

권력승계기 북한의 대외정책에 관한 연구*

- 김정일과 김정은 권력승계 과도기 대외정책을 중심으로 -



김 용 찬 (대구가톨릭대학교)
<yongchankim@cu.ac.kr>

1. 서론

김정일의 권력승계 이후 북한의 대외정책에 관한 설명은 대외정책의 현황과 변화, 특징과 변화 원인, 향후 전망을 도출하는 연구들이 주를 이루어왔다. 북한 관련 자료의 부족함으로 인해 역설적으로 북한의 대외정책에 대한 다양한 평가와 전망이 제시되어왔고, 이론적 논의보다는 실제 정책현안 분석에 치우친 면이 강하지만 이들 연구들의 제출은 이후 이론화를 위한 중요한 기초가 되고 있다.

북한의 대외정책에 관한 이론적 분석은 외교정책결정이론과 전망이론 등을 기초로 정치지도자의 인식과 선택, 대내외적 요인, 정책결정과정 등을 분석한 연구들이 제시되었다(김태운 2005; 조화성 2010; 황지환 2006; 박상현 2009; Vis Barbara 2011; 이숙자 1995; McEachern Patrick 2009). 북한 대외정책의 합리성에 대한 논쟁도 제기되었다. 북한의 대외정책이 돌출적인 군사행동에서처럼 비합리성을 가지고 있다는 주장과 체제생존 등과 같은 목적을 위한 합리성을 가지고 있다는 주장들이 제출되었다(김근식 2002; 박상현 2009; Smith Hazel 2000). 이들 연구들은 북한 대외정책의 지속성과 변화를 설명하고 앞으로의 정책을 예측할 수 있는 분석에 기여해왔다. 그러나 지도자와 같은 개인 변수와 체제생존이라는 국내정치 변수로의 과도한 강조와 환원은 북한 대외정책의 이론화를 위해 보완이 필요한 부분이다.

* 이 논문은 2012년도 대구가톨릭대학교 교내연구비 지원에 의한 것임.

본 연구는 북한 대외정책에 관한 기존 연구들에서 미미하게 다루어지고 있는 비교분석을 통해 북한 대외정책의 지속과 변화를 설명하고자 한다. 북한의 대외정책을 구사회주의국가나 권위주의국가 등과 비교할 수도 있지만, 이러한 비교는 3대 세습이 진행되고 있는 북한체제의 특수성과 동북아시아 국제정치의 변화 등을 고려한 대외정책의 분석과 전망을 도출하는데 한계를 가진다. 김정은으로의 권력승계가 진행되면서 김정일의 권력승계 과도기와 권력승계 이후 대외정책을 김정은 시기와 비교분석할 수 있는 기초가 마련되었다. 북한 대외정책의 시기별 비교분석이 가능해짐에 따라 대외정책의 지속과 변화, 원인과 전망 등에 대한 비교연구가 활성화될 수 있게 되었다. 비교분석을 통해 북한의 권력승계 과도기 정책과 정책형성에 영향을 미친 국내외정치 변수들의 유사성과 차이점을 비교해 고찰하고, 이를 통해 정책방향을 예측할 수 있는 분석결과를 도출할 수 있다.

한편 북한의 국내정치와 대외정책의 관계에 관한 연구들도 제출되었다(Moravcsik Andrew 1997; Fearon James D 1998; McEachern Patrick 2008; McEachern Patrick 2009). 그러나 북한의 대외정책이 국내정치 또는 국제정치 원인 중 어느 하나의 영향에 의해 형성되고 변화되었다고 설명하는 것은 한계를 가진다. 국내정치와의 연관성을 찾는 연구들은 북한 국내정치의 동학을 고찰하기에 부족한 자료와 전체주의적 특성을 가진 북한체제의 특수성, 권력승계 과도기 북한 엘리트의 응집력 강화 등을 고려할 때 한계를 가질 수밖에 없다.

본 연구에서는 신고전주의 현실주의의 주장을 원용해 북한 대외정책 분석에 활용하고자 한다. 로즈(Rose)는 외교정책에 관한 이론들을 유형화해 소개하고 있다. 내부요인(internal factors)이 외교정책에 영향을 미친다고 보는 국내정치이론, 체제유인(systemic incentives) 또는 내부요인이 영향을 미친다고 주장하는 방어적 현실주의, 체제유인이 외교정책에 영향을 준다고 인식하는 공세적 현실주의, 체제유인이 독립변수로서 역할을 하고 내부요인이 매개변수로 기능해 외교정책을 형성한다고 주장하는 신고전주의 현실주의(neoclassical realism)로 구분한다(Rose 1998: 147-154). 즉 국제정치의 요인이 매개변수 역할을 하는 국내정치로 투영되어 외교정책이 형성된다고 설명하는 것이다. 논문에서는 김정일과 김정은의 권력승계 과도기 북한의 국내정치 목표는 체제생존으로 동일하게 제시되었으며, 체제생존을 위해 국제정치 요인 변화를 대외정책에 어떻게 반영하고 있는지를 통합적으로 고찰하고자 한다. 정권의 안정화와 공고화가 이루어지는 권력승계의 완결 시점까지 북한의 최대 과제는 체제생존일 수밖에 없다. 따라서 북한의 권력승계 과도기 대외정책을 분석하기 위해서는 국제정치의 변화와 체제생존의 국내정치 두 수준을 동시에 고려하는 것이 필요하다. 구체적으로 김일성과 김정일의 사망 후 권력승계 과도기에

사회주의권 붕괴와 중국과 러시아와의 관계 회복과 증진 등 상이한 동아시아 국제정치 변화가 체제생존을 위한 북한의 국내정치 요구와 결합되어 대외정책 형성과 변화에 미친 영향을 비교 분석하고자 한다. 즉 논문은 김정일과 김정은 권력승계 과도기의 국제정치 환경변화가 체제생존이라는 국내정치 요구와 결합해 북한의 권력승계기 대외정책을 형성하고 대외정책 지속과 변화를 결정한다는 주장을 규명하고자 한다. 북한의 대외정책이 지도자의 인식, 국가이익 추구, 북한의 정치동학 등에 영향을 받지만 김정일과 김정은의 권력승계 과도기와 김정일의 권력승계 과도기 이후 대외정책은 체제생존이라는 국내정치 요인과 사회주의권 붕괴와 중국과의 관계 증진 등의 국제정치 변화가 직접적 영향을 미친 원인이라는 것을 분석하고자 한다.

논문에서는 권력승계 과도기를 김정일과 김정은이 각각 김일성과 김정일 사후 유헌통치를 벗어나 독자적인 권력행사와 정책결정을 시작하기 이전 기간을 권력승계 과도기로 정의한다. 권력승계는 새로운 지도자에게 권력이 옮겨지는 것을 의미하는데 후계자 선출, 권력기반 구축, 후계자에게 권력 이양 등의 과정을 포함한다. 즉 권력승계는 새로운 권력자의 선택, 취임, 권력공고화, 리더십의 영속의 과정을 거치는 것으로 이해된다(오경섭 2012: 10). 본 연구에서 권력승계 과도기는 “유헌통치”라는 북한의 특수한 통치양식에 근거한다. 권력공유 시기를 거쳐 이전 지도자의 사망 시 독자적인 권력을 행사하는 권력승계와 달리 김정일의 경우 3년 동안의 김일성 “유헌통치” 시기를 가진 후 자신의 독자적인 통치담론과 새로운 정책을 제시했다. 김정은의 경우 김정일 사망 후 공식적 지위는 확보했으나 새로운 통치담론의 제시와 대내외 정책변화가 나타나지 않고 있고, 최근 장성택의 숙청과 리영호의 실각 등에서 나타나는 것처럼 권력의 공고화가 진행 중임을 고려해 현재도 과도기의 지속으로 논문에서는 규정하고 있다.

구체적으로 비교분석 대상이 되는 시기는 1994년 7월 김일성 사후 1998년까지의 시기를 김정일 권력승계 과도기로 정의하고, 김정은 권력승계 과도기의 경우 김정일 사후 현재까지로 규정해 이 두 시기를 분석대상으로 설정한다. 김정은의 경우 2011년 12월 김정일 사후 2012년 4월 조선로동당 제1비서직과 국방위원회 제1위원장직에 추대되었지만 현재까지도 독자적인 통치담론과 새로운 정책이 부재해 유헌통치의 시기가 지속되고 있는 상황이다. 김정은 체제에서 통치담론처럼 언급된 것은 2012년 4월 제4차 당대표자회의에서 언급된 “김일성·김정일주의”, “김정일애국주의” 등이다. 이것은 아직 이데올로기의 측면에서 보면 “유헌통치”에서 벗어나고 있지 못한 상황을 반증하는 것이다. 김정일이 권력승계 과도기 이후 “선군사상”, “강성대국” 등을 제시했던 것과는 상이한 상황이다(이기동 2012: 14-16). 대외정책의 분석에서 북한의 통일정책과 대남정책은 포함되지 않는다. 통일과

남북한문제는 한국과 북한과의 관계에 영향을 받는 영역으로 본 논문에서 다루지 않는다.

논문의 구성은 김정일과 김정은의 권력승계과정을 설명하고, 대외정책 형성의 원인을 국내정치와 국제정치의 측면에서 비교해 고찰한다. 또한 권력승계 과도기 북한 대외정책의 특징과 변화에 관해 분석한다. 이러한 비교분석을 기초로 김정일의 권력승계 과도기 이후 대외정책과 변화 요인을 살펴봄으로써 김정은 체제의 대외정책에 관한 전망을 제시하고 있다.

2. 권력승계 과도기 체제생존과 국제정치 변화

2.1 김정일 권력승계 과도기 체제생존과 국제정치

김일성 사망 후 김정일은 내부 위기 상황에 직면했다. 안정적인 권력승계와 자신의 체제수립이라는 과제를 해결해야하는 동시에 북한의 경제위기 상황을 극복해야 했다. 북한의 총생산은 1990년 이후 마이너스 성장을 계속했으며, 총생산에서 외채가 차지하는 비율도 높아졌다. 또한 식량부족 상황도 지속되어 외국의 원조를 통해 식량이 보충되어야 버틸 수 있는 상황이었다. 예를 들면 1997년의 경우 최소 200만 톤의 양곡이 부족한 상황이었다(김재한 1997: 66-69). 결국 경제난 속에서 권력승계를 진행해야하는 난제 앞에서 김정일과 북한 지도부는 체제생존을 대외정책을 포함한 모든 정책들의 당면한 중요 목표로 제시할 수밖에 없었다.

김정일 권력승계 과도기 국제정치는 사회주의 붕괴의 상황을 반영하고 있었다. 구소련은 사회주의진영의 중심국가로서 동북아시아에서 북한에게 핵우산을 제공했던 동맹이었으며 북한을 경제적으로 지원했다. 1980년대 후반에도 북한의 구소련과의 교역은 전체의 50% 이상을 차지했으며 교역량은 25-28억 달러에 달했으나, 1990년대 중반에는 1-2억 달러 수준으로 급격히 감소했다(홍관희 1996: 67). 구소련의 몰락은 북한의 외교, 안보, 경제 등 많은 영역에 심각한 충격을 주었으며, 소련의 뒤를 이은 러시아와의 관계가 회복되는 데는 상당한 시간이 필요했다. 북한은 체제보장을 위해 핵과 미사일 개발을 추진했다. 또한 북한에게는 주적 국가이지만 강대국인 미국과의 협상을 통해 고립무원 상태에서 체제안전과 경제지원을 얻어내고자 했다.

1980년대부터 동맹국가인 중국도 시장경제를 도입해 사회주의 경제체제의 개혁을 추진함에 따라 북한과의 이질성이 두드러지게 나타나기 시작했다. 중국은 한국과의 관계개선에

적극적으로 나섰다. 1992년 한국과 공식 수교했고 양국의 관계를 “선린우호관계”로 규정했으며, 1998년에는 “협력동반자관계”로 격상시켰다. 북한과의 관계는 김일성 체제 시기 혈맹관계를 유지하다가 김일성 사후 전통적 우호협력관계로 조정되었다가 김정일 정권 후반 혈맹관계가 복원되었다(이정태 2011: 93). 중국은 김일성 사후 북한의 동맹국가로 존재했지만 경제성장을 가속화하는 시점에 북한의 체제유지를 위해 전폭적인 지원을 하기에는 무리가 있었으며, 북한도 “우리식 사회주의”를 강조하며 체제단속을 하는 시점에 중국과의 교류 확대와 지원에만 의존할 수는 없는 상황이었다.

한편 1990년대 초 한국과 중국, 구소련과의 수교는 동북아지역의 국제질서가 변화하는 요인이 되었다.¹⁾ 즉 북한·중국·소련의 북방 3각 동맹체제의 와해가 현실화되었다. 북한은 동맹체제의 해체와 사회주의권 붕괴가 시작되자 한국에 대한 불인정 정책을 포기하고, 1991년 체제생존을 위해 북한의 유엔 가입을 선언하는 조치를 취하기도 했다(홍관희 1996: 64-65). 사회주의권 붕괴와 체제전환에 대한 북한의 적대감은 김일성 사후 3년 동안의 로동신문 기사에서도 직접적으로 나타났다. 중국에 대한 우호적 기사도 9회에 그쳤고, 러시아에 대한 기사는 우의적 보도는 없었으며 거의 매일 적대적 보도가 지속되었다(김재한 1997: 71). 이것은 북한의 사회주의체제 변화에 대한 극도의 적대감과 불안감을 나타낸 것이다. 사회주의 국가들의 체제붕괴와 중국의 개혁조치는 북한의 외교적 고립을 심화시켰고 북한을 체제생존 문제에 직면하게 했다. 김일성 사후 김정일은 권력승계 과도기에 탈냉전이라는 국제정치 환경의 변화에 부합해 체제생존을 가장 중요한 목표로 설정하고, 미국의 체제보장과 경제지원을 얻어내기 위한 대외정책을 시행에 옮겼다(Lim 2012: 553).

2.2 김정은 권력승계 과도기 체제생존과 국제정치

김정은이 공식 직위를 차지한 것은 2010년 1월 당 중앙군사위원회 부위원장이다. 2010년 9월 당대표자회를 통한 당 조직의 정비도 김정은 후계구도의 출범을 위한 것으로 김정일, 김정은 부자의 측근을 당 조직의 요직에 배치했으며, 세대교체를 단행해 김정은 후계를 지원하기 위한 인적 구성 작업을 시도했다. 또한 당·정·군 간부들의 겸직을 확대해 체제유지를 위한 주요 권력기관 간 협조를 강화했다. 후계체제 구축을 토대로 김정은은

1) 당시 북한은 소련의 한국과의 수교를 “배신행위”로 규정하고 “사회주의 대국으로서의 존엄과 체면, 동맹국의 리익과 신의를 팔아먹는 행위” 등으로 맹비난했다. 한중수교를 체결한 중국에 대해서도 “제국주의에 굴복한 변절자, 배신자”라고 비난했다. 그러나 중국에 대한 비난은 소련에 비해 강도가 훨씬 약한 편이었다(김계동 2012: 246).

김정일 사망 이후 북한의 당과 군을 장악했다. 2011년 12월 최고사령관, 2012년 4월 당 제1비서와 국방위원회 제1위원장을 차지하고 7월에는 공화국의 원수로 추대되었다(한기범 2010: 87-88, 95-96).

김정은의 권력승계는 김정일에 비하면 신속하게 이루어졌으며 단기간에 당, 정, 군을 동시에 장악했다는 특징을 가진다. 그러나 권력세습의 과정이 외면적으로는 갈등 없이 진행되어온 것으로 보였으나 최근 장성택 숙청에서처럼 권력이 공고화되지 않았다는 것을 드러내고 있다.

공식 권력승계 과정에서는 김정일의 유혼이 강조되었다. 김정일이 김정은의 권력 장악 수순을 미리 준비했을 가능성이 있다는 것을 시사해준다. 김정일의 권력 장악이 당을 중심으로 시작되었던 반면 김정은의 경우 군사권력 장악에 집중되었다. 후계구도 공식화 과정에서 군중심 정치에서 당의 역할이 다시 강조되고 있는 변화가 나타났다(고유환 2011: 185-189). 그럼에도 김정일 사후 김정은의 행보는 선군정치가 지속되고 있음을 보여주었다. 후계구도 공식화과정에서 당의 지위와 역할이 부각된 것은 권력승계를 위한 절차를 따른 것에 국한된 조치였다. 군사권력 장악에 집중했던 이유는 김정일의 “선군정치”²⁾를 지속할 수밖에 없는 상황 때문이었다. 2012년 4월까지 김정은이 군부대 방문에만 몰두했던 것은 군사권력 장악으로 시작해 공식 권력승계를 달성하기 위한 김정은의 의도이기도 했지만 김정일 체제의 유산이 영향을 미친 것이다(최진욱·한기범·장용석 2012: 24-28). 김정은 체제가 권력을 공고화하고 있는 현 시점에서 국내정치의 가장 중요한 목표는 체제생존이다. 권력승계가 완결된 상황에서 경제개혁을 위한 개혁개방으로 전환할 것이라는 낙관적인 일부 기대와 달리 장성택 숙청에서처럼 북한의 권력승계는 현재 진행 중이다.

김정은의 권력승계 과도가 국제정치는 북미관계의 측면에서는 김정일의 권력승계 과도가 이후와 비교했을 때 긍정적으로 변한 것은 아니다. 미국의 오바마 행정부는 한국정부와

북한 권력 승계



2) “선군정치”가 등장하게 된 대외적 배경은 사회주의권의 붕괴와 북한의 외교적 고립, 북한 핵과 미사일 개발의 합리화 등이었다. 북한은 고르바초프를 수정주의자로, 동유럽 국가의 붕괴 원인을 사대주의와 관료주의 때문으로 비판하면서 북한식 사회주의를 강조하고 이를 위한 핵심 방향으로 “선군정치”를 제시했다(백학순 2010: 670-679).

함께 북한에 대해 강경한 입장을 고수하고 있다. 미국 정부는 엄격한 상호주의 원칙을 통해 북한이 핵무기를 폐지하려는 진정한 조처 없이는 인도주의적 지원도 제한한다는 입장을 명확히 하고 있다(Lim 2012: 554). 그러나 사회주의권 붕괴로 인한 구소련의 지원 단절과 중국의 사회주의개혁으로 인한 혈맹관계의 훼손 등을 김정일이 권력승계 과정에서 경험했다면, 김정은의 경우 김정일 체제 시기 중국과의 혈맹관계 복원과 러시아와의 교류 증진 등이 지속되면서 체제생존을 위한 우호적 환경을 제공해주고 있다. 김정은 권력승계 과도기 북, 중, 러의 관계 증진은 북한이 체제생존을 미국에게 보장받아야 했던 김정일의 권력승계 과도기와는 다른 국제정치 환경에 처해 있음을 보여준다.

북한에게는 김정일 정권 시기 복원된 중국과의 혈맹관계가 존재한다. 중국은 북한의 혈맹국가라는 것이 2010년 5월과 8월 김정일의 중국방문을 통해 확인되었다. 2010년 5월 후진타오 주석과 김정일의 만남에서는 양국 간 고위층의 교류와 소통 강화, 중국의 경제지원과 투자 확대, “중국식 발전모델”에 대한 김정일의 성과 인정 등이 언급되었다. 김정일은 후계구도를 염두에 두고 “양국의 우의 관계는 시대풍파와 시련을 겪었지만 시간이 흐르고 세대가 교체된다고 해서 변할 리 없다”고 강조했다. 한편 중국은 2010년 10월 정치국 상무위원인 저우융캉을 대표로 한 방문단을 북한 노동당 창당 65주년 축하를 위해 북한에 보냈다. 당시 중국 대표단의 방북은 김정은으로의 권력승계를 사실상 인정한 조처였다고 분석된다(이정태 2011: 98-102). 이러한 동맹관계에 기초한 북중 관계는 김정은의 권력승계 과도기 체제생존의 보장과 경제지원과 교류를 증진시키기 위한 북한의 큰 자산이 되고 있다. 실제 북한의 대중국 무역은 2011년 큰 폭으로 증가했다. 2001년 이후 증가하기 시작한 총무역량은 2009년 약 26억 달러까지 증가했고 2010년 약 34억 달러, 2011년에는 약 56억 달러로 급격히 증가하는 양상을 나타냈다(배정호 외 4인 2012: 200). 김정일 정권 말기부터 북중간의 무역은 가파르게 증가했으며 북한 경제체제를 유지시켜주는 토대 역할을 해왔다.

중국은 2011년 12월 김정일 사망 직후 한반도와 동북아지역의 평화와 안정을 확고히 하기 위해 북한과 협력할 것이라는 성명을 발표했고, 김정은을 지도자로 언급해 김정은 리더십의 안정화를 지원했다. 성명 발표 당일 중국은 6자회담 관련 국가의 대사를 소환해 북한을 자극하는 것을 자제해줄 것을 요청하기까지 했다. 2012년 1월에는 식량 50만 톤과 원유 20만 톤을 북한에 신속히 제공해 체제 안정화를 지원했다. 중국은 자국의 경제성장을 지속하기 위해 현재의 동북아질서가 유지되기를 원하고 있는데 이를 위해서는 북한체제의 생존과 안정이 중요하다고 판단하고 있다. 이러한 상황에서 중국이 김정은 체제에 대한 외교적, 경제적 차원의 지원을 지속할 가능성이 높다(Ahn 2012: 35). 중국의

지원은 과거 김정일의 권력승계 과도기와는 다른 양상이다. 김정일 정권이 체제생존을 위해 미국의 체제보장을 확보해야하는 상황이었던 반면, 김정은 체제는 강대국으로 성장한 중국이 체제생존의 후원국을 자임하며 북한을 적극 지원하고 있는 환경을 활용할 수 있게 되었다.³⁾

2.3 비교분석

김정일은 김일성 사후 유헌통치를 강조하면서 3년을 애도기간으로 활용했다. 이 기간 동안 김정일은 김일성의 유헌을 강조하면서도 “붉은기사상” 등을 통해 경제난과 사회주의 체제 붕괴의 위기 상황 속에서 북한의 체제생존을 위한 정책에 집중했다. 공식 권력승계와 유헌통치가 종료된 후 김정일은 “선군정치”를 공식화하고 이를 자신의 지도이념으로 제시했다.

한편 북한은 2012년 4월 당대표자회의에서 당 규약 개정을 통해 당의 지도사상을 김일성의 주체사상에서 “김일성-김정일 주의”로 수정했다. 주체사상과 선군사상을 결합한 것이다. 김정은의 최초 연설인 “4.15연설”, “4.6담화”, “4.20논문” 등에서도 군대강화, 유헌관철, 혁명계승, 강성국가 건설 등 김정일 시기의 정치구호가 지속되었다(최진욱 · 한기범 · 장용석 2012: 30, 43). “선군정치”의 공식화가 1998년에 이루어지면서 김정일의 지도사상이 제시된 반면 김정은의 지도사상은 주체사상과 선군사상의 유헌통치 이념이외에는 아직 제시된 것이 없다. 따라서 김정은의 권력승계는 공식 직위의 획득에도 불구하고 진행 중이며, 북한 엘리트의 인적 구성 변화를 제외하고 김정일 집권 시기의 정책이 유헌통치의 형태로 지속되고 있는 상황이다. 인적 구성의 변화도 당과 군에 집중되었고 대외정책 라인의 경우 변화가 없어 기존 정책방향이 유지되고 있다고 파악할 수 있다.

김정일의 권력승계 과도기 대외정책 이념은 기존의 “자주, 평화, 친선”을 그대로 유지했다. 1995년 1월 1일 공동사설에서 북한은 “김일성동지가 생전에 밝히신 자주, 평화, 친선은 우리 당과 공화국정부가 일관하게 견지하고 있는 대외정책 이념이며 대외활동 원칙이다”라고 밝히고 있다. 1988년 국가수립 40주년 경축보고대회에서 김일성의 연설을 통해 “자주, 친선, 평화”가 “자주, 평화, 친선”의 순서로 바뀌었으며 김정일 권력승계 과도기까지 지속되었다(허문영 1996: 242-250). 사회주의권의 동요와 붕괴가 가속화되자 체제유지를 위한

3) 김정은 체제의 출범 이후 한국과 중국과의 관계 증진과 북한의 군사도발 등으로 북한과 중국의 관계가 갈등양상을 보이기도 했지만, 북한 체제의 생존이라는 측면에서는 중국의 지원이 절대적인 영향을 미쳤으며 중국은 북한에게 체제생존을 위한 우군이 되어주었다.

북한의 대외정책 방향은 평화의 강조로 연결되었으며, 김정일 권력승계 과도기 북한체제의 생존을 위한 담론으로서 대외정책 이념은 계속되었다. 이러한 대외정책의 이념은 유헌의 형식을 빌려 김정은 체제에도 지속되고 있다. 북한에서는 이념의 정책에 대한 영향이 민주주의 체제에 비해 크고 이념의 변화는 정책의 변화로 연계될 가능성이 높은 것을 고려한다면, 북한의 대외정책 이념이 지속되고 있는 것은 북한의 체제생존 요구도 계속되고 있다는 것을 반영하는 것이다. 따라서 북한 체제의 생존이라는 국내정치 요구는 유지되고 있으며, 북한의 권력승계 과도기 대외정책의 변화와 차이에 영향을 미친 주요 변수는 국제정치의 변화이다.

김정일 권력승계 과도기의 국제정치 환경은 사회주의체제의 붕괴와 그 여파였다. 사회주의권의 붕괴는 경제위기에 처한 북한의 고립과 체제붕괴의 불안감을 더욱 심화시켰다. 시장경제체제를 도입해 경제성장을 추진하고 있는 중국도 사회주의체제를 고수해야 하는 북한에게는 강력한 지원국가가 되지 못할 수 있다는 불안감을 북한은 가지고 있었다. 국내적으로는 권력승계와 유지를 위한 김정일과 북한 지도부의 공통된 인식이 존재했다. 절대적 지도자였던 김일성 사망으로 인한 권력 공백과 경제난으로 유발될 수 있는 북한체제의 혼란을 방지하고, 권력승계를 안정적으로 마무리하려는 김정일과 북한 지도부의 동일한 인식은 “붉은기사상”, “선군정치” 등으로 나타났다. 사회주의진영의 붕괴라는 대외적 환경에 접한 북한지도부는 권력승계의 안정적 종결을 위해 대외정책의 목표를 체제생존으로 설정했다.

한편 김정은 권력승계 과도기의 국제정치 환경은 김정일의 동일한 시기에 비해 우호적이라고 볼 수 있다. 고립무원 상태에서 미국에게 체제생존을 보장받아야 했던 김정일 권력승계 과도기와 달리 김정은에게는 동맹국가인 중국의 체제생존에 대한 지원이 존재하고 있다. 또한 북한과의 관계증진을 통해 동아시아 국제체제에 적극적으로 개입하고 있는 러시아와의 교류와 지원도 북한에게는 긍정적인 요인으로 작용하고 있다. 그럼에도 김정일의 권력승계가 장기간에 이루어졌다면 김정은의 경우 매우 단기간에 진행되고 있으며, 아직 권력공고화가 이루어지지 않은 상황속에서 자신의 통치담론도 제시하지 못하고 있다. 제시될 통치담론과 대외정책은 정통성을 강화하기 위해 경제난을 극복하기 위한 방향을 포함하지 않을 수 없을 것이다. 김정일 시기가 체제생존을 위해 적대국가인 미국으로부터 안전보장과 경제지원 확보에 주안점이 두어졌다. 한편 김정은 시기는 동맹국가인 중국의 보호가 존재하고 식량난과 같은 극단적인 경제위기도 드러나고 있지 않지만 중국에 대한 과도한 의존문제와 정통성 강화를 위한 경제난의 극복 등이 새로운 과제로 제기되고 있다.

3. 김정일과 김정은 권력승계 과도기 대외정책

3.1 김정일 권력승계 과도기 대외정책: 미국의 체제보장과 경제지원 확보

북한은 1993년 NPT 탈퇴 이후 미국과의 협상을 통해 김일성 사후인 1994년 10월 제네바 합의를 도출해냈다. 제네바 합의에서 북한은 NPT 완전 복귀와 핵동결 및 IAEA 핵안전협정과 한반도 비핵화 선언을 이행할 것을 약속했다. 이를 통해 북한은 북미관계 개선과 경수로지원이라는 혜택을 얻어냈다. 당시 북한은 핵 연료봉 인출, IAEA 탈퇴 등 “벼랑끝전술”을 통해 미국을 협상장으로 이끌어내고 협상결과의 우위를 점하고자 했다. 제네바 합의는 1995년 12월 KEDO와 북한 간 경수로 공급협정체결로 연결되었다(안득기 2011: 105-108). 제네바합의 이후 1995년 1월 미국상품의 북한 반입제한 조치가 해제되었고, 미국 선박의 북한항구 입항금지조치도 취소되었다. 같은 해 3월에는 서방국가와는 최초로 독일과의 무역협정이 체결되는 등 북한의 대서방 경제외교가 시작되었다(정현수 2005: 78).

북한은 1996년 신년 공동사설을 통해 “평화옹호운동”을 새롭게 주장했다. “제국주의의 침략책동 저지, 핵무기 철폐 실현, 아시아와 세계평화 추구”를 언급함으로써 평화문제를 더욱 강조했다. 이러한 평화의 강조는 김정일 정권의 생존을 위한 담론이자 체제생존을 보장받기 위한 명분이었다. 이러한 주장의 연장선에서 1994년 10월 “북미기본합의문”이 채택된 이후에도 북한은 대미평화협정 체결을 지속적으로 주장하면서 북한체제의 생존을 보장받으려고 노력했다(허문영 1996: 254-255).

1994년 제네바 합의로 가시화된 북한의 핵을 매개로 한 미국과의 관계 개선 노력은 미국의 지원을 통한 북한의 경제난 해결이라는 측면도 있지만, 주요하게는 김일성 사후 북한체제의 불안정성과 탈냉전 상황에 직면해 미국의 체제보장을 이끌어내기 위한 조치였다. 북한의 자위권 차원의 핵개발은 중단되지 않았고 김정일 체제가 안정화 단계에 들어선 2000년대에 북핵문제는 다시 부각되어 2002년 핵위기로 나타났다. 결국 김정일 권력승계 과도기에 핵개발 이슈로 촉발된 협상에서 미국과의 관계 개선과 제네바 합의를 이끌어냄으로써 북한은 최대의 체제위기 상황에서 생존을 보장받을 수 있었다.

북한은 1995년 김일성 사후 『로동신문』을 통해 사회주의국가의 자본주의체제로의 전환을 비판하는 기사를 게재하면서 외부로부터의 자유화 바람이 유입되는 것을 막기 위한 사상교육을 강조했다(정현수 2005: 77). 한편 김일성 사후 『로동신문』의 외교노선 사설을 분석한 연구를 통해 보면 사회주의권 붕괴와 경제난 등 대내외적 위기 상황 속에서

체제생존을 위한 담론으로 반제국주의 노선이 급격하게 증가했다. 특히 2000년대 들어서면서 『로동신문』 사설의 반제국주의 노선 표명이 강화되었으며, 주로 북한 주민들에게 반제의식 고취를 역설했다. 반면 사회주의권 몰락 이전 강조되었던 프롤레타리아 국제주의 관련 사설은 급격히 감소했다. 사회주의진영의 해체로 인한 외교적 지원세력의 부재와 외교적 고립감 등은 프롤레타리아 국제주의 노선의 중요성을 현저히 약화시켰다. 한편 1995년 이후 2004년 사이 미국과 중국 관련 사설은 공통적으로 증가했다. 미국 관련 사설이 늘어난 것은 체제위협 세력으로 비난하는 내용들이 포함됨과 동시에 체제생존을 보장해줄 수 있는 북한 외교의 핵심국가로서 미국의 위치를 반증하는 것이었다. 중국 관련 사설의 증가는 고립된 북한에 외교적, 경제적 지원을 해줄 수 있는 국가라는 점이 고려된 것이다(백성호 2005: 172-183).

중국과는 1992년 한중수교 이후 관계가 냉각되기 시작했다. 북한은 1992년 중국의 외채 상환 요구를 거부했고 1994년 중국 이평 총리의 방한을 강도 높게 비난하기도 했다. 미국과의 협상이나 김정일 권력승계 등도 중국과의 협의가 없이 진행될 정도로 관계가 악화되었다. 1995년부터 1999년 김영남의 중국 방문이 이루어지기까지 소원한 관계가 유지되었다. 김일성 사망 이후 중국 지도부의 북한 방문은 현저히 줄어들었으나 중국의 무상지원은 1996년부터 회복되기 시작했다. 1996년부터 중국의 식량, 원유, 비료 등의 원조가 강화되기 시작했다. 1999년 식량 52만 톤, 원유 8만 톤, 비료 2만 톤이 북한에 제공되었으며, 이후에도 매년 북한에 대한 무상원조가 진행되었으며 2005년의 경우에도 53만 톤의 식량이 지원되었다. 본격적인 북중 무역의 확대는 2000년대 들어서 본격화되었다. 한편 러시아와의 관계도 1990년 한소수교, 북러 동맹조약 폐기를 둘러싼 갈등 등을 통해 급격히 소원해졌다.⁴⁾ 북러 관계가 극단적인 단절에서 조정 국면으로 들어선 계기는 1996년 4월 시작된 경제공동위 활동에 따른 것이다. 이후 경제관계는 각종 협정 체결로 농업, 어업, 과학기술 영역 등으로 확대되었다.

김일성 사후 1998년 사이 북한과 중국의 관계는 최악의 상황에서 점차 변화된 국면에 접어들게 된다. 악화된 북중관계는 정상화 단계로 변화되기 시작했다. 1996년 중국은 북한에 대한 지원을 재개했고 정치군사 교류가 다시 시작되었다. 동북아질서의 현상유지를 기초로 경제성장을 지속하기를 원하는 중국의 전략과 체제생존과 권력승계를 완결해야 하는 북한의 이해관계가 일치한 시점에 북중관계는 개선되기 시작했다. 북러관계는 1999년

4) 1996년 9월 폐기된 “북러 우호협조 및 호상원조조약”은 북러관계의 단절을 상징적으로 보여주는 사건이었다. 이후 북러간의 교섭을 통해 “북러 우호선린조약”이 2000년에 체결되었다. 조약은 군사협력관계를 최소화하면서 양국관계의 복원에 주안점이 두어졌다(김계동 2012: 328-329).

“북러 선린 우호협력 협정”의 가조인, 2000년 러시아 푸틴 대통령의 북한 방문, 2001년 김정일의 러시아 방문 등을 통해 급격히 회복되었다(김경수 2004: 102-112; 이태환 2007: 262-263, 274-275, 277-280).

체제생존을 위해 김정일 정권은 미국으로부터의 체제보장과 경제지원을 얻어내기 위한 정책을 구사했다. 동맹국가인 중국에도 의존했지만 주로 자신의 체제를 위협할 수 있고 경제지원이 가능한 미국과의 관계개선을 대외정책의 중요 과제로 설정했다.⁵⁾ 일본에 대한 정책의 경우 경제 선진국인 일본으로부터 경제지원을 얻어내기 위한 관계개선에 주안점이 두어졌다.

2.2 김정은 권력승계 과도기 대외정책: 중국과 러시아와의 관계 증진

중국이 동북아시아 지역질서에서 강국으로 부상한 상황은 북한의 국제정세 인식에도 반영되었다. 북한은 2011년 언론매체를 통해 중국과 인도 등을 비롯한 국가들이 신흥강국으로 부상하고 있으며, 아시아, 태평양 지역에서 미국을 중심으로 형성되었던 질서가 미국의 쇠퇴로 변화하고 있다고 지적했다. 그리고 한반도가 전략적 요충지임을 강조했다. 김정일 사후에도 북한은 한반도의 지정학적 가치를 최대한 활용하면서 주변국들을 상대하겠다는 입장과 외교관계의 확대를 추진할 것을 밝혔다(최진욱·한기범·장용석 2012: 116-117).

북한은 김정은 정권의 출범 이후 “선군정치”의 지속과 대외정책에 있어 김정일 집권 시기의 방향을 유지할 것을 천명했다. 김정일 권력승계 과도기의 경우처럼 “유혼통치”를 공식적으로 전면에 내세운 것이다(Aoki 2012: 17-18). 김정일 체제 말기의 정책이 당분간 지속된다면 중국과 러시아와의 관계 증진, 중국에 대한 안보와 경제 의존, 핵실험과 미사일 발사, 국지도발을 통한 미국과의 협상 또는 6자회담을 통한 대북지원 확보 등이 유지될 수 있다. 실제로 김정은은 2012년 4월 “4·6 노작”을 통해 김일성과 김정일의 대외정책 구상을 유지해나간다는 입장을 적극 표명했다(정성장 2012: 49-50).

북미 대화는 고위급회담을 시작으로 2012년 2월 베이징에서 재개되었다. 당시 미국은 우라늄농축프로그램 중단 등을 포함한 비핵화 사전조치를 요구하였고, 북한은 식량지원과

5) 북한의 담론과 실제 정책의 괴리는 김정일 권력승계 과도기 미국과 일본에 대한 북한 언론의 보도에서 나타난다. 김일성 사후 3년 동안 북한의 로동신문 기사를 분석한 연구에 따르면 미국과 일본과의 관계개선 노력에도 기사에서는 미국과 일본에 대한 적대적 보도는 계속 유지되고 있었으며, 비난 빈도도 타국에 비해 월등히 높은 것으로 나타났다(김재한, 1997: 70-71).

대북 경제제재 해제를 요구한 것으로 알려졌다(월간 북한동향 12/1·2: 177). 그러나 북한의 2012년 4월 17일 미사일 시험 발사로 북미관계는 다시 냉각 국면으로 전환되었다. 이에 대해 미국은 2·29합의를 파기하는 심각한 행위라고 강도 높게 비난하면서 북한과의 대화가 진행되기 어렵다는 입장을 분명히 했다(월간 북한동향 12/3·4: 140). 이후 북한의 대미 비난 강도는 강화되었다. 북한은 2013년 1월 4일자 『로동신문』을 통해 미국이 아시아와 세계의 평화를 위협하고 있다고 강도 높게 비난했다. 핵전쟁 위협이 가장 높은 한반도에서 전쟁의 원인을 제거해야 하는데 이를 위해서는 미국의 개입과 한반도 분단 구조가 사라져야 한다고 주장했다. 1월 24일에는 향후 미국을 목표로 한 미사일과 핵실험이 진행될 것이라고 밝히는 등 대미 강경입장을 천명했다. 2월 핵실험 이후 북한은 미국의 비난에 맞서 추가 대응조치를 할 수 있다고 위협했다(월간 북한동향 12/1·2: 13, 49, 92).

2012년 4월 미사일 발사로 조성된 긴장국면에 대응하기 위해 북한은 중국과의 전략대화를 통해 북중관계를 공고히 하고자 했다. 즉 미사일 발사 후 4월 22일 개최된 북한 노동당과 중국 공산당 사이의 “전략대화”를 통해 노동당과 공산당의 교류와 국제 및 동북아지역 관심사를 주제로 다루었다(월간 북한동향 12/3·4: 147). 2013년 2월 북한의 핵실험 이후 교류가 주춤했던 북중관계는 5월부터 다시 활성화되기 시작했다. 예술분야 인사들의 교류와 전시회 등이 중국에서 진행되었고 중국 정부는 20만 톤의 비료를 북한에 무상지원하는 조치를 취했다. 또한 북한은 김정은의 최측근인 최룡해 조선인민군 총정치국장을 특사로 하고 외무성과 군부 인사들이 포함된 대표단을 중국에 급파해 북중관계 강화와 한반도 정세 등을 중국과 논의했다. 당시 북한은 중국의 의견을 수용해 관련국들과 대화에 나설 수 있다고 주장했다(월간 북한동향 13/5·6: 11, 41, 58-60). 북한은 북중 “전략대화”라는 틀을 통해 국제사회의 제재움직임에 대해 중국의 옹호와 지원을 확보하고자 노력한 것으로 보인다. 3차 핵실험 이후 북한은 국제사회의 강력한 제재 움직임에 중국에 특사를 파견해 중국의 지지를 확보함과 동시에 중국을 매개로 주변국들과의 대화를 시작함으로써 제재를 피하고 경제지원을 확보하기 위한 정책을 구사했다.

또한 중국과의 경제교류증진을 위한 북한의 대외정책이 본격화되었다. 2012년 8월 북한은 장성택이 이끄는 경제·외교 대표단을 중국으로 보내 황금평·나선 공동개발을 위한 관리위원회를 출범시키는 것을 합의했다. 당시 방중한 장성택은 후진타오 주석, 원자바오 총리, 왕자루이 중국 공산당 대외연락부장 등과 연쇄회담을 가지면서 북중 경제협력 확대 방안을 논의했다(월간 북한동향 12/7·8: 88-91). 이후 베이징을 비롯한 중국 도시들에서 황금평·나선 투자설명회가 개최되었다. 중국 상무부도 북한 경제특구 투자를 적극적으로 지원하겠다는 입장을 표명했다(월간 북한동향 12/9·10: 30, 52).

러시아와는 교류와 경제협력을 확대하는 조치들이 진행되었다. 러시아 비상사태부가 북한에 밀가루 4천 톤을 추가로 지원했다. 푸틴 러시아 대통령은 “정권수립” 64주년을 맞은 북한에 축전을 보내 “러시아와 공화국 사이의 관계는 친선과 존중의 공고한 전통에 기초해 성과적으로 발전해왔다”고 강조했다(월간 북한동향 12/7·8: 112; 월간 북한동향 12/9·10: 19, 52). 한편 2013년 7월 김계관 북한 외무성 제1부장은 러시아를 방문해 6자회담 재개를 위한 방안 등을 협의했다. 러시아는 조속한 6자회담 재개가 필요하고 이를 위해 노력할 것이라는 입장을 전달하면서, 한반도 상황이 안정화되면 북한과 러시아와의 경제협력이 더욱 활성화될 것이라고 언급했다(월간 북한동향 13/7·8: 14-15).



제3세계 국가와의 외교관계 지속과 경제교류 확대를 위한 북한의 노력이 진행되었다. 박의춘 외무상은 2012년 5월 이집트에서 개최된 비동맹국가 장관회의에 참석했으며, 7월에는 아세안지역안보포럼(ARF)에도 참석했고 캄보디아 국왕도 방문했다. 김영남 최고 인민회의 상임위원장은 2012년 5월 인도네시아와 싱가포르를 방문했다. 당시 수행단에 리광근 합영투자위원회 위원장과 안정수 경공업상 등이 포함된 것을 보면 경제교류 활성화에 북한의 관심이 있었다는 것을 드러내준다. 김영남은 또한 같은 해 8월 이란에서 개최된 비동맹운동 정상회의에도 참석했다(월간 북한동향 12/5·6: 25; 월간 북한동향 12/7·8: 24, 102).

한편 북한은 2012년 개정된 헌법에 핵보유국을 명시했다.⁶⁾ 핵무장계획은 핵실험 및 미사일 발사와 연계해 진행되었으며, 역내 안보의 불안정 요인으로 작용했지만 내부단속 및 외부지원을 확보하기 위한 수단으로 적극 활용되었다. 즉 체제개혁과 개방없이 비핵화 협상을 통해 외부원조를 확보할 수 있는 방법으로 기능해왔다(배정호 외 4인 2012: 192-193). 그러나 2012년 미사일 발사와 핵보유국 발표, 2013년 2월 핵실험 등은 북한이 핵과 미사일 개발을 단순히 협상을 위한 수단으로만 인식하고 있지 않다는 것을 드러내주었다. 북한이 2013년 4월 20일자 『로동신문』을 통해 미국과 군축회담은 있어도 비핵화

6) 북한의 핵보유에 대한 강한 의지는 김정일 사망 직후 2011년 12월 28일 『로동신문』에서 핵보유를 김정일의 3대 “혁명유산”의 하나로 꼽은 데서 나타났다. 신문은 김정일의 최고의 유산은 “인공지구위성의 제작 및 발사국의 자랑에 핵보유국의 존엄”이라고 주장했다(월간 북한동향 11/11·12: 181). 즉 핵개발을 “유혼통치”의 중요한 내용으로 제시했다.

회담에는 응하지 않을 것이라고 주장한 것에서 북한의 핵보유에 대한 강한 의지가 나타나고 있다(월간 북한동향 13/3 · 4: 100).

4. 권력승계 과도기 이후 대외정책과 전망

4.1 김정일 권력승계 과도기 이후 대외정책

1998년 북한은 “강성대국”과 “선군”의 구호를 전면에 내세우면서 같은 해 8월 미사일 시험발사를 단행했다. 1999년 9월 베를린 합의가 이루어졌고 미국 클린턴 행정부는 대북 경제제재 부분 해제를 발표했다. 그러나 9·11 사태 이후 미국 부시 행정부의 대북 강경정책이 본격화되었다. 북한은 1990년대 초반 핵개발과 1998년 미사일 발사 등에서처럼 체제보장과 경제적 지원을 확보하는 대미정책을 2002년 핵위기를 통해서도 구사하고자 했으나, 부시 행정부의 강경입장으로 소기의 성과를 거두지 못했다. 당시 북한은 북미간 불가침조약 체결과 미국의 대북 적대정책을 포기할 것, 핵폐기에 따른 보상을 요구했으나 받아들여지지 않았다(김용순 2009: 247-248, 205).

2000년대 초반 북한과 중국, 북한과 러시아와의 관계가 본격적으로 증진되기 시작했다.⁷⁾ 1992년 한중수교와 1990년 한소수교, 1995년 북러 우호조약 만료 등으로 사회주의체제 붕괴 이전과 달리 소원했던 북중, 북러 관계는 2000년 김정일의 비공식 중국방문, 2001년 김정일의 상하이방문과 2001년 장쩌민 주석의 북한방문, 2000년 푸틴 대통령의 북한방문, 2001년과 2002년의 연이은 북러 정상회담 등을 통해 강화되기 시작했다. 김정일은 2001년 8월 러시아를 방문해 “북러 모스크바 공동선언”에 합의했으며, 선언에는 전력지원과 동북아 문제와 관련해 ABM조약 유지와 주한미군의 철수가 필요하다는 입장 등이 포함되었다. 당시 철도연결을 추진하기 위한 “북러 철도협력협정”도 체결되었다. 2002년 김정일이 러시아 극동지구를 방문해 러시아 푸틴 대통령과 비공식 정상회담을 진행할 정도로 북러간 관계 회복이 이루어졌다.⁸⁾ 또한 조명록 특사의 방미와 미국 국무장관의 방북, 고이즈미

7) 2000년대 중국의 대북정책 목표는 북한의 체제안정과 경제협력의 강화로 제시되었다. 북한 체제가 붕괴하거나 불안정할 경우 중국이 지불해야 하는 비용이 큰 상황에서 북중관계 유지를 통해 체제생존을 지원하는 것이 합리적이라고 판단했다. 2003년부터 중국은 자원의외교를 통해 자원 공급을 확대하고자 했다. 북한의 금속과 석탄 등의 자원은 중국에게 유용한 측면이 있으며, 또한 중국 동북지역의 경제발전을 위해 북한과의 경제교류 활성화를 추진했다(이상숙 2011: 51-52, 55-59).

일본 총리의 방북 등으로 인해 북한과 미일관계가 발전할 수 있는 전기가 구축되었다. 미국과의 관계개선은 앞서 제기된 것처럼 북한의 핵실험과 미사일 시험 발사, 미국 부시 행정부의 대북 강경정책 등으로 인해 진전되지 못했다(정영철 2011: 45-47; 김정수 2004: 112-113; 김근식 2002: 161).

2000년대 들어서면서 북한의 대외개방이 추진되었다. 당시 북한은 “이중전략”의 일환으로 선군정치를 강화하면서도 실리를 위한 대외정책의 확대를 추진했다. 2001년 최고인민회의 제10기 4차회의 이후 북한은 “신사고”를 강조하면서 대외무역 발전전략과 실용주의 외교전략을 수립해 적대국가인 미국 및 일본과의 관계 개선에 나섰고, 유럽지역 서방국가들과의 외교관계 수립에도 적극적으로 임했다. 2000년 남북 정상회담, 2005년 북일 정상회담 등이 전개되었으며 방문외교와 초청외교 형태를 취한 외교관계 증진 노력이 진행되었다(정현수 2005: 86-87). 북한은 2000년대 들어 “전방위 외교”로의 전환이라는 평가를 받을 정도로 많은 국가들과 외교관계를 수립했다. 유럽국가와의 외교관계 수립이 많은 부분을 차지했고, 필리핀, 호주, 브라질, 쿠웨이트, 과테말라 등 유럽대륙 이외의 국가들과의 외교관계도 수립되었다. 시기적으로 보면 2000년대 초반에 유럽국가와 주로 수교가 이루어졌으며 2007년에도 수교 횟수가 증가하였다. 이러한 “전방위 외교”로의 전환 배경은 1998년 이후 김정일 정권이 북미합의와 권력승계의 완성 과정을 거치면서 체제생존의 위기를 어느 정도 벗어난 것으로 판단한 것과 미국의 클린턴 정부와 한국의 김대중 정부가 추진한 대북포용정책에 영향을 받았다(김근식 2002: 159-160).

김정일 체제의 후반기는 중국과 러시아와의 관계증진에 대외정책의 초점이 맞추어진 시기였다. 2009년 1월 김정은이 후계자로 내정된 이후 북한은 같은 해 광명성 2호 발사와 5월 2차 핵실험 등으로 체제결속의 성과를 거두었지만 국제적 고립을 자초했다. 이러한 고립에서 벗어나고자 김정일 정권의 선택은 중국과의 협력강화였다. 2009년 중국 다이빙궈 국무위원과 원자바오 총리의 북한 방문과 2010년 5월과 8월 김정일의 연이은 중국 방문이 이루어졌다.⁹⁾ 중국 지도부의 방북은 북중경협이 확대되고 국가 간 협력관계로까지 격상되

8) 2000년 푸틴의 북한방문, 2001년 김정일의 러시아방문, 2002년 비공식 북러 정상회담 등은 북한과 러시아의 정치, 군사, 경제 관계가 발전하는 촉매제 역할을 했다. 정상회담 이후 군사협력관계 복원, 동북아에서의 외교적, 정치적 협력, 철도연결사업 추진, 경제분야 교류확대 등이 본격적으로 진행되었다(김계동 2012: 331-342).

9) 김정일의 2010년 5월 중국 방문에서 후진타오 주석은 북중 간의 협력을 위한 5개 안을 제시했다. 5개 안은 소통강화, 전략대화 강화, 경제와 무역 협력 강화, 민간교류 확대, 국제 및 지역문제에 대한 협의 강화 등이다. 이러한 중국의 입장 표명은 북한의 체제생존을 지원하겠다는 의사를 분명히 한 것이다(이상숙 2011: 66).

는 계기가 되었다. 김정일은 2011년 5월에도 중국을 방문했으며, 6월에는 북한과 중국의 경제지대 개발 및 관리 프로젝트인 위화도·황금평 경제지대와 라선경제지대 건설 착공식이 열렸다. 2011년 8월에는 중국 북해함대 소속 훈련함과 호위함이 북중 동맹조약 체결 50주년을 기념해 북한의 원산을 방문했다. 김정일은 러시아와의 협력관계 발전을 위해 2011년 8월 러시아 극동지역을 방문했으며 천연가스 연결 사업에 합의했다(최진욱·한기범·장용석 2012: 86-89; 김근식 2013: 200-201).

북한의 핵실험과 장거리 미사일 개발은 대내적인 체제결속의 의미도 있지만 미국과의 협상을 위한 정책수단으로 활용되어왔다. 2009년 2차 핵실험과 미사일 발사 이후 북한과 미국사이에는 여러 난관을 거치면서 2011년 12월 3차 고위급회담이 진행되었으며, 김정일 사후 2012년 2월 29일 합의가 도출되었다. 2005년 9·19 공동성명의 이행을 확인하면서 북미간에 체결된 2012년 2·29합의는 북한의 장거리미사일 발사와 핵실험, 우라늄 농축활동 유예 등을 전제로 미국의 지원과 교류확대 등이 추진될 수 있다는 내용이 포함되었다(최진욱·한기범·장용석 2012: 129-130).

2.2 김정은 체제의 대외정책 전망

김정은 체제의 대외정책은 북한에 적대적인 국가들에 대한 공격적 방향이 될 것으로 예상하는 주장도 있다. 주장의 내용은 다음과 같다. 즉 북한이 핵정책을 고수한다면 외부환경은 개선되지 않을 가능성이 높고, 김일성에 비해 이른 김정일의 사망은 경험이 많지 않은 김정은으로의 권력승계가 이루어지도록 했다. 그리고 김정일 체제의 유산인 “선군정치”는 김정은이 군사지도자로서 자신의 정당성을 획득해야하는 과제를 부여했다. 따라서 북한은 중장기적으로 위협을 감수하는 공격적 대외정책을 전개할 가능성이 높다는 입장이다(Lim 2012: 566-567).

북한 대외정책의 호전성은 군사주의와 불만의 기이한 결합에 의해 진행되고 있다는 견해도 제출되었다. 불확실한 권력승계 준비과정에서 북한은 권력투쟁의 억제와 김정은이 군사적 성과를 보여주어야 한다는 압박이 군사주의를 강화시켜왔고, 계속된 미국과의 협상결렬과 관계개선 실패 등은 북한의 정치지도부에게 불만요인으로 작용했다. 결과적으로 북한은 군사주의와 기대에 못 미치는 대외정책에 따른 불만을 높은 위험부담을 가진 군사도발로 표현했다는 것이다(Lee 2012: 103-112).

이러한 견해들은 김정일과 김정은의 권력공유기에 북한의 대외정책이 위험부담이 큰 공격적인 군사도발을 감행한 원인을 규명하고 향후 김정은 체제의 대외정책도 유사하리라는

주장을 제시하고 있다. 김일성과 김정일의 권력공유시기에도 한국을 향한 군사도발과 테러들을 자행한 것도 유사한 맥락에서 지적되고 있다. 그러나 위의 주장들은 권력승계 과도기 이후 김정일이 핵실험과 미사일개발 등을 진행하면서도 중국, 러시아, 미국, 한국 등과의 경제교류 활성화와 관계 개선을 위한 외교적 노력을 기울인 것을 설명하는데 한계를 가진다. 핵과 미사일 개발을 미국을 비롯한 관련 국가와의 협상을 위한 매개로 북한이 활용한 측면이 있지만, 지속적인 핵실험과 장거리 미사일개발은 대외정책 이외에 안보와 체제결속을 위한 국내정치 이용의 측면도 강하다. 따라서 북한의 군사도발과 핵 및 미사일개발이 진행된다고 해서 북한이 폐쇄적인 대외정책으로 전환될 것이라고 전망하기는 어렵다. 북한이 미국과의 대화국면에서 진행한 미사일 발사를 돌출적이고 비합리적 행위로만 간주하기보다는 북한체제 내부의 결속과 대외원조를 확보하기 위한 조치였다는 것도 동시에 고려하는 것이 필요하다.

최근 협상 수단으로 활용하기 위해 핵과 미사일을 개발하던 북한의 태도에 변화가 나타나고 있다. 2013년 2월 진행된 북한의 3차 핵실험과 2012년 4월 개정헌법에 “핵보유국” 명시, 2012년 12월 미사일 발사 실험 등은 북한이 미국으로부터 체제보장과 경제지원을 얻어내기 위한 과거의 무력시위와는 상이한 양상을 보이고 있다. 이것은 미국과의 협상에서 소기의 성과를 얻어내지 못한 상황에서 북한이 핵을 통해 스스로 안보를 책임지고 중국과의 동맹관계를 통해 미국의 안보위협을 막겠다는 의도를 표명한 것으로 파악할 수 있다. 이러한 북한의 입장 표명으로 미루어볼 때 핵 및 미사일 개발과 별도로 미국과 한국을 “선택적”으로 특정 상황에 활용하는 전략을 병행할 가능성이 높다. 따라서 북미관계가 단기간에 회복되기는 어려울 것이다. 북한의 합의 파기가 반복되어 온 상황에서 미국이 북한에 대해 신뢰를 가지기 어려우며, 북한의 경우 미국이 북한체제를 붕괴시키기 위해 노력하고 있다는 불신이 깊은 상태로 이러한 상호불신이 짧은 시간에 제거되기는 쉽지 않을 것이다(김근식 2013: 201-204, 210; 박명규 외 5인 2011: 150).

김정은 권력승계 과도기에 진행된 핵과 미사일 개발이 군사도발을 위한 것이거나 또는 협상을 이끌어내기 위한 수단이라는 일면적 분석의 유용성은 약화될 수밖에 없다. 북한의 핵개발은 안보와 경제를 견인하는 중요한 수단이기 보다는 체제보장을 위해 자체의 경로의존성을 갖고 발전해왔고, 앞으로 협상을 도출하기 위한 수단으로 활용될 수도 있겠지만 안전보장과 경제지원을 받을 수 있는 중국과 러시아의 존재는 북한이 미국의 체제보장과 지원을 얻어내기 위해 군사력의 시위를 지속할 가능성은 낮은 상황이다. 중국의 과도한 개입이 이루어지는 경우 미국의 체제보장과 경제지원을 얻어내기 위해 북한이 적극적으로 미국을 활용하려고 의도하겠지만 현재 북한이 미국에 적극적

구애를 보낼 상황은 아니다.

북한은 중국과 러시아와의 관계를 심화시키면서 경제지원과 교류를 확보하는 방향을 대외정책의 근간으로 할 것이다.¹⁰⁾ 북한에 대해 우호적이면서 지원을 지속해온 중국과 자원강국 러시아와의 관계 증진을 통해 북한 체제생존을 위한 안보동맹체제와 경제적 토대 강화를 적극 추진할 것이다. 김정일 권력승계 과도기와 달리 김정은 체제는 한, 미, 일과의 관계 악화에도 불구하고 정치, 경제적으로 강력해진 중국과 러시아라는 지원 국가를 가지게 됨으로써 이들 국가들과의 관계증진을 적극적으로 추진하지 않을 이유가 없는 상황이다. 따라서 북, 중, 러의 신통맹체제 구축을 위해서 북한 대외정책의 주요 대상 국가는 강대국으로 성장한 중국과 러시아가 될 가능성이 높다. 과거 소련과 중국 사이에서 등거리외교의 경험으로 보면 현재는 중국에 대한 의존도가 높지만 러시아와의 관계 증진을 추구해 양국 사이에서 균형을 유지하려는 노력을 기울일 가능성도 높은데 김정일 정권 말기 김정일의 러시아방문이 이를 보여주는 사례라고 할 수 있다.

한편 북한의 한, 미, 일 정책은 북한에 대한 지원을 유도하기 위한 대외정책이 전개될 가능성이 높다. 다만 김정일 정권 시기 고립무원 상태에서 미국으로부터 체제보장을 얻어내야 하는 상황은 아니다. 북한체제의 생존을 지지하고 후원하는 중국과 러시아의 재부상으로 인해 과거처럼 한국, 미국, 일본과의 관계 개선에 주력해야할 유인이 약한 상황이다. 핵개발, 경제교류, 외교관계 개선을 통해서 경제적 이익을 얻어내는 경우 이들 국가들에 대한 대외정책이 온건한 방향으로 선회할 수 있다. 그러나 경제적 유인이 미미할 경우 북한이 적극적으로 한, 미, 일과의 관계개선을 위해 나설 동기는 크지 않을 것이다.

5. 결론

북한의 김정은 정권이 단기간에 급변사태를 통해 붕괴되지 않는다면 중국을 중심으로 러시아가 결합된 체제생존을 위한 안전보장과 지원을 현재와 같이 지속적으로 확보하는데

10) 북한이 “줄타기 외교”를 통해 체제생존을 모색할 수 있다는 견해도 있다. 즉 선택적 접근과 도발을 통해 주변국들의 대북정책 공조를 막고 주변국의 경쟁과 갈등을 유발시켜 경제지원을 확보하고 특정 국가에 대한 의존도 증가를 제한할 것이라는 주장이다(배정호 외 4인 2012: 195-197). 그러나 이러한 주장은 북한과 중국 관계의 심화와 러시아와의 관계 구축을 위한 북한의 노력을 간과하는 측면이 강하다. 북한이 중국에 대한 의존도 심화를 다소 완화하기 위해 러시아와의 관계 증진을 강화할 수는 있어도 동맹체제의 균열을 감수하면서 주변국 사이에서 줄타기를 할 가능성은 낮을 것이다.

주력할 것이다. 따라서 중국과 러시아와의 관계가 더욱 증진될 가능성이 높고 현재 동맹국가로서의 중국의 입지는 약화되지 않을 것이다. 러시아의 경우 북한 문제를 두고 중국과 공조와 경쟁을 전개할 가능성이 있다. 북한은 체제생존을 위해 중국과 러시아의 공조와 경쟁을 유발하여 자신에게 유리한 국제체제를 구축하기 위해 노력할 것이다.

“핵보유국”선언과 3차 핵실험을 진행한 북한으로서는 과거보다 더 큰 미국의 안정보장과 지원이 약속되지 않는 한 미국과의 대화와 외교관계 정상화에 나설 유인이 적은 상황이다. 김정일 권력승계 과도기에 중국과의 관계마저 소원해진 상황 속에서 미국과의 협상을 통해 체제생존을 보장받고자 했던 상황은 2000년대 들어서면서 중국과 러시아와의 관계 증진으로 변화하기 시작했다. 김정은의 경우 권력승계 과도기에 동맹국가인 중국과 러시아의 역할이 확대되고 있는 시점에 적대국가로 규정된 미국에게 체제생존을 의존해야 하는 상황이 아니다.

김정은의 권력승계는 김정일 사후 중국의 확고한 지지와 러시아의 우호적 정책에 의해 시작되었다. 현재 김정일 체제의 대외정책의 연속선상에서 체제생존을 위한 안보와 경제적인 측면에서 중국에 대한 의존은 지속되고 있는 상황이다. 또한 러시아와의 경제관계 증진도 꾸준히 추진되고 있어 당분간 지속될 것이다. 핵과 미사일 정책도 대규모 지원이 약속되는 경우를 제외하고는 대미협상 카드로 활용하기 보다는 체제단결과 자위권 확보를 위해 독자적인 개발노력이 계속될 가능성이 높고, 한반도에서의 국지도발도 체제단속을 위해 재연될 수 있으나 체제생존을 건 도발은 현실적으로 가능성이 낮다.

김정은의 공식지위 장악에도 불구하고 장성택의 숙청에서처럼 북한의 권력승계가 완결된 상황이라고 보기는 어렵다. 김정은의 권력승계가 완료되는 시점은 “유혼통치”를 벗어나 자신만의 통치담론과 대내외 정책 방향을 제시하고, 내부 권력장악이 확고히 마무리되는 시점으로 보아야 할 것이다. 김정일이 2000년대 들어 회복된 북중, 북러관계를 기반으로 “전방위 외교”에 나섰고 주변국 정상과의 회담 등을 진행한 것을 반추해보면 김정은도 권력승계가 완결되는 시점에 대외정책의 새로운 방향을 제시하고 정책을 시행할 것이다.

김정일과 김정은의 권력승계 과도기의 중국에 대한 의존은 현격한 차이를 보여준다. 따라서 김정은이 권력승계를 종결짓고 독자적인 권력행사를 하는 상황에서도 북중관계는 북한 대외정책의 가장 중요한 영역이 될 것이고, 러시아를 활용해 중국과의 관계에서 어느 정도 자율성을 확보하기 위한 대외정책이 구사될 것이다. 북한 대외정책 변화의 관건은 미국, 일본 등과 같이 중국과 러시아 이외의 동북아 관련 국가와의 외교관계 개선을 김정은 체제의 권력공고화 이후 얼마나 추진할 것인가이다. 또한 “전방위 외교”로 표현될

만큼 2000년대 초반 세계 각국과의 외교관계 구축이 교류 활성화로 심화될 것인가의 문제도 관심을 두어야 하는 사항이다. 미국과 일본 등과의 관계개선이나 “전방위 외교”의 심화는 김정은 체제의 공고화 정도와 이들 국가들에서 얻을 수 있는 경제적 이익에 달려있을 것으로 예상된다.

김정은은 경제적 어려움을 극복하려는 의지를 표방하고 있는 만큼 경제지원 확보와 교류에 주력할 가능성이 있지만 체제생존에 위협이 될 수 있는 개방과 관계증진으로 나서기에는 제한이 있을 것이다. 결국 김정은 체제의 체제생존에 대한 자신감 구축과 이를 보장할 수 있는 중국과 러시아의 지원 등이 확대 심화되면서 대외정책의 대상과 영역은 확대될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김계동. 2012. 『북한의 외교정책과 대외관계』. 서울: 명인문화사.
- 박명규 외. 2011. 『북한 김정은 후계체제』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원.
- 배정호 외. 2012. 『리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치와 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략』. KINU 연구총서 12-11. 서울: 통일연구원.
- 백학순. 2010. 『북한 권력의 역사』. 파주: 도서출판 한울.
- 오경섭. 2012. 『김정일과 김정은의 권력승계 비교』. 세종정책연구 2012-4. 서울: 세종연구소.
- 최진욱 · 한기범 · 장용석. 2012. 『김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로』. 서울: 통일연구원.
- 고유환. 2011. “김정은 후계구축과 북한 리더십 변화.” 『한국정치학회보』. 제45집 제5호. 175-192.
- 김정수. 2004. “김정일시대 이후 북한의 대외정책.” 『한국정치외교사논총』. 제25집 2호. 87-123.
- 김근식. 2002. “북한의 체제보전과 대외정책 변화.” 『국제정치논총』. 제42집 4호. 151-166.
- 김근식. 2013. “김정은 시대 북한의 대외전략 변화와 대남정책.” 『한국과 국제정치』. 제29권 제1호. 193-224.

- 김용순. 2009. “북한의 대미 강압행정 외교행태에 관한 연구.” 『한국정치학회보』. 제43집 제2호. 235-261.
- 김재한. 1997. “북한체제의 대내적 위기와 대외적 대응.” 『통일연구논총』. 제6권 2호. 61-80.
- 김태운. 2005. “최고 정책결정권자의 대외인식과 북한 외교정책.” 『한국동북아논총』. 제34권. 121-140.
- 박상현. 2009. “북한 대외정책의 합리성에 관한 고찰.” 『통일정책연구』. 제18권 1호. 33-61.
- 백성호. 2005. “김일성 사후 북한 외교노선의 변화와 대외관계의 특징.” 『국제정치논총』. 제45집 4호. 169-189.
- 안득기. 2011. “북한의 대미 외교정책행태에 관한 연구.” 『글로벌정치연구』. 제4권 2호. 95-116.
- 이기동. 2012. “김정은의 권력승계 과정과 권력구조.” 『북한연구학회보』. 제16권 제2호. 1-21.
- 이상숙. 2011. “김정일 · 후진타오 시대의 북중관계.” 현대북한연구회 편. 『기로에 선 북한, 김정일의 선택』. 48-74. 파주: 도서출판 한울.
- 이숙자. 1995. “탈냉전기 북한의 대미 외교정책 결정요인 분석.” 『한국정치학회보』. 제29집 4호. 543-569.
- 이정태. 2011. “북한 후계체제에 대한 중국의 입장.” 『한국동북아논총』. 제60호. 87-106.
- 이태환. 2007. “북·중 관계.” 세종연구소 북한연구센터 편. 『북한의 대외관계』. 243-297. 파주: 도서출판 한울.
- 정성장. 2012. “김정은 체제의 대외정책 전망.” 『북한연구학회 춘계학술발표 논문집』. 44-61.
- 정영철. 2011. “돌파와 협상의 북한 외교: 북한 대외 · 대남 정책의 역사.” 『내일을 여는 역사』. 42. 36-62.
- 정현수. 2005. “김정일 시대의 대외개방과 체제변동.” 『통일정책연구』. 14권 1호. 67-99.
- 조화성. 2010. “북한 최고통치자의 운영코드와 외교전략.” 『한국정치학회보』. 제44집 1호. 175-197.
- 한기범. 2010. “권력승계 시기 북한의 지배구조와 대내외 정책 전망.” 『통일정책연구』. 제19권 2호. 81-106.

- 허문영. 1996. “북한의 대외정책 이념: 형성과 적응.” 『통일정책논총』. 제5권 1호. 223-261.
- 홍관희. 1996. “체제유지를 위한 북한의 안보외교 정책.” 『통일연구논총』. 제5권 2호. 55-81.
- 황지환. 2006. “전망이론을 통해 본 북한의 핵 정책 변화.” 『국제정치논총』. 제46권 1호. 79-101.

- Ahn, Mun Suk. 2012. “Kim Jong-il’s Death and His Son’s Strategy for Seizing Power in North Korea.” *Problems of Post-Communism*. Vol. 59. No. 4. 27-37.
- Aoki, Naoko. 2012. “Korea’s Third Kim.” *World Affairs*. March/April. 15-20.
- Fearon, James D. 1998. “Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations.” *Annual Review of Political Science*. 289-313.
- Lee, Dong Sun. 2012. “Causes of North Korean Belligerence.” *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 66. No. 2. 103-120.
- Lim, Jae-Cheon. 2012. “North Korea’s Hereditary Succession: Comparing Two Key Transitions in the DPRK.” *Asian Survey*. Vol. 52. No. 3. 550-570.
- McEachern, Patrick. 2008. “Interest Groups in North Korean Politics.” *Journal of East Asian Studies*. 8. 235-258.
- McEachern, Patrick. 2009. “North Korea’s Policy Process: Assessing Institutional Policy Preferences.” *Asian Survey*. Vol. 49. No. 3. 528-552.
- Moravcsik, Andrew. 1997. “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics.” *International Organization*. Vol. 51. No. 4. 513-553.
- Rose, Gideon. 1998. “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy.” *World Politics*. Vol. 51. No. 1. 144-172.
- Smith, Hazel. 2000. “Bad, mad, sad or rational actor? Why the ‘securitization’ paradigm makes for poor policy analysis of north Korea.” *International Affairs*. 76. 3. 593-617.
- Vis, Barbara. 2011. “Prospect Theory and Political Decision Making.” *Political Studies Review*. Vol 9. 334-343.

『일간 북한동향』2011년 11·12월호.
『일간 북한동향』2012년 1·2월호.
『일간 북한동향』2012년 3·4월호.
『일간 북한동향』2012년 5·6월호.
『일간 북한동향』2012년 7·8월호.
『일간 북한동향』2012년 9·10월호.
『일간 북한동향』2013년 1·2월호.
『일간 북한동향』2013년 3·4월호.
『일간 북한동향』2013년 5·6월호.
『일간 북한동향』2013년 7·8월호.

● 투고일 : 2014. 7. 16 / 심사일 : 2014. 7. 18 / 게재확정일 : 2014. 8. 4

Study on Foreign Policy of Power Succession Transition Period in North Korea

Yong Chan Kim (Catholic University of Daegu)

This article explains the continuation and change of foreign policy in North Korea's power succession transition period. It argues that international politics and the North Korean regime survival have influenced the formation and difference of foreign policy in leadership succession transition period.

After the collapse of socialist states, Kim Jung-il regime had pushed forward the improvement of North Korea and the United States relationship to acquire guarantee of regime survival and economic support from Washington. Meanwhile, Kim Jung-un regime gained the security of regime through the backing of China as chief ally unlike Kim Jung-il's one. It will maintain the enforcement of relation with China and Russia and the development of nuclear weapon and missile. With the exception of a large assistance package from the Obama administration, it will be difficult for North Korea to make efforts to improve relationship with the United States and Japan.

〈Key words〉 North Korea, Foreign Policy, Kim Jung-il, Kim Jung-Un, Power Succession