

북한 외교의 변화 전망

정규섭 / 관동대학교 북한학과 교수

머리말

국한은 지난 7월 8일 김일성 사망 3주기 중앙추모대회를 개최하여 3년상 탈상을 공식 선언하고, 김정일의 '유일적 영도'를 받들어나갈 것임을 밝혔다. 이와 함께 북한은 김일성 탈상 이후를 "수령의 혁명 위업을 대를 이어 완성해나가는 주체혁명의 새시대에 들어선 것"으로 규정하고, 이러한 새시대는 '주체 혁명 위업 수행에서 결정적 승리가 이룩될 위대한 시대, 주체의 강성 대국이 일떠서고 통일 조선 민족의 위용과 기상 높이를 떨치게 될 역사적 시대'라고 내세웠다. 이러한 북한의 움직임은 볼 때 김정일은 아직까지 국가 주석·당 총비서직에 공식 취임하지는 않았지만, 북한의 명실상부한 최고지도자임은 명백하며, 새시대란 곧 김정일시대임을 의미한다.

탈상 이후 북한은 8월 5일 4者회담 예비회담에 호응하는 한편, 21일에는 1992년 11월 8차회담을 끝으로 중단된 일본과의 수교회담 예비회담을 개최하였다. 19일에는 북미 핵합의 이후 2년 10개월만에 경수로 부지

착공식이 거행되었다. 이는 김정일시대를 맞이하여 북한 외교의 새로운 변화의 시작을 의미하는가? 북한은 경제난 해소를 위해 개혁 조치와 함께 적극적인 대외 개방을 추진할 것인가, 남북 화해·협력에 호응할 것인가, 또는 미국·일본과의 관계 정상화에 대해 어느 정도의 비중을 두고 임할 것인가 등의 의문이 제기된다.

이러한 김정일시대 북한 외교의 변화 가능성에 대한 해답을 얻기 위해 본 고에서는 지난 3년간 전개된 북한 외교의 주요 내용을 개관하고, 북한 외교 추진의 영향 요인을 분석한 바탕에서 변화 방향을 전망하고자 한다.

김일성 사후 북한 외교의 주요 내용

김일성 사후 북한은 경제난이라는 체제 위기의 근원과 함께 김정일의 정통성 문제, 이데올로기 위기 및 국제적 고립 등 총체적인 위기 상황에 직면하였다. 이러한 대내외 위기 상황에 대처하여 북한의 핵심 국가 목표와 대내외 정책의 초점은 체제 안정성 확

보에 있을 수밖에 없었다. 이를 위해 북한은 '유혼 통치'라는 명분 하에 김정일유일체제와 군사통치체제의 성격을 띠면서 대내적으로는 정치 사상 진지와 경제·군사 진지라는 '3대 진지' 강

화에 주력하는 동시에, 대남 적대 관계 유지를 통한 내부 결속과 같은 위기 대응 정책을 추진해왔다. 이와 함께 북한 외교의 초점은 국제적 고립에서 탈피하고, 남한으로의 흡수통일을 배제함으로써 체제를 유지해나가는 수단의 획득에 두어졌다.

김일성 사후 3년간 북한의 외교는 대미 관계 개선에 최우선 순위를 부여하는 특징을 보였다. 북한은 1994년 10월 제3단계 북미 고위급회담을 통해 핵문제를 타결하고, 대미 관계 개선 기반을 마련하는 외교적 성과를 거두었다. 이후 북한은 기본합의문 이행의 일환으로 경수로 공급 협상 타결, 연락사무소 개설 협상 진행, 미국의 대북한 경제 제재 완화 조치와 인도적 차원의 물자·자금 제공 허용 등을 도출함으로써 점진적으로 대미 관계 개선을 이루어나가는 한편, 미국의 요구에 따라 미군 유해 송환 협상과 미사일 협상에 호응하고 있다.

한반도 평화 문제와 관련하여 북한은 대미평화협정 체결을 지속적으로 주장하면서, 작년 4월 비무장지대 유지·관리 임무 포기

김일성 사후 3년간 북한의 외교는 대미 관계 개선에 최우선 순위를 부여하는 특징을 보였다. 이러한 북한의 대미 관계 개선 우선 정책은 미국으로부터 경제 지원과 안전 보장 확보가 체제 유지의 관건이라는 인식을 기반으로 하고 있으며, 북한은 대미 접근을 통한 중국 활용, 일본 유인, 한미 이간 등 복합적인 전략 목표 하에 그 수단으로는 경제난에 따른 체제 붕괴 또는 대남 도발을 활용하고 있는 것이다.

선언과 일련의 무력 시위를 전개함으로써 한반도의 군사적 긴장을 고조시켰다. 이에 따라 한국과 미국은 4월 16일 정상회담 결과, 한반도의 항구적 평화체제를 구축하기 위해 남북한 및 미국·중국이 참여하는 '4者회담' 개최를 공동 제의하게 되었다. 한미의 4者회담 제의에도 불구하고 북한은 대미잠정협정 체결을 계속 주장하면서 핵동결 파기를 시사하기도 하였으나, 금년 3월 4者회담공동설명회 참가와 북미준고위급회담 개최에 이어 4者회담에 긍정적인 입장을 보였다.

이러한 북한의 대미 관계 개선 우선 정책은 미국으로부터 경제 지원과 안전 보장 확보가 체제 유지의 관건이라는 인식을 기반으로 하고 있으며, 북한은 대미 접근을 통한 중국 활용, 일본 유인, 한미 이간 등 복합적인 전략 목표 하에 그 수단으로는 경제난에 따른 체제 붕괴 또는 대남 도발을 활용하고 있는 것이다.

대일 정책과 관련하여 북한은 1995년 3월 일본 연립 3당 방북 대표단과 조기 국교 정상화 노력, 조건없는 대화와 교섭 등 4개 원칙

북한은 對중 방문 외교를 지속함으로써 외형적으로는 중국과의 정치·군사·경제 등 제분야에서의 교류·협력을 강화하는 동시에, 중국 지방정부들과 경제 협력 확대를 추진하고 있다. 그러나 중국의 김정일 초청에 응하지 않는 등 실질적으로는 중국의 영향력에서 벗어나려는 입장을 모색하고 있다.

에 합의함으로써 1992년 8월 제8차수교회담 이후 중단된 일본과의 수교회담 재개의 기반을 마련한 이후, 일본으로부터 50만 톤의 쌀 지원 도출과 함께 수교회담을 위한 실무 접촉 등을 전개하였다. 그러나 일본이 소극적인 입장을 보이자 대일 비난 공세를 전개하는 한편, 과장급 접촉을 통해 일본인 처 방일 허용을 대가로 경제 원조 획득을 타진하고 있다. 이와 같이 북한은 일본에 대해 고자세를 취함으로써 일본이 한미의 입장과 관계없이 독자적으로 수교 협상에 응하도록 유도하는 전략을 구사하고 있다.

북한은 對중 방문 외교를 지속함으로써 외형적으로는 중국과의 정치·군사·경제 등 제분야에서의 교류·협력을 강화하는 동시에, 중국 지방정부들과 경제 협력 확대를 추진하고 있다. 그러나 중국의 김정일 초청에 응하지 않는 등 실질적으로는 중국의 영향력에서 벗어나려는 입장을 모색하고 있다.

대러 정책과 관련하여 북한은 러시아 극동 지역과 '나진·선봉자유경제무역지대'를 중심으로 경제 협력 활성화를 추진하는 한편, 러시아내 공산 세력과의 연대 강화, 새로

운 임업협정 체결, 독립국가 연합(CIS) 구성국들과의 관계 증진을 도모하고 있다. 또한 북한은 과거 군사 동맹 관계에서 탈피하여 국가 이익을 중시하는 실용주의적

협력 관계로 대러 관계를 재조정하고 있으나, 크게 비중을 두고 있지는 않다.

이와 함께 북한은 서방 국가와 동남아 국가들에 대한 초청·방문 외교를 전개함으로써 이들과 관계 긴밀화와 경제 협력을 적극 모색하고 있다.

한편, 대남 차원에서 북한은 김일성 사후 단 세차례의 쌀회담 개최, 무장 공비 침투 사건 등에서 나타나듯이, 남한 당국 배제, 한반도 긴장 고조 유발, 대남 비방 강화 등에 주력하였다. 이는 북한이 기존의 대남 적화 전략을 고수한 채 남한 당국을 주적으로 설정함으로써, 대미 접근으로 인해 초래된 주적 상실을 보완하여 내부 결속과 함께 한미 이간, 남한 내부 분열 등을 복합적으로 도모하는 전략을 구사함을 의미한다. 이에 반해, 북한은 한반도에너지개발기구(KEEDO)의 경수로 지원 사업과 함께 민간 차원의 남북 경제 교류·협력에는 적극적인 태도를 보이고 있다.

김일성 사후 3년간 북한의 외교는 對미·일 수교와 같은 가시적인 성과를 거두지는 못했지만, 대미 관계 개선의 진전, 경제

지원 획득 등을 통해 국제적 고립 상황에서 탈피하면서 실익을 추구해나가고 있는 것으로 평가할 수 있다.

김정일시대 북한 외교 추진에 가장 핵심적인 영향 요인은 정권의 안정성 여부와 체제의 성격이다. 김정일 정권의 교체 또는 체제 붕괴는 새로운 북한의 등장 또는 소멸을 의미하며, 체제의 성격은 대외 개방과 밀접히 연계되기 때문이다. 이와 함께 체제 내적 영향 요인의 주요 변수는 경제 문제이다.

정책 추진 영향 요인

김정일시대 북한 외교 추진에 가장 핵심적인 영향 요인은 정권의 안정성 여부와 체제의 성격이다. 김정일 정권의 교체 또는 체제 붕괴는 새로운 북한의 등장 또는 소멸을 의미하며, 체제의 성격은 대외 개방과 밀접히 연계되기 때문이다.

김일성 사후 3 년에 대해 7월 8일자 「로동신문」 사설은 “위대한 수령님의 주체의 혈통을 빛나게 계승해온 혁명적 의리의 3 년이었으며, 전체 인민이 주체 위업의 위대한 계승자인 김정일 동지를 결사옹위해온 충효 일심의 3 년이었으며, 제국주의자들의 악랄한 책동을 짓부시며 민족의 존엄과 영예를 떨쳐온 애국애족의 3 년이었다”라고 자평하고 있다. 그러나 탈북자 급증 현상과 함께 금년 2월 황장엽 당비서 망명 등에서 나타나듯이, 3 년간에 걸친 북한의 체제 유지 전략이 성공적이라고 평가할 수는 없으며, 오히려 체제 불안정성이 가중되고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 김정일이 정권 유지의 핵심 변수인 군부를 확고히 장악하고 있는 한, 또한 조직화된 반체제 세력이 출현하지 않는 한,

단기일 내에 김정일 정권의 교체 또는 민중 봉기에 의한 체제 붕괴 등과 같은 상황이 야기되기는 어려울 것으로 평가된다.

한편, 김정일에 의해 운용되는 체제 역시 관성상 수령론에 따른 유일체제의 성격을 떨 수밖에 없으며, 지난 3 년간 이는 공고화되는 양상을 보였다. 예를 들어, 금년 2월 김정일 55회 생일 행사시의 축하문에 따르면, 김정일은 ‘우리 당과 혁명, 우리 조국과 인민의 운명’이며, 7월 8일자 「로동신문」 사설은 “우리가 당의 위업을 옹호보위한다는 것은 혁명의 최고 뇌수이시고 령도의 중심이신 김정일 동지를 옹위한다는 것이다”라고 규정하고 있다. 김정일 유일체제가 공고화된다는 것은 폐쇄 사회의 유지를 의미하며, 이는 곧 북한이 사회 개방을 초래할 대외 정책 추진에는 한계가 있다는 것을 시사한다.

이와 함께 체제 내적 영향 요인의 주요 변수는 경제 문제이다. 북한은 90년대에 들어 식량 및 소비재, 생산 원자재, 투자 재원, 기술력과 인적 자원 등 경제 전반의 부족 현상에 따른 경제 침체 상황에 직면해 있다. 김일성 사후 북한은 ‘농업·경공업·무역제일주

다음으로 탈냉전 이후 새로운 동북아 정세, 주변 4국의 對한반도 정책 등 국제 환경 역시 북한 외교에 대한 영향 요인이다. 동북아 지역에서는 전세계적인 차원의 긴장 완화와 화해·협력 추세와 같은 맥락에서 탈냉전적 양자 관계의 재조정, 다자간 경제·안보 협력 논의 등 평화와 번영을 위한 긍정적인 변화가 일어나고 있으나, 한편으로는 위기와 갈등을 동시에 내재하고 있다.

의'에 따른 경제 활성화를 추진하고 있으나, 별다른 성과를 거두지 못하고 있다. 이에 따라 북한은 수재를 내세워 국제 사회의 원조를 요청하고, 무기 밀매와 위조품 제작·유통 등 불법 행위를 통한 외화 획득도 자행하고 있다.

그러나 이러한 자구책에도 불구하고 만성적인 물자 부족 및 병목 현상, 기술과 설비의 낙후, 투자 재원 조달 능력의 결여 등 구조적 문제점과 함께 체제 개혁을 수반하지 않은 경제 정책의 한계성 등으로 인하여, 단시일 내 북한 자력에 의한 경제 회복은 어려울 것으로 전망된다. 따라서 김정일시대의 북한 외교는 여전히 경제난 해소를 위한 수단 획득에 큰 비중을 둘 수밖에 없을 것이다.

다음으로 탈냉전 이후 새로운 동북아 정세, 주변 4국의 對한반도 정책 등 국제 환경 역시 북한 외교에 대한 영향 요인이다. 동북아 지역에서는 전세계적인 차원의 긴장 완화와 화해·협력 추세와 같은 맥락에서 탈냉전적 양자 관계의 재조정, 다자간 경제·안보 협력 논의 등 평화와 번영을 위한 긍정적인 변화가 일어나고 있으나, 한편으로는 위기와

갈등을 동시에 내재하고 있다. 이는 역내 강대국간의 세력 관계 변화 가능성으로 인한 유동성과 기존의 냉전적 구조와 새로운 탈냉전적 변화가 병존하는 이중성에

기인한 것이다.

현재 동북아 강대국간 세력 관계 변화의 특징적인 측면은 미국·러시아의 독점적 영향력 감소와 일본·중국의 영향력 확대 현상이며, 미국·중국의 갈등이 야기되는 등 유동적인 상황에 있다. 그러나 궁극적으로 동북아 질서는 미국이 유일 초강대국으로서 '균형자적 역할'을 수행함으로써 영향력을 계속 견지하고, 정치·군사적 역할 증대를 모색하고 있는 일본·중국의 영향력이 확대되면서 러시아와 함께 세력 균형을 이루는 방향, 즉 '1+3' 체제로 형성되고, 다자간 안보·경제 협력 기구가 창설될 가능성이 크다.

이와 함께 주변 4국은 한반도의 평화와 안정이 자국의 이익에 부합하므로 한반도 현상 유지를 위한 對한반도 정책을 계속 전개할 것이다. 특히, 미국은 지역 균형자의 입장에서 북한의 위협을 직접 통제할 수 있는 수단을 보유하는 한편, 북한체제의 급격한 변동에서 야기될 한반도 현상 변경을 방지하고자 하기 때문에, '개입과 확대 전략'에 따른 대북 연착륙 정책을 계속 추진할 것으로 전

망된다.

정책 변화 전망

김일성 사후 북한은 지속

된 경제 침체와 카리스마의

소멸에 따라 체제 안정성이 위협받고 있는 상황에 있고, 이는 단시일 내에 해결될 수 있는 문제가 아니기 때문에, 앞으로도 김정일 정권의 외교 정책 목표는 체제 안정성 확보라는 핵심 국가 이익 달성을 위한 수단에 두어질 것이다.

한편, 김일성 사후 북한은 김일성의 유훈 통치에 따라 기존 정책의 답습에 주력하고 있지만, 지난 6월 19일 김정일은 「혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여」라는 저작을 발표하여 새로운 시대를 대비한 대내외 정책 기조를 천명한 바 있다. 그 핵심 내용은 애국애족의 입장 견지, 민족자주의 원칙 고양, 정치·경제·군사 역량 강화, 인민들의 민족적 긍지와 자부심 재고, 제국주의와 지배주의 반대, 세계 진보적 인민들과의 국제적 단결과 협조 강화 등이다. 이 저작은 민족주의를 내세워 체제 결속을 도모하고, 수령에 대한 충효성을 강조하여 유일체제를 공고화하려는 의도와 함께 민족 대단결을 명분으로 대남 통일전선전술을 적극 구사하려는 입장도 표명되어 있으나, 개혁·개방과 관련한 다음과 같은 내용은 매우 중요

김정일시대 북한 외교는 앞에서 논의한 영향 요인에 따라 정책 추진의 실질적인 내용은 체제 안정성 확보라는 정책 목표에 부응하여 일정 부분 변화를 나타낼 수밖에 없을 것이다. 우선, 김정일시대 북한 외교의 기본 방향은 대미 관계 개선에 주력한 상황에서의 주변 4국 활용, 경제 외교 활성화, 이종적 대남 정책 지속 등의 특징을 보일 것으로 예상된다.

한 시사점을 준다. 즉, 김정일은 이 저작에서 국가사회제도의 관리와 사회 생활 조직에서 자본주의적인 서방식을 절대로 허용하지 않을 것임을 강조하는 한편, 제국주의자들의 원조를 약탈과 예속의 올가미로 규정하는 동시에 세계의 일체화란 제국주의자들이 전세계를 서방식 자유 세계로 만들며, 모든 민족을 예속·동화시키려는 목적에서 나온 것이라고 비난한 점은 김정일 정권의 반개혁·개방 정책 기조를 천명한 것이다. 이에 근거하면 김정일 정권은 결코 개혁·개방에 나서지 않을 것임을 전망할 수 있다.

그러나 김정일시대 북한 외교는 앞에서 논의한 영향 요인에 따라 정책 추진의 실질적인 내용은 체제 안정성 확보라는 정책 목표에 부응하여 일정 부분 변화를 나타낼 수밖에 없을 것이다.

우선, 김정일시대 북한 외교의 기본 방향은 대미 관계 개선에 주력한 상황에서의 주변 4국 활용, 경제 외교 활성화, 이종적 대남 정책 지속 등의 특징을 보일 것으로 예상된다.

먼저 북한은 과거 중국·구소련 분쟁을

다음으로 경제난 해결을 위해서는 외부로부터의 경제 지원이 필수적이므로, 앞으로 김정일 정권은 관리·통제할 수 있는 범위 내에서의 대외 개방을 확대하는 동시에 경제 외교를 보다 활발히 전개할 것이다. 대외 개방과 관련하여 나진·선봉자유경제무역지대의 활성화와 해주, 남포, 신의주 등의 자유경제무역지대로의 확대를 통한 외국 기업체의 투자 유치에 매진하며, 경제 외교는 인접 국가로부터의 경제 원조 확보, 유럽·아시아 국가들과의 경제 관계 확대의 방향으로 나타날 것이다.

활용하여 중국·구소련으로부터 경쟁적 지지의 수혜자가 된 것과 유사하게 미국·중국의 갈등과 같이 강대국 세력 관계 재편에서 나타나는 알력을 최대한 활용, 이익을 도출하고자 할 것이다. 이를 위해 김정일 정권은 상당 기간 군사적 유일 초강대국이며 '균형자' 역할을 수행하는 미국과의 관계 개선에 주력할 것이다. 북한은 4총회담에 대한 외형적 수용을 통해 미국의 대북 경제 제재 해제와 경제 지원 획득, 평화협정 체결, 관계 정상화 등을 목표로 대미 관계 개선 정책을 더욱 본격화하는 한편, 미국의 대북 연착륙 정책을 최대한 활용하여 한미공조체제를 약화시키고자 노력할 것으로 전망된다. 이와 함께 북한은 대남 도발은 물론, 미군 유해 발굴·송환 문제와 미사일·화학 무기 등을 대미 협상의 지렛대로 최대한 활용할 것이다. 이와 병행하여 북한은 민간 차원의 대미 외교를 보다 활성화하는 동시에, 미국내 친북한 단체 결성을 모색하여 대미 영향력 확대를 도모할 것으로 예상된다. 그러나 북한은 대미 관계 개

선의 구체적 징표로 연락사무소 개설에는 긍정적인 입장을 보일 것이나, 미국과의 관계 정상화에 따른 북한의 사회 개방 파급 효과와 내부 결속 이완을 우려하여 대미 수교 시기를 늦출 가능성도 배제할 수 없다.

대일 정책과 관련하여 북한은 수교회담 재개 등 정치적 사안에는 미온적인 태도를 보이지만, 일본인 처의 방일 허용을 지렛대로 일본의 대북 경험 확대와 쌀지원 등을 획득하고자 할 것이다. 4총회담이 진행되는 과정에서 일본이 대북 수교에 적극적으로 임할 경우, 북한은 일본의 보상금 확보와 대북 투자 확대를 적극 유도하는 데 주력할 것이며, 이 경우 양국간 수교 논의가 급진전할 가능성도 있다.

對중 정책에 있어서는 대미 접근을 활용하여 중국으로부터의 경제 지원 도출에 주력하는 한편, 군사적인 측면에서 「조소동맹조약」 폐기로 북한은 군 인사의 상호 방문을 활성화하는 등 대중 군사 협력을 더욱 강화할 것으로 전망된다. 대러 정책에 있어서는 새로운 '조러 조약'을 체결함으로써 선린 우호 관계를 유지하는 동시에, 러시아 보수 세력과의 교류 확대 노력을 통해 러시아 정부의 친남한 정책을 견제하려 할 것으로 예상된다.

다음으로 경제난 해결을 위해서는 외부로부터의 경제 지원이 필수적이므로, 앞으로 김정일 정권은 관리·통제할 수 있는 범위 내에서의 대외 개방을 확대하는 동시에 경제 외교를 보다 활발히 전개할 것이다. 대외 경제 개방과 관련하여 북한은 나진·선봉자유경제무역지대의 활성화를 도모하는 한편, 해주, 남포, 신의주 등을 자유경제무역지대로 확대 설정하여 외국 기업체의 투자 유치에 매진할 것으로 전망된다. 이와 함께 북한이 추진할 경제 외교의 주된 방향은 인접 국가로부터의 경제 원조 확보, 유럽 및 아시아 국가들과의 경제 관계 확대 등으로 나타날 것이다.

김정일 정권은 유일·폐쇄체제로 운용될 수밖에 없고, 통일이라는 명제는 북한체제의 결속과 존립의 기반이므로 앞으로도 기존의 대남 정책을 근본적으로 전환하여 남북기본합의서의 이행·실천 등 남북 화해·협력에 호응하기는 어려울 것이다. 그러나 경제난 해소를 위해 정경 분리 정책 기조 하에 민간 차원의 남북 경협에는 보다 적극적인 입장을 보일 것으로 예상된다.

한편, 중장기적으로 동북아 지역에서 다자간 안보·경제 협력 기구 형성이 가시화된다면, 북한은 국제적 고립 탈피와 대외 경제 협력 활성화를 위해 기존 입장에서 선회하여

종합적으로 볼 때, 김정일 정권이 유일·폐쇄체제로 유지되는 한 북한 외교의 효율성은 저해될 수밖에 없다. 북한의 대미 관계 중시 외교와 경제 외교 활성화 과정에서 외부 정보 유입에 따른 정치·경제적 다원화 요구가 증대함으로써 북한체제가 부정적인 영향을 받을 수 있다. 이는 김정일 정권의 근본적인 딜레마이다.

이 기구에 참여할 가능성도 클 것으로 전망된다.

종합적으로 볼 때, 김정일 정권이 유일·폐쇄체제로 유지되는 한 북한 외교의 효율성은 저해될 수밖에 없다. 북한의 대미 관계 중시 외교와 경제 외교 활성화 과정에서 외부 정보 유입에 따른 정치·경제적 다원화 요구가 증대함으로써 북한체제가 부정적인 영향을 받을 수 있다. 이는 김정일 정권의 근본적인 딜레마이다. **■**