

## 1997년 새해 신년호를 펴내면서

현대경제사회연구원에서 발간하는 월간 「통일경제」가 어느덧 창간 3년째를 맞이합니다. 그동안 「통일경제」는 남북 경협 활성화에 기여하고 남북 관계 개선 및 평화 통일에 기여하고자 노력해왔습니다. 1995년 창간 당시부터 상당히 주목받은 바 있는 「통일경제」는 이제 북한 및 남북 경협, 그리고 통일 관련 전문지로서 그 위상을 확고히 다져가고 있습니다. 이는 모두 「통일경제」에 늘 큰 애정과 관심을 보여준 독자 여러분들의 덕이라 생각합니다.

하지만, 「통일경제」는 현 수준에 결코 만족하지 않고 한단계 더 높은 작품을 만들기 위해 노력을 배가할 것입니다. 그 일환으로 「통일경제」는 올해 다음과 같은 두 개의 기획 코너를 신설하여 그 질적 수준을 한층 높이고자 하였습니다. 첫째, 「통일경제」의 이론적·학술적 수준 제고를 위해 ‘기획연구’ 논문을 매월 1 편씩 게재해나갈 것입니다. 이번 호에는 세종연구소 이종석 박사의 “북한 위기의 구조와 전망”을 실었습니다. 많은 사람들의 관심을 모으고 있는 북한체제 위기의 원인과 양상, 그에 대한 북한의 대응 방식과 한계 등을 심도있게 이해하는 데 큰 도움이 될 것입니다.

둘째, 곧 현실화될지도 모를 통일에 대비하여 ‘독일 통일 경험 분석’을 중심으로 하면서 한국에 대한 시사점을 찾아보는 ‘통일연구’를 매월 1 편씩 게재해나갈 것입니다. 이번 호에는 동국대학교 정용길 교수의 “독일 통일의 역사적 고찰과 시사점”을 실었습니다. 한반도 통일의 과정과 방법을 어떻게 관리해나갈 것인지에 대해 시사하는 바가 클 것입니다. 독자 여러분의 관심이 클 것으로 기대되는 이 두 개의 기획 논문을 제외하면, 나머지는 기존의 체계를 대체로 유지하면서 그 내용적 수준을 제고해보고자 하였습니다.

먼저, 이번 호에는 신년 ‘특별기획’의 일환으로 본 연구원 김종웅 원장과 헬무트 슈미트 前 독일 수상의 특별 대담을 실었습니다. 재직 기간 동안 독일 통일의 기초를 닦는 데 큰 공헌을 한 것으로 알려져 있는 헬무트 슈미트 前 수상의 독일 통일에 대한 평가와 한국에 대한 제언은 한번 되새겨볼 만한 것입니다. ‘북한경제’란에서는 북한의 산업을 살펴본 지난해에 이어, 올해에

는 북한의 투자 환경을 5 개의 권역별로 구분하여 차례대로 살펴보고자 합니다. 이번 호에는 본 연구원의 황동언 주임연구원이 '평양·남포권'을 분석하였는데, 대북 사업을 하시는 분들의 관심이 크게 기대됩니다.

올해부터 '권두언' 대신 앞자리를 차지하게 된 '초점'에는 민족통일연구원 전현준 박사의 "1997년 남북 관계 전망"을 실었는데, 그에 따르면 올해 남북 관계 개선에 대한 전망은 다소 비관적이라 할 수 있습니다. 본 연구원 이태섭 연구위원의 "신년사로 본 1997년 북한의 대내외 정책 방향"은 올해 북한의 대내외 정책 방향을 전망함에 있어 시사하는 바가 많을 것입니다. 영국 리즈대학 포스터 카터 교수의 "1997년 북한, 현재 상태가 과연 얼마나 지속될 수 있을까?"는 붕괴론적 관점에서 정치, 경제, 사회 등 3 측면에서 북한체제를 전망하고 있는데, 그 논거가 상당히 흥미롭습니다. 독자 여러분의 --讀을 권합니다. 「통일경제」는 올해도 한반도 문제에 대한 해외 전문가들의 견해와 관점을 계속 소개해나갈 것입니다.

'시사논단'에는 두 편의 글을 실었습니다. 동국대학교 고유환 교수의 "북한의 대내 정치와 대남 정책의 상관성 분석"은 북한의 대남 적대·한국 배제 전략의 북한 국내 정치·경제적 배경을 이해하는 데 큰 도움이 될 것입니다. 외교안보연구원 백진현 교수의 "대북 정책의 새로운 시작을 위하여: 한반도 안보와 통일 실현을 위한 전략의 모색"은 특히 주목해볼 필요가 있습니다. 백 교수는 확고한 안보 태세를 바탕으로 장기적 관점에서 대북 교류와 접촉을 꾸준히 증대해나가고, 안보와 통일을 조화롭게 병행해나 가야 할 필요성을 제기하고 있는데, 겸허하고 깊게 경청함이 옳을 듯합니다.

대통령 선거로 인해 올해 남북 경험 활성화는 어렵지 않겠느냐는 비관적 전망이 널리 유포되고 있는 가운데서도, 4者회담을 위한 3者 설명회를 계기로 남북 경험이 재개되어야 할 것이라는 편집자의 믿음이 올 한해 동안 온전히 유지될 수 있기를 소망하며, 「통일경제」에 대한 독자 여러분의 늘 변함없이 날로 더해가는 큰 애정과 관심과 성원을 부탁드립니다.

1997년 1월

편집자

# 1997년 남북 관계 전망

전현준

민족통일연구원 북한연구실장

**사** 회주의권 붕괴와 김일성 사망 이후 북한은 연방제 ‘통일’ 보다는 수령유일지배체제 ‘유지’에 보다 많은 관심을 가지고 있는 것으로 보인다. 특히, 유일지배체제 유지를 위해 김정일은 대미 관계에 대해서는 ‘개선’을, 대남 관계에서는 ‘개악’을 선택하고 있다. 즉, 북한은 미국과는 유화책을 통해, 반대로 남한과는 적대 관계를 통해 체제를 보위하려 하고 있다. 따라서 당연한 결과이지만 김정일은 미국과의 관계 개선으로 약화된 주적 개념을 남한으로 대체하고, 남한에 대한 적대 감정을 더욱 부추기고 있다. 이와 같은 이유에서 현재 북한의 대남 정책 목표는 남한과의 갈등 관계 지속으로 규정해야 할 것이다.

## 1996년까지의 남북 관계

사회주의권의 붕괴로 90년대 이후 적극적 통일에서 체제 유지로 전환

북한은 한국전쟁 실패 이후 무력에 의한 한

반도통일론을 수정하여 60년대부터는 연방제 통일 방안을 제시하기 시작하였다. 연방제 통일 방안은 시기별로 약간의 차이는 있으나, 남북한의 상이한 양 체제를 인정하고 있다는 점이 특징이다. 북한은 연방제 실현을 위한 가장 중요한 전제 조건으로 남한내 민주 정권 수립을 들었다. 물론, 주한 미군 철수도 전제 조건으로 들고는 있으나, 이것은 어디까지나 남한내 민주 정권 수립에 걸림돌이 되기 때문에 이를 주장하고 있을 뿐이다. 북한이 주장하고 있는 민주 정권이란 인민민주주의 정권 즉, 수령식 사회주의 정권을 의미한다. 따라서 민주적 선거에 의해 구성된 김영삼 정권은 우리로서는 민주 정권일지 모르지만 북한이 주장하는 민주 정권은 아닌 것이다.

그동안 북한은 연방제 통일 실현을 위해 각종 통일 전선 전술을 구사하였는 바, 7·4남북공동성명과 남북기본합의서와 같은 대화 정책, 남한내 주사파에 대한 이념 지원과 같은 사상 정책, 각종 무장 공비 납파와 같은 무력 정책 등이 그것들이다. 그러나 이러한

각종 정책들은 사회주의권 붕괴와 남한의 정치·경제 발전으로 인해 소기의 성과를 획득하지 못하였다. 특히, 사회주의권 붕괴는 연방제 통일보다는 남한에 의한 흡수 통일 가능성을 제고시켰다. 90년대 이후 전개된 미국과 구소련의 양대축 세계 질서로부터 미국 단일축 세계 질서로의 전환은, 북한으로 하여금 미국과의 관계 개선을 하지 않으면 안되도록 만들었기 때문에 북한은 국가 목표를 통일보다는 사회주의체제 유지로 잠정적인 전환을 택할 수밖에 없었다.

어떻든 사회주의권 붕괴 이전까지 북한의 연방제 통일 방안은 매우 적극적으로 신념에 찬 것이었다고 볼 수 있다. 물론, 연방제 방안 자체가 두 정부를 인정한다는 점에서 90년대 이전 시기에도 수세적인 측면을 보유하고 있었다는 주장도 있지만, 연방제안의 전제 조건에서도 볼 수 있듯이 두 정부론은 남한내 민주 정권 수립 및 주한 미군 철수를 위한 전술로 해석해야 할 것이기 때문에, 연방제안은 최소한 1990년 이전까지는 적극적인 공세적인 통일 방안이었다고 보아야 할 것이다.

#### 대미 관계 개선과 남한 배제 노력

그러나 사회주의권 붕괴는 북한으로 하여금 통일이라는 적극적인 대남 정책을 수행하지 못하도록 만들었다. 더구나 사회주의권 붕

괴로 인한 경제난은 북한의 붕괴 우려를 가중시켰다. 따라서 북한은 체제 유지를 위해 그동안 '미제'로 규정, 타도 대상으로 삼아왔던 미국과의 관계 개선을 최우선 국가 목표로 설정한 반면, 남한에 대해서는 오히려 '개악'을 정책 방향으로 설정할 수밖에 없었던 것이다. 즉, 북한은 우리식사회주의체제 유지를 위해 남한을 극도로 치환, 극도의 침입을 '타승'하기 위해 주민이 김정일을 중심으로 철저히 결속해야 한다는 초강수를 채택한 것이다. 결국, 북한은 남한 붕괴를 달성하여 북한식으로 통일하려는 '공세적' 정책을 수정, 남한 위협의 최소화를 통한 체제 유지라는 '수세적' 정책을 선택한 것이다.

이러한 맥락에서 1996년 북한은 수령체제 유지를 위해 남한과의 대화를 단절하고 공세적 방어 전술을 도입, 판문점 무력 시위, 서해안 북방 한계선 침범, 잠수함 무장 간첩 남파, 판문점 북측 연락 사무소 잠정 폐쇄 등을 시도하였던 것이다. 북한은 1994년 이후 표면적으로는 '김일성 조문 파동'을 이유로 대남 접촉을 회피하고 있다. 북한의 김일성은 신적 존재로서 김일성의 과거 전력을 시시비비하는 것은 북한으로서는 '신성 모독죄'에 해당하는 것이기 때문에, 북한이 김일성 조문을 반대한 현 김영삼 정권과의 대화를 적극적으로 회피하는 것은 나름대로 이유가 있는 것으로 분석된다.

그러나 앞서도 주장한 바와 같이 이러한 북한의 주장은 표피적인 것에 불과할 뿐, 실제 이유는 남한과의 긴장 관계 조성을 통한 체제 유지 전략때문에 남한과의 대화를 기피하고 있는 것이다. 따라서 만일 '김일성 조문 파동' 이 발생하지 않았다 하더라도, 다른 이유를 들어 남한과의 대화를 단절하였을 것은 자명한 사실이다.

사실 북한은 이미 1991년 「남북기본합의서」 채택 이후 본격화되기 시작한 북미간 핵협상 과정에서부터 남한을 배제하기 시작하였다. 북한이 북미 협상 과정에서 한국을 철저히 배제하기 시작한 이유는 한국은 미국의 新식민지이므로 미국과의 대화만 지속되면, 한국은 미국의 대북 정책을 자연적으로 추종할 수밖에 없을 것이라는 판단때문인 것으로 분석된다. 북한은 남한 정권을 근본적으로 미국의 '(新)식민지적 예속 파쇼 정권'으로 규정하고 있다. 북한은 남한을 '미제의 식민지'로 규정한 이유를 미국은 제국주의의 우두머리로서 침략적이며 약탈적 속성을 가지고 있어서 남한을 강점하였고, 남한이 갖고 있는 군사 전략적 위치때문에 동북아 침투를 위한 군사 전략 기지 내지는 병참 기지화하기 위하여 남한을 강점하였으며, 제2차 세계대전 이후 자본주의 경제 위기 특히, 군사화된 미국 경제의 심각한 위기를 극복하기 위해 한국을 강점하였다고 주장한다.

그리고 북한은 한국이 역사적으로 미국과의 공조를 통해 북한의 국력 신장을 제어해왔기 때문에, 만일 한국이 핵협상 과정에 참여한다면 역시 한미 공조를 통해 북한의 체제 유지에 결정적으로 불리한 정책을 유도할 것이라는 선입관이 남한배제론으로 나타난 것으로 보인다. 특히 북한은 북한·구소련·중국을 축으로 하는 북방 삼각 관계가 파괴된 상황에서 한국·미국·일본으로 이어지는 남방 삼각 관계가 효율적으로 작동된다면, 북한 체제 유지에 심각한 장애 요인이 될 것을 우려하고 있는 것으로 보인다. 즉, 북한은 남한이 흡수 통일을 위해 미국과의 공조를 통한 대북 '압살' 정책을 채택하려 하는 것으로 믿고 있기 때문에, 철저한 한미 공조 파괴를 당면 과제로 설정한 것 같다.

이러한 이유에서 북한은 남북 대화를 중단하고 이의 책임을 남한에 전가, 미국의 對韓 정책을 혼란에 빠지게 만들었다. 현재로서는 이러한 대남 정책이 성공적인 것으로 판단된다. 작년 11월 17일자 "한국 정부가 오히려 골치거리"인 것으로 보도한 뉴욕타임즈紙의 논조가 그 전형적인 예이다. 물론, 북한의 한미 이간 정책 성공 이유는 미국의 클린턴 행정부 등장과도 깊은 관련이 있다. 클린턴 정부는 부시 정권과는 달리 대북 '끌어안기' 정책(engagement policy)을 구사하였고, 이때문에 핵문제 해결 과정에서 NPT 탈퇴 등 북

한의 벼랑끝(brinkmanship) 전술에도 불구하고 북한에게 유리한 합의문에 서명하였다. 북미 제네바합의 이후 클린턴 정부는 제네바 체제 유지를 위해 소위 대북 연착륙(soft landing) 정책을 채택, 북한의 연착륙을 위해 가능한 한 북한의 입장을 지지하는 대북 정책을 채택하고 있다.

물론, 한국은 북한의 한미 이간 전술을 봉쇄하기 위해 한미 공조 유지에 매진하고 있으나, 미국 및 북한에 대한 지렛대 부족으로 인해 그 효과는 미미한 수준에 머무르고 있는 실정이다. 최근 잠수함 사건을 계기로 한국은 남북 경협 금지, KEDO 관련 회의 불참 등 대북 강경책을 구사하고 있으나, 미국은 제네바 체제 유지를 위해 북한과의 대화를 지속하는 등 한미간에 미묘한 입장 차이가 노정되고 있다. 미국은 북한이 북미 제네바합의를 성실히 준수하고 있는 상황에서 선도적으로 대북 봉쇄 정책을 채택할 명분이 약한 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 미국이 북한과의 충돌을 기피하고 있는 것은 북한의 '대미 유화, 대남 강경' 정책을 통한 한미 분리 정책이 성공을 거두고 있는 것이라 해석할 수밖에 없는 실정이다.

#### 남한과의 대화 기피와 남한 혼란 적극화

한편, 북한이 남한과의 대화를 기피하는 이

유는 다음과 같은 두 가지 이유로 짐작될 수 있을 것이다. 첫째, 남한과의 대화는 북한 주민의 적대감 상실과 외부 정보 유입을 초래하고 사회 통제력 및 자신감 상실을 가져와 궁극적으로는 김정일 정권 붕괴 즉, 체제 붕괴로 이어질 가능성이 있기 때문이다. 둘째, 북한은 남한의 대화 정책을 '접촉을 통한 변화' 전술로 인식, 당국간 대화를 배제하고 있는 것이다. 북한은 구 동서독 통일의 근본 요인을 서구 사조의 침습으로 분석하고, 서구 사조 침습 계기는 바로 정부간 대화로 규정하여 이산 가족 상봉 등 인적 교류를 적극 거부하고 있다. 즉, 북한은 남한의 대북 정책을 흡수 통일 정책으로 규정, 정부간 교류와 협력을 적극 회피하고 있다.

그러나 기업이나 종교인, 반정부 단체 등 남한 민간과의 접촉은 정경 분리 내지는 통일 전선 전술 차원에서 확대 노력을 지속하고 있다. 북한은 김일성이 제시한 교시 즉, "돈있는 사람은 돈으로, 지식이 있는 사람은 지식으로 통일에 기여해야 된다"는 논리에 입각, 기업가나 지식인들의 대북 지원을 수용하는 한편, 통일 전선 차원에서 근본적으로 북한에 대해 비판적이지 않은 민간에 대해서는 방문 및 접촉을 허용, 북한 주민들에게 체제 우월성을 갖도록 선전하는 용도로 사용하고 있다.

이와 함께 북한은 두 가지 입장에서 남한내 혼란을 적극화하고 있는 것으로 보인다. 첫

째, 북한은 남한내 혼란을 통해 외국 기업과 남한과의 관계를 악화시키고 상대적으로 안정적인 북한으로 투자를 유치하려는 의도인 것으로 보인다. 북한은 경제난 타개를 위해 70년대부터 대외 개방 정책을 채택해왔으나, 사회주의권 붕괴 이후에는 1991년 '나진·선봉자유경제무역지대'를 설치하는 등 보다 본격적인 대외 개방 정책을 도입하고 있다. 그러나 북한의 대외 개방 사업은 서구의 소극적 개입으로 인해 그 성과는 매우 미미한 상태이다. 서방이 대북 투자를 꺼리는 이유는 미국의 대북 경제 제재 지속, 북한 정치의 불안정성, 사회간접시설의 미비 등이다. 따라서 북한은 남한보다 정치적으로 안정되어 있다는 점을 대외에 선전, 보다 많은 서방 투자를 유치하려는 것으로 보인다.

둘째, 북한은 남한내 혼란을 통해 한국의 보수파를 자극함으로써 대북 강경책을 유발, 남북 관계의 지속적인 갈등을 유지하려 한 것으로 보인다. 북한의 각종 대남 비방, 무장 간첩 남파, 휴전선에서의 무력 시위 등은 남한내 대북 강경 분위기를 도출함으로써 한국의 보수파들에게 유리한 입지를 제공해준다. 물론, 이러한 대북 강경 분위기는 정부의 대북 강경책으로 이어지고 남북 관계는 경색될 수밖에 없다.

그동안 북한은 남한의 대북 강경책 유도를 위해 각종 성명을 통한 협박과 무력 등 각종

방법을 동원해왔다. 북한은 「조평통」 성명, 「중앙통신」 보도 및 「평양방송」, 「중앙방송」, 「민민전 방송」 등 각종 매체와 직접 담화나 발언 등을 통해 대남 보복을 위협함으로써 남한내 대북 분위기를 경색시키고 있다. 또한 북한은 고첩이나 무장 간첩을 활용, 남한의 혼란을 야기함으로써 한국 정부가 대북 강경책을 쓸 수밖에 없도록 유도한다. 특히, 국회의원 및 대통령 선거 등 주요 선거에 임박해서 강경책을 구사함으로써 남한내 보수파가 유리한 입장에 처하도록 하고 있다. 물론, 북한이 남한 선거를 직접 겨냥해서 어떤 정책을 수립한다는 것은 지나친 비약일지 모른다. 즉 북한으로서는 남한 선거가 국내 문제, 대미 문제, 사회주의권 문제 등에 이어 네번째 정도의 우선 순위이기 때문에 심각한 고려없이 대남 정책을 수행할 가능성도 있지만, 대북 강경파의 득세는 체제 유지에 유리하다는 점에서 선거 이전에 남한의 보수파에 유리한 행동을 인위적으로 채택해왔다.

### 1997년 남북 관계 전망

1997년 북한은 전반적인 남한내 혁명 역량의 약화에도 불구하고, 대남 정책을 크게 변화시키지 않을 것으로 전망된다. 특히, 미국, 중국 등 주변국과의 관계 개선 노력이 성공하고 있는 한, 남한과의 관계 개선은 서두르지

않을 것으로 보인다. 따라서 1997년 남북 관계도 큰 진전은 없을 것으로 전망된다. 그러나 북한은 민간 부문에 대한 통일 전선 전술 내지는 경제 교류 협력을 위한 정경 분리 원칙 또한 지속할 것으로 전망된다. 통일 전선 전술은 남한내 혼란 지속을 통한 남북 대립 구조 조성을 위해 필요하고, 정경 분리 원칙은 남북간 교류 협력을 통해 연간 약 1억 달러 이상의 경제적 이득을 획득할 수 있기 때문에 필요할 것이다.

결론적으로, 1997년 북한은 기존의 대남 강경책을 약화시키지 않고 오히려 이를 보다 강화할 것으로 전망되기 때문에 남북 관계도 경색 국면을 면치 못할 것으로 보인다.

첫째, 북한은 남한의 대북 강경책 유도를 위해 각종 남한 혼란 전술 사용을 지속할 것이다. 최고 지도자 비방, 친북 단체를 통한 반정부 선동, 무력 시위, 간첩 침투 등 남한 혼란을 위한 각종 합법·반합법 전술이 동원 될 것이다.

둘째, 정경 분리 정책을 채택, 남한 정부 및 최고 지도자 비판 등 당국간 대화 거부는 지속하는 한편, 민간인들과의 접촉은 지속할 것이다. 특히, 남북간 간접 교역을 통한 경제적 실리가 연간 1억 달러 정도에 이르는 상황임으로, 향후에도 민간급 교류는 보다 강화하려 할 것이다.

셋째, 대미 관계 개선이 보다 가시화될 경우, 북한은 노골적인 한미 이간 전술을 더욱 강하게 구사할 것으로 전망된다. 아울러 중국의 확고 부동한 대북 지원이 보장된다면 북미 기본합의서 파기를 카드화하여 미국의 일방적 한국 지지를 파괴하려는 벼랑끝 전술을 사용할 것으로 전망된다. 만일 북미 관계가 개선되지 않는다 할지라도 북중 선린 관계가 지속된다면, 북한은 대남 강경 정책을 지속할 것이다. ㉞