

최근 북한의 대미·대남 정책 변화 움직임의 배경과 전망

허문영 / 통일연구원 통일정책연구실장

본 고의 목적은 최근 북한의 대미·대남 정책 변화 배경을 살펴보고, 향후 방향을 전망하는데 있다. 북한의 대미·대남 정책에 영향을 미치는 요인은 크게 세 가지를 들 수 있다. 북한의 국가 목적, 국내외 정세(3대 혁명 역량 편성 상황), 최고 정책 결정자의 정세 인식과 의지가 그것이다.

이들 각각의 현황을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 국가 목적과 관련하여, 북한은 당면 목표에 있어 '평화 공존'을 추구하는 점에서는 미국·한국의 對한반도 정책 방향과 일치함으로써 베를린합의를 이룰 수 있었다. 그러나 3국은 전략 목표에 있어서는 일치하지 않기 때문에, 향후 협상 과정이 순조롭지만은 않을 전망이다. 국내외 정세와 관련하여, 주변 4국의 현상 유지 정책과 남한의 지속적인 포용 정책 추진 그리고 북한의 강성대국 건설 추구로 인해, 북한의 3대 혁명 역량은 일단 안정적 상황에 들어서고 있다. 이런 상황 변화 속에서 북한 지도부는 체제 유지를 최우선적 과제로 인식하는 정세관을 보여주고, 대외 개방 지향적 모습과 대남 유화적 태도의 가능성도 시사하고 있다.

따라서 이를 종합해볼 때, 향후 북한은 대미·대남 정책을 '강성대국' 건설을 위한 실리 추구 차원에서 전개할 가능성이 높다. 즉, 북한은 기존의 '通美·封南·接日 전술'에서 '先美, 後南·日의 三通配合 전술'로 전환할 것으로 예상된다. 특히 대미 관계에서는 2중적 전략과 전술을 구사할 것이다. '균형(balancing)'과 '편승(bandwagoning)' 전략과 '벼랑끝 전술'(brinkmanship)과 '살라미(salami) 대화 전술'을 병행함으로써 체제 동요없이 최대한의 실리를 확보코자 할 것이다. 대남 관계에서는 갈등적 공존에서 경쟁적 공존으로 전술적 전환을 시도할 것이다. 북한은 경제 교류 협력 분야에서는 금강산 관광 사업을 지속하는 동시에 대기업 중심 사업을 확대하도록 시도하되, 이를 보완하기 위한 차원에서 남북당국간회담을 개최할 가능성이 있다. 그러나 서해 교전 패배를 극복하기 위한 군사강국 건설 노력도 지속할 것이다.

머리말

국문

한국의 대미·대남 정책이 변화하고 있다. 지난 7~8월 북한의 대포동2호 시험 발사 준비설로 긴장 상황에 들어섰던 북미 관계는 북미베를린협약(9.12)과 미국의 대북 경제 제재 완화 조치(9.17) 및 북한의 '미사일 발사 잠정 중단' 발표(9.24)로 화해 국면에 들어서고 있다. 이 와중에 미국은 향후 대북 정책의 로드맵이 될 「페리보고서」¹⁾를 공개하였다. 남북 관계 또한 북한 경비정의 북방한계선 침범(6.7), 서해 교전(6.15)과 금강산 관광객 역류 사건(6.20) 그리고 남북차관급회담 결렬(6.22~7.3)로 대결 국면에 돌입했다가, 금강산 관광 재개 및 남북노동자축구대회(8월), 남북농구대회(9.28~29) 개최 그리고 종교·문화 교류 재개 등으로 인해 다시 협력 국면으로 전환되고 있다.

그러나 이같은 상황에 근거하여 북한의 대미·대남 정책이 근본적으로 전환된 것이라고 보기는 아직 어렵다. 북한은 '미사일 문제는 자주권에 속하는 문제'라고 주장하면서, 향후 북미회담 결과에 따라 상황이 달라질 수 있음을 분명히 했다. 또한 북한은 북방한계선(NLL) 문제와 관련해서도 해상경계

선 재확정 등 5 개안 제안(7.2), 북미 실무급 접촉 요구(7.21), 결정적 조치 위협(9.1) 이후, 조선인민군 총참모부 특별 보도(9.2)를 통해 "모든 수단과 방법을 동원, 자위권을 행사하겠다"며 일방적으로 '서해해상군사분계선'을 선포하였다. 북한으로서는 언제든지 대미·대남 관계를 경색시킬 수 있는 근거를 갖고 있다.

본 고에서는 최근 북한의 대미 및 대남 정책 변화 배경을 살펴보고, 향후 방향을 전망해보고자 한다. 이를 위해 북한의 대미·대남 정책 영향 요인이 무엇이고, 어떤 상황에 있는지를 규명해볼 것이다. 그리고 이에 기초하여 북한이 선택할 대미·대남 정책 방향과 내용을 전망할 것이다.

북한의 대미·대남 정책 결정 요인

북한의 대미·대남 정책 방향에 영향을 미치는 요인은 크게 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 국가 목적이다. 북한의 국가 목적(national goals)과 외교 목표(diplomatic objectives) 그리고 '전조선혁명론'에 기초한 통일관은 대미·대남 정책의 기초와 노선을 결정짓는 요인이 된다. 당규약과 사회주의헌법에 따르면, 북한의 국가 목적은 사회주의체제 유지 및

1) 「페리보고서」는 대북 포용 정책 기초를 유지하면서, 북한의 핵·미사일·생화학 무기 등 대량 살상 무기의 중단과 북한의 對미국·일본·남한 관계를 연계시켜 3단계 포괄적 접근 방식을 통해 한반도 냉전 종식을 궁극적 목표로 제시하고 있다(「연합뉴스」(1999. 9.30), 제1180호).

한반도 공산화 통일이라는 당면 목적과 전세계 공산화라는 최종 목적으로 구성된다. 그리고 당면 목적은 최소 목표인 사회주의체제 유지와 최대 목표인 한반도 공산화 통일로 구분된다. 이같은 국가 목적 하에서 북한이 추구해온 외교 목표는 네 가지로 구별된다. 정치적 정통성 확보·경제적 번영 달성·군사적 안보 구축·통일 성취가 그것이다. 북한은 90년대 들어와 최소 목표인 체제 유지에 주력하고, 1993년부터 대미 관계를 4대 외교 목표의 '중심 고리'로 설정하여 모든 역량을 집중하였다. 그 결과, 북한은 김일성 사망에도 불구하고 '북미제네바기본합의문' 채택(1994. 10.21)을 통해, 중유 공급과 경수로 지원의 경제적 실리와 대미 관계 개선의 외교적 성과를 거둘 수 있었다. 최근까지 북한은 김정일 정권의 국제적 정당성 확보와 경제난 해소를 위해 대미 협상에 주력하는 모습을 보여주었다.

한편, 북한의 대남 정책 기조에 영향을 미치는 핵심 논리는 전조선혁명론이다. 북한은 남한을 식민지 반봉건 사회로 규정하고, 민족해방 인민민주주의 혁명을 주창하였다. 80년대 중반 이후부터는 남한을 식민지 반자본주의 사회로 규정하고, 1995년 3월 미제와 매관 자본가 타도를 강조하는 민족해방민주주의 변혁을 공식 주장함으로써, 남조선 혁

명의 성격을 부르주아 혁명에서 프롤레타리아 혁명으로 전환하였다. 이러한 맥락에서 북한은 1994년 4월 28일 '군정위' 기능 정지를 선언하고 주한 미군 철수 및 북미평화협정 체결을 반복 주장하는 한편, 김일성 사망 이후 조문 파동을 빌미로 남한 배제적 대미 접근 정책, 이른바 通美封南 정책을 선택하였다.

둘째, 국내의 정세이다. 북한 정세와 남한 정세 그리고 국제 정세 이른바 3대 혁명 역량은 북한이 전략과 전술을 선택하는 데 지대한 영향을 미친다.²⁾ 북한은 3대 혁명 역량이 전반적으로 강화되었던 50년대 초반에는 '무력 통일'을 과감히 시도하였다. 한국전쟁 이후 북한 혁명 역량과 남한 혁명 역량이 약화되자 50년대 중반 이후에는 '위장 평화 통일' 공세를 전개하였고, 60년대 초반 북한의 사회주의 경제 건설과 한국의 4·19 및 5·16에 고무되자, 북한은 '혁명 통일'을 추진하였다. 그리고 90년대 3대 혁명 역량이 전반적 약화되자, 북한은 공세적 통일 정책에서 방어적 공존 정책으로 전환하는 모습을 보여주었다. 북한은 3대 혁명 역량이 갖추어진 정도에 따라 상이한 전략과 전술을 구사하였던 것이다.

셋째, 최고 정책 결정자의 정세 인식과 의지이다. 로제노(J.N.Rosenau)에 따르면,

2) 허문영(1995), "북한의 통일 정책", 「북한 외교 정책」, 서울프레스; 허문영(1996), "북한의 변화와 대남 정책 전망", 「전략 연구」, 제3권, 제2호(통권 제7호), 한국전략문제연구소, pp. 128~131.

북한과 같이 국토의 크기가 작고 경제 발전의 정도가 후진적이며, 정치체제가 폐쇄적인 국가에서는 지도자 개인 변수가 정책 결정 과정에서 제일 큰 영향을 미친다.³⁾ 필자의 분석에서도 김일성 사망 이전 북한의 주요 정책 결정자는 김일성·김정일 부자와 당 정치국으로 나타났고, 김일성 사망 이후에는 김정일과 김정일 집무실내 서기실로 분석되었다. 김일성과 김정일은 국내외 정세 변화에 매우 큰 관심을 갖고 있는 지도자인 동시에 이데올로기적 사고도 지속하고 있는 인물로 평가되었다.⁴⁾

국가 목표 및 3대 혁명 역량과 지도부의 정세 인식 현황

당면 목표의 일치와 전략 목표의 불일치

북한과 미국이 베를린합의에 이를 수 있었던 것은 당면 목표가 일치한 데 기인한다. 미국은 대량 파괴 무기의 확산 방지와 한반도 평화 안정을 대북 정책 목표로 제시하였다. 북한 또한 열세적 상황에서 체제 생존을 위해 평화체제 공존 하에서 강성대국 건설을 국가 목표로 설정하였다. 그리고 한반도 문제의 당사자인 한국 또한 '평화·화해·협력

실현을 통한 남북 관계 개선'을 대북 정책 목표로 제시하였다. 따라서 양국은 '평화 공존'이라는 공동의 당면 목표를 추구하고 있기 때문에 합의에 도달할 수 있었다.

그러나 그 협상 과정은 순조롭지 않았다. 평화 공존을 이룩하는 방도로서 북한은 '북미평화협정' 체결과 주한 미군 철수를 강조하였고, 미국은 한국·일본과 공조체제를 유지한 채 포괄적 접근 방안 수용을 제시하였다. 이런 상황 가운데 북한의 우호국이자 최대 원조국인 중국이 타협적 태도를 권유하자, 북한은 일단 합의에 응한 것으로 보인다.

따라서 앞으로도 협상 과정은 순조롭지만은 않을 전망이다. 남한과 북한, 미국이 추구하는 전략 목표가 상충되기 때문이다. 북한은 북미 정치 협상을 통해 평화공존체제가 수립되면, 주한 미군의 단계적 철수와 한반도 중립화를 추진하여 영세 중립적 통일 연방 국가를 세우려 할 것이다. 반면에, 한국은 한반도 냉전 구조 해체를 통한 한반도 평화체제 수립과 남북 연합을 통해 통일 국가를 세우려 할 것이다. 또한 미국은 궁극적으로 북한을 자신의 동북아 지배권 안으로 끌어들이려 할 것이고, 중국은 북미 관계 개선은 지지하되 급속한 관계 정상화는 반대할 것이기 때문이다.

3) James N. Rosenau(1980), "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy," *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York: Nicholas Publishing Co., pp. 128~129.

4) 허문영(1998), 「북한 외교 정책 결정 구조와 과정: 김일성시대와 김정일시대의 비교」, 통일연구원.

3대 혁명 역량의 안정화

○ 주변 4국의 현상 유지 정책

脫냉전기의 한반도 주변 4강은 정상회담과 안보 대화를 통해 양자 관계를 개선하는 한편, 동북아 신질서가 자국에 유리하게 전개되도록 외교적 노력을 경주하고 있다. 주변 4국은 한반도에서도 안정과 평화를 지향하는 현상 유지 정책과 자국 이익 우선 추구의 영향력 확대 정책을 병행 추진하는 것으로 나타난다. 이는 북한으로 하여금 通美·接日·盟中·連露 노선 하에 도입 외교와 유인 외교를 통해 체제 유지 기반을 조성할 수 있도록 해주고 있다.

미국은 의회를 중심으로 한 대북 강경 주장에도 불구하고 「페리보고서」의 권고대로 포용 정책 기조를 지속할 가능성이 크다. 미국은 관계 개선 및 체제 보장을 통해 북한에 대한 영향력을 확보함으로써 안보 불안적 요인을 제거하는 동시에, 중국의 초강대국화를 저지하기 위한 영향력 확대 외교를 추진하고 있기 때문이다. 또한 제네바합의 파기시 북미 양측 모두 안보적·경제적 측면에서 손실이 크기 때문에, 협상을 통해 미사일 수출 및 개발 등 대량 살상 무기 문제를 해결할 가능성이 높다.

한편, 일본은 북한의 미사일 발사로 인한 국내 여론의 악화를 배경으로 대북 접촉 및

지원을 중지하고 있으나, 북미 관계 개선을 관망하면서 '두개의 한국' 기조 하에 북일 수교 교섭 재개 문제를 논의할 것이다. 중국은 한반도의 평화와 안정을 목표로 하는 不統不亂 기조를 지속하되, 북한의 대량 살상 무기 개발 반대와 남북 관계 개선 희망, 북미 및 북일 관계 개선에 대한 원칙적 지지 등을 표명할 것이다. 러시아는 남북한 '균형 외교' 기조 하에 '新러북조약' 체결을 통해 대북 접근 정책을 더욱 적극 추진할 것이다.

○ 남한의 포용 정책 지속

남한의 일관성있는 대북 포용 정책 추진 자세는 북한의 정책 변화에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 김대중 정부는 특정의 통일 방안이나 '통일 정책'을 천명하는 대신, '대북 정책'이라는 제한적 용어를 사용하고 있다. 이는 통일을 장기 과제로 넘기고 '평화 공존'과 '평화 교류'의 실현을 당면 목표로 설정하여, '사실상의 통일'(de facto unification) 기반 조성에 주력할 것을 뜻한다. 또한 김대중 정부는 남북 관계 상황 변화에 동요됨이 없이 '안보와 화해 협력 병행 추진' 기조를 일관되게 견지하고 있다. 지난해 8월부터 금년 초까지 북한 금창리 핵의혹 시설에 대한 문제 제기에도 불구하고 KEDO에 의한 대북 경수로 사업을 지속하는 한편, 신중하고도 차분하게 대처한 결과 북미간 의혹 해소의

길에 들어설 수 있게 하였다. 또한 금년 5월 경부터 제기된 북한의 미사일 재발사 문제에 대해서도 '한반도 냉전 구조 해체'의 포괄적 접근 방식을 미일에 적극 권유한 결과, 북미 베를린합의를 통해 해결의 길 초석을 닦을 수 있게 되었다. 그외 북한의 잠수정 침투와 로켓 발사·서해 교전 등 각종 도발에도 불구하고, 포용 정책을 지속함으로써 한반도 긴장의 확대 재생산을 방지할 수 있었다.

그러나 2000년 4월 총선을 앞두고 정계 개편 논의에 따른 정치적 불안정, 각종 부정 부패의 지속적 만연과 사회적 혼란 등은 단기적으로 북한이 대남 정책 결정 과정에서 보수적 태도를 선택케 하는 요인이 될 수 있다.

○ 북한의 강성대국 건설 추구

북한은 '강성대국'⁵⁾기치 하에 김정일시대를 출범시켰다. 북한은 강성대국의 특징을 사상강국·정치대국·군사강국·경제강국으로 규정하며, 강성대국 건설 방식으로 '사상의 강국을 만드는 것부터 시작하여 군대를 혁명의 기둥으로 튼튼히 세우고 그 위력으로 경제 건설의 눈부신 비약을 일으키는 것'으로 제시하였다. 그리고 이미 '사상강국·정치대국·군사강국'은 이미 달성하였기 때문

에, '경제강국'만 달성하면 명실상부한 '강성대국'이 될 수 있다고 북한은 주장한다. 강성대국 건설과 관련하여 김일성 사후부터 지금까지의 동향을 살펴보면 다음과 같다.

사상강국 및 정치대국 건설과 관련하여, 북한은 각종 상징 조작과 사상 사업의 강화를 통해 김정일 정권의 정당성 제고에 심혈을 기울여왔다. 그러나 사상 담당 비서였던 황장엽(1997. 2.12)과駐이집트 대사였던 장승길 부부(1997. 8.26) 등 고위직의 망명과 더불어 탈북자 수의 지속적 증가로 인해 그 한계가 노정되고 있다. 이에 북한은 황장엽 망명과 관련한 담화에서 개혁·개방을 반동적 이론으로 치부하고, 황장엽이 이에 굴복한 것이라고 비판하였다. 그리고 북한은 로켓 발사를 강성대국의 '신호탄'으로 강조하는 등 주민들에게 새로운 비전을 제시하였다. 또한 故김일성을 '영원한 주석'으로, 김정일을 국방위원장에 재추대(1998. 9.5)하였으며, 최근에는 각종 기념 행사를 통해 故김일성을 '사회주의조선의 시조'·'세계 혁명의 원로 수령'으로 칭송하고, 김정일을 '혁명의 계승자'로 부각시키는 등 이상화 작업을 지속하고 있다. 또한 북한은 '先軍政治 사상'을 내세워 군부중시체제를 지속하는 한편, 제10기 최고인민회의 개최와 중앙 조직 개편 그리고 지방인민회의 대의원 선거

5) 『로동신문』(1998. 8.22), "정론": 『조선중앙방송』(1998. 8.23).

(1999. 3.7)와 지방 조직 정비를 이룩하였다. 이는 김일성 사망과 경제 파탄 상황에 따른 리더십 부재와 혼란 방지 및 체제 관리를 위해, 군이 국방뿐만 아니라 국가의 모든 업무를 선도적으로 수행케 하고, 이 기반 위에 정상체제로 진입하려는 의도인 것으로 분석된다.

군사강국 건설과 관련, 김일성 사망 이후 북한은 내부 체제 공고화 및 적화 통일 수단 강화 그리고 대미 협상 수단 확보 차원에서 군사력 증대 정책과 군부 우대 정책을 지속하고 있다. 특히, 다단계로켓 발사(1998. 8.31)를 통해 중장거리 유도미사일 개발 능력을 내외에 과시함으로써 군사력 증강에 박차를 가하는 한편, 대미 협상력을 강화하였다. 김정일의 총비서 추대시 당 중앙군사위원회가 당 중앙위원회와 공동 명의로 참여한 점과 제8차 헌법 개정시 국가 주석을 폐지하고 김정일을 국방위원장에 재추대한 점을 고려할 때, 향후 북한은 정상체제로의 전환에도 불구하고 군사력 증대 및 군부 우대 정책을 지속하는 한편, 군사 문화의 확산을 통한 '전사회의 군사화' 작업을 지속할 것으로 예상된다.

그러나 경제강국 건설과 관련하여, 북한은 정치우선주의와 사회주의 방식 고수를 주장함으로써 그 한계를 노정하였다.⁶⁾ 김일성

사망 이후 북한은 자력갱생과 함께 외부 자원 도입 정책을 전개하였으나, 1997년 -6.8%, 1998년 -4%, 1999년 -1.1% 등 9년째 마이너스 성장을 지속하고 있다. 이로 인해 4대 경제난(식량난·에너지난·생필품난·외화난)이 해소되지 않고 있는 실정이다. 이에 북한은 자력갱생에 의한 '자립적 민족 경제 건설' 노선⁷⁾을 역설하는 한편, 특수경제지대 설정 등 경제 개방 관련 조항 추가와 개인 및 사회협동단체 소유의 범위 확대를 통해 북한식 경제 발전 전략을 모색하고 있는 것으로 보인다. 그 결과, 향후 북한은 개혁·개방에로의 적극적 정책 전환보다 북한식 사회주의의 고수와 주변 4국의 對북한 영향력 확대 경쟁을 유발시키는 기존의 '개혁없는 개방 정책'을 강화시킨 '주체형 대외 개방' 또는 '소극적 개혁·적극적 개방 정책'을 선택한 것으로 보인다.

북한 지도부의 이중적 정세 인식

북한 지도부는 체제 유지를 최우선적 과제로 인식하고 있다. 김정일은 경제난과 안보난에 대한 위기감을 표출하였다.⁸⁾ 이에 북한 지도부는 1997년 '총돌 격전, 3대 진지 강화론'을 제시하였고, 1998년 '경제 건설'

6) 북한은 전민에 '경제 정상화 총력' 촉구하면서도, '사상이 먹는 문제에 우선한다'고 논평하고, 우리식 사회주의는 '사상이 먹는 문제에 우선' 한다는 사상 교양 강화를 강조하였다(「로동신문」(1999. 4.15); 「평양방송」(1999. 4.13).

7) 「로동신문」·「근로자」 공동 사설(1998. 9.17).

이 '최대의 힘을 넣어야 할 주되는 전선'임을 강조하였으며, 김정일의 국방위원장 재추대에 즈음해서는 '강성대국론'을 주창하였다. 그리고 1999년 신년 공동 사설을 통해서도 경제강국 건설이 가장 중요한 과제를 거듭 강조하였다. 동시에 코소보사태가 발생하자, 북한은 '사태가 '북한을 겨냥한 시험 전쟁이며, 예비 전쟁'이라고 강하게 반발하였다.⁹⁾

북한 지도부는 대외 개방 지향적 모습과 대남 유화적 태도의 가능성도 시사하였다. 김정일은 사회주의 국가들과의 연대성 강화보다 자본주의 국가들과의 관계 개선을 의식하여 주체성 강화를 강조하는 한편, 미국을 더 이상 '백년속적'으로 보지 않을 것임을 천명하고, 적화 통일을 의미하는 계급성보다 남한과의 관계 개선을 시사하는 민족성을 강조한 바 있다.¹⁰⁾ 이후 북한은 '정당단체연합회의' 편지(1998. 2.18)와 '김정일 서한'(1998. 4.18), '정부·정당·단체연합회의' 대남 편지(1999. 2.3)를 통해 우리 정부가 주요 남북 현안으로 제기해온 「남북기본합의서」 이행 문제, 이산 가족 고통 해소 문제, 교류 협력 촉진 문제 등을 기본 의제로 하는 '남북고위급정치회담'을 금년 하반기에 개최할 것을 제의하였다. 또한 백남순 외무상은

54차유엔총회 기조 연설(1999. 9.25)을 통해 미국을 백년속적으로 보지 않을 것임을 재천명하고, 미국의 일부 경제 제재 완화 조치를 '다행스러운 일'로 보고 있음을 강조하였다.¹¹⁾

그러나 북한 지도부는 북미평화협정 체결 및 주한 미군 철수 그리고 김일성시대 통일 정책 고수 의지를 분명하게 밝히고 있다. 김정일은 '조국 통일 3대 원칙', '전민족 대단결 10대 강령', '고려민주연방공화국 창립 방안'을 '조국 통일 3대 헌장'으로 재강조하고, 이를 통일의 강령적 지침으로 제시하였다.¹²⁾ 또한 그는 '민족 대단결 5대 방침'을 새로 제시함으로써 김일성시대 통일 정책의 계승·심화 발전을 시사하였다. '2·3 대남 편지'의 경우에도 북한은 한미 공조 파기, 국가보안법 철폐, 범민련과 한총련 등 친북·이적단체 활동 보장 등 정부가 수용하기 어려운 조건들을 '선행 실천 사항'으로 제시하고 있다.

한편, 북한은 남한의 대북 정책에 대해 새로운 탐색기에 들어설 것으로 보인다. 사실 북한은 그동안 관망-반발-선별적 수용-조정 등 4단계로 대응해왔다. 그러나 이제 베를린 합의와 「페리보고서」 발표와 더불어 2000년

8) 김정일, "비공개 연설(1996. 12.7)," 「조선일보」(1997. 3.19).

9) 「조선중앙방송」(1999. 5.30).

10) 「로동신문」(1997. 6.21).

11) 통일부(1999), 「북한 동향」 제453호.

12) 「로동신문」(1997. 8.20).

당 창건 55주년 및 제7차 당대회를 맞이하여 새로운 경제 발전 계획 수립 및 성공적 추진을 위해 '외부 예비' 확보 차원에서 남북 관계에 보다 전향적으로 나와야 하기 때문이다.

대미 및 대남 정책 변화 전망

기본 방향: 강성대국 건설을 위한 실리 추구

대의 정책과 관련하여 북한은 주변 국가들의 대북체제 보장을 유도하기 위해 상호 견제적 영향력 확대 경쟁을 심화시키는 유인 외교와 경제난 타개를 위한 제한적 경제 개방 정책을 적극 추진할 것으로 예상된다. 이와 같은 김정일 정권의 대미 정책은 故김일성시대의 자주 외교보다 정권 수호적 실리 추구 성향이 높다는 특징을 갖는다.

한편, 북한은 외국과 남한의 자본·기술의 도입을 통해 경제강국을 건설하기 위해 한반도 정세의 안정성 과시 차원에서 남북 대화를 추진할 것이다. 이런 맥락에서 향후 북한의 대남 정책은 기존의 '通美·封南·接日 전술'에서 '先美, 後南·日의 三通配合 전술'로 전환할 것이다. 그러나 남한의 자유화 바람 유입은 정권 붕괴의 촉매제가 되기

때문에, 북한은 남북 관계의 근본적 개선을 회피할 것이다.

대미 정책: 2중 전략·전술

북한은 여전히 한반도 분단의 근원을 미국의 '두 개의 조선 정책'과 주한 미군 주둔에 있다고 보고 있으며, 주한 미군의 철수에 미국의 이익에도 부합된다고 주장하고 있다.¹³⁾ 북한은 주한 미군 철수는 7년에 걸쳐 단계적으로 진행되어야 한다고 최근 주장한 바 있다.¹⁴⁾ 또한 북한은 경제난 해소와 외교적 열세 만회를 위해 4者회담에는 형식적으로 참여하되, 실제적으로는 북미양자회담을 통해 해결하려 할 것이다. 북한은 4者회담 밖에서 연락사무소 개설 협상, 미사일회담, 미군유해송환회담 등 별도의 회담을 통해 소기의 성과를 거둔 바 있다. 그리고 대미 관계 개선의 전제 조건인 대남 관계 개선을 4者회담 틀 내의 남북 대화로 대치하려는 경향이 농후하기 때문이다.

지난해말 미국의 이라크 공격과 금년초 코소보(Kosovo) 공격을 목도한 북한은 '균형(balancing)'과 '편승(bandwagoning)' 전략을 병행하는 동시에, '벼랑끝 전술'과 '대화 전술'을 병행할 것이다. 북한은 유고

13) 「조선중앙방송(1998. 4.30), "북한 외교부 '비망록' 발표문".

14) 「조선중앙방송(1998. 6.27), "군축 및 평화연구소 대변인 성명".

사태를 통해 “미국의 오만성과 횡포성, 침략적 체질과 생리를 잘 알 수 있다”고 주장하고, “미국에 대한 인식, 제국주의자들에 대한 견해를 똑바로 가져야 한다”고 강조한 바 있다.¹⁵⁾ 따라서 베를린합의에도 불구하고 북한은 조그마한 허점이라도 보일 경우 미국이 무자비하게 공격해올 것으로 확신. 미사일 개발 및 관련 군사 계획들을 당분간 지속할 것이다.¹⁶⁾ 동시에 북한은 대화와 거래를 통해 미국의 대북 경제 제재 완화와 대미 관계 개선을 꾸준히 추구할 것으로 보인다.¹⁷⁾

약소국 일반에 있어 탄도미사일 개발은 국가 안보에 대한 외부로부터의 위협에 대처하기 위해 미사일을 보유한다는 ‘안보 모델’, 국내의 소수 집단이 자신들의 이익을 위해 미사일 능력 확보를 정치적 목적에 이용한다는 ‘국내 정치 모델’, 미사일 보유가 국가의 위신·근대성을 상징한다는 ‘상징 모델’, 미사일 기술력이 수출 등을 통해 국가 경제에 도움을 준다는 ‘경제 모델’ 등에 의해 설명된다.¹⁸⁾ 북한의 경우 ‘안보 모델’·‘경제 모델’과 더불어 대미 협상력 제고를 위한 ‘협상 모델’ 및 대내체제 결속을 위한 ‘통합 모델’ 차원에서 복합적으로 이해될 수 있다. 따라서 북한은 미사일 문제를 ‘살라미 전술’ 차원에

서 풀어나갈 것이다. 미사일 발사 중단은 ‘협상 모델’ 차원에서, 미사일 수출 중단은 ‘경제 모델’ 차원에서, 미사일 개발 중단은 ‘안보 모델’ 차원에서 대응할 것이며, 그 강도는 점점 강화될 것이다.

앞으로 북미 관계에 영향을 미칠 수 있는 요인들은 크게 세 가지로 구분될 수 있다. 먼저 거시적 요인으로서 「북미기본합의문」(1994. 10.21)과 「페리보고서」는 양국 관계 개선의 일정에 대한 이행 계획표(road map)가 될 것이다. 중범위적 요인으로서 북한의 대미 정책과 미국의 대북 정책, 이에 대한 한국의 입장은 양국 관계 개선의 속도와 폭에 지대한 영향을 미친다. 미시적 요인으로서 북미핵합의 이행 문제(경수로 공급 계약, 과거 핵 투명성 보장 및 핵 동결)와 한반도 평화 정착 문제(평화협정 체결 및 주한 미군 철수 및 유엔사 해체, 미사일 개발 및 수출 금지, 재래식 군축), 기타 문제(북한의 미군 유해 반환, 북한의 인권 상황 개선) 등과 같은 현안 또한 양국 관계 개선의 속도와 폭에 큰 영향을 미칠 것이다.

따라서 양국 관계는 「북미기본합의문」과 「페리보고서」 틀에 근거하여 ① 제한적 경제 제재 해제와 북한 미사일 발사 중단, ② 대폭

15) 「연합뉴스」(1999. 4.26), “‘유고 사태와 그 의미’(민민전 방송) 재인용.

16) 「DPRK Report」(1999. 3~4), <http://www.nautilus.org>.

17) Washington Post(1999. 4.9).

18) 홍용표(1999), 「북한의 미사일 개발 전략」, 통일연구원(발간 예정).

적 경제 제재 해제 및 연락사무소 개설과 북한 미사일 수출 및 개발 중단, ③ 국교 정상화와 한반도 냉전 종식 순으로 발전할 가능성이 높다. 이같은 3단계 개선 방식은 미국의 對중국 및 베트남 관계 개선 방식과 유사성이 있다. 그러나 대사관 개설로 상징되는 양국 관계 정상화가 조기에 이루어질 가능성은 낮다. 북한 당국으로서는 미사일 수출 및 개발을 포기하기가 쉽지 않으며, 대미 관계 정상에 따른 체제 불안정화 가능성에 대해서도 심각하게 고려할 것이기 때문이다. 김정일 정권은 대미 수교에 따른 자유화 바람 유입이 정권 안정에 저해 요인이 될 것으로 평가할 것이다. 따라서 북한으로서는 체제 유지를 위해 대미 관계 개선을 적극 추진할 것이나, 관계 정상화에 대해서는 소극적일 것으로 예상된다.

북한의 대남 정책: 갈등적 공존에서 경쟁적 공존으로의 전술적 전환

○ '남북고위급정치회담' 개최 시도

북한은 지난 2월 3일 대남 편지를 통해 '선행실천사항' 제시와 더불어 '남북고위급정치회담'을 하반기에 개최할 것을 제의해왔

다. 당시 북한이 회담을 제의한 의도는 중첩적이다.

먼저 단기적 차원에서 보면 세 가지 협상용이라 할 수 있다. 미국의 대북 강경·압박 정책 회피용, 대남 통일전선 전술 지속 및 정경 분리 대응용, 그리고 남북 대화 재개를 위한 대내 명분 축적용이 그것이다. 그리고 중기적 차원에서 보면 체제 유지를 위한 경제난 타개용이라 할 수 있다. 북한은 김정일 논문을 통해 체제 보장과 경제난 타개를 목표로 하는 남북 대화 및 대미 관계 개선에 대한 이론적 정지 작업을 실행한 바 있고, 헌법 개정과 1999년 신년 공동 사설을 통해 체제 적용적 개혁을 명문화하고 이를 정당화하였다. 마지막으로 장기적 차원에서 보면 안전 보장 확보용이라 할 수 있다.

남북고위급정치회담과 관련한 북한의 협상 태도¹⁹⁾는 이중적 성격을 띠고 있는 것으로 분석된다. 첫째, 현 단계에선 의사 협상적 성격을 띤다.²⁰⁾ 1999년 9월 현재 북한은 남북 대화를 절실히 필요로 느낄 상황이 아니다. 북한의 회담 제의 시점이 금창리 지하 핵의혹 시설 문제로 북미 갈등이 고조되고 있던 시점이나, 현재는 북미 협상을 통해 원만하게 타결되었다. 따라서 북한은 남북고위급정치회담이 개최되더라도 회담 진전에 큰 관심

19) 김도태(1994), 「남북한 협상 행태 비교 연구」, 민족통일연구원.

20) 擬似 協商이란 협상을 위한 협상을 뜻하는 것으로서, 협상 개최 사실 그 자체에만 의미를 부여하고, 협상 목적과 협상 의제 사이에는 불일치가 존재하는 협상이다.

이 없다. 남한과의 교류 협력 관계는 민간 차원에서 이뤄지고 있기 때문에 북한으로서는 크게 아쉬울 것이 없는 상황이다. 따라서 북한은 긴급하지 않은 정치회담에서 소극적인 시간 지연 전술을 구사할 가능성이 크다. 과거 북한의 대화 행태 패턴을 살펴보면 시간을 잘 이용하고 있음을 발견할 수 있다. 북한은 기다리거나 대화 중단 등의 자세를 취함으로써 남한으로부터 최대한의 양보를 얻어낸 경험이 있다.

둘째, 그러나 점차 진의 협상적 성격을 띠 가능성이 있다.²¹⁾ 북한은 2000년 10월 당 창건 55주년을 맞이하는 김정일 정권은 새로운 경제 발전 전략의 수립과 성공적 수행을 위한 외국 및 남한의 자본·기술의 도입을 위해, 한반도의 안정성 과시 차원에서 남북 대화에 나설 가능성이 높다.²²⁾ 단, 북한으로서는 남북 대화를 일정한 목표 달성 이후 공회전시킬 가능성이 크다.

○ 금강산 관광 사업 지속과 대기업 중심 사업 확대 시도

북한은 금강산 관광 사업 허용을 지속할 것이다. 북한은 금강산 관광 사업을 통해 6

년 동안 총 9억 4,000만 달러의 외화를 획득할 수 있게 되었다. 따라서 북한은 금강산 관광이 체제에 미칠 영향을 최소화하는 동시에, 생존 전략 차원에서 이를 계속할 것이다. 그외 유사한 형태의 민간 차원 교류·협력 사업에도 적극성을 보일 가능성이 있다. 1999년 신년 공동 사설에서 북한 정권은 자신의 필요에 따라 남북 관계 확대·발전을 용인할 것은 물론, 심지어 그것의 긍정적 결과까지 기대하고 있는 듯한 인상을 보여주고 있다. 남한의 정권 교체 이후 남북 관계가 변한 것은 없다고 단언하고 있으나, 지난 정부와 비교하여 현 정부의 대북·통일 정책에 대한 비방을 자제하고 있다. 사상 문화적 침투를 방어하기 위한 '모기장' 론의 재강조는 남북한 주민들간 접촉 면의 확대를 염두에 둔 것일 가능성이 높다. 또한 1996년 및 1997년과 달리 1998년 및 1999년 신년 공동 사설에서 북한은 통일 문제의 국제적 성격을 언급하지 아니한 바, 이는 상황 변화에 따른 북한의 새로운 남북 관계 인식을 시사하는 것으로 해석될 수 있다. 따라서 김정일 정권은 신년 공동 사설에서 강조한 '경제 건설을 통한 강성대국 건설'의 실천에 필요한 자본과 기술을 확보하기 위해서라도 금강산 관광

21) 眞意 協商이란 협상을 문제 해결의 수단으로 간주하여, 당사자가 협상 대상이 되는 협상 의제(문제)를 협상 목적과 일치시켜 추진하는 협상 형태를 뜻한다. 의사 협상에 대칭되는 협상이다.

22) 북한은 외세 공조 및 합동 군사 훈련 폐기, 「국가보안법」 철폐, 통일 애국 세력 탄압 중지 등 3 개의 전제 조건을 제시하고 쌍무적·다무적 남북 대화를 재강조하였다(「조선중앙방송」(1999. 9.13)).

사업 형태의 남북 경제 교류·협력의 확대·발전에 적극성을 띠지 않을 수 없을 것이다.

북한은 금강산 관광 사업의 경험을 바탕으로 남한의 대기업을 상대로 일거에 큰 이익을 보장할 수 있는 대규모 경험 사업을 지속적으로 제의할 것이다. 이는 최근 북한이 현대에 서해안공단 개발 추진 의사를 타진한 것에서도 입증된다.

○ 서해 교전 패배 극복을 위한 군사강국 건설 지속

서해 교전은 시기·장소·방법 등의 측면에서 고려할 때, 북한에 의해 사전 준비된 도발이라 할 수 있다. 북한은 페리 訪北과 김영남 訪中 이후 그리고 남북차관급회담 이전의 시점에, 국제법적으로 논란의 여지가 있는 서해북방한계선(NLL) 지역에 국한하여, 군사적 도발은 일으키되 기존의 경험 사업과 비료 지원은 받아들이는 통제된 도발을 감행하였다. 그리고 다른 북한 군 부대들의 동향에서는 특이 사항을 발견할 수 없었다.

따라서 북한은 적어도 세 가지 이상의 의도를 갖고 도발한 것으로 보인다. 대미 차원에서 벼랑끝 전술을 통한 안보·경제적 실리 확보이다. 북한은 클린턴 정부의 대북 정책 최종본인 「페리보고서」 발간을 앞두고, 서해 교전을 통해 북미평화협정 체결의 필요성을 다시 제기하는 한편, 대북 경제 제재 해제 조

치 미흡에 대한 불만을 간접적으로 표출함으로써 최대한의 양보를 획득하려는 의도가 있는 것으로 보인다. 대남 차원에서 남북회담에서의 주도권 장악과 포용 정책에 대한 시험적 성격이 숨어있는 듯하다. 북한은 이산 가족 문제 대응에 부담을 느끼고 있는 바, 6월 21일 예정된 차관급회담에서 이산 가족 문제 논의를 지연시키는 동시에 의제를 안보 문제로 전환시키려 할 가능성이 있다. 그리고 김대중 정부의 포용 정책과 정경 분리 원칙의 지속성 여부를 확인하는 동시에, 대북 정책에 대한 국민적 지지를 분열시키려는 의도도 있는 것으로 보인다. 대내 차원에서는 체제 결속 목적이다. 북한은 남북 긴장 관계 조성을 통해 경제적 궁핍에 따른 내부 불만 요인을 완화시키고, 남북 대화 재개에 따른 체제 이완을 사전 방지코자 한 것이라 할 수 있다.

따라서 서해 교전으로 전략적 '이득' 과 물질·심리적 '손실' 을 함께 맛본 북한이 선택할 수 있는 시나리오는 전면전, 제한전, 국지전, 무력 도발, 무력 시위, 성명서 발표 등 여섯 가지 가운데 하나일 수 있다. 그런데 주변 4국의 현상 유지적 한반도 정책과 북한의 전략적 이득 확보는 강경 정책 선택을 억제하고, 성명서 발표 수준에 머무르게 할 것이다. 그러나 서해 교전에서 본의 아니게 예상 밖의 '대패' 를 경험한 북한은 군사력 강화를 더욱 추구해나갈 것이며, 무력 시위 정도는 반복할 가능성이 있다. ㉞