

外交政策 決定構造와 過程 및 開放의 問題: 特定事例分析

全 實 永*

---〈목 차〉---	
I. 序 論	IV. 外交政策 決定 事例
II. 外交政策 決定 理論 및 方法	V. 結 論
III. 外交政策 決定 構造	

I. 序 論

北韓의 外交政策 기조와 특이한 對外行態에 관해서는 외부에서 어느 정도 알고 있으나, 외교정책 결정과정에 관한 한 구체적으로 알려진 것이 거의 없다. 이는 북한 자체가 외교정책 결정에 관한 자료나 정보를 공개하지 않으며, 외국인들의 자료 접근도 엄격한 통제로 인하여 차단되어 있기 때문이다. 우리가 얻을 수 있는 북한의 자료나 정보는 대개 비슷한 내용들이거나, 정치 선전적 색채가 농후한 것 들인 경우가 많다. 그렇기 때문에 정책결정과정에서 어떠한 갈등과 혼란 및 대립이 있었으며, 누가 주도적인 위치에서 정책을 결정했는지를 파악하기가 어렵다. 따라서, 외부에서는 북한의 대외정책결정이 黨과 首領의 주도 하에 결정되며 환경의 변화에 따라서 조금씩 적응할 뿐이라고 추론할 뿐이다.

그러나 북한도 국가목표와 이를 달성하기 위한 전략과 전술이 있으며, 國益을 극대화하기 위한 노력을 끊임없이 경주하고 있다는 데에는 이의가 있을 수 없다. 비록 북한이 사회주의국가이고 권력이 극소수의 수중에 집중되어 있는 국가이지만, 북한에도 전문적인 외교정책 결정기관이 있으며, 다른 나라들과 유사한 정책결정과정을 거치고 생존을 위해 환경적응 노력을 소홀히 할 수 없다는 점에서는 큰 차이가 없다.

*서울大 國民倫理教育科 教授

1. 연구목적

본 논문의 주목적은 북한외교정책 결정과정을 검토·분석하는 데 있으며, 아울러 북한이 탈냉전 및 화해·협력의 새로운 시대를 맞아 개방적 대외정책 형태를 보여주고 있음을 몇몇 事例를 중심으로 살펴 보는 데 있다. 북한은 ‘우리식 사회주의’를 고수한다는 입장은 견지하면서도, 최근 유엔가입과 美·日에 대한 접근 및 핵사찰 허용 등 대외면에서는 상당히 변화된 모습을 보여 주고 있다. 작년 4월 9일에는 사회주의 헌법을 대폭 개정했으며, 10월 5일에는 ‘외국인 투자법’과 ‘합작법’ 및 ‘외국인 기업법’을 제정하는 등 대외경제 정책 면에서도 상당한 유연성을 보여 주고 있다. 북한은 중국의 경제개방 모델을 채택하여 나진·선봉에 자유무역지대 설치를 추진하고 있으며, 국제원자력기구(IAEA)의 핵사찰을 6회나 받은 바 있고, 한국과는 ‘남북기본합의서’ 및 ‘비핵화 공동선언문’을 채택·발효시키기도 했다.

현재는 북한의 핵개발 의혹과 핵확산 금지조약(NPT) 탈퇴 선언으로 인하여 북한의 국제적 고립이 심화되고 있으나, 일단 북한의 핵폭탄 개발 의혹이 해소되거나 북한이 국제압력에 굴복하여 핵정책을 포기한다면, 북한의 대외관계는 빠르게 호전될 수 있을 것으로 예상된다. 북한의 핵정책과 연관된 대외 관계 변화 여부는 우리의 지대한 관심사가 될 뿐 아니라, 북한의 미래에도 지대한 영향을 미칠 것이다. 북한이 과거와는 달리 적극적으로 대외정책의 변화와 조정을 모색하게 된 것은 국제정세의 엄청난 변화와 특히 구소련의 해체 및 동구 사회주의 국가들의 붕괴 및 중국의 개혁추진 및 북한의 경제적 어려움 등에서 원인을 찾아 볼 수 있을 것이다.

그러나 북한의 대외개방은 여러가지 문제점을 안고 있다. 북한은 구소련과 동구의 변혁에서 개혁·개방이 몰고 오는 정치적 위험성을 보았다. 고르바초프의 정치·경제적 개혁은 구소련의 해체와 그 자신의 정치생명을 종식시켰으며, 동구 공산당 및 지도자들은 개혁의 돌풍에 휘말려 연달아 몰락하고 말았다. 이를 통해 개혁의 어려움과 위험성을 충분히 인식하게 된 북한지도층은 사상교양 사업을 강화해 나가면서 집안단속에 신경을 쓰고 있다. 북한지도층이 자유주의나 다원주의를 거부하고 있는 것을 이해할 수도 있겠으나, 문제를 직시하지 않고 회피 또는 미루는 방식의 소극적 태세로 일관한다면 북한 사회주의 체제와 정권의 유지는 점차 힘들어 질 수 밖에 없을 것이다.

2. 研究方法

북한의 외교정책을 분석하려면 우선적으로 북한의 체제와 이념을 이해하여

야 한다. 다음으로는 金日成-金正日의 위치 및 권력집중 정도를 파악할 필요가 있다. 다음으로는 외교정책 결정구조와 결정과정을 이해할 필요성이 있는데, 이를 위해서는 당의 지도적 역할과 정무원 외교부의 역할을 자세히 검토하고 국내외 환경요인들이 정책결정과정에 미치는 영향을 살펴야 한다. 유의 할 점은 북한의 모든 정책결정이 위계적으로 위에서 결정되어 내려오는 것만은 아니리라는 것이다. 어느 최고정책결정자라 할지라도 보좌관들의 도움을 필요로 하며 전문부서의 준비와 연구를 필요로 한다. 또한, 보좌관들과 정책 관련 부서들간의 경쟁과 갈등이 있으리라는 점은 간과해서는 안된다. 표면적으로는 일사불란하고 쉽게 합의에 도달한 것 같으나, 내면을 들여다 보면 북한과 같이 엄격한 통제사회에서도 의견대립과 다양한 代案들이 나올 수 있다. 따라서, 앤리슨(Graham T. Allison)이 제시한 세가지 정책결정 모델을 원용해 보는 것도 바람직할 수 있다.⁽¹⁾

본 연구를 위한 접근 방법으로서는 이념적인 접근 방법과 분석적 접근방법을 보완적으로 사용하지만, 특별한 관심은 앤리슨의 외교정책결정 모델 적용이 어느 정도 가능하고 효과가 있는지에 두었다. 사회주의국가를 당이나 최고지도자가 모든 주요 정책을 결정하는 국가로 보는 것은 지나치게 단순화 시킨 견해이며, 실제는 훨씬 더 복잡하거나 서방측의 정책결정과 유사한 면이 있음을 간과해서는 안된다. 독재자라 해도 민주국가의 대통령과 유사한 과정을 거쳐서 정책결정을 할 수 밖에 없는 것이며, 대외관계에서는 이념이나 특수인의 입장보다는 손익계산에 의한 國益追求가 우선시 될 수 밖에 없다. 따라서, 북한 외교정책은 막스-레닌주의와 主體思想 및 金日成-金正日에 의하여決定된다고 보기 보다는, 국내외의 복잡·다양한 환경요인들을 권력 엘리트들이 여하히 인지하고 평가하여 대응하느냐에 따라 결정된다고 보아야 하겠다. 북한의 외교정책은 사안에 따라 合理的으로 계산하고 평가하여 결정되는 수도 있고, 조직의 속성 및 과정에 의하여 되는 수도 있으며, 결정자들 간의 경쟁과 타협에 의하여 결정되는 수도 있겠으나, 대체로 위의 세가지 경우가 복합적으로 작용하여 결정된다고 생각해 볼 수 있다.

본 논문은 사례연구를 통한 보다 명확한 북한 외교정책의 파악과 이해에 비중을 두었으나, 북한외교정책을 이해하기 위한 理論과 接近方法들에 대한 검

(1) 앤리슨은 '쿠바미사일위기'를 충실히 설명하기 위해, (1) 합리적 모델, (2) 조직 모델, (3) 관료정치 모델의 세가지 모델을 제시하여 결정과정의 다양성과 복잡성을 보여 주었다. Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company, 1971).

토가 선행되어야 함을 인식했다. 이론적 틀을 지닌 사례연구는 북한외교정책에 대한 통찰력을 키워주고 시각을 넓혀 주어 보다 정확히 이해할 수 있도록 도와 줄 것이다.

Ⅱ. 外交政策 決定 理論 및 方法

외교정책을 분석하고 검토하기 위해서는 외교정책과 연관된 많은 이론과 접근방법 또는 모델을 이용할 수 있다. 각 이론과 접근방법들은 각각의 장점과 약점을 지니기 마련이다. 따라서, 어느 경우에 어떤 이론을 도입하여 야만 원하는 결과를 발견할 수 있느냐 하는 것이 연구자의 큰 관심사가 된다.

1. 전체주의적 접근방법

북한은 아직도 전체주의 사회의 특성을 강하게 보여주고 있는 국가이다. 전체주의 체제는, (1) 공식적 이데올로기, (2) 단일 독재자에 의하여 지도되는 단일 대중정당, (3) 체제와 계급의 적을 규제하기 위한 테러 경찰 체계, (4) 대중통신수단의 독점, (5) 중앙통제 및 지시경제등으로 이루어 져 왔다.⁽²⁾ 북한도 시간의 경과와 더불어 많이 변했지만, 전체주의 모델은 북한사회를 이해하는 데 아직도 유효하다.

소련과 동구제국의 모습이 사라졌음에도 불구하고, 북한은 주체사상을 절대 시하고 김일성 1인의 수중에 권력을 집중시켰으며, 정보를 독점·통제하고, 비밀경찰체제를 효과적으로 활용하며, 스탈린 식의 엄격한 중앙통제경제를 그대로 운용하고 있다. 이러한 북한체제의 특성들을 볼 때, 북한의 외교정책 결정과정은 비교적 단순하다고 말할 수 있다; 우선 주체사상이란 통치이념이 외교정책 및 활동의 노선을 정해 줄 것이고, 김일성 또는 김정일이 당·정 업무를 장악하여 자의적인 결정을 내릴 수 있을 것이다.

그러나 전체주의 모델은 너무 이데올로기적인 ‘편향성’과 ‘變化’를 제대로 설명하지 못하는 약점을 지닌다. 스탈린 死後인 1953년 6월의 베를린 사태와 1956년 10월의 폴란드 및 폴란드의 혁명 사태발생은 전체주의 모델의 한계를 분명히 보여 주었었다.⁽³⁾ 북한에서도 김일성 사후에 엄청난 변화가 오리라는 예상을

(2) Carl J. Friedrich and Zbigniew K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, and ed., (New York: Basic Books Inc., 1973), pp.155-156.

(3) 서방세계의 전문가들은 표면 밑의 변화와 ‘다이나믹스’를 과소평가함으로써, ‘폴란드의 10월’과 폴란드 혁명 사태의 발생을 보고 놀랐으며 전체주의 모델의 한계

해 볼 수가 있다는 데, 이는 북한이 표면적으로 보이는 것과 같이 반드시 잘 통제되고 획일적으로 움직이는 사회가 아닐 수도 있음을 의미한다.

전체주의 사회에서의 정책결정은 이론적으로 권력의 중심부에서 극소수의 정책결정자들에 의해서 신속히 이루어 진다고 보아야 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 최고 권력자에 의해서 단호하고 신속하게 모든 것이 결정된다고는 볼 수 없음이 소련 공산당 정치국의 결정과정에 관한 연구들에서 나타난 바 있다.⁽⁴⁾ 이러한 선행연구들은 북한의 정책결정이 무조건 최고위층에서 결정되고 단순하게 보는 시각이 잘못되거나 미흡할 수 있음을 시사한다.

2. 이념적 접근방법

사회주의 이데올로기에 바탕을 둔 정당이 정권을 장악하여 통치할 때, 이러한 국가를 사회주의 국가라고 말할 수 있다. 사회주의 국가의 외교정책은 社會主義 政黨에 의하여 주도되거나 지도·감독을 받게 된다. 그러므로, 사회주의 국가의 외교정책을 이해하기 위해서는 이념적 시각에서 국가와 당의 대외정책 노선을 파악할 필요가 있다. 사회주의 당·국가는 사회주의 질서를 위한 이념적 보호자의 역할을 수행하며, 막스·레닌주의 가치관에 입각한 정책을 수립·추진한다.⁽⁵⁾

물론, 시간이 감에 따라서 이념과 당의 역할과 비중이 감소되지만, 사회주의 이념을 완전히 배제할 수는 없다. 오늘날 개혁을 추진중인 중국이 사회주의 4원칙을 강조하는 것이라든지, 북한의 ‘우리식 사회주의’, 그리고 쿠바의 시장경제체제 거부 등에서 강한 이데올로기의 영향을 발견할 수 있다. 아스파투리안(V. Aspaturian)은 이데올로기, (1) 외교목표를 제공하는 외에도, (2) 지식체계와 분석 프리즘으로서 현존 사회질서와 분석도구의 ‘이미지’를 반영하며, (3) 사회질서의 변화를 가속화하기 위한 ‘행동전략’을 제공하고, (4) 의사소통 체계와 신봉자들의 활동을 단결·조정하는 데 기여하며, (5) 이

를 깨닫게 되었다.

- (4) 체코 사태를 수습하기 위해 1968년 8월 3일 브라티슬라바 회의가 열렸을 때, 소련 대표단은 유동적 입장의 브레즈네프, 가입론자인 포드고로니, 개입에 회의적인 포노마레프, 그리고 잠정협정을 체결했던 수슬로프 등 다양한 입장을 지닌 인물들로 구성되어 있었다. Jiri Valenta, *Soviet Intervention in Czechoslovakia, 1968* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1979), p. 85.
- (5) Vernon V. Aspaturian, “Soviet Foreign Policy,” in Roy C. Macridis (ed.), *Foreign Policy in World Politics*, Fifth Ed. (Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc., 1976), p. 155.

론과 실제간의 괴리를 정당화하거나 불분명하게 하는 고도의 합리화 체계로서 기능하고, (6) 끝으로 지속과 정통성의 상징으로 전립하는 기능들을 수행한다고 지적한다.⁽⁶⁾

그러나 이데올로기가 정책결정, 특히 외교정책 결정에서 결정적인 역할을 한다고 볼 수는 없다. 복잡하게 얹혀 있고 수많은 국내외 환경 변수들이 작용하는 국제사회에서 이념만을 중시한다면 국익의 극대화나 소기의 목적달성을 어려워 질 수 밖에 없다. 미-소 간의 테ղ뜨 추구나 1972년의 미-중 관계 개선 등은 이념외교의 한계를 분명히 보여준다. 현재 진행중인 미-북한 접촉이나 회담 등도 이데올로기와 국익간의 괴리를 보여 준다. 아무리 사회주의 국가라 할지라도 생존과 번영을 위해서는 경직된 이념 보다는 實利를 가져다 주는 정책을 택할 수 밖에 없을 것이다.

3. 對外行態 分析方法

일국의 외교정책형태를 분석·평가하는 것도 효과적인 외교정책 연구방법의 하나이다. 어느 나라는 '주도적' 인 반면에 다른 나라는 '반응적' 일 수 있고, '공격적' 인 형태를 보이는 나라가 있는가 하면 '방어적'/수세적인 형태를 보이는 국가들도 있다. 외교정책은 국내외 환경요인들에 의하여 제약을 받을 수 있고, 자신의 이익과 이데올로기에 의해 활기를 띠우기도 하며, 능력과 인지 및 손익계산에 의하여 결정되기도 한다. 즉, 대외정책 형태는 (1) 동기와 목적, (2) 능력과 세력, (3) 위험성, (4) 대가와 혜택, (5) 기회의 다섯 가지 종류의 요인들을 감안하여 결정된다.⁽⁷⁾ 이들 요인들은 역동적이며 끊임없이 상호작용을 한다.

북한의 대외정책형태는 특이한 것으로 알려져 있다. 1968년 1월 23일의 푸에블로號 납치는 미국을 극도로 당황시켰고, 다음해 4월 15일 발생한 EC-121기 격추사건은 다시금 미국민들을 충격과 놀라움에 떨게했다.尼克松 대통령은 북한을 가리켜, 비이성적이고 예측불허의 행동을 하는 국가라고 비난한 바 있다. 닉슨은 푸에블로號의 위치에는 약간의 불확실성이 있었지만, EC-121機의 위치에는 의문점이 있을 수 없다고 북한의 격추행위를 신랄히 비난했었다.⁽⁸⁾ 지난 3월 12일자 북한의 돌연한 핵확산방지조약(NPT) 탈퇴 선언도 IAEA와 韓·美·日 등 많은 나라들을 실망하고 당황하게 만들었다. 북한의

(6) *Ibid.*, pp.170-171.

(7) *Ibid.*, pp.158-159.

(8) *Department of State Bulletin*, Vol. LX, No.1558 (May 5, 1969), p. 381.

돌연한 탈퇴와 그 후의 협상에서 나타난 대외형태는 북한이라는 국가가 매우 어려운 협상대상자임을 시사한다.⁽⁹⁾

북한의 대외형태는 상대에 다라서 크게 달라지는데, 이는 이데올로기적인 영향과 적대적 또는 우호적인 이미지, 역사적 경험 또는 과거의 높고 나쁜 기억 등에 의하여 형성·발전된다. 때로는 숙명적인 對決이나 피하기 힘든 국익 상충에 의하여 특이한 형태가 나타나기도 한다.⁽¹⁰⁾

북한의 대외형태는 서방기준을 적용할 때 비합리적이고 예측불허며 호전적 이기도 하다는 評價를 받아 왔다. 이를 부인하기는 힘들지만, 북한이 반드시 비합리적이고 예측불가의 국가는 아니다. 북한은 북한대로, 즉 주관적으로는, 합리적인 행위자임을 자부한다. 작년 12월의 사회주의 헌법 발표 20주년 기념 보고에서, 부주석 이종옥은 북한의 개방문제와 관련하여 반동들은 북한이 개방하지 않는 것처럼 비방해 왔다고 지적하면서 공화국은 어느 정도는 누구에게도 문을 닫은 일이 없으며 앞으로도 없을 것이라고 강조했다.⁽¹¹⁾

4. 로즈노우(J. Rosenau) 理論: 次元과 社會性格

외교정책 결정 이론 중에서 큰 관심의 대상이 되고 많이 원용되고 있는 이론 중의 하나는 로즈노우의 외교정책 결정 이론이다. 그는 외교정책 결정과정 및 대외형태 관련된 다양한 접근방법에 관하여 살펴본 결과, 방법론적으로 상당한 발전이 있었음에 고무되었으나, 외교정책분석은 '실증될 수 있는 일반화의 포괄적인 체계'를 결여하고 있다고 지적했다. 즉 외교정책 분석을 위한 일반화된 이론은, 수많은 분석틀과 접근방법 및 개념들이 있음에도 불구하고, 이들을 일반화된 체계로 보기 힘들다면서 일반화된 이론의 필요성을 역설했다.⁽¹²⁾

로즈노우는 외교정책 또는 對外行態를 決定하는 要因들을 다섯 부류의 변수로 구분하여 제시했다: 첫째는 정책결정자들의 가치관과 경험 등을 포함하는 '개인 차원의 변수들'이며; 둘째 부류는 개인의 특성과 무관하게 수행하는 '역할'에 따라 대외행태가 결정되고; 세번째는 외교정책을 제한하거나 강화시

(9) 북한은 휴전회담과 푸에블로호 승무원 송환을 위한 협상 등에서 이미 상당히 어려운 협상 상대임을 보여 주었었다.

(10) 북한의 미국에 대한 적대감과 불신감이나, 남한에 대한 적대감 또는 경쟁심 등은 전후 냉전구조에서 불가피하게 숙명적으로 생성되고 누적되어 왔었다.

(11) 북한 사회주의 헌법 발표 20돐 기념 중앙보고대회(12월 27일 2·8 문화회관에서 진행된 행사의 평양방송 실황중계).

(12) James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, Rev. & Enlarged ed. (London: Frances Pinter Ltd., 1980), pp.118-119.

키는 '정부구조' 와 관련된 변수들로서 행정부-입법부 관계를 예로 들 수 있으며; 넷째 부류의 요인은 대외행태에 영향을 미치는 내부단결 또는 산업화 정도와 같은 '사회적 측면의 변수'들이고; 다섯번째는 지정학적 현실 및 이념적 도전과 같은 '외부환경 또는 체계적 변수들'이다. ⁽¹³⁾

로즈노우는 다섯 그룹 변수들의 순서를 정하는 120가지 방법에서 120개의 이론화 작업이 가능하다고 보았다. 이들이 우선 순위를 부여하는 것은 어려운데, 분석자에 따라서 선별적으로 변수들을 조사할 수도 있으며 사안에 따라 복합적으로 변수들을 사용할 수도 있다. 이러한 이론작업은 나라에 따라 다르고 상황에 따라 다르게 나타날 수 있음을 염두에 두어야 한다. ⁽¹⁴⁾

로즈노우는 국가나 사회를 8개 타입으로 구분하여 국가의 특성에 따라 다섯 셋트의 변수들이 어떻게 순서지워 지는지를 살펴봄으로써, 일반이론을 만들어내려고 시도했다. 즉 그는 큰 나라와 작은 나라의 외교행태가 다르고, 이를 국가의 경제발전상태에 따라 외교행태가 또 달라지며, 같은 경제상태일 경우에도 정치체제의 개방/폐쇄에 따라 대외행태나 대외정책결정과정이 달라질 수 있음을 제시했다. 로즈노우는 이 이론작업을 더욱 구체화시키기 위하여 정치 체계를 침투/비침투에 따라 양분하여 모두 16개 타입의 사회를 설정한 후, 각각의 사회를 세가지 타입의 문제 영역(지위, 비인간적 자원, 기타)으로 나누어 다섯가지 셋트의 변수들의 중요도 순위를 정했다. ⁽¹⁵⁾

북한은 (1) 비교적 작은 나라이며, (2) 경제적으로 발전된 나라가 아니고, (3) 폐쇄된 사회이며, (4) 깊이 침투된 사회라는 특성을 지닌다. 로즈노우의 이론 모색은 북한과 같은 타입의 국가가 어떠한 대외형태를 보이며 어떤 변수 셋트가 북한의 대외정책결정에 큰 영향력을 발휘할 것인가를 연구하는 데 큰 도움을 준다.

5. 앤리슨(Graham T. Allison) 모델

1962년 10월에 발생한 '쿠바 미사일 위기' 시 미국의 정책결정과정을 집중적으로 복식한 앤리슨의 연구는 국제위기 관리뿐만 아니라, ⁽¹⁷⁾ 대외정책결정 과정을 연구하는 데도 큰 도움을 주는 업적으로 평가되고 있다. 그는 외교정

(13) *Ibid.*, pp. 128-129.

(14) *Ibid.*, pp. 129-131.

(15) *Ibid.*, p. 133.

(16) *Ibid.*, p. 169.

(17) 全寅永, "國際危機管理 事例研究," 이용필 외, 『危機管理論: 理論과 事例』(서울: 인간사랑, 1992), pp. 90-101 참조.

책이 목표를 달성하기 위한 손익계산을 통한 ‘선택’에 따라 결정될 뿐만 아니라, 정부내 다양한 ‘조직들의 목표와 일반수칙(SOP) 및 프로그램’에 의하여 정해지기도 하며, 정책결정에 참여하는 사람들의 목표와 이해관계 등에 따른 ‘타협의 산물’로서 나타난다는 것을 다양한 시각을 통해 설득력 있게 제시했다.⁽¹⁸⁾

앨리슨이 제시한 외교정책 결정과정에 관한 ‘합리적 모델’과 ‘조직과정 모델’ 및 ‘관료정치 모델’의 세가지 모델을 함께 살펴보면, 정책결정은 흔히 생각하는 합리적 사고와 평가만의 산물이 아님을 알게 된다. 즉, 외교정책은 유관조직들의 목표와 수칙 및 프로그램 등에 따라 영향을 받게 되며 정책결정자들의 입장과 이해관계 등에 의해서도 영향을 받아, 결국 타협의 형태로 정책 결정이 이루어 점을 앤리슨은 ‘쿠바 미사일 위기’라는 사례연구를 통해서 제시했다. 세가지 모델은 순위를 정할 수 있는 것이 아니고, 사안에 따라서 또는 관련 부서와 인물 등에 따라서 중요성의 차이가 나타날 것이다.

앨리슨의 세가지 모델들은 상호 보완적으로 사용될 수 있는 것이지, 선택적으로 사용되거나 배타적인 성격의 모델은 아니다. 즉, 정책결정자들은 어떻게 하면 최소의 대가를 치루고 최대의 이익을 얻으면서 목표를 달성할 수 있을까를 생각한다는 점에서는合理的行爲者이지만, 각자가 속한 조직의 이익과 수칙을 반영하고 개인의 위치와 이익을 감안한 대안을 제시한다는 점에서는合理的決定을 기대하기 힘든 면도 있다. 이론상으로는 합리적이고 최고의 이익을 가져 오는 결정을 한 것으로 보이는 결정들도, 알고 보면 조직과 개인의 입장 및 이익을 우선시하여 국가를 위한 최선책을 희생시키는 수가 있다. 스미스(Hedrick Smith)는 워싱턴의 ‘권력 게임’이라는 책에서, 펜타곤의 정책 결정은, 군 전체나 국가의 이익에 앞선, 육, 해, 공 각군의 목표와 이익 및 그들간의 타협의 결과로서 나타난다고 비판하고 있다.⁽¹⁹⁾ 즉 각 軍은 국기를 따르지 않고 각각의 군기를 따르고 있다는 것이다. 외교정책 결정에서도 국익우선보다는 조직의 목표나 관행 또는 개인의 위치 및 이익이 먼저 고려될 경우, ‘합리적 선택’의 폭은 좁아질 수 밖에 없다.

북한의 정책결정과정을 연구하는 데 있어서도, 앤리슨의 세가지 패러다임은 유용하다. 우선, 김일성과 김정일은 보좌관들의 도움을 받아 최소의 대가나

(18) Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company, 1971), pp.256-257.

(19) Hedrick Smith, *The Power Game: How Washington Works* (New York: Random House, 1988), pp.194-200.

희생을 치루면서 최대의 이익을 기대할 수 있는 외교정책을 수립·추진한다고 생각할 수 있으나, 그렇다고 반드시 합리적인 결정만을 내린다고 볼 수 없는 조짐들도 나타나고 있다. 북한의 기술관료들 중에는 이념적·정치적 대결을 지향하고 실질적인 이익을 가져다 줄 수 있는 남한과의 경제교류·협력을 선호하는 사람들이 있다. 북한에도 개인들간의 경쟁이 있고, 다른 입장을 취하는 정책결정자들 간의 갈등이 존재한다. 북한의 숙청사를 통해 본 희생자와 가해자들 간의 다른 입장과 엇갈린 운명은 상부서 결정하는 듯 보이는 북한의 정책결정과정을 '관료정치 모델'에 비추어 생각해 볼 수 있게 한다. 북한의 권력 엘리트들은 김일성-김정일에게 경쟁적으로 충성하고 자기의 입장과 의견을 제시하는 과정에서 승진을 하기도 하고 밀려 나기도 한다.

한국의 단독 유엔가입을 극력히 비난하던 북한이 1991년 5월 27일에 종전의 입장을 철회하고 가입하기로 결정했다는 성명을 발표한 것이나, 남북 고위급회담에 응하거나 연기하거나 재개하는 행태를 보인 것이나, 핵사찰을 허용하다가 돌연히 NPT 탈퇴를 선언한 행태 등은 북한의 대외정책 결정과정이 단순하지 않거나 혼란과 조직간의 이익상충 및 정책결정에 관여된 개인들간의 경쟁·갈등이 있음을 시사한다.

북한사회는 당과 수령이 맑스-레닌주의와 주체사상의 바탕 위에서 국내외 환경 변수들의 영향을 분석·평가하여 최대의 국익을 도모하기 위한 결정을 내리는 것처럼 보이나, 내면을 보면 북한 역시 지도자 개인 외에 조직들과 권력 엘리트들의 다양하고 복잡한 영향력 하에서 대외정책이 결정됨을 알 수 있다.

III. 外交政策 決定 機構

북한에서는 노동당과 首領의 위치가 너무나도 높고 영향력이 절대적이기 때문에, 외교정책 결정기구를 논하는 것이 그리 큰 의미를 지니지는 않는다. 그러나 다른 국가들과 마찬가지로 북한의 외교정책 역시 여러 기구와 사람들이 정책수립 및 집행에 관여된다. 어떠한 기구와 人物들이 대외정책 결정과정에 관여하는가를 알기 위해서는 당-국가라는 특성을 감안하여 당의 핵심인물과 기구들을 살피고, 다음으로 정부기관 중에서 외교정책 결정과 감독 및 집행과 관련된 기구 및 역할을 맡은 인물들을 살펴 볼 필요가 있다.

1. 노동당 정치국과 비서국

북한은 당이 영도하는 사회이고, 당의 핵심인물들은 정치국원과 비서국원

들이다. 정치국과 비서국의 양쪽 모두에 속하는 사람들은 영향력이 막강함을 의미하는 데, 그들 중에는 최고 권력자인 金日成과 金正日이 포함되어 있다.

노동당 조직원칙과 조직구조는 당규약 제2장에 규정되어 있다. 제11조는 노동당이 '민주주의 중앙집권제 원칙'에 의하여 조직된다는 점을 밝히고 있다. 이 원칙은 당원들이 당조직에 복종하며 소수는 다수에 복종하고, 하급 당조직은 상급 당조직에 복종하며 모든 당조직은 중앙위원회에 절대 복종하고, 모든 당조직은 당의 노선과 정책을 무조건 옹호 관철하며, 하급 당조직은 상급 당조직의 결정을 의무적으로 집행하고, 상급 당조직은 하급 당조직의 사업을 지도·검열하는 원칙이다. 이 원칙은 말로만 민주적이지 실제로는 위계적이고, 상급 당조직의 결정을 하급 조직들이 절대적인 것으로 따르고 집행할 것을 요구하는 비민주적이고 권위주의적인 원칙이다.

당의 최고 지도기관은 5년마다 당 중앙위원회가 소집하도록 되어 있는 '당 대회'이며, 당대회와 당대회 사이의 모든 당사업을 조직 지도하는 기관은 '당 중앙위원회'이다. 6개월마다 1회 이상 소집하도록 되어 있는 '중앙위 전원회의'는 (1) 당이 직면한 중요 문제들을 토의·결정하며, (2) '정치국'과 '정치국 상무위원회'를 선거하고, (3) 당 중앙위원회 '총비서'와 '비서'를 선거하며, (4) '비서국'과 '군사위원회'를 조직하고, (5) 중앙위원회 '검열위원회'를 선출하는 등 중요한 권한과 임무를 지닌다.⁽²⁰⁾

당대회가 당의 최고 지도기관이고, 당중앙위원회가 당대회 사이의 모든 당 사업을 조직지도하도록 되어 있지만, 실질적 권력의 핵심은 당중앙위원회 정치국과 정치국 상무위원회 및 당중앙위원회 비서국이다. 정치국과 정치국 상무위원회는 전원회의와 전원회의 사이에 당중앙위원회 명의로 당의 모든 사업을 조직·지도한다. 당중앙위원회 비서국은 필요시 당인사 및 당면문제를 토의 결정하며 그 결정의 집행을 조직·지도한다.⁽²¹⁾ 정치국원들과 비서국원들은 북한 사회의 최상층 권력 엘리트들로서 이들의 지위변화나 발언 내용 및 행적 등은 북한의 정책 및 정책 변화를 파악하는 데 도움이 된다. 비서국은 정책결정 및 지도면에서 최고의 권력 기관이지만, 비서국의 인사와 조직 및 일상적인 지휘·감독기능 또한 매우 중요하고 강력한 것임에 주목하지 않을 수 없다.

김일성이 '총비서'이며 김정일이 비서국을 장악·운영하고 있음은 비서국의 비중이 어떠하며 권력의 핵심이 어디에 있는가를 말하여 준다. 당비서들은 소

(20) 전인영, "조선노동당: 북한 사회의 지도세력," 전인영(편), 『북한의 정치』(서울: 을유문화사, 1990), pp. 216-220.

(21) 조선로동당 규약(1980. 10. 13. 제6차 당대회서 개정) 제22-제26조 참조.

관 분야별로 각 부서를 관장하여 구체적인 계획수립과 집행을 지도·통제하는 막강한 권한을 지니며 이들의 보좌를 통해 김일성-김정일의 統治가 수월해 진다. (22) 소련공산당 비서국 부서들의 경우, 총체적으로 다음과 같다: (1) 정치국의 결정들을 당하급기관에 전파, 설명 및 해석; (2) 공산당 정책을 집행; (3) 정부기관들의 정책집행을 감독·지도; (4) 공산당 정책을 실행하기 위한 경제·사회적 動員; (5) 정보수집과 정리 및 정치국·비서국을 위한 보고서 작성과 분석; (6) 당면문제들을 정치국에 환기시키고, 사전준비작업 및 해결책을 건의하는 등 다양하고 중요한 임무를 수행하였다. (23)

이러한 기능 수행은 북한 노동당 경우에도 그대로 해당된다. 노동당 비서국의 제1 및 제2인자가 김일성과 김정일이라는 사실은 비서국이 절대 권력을 행사하는 권력의 핵심이고, 외교정책을 포함한 주요정책의 수립 및 집행이 비서국에서 이루어 지고 있음을 생각할 수 있게 한다.

비서국의 주요 전문부서로는 조직지도부, 선전선동부, 국제부, 그리고 군사부 등이 있다. 國際部는 당의 대외정책을 수립·지도하며, 대외관계에 있어 親善協助 및 修交를 위한 활동을 전개하는 중요한 임무를 수행한다. 국제부는 미수교 국가와의 관계에서 黨과 黨 간의 관계를 이용하여 국익을 추구하는 기능을 수행하기도 한다. 작년 1월 22일의 金容淳 당비서 겸 국제부장과 아놀드 켄터(Arnold Kentor) 미국무성 정무차관 간의 뉴욕 회담은 당비서국의 대외관계 책임자가 직접 미수교국의 고위관리와 미-북한 관계개선 등을 직접 논의한 예가 된다. (24) 무엇보다도 중요한 점의 하나는 노쇠현상으로 인해 제2선으로 물려 선 아버지 대신 실권자가 된 김정일이 비서국을 통해 모든 정책을 수립, 집행, 지도하고 있다는 사실이다.

2. 外交部의 역할과 位相

비록 노동당이 국가보다 우위에 있으며, 최고인민회의가 국가의 對內外政策의 기본원칙을 세우고(헌법 제91조 제4항), 중앙인민위원회가 국가의 정책과 그 집행을 위한 대책을 세운다(제120조 제1항)고 되어 있으나 행정적 집행기관인 政務院 外交部의 정책수립 및 집행기능을 결코 과소평가 해서는 안된다.

(22) 전인영, 앞의 책, p. 224.

(23) Richard F. Staar, *USSR Foreign Policies After Detente*, Rev. ed. (Stanford: Hoover Institution Press, 1987), pp. 27-30.

(24) 이 회담에는 金容淳 외에 黨부부장 김형우, 당중앙위 과장 허석 등이 참석했고, 미국 측은 켄터 외에 솔로몬 동아·태평양 담당 차관보와 더글라스 팔 대통령 아시아문제 특별 보좌관 겸 국가안보회의 국장 등이 참가하였다. 內外通信(종합판), 제45권(1992. 1. 1-6. 30), pp. 173-174.

왜냐하면 외교부는 당의 기본노선과 정책결정을 따르지만, 집행을 맡은 부서의 경험과 정보 및 입장 등이 黨의 對外政策 결정에 불가피하게 영향을 미치기 때문이다. ⁽²⁵⁾

북한 외교정책은 노동당에서 결정된다. 최고인민회의는 형식적으로 심의·결정하고, 1989년 11월에는 '외교위원회'를 신설하기도 했으나 대외정책결정에서 소외되고 있다. 노동당 비서국의 국제부를 중심으로 결정된 외교정책은 정치국 회의에 상정되어 심의·결정되고, 집행은 '중앙인민회의'의 지도·감독 아래 정무원 외교부를 통해 시행하게 된다. 정무원은 주석과 중앙인민위원회의 지도 밑에 사업을 한다(제124조)는 점에 유의할 필요가 있는데, 국가주석을 노동당 총비서인 김일성이 겸하고 있으므로 외교정책의 결정이나 집행은 김일성에 의해 지휘·감독되는 것으로 볼 수 있다. ⁽²⁶⁾ 물론, 오늘날은 사실상 김일성의 권한과 임무를 대행하고 있는 김정일에 의하여 대외정책이 수립·집행되고 있다.

외교부에는 부장과 제1부부장을 포함한 여려명의 부부장들이 있고, 그 밑의 10개 지역국 국장들과 10개의 기능국 국장들이 실무부서로서의 주어진 임무를 수행하고 있으며, 당위원회가 업무와 조직·사상 면에서 당과의 연락 및 감독 기능을 수행한다. 외교부는 또한 당의 '대외문화연락위원회'나 '대외경제사업부' 등과도 긴밀한 공조체계를 이루고 있다. 외교부의 조직은 表 1이 보여주는 바와 같다.

북한 외교부 조직은 표면상 다른 나라 외무부의 조직들과 크게 다를 바가 없다. 단, 당의 결정과 지침을 준수해야 한다는 경직성 때문에 외교정책 집행 과정에서 어려움을 겪어야 한다는 점을 지적할 수 있다. 때로는 국가보위부의 요구나 감시 때문에 외교관들이 곤혹스러울 경우도 생긴다. 예로, KAL기 폭파사건 이후 국가보위부는 김현희의 아버지에게 외교부 통로를 이용해 귀국도록 했고, 외교부는 '남조선 당국의 조작극'이라는 발표를 했었다. ⁽²⁷⁾

외교부 내의 해당부서에서 기안을 하게 되면, 과장을 거쳐 부국장, 국장, 해당부장, 제1부부장, 部長의 순으로 올라가면서 결재를 받도록 되어 있다. ⁽²⁸⁾ 북한의 외교정책은 김영남 부장과 강석주 부부장이 분석한 내용을 고성순이 유려한 필체로 정리하여 김정일에게 올리면, 외교실무 경험과 능력이 없는 김정

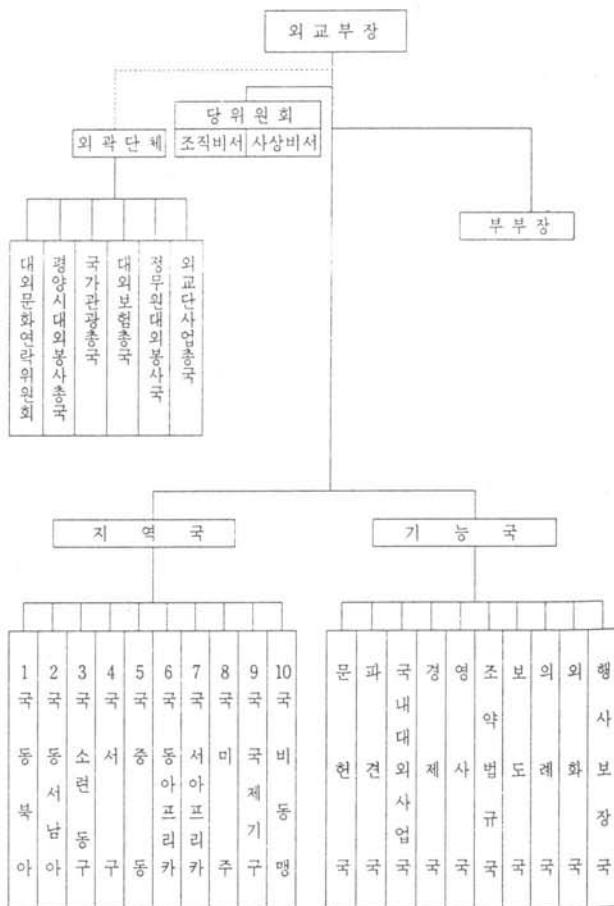
(25) 1991년 5월 콩고주재 외교관으로 근무중 망명한 高英煥씨는 필자와의 대담에서 외교부가 수동적인 임무를 수행한다는 견해를 강력히 부인했다.

(26) 『'92 북한개요』, p. 402.

(27) 고영환, 『평양 25시』(서울: 고려원 1992), pp. 205-207.

(28) 앞의 책, p. 206; 國土統一院, 『북한의 機關 및 團體別 人命集』(1988), pp. 36-37.

表 1. 외교부 기구표



출처: 1992 북한개요(통일원), p. 404.

일은 이를 거의 그대로 받아들여 국가정책으로 결정해 실시한다고 高英煥씨는 증언했다. 그에 의하면, 김정일은 84년 이후 '외교부는 나의 외교부이며, 당의 외교부'라고 말하면서 외교업부를 장악하고 있지만, 외교부에서 올리는 제의서를 그대로 따를 뿐 정책방향을 지시하거나 새로운 아이디어를 제공하는 경우는 그리 많지 않다고 한다.⁽²⁹⁾ 그는 정책적인 지시를 내리기 보다는, "외교부에

(29) 공보처, 『북한 權力의 실세: 망명 북한외교관의 증언』(서울신문사가 고영환씨와 인터뷰한 내용을 91년 9월 26일부터 11월 3일까지 10회에 걸쳐 연재한 글을 전재한 것임).

규율이 없다,” “외교부를 군사화 해야 겠다,” “외교부에 부는 날라리 바람을 잠재워라,” “왜 외교부는 돈벌이에만 열중, 나의 외교에 먹칠하느냐”는 식의 질타나 엉뚱한 주문을 자주한다. 이러한 증언을 그대로 믿는다면, 북한의 외교 정책의 상당부분이 외교부 주도하에 수립·추진되고, 김정일은 외교에 관한한 비전이나 전략적 구상을 지니지 못한 人物로서 대체로 보좌관이나 유관기관들의 견의 및 결정을 수용하는 것으로 생각된다.

외교부는 정책집행기관의 하나이지만 전문성과 중요성 및 경험 등으로 인하여, 외교정책을 주도할 수 있는 위치를 유지하는 것으로 보인다. 그렇지만, 정책결정과정과 집행과정에서 당의 입김과 보위부의 감시 등으로 인하여 적지 않은 어려움을 겪는 것으로 보인다.

3. 主席의 權限과 役割

주석은 국가의 수반이며 조선민주주의인민공화국을 대표한다(헌법 제105조)고 규정되어 있다. 주석의 권한을 살펴보면 외교정책에 미치는 영향을 알 수 있다. 주석은 중앙인민위원회 사업을 지도하며, 필요에 따라 정무원 회의를 소집하며 지도하고, 다른 나라와 맺은 조약의 비준 또는 폐기를 공포하며, 다른 나라에 주재하는 외교대표의 임명 또는 소환을 발표하고, 다른 나라 사신의 신임장과 소환장을 접수하는 등 다양한 대외정책 및 활동과 관련된 임무와 권한을 행사한다(제107조).

중요한 정책결정이 당에서 이루어지기 때문에 主席의 權限이 약한 것으로 보이기도 하지만, 북한에서는 主席이 黨의 最高實力者이므로 실제 권한이 막강할 수 밖에 없다. 김일성은 또한 오랜 통치기간을 통해 북한의 외교에 정통해 있고, 많은 외국의 지도자나 외교관들을 만나 왔기 때문에 외교정책 수립이나 추진과 긴밀한 관계가 있다고 보아야 한다. 金日成의 新年辭나 黨大會報告書를 보면 북한의 정책노선을 파악할 수 있는 데, 이들을 김일성 자신이 스스로 낭독할 만큼 김일성은 대내외정책 및 대외행태와 긴밀한 관계에 있다.

김일성은 때로는 외국을 방문하여 국가원수들과 회담을 하거나, 중요한 협정을 체결하거나, 정치·경제·외교적인 지원을 획득하는 외교적 성과를 거두기도 한다. 반대로 외국의 국가수반들을 평양으로 초청하여 환대하면서 상호 관심사를 논하기도 한다. 예로서, 1984년 5-6월의 소련 및 동구국가들 방문은 주석이 외교활동에 얼마나 깊이 관여하고 있는가를 생생히 보여 준다.⁽³⁰⁾

(30) In-Young Chun, "North Korea and East European Countries," in Jae Kyu Park, Byung Chul Koh, and Tae Hwan Kwak (eds.), *The Foreign Relations of North Korea: New Perspectives*(Boulder:

주로 외교부가 대외관계를 수립·집행한다고 볼 수 있으나, 주석의 비중이 위낙 큰만큼 김일성이 직접 나서서 타국과의 이해관계 조절이나 협력을 도모할 경우 훨씬 신속하고, 큰 효과를 거둘 수 있다.

4. 中央人民委員會

또 다른 대외정책결정과 관련된 중요한 기관은 '중앙인민위원회'이다. 중앙인민위원회는 공화국 '국가주권의 최고지도기관'이며(헌법 제117조), 수위는 공화국 주석으로 되어 있다(제118조). 중앙인민위원회는 공화국 주석, 부주석, 중앙인민위원회 서기장, 그리고 道黨責任者 등의 10여명 위원들로 구성된다.

중앙인민위원회는, (1) 국가의 政策과 그 집행을 위한 대책을 세우고, (2) 정무원과 지방인민회의와 인민위원회 사업을 지도하며, (3) 국가기관들의 법준수집행을 지도하며 법집행에서 제기되는 문제를 처리하고, (4) 헌법과 주석 명령 및 중앙인민위원회 등의 결정·지시를 감독하며, 그에 어긋나는 국가기관의 결정·지시를 폐지하며, (5) 정무원의 위원회나 部를 신설 또는 폐지할 수 있고, (6) 다른 나라와 맺은 조약을 비준 또는 폐기하며, (7) 다른 나라에 주재하는 외교대표의 임명 또는 소환을 결정하는 등 막강한 권한을 지닌다(제120조).

헌법상 중앙인민위원회의 권한은 대단하다. 그러나 위원회는 당의 결정을 따라야 하며 主席의 意思를 존중해야 할 뿐 아니라, 외교부의 전문성을 결코 무시할 수 없다. 또한, 중앙인민위원회 구성원들은 모두가 당의 고급간부로서 직책이 중복되어 있기 때문에 당결정과 어긋나는 결정을 기대하기 힘들고, 수위가 주석이기 때문에 주석의 의사를 따라야 하는 限界가 있으며, 방대한 기구와 인원을 바탕으로 일상적인 외교업무를 추진하는 外交部를 지도·감독하는 데에도 한계가 있기 마련이다.

중앙인민위원회는 헌법상 상부기관이고 지도기관이지만, 긴밀한 당·정관계와 소수의 人員 및 국방위원회의 독립으로 인하여 강력한 권한을 행사하지 못하고 있는 것으로 짐작된다. 고영환 씨의 증언을 들어보면, 외교부가 중앙인민위원회 때문에 크게 신경을 쓰는 것 같지는 않고, 직접 金正日 비서에게 중요한 결정이나 집행에 관한 결재를 받는 것으로 되어 있다. 중앙인민위원회의 명의로 결정, 필요한 발표 등이 나오는 것은 대외적으로 필요한 경우인 때가 많다.

지금껏 북한의 주요 외교정책 결정기구의 역할과 권한에 관하여 검토한 바에 의하면, 북한의 외교정책은 당의 노선과 정책의 틀안에서 외교부가 주도적으로 결정·집행해 나가는 것으로 판단된다. 필자와의 인터뷰에서, 고령환씨는 북한외교정책 결정을 헌법규정대로 파악·이해하려 한다면 크게 잘못될 것이라고 경고한 바 있다. 당에서도 정치국은 외교정책결정에 깊이 관여하지 않고 통보를 받는 장소며, 주석이나 중앙인민위원회도 정책결정이 필요한 하부구조가 없어 한계가 있다. 따라서, 외교부와 당의 국제부가 외교정책결정 및 집행에 깊이 관여 되어 있는데, 외교부는 주로 정부 대 정부 관계를 그리고 당 국제부는 黨對黨 간의 대외관계를 맡아 처리하고 있다.

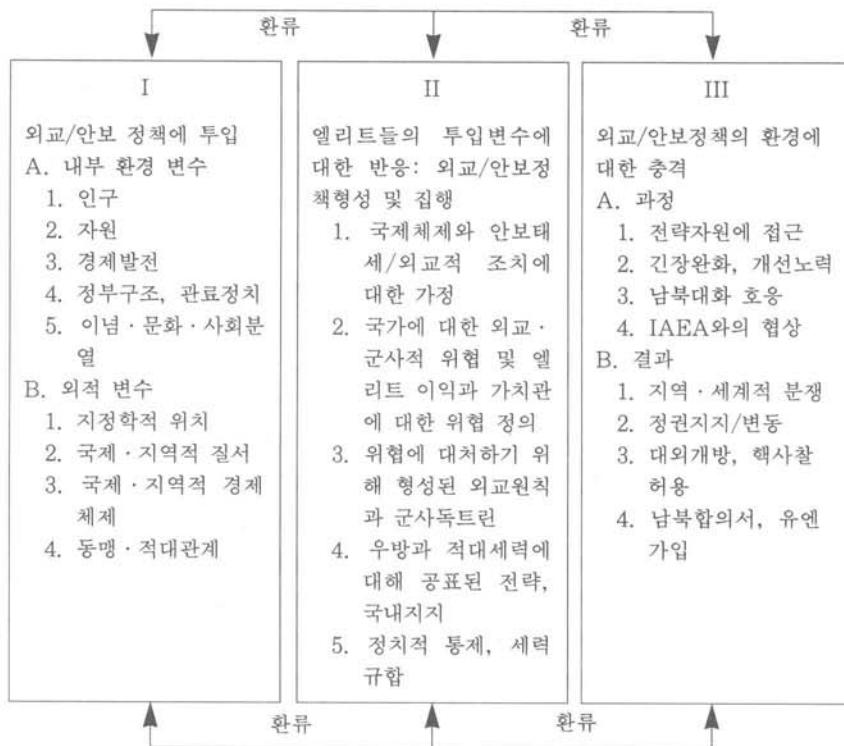
IV. 外交政策 決定 事例

북한에서 외교정책이 어떻게 결정되는 지에 관한 관심은 높으나 구체적으로 밝혀진 사례는 거의 없다. 이는 북한 스스로가 대외정책 결정과정을 밝히지 않으며, 북한에서 나오는 정보에는 정치·선전적인 색채가 강하고 단조롭기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 단편적인 정보들과 북한의 대외행태 패턴을 잘 익히고 연구한다면 어느 정도 북한의 외교정책 결정 과정을 파악하고 이해할 수 있다. 이러한 방법은 미흡하고 추론적인 방법이라는 아쉬움이 남지만, 북한외교정책이나 행태의 파악이 불가능한 것은 아니다. 前章에서 검토한 외교정책이론들과 외교정책 결정기구들을 염두에 둔 정책결정 事例研究들은 우리에게 통찰력과 새로운 지식들을 제공할 것이며, 북한외교정책 및 행태연구를 진전시킬 수 있을 것이다.

변화하는 국내외 환경에 따라 북한의 외교정책은 변화되거나 조정될 수밖에 없다는 것은 주지의 사실이다. 1989년의 東區大變革과 1990년 9월 한·소 修交 및 1991년 12월의 소련방 解體 등은 북한의 대외관계를 크게 변모시켰으며 국내의 경제사정과 안보상황을 상당히 악화시켰다. 북한의 엘리트들은 변화된 국내외환경 변수들의 영향(투입)에 대응하는 형태로 외교정책을 수립하고 집행하게 되고(정책결정 및 집행), 이는 '產出'로서 다시금 국내외 환경에 영향을 주게끔 되어 있는 데 '환류'라고 부르기도 한다. 이 과정을 좀 더 구체적으로 설명하면 도해 1에 나타난 바와 같다. 이 도해는 원래 다양한 국가들의 安保政策 決定過程을 이해하는 데에 도움 주기 위해 고안되었으나, 외교정책 결정과정의 이해에도 유익하다.

북한외교정책은 도해 1이 보여 주는 것과 같은 과정을 거쳐 결정·집행되고 시행착오를 거쳐 재조정 되는 것으로 보면 좋을 것이다. 1989년 동구사태 이

도해 1. 국가차원의 외교/안보 정책 결정과정



출처: Edward A. Kolodziej and Robert E. Harkavy (eds.), *Security Policies of Developing Countries* (Lexington: D.C. Heath and Company, 1982), p. 17.

후 북한은 심각한 위기의식을 느끼게 되고, 이로부터 남·북 고위급 회담, 美·日 관계개선 노력, 대외경제개방정책, 국제원자력기구(IAEA)와의 핵안전협정 체결과 핵사찰 수용 등의 개방적이고 전향적인 정책들이 출현했다. 이 사례들을 다각도로 살펴보면 북한의 외교정책 결정과정과 對外行態를 이해할 수 있는 많은 지식을 얻게 될 것이며, 북한의 개방문제를 객관적으로 파악·이해하는 데 도움을 얻게 될 것이다.

1. 國際環境의 惡化와 북한식 社會主義 固守 천명

북한의 對外政策 또는 行態 中에서 가장 우리의 관심을 끄는 것은 對南政策의 變化 여부이다. 휴전이후 남·북한 관계는 대체로 적대관계와 적대적 경쟁

관계로 특징지워 질 만큼 지극히 불행하고 비정상적이었다. 東·西獨의 交流·協力を 지속적으로 발전시키면서 統一의 기반을 조성하고 있었던 1980년 대만 해도, 北韓은 베마의 아웅산 사태와 KAL機 폭파사건을 일으켰었으며, 1988년의 서울올림픽을 보치못했었다. 물론, 1972년에 남·북한은 역사적인 7·4共同聲明을 출현시키는 성과를 거둔 일도 있으나 누적된 적대감과 불신감으로 인하여 적대관계를 지속시켜 왔다.

그러나 적대적이기만 하던 남·북관계는 1990년대에 들어와 외부환경의 급격한 변화로 영향을 받기 시작했다. 1985년 3월 12일 고르바초프(Mikhail S. Gorbachev)가 소련공산당의 書記長으로 등장하면서부터 소련의 국내외 정책이 크게 달라지고, 소련의 영향권 하에 있던 동구 국가들과 북한 및 쿠바 등은 심각한 영향을 받게 되었다. 1983년만 해도 맙스의 死亡 100주년 기념 행사 등을 통해 맙스-레닌주의 업적과 정당성을 선전하고 재확인했던 사회주의 국가들은, (31) 고르바초프의 집권과 더불어 사회주의 국가에서 발생하는 모순과 비효율성 및 비리를 직시하고 개혁에 동참하라는 직·간접의 압력을 받게 되었다. 1986년 2월 25일의 제27차 소련공산당 대회에서 행한 정치보고에서, 고르바초프는 급진적 개혁의 필요성을 역설했다. (32) 모스크바 당시기였던 엘친(Boris N. Yel' tsin)은, “왜 우리는 관료주의와 사회부정의 및 권력 남용을 오랜기간 우리들의 생활에서 척결하지 못해 왔는가?”라는 수사적인 질문을 던졌다. (33) 급진적인 개혁을 지향하는 소련지도층의 변화는 무엇보다도 동구국가들을 크게 동요시켰으며, 정도의 차는 있어도 북한 등의 타지역 사회주의 국가들에게 까지 심각한 영향을 주게 되었다.

1988년까지만 해도 소련의 개혁권유는 동독과 체코슬로바키아 및 루마니아에서 냉담한 반응에 직면했지만, 1989년에 와서는 헝가리와 폴란드를 시작으로 동구국가들이 눈사태를 만난 듯 순식간에 연쇄적으로 붕괴되고 말았다. 동구 大變革의 물결은 소련에 영향을 주고, 중국과 북한으로까지 파급되었다. 중국은 1989년 6월 4일 비극적인 天安門 사태를 맞으면서 보수화되고, 북한은 불안한 가운데 문단속에 부심하게 되었다.

동구제국과 소련은 북한의 핵심 맹방들로서 이들과의 유대강화는 북한 외교

(31) Baruch A. Hazan, *The East European Political System: Instrument of Power* (Boulder: Westview Press, 1985), p. xi.

(32) FBIS, III, Feb. 26, 1986, pp.1-42; Mikhail S. Gorbachev, *Toward A Better World* (London: Hutchinson Ltd., 1987), pp.83-86.

(33) FBIS, III, March 3, 1986, p.1; Korean Dawisha, *Eastern Europe, Gorbachev and Reform: The Great Challenge* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), p. 163.

정책의 기조이고 중대한 이익사항이었다. 이들의 붕괴·변화는 북한에 큰 충격을 안겨 주었으며, 북한의 대외관계를 크게 약화시켰다. 환경악화로 위기의식을 느끼게 된 북한의 엘리트들은 새로운 위협에 대처하기 위한 정책을 수립하고 이를 집행해야 할 상황에 처하게 되었다.

동구에서의 급격한 개혁이 북한에 부정적인 영향을 미칠 것을 우려한 북한지도층은 유학생을 소환하고 사상교양사업을 강화하는 등 대비책 마련에 부심했다. 5년 전인 1984년 5월 27-29일 기간 폴란드를 방문한 김일성은 자유노조 사태를 가르켜, “帝國主義者들 및 國內 反革命 세력의 사회주의 전복활동”이라고 비난하면서, “진압을 위한 단호한 조치가 유혈과 사회주의 체제를 보호하였다”고 폴란드공산당 및 정부의 강경조치를 옹호하였다.⁽³⁴⁾ 5년 후의 동구사정은 북한지도층을 경악시킬 만큼 근본적으로 달랐다. 1989년 2월 1일 헝가리가 한국과 수교하자, 북한은 헝가리가 제국주의 앞에 투항하고 그들의 반사회주의 전략에 가담한 것이며, 전반적 사회주의 위업의 견지에서 보나, 조국 통일의 견지에서 보나, 그 무엇으로도 정당화 할 수 없는 배신행위’라고 신랄히 비난했다.⁽³⁵⁾ 이어서, 1989년 11월 1일자로 폴란드가 한국과 수교하자, 북한은 폴란드가 제국주의자들의 思想文化的 침투와 그에 합세한 반사회주의 세력들에 의하여 政權이 교체되었다고 강변하고, 폴란드 당국은 이번에 저지른 행동으로 인해 쓴 맛을 볼 때가 있을 것이라고 경고했다.⁽³⁶⁾ 북한의 우려와 충격은 11월 9일의 역사적인 베를린 장벽 붕괴와 12월 25일 루마니아에서의 차우세스쿠(N. Ceausescu) 부부처형으로 인하여 더욱 심화되었었다.

북한의 권력 엘리트들은 국제환경으로부터 밀려 오는 위협에 대응하기 위한 정책을 수립·집행하는 데, 국내적으로는 사상결속과 사회주의 체제의 우월성을 강도 높게 선전하고 교육시켰으며, 대외적으로는 급변한 환경에 적응하기 위한 노선과 정책의 점검 및 조정에 들어 갔다. 그 결과로 나타난 것은 ‘우리식 社會主義’ 고수와 더불어, 다른 한편으로 남·북 고위급회담 수락, 日本과의 修交努力, UN加入 결정, ‘남북기본합의서’ 채택·발효, ‘한반도 비핵화에 관한 공동선언,’ IAEA와의 핵안전협정 체결, 헌법개정 및 핵사찰 허용 등의 대외행태 변화였다. 이러한 결정이 나온 과정은 도해 1을 참조하면 쉽게 이해될 것이다.

1990년 1월 1일에 김일성이 낭독한 신년사는 대내적으로 사회주의 제도의 우월성을 강조하는 가운데 기존의 경제계획 과업달성을 주력할 것을 다짐했

(34) FBIS, Vol II, May 30, 1984, p.G5.

(35) 『內外通信』(종합판), Vol. 39(1989. 1. 1-6. 30), pp.105-106.

(36) 『內外通信』, 제665호(1989. 11. 10), pp.外22-32.

고, 대남정책에 있어서는 남북한 자유왕래와 전면개방을 실현하기 위해 남북한 고위급이 참여하는 당국·정당들의 협상회의를 소집하자고 제의하기도 했다. 동구의 급변과 관련하여 ‘제국주의 세력의 反社會主義 策動’으로 비난하면서 사회주의 노선 고수 입장을 분명히 했다. 김일성은 지난 해에 제국주의자들이 전례없이 반사회주의 책동을 강화했다고 평가하면서, 인민대중은 어떤 일이 있어도 제국주의를 반대하고 사회주의로 나가야 한다는 근본원칙에서 이탈하지 말아야 한다고 촉구했다. 또한, 사회주의 우월성에 대해 언급하면서 “우리는 당을 더욱 강화하고 당의 영도적 역할을 높이며 우리 식대로 살아 나가자”라는 구호를 높이 들고 사회생활의 모든 분야에서 ‘주체를 철저히 세워 나가야 한다’고 역설했다.⁽³⁷⁾ 4월 30일자 ‘구국의 소리’ 방송은, “북한에는 소련 및 동구사회주의와 구별되는 독특한 주체의 사회주의가 정착되어 가고 있으며, 북한의 개혁과 개방이 거론되고 있으나 북한정권은 그 어떤 세찬 바람에도 흔들림 없이 계속 전진할 것이다”라고 체제 고수·개혁 반대 의사를 밝혔다.⁽³⁸⁾

그러나, 북한의 우려와 동요는 제9기 최고인민회의 대의원 선거를 예정보다 6개월이나 앞당겨 실시한 데에서도 엿볼 수 있다. 북한은 또한 4월 21일에 레닌 탄생 120주년을 맞아 평양과 청진에서 기념보고회를 개최하고, 5월 5일에는 막스 탄생 172돐을 맞아 그의 공적을 찬양하는 등의 행사를 통해 사회주의 고수를 다짐했다.⁽³⁹⁾ 5월 24일 열린 최고인민회의 제9기 1차 회의는 국가주석으로 金日成을 재선출하고 金正日을 국방위원회 제1부위원장으로 선출했고, 김일성은 대남정책을 포함한 대외정책 방향을 제시했다. 김일성은 말하기를, 북한 사회주의는 주체사상을 구현한 사람 중심의 사회주의이며, 북한은 주체사상으로 인민대중을 무장시켜 사상에서 주체를 세웠으며 당을 강화하고 당의 두리에 전체인민을 튼튼히 묶어 세워 혁명대오가 하나의 사회정치적 생명체를 이루도록 했다고 북한사회주의의 우월성을 강조했다. 동시에 그는 공화국 정권이 인민을 위하여 복무하는 진정한 인민정권이며, 북한의 사회주의적 민주주의는 인민대중 자신의 정치이며, 그것은 개인의 자주성과 집단의 자주성을 밀접히 결합시키고 다같이 실현해 나갈 수 있게 하는 가장 우월한 민주주의라고 강조했다.⁽⁴⁰⁾ 한마디로, 북한은 가장 우월한 사회주의와 사회주의

(37) 『內外通信』(종합판), Vol. 41(1990. 1. 1-6. 30), pp. 3-4.

(38) 『동아일보』, 1990년 5월 7일, p. 20.

(39) 『內外通信』(종합판), Vol. 41(1990. 1. 1-6. 30), pp. 46-50.

(40) 남북대화사무국, 최고회의 제9기 1차회의 金日成施政演說 全文(1990. 5. 25), pp. 1-12.

적 民主主義를 보유하고 있으며, 따라서 소련 및 동구와는 달리 견고하다는 자평을 한 것이다.

동시에 사회주의의 불확실성에 대한 우려도 엿보인다. 김일성은 사회주의로의 길은 전인미답의 길인만큼 전진과정에 예견치 않았던 난관에 부닥칠 수도 있고 일시적인 우여곡절을 겪을 수 있으며, 사회주의를 건설하는 과정에 결함이 맞서 나설 때에는 응당 교훈을 찾고 고쳐 나가야 한다고 언급했다.⁽⁴¹⁾ 이는 사회주의의 노선을 견지하겠다는 의지를 표명하면서도 우려와 적응필요성을 노정시킨 것이다.

그러나 난관에 직면하여 사회주의 원칙을 버리고 자본주의적 본보기로 문제를 해결하려 한다면 난관을 극복할 수 없을 뿐 아니라, 사회주의 교육의 우월성을 마비시키고 혼란상태에 빠지게 되며 피로서 쟁취한 전취물마저 잃게 되므로, 사회주의는 오직 사회주의 원칙과 방법에 의거하여야만 건설할 수 있다고 김일성은 다시금 역설하였다.⁽⁴²⁾ 그의 연설내용은 결국 사회주의체제와 정권을 위태롭게 할지 모르는 자본주의 방식 도입은 거부하겠다는 것을 거듭 천명한 것이다. 북한 지도층은 동구의 경험을 통해 얼마나 개혁·개방의 물결을 멈추기가 힘든가를 목격했고, 정치적 개혁은 처음부터 봉쇄하기로 결정한 것으로 보인다.

그렇지만, 대외관계에 있어서는 국내정치와 구분하여 변화된 환경에 적응하면서 체제와 정권을 보위하려는 움직임을 보여주기 시작했다. 남북고위급회담 수락과 유엔가입 결정 및 대외경제 개방정책 등을 좋은 예가 된다.

2. 남북 고위급회담과 ‘南北基本合意書’ 채택

1990년 신년사에서 주목을 끈 부분은 對南政策 분야였다. 김일성은 분단장벽을 제거하고 자유왕래를 실현하며 정치·경제·문화 등 모든 분야를 전면개방하는 등 ‘결정적 구국대책’을 수립해야 한다고 주장하면서, 이를 위해 ‘북과 남의 최고위급이 참가하는 당국과 각 정당 수뇌들의 협상회의’를 제의하였다. 김일성은 한국측 지역에 세운 콘크리트 장벽을 철거하라고 주장하기도 했다. 이는 東歐의 혁명에서 오는 북한의 충격을 반영하는 동시에, 오히려 적극적인 태세로 위기를 극복·탈출하려는 ‘공세적 방어’의 일면을 보여 준 것으로 생각해도 좋을 것이다. 북한의 행태가 ‘수세적’ 임은 1990년 1월 5-9일까지 열린 노동당 제6기 17차 전원회의에서 ‘경제성과’를 높이 평가하고, 주체사상을 재강조하고 사회주의 제도를 찬양함으로써, 체제고수를 재확인한 데서

(41) 同, p. 22.

(42) 同, pp. 22-23.

도 발견할 수 있다.⁽⁴³⁾ 북한은 노태우 대통령의 7월 20일자 ‘남북간 민족대교류를 위한 특별 담화’에 대하여, 판문점 범민족 대회를 파탄시키고, 콘크리트 장벽 해체와 남북사이의 자유내왕 및 전면 개방을 요구하는 내외여론을 무마하며 정치적 위기를 수습하기 위한 기만적 선전행위라고 공세를 취하기도 했다.⁽⁴⁴⁾

이런 가운데서 1990년 7월 3일의 제7차 남북고위급예비회담에서, 남북의 총리를 단장으로 하는 고위급 본회담을 향후 서울과 평양에서 번갈아 개최하기로 합의함으로써, 북한은 새로운 적응 모습을 보였다. 이에 앞서 7월 5일 북한은 판문점 북측지역을 개방하겠다고 선언하여 교류실현의 기대를 불러 일으켰고, 국회준비회담의 재개를 수락하기도 했다. 이는 동구·변혁의 영향에 따른 남북관계 개선 필요성에 기인했던 것으로 생각된다.⁽⁴⁵⁾

북한의 대외행태 변화를 극적으로 보여 준 것은 1990년 9월 4일에서 7일까지 서울에서 남북의 총리를 단장으로 하는 ‘남북고위급회담’을 수락한 점이다. 현존 공산주의(Real Existing Communism)가 동구에서 붕괴되고 美·蘇가 협력하고 東·西獨의 統一이 완료되어 가는 상황에서 남·북은 대결을 지양하고 共存共榮의 길을 모색하게 된 것이다. 망명한 고영환 씨는 1989-1990년 기간은 충격으로 인해 외교관들의 사기가 떨어지고 대외 활동이 어려웠음을 그의 책에서 시사한 적 있다.⁽⁴⁶⁾

남과 북은 1990년 9월 4-7일간 해방 45년만에 각각 총리 등 7명의 대표가 참석하는 회담을 개최할 수 있었으며, 기조연설과 토론을 통해 상대방의 인식과 입장을 분명히 이해하게 되었고, 2차 회담 개최에도 합의했다. 남·북한이 기본관계와 군비통제 및 교류협력 등을 폭넓게 논의할 수 있었던 것은 무엇보다 국제기류가 크게 바뀌었고 남·북한은 이에 적응할 필요성을 느꼈기 때문이다. 참고로, 소련은 한국과의 수교방침을 9월 2일에 통보했었다.

제2차 남북고위급회담은 평양에서 10월 16-10까지 열렸다. 이 때는 동·서 독이 이미 통일을 달성한 후였고, 구소련이 한국과 9월 30일에 修交한 후였음을 상기할 필요가 있다. 환경의 악화가 북한의 대외정책에 얼마나 영향을 미쳤는가를 판별할 길은 없으나, 북한지도층의 우려와 ‘위협 인지’가 크게 증대되었으리라는 것을 쉽게 짐작할 수 있다. 제2차 회담에서 북한은 ‘불가침 선언’ 초안 채택을 강력히 주장했고, 남한은 남북간의 화해, 通行, 通信 및

(43) 『內外通信』(종합판), Vol. 41(1990. 1. 1-6. 30), pp.6-15.

(44) 『內外通信』(종합판), Vol. 42(1990. 7. 1-12. 31), p.624.

(45) 同, pp.632-633.

(46) 고영환, 앞의 책, p.114, 177-180.

경제교류협력을 강력히 제안했다.⁽⁴⁶⁾ 흡수통일을 우려하는 북한이 불가침선언을 강조하고 교류·협력을 통한 '침투'를 방지하려 했던 것은 쉽게 이해할 수 있다.

같은 해 12월 12일 서울에서 열린 제3차회담 제1일 회의에서, 남측의 강영훈(姜英勳) 총리는 남북관계 개선을 위한 '기본합의서'를 먼저 채택하자고 촉구하면서, 1개월 내에 '교류·협력분과위원회'와 '정치군사분과위원회'를 설치하여 불가침에 관한 합의서 채택을 협의하자고 제안했다. 북한의 연형묵(延亨默) 정무원 총리는 남측의 '화해와 협력을 위한 선언(초안)'과 북한측의 '북남불가침과 화해협력에 관한 선언(초안)'을 단일 문건으로 채택하자는 타협안을 제시했다. 특기할 점은 양측의 제안내용이 상당히 유사하다는 것이다.

결국 자기측 제안만 달성하고 상대방의 제안을 무시하거나 死文化시킬 지 모른다는 의구심 때문에 합의도달에 실패하였으나, 쌍방이 절충노력을 보였고 보다 성숙된 태도로 협상이 임했다는 긍정적 측면이 제3차 회담에서 나타났다.

제4차 회담은 1991년 2월 25일부터 평양에서 개최하기로 되었으나, 걸프 전과 관련한 남한측의 경계태세와 팀스피리트 합동군사 훈련을 이유로 내세워 회담을 예정대로 열 수 없다고 선언했다. 이는 국제정세가 불안정하고 유동적인 상황에서 사태를 관망하고 평가할 여유를 북한측이 원했던 것으로 볼 수 있다. 그러나, 북한은 회담의 단절을 원치 않았다. 그 예로는 제41회 세계탁구선수권 대회에 참가할 남북단일팀 구성을 위한 탁구단일팀 실무위원회가 2월 21일 판문점에서 열린데 이어서, 남·북한 탁구팀은 3월 25일 일본 현지에서 합류하여 훈련에 돌입했다. 북한은 또한 제6회 세계청소년축구 선수권대회에 단일팀을 파견하기 위한 실무위원회 회의에도 응했다. 2월 22일과 26일의 실무회의를 통해, 남북한은 5월 4일(서울)과 5월 8일(평양)의 평가전과 왕래인원 및 TV 실황중계 등에 관하여 합의했다.⁽⁴⁸⁾ 이외에도, 범민족통일 음악회가 1990년 10월 18일 남북한과 해외동포 예술단체들이 참가한 가운데 평양의 '2·8 문화회관'에서 개막되었음을 추가할 필요가 있다.

회담이 지속되는 과정에서, 북한은 서로 모순되는 행태를 보이거나 혼선을 야기시키는 신호들을 보내곤 했었다. 이는 전술적인 측면에서 또는 반응 탐색을 위한 의도에서 의도적으로 취한 행위로 볼 수도 있겠으나, 타일면으로는 북한의 엘리트들이나 대남정책기구들 간의 立場差異나 이해상충을 노출시킨 것으로 해석할 수 있다. 북한은 남북고위급회담에 응하면서도 일면으로는 '흡

(47) 남북대화사무국, 『남북대화』, 제51호(1990. 12), pp. 38-40.

(48) 『남북대화』, 제52호(1991. 4), pp. 15-62, 121-127.

수통일'을 생각해서는 안된다고 경고했다. 1990년 10월의 제2차 평양회담시에는 환영열기가 결여되었으며, '두개의 조선'이라는 현실인정을 거부하면서 한국측의 교류·협력안을 分裂指向의이라고 비난하였다. 그러면서도 12월의 제3차 회담에서는 절충노력과 유연성을 보였었다. 북한은 1990년 10월의 '남북축구'와 관련하여 민족적 화해와 단합 및 조국통일분위기를 고조시키는 역사적 계기가 될 것'이라고 강조하면서, 다른 한편으로는 '분열주의자들이 통일축구경기를 북·남 두 실체가 존재한다는 것을内外에 인식시키며 대결을 격화시키는 마당으로 되기를 바란다"는 2중적 행태를 보였다. 북한의 '祖平統'은 특히 강경한 대남행태를 보여주는 기구로 알려져 있는데, 팀스피리트 훈련 중지와 한국의 유엔 단독가입 철회 및 訪北人士들의 석방을 선결조건으로 지적하면서 이러한 문제를 해결하는 것은 남북대화와 통일문제 해결을 위한 긴박한 문제라고 주장했다. 그리고 북한은 대남선전 및 비방을 중지하지 않음으로써 근본적인 변화가 쉽지 않음을 보여 주었다.⁽⁴⁹⁾ 다른 한편으로 金日成은 남북고위급회담이 "남북관계 개선과 統一展望을 기대할 수 있게 하는 좋은 일이다"라고 1990년 12월 11일자 북한방송들이 보도하기도 했다. 제3차 회담시에 북한 중앙통신은 남측의 '기본합의서' 안을 분열적이고 反統一的이라고 비난했지만, 회담장에서는 '불가침선언'과 '협력교류선언'을 합친 '북남 불가침과 화해협력'에 관한 채택을 주장하는 타협안을 제시했다. 여기서 유념할 점은 위계적이고 획일적으로 일사불란하게 움직일 것 같아 보이는 북한에서도 각기 다른 입장이나 행태가 나타났고, 회담 대표단원들 중에서도 다른 입장이 노출되었다는 흥미있는 사실이다.

북한에도 강경파와 온건파가 존재한다는 사실은 북한의 모순되는 대외행태에서 감지할 수 있는데, 유엔 동시가입을 꾸준히 반대해 오던 북한이, 1991년 5월 27일 外交部 聲明을 통해, 유엔에 가입하겠다는 공식발표를 했다. 이는 놀랄만한 정책변화가 아닐 수 없다. 아마도 결프戰에서의 미국의 결정적이고 신속한 승리와 4월 19-20일간 고르바초프의 제주방문 및 中國의 중도적 입장 등이 북한 지도층으로 하여금 보다 현실적이고 합리적인 政策決定을 하도록 만들었을 것으로 생각된다. 이러한 결정이나 정책전환은 김일성과 김정일에 의하여 내려질 수 밖에 없는 것이나, 그들의 결정을 위해서는 外交部의 정세판단과 경제부서의 기술관료들의 제안과 설득이 크게 작용했을 것으로 판단할 수 있다.

1991년 7월 11일 연형묵 총리는 전제조건 없이 8월 27-30일까지 평양에서

(49) 『內外通信』(종합판), Vol. 42(1990. 7. 1 12. 31), pp. 673, 685-686.

(50) 同, p. 686.

제4차 남북고위급회담을 개최하자고 제의했다. 8월 19일 구소련에서 발생한 쿠데타의 영향으로 북한은 다시금 회담을 회피하는 듯 했으나, 쿠데타가 실패하자 북한은 제4차 회담을 10월 22-25일까지 평양서 열자고 다시 제의했다. 북한이 구소련에서 발생한 정변으로 회담을 연기시킨 것은 그만큼 주변환경의 영향을 받고 그에 따라 정책이나 대외활동을 조정한다는 증거가 된다.

10월 23일 ‘인민문화궁전’에서 재개된 제4차 고위급회담에서 연형묵 총리는 대결의식 때문에 세차례의 회담에서 진전이 없었다고 지적하면서, 평화를 위한 전환적 대책으로 ‘非核地帶化’ 문제가 급선무라고 환기시키고 ‘조선반도의 비핵지대화에 관한宣言’(초안) 9개 항을 긴급제안으로 내 놓았다. 또한, 쌍방제안 중 공통점이나 유사성이 있는 것을 ‘불가침선언’과 ‘화해와 협력·교류에 관한基本合意書로 하여 동시에 채택·서명하자고 주장했다. 이러한 북한의 협상전략과 태도는 정치적 의도야 어쨌든 상당한 유연성을 지녔다는 점에서 주목할 만한 가치가 있다.⁽⁵¹⁾

남한의 정원식(鄭元植) 국무총리는 평화체제구축을 위한 상호체제존중과 적대정책포기 및 신뢰구축 등을 통한 평화의 제도화를 역설했다. 그는 또한 대남혁명노선 포기와 核開發 중단 및 국제기구에 의한 핵사찰 수용 등을 요구했다. 아울러, 기존의 3개 합의서를 묶는 포괄적인 單一合意書(전문과 15개 조항)를 채택하자는 유연성을 과시했다.

제4차 회담에서 북의 ‘비핵지대화 선언’과 남의 ‘핵사찰 수용’ 주장이 팽팽하게 맞섰으나, 양측은 정치·군사적 대결상태 해소와 교류·협력의 실현을 위해 단일문건으로 된 합의서를 채택하기로 의견의 일치를 보았으며, 명칭에도 합의하고, 제5차 회담을 12월 10-13일까지 서울에서 개최하기도 하는 등 진전을 보았다.⁽⁵²⁾ 물론 중단이 있었고 타결에는 이르지 못했으나, 남북한은 네차례나 회담을 거듭하면서 서로 양보하고 절충하면서 점진적으로 간격과 상충점을 좁혀 나갔다는 점에서 긍정적 평가를 내릴 수 있다.

남북한은 국제정세의 변화와 꾸준한 노력 및 인내의 덕으로 인하여 1991년 12월 10-13일간 서울에서 열린 제5차 남북고위급회담에서 극적인 ‘남북기본합의서’ 채택에 도달했다. 쌍방은 12월 11일 회의에서 핵문제를 포함한 쟁점을 놓고 충돌했으나, 다음날 회의에서 절충 끝에 서문과 25개 조항으로 된 ‘남북사이의 和解와 不可侵 및 交流·協力에 관한 合意書’ 문안을 타결하고 동시에 ‘공동발표문’에도 합의하는 큰 성과를 거둔 것이다. 제5차 회담은 핵

(51) 全寅永, “南·北韓關係의 變化: 對決에서 和解·協力으로.” 『社會科學과 政策研究』, 제13권 제3호(1992. 6), pp. 276-277.

(52) 『남북대화』, 제53호(1991. 11), p. 101.

문제를 미결로 남긴 채 합의서에 서명하는 문제점을 남겼지만, 합의서에 도달하겠다는 쌍방의 의지와 정치·경제적 필요성 및 절충노력과 인내 덕분에 합의서 채택이라는 과업을 이루었다.⁽⁵³⁾ 참고로, 구소련에서는 소연방의 해체가 급속히 진전되어 있었고 고르바초프의 정치생명이 끝나고 있었으며, 북한의 경제난은 심화되고 있었다.

기본합의서 채택에 성공한 남·북한은 1992년 2월 18-21일까지 평양에서 개최된 제6차 회담에서 '합의서' 와 더불어 '한반도의 비핵화에 관한 共同宣言' 을 발효시켰으며, '남북고위급회담 分科委員會 構成·運營에 관한 合意書' 를 서명·발효시켰다. 1992년 5월 7-8일 서울에서 열렸던 제7차 회담에서는 남한측이 '남북연락사무소' 와 '공동위원회의 구성·운영합의서' 를 서명 발효시키는 데 역점을 두었고, 북한도 시한이 명시된 이행기구 구성·운영 합의서 문제에 유연성을 보여 타결이 가능해졌다.⁽⁵⁴⁾

제8차 회담이 9월 15-18일까지 평양에서 열리기 전인 7월 19-25일간 북한의 부총리 겸 對外經濟委員會 위원장 金達鉉 등 10명으로 구성된 대표단이 서울과 지방의 10여 군데 산업현장을 방문하고, 崔廷圭 부총리와 정부대표 및 기업인들과 만나 남·북경제교류·협력을 논의했다.⁽⁵⁵⁾ 북한의 영향력 있는 경제실무자가 직접 남한의 산업시설들을 시찰하고盧大統領과도 경협문제를 논했다는 것은 북한의 경제사정과 경제정책의 변화를 암시하는 것이다.

또 하나의 변화는 1992년 8월 24일자로 중국과 한국이 상호 승인하고 대사급 外交關係를 수립하기로決定했다는 사실이다. 북한지도층은 한·소수교 1년도 못된 시점에서 북한이 의존할 수 있었던 유일한 사회주의 맹방인 중국마저 국의 우선의 實利外交를 지향하는 냉엄한 국제정치의 현실을 인정할 수 밖에 없게 되었다. 이러한 환경 변수가 북한의 위협인지를 증대시키고 선택의 폭을 더욱 좁혔다는 데에는 의문의 여지가 없을 것이다.

제8차 회담에서 핵사찰 실시와 離散家族訪問과 같은 문제를 해결하지는 못했지만, 그동안 협의해 온 '남북 화해 부속합의서' 와 '남북 불가침 부속합의서' 및 '남북 교류·협력합의서' 에 합의했다. 아울러 '남북화해 공동위원회 구성합의서' 를 발효시킴으로써, 남·북한은 기본합의서 내용을 이행하기 위한 구체적 사업들을 실천할 수 있는 구체적 단계로 들어 갔다. 이를 부속합의서 가 채택·발표되기 까지 2년 동안, 남북한은 8차의 회담을 서울과 평양에서

(53) 합의서 도달과정과 共同發表文 내용은, 『남북대화』, 제54호(1992. 3), pp. 80-83 참조.

(54) 자세한 회담 내용은, 全寅永, 앞의 논문, p. 279 참조.

(55) 『한국일보』, 1992년 7월 22일, p. 5; 7월 23일, p. 3; 7월 25일, p. 3 참조.

번갈아 개최했으며, 매번 90명의 인원이 판문점을 건넜고, 판문점에서는 별도로 수많은 협의가 진행되었었다. 남북한이 상이한 입장과 견해를 점차적으로 좁히면서 드디어 '남북기본합의서'와 이의 이행·준수를 위한 3개 '부속 합의서' 및 '핵통제공동위원회'와 '화해공동위원회'를 포함한 5개의 공동위원회를 구성·운영할 수 있는 단계에 돌입한 것은 크나큰 진전과 축복이 아닐 수 없다.

물론, 북한의 행태는 아직도 가변적이고 예측하기 힘들다는 문제점이 있다. 그럼에도 불구하고, 북한은 환경변화에 따라 남북고위급회담에 적극적인 호응을 보이는 등 대외행태의 변화를 분명히 보여 주었다. 또한, 남북고위급회담을 둘러싼 북한의 모순되는 반응과 혼선 등을 통해서, 북한의 대외정책 결정이 최고위층이 결정하고 밑에서 따르는 식이 아니라, 합리적 손익계산과, 조직간의 입장차이 및 관련 인물들의 다른 견해와 선호 등이 결정과정에 발생되어 정책에 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있었음은 북한의 외교정책 연구에 도움이 되었다.

3. 北韓의 UN 加入 決定: 政策의 轉換

북한의 대외행태 변화 여부를 가름하는 중요한 지표의 하나는 북한의 유엔加入 문제였었다. 얼마전까지 한국의 單獨加入 움직임은 남북한관계를 긴장시키는 요인의 하나로 작용했다. 남한은 북한이 끝내 동시가입에 응하지 않을 경우 혼자라도 먼저 유엔에 加入하여 북한의 가입을 유도하겠다는 '先유엔加入'政策을 수립·추진했었다. 북한은 각각의 가입은 分裂을 合法化하고 統一에 난관을 조성한다는 이유를 들어, 통일에 이롭게 하나의 의석으로 유엔에 공동가입해야만 하다고 주장했었다. 이토록 상이한立場과 명분 주장은 적극 지지세력 확보를 위한 남북한 간의 치열한 外交戰을 낳았으며 남·북한 관계에 부정적 영향을 미쳤었다.

남한은 북방정책의 성공과 국내의 民主化 등에 고무되어 단독 유엔가입을 강행할 태세를 보였고, 북한은 극렬한 비난을 퍼부으면서 저지를 위한 온갖 노력을 기울였었다. 이러한 북한이 1991년 5월 27일 돌연히 외교부 성명을 통해 유엔가입 의사를 表明함으로써, 국내외의 비상한 관심을 불러 일으켰다. 북한은 결국 단일 의석에 의한 유엔가입이 非現實의임을 認定함으로써 동시가입이라는 새로운 정세에 맞는 유엔정책으로 轉換한 것으로 생각된다. 북한의 유엔가입 결정은 북한의 對外政策 決定過程에 대한 심층연구 필요성을 다시금 일깨워 주었다.

조그만 변화들이 계속 나타나고 있었음에도 불구하고, 많은 사람들은 북한

의 변화를 생각하기 힘들다고 보아 왔다. 이런 사람들은 全體主義的 社會로서 黨과 金日成의 유일지도체제하에서, 북한에서의 다양한 入場이나 이익상충은 생각하기 힘들고, 특히 金日성이 누누히 강조한 문제를 누구라도 번복하기가 힘들다는 점이 경직성을 뒷받침 해 왔었다. 主體思想을 강조하고 '우리식 社會主義'의 고수를 지속적으로表明해 온 북한이 유엔가입을 결정했다는 것은 실로 놀라운 일이 아닐 수 없었다.

북한의 유엔가입을 통해서, 우리는 북한의 대외행태에 관하여 깊은 통찰력과 폭넓은 視角을 지닐 필요성을 느끼게 되었다. 우리는 '전체주의 사회'의 이미지를 가지고 북한의 변화를 보려하기 때문에 북한을 객관적으로 파악하기 힘들게 되며, 북한 스스로의 경직된 이데올로기적 입장 강조와 정치·선전 강화가 우리의 판단을 혼란스럽게 한다. 1990년만 해도 북한은 세 차례의 남북 고위급회담에 응했고, 동시에 朝·日修交를 추진하기 시작했었다. 이는 북한이 어느 정도 환경변화에 적응하려는 의지와 능력을 보유하고 있음을 의미한다. 東·西和解와 協力의 새로운 시대가 도래함에 따라, 북한지도층은 기존 노선과 정책의 修正이 불가피하다고 판단한 듯 하다. 국제적 고립의 심화와 가중되는 經濟難을 극복하기 위해서는 경직된 이데올로기나 명분고수보다는 현실적인 實利追求를 선택하지 않을 수 없었을 것이다. 이러한 현실적응적 외교정책을 엘리슨의 합리적 모델에 입각하여 검토해 볼 필요가 있다.

또 다른 관심사는 북한 지도층 내부에 온전하고 현실변화에 민감하며 실용 주의적인 對外政策을 선호하는 인물들이 존재하며, 환경의 급격한 변화로 인해 그들이 어느 정도의 영향력을 발휘하게 되었다는 고무적인 사실이다. 남북 고위급회담에서 나타난 북측의 유연성과 돌연한 對日交涉 등은 북한내부의 정책결정이 모두 단일 인물이나 단일 기구에 의하여 결정되지는 않는다는 점을 示唆해 준다. 북한의 변화와 적용 가능성은 한층 돋보이게 한 북한의 유엔가입은 북한외교의 유연성과 金正日 외교의 가능성을 다른 시각에서 파악하고 이해할 수 있도록 해주었다. 국가의 중대한 이익과 체제 및 정권의 유지가 어려워진 상황下에서, 북한의 '社會主義固守'나 '主體思想의 구현' 및 '自主的立場'은 限界에 직면할 수 밖에 없었고, 자연히 강경파들의 목소리는 위축될 수 밖에 없었을 것으로 추론된다.⁽⁵⁶⁾ 이 유엔가입 결정 사례를 엘리슨의 세가지 모델에 비추어 살펴 본다면, 우리는 북한의 대외정책 결정과정이 다른 西方國家들의 경우와 크게 다르지 않음을 發見할 수 있을 것이다.

한가지 특기할 점은 북한의 대외정책 변화가 국내정세의 변화나 여론의 威

(56) 북한의 유엔가입 결정에 관한 필자의 견해에 관해서는 『중앙일보』, 1991. 5. 30, p. 3 참조.

력과는 별로 큰 관계가 없다는 점이다. 흥미롭게도 북한외교부 성명이 발표되던 날의 로동신문의 전면과 다음 페이지들은 김정일이 5월 5일에 노동당 중앙위원회 책임일꾼(간부)들 앞에서 행한 담화 “인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다”를 게재했다.⁽⁵⁷⁾ 이는 우선 충격을 줄이기 위해 사상교양 사업을 강화하는 조치를 취한 것으로서, 북한사회의 전체주의적 특성과 패쇄성을 선명히 보여주는 예로 지적될 수 있다.

북한은 외교부 성명에서 남북의 단독유엔가입을 방임할 경우, “유엔무대에서 전조선민족의 이익과 관련되는 중대한 문제들이 편견적으로 논의 될 수 있고, 그로부터 엄중한 후과가 초래될 수 있기 때문이다”라는 나름대로의 이유를 비교적 솔직히 밝혔다. 즉, 남한의 유엔단독가입시도가 요지부동이라는 것을 명백히 확인하게 됨으로써 수수방관할 수 없게 되었으며, 난국을 타개하기 위한 조치로써 현단계에서 가입하는 길을 택하지 않을 수 없게 되었다고 가입 결정경위를 설명했다.⁽⁵⁸⁾

가입결정이 어떻게 내려졌는지를 자세히 알길은 없으나, 우선 외교부성명으로 나왔다는 점에 유의할 필요가 있다. 즉 외교부가 북한의 유엔가입 결정에 어떤 행태로든 큰 영향력을 미쳤음을 짐작할 수 있다. 북한이 외교부 성명에서 남한의 단독가입 강행을 ‘전민족의 통일염원에 역행하는 것’이라고 비난하고, ‘유엔무대를 통하여 하나의 조선을 둘로 잘라 놓는 천추에 용서못할 大罪를 저지른 것’이라고 신랄히 공격한 것은, 명분을 세우기 위한 것도 이유지만, 정책결정과정에서 강경파나 강경입장의 조직들의 立場과 主張이 反映된 것으로 보인다.

북한의 정세분석은合理的이고, 따라서 결정이유는 납득하기 어렵지 않다. 유엔加入問題를 外交부가 주무부서로서 다루고 결정을 발표한 것도 외교부의 임무나 역할 및 조직으로 보아 당연시 된다. 물론 외교부는 대사관 등을 통해 필요한 정보와 외국의 반응을 수집하여 분석·평가하고, 이를 金正日에게 올렸을 것이며 금수산 주석궁에도 몰래 재가를 받았을 것이다. 통일문제에 있어서는 북한을 대표하는 권위의 화신인 金日成이 가입결정을 수락했다는 점도 관심의 대상이 된다. 그도 환경의 엄청난 변화를 인정할 수 밖에 없었다고 생각된다. 남북한 회담에서 유엔가입문제를 카드로 쓸 수 없게 된 것도 북한

(57) 북한은 이를 후인 1991년 5월 29일자 노동신문 3면 하단에 비로서 조그맣게 외교부 성명 내용을 게재함으로써, 외교정책이 소수에 의해서 결정되고 국내정책과 분리될 수 있음을 보여 주었다.

(58) 1991년 5월 27일자 외교부 성명 全文은 『內外通信』(종합판), Vol. 43(1991. 1. 1-6. 30), pp. 237-240 참조.

내對南 강경파들의 입지악화를 의미한다. 변화된 국내외 환경은 '조평통' 같은 기구와 소속 인물들보다, 넓은 시각이나 식견을 지니고 합리적인 득실계산에 익숙한 外交部나 對外經濟委員會 등의 완곡한 견의가 김일성-김정일을 설득시켜 경직된 입장을 탈피하는 데 성공했던 것으로 보인다. 물론, 대내적으로는 사상교양이 강조되고 유엔가입으로 하나의 조선 입장이나 통일 노력이 소홀히 되는 것이 아니라고 별도의 교육을 시켰으리라는 것을 생각해 볼 필요가 있다.

4. 對外經濟 開放政策

최근들어 북한의 變化가 눈에 뜨이게 나타나는 분야는 대외경제 분야이다. 북한은 1984년 9월 合營法을 제정하여 외국의 투자를 유치하려고 노력했으나, 오늘날까지 근 10년 동안에 나타난 투자총액은 1억 5천만불 수준에 그친 것으로 알려져 있다.⁽⁵⁹⁾ 주로 일본의 조총련계로부터 소규모 투자들이 행해졌는데, 북한의 기대에 못 미치는 실망스럽고 저조한 수준이다. 이렇듯 낮은 수준의 대북투자를 기록한 근본 이유는 합영법의 문제점도 있겠으나, 북한의 국제적 고립과 자주적 '主體經濟' 강조에서 연유하는 것으로 생각된다.

그러나 소련과 東區 사회주의 국가들이 사회주의 국제주의 (Socialist Internationalism) 보다 國益을 우선적으로 추구하지 않을 수 없게 되자, 자연히 그들의 북한에 대한 지원과 관심은 감소될 수 밖에 없었다. 형가리를 선두로 동구국가들이 연이어 남한과 수교하고 소련마저 1990년 9월 30일에 남한과 정식 외교관계를 수립하자, 북한은 동요될 수 밖에 없었다. 북한으로서는 무엇보다도 경제적 타격을 극소화할 필요가 있었으며, 그러기 위해서는 자본과 기술을 체제에 관계없이 외국으로부터 도입해야만 했다.

북한의 경제가 어렵다는 사실은 여러 통로를 통해서 전달되고 있는 데, 동구 사태 이후인 1990년부터 연속 3년 동안 마이너스 성장을 기록하고 있는 것으로 알려지고 있다. 한국은행이 추정한 북한의 경제성장을 보면, 1990년에 -3.7%, 1991년에 -5.2%, 그리고 1992년에는 -7.6%로서 3년 연속 마이너스 성장을 하고 있으며 하락폭도 시간이 갈수록 매년 커지는 우려할만한 추세를 보이고 있다. 작년 북한의 국민총생산은 한국의 14분지 1이고 1인당

(59) 1984-92년 7월까지의 합영실적은 북한내 유치가 67건, 해외진출 21건 등 총 88건에 불과했는데, 북한유치 67건 중 50건은 조총련과 이루어 진 것이며, 해외진출 21건중 13건은 구소련과의 식당 및 관광 등의 서비스분야 중심이다. 『조선일보』, 1992년 7월 20일, p.2.

GNP 7.2분지 1로 격차가 벌어졌는데, 사회주의권의 붕괴에서 오는 원자재와 식량 및 외화부족 등으로 북한의 경제는 심각한 상황을 맞고 있다.⁽⁶⁰⁾ 외채는 약 80억불 상당에 이르고 채무이행이 힘든 상태에 있고, 原油수입이 경화결제의 어려움으로 줄어서 공장조업률이 40%선까지 악화되었다는 보도가 나오고 있다.⁽⁶¹⁾ 최근 러시아의 한 국제경제연구소가 조사한 보고서에 의하면, 북한의 외채는 1992년 초까지 40억루블(1불 = 0.6루블) 또는 67억불 이상이다. 즉, 러시아에 27억루블, 중국에 1억 5천만루블, 일본에 2억 8천만 달라, 호주 2억 2천만 달라, 독일 1억 4천만 달라, 그리고 영국에 1억달라의 채무를 지고 있다고 한다.⁽⁶²⁾ 북한은 소련과 동구권 붕괴후 원자재 조달에 차질이 생기고 중공업 가동률은 40-50%에 머물고 있으며, 경공업도 부진한 상태에 있다고 러시아 연구소는 분석하였다.

북한의 경제사정 악화는 경제정책의 수정과 조정을 요구했고, 북한 엘리트들은 새로운 정책의 수립과 집행이라는 대옹을 하지 않을 수 없게 되었다. 그 결과로 나타난 것이 1991년 11월의 나진과 선봉 自由經濟貿易地區 결정과 1992년 4월 9일의 합작을 장려하는 내용을 포함한 제7차 헌법개정, 그리고 1992년 10월 5일에 제정된 ‘조선외국인투자법’을 비롯한 ‘합작법’과 ‘외국인기업법’이었다. 새로 제정된 외국인 투자 관련법들은 합영법을 대폭 개선·보완한 것이다. ‘외국인 투자법’에서는 적극적인 투자유도를 위해, 수출입 품목의 무관세와 果實送金 허용 및 최고 50년 동안 토지임대 등의 특혜 조항들과 함께 투자여건의 다변화를 위한 각종 법적 보장장치 조항 등을 담고 있다. 이는 합영법보다 내용면에서 크게 진전된 것을 의미한다.⁽⁶³⁾ 북한내에 합작 합영법을 어디서나 설립할 수 있도록 하면서도 나진·선봉의 외국인단독투자기업의 경우 100% 단독 투자를 허용하고 토지를 소유나 마찬가지인 50년 동안이나 임대해 주는 특혜조항을 포함시킨 것은 북한의 대외경제개방정책이 크게 변했음을 의미한다. 이는 북한이 그만큼 외국기업 유치를 위해 적극적이고도 강한 의욕을 과시한 것으로 볼 수 있으며, 동시에 그만큼 절실하게 대외경제 개방의 필요성을 느끼고 있음을 보여 주는 것이다. 아울러 북한의 變化 可能性과 적응능력을 찾아 볼 수 있는 좋은 사례가 바로 북한의 對外經濟開放政策

(60) 『서울신문』, 1993년 6월 8일, p.8.

(61) 『조선일보』, 1992년 7월 20일, p.2; 동아일보, 1992년 7월 14일, p.5.

(62) 『조선일보』, 1993년 3월 31일, p.21.

(63) ‘조선 외국인 투자법’은 전문 22조로 구성되어 있고, 외국인 투자기업의 창설 운영에 관한 일반원칙과 질서를 포괄적으로 규제하는 조항들이 명시되어 있다.

그리고 자유경제무역지대 내에 외국인 기업(단독 투자경영기업)을 장설 운영할 수 있도록 했다. 『內外通信』, 제818호(1992. 10. 22), p. A1.

추진이다.

북한은 1993년 1월 31일 최고인민회의 상설회의 결정으로 ‘외국투자기업 및 외국인 세금법’, ‘외환관리법’, ‘자유경제무역지대법’ 등 3개의 법령을 채택하고 이를 중앙통신과 평양방송 등을 통해 법전문을 보도했다. 새로이 제정된 3개의 외국인 투자관련법은 1991년 12월 28일 유엔개발계획(UNDP)의 두만강개발계획에 초점을 맞춰 나진·선봉 자유경제무역지대를 설정한 후, 기존의 합영법만으로는 西方의 선진자본과 기술을 유치할 수 없음을 인식하고 이를 법제적으로 뒷받침하기 위해 추진하고 있는 법령정비 과정의 일환이다. 북한의 외국인투자 관련법은 합영법을 위시하며 1992년 10월에 제정된 법령과 1993년 1월 31일 채택된 3개의 법령 등 모두 12개에 이른다. 즉 1992년 10월 5일 제정된 ‘외국인 투자법’을 기본법으로 하여 합영법(1984. 9. 8), 합영회사 소득세법(1985. 3. 7), 합작법과 외국인 기업법(1992. 10. 5) 그리고 새로이 제정된 ‘외국인 투자기업’ 및 ‘외국인 세금법’, 외환관리법, ‘자유경제무역지대법’ 등 8개법을 부수법으로 하고 있다. 여기에 ‘합영법 시행세칙’(1985. 3. 20), ‘합영회사 소득세법 시행세칙’, ‘외국인 소득세법 시행세칙’(1985. 5. 17) 등 3개의 세칙이 추가로 제정되어 있다. 새로이 제정된 ‘외국투자기업 및 외국인 세금법’은 모두 8장 57조 및 부록으로 구성되어 있으며, 제반 세금문제를 포괄적으로 규정하고 있다.⁽⁶⁴⁾

북한의 대외경제정책은 누가 결정하는가? 북한의 최고지도자는 金日成과 金正日이지만, 이들이 경제정책을 단독으로 결정한다고 보기는 힘들다. 큰 이유 중 하나는 김일성 父子가 모두 경제통이 아니라는 사실 때문이다. 그렇다면 경제문제는 政務院의 기술관료들에 의하여 다루어진다고 보아야 하겠다. 예를 들어 ‘자유경제무역지대법’ 가운데 ‘관리기관’의 권한과 임무에 관한 조항이 있는데, ‘대외경제위원회’ 와 ‘지대당국’을 관리기관으로 한정하고 대외경제위원회로 하여금 자유경제무역지대의 개발과 관리운영을 전담도록 규정함으로써, 무역부와 업무분담이 불분명했던 대외경제위원회가 경제개방을 이끄는 핵심기구의 역할을 수행할 것임을 시사했다.⁽⁶⁵⁾

자유경제무역지대법은 외국투자기들의 자유로운 활동을 보장하는 동시에, 특혜관세제도 등 각종 특혜조치를 마련하고 있으며 ‘共和國 영역 밖에 거주하고 있는 조선동포’라는 表現으로 한국인의 투자를 기대하고 있다. 실제로 북한이 당국의 이름으로 남한의 주요 그룹들에 자신의 경제개발계획에 직접 참여해 달라고 요청한 것은 남한의 기술과 자본을 받아들이겠다는 의지 표시로

(64) 『內外通信』, 제834호(1993. 2. 11), pp. A1-A2.

(65) 同, p. A4.

보아야 한다. 경협관계자들에 의하면, 북한의 경제실무자들은 경제협력 합의를 실천에 옮기지 않고 있는 남한측 태도에 초조감 및 의구심을 품고 있는 듯 하며, 남한기업들에게 초청장을 보내는 등 적극성을 보이고 있다.⁽⁶⁵⁾ 현재 북한의 핵문제로 인하여 經協問題가 좌절을 겪고 있지만, 북한이 핵문제를 합리적으로 슬기롭게 풀어 나간다면 남·북간의 경협은 급진전할 수도 있다.

물론 이러한 경협문제는 金正日의 직접적인 지시나 재가가 없이는 추진·성사되기가 힘들다. 대외경제개방 문제에 있어서는, '조평통'이나 군부 또는 外交部보다 '대외경제위원회'가 주요부서로 떠오르고, 대남경제협력 및 교역 창구를 정부의 공식 기구인 '국제무역촉진위원회'로 단일화 시킨 점도 대외경제분야의 변화이다.⁽⁶⁷⁾

대외경제를 담당하는 주요 인물로는 작년 12월 10일의 당 중앙위 제6기 제20차 전원회의에서 정치국 후일위원으로 補繕된 부총리 겸 국가계획위원회 위원장인 金達玄과 대외경제위원회 위원장 李成大를 꼽을 수 있다. 금년 초 두만강 특구의 통신관계회의 참석차 서울을 방문했던 북측 관계자에 따르면, 정무원 기관 중 대외경제사업부와 무역부가 대외경제위원회로 흡수 통합되면서, 이성대가 무역부 부부장일 때 대외경제사업부 부장이던 鄭松南⁽⁶⁸⁾이 대외경제위원회 부위원장이 되었고, 무역부 부부장이던 金政宇 또한 대외경제위원회 부위원장이 되었다고 한다. 이외에도 총리인 강성산도 대외개방과 연관이 있는 기술관료 출신이고, 두만강 유역 개발계획후보지인 함경북도 도당책임자로 복무했었다.

북한이 남한과의 경제협력에 기대를 걸고 있는 것은 사실이나, 강경파들이 핵화산금지조약(NPT) 탈퇴 사태를 야기함으로써 아직까지 돌파구를 찾지 못하고 있다. 1992년도 남·북한 交易 총액은 2억 900만불로서, 1991년보다 8.9% 증가한 수치이다.⁽⁶⁹⁾ 참고로 1988년 이후 1992년 7월까지, 반입 3억 3,826만불에 반출 3,930만불로서 모두 3억 7,765만불의 실적을 나타냈고, 남한은 2억 9,887만불의 적자를 기록했었다.⁽⁷⁰⁾ 북한의 무역규모를 볼 때 남한과의 무역을 무시할 수 없으며, 경협이 시작되면 남한은 북한의 가장 큰 투자국이 될 것이다. 따라서, 경제문제를 다루는 북한의 엘리트들은 소위 '정치

(65) 『중앙일보』, 1993년 2월 1일, p. 5.

(67) 同.

(68) 『조선일보』, 1993년 2월 17일, p. 19, 북한의 경제실권자들에 대한 분석기사는 『주간조선』, 1992년 8월 2일, pp. 20-22 및 『중앙일보』, 1992년 11월 14일자 참조.

(69) 『한국경제신문』, 1993년 1월 15일, p. 2.

(70) 『중앙일보』, 1992년 8월 10일, p. 2.

일꾼' 들에 대해서 혐오감을 품고 있다는 조짐들이 나타나고 있다. 경제관료들은 정치·이념보다 실리를 거두고 경제난을 해결하기를 바라기 때문에 자연히 정치적 입장에서 대남문제를 다루려는 '祖平統' 세력과 충돌하지 않을 수 없을 것이다. 앞으로 대외경제위원회를 중심으로 하는 경제개방 팀이 보수적이고 대남사업의 사령탑 노릇을 하는 막강한 '祖平統' 세력을 어떻게 잠재우면서 대외경제개방정책을 더욱 실속있게 추진할지 자못 궁금하다. 굳건한 경제관료들이 개방적인 경제정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 金正日의 지속적이고 절대적인 신임과 지원이 필요할 것이다. 물론 기술관료들이 경제회복에 실패한다면, 궁지에 몰리고 숙청을 당할 가능성도 있다.

지금까지 '남북기본합의서' 채택·발효와 '북한의 유엔가입' 결정 및 대외경제개방정책을 검토·분석하였다. 북한의 정책결정과정은 절대적인 권력을 장악한 단일 통치자에 의해서 결정되지 않으며, 경쟁적인 기구들과 인물들이 관여된다는 사실을 알 수 있었다. 또한, 북한의 대외정책은 이념과 명분보다 변화된 환경에 적용하면서 수정되고補完되어 감을 알 수 있었다. 북한의 대외정책 행태나 결정과정은 제약이 많아 정확히 알 길이 없으나, 앤리슨이 '쿠바 미사일 위기'를 다루면서 사용했던 세가지 모델(합리적 모델, 조직과정 모델, 관료정치 모델)을 북한의 외교정책 행태에 적용하면 어느 정도 좋은 결과를 얻을 수 있다는 주장이 가능해 졌다.

V. 結論

북한의 외교정책결정과정을 파악하고 이해하는 데에는 限界가 있고, 외교정책행태도 西方國家들과 비교할 때 때로는 非合理的이고 예측하기 힘들 때가 있다. 그러나 북한도 국제사회의 一員임에는 틀림 없고, 작은 국가로서 환경변화에 적응하지 않고서는 생존이 힘들게 되어 있다. 이러한 적응의 필요성과 불가피성은 북한의 대외행태나 정책결정과정 파악이 가능하다는 것을 시사한다.

북한 사회를 연구할 수 있도록 도와주는 이론이나 접근방법은 결코 적지 않다: 공산주의 이론에 입각하여 북한을 연구할 수도 있고, 전체주의적 모델을 가지고 북한을 분석·평가할 수도 있고, 관료정치 모델을 이용하여 북한의 대내외정책을 살펴 볼 수도 있고, 북한을合理的行爲者로 간주하여 정책이나 대안을 선택하는 과정을 살펴보는 '합리적 모델'도 있으며, 조직의 일반수칙이나 관례대로 결정하는 측면을 부각시켜 주는 '조직모델'도 있다. 어떠한 이론이나 접근방법이 좋으냐 하는 것은 대답하기 힘들다. 왜냐하면 사안에 따라

다른 방법이 더 바람직할 수도 있고, 때로는 2개 이상의 이론과 방법을 동원할 필요가 생길 수도 있다.

1989년 동구에서 발생한 일련의 혁명은 전후의 얄타체제를 붕괴시키고 동·서간의 냉전을 종식시켰으며, 1991년 말에는 사회주의권의 종주국이던 소련마저 해체되는 운명을 맞았다. 이러한 국제정세의 급격한 변화는 소련 및 동구국가들과 긴밀한 관계에 있었던 북한에 지대한 영향을 미치게 되었고, 위협을 느끼게 된 북한의 권력 엘리트들은 변화된 환경에 맞는 대외정책을 수립·집행해야 할 상황에 처하게 되었다.

북한은 1990년 초부터 내부적으로는 부정적 영향을 차단하기 위한 통제와 사상교육을 강화하는 한편, 외부적으로는 변화를 시도했다. 한국에 대해서는 남북고위급회담에 응하고 협상과정에서 유연성을 과시했으며, 동시에 日本에 대해서 수교를 위한 협상에 돌입했으며 미국과도 관계개선 노력을 기울였다. 국내외적으로 시련에 직면한 북한지도층은 1991년 5월 27일 북한의 유엔가입 의사를 국제사회에 공표했으며, 그해 12월에는 ‘나진·선봉 자유경제 무역지대’ 설정을 결정하는 등 괄목할 만한 변화를 보여 주었다. 북한은 급변한 상황을 맞아 대내적으로는 개혁·개방을 거부하면서도 대외적으로는 이렇듯 의미있는 변화를 시도했었다.

북한의 대외정책 결정과정은 잘 알려지지 않고 있지만, 앤리슨(G. Allison)의 세가지 상호 보완적인 모델을 사용하여 어느 정도 궁금증을 해소하고 원하는 답을 구할 수 있다. 사회주의 국가인 북한은 이념적 입장과 명분을 극도로 강조하는 것 같지만, 실제로는 직면한 문제를 해결하고 장애를 극복하기 위해서 국익을 우선시 한다는 점에서 다른 나라들과 크게 다를게 없다. 즉 합리적 모델의 적용이 가능하다는 결론을 얻을 수 있다. 그러나 북한의 대외정책이 반드시 최대의 이익과 최소의 희생을 치룬다고 볼 수는 없다. 대남정책의 경우 祖平統의 정치적이고 강경한 입장은 對外經濟委員會의 온건하고 실용주의적인 입장과 갈등을 빚는다. 따라서, 결정된 정책은 강·온파간의 어느 정도 타협을 통해 조율이 되어 나타난 것으로 볼 수 있다. 또 한가지 발견된 것은 남북경제협력과 같이 전문적인 문제는 경제관료들의 발언권이 강해지고, 정치적 입장을 중시하는 ‘정치일꾼’들과 경제관료들간에 불만과 혐오감이 생겨난다는 점이다.

북한의 대외정책결정 과정을 보면 위에서 결정되어 지시되기 보다는 주로 外交部의 해당부서들이 주도하여 김정일의 결재를 받고, 채택되면 집행에 옮기게 되어 있다. 현법상 상급기관인 중앙인민위원회는 외교정책수립 기능을 그다지 수행하지 못한다. 국가와 국가간의 관계는 주로 외교부가 담당하지,

당의 국제부가 지시하지 않는다; 외교부는 사실상 중앙당에 직속되어 있는 것처럼 행동한다고 高英煥씨는 증언했다.

對外開放과 관련된 事例들을 다루면서 배울 수 있거나 발견된 사실은 북한이 당-국가(party-state)이며 수령의 국가임에도 불구하고, 외교정책결정이나 대외관계에 있어서는 전문기관과 전문인들의 역할이 두드러진다는 점이다. 그럼으로, 북한의 결정과정을 너무 단조롭고 획일적으로 보는 것은 오류를 범하는 것이 된다. 오히려 앤리슨이 제시한 3가지 모델을 모두 적용하여 대외정책결정과정이나 대외행태를 점검하는 쪽이 훨씬 유익하고 효과적이며 바람직한 것으로 생각된다.

참고문현

全寅永

- 1990 “조선노동당: 북한 사회의 지도세력,” 전인영(편), 『북한의 정치』, 서울: 을유문화사.
- 1992 “國際危機管理 事例分析,” 이용필 외, 『危機管理理論: 理論과 事例』, 서울: 인간사랑.
- 1992 “南·北 關係의 變化: 對決에서 和解·協力으로,” 『社會科學과 政策研究』 제13권 제3호.

고영환

- 1992 『평양 25시』, 서울: 고려원.

공보처

- 1992 『북한권력의 실세: 망명 북한외교관의 증언』.

국토통일원

- 1988 『북한의 機關 및 團體別 人名集』.

남북대화사무국

- 1990 최고회의 제9기 1차회의 金日成施政演說 全文(1990. 5. 25), pp. 1-12.
- 1990 『남북대화』, 제51호(1990. 12), pp. 38-40.
- 1991 『남북대화』, 제52호(1991. 4), pp. 15-62, 121-127.
- 1991 『남북대화』, 제53호(1991. 11), p. 101.
- 1992 『남북대화』, 제54호(1992. 3), pp. 80-83.
- 『내외통신』, 제665호(1989. 11. 10) pp. 外22-32.
- 『내외통신』(종합판), Vol. 39(1988. 1. 1.-6. 30) pp. 3-4, 6-15, 46-50.
- 『내외통신』(종합판), Vol. 41(1990. 1. 1.-6. 30) pp. 3-4, 6-15, 46-50.
- 『내외통신』(종합판), Vol. 42(1990. 7. 1.-12. 31) pp. 624, 673, 685-686.
- 『내외통신』(종합판), Vol. 45(1992. 1. 1.-6. 30) pp. 173-174.
- 『내외통신』, 제818호(1992. 10. 22) p. A1.
- 『내외통신』, 제834호(1993. 2. 11) pp. A1-A2, A4.

- 『동아일보』, 1990년 5월 7일, p. 20.
 『동아일보』, 1992년 7월 14일, p. 5.
 『서울신문』, 1993년 6월 8일, p. 8.
 『조선일보』, 1992년 7월 20일, p. 2.
 『조선일보』, 1993년 2월 17일, p. 19.
 『조선일보』, 1993년 3월 31일, p. 21.
 『주간조선』, 1992년 8월 2일, pp. 20-22.
 『중앙일보』, 1991년 5월 30일, p. 3.
 『중앙일보』, 1992년 11월 14일.
 『중앙일보』, 1992년 8월 10일, p. 2.
 『중앙일보』, 1993년 2월 1일, p. 5.
 『한국경제신문』, 1993년 1월 15일, p. 2.
 『한국일보』, 1992년 7월 22일, p. 5.
 『한국일보』, 1992년 7월 23일, p. 3.
 『한국일보』, 1992년 7월 25일, p. 3.

Allison, Graham T.

- 1971 *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown and Company.

Aspaturian, Vernon V.

- 1976 "Soviet Foreign Policy," in Roy C. Macridis (ed.) *Foreign Policy in World Politics*, Fifth Ed., Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc.

Chun, In-Young

- 1987 "North Korea and East European Countries," in Park, Jae-Kyu, Koh, Byung-Chul and Kwak, Tae-Hwan (eds.) *The Foreign Relations of North Korea: New Perspectives*, Boulder: Westview Press.

FBIS II, May 30, 1984, p.G5.

FBIS III, Feb. 26, 1986, pp.1-42.

FBIS III, March 3, 1986, p.1.

Friedrich, Carl J., Zbigniew K. Brzezinski

- 1973 *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, New York: Basic Books Inc.

Gorbachev, Mikhail S.

- 1987 *Toward A Better World*, London: Hutchinson Ltd.

Hazan, Baruch A.

- 1985 *The East European Political System: Instrument of Power*, Boulder: Westview Press.

Korean Dawisha

- 1988 *Eastern Europe, Gorbachev and Reform: The Great Challenge*, Cambridge: Cambridge University Press.

Rosenau, James N.

- 1980 *The Scientific Study of Foreign Policy*, Rev. & Enlarged ed., London: Frances Pinter Ltd.

Smith, Hedrick

- 1988 *The Power Game: How Washington Works*, New York: Random House.

Staar, Richard F.

1987 *USSR Foreign Policies After Detente*, Rev. Ed., Stanford: Hoover Institution Press.

US Department of State

1969 *Department of State Bulletin*, Vol. LX, No.1558 (May 5, 1969).

Valenta, Jiri

1968 *Soviet Intervention in Czechoslovakia*, Baltimore: The John Hopkins University Press.