

연구총서 2002-07

•

김정일 정권의 외교전략

박영규

통일연구원

요 약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

본 연구는 한국의 효율적인 대북 및 외교정책 추진을 위해서는 북한의 외교정책에 대한 정확한 이해가 뒷받침되어야 한다는 인식 하에 김일성 사후 북한이 전개하고 있는 외교정책에 대한 체계적인 분석을 통해 북한 외교전략의 변화와 특징을 검토하는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 본 연구에서는 우선 북한 외교정책의 환경 및 정책목표와 1994년 7월 김일성 사망 이후 북한 외교정책의 전개양상을 검토하였으며, 이를 바탕으로 김정일 정권의 외교전략의 특징을 분석하고, 한국의 정책적 고려사항을 제시해 보았다.

1. 북한의 외교정책 목표 및 이념

북한체제의 특수성과 현재 북한이 직면해 있는 대내외 상황을 감안할 때 국가목표의 우선순위는 체제유지에 있는 것으로 보인다. 다시 말해서 김정일 정권은 '강성대국론'을 내걸고 공식 출범하였으나, 인민의 기본 욕구가 충족되지 못할 정도의 심각한 경제상황에 처해 있기 때문에 김정일 정권의 핵심 목표와 대내외정책의 초점은 체제유지에 있을 수 밖에 없다. 즉 북한은 체제유지를 위해 대내적으로는 김정일에 대한 북한 주민들의 지지를 획득해야 하며, 대외적으로는 체제개방 효과를 최대한 차단할 수 있는 범위 내에서 외교정책을 활성화하여 북한체제에 대한 국제적 지지를 얻어야 한다. 따라서 김정일 정권은 체제유지라는 국가목표를 달성하기 위한 수단확보에 외교정책의 목표를 두고 있다. 이는 구체적으로 외부로부터의 경제지원과 함께 냉전종식 이후 유일 초강대국으로 등장한 미국으로부터 체제를 보장 받을 수 있는 수단의 획득을 의미한다. 이러한 북한의 외교정책 목표

는 정권수립 이후 북한이 지향해 온 정통성·안보·경제발전 추구 및 “조선혁명의 전국적 승리를 위한 국제혁명력량의 런던성 강화”라는 기존 목표의 연장선상에 있다. 그러나 체제유지에 주안점이 있다는 점에서 상당한 차이가 있다.

북한은 이러한 목표달성을 위해 1980년 제6차 당대회에서 주체사상에 기초한 ‘자주, 친선, 평화’를 외교정책 이념으로 공표하고, 1988년 9월 ‘자주, 평화, 친선’으로 순서를 바꾸었으며, 이를 1998년 개정 헌법에 외교정책의 기본이념과 대외활동의 원칙으로 명시하였다. 따라서 북한은 ‘자주, 평화, 친선’의 이념 아래 외교정책을 전개하고 있다. 이와 관련, 북한은 “우리는 21세기에도 자주적인 외교정책을 계속 실시하면서 국제사회 성원들과의 친선협조 관계를 발전시켜 나갈 것”임을 강조한 바 있다.

2. 김정일 정권의 외교정책

북한은 1980년대 후반부터 세계질서 변화에 적응하기 위해 대미·일 관계정상화 추진, 남북공존 모색, 새로운 차원의 대외개방 모색 등과 같은 외교정책을 추진하기 시작하였는 바, 특히 1993년 3월 12일 NPT탈퇴 이후 “대미외교를 중심으로 한 주변4국 외교를 기본축으로 하고, 아시아 및 서방국가들과의 관계개선을 보조축”으로 하는 대외전략으로 전환하는 동시에 대남정책과 대외개방 문제를 재조정하는 정책을 전개하였다. 북한의 이러한 정책방향은 ‘유혼통치기’(1994년 7월 김정일 사망이후~1998년 8월)에도 지속되었다.

1998년 9월 김정일체제의 공식 출범과 함께 북한은 보다 적극적인 외교정책을 전개하기 시작하였다. 이러한 외교정책의 활성화 양상은 1999년 이후 가속화되어 2000년에 들어 대미 고위급회담 개최 합의

및 대일 수교협상 재개, 대중관계 긴밀화 및 대러관계 재정립, 아시아 및 유럽국가들과의 외교관계 수립 등과 함께 2000년 6월 분단 이후 최초의 남북정상회담 개최 등으로 표출되었다. 남북정상회담 이후 김정일 정권의 외교정책 활성화는 전방위적·입체적으로 전개되고 있는 특성을 보이고 있다.

종합적으로 보았을 때 김정일 정권의 공식 출범 이후 북한이 전개하고 있는 외교·대남정책은 다음과 같이 요약된다.

첫째, 김정일 정권은 1998년 8월 국력을 정치·경제·군사·문화 모든 분야에서 최강의 경지에 도달한다는 ‘강성대국론’을 내걸고 공식 출범하였지만, 실질적으로는 인민의 기본 욕구가 충족되지 못할 정도의 심각한 경제상황에 처해 있었다. 따라서 김정일 정권의 핵심 목표와 대내외정책의 초점은 체제유지에 있을 수 밖에 없었으며, 외교·대남정책 역시 체제 안정성 확보라는 국가목표를 달성하기 위한 전략하에서 추진되고 있는 것으로 볼 수 있다. 이를 위한 북한 외교의 초점은 외부로부터 경제지원과 미국으로부터의 체제보장 확보에 있다.

둘째, 김정일 정권의 공식 출범과 함께 북한은 대미 외교에 초점을 두면서도 미국 주도의 세계질서에 대응하기 위한 외교정책을 적극 강구·추진하고 있는 것으로 평가된다. 이에 따라 김정일 정권은 중국 및 러시아와의 관계 긴밀화를 적극적으로 추진하기 시작하면서 EU 및 아시아·중동지역 국가들과의 외교관계를 강화하고 있는 것이다. 이러한 북한의 입장은 2001년 1월 조지 W. 부시 미행정부 출범 이후 더욱 강화되고 있는 것으로 분석된다.

이러한 맥락에서 김정일 정권의 대주변 4강외교는 ‘대미외교를 중심으로 한 주변4강외교’에서 ‘균형적 대주변4강외교’로 전환되었다고 평가된다. 북한은 중·러와의 관계 긴밀화 정책을 통해 동북아지역에서 미국과 중국 및 러시아의 역학관계를 활용하여 과거 중·소 분쟁

을 활용하였듯이 외교적 실익과 안보를 확보하고자 한다고 볼 수 있다. 북한은 미국의 대북 강경정책에 대응하기 위해 북·중·러간 ‘3각 공조’를 적극 모색하고 있는 것이다.

셋째, 김정일 정권의 외교·대남정책 추진에 영향을 미치는 핵심적인 요인은 유일·폐쇄체제라는 정치·사회체제의 성격인 바, 북한은 외부사조의 유입을 차단할 수 있는 외교·대남정책 추진을 강구하고 있다고 평가된다. 예를 들어 북한은 미국·일본과의 관계 개선에서 파생하는 체제개방 효과보다는 EU 등 다른 서방국가들과의 관계개선을 덜 위협적인 것으로 인식하여 이들에 대한 접근을 가속화하고 있다고 볼 수 있다. 북한의 대남정책 역시 이 범주에서 벗어나지 못하고 있으며, 2002년 9월 12일 지정한 ‘신의주특별행정구’ 역시 ‘통제된 개방전략’이라는 구도 하에 추진되고 있는 것이다.

넷째, 남북정상회담과 그 이후 북한이 전개하고 있는 대남정책을 살펴보면 김정일 정권은 여전히 진정한 남북화해·협력을 추구하고 있지 않은 것으로 평가된다. 진정한 남북화해·협력의 지표는 화해·불가침·교류협력이라는 남북관계 핵심 부문의 균형발전이라고 볼 때, 불가침 분야는 초보적인 단계에 머물러 있을 뿐만 아니라, 북한은 여전히 대미 평화협정, 주한 미군 철수 등을 주장하고 있기 때문이다.

3. 김정일 정권의 외교전략

가. 기본전략: ‘선군외교전략’

북한은 김정일 정권의 외교전략을 ‘선군외교전법,’ ‘선군외교전략’이라는 용어로 규정하고 있다. 이러한 외교전략의 근간은 김정일이 혁명과 건설에서 구현해 나가는 기본정치방식인 ‘선군정치’이다.

선군정치의 논리 구조는 1999년 6월 16일자 『로동신문』, 『근로자』 공동논설 “우리 당의 선군정치는 필승불패이다”를 통해 표명되었다. 이 논설에서는 선군정치의 핵심 내용을 “군사선행의 원칙에서 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 해결하고 군대를 혁명의 기둥으로 내세워 사회주의위업 전반을 밀고 나가는 령도방식이다”라고 정의한다. 이러한 정의의 정당성은 김정일의 “선군정치는 나의 기본 정치방식이며, 우리 혁명을 승리로 이끌어내기 위한 만능의 보검입니다”라는 말로 뒷받침되고 있다. 이는 선군정치가 곧 김정일 정권의 모든 대내외정책의 기본전략으로 작동하고 있는 것을 의미한다.

이러한 북한의 주장은 실제 북한이 전개한 정책을 고려할 때 선전적 차원만이 아니라 실제와 상당히 부합함을 알 수 있다. 예컨대 김정일 정권의 공식 출범을 앞두고 있었던 미사일 발사는 대내적인 선전 효과는 물론 외교전략의 측면에서도 상당한 의미가 있는 것으로 평가된다. 또한 북한이 핵·미사일을 대미 협상의 핵심카드로 활용하고 있는 것도 선군외교전략의 한 예로 설명이 가능하다. 이와 함께 북한이 주장하는 “양보는 있을 수 없고, 강경에는 초강경”이라는 전술 역시 그간 북한이 전개한 ‘벼랑 끝 전술’을 의미한다고 할 수 있다.

나. 안보: ‘균형전략’과 ‘갈등적 편승전략’

김정일 정권은 안보라는 정책목표를 달성하기 위해 ‘균형전략’과 ‘갈등적 편승전략’을 동시에 추진하고 있다. 균형전략이란 강대국의 압박에 대항하여 체제 생존을 위해 다른 강대국과 동맹을 맺음으로써 힘의 균형을 이루어 대응하는 전략을 의미한다.

김정일 정권 공식 출범 이후 북·중 정상회담과 북·러 정상회담에서 나타나듯이 북한의 대중·러 외교정책은 확연한 변화 양상을 보였

다. 김정일 정권의 공식 출범과 함께 북한은 대미 외교에 초점을 두면서도 미국 주도의 세계질서에 대응하기 위한 균형전략을 적극 강구·추진하고 있는 것으로 평가된다. 이에 따라 김정일 정권은 중국 및 러시아와의 관계 긴밀화를 적극적으로 추진하고 있는 것이다.

이와 함께 북한은 EU와 미국의 갈등 가능성에 주목하여 EU와의 관계 강화를 통해 미국주도의 세계질서에 대응하는 균형전략을 구사하고 있는 것으로 평가된다. 이러한 근거로는 북한이 인식하고 있는 EU의 입장을 들 수 있다. 북한은 EU가 1극세계화를 반대하고 다극세계화를 지향하면서 독자성을 견지하고 있고, 미국의 일방주의, 패권주의를 견제하며, 미국과 EU간 갈등이 증폭되고 있다는 인식을 갖고 있다.

김정일 정권의 안보를 보장하기 위한 또 하나의 전략은 갈등적 편승전략이라고 볼 수 있다. 편승전략이란 약소국이 강대국의 압박에 직면하여 다른 강대국이 존재하지 않거나, 동맹을 맺어 힘의 균형을 이루기 어려운 경우, 강대국에 정책적으로 동조하여 생존을 모색하는 전략을 의미한다. 한편 갈등적 편승전략은 약소국의 편승 과정의 하나로서 안보위협에 직면해 있는 약소국이 갈등을 야기함으로써 강대국에 편승하는 전략이다. 이와 같은 북한의 안보를 위한 갈등적 편승 전략은 특히 대미 외교에서 뚜렷이 나타나고 있다. 북한은 미국이 주도하고 있는 세계질서의 안정에 부정적인 영향을 미치는 대량살상무기를 개발함으로써 미국과의 갈등을 야기하고, 이들 무기를 협상수단으로 활용하여 미국으로부터 안보 유지에 대한 담보와 경제 및 외교적 지원을 최대한 획득하고자 하고 있다. 그러나 김정일 정권은 미국과의 관계를 파국으로 이끌지 않는 수준에서 위협을 가하고 대화와 협력을 유도하고 있다. 따라서 북한은 미국의 요구를 일방적으로 수용하거나 미국에 굴복하지 않으면서 미국과의 관계 개선을 추구하는

갈등적 편승전략을 구사하고 있는 것으로 분석된다.

다. 경제: ‘통제된 개방전략’

북한은 당면한 경제난을 극복하고 강성대국 건설의 최대 과제인 경제강국 건설을 위해서는 대외적인 개방이 불가피하다는 인식 아래 외국의 자본과 기술을 유인하는 정책을 추진하고 있다. 그러나 이러한 정책이 우리식 사회주의체제의 유지에 위협이 되지 않는 수준에서 진행되어야 한다는 입장을 명백히 하고 있다. 이와 같은 이중적 목적을 달성하기 위해 북한은 ‘통제된 개방전략’을 채택·추진하고 있으며, 이러한 개방전략은 김일성 정권에서부터 현재의 김정일 정권까지 일관되게 유지되고 있다.

즉 북한의 경우 대외경제개방정책은 추진과정에서 수반될 수 밖에 없는 자본주의적 인식의 확대, 서구식 민주주의 개념의 확산 등으로 인해 체제의 안정성 유지와 직결되어 있는 바, 북한은 우리식 사회주의의 훼손을 초래하지 않는 범위 내에서 대외개방정책을 추진하기 위해 통제된 개방전략을 채택·전개하고 있다.

라. 대남 및 통일: ‘이중전략’(‘민족기획’ 및 경제적 실리추구)

‘민족기획전략’은 “통일지향 민족정서를 자극하며, 남북의 우리끼리 해결할 수 있다는 심리를 고양시킴으로써 국민의 안보의식을 약화시키며, 동시에 미국의 한반도 문제에의 개입여지를 축소시킬 수 있다”는 북한의 대남전략을 의미하며, 오랜 연원을 갖고 있다.

이러한 북한의 대남전략은 김일성 사망 이후에도 그대로 견지되었다. 김정일은 1997년 이른바 ‘8·4로작’을 통해 ‘통일3원칙’을 “조국

통일문제를 민족의 의사와 이익에 맞게 민족자체의 힘으로 풀어나갈 수 있는 근본립장과 근본방도를 천명한 조국통일의 초석”으로, ‘10대 강령’을 “온 민족의 단합을 이룩하여 조국통일의 주체적 역량을 강화하기 위한 정치강령”으로, ‘연방제 통일방안’을 “통일국가의 전모와 그 실현방도를 밝힌 설계도”로 정의하였고, 이를 ‘조국통일의 3대헌장’으로 규정하였다. 그리고 김정일은 1998년 4월 “민족의 대단결은 철저히 민족자주의 원칙에서 기초하여야 한다”는 것을 첫번째 항목으로 제시한 ‘민족대단결 5대방침’을 발표하였다. 이와 같이 김일성 사후 북한의 대남정책은 기존 전략의 동일선상에 있는 것이며, 자주와 민족 대단결은 그 기본틀로서 작동하였다.

이후 북한은 2001년 5월 6·15선언 1주년 기념회의, 2002년 1월 정부·정당·단체 합동회의 등을 통해 이러한 민족기획전략을 지속적으로 표명하였다. 북한이 남북정상회담 이후 남북당국간 대화의 지속 또는 단절과 관계 없이 남한과 민간차원의 각종 대화와 행사 개최에 적극적인 입장을 보이고 있고, 이를 통일운동이 고양된 것으로 평가하고 있는 것은 민족기획전략 추진을 입증하는 사례이다. 북한은 2002년 1월 부시 미대통령의 ‘악의 축’ 발언 이후 민족공조, ‘우리 민족끼리’를 더욱 강조하는 양상을 보이고 있다.

특히 민족기획전략은 북한의 핵개발 시인 이후 한층 강화되고 있다. 예컨대 2002년 10월 28일자 조국평화통일위원회 대변인 담화 역시 미국의 핵 압력에 민족공조를 주장한 것인 바, 북한은 미국이 핵문제를 빌미로 남북관계 개선에 제동을 걸고 있으므로 통일을 반대하는 미국에 공조하는 것은 우리 민족의 이익을 침략자에게 맡기는 매국적 행동이라고 비난하면서 “온 민족이 선군정치를 옹호할 것”을 주장하고 있다. 이는 외세와의 공조 대신 남한과의 공조를 통해 핵문제에 대처하면서 남한 내부의 반미의식을 자극하려는 의도로 볼 수

있다.

한편 북한은 경제회생 뿐만 아니라 재도약을 통한 강성대국 건설을 위해서는 외부의 경제지원이 불가피하다는 인식 하에 남한으로부터 대규모 경제지원을 획득하고자 하는 경제적 실리추구를 적극 강화하고 있다. 특히 핵·미사일 문제 등으로 인해 미국과 일본으로부터의 경제지원 획득이 용이하지 않은 상황에서 북한은 남북관계 개선을 통한 경험 확대가 다른 어느 국가로부터의 경제지원 보다 실익을 가져올 것이고, 사실상 유일한 대안이라고 인식하고 있는 것으로 평가된다. 이에 따라 북한은 6.15공동선언 4항에 “경제협력을 통한 민족경제의 균형발전”을 명시함으로써 남한으로부터 경제지원을 도출할 수 있는 근거를 마련하였다. 또한 북한은 핵개발 시인 이후에도 장관급 회담, 남북경제협력추진위원회, 남북개성공단건설 실무협의회 및 임진강 수해방지 실무협의회 등을 비롯한 당국간 대화뿐만 아니라 합의사항의 이행에도 적극적으로 호응하는 양상을 보이고 있다. 따라서 북한의 대남 및 통일전략은 민족기획 및 경제적 실리추구라는 이중전략의 구사로 요약된다 하겠다.

4. 한국의 정책적 고려사항

첫째, 현 시점에서 한반도의 가장 시급한 과제는 북한의 핵을 비롯한 대량살상무기문제를 하루 속히 해결하여 남북관계가 재도약할 수 있는 발판을 마련하는 것이다. 이는 북한의 대량살상무기, 특히 핵문제가 해결되지 않는 한 한반도 위기가 고조되고 남북화해협력이 무산될 수 있기 때문이다. 따라서 한국은 기본적으로 북한 핵문제 해결이란 북한이 핵무기 개발 계획을 포기하고 이미 개발된 장비와 시설을 폐기하는 것 이외에는 다른 대안이 없다는 현실적 인식을 바탕으로

국제적 공조를 강화하여 북한의 핵개발 포기를 설득하여야 한다. 이와 함께 한국은 미국과의 공조를 통해 북한 핵문제의 평화적 해결에 주력하면서 미국과 북한의 빅딜(big deal)을 적극 중재할 필요가 있는 바, 1994년 6월 지미 카터 전 미대통령의 방북을 통한 위기 해소의 경우와 유사한 차원에서 문제해결을 모색할 수 있을 것이다.

둘째, 남북관계의 실질적인 개선을 위해서는 「화해·불가침·교류협력」이라는 3개부문의 균형적인 개선이 이루어져 나가야 하는 바, ‘쉬운 문제부터 해결하는 대화’를 하되, 남북관계 전반의 균형된 개선을 추구하여야 하며, 이를 위해서는 ‘정경분리원칙’을 재고할 필요가 있다. 현재 대북정책의 기본 접근방법이 되고 있는 남북한 간의 신뢰회복을 위해 정치·군사 이슈와 경제이슈를 분리하여야 한다는 ‘정경분리원칙’에 입각한 「기능주의적 접근방법」은 한계가 있다는 점에 유의해야 한다.

남북간 경협과 교류·협력이 확대된다고 해서 군사분야의 문제들이 저절로 해결되는 것은 아니라는 점이다. 특히 북한이 군사·평화문제는 북·미간의 협의사항이라고 고집하고 있는 상황에서는 경협과 철도·도로의 연결문제에 국한되어 있는 군사회담이 군사적 긴장완화와 군비통제로 자연스럽게 이어질 것으로 기대하기는 어려운 것이다.

따라서 이제는 정경분리를 넘어 경협이 남북관계 개선과 민족화해에 기여하고, 역으로 남북관계 개선을 통해 경협이 더욱 탄력을 받고 장기적으로는 수익성을 확보할 수 있는, 이른바 ‘정경보완’의 새로운 원칙을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

셋째, 북한의 급격한 변화를 상정한 대북 인식을 재정립함으로써 현실에 부응한 대북정책을 추진하여야 한다. 즉 북한체제의 특수성에 비추어 볼 때 북한의 대남정책 변화 및 개혁·개방유도를 위한 한국의 정책수단은 현실적으로 한계가 있다는 인식 하에 실현 가능한 ‘현

실주의적 대북정책'을 입안·추진하는 것이 바람직 하다는 것이다. 따라서 거시적이고 비현실적인 남북관계 개선 구도의 달성에 집착하기 보다는 실현 가능성이 있는 사안의 성사에 초점을 두어야 한다.

넷째, 지금까지의 단편적이고 축차적이며 일방적인 경제협력 방식 보다는 경제지원과 우리가 겨냥하는 목표를 연계시키는 종합된 전략을 수립·추진하여야 한다. 대북 포용정책, 강경정책이라는 사실상 실체가 모호한 이분법적 사고에서 탈피하여 북한에 대해 시정을 요구할 사안은 제기하고, 한국이 제공할 수 있는 것은 제공하는 방향으로 정책을 전환할 필요가 있다.

다섯째, 한·미 공조체제가 유지되어야 남북관계가 진전될 수 있는 상황이 전개되고 있다는 점에 주목해야 한다. 한·미관계는 남북관계와 북·미관계에 필연적으로 영향을 미치므로 현실적 차원에서 한·미간 정책 협력이 남북 및 북·미간 관계에 우선하기 때문이다. 그러나 이러한 입장이 한국의 미국에 대한 일방적인 추종으로 인식되지 않도록 하는 것이 중요하다. 따라서 한·미 양국은 양국간에 이견과 갈등이 발생할 수 있다는 사실을 인정하고, 상호간 객관적 기준에 의한 비판과 요구를 수용하여 이견을 해소해 나가는 노력을 경주해야 한다. 또한, 한국정부는 한·미간 불평등 요인을 제거해 나가는 동시에 남북화해협력시대에도 한·미동맹체제의 유지는 한반도의 평화정착과 평화통일과정에서 중요한 역할을 담당할 수 있다는 점, 한·미동맹체제는 안보환경의 변화에 따라 양국간의 협의와 합의에 의해 조정될 수 있다는 점 등을 국민들이 이해할 수 있도록 대국민 설득 활동을 적극 전개해야 한다. 요컨대 한·미공조체제가 유지되어야 민족공조를 내세우면서 한·미관계의 틈새를 비집고 들어오려는 북한의 의도를 저지하는 한편, 대북 관계에서 한국정부가 영향력을 행사할 수 있는 것이다.

- 목 차 -

I. 서론	1
II. 북한의 외교정책 환경 및 정책목표	4
1. 외교정책 환경	4
2. 외교정책 목표 및 이념	14
III. 김정일 정권의 외교정책 전개양상	17
1. 유신통치기: 1994. 8~1998. 8	18
2. 김정일 정권기: 1998. 9~	33
IV. 김정일 정권의 외교전략	58
1. 기본전략: ‘선군외교전략’	58
2. 안보: ‘균형전략’과 ‘갈등적 편승전략’	61
3. 경제: ‘통제된 개방전략’	64
4. 대남 및 통일: ‘이중전략’(‘민족기획’ 및 경제적 실리추구)	67
V. 결론: 한국의 정책적 고려사항	72
참고문헌	77

I. 서론

1989년 10월 미·소 몰타정상회담에서 제2차 세계대전이후 국제질서를 규정하였던 동서 냉전이 종식됨으로써 탈냉전이라는 새로운 국제질서가 태동하기 시작하였다. 이러한 탈냉전시대의 도래와 함께 1980년대 후반 사회주의권의 급격한 체제변동 야기는 소련의 위성국으로 출발하여 사회주의권의 일원으로 수령체제라는 독특한 북한식 사회주의체제를 견지하고 있던 북한에게는 체제존립에 결정적인 위협요인으로 작용하였다. 이에 따라 북한은 1980년대 후반부터 세계질서 변화에 적응하기 위해 대미·일 관계정상화 추진, 남북공존 모색, 새로운 차원의 대외개방 모색 등과 같은 외교정책을 추진하기 시작하였는 바, 특히 1993년 3월 12일 NPT탈퇴이후 “대미외교를 중심으로 한 주변4국 외교를 기본축으로 하고, 아시아 및 서방국가들과의 관계개선을 보조축”으로 하는 대외전략으로 전환하는 동시에 대남정책과 대외개방 문제를 재조정하는 정책을 전개하였다.¹⁾ 북한의 이러한 정책방향은 ‘유훈통치기’(1994년 7월 김일성 사망이후~1998년 8월)에도 지속되었다.

1998년 9월 김정일체제의 공식 출범과 함께 북한은 보다 적극적인 외교정책을 전개하기 시작하였다. 이러한 외교정책의 활성화 양상은 1999년 이후 가속화되어 2000년에 들어 대미 고위급회담 개최 합의 및 대일 수교협상 재개, 대중관계 긴밀화 및 대러관계 재정립, 아시아 및 유럽국가들과의 외교관계 수립 등과 함께 2000년 6월 분단 이후 최초의 남북정상회담개최 등으로 표출되었다. 남북정상회담 이후 김정일 정권의 외교정책 활성화는 전방위적·입체적으로 전개되고 있

1) 정규섭, “김정일 체제의 외교정책-지속과 변화-”, 북한연구학회, 『북한연구학회보』 제3권 제1호, 1999, p. 34.

는 특성을 보이고 있다.

이와 같은 김정일 정권의 외교정책 활성화와 관련하여 두 가지의 대립되는 견해가 제시되고 있다. 즉 한편으로 김정일 정권의 외교정책은 전략적 변화를 의미한다는 평가와 다른 한편으로는 ‘의의있는 변화’로 보는 것은 시기상조라는 평가가 있다. 예컨대 일찍이 박재규 박사는 김정일 정권은 체제를 유지하기 위해 대외정책의 포괄적인 전략 변화를 꾀하고 있다고 분석하면서, 북한 외교전략의 특징을 ‘공세적 거점외교전략’이라고 지칭하고 있다.²⁾ 또한 이종석 박사는 현재 북한 외교정책의 기본구도는 생존을 위해 군사주의와 경제적 실용주의를 동시에 추구하는 ‘이중전략’이라고 분석하고 있다.³⁾ 허문영 박사 역시 북한은 외교정책에 있어 전략적 변화를 선택하고 있는 것으로 평가하고, 과도기(김일성 사망 이후 김정일 정권의 공식 출범과 2000년 6월 남북정상회담이 이루어지기까지)의 북한외교를 ‘체제수호(고슴도치) 외교’라고 지칭하는 한편, 김정일시대의 외교는 상황에 따라 ‘체제도약(비둘기) 외교’로의 발전 또는 ‘체제강화(전갈) 외교’로의 몰락 가능성이 있는 것으로 전망하고 있다.⁴⁾

이러한 평가와는 대조적으로 이즈미 하지메 교수는 북한의 외교는 1999년 들어 적극적으로 전개되기 시작하였다는 점을 인정하면서도 아직도 북한은 본격적인 개혁·개방의 궤도에 들어서고 있지 않으며, 또한 국제사회가 우려하고 있는 자신들의 군사적 위협 요인들을 적극적으로 삭감 혹은 제거하려고도 하지 않고 있기 때문에 ‘긍정적인 변화’로 받아들이는 것은 옳지 않다고 주장하고 있다.⁵⁾ 이러한 분석을

2) 박재규, 『북한의 신외교와 생존전략』 (서울: 나남출판, 1997).

3) 이종석, “북한 외교의 변화와 남북한관계,” 한국외교협회, 『외교』 제54호 2000년 7월.

4) 허문영, 『북한외교의 특징과 변화 가능성』 (서울: 통일연구원, 2001).

5) 이즈미 하지메, “‘김정일 외교’의 한계와 한반도정세 전망,” 『극동문제』,

바탕으로 이즈미 하지메 교수는 북한이 미국과 국제사회의 관심을 끌기 위해 재차 탄도미사일의 발사를 준비하기도 하고 혹은 핵무기 개발을 명시적으로 재개하는 등 소위 ‘벼랑끝 외교’를 시도할 가능성도 부정할 수 없다고 전망하였다.⁶⁾

따라서 본 연구는 한국의 효율적인 대북 및 외교정책 추진을 위해서는 북한의 외교정책에 대한 정확한 이해가 뒷받침되어야 한다는 인식하에 김일성 사후 북한이 전개하고 있는 외교정책에 대한 체계적인 분석을 통해 북한 외교전략의 변화와 특징을 검토하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 본 연구는 제Ⅱ장에서 북한 외교정책의 환경 및 정책목표를, 그리고 제Ⅲ장에서는 1994년 7월 김일성의 사망 이후부터 김정일체제의 공식 출범 직전(‘유훈통치기’)과 1998년 9월 김정일체제 공식 출범 이후부터 현재까지로 구분하여 북한 외교정책의 전개양상을 중점적으로 분석하고자 한다. 이를 바탕으로 제Ⅳ장에서는 김정일 정권의 외교전략의 특징을 분석하고자 한다. 마지막으로는 결론에 대신하여 한국의 정책적 고려사항을 제시할 것이다.

본 연구에서는 일차적으로 북한이 발행하고 있는 『로동신문』, 『조선중앙년감』 등에 게재된 김일성·김정일의 문건, 외무성 등이 발표한 공식 문건 뿐만 아니라 각종 논평, 사설, 해설기사 등의 내용분석을 통해 사회주의체제의 변동, 국제질서 변화, 주요 외교 대상국 등에 대한 북한의 인식 및 정책방향 등을 도출하고, 『연합뉴스』에서 정리된 자료를 활용하여 구체적인 정책전개의 내용과약을 뒷받침하고자 한다.

본 연구는 통일의 대상인 북한에 대한 이해의 폭을 확장시키는 동시에 한국의 효율적인 대북정책 및 외교정책 수립에 기여할 것으로 사료된다.

2002년 6월호.

6) 이즈미 하지메, “‘김정일 외교’의 한계와 한반도정세 전망,” p. 121.

II. 북한의 외교정책 환경 및 정책목표

1. 외교정책 환경

가. 대내 환경

(1) 정치·사상분야

김일성 사후 김정일 정권은 우선적으로 정권의 정통성을 확보하기 위해 심혈을 기울여 왔는 바, 이를 위해 김일성의 유훈교시를 강조하고 김일성과 김정일을 동일시하는 한편, 각종 상징조작과 사상사업의 강화를 통해 김정일의 우상화 작업을 추진하였다.

김일성 사망 직후 『로동신문』은 7월 22일자 사설 “위대한 수령 김일성동지의 혁명업적을 끝없이 빛내여 나가자”를 통해 김일성의 유훈교시에 의한 ‘유훈통치’를 시사한 이후 이를 지속적으로 강조하였다. 예컨대 1995년 7월 6일자 『로동신문』은 “위대한 수령 김일성동지의 유훈교시를 철저히 관철하자,” 그리고 7월 8일에는 “위대한 수령 김일성 동지와 우리 인민은 영원한 혼연일체이다” 등을 발표하였다. 아울러 김일성 사후 정치사상과 관련된 『로동신문』의 사설들은 ‘김일성 혁명사상’ 즉 ‘혁명적 수령관’으로 무장하지는 내용이 주류를 이루었다.⁷⁾ 또한 김정일은 1994년 11월 1일 김일성 사후 최초로 “사회주의는 과학이다”라는 논문을 『로동신문』에 발표하여 사회주의의 변질을 강하게 비판하고 “사람위주의 사회주의, 인민대중 중심의 사회주의는 가장 과

7) 전현준, 「김정일 정권의 분야별 정책변화 추이분석: 『로동신문』 (1994.7.4~2001.11.31) 사설·정론·논설을 중심으로」, (서울: 통일연구원, 2001), p. 22.

학적이고 가장 위력한 사회주의”라고 강조함으로써 김일성 사후에도 주체사상에 기반을 둔 ‘우리 식 사회주의’를 지배 이데올로기로 유지할 것임을 천명하였다.

이와 함께 북한은 김정일로의 통합 즉 김정일 정권의 정당성 제고도 적극적으로 추진하기 시작하였다. 1994년 10월 5일 『로동신문』 정론은 “친애하는 지도자동지는 우리의 운명이시다,” 10월 10일 사설은 “위대한 령도자를 모신 조선로동당은 영원히 백전백승,” 그리고 10월 18일자 사설은 “친애하는 지도자 김정일동지의 령도를 높이 받들고 사회주의건설에서 새로운 양양을 일으켜 나가자” 등을 게재하였다. 또한 김정일을 우상화하는 작업의 일환으로 김정일의 맑스-레닌주의 서적 탐독,⁸⁾ 김정일 통일대통령추대,⁹⁾ 북미고위급회담 타결의 김정일 승리¹⁰⁾ 등을 강조하였다. 김정일의 우상화 작업은 김정일의 당총비서 취임을 계기로 더욱 강화되었는 바, 평양에 김정일 혁명사적 표식비 및 현지 말씀판이 건립되었고, 김일성 가계를 우상화하는 5개의 각종 우상물이 잇달아 건립되었다.¹¹⁾

또한 북한은 1996년에 들어 ‘붉은기 사상, 붉은기 철학,’ ‘고난의 행군’ 등 새로운 지도이념을 제시함으로써 북한 주민의 사상적 무장과 인내를 강조하는 동시에 김정일의 독자적 이미지 구축과 이에 따른 김정일 정권의 정통성 확보 작업을 강화하기 시작하였다. 북한은 ‘붉은기 철학’을 김정일의 철학, 령도자에 대한 끝없는 충실성의 정신, 령도자를 결사옹위하는 불굴의 혁명정신, 주체사상과 이념의 결정체로 규정,¹²⁾ 주체사상의 연장선상에 있지만 김정일의 새로운 통치이

8) 『평양신문』, 1994년 10월 22일.

9) 『조선중앙방송』, 1994년 10월 24일.

10) 『조선중앙방송』, 1994년 11월 6일.

11) 전현준, 「김정일 정권의 분야별 정책변화 추이분석: 『로동신문』 (1994.7.4~2001.11.31) 사설·정론·논설을 중심으로」, p. 32.

데올로기라고 주장하고 있다. 이와 함께 ‘붉은기 철학’이 북한경제가 마이너스 성장을 거듭하는 과정속에서 1995년의 가뭄으로 인한 식량난이 발생한 시점을 계기로 공식화되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉 북한지도부는 경제위기가 심화되는 과정에서 우리식 사회주의의 우월성을 강조하는 것만으로는 체제내부의 동요와 갈등 등 당면한 위기를 돌파하는데 한계가 있음을 인식, ‘붉은기 철학’과 함께 ‘고난의 행군정신’을 강조함으로써 북한인민의 사상무장을 통해 역경을 극복해 나가고자 한 것으로 볼 수 있다.

한편 1998년에 들어서면서 그 동안 강조되어 온 ‘붉은기 철학’에 대한 공식적인 언급이 사라지고, 1998년 하반기부터는 ‘강성대국론’이 ‘고난의 행군’을 대체한다. 북한은 8월 22일 『로동신문』정론을 통해 ‘강성대국’ 건설을 김정일 시대의 국가발전전략으로 제시한 이후 ‘강성대국론’을 지속적으로 강조하고 있는 바, 그 주요 내용은 사상강국, 정치대국, 군사강국 등은 달성하였으나 경제강국이 미진한 상태이므로 김정일을 중심으로 경제강국 건설에 매진하자는 것이다.¹³⁾ 이와 함께 북한은 1998년부터 ‘선군정치’를 강조한다. 북한은 ‘선군정치’가 김정일시대에 처음 출현한 정치방식으로서 김일성 사후 ‘제국주의의 포위’속에서 ‘주체사회주의 위업의 완성’을 위해 선택된 정책이며,¹⁴⁾ 사회주의 강성대국 건설, 특히 경제강국 건설은 ‘선군정치’를 통해서만 가능하다고 주장한다. 이에 따라 북한군은 1998년부터 국방, 건설, 치안유지 등 다양한 역할을 수행하고 있다. 요컨대 김정일 정권 출범

12) 『로동신문』, 1996년 1월 8일.

13) 이에 대한 구체적인 논의는 전현준, “김정일 정권의 대남정책과 남북관계 전망,” 통일연구원, 『통일연구논총』 제7권 2호 1998, pp. 131~134를 참조 바람.

14) 김철우, 『김정일 장군의 선군정치』 (평양: 평양출판사, 2000), pp. 13~25; 허문영, 『북한외교의 특징과 변화 가능성』, p. 86에서 재인용.

이후 북한은 김일성 사망으로 인한 충격, 경제난에 따른 ‘고난의 행군’을 마감하고, ‘강성대국 건설’이라는 새로운 목표 아래 ‘선군정치’라는 정치방식을 통해 체제유지를 도모하고 있다 하겠다.

종합적으로 보았을 때, 김일성 사후 북한은 체제유지를 위해 주민들의 사상동요를 예방하는 한편, 김정일 정권의 정통성 확보에 주력한 결과 현재 북한의 정치체제는 김정일 유일체제로 공고화된 것으로 평가된다. 그러나 다음에서 논의되는 바와 같이 지속되고 있는 경제난과 이에 따른 사회적 불안정은 북한체제의 안정성을 침해하는 기본적인 요인으로 작용하고 있다.

(2) 경제·사회분야

1980년대 중반 이후부터 급격한 침체현상을 보이기 시작한 북한경제는 1990년대 들어 더욱 악화되기 시작하였다. 이에 북한은 1990년대 들어 제한적 대외경제개방정책과 ‘농업, 경공업, 무역제일주의’라는 3대제일주의에 따른 경제발전전략을 추진하였으며, 특히 김일성 사후에는 외부 자원 및 기술 도입정책과 함께 자력갱생을 전개하고 있다.¹⁵⁾

김일성 사후 북한은 경제난 타개를 위해 대외경제개방과 외자유치에 적극적인 입장을 보이면서 외자유치와 관련된 법령들을 지속적으로 제정·개정하고 있다. 예컨대 북한은 1994년 9월 7일 ‘토지임대법 시행규정’을 제정하였으며, 1995년에는 ‘대외경제계약법’(2. 22), ‘자유경제무역지대 세관규정’(6. 28), ‘합영법시행규정’ 및 ‘자유경제무역지대 중계적임자 대리업무규정’(7. 13), ‘외국인투자기업 부기계산규정’(12. 4) 등의 법령들을 제정 또는 개정하였다. 또한 1996년에

15) 아래에서 제시되는 자료는 주로 통일부, 『북한동향』에 의존하였음.

는 ‘외국인투자기업 명칭제정규정,’ ‘외국인투자기업 등록규정,’ ‘자유경제무역지대 가공무역규정’(2. 14), ‘자유경제무역지대 외국인투자기업 공인조각 및 등록규정’(3. 28), ‘자유경제무역지대 공업지구 개발 및 경영규정,’ ‘자유경제무역지대 광고규정’(4. 30), ‘자유경제무역지대 중계무역규정,’ ‘자유경제무역지대 관광규정’ 등을 잇달아 제정하는 한편, 9월에는 ‘나진·선봉 자유경제무역지대’에 관한 국제설명회를 대규모로 개최하였다. 1998년에는 제10기 1차 최고인민회의(9. 5)에서 사회주의 헌법을 수정하면서 경제관련 조항들을 변화된 경제현실에 맞게 개정하였는 바, 그 주요 내용은 생산수단의 소유주체 및 개인소유 확대, 경제관리에서의 독립채산제 명문화 및 수익성 적용, 대외무역의 국가감독권 폐지 및 특수경제지대 장려, 주민에 대한 거주·여행의 자유 부여 등이다. 2001년 4월 5일에는 대외무역을 활성화하기 위해 나진·선봉경제무역지대에서만 허용해 온 위탁가공무역을 북한 전역으로 확대하는 내용을 핵심으로 하는 ‘가공무역법’을 제정하였다.

이와 같은 외국인 투자를 유치하기 위한 법적 투자환경 개선과 함께 북한은 2002년에 들어 개방지구 지정을 통한 외자유치정책을 전개하고 있다. 북한은 9월 12일 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 ‘신의주특별행정구’를 지정한 데 이어, 10월 23일에는 ‘금강산관광지구’를, 그리고 11월 13일에는 ‘개성공업지구’를 새로 지정하였다.

아울러 북한은 자력갱생을 통해 경제난을 타개하려는 노력을 전개하고 있다. 이를 위해 우선 주민들의 사상무장을 강화하여 노동력을 최대한 동원할 수 있는 새로운 구호를 지속적으로 창출하고 있는 바, ‘고난의 행군,’ ‘사회주의 강행군,’ ‘강성대국론,’ ‘천리마대진군운동,’ ‘성장의 봉화,’ ‘라남의 봉화,’ 그리고 자력으로 모든 것을 해결하는 ‘대흥단 정신’ 등이 대표적인 사례이다.

북한의 자력갱생을 통한 경제난 극복 노력은 비록 제한적이기는 하나 개혁지향적 경제정책의 도입에서도 나타나고 있다. 북한은 1996년부터 일부 협동농장에서 기존의 분조관리제를 개선한 ‘새로운 분조관리제’를 실시하기 시작하고, 1997년에 이를 전국의 모든 협동농장과 국영농장에 도입하는 조치를 취하였다. 이와 함께 1999년의 농업법, 양어법, 인민경제계획법 등 제정, 2001년 10월의 “사회주의 원칙에 맞게 경제관리를 잘하여 부흥강국을 건설하자”라는 제하의 ‘경제관리 지침,’¹⁶⁾ 그리고 2002년의 ‘7.1 경제개선 관리조치’ 등을 통해 경제관련제도를 정비하였다.

한편 1998년 김정일 정권이 공식 출범한 이후에는 경제정책의 우선순위를 완충기(1994~1996) 경제목표인 3대제일주의에서 중공업 선행 발전시키면서 농업, 경공업을 동시에 발전시키는 방향으로 수정하면서 외세의존경제에 대한 강한 거부감을 표출했다. 이는 완충기 경제정책이 실패였음을 인정하고, 북한경제의 회생을 위해서는 공장가동률 제고 및 기간산업의 우선적인 회복이 필수적이라는 인식에 따른 것으로 분석된다. 또한 김정일 정권은 2000년부터 ‘과학기술 중시정책’을 강조하면서 향후 경제발전전략으로 정보통신 등 과학기술 분야에 집중할 것임을 시사하고, 이를 적극적으로 구체화해 나가고 있다. 특히 북한은 IT산업을 인민경제에 있어서 미룰 수 없는 과제라고 강조하면서 정보기술발전계획을 수립한 가운데 새로운 자력갱생을 추구하고 있는 바, “오늘의 자력갱생이란 뒤떨어진 것을 창의 고안하는 식의 자력갱생이 아니라 현대적인 과학기술에 기초한 높은 수준의 자력갱생”이라고 설명하면서 IT산업을 성장전략산업으로 설정하고 있다.¹⁷⁾ 요컨대 김정일 정권은 새로운 구호 창출, 경제관리 개선조치

16) 『로동신문』, 2002년 10월 22일.

17) 『로동신문』, 2001년 1월 30일; 『민주조선』, 2001년 2월 6일.

및 정책의 우선순위 조정 등을 통해 경제의 자생력 회복 노력을 전개하고 있다 하겠다.

상술한 바와 같은 경제난 타개 노력에도 불구하고, 북한은 아직까지 식량과 소비재, 생산원자재, 투자자원, 기술력과 인적 자원 등 경제전반의 부족현상에서 벗어나지 못하고 있다. 이와 같이 북한이 심각한 경제위기에 처하게된 근본 원인은 사회주의 계획경제의 구조적인 모순에 기인하는 산업구조의 불균형 심화, 근로자들의 생산의욕 상실 및 노동생산성 정체, 자본·기술, 그리고 경영 관리능력의 부족, 사회간접자본의 미비 등이다. 이와 함께 동유럽국가들과 소련의 붕괴로 사회주의 국가들간의 무역저조, 우호가격 등을 통한 경제적 지원의 단절, 계속된 자연재해 등이 북한 경제상황의 악화를 초래하는 원인이 되고 있다. 따라서 북한의 경제문제는 구사회주의국가들과의 경제관계 유지는 물론 자본주의국가들과의 관계를 개선하여 이들 국가들로부터 기술과 자본을 끌어들이지 않는 한 해결될 수 없는 상황에 처해 있다.

이와 같은 북한 경제난의 지속은 김정일 정권의 사회통제력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다. 이에 김정일 정권은 각종 총화와 학습강연을 통해 우리식 사회주의의 우월성을 강조하고, 특히 청년학생 세대들에 대한 사상교육을 강조하는 한편, 국가보위부 및 사회안전부 등 국가기구에 의한 물리적 사회통제를 강화하였다. 이와 함께 김정일 정권은 '인덕정치'와 '광폭정치'를 통해 주민들에 대한 선무작업을 병행하였다. 그럼에도 불구하고 기본적인 사회통제체제는 약화되고 있는 바, 경제난의 심화에 따른 사적 경제활동의 증가와 가치관의 변화 그리고 탈북자의 증가 등 사회일탈 현상이 확산되고 있는 실정이다. 예컨대 중국과의 접경지역을 중심으로 북한이탈 주민들이 급증하고 있으며, 남한으로 귀순하는 북한주민들도 급격히 증가되고 있다는

사실, 특히 과거에 비해 가족단위와 고위층의 탈북자가 많아지고 있다는 점은 사회통제기제의 약화를 입증하고 있다 하겠다.

나. 대외 환경

(1) 세계정세

탈냉전 이후 세계정세는 화해 분위기 확산과 협력 증대라는 안정적 측면과 함께 지역분쟁의 증가, 대량살상무기의 확산 등과 같은 불안정한 상황이 혼재되어 있는 특징을 보이고 있다. 즉 구동구권과 제3세계권에서도 민주화와 시장경제체제가 확산되고 있을 뿐만 아니라 대화와 협상을 통해 국가간의 갈등을 해소하는 경향이 증대되고 있다. 그러나 냉전기 동안 잠재되어 있던 분쟁요소들과 함께 새로운 분쟁요인들이 대두되어 세계정세를 불안정하게 하고 있는 바, 민족, 영토, 종교 등으로 인한 분쟁이 빈발하고 있으며, 일부 우려국가들에 의해 핵 및 화생무기 등 대량살상무기가 확산되고 있다. 또한 환경오염, 마약, 테러, 컴퓨터 범죄, 난민문제 등이 개인은 물론 단체, 국가 나아가 전세계를 대상으로 하는 초국가적 위협으로 증가되고 있는 상황이다.

이러한 상황 하에서 유일 초강대국인 미국은 쌍무적 동맹관계와 NATO와 같은 집단안보기구 등을 통해 세계평화와 안정을 추구하고 있다. 러시아, 중국, EU 등이 지역분쟁과 갈등, 그리고 초국가적 위협에 대처하는 방식에 대해 미국과 다른 입장을 견지하기도 하나, 미국은 힘을 바탕으로 세계질서를 안정시키려는 주도적인 역할을 지속하고 있다.

(2) 동북아정세

현재 미국은 동북아에서 힘의 우위를 확보하고 있으며, 한·미 및 미·일 동맹체제를 바탕으로 안보협력을 강화해 나가고 있다. 이에 대응하여 중국과 러시아는 동북아지역에서 미국의 독주를 견제하기 위해 전략적 동반자 관계를 구축해 나가고 있다. 그러나 작금의 대립 구도는 냉전시대의 미·소를 중심으로 한 양극구조하의 대립구조와는 근본적으로 상이한 구도로 볼 수 있는 바, 최근의 동북아정세는 ‘대립 속의 협력관계’라는 특징을 보이고 있다.

미국과 일본은 신안보체제를 기본 축으로 폭넓은 안보협력을 추진하고 있으며, 특히 9.11 테러사태 이후에는 일본이 반테러전에 적극 참여함으로써 양국간 군사공조는 더욱 강화되는 추세에 있다.

미국과 중국관계는 부시행정부 등장 이후 전략적 경쟁관계로 전환되면서 새로운 양상을 보이고 있는 데 이는 미국이 중국을 아시아지역의 위협세력으로 간주함으로써 비롯되었으며, 이에 따라 미국과 일본은 중국을 견제해 오고 있기 때문이다. 그러나 다른 한편 미국은 시장경제를 적극적으로 추진하고 있는 중국과의 경제관계를 유지하고 있는 바, 미국의 지원에 힘입어 중국은 2008년 북경올림픽 개최지로 결정되었고, WTO 가입안을 승인 받았다.

미국은 러시아와 안보협력체제의 구축을 시도하면서 러시아의 경제난 해소를 지원하고 있을 뿐만 아니라 러시아와 함께 핵·미사일을 포함한 군비감축을 위해 노력하고 있다.

전략적 파트너 관계에 있는 중국과 러시아는 전 세계적 차원에서 패권주의를 지향하는 미국에 대응하기 위한 협력체제를 구축해 오면서 동북아지역에서 미국의 주도권을 용납하지 않는 태도를 취하고 있다. 특히 중·러는 미국의 ‘미사일방어체제’(MD) 구축계획에 대해 강

력히 반발하고 있다. 그러나 9.11 테러사태를 계기로 중국과 러시아는 탈레반 세력과 테러조직에 대한 주요 정보를 미국에 제공함으로써 미·중간 및 미·러간 새로운 분야에서의 협력체제를 창출하고 있다. 따라서 동북아정세는 테러사태 이전보다 안정된 방향으로 나아가고 있다. 그러나 부시행정부 등장 이후 갈등국면에 접어들고 있던 북·미관계가 최근 북한 핵문제의 재 대두로 인해 더욱 악화되는 양상을 보이고 있는 바, 이는 한반도는 물론 동북아지역의 안정 유지에 부정적인 요인으로 작용할 것으로 보인다.

이러한 동북아정세 하에서 주변4국이 전개하고 있는 대한반도 정책은 다음과 같이 요약될 수 있다.

미국은 한반도의 긴장을 동북아의 평화와 안정을 저해하는 최대의 위협요인으로 간주하고 있다. 따라서 한반도에 현 수준의 미군을 지속 주둔시켜 한반도는 물론 동북아지역의 안정을 도모하는 한편, 북한의 핵 및 미사일을 비롯한 대량살상무기의 개발과 확산 방지를 위해 한국 및 일본과의 공조 하에 대북정책을 추진하고 있다. 특히 미국은 9.11 테러사태 이후 반테러 정보 제공에 소극적인 자세를 보이고, 최근 핵개발을 시인한 북한에 대해 강경한 입장을 취하고 있어 북·미관계는 긴장국면으로 접어들고 있다.

일본 역시 한반도의 평화와 안정이 일본을 포함한 동북아 전역의 평화와 안정에 중요하다는 인식 하에 한국의 대북정책을 지지하는 한편, 한·미·일 공조를 통해 북한의 대량살상무기 개발과 확산을 방지하고자 노력하고 있다. 또한 일본은 북·일정상회담을 계기로 양국간 국교정상회담을 적극 추진하는 등 대북관계 개선노력도 병행하고 있으나, 최근 다시 대두된 북한 핵문제로 인해 관계개선이 지연되고 있다.

중국은 한반도의 지정학적 중요성을 고려하여 한반도를 대외정책의

주요 대상으로 간주하고 남북한 등거리정책을 추진하고 있다. 즉 한국과는 경제협력을 강화하면서 정치·군사적 관계도 점진적으로 증진시키고 있는 한편, 북한과는 경제지원과 전통적 유대관계를 유지하고 있으며 한반도 문제는 남북한 당사자간의 직접 대화와 협상을 통해 평화적인 방법으로 해결되어야 한다는 입장을 취하고 있다.

러시아 역시 한반도에서 항구적인 평화와 안정을 이루기 위해서는 남북한 당사자간 직접적인 대화를 통해 제반 문제를 해결하여야 한다는 원칙을 견지하고 있으나, 다른 한편으로는 러시아의 적절한 역할과 기여를 지속적으로 추구하고 있다.

2. 외교정책 목표 및 이념

한 나라의 외교정책은 다른 수단과 함께 국가이익을 만족시키는 하나의 수단인 바, 국가이익은 역사, 문화, 전통, 가치, 규범과 국가가 처해 있는 시대적 상황에 따라 다소 차이가 있을 수 있으나 일반적으로 ①국가의 자기보존, ②국가의 번영과 발전, ③국위선양, ④국민이 소중히 여기는 가치와 체제의 보존 및 신장 등을 추구하고 수호하려는 것을 의미한다.¹⁸⁾

북한의 경우도 국제사회에서 하나의 국가로서 이러한 국가이익을 추구해 오고 있으나, 북한은 다른 국가들과는 달리 남한과 정치적 정통성 경쟁에서 우위를 확보하는 한편, 궁극적으로는 전한반도에서 공산화를 달성하는 것을 또 하나의 국가이익으로 추구하고 있다. 이러한 북한의 국가이익 또는 국가목표¹⁹⁾는 ‘조선로동당 규약’ 전문에 명

18) 구영록, “한국과 국가이익 우선의 문제점,” 『한국과 국제정치』, v.3, n.1 (경남대 극동문제연구소, 1987 봄), p. 8.

19) 국가목표란 국가이익을 보장하고 신장하기 위하여 국가가 달성하고자 하는 목표로서, 이는 사실상 국가이익 그 자체를 의미한다. W.

시되어 있다. 즉 “공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며---”는 체제안보가 제1차적인 목표임을 밝히는 것이고, “온 사회의 주체사상화와 공산주의 사회의 건설”은 최종목표가 한반도의 공산화 통일에 있음을 천명하는 것이며, “인민들의 물질적 및 문화적 수준을 끊임없이 높이는 것을 최고의 활동원칙으로 삼는다”는 경제적 번영이 곧 사회주의체제를 유지하는 요인임을 밝히는 것이다.²⁰⁾

그런데 이러한 북한의 국가목표는 대내외 상황에 따라 우선순위가 변화되어 왔는 바, 1940년대와 1950년대 초에는 통일에, 1950년대와 1960년대에는 대외적 자주성과 경제발전, 그리고 그 이후에는 북한 정치체제의 유지와 지속에 우선순위를 두었다는 점에 주목할 필요가 있다.²¹⁾

북한체제의 특수성과 현재 북한이 직면해 있는 대내외 상황을 감안할 때 국가목표의 우선순위는 체제유지에 있는 것으로 보인다. 다시 말해서 김정일 정권은 1998년 8월 국력을 정치·경제·군사·문화 모든 분야에서 최강의 경지에 도달한다는 ‘강성대국론’을 내걸고 공식 출범하였으나, 실질적으로는 인민의 기본 욕구가 충족되지 못할 정도의 심각한 경제상황에 처해 있기 때문에 김정일 정권의 핵심 목표와 대내외정책의 초점은 체제유지에 있을 수 밖에 없다. 즉 북한은 체제유지를 위해 대내적으로는 김정일에 대한 북한 주민들의 지지를 획득해야 하며, 대외적으로는 체제개방 효과를 최대한 차단할 수 있는 범위내에서 외교정책을 활성화하여 북한체제에 대한 국제적 지지를 얻

Lippmann and C. V. Crabb, Jr., *American Foreign Policy in the Nuclear Age* (New York: Harper and Row, 1972), p. 163 ; 임동원, “한국의 국가전략-개념과 변천과정-,” 세종연구소, 『국가전략』 제1권 1호, 1995년 봄·여름, p. 13에서 재인용.

20) 유광진, “북한의 대중국외교정책: 변화와 전망,” 북한연구학회, 『북한연구학회보』 제5권 제1호, 2001, p. 128.

21) 박재규, 『북한의 신외교와 생존전략』, p. 34.

어야 한다. 따라서 김정일 정권은 체제유지라는 국가목표를 달성하기 위한 수단확보에 외교정책의 목표를 두고 있다. 이는 구체적으로 외부로부터의 경제지원과 함께 냉전 종식 이후 유일 초강대국으로 등장한 미국으로부터 체제를 보장받을 수 있는 수단의 획득을 의미한다. 이러한 북한의 외교정책 목표는 정권수립 이후 북한이 지향해 온 정통성·안보·경제발전 추구 및 “조선혁명의 전국적 승리를 위한 국제혁명력량의 련대성 강화”라는 기존 목표의 연장선상에 있다. 그러나 체제유지에 주안점이 있다는 점에서 상당한 차이가 있다.

북한은 이러한 목표달성을 위해 1980년 제6차 당대회에서 주체사상에 기초한 ‘자주, 친선, 평화’를 외교정책 이념이라고 공표하고, 1988년 9월 ‘자주, 평화, 친선’으로 순서를 바꾸었으며, 이를 1998년 개정 헌법에 외교정책의 기본이념과 대외활동의 원칙으로 명시하였다. 따라서 북한은 ‘자주, 평화, 친선’의 이념 아래 외교정책을 전개하고 있다. 이와 관련, 북한은 “우리는 21세기에도 자주적인 외교정책을 계속 실시하면서 국제사회 성원들과의 친선협조 관계를 발전시켜 나갈 것”임을 강조한 바 있다.²²⁾

22) 『로동신문』 및 『조선중앙방송』, 2001년 1월 4일.

Ⅲ. 김정일 정권의 외교정책 전개양상

북한은 1980년대 말 사회주의권 붕괴에 따른 미국 주도의 세계질서 재편에 부응하기 위해 1990년대에 들어 대미 외교를 중심으로 한 대주변4강외교를 기본전략으로 수립하는 한편 남북공존과 대외경제개방을 적극 모색하기 시작하였다. 북한이 대미 외교에 초점을 둔 구체적인 예로는 1992년 1월 미국과 최초의 차관급 회담 개최와 1993년 3월 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 이후 대미 직접 협상을 들 수 있다. 북한은 1990년 9월부터 1992년 9월까지 남한과 8차례의 고위급 회담에 호응하여 남북기본합의서, 비핵화공동선언, 부속합의서 등을 채택하는 동시에 1991년 9월 남한과 동시에 유엔에 가입함으로써 남북공존에 적극적인 입장을 보였다. 북한은 1991년 12월 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 지정하는 한편 1992년부터는 대외경제개방에 대비한 법령 제정에 본격 착수하였다. 대주변국 외교와 관련하여 북한은 1990년 10월 한·소 수교, 1992년 8월 한·중 수교에도 불구하고 중·러와 기존의 관계를 유지하는데 노력하였으며, 일본과는 1991년 1월 국교정상화를 위한 회담을 개최하기도 하였다. 이러한 북한의 정책방향은 1994년 7월 김일성 사망시기까지 지속되었다.

한편 북한의 통치체제와 관련하여 김일성의 유일한 후계자 김정일은 1997년 10월 공식으로 있었던 당 총비서직에 취임하였다. 그리고 북한은 1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 제1차 회의를 개최하여 헌법 개정과 국가지도기관을 선출하였으며, 이 회의에서 김정일은 국가의 최고직책인 국방위원장직에 다시 추대되었다. 이로써 김일성 사망 이후의 유훈통치기가 끝나고 김정일 정권이 공식 출범한 것이다.

따라서 이 장에서는 김일성 사망 이후 1998년 8월까지를 유훈통치기로 설정하고, 그 이후를 김정일 정권기로 구분하여 북한이 전개한

외교·대남정책의 주요 내용을 기술하고자 한다.

1. 유훈통치기: 1994.8~1998.8

김일성 사망 이후 북한은 김정일에 의해 실질적으로 통치되는 상황이었지만, 새로운 정책방향을 제시하기보다는 김일성의 유훈에 따른 기존 정책의 고수 입장을 보였다. 외교정책의 기본 방향은 ‘자주, 평화, 친선’이라는 이념에 따른 “자주성을 옹호하는 세계인민들과의 친선 단결을 강화하고 온 세계의 자주화를 실현하기 위해 투쟁할 것”이라는 것이었다. 대남정책의 기본 방향은 1972년 7·4 남북공동성명의 통일3원칙, 1993년 4월 김일성의 ‘조국통일을 위한 전민족대단결 10대 강령’을 구현함으로써 연방제방식의 통일을 실현하는 것이었다.

가. 대주변4강 외교

김일성 사후 북한은 대미외교 중심의 주변4강외교를 지속적으로 추진하였다. 북한이 대미 외교에 최대의 중점을 둔 이유는 세계질서 재편의 주도권을 미국이 장악하고 있다는 현실 인식과 더불어 북한의 대일 관계 개선 및 북한 체제의 안전보장이 궁극적으로 미국에 따라 좌우될 수 있다는 인식에 의한 것이라고 볼 수 있다.

북한은 1993년 3월 12일 NPT탈퇴 선언 이후 국제적 현안으로 부상된 핵문제를 정책 수단으로 활용하면서 ‘벼랑끝 전술’을 전개하여 6월 제1단계 뉴욕회담, 7월 제2단계 제네바회담이라는 미국과의 직접 협상통로를 구축하였다. 김일성 사망 이후 북한은 1994년 10월 제3단계 북·미 제네바회담을 통한 ‘북·미 제네바 기본합의문’ 채택으로 핵개발 동결 대가로 미국으로부터 경수로 및 중유 지원이라는

경제적 이익과 관계개선의 발판을 얻었다. 또한 북한은 폐연료봉 건식보관 기간 및 과거 핵규명 시한의 연장을 통해 향후 협상카드를 계속 보유할 수 있는 근거를 마련하였다.²³⁾

북한은 제네바 기본합의문 채택 이후 그 이행에 호응하여 1995년 12월 경수로 공급협상 타결²⁴⁾, 1994년 12월 연락사무소 개설 협상, 1995년 1월 미국의 대북한 경제제재 완화조치 및 인도적 차원의 물자·자금 제공 허용 등을 도출하는 외교적 성과를 거두었다. 그리고 북한은 미국의 요구사항인 미군 유해 송환협상(1996.1)과 미사일 협상(1996.4)에도 호응하였다.

한편 북한은 한반도 평화문제를 미국과의 직접 협상을 통해 해결하려는 입장을 강하게 표명하였다.²⁵⁾ 그러나 북한의 주장은 한국과 미국에 의해 수용되지 않았고 한반도 평화문제는 1996년 4월 한·미 정상회담 결과 제의된 남북한과 미국·중국의 4자회담이라는 대화통

23) Samuel S. Kim, "North Korea in 1994: Brinkmanship, Breakdown, and Breakthrough," *Asian Survey*, vol. XXXV, no. 1 (January 1995), pp. 19~21; 『로동신문』, 1994년 10월 23일.

24) 북한에 건설될 경수로 공급과 재원조달을 담당할 국제기구인 한반도에너지개발기구 (The Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO)는 한·미·일 주도로 1995년 3월 9일 설립되었다.

25) 북한은 1994년 4월 28일 한반도 정전체제를 대체할 '새로운 평화보장체계' 수립문제를 협의하기 위한 대미 협상을 제의한 이래 군사정전위원회와 중립국감독위원회를 무력화하는 시도를 추진하는 한편, 대미 평화협정 체결을 지속적으로 주장하였다. 북한은 1996년 2월 22일 외교부 대변인 담화를 통해 북·미 평화협정 체결시까지 정전협정을 대신할 '잠정협정' 체결을 제의하기도 하였다. 이에 병행하여 북한은 1996년 3월 29일 비무장지대 지위변동 담화, 4월 4일 군사분계선과 비무장지대의 유지 및 관리 임무 포기 선언 등을 통해 한반도의 군사적 긴장을 고조시켰다. 이에 따라 한국과 미국은 1996년 4월 16일 정상회담 결과 한반도의 항구적 평화체제를 구축하기 위한 4자회담 개최를 공동 제의하였다.

로에서 논의하게 되었다. 김정일은 1997년 8월 4일 발표한 저작에서 “우리는 미국을 백년속적으로 보려하지 않으며 조미관계가 정상화되기를 바라고 있다”고 언급하여 관계개선 의지를 적극적으로 표명하고²⁶⁾, 8월 미국 카터재단 주최 농업기술세미나에 참석하는 등 민간 차원의 대미 교류에 적극적인 입장을 보였다. 북한은 1997년 12월 4 자회담 제1차 본회담에 호응하였다.

1998년에 들어서도 북한은 대미 외교에 총력을 기울이며 미국의 대북 경제제재조치 완화, 테러지원국 지정 해제, 평화협정 체결 등을 요구하였다. 1998년 3월 13일 베를린 북·미 고위급회담에서 미국의 대북 경제제재 완화, 연락사무소 개설, 미사일협상, 미군 유해문제 등이 논의되었다. 4자회담 제2차 본회담(3.16~21 제네바)은 성과가 없었지만, 4월에는 미군 유해 공동발굴작업이 시작되었고, 6월에는 유엔사와 북한군간 장성급 접촉이 7년만에 재개되기도 하였다.²⁷⁾

그러나 1998년 8월 북한이 금창리에 핵시설로 추정되는 지하시설을 건설하고 있다는 의혹이 제기되면서 북·미관계는 긴장상태에 처하게 되었다. 북한은 1998년 8월 21일~9월 5일 미국과의 고위급회담을 통해 양국간 현안인 핵동결합의 이행, 4자회담 및 미사일협상 재개, 지하핵의혹 건설문제, 테러지원국 해제 문제를 논의한 결과, 핵합의 이행, 미사일협상 및 4자회담 재개를 일괄타결하였다. 그러나 이 회담이 진행되는 동안 북한은 8월 31일 다단계 로켓을 발사함으로써 한반도 뿐만 아니라 동북아시아의 군사적 긴장을 야기시켰으며,²⁸⁾ 북한의 군사적 위협에 대한 미국의 우려는 급증하였다.

26) 김정일, “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자,” 『로동신문』, 1997년 8월 20일.

27) 민족통일연구원, 『통일환경과 남북한관계: 1998~1999』 (서울: 민족통일연구원, 1998), p. 48.

28) 북한은 1998년 9월 4일 조선중앙통신사 보도를 통해 “온 나라 전체 인

대일 정책과 관련하여 북한은 1991년 1월 국교정상화를 위한 제1차 본회담 이후 1992년 11월 제8차 회담 결렬시까지 수교회담에 호응하였으나 성과를 거두지 못하였다. 이후부터 북한은 일본과의 수교협상보다는 미국과의 관계 개선에 주력하는 입장을 나타냈다. 그러나 북한은 김일성 사망 이후인 1994년 8월 일본과의 수교회담을 위한 예비접촉을 가진 이후 1995년 3월 30일 일본 연립3당의 방북 대표단과 ①조기 국교 정상화 노력, ②조건없는 대화와 교섭, ③자주 독립적인 입장에서의 교섭, ④정부의 교섭 추진 노력 등 4개 원칙에 합의함으로써 대일 관계 개선 노력을 다시 시작하는 듯하였다.²⁹⁾ 이후 북한은 일본의 대북 쌀지원 도출, 수교회담 재개를 위한 실무접촉 등을 전개하였으나, 일본이 소극적인 입장을 보이자 일본의 독도영유권 주장과 유엔안보리 상임이사국 진출 기도에 대한 비난 공세를 전개하였다. 더욱이 일본소녀 납치의혹사건과 마약밀반입 문제로 북·일관계는 더욱 냉각되었다.

그러나 1997년 8월 4년 8개월만에 재개된 수교협상 예비회담을 통해 일본의 유엔을 통한 대북 식량지원의 반대급부로 북한은 일본인 처 고향방문에 대해 전향적인 태도를 보였으며, 9월 적십자사 연락협의회 회의에서 1,831명에 달하는 북송 일본인 처의 고향방문에 합의하였다.³⁰⁾ 11월 일본 여3당 대표단의 방북시 북한은 수교교섭 재개

민이 공화국창건 50돐을 사회주의승리자의 대축전으로 뜻깊게 맞이하고 있는 격동적인 시기에 우리의 과학자, 기술자들은 다단계운반로켓으로 첫 인공지구위성을 궤도에 진입시키는데 성공하였다. 운반로켓은 1998년 8월 31일 12시 07분에 함경북도 화대군 무수단리의 발사장에서 86도 방향으로 발사되어 4분 53초만인 12시 11분 53초에 위성을 자기 궤도에 정확히 진입시켰다.”라고 발표하였다. 『로동신문』, 1998년 9월 5일.

29) 『로동신문』, 1995년 3월 31일. 이 합의서와 관련한 북한의 입장은 “조선로동당 중앙위원회 김용순비서가 조일회담재개를 위한 합의서와 관련하여 기자들과 회견,” 『로동신문』, 1995년 4월 6일을 참조 바람.

와 일본인 처의 고향방문의 지속 추진에 동의하였다. 이와 같이 북·일관계가 일시적으로 개선되는 양상을 보이기도 하였으나, 1997년 12월 일본 정부의 일본인 납치의혹 해소 촉구에 대해 북한은 심각히 반발하였다. 특히 1998년 8월 북한의 다단계 로켓 발사는 일본의 대북 강경조치를 유발함으로써 양국의 관계 개선은 진척되지 않았다. 다단계 로켓발사 직후 일본은 대북 수교 교섭 중단, 식량지원 유보, KEDO 분담금합의서 서명 보류, 전세기 운항 중지 등 대북 강경조치를 취하였다.

북한은 사회주의권 붕괴 이후 중국과 동맹관계를 유지하고 경제적 지원을 획득하고자 노력해 왔으며, 김일성 사후에도 대중 방문외교를 지속함으로써 중국과의 교류·협력을 계속 도모하였다. 북한은 1995년 7월 ‘조·중 우호협조 및 호상원조조약’ 체결 34주년과 10월 중국군의 한국전쟁 참전일에 즈음하여 양국간 친선·협력관계 증진을 강조하였다. 북한은 1995년 10월 25일자 「로동신문」 사설을 통해 “우리 인민은 오랜 역사적 뿌리를 가지고 있는 전통적인 조중친선을 끊임없이 강화발전시킬데 대한 위대한 수령 김일성동지의 유훈을 높이 받들고 조중친선을 대를 이어가며 공고발전시켜 나갈 것이다”라고 천명하였다.³⁰⁾ 중국 역시 김일성 사망 이후 북한과 기존 관계를 유지하려는 입장에 있었고, 북한에 대해 식량과 원유 등을 무상원조 하였다. 1996년 4월 김정일은 중국 정부 수립 47주년에 즈음하여 장쩌민(江澤民) 주석에게 “조중친선을 대를 이어 공고히 발전시켜 나가는

30) 1997년 11월 일본인 처 고향방문단 제1진 15명의 방일이 성사되었으며, 1998년 1월 제2진 12명의 일본 방문이 이루어졌다.

31) “조중친선은 영원불멸할 것이다,” 「로동신문」, 1995년 10월 25일. 북한은 「로동신문」, 1996년 7월 11일자 사설 “조중친선은 영구불멸할 것이다”를 통해 “조중친선을 대를 이어 발전시켜나가는 것은 위대한 수령 김일성동지의 유훈이며 우리 당과 공화국의 일관한 방침이다”라고 강조함으로써 중국과의 동맹관계 지속을 강조하였다.

것은 우리 당과 정부의 일관된 방침”이라고 축전을 보냈으며, 9월 북한 정권 수립 48주년에 즈음한 축전을 통해 장 주석은 중·조간 친선 협조 관계가 기필코 만고에 빛나리라는 것을 확신한다고 밝혔다.³²⁾

그러나 중국이 1997년 2월 황장엽 당비서 망명문제를 북한의 의사에 반하여 처리한 것에 대해 북한은 불만스러운 입장이었다. 1998년 9월 북한 정권 수립 50주년이라는 중요 행사시 북·중간에는 최고위급 지도자간 상호방문이 없었던 바, 이는 양국간 전통적인 동맹관계가 이완된 것을 나타내는 것이었다. 1998년 8월 북한의 미사일 발사 직후 장완이엔(張萬年) 중국 공산당 중앙군사위 부주석은 북한의 미사일 발사에 중국도 위협을 느낀다고 언급함으로써 북한을 우회적으로 비난하기도 하였다.³³⁾ 이처럼 북한은 중국과의 전통적인 동맹관계를 유지하는데 어려움이 있었다.

북한은 구소련 붕괴 이후 러시아가 남한과 우호관계를 도모함으로써 불편한 입장에 있었다. 러시아는 김일성 사망 이후 9월 대통령 특사를 파견하여 북한과의 관계 강화를 논의하면서도 10월 북한과 동맹보다는 공인된 국제원칙에 기반하여 선린·우호관계를 발전시킨다는 정책전환을 밝혔다. 이에 대해 북한은 러시아와의 관계를 확대·발전시키려는 것은 북한의 확고한 입장이며, 양국은 이웃지간으로 우호적이라는 의사를 적극적으로 표명하였다.³⁴⁾ 이후 북한은 러시아 극동 지역과 나진·선봉 자유경제무역지대를 중심으로 대러 경제협력 활성화를 추진하는 한편, 러시아내 공산세력과의 연대강화, 1995년 2월 새로운 입법협정 체결, 독립국가연합(CIS) 구성국들과의 관계 증진을 도모하였다.

그러나 1995년 9월 러시아가 ‘러·북한 우호협력 및 상호원조에

32) 『内外通信 綜合版 (63)』, (1997.7), p. 185.

33) 민족통일연구원, 『통일환경과 남북한 관계: 1998~1999』, pp. 52~53.

34) 『内外通信 綜合版 (54)』, (1995.3), pp. 174~175.

관한 조약을 연장하지 않는다고 발표함으로써 북한은 러시아와 동맹 관계에서 벗어나 보편적인 국가관계로 재조정해야만 했다. 북한은 1996년 4월 외교부 대변인 기자회견을 통해 러시아와 무역·경공업·임업·채취공업·과학기술 등 제분야의 교류·협조를 발전시킬데 대한 의정서를 조인하고, 북·러관계를 새롭게 확대발전시킬 것임을 발표함으로써 러시아와의 협력관계를 유지하고자 하였다.³⁵⁾ 또한 북한은 1996년 8월 해방 51주년에 즈음하여 엘친 러시아 대통령에 보낸 축전을 통해 “우리는 이 기회에 조선과 러시아 사이에 선린 우호협조관계가 앞으로 자주, 평등, 내정불간섭의 원칙에 따라 두나라 인민들의 이익에 맞게 발전되리라고 확신한다”고 언급하였다.³⁶⁾

이후 북한은 러시아와 1996년 10월 ‘투자장려 및 호상보호협정 체결,’ 1997년 1월 ‘여행협정,’ 4월 ‘과학기술협력의정서,’ 9월 ‘이중과세 방지협정’ 체결 등을 통해 경제적 유대 강화에 주력하였으며, 양국은 9월 교역량을 구소련시기 수준으로 완전 회복시키기로 합의하였다.³⁷⁾ 이와 함께 북·러는 1997년 1월 ‘조·소 우호협조 및 상호원조조약’을 대체하기 위한 제1차 회담을 개최한 이후 새로운 조약 체결로써 양국관계를 재정립하고자 하였으며, 여러 분야에서 경제협력은 활발히 진행되었다. 러시아는 북한의 미사일 발사와 관련하여 궤도에 올라간 인공위성을 확인했다고 발표함으로써 다른 주변국들의 부정적인 반응과 달리 북한측의 주장에 동조하는 입장을 보이기도 하였다.

35) 『内外通信』, 제1004호 (1996.5.9).

36) 『조선중앙통신』, 1996년 8월 14일.

37) 민족통일연구원, 『통일환경과 남북한관계: 1997~1998』 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 58.

나. 대유럽 및 아시아 외교

북한은 김일성 사후 1993년 11월 출범한 유럽연합(EU) 회원국들에 대한 관계 개선에 적극적인 입장을 보이기 시작하였다. 북한은 1995년 1월과 11월 황장엽을 단장으로 한 당대표단을 프랑스·영국 등에 파견하였으며, 9월에는 대외경제위원회 대표단, 11월에는 김병식을 단장으로 한 대표단이 서유럽을 방문하였다. 1995년 3월 노르웨이 외무부 대표단, 6월 프랑스 경제대표단 등이 북한을 방문하기도 하였다.

한편 1995년 8월 북한이 최초로 유엔에 수재 긴급지원 요청을 한 이후 유럽연합은 이에 적극적으로 호응하여 인도적 지원을 제공하기 시작하였으며,³⁸⁾ 핵비확산에 기여한다는 차원에서 1995년 12월 유럽이사회에서 KEDO의 공식회원국으로 참여하기로 결정하였다.³⁹⁾ 이를 계기로 북한에 대한 유럽연합의 관심은 증대되기 시작하였다. 이후 북한은 유럽연합으로부터 인도적 차원의 지원획득은 물론 유럽연합 국가들과의 경제관계 확대에 주력하였다. 예를 들어 북한은 1996년 1월 스웨덴과 ‘공업소유권부문 협조합의서,’ 9월 덴마크와 ‘투자장려 및 호상보호에 관한 협정’을 체결하였다. 또한 북한은 1997년 1월 경제대표단을 스위스·네덜란드·오스트리아에 파견하여 나진·선봉지역에 대한 투자설명회를 개최하였고, 3월에는 외교부대표단이 스위스·독일·노르웨이·덴마크를 순방하였다.

대아시아정책과 관련하여 북한은 김일성 사후 1995년 신년공동사설을 통해 기존의 ‘남남협조’ 강화라는 정책방향을 계속 견지하면서

38) 1995년부터 1997년까지 유럽연합의 대북지원 총액은 7,338만 달러에 달한다. 통일원, 『통일백서 1997』 (서울: 통일원, 1997), p. 202.

39) EU는 1997년 9월 집행이사국 자격으로 KEDO에 정식 가입하였다. 위의 책, p. 116.

동남아시아 국가들에 대한 초청·방문외교를 지속적으로 전개하였다. 동남아시아 국가들에 대한 북한의 초청·방문외교는 주로 경제분야에 관련된 것이었지만, 1995년 11월 최광 인민무력부장을 단장으로 하는 군사대표단의 파키스탄 방문은 예외적인 것이었다. 북한은 인도네시아·태국·베트남·라오스·말레이시아 등 동남아시아 국가들에 대한 외교활동을 강화함으로써 쌀 수출국인 태국·베트남·미얀마 등으로부터 긴급 식량지원을 획득하고, 자원부국인 이들과의 경제협력을 추구하는 한편, 미얀마·필리핀과의 외교관계 정상화를 추진하고자 하였다.

다. 대남정책

(1) 김영삼 정부에 대한 정책방향

북한은 1993년 3월 NPT탈퇴선언 이후 남한 김영삼 정부를 배제한 채 미국과의 직접 협상에만 주력하는 이른바 ‘통미봉남’의 입장에 있었다. 다만 1994년 6월 28일 남북정상회담 개최에 호응한 것은 북한의 정책전환으로 볼 수 있으나, 김일성 사망으로 회담 개최가 무산됨으로써 그 진위가 판명되지 않았다.

김일성 사후 북한은 일관되게 “‘통일3원칙’ 및 ‘10대강령’을 구현하여 1민족, 1국가, 2제도, 2정부에 기초한 연방제방식의 통일방안에 따른 통일 실현”을 천명함으로써 김일성 생존시의 대남정책을 계승할 것임을 밝혔다. 북한은 1995년 신년 공동사설을 통해 “1995년은 의세에 의하여 나라가 분열되지 50년이 되는 해이며 현세기안으로 조국 통일위업을 반드시 성취해야 한다는 것은 위대한 수령님의 유훈이다”라고 밝히고, “조국통일에 대한 우리 당과 공화국정부의 로선과 정책

은 일관하며 변함이 없다”고 강조하였다.⁴⁰⁾ 이러한 북한의 기본 입장은 유신통치 기간을 통해 일관되게 견지되었다.

북한은 김일성 사후 김일성 사망에 대한 조문단 방북 환영 담화(1994.7.14), 제5차 범민족대회 개최(1994.8.13~15), 단군릉 준공식 초청 서신 발송(1994.9.25) 등 통일전선전술을 계속 구사하였다. 이에 대해 남한 정부가 정부의 조문단 방북과 범민족대회를 허용하지 않자 북한은 9월 9일 국가 수립 46주년 기념대회시 홍성남의 보고문을 통해 남한 정부를 격렬히 비난하는 동시에 11월 12일 조국평화통일위원회 서기국 백서를 통해 “김영삼 역도를 제거하는 길만이 나라의 공고한 평화와 자주적 평화통일을 앞당기게 할 것이다”라는 극단적인 언사를 사용하기도 하였다.⁴¹⁾ 북한은 김영삼 정부에 대해 김일성 조문 불허에 대한 사과 요구, 국가보안법 철폐 및 비전향장기수 석방, 안기부 해체 등을 지속적으로 주장하면서 남북대화 재개를 거부하였으나, 1995년 1월 24일 김일성 사후 처음으로 8월 15일 판문점에서 ‘통일대축전’과 ‘대민족회의’를 개최하자는 대남 제의를 하였다.⁴²⁾ 북한은 ‘김영삼 정권 타도’를 선동하는 동시에 1995년 5월 제 86 우성호 나포, 중국 연변에서 안승운 목사 납치 등 대남 적대적인 입장을 고수하였다.

그러나 북한의 쌀 지원 요청에 따라 1995년 6월 북경에서 남북대화가 재개되어 9월까지 3차례에 걸친 쌀회담을 통해 북한은 15만톤의 쌀을 지원받았으나, 의제를 쌀문제로만 한정시킴으로써 남북당국간 대화는 진전을 이루지 못했다.⁴³⁾ 북한은 1996년 9월 강릉 잠수함 침투사건을 자행하기도 하였다.⁴⁴⁾

40) 『로동신문』, 1995년 1월 1일.

41) 『로동신문』, 1994년 9월 10일; 11월 13일.

42) 『로동신문』, 1995년 1월 25일.

43) 통일원, 『통일백서 1997』, pp. 262~271.

이러한 남한 당국 배제 입장과 달리 북한은 대북지원 획득과 민간 차원의 교류에는 적극 호응하였다. 대표적인 예로는 1985년 이후 12년만인 1997년 5월 ‘남북적십자 사이 구호물자 전달 절차에 관한 합의서’ 채택, 8월 19일 경수로 부지 준비공사 착공식 등을 들 수 있다.⁴⁵⁾

한편 김정일은 1997년 8월 4일 통일문제에 관해서는 처음으로 “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자”는 저작을 발표하여 기존의 ‘통일3원칙,’ ‘10대강령,’ ‘고려민주련방공화국 창립방안’을 ‘조국통일의 3대헌장’으로 규정하였다. 또한 김정일은 이 저작에서 “남조선 당국자들이 반민족적이며 반통일적인 대결정책에서 벗어나 실지 행동으로 긍정적인 변화를 보인다면, 우리는 그들과 아무때나 만나 민족의 운명문제를 놓고 허심탄회하게 협상할 것이며, 조국통일을 위하여 함께 노력할 것이다”라고 언급함으로써 전제조건하의 남북 당국간 대화재개 의사를 표명하였다.⁴⁶⁾ 결국 북한은 김영삼 정부를 철저히 배제하는 입장에 있었다.

(2) 김대중 정부에 대한 정책방향

북한은 1997년 12월 18일 김대중 총재의 대통령 당선 이후 남한의 대북정책 전환을 촉구하면서 당국간 대화 용의가 있음을 밝히는 복합적인 태도를 보이기 시작하였다. 북한은 1998년 신년 공동사설에서 통일 실현을 위해서는 “남조선에서 근본적인 변화가 일어나야 한

44) 1996년 9월 18일 강릉해안에 침투한 북한 잠수함의 좌초와 26명의 무장공비 상륙에 따라 야기된 강릉 잠수함 침투사건은 49일만인 11월 5일 1명을 제외한 잔당 모두가 소탕됨으로써 마무리되었으며, 북한은 12월 29일 이 사건에 대한 사과성명을 발표하였다.

45) 통일원, 『통일백서 1997』, pp. 130~131, 272~287 참조.

46) 『로동신문』, 1997년 8월 20일.

다”고 주장하면서 남한 당국이 ‘민족자주’ 견지, 연북화해정책으로의 전환, 콘크리트장벽 제거, 국가보안법 철폐, 안기부 해체 등으로 통일 의지를 보일 것을 제기하였다.⁴⁷⁾ 또한 북한은 김대중 정부 출범 직 전인 1998년 2월 18일 정당·단체연합회의를 통해 남한에 대한 주문사항을 천명하였다. 이 회의에서 김용순은 보고문을 통해 “지난 5년간 김영삼 정권이 감행하여 온 사대매국과 반공화국대결 책동의 후과로 지금 북남관계의 현실은 의연히 엄혹합니다”라고 주장하여 남북관계 교착의 책임을 김영삼 정부로 돌렸다. 이와 함께 김용순은 당면한 과제로 ① ‘통일3원칙’의 이념에 맞게 외세지배와 외세의존을 배격하며 자주적으로 민족의 운명을 개척해 나가는 것, ② 최악의 상태에 있는 남북관계를 화해와 단합의 관계로 전환시키는 것, ③ 북과 남이 공존·공영·공리를 도모하며 동족 사이에 서로 합작하고 단결해 나가는 것, ④ 대화와 협상의 분위기를 조성해 나가는 것 등을 주장하였다. 김용순은 이를 달성하기 위해서는 남한 당국이 연북화해정책으로의 전환, 국가보안법과 안기부 등 연북화해를 저해하는 제도적 장치 철폐·해체, 남한의 군사장비 반입 및 합동군사훈련 중지, 대화창구일원화 철폐 등을 먼저 시행해야 한다고 제시하였다.⁴⁸⁾ 북한의 이러한 주장은 김대중 정부 출범을 앞두고 남한 정부의 태도변화에 대한 기대를 밝힌 것이었다.

북한은 김대중 정부의 대북정책이 북한이 원하는 수준으로 전개되지 않자 새정부가 “화해·협력과는 반대로 행동했다”고 주장하였으나,⁴⁹⁾ 4월 4일 북한 적십자회 중앙위원장 대리 이성호는 “비료문제 등 서로 관심사가 되는 문제들을 협의하기 위한 차관급 회담”을 제의

47) 『로동신문』, 1998년 1월 1일.

48) 김용순, “북과 남이 단합하여 자주적으로 민족의 출구를 열어나가자,” 『로동신문』, 1998년 2월 19일.

49) “우러와 실망을 가져다준 한달,” 『로동신문』, 1998년 3월 28일.

하였는 바, 당국간 대화를 거부해 온 북한의 이례적인 태도 변화였다. 4월 6일 ‘10대강령’ 5주년 기념 보고회에서 김용순은 민족자주와 대결상대 해소를 강조하면서도 남한의 대북 정경분리 원칙을 환영하고, 교류·협력 의사와 함께 대결정책 해소 및 대화·협력 분위기를 조성을 주장하였다.⁵⁰⁾

한편 1998년 4월 11~17일까지 3년 9개월 만에 남북당국간 대화가 재개되었다. 김대중정부 출범 이후 최초의 남북당국간 대화에서 남한측은 ‘상호주의’에 입각하여 이산가족, 남북기본합의서 이행과 비료문제의 병행 토의를 주장한 반면, 북한측은 비료지원문제의 우선 결정후 상호관심사 토의를 주장함으로써 의견접근을 이루지 못하고 결렬되었다.⁵¹⁾

이후 김정일은 통일문제에 관해서 두번째 저작인 “온민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자”를 발표하였다.⁵²⁾ 김정일은 이 저작에서 ‘민족대단결 5대 방침’으로 민족자주의 원칙에 기초한 민족대단결, 애국애족과 통일의 기치하에 단결, 남북관계 개선, 외세의 지배와 간섭 반대 및 반통일세력과의 투쟁, 온민족의 내왕·접촉, 대

50) 김용순은 이 보고문에서 “남조선에서 지금 정경분리원칙에 따라 협력과 교류를 추진하겠다는 말도 하는데 만약 그것이 진실로 조국통일을 위한 목적에서 출발한 것이라면 우리는 형식에 구애됨이 없이 아량을 가지고 대할 것입니다”라고 언급하여 김대중 정부의 정경분리원칙에 긍정적인 반응을 보였다. 또한 김용순은 1970년대 남북조절위원회의 결렬 원인이 중앙정보부에 의한 김대중 납치사건이었음을 지적하면서 “<국가보안법>과 <안기부>의 직접적인 피해당사자이며 그 철폐를 주장해 온 남조선의 현 집권층이 오늘에 와서 그것을 없애지 못할 조건이 없으며 <국민의 정부>라고 하면서 인민들이 것처럼 반대하는 구시대 유물을 준속시켜야 할 어떠한 리유도 없습니다”라고 주장하여 김대중 정부의 정책전환을 촉구하였다. 김용순, “민족의 대단결로 조국통일의 전환적 국면을 열어나가자,” 『로동신문』, 1998년 4월 7일.

51) 통일부, 『98통일백서』 (서울: 통일부, 1999), pp. 145~150.

52) 『로동신문』, 1998년 4월 29일.

화의 발전 및 연대연합 강화 등을 제시하고, 남한의 연북화해정책으로의 전환, 반통일적 법률·기구의 철폐 등 기존 대남 요구사항을 거듭 제기하면서도 남한 당국과의 대화의지를 밝혔다.⁵³⁾

이와 같이 북한은 김대중 정부의 대북 화해협력정책을 활용하여 남북대화에 호응할 수 있다는 의사를 표명함으로써 경제적인 지원을 받아내는 동시에 대미·일 관계개선의 명분을 축적하는 한편, 남한의 정책전환을 촉구함으로써 남북관계의 주도권을 장악하려 하였다고 볼 수 있다.

그러나 김대중 정부가 북한이 요구하는 수준의 가시적인 정책전환의 입장을 나타내지 않자 북한은 남한 정부가 “사대매국, 외세의존 정책을 재현하고 있다”고 비난하는 한편,⁵⁴⁾ 상호주의 원칙을 “전형적인 장사군의 논리, 반민족적인 분렬의 논리이며 대결의 논리”라고 비난하는가 하면,⁵⁵⁾ 남한의 대북정책 기조로 제시된 화해정책, 정경분리원칙, ‘햇볕정책’ 등에 대해서도 부정적인 입장을 보였다.⁵⁶⁾ 국가보안법 철폐, 안기부 해체, 강인덕 장관 해임 등이 이루어지지 않으면 과거의 반북대결정책에서 벗어나지 않는 것이라고 계속 주장하였

53) 김정일은 이 저작에서 “우리는 남조선당국자들이 진정으로 애국애족의 입장, 런북단합의 입장에 선다면 그들과 민족의 운명을 함께 개척해나갈 것입니다”라고 언급하였다.

54) “재현되고 있는 <문민>독재때의 사대매국, 외세의존 정책,” 『로동신문』, 1998년 5월 14일; “기대할 것도 환상을 가질 것도 없다,” 『로동신문』, 1998년 5월 15일.

55) “북남관계에서 <상호주의>는 통용될 수 없다,” 『로동신문』, 1998년 5월 23일.

56) ‘햇볕정책’에 대해 북한은 “...<해벌론>의 골자는 그 무슨 <교류>와 <협력>으로 그 누구를 어디로 <유도>한다는 것이다. 내용이 보여주는 바와 같이 <해벌론>은 논의할 일고의 가치도 없는 요설에 불과하며 북남관계개선과 민족의 화해와 단합, 통일을 가로막고 상대방을 해치기 위한 것이다”라고 비판하고 있다. “이른바 <해벌론>은 뒤집어놓은 반북대결론,” 『로동신문』, 1998년 8월 7일 참조.

다.⁵⁷⁾ 또한 북한은 8월 20일 조국평화통일위원회 서기국 명의의 공개질문장을 발표하여 김대중 대통령의 8.15 경축사를 통한 대화상설기구 설치, 특사파견 용의라는 대북 제안을 비판하고 남북당국간 대화의사가 없음을 명백히 하였다.⁵⁸⁾

이와 같이 북한은 남북 당국간 대화에 대해 부정적인 태도를 견지하는 동시에 6월 22일 속초 해안 잠수정 침투, 7월 12일 동해시 해안 무장간첩 시신 발견 등과 같은 대남무장침투를 계속하였다. 이와 함께 북한은 '8.15 통일대축전' 개최 등 여전히 통일전선전술에 집착하는 양상을 보였다.

그러나 북한은 민간차원의 다양한 남북교류, 특히 남한인사의 방북에는 매우 적극적인 입장을 보이기 시작하였으며, 그 대표적인 사례는 1998년 5월 2~12일 한국문화재단 소속 리틀엔젤스예술단의 방북 공연, 6월 16~23일 정주영 현대그룹 명예회장의 방북, 중앙일보 통일문화연구소 주관의 북한문화유산 답사, 8~9월 중앙일보와 동아일보 대표단의 방북 등이었다.

종합적으로 볼 때 북한은 김대중 정부가 출범하면서 적극적인 대북

57) “반북대결분자들의 말치레,” 『로동신문』, 1998년 7월 22일; “이른바 <대북화해정책>을 발가본다,” 『로동신문』, 1998년 7월 24일; “5개월간의 행적은 무엇을 보여주는가,” 『로동신문』, 1998년 7월 30일 참조.

58) 이 공개질문장의 내용은 다음과 같다: 1. 미군의 영구강점을 애걸하면서 조국통일 3대원칙을 재확인한 <기본합의서의 정신>에 대해 운운할 수 있는가. 2. <국가보안법>과 <안기부>를 그대로 두고 북남사이의 화해를 실현할 수 있는가. 3. <상호주의>와 <해별론> 따위를 들고 상대방을 우롱하려들면서 진정한 <협력, 교류>가 실현될 수 있다고 보는가. 4. 도발적인 무력증강과 북침을 위한 외세와의 합동군사훈련을 계속하면서 <평화>와 <전쟁위험> 제거에 대해 말할 수 있는가. 5. 민족의 화해와 단합, 통일을 위해 펼쳐나선 남조선 청년학생들과 인민들에 대한 야만적인 탄압은 력대 과쑈독재자들이 감행해온 반통일분렬주의책동의 재연이 아닌가. 『로동신문』, 1998년 8월 21일.

화해협력정책을 추진하기 시작하였음에도 불구하고, 남한의 정책전환을 요구하면서 당국간 대화에는 호응하지 않고 기존 대남정책을 지속적으로 추진하였으나, 민간차원의 교류·협력에는 상당한 태도변화를 보였다고 볼 수 있다.

2. 김정일 정권기: 1998.9~

1998년 9월 김정일 정권의 공식 출범과 함께 북한은 보다 적극적인 외교정책을 전개하기 시작하였다. 이러한 외교정책의 활성화 양상은 1999년 이후 가속화되어 2000년에 들어 대미 고위급회담 개최 합의, 대일 수교협상 재개, 대중관계 긴밀화 및 대러관계 재정립, 이탈리아·호주와의 수교를 비롯하여 캐나다 등 대서방 접근 적극화, 필리핀·홍콩 등 아시아 국가들과의 접촉 강화 등과 함께 2000년 6월 분단 이후 최초의 남북정상회담 개최 등으로 표출되었다.

남북정상회담 이후 김정일 정권의 외교정책 활성화는 중국·러시아·일본과의 정상회담, 유럽연합과의 연이은 수교 등 전방위적·입체적으로 전개되고 있는 특성을 보이기 시작하였다. 그러나 2002년 10월 북한이 핵개발을 시인함으로써 북한이 추진해 온 외교정책 활성화는 심각한 난관에 봉착하게 되었다.

이 절에서는 남북정상회담이 김정일 정권 외교·대남정책의 주요 분기점으로 간주될 수 있다는 관점에서 이를 기점으로 시기를 구분하여 정책전개 양상을 논의하고자 한다.

가. 외교정책 활성화: 1998.9~2000.6

첫째, 대미정책과 관련하여 북한은 1998년 8월 금창리 지하핵시설

의혹 및 8월 31일 다단계 로켓 발사 등에 따라 대미 협상에서 새로운 쟁점을 야기하였다. 금창리 지하핵시설 의혹에 관한 북·미간 협상은 1998년 11월 개최되어 1999년 2월 27일~3월 16일 미국의 대북 식량지원과 현장조사로 타결되었으며, 5월 20~24일 현장조사가 실시됨으로써 일단락되었다. 미사일 발사 문제는 1999년 5월 페리 미국 대북정책조정관의 방북에 이어 1999년 9월 7~12일 베를린 북·미 고위급협의를 통해 타결되었다. 북한은 이 회담에서 미사일 시험발사를 유예하는 대신 미국의 대북한 경제제재의 부분적 해제를 도출하였고,⁵⁹⁾ 9월 24일 미사일발사 중단을 공표하였다.⁶⁰⁾ 9월 25일 백남순 외무상은 제54차 유엔 총회 연설에서 미국의 경제제재 해제조치를 긍정적으로 평가하고 대미관계 개선 의지를 적극 밝혔다.⁶¹⁾ 이후 1999년 9월과 11월 베를린에서 북·미간 차관급회담이 개최된 바 있으며, 2000년 1월의 베를린회담에서는 3월 중 북한의 고위급대표단의 미국 방문이 합의되었다.⁶²⁾

이와 같이 북·미관계가 개선되는 양상을 보임에도 불구하고 북한은 미국에 대해 적대적인 태도를 보이기 시작하였다. 북한은 2001년

59) 미행정부는 1999년 9월 17일 대북한 경제제재 완화조치를 발표함으로써 북한 상품의 미국내 수입과 미국 상품의 북한 수출이 대부분 허용되고, 민간 및 상업용 자금의 송금과 여객 및 화물운송이 가능해졌다. 통일연구원, 『통일환경과 남북한관계: 1999~2000』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 68.

60) 북한은 외무성 대변인의 기자회견을 통해 “미국의 요청에 따라 조선은 양측간 현안을 해결하기 위해 고위급회담을 지속할 것이며 바람직한 회담분위기를 조성하기 위해 회담이 진행되는 동안 미사일을 발사하지 않을 것이다”라고 밝혔다. 『연합뉴스』, 제1180호(1999.9.30).

61) 백남순 외무상은 “미국이 우리에게 대한 적대시정책을 버리고 관계개선에로 나온다면 우리도 그에 신의있게 호응할 것이다”라고 언급하였다. 『로동신문』, 1999년 9월 27일.

62) 『연합뉴스』, 제1198호 (2000.2.3).

1월 이후 한국전쟁시 미군의 학살 만행에 대한 사죄와 보상을 거론하며 반미투쟁을 촉구하는가 하면, 미국에 대해 테러지원국 해제, 경수로 지연에 대한 보상 등을 제기하고, 3·1절에는 주한미군이 민족분열의 장본인이며 평화통일을 가로 막는 기본 장애물이라고 주장하면서 전민족적인 반미투쟁을 촉구하기도 하였다. 북한은 미국과 3월 8~15일 고위급회담 준비회담을 뉴욕에서 개최하였으나, 고위급회담의 구체적인 의제 및 일정을 합의하지는 못하였고, 5월 24~30일 로마회담을 통해서 새로운 핵협상 및 미사일협상 재개에 합의하였다.⁶³⁾ 그러나 북한이 5월 30일 정부비망록을 발표하여 미국을 “침략과 전쟁의 원흉”으로 규정한 것이나,⁶⁴⁾ 3월 중 파견하기로 한 고위급대표단의 방미를 연기시킨 점에서 파악되듯이 북한은 남북정상회담을 앞두고 미국과의 관계 개선 속도를 조절하였다고 분석된다.

둘째, 북한의 미사일 발사에 따라 북·일관계는 급속히 냉각되었으며, 김정일 정권의 공식출범에도 불구하고 북한은 일본의 대북 강경조치에 반발하여 1998년 9월 15일 외무성 대변인 성명을 통해 반복적대행위 계속시 국교정상화 논의 거부를 발표하였다.⁶⁵⁾ 1999년 3월 일본은 오부치 게이조(小淵惠三) 총리의 대북 제재조치 해제 검토용의 발표 등을 통해 대북 관계 개선 의지를 표명한 바 있으나, 북한은 일본에 대한 강경입장을 완화시키지 않았다. 북한은 1999년 8월 10일 정부성명을 통해 ①대북 압살정책 포기, ②과거 죄행에 대한 사죄·보상, ③대결정책에는 상응한 대응책 강구 등 3개항의 원칙적 입장을 표명한 바 있으며,⁶⁶⁾ 9월 8일 국가수립 51주년 기념 보고문을

63) 「연합뉴스」, 제1215호 (2000.6.1).

64) 「로동신문」, 2000년 5월 31일.

65) 민족통일연구원, 「통일환경과 남북한 관계: 1998~1999」, pp. 57~58.

66) “일본은 대조선압살정책을 버리고 과거의 죄행에 대하여 사죄와 보상을 하여야 한다.” 「로동신문」, 1999년 8월 11일.

통해서도 이러한 입장을 거듭 강조하였다.

그러나 1999년 9월 베를린 북·미 고위급회담을 통해 북한의 미사일발사 문제가 타결된 이후 일본이 11월 2일 대북 전세기 운항금지 조치 해제, 12월 1~3일 무라야마 도미이치(村山富市) 전총리를 단장으로 한 일본 초당파 의원단 방북, 12월 4일 대북제재 해제 공식 발표 등 일련의 대북 관계 개선 조치를 취하면서 북한도 일본과의 대화에 호응하였다.

북한은 1999년 12월 21~22일 북경에서 일본과 국교정상화 교섭 예비회담을 개최하고, 12월 31일 적십자회담을 통해 ①제3차 북송 일본인 처 고향방문 2000년 봄 재개, ②일본인 행불자에 대한 조사 의뢰, ③일본 대북식량지원 문제 검토, ④쌍방 해방전 행방불명된 조선인 피해자 문제 해결을 위한 협력 등 4개항에 합의하였다.⁶⁷⁾ 북한은 여전히 일본에 대한 비난을 제기하였지만, 2000년 3월 7일 일본의 대북 식량지원과 함께 국교정상화회담 재개를 도출하였다. 북한은 일본과 3월 13일 적십자회담⁶⁸⁾ 및 4월 4~8일 평양에서 1992년 11월 이후 중단되었던 일본과의 수교회담 제9차 본회담을 개최함으로써 일본과의 관계개선을 적극화할 수 있는 여건을 마련하였다.

그러나 북한은 제9차 본회담에서 북한은 과거청산으로 ①일본 정부 최고책임자의 사죄, ②인적·물적 손해에 대한 보상, ③문화재 반환 및 보상, ④재일조선인의 법적 지위 개선 등을 강력히 촉구하고, 배상을 요구한 반면, 일본은 배상 불가 입장을 견지하면서 북한의 핵무기 및 미사일 개발 중단, 일본인 납치의혹에 대한 적절한 조치를 요구함

67) 「연합뉴스」, 제1121호(2000.2.24).

68) 2000년 3월 13일 적십자회담에서 양국은 ①제3차 북송 일본인 처 고향방문을 4월이나 5월 실시, ②일본인 행불자에 대한 조사 시작, ③해방전 행방불명된 조선인 피해자 안부조사, ④10만톤의 식량 대북지원 등 4개항의 사항을 공동발표하였다. 「연합뉴스」, 제1125호(2000.3.23).

으로써 결실이 없었다.⁶⁹⁾

셋째, 북한은 김일성 사망 이후 김정일 정권 공식출범 이전까지 중국과의 정치·군사·경제 등 제분야에서 교류·협력을 강화하고자 하였으나, 만족할만한 성과를 거두지는 못하였다. 그러나 1999년 6월 김영남 최고인민회의 상임위원장을 단장으로 하는 대규모 고위대표단이 중국을 방문한 것을 시발로 북한은 대중관계 긴밀화를 적극적으로 추진하기 시작하였다. 북한·중국의 관계 긴밀화는 1999년 10월 5~9일 탕자쉬안(唐家璇) 중국외교부장 방북, 2000년 3월 5일 김정일의 중국대사관 방문, 3월 18~22일 백남순 외무상의 방중 등으로 나타났다. 2000년 5월 29~31일 김정일의 중국방문에 따른 장쩌민 주석과의 정상회담은 북한외교에서 중국이 차지하는 중요성을 단적으로 보여주는 예이다. 이로써 한·중 수교 이후 소원해진 북·중관계가 정상관계로 완전 복원되었다. 북한은 김정일의 방중을 “조중친선이 공고한 친선이라는 것을 시위”한 것으로 평가하였다.⁷⁰⁾

넷째, 대러 정책과 관련하여 김정일정권 공식출범 이후 북한은 1999년 3월 방북한 카라신 러시아 외무차관과의 회담을 통해 3월 17일 북·러간 새로운 ‘우호·선린 및 협조에 관한 조약’을 가조인하였으며, 2000년 2월 9일 이바노프 러시아 외무장관의 방북시 ‘조러 친선선린 및 협조에 관한 조약’을 조인함으로써 대러관계를 새로운 단계로 발전시키는 중요한 계기를 만들었다.⁷¹⁾ 33명의 대규모 사절단을 이끈 이바노프 러시아 외무장관의 방북은 러시아 고위관료로는 10년만에 이루어진 것이었다. 북한은 2월 28일 외무성 대변인 기자회견을 통해 러시아와의 이번 회담으로 정치·경제·군사 등 모든 분야에

69) 『연합뉴스』, 제1208호(2000.4.13).

70) “조중친선의 력사는 끊임없이 흐르고 있다,” 『로동신문』, 2000년 6월 3일.

71) 『연합뉴스』, 제1120호(2000.2.17).

결쳐 양국관계를 전면적으로 확대·발전시킬 것에 합의하였다고 밝혔다.⁷²⁾ 4월에는 김영남과 백남순의 러시아 방문에서 나타나듯이 북한은 러시아와의 관계 긴밀화를 적극 추진하기 시작하였다.

다섯째, 김정일정권 공식출범 이후 북한은 서방 및 아시아국가들과의 관계 강화에도 노력하였다. 북한의 대유럽외교는 1998년 12월 북한 외무성대표단과 EU 대표간 최초의 정치대화 개최, EU 의회대표단의 방북, 1999년 1월 유럽연합위원회 대표단의 방북, 1999년 11월 제2차 정치대화 등으로 적극화되었다. 북한은 대서방 접근 적극화의 결실로 2000년 1월 4일 15개 EU회원국으로는 6번째(스웨덴, 핀란드, 포르투갈, 덴마크, 오스트리아), G7국가와는 최초로 이탈리아와 정식 대사급 외교관계를 수립하는 한편, 5월 8일 호주와 대사급의 교관계 재개에 합의하였다. 북한은 EU와의 정치대화와는 별도로 EU 국가들 및 캐나다와의 접촉을 강화하기 시작하였다.⁷³⁾

한편 북한은 유호통치기간을 통하여 아시아권 개발도상국들에 대한 방문 및 초청외교를 지속하였으며, 이는 경제부문에 집중된 것이었다. 김정일 정권 공식 출범 이후 북한은 브루나이와 수교(1999년 1월), 필리핀과의 수교 추진 적극화 및 2000년 2월 16일 홍콩 주재 북한 총영사관의 정식 업무 시작, 2월 21일 인도네시아와 ‘투자촉진 및 보호에 관한 협정’ 체결, 3월 23~27일 백남순 외무상의 라오스·베트남 방문 등에서 나타나듯이 동남아국가들에 대한 접촉을 강화하는 동시에 2000년 7월 개최 예정인 아세안 지역안보포럼(AFR)에 참여하

72) 『조선중앙방송』, 2000년 2월 29; 『연합뉴스』, 제1123호(2000.3.9).

73) 1999년 12월 6명으로 구성된 캐나다 대표단의 북한 방문에 이어 북한은 3월 2~7일 캐나다에 외무성 국장 등 4명의 대표단을 파견한 바 있으며, 2000년 2월 프랑스 실무대표단, 3월 28~29일 람베르토 디니 이탈리아 외무장관의 평양방문 및 4월 4일 백남순 외무상의 독일 방문이 있었다.

려는 움직임도 적극화하였다.

나. 대남정책과 남북정상회담

(1) 대남정책

1998년 9월 김정일 정권의 공식 출범과 함께 북한은 남한 당국을 배제한 채 1998년 10월 김정일의 정주영 현대 명예회장 면담, 11월 18일 금강산 관광 개시 등과 같은 민간차원의 교류·협력에 더 관심을 기울였다. 북한은 1999년 2월 3일 정부·정당·단체 연합회의를 통해 1999년 하반기 고위급정치회담 개최를 제의하였는 바, 그 내용은 여전히 외세공조 파기, 합동군사연습 중지, 국가보안법 철폐 등을 주장하면서도 회담의제로 ‘남북기본합의서’ 이행, 교류협력, 이산가족 문제 해결 등을 제시함으로써 당국간 대화에 긍정적인 입장으로서의 전환을 보여주기도 하였다.⁷⁴⁾ 그러나 남한 정부에 대한 비난의 수위를 낮추지는 않았다.

북한은 1999년 4월 이후 남한과의 차관급 비공식 회담에 호응하여 6월 22일부터 7월 3일간 차관급회담을 개최하였으나, 6월 15일 서해교전으로 결렬되었다.⁷⁵⁾ 북한은 1999년 8월 17일 외무성 대변인 성명을 통해 “햇볕정책이야말로 가장 악랄한 반민족적이고 반통일적이며 반북대결적인 모략책동”이라고 비난하면서도 9월 27일 백남순 외무상은 남북정상회담 개최에 긍정적인 입장을 보이기도 하였다. 또한 북한은 김대중 대통령의 2000년 1월 3일 남북경제공동체 구성을 위한 국책연구기관간 협의 제의와 3월 10일 대북 경협지원 확대 내용

74) 『로동신문』, 1999년 2월 4일.

75) 통일부, 『2000 통일백서』 (서울: 통일부, 2000), pp. 157~165.

의 ‘베를린선언’에 대해 부정적인 입장을 밝힌 바 있고,⁷⁶⁾ 3월 23일 인민군 해군사령부 명의로 서해5도에 대한 통항질서를 일방적으로 발표함으로써 해상경계선 문제를 쟁점화하기도 하였다.⁷⁷⁾ 한편 북한은 1월 13일자 『로동신문』 논설, 3월 1일자 사설 등을 통해 김대중 정부를 “사대로 살고 매국으로 사는 역적들,” “현대판 을사오적” 등의 표현으로 격렬히 비난하기도 하였다. 그러나 북한은 2000년 4월 8일 남북정상회담 개최(6.12~14, 평양)에 호응함으로써 기존의 남북 당국 배제 입장의 획기적 전환 가능성을 시사하였다.

(2) 남북정상회담 전략

남북정상회담은 합의된 날짜보다 하루 늦은 6월 13일부터 15일까지 김대중 대통령 내외와 130명의 수행원, 기자단 50명이 평양을 방문함으로써 이루어졌다. 3차례의 정상회담 결과, 6월 15일 ①통일문제의 자주적 해결, ②통일방안의 공통성 인정, ③이산가족 교환 및 비전향장기수 문제 해결, ④경제협력과 제반분야의 협력·교류 활성화, ⑤당국간 대화 개최, ⑥김정일 국방위원장의 서울 답방을 내용으로 한 ‘남북공동선언’을 발표하였다. 북한은 남북정상회담과 공동선언을 통해 대내외의 복합적인 목표를 달성하려 하였다고 볼 수 있다.

먼저 북한 내부적인 측면에서 북한은 김정일의 지도력을 과시하는 동시에 남한으로부터 경제지원을 도출할 수 있는 통로를 확보하여 체제 공고화를 도모하였다. 김정일의 지도력을 내부적으로 과시하고자 한 예로는 우선 정상회담 과정에서 북한은 김정일과 김대통령의 만남을 ‘상봉’으로, 김대통령을 비롯한 남한의 대표단과 김영남 최고인민위

76) 『로동신문』, 2000년 1월 9일, 3월 15일 참조.

77) 『연합뉴스』, 제1126호(2000.3.30). 북한은 1999년 9월 2일 인민군 총참모부 특별보도를 통해 북방한계선 무효화를 선포하였다.

원회 상임위원장 일행의 회담을 ‘최고위급회담’으로 지칭함으로써 김정일의 위상을 제고하려 하였다. 또한 공동선언 1항에 북한이 금과옥조로 내세우는 ‘자주통일’을 명시함으로써 김정일이 통일문제를 주도하고 있다는 점을 과시할 수 있게 되었다. 이와 함께 북한은 ‘비전향 장기수 문제 해결’을 공동선언 3항에 명시함으로써 내부적으로 김정일의 지도력과 체제 우월성 선전에 활용할 수 있는 좋은 소재를 얻었다. 이밖에 공동선언 4항에 ‘경제협력을 통한 민족경제의 균형발전’을 명시함으로써 남한으로부터 경제지원을 도출할 수 있는 근거를 마련, 경제난 해소를 통한 내적 안정을 도모할 수 있게 되었다.

한편 북한은 대남차원에서 남북관계 개선의 상징이 될 수 있는 사안을 수용하는 대신 기존 대남정책의 지속적인 추진 여건 확보 및 남북관계의 주도권 장악을 목표로 하였다고 분석된다. 남북관계 개선의 상징으로 공동선언 2항의 통일방안의 공통성 인정과 3항의 이산가족 교환 문제는 남한측의 요구사항을 수용한 것이라고 볼 수 있다.

그러나 북한은 한반도 평화에 대해서는 미국과 해결한다는 기존 입장을 고수하여 공동선언에 ‘평화’ 조항을 제외시켰을 뿐만 아니라, ‘자주통일’을 내세워 언제든지 외세배격과 주한미군 철수를 주장할 수 있는 근거를 확보하였다.⁷⁸⁾ 남북관계의 주도권 문제와 관련하여 제4항 경제협력과 제반 분야의 교류협력 활성화, 제5항 당국간 대화 개최, 김정일의 서울 답방 등에 관해서는 북한이 임의로 조정할 수 있는 사안인 바, 북한은 남북관계의 진척을 필요에 따라 조절할 수 있게 되었다.

78) 이와 관련하여 북한은 공동선언 발표 일인 6월 15일자 『로동신문』 논평 “통일열망에 찬물을 끼얹는 행위”를 통해 “미국이야말로 조선통일의 방해자이며 훼방꾼이다”라고 규정하는 동시에 “미국은 우리나라의 평화와 통일문제에 대한 내정간섭을 그만하고 저들의 침략군을 남조선에서 당장 끌어내거야 한다”고 주장하였다.

이밖에 북한은 남북정상회담을 통해 전세계에 개방된 이미지를 확산하고 남북관계 개선양상을 공표함으로써 대외관계 개선을 가속화하고 국제사회로부터 경제지원을 도출하고자 하였다고 볼 수 있다. 또한 북한은 대미·일 협상과정에서 남한을 활용할 수 있는 근거 역시 획득한 것으로 평가된다.

다. 남북정상회담 이후 정책 전개양상

(1) 대남정책

북한은 남북정상회담 이후 2001년 3월 13일 개최 예정인 제5차 남북장관급회담 연기를 요청하기 이전까지 남한과 6개 유형의 당국간 회담을 총 16회 개최하여 31개에 달하는 합의사항을 산출하는 동시에,⁷⁹⁾ 2000년 8월 제1차 이산가족방문단 교환, 9월 시드니올림픽 개최식 공동입장 등을 시작으로 남북관계 개선의 상징적 행사에 적극적으로 호응하였다. 또한 북한의 “주동적인 발기와 초청에 의해” 2000년 8월 남한 언론사 사장단의 방북, 9월 백두산 관광단 방북, 10월 남측 방문단의 조선로동당 창건 55주년 행사 참가 등이 이루어졌다.

북한은 2000년 12월 6·15 공동선언 발표 6개월을 총화하면서 남북정상회담과 공동선언에서의 김정일의 주도적 역할을 부각하고, 6·15선언의 본질을 민족자주선언으로 규정하는 한편, 남한의 보수세력이 공동선언의 이행을 저해하고 있다고 비판하였다.⁸⁰⁾ 북한은

79) 남북정상회담 이후 2001년 3월까지 남북간에는 장관급회담 4회, 특사 회담 1회, 국방장관회담 1회, 군사실무회담 5회, 경제실무회담 2회, 적십자회담 3회 등 총 16회의 당국간회담이 개최되었다.

80) “자주통일의 21세기로 나아가는 민족의 발걸음은 막을 수 없다 (력사

2001년 공동사설을 통해 “6·15 북남공동선언은 조국통일3대원칙에 기초하고 있는 자주, 평화통일, 민족대단결선언이며 21세기 조국통일의 이정표이다”라고 규정하고, 외세와의 공조가 아닌 동족과의 공조, 연방제방식의 통일 지향, 민족대단결에 저촉되는 제도적·법률적 장애 제거를 주장하였다.⁸¹⁾

2001년 3월 8일 한·미 정상회담 이후 북한은 미국에 대해 강도 높은 비난을 제기하고 3월 13일 개최하기로 합의된 제5차 남북장관급회담의 연기를 요청하면서 이미 합의된 남북당국간 회담 일정을 전면 동결하였다. 이로써 남북관계 개선은 답보상태에 처하게 되었다.

한편 북한은 2001년 5월 28일 6·15 선언 1주년을 기념하는 정당·단체 합동회의를 개최하여 지난 1년을 평가하였다. 양형섭 최고인민회의 상임위원회 부위원장은 “수령님께서 제시하신 조국통일 3대 헌장의 내용이 그대로 구현된 북남공동선언이 발표된 것은 참으로 민족통일운동사에서 중대한 전환이다…… 지난 1년 동안 통일을 위한 길에서는 커다란 전진이 이룩되었다”고 언급하면서 1년의 성과를 ① 민족자주 기운이 거족적 범위에서 전례없이 고조된 점, ②전민족적 범위에서 조국통일 운동이 힘차게 벌어진 점, ③우리 민족의 조국통일 위업을 지지하는 목소리가 세계적 판도에서 더욱 힘있게 울려나오고 국제적 연대성이 일층 강화된 점이라고 밝혔다.⁸²⁾ 이러한 북한의 평가는 6월 14일 개최된 6·15선언 발표 1주년 기념 평양시 보고회에서도 반복되었으며, 특히 민족적 단합 운동이 강화된 예로 2000년 10월 조선로동당 창건 기념행사시 남한 인사의 참가, 2001년 5월

적인 북남공동선언 발표이후 6개월간을 총화함,” 『로동신문』, 2000년 12월 15일.

81) 『로동신문』, 2001년 1월 1일.

82) “6·15 북남공동선언의 기치밑에 우리 민족끼리 통일의 문을 열자,” 『로동신문』, 2001년 5월 29일.

노동자 5·1절 통일대회, 6월의 민족통일대토론회 개최를 제시하였다. 이와 함께 북한은 주한미군 철수를 주장하고 외세와의 공조를 매국행위로 규정하면서 6·15선언 이행의 선결문제는 민족단합이며, “외세와 반통일세력의 도전을 짓부실 것”을 강조하였다.⁸³⁾

남북당국간 대화의 단절이 6개월간 지속된 상황에서 북한은 임동원 통일부 장관의 해임건의안 국회 표결을 이틀 앞둔 2001년 9월 2일 남북당국간 대화를 조속히 재개하자고 제의하여 9월 15일부터 18일까지 제5차 남북장관급회담이 개최되었다.

2001년 9월 11일 미국에서의 테러사건 이후 북한의 태도는 다시 경색되어 10월~5일 금강산 관광 활성화를 위한 당국간 회담도 결렬되었다. 10월 12일 북한은 제5차 장관급회담의 합의사항인 제4차 이산가족방문단 교환과 태권도 시범단의 서울 방문이 ‘비상경계조치’를 이유로 연기되었음을 통보하였다. 회담개최 장소를 둘러싼 공방 끝에 11월 9일부터 14일까지 금강산에서 제6차 장관급회담이 개최되었음에도 불구하고 북한은 ‘비상경계조치의 조기해제’ 등을 주장함으로써 합의사항이 도출되지 못하고 결렬되었다. 이에 따라 남북대화의 연속성이 단절되는 상황에 달하였다.

이와 같이 북한은 당국간 대화에는 소극적인 입장을 보였으나, 2001년 3월 정주영 사망시 조문단 파견, ‘5·1절 통일대회,’ 7월 ‘남북통일농민대회’ 8월 ‘2001년 민족통일대축전’ 등 민간차원의 행사 개최에는 적극적인 입장을 보이는 한편, 6월 2일과 3일에는 정전협정 체결 이후 처음으로 북한 상선의 제주해협 무단 침범도 야기하였다.

북한은 2002년 신년사를 통해 “민족자주의 기치밑에 조국통일의 결정적 국면을 열어 나가야 한다”고 강조하고, 6·15 공동선언 이행

83) “북남공동선언의 기치높이 민족자주통일의 길로 힘차게 전진하자,” 『로동신문』, 2001년 6월 15일.

및 민족공조 실현, 주적론 철회, 보안법 철폐, 주한미군 철수 등을 촉구함으로써 비교적 강경한 대남태도를 보였다.⁸⁴⁾ 또한 북한은 1월 22일 정부·정당·단체 합동회의를 통해 “우리 민족끼리 조국을 통일 하자”라는 구호아래 3대 제의와 3대 호소를 발표하였는 바, 이는 북한이 당국간 대화를 통한 남북관계 개선보다는 민간차원의 통일운동에 더 큰 비중을 두고 있는 것을 나타내는 것이었다.⁸⁵⁾ 특히 북한은 이 호소문에서 “정세가 어떻게 변하든 남조선에서 누가 집권하고 어떤 정권이 나오든 6·15 북남공동선언은 변함없이 고수되고 철저히 이행되어야 한다”고 주장함으로써 김대중 정부 이후를 염두에 두고 있는 측면을 보여주었다.

교착상태에 처한 당국간 대화와 관련하여 북한은 2002년 4월 3~6일 임동원 특사의 방북시 10개항의 합의 내용도 제대로 이행하지 않았다. 북한은 6·15 공동선언 2주년 기념 「로동신문」 사설을 통해 “북남공동선언에 대한 태도는 자주와 예측, 애국과 매국, 통일과 분열을 가르는 시금석이다”라고 정의하고, 민족자주, 화합과 단결을 강조하면서 반미반전투쟁과 반통일세력과의 투쟁을 촉구하였다.⁸⁶⁾ 이 사설에서 북한은 “북남공동선언이 밝힌 자주통일의 대명제 <우리 민족끼리

84) 「로동신문」, 2002년 1월 1일.

85) 3대 호소는 ①남북공동선언 철저 이행, ②남북관계 진전과 통일운동 활성화, ③평화·통일 방해 요인 제거 등이며, 3대 제의는 ①올해를 우리 민족끼리 단합·통일 축진의 해로 하고, ②6.15을 통일의 문을 여는 날로 정하며, ③5월부터 8월까지를 “우리 민족끼리 힘을 합쳐나가는 운동기간”으로 제정한다는 것이다. 북한은 3대 호소의 2항에서 당국간 대화를 언급함으로써 당국간 대화 재개를 시사하면서도 3항의 내용으로 여전히 외국군대 철수, 합동군사연습 배격, 주적론 비판, 일체의 법률적·제도적 장치 철폐 등을 강조하였다. “해내외에동포들에게 보내는 호소문,” 「로동신문」, 2002년 1월 23일.

86) “북남공동선언의 기치높이 조국통일의 활로를 열어 나가자,” 「로동신문」, 2002년 6월 15일.

리>를 통일위업수행에서 변함없이 들고 나가는 것은 자주통일시대의 기본요구이다”라고 주장하였다.

남북당국간 대화의 단절 상황에서 북한은 6월 29일 서해교전을 야기하였으며, 이를 “남조선군부의 계획적인 군사적 도발행위”로 발표하였다.⁸⁷⁾ 7월 25일 북한은 서해교전에 유감을 표시하면서 8월 초 금강산에서 장관급회담 실무접촉 개최를 제의하였고, 이에 따라 8월 12~14일 서울에서 제7차 장관급회담이 개최되었다.

이후 북한은 8월 27~30일 제2차 남북경제협력추진위원회, 9월 6~8일 제4차 남북적십자회담 등 당국간 대화뿐만 아니라 합의사항 이행에도 적극적으로 호응하는 양상을 보이고 있다. 이에 따라 2002년 9월부터 10월까지 남북통일축구경기, 제5차 이산가족 상봉, 경의선·동해선 철도·도로 연결공사 착공, 북한의 제14회 부산아시아경기대회 참가 등 다양한 행사와 함께 북한의 경제시찰단의 방한도 이루어졌다. 북한은 핵개발 시인 이후에도 제8차 장관급회담(10.19~23), 남북경제협력추진위원회 제3차회의(11.6~9)를 비롯하여 당국간 대화에 적극 호응하는 한편, 10월 28일 조국평화통일위원회 대변인 담화를 통해 “하나의 민족인 북과 남에 있어서 민족의 자주권은 불가분리의 통일체”이며, 북한이 선군정치를 행하였기 때문에 한반도에서 전쟁이 나지 않았고, 그 덕을 보고 있는 남한도 선군정치를 지지하고 미국의 핵압력에 민족공조로 대처해야 한다고 주장하였다.⁸⁸⁾

(2) 대미정책

2000년 6월 남북정상회담 이후 북한은 대미 접근을 다시 가속화하

87) 『로동신문』, 2002년 6월 30일.

88) “온 민족이 애국의 선군정치를 옹호하자 (조국평화통일위원회 대변인 담화),” 『로동신문』, 2002년 10월 29일.

기 시작하였으며, 2000년 10월 12일 북한의 조명록 국방위원회 부위원장이 미국을 방문하여 ①양국관계의 적대관계 종식, ②평화보장 체계 수립, ③경제·무역전문가 상호교환, ④북한의 미사일 시험발사 유예, ⑤테러반대, ⑥미 대통령의 방북 등을 주요 내용으로 하는 공동 성명을 발표하였다.⁸⁹⁾ 또한 10월 23일 올브라이트 미 국무장관이 북한을 방문함으로써 북·미관계는 급속히 개선되는 양상을 보였다.

그러나 부시 후보의 대통령 당선 확정 이후 클린턴 미 대통령의 방북 계획은 취소되었으며, 2001년 1월 20일 출범한 부시 행정부는 클린턴 행정부의 대북정책을 유화적인 것으로 평가하면서 북한에 대해 회의적인 시각을 가지고 엄격한 상호주의의 필요성을 강조하였다. 이러한 미국의 태도 변화에 대해 북한은 강력히 반발하기 시작함으로써 북·미관계는 급속히 냉각되었다.

북한의 반발에도 불구하고 미 국무부는 2001년 3월 9일 클린턴 행정부에 비해 강경한 대북정책 6원칙, 즉 ①한·미·일 정책 공조, ②김대중 대통령의 한반도 긴장완화 정책 지지, ③북한정권에 대한 정확한 현실 인식, ④대북정책 전면 재검토, ⑤대북 검증과 점검, ⑥북한의 무기확산활동 주목 등을 발표하면서 대북정책 재검토 작업에 착수하였다. 이 결과 6월 6일 부시 대통령은 대북정책 검토의 완료와 함께 ①핵관련 제네바 합의 이행 개선, ②북한 미사일 검증가능한 규제 및 금수, ③재래식 군비태세 등을 의제로 그간 중단된 북한과의 대화를 재개하고, 북한이 긍정적으로 응해 적절한 조치를 취한다면 북한 주민에 대한 지원 확대, 제재완화, 기타 정치적 조치를 취할 것임을 발표하였다.

미국 부시 행정부의 강경한 대북 입장에 반발해 오던 북한은 6월 13일 부시행정부 출범 이후 처음 미국과의 접촉에 호응하기도 하였으

89) 『로동신문』, 2000년 10월 13일.

나 결과는 도출되지 않았으며, 북한은 6월 18일 외무성 대변인 담화를 통해 미국의 대화재개에 대한 입장을 공식 표명하였다. 이 담화를 통해 북한은 미국이 제시한 협상의제는 대북 적대시정책의 산물로, 특히 재래식 군비(상용무력)에 관한 문제는 주한미군철수 전에는 논의의 대상이 아니라고 강력히 반발하면서 북·미 기본합의문과 공동성명 이행의 실천적 문제가 의제가 되어야 하며, 경수로 제공 지연에 따른 전력손실 보상을 선차적인 의제로 설정할 것을 주장하였다.⁹⁰⁾

이후 북한의 대미 입장은 대미 비난의 강도를 높이고, 내부적으로 대대적인 반미의식을 고취하는 한편, 대미 대화의 원칙적 입장을 거듭 표명하는 양태를 보였다.

첫째, 북한은 미국의 미사일방어체제(MD) 구축 등 군사전략, 미 고위관리의 북한 관련 발언, 을지포커스렌즈(UFL) 한·미 합동군사연습, 주한미군 문제 등을 둘러싸고 미국을 격렬히 비난하였다. 더욱이 김정일은 러시아 방문을 앞두고 7월 24일 이타르 타스 통신과의 서면 인터뷰를 통해 미국이 제시한 협상 의제 가운데 미사일·재래식 군비 문제를 격렬히 비난하고, 미국의 ‘대조선고립압살정책’에 따라 미국과의 관계 개선이 저지되고 정세가 악화되고 있다고 주장하면서 “선의에는 선의로 대하고 강경에는 초강경으로 대응”할 것을 천명하였다.⁹¹⁾ 김정일의 러시아 방문 결과 8월 4일 북·러 모스크바 선언에 탄도탄요격미사일협정(ABM) 지지, 미국의 미사일방어계획 반대, 주한미군 철수 등을 명시함으로써 북한의 대미 입장을 명백히 하였다.

둘째, 북한은 내부적으로 반미 분위기를 고취하는데 주력하였다. 북한은 6월 24일 한국전쟁 51주년에 즈음하여 20만 명이 참가한 ‘6.25 미제반대투쟁의 날 평양시 군중대회’와 반미시위행진을 10년만

90) 『연합뉴스』, 제1269호(2001.6.28).

91) “위대한 령도자 김정일동지께서 로씨야 이따르-따스통신사가 제기한 질문에 주신 대답,” 『로동신문』, 2001년 7월 28일.

에 개최하는가 하면, 7월 27일 휴전협정 체결 48주년을 맞아 반미의식을 고취하기 위한 다양한 행사를 마련하기도 하였다.

셋째, 북한은 미국과의 대화와 관련하여 미국의 전제조건을 단 대화에는 절대 응할 수 없으며, 부시행정부가 대북 강경정책을 중지하고, 최소한 클린턴 행정부 말기에 취했던 수준에 도달할 때 가능하다는 입장을 일관되게 견지하였다.⁹²⁾

북한은 2001년 9월 8일 정권 수립 53주년 중앙보고대회에서 행한 김영남의 보고문을 통해 미국에 대해 적대정책 포기, 북·미 기본합의문 성실 이행, 주한미군 철수 등을 주장하였다. 북한은 9.11 테러 사태 직후인 9월 12일 외무성 대변인의 중앙통신 회견을 통해 “유엔 성원국으로서 온갖 형태의 테러와 그에 대한 어떠한 지원도 반대하는 우리 공화국의 입장에는 변함이 없다”라고 반테러 입장을 천명하였지만,⁹³⁾ 미국의 아프가니스탄 공격 개시와 관련하여 10월 9일 미국의 테러 응징방법에 대해 우려를 표명하였다.⁹⁴⁾ 북한은 11월 12일 ‘테러자금 조달 억제에 관한 국제협약’과 ‘인질억류방지에 관한 국제협약’에 가입하면서 미국의 폭력적인 보복전쟁을 비난하는 동시에 미국에 대해 대북적대시정책의 포기와 테러지원국 해제를 요구하였다.⁹⁵⁾

한편 2002년 1월 29일 부시 미 대통령은 연두교서를 통해 북한을 이란·이라크와 함께 세계평화를 위협하려고 무장하며 ‘악의 축’을 이루고 있다고 규정하는 동시에 북한의 경우 미사일과 대량살상무기를

92) 이러한 북한의 입장은 2001년 8월 8일 외무성 대변인의 중앙통신사 기자가 제기한 질문에 대한 대답에서 대표적으로 나타난다. 『연합뉴스』, 제1276호(2001.8.16).

93) 『조선중앙통신』, “테로반대립장 불변,” 2001년 9월 12일; 『연합뉴스』, 제1281호(2001.9.20).

94) 『조선중앙통신』, 2001년 10월 9일; 『연합뉴스』, 제1284호(2001.10.18).

95) 『조선중앙통신』, “테로문제에 대한 원칙적 입장,” 2001년 11월 12일; 『연합뉴스』, 제1289호(2001.11.22).

보유하면서도 국민을 굶주리게 하는 나라라고 지적함으로써 북한 체제에 대한 깊은 불신을 드러내었다. 이와 함께 미국은 대량살상무기 보유국인 북한을 테러전쟁 차원에서 접근하려는 의사를 천명하였다. 이에 대해 북한은 1월 31일 외무성 대변인 성명을 통해 부시의 발언을 선전포고나 다름없다고 반발하고, “타격의 선택권은 미국에게만 있는 것이 아니다”라고 강력히 반발하기 시작하였다. 또한 북한은 2월 22일 외무성 대변인 담화를 통해 부시 미대통령이 아시아 순방중 제의한 대화에 대해 “우리 체도를 인정하지 않으면서 침공의 구실만을 찾기 위해 제창하고 있는 그런 대화는 필요없다”고 주장하였다.⁹⁶⁾ 북한은 이러한 공식적인 대미 강경태도와 더불어 3월 14일 조국평화통일위원회 대변인 성명, 3월 18일 외무성 대변인 성명 등을 통해 한·미 연합연습을 격렬히 비난하는 동시에 대미 규탄 쉼기대회와 대미 비난을 제기하였다.

그러나 북한은 남한 특사의 방북 이후인 4월 11일 외무성 대변인의 중앙통신과의 회견을 통해 “미국이 대화상대를 존중하고 평등한 입장에서 대화하자는 것이 사실이라면 조미대화가 재개될 수 있을 것이라고 본다”고 언급함으로써 대미 강경 입장을 완화하는 태도를 보였다.⁹⁷⁾

한편 미국은 4월 30일 백악관 성명을 통해 북한의 유엔상주대표단이 미국과의 회담을 시작할 준비가 되어 있다고 국무부에 통보해왔다고 밝혔다. 미국은 6월 25일 대북 특사파견계획(7. 10)을 북한에 통보하였으나, 7월 2일 북한의 시의적절한 답변 부재와 서해교전을 이유로 특사 방북을 철회하였다.⁹⁸⁾

북한은 6·25 52주년을 맞아 ‘미제 반대투쟁의 날’ 평양시 군중대

96) 『연합뉴스』, 제1302호(2002.2.28).

97) 『연합뉴스』, 제1309호(2002.4.18).

98) 『연합뉴스』, 제1321호(2002.7.11).

회를 개최한 이후 북한 전역으로 반미 군중대회를 확산하여 반미 분위기를 고조시켰다.⁹⁹⁾ 이와는 상반된 입장에서 북한은 7월 26일 미국의 특사 파견을 수용하겠다는 입장을 밝혔으며, 7월 31일 파월 미국무장관과 백남순 외무상의 비공식 접촉이 아세안지역안보포럼 외무장관 회의장에서 이루어지기도 하였다. 미국은 8월 28일 특사 방북 재추진을 공식화하여 10월 3~5일 켈리 미국무부 차관보가 대통령 특사로 북한을 방문하였다. 그러나 구체적 합의는 도출되지 않았고, 북한은 10월 7일 외무성 대변인의 조선중앙통신사 회견을 통해 “결국 특사의 이번 설명을 통하여 부시행정부가 대화가 아니라 힘과 강권으로 우리를 굴복시켜보려는 강경적대시 정책을 추구하고 있다는 것이 명백해졌다”고 부정적으로 평가하였다.¹⁰⁰⁾ 미국은 10월 17일 바우처 국무부 대변인의 성명을 통해 북한이 핵무기를 개발할 계획을 가지고 있음을 시인했다고 밝힘으로써 새로운 대북 접근방법을 모색하기 시작하였다. 북한은 10월 25일 외무성 대변인 담화를 통해 핵문제 해결의 방도로 ‘조미사이의 불가침조약 체결’을 제시하였으며,¹⁰¹⁾ 11월 14일 KEDO의 대북 중유지원 중단 결정에 반발하여 12월 2일 핵시설 동결 해제 입장을 발표하였다.

(3) 대일정책

남북정상회담 이후 2000년 8월 21일부터 25일까지 일본에서 개최된 제10차 수교회담에서 양국은 외무성 직원의 상호교류 및 민간경제인 교류에는 합의를 이루었으나, 교섭방식, 과거청산 방법, 일본인 납치희곡문제 등에 대해서 견해차이를 좁히지 못했다. 10월 말 베이징

99) 『로동신문』, 2001년 6월 25일.

100) 『연합뉴스』, 제1334호(2002.10.10).

101) 『로동신문』, 2002년 10월 26일.

에서 개최된 제11차 수교회담을 통해서 양국은 조기수교에는 합의하였으나, 북한측의 과거청산 주장과 일본측의 납치의혹 해소 문제가 평행선을 이룸으로써 공동발표문 및 차기 일정 조차도 합의하지 못했다. 수교회담이 답보상태에 처한 상황에서 일본은 2000년 10월 19일 조건 없이 쌀 50만톤의 대북지원을 결정하였다.

2001년에 들어 북한·일본 관계는 더욱 냉각되는 양상을 보였다. 2001년 4월 일본의 왜곡된 중학교용 역사교과서가 문부과학성 검정을 통과하자 북한은 외무성 대변인 성명을 통해 격렬한 대일 비난을 제기하였으며, 2001년 5월 일본의 고이즈미 이치로(小泉純一郎)내각을 직접 거론하며 보수우익정권으로 성격을 규정하였다.

한편 김정일은 2001년 7월 러시아 방문을 앞두고 이타르 타스 통신과의 서면 인터뷰를 통해 대일 관계정상화와 관련하여 “일본이 지난 시기 우리나라와 우리 민족에게 끼친 죄행을 깨끗이 청산하는 문제가 기본입니다. 죄많은 과거를 덮어 두고서는 관계개선이란 말도 되지 않습니다”라고 지적하면서 “지금 일본의 반동적 지배층은 저들의 불미스러운 과거를 도리어 미화분식하고 정당화하며 그것을 영영 묻어 버리려고 분별없이 책동하고 있습니다”라며, 강도높게 일본을 비난하였다. 그리고 김정일은 대일 관계정상화의 전제조건으로 일본이 성실한 태도로 과거청산문제에 임하고, 북한에 대한 적대시정책과 적대행위 종식을 제기하였다.

8월 13일 고이즈미 총리가 야스쿠니(靖國) 신사를 참배하자 북한은 다음날인 8월 14일 조선중앙통신 논평을 시작으로 8월 22일 외무성 담화를 비롯하여 ‘일제의 조선강점 피해조사위원회’, ‘종군위안부 및 태평양전쟁 피해자 보상대책위원회’ 등 각 사회단체 명의로 일련의 대일 비난 성명을 발표하였다. 북한은 2001년 9월 8일 정권수립 53주년 중앙보고대회에서 일본에 대해 ①대북 적대시정책 전환, ②한반

도 통일을 방해하는 그릇된 정책과 부당한 행위 중단, ③과거의 침략 역사 미화분식과 군국주의 부활 책동의 중지 등을 촉구하였다. 또한 북한은 2001년 9월 10일 외무성 대변인 담화를 통해 일본이 8월 29일 시험발사한 신형로켓 H2A가 군사적 목적으로 전환될 가능성을 우려하며, 이는 북한의 잠정적인 위성발사 중지 조치를 재고하지 않을 수 없게 하고 있다고 밝힌 바 있으며, 9월 11일에는 2명의 국회의원 등 5명으로 구성된 일본 정부 북한시찰단의 입북을 거부하였다.

2001년 11월 28일 일본의 조총련계 신용조합 조사, 12월 17일 북한의 일본인 납치 의혹문제에 대한 조사 중지 조치, 12월 22일 일본의 배타적 경제수역을 침범한 괴선박 침몰 사건 등으로 북·일관계는 지속적인 냉각상태에 있었다.

그러나 2002년 4월 29, 30일 베이징에서 개최된 적십자회담에서 북한은 일본인 납치자 의혹문제에 대해 필요한 조치를 취한다는 입장을 처음 밝히고, 재북 일본인 여성의 고향방문 등 4개항에 합의함으로써 대일 강경정책에서 선화하려는 움직임을 나타내었다.¹⁰²⁾ 또한 북한 외무성 대변인은 7월 26일 요도호 납치관련자의 일본행 여부에 대해 북한이 관여할 이유가 없다고 밝힘으로써 종전의 입장에서 후퇴하였으며, 2002년 7월 31일 브루나이에서 개최된 아세안지역안보포럼(ARF)에서 북·일 외무장관 회담이 이루어져 양국간 국교정상화 협의를 조속히 재개하기로 합의하였다.¹⁰³⁾ 또한 8월 18, 19일 평양에서 개최된 북·일 적십자회담을 통해 북한측의 일본인 실종자 6명 생사확인, 북한 거주 일본인 처들의 10월 하순 제4차 고향방문 등 4개항에 합의하였다.¹⁰⁴⁾

2002년 9월 17일 고이즈미 일본 총리의 방북에 따른 북·일 정상

102) 「연합뉴스」, 제1311호(2002.5.2).

103) 「연합뉴스」, 제1325호(2002.8.8).

104) 「연합뉴스」, 제1327호(2002.8.22).

회담 결과 ①10월 중 국교정상화 교섭 재개, ②일본의 식민지 지배 반성과 대북 경협 제공, ③북한의 피랍 일본인문제 사과와 재발방지, ④핵 국제합의 준수 및 2003년까지 북한의 미사일 발사 유예를 2003년 이후에도 유지 등 4개항에 합의함으로써 양국관계의 새로운 전기를 마련하였다.¹⁰⁵⁾ 그러나 북·일 정상회담 결과가 일본의 여론에 미친 악영향과 북한의 핵개발 시인 등에 따라 양국관계의 급속한 진전은 기대할 수 없게 되었다. 10월 24일 일본 정부가 일시 귀국한 남북 생존자 5명의 영주귀국을 결정한 이후 10월 29일 2년만에 재개된 수교협상은 결렬되었다.

(4) 대중·러정책

남북정상회담 직전 김정일의 방중을 통해 북한의 중국 중시 입장이 천명되었다. 남북정상회담 이후에도 북한과 중국의 우호관계는 6월 19일 김일철 인민무력상의 방중, 10월 9일 장쩌민의 베이징 주재 북한 대사관 방문, 10월 22~26일 중국의 한국전쟁 참전 50주년 행사 참석차 츠하오텐 중국 국방부장의 방북, 2001년에 들어 1월 15~20일 김정일의 방중, 9월 3~5일 장쩌민의 방북 등으로 이어졌다. 특히 김정일은 방중시 개혁·개방의 상징인 상하이 푸둥지구를 방문하여 ‘천지개벽’이라는 표현으로 큰 관심을 표명하였다. 2002년에 들어서는 5월 6일 중국공산당 대표단의 방북 등을 통해 북·중 친선관계가 유지되고 있음을 보여주고 있다. 그러나 중국은 10월 4일 북한으로부터 신의주 특구 초대 행정장관으로 임명장을 수여받은 양빈(楊斌)을 연행함으로써 양국관계의 미묘한 파장을 일으키고 있다.

남북정상회담 이후 북한과 러시아는 푸틴 러시아 대통령의 평양방

105) “조일평양선언,” 『로동신문』, 2002년 9월 18일.

문(2000.7.19~20), 김정일의 방러(2001.7.26~8.18, 2002.8.20~24) 등 3차례의 정상회담을 통해 긴밀한 관계를 유지하고 있다. 2000년 7월 푸틴 러시아 대통령은 북한을 방문하여 김정일과 2차례의 정상회담 결과 7월 19일 동북아 및 한반도 정세, 경협문제 논의 및 선린관계 유지, 안보 위협시 지체없는 상호 접촉, 통일문제의 자주적 해결 지지, 미사일문제에 대한 공동 입장 등 11개항의 ‘조·러 공동선언’을 발표하였다. 2001년 7월 김정일의 장기간 방러 결과, 8월 4일 ①ABM 및 북한 탄도미사일 개발의 정당성, ②한반도중단철도와 시베리아횡단철도 연결, ③6·15 남북공동선언 지지 및 외세배격, ④주한미군 철수 등 8개항의 ‘조러 모스크바선언’을 발표하였다.¹⁰⁶⁾ 그리고 2002년 8월 김정일은 러시아 극동지역을 방문하여 23일 푸틴 대통령과 세번째 정상회담을 개최하였다.¹⁰⁷⁾

이와 같은 북·러 정상회담을 통한 관계 발전과 함께 양국관계는 고위인사의 상호방문 및 제반 분야에서의 협정 체결 등으로 급진전되는 양상을 보이고 있다.¹⁰⁸⁾ 2001년 4월 ‘방위산업 및 군사장비 분야에 관한 협력협정’ 및 ‘2001년 군사협력협정’, 8월 ‘북·러 철도협정’ 체결, 2002년 2월 북한 국제무역촉진위원회와 러시아 극동투자회사간 ‘협조에 관한 비망록’ 조인, 3월 과학협조에 관한 협정 등에서 나타나듯이 각 분야에서 북·러 협조관계가 증진되고 있다. 더욱이 북한은 핵개발 시인 후 군사대표단의 방러 등을 통해 러시아와 군사 협력을 강화하는 양태를 보이고 있다.

106) “조선민주주의인민공화국과 로씨야련방의 모스크바선언,” 『로동신문』, 2001년 8월 5일.

107) 『로동신문』, 2002년 8월 26일; 『연합뉴스』, 제1328호(2002.8.29).

108) 2001년 4월 김일철 인민무력부장의 방러, 2002년 2월 폴리코프스키 극동지역 대통령 전권대표의 방북, 3월 최대복 최고인민회의 의장의 방러, 5월 백남순 외무상의 방러 등이 있었다.

(5) 대유럽 및 아시아정책

남북정상회담 이후 북한은 유럽연합 국가들에 대한 접근을 보다 가속화하기 시작하였다. 2000년 12월 북한은 영국과 외교관계를 체결하였으며, 2001년에 들어 북한은 네덜란드(1.15), 벨기에(1.23), 스페인(2.7), 독일(3.1), 룩셈부르크(3.5), 그리스(3.8) 등과 연이어 외교관계를 맺었다. 이로써 북한은 15개 EU회원국 가운데 프랑스와 아일랜드를 제외한 13개국과 외교관계를 체결하게 되었다. 5월에는 EU의장인 스웨덴의 페르손 총리를 단장으로 하는 대표단이 북한을 방문하여 서방의 국가원수로는 처음으로 김정일과 회담을 개최하였다. 5월 14일 EU 집행위원회의 대북수교 결정 발표 이후 백남준 외무상은 7월 25일 EU대표단과의 회담을 통해 유럽연합과 외교관계 수립에 관한 공동보도문을 발표하였다. 이외에도 2001년 중 영국의 존 커 외무차관, EU경제협력대표단, 영국 외무부 대표단, 스웨덴의 한스 달 그랜 외무차관 등의 방북이 있었다.

북한은 2001년 6월 벨기에 브뤼셀에 태용호 외무성 구주국장 대리를 단장으로 한 대표단을 파견하여 처음으로 EU와의 인권대화에 임하는 동시에 10월 제4차 정치대화 및 2002년 6월 제5차 정치대화를 개최하였다. 또한 2002년 3월 리광근 무역상 등 12명의 경제시찰단이 벨기에, 이탈리아, 스웨덴, 영국 등 유럽4개국을 순방하여 경제관계 확대를 도모하였다.¹⁰⁹⁾ 이와 같은 북한의 대EU 접근 이유는 국제사회에서의 국가위신 제고 및 경제지원 획득에 있다고 볼 수 있다.¹¹⁰⁾ 이와 함께 북한이 “우리는 EU가 하나의 힘있는 극으로 일극

109) 『연합뉴스』, 제1304호(2002.3.14).

110) EU는 2002년에 북한의 상하수도 개선을 위해 560만 유로(약 65억원) 상당의 원조 제공 및 1천900만유로(약 223억원) 상당의 비료 10만톤과 100만유로(약12억원) 상당의 농업기술을 지원할 예정인 것으로 알

세계화를 반대하고 세계 다극화를 지향하면서 정치, 경제, 안보, 외교 분야에서 독자성을 강화하며 지역문제를 자체 해결하기 위해 노력하는데 대해서 주목하고 있다”고 강조하고 있는 점에서 EU와의 관계 강화를 통해 미국 주도의 세계질서에 대응하고자 하는 의도도 작용하고 있는 것으로 볼 수 있다. 북한은 2001년에 들어 캐나다(2.6), 브라질(3.9), 뉴질랜드(3.26)와도 외교관계를 수립하였다.

한편 남북정상회담 이후 2001년 7월 김영남 최고인민회의 상임위원장의 베트남, 라오스, 캄보디아 순방에 이어 2002년 7월 인도네시아, 리비아, 시리아 방문 등에서 나타나듯이 동남아 및 중동 국가들에 대한 관계개선을 적극 추진하고 있다. 또한 북한은 2002년 3월 메가와티 인도네시아 대통령, 5월 천득령 베트남 국가주석, 5월 분양 보라췌트 라오스 총리의 방북을 통하여 동남아 국가 정상들에 대한 초청 외교도 활발히 전개하고 있다. 이와 같은 북한의 대동남아 외교는 이들로부터 국제적 지지를 확보하는 한편 식량 및 자원 획득에 초점을 둔 것으로 평가된다.

려지고 있다. 『연합뉴스』, 제1313호(2002.5.16).

IV. 김정일 정권의 외교전략

본 장에서는 제Ⅱ장에서 논의된 외교정책 목표를 달성하기 위해 김정일 정권이 채택·추진하고 있는 외교전략의 특징을 제Ⅲ장에서 논의한 정책전개 양상과 연계하여 분석해 보고자 한다.

1. 기본전략: '선군외교전략'

북한은 김정일 정권의 외교전략을 '선군외교전법,' '선군외교전략'이라는 용어로 규정하고 있다. 이러한 외교전략의 근간은 김정일이 혁명과 건설에서 구현해 나가는 기본정치방식인 '선군정치'이다. 북한은 1995년 1월 1일 김정일이 "다박솔 초소를 찾으신 날은 이 땅우에 선군정치의 첫 포성이 울린 력사의 날"이라고 주장한다.¹¹¹⁾ 그러나 김일성 사망 직후부터 김정일은 권력서열에서 군부 인사의 중용, 군부대 시찰 및 군관련 행사 참석, 1996년 인민군 창건일(4.25)과 정전협정 체결일(7.27 조국해방전쟁 승리의 날)의 국가명절 제정 등 군부를 중시하는 입장을 보였다. 김정일의 이러한 군사우위정책과 관련하여 1997년 2월 김정일의 55회 생일행사시 김영남의 축하문에 따르면 김정일은 "혁명군대가 혁명의 주체의 핵심력량, 주력군을 이루며, 군대는 곧 인민이고 국가이며 당이라는 독창적인 군중시사상을 내놓았다"는 것이다.¹¹²⁾ 북한은 김정일의 군사우위정책에 대해 "군사를

111) 『로동신문』, 2000년 11월 18일.

112) 『로동신문』, 1997년 2월 16일. 이러한 내용은 1997년 4월 9일 김정일의 국방위원회 위원장 추대 4주년 기념 중앙보고대회에서 조선인민군 총참모장 김영춘 차수의 보고문에서도 나타난다: "경애하는 최고사령관동지께서는 군대는 곧 인민이고 국가이며 당이라는 독창적인 군중시사상을 밝히시고 우리 인민군대를 혁명의 주체의 핵심력량, 주

중시하고 총대로 우리식 사회주의를 옹호 고수하는 것은 위대한 김정일 동지의 확고한 의지이다”¹¹³⁾라고 설명하였으며, 1998년 신년 공동사설을 통해서 “우리 인민군대는 우리식 사회주의의 기둥이다”라고까지 규정하였다. 북한은 김정일의 이러한 군사중시정책을 ‘선군혁명령도’, ‘선군정치’로 규정하였다. 북한은 1998년 9월 헌법 개정과 국가기구 정비, 김정일의 국방위원회 위원장 추대를 “새형의 사회주의 국가정치의 탄생”으로 정의하고, “선군정치는 하나의 체계화된 정치방식으로 완성”된 것으로 규정하고 있다.¹¹⁴⁾ 이는 김정일 정권의 공식 출범과 함께 선군정치가 체계화된 것을 의미한다.

선군정치의 논리 구조는 1999년 6월 16일자 「로동신문」, 「근로자」 공동논설 “우리 당의 선군정치는 필승불패이다”를 통해 표명되었다. 이 논설에서는 선군정치의 핵심 내용을 “군사선행의 원칙에서 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 해결하고 군대를 혁명의 기둥으로 내세워 사회주의위업 전반을 밀고 나가는 령도방식이다”라고 정의한다. 이러한 정의의 정당성은 김정일의 “선군정치는 나의 기본 정치방식이며, 우리 혁명을 승리로 이끌어나가기 위한 만능의 보검입니다”라는 말로 뒷받침되고 있다. 이는 선군정치가 곧 김정일 정권의 모든 대내외정책의 기본전략으로 작동하고 있는 것을 의미한다.

실제로 북한은 선군정치를 “제국주의와의 대결에서 련전련승하는 불패의 정치”와 “강성부흥의 새시대를 펼치는 현명한 정치”라는 두 측면에서 설명하고 있다. 전자는 대외차원의 전략을, 후자는 “전반적인 국

체위업완성의 주력군의 지위에 확고히 올려놓으시었으며 인민군대를 충효일심의 당군으로, 무적필승의 강군으로 강화발전시키시었습니다.” 「로동신문」, 1997년 4월 10일.

113) 「로동신문」, 1997년 10월 10일자 사설.

114) “위대한 령장을 국방의 수위에 모신 우리 공화국은 금성철벽,” 「로동신문」, 2001년 4월 9일.

력을 최상의 높이에 이르게 하는” 대내전략을 의미하는 것이다. 북한은 대외차원으로서의 선군정치를 제국주의와의 사상적·군사적·정치·외교적 대결에서 승리할 수 있었던 원동력으로 설명하고 있다. 이 가운데 외교전략을 의미하는 정치·외교적 대결을 설명하면서 북한은 외교의 배경에는 정치·군사적·경제적 힘이 있다고 전제하고, 제국주의와의 정치·외교적 대결에서 항상 견지해야 할 입장은 “추호의 양보도 없이 혁명의 근본리익을 고수하는 강경한 자세”라는 것이다. 이러한 기본 입장과 함께 북한은 이 논설에서 선군정치는 외교전에서 필승의 담보이고, 자위적 국방력은 제국주의자들에게 커다란 공포를 주고 있으며, 어떤 위협공갈에도 끄떡없이 할 소리를 다하면서 제국주의와 강경하게 맞서 나갈 것을 천명하고 있다. 또한 이 논설에서는 선군정치의 성과로 전쟁의 일촉즉발 시기에 북·미 기본합의문이 채택된 것을 들었다. 북한은 남북정상회담과 남북공동선언 역시 김정일의 선군정치의 산물이라고 주장하고 있다.¹¹⁵⁾

이후 북한은 2002년 4월 1일자 『로동신문』 논설 “선군정치는 우리 시대 반제투쟁의 위력한 무기이다”를 통해 선군정치에 따른 외교전략의 의의를 보다 체계적으로 제시하였다. 이에 따르면 김정일이 내놓은 사회주의건설 방침과 대외전략들은 반세계제국투쟁적 관점에서 나온 것이며, 사생결단에 선군정치의 핵이 있고 본질적 특성이 있다는 것이다. 이와 함께 외교에 관해서는 외교전의 배경에는 정치·군사적 힘이 있다고 강조하고, 북한의 외교는 “남들이 뭐라고 하든 흔들리지 않는 자주적인 외교이며 배짱과 담력으로 맞받아 나가는 강경한 외교이다”라고 규정하였다.

북한은 김정일 정권 출범 이후 수교국 확대 등 외교정책 활성화의

115) 김정일의 당총비서 추대 4주년 기념행사에서 행한 최태복의 보고문, “위대한 령도자를 모시고 선군의 기치높이 나아가는 조선로동당은 필승불패이다,” 『로동신문』, 2001년 10월 9일.

성과와 “적들을 초강경으로 제압”한 것을 김정일의 ‘선군외교전법’¹¹⁶⁾으로 설명하고 있다. 그리고 2002년 10월 김정일의 당총비서 추대 5주년 기념행사에서 전병호는 보고문을 통해 그간의 대외정책 성과가 김정일의 독창적인 ‘선군외교전략과 탁월한 대외활동’에 의해 이루어진 것으로 칭송하였다.¹¹⁷⁾

이러한 북한의 주장은 실제 북한이 전개한 정책을 고려할 때 선전적 차원만이 아니라 실제와 상당히 부합함을 알 수 있다. 예컨대 김정일 정권의 공식 출범을 앞두고 있었던 미사일 발사는 대내적인 선전 효과는 물론 외교전략의 측면에서도 상당한 의미가 있는 것으로 평가된다. 또한 북한이 핵·미사일을 대미 협상의 핵심카드로 활용하고 있는 것도 선군외교전략의 한 예로 설명이 가능하다. 이와 함께 북한이 주장하는 양보는 있을 수 없고, 강경에는 초강경이라는 전술 역시 그간 북한이 전개한 ‘벼랑끝 전술’을 의미한다고 할 수 있다.

2. 안보: ‘균형전략’과 ‘갈등적 편승전략’

김정일 정권은 안보라는 정책목표를 달성하기 위해 ‘균형전략’과 ‘갈등적 편승전략’을 동시에 추진하고 있다. 균형전략이란 강대국의 압박에 대항하여 체제생존을 위해 다른 강대국과 동맹을 맺음으로써 힘의 균형을 이루어 대응하는 전략을 의미한다.

김정일 정권의 안보를 위한 균형전략은 주변4강과 유럽연합에 대한 외교에서 명백히 드러난다. 북한은 1990년대에 들어 세계질서 재편의 주도권이 미국에게 있다는 점을 분명히 인식하여 대미외교 중심의 대주변4강외교를 전개하기 시작하였고, 1993년 3월 NPT탈퇴선언

116) 『로동신문』, 「근로자」 공동논설, “위대한 평장을 모시여 우리 혁명은 필승불패이다.” 『로동신문』, 2002년 4월 22일.

117) 『로동신문』, 2002년 10월 9일.

이후 유신통치기 전반을 통해 북한의 이러한 전략은 계속 유지되었다고 볼 수 있다.

그러나 김정일 정권 공식 출범 이후 북·중 정상회담과 북·러 정상회담에서 나타나듯이 북한의 대중·러 외교정책은 확연한 변화양상을 보였다. 김정일 정권의 공식 출범과 함께 북한은 대미 외교에 초점을 두면서도 미국 주도의 세계질서에 대응하기 위한 균형전략을 적극 강구·추진하고 있는 것으로 평가된다. 이에 따라 김정일 정권은 중국 및 러시아와의 관계 긴밀화를 적극적으로 추진하기 시작하면서 유렵연합과의 외교관계를 강화하고 있는 것이다.

북한의 균형전략은 특히 러시아와의 관계개선 양상에서 명백히 드러난다. 북한은 2000년 2월 ‘조러 친선선린 및 협조에 관한 조약’을 새로이 체결하여 향후 10년간 양국관계를 규정하였다. 이 조약에서는 쌍방 중 일방이 침략을 당할 위험이 조성되거나 평화와 안전에 위협을 주는 정황이 조성되어 상호 협의와 협조의 필요성이 인정되는 경우 지체없이 접촉하기로 하였다. 그리고 다른 일방의 자주권, 독립, 영토안정을 반대하는 조약과 협정을 제3국과 체결하지 않으며 그 어떤 행동이나 조치에도 참가하지 않는다는 것을 규정하였다.¹¹⁸⁾ 북·러는 신조약에서 1961년 체결된 동맹조약의 주요 내용이었던 이념적 연대조항과 자동군사개입 조항을 삭제하였으나, 위와 같은 ‘안보위협 발생시 즉각 접촉’ 조항을 삽입함으로써 제한적 군사협력의 여지를 확보하였다.¹¹⁹⁾ 이로써 북한은 러시아와의 동맹을 통해 미국에 대응할 수 있는 근거를 마련하였다. 그리고 북한은 2000년 7월 ‘조·러 공동선언’과 2001년 7월 ‘조러 모스크바선언’을 통해 반미 연대 입장을 확고히 하였다. ‘조러 모스크바선언’에 대해 북한은 이 선언은 “바로 세

118) 『로동신문』, 2001년 2월 9일.

119) 통일연구원, 『통일환경 및 남북한 관계와 전망: 2000~2001』, (서울: 통일연구원, 2000), p. 81.

계의 전략적 균형과 안정을 파괴하고 독점적 세계지배를 추구하는 제국주의, 지배주의, 반평화세력에 대한 엄숙한 경고로, 세계자주평화에 호력량에 대한 힘있는 고무로 된다”고 평가하면서, “조로 두 나라는 미국의 미사일방위체계 수립과 우주군사화에 반대하며 그에 공동으로 강력히 대처해 나가려는 입장을 견지하고 있다”고 밝혔다.¹²⁰⁾

북한의 대중 관계 긴밀화는 앞에서 논의한 것처럼 김정일 정권 공식 출범 이후 가속화되고 있다. 김정일 정권은 중·러와의 관계 긴밀화 정책을 통해 동북아지역에서 미국과 중국 및 러시아의 역학관계를 활용하여 과거 중·소 분쟁을 활용하였듯이 외교적 실익과 안보를 확보하고자 하는 균형전략을 전개하고 있는 것이다. 북한은 미국의 대북 강경정책에 대응하기 위해 북·중·러간 ‘3각 공조’를 적극 모색하는 균형전략을 추진하고 있으며, 이러한 북한의 입장은 2001년 1월 부시 미행정부 출범 이후 더욱 강화되고 있다.

이와 함께 북한은 EU와 미국의 갈등 가능성에 주목하여 EU와의 관계 강화를 통해 미국 주도의 세계질서에 대응하는 균형전략을 구사하고 있는 것으로 평가된다. 이러한 근거로는 북한이 인식하고 있는 EU의 입장을 들 수 있다. 북한은 EU가 1극세계화를 반대하고 다극화세계를 지향하면서 독자성을 견지하고 있고, 미국의 일방주의, 패권주의를 견제하며, 미국과 EU간 갈등이 증폭되고 있다는 인식을 갖고 있다.¹²¹⁾

김정일 정권의 안보를 보장하기 위한 또 하나의 전략은 갈등적 편

120) “새 세기 조로친선과 자주위업의 리정표를 마련한 력사적 사변,” 『로동신문』, 2001년 8월 22일 사설.

121) “조선 유럽동맹사이의 새로운 관계발전 움직임,” 『로동신문』, 2001년 5월 3일; “<9.11사건>후의 국제정세흐름은 무엇을 보여 주는가,” 『로동신문』, 2002년 9월 19일; “독자성, 통합실현과 이어진 유럽동맹 확대 움직임,” 『로동신문』, 2002년 11월 1일 등을 참조 바람.

승전략이라고 볼 수 있다.¹²²⁾ 편승전략이란 약소국이 강대국의 압박에 직면하여 다른 강대국이 존재하지 않거나, 동맹을 맺어 힘의 균형을 이루기 어려운 경우, 강대국에 정책적으로 동조하여 생존을 모색하는 전략을 의미한다. 한편 갈등적 편승전략은 약소국의 편승 과정의 하나로서 안보위협에 직면해 있는 약소국이 갈등을 야기함으로써 강대국에 편승하는 전략이다. 이와 같은 북한의 안보를 위한 갈등적 편승전략은 특히 대미 외교에서 뚜렷이 나타나고 있다. 이미 제Ⅲ장에서 구체적으로 논의된 바와 같이 북한은 미국이 주도하고 있는 세계질서의 안정에 부정적인 영향을 미치는 대량살상무기를 개발함으로써 미국과의 갈등을 야기하고, 이들 무기를 협상수단으로 활용하여 미국으로부터 안보 유지에 대한 담보와 경제 및 외교적 지원을 최대한 획득하고자 하고 있다. 그러나 김정일 정권은 미국과의 관계를 파국으로 이끌지 않는 수준에서 위협을 가하고 대화와 협력을 유도하고 있다. 따라서 북한은 미국의 요구를 일방적으로 수용하거나 미국에 굴복하지 않으면서 미국과의 관계개선을 추구하는 갈등적 편승전략을 구사하고 있는 것으로 분석된다.

3. 경제: '통제된 개방전략'

북한은 당면한 경제난을 극복하고 강성대국 건설의 최대 과제인 경제강국 건설을 위해서는 대외적인 개방이 불가피하다는 인식아래 외국의 자본과 기술을 유인하는 정책을 추진하고 있다. 그러나 이러한 정책이 우리식 사회주의체제의 유지에 위협이 되지 않는 수준에서 진행되어야 한다는 입장을 명백히 하고 있다. 이와 같은 이중적 목적을

122) 다음의 논의는 장노순, “약소국의 갈등적 편승외교정책: 북한의 통미 봉남 정책,” 『한국정치학회보』 33집 1호 1999 봄, pp. 379~397을 주로 참고하였음.

달성하기 위해 북한은 ‘통제된 개방전략’을 채택·추진하고 있으며, 이러한 개방전략은 김일성 정권에서부터 현재의 김정일 정권까지 일관되게 유지되고 있다.

우선 북한은 개혁·개방의 실시가 자본주의적 요소의 유입을 초래하고, 이는 우리식 사회주의체제의 안정을 위협하는 중요한 요인으로 작용한다는 인식을 가지고 있다. 예컨대 김정일이 1992년에 발표한 ‘사회주의건설의 력사적 교훈과 우리 당의 총로선’이라는 담화에서는 현재 사회주의체제에서 나타나는 위기현상들이 사회주의 제도 자체의 문제가 아니며, 또한 이러한 문제들을 해결하기 위해 자본주의적 방식을 도입할 경우 체제의 위기가 가중될 수도 있음을 강조하고 있다. 또한 1998년 9월 9일의 『로동신문』 사설에서는 “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 확고히 고수하며 사회주의건설을 철두철미 우리식, 주체의 식으로 해나가야 한다”고 주장하면서, “강성대국건설에서 새로운 진격로를 열어놓기 위해서는 우리식의 혁명방식을 철저히 구현해 나가야 한다”라는 입장을 밝힘으로써 북한이 본격적인 개혁·개방정책을 추진하지 않을 것임을 명백히 하고 있다.

둘째, 북한의 대외경제개방 조치는 장기적이고 거시적인 마스터플랜 하에서 체계적으로 전개되는 것이 아니라 하나의 부분적인 조치가 실효를 거두지 못할 경우 다른 개방조치를 추진하는 ‘부분보완적 개방 조치’라는 특징을 가지고 있다.¹²³⁾ 즉 북한은 1970년대 서방선진국들과의 교류확대가 실패함에 따라 합영법 제정을 통한 개방조치를 추진하였고, 이 역시 실효를 거두지 못하자 나진·선봉 경제특구를 통한 개방조치를 추진하였다. 또한 북한은 나진·선봉특구의 개발·운영과정에서 나타난 실패 경험을 바탕으로 체제 손상의 위험이 적고,

123) 형혁규, 『중국식 개혁개방 모델의 대북한 적용 가능성 연구』, 한양대학교 정치학 박사학위논문 초고, 2003년 2월 예정, p. 126.

물류유통이 활발한 중국 접경지역을 선정하여 경제개방을 실시하기 위한 사실상의 경제특구로 신의주특별행정구를 지정하였다.¹²⁴⁾ 그러나 중국과의 의견 조율 부족 및 양빈문제 등으로 인해 신의주 특구 건설이 지연되자 ‘금강산 관광지구법’과 ‘개성공업지구법’을 채택하여 새로운 특구 건설 계획을 제시하였다.

셋째, 북한은 대외경제개방을 자력갱생의 보조수단으로 인식하고 있기 때문에 대외개방정책을 본격적으로 추진하는데 한계를 보이고 있다. 북한은 제Ⅱ장에서 논의된 바와 같이 자력갱생을 통한 경제난 극복을 위해 ‘새로운 분조관리제’ 실시, ‘농업법’, ‘양어법’, ‘인민경제계획법’ 제정, ‘2001.10 경제관리 지침’, 그리고 2002년의 ‘7.1 경제개선 관리조치’ 등에서 보는 바와 같이 경제관련제도를 정비하고 있다. 또한 북한은 실무지식과 전문성을 겸비한 40~50대를 경제관료에 기용하고, 실무진도 30~40대의 젊은 일꾼들로 교체하고 있다. 예컨대 강정모 무역상을 퇴진시키고 대서방 무역실무에 밝은 리광근 전 종합설비수출입회사 사장을, 그리고 재정상에는 재정·금융 전문가인 문일봉 전 러시아 주재 북한 대표를 임명하였으며, 조선중앙은행 총재에는 국제합영 전문가인 김완수 전 재정상 부상을 기용하였다.¹²⁵⁾ 그러나 북한은 여전히 사회주의 계획경제의 고수를 강조하고 있으며, 전문기술관료들 간 정책경쟁보다는 유일체제 하의 충성심경쟁이 우선시되는 양상을 보이고 있기 때문에 본격적인 대외개방이나 실용주의 정책의 채택과 같은 근본적인 경제정책의 변화를 어렵게 하고 있다.

따라서 북한의 자력갱생 원칙은 사회주의 계획경제의 구조적인 문제점으로 지적되고 있는 산업구조의 불균형 심화, 근로자들의 생산의

124) 신의주특별행정구에 대한 구체적인 내용은 통일부, 「신의주특별행정구」 지정 관련 설명 자료, 2002. 9를 참조 바람.

125) 북한의 인사행정에 관한 구체적인 논의는 최진옥, 「북한의 인사행정」 (서울: 통일연구원, 1999)를 참조 바람.

육 상실 및 노동생산성 정체, 자본·기술 및 경영 관리능력의 부족, 사회간접자본 미비 등의 문제를 해결하고, 대외교역 확대와 선진기술 및 해외자본의 도입을 통한 경제적 이익 창출과 이에 따른 경제 회생에 장애 요인으로 작용하고 있다 하겠다.

요컨대 북한의 경우 대외경제개방정책은 추진과정에서 수반될 수밖에 없는 자본주의적 인식의 확대, 서구식 민주주의 개념의 확산 등으로 인해 체제의 안정성 유지와 직결되어 있는 바, 북한은 우리식 사회주의의 훼손을 초래하지 않는 범위 내에서 대외개방정책을 추진하기 위해 통제된 개방전략을 채택·전개하고 있다.

4. 대남 및 통일: ‘이중전략’(‘민족기획’ 및 경제적 실리추구)

‘민족기획전략’은 “통일지향 민족정서를 자극하며, 남북의 우리끼리 해결할 수 있다는 심리를 고양시킴으로써 국민의 안보의식을 약화시키며, 동시에 미국의 한반도 문제への 개입여지를 축소시킬 수 있다”는 북한의 대남전략을 의미한다.¹²⁶⁾ 북한의 민족기획전략은 오랜 연원을 갖는 것이다. 북한은 정권 수립시부터 대남적화통일을 목표로 한 대남정책을 지속적으로 추진하여 왔으며, 1972년 7·4남북공동성명에서 천명된 ‘자주, 평화통일, 민족대단결’이라는 통일3원칙을 대남전략의 기본틀로 삼아왔다. 즉 김일성은 7·4남북공동성명 채택 직후 ‘자주’는 주한미군 철수와 외세간섭 배제이고, ‘평화통일’은 남한의 군사시설 보장, 장비현대화, 군사연습 중지이며, ‘민족대단결’은 남한의 반공법, 국가보안법의 철폐를 의미하는 것으로 해석하였는 바, 북한은 이를 대남전략의 근간으로 줄곧 활용해 왔다.

126) 한국전략문제연구소, 「북한의 정책변화 평가: 서해교전-경제조치-장관급회담」, 정책토론회 결과보고서, 02-08, p. 5.

북한은 1980년대 사회주의권의 체제변혁 상황에 직면하여 ‘조선민족제일주의’를 내세워 내부결속을 도모하는 한편 ‘민족대단결’을 명분으로 한 통일전선전술에 주력하는 양상을 보이기 시작하였다. 북한이 통일전선전술에 주력한 구체적인 내용은 김일성이 1990년 5월 발표한 ‘조국통일 5개방침’ 가운데 하나인 ‘전민족적인 통일전선의 형성’으로 보다 체계화되기 시작하였다. 김일성은 1991년 8월 1일의 담화 “우리 민족의 대단결을 이룩하자”를 통해 민족대단결의 중요성을 강조하였고, 이러한 북한의 입장은 1993년 4월 김일성이 작성하였다는 “조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령”으로 집대성되었다. ‘10대강령’은 사회주의권 붕괴라는 세계질서 재편과정에 부응하여 체제유지를 위해 남북공존을 모색하려는 측면도 있으나, 여전히 통일전선전술의 지속적인 추진이라는 이중성을 내포하고 있는 것이었다. 북한은 ‘민족주의’ 또는 ‘민족대단결’ 개념이 남북한 주민 모두에게 호소력이 있다는 판단에서 ‘10대강령’을 제시함으로써 민족주의 문제의 주도권을 장악하고 남한의 국론분열을 유도하고자 한 것이다.

이러한 북한의 대남전략은 김일성 사망 이후에도 그대로 견지되었다. 김정일은 1997년 이른바 ‘8·4로작’을 통해 ‘통일3원칙’을 “조국통일문제를 민족의 의사와 리익에 맞게 민족자체의 힘으로 풀어나갈 수 있는 근본립장과 근본방도를 천명한 조국통일의 초석”으로, ‘10대강령’을 “온 민족의 단합을 이룩하여 조국통일의 주체적 역량을 강화하기 위한 정치강령”으로, 연방제 통일방안을 “통일국가의 전모와 그 실현방도를 밝힌 설계도”로 정의하였고, 이를 ‘조국통일의 3대헌장’으로 규정하였다. 그리고 김정일은 1998년 4월 “민족의 대단결은 철저히 민족자주의 원칙에서 기초하여야 한다”는 것을 첫번째 항목으로 제시한 ‘민족대단결 5대방침’을 발표하였다. 이와 같이 김일성 사후 북한의 대남정책은 기존 전략의 동일선상에 있는 것이며, 자주와 민족

대단결은 그 기본틀로서 작동하였다.

2000년 6월 남북정상회담과 6·15 남북공동선언은 앞서 논의된 바와 같이 북한의 복합적인 의도의 소산으로 특히 공동선언 제1항에 북한이 견지해 온 ‘자주통일’을 명시함으로써 김정일이 통일문제를 주도하고 있음을 내세우고, 민족기획전략의 새로운 토대를 마련하게 되었다. 북한은 남북공동선언이 게재된 『로동신문』에 미군철수를 주장하는 내용과 “미제는 조선전쟁의 도발자”라는 기사를 실었을 뿐만 아니라, 연이어 미군철수, 민족대단결, 연방제방식의 통일, 민족자주 등 기존 주장 내용을 강조하였다.¹²⁷⁾

북한은 2000년 8월 15일 ‘북남공동선언을 지지환영하며 그 실천을 위한 공화국 정부, 정당, 단체연합대회’를 개최하여 공동선언의 철저한 실천을 위한 결의문을 채택하였다.¹²⁸⁾ 이 대회에서 양형섭은 보고문을 통해 “우리 민족끼리 자주적으로 통일문제를 해결해 나가는 원칙을 견지하는 길만이 통일로 나아가는 유일한 길”로 못박고, “우리 민족내부문제에 간섭하려는 그 어떤 외세의 기도도 단호히 배격하여야 할 것”을 주장하였다. 이후부터 북한은 민족기획전략을 본격적으로 추진하기 시작하였다. 앞에서 논의한 것처럼 북한은 공동선언 발표 6개월의 총화, 2001년 신년공동사설을 통해서 민족자주와 외세배격을 강조하였다. 또한 북한은 2001년 1월 10일 ‘우리민족끼리 통일의 문

127) 『로동신문』, 2000년 6월 16일; 6월 17일; 6월 18일; 6월 23일; 7월 11일; 7월 14일, 7월 24일 등을 참조 바람.

128) 공동결의문의 내용은 다음과 같다: 1. 우리는 나라의 통일문제를 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 나가는 것을 최고의 원칙으로 삼고 이 원칙을 관철해 나갈 것이다. 2. 우리는 낮은 단계의 연방제통일방도와 연합제안의 공통성을 살려 하나의 통일국가를 지향하는 현실적이며 실천적인 조치들을 적극 취해 나갈 것이다. 3. 우리는 여러 분야에서 북과 남사이의 협력과 교류를 적극 추진시켜 나갈 것이다. 4. 우리는 북남공동선언을 지지하는 해내외의 각당, 각파, 각계각층과 런던하고 단결을 강화해 나갈 것이다. 『로동신문』, 2000년 8월 16일.

을 여는 2001대회'를 개최하여 7천만 겨레에게 보내는 호소문을 채택하였는 바, 이 호소문을 통해 “외세와의 공조를 배격하고 민족공조로 통일문제를 우리 민족 자체의 힘에 해결해나가자”고 주장하는 동시에 2001년을 ‘우리민족끼리 통일의 문을 여는 해’로 정하고, ‘6.15-8.15민족통일축진운동기간’으로 설정하여 이 기간에 조국통일 운동에서 새로운 양상을 일으킬 것을 주장하였다.¹²⁹⁾ 북한은 2001년 3월 한·미 정상회담 이후 3월 13일 개최 예정인 제5차 남북장관급회담 연기를 요청하여 남북당국간 대화를 동결하면서 ‘민족공조’를 보다 강력히 제기하였다. 이는 북한이 2001년 미국의 부시 행정부 출범 이후 미국의 대북 강경정책으로의 선회를 인식함으로써 ‘민족공조’를 보다 강조한 것으로 볼 수 있다.

북한은 앞에서 논의한 것처럼 2001년 5월 6·15 선언 1주년 기념회의, 2002년 1월 정부·정당·단체 합동회의 등을 통해 이러한 민족기획전략을 지속적으로 표명하였다. 북한이 남북정상회담 이후 남북당국간 대화의 지속 또는 단절과 관계없이 남한과 민간차원의 각종 대화와 행사 개최에 적극적인 입장을 보이고 있고, 이를 통일운동이고양된 것으로 평가하고 있는 것은 민족기획전략 추진을 입증하는 사례이다. 북한은 2002년 1월 부시 미대통령의 ‘악의 축’ 발언 이후 민족공조, ‘우리 민족끼리’를 더욱 강조하는 양상을 보이고 있다.¹³⁰⁾

이러한 북한의 민족기획전략은 북한의 핵개발 시인 이후 개최된 제8차 장관급회담에서 김영성 북측단장이 “바깥 날씨가 어떻든 우리 민족끼리 힘을 합쳐서 민족문제를 풀어가자”는 언급에서 분명히 나타난다. 또한 앞장에서 지적한 것처럼 2002년 10월 28일자 조국평화통일위원회 대변인 담화 역시 미국의 핵 압력에 민족공조를 주장한 것

129) 『로동신문』, 2001년 1월 11일.

130) “<우리 민족끼리>, 자주통일의 이 대명제를 높이 들고 나가자,” 『로동신문』, 2002년 6월 10일.

이다. 북한은 미국이 핵문제를 빌미로 남북관계 개선에 제동을 걸고 있으므로 통일을 반대하는 미국에 공조하는 것은 우리 민족의 이익을 침략자에게 맡기는 매국적 행동이라고 비난하면서 “온 민족이 선군정치를 옹호할 것”을 주장하고 있다.¹³¹⁾ 이는 외세와의 공조대신 남한과의 공조를 통해 핵문제에 대처하면서 남한 내부의 반미의식을 자극하려는 의도로 볼 수 있다.¹³²⁾

한편 북한은 경제 회생 뿐만 아니라 재도약을 통한 강성대국 건설을 위해서는 외부의 경제지원이 불가피하다는 인식 하에 남한으로부터 대규모 경제지원을 획득하고자 하는 경제적 실리 추구를 적극 강화하고 있다. 특히 핵·미사일 문제 등으로 인해 미국과 일본으로부터의 경제지원 획득이 용이하지 않은 상황에서 북한은 남북관계 개선을 통한 경협 확대가 다른 어느 국가로부터의 경제지원 보다 실익을 가져올 것이고, 사실상 유일한 대안이라고 인식하고 있는 것으로 평가된다. 이에 따라 북한은 6.15공동선언 4항에 “경제협력을 통한 민족경제의 균형발전”을 명시함으로써 남한으로부터 경제지원을 도출할 수 있는 근거를 마련하였다. 또한 북한은 핵개발 시인 이후에도 장관급회담, 남북경제협력추진위원회, 남북개성공단건설 실무협의회 및 임진강 수해방지 실무협의회 등을 비롯한 당국간 대화뿐만 아니라 합의 사항의 이행에도 적극적으로 호응하는 양상을 보이고 있다.

요컨대 북한의 대남 및 통일전략은 민족기획 및 경제적 실리추구라는 이중전략의 구사로 요약된다 하겠다.

131) 『로동신문』, 2002년 11월 15일.

132) 통일부, 『북한동향』, 주간 제615호 2002.10.25~2002.10.31, p. 7.

V. 결론: 한국의 정책적 고려사항

1998년 9월 김정일 정권의 공식 출범 이후 북한이 전개하고 있는 외교·대남정책을 종합적으로 평가하면 다음과 같다.

첫째, 김정일 정권은 1998년 8월 국력을 정치·경제·군사·문화 모든 분야에서 최강의 경지에 도달한다는 ‘강성대국론’을 내걸고 공식 출범하였지만, 실질적으로는 인민의 기본 욕구가 충족되지 못할 정도의 심각한 경제상황에 처해 있었다. 따라서 김정일 정권의 핵심 목표와 대내외정책의 초점은 체제유지에 있을 수 밖에 없었으며, 외교·대남정책 역시 체제안정성 확보라는 국가 목표를 달성하기 위한 전략 하에서 추진되고 있는 것으로 볼 수 있다. 이를 위한 북한 외교의 초점은 외부로부터의 경제지원과 함께 미국으로부터의 체제보장 확보에 두어지고 있다.

둘째, 김정일 정권의 공식 출범과 함께 북한은 대미 외교에 초점을 두면서도 미국 주도의 세계질서에 대응하기 위한 외교정책을 적극 강구·추진하고 있는 것으로 평가된다. 이에 따라 김정일 정권은 중국 및 러시아와의 관계 긴밀화를 적극적으로 추진하기 시작하면서 EU 및 아시아·중동지역 국가들과의 외교관계를 강화하고 있는 것이다. 이러한 북한의 입장은 2001년 1월 조지 W. 부시 미행정부 출범 이후 더욱 강화되고 있는 것으로 분석된다.

이러한 맥락에서 김정일 정권의 대주변 4강외교는 ‘대미외교를 중심으로 한 주변4강외교’에서 ‘균형적 대주변4강외교’로 전환되었다고 평가된다. 북한은 중·러와의 관계 긴밀화 정책을 통해 동북아지역에서 미국과 중국 및 러시아의 역학관계를 활용하여 과거 중·소 분쟁을 활용하였듯이 외교적 실익과 안보를 확보하고자 한다고 볼 수 있다. 북한은 미국의 대북 강경정책에 대응하기 위해 북·중·러간 ‘3각

공조'를 적극 모색하고 있는 것이다.

셋째, 김정일 정권의 외교·대남정책 추진에 영향을 미치는 핵심적인 요인은 유일·폐쇄체제라는 정치·사회체제의 성격인 바, 북한은 외부사조의 유입을 차단할 수 있는 외교·대남정책 추진을 강구하고 있다고 평가된다. 예를 들어 북한은 미국·일본과의 관계 개선에서 파생하는 체제개방 효과보다는 EU 등 다른 서방국가들과의 관계개선을 덜 위협적인 것으로 인식하여 이들에 대한 접근을 가속화하고 있다고 볼 수 있다. 북한의 대남정책 역시 이 범주에서 벗어나지 못하고 있으며, 2002년 9월 12일 지정한 '신의주특별행정구' 역시 '통제된 개방전략'이라는 구도 하에 추진되고 있는 것이다.

넷째, 남북정상회담과 그 이후 북한이 전개하고 있는 대남정책을 살펴보면 김정일 정권은 여전히 진정한 남북화해·협력을 추구하고 있지 않은 것으로 평가된다. 진정한 남북화해·협력의 지표는 화해·불가침·교류협력이라는 남북관계 핵심 부문의 균형발전이라고 볼 때, 불가침 분야는 초보적인 단계에 머물러 있을 뿐만 아니라, 북한은 여전히 대미 평화협정, 주한 미군철수 등을 주장하고 있기 때문이다.

다음에서는 결론에 대신하여 한국의 정책적 고려사항을 제시해 보고자 한다.

첫째, 현 시점에서 한반도의 가장 시급한 과제는 북한의 핵을 비롯한 대량살상무기 문제를 하루 속히 해결하여 남북관계가 재도약할 수 있는 발판을 마련하는 것이다. 이는 북한의 대량살상무기, 특히 핵문제가 해결되지 않는 한 한반도 위기가 고조되고 남북화해협력이 무산될 수 있기 때문이다. 따라서 한국은 기본적으로 북한 핵문제 해결이란 북한이 핵무기 개발 계획을 포기하고 이미 개발된 장비와 시설을 폐기하는 것 이외에는 다른 대안이 없다는 현실적 인식을 바탕으로 국제적 공조를 강화하여 북한의 핵개발 포기를 설득하여야 한다. 이

와 함께 한국은 미국과의 공조를 통해 북한 핵문제의 평화적 해결에 주력하면서 미국과 북한의 빅딜(big deal)을 적극 중재할 필요가 있는 바, 1994년 6월 지미 카터 전 미대통령의 방북을 통한 위기 해소의 경우와 유사한 차원에서 문제 해결을 모색할 수 있을 것이다.

둘째, 남북관계의 실질적인 개선을 위해서는 「화해·불가침·교류협력」이라는 3부문의 균형적인 개선이 이루어져 나가야 하는 바, '쉬운 문제부터 해결하는 대화'를 하되, 남북관계 전반의 균형된 개선을 추구하여야 하며, 이를 위해서는 '정경분리원칙'을 재고 할 필요가 있다. 현재 대북정책의 기본 접근방법이 되고 있는 남북한간의 신뢰회복을 위해 정치·군사이슈와 경제이슈를 분리하여야 한다는 '정경분리원칙'에 입각한 「기능주의적 접근방법」은 한계가 있다는 점에 유의해야 한다. 물론 남북한 신뢰구축에 있어서 경협이 중요한 역할을 한다는 사실은 부정할 수 없으나, 군사분야에서의 관계개선이 이루어지지 않은 상황에서의 경협은 한계에 직면할 수밖에 없다는 점과 기능주의적 접근방법은 학문적으로나 실제적으로 그 적용상의 한계가 이미 잘 알려져 있다. 특히 기능주의는 개방되고 다원화된 민주주의 정치체제 간에 응용되는 이론으로서 여타 체제와의 관계, 특히 남북한 관계에의 적용에는 한계가 있다는 점을 간과해서는 안된다 하겠다.

다시 말해서, 남북간 경협과 교류·협력이 확대된다고 해서 군사분야의 문제들이 저절로 해결되는 것은 아니라는 점이다. 특히 북한이 군사·평화문제는 북·미간의 협의사항이라고 고집하고 있는 상황에서는 경협과 철도·도로의 연결문제에 국한되어 있는 군사회담이 군사적 긴장완화와 군비통제로 자연스럽게 이어질 것으로 기대하기는 어려운 것이다. 또한 비군사분야의 교류가 군사분야로 확산될 것이라는 주장은 북한으로 하여금 군사분야 문제(군사적 위기 조성과 군사적 위협수단 활용)를 계속 상황적 협박수단(예: 남측 지원 필요시 혹

은 양보 획득 필요시)으로 악용하려는 충동을 허용 혹은 유발한다는 취약점을 간과하고 있다.¹³³⁾ 이러한 맥락에서 김근식 박사는 이제는 정경분리를 넘어 경협이 남북관계 개선과 민족화해에 기여하고 역으로 남북관계 개선을 통해 경협이 더욱 탄력을 받고 장기적으로는 수익성을 확보할 수 있는 이른바 ‘정경보완’의 새로운 원칙을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 주장하고 있다.¹³⁴⁾

셋째, 북한의 급격한 변화를 상정한 대북 인식을 재정립함으로써 현실에 부응한 대북정책을 추진하여야 한다. 즉 북한체제의 특수성에 비추어 볼 때 북한의 대남정책 변화 및 개혁·개방유도를 위한 한국의 정책수단은 현실적으로 한계가 있다는 인식 하에 실현 가능한 ‘현실주의적 대북정책’을 입안·추진하는 것이 바람직하다는 것이다. 따라서 거시적이고 비현실적인 남북관계 개선 구도의 달성에 집착하기 보다는 실현 가능성이 있는 사안의 성사에 초점을 두어야 한다.

넷째, 지금까지의 단편적이고 축차적이며 일방적인 경제협력 방식 보다는 경제지원과 우리가 겨냥하는 목표를 연계시키는 종합된 전략을 수립·추진하여야 한다. 대북 포용정책, 강경정책이라는 사실상 실체가 모호한 이분법적 사고에서 탈피하여 북한에 대해 시정을 요구할 사안은 제기하고, 한국이 제공할 수 있는 것은 제공하는 방향으로 정책을 전환할 필요가 있다.

다섯째, 한·미 공조체제가 유지되어야 남북관계가 진전될 수 있는 상황이 전개되고 있다는 점에 주목해야 한다. 이는 한·미관계는 남북관계와 북·미관계에 필연적으로 영향을 미치기 때문에 현실적 차원에서 한·미간 정책 협력이 남북 및 북·미간 관계에 우선하기 때

133) 한국전략문제연구소, 「북한의 정책변화 평가(서해교전-경제조치-장관급회담)」, p. 7.

134) 김근식, “햇볕정책: 평가와 과제,” 국방대학교 안보문제연구소 세미나 발제문, 2002년 12월 12일, pp. 7~8.

문이다. 그러나 이러한 입장이 한국의 미국에 대한 일방적인 추종으로 인식되지 않도록 하는 것이 중요하다. 따라서 한·미양국은 양국간에 이견과 갈등이 발생할 수 있다는 사실을 인정하고, 상호간 객관적 기준에 의한 비판과 요구를 수용하여 이견을 해소해 나가는 노력을 경주해야 한다. 이와 함께 한국정부는 한·미간 불평등 요인을 제거해 나가는 동시에 남북화해협력시대에도 한·미동맹체제의 유지는 한반도의 평화정착과 평화통일과정에서 중요한 역할을 담당할 수 있다는 점, 한·미동맹체제는 안보환경의 변화에 따라 양국간의 협의와 합의에 의해 조정될 수 있다는 점 등을 국민들이 이해할 수 있도록 대국민 설득 활동을 적극 전개해야 한다. 요컨대 한·미공조체제가 유지되어야 민족공조를 내세우면서 한·미관계의 틈새를 비집고 들어오려는 북한의 의도를 저지하는 한편, 대북 관계에서 한국정부가 영향력을 행사할 수 있는 것이다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 곽태환 외. 『북한의 협상전략과 남북한 관계』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997).
- 김달중 편저. 『외교정책의 이론과 이해』 (서울: 도서출판 오름, 1998).
- _____. 『한국의 외교정책』 (서울: 도서출판 오름, 1998).
- 김용호. 『현대북한외교론』 (서울: 도서출판 오름, 1996).
- 김철우. 『김정일 장군의 선군정치』 (평양: 평양출판사, 2000).
- 민족통일연구원. 『통일환경과 남북한관계: 1998~1999』 (서울: 민족통일연구원, 1998).
- 박재규. 『북한의 신외교와 생존전략』 (서울: 나남출판, 1997).
- 유석렬. 『북한의 체제위기와 한반도통일』 (서울: 박영사, 1997).
- 전웅. 『외교정책론』 (서울: 법문사, 1989).
- 전현준. 『김정일 정권의 분야별 정책변화 추이분석: 『로동신문』 (1994. 7. 4~2001. 11. 31) 사설·정론·논설을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2001).
- 최진욱. 『북한의 인사행정』 (서울: 통일연구원, 1999).
- 통일부. 『1998통일백서』 (서울: 통일부, 1999).
- 통일부. 『2000 통일백서』 (서울: 통일부, 2000).
- 통일연구원. 『통일환경 및 남북한 관계와 전망: 2000~2001』 (서울: 통일연구원, 2000).
- _____. 『통일환경과 남북한관계: 1999~2000』 (서울: 통일연구원, 1999).

통일원. 『통일백서 1997』 (서울: 통일원, 1997).

허문영. 『북한외교의 특징과 변화 가능성』 (서울: 통일연구원, 2001).

형혁규. 『중국식 개혁개방 모델의 대북한 적용 가능성 연구』, 한양대학교 정치학 박사학위논문 초고, 2003년 2월 예정.

W. Lippmann and C. V. Crabb, Jr., *American Foreign Policy in the Nuclear Age* (New York: Harper and Row, 1972).

2. 논문

김근식. “햇볕정책: 평가와 과제,” 국방대학교 안보문제연구소 세미나 발제문 2002. 12. 12.

유광진. “북한의 대중국외교정책: 변화와 전망,” 북한연구학회, 『북한연구학회보』 제5권 제1호, 2001.

이종석. “북한 외교의 변화와 남북한관계,” 한국외교협회, 『외교』 제 54호 2000. 7.

이즈미 하지메. “‘김정일 외교’의 한계와 한반도정세 전망,” 『극동문제』 2002년 6월호.

임동원. “한국의 국가전략-개념과 변천과정-,” 세종연구소, 『국가전략』 제1권 1호, 1995년 봄·여름.

장노순. “약소국의 갈등적 편승외교정책: 북한의 통미봉남 정책,” 『한국정치학회보』 33집 1호 1999 봄.

전현준. “김정일 정권의 대남정책과 남북관계 전망,” 통일연구원, 『통일연구논총』 제7권 2호 1998.

정규섭. “김정일 체제의 외교정책-지속과 변화-,” 북한연구학회,

『북한연구학회보』 제3권 제1호, 1999.

3. 기타

통일부. 『「신의주특별행정구」 지정 관련 설명 자료』, 2002. 9.

통일부. 『북한동향』.

한국전략문제연구소. 『북한의 정책변화 평가: 서해교전-경제조치
-장관급회담』, 정책토론회 결과보고서, 02-08.

『근로자』.

『内外通信 綜合版』.

『内外通信』.

『로동신문』.

『민주조선』.

『연합뉴스』.

『조선중앙방송』.

『조선중앙방송』.

『평양신문』.