

김정일 정권의 대외 정책과 대남 정책의 변화

伊豆見元 / 日本 精岡県立大學 교수

머리말

1998년에 들어 북한은 식량 문제의 해결을 가장 시급한 문제로서 명확히 언급하였다.¹⁾ 그러나 국제 사회의 원조를 통해 식량 문제를 해결하는 것외에는 다른 방법이 없는 상황이기 때문에, 식량 문제의 해결은 단순한 슬로건으로 끝날 공산이 크다. 말할 것도 없이, 북한의 식량 문제 해결을 위해서는 종래의 농업 정책 실패를 솔직히 인정하고, 적극적이고 과감한 농업 개혁을 추진함과 동시에 해외로부터 농산물 수입의 길을 탐색하는 것외에는 방법이 없다. 다만, 아무리 '주체농법'의 유효성을 과시한다 하더라도 본격적인 농업 개혁에 착수하는 것은 지금까지의 故김일성 정책을 부정하게 되어 김정일체제의 정통성을 뿌리부터 뒤집어엎을 수 있다. 또 해외로부터 농산물을 수입하는 것도 현재와 같이 외화 부족에 고심하는 북한으로서는 거의 불가능할 것이다. 따라서

식량 부족은 실로 항시적인 문제가 되고 있다.

또한 1997년 2월 황장엽(前 조선로동당 비서) 망명 사건에 의해서 밝혀진 바와 같이, 최근 수년간 북한 지도부는 조선로동당 및 정부 기관 각 부서가 한국측과의 접촉·교류를 통해서 '외화'를 획득하는 것을 과감히 묵인(또는 때에 따라서는 적극적 장려)하고 있다고 한다. 그러나 그 결과, 북한의 당이나 청년 조직, 게다가 군부에도 한국으로부터 획득한 금을 개인적으로 착복한다든지, 한국의 사상·주의에 영향을 받은 인물이 적지 않게 출현하게 되었다고 생각한다.

1997년에 조선로동당, 김일성사회주의청년동맹(社靑) 그리고 북한군에도 그러한 부정부패와 '사상 오염'이 우리의 예상을 초월하여 진행되었다는 것은 거의 틀림없을 것이다. 우리는 그 전모를 확인할 수 없지만 예를 들면, 1997년 10월에 김정일을 조선로동당 총비서로 추대할 때 社靑이 대표회의를 개최

1) 1998년 1월 1일자 「로동신문」, 「조선인민군」 공동사설 또는 동년 1월 9일자 「로동신문」 사설 등을 참조.

하지 않았고, 또 1998년 1월 1일 주요지 「공동사설」에서 社情의 기관지 「청년진위」가 제외된 것 등은 社情에 심각한 문제가 발생하고 있음을 여실히 보여주는 것이었다.

현재 조선로동당은 청년 조직의 재건에 필사적이라고 생각되지만, 그것이 김정일 정권에게서 본격적인 난국 타개책을 준비할 여유를 빼앗아 구체적·말본적인 식량 부족 해소책을 내놓을 수 없는 결과를 초래하고 있다는 것은 상상하기 어렵지 않다. 그때문에 북한의 장래는 극히 불투명하거나 불확실하게 되고 있다. 이러한 사태가 한반도의 장래는 물론 북동아시아 지역 전체의 장래에 심각한 문제를 일으킬 것은 분명하다. 왜냐하면 무엇보다도 식량 문제의 심화와 부정부패 문제의 표면화는 김정일체제의 붕괴를 촉진하는 효과가 있으며, 더욱이 그 연장선 상에서 한반도의 군사적 긴장을 격화시킬 가능성을 간직하고 있기 때문이다.

이상과 같이 끈경에 처한 북한의 대외 정책과 대남 정책을 검토하는 것이 본 고의 목적이이다. 우선 김정일의 조선로동당 총비서 취임 후의 상황을 개관하고, 대외 정책과 대남 정책에 관해서 분석해보고자 한다.

전망없는 김정일체제

1997년 10월 8일 북한의 조선로동당중앙위원회와 당중앙군사위원회는 특별 보도를 발표하고, 김정일을 조선로동당 총비서로 '추대' 하였음을 밝혔다.²⁾ 이로써 김일성 국가 주석의 사망후 3년여에 걸쳐 공석이었던 북한의 최고 권력 자리가 점차 채워지게 되었다. 게다가 명실공히 '김정일시대'의 도래를 알리는 것이 되었지만, 이를 계기로 현재의 끈경에서 탈출해야 하는 평양이 새로운 방향으로 움직이고 있다는 징후는 크게 인지되지 않는다. 김일성 사후 북한은 '김일성의 유훈 관철'을 강조할 뿐이며, '김정일 색깔'을 느낄 수 있는 정책을 임대해내지 못하고, 그것이 지금도 여전히 지속되고 있는 것이다.

병백한 사실은 1997년 10월에 김정일이 노동당 총비서로 취임했다라는 것 한 가지뿐이다. 새로운 북한 지도부의 라인업(line-up)은 끝내 발표되지 않았다. 이해하기 어려운 일이다. 김정일의 노동당 총비서에의 '추대'에 수반하여 새로운 정치국 상부위원, 정치국 위원, 정치국 후보 위원, 비서국 비서를 구성하는 것이야말로 자연스러운 형태였다. 김일성의 사망후 이미 그 시점에서 3년 이상

2) 「로동신문」(1997. 10.9) 참조.

의 세월이 경과하고 있다. 조선로동당의 최고의 자리에 앉게 된 김정일이 소위 전위 지도부를 조직하고 세대 교체를 시도하는 것은 극히 당연한 조치라고 생각되기 때문이다.

처음부터 김일성 사망후 당 人事를 동결한 채로 현재에 이르렀기 때문에, 이미 북한 정권에는 몇개의 중대한 결함이 생기고 있다고 볼 수 있다. 예를 들면, 병석에 있다고 알려진 강성산 총리는 적어도 과거 수년 이상에 걸쳐 실무에 전혀 관여하지 않는 것으로 보이는데도 여전히 총리 자리에 머물러 있다. 이상한 일이라고 말할 수밖에 없지만, 북한에서 통상 총리직은 노동당 정치국 위원이 맡고 있다. 따라서 당 인사에 착수하지 않는 한, 아무리 강성산의 건강이 나쁘다해도 총리를 교체하는 것은 불가능하다. 인민무력

부장에 대해서도 같은 문제가 지적되고 있다. 1997년 2월 최 광 前인민무력부장의 사망후 현재까지 후임자는 결정되지 않고 있다. 정치국 위원에 순수한 의미에서의 군인이 한 사람도 없기 때문에, 북한은 새로운 인민무력부장을 임명하지 않은 채로 방치하고 있는 실정이다. 또한 이것도 이상한 일이라고 단정해도 무리가 없을 것이다.

이러한 지도부의 결함을 시정하지 않은 채, 1997년 10월 '김정일시대'는 본격적인 출발을 하게 되었다. 현재 김정일 이외에 다른 위원이 존재하지 않고 유명무실화되어 있는 정치국상무위원회의 보충도 이루어지지 않고 있어, 김정일이 중시하는 '주민 생활 향상'을 필두로 통일 문제나 대외 정책의 수행을 담당할 새로운 실무 담당자들의 진용도

3) 예를 들면, 김정일은 1994년 10월 16일의 조선로동당 간부에 대한 담화 속에서, "우리는 당의 혁명적 경제 전략을 확고히 실행하고, 농업제일주의·강공업제일주의·무의제일주의의 3대 과업을 철저히 관철하고 주민 생활을 조속히 향상시키지 않으면 안된다"고 하였다(김정일(1998), "위대한 수령을 영원히 높이 받들어 수령의 위업을 최후까지 완성한다 - 조선로동당중앙위원회 책임간부에 행한 담화(1994년 10월 16일)", 「김정일 선집 13」, 평양 조선로동당출판사, p. 436).

더구나 이 김정일 담화는 「김정일 선집 13」이 1998년 1월 25일에 발행되기까지 외국에 대해서 '비공개'로 취급되고 있었다. 북한은 1997년 겨울경부터 '혁명적 경제 전략'을 언급하는 것이 극단적으로 적어지고, 1998년 들어서부터는 공식 매체에서 전혀 언급하지 않고 있다. 그러한 시기에 '혁명적 경제 전략'의 이행을 강하게 호소하는 김정일 담화가 공개된 것은 비단으로밖에 말할 수 없다.

또 1998년 1월 1일사의 「로동신문」, 「조선인민군」 공동사설은 '주민 생활의 향상'에 대해서 일체 언급하지 않아 주목을 모았지만, 그 후 1월 9일지의 「로동신문」 사설에서는 다시 '주민 생활의 향상'의 중요성을 강조하기 시작하여 현재에 이르고 있다. 이와 같이 '주민 생활의 향상'에 대해서는 강조 정도나 빈도에 변이를 보이지만, 1998년 4월 20일에 발표된 '조선로동당중앙위원회 슬로건 - 조선민주주의인민공화국 창건 50주년 再考'(「로동신문」(1998. 4.21))에서도 "오늘날 전당과 전인민이 최내의 힘을 기울여갈 사업은 경제 건설이다. 금년 강행군의 기본 목표도 하루라도 빨리 국가 경제를 부흥(회복)시켜 주민 생활 문제를 해결하는 것이다"라고 하고 있어 전권 다름없이 역점이 두어지고 있음을 엿볼 수 있다.

다만, '주민 생활의 향상'을 실현시키기 위한 실효성있는 구체적은 이제까지 거의 제시되지는 않았다. 따라서 아직, 슬로건으로서 連呼하는 것만으로 그치고 있는 '주민 생활의 향상'을 지금 단계에서 구체적인 정책으로 간주하는 것은 회피되어야 한다.

갖추어지지 않았다. 김정일이 총비서에 취임하고도 북한 지도부의 구성은 여전히 구태의연한 상태에 머물렀던 것이다. 게다가 이때 김정일은 어떠한 '소신 표명'도 하지 않았다.

이것들은 모두 김정일이 현재의 곤경에 맞서 싸우는 것을 기피하고 있는 자세를 다시 노정시킨 것이었다. 실제 김정일이 김일성시대에서의 과제인 경제의 재건, 그 가운데서도 '주민 생활의 향상' 쪽에 구체적인 대책을 준비하고 있다는 징조는 별로 보이지 않는다. 그렇기는커녕 식량배급시스템이 거의 완전히 기능 정지에 빠져 3년간으로 설정한 '완충 기간'을 이미 1년 반이나 초과한 지금에도 여전히 장기 경제 계획을 내놓지 않고 있는 상황을 그대로 방치하고 있는 것이다. 사회주의 국가로서의 궁지 즉, 중앙 통제 경제의 기본인 국민의 최저한 식생활 보장을 김정일은 벌써 放棄했다고 단정할 수도 있을 것이다.

돌이켜보면 과거 4년에 가까운 세월 동안 김정일은 경제 부흥이라는 중요한 과제에 정면으로 부딪치는 것을 계속 피하고 항상 '문제의 도피'를 도모해왔다. 처음 3년간이나 '상복을 입어왔다'는 것 자체가 '난국에서의 도피'를 의미하고 있다고 해도 좋을 것

이다. 다만, 그때문에 북한은 스스로 '말로 설명하기 어려운 경제적 난제와 시련'⁴⁾이라고 부를 수밖에 없는 상황에 직면하게 되었던 것이다.

당연한 것이지만 그러한 곤경에서 탈출하기 위해서는 대단한 정책 전환이 요구된다. 그것이 시장 경제적 요소를 찾아내어 대외 개방을 도모함으로써만 달성된다는 것은 누가 보아도 분명할 것이다. 평양이 나진·선봉 등의 일부 지역에 '경제특구'를 설치하고, 시장 경제 원리를 적극적으로 도입하고 있다는 사실은 그들에게도 '개방·개혁'에서 얻어지는 결실이 크다는 인식이 있음을 여실히 보여주고 있다.

그럼에도 불구하고 김정일은 본격적인 '개방·개혁'에 착수하는 것을 지금까지 일관해서 거부해왔다. 원래 북한이 그러한 정책 전환에 소극적인 이유는 쉽게 상상할 수 있다. 누구라도 오늘날의 북한이 안고 있는 난제에 상대하려 한다면, 문제의 도피에 급급하여 구체적인 대처 방법을 내놓기를 주저할 것이다. 식량 위기를 극복하고 거의 기능 정지의 상황에 빠져있는 경제를 재건하기 위해서는 전면적인 '개방·개혁' 정책을 채택할 수밖에 없지만, 일단 그러한 방향으로 나

4) 「로동신문」(1997. 1.10) 사설.

아간다면 북한 사회에는 확실히 '한국의 實像'이 유입되게 된다. 동포인 한국 국민이 구가하는 자유와 풍요를 북한 사람들이 피부로 직접 느끼게 되는 것은 김정일체제에 있어 중대한 위협을 의미한다. 북한 주민 사이에 한국을 동경하는 기운이 만연하여 김정일체제를 거부하는 움직임이 나오지 않는다고 단정할 수 없기 때문이다.

이렇게 생각해보면 김정일이 난관 타개를 향해서 끝내 적극적인 착수를 하지 않는 것도 충분히 이해할 수 있다. 다만, 조선로동당 총비서예의 취임은 적어도 몰두하지 않으면 안되는 구체적인 과제가 무엇인지를 명시하고 결의를 새롭게 할 수 있는 절호의 기회였다. 결과적으로 그것을 피한 김정일체제의 전도는 당연히 밝은 전망을 가질 수 없는 비관적인 전도밖에 없다고 할 수 있을 것이다.⁵⁾

김정일의 대외 정책

이상과 같은 경향은 김정일의 대외 정책

에도 여실히 드러나고 있다. 김정일의 대외 정책의 특징은 다음과 같은 점을 들 수 있다. 즉, 현재 북한이 곤란한 상황에 놓여 있다는 것을 객관적으로 인식하고 그 타개 극복을 목표로 하고는 있지만, 정면으로 그러한 난관에 부딪치는 것은 피한다. 그래서 여전히 문제의 '회피'를 피하고 실제 행하는 것은 시종일관 소위 '미봉책'일 뿐이어서, 그 결과 충분한 성과를 거두기가 불가능하고 결국은 점차 가난해질 뿐이라는 점이다.

김일성 사후의 약 4 년간을 돌이켜보면, 북한의 대외 정책에는 틀림없이 현실적인 방향으로의 변화가 다소 나타났다. 예를 들면, 미국(국제 사회)과의 소위 '핵합의', 국제 사회에 대한 식량 지원 요청, 남북한과 미중 양국에 의한 '4측회담'에의 참가, 북일 국교 정상화 교섭의 무조건 재개 수락이나 일본인 처의 고향 방문 용인 등이 그것이다. 향후에도 그러한 경향이 계속되고 국제 사회에 대해서 지속적으로 적대적인 자세를 회피할 가능성이 충분히 있을 것이다.

5) 1998년 5월 21일의 조선중앙방송은 "조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상설회의의 결정(5월 20일자)"를 전하고, 1998년 7월 26일에 북한이 최고인민회의 제10기 대의원 선거를 시행함을 밝혔다. 종래의 관례에 따르면, 선거 실시후 1~2 개월 가운데 새로운 期(이번은 제10기)의 최고인민회의 제1차회의가 개최된다. 그리고 거기서는 국가 주석이 선출되고, 국가 시도 기관의 선거도 시행된다. 또 이 최고인민회의 제1차회의에 앞서서 조선로동당중앙위원회 전원회의(총회)가 개최되어 조직 문제가 상정되어 새로운 당 고급 간부 인사가 결정된다.

이번에도 관례대로 이상과 같은 순서를 밟는다면 김정일체제는 점차 세도적인 기반을 확고하게 되겠지만, 지금 단계에서 그것이 실현된다는 보장은 없다. 또 만일 실현된다 해도 과거 수년 동안 소위 '쓸데없이 보낸 시간'이 뇌물아올 리도 없다. 어쨌든, 전과 다름없이 김정일체제의 장래는 어려울 것이다.

김정일이 현실을 무시하고 있을 리는 없다고 생각한다. 오히려 현실을 직시하고 그 냉엄함을 실감하고 있지만, 발본적인 해결책을 모색하기 보다는 임기응변적인 대처 요법에 의존하고 있다고 볼 수 있다. 지금의 김정일에게는 종래의 정책을 그대로 유지한다는 選擇肢가 없다. 결국 변화는 필요하다. 그러므로 과거 3년 반 이상에 걸쳐 김정일의 대외 정책에 앞서 언급한 몇개의 현실적 변화가 생겨났던 것이다.

다만, 그러한 변화는 여전히 변화의 폭이 좁고 또 완만한 속도에 의한 변화뿐이었다. 바꾸어 말하면, 국제 사회가 기대하는 변화를 평양은 끝내 보여주지 못했던 것이다. '자주성'을 너무 중시하는 요컨대 '체제의 유지'를 최우선시하고 있기 때문에, 북한은 '크게 또는 빠르게' 변화하는 것에 대해서 부담을 느끼고 있다고 말해도 좋다. 그렇기 때문에 애써 현실적인 변화를 보여도 그것이 국제 사회에 긍정적으로 받아들여지지 않을 때가 자주 생겨나게 된다. 국제 사회는 북한이 진정으로 '한반도의 평화와 안정'을 추구하고 있다는 평가를 하고 있지는 않다.

이상의 전제 하에서 북한의 개별 정책을 검토하고자 한다. 우선, 미국에 대한 태도에

관한 것인데, 김정일 정권에게 지금으로서는 대미 관계를 악화시키고자 하는 의도는 없는 것 같다. 그것은 '4者회담'의 개최에 최종적으로 응했다는 점이나 행방불명의 미군(MIA) 유골 수집 문제 등에 대해서 미국과의 대화 및 협력에 기본적으로 적극적인 사실을 보더라도 알 수 있다. 탄도미사일의 규제 문제에 대해서도 1997년 6월의 북미미사일협약에서는 미국이 경제 제재의 일부 해제에 응하는 것을 전제로, 탄도미사일의 수출을 단념하고 '미사일 관련 기술 규제(MTCR)'에의 가맹에 동의한다고 의사 표시를 할 정도였다.⁶⁾

그러나 한편으로, 대미 국교 정상화への 기대는 높지 않다고 생각한다. 대미 국교 정상화를 실현시키기 위해서는 남북 관계의 개선이 '전제 조건'이 되고 있음을 평양은 숙지하고 있다고 생각되기 때문이다. '북미연락사무소' 개설에 지금 북한이 극히 소극적인 태도를 보이고 있는 것도 그러한 관점에서 이해할 수 있을 것이다.

향후 북한의 대미 자세가 강경 및 유연 어느 쪽 방향이 되더라도 큰 변화는 생각하기 어렵다. 군부가 강경의 경향을 띠 때는 외교부가 그것을 견제하고, 역으로 외교부가 유

6) 1998년 3월 31일 Washington D.C.에서 실시된 미국 정부의 북미 교섭 담당자와의 인터뷰.

연으로 흐를 때는 군부가 거기에 쉼표를 박는 사태가 예상되기 때문이다. 따라서 향후 북한의 대미 정책은 현재와 같은 형태를 그대로 유지할 가능성이 높다고 생각한다.

일본에 대해서는 김일성 사후 북한은 관계 개선에 적극적이었다고 볼 수 있다. 그 주된 이유가 국교 정상화에 수반하는 일본으로부터의 '보상' 획득에 있다는 것은 틀림없다. 김일성의 사후 약 2 년간에 걸쳐 북한은 '국교 정상화 교섭' 과 남북 관계의 진전이나 핵무기 개발 의혹 문제 등 '국교 정상화에 걸려 있는 국제 문제' 를 분리하는 데 노력해왔다. 가능한 한 조기에 국교 정상화를 실현시켜 일본으로부터 자본·기술을 도입하고 싶은 생각이 있었기 때문일 것이다.

그러나 일본 정부가 그러한 요구를 받아들이지 않음에 따라 1996년 여름경부터는 '국교 정상화' 와 '과거의 보상' 을 분리하여 다루는 것을 제기하게 되었다. 요컨대, "국교 정상화는 해도 좋고 또 하지 않아도 좋은 문제지만, 일본의 과거 정산은 절대로 회피해서도 연장해서도 안되는 문제다"⁷⁾ 라고 주장하기 시작한 것이다.

다만, 이 점에 대해서도 일본 정부는 북한의 요구를 받아들인 것은 없었다. 그 결과,

1997년에 들어서 평양은 재차 사세를 낮추어, 그해 여름 이후는 일본인 처의 고향 방문을 인정하고 또 국교 정상화 교섭의 무조건 재개를 수락하는 등의 양보를 하기에 이르렀다. 그리고 그 후 1997년 11월과 1998년 3월에 일본의 정당대표단이 북한을 방문하였지만, 정부간의 국교 정상화 교섭 재개와 연결되지는 못했다. '납치 의혹' 에 따라 악화된 일본의 여론은 국교 정상화 교섭은 물론 대북 식량 지원에도 극히 소극적이어서, 일본 정부는 그러한 여론의 동향에 강하게 구속되었던 것이다.

북한에 대한 인상이 극히 악화되고 있는 현재 일본의 분위기를 고려하면, 북일 관계가 눈에 띄는 정도로 개선될 것은 당분간 불가능할 것이다. 1998년 6월에 평양이 '일본인 납치 의혹' 문제와 '일본인 처 고향 방문' 문제 쌍방에 강경한 자세를 취했다는 것은 그간의 사정을 충분히 인식하였기 때문이었을지도 모른다. 결국, 對일본 정책이 시의식절하게 변화되지 못했고 그 변화의 폭이 또한 작았기 때문에, 북한은 일본과의 관계를 개선할 수 있는 기회를 잡지 못했다고 볼 수 있을 것이다.

과거 3 년여를 돌이켜보면, 북한의 대외

7) "조선민주주의인민공화국 외교부 대변인 성명(1996. 7.26)", 『로동신문』(1996. 7.27).

정책 가운데서 가장 큰 변화를 보였던 것이對중국 정책이다. 故김일성과는 달리 김정일은 지금 분명히 중국을 '경시' 하고 있다고 할 수 있다. 중국 인민 지원금을 관분점에서 불러나게 하고(즉, 북한군사휴전기구에서 추방을 피함), 대만의 관계 증대를 도모하고, 북중간의 '수뇌회의'에 소극적이었던다는 점은 이러한 사실을 잘 나타내고 있다. 이런 것들은 부친인 故김일성이 결코 손을 대지 않았던 행위이다. 그 점에서 김정일이 '중국을 싫어한다'고 전해지는 것에는 어떤 신빙성이 느껴진다.

또 1997년 봄의 시점에서 '4축회담'의 자리에서 중국의 배제를 획책한 것도 중국에 대한 '경시' 자세를 잘 보여주고 있다. 그렇지만 향후도 그러한 자세를 계속 유지하기는 힘들다고 생각한다. 적어도 대만의 자세가 변화된 경우 김정일은 중국을 예타게 하는 종래의 자세에 중지부를 찍게 될 가능성이 높을 것으로 보여진다. 다만, 김정일이 북중 수뇌회담의 재개에 응할지 여부는 아직 불명확하다. 김일성 사후 북중간에는 수뇌회담이 일체 개최되지 않았지만, 북한은 종래대로 또는 종래 이상의 원조를 중국으로부터 획득

해왔다. 예를 들면, 1997년에 북한은 약 75만 톤의 식량 지원을 중국에서 받고 있다.⁸⁾ 김정일은 김일성이 세심한 주의를 기울이고 최대의 경의를 표해서 중국에서 획득해온 것을 '붕괴의 위험성'이라는 '약자의 공갈 카드'를 충분히 활용하여 아주 간단히 손에 넣어왔던 것이다. 이러한 경위를 고려하면, 얼마 동안은 수뇌회담의 개최에 김정일이 전과 다름없이 계속 소극적일 가능성도 충분히 있을 수 있다.

김정일의 대남 정책

김일성 사후 평양은 기본적으로는 "김영삼 정권을 상대로 하지 않는다"는 입장을 취해왔다. 남북 관계의 개선이나 적어도 남북 대화의 재개가 실현되지 않는 한, 북미 관계도 북일 관계도 크게 진전될 수 없음에도 불구하고, 그러한 입장을 관철해왔다는 것은 놀랍다고 말할 수밖에 없다. 우선 이 점에 대해서는 '故김일성의 유훈'이 속박이 되어왔다는 것을 이해할 필요가 있다. 요컨대, 일단 김영삼 정권과의 대화 재개를 난행했다면, 북한은 수뇌회담은 물론 남북간의 정치 대화

8) 케네스·키노네스(1998. 4), "改革・開放が現状維持か——岐路に立つ北朝鮮"(伊ノ見瓦에 의한 인터뷰), 『外交フォーラム』, p. 70 참조.

나 경제 교류에도 적극적이지 않으면 안되었기 때문이다. '위대한 지도자'를 잃은 후의 김정일 정권에게 그러한 남북 관계의 진전을 허용할 만큼의 여유가 도저히 없었다고 생각된다.

따라서 한편으로 남북 관계의 정체가 북미·북일 관계의 진전을 방해하고 있음을 느끼면서도, 다른 한편으로 남북 관계의 진전을 단행하는 것이 체제의 동요를 가져올지도 모른다는 불안때문에, 북한은 과거 3년 이상 동안 남북 대화에 소극적 자세를 계속 취해왔다고 생각된다. 다만, 이러한 태도를 김정일 정권이 언제까지나 유지하지 못하는 것도 또한 사실이다.

우선 식량 부족 문제가 전혀 해결되지 못하고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이, 본격적인 농업 개혁에도 착수하지 못하고 또 외국에서 대량의 식량을 수입할 수 없는 상황인 북한은 국제 사회로부터의 식량 지원에 크게 의존하지 않을 수 없다. 그러나 그것도 이미 큰 벽에 부딪혀 있다. 중국만은 종래대로 식량 원조를 계속할 것으로 예상되지만, 경제 위기 하에 있는 한국으로부터의 대규모 식량 원조를 기대할 수 없고, 對북한 감정이 더욱 악화된 일본으로부터는 유엔을 통한 원조조차 획득하는 것이 어렵게 되어 있다. 또한 미국도 발본적인 농업 정책의 개혁을 평양이

채택하지 않는 한, 추가적 원조 제공을 거부할 자세에 있다.

이러한 상황 하에서 국제 사회의 태도를 얼마라도 변화시키기 위해서는 남북 관계의 진전은 불가설할 것이다. 물론, 거기서도 얼마만큼의 실질적 효과를 거둘지 의문이지만, 남북 관계가 개선된다면 적어도 한국 내에는 지금보다도 북한에의 식량 지원에 긍정적인 분위기가 생겨나게 될 것이다. 또 국제 사회의 태도에도 약간의 변화가 생길 수 있을 것이다. 어쨌든 식량 지원을 얻기 위해서는 북한으로서 남북 관계의 진전은 시급한 과제가 되고 있다.

둘째, 한국에서 신정권이 탄생된 것도 중요하다. 김대중 정권은 분명히 前정권에 비해 북한에 대해서 유연한 자세를 취하고 있다. '정경 분리'의 원칙은 물론 '가능한 것부터 관계 계승을 시작할 것'이라고 외치는 김대중 정권은 김정일에 있어서 대화의 상대로는 김영삼 前정권보다도 호감이 가는 존재인 것은 틀림없다. 그 점을 근거로 하면서도 다른 한편으로 김대중 대통령의 '강인한 협상자(tough negotiator)' 태도를 경계하는 평양은 과거 수개월에 걸쳐 김대중 정권의 對북한 정책을 신중히 검토해왔다고 생각된다. 김대중의 인물 그 자체가 문제가 아니라 그 정책이 문제라고 북한은 그동안 몇번이나 반

북해서 강조해왔다. 그와 동시에 신정권의 대북한 정책이 김대중 대통령 자신의 정책인가 아니면 강인덕 통일부 장관의 정책인가 명확치 않다는 의문도 제시하였다.⁹⁾

그러나 1998년 6월 訪美에서 김대중 대통령은 대북한 유화 자세를 기회있을 때마다 명확히 제시하였다.¹⁰⁾ 6월 13일에는 북한과의 교역·협력 사업을 촉진시키기 위한 규제 완화책을 한국 정부는 발표하였으며, 김대중 대통령의 구상이 현실 정책으로서 차례차례로 이행되고 있다. 이미 김대중 대통령의 대북한 정책을 평양도 충분히 파악할 수 있었다고 생각된다. 따라서 이번에는 북한이 어떠한 대응을 보일 것인가가 관심의 표적이 되지만, 그 점에서 6월 16일에 현대그룹의 정주영 명예회장이 소 500 마리를 이끌고 판문점을 넘어서 북한을 방문한 것이 재차 주목된다. 이번 정주영 회장 일행의 판문점 통과를 북한의 군부가 승락한 것의 의미는 결코 가볍지 않다. 김정일 정권이 남북 관계의 진전에 한 걸음을 디디고 있다는 징후를 기

기서 발견할 수 있기 때문이다.

북한이 1998년 6월 5일에 “일본인 행방 불명자는 북한에 존재하지 않는다”고 발표하고, 이어서 6월 7일에는 일본인 처의 제3차 고향 방문 계획의 언기를 발표한 것은 당면한 북일 관계 개선에 평양이 적극적으로 불투할 의욕을 품고 있지 않음을 나타내는 것이었다. 이 역시 김정일 정권이 對한국 관계 우선으로 전환하고 있음을 강하게 시사하고 있는 것 같다.

그런데 김정일의 소위 ‘통일 정책’은 김일성의 그것과 비교해서 특별히 새로운 맛을 느낄 수는 없다. 김정일은 1997년 8월과 1998년 4월에 통일 정책에 관한 제각각의 장대한 견해를 밝혔다.¹¹⁾ 그렇지만 어느 것을 보더라도 ‘민족 대단결’을 지나치게 강조하는 것에서 잘 드러나 있듯이, 故김일성의 통일 정책 기초를 기본적으로 답습한 것이며, 한국과 타협 가능한 방향으로 정책 그 자체를 변화시켰을 리는 없다. 김정일의 통일 정책은 ‘구태의연’한 것에 머물러 있는 것이다.

9) 예를 들면, 1998년 5월 23일부 「로동신문」의 논평 “북남 관계에서 ‘상호주의’는 통용될 수 없다”에서는 “우리는 ‘상호주의’가 신심권자로부터 나온 것인가, 또는 ‘통일부 장관’이 장식한 것인가 알 수 없다”로 기술되었다.

10) 우선 김대중 대통령이 1998년 6월 10일에 美 상하원연합동회석에서 행한 연설(대통령비서실(1998. 6.10), 「미의회상하원연합동회의 대통령 연설문」)을 참조한 것.

11) 김정일(1997. 8.4), “위대한 수령 김일성 동지의 조국 통일 유산을 철저히 관철시키자”, 「로동신문」(1997. 8.20) 및 김정일(1998. 4.18), “전민족이 내내 결해서 조국의 지주적 평화 통일을 완수하시라 - 역사적인 남북한정당·사회단체대표자연석회의 50주년 기념 중앙연구토론회에 보낸 서신”, 「로동신문」(1998. 4.29).

다만, 한 가지 주목되는 것은 통일 정책과 관련하여 다음과 같이 기술한 부분이다.

“남한 당국자들에 대한 우리측의 입장은 명확하다. 우리측이 남한의 역대 통치자들에게 반대한 것은 그들이 집권자이기 때문은 아니다. 우리측이 반대한 것은 남한 역대 통치자들의 외부 세력 의존 정책과 반통일 정책, 賣國·背族 행위이다. 남북 당국자들이 진정으로 愛國·愛族의 입장, 남북 단결의 입장에 선다면, 우리는 그들과 민족의 운명을 같이 개척해갈 것이다.”¹²⁾

김정일은 남한의 역대 대통령에 대해서 ‘그 정책’이 문제였다고 지적하였다. 이것은 뒤집어보면 역대 남한 정권 그 자체는 인정된 것이 된다. 적어도 현재 김대중 정권의 존재를 인정하고 있는 것은 분명하며, 따라서 그 다음은 장래 김대중 정권과의 대화가 충분히 가능성을 보여주고 있는 것이다. 1998년 4월의 ‘김정일 서한’이 북경에서의 남북 차관급회의가 합의에 도달치 않고 결렬된 후에 발표된 것은 대단히 흥미롭다. 김대중 정권과의 대화 가능성을 완전히 부정하는 것이 아니고 오히려 장래에의 함축성을 띤 이 ‘김정일 서한’은 평양의 對한국 자세 변화의 가능성을 엿볼 수 있는 것이라고 받아들여졌기

때분이다.

따라서 1998년 6월에 발생한 몇개의 사건 즉, 북한의 대일 관계 노력 중단, 김대중 대통령의 訪美, 정주영 명예회장의 訪北 등은 남북 관계에 새로운 움직임이 시작될 징후를 우리에게 보여주고 있다.

맺음말

이상으로 김정일 정권의 대외 정책과 대남 정책을 간략하게 검토해보았다. 여기서 제차 강조해두고 싶은 것은 김정일은 변화의 필요성을 인식하고 있을 뿐만 아니라 실제 변화를 지향하고 있다고 생각되지만, 그 변화의 폭이 작고, 변화의 속도 역시 완만하기 때문에, 국제 사회에서 긍정적으로 평가될 수 없다는 점이다. 매우 유감스럽게도 이러한 자세를 계속 견지하는 한 북한이 국제 사회에 영입될 가능성은 거의 없다고 생각한다. 그리고 그 결과, 북한의 곤경이 더욱 심각하게 될 뿐 아니라, 소위 정치적·사회적 동요를 초래하고, 나아가서는 군사적 긴장의 고양으로 연결되는 것도 충분히 想定할 수 있다.

그러한 사태를 피하기 위해서는 평양에

12) 김정일(1998, 4.18), “선민속이 대단결해서 소국의 자주적 평화 통일을 완수하자.”

대해서 '김정일 정권' 과 '사회주의체제' 의 유지에 대한 보증을 한 후, 본격적인 '개혁·개방' 으로 유도하는 것밖에 방법이 없다. 북한의 정책을 어떻게 해서 현실적인 방향으로 크게 전환시킬 것인가의 문제를 지금부터라도 한층 더 진지하게 검토해야 한다고 필자는 생각한다. 원래 그러한 작업은 남한 한 나라만으로 달성되는 것은 아니다. 적어도 여기에는 한·미·일 3 개국이 공동으로 참여해야 한다. 3 개국이 보조를 맞출 때에 비로소 평양은 국제 사회의 '김정일 정권' 이나 '사회주의체제' 에 대한 보증에 신뢰를 보낼 수 있으며, 우리 쪽에도 북한을 현실적인 방향으로 유도하는 추진력이 형성된다고 생각하기 때문이다.

前정권과는 달리 김대중 정권은 한·미·일 3 개국에 의한 협의와 협력을 적극적으로 추진하려는 의욕을 보이고 있다. 1998년 6월의 訪美에 즈음하여 김대중 대통령은 미국과 對북한 정책에서 보조를 맞추려는 커다란 노력을 기울였다. 1998년 10월로 예정되어 있는 訪日시에도 김대중 대통령은 일본에 대해서 같은 노력을 기울일 것이다. 따라서 이번 가을 이후는 한·미·일 3 개국에 있어서 대북한 정책의 조정과 이에 기초한 공조체제를 가능케 하는 환경이 거의 정비된 것으로 예상된다.

그렇다고 해서 필자는 3 국간의 생각이 간단히 일치한다고 보지는 않는다. 1998년 9월 9일 조선민주주의인민공화국 창건 50주년 전에 남북 대화가 재개된다면, 어쩌면 북한의 변화를 촉진시키기 위한 3 국간 협의는 가능케 될 것이다. 그러나 만일 그때까지 남북 대화가 실현되지 않으면, 미국이나 일본은 북한을 국제 사회로 유도하려는 의욕을 크게 후퇴시킬 것으로 생각된다. 그것은 북한을 보다 더 곤경으로 몰아넣게 될 것이다. 왜냐하면 앞에서 언급한 바와 같이, 남한 한 나라만으로는 '김정일 정권' 존속의 보증을 제공하는 것도 또 북한을 '개혁·개방' 의 길로 크게 변화시키는 것도 모두 힘들다고 생각되기 때문이다. 이러한 점을 감안한다면 향후 수개월간의 북한 동향이 한반도의 장래를 결정적으로 좌우할 가능성이 매우 높다고 할 수 있다. **統**