



## 북한의 전방위 외교 강화 배경과 전망

전현준 / 통일연구원 선임연구위원

## 기업의 대북 투자 전략

이태섭 / 현대경제연구원 연구위원

## 북한의 전방위 외교 강화 배경과 전망

전현준 / 통일연구원 선임연구위원

북한은 1998년 이후 각 분야의 '강성대국' 건설을 위해 매진하고 있다. 특히 '경제강국' 건설을 위해 '내부 예비'에 대한 총동원령과 함께 '외부 예비' 동원을 위해 김정일을 비롯한 전관료들이 고군분투하고 있다. 구체적으로 북한은 '우리식 사회주의' 체제 확산, 김정일 정권 안정화, 경제난 해결, 남한과의 정통성 경쟁, 폐쇄 국가 오명 불식 등을 위해 북한은 외교력을 강화하고 있다.

북한은 초청·방문 외교를 통해 자신들의 입장을 적극 홍보함으로써 폐쇄 국가 이미지를 불식시킴으로써 이탈리아와 호주와의 수교라는 가시적인 성과를 거두었다. 이러한 여세를 몰아 북한은 필리핀 등과의 수교 및 ARF 가입 등의 성과를 낼 것으로 보인다.

향후 북한은 '강성대국' 건설을 통한 전통적인 세계 전략 달성을 위해 공세적인 대외 정책을 구사할 것으로 전망된다. 특히 김정일은 '강성대국' 건설을 통해 자신의 위상을 제고시키려 하고 있기 때문에 '강성대국' 가운데 가장 취약한 분야인 경제 문제 해결에 매진할 것인 바, 그 수단으로 공세적 외교를 통한 '외부 예비' 확보의 극대화를 꾀할 것으로 보인다.

그러나 이러한 공세적 외교가 본격적인 개혁·개방노선 채택인가 즉, 전략의 변화인가에 대해서는 의문이다. 북한은 현재의 난국 타개를 통한 사회주의체제 및 김정일 정권 안정화를 획득하기 위해 공세적인 대외 정책을 채택하고 있다. 즉 북한은 세계 혁명 전략은 고수한 채 전술과 정책상의 변화만 꾀하고 있는 것으로 분석된다.

정부로서는 전략적 사고에서 북한의 대외 진출을 적극적으로 지원해야 할 것이다. 북한의 의도와 무관하게 대외 관계 개선은 북한 변화를 촉진시킬 수 있는 계기가 될 것이기 때문이다. 그리고 북한의 대외 관계 개선이 남북 관계 개선으로 승화되도록 정부는 적극적인 노력을 기울일 필요가 있다. 이런 이유에서 '6·12 남북정상회담'은 남북간 화해 협력의 좋은 계기가 될 것이다. 북한의 전향적 외교가 한반도 평화 유지로 이어지기 위해서는 남북정상회담이 정례화되는 것이 바람직하다.

## 머리말

## 북한의 외교 정책 결정 요인

90년대 對미·일 관계 개선에 매진하였던 북한은 2000년에 접어들어 이탈리아·호주 등과의 수교를 필두로 필리핀, 캐나다 등과의 수교 교섭에도 적극 나서고 있다. 그동안 북한은 폐쇄 국가의 대표 주자로 각인되어 있었다. 경제난의 원인도 대외 폐쇄 정책과 폐쇄 정책을 선택한 김일성·김정일의 리더십으로 돌려졌다. 그러나 북한은 이러한 폐쇄의 이미지를 벗고 서방 세계로 진출하고 있다. 그 이유는 무엇일까? 자본주의와의 접촉은 곧 사상적 오염이라는 인식하에 접촉을 극히 꺼렸던 북한이 왜 대서방 전방위 외교를 채택한 것일까? 북한은 과연 혁명 전략을 포기하고 생존 전략을 선택한 것일까? 북한의 변화는 전략의 변화일까, 전술의 변화일까, 정책의 변화일까? 북한의 변화에 대해 우리는 어떤 대북 정책을 구사할 것인가? 이러한 의문을 해소하기 위해 본고에서는 최근 북한이 취하고 있는 전방위 외교 추이와 배경, 이러한 정책 변화와 개혁·개방 정책과의 연관성, 향후 북한의 정책 변화 전망과 우리의 대북 정책에의 시사점 등이 고찰될 것이다.

## 이념 및 체제: '우리식 사회주의' 체제 확산

주지하는 바와 같이 북한의 이념은 주체사상이다. 주체사상의 정수는 혁명적 수령관이다. 혁명적 수령관은 수령은 사회정치적생명체의 '뇌수'이고 수령의 교시를 충실히 따르는 만이 '세계의 주인'이라는 것이다. 따라서 북한 주민은 누구나 수령의 교시를 따르고 절대 복종해야 한다. '수령 국가'에서 살고 있는 주민은 누구나 수령 국가를 목숨을 걸고 보위할 책무를 지는 것이다. 특히 관료들은 주민보다 몇 배의 충성심을 가지고 수령 국가를 보위해야 한다. 당·정·군 등 각 분야의 관료들은 '以身作則'하면서 주민들이 수령에게 충성하도록 유도한다. 특히 외교 분야 관료들은 외교를 통해 주변국들이 북한을 '이상한 나라'로 보지 않도록 하고 강대국들이 대북 '말살 정책'을 취하지 않도록 방지하며 가능하면 '북한식 사회주의'에 동조하도록 유도하는 책무를 지닌다.

사회주의권 붕괴 이후 북한의 외교 정책은 북한사회주의 유지라는 다소 방어적인 것으로 변했다.<sup>1)</sup> 북한식 사회주의를 적극적으로 확산시키기 보다는 세계사적인 자본주의

1) 김계동, "북한의 대미 정책", 양성철·강성학(1995), 「북한 외교 정책」, 서울프레스, pp. 175~210.

물결을 차단하는 데 외교 정책의 목표가 주어졌던 것이다. 그러나 이제 사정이 달라진 것 같다. 북한은 사회주의권 붕괴 이전처럼 주체사상을 적극적으로 홍보하고, 수령체제를 세계로 확산시키며, 수령 국가의 번영 즉, '강성대국' 건설을 위해 적극적인 외교 공세를 벌이기 시작한 것으로 보인다. 특히 북한은 지난 1998년 8월 「로동신문」을 통해 '강성대국' 건설을 주창한 이래 모든 역량을 이의 달성으로 집중하고 있는 실정이다.<sup>2)</sup>

#### 정치: 김정일 정권 안정화

김정일은 1974년 후계자로 내정된 이후 탄탄대로를 걸어왔다. 즉 김정일이 후계자가 된 이후로 당·정·군 모든 부문에서 김정일의 검열이 없이는 아무 안건도 집행되지 못하였다.<sup>3)</sup> 따라서 김정일 시대는 김일성 사후가 아닌 70년대부터 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 김정일은 20여 년간의 국정 운영 경험때문에 김일성 사후에도 수령체제를 무사히 보위할 수 있었다. 그러나 식량난으로

인한 40여만 명에 달하는 대량 아사자의 발생<sup>4)</sup>은 튼튼한 기반을 가진 김정일 정권을 위협하였다. 김정일은 자력갱생적 차원에서 내부 자원을 총동원하여 경제난을 해결하려 했으나 역부족인 상태이다. 물론 탈진해 있는 주민의 사기 진작을 위해 '강성대국' 건설을 비전으로 제시하였으나 내부 자원 고갈은 이를 무용하게 만들었다. 따라서 그는 외부 자원 동원을 위해 대외 관계 개선에 임할 수밖에 없는 상황에 처해 있다.

한편, 최상층 권력 엘리트인 황장엽의 망명에서 보듯이 엘리트의 동요는 김정일 정권의 안정을 위협하는 또 다른 요인이 되었다. 김정일로서는 사회주의체제 유지에 앞서 정권 유지가 더 급한 상황이었다. 북한과 같은 유일지배체제 하에서는 정권 유지와 체제 유지가 동일시되기 때문에 김정일은 정권 유지를 위해 각종 통제 기구를 통한 사회 통제를 강화하는 한편, 미국의 김정일 공격을 차단시키기 위해 대미 관계 개선에 주력하였다. 북한은 미국의 '김정일 죽이기'를 차단하기 위해 미국과의 직접대화 창구 확보에 매진하

2) 이에 대한 자세한 분석은 전현준(1999), 「북한의 강성대국 건설 실태 평가」, 통일연구원 참조.

3) 김정일은 "당중앙위원회에서 아래 당조직들에 내려보내는 지도서와 지시는 반드시 위대한 수령님과 나의 비준을 받은 다음에 내려내도록 하여야 합니다. 앞으로 수령님과 나의 승인이 없이는 어떠한 문건도 아래에 마음대로 내려보내지 못하도록 하여야 하겠습니다"라고 강조, 김일성 결재 이전에 자신의 사전 승인을 반드시 거치도록 함으로써 당 사업 통제를 본격화하였다(김정일(1987), "당 사업에서 낮은 틀을 마시고 새로운 전환을 일으킬 데 대하여(1974. 2.28)", 「주체혁명위업의 완성을 위하여 3」, 평양 조선로동당출판사, pp. 60~61).

4) 이종찬 前 국정원장은 북한의 아사자를 40만 명 정도로 추정했다(KBS 2TV(1999. 5.30)).

었다. 미국의 對김정일 ‘압살 정책’을 제어하기 위해 북한은 ‘클린치(clinch) 전술’을 구사하였다.

#### 경제: 경제난 해결

1995년 대홍수를 계기로 북한은 ‘큰물피해대책위원회’를 통해 식량 지원을 요청하였다.<sup>5)</sup> 사회주의의 우월성을 내세우면서 국가적 자존심을 중시해온 북한은 자존심을 버리고 국제 사회의 지원을 요청하였다. 주요 외교 정책은 외국으로부터의 식량 및 의약품 지원 획득으로 모아졌다. 사실 외부 원조 요청은 자력갱생의 실패를 인정하는 것이나 마찬가지였다. 북한은 미국과의 대화 과정에서 대북 경제 제재 완화를 지속적으로 요구하였다. 즉 북한은 자국의 경제난 원인을 ‘미제’의 대북 ‘압살 정책’으로 돌리고, 이것만 해결되면 경제난 해결은 시간 문제라는 논리였다.<sup>6)</sup> 그동안 경제적 ‘젓줄’이었던 중국의 대북 원조만으로는 경제난 해결이 불가능한 상태에서 북한은 미국을 비롯한 자본주의 국가

들의 원조에 의존할 수밖에 없게 되었다. 미국의 대북 경제 제재 완화 획득을 위해서는 여타 자본주의 국가들과의 관계 개선은 물론 남북 관계 개선까지 동원하지 않으면 안되는 상황에 이르렀다. 특히 북한이 분야별 ‘강성대국’ 건설 가운데서 ‘경제 강국’만 달성하지 못한 것으로 자체 평가하고 있기 때문에 경제 문제 해결을 위해 ‘내부 예비’ 총동원을 바탕으로 ‘외부 예비’ 확보에 외교적 역량을 집중할 가능성이 있다.<sup>7)</sup> ‘4·8 남북정상회담 수락’의 주요 요인 가운데 하나가 경제난 해결책 확보라는 분석도 여기에서 연유한다.<sup>8)</sup>

#### 대남: 남한과의 정통성 경쟁

1948년 정부 수립 이후 북한은 한반도 내에서의 유일 정통성 확보를 위해 남한과 치열한 외교전을 전개하였다. 그 수단은 수교국 숫자의 확대였다. 수교국 확대 경쟁은 비동맹 외교로 변졌고, 1975년 북한이 비동맹 회의에 가입함으로써 비동맹 외교전에서의 대남 승리를 달성하였다.<sup>9)</sup> 그러나 북한의 외

5) 북한의 ‘큰물피해대책위원회’는 1995년 10월 4일자로 인터넷을 통해 “식량이 최우선”이라는 제목으로 국제 사회의 대북 식량 지원을 호소하였다(「연합뉴스」(1995. 11.3)).

6) “양립될 수 없는 관계 개선과 적대시 정책,” 「민민전방송」, 2000. 4.28.

7) 김일성은 생존시 ‘내부 예비’ 적극 동원과 함께 외국과의 합영·합작을 강조하였다(김일성(1996), “현 시기 정무원 앞에 나서는 중심 과업에 대하여(조선민주주의인민공화국 중앙인민위원회, 정무원연합회의에서 한 연설, 1992. 12.14).” 「김일성 저작집 44」, 평양 조선로동당출판사, p. 16).

8) 장달중(2000. 5), “남북정상회담의 의의와 정책 제언”, 「통일경제」 통권 제65호, p. 5.

9) 자세한 내용은 전현준(1990. 8), 「북한의 제3세계에 대한 외교 정책 연구」, 전남대학교박사학위 논문 참조.

교 대상국들은 주로 사회주의 진영에 치우친 나머지 수교국 총수에서는 남한을 따라잡지 못하였고, 특히 UN에서의 체제 경쟁은 번번이 북한의 패배로 끝났다.<sup>10)</sup>

이러한 상황에서 사회주의권이 붕괴되었고, 그 악영향은 북한의 외교 행보에까지 미쳤다. 사회주의권의 자본주의화는 남한의 외교적 입지를 강화시켜준 반면 상대적으로 북한의 그것은 약화되었다. 아울러 북한은 사회주의체제 유지를 위한 내부 단속에 국가적 역량을 투입해야 했기 때문에 외교력 강화에 신경 쓸 여력이 없었다.<sup>11)</sup> 다만 미국의 대북 핵압박에 대한 방어 필요성때문에 대미 외교에 전력을 기울인 것이 전부였다.

그러나 김정일 정권의 안정화, 경제난 회복, 대미 관계 개선 등으로 인해 북한은 한국 전쟁 이후 '최악의 상황' 으로부터 서서히 벗어나기 시작하였고,<sup>12)</sup> 이를 계기로 또다시 전통적인 남한과의 외교 경쟁에 돌입하기 시작한 것으로 보인다. 결국 북한은 남한의 전통적인 우방인 미국·일본은 물론 서방 세계와

의 관계 개선에 관심을 돌리기 시작하였다.

#### 대외: 폐쇄 국가 오명 불식

서방 세계의 일반적인 대북관은 '부랑아 국가,' '테러 국가' 등이다.<sup>13)</sup> 서방 국가들의 대북 인식은 1950년 한국전쟁 도발, 60년대 말 청와대 습격 기도 사건 등 대남 테러, 70년대초 외채 상환 불이행 등 때문이다. 북한은 서방 세계의 대북 인식 전환을 위해 1984년 합영법 제정, 1991년 '나진·선봉자유경제무역지대' 설립 등 제한적 개방 조치를 취하는 한편, 미국에 대해 테러 지원국 명단 삭제를 집요하게 요구해왔다.<sup>14)</sup>

한편, 북한은 폐쇄 국가라는 비난을 받아왔다. 특히 북한이 '특별한' 사회주의를 고수하고, 서방 자본주의를 받아들이지 않음으로써 서방 세계의 투자 및 여행 기피 대상국이 되어왔다. 그 결과 합영법과 나진·선봉경제특구에 의한 해외 투자 유치가 사실상 실패로 돌아갔다.<sup>15)</sup> 결국 비록 제한적이기는 하지

10) 박재영, "북한의 대유엔 및 국제 기구 정책," 양성철·강성학, 「북한 외교 정책」, 앞의 책, pp. 294~295.

11) 1990년 이후 북한은 경제난 해결을 위해 對동남아 외교를 강화하였으나 미미한 정도의 식량 원조를 받는 데 그쳤고, 1999년까지 북한이 새롭게 수교를 맺은 나라는 아프리카의 에르트리아, 케냐, 나미비아, 지부티 정도였다(김국신, "북한의 대중동 및 아프리카 정책," 양성철·강성학, 「북한 외교 정책」, 앞의 책, p. 373).

12) 북한이 경제난으로부터 벗어나기 시작했다는 평가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 그러나 정부부처인 통일부는 북한이 최악의 경제 상황은 탈피한 것으로 평가하고 있다(통일부 정보분석국, 「주간 북한동향」 제471호(2000.1.22~1.28), p. 41).

13) 대표적인 국가는 미국으로서 미국은 지난 5월 1일 북한을 테러 지원 국가로 지정하였다.

14) 지난 3월 15일 종결된 북미고위급회담을 위한 실무 접촉시 북한이 주장한 주요 내용은 미국의 북한에 대한 테러 지원 국가 지정 해제 문제였다. 당시 미국은 북한의 테러 지원 중지 선언과 1970년 북한으로 망명한 적군파의 추방을 전제 조건으로 내세웠다(「연합뉴스」(2000. 4.26)).

만 경제 개방을 통해 경제난 해소 및 폐쇄 국가 이미지 불식을 노렸던 북한은 그 목적 달성에 실패하고 말았다.

그러나 체제 붕괴 위협에서 벗어난 북한은 미국·일본뿐만 아니라 유럽 지역 국가들에게까지 외교 관계를 확장시킴으로써 폐쇄 이미지에서 벗어나려고 노력하고 있다. 그동안 북한은 '테러 국가'나 '부랑아 국가'로 불리는 것에 대해 매우 자존심상해 했고 이의 불식을 위해 부단한 노력을 지속하였다. 결국 북한도 주변국이 자신들을 어떻게 인식하느냐에 대해 많은 관심이 있다는 것이고, 형식적이지만 민주주의 국가인 것처럼 행동하려 한다.<sup>15)</sup>

## 외교 정책 결정 환경

### 대내적 환경

사회주의권 붕괴, 김일성 사망, 연이은 자연재해 등으로 인해 체제 붕괴 위기에까지 몰린 북한은 '고난의 행군'과 같은 특유의 기질로 난관을 타개한 것으로 평가된다. 그러나 기본적으로는 주체사상의 한계로 인해 체

제의 안정적 지속에는 많은 문제가 있을 것으로 전망된다. 따라서 북한은 '외부 예비' 확보에 정책적 역점을 둘 것으로 보인다. 이 같은 전망 하에 북한이 처해 있는 분야별 환경을 고찰해보면 다음과 같다.

첫째, 정치적으로 김정일 정권이 안정화되고 있는 것으로 보인다. 그동안 경제난으로 인해 40여만 명 정도의 주민들이 아사할 정도였기 때문에 민심이 흉흉했던 것이 사실이다. 김일성과 비교했을 때 상대적으로 카리스마가 부족한 김정일로서는 경제난으로 인해 '사후적' 정통성까지 상실할 위기에 처해 있었다. 그러나 김정일은 외부 원조를 통해 어느 정도 경제난을 극복, '수령 후계자'로서의 지위를 공고히 하고 있는 것으로 평가된다. '21세기의 태양', '통일 대통령' 등의 칭호를 얻고 있는 김정일은 안정된 권력을 토대로 '외부 예비' 확보에 매진할 것으로 보인다.

둘째, 경제적으로 북한은 최악의 상황에서는 벗어난 것으로 보인다. 그러나 북한도 '강성대국' 건설 가운데 '경제 강국' 건설이 가장 미진한 것으로 인정했던 것처럼 60년대 수준의 경제 상황으로의 회복은 요원한 것으

15) 북한은 '나진·선봉지대'에 대한 사회간접자본 시설 확충을 통한 외국 투자 유치를 공언하고 있으나 '지대' 설치후 10여년이 경과한 현재까지 서방 기업의 투자는 거의 없는 실정이다(임강택(1998), 「북한 대외 무역의 특성과 무역 정책 변화 전망, 민족통일연구원, p. 75).

16) 1998년 9월 개정된 '김일성 헌법' 참조.

로 보인다. 그 이유는 북한내 자원 즉, '내부 예비'로는 경제난 타결이 불가능하기 때문이다. 북한은 자력갱생을 위해 토지 정리 사업, 감자 농사 장려, 풀먹는 집짐승 사육 권장, 중소형 발전소 집중 건설 등을 시행하고 '물자 절약 운동' 등을 시행하고 있으나 이러한 노력들은 일시적 방편일 뿐 근본적인 해결책은 되지 못한다. 따라서 북한은 '외부 예비' 확보가 절실한 실정이고 해외로 관심을 돌릴 수밖에 없는 실정이다.

셋째, 군사적으로 북한은 군의 위상이 매우 제고된 상태이다. 군은 국가 방위, 경제 건설, 사회 통제 등 다양한 역할을 하고 있다.<sup>17)</sup> 그러나 이러한 군의 위상 제고는 김정일의 철저한 통제 하에 전개되어온 것으로서 군은 김정일에게 충성을 다하고 있다. 군의 對김정일 충성 이유는 김정일과의 관계 지속이 군의 위상 제고는 물론 사회주의체제 유지에 유리하다고 판단하기 때문인 것으로 보인다. 다시 말하면 북한군이 체제와 유리된 상태에서 독자적으로 활동하는 것이 아니라 철저히 수령 후계자 김정일의 전략적 사고의 틀 내에서 움직인다는 점이다. 비록 군이 미사일을 발사함으로써 세계를 긴장시켰으나

이는 철저히 김정일의 통제 하에 발생한 사건으로서 '국가 이익 = 군의 이익'이라는 등식 하에 군은 김정일의 대외 정책을 적극 지지하고 있다. 따라서 북한군도 체제 이완이 되지 않는 범위 내에서 대외 개방을 지지하지 않으면 안되는 입장이다.

### 대외적 환경

사회주의권 붕괴 이후 미국은 '이상한 나라' 북한의 붕괴를 시도하였다. 그 고리는 핵문제였다. 특히 1991년 걸프전을 승리로 이끈 미국은 '테러 국가'인 북한에 대한 응징을 고려하였다. 핵무기 개발을 빌미로 미국은 IAEA를 동원, 의혹 시설에 대한 특별 사찰을 요구하였다. 이에 대해 북한은 NPT를 탈퇴하는 등 강력히 반발하면서 핵문제를 오히려 대미 직접 대화의 계기로 역이용하였다. 그동안 북한은 한반도 문제 해결을 위해서는 미국과의 직접 담판을 통한 주한 미군 철수가 필수적인 것으로 인식해 왔고, 3자회담을 제의<sup>18)</sup>하는 등 미국과의 직접 대화 계기를 마련하려고 노력하였다. 이러한 상황에서 미국은 핵문제를 들고 나왔고 북한은 이를

17) 탈북자 석영환(조선인민경비대 사회안전성 8총국 3병원 군의관)의 증언(1999. 5.20).

18) 북한은 1984년 1월 10일 중앙인민위원회와 최고인민회의 상설회의의 연합회의를 개최, "조선 문제의 평화적 해결을 위한 새로운 조치를 취할 데 대하여"라는 의제를 논의하고 미국이 1976년부터 주장해온 '3자회담'을 제의하였다. 당시 북한이 제시한 3자회담 형식은 1974년부터 제기하기 시작한 북미 직접 대화에 의한 평화협정 체결 방식의 연장선상에서 '조미간 평화협정, 북남간 불가침 선언'을 도출하기 위한 '2track' 방식이었다.



호기로 활용한 것이다.

핵문제를 중심으로 한 미국의 지리한 줄다리기는 1994년 10월 21일 북미제네바 합의로 일단 종결되었고, 미국은 대북 포용 정책을 구사하였다. 미국의 대북 포용 정책은 북한이 어렵지만 그럭저럭 버티나갈 것(muddling through)이라는 판단 하에 추진되고 있다. 미국은 한 때 '북한 조기 붕괴'를 전제로 연착륙 정책(soft landing policy)을 구사한 바 있다. 그러나 북한은 붕괴되지 않았고 미국도 대북 정책을 수정, 포용 정책을 도입하였다. 물론 그렇다고 미국이 북한을 정상적인 국가로 인정하고 있는 것은 아니다. 금년도에도 미국은 북한을 '테러 지원 국가'로 분류하였다. 이것은 북한이 미사일 문제를 원만히 풀지 않으면 대북 압박을 지속하겠다는 것을 의미한다.

한편, 일본은 동북아에서의 영향력 증대를 위해 2000년부터 북한과의 수교협상을 재개하였다.<sup>19)</sup> 일본은 기본적으로 독자적 노선보다는 한국과 미국의 대북 관계 개선 속도에 맞춰 대북 관계를 개선시키고 있다. 따라서 남북 관계나 북미 관계가 최악으로 치닫지 않는 한 일본은 현재의 대북 포용 정책을

지속할 것이다. 또한 북한은 경제난 해결에 필요한 자금 확보를 위해 일본과의 관계 개선을 원하고 있다. 국가적 자존심때문에 노골적인 대일 접근은 숨기고 있지만 일본의 정책 선택 여하-비자금 제공-에 따라서는 북한이 적극적으로 대일 관계 개선에 나설 것이다. 결국 북한으로서는 어떻게든 미국의 '대북 압살 정책'을 저지하고, 사회주의체제를 유지하기 위해서라도 對미·일 관계 개선은 물론 유럽 국가들과의 관계 개선에 나서야 할 입장에 있다.

#### 대남적 환경

남한의 김대중 정부는 출범 시부터 대북 포용 정책을 중요 대북 정책으로 제시하였다.<sup>20)</sup> 소위 강온 양면책을 폈던 김영삼 정부와는 달리 김대중 정부는 북한의 對미·일 관계 개선에 협조할 것임을 강조하고 공식 회담에서는 상호주의를 적용하기는 하였지만 인도주의적 이유로 대북 비료 및 식량 지원을 지속하였다. 특히 김대중 정부의 대북 포용 정책은 클린턴 정부의 대북 포용 정책을 유용하게 하였고 포괄적 협상 방안인 '페리

19) 북한은 5월 22일부터 도쿄에서 개최기로 한 제10차 북일수교회담을 6월 말로 연기 요청하였다. 이유는 남북정상회담 준비에 매진하기 위한 것으로 보인다.

20) 김대중 정부의 통일 정책에 대해서는 무수히 많은 자료가 있으나 특히 김학성(2000. 3.3), "대북 포용 정책 추진 2년의 평가", 「대북 포용 정책의 중간 평가와 향후 과제」, 통일연구원 제35회 국내학술회의 발표 논문집, pp. 1~43 참조.

보고서'<sup>21)</sup>를 낳게 하였다.

아울러 대북 포용 정책은 남한 주민들이 북한을 동반자로 생각하도록 하였고, NGO들의 대북 지원을 활성화시켰으며 금강산 관광까지 가능하도록 하였다. 금강산 관광을 통해 북한은 연평균 1억 5,000만 달러의 외화를 획득하게 되었다.<sup>22)</sup> 그러나 무엇보다 중요한 것은 김대중 정부의 북한 외교 자율성 보장 천명으로 북한이 자본주의 국가로 진출하는 데 있어서 가장 큰 걸림돌 하나가 제거되었다는 점이다.

주의식 발전 노선을 채택한 적은 없다. 1998년 9월 헌법 수정을 통해 개인 상거래와 개인 소유를 인정하는 조항을 삽입하는 등 이전보다는 진전된 모습이 나타났으나 그것이 노선 변경이라고 보기는 어렵다.<sup>24)</sup> 다만 경제난 해결을 위한 일시적인 정책 선택의 차원에서 개인의 소유가 인정되었을 뿐이다. 최근의 외교적 행보도 이러한 범주 내에서 행해지고 있는 것으로 판단된다.

배경

전방위 외교 배경과 실태

현재 북한이 취하고 있는 전방위 외교는 노선 변경없이 행해지고 있다. 북한은 이미 1984년부터 대북 적대시 정책을 채택하지 않은 자본주의 국가들과는 얼마든지 거래를 할 수 있다고 천명하였다.<sup>23)</sup> 그러나 북한이 자본

○ 김정일의 위상 제고

김정일은 세습에 의해서 권력을 장악하였다.<sup>25)</sup> 세습에 의한 지명은 권력 정당성 확보의 제1요건이다. 최고 권력자에 의한 지명이 없는 자는 후계자가 될 수 없다. 그러나 후계자로 지명되기 위해서는 필요한 능력을 갖추

21) 페리보고서에 대한 자세한 분석은 홍관희(1999), 「전환기의 대북 정책: 포용과 억지의 병행 전략」, 통일연구원, pp. 21~23 참조.  
 22) 북한은 금강산 관광이 순조롭게 진행될 경우 1998년 12월부터 2004년 3월까지 9억 4,200만 달러의 수입을 획득할 수 있을 것이다. '현대'는 북한의 '아태평화위'에게 1998년 12월~1999년 5월까지 6개월간 매월 2,500만 달러(계: 1억 5,000만 달러), 1999년 6월~2000년 2월까지 9개월간 매월 800만 달러(계: 7,200만 달러), 2000년 3월~2004년 3월까지 5년간 매월 1,200만 달러(계: 7억 2,000만 달러) 등 총 9억 4,200만 달러를 지불할 예정이다.  
 23) 김일성은 1984년 그동안 자본주의 국가들에 대한 비판 일변도에서 벗어나 자신들의 '자주권을 침범하지 않은 자본주의 나라들'과의 경제 협력을 강조하였다(김일성(1990), 「남남 협조와 대외 경제 사업을 강화하며 무역 사업을 더욱 발전시킬 데 대하여(조선민주주의인민공화국 최고인민회의 결정 1984년 1월 26일)」, 「김일성저작집 38」, 평양 조선로동당출판사, p. 227).  
 24) 변화된 헌법 조항은 제20조, 제24조, 제75조 정도이나 개혁과는 거리가 있는 조항이다.  
 25) 승계의 유형에 대해서는 이우정(1997), 「권력 승계와 정당성」, 신양사, pp. 101~110 참조.

어야 한다. 절대자에 대한 충성심과 가산을 운영할 만한 능력이 있어야 한다. 김정일은 위의 두 가지 요소를 모두 갖춘 인물이었기 때문에 후계자로 책봉되었다. 그러나 후계자가 되었다고 해서 권력이 자동적으로 유지되는 것은 아니다. 더구나 김일성과 비교, 카리스마적 능력이 떨어지는 김정일로서는 그의 위상 제고를 위해 꾸준한 노력이 필요하다. 즉 '사후적' 정통성 확보를 위해서는 지속적인 노력이 필요하다. 김정일이 택할 수 있는 최선의 사후적 정통성 확보 방법은 경제난 해결과 외부로부터의 위협 제거일 것이다. 특히 외부로부터의 위협 제거는 사회주의체제 유지의 기본이다. 따라서 김정일은 미국의 군사적 위협 제거를 위해 대미 관계 개선에 매진하였다. 그는 핵문제를 고리로 오히려 미국과의 직접 대화 창구를 확보하였다. 그러나 미국과의 관계 개선 속도는 북한이 원하는 만큼 진전되지 못하였다. 따라서 김정일은 미국의 유인을 위해 자본주의 국가들과의 관계 개선에 적극 나서고 있다.

#### ○ '외부 예비' 확보

사회주의권 붕괴 이후 판매 시장을 급격히 상실한 김정일은 주체사상에 입각한 자력갱생을 통해 국난 극복에 나섰다. 사상적 통제와 함께 절약 정신을 주민들에게 강요하였

다. 아울러 '나진·선봉자유경제무역지대'를 통해 외화벌이에 나서기도 하였다. 그러나 '지대'에 대한 서방 투자는 미미한 상태에 머물렀다. 이에 대해 북한은 자본주의 종주국인 미국과의 관계 개선에 나섰다. 미국의 협조없이 자본주의 국가들의 대북 투자를 유인하기 어려운 것으로 판단했기 때문일 것이다. 북한은 미국과의 관계 개선을 위해 미국이 가장 민감하게 생각하는 핵문제를 고리로 삼았다.

'외부 예비' 확보없이 심각한 경제난 타결이 어렵다고 판단한 북한은 자존심을 포기하면서 해외의 대북 원조 확보에 매진하였다. 특히 1995년 대홍수로 인한 극심한 식량난은 북한에게 공개적인 지원을 촉구하도록 만들었다. 이후 WFP를 비롯한 각종 국제기구들의 대북 지원이 지속되었고 이를 통해 북한은 최악의 상황은 면하게 되었다. 그러나 이러한 '대중용법' 식의 국제 지원은 북한 경제난의 근본적인 해결책은 되지 못하였다. 따라서 북한은 보다 근본적인 해결책 모색을 위해 對미·일 관계 개선과 함께 유럽 및 동남아시아 국가들과의 관계 개선에 나서게 된 것으로 분석된다. 즉 김정일은 자신의 정치적 위상 제고에 필요한 서방 세계의 지원 획득을 위해 제한적인 개방을 선택하지 않을 수 없는 상황이다.

○ 미국과 일본 유인

그동안 북한은 폐쇄 국가로 낙인 찍혀왔고, 테러 지원국으로 비난받아왔다. 이에 대해 북한은 이러한 낙인이 주로 미국이나 일본에 의해 주도되어 온 것으로 인식하고 미·일과는 다른 정서를 가지고 있는 유럽이나 동남아 국가들과의 관계 개선을 통해 이러한 낙인을 불식시키려 하고 있다. 아울러 북한은 유럽이나 동남아 국가들과의 관계 개선을 미국이나 일본의 대북 관계 개선 분위기 유도용으로 활용하려 하고 있다. 특히 미국은 세계 패권국으로서 한반도 문제에 대한 배타적인 권한 행사를 목표로 하고 있어서 서방 국가의 대북 진출을 견제하려 할 것이라고 판단한 북한은 '유럽 카드'를 활용, 미·일을 유인하려 하고 있다.

○ 남한과의 경쟁

70년대 남한의 고도 성장과 함께 남한의 외교적 역량이 급격히 신장되면서 북한은 체제 경쟁에서 남한에게 뒤쳐지게 되었다. 이의 만회를 위해 1991년 '하나의 조선' 논리

에 위배되는 UN 동시 가입을 받아들였다. 당시 북한의 논리는 UN이 남한의 독무대가 되는 것을 방지하는 데 있다는 것이었다.<sup>26)</sup> 북한의 UN 동시 가입 결정은 사회주의권 붕괴로 인해 더 이상 남한과의 체제 경쟁에는 자신이 없다는 것을 인정한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 이후 지속된 경제난은 북한을 더욱 고립시켰고, 이에 대한 반동으로 「남북기본합의서」를 파기하였으며, 남한과의 대화는 기피한 채 미국과만 대화하는 '통미봉남' 정책을 채택하였다. 그러나 이제 어느 정도 체제 붕괴 위협에서 벗어난 북한은 남한과 한반도에서의 유일 정통성 확보 경쟁을 재시도하려는 것으로 보인다. 북한이 남북정상회담 합의(4.8) 이후에도 남한을 '괴뢰'로 공격하고 있는 것이 그 증거이다.<sup>27)</sup>

실태

벼랑끝 외교를 통해 1994년 '북미제네바 합의'를 도출함으로써 미국의 '무력 공격' 공포로부터 벗어난 북한은 대일 관계 개선에 관심을 나타내기 시작하였다. 1997년 11월 북한은 북송 일본인 처의 방일을 허용하였

26) 북한은 UN 가입 이유를 "이것을(남한의 UN 단독 가입) 그대로 방임해둔다면 유엔 무대에서 전조선 민족에 이익과 관련된 중대한 문제들이 편견적으로 논의될 수 있고 그로부터 엄청난 후과가 초래될 수 있다"라고 말하여 남한만의 단독 가입을 경계하였다(전정환(1991. 9), "남북한 UN 가입과 남북한 관계 전망", 「북한」, 통권 237호, 북한연구소 p. 24).

27) 북한은 김대중 대통령을 지명하지는 않았으나 '천 괴뢰 통치배'라는 표현으로 김대중 정부를 비난하였다(평양방송(2000. 4.30)).

다. 그리고 북일수교회담을 재개하였다. 이러한 전향적 태도는 일본인 납치 의혹으로 중지되었으나 1999년 말 북일 대화를 재개토록 하였다. 한편, 1998년 8월 31일 미사일 시험 발사로 대일 관계가 급속히 냉각된 가운데 오히려 북미간에는 대화의 빈도수가 많아졌다. 이것은 북한의 외교술로서 “말쟁을 피워야 강대국이 관심을 가져준다”는 생각의 발로인 것으로 분석된다.<sup>28)</sup>

1999년에 들어서는 북한의 공세적 외교 행보가 더욱 두드러졌다. 그 이유는 경제난으로부터 서서히 회복되기 시작했고, 북미 관계가 어느 정도 발전되었으며, 남한의 대북 포용 정책이 일관성있게 전개되었기 때문이다. 1999년 7월 미사일 문제와 관련 ‘북미 베를린합의’가 도출되고, ‘페리보고서’가 윤곽을 드러내자 북한은 9월 대UN외교를 시작으로 본격적인 서방 접근을 시도하였다. 특

히 이 때 이탈리아와의 수교문제가 나왔고, 드디어 2000년 1월 4일 이탈리아와 수교하였다. 이어서 북한은 지난 5월 8일에는 호주와 재수교하는 성과까지 올렸다. 현재까지 남북한의 수교국 현황은 <표 1>과 같다.

현재 진행 중인 수교 협상은 미국, 일본, 필리핀, 캐나다, 미얀마 등이고, 7월에는 ARF 가입이 확정될 것으로 보인다.

## 외교 행태

### ○ 초청 외교

북한 외교의 강점은 초청을 통해 상대방을 동조하도록 만드는 것이다. 김정일은 외국 대표에 대해 세심한 배려를 함으로써 상대방을 감동시킨다. 방문자들은 ‘테러 국가’라는 선입견으로 인해 공포심을 지닌 채 방북하였다

<표 1> 북한의 수교 현황

| 지역 구분   | 남 한 | 북 한 | 동 시 |
|---------|-----|-----|-----|
| 아시아     | 34  | 21  | 20  |
| 미주      | 34  | 20  | 19  |
| 유럽      | 50  | 37  | 36  |
| 중동·아프리카 | 65  | 58  | 57  |
| 계       | 183 | 136 | 132 |

28) 북한은 1997년 「공동 사설」을 통해 “역사의 반동들과는 추호의 타협도 없이 강경한 자세로 맞서 나가야 승리할 수 있다는 것이 지난해의 국제 정세 발전이 보여주는 심각한 역사적 교훈이다”라고 말하여 미국이나 일본과는 강경한 자세를 견지하는 것이 유리한 것으로 판단하고 있음을 공개하였다(「로동신문」(1997. 1.1)).

〈표 2〉 최근 초청 외교 현황

| 일 시           | 초 청 국 | 방 복 자     | 내 용         |
|---------------|-------|-----------|-------------|
| 2000. 4.21~29 | 벨기에   | 상원의원 대표단  | 현안 논의       |
| 3.28 ~ 29     | 이탈리아  | 디니 외무장관   | 대북 지원 문제    |
| 3.18~21       | 스웨덴   | 엘리아슨 외무차관 | 대북 지원 문제    |
| 3.19          | 중국    | 공산당대표단    | 친선 관계 확인    |
| 2.29 ~ 3.4    | 이탈리아  | 의원대표단     | 대북 경험       |
| 2.26 ~ 29     | 유고    | 요와노위츠 외무상 | 비동맹 단결 문제   |
| 2.1 ~ 5       | 프랑스   | 정부대표단     | 통상·교류 증진 방안 |
| 2.9 ~ 10      | 러시아   | 이바노프 외무장관 | 북러신조약 체결    |

주: 김정일은 주북 중국대사관 방문(3.5).

가 뜻밖의 환대에 대해 감격하여 친북적 행동을 하게 된다. 북한은 최대의 예우를 갖춰 최고의 음식으로 상대방을 대접하고 상대방의 강점을 사전에 파악, 극찬함으로써 상대방의 환심을 산다. 초청 외교의 강점은 최소 비용으로 최대 효과를 낼 수 있다는 점이고, 성공적인 케이스는 캄보디아의 시아누크, 일본의 가네마루 신,<sup>29)</sup> 미국의 윌리엄 페리<sup>30)</sup> 등이다. 최근 초청 외교 현황은 〈표 2〉와 같다.

○ 방문 외교

필요한 상대방에 대한 초청이 용이하지 않을 때 북한은 방문 외교를 실시하였다. 사

회주의권 붕괴 이전에는 주로 사회주의권 국가들이나 아프리카를 비롯한 제3세계에 편중되었으나 사회주의권 붕괴 이후부터는 미국과 UN, 자본주의 국가들에 집중되고 있다. 그러나 방문 외교는 초청 외교만큼의 성과는 거두지 못하고 있으나 향후 북한의 방문 외교도 초청 외교 못지 않은 성과를 거둘 것으로 전망된다. 최근 방문 외교 현황은 〈표 3〉과 같다.

‘모기장’ 식 대외 개방

북한이 공세적 외교 정책을 구사하는 것과 관련 그것이 대외 개방 정책이 아니냐는

29) 가네마루 前 일본부수상은 1990. 9.24~28 방북시 김일성을 만나 낙루한 후 “김일성을 존경한다”며 북일 수교에 적극적으로 나섰다.

30) 페리보고서를 통해 북한과의 관계 개선을 클린턴에게 촉구한 페리 조정관은 1999년 9월 17일 미국의 PBS와의 인터뷰를 통해 “북한은 그들이 하는 일에 대해 아주 명확한 논리와 근거를 가지고 있다고 본다. 우리는 언제나 그 근거와 논리를 이해하지 못한다. 그렇기 때문에 우리는 늘 그것을 불합리하고 비논리적인 것으로 간주한다”라고 말하여 1994년 6월 북한폭격론과는 거리가 있는 태도를 보였다(「연합뉴스」(1999. 9.27)).

〈표 3〉 최근 방문 외교 현황

| 일 시           | 초 청 국 | 방 복 자                    | 내 용          |
|---------------|-------|--------------------------|--------------|
| 2000. 4.28~30 | 방글라데시 | 박길연 외무성 부상               | 채니광산 개발      |
| 4.20          | 러시아   | 김영남 최고인민회의 상임위원장         | 상호 관심사       |
| 4.15~17       | 쿠바    | 김영남 최고인민회의 상임위원장, 백남순 외상 | 상호 관심사       |
| 4.7~9         | 콜롬비아  | 백남순 외상                   | 제13차 비동맹의사회의 |
| 4.5           | 독일    | 백남순 외상                   | 한반도 문제       |
| 3.25~27       | 베트남   | 백남순 외상                   | 친선 강화 문제     |
| 3.23~25       | 라오스   | 백남순 외상                   | 친선 강화 문제     |
| 3.18~22       | 중국    | 백남순 외상                   | 친선 강화 문제     |

질문이 제기되고 있다. 북한의 공세적 외교와 대외 개방 정책과의 상관성을 고찰하기 위해서는 북한의 전략, 전술, 정책 등 세 가지 차원의 분석이 필요하다.

첫째, 북한의 세계 전략은 기본적으로 '세계 혁명 역랑파의 연대성 강화'라는 전통적 노선이 그대로 유지되고 있다. '우리식 사회주의'를 세계적으로 전파시키겠다는 북한의 전략은 경제난에도 불구하고 변화될 조짐이 거의 없다. 비록 사회주의권 붕괴로 인해 '체제 확장' 전략이 '체제 유지' 전략으로 전환되었다는 주장이 있으나,<sup>31)</sup> 이 경우에도 최소한 사회주의체제 유지하겠다는 의지에는 변함이 없는 것이 사실이다. 따라서 현재 북한이 채택하고 있는 공세적 외교는 북한체제를 이해하고 북한의 통일 방안을 지지해주는 자본주의 국가를 확보하겠다는 의도에서 발로

된 '전략적 행보'인 것으로 분석된다.

둘째, 세계 전략 달성을 위한 북한의 전술은 국가간 접촉을 통해 미국의 대북 '압살 정책'의 부당성을 알리고 해당 국민들의 이해를 증진시키려는 '국제통일전선전술'인 것으로 보인다. 북한에 대한 세계 주민들의 인식은 주로 세계적으로 영향력이 있는 언론에 의해 규정되어지고 있고, 언론이 북한을 폄하하는 근본적인 이유는 북한의 폐쇄 정책과 정보 불제공에서 야기된 것이다. 그러나 북한은 선별적이기는 하지만 미국의 CNN이나 남한의 「말」 등을 통해 북한의 정보를 유출시켜, 북한의 폐쇄적 이미지를 불식시키고 있다. 북한은 자본주의 세계 국민들의 지지 획득을 위해 이들 국가들과의 관계 개선을 적극화하는 것으로 분석된다.

셋째, 북한은 '대외 포용 정책'을 통해서

31) 전문가들은 '체제 유지' 전략을 '생존 전략'으로 칭했다(홍용표(1997), 「김정일 정권의 안보 딜레마와 대미·대남 정책」, 민족통일연구원, p. 60).

방 국가들의 외교적지지 획득을 위해 적극적으로 수교국 확대를 꾀하고 있다. 북한이 세계 혁명 역량과의 연대성을 강화하기 위해서는 부분적이지만 자본주의 국가들과의 교류·협력은 필수적인 것이다. 따라서 김일성은 생존시인 1989년 '모기장' 식 개방을 주창하였다.<sup>32)</sup> 즉 개방은 하되 자본주의의 장점만 수용하고 단점은 사전에 차단하겠다는 의지의 표현이었다. 그러나 이러한 '모기장' 식 개방 정책은 미국을 비롯한 서구 자본주의 국가들의 소극적인 태도로 인해 성공을 거두지 못하였다. 이러한 결과는 북한의 세계 전략에 역행하는 것이었고, 북한은 이를 극복하기 위해 '대외 포용 정책'을 도입, 대외 관계 개선에 나선 것으로 보인다.

## 대외 정책 전망

북한은 사회주의권 붕괴로 인한 후유증에서 탈피하고 전통적인 세계 전략 달성을 위해 공세적인 대외 정책을 구사할 것으로 전망된다. 특히 김정일은 '강성대국' 건설을 통해 자신의 위상을 제고시키려 하고 있기 때문에 '강성대국' 가운데 가장 취약한 분야인 경제 문제 해결에 매진할 것인 바, 그 수단으

로 공세적 외교를 통한 '외부 예비' 확보의 극대화를 꾀할 것으로 보인다. 그러나 앞에서 고찰한 바와 같이 이러한 공세적 외교가 본격적인 개혁·개방인가 즉 전략의 변화인가에 대해서는 의문이다. 보다 구체적으로는 첫째, 미국을 비롯한 서방 자본주의 국가들과의 관계 개선 내지는 수교를 확대해갈 것으로 보인다. 다만 '미제 타도'를 외쳐왔던 북한이 실제로 대미 수교를 수행할지는 의문이다. 이 경우 민족해방인민민주주의혁명론(NLPDR론)에 입각한 '主敵'이 사라지기 때문이다. 따라서 미국과는 미국의 대북 '압살 정책'만 방어하는 수준에서 대화를 지속할 것으로 보인다. 즉 미국이 북한을 공격하지 못하도록 하기 위해 '클린치(clinch)'하는 수준의 대화만 지속할 것으로 보인다.

둘째, 자본 확보를 위해 국제 기구 가입을 확대할 것으로 보인다. 북한은 ADB나 ARF 가입을 희망해왔고, 우선 ARF 가입이 가시화 되고 있다. 이러한 국제 기구 가입을 통해 폐쇄 이미지를 탈피하고 경제난 해결에 필요한 자본을 확보하는 2중적 목적이 있는 것으로 보인다. 다만 국제 기금을 활용하기 위해서는 각종 통계를 제출해야 하나 북한이 통계를 제출하면서까지 국제 기금을 사용하려

32) 김일성은 1989년부터 개방은 하되 제한적으로 해야 한다는 점을 강조하면서 "우리는 다른 나라들과 교류도 하고 합영도 하되 모기와 쉬파리가 들어오지 못하게 모기장을 치고 하여야 합니다"라고 말하였다(김일성, "일군들의 혁명성, 당성, 로동계급성, 인민성을 높여 당의 경공업혁명 방침을 관철하자", 「김일성저작집 42」, p. 21).



할지 의문이다. 따라서 국제 기구 가입은 단지 폐쇄 이미지 불식용일 가능성이 높다.

## 우리의 대북 정책 방향

김대중 정부의 대북 포용 정책은 북한에 대한 것뿐만 아니라 국제 사회에도 해당된다. 김대중 대통령은 주변국들도 대북 포용 정책을 추구하도록 촉구하고 북한과 주변국과의 관계 개선을 용인할 뿐만 아니라 적극적으로 지원할 의사가 있음을 분명히 하였다. 그 이유는 북한의 대외 관계 개선은 북한을 유연하게 만들 뿐만 아니라 대외 관계 설정 과정에서 남한의 중요성을 인식할 것이기 때문이다. '접촉을 통한 변화' 전술이 성공을 거두기 위해서는 북한의 대외 정책과 관련하여 정부는 다음과 같은 정책을 취해야 할 것으로 보인다.

첫째, 전략적 사고에서 북한의 대외 진출을 적극적으로 지원해야 할 것이다. 비록 북한의 대외 진출 목적이 '국제 혁명 역량과의 연대성 강화'에 있는 것이 확실하지만 오히려 이러한 기회를 역이용하여 북한의 변화를 촉진시킬 수 있을 것이기 때문이다.

둘째, 한미 공조를 더욱 돈독히 해야 할 것이다. 북한의 외교 목표는 궁극적으로 남한을 적화시키는 데 필요한 주변국의 동의 획득에 있다. 이를 위해 북한은 '갇힌 전술'

에 입각, 한·미 관계를 이간시키려 하고 있다. 특히 북한은 남한을 '왕따' 시키고, 미국을 비롯한 자본주의 국가들과의 연계를 강화하려 하고 있다. 물론 북한의 이러한 의도는 성공할 것 같지 않은 것이 사실이다. 그러나 북한의 대외 진출을 도와준다는 것과 북한이 마음대로 국제 사회를 요리하도록 방치한다는 것과는 구별되어야 할 것이다. 한편, 미국의 남북정상회담에 대한 의구심을 해소하기 위해서라도 한미간 공조는 긴요하다.

셋째, 북한의 대외 관계 개선이 남북 관계 개선으로 승화되도록 정부는 적극적인 노력을 기울일 필요가 있다. 북한이 대외 관계 개선에 임하는 궁극적 이유는 한반도 문제를 주도적으로 해결하겠다는 의지의 발로이다. 따라서 국제 무대에서 중국에는 남한과의 충돌은 불가피할 것으로 보인다. 외교적 충돌은 한반도 평화 유지를 위해 북한의 대외 진출을 지원한다는 남한의 취지를 무색케 한다. 따라서 남한은 북한과의 관계 개선을 통해 사전에 충돌을 예방할 수 있는 안전 장치를 마련해야 할 것이다. 이런 이유에서 '6·12 남북정상회담'은 남북간 화해 협력의 좋은 계기가 될 것이다. 북한의 전향적 외교가 한반도 평화 유지로 이어지기 위해서는 남북 정상회담이 정례화되는 방법 외에 다른 대안은 없을 것이다. **92**