

# 북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석

김진하 · 박형중 · 오경섭 · 한기범

# 북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석

## 연구책임자

김진하 (통일연구원 연구위원)

## 공동연구자

박형중 (통일연구원 선임연구위원)

오경섭 (통일연구원 연구위원)

한기범 (북한연구소 석좌연구위원)

## 북한 외교정책:

### 정책패턴과 북핵외교 사례분석

KINU 연구총서 19-14

---

|         |   |
|---------|---|
| 발행일     | 2019년 12월 30일   |
| 저자      | 김진하, 박형중, 오경섭, 한기범  |
| 발행인     | 임강택   |
| 발행처     | 통일연구원   |
| 편집인     | 북한연구실   |
| 등록      | 제2-02361호 (97.4.23)                                       |
| 주소      | (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원                            |
| 전화      | (대표) 02-2023-8000<br>(FAX) 02-2023-8296                   |
| 홈페이지    | <a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a> |
| 기획·디자인  | (주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)                                |
| 인쇄처     | 세일포커스(주)(02-2275-6894)                                    |
| I S B N | 978-89-8479-983-7 93340                                   |
| 가격      | 10,000원   |

---

© 통일연구원, 2019

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

# 북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

# 차례

|  |            |
|--|------------|
| 요약 .....                               | 9          |
| <b>I. 서론   김진하 .....</b>               | <b>13</b>  |
| 1. 연구의 목적과 필요성 .....                   | 15         |
| 2. 주요 연구내용 소개 .....                    | 16         |
| <b>II. 북한 외교정책 특징 및 패턴   김진하 .....</b> | <b>19</b>  |
| 1. 현실주의 .....                          | 21         |
| 2. 수정주의 .....                          | 31         |
| 3. 민족주의 .....                          | 41         |
| <b>III. 외교정책결정 체계 분석 .....</b>         | <b>51</b>  |
| 1. 외교엘리트   오경섭 .....                   | 53         |
| 2. 외교정책결정 구조 및 과정   한기범 .....          | 89         |
| <b>IV. 북한의 대외정책과 핵문제   박형중 .....</b>   | <b>129</b> |
| 1. 국제체제에서의 위치에 따른 대외정책 옵션 및 특징 .....   | 132        |
| 2. 대외정책과 대내정치 .....                    | 154        |
| 3. 핵 능력 증가와 대외정책 의도 확장 .....           | 168        |

|                    |     |
|--------------------|-----|
| V. 결론   저자일동 ..... | 177 |
| 참고문헌 .....         | 191 |
| 최근 발간자료 안내 .....   | 209 |

## 표 차례

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 〈표 Ⅲ-1〉 핵심 외교엘리트 .....          | 76  |
| 〈표 Ⅲ-2〉 북한 헌법상 외교정책 관여 기구 ..... | 94  |
| 〈표 Ⅲ-3〉 북한 대외경제성 조직표 .....      | 105 |

## 그림 차례

|   |     |
|---|-----|
| 〈그림 Ⅲ-1〉 외무성 조직구성 .....                       | 55  |
| 〈그림 Ⅲ-2〉 외무성 실제 조직구성 .....                    | 57  |
| 〈그림 Ⅲ-3〉 성별 .....                             | 76  |
| 〈그림 Ⅲ-4〉 연령대 .....                            | 77  |
| 〈그림 Ⅲ-5〉 출신지역 .....                           | 78  |
| 〈그림 Ⅲ-6〉 출신학교 .....                           | 79  |
| 〈그림 Ⅲ-7〉 해외유학 여부 .....                        | 80  |
| 〈그림 Ⅲ-8〉 북한 당·정·단체의 대외정책 결정·집행 관여 기구 종합 ..... | 97  |
| 〈그림 Ⅲ-9〉 북한 외무성 조직도 .....                     | 103 |
| 〈그림 Ⅲ-10〉 최고인민회의 외교위원회의 구성 .....              | 109 |
| 〈그림 Ⅲ-11〉 당 국제부의 조직체계와 기능 .....               | 111 |
| 〈그림 Ⅲ-12〉 통일전선부의 조직체계와 기능 .....               | 112 |





## 요 약

이 보고서는 ① 북한 외교정책의 특징적 패턴, ② 외교엘리트 구성과 결정체계를 구조적으로 규명하고, 이를 토대로 ③ 북핵외교사례를 분석하여 입체적으로 북한외교의 실재를 살펴보는 것을 목표로 한다.

북한외교노선의 특징은 ① 공세적 현실주의, ② 현상타도 수정주의, 그리고 ③ 민족주의로 대별된다. 이러한 노선상의 전형적 패턴이 유지되는 원인은 당에 의해서 육성·채용·관리되는 외교엘리트들의 특성을 통해 설명할 수 있다. 첫째, 북한 외교엘리트들은 당주도 외교엘리트 양성 시스템을 통해서 훈련을 받는다. 둘째, 1990년 초에 구성된 핵상무조가 북핵외교를 주도하면서 외교라인의 지속성·전문성을 유지한다. 셋째, 외교관에 대한 강력한 감시·통제와 숙청도 북한외교의 강고한 일관성을 지속시키는 요인이다.

외교정책결정 구조의 경직성도 북한의 전형적 외교패턴을 고착화시키는 주원인으로 작용한다. 이는 ① 최고지도자에게 권력집중, ② 엄격한 수직적 위계구조, ③ 감시·통제기제의 치밀한 분포, ④ 정치체제와 외부환경 간의 상호작용 차단 등의 구조적 특성과 ① ‘수령제’를 담보하기 위해 최고지도자의 유일적 결론으로부터 이탈 불허, ② 수평적 소통 및 분과적 요소에 대한 통제와 감시, ③ 지도자에 대한 충실성 강조 및 당성 위주의 간부 충원이라는 체제관리 방식에서 기인한다. 이에 따라 경직된 하향식 결정, 취약한 횡적 협조체계, 집행과정에 대한 치밀한 통제, 정치논리 우선 및 비밀주의가 만연되었다.

대표적 사례로 북핵외교를 다루었다. 북한에서 핵무기 개발이 본격화된 배경에는 1990년대 초반, 당시 북한국력의 급격한 상대적 쇠퇴가 있다. 북한은 위기 유발을 통해 상대적 쇠퇴를 회피하고 번복하고자 하는 정

책을 선택했고, 그 핵심이 핵개발이었다. 북한이 구사했던 핵무기 개발이라는 위기 유발 정책은 남북, 그리고 미북 간의 위기 과정에서, 의도하지 않은 전쟁이 발발할 위험을 최대한으로 활용하여 상대로부터 지정학적 양보를 강제로 받아내는 것이었다. 북한은 핵위기의 유발을 매개로 과거로부터 내려오던 목표인 평화체제 수립과 연방제 통일과 관련하여 과거에 비해 더 높은 현실 목표를 추구하고 있는 것으로 사료된다.

**주제어:** 공세적 현실주의, 외교엘리트, 위계적 정책결정, 북핵외교

# Abstract

## A Study on North Korean Foreign Policy : Policy Patterns and the Case of North Korea's Nuclear Diplomacy

*Kim, Jin-Ha et al.*

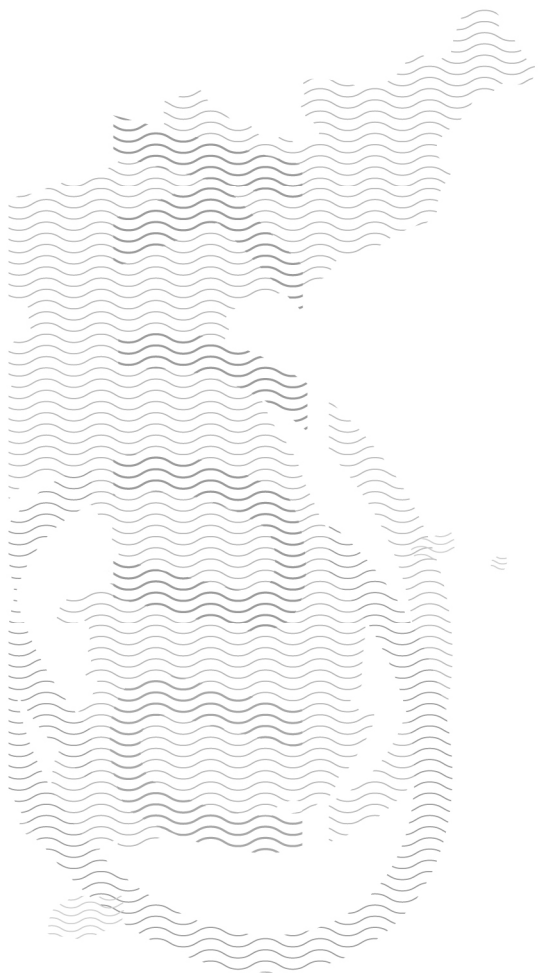
This report aims to analyze stereotypical patterns of North Korea's foreign policies. North Korea's diplomatic orientations is characterized by its offensive realism, aggressive revisionism, and hyper-nationalism. Not only a strictly party-centered recruitment, education, and promotion of diplomatic elites, but also the seamless surveillance and control systems maintain North Korea's state-centered militant orientation. The structure of hierarchial decision-making processes in North Korea along with the leader's monopoly of authority aggravate inflexibility and rigidity in formulating and implementing foreign policies. North Korea's nuclear negotiations and coercive diplomacy epitomize those patterns and characteristics.

**Keywords:** Offensive Realism, Diplomatic Elites,  
Hierarchial Decision-Making, Nuclear Diplomacy



# I. 서론

김진하 (통일연구원)





## 1. 연구의 목적과 필요성

본 보고서는 북한 외교정책의 특징 및 패턴, 그리고 외교결정 체계를 구조적으로 규명하고, 이를 토대로 북한 외교안보정책상의 특성을 집약적으로 보여주는 북핵외교 사례를 분석하여 입체적으로 북한외교의 실재를 조명해 보고자 한다.

당면과제 해결을 위한 불가피한 전술적 대응과 단기적 대응의 측면을 제외하고 살펴보면, 냉전시대를 거쳐 현재의 동북아 미중 경쟁 시대에 이르기까지 변화무쌍한 국제정세전환에도 불구하고 북한의 외교정책 근본방향은 정권수립 이래 3대에 걸쳐 놀라울 정도의 일관성과 응결력을 보여주고 있다. 따라서 북한 외교안보정책은 단기간에 이뤄지는 전술적 선택이나 사건 중심 차원이 아닌 역사적으로 축적된 북한체제의 외교적 특성, 엘리트구성과 결정체제 등 구조적 결정요인들의 기능과 역할을 반영하여 통시적·거시적·구조적으로 이해해야 한다.

북핵문제와 한반도위기의 장기화, 이를 둘러싼 주변 강대국들의 각축전 등을 고려하면, 북핵문제는 구조적으로 분석되어야 한다. 북한의 핵무장은 장기적 국가<sup>1)</sup> 대전략의 차원에서 추진되어 왔다는 점에서, 북한외교사 전반에 걸쳐 관찰되는 현실주의·자력자강주의·민족주의·군사주의·현상변경추구 등 대외적 행태 패턴에 대한 객관적 분석을 통해 핵문제의 본질을 규명할 필요성도 증대되고 있다. 본 보고서는 이러한 요구에 부응하고자 작성된 것이다.

구체적 연구목표는 다음과 같다. 첫째, 북한 외교안보정책상 일관되게 드러나는 전략적 특징과 이를 경험적으로 보여주는 행위의 패

---

1) 대한민국 헌법상 북한은 국가적 실체가 아니다. 본 보고서에서는 헌법적 정당성의 측면이 아닌 사회과학적 분석의 대상 및 단위인 국제정치 행위자로서 국가의 개념을 차용한다.



턴을 해부한다. 3대에 걸친 지도자 세습에도 불구하고 특유의 일관성을 유지하는 북한 외교정책상의 일견 정형화된 패턴은 외부 엘리트 계층의 충원 및 양성, 그리고 정책결정과정상의 조직과 기구에 대한 분석 없이는 해석하기 어렵다. 본 보고서는 먼저 북한 외교정책 엘리트층의 충원과 양성구조를 분석하고, 현 김정은 정권의 주요 대외정책과 관련된 엘리트 구성 양태를 살펴보고자 한다. 대외정책 결정의 인적 요소로서 외교정책 엘리트층의 형성과 지속성 유지에 대한 분석을 진행하는 것이 둘째 목표이다. 셋째 목표는 이들 인적 구성원들이 외교업무를 수행하는 구조에 대한 규명이다. 즉, 북한 외교정책 결정과정상에 위치한 주요 조직 및 기구의 역할과 기능을 살펴보고, 결정과정에 대한 분석을 진행하는 것이다. 마지막으로, 이상의 연구를 토대로 하여 중대사례 분석으로서 북한 외교정책의 특성과 패턴이 특징적으로 나타나는 북핵외교의 전개과정을 구조적으로 조망해 보고자 한다.

## 2. 주요 연구내용 소개

본 보고서는 다음과 같은 내용으로 구성된다. 먼저 제2장에서는 북한 외교정책의 역사에서 정책 목표, 노선 및 수단의 선택과 대외적 행태에서 발견되는 주요 패턴을 확인한다. 현실주의, 수정주의, 민족주의 등 냉전기 및 탈냉전기를 관통해서 일관되게 나타나는 북핵외교의 특징적 패턴을 도출하고 분석한다.

제3장에서는 북한 외교정책 과정에서 두드러지게 판별되는 엘리트 인적구성의 특색 및 주요 기구와 조직에 대한 분석을 진행하여 제2장에서 살펴본 북한 외교정책의 특징들이 일관되게 유지되는 메

커니즘을 규명한다. 제3장의 제1절에서는 외교안보정책 엘리트층의 선발, 충원, 육성, 교육, 관리의 과정을 분석하고 김정은 정권의 대외정책결정 엘리트의 인적구성을 판독한다. 또한 북한 핵심 외교엘리트 집단 구성원의 사회경제적 배경을 분석하고, 이를 바탕으로 핵심 외교엘리트 집단의 특성을 살펴본다.

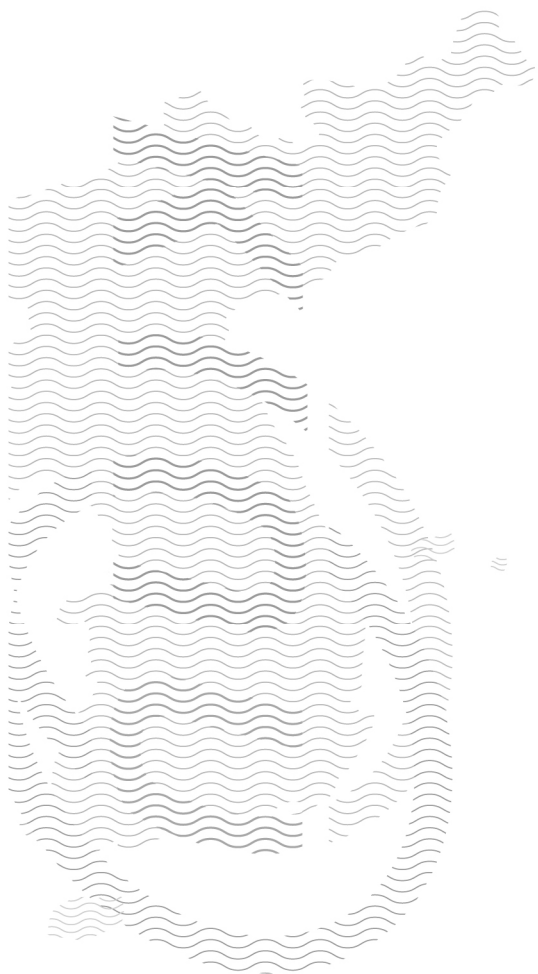
제3장의 제2절에서는 외교정책 결정과정상의 주요 기구와 조직의 구조 및 기능, 그리고 외교정책 결정과정상의 특징을 분석한다. 먼저 외교정책 관련 기구 분석은 기구 개관과 함께 변천과정을 간단히 정리하고, 외무성·조국평화통일위원회·대외경제성 등 국가기구, 당 국제부·통전부 등 당 기구, 대외문화연락위원회 등 사회단체 기구로 나누어 조직편제와 기능을 살펴본다. 외교정책 결정 및 집행 과정 부분에서는 일상적인 외교사무와 중요 외교 사안으로 나누어 정책결정과정을 살펴보고 지도자의 관여 정도·방식, 기관 간 이해관계의 조정 메커니즘에 유의하여 분석한다.

제4장은 북한외교패턴에 대한 사례분석이다. 결정적 사례로서 북한이 명운을 걸고 추진하는 북핵외교의 행태 분석에 초점을 맞춘다. 북핵위기 발생 이래 북한의 외교안보정책 결정 및 행태 분석을 통해 북한 외교정책의 전형적 패턴을 확인하고 검증하는 것이 목표이다. 북한은 핵개발을 기본적으로 남북한 세력 불균형을 북한에 유리하게 변화시키기 위한 핵심 도구로 상정한다. 북한은 핵개발을 통해 한미동맹의 확장을 억제하는 방어적 목표와 핵 능력을 강압 수단으로 활용하여 상대방에 양보를 강요하려는 공격적(수정주의적) 목표를 공히 추구하고 있음을 규명한다. 마지막 장에서는 보고서 전체내용을 요약·조망해 보고, 정책적 시사점에 대해 논한다.



## II. 북한 외교정책 특징 및 패턴

김진하 (통일연구원)





본 장에서는 북한외교 노선의 특징을 (1) 현실주의, (2) 수정주의, (3) 민족주의로 대별하여 개관하고, 각 특성을 잘 보여주는 외교정책목표 설정 및 정책수단 결정과 이행상의 주요 패턴을 살펴본다.

## 1. 현실주의

### 가. 특징: 국가중심 공세적 현실주의

북한외교의 가장 주요한 특징은 이상주의 또는 제도주의 노선과 구별되는 강고한 국가중심의 정치적 현실주의이다. 북한의 현실주의 성향은 북한 외교정책 노선 전반을 이해·분석·조망하는 데 있어 핵심적 요인이다. 본장에서 논하는 다른 두 특성 즉, 수정주의 및 민족주의<sup>2)</sup> 특성을 견인하는 선도 차량으로서 역할을 한다.

문헌적·선언적 자료 등 외교적 수사나 담론에 지나치게 치중할 경우, 북한 외교정책의 특성을 혁명적 이상주의로 오인하기 쉽다. 그러나 일관되게 유지되어 온 당의 근본노선이나 실제 정책선택과 결정과정상에 드러나는 특징을 살펴보면, 북한은 국가(체제)의 생존을 최우선시하며, 이를 위한 국익확보에 집중하는 국가중심주의의 정치적 현실주의 정향을 보여 왔음을 알 수 있다. 특히 김정은 시대, 강성대국, 전략국가<sup>3)</sup>를 사처하는 북한의 외교안보노선은 현상타파 수정주

---

2) 비록 민족주의가 현실주의이론의 핵심적 부분을 아닐지라도 현실 국제정치에서 작동하는 강력한 동인으로서 다수의 현실주의자들의 주목을 받아 왔다. John J. Mearsheimer, "Kissing Cousins: Nationalism and Realism," *Paper Presented at the Yale Workshop on International Relations*, (May 5, 2011), p. 1.

3) 국가핵무력완성 선언(2017년 11월 29일) 이후, 김정은이 2017년 12월 노동당 제5차 세포위원장대회에서 "세계 정치구도와 전략적 환경에 큰 영향"을 미치며 "미국에 실제적인 핵 위협을 가할 수 있는 전략국가로 급부상한 우리 공화국의 실체를 이 세상 그 누구도 부정할 수 없게 되었다"고 주창하면서 공식화된다. "조선로동당 위원장 김정은 동지께서 조선로동당 제5차 세포위원장대회에서 개회사를 하시었다," 『조선중앙통신』, 2017.12.22.

의 및 자력갱생의 배타적 민족주의 특성과 결합되어 강렬한 공세적 현실주의(Offensive Realism)<sup>4)</sup> 형태로 발현되고 있다.

방어적 현실주의(Defensive Realism)도<sup>5)</sup> 공세적 현실주의와 기본적인 가정을 공유한다. 국제사회는 잠재적으로 상대를 파괴할 수 있는 능력을 지닌 배타적 주권을 소유한 개별국가로 구성된다. 따라서 “국가는 잠재적으로 서로에게 위협하다.”<sup>6)</sup> 잠재적으로 위협한 국가들의 행동을 규율할 ‘정부 위의 정부(Government over Government)’<sup>7)</sup> 부재한 무정부(Anarchy) 상태로 인해 타국의 의도에 대한 짙은 불확실성과 상시적 생존위협이 지배하는 국제 환경에서 합리적 행위자로서 개별국가는 자조(Self-Help) 및 보조수단으로써 동맹을 통한 자기 보존을<sup>8)</sup> 최우선 목표로 추구할 수밖에 없다는 가정이다.<sup>9)</sup>

그러나 공세적 현실주의는 무정부적 국제환경이 각 국가에게 팽

---

4) 대표적 주장자들로 미어샤이머(John J. Mearsheimer), 스웰러(Randall L. Schweller), 자카리아(Fareed Zakaria) 등을 들 수 있다. John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions,” *International Security*, vol. 19, no. 3 (Winter, 1994/95), pp. 5~49; Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In,” *International Security*, vol. 19, no. 1 (Summer, 1994), pp. 72~107; Fareed Zakaria, “Realism and Domestic Politics: A Review Essay,” *International Security*, vol. 17, no. 1 (Summer, 1992), pp. 177~198.

5) 대표적 주장자들로 저비스(Robert Jervis), 글레이저(Charles Glaser) 등을 들 수 있다. Robert Jervis, “Cooperation Under the Security Dilemma,” *World Politics*, vol. 30, no. 2 (January, 1978), pp. 167~214; Charles L. Glaser, “Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help,” *International Security*, vol. 19, no. 3 (Winter, 1994/95), pp. 50~90.

6) John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions,” p. 10.

7) Inis L. Claude, Jr., *Swords Into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization* (New York: Random House, 1971), p. 14.

8) 홉스(Hobbes) 시나리오에서 자기보존은 주권체가 부재하여 폭력 위협에 상시적으로 노출된 자연 상태에 처한 개인이 보유한 자연권으로서 생존을 위해 ‘가장 적합하다고 판단되는 수단을 동원할 권리’(복합식 표현으로는 자위권)를 가지는 것으로 상정된다. Thomas Hobbes, *Leviathan* (Indianapolis: Hackett Publishing, 1994), p. 79.

9) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley Publishing, 1979), pp. 102~128; Stephen G. Brooks, “Dueling Realisms,” *International Organization*, vol. 51, no. 3 (Summer, 1997), pp. 447~455.

창 동기를 구조적으로 제공한다고 가정하는 점에서 보다 비관적인 국제정치관을 제공한다.<sup>10)</sup> 상대국 의도 및 국제환경 변화에 대한 예측이 불확실한 상태에서는 결국 내일의 위협에 대비한 권력최대화(Power-Maximization)와 경쟁국에 우위를 차지하기 위한 ‘상대적 이득(Relative Gains)’<sup>11)</sup> 확보가 생존을 위한 지상과제가 되기 때문에<sup>12)</sup> 절대적 상호이익증진을 위한 장기적 협력과 평화공존이 지속적으로 유지되기 힘들다. 따라서 의심과 공포에서 기인한 공격적이며 예방적인 공세행태가<sup>13)</sup> 만연하기 마련이다. 생존을 위한 치열한 상호경쟁과 항시적 불안(Insecurity)은 각국이 ‘상대적 권력’ 우위를 추구하도록 몰아세운다.<sup>14)</sup> 즉, 무정부 상태에서 국가는 권력을 향한 끝없는 투쟁에<sup>15)</sup> 매진한다.

2017년 핵무장완성 선언 이후의 자주노선은 건설된 강국을 유지하는 데 중점을 맞춰야 한다며 공세적이고 적극적인 전략적 인식과 정책의지가<sup>16)</sup> 표명되기 시작했다. 바로 공세적 현실주의 관점에서

- 
- 10) Jeffrey W. Taliaferro, “Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited,” *International Security*, vol. 25, no. 3 (Winter, 2000/01), pp. 128~161.
  - 11) Joseph M. Grieco, “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism,” *International Organization*, vol. 42, no. 3 (Summer, 1988), p. 499.
  - 12) 즉, 이득의 총량 보다는 “누가 더 얻는가?”가 중요한 문제가 된다. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 105.
  - 13) Michele Murray, *The Struggle for Recognition in International Relations: Status, Revisionism, and Rising Powers* (New York: Oxford University Press, 2019), p. 31.
  - 14) Andrew Kidd, “Sheep in Sheep’s Clothing: Why Security Seekers Do Not Fight Each Other,” *Security Studies*, vol. 7, no. 1 (1997), p. 114.
  - 15) John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton, 2015), pp. 29~54.
  - 16) 즉, “세계사회주의 진영이 존재하던 시기에는 자주 문제가 주로 사대와 교조, 대국주의와의 투쟁 속에서 진로를 결정하기 위한 노선상 문제였다면, 오늘에 와서 자주는 적대세력들의 2중, 3중의 압박 속에서 죽느냐 사느냐 하는 운명적인 문제, 강국건설 위업을 중도반단하는가, 끝까지 완성하는가 하는 심각한 문제”라고 주장한다. “조선로동



충분히 예견될 수 있는 태도의 변화를 보여주고 있는 것이다. 전략 국가 담론과<sup>17)</sup> 헌법화된 ‘정치사상강국, 핵보유국, 무적의 군사강국’<sup>18)</sup> 주장과 더불어, 북한의 대외정책, 특히 김정은 시대 외교안보 정책의 특징을 선명하게 특징짓는 키워드는 공세적 현실주의라 볼 수 있다.

## 나. 패턴: 국가우선주의

### (1) 과도한 국가중심주의

북한은 현실주의의 ‘당구공(Billard Ball)’ 국가 모델 즉, 국가는 ‘다른 국가들과 완벽히 격리된 폐쇄적이고 불침투성의 주권적 단위’<sup>19)</sup> 가정에 가장 근접한 국가체제를 건설하였다. ‘온 사회를 김일성·김정일주의화’하여 최고지도자의 권력을 절대화·신성화할 것을 엄명하는 ‘당의 유일적 령도체계확립의 10대 원칙’<sup>20)</sup>을 통해 정치종교적으로 봉헌된 북한식 독재자중심개인독재(Personalist Dictator-

---

당의 자주로선은 위대한 승리와 번영의 기치이다.” 『노동신문』, 2019.5.20.

- 17) 소위 북한의 전략국가론은 핵무장으로 강화된 북한의 자기인식을 반영한다. 예컨대, 김정은은 2017년 12월 개최된 5차 당세포위원장 대회에서 “미국에 실제적인 핵위협을 가할 수 있는 전략국가로 급부상한 우리 공화국의 실체”를 주장한다. “조선로동당 위원장 김정은 동지께서 조선로동당 제5차 세포위원장대회에서 개회사를 하시였다.” 『조선중앙통신』, 2017.12.22.
- 18) 「북한 사회주의 헌법 서문」(2019년 8월 29일 개정).
- 19) Arnold Wolfers, “The Actors in the International Politics,” in *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, ed. Arnold Wolfers (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1965), p. 19.
- 20) 1967년 6월 당 중앙위원회 제4기 16차 전원회의에 ‘당의 유일사상체계를 확립할 데 대하여’라는 의제 하에 작성된 ‘10대 원칙’은 김정일에 의해 1974년 ‘당의 유일사상체계확립의 10대 원칙’으로 제정되었다. 2013년 3대 세습권력의 안정화·절대화를 노리던 김정은은 이를 ‘당의 유일적 령도체계확립의 10대 원칙’으로 개정한다. 오경섭, “10대원칙 개정안의 주요 내용과 정치적 의미,” 『정세와 정책』, 통권 272호 (2013), pp. 12~14.

ship)는<sup>21)</sup> 소련으로부터 계수된 전체주의 국가체제와 유기체로 결합되면서,<sup>22)</sup> 최소한 외형적으로는 <국가=체제=지도자>의 단일적 일체성을 견고히 구축한다.

다시 말해 국가이익은 주권자로서 수령의 이익으로 환치되어 견고한 단일성을 갖게 된다. 국가이익이 최고지도자의 생존과 번영으로 최종 수렴되는 것이다. 더욱이, 유일영도체제 수호와 배타적 민족주의를 근간으로 하는 주체사상은 개인과 집단의 ‘개별적 이익을 초극하는 국가이익’의<sup>23)</sup> 절대성을 주창한다. 이 지배 이데올로기는 북한을 당구공 모델에 근접하는 유일체적 국가로 조조해내는 이념형적 설계도로 작동했다.

현실주의에서 전쟁을 불가피하며 수호해야 할 국가의 핵심이익은 생존의 확보 즉, ‘타국의 침해로부터 국가의 물리적, 정치적, 문화적 정체성 보호’를 의미한다.<sup>24)</sup> 북한의 과민반응적인 자주권 수호의지는 널리 알려진 사실이다.<sup>25)</sup> 북한 주권의 핵심은 지도자다. 따라서

---

21) Erica Frantz, *Authoritarianism: What Everyone Needs to Know* (New York: Oxford University Press, 2018), p. 19; Barbara Geddes, Joseph Wright, and Erica Franz, *How Dictatorships Works: Power, Personalization, and Collapse* (New York: Cambridge University Press, 2018), pp. 85~92.

22) 수령을 수령-당-대중의 통일체인 사회정치적 생명체의 뇌수(당은 명령을 전달하는 신경, 대중은 사지로 비유)로 주장하는 사회적 생명체론은 그 백미다. 김정일, “주체사상 교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여,” 편집부 엮음, 『주체사상 연구』(서울: 태백, 1988), pp. 264~265.

23) Jansen J. Castillo, *Endurance and War: The National Sources of Military Cohesion* (Stanford: Stanford University Press, 2014), p. 30.

24) Hans J. Morgenthau, “Another ‘Great Debate’: The National Interest of the United States,” *American Political Science Review*, vol. 46, no. 4 (December, 1952), p. 972.

25) 자주권 수호에 관한 서약은 수 없이 반복되고 있다. “만약 미제가 자주권과 생존권을 위협하려한다면, 우리군대는 악의 총본산인 백악관과 펜타곤을 향하여, 태평양 상미제의 군사기지들과 미국대도시들을 향해 핵탄두 로켓들을 발사하게 될 것”이라는 전 총정치국장 황병서의 언급은 핵무장강행시절 더욱 과도해진 북한의 자주권 방어 의지를 잘 보여준다. “정전협정 체결 61주년 기념 결의대회 보고,” 『노동신문』, 2014.7.28.

“김일성과 김정일의 권위, 당의 권위를 절대화하며 결사옹위하여야 한다”는 도식이 도출된다. 유일적 단위체로서 국가라는 가정과 현실주의적 국가생존 확보이라는 정언적 명령이 북한의 개인독재체제에서 지도자의 인신에 구상화된 국가주권의 결사옹위로 응축하는 것이다.<sup>26)</sup>

제3장에서 논하듯, 결국 사회의 자율성 부재 속에서 국가중심적 단일 지도체제는 지도자를 핵심으로 하는 소수의 체제 엘리트에 의해 운영되는 당·국가관료 체제로 귀결한다. 유일독재체제의 부자세습을 통해 국가의 핵심목표(예, 통일, 핵무장)와 주요 전략(예, 남조선혁명전략과 연방제통일전략)이 일관성을 유지한 채 계승되듯이, 국가중심주의 외교안보 철학은 신분화된 국가귀족 출신 충성과 엘리트가계를 중심으로 승계된다. 국가목표와 국가이익의 정의, 그리고 체제수호 의지가 세대를 이어 일관성을 갖고 유지되는 비결이다.

물론 ‘수령결정론의 모자’ 밑에서의 ‘본위주의’와 ‘절충주의’의 관료정치와<sup>27)</sup> 물밑 권력경쟁의 하위정치까지 총체적으로 멸실되지는 않는다.<sup>28)</sup> 그러나 유일지도체제 하에서 북한이 보여주는 국익 정의와 정책결정에 있어서의 단일성은 그 어떤 국가와 비교해도 높다는 점은 부인하기 어렵다. 이러한 점은 국익 정의와 정책노선의 선택에서 다양한 행위자들이 제안하는 상이한 대안들이 상호 경쟁하는 한국의 정치체제와 비교해보면 극명하게 드러나는 북한적 특성이다.

26) 「당의 유일적 령도체계확립의 10대 원칙」 제3조.

27) 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』 (서울: 북한연구소, 2019), pp. 21~22.

28) 관료정치는 제도화된 지도자중심독재체제의 중대 협력자인 동시에, 수령의 유일적 결정과 이의 철저한 이행의 걸림돌로 기능하기도 한다. 유일적 영도체계와 관료체제는 긴장 속 공생을 영위하는 셈이다. 2019년 4월 10일 노동당 중앙위원회 제7기 제4차 전원회의 자립경제로 사회주의적 국가중심주의의 재건을 다짐하며, 김정은은 “형식주의, 요령주의, 주관주의, 보신주의, 패배주의와 당세도, 관료주의를 비롯한 온갖 부정적 현상을 철저히 뿌리 뽑아야 한다”고 강조한다. “조선로동당 중앙위원회 정치국 확대회의 진행,” 『노동신문』, 2019.4.11.

김정은 시대에 들어와 북한은 국가중심주의를 더욱 강조하고 법  
제화하고 있다. 북한의 개정 헌법 서문은 당우위·당중심원칙을 명  
확히 함과 동시에, 당의 최고수반으로서 김정은의 실명을 명기하여  
유일적령도체제의 절대성을 보다 선명히 구축하고자하는 의지를 피  
력한다. 동시에 “우리 공화국은 부강하고 자주적인 국가건설의 근본  
적이며 중핵적인 과제를 훌륭히 해결한 세계에 유일무이한 국가실  
체”라며 최고지도자를 ‘중핵’으로 하는 단일체적 국가성을 선명히 부  
각시키고 있다.<sup>29)</sup> 전략적 핵무장 강국이라는 국가적 자부심을 선전하며  
“우리국가 제일주의”<sup>30)</sup>가 김정은 시대 중핵이념으로 자리잡기 시작  
했다.<sup>31)</sup> 외교안보정책의 목표, 결정, 그리고 수단의 선택에 있어서 유일  
적 영도체제 및 국가중심주의가 김정은 시대에도 일관되게 유지될  
것임을 성문화한 것이다.

## (2) 안보우선주의와 무도덕주의(Amoralism)

대다수 현실주의자들은 권력과 안보의 최우선적 지위(Primacy)를  
가정한다.<sup>32)</sup> 국가 생존을 최고의 국가이익으로 간주하기 때문이다.  
특히 공세적 현실주의자들은 생존을 위태롭게 하는 무정부적 국제  
환경 하에서 근본적으로는 자조를 통하여 주권을 수호해야하는 개  
별 국가의 입장에서 국가의 ‘생존을 보증하는 최고의 수단은 군사력’  
의 확대라고<sup>33)</sup> 주장한다. 국가 생존을 위한 공세적 현실주의의 정언

29) 「북한 사회주의 헌법 서문」(2019년 8월 29일 개정).

30) “우리 국가제일주의를 들고 경제건설을 다그쳐 나가자,” 『조선신보』, 2019.1.24.

31) “조국청사에 길이 빛날 민족의 대명사, 위대한 조선인민의 승리,” 『노동신문』, 2017.11.30.

32) Robert G. Gilpin, “The Richness of the Tradition of Political Realism,”  
*International Organization*, vol. 38, no. 2 (Spring, 1984), p. 290.

33) John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions,” p. 12.

명령이다. 2019년 5월 4일 단거리 미사일이 동원된 화력 타격훈련 참관 후 “강력한 힘에 의해서만 진정한 평화와 안전이 보장되고 담보된다는 철리를 명심하라”고<sup>34)</sup> 언명한 김정은의 철리(哲理)가 바로 그것이다.

북한은 경제사회적 가치보다는 생존에 직결되는 정치 및 안보적 국익을 우선적으로 추구했다. 대내외정책의 최우선 순위를 점하는 정치 우선, 특히 국방 우선주의는 다음 절에서 논의될 북한 중심 한반도 통일이라는 현상변경 목표와 결합하면서, 군수공업 우선주의 노선, 4대군사 노선, 군·경제 병진노선, 선군정치, 그리고 핵·경제병진 노선으로 세대를 이어 강화된다.<sup>35)</sup>

안보우선주의라는 ‘철리’는 만회가 힘들 정도의 경제적·외교적 손실을 감수하며 고수되었다. 소련 붕괴 이후 대다수 구 사회주의권 국가들이 위기 극복을 위해 선택한 개혁개방 노선 대신 핵·경제병진 노선으로 핵무장을 추진하며 고난의 행군을 감행했다. 현재도 비핵화 경제제재의 심각한 고통과 위협을<sup>36)</sup> 감내하면서, ‘조선반도의 완전한 비핵화’와<sup>37)</sup> 절대적 체제보장이라는 안보국익을 주장한다. 그리고 “만난신고를 다 극복하면서 만들어낸 핵무력을 더욱 공고히

---

34) “경계하는 최고령도자 김정은동지께서 조선동해해상에서 진행된 전연 및 동부전선 방어부대들의 화력타격훈련을 지도하시였다,” 『조선중앙통신』, 2019. 8. 29.

35) 김진하, “군수산업 비대화의 정치적 원인,” 오경섭 외, 『북한 군사경제 비대화의 원인과 실태』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 79~113.

36) “North Korea’s State-Run Economy Falter Under Sanctions, Testing Elite Loyalty,” *The New York Times*, April 18, 2019, <<https://www.nytimes.com/2019/04/18/world/asia/north-korea-economy-sanctions.html>> (Accessed October 28, 2019); 이석, “북한의 새 경제와 대북제재: 분석과 가설,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제21권 6호 (2019), pp. 29~30.

37) 본격적인 핵위기 전개 이전부터 북한은 미국의 대한핵우산 제공 철폐와 중국적으로는 미 군철수를 목표로 ‘조선반도 비핵화’를 주장해 오고 있다. 전성훈, “북한의 ‘비핵화 국가전략’과 한미의 ‘비핵화 외교’: 북핵 장기화에 대비한 중장기 국가전략의 필요성,” 『국가전략』, 제25권 1호 (2019), pp. 91~98.

하고 세계적인 핵전력국가의 위상”을<sup>38)</sup> 드높이려는 핵무장 기정사실화 전략을 고수한다. 김정은은 2019년 4월 10일 노동당 중앙위원회 제7기 제4차 전원회의에서 자력갱생 경제 재건으로 경제적 압박과 “제재로 우리를 굴복시킬 수 있다고 혈안이 되어 오판하는 적대세력들에 심각한 타격을 주어야 한다”고<sup>39)</sup> 주장했다. 이는 안보 중심의 고도정치(High Politics)에 대한 우선적 고려가 경제 등 여타 부문에서 국익계산을 절대적으로 압도해온 북한의 전통적인 안보우선주의 노선을 드러낸다.

북한의 안보우선주의 노선은 타국가의 협력·우호적 성향보다 잠재적 적대성을 강조·경계하는 홉스(Hobbes)적 국제정치관에서 비롯한다. 실제적·잠재적 적성국들인 주변 강대국들에 둘러싸여있는 북한의 ‘피포위(被包圍) 강박증(Siege Mentality)’은<sup>40)</sup> 북한의 대외적 불신과 의심을 잘 반영한다.

“100년 동안에 걸쳐 조선 인민의 가슴에 맺혔던 원수”인<sup>41)</sup> 미국이나 “제국주의가 또다시 대두하여 공공연히 아세아 침략의 야욕을 드러

38) VOA 보도에 따르면 하노이 회담 전 김정은은 “북한 장성과 군관에 전달한 ‘강습제강’을 통해 미북 정상회담의 목적이 핵보유국으로 인정받는 것”이라며 본문에서 인용된 핵무장 고수의지를 피력한 것으로 알려졌다. “김정은 ‘미·북회담 목적은 핵보유국 인정’…하노이 회담 앞서 군부에 핵개발 지침,” 『VOA』, <<https://www.voakorea.com/a/4961300.html>> (검색일: 2019.9.19.).

39) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제4차 전원회의에 관한 보도,” 『노동신문』, 2019.4.11.

40) 북한의 피포위 강박증이 식민지 경험 등 외부집단과의 부정적 역사경험에서 비롯됐다는 견해도 있으나(Bomi Kim, “North Korea’s Siege Mentality: A Sociopolitical Analysis of the Kim Jong-un Regime’s Foreign Policies,” *Asian Perspective*, vol. 40, no. 2 (April–June, 2016), pp. 223~243.), 현실주의 시각에서는 무정부적 국제안보환경 자체(공세적 현실주의)나 가장 공격적인 국가가 가장 많은 적을 만들게 되는 세력균형의 논리(방어적 현실주의)에서 해답을 찾을 수 있을 것이다. John J. Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War,” *International Security*, vol. 15, no. 1 (Summer, 1990), p. 12; Jack Snyder, *Myths of Empire* (Ithaca: Cornell University Press, 1991), pp. 14~19.

41) 김일성, “청년들은 우리 혁명의 중국적 승리를 위하여 경제건설과 국방건설의 모든 전선에서 선봉대가 되자,” 『김일성저작집 22』 (평양: 조선로동당출판사, 1983), pp. 136~137.

내놓고 있는” 일본<sup>42)</sup> 등 전통적 적성국에 대한 의심과 적의는 첨언할 필요가 없을 정도이다. 미국 및 한국 등의 외교적 양보조치조차 진의를 의심한다. 실례로 북한은 싱가포르 미·북 정상회담에서 외교적 수확을 거둔 이후에도, “조금도 변하지 않은 것(이) 바로 미국과 그 추종세력들의 비렬하고 무지무도한 대조선 압살야망”이라고 경계한다.<sup>43)</sup>

심지어 동맹 또는 우호관계에 있는 중국, 러시아 등의 대국주의에<sup>44)</sup> 각별한 경계심과 불신을 표출한다. 강한 힘이 바탕이 되어야 우호국의 호의와 편승도 얻을 수 있다고 믿는다. 연장선상에서 최근 중·러 등의 접근도 핵무장 등으로 “조선이 전략국가의 지위에 오르자 미국과 대립각을 세우는 주변대국들이 조선과의 전략적이며 전통적인 쌍무관계의 강화발전예 주력”하게 되었다고<sup>45)</sup> 판단한다.

북한은 비관적, 현실주의적 국제관계관을 국제적 행위준칙 위반이나 악명에 아랑곳하지 않는 국익중심 무도덕주의적 행태로 표출한다. ‘전쟁 비즈니스’를<sup>46)</sup> 연상시키는 기획된 군사도발과 강압외교 행태는 “공의(公義)나 정의에 대한 고려 없이 강제력이나 강제력의 행사위협을 수단으로 행해지는”<sup>47)</sup> 국제관계의 현실주의적 권력정치에 특화

42) 김일성, “조선로동당 제4차당대회에서 한 당 중앙위원회 사업 총화 보고(1961.9.11),” 편집부 엮음, 『북한 ‘조선로동당’대회 주요 문헌집』 (서울: 돌베개, 1988), p. 261.

43) “우리 국가의 존엄높은 영상에 먹칠하려는 인권모략군들은 대담해야 한다,” 『노동신문』, 2018.12.31.

44) “우리 당도 대국주의자들의 내정간섭을 받은 쓰라린 경험을 가지고 있습니다... 우리는 앞으로도 온갖 내정간섭을 반대하고 대국주의를 경계”해야 한다는 1966년 10월 당대 표자회에서 김일성의 언명은 이를 잘 반영한다. 김일성, “현 정세와 우리 당의 과업,” 『김일성저작선집 4』 (평양: 조선로동당출판사, 1968), p. 348.

45) “조선신보 “북미대화로 中 대북제재와 거리 둘 수 있어,” 『연합뉴스』, 2018.6.27., <yan.co.kr/view/AKR20180627065200014> (검색일: 2019.10.28.).

46) 조민, “북한의 ‘전쟁 비즈니스’와 중국의 선택,” (통일연구원 Online Series CO 10-46, 2010.12.1.), <www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/aa21b5e0-9f80-4011-a0a8-daddb6e7a08f> (검색일: 2019.10.28.).

47) Hedley Bull and Carsten Holbraad, ed. Wight Martin, *Power Politics* (New York: Holmes and Meier, 1978), p. 29.

된 모습을 보여주는 일 단면이다.

협상 국면에서도 무도덕주의적 행위양태가 그대로 투영된다. 목표(예, 핵무장)나 이익(예, 경제지원 획득)에 어긋날 경우 이미 합의된 약정이나 협정에서도 이탈(예, 제네바 합의틀이나 2.13합의 이탈)하거나 기만을 감행하며, 이를 국가 자주권이나 생존의 명분으로 정당화한다. ‘승자독식 접근법’으로 자신들이 원하는 조건에 맞춰 협상을 타결하려는 북한의 전사적 협상 윤리(Warrior Negotiation Ethics),<sup>48)</sup> 그리고 지도부가 사전에 정의한 목표실현을 위한 집요한 협상전술과 다기한 협상용 게릴라 전법(예, 같은 말 두 번 팔기와 살라미 전술 등) 구사는 악명이 높다.

다음 절에서는 이상에서 살펴본 평양의 공세적 현실주의 국제정치관과 자연스럽게 연결되는 북한외교상의 현상타파회구 수정주의의 특징을 논한다.

## 2. 수정주의

### 가. 특징: 현상타파적 외교안보노선

북한 외교정책노선의 일관된 특징 중 하나는 수정주의(Revisionism)이다.<sup>49)</sup> 수정주의 국가는 현상 국제질서의 규범체계(예, 유엔헌장이나 NPT 비확산규범)는 현상유지를 원하는 특권적 지위의 국가가 ‘자국의

---

48) Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington, DC: United States Institute of Peace, 1999), p. 101.

49) 울퍼즈(Wolfers)는 국가를 기존 국제질서에 대한 태도에 따라 현상유지국가(Status Quo Powers)와 수정주의 국가(Revisionist Powers)로 분류한다. Arnold Wolfers, "The Balance of Power in Theory and Practice," in *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, ed. Arnold Wolfers (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1965), pp. 125~126.



압도적 지위를 정당화하고 유지'하기<sup>50)</sup> 위한 수단에 불과하다고 간주하며 현상 질서에 대한 불만을 표출한다. 이는 권력(특히, 군사력) 확장과 '자국 확대(Self Extension)'를<sup>51)</sup> 통한 기존 국제질서의 재편을 국가 목표로 추구하는 성향으로 이어진다.<sup>52)</sup>

북한은 전후 현상의 국제질서(Status Quo), 특히 한반도 분단으로 대변될 수 있는 동북아 국제체제는 정당하지 못할 뿐만 아니라 북한의 자주권과 생존을 위협하는 정의롭지 않은 질서(Order)라 강변하였다. 그리고 그 변경(즉, 미군철수와 민족통일)을 국가적 목표로 삼고, 정권수립 이래 지속적으로 추구했다. 이는 전형적인 수정주의 국가의 성향이다. 더욱이 현상 국제질서에 대해 반대할 뿐만 아니라, 질서에 대한 도전과 변경을 강제할 국제적 힘의 배분상태(Distribution of Power)의 변경(예, 핵무장)을 추구하고 있다.

물론 강경한 수정주의 성향을 띠는 혁명적 국가조차 국가권력의 확장이나 타국의 희생을 바탕으로 하는 이익의 포식, 정복의 과실 등을 노리기에 앞서 자국의 안전보장을 추구한다. "(국제적) 무정부 상태에서 안보는 최고의 목표"가 될 수밖에 없기 때문이다.<sup>53)</sup>

그러나 혁명적 수정주의 국가를 현상유지희구 국가와 대별시키는 명확한 특징은 혁명적 수정주의 국가들은 갈등적 관계에 있는 국가들의 어떠한 외교적 보장이나 양보도 신뢰하지 않기 때문에 "아무것도

---

50) E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations* (London: Macmillan & Co, 1946), p. 75.

51) Arnold Wolfers, "The Pole of Power and the Pole of Indifference," in *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, ed. Arnold Wolfers (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1965), p. 97.

52) 수정주의 국가의 팽창을 통한 현상변경에 주목한 모겐소(Hans Morgenthau)는 이러한 성향의 국가를 제국주의 국가(Imperialist Power)로 정의한다. 즉, '제국주의 진정한 특성은 현상변경정책'에 있다는 것이다. Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A. Knopf, 1949), p. 34.

53) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 126.

이(혁명적 수정주의 국가)를 안심시킬 수 없다(Nothing Can Reassure It)”는<sup>54)</sup> 점에 있다. ‘적대적 상대방의 무력화(Neutralization of the Opponent)’를 의미하는 자국중심의 ‘절대적 안보(Absolute Security)’ 주장하는 것으로, 결국 상대방의 ‘절대적 불안(Absolute Insecurity)’을 유발하는 행위다.<sup>55)</sup>

예컨대, 북한은 2018년 싱가포르 정상회담 이래 대폭 확대된 미국의 외교적 양보나 안전보장 약속에 대하여 “조금도 변하지 않은 것(은) 바로 미국과 그 추종세력들의 비렬하고 무지무도한 대조선 압살야망”<sup>56)</sup>이라 주장한다. 상대방의 외교적 타협책이나 양보는 믿을 수 없다는 것이다. 1991년 ‘비핵화 공동선언’<sup>57)</sup>과 주한미군의 전술 핵철수 및 1991년 12월 18일 ‘한반도 핵부재선언’으로 한국영토의 비핵화를 완결한 한미동맹에 대하여 절대적이고 완벽한 체제 및 안전보장을 요구하고 있다.<sup>58)</sup> 혁명적 수정주의국가로서의 대외적 인식이 여과 없이 드러난다.

## 나. 패턴: 공세적 강압외교

북한의 혁명적 수정주의 노선이 잘 드러나는 외교정책 결정 및 정

54) Henry A. Kissinger, *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, 1812-22* (Brattleboro, VT: Echo Point Books & Media, 2013), p. 2.

55) *Ibid.*, p. 2.

56) “우리 국가의 존엄높은 영상에 먹칠하려는 인권모략군들은 대답해야 한다.” 『노동신문』, 2018.12.31.

57) 국가기록원, “1991년 12월 31일 채택되어 1992년 2월 19일 제6차 고위급회담에서 남북기 본합의서와 동시에 발효.” <<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=002895>> (검색일: 2019.8.12.).

58) 북한에 있어 절대적 안보의 확보책은 사실상 미군철수와 경쟁 중인 한국체제의 종료일 수밖에 없을 것이다. Takeshi Watanabe, “Without Incentives: North Korea’s Response to Denuclearization,” *NIDS Journal of Defense and Security*, no. 18 (December, 2017), pp. 101~118.

책수단 선택 상의 패턴을 ‘한반도 통일과 동북아 현상변경’에 초점이 맞춰진 수정주의 국가목표의 고수와 ‘군사적 모험주의,’ ‘강압외교’적 정책수단에 대한 선호로 대별하여 고찰해본다.

### (1) 한반도 통일을 위한 동북아질서 현상변경

북한은 북한노동당 창당 및 정권수립 직후부터 형성기에 돌입한 미국 주도 동북아 전후질서를 부정의(不正義)한 체제로 비난하며, 이의 혁명적 변경과 북한 주도 남북통일이라는 수정주의적 국가목표를 설정하고, 추진하였다.

북한노동당은 분단을 “서구라파와 동반에서 민족해방운동을 진압하며 … 팻쇼 독일과 제국주의적 일본을 복구”하려는<sup>59)</sup> 미국의 제국주의적 팽창의 ‘일환’인<sup>60)</sup> ‘남한 강점’에서<sup>61)</sup> 비롯된 ‘민주와 반민주’의<sup>62)</sup> 국제적 투쟁 문제로 규정한다. 동시에 미국의 한반도 ‘식민지 예속’을<sup>63)</sup> 위한 ‘민족 분별’<sup>64)</sup> 정책으로 터를 내린 ‘친일분자 민족반역자’들이<sup>65)</sup> 추진하고, ‘조국의 완전 자주독립과 통일’을<sup>66)</sup> 반대하는 ‘남조선의 반동적 노선’에서<sup>67)</sup> 기인하는 민족내부 분열문제라고 인식한다.

59) 김일성, “북조선로동당 제2차대회 당 중앙위원회 사업 결산 보고(1948.3.28.),” 편집부 엮음, 『북한 ‘조선로동당’대회 주요 문헌집』 (서울: 돌베개, 1988), p. 41.

60) 위의 책, p. 44.

61) 김일성, “청년들에 대한 사상교양사업은 민청단체들의 기본임무(1948.11.13.),” 『김일성 저작선집 1』 (평양: 조선로동당출판사, 1967), p. 262.

62) 김일성, “북조선로동당 제2차대회 당 중앙위원회 사업 결산 보고(1948.3.28.),” p. 44.

63) 위의 책, p. 48.

64) 위의 책, p. 41.

65) 김일성, “북조선로동당 창립에 대한 보고,” 편집부 엮음, 『북한 ‘조선로동당’대회 주요 문헌집』 (서울: 돌베개, 1988), p. 18.

66) 김일성, “북조선로동당 제2차대회 당 중앙위원회 사업 결산 보고(1948.3.28.),” p. 51.

67) 김일성, “북조선로동당 창립에 대한 보고,” p. 19.

한반도에 전개되기 시작한 전후질서에 대한 이러한 부정적 평가는 ‘북반부를 강력한 혁명기지’로<sup>68)</sup> 건설하여 ‘미제를 남조선에서 몰아내고 조국의 통일과 혁명의 전국적 승리’를<sup>69)</sup> 목표한다는 ‘혁명적 민주기지’론으로<sup>70)</sup> 이어졌다. 이러한 현상을 부정하는 수정주의적 인식은 결국 미군철수로 발생한 힘의 공백기를 활용한 남침결정으로 연결되었다.

전쟁의 상흔에도 불구하고 오히려 권력 강화에 성공한 김일성은 정권의 혁명적 수정주의목표를 더욱 공고히 다진다. 김일성은 1955년 4월 2일 노동당 중앙위원회에서 향후 북한정권의 장기 프로젝트 목표와 노선을 확립하는 ‘모든 힘을 조국의 통일독립과 공화국북반부에서의 사회주의건설을 위하여 우리 혁명의 성격과 과업에 관한 테제’라는 제목의 소위 ‘4월 테제’를 발표한다.<sup>71)</sup> 김일성은 선언한다.

“... 우리 혁명의 기본임무는 미제국주의 침략세력과 그 세력을 부식하며 그 동맹자로 되고 있는 남반부의 지주, 예속자본가, 친일 친미파, 민족반역자들을 타도하고 남반부 인민들을 제국주의적 및 봉건적 압박과 착취에서 해방함으로써 조국의 민주주의적통일과 완전한 민족적독립을 달성하는데 있다.”<sup>72)</sup>

68) 사회과학출판사 편, 『정치사건』 (평양: 사회과학출판사, 1973), p. 1235.

69) 위의 책, p. 1236.

70) 김일성, “북조선공산당 중앙조직위원회창립대회에서 한 보고(1945.10.10),” 『김일성 저작집 1』 (평양: 조선로동당출판사, 1979), p. 309, p. 327; 김일성, “조선공산당 북조선조직위원회 제6차 확대집행위원회에서 한 보고(1946.4.10),” 『김일성동지의 로작색인』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 186. 김일성은 미제의 침략에 대항하며 “북조선에 튼튼한 혁명기지를 창설하여야만 조국의 통일과 혁명의 전국적 승리의 길”을 개척할 수 있다고 판단해 혁명적 민주기지 노선을 주창하였다고 설명한다. 김일성, “조선로동당창건 스무돛에 즈음하여(1965.10.10),” 『김일성저작선집 4』 (평양: 조선로동당출판사, 1968), p. 286.

71) 김일성, 『김일성저작집 9』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), pp. 228~244.

72) 위의 책, p. 231.

이러한 북한의 수정주의적 목표는 정권세습과 더불어 경이로울 정도로 일관성을 유지했다. 김정일은 “조국통일을 위한 투쟁에서 정세의 변화에 따라 구체적인 방법은 달라질 수 있어도 조국통일의 근본원칙과 립장에서는 변화가 있을 수 없다”며 “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철”할 것임을 천명한다.<sup>73)</sup> 김정은도 “위대한 수령님들의 필생의 뜻과 유훈을 관철하여 조국의 자주적 통일을 기어이 이룩하려는 것은 우리당의 확고한 결심이며 의지”라며 세습정권의 유훈으로 이어지며 신성화된 목표를 재확인한다.<sup>74)</sup>

2016년 5월 개정된 당 규약 역시 “조선로동당은 남조선에서 미제의 침략무력을 몰아내고 온갖 외세의 지배와 간섭을 끝장내며 일본군국주의의 채찍책동을 짓부시며 사회의 민주화와 생존의 권리를 위한 남조선인민들의 투쟁을 적극 지지성원하며 … 조국을 통일하고 나라와 민족의 통일적 발전을 이룩하기 위하여 투쟁한다”라고<sup>75)</sup> 북한의 현상변경의지와 목표를 명기한다. 3대에 걸친 세습을 통해 북한의 한반도 통일을 향한<sup>76)</sup> 수정주의 외교안보 목표는 일관성 있게 견지되었다.

## (2) 군사적 모험주의와 벼랑끝·전술 강압외교

현상유지희구세력은 ‘권력(확장) 보다는 (자국)안보’를,<sup>77)</sup> 그리고

73) “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자.” 『노동신문』, 1997.8.4.

74) “7차당대회 김정은 사업총화보고.” 『노동신문』, 2016.5.8.

75) 「조선로동당 규약」 (2016년 5월 개정).

76) Bian R. Myers, “North Korea’s Unification Drive,” *Sthele Press*, December 21, 2017, <[http://sthelepress.com/index.php/2017/12/21/north-koreas-unification-drive/?fdx\\_switcher=true](http://sthelepress.com/index.php/2017/12/21/north-koreas-unification-drive/?fdx_switcher=true)> (Accessed September 7, 2019).

77) Kenneth N. Waltz, “The Origins of War in Neorealist Theory,” in *The Origin and Prevention of Major Wars*, eds. Robert I. Rotberg and Theodore K. Rabb (New York: Cambridge University Press, 1988), p. 40.

이미 차지한 국제적 지위의 방어(Defensive Positionalism)를<sup>78)</sup> 국가 목표로 추구한다. ‘무질서(Disorder)가 부정의(Injustice)’보다 위험하다고 간주하기 때문에<sup>79)</sup> 현상질서의 관리와 국가 간 공존을 중요시한다. 이와 상반되게 혁명적 수정주의 국가들은 정의롭지 않으며 부당하다고 여기는 현상질서의 변경과 자국지위(Status)와 정체성을 인정(Recognition)하는 호혜로운 신질서의 창출을 기도한다. 그리고 이들은 국가의 생존에 대한 위협조차 감수하며<sup>80)</sup> 군사력확장 및 이를 적극 활용한 팽창형의 모험적 외교안보정책을 추진할 개연성이 상당히 높다.<sup>81)</sup>

혁명적 수정주의 국가는 “타국의 적대감을 강조하고 동맹국에 대한 높은 불신감”을<sup>82)</sup> 갖는 한편, “자국의 안보적 취약성을 과대평가하면서도, 침략적 행동(Aggressive Action)으로 안보를 확보할 수 있다”고<sup>83)</sup> 믿으면서, 언젠가 침략에 나설 상대에 대해 방어보다는 “공세가 유리(Offensive Advantage)”하다는<sup>84)</sup> 공세 숭배(Cult of Offensive)의<sup>85)</sup> 군사주의적 전략신화에<sup>86)</sup> 빠져들 위험성이 증대된다.

78) Joseph Grieco, Robert Powell and Duncan Snidal, “The Relative-Gains Problem for International Cooperation,” *American Political Science Review*, vol. 87, no. 3 (September, 1993), pp. 727~743.

79) Robert D. Kaplan, *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War* (New York: Vintage Books, 2000), p. 134.

80) Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In,” p. 104.

81) Michele Murray, *The Struggle for Recognition in International Relations*, p. 9.

82) Stephen Van Evera, “Militarism,” Unpublished Paper (July, 2001), p. 1, <<http://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/5534/militarism.pdf?sequence=1>> (검색일: 2019.7.25.).

83) *Ibid.*, p. 1.

84) Jack Snyder, *Myths of Empire*, p. 4.

85) Stephen Van Evera, “The Cult of the Offensive and the Origins of the First World War,” *International Security*, vol. 9, no. 1 (Summer, 1984), pp. 58~107.

86) 북한의 군사주의 신화의 핵심은 “통일전쟁 승리는 가능하다”는 가정이다. Joseph S. Bermudez Jr., *The Armed Forces of North Korea* (London: I.B. Taurus, 2001), p. 12.

미국의 개입과 충돌가능성을 우려하는 신중한 후원강대국 소련과<sup>87)</sup> 중국을 끈질기게 설득하여 한국전쟁을 감행한 김일성의 무력통일 시도는<sup>88)</sup> 군사적 모험주의 성향을 명백히 대변해주는 사례다. 북한 대표단 일원으로 소련을 방문한 김일성은 1949년 3월 7일 북한의 남침의도에 주저하는 스탈린과의 면담자리에서 다음과 같이 강변한다.

“... (미군 철수 후 한반도) 현 정세를 감안할 때, 무력으로 전 국가를 해방시키는 것이 가능해졌을 뿐만 아니라 필요하다고 판단됩니다. 남한의 반동세력은 북한을 공격하기에 충분한 힘을 가졌다고 스스로 느끼기 전까지는 절대 평화통일에 합의하지 않을 것이고, 분단영구화를 획책할 것입니다. 지금이야말로 우리의 힘으로 기선을 제압할 절호의 기회입니다. 우리 군대는 더 강하며, 게다가 남한의 강력한 유격대 활동으로부터 지원을 받을 수 있습니다. 친미 정권을 경멸하는 남반부 인민들이 우리를 도울 것이라는 점도 확실합니다.”<sup>89)</sup>

전후에도 군사주의는 김일성의 4대군사노선,<sup>90)</sup> 김정일의 선군정치,<sup>91)</sup> 김정일·김정은 시대 순환도발정책,<sup>92)</sup> 핵무장 프로그램 추진 등

87) Kathryn Weathersby, “Should We Fear This? Stalin and the Danger of War with America,” *Cold War International History Project Working Paper*, no. 39, July, 2002, <<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ACFAEF.pdf>> (Accessed August 23, 2019).

88) 한국전쟁 남침승인을 얻기 위한 북한의 대소·대중 외교와 후원국들인 중·소의 대응에 대한 논의는 다음을 참조. Thomas J. Christensen, *Worse Than a Monolith Alliance Politics and Problems of Coercive Diplomacy in Asia* (Princeton: Princeton University Press, 2011), pp. 42~62.

89) Kathryn Weathersby, “Should We Fear This?,” p. 4. 본문의 인용문은 저자의 번역.

90) 오경섭 외, 『북한 군사경제 비대화의 원인과 실태』, pp. 108~109.

91) Patrick DeRochie, “The Driving Factor: Songun’s Impact on North Korean Foreign Policy,” *International Affairs Review*, vol. 20, no. 1 (Summer, 2011), pp. 1~20.

92) 김진하, “김정은 정권의 대남정책: 순환도발전략의 기원 및 권력세습 이후 패턴분석.”

을 통해 체제속성으로 고착되었다. 결국 그 근원은 북한의 뿌리 깊은 현상불신과 수정주의적 목표추구에서 찾을 수 있다.

북한의 군사 모험주의적 인식은 강압외교(Coercive Diplomacy)에 대한 선호로 표출된다. 강압외교는 “불응(Noncompliance) 시에 가해질 징벌에 관한 위협(Threat of Punishment)을<sup>93)</sup> 신뢰할만하고 강력하게 과시하여 적대적 상대국이 자국의 요구에 순응(Compliance)” 하도록<sup>94)</sup> 강요하는<sup>95)</sup> ‘외교전략’이다.<sup>96)</sup> 제재나 지원 등 경제·외교적 수단을 활용하기도 하지만, 군사주의가 강세를 띠는 수정주의 국가의 대표적 위협수단은 군사력이다. ‘신중하고 통제된 방식의 제한적·선택적인’<sup>97)</sup> 군사력 현시나 투사를 통한 ‘본보기(exemplary)를 제시’하면서<sup>98)</sup> 제기한 위협의 신뢰도를 입증하는 방식으로 진행한다.

북한과 같은 수정주의 국가는 현상변경 목표, 강압외교에 대한 심각한 의존, 군사적 수단에 대한 일방적 선호<sup>99)</sup> 등의 면에서 뚜렷한

---

『국방연구』, 제57권 1호 (2014), pp. 27~59.

- 93) Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1991), p. 4.
- 94) 징벌은 “저항지속의 비용을 상승시켜 대상국가의 행동변화를 시도하는 전략”이다. Robert J. Art and Patrick M. Cronin, “The U.S. and Coercive Diplomacy,” in *The Use of Force: Military Power and International Politics*, eds. Robert J. Art and Kenneth N. Waltz (Lanham: Roman and Littlefield, 2009), p. 274.
- 95) 19세기 제국주의 시대 포함외교(Gunboat Diplomacy)가 대표적 경우다.
- 96) Alexander L. George, “Introduction: The Limits of Coercive Diplomacy,” in *The Limits of Coercive Diplomacy*, eds. Alexander L. George and William E. Simons (Boulder: Westview Press, 1994), p. 2.
- 97) Jack S. Levy, “Deterrence and Coercive Diplomacy: The Contributions of Alexander George,” *Political Psychology*, vol. 29, no. 4 (2008), p. 539.
- 98) Alexander L. George, *Forceful Persuasion*, p. 5.
- 99) 군사적 도발 후 진행되는 평화외교공세는 군사적 압박의 성과물을 수취하는 부수적 과정에서 발생한다. 북한외교의 대중을 이루는 본체는 군사적 강압외교이다. 김진하, “김정은 정권의 대남정책: 순환도발전략의 기원 및 권력세습 이후 패턴분석,” pp. 28~32; Kibum Han, “North Korea’s South Korea Policy: An Evaluation of Determining Variables and Prospects for 2012,” *International Journal of Korean Unification Studies*, vol. 20, no. 2 (December, 2011), pp. 27~68.



차별성을 보여준다. 북한은 미국과 한국을 대상으로 냉전기 중 빈번하게 사용했던 군사도발<sup>100)</sup> 및 강압외교의 경험축적을 통해 군사주의적 외교전술의 구사에 있어 장인의 경지에 도달하였다. 심지어 대미·대한 도발(예, 1968년 프에블루호 나포사건)로 고조시킨 지역 불안정을 볼모삼아 중·소 등 후원동맹국들의 외교·군사적 양보를 각출해내는<sup>101)</sup> 약자의 각색된 자해적 공갈(Blackmail)과<sup>102)</sup> 계산된 모험주의<sup>103)</sup> 다면적 강압전술을 구사하는 단계에 이르렀다.

한국에 대해서 군사적 약세에 놓였던 시기는 길지 않았지만, 북한은 미국에 대해서는 절대약세에 처해있었다. 이러한 전략적 구조와 한계 하에서 북한이 효과적으로 군사적 강압전략을 활용하는 방안은 결국 상대적으로 약세에 있는 한국에게 ‘위험천만한 위기고조행위(Dangerous Escalatory Actions)’를<sup>104)</sup> 가하여 미국을 대상으로 의도치 않는 전쟁이 발발할 수도 있다는 위협성을 고조시켜 양보를 강압하는 벼랑끝·전술(Brinkmanship)이었다.<sup>105)</sup> 이런 점에서 벼랑끝·전술은 ‘국제적 환경과 관계없이’ 상시적으로 애용되어 온 군사주의 강압

100) 대남·대미도발은 언제든 발생할 수 있는 일상의 상수였다. Hannah Fischer, “North Korean Provocative Actions, 1950–2007,” *CRS Report for Congress RL 30004*, Congressional Research Service, April 20, 2007, <<https://fas.org/sgp/crs/row/RL30004.pdf>> (Accessed October 28, 2019).

101) Bernd Schaefer, “North Korean ‘Adventurism’ and China’s Long Shadow, 1966–1972,” *Cold War International History Project Working Paper*, no. 44, October, 2004, pp. 17~33, <[https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Working\\_Paper\\_442.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Working_Paper_442.pdf)> (Accessed October 28, 2019).

102) Robert O. Keohane, “The Big Influence of Small Allies,” *Foreign Policy*, no. 2 (Spring, 1971), p. 171.

103) 최명해, “1960년대 북한의 대중국 동맹딜레마와 ‘계산된 모험주의,’” 『국제정치논총』, 제48권 3호 (2008), pp. 119~148.

104) Todd S. Sechser and Matthew Fuhrmann, *Nuclear Weapons and Coercive Diplomacy* (New York: Cambridge University Press, 2017), p. 9.

105) 벼랑끝·전술은 “통제하기 어려우나 선명히 인지할 수 있는 전쟁위험을 의도적 기획으로 창출”하는 것이다. Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, 1960), p. 200.

외교의 북한식 전술로 이해할 수 있다.<sup>106)</sup> 실질적으로 핵무장을 한<sup>107)</sup> 현재 시점에서 북한의 강압외교와 벼랑끝 전술의 위기고조를 통한 압박 효과는 배증될 수밖에 없는 현실이다.

### 3. 민족주의

#### 가. 특징: 민족주의의 전략적 활용

최소주의 입장에서 민족주의는 “정치적 단위와 민족적 단위가 일치해야 한다고 주장하는 정치적 원리”로 정의할 수 있다.<sup>108)</sup> 보다 적극적으로 민족주의는 (1) 개별구성원은 민족공동체에 우선적 충성을 바칠 것과 (2) 민족공동체는 독립적 국가를 가져야한다는 것을 주창하는 정치적 이념을 의미한다.<sup>109)</sup> 민족주의는 분열과 혼란으로 점철되기 쉬운 형성기 국가에서 외부적대세력에 대한 적개심 고취를 통한 내부통합의 이념적인 방편으로 활용되었다. 피식민 경험을 공유한 민족 집단의 경우에는 더욱 효과적인 정치동원 수단으로 기능하였다.<sup>110)</sup>

---

106) 마치시타 나루시게 지음, 이원경 옮김, 『북한의 벼랑끝 외교사, 1966-2013년』 (서울: 한울 아카데미, 2014), p. 388.

107) 보수적으로 추산하더라도 2018년 현재 북한은 10-30개의 핵탄두를 보유하고 있는 것으로 추정된다. Hans M. Kristensen and Robert S. Norris, “North Korean Nuclear Capabilities, 2018,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 74, no. 1 (2018), pp. 41~51.

108) Ernst A. Gellner, *Nations and Nationalism* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 1.

109) Stephen Van Evera, “Hypotheses on Nationalism and War,” *International Security*, vol. 18, no. 4 (Spring, 1994), p. 6.

110) 포젠은 국가 간 빈번한 전쟁과 이로 인한 대량 국민군대(Mass Army)의 필요성이 증대된 근대 초기의 국제적 환경이 민족주의 흥기를 불러온 것으로 파악한다. Barry R. Posen, “Nationalism, the Mass Army, and Military Power,” *International Security*, vol. 18, no. 2 (Fall, 1993), pp. 80~124.

북한은 대표적 사례다. 북한은 국제주의나 보편주의의 대척점에서 내 부지향 폐쇄형 민족주의, ‘인종적(Racial)’<sup>111)</sup> 국수주의 노선에 천착하는 경향을 보인다. 국가건설과정과 국내정치과정은 물론 대외정책수립 및 결정에 있어서 민족주의가 미치는 영향력은 널리 알려진 사실이다. 특히 북한정권은 정치 도구로써 민족주의를 극대화하여 활용한 대표 사례로 볼 수 있을 것이다.

대내적으로는 해방 후 정권수립, 한국전쟁 수행, 김일성가계 세습 독재 창설 및 공고화 과정에서 민족주의를 효과적으로 동원하였다. 강대한 사회주의 후원국 중·소와 태생적·정치적으로 연결된 강력한 권력경쟁 집단인 연안파나 소련파의 정통성을 허물고 제거하는 주요 무기로 활용하였다.<sup>112)</sup> 주체사상은 북한의 유일영도체계와 가부장적 사회유기체론으로 결합된 과도 민족주의로서 유일체제의 정당성을 확보하고 권력세습을 가능케 한 토대가 되었다.

또한 민족주의는 국제 사회주의권 붕괴라는 결정적인 위기국면에서 밑으로부터 체제저항을 선제적으로 예방하고 정권정당성을 방어하여 평양체제를 지속시킨 주원인 중 하나로 지목된다.<sup>113)</sup> 반외세 민족주의와 자력갱생 주창으로 ‘체제결집(Rally around the Flag)’을<sup>114)</sup> 강

---

111) B. R. Myers, *The Cleanest Race: How North Koreans See Themselves—And Why It Matters* (New York: Melvillehouse, 2010), p. 169.

112) Andrei N. Lankov, “Kim Il Sung’s Campaign against the Soviet Faction in Late 1955 and the Birth of Chuch’e,” *Korean Studies*, vol. 23 (1999), pp. 43~67; Andrei N. Lankov, “Kim Takes Control: The ‘Great Purge’ in North Korea, 1956–1960,” *Korean Studies*, vol. 26, no. 1 (2002), pp. 87~119; James F. Person, “We Need Help from Outside: The North Korean Opposition Movement of 1956,” *The Cold War International History Project Working Paper*, no. 52, August, 2006, <<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/WP52.pdf>> (Accessed September 22, 2019).

113) Charles K. Amstrong, “Ideological Introversion and Regime Survival: North Korea’s ‘Our-Style Socialism,’” in *Why Communism Did Not Collapse? Understanding Authoritarian Regime Resilience*, ed. Martin K. Dimitrov (New York: Cambridge University Press, 2013), pp. 99~119.

화시켜 비핵화 국제제재의 효과를 반감시키는 진통제 기능을 발휘하기도 했다.

한마디로 주체사상으로 체제 이데올로기가 응결된 민족주의가 세대를 거치며 북한정권의 정당성 확보와 정체성 확립의 정치에 녹아 들었으며, 체제DNA로 각인되었다. 따라서 북한의 과도·민족주의적 정체성과 인식이 대외정책노선 선택,<sup>115)</sup> 정책결정 과정과 구조,<sup>116)</sup> 외교담론 형성에<sup>117)</sup> 지대한 영향을 미치는 요소로<sup>118)</sup> 지목되며, 이를 강조하는 다수의 연구가 생산되어온 것은 매우 자연스러운 일이다. 본 연구에서는 대표적 행태로 자주노선추진과 자력갱생주의에 대해 간략히 살펴본다.

- 
- 114) Timothy Frye, "Do Economic Sanctions Cause a Rally around the Flag?," Columbia University Center on Global Energy Policy, August 3, 2017, <<https://energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/SanctionsandRallyAroundtheFlagTimFrye0817.pdf>> (Accessed September 29, 2019); Alan J. Lambert, J. P. Schott, and Laura Scherer, "Threat, Politics, and Attitudes: Toward a Greater Understanding of Rally-'Round-the-Flag Effects," *Current Directions in Psychological Science*, vol. 20, no. 6 (2011), pp. 343~348.
- 115) Kenneth C. Quinones, "Juche's Role in North Korea's Foreign Policy," *Paper Presented at International Symposium on Communism in Asia, Maison Franco-Japonais*, June, 2008, <<http://www.ckquinones.com/wp-content/uploads/2008/08/Maison-Franco-Japonaise-Juche-Paper.pdf>> (Accessed September 27, 2019).
- 116) Jina Kim, "Sources and Objectives of North Korea Foreign Policy: Identity, Values, and Negotiating Behavior," in *The North Korea Crisis and Regional Responses*, eds. Utpal Vyas, Ching-Chang Chen, and Denny Roy (Honolulu, Hawaii: East-West Center, 2015), pp. 3~19.
- 117) Eric J. Ballbach, "Constructions of Identity and Threat in North Korea's "Diplomatic Warfare" Discourse," *Corea Del Norte, La Transición Invisible*, no. 2 (July-August, 2015), pp. 139~161, <[http://revistes.uab.cat/tdevorado/article/view/v2-n2-ballbach/pdf\\_5](http://revistes.uab.cat/tdevorado/article/view/v2-n2-ballbach/pdf_5)> (Accessed September 28, 2019).
- 118) Suk-Hoon Hong and Yun-Young Cho, "Consistent Pattern of DRPK's Policy on ROK: What Shapes North Korea's Foreign Policy?," *International Area Studies Review*, vol. 20, no. 1 (2017), pp. 57~75.

## 나. 패턴: 자주노선

### (1) 등거리 외교

북한은 적대세력인 한국, 미국, 일본 등 동북아 현상유지 자유주의 동맹세력에 대한 반제국주의 민족주의적 비난과 자주권확보 결의를 제기하며, 기존질서의 정당성 약화, 동맹균열과 한국 내부분열을 기도해 왔다. 그러나 이러한 민족주의의 전략적 활용은 현상변경을 희구하는 수정주의국가의 특성에서 기인하는 것으로 보는 것이 타당하다. 북한의 민족주의적 대외정책 패턴은 북한에 우호적인 중·러를 대상으로 하는 자주노선과 등거리 외교를 통해 보다 선명히 드러난다.

북한 정치사에서 자주노선에 대한 강조는 헤아릴 수 없이 반복되어 왔지만, 1967년 12월 최고인민회의 제4기 제1차 회의에서 김일성이 “국가 활동의 모든 분야에서 자주, 자립, 자위의 혁명정신을 더욱 철저히 구현하자”는 제목의 10개항으로 이뤄진 정강을 발표하면서 체계화하였다.<sup>119)</sup> 자주노선은 “자기 민족의 <강대성>과 <우월성>을 내세우면서 다른 나라 인민들과 민족을 멸시하고 배척하는 민족배타주의”인 대국주의와 이와 결탁해서 국가의 분열을 조장할 수 있는 “작은 나라의 ... 사대주의”에 대한 경계의식으로<sup>120)</sup> 표출된다.

주변 대국의 간섭에 민감한 대응을 불사하는 북한 특유의 자주노선은<sup>121)</sup> 대외관계의 논리로 대륙 양강 및 대륙해양 세력 접점에 위치한 지정학적 요소를 최대한 활용하여<sup>122)</sup> 강대 동맹국들의 영향력 최소

119) 김일성, 『김일성저작선집 4』 (평양: 조선로동당출판사, 1968), pp. 527~586.

120) 사회과학원 철학연구소, 『철학사전』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 165.

121) 자주노선의 기원과 역사적 전개과정에 대해서는 다음을 참조. 정규섭, 『북한외교의 어제와 오늘』 (서울: 일신사, 1985), pp. 81~120.

122) 이상숙, “중소분쟁 시기 북한과 북베트남의 자주외교 비교,” 『통일정책연구』, 제17권 2호 (2018), pp. 55~56.

화를 추구하는 등거리 외교 방식으로 나타난다. 중·소 사이에서 자주노선 등거리 외교를 활용하여 약소국이 강대국과의 동맹에서 감수하게 되는 자주권 감소라는 ‘동맹 비대칭성’을<sup>123)</sup> 중립화하였다. 특히 등거리 외교는 중·소 분쟁기 번갈아 압력을 행사하는 양국을 상대로 북한의 자주적 입장을 견지하면서 압박을 중립화하는데 효과를 발휘했다. 현재도 미·중·러 간 이견과 경쟁을 부추기는 핵 등거리 외교를 전개하여 외교적 영향력 확대를 야기하고 있다.

## (2) 자력갱생주의

위험과 공포로 충만한 국제사회에서 “영원한 적도, 영원한 동맹도 없으며, 영속적인 것은 우리의 이익”이라는 19세기 현실주의 정치인 팔머스턴 경(Lord Palmerston)의 경고처럼, 동맹은 한계를 노정시킬 수밖에 없으므로, 자조적 자기방어 노력이 안보의 중추가 될 수밖에 없다.<sup>124)</sup> 자주노선의 외향적 형태가 등거리 외교정책이라면, 국가방위에서 동맹 의존도를 감소시키고 대외적 경제의존을 최소화하기 위한 자주노선의 내향적 발현이 자력갱생의 자강력중심주의이다.

북한은 이미 한국전쟁 이전부터 국방부에서의 자력갱생 자주노선을 강조하였다. 1949년 김일성은 “무기를 다른 나라에서 사오는 것은 국방에서 안전하지 못합니다 ... [따라서] 우리는 반드시 자체의 힘으로 무기를 만들어야 합니다”라며 동맹국에 대한 원초적 불신과 자력갱생의 자조적 국방력 강화를 역설한다.<sup>125)</sup> 1960년대, 중소 분쟁

123) James D. Morrow, “Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances,” *American Journal of Political Science*, vol. 35, no. 4 (November, 1991), pp. 904~905.

124) 재인용: Edward Heath, “Realism in British Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, vol. 48, no. 1 (October, 1969), p. 39.

125) 김일성, “우리는 자체의 힘으로 무기를 만들어 무장하여야 한다,” 『김일성 저작집 5』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), p. 300.

과<sup>126)</sup> 쿠바 미사일 위기 시 소련의 후퇴로 야기된 동맹신뢰도 감소<sup>127)</sup> 등 불안정한 국제정세는<sup>128)</sup> 자주적 외교노선과 자력갱생의 국방의지를 더욱 강화하는 촉매제로 작용한다.

자조적 외교안보를 위한 국방 우선주의는 한반도 통일이라는 현상변경 목표와 결합되면서 군수공업 우선주의 노선, 4대군사 노선, 군·경제 병진노선, 선군정치, 그리고 핵·경제병진노선으로 세대를 이어 강화된다.<sup>129)</sup> 이러한 배경 속에 북한의 핵무장 강행의 주요 원인으로 대외적 불신과 폐쇄적 민족주의, 자력갱생 국방노선이 지목되기도 했다.<sup>130)</sup>

김정은도 2019년 벽두부터 “자력갱생의 기치높이 사회주의건설의 새로운 진격로를 열어나가자 이것이 우리가 들고나가야 할 구호”라며 “우리는 조선혁명의 전노정에서 언제나 투쟁의 기치가 되고 비약의 원동력으로 되어온 자력갱생을 번영의 보검으로 틀어쥐고 사회주의 건설의 전 전선에서 혁명적 양양을 일으켜 나가야”한다고 주창한

126) 김보미, “북한 4대 군사노선의 완성에 중소분쟁이 미친 영향(1962-1966),” 『국제정치논총』, 제54집 3호 (2014), pp. 211~245.

127) 1965년 1월 소련을 방문한 김일 부수상은 코시긴(Aleksei Kosygin) 수상과의 면담 자리에서 북한은 쿠바위기의 결과를 살펴보면 소련이 동맹의 의무를 다할 것이라 느끼지 않게 되었다며 면전에서 불신감을 표시한다. James F. Person, “The Cuban Missile Crisis and the Origins of North Korea’s Policy of Self-Reliance in National Defense,” *North Korea International Documentation Project E-Dossier*, no. 12, October, 2012, p. 2, <[https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/NKIDP\\_eDossier\\_12\\_North\\_Korea\\_and\\_the\\_Cuban\\_Missile\\_Crisis.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/NKIDP_eDossier_12_North_Korea_and_the_Cuban_Missile_Crisis.pdf)> (Accessed October 28, 2019).

128) 이미경, “국제환경의 변화와 북한의 자주노선 정립 1960년대 시기를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제43집 2호 (2003), pp. 273~294.

129) 김진하, “군수산업 비대화의 정치적 원인,” pp. 79~113.

130) 솔링겐(Etel Solingen)은 국내정치 통치연합(Ruling Coalition)의 성격이 핵·자제의 의무를 좌우한다며, 주체사상과 같은 내부지향적 민족주의와 자력갱생(Autarchic) 노선을 북한핵무장의 주요 추동원인으로 간주한다. Etel Solingen, “Political Economy of Nuclear Restraint,” in *Going Nuclear: Nuclear Proliferation and International Security in the 21st Century*, ed. Michael E. Brown (Cambridge: MIT Press, 2009), pp. 36~77.

다.<sup>131)</sup> 강력한 자위적 국방력 강화와 더불어 ‘번영의 보검’이자 경제 봉쇄를 이겨낼 토대로 자력갱생주의를 변함없이 강조한 것이다.

북한의 대내외정치에서 과도하게 넘쳐나는 민족주의적 수사는 기 설명한 북한의 공세적 현실주의 및 수정주의 국가적 특징을 압도하는 결정적 속성으로 여겨진다. 그러나 이는 지나치게 일면을 강조한 편향된 평가로 볼 수 있다. 그 이유를 아래에서 살펴보고자 한다.

무엇보다 공세적 현실주의 논리와 민족주의 합일현상에 주목할 필요가 있다. 무정부상태에서 상호 치열한 생존경쟁을 벌이는 민족 국가로 구성된 근대 국제체제에서 “민족주의와 권력정치는 실제로는 심대한 영향을 주고받으며 밀접하게 뒤엉킨 현상”일 수밖에 없다.<sup>132)</sup> 본질적으로 ‘민족은 생존의 매체’이다.<sup>133)</sup> 민족자결과 자주 독립의 원칙이 대변하듯 근대체제에서 민족의 생존을 가장 잘 보존하는 방식은 결국 주권국가 수립이다.

권력정치의 안내서로써 현실주의논리와 민족주의의 생존을 위한 합목적적 결합이 이뤄질 필요충분조건을 근대 국제환경이 제공하고 있는 것이다.<sup>134)</sup> 근대국제체제에서 ‘적의 공포’의 원리를<sup>135)</sup> 근본 가정으로 전제하고 있는 현실주의와 민족주의, 공세적 현실주의와 반외세 과도민족주의는 깊은 친연성을 가질 수밖에 없다.

---

131) 김정은, “2019년 신년사,” 『노동신문』, 2019.1.1.

132) John J. Mearsheimer, “Kissing Cousins: Nationalism and Realism,” p. 3.

133) John J. Mearsheimer, *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities* (New Haven: Yale University Press, 2018), p. 94.

134) *Ibid.*, pp. 82~108.

135) 로마제국의 역사가 살루스티우스(Caius Sallustius Crispus)는 카르타고와의 상시적 전쟁상태와 생존을 위한 투쟁이 로마의 단합을 가져왔다고 서술하였다. 이 ‘적의 공포’(metus hostilis) 공식의 영향력은 마키아벨리와 홉스를 경유하여 칼 슈미트(Carl Schmitt)와 한스 모겐소(Hans Morgenthau)의 근대 현실주의로 연결된다. 그 후예가 공세적 현실주의다. Ioannis D. Evrigenis, *Fear of Enemies and Collective Action* (New York: Cambridge University Press, 2008), p. 17, pp. 163~194.



‘종족-민족주의(Ethno-Nationalism)와 국가-충성심(State-Loyalty)’<sup>136)</sup>을 견고히 결합시켜 체제정통성의 근간으로 삼고 있는 북한에서 이러한 국가-민족 합일현상은 증폭되어 나타날 수밖에 없다. 이미 살펴보았듯이 북한은 공세적 현실주의 국제정치 가정들을 공유한다. 이에 따라 북한의 대외·대남정책 목표, 이행 정책, 정당화수단 선택에 있어 공세적 현실주의가 공격적·배타적 민족주의의 언어로 번역되어 표출되는 것은 일견 당연한 일일 것이다.<sup>137)</sup>

민족주의적으로 표현된 대다수 북한의 대남·대외정책은 실상 현실주의 및 수정주의 전략 논리로도 설명이 가능하다. 이런 점에서 주체사상으로 대변되는 북한의 민족주의는 대외행태를 결정하는 근본동인이라기 보다는 국가정책의 전략적, 이념적 증폭제로 기능한 측면이 지대하다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 해석이 민족주의 이념이 단지 전술적 수단으로써 실용적으로 사용되었다는 것은 아니다. 현실주의논리와 민족주의 간 합일현상이 깊어질수록, 현실주의 인식과 행위규범이 이념적, 정치종교적 ‘지도 계율(Guiding Precepts)’로 ‘내화(Internalize)’되어 왔음을 뜻한다.<sup>138)</sup> 민족주의를 북한 대외정책의 중요한 특징 중 하나로 볼 수 있는 이유다.

이상에서 북한 외교안보정책의 전통적 특징과 패턴을 현실주의, 수정주의, 민족주의라는 세 측면으로 구분하여 살펴보았다. 북한 외교안보 도그마와 역사적으로 드러난 행태들의 핵심적 특징은 국가

136) B. R. Myers, “North Korea’s State-Loyalty Advantage,” *Journal of International Affairs*, vol. 65, no. 1 (Fall/Winter, 2011), pp. 115~129.

137) 특히 북한과 같은 혁명적 민족주의 국가는 “적은 악, 승리는 확실하며, 자신들의 목표는 순결하고 이상적으로 묘사”하는 경향이 강하다. Stephen M. Walt, *Revolution and War* (Ithaca: Cornell University Press, 1996), p. 29.

138) Mitchell Lerner, “‘Mostly Propaganda in Nature’: Kim Il Sung, the Juche Ideology, and the Second Korean War,” *North Korea International Documentation Project Working Paper*, no. 3, December, 2010, p. 47, <[https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/NKIDP\\_WP\\_3.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/NKIDP_WP_3.pdf)> (Accessed October 28, 2019).

주의로 응결된 공세적 현실주의이다. 이러한 특색은 김정은 시대에 더욱 강해지고 있다. 전략적으로 활용되던 민족주의 수사조차 국가 우선주의적 현실주의 이념 공세 하에 후순위로 밀려나고 있는 양상이다. 3장에서는 이러한 특징들을 인적·기구적으로 담지하고 있는 북한의 외교엘리트 육성과 대외정책 조직에 대해 논한다.



### III. 외교정책결정 체계 분석

오경섭 (통일연구원)

한기범 (북한연구소)





## 1. 외교엘리트

지도자는 혼자서 외교정책을 만들고 수행할 수 없다. 거의 모든 국가에서 외교정책 결정은 집단차원에서 이루어진다.<sup>139)</sup> 북한도 예외가 아니다. 외교엘리트들이 외교정책 결정과정에서 중심적 역할을 수행한다. 북한 외교엘리트들은 현실주의·민족주의·현상변경수정주의 등 일정한 외교행동 패턴을 창출·발전시켰다. 북한 외교정책에서 정형화된 외교행동 패턴이 나타나는 원인은 외교엘리트 육성·채용·관리 시스템을 통해 형성된 외교엘리트 집단에서 나타나는 특성에 기반하여 설명할 수 있다.

외교엘리트 집단의 특성은 간부정책을 통해 파악할 수 있다. 간부정책은 간부선발을 위한 인사정책, 간부육성을 위한 교육정책, 기술전문엘리트 충원과 관련한 인텔리정책 등을 포함한다.<sup>140)</sup> 조선노동당은 체계적으로 간부정책을 계획·실행한다. 외교엘리트 육성·채용·관리도 당의 간부사업 원칙에 따라 체계적으로 계획·실행한다. 당이 육성한 외교엘리트들은 당 외교를 통해 창출된 외교행동패턴을 공유·계승·발전시킨다.

외교엘리트 육성·채용·관리는 외교관 임용제도·인사제도에 대한 체계적 분석을 통하여 외교부문에서 필요한 인적 자원을 어떻게 충원·관리하는지 알 수 있다. 임용·인사제도의 제도적 측면은 인사원칙, 기준, 인사권, 인사행정기관을 통해, 행태적 측면은 신규채용절차, 교육, 승진, 전보, 상벌 등 인사관리 실태를 통해 파악할 수 있다. 이 절은 제도적 측면과 행태적 측면을 구분하지 않고 외교엘리트의 육성·채용·관리와 핵심 외교엘리트 집단 구성원의 사회경제적 배경에 대한 분석을 기초로 외교엘리트 특성을 분석한다.

139) 벨러리 허드슨 지음, 신욱희 외 옮김, 『외교정책론』 (서울: 을유문화사, 2009), p. 115.

140) 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』 (서울: 선인, 2011), p. 22.

## 가. 외교엘리트 개념과 구성

북한외교를 이해하기 위해서는 외교정책결정을 주도하는 외교엘리트들을 파악해야한다. 엘리트 이론가들은 어느 사회에서든 소수의 사람들이 중요한 결정을 내린다고 주장한다.<sup>141)</sup> 북한은 엘리트를 ‘간부’라고 부른다. 간부는 “당 및 국가기관, 사회단체 등의 일정한 책임적 지위에서 사임하는 핵심일꾼, 당의 골간 역량이며 당 정책을 조직·집행하는 혁명의 지휘성원이며 대중의 교양자”다.<sup>142)</sup> 북한 외교엘리트는 외교 부문에 근무하면서 외교정책결정을 주도하는 사람들이다.

북한 외교엘리트들은 주로 외무성과 당 국제부에서 근무한다. 외무성에는 1,200여 명, 당 국제부에는 300여 명, 당 국제부 산하 대외문화연락위원회에는 100여 명이 근무한다. 그 외에도 외교엘리트들은 내각 대외사업 부문과 정치단체 대외활동 부문에도 근무한다. 외무성은 내각 대외사업 부문을 지도하고, 당 국제부는 정치단체들의 대외활동 업무에 대한 승인·비준 업무를 수행한다.

북한 외무성 공식홈페이지를 통해 공개한 조직구성은 <그림 III-1>과 같이 11국 3개 연구소 6개 민간단체로 구성된다. 11국은 아시아1국(중국·몽고·일본), 아시아2국(아시아·태평양 지역 국가들), 유럽1국(러시아, 구소련 독립 국가들), 유럽2국(나머지 유럽국가들), 북아메리카국(미국·캐나다), 아프리카·아랍·라틴아메리카국, 보도국, 영사국, 조약법규국, 의례국, 국제기구국, 경제협력국 등이다. 3개 연구소는 군축평화연구소, 미국연구소, 일본연구소 등이다. 6개 민간단체는 조중민간교류촉진협회, 조미민간교류협회, 조선-캐나다협조사, 조일교류협회, 조선-유럽협회, 국제경제및기술교류촉진협회 등이다.<sup>143)</sup>

141) 게랑 페리 지음, 진덕규 옮김, 『정치엘리트』 (서울: 이화여자대학교 출판부, 1999), p. 44.

142) 사회과학출판사 편, 『조선말대사전(1)』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 64.

〈그림 III-1〉 외무성 조직구성



출처: 북한 외무성 홈페이지, 〈www.mfa.gov.kp〉 (검색일: 2019.9.26.); 이재윤, “북 외무성이 공개한 내부 조직구성,” 『연합뉴스』, 2017.6.22., 〈https://www.yna.co.kr/view/GYH20170622001200044〉 (검색일: 2019.9.26.).

북한이 외부에 공개해도 상관없는 조직들만 공개했으므로, 외무성의 실제 조직은 대외적으로 공개한 것보다 많다. 외무성 실제 조직은 〈그림 III-2〉과 같이 상(1명), 제1부상(1명), 부상(11명 내외)이

143) 북한 외무성, 〈www.mfa.gov.kp〉 (검색일: 2019.9.26.).



있고, 지역국·기능국·보장부서 등 31개 부서로 구성된다.<sup>144)</sup> 외무성 조직들 중에서 대외선전국, 조국통일국, 기밀문서국, 통신국, 암호해독 변신국, 1호 문건발송국, 정세연구국 등 전략업무를 수행하는 부서들은 대외적으로 공개하지 않았다. 외무성 조직에 대한 보다 구체적 논의는 다음 절에서 상세히 다룬다.

---

144) 김동수, “북한의 시기별 외교정책 변화 연구,” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2019, pp. 80~81.

〈그림 III-2〉 외무성 실제 조직구성



출처: 김동수, “북한의 시기별 외교정책 변화 연구,” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2019, p. 80; 북한 외무성 홈페이지, 〈www.mfa.gov.kp〉(검색일: 2019.9.26.)를 참조하여 필자 작성.

외무성 조직들은 3가지로 분류할 수 있다. 지역국들은 다른 나라들과 외교활동을 진행하는 ‘행동라인’이고, 정책국(참사실 또는 9국)은 외교정책과 전략을 작성하는 ‘전략라인’이고, 보장국은 의전·영

사·보도 등 외교활동을 측면에서 지원하는 보장부서로 구성된다.<sup>145)</sup> 외무성에서 외교정책을 담당하는 인원은 500~600명이고, 나머지는 대외활동을 지원하는 보장성원들이다.<sup>146)</sup>

외교관들은 각 중앙기관별로 대외사업국에도 근무한다. 각 중앙기관별 대외사업국은 해당 부서의 대외활동을 당 국제부·외무성과 긴밀한 연계 아래 진행한다. 실례로 직총중앙위원회·여맹중앙위원회·농업근로자동맹 등 정치단체들은 물론이고, 교육성·철도성 등 각 중앙기관마다 대외사업국에서 자기부서에 해당하는 대외정책방향을 작성한다. 지방 도인민위원회에도 대외사업 담당 부위원장 밑에 대외사업담당부서가 존재한다.<sup>147)</sup>

## 나. 외교엘리트 육성

### (1) 외교관 자격 요건

외교관은 외국 유학생 출신과 국내 대학 출신으로 나뉜다. 외국 유학생들은 평양외국어학원에 재학 중인 학생들을 선발·과점하거나, 김일성종합대학 외문학부, 평양외국어대학 재학생들 중에서 선발·과점한다. 1970년대에는 김일성이 과학기술을 전공하던 학생들로 외교관을 양성하라고 지시했다. 이후 김책공업종합대학·김일성종합대학의 이공계 학생들도 외국에 어학을 배우러 나갔다 돌아와

145) 태영호, “김혁철은 누구인가,” 네이버 블로그 태영호의 남북동행포럼, <<https://thae-yongho.com/2019/01/25>> (검색일: 2019.8.20.).

146) 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.7.29., 통일연구원); 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.30., 통일연구원). 태영호의 증언에 따르면, 조직구조 상 당 국제부가 외무성의 상급기관이다. 그러나 당 국제부와 외무성은 종속관계가 아니고 수평적 관계다. 당 국제부가 외무성 일에 대해서 간섭하거나 방향을 정하지 못한다. 이 연구에서 외교엘리트는 북한 외교를 전담하는 내각부서인 외무성을 중심으로 분석한다.

147) 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.9.24., 통일연구원).

외무성에 많이 들어왔다. 1990년대 말 국제관계대학이 폐교되기 전에는 국제관계대학 출신들도 유학생으로 파견됐다. 유학생들이 가장 가기 싫어하는 곳은 대학교원·과학연구기관·외국문헌출판사·조선중앙통신사 등 ‘먹을 알’이 없는 곳이다. 가장 가고 싶어 하는 곳은 무역성·대외보험총국, 무기거래를 하는 99호총국 등 외화를 만질 수 있는 기관이다.<sup>148)</sup>

국내 대학 출신 외교관들은 김일성종합대학 외문학부, 평양외국어대학, 국제관계대학 졸업자 가운데 성적 우수자로 추천받은 자들 중에서 선발한다.<sup>149)</sup> 국내 대학 출신 선발은 별도의 외교관 선발시험을 시행하지 않고 대학성적을 기본으로 선발한다. 이외에 군이 운영하는 압록강대학 외국어학부(영어·일어·중어·노어) 졸업생들도 군대 대외사업부서에서 복무하다가 외무성이나 대외사업기관에 들어가서 활동한다.<sup>150)</sup>

## (2) 외교관 양성 교육기관

외교관 양성을 위한 중등교육기관은 평양외국어학원과 각 도 소재지에 있는 도외국어학원들이다. 평양외국어학원에는 기본 공용어 8개 국어가 있으나 지방 외국어학원에는 영어·중어·노어 과정만 있다. 최근에는 지방외국어학원에서 중어과의 인기가 높다.<sup>151)</sup> 평양외국어학원은 1958년 9월 평양외국어혁명학원으로 설립되어 혁명유자녀, 영웅칭호 수여자, 영예군인의 자녀 중에서 외국어에 소질이 있는 학생들이 입학했다. 1965년부터는 입학 대상이 줄어들면서 간부자녀들의 입학

148) 태영호, 『3층 서기실의 암호』 (서울: 기파랑, 2018), p. 492.

149) 전인찬, “김정일 시대 북한 외교엘리트 연구: 교육, 충원, 배치, 통제,” 북한대학원대학교 석사학위논문, 2017, pp. 31~32.

150) 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.9.24., 통일연구원).

151) 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.9.24., 통일연구원).

허용했다.<sup>152)</sup>

평양외국어학원은 입학시험을 통해서 신입생을 선발한다. 입학시험은 아무나 볼 수 없고, 출신성분이 핵심계층이어야 한다. 입학시험 응시 대상자는 인민학교별로 배정한다. 평양에 가장 많은 수가 할당되고, 지방에도 할당된다. 평양에서는 중앙당 간부 자녀들이 많은 인민학교에 다니는 하급간부 자녀들은 응시자격을 얻지 못할 수도 있다. 평양외국어학원은 어학교육에 중점을 둔다. 외교관에게 필요한 전문교육은 진행하지 않는다.

“당시는 인민학교별로 평양외국어학원 응시생을 소수로 제한하고 있었다. 창전인민학교 학부모 가운데 중앙당 간부나 남산병원 의사들이 많았다면 나에게 응시 기회는 오지 않았을 것이다. 다행히 창전인민학교 주변에는 인민무력부 간부들이 많이 살았다. 군 간부들은 그때까지 자녀에게 외국어를 가르쳐야 유리하다는 사실을 모르고 있었다. (중략) 우리 학급에서는 나를 포함해 네 명이 평양외국어학원에 응시해 세 명이 합격했다. 북한 부주석이었던 최용건의 운전사 아들 최용학과 소꿉놀이 친구 전인철이 나와 함께 합격했고, 중앙당 운전사 아들은 떨어졌다. 전인철과 나는 희망대로 영어학부에 들어갔고, 최용학은 프랑스어학부에 들어갔다. 청전인민학교 전체에서는 소년단 위원장을 했던 한철범 등 총 11명이 합격했다.”<sup>153)</sup>

외교인력 양성을 위한 고등교육기관은 평양외국어대학, 김일성종합대학 외국어문학부, 국제관계대학이 있다. 평양외국어대학은 1949년 11월 외국어 전문가 양성을 목적으로 설립됐다. 졸업생수는 매년 200명이다. 김일성종합대학교 외국어문학부는 영어문학과·러시아

152) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2000), p. 374.

153) 태영호, 『3층 서기실의 암호』, p. 482.

어문학과·중국어문학과·독일어문학과·프랑스어문학과가 있으며, 졸업생은 매년 150~200명 정도이다. 국제관계대학은 조선노동당이 당의 외교인력 양성을 목적으로 1960년 9월에 설립했다. 졸업생은 매년 50~100명이다. 국제관계대학에는 영어·중어·노어·프랑스어·스페인어·아랍어과가 있다. 북한은 재외공관에 배치할 목적으로, 외국어에 능통한 외교관들을 양성하기 위해서 유학생을 파견한다. 국가유학생은 평양외국어대학, 김일성종합대학 외국어문학부, 국제관계대학을 졸업한 우수자 20여 명을 선발해서 전공 어학별로 4년 정도 해당국 어학집중교육을 진행한다.<sup>154)</sup>

냉전기에 외무성에는 국제관계대학 졸업생들이 많았다. 국제관계대학은 일반대학에서 가르치지 않는 외교관 양성에 필요한 전문 과목을 가르쳤다. 커리큘럼은 국제법, 대외활동방법, 대외문건작성법, 외교의례, 김일성·김정일대외활동혁명역사, 외교활동방법론, 세계정치지리학, 세계문학사 등이었다.<sup>155)</sup> 국제관계대학은 1990년대 말에 폐교됐다. 국제관계대학이 폐교된 후 외교관은 평양외국어대학과 김일성종합대학 외문학부 졸업생들 중심으로 채용됐다. 평양외국어대학과 김일성종합대학은 어학교육만 진행하고, 대러·대중 외교, 김일성 대외혁명활동과 같이 전문 외교관 양성에 필요한 과목은 교육하지 않는다. 외교관 교육은 실무부서에서 진행한다.

154) 전인찬, “김정일 시대 북한 외교엘리트 연구: 교육, 충원, 배치, 통제,” p. 35.

155) 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.9.24., 통일연구원).

## 다. 신규채용

### (1) 외교관 채용기준

외교관 채용은 당 간부부에서 담당한다. 당 간부부는 평양외국어 대학, 김일성종합대학 외국어문학부, 국제관계대학 등 외국어 인력 양성기관 졸업자들의 출신성분·학업성적을 기준으로 외무성·보위부·인민무력성·무역성·대외문화연락위원회 등 대외사업기관에 배치한다.<sup>156)</sup> 김일성 시대에는 외국어 능력이나 전문성보다는 계급토대와 충성심을 위주로 외교관들을 선발했다. 이 시기에는 외교를 전혀 모르고 외국어를 할 줄 모르더라도 항일빨치산 출신 인사들과 당 간부들을 외교관으로 파견하는 경우가 많았다.

“역사적으로 보면, 70년대까지는 계급토대, 당성, 이런 것을 위주로 해서 외국하고는 전혀 관계없고, 외국어를 알든 모르던 관계없이 그냥 당성하고 계급성하고 봐서 외교관으로 임명, 신임, 채용했습니다. 그것도 여러 대학에서 김일성종합대학, 김책공업대학 다 총원했는데, 제가 외교부에 83년도에 들어가니까, 지질대학에서 온 사람이 부국장 하고 있더라고요. 외국어는 전혀 모르고, 경제대학 이런 데서도 하고 심지어는 지질대학에서 온 사람이 부국장도 했는데, 이게 70년대까지입니다. 이때 뽑는 것은 개념이 없었어요. 외국어대학이라는 개념, 김일성종합대학 외문학부, 국제관계대학 개념이 없고, 그냥 70년대 말까지는 당성, 계급성이 높으면 아무 대학 관계없이 추천해서 간부사업해서 뽑아왔습니다.”<sup>157)</sup>

그러나 김정일 시대 들어 외교관 선발에서 출신성분과 충성심을 기본요건으로 하되, 점차 어학능력을 강조했다. 김정일이 외무성을

156) 태영호, 『3층 서기실의 암호』, p. 492.

157) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.30., 통일연구원).

방문한 후 외국어를 모르면 총이 없는 병사와 같다고 지적한 후 공식적인 신규채용 절차를 만들고 외교관 선발 과정에서 외국어를 중시하기 시작했다. 외무성에서는 어학능력을 갖춘 외교관들이 인정받았고, 외교관들의 물갈이가 시작됐다. 주요 국가의 재외공관 및 핵심 업무에는 외국어에 능통한 젊은 엘리트들을 집중 배치했다.<sup>158)</sup>

“그때까지만 하더라도 당성, 계급성을 보다가, 80년 초반에 김정일이 외교부 한번 조사해보고, 외교부에 무슨 외국어를 못하는 사람이 외교관이라고 하느냐? 말이 되느냐? 일체 외국어를 하는 사람으로서 외교관으로 채용하느냐? 외국어를 모르면 총이 없는 병사와 같으며, 이것을 지시하면서 그때부터 신규채용절차가 공식 만들어집니다. 70년 중반부터 그런 이야기가 있었어요. 대사들도 외국어를 몰라서 무조건 통역을 썼어요.”<sup>159)</sup>

## (2) 외교관 채용절차와 과정

외교관 채용은 당의 인사사업을 통해 진행된다. 채용절차는 국가유학생 출신과 국내대학 졸업자가 다르다. 국가유학생들은 당에서 자금을 지원해서 육성한 외국어 인재들이기 때문에 외무성을 비롯한 외교 관련 기관에 배치한다. 국내대학 외국어과 졸업자들은 당의 외교관 채용절차를 거쳐서 출신성분에 문제가 없는 성적 우수자들이 채용된다.

“첫째는 외국 유학 갔다 온 애들이 1부류고, 이것은 당 자금을 들여서 갔다 온 거니까, 여기서부터 키우는 거고. 그리고 두 번째는 남은 데서 우수한 학생들 뽑고, 어느 기관에 가는가는 당에서 결정

158) 전인찬, “김정일 시대 북한 외교엘리트 연구: 교육, 충원, 배치, 통제,” p. 34.

159) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.30., 통일연구원).



하고 파견하지요. 그 정도면 신규채용 과정이 명백해지지요?”<sup>160)</sup>

외교관 채용절차는 국가유학생들이 교육과정을 마치고 귀국한 후에 진행된다. 교육위원회는 당 중앙위원회 교육부와 연계해서 조직부 당생활과에서 국가유학생들의 개인별 총화를 진행한다. 유학생들의 근무기관 배치 과정에서는 별도의 시험이 없다. 간부부는 외무성 등 정부기관에서 필요한 인원을 신청 받고, 유학생들을 배치한다. 간부부는 유학생들을 대기시켜 놓고, 한 사람씩 호명해서 ‘동무는 당의 신입으로 외무성에 임명되었습니다. 내일 아침 외무성 당위원회에 가시오’ 라면서 파견장을 수여한다.<sup>161)</sup> 유학생들은 외무성 간부처와 당위원회에 등록한 후 근무부서로 배치된다.

“그럼 파견장 들고 외교부 다음날 아침에 가서 그것을 보이면, 외교부 간부처하고, 당 위원회 가서 그것을 등록합니다. 그럼 당위원회에서 내가 가면 벌써 간부처에서 의뢰했던 몇 명 오는 걸 다 해놓으면, 거기에 7명 우리 갔는데... 7명을 다 앉혀놓고 발표합니다. 첫 날에... ‘김동수 유엔국’ 그러면 밖에서 유엔국 세포비서가 복도가 기다리다가 이수해줍니다. 그럼 따라서 유엔국에 가는 것입니다. 그 다음에 ‘김성철, 조국통일국 11국’, 그럼 조국통일국 가고... 그 다음 ‘김영성 중동국’ 하면 중동국에 가고. 다 모여 있는 곳에 가서 인사하고, 거기서 국제기구 4과 보조지도원, 이만한 딱 지 줘요. 거기 가면 내 책상이 있어요. 이렇게 한 방에 있다면 빈 책상을 구석에 하나 있거든요. 그런 식으로 배치되는데, 시험 치는 것은 없고.”<sup>162)</sup>

---

160) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.30., 통일연구원).

161) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.30., 통일연구원).

162) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.30., 통일연구원).

국내대학 출신자들의 공식적인 채용절차는 외무성 인사담당자들이 김일성종합대학 등 대학을 방문해서 성적 우수자들과의 담화를 거쳐 외무성 수요에 맞게 외교관 지망자들을 선발한다. 각 대학들은 외교관 지망 학생들이 졸업할 때 외무성으로 학생들의 개별문건을 넘긴다. 외무성에서는 중앙당에 채용 예정자들의 명단을 제출한다. 중앙당 간부1과는 각 대학에서 추천받은 채용 예정자들의 성적과 출신성분을 검토·심사하고, 일정한 인원의 명단을 외무성에 통보한다. 이렇게 선발된 외무성 채용대상자는 신원조사를 통과해야한다. 신원조사는 직계 6촌, 외가 4촌, 처가 4촌까지 친인척 중에서 월남자나 반혁명분자가 없어야한다.<sup>163)</sup>

“졸업반들은 시험을 쳐요. 그 사람들은 어떻게 시험 치냐면, 중등고등반 졸업하고 대학 들어갈 때 한번 시험 칩니다. 거기서 다 걸러져요. 이제 대학가는 숫자가 거의 50%밖에 안 될 것입니다. 거기서 일단 결정됩니다. 어학 학부별로 떨어진 사람들 있잖아요? 그 사람들은 사회로 나가야 해요. 영어과가 매 해 2~30명이 졸업한다고 하면, 외국어대학만 20명 정도거든요. 거기 지방에서 온 애들 합하면 한 3~40명 졸업하면 3~40% 떨어지겠구나. 3~40% 떨어지고 60% 들어가는데, 외국어대학, 김일성종합대학, 국제관계대학 갈라서 가니까. 그리고 졸업할 때 시험 칩니다. 그러니까 시험 다 치고 뽑아가는 것이 위에서 이미 계획이 되어 있는 것입니다. 이번 졸업생 중에, 외국어대학, 종합대학, 국제관계대학 졸업생 중에 몇 %를 어디에 보내고, 어디에 보내고. 일단은 외국에서 온 사람들을 배치하고 2부류를 배치하는 것입니다.”<sup>164)</sup>

163) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』, pp. 374~375; 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019. 7. 29., 통일연구원).

164) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019. 5. 30., 통일연구원).

외무성에는 예외적으로 연줄을 이용해서 들어오는 사람들도 있다. 또한, 외교관 신규채용과정에서 근무처 배치에 뇌물이 작용하는 것으로 알려졌다. 신입외교관들이 희망 근무처를 지명해도 뇌물을 주지 않으면, 희망 근무처로 가기 어렵다. 조직지도부와 선전전동부 부부장 수준의 막강한 권력을 동원할 수 있는 정도가 아니면, 뇌물을 줘야 원하는 근무처로 발령받을 수 있다.

“그때는 어디 지망해서 저긴 지망해서 되는 게 하나 없습니다. 형식상으로는 외국어대학 졸업할 때도 시험 치기 전에 자기 어디로 가고 싶은가 하고 지망 쓰라고 하면, 외교부 가고 싶다, 무역성 가고 싶다. 하지만, 90%는 거꾸로 안 됩니다. 여기서부터는 짜고 치는 것입니다. 뇌물로, 돈으로... 왜냐면, 계급바탕은 다 비슷하고, 어학실력도 비슷하니까. 누가 힘, 뺨이 썩냐 하는 겁니다. 권력이 라 하면 아예 막강한 권력, 부장이나 당중앙위 조직부 부부장이나, 선전부 부부장이나. 이 권력 외에는 권력도 이제 안통하고 다 돈으로 통한다.”<sup>165)</sup>

## 라. 인사

### (1) 인사원칙과 기준

간부는 수령에게 충성을 다하는 수령의 혁명 전사이므로 간부사업이 혁명투쟁과 건설사업의 성과를 좌우할 수 있다는 인식하에 인사원칙과 기준을 제시한다.<sup>166)</sup> 인사 원칙으로는 파벌배격, 노장청 배합, 남

165) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.30., 통일연구원).

166) 김정일, “온사회를 김일성주의화하기 위한 당사상사업의 당면한 몇가지 과업에 대하여,” 『김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3』 (평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 49; 김일성, “당원들에 대한 당 생활지도를 강화하며 우리 당 간부정책을 옳게 관철할 데 대하여,” 『김일성저작집 22』 (평양: 조선로동당출판사, 1983), p. 303.

년평등, 노동계급 우대의 원칙이, 인사 기준에서는 수령에 대한 충실성, 계급적 토대, 본인위주 사업이 제시된다.<sup>167)</sup>

실제 인사 원칙과 기준에서 가장 중요한 사항은 수령에 대한 충성심과 파벌 형성 차단이다.<sup>168)</sup> 김정일은 간부들의 첫째가는 표징을 당과 수령에 대한 무조건적이고 절대적인 충성심으로 규정하면서 계급적 토대와 가정위주환경을 밀접하게 결부시켜서 긍·부정을 정반비례로 평가하여 적재적소에 간부를 선발 배치하는 원칙을 지켜야한다고 강조했다.<sup>169)</sup> 당의 유일사상체계 확립의 10대원칙 9조 7항에서도 “위대한 수령 김일성동지에 대한 충실성을 기본척도로 하여 간부들을 평가하고 선발 배치하여야 한다”고 규정한다. 이러한 인사 원칙과 기준은 당의 정책과 방침에 순응하는 엘리트 양성을 조장한다.

김정일은 간부 등용에서 파벌 형성의 단초가 될 수 있는 혈연·지연·학연을 철저히 배제했다. 북한은 수령유일지도체제를 확립한 후 당의 유일사상체계 확립 10대원칙 9조 7항에서 “(전략) 친척, 친우, 동향, 동창, 사제관계와 같은 정실, 안면관계에 의하여 간부문제를 처리하는 행위에 대해 묵과하지 말고 강하게 투쟁해야한다”고 명시한다. 김정일은 간부등용과 배치에서 가족·친척관계 등 혈연으로 연결된 인물이 같은 기관이나 부서, 심지어 같은 분야에 함께 근무하지 못하게 했다.<sup>170)</sup> 김정일은 간부 자녀들끼리 결혼하여 간부들이 가정적으로 친해지는 것을 경계했다. 중앙당 간부 자녀들끼리 결혼할 때에는 그 부모들을 중앙당에서 내보내는 조치까지 취했다.<sup>171)</sup> 이러한 간부등

167) 최진욱, 『현대북한행정론』(교양: 인간사랑, 2002), pp. 174~194.

168) 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』, pp. 177~185.

169) 김정일, “당사업을 근본적으로 개선강화하여 온 사회의 김일성주의화를 힘있게 다그치자,” 『김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3』(평양: 조선로동당출판사, 1987), pp. 185~186.

170) 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』, p. 180.

171) 황장엽, 『어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』(서울: 월간조선사, 2001), p. 138.

용과 배치는 최고지도자를 중심으로 단일하게 결속한 엘리트집단을 형성하는 데 영향을 미쳤다.

## (2) 인사행정주체와 합의·비준 체계

인사합의체계는 중앙의 당 정치국과 비서국, 지방과 하부의 당위원회 집행위원회와 비서처로 구성된다. 각 기관에서 간부를 선발하여 기관의 인사담당부서는 인사초안을 기관의 당위원회 조직비서의 결재를 거쳐 당위원회 집행위원회 합의에 제출한다. 자기 단위의 당위원회 합의를 통과한 인사는 상급당의 합의와 비준으로 넘어간다. 인사 대상의 직급에 따라 최종결정은 비서국 비준대상, 조직지도부 합의대상, 간부부 합의대상, 지방과 하급 당위원회 합의대상으로 구분한다.<sup>172)</sup>

외무성 승진예정자는 국장이 외무상과 제1부상의 승인을 받아서 발의하고, 당위원장의 의견을 물어서 결정한다. 승진예정자가 결정되면 외무성 당위원장이 인사문건을 만든다. 외무성 당위원회는 국에서 추천서, 국제부 부문당위원회 당 생활평정서, 업무성적으로 구성된 승진문건(사업문건)을 받아서 부문당 비서와 국장의 서명을 받아 간부처로 보내 신원조회를 진행한다. 간부처는 신원조회를 통과한 승진문건을 외무성에 파견된 당 간부부와 조직지도부 당생활과 지도원들의 합의를 거쳐 중앙당에 보낸다. 당 간부부와 조직지도부 과장·부부장의 승인이 나면 부국장까지는 외교부 초급당 비서가 발표하고, 국장급 이상은 당에서 발표한다.<sup>173)</sup>

외무성에서 김정은이 서명하는 비서국 비준대상은 당 간부, 국장급 이상 간부, 해외파견 외교관이고, 간부부 합의대상은 일반 참사

172) 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』, p. 206.

173) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.30., 통일연구원).

이하 직원들이다. 외무성 당위원회와 간부부에서 당 중앙위원회 승인 없이 합의해서 채용·임명할 수 있는 직원들은 보조지도원과 양성생이다.<sup>174)</sup> 이들은 외무성 차원에서 채용을 진행한다.

### (3) 승진

외무성에서 서열에 따른 직위는 상(1명), 제1부상(1명), 부상(10명 내외), 참사·순회대사, 국장, 부국장, 과장, 책임지도원, 지도원, 해외양성생, 보조지도원 등이고, 각 국에는 1급 연구원(국장급), 2급 연구원(부국장급), 3급 연구원(과장급)이 있다. 해외 공관과 본부의 직급을 보면, 주요국 대사는 부상이나 참사급이고, 소국의 대사나 주요국가 대사관 공사나 1급 참사관은 국장급, 1급과 2급 참사관은 부국장급, 해외공관 참사관은 과장급, 2등 서기관은 담당지도원, 해외공관 3등 서기관은 지도원과 같은 급이다.<sup>175)</sup>

승진인사는 당과 수령에 대한 충실성, 출신성분, 가정주위환경, 사회정치생활 경위를 최우선 기준으로 적용하고, 근무연한, 학력, 경력, 업무실적, 도덕성을 평가해서 승진을 결정한다.<sup>176)</sup> 북한은 외교업무의 주요 보직발탁과 등용 기준으로 당성과 충성심을 평가·반영하고, 외국어 활용과 협상능력도 평가한다.<sup>177)</sup> 각 단계의 승진은 대체로 4~5년이 소요되고, 국장급까지 승진하는데 30년 정도 걸린다.<sup>178)</sup>

외교관 승진에서 출신성분은 중요하지 않다. 외교관들의 출신성분은 모두 핵심계층이기 때문이다. 핵심계층이 아니면 외교관이 될 수

174) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.30., 통일연구원).

175) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.30., 통일연구원); 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』, pp. 372~373; 최진욱, 『현대북한행정론』, p. 216.

176) 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』, p. 210.

177) 전인찬, “김정일 시대 북한 외교엘리트 연구: 교육, 충원, 배치, 통제,” p. 36.

178) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.30., 통일연구원).

도 없다. 승진의 가장 중요한 요건은 당원 여부이다. 외무성에서 승진하기 위해서는 입당을 해야 한다. 당원은 당원 회의에 참여할 수 있고, 같은 또래라도 진급이 빠르다. 비당원은 같은 직장에서 같은 일을 해도 당원보다 진급이 느리기 때문에 하급자가 되고, 당원의 말에 복종해야한다. 태영호는 외무성에 근무하면서 입당을 하지 못해서 거의 10년째 고생하는 외무성 동료들을 많이 봤다고 밝혔다.<sup>179)</sup>

당원 여부 이외에도 외교관 승진에 영향을 미치는 요인은 개인의 실력, 사회성분, 학력·돈·인맥 등 다양하다. 외무성에서 승진하기 위해서는 기본적인 실력을 갖춰야한다. 아무리 사회성분과 인맥이 좋아도 개인이 실력을 갖추지 못하면 승진하기 어렵다. 업무평가는 업무실적과 전문자격을 구분하여 서로 다른 방법으로 실시한다. 업무실적은 성과물을 위주로 상사나 주변의 평가와 당 조직 평정서를 통해서 이루어지므로 인간관계에 따른 정실과 감정이 개입됨으로써 객관성·공정성이 떨어진다. 전문자격은 대학 졸업 시 받은 자격을 매해 국가자격심사위원회가 실시하는 시험을 통해 갱신한다. 대학 졸업과 함께 부여되는 자격은 보통 6급이고, 직장배치이후 급수시험을 통해 5급·4급·3급으로 갱신한다.<sup>180)</sup>

대부분의 승진대상자들은 출신성분, 당원 여부, 수령과 당에 대한 충실성, 기본적인 실력에서 큰 차이를 보이지 않는다. 따라서 승진에 실질적인 영향을 미치는 요인은 사회성분이다. 승진은 당 간부부에서 정한 간부사업 원칙에 따라 진행된다. 당 간부부는 외무성 간부들의 사회성분 비율과 직급별 연령대를 지정한다. 사회성분은 입당할 때 입당대상자의 직업으로 정해진다. 공부만 한 학생들은 사무로 분류하고, 제대군인출신 학생들은 군인으로 분류한다. 사회성분

179) 태영호, 『3층 서기실의 암호』, pp. 437~438.

180) 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』, p. 211.

은 노동·군인·사무·학생·농민으로 구분한다. 사무는 김일성종합대학이나 평양외국어대학 출신들이 많고, 군인은 국제관계대학 출신들이 많다.

당 간부부는 외무성 간부들의 사회성분 비율을 정해준다. 예컨대 외무성 간부들의 사회성분은 군인 33%, 노동 30% 하는 식이다. 연령대는 부상 60대 미만, 국장 50대 미만, 부국장 40대미만 등으로 정한다. 외무성 간부처는 매년 외무성 일꾼들의 사회성분별 비율을 정리한 통계자료를 제출한다. 다음해 외무성 간부 인사는 당 간부부에서 정한 사회성분별 비율을 맞추는 방향에서 추진한다. 예컨대 60세가 넘은 부상이 퇴직할 경우, 아무나 승진시키는 것이 아니다. 당에서 정한 사회성분 비율과 연령대를 고려해서 승진대상자를 결정한다. 군인의 비율이 부족하면, 승진대상자들 중에서 사회성분이 군인인 사람을 승진시켜야한다.<sup>181)</sup>

외교관들의 사회성분은 사무가 군인보다 많다. 그러나 승진비율은 군인이 사무보다 높다. 사회성분별 승진비율은 매년 바뀐다. 대체로 군인과 노동의 승진비율이 높고, 사무는 승진비율이 낮다. 예컨대 어느 해 사회성분별 승진비율은 군인 60%면 노동 30%, 사무 10%로 할당하는 식이다. 이러한 승진제도로 인해서 군인출신들은 사무출신에 비해서 승진이 잘된다. 그러므로 외무성에서 고위직으로 올라갈수록 국제관계대학 출신들이 많다.

“국제관계대학 출신들은 대부분 군인출신이 많습니다. 거기서 당간부양성기관이기 때문에 일반적으로 군사복무를 한 군인들이 대부분입니다. 외무성 전체 인원에서 군인출신의 비율이 낮아요. 그러나 승진과정에서 군인 퍼센트 6~70% 보장하라고 하면 그 사람들이 올라갈 수밖에 없는 거지. 외국어대학, 김일성종합대학 이

181) 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.7.29., 통일연구원).



런 것은 군대 나가지 않고 고스란히 공부만 한 사람들이 많아요. 이 사람들은 외국어를 잘해요. 그러나 이 사람들은 30% 자리를 놓고 500명이 다툰다면, 제대군인들은 60% 자리를 놓고 200명이 다투니까 군인출신들이 유리한 위치에 있죠. 그래서 북한에서는 군대 10년 나가 있으면서 도중에 좋은 대학 가서 이런 좋은 진로가 있다고 하면, 한국처럼 뺨이 있거나 이러면 중학교 졸업하고 군대 가는 게 좋지. 군대 가서 빨리 군사복무해서 제대군인 출신성분으로 해서 대학으로 와요. 그 과정이 대단히 힘들기 때문에 뺨이 없는 집 애들은 그런 험난한 여정을 가려고 하지 않지.”<sup>182)</sup>

승진에서는 학력·돈·인맥도 중요하다. 승진대상자들 중에서 인사권자들과 학연이 있거나 함께 일하면서 신임을 얻은 사람들의 승진가능성이 높다. 승진 결정은 외무상, 제1부상, 당위원장의 의사가 중요하기 때문이다. 승진과정에서 뇌물도 중요하다. 인사권자들에게 뇌물을 주거나 술자리 접대를 통해서 물질적 관계를 형성하면, 승진 하기도 유리하고, 해외파견에 선발될 가능성도 높다.<sup>183)</sup>

## 마. 교육

### (1) 정규화생활

외교관들은 토요일 오전 9시부터 오후 6시까지 정규화생활을 진행한다. 정규화생활은 당선전선동부에서 하달하는 문건에 기재된 교육일정과 내용에 따라서 진행한다. 외무성의 경우 본부 근무인력이 회의장에 집합하면 1시간동안 생활총화를 진행한다. 생활총화 후 당비서가 김정은 교시·지시를 전달한다. 이후 각 국 단위로 교시·

182) 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.7.29., 통일연구원).

183) 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.7.29., 통일연구원).

지시의 집행정형을 총화하고, 새로운 대책을 마련하는 교시·지시정형 총화모임을 진행한다. 오후에는 김일성·김정일 혁명역사를 학습하고, 강연회를 진행하고, 영화 한편을 감상한 후에 정규화생활을 마친다. 재외공관 외교관들은 재외공관 전임 당비서를 중심으로 본부와 마찬가지로 매주 토요일 생활총화와 학습을 진행한다. 부서별 실무학습은 매주 목요일 5시부터 진행한다. 실무학습은 각 부서 업무에 필요한 내용들을 정해서 공부한다.<sup>184)</sup>

## (2) 외교관 파견교육·재교육

외무성에서는 외교관의 전문성과 어학능력 향상을 위해서 해외 파견교육을 실시한다. 해외 파견 예정자는 직종·직급에 관계없이 발령을 받은 후 외무성 파견국이 운영하는 1개월 파견강습 과정을 통해서 사상무장과 해외생활 적응 교육을 받아야한다. 해외 파견자들은 귀국 후에도 새 직무에 배치되기 전까지 총화조라는 임시조직에 소속되어 사상·정신적 정화과정을 거친다.<sup>185)</sup>

북한은 외교관들의 전문성 향상을 위해서 당에서 관할하는 전문적인 재교육기관인 국제관계대학에서 여러 교육코스를 운영했다. 교육코스는 1개월 코스, 6개월 코스, 1년 코스, 3년제 교육 등이 있다. 1개월 코스는 과장급 이상이 의무적으로 교육받는다. 1개월 교육에서 실제 교육일시는 14일 정도로 정치·사상학습을 중심으로 진행하고, 실무교육은 진행하지 않는다. 6개월 교육은 당정책을 중심으로 한 실무교육과 정치·사상학습을 진행한다. 1년 코스는 1등서기관 이상이 참여하는 참사반 교육으로 어학 중심으로 진행된다. 이

184) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』, pp. 376~377; 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층 면접(2019.9.24., 통일연구원).

185) 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』, p. 213.

교육과정은 외교관들뿐만 아니라 부인들을 위한 과정도 개설되어 있다. 외교 인력에 대한 최장기교육으로 3년제 교육이 있다. 이 과정은 준박사 과정 이수를 목표로 진행하고, 입교자들은 국제관계대학으로 적을 옮겼다가 외무성 복귀 시 다시 외무성으로 적을 옮겨야 한다. 이 과정은 대체로 업무상 하자가 있는 사람들이 입교한다.<sup>186)</sup>

외교관들은 3년을 주기로 외국어 급수시험을 쳐야한다. 급수는 5급부터 시작하고, 급수를 올리지 않을 경우에는 재사정이라도 해야 한다.<sup>187)</sup> 외무성에서는 외국어를 하지 못하는 사람들을 국제관계대학에서 1~3년제까지 교육코스를 개설해서 재교육한다. 국제관계대학 교육과정의 합격증이 있어야 해외로 파견될 수 있다. 대부분 뇌물을 주고 재교육 졸업증을 받아서 해외로 나간다. 외교관들이 해외 파견될 때는 인민경제대학에서 6개월 교육을 받아야 해외파견자명단에 들어갈 수 있다. 교육증을 받는 과정에서는 뇌물이 통용된다.

“그 중에 외국어 못하는 사람들이 많았어요. 말하자면, 도태대상들이어요. 3세대와 2세대 후반 사람들 외국어 못하는 사람들을 내보내자하니까, 아까운 거예요. 실력은 있고 특히 유엔, 미국, 서방 나라들 대상으로 20년을 연구원으로 있었는데. 외국어만 가지고 하는 게 외교는 아니잖아요. 전략을 세워야지, 이론을 보고서 써야지 하니까, 이 사람들은 재교육 보내는 거예요. 국제관계대학. 국제관계대학에 1년제가 있고, 2년제, 3년제가 있는데 외교부에서 매해 외국어시험을 칩니다. 지도원급부터 국장급까지 외교관들을 대상으로, 그래서 성적이 낮으면 직위를 일시 중단시키고, 국제관계대학에 외국어 실력에 따라서, 한심하면 3년제 보내고, 좀 괜찮다 하면, 조금만 더 하면 되기 때문에 1년짜리 보내고. 그것 합격증

186) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』, pp. 377~378.

187) 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.9.24., 통일연구원).

있어야지, 해외 파견될 수 있어요. 이것도 유학생들은 외국어 잘하니까 큰 문제없는데 거기 가서 시험 쳐서 떨어지면 나가야 됩니다. 국제관계대학 졸업할 때. 그런데, 거기 가서 들어와야지 해외 나가는데, 그 졸업증 없으면 해외도 못 나가요. 그러니까 다 뇌물주어 가지고, 재교육 졸업증 받아와서 배치 받고 그런 식으로 진행되죠.”<sup>188)</sup>

그러나 1990년대 말 국제관계대학이 폐교된 이후에 외교관 재교육 시스템이 모호해졌다. 외무성에서 1~2년 근무한 외교관들이 인민경제대학 2년제 석사과정을 수강하게 했다. 그러나 인민경제대학 2년제 석사과정은 의무사항이 아니다. 인민경제대학 석사과정을 마친 후에 외무성으로 돌아가지 않을 수도 있다.<sup>189)</sup>

## 바. 외교엘리트 구성인물과 특성

### (1) 핵심 외교엘리트의 구성

외교엘리트와 핵심 외교엘리트를 설정하기 위해서 고위 외교관 출신 탈북자와 자문회의를 진행했다. 핵심 외교엘리트는 <표 III-1>과 같이 외무성에 근무하는 국장급 이상과 주요 대사를 포함해서 26명을 선정했다. 이들은 북한의 외교정책결정을 주도한다.

---

188) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.30., 통일연구원).

189) 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.9.24., 통일연구원).

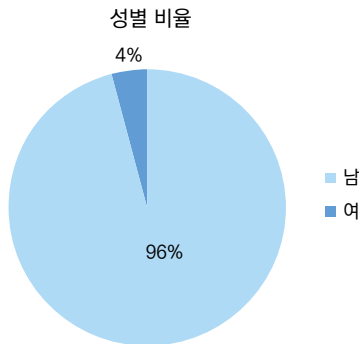
〈표 Ⅲ-1〉 핵심 외교엘리트

| 직책              | 성명  |
|-----------------|---|
| 상               | 리용호   |
| 제1부상            | 최선희   |
| 부상              | 리태성, 리길성, 박명국, 신흥철, 림천일, 김선경, 하용복, 오을록                |
| 국장급(총국장, 소장 포함) | 권정근, 리광남, 김현호, 박정학, 강성호, 김선경, 조영삼, 김창민, 리길호, 김용국, 김일성 |
| 주요 대사           | 김명길, 리흥식, 송일호, 최창만, 손무신                               |

출처: 통일부, 『북한 기관별 인명록 2019』, (서울: 통일부, 2018); 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.7.29., 통일연구원); 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.30., 통일연구원)을 토대로 필자작성.

외무성 핵심엘리트들은 〈그림 Ⅲ-3〉과 같이 거의 대부분 남성이고, 최선희 제1부상만 여성이다. 북한 핵심집단은 남성중심 가부장적이다. 외무성도 핵심 엘리트들은 대부분 남성들이다. 여성이 핵심엘리트에 들어가기 위해서는 김일성 가문이거나 고위층 가문이라는 사회적 배경이 있어야하고, 개인의 능력도 탁월하고, 조직 내 인맥도 좋아야한다. 외무성 26명 핵심엘리트에서 유일한 여성은 최선희 제1부상이다. 최선희는 여성으로서 최고위직에 올랐다.

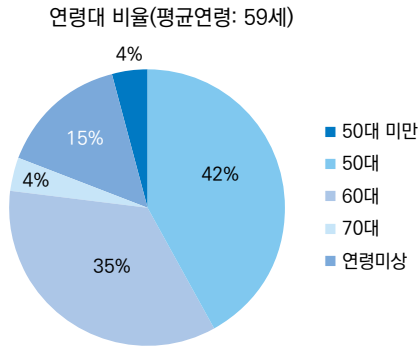
〈그림 Ⅲ-3〉 성별



출처: 필자 분석.

외무성 핵심엘리트들의 평균 연령은 <그림 Ⅲ-4>와 같이 59세다. 연령대는 50대 42%로 가장 많았고, 60대 35%, 70대 4%로 나타났다. 핵심엘리트 중 40대는 권정근 미국국장 1명이었다. 국장급 이상은 대부분 50대 이상에서 발탁했다. 국장은 대부분 50대였고, 부상 이상은 대부분 50대 후반부터 60대까지였다. 이들은 대부분 1980년대에 대학이나 군 생활을 했고, 1990년대 제1차 북핵 위기를 전후로 외무성 생활을 시작했다.

<그림 Ⅲ-4> 연령대

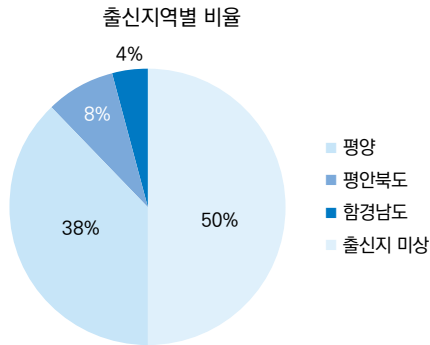


출처: 필자 분석.

외무성 핵심엘리트들의 출신지역은 <그림 Ⅲ-5>와 같이 평양이 38%로 가장 높았고, 평안북도 8%, 함경남도 4%였다. 외무성 엘리트들은 핵심계층에서도 최고위층 엘리트들이 거주하는 평양 출신들이 압도적으로 많았다. 출신지를 확인하지 못한 핵심엘리트들을 제외하면 76%가 평양출신이었다. 평양 출신이 많은 이유는 대부분의 고위층들이 평양에 거주하고 자녀들의 직업으로 외교관을 선호하기 때문이다. 고위층들은 일반 주민들에 비해서 좋은 교육환경과 여건에서 자녀들을 교육했다. 고위층 자녀들은 일반 주민들에 비해서 당

의 추천을 받기에 유리하기 때문에 일정한 수준의 실력만 갖춰지면 외국어 교육기관에 입학하기가 상대적으로 쉬웠다. 외무성 핵심엘리트들은 고위층 가문 출신이고, 당의 지원을 받아서 외국어 교육을 받은 기득권세력들이다.

〈그림 III-5〉 출신지역



출처: 필자 분석.

## (2) 핵심 외교엘리트 특성

### (가) 당 주도 외교엘리트 양성 시스템

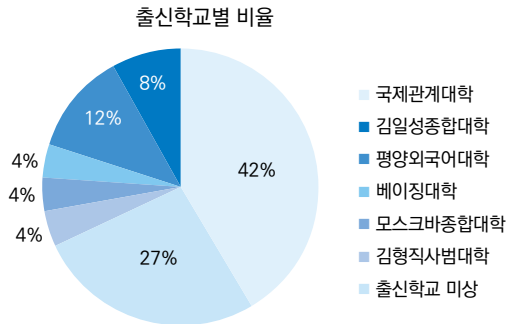
사회적 배경과 교육은 외교정책결정자들의 태도와 정책에 영향을 미치고 엘리트집단 내 응집력과 결속감을 촉진한다.<sup>190)</sup> 북한 외교엘리트들은 사회적 배경이 비슷하고, 당 주도 외교엘리트 양성시스템 하에서 거의 비슷한 교육을 받는다. 외교관 후보자의 가장 중요한 조건은 출신 성분이다. 출신성분이 핵심계층으로 분류되는 사람들만 예비외교관을 양성하는 국제관계대학, 평양외국어대학, 김일성종합대학 어문학부에 진학할 수 있다. 외교관 후보자들은 핵심계층으로서 사회적 배경이 모두

190) 계량 페리, 『정치엘리트』, p. 167.

유사하다.

외교엘리트들은 거의 비슷한 교육을 받는다. 외교엘리트들은 국제관계대학, 평양외국어대학, 김일성종합대학 어문학부를 졸업한다. 핵심 외교엘리트들의 출신대학은 <그림 III-6>과 같이 국제관계대학 42%, 평양외국어대학교 12%, 김일성종합대학 8%, 베이징대학 4%, 모스크바종합대학 4%, 김형직사범대학 4% 순으로 나타났다. 핵심 외교엘리트들은 당의 외교관 양성 대학인 국제관계대학 출신이 가장 많았다. 다음으로 많은 핵심 외교엘리트들을 배출한 대학이 평양외국어대학이다. 평양외국어대학은 기본 8개 언어와 다수의 민족 언어를 교육하므로 많은 외교관을 배출한다.

<그림 III-6> 출신학교



출처: 필자 분석.

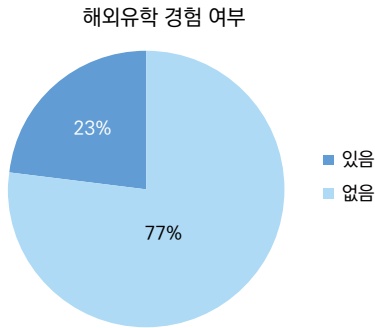
외무성에서 최상층으로 진급하는 비율은 국제관계대학이 가장 많고, 평양외국어대학, 김일성종합대학 순으로 나타났다. 그러나 1990년대 말 국제관계대학이 폐교되면서 외교관들의 출신대학 비율이 달라졌다. 1990년대 이후 입직하는 외무성의 30대들은 거의 대부분 평양외국어대학과 김일성종합대학 출신들이다.

핵심 외교엘리트들은 일부만 해외유학을 다녀왔다. 해외유학 출



신은 <그림 Ⅲ-7>과 같이 23% 정도다. 조선노동당은 외국어학원 학생들 중 일부와 국제관계대학, 평양외국어학원, 김일성종합대학 외문학부 등에서 일부 학생들을 선발해서 외국어 교육을 위해 해외유학을 보냈다.

<그림 Ⅲ-7> 해외유학 여부



출처: 필자 분석.

북한 외교엘리트들은 당 주도 외교엘리트 양성 시스템 내에서 교육·선발·배치되어 외교관으로 양성된다. 외교관 승진도 김정은에 대한 충성이 가장 중요하다. 조선노동당은 외교관 양성 중등·대학 교육기관에 김정은에 대한 충성심이 검증된 핵심계층 자녀들만을 선발한다. 외교관 선발·배치·승진도 김정은에 대한 충성이 중요하다. 충성심에 문제가 있는 사람들은 외교관으로 선발하지 않는다.

외교관 승진과정에서는 당원 여부와 사회성분이 중요하다. 당원들은 외무성 내에서 승진이 잘되며, 당원이 아닌 경우에는 승진이 어렵다. 사회성분은 군인·노동·사무 등으로 구분된다. 군인출신들은 대학 졸업자들인 사무출신에 비해 외국어 능력이 상대적으로 떨어진다. 그러나 김정은에 대한 충성은 사무에 비해 강한 것으로 평

가된다. 군인출신들은 외국어 능력이 중요하지 않은 전략라인인 전략부서들에 배치한다. 사무출신은 주로 외국어 능력이 필요한 행동라인에 배치한다. 전략라인에 배치된 군인출신들은 외무성의 주축을 형성하며, 사무 성분들을 견제한다. 승진도 사무에 비해 군인 성분이 빠르다.

#### (나) 외교라인의 지속성·전문성: 핵상무조의 북핵외교 주도

북한은 외교라인이 오래 지속되고, 외교관의 전문성을 중시한다. 외무성 고위직들도 김정은의 눈 밖에 나지 않으면 10년, 20년도 일할 수 있다. 이러한 환경이 일관된 외교정책으로 나타난다는 것이 북한 외교의 강점이다.<sup>191)</sup> 북핵외교는 1990년 초부터 현재까지 일관된 모습을 보인다. 1990년 초에 구성된 핵상무조가 북핵외교를 주도했기 때문이다. 핵상무조는 북핵문제에 대응하기 위해 구성됐다. 북핵문제는 1991년 남북비핵화 공동선언을 만들면서 나왔다. 1990년 초 북핵문제는 조국통일담당국 최우진 라인이 담당했다. IAEA가 북핵문제에 개입하면서 실무담당이 조국통일국에서 조약국으로 넘어갔다. 다시 미국이 북핵문제에 개입하면서 미국국이 북핵문제에 관여했다.

외무성에서는 2~3년 사이에 주관부서가 계속 바뀌는 문제를 해결하기 위해서 강석주를 중심으로 김계관·리용호·손무신·정성남·정성일·김명길·최선희가 참여하는 핵상무조를 구성했다. 핵상무조는 제네바 합의까지 북핵외교를 담당했다. 핵상무조 활동이 종료된 후에 북핵문제는 미국국·전략기획국으로 넘어갔다.<sup>192)</sup> 핵상무조는 1990년대 초 제1차 북핵 위기를 계기로 구성됐다. 핵상무조는 강석주 제1부부장이 책임자였고, 국제기구국·조약법규국·미국담당국

191) 태영호, 『3층 서기실의 암호』, p. 69, p. 71.

192) 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.7.29., 통일연구원).

등 외무성 부서들과 인민무력부 등 관련기관 전문가들로 구성됐다. 핵상무조는 가족과 접촉도 금지된 채 평양 교외의 외무성 고방산초대소에서 합숙하면서 1994년 북미 제네바합의가 채택될 때까지 핵외교 전략 수립과 집행을 맡았다.<sup>193)</sup> 핵상무조가 주도한 북핵 정책은 일관성을 가지고 진행됐다.

“강석주하고 김계관·리용호 다 그 인맥이라고 봐야합니다. 94년 제네바 때부터 핵상무조가 나왔어요. 강석주가 국제기구 부부장 하다가 1부부장 되면서 각 국에서 뽑습니다. 제일 많이 뽑은 게 유엔이 들어가니까 국제기구국, 군축과. 여기서 리용호, 정성남이라고 싱가포르 대사였던 사람, 그 다음에 최설희는 미국국. 번역국에 있던 것을 미국국으로 옮겨가지고 뽑고. 김계관은 비동맹국에 있었는데, 이 사람이 글이 있습니다. 보고서·제의서 만드는 어떻게 말하면 전략가지요. 김계관이 강석주의 입당보증인입니다. 북한에서 입당보증인이면 엄청 파워가 있습니다.”<sup>194)</sup>

핵상무조는 구성원들 간 긴밀한 인간관계·협력관계를 바탕으로 외무성의 주류세력을 형성했다. 외무성 내에서는 핵심 외교엘리트들 중심으로 북한의외교를 주도하는 인맥이 형성되었다. 강석주·리수용·김계관은 평양외국어학원 1기 졸업생이다. 이들은 베이징 유학을 함께 다녀왔고, 서로 협력하면서 외무성 핵심 간부로 성장했다.<sup>195)</sup> 김계관은 강석주의 입당보증인이다. 강석주·김계관은 핵상무조 출신들로 북핵외교를 주도했고, 외무성 상과 제1부상에 올랐다.

“그때 당에 입당할 때 같은 세포니까 김계관이 먼저 입당한 거예요

193) 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트』, pp. 424~425.

194) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.30., 통일연구원).

195) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.30., 통일연구원).

요. 김계관이 후에 강석주 입당할 때 입당보증인 선거예요. 입당보증인이면 상당히 큰 은인이거든요. 그러니까 고초를 겪을 때 강석주가 김계관을 살려주려고 핵상무조에 넣은 거예요. 해외는 못나가지만 내부 참모장을 시킨 거예요. 실력도 있고.”<sup>196)</sup>

핵상무조를 이끌었던 강석주는 외무성의 실세로서 제1부부장에 올라서 북한외교를 총괄했다. 강석주 이후 핵상무조 출신인 김계관·리용호가 외무성 상에 올랐다. 김정일은 제1차 제네바합의 이후 핵상무조 출신인 강석주·김계관·리용호·최선희에게 공화국 영웅칭호를 주면서 모두 승진시켰다.

“그때 공화국 영웅칭호를 주면서 한 등급씩 다 승진했어요. 원래 김계관은 3급 연구원이었어요. 강석주가 단번에 자기자리, 조미회담 담당 부부장, 핵상무조 부부장 시킴시다 하나니까, 그렇게 하라고 그 자리에서 임명장 낸 거예요. 그래서 리용호 과장하던 것을 부국장 시키고, 다 두 등급씩 올려놨어요. 최선희도 지도원 하던 것을 책임지도원으로, 이게 94년도예요. 그 무리가 강석주를 받아들여오다가, 강석주가 아프고 하나니까 당 국제비서를 김계관이 계승한 거예요.”<sup>197)</sup>

현재 대미 북핵 협상라인도 핵상무조 출신들이 주축을 이룬다. 북핵 협상라인은 리용호 외무상, 최선희 제1부상, 이태성 미국담당 부상, 권정근 미국담당 국장으로 구성됐다. 북미 실무협상 수석대표는 김명길이다. 리용호 외무상은 핵상무조 출신이다. 리용호의 아버지인 리명제는 김정일 서기실장을 역임했다. 리용호의 발탁은 아버지 리명제의 배경도 작용했을 것으로 판단된다. 리용호는 평양외국어대학을

196) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.30., 통일연구원).

197) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.30., 통일연구원).

졸업한 후 외무성 국제기구군에 근무하면서 핵사무조에 발탁됐다.

최선희 제1부상은 북한에서 최고 고위층 가문출신이다. 아버지가 김일성 책임서기, 평양시 당책임비서, 내각총리를 지낸 최영림이다. 이러한 사회적 배경을 바탕으로 평양외국어학원에 재학하면서 중국 유학을 다녀왔고, 국제관계대학 재학하던 중 짐바브웨 대학에 유학을 갔다. 최영림이 김일성 책임서기를 하던 때였다. 유학시절에는 짐바브웨 대사관에 근무하던 리용호의 후원을 받았다. 외무성에 입직한 후에는 리용호가 최선희를 끌어주면서 핵심엘리트로 진입했다. 핵사무조였던 리용호가 전략기획국 담당참사를 하면서 최선희를 번역국에서 미국국으로 데려왔다. 최선희는 영어통역을 할 정도로 어학능력을 인정받았고, 업무능력도 우수했다.<sup>198)</sup>

이태성은 행정형이 아닌 전략형 외교관이다. 이태성은 북한의 외교전략정책을 담당하는 9국 국장을 역임했다. 태영호 전 공사는 “이번에 미국담당국이 아닌 전략국에서 미국담당 부상을 임명한 건 행정형이 아닌 전략형에게 협상을 맡기려는 의도”라고 분석했다.<sup>199)</sup> 권정근은 2016년까지 북미 간 비공식 창구인 뉴욕채널을 담당하는 뉴욕 주재 북한대표부 참사관으로 근무했다.<sup>200)</sup>

김명길 외무성 순회대사는 조미 실무협상 수석대표다. 김명길은 김일성종합대 영문과 재학중에 가이아나에서 유학했고, 1982년 외무성에 입직했다. 30대 초반 14국(아메리카국) 소속으로 핵사무조에 창립멤버로 참여했다. 김명길은 대미외교와 핵협상의 산증인으로서 리용호 외무상과 30년 넘게 호흡을 맞췄다.<sup>201)</sup> 김명길은 1994년 4자회담

198) 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.7.29., 통일연구원).

199) “北, 對美 협상라인 정비... 미국담당 부상에 이태성,” 『한국경제』, 2019.7.17., <<https://www.hankyung.com/politics/article/2019071711081>> (검색일: 2019.9.27.).

200) “北외무성 북미국장에 권정근 임명된 듯,” 『한국일보』, 2019.2.15., <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201902151679047729>> (검색일: 2019.9.27.).

201) “北김명길, 美 잘아는 외교 베테랑...90년대 ‘핵사무조’ 창립 멤버,” 『연합뉴스』, 2019.

6차 본회담부터 대표단원으로 참석했고, 2000년 쿠알라룸푸르 미사일 회담에도 참여했다. 2000년 10월 조명록 국방위 제1부위원장이 김정일 특사 자격으로 미국을 방문했을 때 대표단원에 포함됐다. 2007년 미국 방코델타아시아 은행의 북한자금 2500만 달러 송금 문제 해결에 참여해서 성과를 냈고, 북핵 6자회담 경제·에너지 실무그룹회의에 북한 수석 대표를 맡았다.<sup>202)</sup>

북핵 협상라인에서 리용호·최선희·김명길은 핵상무조 출신들이다. 북핵외교는 1990년대 초에 구성된 핵상무조가 현재까지 중심적 역할을 수행한다. 북한의 핵외교는 지속성·전문성을 가질 수밖에 없다. 30여년의 실무경험을 축적한 북한 외교관들이 주도하는 북핵 외교는 강할 수밖에 없다. 또한 북한외교는 국가의 생존 위기를 극복하는 과정에서 강해졌다. 당시 북한은 냉전해체와 제1차 북핵 위기로 인해 국가 생존에 심각한 위협을 느꼈다.<sup>203)</sup> 북한 외교관들은 정책선택의 폭이 제한된 조건에서 미국의 위협에서 벗어나기 위해서 외교력을 발휘할 수밖에 없었다. 북한은 외교력을 통해서 미국의 군사적 위협에서 벗어나면서 2017년 국가 핵무력 완성을 선언했다.

#### (다) 강력한 감시·통제와 숙청

북한은 당의 방침을 위반한 외교관들을 강력하게 처벌한다. 최악의 경우에는 숙청한다. 외교관들이 대외정책 추진과정에서 재량권을 발휘할 수 있는 여지가 없다. 외교관들이 숙청과 처벌의 위협 속에서 철저히 김정일의 지시, 외무성 전략부서의 결정에 따라 행동

9.22., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190921029400504?input=1195m>> (검색일: 2019.9.23.).

202) “북미 실무협상 북한의 새로운 대표 나선 김명길은 누구,” 『세계일보』, 2019.9.22., <<http://www.segye.com/newsView/20190922504676?OutUrl=naver>> (검색일: 2019.9.27.).

203) 태영호, 『3층 서기실의 암호』, pp. 71~72.

하기 때문에 상대 국가들과 협상에서 물러서지 않고 강한 협상력을 발휘한다. 김정일 정권에서 김정일의 지시를 불이행한 외교관들은 예외 없이 처벌되거나 숙청됐다. 외교관들은 김정일의 최종적 지시를 받아서 정책을 결정했다. 외무성에는 문건으로 보고하고 김정일의 재가를 받는 엄격한 사업질서가 잡혀 있었다.<sup>204)</sup>

실례로 강석주 외무성 1부상은 1992년 9월 국제원자력기구(IAEA) 정기이사회에서 김정일의 재가를 받지 않고 한국 대표를 만났다는 이유로 일정 기간 철직을 당했다. 강석주는 김정일의 재가를 받지 않고 IAEA 북한대표단 단장인 외무성 참사 오창림이 한국측 단장을 만나도록 허용했다. 김정일은 당조직지도부와 국제부 성원들로 구성된 40명의 당중앙위원회 검열 그루빠를 외무성에 파견했다. 외무성 강당에서 진행된 검열총화에서 강석주는 농장 혁명화를, 오창림은 가족과 함께 평성시로 추방하는 조치를 취했다. 오창림은 하루 아침에 외무성에서 쫓겨났다.<sup>205)</sup>

북한 외교관들은 이중삼중으로 감시당한다. 외무성에서는 당 조직체계를 통해서 개인의 동향을 감시한다. 당위원장은 모든 외교관들에 대한 평가를 진행해서 중앙당과 국가안전보위부에 제출한다. 또 외무성에는 담당보위부원 2명을 파견한다. 보위원들은 외무성 내에 첩자를 심어놓고, 매일 첩자들에게 국별 동향을 서면으로 받고, 이를 종합해서 국가안전보위부에 보고한다. 해외 공관도 감시와 통제가 이루어진다.

“해외에 나가면 2인 결합원칙입니다. 혼자서 외국 사람을 만나지 못하고 둘이서 항상 같이 다녀야 한다는 2인 결합원칙이 있어요. 대사관 내부에서는 대사 밑에 2인자는 당위원장 직을 두어서 정상적으로 대사관내의 모든 사람에 대한 평정을 작성합니다. 당위

---

204) 위의 책, pp. 340~343.

205) 위의 책, pp. 75~78.

원장이 사람들에게 대한 모든 평가 사업을 해서 중앙당과 국가보위부에 보냅니다. 이렇게 2~3중 감시 시스템이 있어요. 외무성 체계는 행정 시스템 있고 당 체계가 있어서, 당 체계에서 계속 사람들 동향을 장악하지요. 외무성 안에는 항상 담당 보위원 2명이 내려와 있어요. 안전요원인데 국에서 누가 보위원 첩자인지 누구도 몰라요. 보위원 첩자는 매일 국에서 이상하다고 생각한 것을 서면으로 보고하고, 보위원은 매일 국가안전보위부에 보고합니다. 2중 3중 감시 시스템으로 딱 되어 있지요. 예를 들어 강석주 있을 때, 강석주 방에 어떤 여자들이 자주 들어가느냐, 누구냐 이런 것까지 보고합니다. 김정일이 강석주와 술마시면서 너 지금 외무성 정혜린하고 친하지? 정혜린하고 갈라져. 빨리 정혜린을 보내. 그래서 그 다음 날 강석주가 데리고 놀던 여자를 남편하고 같이 인도네시아로 내보내고. 김정일은 난 외무성에서 바늘 떨어지는 소리까지 다 들린다고 했어요. 이 시스템이 김정은 대에까지 다가기 때문에 꼼짝달싹 못하지.”<sup>206)</sup>

대사관에 대한 감시는 더 심하다. 해외 파견 외교관들은 외부 인사를 접촉할 때 항상 2인 결합원칙으로 행동한다. 외교관들은 2인이 함께 행동하면서 서로 감시한다. 당조직과 국가안전보위부가 대사관 성원들을 감시·통제한다. 당위원장은 모든 외교관들을 평가해서 중앙당과 국가안전보위부에 보낸다. 국가안전보위부는 대사관에 보위원을 파견해서 감시한다. 외교관들은 재외공관에서 근무하면서 외국 사람들이나 현지 한국교포들과의 관계에서 문제가 발생해서 숙청되는 경우도 있다. 미국에 근무했던 한성렬 부상은 재미교포들과 금전적 문제가 발생해서 숙청됐을 가능성이 있다.

206) 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.7.29., 통일연구원).



“한성렬 부상이 미국에서 오랫동안 근무했어요. 미국에서 근무한 사람들 중에 10에 5은 한성렬이와 같은 비슷한 운명에 처하는 경우가 많아요. 미국에 오래있으면 2가지 경우가 발생해요. 하나는 미국사람들 관계해서 일하면서 무슨 일이 있을 수 있고, 하나는 현지 교포들하고 관계가 많이 엮입니다. 한성렬이 상당히 학구적이예요. 현지 한인들에게 부탁해서 한국에서 코로나 온 책을 가져다가 봐요. 그러면서 한인들하고 관계가 깊어진 것 같아요. 다른 하나는 한인들이 식사하자 해서 가면, 북한 외교관들 좀 살기 힘든데 쓰라고 돈을 줍니다. 둘이 같이 가서 1000불씩 받았다 하면 ‘야 우리 둘이 받았다고 이야기 하지 말자’하고 이야기 안합니다. 그런데 한성렬이가 가고 새 사람이 오면 한인들이 자기가 누구하고 있을 때 대단히 친해서 자꾸 술 먹었다, 내가 쓰라고 돈도 좀 줬다, 이런 이야기를 해요. 새로 온 사람이 한성렬과 가까우면 한 귀로 듣고 한 귀로 내보내고 못 들은 척합니다. 그러나 한성렬과 좋은 관계가 아니면, 들어와서 보고하는 거지. 한인들한테서 돈을 받았다 하면 국가보위부 감입니다. 국가보위부에서 이런 자료가 여러 번 들어오면 데려다가, 그 사람하고 조사 들어가. 왜 돈 받았나? 왜 보고 안했느냐? 술 마시면서 무슨 이야기 했느냐? 마지막에는 너 정부 팔아먹었네, 이렇게 해서 걸려드는 사람이 많아요. 한성렬도 그런 케이스로 걸려들지 않았는지 추측합니다.”<sup>207)</sup>

북한정권이 해외 파견 외교관들을 통제하는 수단 중 하나는 자녀를 평양에 볼모로 잡아두는 것이다. 해외 파견 외교관들은 예외적인 경우를 제외하고, 대부분 자녀들 중에서 1명만 데리고 해외로 나간다. 자녀 중 1명은 평양에서 조부모나 외조부모에게 맡긴다. 외교관들은 자녀를 평양에 두고 해외에 나가기 때문에 망명을 선택하기 어렵다.<sup>208)</sup>

207) 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.7.29., 통일연구원).

## 2. 외교정책결정 구조 및 과정

### 가. 외교정책 관여 기구

#### (1) 기구 개관

이 절은 북한의 외교정책결정 체계 즉, 외교정책이 결정되는 구조와 과정을 살펴보는 것을 목표로 한다. 외교정책은 광의의 개념으로 사용한다. 국가외교를 중심으로 하되 당 외교 및 민간외교 기구도 망라하고, 순수 외교 분야뿐 아니라 대외경제 및 대남 분야를 아우르는 의미로 접근한다.

외교정책결정 구조로는 대남·대외경제 기구를 포괄하는 외교정책 관여 조직 및 기구를 개괄적으로 살펴볼 것이며, 외교정책결정 과정에서는 북한 정책결정체계의 일반적 특성을 먼저 검토하고 외교정책 결정 및 집행과정을 분석한다.

먼저 ‘외교정책 관여 기구’에서는 북한 헌법상 ‘국가대표 권한’ 소재의 변천과정과 북한 헌법에 명시된 대외정책 관여기구 전반을 살펴본다. 이어 국가기구인 외무성·조국평화통일위원회·대외경제성과 당기구인 국제부·통전부 조직을 구분하여 서술한다. 그러나 핵심은 외무성 조직 편제 및 기능 조사 및 외무성과 당 국제부의 관계 파악이다.

‘외교정책 결정 과정’ 부분에서는 먼저 북한 정책결정구조와 정책산출 과정의 일반적 특성을 ‘경직성’을 중심으로 살펴보고, 최고지도자 중심의 의사결정체계, 김정은 시기 정책결정 양태의 변화, 정책비준 절차를 기술한다.

그리고 북한의 외교정책결정 과정은 중요 외교정책과 일상적인 외교 사안으로 나누어 살펴보면서, 최고지도자의 외교정책 관여 범

---

208) 태영호, 『3층 서기실의 암호』, p. 221, p. 315.

위가 광범위함을 확인한다. 이어 구체적인 정책결정 사례로 연례 ‘외교공세계획’ 작성, 과거 ‘큰물피해대책위원회’ 및 ‘핵 상무조’ 구성 과정을 살펴본다.

다음으로 결론을 대신하여 북한 외교정책결정 체계의 특징과 한계를 살펴본다. 그 특징은 하향식 결정 위주, 횡적 협조체계 취약, 정치논리 우선 등으로 요약되며, 한계는 엄격한 수직적 결정구조, 감시·통제기제의 치밀한 분포 등으로 정책의 탄력성 및 효율성에 제약이 있다는 점이다.

끝으로 그림에도 불구하고 북한외교가 강해 보이는 이유를 살펴보고, 과거와 달리 북한의 핵·미사일 고도화로 대외환경이 엄혹해진 조건에서 북한외교의 강점이 여전히 작동할 것인지 의문을 제기하며 정리한다.

#### (가) ‘국가대표’ 권한 소재의 변천

북한은 대외적으로 국가를 대표하는 최고지도자의 직책 명칭이 수차례 바뀌었다. 그 변천 과정을 살펴보면, 1948년 9월 북한정권 수립 당시에는 수상(김일성)이 국가를 대표했다. 6.25 전쟁이후에는 최고인민회의 상임위원장이 한동안 국가 대표 역할을 수행했다. 김두봉과 최용건이 최고인민회의 상임위원장을 역임했으며, 명분은 수상 김일성이 전후복구 사업에 집중하기 위해서였다. 1972년 12월 사회주의 헌법 제정으로 주석제를 채택한 이후에는 국가주석이 국가를 대표했다.

1970년대 김정일이 후계자로 지명된 이후에도 외교정책의 최종 결정 권한은 국가주석인 김일성에게 있었다. 1980년대 들어 김정일의 후계자 지위가 대외적으로 공개된 이후부터 외교정책 결정권한은 단계적으로 김정일에게 이관되었다. 처음에는 주요 외교정책이 김

일성과 김정일에게 동시에 보고되다가, 점차 김정일을 거쳐 김일성에게 보고되는 이중 지휘체계가 수립되었다. 1980년대 중반부터는 ‘수령님의 노고를 덜어드린다’는 명분으로 정상외교, 주변4국 외교문제, 통일문제 등 김정일 단독으로 결심이 어려운 문제들만 김일성에게 보고하여 비준을 받는 체계로 바뀌었다.<sup>209)</sup>

김정일은 1998년 9월 국방위원장 직책으로 공식 권력승계를 했다. 이때부터 공식적으로는 최고인민회의 상임위원장이 다시 국가를 대표했다. 헌법을 개정하여 국가주석과 중앙인민위원회 제도를 폐지하는 대신 그 권한의 상당 부분을 최고인민회의 상임위원회로 이관하면서 “최고인민회의 상임위원회 위원장은 국가를 대표하며 다른 나라 사신의 신임장, 소환장을 접수한다”고 규정했다.<sup>210)</sup> 당시 최고인민회의 상임위원장으로 김영남이 선출되었으며, 김영남은 그 직책을 20여 년간(1998.9~2019.4) 유지했다.

최고인민회의 상임위원장에게 ‘국가 대표’ 권한이 부여된 것은 자신이 국방업무에 집중하기 위해서 “국가기구에서 국가방위와 국가관리 기능을 가르라”는 김정일의 지시에 따른 것이다.<sup>211)</sup> 당시 개정 헌법은 “국방위원회는 국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리기관이다(제100조)”라고 하여 국방위원회의 위상을 과거보다 높이고 “국방위원회 위원장은 일체 무력을 지휘 통솔하며 국방사업

209) 허문영, 『북한 외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교』 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 114.

210) 「조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법」(1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 1차 회의에서 채택) 제 111조.

211) 김정일은 양형섭 등의 ‘주석직 승계’ 권유 혹은 국방위원장에 ‘국가대표권 추가’ 권유를 거절하고 ‘국방 전념’을 고집했다. “국방과 국가관리 기능의 분리”를 주장한 명분은 당과 군대 사업에 집중하면서 권력집중 방지 및 통일헌법 대비(국가대표는 남측에 양보해도 군 통수권은 넘겨줄 수 없다는 이유)를 이유로 하고 있으나 경제 관리와 대외문제 등을 ‘잡다한 업무’로 귀찮아하는 김정일의 성향이 작용했다. 한기범, 『북한의 경제개혁과 관료정치』, pp. 68~70.

전반을 지도한다(제102조)”고 규정했다.<sup>212)</sup>

최고인민회의 상임위원장이 형식상 국가를 대표하게 됨에 따라 최고인민회의 상임위원회 산하에 ‘대외사업부’를 설치하고, 외무성(외교부)은 제한적이거나 일정한 외교 사업 및 정보를 최고인민회의 상임위원장과 공유하였다. 해외방문 업무도 상임위원장이 단독으로 방문을 할 때는 대외사업부 간부들이 따라가고, 상임위원장이 당·군 간부들을 대동하는 대표단을 구성할 때는 외무성이 주관했다. 그러나 실질적인 외교정책은 외무성-김정일 라인이 결정하였으며, 중요 외교 사업은 대체로 최고인민회의 상임위원장도 모른 채 추진되었다.

김정일 사후 김정은이 집권할 때에도 한동안 최고인민회의 상임위원장이 국가를 대표하는 체제를 유지하였다. 김정은은 2012년 4월 국방위원회 제1위원장에 추대되었고, 2016년 6월에는 국방위원회 대신 신설된 국무위원회 위원장에 추대되었다. 당시에는 국무위원장의 대외 대표 권한과 관련하여 “다른 나라와 맺은 중요 조약을 비준 또는 폐기한다(제103조)”는 조항만을 추가했다.

북한의 ‘국가 대표’ 권한이 최고 권력자에 환원된 것은 2019년 4월 헌법 개정을 통해서였다. 2019년 4월 11일 개정된 북한 헌법 제100조는 “조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장은 국가를 대표하는 조선민주주의인민공화국의 최고령도자이다”라고 규정하여 “국가를 대표하는”이라는 표현이 추가되었다.

그러나 최고인민회의 상임위원장이 “국가를 대표하며 다른 나라 사신의 신임장, 소환장을 접수한다(제116조)”는 규정은 존치했다.

---

212) 국방위원회는 1972년 사회주의헌법에서 신설되었다. 그러나 당시에는 주석이 “전반적 무력의 최고사령관, 국방위원회 위원장으로 되며 국가의 무력을 지휘통솔”하도록 되어 있어 국방위원회가 권력구조상 특별한 의미를 갖지 못하였다. 1992년 헌법에서 국방위원회가 국가주석과 분리되고, 1993년 김정일이 국방위원장에 취임하면서 김정일이 김일성 사망 이전에 이미 일체의 무력을 지휘 통솔하는 권한을 갖게 되었다. 최진욱, 『현대북한행정론 제2판』 (서울: 명인문화사, 2008), p. 39.

북한은 2019년 8월 29일 이례적으로 최고인민회의를 4개월여 만에 다시 소집하여 헌법을 개정하였다. 종래 최고인민회의 상임위원회 권한이었던 “다른 나라에 주재하는 외교대표를 임명 또는 소환한다”는 규정을 국무위원장의 권한으로 추가했다.

따라서 북한 헌법상 ‘국가 대표’는 국무위원장과 최고인민회의 상임위원장 2명이나, 외국대사 신임장 접수 권한을 제외하고 중요조약 비준·폐기권 및 해외대사 임면권은 국무위원장 권한으로 이관함으로써 국무위원장의 ‘국가 대표성’을 강화했다. 이는 ‘국가를 영도하는’ 비중 있는 외교는 김정은이 맡고, 신임장 접수 등 일상적 외교 업무는 최고인민회의 상임위원장이 챙기는, 김일성과 김정일 방식이 절충된 형태로 변경된 셈이다. 김정은의 국가대표권 보장은 그의 톱-다운식 핵 협상과 정상외교 활성화라는 현실을 반영한 것이다.<sup>213)</sup>

#### (나) 북한 헌법에 명시된 외교정책 관여 기구들

다음으로 북한 헌법(2019.4 개정)에 명시된 외교정책기구들의 권한 및 임무를 살펴본다. 최고인민회의는 대외정책의 기본원칙을 세우고, 최고인민회의에 제기되는 조약의 비준, 폐기를 결정한다(제91조). 최고인민회의는 외교위원회를 둔다(제98조).

---

213) “김정은, 국가의 대표’ … 북한, 헌법으로 정상국가화 시도,” 『중앙일보』, 2019.7.12., <news.joins.com/article/23522789> (검색일: 2019.10.21.). 전 평양주재 영국대사 존 에버라드는 김정은 국무위원장에게 국가대표권을 부여한 이유로 첫째 김정은의 지위 강화, 둘째 외교상 난처한 상황 방지, 셋째 ‘정상 국가화’에 대한 의지 반영으로 보고 있다. 그는 김정은의 기존 직함만으로는 국가대표자로서의 대우를 받을 수 없는 상황이 생길 수 있다고 보았다. 김정은이 손님 자격으로 다른 나라를 방문할 경우는 큰 문제가 되지 않으나, 중립적인 외교무대에서는 여타 국가 수장보다 낮은 위치에서는 상황을 감수해야 한다는 것이다. 또한 국가 대표자 역할과 군 통수권자 역할의 결합을 통해 ‘정상 국가화’의지를 보였으나, 국가 대표자를 2인으로 함으로써 여전히 ‘정상 국가’와는 거리가 먼 역효과를 낳았다고 했다. “왜 북한에는 국가 대표자가 세 명이나 있을까,” 『중앙일보』, 2019.7.19., <news.joins.com/article/23529609> (검색일: 2019.10.21.).

국무위원회 위원장은 “국가를 대표하는 공화국의 최고령도자”이다(제100조). 국무위원장은 국가의 전반 사업(대외사업 포함)을 지도하고 다른 나라와 맺은 중요조약을 비준 또는 폐기하며(제103조), “다른 나라에 주재하는 외교대표를 임명 또는 소환한다”(2019.8 추가 개정).

최고인민회의 상임위원회는 다른 나라와 맺은 조약을 비준 또는 폐기하고, 다른 나라 국회, 국제의회기구들과의 사업을 비롯한 대외 사업을 한다(제115조). 최고인민회의 상임위원장은 국가를 대표하며 다른 나라 사신의 신임장, 소환장을 접수한다(제117조).

내각은 대외정책을 포함한 국가의 정책을 집행하기 위한 대책을 세우고, 다른 나라와 조약을 맺으며 대외사업을 한다(제124조). 내각 총리는 내각 사업을 조직지도하며, 정부를 대표한다(제125조). 아래 <표 III-2>는 북한 헌법에 규정된 외교정책 관여기구들의 임무를 정리한 것이다.

<표 III-2> 북한 헌법상 외교정책 관여 기구

| 국가기구         | 헌법상 임무 규정  |
|--------------|--|
| 최고인민회의       | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대외정책의 기본원칙 수립</li> <li>○ 최고인민회의에 제기되는 조약의 비준, 폐기 결정</li> </ul>                              |
| 국무위원장        | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가를 대표</li> <li>○ 대외사업 지도</li> <li>○ 중요조약 비준 또는 폐기</li> <li>○ 해외주재 외교대표 임명 또는 소환</li> </ul> |
| 최고인민회의 상임위원회 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조약 비준 또는 폐기</li> <li>○ 다른 나라 국회, 국제의회기구들과의 사업을 비롯한 대외사업</li> </ul>                          |
| 최고인민회의 상임위원장 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가를 대표</li> <li>○ 다른 나라 사신의 신임장, 소환장 접수</li> </ul>  |
| 내각, 내각총리     | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대외정책 집행 대책 수립</li> <li>○ 조약 체결 및 대외사업</li> <li>○ 내각 총리: 대외사업 조직지도, 정부를 대표</li> </ul>        |

출처: 북한 2019년 4월 및 8월 개정 헌법을 참고하여 필자 작성

이상의 북한 헌법 규정을 정리·해석하면 다음과 같다. 북한 헌법상 ‘국가 대표권’은 국무위원장과 최고인민회의 상임위원장에 있으나 외교사절의 신임장을 접수하는 의례적인 일을 제외하고는 중요한 외교정책·조약 결정 및 외교 인사권은 국무위원장에게 집중되었다.

정책 결정·집행 권한과 관련해서는 헌법상 ‘자주, 평화, 친선’ 등 대외정책의 기본원칙<sup>214)</sup> 수립 권한은 최고인민회의에, 대외정책 집행 대책 수립 기능은 내각(외무성)에 부여했다. 한편 노동당 규약은 대외정책을 포함해 모든 정책노선은 당이 결정하는 것으로 규정한다.<sup>215)</sup> 따라서 북한의 당 우위 체제와 당 규약 및 헌법 규정을 종합하여 북한의 외교정책결정체계를 보면, 우선 대외정책 이념·노선·정책은 당에서 결정하는데, 정책노선의 추상성 혹은 포괄성 수준에 따라 당 대회(혹은 당대표자회), 당 중앙위원회 전원회의, 당 정치국과 당 정부국(국제부)에서 각각 결정한다. 당의 결정은 국가기구에 이관되어 최고인민회의(최고인민회의 상임위원회)가 기본원칙을 대외적으로 천명하고, 내각(외무성)은 집행대책을 수립하는 체계이다. 그러나 실제 외교정책에서 당의 역할은 제한되어 있고 최고지도자와 외무성이 주도하는 것이 오랜 관행으로 정착되었다. 북한외교가 일관성과 응집력을 보이는 한 이유는 최고지도자-외무성 단일 체계에 의해 일사분란하게 관리되고 있기 때문이다.

조약 체결권도 최고인민회의에 제기된 조약의 비준·폐기는 최고

---

214) 「북한 헌법(2019.4) 제17조」는 “자주, 평화, 친선은 조선민주주의인민공화국의 대외정책의 기본리념이며 대외활동 원칙이다. 국가는 우리나라를 우호적으로 대하는 모든 나라들과 완전한 평등과 자주성, 호상존중과 내정불간섭, 호혜의 원칙에서 국가적 또는 정치, 경제, 문화적관계를 갖는다. 국가는 자주성을 옹호하는 세계인민들과 단결하며 온갖 형태의 침략과 내정간섭을 반대하고 나라의 자주권과 민족적, 계급적 해방을 실현하기 위한 모든 나라 인민들의 투쟁을 적극 지지 성원한다”고 되어있다.

215) 노동당 규약(2012.4)에 의하면 “인민정권은 ... 당의 로선과 정책의 집행자이다. 인민정권기관은 당의 령도밑에 활동한다(제52조)”거나 “당은 ... 인민정권이 당의 로선과 정책을 철저히 관철하도록 정치적으로 지도한다(제53조)”고 되어있다. 북한 헌법도 “공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다(제11조)”고 한다.



인민회의가 결정하고, 국무위원장은 중요 조약을 비준 또는 폐기하며, 최고인민회의 상임위원회는 다른 나라와 맺은 조약을 비준 또는 폐기하도록 되어 북한 헌법은 조약의 중요도 혹은 비준처에 따라 소관 기관을 상이하게 규정하고 있으나, 통상은 외무성의 검토를 거쳐 최고지도자가 비준하는 절차를 밟아왔다.

#### (다) 북한 당·정·단체 외교정책 관여 기구 망라

북한의 외교정책기구를 좁은 의미의 외교정책을 넘어 통일외교·대남업무·대외경제 부문을 포함한 넓은 의미의 대외정책 결정 혹은 집행 관여기구들을 구체적으로 망라하면 아래 <그림 III-8>과 같다.

우선 당에서는 노동당 위원장(김정은)이 중요 대외정책 노선 결정권을 행사하면서 중국 공산당 등과 당 수뇌 차원의 당 수뇌외교를 전개한다. 노동당 위원장은 때로는 중요 대외 정책노선의 결정에 앞서 당 대회, 당 중앙위원회 전원회의, 당 정치국 등 비상설 당 정책결정기구의 토의에 상정한다. 상설조직인 당 정무국(중전 비서국)에서는 국제 담당 당 부위원장(중전 국제비서), 당 국제부, 당 통일전선부가 대외 및 대남업무를 각각 관장한다. 당 국제담당 부위원장은 대외 정책지도 업무를 총괄·조정함으로써 당 위원장을 보좌하고, 당 국제부는 정책지도 및 사회주의 정당과의 교류 기능을 한다. 그리고 당 통일전선부는 통일외교와 대남사업 전반 총괄 기능을 수행한다.

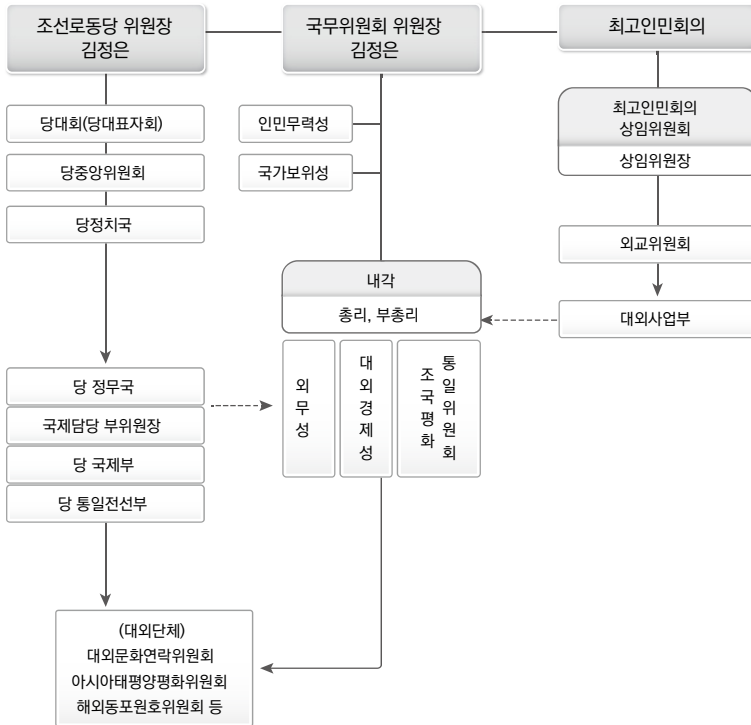
대외 및 대남분야 당 외곽 단체로 조선대외문화연락위원회, 조선아시아·태평양평화위원회, 해외동포원호위원회 등이 있으며 이들 당 외곽단체들은 해외 민간단체와의 교류·협력 업무, 해외 민간분야에 북한 대외정책 선전업무를 담당한다. 이들을 지도 감독하는 당 전문부서는 국제부와 통일전선부다.

대외업무 관여 국가기구들로 앞에서 국무위원장, 최고인민회의

상임위원장, 내각총리, 외무성을 소개했다. 외무성 외에 국가기구로 인민무력부·국가보위성이 군사외교·정보수집 차원에서 대외업무에 관여하며, 대외경제 업무를 관장하는 대외경제성, 대남사업을 집행하는 조국평화통일위원회도 중요 국가기구이다.

최고인민회의의 외교위원회도 헌법 기구로 구체적인 임무·기능이 밝혀지지는 않았으나, 의회(상임위원회) 차원의 외교와 당·정·단체의 대외활동을 조율하는 기능을 수행한다. 대외사업부는 최고인민회의의 상임위원장의 대외 대표 기능을 보좌하는 기구이다.

〈그림 III-8〉 북한 당·정·단체의 대외정책 결정·집행 관여 기구 종합



출처: 통일부 북한정보포털, 북한 권력기구도. <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/theme/getPowerStructureDang.do>> (검색일: 2019.10.29.)

## (2) 국가기구

### (가) 외무성

북한의 외교정책을 집행하는 핵심기구는 외무성이다. 외무성 혹은 과거 외교부의 책임자는 외무상·외상 혹은 외교부장으로 불리었다. 1990년대까지 북한 정권기관의 외상, 외무상 혹은 외교부장을 역임한 인물들은 5명이다. 초대 외상 박헌영(1948.9~1953.8)을 비롯해 남일 외무상(1953.8~1959.10), 박성철 외무상(1959.10~1967.11), 허담 외무상(1970.7~1983.12), 김영남 외교부장(1983.12~1998.9)이 역임했다.

김일성 사망이후에는 김영남 외교부장에 이어 백남순(1998.9~2007.1)이, 백남순의 지병으로 강석주 제1부상의 직무대리(2007.1~2007.5)에 이어 박의춘(2007.5~2014.4)이 외무상을 맡았다. 김정 은 집권이후에는 박의춘, 리수용(2014.4~2016.5)에 이어 리용호(2016.5~)가 외무상을 맡고 있다. 북한의 외무상은 정권 수립이후 10명이 평균 7년 장기 재직했으며, 외교책임자의 장기 직책보유는 외교정책의 일관성을 유지할 수 있는 요인이 됐다.

북한 외무성은 다른 나라와의 외교관계를 발전시키고, 다른 나라 및 지역기구들과의 관계에서 제기되는 문제들을 종합 처리하는 임무를 수행한다. 또한 다른 나라에 상주하는 북한 대표부들의 사업을 지도하며, 북한 주재 대사관에서 제기하는 외교 관계 관련 문제들을 의례국을 통해 제기 받아서 대책을 강구하는 사업을 한다.<sup>216)</sup>

아래 인용문은 외무성 기구체계에 대한 북한 외무성 출신 탈북민의 증언이다.<sup>217)</sup> 그의 증언에 의하면 외무성 조직은 크게 행정체계

216) 박영자 외, 『김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성』 (서울: 통일연구원, 2018), p. 221.

217) 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.7.29., 통일연구원).

와 당체계로 나뉘며, 행정체계는 다시 대외활동부서(행동 라인), 기능부서(전략지원 라인), 보장부서로 나뉜다. 대외활동부서는 직접 외국을 상대로 활동하는 부서로 여기에는 지역단위 부서와 영사·조약·경제 등 전문분야별 부서를 포함한다. 기능부서는 대외활동조직, 전략기획, 정세자료 수집 등 대외활동 전면에 나서지 않으면서 외교 전반을 총괄하거나 측면지원을 하는 부서들이다. 보장부서는 행정, 인사, 재정, 통신 등 일반적인 행정지원을 하는 부서들이다. 외무성 인원은 전체가 1,200여 명이며, 대체로 대외활동인원이 절반, 기능 및 보장 인원들이 절반이다. 다음은 그의 증언을 구체적으로 기술한 것이다.

“외무성 기구체계를 보면, 크게 행정체계와 당체계로 나뉘볼 수 있다. 행정체계에는 외무상, 제1부상, 부상, 대사와 참사, 국장, 부국장, 과장의 직제가 있다. 외무성 당 체계는 (초급)당위원회로, (초급)당위원장, 조직 담당 부위원장, 사상담당 부위원장이 있고, 그 밑에 당위원회 부원들이 있다. (초급)당위원회 밑으로 4개 국(局)마다 부문당위원회 혹은 세포가 있고 부문당위원회에는 위원장, 부위원장들이 있다. 이렇게 당 체계와 행정체계 2개가 가동한다.

행정체계는 3개 줄기가 있다. 대외활동부서, 기능부서, 보장부서 이렇게 3개 줄기로 내려간다. 대외활동부서라는 것은 직접적으로 외국 사람들과 접촉해서 사업하는 부서들이고, 기능부서라는 것은 외무성 사업이 제대로 돌아가도록 기능적인 역할을 하는데, 이 기능부서가 직접 외국인들과 접촉해서 일을 하는 것은 거의 없다. 그 다음에 보장부서라는 것은 기능부서와 대외활동부서가 제대로 돌아가도록 생계를 보장해주는 조직을 보장부서라고 볼 수 있다.

대외활동부서들 안에 모든 연구소와 협회들이 망라되어 있는데, 대외활동부서는 지역 담당부서들과 기타(전문분야별) 주요부서들로 나뉜다. 지역 담당부서들은 아시아1국·2국, 유럽1국·2국, 북아

메리카국, 아프리카(아랍)라틴아메리카국이 있고, 기타 주요부서들로는 의례국, 보도국, 영사국, 조약국, 경제국, 대외선전국, 조국통일국, 국제기구국이 있다. 기능부서들로는 대외활동조직국, 9국(전략기획국), 사적편찬국, 정세자료국, 행정기요국, 변신국, 대외통신국, 국내대외사업국이 있다. 보장부서들로는 재정경리부, 운수처, 금강산초대소 등이 있다.”<sup>218)</sup>

위 증언의 분류 방식과는 달리 대부분의 선행연구들은 북한 외무성 조직을 지역국, 기능국, 보장국으로 분류하였다.<sup>219)</sup> 기존 분류방식은 태영호가 언급한 대외활동 부서들 중 전문 분야별 주요 부서들을 기능국에 포함시켰다. 다시 말하자면 대외활동에 대한 직접적 참여여부와 관계없이 지역부서와 보장부서를 제외한 부서들을 기능국으로 분류하였다. 종래 기능부서들을 직접 대외 활동하는 부서들과 대외활동은 하지 않으면서 측면지원을 하는 부서들(전략, 정보 등 좁은 의미의 기능부서) 나누는 것이 합리적이라는 판단에서 본 절에서는 북한 외무성 조직을 지역부서, 전문부서, 기능부서, 보장부서의 4분류로 나눈다.

우선, 지역부서들로는 6개 지역국과 2개 연구소가 있다.<sup>220)</sup> 중국, 몽골, 일본을 담당하는 아시아1국, 그 외 아시아 국가들과 오세아니아 국가들, 그리고 아세안(ASEAN)과 남아시아지역협력연합을

218) 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.7.29., 통일연구원).

219) 허문영은 북한 외교관 출신인 고영환과 현성일의 증언을 인용하여 김일성 시대와 김정일 시대의 북한 외교부 기구를 지역부서, 기능부서, 보장부서로 분류했고, 북한 외교관 출신인 김동수 역시 같은 방식으로 분류했다. 허문영, 『북한 외교정책 결정 구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교』, p. 45, p. 91; 김동수, “북한의 시기별 외교정책 변화 연구,” p. 80.

220) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.8., 통일연구원); 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.7.29., 통일연구원). 김동수는 김정일 시대에는 기밀을 이유로 지역국에 지역명 대신 번호를 붙였으나 김정은 시대들어 외무성 지역국에 지역명을 붙였다고 한다. 김동수, “북한의 시기별 외교정책 변화 연구,” p. 82.

담당하는 아시아2국이 있다. 유럽1국은 러시아와 구소련에 소속되어 있던 국가들을 담당하며, 유럽2국은 유럽1국이 담당하지 않는 EU 및 다른 유럽 국가들을 관장한다. 북아메리카국은 미국과 캐나다를, 아프리카·아랍·라틴아메리카국은 아프리카, 아랍, 라틴아메리카 지역 국가들을 담당한다.<sup>221)</sup> 지역 연구소로는 미국연구소, 일본연구소가 있다. 외무성 지역국이 아프리카·비동맹 중심에서 미국·일본 및 서유럽 국가들 중심으로 바뀐 것은 1990년 경 김일성의 “새 외교전략 작성” 지시에<sup>222)</sup> 이어 1994년 8월 김일성 사망 직후<sup>223)</sup> 외무성 기구개편 과정을 거친 결과였다.

대외활동을 하는 전문부서들로는 의례국, 보도국, 영사국, 조약법국, 경제국, 대외선전국, 조국통일국(8국), 국제기구국, 영접국, 파견국, 국내 대외사업국 등이 있으며, 산하 기관으로는 외교단사업총국과 군축평화연구소가 있다. 대외활동을 하지 않는 일반 기능부

221) 아프리카·아랍국과 라틴아메리카국이 별도로 존치되었다는 증언도 있으나, 통일부 발간 ‘북한 주요기관·단체 인명록’에 의하면 외무성 조직에 ‘아프리카·아랍·라틴아메리카국’으로 기록되어 아프리카아랍국과 라틴아메리카국이 통합되었을 가능성을 시사한다. 통일부, 『북한 주요기관·단체 인명록』 (서울: 통일부, 2018), p. 100.

222) 고영환은 “김일성은 1989년에 새로운 외교전략 작성을 지시했다. 1989년 1월 외교부와 당 국제부 소속 인원 30명을 고평산 초대소에 소집하여 1970년대와 1980년대 중반까지 중점을 두었던 아프리카·비동맹 외교를 포기하고 한반도 주변 4강에 대한 외교에 중점을 두는 외교 전략을 작성하도록 했다. … 1989년 11월~12월에 외교부내 미·일국을 따로 만들고 1과는 미국을, 2과는 일본을 담당하도록 했다”고 한다. 서훈, 『북한의 선군외교』 (서울: 명인문화사, 2008), p. 82. 위 증언과 같은 ‘새 외교전략’ 작성과 관련하여 현성일은 “1990년 강석주 제1부부장을 팀장으로 최고 엘리트 20여 명이 긴급 대책팀을 구성”하여 수립한 것으로 증언했다. 허문영, 『북한 외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교』, p. 53.

223) 태영호는 “외무성은 김일성이 사망한 직후인 1994년 8월 내부기구를 대폭 개편했다. 불록불가담국(비동맹국)을 해산하고 국제기구국의 한 개 부서로 축소시켰다. … 서유럽국은 동유럽국과 함께 유럽국으로 통합됐다. … 미주국의 ‘미국과’는 미국국으로 승격하면서 독립했다. 아시아국의 ‘일본과’는 부상급이 직접지도하게 됐다. 외무성의 대폭적인 조직 개편은 김정일의 이른바 ‘저팔계 외교’ 원칙에 부응하기 위해서다. 이념에 기초한 외교로부터 실리를 챙기는 외교로 나아가야 한다는 것이다. 저팔계처럼 솔직한 척, 어리석은 척, 억울한 척, 미련한 척을 하면서 어딜 가나 얻어 먹을 것은 다 챙기는 외교를 해야 한다는 의미였다”고 밝혔다. 태영호, 『3층 서기실의 암호』, pp. 64~65.

서들로는 대외활동조직국, 전략기획국(9국), 정세연구국이 있고, 최고지도자의 지시집행 및 대외활동 관리를 위해 보고문건국, 방침집행국, 면접록편집국, 문헌국(사적편찬국)을 두었다. 보장부서들은 행사보장국, 간부처,<sup>224)</sup> 재정경리국, 통신국, 암호변신국, 기요문서국, 자료도서실, 운수처, 금강산초대소가 있다.

기능부서들 중 대외활동조직국은 대외활동 전반을 총괄·관리하고, 전략기획국은 핵심정책 사안에 대한 대책수립 기능을 수행한다. 예컨대 대미 핵 협상 업무는 외무성 내에서 미국국과 함께 전략기획국이 관여한다.<sup>225)</sup> 보고문건국은 최고지도자의 지시사항을 수발하고, 방침집행국은 외무성에 역대 최고지도자들이 하달한 지시사항의 집행상황을 감독하는 부서다.<sup>226)</sup> 역사적으로 북한 외무성 조직의 변동을 볼 때 지역부서와 보장부서는 대체로 일정한데, 최고지도자의 지시·활동을 관리하는 기능부서들이 증가했다.<sup>227)</sup> 과거 김일성·김정일의 지시사항을 확인하고 현재의 외교활동에 지침으로 삼아야 한다는 방침은 북한 외교정책의 일관성 유지의 주요 요인이다.

현재 외무상은 리용호이며, 제1부상으로 김계관 대신 2019년 4월 최선희가 승진했다. 부상들은(2018년 10월 기준) 오을록(1국, 재정경리국 운수처, 대외통신관리국, 고방산영빈관 담당), 이길성(중국, 대외선전, 정세자료 담당), 러시아·유럽 담당(미정), 최선희(미국, 남북미 담당), 한성렬(조국통일, 군축 담당), 박명국(국제기구국, 조

224) 간부처는 외무성 직원들의 인사관리, 선발사업, 중앙당 간부부 1과의 해외 파견 인원들 선발 사업에 대한 지원업무를 담당한다.

225) 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.7.29., 통일연구원).

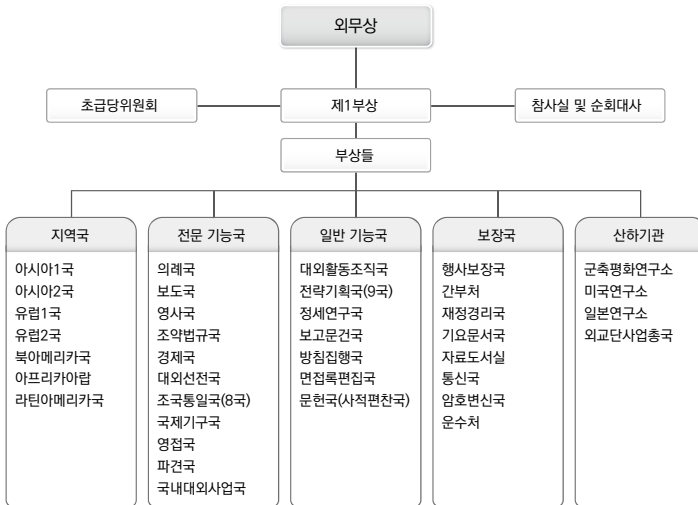
226) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.8., 통일연구원).

227) 김일성 시대 기능국(전문부서 포함)들로는 대외활동조직국, 조국통일국, 불력불가담국, 국제기구국, 주체사상국, 대외선전국, 정세연구국, 지방대외사업지도국, 파견국, 의례국, 문헌국, 조약법규국 등이 있었다. 김정일 시대에는 위 부서들 중에 주체사상국이 없어지고, 보고문건국, 방침집행국, 면접록편집국이 늘었다. 허문영, 『북한 외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교』, p. 45, p. 91.

약법규국 담당), 전희정(의전 담당), 그리고 대사는 송일호(일본 담당), 이흥식(인권담당), 최창만(정책작성 담당), 손무신(사적정리 담당) 등이 있다. 한편 참사실은 1980년대 말까지는 외교정책 과정에서 중요한 역할을 담당했으나, 1990년대 들어 지역국들의 전문화를 강조하면서 기능이 약화되었다.

당조직인 외무성 초급당위원회는 외무성 내 당원들의 당 생활지도, 사상교양, 인사문제를 담당한다. 초급당위원장은 중앙당에서 파견하며, 그 밑에 조직담당 부위원장과 선전담당 부위원장이 있고, 당원등록 담당 지도원, 통보 담당 지도원, 종합 담당 지도원, 당 생활 담당 지도원, 검열담당 지도원, 선전 담당 지도원 등 10여 명의 전임 당일꾼들을 두고 있다. 외무성에는 중앙당 조직지도부와 선전선동부, 국가보위성, 인민보안성에서 각각 2명 가량의 지도원을 파견하여 검열·통제와 연락·통보 업무를 하고 있다.

<그림 Ⅲ-9> 북한 외무성 조직도



출처: 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.30., 통일연구원); 북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.7.29., 통일연구원)을 토대로 필자 작성.



## (나) 대외경제성

북한은 2014년 6월 18일 최고인민회의 상임위원회 결정으로 대외 교역을 관할하는 무역성, 외국자본 유치를 전담하는 합영투자위원회,<sup>228)</sup> 경제특구 개발 임무를 맡고 있는 국가경제개발위원회를 하나로 묶어 ‘대외경제성’으로 통합했다. 통합 배경은 대외경제활동이 별반 성과가 없는 상황에서, 3개 기관의 역할이 중복되고, 이 분야에 남아있던 장성택 인맥을 정리하기 위해서였다.<sup>229)</sup>

대외경제성 조직은 대외경제상과 부상들, 참사가 있고, 그 산하 부서들로 가격국, 경제협조관리국, 광명성지도국, 국제기구협조총국, 국제전람지도국, 대외건설지도국, 대외경제협의회국, 법규국, 수출기지조성국, 아시아국, 러시아 및 유럽국, 무역지도국, 8.28무역관리국, 상업회의소, 조선국제무역촉진위원회, 종합설비수출입회사, 투자유치 및 대외경제협력 부서로서 대외경제투자협력위원회, 합영투자위원회, 특구개발 업무 부서로 국가개발총국, 원산지구개발총회사를 두었다.<sup>230)</sup>

---

228) 북한은 2010년 7월 최고인민회의 상임위원회 정령으로 합영투자국을 합영투자위원회(위원장 리철 전 스위스 대사)로 확대, 독립 기구화했다. 장성택이 주도하는 합영투자위원회는 그해 12월 중국 상무부와 나선특구 및 황금평 개발을 위한 양해각서를 체결하고 2011년 6월에는 황금평·위화도 경제지대 북중공동 개발 착공식과 나선 경제지대 북·중 공동개발 착공식을 각각 착공했다. 2012년 8월에는 장성택이 중국을 방문, 라선과 황금평·위화도 관리위원회 설립에 합의했다. 그러나 그 사업도 이듬해 3월 북한의 3차 핵실험에 이어 12월 장성택 처형으로 정체되었다.

229) 박영자 외, 『김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성』, p. 169.

230) 통일부, 『북한 주요기관·단체 인명록』, pp. 84~87.

〈표 Ⅲ-3〉 북한 대외경제성 조직표

| 대외경제성 김영재    |               |               |
|--------------|---------------|---------------|
| 부상 8명, 참사 1명 |               |               |
| ○ 가격국        | ○ 수출기지도성국     | ○ 대외경제투자협력위원회 |
| ○ 경제협조관리국    | ○ 아시아국        | ○ 합영투자위원회     |
| ○ 대외경제협의회    | ○ 러시아 및 유럽국   | ○ 국가개발총국      |
| ○ 법규국        | ○ 무역지도국       | ○ 원산지구개발총회사   |
| ○ 국제기구협조총국   | ○ 8.28 무역관리국  |               |
| ○ 국제전람지도국    | ○ 상업회의소       |               |
| ○ 대외건설지도국    | ○ 조선국제무역촉진위원회 |               |
| ○ 광명성지도국     | ○ 종합설비수출입회사   |               |

출처: 통일부, 『북한 주요기관·단체 인명록』, pp. 84~87.

증언에 의하면 대외경제성 인원은 1,500명 가량이며, 그 중 과거 무역성 인원이 900~1,000명으로 주류를 이룬다. 통합되기 직전 무역성의 부서들을 보면, 문헌실(교시 정리), 1국(교시·말씀 집행), 행정조직국, 간부처, 계획국, 무역지도국, 가격국(수출입 가격 심의), 법규국, 상업회의소(해외 상공회의소와의 관계 사무, 공증사무), 무역정보조사국(무역추세 연구), 7국(혁명자금 수행행정 관리), 아시아국(2국)·러시아 및 유럽국(3국) 등 2개 지역국, 대외운수지도국(무역선박 관리), 지방무역지도국(대외명칭 광명무역총회사), 종합설비수출입지도국(대외명칭 종합설비수출입회사, 공장설비 수입업무), 남남협조지도국(남남협조총회사), 의뢰국, 7처(통신실), 후방경리처를 두었다.<sup>231)</sup>

#### (다) 조국평화통일위원회(조평통)

조평통은 1961년 5월 13일 당시 내각 부수상 홍명희를 위원장으로 하고 북한 정당·사회단체를 대표하는 33명을 위원으로 하여 출범했

231) 북한이탈주민 인터뷰(2018.8.2., 통일연구원), 재인용: 박영자 외, 『김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성』, p. 170.

다. 명분은 ‘조국통일을 위한 북한 각계각층의 연대’였다. 북한이 조평통을 결성한 실질적인 이유는 1960년 4.19 혁명 직후 남한에서 학생·재야를 중심으로 남북협상 및 통일논의 열기가 고조되자 조평통을 중심으로 친북 분위기를 결집해 대남혁명에 활용하기 위해서였다.

조평통은 노동당 통일전선부의 외곽단체로서 남한 내 주요 인사들을 대상으로 한 통일전선형성, 남한 내 국론분열 및 친북여론 조성을 위한 선전공세를 핵심 임무로 하고 있다. 그 역할을 구체적으로 살펴보면 ▲남한 내 주요 사건 또는 새로운 정책 제시 때 북한의 입장 발표 ▲남한 각계각층 인사 및 해외동포를 대상으로 통일투쟁 전개 ▲노동당의 통일 및 남북 대화정책을 대변하면서 실질적인 통일·대화업무 등이며, 그 기능은 조평통 중앙위원회 산하 상설기구인 ‘조평통 서기국’이 수행해왔다.

북한은 2016년 6월 29일 개최된 최고인민회의에서 ‘조국평화통일위원회’를 국가기구로 전환하면서 산하 ‘서기국’을 없앤다는 결정을 발표했다. 조평통을 형식상이나마 당 외곽단체에서 국가기구로 전환한 것이다. 국가기구로 전환한 이유로 “노동당 7차 대회에서 제시한 주체적인 조국통일 노선과 방침을 철저히 관철”하기 위해서라고 하지만<sup>232)</sup> 남북대화 과정에서 조평통의 위상을 둘러싼 논란을 불식시키기 위해서였다.

조평통은 과거 노동당 통일전선부의 일개 외곽 단체라는 지위 때문에 남북 당국회담에서 통일부의 카운터파트가 될 수 있느냐는 논란이 있었다. 급(緘)이 맞지 않는다는 것이다. 실제로 2013년 6월 개성공단 문제를 포함한 현안을 논의하기 위한 당국회담에서 북한이 통일부 장관의 상대로 조평통 서기국장을 고집하다가 우리 쪽에

232) “북 ‘조평통’ 국가기구화…남 통일부와 ‘격’ 맞추기,” 『한겨레』, 2016.6.30., <[www.hani.co.kr/arti/politics/defense/750462.html](http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/750462.html)> (검색일: 2018.10.1.), 재인용: 박영자 외, 『김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성』, p. 218.

서 차관으로 수석대표를 바꾸자 회담을 무산시킨 적도 있다.<sup>233)</sup> 조평통이 국가기구가 된 이후에는 남북 고위급회담에서 통일부 장관의 상대역으로 조평통 위원장이 나서고, 차관급이 담당하는 개성 남북연락사무소 소장에 조평통 부위원장을 임명하는 등 우리 통일부와 격을 맞추어나갔다.

북한은 조평통을 국가기구로 전환하면서 내각 산하의 부처 중 하나로 배치한 것으로 알려졌다.<sup>234)</sup> 그러나 2019년 4월 11일 최고인민회의 제14기 1차 회의를 기점으로 김정은 정권 2기가 출범하면서 국무위원회 산하로 조정되었을 가능성이 제기되었다. 북한은 이 때 종전 내각의 기능 중 국가차원의 감독·관리 기능을 수행하는 기구들을 국무위원회로 이관했는데, 조평통도 국무위원회 산하로 이관한 것으로 추정된다.<sup>235)</sup>

한편 국가기구화 되고, 산하 ‘서기국’을 폐지하면서 종래 존재했던 서기국 산하 조직·선전·회담·조사연구 담당 ‘과’조직들도 ‘국’조직으로 변경되었을 것으로 추정된다.<sup>236)</sup> 서기국 폐지이후 ‘정책국’

233) 박종철, “남북대화,” 통일연구원 엮음, 『통일환경 및 남북한관계 전망: 2013~2014』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 83~84.

234) 통일부 북한정보포털, 북한 권력기구도, <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/theme/getPowerStructureDang.do>> (검색일: 2019.10.29.).

235) 북한이 4월 12일 내각 위원장과 상들을 발표하면서 조평통위원회와 함께 국가검열위원회, 수도건설위원회, 국가가격위원회, 국가품질감독위원회 위원장들은 제외했다. 내각 부처들 중에서 순수 경제 업무가 아니거나 국가차원의 관리·감독이 필요한 부처들을 국무위원회 산하로 이관한 것으로 추정된다. 조평통위원회, 국가검열위원회, 수도건설위원회가 국무위원회 산하로 이관되었을 가능성이 있고, 국가가격위원회와 국가품질감독위원회는 국가계획위원회 산하 부서로 축소되었을 가능성이 있다. 리선권 조평통위원장을 내각 위원장으로 발표하지 않았으나 최고인민회의의 외교위원회 위원으로 호칭한 점, 국가건설감독성은 ‘감독’기능을 수행하지만 순수 경제부처라서 내각에 존치시킨 점, 국무위원회 산림정책감독국 처럼 김정은의 관심이 큰 사업은 국무위원회 산하로 둔 점이 그 근거다. 안보전략연구원도 조평통이 국무위원회 산하로 이관했을 것으로 판단했다. “국가안보전략연구원, ‘북 국무위 권한확대 … 조평통도 산하로 이동 가능성,’” 『연합뉴스』, 2019.4.12., <[www.yna.co.kr/view/AKR20190412116100504](http://www.yna.co.kr/view/AKR20190412116100504)> (검색일: 2019.10.21.).

236) 종래 조평통 서기국에는 회담과, 회담분석과, 교류과, 대남정책과, 대남심리전과,

(남북대화 기획), ‘통일선전국’(대남 고발장, 진상공개장 발표) 등의 활동이 확인되었으며<sup>237)</sup> 선전매체 “우리민족끼리”를 운영하고 있다. 북한은 지난 2019년 8월 16일 조평통 대변인 담화를 통해서 우리 대통령의 광복절 경축사를 “삶은 소대가리도 양천대소할 노릇”이라며 원색적으로 비난했다.<sup>238)</sup>

### (라) 최고인민회의 외교위원회

북한은 2017년 4월 11일 최고인민회의에서 의회차원의 외교를 활성화하기 위해 ‘최고인민회의 외교위원회’를 19년 만에 부활시켰다. 북한은 과거 1990년대 최고인민회의 산하 ‘부문위원회’의 하나로 외교위원회를 두었으나 1998년 9월 개정 헌법에서 최고인민회의 상임위원회를 신설하면서 ‘외교위원회’를 폐지했다.

북한은 최근 두 차례 최고인민회의 외교위원회를 조직하면서 당 정무국 국제담당 부위원장을 책임자로 하여, 외무성 제1부상, 내각 대외경제 담당 부총리, 조평통위원장, 대외문화연락위원회 위원장, 직업총동맹 대외담당 부책임자, 청년동맹 대외담당 부책임자 등 7명을 구성원으로 선정하였다.<sup>239)</sup> 따라서 최고인민회의 외교위원회의

---

대남 경제·정치·사회·군사 및 국제담당 연구 부서들, 관리과, 기밀과, 재정과, 기요실, 간부과, 조직과 등이 있었으며, 조평통 서기국 간부들이 대체로 통전부 간부로 추천되는 것으로 알려졌다. 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.4.12., 통일연구원).

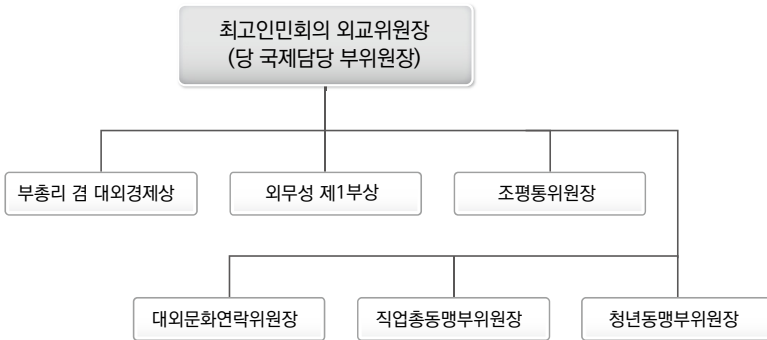
237) “조국평화통일위원회 진상공개장,” 『조선중앙통신』, 2019.8.8.

238) ““소대가리” 막말 퍼부으며 미사일 쏜 北,” 『조선일보』, 2019.8.17., <news.chosun.com/site/data/html\_dir/2019/08/17/2019081700034.html?rsmobile=false> (검색일: 2019.10.21.).

239) 2017년 4월 최고인민회의에서는 외교위원회 위원장에 리수용 당 부위원장, 위원으로는 조평통위원장 리선권, 외무성 제1부상 김계관, 내각 부총리 겸 대외경제상 리룡남, 대외문화연락위원장 김정숙, 조선직업총동맹 중앙위원회 부위원장 김동선, 김일성-김정일주의청년동맹 중앙위원회 비서 정영원 등을 선출했다. “北 대외장구 역할분담 ... 외교위는 美·中, 조평통은 南,” 『연합뉴스』, 2017.4.12., <yna.co.kr/view/AKR20170412074000014> (검색일: 2019.10.21.), 2019년 4월 11일 최고인민

기능은 상임위원장 차원의 의회 외교와 함께 당·정·단체·민간부문의 대외 선전활동을 분담하는 기능을 수행하는 것으로 판단된다.

〈그림 Ⅲ-10〉 최고인민회의 외교위원회의 구성



출처: 북한 최고인민회의 2017.4, 2019.4 보도를 토대로 필자 작성

### (3) 당 기구

#### (가) 당 국제부

외무성이 국가를 대표하는 외교업무를 관장하는 반면 당 정무국의 전문부서인 국제부는 해외 사회주의 정당 및 북한과 우호관계를 가지는 해외 정당들과의 교류·협력 업무를 담당한다. 당 국제부와 외무성의 관계에도 원칙적으로는 북한 정치체제의 특성인 ‘당은 키잡이, 정권기관은 노 젓는 이’의 상하관계가 적용된다.

그러나 1980년대 중반 당 국제부와 외교부 간의 불합리한 합의체제와 이로 인한 갈등이 나타나고,<sup>240)</sup> 1984년 김정일이 “외교부는 나의

회의 제14기 제1차 회의에서는 최고인민회의의 외교위원회 위원장은 그대로 리수용 당 부위원장을, 위원에는 리룡남, 리선권, 김정숙, 최선희, 김동선, 김성일로 구성했다. 통일부 북한정보포털, 북한 권력기구조, <nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/theme/getPowerStructureDang.do> (검색일: 2019.10.21.).

240) 1980년대 중반 외무성에 대한 당 조직지도부의 집중지도 결과 당 국제부와 외무성,

외교부”라면서<sup>241)</sup> 외교부가 김정일 직할체제로 전환된 이후부터 당 국제부의 외무성에 대한 당적 통제기능은 현저히 약화되었다. 물론 1990년대 구소련·동구 사회주의 국가들의 체제전환으로 사회주의 정당들이 축소됨에 따라 당 국제부의 활동 영역은 더욱 줄어들었다.

당 국제부의 기능체계는 첫째, 내각 외무성과 연계된 권역별 부서들이 있다. 크게 미주권, 남미권, 유럽, 중동·아프리카, 중국, 동남아 권역으로 나뉜다. 둘째, 외교업무를 수행하는 당 외곽단체들의 국제 업무를 지도하는 부서들이 있다. 당 국제부 산하 외곽단체로는 조선아시아태평양위원회와 대외문화연락위원회가 있다. 셋째, 근로단체들의 민간외교 업무를 지도하는 부서가 있다. 넷째, 당의 대외정책 및 국제교류 현황을 선전하는 대변인실이 있고, ‘종합과’ 등 내부업무 부서가 있다. 북한 외교관 출신 탈북자들의 증언과 선행연구를 종합해 당 국제부의 기능체계를 도형화하면 아래 <그림 III-11>과 같다.<sup>242)</sup>

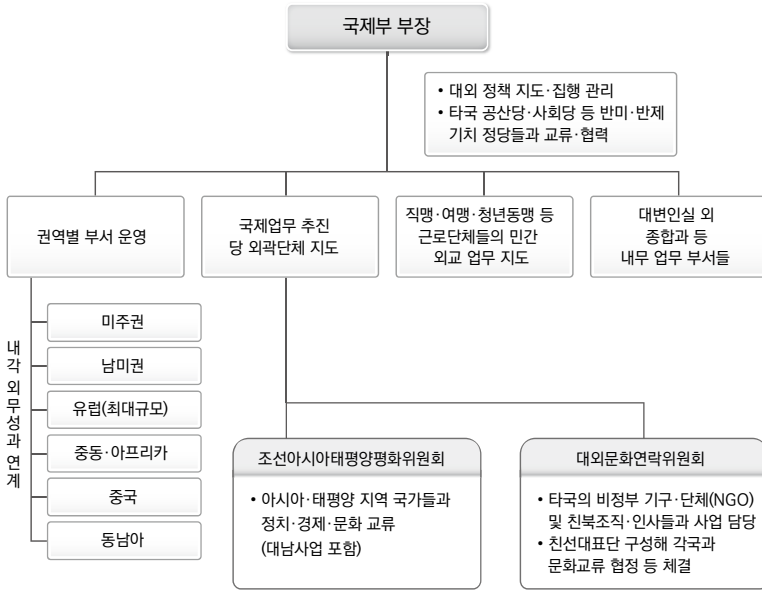
---

외무성과 통전부 간에 많은 갈등과 불합리한 합의체계가 있음을 확인했고, 이후 외무성에 대한 당 국제부와 당 통전부의 간부사업 권한과 지시체계를 없애고 외무성과 김정일 서기실을 직접 연결하는 새로운 외교정책결정 체계가 수립되었다. 김동수, “북한의 시기별 외교정책 변화 연구,” pp. 83~85.

241) 허문영, 『북한 외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교』, p. 115.

242) 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 193~195.

〈그림 Ⅲ-11〉 당 국제부의 조직체계와 기능



출처: 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』, p. 194.

### (나) 당 통일전선부(통일전선사업부, 이하 통전부)

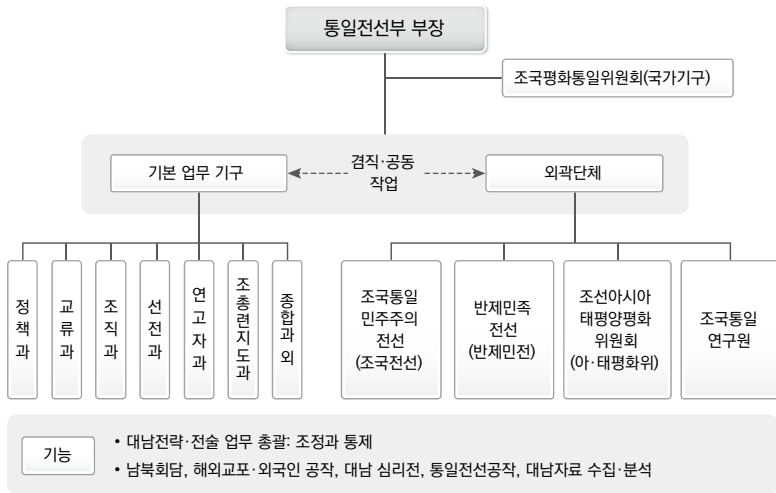
통전부는 노동당 정무국 전문부서 중의 하나로 대남기구이자 통일외교기구이다. 남북대화 업무 지도, 대남 심리전, 대남 자료수집 및 분석, 해외교포 및 외국인에 대한 통일전선 공작 업무를 총괄한다. 형식상 국가기구로 전환된 ‘조평통’을 통해 남북대화·대남선전 업무를 지도하고, ‘민족화해협의회(민화협)’와 ‘조국통일연구원’을 통해서 남북 민간교류 및 학술교류를 조정하며, ‘조선아시아태평양 평화위원회’와 ‘해외동포원호위원회’ 등을 통해 해외동포 및 조총련 사업을 관장한다.

산하부서들은 크게 ‘기본 임무’ 기구 및 당의 외곽단체 형식을 띤 ‘외곽단체 지도·관리 업무’ 기구로 구분된다. 이 두 기능의 책임자들



은 상당수가 겸직하며, 각 기구들은 공동 작업을 한다. 기본 업무 기구로는 대남정책을 생산하는 정책과, 남북 및 해외 교류를 지도하는 교류과, 통일전선부 조직을 지도·관리하는 조직과, 남한 및 해외에 가족이 있는 주민들을 관리하는 연고자과, 일본 조총련을 지도하는 조총련지도과, 종합과 등의 내부 관리부서가 있다.<sup>243)</sup> 산하 외곽단체로는 ‘조국통일민주주의전선(조국전선),’ ‘반제민족전선(반제민전),’ ‘조선아시아태평양위원회(아·태평화위),’ ‘민족화해협의회(민화협),’ ‘조국통일연구원’ 등 5개 기관을 두고 있다. 아래 <그림 III-12>은 최근 고위직 탈북자들의 증언과 선행연구를 토대로 통일전선부의 조직체계와 기능을 도표화한 것이다.<sup>244)</sup>

<그림 III-12> 통일전선부의 조직체계와 기능



출처: 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』, p. 191.

243) 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』, p. 192.

244) 위의 책, pp. 192~193.

북한의 대남전략은 정권 초기에는 무력통일이 기본목표였으며, 이에 따라 대남 전략·전술 업무는 인민무력부가 독점했고, 작전국 산하 적공국이 대남 파괴·테러·교란·선전 기능을 맡아왔다. 1970년 초 남북 간 경쟁에서 체제 우위에 대한 자신감으로 김일성이 ‘고려연방제’를 표방한 이후 대남전략은 변화해, 우회통일을 도모하는 방향으로 전환되면서 남한 군사정권을 민주정권으로 교체하고 ‘민주주의 확산을 통한 적화통일’ 유도전략을 추구했다. 그 임무를 수행하기 위해 설립된 기구가 노동당 대남부서들이다.<sup>245)</sup>

통일전선부는 남한 내 ‘통일역량 확충’을 위해 미국을 반대하고 주한미군을 몰아내는 것을 기본임무로 한다. 통전부는 대남 레버리지를 강화하기 위해 남북대화·교류는 물론 군사안보까지 각급기관들의 남북관계와 관련된 문제는 예외 없이 총괄 조정·통제하는 권한을 부여받았다. 심지어 최고지도자의 비자금 조달 기능을 수행하는 당 39호실도 남북경협 사업에 관여할 경우 통전부의 대남업무 전일적 관리 원칙에 복종해야 했다. 통전부는 1990년대 말 김정일의 ‘햇볕정책 역이용 전략 추진’ 지시에 따라 위와 같은 대남 업무 총괄 권한을 부여받으면서 조직도 두 배(1,500명 → 3,000명 규모) 가량 확대되었다.<sup>246)</sup>

당 주도의 대남사업은 2009년 2월 김영철의 군 정찰총국장 등용 및 같은 무렵 최승철 통일전선부 1부부장 등 당 대남간부들 숙청을 계기로 군(정찰총국)의 대남공작 기능이 강화되는 경향을 보였다. 김영철은 2015년 12월 김양건 사망이후 당 대남비서 겸 통전부장 직위도 이어 받아 대남사업 전반을 관장하였다. 2018년 들어 대미 핵

245) 1970년대부터 김정일이 당 조직 중심의 사업이 시작됨에 따라 군의 대남사업을 당에 귀속시킬 목적으로 당내 대남부서를 신설한 측면도 있다. 김정일은 당 대남부서들로 대외정보조사부(35실), 사회문화부(대외연락부), 작전부와 더불어 통일전선부를 설치했다.

246) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.4.12., 통일연구원).

협상까지 주도하다가 하노이 미·북 정상회담(2009.2) 결렬 책임으로 2019년 4월 통전부장직을 장금철에게 물려주면서 군 출신들의 대남사업 주도가 약화되었다.

## 나. 외교정책결정 과정

### (1) 정책결정체계 일반론

#### (가) 북한 정책결정체계의 특성

북한의 외교정책결정 과정을 파악하는 작업은 북한 정책결정체계의 일반적인 특성을 살펴보는 것에서 시작한다. 3대 세습을 거치면서 북한정권의 권력구조는 ① 최고지도자에게 권력 집중, ② 엄격한 수직적 위계구조, ③ 감시·통제기제의 치밀한 분포, ④ 정치체제와 외부환경 간의 상호작용 차단을 특징으로 하는 구조로 정착되었다. 이 같은 구조적 특성에 더하여 ‘수령제’를 담보하기 위한 최고지도자의 유일적 결론으로부터의 이탈 불허, 수평적 소통 및 분파적 요소에 대한 통제와 감시, 지도자에 대한 충실성 강조 및 당성 위주의 간부 충원이라는 체제관리 방식으로 북한의 정책결정 구조는 더욱 경직되었다.<sup>247)</sup>

이 같은 북한 권력구조의 특성은 정책 산출과정에서 다음과 같은 일련의 특징적인 현상으로 표출된다. 우선, 지도자는 자신이 내린 결론의 규정력을 의식하여 ‘절충주의’ 언술을 구사한다. 집행과정에서는 상하 또는 수평적 위치의 조직들 간에 ‘본위주의’가 팽배하며, 위계적·일방적인 소통구조로 인해 ‘정보왜곡 현상’이 만연한다. 그리고 정책집행 결과의 문제점에 대한 시정조치가 늦어지거나 정책전환의 적기를 놓

---

247) 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치,” 경남대학교 박사학위논문, 2009, p. 27.

치는 경우가 비일비재하며, 이 같은 환류의 지체·지각현상으로 문제가 누적되면 그때 가서야 ‘극단주의’로 처방하는 경향이 나타난다.<sup>248)</sup>

#### (나) 김정은 시기 정책결정체계의 변화

김정은도 수령제의 유산(遺産) 덕분에 집중적인 공포통치로 1인 지배체제를 굳히는데 성공했다. 김정은 집권 시기의 정책결정체계는 앞에서 밝힌 북한 정책결정체계의 일반적인 특성을 유지하면서도 구체적인 결정 양태에서는 다음과 같이 일정한 변화 모습을 보인다.

첫째, 당 정책결정기구를 복원하였다. 김정은이 선군정치에서 당 중심 정치로 전환함에 따라 당의 정책결정·지도 기능이 보강되었다. 둘째, 김정일 식의 측근정치가 사라지고 공식 협의체 활용이 증대하였다. 셋째, 김정은 집권이후 김정일의 만기친람, 미시적 정책 관여 행태에서 하의상달의 형태가 과거보다 상대적으로 늘었다. 전체적으로 볼 때 김정일의 파행적 통치기구 운용에서 탈피함에 따라 김정은 집권이후 공식 제도와 실제운용 간의 괴리가 상당부분 줄어들었다.

김정은의 통치기구 운용 모습을 보면 집권 초에는 각종 당 협의체를 활성화했으며, 당 조직 정비 및 국가기구 개편(2019.4 등)을 통해서 당·정 고위 간부들의 직위중복이 확대되는 모습이 나타난다. 심지어 경제문제도 집권초기 ‘내각책임제·중심제’를 강조하다가 점차 경제관리에서 당·정·군의 연대책임을 강조하는 경향을 보였다. 김정은은 국정 관리에서 전문성이나 효율성보다 정치적 고려나 집체적 책임을 중시하는 성향을 보인다.

김정은의 체제관리 행태와 집권 초기 당 기구 정비 및 이후 국무

---

248) 위의 글, p. 28.

위원회 보강 등으로 볼 때 김정은 정권의 통치기구 운용은 다음과 같은 형태로 정착하였다. 정책방향 설정 혹은 정책자문의 필요가 있을 때에는 당 정치국과 당 중앙군사위원회를 활용한다. 당 정무국의 당 부위원장들과 전문부서들은 각 부문별 정책 지도 및 감독 기능을 수행한다. 국무위원회는 내부 질서유지 및 외교·안보 문제 등 국가 사업 전반을 관리·감독하고, 내각은 민생경제를 전담하며, 최고인민회의 상임위원회는 의례적인 대외사업 및 법제 업무를 관장한다. 그리고 당·정 기구 전반에 대해서는 당 조직지도부가 인사·감찰권 및 통보제도를 통해 ‘유일영도체계’에서의 이탈을 감시한다.

#### (다) 최고지도자 중심 의사결정체계

대부분 북한의 정책은 상의하달은 물론 하의상달에 의해 확정된 정책들까지 외관상 최고지도자의 의도가 반영된 모습을 보인다.<sup>249)</sup> 정책 뿐 아니라 북한 주민들이 하는 공식적인 모든 글과 말에는 ‘수령의 말씀’을 최소한 한 구절이상 인용함으로써 ‘수령의 사상 의지대로 사고하고 행동하는’ 모습을 보여야 한다. 특히 정책에서는 ‘수령의 유일적 결론에 의해서만 처리되는 강한 질서와 규율’을 요구함은 물론 “수령의 교시와 개별 간부들의 지시를 엄격히 구별하고 … 개별 간부들의 발언 내용을 ‘결론’이요 ‘지시’요 하면서 조직적으로 전달하거나 집체적으로 토의하는 일이 없도록 하여야 한다.”고 못 박아 놓았다.<sup>250)</sup>

249) 당 조직지도부에서는 김정일의 각종 지시와 언급내용을 매년 주제별로 분류하여, 예컨대 ‘위대한 령도자 김정일동지께서 2002년에 주신 말씀 가운데 2003년 직능작성에 참고할 내용’이라는 문건 형태로 핵심 조직에 전파하며, 주기적으로 ‘위대한 령도자 김정일동지의 말씀 발취집(당일군)’ 형태의 책자로 발간하여 분야별로 실무 간부들에게 배포한다. 위의 글, p. 48.

250) 「당의 유일사상체계 확립의 10대원칙」(1974.4.14), 제4조 8항, 재인용: 위의 글, pp. 48~49.

북한의 주요 정책이 실제로 최고지도자의 주도적인 구상과 의도에 따른 정책(상의하달)인지, 그렇지 않은지(하의상달)를 분별하기란 어렵다. 그러나 다른 나라의 독재자들과 마찬가지로 북한의 최고지도자들도 시간·정보·관심사의 제약으로 인하여 실질적으로 정책을 주도할 수 있는 영역은 극히 제한적일 수밖에 없다. 과거 김정일 역시 일상적인 업무로 인하여 전략적인 정책구상에 항상 전념할 수는 없었다.<sup>251)</sup> 북한 권력층 내부를 들여다보면 선전과는 달리 김정일의 ‘주도적 발상’ 보다는 그 정책을 관장하는 소관부처의 조직행태나 유관 기관들 간의 관료정치의 산물로 정책이 산출되는 경우가 대부분이었다.<sup>252)</sup> 김정일은 밑에서 올라오는 정책안을 비준해 주면서도 모든 문제점에 주목하지 못했으며, 부하들은 김정일의 ‘범람하는 말씀들’을 자신의 이해관계에 맞게 조합하여 정책을 정당화해왔다.<sup>253)</sup>

대내외 정책구상, 조직·인사 개편안 등 김정일의 의견이 정책으로 구현되는 상의하달(上意下達) 과정은 2단계를 거친다. 1단계는 서기실에서 김정일의 구상이나 지시를 체계적으로 정리하여 김정일의 확인을 받는 단계이며, 2단계는 정리된 구상이 일종의 정책 대본이 되어 해당 기관에 전달된 후 구체적인 정책안으로 성안되어 다시 김정일의 비준을 받는 단계이다.<sup>254)</sup> 과거 김일성 시대에는 ‘중앙당 서기실’ 또는 ‘주석부 서기실’이 김일성에게 올려 보내지는 보고 문건이나, 각급기관에 하달되는 지시 문건의 분류·처리와 김일성의 연설문안 작성, 각종 회의 및 현지 지도 시 ‘말씀자료’를 정리·전파

251) 위의 글, p. 49.

252) 위의 글, p. 49.

253) 위의 글, p. 49.

254) 정책 초안 작성, 부서들 간의 합의, 김정일 비준, 방침등록·전파 등 단계별 정책 결정 및 집행과정에 대해서는 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트』, pp. 397~434를 참고.

하는 기능을 맡았다.<sup>255)</sup> 마찬가지로 김정일도 후계시절은 물론 권력승계 이후에도 서기실에서 문건 보좌를 하는 것으로 확인되며,<sup>256)</sup> 이들이 김정일의 ‘말씀자료’를 논리적으로 정리하고 이론적 외피를 입히는 작업을 하는 것으로 추정된다.<sup>257)</sup>

김정은도 마찬가지다.<sup>258)</sup> 특히 김정은은 통치경륜이 부족한 상태에서 권력을 장악했기 때문에 집권초기에는 부하들의 의견을 바탕으로 정책을 추진할 수밖에 없었을 것이다. 그러나 김정은은 점차 권력의 속성과 정책을 파악해 나가면서 자신이 주도하는 영역을 넓혀 나갔다. 김정은의 개인적인 성향이 조급하고, 경쟁적이며, 과시

255) 중앙당 서기실에서 근무(1958.1-1965.4)한 황장엽에 의하면, 서기실에는 부부장급 대우를 해주는 4명의 이론서기(그 중 한명이 서기실장 역할, 황장엽을 제외한 3명은 경제학 전공)와 1명의 기술서기(수행비서)가 있었다. 이들은 매주 한 차례 열리는 정치국 회의에 빠짐없이 참석하고 김일성 현지도에 동행했으며, ‘기요과’에서 속 기록이나 녹음자료를 서기실로 보내주면, 그것을 논리적으로 정리하여 김일성에게 올렸다가 결재가 나면 정식으로 발표했다. 연설문 작성을 지시받은 경우 황장엽은 연설내용을 이론적으로 부연하고 품위를 높이려고 ‘이론적 외피’를 씌우는데 주력했다. 서기실은 황장엽이 물러난 후 하나의 부서가 되어 많은 인원이 근무하게 된다. 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』 (서울: 한울, 1999), pp. 113~122.

256) 황장엽에 의하면, 김정일은 후계시절 자신의 글을 써주는 집단인 ‘216호실’을 거느리고 있었다고 한다. 위의 책, p. 176. 한편 북한은 김정일의 측근인 이성복의 사망 사실을 발표(『로동신문』, 2001.5.18.)하면서 그의 직책을 ‘당 중앙위원회 서기실 실장’으로 소개하였고, 그의 행적을 “때로는 김정일과 전선길에서 쫓기기도 함께 나누고 어떤 밤에는 야전 집무실에서 새벽을 같이 맞기도 했다”고 소개(『로동신문』, 2002.1.25.)하였다. 재인용: 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치,” p. 47.

257) 황장엽은 김정일이 슬파티 등 비공식석상에서 즉흥적인 구상을 밝히는 경우가 있는데, 그 내용은 당 조직지도부 교시편찬과에 녹음을 풀어 정리하여 서기실로 전달된다고 한다. 탈북자들은 수명의 김정일 서기 또는 ‘집무실 담당 부부장(급)’들은 문건 보좌역할 뿐 아니라, 사생활 보좌, 건강 등과 관련된 소요물자 구매·조달 업무도 담당하고 있다고 증언하고 있다. 재인용: 위의 글, p. 47.

258) 태영호는 김정은의 집무실이 있는 노동당 본관의 ‘3층 서기실’이 ‘모르는 게 없는 지도자’를 만든다고 한다. 김정은이 특정 문제에 관심을 보이면 3층 서기실은 김정은은 지시라며 각급 기관들에 개별적인 하달문을 보내 관련정보를 모아 김정은에게 보고한다. 이런 구조가 실무자들도 잘 모르는 사안에 대해 김정은이 구체적으로 꼭꼭 집어서 지시를 내리는 ‘신과 같은 존재’를 만든다고 한다. 이런 시스템은 김정일 때부터 김정은에게 이어졌다고 한다. 3층 서기실장이 김정일 때는 리명제, 김정은 때는 김창선이다. 태영호, 『3층 서기실의 암호』, pp. 233~236.

적이라는 점에서 그의 주도적·독단적 정책운용 성향도 빠른 속도로 강화되었다. 이는 북한 내부 김정은의 절대성 선전이 ‘권력의 절대성’에서 ‘지시의 절대성’으로 구체화된 것으로 알 수 있다.<sup>259)</sup>

### (라) 최고지도자의 정책비준 방식

김정은의 정책 ‘비준’ 방식이나 보고 받는 형태는 김정일 때와 별반 달라진 게 없다는 점이 일치된 증언이다. 김정일 때의 정책비준 방식을 소개하면 다음과 같다. 김정일의 아이디어에서 비롯된 정책안이던, 일반적인 하의상달(下意上達) 정책 건의안이던 김정일이 정책보고서에 ‘비준’해 주는 방식에는 ① 김정일 이름과 날짜 명기, ② 날짜만 명기, ③ 밑줄만 긋기, ④ 표시 없음 등의 4가지 형태가 있다.<sup>260)</sup>

황장엽의 증언에 의하면 ①과 ②는 둘 다 강제력이 있는 비준문건이 되나, ①은 김정일의 절대적인 지시와 같은 효력이 있으며, ②는 보고 기관이 장악해서 처리하라는 의미이다.<sup>261)</sup> ③은 보고기관이 시행 여부를 알아서 하라는 김정일의 중립적인 의사표시이고, ④는 내용을 이해할 수 없다는 의미이거나 자신의 생각과 맞지 않는다는

---

259) 장성택 숙청 직후 북한 내부적으로는 ‘나는 김정은밖에 모른다’는 주장이 집중적으로 강조된다. 노동신문은 “나는 김정은 동지밖에 모른다. 나는 김정은 동지만을 위해 숨쉬고 피가 뛰며 김정은 동지만을 위하여 싸우는 전사다”고 했다(『로동신문』, 2013.12.14.). 2014년에는 김정일 찬양가 마저 사라지고 ‘우리는 당신밖에 모른다’는 노래가 소개된다. 근로자 2018년 12월호에서 김철만(당 조직지도부 간부로 추정)은 “당 일꾼들은 당 중앙이 앞으로 구령을 내리면 즉시 ‘알았습니다’라고 한목소리로 화답해야 한다”고 했다. 그는 “비록 열 가지를 하고 싶고 또 할 수 있어도 당에서 한 가지를 하라고 하면 오직 한 가지만 해야 한다”고도 했다. 군가 ‘알았습니다’는 40여년 전에 나온 노래로 2015년에는 황병서 당시 총정치국장이 군대 내에, 2018년에는 최룡해 당 조직지도부장이 당내에 다시 보급했다. “北 39호실 간부, “수출입 통로 깡그리 막혔다.” 『조선일보』, 2019.6.14.

260) 김정일의 결재방식에 대한 혼란으로 1990년대 초 비준형태에 대한 의미를 정리한 문건이 각 기관에 하달되었다고 한다. 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트』, p. 428.

261) 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 판료정치,” p. 48.



부정적인 의사 표시로서, 후자의 경우 ‘수령의 사상·의지대로 사고하고 행동한다’는 10대원칙에 어긋난다는 이유로 때로는 당 조직지도부가 보고기관에 대해 검열을 한다.<sup>262)</sup>

김정일은 기관별로 문건을 비준하는 요일을 정해놓았으며, 서면보고, 유선보고(전화 또는 팩스 이용), 대면보고 중에서 서면보고를 가장 일반적으로 활용하였다. 긴급하게 김정일이 결론을 내려야 할 경우에는 유선보고가 이루어지기도 하였다. 대면보고는 김정일이 호출하는 경우가 대부분이며, 간부들이 면담을 제기하는 사례는 서기실을 통하여 김정일의 허락을 받아야 하는 불편함으로 보고자들이 꺼렸다고 한다. 이와 같은 정책비준 방식은 김정은 집권이후에도 큰 변화는 없는 것으로 알려졌다.<sup>263)</sup>

## (2) 주요 외교정책 결정 과정

북한 당 규약 및 헌법 규정상 대외 정책노선을 결정하는 권한은 노동당에 있고, 대외정책의 기본원칙은 최고인민회의에서 결정한다. 구체적인 정책결정과 정책지도는 당(정치국, 정무국)이 관장하며, 집행대책 수립과 정책 집행은 내각(외무성)이 하는 것으로 되어 있다. 그러나 실제 정책 추진과정에서 당의 정책관여는 추상적 수준에 머물고 대부분의 정책 수립 및 집행은 최고지도자와 외무성 간의 보고체계를 통해 결정된다.

통상 한 나라의 외교정책은 크게 세 부류로 나뉜다. 국가이익 혹은 국가안보에 사활적이거나 중요한 영향을 미치는 핵심 혹은 중요 외교정책은 최고지도자에게 최종 결정권한이 있고, 최고지도자의 관심사 및 주요 외교현안들은 최고지도자에게 보고가 이루어지며,

---

262) 위의 글, p. 48.

263) 위의 글, p. 48.

일상적이거나 후속조치 성격의 정책집행 사안은 부처 수준에서 종결 처리한다.

북한의 경우는 특히 최고지도자의 정책 비준 범위가 광범위하다. 북한 정책결정체계는 기본적으로 수령 독재체제의 특성으로 모든 정책결정은 최고지도자의 독점적 권한으로 간주되고, 실제 정책관리 면에서도 김정일 이후 최고지도자의 미시적 정책관리 행태가 지속되었기 때문이다. 서기실과 당 조직지도부가 일정한 역할을 하지만 민주주의 체제와 같은 민의에 의한 정책통제 기능이 부재하고, 정책 주관 부처인 외무성 자체도 정책에 권위를 부여하거나 상부에 책임을 전가하기 위해 ‘비준’을 선호한 점도 작용했다.

증언에 의하면 통상 일상적인(routine) 외교 사안은 외무성이 자율적으로 결정·집행하고, 다른 부처의 이해관계와 연계된 외교 사안에 대해서는 외교부 주도하에 해당 부처·기관과 의견 조정 및 협의를 거친 후 결정·집행하며, 외무성 성명·담화 등 중요 문건, 연간 대외활동과 관련한 제의서, 대외활동 과정에서 제기되는 돌발적인 중대사건, 시기를 다루는 긴급 현안들, 중요 정세자료 등은 최고지도자에게 보고한다.<sup>264)</sup>

### (가) ‘새해 외교공세 계획’ 작성 과정

북한 외무성은 매해 연말이면 A4용지 약 200쪽에 달하는 ‘새해 대외활동 방향’ 혹은 ‘새해 외교공세 계획’을 제의서로 작성하여 최고지도자에게 보고한다. 그 제의서에는 핵·미사일 문제, 미·북 회담 관계, 유엔 및 국제기구와 관련한 문제, 강대국들과의 관계, 대남 사업 및 통일문제, 주요 국가들과의 관계발전 문제, 식량원조 및 인권문제 등 새해에 추진해야 할 대외정책 대책 안 및 건의들이 담겨

264) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.4.12., 통일연구원).

있으며, 최고지도자가 비준하면 연간 대외정책으로 정식 인정받아, 무조건 관철해야 한다.<sup>265)</sup>

‘새해 외교공세 계획’이 작성되는 과정은 다음과 같다. 매년 10월이 되면 외무성 대외활동조직국은 지역국 및 기능국에 다음해 대외활동 방향 작성을 요청한다. 해당국들은 소관분야의 제의서 초안을 작성해 해당 국 담당 부상에게 제출하고, 담당 부상은 해당 국 책임 간부들과 검토과정을 거친 후 대외활동조직국을 통해 참사실로 보낸다. 부상이 결재한 제의서는 내용에 따라 관련 기관들(인민무력성, 국가보위성, 여타 내각 부처들 등)과의 합의단계를 거친다. 종합된 대외활동 계획은 부상 협의회에서 최종 검토 완성되며, 제1부상 및 외무상의 결재를 받은 후 당 국제부와의 합의를 거쳐 최고지도자에게 보고한다.<sup>266)</sup>

#### (나) 정보수집 우선순위와 수집체계

최고지도자에게 ‘보고 드리는 정보’의 수집 우선순위는 다음과 같다. 주재국 국가수반이나 정치인·고위 간부들의 북한 최고지도자에 대한 평가 자료, 최고지도자의 만수무강과 관련한 물자 구입 및 자료 수집 내용, 주재국의 대북동향 및 북한관련 자료들, 한반도 통일과 관련한 강대국 및 주재국의 입장, 군사부문과 관련한 최신 기술 자료들, 식량 및 경제원조 관련 동향, ‘충성의 외화벌이’ 실적 등이다.<sup>267)</sup>

정보 수집 및 분석은 각 지역국들, 정세국, 대표단 영접국과 파견국이 기본적으로 담당한다. 지역국들은 담당 국가 주재관이 보내오는 전보문과 그 나라 보도매체들을 통해 정보를 수집하고, 정세국은

265) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.4.12., 통일연구원).

266) 허문영, 『북한 외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교』, p. 52; 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.4.12., 통일연구원).

267) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.4.12., 통일연구원).

각국 동향자료들을 종합한 ‘참고통신’을 작성해 최고지도자에게 매일 보고한다. 대표단 영접국은 방북하는 외국 대표단들로부터 입수한 정보를, 파견국은 외국 출장자들로부터 수집한 자료를, 의전국은 평양 주재 각국 대사관들로부터 입수한 정보를 보고한다.<sup>268)</sup>

#### (다) 비준 문건의 집행

최고지도자가 비준한 문건은 곧 ‘방침’ 혹은 ‘정책’이 되어 서기실을 통해 작성기관으로 하달된다. 외무성의 경우 김정은이 비준한 문건은 방침집행감독국의 등록을 거친 후 외무상, 제1부상 혹은 담당 부상이 문건의 내용에 따라 외무성 전체 구성원 혹은 담당 부서 직원들만 모아놓고 내용을 전달한 다음 비준 문건을 해당부서에 보낸다. 담당 부서는 지시 혹은 친필지시 집행대장을 만들어 놓고 집행자, 집행기일, 방법 등 ‘방침집행계획서’를 구체적으로 작성하고 ‘제때에, 그대로, 무조건’ 집행해야 하며, 이를 어기면 ‘수령 지시의 절대성·무조건성’ 부족으로 비판·처벌받는다.

#### (라) ‘큰물피해대책위원회’ 상무조 구성

북한 외무성도 유관기관 혹은 외무성 내 유관부서들과의 유기적인 협의를 통해 대외업무를 신속·정확히 처리하기 위해 ‘상무조’를 구성했다. “큰물피해대책위원회,” “핵 상무조,” “인권 상무조,” “조일 회담 상무조” 등이 그것이며, 그중 전자 2개의 설치과정을 살펴보면 다음과 같다.

김일성 사망 직후인 1994년과 1995년에 북한은 2년 연속 대홍수로 심각한 식량난에 처했다. 1995년 7월 말~8월 초 사이에도 집중 폭우로 수풍댐이 범람했고, 수만여 정보의 논밭이 물에 잠겼다. 그 직후

268) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.4.12., 통일연구원).

북한은 역사상 처음으로 국제사회에 지원을 공식 요청했다. 1995년 8월 23일 주(駐)유엔 북한 대표부는 유엔인도지원국(UNDHA)에 긴급구호를 요청하였고, 세계보건기구에 의료진 파견을, 유엔아동기금에는 5만 달러 상당의 콩 지원을 호소(appeal)했다.<sup>269)</sup> 이때부터 북한은 외교부 국제기구국을 중심으로 농업·보건·통계 관장 부처들로 ‘큰물피해대책위원회’를 구성해 구결외교를 본격적으로 시작했다.

이른바 ‘인도주의 외교’는 김정일의 지시로 가능했다. 자연재해를 입었을 때 외부 지원을 받는 것은 자연스러운 것이니, 피해상황을 공개하고, 피해현장도 보여주어 적극적으로 지원을 받아내라는 것이었다. 그때까지 북한은 외국에 원조는 했어도 받아본 적이 없었으며, 자연재해가 발생해도 정권의 체면과 권위를 고려하여 외부는 물론 노동신문에 공개하는 것도 꺼렸다. 김정일의 역발상에 따라 북한 외교부는 곧바로 정무원 산하 기관들을 망라하여 ‘큰물피해대책위원회’를 조직하고 국제사회에 인도주의적 무상지원을 받아내는데 총력을 집중하겠다는 제의서를 올렸다.<sup>270)</sup> 그 결과 북한은 국제사회로부터 상당한 인도주의 지원을 받아내는 데 성공했으며, 이를 내부적으로는 역경을 순경으로 전환시키는 김정일의 외교술로 선전했다.

#### (마) ‘핵 상무조’ 구성

북한은 1990년대 초 핵문제 발생 직후 김정일 지시에 의해 강석주 제1부부장을 책임자로하고 외교부 참사실, 국제기구국, 조약법규국,

269) 당시 북한은 식량난의 심각성을 국제사회에 적극 알렸다. 1994년~1995년 8월까지 식량재고가 총 24.6만 톤에 불과하다고 발표했다. 이는 필요 곡물 482만 톤 중 1994년 수확량은 250여만 톤 밖에 안 되는 데다 그나마 조기 수확한 곡식 100만 톤 이상을 벌써 소비했고, 파종씨앗과 농민에게 이미 배급한 곡물 등을 빼면 보름치 식량만 남는다고 국제사회에 지원을 요청했다. 김계동, 『북한의 외교정책: 벼랑에 선 줄타기 외교의 선택』 (서울: 백산서당, 2002), p. 330.

270) 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.4.12., 통일연구원).

제16국(미국담당국) 등 유관부서 담당자들로 ‘핵 상무조’를 조직했다.<sup>271)</sup> 핵 상무조는 핵문제가 남북관계, 국제기구, 미국과의 관계 등 서로 다른 상대방으로 논의의 주체가 변경되면서 외교부 내부 주관 부서도 자주 바뀔에 따라 이를 통합관리하기 위해 결성되었다.<sup>272)</sup>

북한 핵문제는 비핵화공동선언(1992.1.20. 남북총리 서명)을 위해 남북관계 차원에서 관리하다가, 북한의 핵사찰 문제로 IAEA에서 논의하였고, 1993년 6월부터는 미·북고위급회담에서 논의되어 제네바 합의로 이어졌다. 핵상무조는 대미 핵협상 착수 무렵부터 조직되어 1997년 4차 회담 체계로 넘어가기 직전까지 존재했던 것으로 추정된다. 핵 상무조의 구성계기와 출신 엘리트들에 관해서는 전 절에서 소상히 다루었다.

### (3) 북한 외교정책결정 체계의 특징

지금까지 북한 외교정책결정 구조와 과정을 살펴본 결과 그 특징은 하향식 결정 위주, 횡적 협조체계 취약, 집행과정에 대한 치밀한 통제, 정치논리 우선 및 비밀주위로 정리된다. 북한의 외교정책은 최고지도자에게 정보는 물론 정책결정 권한이 집중되어 있고, 여타 부처 업무와 연관되었을 경우 실무선에서 합의가 필수이나 뒷선에서는 엄격한 수직적 결정구조로 횡적·정무적 협조체계가 취약하며, 감시·통제기제의 치밀한 분포로 수령의 지시이행 여부 혹은 수령의 의도와의 일치 여부가 수시로 점검되고(당 조직지도부), 이념·사상적 통제와 정치논리 강조가 정책의 탄력성 및 효율성을 제약한다.

그럼에도 불구하고 북한외교는 끈질긴 외교적 노력 혹은 벼랑끝·전술을 통해 위기를 극복하고 일정한 목표를 달성하는 등 강한 모습을

271) 허문영, 『북한 외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교』, p. 108.

272) 물론 핵 상무조에는 외무성 외에 원자력공업총국, 인민무력성, 국가안전보위부 등 유관기관들도 참석했다. 북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.4.12., 통일연구원).

보인다. 북한외교의 ‘성공’요인은 첫째, 정책 담당자 및 정책 자체의 일관성에 있다. 북한은 정권이 바뀌어도 외교라인을 통째로 변경하지 않으며, 외교관 경력을 쌓아주기 위한 보직 변경도 하지 않는다. 장기 집권으로 최고정책결정자인 김일성과 김정일 등 최고지도자도 산전수전을 겪은 베테랑이 된다.<sup>273)</sup>

둘째, ‘생존을 위한 외교’ 및 ‘숙청으로 단련된 외교’의 결과다. 북한의 외교전술 자체가 체제생존을 위한 집요한 방식으로 구사되고, 특히 외교관 개인 차원에서는 정책의 실패는 숙청을 의미하므로 사생결단의 집중이 요구된다. 셋째, 군사와 외교의 결합도 작용했다. 대미외교의 경우 군사력 과시, 핵·미사일 도발 등 비대칭적 군사적 수단을 외교에 동원한 강압외교로 ‘전쟁이냐, 협상이냐’는 양자택일을 강요하는 행태를 보인다.

넷째, 다음과 같은 북한 정치체제의 특성이 ‘선군외교’의 강점으로 작용했다.<sup>274)</sup> ① 수령 유일 지배체제는 대미 외교에서 통제력과 집중력을 보장한다. 북한의 최고지도자는 국내여론, 권력 갈등 및 정치적 논쟁으로부터 자유롭다. ② 자립경제·자력갱생 노선은 경제제재 압력으로부터 상대적으로 자유로울 수 있는 이점을 제공한다. 경제제재는 미국이 일상적으로 사용하는 대외 레버리지였으나 다른 나라와는 달리 북한에는 효과가 제한적이었다. ③ 집단주의 체제 특성으로 정치적 통제와 통합을 유지하고 있는 것도 대미 대항력에서 상대적으로 우위요소이다. 주민 개인의 생명과 재산보호를 최우선으로 여기지 않기 때문에 경제제재에 따른 고통과 군사적 충돌로 야기된 인명손실에 대해 민감하게 반응하지 않고, 대미 ‘위협 감수’가 가능해진다. ④ 사상적 일색화는 실무자들의 자율성과 자의성을 최

273) 태영호, 『3층 서기실의 암호』, pp. 69~70.

274) 서훈, 『북한의 선군외교』, pp. 54~57.

대한 통제함으로써 외교정책 전반에 대한 지도자의 지휘통제를 간편하게 하는 효과를 발휘한다.

따라서 북한 외교정책결정 체계는 적자생존의 국제질서에 살아남기 위해 때로는 공갈 외교를 가미하고, 때로는 고슴도치처럼 웅크리며, 때로는 저팔계처럼 실리를 쫓아 기민하게 움직이는 생존외교 추구 과정에서 단련되었다고 볼 수 있다.

그러나金正은의 핵·미사일 고도화와 이로 인한 국제사회의 개입으로 북한의 대외환경은 급격히 변화했다. 북한의 외교정책결정 체계는 과거 폐쇄와 단절 위주의 대외환경 하에서 외교현장의 각개 ‘전투’에서는 승리할 수 있는 구조일지는 모르지만, 동북아 역학구도가 작용하는 핵 협상 국면에서는 통합성·탄력성·효율성이 부족하다. 북한이 불리한 외교구조를 어떻게 극복할 수 있을지는 미지수이다.





# IV. 북한의 대외정책과 핵문제

박형중 (통일연구원)





북핵문제는 늦어도 1990년대 초부터 북한의 대외 관계에서 핵심 요소였다. 북한과 한미 그리고 주변국들은 북핵문제를 둘러싸고 때로는 갈등이 고조되어 위기가 발발하기도 하였고, 때로는 잠정적으로 타협하면서 상호적 관여를 발전시키기도 했다. 2012년 출범한 김정은 정권은 핵·미사일 개발을 가속화했고, 2017년 11월에는 ‘국가 핵무력 완성’을 선언했다. 북한의 이러한 노선은 2012~2017년 사이 한국과 미국을 비롯한 국제사회와 높은 수준의 긴장을 유발했다. 그러나 양측은 2018년부터 다시 상호 관여의 국면을 전개하고 있다.

본 장의 주제는 핵무기의 개발 및 보유와 관련한 북한의 대외정책이다. 여기서는 북한의 핵개발 경과, 핵 능력, 군사적 측면에서 핵 사용 전략 등에 대해서는 최소한으로 언급하면서, 북한의 대외정책이라는 측면을 중심으로 북핵문제를 다룬다. 이 글은 핵 문제에 의해 매개된 북한 대외정책의 역사적 전개보다는 북한 대외정책의 구조적 맥락과 그 속에서 핵개발과 핵무기가 가지는 의미를 중심으로 서술한다.

이 장은 다음과 같은 세 가지 문제의식의 맥락에서 다루어진다. 첫째, 북한 대외정책 맥락 속에서 핵개발과 핵무기의 의미이다. 애초 핵무기 보유는 북한이 대외관계에서 당면했던 문제해결을 위해 추구하였다. 또한 핵무기 보유의 추구는 북한외교 및 안보정책이 보여주었던 전통적 특징의 연장선상에 존재한다. 북한의 경우 주로 군사력 과시 및 위기 유발, 또는 그 잠재 협박을 토대로 한 강압을 통해 상대방의 양보를 강요하고자 하였다. 본문은 특히 1990년대 이래 북한의 대외관계가 직면했던 도전의 기본틀과 외교정책의 기본 목적과 방향으로부터 출발하여, 그 맥락에서 북한 외교정책에 나타난 핵무기 개발 및 보유를 다룬다. 둘째, 대외정책과 대내정치 간의 상호 작용을 다룬다. 대외정책을 일차적으로 규정하는 것은 그 나라의 국제체제에서의 위치, 상대적 힘의 배분이며, 그 아래 맥락에서 대

외정책과 대내정치는 상호 작용한다. 먼저 대외환경의 변화는 명확하고 확실한 것이 아니며, 정책결정자에 의해 해석된다. 다음으로 대외정책 결정자는 대외정책 결정시 국내권력 유지 등 국내정치적 요소를 고려해야 한다. 다음으로 한 국가의 대외정책의 추진은 경제적으로 뒷받침되어야 한다. 여기서 핵심적인 것은 해당 사회의 여러 역량 특히 경제 역량 중에서 국가가 활용할 수 있는 자원의 크기이다. 셋째, 한 나라의 대외정책은 상대적 힘의 증감에 영향을 받는다. 북한의 핵개발은 북한의 상대적 힘의 증강을 초래했고, 이것이 북한의 대외정책에 영향을 주고 있다.

이 장은 위의 세 가지 문제를 중심으로 핵 문제가 북한의 대외관계에서 핵심 사항 중의 하나로 등장한 1990년대 이후 북한의 대외정책을 다룬다. 또한 분석틀은 국제정치 이론 중의 하나인 신고전 현실주의를 주요한 기반으로 한다. 이 점은 본문 서술과정에서 논해질 것이다.

## 1. 국제체제에서의 위치에 따른 대외정책 옵션 및 특징

본 절에서는 1990년대 이래 북한이 처한 대외환경과 그 환경 속에서 북한이 선택 가능했던 대외정책 옵션을 검토한다. 여기서 핵심적 사항은 1990년대 이래 남북한 국력 격차가 급격히 확대됐다는 것이다. 이 경우, 북한의 대외정책의 핵심 목표는 남북한 사이 국력 격차의 확대가 유발하는 불리한 측면을 완화하고, 격차 확대를 방지하는 것이며, 장기적으로는 격차를 역전하는 것이었다. 1990년대 북한은 경제국력과 잠재국력에서 한국과 경쟁할 수 없는 상황에 도달했지만, 적어도 군사국력에서는 한국과 경쟁할 수 있었다. 또한 북한은

경제국력과 잠재국력이 중장기적으로도 쇠퇴할 경우 그로 인한 군사력 열세를 보완할 방안으로 핵무기 개발을 추구했다. 전반적 국력이 열세이지만 군사력은 아직 경쟁력을 가진 상황과 북한의 대외정책에서 군사적 협박이 주요 수단이었던 전통, 이 두 가지 상황을 배경으로 북한은 군사 도발과 위협 중심의 대외·대남 강경 노선을 채택한다. 북한의 대외정책은 군사력 사용과 위기 유발을 핵심 수단으로 한다는 점에서 ‘폭력의 외교’로서의 특징을 갖는다. 북한은 협상에서 우위가 확실하다고 판단하는 경우 한국 및 미국과 타협을 추구하기도 했다.

### 가. 1990년대 북한의 급격한 쇠퇴, 핵개발과 위기 유발 정책의 채택

국제정치 이론 중에서 신고전 현실주의는 국가의 외교정책에 관한 이론으로, 어느 한 국가의 대외정책의 대체적 패턴을 규정하는 가장 기본적인 요소는 해당 국가의 국제체제에서의 위치 또는 상대적 물질적 힘이라 주장한다.<sup>275)</sup> 즉 한 나라의 대외정책을 연구하는데 있어, 국내정치적 요인보다 대외관계에서의 위치와 상대적 국력을 우선시해야 한다는 것이다. 나중에 거론하겠지만, 한 나라의 대외정책과 대내정치는 상당히 복잡한 상호 관계를 가지고 있다.

북한의 대외정책을 연구하는 관점에서 보면, 북한의 ‘국제체제에서의 위치’에서 핵심적인 것은 남북분단 국가 또는 남북 숙적관계라는 맥락이며, ‘상대적 물리적 힘’에서 핵심적인 것은 남북 간의 상대적 힘의 변화이다. 분단국가인 북한의 대외관계의 여러 측면은 결국 남북 관계를 어떻게 관리하는가에 중국적 귀착점을 갖는다. 이는 한

---

275) Gideon Rose, “Review: Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy,” *World Politics*, vol. 51, no. 1 (October, 1998), p. 146.

국에게도 마찬가지이다. 그런데 남북한에게 공히 남북관계를 어떻게 관리하는가에서 핵심 사항은 결국 그 때 그 때 나타나는 남북 간의 ‘상대적 물리적 힘’의 양태이다. 주지하다시피, 남북 간의 상대적 국력은 역사적으로 변화해왔고, 그 변화에 따라 한국 뿐 아니라 북한의 대외정책의 목표와 방향, 수단이 변화했다.

본문은 북한의 핵무기 추구가 본격적으로 진행되기 시작했던 1990년대 이래 북한의 대외정책을 분석한다. 북한의 핵개발 역사는 1950년대까지 소급해 올라가지만, 북한이 무기화와 관련한 직접적 경계선을 넘기 시작한 것은 1980년대 말에서 1990년대 초이다.<sup>276)</sup> 이와 관련하여 핵심 고려 사항은 1990년대에 들어서면서, 남북한 국력격차가 갑작스럽고도 급속히 북한에 불리하게 변화하였다는 것이다. 다시 말해, 1990년대 초 남북한 사이의 ‘상대적 국력’에서 북한이 급격하게 열세에 놓이게 되었다. 1990년대 초반, 구 소련과 동유럽 사회주의 국가 및 중국과의 ‘우호무역관계’ 붕괴는 그렇지 않아도 어려움에 직면했던 북한경제의 몰락을 가속화했다. 또한 북한의 안보 및 외교정책상의 후원국이던 소련과 중국은 한국과 일방적으로 외교 관계를 수립했다. 반면, 한국은 경제적으로나 외교적으로 번성하고 있었다.

1990년대 초반 북한의 쇠퇴의 특징 중 하나는 경제력과(인구규모, 기술능력, 교육수준 등) 잠재력에서는<sup>277)</sup> 한국에 대해 현저히 열세

276) 나랑(Vipin Narang)의 개념을 빌리자면, 1980년대 말, 1990년대 초반을 기점으로 북한은 핵 무기 추구하고 관련 기간의 보험적 헛징에서 경성 헛징으로 이행했다. 보험적 헛징이란, 무기급 핵물질 생산할 수 있는 잠재능력을 키우는 단계이다. 경성 헛징이란, 무기급 핵물질 생산 능력을 보유하며 핵무기화와 관련한 이론적 작업은 행해지나 아직 실질 물리적 작업은 이루어지지 않는 단계이며, 궁극적으로 핵무기 투발에 사용할 수 있는 잠재성을 갖는 이중용도 투발수단을 개발하는 단계이다. Vipin Narang, “Strategies of Nuclear Proliferation How States Pursue the Bomb,” *International Security*, vol. 41, no. 3 (Winter, 2016/17), pp. 117~120.

277) 잠재력은 인적·물리적 것을 포함 모든 자본과 자원으로, 궁극적으로 측정 가능한 경제산품으로 번역될 것이지만, 어떤 이유에서 아직 번역되지 않은 자본과 자원을

였지만, 상대적 군사력에서는 여전히 강했다는 것 또는 한반도에서 한미동맹에 적어도 경쟁할 수 있었다는 것이다. 이와 같은 쇠퇴 국가로서 북한이 당면한 도전은 다음과 같다. 북한의 경우 당장은 군사적으로 적어도 열세는 아니지만, 경제력과 잠재국력에서는 한국에 비해 현저한 열세이며, 또한 그러한 열세가 중장기적으로 쉽게 극복될 수 있는 가능성도 존재하지 않았다. 따라서 한국은 장기적으로 군사력 성장에 현저히 유리한 기반을 가지고 있었다. 남북 군비 경쟁이 지속될 것으로 보이는 상황에서 경제력과 잠재력에서 열세인 북한이 한국과 동등하게 경쟁하자면, 현저히 높은 비율의 자원을 투입해야만 했다. 그 경우 북한 경제는 더욱 나빠질 것이 확실하였다. 북한은 군사력에의 대남 경쟁력도 미래의 어떤 시점에서는 필시 상실하게 될 것이라 예측할 수밖에 없었을 것이다. 또한 북한은 그러한 경우 자신의 대남 경쟁력은 모든 차원에서 소멸할 것이라 예상했었을 것이다. 어느 국가이든 가장 중요한 준거 경쟁국에 대한 상대적 쇠퇴가 매우 깊고도 장기간 불가피할 것으로 보이는 상황에 직면했다면, 그 쇠퇴의 심각성에 비례하는 심각한 쇠퇴방지 또는 역전 조치를 고려해야만 한다. 만약 경제력 쇠퇴를 단기간에 만회할 수 있는 방법이 없는 상태지만 아직 군사적 경쟁력을 가진 상태라면, 그 국가는 군사적 수단을 활용하여, 즉 군사 분쟁 유발을 통해 상대적 쇠퇴를 회피하거나 역전시키고자 할 것이다. 북한도 이러한 고려를 했을 것이다.

그렇다면, 자신에게 불리한 ‘상대적 국력 변화’에 직면하게 된 국

---

지칭한다. 잠재력은 인구규모, 예비소재, 기술수준, 교육발전, 미사용한 비옥한 토지 등을 포함한다. 국력의 상대적 쇠퇴는 국력의 전분야의 약화에 의해서 발생하기도 하지만, 일련의 경우에는 군사력은 견고하지만, 경제력의 쇠퇴 그리고 잠재력에서 열세인 경우도 존재했다. 이러한 구별은 코프랜드(Dale Copeland)의 주장 참조. Dale Copeland, *The Origins of Major War* (New York: Cornell University Press, 2001), p. 5.



가, 즉 ‘쇠퇴 국가(state in decline)’는 대외정책상에서 어떻게 반응하는가? 적어도 이론적으로만 볼 때, 북한의 정책 옵션에는 다섯 가지가 있다. 재보장(타협·화해), 아무 것도 안하기, 억제·봉쇄(군비 경쟁, 동맹확장, 격한 어조 등), 위기 유발, 전쟁 직접 발발이 그것이다.<sup>278)</sup> 이 중에서 북한이 어떤 종류의 정책을 택하는가는 그 정책을 취했을 때 북한이 안보를 극대화할 수 있는가, 또는 국가의 쇠퇴를 극복하는데 얼마나 도움이 될 것인가가 기준이 될 것이다.<sup>279)</sup> 또한, 여건상 북한이 선택가능하며, 특히 한국에 대한 북한의 상대적 쇠퇴 속도를 늦추거나, 폭을 좁히거나 또는 궁극적으로 역전시킬 가능성을 제공하는데 얼마나 효과적인가라는 질문에 대한 대답이 가장 중요했을 것이다. 대부분의 국가들과 마찬가지로 북한이 선호하는 것도 덜 위협하고 비용도 덜 드는 온건정책일 수 있다. 그렇지만 온건정책이 자신의 상대적 쇠퇴를 오히려 가속화시킬 수 있다고 판단할 수도 있다. 온건정책을 통해 쇠퇴가 역전 불가능하다고 생각하면, 쇠퇴를 반복할 목적의 강경정책을 취하는 옵션 선택이 가능하다. 쇠퇴 국가는 자신의 상대적 쇠퇴를 저지하거나 역전할 목적으로 자신이 더 약해져 있을 미래가 아니라 아직 힘이 있는 현재 시점에 (예 방)전쟁을 일으키거나 군사 위기를 유발하는 등 강경정책을 추구한다.<sup>280)</sup> 북한도 이러한 식으로 판단했을 개연성이 크고, 이렇게 판단했다면, 북한은 불가피하게 자신에게도 위협스럽고 고비용인 호전적 대외정책을 선택할 수밖에 없을 것이다. 이러한 기준을 준거 삼아, 각 정책이 북한에게 어떠한 의미를 가지는가를 살펴보자.<sup>281)</sup>

278) *Ibid.*, pp. 37~42.

279) *Ibid.*, p. 39.

280) Jack S. Levy, “Preventive War: Concept and Propositions,” *International Interactions*, vol. 37, no. 1 (2011), pp. 87~96.

281) ‘아무 것도 안하기’는 고려에서 제외한다.

첫째, 의사결정자들이 쇠퇴가 역전가능하다고 본다면, 쇠퇴에 대응하는 정책선택으로써 위협스럽고 강압적인 해법을 선택할 개연성은 낮다. 의사결정자들은 아마도 (대외정책 야망의) 축소와 내부 개혁과 같은 재보장(타협·화해) 정책 옵션을 택할 것이다. 이러한 대응의 국제적 대표 사례 중 하나는 소련 고르바초프의 페레스트로이카와 글라스노스트 정책이다. 당시 소련은 내부 경제 능력의 쇠퇴와 대외 과잉 팽창을 외교적 목표 축소와 서방과의 긴장완화 그리고 그에 기반하여 서방의 자본과 기술 도입을 통해 내부 경제 개혁을 성공시키고자 하는 정책을 추구했다.<sup>282)</sup> 북한도 이런 식의 반응을 보인 적이 있었다. 1991년 12월 북한은 한국과 ‘남북기본합의서’를 채택하였고, 1992년 1월에는 남북비핵화공동선언을 채택하였다. 이 두 개의 문서에서 북한은 당시 한국 정부의 제안을 대체로 그대로 수용하였다. 이는 북한이 원래 제기했던 주장이나 과거 요구와 비교할 때 북한 측이 상당히 중요한 양보를 했다고 볼 수 있다.<sup>283)</sup> 아울러 북한은 1991년 12월 나진선봉 ‘자유경제무역지대’를 설정했다(1998년부터는 나진선봉 경제무역지대로 개칭).

그런데 북한이 처했던 1990년대 초반 상황을 보면, 북한 지도자들은 대외정책 목표 축소와 내부 개혁을 통해서도 한국에 대한 급격한 상대적 세력 쇠퇴를 극복하는 것이 어렵다고 생각했을 개연성이 크다. 무엇보다도 남북기본합의서가 함축하고 있던 한국 주도 남북한 평화공존과 교류협력의 증가는 북한의 내부적 정권 안보에 치명적인 위협이 될 것이라 생각했을 것이다.<sup>284)</sup> 북한 정권이 자신의 정권

282) William C. Wohlforth, “Realism and the End of Cold War,” *International Security*, vol. 19, no. 3 (Winter, 1994/1995), pp. 91~129.

283) 조병제, 『북한, 생존의 길을 찾아서 - 북한, 미국, 중국의 전략적 삼각관계』 (서울: 늘봄플러스, 2019), pp. 132~152.

284) 남북한 관계 역사에서 ‘교류협력’은 자신감있는 측의 제안이었다. 1960년 ‘4·19 혁명’ 직후 한국의 혼란과정에서 북한은 ‘평화공존과 교류협력’을 중심에 두고 대남접

안보를 위해 활용해왔던 남북 간의 높은 수준의 적대의식, 그리고 북한 주민에게 한국의 생활상에 대해 왜곡된 정보를 제공했던 것, 상대적으로 자유롭고 풍요로운 한국 사회에 반해 수령독재와 전체주의적 사회 통제가 직면했어야 하는 위험 등에 관해 북한 정권은 고려하지 않을 수 없었을 것이다. 또한 한반도 비핵화 공동선언이 함축하고 있던 북한의 핵개발 중단은 북한이 한국에 대해 군사적으로 균형을 유지할 수 있었던 유일한 수단인 핵무기 개발을 포기하는 것을 의미한다. 따라서 북한은 이러한 식의 재보장(타협·화해) 정책이 북한의 상대적 쇠퇴를 저지하기 보다는 오히려 가속화시킬 것이라고 생각했을 수 있다.

그렇지만 북한이 한국에 대해 재보장(타협·화해) 옵션을 완전히 포기했던 것은 아니다. 북한은 핵무기 개발과 핵 능력 증강을 기반으로, 다시 말해 한국 또는 미국에 대한 상대적 힘과 협상력을 증대시킨 상태에서, 재보장(타협·화해) 정책의 부정적 효과를 북한의 힘의 우위를 통해 통제할 수 있다는 것을 확신하는 상태에서 남북 간 또는 미북 간 재보장(타협·화해) 정책을 추진했다. 과거 소련식 용어를 빌리면, ‘힘을 바탕으로 한 긴장완화’이다. 이 논리에 따르면, ‘소련이 강성할수록, 영구불변 적대적인 자본주의 국가와의 관계가 개선될 수 있다’ 또는 ‘국가의 힘이 증가하면, 다른 나라들이 소련과

---

축제안을 한다. 양영식, 『통일정책론』 (서울: 박영사, 1997), pp. 39~49; 배광복, 『남북대화 1971-1992: 힘 선택 말의 남북관계 역사』 (서울: 아연출판부, 2018), pp. 41~98. 유사한 제안은 1980년대 후반에도 있었다. 북한은 1984년 한국에 대해 ‘수해원조’를 했고, 1980년대 후반, 한국의 재야와 학생운동이 내세웠던 ‘통일운동’에 호응하여 ‘대화적극추진, 합작교류 널리 실현’을 강하게 내세웠다. 김일성, “신년사,” 『조선중앙년감』 (평양: 조선중앙통신사, 1986), p. 3. 김일성은 1990년 신년사에서 ‘우리는 온 민족의 통일염원과 절박한 요구를 반영하여 북과 남사이의 장벽을 마스고 자유래왕을 실현하며 북과 남이 서로 전면개방할 것을 주장’한다고 하면서 그 구체 방안을 자세히 제시했다. 김일성, “신년사,” 『조선중앙년감』 (평양: 조선중앙통신사, 1991), p. 5. 1990년대 이후에는 주로 한국이 북한에 대해 이러한 성격의 제안을 하고 있다.

동맹하려하며, 소련을 존중한다’는 것이다.<sup>285)</sup> 1990년대 초 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언과 비교할 때, 북한의 한국 및 미국에 대한 상대적 입지는 북한의 핵개발 과정과 진전 그리고 그와 관련한 위기를 거치면서 현저히 상승했다. 이를 바탕으로 북한은 한국과 미국에 대해서 그렇지 않은 경우보다 현저히 유리한 입장에서 재보장(타협·화해) 옵션을 추구할 수 있었다. 나아가 한국 정부가 대북 온건 정책을 펴는 경우 북한이 한국과의 거래조건 흥정에서 자신에게 상대적으로 유리한 타협을 성사시킬 가능성은 더욱 높아졌다. 이러한 맥락에서 북한은 1993년 핵 위기의 결과로 1994년 미국과 제네바 합의를 체결했다. 또한 북한은 2006년 9·19합의와 2007년 2·13 합의를 이끌어 냈다. 북한은 한국과 2000년, 2007년 두 번에 걸쳐 남북정상회담을 개최했고, 2000~2007년 김대중 노무현 대통령 시기 동안 타협·화해 정책을 추구했다. 1990년대 초의 남북합의와 비교할 때, 2000년대 남북 및 미북 사이의 타협·화해는 북한의 증가된 상대적 입지와 협상력을 반영했다. 이는 1990년대 초의 합의는 거의 즉각적으로 파기되었지만, 나중의 여러 합의는 상대적으로 상당 기간 준수하는 모양새를 보였다는 데서 나타난다. 나아가 북한은 과거에 비해 현저히 상승된 상대적 힘을 배경으로 2018년과 2019년 남북 및 미북 긴장완화를 수용했다. 그 배경에는 2016~17년 간의 핵·미사일 관련 위기, 그리고 2017년 11월 ‘국가핵무력 완성’이 존재했다.

그렇지만 북한이 상대적 힘의 우위를 배경으로 추진했던 재보장(타협·화해) 정책의 지속성에는 한계가 있었다. 북한은 궁극적으로 타협·화해 정책이 자신의 상대적 쇠퇴를 회피하거나 극복해 줄 수

---

285) William C. Wohlforth, *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War* (New York: Cornell University Press, 1993), p. 52.

있는 한에서 수용하고 유지했다. 다시 말해 북한은 한국 및 미국과 타협·화해함으로써 획득할 수 있는 단기적 이득과 그러한 정책이 북한에 대해 유발하는 중기 또는 장기적인 위협과 비용을 계산하면서, 양자가 동등해지는 시점까지만 타협·화해를 유지했다. 여기서 단기적 이득이란, 주변 세계와의 긴장완화 및 대북 군사적 압박 감소로 인한 이익, 대외원조의 수취, 내부 재정비와 자강력 증강을 위한 시간벌기 등이다. 중장기적 위협과 비용은 개방과 대외 접촉 증대로 인한 대내정치적 위협증가, 주변국과의 격차의 지속적 확대, 그리고 주변국의 변심 가능성 등이다.

북한은 이러한 타협·화해 정책이 북한의 쇠퇴를 회피하는 데 얼마나 효과적인가에 대해서는 의문을 품고 있었을 것이다. 첫째, 북한이 한국 및 미국과 타협·화해하는 경우에도, 북한 대 한국·미국의 국력 격차는 오랜 기간 동안 축소될 가능성이 거의 존재하지 않는다고 판단했을 것이다. 따라서 이러한 정책은 중장기적으로 북한의 한국 및 미국에 대한 취약성을 더욱 증가시켜 줄 것이라 판단할 수 있다. 특히 북한 쇠퇴는 경제력과 잠재력의 격차 확대에 뿌리를 두고 있었는데, 이는 더욱 확대될 전망이 가장 유력하며, 줄이기 가장 힘든 격차이기도 하다. 따라서 북한이 볼 때 결국 타협·화해 정책은 북한의 상대적 쇠퇴를 오히려 악화시켜, 미래에 한국과 미국에 대한 북한의 취약성을 오히려 키우는 것으로 판단했을 수 있다. 둘째, 북한은 타협·화해의 지속성에 대해 의문을 품고 있었을 것이다. 당장의 타협·화해 과정에서 한국과 미국이 앞으로 북한을 공격하지 않을 것이라는 선의에서 진실로 약속하더라도 북한은 그 약속을 믿을 수 없었을 것이다. 나중에 그 약속이 실제로 지켜질 개연성은 확신할 수 없기 때문이다. 미래의 어느 시점, 즉 북한 대 한국과 미국의 국력 격차가 훨씬 확대되고, 특히나 북한의 군사적 동등성도 소멸되

는 시점, 그리고 현재의 지도자가 바뀌었을 경우, 한국과 미국의 마음이 바뀌지 않게 할 수단이 거의 존재하지 않기 때문이다.

따라서 상대적 국력에서 현저히 취약한 북한은 설령 한국과 미국이 유화정책을 진실로 추진하고 있다고 판단하더라도 그것만을 전적으로 신뢰하면서 대외정책을 취할 수 없었을 것이다. 북한은 한국과 미국의 대북태도와 정책이 시간이 지나면 변할 수도 있다는 것을 계산하면서 정책을 취해야 했을 것이다.<sup>286)</sup> 북한은 이미 한국과 미국의 정권 교체에 따라 대북 태도와 정책에 현저한 변화가 있었다는 것을 몇 차례에 걸쳐 경험했다. 따라서 북한의 입장에서 생각하면, 북한은 한국과 미국의 유화정책을 장기 불변의 전략적 전환은 아닐 것이라 판단할 것이다. 북한은 한국과 미국이 당면 시기에 추진하고 있는 ‘진실된’ 유화정책을 단기적 관점에서 최대한 자신에 전술적으로 유리하게 활용하는데 주력하는 한편, 한국과 미국의 대북태도와 정책이 급변할 수도 있는 미래 상황에 대비할 것이다. 보다 구체적으로 열세인 북한은 일반적 국력뿐 아니라, 적어도 재래 군사력에서 양적·기술적 측면으로 현저히 우세한 한국과 미국, 그리고 미국의 한국에 대한 확장억제와 관련하여 군사력 차원에서의 대비를 해야만 했을 것이다. 그 이유는 국제정치학의 일반 논리 중의 하나가 북한에게도 그대로 적용되기 때문이다.

“국가들은 다른 국가의 현재 및 미래 의도에 관한 불확실성이 만연되어 있는 상황에 직면한다. 국가는 잠재 적대국이 그 능력을 자신에 대해 사용할 가능성을 간과하면 안된다. 따라서 국가는 다른 국가의 의도가 아니라 능력에 주목해야 한다.”<sup>287)</sup>

---

286) 보다 일반적 논의로서, Dale Copeland, “Rationalist Theories of International Politics and the Problem of the Future,” *Security Studies*, vol. 20, no. 3 (2011), pp. 441~450.

이러한 논리에 서서 보면, 설령 북한 그리고 한국과 미국이 모두 공히 순수 안보-추구 국가일지라도, 그 어느 국가도 상대방의 의도에 대해서 확신할 수 없다. 약한 국가는 강한 국가의 선의를 신뢰하는 것이 아니라 그 능력의 우세를 의심하며, 강한 국가는 쇠퇴 국가가 위장 타협을 통해 국력 또는 군사력 회복의 시간을 벌고 있거나 예방전쟁 차원의 도발을 일으킬 것을 두려워한다. 또한 북한, 한국과 미국이 순수 안보-추구 국가일지라도 안보 딜레마가 존재한다.<sup>288)</sup> 즉, 어느 한 국가가 순수하게 자위력 향상을 위해 군비를 증강하더라도 다른 측은 그것이 자신에 대한 공격 능력 향상이라 판단하고, 상응하게 군사력을 증대시킬 수 있다. 특히, 나는 상대의 선의를 신뢰하는데, 상대는 처음부터 의도적으로 속이는 경우, 내가 치명적 위협에 처하게 될 위협을 경계할 것이다.<sup>289)</sup> 한반도처럼 전장이 좁고, 공격과 방어의 구분이 불확실하고, 선제공격이 유리한 경우 안보 딜레마는 더욱 강력하게 작용한다. 북한이 위기 유발 정책을 주요 대외정책 수단으로 삼고, 북한의 핵 보유에 한국과 미국이 반응할 수밖에 없도록 함으로써 이러한 안보 딜레마는 더욱 악화된다. 소규모의 핵전력을 보유한 북한은 상대측의 선제공격으로 핵을 사용해보지도 못하고 상실하는 경우를 두려워하면서 핵의 선제사용 유혹에 빠지며, 역으로 상대측은 선제공격을 통해 소규모의 북한 핵을 사용 이전에 제거하고자 하는 유혹에 빠진다.<sup>290)</sup> 따라서 북한은

---

287) Jeffrey W. Taliaferro, "Neoclassical realism and resource extraction: State building for future war," in *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, eds. Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro (Cambridge: Cambridge Press, 2009), p. 206.

288) Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma," pp. 167~214.

289) *Ibid.*, p. 167.

290) Mark S. Bell and Julia Macdonald, "How to Think about Nuclear Crisis," *Texas National Security Review*, vol. 2, issue. 2 (February, 2019), pp. 40~64.

설령 한국이나 미국이 행하는 유화정책의 단기적 ‘진실성’을 믿고 있다고 해도 한국이나 미국이 의도를 바꿀 상황에 대해 대비해야만 했을 것이다.

이러한 맥락에서 재보장(타협·화해)과 관련한 북한의 대미·대남 정책은 이중적일 수밖에 없었을 것이고 역으로 이는 한국과 미국의 북한에 대한 의심을 유지시켰을 것이다. 한편에서 북한은 타협·화해에 응하고 활용하지만, 그것이 오래 유지될 것이라 믿지 않기 때문에 미래의 상황 반전에 대해 현재부터 대비했을 것이다. 북한이 단기적으로 한국과 미국에 대해 재보장(타협·화해)을 수용하는 이유는 이를 통하여 한국과 미국의 압박을 완화하고, 원조수용을 통해 경제력을 회복하며, 군사력 열세를 만회할 수 있는 시간을 벌기위한 목적이 가장 컸을 것이다.<sup>291)</sup> 북한의 이러한 이중적 태도는 역으로 한국과 미국도 북한에 대해 이중적 태도를 가질 수밖에 없게 했다. 한국과 미국은 관여 정책을 통해 북한의 안보에 관한 우려를 완화하고자 하면서도, 북한의 군사력 증강 특히 핵-미사일과 같은 비대칭 능력의 증강에 대해 대비할 수밖에 없었다. 요약하자면, 북한, 한국, 미국의 세 나라 모두가 설령 순전히 안보-추구적이고 수정주의적 공격적 성향을 가지고 있지 않은 경우에도 상대방의 의도에 대한 의심 또는 불확실성을 가질 수밖에 없는 국제환경과 공세우위의 한반도 안보환경은 안보 딜레마를 더욱 악화시킨다.

---

291) 한국에서 진보와 보수의 다수가 신봉하는 일반적 논리 중의 하나는 남북 경협을 통해 북한경제를 진흥하고 남북 상호 의존성을, 특히 북한의 대남 경제 의존성을 높이는 것이 한반도 평화와 통일에 이바지할 수 있다는 것이다. 강대국간 상호 경제의존성 증진이 양국간 평화 강화에 기여하는가 아니면 갈등 증폭에 이바지하는가에 대해 국제정치학에서 오랜 논쟁 속에서 많은 논문이 생산되었다. 현실주의 계열의 학자들은 갈등 증폭을 야기한다고 주장한다. 그 핵심 논거는 경제적 의존성 강화 때문에 안보침해를 받을 것이라 우려하는 측이 대응 조치를 취하게 되면서 갈등이 증가한다는 것이다. Dale Copeland, "Economic Interdependence and War: A Theory of Trade Expectations," *International Security*, vol. 20, no. 4 (Spring, 1996), pp. 5~41.



둘째, 억제와 봉쇄의 옵션이다. 억제는 우리 편의 충분한 징벌 능력을 과시하여 상대국가가 공격적 행동을 취하는 것을 막아야 하며, 봉쇄는 상대국가의 잠재 성장을 축소함으로써, 상대적 쇠퇴를 완화해야 한다. 그런데 문제는 북한의 경우 이러한 두 가지 정책을 효과적으로 수행할 만한 능력을 가지고 있지 못하다는 점이다. 먼저 억제의 측면에서 북한은 한국을 상대로 군비경쟁을 장기간에 걸쳐 우세하게 이끌고 나갈 능력도 그리고 한국과 미국에 대적할 동맹을 형성하고, 강화해 나갈 능력을 가지지 못했다. 다음으로 자명한 것은 북한은 한국이나 미국을 봉쇄할 능력을 가지고 있지 못하다는 것이다. 북한은 한국이나 미국을 상대로 무역을 제한하거나 경제 제재를 발령할 능력을 가지고 있지 못하다. 억제 및 봉쇄와 관련해서 북한이 현실적으로 실천할 수 있는 것은 수사학적으로 한국과 미국을 상대로 격한 논조를 유지하는 것이다. 이는 물리적 억제력 구축이나 봉쇄를 실천하는 것에 비해 훨씬 비용이 덜 들지만, 그 실질적 효과도 그만큼 낮다.

셋째, 위기 유발 옵션을 살펴보고자 한다. 억제 및 봉쇄와 관련한 옵션들은 북한이 자신의 쇠퇴를 저지하는데 그다지 효과적이지 않지만, 위기 유발은 효과적일 수도 있는 가능성이 있다. 쇠퇴의 깊이와 불가피성을 완화하자면 강력한 조치가 필요하지만 심대한 내부 개혁도 그렇다고 예방전쟁도 적절하지 않은 경우, 재보장(타협·화해), 군비경쟁과 동맹 공고화와 같은 억제 정책이 힘의 균형을 유지해줄 수 있다는 믿음이 약화된 경우에 위기 유발 정책이 취해진다. 쇠퇴의 깊이와 불가피성이 심각하고, 위기 유발 정책을 통해 그러한 쇠퇴를 회피할 수 있다는 신념이 강할수록, 위기 유발 정책이라는 선택지의 매력은 증가한다. 강력한 행동이 부재하다면 어차피 국가의 쇠퇴가 더 심각해질 것이기 때문에 이를 회피하고자 하는 국가의

행동도 그만큼 더 절실해지고 심각해지기 때문이다. 그렇지만 북한이 판단하기에도 타협·화해, 억제 및 봉쇄와 비교할 때 위기 유발은 현저히 고위험, 고비용의 정책이다. 그렇지만 다른 옵션이 쇠퇴를 회피하는데서 효과적인 정책이 되지 못하고, (경제력 문화력은 너무 취약하고 군사력은 강한 식의) 국력의 편향적 구성 때문에 위기 유발 정책만이 효과적 정책 수단이라면,<sup>292)</sup> 위기 유발 정책 옵션을 선택할 수밖에 없다. 1990년대 이래, 자신의 쇠퇴를 막기 위한 북한의 가장 강력한 조치는 핵무기 개발의 본격화였다. 북한이 핵무기 개발을 본격화한다면 주변국의 거센 반발과 징벌 조치가 뒤따를 것, 그리고 그러한 연장선상에서 위기를 유발 할 것은 자명했다. 이와 같은 것을 충분히 인지했음에도 불구하고, 북한은 핵개발 본격화라는 강경 옵션을 선택했다.

핵무기 개발을 핵심으로 하는 북한의 위기 유발 정책은 양면성을 갖는다. 한편에서 위기 유발 강경노선 정책은 해당 국가가 전쟁이 발생하는 경우 승리할 수 있는 가능성을 증가시킬 수 있다. 그리고 상대측이 의도적으로 공격적 전쟁을 일으키고자 하는 의지를 감소시킬 수 있다.<sup>293)</sup> 반대로, 위기 유발 정책은 불신을 높이고 힘의 추세에 대한 우려를 높임으로써, 의도하지 않은 전쟁이 발생할 개연성을 높인다. 즉 한 국가가 자신의 안보를 위해 취한 행동이 다른 측의 안보를 붕괴시켜 대응 행동을 유발함으로써, 행동-반응의 나선 확전이 발생한다. 이는 공포와 의심을 높여 지도자들이 선제공격 또는 예방

---

292) 한국과 미국의 국력 구성은 보다 균형적이다. 즉 경제력, 문화력, 군사력이 대체로 균형 잡혀 있다. 이러한 경우 대외정책도 단지 군사력 위주가 아니라, 경제력과 문화력을 함께 사용하는 방식으로 구성된다. 편향적 국력 구성 때문에 북한처럼 군사력 중심 그리고 위기 유발 위주의 대외정책을 구사하는 것은 안보딜레마를 악화시킨다. 이와 관련한 일반적 논리는 Dale Copeland, "Rationalist Theories of International Politics and the Problem of the Future," pp. 441~450을 참조.

293) Dale Copeland, *The Origins of Major War*, p. 41.

공격의 차원에서 전쟁을 일으키고자 하는 의지를 높이게 만든다. 그런데 북한이 구사했던 핵무기 개발이라는 위기 유발 정책의 목적 중 하나는 바로 그와 같은 의도하지 않는 전쟁이 발발할 위험을 최대한 활용하여 상대측으로부터 지정학적 양보를 강제로 받아내는 데 있었다.<sup>294)</sup> 그러한 양보는 쇠퇴를 회피하는 노력에 도움이 되어야 한다.

북한의 핵개발이 성공할 수 있는 요인은 여러 가지가 있을 것이지만,<sup>295)</sup> 중요한 두 가지 요인은 북한 쇠퇴 양식의 특징과 북한의 지정학적 위치의 특징 때문이었다. 먼저 북한 국력 쇠퇴의 중요한 특징은 다음과 같다. 북한은 경제력과 (인구 규모, 기술 능력, 교육수준, 부존자원 등을 포함하는) 잠재국력에서 상대적 국력 쇠퇴에 직면하였고, 여러 내부적 어려움에도 불구하고 아직 한국에 대해 치명적 피해를 입힐 수 있는 군사 능력을 지속적으로 보유하고 있었다. 그리고 어떠한 경우에서든지 한반도에서 전쟁이 발생하는 경우, 설령 북한이 패배하더라도 한국에 치명적 피해가 발생할 개연성이 매우 컸다. 이러한 상황은 북한이 핵개발을 진행하더라도 한국이나 미국이 그에 대해서 예방타격을 하는 옵션을 택하기가 매우 어렵다는 것을 내포했다. 즉 북한에게는 여전히 한국을 치명적으로 위협할 수 있는 재래식 군사력이 존재했고, 이것을 방패삼아 한국과 미국으로부터 예방공격을 방지하면서, 핵개발을 지속할 수 있는 공간이 존재했다.<sup>296)</sup> 또한 역사적 경험에서 볼 때, 한국과 미국은 북한의 도발에 대해 적극 대응한 사례가 드물었다. 이는 북한이 이러한 정책을 추진하기에 좋은 환경을 제공하였다. 한국과 미국은 북한 도발에 대

---

294) *Ibid.*, p. 47.

295) Vipin Narang and Nicholas Miller, "North Korea Defied the Theoretical Odds: What Can We Learn From Its Successful Nuclearization?," *Texas National Security Review*, vol. 1, issue. 2 (March, 2018), pp. 58~74.

296) Alexandre Debs and Nuno P. Monteiro, *Nuclear Politics: The Strategic Causes of Proliferation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), pp. 277~296.

한 강경 대응 보복 조치가 자칫 전면전을 유발할 수 있다는 확전위험을 회피하고자 했다. 북한은 자신의 반복되는 도발에 대해 한국과 미국이 적극 보복하지 않는다는 것을 경험으로 배웠다.<sup>297)</sup> 실제로 북한 핵개발과 관련하여 미국의 북한에 대한 예방공격에 대한 진지한 고려는 역사적으로 두 번에 걸쳐 존재했지만, 결국 두 번 모두 미국은 이를 감행하지 않았다. 그 첫 번째 시기는 1993년 북핵 위기였다. 당시 미국의 클린턴 정부는 북한 영변 핵시설에 대한 예방공격을 진지하게 고려했었다.<sup>298)</sup> 두 번째 시기는 2016~2017년 사이로, 이 시기는 북한 핵-미사일 개발이 가속화되면서 북한이 미국 본토를 타격할 수 있는 대륙간탄도핵미사일 능력을 확보하는 문턱에 도달했을 것으로 판단되는 시기였다. 2016년 트럼프가 취임할 당시 이미 미국 조야에는 북한에 대한 예방공격론이 득세해 있었고, 2016~2017년 사이 트럼프 행정부 내에서 북한에 대한 예방공격이 매우 진지하게 고려되었다.<sup>299)</sup> 그렇지만 결국 이 고려는 실행되지 않았다. 요약하면 북한은 여전히 보유한 강력한 재래식 군사력의 위협 잠재성을 방패삼아 핵개발을 점진적으로 진척시키는 한편, 주기적으로 발생했던 핵무기 개발 관련 위기에서는 한반도에서의 전면전 발발의 위험과 공포를 활용하면서 안보 위기를 극복해갔다.

넷째, 예방전쟁 옵션을 살펴보자. 어떠한 국가가 자신의 쇠퇴가 매우 깊고 불가피하다고 판단하는 경우, 그 국가는 경쟁 상대 국가에 대해 예방전쟁을 고려한다.<sup>300)</sup> 국력 쇠퇴 추세가 지속할 것으로

297) Van Jackson, *Rival Reputations: Coercion and Credibility in US-North Korea Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), pp. 1~16.

298) 조엘 위트·대니얼 폰먼·로버트갈루치 지음, 김태현 옮김, 『북핵위기의 전망: 비랑골 북미협상』 (서울: 모음북스, 2004), pp. 235~270.

299) Van Jackson, *On the Brink: Trump, Kim, and the Threat of Nuclear War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2018), pp. 89~108; Bob Woodward, *Fear: Trump in the White House* (New York: Simon & Schuster, 2018), pp. 92~93.

예상되는 상황인 경우 미래의 어느 시점이 되면, 상대 국가와의 국력 격차는 더욱 벌어져 있을 것이다. 따라서 쇠퇴 국가가 상대 부상 국가와 나중에 싸우는 것보다 지금 싸우는 것이 훨씬 유리하다는 판단에서 예방전쟁을 고려하는 것이다. 극적인 쇠퇴에 당면한 북한도 한국에 대한 예방전쟁을 고려했을 수도 있다. 그런데 예방전쟁은 쇠퇴 측의 군사력이 일방적이고, 압도적으로 우세할 때 실행될 수 있다. 그렇지만 일방적·압도적 우세가 불분명한 경우 예방전쟁을 수행하는 것은 자기 파멸을 초래할 수도 있는 매우 위험스러운 선택이다. 즉 북한이 예방전쟁을 직접 도발하자면, 두 가지 조건이 충족되어야 했을 것이다. 첫째, 북한이 한국 및 미국에 대해 압도적 군사력을 가지고 있어야 한다. 둘째, 북한이 적은 비용으로 단기에 승리할 것이 확실해야 한다. 적어도 1990년대 이래 이러한 두 조건은 충족되지 못했다. 그렇지만 북한의 핵개발과 그 진전은 북한의 예방전쟁 충동을 완화했을 것으로 보인다. 즉 북한의 핵 능력이 고도화됨에 따라 북한은 적어도 역제의 차원에서 확실한 보장을 받았고, 따라서 핵 보유를 유지하는 한, 북한이 한국과 미국을 상대로 위협스러운 예방전쟁을 해야 할 동기는 약화된 것으로 보인다. 북한이 ‘국가핵무력완성’ 상황에서 한국이나 미국을 상대로 만약 전쟁을 도발한다면, 그것은 예방전쟁의 성격이기보다는 한반도 현상 변경을 위한 수정주의적 전쟁이 될 것이다.

## 나. 위기 유발을 근간으로 하는 북한의 ‘폭력의 외교’

위에서 쇠퇴 국가 북한의 대외 행동에 있어서 핵심은 두 가지라고 했다. 첫째는 위기 유발이고, 둘째는 위기 유발 및 그 과정에서 의도

---

300) Dale Copeland, *The Origins of Major War*, p. 25.

하지 않은 전면 전쟁 발발에 대한 한국과 미국의 우려와 회피 동기를 활용하여 ‘힘의 우위에서 화해·협력’을 추구하고, 그러한 재보장(화해·협력)이 북한의 쇠퇴를 막아주는 한에서 유지하는 것이다.

이러한 위기 유발 행동은 평화도 전쟁도 아닌 공간에서 발생하는 뜻에서 “회색지대” 갈등이라고 할 수 있다.<sup>301)</sup> 회색 지대 갈등은 국가들 간의 ‘정상적’ 경쟁 그리고 전쟁 사이에 존재하는 제한적 갈등이다.<sup>302)</sup> 그 핵심 목표는 폭력 자체를 사용하여 상대 적대국의 선택 능력을 제거하는 것이 아니라, 상대적 대국의 의사결정, 그리고 여타 핵심 청중에 영향을 미치는 것이다.<sup>303)</sup> 전쟁과 평화의 중간인 회색지대에서 구사되는 북한의 위기 유발 행동은 의도하지 않은 전쟁이 유발될 위험을 상대 국가와의 협상에서 흥정력으로 활용하는 것을 목표로 한다. 다시 말해 위기 유발 행동이 수반하는 군사 위협은 전쟁 자체의 발발을 의도하는 것은 아니다. 여기서 군사력의 효용성은 성공적 군사 행동의 직접적 결과에서 발생하는 것이 아니라, 상대방에게 해를 끼칠 수 있는 군사 능력으로부터 연원하는 흥정력에 존재한다.<sup>304)</sup> 이러한 맥락에서 보면 위기 유발 행동과 관련된 군사 전략은 그 나라 대외정책의 일부 즉, ‘폭력의 외교(diplomacy of violence)’와 다르지 않다.<sup>305)</sup> 여기서 군사력 사용과 위협 행동은 파괴의 기술로써가 아니라 영향의 기술로써 중요하고, 정복과 방어의 기술이 아니라 강압과 억제의 기술로써, 흥정과 공갈의 기술로써

---

301) Nicholas D. Wright, “Getting messages through: The cognition of influence with North Korea and East Asia,” *Report for the Joint Staff/J39 Strategic Multilayer Assessment(SMA)*, vol. 1 (September, 2018), p. iv.

302) *Ibid.*, p. 2.

303) *Ibid.*, p. 1.

304) Thomas C. Schelling, *Arms and Influence: With a New Preface and Afterword* (New Haven and London: Yale University, 2008), p. 31.

305) *Ibid.*, p. xiv, p. 33.

중요해진다.<sup>306)</sup> 이러한 맥락에서 보면, 폭력은 위협적이지만 사용되지 않는 것은 때 가장 합목적적이고 가장 성공적이다.<sup>307)</sup> 즉 성공적 위협은 실행될 필요가 없는 위협이다.

쇠퇴 국가인 북한의 이러한 ‘폭력의 외교’에는 두 가지 특징이 있다. 그 두 가지 특징은 북한뿐만 아니라, 여러 국가들 중에서 특히나 호전적인 일련의 국가들이 공유하는 특징이다. 제브 마오즈(Zeev Maoz)의 통계학적 분석에 따르면, 상위 10% 국가가 국제무력분쟁의 40%를 발발하며, 상위 10% 국가가 전쟁의 57%를 발발한다. 이런 호전적 국가에는 미국, 러시아, 이스라엘, 파키스탄, 중국, 아프가니스탄, 이라크, 영국, 인도, 수단이 포함된다.<sup>308)</sup> 이러한 국가들이 가지는 특징은 첫째, 폭력의 위협과 활용을 대외 정책의 가장 중요한 수단으로 간주한다는 점이다. 이러한 맥락에서 북한의 엘리트와 주민은 무력 사용을 통해 원하는 것을 성취할 수 있고 또한 무력 사용에서 승리할 개연성이 높다. 그리고 많은 적들에 대해 강력한 힘과 태세를 유지해야 한다고 주입받는다. 둘째, 무력 사용이 국가의 안보와 생존을 위한 것이라는 교리이다.<sup>309)</sup> 국가는 영구적으로 포위되어 있고 그러한 포위 상황에서 살아남을 수 있는 유일한 방법은 결의와 군사적 효과성과 관련한 평판을 확립하는 것이다. 이와 관련하여 북한을 포함 이러한 나라들은 특히나 ‘평판’에 집착한다.<sup>310)</sup> 국가가 직면하는 어떤 도전도 국가의 결의를 실험하는 것이

---

306) *Ibid.*, p. 31.

307) *Ibid.*, p. 10.

308) Zeev Maoz, “Primed to Fight: The “Can/Must” Syndromes and the Conflict Proneness of Nations,” *Conflict Management and Peace Science*, vol. 26, no. 5 (2009), pp. 412~417.

309) *Ibid.*, pp. 417~418.

310) *Ibid.*, pp. 419~420; Van Jackson, *Rival Reputations: Coercion and Credibility in US-North Korea Relations*, pp. 1~23.

며, 따라서 가장 사소한 도전에 대해서조차도 무력으로 또한 불비례적으로 단호하게 응징해야 한다는 식이다. 이와 같은 것을 통해 북한의 불패성과 단호성에 대한 판단을 적대 국가들 사이에 확고하게 정착 시킨다는 의미 즉 누적적 억제를 확립해야 한다는 것이다.

북한의 폭력의 외교에서 또 다른 특징 중의 하나는 위협 조작이다.<sup>311)</sup> 이 개념은 토마스 셸링(Thomas Schelling)의 핵 전략에 대한 생각으로부터 유래한다. 위협 조작이란 어떤 국가가 가용한 군사력을 더 많이 가지고 있느냐가 아니라, 어떤 국가가 무력 사용의 의지가 가장 강하느냐와 관련한다.<sup>312)</sup> 다시 말해, 패배할 것이 뻔한 것처럼 보이는 경우에도 북한은 높은 비용을 치러야 하는 폭력을 위협하고, 위험스럽고 무모하게 보이는 확전을 감행함으로써 전면전의 위험을 높이는 행동을 한다. 이처럼 위험을 의도적으로 높이는 행위를 통해 확전 통제를 하고, 이를 통해 상대측의 후퇴와 양보를 강요하는 것이 이러한 전략의 요체이다. 위협 조작의 관점에서 볼 때 폭력이 가장 성공적인 경우는 위협은 하지만 사용하지는 않는 경우이다. 북한이 위협 조작을 위해 흔히 사용하는 방법은 격렬한 공격적 수사, 핵선제타격 및 핵 일차 사용 의지 표명과 같은 협박, 핵-미사일 실험 관련 과감한 도발적 행동, 백배전배 보복 위협과 같은 확전 협박 등 의도적으로 북한 향후 행동의 예측 불가능성을 확대함으로써, 의도적으로 문제를 악화시키는 것이다. 억제와 전쟁은 힘의 경쟁으로부터 용기, 위협 감수, 인내의 경쟁으로 변화한다.

북한 폭력의 외교에서 또 하나 중요한 것은 ‘살라미 전술’이다.<sup>313)</sup>

---

311) Jordan Routt and James Keagle, “DPRK Nuclear Strategy: The Objectives and Limits of Risk Manipulation,” *The Pardee Periodical Journal of Global Affairs*, vol. II, issue. 2 (Fall, 2017), pp. 69~70.

312) Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, p. 94, 재인용: *Ibid.*, p. 70.

313) Jordan Routt and James Keagle, *Ibid.*, p. 75.



‘살라미 전술’은 탐색을 통해 적국 상대방의 진지성을 시험하여 상대방을 침식하는 전술이다. 이러한 살라미 전술의 구체적 사례로 들 수 있는 것에는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 북한이 점진적으로 조금씩 핵-미사일 능력을 향상하고 있는 것이다. 둘째, 소규모 군사 충돌을 통해 한국과 미국 측의 준비성과 응전 결의를 시험하는 것이다. 예를 들어 2010년 천안함 공격과 연평도 포격, 2015년 비무장 지대 지뢰 사건, 미사일 실험 횟수 증가 등이다. 이러한 전술은 상대방의 취약점은 무엇이고, 가장 효과적 공격 지점이 어디인가를 탐색하며, 현상을 북한에 유리하게 바꾸는 것이다.

군사도발을 기조로 하는 북한 폭력의 외교의 중요한 목표 중 하나는 북한 정권과 지도자의 대내외적 위상(status) 고양이다. 주지하다시피, 특히 1990년대 이래로 북한의 국제적 위상은 현저히 추락했다. 북한에게 더욱 우려스러운 상황은 북한의 위상이 하락한 대신에 숙적이자 준거 경쟁자인 한국의 국제적 위상은 현저히 상승했다는 것이다. 이와 같은 남북 간 위상 격차는 북한에게 대내외적으로 많은 비용을 초래하고, 특히 한국과의 경쟁과 관련하여 북한 대내적으로 상당히 불리한 정치적 비용을 유발한다. 위상은 그 자체로서 가치있는 것이기도 하지만, 국가의 위상은 힘과 자원への 접근 수단이자 접근 비용과 관련하는 측면도 가지고 있다. 국제적으로 위상이 높은 국가는 보다 적은 비용으로 현존하는 국제제도가 함축하고 있는 힘과 자원에 쉽게 접근하여 활용할 수 있다. 또한 국제적으로 높은 위상은 국내정치적으로도 국가 또는 정권에 대한 충성을 고양할 수 있다. 즉 남북한 사이의 국제적 위상 격차는 북한 국내정치적으로 매우 부정적 영향을 미칠 수 있다. 국제사회에서 위상에 불만을 가진 국가, 즉 자신이 당연히 누려야 하는 위상을 누리지 못한다고 생각하는 국가 또는 자신의 위상이 쇠퇴하는 중이라 느끼는 국가는

자신의 위상 고양을 위해 여러 전략 중에서도 갈등유발전략을 추구한다.<sup>314)</sup> 그 이유는 한 나라의 위상이란 수많은 개인과 국가가 공유하고 있는 하나의 믿음인데, 다수의 믿음을 바꾸자면 ‘다중이 인지할 수 있고, 극적이며 중요한’ 군사갈등 유발이 가장 효과적인 수단이기 때문이다.<sup>315)</sup> 따라서 위상 불만 국가는 ‘만족’ 국가에 비해 높은 비율로 갈등을 유발하는 경향이 있다. 또한 이러한 맥락에서 보면, 핵무기 개발 및 보유와 관련된 주변국가와의 끊임없는 분쟁, 그리고 주기적인 핵위기 유발 등은 가장 효과적인 북한의 위상 증대 수단으로 기능한다. 특히 핵무기를 보유하게 된 북한은 핵국가로 대접받아야 한다고 생각할 것이다. 만약 그렇지 못하고 있다고 생각하는 경우, 즉 위상 딜레마에<sup>316)</sup> 빠지게 되는 경우, 주변 국가 특히 한국과 미국으로부터 그러한 위상을 인정받았다고 스스로 생각할 때까지 갈등을 유발할 것이다.

이상의 서술을 바탕으로 쇠퇴 국가 북한의 대외정책 기본 방향을 요약하고자 한다. 냉전시기 북한은 기본적으로 억제라는 차원에서 군비증강과 동맹 강화 정책을 추진함으로써 한국에 대해 군사적 외교적 우세를 견지하고자 했다. 그렇지만 1990년대 이래 북한의 쇠퇴가 깊고 또한 상당 기간 동안 불가피할 것으로 전망되는 가운데서, 과거의 전통적 억제 정책만으로는 한반도의 상황이 쇠퇴하는 북한에게 더욱 불리해지는 것을 막을 수 없었다. 이런 상황에 직면하여 북한이 선택한 정책 옵션이 핵무기 개발의 본격화였는데, 이는 위기 유발 정책을 선택한 것과 다름이 없다. 북한이 핵개발을 본격화하는

314) Jonathan Renshon, “Status Deficits and War,” *International Organization*, vol. 70, no. 3 (Summer, 2016), p. 520.

315) *Ibid.*, p. 526.

316) William C. Wohlforth, “Status Dilemmas and Interstate Conflict,” in *Status in World Politics*, eds. T.V. Paul, Debora Welch Larson and William C. Wohlforth (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), pp. 115~140.

경우, 주변국의 강경 대응 행동을 유발한다는 것이 자명했기 때문이었다. 북한은 자신이 유발한 위기를 활용하여 한반도에서 군사적 긴장을 높이면서, 의도하지 않은 전쟁이 발발할 수도 있는 위험을 높이는 정책을 구사하는 한편, 그 위험을 회피하고자 하는 한국과 미국의 우려를 활용하여 이들로부터 지정학적 양보를 강요해냈다. 북한의 위기 유발 및 의도하지 않는 전쟁 위험 활용 정책이 한국과 미국의 억제 및 방어 정책과 만나는 가운데 양자 사이에 간간히 타협 국면이 도래했다. 북한은 위기 유발 정책을 통해 확보한 힘의 우위에서 한국 및 미국과 잠정 타협을 추구했다. 대표적으로 미북 간에는 1994년 제네바 합의, 2009년 9·19 합의, 남북 간에는 2000~2007년 사이의 화해협력 국면이다. 그리고 2018년 이후 현재까지 남북/미북 사이에 낮은 수준의 타협 국면이 전개되고 있다. 그러나 이러한 타협 국면은 그에 내포되어 있는 여러 문제들 때문에 공고하지 못했다. 타협 상황에서도 북한 그리고 한국과 미국은 상대방의 의도에 대한 불확실성과 의구심을 떨치지 못했다. 특히 북한이 보았을 때, 타협 국면이 한국과 미국에 대한 북한의 상대적 쇠퇴의 깊이와 불가피성을 교정하는데 크게 도움이 되지 못했다. 이러한 가운데 타협의 준수와 이행이 어려워지는 경우, 북한은 재차 위기 유발 정책으로 복귀했고, 또 다시 전쟁 발발 위험 활용정책을 지렛대로 한국과 미국을 상대로 북한에 유리한 타협안을 강요해내고자 시도했다.

## 2. 대외정책과 대내정치

그 어느 국가에서든 대외정책은 대내정치에 의해 제한받는다. 신고전 현실주의는 한 나라의 대외정책을 일차적으로 규정하는 것은

해당 국가가 국제체제에서 차지하는 위치, 그리고 상대적 힘의 관계라는 것에서 출발한다. 그렇지만, 대외환경이 한 나라의 대외정책을 기계적으로 규정하는 것은 아니라고 본다. 즉 신고전 현실주의의 기본입장은 국제체제에서의 위치와 상대적 힘의 관계가 대외정책에 미치는 효과는 간접적이고 복합적이라는 것이다. 국제체제의 압력은 단위 차원, 즉 개별 국가 차원에서의 중개변수(intervening variables)에 의해 번역되기 때문이다.<sup>317)</sup>

아래에 보다 자세히 거론하겠지만, 여기서의 중개변수는 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 정책 결정자는 상대적 힘의 변화와 그로 인한 영향을 해석해야 하는데 이것이 항상 선명한 것은 아니며, 잘못 해석될 수도 있다. 둘째, 대외정책 결정자는 국가의 대외적 생존을 고려해야 할 뿐 아니라, 정권의 대내적 생존을 동시에 추구해야 한다. 따라서 대외적 생존에 최적의 대외정책을 수립하고 실행해야 한다는 관심 이외에도 대외정책에 국내정치 이익이 스며들 수 있다. 셋째, 대외정책 수행을 위한 자원 동원 능력은 국가마다 다르다. 국내 체제의 특성에 따라 국가의 추출능력이 강할 수도 있고 약할 수도 있다. 전반적으로 부자 국가이지만 자원추출 능력이 낮을 수도 있고, 가난한 국가이지만, 자원 추출 능력이 높을 수 있다. 자원의 동원 및 추출 능력의 높고 낮음에 따라 해당 국가의 대외정책 행동 능력이 달라진다.

이러한 세 가지 요인의 결말은 단기적 차원에서는 동일한 국제정치적 조건에서도 한 국가의 대외정책이 상당히 다양한 양상으로 나타날 수 있다는 것을 시사한다. 그러나 장기적으로 볼 때, 한 나라의 대외정책은 국제환경이 던지는 제한과 기회를 초월할 수 없을 것이다.<sup>318)</sup> 이러한 입장은 두 가지 기존 입장과 대비된다. 첫째, 국제체

---

317) Gideon Rose, "Review: Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," pp. 144~172.

318) *Ibid.*, p. 151.

제 결정론, 즉 국제체제의 압력이 대외정책에 직접적으로 반영되어 나타난다는 신현실주의 그리고 공세적 현실주의의 입장이다. 둘째, 국내정치 결정론, 즉 정치적·경제적 이데올로기, 민족적 특징, 당파 정치 또는 사회경제적 구조와 같은 국내적 요인들이 한 나라의 대외정책을 결정한다는 입장이다. 신고전 현실주의는 국제체제의 압력과 인센티브는 대외정책의 개략적 윤곽과 일반적 방향을 형성하지만, 국가 행위를 구체적으로 세밀한 부분까지 결정할 정도로 강력하거나 정확하지 않다는 입장을 취한다.<sup>319)</sup> 이러한 입장은 한 나라의 대외정책을 설명하는데서 대외환경 변수와 대내변수를 동시에 고려하기 때문에 등장한다.

앞서 거론하였듯이, 대외환경이 한 나라의 대외정책에 미치는 영향은 기본적으로 세 가지 필터를 거쳐야 한다. 첫째, 대외정책 결정자는 대외환경에서의 변화를 해석해야 하고, 그 변화에 대한 대응으로써 채택 가능한 여러 정책 대안 중에서 어느 하나를 선택해야 한다. 대외정책 결정자가 상황을 해석하고 대응을 선택하는 데서 세 가지 가변성이 등장한다. 우선 국가 간 상대적 힘의 변화에 대한 해석 그리고 대안들 중에서 정책 선택은 상당한 정도의 가변성 또는 유연성을 내포하고 있다.<sup>320)</sup> 다음으로, 일반적으로 대외정책 결정자들은 국제 관계의 변화에 대해 더 많은 정보와 식견을 가지고 있고, 따라서 보다 순수한 차원에서 대응책을 강구하는 경향이 있다. 그렇지만 국가의 일반 국민, 사회단체 및 이익 단체는 국가적 차원 보다는 자신의 좁은 이해관계를 앞세울 수 있다. 사회 내의 정치적

---

319) *Ibid.*, p. 147; Steven E. Lobell, "Threat assessment, the state, and foreign policy: a neoclassical realist model," in *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, eds. Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro (Cambridge: Cambridge Press, 2009), p. 43.

320) William C. Wohlforth, "Status Dilemmas and Interstate Conflict," pp. 1~17.

힘의 균형이 대외적인 힘의 균형 변화를 해석하는데 영향을 줄 수 있다.<sup>321)</sup> 한 나라 내에서 외부로부터의 위협에 관한 의견일치가 존재한다면, 위협에 대한 대응 밸런싱은 효율적으로 전개될 수 있지만 불일치가 존재한다면, 대외 위협에 대한 효율적 대응이 지체되고 일관성이 없고 부적절할 수도 있다.<sup>322)</sup> 마지막으로, 대외정책 의사결정자의 개인적 성향이 개입할 수 있다. 개인적 특질에서 어떤 지도자는 경험이 많고 신중할 수도 있지만 어떤 지도자는 경험이 없고 성급하며 공격적일 수도 있는 등의 다양한 차이를 보일 수 있다.

이와 관련하여 북한의 특징을 지적한다면 우선 두 가지이다. 첫째, 북한은 수령독재 국가로서 대외정책에서 수령과 외교·안보 관료체의 정세판단과 정책 결정이 결정적 역할을 한다는 점이다. 둘째, 남북한은 1949년 분단 국가 수립 이후 숙적관계를 지속하면서, 대체로 높은 긴장 수준을 유지한 가운데, 상대측의 의도와 능력, 가용 수단에 대해 오랜 동안의 경험을 축적했다는 점이다. 이 두 가지 사항은 북한의 대외정책 결정자가 대외환경의 변화를 해석하는 데 있어 가변성과 유연성에서 제한이 크며, 또한 고정된 스테레오 타입에 준거하고 있다는 것을 보여준다. 북한이 대외관계를 판단하는 스테레오 타입의 핵심은 북한을 손실영역에 위치시키고 따라서 북한 스스로의 위협 감수를 정당화한다는 것이다.<sup>323)</sup> 전망이론에 따르면<sup>324)</sup> 사람은 손해를 보는 상황에 처했을 때(손실영역)에 이득을 보는 상황에 처해있을 때(이득영역) 보다도 훨씬 더 위협 감수적으로

321) Steven E. Lobell, "Threat assessment, the state, and foreign policy: a neoclassical realist model," p. 45.

322) *Ibid.*, p. 46.

323) Jordan Routt and James Keagle, "DPRK Nuclear Strategy: The Objectives and Limits of Risk Manipulation," p. 71.

324) Jack S. Levy, "Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations," *International Studies Quarterly*, vol. 41, no. 1 (March, 1997), pp. 87~112.

행동한다. 따라서 국가가 처한 상황이 손실영역에 위치하는 것으로 프레임되면 국가는 훨씬 더 위험 감수적으로 선택하고 행동한다. 루트(Routt)와 키글(Keagle)에 따르면, 북한을 손실영역에 위치시키는 논리는 다음과 같다. 첫째, 재래식 전력에서 북한이 열세이기 때문에, 북한은 한국 전쟁 이후 60년 동안 패배의 그늘 하에 있다. 둘째, 미국은 북한의 붕괴를 획책하는 것으로 간주되고 따라서 미국과 북한의 싸움은 죽느냐 사느냐의 싸움으로 간주된다. 셋째, 핵개발 성공 여부는 북한의 국가와 인민의 생사여부가 걸린 싸움이다. 넷째, 북한의 한 부분에 대한 위협은 북한의 모든 것에 대한 위협이다. 이러한 식의 프레임은 북한을 손실영역에 위치시킴으로써, 북한이 현저하게 위험감수적으로 사고하고 행동하게 만드는 데 기여한다. 손실영역 프레임과 위험감수적 성향은 북한이 비이성적이고 가혹하다는 이미지를 유포하는데 기여한다.<sup>325)</sup>

추가적으로 지적할 수 있는 것은 김정일과 김정은의 성격차이가 북한의 대외정책 향배에 영향을 주었을 가능성이다. 그렇지만 그러한 차이는 성격 차이와 함께, 북한의 달라진 힘과 주변환경 변화를 반영하고 있을 수 있다. 먼저, 주지하다시피, 양자는 대내통치와 대외정책에서 상당히 다른 성향을 보인다.<sup>326)</sup> 김정일은 대내정치적으로 은둔하여 대중 앞에 나서는 일이 거의 없었다. 또한 대외정책과 관련해서 볼 때 김정일은 미국 및 한국과의 협상과 대결에서 신중하고 계산적이었다고 볼 수 있다. 이에 비해, 김정은은 상대적으로 대내정치에서 공개활동이 빈번하고 대중과의 접촉을 활발히 하고 있다. 김정은 시대의 대외정책은 핵-미사일 개발, 대남 도발 등에서

325) Denny Roy, "North Korea and the 'Madman' Theory," *Security Dialogue*, vol. 25, no. 3 (September, 1994), pp. 307~316.

326) 박형중 외, 『한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 117~130.

무모하며 긴장 유발을 고의적으로 불사하는 양상을 보이고 있다. 김정은이 후계자로 임명된 이후 대내 정치 활동을 보면 경험부족에서 나오는 미숙함과 무모함이 존재하는 것은 분명하다. 김정은의 긴장 유발 정책과 핵-미사일 능력 향상 가속화 정책은 분명히 그의 젊은 혈기와 미숙함을 부분적으로 내포하고 있는 것으로도 보이지만 그러한 정책 행동은 두 가지 점에서 김정일 시대와 비교할 때 변화된 상황을 반영한 것일 수도 있다. 첫째, 김정은 시대는 김정일 시대에 비하여 핵-미사일 능력에서 현저한 향상을 성취했고, 이를 배경으로 김정은은 보다 자신있고 과감한 행동을 취할 수 있었을 것이다. 김정일 시기는 아직 낮은 단계에서 핵-미사일 개발을 진행하던 시기였고 또한 은폐가 가능하고, 소규모의 핵 능력이 예방공격에 의해 효과적으로 제거될 위험이 있었다. 반면, 김정은 시기에는 ‘국가핵 능력완성’의 직전 단계에 이르렀고, 은폐가 불가능했다. 또한 이러한 시기는 일반적으로 적대국이 대북 예방공격 행동을 행할 유혹을 가장 강하게 느꼈을 시기였고,<sup>327)</sup> 실제로 2016~2017년 동안 대북 예방공격론이 강하게 득세했었다는<sup>328)</sup> 것을 감안할 수 있다. 김정은의 입장에서는 핵-미사일 개발을 공개적으로 가속화할 수밖에 없었고, 상대측의 예방공격 유혹을 차단하기 위해 매우 위협스러운 긴

---

327) 나랑(Narang)의 개념을 빌리자면, 북한은 헛징과 은폐의 단계를 거쳐, 2009년부터 도약의 단계에 들어섰다. 즉 가능한 한 빠르게 핵무기를 획득하는 것을 목표로 한다는 것이다. Vipin Narang, “Strategies of Nuclear Proliferation How States Pursue the Bomb,” p. 116; Lyle J. Goldstein, *Preventive Attack and Weapons of Mass Destruction: A Comparative Historical Analysis* (Stanford: Stanford University Press, 2005), pp. 13~26. 이러한 전략 추구를 결정했다면, 그에 대한 국제사회와 주변국의 반응이 어떠한 것인가, 그것을 어떻게 다룰 것인가에 대해서도 정책을 수립했을 것이다. 박형중, “북한의 6자회담 전략 변경과 향후 전망,” (통일연구원 Online Series CO, 10-34, 2010), pp. 1~4, <www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-file/s/a674d958-7ffd-4773-80cb-51110ea1f474> (검색일: 2019.10.21.).

328) Van Jackson, *On the Brink*, pp. 89~108; Bob Woodward, *Fear: Trump in the White House*, pp. 92~93.



장 유발 상황을 인위적으로 유발하고 또한 그로부터의 위험도 감수할 수밖에 없었을 수 있다. 다른 면에서 김정은이 이와 같은 과감한 도발을 감히 시도할 만한 배경도 존재했다. 즉 핵 능력 증가 때문에, 예방공격으로 북핵의 완전한 제거가 어렵고 또한 이미 핵을 보유한 것으로 상정되고 있는 북한에 대한 예방공격은 핵 전쟁을 유발할 것으로 상정되었기 때문에 선택 불가능한 옵션으로 간주되었다. 둘째, 2009~2011년 권력 세습의 시기에 2015년 8월 한미의 새로운 ‘작전계획 5015’와 관련하여, 북한 지도부의 대내외 위기인식 지수가 매우 높았을 수 있다. 따라서 김정은 정권이 두 가지 목적에서 매우 위험스러운 위기 조장 행동을 선택했을 수 있다. 그 하나는 대외 위기조장과 위력과시를 통해 외부로부터 도발을 억제하고 외부발 위기고조를 통해 내부 동요를 억제하는 것이며, 다른 하나는 정권 지속 및 도전 극복에 대한 대내적인 심리적 확신을 고양하는 것이다. 2009~2011년 시기 국내정치적으로 보면 독재정권에서 정치적 취약 시기로 간주되는 권력 이양이 진행중이었고, 동시에 2005년 이래 진행되어온 시장억제 정책, 2009년 11월 화폐교환조치 등으로 정권대 사회 갈등이 높은 수준이었다.<sup>329)</sup> 대외적으로 2009~2011년 사이에는 ‘권력 세습 과정에서의 불안정에 의한 북한 붕괴’론이 국제사회 대북인식의 주류였다. 이러한 맥락에서 한국과 미국은 2009년 북한 급변사태에 대비한 ‘작전계획 5029’를 완성했다.<sup>330)</sup> 아울러 한국과 미국은 1973년부터 유지해오던 ‘작전계획 5029’를 대신하여 2015년 8월 ‘작전계획 5015’에 서명했는데, 여러 변화 중에서 이는

329) 박형중 외, 『독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 9~218.

330) “‘미-한, 북한 급변사태 대비 ‘작전계획5029’ 완성,’” 『VOA』, 2009.11.1., <[www.voakorea.com/a/a-35-2009-11-01-voa1-91406894/1328353.html](http://www.voakorea.com/a/a-35-2009-11-01-voa1-91406894/1328353.html)> (검색일: 2019.10.21.).

대북 선제타격과 참수작전을 새롭게 포함했다.<sup>331)</sup>

둘째, 대외정책 결정자에게 위협은 대외환경으로부터의 위협과 국내정치적 위협이라는 두 가지로 존재한다. 다시 말해, 지도자들은 외부로부터 국가 안보를 보장하는 것 뿐 아니라, 국내적으로 권력을 유지해야 하기 때문에, 국내 정치 조건도 안보정책에 영향을 줄 수 있다.<sup>332)</sup> 따라서 국가지도자는 이 두 가지 위협을 동시에 고려하면서 대외정책을 추구해야 하는데, 이 때문에 어떤 대외정책 행동의 실제 지향 대상이 국내정치적 목표의 성취일 수 있다. 대외정책의 향배를 놓고 국내정치적 경쟁이 벌어지는 이유는 대외정책 향배에서 어떤 선택이 내려지는가에 따라 국내에서의 정치력과 경제력의 배분과 내부 균형이 변화될 수 있기 때문이다.<sup>333)</sup> 이러한 논리에 따르면, 한 나라의 대외정책 결정자는 국내 사회의 정치력과 경제력의 배분을 조작하고 변화시킬 목적으로 외부적인 행동을 할 수 있다. 다시 말해, 대외정책 결정자의 주된 관심은 국제체제에서의 상대적 힘의 변화에 따른 외부적 안보 도전에 대응하는 것과 동시에, 국내 정치적으로 자신이 속한 세력 연합의 정치력과 경제력을 향상시키는데 기여하도록 하는 방향에서 대외정책을 형성하고 선택하는 것이다. 이러한 형성과 선택은 반대 측의 파벌적 이익 그리고/또는 ‘합리적 국가이익’을 희생으로 할 개연성이 크다. 예를 들어, 한 나라가 무기체제, 동맹형성, 유화 또는 강경 대외정책과 관련하여 어떤 선택을 하는가는 국내적으로 일정한 그룹의 정치적 경제적 힘을 강화

331) “한·미 ‘작계 5015’…한반도 유사시 북 핵·미사일 선제 타격,” 『한겨레』, 2015.8.27., <[www.hani.co.kr/arti/politics/defense/706319.html](http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/706319.html)> (검색일: 2019.10.21.).

332) Norrin M. Ripsman, “Neoclassical realism and domestic interest groups,” in *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, eds. Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro (Cambridge: Cambridge Press, 2009), pp. 170~173.

333) Steven E. Lobell, “Threat assessment, the state, and foreign policy: a neoclassical realist model,” p. 52.

시키고 다른 그룹을 약화시킬 수도 있다.<sup>334)</sup> 또 하나의 예를 들자면, 관심전환전쟁이론(diversionary theory of war)이 주장하는 바와 같이<sup>335)</sup> 지도자는 자신이 처한 대내정치적 곤경으로부터 국민의 관심을 돌리기 위한 목적에서 의도적으로 강경한 대외정책을 취하는 경우가 있다. 이러한 정책에 따른 ‘국기 운집 (rally around the flag)’ 효과는 국내정치 곤경으로부터 관심을 다른 곳으로 돌리고, 내부 야당을 징벌하면서, 내부적 연대성을 강화할 수 있다. 또한 강경정책의 지속은 궁극적으로 국가의 사회에 대한 힘을 확장하고, 국가의 대주민 추출능력을 높이는데 기여할 수 있다. 이러한 관심전환용도의 대외위기 조장은 남북한 사이에서처럼 속적관계가 존재하는 경우 특히 효과적이다.<sup>336)</sup>

1990년대 이후에 한정하여 돌아켜보면, 남북 또는 미북 간 가장 위협스러운 위기는 모두 북한에서의 권력 승계와 관련있는 것으로 보인다. 김정일 권력 승계의 최후 단계였던 군권 장악이 막바지에서 전개되고 있던 1993년 1차 핵위기, 그리고 2009년 젊은 김정은이 후계자가 된 직후 발생한 2010년의 천안함 격침과 연평도 포격으로 인한 남북 간 긴장고조, 2012년 김정은 정권 출범 이후 1년만인 2013년 3차 핵실험이후 3월 전개된 핵 사용 의사가 천명되었던 북한의 긴장고조 행위, 그리고 김정은으로 권력 승계 마지막 단계라고 할 수 있는 2016-17년 북핵위기가 그러한 것들이다. 이러한 위기들

334) 한 나라의 대외정책은 내용에 따라 상대 국가 내부의 정치적 세력관계에 변화를 줄 수도 있다. 다시 말해 한 나라의 대외정책은 다른 나라의 내부 세력관계에 변화를 야기할 목적으로 추진되는 경우도 있다. 예를 들어 대북 화해/협력 정책을 통해 북한 내부의 온건파를 강화시킨다는 식의 논리이다. 여기서는 이에 관한 논의는 생략한다.

335) Jack S. Levy, “Domestic Politics and War,” *The Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, no. 4 (Spring, 1988), pp. 653~673.

336) Sara McLaughlin Mitchell and Brandon C. Prins, “Rivalry and Diversionary Uses of Force,” *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 48, no. 6 (December, 2004), pp. 937~961.

은 권력 세습 후계자가 주도하는 대남·대미 전쟁 불사의 용기와 과단성을 과시함으로써 특히 군부에 대해 후계자의 권위와 정당성을 확보하고자 하는 동기와 함께 대외 위기 수준을 인위적으로 급속히 상승시킴으로써 국내 경제적 어려움으로 인한 정치적인 불평과 불만 증대를 억제하고 억압하려는 의도가 개입되어 있는 것으로 보인다. 특히 1990년대 초는 북한의 경제 상황이 급속도로 악화되는 시기였으며, 2010년은 2009년 11월 화폐교환조치로 인하여 일시적으로 북한 경제가 대혼란에 빠져있던 시기였다. 2013년의 위기는 집권 2년차 젊은 신생 권력자 김정은이 기존 국내 기득권 세력에 대해 자신의 존재감, 그리고 대외적으로 북한 권력자로서의 자신의 존재 인정을 요구하던 차원과 관련 있던 것으로 보인다.<sup>337)</sup> 김정은 집권 직후 2012년 7월 이영호 총참모장의 숙청을 필두로 군부가 가지고 있던 경제이권의 약화를 위하여 군부 힘빼기가 진행되고 있던 시기였고, 2013년 말에는 장성택 중앙당 행정부장과 그 일파가 숙청되었다. 김정은은 3월 위기 과정에서 유례없이 ‘제1호 명령’을 발하고, 미국에 대한 핵 선제 사용을 암시하고, 최전선의 요새를 직접 방문하며, 전쟁 발발을 빌미로 평양의 외교관에게 철수를 요구하는 등의 행동을 취함으로써, 자신을 대외적으로도 각인시키고자 했다.<sup>338)</sup> 2016~2017년 북한의 핵-미사일 능력 고도 가속화와 관련되었던 위기는 김정은 정권이 2016년 5월 36년 만의 7차 당대회와 2017년 11월 ‘국가핵무력완성’ 선언을 통해, 이제 공고하게 안착했음을 성취하고 신호하는 배경음악이었다고 할 수 있다. 물론 이러한 위기들을 유발

337) 박형중 외, 『한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)』, pp. 117~130; 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능』, p. 130.

338) 김태현, “김정은 정권의 강압전략,” 『국방정책연구』, 제31권 4호 (2015), pp. 9~44; 박영자, 『김정은 정권의 대남 긴장조성: 2013년과 향후 전망』 (서울: 통일연구원, 2014), pp. 102~115.

한 1차적 원인은 북한 핵무기 개발을 둘러싼 북한 대 국제사회와의 갈등 그리고 남북갈등에 있지만, 북한의 지도자들은 이러한 위기를 자신의 국내정치적 이득을 위해 활용한 것으로 볼 수 있다. 특히 2010년의 천안함 공격과 연평도 포격으로 인한 긴장고조, 그리고 2013년의 위기에 이와 같은 국내정치적 이해관계가 보다 강하게 반영된 것으로 볼 수 있다. 앞서 언급했듯이, 위상 결핍(status deficit) 또는 위상 딜레마 이론에 따르면, 자신이 누려야 한다고 생각하는 위상과 국제사회가 설정한 위상 사이에 격차가 존재하여 불만과 우려를 가진 국가 또는 지도자는 위상을 높이기 위해 ‘많은 사람들이 인지할 수 있고, 극적이고 중요한 군사갈등’을 유발한다.<sup>339)</sup> 다시 말해, 2013년 그리고 2016~2017년의 북한발 위기는 김정은의 위상을 대내외적으로 고양하고 공고화시키는 데 이바지했다.<sup>340)</sup> 아울러 핵-미사일 능력의 향상을 과거 김정일 시대와는 달리 수령 김정은의 통치 정통성 확립 및 고양과 직접 연계하였고, 김정은 시대의 북한의 체제 영속성을 확증시키고, 인민의 자부심 고양을 통해 정권-인민을 결속시켜야 하는 핵심 이데올로기 요소로 설정하였다.<sup>341)</sup>

나아가 북한의 대외정책은 내부의 정치적 경제적 이해관계를 반영한다. 이와 관련하여 네 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 1990년대 초 북한이 급격한 국력 쇠퇴에 직면했을 때, 대외관계의 목적 축소와 대내 개혁 노선을 채택하지 못했던 기본 배경 중의 하나는 1950년대부터 정착하고 고착했던 대내지향적 경제구조와 그를 뒷받침하던

339) Jonathan Renshon, “Status Deficits and War,” pp. 513~550; William C. Wohlforth, “Status Dilemmas and Interstate Conflict,” pp. 115~140.

340) 유사사례로 이란의 경우, Uriel Abulof, “Nuclear Diversion Theory and Legitimacy Crisis: The Case of Iran,” *Politics & Policy*, vol. 41, no. 5 (2013), pp. 690~722.

341) 조영임·안경모, “김정은 시대 북한 핵 개발의 국내정치동학: ‘정당성의 정치’와 ‘핵 민족주의,’” 『한국과 국제정치』, 제35권 2호 (2019), pp. 149~182.

대내 이해관계였다.<sup>342)</sup> 오랫동안 북한 체제는 고도 긴장, 사회로부터 국가의 고도 자원추출, 그리고 폐쇄형 자급자족 경제를 지향했다. 이러한 체제를 주변국과 긴장완화를 추진하며, 대외개방과 내부 개혁으로 선로를 바꾸는 시도는 북한 내부 이해관계를 현저히 수정하는 조치를 필요로 했을 것이다. 둘째, 북한은 오랫동안 개인독재와 전체주의적 통치가 결합한 상태에서 존속해왔다. 이러한 정치체제는 고도의 대외 긴장 속에서 성립하고 진화해왔으며, 양자는 동전의 양면을 이루고 있다. 이는 과거와 마찬가지로 현재에도 개인독재 겸 전체주의적 통치가 존속하자면 끊임없이 외부와의 긴장 조성을 통해 내부적 응집성과 일원성을 강화해야 한다는 필요에 직면함을 의미한다. 이러한 의미에서 북한의 긴장 조성 대외정책은 대내 통치적 필요를 반영한다.<sup>343)</sup> 셋째, 대외긴장은 북한 통치연합의 근간을 이루는 수령과 당, 군부, 대내 보안 세력의 역할과 존재 정당성을 끊임없이 확인해주는 장치였다.<sup>344)</sup> 넷째, 아울러 핵개발의 진행에 의해 정권 또는 통치연합의 대 사회 또는 대 주민에 대한 정치적 이해관계에는 기본적으로 변함이 없지만, 통치연합 내부의 세력 간 이해관계에는 일정한 변화를 가져왔다. 핵개발의 진행은 핵-미사일의 개발과 운용과 관련된 세력의 영향력을 향상시켰지만, 재래식 군부의 영향력은 감소시키는 효과를 낳았다. 이러한 재편은 김정일 치하 선군 정치 하에서 영향력이 팽창했던 군부를 견제하고자 하는 김정은의 이해관계와 일치하는 측면이 존재했다.<sup>345)</sup>

342) 관련 논의는 다음을 참조. Etel Solingen, *Nuclear logics: contrasting paths in East Asia and the Middle East* (Princeton: Princeton University Press, 2007), pp. 118~140.

343) 유사한 논의로 다음을 참조. 김태현, “북한의 국경독재체제와 핵전략,” 『국방정책 연구』, 제33권 3호 (2017), pp. 31~68.

344) 유사한 논의로 다음을 참조. 김진하, “김정은 정권의 대남정책: 순환도발전략의 기원 및 권력세습 이후 패턴 분석,” pp. 27~59.

셋째, 한 국가의 외교정책은 국제체제에서의 상대적 힘의 배분뿐 아니라 대외정책 수행과 관련한 자원 확보 능력과도 관계한다.<sup>346)</sup> 상대적으로 부자 나라라고 하더라도 대외정책 수행과 관련한 자원을 사회로부터 추출하는 능력이 취약한 경우, 대외정책은 상대적 부의 규모에 비해 수축적일 수밖에 없다. 역으로 상대적으로 가난한 나라의 경우에도 자원추출 능력이 강력하다면 상대적 부의 규모에 비해 더 야심찬 대외정책을 추진할 수 있다. 자원확보 능력과 관련하여 물질 자원 추출의 측면 그리고 대중 지지 확보의 측면이라는 두 가지 분석적 측면이 존재하지만, 현실에서는 구별이 어렵다. 이 두 측면은 국가력(state power)이라는 개념과 국가정치력(state political power)이라는 개념에 반영되어 있다. 국가력은 탈리아페로(Taliaferro)의 개념으로, “국내사회로부터 자원을 추출하고 동원하는 능력”을<sup>347)</sup> 의미한다. 국가정치력은 토마스 크리스텐슨(Thomas J. Christensen)의 개념으로,<sup>348)</sup> 지도자가 국가안보전략에 대한 지지를 이끌어내고 유지하는 능력이라고 할 수 있다. 국가정치력을 통하여 지도자들이 국가안보를 위하여 국민대중이 상당한 희생을 하도록 설득하려는 차원에서 희생정신과 국가충성을 고취해야 한다. 국가력과 국가정치력은 국가의 제도, 민족주의, 이데올로기에 따라 달라진다. 제도적 측면에서 보자면 북한을 비롯한 사회주의 국가에서 자원추출은 국

345) 김보미, “김정은 정권의 핵무력 고도화의 원인과 한계: 북한의 수직적 핵확산과 정권안보,” 『국방정책연구』, 제33권 2호 (2017), pp. 35~64. 김진하와 김보미의 논리는 대내정치적 원인으로 인해 대외정책이 전개했다는 국내정치 우선주의 논리에 근접한다.

346) Jeffrey W. Taliaferro, “Neoclassical realism and resource extraction: State building for future war,” pp. 194~226.

347) *Ibid.*, p. 214.

348) Thomas J. Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947~1958* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996), p. 11, 재인용: *Ibid.*, p. 217.

가가 나라 안의 경제행동을 직접 통제하고 자원을 배분하는 방식으로 이루어진다. 미국을 비롯한 시장경제 국가에서 자원동원은 국가의 경제에 대한 간접 개입과 사회적 부의 축적, 궁극적으로 국가 조세 수입을 통해 이루어진다. 다음으로, 자원 추출의 효율을 높이는 것과 관련하여 국가는 민족주의를 조장한다. 지도자들은 외부의 적들에 대한 사회적 응집성을 만드는 수단으로 또한 개인의 국가와의 동일시 성향 증가를 목적으로 민족주의를 조장한다.<sup>349)</sup> 이데올로기는 엘리트와 주민 간의 내용 공유정도에 따라 지도자의 자원 추출 및 동원 능력을 축성할 수도 방해할 수도 있다.<sup>350)</sup>

북한의 사회주의 경제는 그 출발부터 고도 동원식 체제로 시작했다. 이러한 고도 동원 경제가 성립한 기본 배경에는 북한과 같은 경제 수준이 통상적으로 부담할 수 있는 군비 부담을 현저히 초과하는 부담을 가능하게 만드는 것이었다. 이러한 맥락은 사회주의경제 출범 시기부터 ‘중공업 우선 발전’론과 1960년대 후반부터 ‘국방과 경제 발전의 병진’으로 드러났다. 1960년대 후반, 국가예산에서 국방 예산의 비율이 한 때 30%에 달했으나 1970년대 이래 공식 발표상 국방비 부담은 대체로 전체 예산의 15% 선을 유지했다.<sup>351)</sup> 1970년대부터 한국과의 경제력 격차가 확대되기 시작했고, 이는 북한이 한국의 재래식 전력 증강에 상응하거나 이를 능가하면서, 현저히 더 많은 부담을 져야 한다는 것을 의미했다. 이러한 맥락에서 1970년대

---

349) Jeffrey W. Taliaferro, “Neoclassical realism and resource extraction: State building for future war,” p. 219.

350) *Ibid.*, p. 220.

351) 계산체계가 다르기 때문에 북한의 실제 국방비와 그 부담을 측정하는 것에는 여러 방법과 의견이 있다. 2018년 2월 14일 미국무부 발표에 따르면, 북한은 국내총생산(GDP) 대비 국방비 지출 분야에서 세계 1위이다. 미 국무부는 ‘2018년 세계 군비지출 무기이전 보고서’에서, 북한이 2006년부터 2016년까지 11년 동안 연평균 국내총생산(GDP)의 23.3%를 국방비로 지출했다고 했다. “국무부 “북한 GDP 대비 국방비 세계 1위,” 『VOA』, 2019.2.16., <[www.voakorea.com/a/4789106.html](http://www.voakorea.com/a/4789106.html)> (검색일: 2019.10.21.).



중반부터 군수 경제는 수령경제의 일부로서 내각 산하 인민경제와 분리되고 특권화 되기 시작했다.<sup>352)</sup> 이때부터 군수경제의 수요는 본격적으로 인민경제를 희생하여 충족되었다.

1990년대 경제가 거의 붕괴하는 와중에서 북한이 핵개발을 본격적으로 진행하면서도 상황은 거의 변하지 않았다. 북한경제가 거의 붕괴상태에 도달했다는 것은 북한이 핵-미사일 개발을 위한 자원동원에서 위축되었다는 것을 반드시 의미하지 않았다. 1990년대 이래 북한에서 시장이 확산되고 자원수출이 증대하고, 그 밖의 대외경제관계 속에서 가장 많은 이득을 본 기관들은 수령경제 산하 및 정권 기관 산하의 무역회사들이었다. 이들은 북한 정권으로부터 상업적 그리고 수출입 독점 특권을 배정받는 대신에 수령경제에의 상납의무를 지고 있었고, 수령경제의 금고는 군수개발, 생산 및 수출 기업을 보조하는 일과 연계되어 있었다.<sup>353)</sup> 북한 경제는 1990년대부터 2010년대에 이르는 동안 다소간 회복해 가는 가운데 북한의 핵-미사일 개발 사업은 성공적으로 진척했고, 2017년 11월 드디어 ‘국가핵무력완성’을 선언하기에 이르렀다. 특히 2012년 김정은 정권 출범 이후 핵-미사일 개발은 현격히 가속화되었고, 또한 현격한 성취를 이루었다. 김정은 정권 하에서 이와 같은 핵-미사일 개발에서의 진보는 그만큼의 자원투자가 있지 않고서는 불가능했을 것이다.

### 3. 핵 능력 증가와 대외정책 의도 확장

신고전 현실주의에서 어떤 국가의 대외정책을 설명하는 데 있어

352) 오경섭 외, 『북한 군사경제 비대화의 원인과 실태』, pp. 79~113.

353) 박형중, “수령독재하 북한의 경제구조와 경제개혁, 그리고 김정은 정권의 국가전략,” 『KDI북한경제리뷰』, 제21권 8호 (2019), pp. 3~29를 참조.

핵심 변수는 특정 시점의 국제체제에서 그 나라의 상대적 힘이다. 한 나라의 대외정책 결정자는 자신이 인식한 상대적 힘의 증감 또는 변화에 대한 인식에 따라 해당 국가의 대외정책에서 영향력의 확대 또는 축소를 추구한다. 이와 관련한 신고전 현실주의의 입장을 기디언 로즈(Gideon Rose)는 다음과 같이 정리한다.

“신고전 현실주의자들은, 국가는 대외 환경의 통제와 형성의 추구를 통해 국제적 무정부 상태의 불확실성에 대응한다고 가정한다 ... 신고전 현실주의의 핵심적인 경험적 예측은 장기간을 두고 볼 때 국가가 보유하는 물질적 힘 자원(power resources)의 상대적 분량이 대외정책의 규모와 야망 즉 대외정책의 포괄한계를 형성한다. 상대적 힘이 증가하면 국가는 대외적으로 더 많은 영향을 추구하며, 상대적 힘이 감소하면, 상응하게 그 행위와 야망은 축소된다.”<sup>354)</sup>

주지하다시피 국제체제에서 그리고 특히 한국에 대한 북한의 상대적 힘은 역사적으로 변화했다. 위에서 언급한 신고전 현실주의의 명제를 따르자면, 북한의 상대적 힘의 변화에 따라 북한의 대외정책상의 목표와 활동이 변화했을 것이라 추론할 수 있다. 매우 간략하게 살펴보면, 다음과 같은 상황을 상정할 수 있다. 1950년까지 북한은 일시적으로 군사력에서 한국에 대해 압도적 우세를 누렸고, 그를 바탕으로 6.25전쟁을 통해 무력 통일을 시도했다. 6.25전쟁 이후 1970년대 초중반까지 남북 간 상대적 국력에서 대체로 북한이 우위였던 것으로 상정된다. 이 시기 북한은 (4.19 직후에서처럼) 평화적 공세로 또는 (1960년대 후반에서처럼) 무력 공세로 한국을 압박했다. 1970년대 중반이후 남북이 군사적으로는 대체로 균형을 이룬 가운

---

354) Gideon Rose, “Review: Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy,” p. 152.

데, 경제력에서 한국의 우세가 점차 확대되었다. 경제력 격차가 재래식 군비 경쟁에서 열세로 현실화되는 것을 막기 위해 북한은 1970년대부터 이미 화생방 무기와 같은 비대칭 전력을 강화해 왔다. 아직 초보적 상태이던 핵개발도 이러한 맥락에서 추진되었을 것이다.

1990년대 이후 남북한 국력 격차가 갑작스럽고도 심대하게 확대됐다. 북한의 입장에서 상대적 국력의 엄청난 열세에 대응할 수 있는 핵심 수단은 핵-미사일 능력의 획기적 향상이었다. 이 점에서 1990년대부터 현재에 이르는 동안 북한은 괄목할 만한 성과를 이루어내었다. 1993년 1차 핵위기를 유발했던 사항은 북한이 핵무기 1~2개를 만들 수 있는 플루토늄을 추출했느냐 아니냐 였다. 그러나 2017년 11월 ‘국가핵무력완성’ 선언과 그 이후를 보면, 북한의 능력은 괄목하게 증가했다. 2017년 말의 시기까지, 북한은 미국 본토를 타격할 수 있는 대륙간탄도미사일 능력을 거의 완성했고, 6차 핵실험을 통해 ‘수소폭탄’ 능력을 보유했으며, 이동식 고체 미사일과 잠수함 발사 미사일 등과 관련된 능력에서 현저한 진전을 이루었다.<sup>355)</sup> 북한의 이러한 능력 증강 효과는 미국과의 관계 변화에서 분명하게 드러났다. 1980년대 말 1990년대 초 미국은 핵개발 징후를 우려하여 북한과 접촉을 개시했다. 하지만 이 시기에는 주로 북한이 미국과의 공식 접촉을 ‘구걸’하는 형국이었다. 그러나 2017년 11월 ‘국가핵능력완성’을 선언한 이후, 2018년부터 2019년 중반까지 북한은 미국과 2차례의 공식 정상회담과 1차례의 비공식 회동을 획득해낼 수 있었다. 무엇보다도 북한의 핵 능력 증가가 대외정책에서 북한의 상대적 위상의 상승을 초래했던 것이다.

그런데 앞에서 언급했던 신고전 현실주의의 명제에 비추어 볼 때,

---

355) 정성운 외, 『북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 113~155.

북한의 상대적 힘의 증가는 북한의 대외정책에서의 의도와 목표를 확장시켰을 것이 분명하다. 이와 관련하여 북한 대외정책상의 최소 목표로부터 최대 목표에 이르는 연속선을 상정해 볼 수 있다.<sup>356)</sup> 한국과의 국력격차가 확대될수록 북한은 ‘정권생존’을 목표로 하는 방어적 군사·외교 전략을 추구할 것이다. 반면, 한국에 대한 국력 우위가 확대될수록 북한은 자신이 주도하는 한반도 통일을 목표로 하는 공세적인 전략을 취할 것이다. 그 중간 영역에는 남북한 간 교착 또는 ‘힘의 우위’에 바탕한 타협이 존재할 수 있다. 교착이란, 북한이 한국을 단순 억제하는 상황이다. 북한의 상대적 힘의 수준이 한국의 군사력을 억제할 능력을 가지지만, 한국을 상대로 우세한 협상을 전개하기는 아직 못미치는 수준에서 발생한다. ‘힘의 우위’에 바탕한 타협이란, 핵심적으로 핵-미사일 능력을 바탕으로 말 그대로 힘의 우위에서 한국에게 북한이 유리한 협상을 수용하도록 강제하여 관철시킨 경우이다. 물론 북한이 ‘힘의 열세’에서도 한국 또는 미국과 타협을 모색할 수도 있다. 그런데 그러한 타협은 북한의 입장에서 상대적 국력 격차를 더욱 심화시키는 결과를 초래할 것이다. 따라서 북한이 이러한 타협을 수용하더라도 그것은 일시적일 것이고, 북한은 결국 억제·교착을 선택하거나 위기 유발 정책을 취할 개연성이 있다. 이러한 배경에서 1990년대 초 북한은 ‘남북기본합의서’와 ‘남북 비핵화 공동선언’에 합의했다가 곧바로 파기했었다. 북한 정책결정자의 힘에 대한 인식 그리고 대외정책 의도와 목표는 남북한 사이의 상대적 힘의 상관관계의 변화에 따라 변화했을 것이다. 1990년대에는 ‘힘의 절대 열세’와 ‘정권생존’에 더 가까웠을 것이다.

---

356) Andrew Scobell, *North Korea's Strategic Intentions, Challenges Posed by the Alliance and the Region* (Washington D.C.: Korea Economic Institute, 2011), pp. 84~86; Ken E. Gause, *Diplomacy in the Land of No Good Option: Assessing North Korea's Nuclear Doctrine and the Prospects for Denuclearization* (Washington D.C.: Jamestown Foundation, 2018), pp. 9~10.

그렇지만 2017년 ‘국가핵무력완성’ 이후의 시기에는 북한의 자신의 힘에 대한 인식은 적어도 ‘상대적 우위’일 것이고 추구하는 대외정책상의 의도와 목표는 ‘힘의 우위에 바탕한 타협’이 될 것이다. 이와 관련하여 우리가 주목해야 하는 것은 북한이 2017년 12월부터 사용했던 ‘전략국가’라는 어휘이다.<sup>357)</sup> 이 어휘와 그것이 사용되는 맥락을 보면, ‘국가핵무력완성’ 이후 북한이 스스로 인식하는 바에서 자신의 고양된 국제적 위상, 그리고 그러한 ‘힘의 우위’ 때문에 발생한 것으로 인식되는 변화, 그리고 ‘힘의 우위’에 기반하여 앞으로 추구해야 할 대외정책상의 의도와 목표가 드러나 있다.

“미국 본토에 실질적인 핵위협을 가할 수 있는 전략국가로 급부상한 북한, 미국본토전역을 사정권에 두는 ICBM 완성 목표 달성으로 조미대결의 전략구도를 근본적으로 바꿈, 국가핵무력을 완성한 북한이 전략국가의 지위에 오른 것으로부터 시작하여 국제질서재편의 움직임이 시작, 조선을 상대로 전쟁을 걸지 못하며 조선의 국가핵무력이 미국의 국가안보에 대한 위협으로 된다면 그 해소를 위해 (미국은) 조미관계를 개선해야 함, 미국의 강권을 짓부셔버리는 강대한 힘을 가지게 됨으로써 지난 날 북남수뇌들에 의해 이루어진 합의를 대담하게 실천할 수 있는 조건이 마련됨, (센토사 회담은) 조선의 국가핵무력완성으로 조미핵대결전의 승패가 판정된 기회에 (미국이) 70여년만의 정책전환을 결심한 것, (센토사 회담은) 북미 수뇌들이 새로운 협력시대를 향한 동반자로서의 첫걸음을 떤 것.”<sup>358)</sup>

357) “北김정은 “美에 실제적 핵위협 가할 전략국가로 급부상” “누구도 우리 실체 부정 못해”... 당 세포위원장 대회사 주장,” 『연합뉴스』, 2017.12.22., <www.yna.co.kr/view/AKR20171222017900014> (검색일: 2019.10.21.).

358) “《조선의 오늘》 공화국의 전략적지위는 절대로 달라질수 없다,” 『조선신보』, 2017.1.26.; “미국은 주체조선의 전략적지위를 똑바로 보아야 한다,” 『로동신문』, 2017.6.8.; “조선인민은 성명한다/조미핵대결전에 관한 《로동신문》 정론 (요지),” 『조선신보』, 2017.6.10.; “트럼프행정부가 내비치는 《조미대화의 가능성》 곤경에 빠진 미국의 탈출구찾기,” 『조선신보』, 2018.8.31.; “《조미수뇌회담》 세기적 조미

북한은 이러한 맥락에서 “자주의 강국, 핵강국의 지위”에 올라선 것에 걸맞게 대외관계를 발전시켜나가기야 한다고 말하고 있다. 즉 “전략적 지위가 높아지면 대외관계도 그 수준에서 확대발전시켜나가는 것은 강국의 당연한 자주적 권리이며 의무”라는 것이다.<sup>359)</sup>

북한 대외정책 추진 목표가 궁극적으로 귀결하는 바에서 대남정책 목표는 김일성, 김정일, 김정은에 이르기까지 변함없이 이어지고 있다.<sup>360)</sup> 그 핵심은 평화협정, 미군철수, 연방제 통일이다. 여기서 주목해야 할 것은 이러한 변함없는 목표가 실현될 수 있는가 여부와 관련 목표의 현실성이다. 원대하고 최대·최고 목표를 항상 내걸지만, 국면마다 현실적 목표는 능력에 맞게 항상 조율되어야만 했을 것이다.<sup>361)</sup> 김일성, 김정일, 김정은이 동일한 대남정책 목표를 내걸었다해도, 그 현실성에 대한 판단은 달랐을 것이다. 북한의 상대적 힘이 약했을 시기에 대남정책 목표는 원대하고도 장기적이고 희망적 목표이지만, 현실적 목표라고는 간주되지 않았을 것이다. 그렇지만 상대적 힘이 증가하면, 동일한 목표지만 보다 현실성있게 간주되고 추진될 것이다. 또는 최종최고 지향점에 더 가까운 지점에 조만간 도달해야하고 완수해야 하는 중간목표가 설정될 것이다.

그렇다면 북한의 ‘국가핵무력완성’ 또는 ‘전략적 지위가 높아진 것’이 북한의 대외정책에 미치는 영향은 무엇인가? 또는 북한식 표현으로 “전략적 지위가 높아지면 대외관계도 그 수준에서 확대발전시켜나가는 것”이란 무엇을 의미하는가? 여기서 핵무기 보유가 대외

---

대결의 청산, 세계사의 대전환,” 『조선신보』, 2018.6.13.

359) “우리 공화국의 대외정책적리념과 원칙을 밝힌 강령적지침,” 『로동신문』, 2016.6.7.

360) 김진하, “북한의 ‘핵위기/평화협정 연계전략’과 과도적 합의론의 도전: 한미 반(反)북핵 독트린(Doctrine)을 제안하며,” 『KRIS 창립 기념논문집』, vol. 2017, no. 10 (2017), pp. 1~43.

361) 김태현, “북한군 군사전략 변화에 대한 연구 ‘전략불균형’에 대한 ‘위험관리’를 중심으로,” 『전략연구』, 제22권 2호 (2015), pp. 167~204.

정책에 미치는 영향을 분석한 마크 벨(Mark S. Bell)의 논의를 참고할 수 있다. 그에 의하면, 북한의 핵무기 보유는 북한의 대외정책에서 공격성 강화, 목표의 확장, 강대국으로부터의 독립성 증진, 현상방어와 관련 단호한 대응력의 강화를 초래할 수 있다.<sup>362)</sup> 핵무기는 북한이 과거에는 가지고 있지 못하던 새로운 능력을 제공하며, 앞서 언급된 4가지 행동을 하는데 있어서의 비용을 감소시키고, 따라서 그러한 행위를 더 많이 하도록 만들기 때문이다.<sup>363)</sup> 여기서 공격성 강화는 핵무기 보유로 인해 기존에 추진했던 목표를 보다 공격적으로 추진한다는 것을 의미한다.<sup>364)</sup> 이는 북한의 대남·대미 압박능력의 강화를 의미한다. 목표 확장은 핵무기 보유로 인해 재래식 병력의 일부가 과거 임무에서 해방되어 새로운 이익추구를 위한 새로운 임무에 사용된다는 것을 의미한다.<sup>365)</sup> 이는 과거에 힘이 약했을 경우에는 앞서 언급했던 북한의 대남·통일정책의 선언적 목표에도 불구하고 실제로는 현저히 축소된 목표가 사실상 추구되었던 것이 핵무기 보유 이후에는 선언적 목표에 더 가까운 과제를 구체적 실천과제로 설정하고 추진할 수 있다는 것을 의미할 수 있다. 강대국으로부터의 독립성은 핵무기 보유로 인해 안보에 도움을 주던 동맹국, 또는 다른 국가로부터 독립적으로 행동하는 것의 비용을 감소시킨다는 것이다.<sup>366)</sup> 이는 북한이 ‘국가핵무력완성’ 이후 중국에 대한 자

---

362) 벨(Bell)은 핵무기 보유가 그 나라의 대외정책에 미치는 영향으로 6가지를 지적한다. 여기서 언급한 4가지, 즉 공격성 강화, 목표의 확장, 강대국으로부터의 독립성 증진, 외부압력에 관한 단호한 대응력 강화 이외에도 동맹강화, 타협용의 증가를 지적한다. 내용상 북한에는 앞서의 4가지만 해당하는 것으로 판단하여, 나머지 두 가지는 여기서 언급하지 않는다. Mark S. Bell, “Beyond Emboldenment: How Acquiring Nuclear Weapons Can Change Foreign Policy,” *International Security*, vol. 40, no. 1 (Summer, 2015), pp. 87~119.

363) *Ibid.*, p. 88.

364) *Ibid.*, p. 91.

365) *Ibid.*, p. 94.

울성을 신장하고 보다 대등한 입장에서 외교관계를 이끌어 갈 수 있게 되었음을 의미한다. 현상방어 관련 단호한 대응력이란, 핵무기 보유국은 핵전쟁의 확산 위협을 방패 삼을 수 있기 때문에 분쟁에서 또는 강압에 대한 대응에서 굴복 용의의 감소, 현상 방어를 위한 투쟁용의를 증가시킨다는 것을 의미한다.<sup>367)</sup> 이는 방어적 측면에서 북한이 한국이나 미국으로부터의 압박을 감내하고 버티는 수준 그리고 의지가 높아졌음을 의미한다.

결론적으로 북한 핵-미사일 능력의 증가가 북한이 핵 위기전술을 바탕으로 평화협정체결, 연방제통일이라는 전통적 목표를 보다 현실성있게 추진할 수 있는 능력과 기회를 증가시킨 것은 분명하다.<sup>368)</sup> 그렇지만 북한의 의도와 목표의 관철은 상대측이 어느 정도의 효과성으로 어떻게 대응하는가에 따라 그 성패가 갈린다. 물론 한국과 미국은 이러한 북한의 증가된 능력과 의도에 대응할 수 있는 충분한 능력을 적어도 물질적 기술적 측면에서는 아직 보유하고 있다. 따라서 북한의 증가된 핵-미사일 능력에도 불구하고, 북한이 반드시 그러한 의도와 목표를 실현시킬 수 있다는 것은 아니다. 북한이 그것들을 얼마나 성취할 수 있는가 또는 결국 실패하는가는 한미의 대응에 따라 달라질 수 있다. 그런데 신고전 현실주의에 입각하고 있는 렌달 스웰러(Randall L. Schweller)에 따르면 역사적으로 볼 때 일련의 국가들은 물리적 기술적으로 충분한 대응능력을 갖추고 있음에도 불구하고 내부 분열 등의 일련의 이유로 외부의 위협에 대해 제대로 대응하지 못했다.<sup>369)</sup>

366) *Ibid.*, p. 96.

367) *Ibid.*, pp. 98~99.

368) 김진하, “북한의 ‘핵위기/평화협정 연계전략’과 과도적 합의론의 도전: 한미 반(反)북핵 독트린(Doctrine)을 제안하며,” pp. 1~43.

369) Randall L. Schweller, “Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing,” *International Security*, vol. 29, no. 2 (Fall, 2004), pp. 159~201.





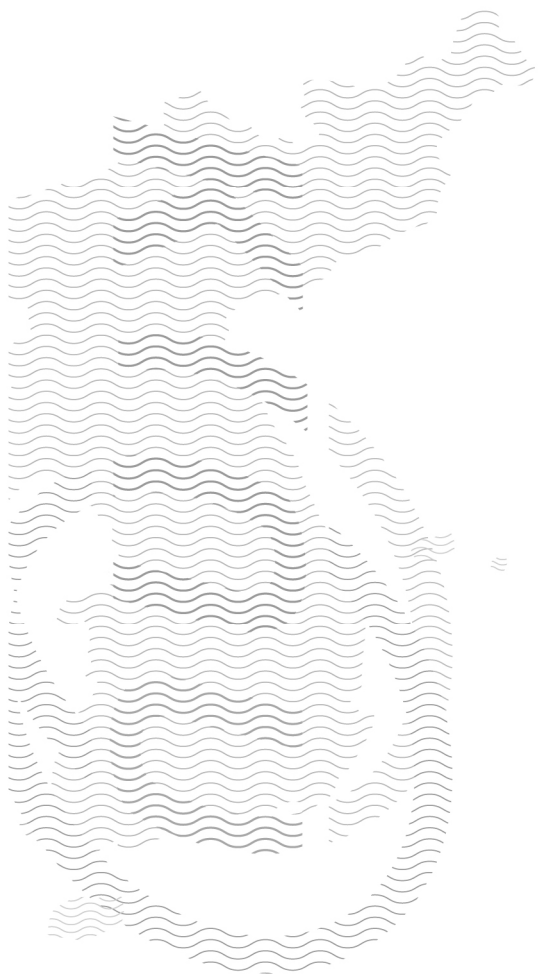
## V. 결론

김진하 (통일연구원)

박형중 (통일연구원)

오경섭 (통일연구원)

한기범 (북한연구소)





이 보고서는 ① 북한 외교정책의 특징적 패턴, ② 외교엘리트 구조와 결정체계를 구조적으로 규명하고, 이를 토대로 ③ 북핵외교 사례를 분석하여 입체적으로 북한외교의 실재를 살펴보는 것을 목표로 작성되었다.

제2장에서는 북한외교 노선의 특징을 ① 공세적 현실주의, ② 현상타도 수정주의, ③ 민족주의로 대별하여 개관하였다. 북한의 현실주의 성향은 북한 외교정책 노선 전반을 이해·분석·조망하는 데 있어 핵심적 요인이다. 북한은 국가(체제)의 생존을 최우선시하며, 이를 위한 국익확보에 집중하는 국가중심주의의 정치적 현실주의 정향을 보여 왔다. 현상타파 수정주의 및 자력갱생의 배타적 민족주의 특성과 결합되어 강렬한 공세적 현실주의의 형태가 발현된다. 과도한 국가중심주의, 안보우선주의와 무도덕주의는 북한외교의 공세적 현실주의 성향을 잘 대변해 주는 정책결정상의 패턴이다.

북한 외교정책노선의 일관된 특징 중 하나는 수정주의이다. 수정주의 국가는 현 국제 질서의 규범체계는 현상유지를 원하는 특권적 지위의 국가가 자국의 압도적 지위를 정당화하고 유지하기 위한 수단에 불과하다고 간주하며 현상 질서에 대한 불만을 표출한다. 이는 권력(특히, 군사력) 확장과 자국 확대를 통한 기존 국제질서의 재편을 국가목표로 추구하는 성향으로 이어진다. 북한은 전후 현상의 국제질서, 특히 한반도 분단으로 대변될 수 있는 동북아 국제체제는 정당하지 못할 뿐만 아니라 북한의 자주권과 생존을 위협하는 정의롭지 않은 질서라 강변하며, 그 변경(즉, 미군철수와 민족통일)을 국가적 목표로서 정권수립 이래 지속적으로 추구하였다. 즉, 전형적인 수정주의 국가의 정향을 보여주고 있는 것이다.

북한의 수정주의 성향은 군사적 모험주의와 벼랑끝·전술 강압외교를 선호하는 정책결정 편향으로 표출된다. 핵위기 시대 북한은 여

전히 위협천만한 위기고조행위를 기획하여 미국을 대상으로 의도치 않는 전쟁 발발이라는 위협성을 고조시켜 양보를 강압하는 벵라꿘·전술(Brinkmanship)을 애용하고 있다. 실질적으로 핵무장한 현재 시점에서 북한의 강압외교와 벵라꿘·전술의 위기고조를 통한 압박 효과는 배증될 수밖에 없는 현실이다.

북한 외교안보정책상 또 다른 주요 특징은 배타적 민족주의의 정향이다. 북한은 국제주의나 보편주의의 대척점에서 내부지향 폐쇄형 민족주의, 인종적 국수주의 노선에 천착하는 경향을 보여 왔다. 주체사상을 통해 체제 이데올로기로 응결된 민족주의가 세대를 거치며 북한정권의 정당성 확보와 정체성 확립의 정치에 녹아들며 체제 DNA로 각인되어 왔다.

북한외교의 민족주의 자주노선은 등거리 외교와 자력갱생주의로 분출된다. 주변 대국의 간섭에 민감한 대응을 불사하는 북한 특유의 자주노선은 대외관계의 논리로서 대륙 양강 및 대륙해양 세력 접점에 위치한 지정학적 요소를 최대한 활용하여 강대 동맹국들의 영향력 최소화를 추구하는 등거리 외교 방식으로 나타난다. 약소국이 강대국과의 동맹에서 감수하게 되는 자주권 감소라는 동맹 비대칭성을 중립화하는데 중·소 간 자주노선 등거리 외교를 적절히 활용하였다. 자주노선의 외향적 형태가 등거리 외교정책이라면, 국가방위에서 동맹 의존도를 감소시키고 대외적 경제의존을 최소화하기 위한 자주노선의 내향적 발현이 자력갱생주의이다. 자조적 외교안보를 위한 국방 우선주의는 한반도 통일이라는 현상변경 목표와 결합되면서 군수공업 우선주의 노선, 4대군사 노선, 군·경제 병진노선, 선군정치, 그리고 핵·경제병진노선으로 세대를 이어 강화된다. 북한의 핵무장 강행의 주요 원인으로 대외적 불신과 폐쇄적 민족주의, 자력갱생 국방노선이 지목되기도 했다.

권력정치의 안내서로서 현실주의논리와 민족주의의 생존을 위한 합목적적 결합이 이뤄질 필요충분조건을 근대 국제환경이 제공하고 있다. 종족-민족주의와 국가-충성심을 견고히 결합시켜 체제정통성의 근간으로 삼고 있는 북한에서 이러한 국가-민족 합일현상은 증폭되어 나타날 수밖에 없다. 현실주의 인식과 행위규범이 이념적, 정치종교적 지도 계율로 내화되어 왔음을 의미하는 것이다.

제3장은 이러한 북한외교의 전형적 패턴이 유지되는 인적, 기구적 배경을 알아보고 이어 전반적인 외교정책결정의 조직적 체계를 분석했다. 1절은 북한의 외교엘리트의 충원 및 양성 그리고 성격에 대해 논했다. 북한 외교정책에서 특유의 일관성을 유지하는 정형화된 패턴이 지속되는 원인은 당에 의해서 육성·채용·관리되는 외교엘리트들의 특성을 통해 설명할 수 있다. 첫째, 북한 외교엘리트들은 당주도 외교엘리트 양성 시스템을 통해서 훈련을 받는다. 당주도 외교엘리트 양성시스템은 사회적 배경과 교육의 공통성으로 인해서 외교정책결정자들의 태도와 정책에 영향을 미치고, 외교엘리트들의 응집력과 결속감을 촉진한다. 외교관 선발과 승진에서 가장 중요한 요인은 김정은에 대한 충성이다. 조선노동당은 외교관 양성 중등·대학 교육기관에 김정은에 대한 충성심이 검증된 핵심계층 출신들만을 선발한다. 외교관 승진에서도 당원 여부와 사회성분이 중요하다. 당원이 아닌 외교관들은 승진하기 어렵다. 사회성분은 군인출신들이 외무성의 골간을 이룬다. 외무성에서는 김정은에 대한 충성이 높은 군인출신들을 전략라인의 전략부서들에 배치해서 사무 출신들을 견제한다.

둘째, 1990년 초에 구성된 핵상무조가 북핵외교를 주도하면서 외교라인의 지속성·전문성을 유지한다. 북한은 외교라인이 오래 지속되고, 외교관의 전문성을 중시한다. 북핵외교는 1990년 초부터 현

제까지 일관된다. 1990년 초에 구성된 핵상무조가 북핵외교를 주도했기 때문이다. 북한은 강석주를 중심으로 김계관·리용호·손무신·정성남·정성일·김명길·최선희가 참여하는 핵상무조를 구성했다. 핵상무조는 1990년 초부터 제네바 합의까지 북핵외교를 담당했다. 핵상무조가 주도한 북핵 정책은 일관성을 가지고 진행됐다. 북한외교는 핵상무조 출신들이 주도했다. 강석주·김계관은 김정일 정권에서 외무성 상과 제1부상에 올랐다. 리용호·최선희는 김정은 정권에서 외무성 상과 제1부상에 임명됐다. 최근 북핵 협상라인도 리용호·최선희·김명길 등 핵상무조 출신들이 주축이다.

셋째, 외교관에 대한 강력한 감시·통제와 숙청도 북한외교를 강하게 하는 요인이다. 북한은 당의 방침을 위반한 외교관들을 강력하게 처벌한다. 최악의 경우에는 숙청한다. 외교관들이 대외정책 추진 과정에서 재량권을 발휘할 수 있는 여지가 없다. 외교관들이 숙청과 처벌의 위협 속에서 철저하게 김정은의 지시, 외무성 전략부서의 결정에 따라 행동하기 때문에 상대 국가들과 협상에서 물러서지 않고 강한 협상력을 발휘한다. 김정일 정권에서 김정은의 지시를 불이행한 외교관들은 예외 없이 처벌되거나 숙청됐다.

제3장의 2절은 북한의 외교정책결정 체계를 살펴보았다. 먼저 ‘외교정책 관여 기구’에서는 북한 헌법상 ‘국가대표’ 권한 소재의 변천 과정을 살펴보았다. 김일성 시기 ‘국가대표’ 권한은 수상, 최고인민회의 상임위원장, 국가주석을 거쳐, 김정일이 국방위원장에 추대된 이후에는 다시 최고인민회의 상임위원장에게 주어졌다. 김정은 집권 이후에도 한 동안 종전 체제가 유지되다가 김정은이 국무위원장에 추대된 2016년 6월 이후 중요조약 비준권, 국가대표권, 대사 임면권을 단계적으로 국무위원장에게 이관했다. 김정은의 국가대표성 강화는 그의 빈번한 정상외교를 감안한 조치로 보인다.

북한의 대외정책 이념·노선 및 정책은 당에서 결정하는데, 정책노선의 추상성 혹은 포괄성 수준에 따라 당 대회(혹은 당대표자회), 당 중앙위원회 전원회의, 당 정치국과 당 정무국(국제부)에서 각각 결정한다. 당의 결정은 국가기구에 이관되어 최고인민회의(최고인민회의 상임위원회)는 기본원칙을 대외적으로 천명하고, 내각(외무성)은 집행대책을 수립하는 체계이다. 그러나 실제로는 외교정책 결정과정에서 당의 역할은 제한적이고 최고지도자와 외무성이 주도하는 것이 관행으로 정착했다. 노동당에서는 당 위원장이 당 수뇌외교를 전개하고, 당 대회·전원회의·정치국 비상설 정책결정기구가 중요 대외정책을 토의한다. 당 정무국의 국제담당 부위원장이 외교정책을 총괄조정하고, 당 국제부장·통일전선부장이 각각 사회주의 정당과의 외교업무와 대남사업 전반을 관장한다. 국가기구로는 국무위원장, 최고인민회의 상임위원장, 내각총리, 외무성이 외교업무를 관장하고, 인민무력부·국가보위성이 군사외교·정보수집 차원에서 대외업무에 관여하며, 대외경제 업무를 관장하는 대외경제성, 대남사업을 집행하는 조국평화통일위원회도 중요 국가기구이다. 최고인민회의 외교위원회도 의회(상임위원회) 차원 외교 활동을 전개한다. 당 국제부와 외무성 간에는 원칙적으로 ‘당은 키잡이, 정권기관은 노 젓는 이’라는 상하관계가 적용된다. 그러나 1980년대 중반 당 국제부와 외교부 간의 불합리한 합의체계가 확인되고 김정일이 외교부를 자신의 직할체제로 전환한 이후부터 당 국제부의 외무성에 대한 당적 통제 기능이 현저히 약화되었고, 1990년대 구소련·동구 사회주의 국가들의 체제전환으로 당 국제부의 활동 영역은 더욱 줄어들었다.

다음으로 외교정책결정 과정을 살펴보았다. 먼저 북한 정책결정 구조는 경직성이 가장 두드러진 특성인데, 이는 ① 최고지도자에게 권력 집중, ② 엄격한 수직적 위계구조, ③ 감시·통제기제의 치밀한



분포, ④ 정치체제와 외부환경 간의 상호작용 차단 등의 구조적 특성과 ‘수령제’를 담보하기 위해 최고지도자의 유일적 결론으로 부서의 이탈 불허, 수평적 소통 및 분파적 요소에 대한 통제와 감시, 지도자에 대한 충실성 강조 및 당성 위주의 간부 충원이라는 체제관리 방식에 기인한다. 이 같은 구조적 특성과 체제관리 방식에서 나타나는 북한 정책 산출과정의 특징으로 지도자가 자신이 내린 결론의 규정력을 의식하여 ‘절충주의’ 언술을 구사한다는 점, 집행과정에서는 상하 또는 수평적 위치의 조직들 간에 ‘본위주의’가 팽배한다는 점, 위계적·일방적인 소통구조로 인해 ‘정보왜곡 현상’이 만연한다는 점, 그리고 정책집행 결과의 문제점에 대한 시정조치가 늦어지거나 정책전환의 적기를 놓치는 경우가 비일비재하며, 이 같은 환류의 지체·지각현상으로 문제가 누적되면 그때 가서야 ‘극단주의’로 치방하는 경향이 나타난다는 점을 들 수 있다.<sup>370)</sup>

김정은 집권 시기의 정책결정체제는 북한 정책결정체제의 일반적인 특성을 유지하면서도 구체적인 결정 양태에서는 일정한 변화 모습을 보였다. 첫째, 당 정책결정기구가 복원되었다. 김정은이 선군정치에서 당 중심 정치로 전환함에 따라 당의 정책결정·지도 기능이 보강되었다. 둘째, 김정일식의 측근정치가 사라지고 공식 협의체 활용이 증대되었다. 셋째, 김정일의 만기친람, 미시적 정책관여 행태에서 김정은 집권이후 하의상달이 과거보다 상대적으로 늘었다. 전체적으로 볼 때 김정일의 파행적 통치기구 운용에서 탈피함에 따라 김정은 집권이후 공식 제도와 실제운용 간의 괴리가 상당부분 줄어들었다.

북한 정책결정체제에서는 기본적으로 수령 독재체제의 특성으로 모든 정책결정은 최고지도자의 독점적 권한으로 간주된다. 실제 정

370) 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치,” pp. 27~28.

책관리 면에서도 김정일 이후 최고지도자의 미시적 정책관리 행태가 지속되었기 때문이며, 서기실과 당 조직지도부가 일정한 역할을 하지만 정책 주관 부처인 외무성 자체도 정책에 권위를 부여하거나 상부에 책임을 전가하기 위해 ‘비준’을 선호한 점도 작용했다. 최고지도자가 비준한 문건은 곧 ‘방침’ 혹은 ‘정책’이 되어 서기실을 통해 작성기관으로 하달된다. 외무성의 경우 김정일이 비준한 문건은 방침집행감독국의 등록을 거친 후 외무상, 제1부상 혹은 담당 부상이 문건의 내용에 따라 외무성 전체 구성원 혹은 담당 부서 직원들만 모아놓고 내용을 전달한 다음 비준 문건을 해당부서에 보낸다. 담당 부서는 지시 혹은 친필지시 집행대장을 만들어 놓고 집행자, 집행기일, 방법 등 ‘방침집행계획서’를 구체적으로 작성하고 ‘제때에, 그대로, 무조건’ 집행해야 하며, 이를 어기면 ‘수령 지시의 절대성·무조건성’ 부족으로 비판·처벌받는다.

북한 외교정책결정 구조와 과정을 살펴본 결과 그 특징은 하향식 결정 위주, 횡적 협조체계 취약, 집행과정에 대한 치밀한 통제, 정치논리 우선 및 비밀주의로 정리된다. 북한의 외교정책은 최고지도자에게 정보는 물론 정책결정 권한이 집중되어 있고, 여타 부처 업무와 연관되었을 경우 실무선에서 합의가 필수이나 윗선에서는 엄격한 수직적 결정구조로 횡적·정무적 협조체계가 취약하며, 감시·통제기제의 치밀한 분포로 수령의 지시이행 여부 혹은 수령 의도와 일치 여부가 수시로 점검되고(당 조직지도부), 이념·사상적 통제와 정치논리 강조로 정책의 탄력성 및 효율성의 제약요인이 되고 있다.

김정일의 핵·미사일 고도화와 이로 인한 국제사회의 개입으로 북한의 대외환경은 급격히 변화했다. 북한의 외교정책결정 체계는 과거 폐쇄와 단절 위주의 대외환경 하에서 외교현장의 각개 ‘전투’에서는 승리할 수 있는 구조일지는 모르지만, 동북아 역학구도가 작용하

는 핵 협상 국면에서는 불리한 북한 외교구조의 통합성·탄력성·효율성 부족 현상이 나타나고 있다. 실례로, 국제정치적 맥락에 대한 전체적 이해 부족, 지도자의 희망과 다른 정보나 조언을 제공키 어려운 경직성은 결국 2019년 하노이 미·북 정상회담에서의 실패로 귀착되었다.

제4장에서는 북한 핵외교 문제를 다룬다. 북한에서 핵무기 개발이 본격화된 배경에는 1990년대 초반 당시 북한국력의 급격한 상대적 쇠퇴가 있다. 대외정책 차원에서 북한에게 가능한 위기 극복 옵션은 재보장(타협·화해), 억제·봉쇄, 위기 유발, 예방전쟁 발발 등이 있었다. 북한이 정책을 선택하는 기준은 안보 극대화였다. 북한은 1990년대 초 ‘남북기본합의서’와 ‘한반도 비핵화 선언’을 통해 한국과 재보장(타협·화해)을 추진했지만, 이내 중단했다. 북한은 이러한 온건정책이 남북관계를 한국주도로 형성시킬 것이며, 북한의 경제력 쇠퇴도 막을 수 없을 것이라 판단했을 것이다.

북한은 핵개발 과정에서 위기 유발, 그로 인한 북한의 상대적 교섭력 증가, 즉 힘의 우위를 바탕으로 한국 그리고 미국과 타협·화해 정책을 추진하기도 했다. 1994년 미국과의 제네바 합의 이후로, 북한은 한국·미국과 몇 차례에 걸쳐 타협을 하면서 관여에 응하기도 했었다. 북한은 궁극적으로 이러한 타협·화해 정책을 자신의 상대적 쇠퇴를 회피하거나 극복할 수 있는 한에서 수용하고 유지했다. 다시 말해 북한은 한국 및 미국과 타협·화해함으로써 획득할 수 있는 단기적 이득, 그리고 이러한 정책이 북한에 대해 유발하는 중기 또는 장기적 비용을 계산하면서, 양자가 동등해지는 지점까지만 타협·화해 정책을 수용했다. 북한은 한국 그리고 미국의 대북 타협·화해 정책을 단기적 전술적 차원에서 활용하되, 신뢰 하에서 전략적 궤도 수정을 하지 않을 것이다. 북한은 오히려 중장기적으로 한

국과 미국의 정책이 돌변할 것에 관한 준비, 특히 군비증강을 통해 한미의 군사 압박이 증가할 것에 대한 준비를 동시에 해나갈 것이다. 남북 간, 그리고 미북 간 타협·화해 정책은 이처럼 양측에서 공히 존재하는 상대방의 의도에 대한 불신을 배경으로 하여 전개되어 왔으며, 따라서 굳건하지 못하고 또 다른 위기를 발생시켰다.

북한은 그 대신에 위기 유발을 통해 상대적 쇠퇴를 회피하고 번복하고자 하는 정책 선택을 했고, 그 핵심이 핵개발이다. 북한이 구사했던 핵무기 개발이라는 위기 유발 정책은 남북, 그리고 미북 간의 위기에서 의도하지 않은 전쟁이 발발할 위험을 최대한으로 활용하여 상대방부터 지정학적 양보를 강제로 받아내는 것이었다. 그 핵심 목표는 폭력 자체를 진짜 사용하여 상대 적대국의 선택 능력을 제거하는 것이 아니라, 폭력 사용 위협을 통해 상대 적대국의 의사결정 그리고 핵심 청중에 영향을 미치는 것이었다. 즉 북한의 위기 유발 행동은 의도하지 않은 전쟁이 유발될 위험을 상대 국가와의 협상에서 흥정력으로 사용하는 것을 목표로 한다.

이러한 맥락에서 보면, 위기 유발 행동과 관련된 군사전략은 ‘폭력의 외교’라 할 수 있다. 폭력의 외교에는 두 가지 특징이 있다. 첫째, 폭력의 위협과 활용을 대외 정책의 가장 중요한 수단으로 간주한다는 점이다. 둘째, 국가는 영구적으로 포위되어 있고, 그러한 포위 상황에서 살아남을 수 있는 유일한 방법은 엄중한 결의와 군사적 효과성이라는 평판을 확립하는 것이다.

북한 폭력의 외교에서 또 다른 특징은 위협 조작이다. 위협을 의도적으로 높이는 행위를 통해 확전 통제를 하고, 이를 통해 상대측의 후퇴와 양보를 강요하는 것이 전략의 요체이다. 북한이 위협 조작을 위해 흔히 사용하는 방법은 격렬한 공격적 수사, 핵선제타격 및 핵 일차 사용 의지 표명과 같은 협박, 핵-미사일 실험 관련 과감

한 도발적 행동, 백배천배 보복 위협과 같은 확전 협박 등 의도적으로 북한 향후 행동의 예측 불가능을 확대함으로써 문제를 악화시키는 것 등이다. 군사도발을 기조로 하는 북한 폭력의 외교의 중요한 목표 중 하나는 북한 정권과 지도자의 대내외적 위상 고양이다. 국제사회에서 위상에 불만을 가진 국가, 즉 자신이 당연히 누려야 하는 위상을 누리지 못한다고 생각하는 국가 또는 자신의 위상이 쇠퇴하는 중이라 느끼는 국가는 자신의 위상 고양을 위해 여러 전략 중에서도 갈등유발전략을 추구한다. 이러한 맥락에서 보면, 핵무기 개발과 보유와 관련된 주변국가와의 끊임없는 분쟁, 주기적인 핵위기 유발 등은 가장 효과적인 북한의 위상 증대 수단으로 기능한다.

북한의 경우 대남·통일정책에서 김일성, 김정일, 김정은의 3대에 걸쳐, 표면상 목표와 수단에서 변화가 없다. 그러나 기본 목표와 수단에는 변화가 없더라도 북한의 상대적 힘의 변화 또는 증감에 따라, 국면마다 실질적으로 현실적으로 추구했던 목표의 수준과 수단은 달라졌을 것으로 판단된다. 북한의 핵 보유는 북한의 상대적 힘의 증가에 관한 인식을 선명히 했고, 그에 따라 북한의 대외정책 목표 수준과 수단도 변화했을 것으로 보인다. 이와 관련 북한은 2017년 11월 이후 ‘전략적 지위’의 향상 또는 북한이 ‘전략국가’가 되었음을 공공연히 선포하고 있다.

북한은 핵위기의 유발을 매개로 과거로부터 내려오던 바의 목표인 평화체제 수립과 연방제 통일과 관련하여 과거에 비해 더 높은 현실 목표를 추구하고 있을 것으로 보인다. 그렇지만 북한의 의도와 목표의 관철 여부와 수준은 상대측이 어느 정도의 효과성으로 어떻게 대응하는가에 따라 그 성패가 갈린다. 물론 한국과 미국은 이러한 북한의 증가된 능력과 의도에 대응할 수 있는 충분한 능력을 적어도 물질적 기술적 측면에서는 아직 보유하고 있다. 따라서 북한의

증가된 핵-미사일 능력에도 불구하고, 북한이 반드시 그러한 의도와 목표를 실현시킬 수 있다는 것은 아니다. 북한이 그것들을 얼마나 성취할 수 있는가 또는 결국 실패하는가는 한미의 대응에 따라 달라질 수 있다. 역사적으로 볼 때, 일련의 국가들은 물리적 기술적으로 충분한 대응능력에도 불구하고, 내부 분열 등의 일련의 이유로 외부의 위협에 대해 제대로 대응하지 못했다는 점에 유념해야 한다.



# 참고문헌

## 1. 단행본

- 계량 페리 지음. 진덕규 옮김. 『정치엘리트』. 서울: 이화여자대학교 출판부, 1999.
- 김계동. 『북한의 외교정책: 벼랑에 선 줄타기 외교의 선택』. 서울: 백산서당, 2002.
- 마치시타 나루시게 지음. 이원경 옮김. 『북한의 벼랑끝 외교사, 1966-2013년』. 서울: 한울 아카데미, 2014.
- 박영자. 『김정은 정권의 대남 긴장조성: 2013년과 향후 전망』. 서울: 통일연구원, 2014.
- \_\_\_\_\_. 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 박영자·이교덕·한기범·윤철기. 『김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 박형중·박영자·정성운·신성호·이상근·윤철기. 『한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 배광복. 『남북대화 1971-1992: 힘 선택 말의 남북관계 역사』. 서울: 아연출판부, 2018.
- 박형중·임강택·조한범·황병덕·김태환·송영훈·장용석. 『독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 벨러리 허드슨 지음. 신유희 외 옮김. 『외교정책론』. 서울: 을유문화사, 2009.
- 서훈. 『북한의 선군외교』. 서울: 명인문화사, 2008.
- 양영식. 『통일정책론』. 서울: 박영사, 1997.



- 오경섭·김진하·한병진·박용한. 『북한 군사경제 비대화의 원인과 실태』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 이종석. 『새로 쓴 현대북한의 이해』. 서울: 역사비평사, 2000.
- 정규섭. 『북한외교의 어제와 오늘』. 서울: 일신사, 1985.
- 정성운 외. 『북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 조병제. 『북한, 생존의 길을 찾아서 - 북한, 미국, 중국의 전략적 삼각관계』. 서울: 늘품플러스, 2019.
- 조엘 위트·대니얼 폰먼·로버트갈루치 지음. 김태현 옮김. 『북핵위기의 전망: 벼랑끝 북미협상』. 서울: 모음북스, 2004.
- 최진욱. 『현대북한행정론』. 고양: 인간사랑, 2002.
- \_\_\_\_\_. 『현대북한행정론 제2판』. 서울: 명인문화사, 2008.
- 태영호. 『3층 서기실의 암호』. 서울: 기파랑, 2018.
- 통일부. 『북한 기관별 인명록 2019』. 서울: 통일부, 2018.
- 통일부. 『북한 주요기관·단체 인명록』. 서울: 통일부, 2018.
- 통일연구원 엮음. 『통일환경 및 남북한관계 전망: 2013~2014』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 편집부 엮음. 『북한 ‘조선로동당’대회 주요 문헌집』. 서울: 돌베개, 1988.
- \_\_\_\_\_. 『주체사상 연구』. 서울: 태백, 1988.
- 한기범. 『북한의 경제개혁과 관료정치』. 서울: 북한연구소, 2019.
- 허문영. 『북한 외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 현성일. 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』. 서울: 선인, 2011.
- 황장엽. 『나는 역사의 진리를 보았다』. 서울: 한울, 1999.
- \_\_\_\_\_. 『어둠의 편이 된 햇별은 어둠을 밝힐 수 없다』. 서울: 월간조선사, 2001.

- Amstrong, Charles K. "Ideological Introversion and Regime Survival: North Korea's 'Our-Style Socialism'." In *Why Communism Did Not Collapse? Understanding Authoritarian Regime Resilience*, edited by Martin K. Dimitrov. New York: Cambridge University Press, 2013.
- Art, Robert Jr. and Cronin, Patrick M. "The U.S. and Coercive Diplomacy." In *The Use of Force: Military Power and International Politics*, edited by Robert J. Art and Kenneth N. Waltz. Lanham: Roman and Littlefield, 2009.
- Bermudez, Joseph S. Jr. *The Armed Forces of North Korea*. London: I.B. Taurus, 2001.
- Brown, Michael E. ed. *Going Nuclear: Nuclear Proliferation and International Security in the 21st Century*. Cambridge: MIT Press, 2009.
- Bull, Hedley and Carsten Holbraad. ed. Martin Wight. *Power Politics*. New York: Holmes and Meier, 1978.
- Carr, E. H. *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. London: Macmillan & Co, 1946.
- Castillo, Jansen J. *Endurance and War: The National Sources of Military Cohesion*. Stanford: Stanford University Press, 2014.
- Christensen, Thomas. *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Worse Than a Monolith Alliance Politics and Problems of Coercive Diplomacy in Asia*. Princeton: Princeton University Press, 2011.

- Claude, Inis L. Jr. *Swords Into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*. New York: Random House, 1971.
- Copeland, Dale. *The Origins of Major War*. New York: Cornell University Press, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Economic interdependence and war*. Princeton: Princeton University Press, 2015.
- Debs, Alexandre and Nuno P. Monteiro. *Nuclear Politics: The Strategic Causes of Proliferation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Evrigenis, Ioannis D. *Fear of Enemies and Collective Action*. New York: Cambridge University Press, 2008.
- Frantz, Erica. *Authoritarianism: What Everyone Needs to Know*. New York: Oxford University Press, 2018.
- Gause, Ken. *Diplomacy in the Land of No Good Option: Assessing North Korea's Nuclear Doctrine and the Prospects for Denuclearization*. Washington D.C.: Jamestown Foundation, 2018.
- Geddes, Barbara, Joseph Wright, and Erica Franz. *How Dictatorships Works: Power, Personalization, and Collapse*. New York: Cambridge University Press, 2018.
- Gellner, Ernst A. *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- George, Alexander L. *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1991.
- George, Alexander L. and William E. Simons eds. *The Limits of Coercive Diplomacy*. Boulder: Westview Press, 1994.

- Goldstein, Lyle. *Preventive Attack and Weapons of Mass Destruction: A Comparative Historical Analysis*. Stanford: Stanford University Press, 2005.
- Hobbes, Thomas. *Leviathan*. Indianapolis: Hackett Publishing, 1994.
- Jackson, Van. *Rival Reputations: Coercion and Credibility in US–North Korea Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- \_\_\_\_\_. *On the Brink: Trump, Kim, and the Threat of Nuclear War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- Kaplan, Robert D. *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*. New York: Vintage Books, 2000.
- Lobell, Steven. “Threat assessment, the state, and foreign policy: a neoclassical realist model.” In *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, edited by Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro. Cambridge: Cambridge Press, 2009.
- Kim, Jina. “Sources and Objectives of North Korea Foreign Policy: Identity, Values, and Negotiating Behavior.” In *The North Korea Crisis and Regional Responses*, edited by Utpal Vyas, Ching–Chang Chen, and Denny Roy. Honolulu, Hawaii: East–West Center, 2015.
- Kissinger, Henry A. *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, 1812–22*. Brattleboro, VT: Echo Point Books & Media, 2013.
- Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton, 2015.

- \_\_\_\_\_. *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven: Yale University Press, 2018.
- Morgenthau, Hans J. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf, 1949.
- Murray, Michele. *The Struggle for Recognition in International Relations: Status, Revisionism, and Rising Powers*. New York: Oxford University Press, 2019.
- Myers, Brian R. *The Cleanest Race: How North Koreans See Themselves—And Why It Matters*. New York: Melvillehouse, 2010.
- Ripsman, Norrin. “Neoclassical realism and domestic interest groups.” In *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, edited by Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro, Cambridge: Cambridge Press, 2009.
- Schelling, Thomas C. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press, 1960.
- \_\_\_\_\_. *Arms and Influence: With a New Preface and Afterword*. New Haven and London: Yale University, 2008.
- Scobell, Andrew. *North Korea's Strategic Intentions, Challenges Posed by the Alliance and the Region*. Washington D.C.: Korea Economic Institute, 2011.
- Sechser, Todd S. and Matthew Fuhrmann. *Nuclear Weapons and Coercive Diplomacy*. New York: Cambridge University Press, 2017.
- Snyder, Jack. *Myths of Empire*. Ithaca: Cornell University

- Press, 1991.
- Snyder, Scott. *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior*. Washington, DC: United States Institute of Peace, 1999.
- Solingen, Etel. *Nuclear logics : contrasting paths in East Asia and the Middle East*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- \_\_\_\_\_. "Realism in British Foreign Policy." In *Going Nuclear: Nuclear Proliferation and International Security in the 21st Century*. edited by Michael E. Brown. Cambridge: MIT Press, 2009.
- Taliaferro, Jeffrey. "Neoclassical realism and resource extraction: State building for future war." In *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. edited by Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro. Cambridge: Cambridge Press, 2009.
- Walt, Stephen M. *Revolution and War*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley Publishing, 1979.
- \_\_\_\_\_. "The Origins of War in Neorealist Theory." In *The Origin and Prevention of Major Wars*. edited by Robert I. Rotberg and Theodore K. Rabb. New York: Cambridge University Press, 1988.
- Wohlforth, William C. *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War*. New York: Cornell University Press, 1993.
- \_\_\_\_\_. "Status Dilemmas and Interstate Conflict,"

In *Status in World Politics*, edited by Pasul, T.V., Debora Welch Larson and William C. Wohlforth. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

Woodward, Bob. *Fear: Trump in the White House*. New York: Simon & Schuster, 2018.

Wolfers, Arnold. "The Actors in the International Politics." In *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, edited by Arnold Wolfers. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1965.

\_\_\_\_\_. "The Balance of Power in Theory and Practice." In *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, edited by Arnold Wolfers. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1965.

\_\_\_\_\_. "The Pole of Power and the Pole of Indifference." In *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, edited by Arnold Wolfers. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1965.

## 2. 논문

김동수. "북한의 시기별 외교정책 변화 연구." 북한대학원대학교 박사 학위 논문, 2019.

김보미. "북한 4대군사노선의 완성에 중소분쟁이 미친 영향, 1962-1966." 『국제정치논총』. 제54집 3호, 2014.

\_\_\_\_\_. "김정은 정권의 핵무력 고도화의 원인과 한계: 북한의 수직적 핵확산과 정권안보." 『국방정책연구』. 제33권 2호, 2017.

김진하. "김정은 정권의 대남정책: 순환도발전략의 기원 및 권력세습 이후 패턴 분석." 『국방연구』. 제57권 1호, 2014.

- \_\_\_\_\_. “북한의 ‘핵위기/평화협정 연계전략’과 과도적 합의론의 도전: 한미 반(反)북핵 독트린(Doctrine)을 제안하며.” 『KRIS 창립 기념논문집』. vol. 2017, no. 10, 2017.
- 김태현. “김정은 정권의 강압전략.” 『국방정책연구』. 제31권 4호, 2015.
- \_\_\_\_\_. “북한의 국경독재체제와 핵전략.” 『국방정책연구』. 제33권 3호, 2017.
- \_\_\_\_\_. “북한군 군사전략 변화에 대한 연구 ‘전략불균형’에 대한 ‘위협 관리’를 중심으로.” 『전략연구』. 제22권 2호, 2015.
- 박형중. “수령독재하 북한의 경제구조와 경제개혁, 그리고 김정은 정권의 국가전략.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제21권 8호, 2019.
- 오경섭. “10대원칙 개정안의 주요 내용과 정치적 의미.” 『정세와 정책』. 통권 201호, 2013.
- 이미경. “국제환경의 변화와 북한의 자주노선 정립 1960년대 시기를 중심으로.” 『국제정치논총』. 제43집 2호, 2003.
- 이상숙. “중소분쟁 시기 북한과 북베트남의 자주외교 비교.” 『통일정책 연구』. 제17집 2호, 2018.
- 이석. “북한의 새 경제와 대북제재: 분석과 가설.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제21권 6호, 2019.
- 전성훈. “북한의 ‘비핵화 국가전략’과 한미의 ‘비핵화 외교’: 북핵 장기화에 대비한 중장기 국가전략의 필요성.” 『국가전략』. 제25권 1호, 2019.
- 전인찬. “김정일 시대 북한 외교엘리트 연구: 교육, 충원, 배치, 통제.” 북한대학원대학교 석사학위논문, 2017.
- 조영민·안경모. “김정은 시대 북한 핵 개발의 국내정치동학: ‘정당성의 정치’와 ‘핵 민족주의’.” 『한국과 국제정치』. 제35권 2호, 2019.
- 최명해. “1960년대 북한의 대중국 동맹딜레마와 ‘계산된 모험주의’.”



『국제정치논총』. 제48권 3호, 2008.  
한기범. “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치.” 경남대학교 박사학위논문, 2009.

Abulof, Uriel. “Nuclear Diversion Theory and Legitimacy Crisis: The Case of Iran.” *Politics & Policy*. vol. 41, no. 5, 2013.

Bell, Mark. “Beyond Emboldenment: How Acquiring Nuclear Weapons Can Change Foreign Policy.” *International Security*. vol. 40, no. 1, 2015.

Bell, Mark and Julia Macdonald. “How to Think about Nuclear Crisis.” *Texas National Security Review*. vol. 2, no. 2, 2019.

Brooks, Stephen G. “Dueling Realisms.” *International Organization*. vol. 51, no. 3, 1997.

Copeland, Dale. “Rationalist Theories of International Politics and the Problem of the Future.” *Security Studies*. vol. 20, no. 3, 2011.

\_\_\_\_\_. “Economic Interdependence and War: A Theory of Trade Expectations.” *International Security*, vol. 20, no. 4, 1996.

DeRochie, Patrick. “The Driving Factor: Songun’s Impact on North Korean Foreign Policy.” *International Affairs Review*. vol. 20, no. 1, 2011.

Evera, Stephen Van. “The Cult of the Offensive and the Origins of the First World War.” *International Security*. vol. 9, no. 1, 1984.

\_\_\_\_\_. “Hypotheses on Nationalism and War.” *International Security*. vol. 18, no. 4, 1994.

- Fischer, Hannah. "North Korean Provocative Actions, 1950–2007." *CRS Report for Congress RL 30004*. 2007.
- Gilpin, Robert G. "The Richness of the Tradition of Political Realism." *International Organization*, vol. 38, no. 2, 1984.
- Glaser, Charles L. "Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help." *International Security*, vol. 19, no. 3, 1994.
- Grieco, Joseph M. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism." *International Organization*, vol. 42, no. 3, 1988.
- Grieco, Joseph M, Robert Powell and Duncan Snidal. "The Relative-Gains Problem for International Cooperation." *American Political Science Review*, vol. 87, no. 3, 1993.
- Han, Kibum. "North Korea's South Korea Policy: An Evaluation of Determining Variables and Prospects for 2012." *International Journal of Korean Unification Studies*, vol. 20, no. 2, 2011.
- Heath, Edward. "Realism in British Foreign Policy." *Foreign Affairs*, vol. 48, no. 1, 1969.
- Hong, Suk-Hoon and Yun-Young Cho. "Consistent Pattern of DRPK's Policy on ROK: What Shapes North Korea's Foreign Policy?." *International Area Studies Review*, vol. 20, no. 1, 2017.
- Jervis, Robert. "Cooperation Under the Security Dilemma." *World Politics*, vol. 30, no. 2, 1978.
- Keohane, Robert O. "The Big Influence of Small Allies." *Foreign Policy*, no. 2, 1971.
- Kidd, Andrew. "Sheep in Sheep's Clothing: Why Security

- Seekers Do Not Fight Each Other.” *Security Studies*, vol. 7, no. 1, 1997.
- Kim, Bomi. “North Korea’s Siege Mentality: A Sociopolitical Analysis of the Kim Jong-un Regime’s Foreign Policies.” *Asian Perspective*, vol. 40, no. 2, 2016.
- Kristensen, Hans M. and Robert S. Norris. “North Korean Nuclear Capabilities, 2018.” *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 74, no. 1, 2018.
- Lambert, Alan J., J. P. Schott, and Laura Scherer. “Threat, Politics, and Attitudes: Toward a Greater Understanding of Rally-Round-the-Flag Effects.” *Current Directions in Psychological Science*, vol. 20, no. 6, 2011.
- Lankov, Andrei N. “Kim Il Sung’s Campaign against the Soviet Faction in Late 1955 and the Birth of Chuch’e.” *Korean Studies*, vol. 23, no. 1, 1999.
- \_\_\_\_\_. “Kim Takes Control: The “Great Purge” in North Korea, 1956–1960.” *Korean Studies*, vol. 26, no. 1, 2002.
- Levy, Jack. “Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations.” *International Studies Quarterly*, vol. 41, no. 1, 1997.
- \_\_\_\_\_. “Domestic Politics and War.” *The Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, no. 4, 1988.
- \_\_\_\_\_. “Deterrence and Coercive Diplomacy: The Contributions of Alexander George.” *Political Psychology*, vol. 29, no. 4, 2008.
- \_\_\_\_\_. “Preventive War: Concept and Propositions.” *International Interactions*, vol. 37, no. 1, 2011.

- Maoz, Zeev. "Primed to Fight: The "Can/Must" Syndromes and the Conflict Proneness of Nations." *Conflict Management and Peace Science*. vol. 26, no. 5, 2009.
- Mearsheimer, John J. "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War." *International Security*. vol. 15, no. 1, 1990.
- \_\_\_\_\_. "The False Promise of International Institutions." *International Security*. vol. 19, no. 3, 1994.
- \_\_\_\_\_. "Kissing Cousins: Nationalism and Realism." *Paper Presented at the Yale Workshop on International Relations*. May 5, 2011.
- Mitchell, Sara McLaughlin and Brandon C. Prins. "Rivalry and Diversionary Uses of Force." *The Journal of Conflict Resolution*. vol. 48, no. 6, 2004.
- Morgenthau, Hans J. "Another 'Great Debate': The National Interest of the United States." *American Political Science Review*. vol. 46, no. 4, 1952.
- Morrow, James D. "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances." *American Journal of Political Science*. vol. 35, no. 4, 1991.
- Myers B. R. "North Korea's State-Loyalty Advantage." *Journal of International Affairs*. vol. 65, no. 1, 2011.
- Narang, Vipin. "Strategies of Nuclear Proliferation How States Pursue the Bomb." *International Security*. vol. 41, no. 3, 2016.
- Narang, Vipin and Nicholas Miller. "North Korea Defied the Theoretical Odds: What Can We Learn From Its Successful Nuclearization?." *Texas National Security*

- Review*, vol. 1, no. 2, 2018.
- Posen, Barry R. "Nationalism, the Mass Army, and Military Power." *International Security*, vol. 18, no. 2, 1993.
- Renshon, Jonathan. "Status Deficits and War." *International Organization*, vol. 70, no. 3, 2016.
- Rose, Gideon. "Review: Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy." *World Politics*, vol. 51, no. 1, 1988.
- Routt, Jordan and James Keagle. "DPRK Nuclear Strategy: The Objectives and Limits of Risk Manipulation." *The Pardee Periodical Journal of Global Affairs*, vol. 2, no. 2, 2017.
- Roy, Denny. "North Korea and the 'Madman' Theory." *Security Dialogue*, vol. 25, no. 3, 1994.
- Schweller, Randall L. "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In." *International Security*, vol. 19, no. 1, 1994.
- \_\_\_\_\_. "Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing." *International Security*, vol. 29, no. 2, 2004.
- Taliaferro, Jeffrey. "Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited." *International Security*, vol. 25, no. 3, 2000.
- Watanabe, Takeshi. "Without Incentives: North Korea's Response to Denuclearization." *NIDS Journal of Defense and Security*, no. 18, 2017.
- Wohlforth, William C. "Realism and the End of Cold War." *International Security*, vol. 19, no. 3, 1994.
- Wright, Nicholas D. "Getting messages through: The cognition of influence with North Korea and East Asia." *Report for the*

*Joint Staff/J39 Strategic Multilayer Assessment*. vol. 1,  
2018.

Zakaria, Fareed. “Realism and Domestic Politics: A Review Essay.”  
*International Security*. vol. 17, no. 1, 1992.

### 3. 기타자료

국가기록원 <[www.archives.go.kr](http://www.archives.go.kr)>.

북한 외무성 <[www.mfa.gov.kp](http://www.mfa.gov.kp)>.

태영호의 남북동행포럼 <<http://thaeyongho.com>>.

통일부 <[www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr)>.

통일부 북한정보포털 <[nkinfo.unikorea.go.kr](http://nkinfo.unikorea.go.kr)>.

통일연구원 <[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)>.

DSpace@MIT <[www.dspace.mit.edu](http://www.dspace.mit.edu)>.

Federation of American Scientists <[www.fas.org](http://www.fas.org)>.

NIS <[www.nisteam.com](http://www.nisteam.com)>.

Revistes Cientifiques Digtigals <<http://revistes.uab.cat>>.

SIPA Center on Global Energy Policy <<http://energypolicy.columbia.edu>>.

The Official Website of Dr. C. Kenneth Quinones <<http://ckquinones.com>>.

Wilson Center <[www.wilsoncenter.org](http://www.wilsoncenter.org)>.

『노동신문』.

『세계일보』.

『연합뉴스』.

『조선신보』.

『조선일보』.

『조선중앙통신』.

『중앙일보』.

『한겨레』.

『한국경제』.

『한국일보』.

『The New York Times』.

『Sthele Press』.

『VOA』.

북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.4.12., 통일연구원).

북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.8., 통일연구원).

북한 외교관 출신 탈북자 김동수 심층면접(2019.5.30., 통일연구원).

북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.7.29., 통일연구원).

북한 외교관 출신 탈북자 태영호 심층면접(2019.9.24., 통일연구원).

북한이탈주민 인터뷰(2018.8.2., 통일연구원).

#### 4. 북한 원전

김일성. “청년들에 대한 사상교양사업은 민청단체들의 기본임무.” 『김일성저작선집 1』. 평양: 조선로동당출판사, 1967.

\_\_\_\_\_. “조선로동당창건 스무돛에 즈음하여.” 『김일성저작선집 4』. 평양: 조선로동당출판사, 1968.

\_\_\_\_\_. “현 정세와 우리 당의 과업.” 『김일성저작선집 4』. 평양: 조선로동당출판사, 1968.

\_\_\_\_\_. “조선공산당 북조선조직위원회 제6차 확대집행위원회에서 한 보고.” 『김일성동지의 로작색인』. 평양: 사회과학출판사, 1970.

\_\_\_\_\_. “북조선공산당 중앙조직위원회창립대회에서 한 보고.” 『김일성저작집 1』. 평양: 조선로동당출판사, 1979.

\_\_\_\_\_. “우리는 자체의 힘으로 무기를 만들어 무장하여야 한다.” 『김일성 저작집 5』. 평양: 조선로동당출판사, 1980.

- \_\_\_\_\_. 『김일성저작집 9』. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- \_\_\_\_\_. 『김일성저작집 22』. 평양: 조선로동당출판사, 1983.
- 김정일. 『김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3』. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- 사회과학원 철학연구소. 『철학사전』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 사회과학출판사 편. 『정치사전』. 평양: 사회과학출판사, 1973.
- \_\_\_\_\_. 『조선말대사전(1)』. 평양: 사회과학출판사, 1992.
- 조선중앙통신사 편. 『조선중앙년감』. 평양: 조선중앙통신사, 1986.
- \_\_\_\_\_. 『조선중앙년감』. 평양: 조선중앙통신사, 1991.
- 북한 당의 유일사상체계 확립의 10대원칙(1974).
- 조선노동당 규약(2012, 2016).
- 조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법(1998, 2019).





# 최근 발간자료 안내

## 연구보고서

### 2017년도 연구보고서

#### <연구총서>

|            |                                       |            |         |
|------------|---------------------------------------|------------|---------|
| 2017-01    | 북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -   | 이규창 외      | 11,500원 |
| 2017-03    | 2017 남북통합에 대한 국민의식조사                  | 박주화 외      | 12,000원 |
| 2017-04    | 통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서 통일담론의 모색    | 이상신 외      | 8,500원  |
| 2017-05    | 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향              | 민태은 외      | 9,500원  |
| 2017-06    | 북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식        | 민태은 외      | 13,000원 |
| 2017-07    | 전환기 남북관계 발전 추진 방안                     | 조한범 외      | 7,500원  |
| 2017-08    | 한반도 평화로드맵 실천전략                        | 홍 민 외      | 7,000원  |
| 2017-09    | 북한 주민들의 복지와 시장화                       | 임강택        | 8,000원  |
| 2017-10    | 한반도 평화체제 구상과 대북정책                     | 정성윤 외      | 8,000원  |
| 2017-11    | 평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간        | 조정아, 최은영   | 9,500원  |
| 2017-12    | 북중관계 주요분야별 현황 분석                      | 임강택 외      | 12,000원 |
| 2017-13    | 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응    | 김상기 외      | 11,000원 |
| 2017-14    | 동맹의 진화와 글로벌 파트너십                      | 정구연 외      | 7,000원  |
| 2017-15    | 북한인권 정책환경 분석                          | 한동호 외      | 7,500원  |
| 2017-16    | 북한 재난협력 방안과 과제                        | 임예준, 이규창   | 9,000원  |
| 2017-17    | 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로 | 박영자        | 13,000원 |
| 2017-18    | 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로           | 홍제환        | 7,500원  |
| 2017-19    | 김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치                | 홍 민        | 6,000원  |
| 2017-20    | 김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략                 | 정성윤        | 6,500원  |
| 2017-21-01 | 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도예의 함의(1부)       | 전병근 외      | 9,500원  |
| 2017-21-02 | 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도예의 함의(2부)       | 전병근 외      | 9,500원  |
| 2017-22-01 | 주변국 국경안보: 이론과 실제                      | 현승수 외      | 10,000원 |
| 2017-22-02 | 주변국 국경안보: 사례와 검증                      | 현승수 외      | 9,500원  |
| 2017       | 사회권의 관점에서 본 북한인권                      | 북한인권연구센터 편 | 13,500원 |

#### <정책연구시리즈>

|         |                            |          |
|---------|----------------------------|----------|
| 2017-01 | 지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향 | 이규창 외    |
| 2017-02 | 통일국민협약 추진방안                | 조한범, 이우태 |

|         |                           |          |
|---------|---------------------------|----------|
| 2017-03 | 동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구 | 이상신 외    |
| 2017-04 | 대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안    | 임강택, 홍제환 |
| 2017-05 | 평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향   | 이규창 외    |

### 〈Study Series〉

|         |  |                          |
|---------|--|--------------------------|
| 2017-01 | Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures  | Chung, Sung-Yoon et al.  |
| 2017-02 | Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea   | Rim, Ye Joon et al.      |
| 2017-03 | Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle | Chung, Kuyoun·Lee, Kitae |
| 2017-04 | Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy   | Kim, Soo-Am et al.       |

### 2018년도 연구보고서

#### 〈연구총서〉

|         |                                     |               |
|---------|-------------------------------------|---------------|
| 2018-01 | 평화의 심리학: 한국인의 평화인식                  | 박주화 외 19,000원 |
| 2018-02 | 사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안             | 이규창 외 14,000원 |
| 2018-03 | 남북관계 발전과 북한주민 의식 변화                 | 성기영 외 10,500원 |
| 2018-04 | 국경협력의 가능성과 미래                       | 이기태 외 9,000원  |
| 2018-05 | 북한과 주변국의 국경안보                       | 이기태 외 8,000원  |
| 2018-06 | 중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점 | 현상백 외 12,000원 |
| 2018-07 | KINU 통일인식조사 2018: 남북평화 시대의 통일인식     | 이상신 외 11,000원 |
| 2018-08 | 한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략             | 조한범 외 8,000원  |
| 2018-09 | 북한의 주민 이탈과 법적 대응                    | 박영자 외 11,500원 |
| 2018-10 | ‘하나의 시장’ 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색  | 임강택 외 9,500원  |
| 2018-11 | 한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략            | 김진하 외 9,500원  |
| 2018-12 | 북한 민생 실태 및 협력 방안                    | 홍제환 외 9,000원  |
| 2018-13 | 북핵위기와 북미 간 전략환경 인식                  | 이우태 외 11,000원 |
| 2018-14 | 북한의 핵전략 분석                          | 홍우택 외 6,500원  |
| 2018-15 | 제재 국면에서의 주민의 인권                     | 도경옥 외 10,000원 |
| 2018-16 | 한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)            | 김상기 외 5,500원  |
| 2018-17 | 북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략               | 정성윤 외 21,000원 |
| 2018-18 | 동북아 플러스 책임공동체 형성 방안                 | 이기태 외 12,000원 |
| 2018-19 | 북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석              | 홍 민 외 20,500원 |
| 2018-20 | 한반도 평화체제 구축과 한미관계                   | 김상기 외 10,000원 |

|         |                           |               |
|---------|---------------------------|---------------|
| 2018-21 | 북한에서 국가-사회관계 양상 연구        | 한동호 외 14,000원 |
| 2018-22 | 김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성      | 박영자 외 13,500원 |
| 2018-23 | 북한 군사경제 비대화의 원인과 실태       | 오경섭 외 12,000원 |
| 2018-24 | 한반도 평화변영과 남북중 협력방안        | 정은이 외 9,500원  |
| 2018-25 | 중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망 | 신종호 8,500원    |
| 2018-26 | 2030 미중관계 시나리오와 한반도       | 신종호 외 12,000원 |

### 〈정책연구시리즈〉

|         |                                  |       |
|---------|----------------------------------|-------|
| 2018-01 | 김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화             | 박영자 외 |
| 2018-02 | 2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망 | 민태은 외 |
| 2018-03 | 대북 제재 현황과 완화 전망                  | 서보혁 외 |
| 2018-04 | 지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향         | 나용우 외 |

### 〈Study Series〉

|         |   |   |
|---------|---|---|
| 2018-01 | The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula | Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi          |
| 2018-02 | 2017 Survey of Inter-Korean Integration   | Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin         |
| 2018-03 | North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime  | Hong, Jea Hwan                                |
| 2018-04 | Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy                                    | Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung |
| 2018-05 | Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime                  | Park, Young-Ja et al.                         |

## 2019년도 연구보고서

### 〈연구총서〉

|         |   |                 |
|---------|---|-----------------|
| 2019-01 | 트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망:<br>미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점 | 이기태 외 8,000원    |
| 2019-02 | 남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향                                    | 김갑식 외 17,500원   |
| 2019-03 | 한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제   | 도경욱, 인준형 8,500원 |
| 2019-04 | 한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력  | 이재영, 김주리 8,000원 |
| 2019-05 | 화해협력 이론과 사례 그리고 한반도   | 서보혁 외 12,000원   |
| 2019-06 | 한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안  | 이재영 외 11,500원   |
| 2019-07 | 북한 여성의 일상생활과 전더정치   | 조정아 외 11,000원   |
| 2019-08 | 북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로                       | 박영자 외 11,000원   |
| 2019-09 | 남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로                                   | 이무철 외 15,000원   |

|            |   |           |         |
|------------|---|-----------|---------|
| 2019-10    | 뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략                            | 신종호 외     | 18,000원 |
| 2019-11    | 남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스                    | 홍석훈 외     | 9,000원  |
| 2019-12    | 남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로             | 이우태 외     | 9,000원  |
| 2019-13    | 분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로     | 나용우 외     | 10,000원 |
| 2019-14    | 북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석                              | 김진하 외     | 10,000원 |
| 2019-15    | 김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학                                 | 오경섭 외     | 9,500원  |
| 2019-16    | 북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로                         | 김수경 외     | 7,500원  |
| 2019-17    | 변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로           | 조한범 외     | 14,500원 |
| 2019-18    | 남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 - | 이규창 외     | 11,500원 |
| 2019-19    | 국민과 함께하는 통일·대북 정책                                     | 이상신 외     | 24,000원 |
| 2019-20    | 한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상                 | 서보혁       | 10,000원 |
| 2019-21    | 한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안                                  | 서보혁 외     | 14,000원 |
| 2019-22    | 2019 한국인의 평화의식  | 박주화 외     | 19,000원 |
| 2019-22-01 | 평화의식 문항별 분석   | 박주화       | 18,500원 |
| 2019-22-02 | 평화의식 문항별 테이블  | 박주화       | 14,500원 |
| 2019-23    | 평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로                         | 조정아 외     | 12,000원 |
| 2019-24    | 북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스                           | 홍민 외      | 21,500원 |
| 2019-25    | 김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석                   | 정은이 외     | 14,000원 |
| 2019-26    | 남북경협 발전 잠재력과 정책 과제                                    | 김석진, 홍제환  | 10,000원 |
| 2019-27    | 한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력                                | 현승수 외     | 14,000원 |
| 2019-28    | 한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력                                | 최창호 외     | 10,000원 |
| 2019-29    | 주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축                              | 채재병 외     | 8,500원  |
| 2019       | 제3세대 인권과 북한   | 인도협력연구실 편 | 16,500원 |

### 〈정책연구시리즈〉

|         |  |          |  |
|---------|--|----------|--|
| 2019-01 | 한반도 평화협정문 구상과 제안                                       | 김상기 외    |  |
| 2019-02 | 국제 전략환경의 변화와 한국의 신남방정책                                 | 이기태, 배정호 |  |
| 2019-03 | 국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준                                   | 김석진, 홍제환 |  |
| 2019-04 | 급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로 | 이상신 외    |  |

### 〈Study Series〉

|         |  |                |
|---------|--|----------------|
| 2019-01 | North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results:<br>With a Focus on the Status of Infant Nutrition | Hong, Jea Hwan |
|---------|--|----------------|

- 2019-02 The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights  
Do, Kyung-ok · Baek, Sangme
- 2019-03 South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War,  
the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation  
Kim, Kap-Sik · Park, Juhwa

## KINU Insight

|         |   |       |
|---------|---|-------|
| 2017-01 | 북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석                     | 홍 민   |
| 2017-02 | 중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항                 | 전병곤   |
| 2017-03 | 북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망    | 박영자   |
| 2018-01 | 2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망                   | 홍 민 외 |
| 2019-01 | 2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망                   | 홍 민 외 |
| 2019-02 | 김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로          | 정은미   |
| 2019-03 | 미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의 | 김주리   |
| 2019-04 | '우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점                | 이지순   |
| 2019-05 | 중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의                    | 이재영   |
| 2019-06 | 한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향                  | 서보혁   |
| 2019-07 | 신한반도 체제 구상의 이해                            | 조한범   |
| 2019-08 | 최근 한반도 정세 평가와 정책 과제                       | 김갑식 외 |

## 북한인권백서

|   |               |
|---|---------------|
| 북한인권백서 2016                                     | 도경옥 외 18,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2016 | 도경옥 외 22,500원 |
| 북한인권백서 2017                                     | 도경옥 외 20,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2017 | 도경옥 외 24,500원 |
| 북한인권백서 2018                                     | 한동호 외 20,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2018 | 한동호 외 24,000원 |
| 북한인권백서 2019                                     | 김수경 외 20,000원 |
| White Paper on Human Rights in North Korea 2019 | 김수경 외 24,500원 |

## 연례정세보고서

|      |                            |       |
|------|----------------------------|-------|
| 2016 | 통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017 | 통일연구원 |
| 2017 | 통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018 | 통일연구원 |
| 2018 | 2019 한반도 정세 전망             | 통일연구원 |

## 정기간행물

|  |         |
|--|---------|
| 통일정책연구, 제25권 1호 (2016)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제25권 2호 (2016)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제26권 1호 (2017)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제26권 2호 (2017)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제27권 1호 (2018)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제27권 2호 (2018)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제28권 1호 (2019)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제28권 2호 (2019)   | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019) | 10,000원 |

## 기타

|      |   |                      |
|------|---|----------------------|
| 2016 | 북한 내 고문 및 비인도적 처우   | 한동호 외                |
| 2016 | Torture and Inhumane Treatment in North Korea               | Han, Dong-ho et al.  |
| 2016 | 북한 여성·아동 인권 실태  | 도경옥 외                |
| 2016 | Human Rights Situation of Women and Children in North Korea | Do, Kyung-ok et al.  |
| 2016 | 러시아 사할린 지역의 북한 노동자  | 이애리아 외               |
| 2017 | 북한 내 이동의 자유   | 한동호 외                |
| 2017 | Freedom of Movement in North Korea                          | Han, Dong-ho et al.  |
| 2017 | 러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자                              | 이애리아 외               |
| 2018 | 한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집                                       | 박주화, 윤혜령 53,500원     |
| 2018 | 북한의 건강권   | 이금순 외                |
| 2018 | The Right to Health in North Korea                          | Lee, Keumsoon et al. |
| 2018 | 미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리                                | 김진하 외                |

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.







북한 외교정책:  
정책패턴과 북핵외교 사례분석

 통일연구원

