

## 북한의 사회주의 강성국가 건설과 대북 정책의 과제

고 성 준\*

### 목 차

- I. 서 론
- II. 김정일 체제의 공식출범: '사회주의 강성국가 건설'
  - 1. 김정일 체제의 공식화
  - 2. '사회주의 강성국가 건설'의 의미
- III. 강성국가 건설이 통일환경에 미칠 영향
  - 1. 동북아에서 군비경쟁의 촉발
  - 2. 한반도 문제의 국제화
  - 3. 신 정부의 '햇볕정책'에 대한 도전
- IV. 대북 정책의 과제
  - 1. 북한의 도발적 태도에 대한 확고하고 지혜로운 대처
  - 2. 대북 정책의 일관성 유지

### I. 서 론

신 정부 출범이후 우리의 대북 정책은 화해와 협력을 통해 북한의 점진적 변화를 유도해 내는 소위 '햇볕정책'을 추진해 왔다. 그러나 북한은 우리에게 대한 和답은 고사하고 최근 인공 위성(혹은 미사일) 발사를 통한 군사적 잠재력의 과시, 국방위원회를 정점으로 하는 권력구조의 개편 등 이른바 '사회주의 강성국가 건설'이라는 군사 우위적 노선을 강화하는 태도를 보여주고 있다.

이러한 군사 편향적인 북한의 태도는 국제사회에 또 한 번의 엄청난 파장을 불러 일으키기에 충분하다. 벌써부터 동북아에서의 군비경쟁을 촉발시킬 것이고 더욱더 한반도 문제의 국제화를 부추키는 결과를 가져올 것이라는 우려의 목소리가 높아가고 있다. 또한 우리사회 일각에서도 현재 정경분리의 원칙 하에 추진되고 있는 대북 경제협력사업의 합목적성과 유효성에 대한 비판이 제기되고 미사일 주권회복이 제기되는 등 그 동안의 햇볕정책에 대해 논란이 일고 있다.

\* 제주대학교 윤리교육과 교수

이 글에서는 김정일 정권의 공식출범을 계기로 본 북한정세 및 향후 통일환경에 미칠 영향을 조망해 보면서 향후 우리의 대북 정책 추진을 위한 과제를 점검해 보기로 한다.

## II. 김정일 체제의 공식 출범: '사회주의 강성국가 건설'

### 1. 김정일 체제의 공식화

마침내 김정일 시대가 공식적으로 개막되었다. 지난 9월 5일, 북한 최고인민회의는 국가 주석제를 폐지하고 국방위원장직을 강화하는 내용의 헌법 개정을 단행하였다. 이에 따라 김정일은 '나라의 정치·군사·경제 역량의 총체를 통솔·지휘하는 국가최고 직책'이라는 국방위원장에 재 추대되었고, 군부와 실무형 테크노크라트들이 중심이 된 내각을 양대축으로 '사회주의 강성국가 건설'을 지향하는 다소 변칙적인 모습의 김정일 정권을 등장시켰다.

#### 가. 정치분야(권력구조면)

권력구조면에서 볼 때, 김일성의 유훈실천과 '사회주의 강성국가 건설'을 위해 국방위원장을 최고직으로 하는 변칙적 김정일 정권이 등장하였다.

구분	구 헌법(92년)	새 헌법(98년)
기본 성격	사회주의헌법	김일성헌법
주석제	유지	폐지
최고인민회의	상설회의 설치	상임위원회 설치
중앙인민위원회	유지	폐지
국방위원회	최고군사지도기관	나라의 방위력과 전반적 국력을 조직·영도하는 국가의 최고기관
행정기관	정무원 11委·22部·1院·1은행·2局 등 37개부처 정무원 총리1, 부총리9	내각 1委·26省·1院·1은행·2局 등 31개부처 내각총리1, 부총리2

먼저, 사회주의 헌법에서는 없었던 헌법 전문을 신설하여, 그 전문에 김일성의 공적과 사상을 기록하여 김일성의 유훈실천을 국가목표로 삼고 있으며, 아예 헌법 이름도 '김일성헌법'이라 하고 있다. 특징적인 변화로는 국가주석제를 폐지하고 그 임무와 권한을 최고인민회의 상임위원회와 내각에 이관, 국가기능의 분산을 조정했다. 93년 4월부터 김정일이 가져왔던 국방위원장의 지위와 권한을 국가최고직책으로 격상하여 재추대하면서, 국방위원장은 나라의 정

치, 군사, 경제역량의 총체를 통솔, 지휘하는 국가최고직책이라고 공식화함으로써 군사직책으로 나라를 다스리는 비정상적 통치방법을 채택하고 있다는 점이다. 그리고 개편전의 정무원을 지도 감독하던 중앙인민위원회를 없애고, 정무원을 내각으로 개편하면서 주석 및 중앙인민위원회에 속했던 '전반적 국가관리기관'의 권한을 추가시켜 줌으로써 내각의 권한을 강화하는 한편 그 위상을 격상시켰다. 또 우리의 국회에 해당되는 최고인민회의에 상임위원회를 신설하였다.

이번 권력세습의 공식화된 김정일의 권력체제는 형식상으로, 당·행정·군의 3권을 한 사람이 장악한 1인독재와는 약간 다른 변형된 군부독재형으로, 외교면에서는 최고인민회의 상임위원회의 장이 '국가의 대표'가 되고, 내각총리는 '정부대표'가 될 전망이다. 그러나 이것은 외형적인 분산일 뿐 실제로는 당총비서겸 국방위원장인 김정일이 핵심권력을 행사하기 위한 시스템이 아닐까 한다. 김정일은 번거롭고 골치아픈 외교업무나 경제 등 내치문제를 최고인민회의 상임위와 내각으로 이관하고 당총비서와 국방위원장직에 전념함으로써 대내적인 사상결속과 군 중심 사회체제를 강화시켜 나가기 위한 것이라 할 수 있다.

#### 나. 경제분야

경제분야 헌법개정 내용은 이미 변화한 현실을 법규로 조문화한 측면이 강하나, 기본법에 개방과 시장경제로 이행하기 위한 개념과 논리를 대폭 수용하기 시작했다는 점에서 우리의 주목을 끈다.

구분	구 헌법(92년)	새 헌법(98년)
생산수단소유(20조)	국가와 협동단체	국가와 사회·협동단체
개인소유(24조)	근로자들의 개인·소비적 목적을 위한 소터발경리	'공민'으로 개념확대 터발경리 + 그밖의 합법적 경리 활동
경제자유성(33조)		독립채산제 실시 원가·가격·수익성 개념도입
대외무역주체(36, 37조)	국가 및 국가의 감독 기업합영·합작 장려	국가, 사회·협동단체 '특수경제지대에서의 여러 가지 기업창설 운영' 장려 추가
기본권(75조)		공민은 거주·여행의 자유가짐

우선 철저한 국가배급제로 주민을 통제하고 있는 북한이 '합법적 경리(경제)활동을 통해 얻은 수입'까지 개인소유로 인정하는 등 사적 소유의 범위를 확대한 것은 가장 눈에 띄는 대목이다. 소유의 주체에 상사를 포함한 사회단체(법인체)를 추가하고 '개인'의 개념을 근로자에서 '공민'으로 확대한 것도 눈 여겨 볼만한 것이다. 특히 지금까지 국가와 협동단체만 소유가 인정됐던 생산수단을 사회단체까지 확대해 광명성총회사, 대성무역총상사 등 영리목적으로 경제

활동을 하는 회사와 상사들이 생산수단을 소유할 수 있게 된 것으로 보인다.

기업의 독립채산제와 원가(cost), 가격(price), 수익성(profit) 개념을 한꺼번에 도입한 것도 획기적이라 할 수 있다. 중국의 경우 시장경제체제로 이행하면서 지난 75년부터 82년, 84년 등 여러 차례에 걸쳐 이런 개념을 단계적으로 도입했으며, 러시아도 고르바초프 전 대통령 집권 이후 85년, 86년 등 점진적으로 도입했었음을 보면 더욱 그러하다.

또 대외무역에서 국가만이 아니라 국가 또는 사회협동단체가 할 수 있다고 개정된 것은 외국이나 남한의 민간기업과 경제 교류를 할 파트너를 만든 것이라 할 수 있고, 특히 이는 우리 새 정부의 정·경분리 원칙에 대비하려는 것이 아닌가 생각된다. 경제특구에서 다양한 형태의 기업 창설과 운영을 장려하기로 한 것은 나진·선봉 이외에 남포·원산 보세가공무역지대, 신의주, 단천, 금강산 등에 경제특구를 확대 설정할 가능성을 보여주는 것이라 할 것이다. 그리고 거주·여행의 자유를 신설한 것은 물물교환이 이루어지는 농민시장을 법적으로 인정하기 위한 조치로 풀이된다.

#### 다. 인사 개편

권력구조 변화에 따른 인사개편 내용을 보면, 군부와 실무형 테크노크라트들의 진출이 두드러지고 있다

노동당	내 각 (행정부)	국방위원회 (최고실권기구)	최고인민회의 (상징적 최고기구:입법부)
당총비서: 김정일	총 리: 홍성남 부총리: 조창덕 곽범기 의무상: 백남순 사회안정상: 백학립	위 원 장: 김정일 제1부위원장: 조명록 부위원장: 김일철 이용무 위원: 김영춘, 연형묵 이을설, 백학립 전병호, 김철만	의 장: 최태복
			최고인민회의 상임위원회
			위원장: 김영남 부위원장: 양형섭 김용대 서기장: 김윤혁 명예부위원장: 이종욱, 박성철, 김영주, 전문성

우선, 당정간 역할분리 경향이 눈에 띈다. 내각에 당고위직 겸직자가 6명에서 홍성남 총리(당정치국후보위원), 백학립 사회안정상(당중앙군사위원)만 겸직하는 등 2명으로 축소되었다. 그리고 새로운 인물이 대거 기용되었다. 내각의 相 31명중 24명이 새 인물이며, 경제분야는 相 23명중 16명이 새로운 인물이다. 특히 원로층인 부주석들은 최고인민회의 상임위원회 명예부위원장(신설)으로 후퇴하였다.

한편, 경제기술관료들이 급 부상했다. 총리 홍성남, 부총리 조창덕(전 채취공업부장), 부총리 박범기(전 기계공업부장) 등 3명 전원 경제전문가이다. 그리고 국방위원들이 당고위직을 겸직하고 있는 특징도 보이고 있는데, 위원 10명중 7명이 당중앙군사위원, 기타 道당책, 정치국 후보위원을 겸직하고 있다.

그리고 주석단의 서열도 바뀌었다. 최고인민회의 상임위원장과 내각총리의 서열이 과거 부주석(이종욱, 박성철, 김영주)보다 상위로 조정됐고, 국방위원회 위원(조명록, 이을설, 김일철, 이용무)이 당비서(계응태, 전병호, 한성룡)보다 상위서열로 부상, 국방위원회 위상강화를 시사하고 있다.

## 2. '사회주의 강성국가 건설'의 의미

이번 북한 최고인민회의의 제10기 1차 회의결과에 대한 평가를 해보면 다음과 같다.

첫째, 통치구조면에서 대내와 대외업무로 나누었다. 김정일은 당총비서 및 국방위원회 위원장직만 맡고 경제문제는 내각에, 대외관계는 최고인민회의 상임위원회에 위임토록 하였다. 따라서 앞으로 김정일은 당·군을 장악하고 그 외의 업무는 내각과 최고인민회의 상임위원회가 책임을 지게 하는 방식이 될 것이다.

둘째, 대남 정책 업무는 당이 전담하게 됐다. 정무원의 '대외경제위원회'와 최고인민회의의 '통일정책위원회'가 폐지되어 대남 사업은 당이 주도할 것으로 전망된다.

셋째, 경제난을 타개하려는 노력이 엿보인다. 경제관련 부서의 통폐합, 지방행정조직의 일원화, 경제관련 헌법조항의 수정 등을 통해 조직운동 및 경제효율성 제고를 모색하는 흔적이 나타나고 있다.

넷째, 그러나 김정일의 통치 행태는 종전의 틀이 지속될 것으로 보인다. 이번 회의에서 김정일 시대를 여는 새로운 정책이나 비전은 제시되지 않고, 김일성을 '영원한 주석'으로 상징화 하면서 김일성의 유훈 관철만을 강조하고 있다. 특히 김정일은 당·군을 장악한 가운데 은둔 통치와 군부중심의 통치에 의존할 것이다.

따라서 전반적으로 볼 때, 당장 북한의 변화 가능성은 그리 높지 못할 것이라 여겨진다. 9월 17일자 노동신문은 [자립적 민족경제 건설로선을 견지하자]는 논설에서 "개혁개방은 사탕발림이요 독약이라고" 주장하고 이것은 남조선의 IMF체제를 보아도 증명된다고 언급하고 있다. 새 헌법의 전문에서도 김정일 시대의 '붉은기'사상과 "백성을 하늘처럼 위한다"는 '以民爲天'의 봉건왕조적인 '인덕정치'이념이 첨가되었을 뿐, 동소평의 근대화 개혁이나 베트남의 '도이모이(쇄신)'같은 전향적 개혁의 기미는 보이지 않고 있다.

이러한 관점에서 볼 때, 새 헌법에서 보여준 경제분야의 변화라는 것도 변화한 현실을 상당부분 수용해 법적 근거를 마련한 성격이 강하다. 이를테면, 독립채산제의 경우도 파산권이 없기 때문에 곧장 정책변화로 받아들여지는 곤란하다. 그리고 직업·직장선택의 자유가 없고 국유주택의 배당제이기 때문에 '주거의 자유'란 것도 현재로서는 한갓 공염불에 불과하며, 개인소유의 확대도 오히려 극한적인 민생고 속에서 북한동포들이 텃밭, 보따리 장사, 암시장 등의 지하경제로 활로를 개척한 민생경제의 줄기찬 생존의지가 헌법의 한 구석을 차지했다는 느낌

을 주고 있다. 아마도 북한의 관 통제경제가 혼란에 빠진 나머지 지하경제의 실상을 과도적으로 묵인할 수밖에 없다는 한계가 이 24조로 나타났을 것이다.

이상의 체제정비와 더불어 북한은 김정일 정권의 출범을 알리는 '첫 포성'으로 8월 31일에 인공위성(광명성 1호)을 발사했다고 주장하면서, 이는 '주체의 강성대국을 건설하기 위한 우리 당과 군대와 인민의 철의 의지와 불변의 신념을 과시하는 일대 민족사적 경사'라고 자축하고 있다.

그리고 북한은 공화국 창건 50돌을 기념하는 9월 9일 노동신문의 사설에서 김정일 체제의 근본지침이었던 정치에서의 자주, 경제에서의 자립, 국방에서의 자위의 노선을 이어받아 김정일 체제의 근본지침으로서 사상과 정치의 강국, 군사의 강국, 경제의 강국을 핵심내용으로 하는 사회주의 강성대국 건설을 강조하고 있다.

북한은 강성국가 건설의 첫 번째 내용으로서 사상의 강국, 정치의 강국을 들고 "김정일 동지께서는 주체사상으로 온 사회를 일색화 하시어 우리식 사회주의의 정치 사상적 진지를 굳건히 다지시었다"고 주장하고 있다. 보다 구체적으로 들어본다면, 북한은 국제역량의 활용, 국내혁명 역량의 강화, 그리고 남한 혁명 역량의 강화를 통한 탈냉전 3중 생존 전략을 추구함으로써 사상과 정치의 강국을 건설하려는 것이다.

김정일 체제는 강성국가 건설의 두 번째 내용으로서 불패의 군사강국을 들고 "더욱이 오늘 제국주의자들이 무력으로 다른 나라의 자주권을 합부로 유린하고 있는 조건에서 무적의 군력 없이는 나라의 존엄과 혁명의 생취물을 지켜 낼 수 없다. . . . 나라의 형편이 아무리 어렵고 고난의 행군을 열백번 한다고 해도 국방력을 강화하는 데서는 추호의 양보도 있어서는 안된다는 것이 경해하는 김정일 동지의 확고부동한 의지이다"고 강조하고 있다. 따라서 총폭탄 정신, 강력한 공격수단과 방어수단을 다 갖춘 무적 필승의 강군,全民 무장화, 전국 요새화를 통해 난공불락의 보루를 건설할 것을 다짐하고 있다.

북한은 강성국가 건설의 세 번째 내용으로서 경제의 강국을 들고, "오늘 우리 공화국은 사상과 정치의 강국, 군사의 강국으로 존엄을 떨치고 있다. 이제 우리가 사회주의 건설을 다그쳐 경제를 활성화하고 자립경제의 위력을 높이 발양시키면 우리 조국은 모든 면에서 강대한 나라로 빛을 뿌리게 된다"고 강조하고 있다.

이상과 같은 북한의 강성국가 건설 내용 중에서 특히 우리가 주목해야 할 것은 경제의 논리에 기반한 경제의 강국보다 혁명의 논리에 기반한 사상과 정치의 강국, 그리고 전쟁의 논리에 기반한 군사의 강국을 중시하고 있다는 점이다. 따라서 현재의 청사진에 따라 강성국가 건설에 북한이 총력을 경주하는 한, 경제의 논리가 혁명과 전쟁의 논리에 종속되는 종래의 정책이 계속될 것이다(하영선, 1998).

### Ⅲ. 강성국가 건설이 통일환경에 미칠 영향

#### 1. 동북아에서 군비경쟁의 촉발

북한의 인공위성 또는 미사일 발사는 놀라운 일이라고 하지 않을 수 없다. 핵무기개발에 이

어 로켓 분야에서도 북한의 군사 과학기술 수준이 외부세계가 예상했던 것보다 훨씬 더 발전했다는 사실에 놀랐고, 극심한 경제난 속에서도 막대한 자원을 국방분야에 집중적으로 투자할 수 있는 '철의 의지와 불변의 신념'에 새삼 놀라움과 경계심을 가져오게 한다. 이는 '민족사적 경사'라기보다 오히려 '민족적 재앙'을 부르지 않을까 우려되는 것이다.

탈냉전 시대에도 남북한은 물론 동북아시아의 주요 강대국들은 꾸준히 군비증강을 모색하여 왔다. 미국은 이 지역에서 힘의 균형자 노릇을 자임하면서 군사력 우위를 지속적으로 추구하고 있으며, 중국과 일본은 가상적국이었던 소련이 붕괴한 이후에도 오히려 군사비를 계속 늘려왔다.

이러한 상황에서 북한의 군사기술 과시는 한국은 물론 일본을 비롯한 주변 강대국들간의 군비경쟁을 가속화하는 구실로 이용될 위험성을 안고 있다. 이미 우리 사회의 일각에서도 '미사일 주권'을 회복해야 한다는 주장이 드세게 나오고 있으며, 일본 역시 북한이 발사한 것이 미사일이든 인공위성이든 관계없이 일본 안보의 중대 위협요인으로 간주하면서 군사 과학기술 분야에서 독자적 발전방안을 모색하고 있다. 미국이나 중국은 아직 즉각적인 군사적 대응을 자제하면서, 북한 미사일 문제를 국제적 차원에서의 처리를 시도하나, 장기적 차원에서 북한 위협을 빌미로 한반도 주변지역에서 자국의 군사력 강화를 정당화하려 할 가능성이 높다.

인공위성을 실은 북한의 미사일 발사와 관련, '미사일공포'(Panic)에 가까운 충격을 받은 나라는 역시 일본일 것이다(김영희, 1998). 북한의 미사일이 일본의 영토와 영공 위를 날아 북태평양에 떨어졌으니 그럴만도 하다. 지금까지 일본은 북한의 위협을 간접적인 것으로만 생각했다. 제2의 한국전쟁이 일어날 경우에도 일본은 미군의 작전을 후방에서 지원하고, 북한에서 동해를 건너 물려들 최고 20만명 정도의 북한난민 처리만이 문제라고 생각했다. 그러나 미사일과 인공위성의 충격으로 일본의 앞날에는 상상도 못한 새로운 현실이 전개되려고 한다. 그것은 일본 영토 전부가 북한의 중거리 미사일 사정권 안에 들어간다는 악몽같은 현실이다.

이러한 사정을 배경으로 일본은 안보의 개념과 전략을 전면적으로 재검토할 것 같다. 우선 미국과의 방위협력 강화다. 그 동안 미국의 요구에 소극적이었던 '全域미사일방위체제'를 구축하는 일에도 적극성을 보일 조짐이다. 2백50억 달러의 예산이 드는 전역미사일방위체제는 3천개의 대응미사일을 해상과 지상에 실전배치, 공격해 오는 적의 미사일을 공중에서 맞춰 파괴하는 체제로 그야말로 거미줄같은 미사일 방어망이다. 그리고 소련붕괴 이후 감축추세였던 자위대 전력도 앞으로는 강화하는 쪽으로 방향을 바꿀 것이다.

일본의 군비강화는 중국에 연쇄반응을 일으킬 것이다. 중국은 7년 연속 군사비를 12%이상 늘려왔다. 재정지출의 10%에 해당하고 경제성장률도 웃도는 대규모다. 중국은 분명히 '스트롱 차이나'를 염두에 두고 있다. 중국은 표면적으로는 21세기 아시아에서 군사적 대국이 될 의사도 없고 그럴 능력도 없다고 강조한다. 그러나 지금까지 '패권국가가 되겠다'고 공언하며 패권국가가 된 나라는 없다.

일본과 중국이 군사력을 지금보다 강화하면 러시아도 같은 정책으로 대응할 것이다. 러시아는 2차대전의 큰 전리품으로 일본의 북방 4개섬을 차지하고 있다. 소련붕괴 후 러시아는 유럽과 몽골에서 주둔군을 철수했다. 그러나 일본이 반환을 요구하는 북방영토의 러시아군은 그대로 유지하고 있다. 태평양지역에는 이미 탄도미사일을 탑재한 원자력 잠수함 18척을 배치하

고, 시베리아철도 노선을 중심으로 대륙간 탄도탄과 전략폭격기를 배치하고 있다. 오호츠크에는 잠수함에서 발사하는 탄도탄(SLBM)을 실은 탄도미사일 탑재 잠수함(SSBN)이 배치되어 있다.

이상에서처럼, 북한의 미사일 기술은 동북아시아의 안정을 지켜온 다각적 안보체제를 근본에서부터 흔들고 있으며, 군비경쟁을 촉발할 수 있는 빌미를 제공하고 있다. 그러기에 북한의 인공위성은 '민족적 경사'가 아니라 '민족적 재앙'의 씨앗이 아닐까 우려되는 것이다.

## 2. 한반도 문제의 국제화

1993년 94년 사이에 북한 핵위기가 조성되면서 한반도 문제에 대한 대화가 미국과 북한 사이에 진행되고, 또 그것을 계기로 94년에 제네바협정이 성립되면서부터 한반도 문제는 '국제화'가 되기 시작하였다. 제네바 합의 이후에 북한은 한반도 문제를 놓고 남북대화에 응하려는 의사가 사라져 버렸다고 할 수 있으며, 중요한 문제는 북미 사이의 대화에서 풀려고 하고 남북대화는 보조역할로 격하시켜 놓은 것이다. 그러기에 북한은 이러한 상황을 적절히 이용해, 우리에게서는 그저 쌀이나 비료나 받아가려고만 하지 어떤 본질적인 문제에 대해서는 토론하지 않으려 하는 것이다. 금강산 개발문제도 이러한 연장선 상에 있는 것이 아닌가 우려된다.

설상가상으로 한국이 IMF체제 관리상태로 들어감으로써 우리 나라의 국정운영 전반에 대한 미국과 국제사회의 영향력이 더 커지게 된 상황에서, 북한의 핵무기에 이어 미사일(인공위성) 문제로 말미암아 한반도 문제의 국제화는 더욱 심화될 것으로 우려된다. 특히 김정일 정권은 앞으로도 남한을 배제하고 북미협상을 통해 현안문제를 해결하려 할 것이며, 북한식 정경분리 원칙에 따라서 제한적으로 남북한 경협을 추진하면서도 군사적 위협을 담보로 부당한 양보를 계속 강요하려 할 것이다.

## 3. 신 정부의 '햇볕정책'에 대한 도전

이승우화에 등장하는 해와 북풍의 대조로부터 '햇볕정책'(Sunshine Policy)이라 불리고 있는 신 정부의 대북 정책은, 북한에 대해 강경, 압박 정책보다 따스함으로 나그네의 외투를 벗긴 햇볕처럼 화해, 협력을 통해 북한을 개방, 개혁으로 유도한다는 것이다(권만학, 1998). 김대중 대통령은 남북한 관계 개선이라는 명제를 놓고, 현 단계에서는 체제통일방안 중심의 정치적 통일을 논의하는 것은 김정일 정권이 이를 남한에 의한 북한의 '흡수통일 정책구도'로 받아들이는 한, 평화·화해·협력에 전혀 도움이 되지 않으며, 그것은 오히려 대남 적대감과 불신을 가증시킬 뿐임을 깨달아 본 것이라 할 수 있다. 그리하여 신 정부는 적대감과 불신과 의구심을 자아내는 정치적 통일정책·방안 대신 평화·화해·협력의 '대북 정책'을 당면 추진 과제로 설정하고 있다.

당면 남북관계에 대하여 김대중 대통령은 취임사를 통해 '實事求是'를 기조로 한 대북정책 '3원칙'을 천명했으며 그 내용은 첫째 남북 상호 무력 불사용, 둘째 흡수통일 배제, 셋째 남북 간 화해·협력 추진이다. 첫째 원칙은 남한 여론과 북한당국 둘다를 청중으로 하는 것으로 북



한에 의한 어떠한 무력 도발에도 단호히 대처하겠다는 안보의지를 표현함으로써 셋째의 화해·협력을 기조로 하는 햇볕정책의 전제를 확보하고자 한 의도로 해석된다. 즉 안보와 협력의 병행이다. 둘째는 국가사회주의의 보편적 붕괴에 직면한 북한당국의 흡수통일 우려를 불식시키고자 의도된 것으로 보이며 북한과의 관계개선을 위해 필수적 전제이다. 흡수통일 배제는 또한 천문학적 액수에 달할 것으로 추산되는 통일비용과 이에 비해 위기를 맞은 최근 경제상황에 비추어 현실적인 판단으로 평가된다.

햇볕정책에 따라 김대중 정부는 남북기본합의서의 성실한 이행·실천, '정경분리원칙'과 신축적 '상호주의 원칙'에 따른 남북경협 활성화, 남북 이산가족 문제의 우선적 해결, 대북 경수로 지원 및 한반도 평화환경 조성 등에 대북 정책의 주요 방향을 설정하여 추진하기 시작하였다. 그 첫 결실로 북한은 1998년 4월의 베이징 차관급 회담 개최에 응함으로써 3년 9개월만에 남북 당국간 공식대화가 재개되었다. 물론 회담이 큰 성과없이 끝나긴 하였지만 서로 의견을 교환하고 상대방이 무엇을 생각하고 있는지를 알게된 것만해도 좋은 일이다. 그리고 남한 비행기의 북쪽 영공 통과가 가능하게 되었고, 지난 5월에는 남한의 "리틀엘젤스 예술단 38명이 북한을 방문 공연하였다. 또한 판문점 장성급회담의 성사되고, 종교 및 문화계 인사들의 잇단 방북 성사, 정주영 현대 명예회장의 방북 등이 있었다.

이러한 결실들은 큰 것은 아닐지라도 지난 김영삼 대통령의 집권시기가 남북관계에서의 '공백기'였다는 사실에 비추어 본다면 결코 작은 것이라고 할 수 없다. 그리고 신 정부의 햇볕정책에 대한 국민적 기대도 높아가고 있었다.

그런데 신 정부의 햇볕정책은 가장 최근에 엄청난 도전에 직면하고 말았다. 주지하듯이, 정주영 명예회장이 소 500마리를 이끌고 최초로 판문점을 통해 북한을 방문하여 금강산 관광개발 계획에 서로 합의하고 아직 돌아오기도 전에 북한은 지난 96년에 이어 또다시 잠수함 사건을 일으키고 말았던 것이다. 더욱이 이 문제가 제대로 해결되기도 전에 북한은 또 공작원을 침투시켰다.

이처럼 북한의 신 정부의 햇볕정책에 대한 정면적 도전은 정부를 당황하게 만들었다. 북한이 무력도발을 할 경우 도발불용 원칙에 따라 마땅히 강력한 응징이 뒤따라야 하는데도 불구하고 이에 대응하는 정부 당국자의 미온적인 자세는 국민들에게도 신 정부의 대북 정책에 의아심을 일으키게 하였다. 정부 당국자는 북한의 이러한 침투사건에 대하여 "우리의 햇볕정책에 위협을 느낀 북한의 강경파가 우리의 대북 정책을 대결로 바뀌게 만들려고 일으킨 것"이라고 하면서 "햇볕정책을 그대로 유지하겠다"고 하였다.

그러나 신 정부의 햇볕정책에 대한 국민적 신뢰가 회복되기도 전에 북한은 결정적인 도전을 내놓고 말았다. 북한이 8월31일 미사일(인공위성)을 발사한 것이다. 결국 '강성국가'를 지향하는 김정일 정권의 등장으로 신 정부의 '햇볕정책'은 다시 내외에서 심각한 도전에 직면하게 되었다고 할 수 있다. 앞서 지적한 대로, 밖으로는 한반도 문제의 국제화 경향이 확대되면서 남북한 당사자 해결원칙을 견지하기가 더욱 힘들어질 것이고, 안으로는 북한과의 교류협력 보다는 군사·안보가 우선되어야 한다는 강성 주장이 계속 제기될 것이다.

## IV. 대북 정책의 과제

북한의 새로운 도전들에 대해서 우리는 어떻게 보아야 할까? 특히 신 정부의 햇볕정책은 계속 유효할 것인가?

경험론적 인식을 바탕으로 오늘의 북한 정세를 살펴보면, 악화일로에 있는 경제난으로 인해 북한 주민의 삶은 물론 체제의 생존마저 위협받고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 개혁·개방만이 살 길임을 잘 알고 있을 것임에도 불구하고, 북한은 '이른바 자본주의 세력들이 말하는 개혁·개방은 우리의 사회주의체제를 붕괴시키려는 책동'이라고 하면서 이를 완강히 거부하고 있다. 현재 북한 주민들의 삶과 체제의 생존을 지탱해 주는 支柱는 '민족의 태양 김일성'과 '위대한 영도자 김정일' 그리고 '남조선 혁명과 조국통일'이라는 3대 신앙이다. 그리고 이들 신앙에 대한 끊임없는 경배와 충성심을 불러넣는 촉매가 바로 '긴장'인 것이다. 이것이 결국 헌법에서 반영되어 나타난 '사회주의 강성국가 건설'이 아닌가 한다.

그러나 강성국가 건설 노선이 경제논리보다 혁명과 군사 우위의 논리인 것은 분명하나, 이것이 앞으로 북한의 갈 길에 대해서 모든 것은 말해주는 것은 아니라고 본다. 이번 헌법 개정이 변화된 현실을 합법화한 것에 불과하다는 한계를 갖는다 할 지라도, 북한이 개방, 개혁 추진의 의지를 일부 보인 것은 확실하다. 북한은 현재의 경제정세를 더 이상 악화시키면 견디기 힘들 것이며, 어떻게 해서든 경제사정을 회복시켜야 할 것이다. 이것이 안될 때 '긴장'을 통한 체제유지 전략도 그리 오래가진 못할 것이기 때문이다.

긴 안목에서 본다면, 그 동안 북한은 대외환경이 불리하게 변화하게됨에 따라 느슨하지만 정책의 변화를 시도해 왔다. 북한은 1970년대와 1980년대에 자본축적에 실패했고, 1980년대 말과 1990년대에 들어서 구소련과 동구 사회주의들의 붕괴 등에서 체제위기라는 극도의 긴장을 경험하게 되었는데, 이러한 부정적인 대외환경변화를 겪으면서 북한의 정책에 근본적으로 큰 변화가 일어났다. 예컨대, 1980년대 중반이후의 합영법 제정(1984), 남북한의 유엔동시가입(1991), 라진·선봉 자유경제무역지대 창설(1991), 신무역체계(1992), 남북합의서 채택(1992), 무역제일주의의 채택(1993), 외국인의 투자·합작에 관한 여러 가지 법령 제정(1992-94), 핵카드 사용 및 북미관계 개선(1993-95), 베이징 남북 차관금 회담(1998), 현대 정주영 명예회장의 방북 및 금강산 관광개발 합의(1998) 등은 변화의 조짐을 보여주는 큰 흐름이다. 그러나 이러한 변화의 흐름은 항상 폭이 좁고, 동시에 완만한 페이스에 의한 변화라는 한계를 갖고 있었다. 달리 이야기하면 국제사회가 기대하는 변화를 평양은 결국 보여주지 못했다는 사실이다. 그 동안 지켜온 사회주의체제를 지키기 위해서 본격적인 개혁개방에 대해서는 "겁"내고 있다고 할 것이다. 따라서 앞으로도 북한은 대남도발, 미사일(인공위성)발사 등을 통하여 긴장을 조성하여 주민을 통제하고, 국제사회에 종래의 핵카드 방식과 같은 벼랑끝주의로 지원을 유도할 것이다. 그러면서도 느린 속도로 북한식의 실용주의적 성향을 보여줄 것이라고 본다.

그렇다면 이러한 맥락에서 우리의 대북 정책의 향방은 어떻게 추진되어야 할 것인가? 결론부터 말하기로 하면, 북한의 강성국가론에 가장 적절한 대응책은 정부가 주장한 바와 같이 튼튼한 안보를 바탕으로 한 안보와 교류협력의 병행추진이란 기조에 따라서 균형있는 대북 정책을 견지하는 것이라 할 수 있다.

## 1. 북한의 도발적 태도에 대한 확고하고 지혜로운 대처

우선적으로 지적해 두고 싶은 것은, 북한의 도발적 태도에 대해 너무 즉흥적이고 조급하게 대응하려고 해서는 안 된다는 것이다. 즉 북한의 군사·안보 위협에 즉각적인 군사·안보 지상주의로 대응해서도 안 되지만, 동시에 북한의 위협을 애써 무시하거나 과소평가하면서 남북한 정상회담이나 금강산 관광사업과 같은 이벤트성 성과물에 너무 집착해서도 안 될 것이다.

이러한 관점에서 우리는 특히 북한의 도발적 태도에 대해서도 좀 더 자세히 들여다 볼 필요가 있다. 북한은 지난번 잠수함 침투사건에 대해 전과는 다른 대응을 보여 주었기 때문이다. 사건 이후에 있었던 장성급 회담에서 우리측이 제기한 “유감”표명에 북측은 “사건의 내용을 잘 모르겠다”고 피해 간 반면, 이해적으로 북한 방송은 “훈련도중 기계고장으로 잠수정 한 척이 행방불명”되었다고 발표하였다. 이러한 북측의 태도는 지난 96년 9월 강릉 앞바다에 무장공비를 태운 잠수함을 침투시켰을 때는 5일이 넘도록 반응이 없다가 “남한측의 조작”이라고 생떼를 썼던 일과는 비교된다. 그리고 잠수함 사건이 있는지 20여 일 후에 또다시 발생한 북한 공작원의 침투사건에 대해서도 우리측의 정전협정 위반 시인과 사과 그리고 관련자 처벌 및 재발방지 약속을 요구하는 강력한 성명발표에 대하여, 북한은 직접적인 방법은 회피하였지만 4자회담을 통하여 사과와 재발방지를 약속하였다.

이번의 미사일(인공위성) 문제만 보아도 그렇다. 미사일 발사가 국제사회에 엄청난 파장을 몰고 오자 북한은 즉각적으로 8월 31일 발사한 것은 미사일이 아니라 인공위성이라고 발표하였던 것이다. 그리고 이제는 서방측도 이러한 북한의 발표에 동의하고 있는 실정이다. 물론 이에 대한 극적인 두 가지 효과에 대한 기대를 담고있는 것으로 판단된다. 첫째는 인공위성임을 발표함으로써 북한이 중거리 미사일 개발 능력을 보유했음을 서방에 충분히 알리는 동시에 협상에 의해 해결할 여지를 남겨놓았다는 점이다. 둘째는 인공위성임을 발표함으로써 북한이 국제평화를 깨려는 집단이 아니라는 점을 강조한 것이다.

물론 아직도 북한의 미사일 문제는 해결해야 될 과제로 남겨두고 있지만, 분명 북한의 이러한 태도는 진전된 것이다. 작지만 이러한 북한의 태도변화에 대해서는 주목할 필요가 있다고 본다. 따라서 대북 정책을 추진함에 있어 앞으로도 있을 수 있는 북한의 도발을 비롯한 안보의 문제에 대해서는 확실하고 단호한 대처를 해서 불필요한 오해를 사는 일이 없어야 하겠지만, 과장된 안보논리로 북한의 변화를 읽지 못하는 누를 범해서도 안 될 것이다.

이러한 관점에서 인공위성 발사를 계기로 다시 재개될 미사일 문제 해결에도 지혜롭게 대처해야 할 것이다. 무엇보다 여기서 유의해야 할 것은, 미사일 문제가 동아시아의 군비 경쟁으로 비화하는 것을 방지하고 최대한 군비 통제 및 축소와 함께 동북아 평화체제 구축의 계기가 되도록 유도해야 한다는 것이다. 특히 남한은 이 문제에 있어 북한을 지나치게 자극하지 않도록 주의해야 할 것이다. 미사일 문제에 관한 한 핵문제와 마찬가지로 우리만이 직접적 당사자는 아니다. 안보문제가기 때문이다. 안보문제는 통일문제와는 달리 국제적으로 관련되는 문제이고 따라서 주변국들과 공조하여 이루어져야 할 문제이다. 지난번 핵문제에서처럼 우리가 먼저 앞서가기 보다 오히려 협상이 평화적으로 해결되도록 북한을 돕는 것이 더 현명한 선택이라고 본다. 여기서 북한이 원하는 것은 국제평화의 위협보다는 이를 담보로한 실용적

이익에 있을 것이기 때문이다. 따라서 이 문제가 잘못되게 되면 북한으로서는 개방, 개혁의 가능성을 잃게 될 것이고 미국의 대북 연착륙 정책은 또 다른 대북 봉쇄정책으로 전환될 가능성이 크며, 그렇게 되면 결국 동북아의 평화는 깨지고 말 것이다.

## 2. 대북 정책의 일관성 유지

햇볕정책의 유효성은 이번 북한의 미사일 문제와 강성국가를 지향으로 예상될 수 있는 북한의 크고 작은 도발적 태도에 우리가 얼마나 지혜롭게 대응해 나가느냐에 달려있다 해도 과언이 아니다. 분명하게 대응해야 할 북한의 도발적 태도에 대해서는 확고하고도 단호하게 맞섬으로써 북한의 모험이 부질없는 짓임을 보여 주어야 한다. 그러나 강조했듯 안보논리를 과장시켜 불필요한 오해를 낳게 하여 북한을 자극하고 또 국내의 여론을 강성으로 끌고 가서도 안될 것이다. 그러기에 현시점에서 남한의 지혜로운 접근은 무엇보다 중요하다. 특히 미사일 문제는 한반도 문제의 국제화를 더욱 가속화시킴으로써 남한이 설 자리를 잃게 만들지도 모른다. 따라서 안보문제와 통일문제를 분리하여 대북 정책을 추진하는 지혜도 필요하며, 이러한 점에서도 신 정부의 햇볕정책은 계속하여 일관성을 유지할 필요가 있다.

특히 출범당시의 새 정부에 대한 북한의 평가가 일단 우호적이었다는 점은 신 정부의 대북 정책의 유효성을 뒷받침해 주고 있다. 이러한 북한의 인식은 차관급회담이 결렬된 이후에 보여준 김정일의 글에서도 증명된다.

김정일은 [전민족이 대단결해서 조국의 자주적 평화통일을 성취하자]는 글에서 “조선반도 북남관계를 조속히 개선하고”, “조선반도 북남쌍방 및 해외동포간의 상호내왕과 접촉을 더욱 강화하자.”고 하면서 남북대화를 추진하고 상호신뢰를 증가하고 적대관계를 개선하자고 주장하였다. 또 “남한 당국자들에 대해서 우리 쪽의 입장은 명확하다. 우리 쪽은 남한의 역대 통치자들에 반대한 것은, 그들이 집권자이기 때문에서가 아니라 우리가 반대한 것은 남한의 역대 통치자들이 보인 외부세력 의존정책과 반통일정책, 매국·반민족행위에 대한 것이다. 우리들은 남한 당국자들이 진정으로 애국·애족의 입장, 연북단결의 입장에 선다면, 그들과 민족의 운명을 함께 개척해 나갈 것이다”라고 하여, 김정일은 남한의 역대 대통령에 대해서 ‘그 정책’이 문제가 있었다고 지적하고 있다. 이것은 거꾸로 말하면 역대 남한정권 자체를 인정한다는 것이고, 적어도 현재 신 정부의 존재를 인정하는 것은 명백하고, 따라서 앞으로 신 정부와의 대화가 충분히 가능하다는 것을 밝히고 있는 것이라 할 수 있다. 그러나 무엇이 문제라고 명확하게 밝히지는 않았지만 역시 ‘그 정책’에는 문제가 있다는 것이다. 여기서 그 ‘무엇’이란 말할 필요도 없이 신 정부의 ‘햇볕정책’일 것이다.

북한은 우리의 ‘햇볕정책’이 결국 북한주민들에게 개방바람을 넣어 궁극적으로는 체제전복을 기도하는 흡수통일의 또 다른 방식이라 인식하는 것 같다. 신 정부는 초기부터 지난 정부와는 달리 북한을 흡수통일할 의도가 없음을 누누이 강조해 왔다. 그럼에도 신 정부의 대북 정책이 햇볕정책으로 상징되고 그 진위가 북한의 개혁개방 촉진에 있다는 뜻으로 국내외에 받아들여지자 이에 대한 반발을 보여주기 시작한 것으로 볼 수 있다.

따라서 앞으로 대북 정책을 추진함에 있어 그 세부적 기획과 집행에 있어서는 좀더 주의와

완속함을 기해야 할 것이다.

첫째, 대북 정책의 추진에 있어 용어 사용의 신중함이 요구된다. 북한을 자극시킬 수 있는 용어는 가급적 지양하는 것이 바람직하다. 이를테면 이습우화의 비유로 변화 유도가 유추되는 '햇볕정책'이라는 용어의 사용도 금물이다. 정부는 다만 남북관계 개선과 공영을 목표로 하고 있다고 언급하는 것으로 충분할 것이다. 그리고 북한의 정권을 자극할 수 있는 '온건파'나 '강경파'나 하는 언급도 자제되어야 할 것이다.

둘째, 대북 정책의 변화를 시도하기 전에 이에 대한 충분한 사전준비와 대비가 요구된다. 이를 가볍게 여기고 내외에 발표가 되면 이는 오히려 북한의 공세에 의해 역효과가 나타날 수 있다. 이로 인해 정부와 국민간에 대북 문제에 있어 괴리감이 형성될 수 있다는 점을 주의할 필요가 있겠다.

## 참 고 문 헌

- 권만학, “남북한의 정치변화와 남북관계”, 한국정치학회 주최, [남북한 정치경제 변화와 남북 관계](1998년 9월 18일)에 관한 세미나 발표논문.
- 김영희, “21세기 동북아 안보전략 재조정 불가피”, [월간 중앙 Win](1998년 9월호)
- 통일부, “북한 최고인민회의 제10기 1차회의 결과”,(1998년 9월).
- 하영선, “금강산 관광과 광명성 1호”, 한국정치학회 주최, [남북한 정치경제 변화와 남북 관계](1998년 9월)에 관한 세미나 발표논문 요지.