

북한외교정책 결정구조와 과정 : 김일성 시대와 김정일 시대의 비교

인쇄/1998년 12월 24일

발행/1998년 12월 28일

발행처/민족통일연구원

발행인/양영식

편집인/북한정치군사연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2525 팩시밀리 901-2542

© 민족통일연구원, 1998

민족통일연구원에서 발간한 간행물은

전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 한국경제서적 : 737-7498

ISBN 89-87509-47-8

7.000원

연구보고서 97-26

북한외교정책 결정구조와 과정:
김일성 시대와 김정일 시대의 비교

허 문 영

민족통일연구원

요

약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해
이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이
아님을 밝힙니다.

본 연구는 북한의 외교정책 결정구조와 과정을 규명하는 데 목적이 있다. 이를 위해 최고 정책결정자와 정책결정기구와의 관계, 정책결정기구 간의 관계를 살펴보고, 특히 몇 가지 질문을 중심으로 공시적(소련 및 중국), 통시적(김일성 시대와 김정일 시대) 비교를 통해 북한 외교정책 결정구조와 과정의 특징을 규명하고자 한다.

1. 외교정책 결정구조와 과정: 이론과 사례

사회주의 국가 외교정책 결정과정에 대한 모델은 세 가지로 유형화할 수 있다. 첫째, 합의 모델(Consensus Models)이다. 이 모델은 외교정책 목표나 방향과 관련하여 정책결정자들 사이에 결정적인 불일치가 없는 것으로 상정한다. 당 총비서가 외교정책을 결정하는 것으로 간주하는 전제 모델(the autocratic model), 정치국에 의해 형성되는 것으로 설명하는 과두제 모델(the oligarchic model) 등이 여기에 속한다.

둘째, 갈등 모델(Conflict Models)이다. 이 모델은 사회주의 국가의 외교정책을 여러 집단 또는 파벌들간 경쟁의 산물로 간주한다. 외교정책을 경쟁파벌 제거 차원에서 이용하는 것으로 분석하는 파벌 모델(factional model), 이상주의와 실용주의의 대립 산물로 설명하는 좌·우 갈등 모델(left/right conflict model), 집단적 이해관계의 타협산물로 간주하는 다원주의 모델(pluralist models), 그리고 당료보다 군 간부와 중공업담당 관료 연합체에 의해 형성되는 것으로 보는 군산 복합체 모델(the military-industrial complex model) 등이 여기에 속한다.

셋째, 절충 모델(Combined Consensus/Conflict Models)이다. 이 모델은 합의 및 갈등 모델을 조화시켜 설명력을 높였다. 고위 정책결정 수준에서는 합의 모델이, 하위 정책결정 수준에서는 갈등 모델이 적실성이 높은 것으로 주장하는 분석수준별 접근 모델(level of analysis approach), 정책입안 시점에서는 갈등 모델이 유효하나, 정책결정 및 집행 시점에서는 합의 모델이 설명력이 높은 것으로 주장하는 시간별 접근 모델(sequential or temporal approach), 정책결정자의 지도력과 쟁점영역 그리고 위기상황에 따라 합의 모델과 갈등 모델 연속선상에서 결정되는 것으로 주장하는 연속체 모델(continuum model) 등이 여기에 속한다.

이 같은 분석 모델에 기초하여 소련 및 중국의 외교정책 결정과정을 특정화하면 다음과 같다. 소련의 경우 서기장 또는 정치국이 중심적 역할을 하였던 바, 전제 모델과 과두제 모델에 의해 가장 잘 설명된다. 전제적 특성은 전통적인 짜르(tsar)체제 유산에, 과두제적 특성은 레닌의 불세비키 유산에 기인하는 것으로 분석된다. 중국의 경우는 시기별로 다른 모델에 의해 설명해야 하는 것으로 보인다. 1960년대 문혁 시기에는 주자파를 축출하는 과정에서 파벌 모델이, 1970년대 초·중반에는 모택동 1인 통치하의 전제 모델과 화국봉 치하의 과두제 모델이, 1970년대 후반부터는 실용주의자 등소평 치하에서 다원주의 모델의 일종인 당·정 그룹 모델이 적실성이 높은 것으로 판단된다.

한편 북한의 외교정책 결정과정 특징에 대한 선행 연구를 구분해보면 다음과 같다. 김일성 시대의 경우 네 가지 모델로 구분된다. 김일성이 일방적으로 결정하는 것으로 간주하는 전제 모델, 최고지도자가 보수 강경파와 온건 개방파 사이에서 절충주의적 태도를 취하는 것으로 간주하는 당·정 갈등적 다원주의 모델, 중앙인민위원회의 합

의를 강조하는 과두제 모델, 당내 소관위원회의 역할을 중시하는 변형된 ‘수준별 접근’ 모델이 그것이다.

또한 김일성 사망 이후 정책결정과정에 대해서도 크게 네 가지 견해가 있다. 당 정치국의 협의를 통해 결정되는 것으로 보는 과두제 모델(집체적 협의론), 온건 관료와 강경 당료·군부가 대립하고 있는 것으로 상징하는 좌·우 갈등모델(강온파 노선투쟁 또는 정책대립론), 북한 정치가 표면상 김정일 독재에 의해 운영되는 것으로 보이나 실체는 지도부 구성원간 다양한 내부갈등이 존재하는 바, 이러한 집단간 타협 산물로 간주하는 조직동일시 모델, 유일지도체제와 당규약, 그리고 유일사상체계 확립의 10대원칙이 북한사회를 통치하고 있기 때문에 집체적 협의나 강온파의 대립이란 있을 수 없는 일로 간주하는 강화된 전제 모델(유일체제론) 등이 그것이다.

2. 김일성 정권의 외교정책 결정구조와 과정

김일성 정권의 외교정책 결정구조와 과정을 파악하기 위해 북한 권력구조의 특성과 주요 기관 및 인물 그리고 결정과정의 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

북한 권력구조의 특성은 세 가지로 대별될 수 있다. 사회주의적 특성으로서 ‘프롤레타리아 독재체제’, 전체주의적 특성으로서 ‘수령의 유일적 영도체제’, 봉건주의적 특성으로서 김일성·김정일 부자의 ‘세습체제’가 그것이다. 그 결과 북한의 외교정책 결정기구는 형식적 헌법규정상의 국가 기구와 실제적 정치권력상의 당 기구로 구분되며, 정책결정과정에서 최고 정책결정자인 수령의 역할과 성격이 무엇보다 중요하며, 나아가 김일성·김정일 부자의 권력 초독점화 현상이 심화된 것으로 평가된다.

북한 외교정책은 입법기관인 최고인민회의에서 그 기본원칙을 수립하고(헌법 제76조 2항), 외교부를 비롯한 정무원의 관계 부서가 당과 외곽단체의 협조를 받아 기획·집행하는 것으로 규정되어 있다. 그러나 실제로는 당에서 결정한다. 당에서는 외교문제를 관장하는 비서국 국제부의 보고를 토대로 정치국이 심의 결정권을 행사한다. 정치국에서의 결정은 상무위원회 위원인 김일성, 김정일, 오진우의 뜻에 의해 좌우된다. 여기서 결정된 외교정책의 기본원칙은 최고인민회의에 통고·추진되는 것이 상례이다. 최고인민회의는 형식적으로 심의 결정만 할 뿐이다.

한편 북한의 정책결정과정은 크게 두 가지 유형으로 구별된다. 하나는 상의하달식이고, 다른 하나는 하의상달식이다. 전자는 김일성·김정일 부자가 정책을 결정, 해당부처로 하여금 집행케 하는 과정을 뜻하며, 후자는 당·정·군 해당분야에서 정책을 입안, 김일성 부자의 비준을 받은 후 집행하는 과정을 의미한다. 하의상달식은 다시 협의후 비준방식과 무협의 비준방식으로 구분된다. 1980년대 북한 외교부는 협의후 비준방식의 하의상달적 정책결정과정에 참여하는 기구로 볼 수 있다.

북한의 외교정책 결정 및 집행 과정에 있어 주요 역할을 담당하는 인물들은 최고 정책결정자(김일성·김정일), 정치국원과 국가부주석 등 원로 및 지도급 인사로 구성되는 ‘영도핵심’, 당 부장과 부부장 그리고 정무원 부장 등 실무급 인사들로 구성되는 ‘지도핵심’, 전문가 등으로 대별된다.

그 성향을 정리해 보면 김일성은 전제적 지도자이나 정치국을 활용하였으며 ‘합의형’ 성향을 갖고 있었는데, 긴급한 외교문제나 중요한 문제에 관해서는 조직비서인 김정일과 합의하에 결정한 것으로 분석된다. 또한 그는 ‘혁명적 군중노선’에 기초하여 정책을 결정·추진

하고 있음을 선전하고 이데올로기에 근거하여 기계적으로 결정하기 보다 이데올로기적 틀 속에서 현실적 상황을 파악하여 대처하는 모습을 보여 주었다. 그리고 그는 권한의 위임과 책임추궁의 자세를 보여 주었다. 김일성은 1994년 사망 직전까지 최고 정책결정자로서의 위상은 지속하였던 것으로 평가된다.

이 시기 김정일은 1970년대 노동당을 장악하고, 1980년대 정무원에 대한 사실상의 통치권을 행사하기 시작하면서, 주요 농업정책 등 경제일부와 대일·중 외교관계에 관한 사항을 제외한 거의 모든 분야에서 대부분의 보고서를 김일성에 앞서 검토하고 정책결정을 한 것으로 분석된다. 그는 1980년대 대내정책 결정과정에서 김일성과 2인3각(二人三脚) 관계의 모습을 보여 주었음에도 불구하고, 대외관계와 관련해서는 상대적으로 발언을 적게 한 것으로 나타난다.

김일성 사망 전까지 북한의 주요 핵심정책은 정치국 상무위원(김일성·김정일 부자와 오진우)과 총리(강성산), 부주석(이종욱·박성철) 등 6인의 영도핵심이 참석한 확대 정치국 상무위원회 회의에서 결정된 것으로 전해진다. 그리고 군사·대외·대남문제는 정치국 회의에서 결정된 것으로 알려진다. 외교정책 결정과정과 관련된 인물들로서는 정리해 보면, 영도핵심에서 박성철(외사담당 부주석), 김영남(외교부장), 김용순(대남담당 비서), 강성산(총리), 황장엽(국제담당 비서)을 들 수 있다. 지도핵심에서는 권희경(대외정보조사부장), 정준기(대외문화연락위원장), 이성대(대경위 위원장) 등을 들 수 있고, 전문가에서는 강석주(외교부 제1부부장), 이화선(조직지도부 2과장), 김정우(대경추 위원장), 이성록(대경위 부위원장), 한시해(조평통 서기국장) 등을 들 수 있다. 이 가운데 개방성향의 인물로 강성산, 황장엽, 김용순, 중도성향으로 김정일, 이종욱, 박성철, 한성룡, 서운석, 강석주, 한시해, 정준기 등을 들 수 있다.

요컨대 김일성 시대 외교정책은 공산독재체제의 특질상 주민의사와는 상관없이 노동당(나아가 김일성·김정일 부자) 의사에 의해 일방적으로 결정된 것으로 분석된다. 그리고 핵심적 외교정책은 정치국의 상의하달식 과정에 의해, 일상적 외교정책은 외교부의 하의상달식 과정에 의해 결정된 것으로 판단된다. 따라서 이 시기 북한의 외교정책 결정과정은 공개토론이나 타협에 의해 이루어지는 것이 아니라, 위계질서에 따라 질서정연히 정석대로 움직였다는 점에서 위계질서형(정석형: formalistic)으로 규정할 수 있다. 그리고 김일성·김정일 부자의 결단에 의해 최종 결정되었다는 점에서 양두제(2인3각) 모델로 규정할 수 있다. 결국 김일성 시대 외교정책 결정과정은 ‘위계질서형 양두제’ 모델로 명명할 수 있다.

3. 김정일 정권의 외교정책 결정구조와 과정

김일성 사후 3년간 진행된 북한의 외교정책 결정과정을 규명하는데 있어 현 북한체제의 작동실태를 규명하는 것은 필수불가결한 작업이다. 김정일의 체제장악력과 관련하여 여러 견해들이 주장되었다. ‘실질적 거세설,’ ‘군부 통제설,’ ‘당적 지배체제 형성설,’ ‘군부와 기술관료 갈등설,’ ‘임시위원회 통치설,’ ‘유혼 통치설’ 등이 그것이다.

그런데 북한의 권력구조는 외형상 노동당을 정점으로 정권기관과 군이 삼각구도를 형성하고 있으나, 실제 권력은 김정일에게 집중되어 있는 것으로 분석된다. 김정일은 당과의 관계에 있어, 외형상 형식적·공식적인 부문은 실무자에게 맡기고 실질적·비공식적·공작적·무력적인 것은 직접 지도하고, 체제유지를 위해 군부에 대한 의존도를 높여가고 있는 것으로 나타난다. 그 결과 ‘유일지배체제 지속설’이 가장 타당한 것으로 평가된다.

한편 외교정책 결정기구를 살펴보면, 김일성 사후 정치국 회의가 열리지 않았으며, 김정일 집무실내 '서기실'이 부상하고 있다. 그리고 당의 역할이 더욱 강화됨으로써 행정·경제 부처들은 여전히 당적 지도를 받고 있는 것으로 나타난다. 그러나 김정일이 외교부를 직접 지도하고 있기 때문에 외교부에 대한 국제부의 당적 지도는 더욱 유명 무실화되고 있다. 그리고 「조선 아세아-태평양 평화위원회」가 조직되어 남북관계와 비공식적 대서방관계 접촉창구 역할을 담당하고 있다.

이 시기 북한은 김정일체제 공고화를 위한 정책을 각 분야에서 추진하였다. 그 과정에서 주요 인물들이 자연스럽게 부각되었다. 대외 분야와 관련하여 영도핵심급에서는 김용순(대남담당 비서), 지도핵심급에서는 김양건(국제부장), 이형철(주유엔 대표대사), 이동철(최고인민회의 외교위원장), 김충일(선전선동부 제1부부장) 등 김정일 친위 세력인 혁명2·5세대의 권력핵심부 진출이 확대되고 있다. 그리고 대미접근 및 대중·러 관계회복 과정에서 강석주, 김계관, 최우진, 이인규 등이 부각되었고, 각종 도입정책(식량, 경수로, 중유, 외자 등)의 확대 및 나진·선봉 개발사업의 지속적 추진과정에서 김경희, 이성대, 이성록, 김정우 등이 실세로 나타났다. 그 외 남북관계에서는 전금철, 안병수, 한시해 등이 부상하였다.

결국 김일성 사망 이후 북한에는 김정일을 둘러싼 소수정예 핵심 그룹인 서기실에 의한 하의상달식 정책결정과정과 김정일의 직접 지시에 의한 상의하달식 정책결정과정 등 두 가지가 주류를 이루고 있는 것으로 분석된다. 한편 최종 정책결정권을 독점하고 있는 수령에게 조언과 건의를 통해 정책결정에 큰 영향을 주는 기관은 당 정치국 상무위원회라 할 수 있는데, 현재 정치국 상무위원회 위원은 김일성과 오진우의 사망으로 김정일 1인에 의해 장악되어 있어서 결국 최고 정책결정권은 김정일 개인에게 더욱 집중되어 있는 것으로 평

가된다. 게다가 김정일은 친위세력을 통해 보고체계 및 정책집행체계를 장악하고, 문제처리시 해당 실무자에게 직접 연락을 취하는 모습을 보여 주고 있다. 따라서 김정일정권의 외교정책 정책결정과정은 '중횡무진 제왕형(경쟁형: competitive) 전제모델'로 규정할 수 있을 것이다.

4. 결론

먼저 최고 정책결정자와 정책결정기구와의 관계에 대한 대답을 요약해 보면 다음과 같다. 첫째, 북한의 외교정책을 결정하는 데 있어 주요 행위자는 김일성 시대의 경우 당 정치국과 김일성·김정일 부자로 분석되었다. 그리고 김일성 사망 이후 3년 동안에는 김정일 집무실내 서기실과 김정일로 나타났다. 한편 김일성은 당 정치국과 정치국 상무위원회를 통한 합의적 정책결정을 선호한 것으로 보이나, 김정일은 비서실의 보고를 통해 정세판단은 하되 최종 정책결정은 독단적으로 내리는 것으로 추정되었다. 둘째, 김일성과 김정일은 모두 국제정세와 환경변화에 매우 큰 관심을 갖고 있는 민감한(sensitive) 지도자인 동시에 주체사상에도 충실한 인물로 분석되었다.

정책결정기구들 간의 관계를 정리해 볼 때, 첫째 외교부에 대한 국제부의 당적 지도(정책적 지도)가 유명무실화됨으로써 외교부의 상대적 자율성이 제고된 것으로 분석되었다. 둘째, 북한의 공식적 외교정책은 외교부에 의해 수립·집행되기 때문에 군의 영향력은 사실상 제한적일 수밖에 없는 것으로 분석되었다. 김일성 사망 이후 외교정책 결정과정에서 북한 군부의 영향력 증대에 대한 주장이 북한 외교관들과 외부 관찰자들에 의해 주장되었으나, 이는 김정일이 협상전략 차원과 대내 체제통합을 위한 통치전략 차원에서 구사한 기술을 오

해한 데 기인한 것으로 평가되었다. 셋째, 의제선정 및 정책구상은 김일성·김정일의 직접적인 구상에 따른 지시나 외교부장·제1부부장·부부장 등 간부들의 아이디어, 개별 담당자들의 착상 등 여러 차원에서 이루어진 것으로 분석되었다. 김일성 시대에는 상의하달이 주종을 이루었으나, 김일성 사망 이후에는 상의하달과 하의상달이 병행하는 모습을 보여준 것으로 분석되었다.

마지막으로 북한의 외교정책 결정과정을 중국 및 소련과 공식적으로 비교해 보고, 김일성 시대와 김정일 시대로 통시적으로 비교해 보면 다음과 같이 특징화할 수 있다. 첫째, 김일성 시대 북한의 외교정책 결정과정은 김정일의 후계자 등장 이전까지 당 정치국 및 국제부를 통한 집체적 협의와 당적 지도를 수행했다는 점에서, 그리고 비록 형식적이지만 1980년대 후반까지 지속했다는 점에서 소련 및 중국의 외교정책 결정과정과 공통점이 있는 것으로 분석된다.

소련의 경우 외교정책 결정과정에서 서기장 또는 정치국이 중심적 역할을 하였던 바, 전체 모델과 과두제 모델을 반복하는 모습을 보여 주었지만, 중국의 경우 1960년대 문혁시기에는 주자파를 축출하는 파벌 모델을, 1970년대 초·중반에는 모택동 1인통치하의 전체 모델과 화국봉치하의 과두제 모델을, 1970년대 후반에는 등소평 치하의 다원주의적 모델을 보여주었다. 따라서 북한의 김일성·김정일 부자에 의한 외교정책 결정과정은 소련의 전체모델과 보다 유사성이 있는 것으로 분석된다.

둘째, 김일성 시대와 김정일 시대의 외교정책 결정과정은 이미 1980년대 중반부터 김정일의 통치행위적 참여로 인해 지속적 측면이 많은 것으로 분석되었다. 그러나 변화된 부분을 찾아보면 김일성 시대에는 공식적 조직을 통한 합의형·위임형·상의하달형 정책결정이 많았으나, 김일성 사망 이후에는 비공식적 조직을 통한 독단형·독점형·

하의상달형 정책결정이 많은 것으로 분석되었다. 따라서 김일성 시대나 김일성 사망 이후나 북한의 외교정책 결정과정은 기본적으로 전체 모델에 가깝다는 공통점을 갖고 있다. 반면 김일성 시대에는 형식적이나 합의적 성격이 있는 '위계질서형 양두제 모델'로 특징지어지나, 김일성 사망 이후에는 더욱 독단적인 '중형무진 제왕형 모델'로 변화하고 있는 것으로 평가되었다.

- 목 차 -

I. 문제 제기	1
II. 외교정책 결정구조와 과정: 이론과 사례	9
1. 사회주의국가 외교정책 결정과정 분석모델	9
2. 사회주의 국가 사례	14
3. 북한에 대한 선행 연구	30
III. 김일성 정권의 외교정책 결정구조와 과정	36
1. 외교정책 결정기구	39
2. 주요 인물들	53
3. 외교정책 결정과정: 위계질서형 양두제(2인3각) 모델	74
IV. 김정일 정권의 외교정책 결정구조와 과정	81
1. 외교정책 결정기구	83
2. 주요 인물들	92
3. 외교정책 결정구조와 과정: 종횡무진 제왕형 전제모델	103
V. 결 론	113
참고문헌	119
부 록	131

I. 문제 제기

북한의 외교정책¹⁾은 누가 어떻게 결정하는가? 북한의 외교정책 일반에 대해서는 학문 내·외적 제약²⁾에도 불구하고 많은 연구가 꾸준히 진행되어 왔다. 그러나 외교정책에 대한 대다수 연구들은 자료의 제한성으로 인해 분석수준(level of analysis)을 주로 국제체제(international system)에 두고 있다.³⁾ 그 결과 이러한 연구들은 '우리식 사회주의'를 유지하고 있는 북한의 외교정책을 이해·설명하는데 한계를 노정하고 있다.⁴⁾

-
- 1) 이 글에서는 대외정책을 모든 대외관계(외교관계, 대외경제관계, 대외군사관계, 외국정당 및 사회단체와의 관계, 대외문화관계)를 취급하는 정책일반으로 규정하고, 외교정책을 대외정책의 하위정책으로서 주로 국가간의 공식적 외교관계를 다루는 정책으로 정의한다.
 - 2) 북한연구 제약요인으로 이흥구 교수는 구조적 측면에서 국토분단 및 냉전체제에 의한 갈등상황, 역사적 측면에서 '한 민족, 한 국가' 전통 경험에 따른 민족 분열에 대한 분석적 마음자세의 결여를 들고 있다. 이흥구, "북한연구의 학문적 과제," 김준엽·스칼라피노 공편, 「북한의 오늘과 내일」(서울: 법문사, 1985), pp. 9~11; 한호석(미주평화통일연구소장)은 남한의 금압정책과 가공처리 정책, 북한의 비밀주의 정책, 북한전문가들의 선협적 인식의 관습화·일반화 현상을 제시한다. 한호석, "북한학의 새로운 지평," www.oneykorea.org/research/ell.html, 1997.
 - 3) 싱어(Singer)는 분석수준을 국제체제와 국가로 구분하며, 골드슈타인(Goldstein)은 개인, 국내, 국가간, 전지구로 나눈다. J. David Singer, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations," *World Politics*, 14:1 (1961): pp. 77~92; Joshua S. Goldstein, *International Relations* (New York: Harper Collins, 1996), pp. 16~18.
 - 4) Martin Hollins and Steve Smith, *Explaining and Understanding International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1992), pp. 1~91; 국제체제 중심의 분석에 대한 비판적 검토는 다음을 참조. Robert Powell, "Anarchy in International Relations Theory: the Neorealist-neoliberal Debate," *International Organization*, Vol. 48, No. 2 (Spring 1994), pp. 315~329; Steve Smith, "The Self-Images of a Discipline: A Genealogy of International Relations Theory," Ken Booth & Steve Smith, eds.,

북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴선언(1993.3.12) 이후 한국을 비롯한 서방진영이 선택한 대응정책의 불일치성과 비밀관성이 그 대표적인 실례이다. 당시 서방진영은 북한의 외교정책 결정과정에 대한 이해가 부족하였다. 그 결과 북한 외교관이 군부의 반발에 따른 협상 진전의 어려움을 언급하자, 혹자는 이에 동조하여 개방세력인 외교부의 입지를 확대시켜 주기 위한 유화정책을 강조하였다. 반면에 북한의 권력승계가 지연되자, 혹자는 김정일 권력의 불안정성을 제기하고 나아가 김정일 정권의 붕괴를 촉발시키기 위한 강경정책을 주장하였다. 이 같은 혼란은 앞으로도 재발할 가능성이 높다.

따라서 분석수준을 북한 내부의 정책결정과정(policy making process) 또는 정책결정자 개인(individual)으로 낮춘 연구가 필요하다. 북한의 외교정책 결정구조와 과정⁵⁾에 대한 연구는 1980년대 후반까지 몇 건에 불과하였으며⁶⁾, 1990년대 들어 늘어나고 있는 추세

International Relations Theory Today (Pennsylvania: Penn State Press, 1995), pp. 1~32.

- 5) 이 글에서 정책결정구조는 정책결정기구들의 정태적 위상을, 정책결정과정은 정책결정자들 간의 동태적 관계를 지칭한다. 로벨(J. P. Lovell)은 정부내 (기구들의) 역할의 유형화를 구조로 규정하고, (기구들의) 행태를 지배하는 규칙과 절차들을 과정으로 정의한다. 그는 누구에게 어떤 과제들이 할당되어 있고, 누가 어떤 문제들을 누구와 상의할 수 있으며, 누가 결정하는가의 문제들은 구조와 관련된 문제들로, 현재 및 미래의 필요와 요구와 능력과 위협들에 관한 정보들을 어떻게 획득할 수 있으며, 어떻게·언제·누가 문제들을 규정하고, 분석하고, 해결하는가의 문제는 과정과 관련된 문제들로 간주한다. John P. Lovell, *The Challenge of American Foreign Policy* (New York: Macmillan, 1985), p. 212; 정정길, 「정책학원론」(서울: 대명출판사, 1989), p. 136.
- 6) 고병철, “북한대외정책의 형성과정,” 박재규 편, 「북한의 대외정책」(서울: 경남대 극동문제연구소, 1986), pp. 59~74; 서대숙, “북한 외교정책: 조직과 관리체계,” 이흥구·스칼라피노, 「북한과 오늘의 세계」(서울: 법문사, 1986), pp. 57~76; 김남식, “북한의 대외정책 결정과정,” 민병천 편, 「북한의 대외관계」(서울: 대왕사, 1987), pp. 57~82.

이다. 그러나 대부분이 김일성 시대의 외교정책 결정구조와 과정을 추정하는 데 머무르고 있다.⁷⁾

물론 북한 외교정책의 공식화 과정을 의사결정(decision-making)의 각도에서 기술·설명하려는 것은 어려운 작업이라 할 수 있다. 그 이유는 첫째, 자료의 빈곤과 사회주의 국가의 일반적 특성 때문이다. 북한의 외교정책 결정과정을 체계적으로 기록한 출간물이나 이를 기술한 정치가들의 회고록과 일기가 별로 없다. 또한 당과 국가 조직의 불투명한 혼합, 헌법 및 제도적 변화의 혼합, 제도적 창구를 무시하는 자의적 정책결정 경향, 최고지도부의 변덕스러운 성격⁸⁾ 등으로 인해 일반화하기가 쉽지 않다.⁹⁾

둘째, 분석자의 선택적 인식 때문이다. 제도적 장치를 연구하는 학자들은 외교정책이 일사불란한 정부의 의도적 행위에 의해 수립된다는 가정을 부인한다. 그 대신 외교정책을 행정부와 입법부 간의 투쟁 및 행정부내 여러 참여자들의 협상과 타협의 산물로 보는 경향이 있다. 문제는 이 같은 경향이 북한체제의 특수성을 간과할 수 있다는 점이다.

7) 유길재, “북한대의정책의 결정구조와 과정,” 『통일문제연구』, 제3권 4호 (1991 겨울); 민족통일연구원, 『남북한 국력추세 비교연구』 (서울: 민족통일연구원, 1992); 전인영, “외교정책 결정구조와 과정 및 개방의 문제: 특정사례분석,” 『사회과학과 정책연구』, 제15권 2호 (1993.6); 유호열, “북한외교정책의 결정구조와 과정,” 『북한외교정책』 (서울: 서울프레스, 1995), pp. 49~60; 김용호, 『현대북한외교론』 (서울: 오름, 1996), pp. 35~105; 고영환, “북한의 정책결정과정에 관한 소고,” 『북한조사연구』, 제1권 1호 (서울: 북한문제조사연구소, 1997), pp. 63~79; 변대호, “김정일 정권하 북한의 대외정책 결정과정” (한국국제정치학회 1997년도 통일학술회의 발표논문).

8) “김정일이란 사람은 변동성이 많아... 계획을 세울 수가 없다.” 황장엽 증언, 『조선일보』, 1998.6.16.

9) 이같은 문제점은 공산국가연구 한계의 일반적 양상이다. Vernon V. Aspaturian, “Soviet Foreign Policy,” Roy C. Macridis, ed., *Foreign Policy in World Politics* (New Jersey: Prentice Hall, 1989), pp. 181~250.

4 북한의외교정책 결정구조와 과정

셋째, 분절적 연구의 한계 때문이다. 정책결정과정의 제도적 상호 작용에 대한 연구는 보통 통시적 접근을 배제하게 된다. 그 결과 ‘분절된 역사’(fractional history)에 초점을 두게 됨으로써, 연구는 특정 시점에 국한될 가능성이 높다.¹⁰⁾

따라서 본 연구에서는 다음과 같이 질문을 제기하고 이에 대한 해답을 가능한 범위 내에서 구하고자 한다.

질문 1. 최고정책결정자와 정책결정기구와의 관계

- 1-1. 북한의 외교정책을 결정하는 데 있어서 주요 행위자는 누구인가? 힘있는 최고 정책결정자(김일성·김정일), 소규모의 단일 집단(당 정치국) 그리고 복수의 자율적 집단으로 구성되어 있는 관료조직(국제부, 외교부, 대외경제위원회 등) 가운데 누가 북한 외교정책을 결정하는가?¹¹⁾
- 1-2. 김일성과 김정일은 외부환경에 민감한 지도자인가? 아니면 둔감한 지도자인가?¹²⁾

10) Gordon Martel, ed., *American Foreign Relations Reconsidered 1890~1993* (New York: Routledge, 1994) 참조.

11) Margaret G. Hermann, Charles F. Hermann & Joe D. Hagan, "How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior," Charles F. Hermann, Charles W. Kegley, Jr. & James N. Rosenau, *New Directions in the Study of Foreign Policy* (Boston: Allen & Unwin, 1987), pp. 309~336; Ole R. Holsti, "Models of International Relations and Foreign Policy," *Diplomatic History*, 13 (Winter 1989), p. 31; James N. Rosenau, "China in a Bifurcated World: Competing Theoretical Perspectives," Thomas W. Robinson & David Shambaugh, *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice* (Oxford: Clarendon Press, 1994), pp. 524~551.

12) 김일성과 김정일이 절대적 지도자라면 그들의 개성이 북한의 정책결정과정과 외교행태를 설명하는 주요 변수가 된다. 김정일이 외부환경에 민감하다면, 그는 주은래(周恩來)나 잠비아의 카운다(Kaunda)처럼 다른 입장을 가

- 1-3. 김일성과 김정일은 외교정책과 관련된 모든 문제들을 직접 관장하여 결정하는가? 아니면 실무기관에게 어느 수준까지 나누어주고 있는가?¹³⁾

질문 2. 정책결정기구들간의 관계

- 2-1. 북한의 외교정책 결정과정에서 당과 정무원은 어떤 관계에 있는가?¹⁴⁾ ‘당의 지도적 역할’을 수행해야 할 국제부와 ‘김정일의 외교부’로 일컬어지는 외교부는 어떤 관계를 맺고 있는가?¹⁵⁾
- 2-2. 북한은 ‘병영국가’¹⁶⁾로도 규정되고 있는데, 군은 외교정책 결정 과정에 어느 정도 영향력을 미치고 있는가? 또한 최고인민회의

진 사람들을 존중하는 실용주의적 태도를 취할 것이다. 그러나 외부환경에 둔감하다면 그는 카다피(Qaddafi)나 카스트로(Castro)처럼 자신과 같은 관점과 견해를 가진 자들을 중용할 것이다. Margaret G. Hermann, Charles F. Hermann & Joe D. Hagan, "How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior," p. 327 Figure 16.1 참조

- 13) 정책은 시시한 것(minor), 일상적인 것(routine), 중요한 것(significant), 근본적인 것(fundamental), 핵심적인 것(critical) 등으로 구분될 수 있다. Elmer Plischke, *Foreign Relations: Analysis of Its Anatomy* (New York: Greenwood Press, 1988), p. 247.
- 14) 북한은 ‘당 주도의 국가체제’로 일컬어진다. 반면에 어떤 학자들은 1972년 사회주의 헌법 개정 이후 정책결정과정에서 국가의 영향력이 당보다 강해진 것으로 분석하기도 한다. 서대숙, 서주석 역, 「김일성」(서울: 정계연구소, 1989); 장달중, “북한의 정책결정 구조와 과정,” *사회과학과 정책연구*, 제15권 2호 (1993.6), p. 17.
- 15) 고영환(前 駐공고 북한대사관 1등서기관, 1991.5 망명)은 외교부가 북한외교를 주도하고 있는 것으로 강조하는 반면, 최주활(前 북한군 상좌, 1995.10.11 망명)은 노동당이 북한의 대외정책 일반을 주도하고 있는 것으로 주장한다. 고영환, 「평양 25시」(서울: 고려원, 1992); 최주활 면담, 1997.11.5.
- 16) 한스 마레츠키, 정경섭 역, 「병영국가 북한」(서울: 동아일보사, 1991), pp. 22~29.

6 북한외교정책 결정구조와 과정

외교위원회, 정무원 대외경제위원회 등은 어떤 영향력을 미치
는가?

- 2-3. 북한에서는 어떻게 외교정책 의제를 선정하고, 정책을 구상·입
안하고, 추진·평가하는가?¹⁷⁾

질문 3. 공시적·통시적 비교

- 3-1. 구소련 및 중국의 외교정책 결정구조와 과정은 어떻게 이루어
졌으며¹⁸⁾, 북한의 그것과는 어떤 부문에서 공통점과 차이점을
갖고 있는가?
- 3-2. 북한의 외교정책 결정구조와 과정에 있어 김일성 사망 이전과
이후를 비교할 때, 지속되고 있는 부분과 변화되고 있는 부분
은 무엇인가? 또한 북한은 김일성 시대 NPT 탈퇴 및 협상정
책을 비롯한 외교정책들을 어떻게 결정하였으며, 김정일 시대
「북·미 기본합의서」를 비롯한 외교정책들을 어떻게 결정하고
있는가?
- 3-3. 김일성 사망 이후 외교정책 결정과정에 대한 북한 군부의 영향
력은 실제 어느 정도로 증대되었는가?¹⁹⁾ 당 중앙군사위원회와

17) R. Kenneth Godwin & John C. Wahlke, *Introduction to Political Science: Reason, Reflection and Analysis* (Orlando: Harcourt Brace College Pub. 1997), pp. 242~244.

18) 구소련과 중국에 대한 연구의 경우도 외교정책 결정기구의 기능과 이들 상호간의 과정에 대해 확실한 자료가 없기는 마찬가지이다. 대부분의 중·소 연구자들이 이를 실토하고 있다. 그러나 구소련과 중국의 외교정책 결정구조와 과정에 대한 선행연구는 그 질적 수준의 여하를 막론하고 타산지석이 될 수 있다. Allen S. Whiting, "Foreign Policy of China," Roy C. Macridis, ed., *Foreign Policy in World Politics*, pp. 271~276, pp. 146~147.

19) 미국의 몬트레이 국제연구소(MIIS)와 러시아 외교아카데미 국제문제연구소

국방위원회는 자기 역할을 제대로 감당하고 있는가?²⁰⁾

- 3-4. 향후 김정일이 국가주석직을 승계할 경우, 북한의 외교정책 결정과정에서 최고 정책결정자 김정일과 여타 주요 정책결정기구와의 관계는 어떻게 될 것인가? 당 정치국과 비서국의 기능은 정상화될 것인가?

앞의 질문들에 대한 해답을 찾기 위해 본 연구에서는 세 가지 방법을 활용할 것이다. 첫째, 법적·제도적 연구방법이다. 북한을 연구하는 데 있어 「사회주의 헌법」(1972.12.27 채택, 1992.4.9 수정)과 「조선로동당 규약」(1980.10.13 개정)을 무시하는 경우가 왕왕 있다. 그러나 북한을 이해하는 데 있어 법적·제도적 접근은 기본적인 연구방법이다. 물론 법 조항에 규정되어 있는 내용이 형식적·의례적 절차로 전락될 수도 있다. 설령 북한의 외교정책 결정과정이 헌법과 당규약에 규정된 방식으로 운영되지 않는다 하더라도, 일단은 이것을 정확히 규명하는 것이 일차적 작업이라 할 수 있다.

둘째, 법적·제도적 연구에 대한 보완 차원에서 면접조사를 부차적 연구방법으로 사용할 것이다. 면접조사의 대상은 과거 북한의 외교부에서 종사하던 탈북동포들과 북한에서 근무한 경험이 있는 주변국 외교관들 그리고 북한을 자주 방문하는 인사들이다.

셋째, 문헌분석 방법을 활용할 것이다. 북한을 직접 방문할 수도 없고 북한의 최고 정책결정자를 만날 수도 없는 상황에서 북한의 공식문헌 분석은 북한연구의 필수적 작업이기 때문이다. 분석자료로서

(ICIP)는 공동연구 발표한 「북한보고서」를 통해 북한 군부가 외교정책을 좌지우지하는 것으로 분석하였다. “The DPRK Report (March-April, 1997),” www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet.

20) Peter Zwick, *Soviet Foreign Relations: Process & Policy* (New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1990) p. 156.

는 최고 정책결정자들의 문헌인 「김일성저작집」과 「김정일선집」을 우선적으로 검토할 것이다. 그리고 북한에서 발행한 연감, 신문과 잡지, 방송보도 및 공식논평과 성명 등의 1차자료와 국내 및 주변국에서 보도한 기사 및 1차자료에 대한 분석이 첨가된 2차자료를 활용하고자 한다.²¹⁾

21) 1차자료로서는 「조선중앙년감」(조선중앙통신사) 각년판, 「로동신문」(당 기관지), 「민주조선」(정부 기관지), 「근로자」(당 월간지), 「국제생활」(국제문제 전문 월간지) 등의 신문·잡지와 「조선로동당출판사」 및 「사회과학출판사」에서 발간한 관련학자들의 저술 등을 검토한다. 2차자료로서는 「주간 북한동향」(통일원), 「내외통신(일일판·주간판)」(내외통신사) 등의 자료와 「월간 조선자료」(조총련), 「조선신보」(조총련)를 비롯한 주변국의 신문들 그리고 국내학자들의 선행 연구 등을 살펴본다.

II. 외교정책 결정구조와 과정: 이론과 사례

1. 사회주의국가 외교정책 결정과정 분석모델

‘모델’(model)은 현실체제를 있는 그대로 정확하게 복제한 것이라기보다는 단순화시킨 일종의 ‘이념형’(ideal type)이라 할 수 있다. 따라서 외교정책 결정과정 분석모델이란 외교정책 결정과정을 ‘요약한 것’을 의미한다. 사회주의 국가에서 이루어지는 외교정책 결정과정에 대한 모델은 크게 세 가지 유형으로 구분해 볼 수 있다.²²⁾

가. 합의 모델(Consensus Models)

이 모델들은 사회주의 국가의 외교정책이 1인에 의해 또는 모든 주요 정책적 이슈들에 대해 같은 견해를 갖고 있는 소집단에 의해 결정되는 것을 기본 전제로 삼고 있다. 그리고 외교정책의 목표나 방향에 대해서 정책결정자들 사이에 어떤 중요한 불일치도 없는 것으로 상정한다.

첫째, 전제 모델(the autocratic model)이다. 이 모델은 당 총비서

22) P. Zwick, *Soviet Foreign Relations*, pp. 172~186; Hafez Malik, "Domestic Determinants of Soviet Foreign Policy: an Introduction," *Domestic Determinants of Soviet Foreign Policy toward South Asia and the Middle East* (Hong Kong: Macmillan Press, 1990), pp. 1~22; Gabriel A. Almond & Laura Roselle, "Model Fitting in Communism Studies," Frederic J. Flerson, Jr. & Erik P. Hoffmann eds., *Post-Communist Studies and Political Science: Methodology and Empirical Theory in Sovietology* (Boulder: Westview Press, 1993), pp. 27~75.

가 외교정책을 일방적으로 결정하는 것으로 간주한다. 전체주의적 또는 변형된 권위주의적 체제에서 나타나는 정책결정과정이다. 비록 당 총비서가 그의 동료인 정치국원들에게서 조언을 구하고, 비서국을 통해 해당 안건과 관련된 정보를 획득하지만, 정책결정을 독단적으로 내리는 것으로 묘사한다.

둘째, 과두제 모델(the oligarchic model)이다. 이 모델은 정치국에서 외교정책이 만들어지는 것으로 설명한다. 여기서 정치국은 같은 의견을 가진 사람들로 구성된 집체적 정책결정체로 규정된다. 물론 정치국 내의 권력투쟁과 의견상 불일치의 존재를 전면적으로 부정하는 것은 아니다. 단지 이런 것들이 정책결정과정에 미치는 영향을 미미한 것으로 평가할 뿐이다.

나. 갈등 모델(Conflict Models)

이 모델들은 사회주의 국가의 외교정책을 여러 집단 또는 파벌들 간 경쟁의 산물로 간주한다. 정책결정자들은 주요 외교적 이슈에 대해 서로 다른 의견을 갖고 있는 것으로 상정된다. 그 결과 외교정책이란 경쟁에서 이긴 집단의 견해가 반영된 것으로 본다.

첫째, 파벌 모델(factional model)이다. 소련 정치를 개인 또는 파벌 간의 권력투쟁으로 보는 '크레믈리놀로지'(Kremlinology)가 이 모델의 가장 대표적 관점이다. 파벌 모델 주장자들은 정책결정자들이 어떤 외교적 이슈에 대해 정책결정을 내릴 때 일관된 관점에 기초하는 것이 아니라 경쟁파벌 제거 차원에서 이용하는 것으로 간주한다.²³⁾ 다시 말해 한 파벌이 특정 정책을 제시할 때 경쟁 파벌은 반

23) 예컨대 1953~54년 흐루시초프(Khrushchev)는 말렌코프(Malenkov)와 권력 투쟁을 벌일 때 강경파의 입장을 취하였으나, 권력투쟁에서 이긴 후 말렌

대되는 정책을 주장한다는 것이다. 따라서 이 같은 정책 선택은 정치적 확신에 기초하는 것이 아니라 정치적 필요에 기초하고 있다는 것이다.

둘째, 좌·우 갈등 모델(left/right conflict model)이다. 이 모델은 1917년 볼셰비키 혁명 이후 소련 정치지도자들 사이에서 좌·우 갈등이 지속되어 온 것으로 주장한다. 여기서 ‘좌’는 이상주의·급진적 경제개혁·모험적 대외정책을, ‘우’는 실용주의·점진적 경제개혁, 신중한 대외정책을 선호하는 태도를 뜻한다. 이 모델을 주창했던 달린(A. Dallin)은 대내정책과 대외정책에 대한 입장이 연계되어 있음을 자원 배분 문제를 중심으로 이론화하였다.²⁴⁾ 대내정책에서 경공업·소비품 생산 증대를 강조하는 사람들은 대외정책에 있어 유화적(dove)인 우파적 입장을 취한다. 반대로 중공업·군수품 생산 증대를 강조하는 사람들은 공격적(hawk)인 좌파적 입장을 선호한다는 것이다.

셋째, 다원주의 모델(pluralist models)이다. 이 모델 주창자들은 정책결정자들이 정책결정과정에서 자신들이 소속해 있는 집단의 입장을 반영할 수밖에 없는 것으로 생각하였다. 따라서 외교정책은 경쟁하는 이해관계들의 조정과 타협 속에서 결정되는 것으로 보았다. 이 같은 다원주의 모델들에는 여러 유형이 있다. 당료의 이데올로기적 충성심과 관료의 실리지향적 전문성의 갈등 가운데 외교정책이 결정되는 것으로 간주하는 ‘당·정 집단 모델’(party-state group model), 조

코프가 주장하였던 입장들을 대부분 따라갔던 것으로 평가된다. Uri Ra'anani, "Soviet Decision-Making and International Relations," *Problems of Communism*, 19 (Nov-Dec, 1980), pp. 41~47.

24) Alexander Dallin, "Soviet Foreign Policy and Domestic Politics: A Framework for Analysis," Erik P. Hoffman and Frederic J. Fleron eds., *Conduct of Soviet Foreign Policy* (New York: Aldine Publishing Co., 1980), pp. 36~49.

직의 이익과 일반적 이익의 갈등 속에 조직의 논리를 반영하는 형태로 외교정책이 형성되는 것으로 평가하는 ‘조직 동일시’ (institutional identification) 모델, 정책적 관점을 공유하는 한 분야의 전문가들이 타 분야 전문가들과 대립하여 외교정책을 만들어 가는 것으로 보는 ‘기능 동일시’(functional identification) 모델²⁵⁾ 등이 그것이다.

넷째, 군산복합체 모델(the military-industrial complex model)이다. 이 모델은 사회주의 국가를 군산복합체 국가로 규정하고, 실제 권력은 당료가 아닌 군 간부와 중공업담당 관료들의 연합체에 있는 것으로 간주한다.²⁶⁾ 따라서 형식적으로는 당이 국가를 이끌어 가나, 실제적으로는 군이 배후에서 정책결정을 좌우하는 것으로 본다. 그리고 외교정책 결정과정에 있어 국가안보를 가장 중요한 정책적 목표로 평가한다.

다. 절충 모델(Combined Consensus/Conflict Models)

이 모델들은 합의 및 갈등 모델을 조화시켜 사회주의 국가의 외교정책 결정과정에 대한 설명력을 높였다.

첫째, ‘분석수준별 접근’(level of analysis approach) 모델이다. 이 모델은 고위 정책결정 수준에서는 합의모델이, 하위 정책결정 수준에서는 갈등모델이 적실성이 높은 것으로 주장한다.

25) 예컨대 농업부문 당료와 관료는 농업부문 이해관계를 대변하는 입장에서 함께 정책형성을 도모해 간다는 것이다. 내수 전문가들은 비둘기파적 입장을, 군산복합체 전문가들은 매파적 입장을 공유하여 외교정책 결정과정에 영향을 미치는 것으로 본다.

26) Roman Kolkowicz, "The Military and Soviet Foreign Policy," Roger E. Kanet ed., *Soviet Foreign Policy in the 1980s* (New York: Praeger, 1982), p. 29; Asaturian, "Soviet Military-Industrial Complex," P. Zwick, *Soviet Foreign Relations*, pp. 182~186 재인용.

둘째, '시간별 접근'(sequential or temporal approach) 모델이다. 이 모델은 정책입안 시점에서는 갈등 모델이 유효하나, 정책결정 및 집행 시점에서는 합의모델이 설명력이 높은 것으로 주장한다.

셋째, '연속체' 모델(continuum model)이다. 이 모델은 사회주의 국가의 외교정책이 정책결정자의 지도력과 쟁점영역 그리고 위기상황에 따라 합의모델 또는 갈등모델 연속선상에서 이동하며 결정되는 것으로 주장한다.

한편 이 같은 모델들의 적실성에 관한 논의에서 유의해야 할 점은 사회주의국가의 외교정책 결정과정에서 '투입'(input)과 '영향력'(influence)을 구별해야 한다는 점이다. 정치국을 제외한 여타 인물이나 조직들이 정책결정과정에 투입을 할 수 있다는 사실이 반드시 그들이 정책결정에 결정적 영향을 미치거나 좌지우지하는 것을 의미하는 것은 아니기 때문이다.

2. 사회주의 국가 사례

가. 소련: 전제 및 과두제 모델

(1) 외교정책 결정기구²⁷⁾

1980년대 소련의 외교정책 결정구조는 정책결정을 관장하는 당 기구와 정책집행을 실시하는 국가 기구에 의해 구성된다. 외교정책을 결정하는 주요 당 기구는 형식적 권한을 갖고 있는 당대회와 당 중앙위원회, 실제적 권한을 갖고 있는 정치국, 서기국, 서기장, 국방위원회로 대별된다.

(가) 당 기구

당규약에 따르면, 외교정책 결정과정에서 가장 높은 위치에 있는 기구는 당대회(Party Congress)이다. 당대회는 당과 국가의 기본노선을 결정하는 권한을 가진다. 그러나 2,000명 이상 되는 규모로 인해 실제적 토의의 장이 되기 어렵다. 당대회에서는 단지 당 지도자의 보

27) Melvin A. Goodman, "Foreign Policy and Decision-Making Process in the Soviet Union," Hafez Malik, ed., *Domestic Determinants of Soviet Foreign Policy towards South Asia and the Middle East* (Hong Kong: Macmillan Press, 1990), pp. 86~110; Robert W. Kitronos, "The CPSU Central Committee's International Department," Robbin F. Laird & Erik P. Hoffmann, eds. *Soviet Foreign Policy in a Changing World* (New York: Aldine Publishing Company, 1986), pp. 180~206; Aspaturian, "Soviet Military-Industrial Complex," pp. 181~250; P. Zwick, *Soviet Foreign Relations*, pp. 146~172; 최종기, 「소련외교정책론」 (서울: 법문사, 1988), pp. 196~210; 연현식, "러시아의 외교정책," 「세계외교정책론」 (서울: 을유문화사, 1995), pp. 402~457.

고를 통해 이미 결정된 정책을 듣고 찬성하는 데 그친다.

그 결과, 주요 외교정책은 '민주적 중앙집중제'의 원칙에 따라 소수 핵심인원으로 구성된 정치국(Politburo)²⁸⁾에서 결정된다. 그러나 정치국이 모든 외교정책을 결정하는 것은 아니다. 중요 사안²⁹⁾이 아닌 일상적 사안은 보다 낮은 수준의 당·정 협의를 통해 결정되거나, 실무 부서에 의해 결정·집행되기도 한다.

서기국(Secretariat)은 당 행정의 중심으로서 거대한 각종 당 기구를 관리하고, 당의 결정사항을 이행하는 기구이다. 서기국원은 중앙위원회에서 선출되나 사실상 서기장에 의해 결정되며, 당 중앙위 산하 전문 부서의 부장직을 수행한다. 외교정책 결정과정과 관련된 주요 부서로서는 국제부(International Department)³⁰⁾, 사회주의 공산당·노동당 연락부(Department for Liaison with Workers' and Communist Parties: DLWCP)³¹⁾ 등을 들 수 있다. 연락부는 1988년 해체되기 전까지 외교정책 결정과정에 있어 국제부보다 영향력이 컸다. 연락부 해체 이후 사회주의 진영외교와 관련된 정책 입안권한은 국제부로, 집행권한은 외교부로 이관되었다.³²⁾

28) 정치국은 보통 15인 내외의 국원(10명 내외의 정위원, 5명 내외의 후보위원)으로 구성된다. 정치국 위원들은 중앙과 지방 당조직 대표, 연방 구성공화국의 지도자, 경제·군사·외교 등 주요 기관의 대표들로 충원된다. 따라서 정치국은 상이한 정치 및 이익 집단 대표가 모여 최종적 정책선택을 결정하는 집단적 협의의 장이라 할 수 있다.

29) 중요 사안으로는 핵무기 사용, 소련군대의 해외배치, 군비통제 협정, 국방예산, 신무기 개발계획, 제3세계의 혁명세력에 대한 지원 등의 문제를 들 수 있다. Peter Zwick, *Soviet Foreign Relations*, p. 156.

30) 국제부는 코민테른(Comintern), 코민포름(Cominform)의 계보를 이어받아 자본주의 및 제3세계와의 관계를 담당하였다.

31) 소련은 사회주의 외교를 국가 대 국가 외교로 이해한 것이 아니라, 당 대 당 외교로 이해하고, 사회주의 국가와의 관계를 총괄하는 연락부에 상당한 힘을 부여하였다. 이 부서는 동유럽 지도자 교체시 결정적 영향력을 발휘하였다.

서기장(General Secretary)은 서기국의 제1인자인 동시에 정치국의 제1인자이기 때문에 당의 실질적 최고 정책결정자라 할 수 있다.³³⁾ 서기장은 중앙당의 모든 기구(정치국, 서기국, 국방위원회)를 지휘하는 막강한 힘을 가지고 있다. 당 서기장은 비록 소련 사회를 지도하는 헌법적 권한을 갖고 있지는 않으나, 실질적 지도자이다.³⁴⁾

국방위원회(Defence Council)는 국가 안보정책과 군사정책을 결정하는 기관으로서 정치국을 보좌한다. 이 기관은 당 서기장, 소비에트 간부회 의장, 수상, 국방장관 그리고 군수산업 담당서기 등으로 구성된다. 경우에 따라서는 관련 부서 장관들이 출석한다. 국방위원회는 2가지 의제를 다룬다. 하나는 군사노선과 전략, 무력배치 계획을 결정하는 일이다. 다른 하나는 군수산업 정책을 결정하는 일이다.³⁵⁾

(나) 국가 기구

당에서 결정된 외교정책은 세 가지 다른 제도적 수준(최고소비에

32) Peter Zwick, *Soviet Foreign Relations*, p. 160.

33) 최초의 서기장은 1922년 레닌에 의해 임명된 스탈린이다. 이 때의 서기장은 당 규약에 규정된 공식적 지위가 아니라 일종의 칭호였다. 호루시초프는 제1서기로 선출되었는데, 이 또한 공식적 지위가 아니라 칭호였다. 공식적 지위로서의 서기장에 최초 취임한 사람은 브레즈네프이다. 그도 처음에는 제1서기로 호칭되었으나 1966년 제32차 당대회에서 채택된 당 규약을 통해 서기장으로 명문화되었다. 김학준, 「현대소련의 해부」(서울: 한길사, 1981), p. 98.

34) 소련의 국가권력은 형식적으로 3권분립 형태[소연방최고소비에트(입법부), 각료회의(행정부), 최고재판소(사법부)]를 취하나, 실체는 공산당이 통제하는 중앙집권체제이다. 외교정책 결정과정에 미치는 영향력에 있어서 시대적 상황과 인물의 능력에 따라 그 정도는 달랐지만, 당 서기장이 국가원수인 연방 최고소비에트간부회 의장이나 수상인 각료회의 의장보다 우위에 있었던 것으로 평가된다.

35) Peter Zwick, *Soviet Foreign Relations*, pp. 156~157.

트 간부회, 연방각료회의, 기타 기구)에서 행정적으로 처리되어 집행된다. 최고소비에트(Supreme Soviet)는 연방회의 및 민족회의 양원으로 이루어지는 의회로서 헌법상 최고권력기관이다. 최고소비에트 폐회기간에는 상임기관인 최고소비에트 간부회가 집단체제로서 그 권한을 대행한다. 간부회는 조약 비준, 외교대표 임명 및 소환, 외국 대표의 신임장 수락, 전면 또는 부분동원 발령 등의 조치를 취한다.

연방각료회의(Council of Ministers) 즉 연방정부는 외교교섭에 임하고 일반적 방향을 규정하며, 국제조약의 수행을 보장하기 위해 조치를 취하고 조약을 승인 또는 폐기하는 권한을 갖고 있다(헌법 131조). 각료회의 의장은 외교관계 처리에 대한 책임과 각료 임면권을 갖고 있고, 일상과업을 집행한다. 외교업무와 관련된 각료회의 산하 부서로서는 외무부, 국방부, 대외무역부, 대외경제관계국가위원회, 대외문화관계국가위원회, 타스통신 등이 있다.

외무부는 국가 대 국가간의 외교를 전담하는 기관으로서 소련외교의 일일과업을 관장, 직접적 책임을 지는 부서이다. 동시에 소련 외교정책 결정과정에서 정책초안을 작성하여 당 정치국에 상정하는 역할도 담당한다.

국방부장관과 총참모장은 소련 안보정책 결정과정에서 중요한 인물이다. 그러나 소련의 안보정책 기조는 국방부(Ministry of Defence)가 아닌 당 국방위원회에서 결정되며, 국방부장관과 총참모장은 여기서 국방부와 군의 입장을 표명하게 된다.

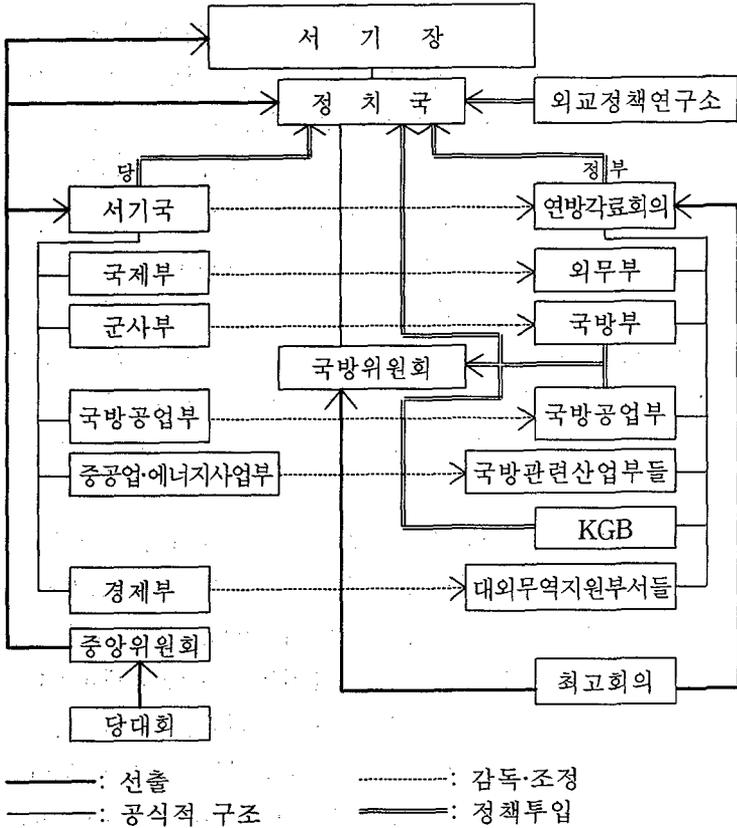
소련의 국가보안기관은 1917년 볼셰비키 혁명 직후 창설된 이래 여러 번 명칭이 바뀐 후, 1954년부터 국가보안위원회(Committee for State Security: KGB)라는 이름을 갖게 되었다. KGB는 형식상 행정부에 속해 있으나, 실제적으로 당의 기관으로서 서기장 권력을 수호하는 역할을 담당했다. KGB 활동은 크게 국내활동과 대외활동으로

나뉘어졌다. 대외활동은 국경 수비, 해외정보 수집, 서방에서의 산업 스파이 활동, 적대적 기관의 전복 및 파괴활동, 군부의 충성심 측정, 해외근무 소련인 감시 등을 들 수 있다. 이는 미국의 CIA, FBI, NSA, 국경수비대 등 네 기관의 기능을 합한 것과 같다. KGB는 정권유지라는 최고 목표를 수행한다는 명분 하에 이 같은 활동을 통해 여타 부서의 의사 결정에 합법적으로 개입하였다. 따라서 외교정책 결정과정에서 KGB는 왕왕 외무부보다 더 중요한 역할을 하였던 것으로 평가되기도 한다.

그 외 소련의 외교정책 결정과정에 영향을 미친 기관들로서 연구기관(Think Tank)들을 들 수 있다. '스탈린 이후' 시대의 소련 지도부는 외교정책을 결정하는 과정에서 제한적 지식과 왜곡된 정보로 말미암아 잘못된 정책을 선택하는 경우가 종종 있었다. 이에 대한 반성으로 소련 지도부는 1957년 세계경제국제관계연구소(IMEMO)를 시작으로 국제관계연구소(MGIMO), 극동문제연구소, 동방학연구소 등 수많은 연구기관들을 설립, 이들의 연구와 정책적 조언을 활용하였다.³⁶⁾

36) 한-러 워크샵(1997.6)시 러시아학자(바딩 트카첸코 전 소련공산당 국제부장) 발언

<도표 2-1> 소련 외교정책 결정과정



자료: Peter Zwick, *Soviet Foreign Relations*, p. 149 참조.

(2) 외교정책 결정과정³⁷⁾

소련에서는 당 국제부, 군사부, 국방공업부, 중공업부, 경제부 등의 건의가 서기국으로 취합되고, 외무부, 국방부, 국방공업부, 국방관련산업부, KGB 등의 건의가 연방각료회의로 수렴되고, 기타 외교관련 정책 연구소들도 정책들을 작성한다. 이들 세 기관들에서는 수렴되고 연구된 외교정책 의제들을 정치국으로 올리며, 정치국에서는 서기장을 중심으로 회의를 열고 외교정책의 기초와 방향을 최종 결정한다. 이후 외교정책은 국제부, 외무부, KGB를 비롯한 유관 부서들에 의해서 집행되며, 당 서기국과 전문부서들은 이의 집행과정을 감독·조정한다. 사회주의 국가 외교정책 결정과정 분석모델에 기초하여 소련의 외교정책 결정과정을 설명해 볼 때, 다음과 같은 특징을 갖고 있는 것으로 분석된다.

좌우 갈등 모델과 군·산복합체 모델은 소련의 외교정책 결정과정을 설명하는 데 있어 상대적으로 설명력이 약하다. 흐루시초프는 대내적으로 유화적이었으나 대외적으로 강경하였으며, 브레즈네프는 대외적으로 유화적이었으나 대내적으로 강경하였다. 따라서 대내유화적인 사람이 대외유화적이며, 대내강경한 사람이 대외강경적 태도를 취하는 것을 기본전제로 삼는 좌우 갈등 모델의 적실성은 다소 떨어진 다. 또한 막강 군부의 존재가 외교정책 결정과정에서 군산복합체의 영향력이 절대적임을 의미하는 것은 아니다. 군부는 예산배분(채래식 무기 중시 대 핵무기 중시) 및 전략(육군 대 해군, 억제능력 강화 대 공격능력 제고) 문제 등을 둘러싸고 내적 갈등이 있는 바, 단일한 집

37) Adam B. Ulam, "Anatomy of Policy Making," Robbin F. Laird & Erik P. Hoffmann, eds., *Soviet Foreign Policy in a Changing World*, pp. 111~124.

단으로 보기 어렵기 때문이다.³⁸⁾ 그리고 당이 권력유지를 위해 군을 필요로 하고, 지원하는 것이기 때문이다.

또한 당·군 그룹 모델도 소련의 외교정책 결정과정 설명논리로는 적실성이 떨어진다. 물론 소련 군사정책의 기본지침인 군사노선은 당 지도부에 의해 결정되는 정치적 측면과 직업군인에 의해 결정되는 군사·기술적 측면이 있기 때문에, 정치적 결정이 군사·기술적 필요성과 배치될 경우 왕왕 대립하는 경우가 있었다. 그러나 소련에서는 군에 대한 당의 우월성이 제도적으로 확립되어 있었기 때문에, 일시적으로 당·군이 갈등한 적은 있으나 결국 군이 당의 결정을 따랐다.³⁹⁾

결국 소련의 외교정책 결정과정은 서기장 또는 정치국이 중심적 역할을 하였던 바, 전제 모델과 과두제 모델에 의해 가장 잘 설명된다 할 수 있다. 전제 모델적 특성은 전통적인 짜르(tsar)체제적 유산에, 과두제 모델적 특성은 레닌의 불세비키적 유산에 기인하는 것으로 추정된다. 예컨대 스탈린은 전통적인 러시아 짜르체제의 유산을 수용하여 전제적 정책결정을 취하였고, 흐루시초프는 레닌적 유산을 복원하여 과두제적 모델을 지속했던 것으로 보인다. 스탈린 독재체제 치하 정치국에서 이루어진 외교정책 결정은 모두 스탈린 일인에 의한 것이라 할 수 있다.⁴⁰⁾ 그의 모든 적대자와 이견자의 견해는 억압

38) P. Zwick, *Soviet Foreign Relations*, pp. 182~185.

39) David Holloway, "Military Power of Political Purpose in Soviet Policy," Robbin F. Laird & Erik P. Hoffmann, ed., *Soviet Foreign Policy in a Changing World*; 1980년대 초반 핵전쟁 준비 및 군사예산 배분문제와 관련하여 오가르코프(Ogarkov) 원수와 우스티노프 국방장관의 논쟁이 있었는데 결국 오가르코프가 사임하였다. Seweryn Bialer, *The Soviet Paradox: External Expansion, Internal Decline* (New York: Alfred A. Knopf, 1987), pp. 302~303.

40) "스탈린은 '명령'하지는 않는다. 단지 '제안'할 뿐이다. 투표라는 허구는 여전히 유지되어 있었으나, 결과는 결코 스탈린의 '제안'을 모르는 척 하는 것이 아니었다." Alexander Barmine, *One Who Survived*, (N.Y., 1946), p.

당하고, 그 추종세력은 제거되었다. 스탈린은 정치국 내부에 여러 위원회를 만들어 정책결정을 담당케 함으로써, 정치국 자체의 중요성을 감소시키고 자신의 영향력을 확대하였다.⁴¹⁾ 결국 정치국이 본연의 기능을 재개한 것은 흐루시초프 시기부터로 볼 수 있다.

한편 외교정책 결정과정에서 서기장의 영향력 정도는 서기장의 국내정치적 기반과 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 서기장은 권력기반이 안정화되고 재임기간이 길어질수록 자기 인물로 정치국을 구성해 대내외 정책결정과정에서 독주할 수 있게 된다. 대부분의 서기장들은 정권 초기에 외교정책 결정 및 집행과정에 분담·협력 등 제한적으로 개입하다가, 정권이 안정됨에 따라 개입강도를 높인 것으로 나타난다.⁴²⁾ 요컨대 서기장은 정권이 불안정하면 권력 경합자들과 분담하여 외교를 수행하다가, 정권이 안정되면 외교정책도 일방 주도한

213, Vernon V. Aspaturian, “소련의 외교정책,” 허만 역, 매크리디스 편, 「각국외교정책론」, (서울: 탐구당, 1982), pp. 71~72. 재인용.

41) “전쟁이 끝나자 스탈린은 전보다 더욱 더 변덕스럽고, 화를 잘 내며, 잔인스러워졌다. 모든 결정은 다른 여하한 사람이나 사항을 고려함이 없이 그 혼자서 내렸다. 정치국의 소집은 어쩌다 이루어질 뿐이었다. 정치국의 중요성은 감소되어 갔으며 그 업무는 정치국 내부에 여러 위원회를 만들어 버림으로써 해체되어 버렸다.” 「흐루시초프 회고록」, Vernon V. Aspaturian, “소련의 외교정책”, p. 74. 재인용.

42) 브레즈네프(Brezhnev)는 1964년 흐루시초프의 실각으로 정권을 잡은 이후 1960년대 후반까지 자본주의권 외교를 코시긴(Kosygin) 수상에게 맡긴 채 사회주의권 외교만을 책임졌으나, 1970년대 초반 정치국을 자파 인물들로 장악한 후 자본주의권 외교도 직접 관할하기 시작하였다. 1982년 브레즈네프 사망 이후 정권을 인수받은 안드로포프(Andropov)는 오랜 기간의 정치국원 생활 및 많은 외교적 경험으로 인해 서기장 취임 직후부터 외교부문을 주도하였다. 1984년 안드로포프의 급사로 정권을 이양받은 체르넨코(Chernenko)는 안드로포프의 같은 경험이 없기 때문에 외교정책 결정과정에서 그로미코(Gromyko) 외상의 도움을 많이 받았다. 그리고 1985년 체르넨코 사망으로 정권에 오른 고르바초프(Gorbachyov)는 정권기반이 안정되어 가자 신사고(noboe mishellene) 외교정책을 적극적으로 추진하였다. 연현식, “러시아의 외교정책”, pp. 413~415.

것이다.

한편 외교정책 결정과정에서 외무부의 역할 및 중요도는 외무부 책임자의 정치적 역량에 의해 결정되는 경향이 있었다.⁴³⁾ 지난 70여 년의 소련외교는 불과 8명의 장관에 의해 추진됨으로써, 나름대로 일관성 있는 정책을 추진해 올 수 있었다.⁴⁴⁾

나. 중국⁴⁵⁾: 당·정 그룹형 다원주의 모델

(1) 외교정책 결정기구

1980년대 중국의 외교정책 결정구조 또한 소련의 경우와 마찬가지로 당 기구와 국가 기구에 의해 구성된다. 외교정책을 결정하는 당 기구는 형식적 권한을 갖고 있는 전국대표대회와 중앙위원회, 실제적 권한을 행사하는 정치국과 정치국 상무위원회, 서기처, 총서기, 중앙

43) 몰로토프(1939~49, 1953~56) 또는 후기 그로미코(1973~85)처럼 정치국원이 외무부장관직을 수행할 때는 외무부가 많은 일을 수행할 수 있었으나, 치체린(1918~29) 또는 초기 그로미코(1957~72)처럼 그렇지 못할 때는 당 국제부 또는 연락부에 의해 영향을 받을 수밖에 없었다.

44) 최중기, 「소련외교정책론」, p. 199.

45) Carol Lee Hamrin, "Elite Politics and the Development of China's Foreign Relations," Thomas W. Robinson and David Shambaugh, *Chinese Foreign Policy* (New York: Claredon Press, 1994), pp. 70~112; Kenneth Lieberthal and Michael Okxenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1988); A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1985); Allen S. Whiting, "Foreign Policy of China," Roy C. Macridis, ed., *Foreign Policy in World Politics*; 「中國外交」(北京: 1996); 김동성, 「중국대외정책론」, (서울: 법문사, 1988); 서진영 편, 「현대중국과 북한 40년」, (서울: 고려대아세아문제연구소편, 1989).

군사위원회 그리고 중국만이 갖고 있는 중앙고문위원회 등으로 구분된다.

(가) 당 기구

전국대표대회와 중앙위원회는 소련의 당대회 및 중앙위원회와 마찬가지로 그 규모가 너무 커서 정책 토의기관으로는 부적절하다. 결국 중국의 외교정책 또한 정치국(22명) 및 정치국 상무위원회(7명)⁴⁶⁾에서 실제적으로 결정된다.⁴⁷⁾

서기처는 중앙정부의 부서에 상응하는 당의 각종 부서를 지휘·감독하는 행정·참모기관이다.⁴⁸⁾ 그러나 1980년대 중반 바넬(D. A. Barnett) 교수의 중국 고위관리들과의 인터뷰 및 현지조사 연구에 따르면, 당 서기처가 국무원의 15인 국무위원회의와 협의 하에 대내외 정책 결정을 최종적으로 내렸다. 이 시기 당 정치국은 이렇게 형성된 정책을 단지 사후 인준하고, 책임을 떠맡는 기관에 불과한 것으로 평가되었다.⁴⁹⁾

총서기는 중국공산당 지도체제의 변화에 따라 부침을 거듭하였다. 1921년 창당 이후 1935년 준의회의 때까지 중국공산당은 소련공산당의 서기장제와 같이 총서기 중심체제로 운영되었다. 1935년 이후 당

46) 정치국 상무위원회는 1956년 제8기 당대회 이후 설치된 최고 통치집단으로서, 중국정치를 실질적으로 움직이는 엘리트 그룹이라 할 수 있다.

47) 정치국은 중앙위 폐회기간 중 중앙위원회 권한을 행사한다. 이 기구는 국가와 당에 관계되는 모든 정책을 최종 결정할 뿐 아니라, 당·정·군 고위간부의 인사권을 갖고 있다.

48) 서기처는 원래 1956~66년 사이에 존속했다가, 문화대혁명 시기에 일시 폐지되었으며, 1980년 2월 당 제11기 5중전회에서 부활하여, 정치국의 지도 아래 당 중앙의 일상업무를 관장하고 있다.

49) Barnett, *The Making of Foreign Policy in China*, pp. 19~32.

의 최고권한은 정치국(주석)으로 이양되었고, 1945년 제7기 당대회에서 총서기직은 폐지되었다. 총서기직은 1956년 제8기 당대회에서 부활되어 당 행정의 실무조정 최고책임자가 되었으나, 문혁기간중 다시 폐지되었다. 그러나 1980년 11기 5중전회에서 다시 부활된 후, 1982년 12기 당대회에서 당 주석제가 폐지되었다. 이후 총서기는 정치국 및 상무위원회 회의를 소집하고, 서기처의 업무를 주재함으로써 다시 당의 최고지도자가 되었다.

중앙군사위원회 (Defence Council)는 군대내 당의 활동을 관리하는 업무를 담당하며, 산하기구인 인민해방군 총정치부를 통해 군 내부에서의 정치공작을 책임진다. 등소평을 제외한 대부분의 당 주석 또는 총서기들은 당 중앙군사위 주석직을 겸임하였는 바, 주석은 실질적 최고실권자라 할 수 있다.⁵⁰⁾

중앙고문위원회는 1982년 제12기 당대회에서 신설된 중국 특유의 기관이다. 중앙고문위원회는 당의 방침 및 정책의 결정 및 집행에 대해 의견을 개진하고, 자문에 응하는 등 참모역할을 감당해 왔다. 동 위원회는 1992년 14기 당대회에서 폐지되었다.⁵¹⁾

50) 1954년 헌법에서는 국가주석이 군의 통수권자인 동시에 국방위원회의 의장이었으며, 1975년 헌법에서는 당 중앙군사위 주석이 군사통수권을 갖게 되어 있었다. 그러나 1982년 헌법은 국가 중앙군사위원회를 신설하고 전국의 군을 지휘한다고 규정하였다. 따라서 현재 국가 중앙군사위와 당 중앙군사위가 군사통수권을 공유하고 있으며, 국가중앙군사위 주석단과 당 중앙군사위 주석단은 동일하다. 한편 등소평은 당 총서기 강택민에게 당 제13기 5중전회(1989.11)에서 당 중앙군사위 주석직을, 제7기 전인대 3차회의(1990.4)에서 국가 중앙군사위 주석직을 이양하였다. 대외경제정책연구원, 「중국편람」 (서울: 대외경제정책연구원 지역정보센터, 1994), p. 127.

51) 그러나 주요 대내의 정책을 결정해야 할 경우 강택민 총비서가 전 중앙고문위에 자문과 협의를 구할 정도로, 아직도 비공식적으로는 영향력을 행사하고 있는 것으로 전해진다.

(나) 국가 기구

전국인민대표대회(National People's Congress: 전인대)는 입법·사법·행정권을 갖고 있는 국가 최고권력기관이다. 전인대는 외국주재 전권대표의 임면, 조약 및 중요 협정의 비준 및 폐지, 전쟁 상태의 선포 등을 결정할 수 있다.

국가주석은 1954년 헌법 제정과 더불어 신설되었다. 국가주석직 또한 총서기직과 마찬가지로 정치체제 변화에 따라 부침을 경험하였다.⁵²⁾ 외교업무와 관련하여 국가주석은 비록 대내외적으로 중국을 대표하나, 전인대 상무위원회의 결정에 따라 해외대표 파견·소환과 조약 및 협정의 비준·파기 등 의전적 권한을 행사하는 데 불과하다.

국무원(Council of Ministers)은 1954년 헌법제정시 정무원을 개편한 최고행정기관이다. 산하에 외교부·대외경제무역부 등 외교정책 집행기구들이 있다. 외교부는 당 중앙 및 국무원과 협조하여 외교 사무를 통일적으로 관장, 외교정책을 입안하며, 이를 집행한다. 또한 국제정세와 각국의 상황을 조사 연구하고, 중대한 동향을 파악하여 중앙의 외교방침 및 정책·전략전술의 결정을 건의한다. 대외적으로는 국가의 중대한 외교정책과 외국과의 외교관계 수립을 공포하며, 경제·무역·군사·문화 등 대외교류협력과 관련된 외교업무에 협조하며, 해외 대사관의 업무를 지도한다.

52) 1950년대 중반 중국은 집단지도체제를 표방했으나, 모택동은 당주석과 국가주석을 겸직하면서 강력한 권한을 행사하였다. 국가주석은 국가수반으로서 외교권을 행사할 뿐 아니라, 전군의 군사력을 통솔하는 국방위원회 의장이며, 국무원 회의를 주재하는 국가권력의 핵심이었다. 그러나 문혁 당시 국가주석이던 劉少奇가 '走資派'로 몰려 실각된 후, 국가주석제는 폐지되었으며 대신 전인대 상무위원장이 국가를 대표하였다. 이후 1982년 개정헌법에서 국가주석제가 부활되었으나, 1954년 헌법과 비교해 보면 상징적 성격이 강함을 발견할 수 있다.

대외경제무역부는 당중앙과 국무원의 대외경제무역에 관련된 정책을 집행하고, 성·시·자치구 및 국무원 각 부문의 대외경제무역활동을 관리·협조하며, 제3세계에 대한 경제기술원조를 하고, 국제간 다자 및 양자적 경제기술협작을 강화하며, 외자를 적극 이용하는 등 정부간의 종합적인 대외경제무역활동을 통일적으로 조직한다.

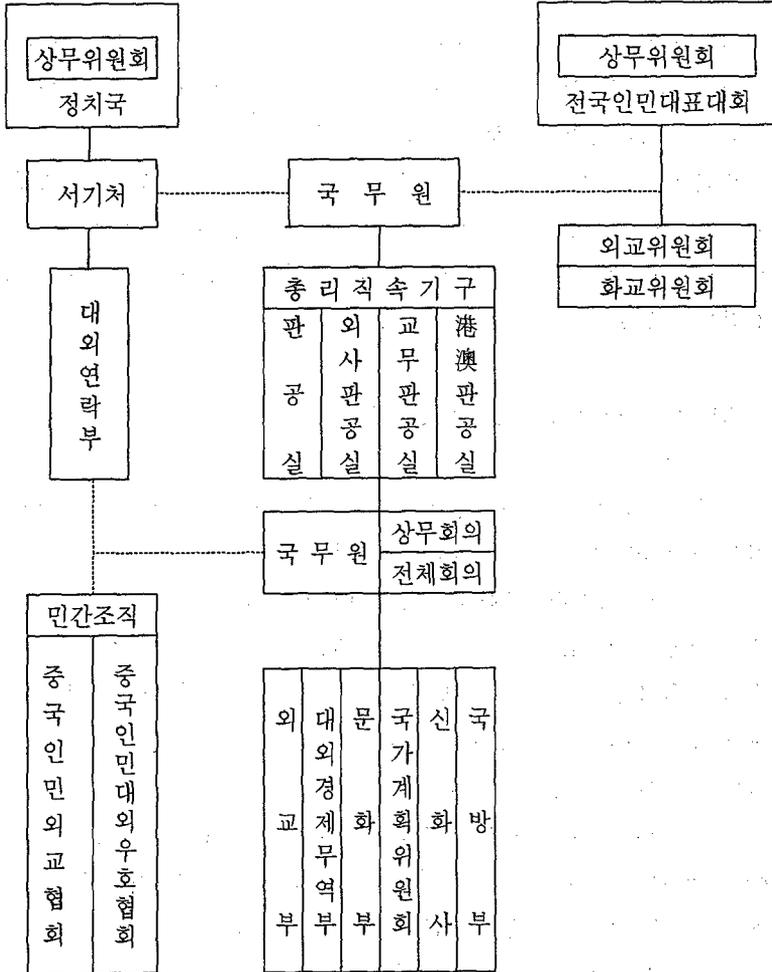
또한 중국은 제정당, 인민 단체, 인민해방군, 소수민족 등의 대표들이 참가하는 '통일전선'기구인 「중국인민정치협상회의」를 통해 국내의 단결 및 외국의 각종 정당 및 단체들과의 교류·협작을 통한 유대 강화를 도모한다.

(2) 외교정책 결정과정: 당·정 그룹형 다원주의 모델

중국의 외교정책 결정과정 또한 크게 몇 가지로 특징화할 수 있다. 첫째, 중국의 외교정책 결정과정은 시기별로 다른 모델로 설명해야 하는 것으로 보인다. 1960년대 문혁시기에는 주자파를 축출하는 과정에서 파벌 모델이, 1970년대 초·중반에는 모택동 일인통치하의 전제 모델과 화국붕 치하의 과두제 모델이, 1970년대 후반부터는 실용주의자 등소평 치하에서 다원주의 모델의 일종인 당·정 그룹 모델이 상대적으로 적실성이 높은 것으로 판단된다.

둘째, 중국의 외교정책 결정과정은 완전히 제도화된 것으로 평가하기 어렵다. 공식적 기구인 정치국이나 기구들 간의 제도화된 협의를 통해 결정되기보다는 임의적 차원에서 인물적 협력에 의해 진행되는 경우가 훨씬 많은 것으로 평가되기 때문이다.

<도표 2-2> 중국 외교정책 결정기구



자료: 서진영, 「현대중국과 북한 40년」, p. 75.

———— 지휘관계

----- 협조관계

예컨대 1980년대 중반 소련에서는 정치국이 근본적·핵심적 외교정책들을 결정하는 데 있어 중심적 역할을 담당하였다. 그러나 중국에서는 총비서 호요방(胡耀邦)과 수상 조자양 그리고 실질적 권력자인 등소평 등 3인에 의해 결정되었다. 즉 중국의 근본적 핵심적 외교정책들은 총비서 호요방이 이끄는 서기처와 수상 조자양이 이끄는 국무원의 협의 과정에서 이루어지고, 후견 최고권력자인 등소평의 사전 또는 사후 승인에 의해 확정되었던 것이다.⁵³⁾ 그러나 1987년 1월 16일 호요방이 총서기직에서 해임되자 외교정책 결정과정에서 서기처의 역할이 상대적으로 약화되었다. 그리고 1990년대 들어와서는 당 중앙 외사공작 영도소조가 주도권을 잡고 국무원 외사판공실과 협의하에 외교정책을 결정하는 모습을 보여주고 있다. 결국 하위관료 수준에서 추진된 외교정책 결정과정은 비교적 체계적이고 구조적인 모습을 보여주나, 상위 지도층 수준에서 전개된 외교정책 결정과정은 비공식적이고 사적인 양상으로 나타남으로써, 고도로 통합되고 체계적이며 공식화되어 있는 것이 아님을 보여주었다.⁵⁴⁾

셋째, 일상적인 가벼운 외교문제는 외교부 등 관계 부서에서 처리하나, 타 부처들과 연관된 문제에 대한 결정은 부서간의 비공식 토의를 거쳐 결정한다. 그러나 이러한 비공식 토의에 의해 문제가 해결되지 않을 경우, 문제에 가장 기본책임을 지닌 부서간 토의 그룹이 설치되어 이를 토의하고, 보다 고위층의 결의가 필요할 때는 내각인 국무원에서 다루고, 다시 총서기와 수상 관장하의 외사소조(서기와 관계

53) 총서기 호요방을 비롯한 당서기 9명과 조자양 총리 등이 동시에 정치국원이기 때문에 이들의 결정은 사후 당 정치국의 결정이 되었다.

54) Michael D. Swaine, *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking* (Santa Monica: RAND, 1996), p. iv. 또한 그는 소련과 달리 중국에서는 외교정책에 대한 군부의 영향력이 큰 것으로 평가한다.

국무위원의 회합)에서 결정한 것으로 분석된다. 물론 주요한 안건은 동소평의 사전 혹은 사후의 권고와 승인을 받았던 것으로 보인다.⁵⁵⁾

넷째, 외교문제에 대한 결정은 외교정책의 입안·결정 그리고 집행이라는 삼자관계를 동시에 포용해야 하는 전문성을 요구하는 것이기 때문에 당 서기처는 국무원의 실무적 건의와 주장에 크게 의존하였던 것으로 보인다. 물론 당 서기처 산하 기구들 중에는 대외연락부처럼 외국 공산당과의 관계를 책임지고 있는 기구도 있다. 그러나 주요 대외관계는 실무부서인 국무원 산하의 방대한 조직과 기관의 정보와 건의를 바탕으로, 입장을 조정하는 국무위원회 산하 외사판공실이 중심이 되어 고위급 조정이 이루어져 왔다. 외사판공실 주임과 외교부장 그리고 대외경제·무역부장 3인이 국무원의 기초입장을 최종 협의·보고하였던 것이다.

3. 북한에 대한 선행 연구

가. 김일성 시대 외교정책 결정과정

김일성 시대 북한의 외교정책 결정과정 특징에 대한 선행 연구는 크게 네 가지 모델로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 전체 모델(전체주의적 시각)이다. 이 시각에 따르면 북한은 김일성과 김정일을 중심으로 유일체제를 완벽하게 구축하였다. 이에 대항하는 다른 정책노선이나

55) 동소평은 강택민에게 권력을 완전히 이양한 이후에도 중국의 대외정책을 포함한 국내외의 주요 정책결정과정에 영향력을 행사해 온 것으로 평가된다. 예컨대 1992년 1월 18~2월 21일 사이에 동소평이 개혁·개방 심화를 주요 내용을 하는 남순강화를 발표하자, 1992년 10월 당 제14기 전국대표대회에서 강택민은 '사회주의 시장경제체제' 수립을 가장 중요한 목표로 설정하고 대외개방정책을 더욱 힘차게 추진하였던 것이다.

갈등집단은 전무하다. 따라서 권력엘리트 간에는 어떤 정책대립도 존재하지 않는다. 오직 최고 정책결정자의 지시에 의한 정책결정만이 존재한다는 것이다.⁵⁶⁾

둘째, 당·정 갈등적 다원주의 모델이다. 이 시각에 따르면 북한의 통치엘리트들은 보수강경파와 온건개방파로 나뉘져 대립하고 있다. 최고지도자는 이들 가운데서 절충주의적 태도를 취하고 있는 것으로 본다. 1980년대 이후 북한의 대외경제정책 변화과정에서 폐쇄성향과 개방성향이 주기적으로 나타나고 있는 사실은 바로 이러한 파벌대립의 반영이라는 것이다.⁵⁷⁾ 이 시각에 기초한 학자들은 북·미 핵협상의 지지부진 이유로서 핵개발을 고집하는 강경군부와 경제침체 탈피를 주장하는 온건 기술관료들 사이의 긴장을 들고 있다.⁵⁸⁾

셋째, 변형된 ‘수준별 접근’ 모델이다. 북한주재 경험(1990~93)이 있는 어느 외교관은 ‘북한내 정책결정이 김일성 또는 김정일 개인에 의해서만 내려지는 것이 아니며, 주요 정책은 당내 소관위원회의 협의와 승인을 걸쳐 결정’되는 것으로 증언한다.⁵⁹⁾

넷째, 과두제 모델이다. 만수로프(Mansourov)는 김일성 생존시 그의 정책결정 참여정도에 대한 2가지 견해 중 — 완전배제설(Out of the Loop)과 좌지우지설(Whim & Command) — 어느 것도 사실이 아닌 것으로 주장하였다.⁶⁰⁾ 그는 북한의 정책변화를 김일성 개인에

56) 양성철, 「북한정치론」 (서울: 박영사, 1991), pp. 101~102.

57) 오병훈, “북한의 대외경제정책 변화에 관한 연구: 위기상황에서의 정책변화의 역동성” (고려대학교 박사학위논문, 1994).

58) R. Scalapino, *Far Eastern Economic Review* (1993.9.9).

59) Malek-Abadi(전 이란 대사) 증언, 「외무부자료」 (1994.8.1).

60) 만수로프는 북한의 NPT 탈퇴도 당 중앙위 제9기 7차 전원회의에서 (1993.3.11)에서 토론되었고, 다음날 김정일에 의해 발표된 것으로 주장한다. Alexander Mansurov, *North Korean Decision Making Processes Regarding the Nuclear Issue* (USIP, 1994.5).

의해 일방적으로 결정되는 것이 아니라, 중앙인민위원회에서의 합의
를 통해 이뤄지는 것으로 보았다. 그리고 이같이 결정된 정책들은 최
고인민회의를 통해 정당화되고, 언론 및 방송매체를 통해 선전·확산
되는 것으로 간주하였다.

이 가운데 어느 모델이 김일성 시대 북한의 외교정책 결정과정을
가장 잘 설명하는 것인지, 아니면 새로운 모델에 의해 설명해야 하는
것인지는 제Ⅲ장에서 살펴볼 것이다.

나. 김정일 시대 외교정책 결정과정

김일성 사망 이후 북한이 채택해 온 정책결정과정의 특징에 대해
서는 크게 네 가지 견해가 있다. 첫째, 과두제 모델(집체적 협의론)이
다. 사회주의 국가에서 일반적으로 볼 수 있듯이 북한에서도 노동당
이 사회를 지배하고 있기 때문에, 중요한 정책들은 당 정치국의 집체
적 협의를 통해 결정되고 있다는 주장이다.⁶¹⁾

둘째, 좌·우 갈등 모델(강·온파 노선투쟁 또는 정책대립론)이다. 북
한의 정부와 당·군부 각각이 온건파 및 강경파 성격을 갖고 있기 때
문에 정책결정과정에서 상반된 정책들이 대립되고 있다는 주장이
다.⁶²⁾ 북한 핵문제와 헬기사고로 남북되었던 미군헬기 조종사 홀 준
위의 석방과정에서 북한이 내보인 강·온파 간의 대립과 갈등이 조작

61) 김구섭, “김정일이 당 중앙군사위원 및 국방위원들의 건의와 조언을 받아
정책을 결정하는 집단적 결정형태,” 「동아일보」, 1997.1.6; 김학준, “앞으로
집단지도체제에 의해 통치될 가능성 높음,” 「중앙일보」, 1995.6.1.

62) 최성, “북한의 핵개발과정, 북미관계 개선과정, 대북 쌀지원과정에서 강·온파
간의 정책논쟁이 있었다,” 「중앙일보」, 1997.2.19; 사또 가쓰미(현대코리아 소
장), “보수적인 군이 온건 테크노크라트세력을 물리치고 실제적 권한을 장악
하였으며, 김정일도 이에 대한 견제력을 갖고 있지 못하다,” 「경향신문」,
1996.4.9.

된 사실이 아니라 실제적 사실로 주장된다.⁶³⁾ 북한은 북·미 기본합의서 채택을 위한 고위급 회담과 경수로공급협정 체결을 위한 쿠알라룸푸르 회담(1995.5.19~6.13) 등에서 외교관들을 통해 강·은파가 북한에 존재하며, 강경파인 군부의 견제로 인해 북·미관계 개선이나 경수로협정 체결문제 등에 난관이 많다는 발언들을 유포하였다.⁶⁴⁾

예컨대 북한의 한성렬 유엔대표부 공사는 북한이 4자회담 참가동의를 발표하지 못한 이유로서 북한 군부의 강력한 반대를 거론하였다.⁶⁵⁾ 그는 북한 외교부가 4자회담의 불평등문제와 관련해 대미협상을 계속해야 한다는 의견을 제시하였으나, 북한군부가 이를 반대한 것으로 주장했다. 셀리그 해리슨(Selig S. Harrison) 또한 정책결정과정에서 강경보수파인 군부와 온건개방파인 기술관료 사이에 갈등이 있는 것으로 주장한다. 해리슨은 북한이 연락사무소 개설에 미온적 태도를 보이는 이유로서 평양의 보수세력들이 적대적 냉전정책을 바꾸지 않고 있는 미국에 대한 대응조치를 거론하고, 그들은 내부 개혁, 남북문제에서의 양보, 인권문제, 미사일 수출 등과 관련하여 향후 미국의 압력만 더 거세질 것으로 보고 있다고 주장하였다.⁶⁶⁾ 또한 그는 '잠수함 사건'(1996.9)을 분석한 글에서 평양의 강경파가 매우 완고하다고 주장하고, 워싱턴과 서울은 평양의 온건파가 교섭력을 가질 수 있도록 하는 조치를 취할 것을 제안하였다.⁶⁷⁾

63) 당시 강석주, 송호경(외교부 부부장)은 “외교부는 홀 준위의 조기석방을 원하지만 군부가 강경한 입장이기 때문에 곤란하다”고 언급한 것으로 전해진다.

64) 만수로프는 북·미 기본합의서가 체결된 것이 결국 김정일, 외교부, 원자력공업부, 에너지, 채취공업, 대외무역, 금융, 통신 분야의 관료 및 친서방 관료들의 승차연합이 인민군, 당료, 사회안전부, 경공업 부서의 엘리트들의 패자연합을 압도했기 때문이라고 본다. Alexander Mansourov, “North Korean Decision Making Processes Regarding the Nuclear Issue” 참조.

65) 「每日新聞」, 1997.4.28.

66) 「세계일보」, 1996.2.7.

셋째, 조직동일시 모델이다. 북한 정치가 표면적으로는 김정일의 독재에 의해 추진되고 있는 것처럼 보이지만 실제로는 북한지도부 구성원간 다양한 내부갈등이 존재한다는 것이다. 따라서 정책은 이러한 집단간 타협의 산물로서 과거 공산국가들의 정책결정과정과 유사한 것이라는 주장이다.⁶⁸⁾ 일부 일본 언론인들은 이런 맥락에서 북한의 외교부와 노동당 및 군부가 일본과의 접촉을 놓고 세 다툼을 벌이고 있는 것으로 분석한다. 외교부의 접촉방식에 대해 당과 군이 불만을 갖고 있으나, 외교부측은 “김정일 비서가 외교부에 맡겨라”고 지시했다면서 강한 의욕을 표명한다는 것이다. 북한 외교부의 강석주 제1부부장은 최근 평양을 방문한 일본 외무성 출입기자들과의 면담에서 “북·일 교섭의 재개 등을 직접 담당하고 있는 것은 외교부”라고 말한 것으로 전해진다.⁶⁹⁾

넷째, 강화된 전제모델(유일체제론)이다. 김정일의 유일지도체제와 당규약, 유일사상체계 확립의 10대원칙이 북한사회를 통치하고 있는 한, 집체적 협의나 강은파의 대립이란 있을 수 없는 일이라는 주장이다.⁷⁰⁾ 케네스 퀴노네스(Kenneth Quinones)는 북한의 군부, 외교부, 원자력총국 등 북한정부내 각 부처들이 수직적으로 상부에만 보고하며, 부처간 횡적인 협조는 전무한 것으로 보고 있다. 따라서 김정일은 이러한 상황에 기초하여 각 부처를 효과적으로 통제하고 있다는 것이다. 다만 외교부는 고위 정책결정라인과 직접 연결되어 있어 좀

67) 「한겨레신문」, 1996.11.7.

68) Bruce Bueno de Mesquita & 모종린, “북한의 경제개혁과 김정일 정권의 내구력 분석,” 「통일연구」, 창간호 (연세대학교 통일연구원, 1997), pp. 49~68.

69) 「서울신문」, 1996.5.24. 아태평화위 부위원장인 이종혁 또한 미국방문시 4차 회담이 외교부 소관임을 천명함으로써 업무영역이 다름을 밝히고 있다.

70) 고영환, “북한의 정책결정과정과정에 관한 소고”; 한호석, “김정일 총비서 추대와 김정일시대의 전망.” www.pond.com/~cka/; 권영해 안기부장은 “김정일이 측근들을 통해 밀실통치를 하고 있다”고 밝혔다. 「조선일보」, 1996.9.5.

더 넓은 시야를 갖고 판단하고 있는 것으로 평가된다.⁷¹⁾

이 가운데 어느 것이 보다 적실성이 높은 모델인지를 판단하기 위해 김일성 사망 이후 북한이 보여준 정책결정과정의 특징을 제 IV장에서 검토해 보고자 한다.

71) Kenneth Quinones(미 국무부 정보조사국 북한담당관) 발언. KEI 및 Atlantic Council 주최 북한정세토론회, 1997.9.22.

Ⅲ. 김일성 정권의 외교정책 결정구조와 과정

본 장에서는 김일성 정권의 외교정책 결정과정에서 영향력을 행사했던 주요 기관과 인물은 누구였고, 어떤 과정을 통해 이뤄졌으며, 어떻게 특징화할 수 있는가를 살펴보고자 한다. 북한의 외교정책 결정과정을 파악하기 위해서는 먼저 북한 권력구조의 특성을 규명할 필요가 있다.

북한 권력구조의 특성은 세 가지로 대별될 수 있다.⁷²⁾ 첫째, 사회주의적 특성으로서 ‘프롤레타리아 독재체제’라는 점이다.⁷³⁾ 이는 앞에서 살펴본 소련 및 중국과 같은 공산주의 국가들이 갖고 있는 보편적 특성이다. 프롤레타리아 독재란 공산당이 모든 국가기관 또는 모든 공공단체에 대하여 지도적인 핵심체가 된다는 것이다. 따라서 「조선로동당」이 북한의 모든 권력의 원천이 되며, 국가기관은 당으로부터 위임받은 권력을 행사하는 데 불과하다.⁷⁴⁾ 당이 모든 정책을 수립·지도하며, 국가기관들은 정책의 집행기관 역할만 하게 되어 있다. 그러므로 북한 외교정책 결정기구 또한 형식적 헌법규정상의 국가기구와 실제적 정치권력상의 당 기구로 나누어 파악해야 한다.

둘째, 전체주의적 특성으로서 ‘수령의 유일적 영도체제’라는 점이

72) 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 연구논문집」(평양: 사회과학출판사, 1973); 홍국표·박원필, 「사회주의국가기구에 관한 위대한 수령 김일성동지의 리론」(평양: 사회과학출판사, 1976); 한석봉, 「조선민주주의인민공화국 국가사회제도」(평양: 과학, 백과사전출판사, 1984).

73) 헌법 제10조 조선민주주의인민공화국은 프롤레타리아독재를 실시하며 계급로선과 균중로선을 관철한다. 「조선중앙년감 1973」(평양: 조선중앙통신사, 1973), p. 1.

74) 헌법 제4조 “조선민주주의인민공화국은 맑스-레닌주의를 우리 나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 주체사상을 자기 활동의 지도적지침으로 삼는다.”

다.75) 북한은 1961년 9월 제4차 당대회를 통해 김일성의 일인지배체제를 확립하였고, 1969년 4월 「전국사회과학자토론회」에서 ‘혁명적 수령관’의 맹아를 노정하였다.76) 그리고 1972년 12월 「사회주의 헌법」 채택시 국가주석제를 신설함으로써 당의 상위에 수령을 둔 수령체제를 제도화하였다.77) 북한은 1972년 이전까지는 사회주의적 집단지도원리를 다소 실현하고 있었으나, 1972년 이후부터는 권력의 초독점화원리를 헌법을 통해 제도화한 것으로 평가된다.78) 결국 ‘수령의 유일적 영도체제’는 프롤레타리아 독재체제인 당·국가 권력구조 위에 수령79)이라는 절대권력의 존재를 하나 더 설정한 것이다. 그 결과 이

-
- 75) “수령의 유일적령도를 실현하려면 전당에 당중앙위원회의 유일적지도 밑에 하나와 같이 움직이는 제도와 질서를 세워야 합니다.… 수령의 유일적 령도를 실현하려면 각급 당위원회가 해당 단위의 최고지도기관으로서 모든 사업을 통일적으로 지도하는 체계를 세워야 합니다.” 김정일, “주체의 당건설 위업을 대를 이어 빛내어나갈 참된 당일군을 키워내자(1991.6.1),” 「김정일선집 11」 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 322.
- 76) 수령은 “전체 당원들과 근로자들을 통일단결시키는 유일한 중심이며 혁명과 건설의 향도적 역량인 당과 정권기관, 근로단체들을 유일적으로 지도하는 최고 뇌수”로 규정되었다.” 「로동신문」, 1969.4.29.
- 77) 사회주의 헌법은 국가주석과 더불어 ‘국가주권의 최고지도기관’으로서 중앙인민위원회를 신설하였다. 중앙인민위원회에 당정의 최고위 엘리트들이 포함되어 있기 때문에 집단지도원리가 적용되는 기관인 것처럼 보이나, 실제로는 주석의 지휘하에 있기 때문에 주석을 보좌하는 역할과 주석의 결정을 통과시키는 형식적 기구에 불과하였다.
- 78) 1960년대 말부터 당 사업에 김정일이 영향력을 행사하기 시작하였는 바, 1967년 및 1969년 빨치산 직계(감산파 및 군사파)의 숙청에 김정일이 관여하였다. 이후 간부들은 김정일의 눈치를 보기 시작하였다. 그 결과 김일성 일인독재가 심화되었고, ‘사회주의적 민주주의’ 여지는 말살되었다. 1960년대까지는 당내 토의과정에서 형식상이나마 ‘거수가결’도 행해졌으나, 김정일이 1970년대 초 유일사상체제를 강조한 이후 절대지지만이 존재케 되었다. 황장엽 면담, 1997.11.20.
- 79) 북한은 수령을 ‘인민들속에서 그 무엇으로도 허물 수 없는 높은 권위를 가지고 절대적인 신임을 받는 정치적 영도자,’ ‘혁명과 건설에서 절대적 지위를 차지하고 결정적 역할을 수행하는 당과 혁명의 탁월한 영도자’로 정의

체제는 수령의 의도와 의지를 당을 통해 정책화하고, 국가기구에 의해 집행하는 권력구조인 것으로 평가된다.⁸⁰⁾ 따라서 북한의 외교정책 결정과정을 파악하기 위해서는 최고정책결정자인 수령의 역할과 성격을 규명할 필요가 있다.⁸¹⁾

셋째, 봉건주의적 특성으로서 김일성·김정일 부자의 '세습체제'라는 점이다.⁸²⁾ 1980년 10월 제6차 당대회는 당 규약을 개정하여 기존의 정치위원회를 정치국으로 개칭하고, 상무위원회⁸³⁾를 설치하였다. 그 결과 당대회 → 당중앙위원회 → 정치국 → 정치국 상무위원회 → 김일성 부자로 올라가는 피라미드식 정책결정 계선이 확정되었다. 김일성 부자는 더욱 자의에 의해 당 정책을 결정할 수 있게 되었다. 또한 제6차 당대회는 상설조직인 비서국에 당 사업의 정책결정 권한을

한다. 「정치사전」(평양: 사회과학출판사, 1973), pp. 324~326.

80) “새로운 국가기관체계에서 주석제와 민주주의중앙집권제에 기초하여 설정된 모든 국가기관들의 조직과 활동원칙은 국가기구총체와 국가활동전반에 대한 수령님의 직접적인 유일적령도를 기구조직적으로 담보함으로써 우리나라 혁명과 건설에 대한 수령님의 유일적령도가 더욱 확고하게 실현되고 수령님의 교시가 모든 분야에서 더욱 더 신속하고 철저히 관철되도록 하여주고 있다.” 방계문, “주석제를 기본으로 하는 새로운 국가기관체계는 주체사상을 구현한 가장 혁명적이며 인민적인 우월한 사회주의국가기구체계,” 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 연구논문집」, p. 187.

81) 수령의 의도 의사가 조선로동당의 의도 의사로 확대되며, 온 사회에 거미줄처럼 조직되어 있는 각급 당 위원회들의 집체적 지도를 통하여 전체 주민들의 의식구조 속에 침투되는 이른바 ‘수령제 사회주의’이다. 김정일 총비서의 표현대로 “전당과 전체 인민을 하나의 사상으로 무장시키고 하나의 사상으로 습취고 움직이게” 해야 하며 “따라서 중앙으로부터 하부말단에 이르기까지 오직 하나의 사상으로 관통되어야” 하는 것이므로 “여기에서는 당의 사상과 어긋나는 그 어떤 자그마한 이색적인 요소도 허용되어서는 안”되게 되어 있다 한호석, “북한학의 새로운 지평.”

82) 「주체의 사회주의 정치제도」(평양: 평양출판사, 1992), pp. 138~148.

83) 정치국 상무위원회는 1980년 당시 김일성, 김일, 리종욱, 오진우, 김정일 등 5인이었으나 1997년 12월 현재에는 김정일 1인만 남아 있음으로써 유명무실화 되었다.

부여함으로써 1970년대 이후 당권을 장악해 온 사업총괄담당 비서인 김정일의 통치권을 더욱 강화하였다. 그 결과 1980년대 이후에는 정치국의 무력화에 따른 정책결정체계의 단순화와 비서국의 비대화로 인해 결정기구의 붕괴와 집행기구의 강화 추세가 나타나게 되었고, 그 결과 김일성·김정일 부자의 권력 초독점화 현상이 점차 심화된 것으로 평가된다.

1. 외교정책 결정기구

북한의 「사회주의 헌법」과 「조선로동당 규약」에 나타나 있는 외교정책 결정기구들은 국가 기구로서 최고인민회의, 주석, 중앙인민위원회, 정무원, 외교부 등을, 당 기구로서 당대회, 당중앙위원회, 정치국, 비서국, 총비서, 국제부 등을 들 수 있다. 북한의 헌법과 당규약에 따르면 그 기능은 다음과 같다.⁸⁴⁾

가. 국가 기구⁸⁵⁾

최고인민회의는 최고주권기관으로 대외정책의 기본원칙을 세우며, 전쟁과 평화에 관한 문제를 의결하는 권한을 갖고 있다.⁸⁶⁾ 그러나 실제에 있어서는 그러한 활동을 제대로 하지 못하였다.⁸⁷⁾ 북한이 최

84) 「조선중앙년감 1973」, pp. 1~8; 통일원, 「'95 북한개요」 (서울: 통일원, 1995), pp. 560~584.

85) 김일성, 「인민정권건설에 대하여 5」 (평양: 조선로동당출판사, 1996); 홍극표·박원필, 「사회주의국가기구에 관한 위대한 수령 김일성동지의 리론」; 한석봉, 「조선민주주의인민공화국 국가사회제도」.

86) 헌법 제73조, 제76조.

87) 1948년 9월 정부수립 이후 1993년 3월까지 최고인민회의에서 취급된 안건을

고인민회의에 대내외 정책을 수립할 수 있는 권한을 형식적이거나 부여한 것은 주권재민의 모양새를 과시하기 위한 것이라 할 수 있다.⁸⁸⁾ 최고인민회의는 당에서 논의한 문제나 정무원에서 제출한 문제들을 만장일치로 통과시켜 주는 '거수기능'만을 담당할 뿐이다.

한편 최고인민회의 산하⁸⁹⁾에는 당 국제담당 비서가 위원장으로 일하며, 외교부 부부장 및 제정당·단체 대표로 구성된 외교위원회가 있다.⁹⁰⁾ 외교위원회는 최고인민회의 휴회 기간 중 최고인민회의 상설 회의의 지도하에 외국 의회, 국제기구들과의 사업을 비롯한 외교사업을 수행하게 되어 있다. 지난 기간 이렇다할 회의 소식이나 주요 결정 보도가 없는 점을 고려할 때, 이 또한 형식적 기구에 불과한 것으로 판단된다.

주석은 국가의 수반으로 국가주권을 대표하며⁹¹⁾, 중앙인민위원회를 직접 지도한다⁹²⁾ 외교 분야와 관련된 주석의 헌법상 기능은 조약의 비준 및 폐기⁹³⁾와 사신의 신임장 및 소환장 접수⁹⁴⁾이다. 이 기능은 종전 헌법에서는 최고인민회의 상임위원회의 권한에 속하여 있던

살펴보면, 대외관계와 관련된 안건은 초기인 1기에 5건, 2기에 2건, 3기에 2건 그리고 9기에 2건 등 총 11건에 불과함으로써 전체 138건의 8%에 불과하였다. 동아일보사, 「김정일 북한대백과」 (서울: 동아일보사, 1995), p. 301.

88) 황장엽 면담, 1997.11.20.

89) 법제위, 예산위, 외교위, 통일정책위원회 등 4개 분과위원회가 있다. 각 분과 위원장은 통상 당직자(비서 등)가 맡는다.

90) 외교위원회는 1989년 11월 처음으로 확인됐으며, 1990년 5월 최고인민회의 제9기 1차회의에서 통일정책(심의)위원회와 함께 공식적으로 공개되었다. 북한은 구소련 및 동구국가들의 민주변혁과 남한정세의 변화에 능동적으로 대처하기 위해 양 위원회를 신설한 것으로 분석된다. 1991.4.29~5.4 제85차 국제회의의원연맹(IPU) 총회를 평양에서 개최한 것은 그 대표적 실례이다.

91) 헌법 제89조.

92) 헌법 제91조.

93) 헌법 제96조.

94) 헌법 제97조.

것이다. 국가주석은 모든 국가기관을 지배하는 절대적 권위자로서 대외정책에 관해서도 절대적 권한을 갖고 있다.⁹⁵⁾

중앙인민위원회는 국가주권의 최고지도기관이다.⁹⁶⁾ 중앙인민위원회 수위는 주석이며, 주석·부주석·서기장·위원 등 20 여명으로 구성된다.⁹⁷⁾ 이 기구는 국가의 대내외 정책을 세우며, 대사와 공사를 임명 및 소환하며,⁹⁸⁾ 대내정책위원회, 대외정책위원회⁹⁹⁾ 등 부문별 위원회를 둘 수 있다.¹⁰⁰⁾ 그런데 중앙인민위원회 구성원은 대부분 정치국원과 도당 책임비서들로 구성되어 있기 때문에, 사실상 당이 국가기관인 중앙인민위원회를 통해서 권력을 행사하는 것으로 볼 수 있다.

한편 중앙인민위원회는 당 정치국과의 연합회의를 통해 비동맹운동에 대한 문제를 취급하였다. 이러한 연합회의는 1975년부터 매년 1회 정도 열리다가 1980년대 중반 이후 다소 뜸하였다. 동 연합회의는 비동맹운동에 대한 북한의 입장과 그 운동의 방향들을 토의하고 그

95) “주석제가 나온 다음부터 나는 당 중앙위원회 총비서 겸 국가주석으로서 당사업과 국가사업을 주로 보면서 경제정책을 제시하는 일과 그밖의 사업을 하게 되었으며 경제사업을 총리가 전적으로 맡아보게 되었습니다.” 김일성, “정무원사업을 개선하며 경제사업에서 5대과업을 틀어쥐고 나갈데 대하여(당중앙위원회, 정무원 책임일군 협의회에서 한 연설, 1988.1.1),” 「인민정권건설에 대하여 5」, p. 2.

96) 헌법 제100조.

97) 헌법 제101조, 102조.

98) 헌법 제103조.

99) 김일성은 경제정책위원장을 주석의 경제보좌관으로 언급한 적이 있는 바, 대외정책위원장도 외교보좌관 역할을 감당하였을 가능성도 배제할 수 없다. “중앙인민위원회 경제정책위원장이 국가계획위원회 사업을 많이 도와 주어야 하겠습니다. 중앙인민위원회 경제정책위원장은 국가주석의 경제보좌관으로서 계획을 세우는 것으로부터 시작하여 계획실행을 위한 조직사업에 이르기까지 모든 사업을 잘 도와주어야 합니다.” 김일성, “국가계획기관들의 계획단위를 바로 정할데 대하여,” 「김일성저작집 41」 (평양: 조선로동당출판사, 1995), p. 289.

100) 헌법 제105조.

것을 보도하는 형식으로 회의를 운용해 왔다.¹⁰¹⁾

헌법상 최고인민회의가 대외정책의 기본원칙을 수립하는 것으로 되어 있다면, 중앙인민위원회는 그 원칙에 입각하여 구체적인 정책을 수립하고, 대외활동 분야에 걸쳐서 이를 지도하도록 되어 있다. 그러나 중앙인민위원회 또한 대외정책과 관련된 문제를 단독 토의·결정하여 공식적으로 발표한 것이 한 건도 없다. 결국 중앙인민위원회도 최고인민회의와 마찬가지로 유명무실한 형식적 기구라 할 수 있다.¹⁰²⁾

정무원은 최고주권기관의 행정적 집행기관으로서 주석과 중앙인민위원회의 지도 밑에 사업한다.¹⁰³⁾ 정무원은 본래 '전반적인 경제사업을 책임지고 지도하는 기관'으로 수립되었다.¹⁰⁴⁾ 총리, 부총리, 부장들과 그 밖에 필요한 성원들로 구성되는 정무원은 대외관계와 관련하여 다른 나라와 조약을 맺으며 대외 사업을 한다.¹⁰⁵⁾ 정무원은 대외정책을 결정하는 것이 아니라, 주어진 결정에 따라 대외사업을 집행하는 기구다.

한편 북한의 외교사업은 정부 기구인 외교부, 당 기구인 국제부,

101) "조선로동당 중앙위원회 정치위원회, 조선민주주의인민공화국 중앙인민위원회 연합회의" 「조선중앙년감 1979」, pp. 146~149; 「조선중앙년감 1980」, pp. 53~56; 「조선중앙년감 1981」, pp. 111~116; 「조선중앙년감 1982」, pp. 96~98; 「조선중앙년감 1984」, pp. 121~129; 「조선중앙년감 1987」, pp. 179~182; 「조선중앙년감 1990」, pp. 56~57

102) 최고인민회의의 상설회의는 만수대의사당에 있는데, 양형섭 의장과 그의 부속실, 약간 명의 대외사업 성원과 보조 성원 등으로, 중앙인민위원회는 부주석들의 사무실과 무역회사, 대외사업부서 등으로 구성되어 있다. 양 기구 공히 소규모 기구에 불과하다.

103) 헌법 제107조.

104) "우리가 사회주의헌법을 새로 제정하면서 정무원을 내은 것은 정무원이 나라의 경제사업을 전적으로 책임지고 지도하게 하기 위해서였습니다." 김일성, "정무원사업을 개선하며 경제사업에서 5대과업을 틀어쥐고 나갈데 대하여," p. 1.

105) 헌법 제108조, 109조, 113조.

외곽 기구인 조선대외문화연락위원회¹⁰⁶⁾라는 삼두마차에 의해 운영되었다. 외교부는 타국과의 관계 또는 국제기구와의 관계에서 공식적인 활동부문을 관장하였다. 외교부는 부장 아래 제1부부장 1명, 부부장 12명과 20여 개의 국으로 조직되었다. 외교부는 중국 및 소련 외교부와 비슷하게 지역국과 기능국으로 편제되었다(<도표 3-1> 참조). 북한 외교부의 기구상 특징은 김일성·김정일을 우상화하기 위한 주체사상국과 대외선전국을 따로 두고 있다는 점이다. 주체사상국은 중앙당 사회과학부와 협력하여 김일성 주체사상을 친북 인사 또는 대사관을 통해 선전한다. 대외선전국은 중앙당 선전선동부와 연결되어 김일성·김정일이 이 세상 최고 위인이라는 것을 소개·선전하는 임무를 맡고 있다.¹⁰⁷⁾

당 국제부는 외교부가 입안한 정책을 검토하는 일 외에 외국의 공산·사회당 및 야당과의 교류, 미수교 국가와의 사전 외교교섭을 담당한다.¹⁰⁸⁾ 대일관계에서 국제부의 활동이 두드러진 것도 이 때문이다. 조선대외문화연락위원회는 비정부간 관계를 총괄하는 부서로서 외국의 각종 친선단체 및 주체사상과 관련된 해외단체들과의 교류 및 민간외교 등 외교활동의 일부를 맡았다. 이 외에 대외경제사업부는 원

106) 대외문화연락위원회는 1956년 4월 당 및 정부의 외곽단체로서 창설되었다. 북한은 1955년 4월 「반동회의」를 계기로 대공산권 일변도외교를 지양하고 중립국 또는 신생국들과 연계를 맺는 외교방향으로 전환하였다. 이는 1956년 2월 소련 제20차 당대회에서 평화공존 노선이 채택된 데 자극받은 바 크다. 이러한 정책전환에 따라 정부 간의 공식접촉에 앞서 민간외교 또는 친선단체의 교류를 목적으로 하여 대외문화연락위원회를 조직한 것이다.

107) 고영환 증언, 여영무, 「통일의 조건과 전망」 (서울: 문예출판사, 1992), p. 292.

108) 김일성은 노동당과 브라질 혁명당과의 관계개선 협의창구로서 국제비서를 지목하였다. “당신들이 우리 두 당사이에 협의할 문제가 더 있으면 우리 당 중앙위원회 국제부담당 비서와 토론하는 것이 좋겠습니다.” 김일성, “브라질 10월 8일 혁명운동 대표단과 한 담화,” 「김일성저작집 44」 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 159.

조사업 및 무역 등 대외경제정책과 관련된 사항을, 인민무력부는 대외군사정책과 관련된 사항을 외교부에 협의하여 준다. 그리고 국가안전보위부는 각국 공관에 「안전대표」를 파견해 정보수집 업무와 외교관들의 감시업무를 담당한다.

이상의 논의를 정리해 볼 때, 북한 헌법상 형식적으로는 최고인민회의가 대외정책의 기본원칙을 수립하고, 외교부를 비롯한 정무원의 관계 부서가 당과 외곽단체의 협조를 받아 기획·집행하는 것으로 규정되어 있음을 파악할 수 있다. 그러나 당·국가체제인 북한에서 최고인민회의가 대외정책의 원칙을 실제로 수립할 수 있는지와 과연 외교부가 당의 협조를 받는 것인지 아니면 당적 지도를 받는 것인지에 대해서는 좀더 검토해 볼 필요가 있다.

나. 당 기구¹⁰⁹⁾

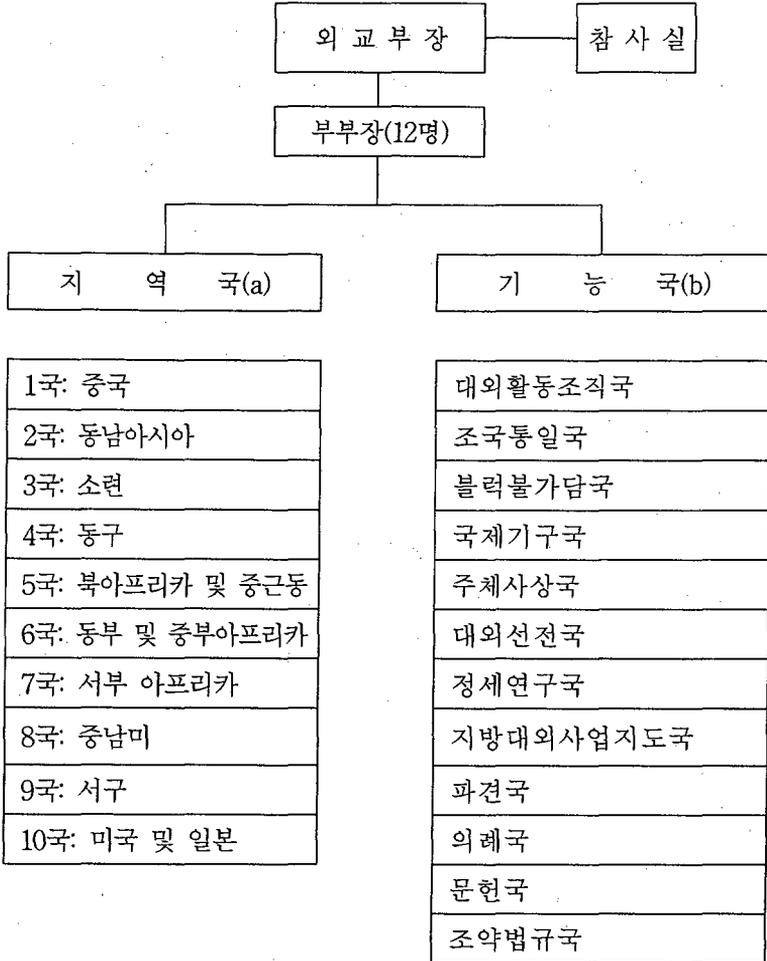
북한헌법은 당이 국가의 상위에서 지도하고 있음을 명백히 하고 있다.¹¹⁰⁾ 또한 수령인 김일성의 교시¹¹¹⁾도 당이 실질적 권력기관임을 언급하고 있다.

109) 김일성, 「조선로동당 건설에 대하여 4」 (평양: 조선로동당출판사, 1990); 문명진, 「당사업경험」 (평양: 사회과학출판사, 1987).

110) 헌법 제4조 “조선민주주의인민공화국은 맑스·레닌주의를 우리나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 주체사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다.”

111) “우리는 모든 분야에서 당적 지도와 통제를 강화하여 당의 유일한 령도밑에 모든 국가기관들과 근로단체들이 당 정책을 관철하기 위한 투쟁에서 자기의 기능을 충분히 수행하도록 하여야 하겠습니까.” 김일성, 「김일성저작선집 3권」 (평양: 조선로동당출판사, 1968), p. 172.

<도표 3-1> 김일성 시대 북한 외교부 기구표



자료: 통일원, 「'91 북한개요」 (1990), p. 358 <그림 VII-2>; 고영환 증언: 통일원, 「북한의 기관 및 단체별 인명집」 (1990), pp. 40~42.

당의 최고기관은 당대회로서, 5년에 1회씩 개최케 규정되어 있다.¹¹²⁾ 당대회의 기능은 네 가지로서, 그 중 하나가 “당 로선과 정책 및 전략 전술에 관한 기본 문제 결정”이다.¹¹³⁾ 이는 대외정책의 기본 원칙과 방향을 당대회에서 결정한다는 것을 의미한다. 그러나 소련 및 중국에서도 당대회가 방대한 인원으로 형식적일 수밖에 없듯이 북한의 당대회 또한 형식적 토론장에 불과하다.

한편 당대회 사이에 모든 당 사업을 조직·지도하는 기관은 당 중앙위원회로서, 당의 노선과 정책을 수립하고, 그 수행을 조직·지도한다.¹¹⁴⁾ 그러나 당 중앙위원회 전원회의 또한 6개월에 1회 이상 소집되기 때문에¹¹⁵⁾ 전원회의 사이에는 당 중앙위원회 정치국¹¹⁶⁾과 정치국 상무위원회가 당 중앙위원회 명의로 당의 모든 사업을 조직·지도하게 되어 있다.¹¹⁷⁾

그러나 북한의 정치국은 소련 또는 중국의 정치국과 달리 최고정책결정기구 역할을 담당하지 못했다.¹¹⁸⁾ 앞에서 언급하였듯이 북한은 수령이 당 중앙위원회 또는 정치국보다 상위에 있는 ‘수령의 유일적 영도체계’를 채택하고 있기 때문이다. 따라서 김일성 시대 북한의 외교정책 최종결정기구는 수령 김일성 또는 김일성·김정일·오진우로 구

112) 당규약 제21조.

113) 당규약 제22조.

114) 당규약 제23조.

115) 당규약 제24조.

116) “오늘 당중앙위원회 정치국회의에서는 연합기업소 조직문제와 일부 위원회, 부들을 통합개편할 데 대한 문제를 토의하려고 합니다.” 김일성, “연합기업소를 조직하며 정무원의 사업 체계와 방법을 개선할 데 대하여(조선로동당 중앙위원회 정치국회의에서 한 연설, 1985.11.19),” 『김일성저작집 41』, p. 215.

117) 당규약 제25조.

118) 황장엽은 정치국의 성격을 집행기관이 아닌 지도기관으로 규정하고, 형식적인 기구에 불과함을 주장한다. 그에 따르면 부주석들 또한 정치국원이지만 실제적으로는 아무 권한이 없다. 황장엽 면담, 1997.11.20.

성되는 정치국 상무위원회로 볼 수 있다.

한편 실무 부서의 최고기관은 당 중앙위원회 비서국이며,¹¹⁹⁾ 그 산하에는 여러 전문 부서들이 있다.¹²⁰⁾ 각 부문별 비서와 전문 부서들은 정무원의 해당기관들을 당적 지도한다.¹²¹⁾ 당적 지도는 이중적 지도로 이뤄진다. 하나는 당생활 지도로서, 조직지도부 및 선전선동부가 당적 생활 및 사상 사업을 지도하는 것이다. 다른 하나는 정책적 지도로서, 당 비서국 산하 전문 부서가 정무원 산하 해당 부서를 정책적으로 지도하는 것이다. 예컨대 당 조직지도부 및 선전선동부가 정무원 외교부를 지도할 경우는 전자에 해당하는 것으로서 생활 및 사상 사업 지도가 주되는 것이며, 당 국제부가 외교부를 지도할 경우는 후자에 해당하는 것으로서 정책 지도가 있게 되는 것이다. 따라서 외교부 또는 외교부 일꾼이 김일성 부자에 대한 비판을 무의식적으로라도 범하게 될 경우, 이는 사상적 과오가 되기 때문에 조직지도부에 의한 지도를 받게 된다. 반면에 김일성 부자의 지시를 제대로 이행 못했을 경우에는 정책실무적 과오를 저지른 것이 되기 때문에 국제부에 의한 지도를 받게 되는 것이다.¹²²⁾

따라서 북한의 외교정책 결정 및 집행과 관련해서는 당 중앙위원회의 국제담당비서와 국제부가 책임지고 당적 지도하게 되어 있다

119) 당규약 제26조. 황장엽은 당을 실제적으로 움직이는 기관은 비서국이라고 주장한다. 그리고 비서들을 통해 김일성·김정일부자에게 정책건의안이 올라가는 것으로 강조한다. 황장엽 면담, 1997.11.20.

120) 16개 비경제부서, 11개 경제부서가 있다. 국토통일원 조사연구실, 「북한경제 개관」 (서울: 국토통일원, 1988), pp. 110~111.

121) “혁명과 건설에 대한 당적지도를 강화하여야 하겠습니다. 혁명과 건설에 대한 당적지도는 정치적 지도입니다. 우리 당은 행정실무사업을 하는 행정경제기관이 아니라 혁명과 건설을 정책적으로 지도하는 정치조직입니다.” 김정일, “당을 강화하고 그 선도적 역할을 더욱 높이자(1989.6.9, 6.12),” 『김정일선집 9』 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 367.

122) 현성일 면담, 1998.4.15.

할 수 있다.¹²³⁾ 국제부는 당대회에서 결정된 대외노선에 입각하여 모든 대외활동 기관들을 지도·통제하는 한편, 대외정책과 관련된 사항이 발생하면 자체 기구 내에서 이를 작성·심의하고 담당비서를 통해 당 정치국과 김일성 부자에게 상정하는 것이다. 이렇게 결정된 것이 당 중앙위원회 전원회의와 당대회에서 승인되고, 형식상 중앙인민위원회와 최고인민회의에서 최종결정을 받게 된다. 그리고 다시 당 국제부를 통해 정무원 외교부를 비롯한 집행 부서들에 의해 실천에 옮겨진다. 따라서 당 중앙위 국제부를 일상적인 대외활동의 총체적 지도기관으로 칭할 수 있다.

몇 가지 역사적 실증 사례를 살펴보자. 1970년 11월 당 5차 대회에서 결정된 대외정책의 기본방향이 1972년 12월 최고인민회의에서 채택된 사회주의 헌법에 그대로 반영된 것이다. 또한 북한의 대외정책의 기본이념이 자주·친선·평화로 되어 있는데, 이러한 이념의 정식화는 1980년 10월 10일에 개최된 제6차 당대회에서 행한 김일성의 총화보고에서 시작된다. 즉 헌법에는 대외정책의 기본원칙 수립은 최고인민회의에서, 대외정책 수립은 중앙인민위원회에서 하게 되어 있음에도 불구하고 대외정책의 이념과 구체적 실천방향을 당대회에서 수립하였던 것이다. 이러한 사실만 보더라도 북한 외교정책의 실질적 결정기관은 당이라고 할 수 있다. 좀더 구체적으로 말하면, 당 중앙위 국제부와 비서국, 정치국 그리고 김일성 부자인 것이다.

이상의 논의를 정리해 볼 때, 북한 외교정책의 기본원칙은 입법기관인 최고인민회의에서 수립하도록 되어 있으나(헌법 제76조 2항) 실

123) 외교부 해당 부서 내의 결재과정을 통해 입안된 정책은 부부장 및 부장의 결재를 거쳐 당 국제부로 넘어가 심의과정을 거쳐야 한다. 입안된 정책들이 체제에 부정적 영향을 주지는 않을 것인지를 판정되어야 하기 때문이다. 당 국제부는 외교부가 입안한 정책에 대한 거부권을 가진 셈이다.

제로는 조선로동당에서 결정한다. 당에서는 외교문제를 판장하는 비서국 국제부의 보고를 토대로 정치국이 심의 결정권을 행사한다. 정치국에서의 결정은 상무위원회 위원인 김일성, 김정일, 오진우의 뜻에 의해 좌우된다. 여기서 결정된 외교정책의 기본원칙은 최고인민회의에 통고·추인되는 것이 상례이다. 최고인민회의는 형식적으로 심의 결정만 할 뿐이다.

이같이 결정된 외교정책의 기본원칙에 기초한 구체적인 외교정책의 수립과 집행은 중앙인민위원회의의 지도와 감독하에 정무원을 통하여 추진되는데 그 책임은 국가주석의 판장(제96, 97, 98조)하에 있다. 국가주석은 당의 최고 일인자인 총비서 김일성이 겸하고 있으므로 사실상 외교정책의 결정이나 집행은 오직 김일성 일인에 의해 지휘·감독되었던 것으로 볼 수 있다. 그런데 그의 아들 김정일도 정치국 상무위원과 비서국 비서를 겸하였으므로, 외교정책 결정에 영향을 미쳤던 것으로 평가된다.

그러므로 북한의 외교정책 결정과정은 헌법 및 당규약에 의해 고정되어 있는 것이라기보다는, 인간관계 및 역학구조에 의해 유동적으로 틀지워지는 것이라 할 수 있다. 일반적으로 외교정책 결정과정은 외교부 과장, 국장, 부부장, 부장을 거쳐 국제부로 넘겨져 국제담당 비서가 총비서의 재가를 받아 정책을 결정·집행하였던 것으로 분석된다. 그리고 국제부장 또는 국제담당 비서는 자율적 능력에 의해 외교부를 지도하는 것이 아니라 김일성 또는 김정일의 권한에 기초하여 김일성 부자의 뜻을 잘 집행하고 있는가 하는 것을 주요 사업으로 담당하였다. 한편 국제부장과 외교부장의 관계는 양자의 개인 능력과 최고 정책결정자와의 친소관계에 따라 결정된다. 예컨대 소련의 경우 그로미코 외교부장 시절 그가 정치국원이었기 때문에 국제부가 외교부에 큰 영향력을 발휘하지 못하였다. 마찬가지로 북한의 김영남 외

교부장도 정치국원이기 때문에 국제부가 외교부를 좌지우지 하기관 쉽지 않았다.¹²⁴⁾

한편 북한의 일반적 정책결정과정은 크게 두 가지 유형으로 구별된다.¹²⁵⁾ 하나는 상의하달식이고, 다른 하나는 하의상달식이다. 상의하달식이란 김일성·김정일 부자가 자신들의 직접적인 판단에 의거해 주요 노선과 정책을 결정, 해당부처로 하여금 집행케 하는 과정을 뜻한다. 하의상달식이란 당·정·군 해당분야의 소수 엘리트 그룹이 정책을 입안한 후 검토와 협의를 거쳐 분야별 최종 책임자들에게 보고, 이들이 김일성 부자의 비준을 받은 후 집행하는 과정을 의미한다.

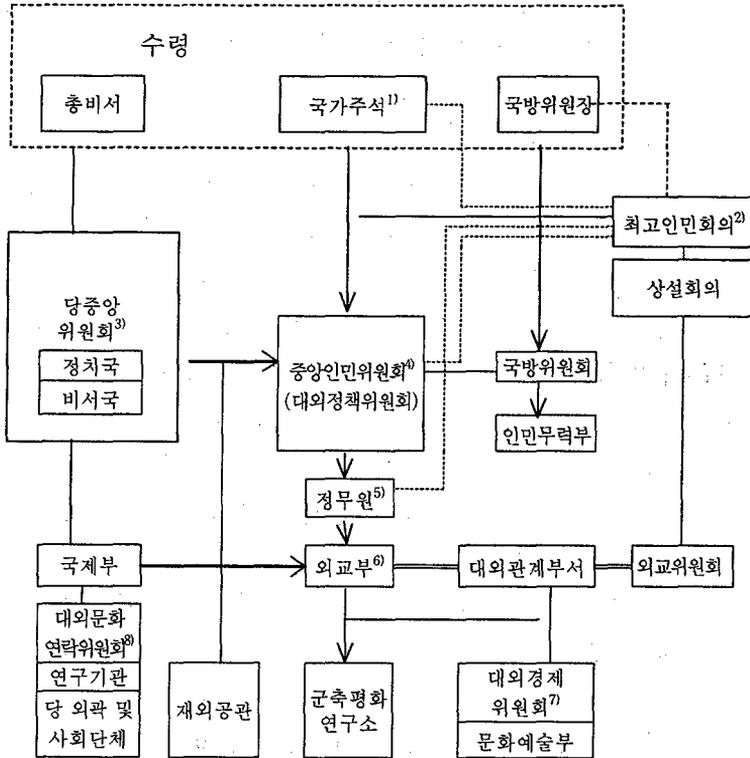
하의상달식은 다시 협의 후 비준방식과 무협의 비준방식으로 구분된다. 협의후 비준방식이란 정무원의 부·위원회 등 행정경제기관들이 당 중앙위원회의 해당 부서들을 경유하여 최종적으로 김일성 부자의 비준을 받는 형식이다. 무협의 비준방식이란 인민무력부, 국가안전보위부, 사회안전부 등 특수기관들이 당의 해당 부서를 거치지 않고 정책을 입안하여 직접 김부자의 비준을 받아 집행하는 형식이다. 당 중앙위 해당 부서에서는 단지 그 집행과정에서의 문제점을 검토 처리할 뿐이다. 1980년대까지 외교부는 협의후 비준방식의 하의상달적 정책결정 과정에 기여하는 기구로 볼 수 있다.¹²⁶⁾

124) 김정일의 고모부인 허담이 외교부장으로 있을 때 외부의 간섭이 별로 없었기 때문에 훨씬 일하기가 편했다는 고참 외교관들의 푸념섞인 불만이 있었다 한다. 현성일 면담, 1997.5.27.

125) 「내외통신」 1083호, 1997.11.3; 고영환, “북한의 정책결정과정에 관한 소고,” pp. 63~79.

126) 그러나 1990년대에 들어와 특수기관의 하나인 외교부는 당의 해당 부서인 국제부나 조직지도부 제2과를 거치지 않고 정책을 입안하여 직접 김부자의 비준을 받아 집행한 것으로 알려진다. 따라서 외교부의 실무자들은 정책을 입안한 후 자체 검토 및 유관기관과의 협의를 거쳐 외교부장 또는 외교부 제1부부장 등에 보고하고, 이들이 책임지고 김일성 부자의 비준(재가)을 받은 후 해당정책을 집행한다는 것이다.

<도표 3-2> 김일성 시대 외교정책 결정기구표



- 1) 조약의 비준 및 폐기, 사신의 신임장 및 소환장 접수
- 2) 외교정책의 기본원칙 수립
- 3) 당의 외교노선과 정책수립
- 4) 외교정책 수립, 대사·공사 임명 및 해임
- 5) 외교정책집행, 조약체결
- 6) 공식적 외교활동
- 7) 대외원조 담당, 경제외교 집행
- 8) 비정부차원 문화교류·친선단체 교류 통한 인민외교 전개

<보기>

.....: 선거 ———: 지도 ———: 감독 ———: 협의

외교부에 의한 하의상달식 외교정책 결정과정은 상황에 따라 다소 다른 양상을 보여주었다.¹²⁷⁾ 일반상황의 경우 대외활동조직국에 의해 「외교활동방향」 문건이 작성된다. 매년 10월, 11월이 되면 대외활동조직국(오늘의 행정조직국)은 각 지역국과 기능국들에 다음해 활동방향에 대해 문건 보고할 것을 요청한다. 그러면 각 지역국은 각 과에 나라별, 대륙별 외교공세 계획안을 만들 것을 지시한다. 정책은 그 역순으로 결정된다. 나라별 담당자에게서 나온 안들은 과별로 종합상정되고, 국장은 「국 참모회의」¹²⁸⁾를 통해 결론을 내린 후 담당 부부장의 결재를 받아 대외활동조직국에 문건을 넘긴다. 대외활동조직국은 각 지역국, 기능국들에서 올라온 자료들을 취합, 1단계 수정을 가한 후 제1부부장에게 문건을 넘긴다. 제1부부장은 「부 참모회의」¹²⁹⁾를 소집·결론을 내린다. 이렇게 종합된 문건은 <○○년도 외교공세 계획>이라는 제목 밑에 국제부와의 합의를 거친 후, 김정일과 김일성에게 보고되며 김정일과 김일성이 비준하면, 향후 1년간 북한외교가 나아가 할 방향으로 최종 결정되었다.

그 외 돌발상황의 경우 해당국가 담당자·과장·국장이 협의, 대책을 입안한 후, 제1부부장이 타 부서 담당 부부장이나 과장, 담당자를 불러 협의체를 구성·협의하여 타부서 의견까지 첨부된 「제의서」(김부자에게 올라가는 보고서)를 김일성 부자에게 제출·비준받아 처리하였다. 특수상황의 경우 김일성의 교시에 따라 북한은 긴급대책팀을 구성, 대책을 마련하여 김영남 외교부장의 재가를 득한 후, 김정일과

127) 민족통일연구원 초청세미나(현성일), 1997.5.29; 고영환, “북한의 정책결정과정에 관한 소고,” pp. 69~72.

128) 국가별 담당자, 과장들이 참가한다.

129) 담당 부부장들, 국장들, 중요한 나라의 담당자들이 참가하며, 북미 연락사무소 설립 문제 등 구체적 사안의 실현가능성을 검토한다. 이 때 제1부부장이나 부장은 김정일의 의중을 참작, 수정·보완을 지시한다.

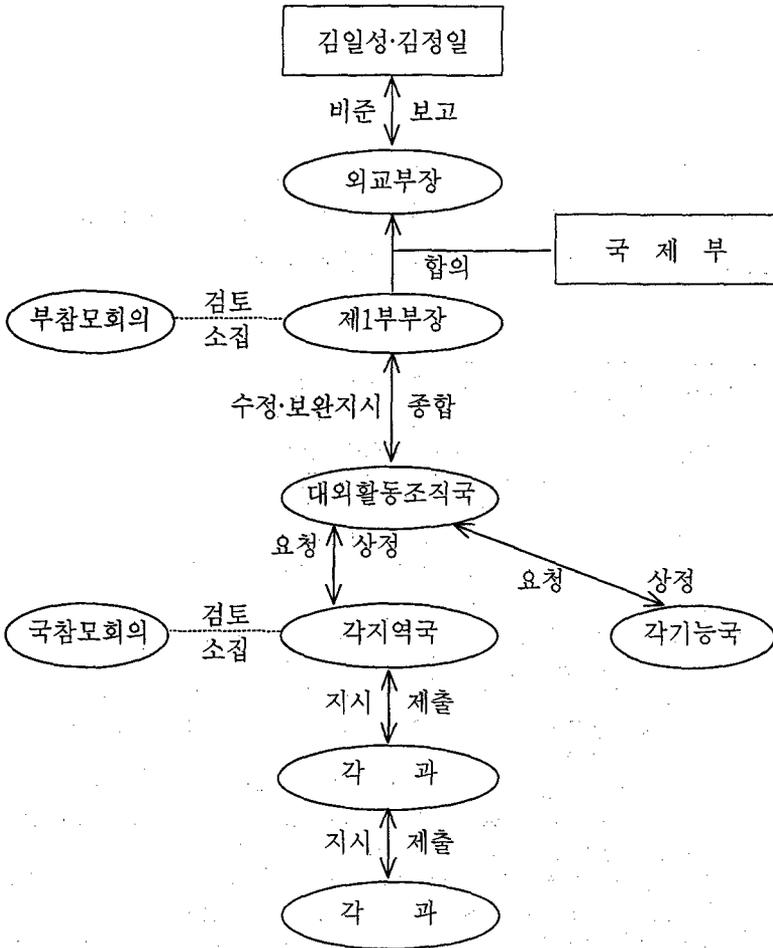
김일성에게 보고하여 그들의 비준을 받은 후 새로운 외교정책의 기본틀로 설정하였다.¹³⁰⁾

2. 주요 인물들¹³¹⁾

북한의 외교정책 결정 및 집행 과정에 있어 주요 역할을 담당하는 인물¹³²⁾들은 최고정책결정자·‘영도핵심’¹³³⁾·‘지도핵심’¹³⁴⁾·전문가 등으로 대별된다. 그 성향을 살펴보면 다음과 같다.

-
- 130) 1980년대 말 좌절감에 빠졌던 북한 외교부는 외교전략의 전환 필요성을 실감하고 1990년 강석주 제1부부장을 팀장으로 최고엘리트 20여 명의 긴급대책팀을 구성, 정세변화에 따른 새로운 전략을 강구하였다. 이들은 평양시 삼석구역 고방산 외교부 초대소에 모여 작업하였다. 그 결과 북한의 사회주의 국가, 아프리카 비동맹중시 외교전략은 1990년도를 기점으로 대미외교를 중심으로 한 ‘주변4강외교’를 기본축으로 하고 아시아 및 서구권 나라들과의 관계개선을 보조축으로 하는 외교전략으로 전환되었다. 민족통일연구원 초청세미나(현성일), 1997.5.29.
- 131) 「최신 북한인명사전」, (서울: 북한연구소, 1996); 「북한인명사전」, (서울: 서울신문사, 1994); 동아일보사, 「김정일 북한대백과」; 「통일경제」, (서울: 현대경제사회연구원, 1995.7·8·9·10, 1996.5); 중앙일보사, 「김정일」, (서울: 중앙일보사, 1994); 강명도, 「평양은 망명을 꿈꾼다」, (서울: 중앙일보사, 1995); 귀순자 및 방북자 면담자료.
- 132) 중앙일보사, 「김정일」, pp. 149~153; 중국의 권력엘리트를 4단계로 분류한 연구로 Kenneth Lieberthal & Michael Oksenberg, *Policy Making in China*; 북한의 권력엘리트를 4단계(최고권력자, 원로급, 지도급, 기능적 전문가)로 구분한 연구로 안인해, “북한 최고지도층의 정책성향과 정책결정,” 「사회과학과 정책연구」, 제15권 제2호 (1993.6), pp. 31~33.
- 133) 영도핵심 인물들은 당 정치국위원, 당 중앙군사위원, 국가 부주석으로 구성되는 원로급 인사, 당정치국 후보위원, 당비서, 정무원 총리 등으로 구성되는 지도급 인사들로서 30여 명 내외이다.
- 134) 지도핵심 인물들은 당 부장, 정무원 부총리, 각 부처 부장 등으로 구성되는 실무급 인사들과 당 및 각 부처의 부부장급 인물들로 상정하며, 약 550명 정도인 것으로 추정된다.

<도표 3-3> 『○○년도 북한 외교공세 계획』¹³⁵⁾ 결정과정



135) 총적 대외활동방향, 지역별 대외활동방향, 나라별 대외활동방향으로 구성된다.

가. 최고정책결정자

김일성(총비서 겸 국가주석 겸 당 중앙군사위원장)

첫째, 김일성은 전체적 지도자이나, 정책결정과정에서는 ‘합의형’ 성향을 갖고 있던 인물로 분석된다. 그는 1960년대 내각수상을 할 때 참사 5~6명과 서기들을 통하여 나라의 전반적인 경제형편과 제기되는 문제들을 파악·대처했던 것으로 언급한 바 있다.¹³⁶⁾

또한 노동행정사업과 재정사업 그리고 가격제정사업과 같은 경제 정책에 대해서도 중앙인민위원회 경제정책위원회에서 잘 지도할 것을 강조함으로써 합의체인 위원회를 통해 국가를 운용하는 모습을 그는 보여 주었다.¹³⁷⁾ 김일성은 1980년대까지는 정치국 회의를 통해 주요 정책 기초를 결정하였고,¹³⁸⁾ 1990년대에는 중앙인민위원회 회의를 통해 경제문제를, 기타 중요문제는 정치국 회의를 통해 결정하려는 모습을 보여 주었다.¹³⁹⁾ 또한 하위정책 결정과정에 있어서도 그는 합의형을 선호하였던 것으로 보인다.¹⁴⁰⁾ 물론 이 같은 그의 정책결정

136) 김일성, “정무원사업을 개선하며 경제사업에서 5대과업을 틀어쥐고 나갈데 대하여,” p. 4.

137) 위의 글, p. 17.

138) “위대한 수령님께서서는 지난해 말에 있는 당중앙위원회 정치국회의에서 생산을 정상화하고 독립채산제를 바로 실시하도록 하기 위하여 연합기업소들을 새로 내오는 조치를 취하시였습니다. 수령님의 교시에 의하여 우리 나라에는 연합기업소가 새로 많이 조직되었습니다.” 김정일, “당과 혁명대오의 강화발전과 사회주의 경제건설의 새로운 양상을 위하여(1986.1.3),” 「주체혁명위업의 완성을 위하여 5」 (평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 384.

139) “중앙인민위원회에서 중요한 경제문제들을 토의하는 조건에서 앞으로 당중앙위원회 정치국회의에서는 그밖의 중요한 정책적 문제들만 토의하려고 합니다.” 김일성, “인민생활을 높이기 위한 경제과업들을 철저히 관철할데 대하여(중앙인민위원회 제8기 제26차회의에서 한 연설, 1989.5.11;13),” 「인민정권건설에 대하여 5」, p. 131.

행태는 민주적 성향보다는 정책에 대한 자발적 충성심을 유도하는 통치술의 일환에서 비롯된 것으로 보는 것이 보다 적실성 있는 해석이 될 것이다.

둘째, 김일성은 긴급한 외교문제나 중요한 문제에 관해서는 조직비서인 김정일과 합의하여 결정하였다.¹⁴¹⁾ 예컨대 호네커(전 동독 서기장)의 망명문제가 대두되자, 김정일은 새벽 4시 김일성에게 전화하여 보고하였으며, 이에 김일성은 수용할 것을 지시하였다.¹⁴²⁾

셋째, 김일성은 인민대중 또는 노동자에 의거하는 ‘혁명적 균중노선’에 기초하여 정책을 결정·추진한 것으로 묘사된다.¹⁴³⁾ 그는 “혁명

140) “오늘 오후에 총리, 당중앙위원회 중공업부담당 비서, 중앙인민위원회 경제정책위원장, 부총리들이 모여 앉아 내가 위에서 준 방향에 따라 국가계획위원회 계획단위와 지구계획위원회 계획단위를 정하여야 하겠습니까.” 김일성, “국가계획기관의 계획단위를 바로 정할데 대하여,” p. 288.

141) “지금 나는 나이가 많기 때문에 당과 국가의 전반사업을 김정일조직비서에 맡기고 중요한 문제들만 조직비서와 토론하여 처리하면서 대외활동을 많이 하고 있습니다.” 김일성, “재미교포 손원태와 한 담화,” 『김일성저작집 43』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 134. “나는 어제저녁에 어머님탄생 100돐기념 오찬회에 일군들을 참가시키는 문제를 조직비서와 토의하였는데 그는 녀성항일투사들과 항일혁명의 녀성연고자들, 녀성간부들을 참가시키는 것이 좋겠다고 하였습니다. 그래서 나는 그의 의견대로 동무들이 이 자리에 참석하도록 하였습니다.” 김일성, “항일투사들은 우리 혁명의 자랑스러운 첫 세대들이다(1992.4.21),” 『김일성저작집 43』, p. 370.

142) 김일성, “스에리에공산주의자로동당 위원장과 한 담화(1992.6.29),” 『김일성저작집 43』, pp. 379~380.

143) “그때 우리에게는 오직 우리 인민밖에 믿을데가 없었습니다. 나는 인민들을 믿고 그들의 힘에 의거하여 조성된 난국을 타개하기로 결심하고 1956년 12월 전원회의가 있는 다음 인차 강선제강소에 나갔습니다.… 제강소 책임일군들은 못하겠다고 하니 로동자들에게 직접 호소하는 수밖에 없었습니다.” 김일성, “당면한 사회주의 경제건설방향에 대하여(조선로동당 중앙위원회 제6기 제21차 전원회의에서 한 결론, 1993.12.8),” 『김일성저작집 44』, pp. 287~289. “자랑은 아니지만 나는 관료주의를 부리거나 주관주의를 하지 않습니다. 김정일동지도 나의 본을 따서 관료주의를 부리거나 주관주의를 하지 않습니다. 김정일동지는 언제나 인민들 속에 들어가 그들의 말을 듣고

과 건설에서 인민대중의 창조적 역할을 높이기 위하여…당의 혁명적 군중로선을 확고히 견지하여” 왔으며, “국가활동에서 청산리정신, 청산리방법을 관철하여 관료주의와 주관주의를 극복하고”자 노력해 왔음을 주장하였다.¹⁴⁴⁾ 그리고 “인민정권기관들은 주관주의, 관료주의를 반대하고 집체적 협의제를 강화하며 청산리정신, 청산리방법의 요구대로 인민대중에 철저히 의거하여 사업”할 것을 강조한 바 있다.¹⁴⁵⁾ 나아가 그는 “세상에 전지전능한 존재가 있다면 그것은 바로 인민대중이며 인민대중이야말로 혁명의 위대한 스승”이라고 천명하였다.¹⁴⁶⁾

넷째, 김일성은 정책결정과정에서 이데올로기적 틀 가운데 현실적 상황을 파악하여 대처하는 모습을 보여 주었다. 1990년대 초 그는 소련 및 동구권의 몰락으로 사회주의 시장이 없어지자 “변화된 환경과 혁명발전의 요구에 맞게” 대응할 것과 무역사업체계의 개선을 주장하였던 것이다.¹⁴⁷⁾ 그러나 그는 개방문제에 대해서는 대단히 부정적

모든 문제를 공정하게 풀어나가고 있습니다.” 김일성, “우리 나라 사회주의는 주체의 사회주의이다.(1994.4.16)” 『김일성저작집 44』, pp. 357~358. “나는 조국의 독립과 번영을 위하여 투쟁하는 과정에 인민을 믿고 인민에 의거하면 백번 승리하지만 인민의 버림을 받게 되면 백번 패한다는 진리를 체득하였으며 이 진리를 좌우명으로 삼고 혁명과 건설을 령도해왔습니다. 인민대중을 혁명과 건설의 주인으로 믿고 인민대중의 힘에 의거하는 것이야말로 나의 정치철학이며 이것이 나로 하여금 인민을 위하여 한생을 바칠 수 있게 하였다고 생각합니다. 김일성, “미국 씨엔엔 텔레비존 방송회사 기자단이 제기한 질문에 대한 대답(1994.4.17),” 『김일성저작집 44』, pp. 387~388.

144) 김일성, “주체의 혁명적 기치를 높이 들고 사회주의, 공산주의 위업을 끝까지 완성하자(공화국 창건 40돛기념 경축보고대회에서 한 보고, 1988.9.8),” 『인민정권건설에 대하여 5』, p. 101.

145) 위의 책, p. 114.

146) 김일성, “일군들은 참다운 인민의 총복이 되자(당 행정 경제기관 일군들과 한 담화, 1992.12.28),” 『인민정권건설에 대하여 5』, p. 324.

147) 김일성, “변화된 환경에 맞게 대외무역을 발전시킬데 대하여(1991.11.23, 26),” 『김일성저작집 43』, pp. 235~236; 김일성, “당면한 사회주의 경제건설

인 태도를 표출하였다.¹⁴⁸⁾ 따라서 그는 ‘실용주의자’(Pragmatist)와 ‘십자군’(Crusader)적 성격을 동시에 갖고 있는 것으로 분석된다.¹⁴⁹⁾

다섯째, 김일성은 김정일로의 권력승계 작업을 치밀하게 진행시키는 동시에 권한 위임과 책임 부여의 자세를 보여 주었다. 그는 80세 고령으로 인해 밤을 새워가며 국방위원장과 최고사령관직을 감당하기 어렵기 때문에 국가의 중요 사업을 김정일에게 하나하나 넘겨주고 있음을 밝히고, 김정일에 대한 충성을 촉구하였다.¹⁵⁰⁾ 또한 그는 도당 책임비서들에게 도의 주인노릇을 잘하라고 인민위원장까지 겸임케 하고, 나라의 12분의 1을 맡겨 주었음을 강조하였다.¹⁵¹⁾ 물론 이것은 권력 배분의 차원이 아니라, 행정 독립의 차원에서 이해되어야 할 것이다.

김일성은 또한 공장과 농촌에 현지지도를 꾸준히 해 나가고,¹⁵²⁾ 카터 전 미국대통령과의 회담 등을 통해 주요 외교정책¹⁵³⁾ 및 대남정

방향에 대하여,” pp. 278~290.

148) “나는 아직 자유무역지대창설문제에 대하여 구상해 본 일이 없습니다.” 김일성, “민족올림픽위원회 위원장인 메히꼬출판회사 위원장 겸 사장일화와 한 담화(1991.6.5),” 「김일성저작집 43」, pp. 143~144.

149) John G. Stoessinger, *Crusaders & Pragmatists: Movers of Modern American Foreign Policy* (New York: N. W. Norton, 1979), p. xv.

150) 김일성, “인민군대 중대정치지도원들의 임무에 대하여(1991.12.25),” 「김일성저작집 43」, p. 261; 김일성, “조국통일의 유일한 출로는 전민족의 대단결이다(1993.4.10),” 「김일성저작집 44」, p. 174.

151) 김일성, “민족적 긍지와 혁명적 자부심을 가지고 사회주의 건설을 다그치자(공화국 중앙인민위원회 제8기 제27차회에서 한 연설, 1989.7.7),” 「인민정권 건설에 대하여 5」, pp. 170~173.

152) 김일성, “우리 나라 사회주의의 주체의 사회주의이다(세계 여러나라 전직 국가 및 정부, 정치인들의 평양방문단 성원들과 한 담화, 1994.4.16),” 「인민정권 건설에 대하여 5」, p. 409. 1990년대 초반 김일성은 한달에 10일정도 평양에서 사업하고, 20일 정도는 지방에 현지지도사업에 나간 것으로 주장한다. 김일성, “재미교포 손원태와 한 담화,” p. 118.

153) 김일성은 대외정책과 관련한 모든 사항을 보고받았던 것은 아니다. “약전설

책 방향에 합의¹⁵⁴)함으로써 농업 및 외교와 통일부문¹⁵⁵)에서 국가주석으로서의 권한¹⁵⁶)을 행사하였다. 그리고 그는 당 중앙군사위원회 위원장직을 계속 갖고 있음으로써 군사문제에 대한 고문 역할을 이행하고자 하였다. 따라서 김일성은 1994년 사망 직전까지 최고 정책 결정권자로서의 위상은 지속하였던 것으로 평가된다.¹⁵⁷)

김정일(조직 비서 겸 국방위원장 겸 최고사령관)

첫째, 김정일은 김일성의 후견 아래 당·정·군 제반 분야에서 사실상의 통치권을 행사하였던 것으로 판단된다. 김정일은 1970년대 말 노동당을 장악하고¹⁵⁸) 1980년 초 이래 외교업무 및 권력핵심 기구인 당중앙위원회 및 국가보위부, 사회안전부 등을 완전 장악하였고,

비를 사오는데 필요한 외화가 걸렸으면 나에게 보고라도 해야 하겠는데 그렇게 하지 않았습니다. 필요한 외화를 주라고 하였으니 약전설비를 사다가 물리탐사선을 빨리 만들어야 하겠습니까.” 김일성, “당면한 사회주의 경제 건설방향에 대하여,” p. 290.

- 154) 김일성, “벨지끄로동당 중앙위원회 위원장과 한 담화(1994.6.30),” 「인민정권 건설에 대하여 5」, pp. 418~419.
- 155) “그래서 나는 정무원총리에게 이번 최고인민회의의 보고에 남조선당국자가 취임연설에서 어느 동맹국도 민족보다 나올수 없다고 한 말을 한 대목 넣고 그의 말을 주목한다고 하라고 하였습니다.” 김일성, “조국통일의 유일한 출로는 전민족의 대단결이다,” p. 168.
- 156) “지금 적들이 우리에게 원자탄을 내놓으라고 하면서 우리를 고립말살하기 위하여 악랄하게 책동하고 있지만 우리는 조금도 겁나하지 않습니다. 나는 우리 일꾼들에게 우리 나라를 이라크와 같은 나라로 잘못 생각하지 말라고 미국놈들한테 말해주라고 하였습니다.” 김일성, “문학예술부문 일꾼들과 한 담화,” 「김일성저작집 44」, p. 66.
- 157) 김정일, 「위대한 수령님을 영원히 높이 모시고 수령님의 위업을 끝까지 완성하자(1994.10.16), (평양: 조선로동당출판사, 1997)
- 158) 김일성은 김정일(당중앙위 조직비서)이 당사업전반을 맡아 지도한 시기를 1976년 이전인 것으로 언급하였다. 김일성, “재미교포 손원태와 한 담화,” pp. 132~133.

1985년 이후부터는 군부를 장악하기 시작한 것으로 전해진다.¹⁵⁹⁾ 그는 1982~83년에 정권 승계를 기정사실화 하면서 외교부에 모든 중요한 보고는 1차적으로 자기를 통해 지시를 받은 다음 주석부(금수산의사당)에 보고할 것을 엄명한 것으로 알려진다.¹⁶⁰⁾ 그 결과 그는 주요 농업정책 등 경제 일부와 대일·중 외교관계에 관한 사항을 제외한 거의 모든 분야에서 대부분의 보고서를 김일성에 앞서 검토하고 정책결정을 하였다. 한편 김일성은 1992년 4월 12일 「워싱턴 타임즈」지 기자와의 인터뷰에서 김정일이 당·정·군 제반 분야에서 사실상의 통치권을 행사하고 있음을 밝혔다.¹⁶¹⁾ 이같은 사실은 NPT 탈퇴 결정 이후에도 거듭 확인되었다.¹⁶²⁾

둘째, 김정일은 1980년대 대내정책 결정과정에서 김일성과 2인3각(二人三脚) 관계의 모습을 보여 주었다. 김일성은 광복거리와 청춘거리 건설사업 정책결정과정에 대해 자신이 구상하고, 김정일이 구체화

159) 고영환, 「김정일과 그 친위세력」, (서울: 남북문제연구소, 1991), p. 10.

160) 외교부의 경우 1985~86년 사이 당(김정일)보다 주석부(김일성)에 먼저 보고한 몇 건의 사례를 통해 김정일로부터 엄히 꾸중을 들었고, 이후 보고체계에 확실하게 정립된 것으로 알려진다. 고영환, 「평양25시」, p. 109.

161) “나는 나이도 많고 김정일동지가 나라의 전반사업을 맡아 지도하고 있기 때문에 드문드문 오랜 친구들을 만나 가정적인 분위기속에서 식수도 같이하고 이야기도 나누자고 생각하였습니다. 그래서 지난해부터 항일혁명 투사들과 연고자들을 비롯한 많은 사람들을 만났으며, “나는 김정일동지가 당과 국가, 군대의 전반사업을 현명하게 령도하고 있는데 대하여 매우 만족하게 생각하며 높이 평가합니다” 김일성, “문학예술부문 일군들과 한 담화”, pp. 59, 62.

162) “우리 나라에서는 이미 오래전부터 김정일동지가 당과 국가, 군대의 전반사업을 맡아 령도하고 있습니다. 나는 힘자라는 것 일하여 김정일동지의 사업부담을 덜어주려고 합니다.” 김일성, “미국 <워싱턴타임즈> 기자단이 제기한 질문에 대한 대답(1994.4.16),” 「김일성저작집 44」, pp. 370~371; “김정일 동지는 이미 오래전부터 당사업은 물론, 국가, 군대의 전반사업을 맡아보고 있으며” 김일성, “미국 씨엔엔 텔레비존 방송회사 기자단이 제기한 질문에 대한 대답(1994.4.17),” 「김일성저작집 44」, pp. 388~389.

및 집행한 것으로 언급한 바 있다.¹⁶³⁾ 그 외 평양산원, 병상관, 창광원, 김일성경기장, 인민대학습당 등의 건설도 김일성 자신의 구상과 김정일의 실천에 의한 것임을 강조하였다.¹⁶⁴⁾

셋째, 김정일의 대외관계 발언은 상대적으로 많지 않은 편이다. 김정일의 저작 논문은 사상, 당, 문화예술, 경제 등 각 분야에 걸쳐 400여편 이상 되는 것으로 알려진다. 그러나 이 가운데 외교·통일·군사와 관련된 논문은 몇 건 되지 않으며, 별로 인용되지도 않았다. 이 같은 사실은 주요 외교·통일·군사 정책과 관련해서는 김일성의 결정이 최종적 결정이 되며, 김일성의 말이 외교·통일·군사정책 집행의 지침이 되었음을 시사한다.¹⁶⁵⁾ 그러나 북한이 대외에 발표하는 모든 입장과 공식·비공식 대표단들의 모든 활동 그리고 대주변4국 외교와 관련된 문제들은 모두 철저히 김정일의 재가를 받아 집행되었다.¹⁶⁶⁾

넷째 국제부와 외교부의 관계와 관련하여, 김정일은 1980년대 중반부터 외교부의 위상을 제고시켜 준 것으로 알려진다. 1984년경 그는 “외교부는 나의 외교부며 당의 외교부”라고 강조하며, “당 국제부는 상대국의 집권당 및 제 정당과의 연락업무만 맡되 집권당과의 교류시는 외교부와 사전 협의를 하라”고 지시하였다 한다.¹⁶⁷⁾ 이후 외교부는 당시까지 받아 온 국제부의 통제를 벗어나 외교정책의 실세

163) “광복거리와 청춘거리를 건설할 데 대한 문제는 내가 1984년에 다른 나라를 방문하고 돌아와서 구상한 것입니다...광복거리는 이렇게 나와 당 중앙위원회 조직비서가 같이 결심하고 건설한 것입니다.” 김일성, “민족적 긍지와 혁명적 자부심을 가지고 사회주의 건설을 다그치자,” pp. 170~173.

164) 김일성, “민주주의 감보자 주석과 한 담화(1988.6.18),” 「김일성저작집 41」, pp. 142~145.

165) 변대호, “김정일 정권하 북한의 대외정책 결정과정” (한국국제정치학회 1997년도 통일학술회의 발표논문), p. 33.

166) 현성일 면담, 1998.4.15.

167) 고영환, 「김정일과 그 친위세력」, pp. 19~22.

로 부각하였으며, 1985년부터 외교부는 김정일의 직속 부서로 바뀌어 형식상으로는 정무원에 속하되 실제로는 인민무력부·국가보위부와 마찬가지로 독립 부서 성격을 띠게 되었다는 것이다.

다섯째, 김정일은 당 간부와 원로를 우대하는 모습을 보여주었다. 그는 간부를 ‘당의 핵심역량이며 대중의 교양자이며 혁명의 지휘성원’으로 규정하고, 간부가 모든 것을 결정한다고 주장하였다. 그는 당 간부의 자격으로서 충실성, 실력, 젊음, 로동계급 출신성분 등을 제시하였다.¹⁶⁸⁾ 그러나 당 일군들의 ‘관료주의’에 대해서는 대단히 비판적이며¹⁶⁹⁾, 군 정치일군들의 사업활동을 모범적인 것으로 평가하고 당 일군들이 이를 본받아야 할 것임을 강조하였다.¹⁷⁰⁾ 김일성에 따르면, 김정일은 항일혁명세대를 비롯한 ‘혁명선배’들을 존대하며, 나서기를 좋아하지 않는 인물로 묘사된다.¹⁷¹⁾

나. 영도핵심

김일성 사망 전까지 북한의 주요 핵심정책은 정치국 상무위원(김일성·김정일 부자와 오진우)과 총리(강성산), 부주석(이종욱·박성철) 등 6인의 영도핵심이 참석한 확대 정치국 상무위원회 회의에서 결정된 것으로 전해진다. 그리고 국가사업, 당사업 전반과 경제현안 등은 영도핵심 전원이 참석한 정치국 회의에서 결정된다. 그러나 군사·대

168) 김정일, “당과 혁명대오의 강화발전과 사회주의 경제건설의 새로운 양상을 위하여,” pp. 355~356.

169) 김정일, “올해 당사업에서 틀어쥐고 나가야 할 몇가지 중심적 과업에 대하여(1976.1.1),” 『주체혁명위업의 완성을 위하여 3』, p. 442.

170) 김정일, “당과 혁명대오의 강화발전과 사회주의 경제건설의 새로운 양상을 위하여,” p. 389.

171) 김일성, “항일투사들은 우리 혁명의 자랑스러운 첫 세대들이다,” pp. 371~372.

외·대남문제를 논의할 때는 참석범위를 정치국원으로 제한하는 것으로 알려진다.¹⁷²⁾ 외교정책 결정과정과 관련된 영도핵심들의 면면을 살펴보면 다음과 같다.

박성철(정치국 위원 겸 외사 담당 국가부주석¹⁷³⁾)은 1956년 당 국제부장을 거친 후 1959년 10월부터 1967년 11월까지 외무상으로 재직하였다. 그가 외교활동을 벌이던 1950~60년대는 남한과 치열한 외교전을 벌이던 시기이다. 이 시기 그는 제3세계 외교에 주력함으로써 수교국가 수를 대폭 늘리는 한편, 1975년 비동맹회의에 가입할 수 있도록 초석을 마련하였다. 그는 1989년 5월 청년학생축전 관련 광복거리 개통식에서 김일성·김정일 부자가 돌격대원들을 격려할 때 “속도전 때문에 돌격대원들이 혼이 났다”는 발언을 하였다가 1991년까지 자격정지와 함께 서열에서 이종옥에 뒤떨어지게 된 것으로 전해진다. 그의 권한은 1980년대 들어 축소되기 시작했으며, 현재는 거의 실권이 없는 것으로 전해진다.

김영남(정치국 위원 겸 부총리 겸 외교부장¹⁷⁴⁾)은 1972년 국제부장을 역임하고 1982년 부총리 겸 외교부장을 옮겨 현재에 이르고 있다. 그가 김일성의 신임을 얻게 된 계기는 1956년 8월 전원회의에서 예리한 논리로 연안파를 공격한 데 비롯한다. 이후 그는 1967년 5월

172) 중앙일보사, 「김정일」, pp. 149~150.

173) 박성철은 북한 최고성분인 항일 빨치산 출신이다. 그는 정권수립 초기에 인민군 사단장 등을 역임하며 군관련 업무를 보았으며, 한국전쟁 이후부터 외교관련 업무에 종사하였다. 당 국제부장과 외무상을 거친 후 그는 1970년 내각 제2부수상, 1972년 정무원 부총리, 1976년 정무원 총리, 1977년 국가부주석, 1980년 정치국위원에 임명된 후 현재에 이르고 있다.

174) 김영남은 해방후 김일성종합대학을 졸업하고, 모스크바대학에 유학하였다. 1954년 전후복구건설기에 북한으로 귀국한 그는 당 국제부에 배치되었고, 1956년 국제부 서기장, 1962년 외무성 부상 등 국제부와 외교부를 오가면서 외교전문가로 성장하였다. 그는 1972년 4월 국제부장, 1975년 국제담당 비서로 발탁되었고, 1980년 정치국 위원이 되었다.

박금철·이효순 사건시 당 국제부장 박용국의 개인비리를 폭로하였으며, 1976년 국가부주석 김동규 숙청시에도 앞장섬으로써 김일성·김정일 부자의 신임을 돈독히 하였다. 그는 김부자의 기본노선에서 한발자국도 물러서지 않는 원칙론자로서 지금까지 단 한 번의 좌천도 없이 출세와 유임을 해온 대표적 인물이다. 그는 김일성의 군사무관을 지낸 김두남과 선전선동담당 비서인 김기남의 친형으로 알려진다. 지난 시기 또 다른 외교실력자 허담과는 내부 갈등이 있었던 것으로 전해진다. 현재 그는 북한외교 총괄 자리를 유지하고 있으나, 실제에 있어서는 정무원 외교부 부부장들에게 실무를 이양하고 의전적 외교행사만 참석하고 있는 것으로 전해진다.¹⁷⁵⁾

김용순(대남담당 비서)¹⁷⁶⁾은 1980년 10월 6차 당대회를 계기로 김정일의 후광을 업고 부상한 외교관료 가운데 가장 순탄한 행군을 거처온 대표적 인물이다. 그는 중립국가와 서방외교 전문가로서 1990년대 북한의 대미·일관계 및 대남관계 개선과정에 있어 김일성과 김정일의 신임 하에 주요한 역할을 한 것으로 평가된다. 그는 1990년 9월 일본의 가네마루 신(자민당)과 다나베(사회당)를 평양으로 불러들여 북·일 수교교섭을 위한 틀을 마련하였고, 1992년 1월에는 뉴욕에서

175) 1993년 10월 방북한 미국 외교관의 전언에 따르면 김영남은 건강이 안 좋은 것으로 보였다. 김일성도 대화 도중 김영남에게는 거의 문의하지 않고 주로 제1부부장인 강석주에게 질문을 함으로써 김영남의 건강이 좋지 않아 업무에 소홀한 사실을 알고 있는 인상을 주었다고 한다.

176) 김용순은 김일성종합대학과 모스크바대학을 졸업하고, 1960년대 초 강원도 등 지방 인민위원장을 역임하였으며, 1970년대부터 외교관으로 두각을 나타내기 시작하였고, 1980년 당 중앙위원과 국제부 부부장에 임명되었다. 이후 그는 1985년 국제부 제1부부장, 1988년 국제부장, 1989년 최고인민회의 외교위원회 부위원장, 1990년 국제담당 비서에 임명되었고, 1992년 윤기복에 이어 대남담당 비서가 되는 동시에 정치국 후보위원이 되었으며, 1993년 최고인민회의 통일정책위원장, 조평통 부위원장, 1994년 아태 평화위원회장에 임명되었다.

미키 센터 미국 정무차관을 만나 북·미 고위급회담을 최초 개최, 양국 관계개선의 가능성을 타진하였다. 또한 그는 1994년 남북정상회담을 위한 북측 수석대표로 등장하여 정상회담 합의일정을 도출하는 능력도 보여주었다.

강성산(정치국 위원 겸 총리)¹⁷⁷⁾은 정치국 위원들 가운데 개방색 채가 가장 뚜렷한 인물로 평가된다. 그는 1984년 9월 중국의 「중의합자경영기업법」을 모방한 합영법을 탄생시킨 주역으로 1988년 3월부터 함북도당 책임비서 겸 인민위원장으로 내려가 나진·선봉자유경제 무역지대 창설의 기반을 닦았으며, 1992년 12월 총리에 재기용되었다. 그는 제3차 7개년계획(1987~93)이 시작되기 전의 조정기(1985~86)에 총리직을 맡았었고 또한 조정기(1994~96)에 총리직을 수행하였다. 이는 강성산에 대한 김일성·김정일 부자의 신임도가 높음을 시사한다. 그러나 강성산은 사위의 망명과 당뇨병으로 인해 김정일 시대의 새 출범을 맞이하여 총리직에서 물러날 가능성이 높다. 김정일은 그의 실무능력과 정치화합의 상징성을 고려하여 당 정치국 위원직은 지속케 할 것으로 보인다.

황장엽(국제담당 비서 겸 국제부장)¹⁷⁸⁾은 주체사상을 체계화한 최

177) 강성산은 김일성의 이종사촌 동생으로서, 1970년 39세의 젊은 나이에 평양시당 책임비서로 발탁된 빨치산 2세의 선두주자이자, 연형묵·이근모와 함께 북한경제를 진두지휘해 온 경제관료의 선두주자이다. 그는 1984년 1월 최고인민회의 제7기 제3차회의에서 자본주의국가들과의 경제교류 적극화를 주장하는 「남남협력과 대외경제활동을 강화하고 무역활동을 더욱 발전시킬 데 대하여」라는 보고문을 발표하고, 총리로 선출되었다.

178) 그는 김일성 종합대학 총장(1965.4)과 주체사상연구소장(1979.10), 주체과학원장(1986)직을 역임하면서, 김정일에게 대학재학시 맑스-레닌주의 철학을 가르쳤을 뿐만 아니라 1980년대 이후 김정일 명의로 발표된 각종 ‘노작’들의 집필과정에도 참여하였다. 한편 「주체사상에 대하여」의 실제 저자는 박민수(현 선전선동부 부부장)인 것으로 밝혀졌다. 그는 김정일 명의로 발표되는 대부분의 논문을 작성하는 북한 사상분야의 실권자로서, 김정일의 핵

고의 이론가로서 최고인민회의 의장(1972.12 이후 11년간 역임) 직을 수행하면서 제3세계 각국에 주체사상연구소를 설립하고, 주체사상의 선전을 위한 의회외교를 활발히 전개하였다. 또한 그는 국제담당비서를 두 차례(1984.4, 1993.12) 역임하면서 방문 및 초청외교를 통한 대외활동을 적극 수행하였다. 그러나 황장엽은 김일성종합대 총장 재임시 김정일 이복동생을 가르쳤으며, 그의 처 박승옥도 이들 가정교사로 일했던 사실로 인해 김정일은 황장엽을 내면적으로는 좋아하지 않았던 것으로 전해진다. 그는 북한 정책결정구조의 핵심에 있었던 인물이라기보다는 학자였고, 또한 지난 몇 년 동안 영향력을 잃어 왔던 인물이다. 그가 전쟁과 평화에 관한 문제 또는 4자회담, 식량지원 확보 등의 문제에서 핵심적인 역할을 한 것으로 보이지는 않는다.

한편 북한 정권수립 이래 북한 외교를 담당해 온 외교부장들은 그들은 5명에 불과하다. 이들은 모두 당 정치국 위원이었으며, 부총리를 겸임했다. 그리고 이들 각자는 북한에서의 상이한 정치발전 단계와 최고 정책결정자의 정책적 의지를 반영해 온 것으로 분석된다.¹⁷⁹⁾ 예컨대 초대 외상인 박헌영(1948~53)은 연립정부의 필요성 가운데 국내공산당 세력을 대표하였으며, 남일(1953~59)은 한국전쟁 직후 소련 원조가 절실했던 상황에서 소비에트 한국인 세력을 대표하였고, 박성철(1959~72)은 중·소분쟁하 김일성의 절대권력 형성과 자주노선 구축의 필요성에 부응하는 항일 빨치산의 엘리트 계층에 속한 인물이다. 허담(1972~83)은 제3세계가 전면적으로 등장하는 상황에서 외교망 및 유일체제 구축을 위한 김일성 친·인척 세력을 대표하는 인물

심 사상참모로 알려진다. 『세계일보』, 1998.1.23.

179) 서대숙, “북한 외교정책: 조직과 관리체계,” 이흥구·스칼라피노, 『북한과 오늘날의 세계』 (서울: 법문사, 1986), pp. 57~76; Dae-Sook Suh, *North Korean Foreign Policy of the 1990s* (Seoul: AIS-RINU, 1994), pp. 5~9.

이고, 김영남(1983~현재)은 김일성에서 김정일로의 권력이양기에 유효성을 증대하기 위한 김일성·김정일 시대의 과도기적 인물로서 전문 관료 세력을 대표하는 인물이라 할 수 있다.

다. 지도핵심

지도핵심은 실무를 책임지는 권력핵의 실세로 최고 권력자의 신임 하에 행정실무에 깊이 관여하며, 정책결정에도 영향력을 발휘하는 인물들이다. 이들은 김일성·김정일 노선에 충실한 선(先) 당성 후(後) 전문성의 원칙에 의해 등용되고 있다. 외교부문 지도핵심의 면면을 살펴보면 다음과 같다.

권희경(당 대외정보조사부장)¹⁸⁰은 소련대사를 두 차례(1972.1~76.8, 1980.2~90.2) 역임한 소련통으로서, 창성택과의 인연으로 김정일에 밀착되었다. 소련대사 시절 외교부에 보고도 없이 평양에 귀임해 김정일에게 특별보고를 하고, 김정일·장성택과 10여 일씩 어울리며 술친구가 되어 각별한 신임을 얻었던 것으로 전해진다. 그 결과 그는 실무에 어둡고 부하들에게 평판도 별로 좋지 않았음에도 불구하고, 조사부장에 기용되어 소련대사관과 외교부를 놀라게 하였다고 한다. 그는 동구권의 개혁을 현장에서 목격하기도 했으나, 보수적 성향을 가진 인물로 알려진다.

정준기(대외문화연락위원회 위원장)¹⁸¹는 정무원 부총리(1973.9)가 된 이후 정부대표단 단장으로 왕성한 외교활동을 전개하였다. 그의

180) 권희경은 자강도 강계(1928) 출신으로, 그는 외교부 부부장(1965~71, 76.8~80.2)직을 수행한 바 있으며, 1990년 7월부터 당 대외정보조사부장직을 수행하고 있다.

181) 정준기는 함남(1924) 출신으로, 노동신문 책임주필(1963.4)과 기자동맹 위원장(1964.2)을 거친 언론인 출신의 당 이론가이다.

능변과 이론무장 그리고 상하관계를 두지 않는 온화한 성품으로 인해 북한 외교관들이 적극 추천하였던 것으로 전해진다. 그는 특정분야에 제한됨이 없이 전방위외교에 나서고 있으나, 방북대표단 접촉시 주로 언론·문화·예술·체육·교육계 인사들을 만났다. 특히 대외문화연락위원장 및 최고인민회의 외교위원회 부위원장을 맡은 이후(1990.5)에는 민간외교에 주력하는 모습을 보여 주었다. 그는 비교적 개방적 성향을 지녔으나, 김일성 시대의 인물로서 김정일과는 직접적 관계가 별로 없는 것으로 알려진다.

이성대(대외경제위원회 위원장)는 1977년 계웅태의 부총리 시절 그의 서기로 근무한 후, 계웅태의 지원하에 무역부 부부장을 역임하였다. 또한 1988년 이후 4년 가까이 김달현(당시 무역부장)의 밑에서 대외경협과 무역 업무에 종사하면서¹⁸²⁾ 호흡을 맞춰 김의 인맥으로도 분류된다. 따라서 김달현의 라이벌인 김국태·최정근 등과는 사이가 좋지 않은 것으로 전해진다. 그는 1992년 7월 김달현의 서울 방문시 수행했고, 동년 12월 김의 후임으로 무역부와 대외경제사업부의 기능을 통합한 대외경제위원장에 발탁됐다. 그는 대외경제협력추진위원회 위원장 김정우, 고려민족산업발전협회(현 민족발전지도국) 회장 이성록과 함께 북한의 대외경제를 이끌어가고 있는 삼두마차의 한 사람으로 평가된다. 그는 중국주재 무역참사(1989.7)로 재직하면서 중국식 사회주의 개혁·개방을 현장에서 보면서 그 과정과 성과 및 한계를 잘 이해할 수 있었던 인물로 평가된다.

182) 나진·선봉 자유경제무역지대 창설과 남포 공단 조성이 대표적 사업이다.

라. 전문가

전문가들은 대체로 1970년대 김정일의 친위 기구적 성격을 띠고 전개된 3대혁명소조운동 출신의 신세대 지도자들이다. 이들은 김일성·김정일 체제의 실질적 행정책임자들이다.

강석주(외교부 제1부부장)¹⁸³⁾는 김정일의 후광 하에 제7차 내각에서 외교부 부부장(1984.3) 및 외교부 제1부부장(1986.9)으로 발탁된 후, 북한의 대미 핵협상을 주도하였다. 1992~93년 사이 그는 김정일의 신임을 등에 업고 당 국제부와 협의 없이 독단적으로 일을 처리하다가, 국제부에서 '부정자료'들을 보고함으로써 외교부 강당에서 자아비판을 한 후 평남 증산군 협동농장에서 1개월간 '혁명화' 교육을 받은 것으로 전해진다.¹⁸⁴⁾ 그러나 그는 김정일의 스텝 일원으로서 기쁨조 파티에 자주 참가하고, 모든 외교업무를 처리하는 데 있어 외교부장 김영남보다 더 많은 신임을 김정일로부터 받고 있는 것으로 전해진다. 그 결과 북한 외교관들도 강석주를 실제로 생각한다.¹⁸⁵⁾ 그는 북한의 다른 고위 외교관보다 훨씬 솔직하고 적극적인 반면 이념적으로는 다소 폐쇄적인 것으로 알려졌다.¹⁸⁶⁾

이화선(당 중앙위 조직지도부 부부장 겸 2과장)은 북한 외교가의

183) 강석주는 평남(1939) 출신으로 당 역사연구소장 강석송의 동생으로서 당 국제부 보조지도원으로 외교활동을 시작하였다.

184) 그는 이전에도 독단적 태도로 인해 징계받은 적이 있다. 1988년 5월 인민 무력부장 오진우의 방중시 동행하고 귀국한 후, 자신의 활동내역만 과대 보고하여 김정일로부터 심한 질책을 받고, 외교부 전체가 중앙당 조직지도부의 검열을 받게 되었다. 이 때 그는 자기비판을 잘하여 김정일의 신임을 회복한 것으로 알려졌다.

185) 북한 외교관들은 김영남을 외교담당 부총리, 강석주를 외교부장으로 생각 하는 것으로 전해진다. 고영환 증언, 여영무, 「통일의 조건과 전망」, p. 291.

186) 돈 오버도퍼, 「두개의 코리아」 (서울: 중앙일보, 1998), p. 266.

또 다른 숨은 실력자이다.¹⁸⁷⁾ 그는 김정일 직속기구인 조직지도부에서 북한의 대외사업을 관리 지도하며 김정일의 외교담당 개인 비서역을 맡았던 것으로 알려졌다.

김정우(대외경제위 부위원장 겸 대외경제협력추진위 위원장)¹⁸⁸⁾는 남북대화 및 북·미 대화에 대표로 참석하였으며¹⁸⁹⁾, 1992년 1월부터는 「나진·선봉자유경제무역지대」 개발을 관장하는 대외경제협력추진위원장을 맡고, 북한의 개방정책을 서방에 알리는 ‘전도사’ 역할을 수행하였다. 그는 김국태 계열의 인물로서, 자신의 상관인 이성대(김용순 계열)와는 다소 알력관계에 있는 것으로 평가되며, 김정일의 신임이 두터운 것으로 전해진다.

이성록(대외경제위 부위원장)¹⁹⁰⁾은 북한의 대외경제기구에는 거의 빠짐없이 끼어 있으며,¹⁹¹⁾ 남북경협과 관련하여 가장 주목받는 인물 중 하나이다. 그는 비공식접촉을 통해 남한 민간기업들의 북경대표에게 초청장을 건네 주는 한편 “남측이 받아만 준다면 서울을 방문해 북쪽의 투자여건을 소개해 주겠다”고 말하는 등 남한기업의 대북 투자유치에 적극적 자세를 보여 주었다.

187) 고영환, 「김정일과 그 친위세력」, p. 22.

188) 김정우는 1975년 제2설비 수입상사 과장을 시발로 1982년 대외경제사업부 부부장으로 기용된 이래 줄곧 대외경제 사업을 담당해왔다.

189) 남북고위급회담 경제부문 대표, 교류협력분과위원회와 경제교류공동위원회 북측 위원장 역임(1990.9~92.10), 북·미 경수로 전문가협상 북측 대표(1994~95.4).

190) 이성록은 30년 넘게 무역업무를 보아 온 대외경제 전문관료이자, 국가계획 위원장에만 네 차례 기용됨으로써 치밀하고 빈틈없는 업무추진과 숫자에 밝은 경제전문가로 평가된다.

191) 대외경제위원회 부위원장, 최고인민회의 외교위 부위원장, 국제무역촉진위원장, 고려민족산업발전협회(현 민족발전지도국) 회장, 조선-아시아무역촉진협회장, 조-일우호친선협회 부회장 등.

<도표 3-4> 김일성 시대 외교정책 주요 인사들의 겸직 현황

성명	당				정			의회		군	기타	성향				
	정치국	비서국	국제부	기타	중앙인민위	외교부	기타	외교위	기타			보수	중도	개방		
김일성	상무위원	총비서			수위				국가주석		대의원	당중앙군사위원장, 대원수		○		
김정일	상무위원	총괄비서		조직지도부장							대의원	당중앙군사위원회 국방위원장, 인민군총사령관 원수			○	
오진우	위원										대의원	당중앙군사위원회 인민무력부장, 국방위원회 제1부위원장		○		
강성산	위원								총리		대의원					○
이종욱	위원				위원				부주석		대의원				○	
박성철	위원				위원				부주석		대의원		조국통일민주주의전선 선의장		○	
김영주	위원				위원				부주석					○		
김영남	위원					외교부장			부총리		대의원			○		
최광	위원										대의원	당중앙군사위원회 총참모장, 국방위 부위원장 차수		○		
계응태	위원	공안비서									대의원			○		

72 북한외교정책 결정구조와 과정

성명	당				정			의회		군	기타	성향		
	정치국	비서국	국제부	기타	중앙인민위	외교부	기타	외교위	기타			보수	중도	개방
김영남	위원					외교부장	부총리		대의원			○		
최광	위원								대의원	당중앙군사위원, 총참모장, 국방위 부위원장 차수		○		
계응태	위원	공안비서							대의원			○		
전병호	위원	군수비서		기계공업부장					대의원			○		
강석주					제1부부장			부위원장					○	
한시해			부부장 (85.12)		부부장 (76.5)			위원 (90.5)			해외동포원호위부위원장 (92.5)		○	
정준기				중앙위원				부위원장 (90.5)			대외문화연락협회위원장(90)		○	
김영호								부위원장 (90.5) 부위원장 (90.5)	자격심사위원 (90.5) 조선사회민주당부위원장 (90.5)		조평통위원 (91.1)	○		

성명	당				정			의회		군	기 타	성향		
	정치국	비서국	국제부	기타	중앙인민위	외교부	기타	외교위	기타			보수	중도	개방
한성룡	위원	경제비서		중공업부장					대의원				○	
서운석	위원			평남도당비서	위원				대의원				○	
황장엽		국제비서 (93.10)	국제부장								조선사회과학자협회 위원장 조평통부위원 장 (93.4)			○
김용순		대남비서		통일선전부장					통일정책위원 장 (93.4)					○

한시해¹⁹²⁾(조평통 서기국장)는 1990년대 초 남북한 비밀라인의 북측 대표였으며, 범민련 북측본부 부의장(1991.1) 등으로 대남사업에 관여하였다. 이후 2~3년간 공식활동을 하지 않다가, 1996년 1월 7일 조평통 서기국장으로 '조국통일투쟁' 담화를 발표하였다. 조평통 서기국장은 통일선전사업과 남북대화, 해외동포들을 대상으로 한 공작사업 등을 전면에서 진두 지휘하는 자리로 당 부부장급에 해당된다. 한시해의 서기국장 취임은 향후 북한이 남북관계를 국제관계와 연계하여 풀어가려는 의지를 시사하는 것으로 분석된다.

192) 한시해는 1972년 9월 제2차 남북적십자회담 북측대표로 참석하면서부터 남북관계에 관여하였고, 이후 외교부 부부장(1976.3), 유엔 대사(1977.11), 국제부 부부장(1985.12)을 거친 후 조평통 부위원장(1989.7)에 기용되면서 대남·통일문제에 외교적 역량을 발휘하기 시작하였다.

3. 외교정책 결정과정: 위계질서형 양두제(二人三脚)모델

김일성 시대 북한의 정책결정과정과 관련된 주요 특징들을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 김일성 시대에는 상의하달형 정책결정과정¹⁹³⁾이 주종을 이루었던 것으로 평가된다. 1980년대 초반부터 김정일이 외교권을 가지기 시작하였음에도 불구하고, 중요한 정책방향은 김일성이 지시한 것으로 전해진다.¹⁹³⁾

둘째, 김일성은 주요 정책결정 권한을 점진적으로 이양하는 모습을 보여 주었다. 1970년대 김일성 후계체제 구축기간에는 김일성이 모든 분야를 관장하고 김정일이 이를 보좌하였다. 1980년대에는 김일성이 미국 등 대국들과의 외교문제, 농업문제, 통일강령 채택문제 등을 결심하여 집행은 하부책임자에게 맡겼다. 김정일은 주로 당 내부문제, 사상이론·정치선전 및 선동·문화예술 분야의 정책을 직접 결정하여 하달하는 형식을 취했다. 그리고 1980년대 후반부터 1994년 김일성 사망 이전까지는 김정일이 거의 모든 부분에 관여, 정책결정을 내린 후 집행하였던 것으로 알려진다.¹⁹⁴⁾

보고문건의 경우 1970년대부터 두 개 씩 만들어 올렸으며, 1980년대부터는 김정일을 거쳐 김일성에게 100% 보고되었다. 1980년대 중반부터는 ‘수령님 노고를 덜어드린다’는 명분하에 김일성에게 50% 가량 보고됐으며, 1990년대 들어와서는 대부분이 김정일에 의해 전결 처리 되었고, 주요한 사안의 10~20% 정도만 보고되었던 것으로 알려진다.¹⁹⁵⁾

셋째, 김일성은 사망 직전까지 남북관계 및 주요 국가(미·일·중·러

193) 민족통일연구원 초청세미나(고영환), 1997.1.29.

194) 고영환, “북한의 정책결정과정에 관한 소고,” p. 65.

195) 민족통일연구원 초청세미나(현성일), 1997.5.29.

등)와의 관계에 대해서는 깊은 관심을 갖고, 이와 관련된 정책결정과 정에서 주요한 역할을 지속하였다.¹⁹⁶⁾ 예컨대 그는 남북정상회담과 관련하여, 문익환 목사와 임수경 학생 석방 문제 등을 남한 대통령에 대한 판단 기준으로 삼고 그 가능성 여부를 일방적으로 제시하였으며,¹⁹⁷⁾ 실무대표 접촉시 방북기자 숫자 제한문제로 협상이 부진해 지자 직접 해당 일군에게 전화를 걸어 교시를 내리기도 하였다.¹⁹⁸⁾ 그리고 김일성은 대미관계에 있어서 원칙을 양보하지 않을 것임을 강조한 바 있으며,¹⁹⁹⁾ 재미교포 여기자를 만나서는 “정상적으로 사업하고 있음”을 언급하였고²⁰⁰⁾, 빌리 그레함 미국목사와는 북-미 관계개선 방안을 협의한 바 있다.²⁰¹⁾ 또한 그는 카터 전 미국대통령을 만나 흑연감속로에 의한 핵개발을 포기하는 대신 미국의 대북 제재포기,

196) 한 러시아 외교관은 김일성이 사망할 때까지 농업, 한반도문제, 외교, 국방 문제에 대해서는 전권을 행사하였던 것으로 보며, 김정일은 최종 정책결정자로서의 권한을 마음대로 행사하지 못하였던 것으로 판단한다. 러시아 외교관 면담, 1998.2.26.

197) “이번에 남조선당국자가 집권하자마자 좋은 말도 하고 문익환 목사와 림수경 학생을 비롯한 방북인사들을 석방하고 리인모도 돌려보냈는데… 첫 출발은 좋다고 생각합니다. … 나는 로태우가 방북인사들을 석방하지 않기 때문에 <정상회담>을 하자고 하는 그의 제기를 목살하였습니다.” 김일성, “조국통일의 유일한 출로는 전민족의 대단결이다,” pp. 171~174.

198) “나는 해당 일군에게 전화를 걸어 기자들을 80명이 아니라 800명을 데리고 와도 좋다. 그들이 평양에 와서 마음대로 돌아다니며 보게 하라고 하였습니다.” 김일성, “사회주의 경제건설에서 새로운 혁명적 전환을 일으킬 데 대하여(1994.7.6),” 「김일성저작집 44」, p. 488.

199) “우리는 미국의 그 어떤 압력과 위협공갈도 두려워하지 않습니다. 지금 <핵문제>를 가지고 조미회담이 진행되고 있는데 우리는 절대로 원칙을 양보하지 않을 것입니다. 혁명적 원칙을 고수하는 것은 우리가 오래 전부터 간직하고 있는 확고한 신념입니다.” 김일성, “해외동포들 속에서 조국통일운동을 힘있게 벌려나갈데 대하여(1993.6.6),” 「김일성저작집 44」, pp. 184~185.

200) 김일성, “조선민족은 누구나 조국통일에 모든 것을 복종시켜야 한다 (1994.4.21),” 「김일성저작집 44」, p. 402.

201) 위의 글, pp. 402~403.

경수로 지원, 제3단계 북·미회담 개최에 합의하는 등 체제생존과 관련된 협상을 담판지었다.²⁰²⁾

넷째, 일상적(routine) 외교사안과 관련된 정책은 꼼꼼하고 치밀한 성격의 김영남 외교부장과 영어를 잘하며 세련미를 갖춘 강석주 제1 부부장 그리고 중앙통신사 편집국장 출신으로서 문장력이 뛰어난 고성순 책임참사에 의해 그 기본틀이 만들어진 것으로 알려진다.²⁰³⁾ 김영남과 강석주가 분석한 내용이 고성순에 의해 보고서로 정리되어 김정일에게 올려지면, 외교 실무능력이 별로 없는 김정일은 이를 거의 그대로 받아들여 외교정책으로 결정·시행되었다는 것이다. 그러나 근본적(fundamental)·핵심적(critical) 외교사안은 김일성·김정일 부자가 관련 분야 책임 일군들과 더불어 결정하였는 바, 대일 수교교섭 정책결정의 경우 김일성 부자와 김영남 외교부장, 연형묵 정무원 총리, 김용순 국제부장 등이 모여서 합의본 것으로 전해진다.²⁰⁴⁾

다섯째, 당 정치국에 의한 정책결정은 형식적인 것에 불과하였다. 김일성 생존시 당 정치국은 대외보도상 필요하다고 판단될 때 명의만 사용했으며, 어떤 사안이 정치국 내부에서 충분한 협상과 토론이 진행된 후 정책으로 결정된 사례는 극히 적었다. 당 정치국은 김일성이 필요하다고 보았을 때 소집되었고, 정치국 위원들은 하부에서 전수된 정책안들을 필요한 것 만큼만 통보받는 들러리 역할을 하였다.²⁰⁵⁾

여섯째, 외교부와 국제부의 관계는 1981년 겨울 무렵부터 새롭게 조정되었다. 당시 김정일은 정부 대 정부 외교는 외교부, 당 대 당

202) 김일성, “사회주의 경제건설에서 새로운 혁명적 전환을 일으킬 데 대하여,” p. 487.

203) 고영환, 「김정일과 그 친위세력」, p. 19; 고영환, 「평양 25시」, 참조.

204) 고영환, 「김정일과 그 친위세력」, pp. 19, 23.

205) 황장엽 면담, 1997.11.20.

외교는 당 국제부가 전담하도록 지시하였다. 그는 외교의 신속성을 제고하기 위하여 국제부를 축소시키고, 외교부를 정무원에서 독립시켜 자신에게 직접 보고할 수 있는 권한을 부여한 것으로 전해진다.²⁰⁶⁾

일곱째, 북한군의 외교는 인민무력부 총참모부의 대외사업처가 관장하지만, 철저히 외교부와 협의 및 합의를 거쳐야 한다. 인민무력부가 주관하는 것은 주로 외국의 군사대표단 초청이나 북한군 대표단의 외국방문 등 실무적 문제들이며, 군사정전위, 미군유해 협상, 핵 및 미사일 협상, 군축 협상 등 정책적 문제들은 외교부가 인민무력부의 협의 하에 주도하게 되어 있다.²⁰⁷⁾ 따라서 정책적 문제와 관련하여 외교부와 인민무력부 간에 의견마찰이 발생하는 경우가 왕왕 있었다.²⁰⁸⁾ 한편 1993년 김정일의 지시로 인민무력부 대외사업부가 외교부로 편입된 이후, 군대는 오직 김정일의 '돌격명령'에 집중하게 되었다고 한다.²⁰⁹⁾

206) 민족통일연구원 초청세미나(고영환), 1997.1.29; 「중앙일보」, 1996.6.15. 그러나 김정일에게 보고되는 모든 외교문건은 어떠한 경우에도 “당 국제부와 협의했습니다”라는 말을 결장에 적어야 한다. 북한의 외교정책은 외교부와 당 국제부 등 관련부처간의 사전조율을 거쳐 김정일의 최종결재로 확정된다. 관련부처간 합의가 이뤄지지 않은 정책은 아예 김정일에게 올라갈 수조차 없었다. 때문에 북한의 협상대표들에게 주어진 재량권은 거의 없다(사례: 북·미 1단계 협상).

207) 인민무력부장 명의의 외교정책과 관련된 담화는 외교부가 만드는 것이다. 민족통일연구원 초청세미나(최주환), 1997.1.29.

208) 1992년 국제화학무기금지조약 가입 문제 토의시 외교부는 이 기구에 가입해야 한다는 입장이었던 반면 인민무력부는 불가 입장을 주장함으로써 합의가 이뤄지지 않았다. 그런데 외교부가 가입을 주장하는 제의서를 올리자, 인민무력부가 김정일에게 불가입 타당성 설명과 외교부 입장의 부당성을 지적함으로써 외교부 국제기구담당 부부장 최수현이 1년간 강직 처벌되었던 적이 있다. 현성일 면담, 1998.4.15.

209) 민족통일연구원 초청세미나(최주환), 1997.1.29.

여덟째, 부처급 정책결정과정에서 타 부서의 개입사안이 있을 경우 협의체를 구성하여 결정을 내렸다. 북한의 대남접촉 및 대화의 주관 부서는 당 통일전선부인데, 대화전략 작성시 외교부나 인민무력부와 연관된 사안이 생기면 통전부 부장이나 제1부부장이 외교부 및 인민무력부 부부장 또는 담당자들을 불러 협의체를 구성, 협의를 진행한다. 이후 주관 부서가 최종판단을 하여 김일성 부자에게 문건으로 보고, 비준을 받아 이를 집행하였다. 미군유해 송환문제의 경우 정책의 기본틀은 미국 담당국인 16국에서 만들어진다. 16국은 통일문제를 관할하는 12국(조국통일국)과 합의하고, 판문점을 관할하고 무력을 장악하고 있는 인민무력부와 최종합의를 본 후, 당 국제부와 합의를 거쳐 김정일·김일성에게 보고하였던 것이다.²¹⁰⁾ 이는 김일성의 교시²¹¹⁾에 근거하였으며, 집체주의적 체제 특성이 반영된 것으로 볼 수 있을 것이다.

아홉째, 북한 내부의 파벌 갈등이 심각한 수준으로 보기는 어려우나 외교부의 정책결정에 대해 불만을 표명하는 입장도 있었다. 예컨대 김영남 외교부장이 「핵확산금지조약」(NPT)에 가입(1985.12)하고 핵안전협정을 체결(1992.4)하자, 군수담당 관계자들은 “NPT 가입으로 골치가 아프게 되었다”면서 김영남을 비판한 바 있다. 또한 일부 고위층 간부들은 핵사찰 문제로 인해 국제정세가 긴장하게 돌아가자 자승자박한 것이 아닌가 하고 외교부에 불만을 토로한 바 있다.²¹²⁾

열째, 김일성 시대 북한의 주요 외교정책 의제는 김일성의 구상에 따른 지시와 간부 및 개별 담당자들의 착상에 의해 만들어졌다. UN

210) 현성일 면담, 1997.5.27.

211) 김일성은 외교목표를 통일에 유리한 국제환경 조성을 제시하고, 이를 위해 외교부·국제부·통일전선부가 3위1체적으로 활동할 것을 강조한 것으로 전해진다. 곽영환 증언, 1997.1.28.

212) 황장엽 면담, 1997.11.20.

가입 문제는 김일성의 지시에 의해 정책이 만들어졌다. 당시 북한은 국제기구국 주관하에 외교부의 전체역량을 집중하여 막판까지 ‘하나의 조선’ 정책 연장선상에서 단일국호에 의한 유엔가입을 추진하였다. 그러나 중국과 소련이 남한의 단독가입을 허용할 움직임을 보이는 동시에 국제적 분위기가 북한에게 불리하게 조성되자 김일성은 남한보다 먼저 가입신청을 내는 방향을 모색해 하였던 것이다. 한편 나진·선봉자유무역경제지대 조성과 관련해서는 김일성 지시설²¹³⁾과 김정일 지시설²¹⁴⁾이 있다. 그리고 군비감축안은 외교부 조국통일국 실무자의 아이디어에 기초하였던 것으로 전해진다.

요컨대 김일성 시대 외교정책 결정과정의 특징을 정리해 보면, 공산 독재체제의 특질상 주민 의사와는 상관없이 노동당(나아가 김일성·김정일 부자) 의사에 의해 일방적으로 결정된다. 그리고 핵심적 외교정책은 정치국의 상의하달식 과정에 의해, 일상적 외교정책은 외교부의 하의상달식 과정에 의해 결정된 것으로 판단된다. 따라서 이 시기 북한의 외교정책 결정과정은 공개 토론이나 타협에 의해 이루어지는 것이 아니라, 위계질서에 따라 정식으로 움직인다는 점에서 위계질서형(정식형: formalistic)²¹⁵⁾으로 규정할 수 있다. 그리고 김일성·김정일 부자의 결단에 의해 최종 결정된다는 점에서 양두제(2인3

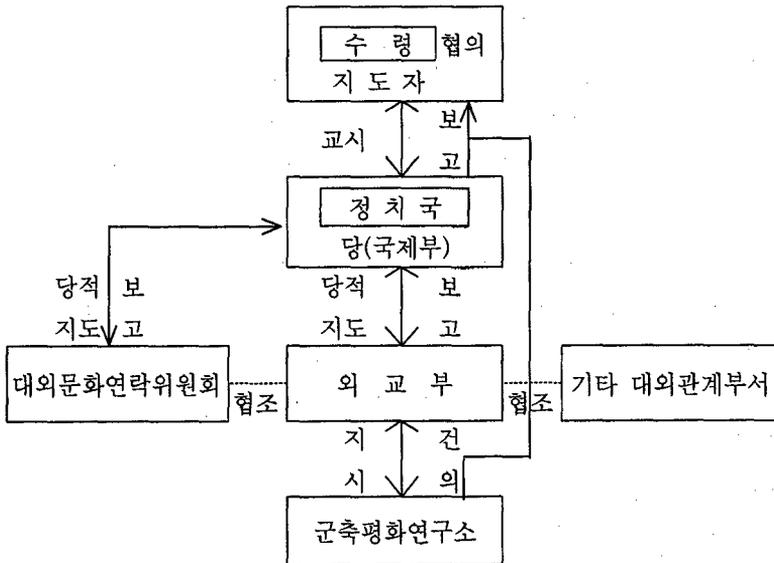
213) 1990년대 초 김일성의 지시에 의해 외교부 비동맹국의 정책적 주관과 외교부 경제국의 실무적 주관하에 연구사업을 시작하였고, 이후 대외경제위원회 등 관련기관들과의 합동으로 나진지대 관련 비상설위원회를 구성하고 본격적인 설명회와 투자유치활동에 들어갔다. 현성일 면담, 1998.4.15.

214) 김정일이 1980년대 중반부터 대외개방 구상을 갖고 있었던 바, 1980년대 말 대외경제위 소속 전문가와 김일성대 경제학부 교수 등 8명으로 팀을 구성·연구케 하였으며, 이후 1991년 국가보위부내 나진·선봉지구 담당국을 신설하였다. 조명철 증언, 「한국일보」, 1995.4.13.

215) Alexander L. George, “Presidential Management Styles & Models,” Charles W. Kegley, Jr & Eugene R. Wittkopf, *Perspectives on American Foreign Policy* (New York: St Martin’s Press, 1983), pp. 466~493.

각) 모델로 규정할 수 있을 것이다. 결국 김일성 시대 외교정책 결정 과정은 위계질서형 양두제 모델로 명명할 수 있을 것이다.

<도표 3-5> 김일성 사망 이전 외교정책 결정과정: 위계질서형 양두제(2인3각)모델



IV. 김정일 정권의 외교정책 결정구조와 과정

1990년대 들어와 북한은 소련의 해체, 한국의 북방외교, 국제사회의 핵사찰 압력 등으로 인해 경제난 심화, 외교적 고립, 안보난 가중의 3중고를 겪었다. 이런 상황 가운데 김일성이 사망(1994.7.8)하자, 북한은 한국전쟁 이후 가장 위기적 상황에 직면하였다. 이에 북한은 김일성 사후 3년 동안 체제유지를 위한 정책들을 전개하였다. 북한은 군부 중시의 비상위기관리체제를 통해 체제안정을 꾀하는 한편, 대외적으로는 경제난 해결을 위해 도입정책²¹⁶⁾과 외교적 고립 탈피를 위한 유인외교²¹⁷⁾ 그리고 안보난 타개를 목적으로 하는 안보외교를 추진한 것이다.²¹⁸⁾

이 시기 북한은 체제유지를 위해 교조주의적 정책의 청산과 대외 개방 등 실용주의적 노선으로의 전환이 불가피하였다. 그러나 이러한 조치는 역으로 체제의 기반 자체를 부정하는 것이 될 수 있었다. 딜레마에 처한 김정일은 최고사령관 자격으로 군부대 방문 등을 통해 후계자 이미지를 제고함으로써 정권의 정통성과 통제성을 강화하였다. 동시에 그는 1995년과 1996년 2년 연속된 흉수와 식량위기 그리고 1990년대 이후 지속되는 마이너스 경제성장을 탈피하기 위해 정책적 변화를 조심스럽게 추구하였다. 이 변화는 자발적 개혁(reform)²¹⁹⁾이

216) 북한은 식량난 해소를 위한 식량원조 확보정책, 에너지난 해결을 위한 경수로(중유)도입정책, 생필품난 탈피를 위한 외자유치정책, 외화난 타개를 위한 경제특구 활성화정책을 추진하였다. 허문영, 「북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안」, (서울: 민족통일연구원, 1996).

217) 허문영, “전환기의 북한외교정책,” 「통일연구논총」 제2권 2호 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 24~38.

218) 허문영, 「최근 북한의 대외정책 동향과 전망」, (서울: 민족통일연구원, 1997); 전현준·허문영, 「'97년도 상반기 북한의 외교동향 분석」, (서울: 민족통일연구원, 1997).

라기 보다 상황추종적 적응(adaptation)²²⁰⁾ 성격이 보다 강한 것으로 보인다.

한편 김정일의 총비서 및 국가주석직 취임이 지연되자, 김정일의 체제장악력과 관련하여 여러 가지 주장들이 대두되었다. 김정일이 이미 거세되었다는 '실질적 거세설,' 김정일이 군부에 의해 통제되고 있다는 '군부 통제설,'²²¹⁾ 김정일과 당 정치국원이 권력을 분점하고 있다는 '당적 지배체제의 형성설,'²²²⁾ 군부와 기술관료가 대립하고 있다는 '내부 갈등설,'²²³⁾ 군부지도자들과 일부 당 중앙위원들에 의해 구성된 '임시위원회 통치설,'²²⁴⁾ 김정일의 후계자로서의 권위와 영도력

219) 한 중국 외교관은 북한의 경제개혁이 이미 시작된 것으로 평가한다. 경제 특구가 지정되고 지방은 과거보다 더 큰 재량권을 가지게 되었으며, 중앙 정부도 지방의 경제개혁을 장려하는 등 권력분산의 조짐을 보여주고 있다는 것이다. Yang Xiyu (주미 중국대사관 1등서기관), Pacific Council on International Policy, 1997.9.10.

220) 스나이더(S. Snyder)는 과거 2년 동안 위기상황에 의해 강요된 변화를 수용하는 과정에서 북한이 경제적 권한과 책임을 중앙정부로부터 지방(도 및 군)기관으로 분권화 되기 시작하였으며, 그 결과 지방정부의 무역회사가 200여 개에 달하고, 지방정부가 주민들을 먹여 살리기 위해 시범사업, 구조 개혁 등을 허용하는 사례가 발생하고 있음을 지적하고 있다. 그는 이 같은 변화를 필요에 의한 제한적 변화(limited reforms-by-necessity)로 규정한다. Scott Snyder, "North Korea's decline and China's strategic dilemmas," *Special Report* (USIP, 1997.10).

221) 윌리엄 콜비 전 미 CIA 국장은 북한의 군부가 체제정통성 유지를 위하여 김일성의 아들인 김정일을 이용하고 있으며, 그 결과 김정일은 실권을 행사하지 못하고 있다고 주장하였다. 일부 국내학자들도 이 같은 입장을 표명하였다. 「중앙일보」, 1995.10.16.

222) 1994~95년 정부의 일부 분석관들의 입장이다.

223) Selig S. Harrison의 입장, 「세계일보」, 1996.2.7.

224) 김학준 교수는 김일성 사망 이후 권력과도기에 군부 영향력이 증대, 실질적 통치의 축이 군부로 넘어갔으나 당 우위의 기본틀 때문에 군부는 당과 연합하는 방식을 취했으며 그것이 임시위원회라고 주장하고, 임시위원회가 공식적·공개적 기구가 아닌 일종의 위기관리체제이거나 비상대책기구의 성격을 가지며 위원회의 중심적 세력은 당보다 군부일 것으로 보았다. 「동아

이 약하기 때문에 김일성의 유혼을 근거로 과도기적 통치를 할 수밖에 없다는 ‘유혼 통치설’²²⁵⁾ 김정일이 권력을 독점하고 있다는 ‘유일 지배체제’의 지속설²²⁶⁾이 그것이다. 김일성 사후 북한의 외교정책 결정구조와 과정을 규명하는데 있어 현 북한체제의 작동실태를 규명하는 것은 필수 불가결한 작업이다. 따라서 앞의 여러 견해들 가운데 어느 것이 보다 사실에 가까운 것인가를 살펴보면, 김일성 사후 3년간에 진행된 북한의 외교정책 결정과정을 규명해 보고자 한다.

1. 외교정책 결정기구

첫째, 김일성 사후 북한에서는 당 정치국 회의가 단 한 번도 열리지 않은 것으로 전해진다. 김정일은 정치국 회의를 소집하고 정치국 위원들의 의견을 수렴하여 정책을 반영하는 그런 통치스타일을 가지고 있지 않다. 물론 김정일이 후계자로 공식 등장한 후 협의회를 가진 것은 수십 차례에 이르는 것으로 알려진다. 그러나 이것은 당 중앙위 조직지도부 및 선전선동부 책임일군들과의 담화로서 자신의 의향을 일방적으로 하달하는 형식이었다. 결국 정치국은 김정일 시대에 들어와서 더욱 유명무실한 존재로 전락한 것으로 평가된다.

둘째, 김정일 서기실이 부상되고 있다.²²⁷⁾ 김일성은 일찍부터 김정

일보], 1996.5.10.

225) 국내 일부 학자들이 이같은 견해를 주장하였다.

226) 허문영, “김정일 정권의 안정성과 지속성” (국제정치학회 1995년도 연례학술대회 발표논문).

227) 김정일은 1980년대 초부터 당·정·군 등 권력핵심에 남산고급중학교와 김일성대학 동창 등 측근들을 심어가며 차근차근 권력이양 준비를 해왔다. 김정일은 이미 1970년대 말부터 아버지에게서 통치권의 핵심인 인사권을 물려받아 소신껏 휘둘러왔다. 김정일은 1978년 부장 임명시 직접 임명장을 전달하였다. 조명철 증언, 「한국일보」, 1995.4.15.

일에게 권력을 승계한다는 구상하에 각종 주요 지시를 의도적으로 김정일을 통해서 내려보냈다. 현재 김정일을 정치·경제·군사·문화 등 모든 부문에서 수족처럼 보좌하는 핵심조직은 김정일 집무실내 '서기실'이다.²²⁸⁾ 서기실은 김정일의 후계구도가 확고해진 1980년대 중반부터 등장한 조직이다. 종전 당 중앙위 조직지도부에 속해 있던 기능과 임무를 떼어낸 기구이다. 김정일 집무실에 소속되어 있지만 집무실과 수직관계는 아니다. 오직 김정일의 지시에만 따르고 있다. 조직 자체가 배일에 싸여 있어 당 중앙위 조직지도부에서도 누가 이 곳에 근무하는지 잘 모를 정도인 것으로 알려졌다. 이 곳에는 김정일의 직접지시로 배치된 측근인사들이 근무한다. 그 규모는 대략 40~50여명 이상에 달하며, 상당수가 군인출신인 것으로 추정된다.²²⁹⁾ 이 기관은 김정일 직속의 비공개 조직인 만큼 철저히 김정일 1인만을 위

228) 첫째 임무는 김정일 사업을 보좌하는 일이다. 당·정·군에 지시하는 문건을 내려보내고, 각 기관에서 보고된 사항을 정리·보고한다. 또 국내외 각계인사와의 면담도 담당한다. 둘째는 정책자문 역할이다. 김정일이 경제·군사·정치·문화·의학·과학·교육 등 각 분야별 정책 추진과정에서 수시로 조언을 받을 수 있도록 각계의 최고 전문가들이 배치돼 있다. 자연과학 분야는 전 김일성대학 물리학부 교수 서상국, 군사분야는 육군대장 김명국, 문화부문은 최용호, 정치(선전선동)부문에서는 이명국 등이 고문역할을 수행하고 있는데 이들은 모두 부부장(차관)급이다. 이들은 서기실에 상주하며 김정일의 사업을 지근거리에서 보좌하고, 때로는 정책문건에 김정일의 명의로 대신 서명하기도 한다. 셋째 임무는 김정일의 사생활을 뒷받침한다. 김정일 주최 연회를 맡아서 처리한다. 또한 왕재산 경음악단, 보천보 경음악단, 삼지연 전자악단 등을 관리하고, 수십개의 김정일 초대소도 이 곳에서 관리한다. 넷째 임무는 김정일의 개인재산을 관리하는 일이다. 김정일의 호화저택과 초대소, 엄청난 양의 귀금속과 거액의 외화, 국내외에서 상납받는 각종 선물 등이 관리대상이다. 서기실은 노동당 '39호실'을 통해 일부 외화를 스위스, 오스트리아 등에 있는 김정일의 비밀 금고에 예금하는 업무도 수행한다. 한 마디로 서방세계의 대통령 비서실 또는 러시아의 대통령 행정실에 해당하는 셈이다.

229) 재미교포 증언, 1998.6.3.; 민족통일연구원 초청세미나(김정민), 1997.2.25

한 업무를 담당한다.

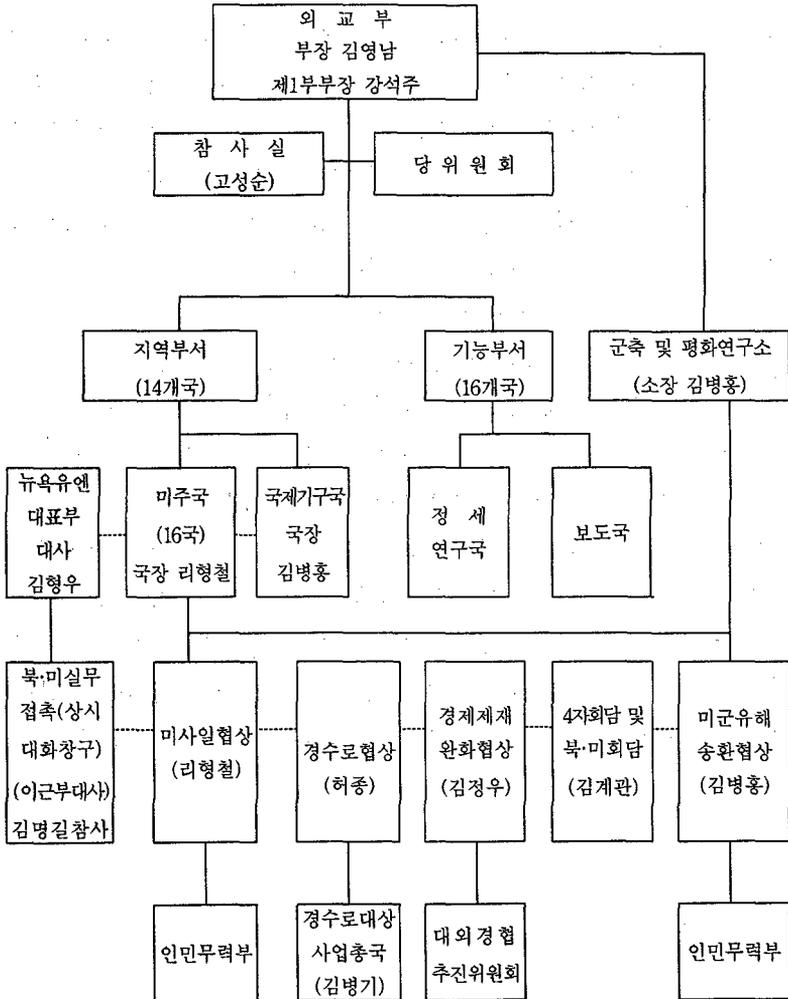
셋째, 외교부에 대한 국제부의 당적 지도가 유명무실화됨으로써 외교부의 상대적 자율성이 제고되었다. 황장엽에 따르면, 1984~89년 본인이 국제비서직을 수행할 때 국제부의 통제력이 비록 약화되었으나, 외교부를 통제했었다고 한다. 그러나 1993년 그가 국제비서로 복귀해 보니, 외교부가 상당 정도 자율성을 누리고 있었다는 것이다. 북한에서는 외교정책을 1년 단위로 설정할 때 외교부와 국제부가 연명해서 집행하는 것이 관례이다. 그러나 1993년 이후부터는 외교부가 독자적으로 작성·비준·집행하였던 것이다.

그리고 북미 기본합의서 협상과정 또한 김정일의 주관하 외교부의 주도적 노력에 의해 진행되었다.²³⁰⁾ 김정일이 외교부 제1부부장인 강석주를 통해 외교부, 군수업무, 원자력총국의 해당 일군들을 데리고 결정한 것으로 알려진다. 핵문제 발생 이후 외교부·국제부·통전부 연합의 비상설 협의체가 두 번 열렸던 것으로 황장엽 전 노동당비서는 증언하였다. 그는 또한 4자회담 주관부서가 외교부이며, 통일전선부가 함께 협의해 주었음도 밝혔다. 한편 북·일관계 개선문제는 조총련이 통일전선부 산하에 있기 때문에 본 궤도에 오를 때까지는 통일전선부가 주관하였으나, 수교회담이 개최되면서 외교부가 담당하는 것으로 그는 언급하였다.²³¹⁾

230) 황장엽 면담, 1997.11.20.

231) 황장엽 면담, 1997.11.20.

<도표 4-1> 기본합의서 체결 이후 북·미협상 관련 부서



넷째, 북한의 권력구조는 외형상 권력핵심인 노동당을 정점으로 정권기관과 군이 피라밋 형태의 삼각구조를 형성하고 있다. 그러나 실제에 있어서는 모든 권력이 오직 최고 정책결정자인 김정일에게 집중되어 있다. 당·정 관계를 살펴보면, 국방위원회는 유명무실한 기구이고, 군사에 관한 실권은 당 중앙군사위원회에서 가지고 있다.²³²⁾ 또한 일반 행정·경제 부처들은 당의 전문부서에 의해 여전히 당적지도를 받고 있다.

다섯째, 당과 김정일의 관계를 살펴보면, 외형상 형식적·공식적인 부문을 실무자에게 맡기고 실질적·비공식적·공작적·무력적인 것은 김정일이 직접 장악하여 지도하고 있는 것으로 분석된다. 예컨대 대남 사업과 관련하여 대남담당 비서인 김용순은 대남담당 부서중 남북대화를 취급하는 통일전선부만을 관장하고, 간첩을 파송하고 지하당 사업을 조직하며 무력통일을 추진하는 사회문화부·대외정보조사부·작전부 등은 김정일이 직접 관장하고 있는 것으로 알려진다.²³³⁾

여섯째, 군과 김정일의 관계를 살펴보면, 군부의 활동이 전에 비해 증대하고 있다. 김일성 사후 경제난이 극도로 악화되고 사회일탈 현상이 만연하면서 김정일이 체제유지를 위해 군부에 대한 의존도를 높여가고 있기 때문이다. 즉 제2경제인 군수산업의 활성화를 통해 경제난을 타개하고, 혁명적 군풍을 강조함으로써 이완된 사회체제를 통합하며, 나아가 군부의 강경성을 선전하여 대미 협상력을 제고함으로써

232) 최근 국방위원회는 김정일 국방위원장이 호위총국 제1국을 확대 개편하여 실무 집행기관으로 활용함에 따라 실세화되고 있다는 관측도 있다.

233) 대남접촉 및 대화의 주관부서는 당 통일전선사업부이다. 남북대화의 경우 주관부서는 통전부이나 대화전략 등 중요 결정은 협의체를 구성해 이루어진다. 통전부 부장이나 제1부부장이 외교부 부부장, 인민무력부 부부장이나 담당자들을 불러 협의체를 만드는 것이다. 여기서 역시 최종결정은 김정일에게 보고한 후 이뤄진다.

써 안보위기를 해소하려는 의도에서 북한은 군부의 활동을 강조하고 있는 것으로 분석된다. 그 결과 김정일 측근 실세들도 당과 군에 집중 포진하고 있다. 그러나 이 같은 '군사화 현상'들은 조선노동당이 오랜 전통으로 지녀오고 있는 군사중시정책의 일환일 뿐이다. 그런 현상을 군부가 당과 국가의 권력을 장악 지도하고 있다는 논거로 제시하는 것은 무리이다. 김정일은 지난 3년 동안 국방위원장 및 최고 사령관 자격으로 군을 지휘하였고²³⁴⁾, 사실상 총비서로 북한을 통치한 것으로 볼 수 있다. 한편 국방위원회의 경우 제1부위원장 오진우와 부위원장 최광의 사망에 따른 공석을 그대로 두고 있는 상황이다. 나머지 위원들 또한 대부분 경제분야 일군들로서 작전분야 일군들이 별로 없는 실정이다. 따라서 김일성 사망 이후 국방위원회가 군사외교정책을 결정한 것은 아닌 것으로 판단된다.²³⁵⁾

일곱째, 정무원보다 당의 역할이 더욱 강화되고 있다. 북한의 대내외 정책을 작성하고 집행하는 정무원보다 정책 작성과 집행을 체제 수호 차원에서 정확히 실행하는 가를 감시·통제하는 당의 조직지도부와 선전선동부²³⁶⁾, 그리고 국가안전보위부와 사회안전부 등 특수기관의 역할이 더욱 강화되고 있다. 이 같은 행정(정무원)에 대한 당의

234) 박한식 교수는 군인들이 당에 대하여 상당히 자율성을 가지고 있는 것으로 보고 있다. 그러나 그도 군부가 김정일에 도전할 세력과 방법은 없으며, 또한 군부는 강경파, 실무관료는 온건파라는 양분법은 잘못된 것이라고 본다. 오히려 그는 각 부문마다 강한 양파가 존재하고 있으며, 현재 각 부문에서 강경파가 득세하고 있는 것으로 평가하였다. 민족통일연구원 초청세미나(박한식), 1997.5.21.

235) 또한 김일성은 계급중심 보직수여 원칙을 견지하였으나, 김정일은 보직부여후 계급승진 원칙을 준용하고 있는 바, 김정일의 군 인사는 예측하기 어려운 실정이다. 그러나 북한의 정서적 측면을 고려할 때 군부의 등장이 혁명1세대의 일방적 배제로 이어지지는 못할 것이다.

236) 조직지도부 제1부부장 장성택, 염기순, 이용철, 문성술 부부장 김창선, 이명재, 이재강, 강상춘, 이철(이수용), 선전선동부 제1부부장 김충일.

영도는 앞으로도 지속될 가능성이 높다.

여덟째, 북한은 김일성노선 승계 문제와 관련하여 일체성을 강조하고 있다.²³⁷⁾ 김정일은 ‘유훈관철’을 정책방향으로 제시하였고, 김일성노선 고수를 천명하였다. 1997년 2월 17일 당 중앙위 책임일군들과의 담화에서 그는 “절대로 제국주의자들과 반동들이 요구하는 개혁·개방의 길로 나가지 않을 것”임을 강조하였다.²³⁸⁾ 또한 「평양방송」은 향후 김정일 노선은 과거 김일성노선과 0.001mm의 정책차이도 없을 것임을 강조하였다.²³⁹⁾ 그러나 김정일의 의지나 염원과는 무관하게 현재 북한이 당면한 환경적·구조적 조건은 북한의 변화를 압박하고 있다.

아홉째, 「조선 아세아·태평양 평화위원회」가 조직되어 남북관계와 비공식 대서방관계 접촉창구로서 활동하기 시작하였다. 아태 평화위는 1994년 초부터 방북자들을 통해 알려지다가, 김일성 사망 이틀전인 1994년 7월 6일 북한방송에 첫 등장하여 공식적으로 확인되었다. 아태 평화위원회는 노동당 통일전선부 산하조직으로서, 대남담당 비서인 김홍순이 위원장으로 있다. 현재 김 위원장 아래 전금철(대남담당), 송호경(민간교류협력 및 국제담당), 이종혁(미·일담당) 등 3명의 부위원장이 있으며, 남북 교류협력과 대서방 비당국간 교류협력을 담

237) “수령님의 사상과 업적을 덜지도 더하지도 말고 100% 계승, 100% 실현하는 것을 자신의 필생의 사명으로 간직하신 장군님께서 수령님 서거후 그 입장과 의지가 조금도 변함이 없음을 선언했다.” “나에게서 변화를 바라지 말라는 것은 나의 확고한 결심,” 「조선중앙방송」, 1997.10.10; 한편 박한식 교수는 북한이 김일성과 김정일을 결별시키는 노선과 유착시키는 노선 사이에서 고민했던 것으로 추정한다. 민족통일연구원 초청세미나(박한식), 1997.5.21.

238) 김정일, “혁명적 신념과 량심은 혁명과 배신자를 가르치는 기본정표이다” (조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1997.2.17, 3.5)

239) 「평양방송」, 1997.10.4.

당하고 있는 것으로 알려진다.

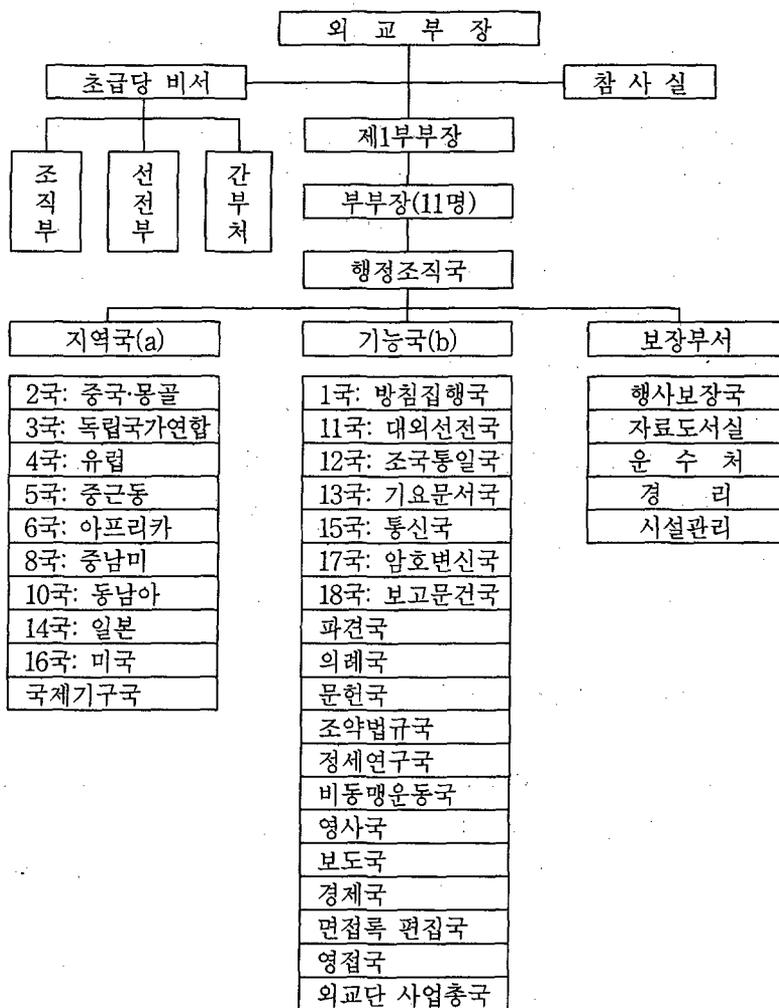
열째, 현재 북한 외교부는 행정조직국, 지역국, 기능국, 보장부서 등 30여 개 국으로 구성되며, 총인원은 1,500여 명이다. 행정조직국이 외교부 전체사업을 총괄 조직 및 감독한다. 지역국 아래에 각 과가 담당국가를 분담한다(미국은 16국 담당). 기능국은 국제기구국, 비동맹기구국, 조약법규국, 보도국, 영사국, 경제국, 영접국, 파견국, 대외선전국(11국), 조국통일국(12국, 대남관계담당), 기요국(13국, 기밀취급), 통신국(15국), 암호변신국(17국), 보고문건처리국(18국, 김정일문서담당), 정세국, 번역국, 문헌국(문서보관, 대출담당), 의례국(의전관리담당) 등으로 구성되어 있다. 그리고 보장부서는 외교부의 행사, 경리, 건물시설관리, 운수 등 담당한다. 노동신문에서 언급되는 공식적인 외교부 대변인은 없다. 각 조직국의 담당자가 제기된 질문에 대한 답변을 문건으로 작성, 결재후 보도국을 통해 방송에 배포하는 것이 실상이다.²⁴⁰⁾

한편 북한의 해외공관은 경제적 어려움으로 인해 1990년대 들어와 약 30여 개 폐쇄되었으며, 앞으로도 50여 개 수준에서 유지될 것으로 전해진다.²⁴¹⁾

240) 민족통일연구원 초청세미나(현성일), 1997.1.29.

241) 북한 외교부 부부장 발언, 1998년 5월 초 방북 외국대표단 증언.

<도표 4-2> 김정일시대 북한 외교부 기구표



자료: 현성일 증언

2. 주요 인물들

북한은 유훈통치 명분하에 김일성노선을 지속하였다. 그리고 김정일체제 공고화를 위한 정책들을 각 분야에서 전개하였다.²⁴²⁾ 이에 분야별 주요 인물들이 자연스럽게 부각되었다.

북한은 정통성 및 연대성을 강화하기 위해 대미 접근 및 대중·러 관계회복을 시도하였다. 이 과정에서 강석주, 김계관, 이형철, 최우진, 이인규 등이 부각되었다. 또한 북한은 각종 도입정책(식량, 경수로, 증유, 외자 등)의 확대 및 나진·선봉 개발사업의 지속적 추진과 국제기구(ADB, IMF 등) 진출 시도 등을 통해 유효성 제고 외교를 전개하였다. 이 과정에서는 김경희, 이성대, 이성록, 김정우 등이 실제로 나타났다. 그 외 남북관계에서는 김용순, 전금철, 안병수, 한시해 등이, 대내부문에서는 장성택, 김기남, 김국태, 계용태, 최태복 등이 부상하였다. 군사부문에서는 고위직의 점진적 세대교체와 김정일의 군심 끌어안기 과정에서 김정일의 친위세력인 조명록, 이하일, 김명국, 원용희, 현철해, 박재경 등이 전면에 부상하였다.

가. 최고정책결정자: 김정일

김정일의 건강과 관련해서는 와병중(일본·러시아), 회복중(중국), 큰 문제없음(미국) 등 세 가지 견해가 있는 데 큰 문제가 없는 것으로 판단된다.²⁴³⁾ 황장엽 전 조선로동당 비서는 김정일의 건강이 양호

242) 북한은 '우리식 사회주의' 체제 유지 및 김정일 승계체제 정당화를 위해 정권의 정통성·유효성·통제성·연대성 강화에 주력한 것으로 분석된다. 허문영, 「최근 북한의 대외정책 동향과 전망」.

243) 조영환, 「매우 특별한 인물, 김정일」(서울: 지식공작소, 1996), pp. 25~82.

한 편이며, 1997년 1월 1일 「금수산기념궁전」 참배시 이상징후를 볼 수 없었던 것으로 증언하였다. 또한 최근 3주 동안 북한을 방문하고 1997년 9월 2일 평양에서 김정일을 면담한 올렉 쉐닌(Oleg Shenin) 소련 공산당·노동자당 당수는 김정일을 활동적이고 목적의식 있는 지도자로 규정하고, 그가 북한의 정치상황을 완벽하게 장악하고 있으며, 건강하고 명랑하게 보였음을 밝혔다.²⁴⁴⁾

김정일의 성격 및 능력과 관련해서는 잔인·호색·포악 등 대단히 부정적인 견해²⁴⁵⁾와 영리·리더십 등 긍정적인 견해²⁴⁶⁾가 있으며, 양 측면이 공존하는 것으로 분석된다. 그의 조카 이한영의 증언에 따르면, 김정일은 마치 절대왕정 시대의 왕처럼 자신의 쾌락이나 기분에 따라 사적 부문에서는 마음대로 하지만, 공식적 부문에 있어서는 나름대로의 방식에 의해 일을 하고 있음을 알 수 있다.²⁴⁷⁾ 또한 전직 노

244) 러시아 「Itar-Tass 통신」, 1997.10.5.

245) 김정일은 매주 금요일부터 일요일까지는 강동·용성 등 평양근교에 있는 특각에서 보내며 동행 인사는 마음에 드는 사람들을 골라간다. 주로 최측근인 김기남, 김용순, 김국태 등 당비서와 기쁨조를 대동하는 것으로 전해진다.

246) 북한은 김정일의 통치스타일을 다음과 같이 선전한다. 김정일은 탁상결재를 하지 않으며, 현장확인을 중시한다. 당간부가 어떤 문제를 제기하면, 그는 현장에 직접 가서 얘기를 듣고 문서결재보다는 현장에서 지시한다. 모든 문제를 전폭 장악하고 있다. 배포가 크다. 20만 달러가 필요하다고 하면 동그라미를 하나 더 친다. 보통 사람이 상상할 수 없을 정도로 배포가 크다. 방북 재미교포의 백명기(김일성고급당학교), 이학수(김일성종합대 철학과) 면담내용, 1998.1.19.

247) 첫째, 김정일은 술만 마시는 것이 아니라, 공식 집무시간도 하루 4~6시간 정도 되며, 1미터 두께로 두 개 정도 쌓인 결재서류들을 직접 결재한다. 둘째, 김정일은 성격이 독단적이지만 모든 문제를 마음대로 결정하는 것이 아니라, 건축·과학·군사문제 등에 대해서는 전문가들의 의견을 충분히 듣고 그들의 의견을 존중한다. 물론 김정일이 한 번 내린 결정에 대해 문제가 있다고 직언을 할 사람은 북한에 없다. 셋째, 김정일은 어려서부터 '1인지하 만인지상'의 위치에서 후계자 수업을 받아 상당한 리더십이 있으며, 측근들은 그를 정말 무서워한다. 넷째, 김정일은 귀하게 자라 인내심이 적을

동당 간부에 따르면, 그는 수많은 정보원과 전문가들로부터 보고를 받고 있으며, 머리가 좋기 때문에 통치능력이 있다고 한다.²⁴⁸⁾

김정일의 통치행태를 살펴볼 때, 첫째 김일성의 평가와 달리 김정일은 소심하며 좋고 싫은 것에 대한 감정의 변화가 지나칠 정도인 것으로 분석된다. 그는 아부하는 부하를 편애하다가도 조금이라도 의심의 소지가 생기면 과감히 버리는 양면성을 가지고 있다.²⁴⁹⁾ 둘째, 김일성과 김정일 부자는 본질적인 면에서 개인독재 지향적이란 공통점을 갖고 있으나, 상대적으로 김일성은 스케일이 크고 폭이 넓어 인민들을 기만해도 무난했는데, 김정일은 무계획적이며 조급한 모습을 보여준다. 셋째, 정책결정과정에서 김일성은 간부들의 의견을 묻기도 했으나, 김정일은 독단적으로 결정하며 자기의 정책이나 노선에 대해 이견을 제기하면 가차없이 처벌하였던 것으로 전해진다.²⁵⁰⁾ 예컨대 김정일은 사소한 일까지도 일일이 간섭을 하는 바, 당비서 주택을 몇 층 몇 호로 배정하러거나 선물을 보내는 것까지 직접 지시하였다는 것이다. 또한 자신에게 절대 복종하는 사람만 중용하며 회의시에도 자기가 말을 많이 하고 비서들이 자기 말에 찬성하는 쪽으로 끌어내는 데 주력한 것으로 전해진다.²⁵¹⁾ 넷째, 김정일은 당 장악과정에서

-
- 것으로 생각되나 그렇지 않다고 한다. 이항영 증언, 「동아일보」, 1996.2.15
- 248) 신평길(전 북한 통일전선부 부부장) 증언, 1997.12.20.
- 249) 김정일 핵심측근들은 중앙당사 옆 일반아파트 두 채를 통합한 호화 주거지에 살고 있다. 그러나 이들에 대한 감시는 일반주민보다 더욱 심한 것으로 알려지는 바, 김정일이 이들을 반기 들 가능성이 가장 많은 대상으로 의심하고 있기 때문이라 한다. 황장엽 면담, 1997.11.20. 한편 1997년 11월 대동강변에서는 서관희(전 농업비서)를 비롯한 8명이 안기부와 결탁하여 북한 농업을 방치 놓았다는 죄목으로 공개처형을 당한 것으로 전해진다. 방북 재미교포 증언, 1998.5.
- 250) “그는 누구와도 협의하는 법이 없으며, 아무리 높은 직위의 사람도 직접 전화할 수 없다.” 황장엽 증언, 「조선문재」, 「조선일보」, 1997.4.22.
- 251) 황장엽 면담, 1997.11.20.

전국에서 벌어진 모든 내용을 일일보고 체계로 종합했다. 그리고 중요한 문제들이 발생할 경우에는 사·군 당이라도 당 중앙위에 직접 보고하는 직보체계를 만들어 놓았다.

한편 올렉 쉐닌(Oleg Shenin) 소련 공산당·노동자당 당수는 김정일이 미국과의 협상에서 외교적 승인과 안전보장 및 내정불간섭 확보에 우선 순위를 두고 있으며, 그런 다음 경제문제를 협의하려는 의사를 가지고 있는 것으로 보인다고 전하였다. 또한 대일관계 정상화와 관련하여 김정일은 일본이 최소한 식민지 지배에 대하여 사과하기를 원하며 그 외에 요구하는 것은 없다고 말하였다는 것이다.²⁵²⁾

사실 김정일은 지난 20년간 주요 정책결정에 관여해 왔고, 지난 3년 동안에는 실질적으로 북한을 통치해 왔다. 1997년 10월 당 총비서로의 추대는 사실상(de facto)의 총비서가 법률상(de jure)의 총비서가 되었다는 점 이외에 특별한 의미를 지니고 있는 것으로 보기는 어렵다. 다만 앞으로 인사개편이나 정책노선에 변화가 있을지를 주목할 필요가 있다.²⁵³⁾ 김정일은 극히 제한된 범위지만 경제특구, 소규모 상설시장 허용 등 경제정책 면에서 변화된 모습을 보여왔다.²⁵⁴⁾

252) Oleg Shenin(소련공산당·노동자당 당수), 러시아 「Itar-Tass 통신」, 1997.10.5.

253) 김정민(전 북한 대양무역상사 사장: 1988년 망명)은 북한이 체제공고화를 위해 원로들을 갑자기 바꾸지 않고 죽을 때까지 그 자리에 앉혀 두는 보수적 인사정책을 김일성 시대부터 취해왔는 바, 김정일 시대에도 급격한 인사이동은 없을 것으로 예상한다. 민족통일연구원 초청세미나(김정민), 1997. 2.25.

254) 김정일 비서가 김일성의 유훈을 관철하기 위해 나진·선봉 개발을 현명하게 지도하고 있다고 한 데 대해 김정일의 구체적인 발언이 있었는지, 언제쯤 현장지도 방문을 할 것인지 등을 문의한 데 대해 북한의 관리들은 관계법령, 인프라 정비 및 ‘노비자’ 제도 등 모든 것이 김 비서의 지도에 따른 것이므로 무슨 발언이 있었는지는 따질 필요가 없을 정도이며, 전사들이 김 비서의 의도를 제대로 실천하지 못한 상황이므로 좀 더 잘 정비한 후 나진·선봉 지구에 모실 생각임을 주장하고 있다. 맹철호(외교부 과장), 「나진·선봉 투자설명회」(동경시내 가잔회관, 1997.10.6).

그리고 지난 6월 ‘노작’²⁵⁵⁾에서는 차기 남한정권과의 관계개선 및 대서방관계 증진 의사를 시사하고, 8월 ‘노작’²⁵⁶⁾에서는 대미관계 개선 의지를 거듭 강조한 만큼, 앞으로 김정일이 취하는 조치들을 유심히 살펴보는 것이 필요하다.²⁵⁷⁾

또한 김정일은 국제정세와 환경변화에 큰 관심을 보여 주었다. 그는 “외교부의 가장 중요한 임무는 국제 정세와 주재국 정세를 빠짐 없이 주시하고 철저히 장악하며, 그것을 최대한 정확히 분석·평가하여 제 때에 나에게 보고하는 것이다”라고 지시하였다.²⁵⁸⁾ 이에 따라 해외공관에서는 매일 정세보고 체계를 세워, 주재국과 해당지역의 정치·경제·군사·외교 등 모든 분야의 정세와 국제관계, 대북한정책, 주요 대국들과 기타국 간의 관계 등을 언론 매체들과 면담 및 행사 등 여러 수단과 방법을 통해 수집하여 분석·평가 자료와 함께 지체없이 외교부에 보고하여야 한다. 외교부는 공관의 정세보고 자료와 중앙통신사가 입수하여 넘겨준 정세 자료들을 종합·분석하여 부의 의견과

255) 김정일, “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여(1997.6.19),” 「로동신문」, 1997.6.21.

256) 김정일, “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자(1997.8.4),” 「로동신문」, 1997.8.20.

257) “북한은 곧 김정일 총비서이며, 김정일은 북한을 개방할 가능성을 갖고 있는 사람이다. 그가 모든 중요한 결정을 하기 때문에 북한과 화해하려면 먼저 그를 이해해야 할 것이다. 북한의 외국인관광객 유치, 투자유치, 영공개방 등은 김정일의 결정이 아니고는 불가능한 것이며, 이런 것들을 개방의 신호로 봐야 한다.…김정일은 세계 소식에 굉장히 관심이 많다. 예를 들면 20여 개의 TV를 갖다놓고 전세계 뉴스를 보고 있을 정도다. 그리고 북한의 모든 중요한 결정은 김 총비서가 하는데 자세히 보면 개방의 시초라고 할 수 있는 요소들이 많이 있다. 외국인관광과 외국투자를 받겠다는 것도 그렇고 영공도 개방하였다. 그가 고립정책을 쓴다면 그런 중요한 결정을 하지 않았을 것이다. 그 모든 것이 개방의 신호이다.” 이남옥(탈북 성혜랑 씨 딸) 증언, 「동아일보」, 1998.3.31.

258) 현성일 면담, 1998.4.15.

함께 보고하도록 되어 있다. 김정일은 그 외 중앙통신사, 인민무력부, 국가안전보위부 등에서 수집·분석한 군사첩보와 도청자료, 통신감청 자료 등 정보자료들을 직접 보고받는다. 김정일은 이 같은 자료들에 기초하여 정세판단을 내리고 정책 방향을 설정하는 것이다.

한편 김정일과 북한군부와의 관계는 다음과 같이 정리할 수 있다. 무력 지휘체계는 종래 「김일성 - 인민무력부장 - 총정치국장 - 총참모장」 체계로 되어 있었으나, 김일성 사망 이후 지휘계통을 거치지 않고 「김정일 - 총참모부 작전국장」으로 바로 지시가 내려갈 수 있도록 조정되었다. 이 같은 사실은 김정일의 독단적 명령에 의해 전쟁이 발발할 수 있음을 의미한다.²⁵⁹⁾ 김정일은 최고사령관(1991.12.24)²⁶⁰⁾과 국방위원장(1993.4)에 취임, 명실공히 군통수권을 장악한 이후 대규모 장성진급²⁶¹⁾ 및 3선 감시체계(지휘·정치·보위부)등을 통해 군부를 완전 장악하였다. 총참모장조차 김정일의 지시사항만 수행하고 있으며, 사소한 반대의견이나 제안을 할 수 없을 정도이다. 또한 김정일의 측근인 조명록(총정치국장), 김영춘(총참모장), 원용희(보위사령관), 오극렬(당 작전부장) 등이 군을 나눠 이끌고 있다. 한편 인민무력부장 임명과 상관없이, 향후 상당기간 동안 김정일이 직접 군부를

259) 김정일은 김일성 사망 2년 전에 최고사령부 '작전조'와 함께 남침 시나리오를 작성하였으며, 동 시나리오를 본 군 지휘관들이 당장 실천에 옮기자고 하였다. 이에 김일성이 인민생활부터 먼저 해결한 다음에 해야 한다면서 유보한 것으로 전해진다. 황장엽 면담, 1997.11.20.

260) 루마니아 「차우세스크」 처형(1989.12) 당시 김일성은 '군대를 장악하지 못했기 때문'이라고 언급한 바 있으며, 김정일을 최고사령관에 등용(1991.12)한 것도 군부를 확고하게 장악하려는 의도였다. 황장엽 면담, 1997.11.20.

261) 북한은 1992.4.20 인민군 창건 60돌 기념 원수포함 673명, 1993.7.20 「전승」 40돌 기념 99명, 1995.10.8 당창건 50돌 기념 원수포함 19명, 1997.2.9 김정일 생일 즈음 장령급 6명, 1997.4.13 김일성 생일 즈음 123명 등 총 5회에 걸쳐 920명을 승진시켰다. 현재 북한군의 장령은 원수 2명(김정일, 이을설) 차수 11명 등 총 1,300~1,400명으로 추정된다.

관장해 나갈 것으로 예상된다.

나. 영도핵심

북한에서 권력의 중심축으로는 노동당 최고 정책결정기구인 정치국 멤버들을 우선적으로 꼽을 수 있으나, 사실상의 실력자는 비서국 성원들이다. 당 중앙위 비서국에는 김정일 총비서 외 8명의 비서가 있다. 이 가운데 김국태(간부인사 담당), 김기남(선전 담당), 김용순(대남 담당), 최태복(교육 담당) 등이 김정일과 가까운 실세로 평가받고 있다. 김국태와 김기남은 보수적 인물들로 알려진다. 현재 국제담당 비서는 황장엽의 탈북으로 인해 공석중이다. 한편 김용순과 최태복은 각각 국제담당 비서를 1990.5~92.12 및 1993.4~12월까지 역임한 적이 있는 바, 향후 이들이 다시 수행할 가능성도 있다.

다. 지도핵심

장성택(당 조직지도부 제1부부장)은 김정일의 매제(김경희 남편)로서 당·장·군의 최고위층에도 영향을 미치는 최측근 실세이다. 그러나 김정일의 유일지도체제 확립에 걸림돌이 되지 않는 제한적 범위 내에서 그는 활동할 수 있도록 견제되고 있는 것으로 알려진다. 그는 기본적으로 개방 성향의 인물로 '이제는 미국과 맞서서는 안된다'고 주장하며, 김용순·강성산·김달현과 친하고 보수적인 김국태와는 라이벌 관계로 알려진다.²⁶²⁾

현준국(전 당 국제부장)²⁶³⁾은 1982년 당 국제부 제1부부장으로 국

262) 강명도, 「평양은 망명을 꿈꾼다」, p. 138.

263) 함북 출신(1925)으로서 초기에는 1956년 「로동신문」 편집부장, 1963년 책임

제부에서 활동을 시작하였고, 1986년에는 황장엽의 후임으로 국제부장직을 1988년까지 수행하였다. 이후 1988년 12월에는 노동신문 책임주필로 복귀하였다가, 1994년 7월 김일성 사망 이후부터 국제부장직을 다시 수행하였다. 그는 별명이 '괴렁'(나치독일의 2인자)로 불릴 정도로 과묵한 성격의 소유자로서, 김정일의 술팁 성원일 정도로 김정일의 신임이 두터운 절대 충성파로 알려진다. 그는 과거 국제부에서 김용순과 승진경쟁을 벌인 라이벌 관계에 있었던 바, 김정일 주최의 술자리에서까지 말다툼을 할 정도인 것으로 전해진다. 그러나 황장엽의 탈북 이후 해임되었다.

이 외 김양건(국제부장), 이형철(주유엔 대표대사), 이동철(최고인민회의의 외교위원장), 김충일(선전선동부 제1부부장) 등이 김일성 사망 이후 부상하였다. 한편 김일성 사망 이후 부각된 인물들의 특징을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 김정일 친위세력인 혁명25세대²⁶⁴⁾의 권력핵심부 진출이 확대되고 있다. 물론 김정일은 김일성 세대인 혁명1세대에 속하는 항일투사들과 그 유자녀들, 노장과 인물들을 공식서열의 최고위층에 계속 보장해 주고 또한 강조하고 있다.²⁶⁵⁾ 동시에 그는 측근들을 제2선에 포진시켜 권력장악의 막후 실세로 활용하고 있다.²⁶⁶⁾ 예컨대 김일성

주필을 역임하는 등 선전분야에서 활동하였다. 그는 1966년 12월 주중대사로 발탁된 후 10년간 근무하였고, 1975년 5월부터 대외문화연락위 부위원장으로 종사하면서 북-일 어업협정 문제를 해결함으로써 중국과 일본문제 전문외교관으로 자리잡게 되었다.

264) 북한에서는 통상 항일혁명투쟁에 참가한 세대를 혁명 1세대(대략 70세 이후), 6·25전쟁을 겪은 세대를 혁명 2세대(50대 말~60대), 전후 세대를 3~4세대로 구분한다. 「내외통신」, 1086호 (1997.12.4).

265) 김정일, “혁명선배를 존대하는 것은 혁명가들의 숭고한 도덕의리이다 (1995.12.25),” 「조선중앙년감 1996」, pp. 36~46.

266) 당의 측근들로는 이명제(서기실장·비서실장), 최용호(서기실 문화담당 고문), 염기순·문성술(조직지도부 제1부부장), 이용철(조직지도부 군부담당 제1부

사망 전후의 주요 인사 이동을 살펴보면 다음과 같다. 정치국의 경우 4명 위원(김일성, 오진우, 최광, 강희원)이 사망하였으며, 혁명1세대 출신의 후보위원 1명(이선실)이 새로 임명되었다. 비서국의 경우 황장엽(국제)의 망명과 서관희(농업)의 해임이 있었으며, 이에 대한 보임은 없었다. 당 중앙군사위원회의 경우 4명(김일성, 오진우, 최광, 주도일)의 사망과 1명(이봉원)의 해임이 있었으며, 김정일의 측근인 김영춘, 박기서, 김명국, 이용철 등 4명의 신규보임이 있었다. 특히 이용철은 군출신이 아닌 당 중앙위 조직지도부 제1부부장으로 김정일의 군부장악에 핵심적 역할을 맡고 있는 것으로 보인다. 그 결과 공식서열상 최고위층의 비측근 세력과 권력핵심의 신측근 세력이 구분되고 있는 것으로 분석된다.²⁶⁷⁾

둘째, 당 국제부는 국제 비서인 황장엽의 망명에 따른 문책성 인사와 친위세력 전면화가 있었다(<부록 3> 참조). 북한은 황장엽이 탈북(1997.2)하자 국제 비서직을 공식으로 둔 채, 국제부장이었던 현

부장), 박송봉(군수공업담당 제1부부장), 권영록(자금담당 부부장), 김국태·김기남·김용순(당 비서), 김경희(경제정책검열부장), 연형목(자강도당 책임 비서) 등을 들 수 있다. 군부의 측근들로는 김정일 군부대시찰 동행으로 나타나는 바, 이하일(차수, 군사부장), 조명록(차수, 총정치국장), 김영춘(차수, 총참모장), 원용희(대장, 인민무력부 보위국장), 현철해(대장, 총정치국 조직담당 부국장), 박재경(상장, 총정치국 선전담당 부국장), 김하규(대장, 포병사령관) 등이다. 정무원에서는 이성록(대의경제위 부위원장)의 경우 김정일이 수시로 찾아 경제문제를 협의하고 있으며, 강석주(외교부 제1부부장)는 김영남 외교부장을 제치고 김정일에게 직보할 정도로 신임 받고 있다.

267) 김정일의 측근인물들은 대체로 김정일이 삼촌 김영주를 제치고 조직지도부장을 맡은 1970년대 중반 이후 하나 둘씩 자리잡기 시작하였다. 평균 연령은 60대 중반으로 김정일보다는 열살 정도 많으며 김정일의 권력기반을 다지는 데 공을 세웠거나, 기존 측근인물들의 추천에 의해 부상한 것으로 알려졌다. 또한 업무처리능력 뿐만 아니라 술을 잘 마셔야 하며, 적절히 아부할 줄도 알아야 하고, 입이 무겁고 신중한 스타일이어야 한다. 황장엽 면담, 1997.11.20.

준극을 문책하고 김양건 부부장을 국제부장에 임명(1997.2)하였다. 1993년 말 국제부는 부부장 8명으로 구성되었는데, 이 가운데 사망(권민준), 진출(송호경, 통전부 부부장 겸 아태평화위 부위원장), 승진(김양건, 국제부장), 진출 및 복귀(김형우, 1996~97 유엔 대사)가 있었다. 1997년 말 현재 국제부는 9명의 부부장으로 구성되어 있다. 이 가운데 김일성 사망 이후 새로 임명된 부부장은 최진수(전 외교부 9국장) 뿐이다. 그 또한 김정일의 비밀예금이 있는 것으로 알려진 스위스 대사와 외교부 9국장 및 부부장을 역임한 것을 볼 때, 김정일의 친위세력 가운데 한 명인 것으로 판단된다.

셋째, 외교부는 김일성 사망 이후 지휘계통과 부부장급에서 변화를 겪었다. 김영남 외교부장과 강석주 제1부부장 그리고 부부장들 가운데 의례사업 전문가인 김재숙, 국제기구 전문가인 최수현, 소련 및 동유럽 전문가인 이인규, 통일문제 전문가인 최우진 등은 현직을 유지하였다. 그러나 지역전문가들인 조규일, 박명구, 장승길, 김영일, 송원호 등은 남남협력 활성화차원에서 동·서남아 및 중동지역 대사로 파견되었다. 대신 1980년대 초·중반에 외교부 부부장으로 발탁되었다가 해외에서 근무하던 대사들이 본국으로 소환되었다. 또한 장승길 이집트 대사가 미국으로 망명(1997.7)한 사건은 황장엽 국제비서의 탈북과 더불어 북한 외교관에게 주는 심리적 영향이 작지 않았을 것으로 보인다. 한편 외교부 지령의 90% 이상은 이제 강석주 부부장을 통해 내려오고 있다.²⁶⁸⁾

넷째, 최고인민회의의 외교위원회는 황장엽의 망명으로 공석이 되었던 위원장직에 이동철 위원을 임명함으로써 그 역할이 형식적임을 입증하였다. 이동철은 현재 대외문화연락위원회 국장이다. 그런데 이

268) 현성일 면담, 1997.8.22.

동철의 상관인 정준기 대외문화연락위원회 위원장이 외교부 제1부부장인 강석주 등과 함께 최고인민회의 외교위원회 부위원장직을 담당하고 있다(<부록 5> 참조). 이 같은 인사는 최고인민회의 외교위원회가 권위가 있는 정책결정 및 집행기구 아닌 의회 차원의 대외교섭을 실행하기 위한 형식적 기구에 불과함을 반증하는 것이다.

다섯째, 국제부 및 외교부, 대외경제위원회 관리들은 당 조직지도부, 선전선동부 및 국가안전보위부, 인민무력부, 사회안전부 관리들보다 좀더 개방적이고 진보적인 성향의 사고를 갖고 있는 것으로 볼 수 있다.²⁶⁹⁾ 또한 외교부 내에서도 김영남 부장은 철저히 현실안주형으로 원칙중시의 강경파이고, 강석주 제1부부장은 대외개방적인 성향을 가지고 있는 것 또한 사실이라 한다.

그러나 북한은 유일지도체제와 특별독재대상구역(정치범수용소)을 통해 관료들을 통제하고 있는 사회이다. 따라서 북한 사회에 온건파와 강경파의 대립 구도가 있는 것으로 평가하는 것은 무리가 있다. 또한 자유진영에서와 같이 자신의 개별적인 사고나 성향 때문에 하나의 정책을 놓고 서로 대립하거나 정책적인 논쟁을 벌이는 것도 상상하기 어렵다. 단지 '기관본위주의' 및 김정일에 대한 '충성경쟁'에 따른 마찰 정도가 가끔 일어나고 있는 것으로 볼 수 있다.

여섯째, 수령·당·인민대중의 삼각구도에서 볼 때 김일성이 '혁명적 군중노선'을 선택했다면, 김정일은 엘리트와의 연대를 더욱 중시한

269) 중도성향 인물은 김정일을 비롯하여 이종욱, 박성철, 홍성남, 한성룡, 권희경 등을 들 수 있다. 개혁과 개방을 하지 않을 경우 북한이 붕괴될 것을 우려하는 개방성향 인물로는 강성산, 김환, 최영림, 이성대, 김복신, 김용순, 장성택, 김경희, 연형묵, 김달현 등 정무원을 중심으로 한 경제 외교전문가들이다. '우리식 사회주의'를 견지해야 정권과 체제를 보전할 수 있다는 보수성향 인물로는 김국태(사상), 계웅태(공안), 전병호(군수), 김기남(선전), 백학림, 이을설, 오극렬 등 주로 당과 군부 인사들을 들 수 있다. 강명도, 「평양은 망명을 꿈꾼다」.

것으로 분석된다. 이런 맥락에서 김정일은 측근들을 노동당, 군부, 정무원에 끌고루 포진시켜 정권을 유지·발전시키기 위해 노력하고 있는 것으로 분석된다. 김정일의 주요 인맥으로 혈연과 관련해서는 만경대혁명유자녀학원 출신 인맥이²⁷⁰⁾, 학연과 관련해서는 김일성종합대학 출신 인맥이 김정일을 보필하는 주요 핵심세력이 되고 있다.²⁷¹⁾ 북한 엘리트들은 북한체제의 붕괴 가능성을 우려하고 있는 것으로 전해지며, 현재로서는 이러한 우려가 김정일을 중심으로 결속하도록 하는 요인이 되고 있다.²⁷²⁾

3. 외교정책 결정과정: 종횡무진 제왕형 전제 모델

첫째, 독단적인 정책결정이다.²⁷³⁾ 당·정·군 등 각 조직은 계선을 통

270) “우리가 애지중지 키웠은 유자녀들이 이제는 모두 50살, 60살, 70살이 되었으며 그들의 자녀들이 대를 이어 혁명을 계속하고 있습니다. 그러기에 우리 혁명의 대는 든든합니다. 세계에는 우리 나라처럼 혁명의 대를 튼튼히 이어가면서 사회주의를 건설하는 나라가 없습니다.” 김일성, “항일혁명렬사유자녀와 한 담화(1994.6.2),” 「김일성저작집 44」, p. 432.

271) “만경대혁명학원과 김일성종합대학을 나온 사람들이 지금 당과 국가, 군대의 중요한 위치에서 사업하고 있습니다. 만경대혁명학원을 나온 사람들 가운데 총리를 하는 사람도 있고 도당책임비서를 하는 사람도 적지 않습니다. 이 자리에 참가한 당력사연구소 부소장동무도 항일혁명렬사의 딸입니다. 당력사연구소 부소장동무의 아버지와 어머니는 일제놈들과 싸우다 희생되었습니다.…내가 혁명렬사유자녀들을 모두 키웠기 때문에 그들이 나를 보고 아버지라고 부르거나 할아버지라고 부르고 있습니다.…이제는 나라의 큰일을 젊은 사람들이 맡아하고 있기 때문에 나이 많은 사람들은 지난날 투쟁하던 때를 회고하면서 젊은 사람들에게 어떻게 투쟁하면 좋겠다는 의견이나 주면 되므로 내가 시간을 낼 수 있습니다.” 김일성, “중국인 항일혁명투쟁연고자와 한 담화(1994.5.7; 30),” 「김일성저작집 44」, pp. 419~428.

272) 평양주재 전직대사(1993.1~97.8)는 자신의 북한방문시 주요 접촉 대상이었던 외교부 부부장이 “자기들은 동독의 리더십과 같은 운명이 되고 싶지는 않다”고 말한 것으로 전하였다. 1997.7.16.

해 정기적으로 보고를 하고 있으나, 토의 등을 통한 정책결정은 별로 없는 것으로 나타난다. 김정일은 오직 자신의 판단에 따라 정책을 결정·지시하고 있는 바, 독단적 정책결정이 횡행하고 있다. 1993년 초 NPT 탈퇴선언도 사전에 정치국 또는 비서국 회의를 비롯한 간부간 협의가 없이 결정된 것으로 전해진다. 한편 김정일에게 비위를 거슬리는 내용을 보고할 경우 파직을 당할 우려가 있기 때문에 어느 누구도 제대로 보고를 하지 못하는 실정이다.²⁷⁴⁾ 모든 간부들은 ‘옫소 부대’로서 다만 김기남(당 선전선동담당 비서)정도가 ‘좀 했으면 합니다’라고 말할 수 있을 정도에 불과한 것으로 알려진다.²⁷⁵⁾

둘째, 북한은 김정일을 정점으로 하는 수직적 관계만이 존재하고 개인간 횡적관계는 철저히 차단된 봉건사회의 구조를 유지하고 있다. 김일성 사망 당시 북한 지도부 내에 불안감이 있었던 것은 사실이라 한다. 그러나 김정일이 그 동안 실질적으로 통치해 왔고, 김정일 활동에 대한 ‘소감문’ 작성 등으로 들볶아 고위간부들이 위기감을 느낄 여유마저 갖지 못한 상태였다 한다.²⁷⁶⁾ 또한 고위간부들은 ‘도청장치와 숙청’의 공포를 느끼면서 생활하고 있기 때문에, 파벌을 형성할 여지가 없으며 아부하기에 급급하다. 단지 김정일에게 충성경쟁을 할 뿐이다. 최근의 경제난·식량난 등과 관련하여 일부 간부들이 “큰일인데”라고 종종 말하고 있으나, 뚜렷한 대책없이 서로 걱정만 하고 있

273) 중국 외교관 면담, 1998.1.30.

274) 북한의 고위 정책결정자 중 한 사람은 “우리는 김정일 장군님에게 건의할 수 있는 기관이 없다. 오직 장군님 교시를 수행하는 기관만 있다”고 말하였다. 방북 재미교포 증언, 1998.6.3; 한 중국 외교관은 북한의 정책결정과 정에서 김일성 사망 이전과 이후 달라진 점은 위에서 결정해야 할 일을 밑에서 건의하는 것이 김일성 시대에는 가능했으나, 김정일 시대에는 어려워진 사실을 들었다. 1998.1.22.

275) 황장엽 증언, “조선문제,” 「조선일보」, 1997.4.22.

276) 황장엽 면담, 1997.11.20.

는 실정이라는 것이다.²⁷⁷⁾ 김정일이 “개혁·개방하면 사회주의가 망한다”고 말하고 있으며, 중국의 개혁·개방에 대하여 비난을 많이 하고 있기 때문이다.²⁷⁸⁾

셋째, 북한의 외교정책 결정은 소련 및 동구사회주의 진영 붕괴 이전에는 외교부 수립 → 당 국제부 심사 → 김정일 비준 → 외교부 집행의 순서로 진행되었으나, 1990년대 들어와 국제부의 심사 없이 외교부가 직접 김정일의 비준을 받고 집행을 주도하고 있다. 외교정책 주도 인물로는 외교부장 김영남과 제1부부장 강석주 등을 들 수 있다. 외교부가 주관한 대미 핵협상이 성공적으로 타결된 이후부터는 강석주가 김영남을 제치고 김정일에게 직접 보고하는 등 신임을 받고 있다.²⁷⁹⁾

넷째, 김일성 사망 이후 「외교활동방향」 문건의 작성 및 보고 과정은 외교부의 행정조직국에서 담당한다.²⁸⁰⁾ 그 과정은 행정조직국에서 각 지역국의 문건 취합 작성 → 각 지역국에 회람 수정 → 국제부와의 합의 → 김정일에게 보고 → 김정일의 결재 → 해외공관들에게 전달한다. 행정조직국은 각 지역국에 지역별 활동방향 작성을 요구하고, 각 지역국은 각 과에 담당국가별 활동방향 작성을 지시한 후, 이를 위와 같이 취합한다.

한편 정책입안과정에서 정책작성자들은 자기들이 만들어 김정일의

277) 최근 당간부 등 핵심계층과 대학생들 사이에서 ‘폐쇄정치는 망국의 길, 개혁·개방만이 살 길’이라는 인식이 확산되고 있으나 아직 김정일의 잘못을 직접 거론하면서 공개적으로 비판하는 단계에는 이르지 못하고 있는 것으로 전해진다.

278) 북·중 경협관계과 관련하여 김정일은 중국이 잘되는 것을 좋아하지 않고 부하들의 중국 모방을 사대주의로 매도하는 등 중국과의 경제협력에는 그다지 관심이 없는 것으로 알려졌다. 황장엽 면담, 1997.11.20.

279) 황장엽 면담, 1997.11.20.

280) 민족통일연구원 초청세미나(현성일), 1997.5.29.

제가를 받은 ‘방침’을 그 자신이 제대로 집행하지 못해 추궁이나 처벌을 받는 억울함을 피하기 위해 문건 작성단계부터 그 실행가능성을 충분히 검토하여 훗날 빠져나갈 구멍을 만들어 놓아두는 방향으로 정책초안을 작성한다고 한다. 그 결과 잘못을 범해도 사상적 의심을 받기 쉬운 우경적 결합보다는 그저 비판정도로 그칠 수 있는 좌경적 과오가 낫다는 인식하에 김정일의 구미에 맞는 ‘강경보수’적 정책을 건의한다고 한다.²⁸¹⁾

다섯째, 김정일은 모든 정책적 문건 결재시 부서간 합의절차를 거쳐 문건 하단에 합의여부를 표기하도록 지시하였다. 외교부의 경우, 국제부와의 합의를 거쳐 문건 아래에 “본 문건은 국제부와 합의된 것입니다”를 표기한다. ‘부서간 합의’ 표기절차로 인해 특정사안에 대한 북한의 ‘대응’에는 시간이 걸리지만, 강경·온건 정책 대립은 사전에 조정된다. 따라서 강·온 대립이 외부로 표출되는 것은 불가능하다고 하겠다. 한편 시급한 문건은 FAX로 수시 보고하며, 문건보고는 부서별로 한 주에 한 번씩 보고요일이 지정되어 있다.²⁸²⁾

여섯째, 김정일의 ‘방침’ 또는 정책집행 지시는 ‘지시’, ‘친필지시’, ‘친필문건’으로 구분된다. ‘지시’는 해당부문 간부들의 회의를 소집 또는 개별적 간부들을 직접 부르거나 전화를 통해 구두로 내리는 사항을 말한다. 북한에서 ‘지시’는 곧 법이며 지상명령으로서 모든 정책과 노선의 핵이다. ‘친필지시’는 해당기관에서 김정일에게 문건 또는 팩스로 올려보낸 보고문건 표지에 결재일자와 서명을 표기하며, 경우에 따라 자신의 의견을 문건표지에 ‘비준’하여 내려보내는 것이다. ‘친필

281) 현성일 면담, 1998.4.15.

282) 김명철(전 북한 호위총국 경호원)에 의하면, 김정일에게 제의서를 올리는 요일은 일요일과 목요일이라고 한다. 먼저 사회안전부 기요과(기밀문서과)에 제의서를 보내고 거기에서 적외선 살균장치 속에 넣어 소독한 후 김정일에게 보낸다고 한다. 조영환, 「매우 특별한 인물, 김정일」, p. 95.

지시'는 문건내용이 곧 김정일의 의도로서 김정일 자신이 책임지겠다는 의미이다. 그리고 '친필문건'은 보고문건 표지에 결재일자만 표시하는 것이다. '친필문건'은 김정일이 문건내용에 동의하나, 만약 문제가 발생할 경우에는 보고부서가 책임을 져야한다는 의미를 담고 있다.²⁸³⁾

일곱째, 김일성은 정책결정 최고기관으로서 정치국을 활용하였으나, 김정일은 정치국 회의를 소집하지 않고 직접 결정하고 집행을 지시하고 있는 것으로 나타난다.²⁸⁴⁾ 김일성은 정치국원들과 협의하여 정책을 결정하였으나, 김정일은 외교부 부부장 또는 해당 실무국장에게 전화를 걸어 업무를 지시하고 있는 것으로 알려졌다.²⁸⁵⁾ 따라서 김정일이 4자회담, 대미일 관계 등 대외관계를 직접 챙기거나 이 과정에서 강석주가 가장 큰 역할을 하고 있는 것이 확실하다. Laney, Nunn 방북시 김용순 면담이 이루어지지 않은 것은 강석주가 반대했기 때문이며, 강석주와 김용순은 사이가 좋지 않은 것으로 전해진다. 미국측이 강석주에게 김용순 면담에 관해 물었으나, 강석주는 “만날 필요가 없다”는 반응을 보였다 한다. 그는 유연성이 있고, 외교부 내에서 김계관 등 많은 지지자들을 갖고 있으나, 국제부 인사들은 그를 싫어하는 것으로 알려졌다.

한편 북한이 4자회담 관련사항을 결정함에 있어서 내부적으로 겪는 어려움 중의 하나는 4자회담이 대외관계 측면과 남북한관계 측면

283) 현성일 면담; 「내외통신」 제1032호; 「중앙일보」, 1996.6.15.

284) 현성일 면담, 1997.5.29. 이와 반대되는 의견도 있다. 조영환 교수는 오히려 “김일성은 시일을 두고 중요정책을 자신이 검토하여 결정하는 데, 김정일은 대개 정치국회의 등에 토의를 붙여 결정한다”고 주장하였다. 그 이유는 김정일이 군 및 외교 경력이 없기 때문에 측근 참모들의 조언에 의해 정책 방향을 결정한다는 것이다. 조영환, 「매우 특별한 인물 김정일」, p. 176.

285) 러시아 외교관 면담, 1998.2.26.

을 동시에 포함하고 있어 대남관계 차원에서 김용순이 이의를 제기하는 경우가 많은 것으로 전해진다.²⁸⁶⁾ 이와 관련, 황장엽은 북한 고위인사 중 대미협상에 반대하는 사람은 없으며, 대미협상이 김정일의 권위와 위상을 높이는 것으로 보고 있으나 4자회담 참석에는 반대하고 있는 것으로 전한다. 왜냐하면 소련 및 동구 붕괴 이후 북한 대외정책의 핵심은 체제고수라는 기본목표하에 내부를 공고히 하면서 대국(주변4강)들과의 마찰을 가급적 피하고 이들을 이용해 나가는 전략이기 때문이라는 것이다.²⁸⁷⁾

여덟째, 외교정책 의제는 김정일과 정책 실무자들에 의해 형성되고 있는 것으로 분석된다. 핵문제와 NPT 탈퇴, 북미 기본합의서 등은 당적인 혹은 국가적인 협의과정이 없이 전적으로 김정일의 직접적 지도하에 외교부가 극비에 추진한 것이라 한다. 핵문제 발생후 김정일의 지시하에 강석주 제1부부장이 책임지고 외교부 참사실과 국제기구국, 조약법규국, 제16국(미국담당국) 등 유관 부서들의 유능한 담당자들로 '핵 상무조'를 조직하였다. 그리고 보안을 위해 평양시 교외의 고방산 초대소(외교부 초대소)에서 외부와 격리된 가운데 김정일과의 직접보고 체계를 갖추고 모든 협상 전략과 전술을 수립하였다. 북미협상이 진전되어 실무단계에 이르게 되자, 원자력총국과 영변의 원자력연구소 등 기술실무기관 담당자들도 여기에 참여하였다.²⁸⁸⁾

286) 미국 국무부 북한담당관 면담, 1997.7.30.

287) 북한 지도부는 일본으로부터 배상금을 받아 경제난국을 타개하려고 했는데 북·일관계에 진전이 없자 미국과의 관계가 먼저 개선되어야 함을 깨달았다. 북한이 미국과의 관계에 주력하고 있는 것은 중국의 간섭을 견제하면서, 대미관계 개선을 통해 일본을 따라오게 하고 한국과 미국을 이간시키기 위한 것이다. 김정일은 UN을 미국의 이해관계를 대변하는 부속기구로 보고 있으며, 대UN 외교활동 중점을 주한미군 철수와 국제기구로부터의 지원 획득에 두고 있다. 황장엽 면담, 1997.11.20.

288) 현성일 면담, 1998.4.15.

한편 NPT 탈퇴는 ‘핵 상무조’의 실무담당자들도 모르게 김정일이 최고위 정책결정자들과 극비에 전격적으로 결정한 것으로 알려진다.²⁸⁹⁾ 그리고 핵동결 대신 경수로 제공을 반대급부로 요구한 것은 외교부 국제기구국의 담당자 착상에 기인하는 것으로 전해진다.

아홉째, 김일성주의로 온 사회가 일색화 되어 있는 북한에서 강경파와 온건파가 갈라져 대립한다는 것은 불가능한 일이다.²⁹⁰⁾ 북한은 이미 1974년 김정일의 주도하에 유일지도체계를 확립하였다.²⁹¹⁾ 당의 유일사상체계 확립의 10대원칙과 김부자의 교시나 지시가 절대화되어 있다. 모든 간부와 당원 그리고 주민들은 이를 암기하여 숙지하여야 하며, 정책입안시 반드시 고려해야 한다. 북한에서는 ‘수령의 교시’나 ‘후계자의 말씀’에 어긋나는 어떤 이질적인 주장이나 견해도 생겨날 수 없는 유일지도체계가 작동하고 있는 것이다. 따라서 북한이 군부의 반발 등을 내세워 강경한 입장을 취하고 있는 것은 한·미 양국으로부터 최대한의 양보를 얻어내기 위한 전술이라 할 수 있다. 또한 북한 권력구조 내에서 왕왕 발견되는 마찰²⁹²⁾들은 노선갈등이나 정책상의 불협화음이라기보다 김정일로 향한 일종의 충성경쟁으로 볼 수 있다.

289) 북한은 강원도당비서 겸 인민위원장 임형구의 군중대회 연설을 통해 NPT 탈퇴 결정이 김정일에 의한 것임을 시사하였다. “(김정일이) 매우 엄중한 정세의 요구를 깊이 통찰하고 주체조선의 최고이익을 수호하기 위해 핵무기 전과방지조약에서 탈퇴할 데 대한 정부성명을 발표하도록 하는 현명한 조치를 취해 주었다.” 『내외통신』, 종합판 47호 (1993.4), pp. 97~98.

290) 고영환, “북한의 정책결정과정에 관한 소고.” pp. 76~79; 한호석, “김정일 총비서 추대와 김정일 시대의 전망.”

291) 김정일은 조직지도 및 선전선동 담당비서가 되면서(1973.9) “당의 유일사상체계 확립의 10대원칙”을 이론가들을 통해 완성하고, 이를 1974년 2월 전당, 전주민에게 하달하였다.

292) 김용순과 장성택과의 반목설, 김용순과 현준국의 반목설, 혁명1세대와 2세대의 반목설 등.

열제, 북한은 더 이상 폐쇄사회가 아니며, 개방이 임박하면서 북한 내 개혁파와 보수파 간의 갈등이 첨예화되고 있어 내부긴장이 고조되고 있다는 주장도 있다.²⁹³⁾ 퀴노네스는 외교부, 큰물피해대책위원회, 대외경제위원회 등을 개혁지향 기관으로, 사회안전부를 가장 보수적인 기관으로 평가하였다. 한편 군부에서는 총정치국장 조명록, 총참모장 김영춘이 대미 관계개선을 강력히 반대하고 있으며, 반면 인민군판문점 대표부 대표 이찬복이 강력하게 지지하는 것으로 분석하였다. 그는 북한이 중국식 경제모델을 받아들이지 않고 있으며, 단지 나진·선봉에만 제한적으로 적용하고 있는 것으로 보았다. 북한은 중국식 모델을 좋게 생각하지 않는다. 북한은 외부의 영향을 받아들이는 새로운 경제계획을 세웠으며, 이에 대해 '경제개혁'이라는 표현을 사용하지 않고 '경제조정'(economic adjustment)이라는 표현을 사용하고 있다.

물론 퀴노네스는 1994년에는 군과 외교부 간의 갈등이 없었던 것으로 전한다. 그 당시 외교부는 핵협상에 있어서 완전한 결정권을 갖고 있었다. 그러나 최근에는 외교문제에 있어서 군의 영향력이 강화되기 시작하였다는 것이다. 물론 최종 결정권은 김정일이 갖고 있다. 군은 4자회담에 강력하게 반대하였고, 외교부는 강력하게 지지하였다. 4자회담과 관련하여 이들은 의제를 어떻게 제시할 것인가에 대해 계속 일치하지 못했으나, 결국 한국의 을지훈련을 빌미로 군부의 결정대로 주한미군 철수문제를 첫번째 의제로 설정하였다는 것이다.

그러나 황장엽에 따르면²⁹⁴⁾ 현재 북한에서는 외교부와 군부간의 갈등이 전혀 없다. 오히려 북한 지도부 안에 있는 것은 파벌 경쟁 또는 부처 갈등이기보다는 측근자들간의 충성 경쟁(김용순 대 강석주

293) 민족통일연구원 초청세미나(Kenneth Quinones), 1997.9.5.

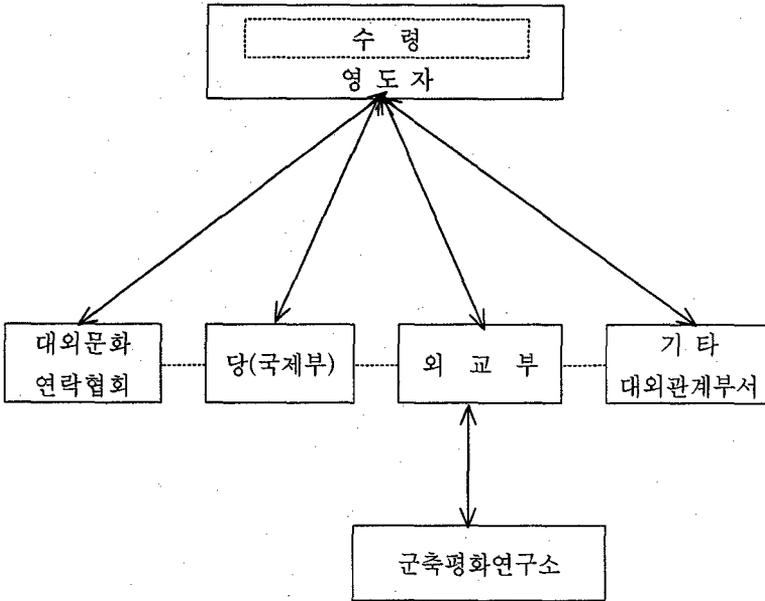
294) 황장엽 면담, 1997.11.20.

등)으로 규정하여야 할 것이다. 이러한 과정에서 조직동일시 모델 또는 당정 그룹 모델의 맹아가 나타나고 있는 것으로 보인다. 한편 혁명1세대인 빨치산 세대는 사실상 물러나 있는 것으로 평가된다.

결국 김일성 사망 이후 북한에는 김정일을 둘러싼 소수정예 핵심 그룹인 서기실에 의한 하의상달식 정책결정과정과 김정일의 직접 지시에 의한 상의하달식 정책결정과정 등 두 가지가 주류를 이루고 있는 것으로 분석된다. 한편 최종 정책결정권을 독점하고 있는 수령에게 조언과 건의를 통해 정책결정에 큰 영향을 주는 기관은 당 정치국 상무위원회라 할 수 있는데, 현재 정치국 상무위원회 위원은 김일성과 오진우의 사망으로 김정일 1인에 의해 장악되어 있어서 결국 최고 정책결정권은 김정일 개인에게 더욱 집중되어 있는 것으로 평가된다. 게다가 김정일은 친위세력을 통해 보고체계 및 정책집행체계를 장악하고, 문제처리시 해당 실무자에게 직접 연락을 취하는 모습을 보여 주고 있다. 따라서 김정일정권의 외교정책 정책결정과정은 중횡무진 제왕형(경쟁형: competitive²⁹⁵) 전제모델로 규정할 수 있을 것이다.

295) A. George, "Presidential Management Styles & Models," pp. 470~471. 경쟁형이란 각 부처간의 경쟁을 통치스타일의 바탕으로 삼는 것으로서, 경쟁을 조장하기 위해 정책수립자들 간의 의견교환이나 협조를 최소화하고, 최고 정책결정자가 직접 각 부처의 장을 상대하는 정책결정과정 유형이다.

<도표 4-3> 김일성 사망 이후: 종횡무진 제왕형 전제모델



용례)

←→ 보고·지시

..... 협조·경쟁

V. 결론

본 연구는 북한의 외교정책 결정구조와 과정을 최고 정책결정자와 정책결정기구와의 관계, 정책결정기구들 간의 관계를 중심으로 분석하였다. 특히 몇 가지 질문에 대한 공시적(소련 및 중국)·통시적(김일성 시대와 김정일 시대) 비교를 통해 규명하고자 하였다. 이제 먼저 최고 정책결정자와 정책결정기구와의 관계에 대한 대답을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 북한의 외교정책을 결정하는 데 있어 주요 행위자는 김일성 시대의 경우 당 정치국과 김일성·김정일 부자로 분석되었다. 그리고 김일성 사망 이후 3년 기간 동안에는 김정일 집무실내 서기실과 김정일로 나타났다. 한편 김일성은 당 정치국과 정치국 상무위원회를 통한 합의적 결정을 선호한 것으로 판단되나, 김정일은 서기실의 보고를 통해 정세판단은 하되 최종 결정은 독단적으로 내리는 것으로 추정되었다.

따라서 향후 김정일이 국가주석에 취임하여 정상적 국가운영이 진행된다고 하더라도, 정치국과 중앙인민위원회의 정상적 활동이 쉽지 않을 것으로 예상된다. 김정일이 총비서직을 이양받을 때(1997.10.8), 당 규약에 규정된 대로 선출된 것이 아니라 추대되었다는 점은 그가 당 중앙위와 정치국의 일원으로 존재하는 것이 아니라, 그 위에 군림하고 있다는 사실을 거듭 확인시켜 주는 사례이기 때문이다.

둘째, 김일성과 김정일은 모두 국제정세와 환경변화에 매우 큰 관심을 갖고 있는 민감한(sensitive) 지도자인 동시에 주체사상에도 충실한 또는 독단적인 인물로 분석되었다. 김일성의 경우 변화된 환경에 부합하게 무역사업체계를 개선할 것을 강조하는 동시에 청산리정

신·방법의 고수를 주장하였다. 김정일은 정책결정과정에서 많은 자료를 요청하나, 자신의 정책이나 노선에 이견을 제기하면 가차없이 처벌하였다. 김일성과 김정일은 현실지향적인 '실용주의자'(Pragmatist)와 이데올로기 지향적인 '십자군'(Crusader)적 성격을 동시에 갖고 있는 것으로 평가되었다. 한편 대내 개혁정책에 있어서는 김정일이 김일성보다 보수적인 십자군적 성향을 보여주며, 대외 개방정책과 관련해서는 김정일이 김일성보다 진보적인 실용주의자적 성향을 보여준 것으로 평가되었다.

따라서 향후 김정일 정권이 공식 출범할 경우 북한의 지도부는 김정일과 같은 생각을 갖고 있는 보수적 친위세력에 의해 충원될 것이 되, 대외정책에 있어서는 보다 개방적 성향이 강화될 가능성이 높다.

셋째, 외교정책 결정권한과 관련하여 김일성은 생존시 권한의 이양과 합의지향적 모습을 보여 주었으나, 김일성 사후 김정일은 독점지향적 모습을 보여 준 것으로 분석되었다. 예컨대 김정일의 활동이 공개되기 전인 1970년대 말까지 북한의 모든 대외정책은 김일성이 주관하였다. 그러나 1980년대 김정일의 활동이 공개된 이후부터는 김정일을 거쳐 김일성에 보고·지시를 받는 이중 지휘체계가 세워졌다. 그리고 1980년대 중반부터는 주변4국 외교·통일문제·정상외교 등 김정일 단독으로 결심하기 어려운 근본적인 문제들만 김일성에게 보고·비준받는 체계를 세워 놓았다.

김일성 시대 일상적(routine) 외교사안에 대해서는 외교부가 자율적으로 결정·집행하고 그 결과를 상부에 보고하였다. 그러나 다른 부서의 이해관계와 연계된 중요한(significant) 외교사안에 대해서는 외교부가 주도하되 해당기관들과 의견 조정 및 협의를 거친 후 결정·집행하였다. 그리고 UN 가입, NPT 탈퇴 등과 같이 국가의 안보 및 번영과 관련된 핵심적(critical) 외교사안은 정치국 또는 정치국 상무위

(김일성·김정일·오진우)에서 결정하였다.

반면에 김정일은 독단적으로 결정하며 자기의 정책이나 노선에 대해 이견을 제기하면 가차없이 처벌하였다. 또한 그는 사소한 일까지도 간섭하는 모습을 보여주고 있는 바, 일상적 외교사안을 제외하고는 일일이 비준하는 것으로 추정되었다.

정책결정기구들 간의 관계에 대한 대답은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 외교부에 대한 국제부의 당적 지도(정책적 지도)가 유명 무실화됨으로써 외교부의 상대적 자율성이 제고된 것으로 분석되었다. 김정일은 1984년경 “외교부는 나의 외교부, 당의 외교부”로 강조한 후, 정부간 외교 및 국제기구들과의 관계는 외교부가, 미수교국을 포함한 다른 나라 당들과의 관계는 국제부가, 비정부 민간단체나 조직·기구들과의 관계는 당 국제부 직속인 대외문화연락위원회가 담당케 하였다. 그리고 1985년부터는 외교부가 정부원에 형식상 속하면서, 실제에 있어서는 인민무력부·국가보위부와 같은 특수기관들처럼 김정일의 직접적 지도를 받게 되었다. 그 결과 1990년대 들어와 당의 지나친 간섭이 외교부의 정책 수립과 활동에 부담을 주며, 특히 김정일이 외교정책을 직접 챙기는 데 지장이 된다는 판단하에 약화되었다. 국제부는 외교부의 정책 초안이 김정일에게 보고되기 전 합의해주는 역할만 하였다. 1993년 말 이후 국제부는 이러한 합의 기능마저 상실하고, 순수 당적 외교만 전담하게 된 것으로 평가되었다. 조직지도부 및 선전선동부를 통한 외교부에 대한 당의 사상적·생활적 지도는 계속되고 있는 것으로 분석되었다.

외교부의 국제부에 대한 상대적 자율성은 외교부의 인적 우월성과 최고 정책결정자의 총애로 인하여 지속될 가능성이 높다. 당의 외교부에 대한 생활적·사상적 지도 또한 확실히 지속될 것이다.

둘째, 북한의 공식적 외교정책은 외교부에 의해 수립·집행되기 때

문에 군의 영향력은 사실상 제한적일 수밖에 없는 것으로 분석되었다. 인민무력부가 독자적으로 주관하는 대외업무는 군사대표단의 초청 및 방문외교에 국한되어 있다.

한편 김일성 사망 이후 외교정책 결정과정에서 북한 군부의 영향력 증대에 대한 주장이 북한 외교관들과 외부 관찰자들에 의해 주장되었으나, 이는 김정일이 협상전략 차원과 대내 체제통합을 위한 통치전략 차원에서 구사한 기술을 오해한 데 기인한 것으로 평가되었다. 그리고 김정일과 당으로부터 군부의 자율성이 증대되었다는 주장 또한 김정일의 측근인 조직지도부 부부장 이용철이 군인이 아님에도 불구하고 당 중앙군사위원으로 선출되어 군의 최고 정책결정기관을 실제적으로 장악하고 있는 점과 최광 사망 이후 인민무력부장직이 공석으로 있는 점을 고려할 때 수용하기 쉽지 않은 것으로 판단되었다.

대외경제위원회, 최고인민회의 외교위원회 등 타 기관들의 모든 대외활동들도 외교부의 정책적 지도 밑에 수행하도록 체계가 세워져 있다. 특히 최고인민회의 외교위원회는 비상설기구로서 단지 의원의 교 차원에서 구색을 맞추기 위해 존재할 뿐, 사실상 아무런 권한과 역할이 없는 형식적 기구에 불과한 것으로 분석되었다.

셋째, 외교정책 의제선정 및 정책구상은 김일성·김정일의 직접적인 구상에 따른 지시나 외교부장·제1부부장·부부장 등 간부들의 아이디어, 개별 담당자들의 착상 등 여러 가지 차원에서 이뤄진 것으로 분석되었다. 김일성 시대에는 상의하달이 주종을 이뤘으나, 김일성 사망 이후에는 상의하달과 하의상달이 병행하는 모습을 보여준 것으로 분석되었다. 즉 김일성은 주요 정책의제와 방향을 제시한 후 협의체계를 충분히 가동시켜 결정하였던 반면, 김정일은 실무자들이 사전에 협의를 거쳐 완성한 정책초안 즉 '보고 문건'에 결재하는 방식을 많이 취하고 있는 것으로 추정되었다. 다시 말해 김일성 시대 외교정책

들은 김일성의 아이디어나 의도가 반영되었던 것이라면, 김일성 사망 이후 외교정책들 대부분은 실무자들이 고도의 충성심 속에 지혜를 짜내 만든 것을 김정일이 비준한 것이라 할 수 있다.

마지막으로 북한의 외교정책 결정과정을 중국 및 소련과 공식적으로 비교해 보고, 김일성 시대와 김정일 시대로 통시적으로 비교해 보면 다음과 같이 특징화할 수 있다.

첫째, 김일성 시대 북한의 외교정책 결정과정은 김정일의 공식적 등장 이전까지 당 정치국 및 국제부를 통한 집체적 협의와 당적 지도를 수행했다는 점에서, 그리고 비록 형식적이지만 1980년대 후반까지 지속했다는 점에서 소련 및 중국의 외교정책 결정과정과 공통점이 있는 것으로 분석된다.

한편 소련의 경우 외교정책 결정과정에서 서기장 또는 정치국이 중심적 역할을 하였던 바, 전제 모델과 과두제 모델을 반복하는 모습을 보여 주었다. 반면 중국의 경우 1960년대 문혁시기에는 주자파를 축출하는 파벌 모델을, 1970년대 초·중반에는 모택동 1인통치하의 전제 모델과 화국봉치하의 과두제 모델을, 1970년대 후반에는 등소평 치하의 다원주의적 모델을 보여 주었다. 따라서 북한의 김일성·김정일 부자에 의한 외교정책 결정과정은 중국의 파벌·과두제·다원주의적 모델보다 소련의 전제모델과 유사성이 있는 것으로 분석되었다.

둘째, 김일성 시대와 김정일 시대의 외교정책 결정과정은 이미 1980년대 중반부터 김정일의 통치행위적 참여로 인해 지속적 측면이 많은 것으로 분석되었다. 그러나 변화된 부분을 찾아보면 김일성 시대에는 공식적 조직을 통한 합의형·위임형·상의하달형 정책결정이 많았으나, 김일성 사망 이후에는 비공식적 조직을 통한 독단형·독점형·하의상달형 정책결정이 많이 나타나는 것으로 분석되었다. 따라서 김일성 시대나 김일성 사망 이후나 북한의 외교정책 결정과정은 기본

적으로 전제 모델에 가깝다는 공통점을 갖고 있다. 반면 김일성 시대에는 형식적이거나 합의적 성격이 있는 위계질서형 양두제 모델로 특징지어지나, 김일성 사망 이후에는 더욱 독단적인 중횡무진 제왕형 모델로 변화하고 있는 것으로 평가되었다.

따라서 미국과 한국 관리들은 김정일이 북한을 보다 유화적인 노선으로 이끌어 갈 수 있기를 기대하고 있으나, 김정일의 과거 기록을 보면 낙관적인 생각을 가질만한 근거가 별로 없다. 또한 김일성 사망 이후 발표되었던 김정일의 저작들을 살펴보면 초기에는 공통적으로 김정일이 김일성의 가장 충실한 제자이고, 그 사상의 체현자임을 확인시켜 주는 것이었다. 이것을 그대로 단순히 연장한다면 김정일은 앞으로도 김일성에 의해 만들어진 북한정치의 기본적 틀을 파괴하려는 일은 하지 않을 것이다. 그러나 최근 저작인 「주체성과 민족성」(1997.6) 논문과 통일유훈 관철 논문(1997.8)은 변화의 조짐을 엿보이고 있다. 따라서 향후 김정일 체제는 김일성 사망 이후 공백상태를 지속한 주요 직위에 2·5세대를 보임·중용하는 형식의 새로운 권력중추의 인사를 발표하고, 위기극복과 체제유지를 위한 신정책을 밝힐 가능성이 있는 것으로 전망된다.

참고문헌

1. 단행본

- 강명도. 「평양은 망명을 꿈꾼다」. 서울: 중앙일보사, 1995.
- 고영환. 「김정일과 그 친위세력」. 서울: 남북문제연구소, 1991.
- _____. 「평양 25시」. 서울: 고려원, 1992.
- 국토통일원 조사연구실. 「북한경제 개관」. 서울: 국토통일원, 1988.
- 김동성. 「중국대외정책론」. 서울: 법문사, 1988.
- 김용호. 「현대북한외교론」. 서울: 오름, 1996.
- 김일성. 「김일성저작선집 3권」. 평양: 조선로동당출판사, 1968.
- _____. 「인민정권건설에 대하여 5」. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- _____. 「조선로동당 건설에 대하여 4」. 평양: 조선로동당출판사, 1990.
- 김정일. 「위대한 수령님을 영원히 높이 모시고 수령님의 위업을 끝까지 완성하자(1994.10.16)」. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- 김학준. 「현대소련의 해부」. 서울: 한길사, 1981.
- 내외통신사. 「내외통신」, 종합판 47호. 서울: 내외통신사, 1993.
- 대외경제정책연구원. 「중국편람」. 서울: 대외경제정책연구원 지역정보센터, 1994.
- 문명진. 「당사업경험」. 평양: 사회과학출판사, 1987.
- 동아일보사. 「김정일 북한대백과」. 서울: 동아일보사, 1995.
- 한스 마레츠키. 정경섭 역. 「병영국가 북한」. 서울: 동아일보사, 1991.
- 매크리디스 편. 허만 역. 「각국외교정책론」. 서울: 탐구당, 1982.
- 민족통일연구원. 「남북한 국력추세 비교연구」. 서울: 민족통일연구원.

1992.

서대숙. 서주석 역. 「김일성」. 서울: 청계연구소, 1989.

서진영 편. 「현대중국과 북한 40년」. 서울: 고려대아세아문제연구소
편, 1989.

양성철. 「북한정치론」. 서울: 박영사, 1991.

여영무. 「통일의 조건과 전망」. 서울: 문예출판사, 1992.

전현준·허문영. 「'97년도 상반기 북한의 외교동향 분석」. 서울: 민족통
일연구원, 1997.

정정길. 「정책학원론」. 서울: 대명출판사, 1989.

조영환. 「매우 특별한 인물, 김정일」. 서울: 지식공작소, 1996.

「주체의 사회주의 정치제도」. 평양: 평양출판사, 1992.

중앙일보사. 「김정일」. 서울: 중앙일보사, 1994.

최종기. 「소련외교정책론」. 서울: 법문사, 1988.

통일원. 「'95 북한개요」. 서울: 통일원, 1995.

홍극표·박원필. 「사회주의국가기구에 관한 위대한 수령 김일성동지의
리론」. 평양: 사회과학출판사, 1976.

한석봉. 「조선민주주의인민공화국 국가사회제도」. 평양: 과학, 백과사
전출판사, 1984.

허문영. 「북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안」. 서울: 민족
통일연구원, 1996.

_____. 「최근 북한의 대외정책 동향과 전망」. 서울: 민족통일연구원,
1997.

Barnett, A. Doak. *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1985.

Bialer, Seweryn. *The Soviet Parados: External Expansion*,

- Internal Decline*. New York: Alfred A. Knopf, 1987.
- Godwin, R. Kenneth & John C. Wahlke. *Introduction to Political Science: Reason, Reflection and Analysis*. Orlando: Harcourt Brace College Pub. 1997.
- Goldstein, Joshua S. *International Relations*. New York: Harper Collins, 1996.
- Hollins, Martin and Steve Smith. *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- Lieberthal, Kenneth and Michael Okxenberg. *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1988.
- Lovell, John P. *The Challenge of American Foreign Policy*. New York: Macmillan, 1985.
- Mansurov, Alexander. *North Korean Decision Making Processes Regarding the Nuclear Issue*. USIP, 1994.5.
- Martel, Gordon. ed. *American Foreign Relations Reconsidered 1890~1993*. New York: Routledge, 1994.
- Oksenberg, Michael & Kenneth Lieberthal. *Policy Making in China*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- Plischke, Elmer *Foreign Relations: Analysis of Its Anatomy*. New York: Greenwood Press, 1988.
- Stoessinger, John G. *Crusaders & Pragmatists: Movers of Modern American Foreign Policy*. New York: N. W. Norton, 1979.
- Suh, Dae-Sook. *North Korean Foreign Policy of the 1990s*. Seoul: AIS-RINU. 1994.

- Swaine, Michael D. *The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking*. Santa Monica: RAND, 1996.
- Zwick, Peter. *Soviet Foreign Relations: Process & Policy*. New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1990.

2. 논 문

- 고병철. “북한대외정책의 형성과정.” 박재규 편. 「북한의 대외정책」. 서울: 경남대 극동문제연구소, 1986.
- 고영환. “북한의 정책결정과정에 관한 소고.” 「북한조사연구」, 제1권 1호. 서울: 북한문제조사연구소, 1997.
- 김남식. “북한의 대외정책 결정과정.” 민병천 편. 「북한의 대외관계」. 서울: 대왕사, 1987.
- 김일성. “국가계획기관들의 계획단위를 바로 정할데 대하여.” 「김일성저작집 41」. 평양: 조선로동당출판사, 1995.
- _____. “당면한 사회주의 경제건설방향에 대하여(조선로동당 중앙위원회 제6기 제21차 전원회의에서 한 결론, 1993.12.8).” 「김일성저작집 44」.
- _____. “연합기업소를 조직하며 정무원의 사업 체계와 방법을 개선할 데 대하여(조선로동당 중앙위원회 정치국회의에서 한 연설, 1985.11.19).” 「김일성저작집 41」. 평양: 조선로동당출판사, 1995.
- _____. “문학예술부문 일군들과 한 담화.” 「김일성저작집 44」. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- _____. “미국 씨엔엔 텔레비존 방송회사 기자단이 제기한 질문에 대

- 한 대답(1994.4.17).” 「김일성저작집 44」. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- _____. “미국 <워싱턴타임스> 기자단이 제기한 질문에 대한 대답 (1994.4.16).” 「김일성저작집 44」. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- _____. “민족올림픽위원회협회 위원장인 메히꼬출판회사 위원장 겸 사장일행과 한 담화(1991.6.5).” 「김일성저작집 43」. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- _____. “민주주의 감보자 주석과 한 담화(1988.6.18).” 「김일성저작집 41」. 평양: 조선로동당출판사, 1995.
- _____. “변화된 환경에 맞게 대외무역을 발전시킬데 대하여 (1991.11.23, 26).” 「김일성저작집 43」. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- _____. “브라질 10월 8일 혁명운동 대표단과 한 담화,” 「김일성저작집 44」. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- _____. “사회주의 경제건설에서 새로운 혁명적 전환을 일으킬 데 대하여(1994.7.6).” 「김일성저작집 44」. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- _____. “스에리에공산주의자로동당 위원장과 한 담화(1992.6.29).” 「김일성저작집 43」. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- _____. “우리 나라 사회주의는 주체의 사회주의이다.(1994.4.16).” 「김일성저작집 44」. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- _____. “인민군대 중대정치지도원들의 임무에 대하여(1991.12.25).” 「김일성저작집 43」. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- _____. “재미교포 손원태와 한 담화(1991.5.15,31,6.2).” 「김일성저작집 43」. 평양: 조선로동당출판사, 1996.

- _____. “조국통일의 유일한 출로는 전민족의 대단결이다(미국 윌리암 캐리대학 고려연구소 소장과의 한 담화, 1993.4.10).” 「김일성저작집 44」. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- _____. “조선민족은 누구나 조국통일에 모든 것을 복종시켜야 한다(1994.4.21).” 「김일성저작집 44」. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- _____. “중국인 항일혁명투쟁연고자와 한 담화(1994.5.7,30).” 「김일성저작집 44」. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- _____. “항일투사들은 우리 혁명의 자랑스러운 첫 세대들이다(1992.4.21).” 「김일성저작집 43」. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- _____. “항일혁명렬사 유자녀와 한 담화(1994.6.2).” 「김일성저작집 44」. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- _____. “해외동포들 속에서 조국통일운동을 힘있게 벌려나갈데 대하여(1993.6.6).” 「김일성저작집 44」. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- 김정일. “당과 혁명대오의 강화발전과 사회주의 경제건설의 새로운 양상을 위하여(1986.1.3).” 「주체혁명위업의 완성을 위하여 5」. 평양: 조선로동당출판사, 1988.
- _____. “당을 강화하고 그 령도적 역할을 더욱 높이자(1989.6.9, 12).” 「김정일선집 9」. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- _____. “올해 당사업에서 틀어쥐고 나가야 할 몇가지 중심적 과업에 대하여(1976.1.1).” 「주체혁명위업의 완성을 위하여 3」. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- _____. “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자(1998.7.4).” 「로동신문」. 1997.8.20.

- _____. “주체의 당건설위업을 대를 이어 빛내어나갈 참된 당일군을 키워내자(1991.6.1).” 「김정일선집 11」. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- _____. “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여 (1997.6.19).” 「로동신문」. 1997.6.21.
- _____. “혁명선배를 존대하는 것은 혁명가들의 숭고한 도덕의리이다 (1995.12.25).” 「조선중앙년감 1996」.
- _____. “혁명적 신념과 량심은 혁명가와 배신자를 가르는 기본징표이다.” 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1997.2.17, 3.5.
- 방계문. “주석제를 기본으로 하는 새로운 국가기관체계는 주체사상을 구현한 가장 혁명적이며 인민적인 우월한 사회주의국가기구 체계.” 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 연구논문집」. 평양: 사회과학출판사, 1973.
- 변대호. “김정일 정권하 북한의 대외정책 결정과정.” 한국국제정치학회 1997년도 통일학술회의 발표논문.
- Bruce Bueno de Mesquita & 모종린. “북한의 경제개혁과 김정일 정권의 내구력 분석.” 「통일연구」, 창간호. 서울: 연세대학교 통일연구원, 1997.
- 서대숙. “북한 외교정책: 조직과 관리체계.” 이흥구·스칼라피노. 「북한과 오늘의 세계」. 서울: 법문사, 1986.
- 안인해. “북한 최고지도층의 정책성향과 정책결정.” 「사회과학과 정책연구」, 제15권 제2호(1993.6).
- 연현식. “러시아의 외교정책.” 「세계외교정책론」. 서울: 을유문화사, 1995.
- 오병훈. “북한의 대외경제정책 변화에 관한 연구: 위기상황에서의 정

- "채변화의 역동성." 고려대학교 박사학위논문, 1994.
- 유길재. "북한대의정책의 결정구조와 과정." 「통일문제연구」, 제3권 4호 (1991 겨울).
- 유호열. "북한외교정책의 결정구조와 과정." 「북한외교정책」. 서울: 서울프레스, 1995.
- 이흥구. "북한연구의 학문적 과제." 김준엽-스칼라피노 공편. 「북한의 오늘과 내일」. 서울: 법문사, 1985.
- 장달중. "북한의 정책결정 구조와 과정." 「사회과학과 정책연구」, 제15권 2호 (1993.6).
- 전인영. "외교정책 결정구조와 과정 및 개방의 문제: 특정사례분석." 「사회과학과 정책연구」, 제15권 2호 (1993.6).
- 한호석. "김정일 총비서 추대와 김정일시대의 전망." www.pond.com/~cka/.
- _____. "북한학의 새로운 지평." www.onekorea.org/research/ell.html, 1997.
- 허문영. "전환기의 북한외교정책." 「통일연구논총」, 제2권 2호. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- _____. "김정일 정권의 안정성과 지속성." 국제정치학회 1995년도 연례학술대회 발표논문.
- Almond, Gabriel A. & Laura Roselle. "Model Fitting in Communism Studies." Frederic J. Fleron, Jr. & Erik P. Hoffmann. eds. *Post-Communist Studies and Political Science: Methodology and Empirical Theory in Sovietology*. Boulder: Westview Press, 1993.
- Aspaturian, Vernon V. "Soviet Foreign Policy." Roy C. Macridis. ed. *Foreign Policy in World Politics*. New Jersey: Prentice

- Hall, 1989.
- Dallin, Alexander. "Soviet Foreign Policy and Domestic Politics: A Framework for Analysis." Erik P. Hoffman and Frederic J. Fleron. eds. *Conduct of Soviet Foreign Policy*. New York: Aldine Publishing Co., 1980.
- George, Alexander L. "Presidential Management Styles & Models." Charles W. Kegley Jr. & Eugene R. Wittkopf. *Perspectives on American Foreign Policy*. New York: St Martin's Press, 1983.
- Goodman, Melvin A. "Foreign Policy and Decision-Making Process in the Soviet Union." Hafez Malik. ed. *Domestic Determinants of Soviet Foreign Policy towards South Asia and the Middle East*. Hong Kong: Macmillan Press, 1990.
- Hamrin, Carol Lee. "Elite Politics and the Development of China's Foreign Relations." Thomas W. Robinson and David Shambaugh. *Chinese Foreign Policy*. New York: Clarendon Press, 1994.
- Hermann, Margaret G., Charles F. Hermann & Joe D. Hagan. "How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior." Charles F. Hermann, Charles W. Kegley, Jr. & James N. Rosenau. *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston: Allen & Unwin, 1987.
- Holloway, David. "Military Power of Political Purpose in Soviet Policy." Robbin F. Laird & Erik P. Hoffmann. ed. *Soviet Foreign Policy in a Changing World*. New York: Aldine

- Publishing Co., 1986.
- Holsti, Ole R. "Models of International Relations and Foreign Policy." *Diplomatic History*, 13 (Winter 1989).
- Kitronos, Robert W. "The CPSU Central Committee's International Department." Robbin F. Laird & Erik P. Hoffmann. eds. *Soviet Foreign Policy in a Changing World*. New York: Aldine Publishing Company, 1986.
- Kolkowicz, Roman. "The Military and Soviet Foreign Policy." Roger E. Kanet. ed. *Soviet Foreign Policy in the 1980s*. New York: Praeger, 1982.
- Malik, Hafez. "Domestic Determinants of Soviet Foreign Policy: An Introduction." *Domestic Determinants of Soviet Foreign Policy toward South Asia and the Middle East*. Hong Kong: Macmillan Press, 1990.
- MIIS & ICIP. "The DPRK Report (March-April, 1997)." www.nautilus.org/pub/ftp/napsnet.
- Powell, Robert. "Anarchy in International Relations Theory: the Neorealist-neoliberal Debate." *International Organization*. Vol. 48, No. 2 (Spring 1994).
- Ra'anan, Uri. "Soviet Decision-Making and International Relations." *Problems of Communism*, 19 (Nov-dec, 1980).
- Rosenau, James N. "China in a Bifurcated World: Competing Theoretical Perspectives." Thomas W. Robinson & David Shambaugh. *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- Singer, J. David. "The Level-of-Analysis Problem in International

- Relations. *World Politics*, 14:1 (1961).
- Smith, Steve. "The Self-Images of a Discipline: A Genealogy of International Relations Theory." Ken Booth & Steve Smith. eds. *International Relations Theory Today*. Pennsylvania: Penn State Press, 1995.
- Snyder, Scott. "North Korea's decline and China's strategic dilemmas." *Special Report*. USIP, 1997.10.
- Ulam, Adam B. "Anatomy of Policy Making." Robbin F. Laird & Erik P. Hoffmann. eds. *Soviet Foreign Policy in a Changing World*. New York: Aldine Publishing Company, 1986.
- Whiting, Allen S. "Foreign Policy of China." Roy C. Macridis. ed. *Foreign Policy in World Politics*. New Jersey: Prentice Hall, 1989.

3. 기 타

- 「북한인명사전」. 서울: 서울신문사, 1994.
- 「최신 북한인명사전」. 서울: 북한연구소, 1996.
- 「정치사전」. 평양: 사회과학출판사, 1973.
- 「조선중앙년감」. 평양: 조선중앙통신사, 각년도.
- 「경향신문」. 1996.4.9.
- 「동아일보」. 1996.2.15, 5.10, 1997.1.6.
- 「로동신문」. 1969.4.29.
- 「서울신문」. 1996.5.24.

「세계일보」. 1996.2.7.

「조선일보」. 1996.9.5, 1997.4.22.

「중앙일보」. 1995.6.1, 10.16, 1996.6.15, 1997.2.19

「한겨레신문」. 1996.11.7.

「한국일보」, 1995.4.13, 4.15.

「每日新聞」. 1997.4.28.

Far Eastern Economic Review. 1993.9.9.

「평양방송」. 1997.10.4.

「조선중앙방송」. 1997.10.10

러시아 「Itar-Tass 통신」. 1997.10.5.

〈부 록〉

〈부록 1〉 정치국 변동 상황

시 기 직 위	김일성 사망 이전 (’93.12 현재)	김일성 사망 이후 (’97.12 현재)
상무위원	김 일 성 김 정 일 오 진 우	사망(’94.7.8) 김 정 일 사망(’97.2.25)
위 원	강 성 산 이 종 옥 박 성 철 김 영 주 김 영 남 최 광 계 응 태 전 병 호 한 성 룡 서 윤 석	강 성 산 이 종 옥 박 성 철 김 영 주 김 영 남 사망(’97.2.22) 계 응 태 전 병 호 한 성 룡 서 윤 석
후보위원	김 철 만 최 태 립 최 영 성 홍 성 남 강 희 원 양 섭 홍 석 연 형 목 석	김 철 만 최 태 립 최 영 성 홍 성 남 사망(’94.7.28) 양 섭 홍 석 연 형 목 석 이 선 실

<부록 2> 비서국 변동 상황

시 기 직 위	김일성 사망 이전 (’93.12 현재)	김일성 사망 이후 (’97.12 현재)
총비서	김일성	사망(’94.7.8) 김정일(’97.10.8 추대)
비 서	김정일(당사업총괄) 계응태(공 안) 전병호(군 수) 한성룡(경 제) 최태복(교 육) 김중린(근로단체) 서관희(농 업) 황장엽(국 제) 김기남(선 전) 김국태(사 상) 김용순(대 남)	총비서직승계(’97.10.8) 계응태(공 안) 전병호(군 수) 한성룡(공 업) 최태복(교 육) 김중린(근로단체) 해임(’95.10.10을 마지막으로 권력서열에서 사라짐) 망명(’97.2.12) 김기남(선 전) 김국태(간 부) 김용순(대 남)

중앙군사위원회

시 기 직 위	김일성 사망 이전 ('93.12현재)	김일성 사망 이후 ('97.12 현재)	계 급	현 직	임명 시기
	위원장	김일성			
위 원	김정일	김정일	원수('92.4)	최고사령관	'91.12
	오진우	사망('95.2.25)			
	최 광	사망('97.2.22)			
	이을설	이을설	원수('95.10.8)	호위총국장	
	백학림	백학림	차수	사회안전부장	
	주도일	사망			
	이두익	이두익	차수		
	조명록	조명록	차수('95.10.8)	총정치국장	'95.10.13
	김일철	김일철	차수	인민무력부 제1부부장	'97.4.13
	오용방	오용방	대장	인민무력부 부 부장	
	김두남	김두남	대장	금수산기념궁 전 관장	'83.1
	김익현	김익현	차수	당민방위부장	'91.11
	이하일	이하일	차수('95.10.8)	당군사부장	'95.2
	이봉원	해임			
	김하규	'97년 현재 포 병사령관(대장)			
	김영춘	차수('95.10.8)	총참모장	'95.10.13	
	박기서	차수	평양호위사령관	'97.4.13	
	김명국	대장	군당장	'95.2	
	이용철	당원	당중앙위 제1 부부장	'96.12	

중앙인민위원회

시 기 직 위	김일성 사망 이전 (’93.12 현재)	김일성 사망 이후 (’97.12 현재)
수 위	김 일 성	사망(’94.7.8)
서기장	지 창 익	이 명 철
위 원	이 중 옥 박 성 철 김 영 주 김 병 식 서 윤 석 연 형 목 백 범 수 현 철 규 최 문 선 김 학 봉 강 현 수 박 승 일 림 형 구 이 길 송 이 근 모 임 수 만	이 중 옥 박 성 철 김 영 주 김 병 식 서 윤 석 연 형 목 사망 당중앙위원회 위원 최 문 선 당중앙위원회 위원 강 현 수 박 승 일 임 형 구 이 길 송 이 근 모 사망 김 운 기 이 태 연 김 평 해

<부록 3> 당 변동 상황

직책	시기	김일성 사망		사유
		이 전	이 후	
총 비 서	김일성	김정일('97.10.8)		사망
국 제 비 서	황장엽			탈북('97.2)
국 제 부 장	현준극('94.7)	김양건('97.2)		황장엽 탈북 문책
사회문화부장	이창선	강관주('97.8)		문책
국제부부장	권민준('85.7)			사망
"	길재경('80.10)	길재경		아프리카 담당, 김정일 '슬람'멤버, 장성택 라인
"	김양건('86.9)			국제부장 승진
"	김형우('88.12)	김형우		UN대표('96-97)
"	최학래('90.)	최학래		
"	지재룡('93.1)	지재룡		전 사로청 위원장, 장성택 라인
"	송호경('92.8)			외교부 부부장('94.1), 캄보디아 대사('95) 현 통전부 부부장
"	진영걸('94.4)	진영걸		조선사회과학자협회 부회장('95.7)
"	박경선('93.4)	박경선		동유럽전문가
"	임순필('94.6)	임순필		김영남 비서관출신, 서유럽 전문가('94.6 승진)
"		최진수('95.2)		전 외교부 9국장, 부부장
"	장국찬('85.5)			농업전문가

<부록 4> 정부 변동상황

직책 \ 시기	김일성 사망		사 유
	이 전	이 후	
국가주석	김일성		사망
총 리	강성산	홍성남대리('97.2)	병고
외교부장	김영남	김영남	
제1부부장	강석주('86.9)	강석주	유럽담당 부부장 역임, 형 강석승 당 역사연구소장
외교부 부부장	김재숙('79.11)	김재숙	의전 전문가
"	최수현('86.7)	최수현	국제기구 전문가
"	이인규('87.1)	이인규	소련 및 동유럽전문가
"	조규일		인도네시아 대사('95.12)
"	박명구		인도-스리랑카-몰디브 겸임 대사('94.7)
"	장승길		전 이집트 대사('94.7), 탈북('97.7)
"	김영일		리비아 대사('96.1)
"	송원호		미상
"	김창규('93.4)	김창규	전 보도국장
"	최우진('93.12)	최우진	전 조국통일국 국장
"		박길연	비동맹전문가 ('83.11 외교부 부부장승진)
"		이원국	전 몰타 대사('85.2 승진)
"		김계관('95.1)	'95.5 북-미고위급회담 대표, 김영남 측근
"		김창룡('95.10)	장성택 측근
"		박의춘	전 시리아 대사('88.2 승진)
"		천재홍	전 짐바브웨 대사('85.8 승진)
참사실장	고성순	고성순	
중국 대사	주창준 ('88.9 부임)	주창준	
러시아 대사	손성필 ('90.2 부임)	손성필	
유엔대표	박길연	김형우('96.5) →이형철('97)	
유엔차석대표	허 중	김수만	외교부 참사('95.4)
"	김정수	김정수	

<부록 5> 최고인민회의의 외교위원회 변동 상황

직책	시기	김일성 사망		사 유	현 직
		이 전	이 후		
위원장		황장엽	이동철	황장엽 탈북	
부위원장		정준기	정준기		대외문화연락위원장
"		강석주	강석주		외교부제1부부장
"		김영호	김영호		사회민주당 부위원장
위원		김철명	김철명		노동신문 책임주필
"		한시해			조평통 서기국장
"		황병대	황병대		조선불교도연맹 부위원장
"		이현호	이현호		직총 부위원장
"		고기준		사망	전 조선기독교도연맹 서기장
"		최현덕	최현덕		사로청 부위원장
"		이동철		위원장 승진	대외문화연락위 국장
"		우종학	우종학		농근맹 부위원장
"		장재철	장재철		조선천주교협회 위원장
"		이성록	이성록		대외경제위 부위원장
"		김정숙	김정숙		민주노선 책임주필
자문위원			허 중		외교부 참사

<부록 6> 당 중앙군사위원회 변동 상황

직책	시기	김일성 사망		생년	사유 및 입명시기	현 직
		이 전	이 후 (’97.12현재)			
당 중앙군사 위원장		김일성	.		사망	
위 원		김정일	①김정일	’42	’80.10	최고사령관 (원수, ’92.4)
		오진우		’17	사망(’95.2)	
		최 광		’17	사망(’97.2)	
		백학립	⑤백학립	’18	’80.10	사회안전부장(차수)
		이을설	②이을설	’21	’80.10	호위총국장 (원수, ’95.10)
		주도일			사망(’94.7)	
		이두익	⑥이두익	’19	’80.10	(차수)
		김두남	⑬김두남	’30	’83.1	금수산기념궁전 관장 (대장) 김영남 교부장 동생
		이하일	⑧이하일	’36	’95.2	당 군사부장 (차수, ’95.10)
		김익현	⑦김익현	미상	’91.11	당 민방위부장(차수)
		조명록	③조명록	’30	’80.10	총정치국장 (차수, ’95.10)
		김일철	⑨김일철	’33	’80.10	인민무력부 제1부부장 (차수)
		이봉원		’25	’97.9 중순 처형설	오진우 라인, 오국 렬과 사이 안 좋음
		오용방	⑪오용방	’30	’80.10	인민무력부 부총참 모장(대장)
		김하규				포병사령관 (대장, ’95.10)
			④김영춘	’32	’95.10	총참모장 (차수, ’95.10)
			⑩박기서	’29	’95.3	평양방어사령관 (차수, ’97.4) 김일성 고종시촌
			⑫김명국	’40	’95.2	전 작전국장, 현 5군단장(대장)
			⑭이용철	’32	’96.12	당 중앙위 제1부부장 (당원)

<부록 7> 국방위원회 및 군부 변동 상황

직책 \ 시기	김일성 사망		사 유	현 직
	이전	이후		
국방위원회 위원장	김정일	김정일		
제1부위원장	오진우		사망('95.2)	
부위원장	최 광		사망('97.2)	
위원	전병호	전병호		
	김철만	김철만		
	이을설(원수)	이을설		
	주도일(차수)	주도일		
	김봉률		사망	
	김광진		사망	
	이하일	이하일(차수)		
인민무력 부부장	오진우(원수)	최 광	('95.10 승진, '97.2 사망)	
제1부부장		김일철(차수)	신설	
부부장	김광진(차수)	오용방(대장)	사망	
	김봉률(차수)		사망	
	이병욱(대장)	이병욱		
	정창렬(상장)	이병욱 (대장 승진)		
	김정각(상장)	김정각		
		지영수(중장)		
호위총국장	이을설(차수)	원수 승진 ('95.10)		호위사령관
총정치국장	오진우(원수)	조명록 (차수 승진)		
부국장	이봉원(대장)	현철해 (대장 승진)		
	원명균(상장)	박재경 (대장 승진)		
	이이준(중장)	이이준		
	오경훈(중장)	오경훈		

직책 \ 시기	김일성 사망		사 유	현 직
	이전	이후		
부국장	김덕현(소장)			
정치보위국장	한영옥(중장)	원응희(대장)		보위사령관
후방총국	현철해(중장)	이덕규(소장)		
총참모장	최 광(차수)	김영춘(차수)		
해군사령관	김일철(대장)	김운심(상장)		
공군사령관	조명록(대장)	오금철(상장)		
평양방어사령관	주도일(차수)	박기서(차수)		
포병사령관	김하규(상장)	대장 승진		

最近 發刊資料 案内

■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	著	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	著	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	著	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	著	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기웅	著	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	鄭永泰	著	6,000원
96-07	韓·美 安保協力 增進方案 研究	金國新	著	4,000원
96-08	東北亞 平和體制 造成方案	余仁坤 金永椿 申相振 외 共著		10,000원
96-09	北韓 經濟改革의 最適方向 研究	吳承烈	著	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	著	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	著	5,000원

96-13	남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	체성호	著	5,500원
96-14	북한 사회의 계급갈등 연구	서재진	著	7,500원
96-15	통일과정에서의 정당역할 연구	김도태	著	4,500원
96-16	KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구	전성훈	著	5,000원
96-17	남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	著	4,000원
96-18	북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박종철 김영운 이우영	共著	7,000원
96-19	북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	著	5,500원
96-20	미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	著	3,500원
96-21	북한의 노동정책과 노동력 평가	남궁영	著	6,000원
96-22	한-러 안보협력 방안 연구	강원식	著	8,500원
96-23	북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철 정영태 오승렬	共著	8,500원
96-24	북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	著	4,500원
96-25	북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	著	4,000원

96-26 북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화	전망 이헌경	著	6,500원
96-27 한·일 안보협력방안 연구	전동진	著	4,500원
96-28 북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해	著	5,500원
96-29 韓·中 安保協力方案 研究	崔春欽	著	3,500원
97-01 한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식	著	5,000원
97-02 북·일수교와 남북한 관계	이교덕	著	3,500원
97-03 경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호	著	7,000원
97-04 中·北關係 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진	著	4,000원
97-05 북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손기웅	著	5,000원
97-06 한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석	전문가 인식조사 결과 박영호 배정호 신상진 조한범	共著	5,500원
97-07 통일한국의 위상	옥태환 김수암	共著	6,000원
97-08 북한 간부정책의 지속과 변화	김성철	著	4,500원
97-09 중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구	조한범	著	4,500원

97-10	김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책	홍용표 著	4,000원
97-11	북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로	최진욱 著	5,000원
97-12	북한인권문제와 국제협력	김병로 著	6,000원
97-13	국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례	이금순 著	6,000원
97-14	미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망	김규륜 著	3,000원
97-15	통일교육 개선방안 연구	황병덕 著	5,000원
97-16	통일 이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구	조민 著	5,000원
97-17	김정일 문예정책의 지속과 변화	이우영 著	4,500원
97-18	북한의 국방계획 결정체계	정영태 著	5,000원
97-19	'90년대 북한체제의 위기와 변화	박형중 著	4,500원
97-20	북한의 제2경제	최수영 著	5,000원
97-21	미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향	박영호 著	5,500원
97-22	북한 장래에 대한 일본의 시각	김영춘 著	3,000원
97-23	북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안	김영운 著	6,000원
97-24	클린턴 2기 미국의 대북정책	이헌경 著	4,000원

- 97-25 북한과 주변 4국 및 남한간 갈등·협력관계, 1984~1997
 박종철 著 5,500원
- 97-26 북한의교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교
 허문영 著 7,000원
- 98-01 북한사회의 불평등구조와 정치사회적 합의
 김병로
 김성철 共著 6,500원
- 98-04 남북한이산가족 재결합시 문제점과 대책
 임순희 著 4,500원
- 98-05 북한 외자유치 법령의 문제점
 제성호 著 6,500원
- 98-06 미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교: 북·미관계 개선에 대한 합의
 이교덕 著 4,500원

■ 북한인권백서

- 북한인권백서 1996
 옥대환
 전현준
 제성호외共著 10,000원
- White Paper on Human Rights in North Korea* 1996
 옥대환
 전현준
 제성호외共著 10,000원
- 북한인권백서 1997
 김병로
 송정호 共著 10,000원
- White Paper on Human Rights in North Korea* 1997
 김병로
 송정호 共著 \$11.95
- 북한인권백서 1998
 최의철
 송정호 共著 7,000원

<i>White Paper on Human Rights in North Korea</i>		1998 최의철 송정호 共著	\$11.95
■ 연례정세보고서			
96	統一環境과 南北韓 關係: 1996~1997		6,000원
97	統一環境과 南北韓 關係: 1997~1998		5,000원
■ 학술회의 총서			
96-01	북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책		7,000원
96-02	脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和		9,000원
96-03	북한경제제도의 문제점과 개혁 전망		9,000원
96-04	북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망		7,500원
96-05	南北韓關係 現況 및 '97年 情勢 展望		7,000원
96-06	4자회담과 한반도 통일전망		8,500원
97-01	4자회담과 한반도 평화		6,500원
97-02	분단비용과 통일비용		7,500원
97-03	한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경		7,000원
97-04	남북한 사회통합: 비교사회론적 접근		8,500원
97-05	한반도 급변사태와 국제법		4,000원
97-06	북한 경제난의 현황과 전망		7,500원
98-01	남북협력: 새로운 지평을 향하여		9,000원
98-02	대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?		7,500원

98-03 동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점 5,500원

98-04 동북아정세 변화와 남북 및 일북 관계 전망 6,500원

98-05 남북한관계와 주변4국의 대한반도정책 5,500원

■ 통일문화시리즈

96-01 統一과 北韓 社會文化(上) 10,000원

96-02 統一과 北韓 社會文化(下) 9,500원

97 바람직한 통일문화 9,500원

■ 논총

統一研究論叢, 제5권 1호 (1996. 6) 10,000원

統一研究論叢, 제5권 2호 (1996.12) 10,000원

統一研究論叢, 제6권 1호 (1997. 7) 10,000원

統一研究論叢, 제6권 2호 (1997.12) 10,000원

統一研究論叢, 제7권 1호 (1998. 9) 10,000원

The Korean Journal of National Unification, Vol. 5 (1996) 6,500원

The Korean Journal of National Unification, Vol. 6 (1997) 9,000원

■ Translation Series

97-01 NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of Regime Sustainability 7,000원

97-02 The Making of a Unified Korea: Policies, Positions, and Proposals 6,500원

민족통일연구원 定期會員 가입 안내

민족통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구보고서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원 : 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원 : 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원 : 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법 : 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주시십시오. 정기회원 자격이 취득됩니다.
- 2) 연 회 비 : 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.
일반회원 및 기관회원 10만원, 학생회원 7만원
- 3) 납부방법 : 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주:민족통일연구원)
- 4) 재 가 입 : 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장 발송).

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 The Korean Journal of Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(년평균 25-30권), 학술회의 총서(년평균 5-6권), 정세분석보고서(년평균 10-15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 본 연구원의 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입, 할 수 있습니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호:142-076)
민족통일연구원 정보자료실 (전화:901-2559, FAX:901-2547)

