

학술회의총서 2000-05

북한은 어떻게 변화하고 있는가

제38차 국내학술회의(2000.8.28) 발표논문집

통 일 연 구 원

○본 자료는 2000년 8월 28일(월) 힐튼호텔 컨벤션룸에서 개최된 통일연구원 제38차 국내학술회의의 회의내용을 정리한 것입니다.

○본 자료에 수록된 내용은 통일연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둡니다.

- 차례 -

개 회 사 곽태환(통일연구원 원장)
기조연설 강만길(민화협 상임의장)

대주제 : 북한은 어떻게 변화하고 있는가

I. 북한의 대내변화 : 실상과 전망	1
전현준(통일연구원 북한연구실 선임연구위원)	
II. 북한의 대외관계 변화	38
홍용표(통일연구원 북한연구실 연구위원)	
◆ 토 론	67
◆ 종합토론	105
회의일정	122

개 회 사

먼저 제38차 국내학술회의가 성황리에 개최된 것을 기쁘게 생각하며, 이 자리에 함께 해주신 여러분들께 진심으로 환영의 인사를 드립니다.

오늘 학술회의에서 기조연설을 해 주실 존경하는 강만길 민화협 상임의장님! 귀한 말씀을 해주시는데 대하여 먼저 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

아울러 사회를 맡아주신 나종일 교수님! 주제발표와 토론을 맡아주신 사계의 전문가 여러분! 그리고 자리를 빛내 주신 내외귀빈 여러분들! 바쁘신 중에도 귀한 시간 내주시어 통일연구원 제38차 국내학술회의에 참석해 주신데 대하여 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 학술회의는 역사적인 남북정상회담의 성공적인 개최 이후 남북적십자회담과 제1차 남북장관급회담, 그리고 이산가족 상봉 등 후속 이행조치들이 착실히 진행되고 있는 가운데 북한의 대내외적인 변화를 짚어보고 그 의미를 평가해 보고자 마련되었습니다.

저는 남북정상회담의 성공적인 개최야말로 남북화해와 상호신뢰·협력, 평화공존, 공동번영의 길로 나갈 수 있는 기틀을 마련한 것이며, 상호 이해와 신뢰의 폭을 넓히는 실질적 출발이 될 것이라고 확신합니다. 남북정상회담은 우여곡절 속에서도 일관성 있게 추진되어온 대북 포용정책의 결실입니다. 남북정상회담을 둘러싼 북한의 변화도 기본적으로는 대북 포용정책을 통해 북한 스스로가 변화 할 수 있는 환경과 여건을 조성해 주었기 때문에 가능했다고 평가하고 싶습니다.

남북정상회담 이후 실질적인 남북한 화해·협력을 위해서는 우리만

의 노력뿐만 아니라 주변 관련국들의 협조, 그리고 당사자인 북한의 화답이 절대적입니다. 따라서 남북정상회담을 전후하여 북한이 어떻게 변화하고 있는지를 분석하고, 그 변화의 의미를 면밀히 평가해 보는 것은 남북한 화해·협력의 심화를 위해서 꼭 필요한 일이라고 생각합니다.

저는 남북정상회담을 계기로 북한이 전략적으로 변화하고 있는 징후가 보다 분명히 보이기 시작했다고 봅니다. 무엇보다 남북정상회담 성사 자체가 그 대표적인 사례입니다. 6·15 남북공동선언에서 북한은 ‘자주’와 관련하여 과거와 같은 ‘배타적 자주’를 고집하지 않았으며, 과거의 고려민주연방공화국 창립방안을 고집하지도 않았습니 다. 북한이 평화공존에 기초한 통일을 지향하겠다는 ‘낮은 단계’ 연방제안을 밝힘으로써 우리의 남북연합제안을 인정하고 있는 것도 큰 변화입니다.

북한은 정상회담 이후, 이산가족 해결문제를 이행하기 위한 남북적십자회담을 먼저 제의하고, 전향적인 합의서안을 제시하면서 정상간의 합의사항을 성실히 실천하겠다는 의지를 보여주었습니다. 감격 어린 8·15 이산가족 상봉도 성공리에 이루어졌습니다. 9월 2일 미전향장기수의 북송 후 이산가족면회소 설치와 9월·10월에 이산가족 상봉도 추가로 이루어질 것이라고 김정일 국방위원장이 한국언론인단 방북 때 밝힌 바도 있습니다.

대내적으로도 북한의 대남 비방중상이 전면 중단되었는데, 이는 과거 7·4 공동성명이나 남북기본합의서에서도 합의한 적이 있었지만 실제로 지켜지기는 이번이 처음입니다.

정상회담 이후 북한의 외교적 행보는 더욱 숨가쁘게 움직이고 있습니다. 쿼라룸푸르 북·미 미사일회담, 필리핀과의 수교, 블라디미르 푸틴 러시아 대통령의 북한 방문과 공동선언 발표, 태국 방콕에서의

이정빈 외교장관과 백남순 외무상간의 최초의 남북외무장관회담 개최 등 북한의 외교는 고립을 탈피하고 전방위로 향하고 있습니다.

우리는 이러한 북한의 변화를 긍정적으로 평가하면서도 남북한간의 진정한 평화와 신뢰가 정착되기 전까지 우리의 튼튼한 안보태세에 흔들림이 없어야 할 것입니다. 아울러 북한이 스스로의 변화를 통해 국제사회의 건설적인 일원으로 편입할 수 있도록 포용정책을 지속적으로 추진해 나가야 할 것입니다.

이번 10월 20일에서 21일까지 제3차 ASEM회의가 서울에서 열리게 됩니다. ASEM회의에 맞추어 김정일 국방위원장의 서울 답방을 추진함으로써 국제사회에 북한이 진출할 수 있도록 도와주고 책임 있는 성원이 될 수 있도록 정부가 배려하는 것도 고려해 볼 만한 일이라고 생각합니다.

이 자리에 참석해 주신 발표자와 토론자, 그리고 여러 전문가 분들께서 북한의 변화에 관한 건설적인 평가와 전망 및 우리의 과제에 관한 고견을 말씀해 주실 것을 부탁드립니다.

다시 한 번 오늘 학술회의의 기조연설을 해주실 강만길 상임의장님을 비롯한 참석자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 오늘 학술회의가 생산적이고 성과 있는 회의가 되기를 기원하면서 인사에 갈음하고자 합니다. 대단히 감사합니다.

2000. 8. 28

통일연구원 원장

곽 태 환

기조연설

저는 역사학을 전공하는 사람입니다. 사회과학자들이 사회를 보는 시각과 역사학자가 보는 시각에는 약간의 차이가 있는 것 같습니다. 역사학자가 분석하는 것은 좀더 쉽게 말하자면 사회과학자들보다 상당히 이상주의 냄새가 풍기는 것이 많다고 생각합니다. 그렇지만 학자가 현실에 너무 붙어 있으면 앞을 내다볼 수 없고 미래에 대해 교훈을 얻을 수 없다는 생각을 가지고 있습니다. 다소 이상주의적인 생각으로 들릴 수 있겠지만 나름대로 제 생각을 말씀드리고자 합니다.

먼저, 북한이 어떻게 변했는가 하는 문제를 염두에 두면서 통일방안의 변화문제를 말씀드리려고 합니다. 다음으로 북한이 변했다고 이야기하면 흔히 북한이 사회주의체제를 변화시키려고 하는가 라는 문제를 가장 많이 질문하고 있습니다. 끝으로 근래에 들어 급격히 변화를 보이고 있는 대외적인 문제를 북한이 어떻게 변화시키려고 하는가 라는 문제를 말씀드리려 합니다. 먼저 통일방안의 변화 문제입니다. 우리는 6.25전쟁을 통해서 한반도에서 전쟁이라는 방법으로는 통일이 될 수 없다는 사실을 배웠습니다. 한반도에서는 전쟁의 방법으로서 통일이 될 수 없다는 교훈을 배운 것입니다. 그 다음에 독일이 통일되면서 흡수통일에 상당히 기대를 걸었습니다만 역시 흡수통일도 현재로서는 불가능하다는 생각을 갖게 되고 있습니다. 여기에는 여러 가지 이유가 있겠지만 가장 큰 이유는 한반도가 가지고 있는 지정학적 위치라고 생각합니다. 한반도가 미·일을 중심으로 하는 해양세력에 의해서 통일되는 것을 중·러시아를 중심으로 하는 대륙세력이 용납할 수 없고 반대로 중·러를 중심으로 대륙세력에 의해서 한

반도 전체가 통일되는 것은 미·일을 중심으로 하는 해양세력이 용납할 수 없기 때문입니다. 이러한 이유 때문에 흡수통일이 될 수 없다고 생각합니다.

저는 운 좋게 6월 14일 평양에서 두 정상이 손을 맞잡고 공동선언에 합의하는 현장에 있었습니다. 현장에서 합의하는 장면을 목격하면서 우리의 통일은 전쟁에 의한 통일도 아니고 흡수통일도 아닌 협상에 의한 통일이 되어야 한다는 생각을 굳게 하게 되었습니다. 이러한 방향으로 글도 쓰고 있습니다만 바로 두 정상이 손을 맞잡고 선언문에 합의하는 순간부터 협상에 의한 통일이 시작되고 있다고 생각했습니다. 협상에 의한 통일은 전쟁에 의한 통일이나 흡수통일보다는 많은 시간이 필요합니다. 또한 많은 인내와 양보가 필요합니다. 이제 가지 조건을 갖출 수 있을 때 협상에 의한 통일은 성공할 수 있다고 생각합니다. 제가 정상회담을 수행하기 전에 협상에 의한 방식으로 통일이 이루어지려면 적어도 20년의 시간은 필요하다고 이야기를 한 기억이 있는데, 김대중 대통령은 돌아와서 20년 내지 30년이 걸릴 것으로 이야기했습니다.

이 문제에 대해 양국 정상이 합의한 것이 구체적으로 6.15공동 선언의 두 번째 조항입니다. 연방제와 연합제의 근접성, 공통성 등에 대하여 합의한 것으로 볼 수 있습니다. 북한이 기존에 주장해 왔던 연방제의 입장에서 보면 군사권과 외교권을 가지는 하나의 국가를 두자는 문제를 유보한 셈이라고 할 수 있습니다. 그리고 연합제의 입장에서 본다면 종래 두 정부가 군사권, 외교권, 내치권을 모두 가진 상태에서 신뢰를 구축하는 단계를 가지자는 이야기를 하여 왔는데, 이번에는 정상회담과 각료급 회담으로 통일방안을 강구해 나간다는 점을 보다 구체화 시켰다고 볼 수 있습니다. 이 두 가지 문제에 합의했다는 점이 대단히 중요하다고 생각합니다. 연방제에 대해 낮은 단

계라는 이야기를 했습니다만 지금 이야기한 것처럼 당장 1국가 2정부 2체제로 가기보다는 당분간 양 정부가 군사권과 외교권을 가진 상태에서 정상회담, 각료회담을 통해서 통일방안을 수립해 나간다는 점에 대해 양쪽이 합의했다고 볼 수 있습니다.

구체적으로 이번 선언에서 연방제가 더 많이 적용되었느냐 아니면 연합제가 더 많이 적용되었는지를 따져 본다면 실질적으로는 연합제가 더 많이 적용되었다고 생각합니다. 그렇지만 우리가 그것을 구태여 따져서 드러낼 이유는 없다고 생각합니다. 각자가 한 걸음씩 양보해서 지금까지 평행선상을 달리고 있었던 연방제와 연합제가 이제 조금씩 방향을 바꾸어서 어느 시점에 가서는 합의점을 도출할 수 있는 그러한 방향으로 선회를 하고 있는 것입니다. 그래서 통일방안이 변화를 겪고 있다고 볼 수 있는 것입니다. 앞으로 긴 세월이 필요하겠지만 협상을 통해 우리가 평화적으로 통일해 갈 수 있는 길이 열렸다고 볼 수 있겠습니다. 이 점이 가장 중요한 것이 아닌가 싶습니다.

두 번째 흔히 북쪽은 별로 변하지 않았는데 6.15선언 이후 남쪽이 너무 앞서서 변화하고 있는 것은 아닌지 우려하는 사람들이 많습니다. 이러한 우려를 하는 이유는 북쪽이 사회주의 체제를 변화시키고 있는 지에 대해 초점을 두기 때문입니다. 북쪽의 변화에 대해 사회주의 체제를 변화시키고 있는 지에 초점을 맞추느냐 아니면 평화공존에 더 초점을 맞추느냐 하는데 차이가 있다고 생각합니다. 흔히 남쪽에서는 북쪽이 변화한다고 하면 사회주의체제를 바꾸어야지 않느냐 하는 점에 초점을 맞추기 쉽습니다. 그러나 이것은 대단히 위험한 발상이라고 생각합니다. 북쪽에 대해 우리가 사회주의체제 자체를 바꾸라고 하면 북쪽은 다시 문을 닫을 지도 모릅니다. 우리는 북한에 사회주의체제를 변화시키라고 요구해서는 안된다고 생각합니다. 북쪽이

여러 가지 변화를 시도해 가는 가운데 앞으로 세계사의 추이에 따라, 즉 21세기 세계체제가 어느 방향으로 가느냐에 따라 통일이후의 체제도 거기에 따라 가게 될 것으로 생각합니다. 또한 협상에 의한 통일이라고 할 때 그것은 대등 통일이라고 볼 수 있는데 대등 통일이라는 입장에서 보면 어느 한쪽이 어느 한쪽의 체제를 바꾸라고 요구하는 것은 무리라고 생각합니다. 우리가 사회주의 체제를 바꾸라고 하면 북쪽에서는 남쪽의 자본주의체제를 바꾸라고 할 지도 모르겠습니다. 사회주의체제 자체를 변화하라고 요구하는 것은 현재로서는 너무 지나친 단계라고 생각합니다. 그래서 정치체제 자체를 변화하라고 요구하는 것은 현재로서는 불가능하므로 그만두어야 한다고 생각합니다.

중요한 것은 경제체제를 바꾸는 문제입니다. 북한이 어느 정도 시장경제체제를 도입할 것인가 하는 문제입니다. 이 문제는 북에게 있어서는 중국이 좋은 본보기가 될 수 있다고 생각합니다. 중국과 북한은 서로 상당히 다릅니다. 중국은 영토가 광활하여 바다 쪽을 자본주의에 개방하여도 안쪽으로 들어가면 여전히 사회주의체제를 유지할 만한 광대한 부분이 남아 있습니다. 그러나 북한의 경우에는 중국처럼 시장경제를 도입하면 사회주의체제가 무너질 위험이 대단히 높습니다. 구체적으로 예를 들면 중국은 자본주의세계에서 자본이 들어가서 공장을 짓고 경영을 하는 경우에 중국의 노동자들을 공장 일할 수 있도록 하였습니다. 쉽게 말하면 자본가가 직접 월급을 주고 바로 지배하게 허용하였습니다. 그 정도의 자신이 있었다고 볼 수 있을 것입니다. 북한은 남에서 그동안 진출하였습니다만 아직까지 북한노동자를 남한의 자본가 앞에 바로 내놓지 않은 것으로 알고 있습니다. 국가가 중간에 개입하여 간접적으로 지배하겠다는 그런 방식인 것 같습니다. 북한이 시장경제를 도입한다고 하더라도 아직은 대단히 제

한적이고 부분적인 방향으로 가지 않을까 생각합니다. 물론 우리는 지금 자본주의체제로 통일이 되느냐 아니면 사회주의체제로 통일이 되느냐 하는 문제를 흔히 제기하고 있습니다.

그런데 이번 정상회담의 공동선언의 제4항은 민족경제를 발전시키는 데 초점을 맞추고 있습니다. 남은 남한지역에 한정된 경제발전을, 북은 북한지역에 한정된 경제발전을 하는 방식으로 경제가 운영되어 왔었는데, 이번의 선언으로 한반도 전체를 대상으로 하는 경제발전으로 확대하여 발전시켜 나가는 데 협의의 대상을 두어야 한다는 의미라고 생각합니다. 민족경제에 대해 70년대와 80년대에는 여러 가지 해석이 있어 왔습니다만 이번의 선언은 남북한 전체를 대상으로 한 경제발전을 설정하고 남북한 당국이 여기에 대해 협력해 간다는 의미로 해석해야 한다고 생각합니다. 가장 목전으로 다가올 성과가 철도연결로 나타난다고 볼 수 있습니다.

다음으로 대외문제를 말씀드리려고 합니다. 북한이 대외문제를 어떻게 변화시키고 있느냐 하는 문제를 이야기를 하면 당장 거론하는 것이 주한미군 문제입니다. 주한미군에 대한북한의 인식이 어느 정도 그리고 어떻게 달라졌느냐 하는 문제를 두고 여러 가지 논의가 있습니다. 제가 보기에는 주한미군에 대해서 북한이 종래와 같은 인식을 가지고 있었다고 한다면 이번의 공동선언은 나올 수 없었다고 생각합니다. 공동선언이 합의될 수 있었다는 그 자체가 주한미군에 대한북한의 인식이 변화하였다는 것을 증명해 주고 있다는 생각입니다. 주한미군 철수가 지금까지 가장 중요한 문제로 거론되고 있었는데 이번 공동선언 속에 그 말이 빠지면서 공동선언이 성립되었다고 봅니다. 남쪽의 일부 언론에서는 평화와 안보 문제가 빠져 있다고 비판하고 있습니다. 그런데 저는 정반대라고 생각합니다. 현재 남한에 미군이 주둔하고 있는 것은 현실입니다. 그런 현실에도 불구하고 공동

선언이 도출될 수 있었던 것은 주한미군에 대한 북한당국자들의 인식이 바뀌고 있는 것을 보여 주는 것이라고 할 수 있습니다. 최근 김대중 대통령께서 통일이 되고 난 다음에도 주한미군이 주둔하고 평화군으로 전환시킨다는 점을 북한이 이해하고 있다는 사실을 확인했습니다. 휴전협정이 평화협정으로 바뀌어야 한다고 했을 때 북한에서도 그것을 인정했다는 식으로 말씀을 했습니다. 아까 제가 말씀드린 것처럼 주한미군에 대한 북한의 인식이 상당히 바뀌었다는 것을 적극적으로 표현한 부분이라고 생각합니다.

사실 역사학자의 입장에서 주한미군 문제는 이렇게 볼 수 있습니다. 한국뿐 아니라 일본에도 미군이 주둔하고 있습니다만 미군이 동아시아에 주둔하고 있어야 동아시아의 평화가 보장이 될 수 있다는 견해와 미군이 동아시아에 주둔하는 것이 동아시아 평화를 해치고 있으므로 미군이 철수해야 동아시아의 평화가 보장이 된다는 견해가 있습니다. 그런데 동아시아인들 스스로가 동아시아를 평화롭게 유지할 수 있어야 미군이 철수할 수 있을 것입니다. 그래서 통일 이후에도 미군이 주둔해야 하는가 라는 문제에 대해 언급하지는 않겠습니다만 21세기에는 미군이 주둔할 필요가 없도록 동아시아인들만으로 동아시아의 평화를 유지할 수 있는 방향으로 나가는 것이 동아시아인들 전체의 자존심을 위해 좋은 방법이라고 생각합니다. 아까 말씀드린 것처럼 미군이 철수해야 동아시아가 평화롭게 되느냐 아니면 동아시아가 평화롭게 되어야 미군이 나갈 수 있는가 라는 문제는 닭이 먼저냐 달걀이 먼저냐 하는 문제입니다. 이번 정상회담에서 공동선언이 도출될 수 있었던 것은 미군이 현재 주둔하고 있는 현실을 바탕으로 해서 가능할 수 있었다는 점이 대단히 중요한 사실이라고 생각합니다.

그렇다면 미군이 현실적으로 남한에 주둔하고 있음에도 불구하고

어떻게 북한이 공동선언의 발표에 응하게 되었는가 하는 문제가 대두될 수 있습니다. 그 밑바탕에는 물론 주한 미군이 장차 평화군으로 전환될 수 있다는 인식도 있었습시다만 좀 더 현실적으로 보면 북·미 관계의 타결이 중요한 목적이 아니었나 생각해봅니다. 북·미문제를 타결하기 위해서는 북한은 주한미군의 철수를 고집하는 것이 이롭지 못하다는 생각을 한 것 같습니다. 역시 북한이 지금 대미관계에는 적극적인 자세를 취하고 있다는 사실을 볼 수 있습니다. 이런 점들이 뒷받침되었다고 생각합니다.

다음으로 대일관계입니다. 지금도 회담이 계속되고 있습니다만 여기에는 대단히 중요한 문제가 있습니다. 하나는 과거청산 문제입니다. 65년의 한·일조약에는 일본이 35년간 한반도를 불법으로 지배했다는 말이 한마디도 들어있지 않습니다. 북한이 만약 일본과 조약을 맺을 때도 그 문제가 들어가지 못하면 한반도가 통일이 되어 일본과의 조약이 단일 조약으로 될 때 그 때도 35년간 일본이 한반도를 강제 지배한 엄연한 역사적인 사실이 조문 속에서 완전히 빠질 것인가 하는 문제입니다. 이것은 북한과 일본간의 문제가 아니라 한반도 전체 7천만의 주민과 일본과의 문제입니다. 이것은 앞으로 북·일조약이 어떻게 체결되는가에 따라서 한·일조약이 다시 개정이 되어야 한다고 나는 생각하고 있습니다. 그래서 과거청산 문제가 분명하게 매듭지어질 때 배상으로 일정한 금액을 받을 수 있다고 생각합니다. 배상금액수문제와 35년간 불법 지배했다는 점을 조문 속에 넣는 문제 사이에 여러 가지 복잡한 점이 생길 것입니다. 그 문제는 양쪽이 해결해야 하는 문제라고 생각합니다. 이런 관점에서 본다면 남한은 가능하다면 북한을 도와주어야 한다고 생각합니다.

앞으로의 통일문제를 한가지만 말씀드리고 마치고자 합니다. 해방 이후 50년 동안 한반도를 둘러싸고 한·미공조체제와 조·중·소 공조체

제가 성립되면서 한반도는 분단이 되었고 그 분단이 지금까지 지속되고 있습니다. 물론 조·중·소 공조체제는 약간 흔들림이 있었습니다. 소련이 러시아로 바뀐 이후 최근에는 다시 러시아와 중국간의 관계가 호전될 가능성이 보이고 있으며 러시아가 다시 북한에 대해 관심을 갖기 시작하고 있습니다. 그런데 한·미·일 공조체제는 여전히 굳건하게 유지되고 있습니다. 이러한 상황하에서는 한반도의 통일은 현실적으로 불가능합니다. 그렇다고 한·미·일 공조체제와 조·중·러 공조체제를 깨고 남·북공조체제로 간다는 것도 현실적으로 불가능합니다. 저는 조·중·러 공조체제와 한·미·일공조체제를 유지하면서 남·북공조체제를 이루어 가야 한다고 생각합니다. 그리고 긴 시간을 두고 한·미일공조체제의 강도와 조·중·러공조체제의 강도를 점점 약화시키면서 남·북공조체제를 점점 강화시켜 가는 그런 식으로 우리의 통일문제를 해결해 나갈 수밖에 없다고 생각합니다. 앞으로의 세계는 약속강식의 제국주의 시대는 아닙니다. 미·일 세력을 통해서 한반도가 통일될 수도 없고 조·중·러 세력에 의해서 한반도가 통일될 수도 없습니다. 한반도는 미·일 세력과 조·중·러 세력속에서 제3의 위치를 확보하면서 통일을 이루어 나가는 그런 지혜로운 길을 모색해나가고 실천해 나가야 한다고 생각합니다. 이것이 21세기 우리 민족에게 주어진 역사적인 과제라고 생각합니다.

2000. 8. 28

강 만 길 (민화협 상임의장)

북한의 대내 변화 : 실상과 전망

전 현 준
(북한연구실 선임연구위원)

I. 서론

1. 문제 제기

남북 정상회담 및 남한언론사 사장단과의 대담에서 보인 김정일 국방위원장(이하 직책생략)의 언행은 세계를 깜짝 놀라게 하였다. 그 이유는 기존의 '김정일론'으로는 설명될 수 없는 전향적인 조치들이 일시에 터져 나왔기 때문이다.¹⁾ 6·25행사 및 대남비방 중지, 『범민족대회』 분산개최, 이산가족 교환방문 허용, 남북한 양측의 과거정권 비판, 유신정권 불가피성 인정, 당규약 개정과 보안법폐지와 불연계 시사, 개성지역 개방, 『한총련』 비판 등 기존의 북한관점으로는 도저히 이해할 수 없는 일들이 무수히 벌어지고 있다.

1) 물론 모든 연구자들이 틀린 것은 아니다. 근접한 예측을 내놓은 서적들로는 서대숙, 『현대 북한의 지도자』(서울: 을유문화사, 2000); 정창현, 『겉에서 본 김정일』(서울: 토지, 1999); 이찬행, 『인간 김정일 '수령' 김정일』(서울: 열린세상, 1994); 줄 저, 『김정일리더십 연구』(서울: 민족통일연구원, 1994), 김성철, 『김정일의 퍼스널리티·카리스마·통치스타일』(서울: 통일연구원, 1999) 등이 있다.

김정일은 북한 내에서 무소불위의 지위를 점유하고 북한변화를 주도하고 있다. 북한변화의 출발은 곧 김정일인 것이다. 수령후계자인 김정일이 변화를 주도하고 있다는 점에서 남북정상회담이나 언론사 사장단과의 대담시 행한 김정일의 발언은 지켜질 가능성이 높다. 다만 김정일의 전향적 발언은 대외 및 대남관련 정책에만 집중되고 있다는 점이 아쉬운 부분이다. 전향적인 대외정책은 자본주의국가들과의 외교관계 수립으로, 전향적인 대남정책은 남북정상회담과 남북교류협력 증진으로 나타나고 있다. 그러나 대내정책과 관련해서는 현재까지 괄목할만한 전향적 조치가 등장하지 않고 있다. 단지 북한 경제 및 사회분야에서 미미하지만 ‘밑으로부터의’ 변화가 감지될 뿐이다.

그렇다면 김정일은 대내적으로는 사회주의 이념과 제도를 유지하면서 대외적으로는 제한적 개방을 통해 경제력을 제고시키는 전략²⁾을 채택한 것인가? 이러한 김정일의 구상은 향후 북한의 각 분야에 어떻게 반영되고, 과연 성공을 거둘 것인가? 김정일의 변화는 우리에게 무엇을 시사해 주고 우리는 어떻게 대처해야 할 것인가?

이러한 문제제기 하에 본 글은 북한의 정책선택 환경을 북한 내 및 외부로 구분하여 개관하고 북한내부 각 분야에서 지속되는 것과 변화되는 것을 중심으로 분석해 봄으로써 향후 북한사회가 어떤 모습으로 나타나게 될 것인가를 단·장기적으로 구분해 전망하고자 한다.

본 연구의 주요 참고자료로는 최근 정상회담과 언론사 사장단과의 대화시 김정일 발언, 경남대학교 북한대원학원의 탈북자 조사록 등이 사용되었다. 김정일 발언의 진위여부³⁾가 문제이나 북한의 유일지배

2) 여기에서의 ‘전략’은 ‘국가전략’을 의미한다. 전략이라는 개념은 경제전략, 외교전략 등 여러 분야에서 달성해야 할 목표와 함께 쓰여질 수도 있으나 본 글에서의 전략개념은 국가전략으로 최종목표를 의미한다.

3) 북한체제의 속성상 수령과 수령후계자의 지시를 왜곡·변조한다는 것은 있을 수 없다. 다만 서기실이나 선전담당비서는 군더더기 말을 제거하고 읽기 좋

체제적 특성상 김정일 발언은 어떤 서약보다도 위력이 있다는 점에서 판단의 논거로 사용되어도 무방하다고 생각한다. 경남대학교 자료는 탈북자 인터뷰이므로 자료로서의 한계가 있음을 인정하나 대부분의 증언들이 기존의 연구결과와 유사하기 때문에 자료로 활용하였다.

2. 논의를 위한 전제

로제나우(Rosenau)는 교통통신의 발달로 인해 국내정치는 국제정치에, 국제정치는 국내정치에 영향을 미친다고 주장한다. 즉 국내정치와 국제정치는 깊은 연계를 가지고 작동된다는 것이다. ‘대내행위에 대한 외부영향(external influences on internal behavior)’과 ‘대외행위에 대한 내부영향(internal influences on external behavior)’은 연계이론(linkage theory)⁴⁾의 주요명제이다. 국가간 상호작용이라 할 수 있는 이러한 현상은 폐쇄국가로 알려진 북한에게도 예외는 아니다.

인간은 외부환경의 영향을 끊임없이 받고 그에 적응해 가면서 산다. 따라서 인간은 ‘적응의 동물’이라 할 수 있을 것이다. 인간은 자

게 재구성하는 역할만 한다. 따라서 김정일의 발언은 정책방향의 지표가 될 것이고 이를 토대로 북한의 정책방향을 예측한다는 것은 당연하다. 김정일의 지시가 철저히 이행되고 있는 사실이 그 증거이다. 물론 이러한 내용들이 『로동신문』과 같은 공개매체에 보도되지는 않을 것이지만 당장에는 내부문건화되어 관료들에게 배포될 것이고 장차에는 『김정일 선집』 등에 실릴 것이다. 향후 북미간 냉전구조, 남북간 냉전구조가 완전히 청산되지 못한 상태이기 때문에 돌발변수에 의해 언제든지 김정일의 언약이 지켜지지 않을 수도 있겠지만 이미 발언한 내용은 준거틀로 남을 것이다. 이와 관련하여 이종석은 북한문헌을 공식문헌과 내부용 문헌으로 구분하고 있다. 이종석, 『현대 북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 1995), p. 27.

4) James N. Rosenau, ed., *Linkage Politics : Essays on the Convergence of National and International System* (New York: The Free Press, 1969), p. 45.

연환경이나 사회환경에 적응하면서 발전되어 왔다. 인간은 주변환경에 순응하면서 그것을 인간에게 맞게 개조하고 창조한다. 어떤 것에 순응하고 어떤 것에 대항할 것인가는 상황에 따라 다를 것이고 인간의 선택에 따라 달라 질 것이다. 인간의 선택방식에 따라 크게 3가지 이념형(ideal type) 인간이 있을 수 있을 것이다.

첫째, 환경에 전적으로 순응하는 인간형이다. 모든 것을 환경에 맞기고 거기에 매몰되어 살아가는 것이다. 예를 들면 강자에게 자신을 복속시켜 버리고 강자의 보호에 안주해 버리는 사람이다. 둘째, 환경에 끝까지 저항하는 인간형이다. 죽음을 무릅쓰고 환경과 투쟁하고 성공하면 환경을 다스리지만 그렇지 않으면 죽음을 선택하는 인간이다. 셋째, 순응과 투쟁을 적절하게 배합하면서 살아가는 인간형이다. 환경에 대해 일면으로는 순응하면서도 일면으로는 그것을 타파하기 위해 온갖 안전장치를 구상하는 인간이다.

위의 3가지 인간형 중 김일성·김정일은 3번째 유형에 속할 것으로 보인다. 역사적으로 북한은 주변환경이 불리하게 변할 경우 주변국에 대해서는 유연하게 대응한 반면 내부적으로는 사상통합과 리더쉽 강화 정책을 구사하였다. 주변국과의 유화로 인한 내부체제의 이완을 두려워했기 때문이다. 구체적 사례를 보면 다음과 같다.

첫째, 1953년 스탈린 사후 소련 및 동구공산권에서 스탈린 노선 및 개인숭배에 대한 비판이 일었고 이에 대해 중국이 비판적 입장을 취함으로써 중·소 이념분쟁이 발생하자 북한은 소련 및 중국과의 대결보다는 ‘등거리 외교’라는 타협적 태도를 취하였다. 아울러 김일성은 해외지원 즉, ‘외부예비’ 유치를 위해 해외순방에 나섰다. 반면 북한은 대내적으로는 ‘주체’를 내세우면서 소위 소련파, 연안파에 대한 대대적 숙청을 통해 체제 및 권력강화를 시도하였다. 이 시기 대숙청의 대표적 사례는 1956년 ‘8월 종파사건’이었다. 이 사건 이후 북한 내에

는 ‘대안세력’이 부식될 공간은 완전히 소멸되어 버렸다. 그리고 체제 단속 행위는 1958년부터 시작되어 1960년에 끝난 ‘중앙당집중지도 사업’으로 이어졌다. 이러한 사업은 1960년대 들어 중·소 이념분쟁이 격화되면서 더욱 체계화되었다. 1964년부터 1969년까지 지속된 주민등록사업을 통해 주민들을 기본군중과 복잡군중으로 구분하였다. 군사적으로는 1962년 12월 ‘4대군사로선’의 채택으로 나타났다.⁵⁾

둘째, 1971년 4월 미국 탁구팀의 중국방문을 시작으로 소위 미·중 간 ‘핑퐁외교’가 시작되고 10월 키신저 당시 美 국무장관의 북경방문과 1972년 2월 닉슨대통령의 북경방문, 동년 9월 일·중수교 등으로 세계적인 데탕트 무드가 조성되자 북한은 1971년 8월 남북적십자회담을 수용하고 1972년 7월에는 7·4남북공동성명을 채택하였다. 그리고 1971년부터는 OECD국가들로부터 외채를 본격적으로 들여오기 시작하였다.⁶⁾ 1973년 9월에는 UN상주 업저버 대표부를 개설하였고, 1974년 3월에는 미국과의 평화협정 체결을 제의하였다. 이 시기에 김일성은 중국과의 조율을 위해 수차례 걸쳐 비밀중국 방문을 실시하였다.

그러나 대내적으로는 1972년 12월 주석에게 강력한 권한을 부여하는 사회주의헌법을 마련하였고 1972년부터 1978년까지 사회안전부(현 인민보안성)내 『주소안내소』를 통해 ‘주민료해사업’을 실시, 남한내 연고자까지 철저히 파악하였다. 1973년부터는 당중재교부 사업과 반관료주의 투쟁이 실시되었다. 1974년에는 수령에 대한 절대충성을 강요하는 ‘유일사상체계확립 10대원칙’이 제정되었다.⁷⁾

셋째, 중국에서 1978년 12월 중국공산당 제11기 3중전회를 통해 등

5) 『북한총람』 (서울: 북한연구소, 1983), pp. 301~308.

6) 최주환, 『북한경제론』 (서울: 대왕사, 1992), p. 192.

7) 줄 저, 『김정일리더십 연구』, pp. 35~52.

소평의 개혁개방 노선이 확정되고,⁸⁾ 1979년 1월 미·중간에 국교정상화가 이루어지면서 소위 '북방3각관계'가 크게 흔들리게 되자⁹⁾ 북한은 소련으로의 경도를 나타내었다. 미국에 대해서는 강·온 양면을 나타내었는데 일면 한반도평화문제를 위해 미국과의 직접대화를 더욱 강조하면서도 비난의 강도를 높였다. 이러한 입장은 1980년 제6차 당대회시에 극명하게 나타났다. 북한은 대외정책 기조로 자주·친선·평화를 내세우고 '대남혁명전략' 대신 사실상 남북한 현상유지 정책인 '고려연방제통일전략'을 발표하였다. 1981년 7월 김종익을 비롯한 7명의 '대규모(?)' 재미 교포학자들의 북한방문은 북한의 대미 '인민외교'의 일환이었다. 이후 1984년에는 자본주의 국가들의 대북투자를 겨냥한 「합영법」이 채택되었다. 또한 대남수재물자 지원을 계기로 국회회담, 체육회담 등이 개최되었고 1985년에는 이산가족 시범상봉이 분단이후 최초로 성사되었다. 김일성은 1982~1984년 기간 동안 중국, 소련, 헝가리 등을 방문하였고 김정일은 1983년 중국을 비공식 방문하였다.

그러나 대내적으로는 사상통제가 더욱 정교화 되었다. 수령에 대한 충성만이 제1의 덕목이 되었다. 김정일은 1982년에 「주체사상에 대하여」를 발표하여 주체사상을 '김일성주의화'하였다. 주체사상은 '혁명적수령관'으로 확실한 위치를 점유하였고 1986년에는 '사회정치적생명체론'까지 등장하였다. 이로써 김일성은 '신적 지위'까지 점유하였다.¹⁰⁾

넷째, 1988년 9월 고르바초프의 '크라스노야르스크 선언'으로 부터 촉발된 동구 사회주의권의 붕괴는 북한에게 엄청난 충격을 주었다.

8) 김하룡, 『중국정치론』 (서울: 박영사, 1990), p. 295.

9) '북방3각관계'에 대한 자세한 분석은 정진위, 『북방3각관계』(서울: 법문사, 1985) 참조.

10) 이에 대한 자세한 분석은 줄 저, 『김정일리더쉽 연구』, pp. 68~74.; 최완규, "사회주의 건설과 주체사상," 최완규 외, 『북한사회주의건설의 정치경제』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1993), p. 168.

동구 사회주의권의 붕괴는 북한에게 시장상실은 물론 체제붕괴 위협까지 주었다.¹¹⁾ 이를 모면하기 위해 북한은 남북대화 호응, 나진·선봉 자유경제무역지대 설치, 대미 직접대화 추구 등의 자구책을 마련하였다. 북한은 1989년 1월 남한의 고위당국자회담 제의를 받아들이고 1989년 2월 8일부터 1990년 7월 26일까지 8차례의 예비회담, 1990년 9월 4일부터 1992년 9월 18일까지 8차례의 본회담을 통해 역사적인 『남북기본합의서』를 채택하였다.¹²⁾ 아울러 1991년 김일성은 ‘신년사’를 통해 기존의 연방제안을 변형시켜 ‘1민족 1국가 2정부 2제도’를 토대로 남북한 자치정부에 국방권과 외교권을 주는 ‘느슨한 연방제’를 제의하였다.¹³⁾ 민족대단결에 대한 강조가 증가하였고 김일성은 1994년 민족문제 해결을 위한 남북정상회담까지 합의하였다.

한편 1990년 2월부터 불거지기 시작한 북한 핵문제¹⁴⁾는 미국의 대북 압박정책의 명분을 제공하였고, 미국의 대북 압박정책을 모면하기 위한 북한의 ‘눈물겨운’ 핵외교가 지속되었다. 1992년 1월 22일 당시 김용순 당국제부장은 미국 뉴욕에서 아놀드 켄터 미국무부 정무차관과 접촉을 갖고 북한 핵문제를 논의하였다. 이후 1994년 10월 『북미제네바합의』가 도출될 때까지 북한은 지리한 ‘벼랑끝 외교’를 펼쳤다.¹⁵⁾ 한편 북한은 경제난 해결을 위해 1991년 12월 『나진선봉특

11) 동구권 붕괴의 북한에 대한 영향은 하용출, “동유럽·북한관계,” 유세희·이정식 편, 『전환기의 북한』 (서울: 대한교과서주식회사, 1991), pp. 93~94 참조.

12) 자세한 전개과정은 양영식, 『통일정책론』(서울: 박영사, 1997), pp. 287~310 참조.

13) ‘김일성 신년사’, 『로동신문』, 1991. 1. 1.

14) 북한핵문제가 서방언론에 보도되기 시작한 시점은 1990년 2월인 것으로 보인다. 『연합뉴스』, 1990. 2. 26.

15) 북한핵문제 해결과정에 대한 종합분석은 이춘근, 『북한핵의 문제』(성남, 경기도: 세종연구소, 1995) 참조.

구」를 설치하고 서방자본 유치에 나섰다. 수많은 개방관련 법령들이 쏟아져 나왔다.¹⁶⁾ 이는 북한의 개방의도를 서방세계 특히 미국에게 과시하려는 측면이 강하였다. 김일성은 1989년 비공식 중국방문 및 1991년 공식방문을 통해 사회주의권 붕괴 이후 친선강화 방안을 논의하였다.

위와 같은 대외 유화 조치와는 달리 국내적으로는 사회주의 체제 유지에 혼신을 다하였다. ‘우리 식 사회주의’가 강조되고 사회주의일탈자 색출을 위해 ‘미사회주의구루빠’가 조직되었다. 국경경비를 위해 정규군이 동원되고 범법자에 대한 공개총살이 증가되었다. 김일성 사후 김정일은 군의 힘을 빌어 체제와 정권을 보위하기 위해 ‘선군정치’¹⁷⁾를 강조하고 군부대 방문을 강화하였다. 1998년에는 ‘강성대국론’을 제시하고 동년 8월 31일에는 3단계 로켓까지 발사, 주민통합을 이루고자 하였다.

이와 같이 북한은 생존을 위해 ‘대외 유화, 대내 통합’ 정책을 구사하는 경향성(tendency)을 보여왔다. 특히 상황이 어려울 경우 김일성이나 김정일이 혈맹관계였던 중국을 방문하였다는 점이다. 물론 정책결정의 중심에는 항상 절대권을 장악한 수령이 자리하고 있었다. 수령이 개방과 통제의 주체였다. 따라서 필자는 최근 북한의 대남 및 대외 개방정책의 속도에 비례하여 수령(=수령후계자)에 대한 충실성과 대내 통합에 대한 강조는 더욱 강화될 것이라는 전제하에 논리를 전개하려 한다.

16) 개방관련 법률에 대해서는 국가안전기획부, 『북한의 외자유치관련 법령집』 (1996) 참조.

17) 이 용어는 1998년 10월 20일부터 사용되고 있다. 의미는 “군대를 중시하고 그를 강화하는데 선차적인 힘을 넣는 것”이다. 『중앙방송』, 1998. 10. 20.

II. 북한체제의 정책선택 환경

1. 북한내부 환경

김정일 정권의 정책선택을 규정하는 내부환경을 개관해 보면 다음과 같다.

첫째, 김정일의 실사구시적 정책선택에도 불구하고 주체사상은 당 및 국가의 중심가치체계(central value system)로 자리잡고 있다.¹⁸⁾ ‘현존 사회주의권’ 붕괴이후 사회주의 이념은 사실상 사라졌으나 사회주의 이념을 근간으로 한 주체사상은 북한 내에서 여전히 김정일·관료·인민의 사고를 규정하는 규범이 되고 있다. 수령을 사회정치적 생명체의 뇌수로 규정하고 있는 ‘혁명적 수령관’은 수령사망 이후에도 수령후계자에게로 전수되었다. 수령에 대한 절대복종으로 규정되는 준봉(conformity)은 김정일이 정상회담과 언론사 사장단과의 면담 시 무소불위의 행동을 할 수 있었던 이념적 근거이다. 따라서 “장군님이 결심하면 우리는 한다”라는 명제는 단순한 충성심의 발로에서 도출된 것만은 아니다. 그것은 북한주민들의 삶이요, 생활양식이다. 남쪽을 방문한 북한이산가족들이 하나같이 ‘장군님 은덕’이라고 말하는 것도 북한의 정치문화를 감안하면 하등의 무리가 없다. 사회주의 대가정론, 육친적 배려가 주요 덕목으로 도착화된 북한에서 ‘아버이 수령의 후계자’에 대한 감사는 자연스러운 행동일 것이다.

18) “우리사회는 집단주의에 기초하고 있는 가장 우월한 사회”, 『평양방송』, 2000. 8. 8.

한편 김정일의 김일성과의 동일시 작업은 ‘통일대통령’으로의 올림 작업으로 이어지고 있다. 김정일을 ‘통일대통령’으로 올림하려는 움직임은 김일성 사망 직후인 1994년 7월 26일부터 나왔으나¹⁹⁾ 최근에는 그것이 더욱 강화되는 추세이다.²⁰⁾ 북한이 「6·15 남북공동선언」을 김정일의 치적으로 내세우고 있는 것도 이와 무관하지 않은 일이다.²¹⁾ 어떻든 김정일의 도전적 행동은 확고한 권력기반이 없이는 나올 수 없는 것이었고 김정일은 자신이 있기 때문에 전향적 조치를 했을 것이다.

둘째, 당우위체제의 유지이다. 노동당은 경제난과 ‘선군정치’에도 불구하고 여전히 국가를 이끌어 가는 막강한 조직이다. 노동당은 수령 김일성과 수령후계자 김정일의 노선을 충실히 집행하는 전위집단이다. 분명한 것은 노동당이 인민의 이익보다는 김정일의 의사를 보다 중시하기 때문에 김정일의 어떤 지시든 충실히 이행한다는 점이다. 그리고 노동당원들은 일반인민들과는 달리 개인상업을 거부하고 주체사상에 대한 충실성을 발휘하는 등 ‘以身作則’함으로써 아사하는 경우가 더 많다.²²⁾ 희생이 큰 만큼 주민들의 당원들에 대한 비판은 커지지 못하고 있다. 물론 황장엽씨의 망명, 서관희의 ‘무능,’ 최용해의 ‘부패’ 등 고위 당관료들의 일탈이 있었지만 기본적으로 노동당과

19) 「연합뉴스」, 1994. 7. 28.

20) 정상회담이후 북한은 노동당 내부 설명자료를 통해 “한 너비서는 ‘김정일국방위원장님께서 통일대통령을 하시면 제격이겠다’라고 하였다”라고 주장하고 있다. “역사적인 평양상봉과 북남최고위급회담과 관련하여 제기된 반영” 「월간 조선」(2000.9월호), p. 212.

21) 남북정상회담을 ‘김정일의 승리’로 선전하는 이유는 ‘굴복’이 아닌 ‘승리’라는 논리를 통해 김정일의 ‘급진적 전환’으로 인한 관료들의 패배주의와 주민의 이념적 혼란을 방지하기 위한 것일 수도 있다.

22) 경남대학교 북한대학원, 「조중접경지역 현장조사 보고서」(2000년 7월 9일~16일), p. 33.

당원들은 김정일에 대한 충실성을 보이고 있고 주민들과 애환을 함께 함으로써 국가보위의 첨병이 되고 있다. 따라서 ‘군우선 정책’에도 불구하고 ‘당우위 체제’는 지속될 수밖에 없을 것이다.

셋째, 군부의 역할과 책임이 확대되어 있다. 사회주의권 붕괴 및 경제난 심화 이후 북한군의 역할은 국방이외에 경제건설, 사회치안 유지 등으로 확대되고 있다. 경제난으로 인해 주민들의 노동강도가 저하됨으로써 급하고 중요한 건설현장에 군돌격대는 물론 일반병사들까지 투입되고 있다. 이와 관련 김정일은 “(경의선 착공)날짜가 합의만 되면 우리는 38선 분계선 2개사단 3만5천명을 빼내 즉시 착공하겠습니다”²³⁾라고 말하여 군의 경제적 역할을 확인함과 함께 군통제의 자신감을 과시하였다.

아울러 경제난으로 인한 주민이동이 심화되면서 인민보안성만으로는 치안유지가 어려워지자 중요 기업소나 협동농장, 국경이나 도로 등에 대한 경비를 군이 담당하고 있다.²⁴⁾ 그러나 중요한 것은 군의 역할증대가 김정일은 물론 노동당의 영도체계를 훼손시키지는 못한다는 점이다. 오히려 군의 역할은 노동당의 영도를 더욱 잘 보존하는 데로 모아지고 있다. 기본적으로 북한군은 ‘수령과 당의 군대’이고, 군장교들은 모두 군인이기 전에 당원이다. 그들은 당과 군대 중 하나를 택하라면 당을 택할 것이다. 김정일이 자신의 권력기반은 ‘군력’이라고 말하는 것도 무리는 아니다.²⁵⁾ 한편 북한군도 식량난으로 인해 자력갱생해야 하는 곤란을 겪고 있고 사기는 극도로 저하된 상태이다.²⁶⁾

23) ‘방북언론사장단-김위원장대화록’, 『중앙일보』, 2000. 8. 14.

24) 경남대학교 북한대학원, 『조·중접경지역 현장조사 보고서』, p. 11. 무산시의 경우 1994년부터 군인들이 협동농장 농사를 감시하기 시작하였다.

25) 『한겨레신문』, 2000. 8. 14.

넷째, 식량난을 비롯한 에너지난, 원자재난, 외화난, 생필품난 등은 여전히 계속되고 있다. 비록 1996~97년 기간 동안 ‘고난의 행군’을 통한 내핍과 외부원조를 통해 최악의 상황은 면했지만 각 경제주체들은 제 몫을 다하지 못하고 있다. 사실 모든 경제난의 원인은 외화난에서 비롯된다. 내부자원이 고갈된 상태에서의 활로는 외화를 주고 식량, 원자재, 원유 등을 구입하는 수밖에 없을 것이다. 그러나 현재 북한 외화사정은 ‘주석 펀드(fund: 자금)’²⁷⁾외에는 완전고갈 상태이다. 이러한 사정으로 인해 일반 노동자, 농민, 하급간부 등에 대한 식량 중앙공급은 1995년 이후 거의 중지된 상태이고 식량이 공급된다 할 지라도 며칠분만 배급되고 있다.²⁸⁾ 이로 인해 일반 인민들은 물론 하급 전사들까지 식량자급에 나서고 있다. 정부차원의 식량난 해결 노력은 감자농사 장려, 토지정리 사업 확대, 연합기업소 해체,²⁹⁾ 외부원조 확보 등으로 나타나고 있으나 금년에도 약 130만톤의 식량부족이 예상되고 있다.³⁰⁾ 또한 공장가동률은 20%를 넘지 못하고 있는 상태이고³¹⁾ 가동중인 공장도 전력난으로 인해 수시로 가동이 중지되고 있는 실정이다. 따라서 북한지도부의 최대관심은 전력을 생산할 수

26) 북한군은 식량난으로 인해 사망 30%, 영양실조 20%을 당했다는 증언도 있다. 경남대학교 북한대학원, 『조·중접경지역 현장조사 보고서』, p. 39.

27) 북한에는 노력펀드, 기술자펀드, 문화펀드, 주택펀드, 농기계펀드, 상(장관)펀드, 총리펀드 등 수없이 많은 펀드가 있다. 펀드는 각 분야에 배정된 예산을 의미하는 것으로서 ‘주석펀드’도 그 중 하나인 바, 김정일이 사용할 수 있는 자금을 의미한다. 다만 액수는 수억달러로 추정되나 미상이다.

28) 식량배급 중단 시기와 관련 탈북자들의 거의 일치된 증언은 1994년 하반기부터 1995년 초순경이다. 경남대학교 북한대학원, 『조중접경지역 현장조사 보고서』, p. 38.

29) 현재까지 약 44개의 연합기업소가 일반공장으로 전환되었다. 김영윤, “북한 공장기업소 조직개편,” 『北韓』 통권 339호(2000.3월호)(서울: 북한연구소, 2000), pp. 88~99.

30) 데이비드 모튼 UNDP 평양대표의 증언. 『연합뉴스』, 2000. 6. 7.

31) 최원기·정창현, 『남북정상회담 600일』(서울: 김영사, 2000), p. 258.

있는 석탄이나 수자원 확보로 모아지고 있다.

다섯째, 인민들의 생활수준은 수많은 아사자³²⁾가 발생할 정도로 열악하다. 아사자에 대한 정확한 통계는 알 수 없으나 연인원 최소한 수 백만명에 이를 것으로 추정된다. 아사자에는 순수 아사자와 합병증 사망자로 나뉘어 질 수 있을 것이다. 아사자 발생은 주민들의 정부불신과 개인차원의 물품매매 필요성을 제고시켰다. 주민들은 관료들을 비판하고 생존을 위해 각종 물품이나 공장기자재를 판매하기 시작하였다. 물론 개인적 차원이기는 하지만 김정일에 대한 비판도 있는 것은 사실이다.³³⁾ 경제난은 총화사업에 대한 불참이나 태만을 야기하였고 농민시장의 암시장화를 촉진시켰다.³⁴⁾ 개인주의 사조도 점증하고 있다. 그러나 이러한 변화들이 체제나 정권에 도전할 만큼 집단화·조직화되지는 못하고 있는 것도 사실이다.

또한 주민들은 상황탈피를 위한 수단으로 통일을 상정하고 수시로 통일을 외치고 있다.³⁵⁾ 아마도 북한주민들은 경제난의 원인을 ‘미제’의 대북 봉쇄정책과 남북분단으로 돌리고 있는 것으로 보인다. 특히 분단이 해소되면 모든 것이 해결될 것이라는 ‘통일지상주의’에 빠져 있는 것으로 보인다. 물론 통일방식은 현 체제를 그대로 두고 상호왕래 할 수 있는 연방제를 의미한다.³⁶⁾ 이러한 분위기는 최근 급진적일

32) 북한 아사자의 대부분은 1997~98년 사이에 죽은 것으로 보인다. 이 시기는 대홍수로 인해 식량배급이 완전 중단되었고 티프스 등 전염병이 만연하여 많은 사상자가 났다. 경남대학교 북한대학원, 『조중접경지역 현장조사 보고서』, 앞의 책, p. 40. 아사자 숫자에 대해 강정구 교수는 1995. 8~1998. 5월 까지 약 351만명이 사망한 것으로 주장하고 있다. 강정구, “북한식량난과 사회변화,” 강정구·법륜, 『민족의 희망찾기』(서울: 정토출판, 1999), p. 23.

33) 경남대 북한대학원, 『조중접경지역 현장조사 보고서』, p. 47.

34) 이에 대해서는 최수영, 『북한의 제2경제』(서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 33~42 참조.

35) 경남대학교 북한대학원, 『조중접경지역 현장조사 보고서』, p. 27.

36) 이에 대해서는 지난 8월 15일 북한 평양체육관에서 개최된 ‘6·15 남북공동

정도로 급변하고 있는 김정일의 개방정책과 남북관계 개선 정책에 대한 적극 지지로 나타나고 있다.

2. 북한외부 환경

김정일 정권의 정책선택을 규정하는 외부환경을 개관해 보면 다음과 같다.

첫째, 남한 김대중 정부가 대북 포용정책을 지속하고 있는 점이다. 김대중 정부는 1998년 출범시 부터 북한과의 교류협력을 통한 평화 정착을 대북 정책 기조로 내세우고 북한돕기에 적극 나섰다. 이러한 김대중 정부의 태도는 북·미 및 북·일관계를 통해 안보 및 경제안정을 이루려 했던 북한이 미국 및 일본의 합리적 선택으로 인해 소정의 목적 달성이 어렵게 된 상황에서 김대중 정부의 대북 포용정책을 받아들여 대화상대로 인정하도록 만들었다. 정상회담과 이후의 당국 및 비당국간 대화가 그 증거이다. 북한은 김대중 정부의 대북 포용정책으로 인해 연간 수억 달러의 경제적 이득을 획득하고 있다.³⁷⁾ 남북 정상회담을 통한 김정일의 이미지 개선은 남한주민의 대북관 개선은 물론 국제사회의 대북관 개선에 이바지함으로써 자신의 정치적 입지를 강화시켜 주고 있다.

둘째, 소련붕괴이후 잠복한 미국의 NMD 개발계획이 북한 미사일 문제를 계기로 재등장함으로써 미국과 중국 및 러시아와의 갈등요인이 되고 있다. 중국 및 러시아의 정상은 지난 7월 회담을 갖고 미국

선언」지지 정부 정당 단체 연합회의」에서 결의된 4개항 중 ‘하나의 민족, 하나의 국가, 두 개의 제도, 두 개의 정부에 기초한 연방제 통일국가를 건설할 것」을 결의한 제2항이 증거이다. 『중앙방송』, 2000. 8. 15.

37) 북한은 금강산관광을 통해서만 연평균 1억 5천만 달러의 수입을 올리고 있다. 이 금액으로 옥수수를 구입할 경우 100만톤이 넘는다.

의 NMD 개발에 공동 대처함은 물론 미국의 패권주의를 절대 반대한다는 성명을 발표하였다.³⁸⁾ 이로써 미국과 중국 및 러시아와의 ‘냉전’이 도래할지도 모른다는 우려가 나오고 있다. 이러한 강대국간 경쟁은 대미 피해의식이 강한 북한을 중국과 러시아에 경도 되도록 만들고 북한의 미국에 대한 협상력을 제고시키는 요인으로 작용하고 있다. 김정일은 중국방문, 엘친의 방북 등을 통해 대중·러 관계를 강화시키므로써 주변 4국의 한반도 내 배타적 지위확보를 방지하려고 하고 있다. 그러나 전체적으로는 주변4국이 남한의 대북 포용정책을 지지하고 있고, 이것은 김정일이 “내가 무엇 때문에 큰 나라를 찾아다닙니까? 평양에 앉아있어도 여러 열강에서 찾아오는데”³⁹⁾라고 말한 데서도 알 수 있듯이 대외개방에 대한 자신감을 심어준 것으로 보인다. 그러나 우리는 북·미간에는 냉전구조 미청산이라는 구조적 문제와 미사일 문제, 북한 인권 문제, 생화학 무기 문제 등 갈등유발 요인이 상존 하고 있음도 알아야 할 것이다.

셋째, 미국의 정권교체기는 북한에게 안도와 불안을 동시에 가져다주고 있다. 민주당 정권인 클린턴(Clinton) 정부는 정권재창출을 위해 한반도의 평화와 안정을 자신의 치적으로 내세우고 있고⁴⁰⁾ 향후에도 이러한 ‘전향적 개입정책’의 지속을 천명함에 따라 클린턴 정부는 대선 전까지 북미관계 개선에 힘을 쏟을 것으로 보인다. 이것은 북한에게 유리한 점이다. 반면 공화당 후보인 부시(Bush) 2세는 클린

38) 지난 7월 18일 장쩌민 중국 국가주석과 푸틴 러시아 대통령이 베이징에서 정상회담을 갖고 ‘베이징 선언’과 ‘미사일방어체제에 대한 공동선언’을 채택했다. 그 중 내용은 미국의 NMD 체제구축에 반대하는 내용이었다. 『연합뉴스』, 2000. 7. 19.

39) ‘방북언론사장단-김위원장대화록’, 『중앙일보』, 2000. 8. 14.

40) 민주당 정강은 남북정상회담과 관련 “우리의 도움이 없었으면 최근의 정상회담은 없었을 것”임을 주장했다. 『조선일보』, 2000. 8. 17.

턴 정부의 대북정책을 비판하고 집권시 NMD개발을 지속할 것임을 천명함으로써 공화당이 집권할 경우 북미관계가 순조롭지 못할 것임을 예고하였다.⁴¹⁾ 따라서 북한으로서는 가능하면 클린턴 정부와 ‘테러국가 고갈’을 벗기는 협상을 해야하는 부담을 안고 있는 것이 사실이다.

넷째, 중국이 최소한의 경제적 지원을 하고 있는 것은 북한의 대외 정책 선택의 폭을 넓혀주고 있다. 즉 중국의 존재는 미국의 대북 공격으로부터 피할 수 있는 최후의 도피처라는 인식을 북한에게 줌으로써 북한이 미·일과의 협상에 자신 있게 임하도록 하고 있다. 그러나 한편으로는 중국의 개방정책은 북한인민들의 의식에 변화를 주고 있고 탈북자들의 은신처를 제공함으로써 사회통제의 곤란을 겪게 하고 있다. 러시아 또한 비록 자본주의화가 되었지만 역사적인 친분관계와 지정학적 위치로 인해 북한의 잠정적 지원자가 됨으로써 북한에게 정신적 위안을 주고 있다.

다섯째, 북한은 이탈리아, 오스트레일리아, 필리핀 외에 캐나다, 뉴질랜드 등 자본주의 국가들과도 외교관계 수립을 추진하고 있다. 자본주의 국가들의 대북 전향적 태도는 북한의 전방위 외교를 가능하게 하였을 뿐만 아니라 지속시킬 것으로 보인다. 자본주의 국가들로부터의 외자유치가 절실한 상황인 북한으로서는 이들 국가들과의 관계 개선을 통해 ADB 등 국제금융기구 가입이 보다 용이하게 되었다.

41) 『동아일보』, 2000. 8. 2.

Ⅲ. 북한체제의 분야별 변화 추이

1. 이념 분야

역사적인 남북 정상회담에도 불구하고 주체사상에 대한 강조는 여전히 전하다. 당 기관지 『로동신문』은 남북정상회담 개최 후 20여 일이 경과한 지난 7월 7일 ‘사회주의사상 강화’가 절대적으로 필요하다는 점을 중점적으로 강조하였다.⁴²⁾ 이 신문은 ‘서방식’을 허용하는 것은 곧 ‘망국의 길’이라며 자유민주주의적 요소의 유입에 강한 경계를 나타냈다. 『로동신문』은 나라와 민족마다 실정이 다르고 도덕과 정서도 같지 않은 만큼 맞지도 않는 남의 식, 특히 서방식을 무작정 받아들일 경우 “은 나라가 골병이 들고 난장판이 되고 만다”라고 강조하였다.

『중앙방송』은 7월 19일 “인민대중이 피로서 쟁취한 사회주의를 옹호고수하고 공고 발전시키기 위해서는 사상을 중시하고 모든 사업에서 사상사업을 일관되게 앞세워 나가야 한다”라고 강조하였다.⁴³⁾ 이 방송은 소련이나 동구권 사회주의 국가들이 붕괴된 것은 “과학적이고 혁명적인 사회주의 사상을 중시하고 그를 튼튼히 틀어쥐고 나갈 대신 사상사업을 쫓겨버리고 사회주의 사상진지를 무너뜨렸기 때문”이라고 진단하였다.

또한 『중앙방송』은 지난 6월 21일 수령을 중심으로 전체주민이 뭉쳐 사회주의를 건설하게 하는 원동력은 사회주의사상이라면서 “사회주의사회에서는 사상이 생명”이라고 강조했다.⁴⁴⁾ 이 방송은 “사회주

42) 『로동신문』, 2000. 7. 7.

43) 『중앙방송』, 2000. 7. 19.

의나 자본주의나 하는 계급투쟁에서 자본주의를 타승하는 위력한 무기는 사회주의에 대한 인민대중의 신념”이라고 지적한 후 “전진도상에 가로놓이는 모든 난관을 뚫고 사회주의 건설에서 끊임없는 아양을 일으키는 유일한 길은 자력갱생하는 길밖에 없다”라고 강조했다.

남북정상회담은 북한주민들에게 ‘희망’과 ‘충격’이 교차하는 사건이었을 것이다. 그 이유는 통일만 되면 모든 것이 해결된다고 믿어온 주민들로서는 정상회담으로 통일이 앞당겨질 수 있다는 희망을 주었을 것이기 때문이다. 반면에 ‘타도대상’인 ‘남조선괴뢰의 수뇌’가 ‘위대한 민족의 지도자’인 김정일과 악수하고 포옹하는 장면은 주민들에게 큰 충격을 주었을 것이다. 자본주의국가 수뇌도 자기들과 같은 모습이라는 것을 보는 순간 자본주의에 대한 인식이 점차 달라질 수 있을 것이기 때문이다. 더구나 남한과의 경제교류협력이 확대되고 이산가족 상봉 숫자가 증대되며 대외관계가 개선되면 자연스럽게 자본주의 ‘황색바람’이 북한으로 유입될 것이다. 따라서 북한은 이에 대한 예방차원에서 사회주의 사상에 대한 강조 등 이념분야의 통제를 강화하고 있는 것으로 보인다.

2. 정치분야

정치적으로 가장 큰 사건은 김정일 태도의 급격한 변화일 것이다. 남북 정상회담과 언론사 사장단 면담을 통해 나타난 김정일의 태도는 기존의 보수적·진보적 관점을 모두 뒤집는 것이었다. 어떤 누구도 정확히 예측하지 못한 김정일의 개방적 태도는 본인의 결단에 의한 것이기도 하겠지만 주민들의 뜻을 반영한 것이기도 할 것이다. 경제

44) 「중앙방송」, 2000. 6. 21.

난으로 인한 주민들의 개방에 대한 욕구는 김일성 사후 권위제고를 노려온 김정일로서는 호재가 아닐 수 없었을 것이다. 즉 ‘광폭정치와 인덕정치’를 표방해온 김정일로서는 주민들의 소망을 수용함으로써 김일성에 버금가는 ‘인민대중 중심의 지도자’로 부상할 수 있을 것이기 때문이다. 그 동안 김정일은 ‘김일성=김정일’이라는 구호를 통해 김일성과의 동일시 작업을 꾸준히 추진해 왔다. 지난 정상회담이나 언론사 사장단 면담시 보인 김정일의 언어행동은 김일성의 그것과 매우 흡사하였다. 이는 김정일이 김일성을 얼마나 닮으려 하는지를 보여주는 증거이다.

이러한 분석의 정당성은 정상회담 이후 김정일에 대한 충성심 강조로 증명되고 있다. 정상회담 이후인 6월 19일자 『로동신문』은 김정일 총비서의 당중앙위원회 사업시작 36돌(6.19) 기념사설에서 “사회주의 강성대국을 건설하기 위해서는 첫째도, 둘째도, 셋째도 김정일 동지의 령도를 충성으로 받들어 나가는 것”⁴⁵⁾이라면서 전당·전군·전민이 김 총비서의 영도에 더욱 충실할 것을 촉구했다.

한편 정상회담이나 언론사 사장단과의 대담에서 보듯이 김정일은 무소불위의 권한을 보유하고 있다는 평가를 받아도 될 것 같다. 김정일은 시종일관 전향적인 정책을 쏟아냈고 이것은 권력장악이 확실 시되지 않고서는 보일 수 없는 행동이었다. 대남비방 중지, 6·25행사 중지, 당규약 개정 약속, 경의선 복원, 이산가족면회소 설치, 6·25에 대한 성격규정, ‘내부용’ 주한미군 철수론⁴⁶⁾ 등 실로 ‘혁명적인’ 조치들은 김정일이 절대권력자이며 ‘제왕적’ 위치에 있음을 반증해 준다. 특히 그가 통일시기에 대한 질문에 대해 “그건 내가 맘먹을 탓입니

45) 『로동신문』, 2000. 6. 19.

46) 『월간 조선』(2000년 8월호), pp. 62~66.

다”⁴⁷⁾라고 대답하여 남한이나 주변국의 의사와는 관계없이 자신의 결정에 의해 통일문제가 좌우될 수 있음을 나타냈다. 그의 이러한 발언은 1997년부터 시작된 ‘고난의 행군’을 통해 최악의 상황은 면했다는 자긍심의 발로인 것으로 보인다.

국방위원장인 김정일이 실권자인 만큼 국방위원회가 실세그룹임이 밝혀졌다. 김정일은 최고정책결정기구로 국방위원회를 언급하였다. 그는 6·25행사 중지 문제를 정상회담기간인 6월 15일 아침 국방위원회를 소집하여 결정하였음을 공개하였고, 8월 12일 언론사 사장단과의 면담에서는 자신의 ‘서울답방 시기’ 문제와 관련 국방위원회와 외무성이 토론중임을 밝혔다.⁴⁸⁾ 여기에서 제기될 수 있는 문제가 당과 국방위원회와의 관계이다. 당과 국방위원회와의 관계는 당과 국가기관과의 관계라 할 수 있을 것이다. 당이 국가기관을 지도한다는 점에서 원칙적으로 국방위원회는 당의 지휘를 받아야 할 것이다. 따라서 당과 국방위원회는 기본적으로 역할분담이 되어 있다고 할 수 있다. 당은 정책방향을 정하고 국방위원회는 이를 집행하는 것이다. 다만 김정일이 당총비서와 국방위원장을 겸직함으로써 정책입안과 집행을 동시에 하고 있기 때문에 혼란이 초래되는 것으로 보인다. 그리고 국방위원회의 역할이나 국방위원들의 면면을 보아 국방위원회가 단순히 군사기구라고 보는 것은 잘못된 것이다.⁴⁹⁾

한편 관료들의 경직성 즉, 관료주의가 그대로 남아 있는 것 같다. 김정일은 “관료들을 보면 신경질이 난다”⁵⁰⁾라는 표현으로 관료들에 대한 불만을 표출하였다. 김정일의 관료들에 대한 불만은 부정적인

47) 『동아일보』, 2000. 8. 14.

48) 『한겨레신문』, 2000. 8. 14.

49) 국방위원회 위원에는 민간인인 연형묵, 전병호 등이 포함되어 있다.

50) 『세계일보』, 2000. 8. 14.

정책건의 때문인 것으로 보인다. 주로 김용순을 비롯한 당관료들에 대한 불만이 컸다. 주한미군 문제와 관련 김용순은 “주한미군이 반드시 철수해야만 된다”고 주장하였고 김정일은 “내가 무얼 하려고 해도 밑에 있는 사람들이 이렇게 반대한다”라고 말하여 강한 불만을 나타냈다.⁵¹⁾ 이러한 김정일의 태도는 관료들에 대한 불신에서 연유한 것으로 보인다. 정상회담시 김정일은 김용순에게 환영인파의 숫자를 물었고 김용순은 “60만명 가량인 것 같습니다”라고 대답했고, 김정일은 “나는 40만명 정도 되는 것 같던데”⁵²⁾라고 대답하여 관료들이 자신에게 과장 또는 축소보고하는 것으로 인식한 것 같았다. 이것은 김정일이 자신외에는 믿지 않는 성격 때문인 것으로 보인다.⁵³⁾ 김정일은 본인의 말대로 조직비서를 20여년 역임한 관계로 매사를 교차확인하고 직접 챙기는 습관이 있다.

북한당국은 관료사회를 쇄신하고 주민들의 여론 무마를 위해 관료들을 연경화시키고 있다. 1997년부터 본격화된 관료교체는 각도 농촌경리위원장부터 시작되었다. 평안남도·양강도·황해남도 등 6개의 도·직할시 농촌경리위원장이 퇴진하였다. 이들은 대부분 50년대 작업반장, 분조장으로 일하면서 농촌협동화 사업에 앞장섰던 60~70대 노력영웅들이었다. 이어서 도·군당 책임비서 및 인민위원장, 공장·기업소 지배인들이 교체되었다. 12개 도·직할시 당책임비서 및 인민위원장 가운데 80%이상이 교체된 것이다. 간부교체는 98년 7월 26일 실시된 최고인민회의 제10기 대의원 선거에 그대로 반영되었다. 대의원 687명중 64%에 해당하는 449명이 교체되었다. 제9기 최고인민회의의 대의원 교체폭 31.4%의 2배를 넘었다. 아울러 1998년 9월 5일 출범한 1

51) ‘방북언론사장단-김위원장대화록’, 『중앙일보』, 2000. 8. 14.

52) 『한겨레신문』, 2000. 6. 14.

53) 김성철, 『김정일의 퍼스널리티·카리스마·통치스타일』, p. 93.

차 내각에는 50~60대 신진 전문관료들이 대거 승진등용되었다. 신입 부총리 조창덕, 광범기를 비롯하여 전기석탄공업상 신태록, 경공업상이연수, 체신상 이금범 등이 대표자들이다.⁵⁴⁾

그러나 하급 관료들의 부패는 늘어만 가고 있다. 통행증 부정발급, 장마당이나 폐기발의 세금착복, 돈받고 무단결근 봐주기 등과 같은 각종뇌물 사건, 자재유출 사건 등이 대표적인 사례이다.⁵⁵⁾ 이러한 부패는 주민들의 간부들에 대한 불신의 원인이 되고 있다.⁵⁶⁾

3. 군사분야

김정일위원장은 역시 군사분야를 중시하고 있다. 그는 “내 힘은 군력에서 나옵니다. 내 힘의 원천으로는 두 가지가 있습니다. 첫째가 모두가 일심단결 하는 일이고 두 번째가 군력입니다. 외국과 잘되도 군력이 있어야 하고 외국과의 관계에서 힘도 군력에서 나오고 내 힘도 군력에서 나오고 있습니다. 다른 나라와 친해도 군력을 가져가야 합니다”⁵⁷⁾라고 말함으로써 김정일이 군부와 군사력을 얼마나 중시하는가를 알 수 있다. 북한이 오늘날 ‘선군정치’를 강조하고 있는 사실이 그 증거이다.

아울러 김정일은 미사일 문제와 관련하여 “로켓연구해서 몇 억달러씩 나오는데 그거 안 할 수 있습니까? ... 수리아(시리아)와 이란에 로켓을 판매하고 있습니다”⁵⁸⁾라고 설명하였다. 그에 의하면 북한은

54) 최원기·정창현, 『남북정상회담 600일』, pp. 70~72.

55) 구체적 사례는 귀순자증언집인 『최근북한실상』(2000. 3), pp. 19~22 참조.

56) 탈북자들은 북한거주시 간부들에 대해 96.9%가 불신한 것으로 나타났다. 좋은 벗들, 『북한주민의 북한사회·경제에 대한 인식 및 태도 조사』(2000. 6. 29), p. 58.

57) ‘방북언론사장단-김위원장대화록’, 『중앙일보』, 2000. 8. 14.

시리아와 이란에 로켓을 수출하여 연간 몇 억 달러씩 수입을 올리고 있는 것으로 보인다. 물론 김정일은 군사용 로켓이 아님을 강조하고 있지만 군사력 강화를 위해 향후에도 로켓개발을 지속할 것임을 암시하고 있다.

북한이 로켓개발을 지속하는 이유가 경제적 이득과 과학기술 발전을 동시에 이룰 수 있기 때문이라는 김정일의 설명 외에도 군사력 증대와 미국과의 협상 지렛대 확보에 있는 것으로 보여진다. 따라서 북한이 로켓발사를 중지할 이유는 없다고 판단한 것으로 보인다. 비록 김정일이 “위성을 대신 쏘주면 로켓개발을 안 하겠다”라고 ‘웃는 얘기’로 푸틴 대통령에게 제의했다고 설명했다지만 그 가능성이 희박하다는 것을 고려한다면 향후 북한의 미사일 개발은 지속될 수밖에 없을 것이다.

북한군사력은 현재 지상군 숫자로는 세계 5위 정도에 이르고 있다. 따라서 남한에 대한 위협정도는 가공할 만하다. 그러나 군의 사기가 그렇게 높지는 않는 것 같다. 경제난으로 인해 북한군의 영양 부족 사태는 폐결핵을 비롯한 각종 환자를 40%에 이르게 할 정도이다.⁵⁸⁾ 따라서 군의 사기와 전투력은 급격히 저하되어 있는 상태이다. 북한군 하전사들은 직접 ‘보급투쟁’을 해야 하고 병이 들면 귀향하여 치료를 받아야 하는 형편이다. 이러한 상황은 김정일 정권을 약화시키고 불안정하게 요인이 되기도 하겠지만 김정일의 통일노력과 개방정책 도입에 힘을 실어주는 요인이 될 것으로 보인다. 우리는 여기에서 북한주민들이 하나같이 통일을 열망하는 이유를 반추해 보아야 할 것이다.

한편 김정일은 당관료들에 대한 불신과 함께 군부관료들에 대한

58) 「한겨레신문」, 2000. 8. 14.

59) 경남대학교 북한대학원, 「조중접경지역 현장조사 보고서」, pp. 14~15.

불신도 큰 것 같다. 주한미군 주둔문제와 관련 김정일은 “아마 군도 미군에 대해서는 용순비서와 같이 생각할 것이다”⁶⁰⁾라고 말하여 군 관료들의 태도에 대해서도 불만을 나타냈다. 그리고 군이 지나치게 대남 및 대외 적대관계를 부추긴다고 김정일은 생각하는 것 같다. 김정일은 직항로 문제에 대해서도 군부가 반대하고 있음을 암시하고 “직항로 문제는 정부 내에서는 문제될 것이 없고 군부가 문제인데 군대문제는 내가 말해야 직항로가 열리게 돼 있다”⁶¹⁾라고 말함으로써 자신의 군부에 대한 완전통제를 과시함과 함께 군의 보수성을 간접비판하였다. 이러한 김정일의 대군부 인식은 정권과 체제유지를 위해 군의 중요성을 인정하고는 있지만 자신의 전략을 이해할 만한 존재로는 생각하지 않은 것으로 해석할 수 있을 것이다. 군총치국 선전 담당 부국장인 박재경은 “장군님이 똑똑치 않으면 우리도 복종하지 않는다. 장군님이 결심하면 우리는 한다”⁶²⁾라고 말하여 김정일에 대한 충성심을 과시하였고, 북한군 인물로서는 최고서열인 조명록 군총정치국장은 6·15 공동선언의 적극지지를 남북한 대표가 보는 가운데 공개적으로 보여주었다.⁶³⁾

4. 경제분야

북한의 공장가동률은 20%이하대로 떨어져 있고, 중앙통제경제는 작동을 멈추고 있다. 중앙배급체계가 무너지고 노동자와 산간지역 주

60) ‘방북언론사장단-김위원장대화록’, 『중앙일보』, 2000. 8. 14.

61) 『조선일보』, 2000. 8. 14.

62) 손병두 『전경련』 부회장의 증언. 2000. 6. 21.

63) 『연합뉴스』, 2000. 6. 15. 조명록은 “우리 국방위원회는 기대중대통령의 평양 방문과 더불어 마련된 통일건설에 대해 만족한 생각을 갖고 높이 평가한다”라고 말하였다.

민들은 식량구입을 위해 탈북하든지 아니면 떠돌아다니는 신세가 되어 있다. 다만 돌격대에 의한 고속도 건설, 토지정리사업, 중·소형발전소 건설, 1호 협동농장에서의 농사 등이 이루어지고 있을 뿐이다.

물론 북한경제는 최악의 상황은 면했다는 주장도 있다.⁶⁴⁾ 그러나 이것이 1990년 이전 상태로의 경제회복을 의미하지는 않는다. 특히 식량난에 관한 한 근본적인 해결책은 요원한 상태이다. 금년에도 130만톤의 식량부족이 예상된다. 식량난 해결을 위해 감자농사를 강조하고 있지만 주민들은 오히려 이를 거부하고 있는 실정이다.⁶⁵⁾ 중앙배급체계가 붕괴됨으로써 주민들은 식량구입을 위해 북중 국경을 통해 탈출하고 농촌으로의 이동을 시작하였다. 식량부족과 관련 김정일은 “이산가족들이 고향방문까지 하고 가족들을 만납니다. 그리고 우리가 쌀이 모자란다고 국제사회에 호소하고 있는 주제에 그대로 보여줘야지 숨길 것 없어요”⁶⁶⁾라고 말함으로써 식량난을 시인하였다.

일반주민들의 경제활동은 식량생산을 위한 터밭, 폐기밭 경작에 나서고 있는 정도이다. 그러나 폐기밭에 대해서는 50%정도의 세금을 징수하기 때문에 차라리 경작하지 않겠다는 반응이 나오고 있는 실정이다.⁶⁷⁾ 주민들은 식량난 해결을 위해 개인 상행위를 하고 있다. 가재도구나 골동품 매매에 그치고 있지만 주민들은 화폐의 중요성을 인식하고 있고, 집을 매매하는 행위까지 등장하고 있다. 상당한 자본 축적자도 등장하고 있는 것으로 알려지고 있다.⁶⁸⁾ 북한은 이를 헌법

64) 통일부 정보분석국, 『북한동향』 주간 제471호 (2000. 1. 22~1. 28), pp. 41~42.

65) 경남대학교 북한대학원, 『조중접경지역 현장조사 보고서』, p. 11.

66) 『국민일보』, 2000. 8. 14.

67) 경남대학교 북한대학원, 『조중접경지역 현장조사 보고서』, p. 24.

68) 집을 수 채씩 소유한 자도 있다. 경남대학교 북한대학원, 『조중접경지역 현장조사 보고서』, p. 18.

에 반영, 제24조에 개인경리의 사유화를 인정하였다.⁶⁹⁾ 이러한 모습이 자본의 본원적 축적을 의미하는 것은 물론 아니다. 그러나 주민들이 중앙정부의 배급이 아닌 개인활동을 통해 먹거리를 해결한다는 것은 정치적으로 매우 중요한 의미가 있다. 즉 이러한 현상이 장기화될 경우 김정일이나 노동당에 대한 주민의 신뢰가 저하됨으로써 주민의 집단행동 등장 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

결국 이와 같은 밑바닥의 경제상황과 민심은 김정일을 경제문제에 주력하도록 압박하였다. 북한은 1998년 8월 22일 ‘강성대국론’을 내세웠다. ‘강성대국론’은 사상강국·정치대국·군사강국·경제강국으로 구성되어 있다. 북한은 ‘경제강국’ 건설이 미진함을 인정하고 향후 ‘경제강국’ 달성에 매진할 것임을 분명히 하였다.⁷⁰⁾ 북한이 이러한 발전 방향을 제시한 이유는 1996~97년간의 ‘고난의 행군’과 1998년의 ‘사회주의 강행군’을 통해 체제붕괴위기에서 벗어나 ‘잘살아보세’식의 발전 방향을 정했기 때문인 것으로 보인다. 이에 따라 북한은 현재 ‘경제강국’ 건설을 위해 실리주의적인 정책을 도입하고 있다. 금년 『공동사설』은 “모든 부문에서 실리를 철저히 보장하는 것이 중요하다”고 강조하고 연합기업소 제도를 전면적으로 재조정하고 있다. 1998년 헌법개정을 통해 개인경리를 인정하는 한편, 분조관리제의 분조규모를 7~8명 정도로 축소하고 있다.⁷¹⁾

한편 경제발전을 위해서는 자본주의 국가들로부터의 지원은 필수적이라는 인식이 분명한 어감으로 나타나기 시작한 것도 이 시기인 것으로 생각된다. 북한은 1995년 하반기 대홍수 이후 4억 달러가 넘

69) ‘김일성 헌법’ 제24조 참조.

70) 이에 대한 자세한 분석은 졸저, 『북한의 ‘강성대국’ 건설 실태 평가』(서울: 민족통일연구원, 1999) 참조.

71) 최원기·정창현, 『남북정상회담 600일』, pp. 251~253.

는 외부원조를 받았고 이것이 경제난 회복에 도움이 된 것이 사실이다. 김정일은 지난 6월 30일 문명자씨와의 인터뷰를 통해 대북지원을 해준 한국, 미국, 일본 등에 감사한다고 하였다.⁷²⁾ 김정일도 국제적 지원 없이는 생존이 불가능하다는 인식을 한 것으로 보인다. 또한 김정일이 남한의 '새마을운동'을 긍정적으로 평가하고 유신체제의 불가피론을 피력한 것은 외부지원을 통한 '북한식 개발독재'⁷³⁾를 실시하려는 것이 아닌가하는 추측을 낳게 한다.

5. 사회분야

북한주민들은 식량난 해결을 위해 비교적 자유로운 이동이 가능하게 되었다. 중앙배급체계가 붕괴됨에 따라 중앙정부도 개인적 차원의 식량자급을 허용하고 있다. 물론 통행증이나 여행증 소지가 의무화되어 있으나 실제로는 무통행 여행이 행해지고 있고, 비합법적으로 통행증을 발급 받아 이동하는 경우가 있다.⁷⁴⁾

경제난이 심화되면서 사회적 일탈 현상도 증대되고 있다. 월경하여 중국으로의 탈북이 증대되고 있다. 물론 여기에는 식량획득 목적의 단순 월경자도 있다. 최근 집중적인 단속으로 인해 탈북자가 줄어들

72) 『말』 (2000년 8월호), p. 61.

73) 김정일은 유신정권 수립의 불가피성을 인정하고 '무정부적 민주화'는 곤란하다는 입장을 밝힘으로써 개방과 함께 정치적 통제를 강화할 것임을 시사하였다. 2000.8.14. '방북언론사장단-김위원장대화록', 『중앙일보』, 다만 우리가 유념해야 할 것은 김정일이 '개발독재'를 통해 자본주의 세계체제에 편입하겠다고 말하는 것이 아니라는 점이다. 오직 '정치적 독재'를 하겠다는 것을 의미하는 것임을 명심해야 할 것이다. 즉 '북한식 개발독재'는 '정치적 수령주의, 경제적 실리주의'로 개념화 될 수 있을 것이다.

74) 탈북자들은 월경시 북한돈 2,300원만 주면 된다고 주장함. 경남대학교 북한대학원, 『조중접경지역 현장조사 보고서』, p. 9.

고는 있지만 경제난이 지속되는 한 탈북행위는 꾸준히 지속될 전망이다.⁷⁵⁾

북한사회에는 개인주의가 점차 확산되는 추세에 있다. 물론 그 이유는 경제난 때문이다. 심지어 이웃도 모르게 결혼하는 경우까지 나타나고 있다.⁷⁶⁾ 또한 현재 북한주민들은 화폐와 장사의 중요성을 터득하고 있고 개방에 대한 열망도 강해지고 있다.

공식배급체계의 붕괴는 농민시장을 활성화시켰다. 생필품의 80%, 식량의 60%가 장마당을 통해 조달되고 있고 심지어 일부지역에서는 90%까지 장마당에서 조달되고 있다.⁷⁷⁾ 장마당은 주민들에게는 없어서는 안될 존재가 되고 있고 오히려 북한체제를 지탱해 주는 지주가 되고 있다.⁷⁸⁾

경제난은 북한의 자존심을 약화시키는 요인이 되고 있다. 특히 남한으로부터의 지원을 당연시하는 추세까지 나타나고 있다. 남한의 경제적 우위를 솔직히 인정하는 태도가 확산되고 있고 남한이 가난하다는 선전은 더 이상 효력을 발휘할 수 없는 지경에 이르렀다.⁷⁹⁾ 이것은 남북관계 개선을 적극화하도록 추동하였고 과거의 체제경쟁 시기와는 달리 이산가족의 고향방문까지 허용하는 조치를 낳게 하였다. 김정일은 이산가족문제 관련 내년도의 고향방문 가능성을 언급하면

75) 탈북자 숫자는 주장자에 따라, 그리고 범위에 따라 10만명에서 40만명까지 다양하다. 자세한 내용은 이금순, 『탈북자문제 해결방안』(서울: 통일연구원, 1999) 참조.

76) 경남대학교 북한대학원, 『조·중접경지역 현장조사 보고서』, p. 16.

77) 귀순자증언집, 『최근북한실상』(2000. 2), pp. 37~39.

78) 탈북자들은 북한거주시 장마당이 생활에 100% 도움을 준 것으로 응답하였다. 좋은벗들, 『북한주민의 북한사회·경제에 대한 인식 및 태도 조사』(2000.6. 29), p. 37.

79) 경남대학교 북한대학원, 『조·중접경지역 현장조사 보고서』, p. 35.

서 “식량지원을 요청하는 마당에 숨길 것이 뭐가 있는가”⁸⁰⁾라고 반문, 남한의 경제적 우월성을 인정하는 태도를 보였다. 상류층 젊은이들은 남한 노래나 남한 비디오를 즐기고 있다는 보고도 있다.⁸¹⁾

한편 사회통제도 강화되고 있다. 지난해 6월 1일 『로동신문』, 『근로자』 공동논설은 “사회생활의 모든 분야에서 모기장을 튼튼히 쳐야 한다”며 “첫째도 둘째도 셋째도 사상교양사업에 힘을 넣어야 한다”라고 강조하였다.⁸²⁾ ‘모기장’론은 이미 김일성 생존시인 1989년부터 등장하였다. ‘모기장’론은 신선한 공기(경제적 과실)는 받아들여 모기(자유주의 사상, 자본주의의 부정적 요소)는 걸러내겠다는 의미이다. 북한은 식량구입을 위한 이동과 거래는 허용하되 밀거래, 부정축재, 강도 등 사회악에 대해서는 공개처형을 비롯한 각종 형벌로 다스리고 있다. 이러한 강권통치가 주민들의 집단적 행동을 막아주고 있다. 따라서 강권통치가 지속되는 한 반체제 내지는 반정부 운동이 일어나기는 어려울 것이다.

80) 『조선일보』, 2000. 8. 14.

81) 경남대학교 북한대학원, 『조·중·접경지역 현장조사 보고서』, p. 35.

82) 『로동신문』, 1999. 6. 1.

IV. 북한체제의 변화 전망

북한의 변화는 김정일로부터 시작되고 있다. 주체 사회주의를 회생시키기 위한 전술에서 발로된 것이기는 하지만 김정일의 변화는 등소평이나 고르바초프의 그것처럼 ‘위로부터의 변화’라 할 수 있을 것이다. 기본적으로 사회주의체제는 고수하지만 경제적으로는 자본주의적 요소를 과감히 수용하는 형태이다. 현재로서는 김정일의 변화 범위와 방향을 정확히 예측하기는 어려울 것으로 보인다. ‘신권’을 보유한 김정일에게는 어떤 제한도 통할 수 없기 때문이다. 물론 이에 대한 의구심도 없지 않다. 김정일의 행보는 노선 및 전략의 변화 또는 ‘추세’가 아니라 전술의 변화나 ‘일회성 사건’에 불과하다는 주장이 그것이다. 그러나 김정일은 이미 “루비콘강을 건넜다”⁸³⁾고 보는 것이 타당할 것이다. 비록 단기적으로는 과거로 역행하는 행동을 취할지 모르지만 이미 전진한 행적은 지워질 수가 없는 것이다. 따라서 언젠가는 전진했던 길로 재전진할 수밖에 없을 것이다.

북한의 변화는 이미 김일성이 1955년 ‘좌수우수론’⁸⁴⁾에 의해 그 물꼬를 터냈고, 이후 1970년대 초, 1984년, 1991년 등 몇 차례의 개방시도가 있었다. 다만 현재의 변화는 그 속도와 범위가 이전과 비교하여 현저하게 빠르고 넓을 뿐이다. 그리고 북한의 대남혁명 전략은 1980년 『고려연방공화국창립방안』이 제시되면서 남북 양체제의 현상유지

83) 『신동아』(2000년 8월호), p. 76.

84) 김일성은 허가이·박일우간의 노선논쟁을 비판하면서 “밥을 먹는데 바른손으로 먹든 왼손으로 먹든 또는 숟가락으로 먹든 젓가락으로 먹든 상관할 바가 아닙니다. 어떻게 먹든지 간에 입에 들어가는 마찬가지가 아닙니까”라고 말하여 실용주의적 태도를 취하였다. 김일성, “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할데 대하여,” 조선로동당출판사, 『김일성 저작집 9』(평양: 조선로동당출판사, 1980), p. 477.

전략인 ‘연방제통일전략’⁸⁵⁾으로 변경되었다. 다만 1946년에 채택된 당 강령과 1980년에 신설된 당규약 전문에 ‘온사회의 주체사상화’가 명시되어 있기 때문에 대남혁명 전략이 유효한 것으로 보이지만 김정일의 언급대로 ‘대남일군’의 존재이유를 주는 정도의 역할밖에 못하는 화석화된 문장일 뿐이다.⁸⁶⁾ 단지 우리를 부담스럽게 하는 것은 대남혁명 전략은 아닐지라도 ‘연방제통일전략’이 그대로 유지되고 있다는 점일뿐이다.

여기에서는 북한의 변화와 관련 단기적·장기적 전망을 하려 한다. 단기적으로는 북한체제가 김정일 주도하에 안정적으로 발전하겠지만 장기적으로는 김정일 노선에 대한 찬반 양론이 등장할 가능성이 있고 이에 대해 김정일이 어떻게 대처하느냐에 따라 변화의 양상은 크게 2가지로 나타날 것이다. 즉 2가지 시나리오는 등소평처럼 성공하는 경우와 고르바초프처럼 실패하는 경우일 것이다.

1. 단기적 전망

단기적으로 북한은 ‘대내통합, 대외개방’ 형태를 유지할 것으로 전망된다. 이를 분야별로 나누어보면 다음과 같다.

85) 이 전략의 실체는 지난 8.15~18까지 실시된 이산가족 상봉시 실체를 드러냈다. 현 체제를 그대로 두고 상호 자유왕래하는 것이다. 이와 관련 북한의 배우인 이래성씨는 “통일이 되면 북쪽의 겨울풍경이 필요하면 백두산에서 촬영하고 남쪽의 여름풍경이 필요하면 제주도에서 촬영할 수 있다”라고 말하여 북한의 통일관인 연방제의 실체를 분명히 하였다.

86) ‘방북언론사장단-김위원장대화록’, 『중앙일보』, 2000. 8. 14. 다만 김정일이 노동당 강령에 대한 개정의사를 분명히 하지 않은 것으로 보아 개정의사가 없는 것으로 보인다.

첫째, 주체사상에 대한 강조는 여전할 것으로 보인다. 따라서 혁명적 수령관에 대한 강조 또한 지속될 것으로 보인다. 다만 주체사상의 내용은 김정일의 위대성을 부각시키는 내용이 많이 포함될 것으로 보인다. 특히 통일문제와 관련하여 이산가족 문제를 포함한 각종 전향적 조치를 김정일의 치적으로 내세우고 전향적 조치에 대해 남북한 주민 및 주변국의 지지가 확산될 경우 연합제와 낮은 단계의 연방제를 통합하는 기구를 설립, '초대 수장' 즉, '연방대통령'이 되려할 가능성도 있다. 한편 자본주의의 폐해는 지속적으로 강조될 것이고 유일지배 체제는 더욱 강화될 것이다.

둘째, 개방정책은 당분간 지속될 것이다. 김정일의 절대권력에 기반한 전향적인 대남 및 대외정책은 김정일의 권위 제고를 위해서라도 지속될 것으로 보인다. 금강산 관광 경험 즉, 주민들의 사상이완 없이 외화를 획득할 수 있다는 자신감에서 개성, 백두산 개방과 함께 신의주, 남포, 칠보산 등에 대한 개방이 이루어 질 것으로 보인다. 그리고 김일성의 경우처럼 난관타개를 위한 해외순방에 나설 것으로 보인다.

셋째, 국방위원장 체제는 지속될 것이다. 미국과의 관계 개선을 통해 안보상 위협요인이 제거되기 전까지는 군사력을 앞세운 자주국방 달성을 위해 '당우위, 군우선주의'는 지속될 것이고, 미사일개발도 지속될 것이다. 따라서 김정일의 북한 군부대에 대한 현지도도 지속될 것이다. 식량난 때문에 저하된 군의 사기진작을 위해 군에 대한 칭찬, 군에 대한 보급 우선, 군일탈 행위 묵인, 군·민일치 운동 강화 등과 같은 조치가 취해질 것으로 보인다.

넷째, 경제난 해결을 위해 경제제도 개선에도 매진할 것으로 보인다. 분조관리제의 가족책임생산제로의 전환, 빼기발에 대한 세금완화, 농민시장의 거래품목 확대, 소규모 개인상행위 합법화, 이산가족 방

문을 위한 해외여행 확대 등의 조치가 있을 것으로 보인다. 아울러 주체농법을 개선하여 농민의 선택 범위를 확대할 것으로 보인다.

다섯째, 사회적으로 주민이동의 자유를 더욱 확대하고 정치적 목적이 아닌 각종 친목활동을 허용할 것으로 보인다. 통행증 없는 지역간 이동을 허용하고 남한 및 해외 가족·친지들과의 서신교환이나 전화통화도 허용될 것으로 보인다.

2. 장기적 전망

장기적 관점에서 보면 김정일의 전향적 행보는 관료와 주민들의 의식을 혼란에 빠뜨릴 가능성이 있다. 정치적 통제와 대외개방이 공존되기 때문이다. 물론 해외문물을 접할 수 있는 주민들은 개방에 대해 적극 찬성할 것으로 보인다. 특히 ‘장군님’의 선택에 대해 적극적인 반대를 하기가 쉽지는 않을 것이다. 그러나 관료, 특히 군관료들의 개별적인 불만표시 가능성은 상존한다. 이를 보다 자세히 전망해 보면 다음과 같다.

첫째, 주체사상 기조하에 실용주의적 태도가 주요 생활기준으로 등장할 가능성이 있다. 따라서 당대회를 통해 중국처럼 ‘사회주의 초급단계론’과 유사한 노선이 도입될 가능성이 있다. 이와 관련하여 ‘북한식 개발독재’ 정책을 합리화하는 노선변경이 도입될 수도 있을 것이다.

둘째, 수령 유일지배체제는 지속될 것이다. 다만 수령제의 변형된 형태인 ‘왕정’이나 ‘종신대통령제’ 같은 제도가 도입될 가능성이 있다. 왕제를 채택하고 있는 아랍국가들처럼 김정일도 정치적으로는 ‘왕제’를, 경제적으로는 자본주의를 선택할 가능성이 있다. 이 경우 당대회

나 헌법수정을 통해 국방위원장 체제는 종식될 것이다. 한편 ‘김정일 식 실용주의’ 노선에 대해 개인적 차원에서 반대할 인물이 등장할 가능성도 배제할 수는 없다. 김정일이 이러한 도전을 잘 제압하면 ‘북한의 등소평’이 되겠지만 그렇지 못하면 ‘북한의 고르바초프’가 될 것이다.

셋째, 북한군의 보수적 태도는 쉽게 변하지 않을 것이다. 빨치산의 후예임을 자부하는 군부는 ‘반제’노선을 고수할 것이고 주체사회주의 고수에 헌신할 것이다. 당연한 귀결이지만 수령후계자 김정일에 대한 충성심 또한 변함이 없을 것이다. 김정일의 개방 노선에 대한 반발 가능성도 배제할 수는 없지만 개인적 차원에 머물 가능성이 있고 각종 통제장치로 인해 조직화·집단화되지는 못할 것이다.

넷째, 개방정책으로 인해 북한경제 회생이 빨라질 것으로 보인다. 북한경제 회생은 중앙통제경제의 강화로 이어질 수도 있지만 체제유지에 대한 자신감이 있을 경우 개방특구가 보다 활성화되고 세금제도의 부활을 통해 자본주의 기업이 등장할 가능성도 있다. 이러한 상황이 확대되면 중앙통제경제는 형해화되고 자본주의식 경영방식이 도입될 수도 있을 것이다. 농촌에서는 개인농이 등장할 가능성도 배제할 수 없다.

다섯째, 북한주민들의 의식은 보다 개방적으로 변할 것으로 보인다. 이러한 개방적 분위기는 김정일 정권의 개방정책에 힘을 실어줄 것으로 보인다. 그러나 주민들의 개방적 태도가 자유주의적 세력화로 이어지기는 어려울 것이다.

V. 결 론

북한변화의 중심에는 김정일이 있다. 물론 김정일의 변화에 대한 평가는 다양하다. 그러나 부정할 수 없는 사실은 북한 내에서 그를 능가할 정치인이나 대안세력이 없다는 점과 의도가 무엇이든 급속한 대남·대외 개방을 추진하고 있다는 점이다. 김정일 정권의 당면과제는 크게 경제난 해결, 연방제에 의한 통일달성, 미국으로부터의 체제 안전보장 확보 등인 것으로 보인다. 김정일은 이의 달성을 위해 남북 대화와 대외개방을 채택하고 있다.

그러나 대내적으로는 주체사상과 혁명적 수령관에 입각한 무소불위의 통치권을 행사하고 있다. 정상회담과 언론사 사장단 면담시에 목도한 것처럼 김정일의 권한은 어떤 절대왕정 하에서도 볼 수 없는 것이었다. 현재와 미래를 넘나들면서 정치적 낭만을 즐기듯이 기존의 모든 사고의 틀과 정책을 뒤흔든 모습은 마치 ‘신들린’ 사람처럼 보였다.

이러한 김정일의 행보는 이미 예견된 것인지도 모른다. 내적으로는 김정일 자신의 자유분방함이, 외적으로는 현상타파 없이는 도저히 해결할 수 없는 국내외 환경이 김정일에게 ‘코페르니쿠스적 전환’을 강요한 것으로 보인다. 그러나 문제는 이러한 전환이 사회전반에 관한 것이 되지 못하고 있다는 점이다. 즉 자신의 절대권력은 지키되 외부와의 관계 개선을 통해 경제난을 해결하려는 의도에서 변화가 추진되고 있기 때문에 사회통제나 군권의 강화라는 바람직하지 못한 조처들이 대외개방과 함께 나타나고 있는 것이다.

김정일은 영화예술가적 기질로 인해 ‘극적 전환’을 선호하고 자유분방하며 꼼꼼하다는 평가를 받고 있다. 그는 남한TV를 상시로 시청

함으로 인해 남한사정에 밝다. 이것이 또한 ‘위로부터의 변화’를 촉진시킨 요인이 되었을 것이다. 그러나 이러한 개방성은 일반주민들에게는 철저히 배제되었다. 수령에 대한 충실성, 주체사상의 우월성, 연방제의 적절성, 미국의 호전성 등만이 주민들이 암송해야 할 ‘계명’인 것처럼 보인다.

한편 역사적으로 약소국인 북한은 주변환경의 변화에 대해 ‘대외 유연, 대내 통제’ 정책으로 대응해 왔다. 강대국간 대립이나 강대국의 대북 압력이 있을 때 북한이 가장 두려워 한 것은 유일지도체제에 대한 도전과 주민사상 이완이었다. 따라서 북한은 이를 저지하기 위해 대외적으로는 유연한 입장을 취했지만 대내적으로는 절대권력을 더욱 강화하고 주민사상을 더욱 통제하는 방향으로 나갔다. 그 결과 오늘날과 같은 수령유일지배체제가 수립되었다. 수령의 권한은 ‘신권(神權)’에 가깝다. 수령의 권한은 무한대이고 어떤 금기도 없다. 이러한 권한은 수령후계자에게 그대로 전수되었다. 물론 수령후계자는 김정일이다. 수령후계자인 김정일의 권한이 어느 정도인가는 금강산 관광개방, 남북정상회담, 언론사 사장단 방북 등에서 이미 충분히 드러났다.

그 동안 우리는 북한이 살길은 개방뿐이라고 주장해 왔다. 지금 북한은 개방을 시도하고 있다. 물론 개방의 속도와 범위에 대한 의구심은 아직도 잔존해 있다. 그러나 이 정도의 개방이라도 채택하고 있다는 점 자체가 중요하다. 역설적이지만 절대자 김정일의 존재가 있었기 때문에 그나마 가능한 것이다. 권력기반이 흔들림으로써 내부통합이 되어있지 않다면 개방정책을 선택하기는 어려웠을 것이다. 서두에서 고찰된 바와 같이 김일성도 몇 차례 개방을 시도한 바 있었다.

그러나 김정일의 개방은 김일성의 개방을 ‘계승’하고는 있지만 그 질을 달리하고 있다. 따라서 김정일로서는 많은 고민이 있었을 것이

다. 김정일 자신이 시인하였듯이 관료들의 반대도 있었을 것이다. 그러나 그는 전향적인 대남·대외정책을 선택하였다. 그의 선택에 힘을 보탠 것은 경제난이 지속될 경우 ‘신권’까지 훼손될 수도 있다는 절박함이었을 것이다. 수많은 아사자와 떠돌이들을 살리는 길은 ‘외부 예비’ 확보밖에 없다는 절대 절명한 상황은 ‘김정일 선택’에 대한 관료들의 반대를 물리치게 하는 명분이 되었을 것이다. 물론 이러한 환경의 압박을 누구나 감지하고 수용하지는 못할 것이라는 점에서 김정일의 ‘합리적 선택’은 긍정적 평가를 받아야 마땅할 것이다.

결론적으로 개방이 심화되면 될수록 수령체제는 강화될 것이다. 개방으로 인한 관료동요나 주민일탈을 방지하기 위해서는 강력한 통제력이 필요할 것이기 때문이다. 따라서 단기적으로는 국방위원장체제가 존속될 수밖에 없을 것이다. 치안유지와 외부사조의 침투방지를 위해서는 ‘선군 정치’를 할 수밖에 없을 것이다. 그러나 장기적으로는 ‘종신대통령제’같은 ‘비정상적’ 정상체제로 환원될 것이다. 그 이유는 북한의 ‘환상’이기는 하지만 연방제 통일국가의 도래를 준비하기 위해서 이다.

아울러 우리가 유념해야 할 것은 수령체제 강화는 개방확대를 위한 예비조치이고, 강력한 지도체제가 오히려 급진적인 정책선택을 용이하게 한다는 점이다. 이러한 이유에서 김정일이 대외개방을 적극 추진하는 한 그와의 대화를 지속하고 확대시켜야 할 것이다. 사실 이 길 외에 다른 대안은 없을 것이다. 북한에는 대안세력이 부재한 상태이기 때문이다. 그리고 정상회담을 ‘김정일의 승리’로 선전하고 이산가족 상봉을 ‘장군님의 은덕’이라고 선전하는 것에 대해 지나치게 민감할 필요는 없을 것이다. ‘승리감’이 있어야 대외개방을 지속할 것이고 대외개방이 지속되어야 민주적 대내개혁의 단초가 마련될 수 있을 것이다.

북한의 대외관계 변화

홍 용 표
(통일연구원 연구위원)

I. 서 론

김정일 국방위원장은 지난 6월 김대중 대통령과의 정상회담에서 자신의 대외활동과 관련 의미 있는 말을 하였다. “...구라파 사람들이 자꾸 뭐라 말하냐면 왜 은둔생활 하나, 나는 과거 중국도 갔었고 인도네시아에 갔었고 외국에 비공개로 많이 갔었고 했는데, 나보고 은둔생활이라고 하는데 김 대통령이 오셔서 은둔에서 해방되었다 라고 말한다.”

김정일의 이 말은 두 가지 뜻을 내포하고 있는 것으로 보인다. 첫째, 김정일 자신이 정상회담에 직접 나선 것이 결코 갑작스러운 변화는 아니며, 그 동안 지속적으로 추진해온 대외활동의 연장선상에 있다는 점을 암시하고 있다. 둘째, 그럼에도 불구하고 이러한 언급은 이제부터 김정일 자신이 공개적인 활동을 꺼리던 과거의 태도에서 벗어나, 보다 적극적으로 대외활동에 나설 것이라는 점을 역설적으로 표현한 것이라고 할 수 있다. 사실 김정일은 세계적으로 방송 된 남북정상회담을 통해 자신에 대한 부정적 이미지를 털어 버리고 새로운 이미지를 국제사회에 심으려한 것이 사실이다. 한마디로 북한 최

고지도자의 위와 같은 발언은 북한 대외정책에 있어서 지속과 변화의 양측면을 함축적으로 나타낸 것이라고 할 수 있다.

최근 북한은 매우 활발한 대외활동을 전개하고 있다. 우선 북한은 정상회담에 호응하고 이후 각종 후속 회담에 적극적으로 참여하고 있다. 외교 부문에 있어서도 북한은 최근 미·중·일·러 등 주변 4강은 물론 유럽, 동남아, 오세아니아 지역국가들, 아세안 지역포럼(ARF) 등 다자간 협의체들을 대상으로 전방위외교를 추진하고 있다. 물론 북한의 외교 다변화 움직임은 이미 1980년대 말부터 시작되었다고 할 수 있다. 특히 소련 및 동구 사회주의체제의 붕괴 이후 냉전시대의 진영외교가 불가능해지자, 북한은 유일 초강대국인 미국과의 관계 개선에 주력하는 한편, 외교 활성화를 위하여 노력하여 왔다.¹⁾ 대남 정책에 있어서도 북한은 기본적으로 남한배제전략을 유지하였으나, 남북대화를 완전히 도외시하지는 않았다. 특히 북한은 김정일이 1997년 소위 「8·4노작」을 발표한 이래 비록 전제조건을 붙이기는 하였으나 남북 당국간 접촉의 필요성을 꾸준히 제기하였다.

이와 같은 지속성에도 불구하고 최근 북한의 대외 및 대남정책에 의미 있는 변화가 이루어지고 있는 것도 사실이다. 특히 북한이 남한의 실체를 인정하고 남북대화에 적극 나서고 있는 것은 매우 중대한 변화라고 하지 않을 수 없다.

그렇다면 북한 대외·대남관계의 지속과 변화는 어떻게 전개되고 있는가? 만일 변화가 있었다면, 왜 변화하였고 어떻게 변화하였는가?

이러한 의문에 답하기 위하여 본 논문은 북한 대외·대남관계와 관련, 다음과 같은 가설을 설정하였다.

1) 이와 관련, 황장엽씨는 최근 활발히 전개되고 있는 북한의 대서방 외교는 대외정책의 변화에서 비롯된 것이라기 보다는 북한 당국이 오래 전부터 추진해 온 정책의 결과라고 지적하였다. 『연합통신』, 2000. 4. 4.

첫째, 탈냉전 이후 북한의 최우선 국가목표는 체제의 생존이며, 따라서 북한은 안보(대내외적 안보위기 탈피)와 경제(경제난 극복)를 대외정책의 주요 목표로 설정하였다.

둘째, 북한은 기본적으로 안보적 목표와 경제적 목표를 동시에 추구하고 있으나, 안보적 상황이 개선됨에 따라 경제적 목표 달성에 보다 많은 노력을 기울이게 되었다.

본 연구는 위의 가설을 검증하기 위하여 제II장에서는 냉전 종식 이후 북한이 직면한 국제 및 국내적 환경변화와 이에 따른 대외정책 목표를 살펴볼 것이다. 제III장에서는 김일성 사망 이후 김정일이 추진한 대외·대남정책을 검토할 것이며, 특히 대내외 상황 변화에 따른 정책의 변화와 지속을 분석할 것이다.

II. 탈냉전기 북한 대외·대남정책의 목표

북한 1980년대 말부터 시작된 대내·외적 환경의 변화로 말미암아 심각한 체제 위기에 직면하게 되었다. 대내적으로 북한은 사회주의 경제체제의 경직성 및 비효율성, 동구사회주의 시장의 소멸 등으로 인한 경제의 마이너스 성장, 식량·에너지·외화의 부족과 같은 경제난에 직면하게 되었다. 북한의 경제난은 사회주의체제 유지에 대한 위협임은 물론 ‘경제에서의 자립’이라는 주체사상의 한 기둥을 무너뜨리는 것이었다. 즉 경제난은 내부로부터 북한체제를 흔드는 심각한 문제였다.

냉전체제 와해 이후 북한이 직면하게된 보다 중대한 문제는 북한 안보에 대한 외부로부터의 위협이었다. 우선 국제적 차원에서 동구 사회주의체제 및 소련이 붕괴되면서 북한이 지난 50년간 적대국으로 간주해왔던 미국 주도하의 신국제질서가 형성되었다.²⁾ 대남관계에 있어서는 남한이 정치·경제 등 모든 면에서 북한을 앞질렀으며, 특히 남한이 러시아, 중국 및 구동구 사회주의 국가들과 국교정상화를 이룩함으로써 북한은 외교적으로 고립되었다. 따라서 북한은 고도의 안보위기 의식을 느끼게 되었다.³⁾ 특히 동독이 붕괴하여 서독에게 흡

2) 탈냉전기 신국제질서의 특징에 대해서는 다음을 참조: Zbigniew Bresinski, "The Consequences of the End of the Cold War for International Security," *Adelphi Papers* 256(Winter 1991/92), Joseph S. Nye, Jr., "What New World Order?" *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 2 (Spring 1992).

3) Andrew Mack은 90년대 초반 북한이 처한 대외환경을 남한의 입장에 적용함으로써 북한이 인식하던 위기상황을 설득력 있게 설명한다. ① 러시아 주도의 국제질서가 형성되고 미국은 지도적 위치를 상실함. ② 북·러관계가 우호적이고 37,000명의 러시아군대가 북한에 주둔하고 있는 반면, 한·미관계는 냉각되고 남한 내에 미군이 존재하지 않음. ③ 러시아, 북한, 일본이 밀접한 군사적 협력관계 속에서 핵무기 적재가능 무기를 동원한 대규모 군사

수되었다는 사실은 북한의 위기의식을 더욱 높였다고 할 수 있다.

이와 같은 상황에서 북한은 주요 국가목표로서 ‘한반도 공산화 통일’(최대·최종목표)보다는 상대적으로 ‘체제생존 및 유지’(최소·당면목표)에 주력하기 시작한 것으로 보인다. 물론 ‘남조선 혁명을 통한 공산화 통일’은 북한 정권의 존립근거라고 할 수 있으므로 북한이 이를 완전히 포기할 수는 없을 것이다. 그러나 대내외적 여건 변화로 말미암아 ‘남조선 혁명’의 완수가 실질적으로 불가능해졌음을 김일성 정권이 깨닫기 시작하였으며, 오히려 남으로부터의 자본주의 물결이 북으로 유입되어 북한 사회주의체제가 와해되는 것을 막는 것이 급선무가 된 것으로 보인다.

일반적으로 한 국가의 주요 외교정책 목표는 안보적 이익과 경제적 이익을 극대화하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 냉전 종식 이후 안보위기와 경제난으로 국가생존 위기에 직면한 북한은 안보 및 경제적 위기의 극복을 주요 외교정책 목표로 설정하지 않을 수 없을 것이다.

경제난 극복 차원에서 북한은 1980년대 말부터 대외개방에 대해 적극적인 관심을 표명하게 되었다. 북한은 1989년 합작투자유치 희망사업의 내역을 공개하였으며, 1991년에는 나진·선봉지역을 『자유경제무역지대』로 지정하였다. 또한 북한은 1992년부터 대외개방과 관련한 각종 법령을 정비하기 시작하였으며, 1993년에는 “무역제일주의” 정책을 표방하였다. 아울러 북한은 구 동구사회주의 국가들을 대체할 새로운 경제 파트너를 확보하기 위하여 아시아·아프리카 국가들과의 협력을 강조하기 시작하였다. 예를 들어 김일성은 1991년 신년사에서

훈련을 실시함. ④ 남북한간의 군사균형이 빠른 속도로 북한에 유리한 방향으로 변화됨. Andrew Mack, "The Nuclear Crisis on the Korean Peninsula," *Asian Survey*, Vol. 33, No. 4 (April 1993), p. 344.

“아세아 여러 나라 인민들과의 친선협조관계를 적극 발전시켜 나갈 것”을 천명하였다.

그러나 이 시기에 북한에게 급박한 문제는 안보위기에서부터 탈피하는 것이었다고 보여진다. 사실 경제난은 냉전종식 이후 보다 심각해지기는 했으나 이미 1980년대부터 경험하고 있던 어려움이었다. 그러나 탈냉전과 함께 급변하는 안보환경으로 인한 북한의 안보위기는 그 어느 때보다도 절박한 것이었다고 할 수 있다. 김일성이 1991년 신년사에서 “누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙”에 따라 통일이 이루어져야 한다고 언급한 것은 이러한 인식변화를 잘 대변해 주는 것이라고 할 수 있다.⁴⁾

독일식 흡수통일을 우려한 북한 지도부는 체제생존을 위해 우선 남한과의 공존관계를 모색하기 시작하였다. 따라서 북한은 단일국호 아래 유엔가입이라는 기존의 입장에서 후퇴하여 1991년 남북유엔동시가입을 수용하였고, 1992년 「남북기본합의서」 및 「남북한 비핵화 공동선언」에 합의하였다.⁵⁾ 북한은 「기본합의서」 및 「비핵화 선언」을 통해 남한으로부터 체제인정 및 불가침을 보장받았음은 물론 남한으로부터 미국 핵무기를 철수시킬 수 있었다.

아울러 김일성은 안보위기 해소를 위하여 미국과의 관계를 재정립하고자 하였다. 물론 북한은 미국과의 관계 개선을 통해 외교적 고립 탈피와 경제난 해소에 필요한 자원 확보 등의 목적도 추구하였다. 그러나 대미정책에 있어서 북한의 최우선 목표는 안보위협의 근본적 제거였다고 할 수 있다. 냉전체제 와해와 함께 더 이상 소련 및 중국

4) 「로동신문」, 1991. 1. 1.

5) 「남북기본합의서」 제3자의 개입 없이 남북간의 공개적 협의를 거쳐 채택·발효된 최초의 공식 합의문서로서 ① 상호 체제인정 및 내정불간섭, ② 비방증상 및 파괴·전복 행위 금지, ③ 군사협정의 준수, ④ 무력사용 및 무력 침략 금지, ⑤ 경제교류와 협력 실시 등을 기본 내용으로 담고 있다.

의 후원을 기대하기 힘들어진 북한으로서는 미국으로부터의 군사적 위협을 감소시키는 것이 무엇보다도 중요한 문제였다.

1993년 3월 벼랑끝 전술의 일환으로 NPT 탈퇴를 선언한 북한이 NPT 복귀를 위한 조건으로 한·미합동군사훈련의 중지, 한국내 핵기지에 대한 사찰, 핵공격 불사용의 약속, 한국에 대한 핵우산 정책포기, 북한 사회주의에 대한 존중 등을 미국에게 제시한 데서 알 수 있듯이, 북한은 핵카드를 이용하여 미국으로부터 핵안전보장 및 체제보장을 확약 받고자 한 것이다.⁶⁾

한마디로 북한은 체제생존을 위해 안보위기 극복과 경제난 탈피라는 대외정책 목표를 추진하였으며, 양자 중 전자에 상대적으로 많은 비중을 두었다고 할 수 있다.

6) 『세계일보』, 1993. 4. 22.

Ⅲ. 김정일 시대 북한 대외·대남정책의 지속과 변화

1994년 김일성 사망 이후 김정일도 안보위기 해소와 경제난 극복이라는 2대 외교정책목표를 계속 추진하였다. 특히 김정일은 집권 초기 체제안보는 물론 대내적 차원에서 정권안보에도 관심을 기울여야 하는 상황에 처해 있었으며, 따라서 경제보다는 상대적으로 안보문제를 중시하는 정책 기조를 지속하였다. 그러나 1998년을 기점으로 이러한 정책방향에 변화가 일기 시작하였다. 이 시기를 전후하여 대내, 대외 및 남북관계 차원에서의 환경 변화로 김정일은 체제 및 정권유지에 어느 정도 자신감을 갖게 되었고, 따라서 북한의 대외정책도 점차 경제문제를 상대적으로 중시하는 경향을 보이기 시작하였다.

1. 안보우선 정책: 1994~1998

1994년 7월 김일성 사망 이후 북한의 최고 지도자로 등장한 김정일은 김일성의 외교적 목표, 즉 군사적 안보위협의 완화와 경제난 타개를 위한 대외환경의 조성이라는 과제를 계속 추진하여야 했다. 이에 더하여 김정일에게는 해결해야 할 또 하나의 난제가 있었다. 바로 최고지도자로서의 자신의 정치적 기반을 확립하는 문제였다. 김정일은 이미 지난 20여년의 기간을 통하여 권력승계절차를 단계적으로 밟아왔으며, 동시에 상징조작과 이상화 교육을 통하여 자신의 권위를 확보하여 왔다. 그럼에도 불구하고 북한을 건립하고 ‘항일무장투쟁’과 ‘반미구국투쟁’의 업적을 통해 카리스마를 구축해온 김일성에 비하여

김정일의 정치적 기반은 상대적으로 약할 수밖에 없었다.⁷⁾ 김정일이 유훈통치를 앞세우며 공식적 권력승계를 4년여간 지연시킨 것은 김일성 사망 직후 김정일의 권력 장악력이 확고하지 못하였다는 점을 반증하는 것이라고 할 수 있다.

이러한 평가는 비록 김정일의 권력기반이 당장 김정일 정권을 붕괴시킬 만큼 약한 것은 아니나, 김정일이 장기적으로 김일성과 같은 수준의 정통성을 유지하며 안정적으로 북한을 통치하기 위해서는 보다 많은 노력을 정치적 지지기반의 확대에 쏟아야 한다는 점을 보여주고 있다. 대외정책과 관련, 이는 김정일이 대외정책을 추진함에 있어서 정권안보 문제에 더 많은 관심을 기울일 것이라는 점을 시사하고 있다. 예를 들어 북한의 어려운 경제상황을 고려할 때 대외개방의 가속화를 통한 경제난의 완화 없이는 북한 자체의 존립이 위태로울 수 있다. 그러나 대외개방은 외부사조의 유입을 동반할 것이기 때문에 권력기반이 취약한 김정일 정권으로서는 대폭적으로 대외개방을 확대하기 힘들 것이다.⁸⁾

7) 귀순자들과의 면담을 통해 김일성과 김정일에 대한 북한주민의 지지도를 측정할 연구에 의하면, 김일성에 대한 북한주민들의 지지는 “열렬하며 결코 무시할 수 없는” 수준으로서, 적게는 60~70% 이상, 많게는 99%의 북한주민이 김일성을 지지했던 것으로 나타났다. 김일성에 대한 지지도가 높은 이유로는 ‘항일운동’을 주도하여 일제를 타도하고 민족해방을 성취시켰으며, 한국전쟁에서 미국과 대결하여 ‘승리’하였고, 전후 급속한 경제성장을 이룩하였다는 점 등이 지적되었다. 반면 김정일에 대한 지지도는 김일성에 비해 상대적으로 낮게 평가되고 있다. 김병로, 『주체사상의 내면화 실태』(서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 87~92. 귀순자와의 면담에 기초한 또 다른 연구도 김일성에 대한 북한주민들의 지지는 절대적이었던 것에 비하여 김정일에 대한 인식은 상대적으로 부정적이라는 점을 지적하고 있다. 서재진·김창근, “김정일 정권의 체제유지전략: 사회부문,” 『통일연구논총』, 제5권 2호(1996), pp. 34~37.

8) 홍용표, 『김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책』(서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 16~18.

따라서 김정일은 대외·대남정책을 수행함에 있어서 체제 및 정권유지를 위한 대내외적 안보문제에 보다 많은 관심을 기울이게 되었다. 이러한 맥락에서 김정일은 김일성 사망 이후 우선 정권안보를 위하여 유훈통치를 앞세우며 자신의 권력기반 확충에 심혈을 기울이는 한편 대미관계개선을 통해 체제안보위기를 해소하는데 주력한 것으로 보인다.

대내적으로 김일성 사망 직후 김정일은 정치기반 공고화를 위해 자신의 새로운 정책을 제시하는 대신 ‘김일성 유훈관철’을 내세움으로써 김일성의 카리스마적 권위를 확보하려고 노력했다.⁹⁾ 이와 같은 의도에서 김정일은 “아버이 수령님의 유훈을 높이 받들 것”을 강조하는 한편, “위대한 영도자 김정일동지는 곧 경애하는 수령님”이라고 주장을 통해 자신과 김일성의 동일화 작업을 지속하였다.

대외적 측면에서 북한은 김일성의 상중에도 북미협상을 지속할 정도로 대미관계 개선에 적극적으로 나섰으며, 결국 1994년 10월 21일 제네바에서 「북·미 기본합의문」을 체결하였다. 김정일 정권은 합의문 채택을 통해 북한이 냉전종식 이후 안보위기 탈피를 위해 가장 역점을 두었던 미국으로부터의 핵무기 불위협 및 불사용에 관한 공식보장 확보할 수 있었다. 따라서 북한은 「제네바 합의문」을 “조선반도 핵문제 해결과 조·미 관계발전을 위한 하나의 이정표이며 두 나라 국가수반들이 보증한 무게 있는 문건”으로 간주하였다.¹⁰⁾

또한 북한은 미국의 거부에도 불구하고 북미평화협정 체결을 꾸준히 제안해 왔다. 북한은 평화협정의 체결을 통해 무엇보다도 미국과 평화적 관계를 제도화시킴으로써 북한의 안보에 대한 미국으로부터

9) 북한은 김일성에 대한 ‘효심’과 인민들의 ‘애도’를 권력승계 지연의 이유로 내세웠다.

10) 「로동신문」, 1995. 1. 1.

의 위협을 근본적으로 제거하려 하려 하였다. 아울러 북한은 평화협정 체결 주장을 통해 대내적 체제결속을 도모하려고 한 것으로 보인다. 미국과의 평화협정체결의 필요성을 미국에 의한 “북침전쟁위협”에서 찾음으로써 자연스럽게 전쟁위기감을 강조하고, 이를 주민들의 정치, 사회적 통합을 위한 통치수단으로 이용한 것이다.

김정일이 남북정상회담을 시도했던 김일성과는 달리 남북대화를 단절하며 소위 남한배제전략을 구사한 것도 체제 및 정권안보유지와 밀접히 연계되어 있다. 무엇보다도 북한은 외부와의 적당한 긴장과 대결에서 나오는 위기의식을 주민동원과 내부 단결에 활용하는 이른바 ‘속죄양’으로서 남한의 필요성을 크게 느끼고 있는 것으로 보인다. 특히 「북·미 기본합의문」 타결이후 미국이 주적의 대상에서 제외되어 가고 있는 상황에서 남한과의 긴장관계 유지는 더욱 절실하였을 것이다. 북한의 대남 비방 등은 바로 이러한 맥락 위에서 전개된 것으로 이해할 수 있다.

이와 함께 김정일은 김일성 사후 권력이양의 과도기적 상황에서 남한과의 관계개선으로 인한 개방의 물결이 자신의 정치적 입지를 위협할 수 있다는 우려에서 더욱 남북대화에 부정적인 태도를 취한 것으로 보인다. 김일성은 남한으로부터의 위협을 감소시키기 위하여 남북대화에 나섰다. 그러나 김정일은 이미 「남북기본합의서」를 통하여 상호 불가침을 합의하였으며, 더욱이 미국으로부터 핵안전보장을 담보 받고 외교관계 개선 및 경제적 지원까지 약속 받은 상태에서 굳이 대내적 과급효과가 클 남북대화에 응할 필요가 없었다고 볼 수 있다.¹¹⁾

11) 북한은 표면적으로 남한이 김일성 조문을 금지하고 김일성을 전범자로 모독했기 때문이라고 주장하였다. 그러나 보다 근본적인 이유는 체제 및 정권유지라고 할 수 있으며, 따라서 만일 ‘김일성조문파동’이 발생하지 않았다 하더라도 다른 이유를 들어 남한과의 대화를 단절하였을 가능성이 큰 것으로 평

김정일 정권이 내부 동요의 방지를 위하여 남북접촉을 꺼렸다는 점은 당시 북한의 대남 성명에서 어렵지 않게 발견할 수 있다. 김영삼 대통령이 북한체제의 “불안전성”에 대하여 언급하자, 북한은 이를 “잠꼬대 같은 소리”라고 반발하면서 “우리 공화국은 어제든 오늘도 가장 공고하고 위력한 사회주의제도와 일심단결의 위력으로 필승불패했으며 내일은 더욱 승승장구할 것”이라며 현재 북한체제가 아무런 이상이 없음을 강조하였다.¹²⁾ 김영삼 대통령이 자유민주주의 이념에 따른 통일을 요구한 8·15 경축사에 대해 “그것은 남조선에 세워진 식민지 예속체제, 파쇼독재체제를 북에 옮겨 놓겠다는 것”이라고 비난하였다.¹³⁾

물론 북한은 이 시기에도 경제난 해결을 위해 대외 경제관계 확대를 지속적으로 모색하였다. 특히 자연재해 등으로 1995년부터 북한의 식량난은 더욱 심화되었으며, 따라서 외부로부터의 경제지원 북한체제의 생존을 위해 매우 중요한 것이었다. 북한은 미국에게 대북경제 제재조치 완화를 요구하였으며, 일본과의 대화를 통해 경제지원을 확보하려 하였다. 아울러 북한은 1995년 남한의 쌀지원 제의를 수용, 북경 차관급 회담을 통해 쌀 15만 톤 무상제외에 합의하였다. 이와 함께 북한은 프랑스, 영국 등 서방국가에 경제대표단을 파견하는 등 경제관계 확대를 위해 노력하였으며, 태국, 인도네시아 등 개발도상국들과의 경제협력 강화를 모색하였다.¹⁴⁾

가되고 있다. 이러한 견해에 대해서는 진현준, “김정일 권력승계와 북한의 대남정책 전망,” 극동문제연구소, 『통일전략포럼 보고서』 97-3, No. 10(서울: 극동문제연구소, 1997. 9) 참조.

12) 『로동신문』, 1994. 8. 25.

13) 『로동신문』, 1994. 8. 18.

14) 북한은 1995년 신년사에서 “새로운 국제질서를 세우며 집단적 자력갱생의 원칙에서 남남협조를 발전시키기 위해 적극 노력 할 것”이라고 천명하였다.

그러나 북한은 대외개방의 부작용을 최소화하기 위해 매우 제한적으로 개방을 시도하였다. 특히 남한이 대북경제 지원에 가장 큰 몫을 담당하고 있고, 미국도 북미관계개선의 조건으로 남북대화를 했기 때문에 경제난 해결을 위해서는 남북관계개선이 필요했음에도 불구하고 북한은 체제 및 정권유지에 대한 부담감 때문에 남한당국과의 접촉을 회피하였다. 예를 들어 북한은 식량 확보를 위해 남북접촉을 시도하면서도 쌀회담을 남북 당국간의 공식회담이 아닌 민간 수준의 교류로 간주, 그 의미를 축소하려 하였다. 또한 북한은 쌀지원을 계기로 남북관계를 진전시키려는 남한의 움직임에 강한 거부감을 나타내었으며, 이에 따라 쌀지원은 중단될 수 밖에 없었다. 이와 관련, “쌀 때문에 정치적 자주성을 희생하지 않을 것”이라는 북한 당국자의 발언은 북한의 입장을 잘 대변하고 있다.¹⁵⁾

이와 같이 김정일 정권은 김일성 사망 직후 체제 및 정권안보 유지를 위해 경제난 해결을 위해 필요한 만큼 충분한 개방을 시도할 수 없었다.

2. 경제중시 정책: 1998 이후

가. 대내외 환경 변화

1998년을 전후로 북한의 대외관계와 관련, 북한내부, 남북관계, 그리고 국제적 차원에서의 환경에 의미 있는 변화가 조성되었다.

첫째, 대내적으로 김정일 정권은 정치적 안정화에 성공하였다. 김일성 사후 김정일 정권은 ‘유신통치’를 표방하는 가운데 정치·사상,

15) 『중앙통신』, 1995. 10. 2. 남북 쌀회담에 대한 자세한 분석은, 홍용표, 『김정일정권의 안보딜레마와 대미·대남정책』, pp. 45~52 참조.

경제, 군사의 '3대 진지 강화전략'을 통해 정치적 기반을 강화하여 왔으며, 특히 1998년 9월 헌법개정과 함께 통해 권력승계를 마무리하고 권력구조를 재편함으로써 정권의 안정성을 확보하였다. 아울러 김정일은 소위 「강성대국론」이라는 김정일 시대의 새로운 통치구호를 앞세우기 시작하였다. 따라서 김정일은 정권유지에 대한 불안감을 감소시킬 수 있게 되었으며, 이를 바탕으로 보다 개방 지향적인 대외활동에 나설 수 있게 되었다. 아울러 국가수반 등 공식이던 주요 직위가 채워짐으로써 대외활동을 위한 제도적 밑받침을 마련하였다.

둘째, 국제환경 차원에서도 북한의 안보위기 극복에 긍정적인 변화가 나타났다. 우선 북한은 미국으로부터의 군사적 위협에 대한 대응에 상당한 자신감을 갖게된 것으로 보인다. 1994년 핵카드를 통해 「체네바 합의」를 이끌어낸 북한은 1998년 소위 「광명성 1호」 발사를 계기로 미사일 카드를 활용, 다시 대미 벼랑끝 외교를 추진하였다. 그 결과 북한은 북미관계개선에 대한 포괄적 해결책을 담은 페리 권고안을 이끌어 내었으며, 1999년 9월 단지 '미사일 시험발사 유예'를 선언하는 대가로 미국으로부터 대북경제제재 완화라는 양보를 얻어낼 수 있었다.¹⁶⁾ 북한이 「광명성 1호」 발사를 강성대국의 상징으로 선전하고 있는데서 알 수 있듯이 북한은 장거리 탄도미사일 개발 그 자체로 체제안보 유지에 자신감을 회복한 것으로 보인다. 아울러 미사일 문제 해결 및 북미관계 진전은 북한의 대서방 외교 활성화의 계기를 제공하였다.

16) 이와 관련, 북한의 입장을 비교적 잘 이해하고 있다고 알려진 한호석은 김정일이 핵무기와 미사일 개발을 이용한 '위협전술'로 미국을 압박하였으며, 그 결과 클리턴은 북한에 대한 '고립압살정책'을 '평화공존정책'으로 그리고 '전쟁전략'을 '협상전략'으로 전환할 수밖에 없었으며, 이에 따라 페리 보고서가 발표되었다고 주장하였다. 한호석, "평양 회담을 보는 시각," <http://www.onekorea.org/research/000713.html>.

김영남의 중국 방문(1999.6), 「북·러 친선·선린 및 협조조약」 가조인 등을 계기로 북한이 중국 및 소련과의 관계를 복원·강화한 것도 북한의 안보 불안감 감소에 도움이 되었다. 비록 중국과 러시아가 냉전시대와 같은 후견인이 될 수는 없으나, 미국과 중·러간의 상호 견제가 심화됨에 따라 북한은 중국과 러시아를 대미협상의 지렛대로 사용할 수 있게 되었다.

셋째, 김대중 정부가 포용정책을 지속적으로 추진함에 따라 흡수통일에 대한 북한의 우려가 감소되었다. 북한은 김대중 정부의 포용정책을 북한을 “내부로부터 와해해보려는 술책”이라고 비난하며, 이것이 또 다른 형태의 흡수통일 정책이라고 의심하여 왔다.¹⁷⁾ 그러나 잠수정 침투사건, 무장간첩 변사체사건, 인공위성발사 사건 등으로 인한 국내적 여론의 비난에도 불구하고 김대중 정부가 과거 정부와는 달리 포용정책을 일관성 있게 추구하고, 정경분리원칙 하에 남북경협을 꾸준히 장려함에 따라 포용정책이 적대적 정책만은 아니라는 것을 점차 인식하기 시작한 것으로 보인다. 아울러 김대중 정부는 대북 포용정책의 기초 하에, 북한의 개방 및 국제사회 동참을 유도하기 위하여 미국, 일본 및 세계 각국에게 북한과의 접촉 확대를 장려하였다.

이와 같은 대내외 환경의 변화는 두 가지 측면에서 북한의 대외정책에 긍정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 첫째, 북한체제 및 정권에 대한 북한 내부, 미국, 그리고 남한으로부터의 위협이 감소됨으로써 북한은 안보유지에 자신감을 회복하게 되었으며, 따라서 대외정책 목표에 있어서 상대적 비중을 점차 경제 쪽으로 옮길 수 있게 되었다. 이는 북한이 보다 개방 지향적인 대외정책을 추진할 수 있는 환경이 조성되었다는 것을 의미한다.

17) 「로동신문」, 1998. 5. 23, 11. 29 등 참조.

둘째, 북·미간에 핵 및 미사일 문제가 잠정적이거나 해결되었고, 미국이 대북 경제제재조치를 완화하였으며, 아울러 남한이 국제사회의 대북 접촉을 적극 장려함에 따라 서방 국가들이 “미국과 남한의 눈치를 보지 않고” 북한의 대외개방정책에 적극 호응할 수 있는 환경이 조성되었다.¹⁸⁾ 이는 비록 테러지원국 해제 문제 등이 남아 있기는 하지만 이제 북한은 자신들이 원한다면 얼마든지 대외관계를 활성화할 수 있게 되었다는 것을 의미한다.

나. 대외정책 변화

(1) 대미·일 정책

김정일 국방위원장이 지난 8월 12일 남한 언론사 사장단과의 대화에서 미국 및 일본에 대한 정책 목표를 분명히 밝혔다. 대미관계에 대해서는 “미국이 테러국가 고깔을 우리에게 덮어 씌우고 있는데 이것만 벗겨 주면 그냥 수교합니다”라고 밝혔다. 일본과의 수교문제에 대해서는 “일본은 일제 36년을 우리에게 보상해야 합니다”라고 언급하였다. 여기서 주목할 점은 테러지원국 명단 해제 문제와 과거 보상 문제 모두 경제적 실리획득과 밀접한 연관이 있다는 것이다.

우선 북한의 테러지원국 지정은 그동안 미국이 북한에 대해 군사 품목 및 이중용도로 사용가능한 상품 또는 기술의 수출 금지, 대외원조법·농업무역 및 개발법·수출입은행법 등에 따른 원조 금지, 국제

18) 이와 관련, 황장엽씨는 과거 북한의 대외관계개선 노력이 미국과 남한의 북한 고립화 정책으로 번번히 좌절돼 왔다고 지적하였다. 『연합통신』, 2000. 4. 4.

금융기관의 대북한 차관공여 금지, 재무장관 승인 없는 미국인과 북한정부간 금융거래 금지 등의 경제제재를 가하는 근거가 되어왔다.¹⁹⁾ 따라서 만일 북한이 테러지원국 명단에서 제외되면 미국 등 선진국가 및 국제금융기관으로부터 장기적이고 안정적인 경제지원을 받을 수 있는 틀을 마련할 수 있게 된다. 북한은 2000년 3월 북·미뉴욕회담에서 테러지원국 해제 문제를 집중 거론하였고, 8월 평양에서 테러지원국 해제를 위한 별도의 회담을 개최하는 등 최근 이 문제를 북·미협상의 핵심적 의제로 다루고 있다.

아울러 북한은 최근 미사일 카드를 활용, 경제적 실리를 획득하려는 전략을 구사하고 있다. 북한은 1999년 9월 미국이 대북 경제제재 완화 조치를 발표하자 이에 대한 대가로 미사일 시험발사 유예를 선언한데 이어, 2000년 6월 미국이 대북경제제재 완화 조치를 공식 발표시키자, 이에 상응해 미사일 발사유예조치의 유효를 재확인하였다.²⁰⁾ 핵카드를 활용한 1994년 『제네바 합의』에서 북한은 핵동결의 대가로 핵안전보장을 획득하였다. 물론 당시에도 경제제재의 부분적 해제가 포함되었으나, 북한의 주요 초점은 군사적 안전보장을 획득하는 것이었다. 이에 비해 북한이 미사일 시험발사 유예의 가장 가치적인 대가로 경제제재 완화 조치를 받아들인 것은 대미관계에 있어서 북한이 과거에 비해 경제적 실리 획득에 보다 많은 비중을 두고 있다는 점을 시사하고 있다.

또한 북한은 1998년 10월 제3차 미사일 회담부터 미사일 수출 중

19) 테러지원국 지정에 따른 경제제재는 2000년 6월 19일 발효된 미국의 대북 경제제제조치 완화에서 제외되었다.

20) 이와 관련 북한은 “미국은 상징적인 제재완화 조치를 취하는데 머무르지 말고 우리에게 대한 적대시 정책을 완전히 포기하고 전면적이며 실제적인 제재해제조치를 취해야 한다”고 요구하였다. 『중앙방송』, 2000. 6. 21.

단에 대한 대가로 3년간 매년 10억 달러를 보상할 것을 미국에게 요구하고 있다. 이러한 요구는 올 7월에 개최된 제5차 미사일 회담에서도 반복되었다. 이와 함께 북한은 3월 북·미 뉴욕회담에서부터 경수로 건설 지연으로 인한 전력손실 보상을 미국에 요구하기 시작하였다.

물론 북한에게 있어서 대미관계 개선은 여전히 안전보장 문제와 밀접히 연계되어 있다. 그러나 최근 북한의 대미협상 태도는 북한이 안보문제에 있어서 과거의 급박함에서 벗어나, 이제 경제문제에 보다 많은 관심을 쏟을 수 있는 여유를 찾았음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

대일정책과 관련, 북한은 북·일 수교회담에서 과거청산 및 보상문제를 지속적으로 강조하고 있다. 일본인 납치문제, 미사일 시험발사 등으로 경색되었던 북한과 일본은 1999년 9월 북한의 미사일 발사 유예를 계기로 대화재개를 모색하기 시작하였다. 이후 북한과 일본은 국교정상화교섭 예비회담(12.21~22) 및 적십자회담(12.31)을 개최하였으며, 마침내 2000년 4월 평양에서 수교 본회담을 재개하였다.²¹⁾ 이 회담에서 북측은 「과거청산문제」를 부각시키며, ① 과거사 사죄 문제, ② 보상 문제, ③ 문화재 보상 및 반환 문제, ④ 재일조선인 법적지위 문제의 해결을 강조하였다. 북한은 이러한 주장을 통해 일본으로부터 최대한의 보상을 확보하는 한편, 일본측이 제기하는 북한 핵 및 미사일문제, 납치의혹문제 등의 쟁점화를 차단하려는 의도를 지니고 있는 것으로 보인다.²²⁾

21) 북한과 일본의 수교회담은 1992년 11월 제8차 회담을 끝으로 중단되었다.

22) 북한은 7월 4일 「노동신문」 논평에서도 일본에게 과거청산 자세에 대한 반성을 촉구하면서 “일본이 국제사회로부터 인정과 신뢰를 받으려면 과거 죄행에 따른 보상 즉 가해자로서 피해자에게 납득이 갈만한 물질적 보상조치를 취해야 한다”라고 주장하였다.

(2) 대중·러 정책

북한은 1999년부터 전통적 우방이었던 중국, 러시아와의 협력관계 복원 및 강화를 적극 추진하였다. 대중관계와 관련 북한은 1999년 6월 김영남 최고인민회의 상임위원장을 단장으로 한 대규모 사절단을 중국에 파견하였다. 김영남의 방문은 1991년 김일성의 방중 이후 7년 만에 이루어진 북한 최고위급 인사의 방문으로서, 양측 지도자는 ‘강성대국’과 ‘중국식 사회주의’의 성과에 대해 상호 긍정적인 평가를 하였다. 이후 양국은 탕자쉬엔 외교부장과 백남순 외무상의 상호 방문 등 다양한 교류 추진하였다. 무엇보다도 2000년 5월 김정일이 중국을 비공식 방문, 중국 수뇌부와 회담을 통해 양국간의 우호협력관계를 한층 강화하는 한편 남북정상회담 등 한반도문제에 대해 의견을 나누었다.

북한에게 있어서 중국은 유일한 이데올로기적 동맹국이며, 국제무대에서 북한의 외교적 목표를 가장 효과적으로 지원해 줄 수 있는 국가이다. 따라서 북한은 중국과의 전략적 협력관계 강화를 통해 대4강 외교상의 균형을 회복하고, 국제현안과 관련하여 중국과의 공조를 통한 외교력 확대를 꾀하고 있다. 특히 북한은 미·중간의 경쟁관계를 활용, 미국의 영향력 확대를 견제하고 대미 협상력을 강화하고 있다.

경제적 측면에 있어서도 중국은 북한에게 매우 중요한 국가이다. 중국은 북한의 제1의 교역상대국이며, 북한은 식량, 원유 등 주요 전략물자의 공급을 중국에 크게 의존하고 있다.

북·러관계에 있어서 양국은 1999년 3월 양국간의 최대 현안인 「조·러 친선·선린 및 협조조약」을 가조인 함으로써 관계회복의 계기를 마련하였다. 북한과 러시아는 2000년 2월 9일 「조·러 친선·선린 및 협조조약」을 공식 체결하였다. 조약 체결을 위한 이바노프 러시아 외무장

관의 방북은 세바르드나제 구소련 외무장관('90.9) 이후 10년만에 이루어진 러시아 고위급인사 방북으로, 양측 고위급 인사의 교환방문이 재개되는 계기를 마련하였으며, 양측은 정치·군사·경제 등 모든 분야에 걸쳐 양국관계를 전면적으로 확대·발전시킬 것에 합의하였다. 7월에는 러시아의 블라디미르 푸틴 대통령이 러시아 국가수반으로서는 최초로 북한을 방문, 「공동선언」 발표를 통해 양국관계의 새로운 발전과 대외관계에 있어서의 상호 이해 및 협력에 합의하였다.²³⁾

특히 북한과 러시아는 이번 정상회담에서 경제협력 문제와 관련, 경제협정 체결, 각종 대규모 경협사업 추진 협의, 공동 건설 기업소 설치 등 경제협력 강화를 위한 구체적인 실천방안에 합의하였으며, 양자간 경제협력과 관련 무역, 임업 등 부문별 회담을 병행 실시하였다.

전체적으로 북한의 대중·러 정책은 아직 외교·안보적 측면에 초점이 맞춰져 있다고 할 수 있다. 그러나 북한이 중국 및 러시아와의 전략적 협력관계를 회복함에 따라 경제적 협력도 점차 증가하고 있다.

(3) 대서방 정책

북한은 김일성 사망 이후 김정일 체제에 대한 국제적 지지를 확보하기 위해 서방국가들과의 친선유대 및 협력증진을 도모하는 한편,

23) 「공동선언」에서 양측은 쌍방관계의 발전과 관련하여 「신조약」의 정신 및 안보협력, 국방·과학·문화 등 분야별 협조 등을 확인하였으며, 상호 경제협력의 활성화에 합의하였다. 상호 국제적 협력과 관련해서는 미국의 TMD 구축 반대에 대한 공동입장을 확인하는 한편, 북한은 '힘의 사용, 위협 반대', '국제테러 등 반대', '북한미사일의 평화적 성격 확인' 등을 통해 대외 이미지 개선을 도모할 수 있었다. 아울러 양측은 '남북의 자주적 통일 노력'에 대한 지지를 천명하였다.

이들과의 경제관계 확대를 모색하였다.²⁴⁾ 이러한 움직임은 1998년 후반기부터 EU와의 정치대화를 개최하는 등 가시적인 성과를 거두기 시작하였다.

특히 북한은 대유럽 외교의 거점 확보 차원에서 이탈리아와의 수교를 적극 추진, 2000년 1월 정식 외교관계를 수립하였다.²⁵⁾ 북한은 이탈리아와의 수교로 대유럽 외교 강화의 계기를 마련하며, 아울러 WFP(세계식량계획), FAO(유엔식량농업기구), IFAD(국제농업개발기금) 등 이탈리아 소재 국제기구를 통한 식량확보를 꾀한 것으로 보인다.

북한은 1975년 이후 단절된 호주와의 국교 정상화를 위해 1999년부터 호주와의 접촉을 확대한 결과, 2000년 5월 호주와 국교정상화에 합의하였다.²⁶⁾ 북한은 1995년 이후 북한에게 1,300만 달러 규모의 식량을 제공해온 호주와의 관계개선을 통해 경제적 실리 확보를 꾀한 것으로 보인다. 이와 함께 북한은 호주와의 국교회복을 통해 ARF 가입 등 아·태지역과의 교류협력을 위한 발판을 마련할 수 있었다. 또한 북한은 캐나다, 뉴질랜드 등과도 수교 교섭을 추진중이며, 그밖에 프랑스와 영국 등과의 외교접촉을 확대하고 있다.

(4) 대아시아·아프리카 정책

북한은 구동구권 경제를 대체할 새로운 경제 파트너를 만들기 위

24) 정규섭, 『김정일 정권의 대외정책 변화 전망』(서울: 민족통일연구원 1995), p. 49.
25) 북한의 대이탈리아 수교는 EU 회원국으로는 6번째(스웨덴, 핀란드, 포르투갈, 덴마크, 오스트리아), G7 국가와는 최초의 대사급 외교관계 수립임.
26) 북한은 1974년 호주와 외교관계를 수립했으나 다음해 호주가 유엔총회에서 서방측이 내놓은 남북한 관련 결의안에 찬성하자 자국대사를 소환하였고 평양주재 호주대사도 추방하였음.

해 ‘남남협력’을 강조해 왔다. 북한은 1995년 신년사에서 “새로운 국제질서를 세우며 집단적 자력갱생의 원칙에서 남남협조를 발전시키기 위해 적극 노력할 것”이라고 밝힘으로써 개발도상국과의 경제협력을 강화하기 위한 외교방향을 제시하였다.²⁷⁾

북한은 특히 비동맹권 국가들과의 『투자보장협정』 및 『이중과세방지협정』 등의 체결을 통해 경제협력기반을 확대하고 있다. 이와 같은 움직임은 1998년부터 가속화되고 있는 바, 말레이시아(98.2), 방글라데시(99.6), 말리(99.10), 인도네시아(2000.2) 등 10개국과 『투자장려 및 보호협정』을 체결하였으며, 루마니아(98.1), 불가리아(99.6), 시리아(2000.2), 이집트(2000.3) 등과 『이중과세방지협정』을 체결하였다.

대비동맹 외교에 있어서 또 하나의 특징은 다자간 외교를 통해 교류·협력 활성화를 도모하고 있다는 점이다. 북한의 백남순 외무상은 2000년 4월 콜롬비아에서 개최된 『제13차 비동맹 외상회의』에 참석, 새롭고 공정한 국제관계 수립을 위해 비동맹운동의 지위와 역할 강화, 세계화의 부정적 결과에 대처하기 위한 남남협조 강화, 비동맹국 간의 연대성 강화 등을 주장하였다. 같은 시기 북한의 김영남 최고인민회의 상임위원장은 쿠바에서 열린 제1차 『개발도상국 정상회의』에 참석, 제3세계 국가와의 관계 강화를 도모하였다.²⁸⁾ 이 회의에서 김영남은 “공정한 국제경제질서를 확립하기 위해서는 새로운 기구를 결성할 필요가 있다”며 그룹의 사무국 창설과 부문별 각료회의 및 전문가회의 정례화를 제의하였다.

또한 북한은 아시아 지역의 유일한 다자간 정치·안보 협의체인

27) 『로동신문』, 1995. 1. 1.

28) 『개발도상국 정상회의』는 남남협력을 위한 비동맹국가모임인 『77그룹』 외무장관들이 '97년 유엔총회시 정상회의를 개최하기로 합의함에 따라 최초로 열리는 회의이다.

ARF 가입을 통해 국제적 위상을 제고하는 한편 역내 국가들의 지원 및 교류·협력을 도모하고 있다.

다. 대남정책 변화

(1) 당국간 대화 가능성 탐색

김일성 사망 이후 남한당국과의 접촉을 거부하였던 북한은 김대중 정부 출범에 즈음하여 기존의 남한배제전략을 완화시키며 남북 당국간 대화 재개 의사를 표명하기 시작하였다. 김정일은 1997년 8월 4일 “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자”라는 제목의 소위 「8·4 노작」에서 처음으로 남한 당국과의 대화에 나설 수 있음을 시사하였다.²⁹⁾ 이 문건에서 김정일은 남북관계 개선이 통일을 실현하기 위한 “절박한 요구”이나 김영삼 정부가 대결정책을 통해 남북관계를 “일찍이 없었던 최악의 상태로 몰아 넣었다”고 비난하며, 남한 당국자들이 “정책전환”을 하여 북한을 적대시하는 “반북대결정책”을 “연북화해정책”으로 바꿀 경우 남한 당국자들과의 대화도 가능하다고 언급하였으며, 향후 남한 당국자들의 태도를 지켜볼 것이라는 ‘관망적’ 입장을 표명하였다.

김대중 대통령의 당선이 확정된 직후 발표된 1998년도 「공동사설」에서 북한은 “단순히 정권이나 교체되고 대통령이나 바뀐 것”은 큰 의미가 없으며, 남한 당국자들의 연북화해정책으로의 전환을 지켜볼 것이라는 관망자세를 지속하였다.³⁰⁾ 또한 북한은 김대중 정부의 공식 출범을 1주일 앞두고 「정당·단체 연합회의」를 통해 발표된 대남제의

29) 『로동신문』, 1998. 8. 13 및 『중앙방송』, 1998. 8. 20.

30) 『로동신문』, 1998. 1. 1.

에서 “김영삼 정권의 종말과 함께 반북대결정책도 끝장내고, 반북대결을 연북화해로 바꾸어야 한다”며 김대중 정부에 보다 적극적·직접적으로 정책전환을 요구하였다. 아울러 북한은 “대화과 협상의 분위기”를 만드는 것이 “긴절한 과제”라고 강조하며, 남한에서 국가보안법 철폐, 안기부 해체, 합동군사연습 중지, 군사장비도입 금지 등이 이루어질 경우 “그 누구와도 대화와 협상을 할 용의가 있다”고 천명하였다.³¹⁾

북한의 대화 제의는 1999년 『정부·정당·단체 연합회의』(2.3)에서 더욱 구체화되었다. 여기서 북한은 외세와의 공조과기, 합동군사연습 중지, 국가보안법 철폐, 통일운동의 자유보장 등의 전제조건 위에서 하반기에 ‘남북고위급정치회담’을 개최할 것을 제안하였다. 북한은 회담의 의제로 우리 정부가 가장 중요시해 온 남북현안들인 남북기본합의서 이행 문제, 교류협력문제, 이산가족문제 등을 제의하는 등 남북대화에 매우 적극적인 자세를 보였으며, 이후 북한은 “통일을 위한 접촉과 대화는 언제 어디서 어떤 형식으로 진행해도 좋을 것”이라며 대화 형식, 시기, 장소 등 제반조건을 완화시키는 태도를 취하였다.

북한은 실제로 대북비료지원 및 이산가족문제 등의 협의를 위한 당국간 회담에 2차례(1998.4 및 1999.6)에 걸쳐 참석하였으나, 결국 회담을 결렬시켰다. 아울러 북한은 한국정부의 햇볕정책을 북한을 ‘반북대결정책’, ‘내부로부터 와해보려는 술책’으로, 상호주의를 ‘전형적인 장사꾼의 논리’, ‘반민족적 분열의 논리’ 등으로 비난하여 왔다.

비록 북한이 북경회담을 결렬시키고, 대남비방을 지속하는 등, 남북 당국간 회담에 소극적인 자세를 나타내고 있었으나, 김영삼 정부 시기에서와 같이 당국간 회담의 가능성을 완전히 배제하지는 않았다. 북한은 대남비방을 가속화하며, 선행실천사항의 이행을 요구하면서도

31) 『중앙방송』, 1998. 2. 18.

남한 당국의 “정책전환”에 대한 기대감을 완전히 버리지 않았으며, 1999년 9월 백남순 외무상은 남북정상회담 개최에 긍정적인 입장을 표명하기도 하였다. 2000년 3월 김대중 대통령의 베를린선언에 대해 “새로운 것이 없다”고 언급하면서도 남한이 “대결정책에서 벗어나 실제행동으로 긍정적인 변화”를 보인다면 “아무 때나” 당국간 대화에 응할 수 있다며 당국간 회담의 가능성은 열어 두었다.

(2) 당국간 대화 활성화

북한은 4월 8일 남한당국과의 비공개 접촉을 통하여 마침내 남북정상회담 개최에 합의하였고, 6월 14~16 평양 정상회담에서 남북간 「공동합의문」을 발표하였다. 북한은 이번 정상회담에서 의전, 회의형식, 호칭 등에 있어서 남한의 실체를 인정함으로써 과거와는 달리 남한 정부를 동등한 상대로 인정하는 전제하에 대남 사업을 펼칠 것이라는 점을 분명히 하였다.

북한은 「공동선언문」 실천을 위한 후속 조치에도 적극적으로 참여하고 있다. 북한은 정상회담 직후 대남비방을 중단하였으며, 이산가족 상봉을 성사시켰다. 또한 북한은 제1차 남북장관급회담을 통해 관문점 남북연락사무소 업무 재개, 남북공동선언 지지를 위한 8·15 행사 개최, 조총련 동포의 고향 방문, 경의선 철도 복원 등에 합의하였다. 이 과정에서 북측 대표들은 과거와 달리 대화 지향적인 태도를 보이는 등, 정상회담으로 조성된 남북간 화해·협력 분위기를 이어 나가려고 노력하였다.

특히 김정일은 남한 언론사 사장단과의 대화에서 이산가족 상봉의 지속, 직항로 개설, 경의선 공사에 군인 활용, 장관급 회담 지속 등을 언급함으로써 남북관계 개선 의지를 분명히 하였다.

북한의 남북정상회담 호응 및 후속 회담 참여는 1998년 이후 지속적으로 당국간 대화의 가능성을 타진해온 정책노선의 연장선상에서 이루어진 것이라고 할 수 있다. 다른 한편 당국간 대화의 가능성은 열어 두면서도 실제 접촉을 꺼리던 북한이 당국간 대화에 적극적으로 나서기 시작한 것은 북한의 대남정책이 보다 적극적인 대화노선으로 변화되었음을 의미한다.

이와 같은 변화를 초래한 주요 원인 중 하나가 경제적 필요성 때문이라고 할 수 있다. 즉, 체제 및 정권의 안정성을 확보한 북한은 김정일 유일체제의 공고화를 위해 경제 재건에 더욱 적극적으로 나선 필요성을 인식한 것이다. 특히 2000년 10월 당 창건 55주년과 이에 즈음한 제7차 당대회 개최를 앞둔 김정일 정권은 경제난 해소와 새로운 비전 제시의 필요성을 느꼈을 것이다. 북한은 그 동안 남한의 '정경분리원칙'을 활용, 당국간 대화에는 소극적이면서도 민간교류에 적극적으로 나섬으로써 경제적 이득을 추구하였다. 그러나 민간교류에는 한계가 있을 수밖에 없으며, 따라서 보다 큰 규모의 경제협력을 위해서는 당국간 대화가 필요했을 것으로 보인다.

대외적으로도 그 동안 남북대화를 권유해온 서방국가들의 기대에 부응하는 한편, 남북관계 개선 모습을 과시함으로써 '불량국가'라는 이미지를 쇠퇴시키고 경제협력을 위한 대외 관계개선의 가속화를 꾀한 것으로 보인다.³²⁾

물론 이러한 태도가 북한이 체제 및 정권유지에 대한 부담감에서 완전히 벗어났다는 것을 의미하는 것은 아니다. 북한이 정상회담 이

32) 이러한 해석에 대해서는 정규섭, "북한의 남북한 정상회담 전략," 연세대 사회과학연구소 춘계학술대회, 2000. 6. 20 참조. 김정일은 남한 언론사 사장 단과의 대화에서 2000년 가을에 당 대회를 개최할 예정임을 밝혔다.

후 사회주의에서 사상의 중요성을 강조하고 있듯이,³³⁾ 북한은 내부단속을 위해 사상통제를 강화하고 있다.

아울러 북한은 남북대화에 있어서 통일을 강조하고 있는 바, 그 주요 목적 중의 하나가 체제 및 정권유지를 위한 것으로 보인다. 즉, 김정일은 공존의 의미가 강한 ‘남북연합제’와 ‘낮은단계의 연방제’에 합의함으로써 통일을 내세워 대내외적 명분을 취하면서도 남한으로부터의 흡수통일 가능성을 배제시킬 수 있었다. 또한 김정일은 대내적으로 통일열기를 확산시키고 ‘통일 대통령’으로서의 이미지를 부각시킴으로써 내부결속 및 자신의 위상 강화를 도모했다고 할 수 있다.³⁴⁾

33) 예를 들어 “사상은 사회주의 위업 수행의 생명선”, 『중앙방송』, 2000. 6. 21 참조.

34) 이와 관련, 북한은 이번 정상회담을 김일성의 통일유훈을 실현하려는 김정일의 결단으로 이루어진 것임을 강조하고 있다.

IV. 결 론

본 논문은 김정일 시대 북한 대외·대남정책의 변화 양상을 살펴보기 위하여 '북한은 기본적으로 대외정책에 있어서 안보적 목표와 경제적 목표를 동시에 추구하고 있으나, 안보적 상황이 개선됨에 따라 점차 경제적 목표 달성에 보다 많은 노력을 기울이기 시작하였다'라는 가설을 검증하고자 하였다.

냉전종식 이후 대내외적 위기에 직면한 북한은 체제생존을 위해 안보위기 탈피와 경제난 극복을 주요 정책목표로 설정하게 되었으며, 이러한 목표는 김일성 사망 이후 김정일 정권에서도 지속되었다. 그런데 김일성에 비해 정치적 기반이 약했던 김정일은 집권 초기 체제 안보는 물론 대내적 차원에서 정권안보에도 관심을 기울여야 하는 상황에 처해 있었다. 따라서 김정일은 우선 경제보다는 상대적으로 안보문제를 중시하는 정책을 추진하였다. 즉, 김정일은 경제난 해결을 위해 대외개방이 필요함에도 불구하고 체제 및 정권유지에 대한 불안감 때문에 대외관계개선에 적극적으로 나설 수 없었다.

그러나 1998년을 기점으로 대내외 환경이 개선되자 이러한 정책방향에 변화가 일기 시작하였다. 대내적으로 김정일은 정치적 안정화를 이룩하였으며, 대외적으로도 장거리 탄도미사일 개발 및 이를 활용한 북미관계 진전으로 체제생존에 대한 자신감을 회복하기 시작하였다. 또한 남한의 지속적인 포용정책 추진에 힘입어 흡수통일에 대한 우려를 감소시킬 수 있었다.

이와 같은 환경 변화로 김정일은 체제 및 정권유지에 어느 정도 자신감을 갖게 되었고, 따라서 북한의 대외정책도 점차 경제문제를 상대적으로 중시하는 경향을 보이기 시작하였다.

이와 같은 추세는 1998년 이후 북한의 대외·대남관계 전개과정에서 두드러지게 나타나고 있다. 북한은 대미정책에 있어서 과거 핵카드를 활용하여 체제보장을 우선적으로 확보하려던 모습과는 달리 최근에는 미사일 카드를 활용하여 경제적 실리를 획득하려는 태도를 보이고 있다. 또한 경제적 협력 기반을 마련하기 위하여, 아시아, 아프리카는 물론 유럽국가들과의 관계개선을 도모하는 전방위외교를 펼치고 있다. 무엇보다도 북한은 남한과의 당국간 대화를 꺼리던 기존의 입장에서 탈피, 남북정상회담을 개최하였으며, 이후 각종 남북 당국간 대화에 적극적으로 나서고 있다.

한마디로 북한은 1998년 이후 안보 중심의 대외정책에서 벗어나 점차 경제적 실리추구에도 비중을 두는 대외정책을 추구하고 있으며, 개방이라는 측면에서도 수동적 개방에서 능동적 개방을 추구하고 있는 것으로 보인다.

북한은 앞으로도 이러한 대외·대남정책 기조를 지속할 것으로 전망된다. 남북정상회담을 계기로 북한의 외교환경은 더욱 개선되었고, 경제개발의 필요성도 증대하고 있기 때문이다. 그러나 북한의 대외개방 움직임에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 비록 북한이 체제 및 정권안보 유지에 대한 자신감을 회복하기는 하였으나, 그것이 이에 대한 부담감을 완전히 떨쳐버렸다는 것을 의미하는 것은 아니다. 즉, 북한은 내부결속을 위해 사회주의 사상의 중요성 및 개혁·개방의 위험성을 주민들에게 주입시키지 않을 수 없으며, 따라서 대외개방에 대한 속도조절이 필요하기 때문이다.

제1주제발표

“북한의 대내 변화”에 대한 토론문

성경룡(한림대 교수)

김정균(현대경제연구원 수석연구위원)

곽승지(연합뉴스 영문뉴스국 북한팀장)

■ 토론문 (1)

성 경 룡 (한림대학교)

전현준 박사는 남북정상회담을 전후하여 북한 정권이 보인 정책노선의 변화가 어디로부터 비롯되었고 또 앞으로 어떤 방향으로 전개될 것인가를 역사적 관점, 이론적 관점에서 진단하고 있다. 전 박사의 논문에서 특기할 점은 그가 북한체제의 성격과 북한의 변화를 이해할 수 있는 세 가지의 중요한 분석적 명제를 제시했다는 것이다. 첫째는 북한체제가 주체사상에 입각한 수령지배 체제라는 명제이다. 둘째는 바로 이러한 수령체제의 강화가 개방을 향한 급진적 정책전환을 가능하게 했다는 명제이다. 세 번째는 향후 개방이 확대되고 심화되면 될수록 수령체제도 동시에 강화(즉 대내통제의 강화)될 것이라는 명제이다.

논평자는 현재 진행되고 있는 북한체제의 변화를 이해하고 앞으로 예상되는 변화를 전망하는 데 이 세 가지 명제가 얼마나 유용한지를 점검해보고자 한다. 이와 함께 이론적으로 좀 더 보완되어야 할 것은 무엇인지, 또 정책적 측면에서는 어떤 보완이 있어야 하는지에 대해서도 검토해보기로 한다.

1. 북한체제의 성격

전 박사는 북한체제가 수령체제요 유일 지배체제이며, 김정일은 제왕적 위치에서 神權적 권위와 무소불위의 권력을 행사하는 것으로

기술하고 있다. 이것은 외형상, 형태상(morphology)으로 볼 때 타당한 기술이다.

그러나 에치오니(Etzioni)의 분석대로 권력을 ①강압적 권력(coercive power), ②공리적 권력(utilitarian power), ③규범적 권력(normative power)으로 구분한다면 북한체제는 매우 강한 강압적 권력과 규범적 권력¹⁾에 기초한 체제이지만 주민들의 기본욕구를 제대로 충족시키지 못한다는 점에서 공리적(또는 물질적) 권력은 매우 취약한 체제라고 이해할 수 있다.

그람시의 헤게모니 이론을 정교화시킨 쉐보르스키(Przeworski)는 피지배자들이 지배에 자발적으로 동의하고 복종하기 위해서는 궁극적으로 “동의를 물질적 기초”(material basis of consent)가 필요하다는 점을 강조하고 있다. 이런 관점에서 그는 이 물질적 기초가 장기간 동안 갖추어지지 않을 때에는 기존 지배체제의 이념적 기반이 형해화되고 피지배자들이 사상적·사회적·정치적 측면에서 이탈하고 기존 체제에 저항할 수도 있다는 점을 지적하고 있다.

실제로 북한의 식량난과 경제난이 장기화되면서 상당수의 북한 주민들이 중국으로 이탈하거나 북한 내부에서 부랑자화하고 있다는 사실은 북한체제의 취약성을 그대로 드러내고 있다. 또한 앞으로 이러한 문제가 더욱 악화될 수 있다는 점에서 북한체제를 유일 지배체제와 신정체제(theocracy)로 이해하고, 나아가 매우 완벽하게 통제되는 강력한 전체주의 체제로 이해하는 것은 매우 일면적이라는 점을 지적하고자 한다.

1) 주체사상과 사회주의 사상에 기초한 북한체제의 규범적 권력도 사실은 강압적 권력에 기초한 것으로 보아야 한다.

2. 최근 정책전환의 원천

앞서 지적한대로 전현준 박사는 최근 북한정권이 보인 급격한 정책전환은 결국 수령체제가 강화되고 김정일의 위상이 확고해진 데서 비롯되었다고 진단하고 있다. 그리고 북한의 정책전환은 기본적으로 “위로부터의 변화”로 인식하고 있다. 이것은 일면 타당하다고 본다.

그러나 만약 신권적 권위를 가진 수령이 지배하는 북한체제가 성공적으로 작동하고 있고 또 안정되어 있다면 왜 굳이 정책전환을 위로부터 시도할 필요가 있었겠는가? 모든 것이 수령의 판단과 결심으로 해결될 수 있다면 자주와 자력갱생을 추구해온 북한체제가 굳이 대외개방과 협력노선으로 전환할 이유가 무엇인가?

이러한 모순성과 변칙성(anomaly)은 결국 북한체제가 지닌 두 가지 특성, 즉 외형적 강고성과 내면적 취약성에서 비롯되는 것으로 보아야 할 것이다. 따라서 북한이 왜 정책전환을 시도하고 있는가를 규명할 때에는 단순히 김정일 정권이 권력을 공고화했고, 이것이 많은 위험을 수반할 수 있는 개방정책을 선택하는 데 기초조건이 되었다고 하는 식으로만 보아서는 불충분한 설명이 되고 만다. 보다 충실한 설명을 위해서는 위에서 지적한 대로 북한이 겪고 있는 심각한 경제난과 북한의 다수 주민들이고 보이고 있는 이탈과 유동, 그리고 잠재적 저항 가능성 등이 “아래로부터의 압력”을 형성하고 있다는 점을 중요한 설명요소로 도입해야만 할 것이다.

이 문제와 관련하여 사회주의 경제의 본질적 취약성을 해명한 코르나이(Kornai)의 분석은 매우 중요한 시사점을 준다. 그는 ①재정적 규율과 자기 통제 메카니즘을 결여한 ‘연성예산 제도’(soft budgeting)와 ②개개인에게 경제적 인센티브를 박탈하는 사유재산

제도의 폐지와 국유화 같은 조치들이 결국 사회주의 경제를 도저히 헤어나기 힘든 “결핍의 경제”(economy of shortages)로 전락시킨다고 이해한다. 이렇게 볼 때 구소련과 구동구권의 붕괴는 역사적 우연이 아니라 필연이었으며, 1978년 이후 중국이 개혁과 개방으로 전환한 것도 역사적 필연이었다는 것을 알 수 있다.

동일한 관점에서 북한이 폐쇄에서 개방으로 전환하고자 하는 것도 하나의 역사적 필연이라고 보아야 할 것이다. 그러나 중요한 점은 이 전환과정에서 수령체제의 강화와 김정일 권력의 공고화, 위로부터의 결단과 같은 ‘단일 행위자’적 요소는 겉으로 볼 때에는 역사의 방향을 선택하는 ‘결정적’ 요소인 것처럼 보이지만, 실제로는 그렇지 않다는 것이다. 여기서 근본적으로 중요한 것은 결핍의 경제로 전락하여 자력갱생을 위한 아무런 대안을 갖지 못한 북한의 경제가 ‘아래로부터 강요’하는 체제적 압력이며, 김정일의 결단은 이러한 압력에 대한 단순한 반응이거나 아니면 굴복으로 이해되어야 할 것이다.

3. 개방 확대에 따른 ‘의도하지 않은 결과’

전 박사는 북한의 개방이 확대되고 심화되면 될수록 수령체제도 더욱 강화될 것이라고 주장하고 있다. 또한 북한의 역사를 분석하면서 북한이 대외적으로 유연한 입장을 취했던 시기에는 대내적으로 사상통제와 리더십을 강화하는 정책을 동시에 취했다고 주장하고 있다. 이러한 분석과 진단은 현재와 미래의 북한 행동을 이해하는 데 중요한 길잡이가 된다고 생각한다.

그러나 이 대목에서 우리가 제기해보아야 할 중요한 질문은 북한이 개방정책을 추진하면서 그것의 부정적 결과를 사전에 예방하고

통제하기 위해 내부적으로 수령체제를 강화하는 조치를 취한다고 해서 과연 자신들이 사전에 '의도'한 결과를 얻을 수 있을 것인가 하는 것이다. 다시 말하면 북한이 선택하는 정책과 의식적 행동의 '의도하지 않은 결과'(unintended consequences)는 무엇일 것인가 하는 문제이다.

우선 생각해볼 수 있는 것은 개방이 확대되고 심화되어 나가면 북한 주민들이 남한과 외부세계와 더 많이 접촉하게 될 것이고, 그렇게 되면 새로운 사상과 가치, 사회문화적 특성들에 더 많이 노출될 것이라는 점이다. 그리하여 상당한 정도 개인주의, 다원주의, 퇴폐주의가 확산될 것이고, 이렇게 되면 북한의 지배체제를 떠받치고 있는 집합주의, 일원주의, 금욕주의 등의 기본 가치체계에 상당히 중요한 변화와 도전이 나타나게 될 것이다.

이러한 변화가 진행될 때 북한주민들의 불만이 자동적으로 의식화되고 조직화되어 북한정권에 대한 도전으로 귀결되지는 않을 것이다. 그러나 개방으로 인해 사상적 균열이 일어날 것은 분명하며, 이것은 비록 즉각적·자동적으로 북한체제를 위협하지는 않겠지만 북한체제의 이념적 기초를 약화시키고, 나아가 중장기적으로는 수령체제의 불안정을 증진할 것이라는 점에서 '의도하지 않은 결과'를 가져올 것으로 전망할 수 있다.

실제로 북한에는 지배세력들이 의도하지 않은 많은 결과들이 이미 나타나고 있다. 식량난으로 고통받는 주민들이 중국으로 이탈하거나 사회 전역으로 유동하는 것, 통제경제와 배급경제의 작동이 사실상 마비된 것, 주민들의 일상적 욕구를 충족시키는 암시장이 상당히 크게 발전해 있다는 것 등이 바로 그것이다. 같은 맥락에서 북한 정권이 개방정책의 추진과 수령체제의 강화를 동시에 추진하고자 하는 '의도'를 가지고 있더라도 시간의 흐름에 따라 수령체제가 사실상 약

화되는 결과가 발생할 가능성이 매우 크다는 점을 (북한의 지도부는 인정하지 않으려 들겠지만) 우리는 정확히 인식할 필요가 있다.

4. 남북관계의 발전에 대한 새로운 정책적 고려

최근에 들어와 북한정권은 급격한 정책전환을 시도하고 있다. 그러나 논평자가 보기에 김정일을 비롯한 북한 지도부의 사유세계는 매우 한정되어 있고, 인식의 폭과 깊이는 매우 제한적이라고 판단된다. 중요한 포인트는 다음의 두 가지이다.

첫째, 김정일과 북한 지도부는 북한이 경제난에 빠지게 된 근본적 요인을 정확하게 이해하지 못하고 있는 것으로 보인다. 그들은 아마도 자신들의 경제가 “결핍의 경제”로 전락할 수밖에 없는 내적·구조적 결함을 가지고 있기 때문에 경제적 어려움이 야기된 것이 아니라, 미국의 북한봉쇄정책과 남북 대결관계의 지속이라는 외부적 요인 때문에 경제적 곤경에 처하게 된 것으로 인식하고 있을 가능성이 크다.

그리하여 약간의 개방정책을 통해 남북관계를 (부분적) 화해협력구조로 전환하고 미국의 대북한 봉쇄를 풀기만 하면 수령체제를 유지·강화하면서 동시에 경제적 실리를 챙겨 북한의 경제를 부활시킬 수 있을 것이라는 ‘허망한’ 생각을 하고 있을지도 모른다. 물론 이러한 시도가 북한의 경제적 어려움을 다소간 해결해줄 수는 있을 것이다. 그러나 이런 식의 지엽적·표피적 접근으로는 북한 경제가 안고 있는 근본적·구조적 문제를 결코 해결할 수 없다는 것을 제대로 인식해야 한다. 구소련과 구동구권이 왜 몰락했는가? ‘우리 식 사회주의’와 ‘주체사상’이 부족해서였는가? 결코 그렇지 않다. 공산권은 몰

락할 수밖에 없는 내적 결함을 가지고 있었기 때문에 몰락한 것이다.

두 번째의 문제는 북한 정권이 개방정책을 채택하면서 자신들의 유일 지배체제를 공고히 유지할 수 있다고 믿고 있다는 것이다. 그러나 주체사상과 사회주의사상이라는 낡은 교조적 사고에 얽매인 상태에서는 개방도 제대로 되지 않고 원하는 경제적 성과도 제대로 얻지 못하게 될 것이다. 그런데 더 중요한 것은 일단 개방의 빗장이 풀리면 새로운 사조와 가치관이 유입되어 사상적 균열이 발생하고 기존 가치제와 지배체제의 불안정성이 증가한다는 것이다. 현재까지 드러난 것을 볼 때 북한정권은 이러한 '의도하지 않은 결과'에 대한 인식과 대비가 부족한 것으로 보인다.

이런 두 가지 점을 고려할 할 때 향후의 남북관계가 우리가 기대하고 원하는 만큼 원만하게 진행되고 또 높은 성과를 올릴 것으로 전망되지는 않는다. 문제는 북한 지도부의 좁은 안목과 잘못된 믿음에 있다고 생각된다. 북한의 지도부가 자신들이 겪고 있는 경제난의 원천이 '외부'에 있고, 개방과정에서 자신들의 내·외부 상황을 자신들이 의도하는 대로 모두 통제할 수 있다는 미망을 가지고 있는 한 좋은 성과를 기대할 수 없기 때문이다.

따라서 진정으로 북한의 내부 변화를 유도하고 남북관계를 질적으로 성숙시키기 위해서는 북한의 지도부와 북한 전체를 '개방적 학습 체제'(open learning system)로 변화시키는 노력을 다양하게 경주해야 한다고 본다. 이를 위해서는 먼저 우리의 대북 포용정책이 확고하다는 점, 우리는 결코 무력을 사용하지 않을 것이라는 점, 향후의 협력과정에서 북한정권의 안전을 최대한 보장할 것이라는 점을 북측에 분명히 인식시켜야 할 것이다. 이와 함께 북한 지도부로 하여금 사회주의 경제가 결핍의 경제로 전락할 수밖에 없는 이유, 그것을 극복하기 위해서는 시장경제로의 전환이 가장 확실한 대안이라는 점, 지식

정보화를 중심으로 하는 세계경제의 변화추세, 근본적 개혁개방 정책이야말로 북한의 국력을 키우고 북한 정권의 안전을 가져올 것이라는 점 등등에 대해 정확한 학습을 할 수 있도록 유도·촉진하는 일을 해야 할 것이다.

북한의 지도부가 이러한 학습을 하지 않은 채 현재의 인식과 신념 체계의 틀 속에서 개방과 협력을 추진할 경우 그 효과는 매우 미미할 것이다. 그리고 보다 근본적인 문제는 북한의 경제문제가 더욱 큰 어려움에 빠질 수도 있다는 점이다. 또한 이 과정에서 관료집단의 부정부패가 극성을 부리고, 계층간 불평등이 심화되면 이것을 정치적으로 관리하는 것은 매우 어려워질 수도 있다. 그렇게 되면 제대로 된 개방·개혁정책을 추진해보지도 못한 채 김정일 정권은 다시금 폐쇄와 대결정책으로 전환할 수 있게 될 것이다.

이러한 상황은 어느 누구도 원하는 상황이 아니다. 그러므로 우리는 북한과 가시적 협력사업을 추진하는 한편 북한으로 하여금 자신의 문제를 정확히 인식하도록 유도하고 새로운 가능성을 학습하도록 하는 데 보다 많은 관심을 기울여야 할 것이다. 논평자가 보기에 이러한 인식상의 전환과 학습은 경의선을 복구하고 백두산 관광 사업을 추진하는 것보다 더 중요하다고 생각된다. 그래야만 북한 스스로 자신의 문제를 알고, 그것을 해결하는 길을 정확히 찾아나갈 수 있을 것이기 때문이다.

이런 관점에서 대북 협력사업을 추진하는 데에는 여야의 구분이 있어서는 안 된다고 본다. 여당과 야당이 서로 다른 의견을 가질 수는 있겠지만 그것은 의회의 테두리 안에서 조정되어야만 한다. 만약 여야가 북한에 대해 가지고 있는 서로 다른 정책노선과 의견을 직접적으로 표출할 경우 북한측은 상당한 정도의 혼선과 불안을 겪게 될 것이다. 그렇게 되면 갖가지 곤경에 처해 있는 북한이 자신의 문제를

정확히 인식하고 올바른 방향으로 해결책을 찾아 나서는 것을 방해하게 될 가능성이 높다.

북한측이 외부환경을 위협적으로 느끼면 느낄수록 그들은 더욱 위축되고, 내부개혁보다는 내부통제에 더욱 치중하게 될 것이다. 이렇게 되면 문제는 누적되고 북한의 상황은 더욱 악화될 것이다. 이것이 과연 북한과 우리가 원하는 것인가? 그렇지 않다면 우리는 북한 지도부의 학습과 자기개혁을 도와야만 하고, 이를 위해 우리 내부의 갈등을 해소하는 데에도 많은 관심을 기울여야 할 것이다. 의사와 약사가 싸우면 환자가 죽어나는 것처럼 여야가 싸우면 중병에 걸려있는 북한의 내부개혁을 방해하고 올바른 남북관계의 발전을 저해하는 우를 범할 수도 있다는 점을 우리 모두가 자각해야만 할 것이다.

■ 토 론 문 (2)

김 정 균 (현대경제연구원)

최근 남북경협과 관련된 북한의 태도를 보면 과거와는 판이하게 다른 모습을 보이고 있다. 발표자가 지적한 바와 같이 남북정상회담 이후 나타나고 있는 이 같은 현상은 김정일 국방위원장(이하 직책 생략)의 판단과 결심에 따른 것으로 보인다. 이는 김정일이 최근 현대그룹의 고위층과 면담시 “개성의 2000만평은 물론 판문점까지 현대에 내줄 테니 잘해 보라”고 언급한 대목이나 발표자가 언급한 바와 같이 방북언론사사장단과 김정일의 대화록에서도 잘 나타나고 있다.

향후 북한의 대외·대남 정책 중 경제 방면에서만 본다면, 「개성경제·관광특구」 설립 타결에서 보듯이 북한은 중국식의 개방 형태를 택할 것으로 판단된다. 여기서 말하는 중국식 개방이란 지역적으로는 부분적, 방법적으로는 점진적, 성격적으로는 시험적 특성을 지닌 것으로 정의할 수 있다. 개성 특구의 설립 타결은 최근 북한의 대외·대남 정책 중 가장 뚜렷한 변화로 볼 수 있다. 그 동안 공단 설립 부지를 놓고 설왕설래하던 중 갑자기 개성 지역이 거론되고 공단 부지로 결정된 점으로 미루어 보아 북한은 나름대로 상당한 고민을 했을 것으로 추정된다. 아울러 북측은 이 특구에 중국식 경제특구 모델, 특히 중국의 5개 경제특구(深圳, 珠海, 汕頭, 廈門, 海南島) 중 가장 성공한 「홍콩·深圳 모델」을 원용하려한 것으로 판단된다.

「홍콩·深圳 모델」의 특성은 이미 경제적으로 발달된 지역과 인접한

지역에 특구를 설치하여 전자가 후자의 출구이자 지원자 역할을 하도록 하는 것이다. 다시 말해서 이미 경제적으로 발달된 지역은 신생 특구의 대외적 출구(생산된 제품의 수출 통로)이자 자본, 기술, 인원, 원료 등이 유입되는 입구가 되는 셈이다. 아울러 여기서 말하는 인원의 유입이란 지리적으로 인접해 있는 관계로 전자에서 후자로 출퇴근이 가능하다는 점을 말한다. 이는 중요한 의미를 가지고 있으며 신생 특구의 성공 가능성을 높이는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 「개성경제·관광특구」는 경제적으로 이미 일정 수준에 올라와 있는 남한의 수도권과 인접해 있어 홍콩·深圳와 매우 유사한 조건을 갖추고 있다. 따라서 북측에서 돌발적인 변수가 발생하지 않는 한 성공 가능성이 상당히 높다고 평가할 수 있다. 북측 역시 이 점을 고려했을 것으로 추정된다.

한편 같은 사회주의 국가로 경제적으로 성공한 중국을 보더라도 북한은 우선 개방과 개혁의 의지를 확고히 해야 한다. “풀죽을 먹는 한이 있더라도 사회주의를 고수하겠다”는 사고에 발상의 전환이 있어야 한다. 북한은 과거 중국 개혁·개방의 총설계사인 덩소평이 “가난이 사회주의가 아니다”라고 언급한 점에 주목해야 한다. 그렇다면 남북경협을 위한 물꼬가 트인 지금 북한이 준비해야 할 일은 무엇일까? 만약 북한이 경제 회복을 위한 의지가 확고하다면 다음과 같은 몇 가지 문제를 신중히 고려해야 할 것이다.

첫째, 개혁·개방을 위한 이론적인 근거를 제시해야 한다. 둘째, 인센티브 구조에 변화가 있어야 한다. 셋째, 효율성을 극대화한 개방 지역(경제특구)을 추가해야 한다. 넷째, 북한 진출 기업, 특히 남한 기업에 대한 우대 조치를 취해야 한다. 이 가운데 일부 항목은 앞으로 북한의 변화 즉, 대외·대남 정책에서 가시화될 가능성이 있음을 지적하고자 한다.

첫째, 우선, 개혁·개방을 위한 이론적인 근거 제시해야 한다. 발표자 역시 이 점의 가능성을 지적하고 있다. 사회주의 운동은 기존 질서에 대한 대안으로 출발했기 때문에 이론 운동일 수밖에 없다. 1978년 12월 중국공산당 제11기 3중전회에서 개혁·개방을 표방한 이래 이론적인 배경으로 “중국식사회주의(中國式社會主義)”를 제시한 중국은 80년대 후반 “사회주의초급단계론(社會主義初級段階論)”이라는 보다 진일보된 이론을 제시한 바 있다. 이 이론은 경제 발전 나아가 현 체제의 유지·발전을 위해 자본주의 요소도 얼마든지 활용할 수 있다는 논리적 근거가 되고 있다. 이로써 개혁·개방을 위한 논리적 근거를 제시하면서 관련 정책 실시를 위한 운신의 폭을 넓혀 놓은 셈이다. 우리식 사회주의를 주장하고 있는 북한 역시 향후 전개될 개혁·개방을 위해 이같은 이론적인 근거를 마련해야 할 것으로 본다.

둘째, 인센티브 구조를 바꾸어야 한다. 중국은 개혁·개방 정책을 실시한 이후 인센티브의 무게중심을 공적(公的)에서 사적(私的)으로, 정신(精神)에서 물질(物質)로 바꾸어 놓았다. 사회주의란 원래 이기주의 보다는 이타주의를 중시하는 속성을 가지고 있다. 따라서 지금까지 공적이고 정신적인 인센티브에 중점을 둘 수밖에 없었다. 정신적인 인센티브란 그저 영웅 칭호를 주고, 훈장이나 주는 형태를 말한다. 이러한 인센티브 구조를 가지고는 희망이 없다고 본다. 과거 등소평이 이를 간파하고 인센티브의 무게중심을 바꾸어 인민들의 열의를 촉발시킨 점은 중국의 개혁·개방을 성공적으로 이끈 사회심리적 요인으로 지적되고 있다. 이와 같이 만약 북한이 경제 회생에 뜻이 있다면 점진적이거나 먼저 인센티브구조를 바꾸어야 한다. 예를 들어 발표자가 논문에서 지적한 바와 같이 분조관리제를 가족책임생산제로 전환하는 조치 등을 들 수 있다.

셋째, 경제 특구 지역을 추가 신설하되 경제적인 효율성을 극대화

할 수 있는 지역에 신설해야 한다. 여기서 말하는 경제특구란 기존 북한의 체제와는 달리 별개의 체제가 적용되는 지역이다. 또한 이곳은 기업의 활동을 위한 SOC는 물론 경제 관련 법·제도적 장치가 갖추어져야 한다. 최소한 진출 기업의 경제 활동에 자율성이 보장되어야 한다. 중국은 80년대 초 4개 경제특구의 선정과 관련 상당히 고민한 흔적이 드러난다. 특구 선정도 경제적으로 이미 상당한 수준에 있는 지역과 연계해서 개방의 효과를 극대화하겠다는 의지가 엿보였다. 예를 들어 深圳經濟特區는 홍콩과, 珠海經濟特區는 마카오와, 厦門經濟特區는 타이완과 짝을 지어 놓고 있다. 즉, 홍콩, 마카오, 타이완은 이들 특구의 지원자이자 바깥 세상으로 통하는 출구였던 셈이다. 이렇게 보면 나진선봉경제무역지대는 특구로 결정될 때부터 성공할 가능성이 낮을 수밖에 없었다. 지대 내 SOC와 산업 기반이 갖추어지지 않은 것은 물론, 파트너였던 중국의 연변조선족자치주 지역과 러시아의 극동 지역이 경제적으로 낙후된 지역으로 출구와 지원자로서의 역할 수행을 하기에 한계를 지닌 대상이기 때문이었다. 만약 중국 특구의 예에 비추어 개성이외에 추가로 경제특구를 설치한다면 북·중 교역의 80~90% 이상을 담당하고 있는 신의주, 외국 기업이 선호하고 인력 조달이 쉽고, 산업 기반이 갖추어진 남포, 동해안의 원산·함흥 지역 등을 경제특구로 개방해야 할 것이다.

넷째, 북한 진출 기업, 특히 남한 기업에 대한 우대 조치를 취해야 한다. 현재 북한의 개방은 중국에 비해 20년, 베트남에 비해 약 15년 뒤쳐져 있는 상황에 처해 있다. 개방의 후발주자로서 북한은 외자 유치 경쟁에서 우위를 점하려면 경쟁국에 비해 월등한 우대 조치를 취해야 한다. 여기서 하나 지적할 것은 중국의 경제적인 성공에는 여러 가지 요인이 있겠지만, 그 중에서 화교 자본이 상당한 역할을 했다. 즉, 외자 유치 총액의 70~80%가 화교 자본이었다는 것은 익히 알고

있는 사실이다. 북한의 경우, 중국의 화교와 같은 존재가 없는 상황이다. 다시 말해서 북한이 기대할 수 있는 대상은 남한 기업밖에 없다는 뜻이다. 과거 중국이 화교 기업, 특히 대만 기업에 대해 별도의 법까지 만들어 가며 유치 노력을 한 사실을 북한 당국은 참고해야 한다.

이러한 조치들이 북한 경제를 회생시키는 길이자 결국 북한 사회의 안정을 도모하는 길이라고 생각한다. 중국 옛말에 “세상에 탁류가 흐를 때는 그 탁류를 피하려고만 하는 것이 아니라 그 탁류에 휩쓸려 가는 지혜도 필요하다” 는 말이 있다. 북한은 이 말을 잘 음미해야 할 것이다.

■ 토 론 문 (3)

곽 승 지 (연합뉴스)

1. 논문내용 검토

논문은 북한의 변화를 대체로 전략적 변화보다는 전술적 또는 정책적 변화의 관점에서 이해하고 있다는 인상을 받았다. 최근 북한의 변화를 순응과 투쟁의 관점에서 과거의 행태와 같은 맥락에서 이해하고 있는 것, 그리고 북한내부의 변화를 현상적 차원에서 인식하고 있는 데서 그러한 생각을 하게 됐다.

논문은 또한 현재 북한의 변화를 인식함에 있어서 로제나우의 연계이론에 따라 대외부문에서의 변화가 대내부문에 영향을 미치게 될 것이라는 데 초점을 맞추고 있다. 즉 대외부문에서의 변화가 대내부문에서의 변화와 연계되어 있기 때문에 대내부문에서 상대적으로 제한된 변화를 단지 외부로부터의 영향력 차단으로 인식하고 있다.

각 분야별 변화내용과 관련해 변화의 성격이나 방향보다는 북한의 기존 통치 메카니즘의 토대 위에서 현상적으로 나타나고 있는 변화들에 중점을 두었다. 즉, 김일성 사후 노동당의 위상이 크게 위축되고 있음에도 불구하고 노동당의 역할을 여전히 강조한 것이나 북한 선전매체들의 수구적 논조에 관심을 둔 것 등이 그것이다.

북한체제에 대한 향후 전망과 관련해 논문은 대체로 비정치적인 부문에서의 변화에 대해 긍정적으로 평가하고 있다. 대체로 동의하지만 정치부문에서의 변화에 대한 보다 본질적인 접근이 필요하지 않

나 생각한다. 수령체제하에서 당의 위상과 역할이 어떻게 변할 것인가, 비정치적 부문에서의 변화 확대가 정치부문에 어떤 영향을 미칠 것인가 등이 그것이다.

최근 북한의 변화에 대한 우리의 관심은 전략적 변화에 대한 기대 때문이다. 여기에는 북한이 처한 대내외적 상황 변화에 따라 북한이 이제는 과거와는 달리 본질적인 변화를 꾀할 것이라는 바램이 작용하고 있다. 따라서 현재의 북한의 변화를 정책적 변화로 인식했다면 그에 대한 논거가 보다 분명하게 제시되어야 할 것이다.

북한내부의 변화를 로제나우의 연계이론에 기초해 이해할 때 대외부문의 변화에 비해 상대적으로 제한적인 대내부문에서의 변화의 의미는 과소평가 될 수밖에 없다. 그럴 경우 북한의 변화가 갖는 본질을 이해하기 어렵다고 본다. 따라서 대외부문과 대내부문에서 변화의 폭과 속도가 다르게 나타나고 있는 현실을 올바르게 이해하기 위해서는 새로운 접근방법이 필요하다고 본다. 핵심과 주변을 나누어 주변의 논리가 핵심의 논리를 뒷받침한다는 Imre Lacatos의 논리가 현재의 북한을 이해하는데 적실성이 있다고 생각한다.

북한에서의 변화 의미를 현상적으로 나타나고 있는 것에서 찾을 때 한계가 있을 수 밖에 없다. 특히 대외부문에 비해 상대적으로 폭과 속도에 있어서 제한적이라는 점을 감안하면 더욱 그렇다. 따라서 대내부문에서의 변화 내용을 이해함에 있어서 변화의 방향과 성격을 헤아리는 것이 필요하다고 본다. 예컨대 과거에는 군이 남조선혁명을 위한 추동력이었다면 최근 선군정치가 강조되고 있는 상황에서는 남조선혁명보다 체제유지를 위한 군의 역할과 사업방식을 강조하는데 초점이 맞추어지고 있다는 점을 주목할 필요가 있을 것이다.

북한체제의 변화 전망과 관련해 주목해야 할 것은 통치 메카니즘의 변화가능성과 대외부문에서의 적극적 변화를 대내부문에 어떻게

반영할 것인가 하는 문제이다. 통치 메카니즘이 변하지 않는다면 북한체제의 변화 역시 제한적일 수밖에 없을 것이며 아울러 대외부문과 대내부문간의 변화의 간격은 더 넓어지게 될 것이다.

2. 북한의 변화에 대한 의견

가. 북한변화의 성격 ; 전략적 변화

개인적으로 남북정상회담을 계기로 북한의 변화를 전략적 변화로 인식하려 한다. 우리사회는 여전히 북한에 대한 두 가지 시각이 존재하고 있다. 어쩌면 남북정상회담 이후 두 시각간의 보이지 않는 갈등의 골은 더 깊어진 것이 아닌가 생각되기도 한다. 그러나 이러한 시각차이가 논리적이고 이성적이기보다는 감정적이라는 데서 안타까움을 느낀다. 특히 북한의 변화를 정책적인 것으로 이해하는 경우, 과거 북한의 행태에서, 또는 현정부에 대한 정치적 감정 때문에 북한변화의 본질을 외면하려는 경향이 있다는 것이다. 따라서 북한의 변화에 대한 보다 논리적이고 본질적인 접근이 필요하다고 본다.

북한의 변화를 전략적 변화로 보는 것은, 역설적으로 북한의 입장에서 전략적 변화가 불가피하다는데서 이유를 찾을 수 있다. 이는 다음과 같은 4가지 측면에서 이해할 수 있을 것이다.

첫째는 국제환경의 변화이다. 80년대 말 사회주의권의 붕괴로 말미암아 북한은 체제유지에 매달리지 않을 수 없는 상황을 맞았다. 지난 10년간은 북한에게 있어서 전세계적인 코페르니쿠스적 대전환에 직면해 생존의 문제를 고민한 시기였다고 할 수 있다. 유엔가입, 대미일 관계개선 추진, 그리고 최근 외교노선의 다변화 등은 그러한 고민

의 산물이라고 할 수 있다. 즉 과거에는 사회주의권 국가들과의 동맹 체제하에서 남조선혁명을 추진하는 것이 가능했지만 이제는 국제적 지원세력을 상실한 상황에서 새로운 전략을 모색하지 않을 수 없었다는 것이다.

둘째는 남한정부의 대북 정책의 변화이다. 98년 2월까지 남한정부의 대북 정책은 기본적으로 봉쇄정책을 기조로 하여 추진됐으나 현 정부가 들어선 이후 포용정책으로 전환했다. 북한에게 있어서 포용정책은 두 가지 측면에서 중요한 변화요인으로 작용했다고 본다. 하나는 남한에 의한 흡수통일에 대한 두려움이며 다른 하나는 남조선혁명역량 구축을 위한 토대의 상실이다. 북한의 남조선혁명을 위한 전략은 남북한간에 이념을 매개로 한 대립구도 속에서 존재해 왔다. 따라서 남한정부가 북한의 거의 모든 행위를 포용함에 따라 남북한 대립구도 역시 사실상 종식됐으며 이는 결국 북한의 남조선혁명을 위한 남한에서의 혁명역량 강화노력이 무의미하게 됐음을 의미한다. 더욱이 남한정부가 흡수통일 배제원칙을 일관되게 주장함으로써 남북 관계를 새롭게 설정하는데 따른 북한의 불안은 어느 정도 희석될 수 있었을 것이다. 따라서 북한이 정상회담에 응해 온 것은 남한정부의 흡수통일 배제의지와 남조선혁명역량 강화노력의 비현실성에 대한 확인의 결과로 볼 수 있을 것이다.

셋째는 북한의 당면한 어려움이다. 경제난으로 수백만명의 아사자가 나오는 현실에서 북한으로서도 더 이상 이데올로기에 매달리는 것이 가당하지 않았을 것이다. 특히 이러한 경제적 어려움은 주민들의 사회적 이탈현상을 가속시켰으며 이로 말미암아 이른바 북한내부의 혁명역량을 강화할 수도 없는 상태로 발전했다. 그들이 처한 현실을 30년대 말 김일성이 행했다는 고난의 행군에 견주는 것이나 21세기를 앞두고서 40년 전에 추진했던 사회주의건설 방식을 되풀이해야

했던 것에서 북한당국의 고민을 읽을 수 있다. 김정일도 정상회담이 후 문명자씨와의 인터뷰에서 “주민들의 고통을 보며 고민 많이 했다”고 말함으로써 그러한 고민의 일단을 피력한 바 있다.

그리고 넷째는 21세기에 즈음해 이른바 정보통신혁명으로 일컬어지는, 인류가 나아가고 있는 역사의 방향성(trend)에 대한 성찰이다. 즉 체제를 유지하는데 급급해서는 21세기에 살아남기 어렵다는 판단에 따라 보다 적극적으로 세계적 변화추세에 동참하려 했다고 볼 수 있다. 이는 성급한 분석이긴 하지만 북한이 첨단 과학기술에 관심을 기울이고 있는 것에서 그러한 고민의 흔적을 읽을 수 있다.

앞에서 지적한 것과 같이 오늘날 북한의 주변환경은 남조선혁명이 라는 전략목표를 수행하기 위해 추진해온 이른바 3대혁명역량 강화 노선에 철저하게 반하는 것이며 이로 인해 현실적으로 남조선혁명을 수행하는 것이 가당치 않게 됐다. 즉 현재의 국제정세나 남한사회 그리고 북한의 현실은 그들이 남조선혁명 전략을 수정하지 않을 수 없는 상태로 변했다는 것이다. 지난 10년간은 북한이 이러한 상황변화에 어떻게 대처할 것인가를 고민한 시간이었다고 볼 수 있을 것이다. 그리고 남북정상회담을 통해 그러한 입장을 구체화했다는 분석이 가능할 것이다.

나. 북한의 새로운 전략목표와 변화의 시점

북한의 최근의 변화를 전략적 변화로 인식한다면 새로운 국가전략이 무엇일가. 북한의 새로운 전략은 아직 분명하지 않다. 그러나 북한이 남조선혁명 전략을 포기한다면, 그리고 정상적이고 합리적인 상태로 변한다면, 김정일 체제의 유지와 경제건설에 국력을 모으게 될 것이다.

이러한 관측은 김정일 체제 등장과 함께 제시된 강성대국론에서 엿볼 수 있다. 북한의 강성대국론은 정치사상강국 건설을 궁극적 목표로 하고 군사강국과 경제강국 건설을 통해 이를 도모할 것임을 제시하고 있다. 이는 선군정치의 논리 하에서 군의 역할을 강화하고 동시에 군의 사업방법을 전체주민들에게 주입시켜 경제강국 건설을 도모함으로써 궁극적으로 김정일 체제를 유지·발전시킨다는 논리로 이해할 수 있다. 여기서 말하는 정치사상강국은 결국 김정일 체제의 강화를 의미한다.

이러한 점에서 북한의 전략목표는 대체로 김정일 체제의 공식 출범에 즈음해 바뀌기 시작했으며 남북정상회담을 통해 보다 구체화됐다고 볼 수 있을 것이다.

주목되는 것은 우리사회에서 북한의 전략적 변화를 체제포기와 유사한 의미로 인식하는 경향이 있는 것 같다는 점이다. 북한의 전략적 변화란, 남한을 미국의 식민지로, 남한정부를 미국의 괴뢰정부로 인식하며 무력을 사용해서라도 남한을 북한체제에 흡수하겠다는, 북한의 과거의 전략이 바뀌었다는 것을 의미한다. 즉 전략이 바뀌었다고 해서 북한체제를 포기하겠다는 것을 의미하는 것은 아니라는 것이다. 따라서 전략적 변화의 의미에 대한 보다 객관화된 인식이 이루어져야 할 것이다.

다. 북한의 변화행태에 대한 이해

북한은 대남 부문을 포함해 대외적으로는 과감한 변화를 추구하면서 대내적으로는 오히려 외부로부터의 영향력을 차단하려 하고 있다. 그리고 경제분야에 초점을 맞춘 가운데 정치사회분야에 대해서는 오히려 교조적인 경향을 보이고 있다. 즉 북한의 최근의 변화는 대외정

책과 대내정책의 분리(내외분리), 그리고 경제분야와 비경제분야의 분리(정경분리)의 형태로 추진되고 있다.

북한의 이러한 행태는 중국이 개혁·개방정책을 시작하던 80년대 초의 상황과 유사하다. 현실적으로 북한이 김정일 체제를 유지하는 가운데 경제건설을 도모하려면 중국방식 외에 별다른 대안이 없다는 점에서 이해할 수 있을 것이다.

북한이 중국방식을 원용하려 하고 있음은 김정일의 중국방문과 그 이후의 행태에서 엿볼 수 있다. 김정일은 중국방문기간 중 “등소평이 옳았다”고 언급, 중국방식의 변화를 추구할 것임을 시사했다. 그리고 지난 7월 4일 노동신문과 근로자에 공동으로 게재한 사설을 통해 과학기술의 발전을 모든 것에 우선하여 추진할 것을 제시했는데 이는 등소평이 중국특색적 사회주의를 건설하면서 이른바 ‘4대 현대화 건설’ 노선 중에서 과학기술의 건설을 가장 중시한 것과 맥을 같이한다. 즉 중국의 경험을 좇아 과학기술의 발전을 통해 경제건설을 도모하고 이를 바탕으로 하여 김정일 체제를 유지·발전시키려 하고 있다고 볼 수 있다.

라. 북한 내부변화의 제한성에 대한 이해

북한은 대외부문에서의 변화를 적극적으로 추진하면서도 대내부문에서는 오히려 교조적으로 사상교양을 강화하는 등 통제를 강화하는 경향을 보이고 있다. 김정일 체제의 유지를 국가목표로 제시하고 있는 상황에서 외부로부터의 영향을 차단하는 것은 북한으로서는 불가피한 것이 아닐 수 없다. 그러면 이러한 현상을 어떻게 이해할 것인가. 이와 같은 대내외 분리정책에 대해 이를 외부의 영향력 차단의 입장에서 보면 그 본질을 이해하는데 제한적일 수밖에 없다. 따라서

이에 대한 보다 논리적인 이해가 필요하다고 본다.

이에 대해서는 하나의 논리 속에 들어있는 구성요소를 견고한 핵심(hard core)과 보호대(protective belt)로서의 주변으로 구분하여 이해하는 Imre Lacaos의 논리를 차용하는 것이 유용할 것으로 생각한다. 즉 현재 북한이 추구하고 있는 변화논리를 이해함에 있어서 김정일체제의 유지와 경제건설이라는 새로운 전략을 핵심으로 하고 대내부면에서의 제한적 변화와 대외부면에서의 적극적 변화 정책을 핵심을 보호하기 위한 주변으로 이해할 수 있다는 것이다. 이는 강성대국론에 대해서도 같은 논리의 적용이 가능하다. 따라서 북한의 변화를 종합적으로 인식할 때 대내부면에서의 제한적 변화와 대외부면에서의 적극적 변화는 수평적으로 연계되어 있다기보다 독립적으로 이루어지면서 김정일 체제의 유지 및 경제건설이라는 같은 목적을 위해 상호보완적으로 기능하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

이러한 점에서 북한은 변화과정에서 상당기간 이같은 이중적 행태를 지속할 것이다. 최근 북한이 대내적으로 통일문제를 부각시키며 이를 김정일의 업적으로 내세우고 있는 것은 전략적 변화에 따른 주민들의 동요를 차단하는 동시에 그들의 새로운 목표를 실현하기 위한 현실적 필요를 반영한 것으로 이해하여야 할 것이다.

마. 북한변화 인식의 핵심요소들

북한의 변화를 이해함에 있어서 가장 중요한 요소는 통치이데올로기와 체제 운용 메카니즘이라고 생각한다. 왜냐하면 이 두 가지 요소가 북한체제의 성격을 가늠하는 척도이기 때문이다. 따라서 이 두 가지 요소의 변화, 또는 변화가능성에 대해 인식하는 것은 북한체제의 앞으로의 변화를 가늠하는 데 있어서 핵심적인 것이다.

< 통치이데올로기 >

북한의 통치이데올로기와 관련해 전 박사님을 포함해 많은 사람들이 주체사상을 광의의 의미로 이해한다. 그러나 본인은 북한의 통치이데올로기를 프란츠 슈만의 논리에 따라 순수이데올로기와 실천이데올로기로 나누어 이해하는 것이 필요하다고 본다. 광의의 의미의 주체사상(주체의 사상, 이론, 방법을 포괄)에서 협의의 의미의 주체사상(주체의 사상, 즉 김정일의 “주체사상에 대하여”에서 핵심적으로 다루어진 철학적 원리, 사회역사적 원리, 지도적 원칙에 국한)을 분리해 이를 순수이데올로기로 이해해야 한다는 것이다. 이럴 경우 순수이데올로기로서의 주체사상은 변하지 않고 여전히 북한의 핵심적인 통치이데올로기로 기능하게 될 것이다.

그리고 주체의 이론과 방법을 포함하여 80년대 이후 제시된 다양한 이데올로기들, 예컨대 우리민족제일주의, 붉은기 사상 등은 주체사상을 실천적으로 뒷받침하기 위한 실천이데올로기로 기능하게 될 것이다. 이 경우 주체사상은 변하지 않았지만 변화된 환경에 부응할 수 있는 새로운 실천이데올로기를 부단히 개발함으로써 체제 적응을 꾀할 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 보면 북한은 앞으로도 주체사상을 유지하는 가운데 다양한 형태의 실천이데올로기를 제시할 것이다. 최근 제시된 군사중시사상 또는 과학기술중시 사상 등도 실천이데올로기 차원에서 이해해야 될 것이다.

< 노동당 >

통치 메카니즘과 관련해서는 노동당의 위상과 역할에 주목하지 않을 수 없다. 우리사회에서는 여전히 북한을 사회주의체제로 인식하는데 따라 조선노동당을 북한의 최고 통치기구로 인식하고 있다. 그러나 현실적으로 노동당은 김일성 사망이후 그 위상과 역할이 크게 제

한되어 왔다. 노동당의 하부조직은 주민통제조직으로 기능하고 있지만 정책결정 및 집행을 담당하고 있는 상부조직은 사실상 그 기능이 정지된 상태에 있다. 그리고 상대적으로 국방위원회의 역할이 강화되고 있다. 이러한 상황에도 불구하고 원론적 입장에서 북한을 노동당에 의해 지배되는 당 우위의 당-국가체제로 이해하는 것은 무리가 있다고 본다.

북한은 90년대 들어 우리식 사회주의라는 논리를 통해 북한체제가 스탈린식 사회주의와 구별되는 새로운 체제임을 강조해 왔다. 또한 많은 학자들이 북한체제의 탈사회주의적 경향에 대해 지적해 왔다. 전 박사님도 북한을 신정체제로 이해하고 있다. 이러한 점에서 이제 는 북한체제를 인식하는데 있어서 새로운 전환이 필요한 시점이 아닌가 생각한다. 최근 노동당 7차대회의 개최여부에 대한 관심도 당규약 개정문제 못지 않게 노동당의 위상과 역할을 가늠할 수 있는 기회라는 점에 두어져야 할 것이다.

북한은 어떻게 변화하고 있는가 92

제2주제 발표

“북한의 대외관계 변화”에 대한 토론문

전인영(서울대 교수)

최완규(경남대 북한대학원 교수)

정규섭(관동대 교수)

■ 토론문 (1)

전인영 (서울대학교)

최근 북한의 대남 및 대외관계는 상당한 정도의 적극성과 유연성을 보여 주고 있으며, 그에 따라 북한의 이익과 위상을 강화하는 성과들을 거두고 들이고 있다. 홍용표 박사가 지적했듯이, 북한은 남북 정상회담 성사 외에도 미·중·일·러 등 주변 4강, 이태리 등 유럽 국가들, 동남아, 오세아니아 지역국가들, 아세안 지역포럼(ARF) 등의 다자간 협의체들을 대상으로 괄목할만한 외교활동을 전개하고 있다. 그는 북한의 이러한 대외활동을 냉전종식 이후 북한이 추진해 온 외교 다변화 노력의 연장선상에서 파악하면서도, 최근의 변화 폭이 커지고 있음에 주목하고 있다. 홍 박사가 최근의 북한 외교정책 및 활동을 지속과 변화라는 연장선에서 검토·분석하고 있음은 바람직한 일이다.

홍용표 박사는 주로 김정일 시대의 대남 및 대외 정책 변화 양상 및 그 배경을 연구 목적으로 삼고 있다. 그는 탈냉전 시대 북한의 최우선 국가목표는 체제 및 정권의 생존이며 대내외적 안보위기 탈피와 경제난 극복을 대외정책의 주목표라는 가설을 설정하고 있다. 아울러 북한은 기본적으로 안보적 목표와 경제적 목표를 동시에 추구하고 있으나, 대내외 상황 변화에 따라 정책추진 과정에서 양자간의 비중을 조정 또는 변화시켜 왔다고 평가하고 있다. 북한의 국가목표가 안보와 경제발전이고, 이들 목표를 동시에 추진하되 추진하면서 양자간의 비중을 변화시켰다는 홍 박사의 입장에 전적으로 동조하며

의의가 없음을 밝히고 싶다.

홍 박사의 최근 북한의 대외관계에 관한 본 논문은 북한의 환경변화에 따른 적응능력과 정책 조정 등 변화를 인정하는 기본시각과 내용 면에서 충실하다. 그는 북한의 변화를 일시적인 전략이나 전술로 보지 않고, 국익과 국가목표 차원에서의 변화나 정책조정으로 이해하고 있다. 특히 1998년을 기점으로 북한의 대남 및 대외관계가 큰 폭으로 변해 왔음을 구체적 예시를 통해 강조하고 있다.

활발하고 심도 있는 토론과 발표자의 논문 보완 차원에서, 토론자의 한 사람으로서 다음과 같이 느낀 점 몇 가지를 언급하고 싶다.

첫째, 필자의 의도를 이해할 수는 있지만, 안보개념을 보다 명확히 했으면 좋았을 것 같다. 물론 국내외의 위협으로부터 국가나 체제 및 정권을 보존하는 생존문제를 안보로 규정하고 있다는 것을 이해하지만, 최근에는 안보개념이 확대되고 있으며, 특히 '경제안보'와 '환경안보' 등의 중요성이 점증되고 있는 추세이다. 즉, 경제문제도 중대한 안보문제이므로 북한의 두 가지 목표를 모두 안보차원에서 '군사안보'(대내외적 위협 대비)와 '경제안보'(경제난 극복)를 구분을 명확히 할 수도 있다. 추가하면 외교정책도 국익추구와 국가목표 달성을 위한 안보정책의 중요한 부분이 된다.

둘째, 필자가 북한의 대외관계 지속과 변화를 논할 때, 북한이 자의대로 정책을 결정하고 조정할 수 있는 것 같은 인상을 주는 면이 있다. 현실적으로 북한처럼 작은 국가의 정책수립 및 추진에는 많은 제약과 장애가 따르기 마련이다. 예를 들면, 북한의 대미관계 개선은 북한이 원하는 대로 움직이기 보다, 미국의 러·중 관계나 북한위협 평가로부터 더 큰 영향을 받으며, 북한의 개방정책도 중국의 성공 사례나 은근한 대북 권유가 크게 작용한 것으로 생각된다. 북한의 미사일 발사 이후 국방 및 경제적 실리 도모도 북한의 적극적 정책 추구

로만 볼 것이 아니라, 세계적 차원의 국익을 추구하는 미국의 적극적 압력과 설득 측면을 간과할 수 없다. 북한이 미사일 발사로 위기를 극복했다는 필자의 시각에 대해서는 오히려 위기상황을 초래하고 고립되는 부정적 측면도 강했음을 지적하고 싶다.

셋째, 김정일의 완전한 권력 장악을 유신통치가 끝난 1998년경으로 보는 관점에 대해 이견과 논란이 있을 수 있다. 물론 공식적으로 김정일의 권력이 어려운 시기가 지나면서 보다 확고해 지고 자신감을 지니게 된 것은 사실이지만, 김정일 위원장이 김일성 주석 사망 전에 이미 실질적으로 국정과 당정운영 책임자였고 군을 장악한 실세였음을 부인하기 힘들다.

마지막으로, 최근 북한의 활발한 대외관계 전개 및 발전이 단순히 연속선상에서 파악하고 이해 할 사항인지, 아니면 거듭되는 사상교양에도 불구하고 근본적으로 다른 차원의 과감한 정책결정에 의한 것으로 보아야 할지 홍 박사의 고견을 듣고 싶다.

탈냉전 시대 특히 1998년 이후의 생존을 위한 북한의 안보능력 강화 및 경제난 극복이라는 두 국가 목표를 중심으로 작성된 홍용표 박사의 논문은 유익하며 시의 적절하다. 홍 박사처럼 북한의 대외관계를 지속과 변화라는 맥락에서 이해하는 것은 매우 중요하며 필요하다. 특히 최근 수년동안 남북한 관계 및 주변 4강국간의 관계가 크게 변했으며, 역동성 있게 전개되고 있다. 홍용표 박사의 논문은 이러한 변화를 이해하는 데 크게 도움이 되며, 한국외교가 직면하고 있는 복잡하고 어려운 과제를 시사하고 있다. 곽태환 원장과 홍용표 박사를 포함한 통일연구원 연구인력들이 북한의 변화에 효과적으로 대처하고 남북관계를 건설적이고 생산적인 방향으로 이끌 훌륭한 정책과 방안들을 계속 연구하고 제시해 주기 바란다.

■ 토론문 (2)

최완규 (경남대 북한대학원)

“북한의 대외관계 변화”라는 제하의 논문에서 설정하고 있는 두 가지 가정(assumption), 즉 북한의 대외정책 주요 목표는 대내외적 안보 위기 탈피와 경제난 극복이며 대내외적 상황변화에 따라 이 두 가지 목표의 상대적 비중을 변화시키고 있다는 가정은 사실 가정 또는 가설이라기보다는 이미 잘 알려진 기정사실에 가깝다. 따라서 논평자로서 이러한 가정을 토대로 한 이 논문 내용에 대한 특별한 이견은 없다. 다만 여기서는 최근 북한의 대외관계 변화와 관련한 본인의 생각과 홍용표 박사 논문의 보완사항에 대해 간단히 지적하고 한다.

최근 남북정상회담 이후에 북한의 변화를 바라보는 시각에 있어서 전환기에 있는데, 이런 와중에 많은 혼란이 있는 것 같다. 과거에는 정부 여당이 상당히 북한을 강경하게 또 보수적으로 보는 경향이 있었다. 반면 일부 야당은 전향적이고 진보적인 시각에서 북한을 평가하는 양극 구조를 형성하고 있었다. 그러나 국민의 정부 출범 후 이러한 양극 구조의 질이 변화하고 있다. 정부와 여당이 북한을 전향적이고 긍정적으로 보는 경향이 지배적이고 야당과 보수재야세력이 북한에 대해 강경하고 보수적 입장을 취하고 있다. 세력분포도 과거에는 양극 역학구조에서 정부·여당이 압도하였으나, 최근에는 그렇지 않은데서 이러한 혼란이 야기되고 있는 것 같다. 학자들과 언론인 등 일반인의 입장도 같은 자료를 놓고도 바라보는 시각에 따라 전혀 다르게 북한의 변화 내용을 평가하고 있다. 어떤 의미로 보면 남북정상

회담 이후 이런 양상이 심화되고 있으며 이런 문제들이 정리가 되지 않은 상태에서 북한 문제를 얘기하는 것은 상당한 문제가 있다고 보여진다.

두 번째는 북한의 변화와 관련하여 북한이 중국식 개방모델을 답습할 수밖에 없지 않겠는가 하는 얘기들이 지배적이다. 그러나 개인적으로는 북한이 처해있는 개혁개방의 제약 환경이란 것은 중국보다는 과거의 소련 형태에 가깝다고 생각된다. 특히 현재 북한이 처해있는 양상은 중국식 개혁개방을 본격적으로 추진 할 수 있을지 의문이다. 과거 중앙 정부가 컨트롤하는 항목에 있어서 중국이 550개 정도라면 구 소련은 6,600개를 컨트롤했다는 점에서 소련의 군사적 형태는 중앙 집권적 형태였으나, 상대적으로 중국은 분산적 형태를 취하였다. 이 때문에 중국이 개혁개방을 추진하는데 갈등이 적었다고 할 수 있다. 이러한 점에서 볼 때 가까운 장래에 북한이 중국식 개방 개혁노선을 따르는데 어려운 점이 있다고 본다. 부분적 개방까지는 몰라도 북한이 본격적 개혁을 할 수 있을까 하는 생각이다. 개혁이 수반되지 않는 개방이 과연 효과를 볼 수 있겠는가 하는 것이 현재 북한이 처해있는 딜레마라고 생각된다. 이와 관련하여 북한 김정일 자신이 선택의 기로에 서 있는데, 어느 쪽도 성급하게 선택할 수 없는 딜레마에 봉착하고 있는 것이 현 북한지도부의 입장이 아닐까 생각된다.

끝으로 홍용표 박사의 논문에 대해 다음 몇 가지 사항을 질문과 함께 보완하고자 한다.

첫째, 홍용표 박사는 논문에서 북한이 정상회담에 응한 가장 중요한 배경 요인이 경제적 요인이라고 하는데 다른 학자들 언론인 일반인도 그런 비중을 둔다. 그러나 정상회담 이후에 북한의 행태를 보면

북한이 단순히 경제적 어려움을 남한의 힘을 빌려서 해결하려고 정상회담에 응한 것은 아니라는 것이 상당부분 나타나고 있다. 경제적 문제에 국한되었다고 한다면 정상회담이란 이벤트까지 갈 필요가 없을 수도 있다는 점을 수용한다면 이런 형태, 통일 이미지를 부각시키는 데 선전을 강화하고 있고, 동일선상에서 남북정상회담을 해석하려는 북한의 태도를 볼 수 있다. 그렇다면 북한자체가 이러한 문제들 속에서 보고 있다는 점을 어떻게 해석해야 하는가 하는 의문이 든다.

둘째, 북한은 최근의 남북정상회담 이후에 가속화되고 있는 남북관계의 개선 조짐 속에서 미사일 문제, 대미일 수교문제, 경제제재조치 일부 완화를 교환하는 이러한 측면의 평화정책 보장에 대해서는 언급하지 않고 있다. 이와 관련하여 북한은 핵과 미사일 카드의 포기를 강요하는 미국을 우회하면서 미·일과 관계개선을 진전시키기 위해서 정상회담을 활용하고 있는 것 같다. 만약 미국과 일본이 대북 강경 노선으로 전환하는 경우, 남한 카드와 중국카드를 십분 이용할 수 있는 것이다. 그렇다면 이러한 문제와 관련하여 어느 선까지 북한이 가주겠느냐 하는 이러한 차이, 또 통일문제가 부각되고 평화문제가 빠졌다는 점과 관련된 논란 속에서 북미 관계 관점에서 본다면, 왜 그렇게 되었는가 하는 문제도 남북관계 진전 속도에 있어 점점을 해 봐야 할 것이다.

마지막으로 최근에 보수주의자들의 입장을 보면 북한의 전략 목표들에 대해서 비중을 많이 두고 있고, 다원주의 사회가 가지고 있는 약점과 집단주의 사회가 가지고 있는 강점을 동일 선상에서 놓고 보는 그러한 경향성이 있는 것 같다. 반면에 진보적인 학계에서는 북한의 변화를 전향적인 시각에서 보는 그런 경향이 존재한다. 그러나 두 축 모두 북한의 변화를 보는 입장이 상당히 잘못된 인식 구도 하에

서 논의가 이루어지고 있다고 생각된다. 그러한 인식차이 문제들부터 깨끗하게 정리가 된 바탕으로 위에서 이런 주제들에 대한 보다 심층적 논의가 있어야 할 것이다.

■ 토 론 문 (3)

정 규 섭 (관동대학교)

홍용표 박사가 논문에서 설정한 가설, 즉 ① 탈냉전 이후 북한의 최우선 국가목표는 체제의 생존이고, 이에 따른 대외정책 목표는 안보와 경제라는 점과 ② 상황변화에 따라 실질적인 정책추진에서는 안보와 경제의 상대적 비중을 변화시켰다는 점에는 이론의 여지가 없다. 또한 홍용표 박사가 분석한 것과 같이 북한은 1994년 7월 김일성 사후 1998년까지 안보 우선 정책을 추진하고, 이후 대내적인 정치적 안정화 달성, 체제안보 유지에 대한 자신감 회복, 남한으로의 흡수통일에 대한 우려 감소 등의 요인에 따라 대외정책 목표의 비중을 안보에서 경제로 이전하였다는 점은 대체로 동의할 수 있다.

그러나 홍용표 박사는 1998년 이후 북한이 전개하고 있는 대외정책의 목표를 경제적 실리획득으로 보고, 실질적인 정책추진의 내용을 주로 이를 입증하는 것으로 기술함으로써 지나친 단순화의 오류를 범하였다. 예를 들면 북한의 대미정책과 관련하여 홍용표 박사는 북한이 경제적 실리 획득에만 주안점을 두고 있는 것으로 설명하고 있는데 이외의 대미정책 목표는 없는 것인지 의문을 제기할 수 있다. 또한 북한의 대중관계 긴밀화와 관련하여 홍용표 박사 역시 북한의 정책목표가 미국의 영향력 확대 견제 및 대미 협상력 강화를 지적하고는 있지만, 경제중시에 치중하다 보니 이 문제가 상대적으로 축소되는 결과를 초래하였다. 물론 지난 7월 푸틴 러시아 대통령의 방북 결과에 대한 해석에서도 북한·러시아간 경제협력 문제만 부각하였다.

이러한 문제점은 남북정상회담 개최 등 북한의 대남정책 변화에 대한 설명에도 동일하게 적용될 수 있다.

북한이 전개하고 있는 전방위 외교활동에 대한 본인의 분석은 다음과 같다.

첫째, 전방위 외교활동의 당면 목표는 김정일의 정치적 입지 강화 및 경제지원 획득에 있고, 부차적으로는 국제적 위상 강화 및 궁극적으로는 연방제 통일에 대한 국제적 지지 확보에 있다. 특히 북한은 대내적으로 당 창건 55주년 행사 및 제7차 당대회 개최를 앞두고 체제 안정성을 대내외에 과시하는 한편, 경제난 해소와 새로운 비전 제시를 통해 주민들에게 기대감을 제공할 필요성이 있으므로 적극적인 대외정책 추진 성과를 김정일의 치적으로 활용하는 동시에 실질적인 경제지원을 이끌어내기 위해 노력하고 있다. 이와 함께 북한은 수교국 확대를 통해 국제사회에서 남한과의 경쟁에서 열세를 회복하고, 궁극적으로는 연방제 통일 달성이라는 목표를 세우고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 북한의 전방위 외교활동, 특히 중국·러시아와의 관계 긴밀화는 대미·일 관계개선과의 균형 모색이라고 평가할 수 있으나, 북한은 미국의 대선 결과 공화당 정부가 출범하면 대북 정책이 강경해질 수 있다는 우려를 갖고, 미국에 대한 정책적 지렛대로 중국과 러시아를 활용하려는 의도도 있다고 볼 수 있다. 이는 북한이 미국의 국가미사일방어체제(NMD) 추진에 대해 반대입장에 있는 중·러와 공동보조를 취하고 있는 점에서도 알 수 있다.

셋째, 북한의 전방위 외교활동은 미국·일본과의 관계개선에서 파생하는 체제개방효과 보다는 다른 서방국가들과의 관계개선을 덜 위협적인 것으로 인식하여 이들에 대한 접근을 가속화하고 있는 것으로 평가된다. 이와 함께 북한이 남북정상회담에 호응하고 남북관계 개선

에 적극적인 모습을 보이는 것에 대해서는 홍용표 박사도 지적하였듯이 보다 복합적인 분석이 가능하다.

홍용표 박사가 지적하지 않는 몇몇 논쟁점을 제시하면, 첫째, 6.15 공동선언과 제1차 장관급회담 결과를 볼 때 북한은 한반도 평화문제는 미국과 논의·해결한다는 입장을 견지해 왔으며, 이러한 입장을 정상회담과 이후에도 계속 관철하고자 한다는 분석도 가능하다. 이와 관련하여 북한은 대미 협상을 통한 한반도 평화문제 해결을 기본 목표로 삼으면서도, 미국의 예상되는 대북 압력의 우회 수단으로 남북관계 개선을 활용할 수 있다.

둘째, 북한은 민족적 화해·단합 도모, 한반도의 자주적 통일 등 중·장기적이며 원칙적인 문제에 초점을 두는 한편, 체제유지에 별반 위협요인으로 작용하지 않으면서 남북관계 개선의 상징적 사안에는 호응하는 입장이라고 볼 수 있다.

셋째, 홍용표 박사는 북한이 보다 큰 규모의 경제협력을 위해서 당국간 대화가 필요하였다는 분석을 제시하였는데, 물론 이는 타당한 분석이다. 그러나 현재까지 남북관계의 진척사항을 보면 북한은 공동선언 4항의 이행주체로 정부당국과 민간부문을 모두 활용하면서도 민간부문을 보다 선호하고 있는 것으로 나타나고 있는 바, 이에 대한 면밀한 분석이 요구된다. 즉 북한은 어떠한 의도에서 남북관계 전반이 개선되어 나갈 수 있는 『제도적 장치』 마련에 소극적인 입장을 보이면서 민간차원의 경협에 중점을 두고, 이벤트성 행사에 주력하는 지에 대한 검토가 필요하다.

넷째, 북한은 남북정상회담을 통해 기존의 통일전선전술 구사 및 한·미 공조 약화라는 목표도 갖고 있다는 분석도 가능하다.

한편 대외개방 문제와 관련하여 홍용표 박사는 북한이 수동적 개방에서 능동적 개방을 추구하면서도 체제유지의 부담으로 인해 일정

한 한계가 있을 것으로 전망하였는데, 이 논문을 통해서 대외경제개방의 현황이 논의되지 않아 아쉬움이 있다.

끝으로 역사적인 남북정상회담 이후 한국의 정책과제에 대한 몇 가지 고려사항을 제시하면 첫째, 대내차원에서 북한에 대한 인식 및 대응의 혼란, 성급한 통일열기의 확산 등에 따른 우리 내부의 분열을 경계하여야 한다. 우리의 대북 정책이 보다 투명하게 추진되면서 국민적 합의를 도출할 수 있는 방안이 적극 강구되어야 할 것이다. 이와 함께 외환위기 극복과 대북 지원이라는 부담의 가중을 해결할 수 있는 정책이 효율적으로 추진되어야 할 것이다.

둘째, 대북 차원에서 남북관계의 실질적인 개선을 위해서는 「화해·불가침·교류협력」이라는 3부문의 균형적 개선이 바람직하다. 따라서 통일 논의 이전에 남북관계 전반의 균형개선, 특히 평화정착이 필요한 동시에 남북관계 전반의 개선을 위한 제도적 장치가 시급히 마련될 수 있도록 노력해야 한다. 또한 북한 주민의 대남 적개심 완화는 민족동질성 회복을 위해서는 불가결하므로 북한 주민을 고려한 대북 정책 추진을 강구해야 할 것이다.

셋째, 대외차원에서 한국은 「자주」를 명분으로 주변국들과의 마찰이 야기되는 것을 철저히 방지해야 하며, 특히 미국과의 협력관계를 최우선적으로 고려하면서 주변국들과의 관계발전을 모색하는 유연성 있는 외교정책을 추진하여야 할 것이다.

■ 종합토론

사회자(나종일 교수) : 이제 두 분의 주제 발표와 각 주제에 대한 세 분의 주제 토론이 모두 끝났습니다. 대략 관례대로 발표를 해주신 분들께서 토론을 들으시면서 생각했던 점들, 혹은 답변이 필요한 점들, 반론이 필요한 점들을 말씀을 해주십시오. 시간이 넉넉하니까 너무 시간제한을 두는 것은 옳지 않겠습니다만, 토론을 활발하게 진행하기 위해서는 너무 길게 마시고 5분 정도씩 하시면 어떨까 생각하고 있습니다. 이번에는 순서를 바꾸어서 홍 박사님께서 하시겠습니까?

홍용표 박사 : 여러 가지 도움 말씀 감사합니다. 우선 나종일 교수께서 한가지 제기하신 ‘북한이 과연 앞으로 적의 개념을 어디서 찾을 것인가?’ 그런 문제제기를 해주셨는데요. 저도 98년 이전 논문에서는 남한을 주적 개념으로 썼는데, 이 논문을 쓰면서 뒷부분에서 남한 관계개선을 모색한다 하면서도 적의 개념을 어떻게 둘 것인가에 대해서는 미처 생각을 못했던 것 같습니다. 나종일 교수님이 그것을 제기하고 나서 제가 얼핏 최근 북한동향과 관련하여 느낀 점 중의 하나는 이제는 미국, 남한 이렇게 나라 전체를 상대하기보다는 그 나라에서 쪼개서 보수·반동, 보다 구체적으로 최근에 남한에 대해서 보면 한나라당, 조선일보, 미국에 대해서는 공화당, 일본에 대해서는 군국주의, 우파세력에 대해서 북한이 비난을 하는 것을 보면 남한 전체를 싸잡아 비난하기보다는 이제는 그런 보수·반동, 반통일적 세력 이런 식으로 나누어서 주적 개념을 사용하고 그것을 통해서 대내 결성을

도모하지 않는가 생각됩니다. 이와 관련해서 다음 미국 대선에서 공화당이 집권을 하고 남한에서는 야당이 집권할 경우 대북 정책은 어떻게 될 것인가 하는 점도 의문이 드는데 그것은 좀더 생각해 봐야 할 문제인 것 같습니다.

전인영 교수께서도 좋은 말씀을 해주셨습니다. 간단 간단하게 지적이 나온 것에 대해서 말씀 드리겠습니다. 우선 개념의 문제는 안보와 경제개념에 대해 나눴을 필요성을 말씀하셨는데 저도 사실 이 문제에 대해서 많이 고민을 했었습니다. 북한의 안보딜레마와 관련해서 확대된 안보개념을 적용해 보기도 했었는데, 여러 가지 문제점이 있는 것 같습니다. 여기서 분명한 것은 제가 좀더 개념을 정확히 하지 않았고, 굳이 이 자리에서 설명을 드리자면 물론 군사안보, 경제안보 이렇게 나눌 수도 있지만 여기서 나눌 것은 안보라는 것은 기존의 군사적 안보를 의미하고 거기에 더해진 것이 김정일 시대에서는 정치적인 측면에서의 안보문제 특히 정권안보라는 개념을 도입하고 경제는 경제 문제로서 이렇게 놓고 분석을 해본 것입니다. 그 다음에 북한이 과연 자의적으로 정책추진을 할 수 있나? 이런 측면에 대해서는 전 교수님께서 어느 정도 제 입장을 설명해 주셨습니다만, 어쨌든 북한이 나름대로 주어진 상황을 타개할 수 있는 정책을 세우지 않았을까 하는 점에 초점을 두고 거기에 더해 전 교수님께서 지적하신 대로 환경이 미치는 영향 부문을 다룸으로써 환경에 따라 변할 수 있다는 측면에서 설명을 해본 것이고요. 그 다음에 권력장악 시기가 과연 1998년인가? 이 점은 전 교수님께서 말씀하신 대로 이 이전 일 수도 있는데 중요한 것은 결국 1998년을 기점으로 해서 가시적으로 그러한 것들이 나타났던 것입니다. 특히 권력승계를 마무리하고 헌법 개정하고 강성대국론을 내세웠다 라는 것은 무엇인가 그 시기를 기점으로 최소한 김정일이 자신감을 회복했고, 그 것을 대외적으

로 선포할 정도의 수준에 올랐지 않았나 라고 생각했고, 또 98년이라는 것을 굳이 강조한 것은 전체적으로 그 논문을 끝나가면서 대외 관계나 이런 것을 보았을 때 98년을 기점으로 여러 분야에서 같이 많이 변화가 있었기 때문에 그것을 기점으로 삼아 설명을 했던 것입니다.

마지막으로 근본적인 문제, 과연 근본적인 변화냐 아니면 다시 전환될 수 있느냐 라는 질문을 하셨는데 저는 조심스럽기는 합니다만, 지속성인 측면이 강하고 그런 측면에서도 보면 또 변할 수도 있다라는 입장입니다. 즉 과거에 우리가 북한이 대남 혁명전략이 절대로 변하지 않을 것이다 라고 많은 사람들이 얘기했는데 지금 실지로 따지고 보면 저를 포함해서 여기 계신 많은 분들의 이야기는 북한이 이러한 전략을 거의 포기했다고 설명할 정도로 변화했습니다. 그런 것은 결국 주변의 환경의 영향이고 아까 전 교수님께서 주변 환경의 중요성에 대해서 말씀하셨는데 따라서 앞으로 주변환경의 변화에 따라서 또 변할 수도 있지 않을까 생각합니다. 물론 큰 흐름이 당분간 개방 쪽으로 많이 나가는 하겠지만, 그러나 만약에 체제와 정권유지에 부담이 되는 그러한 상황들이 발생했을 때 또 아까 처음에 제가 제기했던 만약에 미국이나 남한에서 다시 그들이 생각하는 보수 세력이 집권해서 좀 더 강경한 대북 정책을 추구할 때는 다시 뒤로 완전히 확 바뀌지는 않아도 몇 걸음 뒤로 물러나든지 다시 변화의 방향과 속도를 조정할 수 있지 않을까 생각합니다.

다음에 최완규 교수께서 말씀하신 가설이 너무 상식적이라는 것을 저도 나름대로 인정을 했습니다만 그럼에도 불구하고 한번 이렇게 해서 좀 확실히 짚어보는 것이 필요치 않을까 하는 생각에서 정리해보았습니다. 저도 생각해보니까 가설을 좀더 세분화해서 뒷부분에 변화의 기점까지 했으면 조금은 더 상식수준에서 벗어난 가설이 될 수

도 있었을 텐데 하는 아쉬움이 있고, 그런 점은 제가 앞으로 고쳐야 될 것 같습니다. 그 다음에 정상회담의 배경요인 중 경제만이 가장 중요한 것이 아니라 다른 요인도 있다는 것이 사실 저도 동의합니다. 그리고 이러한 코멘트를 보고 사실 제가 쓴 것을 보니까 제가 경제적인 것이 가장 중요하다고 써놓았는데 논의를 전개하다 보니까 좀 그런 쪽으로 간 것 같습니다. 사실 저도 정상회담을 전후해서 많은 사람들이 북한의 가장 중요한 목적은 경제라는 주장하는데 대해, 우리가 너무 경제적인 이유에 대해서만 초점을 두어서는 안된다, 북한이 통일을 이야기하는 것을 봐서도 정치적인 이유도 클 것이다 라고 말을 했었습니다. 그럼에도 불구하고 이번에는 안보에서 경제 쪽으로 좀 더 신경을 쓰고 있다는 점을 이야기 하다보니까 그렇게 된 것 같습니다. 사실 제가 이야기하는 것은 경제가 가장 중요하다 라고 단정적으로 보는 것보다는 과거에는 경제적인 관계가 필요했음에도 불구하고 못했는데 이제는 했다. 특히 남북대화를 기점을 해서 시작을 했다 라는 것을 말하고 싶었던 것입니다. 그리고 다만, 거기에 통일을 강조하고 있는 것이 제가 이전에는 주로 그것을 정치적인 목적으로 생각했는데 이번에 논문을 쓰면서 이것이 아까 이야기했듯이 어떤 것은 경제적인 개방에 대한 방패막으로 사용할 수 있지 않나 그런 점을 생각했던 것입니다.

다음에 정 교수님의 단순화의 오류는 충분히 인정합니다. 그러니까 일면은 제가 가설을 나름대로 검증하고 주장하기 위해서 좀 경제적인 측면을 좀 더 부각시킨 점이 있고 또 한가지는 정 교수님이 말씀해 주신 여러 가지 다른 요인들을 저도 인정하고 있는데 제가 앞으로 충분히 반영해서 개선시켜할 부분이라고 생각합니다.

한반도 평화문제와 관련해서 이것이 미국과의 논의하기 위한 의도라는 지적에 기본적으로 동의하고 정 교수님이 말씀하셨듯이 이것이

일단은 기본적으로 이때까지 이어온 즉 미국과의 평화문제는 해야 되겠다는 점과 함께 이제 이것을 남북관계에 있어서 또 하나의 협상카드로 사용할 수 있지 않나 하는 생각을 해보았습니다. 즉 통일논의까지 합의하고 어쨌든 남북정상회담이 기본 공동선언이 나오고 이런 상황에서 결국은 평화체제 수립문제도 완전히 남한을 배제하고 그 전에 주장하던 북미평화협정체결하기에는 북한으로서도 상황이 힘들어지지 않았나 그런 생각을 했을 때에는 앞으로 이 문제를 가지고 남한으로부터 보다 많은 실리를 얻어내기 위한 협상카드로 사용할 수 있지 않나 하는 생각을 해보았습니다. 그와 함께 결국 통일은 이야기하면서도 평화를 이야기하지 않는 또 하나의 이유는 통일은 당연히 당사자가 남북한이기 때문에 물론 주변국의 영향도 있겠지만 다른 기타 국가들이 말할 수 있는 소지가 그리 크지 않은 반면에 이 정전체제를 평화체제로 전환시키는 문제는 그 문제의 본질상 주변국들이 개입할 수 있고 영향력 행사할 소지가 많기 때문에 아직은 특히 미국과 일본과 수교가 되어 있지 않은 현 상황에서는 평화를 이야기 하기는 아직 북한으로서의 부담이 되지 않겠는가, 그렇기 때문에 또한 평화문제에 대한 언급을 회피하고 있지 않나 이렇게 생각합니다.

이벤트성이고 아직도 민간을 중요시하지 않느냐는 지적에 대해서는 어느 정도 인정하면서 다만, 그럼에도 불구하고 과거에는 특히 경제협 문제에 있어서는 가능한 한 당국을 배제하는 입장에서 어쨌든 이번에는 공동선언에서도 경제협력에 대한 내용이 있고 아직 구체화되지 않았습디만, 장관급회담에서도 조금씩 논의가 나오는 것을 보면 그것만큼은 확실한 변화라고 생각합니다. 즉 two track 이라 할지라도 어쨌든 이제는 당국간을 포함시키는 변화는 있었지 않았나 생각합니다.

마지막으로 통일전선·전술 지속에 대해서는 저도 동의합니다. 북한의 여러 가지 정상회담 문건을 보면, 계속 연방제 주한미군철수문제를 주장하고 있고, 통일전선·전술을 계속 하고 있는 것은 분명합니다. 다만, 통일전선·전술의 목적이 대남 혁명과 공산화를 위해 하는 것이 아니라 남북간의 대화 실체간의 협상경쟁이라는 측면에서 주도권을 확보하기 위해서는 아무래도 이러한 측면의 공격이 필요하고 대내적인 측면에서도 필요하지 않나 이렇게 생각해보았습니다. 대외개방 문제는 앞으로 계속 열심히 해보겠습니다.

사회자 : 수고하셨습니다. 다음에는 전 박사님께서 말씀해주시겠습니까.

전현준 박사 : 간단히 말씀드리겠습니다. 먼저 두분 코멘트 많은 도움이 되었습니다. 김정균 박사님께서서는 경제 쪽에 많은 시사를 해주셔서 고맙습니다. 광 박사님도 마찬가지로입니다. 전체적으로 제가 가지고 있는 여러 가지 취약점을 보완해주어서 고맙습니다. 지적해주신 것을 토대로 해서 보완을 하겠습니다.

전체적으로 경제문제를 강조했습니다. 김정일의 변화라는 것이 정치적인 이유보다도 경제적인 이유가 훨씬 더 강하지 않았느냐 하는 것이 전체적인 코멘트 같습니다. 물론 그것을 부정할 생각은 전혀 없습니다. 그러나 리더의 역할이라는 것이 역시 군사, 안보, 경제, 외교 등등 내치 전부다 포괄하는 권한을 갖고 있기 때문에 당연히 경제문제를 신경을 써야 될 것이고 그런 측면에서 방금 홍 박사님의 논문을 갖고 여러 가지 논의가 있었습니다만, 김정일이 당연히 경제문제에 대해 관심이 많고 그것이 곧 자기 권위제고의 수단이기 때문에 당연한 것으로 봅니다.

다만, 그러한 과정 속에서 김정일의 위상이 확고할 것이냐 하는 질문도 있습니다만, 제 개인적인 생각으로는 그런 것들이 쉽게 개선되기가 굉장히 어려울 것이다 라고 봅니다. 설사 개방한다 할지라도 김정일에게 그런 생각이 있기 때문에 개방을 할 것이고 남북관계 개선도 나설 것으로 생각이 됩니다. 대체로 인간이라는 게 신념체계가 분명하고 믿음의 대상이 분명했을 경우에는 어떠한 고난도 또는 죽음까지도 불사한다고 하는 것이 인간의 속성입니다. 다시 말하지만 거부하고 반항하는 속성도 인간에게 있지만, 순응하고 복종하고 그런 속성도 분명히 있다는 점에서 북한체제가 그렇게 쉽게 붕괴되지는 않을 겁니다.

특히 김정일 정권이 붕괴될 것이라는 전망이 99년 이후에도 많습니다. 그러나 그러한 전망은 틀렸습니다. 그런 측면에서 김정일 정권이 공고한 것을 전제하고 우리는 북한 정권과 계속 대화를 하고 또 장기적인 전략까지 세우는 것이 현실에 더 타당하다는 말씀을 드리면서 저의 답변을 마치겠습니다.

사회자 : 감사합니다. 토론하신 분들 중에서 혹시 더 발언을 하실 분, 문제제기를 하실 분, 토론이 충분히 안된 문제점을 지적하실 분이 있으시면 말씀해주시기 바랍니다.

김정균 박사 : 최완규 교수님께서 중국식 개방에 대해서 말씀을 하셨는데 사실 점, 선, 면 형태로 나간다는 것은 저도 불가능하리라고 봅니다. 제가 말씀드린 것이 점, 선, 면으로 나간다는 얘기가 아닙니다. 제가 말한 점은 4개 경제 특구를 얘기하는 것이고, 선은 14개 연해 개방도시의 연결선입니다. 면은 삼대 삼각주가 전방위 개방을 하는 것을 말하는 데 중심이 짧은 북한의 입장에서 보았을 때는 점,

선까지는 가능하다고 봅니다. 그러나 특구라는 점은 저는 같다고 봅니다. 그러나 선은 틀리다고 봐요. 선은 어떤 선이나? 중국의 선이라는 것은 14개 연해 개방도시를 대략 엮는 선이고, 제가 생각할 때에는 선이라는 거는 경의선이나 도로나 철로 같은 것을 이야기하는 것입니다. 다시 말해서 신의주 경제특구와 개성 경제특구를 연결하는 선, 바로 경의선 이런 것을 이야기하는 것입니다. 그래서 제가 볼 때에는 점, 선까지는 가능하다. 그러나 면까지는 힘들 것이다 이렇게 봅니다.

그 다음에 제가 말하는 중국식이라고 것은 중국은 대내개혁과 대외개방을 동시에 시작했습니다. 그러나 제가 생각을 했을 때 북한은 당분간 대내개혁을 하기가 힘들지 않겠는가 라고 생각됩니다. 주로 최 교수님께서 말씀하신 대로 개방 쪽으로 해서 북한이 초기접근 상태에서 중국과 비슷한 그런 상황이 전개되지 않겠는가 하는 생각에 대해 제가 나름대로 언급한 것이니 혹시 오해 없으시기 바랍니다.

곽승지 박사 : 한가지점을 전 박사님께 여쭙어보겠습니다. 북한의 변화문제에서 체제문제가 굉장히 중요하다고 생각하는데 그 문제에 대한 언급이 사실상 없었다고 봅니다. 특히 노동당의 위상과 관련해서 북한을 인식하는 데 있어서 노동당의 위상과 역할의 변화에 대해 특별한 관심을 가져야 된다고 봅니다. 그러나 최근 학계에서도 이에 대해서 관심을 갖는 연구가 거의 없지 않나 하는 생각마저 듭니다. 이번 이 논문에서도 노동당의 위상에 대해서는 별 특별한 언급이 없었고 다만, 노동당의 당 우위의 체제가 지속될 것이라는 그런 입장 표명이 있었습니다. 그런데 잘 아시다시피 94년에 김일성 사망 이후에 계속해서 당의 정상화가 이루어지지 않고 있거든요. 이것은 북한 체제 변화와 나름대로의 연관성이 있지 않나 하는 생각을 해보시

다. 특히 전 박사님께서서는 신정체제적 측면에서 북한체제를 바라보고 계신데 그런 것과 어떤 연관이 있는지 그리고 이것이 상호 북한체제를 변화시키는 데서 어떤 역할을 할 것이고, 어떤 의미가 있는 지에 대해 알고 싶습니다.

전현준 박사 : 예. 첫째는 저는 김정일 유일지배체제 하에서는 당이니, 국가니, 군이니 이게 별 의미가 없다고 생각합니다. 당이 먼저냐, 군이 먼저냐, 당의 역할이 있냐 없냐 이런 것은 거의 무의미하다고 봅니다. 이번 김정일의 행보에서 보았습니다만, 솔직히 말해서 당이든 군이든 국가든 그게 마당쇠지, 그게 아무 의미가 없어요. 그래서 유일지배체제라는 것이 얼마나 무서운 것인가 그걸 알아야 될 것입니다. 두 번째는 군이 노동당 얘기를 한다고 하면 아직도 당의 마당쇠로서의 역할은 아주 막강합니다. 다시 말한다면, 당은 대개 정치국, 비서국 크게 두 가지를 이야기 할 수 있는데, 물론 정치국은 지금 상당히 유명무실해진 것은 사실입니다만, 비서국은 엄청난 파워를 가지고 일하고 있습니다. 그게 대표적으로 김용순 아닙니까? 이것은 당의 비서뿐만 아니라 당 조직지도부가 철저하게 군과 여타 부분을 컨트롤하고 있습니다. 군이라고 하는 것은 앞에 나가서 지뢰제거 하는 역할을 하는 것 이에요. 당이 지시하는 것에 따라서 하는 것입니다. 군이 우위를 점유했다 이걸 절대 말이 안 되는 겁니다. 저는 그렇게 생각하고요. 그래서 앞으로 이것이 북한체제 변화와 관련하여 별 의미가 없다. 즉 다시 말해서 유일지배체제는 계속되고 유일지배체제는 더욱 더 확고부동하게 갈 것이다. 나머지는 유일지배체제를 봉사하는 그런 도구로 전략해 있고 또 그런 상태가 지속될 것이다. 다만 김정일이 왜 변화했느냐 대해서 성경룡 교수님께서 말씀하셨듯이 밑으로부터의 요구, 저도 당연히 있다고 생각합니다. 어떤 체제든

지 요구(demand)가 없는 시스템은 있을 수가 없습니다. 다만 그 프로세스가 우리처럼 여러 언론이나 집단적인 행위를 통해서 전달된 것은 아니고 당 세포를 통해서 분명히 위로 전달이 되고 그것이 김정일에게 반영되었다고 생각합니다. 그것은 당연한 이야기입니다. 다만 이런 식으로 김정일이 밑으로부터의 요구를 반영할 수 있을 정도로 마인드 체인지가 굉장히 되어 있다는 것이 굉장히 중요하다는 것이죠. 그래서 물론 김정일에 대해서는 독재자고, 세상이 여러 가지로 평가할 수 있습니다. 그건 뭐 저도 동의합니다만, 그러나 그런 독재 체제를 어떻게 하면 효율적으로 운영할 것인가에 대한 합리적 선택을 한다고 하는 그것 자체는 평가를 해주어야 될 것이고 그것이 계속되는 한에서 우리는 그와 계속 대화를 해야한다는 것이죠.

전인영 교수 : 시간이 남았다니까 저도 한마디하죠. 변화문제에 대해서 저는 항상 두 가지를 생각합니다. 중국은 새장론에서 새장을 열어주고 나가서 맘대로 활동하고 어차피 먹을 수도 있겠죠 그러면서 발전하는 그런 것을 모색했는데, 북한은 아직도 모기장을 치라는 아직 면역이라든지 대비하는 데 자신이 없는 그런 상황이기 때문에 중국과 북한의 관계에서 북한은 언제 모기장을 거두고 한번 당당히 나가서 부딪쳐 볼 건가 하는 게 제 생각이고, 두 번째는 레닌이 자본주의자들을 목매단다고 그랬는데 그 밑에 보좌관이라는 사람이 ‘그럼 로프는 어디서 구합니까?’ 그러니까 ‘걱정 말라. 자본주의자들이 공급할 것이다’ 하는 그런 이야기가 있는데 자본주의자들을 목매단 것이 아니라 소련이 무너져 버리고 말았어요. 그래서 궁극적으로 누가 이기느냐 하는 것을 계속 생각해 줍니다. 북한의 변화를 보면서, 북한이 지금 대 실험을 하려고 하는데 과연 어떤 결과를 나타낼 것인가? 그것을 궁금하게 합니다.

사회자: 이제 좀 자유롭게 대화를 하려고 하는데 저도 의문점을 몇 가지만 제기해 보려고 합니다. 지금까지 우리가 논의한 게 주로 북한의 변화와 관련하여 외적인 정책, 전략, 전술, 제도를 이야기했는데 내면은 어떤가 하는 점입니다. 특히 북한체제를 이끌고 있는 엘리트층에서 아직도 사회주의에 대한 신념이 옛날하고 마찬가지로인가? 또 주체에 대한 신념이 마찬가지로인가? 아니면 내면에서 변화가 일어나고 있는 것인가 하는 점을 한번 생각해 볼 수 있지 않을까 합니다. 엘리트층하고 대중하고, 정예층하고 일반 국민층하고 변화의 양상은 어떻게 다른가? 정도는 어떻게 다른가? 이런 것을 한번 생각해 보면 어떻겠는가 하는 그런 문제가 있습니다.

또 하나의 문제로서 우리는 북한의 변화를 북한에 국한시켜 생각을 하는 경향이 있습니다. 그렇지만 북한만 예외적으로 변하는 건가? 아니면 세계화의 주류에 저항하는 국가들 예컨대 미국 사람들이 부랑자 국가(lodge state)라고 부르는 리비아, 이란, 쿠바 등이 비슷하게 변화의 양상을 보이고 있지 않은가? 리비아, 이란, 양상들이 모두 다르죠. 북한하고 비교할 때는, 쿠바 이런데도 조금씩 변화의 양상들을 보이고 있지 않은가? 이것은 비교해서 한번 생각해 볼 수 있지 않나 하는 점입니다. 변화의 양상이나 정도가 어떻게 다른가 그런 점도 생각해 볼 수 있을 것입니다.

마지막으로 재미난 의문점이 하나 있는데요. 저번에 G7회담 할 때 푸틴이 김정일을 만나고 나서 '아 북한이 미사일을 관들 생각이 있다더라, 대신 우주 공간, 우주를 연구하는 위성을 두 개, 세 개 띄워주기를 희망한다'라는 이야기를 했습니다. 나중에 김정일 위원장이 한 이야기는 '그건 장난으로 한 것이다. 농담으로 웃음소리로 했다'하는 이야기입니다. 그런데 이 주제가 과연 우스개 소리로 할 수 있는 소리인가? 또 조크로 할 수 있었다고 치더라도 그 조크라는 게 정상회

답에서 이런 조크를 한다면 조크는 조크대로 이해가 되었을 거고, 진지한 말은 진지한 말대로 이해되었을 텐데 어떻게 푸틴은 그 말을 듣고 가서 그대로 이야기를 해서 저런 이상한 결과가 나오게 되었는가? 또 하나 얼마 전 미국의 워싱턴포스트지에 실린 글을 하나 봤더니 크루즈 핵 잠수함이 가라앉았는데 그걸 건지는 비용은 외국에서 부담을 해달라는 것이 러시아의 주문입니다. 그 기사에서 뭐라 그랬냐 하면 ‘옛날에 중국의 어떤 거지가 황금으로 만든 쪽박을 들고 다니면서 돈을 달라고 그랬다. 도대체 그렇게 비싼 잠수함을 만들 수 있는 나라가 잠수함이 가라앉으면 그것은 외국돈으로 구출을 해달라고 이야기한다는 게 중국의 황금쪽박을 가지고 다니는 거지와 같은 이야기가 아닌가’하는 기사였습니다. 그런데 북한이 우주공간 연구를 한다는 것은 매우 막대한 돈이 들어 유럽도 엄두를 내지 못하고 있습니다. 그런데 북한이 정말 스페이스 리서치를 할 생각이 있어 가지고 그렇게 하고 있는 건가? 당장 경제협력을 하는 북한이, 난 이게 잘 이해가 되지 않습니다. 이게 마치 회랍신화에서 펠리스의 사과를 한번 던져 가지고 혼란을 일으키려고 하는 것인가? 의도적인 것인가? 진짜 장난을 친 것을 잘못 알아들었는가? 내 상식으로는 도저히 이해가 안갑니다. 아까 전 교수님께서도 제기하셨듯이 토론과정에서 이러한 문제들에 대한 이야기가 나왔으면 좋겠습니다. 아직도 11분이 남았습니다. 충분한 시간입니다. 패널 아닌 청중 중에서 말씀을 하셔도 좋습니다. 회의의 효과적인 진행을 위해 요점을 지적하는 발언을 부탁드립니다.

청중 1 : 여기에 모신 분들은 전부 동일 일꾼이라고 생각이 됩니다. 그렇다면 한가족이기 때문에 제가 가족의 입장에서 몇 마디 말씀을 드리고자 합니다.

‘북한은 어떻게 변하고 있는가’ 하는 제목을 가지고 학술회의를 하는데 학술회의의 결론은 정부가 통일정책을 결정하는 데 자료로 활용할 수 있을 것으로 저는 이렇게 알고 있습니다. 그렇다면 차라리 북한의 대화와 개방을 우리가 어떻게 대처할 것인가 하는 세부적인 문제를 따졌으면 좋겠습니다. 예를 들면 지금 우리사회는 남북교류 그 자체에 대해서 반발하는 세력도 있다 이거예요. 그렇다면 서독의 경우에는 동서독 교류과정에서 450억불을 썼습니다. 그런데 우리는 약품, 옷, 쌀 등 얼마 되지도 않는데도 ‘그거 어디 북한에 갖다주느냐?’ 하는 주장에 대해 아주 불쾌하게 생각합니다. 그런 점에서 서독이 17개 항목을 동독에게 통일 전 10년 동안 지원을 해주었는데 그 돈이 450억이라고 하지만은 제가 따져보니까 이보다는 훨씬 더 많은 돈이 들어갔을 것입니다. 같은 기간에 소포가 3,700만개가 갔습니다. 그 3,700만개뿐만 아니라 이산가족 만나기 위해 각자 무언가 가지고 갔을 것입니다. 그런 면에서 북한의 개혁·개방이라는 것은 매우 유리하게 전개될 것입니다. 왜냐하면 지금 26만명의 금강산관광 인원을 포함해서 지금 신포지역에 우리 근로자가 일하고 있습니다. 다시 말해서 남북한 경제교류는 자유화 물결이 38선을 넘어서 북한에 영향을 줄 것이고, 이에 따라 북한의 개혁·개방은 빨라지고 통일기간도 단축될 것입니다.

청중 2 : 발표를 들으면서 하나 의문 나는 것이 소위 말하는 변화를 놓고 전술의 변화냐, 아니면 전략의 변화냐 하는 점입니다. 이 전술과 전략의 개념은 전혀 다릅니다. 전략의 상위개념이라고 하면 전술은 하위개념입니다. 소위 말하는 적화전략, 적화통일이라는 그 목표를 포기한 변화냐? 아니면 그 전략을 위한 전술의 변화냐? 아직도 들으면서 굉장히 혼동이 됩니다. 이점을 설명해 주시면 고맙겠습니다.

청중 3 : 현재 정상회담이 끝나고 나서 김정일이 제일 약효를 빨리 받은 것이 무엇이나 하면 주한미군이 주둔해도 좋다는 말을 했다는 점입니다. 그러면 남쪽에서는 무슨 일이 일어났느냐 하면 반미감정이 폭발해버렸어요. 우리 대통령이 진화하는데 4번의 담화를 발표했습니다. 또 나아가서 김정일이 보안법을 개정하지 않더라도 노동당 규약을 개정하겠다 하니까 우리 국회에서는 이번 정기국회에서 보안법을 개정하겠다고 나왔어요. 그렇다면 과연 김대중정부에 들어와서 국가보안법에 의해서 억울하게 희생된 사람이 한사람이라도 있었느냐 하면 저는 그렇지 않다고 봅니다. 또 나아가서 북한이 현재 체제에 대한 이념적인 논의는 논의하지 말자. 평화유지 문제도 논의하지 말자. 단지 대한민국을 발판으로 해서 경제성장을 어떻게 했으면 좋겠느냐 하는 것만 논하자 하는 겁니다. 그러나 과연 그들이 우리 정부에게 과연 얼마만큼이나 협조해주고 노력해줄 수 있겠느냐 하는 점입니다.

또 하나 현대경제연구소에서 오신 분께서도 말씀하셨습니다만, 제일 한가지 바라고 싶은 것은 무엇이나 하면 고용인이 고용주에게 책무를 다 해서 임금을 받아서 자유롭게 쓸 수 있는 것이 '자유경제체제'입니다. 이것을 망각하지 말고 어떠한 일이든 이것만은 관철해 주셔서 최소한의 자유경제에 대한 훈련과정이라도 혹은 그들에 대한 돕는 길이 있다면 그것을 반드시 관철해 주셨으면 하는 말씀을 드립니다.

청중 4 : 주제발표를 해주신 교수님께 두 가지만 질문을 올리겠습니다. 첫째 질문은 북한이 전략, 전술적 변화를 토대로 정치, 경제, 사회, 문화 등에 변화를 보이고 있다는 점에 대해서 긍정을 합니다만 이에 따라서 속도조절론이 제기되고 있습니다. 가속화해야 하느냐 아

니면 점진적으로 나가야 되느냐 이 견해를 듣고 싶습니다. 두 번째 질문은 6.15 남북공동선언 이후에 보다 적극적으로 경제교류·협력정책과 긴장완화정책을 동시에 추진하고 있습니다. 여기에는 조금 괴리가 있는 듯한 생각이 듭니다. 왜냐하면 군사력은 경제력에 있다고 볼 때 북한의 경제력의 회생은 군사력 불변화와 상관이 있다고 볼 수 있습니다. 가장 중요한 것은 군사력의 변화가 있어야 한다고 봅니다. 1991년 미국은 구 대소련 정책에 있어서 런 누가 법안에 따라서 협력적 군사력 감소정책을 추진해서 소련의 군사력을 변화 또는 약화시켰습니다. 지금 우리가 추진하고 있는 긴장완화정책 즉 북한의 군사위협 감소정책은 미국의 런 누가 법안에 비추어 어떠한 차이가 있으며 이 군사감소 정책을 추진하고 있다면 그 내용이 과연 무엇인가? 이것을 듣고 싶습니다.

사회자 : 4분께서 발언을 해주셨는데, 그럼 1분씩 발표하신 두 분께서 논평해주시죠.

홍영표 박사 : 전략과 전술개념에 대한 명확화에 대해서 말씀하셨는데 솔직히 전 자신이 없습니다. 과연 질문하신 분께서 말씀하셨듯이 전략이 상위개념이고 전술은 하위개념인 것은 분명한데 어디까지가 상위개념이고 어디까지가 하위개념인지 그런 것에 대해서 사실 자의적일 수도 있고 개념정의가 애매하기 때문에 저는 그것이 전술적인 변화나 전략적 변화를 따지지 않고 크게 혁명전략이 사실상 불가능하다는 전제하에 북한이 생존전략을 추구하고 있고, 그 안에서 외교정책이 이루어지고 있다는 식으로, 이러한 문제를 일정 정도 회피하면서 진행한 측면이 있습니다.

그 다음에 긴장완화정책과 교류협력정책의 괴리에 대한 북한의 변화에 대해 말씀하셨는데, 이에 대해 동의하고 역시 이것은 기본적으로 결국 북한이 평화문제를 우리 남한과 본격적으로 그리고 구체적으로 논의할 자세를 갖추고 그것이 논의가 되어야지, 북한의 군사력, 전체적으로 군비통제라든지 군축도 논의될 수가 있을 것이고, 그것이 우리가 냉전체제 해체라든지 평화체제를 구축하는 데 있어서 가장 중요한 부분이라고 생각합니다.

전현준 박사 : 전략문제는 말이죠. 논문에서도 이야기했습니다만 저는 적극적인 의미에서의 대남혁명전략은 80년 고려민주연방국공화국 창립방안이 나오면서 소위 체제확산 전략에서 체제유지 전략으로 변했다고 봅니다. 그 이후에 나타난 통일전선전술 전략에 하위개념의 전술이라는 것은 80년하고 비교해서 상당히 소극적 통일전선전술로 바뀌었다고 봅니다. 그래서 이제서 전략이 바뀌었다기보다는 이미 80년 이후에 꾸준히 대남혁명전략이 변했고 소위 대남혁명전략이라는 것이 체제확산전략이라고 한다면 80년대 이후부터는 체제유지전략으로 바뀌었다고 봅니다.

그 다음에 현재 속도조절론에 대해서 저는 기호지세로 계속 빨리 빨리 교류·협력을 해야 된다고 생각합니다. 그것이 비록 무리가 있고 반대가 있음에도 불구하고 남북관계라는 것은 속도조절이 안 된다고 생각합니다. 필요하다면 언제든지 가속화해야 한다고 생각합니다.

사회자 : 이러한 세미나의 목적은 두 가지가 있다고 생각합니다. 그 하나는 세미나를 통해서 확실한 의견을 얻는 것이고, 또 한가지 그 반대도 중요합니다. 자기가 갖고 있던 확실한 의견을 좀 혼동이

되어 가지고 돌아가시는 것도 좋은 일입니다. 두 가지 목표가 다 달성
성이 되지 않았나 생각하고 오늘 세미나 이것으로 모두 마치겠습니다.
다. 대단히 감사합니다.

회의 일정

- ◆ 13:00~13:30 등록 및 접수

- ◆ 13:30~14:00 개회식
 - 개회사 : 곽태환 (통일연구원장)
 - 기조연설 : 강만길 (민화협 상임의장)

- ◆ 14:00~18:00 **북한은 어떻게 변화하고 있는가**
(15:50~16:10 Coffee Break)
 - 사회 : 나종일 (경희대 교수)
 - 발표 : **“북한의 대내 변화”**
 - 전현준 (통일연구원 선임연구위원)**“북한의 대외관계 변화”**
 - 홍용표 (통일연구원 연구위원)

 - 토론 : 성경룡 (한림대 교수)
김정균 (현대경제연구원 수석연구위원)
곽승지 (연합뉴스 영문뉴스국 북한팀장)
전인영 (서울대 교수)
최완규 (경남대 북한대학원 교수)
정규섭 (관동대 교수)

- ◆ 18:00~19:00 만찬