

체제유지를 위한 북한의 안보외교 정책

홍 관 희*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|---------------------|-------------|
| I. 序 論 | 정책 : 생존전략 |
| II. 북한의 전통적 안보외교정책 | IV. 전망 및 결론 |
| III. 체제위기下의 북한 안보외교 | |

I. 서 론

1996년 9월의 북한 잠수함 침투사건은 북한 안보외교정책의 목적이 어디에 있는지 의구심을 갖게 하기에 충분하다. 잠수함 침투사건 며칠전만 해도 나진-선봉 특구의 개발을 위해 서방국가와 남한으로부터 경제투자와 식량지원을 구하고 있었던 북한이었다. 비단 이번 사건 뿐만 아니라, 4월의 관문점 무력 투입사건, 한국系 미국인의 간첩혐의 체포와 석방, 동해안 미사일 발사위협 등 북한 군사외교행동은 과연 북한이 심각한 내부 식량난에도 불구하고 무력에 의한 남한적화전략을 고수하고 있지 않나 하는 강한 의구심을 한국국민에 불러 일으켰다. 그렇지 않으면, 체제위기에 직면한

* 민족통일연구원 책임연구원

북한내부에 그 대처방안을 둘러싸고 強·穩派間 권력투쟁이 벌어지고 있고, 이번 사건이 그 하나의 결과일 수도 있다. 또는 잠수함 침투병력이 重武裝하지 않았고 침투작전이 효율적이지 못했다는 점에서 과거에도 자주 있었던 단순한 정규적 정찰행위가 아닌가 하는 추론도 가능하다. 잠수함 사건에 대한 해석은 추후 對북한 대응방식을 둘러싸고 한·미간 견해 차이의 중요한 요인으로 발전해왔다.

좀더 거슬러 올라가 최근 수년간 북한의 외교행동을 살펴볼 때, 북한 안보외교는 前例없는 격변과 동요를 계속해왔음을 발견할 수 있다. ‘벼랑외교’式 외교전술은 1993년 북한이 NPT탈퇴를 선언한 이후 특히 대미관계에서 매우 효율적으로 작동해왔으며, 이후 북한은 미국으로부터 요구사항이 있을 때마다 위기상황을 조장하고 미국에 대한 압력을 행사하여 미국으로 하여금 對북한 협상과정에 들어오도록 함으로써 소기의 목적을 달성해왔다. 특히 김일성 사후에는 이른바 ‘조문과동’을 빌미로 남북관계를 사실상 외면하고 대미직접관계에만 주력하여, 한미관계를 이간하고 남한을 고립시키려는 국제적 포위 내지 우회전략을 구사해왔다. 1994년 10월, 북한은 오랫동안의 지리멸렬한 협상 끝에 미국과 제네바 핵협상(Agreed Framework)을 실현시켰으며, 이를 토대로 미국과의 군사회담을 추진하면서 정전체제를 새로운 북-미 평화체제로 대체하려는 노력을 경주해왔다.

한편 미국은 포용정책의 명분하에 이미 성립된 미-북 핵합의를 주요한 발판으로 삼아, 북한정권에 먼저 경제적 혜택을 부여하면서 국제사회로 유도하려는 이른바 「연착륙」정책을 추진하고 있으며, 북한의 對南적대정책에 대응하여 對북한 강경책을 고수하려는 한국과 이견을 보이고 있다. 과연 북한의 새로운 안보외교정책의 실체가 무엇이며, 이에 어떻게 효과적으로 대응해 나갈 것인가 하는 문제는 앞으로 우리의 안보 및 통일정책에 있어 매우 중대한 문제라 하겠다.

북한의 이러한 새로운 안보외교 공세의 底邊에는 최근 수년간 진행되어 온 그들의 체제위기가 도사리고 있음을 부인할 수 없다. 1980년대말 이래 북한의 대내외적 환경은 격변을 거듭해왔으며, 그들의 체제위기를 가속화시켜왔다. 이 시기에 북한의 경제상황은 급속히 악화되었으며, 동유럽의

사회주의 체제가 붕괴되었고, 소련은 해체되었으며, 공산주의 중국은 자본주의에로의 변형을 시작하였다. 독일은 서독으로 '흡수'통일되었으며, 남북한간 경제력 격차는 현격히 벌어졌고, 그리하여 오랜동안 유지되어 온 북한의 군사적 우위는 위협받게 되었다. 이제 평양은 남한에 의한 또 하나의 '흡수'통일 위협에 직면해있음을 인식하고 있다. 대강 이러한 요소들이 북한으로 하여금 하나의 '생존전략'으로서 과거와는 다른 새로운 종류의 공세적이고 매우 임기능란한 안보외교정책을 추진하게 한 배경이 아닌가 한다. 북한은 구조적 체제위기를 벗어나기 위한 출구로서 외교정책을 선택한 것으로 보이며, 구체적으로 미-일과 외교관계를 수립하고, 중-러와는 우호관계를 復元하면서, 남한에 대해서는 적대적이고 포위전략을 지속하는 새로운 안보외교정책을 추진하고 있다. 이러한 와중에서 북한은 제한적 경제개방을 추진하고, 核凍結에도 불구하고 각종 군사력을 강화하여, 현재의 對南열세를 만회함으로써, 장차 새로운 남북대결을 준비하고자 하고 있다.¹⁾

이 글은 북한의 전통적인 군사안보정책을 검토하고, 현재 직면하고 있는 체제위기를 극복하기 위한 생존전략으로서 북한이 어떻게 새로운 안보외교를 추진하고 있는지 살펴보려고 한다. 이를 위하여 북한 안보외교정책의 변화를 초래한 요인들의 분석과 변화의 방향, 곧 생존전략으로서 북한이 취하고 있는 구체적 안보외교정책의 동향이 고찰될 것이다.

II. 북한의 전통적 안보외교정책

우선 안보외교란 국가안보를 효율적으로 수호하기 위한 외교정책이라고 할 수 있다. 국가안보란 전통적으로 외부의 물리적 공격으로부터 국가의 생존과 번영을 확보하고 국민의 자유, 생명과 재산을 보호하려는 自衛조직

1) 북한의 의도에 관하여 전 주북한 동독대사를 역임한 바 있는 한스 마레츠키(Hans Maretzki)는 흥미롭게도 북한에는 남북한간 점진적 대화를 추진할만한 주체가 없으며, 북한은 현재 현상유지를 가장 당면한 국가목표로 삼고 있다고 말하고 있다.

로 이해되어 왔으나, 오늘날 세계가 점차 다원적이고 상호의존적인 것으로 변화하면서 국가안보의 개념도 보다 확대되어, 단순한 자위조치 이상의, 국가가 보유한 諸가치의 수호의 의미를 포함하게 되었다.²⁾ 그러나 대부분의 국가들이 현상보전을 위한 방어적 안보정책을 채택하고 있고 또 이것이 正常的인 현상인데 反하여, 북한은 “현상타파적이고 팽창주의적” 안보정책을 추진해 왔는 바, 이는 건국 초기 북한의 체제목표와 무관하지 않다. 물론 북한의 현상타파 및 팽창정책이 한반도 통일에 국한되어 있고 주변국에 대하여 無制限 확대적용되는 것은 아니라는 의미에서 廣義의 방어적 안보개념으로 볼 수도 있을 것이나,³⁾ 대한민국의 입장에서 볼 때 북한의 적화통일 정책은 국가안보의 최대 위협요인으로서 더할 나위없는 공격적 팽창주의적 안보정책임을 부인할 수 없다. 북한은 소련군의 도움으로 공산체제를 수립한 이후 한반도의 赤化를 체제 목표로 삼아왔으며, 이러한 체제 목표를 실현하기 위해 “궁극적인 목표를 적화통일에 두고 3대혁명역량 강화와 4대군사노선을 골간으로 하는” 군사전략을 추진해왔다.⁴⁾ 북한의 전통적인 안보정책목표 및 군사전략은 다음과 같이 요약될 수 있다.

1. 정책기조

가. 국방에서의 ‘自衛’와 4대 군사노선

북한이 지난 1955년 이후 주체사상을 창안·발전시켜 온 동기는 복합적이다.⁵⁾ 우선 ‘자주(independence)’와 ‘자력갱생(self-reliance)’의 이념을

2) 강성학, “북한의 안보정책 및 군사전략,” 강성학·양성철 공편, 「북한외교정책」(서울: 서울프레스, 1995), pp. 77~78 참조.

3) 정영태, 「북한 군사정책의 전개양상과 핵정책 전망」(서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 7~9 참조.

4) 「국방백서」(서울: 국방부, 1993), p. 43; 정영태, 「북한 군사정책의 전개양상과 핵정책 전망」, p. 4에서 재인용.

5) 김일성, “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할데 대하여 (1955.12.28),” 「김일성저작집 9」, p. 477; 김성철, 「주체사상의 이론적 변화」(서울: 민족통일연구원, 1993.12), pp. 10~15.

提高하여 남한과의 정통성 경쟁에서 승리하려는 욕구가 있었을 것이다. 북한이 지속적으로 남한을 서구자본주의의 오염지로, 그리고 미제국주의의 앞잡이로 규정하여 그들과 差別化하는 정책을 추구해 왔다는 점이 이와 맥을 같이 한다. 한편, 북한을 둘러싼 국제관계의 변화 속에서 관찰할 때, 주체사상은 중-소 분쟁의 소용돌이에서 벗어나 스스로의 독립과 자주성을 지키려는 의도에서 형성·발전된 점도 간과할 수 없다. 주체사상이 前面에 부상한 시기가 바로 소련이 修正主義 노선을 채택하고 이에 중국이 도전하여 사회주의 진영 내부의 갈등이 증폭되던 기간이었다는 사실이 이를 뒷받침해 준다. 이러한 외부환경의 변화 속에서 북한 내부의 권력투쟁은 김일성 계열로 單一化하는 과정을 거쳤으며, 주체사상은 이를 정당화하는 역할을 하였다. 이후 주체사상은 김일성의 唯一사상화하여 북한사회에 절대적 권위를 가지고 군림하여왔다.

주체사상에 있어서의 자주성의 원칙은 사상에서의 주체, 경제에서의 자립, 정치에서의 자주, 그리고 국방에서의 자위 등 4가지 원칙으로 大別된다. 이 중 국방에서의 자위는 기본적으로 북한 자체의 군사력으로 대남혁명전략을 수행하려는 의도를 표명한 것으로, 이후 북한 안보정책의 골간이 되어왔다. 이후 ‘자위’의 이념은 전인민의 무장화, 전국토의 요새화, 전군의 간부화, 무장의 현대화로 표현되는 4대군사노선으로 구체화되었다.⁶⁾

나. 3대 혁명역량노선과 대남적화전략

한편, 1964년 2월 북한 노동당 중앙위 제4기 8차 전원회의는 군사외교

6) 쿠바사태와 남한의 5.16 혁명 직후인 1962년 12월 10~14일 개최된 조선노동당 중앙위원회 제4기 제5차 전원회의는 국방력 우선강화로의 정책전환을 결정하였는데, 이에 관하여 김일성은 “조성된 정세와 적들의 침략책동에 대처하여…전체인민이 무장하고…은 강토를 난공불락의 요새로…인민군대를 간부군대로 육성할데…”라고 언급하였는 바, 이는 바로 「4대군사노선」의 母體이며 起源임을 알 수 있다. 「김일성저작선집」, 제4권. 한편, 김일성은 1966년 10월 5일 조선노동당 대표자회의에서 “현 정세와 우리 당의 과업”이라는 보고를 통해 군사노선을 가시화하였다. 이종학, “북한의 군사정책과 전략,” 박재규 외, 「북한군사정책론」(서울:경남대 극동문제연구소, 1983), pp. 248~254 참조.

의 基調로서 3대 혁명역량노선을 확정하였다.⁷⁾ 그 주요 내용을 보면, 첫째로, 혁명기지로써 북한 자체의 혁명역량 강화, 둘째로, 남한내의 혁명역량 강화, 셋째로, 북한의 혁명노력을 지지할 국제사회의 혁명역량 강화 등으로 요약될 수 있다. 이와 같은 3대노선의 채택은 6·25남침의 실패와 남한에 있어서의 군사혁명, 그리고 1960년대초 국제관계의 변동에 임하여 대남적화전전략을 더욱 강화하기 위한 조치로 이해된다. 북한의 혁명역량 강화는 북한이 남한혁명과 조한반도의 공산화를 주도하기 위한 혁명기지로써의 역할을 강조한 것이다. 이는 곧 대내적으로 김일성의 유일체제를 강화하여 남한혁명에 필요한 자원을 행하는 이른 바 「민주기지노선」과 같은 개념이다. 남한의 혁명역량강화는 남한내의 반공세력을 제거하고, 미군을 철수시키며, 남한내의 계급모순을 활용하여 남한내의 親北세력과 연대하는 통일전선전술을 활용하는 이른 바 「대남인민혁명전략」이다. 끝으로, 국제적 혁명역량의 강화는 한반도의 적화통일에 유리한 국제환경을 조성하려는 것으로 소련과 중공, 그리고 제3세계권 국가들과의 국제적 유대를 통하여 한국을 고립시키고 미군철수를 실현하려는 것이다. “조선혁명은 세계혁명의 한 부분”이라고 강조한 김일성의 언급은 바로 이와 맥을 같이 한다.

다. 외교에 있어서의 ‘자주’와 국제공산주의 운동의 강화

1960년대 북한 외교정책의 기본 목표는 국제공산주의 운동의 연대를 강화하고 중-소분쟁에서 ‘자주적’, 중립적 위치를 견지하며, 제3세계와의 외교관계를 강화하는 것이었다. 이 목적을 위하여 북한은 국가간의 평등과 국가주권의 자주성의 원칙을 천명하였다.⁸⁾ 1966년 8월 “자주성을 옹호하자”라는 논문과 1966년 10월 제2차 당대표자회의에서 김일성은 異例적으로 국제관계에서 북한인민이 취해야 할 자주적 태도에 관하여 강조하였다.⁹⁾

7) 백종천, “북한의 군사정책과 대남관계,” 「북한의 군사정책론」, pp. 293~297 참조.

8) 서대숙, 「북한의 지도자 김일성」, pp. 176~181.

9) “자주성을 옹호하자,” 「로동신문」, 1966.8.12; 서대숙, 「북한의 지도자 김일성」(서울: 청계연구소, 1990)에서 재인용.

당시 美'제국주의'에 반대하고 대남전략을 지속적으로 수행하기 위해 북한은 中-蘇분쟁에도 불구하고 국제공산주의 운동의 필요성을 절감하고 있었으며, 동시에 강대국으로부터의 압력을 피하기 위해 자주성을 천명하게 된 것으로 이해된다. 이후 북한 외교정책은 1980년 10월 자주, 친선, 평화의 3대원칙으로 압축되어 나타났다.¹⁰⁾

2. 정책내용

가. 군사력 강화

한국전쟁의 종결과 함께 북한은 파괴된 국력을 再建하는 과업에 착수했으며, 군사력의 강화는 북한의 국가목표인 한반도赤化라는 정치적 목적을 뒷받침하기 위한 필수적인 수단이 되어왔다. 대략 1960년대초로부터 1970년대말에 이르는 기간 동안 북한은 괄목할만한 군사력 증대를 이룩하였는바, 1960년대초 불과 30만을 웃돌던 조선인민군은 70년대말 1백만에 육박하고 있었고, 이를 뒷받침한 것은 쏘분야에 걸치는 방위산업 육성이었다.¹¹⁾ 전반적으로, 이 시기의 상황은 북한의 목표를 실현하는 데 매우 희망적 여건을 조성해 주었던 것으로 평가된다. 특히, 월남의 붕괴와 베트남戰의 종결, 닉슨 독트린, 카터행정부의 주한미군 철수 발표 등의 국제적 여건은 북한의 의욕을 더욱 고취하게 만드는 요인이 되었다.¹²⁾

核개발만 하더라도, 북한은 최근의 핵위기 훨씬 이전인 1965년 6월 이미 소련으로부터 연구용 원자로(2-4 MW)를 도입하여¹³⁾ 가동하였고, 본

10) 허문영, “북한의 대외관계 현황과 전망,” 「북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망」 (서울: 민족통일연구원, 1996), p. 6; 홍관화, “북한경제의 개혁·개방 전망,” 「북한 사회주의 경제의 침체와 대응」 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1995), pp. 251~253 참조.

11) Nicholas Eberstadt, “Assessing ‘National Strategy’ in North and South Korea,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. VIII, no. 1, Summer 1996, p. 60.

12) Ibid.

13) 노경수, “북한 외교정책의 과제와 전망,” 강성학·양성철 공편, 「북한외교정책」, p. 425.

격적인 핵개발은 1980년대초 시작한 것으로 나타나고 있는데, 이는 무엇보다도 ‘군사적 자위’에 입각, 국방에서의 자위노선을 충실히 하고 핵무기가 주는 위협력 및 억지력을 소유하여 남한 혁명전략을 충실히 이행하고, 특히 戰術핵무기가 배치된 남한에 대항하고자 하는 군사적 목적에 있었던 것으로 보인다.

나. 韓美동맹 瓦解와 美軍철수 유도

북한의 안보외교정책의 구체적 방향으로서 가장 일관성있게 지속적으로 추진되어 온 것은 한미동맹의 와해와 주한미군의 철수이다. 6·25전쟁에서의 북한패배의 주된 요인 중의 하나가 미국 지도하의 UN軍 참전을 예상하지 못하였다는 점과 미국의 탁월한 해·공군력에 기인하였다는 점을 북한은 잘 인식하고 있다. 1970년대 중반 파리협정의 결과, 미군을 포함하는 다국적군이 철수하고 北베트남의 무력에 의해 월남전이 종결된 사실은 북한에게 커다란 시사점을 주었음에 틀림없다. 특히 최근 걸프戰을 통하여 첨단 전자무기의 可憐할 파괴력을 目睹한 북한으로서 미군의 철수는 북한 군사목표의 第1義의 전제가 되는 것이다.

북한은 주한미군의 철수를 유도하기 위한 다양한 행동을 취해왔다. 우선 주한미군에 대한 무자비한 도발행위를 통해 주한미군의 안전성에 대한 의구심을 제기함으로써, 미국내 주한미군 철수 여론을 일으켜보려고 시도했다. 1968년의 푸에블로호 납치사건, 1969년의 미군 정찰기(EC-121) 격추 사건, 1976년 도끼만행사건 등은 바로 그러한 전형적 예이다.¹⁴⁾ 이러한 전략은 지금도 계속되고 있다. 1996년 판문점에서의 무장군인 투입사건은 바로 이러한 목적을 가지고 북한이 “제한된 무력(controlled violence)”을 사용한 예이다.¹⁵⁾ 둘째는 對美 단독평화협정의 체결로 월남전에서의 파리

14) 강성학, “북한의 안보정책 및 군사전략,” pp. 95~96 참조.

15) Larry A. Niksch, “U.S. Policies Toward the Two Koreas,” paper prepared for the 1996 Conference of the International Council on Korean Studies, November 15~17, 1996.

협정을 재현시키려 하고 있다는 점이다. 이는 바로 미국과의 單獨 講和를 통해 한반도 적화가 미국에 적대적이지 않다는 점을 보임과 동시에, 주한 미군의 철수에 정당한 명분을 주고자 하려는 것으로 해석될 수 있다.

다. 사회주의 동맹체제 강화

냉전시대에 유지되어 오던 북한-소련-중공 간의 北方 3각동맹체제가 현재는 거의 와해상태에 있기는 하지만 최근까지만 해도 북방 사회주의 동맹체제의 유지·강화는 북한 안보외교의 주요 정책목표가 되어왔음을 부인할 수 없다. 북한은 한국전쟁 당시 미국의 대량 폭격의 경험과, 특히 中共軍의 개입으로 휴전을 얻게된 데 대해 평양과 모스크바와의 군사유대가 한-미-일로 이어지는 남방 3각동맹에 대항하는 데에 효과적임을 잘 인식하고 있었다. 3각동맹의 유지는 북한 “重力의 중심부가” 평양과 모스크바로 확대되는 것을 의미하였다.¹⁶⁾ 그리하여 북한은 1961년 남한 군사쿠데타 2개월 후 중국 및 소련과 우호협력 및 상호원조를 다짐하는 공식적 동맹조약을 체결하였다. 앞서 살펴 본 것처럼, 중-소분쟁에 처하여 이들의 내정 간섭 및 개입의 여지를 최대한 차단하는 자주노선 정책을 북한이 취하였다 해도, 이들 두 공산대국과 동맹관계를 유지하는 것은 ‘美제국주의자들’과 남한에 의해 항상 안보위협에 처해 있으며, 남방 3각동맹을 그들의 최대 군사위협으로 인식해 온 북한에게 있어 不動의 안보목표가 되어왔다.

16) 강성학, “북한의 안보정책 및 군사전략,” pp. 96~98 참조.

Ⅲ. 체제위기하의 북한 안보외교정책 : 생존전략

1. 배 경

가. 軍事·安保위협 의 중대

(1) 북방 3각동맹의 해체

세계적으로 냉전구도가 해체되면서 동북아시아에서는 과거 상호대립하는 남-북방 3각구도가 소멸하고, 새로운 세력개편이 일어난 점이 특기할 만하다. 이미 1970년대에 美-中間, 中-日間 和解와 관계정상화가 이루어진 바 있었으나, 1980년대초에 레이건 미국 대통령이 남방 3각관계를 통한 압박외교를 펼치면서 美-蘇間 ‘新냉전’이 일어나 한동안 화해 무-드는 주춤했었고, 1990년대초 한국이 舊소련 및 중국과 수교를 이룩함으로써 이 지역의 국제질서를 격변시켰다. 한국의 북방외교는 북방 3각동맹을 해체시키고 북한의 고립을 한층 심화시키는 결과를 초래하였다.

한편, 서울의 주도로 형성된 한국-미국-일본의 연합전선은 1990년대초 매우 견고한 상태에 있었으므로, 심각한 외교적 고립에 직면한 북한이 대미-대일 외교추구를 추구함에 있어서 한국의 동의없이 진전을 이룩할 수 없는 상황이었다. 특히 미국의 부시행정부는 미-북관계의 진전은 남북 대화와 보조를 맞추어야 한다는 “조화와 병행의 원칙”을 분명히 견지했으며, 핵문제의 해결은 남북한 긴장완화와 남북대화 진척의 ‘前提’(precondition)가 아닌, 한 ‘部分’이 되었다.¹⁷⁾ 일본 역시 대북한관계에 있어 한국의 입장과 원칙을 존중한다는 입장을 강조하였다.¹⁸⁾ 북한이 분단 이후 견지해

17) Jing Huang, “Why is Pyongyang So defiant on the Nuclear Issue?,” *Korea and World Affairs*, Fall 1996, p. 389.

18) 1991년 7월 24일 팔라툼푸르에서 열린 韓日외무장관 회담에서는 北·日수교회담을 8월말로 예정된 제4차 남북 고위급회담 후로 연기한다는 데 합의하였고, 이에 앞서 7월 2일 워싱턴에서 열린 韓美 頂上會談(노태우-부시)에서는 북한의 핵개발을 함께 저지한다는 데 합의한 데 이어, 8월 3일 미정부는 핵문제와 관련, 북한을 다루어 나가

온 종래의 “하나의 조선” 정책, 남한 불인정 정책을 사실상 포기하고, 돌연 1991년 5월 28일 UN가입을 선언한 것은 이와 같은 북방동맹국의 상실과 남방 3각동맹의 견고화에 부딪쳐 ‘현실주의적’ 정책전환을 하게 된 것으로 이해할 수 있다.¹⁹⁾

② 남북한간 국력차이의 변화

1960~70년대까지만 해도 제반 분야에 있어 우위를 차지하던 북한은 1980년대에 들어서면서부터 남한에 뒤지기 시작했고, 북한경제가 1990년대에 접어들어 마이너스 성장을 거듭하면서 남북한간 국력차이는 현격히 벌어지기 시작하였다. 특히 남한은 1980년대 중반 내부적으로 민주화과정을 성공적으로 마무리지으면서 권력의 정통성 문제를 해결하여 북한의 대남공세 중의 하나를 해결하였고, 또한 경제의 지속적인 안정적 발전을 위한 계기를 마련하였다. 최근 남북한간 국력차이는 좁힐 수 없는 不動의 것으로 化했고, 사실상 체제경쟁은 終焉을 곁한 것으로 평가된다. 1995년도 남북한 GNP차이는 남한이 4천5백17억 달러, 북한이 2백23억 달러로 남한이 북한의 약 20배에 달하고 있으며, 대외무역규모는 남한이 2천6백1억 달러, 북한이 20억 달러로 남한이 북한의 130배에 이른다.²⁰⁾ 외교면에서도 대체로 1980년대초까지 제3세계와의 유대를 통해 남한에 공세적 외교정책을 전개하던 북한은 1980년대 중반 이후 수세에 처하는 입장이 되었다.

남북한간 국력차이의 변화는 경제, 외교 분야에서 뿐만 아니라 군사력에 있어서도 발생하였다. 북한의 무기체계는 1960년대에 형성되어 그 혁신에 문제점을 제기하고 있으나, 남한의 무기체계는 1970년대 형성된 것으로 그후 상당한 경제력의 뒷받침으로 향상을 거듭해왔다. 남북한 군사력 추세는 최근 수년간 남한에 유리한 방향으로 전개되어 온 것으로 대체로 인정되고 있다. 경제사정의 악화로 북한은 병사들에 대한 제반 보급물(식량공

는 데 있어 한국이 주도적 역할을 해나간다는 점을 한국정부에 다짐하였다.

19) Jing Huang, “Why is Pyongyang So defiant on the Nuclear Issue?,” p. 390.

20) 「남북한 경제사회상 비교」(서울: 통계청, 1996) 참조.

급을 포함하여) 시행하지 못하고 있으며, 따라서 효과적인 훈련도 하지 못하고 있고, 많은 시간을 농작물 수확이나 주민통제 등 非군사적 목적으로 동원되고 있음이 알려지고 있다. 연료 역시 부족하여 軍장비들이 가동되지 못하고 있으며, 장비의 유지·운영에도 커다란 어려움을 겪고 있는 것으로 보도되고 있다.²¹⁾ 그러나 이러한 북한 군사력의 전반적 약화가 그 위험성마저 감소시킨 것은 아닐 것이다. 외부세계의 動向에 밝지 못한 북한당국의 誤判 가능성은 크게 남아있다. 북한은 아직도 대규모의 재래군사력과 화생방무기를 보유하고 있으며, 핵무기 소유 가능성도 배제할 수 없는 상황이기 때문이다.

나. 경제침체

북한경제는 1980년대에 들어서서 침체국면을 보이기 시작했으며, 특히 80년대 후반과 1990년대초 동구 사회주의권과 소련의 붕괴로 한층 심화되었다. 북한경제의 침체원인으로서는 사회주의체제가 갖는 일반적 속성, 곧 경제적 자유가 부여되지 않은데 따른 노동생산성의 저하와 전반적 非효율성, 북한의 「兵營체제」가 갖는 특수성, 곧 높은 군사비 부담과 경공업의 위축, 그리고 고립주의적 대외경제정책으로 인한 자본과 기술의 낙후 등으로 보는 것이 정설이다. 요컨대 경제활동에 대한 주민들의 의욕과 자발성을 말살함으로써 경제침체를 야기시켰으며, 현재 이는 불가피하게 체제전반의 위기상황으로까지 발전해가고 있다고 이해할 수 있다.

제3차 7개년 계획(1987~1993) 이후 열린 1993년 12월 노동당 제6기 제21차 전원회의는 계획의 전반적 실패를 공식적으로 인정하였으며, 이후 북한은 向後 3년간을 완충기로 설정, 기존의 중공업 위주의 발전전략과 대비되는 농업, 무역, 경공업의 3대 제일주의를 내세운 경제개발 전략을 채택하였다. 7개년 계획기간중 북한경제는 연평균 7.9%의 성장을 이룩하기로 되어 있었으나, 이 목표는 실현되지 못했다. 북한경제는 1990년부터

21) Richard Halloran, "North Korea : In Military Decline but Definitely Dangerous," *Herald Tribune*, December 3, 1996.

95년까지 6년 연속 마이너스 성장을 계속해왔으며, GNP는 25% 이상 감축한 것으로 나타나고 있다. 1987년까지 북한은 약 1백 25만의 병력을 유지하게 되었으며, 그 군사비용은 비교적 적은 규모의 경제를 가진 북한에게 점점 더 커다란 부담이 되어왔다.

1980년대 중반, 광범한 개혁의 필요성을 절감했던 소련이나 중국의 지도부와는 달리, 김일성은 비합리적인 중앙계획경제제도 개혁의 필요성을 부인하고 있었으며, 새로운 방향에 대한 인식이 전혀 없었던 것은 아니지만, 어떠한 구체적 代案도 마련되지 못하고 있었다. 북한 지도부는 급진적 경제개혁이 없이는 남한과 경쟁할 수 없다는 사실과 개혁이 이루어질 경우 북한 지도부의 통제력이 급격히 떨어질 것이라는 우려 사이에서 고민해왔으며, 이러한 딜레마는 지금도 지속되고 있는 것으로 보인다. 최근 2년간 계속된 사상유례 없는 홍수피해는 북한의 식량난과 경제난을 가중시켰으며, 현재 북한경제는 악화일로에 있는 것으로 보인다.

다. 외교적 고립

1980년대 후반부터 1990년대 초반에 이르는 국제관계의 격변은 북한안보외교의 전환을 가져 온 최대 요인이었다. 우선, 舊소련이 제공해 온 핵우산에 입각한 국가안보상황이 무너져 군사안보적으로 크게 위협받게 되었다. 특히 소련을 비롯한 동구사회주의권의 붕괴는 북한에게 있어 수십년간 유지되어 온 주요 사회주의 市場圈의 상실을 의미하였다. 一例로서 북한이 비록 그동안 자립경제를 표방해왔으나, 소련의 지원은 필수적 요소였으며, 80년대 후반 북한의 舊소련과의 교역은 대외무역의 50%를 초과한 것으로 나타나고 있다. 이 기간중 양국간 교역량은 25~28억달러 수준이었던 것으로 추정되며, 최근 이 수치는 1~2억 달러로 감소하였다. 특히 소련의 북한에 대한 무역방식의 변경 요구는 북한경제를 결정적 위기에 처하게 하였다.²²⁾ 또한 북한이 그동안 국제관계에서 힘을 쏟아 온 제3세계권과의 유

22) 노경수, “북한 외교정책의 과제와 전망,” p. 418.

대는 상호 변화하는 국가간 이해관계에 따라 이합집산을 거듭하면서, 이른바 북한의 국제혁명역량은 그 기초를 상실하게 되었다. 6공초기 한국의 북방외교의 성공은 북한에게 매우 충격적인 것이었다. 孤立無援의 북한이 핵개발을 서두르게 된 것은 바로 이 즈음(곧, 1989~1991년 경)이라고 추정된다. 이 시기 북한이 인식한 가장 큰 당면문제가 체제생존에 관한 문제였으리라는 것은 의문의 여지가 없다. 북한은 예상 외로 갑자기 닥쳐 온 위기상황에 처하여 일종의 당혹감 속에 빠져들어갔던 것처럼 보인다. 그리하여 이 시기 북한의 외교적 대응은 장기적이고 전략적인 고려가 거의 결여된, 따라서 미봉책과 과감한 도발적 전술이 혼합된 것이었다.²³⁾ 초기의 북한의 핵카드를 이러한 국가안보상의 급박한 상황에서 도발을 위한 군사적 목적으로 추진된 것으로 분석된다. 시간이 흐르면서 핵카드를 이용한 북한의 대미외교는 생존을 위한 경제적 목적도 가미되어 안보와 경제 두 문제를 동시에 해결하는 秘策으로 化하였다.

2. 생존전략

이러한 체제위기 상황하에서 북한 안보외교정책 방향은 일종의 체제생존 전략이라고 말할 수 있다. 체제생존을 위한 북한의 전략변화는 주로 대외관계에서 발생한 것으로 분석된다. 그것은 곧 종래 主敵개념의 대상이던 미국과의 접근정책이며 동시에 한국을 국제적으로 우회하는 包圍전략이기도 하다. 본고에서는 대미관계에서 발생한 현안들을 중심으로 북한의 이러한 전략을 살펴보고자 한다. 한편, 종래의 체제고수 및 대남 적화전략의 基調는 본질적으로 변화하지 않은 것으로 진단된다.

가. 체제 이데올로기(「우리식 사회주의」)의 고수

체제위기에 처한 북한의 생존전략 가운데 특이한 것은 김정일에 의해 지

23) Nicholas Eberstadt, "Assessing 'National Strategy' in North and South Korea," p. 64.

도되는 북한 지도부가 대외관계(특히 대미관계)에 쏟은 열정과 비교할 때 놀랄 만큼, 어떠한 실질적인 경제개혁도 사실상 거부하고 있다는 점이다. 김정일의 최근 저작을 보면, 경제개혁에 대해 김정일이 김일성보다 결코 더 강한 의지를 보이지 않고 있는 점이 눈에 띈다. “사회주의는 과학이다”를 비롯한 5편의 논문은 김일성시대의 對内外정책의 고수를 再천명하는 수준에서 머무르고 있으며, 다만 ‘유훈’통치를 김정일의 사상가적 자질을 부각시키고 김정일을 중심으로 하는 새로운 자력갱생-각고분투로 대체하려는 움직임이 눈에 띈 뿐이다.²⁴⁾ 그 주요 내용들은 사회주의체제 붕괴에 대한 북한식의 해석, 곧 사회주의 몰락의 원인은 진정한 사회주의가 변질·왜곡된 데 있다는 것, ‘先行이론’인 맑스주의가 인간개조사업과 사상개조사업을 소홀히 한 결과 체제붕괴를 가져왔다는 점, 집단주의를 인간의 본성적 요구로 규정, 집단주의에로의 移行을 역사발전의 필연적 요구로 파악, 사회주의의 강화와 주체사상의 내면화만이 북한이 살 길로 인식하고 있다는 점, 물질생활에 대한 유혹의 경계와 이데올로기적 순수성의 강조 등으로 개혁-개방이 지향하는 자본주의체제의 토대라 할 사적 소유와 개인적 자유, 효율성 등에 입각한 실용주의적 태도와 어떠한 연계도 발견할 수 없으며, 오히려 본질적으로 이와는 다른 방향으로 북한사회가 유도되고 있다는 점이 지적될 수 있다.²⁵⁾

24) 「로동신문」, 1996.1.1에 나타난 ‘3대진지론’이나, 「로동신문」, 1996.11.4 정론에서 표현된 ‘혁명적 군인정신’이나 ‘고난의 행군’ 정신, 그리고 「로동신문」, 1994.8.28에 실린 김정일의 ‘붉은기 사상과 붉은기 철학’은 바로 이러한 김일성 유훈통치를 대체하고 김정일 통치의 이념적 정당화를 강구하려는 노력으로 분석될 수 있다. 「한겨레신문」, 1996.11.18 참조. 김정일이 발표한 5편의 논문에 대하여는 허문영, “북한의 대외관계 현황과 전망,” 「북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망」 (서울: 민족통일연구원, 1996. 11), pp. 23~27 참조.

25) 홍관희, “남북한 문화적 동질화를 위한 인적교류 확대방안,” 「통일과 북한 사회문화(下)」 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 340~343 참조.

나. 대남적화 기본노선의 유지

(1) 남북대화의 거부

주지하는 바와 같이 남북대화는 현재 史上 유례없는 교착상태에 빠져있다. 남북대화 정색의 원인에 관한 많은 논의가 있고 또 그 진단도 다양하다. 최근 들어 국내외에는 김영삼정부의 통일정책의 非일관성을 지적하는 목소리가 있고, 특히 안보정책을 국내정치용으로 활용하고자 한다는 비판이 일어나 온 것도 사실이다. 일부 외국인론이 한국정부의 대북 강경책을 한반도 긴장완화와 북한의 연착륙에 장애가 되는 것으로 보도하여 物議를 빚은 바도 있었다. 그러나, 남북관계에 관한 한, 兩非論의 시각은 적절하지 못하다고 보며, 엄밀히 고찰하면, 한반도 긴장의 책임은 그 대부분 북측에 돌려져야 할 것이다.

북한이 1990년대초 형성된 국제적 고립을 탈피하기 위해 대미 직접외교를 추진하고 그 방편으로서 핵문제를 이용해왔음은 앞서 언급하였다. 이미 남북한간에는 1991년말 ‘한반도의 비핵화 공동선언’이 성립되어 있었고, 원칙적으로 핵시설 상호사찰이 남북한 사이에 합의되어 있었다는 점에 주목할 필요가 있다. 핵문제가 국제화함에 따라 이 합의들은 사실상 유명무실하게 되어 버렸고, 그 원인은 北核에 대처하는 데 있어 NPT체제를 우선시하려는 미국의 태도변화 뿐만 아니라, 더욱 중요하게는, 남북한 합의를 기피하고 파괴하려는 平壤의 전략으로부터 기인한다고 할 수 있다. 북한은 이후 지속된 일련의 핵협상 과정에서 핵문제가 남북한간의 문제가 아닐 뿐만 아니라, 북한과 IAEA와의 문제도 아니며, 오직 북한과 미국간의 문제라는 점을 인식시키고 실현시키는 데 성공하였다.²⁶⁾

(2) 軍事力의 지속적 강화

경제침체와 식량난 등으로 가속화되는 체제위기에도 불구하고, 북한의

26) 이동복, “Status of North Korea Nuclear Program,” *Korea Focus*, vol. 3, no. 6 (Nov.-Dec. 1995), p. 52.

군사력 증강은 지속되고 있다. 북한은 그동안 核탄재가 가능한 사정거리 1천km 노동 1호 등 미사일 개발 실험에 성공해왔으며, 각종 전차 및 화포의 질적 개선, 각종 항공기 생산 추진 등 공격적인 군비증강을 계속하고 있다는 보도가 있어왔다. 최근 북한은 MIG-29기 數臺를 러시아로부터 구입한 것으로 보도되고 있으며,²⁷⁾ 장거리 미사일의 개발은 미국과 일본에도 경각심을 주고 있을 정도이다. 또한 生化學무기의 개발 또는 그 탄두의 미사일 장착 가능성은 남한에게 있어 진정 可憐할 위협이 아닐 수 없다. 최근 3년간 북한은 휴전선지역에 장거리포 배치를 대폭 증강한 것으로 보도되고 있다.²⁸⁾

물론, 북한의 재래 군사력의 전반적 위협은 감소되고 있다. 그러나 그 원인은 주로 북한의 경제침체에 기인하는 것이지, 그들의 對南전략 의지가 본질적으로 변화된 것을 의미하지는 않는다. 북한의 군사적 위협은 상존한다고 할 수 있다. 북한은 이 군사적 위협으로 그들 특유의 벼랑외교 전술을 뒷받침하고 있으며, 이것이 바로 최근 보여지고 있는 북한 안보외교의 요체라 할 수 있을 것이다.

다. 국제적 대남포위전략

(1) 核개발과 美-北 직접대화

(가) 核위기의 형성과 해소

앞서 언급한 것처럼, 북한이 핵개발을 북한 사회주의체제의 생존을 위한 최후의 절망적 방편으로 삼아 온 것은 확실하다.²⁹⁾ 동시에 북한은 남한의 증대되는 국력으로부터 위협을 느끼고, 그에 대한 대응전략으로서 남한의 후원국이라 할 미국과 직접 대화함으로써 안보에 대한 보장을 얻으려 시도해왔다. 이러한 목적을 가진 북한 안보외교의 새로운 동향을 파악하기 위

27) Niksch, "U.S. Policies Toward the Two Koreas."

28) 통합방위중앙회의에서의 국방부 보고사항(1996.12.5).

29) Kyung Ae Park, "Explaining North Korea's Influence in the Nuclear Deal with the U.S.," *Socialism in Asia* (1996. 10. 15. 청주대 세미나).

해서는 먼저 核위기의 형성과 제네바 核합의 과정을 살펴 볼 필요가 있다. 핵위기가 시작되던 지난 1991~92년경 북한은 앞서 언급한 것처럼, 남한과 미국에 대해 비교적 유화적 제스처를 취함으로써 대내외적 위기를 모면하려 했던 증거가 있다. 1991년 5월 북한은 남한과 함께 UN에 가입하였으며, 同年末 남한과의 남북기본조약과 한반도비핵화 공동선언에 서명하였다(8개월후 남한과의 고위급회담은 韓美間 팀스피리트 훈련재개 철수요구가 관철되지 않음에 따라 정지되었다). 이러한 북한의 對南 및 對美 유화 조치는 그 갑작스런 정책변화로 말미암아 북한외교정책상의 정책전환 또는 실수로 해석되기도 한다.³⁰⁾

이 시기에 북한은 핵문제를 포함하는 한반도 제반문제를 해결하기 위한 대미직접대화를 시시때때로 요구하였으며, 대미 직접접촉 노력은 그 후 집요하게 계속되었다. 남북 기본합의서가 서명된 이후인 1992년부터 북한은 다양한 민간채널을 활용하여 對美외교를 전개하였다. 1992년 1월 미-북간 차관보級 회담[북한의 김용순과 미국의 아놀드 캔터(Arnold Kanter) 사이에]이 열렸는데, 노동신문은 “이 회담에서 양측은 한반도에서의 핵문제, 북-미관계의 진전, 그리고 기타 상호관심사에 관하여 의견을 교환하였고,” 이 회담이 “매우 솔직하고 건설적인 분위기 속에서 만족스럽게 진행되었다”고 논평하였다.³¹⁾ 그러나 미-북회담을 格상시키려는 북한의 노력은 미국이 별 관심을 보이지 않음에 따라 쉽게 성공하지 못하였고, 양측간 고위회담이 성사되게 된 것은 1993년초 북한이 핵위기를 고조시키면서부터였다. 북한의 대미직접대화 노력을 일찍이 간과하지 못하고, 1993년 미국에 새로운 민주당 정권이 출범하였을 때 미국의 대북한 정책의 변화 가능성도 고려하지 못한 채, 북-미접촉을 사전에 예방하지 못했던 우리 외교의 失策을 반추해 볼 필요가 있다.

북한은 NPT탈퇴선언 이후 곧 그 탈퇴를 유보하는 조치를 취하긴 하였으나, 5월에 대북한제재를 북한에 대한 선전포고로 간주하겠다는 위협발언

30) 「주요국제문제분석」(서울: 외교안보연구원, 1996.7.31).

31) B. C. Koh, “North Korea’s Approaches to the United States and Japan,” A Draft Paper to be Presented at 1996 Annual Conference of International Council on Korean Studies, Nov. 15~17, 1996. *Nodong shinmun* (Pyongyang), Jan. 24, 1992.

과 함께, 제2의 한국전쟁이 있을지도 모른다는 경고하는 등 강경노선을 견지하였다. 미-북간 최초의 고위회담이 열린 것은 위기가 이처럼 고조되던 1993년 6월 뉴욕에서였으며,³²⁾ 미국에 대한 비랑외교의 效能을 북한이 깨닫게 된 것은 아마도 이 시기 강경정책의 결과 대미접촉이 성공을 거두면서부터인 것으로 추정된다. 이후 9월에 북한은 IAEA에 의한 핵사찰을 거부하였고, 이듬해 3월 북한 고위관리의 “서울 불바다”발언으로 한국인 뿐만 아니라 전세계를 놀라게 하였다. 1994년 여름 한반도는 사실상 전쟁위기에 처해 있었다. 同年 6월의 김일성 사망 이후에도 평양의 공격적 외교정책은 더욱 강화되었다.

여기서 우리는 북한의 비랑외교가 단지 대미대화를 성사시키려는 전술적 차원에서 비롯된 것만은 아니었을지도 모른다는 추정을 해 볼 필요가 있다. 전쟁의 의도가 없이 高度의 전쟁위험을 지속하기는 쉽지 않은 일이다. 곧, 북한의 안보외교가 1990년대초 예상외의 위기에 처하게 되자, 앞서도 언급하였듯이, 극도의 당황 속에서 생존전략과 자살적 도발전략의 혼합된 형태로 나타나게 된 것이 아닌가 하는 점이다.

1993년 6월 뉴욕회담이 갖는 의미는 통상적으로 이런 종류의 회담이 결론을 내린, 긴장완화를 위한 노력, 상호 核을 포함한 무력사용의 부인, 내정불간섭 등의 다짐과 같은 평범한 사항 외에, “상호평등과 공평한 조건으로 대화를 지속하기로(continue dialogue on an equal and unprejudiced basis)” 합의하였다는 점이 특기할 만하다. 북한 당국이 의미를 부여한 것처럼, 사실 이 회담은 과거의 접촉과는 다른 — 북한의 입장에서 볼 때 — 외교적 異變(“coup”)³³⁾을 의미하였다. 이 회담을 통하여 북한은 스스로 미국과 동등한 협상 파트너로 격상되고, 남한은 단순한 관찰자로서 격하되는 것을 의미하는 것으로 파악하였다.³⁴⁾

주지하는 바와 같이, 핵무기 개발에 관한 북한의 대미 비랑외교는 열매

32) 이 회담에서 미국측은 국무성 차관보 갈루치(Robert L. Gallucci)가 인솔하였고 북한측은 제1부외상 강석주에 의하여 인솔되었다.

33) B. C. Koh, “North Korea’s Approaches to the United States and Japan.”

34) Ibid.

를 맺었으며, 양측은 1994년 10월 21일 제네바 핵합의(Framework Agreement)에 서명하였다. 북한은 핵동결에 서명하는 대신 대규모의 경제원조를 약속받았다. 핵동결을 전제로 북한은 두 개의 경수로 건설을 약속받고, 경수로 작동 때까지 代用 에너지원으로서 중유를 공급받기로 한 것이다. 핵합의는 협상과정 기간중 진전되어 온 미-북 쌍무관계를 한층 심화시키고 공식화하는 계기를 마련하였다. 핵합의는 미국에 대한 북한 안보외교의 커다란 成果를 의미하였다. 북한의 안보에 대한 미국의 보장은 이미 1993년 6월의 공동발표(joint statement)에 나타난 바 있었고, 제네바 핵합의에서도 확인되었다.³⁵⁾

(나) 핵외교의 성과와 의미

북한의 외교적 성과와 관련하여 북한의 외교정책을 약소국의 “방어력(defensive power)”이 성공을 거둔 케이스로 보는 분석도 있다.³⁶⁾ 이 경우 약소국의 방어력이란 “강대국의 공격력을 회피하는 능력,” 또는 “국제적 構造(international structure)에 저항하여 그 영향력을 물리칠 수 있는 능력”으로 정의된다. 이러한 주장은 국제관계에 대한 전통적인 견해, 곧 한 나라의 외교정책은 국제관계 구조의 함수이며, 약소국은 그 구조에 의해 강대국보다 더욱 민감한 영향을 받는다는 시각과 배치된다. 북한의 핵외교가 미국과 국제사회를 상대로 약소국의 방어력을 충분히 ‘발휘’했다는 점에서 이 경우의 전형적인 예가 될 수도 있을 것이다. 핵문제에 관한 서방의 우려를 십분 활용하여 미국으로부터 안전보장을 약속받는 한편, 북한은 핵합의를 자기들의 에너지難을 해결하는 방향으로 타결짓는 데 성공했던 것이다.

이 점에서 북한의 핵외교에 대응해 온 한국과 미국의 외교적 未熟이 지적될 수도 있을 것이다. 韓·美 양국의 정책입안자들은 북한의 핵개발의

35) 공동발표문은 북한의 主權(sovereignty)에 대한 미국의 존중, 內政불간섭, 핵무기를 포함하는 武力 不使用 등의 원칙을 포함하고 있다.

36) Kyung Ae Park, “Explaining North Korea’s Influence in the Nuclear Deal with the U.S..”

도, 곧 核정책 裏面에 숨겨진 북한의 實情을 간파하는 데 실패한 것 같고, 특히 북한의 핵개발 능력을 과대평가하였다. 그리하여 早期에 북한 핵이슈를 국제적 NPT체제에 연계시키는 愚를 범하였다. 그리하여 북핵 이슈는 “한국문제”로부터 신속히 “국제문제”로 전환되었으며, 궁극적으로 “미국문제”化였고,³⁷⁾ 美-北間 쌍무問題化하였다. 이는 한국을 배제하고 대미 직접외교를 추구해 온 북한에게 절호의 기회를 제공하였다. 이후 핵문제는 강대국 미국을 움직이는 북한의 유효한 외교적 지렛대(leverage)로 변하였다. 기본적으로 북한 핵문제를 “남북간의 문제”로 보고, 남북대화에 의한 긴장완화와 상호신뢰형성을 통해 북한의 핵개발을 포기케 하려는 남한의 정책은 아무런 효과도 보지 못했다.

물론 미국의 입장에서 볼 때, 북한 핵문제와 미-북관계는 또 다른 측면을 갖고 있다. 오랫동안 ‘적성국가’의 하나로 설정된 북한에 대해 미국이 봉쇄정책으로부터 포용(engagement) 또는 확대정책(enlargement policy)으로 전환한 데는 그만한 근거(rationale)를 갖고 있다. 어떻게든지 북한의 핵무장과 타 지역, 특히 중동의 문제국가들에 대한 핵제조 물질의 수출을 억제해야 한다는 미국의 의지가 깔려있으며, 한반도의 현 상황에서 제재(무력제재와 경제제재 共히)나 봉쇄가 효과적이지 못하다는 판단이 놓여있다.³⁸⁾ 장기적으로 북한체제의 생존능력에 관해 미국의 정책담당자들은 의구심을 갖고 있으며, 기본적으로 붕괴를 전망하면서도 붕괴가 임박함에 따라 북한이 핵개발을 추진하거나 무력도발을 하지 않도록 억제하기 위해 포용정책을 추진하고 있는 것으로 이해된다. 이런 점에서 미국의 포용정책은 한반도의 긴장완화를 위한 나름대로의 효용성을 갖고 있다고 하겠다. 다만 앞서 언급한 것처럼, 핵위기를 해소하는 과정에서 미국이 지나치게 북한핵을 우려하여 ‘핵우선’정책을 추진함으로써, 한반도에서 핵문제와 밀접하게 연결된 이슈들 곧, 남북대화나 기존의 한미관계가 손상을 입었음을

37) Jing Huang, “Why is Pyongyang So defiant on the Nuclear Issue?,” p. 382.

38) 그동안 핵위기를 둘러싸고 무력제재와 경제제재가 모두 검토된 바 있으나, 북한의 도발에 따른 한반도의 위기를 불러 일으킬 수 있다는 현실적 우려와 중국의 적극적 참여 거부로 모두 無爲로 돌아간 것은 주지하는 바와 같다.

인정해야 할 것이다.

한편, 지금까지의 북한의 비합리적 외교정책과 행동이 장기적으로도 효력을 발휘할 수 있을 것인지는 매우 의심스럽다. 국제적인 규범과 관행을 준수하지 않는 북한 외교행동이 언제까지나 용인될 수 있으리라고는 예상되지 않기 때문이다. 핵개발을 전후하여 나타난 북한의 외교적 성과를 승리라고 결론내리기가 어려운 점이 바로 이 점이다.

(다) 對南 포위전략

북한이 대미외교에 치중하면서도 적화전략을 포기하지 않고 있다고 볼 수 있는 증거는 核합의 중의 非核 조항, 곧 한반도의 안보와 평화에 관한 조항에서는 어떠한 진전도 이루어지지 않고 있다는 사실에서 단적으로 드러난다. 핵합의의 내용 중, 핵동결과 경수로 건설 조항만이 실천단계에 들어서고 있을 뿐, 핵합의의 다른 조항, 곧 한반도의 긴장완화와 남북대화의 지속에 관한 부분은 별 진척을 보이지 않고 있는 것이다. 오히려, 잠수함 침투와 한·미 양국의 대응, 그리고 북한의 4자회담 거부(주한미군 철수와 연계된)와 핵동결 파기 위협 등으로 이어지는 현재의 한반도 상황은 이 문제가 정반대의 방향으로 치닫고 있음을 느끼게 한다. 미국과의 핵합의 이후 북한 군사외교의 주요목표는 정전협정을 폐기하고 미국과의 단독 평화협정으로 체결하려는 방향으로 집중되고 있고, 그 시도도 더욱 대담해진 느낌이다. 그리고 이를 추구하기 위해 전술적 차원의 ‘벼랑외교’를 단계적으로 강화시켜오고 있다는 점이 주목된다.³⁹⁾ 1996년 4~5월의 DMZ 무장병력 투입은 그 대표적 예라 할 수 있으며, 최근 잠수함 침투 사건과 블라디보스톡에서의 한국 외교관 피살사건, 그리고 잠수함 사건을 놓고 한·미 간 異見 調律이 이루어지고 있는 가운데, 시시때때로 미국에 대해 핵동결 파기 위협을 감행하고, 간첩혐의로 체포한 한국계 미국인을 석방하는 유화 제스처를 취하여 대미관계가 호전되자마자 이를 활용하여 4자회담에 대한 거부의를 드러내고, 이를 주한미군 철수와 연계시키는 태도는 북한의 의의를 드러내는 것이라 하겠다. 이어 발표된 북한의 美공화계 의원 초청 구

39) Niksch, “North Korea’s Approaches to the United States and Japan.” 참조.

상은 미국의 내정조차 파악하면서 이를 원격조종하는, 미국을 상대로 한 북한의 강온양면의 다양한 전술을 엿볼 수 있게 한다.

요컨대, 북한의 최근 대미접촉 상황은 진정한 우호친선관계의 수립보다는 대남 포위전략의 일환이라는 앞서의 분석을 더욱 뒷받침해 준다. 연락사무소 개설문제와 미국의 대북한 경제제재 완화문제만 하더라도 핵동결과 경수로건설과 같은 이슈에 상응하는 진전을 보이지 못하고 있다. 이에 대해서는 미국의 외교관 상주사태를 허용함으로써 서방문화의 침투를 두려워하고 있는 북한의 태도를 엿볼 수 있다. 그러나 북한의 연락사무소 설치에 대한 지체가 계속될 때, 대미관계에 대한 북한의 진정한 의도는 의심을 받게 될 것이다. 이는 곧 북한의 대미접촉의 진정한 의도가 단독평화협정의 체결과 주한미군의 철수에 있음을 짐작하게 하는 부분이라 하겠다.⁴⁰⁾

(2) 평화협정 주장과 4자회담 거부

북한은 핵합의 이후, 1953년의 정전협정을 미국과의 새로운 군사협정으로 대체하려는 공세를 더욱 적극적으로 전개하여왔다. 북한의 목적은 주한 미군을 철수시키고 미국으로부터 외교적 승인을 얻어내며 좀 더 많은 경제적 원조를 획득하려는 것으로 볼 수 있다. 이러한 북한의 평화협정 공세는 결코 새로운 것은 아니며, 1970년대 이후 전개되어 온 것이다(그 이전에는 남한의 참가가 없는 대미직접대화를 추구해 오지 않았다는 점에 유의할 필요가 있다). 평화공세에 대한 북한의 숨은 의도는 과거 1970년대 베트남 전쟁의 종결의 경우로 추적해 볼 수 있을런지 모른다. 당시 북베트남은 남베트남에 대한 무력공격과 함께 미국과의 지리한 협상의 결과 1973년 파리협정을 성사시킴으로써, ‘베트남 전쟁의 베트남화’라는 명분하에 미국이 駐越미군을 철수토록 하는 데 성공했었다. 1994년 4월 북한은 정전협정을 인정할 수 없다는 것을 공식선언했고, 이는 남한과 미국측으로부터의 즉각적인 반발에 부딪쳐왔다. 이 문제에 대한 근본적인 代案으로서, 남한과 미국은 4자회담을 제의하여 남북한이 한반도 평화와 안전문제에 관한

40) Niksch, "U.S. Policies Toward the Two Koreas."

주요 당사자가 되고, 미국과 중국이 국제적으로 이를 승인하고 보장해주는 2+2 형식을 새로운 한반도 평화체제의 틀로 제시하였다.

4자회담 제시 이후 북한은 명백한 입장표명을 회피해왔으나, 최근 마닐라회담 이후 평양방송 시사논평을 통해⁴¹⁾ 미군철수를 논의하지 않는 4자회담의 거부를 명백히 하면서, 그들의 종래의 주장인 북-미 단독평화체제의 수립을 촉구하였는 바, 이는 북한의 한반도 현실인식이 어떠한 것인지를 극명하게 보여주는 실례라고 하겠다.

IV. 전망 및 결론

북한은 1990년대초 갑자기 닥쳐 온 체제위기를 당혹감과 불안 속에서 맞이하였으며, 자살적 도발위협, 핵개발, 벼랑외교, 극적인 타협 등 복합적인 안보외교적 대응을 통해 위기의 反轉에 성공하고 있는 것으로 보인다. 그동안 대미관계를 심화시키고 한미관계를 어느 정도 이간시키는 데 성공하였으며, 북한이 원한다면 경수로지원 획득, 미국의 대북한 경제제재 완화, 연락사무소 개설 등을 통해 개혁-개방을 향한 전기를 마련할 수도 있게 되었다.

그러나 대내적으로는 경제침체가 가속화되고 있으며, 특히 식량난의 악화로 정치적 불안정이 심화되고 사회통제가 약화되어 탈북자 및 귀순자가 증가하여 대량 脫北난민사태가 우려되는 등 북한체제는 전반적인 붕괴의 前兆를 감추지 못하고 있다. 이렇듯 불안정한 북한체제가 연착륙할 가능성은 점차 적어지고 있다. 이는 곧 엄청난 파괴와 희생이 수반되는 경착륙(hard-landing) 가능성이 커지고 있음을 의미하는 것이며, 이를 완화시킬 수 있는 대비책이 시급한 상황이라 하겠다. 이른바 “완화된 경착륙(soften hard-landing)”을 유도하기 위한 정책이 강구되어야 할 시점을 맞고 있

41) 「평양방송 보도」, 1996.11.28.

다.⁴²⁾ 결국 외교적 성과에도 불구하고, 북한의 현 상황은 대내적인 구조적 위기가 이를 압도하는 형국이며, 그만큼 외교를 통한 북한의 체제생존전략은 한계에 부딪치고 있는 것으로 진단된다.

북한은 예상된 개혁도 효과적으로 진전시키지 못하고 있다. 경제적 난관에도 불구하고, 1978년의 중국에서 있었거나, 1986년 베트남에서 있었던(보다 제한된 것이긴 하나) 것과 같은 경제개혁을 위한 근본적 정책결정은 이루어지지 않고 있다. 체제위로부터 벗어나기 위한 방편으로 제한적 경제개방을 위한 북한당국의 노력은 여러 정황 속에서 感知되고 있으나,⁴³⁾ 중국 및 베트남과 같은 성공적인 개방 사회주의체제와 비교할 때, 개혁-개방을 위한 북한의 시도에는 무언가 본질적 결함이 있음을 발견할 수 있다. 중국과 베트남의 경우 주목해야 할 사항은 정치적 권위주의와 경제적 자유화가 조화를 이루면서 결합되어 그 열매를 맺고 있다는 점이다. 또한 권력 지도부가 그 필요성을 인식하고 효과적인 실천방안의 모색에 심혈을 기울이고 있는 점도 북한과 비교된다. 북한의 경우에는 성공적 개혁-개방을 위한 북한 나름대로의 방안을 발견하는 데 실패하고 있는 것으로 보인다. 그러나 북한은 경제개혁의 실패의 원인을 외적요인에 轉嫁하여왔다. 북한은 오랫동안 막대한 군사비 지출로 인한 경제적 장애를 남한과 미국의 군사적 “위협” 때문이라고 선전해왔다.⁴⁴⁾ 그러나 무엇보다도 경제회복을 위해 필요한 조치는 내부의 경제개혁일 것이다. 아마도 북한의 현 입장으로 볼 때 다음과 같은 조치가 필요할지 모른다: 개혁-개방을 뒷받침하기 위한 내부 정치이데올로기의 생성과 정치세력의 결집; 사회전반에 걸쳐

42) 스탠리 로스 미평화연구소 부소장 회견기 “한-미-일 북붕괴대비책 마련시급,” 「세계일보」, 1996.11.29. 참조.

43) 구체적으로 북한은 조만간 食糧위기를 해소하고, 농업개혁을 실현하며, 시장제도의 점차적 확산을 통해 경제회복을 노리고 있는 것으로 보인다. 최근, 북한당국이 매우 제한된 범위내에서 경제회복을 위한 개방조치를 취하고 있다는 증거가 있다. 暗市場이 활발히 전개되고 있으며, 당국이 시장제도를 부분적으로 도입하고 있는 점, 최근 「家族도급제」를 부분적으로 運用, 일부 개별농가에 경작권을 이양하는 등 中國式 농업개혁을 조심스럽게 시도하고 있는 점 등이 그것이다. 「조선일보」, 1996.11.29.

44) Doo Won Lee, “What North Korea Must Do to Emerge From Economic Crisis,” *Herald Tribune*. 1996.9.

는 법적-제도적 개혁; 서방과의 — 남한을 포함하는 — 관계개선과 그에 따른 자본 및 기술의 도입; 개방적이고 경쟁적 경제체제로 이행하는 과도기적 상황하에서 정치적 안정의 확립과 점진적 경제자유화 추진 등.

이러한 대내외적 위기상황 속에서 북한의 新안보외교정책은 그 기본전략이 불변인 채, 전술상의 변화만을 가져온 모습을 보여주고 있다. 즉, 외교전략의 강화를 통해 남한포위 및 국제적 우회전략을 지속적으로 추진하고 있는 상황이다. 전략적으로는 현재의 약세를 보완할 시간을 벌고, 경제를 회복하며, 韓美이간을 부추겨 주한미군 철수를 추구하여 정세가 호전되면 종래 그들의 안보외교 목표를 실현코자 하는 정책인 것이다. 전술적으로 북한은 그들 특유의 벼랑외교와 “제한된 도발”을 통해 한반도의 긴장을 지속시키면서 정전체제의 와해를 기도하고 있다. 북한은 결국 대내외적으로 충격적 변화가 없는 한, 이러한 안보외교 전략노선을 견지할 것으로 전망된다.

특히 남북대화의 회피는 남한의 대북 강경책을 유발하여, 남한을 포함한 미-일 등 서방국가들의 대북한 경제지원을 猶豫시키고 있으며, 이는 결국 북한의 내부 위기 해소에 어떠한 도움도 되지 않고 있다. 북한의 대미중점 안보외교는 미국의 포용정책과 조화를 이루어 지금까지 성공적이었다고 평가할 수 있겠으나, 미국의 포용정책에 의한 미-북관계 진전은 내부위기로 인한 북한의 자살적 도발을 억제하는 “당근”의 역할을 해 온 것으로도 평가될 수 있다. 곧, 미국의 포용정책은 한국과의 對北정책상의 이견에도 불구하고, 한반도 긴장완화 — 북한의 도발을 억제할 수 있다는 점에서 —에 기여해 왔고, 북한을 연착륙으로 유도할 수도 있다는 점에서 긍정적으로 평가된다. 한편, 한국의 대북정책이 당면한 과제는 남북대화가 유례없이 경색되고 있는 가운데 북한의 긴장과 도발, 그리고 대미접근정책에 이렇다 할 뚜렷한 방책이 없다는 점이라 하겠다. 미국은 북한의 도발을 ‘日常的인’ 일로 간주하면서 한국의 국가안보가 가시적으로 위협받지 않는 한, 포용정책을 심도있게 추진하려는 의사를 가지고 있는 것이 거의 확실하다. 이에 국민정서에 기초하여 원칙과 명분으로 대응하려는 한국정부의 對北강경책은 국제정치의 구조적 속성에 의해 그 한계를 맞고 있다. 한편 한국은 국

내적으로 권력관계와 구조면에서 새로운 전환기를 맞고 있다. 국제현실을 直視하면서 북한의 안보외교 공세에 적절히 대응할 수 있는 통일정책이 요망된다고 하겠다.