

# 연구논단

해외  
전문가  
기고 **북한의 외교정책과 일본/72**

서대숙 미국하와이대 교수

**밀월과 소원의 중국-북한관계/85**

금희연 연세대 초빙교수

**북한경제정책의 기본틀과 그 결과/97**

박형중 성균관대 강사

# 북한의 외교정책과 일본

서대숙 / 미국 하와이대 교수

북한이 일본과의 수교에 성공하게 된다면 상당한 배상금을 받을 것이고 이는 북한 경제의 회생에 커다란 도움이 될 것이다. 비록 미국이 북한을 인정한다고 할 지라도, 그것은 북한에게 별다른 경제적 보상이 없는 정치적 행위에 불과할 것이다. 미국 의회가 북한과의 무역을 허용하는 법안을 통과시켜도 미국으로부터의 경제적 이득은 기대하기 어렵다. 북한은 그러한 이득을 얻어내기 위해서 현재 미국과 무역관계를 맺고 있는 중국, 남한, 내만 등 동아시아와 동남아시아 국가들과 경쟁해야만 할 것이다. 미군이 남한에 주둔하고 있는 한, 미국의 대북한 경제감소는 가능성이 희박하다. 하지만 일본이 북한과의 무역을 시작하여 이득을 보게 된다면, 이는 북한이 자본주의 세계로 유입하는 효과를 가지게 될 것이다.

1990년대 후반까지 북한 외교정책은 일본을 가장 원상태이별로 끌어 들임과 동시에 조속된 역사적 사실에 근거한 비합리적 요구를 자제하는 유연성을 발휘해야 할 것이다. 1930년대 김일성이 일본에 전쟁을 포고했다는 것은 억지이다. 전쟁은 오직 국가에 의해서만 포고될 수 있기 때문이다. 또한 일본이 식민 통치 이외의 기간에 대한 배상금까지 재검정 필요도 없다. 일본과의 보다 생산적인 협상을 위해, 북한은 북한인 남편을 따라 북한으로 끌려간 모든 일본인 부인들을 일본에 되돌려 보내고 또 그 밖에 일본의 잦다한 요구들을 들어 줄 수 있는 이량을 보여야 할 것이다.

과거 북한의 동맹국이었던 러시아나 중국은 북한을 자본주의 국가들에게 소개시켜 줄 능력을 가지고 있지 못하다. 남한, 일본, 미국 중에서, 1990년대 후반까지 북한의 외교정책 목표 달성 여부를 가름할 열쇠는 바로 일본이다.

## I. 서론

1990년대 선진국가들과의 대화를 시작하면

시부터 북한은 국제외교무대에서 매우 가치적이고 적극적으로 활동해 왔다. 북한은 국제원자력기구(IAEA)와 국제연합(UN)과 같은 국제

기구의 회원국이 됨으로써 이들 기구와의 외교 협상을 개시했다. 하지만 북한은 자신이 추구하는 외교정책 목표의 달성에 그리 성공적이었다고 보기는 어렵다. 북한은 지금까지 계속 형제 사회주의 국가들과 좋은 관계를 유지해 왔으며, 사실 과거 북한의 외교관계라는 것은 동유럽, 소련, 쿠바, 중국, 베트남과 같은 공산국가들로 한정되어 있었다. 과거의 북한은 이들 국가들과의 외교 관계에 만족할 수 있었다. 마르크스-레닌주의라는 보편적 진리를 함께 신봉하는 이들 국가와의 외교관계는 당시 사회주의 국가들간에 널리 퍼져 있던 전통적인 동료애와 친목에 의해 별탈 없이 보호될 수 있었던 것이다.

하지만 중소분쟁 기간 중 소련, 중국 양쪽 모두와 외교적 분쟁을 경험하였던 북한은 이를 계기로 제3세계 국가들과의 외교관계 수립을 꾀하게 되었다. 1968년 북한은 비동맹회의에 가입하였다. 양극체제 하에서는 대부분의 서구 선진국가들이 정치적, 경제적으로 북한을 그리 중요시하지 않았으며, 따라서 북한과 의미있는 관계를 수립하지 않았다. 당시 북한에 대해 서구국가들이 일반적으로 가지고 있던 인식은 가끔 국제 테러행위를 범하면서 매우 독특한 형태의 공산주의를 교조적이고 광란적으로 신봉하는 국가라는 것이었다.

1990년대 초 소련과 동구 공산주의 국가들이 붕괴하자, 북한은 서구 선진국가들과의 관계 수립을 모색해야만 했다. 북한의 가장 가까운 우

방이자 시혜자였던 중국은 한편으로는 중국공산당과 사회주의 정치체제를 계속 유지하면서도, 다른 한편으로는 남한을 포함한 여러 자본주의 국가들과의 경제적, 정치적 관계 수립을 통해 진정으로 경제적 향상을 추구해 나갔다.

북한은 이와 비슷한 방식으로 자신의 고유한 사회주의 정치체제가 공산주의의 몰락이라는 현재의 위기에서 생존해 나갈 수 있으리라고 기대하고 있으며, 또한 현재의 독재 체제를 앞으로도 계속 유지·발전시켜 나가기를 원하고 있다. 따라서 1990년대 북한 외교정책의 목표는 미국으로 대표되는 서구 선진공업국가들과 의미있는 정치·경제적 관계를 수립하는 일이다. 1990년대 들어 지금까지 자본주의 국가들과의 외교관계에서 북한이 성취해 낸 것은 결코 성공적이라 할 수 없다. 선진국가들, 그리고 넓게는 국제사회 전반이 북한에 관심을 보이는 유일한 이유는 바로 북한의 핵무기 개발이다. IAEA와의 협상은 난항이었으며, 남한, 일본, 미국과의 협상은 모두 실패로 끝났다. 사실상, 1990년대 들어 북한과 이들 국가와의 관계는 1980년대 보다 더 악화되었다고 할 수 있다.

이 글의 목적은 과연 어떠한 방법으로 현재의 북한 정권이 정치체제를 유지하면서 1990년대의 외교정책 목표를 달성할 수 있을까 하는 문제를 분석해 보는 데에 있다. 북한 외교정책의 기본 이념과 정책 목표를 먼저 간단히 살펴 보겠다. 그 다음 북한의 외교 관행과 인사들을 살펴 보고, 또 과거 사회주의 국가나 제3세계 국

가들과의 외교 관계에 있어서의 성과와 실패들을 분석해 보겠다. 이 글에서 주장하려는 바는 북한의 과거 외교 관행은 1990년대 전반기를 맞아 새로운 국제 질서에 적응하고자 하는 북한의 노력에 별 도움이 되지 못했다는 점이다. 끝으로 1990년대 후반기에 들어서는 이 시점에서 자신의 외교정책 목표를 달성하기 위해서 북한은 앞으로 어떠한 외교적 수단을 활용해야 할 것인가 하는 문제에 대해 전망해 보겠다.

## II. 기본 이념과 정책 목표

북한 외교정책의 기본 이념은 주체사상, 즉 자주 정신이다.<sup>1)</sup> 1992년 4월 8일 최고인민회의 제9기 제3차회의에서 이루어진 북한 헌법의 개정 과정에서, 주체사상은 비단 외교정책 뿐만 아니라 북한 생활의 모든 측면에 있어서 최고의 지도 이념으로 떠받들여졌다.<sup>2)</sup> 북한의 이전 헌법들은 한결같이 마르크스-레닌주의를 언급하며 이를 북한 사회에 창조적으로 적용할 것을 강조해 왔다. 하지만 1992년 새로 개정된 헌법에는 마르크스-레닌주의에 대한 언급이 전혀 없다. 1980년 10월 개최되었던 마지막 당대회에서 김일성은 북한 외교정책의 세가지 목표로 '자주, 친선, 평화'를 주창하였다.<sup>3)</sup> 북한의

기본 이념에 대한 빈번한 언급과 이에 바탕한 외교정책 목표의 설정은 과거 북한 외교정책의 역사와 발전 과정을 반영하는 것이다.

북한의 외교정책은 중국과 소련 양국에의 의존이라는 고질적 병폐에서 벗어나지 못해 왔다. 한국 해방에 있어서의 소련의 역할, 그리고 한국전쟁 기간중의 중국의 지원으로 인하여, 정권 수립 후 20년 동안의 북한 외교정책은 이 양국가의 이익을 벗어날 수가 없었다. 하지만 중소 분쟁의 발발 이후로 북한은 자신의 힘센 이웃이자 시혜자였던 양국가로부터 독립을 선언할 수 있었다. 북한은 이러한 자립을 매우 소중히 여겼으며, 이는 또한 북한 외교정책의 최우선 목표의 달성을 의미하는 것이었다.

1970년대 동안 북한의 외교정책은 그 두번째 목표라고 할 수 있는 '친선'의 촉진을 통한 제3세계 국가들과의 관계 수립에 중점을 두었다. 북한은 60개 이상의 국가와 외교 관계를 맺는데 성공하였는데, 이는 북한이 과거 수교관계를 맺고 있던 국가 수의 3배에 이르는 숫자였다. 1948년 9월 북한 정권이 처음 들어 섰을 당시 외교관계를 맺고 있던 나라는 7개 국가에 불과했으나, 1980년대 초반에 와서는 100개 이상의 국가와 외교관계를 맺게 되었다. 1990년

2) 수정 헌법의 전문은 *Gekkan Chosen shiryō*, vol. 33, no. 2 (Feb 1993)에 실려 있다. 헌법 수정은 1992년 4월 9일자 「노동신문」에 공표되었다.

3) Kim Il Sung, Report to the Sixth Congress of the Workers' Party of Korea on the Works of the Central Committee, Pyongyang: Foreign Languages Publishing House, 1980, pp. 82-97.

1) 주체사상의 내용에 대한 논의는 본 연구의 목적을 벗어난다. 이 사상에 대해서는 다양한 언어로 쓰여진 많은 문헌이 있다. 그 중에서도 특히 *The Immortal Juche Idea* (Pyongyang: Foreign Languages Publishing House 1984)를 참조하라.

대 들어서 북한은 외교정책의 세번째 목표인 항구적 평화와 안보의 달성을 위하여 열심히 노력하고 있으나, 그리 성공적이라고 할 수는 없다.<sup>4)</sup>

국제정치환경이 급속히 변하고 국가들간의 관계가 점점 더 상호의존적으로 되어가는 이러한 시점에서, 북한의 이러한 외교정책 목표 추구는 아직도 자신의 독특한 이념성향인 자주성에 그 바탕을 두고 있다. 사회주의권의 모든 국가들이 붕괴하거나 변혁을 시도하고 있는 이 시점에서, 북한은 아직도 자기들 고유의 사회주의를 주창하고 있다. 또한 북한은 국제 평화와 안보를 주창하면서도, 다른 한편으로는 국제 공동체의 모든 구성원이 더 이상의 확산을 막으려고 하는 대량살상 무기를 생산하고 있다.

### III. 외교정책 지도자들과 정책 실행

45년 동안 일인지배체제 하에 놓여 있던 덕분에, 북한의 정치체제는 연속성과 안정성을 유지할 수 있었다. 과거 46년 동안 북한 외교부장의 자리에 올랐던 사람은 5명에 불과하다.

남한 공산주의 세력의 지도자였던 박헌영은 정부수립부터 한국전 종식까지 (1948~1953) 5년간 외교부를 이끌었다. 박헌영은 김일성의 권력 경쟁자였다. 김일성은 연합 정부의 형성을 위해 박헌영을 외교부장 겸 부주석으로 임명하였으나 한국전이 끝나자마자 곧 제거해 버렸다. 소련계 한국인 남일이 그 뒤를 이어 1953년부터 1959년까지 6년간 외교부장의 임무를 수행했다. 이 6년은 전후 재건 기간으로서 북한이 소련과 그 밖의 동구 공산주의 국가로부터의 원조를 필요로 하던 때였다. 북한에 대한 소련의 영향력이 줄어들자, 남일은 자리에서 물러나고 말았다.

북한의 다른 어떤 세력도 감히 도전할 수 없는 절대권력의 공고화에 성공한 후, 김일성은 자기 사람이라 할 수 있는 박성철을 외교부장에 임명하였다. 박성철의 최우선 외교정책 목표는 중소분쟁이라는 매우 어려운 시기에 독립적 정책을 수행해 나가는 일이었다. 그는 1959년부터 1970년까지 11년간의 임기를 누렸다. 북한이 제3세계 국가들과의 친선이라고 하는 두번째 외교정책 목표에 중점을 두기 시작할 무렵 박성철은 국가부주석으로 승진되고 허담이 외교부장으로 등장하게 되었다. 이 시기는 또한 김일성의 과거 동료들이 자신들의 정치적 경력을 끝내 가고 이들을 대신해 김일성의 친척들이 대거 등장하기 시작하던 때이기도 하다. 허담의 경우도 자기 부인과 김일성간의 친척 관계 덕분에 이같은 고위직에 올랐다고 한

4) 북한 외교정책의 이념과 목표와 관련된 견해로는 다음 글을 참조하라: Dae-Sook Suh, "The Organization and Administration of North Korean Foreign Policy," in *North Korea in a Regional and Global Context*, edited by R. A. Scalapino and Hongkoo Lee (Berkeley: Institute of East Asian Studies, 1986), pp. 1-19. 북한 외교정책 체제에 대한 분석으로는 특히 다음 책을 참조하라: B. C. Koh, *The Foreign Policy System of North and South Korea*, Berkeley: University of California Press, 1984.

다. 하지만 외교정책 지도자로서 그가 남긴 실적은 매우 대단한 것이었다.

허담의 재임기간은 13년 반(1970~1983)으로서, 북한의 최장수 외교부장이었다. 그는 아프리카, 남미, 유럽, 스칸디나비아, 남아시아, 동남아시아를 망라하는 75개 국가와의 외교 관계 수립에 성공하였으며, 또한 뉴욕에 북한유엔대표부를 설치하기도 했다. 1984년부터 허담은 한반도통일 문제를 전담하게 되었으며, 1983년 김영남이 외교부장 자리를 차지, 현재까지 계속되고 있다. 김영남은 매우 경험이 많은 외교관료로서, 외교부장에 오르기 전에는 당의 국제부를 장기간 이끌어 왔다. 그는 1983년부터 현재까지 11년간 재임하며, 김일성으로부터 김정일로의 권력이양기의 어려운 외교문제를 숨써있게 처리해 왔다. 김영남은 김정일의 충실한 지지자로서, 북한 외교정책의 연속성을 제공해 주고 있다.

정권수립후 처음 20년간 오직 형제 사회주의 국가들과의 긴밀한 관계 유지에만 전념해 왔던 북한으로서는 그 밖의 비사회주의 국가들과의 관계에는 별 경험을 갖지 못하였다. 또한 처음 10년간 소련과 중국에 대한 지나친 의존을 경험해야 했던 북한은 바로 이들 양국가의 영향력으로부터의 독립을 자신들 외교정책의 최우선 과제로 삼게 되었다. 마침내 소련과 중국으로부터 어느 정도의 독립성을 가지게 되자, 북한은 대외관계의 지평선을 확대하기 시작하였는데, 그 주요 대상은 서구 선진국가들이 아니

라 제3세계 국가들이었다. 이들 국가와의 외교 관계 수립을 위해 북한이 사용한 원칙은 바로 친선으로서, 북한 외교정책의 두번째 목표이기도 하다. 이 원칙은 과거 형제 사회주의 국가들과의 관계에서 북한이 누렸던 진실된 관계의 형성을 목표로 하고 있다.

제3세계 국가들과의 수교 과정에서 북한이 자주 사용했던 전략의 하나는 주체사상 연구센터의 설립을 추진하는 것이었다. 북한은 김일성의 주체사상을 널리 알리기 위해 평양 한복판에 최고층 건물을 지었을 뿐 아니라, 제3세계 국가들에게도 엄청난 자금을 뿌렸다. 오늘날 북한은 전세계에 걸쳐 퍼져 있는 주체사상 연구센터들을 뿔내고 있다. 제3세계 국가들을 향해 북한이 보낸 주된 메세지는 기술적으로 앞선 선진 강대국들(사회주의 국가가 되었던 혹은 자본주의 국가가 되었던)의 지배로부터 벗어나, 자주적으로 변모해야 한다는 것이었다.

최근에도 (1994년 4월 8일~10일) 주체사상에 대한 국제 세미나가 인도의 뉴델리에서 개최된 바 있다. 세미나의 주제는 '자주, 친선, 평화'로서, 북한 외교정책의 세가지 목표이기도 하다. 20개 이상의 국가들로부터의 공식 대표단은 물론이고, 각지에 퍼져 있는 국제적 혹은 지역 단위의 주체사상 연구센터의 대표단이 회의에 참석하였다. 수많은 저명한 정치 지도자들이 축하메세지를 보냈으며, 과거 제3세계 국가의 정치지도자였던 사람들 중 일부는 직접 세미나에 참석하였다. 북한의 경우 최고인민회

의 외교위원회 위원장으로 새로 선출된 황장엽이 대표단을 인솔하였다.<sup>5)</sup>

제한된 수의 사회주의 국가와 제3세계 국가들과의 과거 교류 경험만을 가지고 있던 북한으로서는 기술적으로 발달된 선진 자본주의 국가들과의 관계 형성에는 제대로 준비가 되어 있지 못하였다. 주체사상을 신봉하며, 북한과의 관계에 있어서도 자주의 원칙을 적용하여 자주, 친선, 평화의 정신을 표방하는 서구 선진국가들은 없을 것이다. 자유와 생존을 위해 강대국에 의존해야만 했던 북한의 아픈 역사를 공유하고 있는 서방 국가는 별로 없다.

자주의 원칙에 반대할 국가는 없지만, 서방 선진국들의 눈에 비친 세계는 통신망의 급속한 발전과 기술혁신으로 인해 점차 좁아지고 있다. 세계는 보다 상호의존적으로 변해 가고 있는 것이다. 환경보전과 대량살상무기의 생산과 같은 쟁점들은 더 이상 일개 주권국가가 혼자서 결정할 문제가 아니라 세계 공동체 전체의 관심사가 되었다. 북한의 이념성향은 교조적이고 유연성이 없으며, 이러한 경직된 이념과 그에 따른 외교정책 목표는 서구 선진국가들과의 관계에 있어서 북한의 국익 증진에 오히려 방해가 되고 있다.<sup>6)</sup>

5) 이 회의의 자세한 내용은 다음 신문을 참조하라: *Pyongyang Times*, April 15, 1994. 이 대표단은 김일성의 82번째 생일을 맞아 그에게 축하의 메시지를 보내기도 했다.

#### IV. 1990년대 전반기의 북한 외교정책

1990년대 전반기 동안 북한 국내 정치의 주된 관심은 김일성으로부터 김정일로의 권력 이양을 공고화하는 것이었으나, 같은 기간 동안 외부세계의 변화, 즉 미국과 소련 두 초강대국에 지배되었던 양극체제에서 미국이 주도하는 새로운 국제질서로의 변화에 직면해야만 했다. 더욱더 중요한 것은 북한이 직면한 새로운 세계는 형제 사회주의 국가들의 붕괴로 공산주의-사회주의에 바탕한 정치체제의 생존력이 의문시되는 세계라는 점이다. 고립된 북한 주민들에게 우리식 사회주의는 결코 무너지지 않을 것이라고 설득하는 데는 별 어려움이 없었으나, 새로운 국제질서에 적응하는 것은 매우 어려운 일이었다.<sup>7)</sup>

외교정책의 이정표를 설정해 주는 북한노동당은 당국제부의 주장으로 김영남을 대신하여 떠오르는 젊은 외교관료 김용순을 임명하였다. 새로운 세계에의 적응이라는 막중한 임무를 수행했던 것은 바로 이 두 사람, 즉 정부내 김영남과 당내 김용순이었다. 정권 수립 후 처음으로, 북한은 테러 행위를 자제함으로써 국제사

6) 이것은 북한의 이념과 외교정책 목표에 대한 간단한 개관에 불과하며, 북한 외교정책의 역사에 대한 고찰은 아니다.

7) 김정일의 북한식 사회주의에 대한 정당화와 북한 체제에 간섭하지 말라는 외부에 대한 경고는 다음 글에 잘 나와 있다: 김정일, "사회주의에 대한 해방은 허용될 수 없다", 「근로자」, 1993, 3월. 이 글은 너무도 중요하여 「노동신문」(1994년 3월 4일)에 다시 실렸다.

회에서 자신의 이미지를 개선하는 데 노력을 기울였다. 서울 올림픽 직전에 발생했던 남한 민항기 폭파 사건 이후, 북한은 가시적인 테러 행위를 극도로 자제해 왔다. 물론 북한으로서 그러한 이미지 개선이 쉬운 일이 아니며, 하루밤에 달성될 수는 없다. 새로운 국제질서에 편입하고자 하는 북한의 노력은 1989년에 시작했다고 볼 수 있으며, 1990년대 전반기까지 계속되었다.

1988년 서울 올림픽 이후, 북한은 관계개선과 한반도 긴장완화를 위한 대화에 남한을 끌어 들이는 정책을 시도하였다. 양측 총리의 상호 방문과 고위 회담을 거쳐 1991년 12월 13일 서울에서의 5차 회의에서 전반적인 합의가 이루어졌다. 1992년 2월 19일 평양에서 개최된 6차 회의에서는 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」가 체결되었다.<sup>8)</sup> 뒤이은 고위급 회담에서 여러가지 부속 합의서가 체결되었는데, 그 중에는 연락사무소, 합동 군사위원회, 교류·협력위원회의 설치에 관한 합의가 포함되었다.

남북한간에 이루어진 이 협정은 1945년 국토 분단 후 양측이 상호 화해에 가장 근접한 것이었으며, 북한 언론들까지도 이 협정을 긍정적으로 평가했다.<sup>9)</sup> 1992년 9월 8차 고위급 회담 후 북한은 1992년 11월에 다시 만나 기본합의

서의 실행을 위해 화해, 군사, 경제협력 및 사회문화 협력에 관한 4개의 공동위원회를 설치하기로 약속했다. 하지만 1992년 11월 3일 북한은 남한의 군사 행동을 비난하는 성명을 발표하고 남한과의 더 이상 대화를 중단하였다.

자본주의 세계에 편입하려는 노력의 일환으로, 북한은 외교관계 정상화를 위한 일본과의 진지한 대화도 시작하였다. 한국인과 일본인과의 역사적 적대감으로 인해 북한은 일본과의 접촉을 오래동안 꺼려 왔다. 일본은 한국전쟁에서 남한과 미국을 지원했으며, 1965년에는 남한측과만 외교관계를 정상화하였다. 지난 30년간 일본과 남한은 가까운 관계를 유지해 왔으며, 이러한 일본의 행위는 북한에게 커다란 실망을 안겨 주었다.

북한으로 하여금 자신들의 경직된 입장을 바꿔 일본과의 관계 정상화에 관심을 표하도록 만든 사건은 바로 1990년 9월 일본 자민당의 가네마루 신(金丸信)과 사회당 대표들이 주도했던 고위 정치지도자들의 북한 방문이었다. 들리는 바에 의하면, 김일성보다 한살 아래인 가네마루 신은 김일성을 ‘형님’이라고 부름으로써 그에 대한 우애와 존경을 표했다고 한다. 또한 극도로 기분이 좋아진 김일성은 가네마루에게 북한 체류를 연장하고 공동선언문을 발표하자고 권유하였다고 하는데, 이것이 바로 일본과

8) 이 협정의 내용은 다음 잡지에서 영자로 볼 수 있다: *Korea and World Affairs*, vol. 16, no. 1 (Spring, 1992), pp. 145~148.

9) 그 예로서 「노동신문」 1992년 9월 18일자의 기사는 이 협정을 승인하며, 이는 남한이 북한측의 통일정책을 받아들이고 있음을 보여주고 있다고 주장하였다.



북한간의 관계정상화 회담의 시작이 되었다.

1990년 11월 북경회담을 필두로 북한과 일본은 1992년 1월까지 모두 6차례나 만나 외교관계 수립을 논의하였다. 그들은 여러 문제를 논의했지만, 주로 다음의 네가지 문제로 압축될 수 있다: (1) 외교관계 정상화의 조건들, (2) 전쟁 배상과 관련된 경제 문제들, (3) 양국간 국제관계에 대한 문제들, (4) 일본에 거주하고 있는 조선인들과 일본에서 북한으로 송환된 조선인의 일본인 부인들의 법적 지위 문제.<sup>10)</sup>

관계정상화 전에 일본과 북한이 해결해야 할 문제가 여러가지 남아 있다. 1991년 2월 북한노동당의 신임 국제부장인 김용순은 도쿄에 가서 가이후 당시 일본 총리에게 김일성의 친서를 전달하였다. 하지만 자주라는 기본 외교목표에 바탕한 북한의 태도는 매우 비합리적이었으며 고집스러운 것이었다. 1년을 넘게 계속되었던 회담을 통해, 일본 대표단은 북한의 협상방식이 전통과 관례에 벗어날 뿐 아니라 북한의 요구는 일본으로서 받아들이기 어려울 정도로 독선적인 성격을 띠고 있다는 것을 깨닫게 되었다. 일본측은 관계정상화 전에 핵무기 의혹 해소를 요구했다. 물론 협상은 깨지고, 그 후 아무런 진전을 보지 못했다.

국제연합의 한반도 정치문제 논의에서 소외되는 것이 두려워 북한은 결국 1991년 9월 남한과 함께 UN에 가입하기로 동의했다. 이에

많은 관측가들은 북한이 드디어 자신의 교조적 외교정책을 수정하고 새로운 국제환경에 적응하기 시작했다고 생각했다. 과거 북한은 두개의 분리된 국가로서 남북한의 UN 동시가입을 강력하게 반대해 왔던 것이다.<sup>11)</sup>

게다가 북한은 UN 가입 후 국제사회에 최대한으로 유화적인 태도를 보였다. 1992년 1월 북한은 핵안전협정에 조인했는데, 이는 1985년 가입한 핵확산금지조약이 규정했던 '7년내 기한'을 준수한 것이었다. 물론 핵안전협정 조인의 후속조치로서, 북한은 IAEA의 핵시설 사찰을 허용하였다. 하지만 무슨 이유에서인지 이러한 사찰은 북한이 자체생산한 우라늄을 이용하여 비밀리에 핵무기를 제조하고 있을지도 모른다는 국제사회의 의구심을 불식시키지는 못하였다.

남한이나 일본과의 협상에서 아무런 진전을 보지 못한 북한은 미국과의 직접 협상을 시작하였다. 하지만 미국은 북한에 별 관심을 갖고 있지 않았다. 미국과의 직접대화에 대한 북한의 관심은 이미 1974년부터 시작되었으나, 미국은 북한과의 외교 접촉을 북경에서의 영사급 회담 수준으로 제한하였다. 지역평화와 남한의 안보문제와 관련한 사항 이외에는 북한은 미국의 관심 밖에 존재하였다. 종전에 볼수 없었던

10) 김강녕, "일-북한 관계 개선 전망과 남북한 관계", 『통일문제연구』, 1992년 봄, pp. 259~293.

11) 남한과 분리하여 UN에 가입하지 않겠다는 김일성의 고집은 다음의 저서에 나와 있다. Kim Il-Sung, *Let Us Prevent a National Split and Reunify the Country*, Pyongyang: Foreign Language Publishing House, 1973, pp. 5~17.

최대 호의의 표시로서, 북한은 한국전쟁 중 전사했던 미군의 유해를 돌려주었으나, 이러한 호의도 인권침해나 중동국가에 대한 미사일 수출 등 미국이 제기한 더 큰 문제들에 가려 빛을 발하지 못하였다.

북한의 대미 협상은 결국 한가지 주요 쟁점으로 압축되었는데, 그것이 바로 북한의 핵무기 개발 계획이었다. 1992년 1월 북한의 원자력공업부 부부장 홍근표와 IAEA 사무국장 한스 브릭스가 핵안전협정에 서명하자, 미국은 처음으로 북한과의 고위급 접촉을 허용하였다. 김용순은 미국부성 정치분야 차관 아놀드 캔터를 뉴욕에서 만나 양국간 현안을 논의하였다.<sup>12)</sup>

1992년 1월부터 1994년 3월까지의 대미 협상에서 북한은 자신의 안보 보장에 대한 자주적이고, 자립적이고, 교조적인 주장을 절대로 굽히지 않는 고집스러움을 보여주었다. 북경에서의 제33차 영사급회담을 끝낸 후, 1993년 6월 미국은 국무성 정치군사 담당 차관보 로버트 갈루치와 북한의 외교부부장 강석주와의 고위급 회담을 개최하였다. 북한은 애당초 미국과의 접촉을 성사시키기 위해 NPT 탈퇴를 위협해야 했으며, 후속 회담의 개최를 위해서 NPT 탈퇴를 유보하기로 합의해야만 했다. 2차 고위

급회담은 1993년 7월 제네바에서 열렸으나, IAEA의 핵시설 사찰에 대한 북한의 경직된 태도로 인해 3차회담은 무기한 연기되었다.

1994년 3월 미국과 북한간의 대화 단절 이후, 여러 북한 정부 부처들은 자신들의 입장을 정당화하는 다양한 성명을 발표하였다. IAEA의 핵사찰 직후 북한 원자력공업부 대변인은 IAEA 사찰단을 비난하는 성명을 발표하고 1994년 3월의 핵사찰은 2월 15일 IAEA와 북한간, 그리고 2월 25일 미국과 북한간에 합의된 특별 조건하에서 이루어진 것이라고 주장하였다. 이 대변인의 주장은 3월 핵사찰은 핵확산금지조약의 조건하에서 이루어진 정기 사찰이 아니라, 핵확산금지조약 탈퇴를 임시적으로 유보한 북한의 특별한 입장을 고려하여 핵안전협정의 연속성 보장만을 목적으로 이루어진 특별 사찰이었음을 분명히 하려는 것이었다.<sup>13)</sup> IAEA 이사회가 이 문제를 UN 안보리에 회부하는 결의안을 통과시키자, 북한 원자력공업부 대변인은 일주일도 안 지나 또 하나의 성명을 발표, IAEA의 작업을 깎아내리고 IAEA의 편파적인 미국 편들기를 비난하였다.<sup>14)</sup>

이와 비슷한 맥락에서 1994년 3월 21일 북한 외교부 대변인은 성명을 발표, 미국과 IAEA 측이 핵문제 협상에 있어 북한과 협력할 용의가 없다면 북한으로서는 현재의 탈퇴 유보를 취소

12) 북미간 외교협상 역사에 대한 자세한 기술은 이 글의 목적을 벗어난다. 미북관계에 대해서는 수많은 글들이 있으나, 그 중에서도 특히 다음 글을 참조하라. Robert A. Scalapino, "The United States and North Korea: The Uncertain Future," *The Korean Journal of National Unification*, 1993, special edition, pp. 7~22.

13) 1994년 3월 18일 발표된 북한 원자력공업부 대변인의 성명을 보라.

14) 이 성명의 전부를 보려면 다음을 참조하라: *Pyongyang Times*, April 2, 1994, p. 8.

하고 NPT를 탈퇴하겠다는 1993년 3월 12일의 원래 정책으로 돌아가는 수 밖에 없다고 천명하였다.<sup>15)</sup> 북한 외교부 대변인은 1994년 4월 4일 북한에게 추가사찰을 요구하는 UN 안보리 의장의 성명서에 대한 반박성명을 발표하였다. 그는 UN 안보리가 미국의 손에 놀아나는 꼴이라며, UN이 미국과 협력하여 북한을 괴롭히고 있다고 주장하였다. 핵안전협정 규정은 북한의 NPT 탈퇴 발표로 이미 그 유효성을 상실했다는 점을 감안할 때 북한이 핵사찰을 계속 허용했던 것은 평화를 향한 선의의 표현이었음을 강조함으로써 대변인은 북한의 입장을 정당화하였다. 물론 북한의 임시적 탈퇴 유보는 미국을 대화에 끌어 들이기 위한 것이었다.<sup>16)</sup>

팁스피리트 훈련 재개, 패트리엇 미사일과 아파치 공격용 헬기의 남한 배치, 그리고 주한 미군의 증대 가능성 등 미국측이 북한이 수용하기 어려운 정도의 강경한 정책을 채택하고 나오자, 북한 인민군 최고사령관 최광은 “적을 무참히 부숴버리겠다”고 발언하였다. 1994년 4월 8일 김정일의 국방위원회 위원장 선출 1주년을 기념하여, 최광은 전인민들이 조국 수호를 위한 요새와 방패가 될 것을 촉구하였다. 북한 중앙방송국은 IAEA나 UN 안보리를 통한 미국의 압력에도 불구하고 “우리는 절대 굴복하지 않을 것이다”라는 내용을 방송함으로써 북한의 결의를 보여 주었다. 또한 이 방송은 북

한이 “대화에는 대화로” 답할 것이고, “힘에는 힘으로” 맞설 것임을 밝혔다.<sup>17)</sup>

## V. 북한 외교정책의 미래

기술적으로 발달한 선진공업국가들과의 관계 개선, 그리고 새로운 국제사회에 기여하는 당당한 일원으로서의 위상 확립을 목표로 하였던 북한의 외교적 노력이 지금까지는 실패했다고 볼 수 밖에 없다. 북한은 남한과 여러가지 상호 이득이 될 조치들에 합의를 해 놓고도, 이를 실행에 옮기는 데 실패했다. 일본과는 관계 정상화를 위한 협상을 시도했으나, 거기서도 성공하지 못했다. 남한은 이미 중국, 소련과 외교관계를 맺었음에도 불구하고 북한은 일본, 미국과의 관계 정상화를 성사시키지 못하고 있다. 실제로 1990년대 들어 북한의 대남한, 대일본, 대미국 관계는 소련이 북한을 지원해 주었던 1980년대 보다 더 나빠졌다고 할 수 있다. 북한은 서구 선진국가들과 관계를 맺는 데에 실패했다. 그 반대로 1993년 7월 선진 7개국 정상들로부터 핵확산금지조약과 핵안전협정의 규정을 준수하라는 경고문을 받았다.<sup>18)</sup> 또한 북

16) 이 성명의 전부는 *Pyongyang Times*, April 9, 1994, pp. 1~3에 실려 있다. 이 성명과 그 전 원자력공업부 대변인의 성명에서, 북한은 IAEA 이사회와 UN 안보리의 사과를 요구하였다.

17) *North Korean News*, no. 731, April 18, 1994.

18) G-7 지도자들은 1993년 7월 8일 도쿄에서 성명을 발표하여, 북한에게 NPT 탈퇴 결정을 철회하고 핵안전협정 등과 같은 핵관련 의무를 다할 것을 촉구하였다.

15) 1994년 3월 21일의 라디오 방송 내용으로, 1994년 3월 24일 「내외통신」 892에 실려 있다.

한은 UN 안보리 경제 제재의 목표가 될 가능성도 있다.

1990년대 후반기에 들어 북한으로서는 선진 공업국가들과의 협상에서 자신의 위치를 향상시키기 위해서 외교 지도자들과 전략을 바꾸어야만 할 것이다. 내부적으로 남한, 일본, 미국 등과의 접촉에서 주로 활동했던 외교정책 지도자로는 전총리 연형묵, 현외교부장 김영남, 노동당 국제부장 김용순, 일본의 노보루 나카히라(中原立)와 관계정상화를 논의했던 전금철, 그리고 미국과의 협상에 참여했던 강석주 등이 있다.

북한 외교정책을 책임지고 있는 관료들은 혼란 상태에 있는 듯 하다. 남한과의 협상을 주도했던 연형묵 총리는 1992년 12월 당 중앙위 제6기 제20차 전원회의에서 자리에서 물러났다. 연형묵은 당정치국 위원으로서의 지위도 박탈당했다. 지난 11년간 외교부장 자리를 지켜왔던 김영남은 대부분의 주요 현안을 부하직원들에게 위임하고 있는 것 같다. 그가 내부적으로 김정일을 지지하며 대외관계도 잘 관리해 왔던 것은 사실이나, 과거 최고 외교정책 지도자들의 임기로 볼 때 이제 그의 영전과 그에 따른 새인물의 등장이 필요한 시기가 왔다고 할 수 있다. 김영남의 후계자로서 길러 오던 김용순은 1993년 12월 정치국 위원의 지위를 박탈당함으로써 오히려 강등된 것 같다. 김용순은 그 1년전인 1992년 12월에 김달현과 함께 정치국 교채 위원으로 선출되었다.<sup>19)</sup> 두사람 모두 해임

된 것으로 보인다. 김용순은 핵개발 계획 관련 협상도 책임지고 있었는데, 핵개발 계획에 있어서 북한이 처했던 어려움이 그의 제거에 명분으로 작용한 듯하다. 1994년 들어 김용순에 대한 소식은 들리지 않고 있어, 아직도 그가 노동당 국제부를 책임지고 있는지는 불분명한 상태이다.

전금철은 일본과의 협상이 깨진 직후 사라졌으며, 그 자리는 그의 부하직원이었던 이삼로가 차지하였다. 미국과의 접촉에 있어서는 김용순을 대신하여 강석주가 나서게 되었다. 강석주는 외교부 제1부부장의 지위를 제외하고는 비서국 혹은 정치국의 주요 지위는 갖고 있지 않다. 1990년대 후반기 들어 북한이 필요로 하는 것은 노동당과 정부의 최고 지위를 차지하고 있는 현재의 외교정책 지도자를 대신할 수 있는 새로운 외교정책 엘리트들이라고 할 수 있다.

또 한가지 중요한 점은 새로운 엘리트들이 자본주의 국가들과의 접촉에 있어서 보다 유연성을 가질 필요가 있다는 것이다. 새 외교지도자들은 극우와 극좌를 왔다갔다 하면서도 그 모든 것을 마르크스-레닌주의 이념하에 정당화하였던 구소련 외교정책의 유연성을 공부하고 배워야 할 것이다. 소련 외교 관료들은 “폭

19) 김달현은 김일성과 친인척 관계라고 알려져 있다. 그는 국가 계획위원회의 수장으로서 북한의 급속한 경제발전을 주장하였다. 그는 남한의 산업시설을 둘러보고 강한 인상을 받은 것으로 알려지고 있다. 「노동신문」 1992년 12월 11일자를 참조하라. 해임에 관해서는 「노동신문」 1993년 12월 9일자를 참조하라.

바로 가기 위해서 왔다갔다 한다”라는 말로 그 어떤 정책에도 정당성을 부여할 수 있었던 것이다. 물론 주체사상의 내용이 바뀔 수는 없겠지만, 이를 기술적으로 발달한 선진공업국가들에 의해 주도되고 있는 국제 사회의 현실에 적용시킬 필요는 있다. 북한의 외교정책도 북한국익 추구라는 궁극적 목표를 향함에 있어서 “똑바로 가기 위해서 왔다갔다” 할 수 있는 유연성을 지녀야만 할 것이다.

## VI. 결어

결론적으로 말한다면, 1990년대 후반기에 자신과 선진국가들과의 장벽을 깨뜨리기 위해 북한이 따라야 할 길은 미국이 아니라 일본과 성공적으로 협상하는 것이다. 미국과 비교하여, 일본은 북한에 지리적으로도 가깝고 관심도 더 크다. 미국의 대북한 관계는 군사적 대치로서 특징지어지며, 따라서 양국간 관계가 나빠지게 되면 자연히 한반도에 긴장이 감돌게 되는 것이다.

일본과의 협상에 있어서 북한은 처음부터 경험많은 고위급 일본 대사인 노보루 나카히라(中原立)를 상대로 대화하였던 반면, 미국과의 고위급 회담을 위해서는 33번이나 영사급 관료를 상대해야만 했다. 일본은 북한측의 비합리적인 요구와 요청을 다 인내하며 협상을 계속하였다. 일본과의 협상 테이블에서 먼저 떠난 것은 북한이었다.

북한이 일본과의 수교에 성공하게 된다면 상

당한 배상금을 받을 것이고 이는 북한 경제의 회생에 커다란 도움이 될 것이다. 비록 미국이 북한을 인정한다고 할 지라도, 그것은 북한에게 별다른 경제적 보상이 없는 정치적 행위에 불과할 것이다. 미국 의회가 북한과의 무역을 허용하는 법안을 통과시켜도 미국으로부터의 경제적 이득은 기대하기 어렵다. 북한은 그러한 이득을 얻어내기 위해서 현재 미국과 무역 관계를 맺고 있는 중국, 남한, 대만 등 동아시아와 동남아시아 국가들과 경쟁해야만 할 것이다. 미군이 남한에 주둔하고 있는 한, 미국의 대북한 경제원조는 가능성이 희박하다. 하지만 일본이 북한과의 무역을 시작하여 이득을 보게 된다면, 이는 북한을 자본주의 세계로 유입하는 효과를 가지게 될 것이다.

북한은 일본내에 조총련이라고 하는 전위조직을 가지고 있다. 조총련은 북한에 현금을 제공하고 일본내에서 북한의 입장을 지지하는 데에 매우 적극적으로 활동해 왔다. 또한 북한은 국민학교부터 대학교에 이르는 조선인 교육기관은 물론 심지어는 김일성의 주체사상 연구소도 일본내에 설립하였다. 이러한 전위조직들의 정치적 영향력은 미미한 것이지만, 중요한 것은 일본이 이러한 북한 조직들의 일본내 활동을 허용하고 있다는 사실이다. 일본과 한국 사이에는 문화적 친근성이 존재하고 있으나, 미국에 비취지는 북한인의 이미지는 부정적인 것밖에 없다. 한국계 미국시민과 미국에 영주하고 있는 한국인의 수는 일본 거주 한국인의 수

를 초과하고 있으나, 미국내에 북한 전위조직이 설립될 가능성은 거의 없다고 할 수 있다.

핵무기 개발 계획 문제에 관해 언급하자면, 1990년대 후반 UN과 국제사회가 핵무기 확산에 대한 새로운 조약 체결을 협상하게 됨에 따라 1990년 전반기 북한이 직면해야 했던 문제는 사라지게 될 것이다. 북한으로서는 일본과의 접촉에 있어서 공정을 지키는 것이 중요하다. “정직이 최선의 정책이다”라는 옛말이 여기에 적용될 수 있을 것이다. 만일 북한이 자신의 안보를 위해 핵무기를 준비해야만 한다면, 일본과 같이 실제로 핵무기 생산은 하지 말고 플루토늄의 생산과 축적에 머물러야 할 것이다. 만일 미국과 남한의 정보요원들의 우려대로 북한이 이미 한두개의 핵폭탄을 생산했다면, 북한은 일본과의 정직한 협상을 통해 이들을 폐기하던지 아니면 북한과 일본의 공동 감시하에 두든지 해야 할 것이다.

미국이나 남한과는 달리, 일본이 북한과 무력충돌을 벌이게 될 공산은 거의 없다. 일본은 미국처럼 남한에 군대를 주둔하지도 또 미사일을 배치하지도 않을 것이며, 따라서 한반도의 긴장을 고조되는 일도 없을 것이다. 20세기 전반에 있었던 한국과 일본간의 불행했던 역사를 고려할 때, 한반도 문제의 해결에 있어서 일본의 역할은 한일 양국 모두에게 실로 의미있다고 할 수 있다. 일본을 북한의 적으로 무조건

배척하는 것은 북한 외교정책의 목표에 전혀 부합되지 않는다.

1990년대 후반기 북한 외교정책은 일본을 다시 협상테이블로 끌어 들임과 동시에 조작된 역사적 사실에 근거한 비합리적 요구를 자제하는 유연성을 발휘해야 할 것이다. 1930년대 김일성이 일본에 전쟁을 포고했다는 것은 억지이다. 전쟁은 오직 국가에 의해서만 포고될 수 있기 때문이다. 또한 일본이 식민 통치 이외의 기간에 대한 배상금까지 책임질 필요도 없다. 일본과의 보다 생산적인 협상을 위해, 북한은 북한인 남편을 따라 북한으로 끌려간 모든 일본인 부인들을 일본에 되돌려 보내고 또 그 밖에 일본의 잡다한 요구들을 들어 줄 수 있는 아량을 보여야 할 것이다.

얼마 전 노동신문의 한 기사에서, 북한은 일본의 UN 안보리 상임이사국 자리 요구를 비난하였다. 이제 북한도 UN의 당당한 회원이 되었으니, 일본의 이러한 요구를 지지하거나 혹은 한발 더 나아가 비동맹국가들의 지지를 구하는 것도 북한 외교정책의 대안 중에 포함되어 있는지 묻고 싶다. 과거 북한의 동맹국이었던 러시아나 중국은 북한을 자본주의 국가들에게 소개시켜 줄 능력을 가지고 있지 못하다. 남한, 일본, 미국 중에서, 1990년대 후반기 북한의 외교정책 목표 달성 여부를 가름할 열쇠는 바로 일본이다. 