

연구총서 01-25

•

# 북한외교의 특징과 변화 가능성

허문영

통일연구원

이 글의 목적은 현재 북한이 추진하고 있는 신외교전략의 본질과 내용을 규명한 후, 향후 김정일시대 북한이 추진해 나갈 외교정책을 전망·대응하는데 있다. 이를 위해 먼저 냉전기 김일성시대 북한이 선택해 왔던 외교정책의 특징을 정리하였다. 그리고 김일성 사망이후 북한이 전개하였던 외교정책을 살펴본 후, 김정일 국방위원장체제하에서 북한이 당면하고 있는 대내·외 정세와 추진하고 있는 외교정책을 분석·전망하였다. 마지막으로 김정일 정권의 외교정책을 한반도 평화와 남북 협력적 공존에 도움이 되는 방향으로 이끌기 위한 우리의 정책 방안을 제시하였다.

## 1. 김일성시대 북한외교 특징: 체제확장(여우) 외교

냉전시대 동북아에서 미국·일본·남한의 자유민주주의 진영과 소련·중국·북한의 공산주의 진영이 2개의 삼각관계로 대립하고 있었을 때, 북한은 김일성 정권하에서 공산주의체제를 한반도 전역에 확장하려는 공세적 외교정책을 전개한 것으로 특징화 할 수 있다. 이같은 북한의 외교정책을 목표·전략·수단을 중심으로 한 기능적 특징과 대미·일·중·러관계 차원에서 본 지역적 특징으로 구분하여 보면 다음과 같다.

기능적 차원에서 볼 때, 북한은 ‘조선 및 세계 혁명’과 ‘민족 및 계급 해방’을 추구하였던 것으로 분석된다. 북한은 ‘반제(反帝)·자주’의 대외관과 ‘자주·친선·평화’의 외교이념하에서 사회주의 체제유지와 공산화통일 및 전세계 공산화를 양대 국가목적으로 설정한 후, 공산화통일에 보다 비중을 두었고, 정치적 정통성·경제적 번영·군사적 안보·통일을 4대 외교목표로 추구하였다. 이같은 국가목적과 외교목표를 달성하기 위해 북한은 외교원칙으로서 사회주의 국가들간의 연대성을 강조하는 프롤레타리아 국제주의와 자주성을 강조하는 자주노선을 내

세우고, 정치적 자주·군사적 동맹·경제적 보조 외교정책을 각각의 분야에서 추진하였으며, 협상과정에서는 의사협상과 경쟁전략 그리고 강경한 공격전술인 벼랑끝(Brinkmanship) 전술을 구사하는 모습을 보여주었다.

또한 지역적 차원에서 볼 때, 북한은 대중 협력적 동맹과 대러 보호적 동맹관계를 토대로 한 대미균형(Balancing) 또는 핵무기개발을 통한 정면돌파(Breakthrough)전략과 대일 접근 및 적대 병행전략을 구사함으로써 명분과 실리를 확보하기 위해 노력하였던 것으로 나타났다.

따라서 냉전기 김일성 정권이 추진하였던 외교정책은 한반도공산화 통일을 위해 다양한 위장전략을 공세적으로 구사하였다는 점에서 여우 외교(Fox Diplomacy)로 규정할 수 있을 것이다.

## 2. 과도기 북한외교 특징: 체제수호(고슴도치) 외교

1990년 한·소수교와 1991년 소련붕괴, 1992년 한·중수교로 북방 삼각관계가 동요하고 1994년 김일성 주석이 사망하자, 북한은 경제난과 체제위기를 겪게 되었다. 이에 북한은 1995년 ‘고난의 행군’과 1997년 ‘사회주의 강행군’ 시기를 선포하고, 군사중시정책을 통해 내부 체제결속에 주력함으로써 안정을 회복하였다. 이같은 과도기 북한은 외교정책에 있어서도 체제수호외교를 적극 구사하는 모습을 보여주었다.

기능적 차원에서 볼 때, 북한은 ‘반제·자주’의 대외관과 ‘자주·평화·친선’의 외교이념을 지속하였다. 그러나 동시에 북한은 ‘새로운 국제질서의 수립과 유엔개혁,’ ‘새로운 평화보장체제 수립과 평화애호운동,’ ‘국제주의적 원칙과 혁명적 의리’ 강조 등을 통해 그 내용에 있어 체제유

지를 위한 새로운 정책방향을 제시하였다. 이런 맥락에서 북한은 국가목적의 중심을 체제유지에 두고, 프롤레타리아 국제주의보다 자주노선과 ‘3대 진지강화론’과 같은 자력갱생노선을 강조하였다.

또한 지역적 차원에서 볼 때, 북한은 1994년 10월 북·미 기본합의문이 채택된 이후 대미관계 개선을 체제생존의 중심고리로 설정, 대미 편승(Bandwagoning)전략을 적극 추진하였다. 동시에 북한은 주변 4국의 대한반도 영향력 확대경쟁을 유발하는 유인외교와 대중 군사동맹 및 대미 군사접촉을 통한 안보외교 그리고 경제난과 식량난을 극복하기 위해 제한적 대외개방정책과 모든 국가로부터 지원을 서슴없이 받아드리는 원조외교도 적극 추진하였다. 협상과정에서는 주어진 틀 내에서 최대한의 이익을 확보하기 위해 진의협상적 자세와 문제해결전략 그리고 살라미(아금아금) 전술을 구사하는 모습을 북한은 보여주기 시작하였다.

따라서 과도기 북한외교정책은 체제수호를 위해 소극적·공격적 모습을 보여준 고슴도치 외교(Porcupine Diplomacy)로 명명할 수 있다. 북한의 외교정책은 목표 자체의 본질적 변화가 있었던 것은 아니나, 단지 수단적 차원에서의 전술적 변화에 불과한 것도 아님을 발견할 수 있다. 따라서 북한은 외교정책에 있어 목표(국가목적과 외교목표)내 비중상의 변화에 기초한 전략적 변화를 모색하기 시작한 것으로 평가할 수 있다.

### **3. 김정일시대 북한외교 전망: 체제도약(비둘기) 외교로의 발전 또는 체제강화(전갈) 외교로의 몰락?**

북한은 1998년 9월 김정일 국방위원장체제를 출범시킨 이후 강성대국건설 기치하에 대외관계 개선에도 적극적으로 나섬으로써 평화적

인 모습과 더불어 체제도약 외교를 구사하기 시작하였다. 그러면 김정일시대 북한은 이같은 외교정책을 과연 계속 구사할 것이며, 대외관계는 어떻게 진전될 것인가? 북한의 외교정책에 영향을 미치는 대내·외 정세와 지도부의 정세인식 그리고 대외정책 결정구조 등 5가지 요인을 살펴본 후, 전망해보면 다음과 같다.

먼저 국제정세 측면에서 보면, 동북아에서는 정치적 협력과 경제·군사적 갈등이 공존하는 차가운 평화체제가 지속되는 가운데 주변4국은 한반도문제와 관련, 겉으로는 ‘안정과 평화’를 지향하는 현상유지정책을 표명하나, 속으로는 자국실리확대정책을 계속할 것으로 예상된다. 그리고 단기적으로는 미국의 대북압박정책이 지속될 가능성이 높다.

남한정세 측면에서 보면, IMF 위기관리체제의 극복과 더불어 대북 화해협력정책은 2002년 남한 대통령 선거에서 어느 정당후보가 당선되든지 지속될 가능성이 높은 바, 북한으로 하여금 지원성 경제협력을 다시 기대케 할 것으로 보인다.

북한정세 측면에서 보면, 20여년 이상에 걸친 후계체제의 구축에 기초한 김정일 체제의 안정적 상황은 정치적 정당성·사회적 통제성·군사력 강화로 지속될 것이나 에너지난·식량난 등 경제적 비효율성에 따른 불안정요인도 점증할 것인 바, 이를 극복하기 위해 북한은 ‘경제강국’ 수립을 통한 ‘강성대국’ 건설을 계속 강조할 것이다.

북한지도부의 정세인식 측면에서 보면, 김정일 위원장은 국제정세와 주변국의 대한반도정책을 이해하는데 있어 이데올로기적 인식을 지속하는 모습을 보여주고 있지만, 동시에 전략적·실용주의적 인식도 점차 확대할 것으로 예상된다.

북한의 외교정책 결정구조와 관련, 김정일 위원장의 인사정책이 보수적인데 기인하여 매우 보수적으로 변화하고 있으나, 1990년대 들어와 부처간의 경쟁양상이 노출·심화되고 있으며, 집행과정에서 신진

세대의 등장과 갈등이 표면화될 가능성이 높은 것으로 보인다.

따라서 지금까지의 논의를 총괄해 볼 때, 북한은 단기적으로 3대혁명역량의 전반적 약화상황을 당분간 지속할 가능성이 높으며, 이에 북한지도부는 이데올로기적 인식을 명목적 차원에서 지속적으로 천명하되 실제적으로는 전략·실용주의적 인식을 보다 많이 수용할 것으로 예상된다. 그 결과 북한은 대외관계에 있어 유화적인 개방정책 선택을 강요받게 될 것이고, 따라서 김정일 정권의 안정과 ‘북한식 사회주의’체제의 유지를 우선적으로 고려하여 근본적 개혁없는 개방정책을 선택할 가능성이 높다. 그리고 중·장기적으로는 김정일 정권이 대미관계 개선 및 대일수교를 통하여 경제난과 외교적 압박을 효율적으로 해결해 나가게 될 경우, 북한의 3대혁명역량이 부분적으로 점차 강화될 가능성도 있다. 그렇게 될 경우 북한은 소극적 개혁·적극적 개방정책을 더욱 확대할 것이며, 국가목표도 다시 공산화통일에 주안점을 둘 가능성도 배제할 수 없다.

따라서 중·단기적으로 김정일 정권은 강성대국 건설을 공식적 국가 목적으로 계속 강조할 것으로 예상되며, 전방위·선군·도약 외교와 북한식 대외개방정책을 선포할 것이며, 상황에 따라 균형과 편승 그리고 돌파와 버티기(Muddling-through) 외교전략을 선별적으로 채택할 것이며, 진의협상과 문제해결전략과 경쟁전략의 혼합 그리고 공격 및 지연 전술을 구사할 것으로 전망된다. 따라서 김정일 정권의 외교정책은 비둘기 외교(Dove Diplomacy)로 특징화할 수 있을 것이다.

그러나 김정일 정권은 아직 공산화통일을 완전히 포기한 것이 아니다. 따라서 남북 평화공존과 남북연합이 이뤄지기 전까지는 미국의 대북강경정책 지속과 한국의 대북화해협력정책 포기 그리고 북한의 경제난이 심화될 경우, 북한의 외교정책이 전갈 외교(Scorpion Diplomacy)로 전략할 가능성이 상존한다.

#### 4. 우리의 정책방향: 적극적 평화(목자) 외교

김정일 정권은 장기 지속할 수 있는 기반을 조성하였음에도 불구하고 중기 위기적 상황을 맞이할 가능성이 아직도 남아있다. 따라서 한국을 비롯한 주변4국의 대북정책이 북한의 정책 선택 및 체제 변화에 중요한 결정요인이 될 수 있다. 김정일 정권의 안정성을 보장해주는 동시에 북한의 체제수호적 개방정책에 대해 신중하게 협력할 경우, 북한은 현대화 정책, 즉 서방이 원하는 개혁·개방정책도 조심스럽지만 선택할 수 있을 것이기 때문이다. 즉 북한외교정책의 변화를 전략적 변화에서 근본적 변화 수준으로 이끌어 올릴 수도 있고, 반대로 전술적 변화 수준으로 전략시킬 수도 있는 것이다.

그렇다면 한반도 평화와 평화통일을 이룩하기 위하여 우리가 가져야 할 자세는 무엇일까? 한국이 대북정책 수립시 고려해야 할 사항과 세부정책 방향을 제시해 보면 다음과 같다. 고려사항으로서는 첫째, 북한의 의구심을 해소하기 위해 화해협력기조에 기초한 대북정책의 일관성 유지, 둘째, 한반도문제가 지나치게 국제화되지 않도록 주변4국과의 공조관계 형성, 마지막으로 희망적 사고가 아닌 현실적 실현 가능성에 근거한 각론적 대북정책을 수립·추진하는 것이 필요하다.

이같은 고려사항에 기초하여 우리의 대북정책 기본방향은 선 남북관계 개선후 북한의 공격적 무장력 완화를 목표로 하는 평화가 되어야 한다. 그리고 세부정책 추진방안으로는 「한반도 평화전략」을 수립하여 대북정책에 대한 주변4국의 지지확보와 북한의 대량살상무기 문제에 대한 국제적 공조를 통해 한반도 평화와 안정을 이룩한다. 그리고 북한도 수용할 수 있는 「한민족 발전전략」을 수립하여 북한의 시장경제 수용 및 국제사회 참여여건을 조성함으로써 21세기 민족의 발전과 주변국가와의 공동번영을 도모한다. 즉 평화 원칙 아래 주체

적 협력정책이 되어야 할 것이다. 따라서 우리의 정책은 용서하되 잊지 않고, 조심하되 두려워하지 않는 방향이 되어야 한다.

요컨대 김정일시대 북한외교는 체제도약을 위한 비둘기외교와 체제강화를 위한 전갈외교의 이중적 가능성이 공존하고 있는 바, 우리의 정책은 한반도 및 동북아에서 적극적인 평화를 지향하는 목사외교(Pastor Diplomacy)가 되어야 할 것이다.

## - 목 차 -

I. 문제 제기 .....	1
1. 연구목적 .....	1
2. 연구방법 .....	5
3. 변화의 의미 .....	10
II. 김일성시대 북한외교: 체제확장(여우) 외교 .....	26
1. 기능적 특징: 이데올로기 중시적 명분·동맹 외교 .....	26
2. 지역적 특징: 자주 (진영) 외교 .....	38
III. 과도기 북한외교: 체제수호(고슴도치) 외교 .....	44
1. 기능적 특징: 실리추구적 안보·원조 외교 .....	45
2. 지역별 특징: 유인외교와 전방위 외교로 .....	64
IV. 김정일시대 북한외교 전망: 체제도약(비둘기)외교로의 발전 또는 체제강화(전갈) 외교로의 몰락? .....	74
1. 북한의 대내·외 정세 .....	76
2. 향후 전망: 신사고적 도약·선군·전방위 외교 추진 .....	104
V. 우리의 정책방향: 적극적 평화(목자) 외교 .....	131
1. 한국의 정책수립시 고려사항: 일관성·공조성·현실성 .....	133
2. 기본방향: 평화(남북관계개선과 북한의 공격적 무장력 완화) .....	136
3. 세부정책추진방안: 「한반도 평화전략」·「한민족 발전전략」·	137
참고문헌 .....	143

## - 표 목 차 -

<표 1> 북한 외교정책 결정과정 분석틀 .....	7
<표 2> 협상자관계 및 협상태도와 협상전략 모델의 연계 .....	20
<표 3> 협상성격과 협상전략 .....	21
<표 4> 협상 전술 .....	22
<표 5> 8개 합의사항 분석 .....	140
<표 6> 북·러/한·러 주요선언 비교분석 .....	141
<표 7> 북한 외교 주요 특징 변천과정 .....	142

## I. 문제 제기

### 1. 연구목적

북한이 대외활동을 활발히 전개하고 있다. 북한은 1998년 9월 헌법개정을 통해 김정일 국방위원장 체제를 출범시키고, ‘강성대국 건설’ 구호하에 적극적인 외교활동을 추진하고 있다. 특히 새세기에 들어와서는 대미 고위급회담 개최 합의(2000.1)와 대일수교회담 재개(제9차 회담, 평양, 4.4~7), 대중·러 유대관계 복원(이바노프 외상 방북 및 『조·러 친선·선린 및 협조조약』 체결, 2.9), 이탈리아와의 수교(1.4)를 통한 대유럽관계 확대, 아시아·아프리카 국가들과의 친선관계 확대 등 ‘전방위외교’를 펼치고 있다.

북한은 분단 55년만에 처음으로 남북정상회담(평양, 6.13~15)에도 호응하였다. 동 회담에서 남북한 정상은 5개항으로 구성된 남북공동선언을 발표(6.15)하였다. 남북한은 평화공존과 평화통일에 합의하였고, 민족공동번영을 위한 경제협력과 이산가족문제 해소를 위한 사업을 추진하기로 하였다.

남북정상회담 이후 남북관계와 한반도 정세는 과거 어느 시기보다 우호적인 분위기 속에서 실질적인 성과들을 산출해 왔다. 남북한은 장관급회담, 특사회담 등 총 6개 회담채널을 가동, 각종 남북회담을 21차례 개최하였다. 그리고 3차례에 걸친 이산가족 교환방문을 통해 분단의 고통을 초보적이거나 해소하기 시작하였고, 사회문화 및 경제 교류·협력을 활발히 추진함으로써 민족공동번영의 토대를 마련하기 시작하였다. 또한 시드니 올림픽 남북공동입장과 UN 등 국제무대에서의 협력을 통해 민족 자존심을 회복하는 모습도 보여주었다.

이같은 남북관계 순항과 더불어 북한의 대미관계와 대외관계도 빠

## 2 북한외교의 특징과 변화 가능성

른 속도로 개선되어 나갔다. 조명록 특사의 워싱턴 방문(2000.10)과 북·미 공동커뮤니케 발표가 있었고, 올브라이트 국무장관의 평양방문(2000.10)과 김정일 국방위원장 면담 및 북한 미사일 문제에 대해서도 상당정도합의<sup>1)</sup>가 있었다. 북한은 또한 아시아지역안보포럼(ARF)에 회원국으로 가입(2000.7)하였고, 2000년에 이탈리아, 호주, 필리핀, 영국, 2001년 9월 현재 네덜란드, 독일, 브라질 등 총 17개국과 새로 수교하는 등 외교다변화정책을 추진하고 있다.

남북교류협력 활성화와 미국을 비롯한 주변 4국의 대북 우호적 정책으로 인해 2001년에 들어와 북한은 보다 개방지향적인 모습을 보여주기 시작하였다. 김정일 위원장의 ‘신사고’적 어록이 공개<sup>2)</sup>되었고, 김정일 위원장과 최측근 당·정·군 간부들이 중국 최첨단 개방현장인 상해를 방문(1.15~20)하였다. 또한 경제시찰단 파견 및 경험사절단 초청이 활발히 추진<sup>3)</sup>되었고, 홍성남 총리는 내각의 사업 방향으로 ‘과감한 실리주의 원칙’과 ‘대외지향적 정책노선’을 표명하였다.<sup>4)</sup>

그러나 2001년 1월 미국 부시행정부가 출범한 이후 2월 한·러 정상회담과 3월 한미정상회담이 진행되면서, 한반도 정세는 갑자기 긴장국면에 들어서게 되었다. 국제 차원에서는 국가미사일방어체제(NMD)를 개발하려는 미국 입장과 이에 반발하는 중국 그리고 탄도탄요격미사일협정(ABMT)을 유지 강화시키려는 러시아 입장이 첨예하게 대결하기 시작하였다. 남북 차원에서는 제5차 장관급회담의 돌

---

1) ‘미사일 협상기간 중 장거리 미사일 발사 중지, 인공위성 대리발사 가능, 외화보상시 미사일 수출 중지,’ 『외무성 대변인 담화』, 2001.2.21.

2) 『로동신문』, 2001.1.4; “21세기는 거창한 전변의 세기, 창조세기이다.” “지금은 1960년대와 다르므로 지난날의 낡은 일본새로 일하여서는 안됩니다. 21세기에 들어서서는 새시대의 요구에 맞게 무슨 일이나 손색이 없게 하여야 합니다.”

3) 2001년 1/4분기 북한 경제시찰단 파견 74회, 경제대표단 초청 53회.

4) 『로동신문』, 2001.4.6.

발 무기 연기와 김정일 위원장 서울 답방 협의가 지연되었다.<sup>5)</sup> 남한 국내 차원에서는 경제적 어려움이 지속되는 가운데 대북정책과 관련해서 남남갈등<sup>6)</sup>이 심화되는 양상을 보여주기 시작하였다.

이에 북한은 EU대표단을 초청하여 유럽관계를 적극 개선해나가는 한편, 러시아·중국과의 관계도 강화함으로써 미국 부시행정부의 대북 강경정책에 대응해나갔다. 5월 북한은 EU 의장인 페르손 스웨덴 총리 일행을 초청하여, 2003년까지 북한 미사일 발사 유예와 제2차 남북정상회담 개최에 대한 기대를 언급하였다. 그리고 북한은 8월4~5일 김정일 위원장의 ‘첫 공식 외국방문’인 러시아 방문<sup>7)</sup>을 통해 북·러 관계를 강화하였고,<sup>8)</sup> 9월 3~5일 장쩌민 중국공산당 총서기 겸 국가주석의 방북을 통해 한·중수교 이후 다소 불편한 상황에 있었던 북·중 관계도 완전 정상화하였다.

이같은 북한의 외교정책 변화에 대해 2가지 평가가 있다. 긍정적으로 평가하는 신뢰자들과 부정적으로 평가하는 회의론자들이 그것이

5) 북한이 정상회담을 받아들여 남북대화는 활성화되었으나, 실질적 교류는 아직 답보상태임. 또한 북한은 대남혁명노선의 포기를 시사하면서도, 이면에서는 남한내 영향력확대를 기도하고 군중시정책과 사상통제를 강화하는 등 이중 전술을 구사하고 있음. 따라서 향후 남북관계 진전은 아직 유동적임. 일본공안청, 「2000년도 내외정세 회고와 전망」, (2000.12.23 발표).

6) 김정일 위원장 서울 답방 반대와 ‘퍼주기’ 대북정책 반대.

7) 북한은 김 위원장이 8월 4일~5일 러시아연방을 ‘공식방문’했고, 8월 6일~7일 상트페테르부르크를 ‘비공식방문’했으며, 7월 26일~8월 18일까지 러시아에 ‘체류’한 것으로 보도했다. 『조선중앙방송』, 2001.8.20. 김 위원장의 방러는 「푸틴」 대통령의 방북(2000.7.)에 대한 답방으로서, 북한 최고지도자로서는 김일성 주석의 소련방문(1986.10.)이후 15년만의 행사이다.

8) 북한은 김정일 위원장의 방러를 ‘인류역사 발전에서 거대한 전변을 가져온 특기할 사변’으로 주장하고, 「모스크바선언」을 ‘세계사적 충격’이며, ‘희세의 정치외교적 성공작’으로 평가하였다. 『로동신문』, 2001.8.19.

#### 4 북한외교의 특징과 변화 가능성

다. 전자는 북한이 광범위한 변혁의 한 가운데 있으며, 앞으로 북한은 기본전략을 바꾸고 경제개혁을 추진할 것이며 나아가 미사일과 핵 프로그램을 협상으로 타결할 가능성도 높은 것으로 전망하고 있다. 반면에 후자는 김정일이 결코 개방을 원하지 않고 있으며, 장거리 공격력(미사일) 증강을 통해 정권유지에 주력할 것으로 예상하고 있다.

반면에 한국은 부시 행정부 출범이후 대북정책을 놓고 한미 마찰 양상을 보여주었고, 일본과는 4월 역사교과서 왜곡문제와 8월 고이즈미 수상의 야스쿠니 신사참배 강행으로 갈등국면에 빠졌다. 게다가 장쩌민 주석이 평양을 공식 방문하고 있는 시간, 서울에서는 「2001 민족통일대축전(평양, 8.15)」 후유증에 따른 통일부 장관 해임건의안이 가결되었다. 북한은 1998년 9월 김정일 국방위원장 체제를 출범 시킨 이후 강성대국건설 기치하에 대외관계를 공고히 해가고 있는 반면, 남한에서는 대미·일관계가 흔들리면서 1998년 2월 DJP 공조하에 출범한 공동여당이 해체되고 정국은 한치 앞을 내다보기 어렵게 되었다.

이같은 한반도 대내외 정세변화가 지금 우리에게 주는 의미는 무엇일까? 그리고 21세기 민족의 생존과 발전 그리고 평화와 통일을 위해 우리가 해야 할 일은 무엇인가? 북한 외교는 과연 어떻게 변화하고 있는 것인가?

따라서 이 글에서는 이같은 질문들에 대답하기 위해 먼저 김일성시대 북한외교의 특징을 목표·전략·수단으로 정리해 본 후, 김일성 사후 최근까지의 과도기 변화양상을 살펴보고자 한다. 그리고 향후 김정일 시대 북한외교의 변화 방향을 전망한 후, 이를 한반도 평화와 남북협력적 공존에 도움이 되는 방향을 이끌기 위한 우리의 정책 방안을 제시해 보고자 한다.

## 2. 연구방법

외교정책 결정과정 분석들에 대해서는 학자들마다 여러가지 틀을 제시하였다.<sup>9)</sup> 그러나 모든 학자들에게 지지를 받고 있는 보편적인 분석틀은 아직 없다. 여기에서는 아래와 같이 선행연구를 참조하여, 북한의 외교정책 결정과정 분석틀을 설정해 보았다.

첫째, 로제나우(James N. Rosenau)는 외교정책 결정요인으로서 사회변수(Societal Variables), 체제변수(Systemic Variables), 정부변수(Governmental Variables), 개인변수(Individual Variables) 등 4개변수를 제시하였다.<sup>10)</sup> 그리고 이 4개 변수들간 영향력의 우선순위는 국가의 크기(Size), 경제발전의 정도(State of the Economy), 정치체제의 개방 유무(State of the Policy)에 따라 국가마다 달라지는 것임을 주장하였다. 예컨대 북한과 같이 크기가 작고, 경제적으로 후진국이며, 정치적으로 폐쇄체제인 나라에서는 외교정책 결정과정에서 개인변수가 가장 영향력을 미치고, 그 다음에 체제·정부·사회변수 순으로 영향을 미친다는 것이다.<sup>11)</sup>

둘째, 브레처(Michael Brecher)는 외교정책 결정요인으로서 조작

9) 정종욱·김태현, “외교정책 이론,” 이상우·하영선 공편, 『현대국제정치학』 (서울: 나남, 1992), pp. 411~443.; Charles F. Hermann & Gregory Peacock, “The Evolution & Future of Theoretical Research in the Comparative Study of Foreign Policy,” Charles F. Hermann, Charles W. Kegley Jr. & James N. Rosenau, *New Directions in the Study of Foreign Policy* (Boston: Allen & Unwin, 1987), pp. 13~32.

10) James N. Rosenau, “Pre-Theories and Theories of Foreign Policy,” *The Scientific Study of Foreign Policy* (N.Y.: Nichols Publishing Company, 1980), pp. 128~133.

11) 물론 향후 김정일 정권이 경제난과 외교난을 잘 극복하여 북한의 국가특성 및 경제상황이 바뀔 경우, 외교정책 결정과정에 영향을 미치는 결정요인들 간의 우선순위 또한 바뀌게 된다.

## 6 북한외교의 특징과 변화 가능성

적 환경(Operational Environment)과 심리적 환경(Psychological Environment)을 제시하였다.<sup>12)</sup> 그는 전자를 내적 배경(Internal Setting)과 외적 배경(External Setting)으로 구분하고, 후자를 정책결정자의 태도프리즘(Attitude Prism)과 엘리트 이미지(Elite Image)로 구분하였다. 그는 외교정책 결정자들의 정세인식이 외교정책 결정과정에서 중요한 영향을 미치는 것으로 주장하였다. 조작적 환경이 정책결정의 결과에 영향을 미치지만, 그것은 정책결정자의 인식을 통해 심리적 환경으로 전환되어 영향을 미친다는 것이다.

셋째, 북한은 ‘남조선혁명과 조국통일’을 추진하기 위하여 ‘3대혁명역량 강화노선’<sup>13)</sup>을 천명해 왔다. ‘3대혁명역량 강화노선’ 또한 북한의 외교정책을 파악하는데 유용한 분석틀이 된다. 따라서 이 글에서는 이를 원용하고자 한다.<sup>14)</sup>

이상과 같은 로제나우(J. N. Rosenau)의 외교정책 결정변수와 브레처(M. Brecher)의 외교정책 분석모델, 그리고 북한의 3대혁명역량 강화노선을 결합하여 본 연구의 분석틀을 설정해 보면 다음과 같다.

---

12) Michael Brecher, *The Foreign Policy System of Israel: Setting, Image, Process* (London: Oxford University Press, 1972), pp. 2~14.

13) 『김일성저작선집 4』 (평양: 조선로동당출판사, 1968), p. 94, p. 239.

14) 3대혁명역량 중 북한의 혁명역량은 북한내부의 정치, 경제, 군사적 역량의 강화 현황을 검토한다. 남한에서의 혁명역량은 본래 혁명의 주력군 형성, 당과 지도부의 강화, 통일전선의 조직, 반혁명역량의 약화와 관련된 것이나, 이 글에서는 미국과 한국의 관계 및 미국의 대북한정책 그리고 남한의 정치, 경제, 군사적 상황과 관련지어 검토할 것이다. 국제혁명역량과의 단결강화는 본래 사회주의인민과의 단결, 아시아·아프리카·라틴아메리카 인민지지와 단결강화, 신생국·중립국과의 관계개선과 반미입장의 지지획득, 반미인민들과의 단결 지지, 우방에 겸손하게 대하는 것, 반수정주의 투쟁 등을 의미하나, 여기서는 국제 및 동북아 지역정세와 관련시켜 검토하고자 한다. 위의 책, pp. 77~96.

&lt;표 1&gt; 북한 외교정책 결정과정 분석틀



우선 북한의 외교정책 형성과정에 영향을 미치는 객관적 환경요인 으로서는 국제정세(국제혁명역량), 남한정세(남한혁명역량), 북한정세 (북한혁명역량) 변수를 설정할 수 있다. 그리고 주관적 환경요인으로서는 북한의 이데올로기에 기초한 국가목표와 김일성·김정일 등 정책 결정자의 개성에 따른 북한 최고지도부의 상황인식을 상정할 수 있다. 이같은 결정요인에 의해 형성된 북한의 외교정책은 목표·전략·수단으 로 구분할 수 있다.

이 글에서 목표·전략·수단은 다음과 같은 의미로 사용된다. 첫째, 목표는 ‘정부가 정책결정자를 통하여 대외적으로 영향력을 행사하여 타국의 행동을 변경·구속 혹은 지속시킴으로써 실현코자 하는 장래의 사태와 장래의 상황에 관한 이미지’<sup>15)</sup>이다. 이 글에서는 목표의 범주 안에 국가 목적·외교 목표·외교 이념·대외관을 분석 편의상 포함하였다. 북한의 경우, 정치적 정통성, 경제적 번영, 군사적 안보와 같은

15) K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1972), p. 189.

보편적인 목표와 더불어 민족적 통일이라는 분단국가만의 특수한 목표를 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.<sup>16)</sup>

둘째, 전략은 ‘가용자원을 최대한으로 이용해서 정책목표를 달성하려는 방법’이다.<sup>17)</sup> 이 글에서는 전략의 범주 안에 외교 원칙·부문별(정치, 경제, 군사) 전략·지역별(미·일·중·러 등) 전략·외교 전술을 포함하였다.

셋째, 수단은 ‘정책목표 달성을 위하여 사용되는 자원 혹은 지렛대’<sup>18)</sup>이다. 이같은 수단은 정치적 차원의 협상,<sup>19)</sup> 경제적 차원의 교

16) 이같은 목표는 ① 기본목적(핵심적 가치와 이익: Core Value and Interest), ② 중기목적(Middle-Range Objectives), ③ 장기목표(Long-Range Goals)로 또한 분류할 수 있다. 기본목적은 주로 사활적 가치와 관련된 것으로서, 자기보전(Self-preservation: 생존권·영토·신념체계·제도)과 국가안전(National Security) 문제 등으로 구성된다. 중기 목적은 현상을 다소 변경시키거나 타국에 영향력을 행사하는 가운데 추구하는 것으로서, 자기 확장(Self-extension), 경제적 번영(Prosperity), 국제적 위신(Prestige) 증대, 이데올로기의 수출, 평화의 추구 등으로 구성된다. 장기목적은 통상 10년 이상에 걸치는 계획과 목표를 의미하는 것으로서, 열망과 비전으로 구성된다. 한편 이같은 구분은 내재된 가치의 비중과 성취의 시간적 우선순위 그리고 타국에 강요하는 요구의 강도에 따른 것이다. K. J. Holsti, *Ibid.*, p. 131.

17) 전웅, 「외교정책론」, p. 228.; ‘타국이 자국의 이익을 침해하지 못하도록 하면서 자국의 국가이익을 증진시키는 계획,’ John P. Lovell. 한편 전술은 전략의 종속개념으로서 ‘상대국을 자국에 유리하게 행동하도록 이끄는 접촉·교섭의 기술 일반’으로 규정된다.

18) K. J. Holsti, *op. cit.*, p. 226.

19) 협상은 다시 전략과 전술로 구분될 수 있다. 협상전략에는 문제해결전략(Problem Solving Strategy), 양보전략(Yielding Strategy), 경쟁전략(Contending Strategy), 무행동전략(Inaction Strategy), 의사협상전략(Pseudo Strategy) 등이 있다. 협상 전술에는 성격구분에 따른 온건·유화·강경·공격 전술 등과 방식구분에 따른 원칙합의 전술, 유보 전술, 베풀기 외교 전술, 살라미 전술 등이 있다. Dean G. Pruitt. “Strategy in Negotiation,” Victor A. Kremenyk

류·협력, 군사적 차원의 무력행사 및 위협, 심리적 차원의 비난, 문화적 차원의 선전·선동으로 구분해 볼 수 있다.<sup>20)</sup> 이 글에서는 분석편의상 수단과 관련하여 북한의 대외협상 양태 변화를 성격·전략·전술로 구분하여 살펴보고자 한다.

한편 본 연구에서는 연구방법으로서는 문헌 분석연구를 채택할 것이다. 북한(조총련 포함)이 발표한 공식 문헌과 한국에서 발표된 선행연구들을 검토하여, 북한의 외교정책 특징과 결정요인을 분석하고 전망할 것이다.<sup>21)</sup> 1차적으로는 문헌 분석 연구를 통해 북한의 신외교전략 특징을 규명할 것이다. 이를 위해 김일성 사후 김정일 명의로 발표된 주요 문건 내용을 분석한다. 그리고 김정일 정권이 대외관계와 관련하여 발표한 문건 내용을 분석할 것이다.

---

(ed.), *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues* (San Francisco: Jossey-Bass Inc., 1991), p. 78.; 김도태, “탈냉전기 북한의 대남협상 행태: 지속성과 변화,” pp. 4~8.

- 20) 전용, 앞의 책, pp. 280~355. 정치적 수단은 ‘정부가 관리들을 통해 타국정부와 소통하는 과정’으로서 협의의 의미의 외교를 의미한다. 경제적 수단은 무역정책(관세의 이용·쿼터·보이콧·통상정치·차관 및 신용대부 조작·덤핑·중속적 무역구조 설치 등)·전시경제정책(봉쇄·요시찰명부·선매·보상 등)·해외원조(군사원조·기술원조·무상원조·개발차관 등)로 구성된다. 군사적 수단은 위신·무력의 시위·역지·고립적 제한폭력·제한전·게릴라전·전복·군사적 간섭 등으로 구성된다. 심리적 수단은 선전(오명부여·일반성의 구사·전가·민속어 사용·입증·선별·편승·속죄양 등)과 신호로 구성된다. 문화적 수단은 군사·경제적 도구를 사용하지 않고 목표국 국민들의 마음과 정신을 정복하는 도구로 구성된다.
- 21) 냉전기 김일성 정권하의 외교정책을 분석하기 위해 「김일성저작선집」 및 「조선중앙년감」 각년판을, 과도기 및 최근 북한 외교정책을 분석하기 위해 「근로자」, 「로동신문」, 「조선신보」, 최근판을 활용한다. 그리고 북한외교사에 대한 1차 자료로서는 「조선민주주의인민공화국 대외관계사 1」(평양: 사회과학출판사, 1985), 「조선민주주의인민공화국 대외관계사 2」(평양: 사회과학출판사, 1987) 등을 검토한다.

또한 문헌분석을 보완하기 위해 면접조사를 부차적 연구방법으로 사용할 것이다. 면접조사는 과거 북한 외교관으로 활동하였던 탈북자 또는 북한에서 근무한 경험이 있거나 북한외교에 관심이 많은 주변국 외교관을 중심으로 진행한다. 예컨대 김정민, 고영환, 현성일, 김동수 씨 등 전직 북한 외교관과 대외사업 일꾼들, 또한 미국, 일본, 중국, 러시아, 독일 및 기타 국가 외교관 가운데 방북 경험이 있는 사람들을 만나볼 것이다.

마지막으로 김일성시대와 김일성 사후 남북정상회담 직후까지, 그리고 김정일시대의 외교정책을 비교 연구함으로써 북한 외교의 지속성과 차별성을 좀더 부각하고자 한다.

이와 같은 연구는 김정일시대 북한의 신외교를 현상적 차원에서 분석하는 것이 아니라, 그 본질을 다 차원적으로 규명하여 정확한 실태를 제시하는데 기여할 수 있다. 특히 3단계 게임(3 level game: 대내, 대북, 대외관계)을 진행해야 하는 구조적 제약 가운데 있는 우리 정부로서는 북한의 외교 행태를 체계적으로 분석하고 미리 예측함으로써, 효과적인 대북정책을 수립하는데 기초자료로 활용할 수 있을 것이다.

### 3. 변화의 의미

#### 가. 사회주의 국가의 변화

사회주의 국가의 ‘변화’와 관련해서는 다양한 개념 정의가 있다. 코르나이(J. Kornai) 경우는 사회주의 국가의 변화를 크게 개혁·변혁·체제전환으로 구분 규정하고 있다.<sup>22)</sup>

---

22) János Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of*

첫째, ‘개혁(Reform)’이란 세가지 영역(이데올로기·소유제·관료제)<sup>23)</sup>이 지나는 기본적인 특성들 중 최소한 한가지 이상에서 비교적 급진적인 변화가 일어나되, 사회주의체제의 기본적 속성은 유지되는 상황을 의미한다.

둘째, ‘사회주의 체제전환(Post-socialist Transition)’이란 공산당의 독점적 권력이 붕괴되는 것과 같은 급진적인 전환으로, 이는 체제의 다른 영역의 변화를 유발하게 된다. 이 경우 내부적으로는 사회주의적 특성이 많이 남아있는 상태에서 자본주의 시장경제로 이행되어 가는 것이다.

셋째, ‘변혁(Revolution)’은 전혀 다른 체제로 전환하는 것을 의미하는 것으로, 기존 사회체제의 가장 근본적인 특성에서 지속적이고 급진적인 변화가 이루어진 경우이다. 어떤 나라에서는 변혁이 개혁작업을 통하여 진행되기도 하였는데 헝가리와 폴란드가 그 예라고 할 수 있다. 또 어떤 국가에서는 개혁작업 없이 변혁이 이루어지기도 했는데 동독이 그 경우에 해당한다.

## 나. 사회주의 국가 외교정책의 변화

그러면 북한 외교정책의 변화는 어떤 틀에 의해 성격 규정할 수 있는 것인가? 이를 위해 다른 사회주의 국가의 외교정책 변화와 비교해 보는 것이 필요하다. 부잔(Barry Buzan)과 시갈(Gerald Segal)은

---

*Communism* (New Jersey: Princeton University Press, 1992), pp. 387~392.

- 23) ① 마르크스·레닌주의 특성: 마르크스·레닌당의 독점적인 권력이 공고하고 공식적인 이념이 절대적인 영향을 유지하고 있는가, ② 소유제: 국유제나 집단소유제의 비중이 절대적인가, ③ 관료주의: 관료주의적 조정이 우선적으로 이루어지는가.

공산주의 국가들의 외교정책 개혁을 설명하는 개념으로서 ‘개방(Openness)’을 사용한다.<sup>24)</sup> 그들은 개방을 대내적 개방과 대외적 개방의 차원(dimension)으로 구별하고, 개방정도를 측정하기 위한 조작적 기준으로서 경제, 군사, 정치, 사회 등 4개의 부분(Sector)으로 제시한다.

이들에 따르면 경제적 부분에 있어서 개방이란 대내적으로는 사유재산과 시장경제에 기초한 경제를 의미하며, 대외적으로는 국제경제와의 광범위한 상호작용을 통해 번영을 추구하는 것을 의미한다. 그리고 한 나라의 대내경제개방 정도는 개방과 폐쇄가 혼합된 상태로 스펙트럼상에 위치하고, 대외경제개방 정도는 무역량과 외국자본의 직접투자량이 증가할수록 증가하는 경향성이 있는 것으로 나타난다.<sup>25)</sup>

정치적 부분에 있어서 개방이란 대내적으로는 다원적 이데올로기, 복수정당제, 정기적인 보통/평등 선거, 정치적 정보의 자유유통을 의미하며, 대외적으로는 정치적 이데올로기와 개인들의 활동 그리고 조직들의 상호작용이 자유롭게 교류되는 상황을 의미한다. 그러나 분규를 해결하는데 있어서 법률에 덜 의존할 경우, 그 국가는 대내 정치 폐쇄적 요소를 갖고 있는 것으로 간주된다. 반면에 범국가적 정치적 연계망은 국가안보에 위협적인 것으로 간주되지 않으며, 대외정치개방 정도가 높은 것으로 평가된다.<sup>26)</sup>

군사안보적 부분에 있어서 대내개방이란 군부와 정치권력의 명백한 분리를 의미하며, 군은 개방정치제도 내에서 선출된 정부에 대해 책

---

24) Gerald Segal (ed.), *Openness and Foreign Policy Reform in Communist States* (London: The Royal Institute of International Affairs, 1992), pp. 1~17.

25) Gerald Segal (ed.), *Ibid.*, p. 5.

26) Gerald Segal (ed.), *Ibid.*, pp. 5~6.

임을 진다. 또한 대내군사개방 사회에 있어서는 군부와 경제활동 사이에 명백한 구분이 있게 되는 바, 군이 직접 시민경제의 주요 분야를 직접 소유하거나 통제하지 않는다. 그리고 추수기에 노동력을 제공하는 것과 같은 일상적 노동활동을 군부는 제공하지 않는다. 징병 제도는 개방/폐쇄국가 모두에 존재하므로 두 체제의 특징을 구분짓는 지표로 제시될 수 없다. 한편 대외군사개방이란 보다 투명하고 상호 의존적인 군사정책을 통해 안보를 강화하는 것을 의미한다. 이를 위한 핵심적 방안의 하나는 군사비, 군인 수, 군사무기현황에 대한 정확한 정보를 제공하는 것과 같이 군비통제에 기꺼이 참여하려는 의지이며, 다른 하나는 경쟁국가와 협력적 안보정책을 기꺼이 함께 수립하려는 의지이다. 따라서 대외군사개방 국가는 국제적 또는 지역적 집단안보 활동에는 적극 참여하는 반면에 국제기구에 의해 인정된 것이 아닌 군사적 모험에 가담하는 것은 자제할 것으로 예상된다.<sup>27)</sup>

사회문화적 부분에 있어서 대내개방은 여행, 교신 및 집회의 자유에 제한이 없는 상황을 의미한다. 또한 언론의 자유 그리고 인종/성의 차이와 상관없는 기회의 균등은 개방사회의 주요한 지표가 되며, 이것들은 법에 의해 적극적으로 보호된다. 한편 대외개방은 자유로운 국제적 사회교류가 국가안보를 위협하는 것으로 규정되지 않는 상황을 의미한다. 이것은 외국여행을 자유로이 하는 것에 대한 규제가 상대적으로 적고, 동시에 외국인들이 쉽게 입국하고 자유로이 여행할 수 있음을 의미한다. 또한 외국의 대중매체나 문화를 접하는데 대한 제한이 상대적으로 낮은 것을 시사한다.

부잔(Barry Buzan)과 시갈(Gerald Segal)은 결국 어떤 나라의 대내외적 개방-정도는 위의 4가지 부분이 복합적으로 결합되어 개방-폐쇄 스펙트럼 상에서 평가될 수밖에 없는 것으로 간주한다. 그리고

---

27) Gerald Segal (ed.), *Ibid.*, p. 6.

국가마다의 독특한 혼합상태의 특징은 국가의 크기, 개발의 정도, 문화적 전통, 이데올로기, 역사적 경험 등과 같은 다양한 요소들에 의해 틀 지워지는 것으로 설명한다.

또한 이들은 군사안보정책에서의 개방과 대외경제정책에서의 개방 사이에 필연적인 연결관계가 있는 것이 아님을 주장한다. 또한 대내 정치개방과 대외정치개방도 반드시 함께 이루어지는 것이 아닐 수 있음을 지적한다.<sup>28)</sup>

## 다. 북한 외교정책의 변화 기준

### 1) 목표

북한의 외교 목표는 크게 네 가지로 구별할 수 있다. 첫째, 정치적 정통성(Legitimacy)으로서 김일성 통치 옹호와 ‘하나의 조선’정책에 대한 지지 확보 등을 추구하는 것이다.

둘째, 경제적 번영(Prosperity)으로서 경제교류 확대와 대북경제제재 해제 유도 등을 추진하는 것이다.

셋째, 군사적 안보(Security)로서 중·소 동맹관계 강화와 한국의 방위능력 약화 등을 기도하는 것이다.

넷째, 통일(Reunification)로서 주한미군 철수 등 적화통일 여건을 조성하는 것이다.

---

28) 중국의 대서방 개방정책은 이른바 개혁 개방정책의 시효로 알려진 1978년 8기 3중전회 이전인 1970년대 초반 마오쩌둥 시대에 이미 시작되었다는 것이다. Gerald Segal (ed.), *Ibid.*, pp. 8~9.

## 2) 전략

북한이 대외관계에서 선택할 수 있는 전략은 크게 4가지 유형으로 구분할 수 있다.<sup>29)</sup> 첫째 균형전략(Balancing Strategy)으로서, 이는 강대국 A의 압박에 대항하여 체제생존을 위해 다른 강대국 B와 동맹을 맺음으로써 힘의 균형을 이뤄 대응하는 정책이다. 예컨대 북한이 중국, 러시아와 동맹을 맺어 미국에 대항하는 정책이다.

둘째 편승전략(Bandwagoning Strategy)으로서,<sup>30)</sup> 이는 강대국 A의 압박에 직면하여 다른 강대국 B가 더이상 존재하지 않거나, 동맹을 맺어 힘의 균형을 이루기 어려울 경우, 강대국 A에 정책적으로 동조하여 생존을 모색하는 정책이다. 예컨대 탈냉전시대 유일 초강국으로 부상한 미국의 정책방향에 동조하여 실리를 추구하는 정책이다.

셋째 돌파전략(Breakthrough Strategy)으로서, 이는 현재 직면한 난관을 타개할 수 있는 여력이 있을 때 선택하는 정책이다. 예컨대 미국의 강압정책에 대항하여 핵무기 및 장거리 미사일 개발 등을 통해 국면 타개를 모색하는 정책이다.

넷째 버티기전략(Muddling-through Strategy)으로서, 이는 현

---

29) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (N.Y.: Random House, 1979), p. 126.; Stephen M. Walt, "Alliance: Balancing and Bandwagoning," in Robert C. Art and Robert Jervis (eds.), 4th ed, *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues* (N.Y.: Harper Collins College Publishers, 1996), pp. 108~115.; Barry R. Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain and Germany Between The World Wars* (Ithaca: Cornell University Press, 1984), Index.; 김용호, "탈냉전기 북한외교의 방향," 정진위 외, 『새로운 동북아질서와 한반도』 (서울: 법문사, 1998), pp. 360~368.

30) 장노순, "약소국의 갈등적 편승외교정책: 북한의 통미봉남 정책," 『한국정치학회보』, 33집 1호 (1999 봄), pp. 379~396.

재 직면한 난관을 타개할 수 있는 여력이 없을 때 선택하는 정책이다. 예컨대 강대국의 정책을 수용하기 어려울 때 그리고 주변에 도움을 줄 수 있는 다른 국가도 없을 때, 특정 강대국의 정책에 동조하지 않고 내부결속을 통해 그럭저럭 간신히 지내는 정책이다.

### 3) 수단: 협상

협상이란 두 당사자가 주어진 협상 조건을 바탕으로 동원 가능한 방법을 사용하여 상호 존중의 바탕 위에 각자의 협상 목적을 달성하는 전 과정을 의미한다.<sup>31)</sup>

#### 가) 협상관

협상관은 협상의 의의에 대한 기본인식을 의미한다. 따라서 협상관에는 타협과 양보를 통해 상충하는 이해를 조정하여 화해와 평화를 추구하기 위한 것이라는 긍정적 의미의 ‘일반협상관’과 전술적 수단으로써 다른 수단을 통한 투쟁에 불과한 것으로 일방적 승리를 추구하는 것이라는 부정적 의미의 ‘특수협상관’이 있다.<sup>32)</sup> 전자는 외교를 평화적 상업에 도움을 주는 것으로 간주하는 이익정치에 바탕을 둔 상인이론과 유사하고 현대 서구국가의 협상관에 가깝다. 반면 후자는

---

31) James A. Wall Jr., *Negotiations: Theory and Practice* (Glenview : Scott, Foresman and Company, 1985).; David Churchman, *Negotiation Tactics* (Boston: University Press of America, 1993).; 김도태, 「남북한 협상행태 비교연구」 (서울: 민족통일연구원, 1994).; 김도태·차재훈, 「북한의 협상 전술 특성 연구」 (서울: 민족통일연구원, 1995).; 홍양호, 「탈냉전시대 북한의 협상행태에 관한 연구」 (단국대학교 박사학위논문, 1997).

32) 홍양호, 앞의 책, pp. 28~33.

외교를 또 다른 어떤 수단에 의한 전쟁으로 간주하는 권력정치에 바탕을 둔 무인이론과 유사하고 공산국가의 협상관에 가깝다.

#### 나) 협상 성격

첫째, 문제해결과 갈등완화 여부에 따라 진의(眞意)협상과 의사(擬似)협상으로 구분된다. 진의협상은 협상을 문제해결 및 갈등완화 수단으로 간주한다. 진의협상에서는 협상대상이 되는 협상외제를 협상 목적과 일치시켜 추진한다. 그러나 의사협상은 다른 숨은 목적을 달성하기 위해서 협상을 위한 협상 즉 위장협상이다. 의사협상의 경우 협상 목적과 협상 의제가 일치하지 않는다.<sup>33)</sup>

둘째, 협상자 지위(상호간 역학관계)에 따라 균형협상과 불균형협상으로 구분된다. 전자는 합의도출에 있어 상호 거부권을 갖는 경우이며, 후자는 어느 일방이 거부권을 독점하는 경우이다.

셋째, 협상 중요도에 따라 중요협상과 일반협상으로 나눌 수 있다. 중요협상이란 협상의 결과가 체제안보에 영향을 미칠 수 있는 경우이며, 일반협상은 안보에 위협을 주지 않는 경우를 의미한다.

#### 다) 협상전략

협상전략은 협상자가 협상목적을 달성하기 위해 협상을 이끌어 가는 기본태도이다.<sup>34)</sup> 협상전략은 협상자 태도에 따라 다음과 같이 7

33) 접촉유지, 폭력적 행동의 대체, 정보수집, 속임수, 선전, 제3자에 대한 효과를 위한 협상 등 협상외적 부수효과(Side-effect) 또는 숨은 협상목적은 추구하는 협상을 의미한다. Fred Charles Ikle, *How Nations Negotiate* (New York: Oxford University, 1963), pp. 43~58.

종류로 구분할 수 있다(< 표 2 > 참조).<sup>35)</sup>

첫째, 문제해결전략(협력전략: Problem Solving Strategy, Collaboration Strategy)은 합의도출 가능성이 높거나 협상의제 해결의 필요성이 높은 경우 선택할 수 있는 적극적 전략으로서 고협력-고갈등 관계에 있는 협상자간에 선택된다. 이 경우 협상은 상호 이익을 기대하는 방향으로 진행된다. 기본적으로 공동이익을 극대화시킨다는 동기에서 ‘나도 이기고, 너도 이긴다(I win, You win)’는 태도로 협상에 임하는 전략<sup>36)</sup>으로서 비제로섬(Non Zero-Sum)적 특성을 가진다.

둘째, 경쟁전략(대립전략: Contending Strategy, Competitive Strategy)은 협상의 목적을 최대한 관철시키기 위해 일방의 입장을 타방에 설득시키는 전략으로서 고갈등-저협력의 협상자 사이에 나타난다. 이 경우 대결과 제압적 자세로 인해 합의도출이 어렵다. 기본적으로 상대방의 이익을 희생하고 자신의 이익을 극대화하려는 동기에서 ‘나는 이기고, 당신은 진다(I win, You lose)’는 태도로 협상에 임하는 전략<sup>37)</sup>으로서 제로섬(Zero-Sum)적 특성을 띤다.

셋째, 양보전략(순응·굴복전략: Yielding Strategy, Accommodative Strategy)은 고협력-저갈등 경우에 선택되며 양보의 정도가 클수록 협상 성공가능성은 높아진다. 기본적으로 합의를 이루어내기 위한 동기에서 자신의 목표를 상대방의 목표에 맞추어 조정함으로써 ‘당신은 이기고 나는 진다(You win, I lose)’는 태도로

---

34) 홍양호, 앞의 책, pp. 13~14.

35) 협상전략은 학자들에 따라 다양하게 분류된다. Dean G. Pruitt, “Strategic Choice in Negotiation,” *American Behavioral Scientist*, Vol. 27, No. 2 (Nov. 1983), pp. 172~185.; Roy J. Lewicki (eds.), *op. cit.*, pp. 116~121.

36) Roy J. Lewicki (eds.), *Op. Cit.*, p. 120.

37) Roy J. Lewicki (eds.), *Op. Cit.*, p. 120.

협상에 임하는 전략이다. 충돌비용이 엄청나거나, 재난이 예상되는 시한이 임박했을 때 선택된다.

넷째, 무행동전략(Inaction Strategy)은 회피와 무시를 통해 잠정적으로 협상을 중단시키는 전략으로서, 저협력-저갈등 경우 많이 선택된다. 이 경우 시간의 낭비가 많으나 불리한 입장에 있는 협상자가 국면전환을 위해 또는 상대방을 심리적으로 압박시켜 유리한 양보를 얻으려 할 때 채택한다.

다섯째, 혼합전략(Mixed Strategy)은 경쟁전략, 문제해결전략 등을 혼합하여 사용하는 것으로 복잡한 협상에서 선택된다.<sup>38)</sup> 혼합전략은 상대방이 다른 입장을 가지고 있어 경쟁전략을 사용해야 할 필요도 있지만, 동시에 양당사자 모두에게 좋은 새로운 대안을 발견할 가능성이 있어서 문제해결전략을 위한 협조도 필요할 경우 사용된다.

여섯째, 맞대응전략(Tit for Tat Strategy)은 상대방이 협조적 태도를 취하면 같이 협조자세를 취하고, 상대방이 적대적 자세를 취하면 같이 적대자세를 취함으로써 상대방이 자신의 전략선택 결과를 예측할 수 있게 하여 스스로 행동변화를 일으키려는 협상전략이다.<sup>39)</sup>

일곱째, 그리트전략(Gradual Reciprocation in Tension Reduction)은 화답을 통해 긴장을 완화시키려는 전략으로서, 적대관계에서 상대가 착취적으로 이용할 수 없을 정도의 미미한 양보를 상호교환함으로써 상대를 화답하는 과정으로 유도하고, 이러한 일련의 상호작용을 통해 갈등수준의 침체화를 막고 갈등을 해소하려는 전략이다.<sup>40)</sup>

38) 허만호 외, 『북한의 군사협상전략과 기술분석 및 대비방향』 (서울: 한국국방연구원, 1993), p. 29.

39) Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984).

40) Charles Osgood, *An Alternative to War or Surrender* (Urbana:

<표 2> 협상자관계 및 협상태도와 협상전략 모델의 연계

협상자관계	협상태도	협상전략
고협력-저갈등	양보, 유화	양보전략
저협력-저갈등	회피, 무시	무행동전략(그리트전략)
고협력-고갈등	타협, 공모	문제해결전략
저협력-고갈등	대결, 제압	경쟁전략(맞대응전략)

협상성격에 따라 활용되는 협상전략 또한 다르다(<표 3> 참조).<sup>41)</sup> 첫째, 의사협상의 경우 협상자들이 문제해결을 위한 양보의 대상을 명확하게 설정하지 못하고 합의도출에 관심이 없기 때문에, 경쟁전략이나 합의에 무관심한 무행동전략이 채택될 가능성 높다.

둘째, 진의협상의 경우 협상 목적이 합의도출을 통한 협상이의 추구에 있기 때문에 협상자들은 문제해결전략이나 양보전략을 선택할 가능성 높다.

셋째, 균형협상의 경우 협상자들은 일방적 양보전략을 제외한 여타 전략을 추진할 가능성 높다.

넷째, 불균형협상의 경우 강자의 일방적 문제해결자세에 따라 약자의 양보전략, 강자의 경쟁전략, 쌍방의 문제해결전략 중 하나가 선택될 것이다.

다섯째, 중요협상의 경우, 협상의제의 중요성이 높아질수록 양보의 범위가 좁은 경쟁전략이나 무행동전략이 선택될 가능성 높다.

University of Illinois Press, 1962).; S. Lindskold, "Trust Development, the GRIT Proposal and Effect of Conciliatory Acts on Conflict and Cooperation," *Psychological Bulletin*, Vol. 85 (1978), pp. 772~793.

41) 김도태, 앞의 책, p. 8, pp. 26~27.

여섯째, 일반협상의 경우, 협상의제의 중요성이 낮아질수록 양보의 범위가 커지므로 문제해결전략이나 양보전략이 채택될 가능성이 많아진다.

**<표 3> 협상성격과 협상전략**

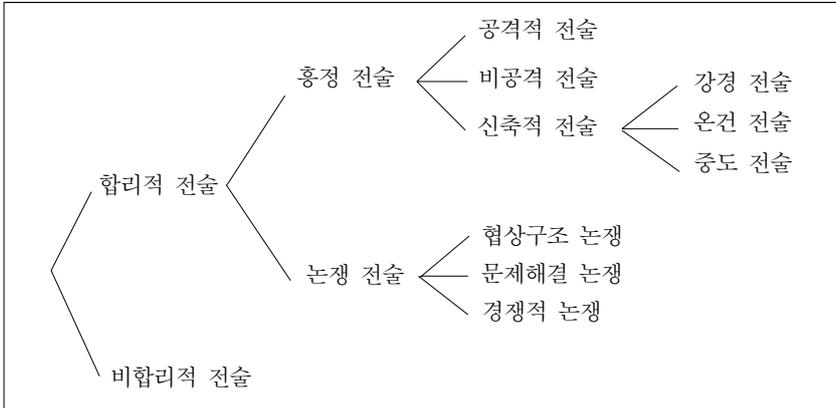
협상 성격	협상 전략
의사협상	경쟁전략, 무행동전략
진의협상	문제해결전략, 양보전략
균형협상	문제해결전략, 경쟁전략, 무행동전략
불균형협상	양보전략(약자), 경쟁전략(강자) 문제해결전략(쌍방)
중요협상	경쟁전략, 무행동전략
일반협상	문제해결전략, 양보전략

#### 라) 협상 전술 42)

협상 전술은 협상전략을 달성하기 위한 세부기술 및 방법을 가리킨다. 즉 협상전략이 협상의 목적에 따른 기본방침인 반면, 협상 전술은 협상전략을 달성하기 위한 세부기술 및 방법을 의미한다. 따라서 협상이 진행되는 한 협상전략은 기본적으로 변화하지 않으나, 협상 전술은 협상상황 또는 협상조건에 따라 변화가 가능하다.

42) David Churchman은 모호성(Ambiguity), 화내기(Anger), 속임수(Bluffing), 야금야금(Salami Slicing), 위협과 최후통첩(Threats and Ultimatums) 등 51가지의 다양한 협상 전술을 소개하고 있다. David Churchman, *Negotiation: Process, Tactics, Theory* (Boston: University Press of America, 1993).

<표 4> 협상 전술<sup>43)</sup>



첫째, 합리성의 개념을 적용할 경우, 합리적 전술(Rational Tactics)과 비합리적 전술(Irrational Tactics)<sup>44)</sup>이 있다. 전자는 협상자 협상조건과 상황에 따라 적절한 전술을 선택하여 협상상대로 하여금 협상목표에서 이탈하지 않도록 하는 전술이다. 후자는 협상 상대의 반응이나 협상조건을 고려하지 않고, 일방적 주장이나 입장을 고수하여 협상자가 최대의 협상이익을 포기하게 되는 전술을 지칭한다.

둘째, 합리적 전술 안에는 협상상대와의 합의를 도출하기 위해 일방적 조치를 취하게 되는 홍정 전술(Bargaining Tactics)과 대화의 방법 등을 통해 상대를 설득함으로써 쌍방합의를 도출하려는 논쟁 전술(Debate Tactics)이 있다.<sup>45)</sup>

43) James A. Wall Jr., *op. cit.*, p. 50.

44) James A. Wall Jr., *Ibid.*, p. 65~67.

45) 홍정 전술은 다양한 수단을 통하여 일방적으로 상대의 태도를 바꾸게 하여 합의를 도출하려는 전술을 가리킨다. 논쟁 전술을 합의도출을 목적으로 하되, 토론, 설명, 설득, 종합, 제안 등의 방법을 사

셋째, 흥정 전술 안에는 위협(Threat)<sup>46)</sup>이나 실제의 강제력(Coercive)<sup>47)</sup>을 사용하는 공격적 전술(Aggressive Tactics)과 타협(Conciliatory)과 보상(Reward)에 기초하는 비공격적 전술(Non-aggressive Tactics),<sup>48)</sup> 그리고 강경(Tough) 전술<sup>49)</sup>과 온건(Soft) 전술<sup>50)</sup> 그리고 중도(Neutral) 전술<sup>51)</sup>을 구사하는 신축적 전술(Posturing Tactics)이 있다. 공격적 전술은 주로 경쟁전략의 전술로 구사되고, 비공격적 전술은 양보전략의 전술이 된다.

---

용하여 협상자간 공동합의를 도출하려는 노력이다. James A. Wall Jr., *Ibid.*, pp. 50~58.

- 46) 위협이란 협상상대가 자신이 요구하는 응하지 않는 경우 상대에게 손해를 입힐 의도를 표출하는 것으로, 강요와 저지, 공갈과 경고 등을 통해 상대의 양보 요구, 보복사용, 인내의 한계 표출, 긴장 조성 등이 구체적 실천방법이다. James A. Wall Jr., *Ibid.*, pp. 50~51.
- 47) 위압 전술로도 해석되며, 실질적 손실을 가하지 않는 위협 전술과 달리 실제로 상대에게 손실을 입히는 전술이다. 협상의도 은폐, 무응답, 지연, 약속요구, 살라미 양보, 협상계속 강요, 우선양보 요구, 주도권 장악, 진빠기, 협상조건 제시, 선강경 후절충, 협상중단, 일전불사, 불가사항 요구, 요구 확대, 타결사항 무시 등이 있다. James A. Wall Jr., *Ibid.*, pp. 53~55.
- 48) 타협의 수단으로는 명분의 확보, 사과, 양보, 협상목표 표출 등의 방법이 있고, 보상의 수단으로는 상대 체면 세워주기, 대화장구 개설, 사전 약속, 상대지위 보장, 기타 가치있는 재화의 제공 방법 등이 있다. James A. Wall Jr., *Ibid.*, pp. 55~58.
- 49) 강경 전술은 상대의 의도를 알고 이를 미리 봉쇄하기 위해 사용되며, 협상회기 연장 거부, 협상상대 무시와 놀라게 하기, 협상시한 무시, 위협, 기대보다 부풀린 상대 양보요구와 상대 거부에 대한 보복의사 표출 등이 있다. James A. Wall Jr., *Ibid.*, pp. 59~61.
- 50) 상대에 대한 존경 표시나 협상시한의 존중, 협상의 우호적 태도가 얼굴 표정, 자신의 겸손, 요구사항의 변경, 정중한 의상 착용 등의 방법이 있다. James A. Wall Jr., *Ibid.*, p. 61.
- 51) 협상에 필요한 인내심, 불확실한 사항에 대한 계속적 논의, 협상상대 자격 시비 회피 등이 그 방법이다. James A. Wall Jr., *Ibid.*, pp. 61~62.

넷째, 논쟁 전술 안에는 협상구조에 대한 논쟁,<sup>52)</sup> 문제해결을 위한 논쟁,<sup>53)</sup> 경쟁적 논쟁<sup>54)</sup>이 있다.

다섯째, 협상전략에 따라 협상 전술을 구분해 보면 경쟁전략의 경우 논쟁·요구사항 천명·위협·역위협 등의 협상 전술이 구사된다. 문제 해결전략의 경우 협동·정보 제공·현안 구체화·대안 제의·현안 공동평가 등이 있다. 양보전략의 경우 양보·요구사항 철회 등이 있고, 혼합전략의 경우 화해·대립의 교대·융통성·실무관계 개발 등이 있다. 그러나 이 같은 기계적 분류는 반드시 정확한 것이 아니며, 구체적인 관찰을 통해 진단되어야 한다.<sup>55)</sup>

#### 라. 북한외교정책의 유형별 특징: 여우·고슴도치·비둘기·전갈 외교

위와 같은 목표와 전략·수단을 결합해서 대외관계를 형성해 온 북한의 외교정책은 크게 4가지로 특징화할 수 있다.

첫째, 체제확장적 여우외교(Fox Diplomacy)이다. 냉전기 김일성 정권이 추진하였던 외교정책으로서 사회주의 체제유지와 한반도공산화 통일을 위해 무력·혁명·대화·위장평화 등 다양한 위장전략을 공세적으로 구사한다는 점에서 체제확장적 여우 외교(Fox Diplomacy)로 규정할 수 있을 것이다.

---

52) 협상대표 자격이나 협상 규칙 또는 협상 의제 등을 주로 다룬다. James A. Wall Jr., *Ibid.*, pp. 62~63.

53) 의제에 관련된 제안, 상대의 반응을 고려한 토의, 문제와 해결책 제시, 협상상대의 위치 확인, 상대때보기 발언 등을 하게 된다. James A. Wall Jr., *Ibid.*, p. 64.

54) 제안의 설명, 관련정보 제공, 논리적 설득, 상대의 반응 파악 및 대응, 협상대안의 제시, 거짓정보의 활용 등을 수행한다. James A. Wall Jr., *Ibid.*, pp. 64~65.

55) 홍양호, 앞의 책, pp. 22~23.

둘째, 체제수호적 고슴도치외교(Porcupine Diplomacy)이다. 3대 혁명역량이 전반적으로 약화되었을 경우 선택될 수 있는 외교정책으로서, 체제수호를 위해 명분유지 차원에서 '3대 진지강화론'과 같은 자력갱생노선을 대내적으로는 고수하는 동시에 실리확보 차원에서 대외적으로는 주변 4국을 비롯한 모든 국가로부터 원조를 서슴없이 받아드린다. 동시에 안보측면에서는 비록 선제공격을 취하지는 않으나, 외부로부터 체제위협을 받을 경우 거침없이 반격을 선포하는 체제수호적·대외공세적 외교정책을 고슴도치외교로 명명할 수 있을 것이다.

셋째, 체제도약적 비둘기외교(Dove Diplomacy)이다. 북한이 경제난을 근본적으로 해결하기 위해 '제국주의적 원썩'였던 미국 및 일본을 포함하여 유럽연합 및 제3세계 등 전세계 각국과의 개선에 적극적으로 나서는 동시에 남북 평화공존 지향적인 태도를 취함으로써 평화적인 모습과 더불어 체제도약을 모색할 때 구사하는 외교정책을 비둘기외교라 할 수 있을 것이다.

넷째, 체제강화적 전갈외교(Scorpion Diplomacy)이다. 김정일 정권은 아직 공산화통일과 대량살상무기 개발을 완전히 포기한 것이 아니다. 따라서 남북 평화공존과 남북연합이 이뤄지기 전까지는 북한의 대외정책이 전갈외교로 전략할 수 있음도 간과해서는 안될 것이다.

이상의 논의를 정리해 볼 때, 북한이 외교정책 목표 자체와 관련하여 변화를 추구하고 있다면, 그것은 근본적 변화가 될 것이다. 그리고 외교전략 차원에서 변화하고 있다면 전략적 변화로서, 수단(협상) 차원에서 변화를 선택하고 있다면 전술적 변화로 규정할 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 볼 때, 비둘기외교는 근본적 변화에 가까운 전략적 변화라 할 수 있고, 고슴도치외교는 전술적 변화에 가까운 전략적 변화라 할 수 있다. 한편 전갈외교는 여우외교로부터 전술적 변화에 불과한 외교라 할 수 있을 것이다.

## II. 김일성시대 북한외교: 체제확장(여우) 외교

### 1. 기능적 특징: 이데올로기 중시적 명분·동맹 외교

#### 가. 목표: 혁명과 해방

북한은 수령제 사회주의 국가이다. 북한은 사회주의 국가의 보편적 특징인 ‘당 우위의 정치체제’ 성격을 갖는 동시에, 수령제의 특수성으로 인해 수령의 교시가 당규약보다 선행하는 체제라 할 수 있다. 따라서 북한의 외교목표(Objectives)는 국가목적(Goals)으로부터 도출되고,<sup>56)</sup> 국가목적은 「조선로동당 규약」에 근거한다.

#### 1) 국가 목적: 공산화통일과 체제유지

냉전기 북한의 국가목적은 당규약 전문<sup>57)</sup>과 사회주의헌법 제5조<sup>58)</sup>에 나타나 있듯이 두 가지로 집약된다. 하나는 최소목표로서 ‘공

---

56) 목적(Goals)은 한 국가의 열망이나 숙원 등 궁극적으로 달성해야 할 가치를 포함하는 것으로 장기적인 것임. 목표(Objectives)는 당면한 목적이거나 멀어도 수 년 이내에 달성해야 하는 정책계획 속에 포함되어 있는 가치를 의미하는 것으로 목적에 접근하기 위한 중간단계라 할 수 있음. Charles O. Lerche, Jr. & Abdul Aziz Said, *Concepts of International Politics* (N.J.: Prentices-Hall, Inc., 1979), pp. 27~30.

57) ‘조선로동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하여 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의의 혁명과업을 완수하는데 있으며, 최종목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의 사회를 건설하는데 있다.’ “조선로동당규약(1980.10.13 제 6차 당대회 개정),” 『북한이해의 길잡이』 (서울: 박영사, 1999), pp. 399~400.

화국 북반부에서의 사회주의 건설 및 완전 승리'로 서술되고 있는 체제유지 및 발전이다. 다른 하나는 최대목표로서 '민족해방 인민민주주의 혁명완수와 온 사회의 주체사상화·공산주의 사회화'와 '프롤레타리아 국제주의와 사회주의 승리' 즉 한반도 공산화 통일과 전세계 공산화 달성이다. 김일성시대 북한은 사회주의 체제 건설과 전한반도 공산화 통일이라는 2중적 목표를 추구한 것이다.

## 2) 외교 목표: 통일·정통성·번영·안보

두 가지 국가목적은 외교 목표에 그대로 반영되었다. 김일성은 1986년 12월 최고인민회의 제8기 제1차회의 시정연설을 통하여 “사회주의의 완전승리와 조국통일의 역사적 위업을 앞당겨 실현하기 위해서는 국제혁명역량과의 연대성을 강화하고 우리 혁명에 유리한 국제환경을 마련”하는 것이 외교정책의 주요 과업임을 밝혔다. 김정일 또한 1987년 9월 당 책임일군들과의 담화를 통해 북한에는 “자주적으로 사회주의를 건설하며 … 조국을 통일하기 위한 두 가지 과업”이 있음을 주장하였다.

한편 북한의 외교목표는 시기별로 3대혁명역량의 편성상황에 따라 강조의 비중이 변화하는 모습을 보여주었다. 예컨대 북한은 1945년 이후 1990년대 초반까지 변함없이 '주한미군의 철수(통일목표)'를 최우선적으로 추진하였으나, 시대상황에 따라 그 강조점은 변화되었다. 1945년 국토분단 및 1948년 체제분단 이후 남한과 정통성 경쟁이 진

---

58) '조선민주주의 인민공화국은 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 외세를 물리치고 민주주의적 기초 위에서 조국을 평화적으로 통일하며 완전한 민족적 독립을 달성하기 위하여 투쟁한다,' “북한헌법(1972.12.27 개정),” 『북한개요 '91』 (서울: 통일부, 1990), p. 483.

행되자, 북한은 사회주의 국가들로부터 승인과 지지를 얻어내는 ‘진영 외교’를 통해 공산화통일에 주력하는 모습을 보여주었다. 1950년대 한국전쟁 이후 3대혁명역량의 전반적 악화 상황에 처한 북한은 사회주의 국가들로부터 정치·경제·군사적 지원을 확보하기 위한 ‘진영외교’를 전개하여 체제 안보 확보와 전후 경제 복구에 주력하는 모습을 보여주었다. 그리고 1960년대 중·소분쟁 심화와 더불어 신생 비동맹국가들의 대대적인 국제무대 진출 상황에 직면한 북한은 ‘자주외교’와 ‘비동맹 친선외교’를 통해 정통성 강화와 통일기반 조성에 주력하는 모습을 보여주었다.

1970년대 미·중 관계개선을 비롯한 대탕트 분위기와 국내 경제적 침체 상황에 직면한 가운데 월남공산화 통일을 목격한 북한은 안보와 경제발전을 토대로 한반도적화통일을 적극 추구하는 모습을 보여주었다. 그리고 1980년대 중국의 개혁개방화정책 성과와 경제난의 지속에 직면한 북한은 ‘자주·친선·평화’의 외교이념하에 대서방관계 개선을 통한 경제난 해결을 적극 모색하였다. 1990년대에 들어와서는 동구 사회주의진영의 붕괴 및 소련의 해체와 경제난 심화 상황에 직면하게 됨에 따라 3대혁명역량의 전반적 위기 상황에 처하여 북한으로서는 ‘체제유지’라는 최소목표에 전력을 기울였던 것으로 평가된다.

### 3) 외교 이념: 자주·평화·친선

북한은 1980년 10월 제6차 당대회에서 ‘자주·친선·평화’의 외교정책 이념을 처음으로 공식 천명하였다. 이후 1988년 9월 북한은 국가수립 40주년 경축보고대회의 김일성 연설을 통해 평화를 강조함으로써 우선 순위를 ‘자주·평화·친선’으로 바꿔 제시하기 시작하였다.<sup>59)</sup>

북한은 자주를 대외활동의 근본원칙으로 규정하고, 외교정책 결정

및 집행과정에서 자주성을 가지는 것과 제국주의에 대한 원칙적 입장을 지키는 것을 그 핵심적 내용으로 간주하였다. 그리고 북한은 친선을 국제혁명역량과 단결을 강화하는 것으로 규정하고, 대상국가의 성격에 따라 친선관계 형성방법을 달리 제시하였다. 특히 ‘빨럭불가담 운동 확대발전’을 강조하였다. 또한 북한은 평화의 이념하에 제국주의자들의 침략과 전쟁 정책을 반대하는 투쟁을 적극 추진하여 제국주의의 멸망을 촉진시키며 침략과 전쟁이 없는 평화로운 새 세계를 건설하기 위한 공동사업에 적극 기여하고 있다고 주장하였다. 구체적으로 북한은 군사빨럭의 해체와 침략적 군사기지의 철폐 및 외국군대의 철수, 비핵지대·평화지대 창설과 확대, 노동계급 및 피압박 인민들 투쟁의 지원 등을 그 내용으로서 제시하였다.

#### 4) 대외관: 진영론과 반제·자주

냉전기 김일성시대 북한은 미국을 중심으로 하는 ‘제국주의 진영’과 소련을 중심으로 하는 ‘국제민주 진영’으로 대별하는 진영론적 관점을 가졌다.<sup>60)</sup> 이런 관점에서 북한은 제국주의 진영을 타도하고 ‘국제민주 진영’과의 관계를 강화해야한다고 보았으며, 소련 및 중국과 긴밀한 관계를 유지하려 하였다. 그러나 후르시초프의 평화공존정책 등에 따른 중·소 분쟁의 심화와 이로 인한 사회주의권의 분열, 중국에서의 문화대혁명 발생과 이에 따른 북·중간 긴장국면 조성으로, 북한은 사회주의 진영내의 의견대립과 갈등에 봉착하게 되었다. 이에 북한은

59) 허문영, “북한의 대외정책 이념: 형성과 적용,” 『통일연구논총』, 제5권 1호 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 223~261.

60) 김일성, “북조선로동당 제2차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고 (1948. 3. 28),” 『김일성전집 7』 (평양: 조선로동당출판사, 1993), pp. 328~339.

자위적 조치로 소련을 ‘현대수정주의’로 규정하고 중국을 ‘교조주의,’ ‘대국주의’로 칭하면서 자주노선을 선언하였다.<sup>61)</sup> 한편 북한은 자본주의 진영에 대해서는 반제적 관점을, 사회주의 진영에 대해서는 자주적 관점을 천명함으로써 자주성과 실리를 확보하고자 노력하였다.

## 나. 전략

- 1) 외교 원칙: 프롤레타리아 국제주의와 자주노선,  
3대혁명역량강화노선, 자립적 민족경제건설노선

북한이 외교정책 결정과정에서 중시하고 있는 기본원칙으로 다음 몇 가지를 들 수 있다. 첫째, ‘프롤레타리아 국제주의(Proletariat Internationalism)’<sup>62)</sup>와 ‘자주노선’<sup>63)</sup>이다. 북한은 정권출범 초기에 ‘프롤레타리아 국제주의’에 근거하여 자본주의 진영의 국제관계를 ‘침략·정복·약탈과 투쟁’의 관계로 특징지은 반면, 공산주의 진영의 국제관계를 ‘호상존중과 형제적 협조’의 관계로 간주하였다.<sup>64)</sup> 한편 북한

---

61) 김일성, “현정세와 우리당의 과업(조선로동당대표사회에서 한 보고, 1966.10.5),” 『자주성을 옹호하는 세계인민들의 단결을 위하여』, p. 168, p. 185.

62) “마르크스-레닌주의 당의 령도 밑에 로동계급이 자본주의 체도를 뒤집어엎고 사회주의, 공산주의 사회를 건설하는 투쟁에서 국제적으로 단결하고 서로 돕는 사상,” 『정치용어사전』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 630.

63) 북한은 자주노선을 “혁명과 건설에서 나라의 자주권을 건지하며 마르크스-레닌주의원칙과 나라의 구체적 실정에 기초하여 자신의 주권과 판단에 따라 독자적으로 로선과 정책을 세우고 그것을 주체적으로 관철해나가는 당의로선”으로 설명한다. 『정치용어사전』, p. 430.

64) 김일성, “프롤레타리아 국제주의와 조선인민의 투쟁(1952.4.25),” 『자주성을 옹호하는 세계인민들의 단결을 위하여』, pp. 25~36.;

은 한국전쟁과 이후 국제정세의 변화 그리고 북한 내부세력의 도전에 직면하여 ‘프롤레타리아 국제주의’의 현실적 한계성과 ‘주체적’ 입장정리의 필요성을 절감하게 되자, 1955년 12월부터 ‘프롤레타리아 국제주의’를 보완하는 수준에서 자주노선을 처음으로 표방하였고, 1966년 10월 당대표자 대회에서 이를 당 노선으로 확정하였다.

둘째, ‘3대혁명역량강화’ 노선은 북한의 외교정책 집행과정에 있어 활동지침이 되었다. 북한은 외교목표를 달성하기 위해 ‘공화국 북반부에서의 사회주의 혁명역량 강화·남조선 혁명역량 강화·국제 혁명역량과의 단결 강화’등 3대혁명역량 강화노선을 채택하였다.

셋째, ‘자력갱생’과 ‘자립적 민족경제건설 노선’ 또한 대내·외 경제정책 운영과정에 있어 기본원칙이 되었다.<sup>65)</sup> 북한은 대외경제교류의 증대가 정치적 종속을 가져올 수 있음을 우려하여, 수요증대를 기본적으로 국내생산으로 충족시킬 수 있도록 하였다. 따라서 대외경제부문은 경제체제내의 부수적, 보완적 부문으로 간주되었고, 수출은 계획경제 수행상 필요한 자본재와 기술도입 등의 수입을 가능케 하는 보조수단으로 추진되었다.

## 2) 부문별 특징: 주체사상에 기초한 ‘자주·자위·자립’

### 가) 정치적 자주를 위한 진영·자주·혁명·해방 외교

북한은 진영론에 근거하여 ① 자주성과 프롤레타리아 국제주의 원칙에 기초한 사회주의 나라들과의 단결강화, ② 비동맹 제3세계국가

「정치용어사전」, p. 630.

65) 북한은 1960년대 초반 중·소분쟁 와중에 ‘민족경제’의 중요성을 인식하고, 제2차 7개년 계획(1978~84)에서 ‘자력갱생’노선을 당의 정책기조로 채택하였다. 「경제사전 2」, pp. 206~207.

들과의 관계 발전 및 정치·경제·문화의 모든 분야에서의 단결과 협조의 강화, ③ 우호적인 자본주의 국가들과의 관계 수립 및 경제·문화 교류의 발전, ④ 지리적으로 인접한 아시아 국가들과의 선린관계 발전을 위한 내왕과 접촉의 강화 및 경제·문화교류와 협조의 발전 등을 주장하는 등 진영외교를 전개하였다.

그리고 북한은 중·소 분쟁 상황에서 ‘지배주의’ 및 ‘패권주의’로부터 자율성을 확보하려는 자주외교<sup>66)</sup>를 내세움으로써 김일성 정권의 공고화를 추구하였다. 중·소 분쟁과 이에 따른 중·소간 대북 견인경쟁의 심화는 북한의 상대적 자율성을 심화시켰고, 그 결과 북한은 중국과 소련의 대한반도정책이 북한의 입장과 어긋날 경우 국가목표와 정권의 이해관계에 따라 적극 대응할 수 있었다.<sup>67)</sup> 따라서 북한은 지난 40여 년간 중국과 소련사이에서 자주성에 근거한 등거리외교를 전개해 온 것이 아니라, 사회주의체제의 발전과 김일성 정권의 유지를 위하여 시계추외교를 전개해 온 것으로 평가된다.

또한 북한은 제국주의를 반대하고, 사회주의 혁명을 국가적 차원에서 뿐 만 아니라 세계적 차원에서 완수하기 위한 혁명 외교를 천명하였다.<sup>68)</sup> 이를 위해 북한은 자력갱생 경제발전전략을 추진하는 한편, 사회주의 국가들과의 반제 연대 및 아프리카·아시아 신생국가들과의 반식민지 연대를 통한 국제혁명역량과의 단결 강화도 추구하였다. 그리고 북한은 ‘하나의 조선정책’을 내세워 미국의 ‘식민지’인 남한을

66) 북한은 1966년 10월 조선노동당 대표자회의에서 ‘외교에서의 자주’를 선언하였다. 『김일성저작집 20』, p. 406.

67) 북한은 중국과 소련의 반미주의에 대한 강도와 김일성 정권에 대한 지원 정도를 중심으로 시계추외교를 전개하였다. 허문영, 『탈냉전기 북한의 대중국·러시아 관계』 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 6~21.

68) 『주체사상에 기초한 세계혁명리론』 (평양: 사회과학출판사, 1975), pp. 219~220.

해방해야 함을 주장하는<sup>69)</sup> 한편 공산화 통일을 위하여 주한미군 철수·국가보안법 철폐·애국정권 수립 후 고려민주연방공화국 창설을 선전해 왔다.

요컨대 이시기 북한은 체제유지를 위해 진영외교와 시계추외교전략을 구사하고, 공산화통일을 위해 혁명외교 그리고 해방외교전략을 통해 추구한 것으로 특징화 할 수 있다.

#### 나) 군사적 자위를 위한 동맹외교

북한은 ‘국방에서의 자위’를 이룩하기 위해 ‘주체적 국방력’이 ‘정치사상적으로, 물질적으로’ 준비되어야 한다고 주장하였다.<sup>70)</sup> 그러나 북한은 ‘제국주의’를 반대하는 투쟁에서 사회주의 국가들이 상호연대하고 지지 성원하는 것이 국방에서의 자위 원칙과 모순되지 않는 것이며, 오히려 공산주의자들의 신성한 의무가 된다고 주장하였다.<sup>71)</sup> 반면에 한국을 비롯한 서방국가들이 ‘제국주의의 괴수’인 미국과 군사조약을 체결하고 공동의 안전을 위해 협력하고 군사원조를 받는 것은 ‘외세, 군사적 독점, 침략, 예측’ 등으로 비난의 대상으로 간주하였다.

또한 북한은 현존체제의 유지 및 발전을 위하여 ‘반혁명세력’으로 부터의 안전을 확보하려는 동맹정책을 구사하였다. 북한은 「한·미 상호방위조약(1953.10.1)」, 「미·일 상호협력 및 안전보장조약(1960.1.19)」, 「한·일 기본조약(1965.6.22)」 등이 체결됨에 따라 남한-미국-일본 사이에 남방삼각관계가 형성된 것으로 인식하였다. 이에 대응하여, 북한은 「중·소 우호동맹 및 호상원조 조약

69) 박태호, 「조선민주주의인민공화국 대외관계사(2)」, (평양: 사회과학출판사, 1987), pp. 185~191.

70) 「정치사건」 (평양: 사회과학출판사, 1973), pp. 869~874.

71) 「김일성저작선집 4」, p. 539.

(1950.2.14)』을 토대로 「조·소 우호협조 및 호상원조 조약(1961.7.6)」과 「조·중 우호협조 및 호상원조 조약(1961.7.11)」을 체결함으로써 북방삼각관계를 강화하였다.

이같은 북한의 동맹정책으로 형성된 동맹관계는 크게 2가지로 유형화할 수 있다. 북한과 중국관계는 국력의 차이에도 불구하고 횡적 의존형대가 유지되었는 바, 협력적 동맹관계(Partnership-Alliance)라 할 수 있다.<sup>72)</sup> 그 특징은 재분배 동맹으로서,<sup>73)</sup> 쌍무·일반·영구·실효적인 것으로 규정할 수 있다.<sup>74)</sup>

이에 비해 북한과 소련관계는 약소국과 강대국간의 전형적인 동맹

72) 시몬즈(Robert R. Simmons)는 동맹의 범주를 동맹에 참가하고 있는 국가가 공통의 적으로부터 무력 침공을 받았을 때 다른 가맹국이 핵심적 가치인 물질적, 영토적, 인적 대가(Cost)를 피침국과 똑같은 수준으로 치를 용의가 있는 협력적 동맹(Partnership-Alliance)과 동맹내의 강대국이 핵심적 가치의 상당한 부분을 지출한다고 하더라도 실제에 있어서는 피침국과 똑같은 수준으로 대가를 지불하거나 위협을 감당하려고 하지 않는 보호적 동맹(Protectorate-Alliance)으로 구분한다. Robert R. Simmons, *The Strained Alliance: Peking, Pyongyang, Moscow and the Politics of the Korean Civil War* (New York: The Free Press, 1975), pp. 261~262.

73) 로젠(Steve Rosen)은 동맹의 유형을 어떤 종류의 재분배(Redistribution of Somekind)에 전념하는 재분배동맹과 현존하는 가치의 분배(Existing Distribution of Value)를 추구하는 현상유지 동맹으로 구분한다. Steve Rosen, "A Model of War and Alliance," Julian R. Friedman et al. (eds.), *Alliance in International Politics* (Boston: Allyn and Bacon Inc., 1970), p. 232.

74) 모겐소는 동맹을 일방적인 것(One-sided)과 쌍방적인 것(Mutual), 일반적인 것(General)과 제한적인 것(Limited), 영구적인 것(Permanent)과 일시적인 것(Temporary), 실효적인 것(Operative)과 비실효적인 것(Inoperative) 등으로 분류하였다. H. Morgenthau, Fifth edition, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A. Knopf Inc., 1973), p. 183.

형태로서 더구나 양극체제하의 사회주의 진영에 있어서 중심국과 주변국간에 형성된 종적의존상태가 유지되었는 바, 보호적 동맹관계(Protectorate-Alliance)라 할 수 있다. 그 특징은 북·중관계처럼 재분배동맹으로 쌍무·일반·영구·실효적인 것으로 규정할 수 있으나, 그 강도에 있어서는 북·중관계보다 약한 것으로 분석된다.

한편 협력적 동맹관계가 일단 형성되었다 하더라도 급박한 위기상황이 지나면 약소국은 협력적 동맹관계가 그대로 지속되기를 바라지만 강대국은 자원을 제한적으로 사용하는 보호적 동맹관계를 택하게 된다. 또한 동맹은 어떤 일정한 기간이 지나서 좀더 오래 지속되면 대개 적으로부터 특정한 위협을 받는 상황에서 벗어나게 되므로 동맹관계는 끝나고 제휴(Alignment)와 같은 관계로 바뀌게 된다.<sup>75)</sup>

#### 다) 경제적 자립을 위한 보조외교

북한은 대외경제정책을 국가독점의 원칙, 자급자족경제의 원칙, 호혜평등의 원칙에 입각하여 자립경제의 완성을 위한 보조수단으로 간주하였다. 그리고 북한은 자국에 있는 것은 해외에 주고, 없는 것은 받는 식으로 서로 이롭게 하는 ‘유무상통’의 원칙하에 경제적 의존이 아닌 자발적인 국제경제협력은 가능한 것으로 주장하였다.<sup>76)</sup> 북한은 ‘대외무역을 발전시키는데 있어서 세계 사회주의시장에 선차적 의의를 부여하고 있으며’ 신생독립국 및 북한과 좋은 관계를 맺기 원하는 자본주의나라들과도 정상적 관계 및 경제문화교류를 발전시킬 것임을 강조하였다.

따라서 북한은 1970년 이후부터 선진기술과 자본의 도입 등 부분

75) Robert R. Simmons, *Op. Cit.*, p. 254.

76) 김정일, “주체사상에 대하여(1982.3.31),” 『친애하는 지도자 김정일 동지 문헌집』 (평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 50.

적인 변화를 선택하였다. 북한은 1970년대 초반의 대서방 차관도입 정책, 1984년의 합영사업정책, 1991년의 경제특구정책, 1993년의 무역제일주의정책 등 4단계에 걸쳐 체제유지와 경제발전을 동시에 보장해 줄 수 있는 제한적 대외개방정책을 조심스럽게 추진하였다.

### 3) 전략·전술적 특징: 균형과 돌파

앞에서 논의한 전략 유형을 북한외교에 적용해 볼 때, 북한은 냉전 시대에는 중국, 소련과 동맹을 맺어 대항함으로써 대미 균형전략을 추구한 것으로 볼 수 있다. 그리고 1990년대 초반 동구권의 몰락과 한·소/한·중수교 그리고 걸프전을 통한 미국주도의 국제질서 재편과정에서 체제위기감을 느끼게 된 북한은 핵무기 개발과 NPT 탈퇴선언으로 위협에 정면 대처하려는 돌파전략을 선택하였다. 그리고 북한의 정면돌파전략은 미국의 핵비확산정책과 맞물려 북한과 미국은 협상태이블에 마주 앉게 되었고, 1994년 제네바 기본합의문 체결이후 북한은 편승전략을 채택하였던 것으로 평가된다. 그리고 1998년 금창리 핵의혹 압력과 1997년 말 미국의 이라크 폭격과 1998년 초 코소보 공격을 목도한 북한은 8월 30일 대포동 1호 미사일 발사를 통해 돌파전략을 선택한 후, 편승과 균형전략을 함께 구사하는 이중정책을 전개하여 지금에 이르는 것으로 분석된다.

### 다. 수단: 협상

북한 사전은 협상을 ‘국가들 사이의 분쟁문제를 평화적인 방법으로 해결하기 위하여 적용하는 외교적 방법 또는 회담,’ ‘대치상태에 있는 쌍방이 사회정치적 문제를 가지고 마주 앉아 논의’ 등으로 정의하고

있다.<sup>77)</sup> 따라서 북한도 자유진영의 일반협상관과 유사한 관점에서 개념정의 하였다.

그러나 1970년대 발간된 북한 사전은 남북협상을 ‘우리 인민의 최대의 민족적 과업인 조국통일을 실현하기 위하여 북조선대표와 남조선대표가 한자리에 모여 앉아서 토론하는 것’으로 정의하였다.<sup>78)</sup> 북한은 협상을 상위목표인 통일을 위한 수단으로 규정한 것이다. 또한 김일성은 ‘남조선당국과는 이러저러한 협상을 하면서 조국통일문제를 해결할 수 없습니다. 그것은 폭력혁명을 통해서만 해결될 수 있습니다’<sup>79)</sup>고 주장함으로써 협상을 다른 목적을 위한 전술적 수단으로 인식하는 모습을 보여주었다. 따라서 북한은 협상을 또 다른 투쟁수단으로 인식하는 공산진영의 특수협상관과 의사협상적 자세를 가졌던 것으로 평가된다.

김일성시대 북한은 대미 협상과 관련하여, 북한은 일반협상관과 진의협상 자세<sup>80)</sup>와 문제해결전략<sup>81)</sup>을 갖고 있음을 강조하였다. 그러

77) 과학백과사전출판사, 『현대조선말사전』 제12판 (평양: 종합인쇄공장, 1981), p. 755, p. 2342.

78) 『정치용어사전』, p. 117.

79) 『로동신문』, 1975.10.1.

80) ‘미국이 진심으로 평화를 원하고 조선의 평화적 통일을 바란다면 마땅히 조선민주주의인민공화국 정부와 접촉하여 조선문제를 평화적으로 해결하기 위한 방도를 모색하여야 합니다. 우리는 이미 미국과의 협상을 제의하였으며 그 실현을 위하여 노력하고 있습니다. 문제는 미국이 우리와 진심으로 협상을 하려고 하는가, 안하려고 하는가, …달려있습니다,’ “주체사상의 기치를 높이 들고 사회주의건설을 더욱 다그치자 조선민주주의인민공화국창건 30돐기념 중앙경축대회에서 한 보고(1978.9.9),” 『김일성저작집 33』 (평양: 조선로동당출판사, 1984).

81) ‘미국사람들은 우리의 입장을 똑똑히 알고 우리와 좋게 지내기 위하여 노력하여야 합니다.…이제는 자중하여 우리와 서로 좋게 지내면서 협상의 방법으로 문제를 점잖게 해결하는 방향으로 나아가야

나 실제에 있어서는 북한이 분단직후부터 주한미군 철수를 주장하고, 1970년대부터는 북·미 평화협정 체결과 한미 방위조약 폐기를 주장한 점을 고려할 때, 특수협상관과 의사협상 자세 그리고 경쟁전략적 자세를 사실상 지속한 것으로 평가된다. 그 결과 이 시기(1950~80년대) 북한의 대외 협상은 의사·균형·일반협상 성격을 띠고, 협상단계에서는 경쟁전략 또는 무행동전략을 취하였고, 비합리적 전술·강경한 공격적 전술 또는 벼랑끝 전술을 구사하는 모습을 보여주었다.

이상의 논의를 정리해 볼 때, 냉전기 북한은 체제유지·발전과 공산화통일 및 전세계 공산화를 위해 ‘자주·친선·평화’의 이념하에 프롤레타리아국제주의 및 자력갱생 그리고 3대혁명역량강화 노선에 기초하여 주체사상에 근거한 자주·자위·자립 지향적 외교정책을 추구해 온 것으로 평가할 수 있다. 요컨대 냉전기 대외정책은 국가발전 지향·이데올로기 중심의 자주외교 또는 시계추외교로 규정할 수 있다.

## 2. 지역적 특징: 자주 (진영) 외교

### 가. 대미정책: 균형 및 정면돌파 전략과 벼랑끝 협상 전술

김일성시대 북한의 대미정책은 균형(Balancing)전략에 입각한 것으로 평가할 수 있다. 북한은 미국으로부터의 안보위협에 대처하고 나아가 공산화통일의 기반을 조성하기 위해 1960년대 초 구소련 및 중국과

---

합니다. 조미사이에 복잡한 문제가 있지만 서로 마주앉아 회담을 하면 문제가 순조롭게 풀려나갈수 있을 것입니다. 미국사람들이 우리에게 대하여 호의적인 입장을 가지고 회담하면 의견일치를 볼 수 있을 것입니다.’ “조국통일의 유일한 출로는 전민족의 대단결이다. 미국 윌리엄 캐리대학 고려연구소 소장과의 한 담화(1993.4.10), 『김일성저작집 44권』 (평양: 조선로동당출판사, 1996).

동맹을 맺어 힘의 균형을 이뤘던 것이다. 그러나 북한은 1990년대 초반 동구권의 몰락, 걸프전 발발, 구소련의 해체, 한·중수교 등으로 인해 대중·소 동맹관계가 와해되는 열악한 전략적 환경에 처하게 되었다. 게다가 미국과 국제원자력기구(IAEA)의 핵사찰 압력에 직면하여 체제위협을 심각하게 느끼게 되자, 북한은 1993년 3월 12일 핵확산금지조약(NPT)탈퇴를 선언하였다. 북한은 대중·소 의존적 균형전략에서 자력갱생적 정면돌파(Breakthrough)전략으로 전략적 변화를 선택한 것이다.

이후 1993년 여름 북한은 미국과 2차례에 걸친 고위급 회담을 개최하여 타결 가능성을 비추었다. 그러나 동 회담 또한 특별사찰 문제로 결렬되고 말았다. 그 결과 1994년 봄 미국이 유엔을 통한 경제제재와 북한폭격을 고려하기 시작하였고, 이에 북한은 유엔에 의한 제재를 전쟁으로 간주하고 무력대응을 시사하는 초긴장 상태로 돌입하게 되었다. 이 과정에서 북한은 끝까지 버티다 막판에 전격적 타협을 통해 이득을 확보하는 벵골(Brinkmanship) 전술을 구사하였다. 그 결과 북한은 북·미 제네바 기본합의문을 통해 경수로건설 및 중유지원 보장이라는 실리와 대미관계 개선의 실마리를 확보하였다.

이 기간 북한이 대미관계에 있어서 가장 중시한 의제는 주한미군 문제이다. 북한은 주한미군을 '조국통일'의 근본적 장애물이자, 북한체제에 위협을 주는 제1차적 안보 대상으로 인식하였다. 따라서 북한은 지난 50여년 동안 주한미군 철수문제를 끊임없이 제기하였다. 그러나 그 내용과 방법에 대한 주장에 있어서는 다소 변화가 있었다. 한국전쟁이전 시기에는 한반도에 미군과 소련군이 주둔하고 있었기 때문에 동시철거 대상으로, 한국전쟁 이후에는 6개월이내 철거 대상으로, 1970년대에는 평화협정체결 이후 철거 대상으로, 1980년대 후반에는 평화통일의 선결조건으로서 단계적 철수 대상으로, 1990년대 초

반에는 남북군축에 상응하는 비율로의 점진적 철수 대상으로 규정하였다.<sup>82)</sup>

북한은 주한미군 철수를 위해 정전협정을 북·미 평화협정으로 전환할 것도 주장해 왔다. 북한은 1974년 3월 최고인민회의 제5기 3차 회의에서 북·미 평화협정 체결을 제의하였다. 그리고 1980년대 중반 북한은 남북한 불가침선언과 북·미 평화협정 체결을 제의하였다. 따라서 북한은 1992년 ‘남북기본합의서’가 채택되자, 남북불가침선언이 이루어진 것으로 간주하고, 북·미 평화협정만 체결되면 된다는 자세를 취하였다. 이후 1994년 4월 북한은 판문점 군사정전위원회 북측 관계자들을 일방적으로 철수시키면서 새로운 평화체제 수립을 위한 북·미 평화협정이 조속히 체결되어야 함을 주장하였다.

#### 나. 대일정책: 접근과 적대 병행전략

1990년대 초반 북한은 소련 및 동구권의 붕괴에 따른 경제난을 극복하기 위해 일본으로부터 자본 및 기술 도입을 추진하는 한편, 한국의 ‘북방외교’에 따른 소련 및 중국과의 관계에서의 외교적 손실을 만회하기 위해 ‘서방외교’의 일환으로 대일 접근을 시도하였다.<sup>83)</sup>

이러한 입장에서 북한은 일본과 1990년 9월 28일 조선노동당과 일본 자민당·사회당간의 『3당공동선언』을 통해 국교정상화 추진에 합의한 후, 1992년 11월 제8차 수교회담이 결렬될 때까지 대일 접근을 시

82) 허문영, 『북한의 대미국정책 변화연구』 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 47~48.

83) 당시 일본은 경제대국에 부합하는 정치대국으로 발전하기 위해 북한과의 관계정상화를 통한 동북아에서의 정치적 영향력 확대를 모색해 왔고, ‘환일본해 경제권’ 형성과정에서 헤게모니를 장악하기 위해 북한과의 경제협력을 통한 접근을 시도해 왔다.

도하였다. 회담은 주요 현안에서 다음과 같은 의견 차이를 보이며 결렬되었다.

첫째, 기본문제인 구한말 조약(을사보호조약 및 정미7조약 등)과 병합조약의 유·무효 문제로서, 북한은 한반도에서의 정통성 확보 및 보상 대상 확대를 위하여 구조약의 무효성을 주장하였고, 일본은 『한·일 기본 조약』의 연장선상에서 이 문제를 해결하기를 원하였다.

둘째, 보상원칙 등 경제문제에 있어 북한은 교전국으로서의 보상, 식민지 지배에 대한 보상, 전후 45년의 피해와 손실에 대한 보상을 주장한 반면, 일본은 교전국으로서의 보상과 전후 보상을 거부하는 한편 식민지 지배에 대한 보상을 재산·청구권 문제로 취급하려는 입장을 견지하였다. 보상문제는 북·일 양측의 입장 차이로 쉽게 타결되기 어렵다.

셋째, 기타문제로서 북한은 재일 한국인의 법적 지위문제를, 일본은 일본인 처의 본국왕대문제 및 이은혜 문제를 제기하였다.

이후 북한은 당시 제기된 북한 핵개발 의혹 해결 및 북·일관계 개선 속도문제가 궁극적으로 미국의 영향력하에 있다는 판단에 따라 일본에 대해 고자세를 취하면서 대미외교에 중점을 두기 시작하였다.

#### 다. 대중정책: 협력적 동맹관계(Partnership Alliance) 유지

김일성시대 북한의 대중정책은 중·소 갈등을 이용, 군사 및 경제원조를 얻어 경제발전과 안보를 확보하는 한편 중국의 대한국 접근을 저지시키는 것이었다. 또한 북한은 공산화통일 기반조성을 위해 중국의 정치·경제·군사적 지원을 확보하는데에 장기 정책목표를 두었다.

이같은 대중정책에 따라 냉전기 북·중관계는 정치적 측면에서 지정학적 차원에서 ‘순망치한’ 또는 양국지도자의 인간관계차원에서 ‘친분적’ 관계로, 경제적 측면에서는 ‘사회주의 우호가격에 기초한 구상무역

의 협력' 관계로, 군사적 측면에서는 1961년 7월에 체결된 「조·중우호, 협력 및 호상원조조약」에 따른 '군사동맹' 관계로 평가된다. 그리고 총체적으로 볼 때는 양국간의 국력차이에도 불구하고 횡적 의존형태가 유지되었는 바, 양국관계가 때로 소원해지고 불편해진 적도 있으나, 사회주의적 경제교류 및 협력을 토대로 한 혈맹적·협력적 동맹관계(Partnership Alliance)로 특징화할 수 있다.

그러나 1990년대 들어와 북·중관계는 탈냉전 상황에서 중국의 대북 구상무역 포기과 경화결제 요구(1991)와 한·중수교(1992.8.24) 그리고 김일성 주석 사망(1994.7.8)에 따른 양국지도자 친분관계 단절 등으로 인해 표면상 동맹관계를 유지하면서도 내면적으로는 상태에 처하게 되었다. 1991년 10월 김일성 주석의 방중과 1992년 4월 양상쿤(楊尙昆) 중국 국가주석의 방북 이후 2000년 5월 김정일 국방위원장의 비공식 방중이 있기까지 8년여 동안 전통적으로 이뤄져왔던 최고위수뇌 교환방문이 이뤄지지 않았던 사례는 이 기간 양국관계의 실상을 가늠해 볼 수 있게 하였다.

다만 북한은 한·소수교(1990.9.30) 당시 러시아를 비난했던 것과 달리, 한·중수교 이후 중국에 대해서 공식적인 비난을 자제하였다. 이는 중국이 북한에게 남아 있는 유일한 이념적 동맹국으로서 전략물자 획득의 원천이 되기 때문이다.<sup>84)</sup>

## 라. 대소정책: 친분적 동맹관계(Protectorate Alliance) 유지

북한의 대소련정책 또한 중·소 갈등을 이용, 실리를 추구하는 점에

84) 중국 또한 동북아 신질서 구축이 미국에 의해 일방적으로 주도되는 것을 견제하는 한편, 변경국인 북한의 급변사태로 인한 자국 안보와 경제발전의 위협을 우려하여 북한이 유지될 수 있도록 우호관계를 지속하기 위해 노력하는 모습을 보여주었다.

있어 대중국정책과 유사하였다. 그러나 북한은 소련이 선진군사장비와 기술을 제공해 줄 수 있는 유일한 국가라는 사실을 인식하고, 선진과학기술과 고성능 무기와 최대한의 경제원조를 받으려 하였다.

이같은 대소련정책에 따라 냉전기 북·소관계는 정치적 측면에서 ‘사회주의 형제국’ 또는 ‘친선협조’ 관계로, 경제적 측면에서는 ‘사회주의 우호가격에 의한 구상무역의 협력’ 관계로, 군사적 측면에서는 1961년 7월에 체결된 「조소우호, 협력 및 호상원조조약」에 기초한 ‘군사동맹’ 관계로 규정될 수 있다. 그리고 총체적으로 볼 때는, 사회주의적 경제교류 및 협력을 토대로 한 점에 있어 북·중관계와 공통점이 있으나, 약소국과 강대국간의 전형적인 종적 의존상태가 유지된 점에 있어서 차이점이 있는 바, 친분적·보호적 동맹관계(Protectorate Alliance)로 특징화할 수 있다.

그러나 한·소수교(1990.9) 직후 “달러로 사회주의 연대를 팔아먹었다”는 북한의 소련에 대한 비난으로 인해 북·소관계는 긴장관계로 접어들었다. 자유민주주의를 추구하는 러시아의 출범(1991.12)과 한·러 정상 상호방문 등은 정치·경제·군사 등 전반적인 측면에서 북·러 양국관계를 더욱 악화시켰다. 특히 러시아의 「조·소 우호협조 및 호상원조 조약」 폐기 의사 통보(1995.9)와 연장요청 거부(1996.9.10) 등은 소원해진 양국관계를 단적으로 드러내주고 있다.

### Ⅲ. 과도기 북한외교: 체제수호<sup>85)</sup>(고슴도치) 외교<sup>86)</sup>

냉전시대 동북아에서는 2개의 삼각관계가 대립하고 있었다. 미국·일본·남한의 자유민주주의 진영과 소련·중국·북한의 공산주의 진영이 대결하였다. 그런데 1990년 한·소수교와 1991년 소련의 붕괴, 1992년 한·중수교와 1994년 김일성 주석의 사망으로 북방삼각관계는 동요하기 시작하였고, 그 와중에 북한은 경제난과 체제위기를 겪게 되었다.

이에 북한은 1996년 1월 ‘고난의 행군’ 시기를 선포하고,<sup>87)</sup> 군사증시정책<sup>88)</sup>을 통해 내부 체제결속에 주력하였다. 북한은 그 동안 공산화통일을 위한 진영외교 논리에 기초하여 대외관계를 형성하여 왔으나, 1990년대 들어와 3대혁명역량이 전반적으로 약화됨에 따라 체제유지를 위해 실리를 중심으로 대외관계를 재정립하게 되었다. 과거 김일성 정권이 사회주의 진영을 중심으로 하는 진영외교와 중·소간의 견인경쟁을 유발하는 시계추외교를 전개한 것과 달리, 김정일 정권은 전세계를 상대로 하는 전방위외교와 주변 4국의 대한반도 영향력 확대 경쟁을 촉발시키는 유인외교를 적극 추진하게 되었다. 따라서 북한은 대미 협상과 대중동맹 지속을 통해 체제를 보장받는 한편, 대러 경제협력 회복과 대일 배상금 확보를 통해 경제난의 해결을 모색하였다.

요컨대 1990년대에 체제위기 상황에 있던 북한은 먼저 체제수호를

85) 북한은 1990년대를 ‘사회주의 수호전’ 시대로 간주한다. “신년공동사설,” 『로동신문』, 2001.1.1.; “사설,” 2001.1.9.

86) 김성철 외, 『북한 이해의 길잡이』 (서울: 박영사, 1999.); 김학성 외, 『한반도 평화전략』 (서울: 통일연구원, 2000.); 허문영, 『정상회담이후 한반도 정세와 정책 방향』 (서울: 통일연구원, 2001).

87) 『로동신문』, 1996.1.1.

88) 『로동신문』, 1997.4.7.

위해 김정일 정권의 정통성과 유효성 그리고 통제성을 강화하기 위한 대내·외정책을 선택하였던 것으로 평가된다. 그 결과 북한은 내부 결속을 토대로 안정화 기반을 구축함으로써, 2000년대에 들어와 북방 삼각관계를 복원하는 동시에 EU 국가들과 수교하고 대표단을 초청하여 유럽관계도 개선하는 등 대서방관계 개선도 적극 추진하여 전방위 외교로 국력을 키워가고 있는 것이라 할 수 있다.

1994년 7월 김일성 사망이후 1998년 9월 김정일 국방위원장 체제의 공식적 출범과 2000년 6월 남북정상회담이 이뤄지기까지 북한이 선택한 외교정책을 목표·전략·수단 순서로 살펴보면 다음과 같다.

## 1. 기능적 특징: 실리추구적 안보·원조 외교

### 가. 목표: 선 체제수호, 후 공산화통일

#### 1) 국가 목적: 김정일 정권 유지 기반 조성

김일성 사망 이후 북한은 김정일 정권 안정적 출범과 장기 지속화 여건 마련을 위해 노력하였다. 따라서 북한은 이중 목적을 지속하되, 한반도 공산화통일보다 체제유지에 보다 주력하는 모습을 보여주었다.

#### 2) 외교 목표: 비중상의 변화

탈냉전 시대의 도래와 김일성 사망 등 대내외적 환경변화로 인해 3대혁명명량의 전반적 약화는 북한의 외교목표에 변화를 가져왔다. 북한은 1992년 헌법을 개정하면서 ‘마르크스·레닌주의’와 ‘전국적 범위에서 외세를 물리치고’라는 조항을 삭제하고 ‘자주·평화·친선’의

대외정책 기본이념을 신설함으로써 마르크스·레닌주의에 입각한 혁명과 해방의 투쟁노선을 완화시킨 모습을 보여주었다.

그럼에도 불구하고 북한은 노동당 영도조항을 신설하고, 노동당 규약 전문에 대남적화 언명을 지속함으로써, 대외정책 목표를 근본적으로 변화시킨 것으로 보기 어렵다. 따라서 김정일시대 북한은 혁명과 해방을 다소 완곡하게 수정하여 강조하되, 정권안보를 더욱 적극 모색하였던 것으로 평가된다.

따라서 북한의 외교정책 목표의 근본적 변화가 아니라, 외교정책 목표 내에 있어서 비중상의 변화만 있는 것이라 할 수 있다. 북한은 ‘혁명과 해방’을 거듭 주장하였다. 북한은 1995년 및 1996년의 신년 공동사설을 통해 “자주성을 옹호하는 세계인민들과의 친선 단결을 강화하고 온 세계의 자주화를 실현하기 위해 투쟁할 것”임을 거듭 천명하였다.<sup>89)</sup>

### 3) 외교 이념: ‘자주·평화·친선’의 지속과 변화

외교 이념<sup>90)</sup>에 있어 북한은 ‘자주·평화·친선’을 지속적으로 강조하였으나, 그 내용에 있어서는 현실적응적 변화가 있었다. 북한은 정권 및 체제의 안정화를 위해 북한주민에 대한 김일성의 영향력을 최대한으로 활용하기 위한 「유훈통치」의 일환에서 기존 이념을 지속하되, 그 내용을 달리 제시함으로써 변화하는 국제정세에 적응하기 위해 애쓴

89) 김영남 추도사(김일성추도대회, 1994.7.20.); 홍성남 보고(국가수립 46주년 기념대회, 1994.9.9.); 김기남 추모사(김일성 사망 1백일 추모회, 1994.10.16).

90) “김일성 동지가 생전에 밝히신 자주, 평화, 친선은 우리 당과 공화국정부가 일관하게 견지하고 있는 대외정책적 이념이며 대외활동 원칙이다....,” 『로동신문』, 1995.1.1.

것으로 분석된다.

가) 자주: 새로운 국제질서 수립과 유엔 개혁

첫째, 북한은 새로운 국제질서의 수립이 정치, 경제, 군사 부문에서 함께 이루어져야 함을 주장하였다. 국제정치분야에서 자주적·민주적 질서를 수립하기 위해서는 국가와 민족들의 대소, 강약, 빈부의 차이에 관계없이 자주권과 영토안정, 내정불간섭, 평등의 원칙이 적용되어야 함을 강조하였다.<sup>91)</sup> 국제경제부문에서 평등·호혜적인 질서를 수립하기 위해서는 불합리한 국제금융 및 통화체계, 불평등한 무역관계, 편파적인 국제분업체계가 개편되어야 하며, 발전도상국가들의 대외채무문제가 합리적으로 해결되어야 함을 주장하였다.<sup>92)</sup> 그리고 군사안보분야에서는 민족·국가·지역간 분쟁이 대화와 협상을 통해 해결되어야 하며, 타국에 대한 군사적 위협과 간섭 중지, 외국군대의 주둔과 기지설치 불허용, 지역적 군사구조의 개편이 이루어져야 함을 제시하였다.

둘째, 북한은 새로운 국제질서 수립의 개념과 원칙을 설정하기 위해 유엔의 민주화 또는 개혁과 더불어 유엔의 적극적인 역할 수행이 중요함을 또한 강조하였다.<sup>93)</sup>

나) 평화: '새로운 평화보장체계' 수립과 '평화옹호운동'

첫째, 북한은 1994년에 들어와 본격적으로 대미 평화협정 체결을 다시 주장한 이후 계속 제기하였다. 북한은 1994년 4월 28일 외교부 대변인 성명을 통하여 정전협정을 평화협정으로 대체할 것과 현 군사정전기구를 대신하는 「새로운 평화보장체계」 수립할 것을 제의하

91) 『로동신문』, 1995.6.16., 1995.11.2., 1995.12.6.

92) 『로동신문』, 1995.10.12., 1995.10.15.1

93) 『로동신문』, 1995.10.14., 1995.11.5., 1996.1.11.

였고,94) 정전협정의 사문화·무실화전략을 추진하였다.95) 북·미 기본 합의문이 채택된 이후에도 북한이 대미평화협정 체결을 이같이 집요하게 주장한 이유는 2가지로 분석된다. 북한은 대미 평화협정 체결 논의를 통하여 단기적으로는 경제적 실리와 정치적 정당성을 확보함으로써 체제를 유지해 나가고, 장기적으로는 주한미군 철수를 통하여 적화통일을 이루려는 의도를 갖고 있는 것으로 보인다.

둘째, 북한은 1996년 신년 공동사설을 통하여 ‘평화옹호운동’을 새로이 제창하였다.96) 평화애호인민들과의 단결을 통한 제국주의 침략 책동 저지와 핵무기 철폐 실현 그리고 아시아와 세계 평화 추구를 주장함으로써 북한은 김정일 정권 생존과 우리식 사회주의의 유지를 모색한 것으로 평가된다.

#### 다) 친선: 국제주의적 원칙과 혁명적 의리 강조

김정일은 「혁명선배를 존대하는 것은 혁명가들의 숭고한 도덕의리이다」라는 담화를 통하여 “우리는 사회주의나라들과의 당, 국가 관계에서나 친선적인 모든 나라, 모든 인민들과의 관계에서 일관하게 국제주의적 원칙97)과 혁명적 의리98)를 지켰다”라고 주장하였다. 북한

94) 통일원, 『북한동향』 (서울: 통일원, 1994.4), pp. 116~117.

95) 북한은 군사정전위 무력화 차원에서 북한측대표를 일방적으로 철수(1994.4.28.)시켰고, 중국군 대표도 완전 철수(1994.12.15.)시켰다. 그리고 중립국감독위 무력화차원에서는 먼저 체코 대표단을 철수(1993.4.)시켰고, 폴란드 대표단도 철수(1995.2.28.)시켰다. 이로써 휴전협정에 의하여 설치된 양대 기구인 군사정전위와 중립국감독위는 사실상 마비되고 말았다.

96) “평화옹호운동을 발전시키는 것은 절박한 현실적 요구,” 『로동신문』, 1996.1.12.

97) 북한은 국제주의적 원칙을 ‘혁명하는 나라 인민들, 자주성을 옹호하는 인민들이 사회계급적 해방과 민족적 독립과 자주권을 이룩하고 수호하기 위한 혁명투쟁과 건설사업에서 서로 지지성원하고 친선

은 이같은 김정일의 언명에 기초하여 대중·러 및 대 제3세계 외교를 추진하였다.

#### 4) 대외관: ‘반제·자주’와 ‘혁명·해방’의 지속

첫째, 대외관에 있어 북한은 기존의 ‘반제·자주’ 대외관을 지속하였다. 북한은 ‘제국주의자들에 의하여 지난해 여러 지역에서 소요와 불안정, 국제분쟁이 일어났으며,’ ‘제국주의의 침략적 본성은 변하지 않은’<sup>99)</sup> 것으로 인식함으로써, 탈냉전기 국제정세와 관련하여 이데올로기적 정세인식을 지속하는 모습을 보여주었다. 북한은 특히 자주적 입장과 원칙에서 외교정책을 추진하지 않으면 자주권이 침해됨과 더불어 ‘지배주의자’들의 예속물로 전락될 수 있음을 강조하였다.

탈냉전적 국제질서 가운데 북한만이 사회주의 이데올로기의 보루로 남아 자본주의 진영과의 대결을 강력하게 주장하는 것은 쉽지 않은 일이다. 그러나 북한은 오랫동안 양대진영론을 체제유지 논리로 활용해왔기 때문에 쉽게 포기하기도 어렵다. 따라서 북한은 김일성 사망 이후인 김정일시대에도 진영론과 반제·자주의 국제질서관을 공식적으로 포기하지 않았다.

---

단결하며 런대하고 협조하는 원칙’으로 규정하고 있다. “국제주의적 원칙과 혁명적 의리를 지키는 것은 우리의 일관한 립장,” 『로동신문』, 1996.1.18.

98) 북한은 김일성의 생존시 추구하던 친분적 관계외교(중국: 김일성-모택동·등소평, 동독: 김일성-호네커, 루마니아: 김일성-차우세스쿠, 캄보디아: 김일성-시아누크, 쿠바: 김일성-카스트로 등)가 김일성의 사망과 동구 사회주의진영의 몰락으로 붕괴되는 상황에 처하게 되자, 이를 복원하기 위한 차원에서 혁명적 의리를 강조하며 사회주의진영외교와 인민외교를 추구하고 있는 것으로 분석된다.

99) 『로동신문』, 1996.1.1.

## 나. 전략: 유인·신 시계추·거점 외교와 이중전략

### 1) 외교원칙

과도기 북한은 외교정책 기본노선에 있어서도 체제유지를 위해 현실적응적 태도를 보여주었다. 북한은 프롤레타리아 국제주의를 상대적으로 약화시키되, 자주노선을 더욱 강조하였다. 그리고 북한은 한반도 적화통일을 위한 3대혁명역량강화노선을 은밀히 추진하는 동시에, 북한에서의 사회주의역량강화를 위해 '3대진지(정치-사상, 경제, 군사)강화론'을 새로 제시함으로써 단기적으로는 자력갱생노선을 더욱 강조하되, 중기적으로는 주체형 대외개방노선을 제시하기 위한 기반을 구축하였다.

### 2) 부문별 정책

1990년대에 들어와 북한은 소련의 해체, 한국의 북방외교 그리고 국제사회의 핵사찰압력 등으로 인해 경제난 심화와 외교적 고립 그리고 안보위기의 3중고를 겪었다. 이같은 상황에서 김일성 사망 이후 북한이 추진해 온 외교정책의 특징은 다음과 같이 크게 3가지로 구분할 수 있다.

#### 가) 정치: 유인외교 추진

첫째, 대미관계에 있어 북한은 「북·미 기본합의문」 채택(1994.10.21)에 대해 '김일성 유훈'을 관철한 커다란 성과<sup>100)</sup>로 평

가하고,<sup>101)</sup> 대미관계 개선을 적극적으로 추진하였다.<sup>102)</sup> 김일성은 체제유지 및 경제난 타개를 위해 김일성의 유훈을 따라 전통적인 ‘반미주의’를 ‘통미(通美)주의’로 전환,<sup>103)</sup> 대미관계 개선을 외교정책의 기본목표로 설정하고 있는 것으로 분석된다. 이 시기 북·미 합의의 분야별 이행실태를 볼 때에도, 북·미 합의는 비록 속도는 느리나 일단 실천과정을 거쳤으며, 북한의 대미접근정책 또한 지속된 것으로 평가할 수 있다. 한편, 북한은 새로운 평화보장체계 수립<sup>104)</sup>을 위해 판문점 북측 경비구역내에서 무력시위를 감행(1996.4.5~7)하는 등 강경책도 병행하였다.

둘째, 북한은 한·중수교(1992.8)이후 중국과의 관계에 있어 다소 소원한 양상을 보였으나, 김일성 사망 이후 방문 및 초청외교<sup>105)</sup>를

100) 북한으로서는 기본합의문 채택을 통해 중유공급과 경수로지원이라는 경제적 실리, 연락사무소 개설합의라는 외교적 성과, 대북한 핵무기 불사용 및 불위협 의 공식적 약속이라는 안보위기 극복의 성과를 거둘 수 있게 되었기 때문이다.

101) 북한은 북·미 기본합의문을 ‘한반도 핵문제 해결과 북·미 관계발전을 위한 하나의 이정표이며, 두나라 국가수반들이 보증한 무게있는 문건’으로 간주하였다.

102) 김일성은 1994년 신년사를 통하여 “자주권을 옹호하는 자본주의 나라들과도 선린 우호관계를 발전시켜 나갈 것”임을 밝힘으로써 대미관계 개선의사를 천명하였다. 『로동신문』, 1994.1.1.

103) 북한은 북·미 제네바합의(1994.10.21.)를 통해 대미관계를 개선하였으며, 뉴욕회담(1996.5.4~9.)에서 미군유해공동조사단 구성 및 조사작업을 통한 연내 공동발굴에 합의함으로써 대미 관계개선 의지를 분명히 하였다. 이러한 대미접근정책 연장선상에서 식량난 및 경제난 타개를 위해 대외경제위원회 부위원장 김정우와 아·태 평화위원회 부위원장 이종혁 등을 미국에 파견하여 미국의 대북 경제제재 추가완화 조치와 식량원조를 확보케 하였다. 이에 미국은 1996년 2월과 6월에 각각 2백만 달러, 6백만 달러분의 대북식량지원을 결정하였다.

104) 북한은 평화협정체결의 중간단계로서 정전협정의 ‘잠정협정’에로의 전환을 제의하였다. 『조선중앙방송』, 1996.2.22.

강화함으로써 친선·동맹관계를 밀접하게 유지코자 노력하였다. 1995년 북한 노동당은 중국 공산당과 연간 4차례의 대표단을 교환하기로 합의하였고, 중국 또한 1996년 전인대 정부업무보고 중 한반도문제 관련 언급에서 북한을 먼저 호칭함으로써 북한에 대한 우호적 태도를 시사하였다. 이에 북한은 부총리 김영남 및 홍성남의 방중을 통해 대중관계 강화를 적극 추진하고, 그 결과 중국으로부터 연간 식량 50만톤(+20만톤 수재로 추가), 석탄 150만톤, 석유 130만톤<sup>106)</sup>의 경제지원을 약속 받음으로써 양국관계는 복원·강화되었다.

셋째, 북한은 제8차 북·일수교협상(1992.11)이 결렬된 이후 대미 협상에 주력하는 한편, 일본의 핵무장·유엔 안보리 상임이사국 진출·군사대국화 문제 등을 중심으로 대일 비난의 강도를 높였으나, 김일성 사망 이후 수교교섭 예비회담을 재개(1994.8)하였다. 북한은 경제난 타개를 위해 보상금 획득과 경제협력을 확보할 수 있는 대일수교협상에 적극적으로 임하였다. 일본 또한 북·미관계가 진전되고, 북한의 대일접근이 가시화되자, 수교교섭재개에 적극적 태도를 가졌던 것으로 보인다. 따라서 북한은 일본 연립3당의 방북대표단과 「조·일회담 재개를 위한 합의서」를 체결(1995.3.30)하였으며, 1995년말부터 외교관들을 중심으로 북경에서 비밀접촉을 가진 것으로 알려지며, 외교부 일본과장을 대표로 하는 「군축평화연구소」 대표단을 파견

105) 방중 외교의 사례: 외교부 부부장 송호경(1994.8.), 부주석 이종욱(1994.10.), 부주석 김병식(1995.1.), 부총리 김복신(1995.1.), 당비서 황장엽(1995.2.), 당 부부장 이희규(1996.3.), 인민무력부 부부장 김정각 상장(1995.10.), 부총리 홍성남(1996.5.), 부총리 김윤복(1996.7.) 등.; 초청 외교의 사례: 국방부 부국장(1995.3.), 군사과학원 정치위원 장강(張工) 중장(1995.9.), 국무원 비서장 나간(羅幹)(1996.7.), 인민해방군 가무단(1996.8.) 등.

106) 석탄과 석유의 1/2은 무상원조, 나머지는 국제가격의 1/3인 우호가격으로 제공할 것에 양국은 합의하였다.

(1996.6.24)하여 수교교섭재개문제를 논의케 하는 등 적극적인 입장을 보여 주었다. 그러나 북한은 과거청산이 수교의 전제조건임을 주장하고,<sup>107)</sup> 일본의 핵무장화와 군사력 증강, 유엔안보리 상임이사국 진출, 독도영유권 주장 등에 대해 비난공세 또한 지속하였다.

넷째, 북한은 구소련 붕괴 이후 러시아 북한벌목공의 한국 인도, 한국전쟁관련 문서 공개, 북한 핵문제 등으로 소원한 관계에 있었으나, 김일성 사망 이전부터 대러 방문 및 초청외교를 재개하여 경제협력을 중심으로 관계회복을 추진하였다.<sup>108)</sup> 그러나 1996년 9월 10일 러시아 정부는 「조·소 우호협조 및 호상원조 조약」의 효력상실을 공식 발표하였고, 1997년 8월 북한측에 새로운 조약 초안을 제시하였다.

요컨대, 북한은 김일성 사후 주변 4국과의 관계에 있어서 대미관계 개선, 대중관계 강화, 대러관계 조정, 대일 접근·적대 병행을 통해 주변 4국의 대한반도 영향력 확대경쟁을 유발하는 ‘유인외교’정책을 추진한 것으로 분석된다. 북한은 ‘유인외교’정책을 통해 김정일 정권의 안정적 출범과 장기 지속화를 위한 기반 조성을 모색한 것이다.

#### 나) 군사: 동맹외교 지속과 대미 군사접촉 시작

첫째, 북한은 전통적 혈맹인 중국과의 동맹관계를 지속하기 위해 노력하였다. 1995년 10월 25일 북한은 ‘조·중 친선을 대를 이어 강화·발전시켜나가는 것은 우리 당과 공화국정부의 일관한 립장이며 확고한 의지’라고 강조하였다.<sup>109)</sup> 1996년에 들어와서는 「조·중 우호협

107) 외교부 비망록(1995.8.13.), 「로동신문」, 1995.8.14.; 외교부대변인 담화(1996.7.).

108) 방문외교: 대외경제위 부위원장 김정우(1993.8.), 외교부 부부장 이인규(1994.5.), 대외경제위 부위원장 한수길(1994.11.), 당 부부장 박경선(1995.1.) 등.; 초청외교: 외무차관 파노프(1994.9.), 자유민주당 당수 지리노프스키(1994.10.), 부총리 이그나텐코(1996.4.) 등.

109) “조·중 친선은 영원불멸이다,” 「로동신문」, 1995.10.25.

조 및 호상원조 조약, 체결 35주년(7.11)을 맞이하여 사상 최초로 중국군함을 남포항에 맞이하는 등 동맹관계 강화에 적극 나섰다.

둘째, 북한은 미국과의 단독적인 군사접촉 외교를 시작하였다. 북한은 제1차 미군유해송환협상(하와이, 1996.1)에 인민군 관문점대표부 박임수 대좌 등 군부 인사들을 파견함으로써 미 국방부 부차관보급 인사와의 접촉을 시작하였다. 또한 북한은 휴전협정 43주년 기념사를 통해 ‘현재 조선반도의 정세는 정전체계의 파괴로 언제 전쟁이 발발할지 모르는 상황에 처해’<sup>110)</sup>있으므로 북·미간 합법적인 군사접촉 창구를 설치하고 장성급 군사회담 개최를 거듭 주장하였다.<sup>111)</sup>

다) 경제: 제한적 대외개방정책 적극 추진<sup>112)</sup>

북한은 1993년 12월 당 제6기 21차 전원회의에서 결정한 혁명적 경제전략(농업, 경공업, 무역제일주의)을 달성하는데 총력을 기울여 왔으며, 특히 무역제일주의와 관련해서는 제한적 대외경제 개방외교 추진차원에서 외교역량을 집중한 것으로 평가된다.

110) 북한은 북·미 평화협정 체결만이 한반도의 항구적 평화보장 방안이라고 주장하면서, 일방적으로 군사정전위 북측요원을 철수(1994.4.28.)시키고 「조선인민군 관문점대표부」를 설치(1994.5.24.)하였다. 또한 북한은 정전협정 파기선언 계획을 발표(1995.6.22.)하는가 하면, 평화협정의 중간조치로서 북·미 「잠정협정」 체결을 주장(1996.2.22.)하였다. 그리고 드디어는 정전체제의 무력화를 위해 DMZ 무효화를 선언(4.4.)하는 한편, 관문점에서 무력시위(4.5~7.)를 전개하는 상황까지도 북한은 연출하였다.

111) 「로동신문」, 1996.7.27.

112) 북한은 경제난을 해결하기 위해 도입정책을 적극 추진하고 있다. 예컨대 식량난 해결을 위해 식량원조 도입정책을, 에너지난 해결을 위해 중유 및 경수로 도입정책을, 생필품난 해결을 위해 외자 도입정책을 전개하고 있는 것으로 분석된다. 허문영, 「북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안」, (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 21~53.

첫째, 북한은 김일성 사망에 따른 정치적 불안과 핵문제에 따른 국제적 압력에도 불구하고, 새로운 해외시장 개척과 서방국가들과의 경제협력을 위해 적극적으로 나섰다.

둘째, 북한은 나진·선봉 자유경제무역지대 개발의 활성화를 위해 이를 ‘김일성 유훈’으로 제시하고, 제반 법령 제정 및 투자환경 개선 그리고 해외자본 유치에 대대적인 노력을 기울였다. 북한은 1992년 10월부터 외국투자를 유치하기 위한 관계법들을 40여건 제정·발표하였으며, 1993년 3월 「나진·선봉지대 국토건설총계획」을 완성하고 중국에 인접한 원정리 일대 125 평방 킬로미터를 추가로 이 지대에 편입하여 총 746평방 킬로미터로 확대하였다.<sup>113)</sup> 북한의 대외경제협력추진위원회는 동 지역에 대한 외자와 해외교포자본 및 남한기업의 투자 유치를 위해 1995년 5월 심천, 8월 북경, 9월 북경에서 각각 대규모 투자설명회를 가졌고, 또한 공식 및 비공식 투자유치단을 미국과 유럽에 파견하였으며, 1996년 9월 13~15일에는 UNIDO, UNDP와 함께 현지에서 17개국 407명이 참가한 대규모 「국제투자포럼」을 개최하여 2.82억 달러의 투자계약을 유치하였다.<sup>114)</sup>

113) 북한은 나진선봉지대를 3단계로 나누어 제1단계(1993~5)에는 국제화물중계기지로 육성하기 위한 사회간접자본을 정비하고, 제2단계(1996~2000)에는 중계기지의 역할강화와 본격적인 외자유치를 통한 수출주도형 제조업을 유치하고, 제3단계(2001~2010)에는 중계무역, 수출가공, 금융 등의 기능을 종합적으로 수행하는 국제교류의 거점으로 육성할 계획이었다. 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, 「황금의 삼각주: 라진-선봉 투자대상안내」, (1993.); 그러나 3단계 개발계획은 당면한 건설(1993~2000)과 전망적 건설(2001~2010)의 2단계로 변경되었다. 「라진-선봉 자유경제무역지대 투자환경」 (조선: 평양, 1995), p. 30.

114) 북한은 유엔공업개발기구에 제출한 나진 선봉 투자유치계획서에서 공업부문 투자유치 목표를 58개분야 4.37억 달러로 제시함으로써 나진 선봉 국토개발총계획에서 제시한 36.6억 달러에 비해 12%수준으로 축소하였다. 「조선일보」, 1996.3.13.

셋째, 북한은 수출증대를 위해 대외 신용도와 수출품 품질 제고 그리고 수출생산기지 건설에 주력하였다.

넷째, 북한은 김일성 사후 태국, 인도네시아 등 동남아국가들에 대한 정부차원의 초청, 방문외교를 추진함으로써 이들과의 관계긴밀화를 도모하였다. 특히 1995년 신년사에서 ‘집단적 자력갱생의 원칙에서 남남협조’를 발전시킬 것을 천명함으로써 이들 동남아국가들을 중심으로 경협을 강화하려는 외교정책 방향을 제시하였다.

다섯째, 북한은 정권수립 이후 최초로 서방국가들 및 국제기구에 식량원조를 요청하였다. 북한은 1995년 5월 이성록 국제무역촉진위원장을 일본에 파견, 일본이 보유중인 쌀 잉여분 일정량(60~80만 톤)을 일정기간 대여해 줄 것을 요청하였다. 그리고 이 과정에서 한국쌀도 “아무런 전제와 정치적인 조건없이 원조하거나 대여한다는 제의가 있으면 검토하고 싶다”고 언급하였으며, 그 결과 한국으로부터 쌀 15만톤을 무상으로 지원받은 바 있다.

### 3) 외교전략: 편승·균형 이중전략

북한의 대미 정면돌파전략은 미국의 핵비확산정책과 맞물려 1994년 10월 「북·미 기본합의문」을 통해 미국과 타협을 추구하는 편승(Bandwagoning)전략으로 전환되어 현재까지 이르고 있다. 열악한 전략적 환경하에서 핵무기 개발로 안보위기를 정면돌파 하려던 북한은 탈냉전시대를 맞이해 안보위협 당사국과의 직접적 관계개선 및 정책적 조율을 통해 정치·군사적 체제보장과 경제적 지원을 확보하려는 전략으로의 전환을 선택한 것이다. 그러나 미국의 대북정책 본질에 대해 아직 전적으로 신뢰하지 못하는 북한으로서는 미국의 대북경제 제재 해제 및 경수로 사업 지원과 1999년 금창리 핵개발 의혹 제기

에 다시 한번 반발하고 나섰다. 그 후 북한은 중국과의 관계 강화 및 러시아와의 관계 복원을 통해 냉전시대의 균형(Balancing)전략을 병행하여 안전판을 확보하는 한편, 편승전략을 지속하여 미국으로부터 실리를 확보하려는 이중적인 모습을 보여주고 있다.

한편 핵·미사일 등 대량살상무기에 대한 북한의 태도는 다음과 같다. 약소국의 미사일 개발 노력은 국가안보에 대한 외부로부터의 위협에 대처하기 위해 미사일을 보유한다는 「안보 모델」, 국내 소수집단이 자신들의 정치적 기반을 강화하기 위해 미사일을 개발한다는 「국내정치 모델」, 미사일 보유가 국가의 위신, 근대성을 상징한다는 「상징 모델」, 미사일 기술력이 수출 등을 통해 국가 경제에 도움을 준다는 「경제 모델」 등에 의해 설명된다. 북한의 경우 「안보 모델」, 「경제 모델」과 더불어 대미 협상력 제고를 위한 「협상 모델」 및 대내 체제결속을 위한 「통합 모델」 차원에서 복합적으로 이해될 수 있다. 따라서 북한은 미사일 문제를 야금야금(Salami Slicing) 전술차원에서 풀어나갈 가능성이 높다. 예컨대 미사일 발사 중단은 「협상 모델」 차원에서, 미사일 수출 중단은 「경제 모델」 차원에서, 미사일 개발 중단은 「안보 모델」 차원에서 대응할 것이며, 그 강도는 점점 강화할 것이다.

한편 쟁점인 주한미군과 평화협정 문제에 대해서는 형식상 지속, 내용상 변화의 모습을 보여주고 있다. 북한은 여전히 한반도 분단의 근원을 미국의 ‘두개의 조선정책’과 주한미군 주둔에 있다고 보고 있으며, 주한미군의 철수는 미국의 이익에도 부합된다고 주장하고 있다. 북한은 주한미군 철수는 7년에 걸쳐 단계적으로 진행되어야 한다고 최근 주장한 바 있다.

이상을 정리해 볼 때, 김일성 사망 이후 북한은 ‘반제·자주’의 대외

관과 ‘혁명과 해방’의 외교정책 목표 그리고 ‘자주·평화·친선’의 외교정책 이념을 지속한 것으로 평가된다. 그러나 동시에 북한은 ‘새로운 국제질서의 수립과 유엔개혁,’ ‘새로운 평화보장체계 수립과 평화애호운동,’ ‘국제주의적 원칙과 혁명적 의리’ 강조 등을 통해 그 내용에 있어 체제유지를 위한 새로운 정책방향을 제시하기 시작하였고, 구체적 정책에 있어서는 주변 4국의 대한반도 영향력 확대경쟁을 유발하는 유인외교와 대중 군사동맹 및 대미 군사접촉 외교 그리고 제한적 대외 개방정책과 대서방 원조외교를 적극 추진하는 모습을 보여준 것으로 분석되었다.

#### **다. 협상: 대미관계를 중심으로**

북한은 대화와 거래를 통해 미국의 대북경제제재 완화와 대미관계 개선을 꾸준히 추구하고 있다. 따라서 대미 협상 전술과 관련하여서는 협상 초기에 유화적 전술을 보여주되, 협상 중반이후에는 벼랑끝 전술과 야금야금 전술을 병행함으로써 최대한의 이익을 확보하기 위해 노력하는 모습을 보여주었다. 북한은 협상을 그만두겠다는 위협을 동원하면서 아주 조금씩 양보를 더 얻어내려는 것이다.

##### **1) 성격: 진의·균형·중요 협상**

1990년대로부터 2001년 현재에 이르기까지 북·미관계의 근간이 되고 있는 것은 1994년 10월 제3단계 북·미 고위급회담을 통해 산출된 북·미 기본합의문이다. 북·미 기본합의문은 대북 경수로 및 대체 에너지 지원과 북·미관계 개선을 대가로 북한의 핵동결 및 궁극적인 핵주권 포기를 핵심 내용으로 하는 것이다. 이후 북한은 기본합의문

이행의 일환으로 미국과 1995년 12월 경수로 공급협상 타결, 연락사무소 개설 협상 진행, 미국의 대북한 경제제재 완화조치, 그리고 인도적 차원의 물자·자금 제공 허용 등을 도출함으로써 점진적으로 대미관계 개선을 이루어 나가는 한편, 미국의 요구에 따라 1996년 1월 미군유해송환협상과 1996년 4월 미사일협상에 호응하였다. 이러한 북·미간의 직접 대화통로와 함께 한반도 평화문제를 논의하기 위해 1997년 12월 제1차 본회담이 개최된 남북한, 미국, 중국의 4자회담은 북·미간 또 다른 대화통로로 기능하였다.

한편 김정일은 1997년 8월 4일 발표한 “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자”는 저작을 통해 “우리는 미국을 백년속적으로 보려하지 않으며 조·미관계가 정상화되기를 바라고 있다”고 언급함으로써 대미관계 개선 의지를 표명하기도 하였다.

따라서 북한의 대미협상은 북한의 경제난 해소와 체제유지를 위해 대미관계 개선이 절실하다는 점에서 진의협상적 성격을 띄고 있고, 북한도 미국의 일방적 주장에 대해서는 거부권을 행사하고 있다는 점에서 균형협상적 성격을 갖고 있으며, 북한체제의 향후 생존과 직결되어 있다는 점에서 중요협상적 성격을 지닌 것으로 평가된다.

## 2) 전략: 문제해결·무행동·경쟁전략

첫째, 북한은 대미 협상에서 북·미 기본합의서가 체결된 이후 몇 년간은 문제해결 전략적 태도를 보여주었다. 그러나 때로는 동시에 협상카드가 부족하기 때문에 정면돌파의 외교전략과 공격적 전술을 병행하기도 하였다. 첫번째 사례로서, 1998년 8월 북한의 금강리 지하핵시설 의혹이 제기된 상황에서 북한은 1998년 8월 21일~9월 5일 미국과의 고위급회담을 통해 양국간 현안인 핵동결합의 이행, 4자회

담 및 미사일협상 재개, 지하핵의혹 건설문제, 테러지원국 해제 문제를 논의한 결과, 핵합의 이행, 미사일협상 및 4자회담 재개를 일괄타결 하였다. 그러나 북한은 이 회담이 진행되는 동안 8월 31일 다단계 로켓을 발사함으로써 한반도뿐만 아니라 동북아시아의 군사적 긴장을 야기함으로써 정면돌파 외교전략과 공격적 전술을 구사하였다. 두번째 사례로서, 북한은 1999년 5월 페리 미국 대북정책조정관이 미 대통령의 특사자격으로 북한을 방문한데 이어 1999년 9월 7~12일 베를린 북·미 고위급협의를 통해 미사일 시험발사를 유예하는 대신 미국의 대북한 경제제재 해제를 도출함으로써 대미 접근을 가속화할 수 있는 계기를 마련하였다.<sup>115)</sup> 세번째 사례로서, 1999년 9월 25일 백남순 외무상은 유엔 총회 연설에서 미국이 대북 “적대시정책을 버리고 관계개선에로 나온다면 우리도 그에 신의있게 호응할 것”이라고 언급함으로써 대미 관계개선 의지를 적극적으로 표명하였다. 네번째 사례로서, 북한은 미국과의 차관급회담을 지속하여 2000년 1월 22~28일 베를린회담을 통해 2월말 최종준비회담, 의제·일정 제반문제 확정, 1개월 후 고위북한관리의 워싱턴 방문을 주요 내용으로 하는 고위급회담 개최에 합의하는 한편, 1월 28일 조건없는 미군유해 송환의사를 밝힌 바 있다.

115) 미 행정부는 1999년 9월 17일 대북한 경제제재 완화조치를 발표함으로써 북한 상품의 미국내 수입과 미국 상품의 북한 수출이 대부분 허용되고, 민간 및 상업용 자금의 송금과 여객 및 화물운송이 가능해졌다. 통일연구원, 『통일환경과 남북한관계: 1999~2000』, (서울: 통일연구원, 1999), p. 68. 한편 북한은 1999년 9월 24일 외무성대변인의 기자회견을 통해 미사일발사 중단을 공표하였다. 이 회견에서 북한은 미국의 대북한 경제제재 완화 조치를 긍정적으로 평가하는 한편, “미국의 요청에 따라 조선은 양측간 현안을 해결하기 위해 고위급회담을 지속할 것이며 바람직한 회담분위기를 조성하기 위해 회담이 진행되는 동안 미사일을 발사하지 않을 것이다”라고 밝혔다. 『연합뉴스』, 제1180호(1999.9.30.).

그러나 곧이어 북한은 한국전쟁시 미국의 만행에 대한 공식 사죄와 피해보상 요구, 전민족적 반미투쟁 촉구, 미국의 미사일방위체계 시험 비난, 경수로 건설 지연에 대한 보상, 주한유엔군사령부 해체 등을 촉구하는 등 대미 비난공세 및 새로운 대미 요구사항을 제기하는 등 강경 전술 구사의 모습을 보였다.

둘째, 북한은 미국의 대북 협상자세가 불만스러운 경우 무행동전략을 구사하였다. 그리고 만족스럽게 전환할 경우, 문제해결전략을 다시 구사하였다. 예컨대 북한은 미국과 2000년 3월 8~15일 고위급회담 준비회담을 뉴욕에서 개최하였으나, 고위급회담의 구체적인 의제 및 일정을 합의하지는 못하였고, 5월 24~30일 로마회담을 통해서 비로소 새로운 핵협상 및 미사일협상 재개에 합의하였다. 결국 북한은 2000년 1월 베를린회담을 통해 합의한 고위급회담의 연기에서 나타나듯이 대미 접근의 속도를 일단 늦춘 것으로 평가된다. 그러나 2000년 6월 남북정상회담 이후 북한은 대미 접근을 다시 가속화하기 시작하였으며, 2000년 10월 12일 북한의 조명록 국방위원회 부위원장이 미국을 방문하여 ① 양국관계의 적대관계 종식, ② 평화보장체계 수립, ③ 경제·무역전문가 상호교환, ④ 북한의 미사일 시험발사 유예, ⑤ 테러반대, ⑥ 미 대통령의 방북 등을 주요 내용으로 하는 공동성명을 발표하였다. 또한 10월 23일 올브라이트 미 국무장관이 북한을 방문함으로써 북·미관계는 급속히 개선되는 양상을 보였다.

셋째, 북한은 대미협상이 불균형 협상적 성격을 띠는 것으로 판단할 때는, 경쟁전략을 취하는 모습을 보여주었다. 예컨대 부시 후보의 대통령 당선 확정 이후 클린턴 미 대통령의 방북 계획은 취소되었으며, 2001년 1월 20일 출범한 부시 행정부는 클린턴 행정부의 대북 정책을 유화적인 것으로 평가하면서 북한에 대해 회의적인 시각을 가지고 엄격한 상호주의의 필요성을 강조하였다. 이러한 미국의 태도변

화에 대해 북한은 강력히 반발하기 시작하였다. 그리고 북·미관계는 급속히 냉각되었다. 북한의 반발에도 불구하고 미 국무부는 2001년 3월 9일 클린턴 행정부에 비해 강경한 대북정책 6원칙, 즉 ① 한·미·일정책 공조, ② 김대중 대통령의 한반도 긴장완화정책 지지, ③ 북한 정권에 대한 정확한 현실 인식, ④ 대북정책 전면 재검토, ⑤ 대북 검증과 점검, ⑥ 북한의 무기확산 활동 주목 등을 발표하면서 대북정책 재검토 작업에 착수하였다. 이 결과 6월 6일 부시 대통령은 대북정책 검토의 완료와 함께 ① 핵관련 제네바 합의 이행 개선, ② 북한 미사일 검증가능한 규제 및 금수, ③ 재래식 군비태세 등을 의제로 그간 중단된 북한과의 대화를 재개하고, 북한이 긍정적으로 응해 적절한 조치를 취한다면 북한 주민에 대한 지원 확대, 제재완화, 기타 정치적 조치를 취할 것임을 발표하였다. 미국 부시 행정부의 강경한 대북 입장에 반발해 오던 북한은 6월 13일 부시 행정부 출범 이후 처음으로 미국과의 접촉에 호응하기도 하였으나 결과는 도출되지 않았으며, 북한은 6월 18일 외무성 대변인 담화를 통해 미국의 대화재개에 대한 입장을 공식 표명하였다. 이 담화를 통해 북한은 미국이 제시한 협상 의제는 대북 적대시정책의 산물로, 특히 재래식 군비(상용무력)에 관한 문제는 주한미군철수 전에는 논의의 대상이 아니라고 강력히 반발하면서 북·미 기본합의문과 공동성명 이행의 실천적 문제가 의제가 되어야 하며, 경수로 제공 지연에 따른 전력손실 보상을 선차적인 의제로 설정할 것을 주장하였다.

넷째, 북한은 대미 비난의 강도를 높이고, 내부적으로 대대적인 반미의식을 고취하는 한편, 대미 대화의 원칙적 입장을 거듭 표명하는 양태를 보임으로써 경쟁전략과 강경 전술을 구사하였다. 예컨대 북한은 미국의 미사일방어체제(MD) 구축 등 군사전략, 미 고위관리의 북한 관련 발언, 을지포커스렌즈(UFL) 한·미 합동군사연습, 주한미군

문제 등을 둘러싸고 미국을 격렬히 비난하였다. 또한 북한은 내부적으로 반미 분위기를 고취하는데 주력하였다. 북한은 6월 24일 한국전쟁 51주년에 즈음하여 20만 명이 참가한 ‘6.25 미제반대투쟁의 날 평양시 군중대회’와 반미시위행진을 10년만에 개최하는가 하면, 7월 27일 휴전협정 체결 48주년을 맞아 반미의식을 고취하기 위한 다양한 행사를 마련하기도 하였다. 나아가 북한은 미국과의 대화와 관련하여 미국의 전제조건을 단 대화에는 절대 응할 수 없으며, 부시행정부가 대북강경정책을 중지하고, 최소한 클린턴 행정부 말기에 취했던 수준에 도달할 때 가능하다는 입장을 일관되게 견지하고 있다.<sup>116)</sup>

다섯째, 부시 행정부 출범 이후 미국의 대북 강경 입장과 북한의 반발에 따라 북·미관계는 소강상태에 있다. 북한의 대미 입장을 분석하면 우선 북한은 현재 미국에 대해 협상의제의 재설정을 주장함으로써 보다 유리한 입장에서 대미 협상에 임하려는 ‘시간벌기’를 구사하고 있다고 볼 수 있다. 즉 북한은 미국이 제시한 핵문제에 대응하여 경수로건설 지연에 대한 보상을 제기하고, 미사일문제와 관련하여 반 MD 및 러시아 입장을 지지하고, 재래식군비 문제에 대해서는 주한미군철수를 주장함으로써 의제 재설정을 도모하고 있는 것이다. 분명한 것은 북한이 미국에 대해 대북정책의 전환을 지속적으로 요구하면서 대화에 임하는 것이 미국에도 이익이 된다는 점을 강조하고 있는 것은 북한의 대미 대화의지는 불변이라는 점을 나타내는 것으로 분석된다. 이러한 북한의 대미 입장은 미국 테러사건에 대한 즉각적인 반응에서도 알 수 있다. 북한은 여전히 미국과의 관계개선에 최대의 역점을 두고 있는 것은 분명하다. 다만 북한은 대중·러관계긴급화를 통해 대미관계 개선과의 균형을 모색하는 동시에 대미관계 악화에 대비한

116) 이러한 북한의 입장은 2001년 8월 8일 외무성 대변인의 중앙통신사 기자가 제기한 질문에 대한 대답에서 대표적으로 나타난다.

견제장치의 확보를 도모하고 있는 것으로 분석된다.

과도기 북한의 협상행태와 관련한 논의를 종합, 냉전기 협상행태와 비교해 볼 때, 지속과 변화의 양 측면이 모두 존재하는 것으로 나타났다. 지속적 측면은 기본적으로 북한이 특수협상관을 계속 갖고 있는데 기인한다. 북한은 협상을 투쟁의 한 수단이며, 투쟁에 있어서 수단과 방법을 가리지 않고 궁극적으로 승리를 추구해야 하는 것으로 간주하고 있기 때문이다. 그 결과 북한은 회담의 주도권을 확보하고 상대방으로부터 최대한의 양보를 유도하기 위해 협상초기 경쟁전략을 구사하고, 강경한 공격적 전술을 지속하였다.

반면에 북한은 1980년대 후반이후 3대혁명역량의 전반적 약화상황에서 겪었던 체제위기의식과 흡수통일에 대한 공포를 해소하기 위해 종전의 공세적 한반도 적화혁명전략을 수세적인 체제생존전략을 변화시키는 과정에서 새로운 협상행태를 취하게 되었다. 그 결과 북한은 체제수호를 위해 진의협상 자세를 취하게 되었고, 협상후기 문제해결 전략과 타협 전술을 구사하는 혼합전략 모습을 보여주었다.

이상의 논의를 정리해 보면, 북한은 냉전기 사회주의체제 건설과 공산화 통일을 위해 진영·자주(시계추)·혁명·해방외교 및 균형·정면돌파 전략과 무력·전복 및 벼랑끝 협상 전술을 구사하였고, 1990년대 들어와 김일성 사망을 전후하여서는 체제정비를 위해 대4국 유인외교전략과 무력시위 및 ‘개혁없는 개방’ 전술을 전개하였으며, 김정일 국방위원장 체제가 공식 출범한 이후현재까지는 체제유지에 보다 주력하는 한편 전방위·신시계추·거점 외교 및 편승·균형 이중전략과 대화 및 경협·문화·파격 전술을 구사하고 있는 것으로 분석되었다.

## 2. 지역별 특징: 유인외교와 전방위 외교로

1998년 9월 김정일 체제의 공식 출범 이후 북한의 외교전략은 대미 일변도에서 벗어나 전방위적·입체적으로 전개되는 변화의 양상을 보이고, 특히 중국과 러시아와의 관계 긴밀화와 유럽국가들에 대한 접근을 가속화하는 특징을 보이기 시작하였다.

### 가. 대미정책과 관계

북한은 1994년 10월 「북·미 기본합의서」를 극적으로 이끌어냄으로써 핵개발 동결을 조건으로 북한에 대한 미국의 정치적 보장과 경제적 지원을 확보하고, 미국과의 관계개선을 위한 발판을 마련하였다. 이후 북한은 한국전쟁 참전 미군유해의 발굴 및 송환 요구에 대해 협조하고, 한·미 대통령의 한반도문제의 평화적 해결을 위한 4자회담 공동 제의(1996.4)에 대해 호응함으로써 미국과의 접촉을 확대해 나갔다. 이 밖에 북한은 경수로사업 추진, 미사일협상과 경제제재완화협상 그리고 고위급회담을 통해서도 미국과 접촉해 나갔다. 그 결과 양국이 내세우는 요구조건과 전제조건들이 조금씩 충족되었다.

이 과정에서 1998년 중반 북한의 금창리 지하핵 의혹시설 문제와 1998년 9월 장거리 미사일 시험발사로 인해 북·미간에는 미사일 문제가 현안으로 대두되면서 긴장이 고조되기도 하였다. 금창리 문제는 북한의 현장방문 허용으로 해결되었고, 미사일문제는 협상을 통해 계속해 해결해가고 있다. 한편 2000년 6월 남북정상회담 이후 북한은 고위급 접촉을 통해 대미관계 개선의 돌파구 마련에 주력하였는 바, 사상 첫 북·미 외무장관 회담을 개최(7.28)하였다. 김정일 국방위원장은 조명록 군 총정치국장을 특사로 방미(10.8~12)토록 하여 양국 현안관련 공동성명을 발표하고, 「올브라이트」 국무장관을 방북초청(10.23~25)하여

직접 회담을 주관하였다.

그러나 2001년 1월에 출범한 미국 「부시」 행정부는 북한에 대해 강경한 입장을 표명하며 대북정책 재검토 기간 중 북한과 대화를 중단하고, 향후 대북정책은 투명성, 검증 가능성, 상호주의를 기반으로 하여 추진할 것임을 강조하였다. 부시 대통령은 6월 6일 북한과 대화재개를 선언하고 협상 의제로 ① 북한의 핵활동과 관련된 제네바 합의의 이행 개선, ② 북한의 미사일 개발에 대한 검증 가능한 규제 및 수출 금지, ③ 재래식 군비대세 축소 등을 제시하였다. 그리고 파월 미 국무장관은 7월 27일 한·미 외무장관회담에서 “미국은 북한이 원하는 시간, 원하는 장소에서 아무런 조건없이 대화를 재개할 준비가 되어 있다”고 주장하면서, 북한 과거행 조기사찰, 검증 가능한 미사일 억제, 재래식 무기 감축 등 3대 의제가 대화의 전제조건은 아니라는 점을 분명히 하였다. 동시에 그는 북·미대화 재개 여부와 관련 없이 인도적 차원에서 식량지원은 계속 고려할 것이라는 입장 표명하고, 그러나 파월 국무장관은 미국이 북한을 대화로 유도하기 위해 어떤 특별한 조치가 마련하고 있지 않다는 점도 분명히 밝혔다. 이후 미국과 북한은 대화재개를 놓고 접점을 찾지 못한 채 공방을 거듭하고 있다. 한편 북한은 부시 행정부의 대북협상 자세가 “최소한 클린턴 행정부 집권 마지막 시기에 취했던 수준에 이를 때에 가서야 북·미대화의 재개가 가능해질 것”이라고 밝히고 있다.

## 나. 대일정책과 관계<sup>117)</sup>

117) 진창수, “남북정상회담 이후의 일본의 대북정책,” 제6차 세종 국가전략포럼 발표논문(2001.5.11.); 서동만, “북한외교의 변화와 일본과의 관계,” 『외교』, 제54호 (서울: 외교협회, 2000.7.); 허문영, “북한의 대일본정책” 『미소연구』, 제7호 (서울: 단국대학교 미소연구소, 1994.); 허문영, “북한의 생존전략과 진로: 부문별 정책방향과 체제변화 전망을 중심으로,” 『정책연구』, 통권 132호 (서울: 국가안보정책연구소, 1999 여름).

김일성 주석 사망(1994.7.8)이후 북한은 일본 연립여당 대표단을 초청하여 『북·일수교회담 합의서』를 채택(1995.3)하고, 이를 통해 1995년 두 차례에 걸쳐 50만톤의 쌀을 지원받았다. 그리고 북한은 일본 연립여당 대표단 방북(1997.11, 1999.12)과 수교 예비회담(1997.8, 1999.12)과 적십자회담(1999.12, 2000.3)을 개최하고, 북송 일본인 처의 방일(1997.11., 1998.1, 2000.9)을 허용하였다. 또한 일본도 대북 쌀 지원(2000년 10만톤, 2001년 50만톤)을 지속하였다. 이같은 북한과 일본 양국 모두의 수교회담 재개를 위한 노력으로 인하여, 2000년 4월 중단 7년 여 만에 처음으로 제9차 수교회담(평양, 4.5~7)이 개최되었다. 그리고 북일 외상회담(방콕, 7.26)과 제10차(동경, 8.22~24) 및 제11차(북경, 10.30~31) 수교회담도 연이어 개최되었다.

그러나 이같은 북·일 간의 접촉에도 불구하고 북한이 ‘북한내 일본인 행불자 전무’를 발표(1998.6)하고 일본영공을 통과하는 로켓을 발사(1998.8)하는 동시에 『일본의 과거사 사죄·보상 우선』을 주장하는 반면, 일본은 『납치·미사일 문제 병행 해결』을 요구하는 동시에 『과거청산』과 관련하여서도 소극적인 태도를 보여줌으로서 양국관계는 답보상태를 면치 못하고 있다. 또한 일본의 역사교과서 왜곡기술과 고이즈미 총리의 야스쿠니신사 참배 등 우경화 움직임과 2003년부터 중국과 북한을 대상으로 하는 자위대의 남방(南方)편성 전략수립(2001.8)등 안보 역할 확대 심화로 인해 북·일관계는 더욱 어렵게 되고 있다.

### 다. 대중정책과 관계<sup>118)</sup>

북한은 1998년 9월 김정일 국방위원장체제를 공식 출범시킨 이후, 강성대국 건설을 위해 대중관계 개선에도 적극적으로 나섰다. 1999년 6월 김영남 최고인민회의 상임위원장의 방중에 이어 2000년 5월 김정일 국방위원장이 남북정상회담 직전 중국을 방문하여 장쩌민(江澤民) 주석 등 중국 지도부와 회담을 통해 양국관계와 개혁 개방문제 그리고 남북정상회담 등에 대한 상호입장을 조율하는 등 우호협력관계를 복원하였다. 이런 가운데 김정일 국방위원장은 7개월 반만에 중국을 다시 방문(2001.1)하여, 상해에서 주룽지(朱龍基) 중국총리의 안내로 도시 건설기획관과 GM 자동차, NEC 반도체공장 등을 참관하고, 증권거래소·소프트웨어 개발 및 인간게놈 연구소 등을 시찰하였다. 김정일 위원장은 “상해시는 짧은 기간에 세상사람들의 상상을 초월하게 변모되었다”, “상해는 옛 모습을 찾아볼 수 없게 천지개벽되었으며, 최첨단 연구 기지와 금융·문화·후생시설 등은 중국 역사에 남을 위대한 창조물이다”라고 긍정하였고, 장쩌민 주석과의 회담에서 “중국의 당 정책이 옳았다”고 평가함으로써 중국식 개혁·개방정책 수용의지도 시사하였다.

이에 중국은 당 조직부장 쩡칭홍을 방북(2001.3)파견하여 김정일을 면담, ‘장쩌민 주석의 2001년 공식 친선방북’에 합의하고, 북한의 봄 파

---

118) 이종석, “중국의 대북정책과 우리의 대응방향,” 제6차 세종 국가전략포럼 발표논문(2001.5.11.); 신상진, “중국의 대북한정책: 주요 현안에 대한 입장분석을 중심으로,” 민족통일연구원-중국현대국제관계연구소 워크샵 발표논문집(1998.11.); 허문영, 『탈냉전기 북한의 대중국·러시아관계』 (서울: 민족통일연구원, 1993.); 허문영, “북·중 정상회담과 우리의 과제,” 『민족21』, 10월호 (서울: 민족, 2001).

종을 위해 경유 15,000톤 무상 지원을 통보하였다. 그리고 2001년 9월 장쩌민 주석이 방북하여 김정일 위원장과 정상회담을 개최함으로써 지난 1992년 8월 한·중수교 이후 다소 소원하게 되었던 북·중관계를 완전하게 회복하였다. 한편 장 주석과 김 위원장의 정상회담은 미국 부시 행정부의 일방적 미사일방어체제(MD)에 대응하여 중·러 정상회담(2001.7), 북·러 정상회담(2001.8)의 후속 마무리회담 성격을 띠으로써 1991년 소련의 붕괴, 1992년 한·중수교, 1994년 김일성 주석 사망 등으로 표류하던 북방삼각관계를 복원하는 모습도 보여주었다.

#### 라. 대러정책과 관계<sup>119)</sup>

1990년대 중반에 들어서면서 양국관계는 조금씩 회복되기 시작하였다. 러시아에서는 1995년 12월 총선을 계기로 정국이 보수화되고 외교정책이 친서방 일변도에서 강대국 지위회복을 위한 방향으로 선회하면서, 일부 인사들 사이에 국익 차원에서 북한을 새롭게 평가해야 한다는 주장이 나왔다. 북한 또한 경제난 완화를 위해 러시아와의 관계 회복을 희망하고 있었다. 그 결과 이후 양국관계는 러시아의 대한반도 등거리 외교와 북한의 실리추구외교에 따라 재정립되어 갔다. 따라서 한·소수교(1990.9.30) 이후 지난 10년간 북·러관계는 악화기(1990년 후반기~1994년 전반기)<sup>120)</sup> → 관계재정립 모색기(1994년 후반기~1996년 후반기)<sup>121)</sup> → 정체기(1997년 전반기~1998년 후반기)<sup>122)</sup>

119) 홍현익, “러시아의 대북정책과 우리의 대응방향,” 제6차 세종 국가전략포럼 발표논문(2001.5.11.); 여인곤 외, 『김정일의 러시아 방문결과와 우리의 대응방안』 (서울: 통일연구원, 2001); 허문영, 『탈냉전기 북한의 대중국·러시아관계』 (서울: 민족통일연구원, 1993); 허문영, “최근 북한의 대중·러 정상회담 영향과 우리의 대응방향,” 『비상기획보』, 제58호 (서울: 비상기획위원회, 2001).

120) 구소련 및 러시아의 한국중시정책으로 북·러관계가 악화되었다.

→ 관계 재정립기(1999년 전반기~현재)로 구분할 수 있다.

이런 상황 가운데 1998년 9월 김정일 국방위원장 체제의 공식출범 이후 북한은 「강성대국」 건설을 위한 전방위외교를 추진하고, 옐친 대통령의 조기사임(1999.12.31)으로 푸틴 총리가 대통령 직무대행을 수행하면서 북·러관계가 호전되기 시작하였다. 북한과 러시아는 「조·러 친선선린 및 협조조약」을 체결(2000.2.9)하고, 구소련 및 러시아 최고 책임자로서는 최초인 2000년 7월 푸틴 대통령의 방북시 「조·러 공동선언」을 채택(7.19)함으로써 북·러관계가 10년만에 재정립되었다. 그리고 미국의 부시행정부 출범이후 미·러관계 마찰, 북·미관계 악화 등으로 북·러 협력의 필요성이 증대하자, 김정일 국방위원장과 푸틴 러시아 대통령은 제2차 정상회담을 모스크바에서 개최(2001.8.4, 8.8)하고, 「조·러 공동선언」을 발표하였다.

북한과 러시아는 「조·러 공동선언」을 통해 ‘국제문제와 쌍무관계문제’에 대한 합의를 발표하였으나, 자국 고유의 이해관계도 각각 추구한 것으로 보인다. 북한의 경우 ‘강성대국’ 건설과 대미 협상기반 확보를 위하여 정치적으로는 푸틴 대통령과의 정상회담을 통해 정통성을 강화하는 한편 대미 공동대응 방안을 모색함으로써 ‘정치강국’ 위상을 제고하고, 경제적으로는 경협확대<sup>123)</sup>와 기업소(특히 전력분야) 개건 등을 통해 ‘경제강국’ 건설을 도모하고, 군사적으로는 미사일계획의 평화적 목적과

121) 러시아는 김일성 사망(1994.7.8.)이후 한반도 영향력 회복을 위해 남북한 균형정책으로 선회하였다. 그러나 북한은 김일성 유훈통치와 러시아 대선(1996.6.16.)에서 주가노프 공산당 당수의 집권에 대한 기대 등으로 대러관계에 소극적 입장을 취하였다.

122) 군사동맹관계가 폐지(1996.9.10.)된 이후 북·러관계는 NATO의 동구지역으로 확대, 코소보 사태에 따른 러시아의 유럽중시정책과 북한의 미국중시정책 때문에 매우 제한적이었다.

123) 교역 확대, 구소련 시대 건설된 공장들의 재가동, 철도의 현대화, 원유의 장기적 확보 등.

주한미군철수 문제를 제기하여 미국의 대북 강경노선에 대한 대응카드를 제시하고, 러시아 군사무기 구매와 부품의 장기 확보를 통해 ‘군사강국’ 강화를 지속한 것으로 평가된다.

#### 마. 대EU정책과 관계

북한은 김일성 사망 이후 김정일 체제에 대한 국제적 지지를 확보하고 경제난 극복을 위한 자원 확보를 위해 유럽 국가들과의 친선유대 및 협력증진을 모색하였다. 특히 북한은 1998년 후반기부터 EU와의 정치 대화 등을 통해 북한의 핵·미사일 문제, 북한의 식량 및 인권문제, 남북 대화 문제와 함께 상호연락사무소 설치 문제 등을 논의하였다. 아울러 유럽연합(EU), 유럽안보협력기구의회의 대표단이 북한을 방문하였고, 북한 대표단도 유럽을 방문, 상호 교류확대 및 식량지원에 대해 논의하였으며, 제54차 유엔총회(1999.9)에서 백남순 외무상은 핀란드, 덴마크 등 유럽의 6개국 장관과 회담을 가졌다.

이와 같은 노력의 첫 번째 가시적인 성과로 북한은 2000년 1월 이탈리아와 정식 외교관계를 수립하였는 바, 북한은 이를 통해 대유럽 외교 활성화를 위한 거점을 확보하였다. 이후 북한은 개별국가들과의 물밑 접촉을 강화하는 한편, 2000년 9월 EU 회원국 중 9개 미수교 국가(벨기에, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 룩셈부르크, 네덜란드, 스페인, 영국)에 국교 수립을 제의하였다. 이에 대한 반응으로 2000년 10월 ASEM 회의에서 독일, 영국, 네덜란드, 스페인 등 EU 국가들이 북한과의 수교방침을 공식 천명하였으며, 2001년 1월 유럽 의회는 EU와 북한과의 정식 외교관계 수립을 위해 아직 북한을 인정하지 않은 EU 회원국들에게 북한과의 외교관계 수립을 촉구하였다. 이와 같은 노력의 결과로 북한은 12월 영국과 국교를 수립하였으며, 2001년에 들어와 벨

기에, 네덜란드, 스페인과 잇따라 수교하였다. 아울러 독일 각료회의는 북한과 수교하기로 결정하였으며, 룩셈부르크도 올 상반기내 북한과 수교를 목표로, 곧 수교 교섭에 착수하기로 북한과 합의하였다.

이상의 논의를 정리해 볼 때, 체제수호라는 목표를 달성하기 위해 북한은 외교전략으로서 전방위(全方位)외교와 신(新)시계추외교 그리고 거점(據點)외교를 전개하고 있는 것으로 나타난다. 북한은 안보위기 해소와 경제적 실리 추구 그리고 김정일 정권의 정통성 강화 차원에서 대주변 4국 유인외교로부터 전세계 모든 국가들을 상대로 하는 전방위외교로 전환하는 모습을 보여주고 있다. 대미·일관계 개선 가속화, 대중·러 우호관계 회복 및 강화, 이탈리아와의 수교 및 호주와의 관계복원 등을 통한 대서방 외교관계 확대, 홍콩 총영사관 개설(2.16) 및 필리핀과의 수교협약, 남아공 수교(1998.8) 그리고 동남아국가연합 지역포럼(ARF) 참여모색 및 비동맹외상회의와 개도국 정상회의에의 참여를 통한 대아세아·아프리카 유대 강화 등이 그 실례이다.

또한 북한은 미국의 이라크 및 코소보 공격을 주시한 후, 대미 중시외교에서 벗어나 대중관계를 강화함으로써 미국과 중국 사이에서 실리를 추구하는 신시계추외교를 전개하고 있다. 당시 북한은 ‘미국의 오만성과 횡포성, 침략적 체질과 생리를 잘 알 수 있다’고 주장하고, ‘미국에 대한 인식, 제국주의자들에 대한 견해를 똑바로 가져야 한다’고 강조한 바 있다. 따라서 베를린 합의에도 불구하고, 북한은 대미 균형력 확보 차원에서 중국과의 관계를 다시 강화하는 모습을 보여주고 있다.

그리고 북한은 해외공관을 대폭 감축(1997년 69개에서 1999년 51개로)하면서도, 대외활동 활성화를 위해 각 지역의 주요 국가들과의 외교관계는 확대하는 거점외교를 추진하고 있다. 유럽에서는 EU

국가이며 G-7 국가인 이탈리아와의 수교, 아프리카에서는 최대인구 산유국인 남아공과의 수교, 동남아에서는 최대무역도시인 홍콩에 영사관을 설치함으로써 거점공관 위주의 외교망을 구축하고 있다.

그러면 이같이 북한이 선택한 외교정책 변화는 근본적 변화인가, 전략적 변화인가 아니면 전술적 변화인가? 분석된 결과로 볼 때, 북한의 외교정책 목표 자체는 큰 변화가 없으나, 단지 수단적 차원에서만의 전술적 변화에 국한된 것도 아님을 발견할 수 있다. 따라서 북한은 외교정책에 있어 전략적 변화를 선택하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

#### IV. 김정일시대 북한외교 전망: 체제도약<sup>124)</sup>(비둘기) 외교로의 발전 또는 체제강화(전갈) 외교로의 몰락?

북한은 1998년 9월 김정일 국방위원장체제를 출범시킨 이후 강성 대국건설 기치하에 대외관계 개선에도 적극 나서기 시작하였다. 예컨대 2000년 7월 북한은 러시아의 최고지도자를 북·러관계 55년(구소련시대 포함) 역사상 처음으로 평양을 방문하도록 유도하여 무너지던 북·러관계를 복원하였다. 중국과의 관계강화에도 적극 나서 2000년 5월과 2001년 1월 김정일 국방위원장의 2차례 방중을 통해 양국관계를 돈독히 하였다. 또한 2000년 10월 조명록 군총정치국장을 김정일 위원장 특사자격으로 미국에 보내 클린턴 대통령과 대화케 한 후, 올브라이트 당시 미 국무장관을 방북 초대하여 대미관계 개선에도 적극 나섰다.

그리고 2001년 미국 부시행정부가 출범이후 미사일방어체제(MD) 구축과 대북한 강경정책을 구사하자, 북한은 러시아·중국과 함께 신북방삼각협력관계 형성을 통해 대응하는 한편 EU 대표단을 초청하여 유럽관계도 적극 개선해 나가는 모습을 보여주고 있다.

미국이 북한을 불량국가(Rogue State)로 규정하고 MD체제 구축을 일방적으로 진행시키자, 러시아 중국 북한은 이에 대응하기 위해

---

124) 북한은 ‘경제를 추켜세워도 단순히 종전의 수준으로가 아니라…가까운 앞날에 세상에 부럼 없는 최상의 수준으로 끌어올리려는 것이 확고부동한 결심’이라고 주장하고 있다. “사설: 모든 문제를 새로운 관점과 높이에서 보고 풀어 나가자,” 『로동신문』, 2001.1.9.

북방삼각관계를 복원하는 모습을 보여주고 있다. 2001년 7월 중국 장쩌민 국가주석은 모스크바를 방문, 푸틴 대통령과의 정상회담을 통해 양국관계가 전략적 동반자관계임을 천명하였고, 8월 김정일 위원장이 답방차원에서 모스크바를 방문, 북·러 정상회담을 통해 양국관계 발전과 국제문제 공조를 강조하였다. 그리고 9월 북·중 정상회담을 개최하여 북한 중국 러시아 사이의 양자 정상회담을 마무리함으로써 북·중·러 삼국관계가 전략적 동반자관계 또는 친선적 동맹관계임을 대외적으로 과시하였다.

그러나 신북방삼각관계는 냉전기 북방삼각관계와는 그 성격에 있어 다소 차이가 있다. 냉전기 북방삼각관계는 사회주의 이데올로기에 기초한 일방적 경제지원 중심의 군사적 동맹관계 특징을 지녔다. 그러나 최근 형성되고 있는 신북방삼각관계는 러시아의 시베리아 개발의지, 중국의 사회주의 대국 건설의지, 북한의 경제강국 도약의지와 같이 실리에 기초한 상호교류 중심의 경제적 협력관계 특징을 보다 많이 띄고 있는 것으로 볼 수 있다. 다만 미국의 MD 추진문제와 관련해서는 북한 중국 러시아가 안보적 차원의 공동대응을 협의하고 있는 것으로 보인다.

한편 북한은 2001년 신년공동사설을 통해 “제국주의의 강권과 지배주의적 책동이 더는 허용될 수 없다”고 주장하며 국제사회의 대북 인권개선, 개혁·개방 확대 등 정책변화 요구에 대한 거부 입장을 밝혔다. 그러나 동시에 “우리의 자주권을 존중하는 나라와는 대외관계를 개선해 나갈 것”이라고 강조, 미·일 등을 비롯한 서방권과의 관계개선 등 국제무대 진출을 계속 확대할 것임도 시사하였다.<sup>125)</sup>

또한 김정일 국방위원장은 중국 상해 비공식 방문시(1.15~20) 상해 발전상에 대해 “천지개벽, 상상 초월” 등으로 극찬하고, “중국의 정

125) 『로동신문』, 2001.1.1.

책이 옳았다”고 긍정적으로 평가하였다.<sup>126)</sup> 그러나 북한은 강성대국 건설 방식으로 “새로운 관점과 높이에서 풀어나갈 것”을 제창하지만, 동시에 ‘사회주의낙원 건설’과 ‘종자 중시사상’<sup>127)</sup>을 제시함으로써 여전히 ‘우리식·주체식’ 또는 ‘김정일동지식’을 강조하고 있다.<sup>128)</sup>

그러면 김정일시대 북한은 과연 앞으로 외교정책을 어떤 방향으로 추진할 것이며, 대외관계는 어떻게 진전될 것인가? 북한의 외교정책에 영향을 미치는 대내·외 정세와 이에 대한 지도부 인식 그리고 대외 정책 결정구조 등 5가지 요인을 살펴본 후 전망해 본다.

## 1. 북한의 대내·외 정세

### 가. 국제정세: 협력과 갈등 속 주변 4국의 한반도 안정지지와 급격한 현상타파 우려

#### 1) 국제 및 동북아 정세: 차가운 평화체제

---

126) 김정일은 ‘상해시가 짧은 기간에 세상 사람들의 상상을 초월하여 변모되었으며, 중국 발전에 중요한 국제도시가 된’ 것으로 평가하고, ‘중국 역사에 남을 위대한 창조물이 되었다’고 소감을 표명하였다. 또한 장쩌민 주석과의 정상회담(북경, 1.20.)에서 ‘중국 공산당이 실행한 개혁·개방정책이 옳았다는 것을 증명하는’ 것임을 인정하였다.

127) ‘종자론, 종자 중시사상에 관한 중앙연구토론회’ 개최(평양 인민문화궁전, 2001.1.25.) ‘종자 중시사상은’은 ‘모든 부분에서 근본 문제부터 풀어 사업전반에서 근본적 변혁과 비약적 전진을 이루는 사상이론’으로서, 이는 ‘경제건설에서 최단기간에 최상의 실리를 이루고 우리식, 주체식으로 나라와 민족의 강성부흥을 이루는 담보’로 강조되고 있다.

128) ‘사실: 모든 문제를 새로운 관점과 높이에서 보고 풀어 나가자,’ 『로동신문』, 2001.1.9.

국제정세는 협력과 갈등이 공존하는 차가운 평화체제(Cold Peace System)를 지속할 것이다. 아르헨티나 경제붕괴의 전세계적 여파 해소와 반테러전을 위한 국제적 공조가 진전될 것이나, 다른 한편으로는 미국의 미사일방어체제(MD)구축을 비롯한 일방주의적 외교에 대한 반발이 표출될 것이다. 따라서 국제사회에서는 화해·협력·갈등의 다중 구도 가운데 불안정 상황이 계속될 가능성이 높다.

동북아정세 또한 안보와 경제 부분에 있어 사안에 따라 협력과 갈등이 병행될 것이다. 첫째, 미·일·중·러 4국은 안보 부문에 있어 갈등과 협력의 이중적 양상을 보여주고 있다. 미국은 부시행정부가 출범한 이후 냉전기 주적이었던 러시아에 대해 보다 유화적인 태도를 취하고 핵·미사일을 포함한 군비감축을 주장하고 있다. 반면에 미국은 중국을 아시아 지역의 안정을 뒤흔들 수 있는 새로운 잠재적 가상적국으로 간주하고 있다. 그러나 미국은 두 차례 시행된 미사일 요격시험(2001.7.14, 12.3)과 함께 MD체제 구축을 일방적으로 지속함으로써 중·러의 반발을 불러일으키고 있다. 이에 중국과 러시아는 힘에 기초한 현실주의 외교와 패권주의를 지향하는 미국에 대응하기 위해 협력체제를 구축하면서 동북아 지역에서 미국의 주도권을 용납하지 않으려는 태도를 취해오고 있다. 그러나 미국 또한 「탄도탄요격미사일(ABM)협정」 탈퇴를 선언(12.13)함으로써 미국의 MD 추진은 더욱 가속화될 가능성과 이에 대한 중·러의 반발이 심화될 가능성 또한 높다. 한편 미국의 테러사태(2001.9.11)이후 중국과 러시아는 탈레반 세력과 테러조직에 대한 주요 정보를 미국에 제공하였고, 한국·일본과 함께 반테러 및 비대칭위협에 대비하는 새로운 협력체제에 동참하는 모습도 보여주고 있다. 그 결과 미국의 일방적 MD 추진과 반테러전 확산과정에서 미국은 북한에 대해서도 대량살상무기 확산 저지와 과거 핵문제에 대한 투명성을 강조할 가능성이 높다.

둘째, 미·일·중·러 4국은 공동번영을 위해 경제협력은 더욱 적극적으로 모색할 것이다. 따라서 향후 동북아에서 국가간 경제협력은 더욱 증진될 전망이다. 특히 중국과 러시아는 미국과의 지속적인 교역확대에 의존하면서 시장에 바탕을 둔 경제성장을 통해 번영의 길로 나아가기 위해 더욱 노력할 것이다. 또한 한·중·일 3국은 ASEAN 10개국과 함께 정치·경제·문화 등 제반 분야에서 협력을 더욱 확대할 전망이며, 그 결과 동아시아자유무역지대가 설립될 가능성도 있다.

## 2) 주변 4국의 대북정책: 한반도 안정 지지와 급격한 현상타파 우려

탈냉전기에 들어와 미·일·중·러 주변 4국은 한반도 문제와 관련하여 이데올로기보다 자국의 이익을 우선적으로 추구하는 양상을 보여주고 있다. 그 결과 한반도에서 주변 4국은 겉으로는 ‘안정과 평화’를 지향하는 현상유지정책을 표명하나, 속으로는 자국실리확대정책을 추진하고 있다.

남북정상회담에 대해 미·일·중·러 주변 4국은 즉각적인 환영 성명을 발표하였다. 그러나 주변 4국의 기본입장과 현재의 관심사항을 차분히 정리해 볼 필요가 있다.

첫째, 미국은 환영과 우려의 자세를 보여주었다. 미국은 유일초강국 지위유지를 목표로 중국의 초강대국화를 저지하고 북한을 영향권 안에 편입시키려는 정책을 추진하는 가운데, 북한의 대량살상무기 문제 해결에 최우선적 관심을 기울이고 있다. 따라서 미국은 한·미·일 공조체제의 지속과 더불어 남북정상회담을 통한 한국의 대규모 경제지원이 미국의 대북 협상력을 약화시키지 않을 것을 원하고 있다. 또한 주한미군문제가 남북정상회담 의제로 논의되는 것을 원치 않는다.

한편 남북정상회담 결과에 대해, 클린턴 대통령은 김대중 대통령의

햇볕정책과 클린턴 행정부의 포용정책의 승리로서 평가하였고, 올브라이트 국무장관을 방북하게 하여 대북관계를 개선케 하였다.

그러나 2001년 1월 20일 출범한 부시 행정부는 클린턴 행정부의 대북정책을 유희적인 것으로 비판하면서 북한에 대한 회의적인 시각을 토대로 엄격한 상호주의의 필요성을 강조하였다. 그 결과 북·미관계와 한반도정세는 급격히 냉각되었다.

북한의 반발에도 불구하고 미 국무부는 2001년 3월 9일 클린턴 정부에 비해 강경한 대북정책 6원칙, 즉 ① 한·미·일정책 공조, ② 김대중 대통령의 한반도 긴장완화정책 지지, ③ 북한정권에 대한 정확한 현실 인식, ④ 대북정책 전면 재검토, ⑤ 대북 검증과 점검, ⑥ 북한의 무기확산 활동 주목 등을 발표하면서 대북정책 재검토 작업에 착수하였다. 이 결과 6월 6일 부시 대통령은 대북정책 검토의 완료와 함께 ① 핵관련 제네바 합의 이행 개선, ② 북한 미사일의 검증가능한 규제 및 금수, ③ 재래식 군비대세 등을 의제로 그간 중단된 북한과의 대화를 재개하고, 북한이 긍정적으로 응해 적절한 조치를 취한다면 북한 주민에 대한 지원 확대, 제재완화, 기타 정치적 조치를 취할 것임을 발표하였다.<sup>129)</sup>

둘째, 일본은 환영과 기대의 태도를 나타냈다. 일본은 21세기 세계 일류대국화를 목표로 방위력 확보 및 정치·경제적 역할 증대 정책을 추구하고 있다. 그리고 남북정상회담이 대북 수교교섭에 긍정적 영향을 미칠 것이며, 결과적으로 북한의 미사일문제 해결과 일본의 대북 경제진출 및 환동해경제권 개발에 도움을 줄 것으로 기대하고 있다.

남북정상회담 결과와 관련해 모리 총리는 “베를린 장벽이 무너진 것과 같은 평화를 향한 커다란 변혁이라고 생각한다(2000.6.15)”면서

129) *Bush Statement on Undertaking Talks with North Korea*, 2001.6.6. <http://usembassy.state.gov/seoul/www42xb.html>

남북화해·협력분위기를 적극 지원한다는 방침을 밝힌바 있다. 그러나 행정부 실무자들은 일본의 최대관심사인 핵·미사일 문제가 언급되지 않았다는 점에서 한·미·일 3국 공조 약화 가능성에 대해 우려를 표명하고 긴밀한 협의·협조를 강조하였다.

셋째, 중국은 지지와 관심을 표출하였다. 중국은 21세기 사회주의 대국화를 목표로 한반도에서 북한에 대한 지원을 지속하는 한편, 남한과의 정치·경제·군사적 관계를 확대하고 있다. 특히 남북정상회담에 대해 중국이 가장 적극적 지지의사를 표명한 바 있다. 그 이유는 남북경협을 통한 북한의 경제회복과 사회안정이 북한에 대한 중국의 경제적 부담을 줄이고 나아가 한반도 평화와 중국의 동북3성 지역경제 발전에도 유리한 환경을 조성하고, 미국과 일본의 대북한 영향력 확대도 견제할 수 있는 것으로 중국은 보기 때문이다.

남북공동선언이 발표되자, 장쩌민(江澤民) 국가주석은 김대중 대통령과 김정일 국방위원장에게 친선을 보내 남북합의 실현에 대한 희망을 표명하였다. 중국은 남북정상회담이 한반도문제 해결 축을 북·미 중심에서 남북한 중심으로 전환시킬 것이며, 미국의 NMD, TMD 구축 명분을 약화시키는 계기가 될 것으로 보고 이를 적극 지지하였다.

2001년 9월 장쩌민 주석의 방북은 남북관계와 북한의 정책 변화에 긍정적 영향을 줄 수 있다. 7월 장 주석은 “남북 대화와 협상을 통한 관계개선과 한반도 자주 평화통일에 대한 지지”를 천명한 바 있고, 이번 회담에서도 양 정상은 이에 대해 합의한 것으로 알려지기 때문이다. 또한 중국이 꾸준히 북한에게 개혁 개방을 권유해 왔기 때문에, 북한의 정책 변화에도 제한적이지만 긍정적 영향을 줄 수 있다. 그러나 북한이 중국식 개혁 개방을 수용하기는 쉽지 않다. 김정일 위원장에 따르면, 국토의 중심이 쪼아 개방을 하면 체제전복 위협에 쉽게 노출될 수 있다는 것이다. 따라서 북한은 개성공단과 같이 내부체제

에 영향을 미치지 않고 국내경제와는 단절된 특정지역을 특구로 설정한 후 외자유치를 통해 외화 획득과 경제발전을 도모하는 발전전략을 선택할 수밖에 없다. 즉 북한은 ‘소극적 개혁, 적극적 개방’ 또는 ‘개혁없는 개방’ 또는 ‘통제된 개방’정책의 확대를 요청받고 있는 것이라 할 수 있다.

넷째, 러시아는 환영과 참여의 자세를 밝혔다. 러시아는 그 동안 한반도 문제에 적극 개입할 능력을 갖추지 못한 상황에서 동북아 안정과 현상유지를 목표로 설정하였다. 그러나 이제 새로운 지도자의 영도하에서 남북한 동시수교국이라는 장점을 살려 대한반도 영향력 재건과 남·북·러시아 3각 경협사업을 추구할 것이다.

남북공동선언이 발표되자, 러시아 외무부 대변인은 공식성명(2000.6.14)을 통해 ‘한반도가 실질적 평화로 나아간다면 동북아의 평화와 안정에 기여하게 되는 것이며, 이는 러시아의 국익에 부합하는 것’이라고 지지하였다. 러시아는 남북정상회담을 계기로 미·중·일의 영향력이 약화될 것을 기대하고, 푸틴 대통령의 방북(2000.7.19)과 김정일 위원장의 방러(2001.7.26~8.18)를 통해 자국의 영향력을 복원하려는 것으로 보인다.

또한 러시아는 ‘초일류대국’으로의 재도약과 대미 협상력 강화를 위해 정치적으로는 대북관계 강화와 중단된 남북대화 중개자 역할을 통해 대한반도 영향력 증대를 도모하고, 경제적으로는 시베리아횡단철도(TSR)와 한반도중단철도(TKR)의 연결을 통해 남·북한·러시아 3각 경협을 실익확보와 시베리아 개발을 적극 추구하고, 군사적으로는 러·북·중국 3각 연합전선의 형성을 통해 미국의 미사일방어체제(MD)를 저지하기 위해 노력한 것으로 평가된다.

### 3) 단기: 미국의 대북압박 지속 가능성

미국 부시행정부는 2002년을 ‘전쟁의 해’로 제시하였다. 이같은 미국의 강경한 대외정책은 국제정세를 대단히 불안정하게 만드는 요인이 되며, 특히 북한을 긴장시키는 요인이 될 수 있다.

미국은 테러와의 전쟁을 지속하기 위해서 북한을 겨냥할 가능성이 있다. 9·11 테러사건이후 미국이 선택한 반테러전쟁이 일부 이슬람권에서 주장하듯이 이슬람 문명에 대한 기독교 문명의 공격이 아님을 미국은 입증해야 한다. 따라서 미국은 비이슬람권 테러국가들 가운데 하나를 선택하여 압박할 가능성이 높다. 워싱턴포스트지는 미국이 북한을 차기 테러와의 전쟁 목표로 검토중임을 보도한바 있다.<sup>130)</sup>

또한 미국은 미사일방어체제(MD)구축을 정당화하기 위해 북한을 불량국가로 계속 지정하고 압박할 가능성이 있다. 작년 11월 미 헤리티지 재단은 북한을 테러지원국에서 쉽게 해제해 주어서는 안되는 것임을 경고하였다. 또한 미 국방부는 의회에 제출한 보고서를 통해 북한을 대량살상무기(WMD) 확산을 통해 미국 안보를 위협하는 세계 3번째 국가로 평가한 바 있다.<sup>131)</sup>

한편 미국 부시 행정부는 2001년 1월 출범이후 강경한 대북정책을 지속하고 그 수위를 높여가는 추세를 보여주고 있다. 부시 대통령은 3월 한-미 정상회담시 김정일 국방위원장에 대한 회의감을 표시하였고,<sup>132)</sup> 6월 6일 대북정책 성명발표를 통해서도 비록 대화재개 의사를 천명하였으나 핵관련 제네바 합의이행 개선, 미사일의 검증한 가능한 규제 및 수출금지, 덜 위협적인 재래식 군비대세 확립 등 북한으로서 수용하기가 결코 쉽지 않은 대화의제를 제시하였다. 그리고

130) *Washington Post*, 2001.12.19.

131) 『동아일보』, 2001.12.5.

132) *Background Briefing on Bush-Kim Meeting*

<http://usembassy.state.gov/seoul/wwwwh42yv.html>

9·11 테러사건과 탄저균 유포사건 이후 북한을 안보위협국가와 생물 무기 개발국으로 지명하는 등 북한에 대한 경고수위를 높여간 바 있다.<sup>133)</sup>

#### 나. 남한 정세와 정책: IMF 극복과 대북포용정책 지속

남한경제는 다시 회복되고 있다. 1997년 말 금융위기에서 비롯된 IMF 관리 체제에서 약 2년 반만에 벗어나기 시작하였다. IMF 사무총장은 남한에 더 이상 경제위기가 없음을 천명하였고, 한 국제경제 기구 임시 서울사무소는 소임을 다하고 조용히 남한에서 철수하였다. 그 결과 남한경제는 많은 문제점에도 불구하고 발전의 길로 다시 들어서고 있는 것으로 평가된다. 이는 경제난에 처해 있는 북한으로 하여금 남한으로부터 지원성 경험을 다시 기대할 수 있게 할 것이다.

한편 남한정부가 대북포용정책을 일관성 있게 추진한 것이 북한의 외교정책 변화에 영향을 미친 것으로 분석된다. 그 동안 남한정부는 동해 잠수정 침투와 서해 교전 등의 돌발 사태에도 불구하고 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해 협력증진의 대북포용정책 3원칙을 꾸준히 지속해 왔다. 또한 햇볕정책의 목적이 북한체제를 붕괴 또는 변화를 유도하는데 있는 것이 아니라, 한반도 냉전구조를 완화하고 남북관계를 개선하는데 있는 것임을 분명히 하였다. 이런 맥락에서 김대중 정부는 2000년 3월 9일 ‘베를린 선언’을 통하여 북한을 정부 차원에서 적극 도울 의사가 있음을 천명하였다. 이에 북한도 남한정부의 진의를 신뢰하기 시작한 것으로 알려진다. 그 결과 남북정상회담이 개최될 수 있었던 것이며, 나아가 남북공동선언에 까지 이르게 된 것이다.

이같은 화해협력정책은 2002년 남한 대통령 선거에서 어느 정당

133) <http://www.kison.org/kn/kn-340.htm>

후보가 대통령으로 당선되든지 지속될 가능성이 높다. 다른 정책적 대안이 없기 때문이다. 다만 화해협력정책을 추진하는 속도·범위·강도에 있어서는 정당에 따라 다를 수 있을 것이다. 따라서 남북공동선언을 북한이 일방적으로 파기하지 않는 한, 남한정부는 대북포용정책을 앞으로도 지속할 것이다.

그러나 단기적으로 볼 때, 2002년 남한은 게임과 선거로 한해를 보낼 가능성이 높다. 먼저 상반기에는 월드컵 행사(5.31~6.30)와 지방자치단체장 선거(6.13)가 예정되어 있고, 대선주자 당내경선이 진행될 것이다. 하반기에는 부산 아시안 게임(9월)이 진행되는 동시에 제16대 대통령 선거(12.19)유세가 치열하게 전개될 것이다. 그 결과 사회적으로 만연하고 있는 성문란 풍조(Sex)와 더불어 운동경기(Sports) 그리고 권력투쟁(Struggle for Power)이 온 사회를 휩쓸 가능성도 배제할 수 없다.

이 와중에 각종 게이트(비리) 사건으로 어려움을 겪고 있는 김대중 정부로서는 국민적 공감과 지지를 얻어내지 못할 경우, 금강산 관광 사업과 개성공단 사업을 활성화하기 위해 대북포용정책을 적극적으로 추진하기가 쉽지 않을 것이다.

#### 다. 북한 정세와 발전전략: ‘선군정치’와 ‘강성대국’ 건설<sup>134)</sup>

북한에서는 20년 이상에 걸친 후계체제의 구축으로 인해 비록 안정적인 상황이 지속되고 있으나 경제난 및 국제적 고립 등에 따른 불안정 요인도 점증하고 있는 바, 북한의 ‘사회주의 혁명역량’은 약화되는 추세에 있었던 것으로 판단된다. 이에 북한은 경제난 해결과 외교적 고립 해소를 통한 체제생존을 위해 내부적으로는 조정(Adjustment)

134) 김재호, 『김정일강성대국건설전략』 (평양: 평양출판사, 2000).

즉 통제된 개혁을 실시하는 한편 대외적으로는 EU 등 서방국 및 중·러 등 주변국가와의 관계개선과 국제적 지원획득을 위해 노력하는 모습을 보여주고 있다.<sup>135)</sup>

정치적 정당성의 경우, 김일성 사망이후 북한은 각종 상징조작과 사상사업의 강화를 통해 김정일 정권의 정당성 제고에 심혈을 기울여 왔다. 그러나 사상담당 비서였던 황장엽(1997.2.12)과 주이집트 대사였던 장승길 부부(1997.8.26) 등 고위직의 망명과 더불어 탈북자 수의 지속적 증가로 인해 그 한계를 노정하였다. 이에 북한은 ‘김일성 유훈관철’ 명분하에 기존노선 고수<sup>136)</sup>를 천명하는 동시에 김일성 사망 이후 4년만에 김정일 국방위원장체제를 공식출범(1998.9.5)시켰다.

이 과정에서 북한은 「강성대국(強盛大國)론」<sup>137)</sup>을 주창하고, 로켓 발사를 강성대국의 ‘신호탄’으로 강조<sup>138)</sup>하는 등 주민들에게 새로운 비전을 제시코자 노력하였다. 또한 김일성을 「영원한 주석」으로 규정

135) 나진선봉자유경계무역지대에 대한 투자유치, 무역활성화를 위한 법적·제도적 절차 정비, 분조관리제의 도입을 통한 농업생산의 인센티브 제공, 텃밭허용, 농민시장 허용 등 제한적 개혁조치를 실시하고 있다. 다만 단기간내에 시장기구의 도입이나 협동농장의 해체, 국영기업의 민영화 등과 같은 본격적인 개혁조치를 실시할 가능성은 희박하다. 나진선봉에는 상설시장이 허용되었다.

136) ‘절대로 제국주의자들과 반동들이 요구하는 개혁 개방의 길로 나가지 않을 것임’ 강조. 김정일, “혁명적 신념과 량심은 혁명가와 배신자를 가르는 기본정표이다(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1997.2.17.).”; ‘과거의 김일성 노선과 0.001mm의 정책차이도 없을 것임’ 강조. 「평양방송」, 1997.10.4.; 「로동신문」정론, 1998.8.22.

137) 북한은 강성대국의 특징을 사상강국· 정치대국· 군사강국· 경제강국으로 규정하며, 강성대국 건설방식으로 ‘사상의 강국을 만드는 것부터 시작하여 군대를 혁명의 기둥으로 튼튼히 세우고 그 위력으로 경제건설의 눈부신 비약을 일으키는 것’으로 제시한다. ‘정론,’ 「로동신문」, 1998.8.22.; 「조선중앙방송」, 1998.8.23.

138) 「로동신문」 사설, 1998.9.8.

하고, 김정일을 국방위원장에 재추대하고, 「선군정치(先軍政治) 사상」<sup>139)</sup>을 내세워 군부중시의 비상통치체제를 지속하였다. 이는 김일성 사망과 경제파탄 상황에 따른 리더십 부재와 혼란 방지 및 체제관리를 위해 군이 국방 뿐 만 아니라 국가의 모든 업무를 선도적으로 수행케 하려는 의도인 것으로 분석된다.<sup>140)</sup>

김정일의 총비서 추대시 당 중앙군사위원회가 당중앙위원회와 공동명의로 참여한 점과 제8차 헌법개정시 국가주석을 폐지하고 김정일을 국방위원장에 재추대한 점은 향후 북한은 정상체제로의 전환에도 불구하고 군사력 증대 및 군부 우대정책을 지속하는 한편 군사문화의 확산을 통한 ‘전사회의 군사화’ 작업 지속할 것임을 시사한다.

이런 맥락에서 김정일 국방위원장체제 출범 이후 북한은 ‘강성대국 건설’이라는 국가목표 아래 ‘선군정치’를 김정일식 정치방식으로 강조하고, 주민들을 ‘선군사상’으로 무장시킴으로써 외교적 압박과 경제난 그리고 사회적 불안정을 일거에 해결하기 위한 노력을 전개하고 있는 것으로 분석된다.

북한은 ‘선군정치’가 김정일시대에 처음 출현한 정치방식으로서, 김일성 사망이후 ‘제국주의의 포위’속에서 ‘주체사회주의 위업의 완성’을 위해 선택된 정책으로 강조한다.<sup>141)</sup> 또한 북한은 ‘선군정치’는 김일성의 ‘선군혁명영도’ 즉 다른 사회주의국가에서는 당을 먼저 창설하였는데 반하여 김일성은 조선인민혁명군을 먼저 창건한 후, 조선로동당과 국가를 건국하였던 정신을 승계 발전시킨 것으로 주장한다.<sup>142)</sup>

139) 김철우, 「김정일 장군의 선군정치」 (평양: 평양출판사, 2000).

140) 김정일 총사령관은 양대전선 동시작전명령(1997.5.)을 통해 군부의 역할을 확대하였다. 그 결과 군은 외부세력으로부터 사회주의를 보위하고 내부 변절자들의 반란과 반사회주의 활동을 분쇄할 뿐 아니라 협동농장, 철도운행, 건설 등 일부 주요 국가산업시설들을 관장하여 생산에도 기여할 것을 요청 받게 되었다.

141) 김철우, 「김정일 장군의 선군정치」, pp. 13~25.

북한은 ‘선군정치’의 특징으로서 2가지를 제시한다.<sup>143)</sup> 하나는 ‘군사를 선행하는 정치’ 즉 ‘국방력강화에 최우선적인 힘’을 기울임으로써 ‘국가보위’를 이루어가는 것이며, 다른 하나는 ‘군에 의거하여 혁명을 전진시키는 정치’ 즉 ‘인민군대’가 ‘혁명과 건설’을 이뤄 가는 핵심동력으로 역할을 하는 것이다. 따라서 이같은 ‘선군정치’는 일시적 통치방식이 아닌 김정일 정권의 정치방식으로 자리매김한 것으로 평가된다.<sup>144)</sup>

경제적 효율성과 관련, 1990년대 들어와 북한은 제한적 대외경제 개방정책과 3대제일주의(농업·경공업·무역)를 지속적으로 추진하였다. 김일성 사망 이후에는 자력갱생과 함께 외부자원 도입정책을 전개하였다. 그리고 1998년 김정일 국방위원장체제 공식출범에 즈음하여 무역법 제정(3월)과 『김일성 헌법(9월)』을 통해 경제관련 부서의 통합, 지방행정조직의 일원화, 경제관련 헌법조항의 수정<sup>145)</sup> 등을 통해 효율성 제고를 모색하였다. 그리고 2000년 남북정상회담을 성공적으로 치러 자신감을 갖게 된 북한은 2001년 신년공동사설과 노동신문 정론 및 사설을 통해 신사고에 기초한 경제발전전략 추진을 강조하였다.

첫째, 북한은 경제회생에 대한 강력한 정책적 의지를 표출하였다. ‘오늘 우리에게 있어서 21세기에 상응한 국가경쟁력을 다져나가는 것

142) 김철우, 위의 책, p. 20.

143) 김철우, 위의 책, pp. 26~45.

144) 김철우, 위의 책, pp. 94~142.

145) 독립채산제 실시 및 원가·가격·수익성 개념 도입, 개인소유 허용범위 확대, 특허권 보장, 대외무역 주체에 대한 국가감독권 삭제, 특수경제 지대에서의 기업창설, 운영 장려, 주민경제 생활과 관련 거주·여행 자유권 규정 등 경제여건 변화현실을 제도에 일부 수용하였다. 이것은 자발적 개혁·개방(Reform & Openness)이라기보다 상황에 의해 추동된 조정(Adjustment)으로 성격 규정할 수 있다.

보다 더 중대한 과업은 없다'<sup>146)</sup>고 북한은 주장하고 있다.

둘째, 북한은 새세기인 21세기에 '사회주의 낙원'을 건설하기 위해서는 새로운 자세가 정립되어야 함을 강조하고 있다. 북한은 강성대국을 건설하기 위해서는 '사상관점과 사고방식, 투쟁기풍과 일본새에서 근본적인 혁신을 이룩'<sup>147)</sup>해야 하는 것으로 규정하고 있다.

셋째, 북한은 과학·기술발전에 기초한 새로운 경제발전정책을 준비하기 위해 노력하는 모습을 보여주고 있다. 특히 정보기술산업(IT)을 중심으로 한 '단번도약' 전략은 새로운 '우리식' 경제발전정책의 핵심이 되고 있다. 북한은 '자원이나 팔어먹고 관광업이나 해서 살아가려는 것은 나라와 민족의 부강발전을 그르치는 임시변통에 지나지 않는다... 무슨 수를 써서라도 과학기술을 발전시켜 거기에서 먹는 문제도 풀고 경제강국도 건설해야 한다'<sup>148)</sup>고 강조한다. 그리고 북한은 '지난날 다른 나라식의 낡은 틀과 관례를 전면적으로 검토하여 보고... 남의 꼬리를 따라가는 식으로서가 아니라 단번에 세계최상의 것을 큼직큼직하게 들여앉히자... 우리는 단번도약의 본때를 이미 맛보았다. 인공지구 위성 「광명성 1호」의 탄생도 그것이고 토지정리의 천지개벽도 그것이 었다'<sup>149)</sup>고 주장하고 있다.

따라서 향후 북한은 개혁·개방에로의 적극적 정책전환보다 북한식 사회주의의 고수와 주변4국의 대북한 영향력 확대경쟁을 유발시키는 기존의 「개혁없는 개방정책」을 강화시킨 「주체형 대외개방」 또는 체제안정에 영향을 미치지 않는 범위에서 「소극적 개혁·적극적 개방정책

146) “공동사설: <고난의 행군>에서 승리한 기세로 새 세기의 진격로를 열어 나가자,” 「로동신문」, 2001.1.1.

147) “사설: 모든 문제를 새로운 관점과 높이에서 보고 풀어 나가자,” 「로동신문」, 2001.1.9.

148) “공동논설: 과학중시사상을 틀어쥐고 강성대국을 건설하자,” 「로동신문」, 2000.7.4.

149) “정론: 더 용감하게, 더 빨리, 더 높이,” 「로동신문」, 2001.1.7.

」을 선택할 것으로 보인다.<sup>150)</sup>

사회적 통합성과 관련, 북한은 김일성 사망이후 군부 중시의 비상 위기관리체제와 회유 및 강제정책을 통해 사회통합을 강화하였다. 그리고 1998년에는 신년사를 통해 ‘사회주의 강행군’을 제시하는 한편, 주민통제 및 인덕정치, 광폭정치의 강·온 양면적 통합정책과 ‘사회주의에 대한 신념과 양심’을 강조하였다. 북한은 기층 사회조직에 대한 통제 및 사상학습의 강도를 높이는 한편, 근로단체 및 대외관계부분 간 부들에 대한 대대적인 사정작업<sup>151)</sup>을 전개한 것이다. 그럼에도 불구하고 경제난의 심화에 따른 사적 경제활동의 증가와 가치관의 변화 그리고 탈북자의 증가 등으로 인해 사회일탈 현상이 확산되고 있는 실정이다. 따라서 북한 당국이 북한주민의 생활조건을 근본적으로 개선하지 못하고 자본주의 사조를 완전통제 하지 못할 경우, 교조적인 사상학습으로 사회통제를 다시 강화하기가 쉽지 않으며, 체제이완은 지속될 수밖에 없는 상황이다. 이에 북한은 1999년을 사회주의 건설에서 결정적 전진을 이룩해야 할 해로 규정하고 ‘강계정신’으로 분투할 것을 촉구한 바 있다. 그러나 경제난과 식량난에 따른 배급체제의 와해, 주민이동의 증대 탈북자 증가, 개방분위기 확산 등으로 사회적 응집력과 통제력은 더욱 약화될 것으로 전망되며, 이는 근본적으로 사회통합력을 약화시킬 가능성이 높다.

군사력 강화와 관련, 김일성 사망이후 북한은 국가 보위 및 내부체제 공고화 차원에서 군사력증대정책<sup>152)</sup>과 군부우대정책<sup>153)</sup>을 지속

150) 허문영, 『북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안』 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 43~53 참조.

151) 1998.1. 김일성 사회주의청년동맹 중앙위 제1비서 최용해 해임, 1998.4. 김정우 대외경제협력추진위원회 위원장 해임 등.

152) 『97-98 국방백서』 (서울: 국방부, 1997), pp. 48~58 참조.

153) 김정일은 김일성 사망이후 인민군 214부대 방문(1995.1.1) 이래 1997년 말까지 총 200여개의 부대 및 초소 방문과 1992년 이후 약

하였다. 이 과정에서 북한은 군사력 증강에 박차를 가해, 단단계 로켓 발사(1998.8.31)를 통해 중·장거리 유도미사일 개발능력을 내외에 과시한바 있다.<sup>154)</sup>

한편 북한이 남북정상회담과 남북공동선언을 받아들인 의도는 크게 3가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 김정일 체제의 정당성 강화용이다. 북한은 정상회담을 통해 김정일의 영도자 이미지를 부각시킴으로써 김정일 체제를 공고화하고, 내부결속을 강화할 수 있다. 북한은 남북 정상회담을 통해 김정일 위원장의 이미지를 ‘통일지도자’로서, 그리고 전세계에 생중계된 공항영접과 환송을 통해 ‘평화지도자’로서, 북한 경제난을 타개하는 남북경협을 통해 ‘경제지도자’로서 구축하려는 의도가 있을 것이다. 이미 북한은 대남방송을 통해 김정일을 ‘통일대통령’으로 호칭한 바 있다. 또한 북한은 김정일 위원장을 ‘21세기 태양’으로 호칭하고 있다. 따라서 ‘태양인 김정일 위원장을 향한 2000년 6월 김대중 대통령, 7월 푸틴 러시아대통령, 2001년 9월 장쩌민 중국 국가주석 등 ‘별’들의 방북을 유도함으로써 북한 주민들에게 김정일 위원장의 위상을 확고히 인식시킬 수 있다.

둘째, 강성대국 건설을 위한 경제적 실리 확보용이다. 북한의 임시 변통 자원조달 방식이 한계에 도달하고 있다. 그 동안 북한은 식량난과 경제난을 국제지원과 벼랑끝 외교를 통한 식량지원 강요정책과 중국으로부터의 원조를 통해 임시 변통해 왔다. 그러나 국제기구 및 중국의 원조 피로와 벼랑끝 외교의 역기능으로 인해 북한은 어려움에

---

1000여명의 장성승진을 통해 군부의 충성을 유도하였다.

154) 그 외 북한이 로켓을 발사한 목적으로 김정일의 지도력 과시와 대내 결속 도모, 대미·일 협상력 제고, 미사일 기술수준 입증을 통한 수출 촉진, 전략무기 증가에 의한 대남 군사력 우위 유지, 벼랑끝 외교를 통한 주변국의 대북포용정책 강화 유도, 지역 군사강국으로의 부상 등을 들 수 있다.

직면해 있다. 따라서 해외원조가 격감될 경우, 김정일의 권위가 위태로워 질 가능성이 높다. 그러므로 북한은 단·장기 대책 차원에서 남북 대화에 임하여, 대규모 경제협력사업으로부터 최대한의 실리를 취하려 하려는 의도가 있었던 것으로 보인다.

셋째, 대외관계 개선용이다. 대미관계에 있어, 북한은 경제적 실리 획득과 정치·군사적 안전보장 확보 차원에서 적극 접근하였다. 또한 대일관계에 있어, 북한은 일본인 납치 및 미사일 개발문제 등으로 수교협상에 어려움을 겪고 있다. 이에 북한은 남북정상회담을 통해 평화의지를 선전함으로써 국가이미지를 개선하는 동시에 대미·일 협상에서 교섭력을 강화할 수 있었다.

요컨대 북한은 정상회담을 통해 김정일을 민족적 영도자로 부각시키는 한편, 남한으로부터 경제지원을 최대한으로 확보하여 경제회생의 기회로 활용하는 동시에 이를 바탕으로 대미·일관계 정상화를 지속화하려는 의도가 있었던 것으로 보인다.

한편 북한은 정치·사상적 변화 없이 경제·사회적 변화를 통해 ‘강성대국’을 건설하려는 의도도 보이고 있다. 북한은 “선군혁명·강성대국 건설 전략이 김정일의 21세기 전략임”을 공언하면서, 실용주의적 사고와 행동을 전주민들에게 확산시키려 하고 있다. 예컨대 “혁신적 안목, 진취적 기상,<sup>155)</sup> “새로운 관념에 의한 문제 해결과 시대 요구에 따른 경제발전 방침,<sup>156)</sup> “21세기에 맞게 사고방식, 일하는 자세, 생활기풍 등을 새롭게”<sup>157)</sup> 등을 강조하였고, 보수적 인물로 알려진 군총정치국장 조명록조차 간부들에게 “새세기에 맞게 사상관점과 사상방식에서 근본적인 전환을 일으킬 것”을 강조하고, 또한 “올해를 21세기 경제강국 건설의 새로운 진격의 해, 전면적 부흥의 해,” “21세기를 영

155) 『로동신문』, 신년공동사설, 2001.1.1.

156) 『로동신문』, 2001.1.9.

157) 『로동신문』, 정론, 2001.1.9.

광스러운 김정일 세기”로 빛내어 갈 것을 주장하고 있다.<sup>158)</sup>

한편 단기적으로 볼 때, 2002년 북한은 이른바 ‘3대 명절’ 행사와 ‘아리랑 축전’을 성대하게 진행할 것으로 예상된다. ‘3대 명절’은 김정일 국방위원장 60회생일(2.16), 김일성 주석의 90회생일(4.15), 조선인민군 창설 70주년(4.25)을 뜻하며, ‘아리랑 축전’은 북한이 상품화한 초대형 집단체조(예상출연진 10만명 이상)로서 4월 29일부터 시작해 6월 29일까지 평양 능라도 5·1경기장에서 펼쳐진다. ‘아리랑 축전’은 북한 당국이 남한의 월드컵 행사에 대응해서 북한 주민의 일체감 고양을 통한 체제결속을 도모하려는 목적과 더불어 중국을 비롯한 전세계를 향하여 자신들의 장점을 최대 상품화하여 외화를 확보하려는 의지가 담긴 것으로 보인다. 그러나 1988년 서울올림픽에 대응해서 1989년 평양축전을 개최하였던 북한은 당시 50억불 가량의 외화고갈을 경험하였던 것으로 전해진다. 따라서 ‘아리랑 축전’이 경제적 성과를 거두지 못할 경우, 2002년 하반기 북한은 자원고갈에 따른 경제적 어려움에 처할 가능성이 있다.

게다가 미국의 대북강경정책이 지속될 경우, 국제사회의 대북 경제적 지원이 위축될 가능성도 높다. 그 결과 북한은 2002년 말 자원고갈과 원조위축 상황에 처하게 될 것이며, 제2의 고난의 행군을 다시 걸어야할 가능성도 배제할 수 없다.

#### 라. 북한 지도부의 이중적 정세인식: 이데올로기 지속과 전략적 실용주의 점증

북한이 외교정책 방향을 선택하는데 있어서 최고 정책결정자인 김정일의 정세인식은 지대한 영향을 미친다. 김정일은 국제정세와 주변

158) 김정일 생일 중앙보고대회, 2001.2.15.

국의 대한반도정책을 이해하고 대응하는데 있어 이데올로기적 인식을 지속하고 있지만, 동시에 전략적 실용주의 인식도 점차 확대하는 모습을 보여주고 있다. 먼저 이데올로기적 인식이 지속되는 측면들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 세계정세와 관련하여 김정일은 자본주의진영인 ‘세계제국주의’와 사회주의진영 간의 대결이 지속되고 있는 것으로 인식함으로써 김일성의 세계정세 인식과 유사함을 보여주고 있다. 김정일은 ‘현시기 혁명적 당들의 공동의 절박한 과업은 제국주의자들과의 투쟁’이며, 주된 투쟁 대상은 ‘미제를 비롯한 제국주의 반동들’임을 강조하였다. 김정일은 김일성의 진영론적 국제질서관을 그대로 이어받고 있는 것으로 평가된다. 따라서 북한은 냉전시대의 ‘양대진영론’적 세계관을 지속하고 있는 동시에 전환기에 직면하여 체제위기감을 심각하게 느끼고 있는 것으로 분석된다.<sup>159)</sup> ‘냉전종식 후 세계정세’와 관련하여 북한지도부는 미국의 일극화 전략과 세계의 다극화 추세간에 갈등이 있는 것으로 파악하는 모습도 보여준 바 있다.<sup>160)</sup> 한편 9·11 테러사태 이후 미국의 반테러전쟁에 러시아와 중국이 지지·동참하자 북한은 이를 비판하고 있다.<sup>161)</sup>

둘째, 김정일은 탈냉전기 제국주의의 세계질서 재편 수법을 ‘평화적 이행’ 전략으로 규정하고, 경계하는 모습을 보여주고 있다. 그는 제국주의자들이 구사하는 평화적 이행전략을 3가지 유형으로 구분한다. 하나는 ‘사상·문화적 침투방식’<sup>162)</sup>이고, 다른 하나는 ‘원조와 협력’<sup>163)</sup>

159) ‘붉은기를 높이 들고 새해의 진군을 힘차게 다그쳐 나가자,’ 『로동신문』, 1996.1.1.

160) 김형우, “냉전종식후, 다극화로 향하는 세계정세의 특징,” 『근로자』, 1995.5.

161) ‘대국들이 오늘은 반테러연합에 망라돼 미국의 지휘봉에 따라 우왕좌왕하고 있고 심지어 자기들의 자주권과 존엄마저 훼손당하고 있다,’ 『민주조선』, 2001.12.8.

에 의한 방식이고, 또 다른 하나는 ‘제3의 길’<sup>164)</sup>에 의한 방식이다. 따라서 북한은 ‘세계의 일체화’ 또는 ‘세계개방사회’나 ‘세계문화창조’라는 간판 밑에 제국주의국가들이 사상·문화적 침투를 함으로써 모든 나라와 민족을 예속·동화시키려는 술책을 분명히 인식할 것을 강조한다.<sup>165)</sup> 또한 북한은 ‘평화와 인도주의’를 부르짖는 제국주의자들의 궤변에 절대 속지 말아야 함도 주장한다.<sup>166)</sup> 그리고 평화를 부르짖으면서 분쟁을 통한 간섭의 명분<sup>167)</sup>을 만들려고 하는 ‘제국주의자들의 책동’을 ‘유화외교’로 규정하고, 제국주의자들이 떠드는 ‘협조와 원조,’ ‘안정과 안보’도 유화외교에서 중요한 위치를 차지하고 있는 것으로 북한은 간주한다.<sup>168)</sup> 따라서 김정일은 제국주의의 침략적 본성이 근본적으로 변하지 않았음을 강조하면서, 미국의 일극주의적 세계화에 대항해서 다극주의와 집단적 자력갱생에 의한 ‘남남협조’를 통해 새로운 국제질서를 만들어 갈 것을 주장하는 모습을 보여준다.

셋째, 사회주의 원칙 고수에 대한 김정일의 완강한 입장, 즉 개혁부정적 인식은 북한의 외교정책 변화에 장애요인이 될 가능성이 크다. 김정일은 1989년 동구 사회주의권의 붕괴와 1991년 소련의 해체에 대해 ‘일시적인 우여곡절’로 간주하고 ‘우리식 사회주의,’ ‘조선민족제일주의,’ ‘사회주의 대가정론’ 등을 내세움으로써 사상통제를 더욱

162) 김정일, “사회주의건설의 력사적 교훈과 우리 당의 총로선,” 『김정일 저작집 12』, pp. 283~284.

163) 김정일, “사회주의는 과학이다(1994.11.1),” 『김정일선집 13』 (평양: 조선로동당출판사, 1998), pp. 459~460.

164) 김정일, “주체의 당건설리론은 로동계급의 당건설에서 틀어쥐고 나가야 할 지도적 지침이다(1990.10.10),” 『김정일선집 10』 (평양: 조선로동당출판사, 1997), pp. 286~287.

165) 『로동신문』 공동논설, 1999.6.1.; 『로동신문』, 2001.3.29.

166) “신년공동사설,” 『로동신문』, 2000.1.1.

167) 『로동신문』, 2001.2.11.

168) 『로동신문』, 1998.1.22.

강화해 왔다. 그는 “사회주의 원칙으로부터의 한걸음의 양보와 후퇴는 열걸음, 백걸음의 양보와 후퇴를 가져왔으며, 결국에는 노동계급의 당 자체가 파멸되지 않으면 안되는 엄중한 결과를 가져오게 되었다”고 주장하면서 ‘협동적 소유로부터 전인민적 소유로의 전환’ 확대를 주장함으로써 사회주의 원칙 고수 입장을 강력히 천명하였다. 김정일은 사회주의 원칙 고수에 대한 입장을 김일성 사후에도 거듭 천명하고 있다.<sup>169)</sup>

넷째, 북한은 대내 결속을 위해 주적을 필요로 하는 체제인 바, 현재 미국을 제국주의로,<sup>170)</sup> 일본을 군국주의로 규정하는 인식을 지속하고 있다. 북한은 미국의 아시아 ‘지배수법’이 인권과 민주주의 수호 명분하의 지배수법에서 무역확대 방법에 기초한 경제적 지배수법으로 전환하고 있는 것으로 파악하고 있다.<sup>171)</sup> 따라서 북한은 김정일 정권의 지속성에 대한 자신감을 회복하기 전까지는 북·미관계 정상화와 대외개방에 적극 나서기가 쉽지 않다. 이러한 맥락에서 북한은 클린턴 행정부는 물론 부시행정부에 대해서도 양국간 관계개선 및 정상화가 전적으로 미국의 태도 여하에 달려 있다고 주장하는 것으로 분석된다.<sup>172)</sup>

169) 김정일, “사회주의는 사적 소유와 자본주의적 시장경제와 양립될 수 없는 것이다,” “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다(1995.6.19),” 『조선중앙방송』, 1995.6.2.

170) 김일성 사망 이후 김정일은 미국을 제국주의로 규정하는 직접적 비난을 삼가고 있으나, ‘제국주의의 정치외교적 압력과 사상문화적 와해책동, 경제적 봉쇄와 군사적 위협’이 현실적으로 존재하고 있음을 언급하고 있다. 김정일, “조선로동당은 위대한 수령 김일성 동지의 당이다,” 『로동신문』, 1995.10.5.

171) 원경호, “통하지 않는 교활한 경제적 지배수법,” 『로동신문』, 1995.8.28.

172) 북한외무성 대변인 담화(2001.10.23), 외교부 대변인 담화(1995.2.24., 1995.3.20., 1995.4.19., 1995.5.21., 1995.7.4., 1995.8.2.);

한편 김정일은 세계정세의 변화를 전략적 실용주의 관점에서 파악하는 일면도 다음과 같이 보여주고 있다.

첫째, 90년대 초 소련과 동구 사회주의진영의 붕괴와 한·중수교라는 위기상황에 직면하였을 때, 김정일은 전략적 사고와 외교정책을 강조한 것으로 알려진다. 당시 그는 북한외교부에 하달한 여러 지시에서 ‘현 정세가 우리에게 불리한 것을 사실이지만 조선문제와 관련한 주변국가들의 이해관계를 잘 이용하면 오히려 화를 복으로 전환시킬 수 있음’을 강조하였다는 것이다.<sup>173)</sup> 예컨대 1980년대 말 그는 ‘원칙과 이념만 가지고 외교를 하던 시기는 이미 지나갔다. 이제부터 우리는 외교를 저팔계식으로 하여야 한다. 저팔계처럼 상대가 누구든 접근하여 자기의 잇속을 챙기면서도 바지만 벗어주지 않는 것이 바로 변화된 현실에서 우리가 추구해야 할 외교방향이다’고 강조하였다. 또한 1993년경 외교부에 하달한 지시에서는 ‘지금 서방나라들이 우리를 폐쇄국가라고 비난하고 있지만, 이제는 우리도 신선한 바깥 공기를 쏘일 때가 되었다. 외부의 자본주의 병균이 들어오지 못하게 모기장만 든든히 치면 무서울 것이 없다’고 강조하면서 일본과 서유럽국가 그리고 국제기구들과 관계정상화에 총력을 기울일 것을 주문한 것으로 알려진다.<sup>174)</sup>

둘째, 과학기술 교류 및 국제적 협력의 필요성에 대해 김정일은 비교적 긍정적 태도를 가지고 있는 것으로 분석된다. 예컨대 과학·기술 분야에서 다른 나라와의 교류·협력을 강화하여 경제발전에 이바지할 것을 강조하고, 다만 발전된 기술에 대해 지나친 환상을 가지지 말고

---

북한외교부 비망록(1995.6.29.) 참조.

173) 현성일, “최근 북한외교정책의 평가와 전망: 북한의 시각에서 본 주변4국의 이해관계를 중심으로,” 『북한조사연구』, 제5권 제1호 (서울: 통일정책연구소, 2001), p. 27.

174) 현성일, 앞의 글, p. 37.

‘주체적 입장’을 견지할 것을 주장하였다.<sup>175)</sup> 또한 그는 “자립경제는 다른 나라에 의한 경제적 지배와 예속을 반대하는 것이지, 국제적인 경제협조를 부인하는 것은 아니다”라고 언급한 바 있다.<sup>176)</sup> 그리고 사회주의체제가 붕괴된 이후에는 제국주의의 경제적 침투를 배격하며, 제한적 대외경제개방의 확대를 조심스럽게 추진해 왔다.

셋째, 대외무역과 경제협력에 대한 인식에 있어서 김정일은 김일성보다 적극적인 모습을 보여주었다. 김정일은 1984년에 채택된 「합영법」과 1991년에 채택된 「나진·선봉 자유경제무역지대법」을 주도한 것으로 전해진다. 물론 그는 대외개방과 관련하여 ‘자립적 민족경제’가 우선적으로 추진되어야 함을 주장함으로써, 종래의 ‘자력갱생’노선<sup>177)</sup>에 기초하고 있음을 보여주었다. 그러나 김정일은 김일성 사망 이후 ‘사람위주의 사회주의’ 또는 ‘인민대중 중심의 사회주의’에 기초하여 ‘자립적 민족경제’를 더욱 발전시켜 ‘사회주의 경제발전’을 이루어 나갈 것임을 강조한 바 있다.<sup>178)</sup> 그리고 ‘사회주의 원칙을 철저히 지키면서 대외경제관계를 우리식으로 확대 발전시켜 나가야 할 것’을 주장하였다.<sup>179)</sup> 이는 탈냉전적 국제질서에 적응하려는 김정일의 정세인식을 반영하는 것이다. 그리고 그는 “평등과 호혜의 원칙에서 세계의 여러 나라들과 경제, 문화적 교류와 협조를 적극적으로 발

175) 김정일, “과학기술발전에서 새로운 전환을 일으키자(1991.10.28),” 『김정일선집 12』, pp. 214~216.

176) 김정일, “주체사상에 대하여(1982.3.21),” 『친애하는 지도자 김정일 동지의 문헌집』, p. 50.

177) “자력갱생하는 것은 남의 것을 하나도 받아들이지 않는다는 것을 의미하지 않습니다. 남의 것이라도 선진적인 것은 우리 나라 실정에 맞게 받아들여야 합니다.” 김정일, “조선민족제일주의정신을 높이 발양시키자(1989.12.28).”

178) 김정일, “사회주의는 과학이다,” 『로동신문』, 1994.11.4.

179) 김정일, “당의 무역제일주의방침을 관철하는데서 나서는 몇가지 문제(1995.2.1),” 『김정일선집 14』, pp. 8~11.

전시켜 나갈 것”임을 천명함으로써 대외개방적 태도를 지속하고 있다.<sup>180)</sup> 따라서 김정일이 주변국의 대북정책을 붕괴유인정책으로 인식하지 않는 한, 제한적 대외개방정책을 지속할 가능성이 높다.

넷째, 김정일은 당 총비서에 취임하기 직전인 1997년 6월부터 통일과 관련된 일련의 ‘로작’을 통해 대남 및 대서방관계 개선의사를 공식 천명하기 시작하였다. 6월 19일에 발표한 ‘로작’<sup>181)</sup>을 통해 김정일은 ‘연대성’과 ‘계급성’ 대신 ‘주체성’과 ‘민족성’을 강조하는 모습에서 김일성 사망이후 내부 체제결속과 안정화에 성공한 북한이 향후 이데올로기보다 실리확보를 위해 국제사회와 대남관계에 적극적으로 나올 가능성을 엿볼 수 있게 하였다. 연이어 8월 4일에 발표한 ‘로작’<sup>182)</sup>을 통해 김정일은 ‘조국통일의 근본원칙과 방도’로서 『조국통일 3대원장』<sup>183)</sup>을 제시하고, ‘자주적 평화통일을 실현하기 위하여,’ ‘남북관계 개선과 유관국의 긍정적 역할’을 강조하였다. 특별히 대남관계에서는 ‘당국자들이 어떤 자세와 입장을 가지고 어떻게 움직이는가를 지켜 볼 것’임을, 대미관계에서는 ‘백년숙적으로 보지 않으며, 관계정상화를 바라고 있음’을, 대일관계에서는 ‘적대시정책을 버리면 우호적으로 대할 것임’을 천명하였다. 김일성 사망이후 내부체제 정비를 거의 완료한 김정일은 경제난과 외교난을 풀기 위해 대남 및 대서방관계 개선 의

180) 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업 수행의 필수적 요구이다,” 『조선중앙방송』, 1995.6.21.

181) “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할데 대하여(1997.6.19),” 『김정일선집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 2000), pp. 306~333.

182) “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자 (1997.8.4),” 『김정일선집 14』, pp. 340~359.

183) 북한은 1972년 7월 4일 7·4남북공동성명에서 천명된 『조국통일 3대원칙(자주·평화통일·민족대단결)』, 1980년 10월 10일 조선로동당 제6차대회에서 채택된 『고려민주연방공화국창립방안』, 1993년 4월 7일 최고인민회의 제9기 제5차회의에서 발표된 『전민족대단결 10대강령』을 종합화하여 현장으로 규정하였다.

사를 적극 천명하였다. 1997년 10월 총비서에 취임한 김정일은 1998년 4월 18일 ‘남북조선 정당·사회단체 대표자 연석회의 50돛기념 중앙연구토론회’에 보낸 ‘서한’<sup>184)</sup>에서 「민족대단결 5대방침」<sup>185)</sup>을 발표하고, 향후 대남관계와 대외관계에 보다 적극적으로 나설 가능성을 다시 한번 시사하였다. 그리고 김대중 정부에 대해 ‘선행 통치자’ 또는 ‘역대 통치자’와 구별하는 모습을 보여 줌으로써 향후 남북대화 가능성을 시사하였다.

2000년 남북정상회담 기간 김정일 국방위원장은 남한 뿐 만 아니라 세계 주요 언론을 통해 남한사회와 세계정세를 분석하고 있음을 내비쳤다. “남쪽의 텔레비전 방송을 빼놓지 않고 보고 있다,” “새벽 3시까지 텔레비전을 보았다”고 여러 차례 언급한 것이다. 또한 김정일 위원장은 “내가 공항환영 나가는 것을 김용순 비서가 말렸는데 나갔다. 내가 하고자 하는 일은 주변에서 빨간 불을 켜다. 내가 새총으로 빨간 불을 모두 깨뜨리면서 나간다”고 말해 공항 영접을 둘러싸고 북한 내부에서도 이견이 있었음을 내비쳤다. 그리고 김 위원장은 북한이 당면한 환경과 개발 문제에 대해서도 심각하게 고민하고 있음을 보여주었다. “서울은 왜 워싱턴을 따라가지 않고 뉴욕을 쫓아가는가? 설악산은 완전히 쓰레기 오물덩어리라고 하는데 이는 잘못된 것이다. 달려나 환경보전이나 고민중이다. 후대한테 제대로 된 것을 물려주는 것이 중요하다.”<sup>186)</sup>

대남관계에 있어, 김 위원장은 남쪽에서 20만 톤의 비료지원을 해준데 고마움을 표시했다. 그는 김대중 정부이기 때문에 급할 때 뛰

184) “운 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,” 「김정일선집 14」, pp. 412~427.

185) ① 민족자주 원칙 견지, ② 애국애족 기치 단결, ③ 북남관계 개선, ④ 외세지배·반통일세력 투쟁, ⑤ 남·북·해외동포 내왕·접촉·대화·연대·연합 강화

186) 「중앙일보」, 2001.8.13.

쓰고, 나중에 값으면 되니까 도와달라고 이야기해 볼 것을 지시했음도 언급하였다. 그리고 전력지원 요청과 더불어 금강산 물 공급을 제의한 것으로 알려진다. 그는 또한 남북접촉 무대로서 중국 베이징을 사용하고 있는 것을 향후 한반도 내부로 전환할 것도 시사하였다.

대외관계와 관련, 김 위원장은 미국 등 주변국이 가장 신경 쓰고 있는 북한의 핵·미사일 개발과 관련해서는 향후 북·미 회담에서 해결될 것임을 언급한 것으로 전해진다. 또한 그는 2001년 7월 24일 러시아 방문을 앞두고 이타르타스통신과의 서면 인터뷰를 통해 미국이 제시한 협상 의제 가운데 미사일·재래식군비 문제를 비난하고, 미국의 ‘대조선 고립압살정책’으로 인해 대미관계 개선이 저지되고 정세가 악화되고 있음을 주장하면서 “선의에는 선의로 대하고 강경에는 초강경으로 대응”할 것임을 천명하였다.<sup>187)</sup> 그는 모스크바 선언(8.4)을 통해 탄도탄요격미사일협정(ABM) 지지, 미국의 미사일방어계획 반대, 주한미군 철수 등을 명시함으로써 북한의 대미 입장을 명백히 하였다.

그는 대일관계 정상화와 관련하여 “일본이 지난 시기 우리나라와 우리 민족에게 끼친 죄행을 깨끗이 청산하는 문제가 기본입니다. 죄많은 과거를 덮어두고서는 관계개선이란 말도 되지 않습니다”고 강하게 지적하면서 “지금 일본의 반동적 지배층은 저들의 불미스러운 과거를 도리어 미화분식하고 정당화하며 그것을 영영 묻어 버리려고 분별없이 책동하고 있습니다”라고 언급하여 강도 높게 일본을 비판하였다. 김정일은 대일관계 정상화의 전제조건으로 일본이 성실한 태도로 과거청산문제에 임하고, 북한에 대한 적대시정책과 적대행위 종식을 제시하였다.

187) “위대한 령도자 김정일 동지께서 로씨야 이따르-따스통신사가 제기한 질문에 주신 대답,” 『로동신문』, 2001.7.28.

한편 2002년 신년공동사설을 볼 때, 북한지도부는 다시 경제난과 외교적 압박에 처할 가능성이 높은 것으로 인식하는 모습을 보여주고 있다. 공동사설은 북한정세와 관련, “격동하는 오늘의 현실,” “제2, 제3의 고난의 행군을 한다고 해도,” “어떤 천지풍파가 닥쳐온다 해도” 등 현실에 대한 위기감을 표현하고 있다. 또한 한반도 정세와 관련해서는 “조선반도의 긴장상태 격화·새 전쟁위험 고조·전쟁위험 제거·고립 압살기도 포기·남조선 침략군 당장 철수” 등을 강조함으로써 긴장된 시각을 표출하고 있다.

북한 지도부는 미국이 9·11 테러사건을 응징하는 과정에서 강경한 태도를 보여준 것과 2002년을 전쟁의 해로 천명한 것을 보고, 1997년 말 이라크 폭격과 1998년 초 코소보 공격을 목도한 경험에 기초해서 1994년 영변 폭격설과 1998년 금창리 폭격설에 이어 새로운 북폭설에 대비하려는 의도가 있는 것으로 보인다. 왜냐하면 2003년은 제네바 「북·미 기본합의문」에서 설정한 경수로완공 목표 년도인데, 현재 상황으로는 원전공사완료가 불가능하며, 이 문제를 두고 향후 북·미 협상과정에서 21세기 중국과의 패권경쟁 구도를 고려할 미국이 강경한 대북정책을 지속할 가능성이 높기 때문이다.

이상과 같이 김정일 국방위원장은 대내 문제와 관련하여 현실적 인식과 주도적 자세에서 처리해 나가는 모습을 보여주고 있고, 대외 문제와 관련하여 이데올로기적 인식과 더불어 전략적 실용주의 인식과 전향적 자세를 갖고 있음도 보여주고 있다.

한편, 김정일과 김일성의 정세인식을 비교해 볼 때, 두 사람은 모두 ‘우리식 사회주의’의 유지·발전을 지향한다는 근본적 목표차원에 있어 동일함을 보여준다. 그러나 김정일은 자본주의 시장경제제도 도입과 같은 대내적 개혁문제에 대해서는 김일성보다 더 강력하게 반대하는 입장에 있지만, 자본주의 국가와의 협력과 같은 대외 경제개방문제에

대해서는 김일성보다 더 적극적인 것으로 평가된다. 다시 말해서 김정일은 여전히 냉전적 인식들을 가지고 국제정세를 파악하고 있으나, 약화된 3대혁명역량의 여건 속에서 ‘정권유지 및 체제발전’이라는 국가목표를 달성하기 위하여 상황변화를 수용하기 위한 탈냉전적인 전략적·실용주의적 인식태도를 또한 갖기 시작한 것으로 평가된다.<sup>188)</sup> 따라서 북한지도부 역시 단기적으로 정치·군사중심의 이데올로기적 정세인식과 경제·외교중심의 실용주의적 정세인식 사이에서 갈등하게 될 것이고, 세대교체 및 국제사회와의 접촉 확대에 의해 점차 실용주의적 정세인식이 확산될 것으로 전망된다.

#### 마. 외교정책 결정구조: 점진적 변화와 경쟁양상 대두

김일성 사망 이후 북한의 외교정책 결정구조와 주요 행위자들의 변화는 매우 점진적인 것으로 평가된다. 그 이유는 김정일의 인사정책이 보수적인데 기인하는 것이라 하겠다. 김정일은 혁명 1세대의 자연적 도태와 지원세력화 및 친위세력의 점진적 부상을 통해 체제안정기반을 구축한 것으로 보인다.

첫째, 김정일은 정권의 안정성을 위해 점진적 세대교체, 무력기관간의 견제와 균형, 친위체제의 구축을 통해 군부에 대한 장악력을 강화하였다. 김정일은 군부의 원로들을 우대하는 방식으로 군에 대한 신뢰를 확보해 왔고, 인민무력부장이 겸하고 있던 총정치국장직을 분리함으로써 군부의 권력집중을 막았고, 조명록, 김영춘 등 측근 인물들을 중용함으로써 군부에 대한 통제기반을 강화하고 친위체제를 형성하였다.

188) 허문영, 『북한지도부의 정세인식 변화와 정책 전망』 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 75~103.

둘째, 김정일은 정권의 지속성을 위해 당면 경제난을 해결하는데 있어 실질적 인물들인 경제관료들을 중용하였다. 김정일은 경제난에 따른 체제안정의 위협에 대한 대응으로 1984년 이후 합영법 제정과 전문 기술관료를 대거 등용하고 있다. 당 중앙위 정위원의 경우 과거에 비해 당료의 비율이 점점 감소하는 반면, 전문경제기술관료의 비율이 증가하는 것을 볼 수 있다.

셋째, 김정일은 정권의 공고화와 원만한 출범을 위해 친·인척세력을 여전히 중요시하는 한편, 노·장·청 균형인사를 취하고 있는 것으로 분석된다. 북한권력구조상 서열 30위권 이내의 핵심 엘리트 중에 친·인척관계에 있는 인물들의 비율은 현재 약 50% 정도로 높게 나타나고 있다. 이는 시기별로 큰 차이를 보이고 있지 않다. 또한 노(60~70대)·장(50대)·청(30~40대)의 각 세대를 유기적으로 연결시키는 인사를 취함으로써 승계작업의 원활화를 추구하고 있다.

넷째, 1990년대 들어와 외교정책 결정과정에서 부처간의 경쟁양상이 증가하고 있는 것으로 보인다. 외교부의 경우, 외교정책 결정과정에서 당 국제부 및 인민무력부와 갈등하는 경우가 종종 있는 것으로 전해진다.<sup>189)</sup> 또한 외화벌이 및 대외사업의 경우, 기관본위주의에 따른 경쟁이 심화되고 있으며, 특히 외화벌이 상대자를 국가안전보위부의 승인이 있어야 접촉할 수 있기 때문에 이를 회피하는 과정에서 갈등이 나타나는 경우도 있는 것으로 전해진다.<sup>190)</sup>

다섯째, 또한 외교정책 집행과정에서도 신진세대의 등장과 갈등이 나타나고 있는 것으로 분석된다. 현재 혁명 1세대는 고령·노환과 질병으로 인해 정상적 업무수행에 어려움을 겪고 있는 것으로 전해진다. 그 결과 보위사령관 원웅희(57), 총참모장 김영춘, 3군단장 장성우

189) 허문영, 『북한외교정책 결정구조와 과정』 (서울: 통일연구원, 1997).

190) 귀순자 이정국, 민족통일연구원 내부세미나(1996.6.24).

(63), 당 조직지도부 제1부부장 장성택(50), 외교부 제1부부장 강석주 등 김정일의 친위세력인 혁명 2세대의 신진세력들이 실질적으로 북한사회를 주도해 나가고 있는 것으로 보인다. 한편, 외교정책 분야의 경우 소장세력들까지 활발하게 활동하고 있는 것으로 분석된다.

여섯째, 북한은 최근 무역상, 재정상을 비롯, 대외경제부문 담당 팀을 실무와 전문성을 겸비한 새로운 인물로 교체하여, 2002년 경제정상화 목표 년도까지 선진산업설비 도입, 외자유치, 투자재원 확보 등을 위해 노력하고 있다. 예컨대 1998년 9월 김정일 국방위원장 출범 시 23개 경제부처 중 16명 교체하였고, 2000년 6·15 남북정상회담 이후 재정상, 중앙은행 총재, 무역상 교체하였다.

북한의 정책결정구조상 변화를 종합하여 볼 때, 김정일은 친위체제 구축인사, 경제관료와 친·인척세력 중용인사, 노·장·청 균형인사를 통해 정권의 안정화 기반을 구축하였다. 한편 1990년대에 들어와 북한에서는 외교정책 결정과정에서 부처간의 경쟁양상이 노출·심화되고 있는 모습과 더불어 집행과정에서 신진세대의 등장과 갈등이 표면화되고 있는 것으로 분석되었다.

## 2. 향후 전망: 신사고적 도약·선군·전방위 외교 추진

### 가. 김정일 정권의 정책기조: 주체형 대외개방 (소극적 개혁·적극적 개방정책)

향후 북한이 선택할 수 있는 정책은 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다. 급진적 개혁·개방,<sup>191)</sup> 소극적 개혁·적극적 개방(개혁없는 개

191) 급진적 개혁·개방정책은 북한의 자력갱생정책 및 폐쇄체제와 기본적으로 모순이 되며, 장기적으로는 개혁세력의 주축인 군부의 합리적 신진세력과 기술관료의 연합집단에 의해 정권대체 상황이

방'), 폐쇄적 고립노선<sup>192)</sup>이다. 이 가운데 극단적 정책을 북한 당국이 선택하기는 쉽지 않다. 북한은 현재 개혁·개방의 새로운 '대내·외 상황적 압력'과 보수·폐쇄의 관성적인 '제도·인물적 제약' 가운데 처해 있는 것으로 평가되기 때문이다.

앞 절에서의 논의를 총괄해 볼 때, 북한은 비록 1998년 9월 김정일 국방위원장체제의 공식적 출범이후 2000년 남북정상회담과 2001년 대중·러 정상회담을 통해 강성대국 건설에 주력하고 있으나, 북한의 경제난과 안보난 해결의 관건인 대미·일관계 개선이 지연됨에 따라 3대혁명역량의 전반적 약화상황을 당분간 지속할 가능성이 높다. 이에 북한 지도부는 체제유지를 위해 내부결속차원에서 이데올로기적 정세인식을 지속적으로 천명하되, 실제에 있어서는 실용주의적 정세인식을 보다 많이 수용할 것으로 예상된다.

따라서 북한은 김정일 정권의 안정과 '우리식 사회주의' 체제의 유지를 우선적으로 고려하여 강성대국 건설의 기치하에 근본적 '개혁없는 개방정책' 또는 '소극적 개혁·적극적 개방정책'을 선택할 가능성이 높다. 그리고 중·장기적으로는 김정일 정권이 주어진 과제들을 대미관계 개선 및 대일수교를 통하여 효율적으로 해결해 나가게 될 경우, 북한의 3대혁명역량이 부분적으로 점차 강화될 가능성도 있다.

그렇게 될 경우 북한은 '개혁없는 개방정책'을 더욱 강화시킨 '주체형 대외개방'을 선택하여 유효성과 연대성을 증진시켜 김정일 정권의 공고화를 적극 도모하고, 국제사회의 책임있는 일원으로 자리매김할 것으로 예상된다. 그러나 북한의 대미·일관계 개선이 좌절되고, 남한

---

발생할 것이다. 그 결과 개발독재형의 정권이 등장함으로써 결국 북한체제의 붕괴를 초래할 가능성이 높다.

192) 폐쇄적 고립노선은 단기적으로 김정일 정권의 안정에 기여할 수 있으나, 장기적으로 생활고에 따른 주민 폭동 및 군부 반발을 초래할 가능성이 높다.

의 대북정책이 북한 변화유도정책으로 전환하게 될 경우, 북한은 다시 김정일 정권 보위를 위해 대내 강경·대의 폐쇄정책을 선택, 체제결속 속에 주력할 가능성도 배제할 수 없다.

따라서 북한은 대내정책에 있어서는 경제난을 극복하기 위해 김정일 정권의 안정성에 위협을 주지 않는 범위 내에서 최대한으로 개혁적인 정책을 은밀히 그리고 완곡하게 수용할 것으로 예상된다. 이런 맥락에서 북한은 사상·기술·문화의 '3대혁명'노선과 정치사상·경제·군사의 '3대진지' 강화전략 그리고 인민대중 중심의 '우리식 사회주의'에 대한 사상교육을 더욱 강조할 것이다.

대남정책에 있어서는 김일성시대 유산인 조국통일 3대원칙·고려민주연방공화국 창립방안·전민족대단결 10대강령을 「조국통일 3대헌장」으로 계속 강조하는 동시에 김정일시대 성과물인 「6·15 남북공동선언」, 「조국통일의 이정표」로 강조함으로써 김정일의 위상을 제고코자 할 것이다. 또한 북한은 민족주의와 평화를 전면에 내세워 국제적 압력 및 대남 체제경쟁의 부진을 극복하려 할 것이며, 경제난 타결과 대남교란을 위해 민간차원의 경제 및 문화교류를 추진할 것으로도 예상된다.

대외정책에 있어서는 주변 국가들 특히 미국으로부터 김정일 체제에 대한 확고한 보장을 유도하기 위해 영향력확대경쟁을 심화시키는 유인외교와 경제난 타결을 위해 제한적 대외경제개방정책을 더욱 확대할 가능성이 크다. 동시에 북한은 미국의 반테러전쟁이 북한으로 확대되는 것을 저지하고, 일본의 대북 적대정책을 완화시키기 위해 반테러협정 참여와 평화과시적 국제행사 개최를 통한 '평화애호' 선전 외교를 전개할 가능성이 있다. 요컨대 김정일 정권은 대내정책 분야의 변화에 비해 대외정책 분야에서 보다 적극적인 변화를 추진할 가능성이 높으며, 그 방향으로는 주체형 대외개방과 대외관계의 적극

적 개선을 지속할 것으로 전망된다.

이같은 전략을 통하여 당면과제들을 잘 해결해 나갈 경우, 권력내부에서 ‘전문기술 엘리트’집단의 입지와 역할이 강화됨에 따라 김정일 정권의 정책은 장기적으로는 실용주의적 정책노선으로의 변화를 추구할 가능성도 있는 것으로 보인다.

한편 단기적으로 볼 때, 북한은 소위 3대혁명역량의 불리한 상황을 고려, 김정일 정권의 안정성 강화를 위해 선 대내 체제결속, 후 대남·대외 선별응대정책을 구사할 것으로 보인다. 북한은 2001년 대중·러 관계를 강화하였으나, 2002년 미국의 대북강경정책은 9·11 테러 응징정책 연장선상에서 더욱 강화될 가능성이 높으며, 남한정세 또한 6월 월드컵 행사와 지자체 선거, 9월 아시안 게임과 12월 대선으로 인해 대북정책의 정치쟁점화 가능성이 높고, 북한은 3대 명절의 꺾어지는 해에 돌입하였는 바, 이 행사를 성대하게 치러 국민통합을 이뤄야 하기 때문이다.

따라서 2002년 북한은 4개의 외교전략 가운데 버티기전략(Muddling Through Strategy)을 구사할 것으로 예상된다. 상반기에는 김정일 정권의 정통성 강화 행사에 주력할 것이며, 하반기에는 대남관계에서 실리확보에 주력하는 동시에, 대외관계에서 2003년 경수로협상 기반을 다지는 조치를 취할 것으로 보인다. 그 결과 북한은 미국의 대북 압력에 굴복하거나 대미 협상을 먼저 직접 요청하기보다는 미국의 대북정책 변화여부를 주시하면서, 경제난과 외교적 압박 해소차원에서 중·러·유럽 등 국제사회와의 지속적인 관계발전과 대미 협상창구의 항시적 개방이라는 강·온 이중전략을 적절히 구사할 것이다. 그러므로 북한이 한반도정세를 의도적으로 긴장시킬 가능성이 크지 않다.

동시에 북한은 1998년 김정일 정권출범 이후 강성대국건설 차원에

서 전개해 온 전방위·실리 중심의 체제도약적 비둘기외교를 일단 2002년에는 지속할 것이나, 신중히 재검토할 가능성도 높다. 미국 부시행정부의 대북강경정책이 김정일 정권의 생존까지 위협할 가능성과 차기 한국정부의 대북정책이 화해협력정책을 지속할 가능성을 주시하면서, 북한의 기대대로 진행되지 않을 경우 북한은 동맹외교·선군정치 중심의 체제강화적 전갈외교를 적극 모색할 것이기 때문이다.

### 나. 기능적 특징: 신사고적 도약·선군 외교

#### 1) 목 표: 체제 도약

가) 국가 목적: 혁명과 해방의 완곡한 수정적 지속 및 정권안보 적 극 모색

1992년 북한은 ‘마르크스·레닌주의’(구헌법 4조)를 개정헌법에서 삭제함으로써 더 이상 북한의 활동지침이 아님을 천명하는 동시에, 구헌법 5조에 규정되어 있던 ‘전국적 범위에서 외세를 물리치고’라는 국가의 투쟁목표를 개정헌법 9조에서 누락시키고 개정헌법 17조에 ‘자주·평화·친선’의 대외정책 기본이념을 신설함으로써 마르크스·레닌주의에 입각한 혁명과 해방의 투쟁노선을 완화시켰음을 과시하였다.

그러나 북한은 개정헌법 1조를 통하여 유일 정통성 주장을 지속하는 동시에 11조에 노동당 영도조항을 신설하였고, 노동당 규약 전문의 대남적화 언명이 지속되고 있는 바, 아직은 북한이 대외정책 목표를 근본적으로 변화시킨 것으로 보기 어렵다. 김정일은 “혁명의 민족적 임무와 국제적 임무는 하나로 통일되어 있으며, 인민대중의 자주 위업에 무한히 충실한 공산주의자들은 참다운 애국자인 동시에 참다

운 국제주의자”<sup>193)</sup>라고 주장함으로써 ‘조선혁명과 세계혁명’에 대한 의지를 지속하고 있기 때문이다. 이러한 일련의 수정조치는 3대혁명 역량의 전반적 약화에 따른 체제위기 상황을 간파한 북한이 김정일 정권의 안정화 및 장기 지속화를 위해 역량변화에 보다 신축적으로 대응하려는 의도에서 비롯된 것이라 하겠다.

#### 나) 외교 목표

외교 목표 또한 경제난 해결을 통한 유효성 제고차원에서 경제적 번영을 우선적으로 추구할 가능성이 높다. 동시에 정치우선주의의 체제이기 때문에 김정일 정권의 정통성 강화를 병행할 것이며, 대중관계 강화와 대미관계 개선을 통한 안보 확보 그리고 마지막으로 통일을 추구할 것으로 예상된다.

그러나 김정일 정권이 경제난을 해결하지 못하는 가운데 미국의 대북정책과 한국의 대북정책이 체제붕괴 유도적 성향을 띠고 있는 것으로 판단할 경우에는 군사력 강화에 주력함으로써 대외적으로 정권안보를 우선적으로 추구할 것이며, 대내적으로 정통성 강화 그리고 통일을 추구할 것이다. 이 과정에서 경제난은 더욱 심화될 것이며, 번영의 목표는 도외시될 수 있다.

#### 다) 외교 이념: 자주·평화·친선의 선전 지속과 내용 수정제시<sup>194)</sup>

193) 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의위업수행의 필수적 요구이다,” 『로동신문』, 1995.6.21.

194) 북한 대외정책 이념의 변화는 3대혁명역량 편성상황의 변화 및 조선노동당의 공식적 이데올로기의 변화에 기인하는 것으로 분석되었다. 허문영, “북한의 대외정책 이념,” 『통일연구논총』, 제5권 제1호, (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 257~259.

북한은 외교이념을 개정헌법에서 조문화하였는 바, 김정일 정권하에서도 ‘자주·평화·친선’의 외교이념을 대외정책의 전개 방침 및 합리화의 수단으로서 지속할 것으로 보인다. 북한의 외교이념은 추상성이 높은 바, 국제환경과 국내 최고책임자의 근본적 변화에도 불구하고 현실적 유용성이 크기 때문에 이를 지속할 것이다. 그러나 우선순위상에는 변화가 있을 것으로 예상되는 바, 선(先) ‘우리식 사회주의’의 보장·후(後) 통일지향으로 방향이 선회할 것이다. 이러한 맥락에서 김정일 정권은 정권의 안정화와 장기적 지속을 위한 국제적 환경을 조성하기 위하여 대외정책 이념의 내용을 국내외적 상황에 적응시켜 전개할 것이다. 즉 김정일 정권은 ‘자주’ 이념하에 사회주의 및 비동맹국가들과의 관계발전 및 남남협조를 강화하는 동시에, ‘친선’ 이념하에 비적대적인 대서방국가들과의 경제교류·협력을 적극 추진할 것이며, ‘평화’ 이념하에 평화애호인민들과의 단결을 통한 핵군축의 실현과 제국주의자들의 침략 저지 등을 대외정책의 구체적 방향으로 제시할 것으로 전망된다.

2001년에도 북한은 자주·평화·친선의 외교정책이념에 기초한 자주적 외교정책 기조를 지속할 것임을 천명한 바 있다. 예컨대 북한은 “지난해 조·중, 조·러 친선관계 발전과 유럽연합(EU) 여러 나라와의 수교<sup>195)</sup>는 우리의 사상과 이념 제도에 변화가 있어서가 아니라 우리 외교정책 이념의 정당성과 생활력, 견인력의 결과”라고 주장하였다. 그리고 북한 “우리는 21세기에도 자주적인 외교정책을 계속 실시하면서 국제사회 성원들과의 친선협조 관계를 발전시켜 나갈 것”임을 강조

195) 2000.5. 김정일 중국방문, 7월 러시아 대통령 푸틴 북한방문, 10월 조미 공동코뮤니케 발표와 미 국무장관 올브라이트 방북, 7월 이태리와 수교, 이후 필리핀, 영국과 수교, 호주와 외교관계 재개, 유럽연합 국가들 수교 의향 표시.

하고 있다.<sup>196)</sup>

요컨대 과도기 북한은 자주·평화·친선의 선전을 지속하고 내용을 수정 제시할 것으로 보인다. 북한은 1992년 제7차 개정헌법에서 조문화한 ‘자주·평화·친선’의 외교이념을 김정일 정권하에서도 대외정책의 전개 방침 및 합리화의 수단으로 지속하고 있다. 이러한 맥락에서 향후 북한은 김정일 정권의 안정화를 위한 국제적 환경을 조성하기 위해 대외정책 이념을 국내외적 상황에 적응시킬 것이다. 즉 북한은 자주 이념하에 사회주의 및 비동맹국가들과의 관계발전 및 남남협조를 강화하는 동시에, 친선 이념하에 비적대적인 대서방국가들과의 경제교류·협력을 적극 추진할 것이며, 평화 이념하에 친북 국가 및 인사들과의 단결을 통한 핵군축의 실현과 ‘제국주의자들의 침략 저지’ 등을 외교정책의 구체적 방향으로 제시할 것으로 전망된다.

#### 라) 대외관: 진영론의 대외 약화·대내 지속과 반제·자주의 지속

북한은 양대 진영론을 대외적으로는 강조하지 아니하되, 대내적으로는 지속할 것으로 예상된다. 탈냉전적 국제질서 가운데 북한만이 사회주의 이데올로기의 보루로 남아 자본주의 진영과의 대결을 강력하게 주장하는 것은 쉽지 않은 일이다. 그러나 북한은 양대진영론을 체제유지를 위한 논리로 작동시켜 왔기 때문에 쉽게 포기할 수도 없다.<sup>197)</sup> 북한은 또한 반제·자주의 국제질서관을 적어도 공식적으로는

196) 『로동신문』 및 『조선중앙방송』, 2001.1.4.

197) 김정일은 일부 나라들에서 사회주의가 좌절되게 된 원인 중 사회주의 근본원칙을 일관성있게 견지하지 못한다 있다고 보고, 제국주의 반대투쟁을 더욱 견결히 해야할 것과 사회주의나라 당들 사이의 관계에서 자주성에 기초한 국제적 연대성을 더욱 강화해야 한다고 주장하였다. 김정일, “사회주의건설의 력사적 교훈과 우리 당의 총로선,” 『김정일 동지의 문헌집』, pp. 428~437.

포기하지 않을 것으로 전망된다.<sup>198)</sup>

## 2) 전 략

### 가) 외교 원칙

첫째, 김정일 정권은 프롤레타리아 국제주의는 상대적으로 약화시키되, 자주노선은 더욱 강조할 것으로 예상된다. 북한은 개정헌법에서 마르크스-레닌주의와 프롤레타리아국제주의를 삭제한 후, 주체사상과 우리식 사회주의 및 ‘자주성에 기초한 국제적 연대성 강화’를 강조하고 있기 때문이다.<sup>199)</sup>

둘째, 김정일 정권은 3대혁명역량강화노선은 은밀히 추진하되, 북반부에서의 사회주의역량강화 방책인 ‘3대진지강화론’을 더욱 강조할 것으로 예상된다.

셋째, 김정일 정권은 자력갱생 노선을 지속하되, 단기적으로는 혁명적 경제전략인 3대제일주의를, 중기적으로는 주체형 대외개방노선을 강조할 것으로 전망된다. 김정일은 “자력갱생하는 것은 남의 것을 하나도 받아들이지 않는다는 것을 의미하지 않으며, 남의 것이라도 선진적인 것은 북한의 실정에 맞게 받아들여야”함을 강조하고 있기 때문이다.<sup>200)</sup> 또한 그는 “사회주의국가는 평등과 호혜의 원칙에서 세계

---

198) 김정일은 ‘제국주의자들의 침략과 간섭, 착취계급의 략탈’과 ‘지배주의자들의 압력’이 지속되고 있는 것으로 보고 있으며, “주체적 립장과 자주노선을 확고히 견지함으로써 현대수정주의를 비롯한 기회주의의 광풍에도 흔들리지 않았으며 여러 나라에서 사회주의가 붕괴되는 엄혹한 정세속에서도 우리식 사회주의 고수하고 빛내어올 수 있었다”고 주장하기 때문이다.

199) 김정일, “조선로동당은 위대한 수령 김일성 동지의 당이다.”

200) 김정일, “조선민족제일주의정신을 높이 발양시키자,” 『김정일 동지의 문헌집』, p. 272.

여러 나라들과 경제 문화적 교류와 협조를 적극적으로 발전시켜나가는 동시에 이 과정에 부르조아 반동사상과 썩어빠진 부르조아 문화와 생활풍조가 침습해 들어오지 못하도록 하는데 응당한 주의를 돌려야 한다”<sup>201)</sup>고 주장하고 있기 때문이다.

#### 나) 부문별 정책: 이데올로기 중심에서 실리 중시로

북한은 ‘혁명과 해방’에 근거한 종전의 대외정책을 지속하되, 3대 혁명역량의 전반적 약화 상황이 지속되는 가운데 김정일 정권의 안정화를 추구하기 위해 실리주의적 정책을 추구할 것으로 예상된다. 이러한 맥락에서 대외정책의 변화 방향을 전망해 보면 다음과 같다.

##### (1) 정치: ‘도약외교’강화-실리·수호·개방·유인외교

첫째, 북한은 혁명외교를 상대적으로 완화시키고, 실리외교를 보다 추구해 나갈 것으로 예상된다. 북한은 체제결속을 고려할 때 ‘남조선 혁명 및 전세계의 공산화를 위한 국제혁명역량과의 단결 강화’라는 수사를 완전히 포기할 수는 없으나, 대내외적 환경을 고려할 때 완강하게 지속하기도 어려운 상황에 처해 있다. 따라서 북한은 혁명적 이데올로기를 고수하기보다는 경제적 실리를 추구해 나갈 전망이다.

둘째, 북한은 ‘남조선 해방’을 위한 해방외교에서 ‘김정일 정권’ 유지를 위한 수호외교로 방향을 전환해 나갈 것으로 예상된다. 북한은 전면적인 남북한 평화공존이 자유화 바람 침투로 인해 김정일 체제를 공고화하는데 불리하나, 제한적인 남북한 평화공존은 한반도정세 안

---

201) 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다.”

정화 과시를 통해 해외 자본과 기술을 유치하는데 기여하고 합작 및 협력사업을 추진하는데 유리한 바, 이를 위한 제반 정책들을 추진할 가능성이 높다.<sup>202)</sup>

셋째, 북한은 미 제국주의·일본 군국주의 세력에 대응하여 북방삼각관계의 강화차원에서 전개해 오던 진영외교를 단기적으로는 경제를 중심으로 한 협력외교로, 장기적으로는 개방외교로 전환할 것으로 예상된다. 한·소(러)수교 및 한·중수교로 인해 북방삼각관계가 근본적으로 동요되었고 러시아에 자유민주주의 체제가 공고화되고 있으며 중국 또한 시장경제를 지향하고 있는 바, 북한으로서는 더 이상 사회주의 진영외교만을 고집할 수 없는 상황이다. 따라서 북한은 ‘신북방삼각협력관계’ 구축 및 ‘남남협력’ 강조 등에서 보듯이, 구동맹외교 및 비동맹외교를 단기적으로 채택하되, 경제난 타결 및 동맹관계 재조정의 필요성 때문에 대서방외교 또한 추진해야 하는 바, 장기적으로는 개방외교를 전개할 것으로 예상된다.

넷째, 북한은 냉전기 중국과 소련 사이에서 지정학적·전략적 위치를 토대로 자주성을 확보하기 위하여 자주외교(시계추 외교)를 전개해 왔으나, 이제 중·러 화해와 미·러 및 미·중 화해로 인해 북한의 전략적 가치가 감소되자 유인외교<sup>203)</sup>를 한단계 더 발전시킨 전방위외교를 전개하기 시작한 것으로 보이는 바, 이는 김정일 체제가 존속하는 한 지속될 것으로 보인다. 북한은 안보, 경제이익, 정치적 승인 등 체제유지를 보장받기 위해 대남 혁명노선과 대미·일 반제국주의 투쟁

202) 이러한 맥락에서 북한은 외교정책 기조를 마르크스·레닌주의와 프롤레타리아 국제주의에서 ‘주체사상’과 이에 기초한 자주성과 평등의 국제주의로의 전환을 강조한 것으로 보인다.

203) 허문영, “전환기의 북한외교정책,” 『통일연구논총』, 제2권 2호 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 27~35. 유인외교란 탈냉전기에 들어와 북한이 선택한 실리중시적 외교노선을 의미하는 것으로서, 이는 냉전기의 이데올로기 중시적 진영외교와 구별된다.

노선의 포기를 요청받고 있는 것이다. 이에 북한은 체제유지·경제난 해결·대외적 고립 탈피 등 3중 문제의 일괄 해결을 위해 대미·일수교 교섭 강화, 대중·러 동맹관계 지속, 대남2중정책 등 3궤도정책(Three-Track Policy)을 적극 추진할 것으로 보인다. 단, 북한으로서는 대내 결속을 위해 ‘외부의 적’을 지속적으로 유지할 필요가 있는 동시에 대외관계 개선을 통해 체제유지를 도모해야 하는 바, 미국·일본·한국과 ‘미제국주의·일본군국주의·남한괴뢰’ 슬로건을 구분·병행할 가능성이 높다.

## (2) 군사: 선군외교 그리고 대중동맹 지속과 대미접근 확대

첫째, 북한은 김일성 생존시와 같은 연대감과 김정일 체제에 대한 확고한 지지를 유지하기 위해 후건자 및 동조국가 확보차원에서 「조·중 우호협조 및 호상원조 조약」을 동맹관계 수준에서 지속하고자 노력할 것이다. 이에 대해 현재 중국에는 혁명 1·2세대가 생존하고 있고, 한국전에 참전한 50여명의 장성들이 현역에 복무하고 있기 때문에 기존의 우의적 군사교류는 지속될 가능성이 높다.

둘째, 북한은 선군외교를 통해 김정일 정권의 생존을 보장받기 위한 차원에서 ‘유일초강국’으로 자리잡게 된 미국과의 군사적 접촉창구 개설과 평화보장 방안 그리고 대량살상무기 단계적 포기를 조건으로 한 경제적 지원을 확보하기 위해 노력할 것이다.

셋째, 북한은 조선인민군 창설행사에서 제한적인 무력시위를 전개할 가능성이 높다. 다만 북한은 정규군 시위는 미국의 대대적 경계를 초래할 가능성이 있다는 점에서, 노농적위대를 비롯한 비정규군의 대규모 퍼레이드를 진행할 것으로 보인다. 이같은 북한의 태도는 대외 도발적 자세에 기초한 것이라기보다는, 대내 정통성 강화를 근본적

목적으로 하되, 미국을 비롯한 주변국의 관심을 불러일으키려는 의도로 판단된다. 이같은 무력시위는 ‘돌파’와 ‘버티기’ 사이에 위치하고 있는 전략으로서 미국의 분노와 중국 및 한국의 우려를 일으키지 않는 범위내에서 국제사회의 주목을 유도하려는 것으로 보인다.

### (3) 경제: ‘주체형 대외개방’<sup>204)</sup> 정책 확대

첫째, 김정일 정권은 제한적 대외경제개방정책을 지역적 범위와 내용에 있어 더욱 확대하는 것과 더불어 이데올로기를 중시하는 「혁명외교」보다 경제적 실리를 중시하는 「실리외교」에 비중을 더 둘 것으로 예상된다. 이에 북한은 점차 자주형의 자력갱생 경제발전전략에서 주체형의 대외개방 경제발전전략으로의 전환을 모색해 나갈 가능성이 높다. 북한은 경제난 해결을 위해 무역제일주의와 「나진·선봉 자유경제무역지대」 개발정책 등을 계속 추진할 것이며, 해외자본 및 기술도입을 확대하는 등 제한적 대외개방정책을 더욱 적극적으로 추진할 것이다. 그리고 「나진·선봉 자유경제무역지대」 개발정책이 성공할 경우, 북한은 대외개방을 신의주, 남포, 금강산, 비무장지대 등으로 더욱 확대하는 대담한 정책을 장기적으로 추진할 가능성도 있다. 또한 북한은 중국 및 러시아와의 경제협력을 확대하고 아울러 미국과의 관계개선에 기초하여 서방국가로부터의 자본·기술도입을 추진할 것이다. 그리고 당면 경제목표로 내걸고 있는 경공업제일주의도 자유경제무역지대를 통해 달성하려고 할 것이다.

둘째, 각 분야에서 점차 세대교체가 이루어짐에 따라 다수의 전문

204) 주체사상에 기초하여 대내적으로는 이데올로기적 통제강화를 통해 체제통합을 강화하는 한편, 대외적으로는 제한적 경제개방을 확대하는 정책을 필자가 ‘주체형 대외개방’으로 명명하였다.

기술관료가 중견간부로 충원된 점도 북한의 정책변화를 초래할 것인 바, 혁명 2세대 전문기술관료들은 아직 이념지향적 성격이 강하지만 점진적으로 실용주의 노선을 추진할 가능성이 높을 것으로 전망된다.

셋째, 북한은 경제난과 외교적 압박을 극복하기 위한 대안 확보차원에서 동남아국가들을 중심으로 '남남협조' 외교를 활발히 전개할 가능성이 높다. 북한은 2002년 3월 메가와티 인도네시아 대통령의 방북과 5월 천득령 베트남 국가주석의 방북을 마중할 예정이다. 미국의 대북강경정책과 남한의 양대선거 그리고 국제사회의 경제적 지원 감소가 우려되는 외적 상황과 상반기 3대명절과 아리랑축전으로 자원이 고갈문제를 해결하기 위해 제3세계 국가이자 식량수출대국인 베트남 및 자원대국인 인도네시아와의 관계 강화로 대응하려는 의도인 것으로 보인다.

#### 다) 외교전략: 신북방삼각협력관계 강화

미국이 북한을 불량국가(Rogue State)로 규정하고 MD체제 구축을 일방적으로 진행시키자, 러시아 중국 북한은 이에 대응하기 위해 북방삼각관계를 복원하는 모습을 보여주고 있다. 2001년 7월 중국 장쩌민 국가주석은 모스크바를 방문, 푸틴 대통령과의 정상회담을 통해 양국관계가 전략적 동반자관계임을 천명하였고, 8월 김정일 위원장이 답방차원에서 모스크바를 방문, 북·러 정상회담을 통해 양국관계 발전과 국제문제 공조를 강조하였다. 그리고 9월 북·중 정상회담을 개최하여 북한 중국 러시아 사이의 양자 정상회담을 마무리함으로써 북·중·러 삼국관계가 전략적 동반자관계 또는 친선적 동맹관계임을 대외적으로 과시하였다.

그러나 신북방삼각관계는 냉전기 북방삼각관계와는 그 성격에 있어 다소 차이가 있다. 냉전기 북방삼각관계는 사회주의 이데올로기에 기초한 일방적 경제지원 중심의 군사적 동맹관계 특징을 지녔다. 그러나 최근 형성되고 있는 신북방삼각관계는 러시아의 시베리아 개발의지, 중국의 사회주의 대국 건설의지, 북한의 경제강국 도약의지와 같이 실리에 기초한 상호교류 중심의 경제적 협력관계 특징을 보다 많이 띄고 있는 것으로 볼 수 있다. 다만 미국의 MD 추진문제와 관련해서는 북한 중국 러시아가 안보적 차원의 공동대응을 협의하고 있는 것으로 보인다.

### 3) 대미 협상

북한은 단기적으로 대미관계 개선을 위하여 정치적·군사적·심리적 수단을 복합·사용할 것이나, 장기적으로 대미관계 정상화 과정에서는 정치적 수단인 협상을 주로 사용할 것이다.

#### 가) 목표: 주한미군 철수와 대미 평화협정 체결

북·미관계 개선이 이루어지고 김정일 정권이 안정적으로 지속된다면, 북한은 대미정책에 있어 최대목표인 주한미군의 철수를 정당화하기 위하여 정부간 대화와 더불어 국제여론의 조성을 적극 추진할 것이다. 향후 북한은 김정일 정권에 대한 미국의 지지를 지속적으로 확보하는 동시에 주한미군 철수와 대미 평화협정 체결을 위해 정부간 협상과 더불어 재미교포를 주 대상으로 하는 인민외교를 더욱 강화할 것이다.

나) 전략: 문제해결 협상전략: 즉각·강제 철거론에서 단계·자진 철수론으로

김정일 정권이 지속하는 한 북한의 대미정책상 최대목표인 주한미군 철수와 한·미관계 악화 등은 근본적 변화가 없을 것으로 전망된다. 그러나 단기적으로는 북한 주민의 현실적 지지 확보 차원에서 김정일 정권의 유효성(Effectiveness) 또는 성과(Performance) 증대를 위해 실용주의적 목표인 경제난 타결에 중점을 둘 것이다. 장기적으로 3대혁명역량이 다시 강화될 경우, 즉 21세기에 중국이 사회주의 선진국으로 발전하고, 한국의 정치·경제·사회적 민주화의 정착이 지연되는 반면에, 북한이 3중고(경제난·식량난·외화난)를 해결하고 김정일 정권의 생존능력이 증대될 경우, 북한은 ‘남조선해방과 조국통일’을 위하여 전략주의적 목표인 주한미군 철수문제를 대미관계에 있어 협상수단이 아닌 협상목표로서 다시 전면에 내세울 가능성도 열려 있다.

북한의 대미 협상행태와 협상 전술 또한 김정일 정권이 지속하는 한 근본적 변화는 없을 것이다. 북한의 대미 협상행태와 협상 전술은 북한체제의 성격에 연유하는 것인데, 김정일 정권은 ‘유훈통치’를 강조함으로써 김일성 정권의 지속성을 천명하고 있기 때문이다. 그러나 김정일 정권이 현재 직면하고 있는 제반 어려움이 매우 심각하기 때문에 현상적 변화를 선택할 것으로 보인다. 북한이 직면하고 있는 3대혁명역량의 전반적 약화와 ‘수령’인 김일성의 사망은 과거 경험한 바가 없는 위기적 국면이기 때문이다. 따라서 북한은 독재국가의 특성에 기초하는 시간적·공간적·도덕적 무제약성 전술은 지속하되 사회주의국가의 특성에 기초하는 팽창주의적 공세적 전술과 유교적 봉건

국가의 특성에 기초하는 명분중시적 전술은 다소 완화할 가능성이 높다.<sup>205)</sup>

김정일 정권은 대미 협상전략으로서 문제해결전략과 양보전략을 과거보다는 많이 수용할 것으로 예상되나, 당료 및 군부의 보수적 정세 인식으로 인해 전면적 수용은 어려울 것으로 전망된다.<sup>206)</sup> 즉 북한은 협상을 문제해결의 수단으로서보다는 여전히 투쟁의 수단으로 간주할 것이다. 한편 김정일시대 북한이 전개할 협상전략은 다음과 같은 순서에 의해 선택될 가능성이 높은 것으로 보인다. 협상 성격에 따라서 구분해 볼 때, 첫째, 의사·불균형·일반협상이 될 경우, ‘경쟁전략>문제해결전략>무행동전략=양보전략’ 순으로 선택될 가능성 높다. 둘째, 진의·불균형·일반협상이 될 경우, ‘문제해결전략>양보전략>경쟁전략’ 순으로 선택될 가능성 높다. 셋째, 진의·불균형·중요협상이 될 경우, ‘경쟁전략>문제해결전략>양보전략=무행동전략’ 순으로 선택될 가능성 높다.

#### 다) 전술: 살라미 협상 전술

김정일 정권은 대미 협상 전술로서 협상초기에는 공격적 전술을 지

205) 쌀 수송을 위하여 방북하였던 우성호 선원을 강제 하선·억류시킨 조치는 독재국가의 특성에 기인하는 것으로 분석되며, 김용순 비서의 일본의 대북 사죄용 쌀 발언에 대한 취소와 인도주의적 쌀로의 정정·사과 발언은 북한이 직면한 어려움에 따른 협상 전술의 현실적 적용으로 분석된다.

206) 1994년 주한미군 헬리콥터의 월경 추격시 당시 홀 준위의 송환을 위해 북한 당국과 협상하였던 리차드슨 의원의 증언에 따르면 북한 외교부는 신속한 처리를 위해 노력하는 모습을 보여주었으나, 군부의 입김 때문에 다소 지연되었던 것으로 평가되었다. 또한 당 기관지인 로동신문에 따르면 조선로동당은 미국을 아직도 제국주의국가로 평가하고 있는 것으로 분석된다.

속하되, 협상중반 이후에는 협상이익의 최대화를 위하여 유화적 전술을 구사할 것이다. 즉 북한은 협상의 주도권을 장악하기 위하여 초기 의제선택에 있어 선제제의·기습제의·반복제의·추가제의의 전술을 지속할 것이다. 그러나 일단 협상에 들어가게 될 경우 살라미 전술을 구사함으로써 최대한의 이익을 확보하기 위하여 노력할 것이다.

#### 다) 지역별 특징: 유인·원조 외교에서 전방위·도약 외교로의 전환

대주변 4국관계와 관련하여 김정일 정권은 과거 김일성 정권이 사회주의 진영을 중심으로 하는 ‘진영외교’와 중·소간의 견인경쟁을 유발하는 ‘시계추외교’를 전개한 것과는 달리, 그리고 과도기 주변 4국의 대한반도 영향력확대 경쟁을 촉발시키는 ‘유인외교’와 중국과 미국간의 갈등구조에 대외정책 중심축의 초점을 맞추고 실리를 최대한 추구하는 동시에 전세계 각국으로부터의 원조를 이끌어내는 원조외교와 달리, 자유진영을 비롯한 전세계 모든 국가들과의 관계를 정상화하려는 전방위외교와 경제적 실리뿐만 아니라 중·장기 발전계획의 성공적 추진을 IT산업 등 첨단산업을 중심으로 하는 도약외교에 위한 더욱 역량을 기울일 것으로 보인다.

##### 1) 대미관계<sup>207)</sup>: 2중전략·전술과 점진적 관계개선

첫째, 북한은 대미정책 목표로서 단기 체제안정, 중기 경제교류 활성화, 장기 주한미군 철수를 설정할 것으로 보인다. 김정일 정권은 공식적 출범과 안정적 유지를 위해 대미관계 개선을 통한 체제안정화를 이룩하고, 주민들의 김정일 정권에 대한 지속적 지지를 확보하기 위

207) 허문영, 『북한의 대미국정책 변화연구』 (민족통일연구원, 1995).

해 대미 경제교류·협력 활성화를 통해 경제적 번영을 달성한 후, 정당성 기반이 되는 ‘조국통일(공산화통일)’의 기반 조성을 위해 대미관계 정상화에 기초한 주한미군의 완전철수를 장기목표로 추진할 것으로 예상된다.

둘째, 북한은 김정일 정권의 안정적 지속을 위해 실용주의적 대미 접근정책을 선택할 것으로 예상된다. 북한은 연락사무소 개설로 상징되는 대미관계 개선은 조속히 성사시키려 할 것이나, 대사관 개설로 상징되는 대미관계 정상화는 지연시키고자 노력할 것으로 예상된다. 김정일 정권은 대미수교에 따른 자유화 바람유입이 정권 안정에 저해요인이 될 것으로 평가할 것이기 때문이다. 이러한 맥락에서 북한은 대미 평화협정 체결을 주장함으로써 단기 경제적 실리와 정치적 정당성을 확보하여 김정일 정권과 사회주의 체제를 유지하고, 장기적으로는 주한미군 철수를 통하여 적화통일을 이루어 나가려는 전략을 선택할 것으로 보인다. 또한 주한미군의 철수 문제에 있어서는 단계적 減軍 및 궁극적 철수를 주장할 가능성이 높다. 요약하면, 김정일 정권은 주한미군철수 문제를 단기적으로는 정권유지를 위한 내치용 선전수단으로, 장기적으로는 공산화통일을 위한 대미 협상목표로 활용할 것으로 예상된다.

셋째, 북한은 김정일 정권에 대한 미국의 지지를 지속적으로 유도해내기 위해 정부간 협상과 더불어 재미교포 및 지식인들을 주 대상으로 하는 인민외교를 더욱 강화할 가능성이 높다. 또한 협상행태와 전술에 있어서는 벼랑끝 전술 포기과 같은 근본적 변화가 체제특성상 쉽지 않지만, 문제해결 및 양보전략과 살라미 전술을 과거보다 많이 수용할 것으로 예상된다. 하지만 당료 및 군부의 보수적 정세인식으로 인해 전면적 수용은 어려울 것으로 보인다.

넷째, 미국의 1998년 말 이라크 공격과 1999년 초 코소보

(Kosovo) 공격 그리고 2001년 가을 아프가니스탄 공격을 목도한 북한은 ‘균형(Balancing)’과 ‘편승(Bandwagoning)’ 전략을 병행하는 동시에, ‘벼랑끝 전술’과 ‘대화 전술’을 병행할 것이다. 북한은 유고사태를 통해 ‘미국의 오만성과 횡포성, 침략적 체질과 생리를 잘 알 수 있다’고 주장하고, ‘미국에 대한 인식, 제국주의자들에 대한 견해를 똑바로 가져야 한다’고 강조하였다.<sup>208)</sup> 따라서 북한은 조그마한 허점이라도 보일 경우 미국이 무자비하게 공격해 올 것으로 확신, 미사일 개발 및 관련 군사계획들을 촉진시켜 나갈 것으로 예상된다.<sup>209)</sup> 다른 한편으로 미국이 국제사회의 비난에 직면하게 될 경우 한반도를 포함한 여타 지역에서는 일시적으로 유연하게 될 가능성도 있는 것으로 북한은 판단하고, 대화와 거래를 통해 미국의 대북경제제재 완화와 대미관계 개선을 도모할 것으로 보인다.<sup>210)</sup>

한편 북한은 미국 및 주변국가들의 대응을 기대에 미흡한 것으로 판단할 경우, 전술적 차원에서 다시 강경한 입장으로 전환할 가능성이 높다. 북한은 그동안 핵문제 협상과정에서 타협과 강경노선을 반복한 경험이 있으며,<sup>211)</sup> 「북·미 기본합의서」 이행과정에서 핵 모호성을 활용할 수 있는 여지<sup>212)</sup>가 남아있기 때문이다.

208) ‘유고사태와 그 의미,’ 「민민전 방송」, 「연합뉴스」, 1999.4.26. 재인용.

209) 「DPRK Report(1999.3~4)」(<http://www.nautilus.org>).

210) *Washington Post*, 1999.4.9.

211) 북한은 핵문제 해결과 관련하여 1992년 1월 22일 미국과 고위급 접촉을 시작한 이래, NPT 탈퇴(1993.3.12.), 북·미 고위급 1,2단계 회담(1993.6~7.), IAEA 탈퇴(1994.6.13.), 북·미 3단계 회담(1994.8~10.)으로 이어지는 강경과 타협을 반복하였다.

212) 북한의 과거 핵 규명의 시한 지연, IAEA 특별사찰 시기의 불명확성, 경수로 제공시까지 폐연료봉의 북한내 보관, 흑연감속로의 폐기시한 지연 등.

다섯째, 북·미관계를 단기적으로 전망해 볼 때, 정치적 관계개선과 관련, 부시 행정부는 대북정책을 전면 재검토하고, 이에 대해 북한은 강경 대응과 관계개선 의사를 병행하고 있다. 군사적 관계에 있어서는 부시 행정부가 핵·미사일문제에 대해 강한 우려 및 검증을 강조하는데 반하여, 북한은 미사일 개발 당위성과 보상을 주장하고, 재래식 무기문제에 대해 미국은 감축을, 북한은 주한미군 철수를 강조하고 있다. 사회문화적 관계에 있어 부시 행정부는 북한 인권상황 악화를 지적하고 있고, 이에 대해 북한은 내정간섭으로 반발하고 있다. 따라서 향후 북·미 대화는 재개될 것으로 보이나, 급진전은 어려울 것으로 예상된다. 북한은 식량난 극복 및 경제난 타개 위해 대미관계 개선이 절대적으로 필요하나, 미국이 제기한 대화의제(미사일, 대량살상무기, 재래식무기)는 북한으로서는 쉽게 양보하기 어려운 문제들이기 때문이다.

일단 북·미대화가 재개되면 남북대화도 활기를 띠 가능성이 높아진다. 북한이 미국의 대북적대정책 때문에 남북대화도 진전이 안되고 있음을 주장한 바 있기 때문이다. 그러나 남북관계가 진전되기 위해서는 전력협력사업 추진 문제 등 현안이 해결되어야 한다.

여섯째, 중·장기적으로 북·미관계에 영향을 미칠 수 있는 요인들은 크게 세가지로 구분될 수 있다. 먼저 거시적 요인으로서 「북·미 기본합의문(1994.10.21)」은 양국관계 개선에 있어 일정에 대한 이행계획표(Road Map)역할을 감당하게 될 것이다. 중범위적 요인으로서 북한의 대미정책과 미국의 대북정책, 이에 대한 한국의 입장은 양국관계 개선의 속도와 폭에 영향을 미칠 수 있다. 미시적 요인으로서 북·미 핵합의 이행문제(경수로공급 계약, 과거 핵 투명성 보장 및 핵동결)와 한반도 평화정착 문제(평화협정 체결과 주한미군 철수 및 유엔사 해체, 미사일 개발 및 수출 금지, 재래식 군축), 기타 문제(미군유해 반환, 북한인권 상황 개선) 등과 같은 현안 또한 양국관계 개선의 속도와 폭에 영향을

미칠 것이다. 그러나 최근 미국의 테러참사(2001.9.11)와 아프가니스탄 공격(2001.10.8)에 따른 미국의 대테러외교에 대한 북한의 명확한 입장 정리가 없는 한 북·미관계는 큰 진전을 보기 어려울 전망이다. 보다 구체적으로 북한이 미사일 수출 중단, 중·장거리 미사일 개발 자제, 국제원자력기구와 안전협정 이행에 관련된 사찰의 조기 실현 일정 합의, 재래식 병력 위협 감축에 대한 협의 개시 등을 수용하지 않는 한 북·미관계 개선의 진전은 어려울 것으로 전망된다.

아무튼 양국관계는 「북·미 기본합의문」과 「페리 보고서」틀에 근거하여 ① 제한적 경제제재 해제와 북한 미사일 발사 중단, ② 대폭적 경제제재 해제 및 연락사무소 개설과 북한 미사일 수출 및 개발 중단, ③ 국교 정상화와 한반도 냉전종식 순으로 발전할 가능성이 높다. 이같은 3단계 개선방식은 미국의 대중국 및 베트남 관계개선 방식과 유사성이 있다. 그러나 대사관 개설로 상징되는 양국관계 정상화가 조기에 이루어질 가능성은 낮다. 북한 당국으로는 미사일 수출 및 개발을 포기하기가 쉽지 않으며, 대미관계 정상화에 따른 체제불안정화 가능성에 대해서도 심각하게 고려할 것이기 때문이다. 따라서 북한으로는 체제유지를 위해 대미관계 개선을 적극 추진할 것이나, 관계정상화에 대해서는 당분간 여전히 소극적일 것으로 예상된다.

## 2) 대중관계: 동맹 지속과 보호적 동맹관계

첫째, 북한은 대중국정책에 있어 혈맹관계를 지속적으로 추구할 것이다. 북한으로는 체제안정 및 경제원조 획득 그리고 대미·일관계 개선과정에서 유리한 협상입지 확보를 위해 최대 후원국인 중국과의 관계 강화가 무엇보다도 중요하기 때문이다. 따라서 북한은 한·중수교 이후 다소 소원해진 대중관계를 김영남 최고인민회의 상임위원장(1999.6)과 김정일 국방위원장 방중(2000.5, 2001.1) 그리고 장쩌

민 중국 국가주석의 방북(2001.9)을 통해 복원하였는 바, 이같은 정치·군사적 노력을 앞으로 더욱 기울일 것으로 예상된다.

둘째, 중국 역시 북한의 사회주의체제 붕괴가 중국의 경제발전과 안보에 부정적 영향을 미칠 수 있고, 북한의 대미·일관계 개선이 중국의 대북 영향력을 약화시키는 계기가 될 수 있음을 우려함에 따라 대북 경제 및 군사지원 의사를 천명하고 있다.<sup>213)</sup>

따라서 중국이 북한을 자국의 안보 완충지대로 인식하고, 북한이 중국의 경제·군사·외교적 지원을 필요로 하고 있기 때문에 양국은 국가 대 국가 차원에서 긴밀한 유대관계를 지속할 것으로 전망된다.<sup>214)</sup>

한편 김정일 체제하 북·중관계를 전망해 보면 다음과 같다. 중국은 혁명1세대의 퇴진을 통해 인물교체를 이뤄가고, 한반도정책과 관련해서는 핵심적 국가전략인 ‘중화민족 위대부흥’의 지속적 경제발전과 대북 영향력 지속적 확보를 위해 대북한 ‘변방외교’와 대남한 ‘실리외교’의 2중정책을 구사하고 있다. 북한 또한 김정일 국방위원장 체제출범이후 점진적인 세대교체 양상을 보여주고 있으나 중국에 비해서는 그 속도가 더딘 양상이며, 대중관계에서는 ‘전통적 친선관계’의 지속을 강조하고 있음에도 불구하고 한·중수교 이후 중국에 대한 신뢰감이 약화된 모습을 보여주고 있다. 따라서 양국은 과거와 같은 수준의 동맹관계를 유지하

213) 중국은 홍성남 부총리에게 2만톤의 식량지원을 약속한(1996.5.22.) 이후, 2차로 약 10만톤의 식량지원을 포함, 무상경제지원을 약속하였다. 『조선중앙방송』, 1996.7.12.

214) 중국은 북한에서 사회주의체제가 유지되도록 북한에 대해 최소한도의 식량과 원유 등 전략물자를 계속 제공할 것이며, 자동군사개입 조항을 개정하지 않을 것으로 전망된다. 북한 또한 급속한 개방정책을 선택하기 어려운 상황인 바, 중국과의 유대관계를 손상시키지 않는 범위와 속도에서 대미관계를 개선시켜 나갈 것으로 보인다. 민족통일연구원과 현대국제관계연구소 및 중국국제문제연구원과의 워크샵(1996.7.) 및 중국학자들과의 면담 결과.

기가 쉽지 않을 전망이다.

경제적 측면에서 북한은 중국과 달리 부분적인 대외개방만을 모색하고 있으며, 중국의 경제개혁 및 지방정부의 권한강화와 유사한 조치들은 거의 수용하지 있지 않다. 북한이 개혁·개방 쪽으로 나가지 않는 한 양국간 경제부문에서의 마찰은 점차 심화될 것이며, 사회주의 우호가격에 의한 청산계정 처리방식의 교역도 점차 줄어들 것이다. 따라서 양국 경제관계는 이데올로기 위주의 ‘시혜적’ 협력관계에서 실리위주의 ‘호혜적’ 협력관계로 점차 전환될 것이다. 다만 북한으로서는 ‘경제강국’ 건설을 위해서 즉 경제난을 해결하고 나아가 국제사회에서의 지지를 이끌어 내기 위해서는 중국의 지원이, 중국 또한 대미국관계에 있어 사회주의 국가인 북한의 생존이 한반도에서 절대 필요한 상태임을 상호간에 인식하고 있기 때문에 양국간 경제교류와 협력을 일방적으로 생각하지는 않을 전망이다.

군사적 측면에서 중국은 북한의 핵무기개발 의혹에 대해 전통적·이데올로기적 관계를 중시하는 차원에서 ‘협상과 대화를 통한 해결’을 강조하고 있다. 동시에 중국은 한반도 비핵화에 대한 지지에서 알 수 있듯이 북한의 핵무기개발에 분명한 반대 입장을 가지고 있다. 그러나 한국전쟁에 참전한 경험이 있는 중국군부의 고위직은 북한을 심정적으로 지원하고 있기 때문에 양국간 군 인사교류는 지속되고 있다. 중국이 사회주의 체제를 유지하는 한, 북·중 동맹조약의 개정 및 폐기는 쉽지 않다. 중국의 장쩌민 주석은 방한 직전 북경 기자회견에서 북·중 군사동맹조약을 파기할 의향이 없음을 밝혔다. 또 중국은 「조·중 우호협조 및 호상원조 조약」 체결 35주년(1996.7.11)을 맞아 역사상 최초로 중국군함을 남포항에 파견하는 등 동맹관계를 과시하기도 하였다.

요약하면, 중국은 한반도 안정과 평화유지 기조하에 한편으로는 ‘변방외교’ 차원에서 북한에 대한 정치·군사적 지원정책을 계속하여 한반도

에 대한 영향력을 유지하려 하고 있다. 그리고 다른 한편으로는 ‘실리외교’ 차원에서 남한과의 경제협력을 강화하여 경제발전을 도모하려 하고 있다. 이에 대해 북한은 한편으로는 중·리간의 대북 견인경쟁을 다시 유도하고, 다른 한편으로는 대미 접근을 강화하여 정치·경제적 실리를 추구하고 있다. 따라서 북·중관계는 점차 ‘혈맹관계’ 또는 ‘순치관계’인 협력적 동맹관계에서 상징적 동맹관계인 보호적 동맹관계로 변화할 것이며, 사안에 따라 전략적 지원·협력관계를 유지해 나갈 것이다.

### 3) 대일관계: 유인·강경 병행과 관계개선 지연

북한은 기본적으로 주변국의 단합은 자국 안보에 불리한 것으로 인식, 한·미·일 3국간 분열을 외교정책의 주요목표로 설정한 것으로 추정된다. 김정일 정권은 대일본정책에 있어 대미관계 개선이 이루어질 때까지 쌀 외교 등 인민외교에서는 유연한 태도를 취하되, 수교회담 재개 협의 등 정부간 협상에서는 강경한 태도를 병행할 것으로 예상된다. 양국은 8차례에 걸친 이전의 수교회담을 통해 근본 쟁점인 보상(금액과 방식)문제와 구 조약 효력문제 그리고 기타 문제(재일 한인·일본인처·「이은혜」 문제) 등에 있어 아직 시각 차를 좁히지 못하고 있기 때문이다.

따라서 향후 북·일관계는 일차적으로 북·미관계 개선 진전 여부에 영향을 받을 것이며, 북·일관계 정상화는 일본의 보상액수와 북한의 미사일 및 일본인납치문제 해결 여부에 달려 있는 것으로 보이며, 주요 현안 및 기타 문제들이 완결되기까지는 시간이 걸릴 것으로 예상된다. 더욱이 북한은 미국과의 관계를 개선해 감에 따라 일본 군국주의 발흥과 핵 무장화 가능성을 빌미로 일본을 체제유지의 ‘주적’으로 삼을 가능성이 높기 때문에, 양국관계가 쉽게 개선될 것으로 전망하기는 어렵다. 즉 북한은 당분간 일본의 군국주의적 재무장 가능성을

비난함으로써 대내 주민통합을 위한 주적으로 설정할 것이다. 그러나 북한은 일본으로부터의 경제적 지원이 절실했을 경우, 일본인 납치의혹 해결을 부분적으로 수용하는 반대급부로 일본의 차관 제공과 대북 투자의 우선 실시를 요구할 가능성은 있는 것으로 보인다.

#### 4) 대러관계: 친선 회복과 정상적 국가관계

북한은 대외관계 확장을 통한 체제유지 보강책의 일환으로 대러관계 개선을 추구할 것이다. 러시아 또한 한반도에 대한 영향력의 지속적 확보와 아·태로의 진출을 위해 대북관계 개선을 도모할 것이다. 따라서 양국은 과거 이데올로기·군사 중심의 동맹적 국가관계를 회복하려는 것이 아니라, 정치·경제 영역 중심의 정상적 국가관계를 형성하기 위해 노력할 것으로 예상된다.

향후 북·러관계를 전망해 볼 때, 북한과 러시아는 러시아의 변화에 따라 이념적 연대감을 상실하였지만 상호협력의 필요성으로 인해 침예한 이데올로기적 갈등을 회피해 가면서 관계를 개선해 나갈 것이다. 즉 러시아는 한반도에 대한 영향력의 지속적 확보와 아시아·태평양으로의 진출을 위해, 북한은 체제유지와 현실적응을 위해 원만한 양국관계의 유지를 희망할 것이다. 따라서 양국은 과거 이데올로기적·군사적 영역 중심의 동맹적 국가관계에서 벗어나 정치·경제적 영역 중심의 정상적 국가관계를 형성하기 위해 노력할 것이다.

#### 5) 대 EU 외교

첫째, 북한은 최근의 우호적인 분위기를 활용, 대유럽관계 개선 노력을 확대할 것으로 전망된다. 북한은 정치·경제적 측면에서 유럽과의 협력관계 확대가 필요하며, 유럽국가들도 자신들의 영향력 확대 측면

에서 대북관계 개선에 적극적인 태도를 보이고 있기 때문이다. 또한 아울러 남한 정부도 포용정책 기조하에 북한과 유럽과의 수교를 적극 장려하고 있기 때문이다. 그러나 북한과 EU 국가들간의 실질적인 관계 개선에는 상당한 시일이 걸릴 것으로 예상된다. EU 국가들은 북한과 수교하더라도 실질적인 교류, 협력을 위해서는 대량살상무기, 인권 등의 문제가 개선돼야 한다는 입장을 견지하고 있다. 특히 프랑스는 다른 EU 국가들과는 달리 북한이 인권개선을 위해 노력하고, 핵 및 대량살상무기에 대한 투명성이 보장되어야만 북한과 수교할 것이라는 점을 분명히 하고 있다. 따라서 회원국 전체의 동의가 필요한 북한-EU간의 공식 외교관계 수립에는 시간이 필요할 것이다.

둘째, 북한과 유럽국가들간의 관계개선은 중·장기적 관점에서는 북한의 개혁·개방에 긍정적인 영향을 미칠 것이나, 북한의 빠른 변화를 기대하기는 힘들 것으로 판단된다. 이와 관련, 북한은 EU 국가들과의 외교관계 발전이 북한의 이념과 체제에 아무런 변화도 주지 않을 것이라는 점을 강조하고 있다(『로동신문』, 2001.1.4). 북한이 최근 수교하였거나 수교를 원하는 유럽국가 및 기타지역 국가들(태국, 필리핀, 호주, 캐나다 등)은 대부분 한국전쟁에 참여하였던 나라들이라는 공통점을 지니고 있는 바, 이는 평화체제수립 문제도 염두에 둔 움직임이라고 할 수 있다. 북한은 한국전쟁 참전국과의 수교를 통해 휴전체제를 평화체제로 전환하는데 있어 유리한 고지를 점령하고, 특히 미국과의 수교 및 평화체제협정 체결시 압박 수단으로 사용할 가능성이 높다.

## V. 우리의 정책 방향: 적극적 평화(목자) 외교

지금까지의 논의를 정리해 볼 때, 북한은 대내·외적으로 보다 유연하고 변화되는 정책을 선택하도록 ‘상황적 압력’을 받고 있으나, 지난 50 여 년간 선택해 온 정책들의 결과적 축적물로서의 ‘제도적 제약’으로 인해 개혁적 정책과 보수적 정책 사이에서 주저하고 있는 것으로 분석된다(<표 6> 참조).

냉전시대 동북아에서 미국 일본 남한의 자유민주주의 진영과 소련 중국 북한의 공산주의 진영이 2개의 삼각관계로 대립하고 있었을 때, 김일성 체제는 공산주의 통일을 적극 모색하는 체제확대 외교에 주력하였던 것으로 나타났다. 이 시기 북한은 양대 국가목적 가운데 공산화통일에 보다 비중을 두고, 외교원칙으로서 사회주의 국가들간의 연대성을 강조하는 프롤레타리아 국제주의를 내세우고, 외교전략으로는 중·소와의 동맹관계 강화를 통한 대미 균형(Balancing)전략을 전개하였으며, 협상과정에서는 의사협상과 경쟁전략 그리고 강경한 공격 전술인 벼랑끝(Brinkmanship) 전술을 구사하는 모습을 보여 주었다. 따라서 냉전기 김일성 정권이 추진하였던 외교정책은 공산화 통일을 위해 다양한 위장전략을 구사하였다는 점에서 여우 외교(Fox Diplomacy)로 규정할 수 있을 것이다.

한편 1990년 한·소수교와 1991년 소련의 붕괴, 1992년 한·중수교로 북방삼각관계가 동요하고 1994년 김일성 주석이 사망하자, 북한은 경제난과 체제위기를 겪게 되었다. 이에 북한은 1995년 ‘고난의 행군’과 1997년 ‘사회주의 강행군’ 시기를 선포하고, 군사중시정책을

통해 내부 체제결속에 주력함으로써 안정을 회복하였다. 이같은 과도기 기간 북한은 대외관계에서도 체제수호 외교를 적극 구사하는 모습을 보여주었다. 북한은 국가목적의 중심을 체제유지에 두고, 프롤레타리아 국제주의 보다 자주노선과 '3대진지강화론'과 같은 자력갱생노선을 강조하였다. 또한 북한은 북·미 기본합의문이 채택된 이후 대미관계 개선을 주요고리(Bandwagoning)로 설정하는 동시에 경제난을 극복하기 위해 미·일·중·러 모든 국가로부터 원조를 서슴없이 받아드리는 실리 외교도 구사하였다. 그리고 협상과정에서 진의협상과 문제해결전략 그리고 살라미 전술을 사용하는 모습을 보여주었던 것으로 분석되었다. 따라서 과도기 북한이 보여주었던 외교정책은 체제수호를 위해 소극적·공격적 모습을 보여준 고슴도치 외교(Porcupine Diplomacy)로 명명할 수 있을 것이다.

그리고 북한은 1998년 9월 김정일 국방위원장 체제를 출범시킨 이후 강성대국건설 기치하에 대외관계 개선에도 적극적으로 나섬으로서 체제도약 외교를 구사하기 시작하였다. 2000년 7월 북한은 구소련시대를 포함해서 러시아의 최고지도자를 북·러관계 55년 역사상 처음으로 평양을 방문하도록 유도하여 무너진 북·러관계를 복원하였다. 중국과의 관계강화에도 적극적으로 나서 2000년 5월과 2001년 1월 김정일 국방위원장의 2차례 방문을 통해 양국관계를 돈독히 하였다. 나아가 2000년 10월 조명록 군총정치국장을 미국에 보내 클린턴 대통령과 대화케 한 후, 올브라이트 당시 미 국무장관을 방북 초대하여 대미관계 개선도 적극 추진하였다. 또한 2001년 미국 부시행정부가 출범이후 미사일방어체제(MD) 구축과 대북한 강경정책을 구사하자, 북한은 러시아·중국과 함께 신북방삼각협력관계 형성을 통해 대응하는 한편 EU 대표단을 초청하여 유럽관계도 적극 개선해 나가는 모습을 보여주고 있다. 김정일 정권은 강성대국 건설을 공식적 국가목적으로

계속 강조할 것으로 예상되며, 전방위외교와 북한식 대외개방정책을 선포할 것이며 상황에 따라 균형과 편승 그리고 돌파와 버티기 외교 정책을 선별적으로 채택할 것이며, 진의협상과 혼합전략 그리고 공격 및 지연 전술을 구사할 것으로 전망된다. 따라서 김정일 정권의 외교 정책은 비둘기 외교(Dove Diplomacy)로 특징화할 수 있을 것이다. 그러나 김정일 정권은 아직 공산화통일을 완전히 포기한 것이 아니다. 따라서 남북 평화공존과 남북연합이 이뤄지기 전까지는 북한의 외교 정책이 전갈 외교(Scorpion Diplomacy)로 전략할 수 있음을 간과해서는 안될 것이다.

또한 김정일 정권이 장기 지속할 수 있는 기반을 조성하였음에도 불구하고 중기 위기적 상황을 맞이할 가능성이 아직도 남아있다. 따라서 한국을 비롯한 주변4국의 대북정책이 북한의 정책선택 및 체제 변화에 중요한 결정요인이 될 수 있다. 김정일 정권의 안정성을 보장해주는 동시에 북한의 체제수호적 개방정책에 대해 신중하게 협력할 경우, 북한은 현대화정책, 즉 서방이 원하는 개혁·개방정책도 조심스럽지만 선택할 수 있을 것이기 때문이다. 즉 북한의 외교변화를 전략적 변화에서 근본적 변화 수준으로 이끌어 올릴 수도 있으며, 반대로 전술적 변화 수준으로 전략시킬 수도 있는 것이다.

그렇다면 남북정상회담 이후 우리가 가져야 할 자세는 무엇일까? 그것은 용서하고 사랑하되 잊지 않고, 두려워하지 아니하되 조심하는 양치기외교(Pastor Diplomacy)라 할 수 있을 것이다. 이같은 상황을 감안하고 자세에 기초하여, 남북한관계 개선을 통한 한반도 평화와 평화통일을 이룩하기 위하여 한국이 대북정책 수립시 고려해야 할 사항과 세부정책 방향을 제시해 보면 다음과 같다.

## 1. 한국의 정책수립시 고려사항: 일관성·공조성·현실성

우리의 대북정책을 실효성있게 추진하기 위해서는 다음과 같은 노력 속에 정책을 수립하는 것이 바람직하다. 첫째, 정책적 일관성을 유지하는 가운데 다음과 같은 점들을 보완·발전토록 한다. 대북정책 목표와 관련, 북한의 정치체제 변화를 기대하기 어려운 상황에서 우리의 대북정책은 포용정책의 합리성을 확신하는 가운데 조급함을 배제하고, 포용정책 사업을 지속적으로 추진함으로써 북한 사회의 점진적 변화를 위한 여건을 조성하기 위해 계속 노력하도록 한다. 대북정책 원칙 과 관련, 북한이 우리의 햇볕정책(포용정책)으로부터 체제붕괴 위협감을 느끼고 있는 만큼, 햇볕정책의 목적이 북한의 변화와 발전을 지원하는데 있다는 점을 명백하게 밝혀 북한의 의심을 해소하는데 역점을 두도록 한다. 마지막으로 대북정책 추진전략 측면에서 볼 때, 남북간 정치적 경색국면이 쉽게 해소되기 어려운 상황인바 정경분리 원칙을 지속하고, 상호주의 원칙 또한 남북간 동반자관계의 성격을 규정하는 상징성을 내포하고 있는 바 비등가적·비동시적·비대칭적 신축적 적용을 통해 지속할 필요가 있다.

둘째, 한반도 정세에 대한 적절한 고려 속에 대북정책을 모색·추진토록 한다. 한반도에서 주변 4국은 겉으로는 ‘안정과 평화’를 지향하는 현상유지정책을 지속하나, 속으로는 자국실리 지향적 영향력확대 정책을 더욱 적극 추진할 것으로 전망된다. 그 결과 역내 협력과 갈등의 공존 속에 2중적인 안보환경이 지속되고, 미사일방위체제(MD) 구축에 따른 미·일과 중국·러시아의 갈등이 심화될 가능성이 있으며, 북한의 대량살상무기 및 핵문제를 둘러싸고도 갈등구도가 존속할 가능성이 높다. 이같은 상황은 한반도 문제의 국제화를 심화시키고,<sup>215)</sup>

215) 물론 한반도문제의 국제화는 긍정적 측면과 부정적 측면 있음. KEDO와 4자회담처럼 한반도 문제 평화적 관리를 위한 제도적 장치제공에서 긍정적이나, 남북한당사자의 주도력 제한하는 문제

동북아시아에서의 군비경쟁 촉발 가능성을 높이고 있다. 따라서 우리의 대북 포용정책의 기조와 전략에 대한 주변국의 이해와 지지 획득에 주력하는 한편 한·미·일 공조를 바탕으로 미국의 대북경제제재 완화와 중국의 대북 개방 지원을 촉구하는 것이 필요하다. 북한은 대외적 여건이 변화되지 않는 한 기본적으로 체제유지 차원에서 강성대국론을 강조하는 동시에 남한의 정경분리 원칙에 대응, 북한식 정경분리 원칙을 구사하며 경제적 과실 획득 차원에서 선별적 수용할 것인바, 보다 전략적인 정책을 구사할 필요가 있다. 따라서 두려워는 말되, 조심은 하자. 북한의 외교정책과 대남 전략이 아직 근본적으로 변화한 것은 아니다. 그러나 실리위주로 전략적 수준에서 변화하고 있음을 또한 소중히 여기자. 따라서 정상회담 성과에 대한 부정적 예단과 조기통일에 대한 낙관적 기대 모두 자제하고, 차분하게 지원하자.

셋째, 희망적 사고가 아닌 현실적 실현가능성을 적극 고려하여 대북정책을 수립·추진한다. 북한은 남북한 적대적 공존관계를 활용하는 등 한반도 냉전구조를 체제유지 기반으로 삼고 있다. 이에 우리는 대북정책을 한반도 냉전구조를 약화·해소하는 방향으로 추진해야 한다. 단 변화를 강요하는 대북 교류·협력정책에 대해 북한은 체제전복정책으로 평가할 가능성이 높고, 그 결과 북한내 강경파가 득세하고 「개혁·개방파」의 입지가 좁아지게 될 가능성 있음도 적절히 고려해야 한다. 우리의 교류협력 중시적 대북정책이 지속되고, 이에 대해 북한이 북한식 정경분리정책과 군사중시정책으로 대응하게 될 경우, 국내 보수파의 대북정책에 대한 북한유화론적 비판과 이에 따른 국론분열이 심각하게 증폭될 가능성도 있다. 따라서 우리 정부는 대북 포위압박정책과 연계된 대북교류협력정책을 통해 북한체제의 변화를 유도하기

---

점과 북한의 대외접촉망 확대에 따른 남북관계 개선의 필요성 평가절하 가능성이라는 점에서 부정적임.

보다 북한 스스로 발전·변화할 수 있도록 지원·협력하는 정책을 구사하는 동시에 국내 보수여론의 호응을 이끌어 낼 수 있는 정책을 추진해야 할 것이다. 한반도 냉전구조를 해체하고 항구적 평화체제를 구축하면서 북한의 발전을 돕는 협력정책을 적극 추진함으로써 ‘북한식 사회주의’를 변화시키고, 나아가 북한의 개혁·개방 및 산업화를 통해 사적 이익관계 강화, 원시적 평등주의와 집체적 의식약화 등을 통해 집체사회를 공동체사회 또는 이익사회로 점진적 전환토록 하여 한반도 평화통일 여건을 조성하도록 한다.

## 2. 기본 방향: 평화(남북관계개선과 북한의 공격적 무장력 완화)

현 단계 한국의 정책적 목표는 두 가지로 정리할 수 있다. 하나는 최대목표로서 「평화·화해·협력」의 실현을 통한 남북관계 개선이다. 다른 하나는 최소목표로서 당국 대화 개최를 통한 신뢰구축과 북한의 공격적 무장력 완화이다.

이같은 대북정책 목표 달성을 위해 「국민의 정부」는 한반도에 평화를 정착시키는 평화·안보정책을 중심으로 회담을 추진하면서, 남북한 간 동질성 증대 및 분단고통의 감소를 위한 교류·협력정책을 병행 추진할 필요가 있다. 즉 대북정책 추진전략으로 주 한반도 평화·안보정책, 종 남북교류·협력정책을 선택할 필요가 있다. 동시에 정부의 대북정책이 북한측 호응을 얻기 위해서는 북한 당국에 직접적 위협을 가하는 전략과 심리전은 가급적 자제할 필요가 있다.

이런 맥락에서 대북 접근방식도 지속할 것과 변화시켜야 할 것이 있다. 대북포용정책을 더욱 심화·발전시켜 실질적 평화통일정책을 지속하도록 한다. 즉 상호주의를 비동시적·비등가적·비대칭적으로 적용하도록 하며, 정경분리정책을 정·문 분리, 관·민 분리정책으로 발전할 수

있도록 노력한다. 또한 북한체제의 생존권 보장차원에서 평화지향적 안보정책을 추구한다. 북한체제를 정치적·군사적으로 보장함으로써 흡수통일 우려를 해소할 수 있도록 한다. 나아가 북한이 군사비를 점차 인민경제 분야에 투자할 수 있도록 여건을 조성한다. 마지막으로 북한이 경제복구를 하는데 대하여 적극 지원하는 협력지향적 경제정책을 추진한다. 이를 위해 북한의 붕괴를 가정한 흡수통일 방안(통일비용 산정 등)을 공론화하는 것을 지양하고, 북한의 경제복구 및 발전 잠재력 개발지향의 협력방안을 선택하며, 대북지원을 식량·비료·의료기구 중심의 인도적 지원에서 농업구조 및 의료체계 개선의 개발지원으로 전환한다. 나아가 북한의 성공적인 경제발전전략 추진을 위해 개발원조 및 차관을 적극 제공하도록 하며, 북한의 국제기구 가입, 국제적 자본·기술 도입에도 능동적으로 협조하도록 한다.

### 3. 세부정책추진방안: 「한반도 평화전략」·「한민족 발전전략」

#### 가. 한반도 평화전략 수립

첫째, 우리의 대북정책에 대한 주변 4국의 국제적 지지를 확보하기 위해 지속적으로 노력한다. 대북정책에 대해 의구심을 갖고 있는 주변국 인사들에게는 포용정책(햇볕정책)이 봉쇄정책보다 한반도 안정과 동북아 평화질서 유지에 보다 효과적임을 구체적인 성과를 제시하여 설득한다. 그리고 지지하는 주변국 인사들에게는 앞으로도 대북포용정책을 인내심을 갖고 일관성 있게 추진할 것임을 천명함으로써 공조를 더욱 튼튼하게 다진다. 또한 한국 내 보수여론과 북한 당국의 오해 해소 차원에서 ‘햇볕정책’이란 용어 사용은 자제하되, ‘포용정책,’ ‘공존공영정책’ 또는 ‘호혜정책’과 같은 용어를 사용하여 대북정책의 일

관성을 유지하고 호응성을 제고한다.

둘째, 4자회담과 관련하여서는 남북한 당사자해결 원칙과 미·중의 국제적 지원 및 보장 원칙을 견지하도록 한다. 비록 북한측의 호응을 이끌어 내기 위해 4자회담의 외형적 주도는 미국이 담당할 지라도, 한반도 문제의 자주적 해결과 외세개입에 한계를 부여할 수 있는 최소한의 단초를 마련하기 위해 재래식 군비 감축 등 평화체제 구축문제는 남북한이 중심적 역할을 감당할 수 있도록 한다.

셋째, 주한미군 감군 일정과 규모는 미국의 장기적 전략구상에 따르나, 그 속도의 완급은 한반도 긴장완화 정도와 역내안정을 고려하여 신중히 추진해 나가도록 한다. 주한미군은 북한의 군사도발 방지와 더불어 일본의 재무장 및 중국의 군사현대화에 따른 역내불안 제어에도 상당한 역할을 하고 있기 때문이다. 따라서 북·미관계 진전과 더불어 미국이 향후 감군정책을 재추진할 가능성이 있으므로, 우리로서는 북한의 도발을 억제하고 북한의 도발시 미국의 자동적 군사개입을 확보하기 위한 방책을 수립할 필요가 있다. 나아가 통일초기에는 주한미군이 한반도 및 동북아 안정에 도움을 줄 것이나, 장기적으로는 통일한국의 위상제고 차원에서 한·미동맹관계를 유지하면서 주한미군을 완전 철수시킬 수 있는 방안도 모색한다.

넷째, 북한의 미사일 문제와 관련해서는 직접적으로 대응하기보다 미·일 및 국제사회와의 공조체제를 통해 대처방안을 모색하도록 한다.<sup>216)</sup> 우리가 단독으로 지나치게 과민반응을 보일 경우, 경수로 분담금 전례가 재현되는 동시에 실속 없이 남북한관계만 더욱 경색될 가능성이 있기 때문이다. 북한의 미사일 개발 및 수출문제는 한반도 및 동북아 안보 더불어 중동안보 까지 위협하고 있기 때문에 우리로

216) 국가안보회의 상임위원회 결정사항, 외교통상부 대변인 발표 (1998.9.5.).

서는 북한의 미사일 수출·개발·배치 문제와 관련하여 한·미·일간 정기 정보교환 통로를 마련하는 동시에, 보상 대가가 논의될 경우 최소 수준에 그치도록 해야 한다.

다섯째, 소극적 평화지키기(Peace-keeping)와 적극적 평화만들기(Peace-making)를 병행하자. 평화의 기치아래 주변 4국과 유기적인 협력관계를 구축하면서, 남북관계를 발전시켜야 한다. 한·미·일 공조체제를 군사·안보적 차원에서 지나치게 강화할 경우, 중국과 북한의 반발을 일으킴으로써 한반도 냉전구조는 해체되기 보다 강화될 가능성이 높다. 따라서 냉전시대에 추구했던 힘을 강조하는 동맹외교에서 평화를 강조하는 원칙외교로 전환하여 민족이익과 국제이익을 함께 추구할 필요가 있다.

#### 나. 한민족 발전전략 수립

첫째, 북한의 경제회복이 남북관계개선에도 이바지할 것이라는 긍정적 사고 방식에 기초하여 주변 4국의 대북한 경제교류·협력정책에 적극 협조한다. 특히 미국의 대북경제제재완화정책<sup>217)</sup>과 일본의 대북 보상금 제공이 우리의 정경분리 원칙에 입각한 대북 경제교류·협력 활성화 정책과 조화될 수 있도록 사전 협조한다. 나아가 대북 지원 및 경제교류가 점진적으로 당국간 합의에 의해 북한의 경제구조개선이 이루어지는 방향으로 발전할 수 있도록 한다. 장기적으로는 북한이 시장경제체제를 수용하고 국제사회에 정상적으로 참여할 수 있게 신뢰감과 여건을 조성하도록 적극 노력한다.

둘째, 남측의 이같은 노력이 실현되기 위해서는 북측의 이해와 협

217) 미국의 대북경제제재 완화는 북한의 핵동결 이행 여부, 미사일 회담 진전, 호전적 태도 변화 등 안보 차원, 미국의 경제이익 극대화라는 경제 차원, 남북관계 차원 등이 주요변수이며, 제재 완화 → 제한적 협력 → 관계 확대 → 정상화 단계로 진행될 것이다.

조가 무엇보다 중요한 바, 북측과 신뢰관계를 구축하기 위해 신중하고도 진실한 자세로 대북 접촉과 교류 그리고 연구성과를 교환하도록 한다.

<표 5> 8개 합의사항 분석

	분 야	주 요 내 용	지 역			분 야			제안 국가
			국제 문제	쌍무 문제	남북 문제	정치	경제	군사	
1	정의로운 새세계 구조	·유엔의 주도적 역할 강화 ·국제분쟁 평화적 협상으로 해결	○			○			
2	미사일 문제	·ABM 전략적 안정초석 ·북한미사일계획은 평화적 목적	○	△	△			○	R
3	양국관계 발전	·양국우호협력은 세계평화에 기여		○		△	△	△	
4	여러분야 쌍무협조 발전	·정·경·군·가기·문화 등 다양한 분야 관계 개선		○		△	△	△	
5	경제협력 (전력)	·북한기업 개선 지원 (전력 등) ·외부 재정원천 인입 허용		○	△		○		NK R
6	철도연결	·철도수송로창설 (남북한·러시아·유럽)		○	△		○		R
7	남북공동선언지지	·6·15공동선언에 입각한 남북한 자주적 통일 노력 지지			○	○			
8	주한미군 철수	·주한미군철수는 한반도 평화·안정에 기여	△		○	△		○	NK
총 계			2(3)	4(5)	2(5)	2(5)	2(4)	2(4)	

○: 중심 의제 △: 보조 의제

<표 6> 북·러/한·러 주요선언 비교분석

	북·러 모스크바선언 (2001.8.4.)	북·러 평양선언 (2000.7.19.)	북·러 「친선·선관·협조조약」 (2000.2.9.)	한·러 공동성명 (2001.2.27.)
1	정의로운 새세계 구조	④유엔의 중심적 역할강화 ⑤자주적 권리 ⑦국제테러 반대 ⑨동북아 평화·안정 협조	①상호존중·내정불간 섭 ②침략과 전쟁 반대 ⑦테러·마약 반대	①동북아 안보·안전 강화 ⑤국제 테러 반대
2	미사일문제	⑥ABM은 전략적 안정초석/북한미사 일 평화적 성격/ TMD 반대		⑤ABM은 전략적 안정초석 ⑦미사일문제 대화 해결
3	양국관계 발전	①양국관계 발전 (신조약 정신표인)	③중요문제 정기적 협의	⑤상호존중, 평등발전
4	여러분야 쌍무협조 발전	⑩쌍무협조 발전 (무역·경제·과학·기술) (공동건설기업소 개선) ⑪국방·과학·문화· 관광	⑤쌍무협조 발전 (통상·경제·과학·기 술) ⑥의회·정부·사회단체 간 관계 심화 ⑦다양한 수준· 다방면 접촉 활성화	②다양한 수준 대화 협의의 증진 ④문화·예술·과학·교 류·법률 교류 확대
5	경제협력	⑧호혜적 국제경제 협조 확대	⑤투자촉진 위한 별도조약 체결	③경협활성화 (나훗카 공단/이르 쿠츠크 가스전개발 /어업협력/극동시 베리아 분과위설치)
6	철도연결			⑦철도연결 (TSR-TKR)
7	남북공동 선언지지	③남북공동선언지지	④자주·평화통일·민족 대단결 지지	⑦남북정상회담지지 (러시아 역할)
8	주한미군 철수			
특 징		②안전 위협시 지체 없이 접촉 ⑦종교극단주의·다 국적 범죄 반대	②침략위기 발생시 즉각 접촉 ⑩⑪⑫절차문제	⑥APEC·ARF협력 ⑦한반도 핵위협제거 ⑦북한외교 확대환영

<표 7> 북한 외교 주요 특징 변천과정

시기 구분		김일성시대 체제확대 외교 (여우)	과도기 체제수호 외교 (고슴도치)	변화 여부	김정일시대 체제도약 외교 (비둘기/전갈)	변화 여부
목표	국가 목적	공산화통일 >체제유지	공산화통일 <체제유지	△	공산화통일 ≤체제유지	△
	외교 목표	정통성·번영 ·안보·통일	안보 정통성 번영 통일	△	번영 안보 정통성 통일 안보 통일 통일 번영	○ △
	외교 이념	자주·평화·친선	순서 지속, 내용 변화	△	순서 지속, 내용 변화	△
	대외관	진영론· 반제 자주	지속	×	지속	△ ×
전략	외교 원칙	Pt 국제주의 자주노선 3대혁명강화노선 자립적 민족경제	Pt국제주의 약화, 자주노선, 북한역량강화, 자력갱생	○	Pt국제주의 약화, 자주노선, 강성대국, 북한식 개방	○
	부문별 정책	자주(진영) 외교, 동맹 외교, 명분(보조) 외교,	유인 외교, 안보 외교, 원조 외교,	○	전방위 외교, 신군 외교, 도약 외교	○
	지역별 정책	대미: 균형/정면들과 대일: 접근·적대 대중: 협력적 동맹 대러: 친분적 동맹	관계개선 모색 실리외교 추구 혈맹 강화 친선 복원	○	2중전략·전술, 유인·강경 병행, 보호적 동맹, 정상 관계	○
	외교 전략	균 형 정면 들과	버티기, 편승, 이중전략, 정면들과,	○	유연 선택	○
수단	협상	의사 협상 균형 협상 일반 협상	진의 협상, 균형 협상, 중요 협상,	○	진의 협상, 균형 협상, 일반 협상	○
		경쟁전략, 무행동전략	문제해결전략, 무행동전략, 경쟁전략	○	문제해결전략, 경쟁전략,	○
	전술	비합리적 전술, 벼랑끝 전술	합리·홍정·비공격 전술, 살라미 전술	○	선 공격 전술, 후 살라미 전술	○

## 참고문헌

### 1. 국 문

- 국방부. 『97-98 국방백서』. 서울: 국방부, 1997.
- 김도태. 『남북한 협상행태 비교연구』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- \_\_\_\_\_. “탈냉전기 북한의 대남협상 행태: 지속성과 변화.”
- 김도태·차재훈. 『북한의 협상 전술 특성 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 김성철 외. 『북한 이해의 길잡이』. 서울: 박영사, 1999.
- 김일성. 『김일성저작선집 4』. 평양: 조선로동당출판사, 1968.
- \_\_\_\_\_. “북조선로동당 제2차 대회에서 한 중앙위원회사업총화보고 (1948. 3. 28).” 『김일성전집 7』. 평양: 조선로동당출판사, 1993.
- \_\_\_\_\_. “프롤레타리아 국제주의와 조선인민의 투쟁(1952. 4. 25).” 『자주성을 옹호하는 세계인민들의 단결을 위하여』.
- \_\_\_\_\_. “현정세와 우리당의 과업(조선로동당대표자회에서 한 보고, 1966. 10. 5).” 『자주성을 옹호하는 세계인민들의 단결을 위하여』.
- 김정일. “사회주의건설의 역사적 교훈과 우리 당의 총로선.” 『김정일 동지의 문헌집』.
- \_\_\_\_\_. “조선민족제일주의정신을 높이 발양시키자.” 『김정일 동지의 문헌집』.
- \_\_\_\_\_. “주체사상에 대하여(1982.3.31).” 『친애하는 지도자 김정일 동지 문헌집』.
- 김학성 외. 『한반도 평화전략』. 서울: 통일연구원, 2000.

- 김형우. “냉전종식후, 다극화로 향하는 세계정세의 특징.” 『근로자』, 1995. 5월호.
- 박태호. 『조선민주주의인민공화국 대외관계사 1』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- \_\_\_\_\_. 『조선민주주의인민공화국 대외관계사 2』. 평양: 사회과학출판사, 1987.
- 서동만. “북한외교의 변화와 일본과의 관계.” 『외교』, 제54호. 서울: 외교협회, 2000.7.
- 신상진. “중국의 대북한정책: 주요 현안에 대한 입장분석을 중심으로.” 민족통일연구원-중국현대국제관계연구소 워크샵 발표논문집 (1998.11).
- 여인곤 외. “김정일의 러시아 방문결과와 우리의 대응방안.” 서울: 통일연구원, 2001.
- 원경호. “통하지 않는 교활한 경제적 지배수법.” 『로동신문』, 1995.8.28.
- 유석렬. “북한의 권력서열 변화와 정책방향 전망.” 『주요국제문제분석』, 외교안보연구원, 1996.10.11.
- 이종석. “중국의 대북정책과 우리의 대응방향.” 제6차 세종 국가전략포럼 발표논문(2001.5.11).
- 일본공안청. 『2000년도 내외정세 회고와 전망(2000.12.23발표)』.
- 전웅. 『외교정책론』.
- 정종욱·김태현. “외교정책 이론.” 이상우·하영선 공편. 『현대국제정치학』. 서울: 나남, 1992.
- 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회. 『라진-선봉 자유경제무역지대 투자환경』. 조선: 평양, 1995.
- \_\_\_\_\_. 『황금의 각주: 라진-선봉 투자대상안내』. 1993.

- 진창수. “남북정상회담 이후의 일본의 대북정책.” 제6차 세종 국가전략포럼 발표논문(2001.5.11).
- 통일연구원. 『통일환경과 남북한관계: 1999~2000』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 통일원. 『북한동향』. 서울: 통일원, 1994. 4.
- 허만호 외. 『북한의 군사협상전략과 기술분석 및 대비방향』. 서울: 한국국방연구원, 1993.
- 허문영. “북중 정상회담과 우리의 과제.” 『민족21』. 10월호. 서울: 민족, 2001.
- \_\_\_\_\_. “북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안.” 민족통일연구원, 1996.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 대미국정책 변화연구』. 민족통일연구원, 1995.
- \_\_\_\_\_. “북한의 대외정책 이념: 형성과 적응.” 『통일연구논총』. 제5권 1호. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- \_\_\_\_\_. “북한의 대일본정책.” 『미소연구』. 제7호. 서울: 단국대학교 미소연구소, 1994.
- \_\_\_\_\_. “북한의 생존전략과 진로: 부문별 정책방향과 체제변화 전망을 중심으로.” 『정책연구』. 통권 132호. 서울: 국가안보정책연구소, 1999. 여름.
- \_\_\_\_\_. 『북한지도부의 정세인식 변화와 정책 전망』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- \_\_\_\_\_. “전환기의 북한외교정책.” 『통일연구논총』. 제2권 2호. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- \_\_\_\_\_. 『정상회담이후 한반도 정세와 정책 방향』. 서울: 통일연구원, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『최근 북한의 대외정책 동향과 전망』. 민족통일연구원,

1997.6.

\_\_\_\_\_. “최근 북한의 대중·러 정상회담 영향과 우리의 대응방향.” 『비상기획보』. 제58호. 서울: 비상기획위원회, 2001.

\_\_\_\_\_. 『탈냉전기 북한의 대중국·러시아 관계』. 서울: 민족통일연구원, 1993.

허종호. 『주체사상에 기초한 세계혁명리론』. 평양: 사회과학출판사, 1975.

홍양호. 『탈냉전시대 북한의 협상행태에 관한 연구』. 단국대학교 박사학위논문, 1997.

홍현익. “러시아의 대북정책과 우리의 대응방향.” 제6차 세종 국가전략포럼 발표논문(2001.5.11).

## 2. 영문

Axelrod, Robert. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, 1984.

Brecher, Michael. *The Foreign Policy System of Israel: Setting, Image, Process*. London: Oxford University Press, 1972.

Churchman, David. *Negotiation Tactics*. Boston: University Press of America, 1993.

Hermann, Charles F. and Peacock, Gregory. “The Evolution & Future of Theoretical Research in the Comparative Study of Foreign Policy.” in Hermann, Charles F.,

Holsti, K. J. *International Politics: A Framework for*

- Analysis*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1972.
- Ikle, Fred Charles. *How Nations Negotiate*. New York: Oxford University, 1963.
- Kegley Jr., Charles W. & Rosenau, James N. *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston: Allen & Unwin, 1987.
- Kornai, János. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, New Jersey: Princeton University Press, 1992.
- Lerche Jr., Charles O. and Said, Abdul Aziz. *Concepts of International Politics*. N.J.: Prentices-Hall, Inc., 1979.
- Lewicki, Roy J.(eds.). *Negotiation*. Illinois: Richard D. Irwin, Inc, 1994.
- Lindsfold, S. "Trust Development, the GRIT Proposal and Effect of Conciliatory Acts on Conflict and Cooperation." *Psychological Bulletin*. Vol 85 (1978).
- Osgood, Charles. *An Alternative to War or Surrender*. Urbana: University of Illinois Press, 1962.
- Posen, Barry R. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain and Germany Between The World Wars*. Ithaca: Cornell University Press, 1984.
- Pruitt, Dean G. "Strategic Choice in Negotiation." *American Behavioral Scientist*. Vol. 27 No. 2 (November 1983).

- \_\_\_\_\_. "Strategy in Negotiation." in Kremenyk, Victor A.(ed.). *International Negotiation*.
- Rosenau, James N. "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy." *The Scientific Study of Foreign Policy*. N.Y.: Nichols Publishing Company, 1980.
- Segal, Gerald(ed.). *Openness and Foreign Policy Reform in Communist States*. London: The Royal Institute of International Affairs, 1992.
- Wall Jr., James A. *Negotiations: Theory and Practice*. Glenview: Scott, Foresman and Company, 1985.
- Walt, Stephen M. "Alliance: Balancing and Bandwagoning." in Art, Robert C. and Jervis, Robert (eds.). *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues(4th ed.)*. N.Y.: Harper Collins College Publishers, 1996.
- Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. N.Y.: Random House, 1979.

### 3. 정기간행물

「로동신문」.

「연합뉴스」.

「조선일보」.

「조선중앙방송」.

「평양방송」.

*Washington Post*.

4. 인터넷자료

『DPRK Report(1999.3~4)』. <http://www.nautilus.org>

5. 기타자료

『정치용어사전』. 평양: 사회과학출판사, 1970.

『정치사전』. 평양: 사회과학출판사, 1973.

『조선자료』. 동경: 조선문제연구소, 1995.