

北韓의 新外交政策

安 秉 俊

- I. 北韓의 外交政策은 變化하고 있는가?
- II. 北韓外交의 目的과 手段
- III. 新外交政策의 方向
- IV. 北韓外交政策에 있어서 諸制約
- V. 展 望

I. 北韓의 外交政策은 變化하고 있는가?

이 물음에 대한 해답은 그렇게 간단하게 내릴 수 없다. 사실 北韓의 對 外行動에서 무엇이 새로운 것인지 쉽게 관명하기 어렵기 때문이다. 다만 外交政策에 있어서는 정도와 스타일의 차이가 중요한 만큼 비록 北韓이 基本目的이나 戰略은 바꾸지 않았다 하더라도 그것을 추구하는 방법과 추세에 조금이라도 다른 것이 나타났다면 그것이 곧 새로운 움직임으로 볼 수 있다.

이 글에서 필자가 전하고자 하는 핵심적 가설도 北韓은 그 기본적인 국가이익과 그것을 추구하는 전략에는 큰 變化를 보이고 있지 않지만, 그것을 성취하는 방법과 전술에는 다소 새로운 면을 보이고 있다는 것이다. 이에 대하여 아래에서 자세히 분석하겠지만 北韓指導者들은 현재 당면한 內外的인 여건에 부응하여 자기들의 목적을 보다 효과적으로 달성할 수 있는 새로운 방법을 탐색하고 있는 듯 보인다. 나중에 理解를 돕기 위하여 여기서 이 글의 몇 가지 主題를 단순화 해서 밝혀둘 필요가 있다.

첫째, 北韓도 기타 主權國家와 마찬가지로 安保, 承認(또는 威信) 및 經濟的 繁榮을 핵심적 국가이익으로 추구해 왔으나 南北韓對決로 인하여 正統性도 못지않게 중요시해 왔다. 이와 같은 目的을 성취하는 방법에 있어

서 北韓은 최근에 다소 柔軟하고도 자못 세련된 모습으로 임하고 있는 것이 종전과 다른 면이다.

둘째, 北韓外交政策에서 구태여 새로운 면을 끄집어 낸다면 第三世界에서 四強으로 강조점을 이전시키고 있는 점, 특히 對蘇關係를 개선하고 있는 것, 韓國과 對話를 재개하고 있는 것, 西方國家들에 대하여 開放적이고도 柔軟한 태도를 보이는 것, 그리고 지역과 기능에 있어서 외교활동을 多邊化하여 접근하고 있는 점 등이라 하겠다.

세째, 北韓外交政策을 左右하는 制約으로는 歷史, 地政學, 經濟 및 國內政治를 들 수 있는데, 최근의 정책변화에는 종전보다 經濟 및 國內政治가 더욱 큰 작용을 한 것 같다. 물론 달라진 地政學的 關係가 정책 변화에 영향을 끼친 것도 사실이다. 정책의 전환과 새로운 방법을 채택하는데 있어서 직접적인 동기나 여건은 역시 어려워진 경제상황과 金正日의 세습을 正統化하는 것이 작용했으리라 추측된다.

네째, 이와 같이 北韓은 자기 체제의 安保 및 발전과 그에 대한 지지를 추구하고 있는데 이 목적을 달성하는데 있어서 여태껏 韓國의 正統性을 부인하며 나아가서 韓國을 약화시키려고 노력해 왔다. 앞으로 北韓의 이른바 「新外交政策」이 지속될 것인지 또는 거기서 성공을 거둘 것인가는 그 對南韓關係가 개선되어 성과를 낼 것인가에 달려 있다.

이러한 추세가 1980年代에 와서 다소 다른 면을 보이고 있는 것은 종전보다는 달리 노골적으로 反美運動이나 革命을 고취하기 보다는 부드러운 미소작전을 보이고 있다는 점이다. 적어도 정책목표를 추구하는 방법과 태도에 있어서 기존 국제현실을 인정하며 北韓도 하나의 文明國이라는 영상을 부각하고 있는 것이 달라진 면이라 하겠다. 그렇다면 왜 이와 같은 變化를 나타내고 있는가를 규명하는 것이 중요한 과제인 것이다.

II. 北韓外交의 目的과 手段

北韓도 하나의 國家로서 安保, 承認 및 經濟的 繁榮을 기본적인 국가이익으로 추구하고 있다. 다만 外交에 있어서 韓國과 경쟁함으로써 正統性을 확보하기 위한 노력도 겸하고 있으며 모든 外交活動에서 韓國의 존재를 의식하고 있는 것이 다른 면이다. 安保를 위해서는 美軍撤收와 對中蘇 軍事同盟을, 承認을 위해서는 對第三世界外交와 「交叉承認」의 反對, 繁榮을 위해서는 對共產圈 및 對日 및 其他 西方國家들과의 經界관계를, 그리고 正統性을 확보하기 위해서는 金日成體制와 이른바 ‘聯邦制’ 안을 선택해 왔다.

1. 安保 : 美軍撤收와 對中蘇 軍事同盟

北韓은 하나의 국가로서 영토보전과 인구의 안전을 도모해야 하며 이것은 기타 국가들과 다를 바 없다. 다만 安保에 대하여 위협이 美國과 韓國間的 同盟에서 온다고 인식하고 있으며 이에 대처하기 위하여 美軍撤收를 집요하게 요구해 오면서, 한편 中蘇와 군사동맹 관계를 유지해 왔다. 1950년의 韓國戰을 도발한 뒤 美軍이 介入하여 韓半島의 公산화를 막았고 1953년에 休戰이 성립한 뒤 美軍은 또 다른 침략을 억제하기 위하여 韓國에 주둔해 왔다. 이 때문에 北韓外交에서 美軍撤收를 성취하며 그 우방인 中蘇와 군사협력을 추진하는 것이 가장 중요한 부분이다.

北韓의 이데올로기의 설명에 의하면 美國이야말로 ‘全世界 反動勢力’의 源泉이라는 것이다.¹⁾ 한편 이러한 인식에 의하면 韓國은 美國의 한 식민지라는 것이다. 따라서 美軍을 철수시키면 安保에 대한 위협을 제거할 뿐 아니라 韓國政府도 무너지게 된다는 논리가 된다. 이 때문에 1974년부터 北韓은 일관성있게 美國과 직접 협상하여 현존하는 ‘休戰協定’을 ‘平和協

1) 「로동신문」 1981. 3. 10.

定'으로 대처하자고 주장해왔다. 이것이 성사되는 전제조건으로서 美軍이 철수해야 한다는 것이다. 1984年 正月에 이른바 '三者會談'을 제안한 이 유도 바로 이 목적을 달성하는 동시에 韓美關係를 이간시키기 위해서였다. 이 때문에 韓國과 美國은 이 회담을 거부해 왔고 그 대신 南北韓 間的 직접대화를 주장해 왔던 것이다.

1961年 7월에 北韓은 蘇聯 및 中共과 우호동맹조약을 체결했다. 그 내용은 비슷하며 北韓이 第三國에 의하여 공격을 받을 때 蘇聯과 中共은 지원하겠다는 것이다. 1960年代 末부터 中蘇紛爭이 격화되자 이 兩大 共產勢力은 北韓에 대하여 공동지원을 할 수 없게 되었다. 이때부터 北韓은 그들과 개별적으로 군사적인 협력을 추구해 왔다. 그러나 1973년부터 최근까지 蘇聯은 北韓에게 공격적인 새무기를 제공하기를 꺼려 왔다. 나중에 지적하겠지만 中蘇紛爭과 美日軍事協力으로 인하여 北韓은 최근에 蘇聯으로부터 군사적인 지원을 얻게 되었는데²⁾ MIG-23의 제공이 그 代表的인 증거이다. 동시에 中共으로 부터도 1982년에 MIG-21을 개조한 전투기를 구입했으며 군사 및 정치협력을 강화해 왔다.

2. 承認 및 國威: 對第三世界 外交와 「交叉承認」의 反對

北韓은 국제사회에서 '朝鮮民主主義人民共和國'에 對한 承認을 얻으며 독자적인 國家威信을 확보하려고 노력해 왔다. 이를 위하여 第三世界에 외교력을 집중해 왔고 韓國이 中共 및 蘇聯과 이른바 「交叉承認」을 성취하려는데 반대해 왔다. 그러면서도 그 자신은 美國 및 日本과 접촉 및 교류를 기도하면서 그 나름대로의 「交叉接觸」 또는 「交叉承認」을 추구해 온 것이 사실이다.

1970年代에 第三世界에서 「非同盟運動」이 활발해지자 北韓은 여기에 가담하여 아프리카, 아시아 및 南아메리카 等地에서 개발도상국가들의 承

2) Young C. Kim, "North Korean Foreign Policy," *Problems of Communism* January-February 1985. p. 5.

認을 받으려 했고 韓國은 고립시키려 했다. 反植民運動이나 이른바 「民族解放運動」에게 군사지원이나 訓練을 제공했으며 때로는 농업, 문화 및 체육교류도 증진했다. 1970年代에 자원민족주의와 「新國際經濟秩序」를 요구하는 소리가 높아지자 北韓은 이에 동조했으며, 1979年의 아라나에서 개최되었던 非同盟會議에서 하나의 調整國으로 피선되었다.

그러나 韓國은 '77의集團'(The Group of 77)에 가담하여 UNCTAD를 중심으로 전개된 국제경제기구에서 큰 활동을 했다. 새로 획득한 경제력을 활용하여 韓國은 1983年에 IPU의 유치, 1984年에 교황의 초청, 1985年에 IMF-IBRD의 개최, 1986年에 아시안 게임, 1987年에 國際펜클럽會議, 그리고 1988年에 올림픽을 유치하게 되자 外交競爭에서 뒤떨어진 北韓은 1983年에 아웅산事件을 감행하게 된 것이다. 이 사건은 北韓의 위신을 오히려 실추시켰으니, 그 후부터 떨어진 國威를 만회하는데 北韓은 안간힘을 다해 왔다.

1975年의 UN總會에서 당시 美國의 國務長官 키친저가 제시했던 이른바 「交叉承認」을 北韓은 거절했다. 그것은 '두개의 韓國'을 영속하는 정책이라 비난하면서 그뒤 韓國이 제안해 온 UN同時加入도 줄곧 반대해 왔다. 그러나 上記 UN總會에서는 外國軍을 철수해야 한다는 親北韓決議案과 현존하는 休戰協定을 대치할 평화장치가 마련될 때까지는 UN軍이 계속 주둔해야 한다는 親韓國決議案이 同時에 통과됐다. 이때부터 北韓은 韓半島問題를 더 이상 UN에 상정하지 않았으며 오히려 對美日協商을 더욱 강력하게 요구해 왔다.

1985年 11月 現在 南北韓 間의 外交競爭에서 韓國이 우위를 확보하게 된 것이 분명해 지고 있다. 第40週年을 기념하는 今年 UN總會에서 各國代表가 발언한 것 가운데서도 韓國을 지지하는 수가 늘어나고 있기 때문이다. 125個國이 韓國을 승인하고 있으며 101個國이 北韓을 승인하고 있고 이중 66個國이 南北韓을 同時에 승인하고 있다. 그럼에도 불구하고 北韓은 그 國內 消費를 위해서도 해외에서 '金日成思想研究班'이나 '주체사상'

을 보급하고 있으며 新聞廣告 등을 통하여 金日成과 金正日에 대한 선전을 계속하고 있는 것이다.

3. 繁榮 : 經濟外交의 擴大와 對西方交易

비단 하나의 國家로서 國力を 배양하기 위해서 뿐만 아니라, 하나의 社會로서 그 구성원의 생활향상을 위해서도 北韓은 경제발전과 번영을 추구해야 한다. 特히 韓國과의 경쟁에서 뒤질 수 없다는 壓力은 北韓으로 하여금 경제발전에 박차를 가하게 한다. 이를 위하여 외국과 무역, 투자 및 기술 관계를 확대하려고 노력해 왔다. 그러나 최근까지 北韓은 '주체'와 '自力更生'을 강조하면서 가능한 한 自給自足經濟(Autarky)를 유지해 오다가 이제 비로소 中共의 본을 따서 開放政策을 모색하고 있다.

1970年代 初의 南北對話에서 北韓은 韓國의 경제발전상을 처음으로 목격했다. 그결과 西方國家들로부터 투자를 유치하여 산업화에 必要的 시설을 설립하려고 노력했다. 그뒤 석유파동의 결과 자원과 원자재의 가격이 폭락했고 계획의 不合理性으로 말미암아 北韓은 약 20억달러의 부채를 지게 되었고 원금과 이자를 지불할 수 없게 되었다. 이때문에 1970年末에 다시 北韓은 中共 및 蘇聯과 경제협력을 확대했다. 현재 이 양국과 실시하고 있는 무역은 자기 전체의 30%가량되며 日本과도 약 20%가량을 거래하고 있다. 이 결과 北韓은 아직도 社會主義國家와 대부분의 경제협력을 진행하고 있으며 西方國家들과는 債務가 支拂되지 않는 한 교역량이나 투자가 크게 신장될 가능성은 적은 형편에 있다.³⁾

이와 같은 상황에서 韓國과의 격차가 심화되고 中共의 實用主義政策이 성공을 거두자 北韓은 1984年 부터 開放政策을 추구하기 시작했다. 이것이 北韓外交에서 새로운 추세로 등장하고 있으므로 보다 구체적인 것은 아래에서 다시 다루고자 한다. 다만 여기서는 經濟外交에 더 많은 관심을

3) 北朝鮮の經濟と貿易の 展望~84年の回顧と85年の展望~(東京:日本貿易振興會, 1985), pp. 108~109.

보이고 있으며 실제로 무역, 투자 및 기술에 있어서 교류와 협력을 추진하고 있는 움직임이 北韓外交에서 활발해지고 있다는 것을 지적한다.

4. 正統性 : 金日成體制와 聯邦制의 옹호

安保, 承認 및 繁榮과는 달리 北韓은 韓國의 正統性을 부인하고 오로지 자기만이 全韓民族을 代表하여 正統性을 누린다는 입장을 취하고 있다. 이것이 바로 기타 주권국가와는 달리 이 正統性을 外交에서도 증시하고 있다. 卽 韓國과 경쟁하는데 있어서 北韓은 金日成體制에 대한 지지와 金日成이 내세우고 있는 이른바 ‘聯邦制’에 의한 통일정책을 옹호하고 있다. 이와 관련하여 北韓은 對外關係에 있어서도 金正日의 계승에 대한 지지와 理解도 얻으려고 노력해 왔다.

基本的으로 正統性은 北韓이 韓國과 정치경쟁을 실시하는데서 생기는 현상이다. 그러나 對外的으로 北韓이 金日成體制와 聯邦制에 對한 지지를 호소할 때, 그것은 外交政策에서 매우 중요한 위치를 차지한다. 「交叉承認」을 거부한다든지, 美軍撤收를 요구한다든지, 이른바 ‘주체’를 선전하는 것도 결국 北韓에서 존재하고 있는 정치체제와 그것의 영속화에 대한 지지를 확보하기 위해서도 필요한 것이다.

北韓은 이러한 노력을 그 對南韓關係에서 더욱 뚜렷하게 부각시켜 왔다. 대체로 ‘統一戰線’의 戰略을 적용해 오면서 反共法이나 國家保安法의 철폐를 요구해 왔고, 이른바 ‘民主化’라는 명분아래 韓國政府를 약화시키거나 革命을 고취해 왔다. 크게 봐서 최근에 北韓이 韓國과 對話에 응하고 있는 것도 正統性을 확보하여 金日成體制와 聯邦制를 옹호하는데 필요하다고 판단했기 때문일 것이다.

이와 같이 北韓外交政策의 目的과 手段 間에는 이데올로기의인 연관이 구성되어 있다. 이러한 것을 실제로 행동에 옮기는데는 강조점이나 방법에 있어서 차이를 보일 수 있다. 우리가 여기서 ‘新外交政策’이라 하는 것도 이와 같이 戰術的이고도 스타일면에 나타난 變化를 의미한다.

Ⅲ. 新外交政策의 方向

그렇다면 과연 北韓外交政策에서 새롭게 나타나고 있는 추세는 무엇이 며 그 方向은 어떠한가? 정도의 차이라는 비교적인 시각에서 親蘇政策, 柔軟한 南北對話態度, 對西方開放 및 多邊的 交流등이 새로운 추세라 하겠으며, 그 方向은 現實에 적응하는 것으로 나타나고 있다. 이 말은 北韓이 기본적인 국가이익을 보다 현실적인 방법과 태도로 추구하고 있다는 뜻이다.

1. 相對的인 親蘇化

中蘇紛爭이 시작된 뒤 北韓은 1960年代의 文化革命期間을 제외하고는 대체로 親中共的인 政策을 보였으나, 1984年 부터는 점차로 親蘇化의 경향을 나타내고 있다. 이것은 물론 對中共關係를 경시하거나 회생하면서 蘇聯쪽에 一邊到하고 있다는 뜻은 결코 아니다. 과거 40年間 蘇聯에 對해서는 대체로 불만과 냉정을 표현해 오다가 최근에 와서는 공개적으로 蘇聯과의 血盟關係를 강조하고 있는데, 이것은 분명히 새로이 나타나고 있는 현상이다.

원래 北韓의 對蘇關係는 편의상 군사 및 경제지원을 얻기 위하여 필요한 만큼 정확하게 유지되어 왔다. 그러나 兩國間에는 잠재적인 갈등과 긴장이 있었다. 예컨대 蘇聯은 자기가 北韓을 日本으로부터 解放시켰으며 韓國戰時에는 파멸에서 구했고, 전후복구에도 많은 원조를 제공했다는 입장을 취해 왔다. 이것은 金日成의 주체사상과 배치된다. 뿐만 아니라 蘇聯은 어디까지나 北韓을 對美世界戰略이나 對中日地域戰略의 일환으로 보고 그 전략적 완충지로서의 가치만 인정했을 뿐 北韓이 蘇聯으로 하여금 對美對決에 말려들게 하는 행동은 결코 원치 않았다. 이 때문에 蘇聯指導者들은 金日成을 신뢰하지 않았으며 1973年부터 군사원조도 중단해 왔던

것이다. 그러면 그럴수록 金日成도 蘇聯을 믿지 못했고 中共에게 친근하게 지냈던 것이다.⁴⁾

이와 같은 對蘇態度에는 1984年부터 변화가 일어나기 시작했다. 이 해 3월에 金日成은 타스通信과 기자회견을 했고 그때 ‘朝蘇親善’을 강조한 바 있다. 그해 5월에는 23年만에 처음으로 그는 모스크바를 방문하여 체르넨코(Konstantin U. Chernenko)와 회담했던 것이다. 이때 비록 蘇聯指導者들은 ‘三者會談’에 대한 지지는 표시하지 않았지만 金日成과 전략적인 견해를 같이 했으며 東北亞에서 美日軍事協力에 대처하기 위하여 北韓과 군사협력을 강화하기로 했던 것이다. 아마도 이때 蘇聯은 北韓에게 MIG-23과 같은 장비의 제공을 약속했을 가능성이 있다. 이해의 11월에는 蘇聯의 副外相 카피차(Mikhail Kapitsa)가 평양을 방문하여 국경회담이라는 구실 아래 두 주일간 머물면서 군사지원의 방법과 절차를 협상했을 것이다. 카피차를 무마하기 위해서 11月 23日에 관문점에서 蘇聯外交官 1名이 南쪽으로 넘어 왔을 때 그것을 구실로 北韓은 第二次 南北經濟會談을 연기시켰던 것이다.

1985年에 들어와서 北韓은 공개적으로 親蘇發言을 발표하기 시작했다. 예컨대 對蘇關係를 ‘계급적 동맹’이라 했고 蘇聯은 北韓의 해방을 위하여 ‘피로서 도왔으며’ 그후에도 社會主義建設을 위하여 ‘物心兩面으로 지지성원했다’고 했다.⁵⁾ 이러한 論調는 종전에는 찾아보기 힘든 親蘇化의 징조가 되었다. 이해 4월에는 北韓의 外交部長 金永南이 모스크바를 방문하여 그로미코(Andrei Gromyko)와 회담을 했다. 바로 이 무렵에 蘇聯의 장거리 폭격기(속칭 “Badger”)들이 北韓의 上空을 비행했다는 것이다.⁶⁾ 5월에는 나치스統治下의 獨逸이 패망한지 40週年을 기념하는 날, 蘇聯으

4) Byung-Joon Ahn, "The Soviet Union and the Korean Peninsula," *Asian Affairs*, Vol.11, No.5 (Winter 1985), pp.1-20.

5) 「로동신문」 1985. 1. 9.

6) *Korea Herald*, April 17, 1985, p.1.

로부터 MIG-23이 北韓의 비행장에 도착하기 시작했다.⁷⁾ 1985年 10月 現在 北韓에 도착한 MIG-23의 수는 26대에 도달하며 이 숫자는 앞으로 50여대로 늘어 그 2개의 편대로 구성될 것으로 예측되고 있다.

1985年 8月 北韓解放 40週年記念式에는 蘇聯共產黨의 政治局員이며 政府의 副首相인 알리에프(Geydar Aliyev)가 참석했고, 한편 원산항에는 副國防相인 페트로프(Vasiliy Petrov)가 해군함정을 이끌고 와서 北韓의 군사지도자들과 회담했다. 이들은 한결같이 이른바 美日軍事協力과 나아가서 美日韓間의 군사협력을 비난했다.⁸⁾ 9月에는 金永南이 또 다시 모스크바를 방문하여 蘇聯의 새 外相인 세바드나제(Eduard Shevardnadze)와 회담했다. 이처럼 빈번한 인사교환과 함께 蘇聯이 공격용인 무기를 제공했으며 그 댓가로 北韓의 上空을 비행할 권한과 기타 항구이용권을 얻었다는 說이 자자한데 이것은 분명히 北韓의 親蘇化를 반영하고 있다.

이러한 변화는 蘇聯이 또 다시 北韓을 美蘇間의 世界的인 戰略競爭의 가지로 사용하려는 것이 아닌가 하는 우려를 자아내고 있다. 이것은 韓半島의 安定을 위해서도 바람직스럽지 못하다. 따라서 1985年 9月에 美國의 울프윅츠(Paul D. Wolfwitz)차관보가 모스크바에 가서 카피차와 회담하여 견해를 타진한 것이다.⁹⁾ 이러한 움직임에 대해서 中共은 겉으로는 그것을 환영한다는 입장을 취하고 있지만, 속으로는 깊은 우려를 갖고 있다. 왜냐하면 北韓에서 蘇聯의 영향력이 크면 클수록 그것은 中共에게 위협이 되기 때문이다. 蘇聯의 입장에서는 北韓에서 中共이 단독으로 영향력을 증가해 온 것을 억지하며 美國과 日本 間의 군사협력에 대처하는 동시에 對 北韓關係를 개선하기 위하여 이처럼 對北韓支援을 格上하고 있는 것이다.

우리가 여기서 관심을 갖는 것은 北韓의 動機이다. 北韓은 韓美軍事協力과 韓日間에 安保認識에 큰 진전이 있는 것으로 판단하고 이에 대처하

7) Richard Nations, "Love Boat to Wonsan", *Far Eastern Economic Review*, August 22, 1985, p. 22.

8) *Ibid.*

9) *International Herald Tribune*, September 9, 1985, p. 1.

기 위하여 蘇聯으로부터 군사원조를 요청해 왔다. 이 원조를 계속 받아내는 한편 中共의 對韓國接觸에 대한 불만을 표시하기 위해서 의도적으로 親蘇化의 태도를 나타내고 있다. 앞으로 이러한 경향이 그대로 계속될 것 인지는 두고 볼 일이지만, 北韓은 安保에 필요한 군사력의 유지와 동맹관계를 강화하기 위하여 이러한 外交를 지속할 것으로 본다.

2. 對南韓 對話에서의 柔軟性

1984年 9月부터 韓國은 北韓이 제안했던 水災物資를 인수한 뒤 南北對話가 再開되어 왔는데, 여기서 北韓이 나타내고 있는 柔軟한 태도는 外交政策에 있어서 새로운 면을 투사한다. 종전과는 달리 前提條件을 붙이거나 政治的인 發言을 삼가하면서 일종의 미소작전을 나타내면서 會談 그 자체는 계속하려는 태도를 보이고 있는데 그렇게 함으로써 北韓은 外交的으로 부수적인 효과를 높이고 있다.

우선 왜 北韓이 1984年 9月以後라는 時點에 韓國이 제안했던 경제 및 적십자회담에 응했으며 1985年 2月の 韓國選舉 即後에 國會會談을, 그리고 7월에 IOC 주최하에 體育會談을 열자고 했는지는 규명해야 한다. 앞서 지적한 바와 같이 경제회담은 1984年 11月 15日에 처음으로 열렸으며 이때 양측은 경제교류와 협력에 상당한 의견 접근을 나타냈던 것이다. 사실 그동안 南北韓間의 경제적인 보완성에 대해서는 여러가지 조사연구가 시도되어 왔기 때문이다.¹⁰⁾ 그러나 그 후 3차에 걸쳐 회담을 했으나 이미 원칙적인 합의에 도달한 南北經濟共同委員會마저도 개설되지 않고 있으며 北韓은 이 회담의 의제를 실무자접촉으로 넘겨 어떤 성과를 낼 것이라는 인상을 줄려고 하고 있다.

이것은 北韓이 실제로 南北經濟會談을 빨리 성사시켜 거기서 실질적인 경제 협력을 얻기 보다는 對外的으로 그 인상을 개선하여 對美接觸과 투자유인을 노리고 있기 때문일 것이다. 1985年 5월에 第8次 赤十字會談이

10) 金學俊, 「남북한 관계의 갈등과 발전」(서울:명민사, 1985), pp. 239-256.

서울에서 개최되었을 때 歷史上 처음으로 南北間에 이산가족 고향방문단과 예술단을 교환하기로 合意했다. 그러나 第9次 會談이 평양에서 열렸을 때 北韓側은 자유광래에 대한 원칙적인 合意書를 1986年 9月 以前에 채택하고 그후에 방법과 절차에 대한 合意를 하자고 제안했다. 韓國側이 이때 그 절차에 대한 세부계획안까지 제안했지만 그에 대한 반응을 보이지 않았다. 따라서 赤十字會談도 北韓이 對話를 한다는 것을 對外的으로 알려져 美國이 '三者會談'을 받아들일도록 유도하려 하고 있기 때문에 그것을 지속하려는 태도를 보이고 있다.

이러한 태도를 취함에 있어서는 中共의 壓力이 작용했을 가능성이 있다. 中共은 北韓으로 하여금 먼저 韓國과 對話를 하라고 종용했을 것이며 그렇게 되면 차후에 美國과도 對坐할 수 있을 것이라고 했을 것이다. 이것이 보다 현실적이며 北韓이 자본주의 국가와 무역과 투자관계를 개설하는 데도 도움이 되기 때문이다. 그러나 이러한 주장은 오히려 金日成으로 하여금 蘇聯으로 기울게 하여 中共外交에 있어서 하나의 낭패가 되었다는 견해도 있다.¹¹⁾

北韓이 아직도 美軍撤收와 '三者會談'을 집요하게 추구하고 있는 또 하나의 징후는 '國會會談'의 요구에서 나타났다. 1985年 2月の 선거에서 新民黨이 예상외로 많은 의석을 차지하자 4월에 南北韓國國會談을 열어 「불가침선언」을 채택하자고 제안했기 때문이다. 이처럼 「불가침선언」을 제안하여 韓國政府의 正統性을 外面하고 야당의원들과 反美勢力의 호응을 받아 美軍撤收에 대한 지지세력을 확장하자는 속셈이 포함되어 있다.

中共과 東歐國家들이 1988年의 올림픽에 참가의사를 보이자 北韓은 1985年 10月 8日에 로잔느에서 열렸던 IOC 주최 체육회담에서 올림픽의 南北共同主催를 요구했다. 이것은 蘇聯을 비롯한 共產國家들의 참가를 저지하는 한편 北韓自身이 국제사회에서 承認과 威信을 어느정도 만회하기 위하여 취해진 조치이다.

11) Richard Nations, "China's Korea Fiasco," *Far Eastern Economic Review*, September 29, 1985, p. 56.

이와 같이 北韓은 南北對話 그 자체에서 생산적인 성과를 내는 것보다도, 그것을 함으로서 對外的으로 安保, 承認, 繁榮 및 正統性의 극대화를 노리고 있다. 따라서 이번의 對話에서 신축성있고 유연한 자세로 임하는 것은 전술적이며 홍보적인 차원에서 그것이 필요하다고 판단했기 때문에 나타나는 현상인 것이다. 對話通路 그 自體는 깨뜨리지 않음으로써 國際社會에서 위신을 되찾고 美日을 비롯한 西方國家들과 交流와 接觸을 확대할 수 있기 때문이다.

3. 開放政策의 試圖

1984年 初부터 北韓은 經濟政策에 있어서 開放을 시도해 오고 있다. 中共의 경제개혁과 개방정책이 하나의 본보기가 되었으며 동시에 北韓內의 경제가 부진한 것도 크게 작용했다. 그때까지의 自給自足政策을 지양하고 점진적으로나마 外國과의 교류를 시도하고 있는 것은 기존의 자원과 지식만으로는 더 이상 발전할 수 없다는 판단을 北韓指導者들이 했기 때문이다. 오랜동안 폐쇄된 社會와 경직된 體制로 인하여 여러가지 어려움이 있지만 開放으로 방향을 전환하고 있는 것은 상당히 주목할 일이다.

1984年 正月에 최고인민회의의 제 7기 3차회의에서 새로이 總理로 선출된 姜成山은 사회주의국가들 뿐만 아니라 자본주의국가들과도 무역을 하겠다고 선언했다.

同年 9月에는 全文 26條로 된 「合營法」을 제정하여 외국자본의 유치를 환영하고 있다. 10월에 韓國과 經濟會談을 시작한 것도 對外的으로 이러한 開放政策을 알리기 위하여 취해졌던 행동이다. 물론 北韓當局은 이것이 새로운 정책이 아니며 종전부터 실천해 온 것이라고 우긴다. 그러나 이처럼 본격적으로 합작투자와 무역의 필요성을 明文化한 것은 이번이 처음이다.

이렇게 파격적인 방향전환을 하게 된 데는 경제적인 어려움이 작용했던 것이다. 1984년에 끝나는 第二次 7個年計劃은 그 목표를 약 60%정도 달성했고 年間成長率도 계획했던 9.6%가 아니라 4.6%정도에 그쳤다는 것

이다.¹²⁾ 金日成의 1985年 신년사에서도 이 계획의 업적을 밝히지 않았으며 새 計劃의 내용도 明示하지 않았다. 이와 같이 경제발전이 부진한 이유중 하나는 교통 및 통신과 같은 기간시설이 빈약하며 기술과 경영이 뒤떨어진 것이다. 이러한 문제를 극복하기 위하여 최근까지 北韓은 中共과 蘇聯에 의존해 왔다. 그러나 최근에 와서 北韓의 對中共交易은 감소되어 왔다. 왜냐하면 中共이 필요로 하는 광물, 석탄 및 철광석을 北韓은 충분히 생산할 수 없기 때문이다. 한편 對蘇交易量은 증가해 왔는데 석유 및 기계류를 北韓이 수입하고 있으며 北韓은 現物과 노동력 등을 수출하고 있다. 1982년부터 5個年에 걸쳐 貿易協定을 맺고 교역량을 증가해 오고 있다. 이결과 北韓과 蘇聯間에는 경제협력이 다시 활기를 되찾고 있다.¹³⁾

그러나 中蘇兩國은 北韓이 要하는 기계류와 시설을 제공하지 못한다. 따라서 北韓은 對日貿易을 중시하지 않을 수 없다. 1970年代부터 北韓은 日本으로부터 이러한 항목을 대량 수입했던 결과 막대한 부채를 졌다. 1976년부터 부채상환기간을 수차에 걸쳐 연장해 왔으나 아직도 그것을 갚지 못하고 있다. 이때문에 北韓은 日本에 대하여 수출을 증가하려고 온갖 노력을 기울여 왔던 것이다.

이와 같은 여건에서 北韓은 이제 日本 및 西歐諸國으로부터 투자와 기술 도입을 원하고 있다. 그러나 이 정책은 아직도 큰 성과를 거두지 못하고 있다. 在日韓人이 투자하여 지었다는 '낙원상점'이 현재 개업중이며 그 밖에 주유소 하나와 다방 하나가 在日韓人이 투자하여 영업을 시작했다고 한다. 이밖에 프랑스의 기업이 50%가량 출자하여 현재 양각도에 46층짜리 고층호텔을 合營法의 결과, 짓고 있다. 이렇게 진전이 미미하지만 그것이 갖는 機會費用이 얼마나 크다는 것을 감안할 때 北韓이 이 정도의 開放을 실시하고 있는 것은 매우 중요한 變化가 아닐 수 없다.

12) *Far Eastern Economic Review*, June 20, 1985, p. 27.

13) 「朝鮮民主主義人民共和國」(東京: 日本貿易振興會, 1983), p. 41.

4. 多邊의 接觸 및 交流

對蘇關係를 개선하며, 韓國과 對話를 시작했고 開放政策을 실시하면서 北韓은 文化, 體育 및 선전에도 관심을 쏟는 多邊의인 外交를 보여주고 있다. 1985年 6月부터 美國의 언론인을 평양에 초대했고 해외에서 문화사절단을 유치하기도 했다. 한편 第三世界로부터 지도자들을 초청하는 것을 계속하고 있다. 종전에 찾아볼 수 없었던 것으로서 北韓은 해외에서 개최되는 학술회의에 학자들을 보내고 있다. 1985年 9月 발리에서 있었던 아시아地域의 社會科學協議會 學術會議에 北韓도 학자 3명을 참가시켰다. 10월에 워싱턴에서 열린 美國의 아시아學會支會가 주최한 학술회의에도 3名의 학자를 보냈다. 이것은 美國이 처음으로 北韓의 學者들에게 비자를 준 경우이다.

이와같이 多方面으로 접촉과 교류를 시도하고 있을뿐 아니라 이러한 국제 행사에서 北韓代表들의 태도가 달라지고 있다. 그들은 韓國을 공격하거나 韓國代表들에게 적대적인 언행을 하는 것을 삼가하고 보다 부드럽고 호의적인 자세로 임하고 있다는 것이다. UN代表部에서는 北韓外交官들은 1982年부터 金日成뱃지도 달지 않고 있다. 이처럼 外面的으로 北韓外交도 이제 주어진 국제질서와 관습을 어느정도로 수용하고 있으니 이 스타일의 變化가 새로운 추세로 점점 부각되고 있는 것이다.

IV. 北韓外交政策에 있어서 諸制約

北韓外交政策에 있어서 새로운 추세가 등장하도록 制約하는 요소로서는 地政學과 經濟가 가장 중요한 것 같다. 그러나 앞으로 그것이 더욱 발전되고 개혁을 가져오는데는 歷史와 國內政治에서 오는 制約을 극복해야 할 것이다. 1986年을 기점으로 약간의 정책변화가 보이지만 이것이 제도적으로 발전하기 위해서는 권력구조와 人物, 黨의 이데올로기路線이 바꾸어져야 한다. 이것은 中共에서 毛가 他界한뒤 鄧小平이 추진해온 개혁의 방

향에서 엿볼 수 있는 방향이다.

1. 歷 史

北韓共產政權은 아직도 지도자의 世代交替가 이루어지고 있지 않기 때문에 모든 문제를 過去의 것과 비교하여 판단하는 경향이 강하게 존재한다. 이것도 歷史的인 사건과 경험이 아직도 큰 영향력을 행사하고 있다는 징조이다. 그러나 外交政策에 있어서는 최근에 이 歷史的인 制約에서 벗어나려는 움직임을 약간 나타내고 있다. 예컨대 美國의 기자들을 초청하여 6.25는 過去之事라고 하면서 北韓은 美國과도 새로운 차원에서 관계 개선을 원하고 있다는 것이다. 이렇게 미소를 지으면서 北韓은 이제 더 이상 '침략자'가 아니라는 영상을 전세계에 투영하고 있다.¹⁴⁾

2. 地 政 學

中蘇와 국경을 접하고 있으며 南쪽에는 韓美協力에 대처해야 하는 北韓은 무엇보다도 이러한 地政學에서 오는 계약을 면하지 못한다. 中共은 美日과 관계를 개선하고 있으며 中蘇도 최근에 관계개선을 모색하며 美蘇關係도 개선의 전망을 나타내고 있는 상황에서 北韓은 이러한 力學關係에 부응하는 外交政策을 모색해야 한다. 中共은 美日에게 北韓의 外交政策을 代辦하고 있으며 蘇聯은 美日の 軍事戰略을 견제하여 北韓과 安保利益을 같이 하고 있다. 따라서 北韓은 對美接觸에서 中共에게 의존하며 蘇聯으로부터는 군사지원을 받으려 노력하고 있는 것이다.

中共의 實用主義와 對美日接觸은 北韓의 開放政策에 영향을 끼쳤으며 對南韓 對話에도 긍정적인 기여를 하고 있다. 蘇聯은 北韓에게 군사원조를 주어서 군사협력을 높이는 한편 北韓의 上空을 이용하고 있다. 南北韓이 兩斷되고 있는 현실은 北韓으로 하여금 외교경쟁을 전세계적으로 전개

14) John F. Burns, "North Korea Seeking to Erase Its Image as Invader", *International Herald Tribune*, July 13-14, 1985, p. 5.

하게 만들고 있다. 가장 중요한 것은 美國을 최대위협으로 삼고 南韓에서 美軍이 철수하도록 모든 外交力量을 집중시키고 있는 사실이다. 그러면서도 北韓은 美國에게 직접적인 영향을 미칠 수는 없다. 따라서 中蘇와 동맹관계를 유지하면서 美國과 직접 협상하려는 정책은 앞으로도 계속할 것이 분명하다.

3. 經 濟

北韓外交政策에서 실로 새로운 것이 있다면 경제적인 여건이 하나의 制約으로 등장하고 있다는 점이다. 만약 北韓도 産業社會로 발전되고 中共과 같이 現代化를 지향하면서 경제개혁을 실시한다면 경제가 外交政策에 있어서 매우 중요한 비중을 차지할 것이다. 蘇聯도 고르바초프下에 경제개혁을 계획하고 있으므로 北韓이 경제개혁을 실시할 가능성은 다분히 있다. 경제적으로 韓國이 월등하게 발전되고 있는 것은 北韓으로 하여금 경제에 더 많은 관심을 갖게 하고 있다. 이미 정책결정과정에서 기술관료와 행정가의 역할이 증대되고 있다. 이 추세가 지속되면 北韓도 결국 實用主義를 나타낼 것이며 그결과 産業化의 요구에 부응하여 外交政策도 再定義될 수 있을 것이다. 지금 약간의 開放을 시도하고 있는 것도 바로 이러한 가능성을 시사하고 있다.

4. 國內政治

北韓이 開放과 實用主義方向으로 급속히 전환하는 것을 견제하고 있는 것이 '主體思想' 또는 金日成의 우상숭배이다. 그러나 金日成의 권력계승은 자기통치에 대한 正統性을 확보하기 위해서도 성과있는 정책을 채택하게 하는 요소가 되고 있다. 全般적으로 보아서 金日成이 생존하는 동안 北韓에서 구조적이고 理念的인 변화가 일어나리라는 기대는 하기 어렵다.

지금까지 外交政策도 國內政治에서 金日成의 통치와 지도력을 合理化하는 형태로 전개되어 왔다. 외국신문에 金日成과 金正日에 대한 광고를 낸

다거나 對外活動도 金의 지시대로 취해지고 있다는 논리가 그 대표적인 예이다. 동시에 업적을 최고지도자의 지도력에 돌리는 것도 거의 宗教의인 사상통제에서는 불가피한 현상이다. 이러한 상황에서는 外交政策과 國內政治 間에는 큰 차이가 존재하지 않는다.

그러나 金正일이 권력을 계승하여 安定과 正統性을 확립하려면 자기의 능력과 업적도 과시해야 한다. 이 요구가 北韓으로 하여금 外交政策에서는 보다 現實的인 개혁을 택하게 할 수도 있다. 어느 면에 있어서는 성공이 개혁과 制度를 돕게 된다. 即, 開放과 改革에서 소기의 성과가 다소 나온다면 그때 가서야 北韓은 진실로 새로운 外交政策을 제시할 수 있을 것이다.

V. 展 望

1985年 現在 北韓의 기본전략, 即 美軍撤收와 韓國政府의 否認과 같은 統一戰線에는 큰 변화를 보이지 않고 있다. 다만 그것을 성취시키는 방법과 外國을 對하는 태도에서는 예상외로 유연하고 신축성있는 자세를 보이고 있다. 만약 이 새로운 스타일이 소기의 성공을 거둔다면 그것이 더욱 심화될 것이고 그 결과 스타일이 內容에도 영향을 끼칠 수도 있을 것이다.

北韓이 이처럼 外交政策에 있어서 스타일의 변화를 내용의 변화로 전환하기 위하여 가장 중요한 것은 韓半島에서 전쟁을 억지하고 平화를 정착하는 길이다. 힘의 균형과 일관성 있는 韓美協力에 의하여 한반도에서 安定과 平和를 유지한다면 北韓이 진실로 혁명과 전쟁을 포기하는 外交政策을 택할 전망이 밝아질 것이다. 바꾸어 말한다면 北韓體제도 對南革命戰略에 의존하지 않고 경제 발전과 開放政策에서 성공을 거둠으로써 자신을 正統化할 수 있을 때 그 外交政策에서도 그러한 면이 나타날 것이다.

이와 같은 構造的인 變化는 이미 中共에서 일어나고 있다. 中共의 경우 國內에 있어서 諸改革과 그 對外開放政策 間에는 有機的인 관계가 성립하고 있다. 北韓에서 對外的으로는 약간 開放的이고 柔軟한 政策變化가

서서히 보이지만 對內的으로는 그에 相應하는 變化를 찾아볼 수 없다. 경제정책에 있어서 다소 調整이 실시되고 있지만 人事와 路線에는 여전히 종전과 같은 양상을 계속하고 있다. 같은 지도자들이 정책을 결정하고 동시에 그것을 같은 이데올로기의 用語로 正當化한다면 改革의 범주는 그만큼 좁아지기 마련이기 때문이다.

그러나 최고지도자의 권위가 워낙 절대적인 北韓에서 일단 金日成이나 金正日이 결단만 내린다면 政策改革은 쉽게 집행될 수 있으며 그 理念的인 合理化도 가능하다. 현재의 開放이나 신주세도 金日成이 1984年 5月부터 47日간에 걸쳐 蘇聯과 東歐를 여행하고 돌아온 뒤 조금씩 나타난 현상이다. 이것과 관련해서 한가지 흥미로운 사실은 그때부터 金은 양복차림으로 외빈을 맞고 있다는 사실이다. 그후 北韓에서는 일반사람들도 양복과 양장을 즐겨 입고 있으며 西歐化의 물결을 다시 허용하고 있다.

만약 현재 진행되고 있는 南北對話가 制度化되어 어떤 성과를 낸다면 거기서 오는 여파는 北韓外交政策의 展開에도 영향을 끼칠 것이다. 지금까지는 國際環境과 北韓의 國內政治 및 韓國의 國內政治가 南北韓關係를 크게 制約해 온 것이 사실이다. 그러나 南北對話가 잘 진전되어 關係改善 및 긴장완화에 이바지한다면 逆으로 그것이 北韓의 對外關係 및 國內政治에도 긍정적인 영향을 끼칠 수 있을 것이다. 그러나 지금 당장 이러한 것을 기대할 수는 없는 실정이다. 왜냐하면 이제 겨우 對話가 재개되고 있고 아직도 兩者間에는 신뢰가 존재하지 않기 때문이다.

모든 사회현상이 그렇듯이 北韓外交政策의 展望도 주어진 환경과 北韓指導者들의 선택에 따라 달라질 것이다. 國際 및 經濟環境은 보다 開放의 이고 實用主義의 外交政策을 요구하고 있다. 그러나 國內政治에서 아직도 강조되고 있는 이데올로기의 순수성과 集體約動員은 폐쇄적이고 혁명적인 外交政策을 요구하고 있다. 이러한 視角에서 北韓은 어느 방향으로 外交政策을 추진할지 결정해야 할 기로에서 있다. 그러나 정책의 장기적인 전망은 역시 開放의 이고 實用主義的인 방향이라 하겠다.