

# 북한 공진화전략 연구 : 외교

---

전재성  
서울대학교

2010년 07월



## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은  
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.

EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제 그리고  
개방된 사회를 발전시킴으로써 평화로운 국제 사회 형성에 이바지할 수 있도록  
연구를 통한 정책 제안을 위해 설립되었습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여  
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.  
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은  
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2010 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은  
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.  
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며  
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.  
어떠한 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.  
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시할 시에는  
사전에 협의해 주시기 바랍니다.  
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

재단법인 동아시아연구원  
서울 중구 을지로4가 310-68 삼풍빌딩 909호  
Tel. 02 2277 1683  
Fax 02 2277 1684



## 북한 공진화전략 연구 : 외교

전재성

서울대학교 교수

### 1. 서론

냉전이 종식되고 구사회주의권이 몰락의 길을 걸으면서, 경쟁 상대이던 한국이 구소련과 중국과 수교하자 북한은 생존을 위한 지난한 길에 나서게 되었다. 북한과 같이 사회주의 건설을 위해 수십년간 집권해 온 공산주의 정권들이 자발적으로 혹은 외압이나 인민들의 압력에 의해 힘이 없이 무너지거나 탈공산주의 이행을 하는 모습을 목도하면서, 단순히 이행이 아닌 흡수통일까지 염려해야 하는 북한은 탈냉전의 상황에서 체제와 정권을 유지해야 하는 절대절명의 위기감을 느끼게 된 것이다.

사회주의권의 몰락과 함께 미국 주도의 자유민주진영의 발전은 더욱 가속화되었다. 냉전의 종식이라는 세력배분구조의 변화뿐만 아니라, 세계화, 정보화, 민주화의 거대 조류가 형성되면서 사회주의는 이미 이러한 거대조류에 맞설 수 있는 개방성과 민주성, 그리고 창조성을 결여한 체제로 판명되었고, 자유민주주의 체제와 시장경제체제는 새로운 조류와 정합성을 가지며 발전하였다. 더욱이 북한의 숙적으로 지목되어 왔던 미국이 역사상 유래 없는 리더십의 조건을 가지고 유일무이한 패권체제를 만들어냄에 따라 북한은 더욱 위기감을 느끼게 되었다.

1991년과 1992년에 걸쳐 생존을 모색하던 김일성 정권은 1993년 1차 북핵 위기를 일으켰고, 이후 1994년 등장한 김정일 정권은 핵을 동결하는 대신 강력한 선군정치로 탈냉전의 위기상황을 탈출하고자 하였다. 이 과정에서 북한은 한편으로는 체제 내부를 정비하고 경제발전의 계기를 만들고자 노력함과 동시에 다른 한편으로는 장기적으로 북한이 생존할 수 있는 외교환경을 조성하는데 최선의 노력을 경주하였다. 북핵 1차 위기 때 마련된 미북 양자외교관계를 기반으로 미국으로부터 소위 '대북 적대시 정책'이 철회되었다는 실제적 변화를 받아내려고 노력하는 한편, 선군정치를 축으로 군사력을 바탕으로 한 자위력 강화에도 주력하였다. 한국에 대해서는 흡수통일을 방지하면서 한국의 대북 포용정책을 활용하여 장차 체제발전에 필요한 실리를 취하기 위해 노력하였다.



이와 더불어 중국, 러시아, 일본 등 주변국가들과 실용적으로 관계를 개선하여 경제적, 외교적 지원을 극대화하려는 노력을 기울였다. 동시에 유럽 등 비아시아 국가들과 수교하여 부분적으로 얻어낼 수 있는 경제적, 외교적 실리를 찾는 실용주의적 외교노선도 추구하였다.

그러나 2001년 9·11 테러 이후 보수화된 미국의 외교정책과 반테러 국면에서 북한은 더욱 어려운 외교환경에 처하게 되었다. 결국 2002년 10월 2차 북핵 위기가 발발하여 북한은 핵프로그램과 핵무기를 중심으로 한 경직화된 핵 선군외교로 회귀하였다. 6자회담의 틀에서 북핵 폐기와 북한에 대한 경제지원 등을 논의하는 장이 간헐적으로 지속되었지만, 북한이 핵 포기라는 전략적 선택을 할 수 없었고 북한에 대한 주변국의 안전보장에 북한이 만족하지 못하면서 핵문제를 축으로 북핵 문제는 여전히 공전을 거듭하고 있다.

북핵 문제는 핵무기라는 무기의 문제가 아닌 북한이라는 정치체의 생존의 문제이다. 북핵 외교 역시 핵무기를 둘러싼 외교가 아닌 북한의 생존외교이며, 이는 선군체제의 북한 체제 전반과 관련된 문제이다. 핵 선군외교와 북한의 선군체제가 상호작용하는 한 북한 외교만의 선진화는 불가능하다. 북한의 정치, 경제, 군사, 사회 등 모든 분야의 선진화가 상호 상승적으로 일어나지 않으면 북한 외교의 선진화도 불가능할 것이다.

또한 북한만의 선진화로도 바라는 목적에 이를 수 없다. 선진화를 바라는 북한 내 세력들을 뒷받침하고 강화하는 주변국의 대북 정책도 동시에 진화하여야 한다. 북한과 주변국이 공진화하는 속에서 북한의 정치적 우려가 해소되고, 장기적으로 북한이 동아시아 구도에서 차지할 위치에 관한 외교적 합의와 실행방안이 마련될 것이기 때문이다.

본 장에서는 북한의 외교가 강성대국 건설을 뒷받침하는 핵 선군외교의 길을 걸으면 결국 북한이 국제사회에서 정상적이고 발전된 국가로 생존할 수 없을 것으로 판단한다. 핵 포기의 전략적 결단을 통해 21세기 세계표준에 맞는 진정한 선진국가로 재탄생하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 북한체제의 선진화와 북한외교의 선진화가 상호작용을 하면서 작동해야 한다고 본다. 더불어 북한의 선진화를 뒷받침하는 주변국의 대북 정책 진화도 필요하다. 본 장은 우선 현재까지 북한 외교의 전개과정을 간단히 살펴본 후, 북한의 선군외교가 결국 실패할 수밖에 없는 이유를 분석한다. 이후 3단계에 걸친 북한의 외교 선진화의 길을 상징해보고, 이를 통해 북한과 주변국이 공진화하여 북한 체제 전체가 정상적이고 선진적인 길을 걸을 수 있는 가능성을 타진해 본다.

## 2. 선군시대 외교전략의 내용과 평가

### (1) 선군시대 외교전략의 내용

선군시대의 외교는 선군정치의 전략적 목적에 봉사하는 외교전략적 목표를 가진다. 선군정치가 냉전 종식 이후 북한 사회주의 정권의 생존과 향후 강화를 추구하기 위한 수단으로 균을 가장 중



요한 주축으로 삼는 동시에 전 사회의 군대화를 추진하는 것이라면, 외교전략 역시 이러한 전략을 추진하기 위한 한 축이 된다. 따라서 선군시대의 외교, 즉 선군외교는 북한 사회주의 수령 중심정권의 생존을 보장하고, 향후 소위 강성대국으로 갈 수 있는 외교적 환경을 마련하는데 중점을 둔다. 또한 군의 권한과 힘이 강화되면서 외교정책 결정과정에서 군의 위상과 목소리가 강해질 수밖에 없으며, 외교정책의 수단 선택에 있어서도 군사적 방법을 빈번히 사용하게 된다. 핵무기를 개발하여 외교의 중요한 수단으로 활용하고자 하는 것도 선군정치체제의 한 파생물이라 할 수 있다.

실제로 북한의 선군정치에 대한 담론은 국제정세에 대한 평가 및 향후 대외정책의 방향설정과 밀접하게 연관되어 있다. 즉 선군정치의 환경을 분석하면서 ‘오늘날 시대가 제기한 근본과제’를 국제정치상황에서 찾고 있는 것이다. “제국주의 연합세력의 협공으로부터 세계사회주의의 보루인 주체사회주의를 옹호 고수하고 주체위업을 완성해가는 것”이 대외정책의 목표라는 것이다.<sup>1</sup> 추가적 설명을 보자면 “지구상에 제국주의가 남아있고 제국주의의 침략책동이 계속되는 한 절대로 총대를 놓을 수 없으며 총대를 튼튼히 틀어쥐어야 주체위업의 종국적승리를 이룩할 수 있다는 것, 군사정치적, 경제적힘을 총 발동하여 주체사회주의를 압살하려는 제국주의자들과는 끝까지 결판을 내고 자주적으로 평화로운 새 사회를 일떠세우자는 것이 선군사상에 맥박치는 기본정신”<sup>2</sup>이라는 것으로서 이는 외교전략의 방향을 보여주는 것이다.

선군외교는 구체적으로 군사적 억지력 강화와 대미 협상을 통한 생존환경의 보장, 경제적 자원을 획득하기 위한 실용외교, 대남 통일전략을 내걸고 한국으로부터의 경제지원 및 생존환경에 필요한 외교적 자원을 획득하는 대남 외교 등으로 구성된다. 생존환경에 대해 북한은 “침략전쟁만을 추구하는 제국주의호전세력에 대한 강력한 군사적대응만이 평화에로 이어 지는 길”이며 “선군정치야말로 조국통일의 전제인 평화적환경을 담보한다는 것”이라고 표현하고 있다.<sup>3</sup> 또한 경제지원 획득에 관해서는 “공화국이 미국의 경제봉쇄, 군사적압살책동 때문에 일찍이 없었던 식량난, 에너지부족으로 경제전반이 피해를 입게 되었을 때 군대가 그러한 분야들을 맡아 걸린 고리를 풀어나감으로써 경제전반을 활성화놓은 것은 선군정치의 결실”이라고 설명하며 “군대를 핵심, 주력으로 하여 전반적사회주의건설을 힘있게 다그쳐나가는” 것이 필요하다고 설명하고 있다.<sup>4</sup> 대남 전략에 관해서는 “선군정치는 민족의 숙원인 조국통일을 우리 세대에 실현할 수 있는 가장 위력한 통일의 보검”이며 “그것이 미국의 북침전쟁도발기도를 좌절시킴으로써 민족통일의 근본전제인 통일의 평화적환경을 마련할 수 있게 한다는 데” 있고 “그것은 선군정치가 조선반도에서 전쟁의 위협을 막는 전쟁억지력을 마련하는 정치방식이 되기 때문”이라고 주장한다.

이러한 선군외교는 개정헌법에서도 암시되고 있다. 1998년 9월 5일의 탈냉전기 8차 개정헌법에서 7차 개정헌법 4조의 ‘맑스-레닌주의’ 표현을 삭제하였고, 5조의 “전국적 범위에서 외세를 물리치고” 부분도 삭제하였다. 또한 8차 개정헌법 17조에서는 “자주, 평화, 친선”을 대외정책의 목표로 설정하는 동시에 외교노선에서도 우리식 사회주의와 “자주성에 기초한 국제연대성 강화”를 표명한 바 있다. 그리고 외교의 기본방향으로 혁명외교의 완화와 실리외교의 강조, 남조선 해방을 위한 해방외교에서 북조선 사회주의 체제유지를 위한 수호외교로 전환, 진영외교를



단기적으로 비동맹외교로 전환하며 장기적으로는 개방외교로 전환, 냉전기 중소 사이의 자주외교에서 중소 화해로 인한 유인외교로 전환 등의 노선을 표방하였다.

이러한 기본 노선은 냉전기 북한의 외교전략과 선명하게 구분된다. 조선 로동당 규약과 구 사회주의 헌법을 보면 “조선 로동당의 당면 목적은 공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의 혁명과업을 완수하는데 있으며, 최종 목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의 사회를 건설하는데 있다(규약 전문)”고 명시하고 있다. 이를 위해 3대 혁명 역량 강화노선을 채택하고 소련과의 연대 속에서 사회주의권과 3세계국가에 대한 외교를 통해 목적을 달성한다는 것이다. 한 가지 연속성이 있다면 북한이 공산화 통일을 완전히 포기했다는 증거가 없는 상황에서 전쟁이 아닌 다른 수단으로 한반도 전역에 영향력을 발휘하겠다는 정치적 의도까지 포기한 것은 아니라는 점이다. 백학순의 지적처럼 “북한국가가 ‘한반도’라는 역사적, 심리적, 실제적으로 단일한 경쟁의 장에서 남한국가와 체제경쟁에서 승리하여 한반도 전체에서 ‘독점적 권위’의 확보를 통해 통일국가를 이룩하려는 대남전략의 본질은 변하지 않았다”고 볼 수 있다.<sup>5</sup>

탈냉전기 북한 선군외교의 핵심은 대미외교였다고 볼 수 있다. 냉전 종식 직후 북한은 미국과의 협상에 주력하여 1988년 12월부터 1992년 12월 사이 북경에서 28차례의 참사관급 외교관 접촉을 진행한 바 있다.<sup>6</sup> 그러나 점차 생존조건이 부족함을 깨닫고 핵 선군외교의 길을 걷는 결정을 함으로써 1993년 3월 1차 북핵 위기를 발발하였고, 이후 1994년 10월 북미 간 제네바합의를 통해 북핵 동결에 합의함으로써 당분간 북한의 생존을 위한 외교적 공간을 만들고자 노력하였다. 이후 탈냉전기 1차 핵 위기를 거치고 제네바 체제에 합의하면서 북미 간의 양자관계가 시작된 이래, 클린턴 행정부와 2000년 북미 커뮤니케에 이르기까지 북미관계를 발전시키고자 필사적인 노력을 기울이는 소위 제네바합의 체제의 8년을 거치게 된다. 이후 부시행정부 등장 이후 1년 여의 소강기를 거쳐 2002년부터는 제2차 핵 위기 시기에 진입하여 6자회담을 축으로 한 북미관계를 경험하지만 사실상 돌파구가 없는 정체상태를 겪게 된다.

북한은 핵문제를 토대로 선군외교를 진행하면서 미국과의 평화협정을 체결하고 생존에 필요한 군사적, 외교적 환경을 만들고자 하였다. 1994년 10월 제네바 합의 이후 미북관계는 부분적 진전을 보여 미국무부는 1995년 1월 12일 대북 경제제재 완화조치를 발표하고, 북미간 거래 및 여행 허용, 미국 금융기관에 대한 북한의 사용 허가, 북한으로부터 마그네사이트 수입 등을 공표하였다. 이 과정에서 북한이 지속적으로 주장한 것은 북미 간의 평화협정체결이다. 북한은 평화협정 체결을 요구하는 한편, 정전체제를 약화시키기 위해 1993년 체코 대표단 철수, 1994년 조선인민군 판문점 대표부 설치, 판문점 군사정전위 북측 관계자 일방 철수 등의 조치를 취했다. 이후 1997년 3월 4자회담이 개최되었으나 1998년 6월 6차례의 본회담을 끝으로 북한의 거부로 4자회담도 종결되었다. 이는 북미평화협정을 우선 체결해야 한다는 북한의 주장이 되풀이된 결과이다.

북한은 핵 외교를 토대로 미국과 평화협정을 체결하여 생존조건을 공고화하고 이후 강성대국 발전으로 나아가려는 외교전략을 추진하였다. 평화협정이 중요한 이유를 내세운 담론을 보자면, “조선반도의 평화를 보장하는 … 원칙적 요구들은 … 첫째로, 조선반도의 평화를 조국통일



에 복종시키는 것이며, 둘째로, 대화와 협상의 방법으로 평화를 실현시키는 것이며 셋째로, 조선반도에서 미군을 중국적으로 철수시키는 것이며 넷째로, 남조선에서의 군비확장과 무력증강을 철저히 배격하는 것”이라는 주장이다.<sup>7</sup> 이로부터 미군의 철수와 북한에 대한 군사태세의 약화를 주장하고 있음을 알 수 있다. 북한은 평화협정을 더욱 자세하게 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “공화국과 미국과의 군사적대결 … 적대관계를 끝장내고 호상신뢰와 믿음에 기초하여 접촉과 대화를 진행하고 불미스러운 과거를 청산하는 … 첫걸음이 다름아닌 조미불가침조약체결이다.” 그리고 그 이유는 “첫째로 미국의 군사적 위협이 제거되지 않는 한 북남관계가 정상적으로 발전할 수 없으며 … 불가침 조약이 체결되어야 조미 간의 불신과 적대적 대결의 관계가 해소되고 서로의 안전이 담보되며 … 대화가 진행되어야 … 실속있고 의의있는 것”이라고 주장한다. “둘째로 이 조약체결이 조선반도문제를 중국적으로 해결할수 있는 전환점이 되는 것”이고 “미군의 남조선주둔의 명분을 없애버리고 미군철수의 객관적조건을 마련함으로써 조국의 자주적평화통일의 새로운 국면을 열어놓는데 결정적 역할을 할 것”이라고 주장한다.<sup>8</sup>

이러한 북한의 노력이 정점에 올랐던 것은 2000년이다. 2000년 10월 북한 국방위원회 제1부위원장인 조명록 차수는 미국을 방문하여 적대관계 청산에 합의하였고, 올브라이트 미국 국무장관은 평양을 방문하여 북미 관계개선을 위한 회담을 진행하였다. 그리고 워싱턴에서 평화협정 체결을 위한 기본적 합의를 이루어내고, 그 대가로 미사일 발사금지라는 항목을 명시하였다. 공동커뮤니케를 살펴보면, “조선민주주의인민공화국과 미합중국은 역사적인 북남최고위급 상봉에 의하여 조선반도의 환경이 변화되었다는 것을 인정하면서 아시아태평양지역의 평화와 안전을 강화하는데 리롭게 두 나라사이의 쌍무관계를 근본적으로 개선하는 조치들을 취하기로 결정하였다. 이와 관련하여 쌍방은 조선반도에서 긴장상태를 완화하고 1953년의 정전협정을 공고한 평화보장체제로 바꾸어 조선전쟁을 공식 종식시키는데서 4 자회담 등여러가지 방도들이 있다는데 대하여 견해를 같이하였다”는 내용의 합의가 담겨 있다.<sup>9</sup> 이러한 논의는 부시행정부 때에도 지속되는데, “조선반도에 조성된 엄중한 사태를 타개하기 위하여 우리는 조미사이에 불가침조약을 체결하는 것이 핵문제해결의 합리적이고 현실적인 방도로 된다고 인정한다. 미국이 불가침조약을 통해 우리에게 대한 핵불사용을 포함한 불가침을 법적으로 확약한다면 우리도 미국의 안보상 우려를 해소할 용의가 있다. 작은 나라인 우리에게 있어서 모든 문제해결방식의 기준점은 우리의 자주권과 생존권에 대한 위협의 제거이다”라고 하여 대미 외교가 북한 선군외교의 핵심임을 보여주고 있다.<sup>10</sup>

대미 관계는 부시행정부의 등장, 9·11 테러 이후 미국의 강경화된 핵비확산 정책 및 대테러 정책 등과 더불어 악화일로를 걷는다. 북한은 2000년대 국제정세, 특히 미국과의 관계를 다음과 같이 논하고 있다. “조선반도에서 평화를 보장하고 민족자주통일을 이룩하자면 침략과 전쟁책동을 반대하고 전쟁위험을 제거하여야 한다. <반테로>의 명목밑에 감행되고 있는 미제와 남조선호전분자들의 반공화국, 반통일책동으로 말미암아 지금 조선반도에서는 긴장상태가 격화되고 있다. 새 전쟁의 위협이 날로 커 가고 있는 정세하에서는 나라의 평화와 통일에 대해 생각할수 없다.”<sup>11</sup> 또한 “부시행정부 출현이후 미국은 우리를 <악의 축>으로 지명하여 우리 제도를 거부한다는것을 국책으로 선포하였으며 우리 나라를 핵선제공격대상으로 지정함으로써 공공연



히 핵선전포고까지 하였다. 미국은 조미기본합의문을 체계적으로 위반해 오던 끝에 그 무슨 새로운 <핵의혹>을 끄집어 내어 중유제공까지 중단함으로써 합의문을 여지 없이 짓밟아 버렸으며 조미불가침조약을 체결할데 대한 우리의 성의 있는 제안과 진지한 협상노력에 <붕쇄>와 <군사적응징>위협으로, <말은 해도 협상은 안한다>는 오만한 태도로 대답해 나섰다고 평가한다.<sup>12</sup>

결국 북한은 또다시 핵무기를 축으로 한 선군외교로 대미외교의 중심내용을 삼게 되었고, 2002년 2차 핵 위기가 발발한 이래 북미관계는 답보상태에 놓이게 된다. 북한의 선군 핵외교는 오히려 강화되어 1, 2차 핵실험을 하면서 북한의 외교적 고립, 경제적 제재는 오히려 심화되고 있다.

대미외교가 생존을 위한 선군외교의 한 축이었다면 다른 한축은 경제를 유지하고 발전의 계기를 찾는 실리외교이다. 실리를 위한 북한 외교는 외교관계의 전방위화라는 모습에서 나타난다. 1992년 8월 한중 수교이래 북중관계는 일시 냉각되었으나, 1995년 5월 “북중 경제기술협조협정” 체결, 1999년 6월 김영남 최고인민회의 상임위원장의 중국 방문, 1999년 10월 탕자쉬엔 외교부장의 북한 방문 등의 지속적 교류가 있었다. 특히 1996년 6월 김영남 최고인민회의 상임위원장의 중국방문을 계기로 양국 관계를 정상화하였으며, 2005년 5월 김정일 위원장의 비공식 중국 방문을 필두로 2001년 1월 김 위원장의 상해 방문, 2001년 9월 강택민 주석의 북한방문 등의 정상외교로 양국관계를 발전시키고자 하였다.

이와 더불어 북러관계도 발전하게 된다. 1995년 북러우호조약이 만료됨에 따라 1997년 북러 신조약 협상으로 자동군사개입조항과 고려연방제 지지조항을 삭제하고, 1999년 3월 가조인을 거쳐 2002년 ‘조러 친선, 선린, 및 협조에 관한 조약’을 체결하기에 이른다. 이후 양국 관계는 새로운 국면에 접어들어 2000년 7월 푸틴의 북한 방문, 2001년 7-8월 김위원장의 모스크바 방문 등으로 협력을 강화하는 모습을 보이게 된다.

북일관계 역시 북미관계 및 전체적인 상황변화에 따라 변화를 거듭하여 왔다. 북일 양국은 과거청산과 경제문제로서 보상과 배상, 핵과 미사일문제, 현안문제인 납치의혹과 식량지원문제, 재일조선인 문제를 놓고 관계의 등락을 보였다. 북한은 대일 외교에서 일본이 미국을 추종하므로 관계개선이 어렵다는 인식, 일본이 남북 차별 대우를 함으로 관계 개선이 어렵다는 인식, 재일조선 공민들에 대한 차별적 대우 문제 강조, 북한 경제 돌파구를 위해 일본의 자본과 기술 도입이 필요하다는 인식, 북일교섭을 북미관계 개선에 활용할 수도 있다는 인식, 일본과 수교를 통해 준비상 성격의 차관을 얻고자 하는 인식 등의 특징을 보여왔다.

북한은 일본과 1991년 1월부터 1992년 11월까지 8차례에 걸친 국교정상화 회담을 개최하고, 제네바합의 이후 1995년 3월에는 북한 노동당과 일본의 연립여당이 국교정상화 회담을 재개하는데 합의한 바 있다. 그러나 1998년 8월 북한은 미사일 발사 실험을 함으로써 일본과의 관계가 급격히 냉각되었고, 1999년 8월 북한은 일본과의 관계개선과 과거사 보상을 주장하였다. 1999년 9월 북미베를린 합의 이후, 1999년 12월 3일 국교정상화회담을 재개하였고, 12월 19일에는 적십자회담을 통해 제3차 재북일본인 여성 고향방문 재개 등 합의를 이루었다.

북한은 또한 동남아 국가들과의 관계 개선도 추구하여 2000년 7월 아세안지역포럼(ARF)에



가입하고, 호주와 복교(2000.5)하며, 필리핀(2000.7), 뉴질랜드(2001.3) 등과도 외교관계를 수립하였다.

EU와의 관계개선은 북한 실리외교를 잘 보여주는 대표적 사례이다. 1990년대 중반 이후 북한과 EU간의 관계는 보다 확대되어 1995년 EU는 북한 홍수피해 복구를 위해 식량원조, 기술지원, 의료지원 등을 실행하였다. 또한 KEDO 사업에도 총 7,500만 유로에 달하는 금액을 2000년 말까지 지불하였다. 인적교류도 확대되어 1998년 5월 EU 대표단이 나진선봉 경제무역지대를 방문하였고, 12월 유럽의회 대표단이 평양을 방문하였다. 북한은 1998년 12월 1차 정치대화를 시작한 이래, 2000년 1월 이탈리아와의 국교수립을 시초로 유럽 대부분의 국가와 수교하였으며, 영국, 네덜란드, 벨기에, 스페인, 독일, 룩셈부르크, 그리스 등과 정상적인 외교관계를 가지게 되었다.<sup>13</sup>

이러한 실리외교의 결과를 보여주는 단면은 북한에 대한 지원액수이다. 1995년부터 1999년까지 한국 및 국제사회가 북한에 대해 무상으로 지원한 물자는 총 14억 8,339만 달러로 연평균 3억 달러에 달했다. 1999년 한 해를 보면, 북한이 국제사회로부터 지원받은 액수는 총 6억 2,499만 달러에 달하는데, 이는 북한의 1998년 국내총생산 126억 달러의 5%, 무역총액 14억 5000만 달러의 43%, 수출교모 5억 6000만 달러의 112%에 달하는 규모였다.<sup>14</sup>

## (2) 선군시대 외교전략의 평가

탈냉전기 북한외교의 특징은 명분주의 혹은 원칙주의와 현실주의의 조합이며, 국내의 정치논리와 국제적 외교논리가 조합된 것이라고 평가할 수 있다. 북한의 대외정책은 사회주의적 도덕주의·이상주의의 성격을 가지고 있고, 다른 한편으로는 제국주의에 대한 도덕적 반대와 자주, 평화, 존엄, 생존 등에 대한 명분주의적 주장을 전개하는 측면을 가지고 있다. 그리고 북한의 이러한 대외정책관은 대내적 정권 정당성을 위한 이념적 기초와 맞물려 있으므로 대외정책적 명분주의와 대내정치적 현실주의의 접합이라고 볼 수 있다. 대미 정책에서 가장 잘 표현되고 있는 이러한 원칙주의는 미국에 대한 지속적인 경계와 반대로 나타난다.

그러나 북한의 대외정책 이념은 국제체제의 변화로 인한 현실주의적 전환의 가능성이라는 다른 면도 보이고 있다. 예를 들어 대미 발언에서 미국의 대북조선 적대시 정책을 비난하면서도 “억제보다는 협상”을 선호하겠다는 발언, “관계개선이 자연스러운 목표로 된다”는 발언, “자주권에 대한 호상존중과 내정불간섭의 원칙에 기초하여 쌍무적, 다무적 공간에서 외교적 접촉”을 유지하겠다는 공동컴뮈니케의 발언 등을 보면 새로운 변화의 불가피성을 인정하고 있는 것이다. 결국 북한은 미국의 북한 제도 전복의 의도 변경, 핵선제공격 방지, 핵전파방지조약 등 불공정성 폐기 등을 전제로 변화된 국제환경에 적응하겠다는 현실주의적 노선을 보이는 것으로 평가할 수 있다.

양자를 조합하는 모습은 잠정적 실용주의의 노선으로 현실화되어 왔다. 북한이 노동당 규약에서 추구하는 바, “조선로동당은 조국의 자주평화통일 로선을 관철하며, 조국의 통일을 위하여 조선인민의 철천지 원수인 미제국주의자들을 남조선에서 몰아내며, 일본 군국주의를 반대하



며, 지주, 매판자본가, 반동 관료배들의 괴뢰정권을 타도하고 정권을 쟁취하려는 남조선 인민들의 반미, 반괴뢰투쟁을 적극 지지 성원하며, 남조선혁명의 완성을 위하여 투쟁한다”의 원문 내용이 과연 현재에도 그대로 유지되는 노선인가는 논란의 여지가 많다. 북한이 탈냉전기 불리한 상황 속에서 대외정책의 실용주의를 추구하면서 국력 회복, 혹은 강성대국 건설 이후, 우리식 사회주의와 자주노선, 세계화 속의 자주, 통일을 추구하고자 하는 목적을 계속 표방하고 있기 때문이다.

그렇게 볼 때, 북한이 추구하는 대미관계정상화, 평화협정 등이 잠정적 성격을 가진 것이며, 궁극적인 북한 선진화의 목적과는 거리가 있음을 알 수 있다. 러시아와의 모스크바 선언(2001.8.4)을 보면 “남조선으로부터의 미군철수가 조선반도와 동북아시아 평화와 안전보장에서 미룰 수 없는 초미의 문제가 된다는 입장”을 설명하고, 러시아는 “이해를 표명하였다”는 점에서 여전히 미군철수와 조선반도의 “평화”가 중요하다고 간주하고 있음을 알 수 있다.

이렇게 북한은 탈냉전기와 21세기 정세를 판단하는 과정에서 부분적으로는 현실주의 노선을 추구하지만, 기존의 국제상황인식을 벗어나지 못하는 한계를 보이고 있다. 북한은 21세기 정세를 판단하면서, 쿠바와 이라크를 대비한 이후 인민들의 판이한 운명은 반제자주적 입장의 투철함에 따라 달라진다고 보는 등 제국주의와 반제국주의로 세계를 나누고 있음을 알 수 있다. 즉, “제국주의의 본성은 절대로 변하지 않는다”는 전제 하에 서방열강들에 대한 의존의 문제점을 지적하면서 자주권 존중, 내정 불간섭 등을 강조하고 있다. 국제연합을 중시하면서도 특정 국가의 전략적 이해관계 실현을 합법화하는 도구로 전략하는 것을 비판하기도 하였다.

현재 북한 외교를 결정하는 기준은 선군체제를 유지하기 위한 국제환경 마련에 총력을 기울이고 있다고 요약할 수 있다. 북한을 미국의 군사위협으로부터 지키기 위한 핵 자위방어력 확보를 위한 핵 외교에 모든 힘을 기울이고, 미국 및 주변국들로부터 북한의 국가, 정권 안보를 보장받기 위한 물리적 담보를 확신하기 전까지 북한은 선군외교를 변화시키지 않을 것이라고 판단할 수 있다. 또한 권력 승계와 다음 지도자의 시대, 강성대국의 시대를 예상하는 가운데, 북한의 외교는 강성대국 기초 다지기의 외교에 총력을 기울이고 있다. 이를 위하여 가능한 모든 군사적, 외교적 수단을 모두 사용하고 있으며, 이에 따라 1) 김정일 시대에 국가·정권 안위를 위한 핵 자위력 강화, 이를 확보하기 위한 주변국, 특히 대미 외교의 조정, 이후 핵국가로서 외교적 고지 선점; 2) 김정일 이후 시대에 새로운 지도자 체제의 안정화를 위한 외교적 작업, 국가·정권 안위를 위한 핵국가 외교, 경제 등 국가발전을 위한 주변국 외교 등을 추진해 나갈 것이다.

문제는 선군 외교가 지속될 경우 주변으로부터의 소외와 경제 및 외교적 제재가 심해질 것이라는 점이다. 과연 북한의 선군체제의 유지가능성은 어디까지인가? 특히 경제적 내구성은 어느 정도인가? 제재로 인한 부담은 인민경제로 불균등 부담이 될 것이고, 이러한 경제적 어려움이 폭동 등 정치적 문제로 전환되지는 않을 것인가?. 따라서 상당 기간 제재에도 불구하고 선군 외교는 지속될 수 있을 것인가?

선군체제가 지속되면서 이를 유지, 강화하기 위한 외교를 지속할 경우, 북한은 결국 21세기 국제사회의 발전방향과 유리되는 후진화의 길을 걷게 될 것이다. 북한은 현재 선군체제를 유지하기 위한 외교전략 목적으로서 2012년을 일차적 시한으로 상정하여 강성대국 건설의 기틀을



마련하고자 하고 있다. 이를 위해서는 외부의 안보위협을 약화시켜 국가와 체제, 정권의 안보를 보장받는 것이 가장 중요한 외교적 목적이라고 상정하고 있다. 따라서 향후 대략 3단계의 변화 시점을 고려해 볼 수 있다.

첫 단계는 북핵을 외교자원으로 선군외교를 추진하는 단계이다. 북한은 핵국가 지위 획득, 북핵을 둘러싼 벼랑끝 외교의 지속, 핵의 완전한 포기의 세 가지 대안을 가질 수 있을 것이다. 두 번째 단계는 핵외교 국면 이후의 국면으로서 북한은 체제강화와 경제발전을 도모할 것이다. 핵에 대한 선택에 따라 상당히 다른 발전의 길에 놓이게 될 것이다. 세 번째 단계는 궁극적으로 이전 단계에서의 선택이 구체화되는 단계이다. 후진화의 모순이 깊어져 생존이 어려운 선택과 이전의 전략적 결단으로 상황이 호전되는 경우의 편차가 극명하게 표출될 것이다.

현재까지 북한은 탈냉전과 미국의 단극체제, 그리고 동북아시아의 불안정한 국제환경 속에서 핵을 중요한 외교적 수단으로 미국 및 주변 자유민주주의 국가들로부터 북한의 안전보장을 담보할 수 있는 확실한 물리적 확증을 받고자 노력해왔다. 이러한 상황에서 북한은 북핵 외교와 벼랑끝 외교를 지속할 수밖에 없는 구조적 한계 속에 있게 될 것이다.

북핵외교를 추진하는 과정에서 북한으로서는 핵국가로 인정받으면서 동시에 북한에 대한 안전보장과 경제지원을 얻는 것이 최선의 대안일 것이다. 지속적으로 북핵 무기와 장거리 미사일을 개발하는 가운데 벼랑끝 외교를 통하여 사실상 핵 국가로 인정받고 이후 안전확보 및 핵 군축외교로 북한의 지위를 공공히 한다면, 북한은 핵 억지력과 핵국가로서의 위신과 힘, 그리고 핵 군축으로부터 얻을 수 있는 경제적, 외교적 안보를 획득하게 될 것으로 계산하고 있을 것이다. 이러한 핵국가 지위와 강성대국 건설의 기틀은 향후 김정일 이후의 체제를 공고화하는 데에도 많은 도움을 줄 것이다. 김정일 이후의 후계자는 정치적, 외교적 기반이 상당기간 동안 취약할 것이다. 이러한 상황에서 핵국가로 인정받은 북한의 지위를 물려받을 수 있다면, 외교적 압력으로부터 견뎌낼 수 있는 선군의 수단을 보유한 것이 될 것이다. 또한 국내적으로도 핵 국가로서의 지위, 그리고 핵 군축외교로부터 얻을 수 있는 경제적 이익이 후계체제의 효율성 증대에 도움을 줄 수 있을 것이다.

북한이 원하는 바대로 핵외교가 성공하여 북한이 원하는 물리적 안전담보를 받을 경우 북한은 강성대국 건설에 필요한 정치적, 경제적 성장을 이룩하는 2단계에 접어들 것이며, 이에 상응하는 외교전략을 추진하고자 할 것이다. 북한의 빠른 경제개혁과 개방이 북한의 체제를 위태롭게 할 것은 명약관화한 일이다. 북한은 여전히 수령체제에 기반한 통제경제체제를 상당기간 동안 추진할 수밖에 없을 것이다. 북한의 경제효율성을 향상시키기 위한 대외개방과 시장 요소를 도입하는 내부개혁은 북한의 수령체제를 위태롭게 할 수 있기 때문이다. 따라서 북한은 상당기간 동안 방충망식 개방과 제한된 개혁에 의존할 수밖에 없을 것이다. 현재에도 비공식경제와 부패가 만연한 이중 경제 속에서 북한은 많은 어려움에 처해있다. 북핵외교가 북한의 의도대로 성공하더라도 체제의 제한으로 인해 체제개혁이 이루어지지 않는다면 현재의 어려움은 상당기간 동안 지속될 것이다. 더구나 김정일 이후의 후계체제 속에서 새로 등장한 정권은 정치적 정당성이 현저히 약화된 가운데 한편으로는 내부체제에 대한 통제력을 강화하면서 다른 한편으로는 경제적 효율성을 증가하여 내부 정당성을 확보해야 하는 이중의 과제에 직면하게 될 것이다. 따



라서 후계정권은 비공식부문을 억압하고 경제체제에 대한 통제력을 강화하면서 동시에 효율성을 증가시켜야 할 것이다. 그런데 개혁과 개방의 길을 걷지 않고 이 두 가지 목표를 달성하는 것은 매우 어려운 일이 될 것이다.

이 단계에서 북한이 핵국가로서의 지위를 가지고 있다면 핵군축외교를 통해 외부의 지원에 의존할 가능성은 있다. 그러나 이러한 선군외교와 내부 경제발전의 조합은 여전히 외부세계에 위협을 가하게 되고 군축외교로 얻을 수 있는 경제적 지원의 성격과 양에 한계가 있을 것이기 때문에 핵군축의 선군외교는 어려움에 또다시 봉착할 것이다. 만약 북한이 핵국가가 아닌 핵포기 국가의 지위를 가지고 있을 경우 외부로부터의 인도적 지원에 의존할 수밖에 없을 것이다. 그러나 이는 궁극적으로 북한 정권의 정당성을 더욱 약화시키는 결과를 가져올 것이다. 결국 북한은 핵 선군외교 이후의 단계에서 경제발전을 위한 또 다른 과제에 직면할 것인데, 이 시점에서 과감한 개혁 개방으로 나아가지 않는다면 체제 유지의 고질적 문제를 안게 될 것이다. 만약 김정일, 혹은 후계자가 이 단계에서 과감한 개혁 개방의 길을 걷게 된다면, 핵을 완전히 포기하고 체제의 상당한 변화를 예상하는 가운데 수령체제 유지가 불가능할 수 있다는 위협요소를 안고 나아갈 수는 있을 것이다. 그렇게 된다면 체제위협의 요소를 포함하는 가운데 선군외교를 상당부분 약화시키고 선경외교의 변환을 이룩해야 할 것이다. 외부의 자본주의 요소를 적극적으로 받아들이고 국제규범에 맞는 외교전략을 추진해야 하는 것이다.

마지막 단계로서 이전 두 단계의 선택이 궁극적 상황변화를 가져올 것이다. 북한이 1단계에서의 핵포기라는 전략적 결단, 혹은 2단계에서 핵 포기를 전제한 과감한 개혁 개방의 길을 걷게 된다면, 시차는 있겠지만 다음 절에서 논의하게 될 선진화의 외교전략을 추진하게 될 것이다. 그러나 북한이 핵국가 지위를 유지하거나 벼랑끝 외교를 지속하면서 제한된 경제개혁을 추진할 경우 북한은 궁극적으로 체제유지가 어려운 상황에 몰리게 될 것이다. 북한이 핵을 유지할 경우 북한에 대한 주변국과 국제사회의 외교는 더욱 강경해질 수밖에 없다. 지난 16년 간의 북핵 위기는 북한이 주변국가의 관심을 끌며 경제지원을 받아내고 이를 통해 체제를 유지하면서 동시에 핵 개발에 박차를 가하는 패턴을 보여왔다. 주변국가는 대북 관여와 체제의 순환 속에서 북한을 설득하는 동시에 제재를 가해왔고, 그 가운데 북한의 핵능력은 지속적으로 향상되어 왔다. 현재의 시점에서 주변국들은 북한의 핵개발이 용인할 수 없는 수준에 이를 것이라는 전제 하에 이를 묵인하는 형태로 대북 관여를 할 수 없다는 광범위한 합의에 도달해 있다. 심지어는 중국과 러시아도 북한의 핵개발이 지속되는 가운데 북한에 대해 관여정책을 지속하기는 어렵다는 근본적 판단에 접근해가고 있다. 따라서 미래에 북한이 핵외교를 추진하면서 과거와 같은 경제지원과 내부 정치체제 유지를 도모할 경우 먼 미래에 북한이 이러한 패턴에서 계속 이득을 얻기는 매우 어려울 것이다.

제재가 유지되는 가운데, 경제상황이 호전되지 않고, 김정일 체제, 혹은 더욱 취약할 수 있는 후계체제가 등장하는 경우 북한의 외교적 대안은 급속히 줄어들게 될 것이다. 중국에 대한 경제적 의존과 한국에 대한 유화정책으로 경제적 이익을 부분적으로 취하면서 내부단속을 강화하겠지만, 경제체제의 효율성 확보, 주민들로부터의 지속적 충성, 군부 등 핵심 지배집단의 지속적 정치적 지지를 얻어낼 수 있는 가능성은 점차 줄어들게 될 것이다. 이러한 상황에서 국가적 빈곤



의 심화, 주민들의 이반과 탈북, 궁극적으로는 반정권 움직임이 구체화될 가능성, 그리고 무엇보다 이러한 국가전략에 반대하는 지배집단들의 저항, 혹은 반란 등이 일어날 가능성이 증대될 것이다.

이렇게 볼 때 북한이 선군의 3단계를 건너 될 경우, 선군외교가 취할 수 있는 가능성은 매우 한정될 것이고, 선경 및 선진화의 외교를 추진하지 않게 된다면 궁극적으로 북한이 상정했던 강성대국의 국가목표가 실현될 가능성이 크지 않다는 점을 알 수 있다.

[표-1] 북한의 외교적 대안과 상황의 전개

	1단계	2단계	3단계
북한의 외교적 대안	북핵 포기 전략적 결단	체제 개방과 개혁	선경 및 선진화에 필요한 외교추진
	핵 벼랑끝 외교의 지속	대북 경제지원을 확보하기 위한 외교	불안정한 외교패턴의 반복
	핵지위 획득	핵 군축 외교를 통한 양보획득	보다 강경한 주변국외교와 양보획득 노력
상황의 전개	핵포기 경우 선군외교의 근본적 변화	대북 경제지원의 확대와 경제 개혁·개방의 유리한 조건	북한 선진화의 길에 접근
	벼랑끝 외교가 지속될 경우 대북 경제제재의 장기	대북 경제제재의 상시화 및 경제난의 심화	북한 정권의 불안정성 심화와 외교의 실패
	핵지위 획득이 사실상 불가	대북 경제제재의 상시화 및 경제난의 심화	경제난의 극심화

### 3. 점진적 쇠퇴와 탈출의 모색

선군체제를 지속하고자 하는 국가전략을 추진하면서 이의 하위전략으로 선군외교를 추진하는 대안을 버릴 때의 북한 외교의 방향은 어떻게 변할 것인가? 선군외교와 상반되게 새로운 북한 정상화, 현대화, 선진화의 국가전략을 수립하고, 새로운 외교를 추진한다면 북한의 외교단계와 모



습은 어떻게 될 것인가? 북한이 원하는 바를 국제사회의 표준에 맞게 실현하려면, 북한 정권이 잠정적으로 유지되지만 궁극적으로는 변환되는 상황, 그 속에서 정치, 경제, 군사, 사회문화 등 모든 부문들이 새로운 개혁·개방을 맞이하게 되는 상황, 그리고 이에 걸맞는 외교적 전략이 수립되고 다른 분야의 변환을 뒷받침하는 상황이 진행되어야 할 것이다.

선군외교에서 선경제, 선인민의 선진외교로의 변환은 대략 3단계로 나누어 생각해 볼 수 있다. 1단계는 현재부터 대략 2012년까지의 기간으로서 북한이 북핵 외교로 모든 외교상의 문제점을 충분히 경험·인식하고, 핵의 완전한 포기 결단을 내리고 이후 개혁·개방으로 가는 문을 여는 기간이다. 2단계는 북핵 문제 해결 이후, 대외관계가 정상화되고 북한의 체제변환에 필요한 대외지원이 확보됨과 동시에 국제사회와 북한이 제한된 상황 속에서 점차 교류·협력을 시작하는 단계이다. 이 시점에서 한국의 각 부문과 북한은 다양한 차원과 이슈 영역에서 보다 활발한 협력을 추진하게 될 것이다. 3단계에서는 궁극적 변환을 맞이하는 가운데 각 분야에서의 새로운 변화가 일어나고, 본격적으로 선진적인 북한의 움직임이 자리잡는 단계이다. 정치는 점차 민주화되고 경제도 시장경제가 정상적으로 작동하는 가운데, 국제사회에 온전히 편입되어 다른 국가와 비추어도 손색이 없이 선진국으로의 발전을 추구하는 단계이다. 남북은 기존의 적대관계를 완전히 청산하고 긴밀한 교류·협력을 추진하는 가운데, 정치적으로 점차 통합을 추진하여 실제적인 통일을 바라볼 수 있게 되는 단계이다. 이 단계에서 북한은 국제사회와 완전한 외교를 추진하면서 동아시아의 정상적이고 현대화된 국가로 자리잡게 될 것이다.

1단계에서 북한의 안보문제를 둘러싼 외교적 충돌과 대결양상이 해결되고 북한의 체제 및 정권안전이 외교적 합의 하에 보장되어, 북한이 핵포기라는 전략적 결단이 이루어지는 것이 필수적이다. 그리고 이러한 변화는 다른 부문들, 특히 북한의 국가전략의 변화를 전제로 한다. 현재 북한은 강성대국을 목표로 선군체제를 유지하는 가운데 외교부문에서는 핵을 중요한 수단으로 한편으로는 대외위협으로부터 억지력을 확보하고 최대한 핵 국가 지위 인정, 최소한 핵 비량 끝외교를 수단으로 경제지원 최대화를 목표로 하고 있다. 앞의 절에서 논한 것처럼, 이러한 외교 대안은 결국 대북제재의 상시화와, 국가경제난의 심화, 그리고 결국 수령체제의 정치적 정당성 약화로 이어질 것이다. 따라서 북한은 근대 국제체제에서 타국에게 요구할 수 있는 안전보장의 최대치를 현실적으로 상정하고, 북핵의 완전한 폐기라는 전략적 결단 하에서 최대한 안전보장 장치를 끌어내도록 노력하고 있는 상황에 놓여있다.

2010년 초 현재 북한은 권력승계체제 조기 구축을 목표로 내부 체제를 정비하고 있고, 2012년 강성대국 건설을 목표로 경제건설에 박차를 가하고 있다. 새로운 정권의 국제적 환경과 경제 건설에 필요한 실리를 위하여 대북 경제제재 해제를 추진함과 동시에 최대한의 경제지원을 얻고자 노력하고 있고, 이 과정에서 북핵 문제를 효과적으로 이용하여 외교적 성과를 얻고자 하고 있다. 돌이켜보면, 북한은 1단계에 해당되는 시기라 볼 수 있는 2009년 4월 9일의 최고인민회의를 통해 3기 김정일체제를 출범함과 동시에 군사위원회를 확대정비함으로써 권력승계과정에 대비하고 통치체제 단속에 노력한 것으로 평가된다. 그 과정에서 로켓 발사와 핵실험은 국내적으로 정권 다지기 효과를 가졌을 것이다. 내부 정비가 어느 정도 완료되었다는 판단 하에 북한은 다양한 방법으로 협상을 추구해 온 것으로 보인다. 2009년 4월 21일과 6월 11일 개성공단에서의



남북대화에서 북한은 한편으로는 한국에 대한 압박을 가하는 모습이었지만, 전반적으로는 대남 협상을 시작하려는 의도를 보인 것으로 평가할 수 있다. 이후 강성대국 건설을 위한 대중동원형 증산운동인 2009년의 ‘150일 전투’, ‘100일 전투’ 등 경제전략과 11월 30일 화폐개혁 등 북한 나름의 스케줄에 따라 국가전략을 추구하는 모습이다. 김정일 위원장의 활동도 증가하여 2009년 한 해 동안 김 위원장은 12월 18일까지 총 154회의 공개활동을 했다고 보도되었으며, 이는 1998년 김정일 체제 1기 출범 이후 최다일 뿐만 아니라 작년 동기 87회에 비해 77% 증가한 것이다. 다른 한편으로는 한국과의 협상을 통해 경제적 실익을 추구하면서 미국과의 협상에 대비하여 분위기 변화를 꾀해 왔다. 향후 북한은 오바마 행정부와 양자협상, 6자 회담에서 실리를 추구하면서 2012년 강성대국 건설을 위한 발판 다지기 외교를 추구해 나갈 것으로 볼 수 있다.

2010년 들어 북한은 국내 정책과 북핵을 위시한 대외전략의 큰 틀을 보이고 있다. 금년 신년 공동사설을 보면 핵심 단어는 ‘인민생활에서 결정적인 전환’을 이룩하자는 것이라고 할 수 있다. 그리고 이를 위해 국가적으로 경공업과 농업부문에 총력을 기울일 것을 강조하고 있다. 이는 북한이 이례적으로 경공업을 최우선적으로 강조하면서 ‘인민생활의 향상’을 국가의 정책 목표로 제시한 것인데, 이는 경공업의 증산을 통해 생필품의 공급이 획기적으로 증가하지 않으면 안 되는 내부 사정 탓이라고 볼 수 있다. 무엇보다 화폐개혁을 통해서 시장활동을 억제하고 공식경제 부문을 활성화할 수 있는 계기를 마련하였으나, 공식부문에서 경공업품의 생산과 공급의 증가가 뒷받침되지 않을 경우 심각한 인플레이션과 함께 시장활동이 다시 증가할 수밖에 없다는 판단에 따른 것이라고 할 수 있다.<sup>15</sup>

이러한 국내 경제난 해소를 위해서 국제환경 조성은 필수적인 일이다. 2010년 신년 공동사설의 남북관계 부분을 보면, “북남관계개선의 길을 열어 나가야 한다. 력사적인 6.15공동선언과 10.4선언에 기초하여 북남관계를 개선하고 조국통일의 앞길을 열어 나가려는 우리의 립장은 확고부동하다 ... 민족공동의 리익을 첫자리에 놓고 화해를 도모하며 각 계층의 래왕과 접촉을 통하여 협력사업을 추동해나가야 한다. 민족의 공리공영을 위한 사업을 저해하는 온갖 법적, 제도적 장치들은 철폐되어야 하며 광범한 인민들의 자유로운 통일론의와 활동이 보장되어야 한다. 온 민족의 단합은 조국통일의 결정적담보이다. 북과 남, 해외의 온 겨레는 련대련합을 강화하여 조국통일운동을 발전시켜나가야 한다. 6.15공동선언발표 10돐과 고려민주련방공화국창립방안 제시 30돐을 맞으며 전민족적범위에서 자주통일기운과 화해와 협력, 단합의 분위기를 더욱 고조시켜야 한다”고 주장하고 있다.

북미 관계 등 국제문제와 관련해서도 협상 위주의 모습을 보이고 있다. 2010년 공동사설은 “오늘 조선반도와 지역의 평화와 안정을 보장하는데서 나서는 근본문제는 조미사이의 적대관계를 종식시키는것이다. 대화와 협상을 통하여 조선반도의 공고한 평화체제를 마련하고 비핵화를 실현하려는 우리의 립장은 일관하다. 우리 당과 공화국정부는 자주, 평화, 친선의 기치높이 나라들사이의 선린우호관계를 발전시키며 세계의 자주화를 위하여 힘차게 투쟁해나갈 것이다”라고 쓰고 있다.

북한은 북핵 6자회담과 더불어 평화협정을 추진하고자 하는 외교전략을 구사하기 시작하였다. 2010년 1월 11일 북한 외무성은 북미 대화 이후 6자 회담과 동시에 북미 간 신뢰구축과 평



화협정이 필요함을 강조하고 있다. “좌절과 실패를 거듭한 6자회담과정은 당사자들 사이의 신뢰가 없이는 언제가든 문제가 풀릴수 없다는 것을 보여주고있다. 조선반도비핵화과정을 다시 궤도 위에 올려세우기 위해서는 핵문제의 기본당사자들인 조미사이의 신뢰를 조성하는데 선차적인 주목을 돌려야 한다는것이 우리가 도달한 결론이다. 조미사이에 신뢰를 조성하자면 적대관계의 근원인 전쟁상태를 종식시키기 위한 평화협정부터 체결되어야 할 것이다. 조선반도에 일찌기 공고한 평화체제가 수립되었더라면 핵문제도 발생하지 않았을 것이다. 9.19공동성명에도 평화협정을 체결할 데 대한 문제가 언급되어 있는 조건에서 그 행동순서를 지금까지의 6자회담이 실패한 교훈에 비추어 실천적 요구에 맞게 앞당기면 될 것이다. 조선민주주의인민공화국 외무성은 위임에 따라 조선전쟁발발 60년이 되는 올해에 정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 회담을 조속히 시작할 것을 정전협정당사국들에 정중히 제의한다. 평화협정체결을 위한 회담은 9.19공동성명에 지적된 대로 별도로 진행될 수도 있고 그 성격과 의의로 보아 현재 진행 중에 있는 조미회담처럼 조선반도비핵화를 위한 6자회담의 테두리 내에서 진행될 수도 있다.”

이상의 내용을 종합해 볼 때 현재의 1단계에서 북한이 추구하고 있는 전략은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 승계체제의 조기 구축을 공고히 하는 가운데 경제난 해소를 강화할 수 있는 내부 개혁을 가속화한다. 둘째, 주변국에 대한 유화정책을 통해 경제난 해소에 필요한 물적 지원을 최대화한다. 셋째, 북핵을 협상자원으로 미국과의 관계를 개선하는 동시에 대북 제재를 완화하고 외교적 고립을 탈피한다. 넷째, 6자회담에 참가하되 중국, 한국으로부터 최대한의 외교적, 경제적 양보를 이끌어내는 환경을 조성한다.

문제의 핵심은 평화협정을 통해 북한이 느끼는 미국으로부터의 적대시 정책 철회의 물적 조건을 확보할 수 있는가, 그리고 있다면 구체적으로 어떠한 조건인가, 이러한 조건이 만족될 경우 북한은 핵 폐기라는 전략적 결단을 내릴 수 있는가, 핵 폐기 이후 개혁·개방의 체제개혁으로 나아가면서 정권을 유지할 수 있다는 판단을 하고 이를 추구할 수 있는가, 아니면 북핵 폐기의 전략적 결단을 내리지 않고 핵국가로서의 지위를 유지하면서 최대한의 실리만을 챙기려고 할 것인가 하는 점이다. 북한은 6자회담을 통해 핵폐기 협상을 하면서 다른 한편으로는 평화협정 협상을 벌여 양자를 연동시키고, 평화협정 협상에서 무리한 요구를 내세움으로써 상대방을 비판하고 결국 6자회담에서 북한의 비핵화 노력을 최소화하려고 시도할 수도 있다. 이 경우 결국 비핵화는 진전되지 않은 채 평화협정 협상도 공감대를 찾지 못하고 공전하면서 제자리걸음을 할 수도 있다.

현재까지 북한은 평화협정에 대해 미국과의 신뢰구축이라는 점을 누차 강조하여 왔으며, 선평화협정, 후핵폐기를 주장하였다. 우선 9.19 공동성명에서 6자는 평화협정의 필요성에 공감한 바 있다. 즉, “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”을 약속한 바 있다. 이전 2000년 조명록 차수의 방미 시 발표된 10월 12일 공동성명을 보면 북한의 이러한 노력이 구체화되었음을 알 수 있다. 즉, 북한은 “쌍방은 조선반도에서 긴장상태를 완화하고 1953년의 정전협정을 공고한 평화보장체제로 바꾸어 조선전쟁을 공식 종식시키는 데서 4자회담 등 여러 가지 방도들이 있다는 데 대하여 견해를 같이하였다”고 발표하고 “첫 중대조치로서 쌍방은 그 어느 정부도 타방에 대하여 적대적 의사를 가지지 않을 것이라고



선언하고 앞으로 과거의 적대감에서 벗어난 새로운 관계를 수립하기 위하여 모든 노력을 다할 것이라는 공약을 확인하였다 ... 이와 관련하여 쌍방은 두 나라 사이의 관계가 자주권에 대한 호상 존중과 내정불간섭의 원칙에 기초하여야 한다는 것을 재확인하면서 쌍무적 및 다무적 공간을 통한 외교적 접촉을 정상적으로 유지하는 것이 유익하다는 데 대하여 유의하였다 ... 쌍방은 미사일 문제의 해결이 조·미 관계의 근본적인 개선과 아시아·태평양지역에서의 평화와 안전에 중요한 기여를 할 것이라는 데 대하여 견해를 같이 하였다”고 입장을 표명하고 있다.

2005년 7월 22일에도 조선민주주의인민공화국 외무성대변인 성명인 “조선외무성대변인 미국이 정전유지정책을 평화체제수립으로 전환할 것을 주장”을 통해 같은 맥락의 주장을 하고 있다. 즉, “조선반도에서 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원으로 되고 있는 미국의 대조선적대시정책과 핵위협이 없어지는 것으로 되며 그것은 자연히 비핵화실현으로 이어지게 될 것이다. 결국 평화체제수립은 조선반도의 비핵화목표를 달성하기 위해서도 반드시 거쳐 가야 할 로정으로 된다. 조선반도에서 불안정한 정전상태를 공고한 평화체제로 전환하는 것은 곧 조선반도문제의 평화적 해결과정으로 된다. 그러므로 조선반도에서의 평화체제수립과정은 반드시 조미사이의 평화공존과 북남사이의 평화통일을 실현하기 위한 환경조성에 기여하는 것으로 되어야 한다. 조선반도에서 평화체제수립과정이 성과적으로 추진되면 조선반도와 동북아시아 나아가서 세계의 평화와 안전을 이룩하는데 기여하게 될 뿐 아니라 곧 재개될 핵문제 해결을 위한 6자회담과정도 결정적으로 추동하게 될 것”이라는 것이다.

여기서 알 수 있는 바는 미국의 대북 적대시 정책에 대한 북한의 우려가 일관된 것이며, 비핵화로 가는 ‘로정’에 평화협정이 하나의 선결조건으로 자리잡고 있다는 것이다. 그렇다면 결국 1단계에서 북한이 북핵 폐기의 결단을 내리기 위해서는 평화협정과 북한의 안전감 문제, 그리고 비핵화의 문제를 어떻게 해결해 낼 수 있는가 하는 점이다.

북한이 우선적으로 달성하고자 하는 바는 6자회담의 경과를 최대한 북한의 국가전략 목표에 맞도록 끌고 가고, 이를 위한 선결조건을 최대한 확보하는데 있다고 볼 수 있다. 북한이 핵국가가가 되려는 전략적 결단을 이미 내렸다는 관측도 있지만, 현재로서는 핵 폐기에 대한 북한의 전략이 어떻게 변화되었는지를 정확히 알 수 있는 지표는 없다. 김정일 위원장이 6자회담을 통해 경제지원, 외교적 고립 탈피, 대북제재 해제 등의 실리만을 취하고, 북핵 문제를 미해결로 남겨둔 채 후계자에게 북핵 문제를 물려줄 지는 아직 알 수 없다고 보는 것이 정확할 것이다. 김정일의 후계자가 북핵 문제를 다루어낼 수 있는 국내정치적, 대외전략적 능력이 있는지, 그리고 후계구도에서 군과 정부 내 인사들이 한 목소리로 북핵 문제와 이로 인해 파생될 제재 등의 난관에도 불구하고 후계자를 지지할지 알 수 없는 상황에서 북핵 문제의 이전은 매우 예민한 사안이다. 따라서 김정일 위원장의 입장에서는 향후 미국과의 협상에서 미국의 대북 적대시 정책이 완전히 철회되어 북한이 후계구도에서도 안보적 위협을 느끼지 않을 수 있는 외교적, 군사적 보장이 만들어진다고 판단하면 북핵 폐기의 가능성을 고려할 수 있다고 가정할 수 있다.

핵국가로의 전략적 결단, 혹은 북미 협상 결과에 따른 핵폐기 가능성의 여지가 있는 전략적 입장 여부와 상관없이 북한은 중국 및 한국과의 관계에서 최대한의 외교적, 경제적 실리를 취하고자 할 것이다. 중국에 대해서는 북한의 입장을 상세하게 설명하고, 북한이 핵을 폐기하지 못하



는 것이 미국의 대북 적대시 정책, 혹은 소극적 대북 정책에 기인함을 인정받고자 할 것이다. 그리하여 북핵 폐기가 조속히 이루어지지 못하더라도 중국의 경제적 지원을 받을 수 있는 입지를 확보하고자 할 것이다. 6자회담이 재개되더라도 미국의 대북 정책의 문제점이 발생되면, 중국으로서는 불편부당한 입장에서 북한을 여전히 중국의 영향권 하에 두면서 중국의 외교적 중재 역할에 강조점을 둘 수도 있을 것이기 때문이다.

남한에 대해서는 한편으로는 남북 간 경제협력을 강조하여 대남 유화공세를 취하는 가운데, 다른 한편으로는 6자회담 및 평화협정에서 한국의 외교적, 군사적 발언권은 견제하는 모습을 취할 가능성이 높다. 최대한의 실리만 취하면서 한국의 입지를 인정하지 않으면 설사 6자회담이 또다시 결렬되더라도 크게 잃을 것은 없기 때문이다. 이는 향후에 진전될 평화협정에 한국이 참여하기 위한 선제조건의 수위를 높여 더 유리한 협상고지를 차지하려는 북한의 의도로 보아야 할 것이다.

북한이 핵을 개발하는 의도가 강성대국 건설이라는 공세적 의도와, 북한의 안보역지력 강화 및 경제발전의 기틀 마련이라는 수세적 의도에 함께 기초하고 있다고 할 때, 공세적 의도보다 수세적 의도에 치중할 경우 북한은 핵을 포기하고 대신 안전과 지원을 얻을 수는 있을 것이다. 후자의 경우, 핵 국가로 인정받지 못하는 가운데 궁극적으로는 핵을 완전히 포기하되, 북한의 체제 및 정권 보장에 대한 만족할 만한 양보를 얻어내고 동시에 경제발전을 위한 막대한 지원을 얻으려고 할 것이다.

그러기 위해서는 북한이 원하는 수준의 물리적 안전담보를 획득하는 것이 매우 중요한 일이다. 북한은 미국과 미국의 동맹국들, 즉 한국과 일본으로부터 어떠한 안전위협은 행위도 있을 수 없다는 약속과 이를 뒷받침할 수 있는 구체적인 물리적 제도적 보장을 원하고 있다. 북한이 주장하는 바대로 북미 간의 평화협정 체결과 주한미군의 철수, 한반도의 완전한 비핵화와 북미 간 상호사찰, 심지어는 동북아 공간에서 미국의 핵기지 철수와 같은 보장에 대한 미국측의 고려가 중요한 요소들이 될 것이다. 그러나 미국의 한반도전략은 물론, 동아시아 전략과 지구전략 등을 고려해 볼 때, 이러한 형태의 안전보장이 이루어질 수 있을 가능성은 전무에 가깝다. 따라서 북한측이 양보하여 미국이 받아들일 수 있는 수준의 안전담보를 이룩하거나 혹은 미북 간의 긴밀한 양자대화도 양측의 신뢰수준이 증가하는 가운데, 서로 만족할 수 있는 안전담보제공이 가능해진다면 이러한 수준의 타협이 이루어질 수 있을 것이다.

무정부상태를 조직원리로 하는 근대 국제정치체제에서 미국 등 타국이 북한에 줄 수 있는 안전보장 장치는 물리적, 제도적인 부분도 있겠지만, 기본적으로 이해관계의 일치, 동북아에서 북한의 정당한 지위 확보, 그리고 신뢰구축이라고 할 수 있다. 단편적으로 얻어질 수 있는 안전보장장치에 얽매는 것은 복잡한 국제정치에 대한 단순한 대응이라고 해야 할 것이다. 그보다는 주변국과 전략적 이해 일치 여부를 판정해 보고, 그 가운데 협력세력을 확보하면서 신뢰관계를 구축하고 북한의 존재가 타국과 동북아 구도에 이익이 되도록 외교전략을 개선해야 할 것이다.

북한 내에서도 공세적 북핵 전략과 수세적 북핵 전략, 혹은 선군 중심의 핵 강성대국 건설 전략노선과 선경제로의 전환을 신중하게 모색하며 핵 포기의 전략적 결단을 내릴 것을 고려하



는 노선 간의 병존, 혹은 갈등이 있다고 보아야 할 것이다. 1단계에 북한이 핵 포기 결단과 함께 새로운 외교노선을 채택하게 하기 위해서는 후자의 전략 노선을 고려하고 있는 북한 내 세력들에게 힘을 실어줄 수 있도록 핵 포기 이후 북한의 정권과 체제가 보존되고 궁극적으로 북한의 발전에 도움이 될 수 있다는 다양하고 정교한 시그널을 보내도록 해야 할 것이다. 너무 명시적으로 북한에게 체제보존을 약속하는 것도 주변국의 강경세력에게 비판을 받아 그 의도가 쉽게 비판받을 수 있고, 북한의 공세적 행태를 염려하여 너무 보수적으로 북핵 정책의 노선을 잡는 것도 문제이다. 북한의 선진화 외교노선이 갈 수 있는 방향을 지속적으로 제시하며, 이를 실행할 의지가 있다는 점을 다양한 경로로 확신시켜주어야 할 것이다.

결국 북한의 국가전략과 외교전략의 진화에 맞추어 이루어져야 할 바는 주변국의 대북 전략의 공진화이다. 즉, 내외부의 외교적 공진화라고 할 수 있다. 북핵문제를 대량살상무기 생산과 확산의 문제로만 바라보고 북한의 정권교체가 문제의 궁극적 해결이라고 믿는 기존의 시각에서 벗어나 북핵 문제가 북한의 정치적 생존과 직결된 정치적 문제라고 파악하는 인식이 중요하다. 북핵문제는 북한 문제 전반을 통해 해결해야 풀리는 문제이며, 북한문제 해결을 위해서는 북한 정권의 불안감에 대한 이해, 향후 동북아 구도 속에서 북한의 정확한 지위 설정 등 자국의 한반도정책은 물론 동북아 정책과의 조율을 이루고자 하는 전망을 가지도록 노력해야 할 것이다.

#### 4. 북한외교 선진화를 위한 공진화 전략

##### (1) 이행과 개혁 단계

###### 가. 북한

2단계에서 북한은 안보문제 해결의 토대 위에 본격적인 체제전환을 이룩하는 전환기에 접어들게 된다. 북한은 외부로부터의 지원을 받아가면서 선군체제 전반을 점차로 선경체제로 이행하고, 국제사회와의 공존을 추진하는 단계로 옮겨가게 될 것이다. 이 과정에서 정치, 경제, 사회 등 전반에 걸친 전환을 이룩하게 될 것이다.

이러한 과정을 외교적으로 지원하고 또한 대외관계의 개선이 선경제, 선민으로의 국가전략을 예인하는 선순환의 과정으로 귀결되도록 하는 점이 중요하다. 북한은 선경체제로의 국가적 전환 과정 속에서 한편으로는 대외경제지원을 필요로 하게 될 것이고, 다른 한편으로는 전환과정에서 발생할 수도 있는 체제 및 정권 안전을 보장하는 과제가 절실하게 대두될 것이다.

북한은 우선 핵폐기 및 주변국과의 관계 개선을 토대로 주변국과의 정상적인 외교정상화를 이룩하고, 이들 국가와의 안전 및 평화보장조약 혹은 평화체제를 체결해야 할 것이다. 북한은 핵폐기 전략의 성과를 바탕으로 NPT, IAEA 등의 대량살상무기 관련 국제기구에 다시 가입하는 것이 바람직하다. 일단 북한이 대량살상무기 생산과 해외수출 분야에서 주변국과 국제사회의



의혹으로부터 자유롭게 되면 북한에 대한 대규모 경제지원이 불법적 대외정책을 위해 사용될 것이라는 우려를 상당부분 해소하게 될 것이다. 이후 북한은 국제사회의 엄격한 사찰과 감시를 받아들이고 국제적 기준을 충실히 이행하는 것이 바람직할 것이다.

이러한 북한의 비핵화로 인한 정치, 외교적 불안감을 해소하기 위한 주변국들의 노력도 불가피하다. 북한은 후에 서술하는 바와 같이, 핵 포기의 대가로 충분한 에너지의 보상을 받고, 대량살상무기와 관련한 대부분의 경제제재로부터 순차적으로 자유롭게 될 것이다. 이후 본격적인 경제지원을 위한 외교적 지위를 획득하게 될 것이다.

핵 포기 이후 북한은 한반도 및 동북아 평화체제를 이룩하는 과정에서 외교적으로 북한의 생존과 정상적 발전을 보장받는 상황을 맞이하게 될 것이다. 북한이 평화체제 수립을 위해 요구했던 주한미군 철수나 남북한 상호사찰과 같이 받아들여지기 어려운 요구보다는 한반도의 평화에 직접적 이해관계를 가지고 있는 당사자들이 모여 정치적, 군사적 신뢰구축을 바탕으로 한반도의 어떠한 적대적 폭력행위도 막을 수 있는 국제적 통제체제를 가지게 될 것이다. 이는 한반도의 외교적 자율성을 해치지 않는 범위 내에서 동북아의 다자주의적 안보협력 메카니즘과 연결되어 궁극적으로 북한의 체제와 정권을 보장하게 될 것이다.

이 과정에서 북한은 중국, 러시아 등의 기존 동맹국 및 우호국과의 관계를 더욱 발전시키는 동시에 미국, 일본 등의 국가들과도 외교관계를 정상화하게 될 것이다. 중국과의 기존의 동맹관계를 유지할 수 있을지는 중국과의 협의를 통해 결정될 것이지만 중국과 미국의 지속적 협력 가능성이 상존하고 한반도의 전쟁 위협이 제거되고 나면 중국과 북한의 동맹은 한반도의 지역의 평화를 보장할 수 있는 전략적 협력관계로 재설정될 것이다. 이는 한미동맹 및 미일동맹의 지역 안전보장 기능으로의 역할 확대와 궤를 같이 하게 될 것이다. 21세기 동맹이 더 이상 명백한 적이나 안보위협을 상정하지 않고 공통의 초국가적, 인간안보적 문제에 공동대응하는 협력체계로 변화하고 있는 현실을 볼 때, 북중관계도 새로운 동맹변환의 추세에 맞추어 변화할 것이라고 볼 수 있다. 러시아 역시 북핵 문제가 해결되면 원유, 가스, 철도 부문 등 주요 에너지와 경제 부문에서 연결관 설치 등 자국의 이익과 북한 및 한반도의 이익에 함께 도움이 되는 많은 조치들을 생각하고 있어 러시아와 북한 간의 긴밀한 경제적 협력도 가속화될 것이라고 볼 수 있다.

무엇보다 중요한 것은 북미간의 외교정상화이다. 북한이 핵을 폐기하는 2단계 초에 평화체제 속에서 미국과 북한의 적대관계가 해소되고 나면 북미 간의 수교도 빠른 시간 내에 이룰 수 있을 것이다. 이를 토대로 많은 미국 기업들과 사회단체들이 대북 투자 및 사회문화활동을 전개하게 되면 북한은 미국으로부터의 위협감을 급속하게 감소시킬 수 있을 것이며, 북미관계 정상화 이후 양국의 관계 발전을 도모할 수 있을 것이다. 또한 동북아 국가들을 포괄하는 지역적 평화레짐 창출에 북한이 적극적으로 임하게 될 것이고, 북일수교도 뒤따르게 될 것이다.

이러한 정상적 외교관계 체결에 이어 경제적 상호의존도 점차 심화되는 과정을 기대할 수 있다. 그동안 문제가 되어왔던 대일청구권 문제와 일본인의 납치문제 등 당면과제들을 협의에 의해 해결하고 이후 일본의 적극적인 대북 투자를 통해 북일관계가 새로운 차원에서 전개되는 시기를 맞이할 수 있을 것이다. 일본도 자국의 외교전략에서 대미 협력관계와 더불어, 보다 적극적인 동아시아 정책을 추진해야 한다는 자각이 강해지고 있는 가운데 북한과의 관계 강화를 통



해 아시아대륙에 보다 적극적으로 진출하고자 하는 전략목표를 달성할 수 있을 것이다.

북한의 대외 관계가 정상화되고 북한에 대한 경제 제재 등의 압력이 해소되고 나면 북한은 본격적인 개혁과 개방의 길로 접어드는 것이 바람직하다. 이 과정에서 북한의 정권은 개혁과 개방의 바람이 정권 유지에 위협이 될 것을 우려하여 개혁 개방의 내용과 속도를 조절할 가능성이 있다. 동시에 이를 통해 정권의 경제적 효율성을 강화해야 할 필요성도 동시에 느끼게 될 것이다. 자칫하면 상호 모순적일 수 있는 양자의 전략을 북한이 효과적으로 조합시킬 수 있도록 주변국들은 북한에 대한 경제지원을 강화하는 동시에 북한의 정치체제가 내구성과 지속성을 가질 수 있도록 북한의 정치체제와 관련된 간섭과 비판의 문제에는 최대한 신중하게 대처할 필요가 있다.

북한은 주변국들과의 관계에서 양자적 지원을 받을 뿐 아니라, 국제기구 혹은 대북지원의 콘소시엄과 같은 다자적 지원을 받을 가능성을 더 많이 가지게 될 것이다. 북한이 개혁 개방의 노선을 추구하기 위해서는 북한에 대한 자본투자를 받아들이고 국제경제기구에 가입하며 시장 경제 이행에 필요한 재정, 인프라, 교육 분야에서 근본적인 변화를 준비해야 할 것이다. 이러한 과정에서 국제기구에 대한 북한의 외교적 노력도 더욱 적극적으로 변화되는 것이 바람직할 것이다.

이렇게 2단계에서 북한은 정상적인 국가로 동북아 경제체제에 편입되고, 주변국에 위협을 가하지 않는 경제발전을 착실히 이룩하게 될 것이다. 이러한 변화는 물론 상당한 정치, 경제체제의 변화를 야기하고, 그 과정에서 기존의 체제가 급속히 붕괴되며 수령체제가 무너지지도 모른다는 위험부담을 안게 될 것이다. 따라서 외교부문에 있어 현재의 개혁적 수령체제에 대한 지원을 최대한 얻어내고 전환과정에서 개혁적 수령체제를 강화할 수 있는 외교적, 경제적 지원을 얻어내는 외교를 펼쳐야 것이다. 급속한 경제체제 전환으로 인한 급변사태, 정치체제의 혼란보다는 현재의 수령체제를 점차적으로 개선하면서 선경체제를 이룩하는 것이 북한과 주변국에 이롭다는 인식이 확산되는 것이 중요할 것이다. 점차적으로 시장 요인을 확대하고 주변국들과의 사회문화적 교류를 활발히 하는 가운데 북한이 동북아의 발전된 국가로 자리매김할 수 있도록 북한의 인적, 경제적, 문화적 자원을 최대한 확보해 나가야 할 것이다.

북한의 경제개혁 과정에서 국가 이외의 행위자들의 비중 또한 급격히 증가될 것이다. 중국, 베트남 등 사회주의 이행국가들의 경우에서 보이는 바대로 기업, 개인, 경제적 이익집단들의 역할이 중요해질 것이며, 시장 요소가 점차적으로 확대될 것이다. 이러한 변화는 외교적으로도 많은 변화를 가져올 것인데, 국가 대 국가 혹은 정부 대 정부의 외교관계에서 다양한 행위자들이 연결되는 네트워크적 외교로 이어지는 단초가 마련될 것이다. 따라서 북한은 정부가 전체적인 외교과정을 제어하더라도 다양한 행위자들의 네트워크적 연결을 촉진하여 장기적인 북한 발전에 도움이 되도록 외교전략을 추진하는 것이 바람직하다.

남북관계 역시 북한의 경제발전과 정치적 안정에 핵심적인 요소가 될 것이다. 북한의 경제적 발전에 가장 많은 이해관계를 가지고 가장 많은 투자의사를 가진 국가는 역시 남한일 것이다. 북한은 정치체제에 대한 자신감을 가지고 남북 교류협력을 더욱 발전시키는 한편 남한도 흡수통일과 같은 대북 공세전략을 버리고, 북한과의 장기적 평화공존과 경제, 사회문화 협력을 추진



할 전략적 인식을 가져야 할 것이다. 북한이 점차 개혁 개방의 노선에서 변해가면서 남북 간의 투자, 교역, 인적 교류가 더욱 확산되고 민족 동질성이 자연스럽게 향상될 것이다. 북한은 북한의 이행체제와 한국의 시장경제체제가 자연스럽게 공존할 수 있도록 속도를 조절해가면 양 사회의 접촉과 교류를 추진하는 것이 바람직할 것이다.

이상과 같은 외교적, 대남관계의 노력이 성공적으로 추진될 경우 북한은 경제적 효율성에 힘입어 북한 주민으로부터 더욱 공고한 정치적 지지를 획득하게 될 것이고, 주변국과 한국의 정치적 지원에 힘입어 북한체제와 정권의 붕괴에 대한 우려를 불식시킬 수 있을 것이다. 중국이 경제적, 외교적 여유공간 속에서 급속한 단절이 아닌 연속성을 가진 개혁 개방을 추진하며 본격적인 경제발전에 성공해왔듯이 북한 역시 점차 선진화된 국가체제와 외교전략을 가질 수 있을 것이다.

#### 나. 남한 및 국제사회

북한이 핵을 포기하면서도 자신의 체제와 정권을 상당 기간 동안 유지하면서 점진적으로 개혁 개방, 나아가 국제사회의 발전방향에 맞는 현대화와 선진화의 길을 걷도록 하기 위해서는 주변국과 국제사회의 병렬적 노력, 즉, 북한과 주변의 공진화가 무엇보다 필요하다. 북핵 폐기의 전략적 결단이 표명되고 이를 실현하는 정책들이 실시되는 동시에 주변국들은 북핵 위기를 마무리하기 위한 제반 외교적 노력을 기울이는 한편 외부경제지원을 확대하고 한반도 평화체제를 체결하며 북한과 주변국과의 관계개선에 박차를 가해야 할 것이다. 현재 6자회담은 북핵 문제만을 해결하기 위해 만들어진 제도적 한계를 가지고 있는 것이 사실이다. 따라서 북미양자회담 및 남북회담을 축으로 다양한 형태의 다자회담을 복수적으로 추진하는 북핵 위기 해결, 더 나아가 북한 문제 해결의 대화 네트워크를 건설하는데 북한이 적극적으로 참여해야 할 것이다.

북한은 21세기 전반기에 동북아에 강력한 영향을 미치고 있는 미국과 일본 등과 새롭게 수교하여 경제협력을 가속화할 수 있도록 양국은 북한과의 관계 정상화, 무역 및 투자 활성화, 인적, 사회문화적 교류의 증진을 위해 노력할 필요가 있다. 북한의 지도자들과 시민들이 주변국가들을 활발히 방문하면서 지구적 표준에 맞는 정치체제와 경제체제, 그리고 새로운 이념체제를 확립할 수 있도록 다양한 교류 프로그램, 트랙 II의 전략대화, 청소년들에 대한 교육 프로그램 등을 제공할 필요가 있다.

북한의 개혁 개방을 급속히 조장하여 북한 정권의 위태로운 지경에 처하거나 급변사태적 단초들이 조장되지 않도록 신중함을 기하는 것이 중요할 것이다. 북한의 개혁과 개방과정이 정치 불안으로 이어져 안보위협으로 발전하는 상황은 북한은 물론 주변국들에게 유리한 것이 아니다. 북한이 시장경제로 이행하는 과정에는 많은 시행착오가 있을 수 있다. 따라서 북한이 개혁적 수령체제 속에서 경제발전을 안정적으로 이룩해 나갈 수 있도록 북한의 선경 전환에 대한 지원을 해나가야 할 것이다. 시장경제와 자유민주주의를 추구하는 주변국가들은 북한의 경제주체들이 시장경제의 작동방식을 빠르게 익히고 이를 정책에 사용할 수 있도록 다양한 교육프로그램을 제공할 필요가 있다.



국제기구의 대북 지원 역시 중요한 일이 될 것이다. 북한은 에너지, 금융, 교육, 사회복지 등 기본 인프라가 취약하므로 쉽게 경제기반을 마련하기가 쉽지 않을 것이다. 따라서 단기적으로 경제를 안정시켜가며 이행을 이룰 수 있도록 국제기구를 중심으로 여러 국가들이 대북 이행지원팀을 만들어 북한의 개혁 개방을 돕는 프로그램을 개발하는 것이 바람직하다.

북핵 폐기와 북한 문제 해결을 위한 전략대화는 반드시 주변국들의 대북 전략 전반, 더 나아가 북한의 지위를 상징한 동북아 지역전략에 대한 대화로 이어질 수밖에 없다. 이러한 점에서 북핵 문제 대화체를 통해 북한은 동북아 질서 속에서 자신을 중심으로 어젠다를 개발하고 국제문제를 주도할 수 있는 새로운 외교전략과 철학을 마련해 나가야 할 것이다. 북한의 과거 외교에서 현재와 미래 국제체제에서 받아들여질 수 있는 가치를 적극 개발하고, 이를 통해 한반도와 동북아 평화에 기여한다는 공세적 전략을 생각해 볼 수 있다. 그 과정에서 다양한 형태의 한반도 평화체제를 만들어내고 주변국과의 관계 개선, 그리고 그 과정에서 대일 청구권과 같은 경제발전의 기틀을 마련할 수도 있을 것이다. 또한 국제기구로부터의 자금지원, 경제발전에 필요한 인력 교육 등의 다양한 지원을 얻을 수도 있을 것이다.

남북관계에서 남한 역시 북한의 개혁 개방과정에 지나치게 개입하여 조급한 흡수통일 전략을 추진하는 일을 삼가야 할 것이다. 북한이 자체적인 통제력을 가지고 선경제체로 이행하여 남북관계가 개선되고 한반도가 네트워크적 연결을 이룩할 경우 급속한 통일로부터 오는 부작용을 막을 수 있는 이점이 있다는 사실을 간과해서는 안 될 것이다. 따라서 2단계 이행이 시작되기 이전부터 남한은 한반도의 새로운 미래 거버넌스체제에 대한 명확한 비전을 가지고 북한의 진화에 맞는 남한의 공진화전략을 이룩해놓아야 할 것이다.

## (2) 변환 단계

### 가. 북한

3단계에서 북한 외교는 자신의 국가역량을 극대화하는 동시에 이러한 과정이 주변국과 동아시아, 더 나아가 세계 전체에 도움이 되도록 하는 선순환 과정을 완성해야 할 것이다. 선군에서 선경제체로의 성공적 전환을 이룩하게 되면 북한은 정치, 경제, 사회문화, 인권 등 모든 분야에서 질적 변환을 이룩하게 될 것이다. 점진적인 정치적 민주화, 시장경제 이행과 세계경제로의 편입, 그리고 사회문화, 인권분야에서의 선진화 등이 이루어지면 외교분야 역시 한편으로는 이를 반영하고, 다른 한편으로는 이러한 변화를 이끄는 역할을 하게 될 것이다.

북한은 3천만 정도의 인구를 가진 동아시아의 중견국가로 재탄생하게 될 것이다. 과거 사회주의 국가로서 탈냉전 이행에 많은 어려움을 겪으면서 한편으로는 탈법국가, '악의 축' 국가 등의 오명, 선군정치의 어려움 등을 겪었지만, 북한은 성공적인 체제변환을 이룩하여 경제발전과 독자적 민주주의의 길을 걸은 국가로 평가받을 것이다. 이 과정에서 북한은 경제발전과 민주주의를 이룩함과 동시에 동북아의 국제정치 상황에서 미국 및 중국 등과의 전략적 발전을 강화하여 불확실한 동북아의 세력 전이의 평화적 과정에 도움을 줄 수 있는 외교를 추진할 수 있을 것



이다. 또한 경제발전의 어려움을 겪고 있는 제3세계, 더 나아가 제4세계 빈곤국가들의 발전과정에 모범이 되며, 이들 국가들과의 관계설정으로 자국의 영향력을 더욱 넓혀갈 수도 있는 국가로 발전할 것으로 기대할 수 있다.

보다 구체적으로 이 단계에서 북한은 그간의 수세적인 외교에서 벗어나 자신의 역량을 바탕으로 자국과 주변에 도움이 되는 공세적이고 적극적인 외교를 펴나갈 수 있게 될 것이다. 군사안보 분야에서 타국과의 평화레짐을 주도하면서 동북아 질서에 자국의 외교전략을 투영할 수 있게 될 것이고, 군사안보 이외의 인간안보, 혹은 포괄적 안보 등 다양한 분야에서 활동할 여지가 늘어날 것이다. 동북아와 동아시아의 다자협력에서 중국 및 러시아와, 남한 및 일본을 잇는 중간자의 역할을 맡을 수 있을 것이며, 주변 강대국들과 전략적 관계 설정을 통해 북한의 지위를 확고히 할 수도 있을 것이다.

주변국과의 긴밀한 협조 속에서 한반도 분단체제를 극복하여 점차적인 통합을 추진하는 과정에서 보다 적극적인 역할을 할 수 있게 될 것이다. 그리고 세력균형과 세력전이라는 예측할 수 없는 동북아의 지역질서 속에서 남한과의 협력을 바탕으로 동북아의 평화정착에 기여할 수 있는 가능성도 생겨날 것이다. 이 단계의 북한은 시민사회도 상당 부분 발전하여 남한과 시민사회 네트워크를 형성하여 인적 교류, 문화교류 등을 심도 있게 추진할 수 있을 것이고, 이 과정에서 남북 간 동질성 회복은 물론, 북한 시민사회의 영향력을 확대시킬 수도 있을 것이다. 북한 시민사회의 성장이 지구적 표준에 맞추어질 경우 남한과 동북아를 넘어 아시아 전역과 지구적으로 북한의 경제성장, 정치 민주화의 모델을 수출할 수도 있을 것이다.

경제분야 외교에서도 주변국과의 상호의존 심화는 물론 동북아시아 복합 자유무역지대, 더 나아가 한중일, 대만, 북한, 그리고 미국과 연결되는 동북아시아 경제통합으로 나아갈 수도 있을 것이다. 이러한 경제통합은 더 나아가 동북아 지역통합의 중요한 토대가 될 것이며, 지역통합이 성공적으로 진행된다면 한반도의 통합과정 또한 지역통합의 과정 속에서 북한에 위협을 가하지 않고 이룩되어 나갈 것이다. 북한은 그간의 경제약소국의 지위에서 벗어나 점차 독자적 발전모델을 개발하여 탈공산이행과 소위 탈법국가로부터의 정상국가화를 토대로 제3세계와 활발한 교류를 할 수 있을 것이고, 이 과정에서 이들 국가들을 돕는 공여국의 외교를 지향할 수도 있을 것이다.

3단계에서 북한의 변화는 동북아의 민주평화와 시장평화, 그리고 제도적 평화 등의 자유주의적 변환을 이룩하는데 도움이 될 수 있을 것이다. 이러한 자유주의적 요소들이 평화를 자동적으로 보장하는 것은 아니지만, 민주화로 초국가적인 시민사회 혹은 지역적 공공영역이 확대되고, 정보지식적 공동체가 만들어질 가능성도 높아질 것이다. 상호간의 긴밀한 경제통합은 자유무역지대, 금융협력, 그리고 상호투자관계의 심화 등 다양한 기제를 통해 시장을 매개로 이루어질 가능성이 높다. 그리하여 동북아의 세력전을 평화적으로 관장하게 될 다자적 지역협력 제도를 만들어 가는데 북한의 선진화 노력이 기여하게 될 것이다.

이러한 북한의 외교는 21세기 전반부에 벌어지는 동아시아의 급격한 세력 전이현상이 좀 더 질서 있고 제도화되어 나타날 수 있도록 하는 성과를 거둘 수 있을 것이다. 그리고 남한과의 협력을 통해 동북아의 중간 세력으로서 주변 강대국들의 지나친 경쟁을 막고 다자적 협력을



이루는 매개의 역할을 함께 할 수 있을 것이다.

#### 나. 남한 및 국제사회

주변국 역시 이러한 북한의 변화와 궤를 같이 하여 북한이 지역, 그리고 더 나아가 세계에 통합될 수 있는 힘을 보태는 공진화의 노력을 할 수 있게 될 것이다. 북한이 동북아에서 정당한 위치를 확보하면 경제적, 사회문화적 영향력이 확대될 것이고, 북한이 가지고 있는 다양한 권력자원을 이용하여 동북아를 넘어선 영향력을 미칠 수 있을 것이다. 소위 실패국가로부터 성공국가로, 근대적 공산주의전체국가에서 21세기적 선진국가로 탈바꿈하는 북한식 성공모델을 제시하여 지구적 영향력을 강화할 수 있을 것이다.

북한의 변화로 미국은 북한과의 전략적 협력관계를 수립하여 향후 동북아의 군사적, 안보적 안정을 함께 논의함과 동시에 양국의 경제는 더욱 긴밀한 상호의존관계에 놓일 수 있게 될 것이다. 북한은 테러, 환경, 마약 등 지구적 문제를 해결하는 미국의 노력, 국제기구의 작동 과정에 적극적으로 관여하여 과거의 탈법적 행위를 넘어 지구적 인간안보에 적극적으로 관여하는 국가로 활동할 수 있다. 주변국들과 국제기구들은 이러한 북한의 새로운 역할설정과정에 많은 도움을 주어야 할 것이다. 북중관계 역시 21세기적 동맹관계로 탈바꿈하여 북한은 미국과 중국과의 이중적 전략관계 속에서 실리를 추진할 수 있는 위치에 놓이게 될 것이다. 물론 21세기 중반을 향하면서 미중관계가 어떻게 변화하게 될 것인가는 비단 북한에게 뿐 아니라 다른 국가들에게도 매우 중요한 요소로 작용할 것이다.

이 과정에서 북한은 주변국들과 다중의 전략적 협력을 할 수 있는 주변국 관계를 설정할 수 있을 것이고, 주변국들 역시 북한의 적극적 역할을 인정하고 동북아 안정을 위해 북한과의 관계 설정에 노력할 필요가 있다.

남북관계도 중요한 변수가 될 것이다. 남한은 이미 체제가 상당히 동질화된 북한과의 형식적 통일을 강하게 내세울 필요가 상당 부분 줄어들 것이다. 경제, 사회문화적으로 실질적 공동체를 이루게 되면 정치적 통합을 장기적 안목과 자연스러운 과정에 대한 인식을 가지고 추진할 여유가 생길 것이다. 동시에 동북아의 지역통합이 추진되면서, 남북이 함께 지역통합의 발전에 동참할 경우, 남과 북은 다차원적, 다יש적 네트워크적 협력을 이룩할 수 있게 될 것이고, 이 가운데서 새로운 협력적 한반도의 미래 거버넌스가 생길 가능성이 있다. 남과 북은 모두 이러한 협력적 관계를 발전시키기 위해 노력해야 할 것이다. ■



[표-2] 북한외교 선진화를 위한 공진화 전략단계

	선진화 1단계	선진화 2단계	선진화 3단계
북한의 외교전략	북핵 폐기의 전략적 결단과, 체제 및 정권안보 보장외교, 경제적 지원확대와 관계정상화 외교	안전확보를 바탕으로 선경제제로의 전반적 전환외교, 동북아 국가들과의 경제적 상호의존 심화 및 개혁적 수령체제 보장확보 외교, 한반도 및 동북아 평화레짐 확대외교	동북아 및 세계 속에서 북한의 지위 확보, 동북아의 민주, 시장, 제도적 평화에 북한이 적극 참여하여 영향력을 확보하는 외교
주변국의 공진화 전략	북핵폐기를 촉진하는 북한문제 해결외교, 북한의 체제 및 정권안전보장 지원외교	북한의 선경제제 전환 지원 및 개혁적 수령체제 지원외교, 한반도 평화와 지역안정과 북한전환외교를 연결	북한이 실패국가에서 21세기 성공국가로 변환할 수 있도록 북한과의 적극적 관계 설정외교



## 주(註)

- <sup>1</sup> 강성길. 2002. 《선군시대의 조국을 가다》, 7-8. 평양: 평양출판사.
- <sup>2</sup> 강성길. 2002. 《선군시대의 조국을 가다》, 15. 평양: 평양출판사.
- <sup>3</sup> 강성길. 2002. 《선군시대의 조국을 가다》, 268. 평양: 평양출판사.
- <sup>4</sup> 전덕성. 2004. 《선군정치에 대한 이해》, 32. 평양: 평양출판사.
- <sup>5</sup> 백학순. 2003. “대남전략.” 《북한의 국가전략》. 세종연구소 북한연구센터 엮음. 150. 서울: 한올아카데미.
- <sup>6</sup> 김계동. 2002. 《북한의 외교정책》, 149-151. 서울: 백산서당.
- <sup>7</sup> 엄국현 · 윤금철. 《조선반도 평화보장문제》, 120. 평양, 평양출판사.
- <sup>8</sup> 엄국현 · 윤금철. 《조선반도 평화보장문제》, 227-233. 평양, 평양출판사.
- <sup>9</sup> “조선민주주의인민공화국과 미합중국사이의 공동컴뮤니케.” 2000년 10월 12일.
- <sup>10</sup> <조선외무성 대변인 성명>. 2002. “조미사이의 불가침조약체결이 핵문제해결의 합리적이고 현실적인 방도.” 10월 25일.
- <sup>11</sup> <로동신문>. 2002. “위대한 수령님 탄생 90돛을 맞는 올해를 강성대국건설의 새로운 비약의 해로 빛내이자.” 2002년 공동사설. 1월 1일.
- <sup>12</sup> <조선민주주의인민공화국 정부 성명>. 2003. “핵무기전파방지조약으로부터 탈퇴.” 1월 10일.
- <sup>13</sup> 북한연구학회 편. 2006. 《북한의 통일외교》. 서울: 경인문화사.
- <sup>14</sup> 김계동. 2002. 《북한의 외교정책》, 149-151. 서울: 백산서당.
- <sup>15</sup> 통일연구원. “2010 년 신년 공동사설 분석” *On-Line Series* 10-01.



## 필자약력

전재성 교수는 현재 서울대학교 외교학과 부교수로 재직 중이다. 서울대학교 외교학과를 졸업하고 미국 노스웨스턴대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 숙명여자대학교 정치외교학과 조교수를 역임하였다. 주요 저술로는 《한스 모겐소(Hans Morgenthau)의 고전적 현실주의 국제정치이론》, “라인홀드 니이버의 기독교적 현실주의 국제정치사상”, “현실주의 국제제도론을 위한 시론”, “1965년 한일 국교정상화와 베트남 파병을 둘러싼 미국의 대한(對)정책”, “핵실험 이후 북한의 전략과 대응방안”, “한반도 평화체제의 건설: 쟁점, 과제, 전망”, “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토”, “한미동맹의 현황과 향후 과제” 등이 있다.



---

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(MacArthur Foundation)의 ‘아시아안보이니셔티브’(Asia Security Initiative) 프로그램 핵심 연구기관으로 선정되어 재정지원을 받고 있으며 아시아 지역안보에 대한 전문적인 연구 및 정책 개발을 위해 2009년1월 아시아안보연구센터(소장: 전재성 서울대)를 설립하였습니다.
- 본 연구 보고서는 아시아안보센터의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에 서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.  
김하정 아시아안보센터 선임연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 107) [hjkim@eai.or.kr](mailto:hjkim@eai.or.kr)  
최은혜 아시아안보센터 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 130) [ehchoi@eai.or.kr](mailto:ehchoi@eai.or.kr)

