무소) 확보라는 외교적 성과를 거두게 되었다. 그러나 이러한 성과와는

107) 1995년 들어와 북한은 아프리카·중동·중남미·동구지역의 대사관 12개를 폐쇄함으로써 절박한 경제난을 노정하였다(3월: 헝가리·포르투갈·부르키나파소·부룬디, 4월: 튀니지·카메룬·콩고·모잠비크, 5월: 니카라과, 6월: 레바논 등). 「국민일보」, 1995.9.19.

달리 미국은 북한을 여전히 「테러국가」로 규정하고 있다. 따라서 95년 1월의 부분적인 대북경제제재 완화조치에도 불구하고, 대미교역상의 최혜국대우나 특혜관세는 물론 수출입은행의 자금지원이나 PL480에 따른 식량지원의 혜택을 북한은 아직 받을 수 없는 상황이다. 한편, 북한의 대일본관계는 북한핵문제로 인하여 냉각상태를 지속해 왔다. 이러한 와중에서도 1995년 3월 30일 노동당 대표단과 일본의 자민당, 사회당, 신당 사키가케 등 연립 3당 대표단은 「수교회담 재개 합의서」를 채택하였으나, 아직 양국은 회담의제 조차 합의하지 못하고 있는 실정이다.

넷째, 탈냉전기에 들어와 주변 4국은 한반도 문제와 관련하여 이데올로기보다 자국의 이익을 우선적으로 추구하는 양상을 보여주고 있다. 그 결과 주변 4국은 이해관계의 긴장상황에서 ‘한반도의 안정 및 현상유지’가 자국의 이익에 유리하다는 공감대를 형성하고 있는 것으로 평가된다. 즉 한반도문제를 둘러싼 주변 4국의 표면적 현상유지 정책과 이면적 영향력확대 정책의 경쟁이 공존하고 있다. 예컨대 미국은 탈냉전기 유일초강국으로서의 독점적 지위유지를 목표로 ‘개입과 확대(Engagement and Enlargement)’를 동북아전략으로 선택하고 있다. 그리고 한반도에서는 한국에 대한 기존의 영향력을 유지하는 동시에 대북관계 개선 및 체제보장을 통해 북한에 대한 영향력을 확보함으로써 안보불안 요인을 제거하는 동시에 중국의 초강대국화를 저지하기 위하여 ‘영향력 확대외교’정책을

추진하고 있는 것으로 분석된다.¹⁰⁸⁾

일본은 21세기 세계일류 대국으로서의 자리매김을 목표로 독자적 방위력 및 대의원조 영향력의 확보 그리고 정치적 역할 증대를 동북아전략으로 선택하고 있다. 그리고 한반도에서는 단기적으로는 중국사회주의 견제, 장기적으로는 동북아 패권 확보 기반조성을 위해 ‘두개의 한국정책’(Two-Koreas Policy) 수용을 통한 ‘실리외교’정책을 추진하고 있는 것으로 보인다.¹⁰⁹⁾

중국은 21세기 사회주의 대국으로서의 발돋음을 목표로 ‘평화와 안정·변방방어·동북아 패권확보’를 동북아전략으로 선택하고 있다. 그리고 한반도에서는 북한에 대한 지원을 지속하는 한편, 강택민 주석의 방한(1995.11) 등 한국과의 정치·경제적 관계를 확대함으로써 미국과 일본의 대한반도 영향력 확대를 견제하고 不統·不亂 기조하에 ‘등거리외교’정책을 추진하고 있는 것으로 평가된다.¹¹⁰⁾

러시아는 비록 국내의 정치·경제적 불안으로 인하여 한반도

108) 미국은 「북·미 기본합의문」체결(1994.10.21)과 「경수로 공급협정」체결(1995.12.15) 이후, ‘동시행동원칙’ 준수 차원에서 중유 50만톤 공급(북한은 사용후연료봉 밀봉착수)과 연락사무소 개설을 이행함으로써 점진적으로 대북관계를 개선하는 한편, 북한의 무력도발 가능성을 수시로 경고함으로써 한반도의 안정을 강조하고 있다.

109) 일본과 북한은 북·일 수교회담(1992.11월 중단) 재개를 위한 비공식 실무회담(3.19~20, 북경)을 개최하였다. 「共同通信」, 1996.4.3.

110) 중국은 공산당대표단(단장: 대병국 대외연락부 부부장)을 派北(1996.2.6~10), “중·조 친선을 강화발전시키는 것은 중국의 당과 정부의 확고하고도 장기적인 방침”임을 천명케 함으로써 양국간 친선우호관계를 과시하였다.

문제에 적극 개입할 능력을 갖추고 있지는 못하지만, 21세기 대국으로서의 지위 회복을 목표로 '현상유지'를 동북아전략으로 선택하고 있다. 그리고 한반도에서는 경제적 실리 확보와 정치적 영향력 유지를 위해서 남북한 '균형외교' 정책을 추진하고 있는 것으로 판단된다.¹¹¹⁾

요컨대, 북한의 국제혁명역량과의 단결강화 정도 또한 냉전기에 비해 약화상태를 지속하고 있다. 이에 북한은 주변 4국의 현상유지 및 상호 견제적 대한반도 영향력확대 정책과 이에 따른 동북아 정세의 긴장상태로의 복귀 추세를 김정일 정권 유지를 위한 활로로 이용하고 있는 것으로 보인다.¹¹²⁾ 한편, 한반도 문제의 국제적 비중이 민족적 비중보다 커지게 됨에 따라, 한반도 문제가 민족의사와 배치되는 방향으로 발전할 가능성이 우려된다.

2. 김정일의 이중적 정세인식: 이데올로기적 인식 지속과 실용주의적 인식 대두

북한이 대외정책 방향을 선택하는 데 있어서 최고 정책결정

111) 러시아는 대표단(단장: 이그나텐코 부총리)을 북한에 파견하여 「북·러 경제과학기술협력위원회」 제1차회의(4.10~12, 평양)를 개최하였다. 80년대까지 구소련은 북한의 제1교역상대국이었다(90년 25억 달러→ 95년 1억 달러로 급감).

112) 예컨대 북한은 평화협정체결 문제·경수로지원 문제·식량난해소 문제 등을 매개로 대미·일 관계개선, 대중 동맹관계 지속, 대러 정상관계 회복을 모색하고 있는 것으로 평가된다.

자인 김정일의 정세인식은 지대한 영향을 미친다. 김정일은 국제정세와 주변국의 대한반도정책을 이해하는 데 있어 이데올로기적 인식을 지속하고 있지만, 동시에 실용주의적 인식도 점차 확대하고 있는 것으로 분석된다. 먼저 이데올로기적 인식이 지속되는 측면들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 세계정세와 관련하여 김정일은 자본주의진영인 '세계 제국주의'와 사회주의진영 간의 대결이 지속되고 있는 것으로 인식함으로써 김일성의 세계정세 인식과 유사함을 보여주고 있다. 김정일은 '현시기 혁명적 당들의 공동의 절박한 과업은 제국주의자들과의 투쟁'이며, 주된 투쟁대상은 '미제를 비롯한 제국주의 반동들'임을 강조하였다. 김정일은 김일성의 진영론적 국제질서관을 그대로 이어받고 있는 것으로 평가된다. 따라서 북한은 냉전시대의 '양대진영론'적 세계관을 지속하고 있는 동시에 전환기에 직면하여 체제위기감을 심각하게 느끼고 있는 것으로 분석된다.¹¹³⁾ 한편 '냉전종식 후 세계정세'와 관련하여 북한지도부는 미국의 일극화전략과 세계의 다극화 추세간에 갈등이 있는 것으로 파악하는 모습도 보여주고 있다.¹¹⁴⁾

113) "붉은기를 높이 들고 새해의 진군을 힘차게 다그쳐 나가자," 「로동신문」, 1996.1.1.

114) 유엔대사(전 국제부 부부장) 김형우는 미국이 힘의 정책에 기초하여 「유일초대국」 지위를 유지하려고 하나, 구주공동체·일본·러시아·중국 등이 다극화의 중심으로 발전함에 따라 심각한 도전을 겪고 있는 것으로 보고 있다. 김형우, "냉전종식후 다극화로 향하는 세계정세의 특징," 「근로자」 (1995.5); 「조선자료」 (동경: 조선문제연구소, 1995)에서 재인용.

둘째, 사회주의 원칙 고수에 대한 김정일의 완강한 입장, 즉 개혁부정적 인식은 북한의 대외정책 변화에 장애요인이 될 가능성이 크다. 김정일은 1989년 동구 사회주의권의 붕괴와 1991년 소련의 해체에 대해 ‘일시적인 우여곡절’로 간주하고 ‘우리식 사회주의,’ ‘조선민족제일주의,’ ‘사회주의 대가정론’ 등을 내세움으로써 사상통제를 더욱 강화해 왔다. 그는 “사회주의 원칙으로부터의 한걸음의 양보와 후퇴는 열걸음, 백걸음의 양보와 후퇴를 가져왔으며, 결국에는 로동계급의 당 자체가 파멸되지 않으면 안되는 엄중한 결과를 가져오게 되었다”고 주장하면서 ‘협동적 소유로부터 전인민적 소유로의 전환’을 주장함으로써 사회주의 원칙 고수 입장을 강력히 천명하였다. 김정일은 사회주의 원칙 고수에 대한 입장을 김일성 사후에도 거듭 천명하고 있다.¹¹⁵⁾

셋째, 북한은 대내 결속을 위해 「主敵」을 필요로 하는 체제인 바, 현재 미국을 제국주의로,¹¹⁶⁾ 일본을 군국주의로 규정하는 인식을 지속하고 있다. 북한은 미국의 아시아 ‘지배수법’이 인권과 민주주의 수호 명분하의 지배수법에서 무역확대 방법

115) “사회주의는 사적 소유와 자본주의적 시장경제와 양립될 수 없는 것이다.” 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다,” 「조선중앙방송」, 1995.6.21.

116) 김일성 사망 이후 김정일은 미국을 제국주의로 규정하는 직접적 비난을 삼가하고 있으나, ‘제국주의의 정치외교적 압력과 사상문화적 와해책동, 경제적 봉쇄와 군사적 위협’이 현실적으로 존재하고 있음을 언급하고 있다. 김정일, “조선로동당은 위대한 수령 김일성동지의 당이다,” 「로동신문」, 1995.10.5.

에 기초한 경제적 지배수법으로 전환하고 있는 것으로 파악하고 있다.¹¹⁷⁾ 따라서 북한은 북·미 연락사무소 개설 및 경수로 지원에 합의하는 등 정치·경제적 관계개선을 이루어 가고 있으나, 김정일 정권의 지속성에 대한 자신감을 회복하기 전까지는 북·미관계 정상화와 대외개방에 적극 나서기가 쉽지 않다. 이러한 맥락에서 북한은 대미 평화협정 체결을 반복하여 주장하고 있고, 양국간 관계개선 및 관계정상화가 전적으로 미국의 태도 여하에 달려 있다고 주장하는 것으로 분석된다.¹¹⁸⁾

한편 김정일은 세계정세의 변화를 실용주의적 관점에서 파악하는 일면도 다음과 같이 보여주고 있다. 첫째, 과학기술 교류 및 국제적 협력의 필요성에 대해 김정일은 사회주의 체제가 붕괴되기 전까지는 비교적 긍정적 태도를 가졌던 것으로 분석된다. 예컨대 그는 “자립경제는 다른 나라에 의한 경제적 지배와 예속을 반대하는 것이지, 국제적인 경제협조를 부인하는 것은 아니다”라고 언급한 바 있다.¹¹⁹⁾ 그리고 사회주의체제가 붕괴된 이후에는 제국주의의 경제적 침투를 배격하며, 제한적 대외경제개방의 확대를 조심스럽게 추진해 왔다.

둘째, 대외무역과 경제협력에 대한 인식에 있어서 김정일은

117) 원경호, “통하지 않는 교활한 경제적 지배수법,” 「로동신문」, 1995.8.28.

118) 북한외교부 대변인 담화(1995.2.24; 3.20; 4.19; 5.21; 7.4; 8.2); 북한외교부 비망록(1995.6.29) 참조.

119) 김정일, “주체사상에 대하여,” 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」, p. 50.

김일성보다 적극적인 모습을 보여주었다. 김정일은 1984년에 채택된 「합영법」과 1991년에 채택된 「나진·선봉 자유경제무역지대법」을 주도한 것으로 전해진다. 물론 그는 대외개방과 관련하여 ‘자립적 민족경제’가 우선적으로 추진되어야 함을 주장함으로써, 종래의 ‘자력갱생’ 노선에 기초하고 있음을 보여주었다. 그러나 김정일은 김일성 사망 이후 ‘사람위주의 사회주의’ 또는 ‘인민대중 중심의 사회주의’에 기초하여 ‘자립적 민족경제’를 더욱 발전시켜 ‘사회주의 경제발전’을 이루어 나갈 것임을 강조하고 있다.¹²⁰⁾ 이는 탈냉전적 국제질서에 적응하려는 김정일의 정세인식을 반영하는 것이다. 그리고 그는 “평등과 호혜의 원칙에서 세계의 여러 나라들과 경제, 문화적 교류와 협조를 적극적으로 발전시켜 나갈 것”임을 천명함으로써 대외개방적 태도를 지속하고 있다.¹²¹⁾ 따라서 김정일이 주변국의 대북정책을 봉괴유인정책으로 인식하지 않는 한, 제한적 대외개방정책을 지속할 가능성이 높다.

한편, 김정일과 김일성의 정세인식을 비교해 볼 때, 두 사람은 모두 ‘우리식 사회주의’의 유지·발전을 지향한다는 근본적 목표차원에 있어 동일함을 보여준다. 그러나 김정일은 자본주의 시장경제제도 도입과 같은 대내적 개혁문제에 대해서는 김

120) 김정일, “사회주의는 과학이다,” 「로동신문」, 1994.11.4.

121) 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업 수행의 필수적 요구이다,” 「조선중앙방송」, 1995.6.21.

일성보다 더 강력하게 반대하는 입장에 있지만, 자본주의 국가와의 협력과 같은 대외 경제개방문제에 대해서는 김일성보다 더 적극적인 것으로 평가된다. 다시 말해서 김정일은 여전히 냉전적 인식들을 가지고 국제정세를 파악하고 있으나, 약화된 3대혁명역량의 여건 속에서 '정권유지 및 체제발전'이라는 국가목표를 달성하기 위하여 상황변화를 수용하기 위한 탈냉전적인 실용주의적 인식태도를 또한 갖기 시작한 것으로 평가된다.¹²²⁾ 따라서 북한지도부 역시 단기적으로 이데올로기적 정세인식과 실용주의적 정세인식 사이에서 갈등하게 될 것이고, 세대교체 및 국제사회와의 접촉 확대로 인해 점차 실용주의적 정세인식이 확산될 것으로 전망된다.

3. 대외정책 결정구조: 점진적 변화와 경쟁양상 대두

김일성 사망 이후 북한의 대외정책 결정구조와 주요 행위자들의 변화는 매우 점진적인 것으로 평가된다. 그 이유는 김정일의 인사정책이 보수적인데 기인하는 것이라 하겠다.¹²³⁾ 한편

122) 허문영, 「북한지도부의 정세인식 변화와 정책 전망」 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 75~103.

123) 김일성은 1966년에서 1970년 사이에 정치국 11명중 6명, 비서국 10명중 7명을 숙청했다. 한편 김정일은 1980년 이후 인사에 깊이 간여해 왔는데, 1994년까지 재직한 정치국 정위원 19명중 노령으로 사망한 6명을 제외하고 13명중 6명은 보직 교체만 했고, 비서국에서도 숙청대상자는 없었다. 유석렬, 「북한의 권력서열 변화와 정책 방향 전망」 「주요국제문제분석」 (서울: 외교안보연구원, 1996.11).

김정일은 혁명 1세대의 자연적 도태와 지원세력화 및 친위세력의 점진적 부상을 통해 체제안정 기반을 구축한 것으로 보인다.

첫째, 김정일은 정권의 안정성을 위해 점진적 세대교체, 무력기관간의 견제와 균형, 친위체제의 구축을 통해 군부에 대한 장악력을 강화하였다. 김정일은 군부의 원로들을 우대하는 방식으로 군에 대한 신뢰를 확보해 왔고, 인민무력부장이 겸하고 있던 총정치국장직을 분리함으로써 군부의 권력집중을 막았으며, 김광진, 조명록, 김영춘 등 측근 인물들을 중용함으로써 군부에 대한 통제기반을 강화하고 친위체제를 형성하였다.

둘째, 김정일은 정권의 지속성을 위해 당면 경제난을 해결하는 데 있어 실질적 인물들인 경제관료들을 중용하였다. 사실 김정일은 경제난에 따른 체제안정의 위협에 대한 대응으로 1984년 이후 합영법 제정과 전문 기술관료를 대거 등용하고 있다. 당 중앙위 정위원의 경우 과거에 비해 당료의 비율이 점점 감소하는 반면, 전문경제기술관료의 비율이 증가하는 것을 볼 수 있다. 1995년 현재 정치국과 비서국의 권력엘리트 분포를 보면, 정치국의 경우 김정일과 군인인 최광을 제외하고는 전문관료로 이뤄져 있으며, 비서국의 경우 김정일을 제외하고 전원 전문관료이며, 그 중 5명이 경제통으로 구성되어 있다.

셋째, 김정일은 정권의 공고화와 원만한 출범을 위해 친·인척세력을 여전히 중요시하는 한편, 노·장·청 균형인사를 취하고 있는 것으로 분석된다. 북한권력구조상 서열 30위권 이내의

핵심 엘리트중에 친·인척관계에 있는 인물들의 비율은 현재 약 50% 정도로 높게 나타나고 있다. 이는 시기별로 큰 차이를 보이고 있지 않다. 또한 노(60~70대)·장(50대)·청(30~40대)의 각 세대를 유기적으로 연결시키는 인사를 취함으로써 승계작업의 원활화를 추구하고 있다.

넷째, 1990년대 들어와 대외정책 결정과정에서 부처간의 경쟁양상이 증가하고 있는 것으로 보인다. 외교부의 경우, 대외정책결정과정에서 당 국제부 및 인민무력부와 갈등하는 경우가 종종 있는 것으로 전해진다. 1992년 북·미교섭과 관련하여 외교부 제1부부장인 강석주가 김정일에 대한 보고문건 작성과정에서 절차상 국제부와 의견조율을 해야 하는 데, 이것이 원활치 않자 김정일에게 직접 보고하였다. 원래 의견조율이 안될 경우 보류조치되어야 하는 데, 이를 강석주가 어겼기 때문에 중앙당 조직지도부에 의해 강석주는 1개월간 혁명화과정을 겪게 되었다. 또한 1993년 초 화학무기협약(Chemical Weapons Convention)가입문제와 관련하여 인민무력부가 가입불가를 주장하는 반면 외교부는 전술적 가입을 주장함으로써 대결양상을 보였다. 외교부의 김정일에 대한 직보가 있는 다음, 최수헌 외교부 부부장은 강직되어 1993년부터 1994년까지 1년동안 혁명화를 겪은 후 복귀하였다.¹²⁴⁾

다섯째, 대외정책 집행과정에서도 신진세대의 등장과 갈등이

124) 귀순자 현성일, 민족통일연구원 내부세미나 (1996.5.23).

나타나고 있는 것으로 분석된다. 현재 혁명 1세대인 인민무력부장 최광(78), 사회안전부장 백학림(78) 호위사령관 이을설(75) 등과 당 비서 김기남(70. 선전선동부), 김국태(72) 그리고 총리 강성산(65), 부총리 김환(67) 등이 고령·노환과 질병으로 인해 정상적 업무수행에 어려움을 겪고 있는 것으로 전해진다. 그 결과 보위사령관 원응희(57), 총참모장 김영춘, 3군단장 장성우(63), 당 조직지도부 제1부부장 장성택(50), 외교부 제1부부장 강석주 등 김정일의 친위세력인 혁명 2세대의 신진세력들이 실질적으로 북한사회를 주도해 나가고 있는 것으로 보인다. 한편, 대외정책 분야의 경우, 아태평화위 부위원장 이종혁(60), 대외경제협력추진위원장 김정우(54) 등과 외교부 일본과장 이철진(34), 미국과장 이근 등 소장세력들까지 활발하게 활동하고 있는 것으로 분석된다. 또한 외화벌이 및 대외사업의 경우, 기관본위주의에 따른 경쟁이 심화되고 있으며, 특히 외화벌이 상대자를 국가안전보위부의 승인이 있어야 접촉할 수 있기 때문에 이를 회피하는 과정에서 갈등이 나타나는 경우도 있는 것으로 전해진다.¹²⁵⁾

북한의 정책결정구조상 변화를 종합하여 볼 때, 김정일은 친위체제 구축 인사, 경제관료와 친·인척세력 중용인사, 노·장·청 균형인사를 통해 정권의 안정화 기반을 구축하였다. 한편 1990년대에 들어와 북한에서는 대외정책 결정과정에서 부처간

125) 귀순자 이정국, 민족통일연구원 내부세미나 (1996.6.24).

의 경쟁양상이 노출·심화되고 있는 모습과 더불어 집행과정에서 신진세대의 등장과 갈등이 표면화되고 있는 것으로 분석되었다.

지금까지의 논의를 총괄해 볼 때, 북한은 단기적으로 3대혁명역량의 전반적 약화상황을 당분간 지속할 가능성이 높으며, 이에 북한 지도부는 이데올로기적 인식을 명목적 차원에서 지속적으로 천명하되 실제적으로는 실용주의적 인식을 보다 많이 수용할 것으로 예상된다. 그 결과 북한은 대외관계에 있어 유화적인 개방정책 선택을 강요받게 될 것이다. 따라서 북한은 김정일 정권의 안정과 '우리식 사회주의'체제의 유지를 우선적으로 고려하여 근본적 개혁없는 개방정책을 선택할 가능성이 높다. 그리고 중·장기적으로는 김정일 정권이 주어진 과제들을 대미관계 개선 및 대일수교를 통하여 효율적으로 해결해 나가게 될 경우, 북한의 3대혁명역량이 부분적으로 점차 강화될 가능성도 있다. 그렇게 될 경우 북한은 개혁없는 개방정책을 더욱 확대할 것이며, 국가목표도 다시 공산화통일에 주안점을 둘 것으로 보인다. 그러나 현재와 같이 남한배제 정책을 지속하는 한, 위와 같은 중·장기적 전망은 전망 그 자체로 끝날 가능성이 높다.

4. 대외정책 레짐 전망: '주체(유인)외교' 정책 레짐 모색

가. 김정일 정권의 정책기조: 대내 강경·대외 유화정책

북한이 당면과제를 해결하기 위하여 선택할 수 있는 정책의 성격은 급진적 개혁·개방,¹²⁶⁾ 소극적 개혁·적극적 개방('개혁 없는 개방'), 폐쇄적 고립노선¹²⁷⁾ 등 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다. 현재 북한 당국은 극단적 정책을 선택하기 쉽지 않은 상황에 처해 있는 바, 이 가운데 소극적 개혁·적극적 개방정책을 채택하여 당면한 경제난과 외교적 고립을 풀어나가 유효성과 연대성을 증진시켜 김정일 정권의 공고화를 도모해 온 김일성 사후의 정책기조를 지속할 것으로 전망된다.¹²⁸⁾

한편 김정일의 정세인식에 기초하여 향후 김정일 정권의 정책 방향을 예상해 보면, 대내정책에 있어서는 개혁을 최대한

126) 급진적 개혁·개방정책은 북한의 자력갱생 정책 및 폐쇄체제와 기본적으로 모순이 되며, 장기적으로는 개혁세력의 주축인 군부의 합리적 신진세력과 기술관료의 연합집단에 의해 정권대체 상황이 발생할 것이다. 그 결과 개발독재형의 정권이 등장함으로써 결국 북한체제의 붕괴를 초래할 가능성이 높다.

127) 폐쇄적 고립노선은 단기적으로 김정일 정권의 안정에 기여할 수 있으나, 장기적으로 생활고에 따른 주민 폭동 및 군부 반발을 초래할 가능성이 높다.

128) 그러나 북한의 현 경제난이 정책적 한계에 기인하는 것이라기 보다는 구조적 한계에서 기인하는 것으로 보이는 바, '구조적 변화 없는 개혁정책'으로서는 경제난을 근본적으로 해결하기 어려울 전망이다.

억제하는 가운데 사상·기술·문화의 '3대혁명' 노선과 정치사상·경제·군사의 '3대진지' 강화전략 그리고 인민대중 중심의 '우리식 사회주의'에 대한 사상교육을 더욱 강조할 것이다. 대남 정책에 있어서는 조국통일 3원칙 및 전민족대단결 10대강령 등 기존 입장을 반복하되, 민족주의와 평화를 전면에 내세워 국제적 압력 및 대남 체제경쟁의 부진을 극복하려 할 것이며, 경제난 타결과 대남교란을 위해 민간차원의 경제 및 문화교류를 추진할 것으로 예상된다.

그리고 대외정책에 있어서는 주변 국가들의 체제보장을 유도하기 위해 영향력 확대경쟁을 심화시키는 유인외교와 경제난 타결을 위해 제한적 대외경제개방 정책을 더욱 적극적으로 추진하는 한편, 최근에 일어난 '잠수함침투'사건을 호도하고 자신의 정당성을 고양시키기 위해 '평화애호'선전외교를 전개할 가능성이 있다. 요컨대 김정일 정권은 대내정책 분야의 변화에 비해 대외정책 분야에서 보다 적극적인 변화를 추진할 가능성이 높으며, 그 방향으로는 주체형 대외개방과 대외관계의 적극적 개선을 지속할 것으로 전망된다. 이같은 전략을 통하여 당면과제들을 잘 해결해 나갈 경우, 권력내부에서 '전문기술 엘리트'집단의 입지와 역할이 강화됨에 따라 김정일 정권의 정책은 장기적으로는 실용주의적 정책노선으로의 변화를 추구할 가능성도 있는 것으로 보인다.

나. 대외정책 기조

1) 대외관: 진영론의 대외 약화·대내 지속과 반제·자주의 지속

북한은 양대 진영론을 대외적으로는 강조하지 않되, 대내적으로는 지속할 것으로 예상된다. 탈냉전적 국제질서 가운데 북한만이 사회주의 이데올로기의 보루로 남아 자본주의 진영과의 대결을 강력하게 주장하는 것은 쉽지 않은 일이다. 그러나 북한은 양대진영론을 체제유지를 위한 논리로 작동시켜 왔기 때문에 쉽게 포기할 수도 없다.¹²⁹⁾ 북한은 또한 반제·자주의 국제질서관을 적어도 공식적으로는 포기하지 않을 것으로 전망된다.¹³⁰⁾

129) 김정일은 일부 나라들에서 사회주의가 좌절되게 된 원인 중 사회주의 근본원칙을 일관성있게 견지하지 못한데 있다고 보고, 제국주의 반대투쟁을 더욱 견결히 해야 할 것과 사회주의나라 당들사이의 관계에서 자주성에 기초한 국제적 연대성을 더욱 강화해야 한다고 주장하였다. 김정일, “사회주의건설의 역사적교훈과 우리 당의 총로선,” 『김정일동지의 문헌집』, pp. 428~37.

130) 김정일은 ‘제국주의자들의 침략과 간섭, 착취계급의 약탈’과 ‘지배주의자들의 압력’이 지속되고 있는 것으로 보고 있으며, “주체적 립장과 자주로선을 확고히 견지함으로써 현대수정주의를 비롯한 기회주의의 광풍에도 흔들리지 않았으며 여러 나라에서 사회주의가 붕괴되는 엄혹한 정세속에서도 우리식 사회주의를 고수하고 빛내여올 수 있었다”고 주장하기 때문이다.

2) 목표: 혁명과 해방의 완곡한 수정적 지속 및 정권안보
적극 모색

1992년 북한은 ‘마르크스·레닌주의’(구헌법 4조)를 개정헌법에서 삭제함으로써 더 이상 북한의 활동지침이 아님을 천명하는 동시에, 구헌법 5조에 규정되어 있던 ‘전국적 범위에서 의세를 물리치고’라는 국가의 투쟁목표를 개정헌법 9조에서 누락시키고 개정헌법 17조에 ‘자주·평화·친선’의 대외정책 기본이념을 신설함으로써 마르크스·레닌주의에 입각한 혁명과 해방의 투쟁노선을 완화시켰음을 과시하였다.

그러나 북한은 개정헌법 1조를 통하여 유일 정통성 주장을 지속하는 동시에 11조에 로동당 영도조항을 신설하였고, 로동당 규약 전문의 대남적화 언명이 지속되고 있는 바, 아직은 북한이 대외정책 목표를 근본적으로 변화시킨 것으로 보기는 어렵다. 김정일은 “혁명의 민족적 임무와 국제적 임무는 하나로 통일되어있으며, 인민대중의 자주위업에 무한히 충실한 공산주의자들은 참다운 애국자인 동시에 참다운 국제주의자”¹³¹⁾라고 주장함으로써 ‘조선혁명과 세계혁명’에 대한 의지를 지속하고 있기 때문이다. 이러한 일련의 수정조치는 3대혁명역량의 전반적 약화에 따른 체제위기 상황을 간파한 북한이 김정일 정권의 안정화 및 장기 지속화를 위해 역량변화에 보다 신축적으로 대응하려는 의도에서 비롯된 것이라 하겠다.

131) 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의위업 수행의 필수적 요구이다,” 「로동신문」, 1995.6.21.

3) 이념: 자주·평화·친선의 선전 지속과 내용 수정제시

북한은 외교이념을 개정헌법에서 조문화하였는 바, 김정일 정권하에서도 '자주·평화·친선'의 외교이념을 대외정책의 전개 방침 및 합리화의 수단으로서 지속할 것으로 보인다. 북한의 외교이념은 추상성이 높은 바, 국제환경과 국내 최고책임자의 근본적 변화에도 불구하고 현실적 유용성이 크기 때문에 이를 지속할 것이다. 그러나 우선순위상에는 변화가 있을 것으로 예상되는 바, 先 '우리식 사회주의'의 보장·後 통일지향으로 방향이 선회할 것이다. 이러한 맥락에서 김정일 정권은 정권의 안정화와 장기적 지속을 위한 국제적 환경을 조성하기 위하여 대외정책 이념의 내용을 국내외적 상황에 적응시켜 전개할 것이다. 즉 김정일 정권은 '자주' 이념하에 사회주의 및 비동맹국가들과의 관계발전 및 남남협조를 강화하는 동시에, '친선' 이념하에 비적대적인 대서방국가들과의 경제교류·협력을 적극 추진할 것이며, '평화' 이념하에 평화애호인민들과의 단결을 통한 핵군축의 실현과 제국주의자들의 침략 저지 등을 대외정책의 구체적 방향으로 제시할 것으로 전망된다.

4) 기본노선

첫째, 김정일 정권은 프롤레타리아 국제주의는 상대적으로 약화시키되, 자주노선은 더욱 강조할 것으로 예상된다. 북한은

개정헌법에서 맑스레닌주의와 프롤레타리아국제주의를 삭제한 후, 주체사상과 우리식 사회주의 및 ‘자주성에 기초한 국제적 연대성 강화’를 강조하고 있기 때문이다.

둘째, 김정일 정권은 3대혁명역량강화노선은 은밀히 추진하되, 북반부에서의 사회주의역량강화 방책인 ‘3대진지강화론’을 더욱 강조할 것으로 예상된다.

셋째, 김정일 정권은 자력갱생 노선을 지속하되, 단기적으로는 혁명적 경제전략인 3대제일주의를, 중기적으로는 주체형 대외개방노선을 강조할 것으로 전망된다. 김정일은 “자력갱생하는 것은 남의 것을 하나도 받아들이지 않는다는 것을 의미하지 않으며, 남의 것이라도 선진적인것은 북한의 실정에 맞게 받아들여야” 함을 강조하고 있기 때문이다.¹³²⁾ 또한 그는 “사회주의국가는 평등과 호혜의 원칙에서 세계 여러 나라들과 경제문화적 교류와 협조를 적극적으로 발전시켜나가는 동시에 이 과정에 부르쥬아 반동사상과 썩어빠진 부르쥬아 문화와 생활풍조가 침습해들어오지 못하도록 하는데 응당한 주의를 돌려야 한다”고 주장하고 있기 때문이다.

132) 김정일, “조선민족제일주의정신을 높이 발양시키자,” 「김정일동지의 문헌집」, p. 272.

나. 대외정책 전망: 이데올로기 중심에서 실리 중시로

북한은 '혁명과 해방'에 근거한 종전의 대외정책을 지속하되, 3대혁명역량의 전반적 약화 상황이 지속되는 가운데 김정일 정권의 안정화를 추구하기 위해 실리주의적 정책을 추구할 것으로 예상된다. 이러한 맥락에서 대외정책의 변화 방향을 전망해 보면 다음과 같다.

1) 정치: '주체외교' 강화 - 실리·수호·개방·유인외교

첫째, 북한은 혁명외교를 상대적으로 완화시키고, 실리외교를 보다 추구해 나갈 것으로 예상된다. 북한은 체제결속을 고려할 때, '남조선 혁명 및 전세계의 공산화를 위한 국제혁명역량과의 단결 강화'라는 수사를 완전히 포기할 수는 없으나, 대내외적 환경을 고려할 때 완강하게 지속하기도 어려운 상황에 처해 있다. 따라서 북한은 '조선반도의 주체사상화와 온 세계의 자주화'라는 간접적 표현을 통하여 이에 대처할 것이다. 그리고 남한과의 유엔동시가입으로 인해 그동안 주장해 오던 '하나의 조선' 논리가 국제사회에서 더 이상 유효하지 않은 바, 북한으로서는 혁명적 이데올로기를 고수하기 보다는 경제적 실리를 추구해 나갈 전망이다.

둘째, 북한은 '남조선 해방'을 위한 해방외교에서 '김정일

정권' 유지를 위한 수호외교로 방향을 전환해 나갈 것으로 예상된다. 냉전기 북한은 남한에 대한 절대적 정통성 우위를 주장하는 한편, '하나의 조선' 정책 추진과 3대혁명역량의 강화를 통해 '남조선 해방'을 정당화하였다. 그러나 이제 '하나의 조선' 정책의 붕괴와 3대혁명역량의 약화에 직면하여 북한은 남북한 공존을 추진할 수밖에 없으며, 동시에 대내적 정당화를 통한 체제결속을 위해 상대적 정통성 우위를 추구할 수밖에 없는 상황이다. 따라서 북한은 전면적인 남북한 평화공존은 김정일 체제를 공고화하는 데 불리하나, 제한적인 남북한 평화공존은 유리한 바, 이를 위한 제반 정책들을 추진할 것으로 예상된다.¹³³⁾

셋째, 북한은 미 제국주의·일본 군국주의 세력에 대응하여 북방삼각관계의 강화차원에서 전개해 오던 진영외교를 단기적으로 비동맹(빨럭불가담)외교로, 장기적으로는 개방외교로 전환할 것으로 예상된다. 한·소(러)수교 및 한·중수교로 인해 북방삼각관계가 근본적으로 동요되었고 러시아에 자유민주주의 체제가 공고화되고 있으며 중국 또한 시장경제를 지향하고 있는 바, 북한으로서는 더 이상 사회주의 진영외교만을 고집할 수 없는 상황이다. 따라서 북한은 평양선언 채택 및 빨럭불가

133) 이러한 맥락에서 북한은 외교정책 기조를 마르크스·레닌주의와 프롤레타리아 국제주의에서 '주체사상'과 이에 기초한 자주성과 평등의 국제주의로의 전환을 강조한 것으로 보인다.

담 국가와의 관계강화 의지 천명, '남남협력' 강조 등에서 보듯이, 비동맹외교를 단기적으로 채택하되, 경제난 타개 및 동맹관계 재조정의 필요성때문에 대서방외교 또한 추진해야 하는 바, 장기적으로는 개방외교를 전개할 것으로 예상된다.

넷째, 북한은 냉전기 중국과 소련 사이에서 지정학적·전략적 위치를 토대로 자주성을 확보하기 위하여 자주외교(시계추 외교)를 전개해 왔으나, 이제 중·러화해로 인해 북한의 전략적 가치가 감소되자 유인외교¹³⁴⁾를 전개하기 시작한 것으로 보이는 바, 이러한 모험외교는 김정일체제가 존속하는 한 지속될 것으로 보인다. 북한은 안보, 경제이익, 정치적 승인 등 체제유지를 보장받기 위해 대남 혁명노선과 대미·일 반제국주의 투쟁노선의 포기를 요청받고 있는 것이다. 이에 북한은 체제유지·경제난 해결·대외적 고립 탈피 등 3중 문제의 일괄 해결을 위해 대미·일 수교교섭 강화, 대중·러 동맹관계 지속, 대남 2중정책 등 3궤도정책(Three-Track Policy)을 적극 추진할 것으로 보인다. 단, 북한으로서는 대내 결속을 위해 '외부의敵'을 지속적으로 유지할 필요가 있는 동시에 대외관계 개선을 통해 체제유지를 도모해야 하는 바, 미국·일본·한국과 '미제국주의·일본군국주의·남한괴뢰' 슬로건을 구분·병행할 가능성이 높다. 요컨

134) 허문영, "전환기의 북한외교정책," 『통일연구논총』 제2권 2호 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 27~35. 유인외교란 탈냉전기에 들어와 북한이 선택한 실리중시적 외교노선을 의미하는 것으로서 이는 냉전기의 이데올로기중시적 진영외교와 구별된다.

대, 북한은 대중·소 견인경쟁 유발외교로부터 대5국(미·일·중·러·한국) 유인외교로의 전환을 지속할 것으로 전망된다.

2) 군사: 대중동맹 지속과 대미접근 확대

첫째, 북한은 김일성 생존시와 같은 연대감과 김정일 체제에 대한 확고한 지지를 유지하기 위해 후견자 및 동조국가 확보 차원에서 「조·중 우호협조 및 호상원조 조약」을 동맹관계 수준에서 지속하고자 노력할 것이다. 이에 대해 현재 중국에는 혁명 1·2세대가 생존하고 있고, 한국전에 참전한 50여명의 장성들이 현역에 복무하고 있기 때문에 기존의 우의적 군사교류는 지속될 가능성이 높다.

둘째, 북한은 김정일 정권의 생존을 보장받기 위한 차원에서 ‘유일 초강국’으로 자리잡게 된 미국과의 군사적 접촉창구 개설과 평화보장 방안을 확보하기 위해 노력할 것이다.

3) 경제: ‘주체형 대외개방’¹³⁵⁾정책 확대

첫째, 김정일 정권은 제한적 대외경제 개방정책을 지역적 범위와 내용에 있어 더욱 확대하는 것과 더불어 이데올로기를

135) 주체사상에 기초하여 대내적으로는 이데올로기적 통제강화를 통해 체제통합을 강화하는 한편, 대외적으로는 제한적 경제개방을 확대하는 정책을 필자가 ‘주체형 대외개방’으로 명명하였다.

중시하는 「혁명의교」보다 경제적 실리를 중시하는 「실리의교」에 비중을 더 둘 것으로 예상된다. 이에 북한은 점차 자주형의 자력갱생 경제발전전략에서 주체형의 대외개방 경제발전전략으로의 전환을 모색해 나갈 가능성이 높다. 북한은 경제난 해결을 위해 무역제일주의와 「나진·선봉 자유경제무역지대」 개발정책 등을 계속 추진할 것이며, 해외자본 및 기술도입을 확대하는 등 제한적 대외개방정책을 더욱 적극적으로 추진할 것이다. 그리고 「나진·선봉 자유경제무역지대」 개발정책이 성공할 경우, 북한은 대외개방을 신의주, 남포, 금강산, 비무장지대 등으로 더욱 확대하는 대담한 정책을 장기적으로 추진할 가능성도 있다. 또한 북한은 중국 및 러시아와의 경제협력을 확대하고 아울러 미국과의 관계개선에 기초하여 서방국가로부터의 자본·기술도입을 추진할 것이다. 그리고 당면 경제목표로 내걸고 있는 경공업제일주의도 자유경제무역지대를 통해 달성하려고 할 것이다.

둘째, 각 분야에서 점차 세대교체가 이루어짐에 따라 다수의 전문기술관료가 중견간부로 충원된 점도 북한의 정책변화를 초래할 것인 바, 혁명 2세대 전문기술관료들은 아직 이념지향적 성격이 강하지만 점진적으로 실용주의 노선을 추진할 가능성이 높을 것으로 전망된다.

다. 대주변 4국관계

대주변 4국관계와 관련하여 김정일 정권은 과거 김일성 정권이 사회주의 진영을 중심으로 하는 '진영외교'와 중·소간의 견인경쟁을 유발하는 '시계추 외교'를 전개한 것과는 달리, 전세계를 상대로 하는 '전방위외교'와 주변 4국의 대한반도 영향력 확대 경쟁을 촉발시키는 '유인외교'를 적극 추진할 것으로 예상된다. 특히 북한은 중국과 미국간의 갈등구조에 대외정책 중심축의 초점을 맞추고 실리를 최대한 추구할 것으로 보인다.

1) 대미관계¹³⁶⁾: 관계개선

첫째, 북한은 '북한 핵'문제와 관련하여 최대한의 정치·경제적 이익을 확보하였는 바, 「북·미 기본합의서」에서 규정한 포괄적 관계개선의 틀을 전략적 차원에서 이행하고 대미관계 개선을 지속적으로 추구할 것이다. 그러나 미국 및 주변국가들의 대응을 기대에 미흡한 것으로 판단할 경우, 전술적 차원에서 다시 강경한 입장으로 전환할 가능성은 아직도 남아 있다. 북한은 그동안 핵문제 해결을 위해 타협과 강경노선을 반복해왔기 때문이다.¹³⁷⁾ 그리고 「북·미 기본합의서」에는 합의사항의

136) 허문영, 「북한의 대미국정책 변화연구」 (서울: 민족통일연구원, 1995).

137) 북한은 핵문제 해결과 관련하여 1992년 1월 22일 미국과 고위급 접

이행과정에서 북한이 계속하여 핵모호성을 활용할 수 있는 몇 가지 여지¹³⁸⁾가 남아있기 때문이다.

둘째, 북한은 대미정책 목표로서 단기 체제안정, 중기 경제교류 활성화, 장기 주한미군 철수를 설정할 것으로 보인다. 김정일 정권은 공식적 출범과 안정적 유지를 위해 대미관계 개선을 통한 체제안정화를 이룩하고, 주민들의 김정일 정권에 대한 지속적 지지를 확보하기 위해 대미 경제교류·협력 활성화를 통해 경제적 번영을 달성한 후, 김일성 정권 및 김정일 후계정권의 정당성 기반이 되는 ‘조국통일(공산화통일)’의 기반 조성을 위해 대미 관계정상화에 기초한 주한미군의 완전철수를 장기 목표로 추진할 것으로 예상된다.

셋째, 북한은 김정일 정권의 안정적 지속을 위해 실용주의적 대미 접근정책을 선택할 것으로 예상된다. 북한은 연락사무소 개설로 상징되는 대미관계 개선은 조속히 성사시키려 할 것이나, 대사관 개설로 상징되는 대미 관계정상화는 지연시키고자 노력할 것으로 예상된다. 김정일 정권은 대미 수교에 따른 자유화 바람유입이 정권 안정에 저해요인이 될 것으로 평가할 것이기 때문이다. 이러한 맥락에서 북한은 대미 평화협정 체결

축을 시작한 이래, NPT탈퇴(1993.3.12), 북·미고위급 1, 2단계 회담(1993.6~7), IAEA탈퇴(1994.6.13), 북·미 3단계회담(1994.8~10)으로 이어지는 강경과 타협을 반복하였다.

138) 북한의 과거핵 규명시한 지연, IAEA 특별사찰 시기의 불명확성, 경수로 제공시까지 폐연료봉의 북한내 보관, 흑연감속로의 폐기시한 지연 등.

을 주장함으로써 단기 경제적 실리와 정치적 정당성을 확보하여 김정일 정권과 사회주의 체제를 유지하고, 장기적으로는 주한미군 철수를 통하여 적화통일을 이루어 나가려는 전략을 선택할 것으로 보인다. 또한 주한미군의 철수 문제에 있어서는 단계적 減軍 및 궁극적 철수를 주장할 가능성이 높다. 요약하면, 김정일 정권은 주한미군철수 문제를 단기적으로는 정권유지를 위한 내치용 선전수단으로, 장기적으로는 공산화통일을 위한 대미 협상목표로 활용할 것으로 예상된다.

넷째, 북한은 김정일 정권에 대한 미국의 지지를 지속적으로 유도해 내기 위해 정부간 협상과 더불어 재미교포 및 지식인들을 주 대상으로 하는 인민외교를 더욱 강화할 가능성이 높다. 또한 협상행태와 전술에 있어서는 벼랑끝전술 포기와 같은 근본적 변화가 체제특성상 쉽지 않지만, 문제해결 및 양보전략과 살라미전술을 과거보다 많이 수용할 것으로 예상된다. 하지만 당료 및 군부의 보수적 정세인식으로 인해 전면적 수용은 어려울 것으로 보인다.

다섯째, 북한의 대미 수교과정은 미국의 대중국 및 베트남 접근방식처럼 ① 경제제재 해제, ② 연락사무소 개설, ③ 국교 정상화 순으로 재연될 가능성이 높은 것으로 전망된다. 제네바 합의문에서 양국간 관계개선의 기본구도가 이와 같이 설정되어 있기 때문이다. 한편 관계개선의 범위와 속도는 ① 양국의 내부정세와 한국의 입장, ② 북한의 핵동결 및 과거 핵투명성

확보와 남북대화 진전, 미국의 반대급부 제공 등과 같은 기본 합의문에 명시된 양국의 의무 이행, ③ 북한의 미군유해 송환, 미사일 개발 및 수출 금지, 재래식 군축, 북한의 인권상황 개선 등의 현안에 의해 영향받을 것이다. 이러한 점들을 고려할 때, 북·미 관계개선의 범위와 속도는 미·베트남 수교과정보다는 완만하고, 미·중 수교과정보다는 다소 신속해질 가능성이 높은 것으로 전망된다.

2) 대중관계: 동맹지속

첫째, 북한은 대중국 정책에 있어 혈맹관계를 지속적으로 추구할 것이다. 북한으로서는 체제안정 및 경제원조 획득 그리고 대미·일관계 개선과정에서 유리한 협상입지 확보를 위해 최대 후원국인 중국과의 관계 강화가 무엇보다도 중요하기 때문이다. 따라서 북한은 한·중 수교이후 다소 소원해진 대중관계를 복원하기 위해 정치·군사적 노력을 더욱 기울일 것으로 예상된다.

둘째, 중국 역시 북한의 사회주의체제 붕괴가 중국의 경제발전과 안보에 부정적 영향을 미칠 수 있고, 북한의 대미·일관계 개선이 중국의 대북 영향력을 약화시키는 계기가 될 수 있음을 우려함에 따라 대북 경제 및 군사지원 의사를 천명하고 있다.¹³⁹⁾

139) 중국은 홍성남 부총리에게 2만톤의 식량지원을 약속한(96.5.22) 이

따라서 중국이 북한을 자국의 안보 완충지대로 인식하고, 북한이 중국의 경제·군사·외교적 지원을 필요로 하고 있기 때문에 양국은 국가 대 국가 차원에서 긴밀한 유대관계를 지속할 것으로 전망된다.¹⁴⁰⁾

3) 대일관계: 접근·적대 병행

김정일 정권은 대일본 정책에 있어 대미관계 개선이 이루어질 때까지 쌀 외교 등 인민외교에서는 유연한 태도를 취하되, 수교회담 재개 협의 등 정부간 협상에서는 강경한 태도를 병행할 것으로 예상된다. 양국은 8차례에 걸친 이전의 수교회담을 통해 근본 쟁점인 보상(금액과 방식)문제와 구 조약 효력문제 그리고 기타 문제(재일한인·일본인처·「이은혜」 문제) 등에 있어 아직 시각차를 좁히지 못하고 있기 때문이다.

일본 역시 북한의 경제난으로 인해 자국의 협상지위가 상대적으로 강화된 것으로 판단할 것이며, 동시에 4자회담에 대한

후, 2차로 약 10만톤의 식량지원을 포함, 무상경제지원을 약속하였다. 「조선중앙방송」, 1996.7.12.

- 140) 중국은 북한 사회주의체제가 유지되도록 북한에 대해 최소한도의 식량과 원유 등 전략물자를 계속 제공할 것이며, 자동군사개입 조항을 개정하지 않을 것으로 전망된다. 북한 또한 급속한 개방정책을 선택하기 어려운 상황인 바, 중국과의 유대관계를 손상시키지 않는 범위와 속도에서 대미관계를 개선시켜 나갈 것으로 보인다. 민족통일연구원과 현대국제관계연구소 및 중국국제문제연구소와의 워크샵(1996.7) 및 중국학자들과의 면담 결과.

북한의 반응과 이를 제안한 한국의 입장과 미국의 대북한 관계개선 속도 등을 고려하여 수교협상 재개시기를 결정할 것으로 보인다. 따라서 북·일 수교회담의 재개와 양국관계 개선은 단기적으로 볼 때 쉽지 않을 전망이다.

4) 대러관계: 친선관계 회복

북한은 러시아와의 관계개선을 다시 적극 추구할 것이다. 아직까지는 북한의 군사력 편제가 러시아 군대 중심으로 형성되어 있으며, 경제구조가 상당히 러시아 의존적인 바, 북한으로서는 한반도 균형외교정책을 추진하려는 러시아의 외교정책에 부응하는 것이 정치·군사 및 경제적으로 유익할 것이기 때문이다. 또한 최근 일부 러시아인들 가운데 러시아 국익의 차원에서 북한 및 한반도정책에 대한 새로운 평가가 있어야 한다는 주장이 나오고 있다. 따라서 양국관계는 정치·경제적 이해를 중심으로 재조정될 것으로 보인다.

V. 결 론

이상의 논의를 총괄하여 볼 때, 향후 북한의 대외정책은 국가 발전지향·이데올로기 중심의 ‘자주외교’ 정책 레짐으로부터 정권유지지향·실리중시의 ‘주체외교’ 정책 레짐으로의 전환이 예상된다. 그러나 이것은 대외정책 레짐의 근본적 변화라기 보다는 ‘사이비’ 대외정책 레짐의 변화 또는 대외정책 레짐내의 현상적 변화로 보는 것이 보다 타당할 것이다. 그 이유는 김정일 정권이 기본적으로 김일성 정권의 연장선상에 있기 때문이다. 다시 말해 북한의 대외관·대외정책 목표·이념·기본노선에서의 근본적 변화가 없는 한, 구체적인 대외정책 전개 내용에서의 변화는 현상적 변화 또는 전술적 변화로 그칠 가능성이 높기 때문이다. 따라서 북한은 김일성 정권하에서 체제발전 및 공산화통일을 위한 이데올로기 중시적 차원의 대중·소 건인경쟁 유발 외교를 토대로 대외정책을 전개해 왔지만, 김정일 정권하에서는 정권유지와 공산화통일 역량구축을 위한 실리중시적 차원에서 대 5국 유인외교로의 전환을 시도해 나갈 것으로 전망된다.

한편 이러한 북한의 ‘유인외교’ 정책은 우리에게 우려와 대책 강구의 필요성을 제기하고 있다. 북한의 대외정책적 의도와 달리 김정일 정권이 붕괴할 경우, 북한에는 내란과 더불어 주변 4국의 대북한 간섭이 나타날 것으로 예상되며, 그 결과 제2의

구한말 사태가 북한지역을 중심으로 재연되고, 나아가 한반도로 비화될 가능성이 높기 때문이다. 따라서 북한의 '주체(유인)외교'가 강화될수록 한국으로서는 무엇보다 「통일대전략」을 신중하게 세우고, 이를 현실상황에 잘 조화시켜 차분하게 지속적으로 추진하는 것이 필요하다.

1. 통일대전략 수립을 위한 3가지 전제

첫째, 통일문제의 이중구조적 성격을 명확히 이해해야 할 것이다. 통일문제는 현상유지와 현상타파라는 이중적 성격을 가지고 있으며, 아울러 민족문제임에도 불구하고 국제문제적 성격을 가지고 있고, 정권 창출의 문제일 뿐만 아니라 국가의 번영과 관련된 문제이기도 하기 때문이다.

둘째, 전환기적 인식과 전략적 사고를 가져야 할 것이다. 북한의 정세와 통일전략에 대해서는 보수적으로 접근하되, 그 대응방안에 있어서는 상황의존적 접근에서 벗어나 목표지향적 접근을 추구하는 것이 필요하다.

셋째, 새로운 발상의 수용이 필요하다. 대외관계에 있어서는 북한의 유인외교에 따른 주변 4국의 대한반도 영향력 확대경쟁을 견제할 수 있는 원칙('평화')중시적 발상과 대북관계에 있어서는 남북한의 화해를 꾸준히 추구하는 협력(cooperation)지향적 발상이 보다 강조되어야 할 것이다.

2. 통일대전략의 기본 방향

첫째, 한국형 통일모델이 보다 구체적으로 정립되는 것이 필요하다. 현재 우리사회에서 논의되고 있는 통일모델은 크게 2가지이다. 대북 봉쇄정책에 기초한 흡수통일과 참여정책에 기초한 합의통일 모델이 그것이다. 우리는 이 두가지 모델에 대한 선택을 쉽게 내리기 전에 민족이익 및 현실적 가능성을 신중히 검토해야 한다.

둘째, 통일정책의 단계별 목표에 대한 국민적 합의를 이루어 나가는 것이 필요하다. 희망적 사고(wishful thinking)에 기초하여 북한체제의 조기 붕괴와 한국의 흡수통일을 막연히 기대할 것이 아니라, 김정일 정권 및 북한 체제의 안정성과 주변 4국의 대한민국 개입 정도에 대한 올바른 평가에 기초하여 21세기 '한민족' 발전전략 차원에서 목표를 제시하는 것이 필요하다. 단기적으로는 분단체제의 평화적 관리, 즉 평화를 목표로 설정함으로써 주변 4국과 목표를 동일하게 조율하는 것이 필요하며, 장기적으로는 남북관계 개선을 통해 평화통일을 추구해 나가는 것이 바람직하다.

셋째, 통일정책 방향에 대해서도 새로운 자세를 적극 검토하는 것이 필요하다. 한반도문제의 국제적 비중을 낮추는 한편, 주변 4국 및 북한과 우호적 관계를 만들어 가야 한다. 따라서 대외정책 차원에서는 동북아질서의 안정화 노력 속에서 '한반

도문제의 당사자 해결 원칙'과 '평화의 원칙'을 견지하는 한편, 대북정책 차원에서는 '북한의 자주적 체제발전에 대한 협력 원칙'¹⁴¹⁾을 천명하고, 대내정책 차원에서는 환상적 조기통일 기대감 불식과 더불어 국민적 합의를 추구하는 노력이 있어야 할 것이다.

넷째, 그러나 우리의 통일정책 기조는 지속되어야 한다. 평화통일을 공식적 통일방식으로 천명한 1973년 평화통일·외교정책 선언과 북한을 적으로 뿐만 아니라 동반자로 인정하기 시작한 1988년 7·7선언 그리고 한반도 평화와 남북한 협력을 강조하는 1996년 8·15 경축사의 선언에 더욱 충실한 정책을 추진하는 것이 필요하다. 선언적 정책과 실제적 정책을 일치시키려는 노력이 필요하다. 이렇게 할 때만이 대내적으로는 국민적 합의를 도출할 수 있고, 남북관계에 있어서는 신뢰구축을 이룰 수 있으며, 대외적으로는 통일과정 및 이후 국가체제에 대한 주변국의 우려를 불식시킬 수 있게 될 것이기 때문이다.

141) 이런 맥락에서 북한의 개방지향적 대외정책에 대해서는 우호적 태도를 취하되, 한국배제적 대외정책에 대해서는 단호한 태도를 취한다.

김정일정권의 대남정책과 남북관계 전망

박 종 철
(민족통일연구원 연구위원)

<목 차>

- I. 머리말
- II. 김정일정권의 권력구조와 대남정책
- III. 김일성 사망 및 제네바합의 이후 남북관계
- IV. 남북한·미국의 3각관계와 남북관계 전망
- V. 맺음말

I. 서 론

1994년 7월 김일성 사망과 1994년 10월 제네바합의 이후 남북관계는 새로운 국면에 놓여 있다. 향후 남북관계는 김정일정권의 성격 및 정책방향, 미·북관계의 전개, 한국내부의 정치적

상황 등과 밀접한 관련을 맺으면서 전개될 것이다. 이것은 남북관계가 남북한과 미국, 3국의 국가목표와 정책우선순위가 교차하는 가운데 다차원적·다층적 구도를 이루면서 전개될 것이라는 것을 의미한다.

첫째, 김정일정권의 권력구조 및 정치적 안정성, 대내외정책과 대남정책 등은 남북관계의 방향에 영향을 미치는 일차적 변수이다. 둘째, 제네바합의 이후 다양하게 전개되고 있는 미·북관계는 남북관계에 영향을 미치는 외적 요인으로 작용하고 있다. 미·북관계는 남북한의 행동반경과 정책수단에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 관련 이슈의 다원성으로 인해 남북한·미국 3자간의 역학관계를 변화시키고 있다. 셋째, 한국의 정치적 일정도 남북관계에 영향을 미치는 대내적 요인이다. 이것은 남북관계가 북한의 대남정책의 종속변수일 뿐만 아니라 한국의 대북정책 방향에 의해서도 영향을 받는다는 것을 의미한다.

이상과 같은 요인들을 염두에 두고 본 논문은 첫째, 김정일정권의 권력구조와 대남정책에 대해서 분석하고자 한다. 둘째, 김일성 사망 및 제네바합의 이후 제네바합의 이행과 경수로사업, 남북경협 및 대북지원, 한반도평화체제 문제, 잠수함침투사건 등을 중심으로 남북관계의 전개과정을 살펴보고자 한다. 셋째, 남북한과 미국의 3각관계를 고려한 바탕위에서 향후 남북관계의 단기전망 및 중·장기전망을 진단하고자 한다.

II. 김정일정권의 권력구조와 대남정책

1. 김정일정권의 권력구조와 정책결정과정

김정일의 공식적 권력승계가 예상보다 지연되고 있으며 이에 대해 여러가지 의문점이 대두하고 있음에도 불구하고¹⁾ 아직까지 김정일의 권력승계 외에 다른 가능성을 상정하기는 힘들다. 아직까지는 김정일의 반대세력이 권력층 내에서나 권력층 밖의 사회차원에서 조직적으로 결성되어 있다고 할 수 있는 징후도 나타나지 않고 있다. 따라서 일단 김정일의 권력승계가 이루어지겠지만 그 구체적 시기나 권력구조의 형태에 대해서 예측하기는 힘들다.

권력승계의 시기와 함께 중요한 관심대상은 김정일정권이²⁾

- 1) 김정일의 권력승계지연 이유에 대해서는 통치력미비설, 건강어상설, 경제난으로 인한 승계여건 미비설 등 여러가지 견해가 있다.
- 2) 저널리즘적 표현으로 흔히 최고지도자의 이름을 접두사로 붙여 김일성정권이라든지 김정일정권이라는 용어가 사용되고 있다. 이 경우 엄밀히 보면 정권은 regime이라는 의미가 아니라 mode of rule(지배양식, 지배체제)을 의미한다. 지배양식은 지배층의 인맥구조와 엘리트연합의 구성과 속성, 그들의 정책결정구조, 권력의 행사방법 등 정치권력의 실질적 행사양식을 의미한다. 그리고 정치체제(political regime)는 입법부, 행정부, 사법부 등 정치제도간의 상호관계, 통치자와 국민간의 정치적 관계 등 국가와 사회간의 권력의 형성 및 분배에 대한 공식적 절차와 규범을 의미한다(민주주의체제, 권위주의체제, 전제주의체제, 동원체제 등). 따라서 동일한 정치체제하에서도

어떤 형태를 띠는 것인가 하는 점이다. 김정일지배체제하에서 지배엘리트의 구성과 그들의 속성, 그들간의 정치권력의 분배, 정치권력의 행사, 정책결정과정 등이 어떤 양상을 보일 것인가 하는 점이다. 이것은 더 나아가서 김정일의 권력장악으로 지배체제 차원의 변화를 넘어서 정치체제 차원의 변화가 가능할 것인가 하는 문제와도 관련되어 있다.

우선 북한의 정치적 변화를 정치체제 차원이 아니라 지배체제 차원에 한정시켜 놓고 보면 권력의 집중화정도, 엘리트연합구조의 성격, 최고지도자의 자율성 등과 같은 3가지 사항이 중요 분석대상이다.

첫째, 정치적 권위의 중심, 권력의 집중화와 분화정도가 어떤 양상으로 나타날 것인가 하는 것이다. 김일성의 사망으로 공석이 된 자리는 총 다섯자리인데, 우선 당차원에서 노동당 총비서직과 당중앙군사위원회 위원장직은 당중앙위원회 전원회의에서 선출되도록 되어있다(조선로동당규약 제3장 제24조). 그

지배양식의 유형은 다를 수 있다. 그리고 국가(state)는 사회에 대한 상대적 개념으로 일정한 영토와 국민을 통제하는 행정적·법적·강제적 제도의 실체다. 본 논문에서는 김정일정권이라는 표현이 일상화되어 있는 현실을 감안하여 김정일지배양식(지배체제)라는 의미로 김정일정권이라는 용어를 사용하였다. Harold Lasswell, A. Kaplan, *Power and Society* (New Haven: Yale University Press, 1950), Chapter 8 and 9; Fernando Henrique Cardoso, "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America," in David Collier, ed., *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1979), pp: 38~40 참조.

리고 국가기구에서는 최고인민회의에서 선출되는 국가주석직(북한헌법 제91조 제5항)과 주석의 자동겸직인 중앙인민위원회 수위(북한헌법 제118조)가 있다. 그리고 이러한 공식적인 직책 외에 정치적으로 중요한 것은 주체사상의 수령론에 의해서 뒷받침되고 있는 당과 국가의 최고지도자로서의 수령직이다.

김일성 사망 후 신정권의 공식출범이 지연됨에 따라 이러한 5개의 공식이 어떻게 승계될 것인가가 관심대상이다. 김정일이 이러한 직책을 모두 일시에 차지할 것인가, 아니면 순차적으로 차지할 것인가, 또는 일부 직을 공식으로 놔둘 것인가, 혹은 일종의 집단지도체제가 등장할 것인가 하는 것들이 여전히 관심의 초점이다.³⁾

김정일의 공식권력승계의 시점 및 유형은 특히 남북대화의 재개 및 남북정상회담 개최와 관련해서 중요한 의미를 지닌다. 김정일이 공식적으로 권력승계를 할 경우 대내외정책 및 대남정책에서 새로운 정책비전을 제시해야 할 것이며, 이것은 남한에게도 기존 대북정책을 검토하고 새로운 남북관계를 모색할 수 있는 계기가 될 것이다. 더욱이 김일성의 사망으로 남북정상회담이 무산된 점을 감안하면 김정일의 공식권력승계는 남북정상회담을 재추진할 수 있는 기회가 될 수 있다.

3) 북한에는 현재 김정일을 정점으로 한 임시특별위원회에 의해 통치되고 있으며, 김정일이 7차 당대회에서 총비서에 취임하더라도 국가주석은 다른 사람에게 양보할 수 있다는 견해도 있다. 서대숙, “북한의 위기관리,” 서울신문사 주최 학술회의, 「김정일의 북한과 한국의 선택」, 1996.10.18.

둘째, 김정일지배체제하에서 어떤 유형의 엘리트연합구조가 형성될 것인가 하는 점이다. 이것은 연령기준에 의한 노·장·청의 비율, 당·정·군 등 정치제도간 비율, 출신지역의 분포, 친·인척의 비율 등 엘리트연합의 사회적 속성과 이들의 정책성향에 대한 것이다. 새로운 엘리트연합구조가 김일성지배체제⁴⁾와 비교할 때 어떤 특징을 보일지, 특히 엘리트들이 정책목표 및 정책방향에 어느 정도의 합의를 형성하고 응집력을 유지할 수 있을지가 중요한 사항이다.

김일성 사망 후 김정일은 과도기적 혼란을 방지하기 위한 물리적 강제력의 확보와 군부의 정치적 지지획득을 고려하여 군부의 위상을 대폭 강화하였다. 김정일은 군부의 승진인사를 단행하고 군부의 당서열을 상향조정하는 한편, 빈번한 군부대 시찰을 통해 군부의 지지를 확보하기 위해 노력해 왔다.⁵⁾ 뿐만 아니라 김정일은 인민군최고사령관의 직함으로 중요한 명령을 하달하고 있다.

4) 김일성지배하에서의 북한 엘리트의 사회적 속성에 대한 경험적 분석에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 전현준, 안인해, 이우영, 「북한의 권력엘리트연구」 (서울: 민족통일연구원, 1992), 제4장.

5) 김정일은 혁명 1세대 군원로들을 원수·차수로 승진시키는 한편 이을설, 조명록, 김영춘 등 인민군 차수들의 서열을 정치국 후보위원과 당비서 사이로 승진시켰다. 그리고 1995년 일년동안 총 33회의 김정일의 공식석상 등장 중 17회가 군관련 행사였으며, 1996년 7월 현재 김정일의 군부대 방문은 10회이다. 이교덕, 임순희, 「김일성 사후 2년: 북한정세 동향 및 전망」 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 10~11.

군부의 위상강화에 대해서는 사회주의체제의 특성상 군부의 상대적 입지강화에도 불구하고 군부에 대한 당의 통제가 유지되고 있다는 견해가 있는가 하면, 사실상 김정일과 군부의 연합체제가 형성되어 김정일은 군부의 영향력하에 있다는 견해도 있다. 이에 대해 명확한 판단을 내리기는 힘들지만 권력교체의 과도기에 군부의 상대적 위상이 높아진 것만은 분명하다고 할 수 있다.

특히 대내외 정책결정과 관련하여 외교부와 경제부처, 군부의 입장이 어떻게 반영·조정되고 있는가 하는 것이 중요한 사항이다. 그동안 핵협상이나 미군유해송환협상 등에서 외교부는 실용주의적 협상태도를 지닌 반면, 군부는 안보와 체제수호에 우선순위를 두고 강경입장을 취한 것으로 알려졌다. 이것은 미국으로부터 최대한 양보를 얻어 내려는 북한의 계산된 협상전술이라는 해석이 있는 반면, 북한의 각 부처는 각자 제도적 이익에 따라 정책목표를 다르게 설정하고 있으며, 그 과정에서 부처간 입장차이가 직·간접적으로 드러나고 있다는 해석도 있다. 부처간 정책목표와 특정 사안에 대한 입장차이가 어떤 조정과정을 거쳐서 최종적으로 결정되는지, 그리고 그 과정에서 어느정도 자유로운 입장표명이 가능한지에 대해 정확한 판단을 하기는 힘들다. 그러나 부처간 입장표명이 설혹 전술적 이유에 의한 것이라고 하더라도 과거와 달리 부처간 입장차이가 노출될 수 있다는 것 자체가 북한권력구조의 변화된 모습이라고 할 수 있다.

남북관계와 관련해서 경제부처 및 대외경제협력위원회는 민간차원의 남북경협 필요성을 인정하고 다양한 통로를 통해 남한기업과 접촉창구를 유지하고자 하고 있다. 그러나 북한군부는 경제난 극복을 위한 제한적 개방과 대미·일관계 개선의 불가피성을 인정한다고 하더라도 안보와 체제생존을 위해 대남 정책에 있어서는 보다 강경한 입장을 고수하고 있다. 북한 군부의 대남강경 입장은 제한적 개방정책과 대미·일관계 개선 속에서도 역설적으로 남북간 군사적 긴장이 고조되고 있는 이유로 작용하고 있다.

셋째, 김정일 지배체제하에서 김정일이 어느 정도의 정책적 자율성을 누릴 수 있을 것인가 하는 점이다. 김정일이 김일성과 같이 특정 정책의 성패와 무관하게 초월자로서의 지위를 유지하고 상반되는 정책집단간의 정책조정자의 역할을 행사할 수 있을 것인가, 아니면 김정일이 특정 정책집단과 동일시되고 다른 세력에 대한 통제나 견제에 실패함으로써 특정 정책의 성패의 책임이 김정일에게로 귀결될 것인가 하는 점이다.

표면적으로 볼 때, 김정일은 김일성 사후 체내바합의를 타결 지었으며, 대미·일관계 개선에 주력하는 등 최종 정책결정자의 위상을 확보하고 있는 것으로 보인다. 그러나 김정일이 정책조정자 및 최종 결재자로서 절대적 자율성을 향유할 수 있을지를 판단하기는 아직 이르다. 김정일이 유신통치의 그늘에서 벗어나 앞으로 체제생존과 더 나아가 체제발전에 성공하기까지

김정일의 정책적 자율성은 계속 시험대상이라고 할 수 있다.

김정일지배체제의 성격과 관련된 이상과 같은 점들이 남북관계와 관련하여 관심대상이 되는 것은 김정일정권의 정치적 안정성과 엘리트연합구조의 성격에 따라서 대남정책이 달라지게 되고 그것은 직·간접적으로 남북관계에 영향을 미칠 것이기 때문이다.

김정일지배체제가 정치적 권위를 집중시키고 엘리트연합의 응집력을 확보하면, 대남정책에 대해서 어떤 방향이 되든지 분명하고 적극적인 입장을 보일 것이다. 이 경우 한국이 대응할 권력의 실체가 분명해지며 정책적 대응책을 마련하기도 상대적으로 용이할 것이다. 그러나 북한의 새로운 지배체제가 안정되지 않고 권력투쟁과 정책투쟁이 결합되어 불안정한 양상을 보일 경우, 이러한 북한의 유동적 상황에 대응하기는 용이하지 않으며 좀 더 신중하고 종합적인 대책을 필요로 할 것이다.

2. 김정일정권의 대남정책

북한의 대남정책은 김정일지배체제의 성격 및 대내외정책과 밀접하게 관련되어 있다. 냉전체제하에서는 북한의 일차적 국가목표가 대남혁명이었고, 이에 기초해서 북한사회주의체제의 건설 및 대내외정책의 방향이 결정되었다. 그러나 탈냉전체제하에서 북한은 국제적 고립과 경제난, 남한에 비한 국력의 열세 등

으로 인해 체제생존을 일차적 국가목표로 설정하고 이를 위한 부차적 차원에서 대남정책을 추진하고 있다. 북한 대내외정책의 이러한 우선순위의 변화여부에 대해서는 이견이 있을 수 있지만, 사회주의권 붕괴 이후 적어도 북한이 기존 정책목표의 우선 순위 조정을 심각하게 검토하고 있는 것은 분명한 것 같다.

북한의 대내외정책 및 대남정책에 대해서 가장 낙관적 견해는 북한이 개방·개혁과 남북평화공존의 병행전략을 택하지 않을 수 없을 것이라는 것이다. 북한이 경제난 해소와 국제적 고립 탈피를 위해서 개방정책과 함께 대내적 차원에서도 제한적 이나마 개혁정책을 추진할 것이며, 개혁·개방정책을 위한 환경 조성을 위해서 대미·일관계 개선과 그러한 연장선상에서 남북 관계 개선을 시도할 것이라는 견해다.

그러나 북한이 체제생존을 위해 택한 노선은 이러한 낙관론과는 상당한 거리가 있다. 북한은 경제난 극복을 위해 나진·선봉 자유경제무역지대에 대한 투자유치, 무역회사 설립조건의 완화 및 무역회사의 대외무역권한 강화, 기업경영의 책임제 확대 및 인센티브제 도입 등과 같은 제한적 개방정책을 택하였다.⁶⁾ 그리고 북한은 제한적 개방정책의 성공을 위해서 일차적

6) Seung-Yul Oh, "Prospects for Economic Reforms in North Korea and Policy Recommendations," *The Korean Journal of National Unification*, Vol. 5 (1996), pp. 135~139; 북한이 1996년 초부터 농업생산 분조의 규모 축소와 초과생산분의 자유처분 허용 등 농업분야의 개혁을 실시하고 있다는 보도도 있다. 「한국일보」, 1996.10.31.

으로 대미관계 개선에 치중하고 있다. 북한은 미국과의 관계개선을 통해 국제적 입지강화 및 경제적 지원을 도모함과 아울러 대미관계 진전이라는 관문을 통과함으로써 국제경제질서에 참여하고 자본주의 국가와의 경제협력 확대를 기대하고 있다.

북한은 제한적 개방정책과 대미관계 개선정책을 택하는 반면, 대남정책에 있어서는 제한적 접촉과 정치·군사적 긴장유지 정책을 택하였다. 설사 북한이 제한적 개방정책을 위한 여건조성 차원에서 남북관계 진전의 필요성을 인식하고 있다고 하더라도 그 속도 및 범위에 대해서는 매우 신중하고 단계적인 절차를 밟을 것이다. 또한 북한이 체제생존을 위해 대외관계 개선과 남북공존정책을 추진한다고 하더라도 명시적으로 대남혁명과 통일전선전략을 포기하기는 힘들 것이다. 또한 그 과정에서 단기적으로는 대내외정책과 대남정책이 불협화음을 일으킬 가능성도 있다. 이와 같은 남북관계의 비제도화는 탈냉전기 북한의 생존전략에서 빚어진 예상하지 못한 결과라고 할 수 있다.

한편 김일성은 1994년 6월 카터 전 미대통령의 방북을 계기로 북·미3단계회담 추진 및 남북정상회담 개최에 동의함으로써 북한핵문제 해결 및 대미관계 개선과 남북관계 개선의 병행추진이라는 기본틀을 설정하였다. 그러나 김일성의 유훈가운데 일관되게 준수된 것은 핵문제 해결과 미·북관계 개선이다. 북한은 김정일의 공식적 권력승계가 표면화되지 않고 7월 25일로 예정되었던 남북정상회담이 무산된 상황에서도 8월 5일

부터 중단된 북·미 3단계회담을 재개하는 신속함을 보였으며, 1994년 10월 제네바합의문을 타결하였다.

김정일은 핵문제해결과 미·북관계 진전이라는 김일성의 유산을 준수하면서도 권력교체기의 불안때문에 남북관계를 도외시하였다. 북한은 김일성 사망 후 남북관계 경색의 이유로 조문 파동, 남한정부의 정책적 비일관성 등을 열거해 왔다. 그러나 김정일정권이 남북대화에 소극적인 실질적인 이유는 김일성의 사망으로 인한 권력공백기의 대내결속을 위한 것이라고 할 수 있다. 그리고 경제, 문화, 군사 등 다양한 통로를 통해 미·북관계가 진전되고 있는 상황도 북한으로 하여금 남북관계 진전의 필요성을 평가절하하게끔 하고 있다. 더욱이 북한은 대미접촉을 통해 한·미간 입장차이를 유도하고, 이점을 활용해서 협상 입지를 높일 수 있을 뿐만 아니라 남한으로부터 필요로 하는 것은 미국 창구를 통해 얻을 수 있다고 인식하고 있다.

아울러 김정일이 그동안 주로 대내조직사업과 대내정책에 치중해 왔으며, 대외정책 및 대남정책은 김일성이 관장해 왔다는 점을 감안하면, 김정일에게 있어서 대남정책은 상대적으로 생소한 분야이며, 김일성과 같은 자신감을 가지고 대남협상에 임하기 어려운 점도 있을 수 있다.⁷⁾

7) 1960년대 이후 김정일의 저작물을 분야별로 분류하면 정치분야 26%, 경제분야 14%, 사회문화분야 55%, 군사분야 3%, 통일분야 1%로 통일분야의 저작물의 비율이 절대적으로 낮다. 김병로, 「김정일 저작 해제」 (서울: 민족통일연구원, 1993), p. 47.

김정일정권은 이러한 기본적 정책방향에 입각하여 실리적 차원에서는 제한된 범위의 남북접촉을 허용하되, 공식적 차원에서 남북관계가 제도화되는 것은 거부하였으며, 때로는 오히려 군사적 긴장을 고조시키기도 하는 다차원적 정책을 구사하고 있다.

첫째, 북한은 경수로사업과 두만강개발계획 등 실리적인 차원에서의 남북관계를 필요로 하고 있으며, 다자간 방식을 통한 남북한간 간접적 접촉은 허용하고 있다. 북한은 KEDO의 틀내에서이기는 하지만 남한의 경수로건설 관련 전문가들과 협상테이블에 마주 앉았으며, 경수로부지조사를 위한 한국인기술자들의 방북을 허용하였다. 또한 남북관계가 경색된 상황에서도 두만강개발계획과 같이 다자간 방식을 통한 남북접촉은 수용하였다.

둘째, 김정일정권은 1995년 6월 식량지원을 위한 남북한간 접촉이나 대우그룹의 남포공단 투자 등과 같이 경제난 해소를 위해 필요한 분야에 있어서는 정경분리원칙에 입각하여 남북접촉 및 남북경협이 필요성을 인정하였다. 그럼에도 불구하고 북한은 남북접촉이 공식적 남북당국간 회담의 형식을 띠는 것은 한사코 반대하였다. 또한 북한은 남한기업의 대북투자를 요구하고 있음에도 불구하고 남북경제공동위원회 가동을 통한 남북경협 절차의 제도화는 결코 수용하지 않고 있다.

셋째, 북한은 정치·군사적 측면에서는 오히려 남북긴장을 조성하고 이를 통해 대내결속과 대미 및 대남협상력 제고를 기

도하고 있다. 특히 북한은 대미군사협상 통로 마련을 위해 정전협정을 위반하고 군사분계선 일대에서 군사적 긴장을 고조시키는가 하면, 잠수함을 침투시키기도 하였다.

Ⅲ. 김일성 사망 및 제네바합의 이후 남북관계

1. 제네바합의 이행과 경수로사업

제네바합의는 북한핵문제 해결과 미·북관계 개선, 한반도평화 등에 관한 일괄타결방안으로서 경수로건설문제, 미·북관계 개선, 한반도비핵화 및 평화와 안전문제, NPT체제유지 등의 내용으로 구성되었다. 제네바합의는 핵동결과 관련된 북한의 이행 사항과 경수로지원 및 대체에너지 제공, 미·북관계 진전 등 미국의 이행사항이 사안별·시기별로 연계된 이행계획표이다.

제네바합의가운데 남북관계와 관련된 사항은 ① 비핵화공동선언 이행, ② 남북대화, ③ 경수로건설을 계기로 한 남북관계 진전 등이다.

가. 비핵화공동선언 이행

비핵화공동선언의 이행은 남북한 상호사찰을 통한 핵투명성 확보와 남북한 신뢰구축 차원에서 필요한 사항이다.⁸⁾ 제네바

8) 남북한은 「비핵화공동선언」이행을 위해 1992년 3월 14일 남북핵통제공동위원회를 구성하였으며, 상호사찰 규정을 마련하기 위해 1993년 1월 25일까지 13차례의 핵통제공동위원회 전체회의와 8차례의 위원접촉 및 1차례의 비공개 위원장 접촉을 가졌다. 그러나 사찰대상 및 사찰방법과 관련한 첨예한 의견대립으로 상호사찰 규정은 마

합의문에서 비핵화공동선언의 이행이 원칙적 수준에서 강조되었으나 이를 위한 실질적 절차가 규정되지 않음으로써 이 조항은 사문화되었다. 그리고 제네바합의문은 북한의 핵재처리시설 해체를 경수로완공 후까지 연기함으로써 재처리 및 농축시설의 보유를 금지하고 있는 비핵화공동선언(3항)의 위반을 제도적으로 용인하였다.⁹⁾

나. 남북대화

제네바합의가운데 남북대화의 의미와 실현가능성에 대해서는 처음부터 논란이 제기되었다. 남북대화 관련 조항¹⁰⁾에 대해 북한은 제네바합의의 이행이 우선되어야 하며, 그 후 남북대화가 고려될 수 있다고 해석하였다. 북한은 형식적으로 남북대화 조항의 삽입에 동의하였으나 제네바합의는 미국과 체결한 것이

런되지 않은채 회담은 결렬되었다. 상호사찰에 대한 남북한의 입장 차이 및 분석에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 전성훈, “핵문제에 대한 북한의 입장과 한반도비핵화 전망,” 「제5회 국내학술회의 발표 논문집」 (서울: 민족통일연구원, 1992), pp. 14~17.

- 9) 전성훈, “북·미 기본합의문 타결이후 한국의 대북정책,” 「통일연구논총」, 4권 1호 (1995), pp. 8~9.
- 10) 남북대화와 관련된 제네바합의문의 원문은 다음과 같음. “The DPRK will engage in North-South dialogue, as this agreed framework will help create an atmosphere that promotes such a dialogue.” Agreed Framework Between The United States of America and the Democratic People’s Republic of Korea, October 21, 1994.

기 때문에 중요한 문제는 미국과 협상하면 되고, 남한과의 대화는 불필요하다고 인식하였다. 반면, 한국은 제네바합의 이행과 남북대화가 병행추진되어야 할 뿐만 아니라 제네바합의의 원만한 이행을 위해서는 남북관계 진전이 불가결하다는 입장을 지녀왔다.

제네바합의 이행과 남북대화와의 관계에 대한 남북한과 미국의 입장차이로 인해 이 문제는 계속 쟁점사항이 되었다. 한국의 입장에서는 경수로비용의 대부분을 부담하는 상황에서 실질적인 남북대화가 재개되지 않고 있는 점에 대해 계속 문제를 제기하였다. 그러나 제네바합의 이행과 남북대화를 구체적으로 연계시킬 방안이나 이것을 강구할 방안이 없기 때문에 이 문제의 해결방안이 마련되기는 쉽지 않다. 그러나 잠수함침투사건으로 인한 경수로사업 중단사례에서 볼 수 있듯이, 남북관계 진전이 전제되지 않는 상황에서 제네바합의 이행은 사실상 근본적인 제약요인을 안고 있다.

다. 경수로사업과 남북관계 진전

북한에 건설될 경수로로 한국형경수로가 선정되고 한국이 중심적 역할을 담당함으로써¹¹⁾ 경수로사업과 관련하여 실질적으

11) 제네바합의문 채택이후 후속회담이 개최되었으나 목표시한인 1995년 4월 21일까지 합의가 도출되지 않음에 따라 1995년 5월 19일부

로 남북관계가 진전될 수 있는 계기가 조성되었다.

경수로사업과 관련하여 남한의 인원과 물자, 장비가 대규모로 북한에 이전되고 이와 관련한 각종 협의가 불가피해짐으로써 남북관계가 새로운 궤도에 오르는 기회가 마련되었다.

첫째, 경수로사업과 관련한 남북한간 인적 교류가 이루어졌다. 우선 1995년 8월부터 1996년 7월까지 6차례에 걸쳐 부지조사단이 파견되었는데 한국기술자가 부지조사단의 주류를 이루으로써 실질적으로 남북한 전문가간 접촉과 정보교환이 이루어졌다. 1차조사단에는 한국측 전문가가 4명, 2차에는 6명, 3차에는 11명이 참가하였으며, 4차 이후 한국측 전문가가 17명이 상씩 참여하고 있다. 그런가 하면 1996년 7월 초 6차조사단 파견시 한국측 대표가 북한 경수로건설부지 이주민에게 위로물품을 직접 전달하기도 하였다.¹²⁾

또한 앞으로 경수로사업이 본격화될 경우 최대 7천명 정도의 남한기술자가 북한 실포지역에 거주할 것으로 추정된다. 비록 실포라는 지역에 한정된 것이기는 하지만 대규모의 인적 교류

터 6월 12일까지 김계관 외교부 부부장과 허바드 국무부차관보간의 준고위급회담을 통해 북한은 한국형경수로와 한국의 중심적 역할을 간접적으로 수용하였다. 한국형경수로는 “두개의 냉각재 배관을 가진 1천 메가와트 발전용량의 가압경수로 2기” 및 “미국의 원설계와 기술로부터 개발되어 현재 생산중인 개량형”이라는 표현에 의해 간접적으로 명시되었다. U.S.-DPRK Joint Statement, June 13, 1995, Kuala Lumpur.

12) 「서울신문」, 1996.7.19.

이며 상당히 상징적이고 실질적 의미를 지니고 있다.

둘째, 남한의 인원, 물자, 장비의 북한이전을 위해 각종 의정서가 체결됨으로써 남북관계의 제도적 틀이 마련될 수 있다는 점이다. 1995년 12월 KEDO와 북한간 경수로공급협정이 체결되었으며 공급협정 이행을 위해서는 15개의 후속의정서가 체결되어야 한다. 1996년 4월부터 후속의정서협상이 진행되어 「특권·면제 및 영사보호의정서」(1996.5.22), 「통행의정서」(1996.6.14), 「통신의정서」(1996.6.14)가 이미 체결되었으며, 7월 이후 협상된 「부지인수의정서」 및 「서비스의정서」 체결을 위한 준비작업이 마무리단계에 이르렀다. 최소한 이상의 5개의정서가 체결되면 부지정리를 위한 일차공사가 착공될 수 있다.

먼저 「특권·면제 및 영사보호의정서」에 의해 KEDO 직원은 외교특권을 부여받고, 주계약기업 및 하청기업 직원은 준외교관 특권을 부여받았다. 그리고 KEDO 직원 및 관련사업 인원은 북측의 체포·구금, 재판 관할 및 집행으로부터 원칙적으로 면제되었고 KEDO가 관련지역내에서 영사보호권을 행사하도록 되었다. 이처럼 신포지역에 거주할 남한 인원의 신원이 보장되고 분규발생시 관할권분쟁을 해소할 수 있는 원칙이 수립됨으로써 남한인원이 대규모로 북한에 상주할 수 있는 준거틀이 마련되었다.¹³⁾

그리고 「통행의정서」와 「통신의정서」는 남북한 교류·협력의

13) 「조선일보」, 1996.5.24.

기본틀을 마련하는 선례가 된다는 측면에서 중요한 파급효과를 지니고 있다. 「통행의정서」가 채택되기 이전인 1995년 12월 말 이미 4차 부지조사를 위해 대형시추장비, 물리탐사장비, 시추용 드릴 등 지질조사용 장비와 부품이 부산항에서 나진항으로 직송됨으로써 남북한간 직접 항로가 개설되기도 하였다.¹⁴⁾

「통행의정서」에 의하면, 항공로는 베이징-선덕간 노선을 이용하되, 사업이 본격 개시되면 남북한 직항로를 모색하는 것으로 합의되었다. 그리고 해상로의 경우 장비 및 물자수송을 위한 바지선은 남북한 연안항로를 이용하고, 인원 및 물자수송을 위한 항로는 공해를 통해 우회하는 것으로 타결되었다. 그러나 북한측의 반대로 육로이용은 합의되지 않았다.

그리고 「통신의정서」에 의하면, KEDO, 주계약자, 하청계약자는 북한의 우편 및 통신수단을 이용할 수 있으며, 사업초기부터 보안이 유지되는 독자적 통신수단을 설치·운영할 수 있고, 부지착공 후 2년이 경과한 시점부터 독자적 위성통신 및 휴대용전화를 이용할 수 있도록 되었다.¹⁵⁾ 이에 따라 중국을 경유한 남북한간 통신망이 개통되고 공사착공 2년 후부터는 무궁화위성을 통한 서울-신포간 위성통신망도 접속할 수 있게 되었다.

이처럼 「통행의정서」와 「통신의정서」가 체결됨으로써 비록

14) 「조선일보」, 1995.12.26.

15) 「서울신문」, 1996.6.16.

경수로사업에 한정되고 실포라는 북한의 특정지역에 국한된 것이기는 하지만 남북간 인원·물자·정보의 교환절차가 마련되었으며, 향후 남북한간 교류·협력확대에 원용될 수 있는 준거틀이 마련되었다는 의미가 있다.

한편, 1996년 3월에는 KEDO와 한국전력(이하 한전)간 주계약 협상에 의해 한전이 주계약자로 공식지정되고 합의문이 채택되었다. 앞으로 한전의 주도하에 경수로사업의 종합사업 관리 및 건설이 추진되고 한전과 하청기업간의 계약이 추진될 수 있게 됨에 따라 한국의 중심적 역할이 실질적으로 보장될 수 있게 되었다.

2. 남북경협 및 대북지원

북한핵문제 대두 이후 남북경협은 핵문제 해결과 밀접하게 연관된 핵·경협연계정책에 의해 추진되었다. 한국정부는 남북경협을 대북 영향력행사의 주요 수단으로 간주하고 핵·경협연계정책을 실시했으나 북한의 입장변화를 초래하기는 미흡했다. 그런가 하면 경제적 이윤획득과 북한시장 선점을 목표로 남북경협을 희망하는 한국기업들은 남북관계의 전반적 틀과 정치·군사적 측면을 우선시하는 정부정책에 불만스러운 입장을 나타내기도 하였다.¹⁶⁾

16) 중소기업협동조합 중앙회가 실시한 “중소기업 남북경제교류 희망실

제네바합의에 의해 북한핵문제 해결의 기본구도가 마련됨에 따라 한국정부는 1994년 11월 8일 핵·경협연계 완화조치를 발표하고 남북관계 진전에 따라 후속조치를 취하기로 하였다. 구체적으로 시범사업협의 및 타당성조사를 위한 기업인의 방북을 허용하되, 대규모 사업관련 방북은 사안별로 심사하여 허용하도록 하고, 위탁가공 교역의 활성화, 시범적 경제협력사업 허용 등의 조치를 취했다. 그리고 남북관계 진전에 따라 투자보장, 이중과세 방지 등 남북경협을 위한 제도적 틀을 마련하기로 하였다.

핵문제로 인한 남북관계의 긴장에도 불구하고 그동안 남북간 물자교류는 꾸준히 증가하여, 1995년 말 남북한 경제교류는 승인기준으로 3억 9천만 달러에 이르렀다. 그러나 1996년 9월말 현재 물자교류는 前年度 同期間의 2억 5천만 달러에 비해 줄어든 1억 8천 9백만 달러에 그쳤다.¹⁷⁾ 이처럼 남북간 물자교류가 축소된 것은 남한측 반입부문의 감소에 의한 것으로 북한상품의 수출능력 한계를 나타내고 있다. 아울러 잠수함사건으로 인한 남북관계 경색도 물자교류에 부정적 영향을 미친 것으로 판단된다.

태 조사”의 결과에 의하면, 한국기업의 대북투자동기는 ① 북한노동력 활용을 통한 인력난·인건비 상승문제 해결(81.5%), ② 북한시장 개척(36.2%), ③ 원자재 수급(25.2%)으로 나타났다. 『통일경제』 20(1996. 8), pp. 135~141.

17) 통일원 교류협력국, 「남북교류협력 동향」, 제64호(1996.10), p. 16.

남북간 물자교류의 축소에도 불구하고 의류, 컬러 TV, 자동차배선, 신발 등을 중심으로 한 위탁가공은 꾸준히 증가하여 1995년 말 4천 7백만 달러이며, 1996년 9월 말 현재 4천 6백만 달러에 이르고 있다.¹⁸⁾

그리고 1996년 4월에는 대우와 북한 조선삼천리 총회사가 셔츠, 가방 등을 생산하는 섬유봉제제품 합영회사인 「민족산업총회사」를 설립하여 최초의 남북한 합영회사가 가동되었다.¹⁹⁾ 그리고 한국정부는 1996년 4월 27일 4자회담성사를 위한 여건조성 차원에서 삼성전자, 태창, 대우전자 등 3개 기업이 신청한 1천 9백 20만 달러 규모의 대북투자를 승인하기도 하였다.²⁰⁾ 이것은 남북경협을 전반적인 남북관계 진전과 연계시켜 대북유인책의 하나로 이용하겠다는 한국정부의 입장을 반영한 것이었다.

그동안 북한은 나진·선봉자유경제무역지대에 대한 투자유치를 위해 해외에서 투자유치설명회를 개최해 왔다.²¹⁾ 아울러 북한 대외경제협력추진위원회는 UNIDO, UNDP와 함께 나진·선봉지대에서 1996년 9월 13일부터 15일까지 「국제투자포럼」을 개최하였다. 그러나 북한은 남한측 참가신청자 53명 가운데 기

18) 위의 책, p. 24.

19) 「한국일보」, 1996.4.29.

20) 「조선일보」, 1996.4.28.

21) 북한의 외자유치 해외설명회에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 「통일경제」 20 (1996. 8), p. 115.

업인 25명만을 선별초청함으로써 남한측 대표단의 참가는 이루어지지 않았다.²²⁾ 나진·선봉 「국제투자포럼」에 대한 남한측의 불참사례는 남북한간 교류·협력시 절차 및 방법에 대한 세부적인 합의가 없으면, 그동안의 성과가 언제라도 무산될 수 있음을 분명하게 보여 주었다.

한편, 1995년 수재로 인해 북한의 식량난이 한층 심각해짐에 따라 국제적 관심이 고조되고 대북 식량지원문제와 관련하여 남북한간 비공식접촉이 성사되었다. 한국정부는 쌀지원문제를 계기로 핵문제 대두 이후 교착상태에 빠진 남북대화를 재개하고 남북현안을 해결하고자 했다. 그러나 북한은 긴급한 식량난때문에 어쩔 수 없이 남북대화에 응했으나, 이것은 쌀지원 문제에 한정된 특정한 회담이며, 그것도 당국간 회담이 아닌 비공식회담의 성격으로 국한하고자 하였다. 남북한은 베이징에서 회담을 개최하여 1995년 6월 21일 북한에 15만톤의 쌀을 무상제공하기로 하였다.²³⁾ 그리고 9월까지 2차, 3차 쌀회담이 개최되었다. 한국은 쌀의 원산지 표시 인정, 대남비방 중지, 96우성호 선원 송환 등을 요구한 반면, 북한은 회담의제를 쌀문제와 경협문제에 국한시킬 것을 주장하고 원산지 표시와 우성호 선원 송환문제에 대한 논의를 거부했다.

22) 나진·선봉 「국제투자포럼」의 배경과 그 영향에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박순성, 「나진·선봉지대 개발계획과 남북한 경제관계 전망」 (서울: 민족통일연구원, 1996.9).

23) 「동아일보」, 1995.6.22.

그런데 베이징쌀회담에 의해 김정일정권과 남북접촉의 창구가 개설되어 남북대화 재개에 대한 기대가 제고되었음에도 불구하고, 쌀수송선인 씨아팩스호의 인공기 계양사건(1995.6.27)과 삼선비너스호 및 선원의 억류사건(1995.8.6~8.14)으로 인해 오히려 남북관계가 경색되는 결과가 빚어졌다. 이것은 남북한 간 불신과 대립이 존재하는 상황에서는 예기치 못한 돌발사건이나 실수가 남북관계 전반에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 것을 여실히 증명해 주었다. 더욱이 남북한 접촉에서 발생하는 돌발사태는 곧바로 남한과 북한의 국내정치와 연관되어 통제 불가능한 방향으로 증폭된다는 사실도 분명하게 입증되었다.

1996년 6월 유엔식량농업기구(FAO)와 세계식량계획(WFP)이 「북한식량위기보고서」를 발간하고 국제적 지지를 호소함에 따라 한국은 인도적 차원의 대북국제적 지원에 동참한다는 의미에서 대북지원방안을 검토하였다. 그러나 한국은 1995년 베이징 쌀회담결렬 이후 제시한 대북쌀지원 3원칙(북한당국의 공식요청, 한반도내에서 회담 개최, 대남비방 중지)을 견지하였다. 한국은 대안으로 세계식량계획에 200백만 달러의 현금과 1백만 달러 상당의 분유를 지원하기로 함으로써 대북 3원칙을 견지하면서도 인도적 차원의 대북지원에 동참하는 절충안을 택했다.²⁴⁾

24) 「조선일보」, 1996.6.12.

3. 한반도평화체제 문제

휴전협정 체결 이후 북한은 남한의 당사자자격을 부정한 채 대미평화협정 체결을 목표로 여러가지 방안을 제안해 왔다. 북한은 1994년 4월 「새로운 평화보장체계」를 수립할 것을 제안했다.²⁵⁾ 북한의 새로운 평화보장체계는 남북불가침선언, 북·미 평화협정 체결, 남북한 군비축소, 주한미군 철수, 유엔사 해체 등을 총괄하는 개념이라고 할 수 있다. 북한은 남한과 「남북기본합의서」체결을 통해 남북불가침선언을 채택했으므로 북·미 평화협정을 체결하면 한반도평화보장체계가 완료된다고 주장하였다.

이후 북한은 군사정전위원회의 북한측 대표를 철수(1994.4) 시키고 그 대신 「조선인민군 판문점대표부」를 설치(1994.5)하였으며, 중국측 정전위 대표를 철수(1994.12)시켰다. 아울러 체코(1993.4)에 이어 폴란드의 중립국감독위원회 대표(1995.2)를 판문점에서 철수시킴으로써 정전위원회와 중립국감독위원회를 무력화시켰다. 이처럼 북한은 정전체제를 무력화시키는 조치를 취하는 한편, 비무장지대에서 정전협정을 위반하는 행위를 함으로써²⁶⁾ 비무장지대 관리 및 돌발사태 방지를 위해 미·북간

25) 북한외교부 대변인 성명, 1994.4.28.

26) 북한은 1994년 4월 29일 판문점공동경비구역의 북측지역에 철모와 개인화기로 무장한 병력을 40여명 배치함으로써 병력의 초과투입과 함께 무력시위를 감행하였고, 4월 30일에는 북한공군기들이 휴전선

군사협약의 통로가 필요하다는 점을 부각시켰다.

그러나 북한은 북·미평화협정 체결이 단기간에 실현되기 힘들다는 점을 감안하여 중간조치를 모색하기 시작하였다. 북한은 북·미장성급접촉을 제안하는가 하면, 북·미군사회담과 남북군사회담의 병행가능성을 타진하기도 하였다.²⁷⁾ 북한의 중간조치 제안은 1996년 2월 22일 북·미평화협정의 중간조치로서 북·미간 잠정협정을 체결하고 이를 협의하기 위해 「북·미공동군사기구」를 설치하자는 것으로 구체화되었다.²⁸⁾

북한은 1996년 4월 4일 조선인민군 판문점대표부 대변인 명의로 군사분계선 및 비무장지대 유지관리 임무포기와 판문점 공동경비구역에 진입하는 북측 차량 및 인원의 식별표지 부착 중지를 선언하였다. 그리고 북한은 1996년 4월 5일부터 3일 동안 판문점 공동경비구역에 무장군인을 투입하고 진지를 구축하는 등 정전협정을 위반하고 긴장을 고조시켰다.

이와 같은 북한의 정전협정 위반으로 군사적 긴장이 고조된

근접지역을 비행하였다. 통일원, 「월간 북한동향」 (서울: 통일원, 1994.5), pp. 47~82; 그리고 1995년 4월 19일과 4월 23일에는 무장한 북한군이 비무장지대내에서 정찰활동을 했으며, 5월 9일에는 비무장 10여명이 군사분계선내에서 정찰활동을 했다. 「한국일보」, 1995.5.11.

27) 1995년 9월 북한은 셀리그 해리슨(Selig Harrison) 미카네기재단 연구원에게 미·북간 「상호안보협의위원회」를 구성하고 남북한간에는 군사공동위원회를 운영할 수 있을 것이라고 제안한 것으로 알려졌다. 「중앙일보」, 1995.9.28.

28) 북한외교부 대변인 담화, 북한 중앙방송, 1996.2.22.

가운데 김영삼 대통령과 클린턴 미대통령은 1996년 4월 16일 제주도에서 정상회담을 개최하였다. 이 회담은 북한이 4월 5일부터 판문점에서 무력시위를 한 후 열린 회의라는 점에서 국내외의 비상한 관심을 모았다. 양국 정상은 한반도정세 및 한반도평화체제 구축에 관해 의견을 교환한 후 「한·미공동발표문」을 발표하였다.

제주도 한·미정상회담의 가장 큰 특징은 한반도평화체제 문제를 해결하기 위한 새로운 제도적 장치로서 남북한과 미국, 중국을 포함한 한반도 4자회담을 제안한 것이다. 한반도 4자회담은 북한의 북·미평화협정 체결 시도를 차단하고 한반도의 긴장완화와 평화체제 정착을 목표로 한 것이었다.

북한은 4자회담에 대한 공식적 대답을 유보한 채, 5월 7일 외교부성명을 통해 「4자회담의 목적과 현실성을 따져 보기 위해 미국에게 구체적인 설명을 요구했으며, 이를 위해 좀 더 기다릴 것」이라는 입장을 표명하였다. 이에 대해 한국과 미국, 일본은 5월 13일 제주도에서 차관보급 고위협의를 개최하고 남북한과 미국이 공동참여하는 설명회 형식의 3자접촉을 북한에 제안하였다.²⁹⁾ 그러나 북한은 5월 24일 로동신문 논평을 통해 한·미공동설명회 제안을 거부하였다.

29) 1996년 5월 21일 미국무부의 데이비드 브라운 한국과장은 북한의 유엔대표부 한성열공사를 만나 4자회담의 내용을 설명하기 위한 한·미공동설명회를 제안한 것으로 보도되었다. 「조선일보」, 1996.5.23.

과거 남한의 제안에 대해서 북한이 일주일내지 길어야 한달 내에 공식입장을 표명한 점을 감안하면, 4자회담에 대한 북한의 입장표명 지연은 매우 이례적이다. 이것은 그만큼 4자회담이 복합적 성격을 지니고 있으며, 북한은 남한의 입장뿐만 아니라 미국과 중국의 입장 등 국제적 측면을 고려해야 하기 때문인 것으로 보인다. 그리고 북한의 반응이 지연되고 있는 것은 당·외교부·군부 간의 입장조정이 용이하지 않은 점도 작용하고 있는 것으로 판단된다.³⁰⁾

북한은 4자회담을 협상카드화하여 최대한 실익을 확보하고자 하는 것으로 보인다. 이런 가운데 7월에는 한성렬 유엔주재 북한공사와 스트롭 미국무부 한국과 부과장간 접촉을 통해 4자회담의 구상과 북한에 제공할 반대급부에 대한 의견절충이 진행되고 있는 것으로 알려지기도 했다. 북한은 이 채널을 통해서 3자 합동설명회를 수용하는 대신 반대급부로 미국의 추가 쌀지원과 대북경제제재 해제를 요청한 것으로 보도되었다.³¹⁾

30) 북한외교부는 4자회담에 대한 미국의 의도파악과 반대급부를 타진하기 위해서 뉴욕의 미·북채널을 가동하고 있다. 반면, 북한군부는 무장병력의 군사분계선 침투(1996.5.17), 북한 경비정의 서해 영해 침범(1996.5.23, 6.14), 판문점 경비원의 새로운 기장 착용(1996.6.28) 등 군사분계선 일대에 긴장을 고조함으로써 이에 대한 대응을 둘러싼 한·미간 이견을 유도하고 대미직접 협상의 필요성을 제기하고 있다.

31) 「세계일보」, 1996.7.17.

4. 잠수함침투사건과 남북관계 검색

9월 18일 북한잠수함침투사건은 남북한 긴장관계의 현 주소를 그대로 드러내었다. 이로 인해 그동안 남북대화의 단절에도 불구하고 실리적인 차원에서 진행되던 경수로사업이 중단되고 남북경협이 위축되었을 뿐만 아니라 남북관계 전반과 제네바 합의의 이행구도, 미·북관계가 재검토되게 되었다.

김영삼 대통령은 잠수함침투사건 이후 대북정책의 전면 재검토를 지시했으며, 기업체의 재방북 불허, 적십자사의 대북지원 활동 중단, 제7차 경수로부지조사단 파견 유보 등의 조치를 취함으로써 제한적 수준에서 진행되었던 남북접촉마저 단절되었다. 그리고 남포공단에 파견되었던 대우측의 관리직원이 신변 불안을 이유로 남한으로 귀국함으로써 남북한간 합영사업이 난관에 봉착했다. 아울러 10월 15일에는 북한의 잠수함침입과 관련 한반도의 평화와 안정 유지 및 정전협정 준수를 강조하는 내용의 유엔안보리 의장성명이 채택되기도 하였다.³²⁾ 또한

32) 유엔안보리 의장성명은 안보리에서 정전협정 준수를 최초로 언급했다는 긍정적 측면에도 불구하고 북한의 대남침입과 이에 대한 경고를 포함하지는 않았다. 이 문건은 「북한잠수함의 침입」(infiltration 또는 incursion)이라는 표현대신 「북한잠수함사건(submarine incident)」라는 표현을 사용함으로써 사실상 북한의 주장대로 북한잠수함이 기관고장으로 표류했을 가능성도 전적으로 배제하지 않았다. 또한 정전협정 준수를 원론적으로 강조했을 뿐 북한이 정전협정을 위반하고 대남침입을 했다는 점은 지적하지 않았다. 그리고 남북한 당사자들

김영삼 대통령은 10월 21일 국회 시정연설에서 「북한은 무장 공비침투사건에 대해 명시적으로 시인·사과하고 유사한 도발 행위의 재발방지를 약속하는 등 납득할 만한 조치를 취해야 한다」는 입장을 표명하였다.³³⁾

한편 북한은 10월 15일 외교부대변인 성명을 통해 「사태가 이렇게 번진다면 북·미기본합의문의 운명은 결정난 것이나 다름없다」고 함으로써 잠수함침입에 대한 국제적 비난과 압력이가중될 경우 최후 수단으로 핵동결파기 조치를 취할 수도 있음을 시사하였다. 그런가 하면 북한은 동해상에서 로동1호 미사일의 발사를 준비하고 있는 것으로 보도되었다.³⁴⁾ 북한은 핵동결파기 위협과 로동미사일 발사를 통해 잠수함침투로 인한 국제여론의 악화를 희석시키고 한·미를 이간시키는 한편, 대미 직접협상을 위한 또 하나의 벼랑끝외교를 전개하고 있다고 할 수 있다.

이 대화에 의해 평화적으로 현안을 해결하도록 권장했을 뿐 북한의 책임규명 문제는 언급하지 않았다.

33) 「중앙일보」, 1996.10.22.

34) 「한국일보」, 1996.10.18.

IV. 남북한·미국의 3각관계와 남북관계 전망

잠수함침투사건으로 인해 제네바합의 이행, 남북관계, 미·북관계, 한·미관계 등이 전면 재조정되는 상황에 놓이게 되었다. 남북관계는 남북한 양자간 관계일 뿐만 아니라, 미·북관계, 한·미관계 등과 복합적으로 얽혀 있다. 또한 관련 이슈도 전통적인 군사·안보문제뿐만 아니라 핵무기와 미사일 등 대량파괴무기 확산방지, 경제협력, 경수로사업, 인도주의적 문제 등 다차원적인 이슈들이 중층적으로 얽혀 있다.

앞으로 남북관계는 제네바합의 이행과 미·북관계, 남북관계를 어떤 범위에서 어떻게 연계시킬 것인지, 그리고 다양한 현안들을 어떤 수준에서 어떻게 해결해 나갈 것인지 하는 문제와 관련되어 있다. 따라서 남북관계를 전망하기 위해서는 특히 남북한과 미국, 3자의 정책목표와 정책수단, 정책우선순위를 비교·검토하는 것이 필요하다.

1. 남북한·미국의 정책목표, 정책수단, 정책우선순위

가. 정책목표

남한의 대미·대북정책 목표는 남북평화공존체제의 정착과 평화통일환경을 조성하는 것이다. 그런데 평화공존체제의 정착은

남북한간 대립구조를 해소하고 분단구조를 평화적으로 관리하는 현상유지적 정책을 의미한다. 반면 통일환경 조성은 분단질서 타파의 성격을 띠고 있기 때문에 남한의 정책목표는 분단의 평화적 관리와 분단질서의 타파라는 이중적 과제를 안고 있다.

북한의 대미·대남정책의 목표는 체제생존과 대남열세의 회복이다. 북한은 국제적 고립과 경제난, 사회적 통제이완 등 총체적 위기에 직면하여 북한식 사회주의체제의 생존에 최대의 역점을 두고 있으며, 이를 위해 개방정책과 대외정책, 대남정책을 추진하고 있다.

미국의 대한반도정책은 기본적으로 탈냉전기 미국의 새로운 안보전략으로 제시된 「개입과 확대의 국가안보전략」에 입각하여 추진되고 있다.³⁵⁾ 특히 미국은 전 세계적 차원에서 대량과 괴무기의 비확산에 최대역점을 두어왔다. 미국은 북한핵무기의 확산방지라는 NPT체제유지 차원에서 북한과 접촉하기 시작하였다. 미국은 제네바합의를 계기로 북한과 외교, 경제, 군사 등 각 분야에서 대화와 관계진전을 진행시키고 있다. 그리고 북한의 총체적 위기가 심각해 짐에 따라 미국은 북한의 급격한 체제붕괴와 이로 인한 한반도 및 동북아질서의 불안정을 방지하기 위해 소위 연착륙정책을 추진하고 있다. 아울러 미국은 한

35) The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (July, 1994); Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (March, 1995).

반도의 급격한 통일보다는 한반도의 안정과 평화를 보장할 수 있는 평화구조의 정착을 선호하고 있다.

나. 정책수단

남한과 미국이 대북정책에서 동원할 수 있는 정책수단은 대북지원, 대북경제제재 완화, 경협 확대와 같은 보상적 수단(remunerative means)과 외교적 압력, 경제제재, 군사적 대응 등의 강제적 수단(coercive means)으로 구분된다.³⁶⁾

남한과 미국은 그동안 북한의 입장변화와 북한체제의 붕괴 방지 및 안정적 변화를 위해 경수로건설, 대북경제제재 완화, 남북경협 확대, 대북쌀지원 등과 같은 보상적 수단을 활용해 왔다. 북한의 국제금융기구 가입 및 대북국제차관 지원, 다자간 컨소시엄에 의한 대북투자 등도 앞으로 고려될 수 있는 대북 보상수단이다. 북한핵동결의 반대급부로 제공된 경수로건설과 중유제공은 상당히 비용이 많이 드는 보상수단이었다. 그런데 보상제공에 의한 협상은 비용이 높을 뿐만 아니라, 매 사안마다 그에 상응하는 북한의 양보를 확보할 수 없다는 문제점

36) 집단적 동의를 획득하는 방법에는 규범적 수단(상징조작과 집단적 규범의 적용), 보상적 수단(물리적 보상의 제공), 강제적 수단(물리적 강제력의 행사)이 있다. Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organization* (New York: The Free Press, 1961), pp. 3~67..

을 지니고 있다. 또한 더 많은 양보를 얻어내기 위한 북한의
벼랑끝전략을 허용하는 문제점을 지니고 있다.

남한과 미국은 유엔과 우방국을 동원한 외교적 압력, 경제제
재, 군사적 대응 등과 같은 강제적 수단을 가지고 있다. 그러
나 북한이 국제적으로 고립되어 있으며 국제적 연계망이 약하
기 때문에 역설적으로 외교적 압력의 효과가 매우 제한적이다.
또한 북한의 대외경제관계도 매우 제한적이기 때문에 대북경
제제재의 효과도 제한적이다. 더욱이 군사적 대응은 남한이라
는 불모와 군사적 대응으로 인한 동북아질서의 불안정요인때
문에 실제로서도 행사되기 힘든 정책수단이다. 1993년 3월 북
한의 NPT탈퇴와 1994년 5월 북한의 사용후연료봉 임의추출시
유엔제재 및 선별적 군사적 대응이 검토되었으나 실행에 옮겨
지지 못한 것은 강제적 수단의 한계를 보여주었다.

북한의 일차적 정책수단은 핵무기와 미사일, 생·화학무기 등
대량파괴무기의 확산위협이다. 북한의 대량파괴무기 보유는 방
어 수단, 국력열세만회 수단, 대미협상 수단 등 복합적 목적을
지니고 있다. 이 가운데 어느 것이 북한의 진정한 목적인지 구
분하기가 용이하지 않다. 핵무기만 하더라도 북한이 어떤 목적
으로 핵무기개발을 의도했는지, 그리고 어느 시점부터 그것을
대미협상카드로 활용하기 시작했는지 판단하기가 쉽지 않다.
또한 북한은 대량파괴무기의 보유를 포기하는 순간부터 협상
레버리지를 상실하기 때문에 협상의 최종단계까지 버티거나

대량파괴무기의 보유 자체에 대해서 최대한 모호성(NCND)을 유지하고자 한다. 그리고 대량파괴무기에 대한 상대측의 대응이 외교·경제적 제재와 군사적 대응까지를 포함하기 때문에 북한은 협상과 대화결렬, 대북제재감수 불사, 강경대응 등을 오가는 아슬아슬한 벼랑끝전략을 구사하였다.

북한의 또 다른 정책수단은 역설적으로 북한체제의 붕괴를 위협함으로써 상대측의 양보와 지원을 얻어내고자 하는 자기 파괴적 위협전략(self-destructive threat strategy)이다. 북한은 식량난으로 인한 북한체제의 급격한 붕괴와 그 과정에서 있을 지도 모르는 우발적 무력도발 가능성을 시사함으로써 미국과 중국을 비롯한 주변국과 한국으로부터 북한 연착륙정책을 채택하지 않을 수 없게 하고 있다. 그리고 만약 북한이 쿠바와 같이 경제난과 정치적 이유로 인해 일정 규모의 주민을 선별적으로 국외방출하는 정책수단을 택할 경우 이로 인한 대량난민은 주변국과 남한을 곤혹스럽게 할 것이다.

한편 북한은 경제난에도 불구하고 여전히 높은 수준의 군사적 능력을 보유함으로써 대남위협능력을 과시하고 있다. 북한은 현대적 군사장비 부족, 식량 및 보급품의 제약, 군인 사기 저하 등 여러가지 한계를 지니고 있지만, 마지막 의존수단으로 군사력을 동원할 수 있는 능력이 있음을 보여왔다. 군사적 수단의 동원에 수반되는 위협요소와 비용이 크에도 불구하고, 북한이 다양한 방법으로 정전체제를 위반하여 긴장을 고조시키

거나 일부 군사분계선 지역에서 제한된 규모의 기습공격을 감행할 가능성은 항상 존재하고 있다.

다. 정책우선순위

남한과 미국은 대량파괴무기의 확산방지에 대해 공동으로 일차적 우선순위를 부여하고 있다. 그러나 대량파괴무기확산의 전략적 영향에 대한 평가, 문제해결의 접근방법, 북한에 제공해야 할 댓가의 유형과 비용분담 등 구체적 사안에 대해서는 입장차이가 존재한다. 그리고 남한과 미국은 장기적으로 평화체제의 필요성을 인정하고 4자회담을 성사시키고자 하고 있지만, 실제적으로 한반도평화체제가 정착되기까지는 상당히 많은 시간이 걸린다는 점을 인식하고 그 우선순위를 낮게 부여하고 있는 것도 공통된 점이다.

그러나 남한의 이어지는 우선순위는 남북관계 개선, 경수로사업, 미·북관계 진전 順인 반면, 미국의 우선순위는 경수로사업, 미·북관계 진전, 남북관계 진전 順으로 차이를 보이고 있다. 특히 남북관계 개선의 중요도에 대한 남한과 미국간의 인식차가 중요한 쟁점이다. 제네바합의 이후 제네바합의 이행 및 미·북관계 진전과 남북관계의 조화와 병행추진 원칙의 구체적 의미에 대한 논란이 계속되고 있는 것은 이 문제에 대해 한·미간에 입장차이가 존재한다는 것을 분명하게 보여준다.

한편 북한은 체제생존을 위해 대미관계 개선에 최우선순위를 부여하고 있으며, 그 다음 대량파괴무기에 대한 모호성 유지, 경수로사업, 대미평화협정 체결 順의 우선순위를 지니고 있다. 북한은 핵무기와 미사일 등 대량파괴무기에 대해서 최대한 잠재능력을 보유함으로써 안보의 안전판을 확보하는 동시에 협상지렛대로 활용하고자 한다. 북한에게 있어서 경수로사업은 전력난 해소, 첨단과학기술 확보 등의 측면에서 중요할 뿐만 아니라 대미관계 개선을 위한 연계고리이기도 하다. 그리고 북한은 대미평화협정 체결을 체제안보의 최종목표로 인식하고 있으나 실제적으로 그것을 성사시키기가 쉽지 않다고 판단, 잠정협정 체결과 미·북군사협상 통로 개설을 희망하고 있다. 그리고 북한은 남북관계 진전에 대해서는 최하위의 우선순위를 부여하고 있다.

<남한·북한·미국의 정책목표, 정책수단, 정책우선순위>

	남한	북한	미국
정책목표	남북공존, 평화통일환경 조성	체제생존, 대남열세회복	대량파괴무기확산방지, 북한의 연착륙, 한반도의 평화와 안정
정책수단	보상적 수단(남북경협확대, 대북지원, 대북국제차관지원, 대북경협컨소시엄 구성) 강제적 수단(외교적 압력, 경제제재, 군사적 대응)	대량파괴무기확산(핵무기개발, 미사일 및 생·화학무기 개발) 체제붕괴위협(식량난, 대량난민방출) 군사적 위협	보상적 수단(대북경제제재 완화, 대북지원, 북한의 국제금융기구 가입 허용, 대북투자, 대북경협컨소시엄 구성) 강제적 수단(외교적 압력, 경제적 제재, 군사적 대응)
정책우선순위	① 비확산체제 유지 ② 남북관계 개선 ③ 경수로사업 ④ 미·북관계 진전 ⑤ 평화체제 전환	① 대미관계 진전(미국의 대북경제 제재 해제) ② 대량파괴무기에 대한 모호성 유지 ③ 경수로건설 ④ 대미평화협정 체결 ⑤ 남북관계 진전	① 비확산체제 유지 ② 경수로사업 ③ 미·북관계 진전(미군유해송환, 연락사무소 개설) ④ 남북관계 진전 ⑤ 평화체제 전환

2. 남북관계 전망

잠수함사건으로 남북관계가 경색되고 경수로사업 중단에 의해 제네바합의의 이행까지 위협받게 됨으로써 제네바합의의 이행, 미·북관계, 남북관계 등이 전면적으로 재검토되게 되었다. 앞으로 남북관계는 위에서 설명한 남북한·미국의 정책목표, 정책수단, 정책우선순위가 교차하는 가운데 새로운 다차원적 틀속에서 전개될 것으로 전망된다.

특히 남북한간 공식대화가 단절된 상황에서 미국을 중심으로 미·북 대화와 한·미 협의가 진행되고 이를 통해 남북한의 입장이 간접적으로 절충되는 2원적 협상방식에 의해 향후 구도가 논의되고 있다. 이와 관련하여 마크 민튼 미국무부 한국과장과 이형철 북한외교부 미주국장은 뉴욕에서 실무접촉(10.24, 10.30)을 갖고 잠수함침투사건에 따른 국면타개책과 미·북간 현안 전반에 관해 논의하였다. 여기에서 북한측은 3자합동설명회 및 미·북준고위급회담 개최, 대북경제제재 완화 및 대북경제지원, 미곡물회사 카길의 대북곡물 물물교환 허용 등을 제안한 것으로 알려졌다.³⁷⁾ 그리고 미국무부의 찰스 카트먼 부차관보는 미·북간 뉴욕협상 결과에 대해 논의하기 위해 10월 27일부터 10월 29일까지 한국을 방문하였다.

앞으로 제네바합의, 남북관계, 미·북관계와 관련하여 세가지

37) 「한겨레신문」, 1996.11.4.

시나리오를 상정할 수 있다.³⁸⁾ 가장 중요한 쟁점은 남북한·미국의 3각관계 속에서 남북한간 협상채널만 확보되어 있지 않기 때문에 제네바합의의 구도를 유지하고 미·북관계를 진전시키면서 동시에 남북관계를 어떻게, 어떤 수준에서 진전시킬 것인가 하는 것이다.

또한 정치·군사문제, 경제문제, 외교문제 등 다양한 이슈들이 관련되어 있기 때문에 각 이슈들의 우선순위와 상호연계를 어떻게 설정하는냐 하는 것이 쟁점이 될 것이다.

그리고 단기적으로는 남한이 요구한 납득할 만한 조치에 대해 북한이 어떤 반응을 보이느냐 하는 것이 중요한 열쇠가 될 것이다.

<시나리오 1: 미·북합의, 남북대화 배제>

북한의 납득할만한 조치 수용 거부---남북한의 강경대립
---미·북협상---경수로사업 재개와 핵동결 유지---남북관계 단절---미·북관계 진전

<시나리오 1>은 북한이 납득할 만한 조치의 수용을 거부하

38) 1996년 초 대북쌀지원 문제와 관련한 남북한·미국의 입장차이와 세 가지 시나리오에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 김성한, "96년도 미·북관계 진전 전망," 통일원 남북회담 사무국, 「남북기본합의서 발효 4주년 기념세미나」, 1996.2.

고 핵동결과기를 위협함으로써 제네바합의가 파산될 상황에 놓이게 되는 경우이다. 이 경우 남북한의 강경대응이 상호충돌하고, 비확산체제 유지에 우선순위를 두고 있는 미국이 남한의 요구를 배제한 채 북한과 타협하여 핵동결 유지 및 경수로사업 재개에 대해 합의하게 될 것이다. 이렇게 되면 남북대화가 단절된 가운데 미국의 대북경제제재 해제, 미사일협상, 미군유해송환 등이 추진됨으로써 미·북관계는 진전될 것이다.

그러나 남한이 경수로사업 추진의 실질적 주체이며, 남북관계 진전을 강력하게 요청하고 있기 때문에 남한을 배제한 미·북간 합의는 사실상 불가능하다. 남한은 경수로사업을 중단시킴으로써 남한을 경유하지 않는 미·북협상에는 한계가 있다는 것을 분명하게 보여주고 있다.

<시나리오 2: 한·미공조, 북한양보>

북한의 납득할만한 조치 수용---남북대화---경수로사업 재개와 핵동결 유지---미·북관계 진전
--

<시나리오 2>는 북한이 납득할 만한 조치를 수용하고 남북 대화를 받아들이는 가운데 경수로사업 재개, 핵동결, 미·북관계 진전 등이 순조롭게 진행되는 상황이다. 그러나 북한의 입

장에서 볼 때, 납득할 만한 조치를 전면수용하는 것이 용이하지 않을 뿐만 아니라 남북관계 진전에 대한 우선순위도 낮기 때문에 북한이 전적으로 양보할 것이라고 기대하기는 힘들다.

<시나리오 3: 남북한·미국의 절충과 타협>

북한의 공식사과 대신 국면타개 방안 모색(3자 합동설
명회, 미·북준고위급회담, 남북특사회담 등)---경수로
사업 재개와 핵동결 유지---남북대화와 미·북관계 진
전---4자회담 개최

가. 단기전망('97년 상반기)

단기적으로 볼 때, 남북한과 미국은 상호 적절한 양보를 통해 잠수함침투로 인한 경색국면을 탈피하고 새로운 포괄적인 이행구도를 만들 가능성이 높은 것으로 전망된다. 이 경우 북한의 공식적 사과대신 다른 방법으로 국면을 타개하는 방안이 모색될 것이다. 예를 들면 북한이 3자합동설명회를 수용하거나 미·북준고위급회담 및 남북한 특사회담 개최가 국면전환을 위한 타협책이 될 수 있다.

특히 미국의 대통령선거가 끝난 후 미국의 대내외정책과 함께 대한반도정책도 재검토될 것이다. 클린턴 대통령이 재선되

면, 대북한연착륙정책을 구체화하는 바탕위에서 제네바합의 이행, 미·북관계, 남북관계 등이 포괄적으로 재검토될 것이다. 방 들 공화당후보가 대통령에 당선된다고 하더라도 제네바합의의 구도를 유지하지 않을 수 없을 것이다. 단, 둘이 대통령에 당선되면 북한에 대한 요구조건이 강화되고 남북관계의 중요성이 강조될 가능성은 있다.

이 경우 남북한과 미국은 제네바합의의 핵심사항인 핵동결과 경수로사업 재개에 대해서 일차적으로 합의할 것이다. 그리고 한편으로는 미국과 북한은 남북관계 진전을 수용하고, 다른 한편으로 남한은 미·북관계 진전을 수용하는 형태로 타협점이 모색될 것이다. 이와 병행하여 4자회담을 포함한 한반도평화체제 전환을 모색하기 위한 방안도 논의될 것이다.

그러나 남북한과 미국이 잠정적으로 제네바합의와 남북관계, 미·북관계에 대한 포괄적 구도에 대해서 합의했다고 하더라도 이에 대한 이행방안이 결여되어 있기 때문에 3자간 합의구도는 근본적으로 불안정한 성격에서 벗어나기 힘들다. 더욱이 남북한간에는 예측불가능한 돌발사태들이 산적해 있기 때문에 조그마한 돌발사건이 전반적 관계를 경색시킬 가능성이 항상 존재하고 있다. 이것은 근본적으로 남북관계가 제도화된 교류·협력단계로 접어들지 않는 한 항상 안고 있는 문제다. 따라서 1997년 상반기 남북관계는 기본적으로 과도기적 소강상태와 쟁점의 일시적 봉합상태에서 벗어나기 힘들 것이다.

나. 중·장기 전망('97년 하반기 이후)

남북관계의 중·장기 전망에 있어서 중요한 고려요인은 남북한 내부의 정치일정이다. 1997년 7월 김일성 사망 3주년에 즈음하여 김정일이 공식적으로 권력을 승계할 경우 남북정상회담 문제가 수면위로 다시 부상할 것이다. 그러나 김정일이 공식승계한다고 하더라도 단기간에 정상회담이 성사되기는 힘들 것이다. 김정일은 체제정비 시간 필요, 대미관계 우선 입장, 김일성 사망 후 한국의 태도에 대한 반감 등으로 인해 조기 정상회담을 회피할 가능성도 있다. 또한 1997년 하반기에 접어들면 남한이 대통령선거 경쟁에 돌입하기 때문에 1997년 하반기에 남북정상회담이 추진되기는 힘들 것이다. 이렇게 보면 1998년 남한의 새로운 대통령이 취임한 후 정상회담을 포함한 남북관계 전반에 대한 새로운 접근방향이 광범위하게 검토될 것으로 전망된다.

남북관계의 장기전망에 있어서 핵심사안은 경수로사업의 추진 문제이다. 경수로사업은 사실상 남북관계의 실질적 개선을 전제하지 않는 한 불가능하다. 바꾸어 말하면 10년에 걸쳐서 남북한 간 인적·물적 교류가 대규모로 이루어지고 이와 관련한 협정 체결과 협력경험이 축적되면 사실상 남북관계는 공존체제로 전환되지 않을 수 없다. 앞으로 경수로사업이 추진될수록 여기에 걸려있는 관련국들의 이해관계가 크기 때문에 남북·미국 모두

가 타협과 절충입장을 취하지 않을 수 없게 될 것이다.

그런데 경수로사업의 진전에 있어서 최대의 분수령은 북한의 과거핵투명성 규명 문제이다. 제네바합의에 의하면 경수로핵심 부품의 북한전달시점을 전후하여 북한이 핵안전협정의 모든 임시·일반사찰을 받도록 되어 있기 때문에 이 시점에서 과거 핵활동 문제가 제네바합의 이행과 남북관계 전반에 영향을 미치는 분수령이 될 것이다.

미국이 과거핵투명성 문제를 경수로핵심부품 이전시기로 미루어 놓았지만 이 문제를 묵과하기는 힘들 것이다. 더욱이 경수로핵심부품이 북한에 전달되기 위해서는 미국의 원자력에너지법(Atomic Energy Act)과 핵비확산법(Nuclear Nonproliferation Act)이 개정되어야 하고, 미·북간 원자력협정이 체결되어야 하는 데, 여기에는 미 의회의 동의가 필요하다.³⁹⁾ 북한핵의 과거 투명성 문제가 해결되지 않는 한, 미 의회가 법안개정 및 입법에 동의하지 않을 것이기 때문에 과거투명성 문제가 해결되지 않으면, 경수로의 최종적인 완공이 불가능하다.

북한의 입장에서는 과거핵활동 규명이 매우 난감한 문제가 아닐 수 없다. 북한은 특별사찰을 수용할 경우 핵능력에 대한

39) Zachary S. Davis, Larry A. Niksch, Larry Q. Nowels, et al., *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations with North Korea* (Washington D. C.: Congressional Research Service, November 29, 1994), pp. 37~41.

지렛대를 완전히 상실하고 군사적 기밀에 대한 노출까지 감수해야 하기 때문에 이것을 전면 수용하기 힘들다. 그러나 북한이 과거핵활동 규명을 전면 거부하기에는 경수로건설로 인한 이익이 너무 클 뿐만 아니라 미·북관계 진전도 중요하게 고려해야 한다. 북한은 가급적이면 특별사찰 이외의 방법으로 과거 핵투명성 문제를 해결하고 핵활동의 모호성을 최대한 확보하려는 NCND정책을 유지하고자 할 것이다.

문제는 과거핵투명성 확보의 절차와 방법이다. 과거핵투명성을 확보하는 방법에는 ① 2개 미신고 시설에 대한 특별사찰, ② 핵개발활동에 대한 북한의 자진신고 및 이에 대한 검증, ③ 미신고 시설에 대한 북한의 추가신고 및 이에 대한 임시·일반 사찰, ④ 5MW원자로에서 인출한 폐연료봉에 대한 정밀분석, ⑤ 미신고시설 주변의 토양, 물, 식물 등 환경시료채취(field test) 등의 방법이 있다. 이러한 방안들이 어떤 시점에서 어떻게 이행될 것인가, 또한 몇 개 방안들이 동시에 이행될 것인가 하는 문제들은 앞으로 미·북회담과 국제원자력기구와 북한간 협의에서 구체적인 모습을 드러낼 것이다.

북한의 과거핵활동 문제가 일단 매듭지어지고 경수로건설이 완공될 즈음이면, 한반도평화체제 전환문제와 군비통제, 남북 교류·협력의 제도화 등에 대한 포괄적 해결방안이 논의될 것이다.⁴⁰⁾

40) 김국신, “미국의 대북지원정책결정 배경과 향후 전개방향,” 『통일연구논총』, 5권 1호(1996), pp. 75~77.

V. 결 론

김정일의 권력승계 지연과 미·북관계 진전으로 남북관계는 구조적 변화를 겪고 있다. 이러한 변화와 과도기적 상황은 냉전적 유산의 잔존과 새로운 질서의 모호성, 북한상황에 대한 정보의 한계 등으로 인하여 한층 불확실한 양상을 띠고 있다. 이러한 유동적 상황은 위협과 불확실성을 내포한 동시에 그만큼 기회와 가능성을 지니고 있기도 하다. 우리는 이러한 상황에서 분명한 목표와 전략, 수단 등을 정립함으로써 통제불가능한 영역을 최소화하고 통제가능한 영역을 최대화해야 할 것이다.

첫째, 북한의 상황과 국제환경의 흐름을 예의 주시하되, 상황 변화에 대한 사후적·수동적 대응이 아니라 한국의 대북정책이 북한의 대남정책 및 남북관계에 영향을 미칠 수 있다는 자신감을 갖고 장기적 구도를 마련하는 것이 필요하다.

둘째, 통일정책과 안보정책, 외교정책이 밀접하게 연관되어 있는 현실을 감안하여, 통일·안보·외교정책을 포함한 포괄적 정책추진 구도를 만드는 것이 필요하다. 이 과정에서 국가목표와 정책수단, 정책우선순위 등에 대한 면밀한 검토가 있어야 할 것이다.

셋째, 대북정책은 국제환경, 남북관계, 남북한 내부의 정치·경제적 상황 등을 종합적으로 고려한 토대위에서 수립되어야 한다.

넷째, 관련 사안들이 정치·군사문제, 경제문제, 기술이전문제 등 다차원적임을 고려해 각 사안들의 중요성과 상호연계성에 대한 종합적 판단이 선행되어야 한다.

다섯째, 대북포용정책과 대북봉쇄정책이 각기 한계가 있음을 감안하여, 한편으로는 대북안보를 튼튼히 하면서도, 중·장기적으로는 대북참여화와 남북협력을 위한 정책들을 적절히 배합해야 한다.

여섯째, 포괄적 이행구도를 마련하기 위한 한·미공조 확립이 절실히 요청된다. 특히 미국의 대통령선거 후 대한반도정책이 재검토될 것을 감안, 이에 대한 한·미간 긴밀한 입장조율이 필요하다. 이를 위해 미·북관계와 남북관계를 기계적·평면적으로 연계하는 방식에서 벗어나서 양자를 입체적으로 연결시키는 전략이 필요하다. 그리고 미·북간 합의사항에 대해 사후적으로 문제를 제기하는 수동적 입장에서 벗어나 한국의 중·장기적 대북정책과 통일정책의 장기적 구도하에서 남북한과 미국에 관련된 이슈들에 대해서 사전에 포괄적인 정책조정을 하고 우리의 정책방향을 미국측의 정책에 반영하는 선제적 접근이 바람직하다.

II. 종합 토론

빈 면

종합토론

○사회자: 유세희(한양대 교수)

○토론자: 정용길(동국대 교수)

구종서(삼성경제연구소 연구위원)

유석렬(외교안보연구원 교수)

전현준(민족통일연구원 북한연구실장)

사회자: 프로그램에 나와 있는 순서대로 우선 정용길 교수님께서 두 분의 발표에 대해 토론해 주십시오.

정용길: 지난 9월 북경에서 열린 「남북한 및 해외동포학자 공동학술회의」에서 김구식 북측단장은 '통일문제의 성격과 민족대단결'이라는 주제발표에서 “조국통일문제에 있어서는 외세의 지배와 간섭을 종식시키고 조선 민중의 자주권을 확립해야 한다,” “북과 남사이의 불신을 없애고 민족의 단합이 필요하다”라고 주장하면서 “통일문제는 계급적 문제가 아니라 민족적 문제이다”라고 언급한 바 있습니다. 지금까지 북한측이 “통일문제는 계급적 문제이지 민족문제가 아니다”라는 주장과는 상

반되는 주장입니다. 이 주장에는 통일문제는 민족이 자주적으로 해결해야 할 문제이므로 주한미군 철수문제가 담겨져 있다고 할 수 있습니다.

현재 4자회담을 비롯한 제반 한반도 문제와 관련해서 러시아의 입장이 중요합니다. 러시아는 중국이 북한을 지원함으로써 남한으로부터 대접을 받고 있다고 판단, 4자회담에서 제외된 이후부터는 북한과의 관계회복을 위한 노력을 서두르고 있습니다. 따라서 남북관계도 중요하지만 주변국관계도 대단히 중요하다고 봅니다.

또한 남한에게는 주한미군 철수 문제를 계속 거론하면서 대미 평화협정을 체결해야 한다는 북한측의 주장과 관련 한반도 문제를 자주적으로 해결해야 한다고 하면서 남한을 배제한 채 미국과의 관계개선 태도를 보이는 이유는 무엇이나라는 우리측의 질문에 대해 김구식 단장은 북한은 한국전쟁 이후 미국과 청산해야 할 문제가 있음에도 불구하고 청산하지 못했으므로 미국과 통일문제를 논의하자는 것이 아니라 과거 청산문제들을 논의하기 위해 미국과 회담을 하려 하는 것이라고 답변했습니다. 이는 남한배제의 문제와 무관하다는 것을 의미합니다.

그리고 남북한간에는 남북관계나 주변국관계에서 엄청난 언술체계상의 차이가 있음을 알 수 있었습니다. 특히, 민족의 개념과 관련해서 우리는 7천만 민족이 다같이 단결해서 통일하자는 의미에서 남북한 모두를 포함하는 민족개념을 쓰고 있는

반면, 북한측은 민족의 개념에서 자본가계급들을 제외시키고 있습니다.

두 분 발표자가 모두 클린턴 대통령 재선 이후의 문제를 언급했습니다. 이와 관련해서 장기적으로 교차승인의 문제, 즉 한·중, 한·소수교처럼 북한의 대미·일 수교단계를 설정해 놓아야 한다고 생각합니다. 클린턴의 재선 이후 미국이 남한 지지로 선회할 것으로 생각하는 분도 계시지만 북한과의 관계개선 진전 쪽으로 생각하는 분들도 계신 것 같습니다. 또한 우리가 언제까지 미국에게 북·미관계의 발전은 남북관계의 발전과 병행해야 한다는 요구를 할 수 있을지도 불분명합니다. 따라서 저는 우리정부가 이제는 가능한한 교차승인 문제를 상정하고 모든 문제에 접근하는 것이 옳다고 생각합니다.

물론 교차승인 이후 남북관계에서 북측에 유리한 쪽으로 주도권이 넘어가는 것 같은 인상을 줄 수가 있습니다. 왜냐하면, 남북한은 구한말 당시와 같은 상황속에서 서로 외교경쟁을 해야 합니다. 이 과정에서 북한이 지금까지 벼랑끝전술 등을 활용하는 등 우리보다 외교수단의 동원이 유리했던 점을 감안한다면, 우리의 외교입지가 상당히 약화될 수도 있다는 생각에서 교차승인 문제에 빨리 적응하는 것이 좋겠다는 생각을 하게 되었습니다.

두 분 발표자들께 간단한 질문을 드리고자 합니다. 먼저 허문영 박사는 한국형통일모델이 구체적으로 정립되어야 한다고

주장하면서 대북봉쇄정책에 기초한 흡수통일이나 참여정책에 기초한 합의통일이라는 두가지 모델을 설정해 놓았는데 사실 이것은 한국형통일모델이라고 할 만한 것은 아닌 것 같습니다. 우리가 흡수통일이라고 한다면 대개 독일식이고 합의통일이라면 예멘식인데 현재의 남북관계로 보면 예멘처럼 다시 내전을 겪게 될 가능성이 충분하기 때문에 한국형통일모델로는 부족하다는 생각이 듭니다. 보다 구체적으로 제안할 만한 모델은 없지요?

그리고 박대통령 시절부터 평화통일을 천명해 왔다는 주장을 펴고 있는데 평화통일은 북한도 계속 주장을 하는 내용입니다. 또한 정치에서 주체의외교 강화를 설명하면서 실리·수호·개방·유인외교라는 4가지 용어를 구사한다면, 설명 못할 것이 없다고 봅니다. 따라서 특히 남북관계를 전망할 때 어떤 것이 해당되는 것인지를 설명해 주시면 고맙겠습니다.

박종철 박사는 남한과 미국의 정책우선순위 차이를 설명했습니다. 사실 한국은 미국의 대북정책에 상당히 큰 영향을 받고 있습니다. 지금 한국정부가 어떻게 외교를 하길래 소외되느냐라는 지적을 계속해서 받고 있는 문제는 미국이 확고하게 남한을 지원해 주고 있다는 점만 강조되면 어느 정도 해결될 수 있는데 미국은 북한과 계속해서 회담을 진행시키고 있습니다. 따라서 클린턴 제2기 행정부의 대북정책이 어떻게 변할 지에 대한 전망을 해주셨으면 고맙겠습니다. 감사합니다.

사회자: 고맙습니다. 다음은 구중서 연구위원님께 부탁드립니다.

구중서: 두 분 박사님들께서는 지금까지의 남북관계나 통일 문제에서 제기되고 있거나 향후 예상되는 문제를 자세하게 총망라해서 취급했습니다. 나중에 어떤 결과가 나오더라도 변명할 수 있고 해명할 수 있는 오류없는 논리를 전개했습니다. 그러나 통일문제와 북한문제를 논할 때 아주 완벽한 것보다는 보다 더 현실성있고 정확하고 바람직한 것을 내놓아야 되지 않겠느냐라는 아쉬움이 남습니다. 지금까지 두 분은 김일성 이후 북한의 외교정책과 남북관계 전반을 다루었는데 북한의 대남 및 대외정책에 대한 제 견해는 다음과 같습니다.

우선 대외관계에서 북한은 미국·일본 등 서방세계에 대해서는 개방과 협력을 추구하는 등 유화적이고 타협적인 태도를 취하고 있습니다. 그래서 현재 북한의 대외전략을 협상공존전략으로 표현할 수 있습니다. 반면에 남한에 대해서는 상당히 폐쇄적인 기존 노선을 고수하고 있습니다. 정부와 민간을 구분하고 정치와 경제를 구분하고 있습니다. 강경파 즉, 군부와 당내 대남사업담당부서는 정부와 정치에 대해서 강경노선을 취하고, 민간과 경제에 대해서는 상당히 유혹을 느끼고 있는 것 같습니다. 그러나 온건파에 비해 강경파가 훨씬 우세하기 때문에 남북관계의 발전이 없습니다. 북한의 이러한 정책에 대해서

남한과 미국이 어떻게 대응해야 하느냐의 문제가 중요합니다. 현재 한국과 미국은 공조체제를 유지하고 있지만 한·미의 북한에 대한 이해관계나 정책결정자들의 인식과 정서는 매우 다릅니다. 그럼에도 불구하고 결과적으로는 정책적 필터로서의 공조체제를 통해 한·미의 대북정책은 동일합니다. 미국은 포용확대전략의 일환으로서 북한에 대해 대화와 협상을 추구하면서 어느 정도의 원조를 제공하고 있습니다. 공조체제의 틀속에서 한국도 따라가고 있습니다. 이것이 우리에게 도움이 되는지의 여부는 한번 집고 넘어가야 할 문제입니다. 이점에 대해 아직 우리사회에 비판은 있으나 활발한 논쟁이 없는 것이 유감입니다. 두 분의 논리와 제 생각은 어디까지나 북한이 향후에도 현 상태를 유지하는 것을 전제로 한 논의에 불과합니다.

가장 중요한 것은 북한의 붕괴여부에 대한 논의입니다. 붕괴 가능성이 생존가능성보다 더 큼에도 불구하고 이를 무시한 채 정책을 논의하고 미래를 전망하는 것은 우리에게 별 도움이 되지 않을 것으로 생각합니다. 분명히 북한은 국가 자체가 붕괴할 만한 요인들을 가지고 있습니다. 이러한 붕괴요인들은 자체의 힘으로 해결될 만한 성격의 것이 아닙니다. 따라서 외부의 지원이 없으면 북한은 생존할 수 없는 데 아직은 어느 누구도 북한을 적극적으로 지원할 만한 입장이 아닙니다. 물론 중국이 북한을 지원할 수도 있지만 중국은 현재 경제적 부흥과 미국의 패권 견제라는 목표를 추구해야 함으로 중국에게

북한은 상당히 부담스런 존재로 작용하고 있습니다. 또한 중국도 이미 식량부족단계 들어갔으며, 에너지 역시 공급해 주기가 어려운 형편입니다. 이와 같이 경제논리상으로 볼 때, 중국의 대북지원에는 한계가 있다고 봅니다.

북한은 개방을 통한 자구책을 찾을 수도 있다는 생각을 할 수 있습니다. 그러나 북한은 지금 개방을 해서 외국의 협조를 얻을 만한 준비가 되어 있지 않습니다. 또한 개방 자체가 붕괴를 촉진시킬 수 있는 요인이 될 수도 있습니다. 특히 엘리트간의 분열이 북한의 붕괴를 결정짓는 요인이 될 것으로 생각합니다.

북한은 변화할 수밖에 없다고 봅니다. 여기에서 변화가 붕괴까지를 포함하는지의 문제가 제기될 수 있습니다. 중국과 베트남처럼 정책만 변할 수도 있고, 루마니아와 알바니아처럼 정책과 정부가 완전히 달라질 수도 있습니다. 동독처럼 국가 자체가 붕괴할 수도 있습니다. 이러한 차원에서 볼 때, 북한은 중국과 같은 변화의 길을 걸을 것으로 생각됩니다.

정부 또는 권력자의 붕괴가 국가 붕괴로 바로 이어지는 것은 아니지만 북한의 경우는 다르게 생각할 수 있습니다. 만일 쿠데타가 일어나서 후계정권이 들어서면 쉽게 붕괴하지는 않을 것이지만 대중봉기가 일어나서 정권이 붕괴된다면 국가붕괴로 바로 이어질 가능성이 높다고 봅니다.

북한은 개혁·개방을 하면 위기상황에서 벗어날 수 있다고 봅니다. 그러나 북한은 개혁·개방이 오히려 체제위기를 촉진시킬

수도 있다는 딜레마에 봉착해 있습니다. 북한은 변화를 거부하다가 자멸할 수도 있습니다. 따라서 북한의 붕괴가능성이라는 변수를 전제로 하고 북한을 바라볼 때, 더욱 더 진실에 가깝고 바람직한 논의가 될 것으로 생각을 합니다. 감사합니다.

사회자: 구종서 연구위원님 감사합니다. 다음은 외교안보연구원의 유석렬 교수님께서 말씀해 주시죠.

유석렬: 네 감사합니다. 두 전문가분들의 논문을 통해 많은 것을 느꼈습니다. 먼저 허문영 박사께서는 북한의 대외정책 이념으로 규정한 자주외교와 주체외교를 중심으로 분석했습니다. 외교정책 분석방법에는 이념, 목표, 전략 등 다양한 방법이 있는데 허박사께서는 이념중심의 분석을 시도한 것 같습니다. 따라서 자주외교와 주체외교라는 대외정책이념이 도대체 어떤 특징을 가지고 있으며, 어떤 관계가 있고 어떻게 비교할 수 있는냐에 대한 보다 정확한 개념설정이 필요하다고 생각합니다.

자주외교는 이념중심이고 주체외교는 실리중심이라고 했는데 설득력이 부족하다고 생각합니다. 이념중심의 외교도 따지고 보면 실리중심의 외교나 마찬가지입니다. 실리가 있기 때문에 이념을 추구한 것입니다. 따라서 북한의 대외정책을 다루기 위해서는 역시 이념중심보다는 목표나 전략적 측면에서 취급하는 것이 훨씬 내실이 있다고 생각합니다.

북한의 대외정책 이념은 상징적이고 대외선전용의 가능성이 큽니다. 자주외교이든 주체외교이든 실질적인 외교를 추구하는 데는 별차이가 없습니다. 모든 국가들과 마찬가지로 북한 외교 전략의 기본목표는 안보, 국가번영, 그리고 북한에 특수한 통일입니다. 따라서 북한이 자주외교를 추구하던 주체외교를 추구하던 간에 이런 목표들을 달성하기 위해 외교력을 기울이는 건 당연합니다. 다만 시대적 상황에 따라 어디에 역점을 두느냐에 따라 다를 수 있습니다.

북한은 그들의 진실된 정책목표와 수단을 은폐하기 위해 지금까지 이념을 내세워 왔으므로 이념을 가지고는 북한의 실상을 제대로 파악할 수가 없습니다. 만약 북한이 주체사상의 원리대로 한다면 외부의 원조와 협조를 받을 수 없을 것입니다.

미·북연락사무소 설치문제와 관련 저는 북한이 미국의 정보전을 두려워 해서 북한이 개설을 미루고 있는 것으로 알고 있는데 허박사님은 북한이 조속히 성사시키려 한다고 주장하는 이유는 무엇입니까? 또한 북한은 현재 일본과 수교회담 재개 등 정부간 회담을 조속히 재개하려는 태도를 보이고 있습니다. 그런데 허박사께서는 북한이 북·일수교협상을 반대하고 있다고 주장하는데 그 근거는 무엇입니까? 지난 7월 24일 이형철 북한외교부 미주국장은 訪美시 첫째, 무조건 4자회담 참석 둘째, 2명의 대표 별도 파견 셋째, 북·일수교에 대한 미국의 지원이라는 세가지 문제를 중요하게 제시한 바 있습니다. 이것을 보

더라도 북한이 일본과의 수교협상을 상당히 원하고 있음을 알 수 있습니다.

그리고 김정일이 주체외교를 강화할 것으로 지적했는데 기존의 자주외교와 두드러지게 다른 면은 무엇이며, 구체적으로 대미·일외교에 어떤 영향을 미칠 것으로 예상하십니까?

그리고 박종철 박사님이 제시한 세가지 시나리오에 대해서 저도 전적으로 동감합니다. 토론의 활성화를 위해 몇가지만 말씀을 드리겠습니다.

북한의 권력구조에 대해서 박박사께서는 김정일 지배체제 하에서 엘리트 연합구조의 유형에 대한 관심을 표명했습니다. 말하자면 엘리트들의 노·장·청 비율, 당·정·군 정치제도간의 엘리트 비율, 출신지역 분포, 친인척 비율 등입니다. 그런데 이에 대한 자료를 별로 제시하지 않았습니니다. 이 문제와 관련해서 제가 최근에 조사한 자료에 대해 간단히 말씀드리자면, 김정일은 측근중심의 정치를 하고 있고, 4중첩보망 통제구조를 유지하고 있으며, 고위 인물들의 잇따른 사망으로 인해 급격한 권력부침 현상이 나타나고 있습니다. 현재 당중앙위원회는 함경도 출신이 48%, 해외유학생출신이 30%, 남자가 93%를 차지하고 있습니다. 그리고 김정일의 인사정책은 상당히 보수적이며, 친인척을 중용하고 노·장·청 균형에 관심을 갖고 있다는 것을 알 수 있었습니다. 이런 자료들을 보충한다면 상당히 설득력을 지닐 것으로 생각합니다.

박종철 박사님은 김정일에게 대남정책은 상대적으로 생소한 분야이기 때문에 자신감을 갖고 대남협상에 임하지 못할 것이라고 주장했습니다. 그러나 김정일은 결코 대남정책에 생소하지 않습니다. 김정일의 저작물 중 저작비율을 근거로 김정일의 관심분야를 판단하는 것은 잘못된 것입니다. 비공식적 차원에서 김정일은 김일성 생존시부터 대남사업에 매우 깊이 간여해 왔습니다. 김일성 생존시에 이미 김정일은 대남사업실무기관의 책임자들로 구성된 최고합동작전기관인 이른바 ‘대남공작 5인 위원회’의 위원장직을 맡아 대남사업을 직접 관장해 왔습니다. 이 위원회에는 대남담당비서 김용순, 사회연락부장 이창선, 대외군사부장 권희경, 총참모장 최광 등이 참여했습니다. 이들은 과거 어느 때 보다도 강력한 대남전술과 공작을 입안하고 있는 것으로 보입니다. 따라서 김정일 정권은 대남관계에서 공식적 접촉보다는 무장간첩 남파 등과 같은 긴장고조를 통해 대남혁명 분위기조성에 역점을 둘 가능성이 있습니다.

박박사께서는 97년 상반기 남북관계가 기본적으로 과도기적 소강상태와 쟁점의 일시적 봉합상태에서 벗어나기 힘들 것으로 전망했는데 내년 초에 북한의 적극적인 대남공작과 도발로 인해 오히려 남북관계에 커다란 긴장이 조성될 가능성은 없느냐하는 것입니다. 또한 박박사께서는 남북한·미국의 정책목표, 정책수단, 정책우선순위들을 일목요연하게 잘 작성해 주셨습니다. 여기에서 북한은 체제붕괴를 위협수단으로 활용해서 상대

측의 양보와 지지를 얻으려 해 왔다고 주장하셨는데 실제로 북한이 그렇게 해 왔느냐에 대한 의문이 있습니다. 북한은 스스로 붕괴가능성을 한번도 시사한 적이 없습니다.

마지막으로 정책우선순위를 볼 때, 평화체제구축 문제가 비교적 낮은 순위에 있습니다. 저는 한·미의 4자회담 제안과 북한의 미·북평화협정 주장을 감안하면 정책우선순위가 훨씬 높을 것으로 봅니다.

사회자: 유박사님 고맙습니다. 끝으로 전현준 실장께 부탁드립니다.

전현준: 앞에서 좋은 코멘트들을 하셨기 때문에 중복되는 것은 빼고 말씀드리겠습니다. 우선 허문영 박사님께 몇가지 질문을 드리겠습니다.

첫째, 현재 북한에 대한 중국의 원조가 엄청나게 이뤄지고 있는 것으로 보고 계신 근거를 듣고 싶습니다. 만약 중국이 이 정도로 원조를 계속한다면 이는 국제혁명역량강화 차원에서 향후 북·미관계나 남북관계에서 대단히 중요한 변수로 등장할 것입니다. 왜냐하면 북한이 구태여 미국과의 관계를 개선한다거나 남북관계 개선에 매달리지 않을 가능성이 높기 때문입니다.

둘째, 김정일이 대내개혁에서 굉장히 강경하다고 말씀하셨습니다. 최근의 보도에 따르면, 분조책임제 실시, 암시장 용인,

이동의 자유 허용 등 대내개혁에서 상당히 유연한 태도를 보이고 있습니다. 그럼에도 불구하고 김일성보다 더 강경하다고 주장하는 근거가 무엇인지 알고 싶습니다.

셋째, 당 국제부와 인민무력부간의 외부에 표출된 갈등을 권력엘리트들간의 융합을 깨는 행동으로 볼 수 있는가에 대한 의문입니다. 즉, 정책토의 과정에서의 갈등은 얼마든지 있을 수 있습니다. 하지만 북한의 최종정책결정은 김일성과 김정일에 의해서 이루어져 왔다고 볼 때, 구체적으로 국제부와 인민무력부 또는 기타 부처간의 갈등이 엘리트간의 연합을 꺾 만큼 확실한 것인가에 대해서 여쭙어 보고 싶습니다.

박종철 박사께서는 두가지 질문을 드리겠습니다. 첫째, 북한을 총체적 위기로 규정하셨는데 만약 북한이 총체적 위기라면 자폭이나 양보를 하지 않으면 안될 것입니다. 때문에 북한을 총체적 위기로 규정하는 것은 조금 과장된 것이라는 생각이 듭니다.

둘째, 북한의 대규모적인 난민방출 가능성을 시사하셨는데 과연 그것이 가능할 것인가에 대한 의문입니다. 대량난민발생에 대해서는 크게 두가지로 말씀드릴 수 있겠습니다. 첫째는 만약 주민봉기가 발생한다면 북한주민들이 탈북할 이유가 없다는 것입니다. 주민들은 자신의 권력을 창출하고 그들에게 유리한 제도들을 만들거나 남한과의 통합을 원할 가능성이 높기 때문입니다. 둘째, 군부쿠데타나 역성혁명이 일어난다고 할지

라도 대량난민 발생가능성은 낮다고 생각합니다. 왜냐하면 쿠데타는 주민들이 거의 감지하지 못하는 상황에서 발생하기 때문에 대량탈북은 어렵다고 봅니다. 이상입니다.

사회자: 고맙습니다. 좋은 코멘트와 아울러 많은 질문이 있었습니다. 발표자들께서는 가급적 간략한 답변을 해 주시면 고맙겠습니다. 먼저 허문영 박사께서 해 주시죠.

허문영: 토론자 선생님들의 귀중한 문제제기에 감사를 드립니다.

저는 북한의 유인외교는 1993년 북한이 NPT를 탈퇴하면서 부터 시작되었다고 봅니다. 북한이 NPT를 탈퇴한 이후 미북한 교섭이 진행되고 93년 5월 코지레프 러시아 외상은 처음으로 “balanced diplomacy toward korean peninsular”라는 말을 합니다. 그리고 93년 7월 중국은 한·중수교 이후 소원해진 양국관계를 복원하기 위해 단둥지역에 항미원조기념탑을 건설하고, 차세대 중국의 지도자들인 호금도와 지호전을 부단장으로 하는 대표단을 북한에 파견합니다. 일본 역시 북한의 특별사찰은 북·일수교교섭 재개의 전제조건이 아니라는 입장을 표명합니다. 저는 이시기를 북한의 유인외교 시작기로 봅니다.

그리고 현재 북한주재 러시아대사인 데니소프는 한반도와 국경을 접하고 있는 나라인 러시아가 4자회담에서 배제될 수는

없다며 향후 이 문제를 계속 제기할 것이라고 언급한 바 있습니다. 러시아는 이러한 입장을 이미 93년부터 견지해 왔던 것입니다. 더욱이 현 프리마코프 러시아 외상은 코지레프보다 대외정책에서 더 강경한 것으로 알고 있습니다. 뿐만 아니라 데니소프 대사는 17년간 북한에 활동한 경험이 있기 때문에 북·러관계는 다시 강화될 가능성이 높다고 봅니다. 이와 같은 점들을 고려할 때, 한반도를 둘러싼 주변4국의 영향력확대 경쟁은 더욱 노골화될 것으로 예상됩니다. 따라서 제 주장의 기초는 이런 상황에서 우리가 어떻게 대북 레버리지를 만들어야 하는가라는 고민을 안보문제와 병행해야 한다는 데 있습니다.

저는 한국형통일모델에 대한 구체적인 내용을 아직은 가지고 있지 않지만, 위와 같은 맥락에서 한국형통일모델에 대해서 우리가 좀 더 진지하게 고민해야겠다는 차원에서 문제를 제기한 것에 불과합니다.

평화통일에 대한 남북한의 입장은 서로 다릅니다. 북한의 통일노선은 평화적 전도와 비평화적 전도가 있습니다. 평화적 전도란 남조선혁명에 기초한 합작통일인데 남조선혁명 자체가 폭력을 수반하는 것이기 때문에 이는 진정한 의미의 평화통일이라고 할 수 없습니다. 이는 정용길 교수님께서 지적하신 바와 같이 남북한간 언술체계의 차이에서 오는 것입니다.

유석렬 교수님께서서는 제 논문이 이념중심적이라고 지적하셨는데 그렇지 않습니다. 저는 북한외교의 전반을 하나의 레짐으

로 보았습니다. 저는 레짐의 의미를 국제적 레짐이나 이스튼이 말하는 레짐의 의미가 아니라 북한의 대외정책기조와 이에 기초한 구체적인 정책들을 포함하는 개념으로 사용했습니다.

북한의 대외정책레짐을 한마디로 표현하면 김일성 정권은 자주외교레짐이고 김정일 정권은 주체외교레짐이라 할 수 있습니다. 두 레짐간의 차이를 살펴보면, 김일성 정권의 자주외교레짐은 국가의 최대목표인 한반도 공산화통일과 전세계공산화에 비중을 두었던 반면, 김정일 정권의 주체외교레짐은 최소목표인 체제유지에 더 비중을 둔다는 점입니다.

그 다음에 대외정책 전개방법에 있어서 자주외교레짐은 중국과 소련 사이에서 시계추외교를 전개했고, 김정일 정권하에서는 미·일·중·러·한국을 대상으로 한 유인외교를 전개하고 있으며, 對中·蘇외교에서 對中·美외교로 전환하고 있다는 것입니다.

협상행태를 보면, 김일성 정권은 문제해결전략을 구사한 반면, 김정일 정권은 문제해결전략과 더불어 살라미전술을 많이 구사할 가능성이 있습니다. 그러나 저는 이것을 레짐의 근본적 변화로 보지 않았습니다. 왜냐하면 김정일 정권은 김일성 정권의 연장이기 때문에 레짐내에서의 변화에 불과하기 때문입니다.

북한의 붕괴가능성에 대해 초점을 두고 통일문제를 논의하는 것이 필요하다는 구종서 위원님의 지적에 대해 전적으로 동의합니다. 다만 저는 정권붕괴가 체제붕괴나 국가붕괴와 동시에 발생할 가능성보다는 단계적으로 이루어 질 가능성이 높다는

점에서 차이가 있습니다. 그 이유는 방북자들이나 탈북자들에 따르면, 북한주민들의 김정일 정권에 대한 지지도는 낮지만 우 리식 사회주의체제에 대한 지지도는 아직까지 높으므로 정권 은 붕괴해도 체제는 존속할 것이기 때문입니다.

한가지만 더 말씀을 드리면 북한은 제네바합의 이후 대미 협 상레버리지를 상실했다고 봅니다. 따라서 북한은 한·미가 수용 하기 어려운 평화협정체결 문제를 제기했고, 실제로는 연락사 무소 설치까지만 가고 대사관개설은 지연시키려는 의도로 파 악됩니다. 그리고 북·일관계 개선 문제와 관련 북한은 55년에 당시 남일 외상이 일본의 대북한 적대시정책이 개선되지 않는 한 북·일관계정상화는 쉽지 않을 것이라는 주장을 합니다. 저 는 북한이 40년이상 지속해 온 이러한 입장을 일시에 파기하 면서까지 일본과의 수교를 서두르는 것은 쉽지 않다고 봅니다.

박종철: 네 분 선생님들께서 좋은 코멘트와 구체적인 문제에 대한 지적을 해 주셨습니다.

클린턴 제2기 행정부의 향후 대한반도정책의 방향은 우선 NPT체제 유지가 중요한 정책목표가 될 것입니다. 하지만 북· 미, 한·미관계를 고려한 토대위에서 NPT정책과 제네바합의를 유지하려는 좀 더 균형된 정책을 취할 것으로 생각됩니다. 특 히, 북한체제의 안정과 관련 연착륙정책의 실현가능성에 대한 회의론을 감안할 때, 북한의 연착륙 자체에 대한 관심보다는

오히려 위기관리차원에서의 영향력확보차원으로 우선순위가 약간 변할 것으로 봅니다. 또한 북·미관계의 진전 속도는 대북 경제제재조치 해제, 연락사무소 설치 문제, 미사일회담, 미군유해송환 문제 등이 남아있지만 그다지 빠르지 않을 것으로 예상됩니다. 하지만 각 분야에서의 진전 폭은 예상외로 클 수도 있다는 생각이 듭니다.

이와 관련해서 현시점에서 중요한 것은 우리가 어떤 청사진을 가지고 클린턴 행정부의 대북정책 방향설정 과정에 영향력을 행사하느냐의 문제입니다. 즉, 클린턴 행정부의 대북정책을 우리가 어떻게 조정하면서 한·미간의 입장을 조율할 것인가에 대한 인식이 중요합니다.

미국의 포용확대전략은 탈냉전 이후 동아시아지역에서 미국의 영향력을 유지하기 위한 우방국 포용정책이지만 사실상 동맹국들의 비용분담에 기초하고 있습니다. 즉, 이 지역에서 미국의 정치·군사적 우위를 유지하기 위해서는 한국과 일본을 포함한 다른 여타 동맹국들의 비용분담이 대단히 중요하다는 인식에 기초를 두고 있습니다. 예컨대 대북 경수로지원 비용 및 방위비 분담도 미국의 대동아시아 포용정책이 낳은 결과라고 할 수 있습니다. 따라서 클린턴 행정부의 대한반도정책 구상과정에 현시점에서 우리가 주장할 수 있는 구체적인 정책목표와 정책우선순위 등을 먼저 명확하게 하는 것이 필요합니다. 또한 사안에 있어서도 경수로비용분담 문제와 방위비분담 문제등이

중요한 고리가 될 수 있다는 점을 인식하는 것이 중요하다고 봅니다.

유석렬 교수님께서 지적하신 바와 같이, 북한이 자기파괴적 전략을 명시적으로 제시한 적은 없습니다. 하지만 북한이 식량 원조를 국제사회에 공식적으로 요청하는 것과 같은 행동은 예전에 볼 수 없던 상당히 예외적인 것입니다. 또한 정책수단은 정책수단을 행사하는 측에서 명시적이고 공개적으로 이니셔티브를 취할 수도 있지만 잠재적인 정책수단을 상대방이 인식하도록 하는 것도 대단히 중요한 정책수단으로 볼 수 있습니다. 이러한 측면에서 비록 공식적으로 제기하지는 않았지만 잠재적인 북한의 붕괴가능성은 주변국들에게 중요한 정책수단으로 활용될 것입니다.

정책우선순위에서 평화협정체결 문제가 낮게 평가되었다는 지적에 대해 답변을 드리겠습니다. 4자회담 개최문제를 한미는 상당히 중요한 문제로 제기하고 있지만, 실제로 한반도 문제는 제네바합의 이행 문제와 4자회담을 통한 한반도 평화체제 구축 문제라는 서로 전혀 다른 두 개의 사안이 얽혀있는 묘한 양상을 띠고 있습니다. 물론 4자회담을 통한 평화체제구축 문제는 중요한 문제인 것은 사실이지만 현안의 시급성과 구체적인 형태에서 낮게 평가한 이유는 제네바합의 구도 이행과정에서 남북한간 공식 채널이 없기 때문에 간접적인 통로마련을 위해 이 문제가 구상되었기 때문입니다.

전현준 실장님이 제기하신 북한이 자폭도 양보도 하지 않고 있기 때문에 총체적 위기에 처한 것이 아니다라는 논리에 대해서는 다른 생각을 가지고 있습니다. 왜냐하면 북한이 총체적 위기라고 인식하는 것과 이에 대한 대응방법을 찾는 것은 다른 차원의 문제이기 때문입니다. 북한이 현재 취하고 있는 미국과 한국에 대한 제한적인 양보와 개방정책은 북한이 총체적 위기로 인식한데서 비롯된 것이라기 보다는 본격적인 개혁·개방정책과 대남 공정정책을 택할 수 없는 구조적 한계 때문입니다.

북한의 대량난민방출 가능성 역시 자기파괴적인 정책수단과 마찬가지로 잠재적인 정책수단으로 보입니다. 전현준 실장님께서서는 민중봉기로 인한 체제붕괴시에는 대량탈북사태 가능성이 낮다고 주장하셨는데, 민중봉기를 통해 새로운 민중정권 수립에 참여하는 세력도 있겠지만 탈출하는 세력도 있을 수 있습니다. 이와는 달리 제가 주장하는 바는 쿠바와 같이 경제난이나 정치범처리 차원에서 의도적으로 방출할 개연성도 있으며, 그 실현가능성 여부를 떠나 그 사안 자체 만으로도 주변국에 미칠 수 있는 위협의 정도가 대단히 크다는 점을 지적하고 싶습니다. 이상입니다.

사회자: 미국은 한반도문제와 관련 한국이 무엇을 원하는 지를 잘 모르고 있는 것 같습니다. 그 이유는 우리가 북한과의 관계에서 우리가 원하는 바를 미국에게 잘못 전달하고 있는데

서 찾을 수도 있습니다. 따라서 이점을 확실히 정해야 할 단계라고 생각합니다. 오늘 「북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망」이라는 제하의 민족통일연구원 제22회 학술회의는 매우 중요하고 시의적절했다고 생각합니다. 두 분의 발표자와 네 분의 토론자분들께 감사를 드립니다. 아울러 끝까지 경청해 주신 여러 선생님들께도 감사를 드립니다. 이로써 오늘 회의를 마치겠습니다.

<부록> 회의일정

I. 13:30~14:00 登 錄

II. 14:00~14:10 開會辭: 李秉龍(민족통일연구원 원장)

III. 14:10~15:10 主題發表

● 司會: 유세희(한양대 교수)

● 發表: 허문영(민족통일연구원 책임연구원)

- “북한의 대외관계 현황과 전망”

박종철(민족통일연구원 연구위원)

- “김정일정권의 대남정책과 남북관계 전망”

IV. 15:10~15:20 Coffee Break

V. 15:20~17:00 討論: 정용길(동국대 교수)

구종서(삼성경제연구소 연구위원)

유석렬(외교안보연구원 교수)

전현준(민족통일연구원 북한연구실장)

VI. 17:00~18:00 茶葉會

◎ 發刊資料目錄 案內 ◎

<세미나시리즈>

- 91-01 轉換期の 東北亞 秩序와 南北韓 關係
- 91-02 岐路에 선 北韓의 經濟社會: 實相과 展望
- 91-03 北韓體制的 變化: 現況과 展望
- 92-01 南北和解·協力時代, 우리의 座標와 課題
- 92-02 북한의 權力構造와 金日成 이후 政策方向 전망
- 92-03 北韓의 核問題와 南北韓 關係
- 92-04 韓半島 周邊4國의 對北韓政策
- 92-05 轉換期の 南北韓關係: 現況과 展望
- 93-01 統一理念으로서의 民族主義
- 93-02 北韓 核問題: 展望과 課題
- 93-03 中國의 改革·開放
- 93-04 北韓開放에 대한 周邊4強의 立場
- 93-05 南北韓 關係 現況 및 94年 情勢 展望
- 94-01 北韓 核問題와 南北韓 關係 展望
- 94-02 南北韓關係와 美國
- 94-03 예멘 統一의 問題點
- 94-04 金日成사후 北韓의 政策展望과 우리의 統一方案

- 94-05 統一문화와 民族共同體 建設
- 94-06 南北韓關係 現況 및 95年 情勢展望
- 95-01 韓半島 平和體制 構築方案 摸索
- 95-02 남북화해·협력의 실천지표: 「민족발전공동계획」
- 95-03 金正日 政權의 向方
- 95-04 南北韓關係 現況 및 '96年 政勢 展望
- 96-01 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책
- 96-02 脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和問題
- 96-03 北韓 經濟制度의 問題點과 改革 展望
- 96-04 북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망

〈研究報告書〉

- 91-01 第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度 運營事例
- 91-02 北韓聯邦制案의 分析 및 評價
- 91-03 美國聯邦制 研究: 歷史的 發展過程을 中心으로
- 91-08 韓半島 非核地帶化 主張에 대한 對應方向
- 91-09 東西獨 事例를 통해 본 南北韓關係 改善方案:
정상회담과 기본조약체결 사례 중심
- 91-10 國際的 平和保障 事例研究
- 91-11 在野統一案 研究
- 91-12 蘇聯의 東北亞政策 變化와 東北亞秩序 改編:
1990年代 東北亞秩序 豫測(I)

- 91-13 北韓體制的 實相과 變化展望
- 91-14 「한민족공동체」具體化方案 研究: 社會·文化·
經濟 交流·協力 中心
- 92-01 統一獨逸의 分野別 實態 研究
- 92-02 中國의 改革·開放 現況과 展望: 北韓의 中國式
改革·開放모델 受容 可能性과 關聯
- 92-03 美國의 對韓半島政策: 韓國安保와 南北韓 統一問題
- 92-04 日本의 國際的 役割增大와 東北亞秩序: 1990年代
北亞秩序 豫測(II)
- 92-05 1992年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 92-06 軍備統制 檢證 研究: 理論 및 歷史와 事例를
中心으로
- 92-07 北韓住民의 人性研究
- 92-08 國際社會에서의 南北韓間 協力方案 研究
- 92-09 日本의 對韓半島政策
- 92-10 러시아聯邦의 對韓半島政策
- 92-11 東北亞 經濟協力的 發展方向
- 92-12 統一獨逸의 財政運用 實態研究: 統一關聯 財政政
策中心
- 92-13 南北韓 國力趨勢 比較研究
- 92-14 南北韓 社會·文化共同體 形成方案: 社會·文化的
同質性 增大方案 中心

- 92-15 北韓의 權力엘리트 研究
- 92-16 東北亞 新國際秩序下에서의 韓半島 統一基盤 造成方案
- 92-17 南北韓 經濟共同體 形成方案
- 93-01 1993年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 93-02 金日成著作 解題
- 93-03 日本의 對北韓政策
- 93-04 中國의 改革·開放 加速화와 東北亞秩序: 1990年代 東北亞秩序 豫測(IV)
- 93-05 中·臺灣關係의 現況과 發展方向
- 93-06 美國 클린턴 行政府의 東北亞政策과 東北亞秩序 變化: 1990年代 東北亞秩序 豫測(III)
- 93-07 東北亞 地域에서의 多者間 安保協力體 形成展望과 對應策
- 93-08 獨逸統一後 東獨地域에서의 私有化政策 研究
- 93-09 對北 投資保護 및 紛爭解決方案 研究
- 93-10 脫冷戰期 北韓의 對中國·러시아 關係
- 93-11 北韓 軍事政策의 展開樣相과 核政策 展望
- 93-12 北韓의 人權實態 研究
- 93-14 베트남 統合事例 研究
- 93-15 金正日著作 解題

- 93-16 韓半島 軍費統制方案 研究: 유럽 軍費統制條約의
示唆點과 관련하여
- 93-17 北韓 家族政策의 變化
- 93-18 主體思想의 理論的 變化
- 93-19 예멘 統合事例 研究
- 93-20 北韓 政治社會化에서 傳統文化의 役割: 북한영화
分析을 中心으로
- 93-21 北韓의 에너지 供給실태 연구
- 93-22 北韓 國營企業所의 管理運營體系
- 93-23 社會主義體制 改革·開放 事例 比較研究
- 93-24 南北韓 國力趨勢 比較研究(改訂版)
- 93-25 「한민족 공동체」 形成過程에서의 僑胞政策
- 93-26 日本의 核政策
- 93-27 東北亞의 新經濟秩序
- 93-28 러시아聯邦의 對北韓政策
- 93-29 南北韓 政治共同體 形成方案 研究
- 93-30 統一論議의 變遷過程 1945~1993
- 94-01 북한 관료부패 연구
- 94-02 美國과 日本의 對北韓 關係改善과 南北韓關係
- 94-03 韓國의 對러 經濟協力 推進方向
- 94-04 中·臺灣의 統一政策 比較研究
- 94-05 北韓의 社會間接資本 實態分析

- 94-06 主體思想의 內面化 實態
- 94-07 金正日 리더쉽 研究
- 94-08 北韓 民族主義 研究
- 94-09 金正日의 軍事權力基盤
- 94-10 韓國의 對中 經濟協力 推進方向
- 94-11 中國과 日本의 軍事力 增強이 韓半島安保에
미칠 影響
- 94-12 統一韓國의 政黨制度와 選舉制度
- 94-13 南北聯合 形成 및 運營 方案研究
- 94-14 金正日體制의 對南政策 展望
- 94-15 北韓과 中國의 經濟關係 分析
- 94-16 北韓 指導部의 情勢認識 變化와 政策展望
- 94-17 북한의 대외경제 개방정책 현황과 전망
- 94-18 統一韓國의 對外經濟協力 方向: 亞·太地域
多者間協力 關聯
- 94-20 「조선전사」 解題
- 94-21 1995年 NPT延長會議와 韓國의 對策
- 94-23 北韓 住民들의 價値意識 變化: 蘇聯 및 東歐와의
비교 연구
- 94-24 韓國 民族主義 研究
- 94-26 中國과 北韓의 政治體制 比較研究: 黨·軍關係의
變化와 關聯

- 94-27 統一韓國의 登場에 따른 東北亞地域 安保構造 變化 對應策
- 94-28 南北韓 文化政策 比較 研究
- 94-29 南北韓 協商行態 比較研究
- 94-30 南北韓 特殊關係의 法的 性格과 運營方案
- 94-31 統一韓國의 權力構造
- 94-32 統一韓國의 社會福祉政策
- 94-33 統一韓國의 政治理念
- 94-34 統一以後 國民統合 方案 研究
- 94-35 統一韓國의 經濟體制
- 94-36 國際機構를 통한 南北韓 交流·協力增大 方案 研究
- 95-01 러·北關係 變化展望과 韓國의 對應方案
- 95-02 金正日 政權의 人權政策 變化展望
- 95-03 北韓 知識人政策의 變化
- 95-04 韓半島 平和體制 構築方案
- 95-05 金正日 政權의 權力엘리트 研究
- 95-07 서독의 분단질서관리 외교정책 연구
-한국 통일외교에 대한 시사점 모색-
- 95-08 北韓의 對美國政策 變化 研究
- 95-09 韓·日關係 變化展望과 韓國의 對應方案
- 95-10 金正日 體制下的 軍部役割: 持續과 變化

- 95-11 남북한 군비통제의 포괄적 이행방안: 미·북관계 및 남북관계 개선 관련
- 95-12 독일의 정치교육 연구
-한반도 통일대비 정치교육에의 시사점 분석-
- 95-13 북한의 협상전술 특성 연구
- 남북대화 사례를 중심으로
- 95-14 남북한 양자간 및 동북아 다자간 원자력협력에 관한 연구
- 95-15 북한의 경제특구 투자환경 연구: 중국·베트남과의 비교
- 95-17 鄧小平 死後 中國의 國內情勢와 韓半島政策 展望
- 95-18 北·美關係와 韓·美關係 變化展望
- 95-19 북한 주요 기초문헌 해제집(III): 「근로자」 해제
- 95-21 탈냉전기 중북한관계 변화 연구
- 95-22 북한의 경제개혁과 남북경협
- 95-23 통일문제에 대한 세대간 갈등 해소 방안
- 95-24 지역갈등 해소방안 연구: 국내적 통일기반 조성 방안
- 95-25 金正日 政權의 對外政策 變化 展望
- 95-26 1995年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 96-01 김정일의 당권장악과정 연구

- 96-02 통일과정에서 매스미디어의 역할
- 96-03 동·서독 인적교류 실태 연구
- 96-04 동서독간 정치통합 연구
- 96-05 남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근
- 96-06 북한과 주변4국의 군사관계
- 96-07 한·미 안보협력 증진방안 연구
- 95-08 동북아 평화체제 조성방안
- 96-09 북한 경제개혁의 최적방향 연구
- 96-10 통일과정에서의 민간단체의 역할

〈統一情勢分析〉

- 91-01 韓·蘇, 日·蘇 頂上會談 結果 分析: 韓半島 周邊情勢 및 南北韓關係에 미칠 影響을 중심으로
- 91-02 고르바초프 權力的 現況과 展望
- 91-03 李鵬 中國總理의 訪北 結果 分析: 韓半島 周邊情勢 및 南北韓關係에 미칠 影響을 중심으로
- 91-04 第85次 國際議會聯盟(IPU) 平壤總會 結果分析
- 91-05 中·蘇 頂上會談 結果 分析
- 91-06 北·日, 北·美關係 變化展望과 對策
- 91-07 北韓의 유엔加入宣言의 影響과 政策變化展望

- 91-08 美國의 東北亞 安保政策 基調와 最近動向
- 91-09 유고슬라비아의 民族葛藤과 聯邦解體 危機
- 91-10 中國의 對韓政策 展望
- 91-11 엘친의 러시아大統領 當選이 蘇聯國內情勢에 미칠 影響 分析
- 91-12 美·蘇의 對 東北亞政策과 東北亞 軍事秩序 再編可能性
- 91-13 美·蘇 頂上會談의 結果 分析
- 91-14 戰術核 관련 부시 美大統領 宣言이 東北亞 및 韓半島 安保에 미치는 影響
- 92-01 부시 美國大統領의 아시아4個國 巡訪結果 分析: 南·北韓關係와 관련하여
- 92-02 豆滿江地域開發計劃 發展方向
- 92-03 中國의 改革·開放 深化가 北韓에 미치는 影響
- 92-04 러시아聯邦의 改革과 韓·러關係 展望
- 92-05 東北亞情勢와 統一環境: 1992年 上半期
- 92-06 북방정책 이후 동북아정세와 한반도 통일환경
- 92-07 豆滿江地域開發計劃의 現況과 展望: 開發代案 및 法制度 中心
- 93-01 最近 러시아聯邦의 政局推移: 國民投票 結果를 中心으로
- 93-02 北韓 核問題의 展開過程 分析 및 展望

- 93-03 北韓의 對南動向 分析(1993.1~6)
- 93-04 <조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령>과
北韓의 對南政策
- 93-05 東北亞 多者間 安保協力體 構成展望과 南北韓關係
- 93-06 北韓의 對南動向 分析(1993. 7~9)
- 93-07 中國의 核實驗이 國際 및 東北亞情勢에 미칠 影響
- 93-08 第5次 亞·太經濟協力體(APEC)會議를 계기로 본
亞·太地域 協力の 發展方向
- 93-09 1993年 12月 黨 中央委 全員會議 및 最高人民會議
結果 分析
- 94-01 美國의 對韓半島 政策: 北韓 核問題와 美北關係
改善을 中心으로
- 94-02 中國의 對北韓政策: 現況과 展望
- 94-03 북한의 대외개방 현황과 전망: 외자유치 관련법
제정을 중심으로
- 94-04 러시아의 權力構造 改編에 따른 對內·外政策 展望
- 94-05 北韓核問題에 대한 중국의 입장과 우리의 對中政
策 方向
- 94-06 核關聯 北韓의 協商戰略戰術 分析
- 94-07 韓·日, 韓·中 頂上會談 結果分析
- 94-08 北韓의 對南動向 分析(1994.1~3)
- 94-09 北韓 最高人民會議 第 9期 7次會議 結果分析

- 94-10 韓·러關係 定立方案: 1994年 6月 頂上會談을
契機로
- 94-11 탈북자 발생 배경 분석
- 94-12 北韓의 南北頂上會談 提議 意圖 및 會談의 展望
- 94-13 무라야마(村山) 內閣의 對內外政策 展望
- 94-14 北韓의 對南動向 分析(1994.4~6)
- 94-15 金正日 政權의 登場과 政策 展望
- 94-16 北韓의 對南動向 分析(1994.7~9)
- 94-17 李鵬 總理의 訪韓結果 分析과 對中政策 方向
- 94-18 美國의 中間選舉 以後 對韓半島政策 變化展望
- 94-19 北韓의 變화와 金正日 政權의 將來
- 94-20 核·經協連繫 緩和措置와 北韓의 對應政策 展望
- 95-01 鄧小平 死後 中國의 國內政勢 및 韓半島政策 展望
- 95-02 北韓의 對南動向 分析(1995. 1~3)
- 95-03 中國의 政局展望: 第8期 全人大 3次大會 結果를
中心으로
- 95-04 金正日 承繼體制 鞏固化 動向
- 95-05 北韓의 食糧支援 要請背景과 對北韓 食糧支援 方案
- 95-06 金日成 死後 1年: 북한정세의 동향과 전망
- 95-07 「조·소 우호협조 및 상호원조조약」 廢棄의 意味
와 評價
- 95-08 江澤民 中國 國家主席 訪韓 結果分析

- 96-01 北韓의 承繼政治 動向: 2·16 生日行事를 中心으로
- 96-02 中國의 對內政策과 對臺灣政策 展望: 제8기
全人大 4차회의 結果分析을 中心으로
- 96-03 北韓의 對美·中政策 懸案과 展望
- 96-04 周邊4國 頂上會談과 韓半島 安保環境
- 96-05 러시아 大選結果 分析
- 96-06 金日成 死後2年: 北韓政勢의 動向 및 展望
- 96-07 나진-선봉지대 개발계획과 남북한 경제관계 전망
- 96-08 일본총선 結果분석
- 96-09 미국 대통령 및 의회 선거 結果 분석

〈世界主要事件日誌〉

- 91-01 世界主要事件日誌(1991. 4. 1 ~ 1991. 6. 30)
- 91-02 世界主要事件日誌(1991. 7. 1 ~ 1991. 9. 30)
- 91-03 世界主要事件日誌(1991. 10. 1 ~ 1991. 12. 31)
- 92-01 世界主要事件日誌(1992. 1. 1 ~ 1992. 3. 31)
- 92-02 世界主要事件日誌(1992. 4. 1 ~ 1992. 6. 30)
- 92-03 世界主要事件日誌(1992. 7. 1 ~ 1992. 9. 30)
- 92-04 世界主要事件日誌(1992. 10. 1 ~ 1992. 12. 31)
- 93-01 世界主要事件日誌(1993. 1. 1 ~ 1993. 3. 31)

- 93-02 世界主要事件日誌(1993. 4. 1 ~ 1993. 6. 30)
- 93-03 世界主要事件日誌(1993. 7. 1 ~ 1993. 9. 30)
- 93-04 世界主要事件日誌(1993. 10. 1 ~ 1993. 12. 31)
- 94-01 世界主要事件日誌(1994. 1. 1 ~ 1994. 3. 31)
- 94-02 世界主要事件日誌(1994. 4. 1 ~ 1994. 6. 30)
- 94-03 世界主要事件日誌(1994. 7. 1 ~ 1994. 9. 30)
- 94-04 世界主要事件日誌(1994. 10. 1 ~ 1994. 12. 31)
- 95-01 世界主要事件日誌(1995. 1. 1 ~ 1995. 3. 31)
- 95-02 世界主要事件日誌(1995. 4. 1 ~ 1995. 6. 30)
- 95-03 世界主要事件日誌(1995. 7. 1 ~ 1995. 9. 30)
- 95-04 世界主要事件日誌(1995. 10. 1 ~ 1995. 12. 31)
- 96-01 世界主要事件日誌(1996. 1. 1 ~ 1996. 3. 31)
- 96-02 世界主要事件日誌(1996. 4. 1 ~ 1996. 6. 30)
- 96-03 世界主要事件日誌(1996. 7. 1 ~ 1996. 9. 30)

〈年例情勢報告書〉

- 91 統一環境斗 南北韓 關係: 1991~1992
- 92 統一環境斗 南北韓 關係: 1992~1993
- 93 統一環境斗 南北韓 關係: 1993~1994
- 94-01 北韓 核問題斗 南北關係
- 94-2 統一環境斗 南北韓 關係: 1994~1995
- 95-01 統一環境斗 南北韓 關係: 1995~1996

〈論叢〉

統一研究論叢 創刊號(1992. 6)

統一研究論叢 第1卷 2號(1992. 12)

統一研究論叢 第2卷 1號(1993. 7)

統一研究論叢 第2卷 2號(1993. 12)

統一研究論叢 第3卷 1號(1994. 8)

統一研究論叢 第3卷 2號(1994. 12)

統一研究論叢 第4卷 1號(1995. 8)

統一研究論叢 第4卷 2號(1995. 12)

統一研究論叢 第5卷 1號(1996. 7)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
vol. 1(1992)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
vol. 2(1993)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
special edition(1993)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
vol. 3(1994)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
special edition(1994)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
vol. 4(1995)

한독 WORKSHOP: ECONOMIC PROBLEMS OF NATIONAL
UNIFICATION(1993)

한미 WORKSHOP : US-Korean Relations at Time of
Change(1994)

〈資料〉

- 92-01 統一 및北韓關聯 研究文獻目錄(國文篇)
- 92-02 統一 및北韓關聯 研究文獻目錄(外國語篇)
- 93-01 藏書目錄: 單行本·研究報告書
- 93-02 藏書目錄: 特殊資料
- 93-03 獨逸 統一條約 批准法律
- 94-01 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(上)
- 94-02 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(中)
- 94-03 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(下)
- 95-01 藏書目錄: 單行本·研究報告書(追錄I)
- 95-02 藏書目錄: 特殊資料(追錄I)

〈통일문화시리즈〉

- 94-01 統一文化研究(上)
- 94-02 統一文化研究(下)
- 95-01 統一과北韓社會文化(上)
- 95-02 統一과北韓社會文化(下)

북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망

세미나시리즈 96-04

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 北韓研究室

서울 중구 장충동2가 산5-19

전화: 237-9288, FAX: 237-9289

印刷處 陽東文化社 전화: 266-0892

印刷日 1996년 12월 일

發行日 1996년 12월 일
