

'95 논문 발췌집

통남 95-12-94

김정일 정권의 전망과 남북대화 문제



통 일 원
남북회담사무국

이 책자는 「김정일 정권의 전망 및 남북대
화 문제」와 관련하여 '95년에 발표된 논문
을 세부 주제별로 발췌·편집한 것입니다.

여기에 수록된 내용은 저자의 개인적 견
해이며, 당원의 공식적인 견해가 아닙니다.

1. 개 요

- 본 논문 발췌집은 1995년 1년동안 「김정일 정권 및 정책변화 전망」과 관련하여 발표된 36편의 논문중 6편을 선정하여 세부 주제별로 주요 내용을 발췌·편집한 것임.
- 1995년에도 김정일의 국가 주석직과 당 총비서직의 승계가 이루어지지 않은 가운데 김정일이 과연 승계할 것인가, 승계한다면 그 시기는 언제 쯤 될 것인가, 승계후 그 체제는 안정적인 것인가, 내부 권력구조는 어떻게 변할것인가 하는 다양한 의문과 함께 김정일 집권후 대내, 대남, 대외 정책은 어떻게 변할것인가에 대해 여러 의견이 제시되었음.
- 김정일이 국가 주석직과 당 총비서직을 승계할 것이라는 데 대해서는 대체적으로 의견이 일치하였으며, 그 시기는 1996년 7월(김일성사망 2년)이후부터 1997년 10월(당창건기념일)사이로 예상하였음.
- 김정일정권의 안정성에 대한 평가는 두가지 견해가 엇갈리고 있음.
 - 다수 견해는 김정일정권이 안정적이며 그의 유일체제가 상당기간 계속될 것이라는 평가이고
 - 소수 견해는 김정일정권이 불안정하므로 김정일이 권력승계후 조만간 실각하리라는 평가임.
- 김정일정권이 안정적이라고 보는 요인은 20여년간 계속되온 후계자 구축작업과 군부를 통한 권력장악 등을 들고 있으며, 김정일체제가 불안정하다고 보는 요인은 심각한 경제난과 북한이 처한 개방정책 및 폐쇄정책간의 딜레마 등을 들고 있음.

- 김정일정권의 향후 정책방향을 구체적으로 살펴보면
 - 대내정책면에서는 '주체사상'과 '우리식 사회주의'를 그대로 유지하면서 김정일에 대한 우상화 작업도 지속해 나가는 한편, 무역제일주의에 입각하여 경제특구를 확대시키고
 - 대남정책에서는 당분간 적대정책을 고수한 채 당국간의 남북대화는 거부할 것이며
 - 대외정책에서는 대미, 대일관계 개선을 지속적으로 추진할 것으로 예상하고 있음.

- 김정일 정권의 지속기간에 대해서는 크게 3가지로 견해로 나누어 짐.
 - 첫째는 조기붕괴론으로서 김정일 정권이 6개월에서 1년6개월내에 붕괴될 것이라는 견해
 - 둘째는 장기유지론으로서 김정일 정권은 10년이상 지속될 것이라는 견해
 - 셋째는 중기붕괴론으로서 정권 출범후 3~5년이 지난후에 붕괴될 것이라는 견해임.

- 북한의 권력구조에 관해서는 김정일 유일체제가 오래가지 못하고 집단지도체제가 형성될 것이라는 견해가 많이 표출되었음.

2. 김정일 정권의 안정성 문제

가. 김정일 정권의 공고화

김정일 정권은 이데올로기적 기반이 공고하며, 김정일이 그동안 당·정·군에서 공식적 지위를 단계적으로 구축한데 기초하여 정당성을 상당 수준 확보하였고, 제도적 기반을 강화하고 친·인척 및 동창 그리고 3대혁명 소조원 등을 중심으로 인적기반도 상당한 정도로 확보해 왔다. 즉 김정일 정권은 정당성과 통제성을 공고히 해 왔으며, 김일성 사망이후 유효성과 연대성을 강화하여 약간의 성과를 거두고 있는 것으로 평가되는 바, 비록 정권의 공식적 출범이 지연되고 있으나 단기적으로 큰 어려움은 없을 것으로 예상된다.

(허문영, 「김정일 정권의 안정성과 정책전망」)

김일성 말년에 복합적인 권력구조가 존재했다. 두개의 반독립적인 권력의 단계구조가 있었는데 하나는 아버지에게, 또 하나는 아들에게 연결되어 있었다. 이들은 상호접촉이나 의사소통이 거의 없었다. 공식적으로 모든 정당 및 정부 기구는 북한의 주석이자 노동당의 총비서이며, 최고사령관인 김일성에게 예속되어 있었지만, 김정일 개인의 주된 체제는 소위 혁명소조였는데 이는 김정일의 개인적 지배 및 감시기관이었다.

그러나 혁명소조는 김일성의 사망으로 말미암아 김정일 중심의 권력구조가 되었다. 이러한 변화는 또한 이중적 관료체제를 점차적으로 통합시켰으며, 이는 관료들의 조기승진, 퇴진 및 강등 등으로 나타났고 국가공무원이 상당히 연소화하게 되었다. 또한 3대 혁명소조는 정규 국가구조안으로 편입된 것처럼 보인다.

(맨스로프, 「북한 신체제의 권력구조와 정책방향」)

그동안 공식승계가 미루어져 온 김정일체제의 출범이 노동당 창건 50주년

인 10월 10일에 있을 것으로 많은 사람들이 전망하고 있다. 그러나 김정일이 그의 아버지인 김일성이 겸직했던 주석과 당총비서직을 모두 장악할 것인지 아니면 국가주석직은 다른 사람에게 양보할 것인가 하는 점은 논란의 여지가 많다고 본다. 그럼에도 설령 김정일이 당총비서직과 국방위원장만 맡는다고 해도 집중화된 그의 권력행사에는 이상이 없을 것이다. “아버이 수령은 곧 친애하는 지도자 동지고, 지도자 동지는 곧 위대한 수령이다”는 구호에서 보듯이 그는 이미 수령의 지위를 계승한 것이나 다름없기 때문이다.

(고성준, 「북한 정치체제의 변화전망」)

고위 노동당 지도자는 김일성 주석의 축사를 인용하면서도 김정일을 우리의 당과 국가의 최고지도자로 호칭하고 모든 당과 모든 주민들에게 호소하기를 김정일을 중심으로 마음과 도덕성에 있어 하나가 될 것으로 당부했다.

김정일은 대중과 당과 국가 엘리트와 군대에 의해서 위대한 지도자의 유일한 정통적 후계자로 인정되고 있다. 그가 공식적인 국가 및 당의 칭호를 가지고 있지 않다는 사실은 중요하지 않다.

(멘스로프, 「북한 신체제의 권력구조와 정책방향」)

나. 김정일 정권의 붕괴

김정일 정권은 중기적으로 체제공고화 과제를 해결하기 위한 과정에서 정책노선을 중심으로 지도층 내부에서 분열현상이 노출되거나, 대외개방의 여파에 따른 북한주민의 신민적 지위에서 시민적 지위로의 전환에 따라 위기조짐이 대두할 가능성이 높다. 그리고 장기적으로 개혁주의적 사회주의 정권으로 정권교체가 일어날 가능성이 높다. 그 이유는 북한이 현재 직면하고 있는 경제난과 제반 사회일탈현상이 정책적 한계에 기인하는 것이라기 보다는 지난 50여년간 추구해온 사회주의체제의 구조적 한계에 기인하는 것으로 보

이는 바, 김정일 정권이 어떠한 정책을 선택하든지 이를 쉽게 해결하기는 어려울 것으로 전망되기 때문이다. 요컨대 김정일 정권은 정권의 공식적 출범 이후 3년 정도 지났을 때, 지도층 내부에서 정책노선을 중심으로 분열이 일어나고, 5년 정도 지났을 때 신민에서 시민으로 정치적 위상이 점진적으로 변화될 북한 주민들의 불만이 점차 확대됨에 따라 새로운 정권으로 교체될 가능성이 높다. 즉 김정일 정권은 중기적으로 위기에 처할 가능성이 높은 것으로 보인다.

(허문영, 「김정일 정권의 안전성과 정책전망」)

사회주의체제의 비효율성과 인민들의 근로의욕 상실 때문에 경제쇠퇴가 가중된 것이 명백한 상황에서 이에 대한 개혁없이 나진-선봉 등 제한된 지역에 외부 자본을 도입하여 경제를 치유하겠다는 김정일의 구상은 성공할 가능성이 희박하다. 따라서 북한이 보다 본격적인 개혁·개방을 추진하기까지는 현재의 소극적 정책의 시행착오를 한번 더 경험하는 과정이 필요한 것으로 보인다.

현재 북한이 처한 구조적 위기의 현실을 감안할 때 경제난 해결을 위하여 김정일이 소극적인 개방정책을 선택한다면 자신의 역할을 스스로 과도정권으로 한정하는 것이나 마찬가지이다. 향후 2~3년 동안 경제문제에서 가시적인 성과를 도출하지 못하면 김정일은 경쟁자에게 정권도전의 명분을 주게 될 것이다. 적극적 개혁개방이 요구되는 북한의 구조적 요구에 부응하지 못한다면 아직 공식직위에 취임도 못하고 있는 김정일은 보다 적극적인 개혁개방을 요구하는 세력들에 의하여 축출될 가능성도 없지 않다.

(서재진, 「김일성 이후 북한체제의 생존전략」)

김일성 사망전후 혁명1세대 내지 원로들의 사망이나 퇴진의 공백을 메워 온 혁명2세대와 세 시대를 열어갈 새로운 세대와의 조화가 하나의 문제를 야기할 가능성도 있다. 또 개방문제와 관련하여 북한식 홍·전의 갈등도 야기될 수

있고, 김일성때부터 권력의 주변에 포진해 온 친인척들의 위상문제도 김정일이 권력승계를 공식화하는 과정에 풀어야 할 과제로 등장할 수 있다.

현재 최고권력자인 김정일은 아버지인 김일성이 갖고 있는 카리스마도, 항일투쟁의 업적도, 한국전쟁과 사회주의건설에서 보여준 리더쉽도 갖지 못하고 있다. 따라서 김정일이 북한주민들로 부터 충성심을 끌어내기 위해서는 주민생활의 향상과 주민들에게 내일에 대한 기대와 삶의 의욕을 심어 주는 것밖에 다른도리가 없다. 중국과 베트남은 개방을 시작하면서 국민들에게 '노력하면 잘 살 수 있다'는 확신을 심어주는 데 성공했기에 외국의 투자유치가 용이했고 현 지도층에 대한 지지도 더욱 확대되었다. 결국 이 문제는 북한체제의 사회적 결집도와 관련되는 것이기도 하다. 이 문제를 적극적으로 풀어나가지 못할 때는 북한에서 생활하다가 남한으로 온 귀순자들의 지적처럼 북한체제가 밑으로부터 상당한 도전을 받을 수도 있다.

(고성준, 「북한 정치체제의 변화와 전망」)

의사결정과정은 대단히 비공식적이고, 개인(사적)화된 것 같으며 북한의 헌법 및 법체계의 외부에서 일어나는 것처럼 보인다. 북한의 중대 결정은 정당한 권한을 가진 공식기구의 공식회의에서 보다는 김정일의 가까운 측근들의 비공식 회의에서 결정되어지는 것 같다.

중앙인민위원회는 김일성 사후 열리지 않았다. 노동당의 중앙위원회는 매년말에 열렸었는데 1994년 연말에는 열리지 않았다. 노동당 정치국은 이미 일년이상 회의를 소집하지 않았다. 그럼에도 불구하고, 중요한 결정들 즉, 미국과의 핵협상의 결론, 북한의 핵개발중지 및 북한의 1995년도 예산 등은 누군가에 의해서 비공식적인 회합에서 이미 내려졌다.

이런 상황들은 사망한 김일성에 의한 절대적이며 개인적인 권력이 행사되던 정권에서 집단지도체제로 불가피한 변화를 가져온다. 북한의 지도자들은 김정일을 중심으로 하는 당의 집단지도체제의 실현을 공식화할 수 있는 정치의 장을 적극적으로 찾고 있다.

왜 이러한 집단지도체제로의 변화가 불가피한가? 북한의 스승격인 소련과 중국 등을 포함하는 모든 포스트-전체주의 사회국가들의 최근의 역사는 북한에서 이러한 변화가 개연적임을 제시한다. 노동당 정치국 멤버들인 김영남, 강성산, 계응태 그리고 당 비서인 김기남과 같은 북한의 지도적 정치인들에 의한 최근의 성명들에서는 집단지도체제 수립이 바람직함을 암시하고 있다.

실제로 김정일 주변의 사람들은 그의 경험부족을, 특히 그들 자신들의 생존에 직결되는 경제적·외교적 문제에서도 우려하고 있다. 나아가 그는 아버지와 같은 개인적 카리스마도 지니고 있지 않다. 반면 김정일측의 시각에서는 경제적 그리고 국내정책에서의 반복되는 실패들에 대한 집합적 책임을 그의 주변의 지도자들과 공유하고 그럼으로써 단독책임의 부담을 벗기 위해서 아마도 집단지도체제를 받아들일 것이다. 그는 반대자들에 대해서 혼자서 희생양이 되기를 원치 않는다.

(텐스로프, 「북한 신체제의 권력구조와 정책방향」)

3. 김정일 정권의 정책 변화 전망

가. 기본방향

북한이 당면과제를 해결하기 위하여 선택할 수 있는 정책의 성격은 급진적 개혁·개방, 소극적 개혁·적극적 개방(‘개혁없는 개방’), 폐쇄적 고립노선 등 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다. 현재 북한 당국은 극단적 정책을 선택하기 쉽지 않은 상황에 처해있는바, 이 가운데 소극적 개혁·적극적 개방 정책을 채택하여 당면한 경제난과 외교난을 풀어나가 유효성과 연대성을 증진시켜 김정일 정권의 공고화를 도모할 것으로 전망된다.

한편 김정일의 정세인식에 기초하여 향후 김정일 정권의 정책 방향을 예상해 보면, 대내정책에 있어서는 개혁을 최대한 억제하는 가운데 사상·기술·문화의 '3대혁명' 노선과 인민대중의 중심의 '우리식 사회주의'에 대한 사상교육을 더욱 강조할 것이다. 대외정책에 있어서는 미국 및 주변 국가들의 대북체제보장 및 경제지원이 실제로 진행되지 않는 한 핵모호성 정책(nuclear ambiguity policy)과 '평화'정책을 지속할 것이며, 경제난 타결을 위해 제한적 대외경제개방 정책을 더욱 적극적으로 추진할 것이다. 대남정책에 있어서는 조국통일 3원칙 및 전민족대단결 10대강령 등 기존 입장을 반복하되, 민족주의와 평화를 전면에 내세워 국제적 압력 및 대남 체제경쟁의 부진을 극복하려 할 것이며, 경제난 타결과 대남교란을 위해 민간차원의 경제 및 문화교류를 추진할 것으로 예상된다.

요컨대 김정일 정권은 '사회주의 완충기'가 종료되는 1996년 말까지는 '혁명적 경제전략'인 '농업·경공업·부의 제일주의'를 '김일성수령의 유훈관철' 명분하에 지속할 것이다. 이같은 전략을 통하여 당면과제들을 잘 해결해 갈 경우, 권력내부에서 전문기술 엘리트집단의 입지와 역할이 강화됨에 따라 김정일 정권의 정책은 장기적으로는 실용주의적 정책노선으로의 변화를 추구할 것으로 예상된다.

(허문영, 「김정일 정권의 안정성과 정책전망」)

김정일 정권은 김일성 정권에서 추진하던 '외유내강형' 정책을 지속할 것으로 전망된다. 그 구체적 내용은 대내적으로 통제와 회유를 통한 '우리식 사회주의'의 강화정책을, 대외적으로는 '주체형 대외개방'과 '유인외교' 정책을, 남북한관계에 있어서는 체제 수호를 위하여 '적대적 및 경쟁적 공존' 정책과 '공세적 묵살' 정책을 추진할 것으로 예상된다. 이를 시기별로 다시 정리해 보면, 김정일 정권은 정권의 공고화를 위해 사회주의 완충기가 종료되는 1996년 말까지는 3대제일주의를 '김일성의 유훈달성' 명분하에 지속할 것이다. 점차적으로는 1990년대에 들어와 추진해 온 '주체적 대외개방' 즉 사상

통제에 기초한 제한적 대외경제개방 정책의 확대 가운데 은밀히 실용주의적 정책노선으로의 변화를 추구할 것으로 예상된다.

(서재진, 「김일성 이후 북한체제의 생존전략」)

나. 대내정책

첫째, 북한은 주체사상과 ‘역사적 정통성’을 강조함으로써 통제정책을 지속할 것이다. 김정일 정권은 대내결속을 위해 그동안 사용해 온 주체사상에 근거한 각종논리(‘사회정치적 생명체론’, ‘우리식 사회주의’, ‘조선민족제일주의’, ‘사회주의 대가정론’ 등)와 함께 1993년부터 개발한 역사적 정통성 논리인 ‘민족문화유산’논리(「동명왕릉」 개수 및 「단군왕릉」 발굴 주장 등)를 통해 체제통합을 더욱 추진할 것이다.

둘째, 북한은 경제난을 해결하기 위해 ‘3대제일주의’를 지속적으로 추진할 것이다. 김정일 정권은 부족한 카리스마를 경제난 극복이라는 업적으로 보완하고자 할 것으로 보이는 바, 정통성확보를 위해 인민생활과 직결된 농업 및 경공업 발전을 더욱 강조할 것으로 전망된다. 그러나 농업에서 ‘협동적 소유로부터 전인민적 소유로의 전환’ 확대와 ‘이중 독립채산제’ 실시를 주장하고 있는 것을 볼 때, 북한은 사회주의 원칙을 철저히 고수할 것이다. 동시에 「나진·선봉 자유경제무역지대」를 확대함으로써 부분적 경제개방 정책을 강화하되, 주체의 자립경제를 원칙으로 실리를 추구할 것이다.

셋째, 각 분야에서 점차 세대교체가 이루어짐에 따라 다수의 전문기술관료가 중견간부로 충원될 점도 북한의 정책변화를 초래할 것인 바, 혁명 2세대 전문기술관료들은 아직 이념지향적 성격이 강하지만 점진적으로 실용주의 노선을 추진할 것이다.

요컨대 김정일 정권은 대내적으로 주체사상의 ‘김정일주의화’와 역사적 정통성의 강조를 통하여 체제통합을 강화하고, 3대제일주의를 지속적으로 추진

함으로써 경제난을 타결하여 김정일 유일지도체제를 지속하고자 할 것이다.
(허분영, 「김정일 정권의 안정성과 정책전망」)

경제난을 선택적 개방을 통해 해결하려는 노력은 계속되리라 본다. 북한은 중국처럼 큰 나라가 아니므로 한 지역에서의 개방은 다른 지역으로서의 파급효과가 대단히 클 수가 있다. 따라서 개방은 통제가 가능한 범위에서 아주 신중하게 지역적으로, 단계적으로 확대해 나갈 것이다. 그러나 중국이나 베트남에서처럼 소유제도의 개혁이나 가시적으로 시장경제를 수용하는 변화를 짧은 시일내에 보여주기에는 어려울 것이다.

(고성준, 「북한 정치체제의 변화전망」)

북한은 선택한 생존전략은 우리식 사회주의의 고수이다. 중국 및 소련의 개혁 바람이 북한에 침투하는 것을 막기 위한 전략으로서 북한은 주체적인 태도를 가질 것을 강조하며 ‘우리식 사회주의’의 우월성과 우리식 사회주의의 고수를 강조하고 있다. 이러한 전략은 주체사상이 처음 형성되던 시기의 내용과 큰 차이가 없다. 북한은 소위 ‘우리식 대로’ 살아야 한다는 것이며, 중국 및 소련의 개혁 바람이 북한에 침투하는 것을 막기 위해 ‘우리식 사회주의’의 우월성과 ‘우리식 사회주의’의 고수를 강조하는 것이다. 즉 중국, 동구, 소련에서 개혁을 해도 그것은 북한과는 무관하며 북한에게는 불필요하다는 것이다. 특히 외부사조에 대한 배척을 핵심적인 원리의 하나로 하는 주체사상이 이 점에서 매우 설득력있게 사용되고 있다.

(서재진, 「김일성 이후 북한체제의 생존전략」)

다. 대남정책

전략적인 차원에서 북한이 추구하는 것은 부력에 의한 남한공산화라기 보

다는 북한체제의 보존이라고 보아야 할 듯하다. 북한은 자신의 체제가 남한으로부터 도전을 받고 있다고 인식하고 있다. 따라서 북한은 공격적이 아닌 방어적 전략을 채택하고 있는 것이다. 다만 가장 효율적인 방어전략은 공격을 필요로 한다는 전제하에 북한은 기회가 생길 때마다 남한의 정통성과 정치적 안정을 저해하려고 노력하고 있는 것이다. 만일에 남한에 4·19나 광주항쟁같은 규모의 반정부 데모가 생긴다면 북한은 그것을 두손을 들어 환영하고 적극적으로 응원할 것이다. 그러한 데모가 정권교체의 길을 열게 된다면 북한은 연방제 통일방안의 실현이 가능해질 것이라고 기대하고 있다.

북한은 한반도 전지역에 주체사상에 토대를 둔 공산주의사회를 건설하려는 집념을 버리지 않고 있지만 그것은 어디까지나 희망사항(wishful thinking)의 영역에 머물러 있고 전략이라고 보는 것은 무리인 듯 하다. 전략은 장기 행동계획을 수반하여 실제로 많은 자원의 집중적인 사용을 필요로 하는데 필자는 현재 적화통일이 그러한 수준에 올라가 있지 않다고 보고 있다.

(고병철, 「김정일 체제의 대남정책」)

오늘날 북한은 남한과의 무력대립이 바람직하지 않으며 통일 정책에 있어서 순수한 무력사용을 점차적으로 약화시키는 한편, 두개의 한반도 국가들간에 평화공존의 사고를 증진하기 시작해 오고 있다. 혁명의 전략-북한과 남한에서의 혁명세력을 강화하는-은 점차 약해져 가고 있다.

(맨스로프, 「북한 신체제의 권력구조와 정책방향」)

북한은 여전히 대남정책의 기초를 체제경쟁에 두고 있다. 그렇다고 남한과의 국력 차가 심한 현실에서 '남조선 해방'이 현실적인 목표가 되고 있지는 않다. 그러나 아직까지 북한은 남한 정부와 협력보다는 남한 정부와 국민사이에 분열을 촉진하는 쪽에 미련을 두고 있다. 한편 비정부적 차원에서 북한 경제 재건에 남한의 경제력을 활용하려는 시도는 계속할 것이다. 그리고 남한에 대한 북한당국의 정경분리 태도는 당분간 지속될 것으로 보인다.

(고성준, 「북한 정치체제의 변화와 전망」)

현실적으로 북한이 남북관계 개선을 희망하고 있다는 징후는 없으며 대결 상황을 유지하는 쪽을 선호할 것으로 보인다. '미제국주의'와 남한에 대한 비난으로 체제를 유지하던 북한이 남한에 대한 적대주의를 폐기하면 체제유지에 중요한 역할을 했던 외부의 적이 없어지는 것이다. 따라서 북한은 남한이 주적이라는 전략을 상당기간 지속할 것으로 보인다. 김영삼 정권 출범 직후 한동안 대남비방을 자제하던 북한이 얼마후 재개하여 더욱 강도를 높인 것은 북한사회 통합에 차질이 생겼기 때문이다. 북한의 대남비방은 남한과의 대결이라기 보다는 북한내부의 사회통제를 위한 내부용이라는 성격이 더 강하다.

이제는 북한이 남북대화에 응해야 할 구체적인 유인요인이 없는 상황이다. 북한은 당분간 남한측의 관계개선 요구에 응하기 보다는 남한에 대한 적대감을 지속함으로써 남북관계 개선이 필요한 상황이 왔을 때 최대한 양보를 얻어내려는 전술을 구사할 것으로 보인다. 미국과의 쌍무적인 평화협정 체결, 미전향 장기수 송환, 한국의 국가보안법 철폐 등을 주장하는 한편, 북한이 남북대화 재개의 장애라고 거론해왔던 몇몇 사안들을 집요하게 들먹이면서 남북대화 단절의 책임을 남측에 전가하는 선전전술을 구사할 것이다. 이렇게 함으로써 남한에서는 대북정책을 둘러싸고 부처간, 정당간, 정부와 사회세력간 정책대립이 표출되는 바, 북한은 앞으로도 중요한 쟁점에 대한 남한정부의 정책대립을 유도하여 사회혼란을 조정할 것이다.

북한은 대남 통일전선전술도 지속할 것으로 보인다. 대남 통일전선전술의 핵심적인 구호가 두 가지 였는데 하나는 과거의 군부정권의 정통성 분제를 겨냥한 반파쇼민주화투쟁이며, 다른 하나는 미국과의 의존적 관계를 겨냥한 반미 자주화 민족주의이다. 그러나 김영삼 정부 출범 이후 민주화라는 구호가 설득력을 잃게되자 반미 민족주의를 주요 대남전략의 구호로 활용하고 있다. 1993년 4월의 전민족대단결 10대강령이나 최근의 대민족회의 참여 제안도 이러한 맥락에서 이해된다.

(서제진, 「북한 김정일 정권의 정책 방향」)

첫째 김정일 정권은 3대혁명역량의 전반적 강화가 이루어질 때까지는 체제수호적 차원에서 '민족주의'를 전면에 내세워 남북공존을 지속적으로 모색할 것이다. 북한은 1980년대 중반이후 '조선민족제일주의'를 표방함으로써 몰락한 동구 사회주의진영과의 차별성을 강조해 왔다. 또한 1990년대에 들어와 대북한 국제적 압력이 대두될 때, 북한은 이를 '평화적 이행'전략으로 파악하고, 이에 대처하기 위하여 '민족대단결'원칙을 다시 강조하였던 것이다. 따라서 북한은 앞으로도 민족주의를 내세워 대내적으로 '우리식 사회주의'를 강화하면서, 대외적으로 한국과의 제한적인 공존을 추진함으로써 김정일 정권의 안정화를 모색할 것이기 때문이다.

따라서 당국간 대화와 관련하여 김정일 정권은 당분간 냉담한 태도를 지속할 것으로 보인다. 비록 북·미 3단계 2차회담 합의문에서 남북대화의 진전이 전제조건으로 명시되었으나, 아직 김정일의 당총비서 및 국가주석직 취임이 이루어지지 않은 상황인 바, 북한은 내부체제정비에 역량을 기울일 것이기 때문이다. 더욱이 김일성 사망후 권력이양의 과도기적 상황 가운데 한국 정부가 북한 신정권의 붕괴가능성 및 '흡수통일'을 거론한 것에 대해 북한은 정권안보 위협의 인식을 표출하고 있기 때문이다. 또한 북한은 과거 한국의 내부정세가 혼란할 때, 이른바 '남조선혁명역량'이 강화되었을 때, 남북 대화에 있어 냉담한 태도를 취해온 양태를 보여주었기 때문이다. 그러나 비당국간 대화와 관련하여 김정일 정권은 통일전선전술을 지속적으로 추진할 것이다. 통일전선전술은 주체사상과 연결되어 있으며, 주체사상은 김일성 권력의 연장에 불과한 김정일 정권에서도 체제이데올로기로 지속될 것이기 때문이다. 예컨대 북한은 한국에서 김일성 장례와 관련하여 조문사절 파견문제로 국론분열이 일어나자, 「조평통」명으로 이에 대한 환영을 즉각 발표함으로써 선전·활동에 활용하였던 것이다.

둘째 김정일 정권은 정치적 차원에서 김정일정권의 안정을 위해 대남적대시정책을 공개적으로 추구할 것이나, 경제적 차원에서는 경제난의 해결을 위

해 대남 유화정책을 은밀하게 추구할 것으로 예상된다.

따라서 대남 경제정책과 관련하여 김정일 정권은 당국간 대화와 달리 민간 경제 교류·협력에 대하여 적극적 태도를 취할 것이다. 북한은 경제난 해결에 우선적 노력을 기울이고 있는 것으로 평가되기 때문이다. 북한은 나진·선봉지역에서 1991년 '자유경제부역지대'를 설치하고 1993년에는 넓이를 확대하였으며, 1992년 이후 관련법규를 지속적으로 제정하고 있다. 그러나 북한은 해외자본의 유치에 어려움을 겪고 있는 바, 이 지역의 활성화를 위해 한국기업의 유치에 적극 나설것이기 때문이다.

셋째 김정일 정권은 최소한으로는 완충기 종료시점인 1996년 말까지, 최대한으로는 남한에서 새로운 정부가 선출될 1997년 말까지 한국에 대해 다소 냉담한 태도를 취하는 '공세적 북살' 정책 또는 '적대적 공존'정책을 취할 가능성이 높다. 그 이유는 북한이 냉전적 인식을 지속하고 있는 바, 한국의 평화적 합의통일정책을 공세적 흡수통일정책으로 판단할 것으로 예상되기 때문이다. 동시에 북한은 김일성 사망과 김정일 승계에 따른 내부체제 정비에 우선적으로 역량을 기울일 것이기 때문이다. 그러나 중·장기적으로는 국내외적 상황에 대한 '수세적 적응'차원에서 '경쟁적 공존'정책을 모색할 것으로 예상된다. 그 이유는 김정일 정권이 '3대혁명역량의 전반적 약화'상황 가운데 '전한반도의 공산화 통일'보다는 '정권의 공고화'에 보다 주력해야 할 것이기 때문이며, 동시에 주변 4국의 남북관계 개선을 통한 한반도 및 동북아의 안정과 평화를 요구할 가능성이 높기 때문이다. 따라서 남북정상회담은 다소 지연될 것이나, 북한은 이를 김정일의 통치력 선전에 활용함으로써 정권 공고화에 기여할 수 있는 소재로 판단할 것인 바, 적어도 완충기 종료 및 김정일의 국가주석에 취임이후 시점인 1997년에는 다시 추진할 것으로 보인다.

요컨대 김정일 정권은 대남관계에 있어 3대혁명역량이 전반적으로 강화될 때까지 공존정책을 추구할 것이며, 단기적으로 공세적 북살 또는 적대적

공존정책과 정·경 분리 정책을, 중·장기적으로는 수세적 적응정책과 경쟁적 공존정책을 취할 것으로 전망된다.

(허문영, 「김정일 정권의 안정성과 정책전망」)

북한은 대미관계에 있어서 남북관계의 개선을 병행하는 것이 현실적으로 대미관계 진전에도 도움이 된다는 계산을 할 수도 있을 것이다. 북·미합의 이후 미국 및 일본, 한국정부가 남북관계 진전없이 북·미관계 개선에 한계가 있다는 점을 부단히 강조해왔다.

이러한 압력에 대하여 북한은 핵협상 때와 같은 강력한 협상카드가 없다는 것이 북한이 직면한 문제점이다. 따라서 북한 지도부는 남한과의 대화없이 미국과의 관계개선에 한계가 있다는 현실을 인식하고 있을 것으로 보인다. 그럴 경우, 북한은 의례적이고 형식적으로 남북관계 개선의 시늉을 낼 가능성이 높다. 이것이 북한이 앞으로 상당기간 활용할 대남정책의 방향으로 보인다.

남북경협에 대한 북한의 입장은 대체로 해외동포들을 최우선으로 하고 그 다음 미국, 일본 등 다른 선진국을 선호할 것으로 보인다. 남한과의 당국간 공식적 경제관계는 가급적 피하겠다는 것이다. 비공식적인 방법의 경협은 과거와 마찬가지로 앞으로도 지속할 것으로 보이며 특히 나진-선봉지역에 한정할 가능성이 높다.

(서재진, 「북한 김정일 정권의 정책 방향」)

라. 대외정책

북한은 미국과 일련의 고위급회담을 통해 적대관계를 청산하고 2년 동안 끌어왔던 핵문제를 매듭짓고 대화와 타협의 길을 모색하고 있다. 북미간 핵협상이 타결됨으로써 북한은 외교대표부 개설, 경수로 지원 및 대체에너지 공급 등의 합의를 받아놓고 있다. 북한은 이를 기회로 경제난을 해결하고 체제유지에 필요한 돌파구를 마련하고자 하고 있다. 북미관계의 대체적인 방향은 미국이 북한에 대한 교역 및 투자장벽을 부분적으로 해제하고 연락 사무소를 교환설치하는 등 정치경제적 관계를 개선하는 방향으로 발전될 것이다.

미국과의 핵협상에서 상당한 진전을 이룩한 북한은 이어서 일본과의 수교에 적극 나설 것으로 보인다. 미국 및 일본과의 관계가 정상화될 경우 북한 으로서는 대외적 고립에서 벗어날 수 있을 뿐만 아니라 원하기만 하면 서방과의 관계를 더욱 확대할 수 있기 때문에 경제회생을 위한 대외환경은 조성되는 것이다.

현실적으로 전망해 볼 때 북한 신정권이 미국과의 관계개선에 정책의 최우선순위를 둘 것임을 감안한다면, 핵활동의 동결에 관한 미국과의 합의는 대체로 성실히 이행함으로써 양국관계는 개선의 방향으로 나아갈 것이다. 다만 미국내 북한에 대한 뿌리깊은 불신감을 갖고 있는 인사들의 유보적자세(특히 미국 중간선거에서 이후 상하원 모두 다수당을 차지하게 된 공화당의 보수 견해)는 북미관계 개선의 속도를 조절하는 역할을 할 것이다.

대외관계의 측면에서 볼 때, 김정일 정권은 기존의 '통제된 개방정책'을 확대하고 대미 대일 관계개선에 주력하는 이른바 '실용주의적 개방정책'을 적극적으로 추진해 나갈 것으로 예상되는 바, 국제적 고립에서 집진적으로 벗어날 것으로 보인다. 북한은 중, 러의 대한수교 등 주변정세의 변화 속에서 대미 대일 관계개선이 북한의 경제난 회복과 군사적 고립타개에 기여함

으로써 체제유지 및 정권안정에 결정적인 도움이 될 것으로 인식하고 실용주의적 입장에서 대미 대일 관계정상화에 사활을 건 노력을 기울이고 있다. 북한과 미국은 조만간 관계정상화를 위한 연락사무소를 개설하게 될터인데 이는 김정일에게 국제적 위신을 높여주게 될 것이다. 이는 또한 국민들에게 김정일 정권의 정당성을 선전하는 도구로 활용될 것이다.

그러나 북한이 미국, 일본과의 관계개선을 추진하는 것은 그들 나라들과 공식적인 적대정책을 포기하여 경제협력을 얻을 수 있는 토대를 마련한다는 것을 의미할 뿐, 그들 나라에 대하여 인적·문화적·사회적 교류를 전면 개방한다는 것은 결코 아니다.

(서재진, 「북한 김정일 정권의 정책 방향」)

첫째, 김정일 정권은 '북한 핵'문제와 관련하여 최대한의 정치·경제적 이익을 확보하기 위해 「북·미 기본합의서」에서 규정한 포괄적 관계개선의 틀을 전략적 차원에서 이행하려 할 것이다. 그러나 미국 및 주변국가들의 대응을 기대에 미흡한 것으로 판단할 경우, 전술적 차원에서 다시 강경한 입장으로 전환할 가능성은 아직도 남아 있다. 북한은 그동안 핵문제 해결을 위해 타협과 강경노선을 반복해 왔기 때문이다. 그리고 「북·미 기본합의서」에는 합의사항의 이행과정에서 북한이 계속하여 핵모호성을 활용할 수 있는 몇가지 여지가 남아있기 때문이다.

둘째, 김정일 정권은 제한적 대외경제개방정책 전개와 더불어, 이데올로기를 중시하는 「혁명외교」보다 경제적 실리를 중시하는 「실리외교」에 비중을 더 둘 것으로 예상된다. 북한은 경제난 해결을 위해, 무역제일주의와 「나진·선봉 자유경제무역지대」 개발정책 등을 계속 추진할 것이며, 해외자본 및 기술도입을 확대하는 등 제한적 대외개방정책을 더욱 적극적으로 추진할 것이다. 그리고 「나진 선봉 자유경제무역지대」 개발정책이 성공할 경우, 북한은 대외개방을 더욱 확대하는 대담한 정책을 장기적으로 추진할 가능성도

있다. 북한은 이미 1993년 3월 나진·선봉 특구를 125평방킬로미터 추가로 편입하여 총 746평방킬로미터로 확대한 바 있다. 그리고 중국 및 러시아와의 경제협력을 확대하고 아울러 미국과의 관계개선에 기초하여 서방국가로부터의 자본·기술도입을 추진할 것이다. 북한은 당면한 경제목표로 내걸고 있는 경공업재일주의도 자유경제부역지대를 통해 달성하려고 할 것이다.

셋째, 대주변 4국관계와 관련하여 김정일 정권은 고위급 인사들의 초청 및 방문외교를 활발히 추진하고 있는 바, 중국과 러시아 중심의 '진영외교'를 완화하고 대주변 4국 '유인외교'를 적극 추진할 것으로 전망된다.

대미국 정책에 있어서 김정일 정권은 관계개선을 지속적으로 추구할 것이다. 북한은 핵무기 개발 의혹에 따른 국제적 압력을 해소하는 데 있어 '유일 초강국'인 미국의 역할을 높이 평가하고 있기 때문이다. 한편 북한은 미국의 자유화 바람에 따른 북한 체제의 동요가능성을 심분 고려하여, 점진적 대응 차원에서 1단계 연락사무소, 2단계 대사관 개설의 속도를 조절코자 노력할 것으로 예상된다.

대중국 정책에 있어 김정일 정권은 혈맹관계를 지속적으로 추구할 것이다. 북한으로서는 정권 및 체제의 안정을 위해 최대 후원국인 중국과의 관계 강화가 무엇보다도 중요하기 때문이다.

대러시아 정책에 있어 김정일 정권은 다시 관계개선을 추구할 것이다. 북한의 군사력 편제가 러시아 군대 중심으로 형성되어 있으며, 경제구조가 상당히 러시아와 의존적 관계에 있는 바, 북한으로서는 대한반도 균형외교정책을 추진하려는 러시아의 외교정책에 부응하는 것이 정치·군사 및 경제적으로 유익이 될 것이다.

그러나 대일본 정책에 있어 김정일 정권은 대미관계 개선이 이루어질 때까지 쌀외교 등 민간외교에서는 유연한 태도를 취하되, 수교회담 재개 협의 등 정부간 협상에서는 강경한 태도를 병행할 것으로 예상된다.

요컨대 김정일 정권은 대내정책 분야의 변화에 비해 대외정책 분야에서

보다 적극적인 변화를 추진할 가능성이 높으며, 그 방향으로는 주체형 대외개방과 대외관계의 적극적 개선을 지속할 것으로 전망된다.

(허문영, 「김정일 정권의 안정성과 정책전망」)

김정일은 북한이 겪고 있는 외교적 수세와 경제난을 벗어나는 길은 서방 자본주의 국가들과의 관계개선 뿐임을 알고 있어 이에 주력할 것이다. 특히 김정일은 미국이야말로 정치적·외교적·안보적 그리고 경제적인 차원에서 새 시대를 열어 나가려는 북한에게 결정적인 열쇠라고 간주해 대미관계개선을 북한외교의 기본 축으로 잡고 이를 토대로 하여 일본과의 수교협상도 진행시켜 갈 것이다.

(고성준, 「북한 정치체제의 변화와 전망」)

북한은 미국과 일본에 의한 상호교차 승인을 적극적으로 추구하고 있으며 과거의 밀착된 동맹정치 대신에 조만간에 실현될 미국과 일본과의 관계정상화 이후 모든 실용적인 목표들을 추구하기 위해서 이 지역에서의 4대 강대국들에 대한 등거리정책을 추구할 것 같다.

이러한 관점에서 신뢰구축, 군비통제 그리고 심지어는 점진적인 재래식 군축에 대한 대화를 수반하는, 정전협정에서 평화협정으로의 전환에 대한 북한의 제안들을 보아야 할 것이다.

명백히 경제적 외교에 우선순위를 둘것이다. 북한은 기아선상에 있는 북한 경제에 일본자본 유입을 확보하기 위하여 일본과의 회담을 가속화시킬 가능성이 크다. 특별경제구역은 해외를 여행하는 모든 공직자들로부터 적극적으로 선전되어지고 있다. 북한은 핵프로그램의 전환에 대한 경제원조의 문제를 협상테이블로 끌어들이고 이 문제를 미국과의 제네바 핵 협약의 상당부분을 차지하도록 하는데 많은 노력을 기울였다. 그리고 물론 북한의 무기상들은 무기판매를 위해 지구 곳곳을 찾아다니고 있다.

현재의 북한정부는 자국의 인권문제에 대한 국제적 토론에 참여할 가능성이 더욱 커졌다. 왜냐하면 지금은 핵협상이 완결되어 졌고 그들이 NPT 제도안에 들어와 있으므로 자연스럽게 그들은 그들의 국제적 이미지를 개선하고자 할 것이다. 만약 이것이 인권협상의 개시를 요구한다면 비록 초기에는 공격적인 방법으로라도 대화를 할 것이다. 또한 그들은 핵협정이 지켜지기를 고대하고 있고 따라서 인권문제와 같은 미국의 지엽적 요구에는 양보하려 할 것이다.

또한 남북된 일본여성 문제와 2차대전중의 한국여성에 대한 성적학대에 대한 보상의 문제도 일본과의 미결문제로 남아 있다. 일본과의 관계정상화 대화를 진전시키기 위해서 북한은 인권문제를 또한 처리하여야 할 것이다. 더구나 중국은 서방과의 인권문제 논의가 권위주의적 정부에 치명적이지 아니며 심지어 어떤 면에 있어서는 지배계급에 유익할 수도 있음을 보여주었다.

(맨스토프, 「북한 신체제의 권력구조와 정책방향」)

대외관계의 측면에서 볼 때 북한은 문제해결의 돌파구를 마련한 상태에 있다. 핵 문제 해결을 위한 대략적인 원칙의 타결 이후, 미국과의 연락사무소 개설은 약속되어 있는 상황이며 곧 이루어질 전망이다. 이어서 일본의 관계개선이 이루어지면 북한은 지금까지 경험하고 있던 여러가지 형식의 정치적 경제적 봉쇄로부터 벗어날 가능성이 있다. 다시말해서 국제적인 고립으로부터 벗어나 국제사회에 참여할 수 있는 길이 열릴 것이다.

그러나 북한은 스스로를 봉쇄하고 있기 때문에 북미연락사무소 개설, 일본과의 수교가 이루어지는 단계가 되어도 북한체제를 활성화시키는 효과는 미약할 것이다.

그 다음에 고려되어야 할 변수는 핵협상과정에서 북한과 연락사무소 개설 및 나아가 국교수교 문제까지 발전시키는 방향으로 검토하고 있는 미국의 대북한 정책의 의도가 무엇이나 하는 문제이다. 북한을 위기에서 구하여 체제를 유지하는데 도와줌으로써 한반도에서 미국의 영향력을 증대시키고자

하는 것인가, 아니면 북한에 접근하여 ‘화평연변’을 시키기 위한 것인가? 미국의 의도를 정확히 판단하기는 어렵지만 미국과 수교이후 북한은 미국의 영향을 많이 받을 것임에는 틀림없으며 북한을 유지해왔던 폐쇄주의와 자주노선이 영향을 받을 가능성은 높아진다고 보아야 할 것이다.

(서재진, 「김일성 이후 북한체제의 생존전략」)

Ⅱ. 남북대화 문제

1. 개 요

- 본 논문 발췌집은 1995년 1년동안 「남북대화」와 관련하여 발표된 9편의 논문중에서 세부 주제별로 주요 내용을 발췌·편집한 것으로 요지는 다음과 같음.
- 금년들어 북경에서 3차례의 남북대화가 진행되긴 했지만 남북한의 입장차이로 다시 교착상태에 빠지게 됨으로써 남북한 당국간 대화는 김일성 사망이후 사실상 교착국면에서 벗어나지 못하고 있음.
- 북한은 앞으로도 미·일과의 관계개선과 남한의 민간 기업과의 경협 모색에 주력할 것으로 예상되므로 당분간 남북대화 재개는 어려울 것으로 보임. 그러나 북한의 경제 활성화 전략의 주요 고리가 남북관계 진전과 연결되어 있는 상태에서 남북대화 불응정책이 장기화되기는 어려울 것임.
 - 외부자본의 활발한 유치, 대미·일 관계개선, 외부지원을 통한 준공기 극복 등을 목표로 '96년 4월(총선) 이후에는 제한적이지만 대화재개에 호응할 가능성이 높음.
- 향후 남북대화 재개를 위한 노력은 지속하되 조급한 시도는 피하고 대화재개 분위기 조성에 우선 순위를 두고 점진적이고 중장기적인 대비책 마련이 중요함.
- 구체적 대책방향은
 - 단기적 성과위주의 대화추진보다는 장기적 전망위에 여유를 갖고 대화를 추진함.
 - 북한의 변화를 유도하기 위한 정책을 추진함. 이를 위해서는 남북간 인적교류와 남북경협을 적극 활용함.
 - 모든 사안에 대해서 당국자간 대화 진전과 연계여부를 명확히 함. 사안별로 방임 영역과 적극개입 영역을 명백히하고 이를 일관되게 지켜나감으로써 정책의 일관성을 유지하고 효과성을 제고해야 함.

- 대북 비밀협상의 창구개설이 필요함. 남북한간의 중대사안을 공개적으로 처리하는 경우 도마위에 올라 성공하기 어렵기 때문에 북한과의 완전한 합의가 이루어진 후 발표하는 대북비밀협상이 필요함.

2. 남북대화 평가

- 한국정부의 노력에도 불구하고 1995년 중 남북한간에는 제도화가 가능한 기존의 직십자회담이나 남북고위급회담이 재개되지 못함. 다만 북한의 쌀 공급 요청으로 비정기 특별의제인 한국의 대북한 쌀제공에 관한 회담이 개최되는데 머물렀음.
- 이러한 결과는 남한의 적극적인 대화자세에도 불구하고 북한이 남북대화 재개 때 관계개선에 부정적인 자세를 견지함으로써 발생한 남북한간 긴장관계와 밀접히 연계되어 있음. 결국 남북한 관계에서의 긴장증대와 남북대화에 대한 북한의 무관심이 1995년 중 남북한간 대화를 재개하는데 있어서 장애가 되었음.
- 3차례에 걸친 남북한간 쌀제공회담은 한국의 타협적 자세와 북한의 이기적이고 공세적인 대화방식이 만나는 남북대화의 과거 전형(典型)으로 이해할 수 있음.
 - 북한이 요구하였던 쌀을 한국정부가 제공한다는 회담결론은 회담시작이래 기정사실화 되어 있었으며, 한국정부로서는 정치적으로 의미가 크지 않은 범위에서 인도적 차원의 문제로서 우성호 선원 송환에 대해 북한측의 양보를 기대하였음.
 - 반면 북한은 우성호 선원문제를 대화 외적 의제로 간주하고, 2차적 회담의제인 한국의 쌀 추가지원 문제에 대화의 초점이 맞추어지도록 회담의 진행을 유도하였음.

가. 한국의 대화자세 평가

- 한국정부는 한국형 원자료를 북한에 공급한다는 대북정책 목표로 인하여 쌀관련 남북대화 개최 시점에서 적극적 참여태도 외에는 흥정과 타협의 여지를 갖지 못하는 한계상황에 있었던 것으로 이해됨.
 - 경수로 제공원칙에 대한 대안 부재와 쌀제공 의사 표명에 따른 반대급부로서 북한의 대남대화 재개 기대 등은 모두 회담의 진전여부가 북한의 의사에 달리게 됨을 의미
- 그러나 한편으로 북한이 요청한 쌀을 제공하기로 결정한 사실을 화해와 협력을 통한 남북한간 평화공존과 번영을 목표로 표용적인 대북 온건정책을 실천해 가는 과정으로 이해한다면 성공과 실패 여부는 한국정부의 대북정책 평가의 척도가 되는 것은 아님.
- 한국정부 입장에서 우성호 선원 및 안승훈 목사 송환요구는 국내정치 상황을 고려하고 주민의 안녕을 보장하려는 정부역할 수행 차원의 문제임과 동시에, 남북간 평화공존을 보장하기 위한 협력과 화해관계 조성문제로 간주되어야 함.
 - 북한으로서는 피랍인 송환요구를 쌀제공에 따르는 부대조건으로 분류하기 보다는 남북관계 진전을 위한 환경요건으로 이해하고, 긍정적으로 대응해야 하는 문제였음.

나. 북한의 태도 평가

- 쌀회담을 통하여 나타난 북한의 태도는 폐쇄적이고 배타적인 것이었음.
 - 대화 의제의 확대를 경계하였으며
 - 한국의 제안에 대해 타협과 양보의 자세가 아닌 거부와 대결의 자세로 남북대화 활성화를 방해하는 대화자세를 취함.

- 북한이 종래 수차례에 걸쳐 한국의 인도주의적 차원에서의 대북협력 제안을 거부하고, 남북대화에서 명분과 체면을 중시해 왔음에도 불구하고, 한국에 대해 쌀공급을 요청하여 남북 대화에 임한 것은 다음과 같은 배경이 있었던 것으로 보여짐.
 - 첫째로 북한정권이 김정일의 공식적인 권력승계에 필요한 기반조성의 일환으로 부족한 식량문제를 해결하고, 악화일로를 걷고 있는 경제상황을 긍정적 방향으로 전환시키기 위해 남한과 일본으로부터 쌀을 공급받기를 원했던 것으로 여겨짐.
 - 둘째로 북미간 경수로 공급현상을 앞두고 남한으로부터의 쌀공급에 대한 미국의 긍정적 자세를 먼저 확인함으로써, 북미간 준고위급회담에 임하는 그들의 대책방안을 마련하려 했던 것으로 추정되기도 함.
 - 셋째로 소련의 붕괴와 중국의 사회주의 경제체제 포기에 따른 북한 사회주의체제 정당성에 대한 위기를 대서방 관계개선을 통해 해결하려고 시도하는 가운데, 남한과의 대화가 미국 및 일본과의 협상에 유리하게 작용할 것으로 판단했을 것임.
 - 넷째로 김일성의 사망이래 강조되어 온 김일성 대리자로서의 김정일 위상이 남한과 대결지속의 리더로서 특징지워지기에는 적합하지 못한 면이 있으므로, 김정일을 실리를 중시하는 합리적 통치자로 선전하기 위한 방법의 하나로 남한에 대한 쌀공급 요청과 남북대화 진행이라는 수단을 선택했던 것으로 볼 수도 있음.
- 결국 북한이 북미간 경수로 공급협상과 한반도 평화체제 전환 시도 과정에서 남한을 배제하려 시도해 왔음에도 불구하고, 남한으로부터 쌀을 제공받기를 원했던 사실은 북한체제 내외적 요소들 모두에 의해서 영향을 받은 결과라고 볼 수 있음.

(김도태, 「남북대화 평가와 향후 전개 전망」)

- 남북한 당국간 대화는 김일성 조문과동 이후 사실상 교착국면에서 벗

어나지 못하고 있음. 북경에서 3차례 남북대화가 진행되긴 했지만 화해 협력을 향한 합의를 도출하기 보다는 남북의 입장차이를 드러내고 다시 교착상태에 빠져들었음.

- 이것은 북한이 남북한 당국간 대화를 통해 얻는 것보다는 잃는게 많다고 생각하고 있는데 1차적인 이유가 있음. 즉 북한은 김일성 사후의 권력과도기를 맞아 정권의 안정과 체제의 유지를 최우선적인 목표로 인식하고 있음.
- 남북대화의 교착국면의 원인이 1차적으로 북측에 있다고 하더라도 한국측도 부분적으로 책임이 있음. 북한측이 당국간 대화에 적극성을 보일만한 '정책적 유인책'을 내놓는데 성의를 보이지 못한 것으로 생각됨. 청와대가 남북정상회담을 성사시키기 위한 비밀접촉에 집착하는 것이 오히려 부작용을 낳았음. 북측은 한국정부가 정상회담에 매달린다는 것을 간파하고 두가지 생각을 하게 됐을 것임.
 - 하나는 당장 남북정상회담에 임할 생각이 없을지라도 김영삼정부의 대북정책의 실체를 파악하기 위해 접촉을 어느 정도는 유지해 간다는 것이며, 다른 하나는 남측이 정상회담에 집착할수록 이를 카드로 사용할 수 있다고 판단하게 되는 것임.
- 한국정부가 북핵문제 이후의 교착을 남북정상회담을 통해 일시에 타결하려고 하면 할수록 북측은 이를 회피해 대화를 지연시키면서 체제와 정권 수호의 방책에 몰두하게 됨.
 - 한국정부가 남북관계를 선거 등 국내정치에 이용하려는 흔적을 보이면 북측 역시 이를 이용하게 됨.
- 제로섬게임에서 벗어나지 못하고 있는 남북관계의 현단계는 북한측의 '적극적 방어'(위기탈출)와 한국측의 '소극적 공세'(대북우위)가 맞물려 있는 것으로 평가할 수 있음. 그럼에도 현국면은 첩첩산중의 국내외 현안에 매달려있는 북측이 이끄는 상황에 한국측이 끌려다니는 형국이고 북경의 '변칙대화'의 결말이 이를 증명함.

- 지난 1년간의 한국정부의 대북정책은 한마디로 일관성이 없었던 것으로 평가됨. 협상상대를 중심에 둔 ‘대북’ 정책이라기 보다는 한국내의 여론의 향배에 더 관심을 기울인 ‘대국민’ 정책이라 할 수 있음. 대북 강경과 온건자세가 되풀이 반복되면서 정부의 대북정책에 대한 신뢰만 잃은 불행한 상황임.
 - － 대북정책은 여론을 무시해서도 안되지만 언론의 영향을 지나치게 받아서도 곤란함. 대북정책은 기본적으로 민족사를 길게 내다보는 안목에서 수립·집행되어야 하기 때문에 통일부문 당국자나 전문가들은 호흡이 길어야 하고 국내정치적 열풍으로부터 상대적으로 안전지대에 속해 있어야 함. 게다가 언론의 대북기사가 상대적으로 다른 기사에 비해 오보가 많은 편임에도 불구하고 정책당국이 이를 수용하는 과정에서 악순환이 발생하기도 함.
- 한국정부는 여러 측면에서의 대북 우위에도 불구하고 독자적으로 북한 ‘고립화’ 내지 ‘붕괴’ 전략을 적극적으로 추진할 수는 없는 사정임. 미국과 일본이 북한의 고립화와 붕괴를 원하지 않는 한 한국정부가 그런 방향으로 몰고갈 능력은 제한적이라는 뜻임. 이것이 대북 강경론과 유화론을 되풀이할 수 밖에 없게 하는 요인인지도 모름.
 - － 한국정부의 대북전략 부재는 북한의 고립·붕괴와 개방화 사이를 오가면서 강경책과 온건책이 교차되고 있는데서 단적으로 확인할 수 있음. 장기적·거시적 전략부재하에서는 북한 내부사정에 관한 특정의 정보가 대북정책 자체를 뒤흔드는 경우까지 발생할 소지가 있음. 대북전략-정책기조-사안별 대응책 마련의 연계가 불투명하고 체계화되지도 않았다는 인상을 줌.
- 한국정부가 ‘소극적 공세’에서 벗어나 ‘적극적 융화·협력’ 정책으로 전환해야 북한을 진정한 의미에서의 당국간 대화로 이끌어낼 수 있을 것으로 생각됨.

한국정부가 북한고립화 내지 붕괴 전략을 포기하고 북한의 정권과

체제유지를 위해 경제적으로 돕겠다거나 군사적으로 긴장완화에 적극 나선다는 입장이 전달된다면 북한도 대화에 응할 수 있음.

그러나 이것은 현실적으로 어려움. 현실적으로 남북관계가 제로섬게임의 틀을 벗어나지 못하고 있기 때문임. 특히 한국내의 대북인식상의 극단적인 차이와 혼란을 수습해야 하는데 상당히 어려움이 큼. 북측을 도와야 하는 이유가 분명해야 하고 이것이 국민적 공감대를 얻을 수 있어야 함. 이와 관련 한국의 어느 정권도 북한의 정권과 체제 유지를 돕겠다는 뜻을 공개적으로 선언하기가 어렵다는 사정을 감안해야 함. 북한이 없어져야 할 정권·체제라는 인식이 한국내에 뿌리깊게 자리잡고 있기 때문임.

- 세차례의 북경회담의 전개 상황을 냉정하게 되돌아볼 필요가 있음. 북측의 변칙제외에 역시 변칙적으로 대화에 응한 것으로 설명될 수 있음. 협상 카운터파트로 북측의 요구대로 경제분야의 책임자가 나서고 당국과 비당국의 교묘한 절충이 이뤄졌음. 이 절충은 양측이 모두 자기 식으로 해석할 수 있는 여지를 남겼음. 물론 장기간 교착국면에 빠진 남북대화를 재개시키기 위해 변칙대화에 응할 수는 있음. 그러나 변칙대화에 응하더라도 처음부터 일관성있는 원칙이 있어야 함.
- 한국정부는 북한의 쌀지원 요청을 받아들이면서 이를 계기로 당국간 대화를 이끌어내려고 했고 우성호 송환을 비롯한 현안을 동시에 해결하려고 했음. 그러나 북측은 쌀이 아쉬워 남측과 만나면서도 당국간 대화에는 응할 생각이 없었기 때문에 3차례의 회담까지 쌀 지원과 경협 문제를 제외하고는 성의를 보이지 않았음.
- 한국정부는 처음부터 변칙대화를 당국간 대화를 위해 수단으로 생각한 것으로 보이는데 그렇다면 첫 회담에서 쌀 15만톤을 지원하지도 말았어야 했음. 한국정부는 말로는 인도적 견지에서 지원한다고 하면서도 실제로는 당국간 대화재개를 위해 미끼를 썼다는 인상이 짙음. 이것이 사실이라면 쌀지원에 앞서 당국간 대화의 재개 등 '조건'을 분명히 관

철시커야 했다고 생각됨.

- 한국정부는 처음부터 이 점을 명백히 하기 보다는 쌀지원 협상에서 15만톤을 일단 제공하면 북측도 성의표시를 하지 않겠는가 하는 막연한 기대감으로 협상을 이끌었다는 생각이 듦. 북한 태도에 변화가 나타날 것이란 기대감은 2, 3차 회담에서 불거품이 되고 말았음.
- 그러나 북측은 기본적으로 2, 3차 회담을 쌀 추가지원을 얻어내기 위한 회담으로 인식했음. 우송호 송환에는 앞으로 성의표시를 할 수도 있음을 내비치면서도 4차 회담의 성격문제와 한반도내 개최에는 확실한 답변을 피했음. 북측대표단의 평양귀환 뒤 아무런 반응이 없는 것으로 보아 당분간 ‘한반도내에서의 남북대화’는 유보할 것이라는 예상이 가능함.
- 끝으로 대북접촉 라인의 성격에 대해 언급할 필요를 느낌. 한국측은 북측이 응해오기만 하면 어떤 라인이라도 가동시킬 테세여서 북측이 자기 입맛에 맞는 라인을 선택하는 듯이 보임. 이렇게 될 때 한국의 대북협상 전문가들이 남북대화를 주도하지 못하는 기현상이 벌어지게 되는 것임. 더욱이 과거 어느 때보다 남북대화 에 대한 청와대의 입김이 세어 대북협상 전문가들이나 대북 실무자들이 주도권을 상실하는 경향까지 나타나고 있음.

(유영구, 「'95년 남북대화 종합평가」)

3. 남북대화 전망

- 남북한 경제적 관점에서 볼 때 1990년대 초반에는 한소, 한중 수교가 이루어지면서 주변환경은 남한에 매우 유리하게 전개되었음. 그러나 1994년 10월 북미 핵회담 타결을 계기로 북한과 미·일과의 관계개선

- 이 본격화되면서 환경여건이 균형점으로 복귀하고 있음. 그러나 경제력이나 체제면에서의 현격한 우월성, 기존의 한미·한일관계등을 고려할 때 새로운 경쟁구조가 완전한 균형상태로 가기는 어려울 것으로 보임.
- 북미, 북일관계를 개선하는 데 비교적 적극적인 미·일의 태도는 남한 배제와 친미·일 노선을 생존전략으로 삼고 있는 북한의 입장으로 보아 단기적으로 남북관계 진전에 도움이 안될 것으로 보임. 그러나 다른 측면에서 이는 한반도 평화구조의 정착에 기여할 것이며 북한의 개방을 자연스럽게 유도하는 효과를 발휘할 것으로 보임. 더불어 중장기적으로 볼 때 북한은 미일과의 접촉을 통해서 남한과의 관계 개선없는 경제활성화는 사실상 불가능하다는 것을 인식하게 될. 것이므로 남북대화에도 도움을 줄 것으로 전망됨.
 - 즉, 북미, 북일 수교는 단기적인 연계론적 관점에서 볼 때, 공식적인 남북대화에는 도움이 안되겠지만, 거시적·구조적이며 보다 여유있는 대북정책을 지향하는 입장에서 보면 북한변화유도와 장기적인 관계 개선에는 도움을 줄 것으로 보임.
 - 북한은 당분간 남북 대화에 응하지 않으면서 미·일과의 관계 개선과 남한민간기업과의 경험모색에 주력할 것으로 전망됨. 그러나 경제활성화전략의 주요고리가 남북관계 진전과 연결되어 있는 상태에서 북한의 남북대화 불응정책이 장기화되기는 어렵다고 봄. 다른 외적변수가 없다면 북한은 3차 7개년 계획 조정기의 완수를 위한 외부자본의 활발한 유치와 북미, 북일 관계의 빠른 개선, 외부자원을 통한 춘궁기의 극복 등을 목표로 96년 봄쯤에는 제한적이지만 다시 대화에 나설 가능성이 높음. 그러나 96년 4월에 남한 총선이 예정되어 있어 북한이 정치적 계산아래 대화 시기를 그뒤로 미룰 가능성도 높음. 물론 북한의 대남정책의 중요한 변수가 남쪽의 대북정책이기 때문에 경우에 따라서는 그 전에라도 대화가 재개될 가능성도 배제할 수 없음.
 - 정상회담문제에 대해서는 94년 7월 조문과동이나 체제유지를 위한 남

한과의 '적대적 의존관계'의 필요성을 고려해볼 때 북한이 현재 이를 추진할 가능성은 적음. 그러나 경제난의 타개를 위해서 역으로 정상회담에 적극 호응해 올 가능성도 배제할 수 없음. 필자가 북한의 정상회담 호응가능성을 배제하지 않는 이유는 다음과 같음.

- ① 북한 권력구조의 특수성 : 북한의 권력구조는 1인 절대권력자의 결단이 가능한 구조임. 그리고 북한에는 이 결단을 주민에게 설득할 수 있는 학습체계가 어느정도 갖추어져 있음.
- ② 김정일의 지도력 : 김정일이 현재 북한의 위기국면을 돌파하기 위해서 전격적으로 이 조치를 취할 수도 있음. 이 경우 북한지도부는 '광폭정치', '통 큰 정치'를 강조하며 김정일의 조치를 합리화할 수도 있을 것임.
- ③ 김일성 유훈으로서의 정상회담 : 남북정상회담의 실현은 김일성의 유훈에 해당되는 문제임. 따라서 김정일이 김일성의 '유훈'을 강조하며 정상회담에도 응할 수도 있음.

- 여전히 가능성은 낮지만 만약 내년중에 북한이 정상회담 용의를 갖게 된다면 그것은 김정일이 공식권력승계를 한 뒤가 될 가능성이 높음. 따라서 물리적 시간으로 보면 내년 하반기 정도가 되지 않을까 여겨짐.

- 북한은 남북한 교류분야에서는 흡수통일에 대한 우려속에서 정부수준에서의 교류는 최대한 피할 것이며 민간부문에서의 교류도 인적교류를 통제할 채 물적교류에 치중할 것으로 전망됨.
- 군사분야에서 북한은 북미간의 관계 개선에 따라서 기존의 정전상태를 해소하는 새로운 '평화보장체계' 수립과 그 일환으로 북미평화협정을 강도 높게 주장할 것으로 전망됨. 이를 위해서 북한은 미국과 남한정부를 압박하기 위해서 지속적으로 군사정전위원회의 무용화를 시도할 것으로 예상됨.

- 그러나 북한이 북미평화협정체결이 가능하다고 인식하고 있다고 보

기는 어려움. 현재 북한은 평화협정공세의 실제적인 실현보다는 남한의 약점을 파고들으로써 대남 및 대서방 협상에서 유리한 위치를 차지하려는 전술적 수단으로 사용하는 측면이 크다고 할 수 있음.

(이종석, 「'96년 남북대화 전망 및 추진방향」)

- 1995년 중 쌀회담 관련 남북대화 영향요인은 다음과 같이 열거할 수 있음.
 - 경수로 관련 북한의 한국형 원자로 수용 및 한국의 중심적 역할 인정
 - 통일전선전술 차원의 대남전략 강화 여부; 우성호 선원 및 피랍된 안승훈 목사 송환에 대한 북한의 긍정적인 대응자세
 - 한반도 평화체제 전환과정에 있어서 남북간 당사자해결원칙 인정
- 위에 열거한 남북대화 작용요인이 향후 남북한간 대화재개에 지속적으로 영향을 미칠 것이라는 점은 쉽게 예상할 수 있음.
 - 북한이 이 요인들에 대해 긍정적으로 해결의사를 갖지 않는 한 남북 대화 재개는 당분간 어려울 것으로 보임.
- 그러나 한편으로 금년 쌀회담 전개양상에서 나타난 것처럼, 식량사정 악화를 포함하는 경제난 심화가 지속될 경우 북한은 대내외로부터 한국과의 대화재개에 압력을 받게 될 것으로 보임.
 - 특히 김정일의 후계구도가 여전히 공식화되지 못하고 있는 가운데 북한이 체제안정과 경제곤란 극복 수단을 갖지 못하고 있는 점은 향후 북한이 한국과의 대화를 선택할 가능성을 높여 준다고 하겠음.
- 또한 미국, 일본, 중국 등 주변국가의 입장도 남북 대화에 영향을 미칠 것인 바, 이들이 대북 경수로 공급에 대해 긍정적 자세를 견지하고 한반도의 안정적 현상유지에 초점을 두는 한 남북대화 재개를 위한 대북 압력을 증대시킬 것은 쉽게 예상할 수 있음.

(김도태, 「남북대화 평가와 향후 전개전망」)

- 북한이 대미관계 개선에 몰두하면 한수록 남북관계 진전에는 상대적으로 소홀할 수 밖에 없음. 북한의 남북대화 의지는 체제와 정권의 유지에 도움이 되는 차원에서만 고려될 수 있음. 가능하면 당국간 대화를 피하고 싶어할 것이 분명함.
- 당국간 대화 회피의 방안으로 대남·해외 통일전선 구축이나 군사적 긴장고조, 대남비방 강화 등 대결·적대정책을 사용할 가능성이 큼. 북한이 통일전선이나 군사긴장에 매달리는 조건에서 한국정부가 대북 유화책을 쓰기는 곤란할 것임.(북한은 현실성이 있건 없건 대남적화통일에 대한 미련을 버리지 않을 것이고 이것은 북한체제의 존립근거라고 할 수 있음.)
- 그러나 북한은 남북한간의 극단적인 긴장고조를 원하지는 않을 것임. 이것 역시 체제와 정권의 안정에 불리할 것이기 때문임. 한국정부가 대북 강경자세로 나오면 북한은 다시 대화재개를 제안할 가능성이 크고 한국기업과의 접촉 확대 등을 통한 화해·협력정책을 배합하게 될 것임. 다만 북측의 제의로 당국간 대화가 재개되더라도 획기적인 관계개선을 기대할 수는 없음.
- 북경에서의 3차 회담에서 4차 회담의 시기·장소를 끝내 결정하지 못한 것은 바로 북한당국이 지금으로선 한반도 내에서의 당국간 대화에 임할 생각이 없음을 뜻함. 그렇다고 해도 김정일 정권이 부너질 때까지 실질적인 남북대화가 불가능하다는 단선적이고 극단적인 강경론을 취할 수는 없는 노릇임.

(유영구, 「'95년 남북대화 종합평가」)

4. 남북대화 추진방향

가. 전략목표

- ① 북한의 점진적·제한적·부분적 개방, 개혁을 통해 현체제의 국제적 고립, 대남 호전적 혁명노선을 파기를 유도함.
- ② 3단계 통일방안의 실천가능성의 탐색과 함께 예상밖의 통일조건상황 진전이나 급변사태에 의한 통일여건진전에 대한 Contingency Plan의 사전준비로 그 사태에 대비·대응함.
- ③ 부자(父子)체제로서의 김정일의 한계를 인정하고 후(後)김정일지도 체제(김정일 대체세력)등장의 가능성을 모색함.
- ④ 전쟁(의도하지 않는 전쟁)을 포함한 불필요한 긴장 상황 악화를 방지함. 현 상호접촉 대화구조를 강조하고 갈등·대치구조의 약화가 필요함.
- ⑤ 김정일 체제로서는 중국·베트남식의 통제된 개혁·개방이 불가능하다고 가정할 때 후김정일 지도체제의 등장을 강구하고 그 대체세력을 직간접으로 후원하는 방안을 추진함.
- ⑥ 공산주의 체제붕괴의 관건은, 일사불란한 일당지도체제의 해이와 통제기능의 이완, 나아가서는 일당독재기능의 마비로 가정하고 그러한 상황전개 전략을 추구함.
- ⑦ 불시의 북한정권의 붕괴보다는 점진적 체제개혁·개방이 우리의 우선정책 전략순위라면 불필요한 공세나 과도한 자극은 오히려 금물임.

나. 추진원칙

- ① 점진주의 원칙 : 북한체제의 근본적인 변혁의 조짐이 보이지 않는 상

황하에서는 현 기존 대북정책에 근본적인 변화를 시도하지 말고 기존정책의 기존 위에서 부분적 수정과 개편을 추구함

- ② 상호주의 원칙 : 북한의 실질적인 대남관계개선 제의나 제안(기존의 상투적인 선전·선동책략이 아닌)에는 그에 상응한 조치나 제안으로 응하고, 거꾸로 우리의 대북관계개선 제의나 제안에 북이 성실히 대응할 때만을 기다리며, 이 규범을 벗어난 어떠한 선전·선동차원의 책략이나 책동에는 선의의 무시(Benign neglect)정책을 고수함.
- ③ 기본노선 불변원칙 : 대북관계개선 및 통일의 기본노선인 자유민주주의 정치질서, 시장중심경제질서, 인권보호, 인간존엄성 고수 등은 협상의 대상이 될 수 없음.

(양성철, 「북한의 협상전략과 한국의 대응방안」)

- 남북대화 추진의 원칙을 설정하기 위해서는 먼저 대북정책 도출을 위한 기본전제들을 분명히 할 필요가 있음. 필자는 이 기본전제들을 ①평화적 통일(전쟁방지) 추구 ②북한 변화유도(점진적 통일 추구) ③통일비용의 최소화 등 세가지로 설정하고자 함. 이상의 전제위에 다음과 같이 남북대화 추진원칙을 제시해 볼 수 있음.
 - ① 정책의 일관성 유지가 필요함. 북한조차도 혼란스러워할 정도로 정책의 일관성을 잃어서는 곤란함.
 - ② 대북협상전략체계의 체계적인 정비가 필요 함, 현재 남북대화에서 정책혼선(기관별 통일관련 정책부서의 존재와 부동(不同)한 통일정책 인식, 모순관계에 있는 정책의 동시수행[우성호선원 송환 요구할 3차쌀회담과 외무장관의 인권문제발언], 통일원이 실질상의 정책 통합 조정기능 미약, 대북담당자 선정의 부원칙성[쌀회담] 등)이 빈번하게 발생하고 있는 실정임.
 - ③ 단기적 성과 위주의 대화추진보다는 장기적 전망위에 여유를 가지고 대화를 추진할 필요가 있음. 특히 북한체제의 단기붕괴가 비현실적

전망이라면 북한의 장기적 변화를 유도하는 정책을 일관되게 구사하는 것이 바람직함.

- ④ 북한의 흡수통일 우려 의식이 남북대화를 가로막는 큰 요소로 작용하고 있으므로 우리의 남북대화나 경제협력이 흡수통일 정책과 연계되어 있지 않음을 실천적으로 보여줄 필요가 있음.
- ⑤ 북한변화를 유도하기 위한 방안으로 사회저변의 이완현상을 초래시킬 수 있는 정책을 전개할 필요가 있음. 즉, 사회적 다원화 방향으로의 정책 수행이 필요함. 이를 위해서 남북인적교류와 남북경협에 대한 적극활용이 필요함.
- ⑥ 모든 사안에 대해서 당국자간 대화 진전과의 연계여부를 명확히 할 필요가 있음. 시기와 상황에 따라서 연계, 불연계의 경계가 달라지면 정책적 효과를 얻기 어려움. 따라서 사안별로 방임 영역과 적극개입 영역을 명확히 하고 이를 일관되게 지켜나감으로써 정책의 일관성을 유지하고 효과성을 제고할 필요가 있음.
- ⑦ 남북대화문제를 국내정치와 연결시키는것은 자제되어야 함. 그리고 일단 원칙과 수행방법이 정해진 뒤에는 남북대화가 여론으로부터 영향 받는 것도 일정한 수준에서 차단될 필요가 있음.

(이종석, 「'96년 남북대화 전망 및 추진방향」)

다. 접근방법

- 접근방법은 북한의 통제된 제한된 개방전략에 대응해서 제한적, 부분적, 점진적 개입전략(Limited Engagement)이 현단계·현시점에서 가장 적실성이 있다고 봄. 따라서 이 Limited Engagement는 다음과 같이 4가지 원칙을 기준으로 추진되어야 한다고 봄.

- ① 맞받아치기 회피 : 종래와 같은 북한의 선전·선동 전략·전술차원

의 공세에 곧바로 맞받아 공세를 취하는 것보다는 그를 무시해 버리고 시차를 두고 우리의 정당한 요구나 비판을 가하는 것이 필요하다. 맞대응은 필요이상으로 북한이 제기한 문제의 중요성을 높일 뿐만 아니라 그들이 의도하는 책략에 쉽게 말려들 수 있기 때문이다.

- ② 선의의 무관심(Benign neglect) : 불필요하게 사사건건 맞대응하거나 또는 우리쪽에서 과다하게 비판과 공격의 화살을 던지는 것보다는 대부분의 경우 북한에 관해서, 위에서도 지적했듯이 선의의 무관심을 보임. 선의의 무관심은 우리에게 불리한 문제의 논의나 토의를 거부함으로써 북한의 속셈을 부러화시키는 큰 효과가 있음.
- ③ 공개·비공개, 표면·이면, 공식·비공식 접근의 신축적 활용 : 필요이상으로 북한을 자극시키는 것은 누구에게도 이롭지 않고 한반도 긴장, 나아가서는 갈등만 증폭시키므로 공개채널과 비공개채널, 표면화접근과 이면접근, 공식적 접촉이나 공격적 비공식적 접촉이나 공격을 유효 적절히 활용함.
- ④ 독자적 대북전략 스케줄 개발 및 준비 : 북한의 대남선전·선동차원의 전략 스케줄에 관계없이 독자적 대북전략(문제제기, 사실공개, 성명발표 등등 포함)스케줄개발 및 준비가 필요하다. 다시 말하면 Reactive 대북전략에서 Proactive 대북전략수립이 급선무임.

(양성철, 「북한의 협상전략과 한국의 대응방안」)

라. 구체적 추진방향

- 대화 유도를 위한 정책 구사가 필요하다. 직접적인 대북제의보다는 북한이 스스로 필요에 의해서 남북대화의 장으로 나오도록 간접 유도하는 정책이 필요하다. 현재 북한은 정부간 남북대화를 극력 회피하고

있는 상황이며 이는 당분간 지속될 것으로 보임. 따라서 굳이 떼아리 없는 공식대화 제의보다는 북한이 남북대화를 공식 요청할 수 있도록 간접 유도하는 것이 필요함. 이를 위해서 지금 가장 필요한 것은 북한의 제반태도에 사사건건 개입하거나 언급하는 태도를 자제하고 방임적 자세를 보이면서 참고 기다리는 여유가 필요함.

- 대북 비밀협상 창구의 개설이 필요함. 남북한간의 중대사안을 공개적으로 처리하는 경우 언론의 도마 위에 올라 성공하기 어려움. 따라서 남북관계에서는 북한과 완전한 합의가 이루어진 후 발표하는 대북 비밀협상이 필요함.
- 정상회담의 경우 남북관계의 획기적 진전을 위해서 추진할 필요가 있으나 북한이 여기에 우선순위를 두고 있지 않는 한 서두를 필요가 없음. 그러나 만약 추진하는 경우 정상회담이 확정되기 전까지는 철저하게 비선(秘線)접촉과 비공개가 요구됨. 김정일의 공식권력승계가 이루어지지 않는 상태라도 여건이 성숙하면 형식보다는 내용을 중시해서 회담을 추진할 필요가 있음.
- 남북경협의 경우 경협이 북한변화 유도와 통일 이후의 대비라는 두 가지 중요한 정책목표와 연결되어 있으므로 가급적 단기적인 대북정책과 연계시키지 않는 것이 바람직함. 또한 경협의 물꼬를 트기 전까지는 남북당사간의 관계진전과의 연계정책이 효과가 있을 수 있으나 일단 경협이 진행되는 경우 연계정책은 상당한 문제점을 안게 되므로 이에 대한 재고가 필요함.
 - 경협의 물꼬를 트기전까지는 연계론이 효과가 있을 수 있으나 일단 경협이 진행되는 경우 연계정책은 상당한 문제점을 안게 되는 것으로 보임. 경협이 당국자간 관계에 영향을 받을 경우 당국자간 남북관계의 굴절에 따라 경협의 단속(斷續)이 이루어지게 되므로 경협자체의 성공은 사실상 불가능하게 될 가능성이 높음.
 - 한편 경협은 북한 사회의 변화를 유도할 수 있는 유력한 무기임.

따라서 민간에서의 보다 원활한 대북경제교류를 위해서 군수관련 품목을 제외한 대북적인 불품교류를 허용하는 특별법 제정이 필요함.

- 북한지원에 있어서 인도주의적 차원과 대북전략적 차원을 구분해서 인도주의적 차원의 지원은 조건없이 해 줄 필요가 있음. 나아가 수제 지원과 같은 인도주의적 차원의 지원은 정부가 과감하게 적시에 제공함으로써 논란의 불씨를 최소화 할 필요가 있음. 그러나 쌀 제공 혹은 추가 수제지원과 같은 대북전략적 차원의 지원은 반드시 북한의 공식 요청을 전제로 제공될 필요가 있음.
- 북한의 평화보장체제수립 주장에 대해서는 다음의 두 차원에서 대응해 나갈 필요가 있다고 봄.
 - 정전체제의 안정적관리 : 이를 위해서는 정전체제의 변화 필요성은 인정하되 주체중의 하나가 남한이며 남한과 협의없는 어떤 북한의 조치도 무시하겠다는 결연한 의지 표명이 필요함. 그리고 상대방에 의한 도발과 돌발적 무력충돌을 방지하기 위한 제반 조치들을 마련하고 정전협정의 엄격한 준수에 기초한 상호 군비통제정책을 추진할 필요가 있음. 또한 비무장지대 긴장유발 가능성에 대해 대비하며 나아가 비무장 지대의 긴장완화책을 모색할 필요가 있음. 예컨대 비무장지대의 긴장완화책의 하나로 이 지역을 관광단지로 남북이 공동 개발하는 방안을 제시할 필요가 있음.
 - 북미평화협정의 반대와 대안적 평화체제의 제시 : 남북기본합의서에 기초해서 당사자간 대화를 일관되게 주장할 필요가 있음. 그리고 '2+2' 해결방식이 관철되기 어려우면 역사적 원인해결방식에 기초해서 4자평화협정을 제시할 필요가 있음. 남북기본합의서 5조에 근거하여 평화체제확립을 위해 남북한이 공동으로 합의하는 남북한 상설대화기구 설치를 제안할 필요가 있음.

(이종석, 「'96년 남북대화 전망 및 추진방향」)

- 한국정부의 입장에서는 남북대화 재개를 위한 노력을 지속화되, 조금 한 시도를 피하고 대화환경의 변화에 우선 순위를 부여하는 점진적이고 중/장기적인 대비책 마련이 필요한 시점이라고 여겨짐.
- 이를 위해 고려할 수 있는 대책방향으로는 우리의 대북정책 방향에 일관성과 원칙성을 부여하는 것임. 이에 따른 구체적인 방안은 다음과 같은 부분에서 찾아 볼 수 있음.
 - 경수로 제공과 관련 정부의 중심적 역할 담당 및 한국형 원자로 제공을 양보할 수 없는 원칙으로 설정함.
 - 북한의 대남전략에 대한 대응자세로 정부 당국간 협력차원에서 온건정책을 선택하는 가운데, 북한의 통일전선전술 차원의 대남도발에는 강경한 대응자세를 견지함.
 - 대미, 대일 관계의 강화와 양국가의 대북관계 변화에 있어서의 협력관계 유지 및 중국과 러시아 등 북한 지원가능 국가들에 대한 우호관계를 유지함.

(김도태, 「남북대화 평가와 향후 전개전망」)

① 경제교류 및 협력 문제

- 정부는 이를 제한하기보다 장려할 필요가 있음. 이 분야에서 증대되는 상호의존은 북한의 개방과 개혁을 유도하게 되어 있으며 이를 지지하는 세력을 강화시켜 줌. 거의 모든 경제교류와 협력이 북한 체제에는 독약이, 민생에는 보약이 됨을 직시해야 할 것임. 투자보장협정, 이중과세방지협정 등의 제도불비와 북한 내의 열악한 투자환경 그리고 과당경쟁이 가져오는 위험부담과 조정의 필요성은 민간의 자율적 판단과 책임에 맡기고 최초 정부의 개입은 최소화해야 할 것임. 불가피한 경우가 아니면 경제관계를 다른 이슈와 연계하지 말아야 함. 나아가 경제관계 개선은 냉전적 공적으로부터 보호하고 정당화하

기 쉬움. 따라서 30억 달러 이상의 경협제공을 진지하게 검토해 볼 필요가 있음. 이는 궁극적 통합비용을 줄이고 현재의 안보비용을 축소시키는 방향으로 작용할 것임. 또한 신뢰구축의 계기로도 활용될 수 있음. 물론 경협의 용도에 관해서는 조심스런 협상이 필요할 것임.

② 이산가족, 인적교류, 언론교류 문제

- 이 이슈는 북한이 다소 체제에 위협적이라고 느끼는 분야임. 북한이 원하는 방식이 크게 문제되지 않는 한 그들 방식을 수용하는 것도 고려해 볼 만함. 공산주의가 일반적으로 붕괴하는 세계사적 시점에서 이같은 조치들이 적화통일에 악용되리라는 것은 기우일는지도 모름.

③ 핵문제

- 한반도 비핵화 공동선언에 따른 사찰규정을 협상함에 있어 “특별사찰”을 고집하지 말아야 할 것임. 그간 남한 정부가 고집해 온 특별사찰은 실질적으로는 “강제사찰(challenge inspection)”로서 공동선언에서 합의된 종류의 사찰 범주를 넘어서는 것임. 보다 근본적으로 핵문제는 국제사회의 문제이며 이를 해결할 능력은 더 더욱 남한 능력 밖에 존재함. 핵문제에서 남한이 해결역을 자임할 경우 결과는 남한에게 과도하게 떨어지는 정치·경제적 비용뿐이며 남북관계의 악화일 뿐임. 북한 핵문제가 실로 심각해지면 미국, 일본, 그리고 무엇보다도 중국이 발벗고 나설 것임. 핵문제를 남북관계의 다른 측면과 연계시키는 것은 바람직하지 않음.

④ 평화협정문제

- 북한은 미국과의 양자 평화협정을, 남한은 남북한 평화협정을 주장하고 있음. 북한과 미국은 완전 관계정상화로 나아가는 도정에서 이 문

제를 해결하지 않으면 안 될 것임. 정부는 기존 정책을 무작정 고수할 것이 아니라 타협되어질 수 있는 새로운 방안을 준비할 필요가 있음. 타협은 남북한의 안보문제를 동시에 해결하는 선에서 이루어질 수 있을 것임. 이러한 맥락에서 해결책은 두 가지로 예상됨. 하나는 남북한과 미국, 중국의 4자가 참여하는 평화협정이며 다른 하나는 북·미 평화협정과 실질적으로 평화협정의 내용을 담고 있는 남북기본합의서에 대한 미국, 중국의 보장을 연계하는 것임. 기존의 정책은 남북관계만 가로 막을 뿐 문제해결에 도움이 되지 않음.

⑤ 군사적 신뢰구축 및 군축문제

- “선신뢰구축 후군축”이라는 정부의 기존정책은 유럽 경험의 편견적 해석으로부터 연유함. 중요한 것은 “검증” 특히 신뢰할 수 있는 국제기구 등의 검증을 확보하는 것임. 검증보장이 마련된다면 군축을 뒤로 미룰 이유가 없음. 통일 이후 유지해야 할 군사적 규모가 현재의 군축을 막을 명분이 될 수 없음. 또한 검증의 우회적 환경이 경제교류와 협력에 의해 조성됨을 유념할 필요가 있음. 즉 북한 내의 군사적 상황과 변화에 대한 정보가 교류·협력에 의해 얻어질 때 검증의 실효성은 증대하게 됨. 압도적 경제 우위에 있는 남한 주도의 군비경쟁은 북한에게 핵무기 개발이나 필사적 전쟁을 유발시키도록 하는 유인으로 작용함.

⑥ 동북아 평화체제문제

- 정부가 제안한 “동북아안보협력회의(CSCNA)”는 미래의 방향임. 이는 평화협정, 군축 등의 문제를 해결하는데 도움을 줄 것이며 나아가 합의된 해결책의 보장 수단이 될 수도 있음.

(권만학, 「우리의 남북대화 추진방향」)

① 북한 핵문제

- 현재 한국의 북핵협상은 1차적으로 미국, 일본 등 KEDO 원참여대상국(운영이사국)과의 협상이 주가 되고 당분간은 적어도 북한과의 직접협상은 유보된 상태라고 볼 수 있음. 물론 남북기본합의서, 한반도 비핵화선언에 근거한 남북핵통제위원회 재개를 주장할 수도 있으나 현단계에서는 북·미 핵협상 실천을 지켜보면서 KEDO에 주역을 두는 협상접근이 현실적이고 효과적인 것으로 보임.
- 무엇보다도 현단계에서 북한은 두 “적”(“미제국주의”와 남한 “파쇼정권”)을 동시에 버리고서 두 나라와 협상을 벌일 수 없다는 체제 자체의 모순 때문에 남북대화재개(핵통제위원회재개)는 무리수가 됨. 더구나 남북간에 70년초 이후 간헐적으로 있어온 대화접촉과 같이 “착”하는 대화는 재개될 수 있으나 진정한 의미에서의 대화를 통한 남북한 관계개선은 당분간 북한체제와 정책노선이 본질적으로 변화하지 않는한 기대하기 어려움.
- 북한의 과거 협상행태나 합의문 이행행태로 보면 결코 낙관만을 할 수 없는 것이 사실임. 그러나 남북한간에 있어왔던 그리고 거의 헌신짝처럼 저버렸던 합의문(7·4공동성명 이후의 남북조질위, 남북기본합의서와 한반도 비핵화선언 이후의 위원회 합의사항 등)과는 좀 다른 점이 있기 때문에 북한은 그렇게 북·미합의문을 쉽게 저버릴 수 없을 것으로 보임.
- 현 북한 체제와 지배계급의 경우 나름대로의 내적 변신, 변화, 진통을 겪은 다음에야 도움이 도움으로 인식된다는 북한의 현 지도체제의 근본적 모순과 딜레마를 어떻게 극복하느냐에 달려 있음. 아무튼 북한 핵문제는 당분간 KEDO의 구성, 발족, 운영 등과 북한이 이를 어떻게 받아들이나가 중요한 관건이 될 것임.

② 이산가족, 납북인사, 비전향 장기수 송북, 인권문제

- 이산가족 문제, 납북인사, 비전향 장기수 송북, 인권문제 등에 대해서는 두가지 문제가 먼저 제기되어야 함. 하나는 종래와 같이 선전선동 차원에서 대국민 홍보용으로 비참한 비극적인 그리고 근본적인 인도적 문제들이 이용·악용되어야 하는가 하는 문제임. 가장 인간적 인도적 문제가 무참하게도 가장 악랄하게 정치적으로 이용되는 현실에서 신중을 기해야 한다는 사실임.
 - 다시 말하면 북한의 현 체제와 정책노선에 근본적 변화의 조짐이 보이지 않는한 이들 문제의 공론화/공개화는 이제까지의 선전장, 선전전술의 재연·재개에 불과하다는 것임.
- 이제는 물밑으로라도 만국우편연맹과 세계통신기구 그리고 유엔인권위원회와 국제사면위(Amnesty International)등 국제인권조직들을 통해서 그리고 관련 당사국들을 통해서 인간의 기본권인 서신왕래의 자유, 통신의 자유는 물론이고 인간의 천부적 인권이 거의 전면적으로 박탈된 북한 인민의 실상에 대해 적극적으로 정보를 제공하고 설득하는 간접적 접근이 이제까지의 남북 직접접근 방식보다 유효함. 공개·공식 접근보다는 비공개·비공식(민간단체등의 활용)접근이 (물론 정부의 적극적 지원과 협조는 필요) 훨씬 북한에 효과적인 압력요인으로 작용할 수 있음.
- 또 하나는 언제 이러한 문제가 제기(북한이 제기할 것인가; 남한이 제기해야 하는가)되어야 하는가 하는 이른바 Timing 문제임. Timing에 관한 한 우리는 위의 문제를 간접접근, 비공개·비공식 접근으로 계속 끈질기게 국제기구등을 통해 정보자료교환 및 설득작업을 적극적으로 추진해야 하고, 한편으로는 상투적으로 벌이는 북한의 선전선동 차원의 극히 반인륜적·비인도적 인도주의문제의 제기에는 원칙론적 차원에서 묵살하고 이른바 선의의 무관심(Benign neglect)을 보이

는 대북전략을 택해야 함.

③ 북한의 정치공세문제

- 북한이 상투적으로 들고 나오는 군축, Team Spirit, 주한미군 철수, 정전협정문제 등이 선전·선동차원에서 불쑥불쑥 나올 가능성은 얼마든지 예상됨. 이에 대한 대응은 우선 북한의 선전·선동 차원의 위장논리를 무력화시킬 수 있는 사실논리를 개발, 그러한 위장논리에 북한주민은 물론이거니와 남한국민이 현혹되고 그러한 위장논리의 노예가 되지 않도록 치밀한 사실논리에 근거한 대북 그리고 대국민 설득홍보를 강화해야 할 것임.
- 북한의 모든 주장과 선전·선동에 사사건건 맞대응하는 것보다 위에서 제안한 이른바 “선의의 무관심”전략개념을 최대한 활용, 아니면 우리 속담의 지혜(말이 아니면 듣지를 말고, 길이 아니면 가지를 말라)를 최대한 활용, 선별적으로 대응할 뿐만 아니라 거꾸로 항상 위의 현안 문제들에 대한 우리의 기본 입장을 정리·정립해서 필요한 상황에서 그 입장을 되풀이 강조하는 것도 필요함.

(양성철, 「북한의 협상전략과 한국의 대응방안」)

〈참고논문명〉

1. 권만학(경희대 교수), 「우리의 남북대화 추진 방향」('95.2, 회담사무국 세미나)
2. 김도태(민통연 연구위원), 「남북대화 평가와 향후 전개 전망」('95.11.3, 회담사무국 세미나), 「탈 냉전시기 북한의 대남협상 행태」('95.5.31, 서울대 세미나)
3. 김재한(한림대 조교수), 「협상과정의 규범적 대안론과 한반도」('95.9.26, 한림대 세미나)
4. 양성철(경희대 평화복지대학원 교수), 「북한 협상전략 분석 및 대응전략」('95.1.25, 전략문제연구소 세미나), 「북한의 협상전략과 한국의 대응방안」('95.5.31, 서울대 세미나)
5. 유영구(중앙일보 기자), 「'95년 남북대화 종합평가」('95.10.25, 회담사무국 워크숍)
6. 이동휘(외안연 교수), 「대북 쌀지원을 계기로 본 남북대화 추진전략」('95.11.1, 회담사무국 세미나)
7. 이종석(세종연구소 연구위원), 「'96년 남북대화 전망 및 추진방향」('95.10.25, 회담사무국 워크숍)

김정일 정권의 전망 및 남북대화 문제

인 쇄 1995년 12월 27일

발 행 1995년 12월 28일

발행처 통 일 원
남북회담사무국 (94227)

인쇄처 웃 고 문 화 사
