김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책

인쇄/1997년 12월 27일
발행/1997년 12월 30일

발행처/민족통일연구원
발행인/정세현
편집인/안보정책연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)
(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353
전화(대표)900-4300 (직통)901-2526 팩시밀리 901-2547

© 민족통일연구원, 1997

민족통일연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 한국경제서적 : 737-7498

ISBN 89-87509-19-2 4,000원

연구보고서 97-10

김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책

홍 용 표

민족통일연구원

요 약

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

김일성 사망후 김정일은 대·내외적 어려움 속에서 북한 대미·대남정책의 기본전략으로 소위 '通美封南정책'을 내세웠다. 본 연구의 목적은 남한을 배제시킨 채 대미관계개선에 치중한 김정일의 대외정책을 '국가안보'와 '정권안보'와의 상호작용 속에서 나타나는 '안보딜레마'를 중심으로 분석하는 것이다. 특히 본 연구는 김일성에 비해 상대적으로 정통성이 취약한 김정일의 정권유지를 위한 전략이 북한의 대미·대남정책에 미친 영향을 살펴봄으로써 향후 북한의 대내정치적 상황 변화에 따른 대외정책의 전개 방향을 전망하는데 기여하고자 한다.

1. 이론적 배경

제3세계에서의 안보문제는 대외적·군사적 요인뿐만 아니라 대내적·정치적 요인과도 밀접히 연관되어 있다. 제3세계 국가에서는 서구 선진국과는 달리 정치, 경제, 사회적 불안정 속에서 지도자들이 확고한 정치적 정통성을 향유하지 못하는 경우가 많다. 따라서 제3세계 지도자들은 자신의 권위에 대한 내부로부터의 정치적 위협에 우선적으로 집착하는 경향이 있다. 또한 강대국의 위협, 지역 경쟁국과의 분쟁 등으로 인하여 제3세계의 지도자들은 국가안보에 대한 외부로부터의 위협과도 끊임없이 싸워 나가야 한다.

따라서 많은 제3세계 지도자들은 국가안보 및 정권안보의 유지 여부를 대내정책 및 대외정책을 추진함에 있어서 가장 중요한 고려사항으로 간주한다. 그런데 국가안보적 고려와 정권안보적 고려가 서로

상충하는 '안보딜레마'에 직면할 경우 대부분의 제3세계 지도자들은 정권안보 유지에 우선 순위를 둘 것이라고 가정된다. 대내적 권력의 유지에 보다 단기적이고 직접적인 이해관계가 걸려있기 때문이다.

2. 냉전체제의 와해와 북한의 안보딜레마

북한은 1990년대에 들어오면서 소련 및 동구 사회주의체제의 와해, 지속적인 경제적 어려움 등 대·내외적 위기를 맞게 되었다. 김일성은 안보위기 해소를 위하여 우선 「남북 비핵화 공동선언」 및 「남북기본합의서」를 통하여 남한으로부터의 위협을 감소시켰다. 한편, 김일성은 핵외교를 통해 미국으로부터 핵안전보장을 확약 받고자 하였으며, 대미관계개선을 통해 경제난을 해결하려 하였다.

김일성의 사망으로 그가 추진하던 대미·대남정책은 김정일에게 넘겨졌다. 그런데 김정일은 김일성에 비해 카리스마적 정통성이 부족하였으며, 따라서 대외적 과제와 함께 최고지도자로서의 정통성 확립이라는 대내적 난제를 해결해야만 했다. 또한 정통성이 부족한 김정일로서는 국가안보를 위한 대외정책의 채택이 정권안보에 미칠 파급효과에 대하여 더 많은 관심을 기울일 필요가 있었다.

김정일은 대내적 정통성의 문제를 해결하기 위하여 우선 권력승계를 지연시키는 가운데 '김일성 유훈관철'을 정책기조로 제시·추진하였다. 김일성의 카리스마적 정통성을 이어받음으로써 김일성이 누렸던 권위를 확보하려고 노력한 것이다. 이와 함께 김정일은 사상적 통제를 강화하고 전쟁위기감을 고취시킴으로써 내부결속을 도모하고 자신의 통치기반을 확고히 하려고 하였다. 그러나 이러한 대내정책은 대외정책을 수행함에 있어서 경직성 및 비효율성을 초래하게 되었다.

3. 안보딜레마와 대미·대남정책

가. 대미관계개선 정책

김정일 정권은 김일성 사망 직후 대미관계개선을 적극적으로 추진하였다. 마침내 1994년 10월 21일 제네바에서 「북·미 기본합의문」이 체결되었고, 김정일은 이를 통해 미국으로부터의 핵안전보장을 공식적으로 확보할 수 있었다. 이와 함께 김정일 정권은 「북·미 기본합의문」 채택을 '김일성 유훈'을 관철한 커다란 성과로 평가함으로써 이를 정치적 정통성의 제고에 활용하였다. 이후 북한은 북·미평화협정 체결 요구를 통해 남한을 배제시킨 채 미국과의 평화적 관계를 제도화시키려고 하였다. 즉 김정일은 대미관계개선을 통해 우선 국가안보를 강화하고자 하였으며 동시에 정권안보의 확립을 도모한 것이다.

그러나 김정일 정권은 대내결속을 위하여 '반미·반제' 노선을 지속할 필요가 있었으며, 이를 위해서는 전면적인 북·미관계 정상화를 추구할 수 없다는 딜레마를 안고 있었다. 따라서 김정일은 외부정보의 유입을 부추길 수 있는 북·미 연락사무소 개설에 소극적인 태도를 보여온 것과 같이 정권안보적 차원에서 대미관계개선의 폭을 조절하려고 하였다.

나. 남한배제정책

김일성 사망이후 김정일 정권은 남한배제전략을 적극적으로 추구하며 남북 당국자간 접촉을 거부하기 시작하였다. 이러한 태도는 정권안보 유지와 밀접히 연계되어 있다. 첫째, 북한은 남한을 '속죄양'

으로 삼아 주민동원과 내부단결을 도모하고자 하였다. 「북·미기본합의문」 타결이후 미국이 주적의 대상에서 제외되어 가고 있는 상황에서 남한과의 긴장관계 유지는 더욱 절실하였던 것이다. 둘째, 김정일은 남한과의 관계개선으로 인한 개방의 물결이 자신의 정치적 입지를 위협할 수 있다는 점을 고려한 것으로 보인다.

그러나 정권안보를 위한 적대적 대남관계 유지의 필요성과는 대조적으로, 국가로서 북한의 생존전략 차원에서 북한은 남한 당국과의 접촉을 무조건 거부하기 어려운 상황에 있었다. 대북 문제에 있어서 한·미공조체제가 유지되는 한 남한정부를 배제하고는 북한이 원하는 만큼 대미관계를 원활히 개선해 나아갈 수 없을 뿐만 아니라 남한이 북한의 경제난 해결을 위한 외부지원의 가장 큰 몫을 담당하고 있기 때문이다. 따라서 북한은 제한적이나마 남한과의 관계개선에 나설 수 밖에 없었다. 그러나 김정일 정권은 남북관계가 남한이 북한 내부에 영향력을 행사할 수 있을 정도로 확대되는 것을 방지하려고 하였으며, 특히 남북 당국자간의 접촉을 최소화하려고 하였다.

경수로 사업을 추진함에 있어서 김정일은 대내적 파급효과에 대한 두려움 때문에 한국형 경수로의 수용을 거부하려고 하였으며, 최소한 그 상징적 효과만이라도 줄이려고 하였다. 그러나 이러한 시도는 결과적으로 당면한 안보위기의 해소를 위하여 북한에게 필요한 북·미관계개선에 지장을 초래하게 되었다. 김정일이 정권안보에 집착한 만큼 국가안보에는 부정적 영향을 미친 것이다.

김정일 정권은 식량확보를 위해 남북접촉을 시도하면서도 정권안보적 고려에 입각하여 쌀회담을 남북 당국자간의 공식회담이 아닌 민간 수준의 교류로 간주, 그 의미를 축소하려고 하였다. 특히 김정일은 내부동요에 대한 두려움 때문에 쌀협상을 계기로 남북관계가 필요 이상 개선되는 것을 원치 않았다. 따라서 남한이 요구한 '당국

자 회담' 원칙을 거부하였으며, 이는 식량난 해결을 위한 곡물의 확보에 지장을 초래하였다.

다. 4자회담과 북한의 대응전략

한·미가 제안한 4자회담은 북한의 通美封南정책에 큰 딜레마를 안겨주었다. 즉 북·미관계개선 정책을 지속적으로 수행하고 나아가 평화체제 구축을 위해서는 4자회담을 수용해야 하지만, 그럴 경우 그동안 완강히 거부하여 왔던 남북 당국자간 접촉을 받아들여야만 하는 상황에 처하게 된 것이다. 결국 북한은 4자회담을 수용하고 예비회담에 이어 본회담에까지 참석하였으며, 그 과정에서 남한 당국자와의 접촉을 시작하였다. 그러나 이것이 남한배제전략의 포기를 의미한 것은 아니며, 단지 대미관계개선 및 식량확보 차원에서 필요했던 최소한의 범위 내에서 남북접촉을 시도한 것에 불과하였다. 즉, 북한은 4자회담의 틀 속에서도 정통성 확보 차원에서 부담이 큰 대남관계에는 매우 소극적인 태도를 보인 것이다.

4. 결론 및 전망

김정일 정권은 국가안보의 위기를 극복함과 동시에 정권안보를 유지하기 위하여 북·미관계개선에 역점을 두는 한편 남북관계는 그 수준을 최소한으로 제한하는 전략을 구사하였다. 김정일은 대미·대남접촉의 수준을 정권안보적 고려를 우선하여 조정하였다. 특히 남북관계에 있어서 남한의 대북 영향력을 우려한 김정일 정권은 당국자간의 대화를 거부하며, 실리추구를 위해 필요한 만큼만 남북접촉에 응하는

태도를 취하였다. 이러한 「남북접촉 최소화 전략」은 김정일 정권이 정치적 안정을 이루고 내부결속에 대한 자신감을 회복할 때까지 계속될 가능성이 높다.

그러나 북한은 남북대화를 무조건 거부할 수만은 없는 상황에 처해있으며, 이미 KEDO 및 4자회담 등을 통하여 남북접촉을 가진 것도 사실이다. 이는 김정일 정권이 다자간 구도 속에서는 제한적이나마 대남접촉을 유지할 용의가 있음을 시사한 것이라고 할 수 있다. 다시 말해 김정일 정권은 4자회담과 같은 다자간 협상틀 안에서만 남북대화를 실시함으로써 남한의 영향력을 최소화하는 가운데 실리를 취하고자 할 가능성이 있는 것이다.

김정일 정권은 4자회담에 참석하면서도 북·미평화협정체결을 주장하여 왔다. 김정일은 이를 통하여 미국으로부터의 안전보장을 제도화시킬 뿐만 아니라 자신의 정치적 위상을 강화시키려 할 것으로 예상된다. '反美·對決' 구도하의 김일성 시대와 차별되는 '通美·平和'라는 새로운 구도를 설정함으로써 김정일 자신의 정통성과 통치기반을 확대할 수 있는 것이다. 그러나 한미공조체제가 유지되는 한 남한의 참여 없이 북·미 양자간 평화협정을 체결하기는 힘든 것이 현실이다. 따라서 김정일은 4자회담에 계속 참여하며 그 틀 안에서 남북접촉에 임하되, 남한의 역할을 최소한으로 축소시키면서 북한과 미국 주도하에 평화체제를 구축하기 위하여 노력할 것으로 전망된다.

- 목 차 -

Ⅰ. 서 론 1
1. 연구 목적 1
2. 이론적 배경 3

Ⅱ. 냉전체제의 와해와 북한의 안보딜레마 8
1. 북한의 안보위기와 김일성의 대외정책 8
2. 김정일 시대의 안보딜레마 16

Ⅲ. 안보딜레마와 대미·대남정책 29
1. 대미관계개선 정책 29
2. 남한배제정책 35
3. 4자회담과 북한의 대응전략 52

Ⅳ. 결론 및 전망 59

참 고 문 헌 63

Ⅰ. 서 론

1. 연구 목적

북한은 1990년대에 소련 및 동구 사회주의체제의 와해, 그리고 지속적인 경제적 어려움 등으로 인해 한국전쟁 이후 최대의 위기를 맞게 되었다. 이러한 상황에서 1994년 김일성 사망이후 김정일은 외교적 고립의 탈피와 경제난의 해결이라는 과제를 유산으로 물려받게 되었다. 그러나 김일성에 비해 카리스마적 권위가 부족한 김정일은 자신의 정치적 기반을 공고히 해야한다는 또 다른 문제를 안고 있었다.

이러한 난제들을 풀어나가기 위해 김정일은 주석 및 당총비서 직위의 공식승계를 지연시키면서, 새로운 정책노선을 제시하는 대신 김일성의 "유훈관철"을 표방하였다. 특히 김정일은 대내·외적인 난관을 극복하기 위한 '중심고리 전략'으로 대미관계정상화를 추구한 김일성 정책을 이어 받아 미국과의 관계개선에 주력하였다. 그러나 대남관계에 있어서 남북정상회담을 추진한 김일성과는 달리 김정일은 남한 당국과의 직접적인 대화를 꺼려왔다. 즉, 김정일은 김일성 사후 북한 대외정책의 기본전략으로 소위 '通美封南 정책'을 내세운 것이다.

남한을 배제시킨 채 미국과의 관계개선에 치중하는 김정일 정권의 대외정책은 흔히 '체제유지,' '체제생존전략' 등과 같은 '체제안보' 차원에서 많이 해석되어 왔다. 김정일 자신도 대외정책은 물론 대내정책을 수행함에 있어서 "우리식 사회주의의 수호" 등과 같은 구호를 통하여 사회주의체제 유지를 강조하고 있다. 그런데 우리는 여기서 체제를 유지하려는 근본 목적이 무엇인지를 생각해 볼 필요가 있다.

다시 말해, 김정일이 사회주의체제를 고수하려는 것이 궁극적으로 국가로서의 북한과 북한 주민들의 이익을 보호하려는 것인지 혹은 체제수호의 명분을 내세워 김정일 자신과 그를 따르는 소수 지배 엘리트의 권력을 유지하려는 것인지의 문제이다.

물론 '수령중심의 유일지배체제'인 북한 통치구조의 특성상 북한에서 '정권'의 생존 여부가 '국가'의 생존문제와 직결될 수도 있기 때문에 국가와 정권의 구분이 모호할 수 있다.[1] 그러나 김정일 정권의 붕괴가 반드시 북한 자체의 붕괴를 가져오는 것은 아니라는 점에서 정권유지전략과 국가생존전략을 구별할 필요가 있다. 정권을 유지하기 위한 정책이 항상 국가의 이익과 합치될 수는 없는 것이며, 반대로 국가생존을 위한 정책이 반드시 정권의 이익을 지켜줄 수는 없을 것이기 때문이다.

이러한 관점에서 본 연구는 김정일의 대미정책 및 대남정책을 '국가안보'와 '정권안보'와의 상호작용 속에서 나타나는 '안보딜레마'를 중심으로 분석하고자 한다. 특히 본 연구는 김정일의 국가안보를 위한 고려와 정권안보를 위한 고려가 서로 상충할 때 김정일이 국가와 정권 중 어느 차원의 안보에 우선 순위를 둘 것이며, 그것이 미국 및 남한과의 관계개선 문제에 어떠한 영향을 미칠 것인가 하는 점을 살펴보고자 한다.

본 연구는 제3세계 안보론에서 논의되고 있는 정권안보와 국가안보간의 관계를 분석의 틀로 이용하여 북한의 안보딜레마를 고찰할 것이다. 그리고 「로동신문」, 「중앙방송」, 「평양방송」 등의 1차 자료를 중심으로 김정일의 국가 및 정권안보에 대한 인식과 대외정책의 전

1) 본 연구에서 '국가'는 주어진 영토 내에서 개인 혹은 집단들간의 상호작용을 조직하고 규제하는 제도의 집합을 의미하며, '정권'이란 최고의 지위에서 국가의 기구들을 지배하고 있는 집단을 의미한다.

개과정을 분석할 것이다. 본 연구는 북한자료를 활용하여 김정일의 대미·대남정책을 가능한 한 북한의 시각에서 관찰함으로써 향후 북한의 대외정책 전개 방향을 보다 정확히 예측하는데 기여하고자 한다.

제Ⅱ장에서는 우선 탈냉전 시기에 있어서 북한의 안보위기와 이를 극복하기 위한 김일성의 대응책을 살펴본 후, 김일성의 사망과 함께 김정일이 직면하게된 국가안보와 정권안보의 문제를 제시할 것이다. 특히 김일성에 비해 상대적으로 정통성이 취약한 김정일이 정권안보를 위하여 취한 대내정책을 알아보고, 이것이 대외정책의 집행과 관련하여 어떠한 의미를 지니고 있는지를 논의할 것이다.

제Ⅲ장에서는 김정일의 정권 및 국가안보적 고려와 대외정책의 연계성을 북한의 대미관계개선 정책과 남한배제정책을 중심으로 분석할 것이다. 또한 본 연구는 한국과 미국이 북한의 通美封南 정책에 대응하여 4자회담을 제의한 이후 김정일 대외정책의 전개 방향을 고찰할 것이다.

제Ⅳ장에서는 앞의 논의에 기반하여 1997년 10월 8일 당총비서에 추대된 김정일의 향후 대미·대남정책을 전망할 것이다.

2. 이론적 배경

Arnold Wolfers가 말했듯이 안보(security)란 정확한 의미 없이 여러 사람들에 의하여 각기 다른 뜻으로 사용될 수 있는 "모호한 상징(ambiguous symbol)"이라고 할 수 있다.[2] 그럼에도 불구하고 안보학이 제2차 세계대전 이후의 냉전 체제하에서 미국을 중심으로 발전해 오면서, 안보란 주로 국경 밖으로부터 가해지는 군사적 위협에 대

2) Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1962), p. 147.

처하는 것을 의미하여 왔다.[3] 따라서 냉전시대의 안보문제는 '안보딜레마(security dilemma)'라는 개념으로 상징되어 왔다. 즉 주변으로부터의 위협에 불안감을 느낀 한 국가가 자국의 안보를 강화하기 위하여 군비를 증강할 경우 이는 다시 주변국의 안보를 위협하게 되고, 따라서 위협을 느낀 국가는 더욱 군비를 확장함으로써 결국 처음 안보강화를 꾀했던 국가의 안보는 또다시 불안해 지는 악순환이 거듭된다는 것이다.[4]

그러나 최근 들어 제3세계 국가에서의[5] 안보문제에 관한 연구들은 대외적·군사적 위협을 중심으로 하는 안보의 개념을 제3세계의 경우에 그대로 적용하는 것에 대해 의문을 제기하기 시작하였다.[6] 이들은 제3세계 국가에서는 서구의 선진국과는 달리 정치, 경제, 사회적 불안정이 만연하고 있으며 제3세계의 안보를 연구함에 있어서 내적·정치적 요인의 중요성을 강조한다.

제3세계 국가의 대부분은 탈식민지화 과정에서 식민지 지배국들이 전통적으로 존재하던 인종과 문화 등을 고려치 않고 행정적 편의에

---

3) Joseph S. Nye and Sean M. Lynn-Jones, "International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field," *International Security,* Vol. 12, No. 4 (Spring 1988), pp. 5~27.

4) Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics,* Vol. 30, No. 2 (January 1978), pp. 167~214.

5) 본 연구에서 '제3세계 국가'란 식민주의를 경험하였으며 산업혁명을 거치지 못한 경제적 저발전국을 의미한다.

6) 제3세계 안보론에 대한 논의는 Mohammed Ayoob, "Security in the Third World: The Worm about to Turn?" *International Affairs,* Vol. 60, No. 1 (Winter 1983/84), pp. 41~51; Robert L. Rothstein, "The Security Dilemma and the Poverty Trap in the Third World," *The Jerusalem Journal of International Relations,* Vol. 8, No. 4 (December 1986), pp. 1~38; Edward E. Azar and Chung-in Moon, (eds.), *National Security in the Third World: The Management of Internal and External Threats* (Aldershot: Edward Elgar, 1988); Brian L. Job, (ed.), *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States* (Boulder: Lynne Rienner, 1992) 등을 참조할 것.

따라 국경을 설정함으로써 민족(nation)과 국가(state)가 불일치하는 경우가 많다. 즉, 한 국가안에 여러 민족이 포함되어 있거나, 혹은 한 민족이 여러 나라로 분할되게 되었다. 따라서 이러한 제3세계 국가에서의 정권 담당자들은 확고한 정치적 정통성을 향유하지 못한 채 경쟁적인 세력으로부터 끊임없이 그 권위를 위협받아 왔다.[7]

이러한 상황에서 정치적 정통성이 약한 제3세계의 지배 엘리트들은 일반적으로 자기 자신들의 권력 유지를 위하여 권위주의 혹은 독재체재를 구축하게 되며, 리더십의 행사가 제도화되지 못함에 따라 내부 도전으로 인한 정치적 불안정을 초래하게 된다.[8] 따라서 제3세계의 지도자들은 자기 자신의 "권위에 대한 위협에 우선적으로 집착"하는 경향이 있다.[9]

비록 제3세계 안보론이 안보문제에 있어서 대내적 위협의 심각성을 강조하고 있지만[10] 이것이 대외적 위협의 존재와 그 중요성을 부정하는 것은 아니다. 제3세계 안보론은 강대국에 의한 외세개입, 지역 경쟁국과의 분쟁, 그리고 국내분쟁의 국제분쟁화 등으로 인하여 제3세계의 지배 엘리트들은 국가에 대한 외부로부터의 위협과도 끊

---

7) Brian L. Job, "The Insecurity Dilemma: National, Regime, and State Securities in the Third World," in Job, (ed.), *The Insecurity Dilemma*, pp. 15~16; Robert Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), pp. 21~26.

8) 정치적 안정성은 지도자의 개인적 정통성과 제도의 정통성에 의하여 유지되며, 둘 중 하나가 부족할 경우 정치적 불안정을 초래한다. Dankwart A. Rustow, *A World of Nations* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1967), pp. 148~157 참조.

9) Mohammed Ayoob & Chai-Anan Samudavanija, "Leadership and Security in Southeast Asia: Exploring General Propositions," in Ayoob and Samudavanija, eds., *Leadership and National Security* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1989), p. 256.

10) 이는 특히 서구 선진국과 비교했을 때 제3세계에서는 대내적·정치적 요인이 안보문제에 있어서 차지하는 비중에서 상대적으로 크다는 것을 의미하는 것이다.

임없이 싸워 나가야 한다는 점도 강조하고 있다.

이러한 측면에서 제3세계 지도자들은 안보문제 즉 국가안보 및 정권안보의 유지 여부를 대내정책 및 대외정책을 추진함에 있어서 가장 중요한 고려사항으로 간주하고 있다고 볼 수 있다. 예를 들어 제3세계 엘리트들은 흔히 국민들에게 경제성장을 공약하지만 대부분의 지배 엘리트들에게 있어서 경제개발은 궁극적으로 정권 및 국가의 안보를 강화하기 위한 "도구"라는 것이다.[11]

그런데 대내·외적 위협에 직면해 있는 제3세계 지도자들에게 있어서 국가안보적 고려와 정권안보적 고려가 반드시 일치한다고 볼 수는 없다. 국가안보를 위하여 취한 정책이 정권안보에는 저해요인으로 작용할 수 있으며, 반대로 정권안보에 집착하여 취해진 정책이 국가안보를 위태롭게 할 수 있는 것이다. 이러한 딜레마 속에서 대부분의 제3세계 지도자들은 정권안보의 유지에 우선 순위를 둘 것이라고 가정할 수 있다. 대내적 권력의 유지에 보다 단기적이고 직접적인 이해관계가 걸려있기 때문이다.[12]

앞에서 살펴본 바와 같이, 지도자들이 국내정치적 정통성이 부족한 가운데 대외적 안보 위협에도 대처해야 되는 제3세계 국가에서는

---

11) Mohammed Ayoob, *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System* (London: Boulder, 1995), pp. 189~193.

12) *Ibid.*; Rothstein, "The Security Dilemma and the Poverty Trap," pp. 14~17. 이와 같이 국내 정치적 이해관계에 우선 순위를 두는 것은 제3세계 지도자들에게서만 나타나는 행동 양식은 아니다. 국내정치와 외교정책과의 상관성에 관한 연구에서 Robert Putnam은 정치 지도자들은 국내정치의 차원과 외교협상의 차원이 연결되는 연계점에 위치하여 이 두 차원에서의 정치적 문제들을 동시에 풀어 나가야 하는데, 두 영역에서의 이해관계가 상충할 경우 일반적으로 자신의 권력유지 여부와 직결되어 있는 국내정치적 고려를 우선할 것이라고 가정하였다. Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, Vol. 42 (Summer 1988), pp. 427~460.

'안보딜레마'가 자국의 안보강화정책과 상대국의 대응책 사이에서 나타나는 것이 아니라 자국과 관련한 국가안보와 정권안보의 상호작용 속에서 발생한다고 볼 수 있다.

북한이 김일성 및 김정일 중심의 유일지배체제를 유지하여 왔다는 점에서, 정통성 부족으로 인한 '안보딜레마' 문제를 북한의 경우에 적용하는데 대해 의문이 제기될 수 있다. 그러나 김일성·김정일 정권이 비록 다른 제3세계의 정권에 비해 상대적으로 확고한 통치기반을 유지하고 있지만 이것이 곧 김일성과 김정일이 정권안보 문제에 전혀 관심을 기울일 필요가 없음을 의미하는 것은 아니다.

우선 세뇌교육과 우상화 작업등을 통하여 인위적으로 정통성을 강화시켜온 북한 지도층으로서는 권력유지를 위하여 이러한 작업을 계속해야만 했을 것이다. 더구나 동유럽국가 및 소련에서 사회주의체제의 와해와 함께 기존의 지도세력이 대부분 권력에서 축출되었다는 사실은 북한 권력층에게 정권안보 유지에 대한 경각심을 높였을 것이다. 특히 김일성 사망후 북한의 최고 지도자가 된 김정일은 김일성에 비해 상대적으로 낮은 수준의 정통성을 확보하고 있었으며,[13] 경제난의 악화와 이로 인한 정치·사회적 불안정 속에서 북한을 이끌어야만 하였다. 따라서 김정일은 대내 통치기반의 유지 문제에 보다 많은 관심을 기울일 필요가 있었을 것이며, 이러한 측면에서 '안보딜레마' 문제를 북한의 경우에 적용시킬 수 있을 것이다.

---

13) 정통성이란 주어진 상황에 따라 그 정도가 변화하는 상대적인 개념이다. Lucian W. Pye, "The Legitimacy Crisis," in Leonard Binder et al., *Crises and Sequences in Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1971), pp. 147~154. 김정일의 정통성 문제는 다음 장에서 자세히 논의될 것이다.

Ⅱ. 냉전체제의 와해와 북한의 안보딜레마

1. 북한의 안보위기와 김일성의 대외정책

가. 탈냉전과 북한의 위기의식

1948년 한반도가 분단된 후 김일성은 사회주의 정권인 북한이 한반도의 유일한 합법정부임을 내세우며 전 한반도의 사회주의화를 국가목표로 설정하였다. 김일성은 이 목표의 달성을 위해 소련과 중국의 지원 하에 1950년 한국전쟁을 일으켰다. 그러나 미국의 참전으로 김일성의 무력통일 기도는 무산되었고 한반도는 다시 분단상태로 남게 되었다.

한국전쟁의 실패가 대·내외적 '혁명역량'의 부족 때문이었다는 판단 아래 김일성은 1964년 소위 '3대혁명역량'의 강화를 주창하였다. 이는 북한, 남한 및 국제혁명역량의 강화를 일컫는 것으로서 냉전시기에 있어서 북한 대·내외정책의 기본 방향을 설정한 것이었다.[14]

우선 북한내의 혁명역량 강화정책은 수령 중심의 유일지배체제의 확립으로 나타났다. 김일성은 항일 빨치산활동, 사회주의 개혁의 '성공,' 한국전쟁의 '승리' 등을 앞세운 카리스마적 권위의 획득, 주체사상의 확립을 통한 사상통제, 개인 우상화작업 등을 통해 수령의 지위에 오름으로써 일인 독재체제를 구축하였다.

---

14) 김일성은 1964년 4월 2일 최초로 3대 혁명역량강화 노선을 언급하였으며, 이를 1965년 4월 14일의 연설을 통해 논리적으로 완성시켰다. 김일성, "조국통일 위업을 실현하기 위하여 백방으로 강화하자," 및 "조선민주주의 인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선 혁명에 대하여," 「김일성 저작선집 4」 (평양: 조선로동당출판사, 1968), pp. 94, 239.

남한혁명역량의 강화를 위해 김일성은 남한사회를 "식민지 半봉건 사회"로 규정하고 "미제국주의와 이에 결탁한 지주·예속자본가·반동 관료배" 타도를 강조하는 "민족해방 인민민주주의 혁명"을 강조하였다. 80년대 중반부터는 남한사회의 성격을 "식민지 半자본주의 사회"로 규정하고 "반미자주화"와 "반파쇼민주화" 투쟁을 새로운 강령으로 제시하였다.

이와 함께 김일성은 소련 중심의 '국제민주 진영'의 힘으로 미국 중심의 '제국주의 진영'의 세력을 약화시킴으로써 국제무대에서의 혁명역량 확대를 꾀하였다. 특히 한국전쟁을 통하여 미국의 가공할 군사력을 확인한 김일성은 미국을 북한의 안보에 대한 가장 큰 위협으로 인식하고 중국 및 소련의 힘을 빌어 이에 대처하는 전략을 추구하였다. 한편 김일성은 미국을 한반도의 통일을 가로막은 "철천지 원쑤"로 규정하고 북한주민들에게 대미 적대감을 고양시킴으로써 이를 내부결속을 강화하고 유일지배체제를 유지하는데 활용하였다.

냉전체제 하에서 김일성은 남한 및 미국과 비록 필요에 따라 제한적인 접촉을 시도하였으나 기본적으로 적대적 대립관계를 유지하여 왔다고 볼 수 있다.[15] 소련 및 중국이 북한을 지원하고 미국과 남한으로부터의 위협을 막아주는 한 김일성은 미국을 주적으로 그리고 한국을 종적으로 규정하여 이들과의 긴장관계를 유지하는 것이 국가안보는 물론 정권안보에도 도움이 되었던 것이다.

그러나 1980년대 말부터 시작된 대내·외적 환경의 변화로 말미암아 김일성은 기존의 정책노선을 수정하지 않을 수 없게 되었다. 대내적으로 북한은 사회주의 경제체제의 경직성 및 비효율성, 동구사회주

15) 냉전시대 북한의 대미·대남관계에 대한 자세한 분석은 다음을 참조할 것: 김계동, "북한의 대미정책," 「국제정치논총」 제34집 2호(1994), pp. 71~97; 허문영, "북한 외교정책 변천사," 한국정치외교사학회 편, 「한국외교사II」 (서울: 집문당, 1995), pp. 481~530.

의 시장의 소멸 등으로 인한 경제의 마이너스 성장, 식량·에너지·외화의 부족과 같은 경제난에 직면하게 되었다. 북한의 경제난은 사회주의체제 유지에 대한 위협임은 물론 '경제에서의 자립'이라는 주체사상의 한 기둥을 무너뜨리는 것이었다. 즉 경제난은 내부로부터 김일성의 통치기반을 훼손할 수 있는 심각한 문제였다.

냉전체제의 와해와 함께 김일성이 직면하게된 보다 중대한 문제는 북한안보에 대한 외부로부터의 위협이었다. 우선 국제적 차원에서 동구 사회주의체제 및 소련이 붕괴되면서 북한이 지난 50년간 적대국으로 간주해왔던 미국 주도하의 신국제질서가 형성되었다.[16] 대남관계에 있어서는 남한이 정치·경제 등 모든 면에서 북한을 앞질렀으며, 특히 남한이 러시아, 중국 및 구동구 사회주의 국가들과 국교정상화를 이룩함으로써 북한은 외교적으로 고립되었다. 따라서 북한은 고도의 안보위기 의식을 느끼게 되었을 것이다.[17]

김일성은 불리한 한반도 주변 역학관계를 회복하고 안보위기를 해소하기 위한 주요 수단으로써 핵문제를 활용하였다. 즉 자체 핵무기 개발에 박차를 가하는 한편, '한반도 비핵지대화' 및 북한에 대한 '핵불사용보장' 요구를 통하여 남한 및 미국으로부터의 위협을 감소시키

16) 탈냉전기 신국제질서의 특징에 대해서는 다음을 참조: Zbigniew Bresinski, "The Consequences of the End of the Cold War for International Security," *Adelphi Papers* 256 (Winter 1991/92), Joseph S. Nye, Jr., "What New World Order?" *Foreign Affairs,* Vol. 71, No. 2 (Spring 1992).

17) Andrew Mack은 90년대 초반 북한이 처한 대외환경을 남한의 입장에 적용함으로써 북한이 인식하던 위기상황을 설득력 있게 설명한다. ① 러시아 주도의 국제질서가 형성되고 미국은 지도적 위치를 상실함. ② 북·러관계가 우호적이고 37,000명의 러시아군대가 북한에 주둔하고 있는 반면, 한미관계는 냉각되고 남한 내에 미군이 존재하지 않음. ③ 러시아, 북한, 일본이 밀접한 군사적 협력관계 속에서 핵무기 적재가능 무기를 동원한 대규모 군사훈련을 실시함. ④ 남북한간의 군사균형이 빠른 속도로 북한에 유리한 방향으로 변화됨. Andrew Mack, "The Nuclear Crisis on the Korean Peninsula," *Asian Survey,* Vol. 33, No. 4 (April 1993), p. 344.

려고 하였다.

북한은 이미 1956년경부터 원자력 개발에 관심을 갖기 시작하였으며, 1980년대에 들어와서는 핵무기 개발을 본격적으로 추진하기 시작하였다. 탈냉전기 안보위기의 증대와 함께 북한은 핵개발에 더욱 박차를 가하기 시작하였다.[18] 북한이 핵무기를 개발하는 이유로 군사적 필요성, 대내 정치적 유용성, 그리고 외교적 협상카드로의 활용성 등 3가지를 들 수 있다.[19]

우선 북한은 1980년대 중반 이후 남한에 대한 재래식 군사력의 우위를 상실해 갔으며, 소련 및 중국이 더 이상 군사동맹국으로서 기능할 수 없게 되었다. 따라서 북한은 핵무기 개발을 통해 독자적으로 대남 군사력 우위를 유지할 필요성을 느끼게 된 것으로 보인다. 또한 북한 정권은 핵개발을 군부의 환심 확보, 주민들의 내부동요 방지, 김일성 역량의 대내외적 과시 등 국내정치적 목적으로 활용한 것으로 평가되고 있다. 외교적 협상수단과 관련, 북한은 안보위기 및 외교적 고립 탈피와 경제적 위기극복에 있어서 핵심적 역할을 할 것으로 판단되는 미국과의 관계개선을 위해 핵무기 불투명성을 협상카드로 사용하고자 하였다.

나. 핵외교를 통한 안보위기 해소 노력

북한은 3대혁명역량이 전반적으로 강화된 시기에는 무력도발 및

---

18) 중국에서 탈출한 馬仲可 교수는 1992년 여름 중국마저 한국과 수교하자 김정일이 "이제 믿을 것이라곤 핵무기밖에 없다"라며 핵개발을 독려하였다고 언급하였다. 자유총연맹 주최 세미나, 1993년 9월 13일, 이춘근, 「북한 핵의 문제: 발단, 협상과정, 전망」 (서울: 세종연구소, 1995), p. 179에서 재인용.

19) 북한의 핵개발 원인에 대해서는 다음을 참조. 위의 책, pp. 177~95; 민족통일연구원, 「북한 핵문제와 남북관계: 전개과정 및 발전 전망」 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 25~28.

'남조선 혁명'을 추구한 반면, 3대혁명역량이 약화된 시기에는 위장평화공세 및 남북대화를 추진해 왔다. 냉전체제의 붕괴와 함께 북한, 남한 및 국제사회에서의 혁명역량이 약화되자 김일성은 대남정책의 주요 목표로서 '한반도 공산화'(최대·최종목표)보다는 상대적으로 '체제유지'(최소·당면목표)에 주력하기 시작하였다. 이에 따라 북한은 1990년 4월부터 일련의 남북고위급회담을 시작하는 등 남북관계 개선을 모색하는 한편 한반도 비핵지대화를 추진하였다.

북한은 「조선반도의 평화를 위한 군축제안」(1990. 5), 「한반도 비핵화를 위한 제안」(1991. 7) 등을 통하여 남한 배치 핵무기의 즉각적인 철수, 핵무기의 생산·구입 금지, 핵무기를 적재한 외국 항공기 및 함선의 한반도에로의 출입·통과 금지, 한반도의 비핵지대화에 대한 미·중·소 등 주변 핵보유국의 법적 보장 등을 제안하였다.[20] 북한의 비핵지대화 주장은 한반도 내에서 핵의 제조·보유·반입 금지 외에 제3국 핵의 영해·영공 출입까지도 금지시키는 것으로서, 미 해·공군에 의한 핵출입마저 봉쇄하여 남한에 대한 미국의 핵우산 효력을 완전히 소멸시키려는 의도를 담고 있는 것이었다.

이러한 북한의 의도에 대응하여 한국 정부는 남한내의 미군 지상핵만의 철수를 의미하는 「남북 비핵화 공동선언」(1991. 12)을 제안하였다. 한국 정부가 노태우 대통령의 「남한내 핵부재 선언」 등 비핵화를 위한 선제적 조치를 통해 북한을 압박하는 가운데 12월 중순 소련이 완전히 해체되는 등 국제환경도 북한에 불리한 방향으로 전개되었다. 결국 북한은 미국 핵우산의 소멸을 의미하는 비핵지대화 주장을 철회하고 1991년 12월 31일 남한의 제안에 기초한 「비핵화 공동선언」에 합의하였다.[21]

---

20) 「로동신문」, 1990. 6. 2, 1991. 7. 30.

21) 이 선언의 주요내용은 ①핵무기의 시험·제조·생산·접수·보유·저장·배비·사용

「비핵화 공동선언」은 12월 13일 남북한간에 서명된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서)」와 함께 1992년 2월 19일 발효되었다.[22] 두 문서의 채택은 당시 남북한간에 화해 및 동반의 시대를 열어 갈 수 있는 기틀을 제공한 것이었다. 특히 북한으로서는 「비핵화 선언」 및 「기본합의서」를 통해 남한으로부터 미국 핵무기를 철수시킴은 물론 체제인정 및 불가침을 보장받을 수 있었다.

그러나 이후 북한은 남북관계를 실질적으로 진전시킬 수 있는 남북대화 및 남북경협 등의 이행에 소극적인 태도를 나타내었다. 애초의 낙관적인 기대와는 달리 북한이 남한과의 관계개선을 꺼려한 것은 무엇보다도 북한이 본격적인 남북교류·협력을 실시할 경우 수반될 수 있는 내부 동요에 대한 두려움 때문이었던 것으로 보여진다.[23] 즉 김일성은 비록 국가안보적 위기의 탈피를 위하여 남북관계개선에 나섰으나 그것이 체제 및 정권의 안정성을 흔들 정도로 확대되는 것은 원치 않았던 것이다. 또한 국가안보 문제와 관련하여서도 김일성 정권은 실제 핵무기 보유자인 미국으로부터 직접 북한에 핵안전보장을[24] 확약 받고자 하였으며, 이를 위하여 남북대화 보다는 북·미협상

의 금지, ②핵에너지의 평화적 이용, ③핵재처리시설과 우라늄 농축시설 보유 금지, ④비핵화를 검증하기 위한 상호핵사찰 실시, ⑤남북핵통제 공동위원회의 구성·운영 등으로 되어 있다. 민족통일연구원, 「북한 핵문제와 남북관계」, pp. 10~12.

22) 「남북기본합의서」는 제3자의 개입 없이 남북간의 공개적 협의를 거쳐 채택·발효된 최초의 공식 합의문서로서, ①상호 체제인정 및 내정불간섭, ②비방중상 및 파괴·전복 행위 금지, ③군사협정의 준수, ④무력사용 및 무력침략 금지, ⑤경제교류와 협력 실시 등을 기본 내용으로 담고 있다. 이에 관한 자세한 내용은 통일원, 「남북기본합의서 해설」 (서울: 통일원, 1992) 참조.

23) 한·중 국교 정상화(1992. 8), 남한에서의 문민정부 출범(1993. 2) 등으로 주변 여건이 북한에게 더욱 불리해 짐에 따라 남북관계개선의 대내 부작용에 대한 북한의 우려도 커졌을 것이다.

24) 핵안전보장에는 「적극적 안전보장」(Positive Security Assurance)과 「소극

에 비중을 두기 시작하였다.

북한의 핵개발 문제가 국제화되고, 북한의 핵투명성을 확보하기 위해 국제사회가 북한에게 핵안전조치 협정 체결과 IAEA 핵사찰 수용을 촉구하자,[25] 북한은 미국이 남한에 배치한 핵무기를 철수함은 물론 북한에 대한 핵무기의 불사용을 먼저 보장해야만 핵안전협정에 서명할 것이라고 주장하였다.[26]

특히 1993년 3월 IAEA가 북한 핵시설에 대한 특별사찰을 요구하자 북한은 이를 미국의 사주에 의한 북한에 대한 "핵위협과 내정간섭"이라고 비난하며 NPT 탈퇴를 선언하였다. 이후 북한은 NPT 탈퇴 번복의 조건으로 핵불사용 담보 공약 등을 제시하며 미국과의 직접협상을 촉구하였다. 북한은 미국에게 NPT 복귀를 위한 보다 구체적인 조건으로 ①한·미합동군사훈련의 중지, ②한국내 핵기지에 대한 사찰, ③핵공격 불사용의 약속, ④한국에 대한 핵우산 정책포기, ⑤북

적 안전보장」(Negative Security Assurance)이 있다. 「적극적 안전보장」이란 비핵국이 핵공격을 받았을 경우 핵국이 해당 비핵국을 지원하는 것을 의미한다. 「소극적 안전보장(NSA)」은 핵보유국이 비핵국가들에게 핵무기의 사용이나 사용위협의 금지를 약속하는 것이다. 북한이 미국에게 요구한 핵안전보장은 「소극적 안전보장」, 특히 '조건없는' 核不使用을 의미한다. 미국은 「소극적 안전보장」과 관련하여 조건 및 예외규정을 둔 정책을 표명하여 왔다. 즉 "NPT에 가입했거나 핵무기 보유를 금지하는 유사한 국제조약에 가입한" 비핵국에 대해 핵무기를 사용하지 않을 것이나 다음과 같은 경우는 예외가 된다고 선언하였다: 미국 영토나 미군 및 미국의 동맹국이 "핵국과 동맹관계에 있거나 지원을 받는" 비핵국으로부터 공격을 받는 경우. 이에 반해 북한은 미국이 어떠한 상황에서도 핵무기를 사용하지 않을 것이라는 '무조건적' 핵안전보장을 요구한 것이다. 핵안전보장에 대한 자세한 논의는 전성훈, 「1995년 NPT 연장회의와 한국의 대책」(서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 184~189 참조.

25) 북한은 1985년 핵비확산조약(NPT)에 가입하였으나 NPT 가입 이후 18개월 이내에 체결해야 하는 핵안전조치 협정 체결의무 이행을 계속 지연시켜 왔다.

26) 「로동신문」, 1991. 9. 29; 김일성도 중국 방문시 미국의 핵이 철수할 경우 IAEA와의 핵안전협정을 체결할 것이라는 언급을 했다는 보도가 있었다. 「조선일보」, 1991. 10. 18.

한 사회주의에 대한 존중 등을 제시했다.[27] 요컨대 북한은 남한과의 회담에서 실패한 핵우산 제거와 핵안전보장을 미국으로부터 직접 확약 받으려고 한 것이며, 이를 위하여 NPT 탈퇴라는 '협박외교'를 구사한 것이다.

핵확산 저지를 탈냉전기 신국제질서 유지를 위한 중요 정책 목표로 설정한 미국으로서는 북한의 NPT 탈퇴 위협을 무시할 수 없었으며, 결국 1993년 6월 북한과의 제1차 고위급회담을 뉴욕에서 개최하였다. 이 회담에서 북한은 단지 NPT 탈퇴 유보를 선언하는 대가로 미국으로부터 핵무기를 포함한 무력의 불사용 및 불위협 보장, 상호 주권 존중 및 내정 불간섭 등의 수확을 얻을 수 있었다. 또한 북한은 미국과의 대화지속을 합의함으로써 대미 채널개설이라는 외교적 성과를 이끌어 내었다.[28] 한달 후 제네바에서 개최된 제2단계 북·미회담에서 양측은 핵안전보장에 대한 합의를 재확인하였을 뿐만 아니라 북한 핵문제의 궁극적 해결의 일환으로 경수로 도입을 모색할 것임을 합의하였다.

이후 북미회담은 북한의 '벼랑끝 전술'로 말미암아 위기에 봉착하기도 하였으나 북한 정책의 기본방향은 대미관계개선 방향으로 나아갔다. 김일성은 1994년 신년사를 통하여 "자주권을 옹호하는 자본주의 나라들과도 선린 우호관계를 발전시켜 나갈 것"이라고 천명함으로써 대미관계개선 의사를 분명히 하였으며, 4월에는 정전협정을 평화협정으로 대체할 것과 현 군사정전기구를 대신하는 "새로운 평화보장체계"의 수립을 제의하였다.[29]

---

27) 「중앙방송」, 1993. 3. 29; 「세계일보」, 1993. 4. 22.

28) 제1단계 회담 직후 북한측 대표 강석주는 북·미간의 합의로 "지난 40년간 지속되어온 쌍방의 적대관계에 종지부를 찍을 뿐만 아니라 근본적인 핵문제 해결의 기초를 마련하였다"고 말함으로써 이를 바탕으로 북·미관계개선을 위한 노력을 계속할 것임을 암시하였다. 「중앙방송」, 1993. 6. 19.

1994년 6월 김일성은 평양을 방문한 카터 전미국대통령과의 협상을 통하여 7월초에 북·미고위급회담을 재개하기로 합의하였다. 이와 함께 김일성은 카터를 통하여 김영삼 대통령과의 정상회담을 제의하였다. 김영삼 대통령은 이를 수락하였고, 마침내 남북한은 7월 25~27일 평양에서 역사적인 남북 정상회담 개최에 합의하였다.

그러나 김일성이 7월 8일 갑자기 사망함에 따라 그가 추진하던 북·미고위급회담과 남북정상회담 개최문제는 후계자인 김정일의 손에 넘겨졌다.

2. 김정일 시대의 안보딜레마

가. 정통성 문제와 정권안보

김일성의 사망과 함께 북한의 최고지도자가 된 김정일은 김일성의 외교적 목표, 즉 군사적 안보위협의 완화, 외교적 고립의 탈피, 그리고 경제난 타개를 위한 대외환경 조성이라는 과제를 계속 추진하여야 했다. 아울러 김정일에게는 김일성의 정책노선 승계 문제와 함께 해결해야 할 또 하나의 난제가 있었다. 즉 최고지도자로서의 정통성 확립의 문제이다.

김정일은 지난 20여년의 기간을 통하여 권력승계절차를 단계적으로 밟아왔으며, 동시에 상징조작과 우상화 교육을 통하여 자신의 권위를 확보하여 왔다. 그럼에도 불구하고 북한을 건립하고 '항일무장투쟁'과 '반미구국투쟁'의 업적을 통해 카리스마적 리더십을 구축해온 김일성에 비하여 김정일의 정치적 정통성은 낮은 수준에 머물러 있

29) 「로동신문」, 1994. 1. 1; 「중앙방송」, 1994. 4. 28.

는 것으로 평가된다.[30] 귀순자들과의 면담을 통해 김일성과 김정일에 대한 북한주민의 지지도를 측정한 연구에 의하면, 김일성에 대한 북한주민들의 지지는 "열렬하며 결코 무시할 수 없는" 수준으로서, 적게는 60~70% 이상, 많게는 99%의 북한주민이 김일성을 지지했던 것으로 나타났다. 김일성에 대한 지지도가 높은 이유로는 크게 3가지 점이 지적되고 있다. 첫째, '항일운동'을 주도하여 일제를 타도하고 민족해방을 성취시켰다는 것이며 둘째, 한국전쟁에서 미국과 대결하여 '승리'했다는 것이고 셋째, 전후 급속한 경제성장을 이룩하였다는 것이다. 반면 김정일에 대한 지지도는 김일성에 비해 상대적으로 낮게 평가되고 있다.[31]

이러한 평가는 비록 김정일의 정통성이 당장 김정일 정권을 붕괴시킬 만큼 약한 것은 아니나, 김정일이 장기적으로 김일성과 같은 수준의 정통성을 유지하며 안정적으로 북한을 통치하기 위해서는 보다 많은 노력을 정치적 지지기반의 확대에 쏟아야 한다는 점을 보여주고 있다. 이는 또한 정통성이 부족한 김정일로서는 국가안보를 위한 대외정책의 채택이 정권안보에 미칠 파급효과에 대하여 더 많은 관심을 기울일 것이라는 점을 시사하고 있다. 예를 들어 현재 북한의 경제상황을 고려할 때 대외개방의 가속화를 통한 경제난의 완화 없이는 김정일 정권 자체의 안정적인 존립은 물론 북한 자체의 존립이

30) Max Weber에 의하면 정치적 정통성은 전통적 권위, 합리적·법적 권위, 혹은 카리스마적 권위에 의하여 실현된다. Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization,* translated by A. M. Henderson & Talcott Parsons (New York: Oxford University Press, 1947), p. 328.

31) 김병로, 「주체사상의 내면화 실태」 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 87~92. 귀순자와의 면담에 기초한 또 다른 연구도 김일성에 대한 북한주민들의 지지는 절대적이었던 것에 비하여 김정일에 대한 인식은 상대적으로 부정적이라는 점을 지적하고 있다. 서재진·김창근, "김정일 정권의 체제유지 전략: 사회부문, 민족통일연구원," 「통일연구논총」, 제5권 2호 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 34~37.

위태로울 수 있다. 그러나 대외개방은 외부사조의 유입을 동반할 것이기 때문에 권력기반이 취약한 김정일 정권으로서는 대폭적으로 대외개방을 확대하기 힘들 것이다. 이러한 딜레마 속에서 대외개방의 정도를 설정해야 할 경우 그 기준은 정권안보의 유지 여부일 것이다. 김정일이 자신의 권력기반이 와해될 정도로 대외개방의 폭을 넓히지는 않을 것이기 때문이다.

김정일의 정통성 부족이 대외정책과 관련하여 야기시킬 수 있는 또 하나의 문제는 정통성을 강화하기 위하여 추구하는 대내정책이 효율적인 대외정책의 수행에 걸림돌이 될 수 있다는 점이다.

다음에서는 김정일이 정통성을 제고하고 정권안보를 유지하기 위하여 대내적으로 어떠한 정책들을 취했는 가를 살펴볼 것이다. 이를 통하여 김정일이 대외정책을 수행함에 있어서 고려할 국내정치적 요인들을 구체적으로 파악하는 한편, 정통성 확보를 위한 대내정책이 대외정책의 추진에 미칠 파급효과를 생각해 볼 수 있을 것이다.

나. 정권안보를 위한 대내정책

(1) 권력승계의 지연과 유훈통치

김정일은 1974년 2월 당중앙위 제5기 제8차 전원회의에서 비공개적으로 김일성의 후계자로 추대되었다. 그리고 1980년 10월에 개최된 제6차 당대회에서 공개적으로 김일성의 후계자로 등장하였으며, 이후 실질적인 2인자로서 당권을 행사하기 시작하였다. 또한 1991년에는 조선인민군 최고사령관으로 추대되었으며, 1992년 4월에는 원수로 취임함으로써 군권을 장악하였다.[32]

그러나 김정일은 1994년 7월 8일 김일성이 사망한 후 공석이 된

국가주석과 당총비서 직위를 바로 계승하지 않았다. 김정일은 1997년 10월 8일 당중앙위원회·당중앙군사위원회 공동명의로 당총비서에 추대될 때까지 3년 3개월간 공식 승계를 지연시킨 것이다.

1994년 10월 16일 중앙방송을 통하여 "김일성주석을 아직도 못 잊어하는 조선인민의 심정을 헤아린" 김정일이 권력승계를 위한 "주요 정치행사"를 뒤로 미루도록 하였다고 언급한 이래 김일성에 대한 '효심'과 인민들의 '애도'를 공식권력승계 지연의 이유로 내세웠다.[33] 그러나 이것은 대외적인 명분일 뿐이며 김정일이 권력승계를 지연시킨 실제 이유는 정치적 정통성의 취약성과 경제난에서 찾을 수 있다.

북한은 김정일이 오래 전부터 북한의 당·국가·군대를 이끌어 왔을 뿐만 아니라 북한 주민들이 김정일을 "수령으로 높이 모셨기 때문"에 권력승계를 서두를 필요가 없다는 점을 애써 강조하였다.[34] 그러나 앞서 지적하였듯이 김정일에 대한 북한주민들의 지지도는 김일성에 비해 상당히 낮은 편이다. 또한 황장엽 비서 등 북한 고위층 인사들의 망명은 김정일의 권력 장악력이 확고하지 못하다는 것을 시사하고 있다.[35]

따라서 김일성 사망 이후 지난 3년간 김정일은 권력승계를 지연시

---

32) 김정일의 권력승계과정에 대한 자세한 논의는 최진욱, 「김정일의 당권장악과정 연구」 (서울: 민족통일연구원, 1996) 참조.

33) 「중앙방송」, 1994. 10. 16. 이 글은 "세계 일부 보도기관은 김일성주석이 세상을 떠난 후 아직도 주요 정치행사를 진행하지 않고 있는 데 대하여 구구한 억측보도를 날리고 있다"고 지적하면서, "주요행사를 뒤로 미룬다고 해도 당과 국가 군대활동엔 그 어떤 지장도 없다"고 강조하였다.

34) 「평양방송」, 1995. 1. 15.

35) 「로동신문」은 "수령의 전사"라는 제목의 정론에서 김일성이 사망한 이후 "개인미신이라는 간판아래 그의 권위를 헐뜯는 안팎의 원수들의 공격과 배신"에 관하여 언급하고, "적들의 반혁명 바람을 혁명바람으로 제압할 것"이라고 말해 반체제 세력에 대한 경계를 강조하였다. 이 글은 또한 "당중앙을 목숨으로 사수하고 경애하는 장군님의 권위를 백방으로 지켜내자"고 호소하고 있다. 「로동신문」, 1995. 10. 8.

키는 가운데 정통성의 증대와 권력기반의 공고화를 꾀하여 왔다고 할 수 있다. 이를 위하여 김정일은 우선 새로운 정책을 채택하는 대신 김일성 노선의 견지, 즉 '김일성 유훈관철'을 정책기조로 제시·추진하였다. 김일성의 카리스마적 정통성을 이어받음으로써 김일성이 누렸던 권위를 확보하려고 노력한 것이다.

이와 같은 김정일의 의도는 1995년 「당보·군보·청년보 공동사설」에 잘 나타나 있다. 이 사설은 "어버이 수령님의 유훈을 높이 받들 것"을 강조하는 한편, "위대한 영도자 김정일동지는 곧 경애하는 수령님"이라고 주장함으로써 김일성과 김정일의 동일화 작업을 꾀하고 있다. 또한 「공동사설」은 향후 김정일이 김일성의 권위를 앞세워 북한을 통치할 것임을 다음과 같이 표현하고 있다.

> 우리와 영원히 함께 계시는 위대한 수령 김일성동지의 혁명사상, 주체사상이 우리의 앞길을 휘황하게 밝혀주시고 경애하는 최고사령관 김정일동지께서 우리 당과 혁명의 진두에서 계시는 한 주체혁명위업은 필승불패이다.[36]

또한 1996년 6월에는 김일성의 혁명업적을 끝없이 빛내어 나가기 위해서는 김정일의 "유일영도체계"를 확고히 하는 것이 가장 중요하다고 역설하는 등 김정일 권력계승의 정당성도 김일성의 권위에 의존하려는 모습을 보여주었다.[37]

---

36) 「로동신문」, 1995. 1. 1. 북한은 "후계자는 수령을 닮으며 수령은 후계자의 모습으로 영생한다," "김정일 동지의 사상·영도는 곧 김일성 동지의 사상·영도"라는 구호 등으로 김일성과 김정일의 동일화 작업을 계속해 왔다. 「로동신문」, 1996. 2. 15.

37) 「로동신문」, 1996. 6. 8. 김정일은 1997년 10월 8일 당총비서에 취임하였음에 불구하고 김일성의 권위에 의존한 기존의 통치방식을 고수할 것으로 보여진다. 김정일이 총비서에 추대되기 직전 「평양방송」(1997. 10. 5)은 "김정일 동지의 정치는 김일성 주석의 정치철학 그대로이며 노선 또한 김일성

김정일은 제한적이나마 자기 자신의 독자적 통치노선을 세움으로써 정치적 위상을 강화하려는 작업을 병행하였다. 즉, 김정일은 정통성 강화를 위한 새로운 이념적 정당화 수단 강구의 일환으로, '붉은기 정신'과 이의 실천과제로서 '사상진지·경제진지·군사진지' 등 이른바 '3대진지론' 및 '고난의 행군정신'을 제시하고 있다. '붉은기 사상'은 「로동신문」에서 김정일이 자신의 논문 "사회주의는 과학이다"(1994. 11. 1)를 가리켜 "나의 사상이 붉다는 것을 선포한 것"이라고 말한 것으로 보도함으로써 처음 선보였다. 북한은 '붉은기사상'을 '붉은기 철학'으로 미화함으로써 이를 김정일의 통치이념으로 삼으려고 하였다.[38] 그러나 "우리는 혁명의 붉은기를 끝까지 지킬 것이며, 주체의 깃발을 더 높이 추켜들고 나갈 것"이라는 김정일의 언급에서도 나타나듯이 '붉은기사상'은 '주체사상'과 대동소이한 내용을 담고 있으며, 다만 김정일이 '주체사상'을 그의 시대에 맞게 재해석한 것이라고 볼 수 있다.

아울러 김정일 정권은 김일성 사망 이전에 이미 김정일의 통치철학으로 만들어진 '광폭정치'와 '인덕정치'를 더욱 강조하고 있다.[39] '광폭정치'는 "인민을 위한 정치는 통이 커야하며, 폭이 넓어야한다"는 주장아래 김정일의 지도역량이 크고 담대함을 선전하기 위한 구호이다. '인덕정치'란 "인민을 정치의 주인으로 여기고 인민에 대한 사랑과 믿음으로 모든 정치를 실시해 나가는 것"이라고 주장한다. 그

주석 시대의 그것과 0.001mm의 편차도 없는 수평선상이 될 것"이라고 주장하였다. 또한 총비서 취임 직후 「중앙방송」(1997. 10. 10)은 김정일이 "수령님의 사상과 업적을 덜지도 더하지도 말고 100% 실현하는 것을 자신의 필생의 사명으로 간직"하고 있으며, "그 입장과 의지가 조금도 변함없음을 선언했다"고 보도하였다.

38) 「로동신문」, 1994. 8. 28, 1996. 1. 9.

39) '광폭정치'와 '인덕정치' 구호는 1993년 1월 28일자 「로동신문」에 처음 등장하였다.

러나 '인덕정치'에는 김정일에 "충성"을 다해야 한다는 전제가 붙어 있다. 즉, "인덕정치는 저절로 실현되는 것이 아니라 인민을 끝없이 사랑하는 수령을 모셔야 실현될 수 있다"는 것이다.

김정일이 실질적 권력을 행사하면서도 최고지위에 취임하지 않은 또 다른 이유는 북한의 심각한 경제난에서 찾아볼 수 있다.[40] 북한 경제는 1990년대에 들어 지속적으로 침체의 늪에 빠져들었다. 북한의 경제난이 심화되고 있는 근본 원인은 사회주의 계획경제의 모순에 기인하는 산업구조의 불균형 심화, 근로자들의 생산의욕 상실 및 노동생산성 정체, 자본·기술 그리고 경영 관리능력의 부족, 사회간접자본 미비 등에 따른 것이기 때문이다. 또한 북한이 과다한 군사비 및 체제강화와 대외홍보를 위한 비경제적인 분야에 과다한 투자재원을 소모하고 있는 것은 국가경제에 상당한 부담요인으로 작용하고 있다.[41]

북한의 경제적 어려움은 식량난·외화난·에너지난 등에 의하여 가중되고 있는데, 특히 극심한 식량난은 김정일 정권의 안정성에 큰 위협요인으로 작용하고 있다. 계획경제체제의 구조적 결함과 비효율적 영농체제에 기인한 북한의 식량난은 최근 홍수·가뭄 등의 자연재해로 인하여 아사자가 속출할 정도로 심각해 졌다.[42] 북한의 식량난은 주

40) 로버트 스칼라피노 교수는 김정일이 경제난국 속에서 공식 직책에 오른다는 것을 북한주민들이 상서롭지 않게 여길 수 있기 때문에 권력승계를 미루고 있다고 지적하였다. 고병철, "미국의 시각: 개혁 없이는 탈출도 없다," 「신동아」 (1997. 9), p. 334에서 재인용.

41) 오승렬, "북한의 경제정책 전망," 민족통일연구원, 「김정일 정권의 방향」, (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 48~62 참조.

42) 유엔 산하의 비정부단체인 세계식량계획(WFP)은 1997년 5월 방북조사 결과 5월말 현재 북한의 식량 부족분을 1백18만 톤으로 추정하였다. 당시 WFP는 북한의 올해 식량생산은 양호한 기후조건으로 인해 당초 예상보다 다소 증대될 것으로 예상하였다. 그러나 이러한 예상과 달리 북한에 극심한 가뭄이 닥침으로써 북한의 식량사정은 더욱 어두워졌다. 「중앙일보」, 1997. 6. 30; 7. 26 참조.

민들의 기본적 욕구인 빵문제를 해결하여 주지 못함으로써 주민들의 대정부 신뢰도를 약화시키고 있다는 점에서 김정일 정권의 안정화에 최대 걸림돌이 되어 왔다.

특히 식량난의 심화로 인하여 계획경제적 기제가 제대로 작동하지 못하고 있다. 중앙집권적 계획경제를 기본논리로 식량 및 생필품을 국가에서 지원하던 북한에서 경제난의 심화로 국가는 주민들의 최저 생활마저 보장하지 못하는 상황에까지 이른 것이다.[43] 따라서 분배체계 등 기존의 경제운용 방식 대신에 암시장과 같은 비공식부문 경제가 확대되고 있다.[44] 현재 북한당국은 극단적인 식량 및 생필품 부족 현상을 완화시키기 위하여 비공식부문 경제를 묵인하고 있다. 그러나 경제개혁 없이 암시장 등이 확산될 경우 결국 북한 경제는 더욱 혼란해 질 수 있다.[45]

식량난 해결에 우선적인 노력을 기울이고 있는 김정일 정권은 1995년 및 1996년 신년 공동사설을 통하여 식량난·생필품난·외화난을 해결하기 위한 경제시책 방향으로서 3대제일주의(농업·경공업·무역제일주의)를 거듭 천명하였다.[46] 특히 1997년 신년 공동사설은 경제문제를 주된 주제로 삼으면서 올해의 "중심과업"으로 "자력갱생·간고분투 구호 밑에 이미 마련된 경제적 밑천을 최대한으로 동원·이용하여 먹는 문제를 결정적으로 풀고 인민생활을 획기적으로 향상시키는

43) 북한에서 배급체제는 정치·사회적 통제의 핵심적 수단이었다는 점에서 배급체제의 위기는 곧 북한체제 자체의 위기를 의미한다고 할 수 있다.

44) 북한에서는 농민들이 텃밭에서 생산한 물건들을 교환하는 농민시장이 성행하고 있다. 귀순자들에 의하면 최근에는 농민시장에서는 텃밭에서 생산된 농산물뿐만 아니라 불법으로 유출된 공산품과 중국 등지에서 밀수입된 물건까지 거래되고 있다고 한다. 민족통일연구원 원내 귀순자면담, 1997. 4. 22.

45) 오승렬, "북한의 경제적 생존전략: 비공식부문의 기능과 한계," 민족통일연구원, 「통일연구논총」, 제5권 2호 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 115~136.

46) 「로동신문」, 1995. 1. 1; 1996. 1. 1.

것"을 제시하고 있다.[47]

경제난의 심각성은 위에서도 지적했듯이 북한경제의 구조적인 문제로 외부의 적극적인 지원 없이는 회생이 불가능한 상태이다. 따라서 북한은 '무역제일주의' 구호 아래 나진·선봉 자유경제무역지대의 창설, 외자유치 관련법의 대폭적인 정비, 그리고 투자유치를 위한 활발한 대외홍보를 꾀하여왔다. 그러나 북한은 외부세계의 정보 유입으로 체제 및 정권이 불안정해 질 것을 두려워하여 필요한 만큼의 개방·개혁을 시도하지 못하고 있는 것이 현실이다.

(2) 사상통제

북한 정권은 주민들을 정치·경제·사회적으로 철저히 통제해 왔다. 최근 경제난 등으로 사회기강이 해이해 지면서 북한은 더욱 통제를 강화하고 있다. 귀순자들에 의하면 김일성 사망 이후 법이 엄격해지고, 총살도 많아지고, 김정일에 대한 우상화학습 등으로 주민을 피곤하게 하고 있다고 한다.[48] 무엇보다도 김정일은 내부결속을 도모하고 자신의 통치기반을 다지기 위하여 사상적 통제를 강화하고 있다. 김일성 사망후 김정일이 발표한 논문 중 처음 두 개가 모두 사상사업을 강조하는 내용이라는 점이 이러한 관측을 뒷받침하고 있다.

김정일은 1994년 11월에 발표한 논문, "사회주의는 과학이다"에서[49] "우리식 사회주의가 공산주의사상이나 사회계급적 토대를 넘어서는 인민대중 중심의 과학적 사회주의"이며, "인덕정치를 실시함으로써 종국적으로 필승불패한다"고 주장하였다. 또한 김정일은 김일성

47) 「로동신문」, 1997. 1. 1.
48) 서재진·김창근, "김정일 정권의 체제유지 전략: 사회부문," p. 42.
49) 「로동신문」, 1994. 11. 4.

시대의 통치이념으로 삼아왔던 "주체사상의 계승·발전과 집단주의 및 사상개조사업"을 강조하였다.

일부 사회주의체제의 붕괴사실과 관련하여 김정일은 "과학으로서의 사회주의의 실패가 아니라 사회주의를 변질시킨 기회주의의 파산을 의미한다"고 주장하였다. 이와 같이 김정일은 북한 주민들에게 사회주의에 대한 신념을 심어주는 한편, 자신의 지도체제를 확립하기 위해 북한식 사회주의의 고수라는 대의명분아래 북한주민들을 사상적으로 통제하고 있는 것이다.

김정일이 1995년 6월 19일에 발표한 논문은 "사상사업을 앞세우는 것은 사회주의위업 수행의 필수적 요건이다"라는 제목이 말해주듯이 북한사회에서 사상통제의 필요성을 강조하고 있다.[50] 김정일은 이 논문에서 "여러 나라에서의 사회주의의 좌절이 남긴 가장 심각한 교훈은 사회주의의 변질이 사상의 변질로부터 시작되며 사상전선이 와해되면 종당에는 사회주의를 송두리채 말아먹게 된다"라고 말함으로써 사상통제를 통하여 사회주의체제를 고수할 것임을 분명히 하고 있다. 따라서 김정일은 사상사업을 전당적, 전 국가적, 전사회적인 사업으로 벌여야하며, 특히 "사상개조사업을 인민대중 자신의 사업으로 전환시켜야 한다"는 것을 강조하였다.

김정일은 또한 과거에 일부 사회주의 국가들이 "사회주의에 관한 선행리론을 교조적으로 대하면서 인민대중을 교양하는 사상사업에 마땅한 주의를 돌리지 않고 경제건설 일면에 매달림으로써" 경제건설에 실패하였음은 물론 "사회주의제도를 허물어 버리고 자본주의를 복귀시켰다"고 언급하였다. 이는 체제유지를 위하여 경제발전보다는 사상사업이 우선시 되어야 함을 강조한 것으로써, 북한의 개방정책이

50) 「로동신문」, 1995. 6. 21.

주체사상의 테두리 내에서 이루어질 것임을 시사한 것으로 볼 수 있다.

(3) 전쟁위기감 조성

북한은 끊임없이 전 주민을 대상으로 전쟁의 필연성 및 불사론을 강조하며 전쟁위기감을 고취시키고 있다. 1996년 공동사설은 "사회주의 군사진지를 튼튼히 다지는 것은 우리식 사회주의를 견결히 옹호고수하기 위한 책임적인 사업"이라고 지적하며, "우리는 평화를 바라지만 그것을 제국주의자들에게 구걸하지는 않는다"라고 주장하였다. 또한 공동사설은 모든 장병들을 "경애하는 최고사령관 김정일 동지를 결사옹위하는 총폭탄으로 준비시킬 것"을 강조하였다.[51]

김정일 시대에 있어서 북한의 主敵은 남한이다. 김정일 정권은 한국이 "전쟁준비에 박차를 가하고 있다," "우리는 결코 전쟁을 두려워하지 않는다," "전쟁이 일어난다면 우리는 적에게 천백배의 보복을 안길 것이다"는 등으로 전쟁위기감을 조성하면서 주민들이 전쟁발발에 대비, 결전의 정신무장을 갖출 것을 독려하고 있다.

북한은 미국과의 관계개선에 적극적으로 나서면서도 동원체제의 유지를 위하여 계속 미국과의 적대감을 부축이고 있다. 즉, 미국을 "천대 만대를 두고 용서 못할 조선인민의 피맺힌 원수 불구대천의 원쑤"로 규정하며 "원쑤 미제와 한번은 반드시 결판을 내야 한다는 각오 밑에 언제나 긴장되고 동원된 태세를 견지할 것"을 북한주민들에 촉구하고 있다.[52] 또한 북한은 미국이 "평화의 가면을 쓰고 전쟁을 기도하는 양면정책을 쓰고 있다"고 비난하면서, "만약 전쟁이 일

51) 「로동신문」, 1996. 1. 1.
52) 「내외통신」, 종합판(56), 1995. 4. 1~6. 30, p. 326.

어난다면 우리 인민군대와 인민은 미제 침략군부터 타격 소멸할 것"이라고 호언하고 있다.[53]

1995년 10월에 한·미·일 국방장관들이 동북아 안보를 위한 군사협력의 필요성을 강조한 것과 관련, 북한은 "삼각군사동맹이 조선전쟁을 도발하기 위한 도구로서 가동되기 시작하였다"고 지적하고 "사실상 삼각군사동맹 체계 내에서 조선침략전쟁 준비는 끝난 것과 같다"고 강변하였다.[54] 또한 1997년 미국과 일본이 양국간의 「방위협력지침」을 개정하자, 김정일 정권은 이를 북한을 목표로 완성된 "침략적 시나리오"라고 규정하며, "만반의 군사적 태세를 더욱 철저히 갖춰 나갈 것"이라고 강조하였다.[55]

앞에서 살펴보았듯이 김정일은 권력을 공식적으로 승계하는 대신 유훈통치에 의존하며 정통성을 강화하려고 하였다. 또한 김정일은 사상사업을 통하여 사회주의 사상의 우월성을 주민들에게 전파하고 전쟁 위기의식을 고조시킴으로써 북한 주민들의 내부불만을 희석시키고 자신의 통치기반 확보를 꾀하고 있다. 물론 이러한 대내정책들이 반드시 정통성 제고를 위한 것만은 아니지만, 김일성에 비하여 정통성이 취약한 김정일로서는 권력의 유지를 위하여 유훈통치, 사상통제, 전쟁위기감 고취 등을 더욱 강조할 필요가 있었을 것이다.

사회를 통제하고 대외적 위기감 조성을 통하여 내부결속을 꾀하는 전략은 정통성이 약한 정권이 정권안보를 위하여 흔히 사용하는 방법이다. 그런데 이와 같은 전략은 단기적으로 정권안보 유지에는 도움이 될 수 있을 지라도 장기적으로는 정책의 경직성 및 비효율성을 초래함으로써 국가안보에는 부정적 영향을 미치는 경향이 있다.[56]

---

53) 「중앙방송」, 1997. 8. 27.
54) 「중앙방송」, 1995. 4. 17; 5. 30 등 참조.
55) 「중앙방송」, 1997. 6. 13.

김정일 정권의 경우도 예외는 아닌 것으로 판단된다. 우선 내부통제를 위하여 사회주의제도 및 주체사상에 집착할 경우, 이는 북한의 경제난 극복을 위한 선결과제인 대외개방에 걸림돌이 될 수 있을 것이다. 또한 김정일 정권이 한국과 미국을 '적'으로 규정하는 한 국가안보를 위해 필요한 한국 및 미국과의 관계개선에 적극적으로 나설 수 없을 것이다.

다시 말해서 김정일이 정권안보를 강조할 경우, 이것은 국가안보에 대한 부정적 파급효과를 수반하게 되는 것이다. 또한 대남·대미 관계개선 및 이를 통한 경제난 해소를 소홀히 할 경우 이는 국가안보적 위기를 초래할 수 있음은 물론 김정일의 통치능력에 의문을 제기함으로써 결국 정권안보의 유지도 어렵게 할 가능성이 높다. 다음 장에서는 김정일이 이와 같은 딜레마 속에서 대미·대남정책을 어떻게 전개시켜 나갔는지 살펴볼 것이다.

---

56) 이에 대해서는 Job, "The Insecurity Dilemma"; Edward Azar and Chung-in Moon, "Legitimacy, Integration and Policy Capacity: The 'Software' Side of Third World National Security," in Azar and Moon, *National Security in the Third World,* pp. 82~85; Henry A. Kissinger, "Domestic Structure and Foreign Policy," in James N. Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy* (New York: The Free Press, 1969), p. 271~273 등을 참조.

Ⅲ. 안보딜레마와 대미·대남정책

1. 대미관계개선 정책

가. 「제네바 합의문」과 북·미관계개선

북한은 김일성 사망 직후 상중임에도 북·미회담의 조기 속개의사를 밝히는 등 대미관계개선을 적극적으로 추진하였다.[57] 1994년 8월 5~12일에 개최된 북·미 3단계회담 제1차 회의에서 북한은 종전과는 다르게 미국과의 평화협정체결문제, 주한미군철수문제 등 정치적 성격의 문제들을 고집하지 않았으며, 협상에 임하는 태도도 유화적인 것으로 나타났다.[58] 북한의 적극성과 이에 대한 미국의 호응에 힘입어 북·미 양국은 마침내 1994년 10월 21일 제네바에서 「북·미 기본합의문」을 체결하였다.

김정일은 「제네바 합의문」 채택을 통해 김일성이 생존시 안보위기 탈피를 위해 가장 역점을 두었던 미국으로부터의 핵안전보장을 공식적으로 확보할 수 있었다. 즉, 미국은 북한에 대해 "핵무기 불위협 또는 불사용에 관한 공식보장을 제공"한 것이다. 김정일은 또한 경수로 지원 및 중유공급, 그리고 무역 및 투자제한 완화라는 경제적 실리, 연락사무소 개설합의라는 외교적 성과를 거둘 수 있었다.[59] 따라

57) 북·미회담 북측 대표 강석주는 김일성 사망 3일 후인 1994년 7월 10일 갈루치 미국측 대표와 만나, 장례식(17일) 1주일 후쯤 뉴욕에서 고위급회담 개최를 위한 실무접촉을 갖기로 합의하였다.

58) 이 회담에서 북·미 양국은 북한의 핵활동 동결, 대북 경수로 및 대체에너지 제공, 상호 외교대표부 설치, 미국의 핵불사용 담보 제공용의 표명 등을 골자로 하는 합의성명을 발표하였다.

59) 허문영, "북한의 대외관계 현황과 전망," 민족통일연구원, 「북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망」 (서울: 민족통일연구원, 1996), p. 17.

서 북한은 「제네바 합의문」을 "조선반도 핵문제 해결과 조·미 관계발전을 위한 하나의 이정표이며 두나라 국가수반들이 보증한 무게 있는 문건"으로 간주하고 있으며, 이의 이행을 통해 미국과의 "비정상적인 적대관계는 해소되고 신뢰가 조성되게 될 것"을 희망하였다. 또한 김정일 정권은 「제네바 합의문」 체결은 북한의 "확고한 자주적 입장과 일관한 평화적 핵활동 평화통일정책의 빛나는 결실"이며, 이를 통해 북한의 "대외적 권위가 비상하게 높아졌다"는 점을 강조하였다.[60]

이와 함께 김정일 정권은 「제네바 합의문」 채택을 '김일성 유훈'을 관철한 커다란 성과로 평가함으로써 이를 정치적 정통성의 제고에 활용하고 있다. 「제네바 합의문」의 서명과 관련하여 북한은 김정일이 북·미회담 북한측 단장 강석주에게 합의문에 "서명하도록 지시를 주었다"라는 점을 강조하였다.[61] 이는 초강국인 미국을 상대로 협상을 벌이고, 정치·경제적 실리를 획득한 것이 김정일의 업적임을 선전하는 것이다.

김정일은 또한 「제네바 합의문」의 체결을 북한의 '대표'로서의 위상을 확립하는 기회로 이용하였다. 「제네바 합의문」에 서명한 후 강석주는 기자회견에서 "우리는 김정일동지를 조선의 최고지도자로, 우리 당과 인민의 영도자로 높이 존칭하고 있다"고 전제한 후 클린턴 대통령이 김정일을 "최고지도자 김정일 각하"라고 표현한 것도 사실상 김정일이 "유일한 지도자"라는 현실을 인정했기 때문이라고 주장하였다. 이와 함께 김정일 정권은 한국정부가 제네바 협상에서 "완전히 배제"되어 "곤경에 빠졌다"고 강조함으로써, 대남 우월감을 고취하고, 자신들이 세운 '업적'의 가치를 높이려고 하였다.[62]

---

60) 「로동신문」, 1995. 1. 1.
61) 「중앙방송」, 1994. 10. 20.

한마디로 김정일은 미국과 「제네바 합의문」을 체결함으로써 국가안보를 강화하는 동시에 정권안보를 확립할 수 있었으며 따라서 북미관계개선에 적극적이었다.

나. 북·미 평화협정체결 문제

앞서 지적하였듯이 김일성은 1994년 4월 미국에게 "새로운 평화보장체계"의 수립을 제의하였다. 김정일도 김일성에 이어 대미평화협정 체결 요구 공세를 계속하였다.

북한은 9월 18일 「로동신문」 논설을 통해 북·미관계를 개선하고 한반도에서 공고한 평화와 안정을 보장하기 위해서는 "시급히 정전협정을 평화협정으로 바꾸고 현 정전기구를 대신하는 새로운 평화보장체계를 창설해야 한다"고 주장하였다. 이 글은 이어 한반도에서 평화보장체계를 수립하기 위한 문제는 북한과 미국이 해결하는 것이 타당하며 "어떤 3자가 개입할 필요는 없다"고 강조하였다. 또한 한국정부가 남북직접협상을 통한 문제해결 입장을 밝히고 있는 데 대해 이는 "당치 않은 수작"이라며 남북한 당사자간 직접협상의 가능성을 일축했다.[63] 이어 북한은 제49차 UN총회 연설(10. 5)을 통해 대미평화협정을 거듭 촉구, 이를 국제적 현안으로 제기하는 한편 군사정전위 일방 당사자인 중국대표단을 철수(10.27)토록 함으로써 정전체제 기능을 마비시켰다.

1995년에 들어와서도 북한의 정전협정 무력화 시도는 계속되었다. 1월에 중립국감독위원회 폴란드 대표단에게 철수를 요청한 후 2월말부터 단전, 단수, 통신절단 등 모든 지원을 중단하여 그들을 강제 철

62) 「중앙방송」, 1994. 10. 22, 23.
63) 「로동신문」, 1994. 9. 18.

수시켰다. 5월 3일에는 북측이 관리해오던 중립국감독위원 사무실과 오락실 등을 완전 폐쇄한다고 밝혔다.

북한은 5월 12일 「북·미기본합의서」 이행과 대미 평화협정의 연계를 공식화하였으며, 이후 평화협정체결을 요구할 때면 이 「합의서」를 볼모 삼아 그 불이행을 위협하였다.[64]

1996년의 공동사설에서 통일실현을 위한 "선차적 과제"로 북·미간의 평화보장체계의 수립을 강조한 북한은 동년 2월 평화보장체계 수립을 위한 「잠정협정」을 미국에 제의하였다. 이 제안은 ①평화협정 체결시까지 정전협정을 대신할 무장충돌과 돌발사건 발생시 해결방도 등을 규정하고 ②군사정전위를 대신할 북·미공동군사기구를 조직 운영하며 ③이를 위한 해당급의 협상을 진행한다는 것이다. 이 제안은 전쟁위기를 강조하면서도 북한이 일관되게 주장해온 '주한미군철수'에 대해 한마디도 언급하지 않았다. 남북관계와 관련하여는 "불가침에 관한 합의서가 맺어지고 남북공동군사기구까지 발족되어 있는 상태"라고 특별히 지적함으로써 남북군사공동위 재개가능성을 시사하였다.[65] 그러나 북한의 유화적 제스처에도 불구하고 미국은 한국을 배제한 채 북한과 다른 협상을 벌일 생각이 전혀 없다는 점을 확인하면서 북한의 제의를 일축하였다.

미국의 거부에도 불구하고 북한이 이렇게 대미평화협정 체결을 꾸준히 제안한 목적은 무엇이었을까? 첫 번째 목적은 무엇보다도 평화

64) 북한은 이 담화문에서 "우리는 미국이 바라든 바라지 않든 평화보장체계 수립을 위한 조치들을 계속 취해 나갈 것"이라고 강조하며 북·미기본합의문을 제대로 이행하기 위해서도 정전체제 대신 "새로운 평화보장체계"를 수립해야 한다고 주장하였다. 「중앙방송」, 1995. 5. 12.

65) 북한은 1995년 9월에 카네기 평화재단의 셀릭 해리슨에게 위와 같은 「잠정협정」안을 이미 제시한 것으로 알려졌다. 즉, 주한미군의 주둔을 양해하고 또 새로 구성되는 북·미공동군사기구의 가동준비 완료와 동시에 남북군사공동위원회를 개최한다는 것이다.

협정의 체결로 미국과 평화적 관계를 제도화시킴으로써 북한의 안보에 대한 미국으로부터의 위협을 제거하는 것이다. 이는 북한의 북미관계개선 최종 목표라고도 할 수 있을 것이다.

둘째, 북한은 통일논의에서의 주도권 확보를 위해 한국을 평화협정의 당사자에서 배제시키고 있다. 이와 같은 전략은 북한이 대미평화협정을 주장하면서 이 장치가 마련되면 한반도의 정세는 완화되고 남북합의서도 순조롭게 이행, 통일에 좋은 영향을 주게될 것이라고 주장, 통일문제를 평화협정에 종속화한 데서도 입증된다.[66]

셋째, 실용적 측면에서, 평화협정과 제네바합의서 이행의 연계 시도(1995. 5. 12)에서 보여지듯이 평화협정체결 요구를 북미관계개선을 위한 지렛대로 이용하고 있다.

넷째, 대내적 체제결속의 도모이다. 미국과의 평화협정체결의 필요성을 한·미 양국에 의한 "북침전쟁위협"에서 찾음으로써 자연스럽게 전쟁위기감을 강조하고, 이를 주민들의 정치, 사회적 통합을 위한 통치수단으로 이용해 오고 있는 것이다.

다. 대미관계개선 정책의 딜레마

제1의 主敵이었던 미국과의 관계가 완전히 정상화될 경우 북한은 전통적인 '반미·반제' 투쟁노선의 수정이 불가피할 것이다. 그러나 김정일 정권은 제II장에서 살펴본 것처럼 아직은 정권안보적 차원에서 '반제' 원칙을 고수하며 대내적으로 긴장감을 조성할 필요가 있다.

김정일이 「북·미기본합의서」 체결 직후에 발표된 그의 논문 "사회주의는 과학이다"(1994. 11. 1)에서 북·미핵협상 타결에 따른 외교적

66) 「평양방송」, 1995. 1. 6.

성과에도 불구하고 기존의 '제국주의에' 대한 강경 대응 입장을 표방하고 나선 것이 이를 뒷받침 해 주고 있다. 김정일은 1997년 6월에 발표한 논문에서도 "제국주의에 대한 환상과 공포를 없애야 한다"고 주장하였다. 특히 이 논문은 "제국주의의 침략적, 략탈적 본성"에 대한 경각심을 강조하며 "제국주의자들의 원조는 하나를 주고 열, 백을 빼앗아가기 위한 략탈과 예속의 올가미"라고 규정하고 있다.[67] 김정일이 '반제국주의적' 입장을 고수하는 한 미국과의 관계개선에 전면적으로 나설 수는 없을 것이며, 이를 적정수준에서 통제할 필요가 있을 것이다.

이와 같은 김정일의 의도는 상징적 의미가 큰 북·미평화협상 체결은 지속적으로 강력하게 요구하면서도 실질적으로 대미관계개선에 도움을 줄 수 있는 북·미 연락사무소 개설에 소극적인 태도를 보이고 있는 데서 잘 나타나고 있다. 미국과 북한은 1995년 9월 평양에서 개최된 북·미 상호연락사무소 개설을 위한 전문가협상에서 연락사무소 부지선정 문제와 연락사무소 개설과 관련한 통신 보안문제 등을 집중 협의하였다.[68] 그러나 이후 북한은 미국 외교관과 정보원들의 대북 정보수집이 가능한 데 대한 우려와 함께 이것이 체제에 부담을 줄 수 있기 때문에 미국의 연락사무소를 평양에 설치하는 데 대하여 소극적인 태도를 나타내고 있는 것으로 판단된다.[69] 이와 관련하여 9월의 전문가협상 직후 강경 군부세력이 미국 외교파우치의 판문점 통과를 거부하고 있다는 관측이 있다.[70]

---

67) 김정일, "혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여," 「로동신문」, 1997. 6. 21.

68) 미국 전문가들은 합의에 따라 평양주재 미국연락사무소로 이용될 스웨덴 대사관과 독일 인권보호사무소 구획에 대한 조사를 진행하였다.

69) 북한이 경제적 어려움 때문에 워싱톤에 연락사무소를 개설하기 힘들며, 우선은 유엔주재 북한대표부가 연락사무소 기능을 대신할 수 있다는 등의 이유에서도 연락사무소 개설에 소극적인 태도를 보이고 있다.

북한은 냉전체제 와해 이후 세계 초강국인 미국과의 직접협상을 통하여 핵위협 등의 안보위기를 해소하려고 하였으며, 나아가 대미관계개선을 통하여 경제난 극복을 위한 자원을 확보하려고 하였다. 즉 북·미관계개선은 기본적으로 북한의 국가안보 유지에 필수적인 요소라고 할 수 있다. 아울러 김정일은 성공적인 북·미협상을 통하여 최고지도자로서의 위상을 높이는 등 대미정책을 정권안보의 유지에도 활용하려고 하였다. 그러나 정권안보적 측면에서 볼 때 대미관계개선이 반드시 긍정적으로만 작용하는 것은 아니며, 오히려 김정일의 통치기반을 훼손할 수 있다는 점에서 김정일은 딜레마를 안고 있다고 하겠다. 김정일은 내부결속을 위하여 '반미·반제 투쟁' 노선을 견지할 필요가 있으며, 더구나 미국의 영향력이 확대될 경우 이는 '우리식 사회주의 고수'라는 사상통제 정책의 근간을 흔들 수 있기 때문이다.

따라서 북한이 북·미 연락사무소 개설에 소극적인 태도를 보이고 있는 데서 나타나듯이 김정일이 전면적인 북·미관계정상화를 추구하고 있다고 평가하기는 힘들며, 정권안보적 차원에서 관계개선의 폭을 조절하고 있는 것이다.[71]

2. 남한배제정책

가. 남·북대화 거부 및 대남비방

김일성이 사망하자 북한은 남북정상회담 예비접촉대표였던 최고인

70) 「내외통신」, 종합판(58), 1995. 10. 1~12. 31, p. 145.

71) 이와 같은 김정일 정권의 의도는 "우리는 조·미관계개선을 나라의 자주권과 바꿀 생각은 꼬물만큼도 갖고 있지 않다"는 「노동신문」(1997. 3. 17)의 논평에서 엿볼 수 있다.

민회의 통일정책위원장 김용순 명의로 남한에 편지를 보내 북측 유고로 예정된 남북최고위급회담을 "연기"하지 않을 수 없게 되었다고 통보하였다.[72]

북·미회담을 위한 준비가 빠른 속도로 진행되는 한편, 한국정부가 김일성 사망을 계기로 남북정상회담을 먼저 제의하지 않을 것이며, 정상회담 성사까지는 상당한 시일이 걸릴 것이라고 밝히자, 7월 16일 북한 당국은 "남측의 대화와 통일의지에 의심을 가지지 않을 수 없다"고 비난하였다. 북한은 또한 한국정부가 남북정상회담을 저버리고 북·미 3단계회담에도 반대하고 있다면서 이는 북한을 "고립 말살하려는 저들의 본심이 변하지 않고 있음을 보여주는 것"이라고 말하였다.[73]

특히 북한은 한국정부가 "김일성은 동족상잔의 전범자"라는 공식입장을 밝힌 것과 관련하여서는 이것을 북한에 대한 "단순한 비방중상이 아니라 새로운 대결정책을 선언한 공식적인 전쟁폭언"이라고 주장하며, 추호도 용납하지 않을 것이라고 위협하였다.[74] 이후 북한의 대남 비난공세는 한국정부의 주사파에 대한 강경 대응, 제5차 범민족대회 불허, 김영삼대통령의 잇단 대북 관련 발언, 을지 포커스렌즈 훈련 등을 빌미로 그 수위가 점차 높아져 왔다.

북한은 노동신문을 통해 한국정부가 조문불허와 주사파 척결 등 "대결방향"으로 나감으로써 남북이 "대결국면"으로 전환케 되었다고 그 책임을 전가하였으며, "반인륜적인 대죄를 지고도 사죄하지 않고 있는 현 남조선 당국자와 마주 앉는 것을 전체 조선인민들은 허락하지 않을 것"이라는 이유로 남북대화를 거부하기 시작하였다.[75]

---

72) 「중앙일보」, 1994. 7. 11.
73) 「중앙방송」, 1994. 7. 16.
74) 「평양방송」, 1994. 7. 21.

북한은 남북연락사무소 연락관 교체를 위한 한국측 전화통지문의 접수를 거부(1994. 8. 4)한데 이어 한국의 남북적십자간 납북자 송환 교섭회담 제의(1994. 8. 12), 김영삼 대통령의 「민족발전 공동계획」을 위한 남북협의 제의(10. 1), 대한적십자사의 콜레라 방역지원 제의(10. 3) 등 일련의 대화제의를 극렬한 대남 비방과 함께 거부하였다.

이러한 북한의 대화거부전술은 '남북대화'의 명시여부로 「북·미기본합의문」의 채택이 지연된 사실에서도 극명하게 표출된 바 있다. 북한은 「합의문」에 '남북대화 재개'가 규정(제3조 3항)된 후에는 이 조항을 "합의문 이행에 의해 대화를 도모하는 분위기가 조성되는데 따라 남북대화를 재개한다"라고 자의적으로 해석하며, 분위기 미성숙으로 인해 남북대화에 응하지 않더라도 합의문에 위배되지 않는다는 논리를 전개하였다.[76]

또한 북·미핵협상이 타결된 후 한국정부가 「남·북경제협력방안」을 제안하자 북한은 거부입장을 분명히 밝히면서, 그 명분으로 한국측의 진의를 믿을 수 없으며, 기존의 남북합의서와 다른 것이 없다는 점을 들었다. 또한 김일성 사망시 한국정부의 조문 불허 방침에 대한 비난과 함께 대남 비방을 가속화하였다.[77]

이와 같이 북한이 남한과의 관계개선을 꺼리는 것은 정권안보의 유지와 밀접히 연계되어 있다. 무엇보다도 북한은 외부와의 적당한 긴장과 대결에서 나오는 위기의식을 주민동원과 내부단결에 활용하

75) 「로동신문」, 1994. 8. 21. 「중앙방송」(12. 26)은 94년의 남북관계와 관련, 남한이 북한과의 관계를 "악화시키고 정세를 전쟁접경으로 몰아간 한해"였다고 주장했다.

76) 「로동신문」, 1995. 1. 3. 북·미간에 합의된 번역본이 없이 영문으로만 채택된 「제네바 합의문」의 제3조 3항은 다음과 같은 내용을 담고 있다. "The DPRK will engage in North-South dialogue, as this agreed framework will help create an atmosphere that promotes such a dialogue."

77) 「로동신문」, 1994. 11. 12.

는 이른바 '속죄양'으로서 남한의 필요성을 크게 느끼고 있는 것으로 보인다. 특히 「북·미기본합의문」 타결이후 미국이 主敵의 대상에서 제외되어 가고 있는 상황에서 남한과의 긴장관계 유지는 더욱 절실하였을 것이다.[78] 북한의 대남 비방 등은 바로 이러한 맥락에서 전개된 것으로 이해할 수 있다. 따라서 만일 '김일성조문파동'이 발생하지 않았다 하더라도 북한은 다른 이유를 들어 남한과의 대화를 단절하였을 것이다.[79]

이와 함께 김정일은 김일성사후 권력이양의 과도기적 상황에서 남한과의 관계개선으로 인한 개방의 물결이 자신의 정치적 입지를 위협할 수 있다는 우려에서 더욱 남북대화에 부정적인 태도를 취한 것이다. 김일성은 남한으로부터의 위협을 감소시키기 위하여 남북대화에 나섰었다. 그러나 김정일은 이미 「남북기본합의서」를 통하여 상호불가침을 합의하였으며, 더욱이 미국으로부터 핵안전보장을 담보 받고 외교관계 개선 및 경제적 지원까지 약속 받은 상태에서 굳이 대내적 파급효과가 클 남북대화에 응할 필요가 없었던 것이다.

김정일 정권이 내부 동요의 방지를 위하여 남북접촉을 꺼리고 있다는 점은 북한의 대남 성명에서 어렵지 않게 발견할 수 있다. 김영삼 대통령이 북한체제의 "불안전성"에 대하여 언급하자, 북한은 이를 "잠꼬대 같은 소리"라고 반발하면서 "우리 공화국은 어제도 오늘도 가장 공고하고 위력한 사회주의제도와 일심단결의 위력으로 필승불패했으며 내일은 더욱 승승장구할 것"이라며 현재 북한체제가 아무

78) 전체주의 체제는 생존을 위하여 반드시 주적이 필요하며, 이 적이 사라질 경우에는 전체주의 체제의 존립근거가 위협받을 수 있다고 한다. Michael Howard, "Lessons of the Cold War," *Survival,* Vol. 36, No. 4 (Winter 1994~95), p. 163.

79) 전현준, "김정일 권력승계와 북한의 대남정책 전망," 극동문제연구소, 「통일전략포럼 보고서」 97-3, No. 10 (서울: 극동문제연구소, 1997. 9).

런 이상이 없음을 강조하였다.[80] 김영삼 대통령이 자유민주주의 이념에 따른 통일을 요구한 8·15 경축사에 대해 "그것은 남조선에 세워진 식민지 예속체제, 파쇼독재체제를 북에 옮겨 놓겠다는 것"이라며 비난하였다.[81] 또한 남한이 대대적인 경제협력을 제의하자 북한은 이를 "사회주의체제를 붕괴시키고 자유 민주주의 통일을 실현하려는 망상"이라고 비난하면서 "자유민주주의 체제를 강요할 경우 핵전쟁을 피할 수 없을 것"이라고 위협하였다.[82]

또한 북한은 남한배제전략 속에서 북·미관계를 진전시킴으로써 남북관계를 대미관계의 종속변수로 간주하겠다는 의도를 보였다. 즉, 북·미 적대관계가 해소되어 양국관계가 실질적으로 개선되면 남북관계에도 "결정적으로 유리한 국면이 조성될 것"이라고 생각하고 있는 것이다.[83]

이와 같이 김정일 정권은 남한과의 관계개선이 정권안보에 도움이 되지 않을 것이라는 판단 하에 남한과의 대화에 부정적인 태도를 보여왔다. 그러나 남한과의 관계개선 없이는 북·미간의 관계개선이 북한이 원하는 만큼 진전되지 않을 수 있다는 점에서 북한은 남한과의 접촉을 완전히 외면할 수는 없었다. 즉, 북한문제에 대한 한미공조가 유지되는 한 북한은 제한적이나마 남한과의 대화에 나설 수밖에 없다는 딜레마를 안고 있는 것이다.

---

80) 「로동신문」, 1994. 8. 25. 북한은 1995년 10월에도 김영삼 대통령이 북한을 "국제사회에서 가장 불안정한 체제"라고 말한 데 대하여 이를 "북남대결을 고취하고 흡수통일을 실현해 보려는 흑심이 깔려있는 것"이라고 비난하였다. 「평양방송」, 1995. 10. 25.

81) 「로동신문」, 1994. 8. 18.

82) 「중앙방송」, 1994. 11. 29.

83) 「평양방송」, 1994. 7. 25.

나. 남한배제정책의 딜레마

(1) 한국형 경수로의 채택 문제

「북·미기본합의문」에서 미국은 북한에 제공할 경수로의 공급을 담당할 국제 콘소시엄을 미국의 주도하에 구성하고, 합의문 서명후 6개월 내에 북한과 경수로 제공을 위한 공급계약을 체결하기로 합의하였다. 따라서 1994년 11월부터 4차례의 북·미전문가회담이 개최되었고, 1995년 3월 9일에 한·미·일을 중심으로 경수로 제공 및 재원조달을 위한 「한반도에너지개발기구」(The Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO)가 설립되었다. 그러나 경수로 공급협정을 위한 북·미전문가회담은 북한이 경수로 사업에 있어서 한국의 중심적 역할과 한국형 경수로의 제공에 반발함으로써 난항을 거듭하여 목표시한(1995. 4. 21)을 넘기게 되었다. 결국 북한과 미국은 1995년 6월 준고위급회담을 통하여 힘겹게 경수로 공급에 대한 합의를 이룰 수 있었다.[84]

미국과 한국은 대북 경수로 지원에 있어서 한국표준형 채택과 한국이 중심적 역할을 수행한다는 원칙을 지속적으로 천명하였으며, KEDO 설립협정에도 북한에 제공할 발전소가 '한국표준형' 원자력발전소임을 명시하였다. 그러나 북한은 미국이 한국형 경수로를 계속 강요한다면 "불가피하게 결심한 대로 갈 길을 갈 것"이라고 주장하면서 한국형 경수로의 수용을 완강히 거부하였다.[85]

북한이 한국형 경수로를 거부한 가장 큰 이유는 경수로 사업과 함

84) 경수로 사업의 추진과정과 관련 문서에 대해서는 경수로사업지원기획단, 「대북 경수로지원사업 개관」(서울: 경수로사업지원기획단, 1997) 참조.

85) 「중앙방송」, 1995. 1. 15, 3. 18; 「로동신문」, 1995. 5. 6 등 참조.

께 북한 사회의 개방화가 촉진될 것이라는 김정일 정권의 우려인 것으로 판단된다. 남한이 중심이된 경수로 사업이 본격화되면 남한의 인원, 물자, 장비 등이 대규모로 북한에 이전되고 이와 관련한 각종 협의가 불가피해짐으로써 남북관계의 실질적·제도적 확대가 불가피하며, 특히 남북한의 주민들이 직접 접촉할 수 있는 기회를 제공하게 된다. 따라서 경수로 사업에 참여하는 북한 관리와 주민들이 남한 체제의 우월성을 확인하고 이를 북한 전역에 전파하는 계기가 될 수 있는 것이다.

김정일 정권의 우려는 경수로 문제와 관련한 북한의 발표문에 잘 나타나있다. 예를 들어 1995년 2월 「평양방송」은 남한 당국이 "이른바 남조선형 경수로를 우리에게 들이밀려는 것은 그것을 공화국 북반부로 뚫고 들어오기 위한 교류창구로 악용해 보려는 불순한 기도와 관련 있다"고 언급하였다.[86] 또한 4월 제4차 북·미전문가회담이 결렬된 후 「로동신문」은 협상결렬의 책임을 미국에 전가하며, 미국이 "있지도 않는 남조선형 경수로를 고집"하는 것은 "남조선을 끼고 우리를 압살하자는 것"이라고 주장하였다.[87] 같은 맥락에서 주러 북한 대사 손성필은 미국의 경수로에 "남조선 모자를 씌워 우리에게 넘기겠다는 주장은 불순한 정치적 목적을 노린데 불과하다"고 비난하였다.[88]

그러나 북한이 한국형 경수로를 끝까지 거부할 수 있는 입장은 아니었다. 우선 북한은 경수로 협정의 체결이 가져올 이익을 무시할 수

86) 「평양방송」, 1995. 2. 24; 중국 소식통에 의하면 중국이 북한에게 KEDO와 관련 현실적 태도를 취하기를 권유한데 대하여 북한은 한·미가 한국형 경수로 문제를 빌미로 북한을 곤경으로 몰고 있으며, 궁극적으로 북한정권을 붕괴시키려고 하고 있다며, 중국의 제안을 거부하였다고 한다. 「중앙일보」, 1995. 3. 23.

87) 「로동신문」, 1995. 4. 27.

88) 「중앙방송」, 1995. 5. 29.

없었을 것이다. 경수로 사업은 정치적·재정적·법적 문제를 망라하는 복잡한 사업으로서 긴밀한 우호협력 관계를 유지하는 국가간에 추진되는 사업이므로 지속적인 경수로 사업은 북한이 미·일 등 서방국가들과의 관계개선을 기정사실화 할 수 있으며 경제적 협력 및 지원을 강화시키는 발판이 될 수 있다. 특히 미국은 지금까지 공식적으로 인정한 국가에게만 원자력 핵심 부품을 제공하여 왔다는 측면에서 경수로 사업은 북·미 관계정상화의 지름길임과 동시에 제도적 보장장치가 될 수 있는 것이다.[89]

더욱이 미국 및 일본은 초기부터 경수로 사업에 있어서 한국의 중심적 역할을 강력히 지지하였으며, 특히 미국은 북한이 한국형 경수로의 공급을 끝내 거부한다면 제네바 합의가 이행될 수 없을 것이라는 점을 분명히 하며 북한을 압박하여 왔다.[90]

따라서 북한은 한국형 경수로를 결국 허용할 수밖에 없을 것이라는 판단 하에 그 영향을 최소화하기 위한 방편으로 한국의 경수로 제공과 중심적 역할이 공식적으로 표명되는 것만이라도 저지하고자 하였다.

1995년 1월 한국형 경수로 문제로 제2차 북미회담이 결렬되고 미국이 한국형 관철 입장을 고수하자 북한은 미국이 무조건 한국형이라는 "이름"까지 강요하는 것은 "불순한 정치적 목적"때문이라고 비난하였다. 이와 함께 북한은 KEDO 설립협정에서 한국형이란 명칭을 삭제할 것을 노골적으로 요구하였으며, 이 경우 협상을 계속할 용의가 있음을 시사하였다.[91] 미국은 3월 제3차 북미경수로회담에서 노

89) 전성훈, "대북 경수로지원사업과 남북한 관계," 민족통일연구원, 「통일정세분석」 97-07 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 9~10.

90) *Washington Post,* February 7, 1995.

91) 「중앙통신」, 1995. 2. 15, 3. 18

형이 실질적으로 한국형이면 명칭에 구애받지 않을 수 있으며, 한국이 경수로 공급에 있어 중심적 역할만 한다면 한국을 주계약자로 표시하지 않아도 된다는 입장을 북한측에 전달하였다. 이에 북한은 한국형은 수용할 수 없지만 한국기업도 경수로 제작과 시공에 참여할 수 있다는 신축적 입장을 나타내었다.[92] 이후 한국 정부도 한국의 중심적 역할이 보장된다면 표현법은 신축적으로 검토할 수 있을 것이라는 입장을 표명하였다.[93]

북한과 미국은 1995년 5월 경수로 협정을 타결하기 위하여 북·미 준고위급회담을 개최하였다. 더 이상 한국형 경수로를 거부할 수는 없다고 판단한 북한은 실질적으로는 한국형을 수용하되, 그 명칭의 사용만은 저지하기 위한 논리를 개발하였다. 북한 외교부 대변인은 경수로 문제와 관련한 성명에서, "우리는 그것이 어느 나라의 기술과 설계에 기초한 제품인가 하는 문제를 중시해 오는 것이지 어디에서 만들어지는 것인가 하는데는 별로 개의치 않는다"고 말하였다. 이어 이 성명은 미국이 "다른 의도를 가지고 자기의 기술과 설계에 기초한 경수로에 남[한국]의 이름을 붙여 우리에게 제공하겠다고 무작정 고집해 나서고 있는데 있다"고 주장, '한국형'이라는 명칭만 표기되지 않는 다면 한국에서 만들어진 경수로를 받아들일 의사가 있음을 시사하였다.[94]

결국 6월 13일 발표된 북·미간의 「공동보도문」은 '한국형' 혹은 '한국의 주도적 역할'에 관해 직접적 언급을 피한 채 우회적 표현으로 인정하였다. 즉, 노형의 선택에 있어서 발표문에 기술한 특징을 가진

92) *Washington Post,* March 28, 1995; 「중앙일보」, 1995, 3. 28.
93) 「중앙일보」, 1995. 5. 12.
94) 「중앙통신」, 1995. 5. 27. 같은 논리에서 「로동신문」(5. 28)은 "남조선형 경수로란 빈말에 불과하고 남조선제 경수로란 개념조차 존재하지 않는 유령적 존재"라고 주장하였다.

경수로는 울진 3, 4호기 한국 표준형밖에 없는 것이다. 한국의 중심적 역할문제의 경우, "KEDO는 경수로사업을 수행할 주계약자를 선정한다"고 규정하였는 바, KEDO의 집행이사국인 한·미·일이 「한국전력」을 주계약자로 선전함으로써 한국의 주도적 역할이 확정되었다. 또한 북·미 공동보도문 발표 직후 미국의 클린턴 대통령은 KEDO의 경수로형과 주계약자는 모두 한국이 될 것임을 확인하였다.

이에 대해 북한은 미국이 KEDO를 "어떻게 운영하든 우리와 상관없으므로 거기에 관여치 않는다"고 말해 KEDO의 한국형 경수로 선정을 수용할 것임을 시사하였다. 그러나 북한은 "다만 우리는 경수로 문제와 관련하여 미국을 우리의 기본상대자로 하면 되는 것"이라며 미국의 역할을 강조함으로써 한국형 경수로 수용의 의미를 축소시키려 하였다.[95] 마침내 1995년 12월 북한은 KEDO와 경수로공급 협정에 서명하였으며 1996년 4월부터 후속의정서에 대한 협상을 시작하여 경수로사업의 기반이 되는 여섯 가지 후속의정서에 합의하였다.[96]

김정일 정권은 당면한 대·내외적 위기 해소를 위하여 대미관계개선을 추구하였으며, 이를 위해서는 「제네바 합의문」의 이행이 필수적 조건이었다. 따라서 김정일이 만약 국가안보만을 고려하였다면 당연히 경수로협정 체결을 서둘러야 했을 것이다. 그러나 미국이 한국형 경수로의 수용을 요구하자 김정일은 딜레마에 빠지게 되었다. 정권안보적 차원에서 남한배제전략을 구사해온 김정일로서는 경수로사업에 있어서 한국의 주도적 역할을 선뜻 받아들일 수 없었던 것이다. 북한

95) 「평양방송」, 1995. 6. 15. 북·미 공동보도문은 "미국이 경수로 제공사업에서 북한의 기본상대자가 된다"는 점을 명기하고 있다.

96) ① 「KEDO의 법적 지위와 특권·면제 및 영사보호에 관한 의정서」, ② 「KEDO와 북한간의 통신의정서」, ③ 「KEDO와 북한간의 통행의정서」, ④ 「노무·물자·시설 및 기타 서비스에 관한 의정서」, ⑤ 「부지의 인수·접근 및 사용에 관한 의정서, ⑥「채무불이행시 조치에 관한 의정서」 등이 체결되었다.

은 한국형 경수로의 대내적 파급효과에 대한 두려움 때문에 이를 거부하려고 하였으며, 최소한 공식적 표기를 저지함으로써 그 상징적 효과만이라도 줄이려고 하였다. 그러나 이와 같은 북한의 시도는 결과적으로 북·미관계개선의 속도를 늦추었을 뿐만 아니라 「제네바 합의문」의 파기를 초래할 뻔하였다. 즉, 김정일이 정권안보에 집착한 만큼 국가안보에는 부정적 영향이 미친 것이다.

그런데 김정일 정권은 비록 상징적 의미에서는 KEDO 및 미국의 역할을 부각시키고 한국의 역할을 축소시킬 수 있었으나, 경수로 사업자체를 거부하지 않는 한 실질적으로 남북접촉이 확대되는 것을 막을 수는 없었다. 1997년 7월 함경남도 금호지구에 KEDO 사무소가 설치된 후 남북한 우편물 교류 및 건설현장과의 직통전화가 개설되었으며, 8월 19일 경수로사업 부지준비공사 착공식과 함께 남한 근로자들이 북한 근로자들과 함께 건설사업에 참여하고 있는 것이다.[97] 이와 같은 측면에서 볼 때, 김정일은 국가안보와 정권안보간의 딜레마 속에서 후자에 중점을 둔 정책을 펼쳤으나, 이는 결과적으로 국가안보에 부정적인 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 김정일이 의도했던 남한의 대북 영향력 약화에도 실질적인 도움을 주지 못한 것으로 평가할 수 있다.

(2) 남·북 쌀지원 협상 문제

북한은 1995년 3월 김영삼 대통령이 곡물을 비롯해 북한이 필요로 하는 원료와 물자를 제공할 용의가 있다고 밝히고, 이와 관련하여 나

97) 그러나 북한 외교부 순회대사 허종은 착공식 연설에서도 경수로 건설에 있어 한국의 중심적 역할을 외면한 채 북·미관계개선만을 되풀이하여 강조하였다. 「중앙일보」, 1997. 8. 20.

웅배 통일부총리가 당국간의 대화를 촉구하자 이를 "서푼짜리 말장난", "흡수통일 망상" 등의 격렬한 비방과 함께 거부하였다.[98]

김영삼 대통령은 두달후 다시 한번 북한에게 곡물 및 물자를 제공할 용의가 있음을 표명하였으며, 북한은 이번에는 남한의 제의를 수용할 수도 있음을 시사하였다. 일본을 방문중이던 북한 국제무역추진위원장 이성록은 5월 26일 일본에게 쌀지원을 공식 요청하면서 한국의 대북 쌀원조 제안과 관련, "전제나 정치조건이 없을 경우 한국측 제의도 검토할 것"이라고 밝혔다. 이에 한국 정부는 즉시 아무런 조건 없이 북한에 곡물을 제공할 용의가 있음을 발표하며 이를 위한 양측의 당국자간 회의를 제안하였다.[99]

그 동안 식량난을 완강하게 부인하며, 남한의 쌀지원 제안을 오히려 비난하던 북한이 쌀 부족 상황을 인정하고 원조를 요청한 것은 우선 북한의 식량사정이 외부의 도움 없이는 버티기 힘들 정도로 악화되었기 때문이었을 것이다.[100] 북한의 대남 쌀지원 요청은 북한의 대미 전략 차원과도 관련이 있다고 할 수 있다. 즉 미국과의 관계개선을 위하여 「제네바 합의문」이 규정하고 있는 '남북대화 재개'에 최소한의 성의를 보일 필요가 있었을 것이다. 한편 당시 남한 정부도 국내정치적 이유로 남북대화의 재개를 서두를 필요가 있었다.[101]

---

98) 「평양방송」, 1995. 3. 10.

99) 「중앙일보」, 1995. 5. 27.

100) 1994년 북한의 곡물 자급률은 약 58%로, 278만톤 정도가 부족한 것으로 추정되었다. 통일원, 「월간 북한동향」 (서울: 통일원, 1995. 1)

101) 우선 대북 경수로 사업과 관련하여 북한이 한국형 경수로를 계속 거부하자, 한국정부가 막대한 자금을 투자하면서도 남북관계개선이라는 실익은 얻지 못하고 있다는 비난 여론이 비등하고 있었다. 더욱이 6월 27일의 지방자치 선거를 앞둔 김영삼 정부에게 대북 쌀지원은 유리한 선거분위기를 조성할 수 있는 기회를 제공하는 것이었다. 당시 특히 야당측에서는 정부가 지방 자치 선거일 이전에 쌀제공을 마무리하기 위하여 대북 협상을 서두르고 있다고 비난하였다. 이러한 견해에 대해서는 아태평화재단, "북한의 식량사정과 대북 쌀지원의 문제점 및 대응 방안," 정

남북이 모두 쌀지원 문제에 적극성을 보임으로써 양측간의 협상은 빠른 속도로 진행되었다. 6월 13일 남한과 북한은 우선 대한무역진흥공사와 조선삼천리총회사를 내세워 쌀지원 관련 접촉을 시작하였고, 17일부터는 이석채 재정경제원 차관과 전금철 아시아·태평양위원회 부위원장을 대표로 하는 차관급 회담을 시작하였다. 마침내 6월 21일 남한은 북한에 15만 톤의 쌀을 무상으로 제공하기로 합의하였다.

쌀지원을 위한 남북 북경 접촉과정을 자세히 살펴보면 북한이 한국형 경수로 수용의 경우와 마찬가지로 남한의 쌀은 제공받되, 그것을 공식화하는 것을 꺼려하였다는 점을 발견할 수 있다. 우선 북한은 남한의 대북 쌀지원에 관한 사실을 공식매체를 통해 직접적으로 언급하지 않았다.[102] 다만 두 차례에 걸쳐 지난 1984년 북한의 대남 수재물자 제공사실을 상기시키고 이 조치가 "남녘동포들의 불행과 고통을 덜어주기 위한 것"이었으며 "은혜는 은혜로 갚고 보답해야 하는 것이 조상전래의 미풍양속"임을 강조하였다.[103] 이는 남한의 쌀지원 사실이 북한주민들에게 알려지는 것을 최대한 저지하며, 만일 그 사실이 전파될 경우 그것의 의미를 축소하고자 하는 북한의 의도를 나타낸 것으로 보여진다. 실제로 북한은 남한의 쌀이 북한에 본격적으로 유입되고 있을 때, 남한이 "얼마 되지도 않는 쌀을" "스스로 주겠다고 하고" 제공하면서 "하늘의 별을 따다 바치는 것처럼 생색을" 낸다고 비난하는 성명을 발표하였다.[104]

책연구 시리즈 95-3 (서울: 아태평화재단, 1995.)

102) 오히려 차관급 회담이 시작되던 날 북한 방송은 "나라의 경제가 제발로 걸어나가지 못하면 먹고 입고 살기 위해서 할 수 없이 남에게 손을 내밀게 되고, 이렇게 되면 경제적으로 예속된다"고 언급하였다. 이어 이 방송은 "경제적으로 자립해야 한다는 진리는 오늘 우리의 현실이 잘 보여주고 있다"며 북한의 식량사정에 전혀 문제가 없는 것처럼 홍보하고 있다. 「중앙방송」, 1995. 6. 17.

103) 「중앙방송」, 1995. 5. 28; 「평양방송」, 1995. 6. 19.

북한이 주민들에게 남한으로부터의 쌀도입 사실을 호도하려는 의도는 쌀협상에서 북한측이 북에 제공하는 쌀포대에 남한쌀이라는 원산지 표시를 거부한데서도 분명히 나타났다. 또한 수송문제에 있어서도 북한과 남한측 수송요원들의 접촉을 최소화하기 위해 육상수송에는 반대하며 해상수송만을 주장하였다.[105]

무엇보다도 남한배제전략을 추진해온 김정일 정권은 북경 쌀회담을 남북 당국자간의 공식회담이 아닌 민간 수준의 교류로 간주, 그 의미를 축소하려고 하였으며, 쌀지원 협상을 계기로 남북관계가 필요 이상 개선되는 것을 원치 않았다.

북한측 대표인 전금철은 애초 민간기구인 「아시아·태평양평화위원회」의 부위원장 자격으로 북경회담에 참가함으로써 회담을 적어도 형식적으로는 당국차원의 차관급 회담으로 간주하지 않으려고 하였다.[106] 그러나 한국 정부는 북경회담을 당국자간의 공식회담으로 간주하였다. 이에 따라 합의서의 남측 서명주체를 「대한민국 재정경제원 차관 이석채」로 하였으며 북한측에 대해서도 상응하는 직함을 사용할 것을 요구했다. 이에 북한측 대표 전금철은 「대외경제위원회」 산하 기관인 「대외경제협력추진위원회」 고문 직함으로 합의서에 서명한 것으로 알려졌다.[107] 이 기관은 半官半民 단체로서 북한정부를 대표하는 것으로 해석될 수도 있으나 민간단체의 성격도 가지고 있

104) 「중앙통신」, 1995. 7. 14.

105) 「중앙일보」, 1995. 6. 21.

106) 「아시아·태평양평화위원회」는 김일성 사후 북한의 대외활동을 주도하는 민간기구의 형태를 띤 대외정책 전담기구로서 김용순 노동당비서가 위원장을 맡고 있고 전금철과 이종혁이 부위원장을 맡고 있다. 「내외통신」, 종합판(56), 1995. 4. 1~6. 30.

107) 「조선일보」, 1995. 6. 22. 북경 쌀회담의 합의문 내용은 발표되었으나 그 전문은 공개되지 않았다. 이는 당국간 회담의 성격을 너무 부각시키지 않으려는 북한측의 요구 때문인 것으로 보도되었다.

다. 따라서 북한은 합의서에 애매한 성격의 직함을 사용함으로써 남한의 당국자 서명 요구도 충족시키면서 대내적으로는 쌀지원이 민간교류를 통해 이루어지는 것으로 선전하려고 한 것이다. 또한 북한은 합의서의 서명주체와는 별도로 쌀의 지원 및 접수는 「대한무역진흥공사」와 「조선삼천리총회사」가 담당하도록 요구함으로써 정부간에 쌀을 직접 주고받는 형식을 피하려고 하였다.

남한의 대북 쌀수송은 6월 25일부터 시작되었다. 그런데 처음 북한 청진항에 들어갔던 「씨 아펙스호」가 하역 작업중 북한측의 위협으로 태극기를 내리고 인공기를 게양하게된 사건이 발생하자 한국정부는 쌀지원을 중단하고 북한의 사과를 요구하였다. 이례적으로 북한은 즉시 대외경제협력추진위원회 고문 전금철 명의의 전문을 통해 남한의 선박이 북한에 입항하는 과정에서 "아래 일꾼들의 실무적 착오로 불미스러운 일이 일어난 데 대해 유감을 표시하면서, 앞으로 호상 그런 일이 없도록 하겠다"고 사과하였으며, 한국은 쌀지원을 속개하였다.[108] 북한이 이와 같이 신속한 반응을 보인 것은 무엇보다도 식량사정이 다급하였기 때문인 것으로 보인다. 특히 북한은 남북관계의 악화가 남한으로부터의 식량지원 중단뿐만 아니라 남한과 함께 쌀제공을 시작한 일본의 대북 지원에까지 악영향을 초래할 수 있다는 점을 고려하여야만 했을 것이다.

북한의 사과 이후 대북 쌀수송이 순조롭게 이루어지는 가운데 제2차 남북한 차관급회담이 7월 15일 북경에서 개최되었다. 한국 정부는 이번 회담에서 쌀지원 외에 정치 현안 등으로 의제의 폭을 넓힘으로써 '당국간 채널'을 유지하고 남북관계의 증진을 도모하고자 하였다. 그러나 정부간 접촉의 최소화를 원하는 북한은 의제를 쌀문제 및 경

108) 「중앙일보」, 1995. 7. 2.

제협력 문제만으로 제한할 것을 고집함으로써 제2차 북경회담은 3차 회담 개최 합의만을 수확으로 남긴 채 끝났다.

8월 초 북한이 쌀수송선 「삼선 비너스호」를 억류하는 사건이 발생함에 따라 8월 10일로 예정되어 있던 제3차 북경회담은 무기 연기되었다. 북한은 한국 선원의 청진항 촬영을 빌미 삼아 이를 "계획적인 정탐행위"로 규정하며 남한의 사과와 재발방지 약속을 요구하였다. 결국 한국 정부는 사건의 조기해결을 위해 북한에 사과 전문을 보냈으며, 북한은 억류 선원을 송환하였다. 그러나 남북관계는 다시 난기류에 빠지게 되었다.[109]

북한이 그냥 넘어갈 수도 있는 한 선원의 실수를 빌미 삼아 강력한 정치공세를 편 것은 남북관계를 고의적으로 경색화하려는 김정일 정권의 정치적 계산에 기인한 것으로 판단된다. 당시 한국 정부는 쌀 지원을 계기로 호전된 남북관계를 더욱 진전시키려고 하였다. 특히 김영삼 대통령은 7월 중순 미국 방문을 전후하여 여러 차례 "향후 수개월 내에 남북한간에 중요한 대화가 있을 것"이라며 남북관계 개선 의지를 피력하였다. CNN과의 회견에서는 "8·15 광복절을 기해 북한에 대해 매우 새롭고도 중요한 제의를 할 것을 검토하고 있다"고 밝혔다. 이와 관련 한국 정가에는 김영삼 대통령이 '2+2' 혹은 '2+4' 형식의 평화협정체결안을 제의할 것이라는 관측이 나왔다.[110] 이와 같은 남한의 의도에 부담을 느낀 북한은 한국의 대북 유화정책에 제동을 걸 필요가 있었을 것이다.[111]

---

109) 북한은 삼선비너스호 선원이 청진항의 사진촬영 행위에 관한 "사죄문"을 썼다고 밝히고 이는 "개인의 우발적인 사건이 아니라 쌀문제를 민족적 반목과 대결에 악용하려는 계획적이고 고의적인 도발행위"라고 비난하였다. 「평양방송」, 1995. 8. 13.

110) 「중앙일보」, 1995. 7. 22, 23, 27, 30.

111) 북한은 외교부 대변인 기자회견을 통하여 "남조선 당국자들이 8·15를 계기로 북과 남이 평화협정을 체결하고 유관국들이 담보하는 '2+4'요 '2+2'

실제로 "쌀주고 뺨 맞는" 결과를 가져온 한국 정부의 정책에 대한 비난 여론이 거세어 지자 정부는 대북 유화정책노선을 더 이상 유지할 수 없었다. 특히 김영삼 대통령은 8·15 경축사에서 "새롭고도 중요한 제의"를 발표하려던 계획을 포기하여야만 했다. 북한의 남북관계 경색화 전략이 일단은 성공을 거둔 것이다.

그러나 곧 북한에 수해가 닥치고 식량사정이 악화되자 상황은 바뀌게 되었다. 북한은 국제기구들에 수재 구호품과 식량원조를 호소하는 한편 남한 정부에게 연기되었던 제3차 북경회담의 재개를 요청하였다. 한국정부는 남북대화 채널 복구를 위하여 북한의 회담재개 제안을 받아들였으나 이전의 '무조건 쌀지원'과 같은 유화정책은 더 이상 없을 것임을 분명히 하였다.

9월 27일 개최된 제3차 북경회담에서 북한측은 쌀 및 수해복구지원을 강력히 요청하였다. 이에 대해 한국측은 상호주의 원칙에 입각하여 우성호 선원의 송환과 안승운 목사 납북사건의 진상규명 및 대북지원에 대한 '북한당국의 공식요청' 등이 먼저 이루어져야 한다고 주장하였다. 그러나 북한측은 정치적 문제는 참가 대표단의 권한 밖이라는 이유로 남한이 제시한 상호주의 원칙을 외면하였다. 또한 홍수피해의 지원을 요청한 북한측 대표는 협상대표의 자격요건을 분명히 밝힐 것을 주장한 한국측 요구에 대해 다만 "큰물피해 복구대책위원회의 위임"에 따른 것이라고 밝힘으로써 남북간의 '당국자회담'을 계속 회피하였다. 따라서 제3차회담은 아무런 합의 없이 결렬되고 말았다.

북경회담 북측 대표 전금철은 3차회담 종료와 관련한 기자회견에

요 하는 평화구축안이란 것을 내놓을 것"이라는 보도가 있었음을 지적하며 이것은 "일고의 가치도 없는 것"이라고 반박하였다. 「중앙통신」, 1995. 8. 14.

서 남측이 정치적 조건을 달아 쌀회담이 "정치 대결의 희생물"이 되었다고 언급하면서 북한은 "쌀 때문에 정치적 자주성을 희생하지 않을 것"임을 분명히 하였다.[112] 북한으로서는 식량난 해결을 위한 곡물이 당장 아쉽기도 하지만 그보다 남한과의 접촉을 통한 내부동요 가능성에 대한 두려움에서 정권유지를 위해 식량 지원 이상의 남북관계개선을 원치 않은 것이다.

북한이 남북관계 확대를 꺼려한 이유는 김정일의 권력 미승계에서도 찾아 볼 수 있다. 김일성 사망 직후 예정된 남북정상회담이 '취소'된 것이 아니라 '연기'되었다는 측면에서 남북 당국자간 대화의 시작은 곧 정상회담으로 이어질 가능성이 높다. 김정일은 아직 대내 정치적 기반이 미약하고 공식적인 지위도 없는 상황에서 남북정상회담을 맞이하고 싶지 않았을 것이며, 따라서 남북 당국자간의 접촉을 원치 않은 것이다.

3. 4자회담과 북한의 대응전략

앞에서 살펴본 바와 같이 북한은 通美封南 전략을 구사하며 미국에게 평화협정 체결을 요구하여 왔다. 한국 및 미국은 한반도의 평화체제 수립문제는 당사자 해결의 원칙에 따라 남·북한간에 협의해야 할 사안이라고 주장하였다. 그러나 북한은 남한은 휴전협정의 서명국이 아니며, 양측 「남·북기본합의문」을 통해 이미 불가침을 합의하였음으로 북·미간의 평화협정 체결이 필요하다는 논리를 내세워 왔다.[113] 북한은 또한 한반도 평화보장을 위한 '다자회담'에도 반대한다

112) 「중앙통신」, 1995. 10. 2.

113) 예를 들어 1995년 7월 한·미정상회담에서 양국 대통령은 평화협정체결은 남북한간의 문제라는 점을 재확인하였다. 북한의 논리에 대해서는 「로동

는 입장을 명확히 했었다.[114]

따라서 한국과 미국이 1996년 4월 16일 공동으로 제의한 4자회담은 이러한 북한의 입장에 정면으로 배치되는 것이었다. 무엇보다도 한·미 정상이 4자회담을 제안하면서 한반도 평화체제는 "남북한이 주도"해야 하며 "미국과 북한간 별도협상은 고려될 수 없다"고 천명한 것은 通美封南 전략에 기반한 북한 대외정책 노선의 수정을 강요하는 것이었다. 따라서 4자회담이 제의되자 김정일 정권은 이를 선뜻 받아들이지 못하고 신중한 입장을 취하였다.

4자회담 제의 이틀 후 북한 외교부 대변인은 "조선반도의 평화보장 문제는 우리와 미국사이에 결정되어야 할 문제인데 미국측이 왜 갑자기 4자회담 제안을 내놓았는지 그 취지와 목적이 명백하지 않다"고 언급하고 "미국측의 제안에 다른 기도가 깔려 있지 않은지, 그리고 현실성이 있는지 따져 보고 있는 중이다"라는 입장을 표명하였다.[115] 또한 손성필 주러 북한대사도 "원칙적으로 국제적 논의를 통한" 평화체제구축을 반대하지만 4자회담 제의의 "진정한 의도가 무엇인지 알아보기 위해 이번 제의를 철저히 검토하고 있다"고 말하였다.[116]

4자회담 수용여부와 관련, 명백한 입장 표명을 유보하면서 북한이 "검토"한 이해득실은 무엇이었을까? 북한은 4자회담을 수용할 경우 우선 한반도 평화체제 구축을 통하여 한·미 양국으로부터의 안전보장을 제도화할 수 있다. 물론 북한이 미국으로부터의 직접적인 평화보장을 원하고 있다는 점에서 4자회담을 통한 평화체제 수립은 최

신문」, 1995. 9. 11 참조.

114) 「로동신문」, 1994. 11. 22.

115) 「평양방송」, 1996. 4. 18.

116) 「중앙통신」, 1996. 4. 25.

선책은 아닐지라도 미국이 북·미평화협정체결을 강력히 거부해온 점을 고려한다면 차선책이 될 수 있는 것이다. 아울러 4자회담에 대한 호응은 북한 외교의 최대 목표인 미국과의 관계개선을 촉진시킬 것이다. 경제적인 측면에서는 미국의 경제제재를 완화시킬 수 있을 뿐만 아니라 현실적으로 북한 경제에 가장 큰 도움을 줄 수 있는 남북교류·협력의 확대를 꾀할 수 있다.

그러나 북한은 4자회담 수용이 초래할 부정적 파급효과를 무시할 수는 없었을 것이다. 무엇보다도 남한배제전략을 구사하기 어려워짐에 따라 김정일 정권은 내부결속을 위한 '敵'의 개념을 상실하게 된다. 더구나 4자회담에 참여할 경우 북한은 그 동안 '접촉을 통한 변화'에 대한 두려움에서 거부해 왔던 남북대화를 더 이상 피할 수 없게 된다.

이러한 딜레마를 극복하기 위해 김정일 정권이 선택한 전술은 4자회담 구도 속에서 남한배제전략을 유지하는 것이었다. 즉 한편으로는 4자회담에 대한 긍정적인 태도를 보임으로써 대미관계를 유지하며 다른 한편으로는 평화체제 구축에 있어서 남한을 배제시킬 명분을 쌓는 것이다.

북한은 5월 7일 미국에 대해 4자회담의 취지와 목적에 관한 "구체적"인 설명을 요구하였다. 이에 한·미 양국은 북한이 4자회담을 수락토록 하는 "설득작업"의 일환으로 공동설명회를 북한에 제의하였다.[117] 이후 북한은 미국과의 실무자접촉을 통해 식량지원과 경제제재 완화 등의 조건을 내세워 공동설명회에 참석할 의사를 시사하였다.[118]

---

117) 「평양방송」, 1996. 5. 7; 「중앙일보」, 1996. 5. 15.

118) 북한은 공동설명회 참석의 대가로 150만 톤의 쌀지원을 요청하였으며, 후에 이를 100만 톤으로 줄였다고 보도되었다. 「세계일보」, 1996. 7. 17.

이와 같이 북한은 공동설명회 참석에 긍정적 신호를 보내면서도 다른 한편으로 남한배제를 위한 전술을 구사하였다. 북한은 1996년 7월 UN사 해체 및 주한미군 철수를 촉구하였으며,[119] 9월에는 주한미군 철수가 4자회담의 주 논의 항목이 되어야 한다고 주장하였다.[120] 이와 함께 북한은 한국측에 기존의 쌀회담 재개를 거듭 제의하며 곡물지원 약속이 이루어질 경우 4자회담에 적극적인 자세를 보일 수 있다는 입장을 나타내었다. 곡물지원을 사실상 4자회담 개최의 전제조건으로 내세운 것이다.

김정일 정권이 주한미군철수의 의제화와 쌀회담 재개를 요청한 것은 평화체제에 대한 남·북한 당사자원칙을 봉쇄하기 위한 전술이라고 할 수 있다. 즉, 남한이 반대할 것이 분명한 '주한미군철수'라는 의제를 제시함으로써 평화협정 체결에서 남한을 제외시킬 명분을 만들려는 것이다. 쌀회담 재개를 제의한 것 역시 같은 논리로 4자회담에서 한국을 평화체제 당사자에서 배제시키기 위한 것으로 보여진다. 한국정부는 1996년 9월 북경 쌀회담에서 북한 '당국자' 제의에 의한 '한반도' 내에서의 '당국간 회담'이라는 전제조건을 제시한 바 있다. 그러나 북한의 쌀회담 제의는 회담 장소로서 북경을 고집 하는 등 남한이 받아들이기 힘든 제안을 포함하고 있다.

남한을 배제하고 북·미 주도하에 평화체제를 수립하려는 김정일의 의도는 1997년도 「공동사설」에서도 분명히 나타났다. 이 사설은 미국에 "새로운 평화보장체계에 대한 호응"을 촉구하는 한편, 통일문제가 "민족적인 문제인 동시에 유관국들도 책임을 느끼고 적극 협력해야 할 국제적인 문제"라고 주장하고 있다. 반면에 남한 정부에 대해서는

119) 「평양방송」, 1996. 7. 22. 비슷한 시기에 북한은 미국에 대해 「잠정협정」안의 수용을 촉구였다. 「로동신문」, 1996. 7. 24.

120) 「중앙통신」, 1996. 9. 2.

"털끝 만한 통일의지도, 최악의 상태에 있는 북남관계를 해결할 그 어떤 의사도 없으며 그들에게 기대할 것이란 아무것도 없다"고 비난하고 있다.[121]

그러나 김정일 정권은 남한배제전략을 무조건 고수할 수만은 없었을 것이다. 우선 미국이 '4자회담 틀 안에서 남·북한 주도로 평화체제가 수립되어야 한다'는 입장을 확고히 하고 있었다. 비록 대북 식량지원 문제 등에 관하여서는 한·미간에 의견 차가 있었지만, 평화체제 문제에 대한 한·미간의 공조체제는 굳건하였다고 할 수 있다.

북한이 대남 접촉을 회피할 수 없는 보다 현실적인 이유는 계속된 수재로 인하여 식량사정이 더욱 악화되었다는 점이다. 식량난 해소를 위한 외부 지원에 있어서 그 절대 몫을 담당할 수밖에 없는 한국정부가 대북지원에 적극 나설 수 있으려면 무엇보다 남북관계 개선을 위한 북한의 가시적 조치가 선행되어야 하며, 그런 조치는 바로 4자회담의 수용인 것이다. 또한 미국과 한국은 북한이 4자회담에 호응하여야만 식량지원을 본격적으로 실시할 수 있을 것이라는 점을 분명히 하고 있었다.[122]

북한의 식량확보 문제와 관련하여 주목할 점은 '3년 상'을 내세워 권력승계를 지연시켜온 김정일이 공식승계를 위한 준비를 해야만 했을 것이라는 것이다. 1997년 공동사설은 김정일의 공식적인 권력승계가 97년에 있을 것임을 시사하고 있다. 즉, 김일성이 죽은지 "3년이 되는 해"임을 새삼 상기시키며, "영도의 대(代)가 바뀌고"있다는 점을 지적하였다. 아울러 "모든 투쟁은 김정일에 의해 발전·영도되고

121) 「로동신문」, 1997. 1. 1.

122) 이러한 입장을 북한은 대북 식량지원 문제를 "정치적으로 이용"하려는 "비열한 책동"이며 북한에 대한 "내정간섭"이라고 비난하였다. 「중앙통신」, 1997. 3. 21.

있다"고 주장하였다.[123] 따라서 권력승계를 위한 분위기 조성이라는 측면에서 김정일에게는 식량의 확보가 더욱 절실하였을 것이다.

결국 북한은 4자회담이 제안된지 11개월 만인 1997년 3월 5일 한·미·북간의 3자 공동설명회에 참석하였다. 이는 북한이 한국과 '공식 대화의 장'에 나섰다는 점에서 큰 의의가 있다고 할 수 있다. 그러나 공동설명회 참가가 북한 정책의 근본적 변화를 의미하는 것은 아니다. 3자 공동설명회에서 북측 대표인 김계관의 요구 사항들은 북한이 계속해서 미국 중심의 대외정책을 고수 할 것임을 시사하고 있다.

첫째, 북한은 4자회담의 다른 3개국과 동등한 지위에 있지 않다고 주장하면서 이를 시정해 줄 것을 요구하였다. 즉 북한측은 한·중관계와 미·북관계가 정치적으로 불평등한 관계라는 점을 지적함으로써 대미관계 정상화를 4자회담 참석의 전제조건화하고 있다.

둘째, 북한은 「북·미기본합의문」에 따른 경수로 공급 협상 과정에서 처음에는 미국이 앞에 나섰다가 이후 한국이 주도하는 KEDO가 전면에 나타난 것을 지적하며, 미국이 4자회담에서 주도적인 역할을 해야 한다고 주장하였다.

셋째, 북한은 4자회담에서 주한미군 철수 문제가 논의되어야 한다고 하면서 평화협정 체결 후 미군주둔 여부 및 역할에 대해 설명을 요구하였다.

북한은 4월 16일 열린 「4자회담 설명회 후속협의」에서도 4자회담 개최전 미국과의 관계개선을 위해 대북제재조치 완화 및 적대정책 포기를 요구하였다.[124]

---

123) 「로동신문」, 1997. 1. 1.

124) 아울러 북한은 이 회의에서 남북 및 미국간의 3자회담을 먼저 열고 이후 여건이 조성되면 중국을 포함시키자는 「3+1」 방안을 제시하였다. 「내외통신」, 종합판(64), 1997. 4. 1~6. 30, pp. 97~103; 통일원, "4자회담 개최 관련자료," 1997. 12.

1997년 8월 및 9월에 각각 개최된 2차례의 「4자회담 예비회담」에서도 북한의 태도에는 큰 변화가 없었다. 제1차 회의에서는 주한미군 철수와 북·미평화협정체결을 의제로 포함시킬 것을 완강히 주장하였으며, 제2차 회의에서는 앞의 2개항에 '북·남이 외부로부터 일체의 군사장비의 도입을 금지하는 문제'를 추가로 제시하여 난관을 조성하였다. 12월 9일 4자회담 본회의가 제네바에서 개최되었다. 그러나 북한은 변함없이 주한미군철수와 북·미평화협정체결을 주장하였다.

이와 같은 북한의 태도는 김정일이 제1차회담 하루전인 8월 4일 발표한 논문에서 한반도의 평화를 보장하기 위하여 북·미사이에 평화협정을 체결하여야 한다고 주장하였다는 점에서 충분히 예견된 것이기도 하다.[125]

북한은 4자회담과 관련, 공동설명회 및 예비회담에 이어 본회담까지 참석하였으며, 그 과정에서 이전에 완강히 거부해 오던 한국당국자와의 접촉을 수용하였다. 그러나 이것은 단지 대미관계개선 및 식량확보 차원에서 필요했던 최소한의 범위에 그친 것에 불과하였다. 즉, 북한은 4자회담의 틀 속에서도 정통성 확보 차원에서 부담이 큰 대남관계에는 매우 소극적인 태도를 보였다고 할 수 있다.

125) "위대한 수령 김일성동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자," 「로동신문」, 1997. 8. 20. 이 저작에서 김정일은 "우리는 미국을 백년숙적으로 보려 하지 않으며 조미관계가 정상화되기를 바라고 있다"고 언급하였다. 반면에 대남관계에 대해서는 남북관계개선을 위해서는 "남조선 당국자들이 반북대결정책을 연북화해정책으로 바꾸어야 한다"고 주장하였다.

Ⅳ. 결론 및 전망

본 연구는 정통성이 부족한 지도자는 대외정책을 국가안보 및 정권안보적 고려에 입각하여 결정하되, 두 차원에서의 이익이 서로 상충할 경우 정권안보의 유지를 우선시 할 것이라는 제3세계 안보론에서의 논의를 중심으로 김정일의 대미·대남 정책을 분석하였다.

김일성으로부터 권력을 세습한 김정일은 계속되는 경제난과 사회주의의 붕괴 및 핵문제를 둘러싼 외교적 고립 등 국가안보적 난제들을 유산으로 물려받게 되었다. 이와 더불어 김정일은 그 자신의 취약한 정통성을 강화시켜야 한다는 정권안보적 과제도 해결하여야만 했다.

이와 같은 상황에서 김정일은 通美封南을 기본 정책노선으로 채택하였다. 通美정책은 미국으로부터 핵안전보장을 확약 받고, 외교적 고립을 탈피하며, 경제난 해결에 도움을 받을 수 있었다는 점에서 주로 국가안보적 고려에 초점이 맞춰진 정책이라고 할 수 있다. 이와 더불어 김정일은 초강국인 미국과의 관계개선을 자신의 업적으로 치부함으로써 정치적 정통성을 강화하고자 하였다. 반면에 封南정책은 남한을 주적으로 상정하는 한편 남북접촉에 의한 외부정보 유입의 가능성을 차단함으로써 내부결속을 도모하였다는 점에서 주로 정권안보적 차원에 기반한 정책이라고 할 수 있다. 즉 김정일 정권은 국가안보의 위기를 극복함과 동시에 정권안보를 유지하기 위하여 通美封南 정책을 추진한 것이다.

그러나 김정일은 通美封南 정책을 추진함에 있어서 몇 가지 딜레마를 풀어 나가야만 하였다. 우선 대미관계개선은 국가안보는 물론 기본적으로 정권안보에도 도움이 되었지만, 북·미관계가 확대될 경우

그것이 정권안보에 미칠 부정적 영향을 간과할 수 없었을 것이다. 김정일 정권은 대내적 필요에 의하여 '반제국주의 투쟁노선'을 지속하는 한 북·미관계 증진의 폭을 조정할 필요가 있었던 것이다. 따라서 김정일은 실질적으로 대미관계개선에 도움을 줄 수 있는 북·미 연락사무소 개설에 소극적인 태도를 보여온 것과 같이 자신의 통치기반을 훼손할 정도로 북·미관계가 확대되는 것을 꺼렸다고 볼 수 있다.

남한배제전략에 있어서는 정권안보를 위한 남한과의 적대적 관계 유지의 필요성과는 대조적으로, 국가로서의 북한의 생존전략의 차원에서 볼 때는 북한이 남한 당국과의 접촉을 무조건 거부하기 어려운 상황에 있었다. 북한 문제와 관련 한·미공조체제가 유지되는 한 남한정부를 배제하고는 북한이 원하는 만큼 대미관계를 원활히 개선해 나아갈 수 없을 뿐만 아니라 남한이 북한의 경제난 해결을 위한 외부지원의 가장 큰 몫을 담당하고 있기 때문이다. 따라서 북한은 어쩔 수 없이 제한적이나마 남한과의 관계개선에 나설 수밖에 없었다. 그러나 김정일 정권은 남북관계가 남한이 북한 내부에 영향력을 행사할 수 있을 정도로 확대되는 것을 방지하려고 하였으며, 특히 남북 당국자간의 접촉을 최소화하려고 하였다. 따라서 한국형 경수로 채택 문제에서 드러났듯이, 김정일은 국가안보에 대한 부정적 영향을 감수하면서까지 정권안보적 차원에서의 남한배제전략을 유지하려고 하였다. 또한 남한과의 쌀지원 협상에서 보여졌듯이 김정일 정권은 식량 확보를 위해 남북접촉을 시도하면서도 이로 인하여 남북대화가 공식화되는 것을 완강히 거부하였다.

한·미가 제안한 4자회담은 북한의 通美封南 정책에 큰 딜레마를 안겨주었다. 즉 북·미관계개선 정책을 지속적으로 수행하고 나아가 평화체제 구축을 위해서는 4자회담을 수용해야 하지만, 그럴 경우 그동안 완강히 거부하여 왔던 남북 당국자간 접촉을 받아들여야만 하

는 상황에 처하게 된 것이다. 결국 북한은 4자회담을 수용하는 방향으로 나아갔으나, 그 과정에서 남한배제전략을 포기하지 않으며, 남북접촉을 최소한으로 제한하였다.

위에서 살펴본 바와 같이 김정일 정권의 대미·대남 정책은 국가안보 및 정권안보의 유지라는 측면에서 북·미관계개선에 역점을 두는 한편 남북관계는 그 수준을 최소한으로 제한하는 방향으로 추진되었으며, 대미·대남 접촉의 정도는 정권안보적 고려를 우선하여 조정되었다. 특히 남북관계에 있어서 남한의 대북 영향력을 우려한 김정일 정권은 당국자간의 대화는 거부하면서, 실리추구를 위해 필요한 비당국간 교류·협력에만 응하는 태도를 취하였다. 이러한 「남북접촉 최소화 전략」은 김정일 정권이 정치적 안정을 이루고 내부결속에 대한 자신감을 회복할 때까지 계속될 가능성이 높다.

그러나 앞서 지적되었듯이 북한이 남북대화를 무조건 거부할 수만은 없는 상황에 처해있으며, 이미 4자회담 예비회담 및 본회담 등을 통하여 남한 당국과 공식접촉을 가진 것도 사실이다. 북한이 남북대화를 피할 수 없는 4자회담을 받아들였다는 사실은, KEDO라는 국제기구를 통하여 경수로 사업에 있어서 한국의 중심적 역할을 인정한 것과 함께, 다자간 구도 속에서는 제한적이나마 대남접촉을 유지할 용의가 있음을 시사한 것이라고 할 수 있다. 즉, 김정일 정권은 남북양자간의 대화에는 소극적인 태도를 지속하더라도 4자회담과 같은 다자간 협상틀 안에서 남북대화를 실시함으로써 남한의 영향력을 최소화하는 가운데 실리를 취하고자 할 가능성이 있다.[126]

북한은 4자회담에 참석하면서도 북·미평화협정체결을 주장하여 왔

126) 이와 같은 북한의 의도는 1997년 12월 9일 4자회담 본회담에서 북한측 대표가 북·미대화와 함께 남북대화도 병행할 수 있음을 시사한 언급에서도 엿볼 수 있다.

다. 김정일은 미국과의 협상을 통하여 한반도 평화체제를 구축함으로써 미국으로부터의 안전보장을 제도화시킬 뿐만 아니라 이를 자신의 정치적 위상을 강화시키는 데 활용할 것으로 예상된다. '反美·對決' 구도하의 김일성 시대와 차별되는 '通美·平和'라는 새로운 구도를 설정함으로써 김정일 자신의 정통성과 통치기반의 확대를 모색할 수 있는 것이다. 그러나 한미공조체제가 유지되고 있는 상황하에서 남한의 참여 없이 미국과 양자간 평화협정을 체결할 수 없는 것이 현실이다. 따라서 김정일은 4자회담에 계속 참여하면서 그 틀 안에서 어떤 형태로든 남북대화에 임하되, 그 의미를 최소한으로 축소시키면서 북한과 미국 주도하의 평화체제 구축을 위하여 노력할 것으로 전망된다.

참 고 문 헌

1. 단행본

경수로사업지원기획단. 「대북 경수로지원사업 개관」. 서울: 경수로사업지원기획단, 1997.

김병로. 「주체사상의 내면화 실태」. 서울: 민족통일연구원, 1994.

민족통일연구원. 「북한 핵문제와 남북관계: 전개과정 및 발전 전망」. 서울: 민족통일연구원, 1994.

이춘근. 「북한 핵의 문제: 발단, 협상과정, 전망」. 서울: 세종연구소, 1995.

전성훈. 「1995년 NPT 연장회의와 한국의 대책」. 서울: 민족통일연구원, 1994.

최진욱. 「김정일의 당권장악과정 연구」. 서울: 민족통일연구원, 1996.

통일원. 「남북기본합의서 해설」. 서울: 통일원, 1992.

Ayoob, Mohammed. *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System.* London: Boulder, 1995.

Azar, Edward E. and Moon, Chung-in (eds.). *National Security in the Third World: The Management of Internal and External Threats.* Aldershot: Edward Elgar, 1988.

Jackson, Robert. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World.* Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Job, Brian L. (ed.). *The Insecurity Dilemma: National Security of*

Third World States. Boulder: Lynne Rienner, 1992.

Rustow, Dankwart A. *A World of Nations*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1967.

Weber, Max. *The Theory of Social and Economic Organization*. translated by A. M. Henderson & Talcott Parsons. New York: Oxford University Press, 1947.

Wolfers, Arnold. *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1962.

2. 논문

고병철. "미국의 시각: 개혁 없이는 탈출도 없다." 「신동아」. 1997. 9.

김계동. "북한의 대미정책." 국제정치학회. 「국제정치논총」. 제34집 2호. 서울: 국제정치학회, 1994.

서재진·김창근. "김정일 정권의 체제유지전략: 사회부문." 민족통일연구원. 「통일연구논총」. 제5권 2호. 서울: 민족통일연구원, 1996.

아태평화재단. "북한의 식량사정과 대북 쌀지원의 문제점 및 대응 방안." 아태평화재단. 「정책연구 시리즈」. 95-3. 서울: 아태평화재단, 1995

오승렬. "북한의 경제적 생존전략: 비공식부문의 기능과 한계." 민족통일연구원. 「통일연구논총」. 제5권 2호, 서울: 민족통일연구원, 1996.

_____. "북한의 경제정책 전망." 민족통일연구원. 「김정일 정권의 방

향」. 서울: 민족통일연구원, 1995.

전성훈. "대북 경수로지원사업과 남북한 관계." 민족통일연구원. 「통일정세분석」 97-07. 서울: 민족통일연구원, 1997.

전현준. "김정일 권력승계와 북한의 대남정책 전망." 극동문제연구소. 「통일전략포럼 보고서」 97-3, No. 10. 서울: 극동문제연구소, 1997.

통일원. "4자회담 개최 관련자료." 서울: 통일원, 1997.

허문영. "북한의 대외관계 현황과 전망." 민족통일연구원. 「북한의 대외관계변화와 남북관계 전망」. 서울: 민족통일연구원, 1996.

_____. "북한 외교정책 변천사." 한국정치외교사학회 편. 「한국외교사Ⅱ」. 서울: 집문당, 1995.

Ayoob, Mohammed. "Security in the Third World: The Worm about to Turn?" *International Affairs.* Vol. 60, No. 1 (Winter 1983/84).

Ayoob, Mohammed & Samudavanija, Chai-Anan. "Leadership and Security in Southeast Asia: Exploring General Propositions." in Ayoob and Samudavanija. (eds.). *Leadership and National Security.* Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1989.

Azar, Edward and Moon, Chung-in. "Legitimacy, Integration and Policy Capacity: The 'Software' Side of Third World National Security." in Azar and Moon. *National Security in the Third World: The Management of Internal and External Threats.* Aldershot: Edward Elgar, 1988.

Bresinski, Zbigniew. "The Consequences of the End of the Cold War for International Security." *Adelphi Papers 256*

(Winter 1991/92).

Howard, Michael. "Lessons of the Cold War." *Survival.* Vol. 36, No. 4 (Winter 1994-95).

Jervis, Robert. "Cooperation under the Security Dilemma." *World Politics.* Vol. 30, No. 2 (January 1978).

Job, Brian L. "The Insecurity Dilemma: National, Regime, and State Securities in the Third World," in Job. (ed.). *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States.* Boulder: Lynne Rienner, 1992.

Kissinger, Henry A. "Domestic Structure and Foreign Policy." in Rosenau, James N. (ed.). *International Politics and Foreign Policy.* New York: The Free Press, 1969.

Mack, Andrew. "The Nuclear Crisis on the Korean Peninsula." *Asian Survey.* Vol. 33, No. 4 (April 1993).

Nye, Joseph S. Jr. "What New World Order?" *Foreign Affairs.* Vol. 71, No. 2 (Spring 1992).

Nye, Joseph S. Jr. and Lynn-Jones, Sean M. "International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field." *International Security.* Vol. 12, No. 4 (Spring 1988).

Putnam, Robert. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization.* Vol. 42 (Summer 1988).

Pye, Lucian W. "The Legitimacy Crisis." in Leonard Binder et al., *Crises and Sequences in Political Development.* Princeton: Princeton University Press, 1971.

Rothstein, Robert L. "The Security Dilemma and the Poverty Trap in the Third World." *The Jerusalem Journal of International Relations.* Vol. 8, No. 4 (December 1986).

3. 기 타

「세계일보」.
「조선일보」.
「중앙일보」.
「내외통신」.
「월간 북한동향」.
「로동신문」.
「중앙방송」.
「중앙통신」.
「평양방송」.
Washington Post.

最近 發刊資料 案內

■ 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 硏究 — 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 硏究 — 吳承烈 著 — 6,500원

96-10 통일과정에서 민간단체의 역할 — 조 민 著 — 5,000원

96-12 한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향 — 박영호 著 — 5,000원

96-13 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안
제성호 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: 협력이론을 중심으로
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
김영윤
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
오승렬외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 硏究	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	재성호 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 조한범외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

■ 북한인권백서

북한인권백서 1996
옥태환
전현준
제성호외共著 10,000원

White Paper on Human Rights in North Korea 1996
옥태환
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

■ 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
■ 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	
統一硏究論叢, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
統一硏究論叢, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
統一硏究論叢, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
統一硏究論叢, 제6권 2호 (1997.12)	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 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
   2) 연 회 비 : 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.
      일반회원은 10만원, 학생회원은 7만원, 기관회원은 15만원
   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 Studies*를 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. 회원가입 신청서 제출 및 문의처
   서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호 : 142-076)
   민족통일연구원 정보자료실 (전화: 901-2613, 901-2604, FAX: 901-2547)

절 취 선

회원가입신청서

성 명				
근 무 처				
	직 위			
간행물 받을 주소	(우편번호 :)			
연 락 처	전 화		FAX	
	전자메일			
전 공 및 관심분야				
회원구분	일반회원 ( ) 학생회원 ( ) 기관회원 ( )			

본인은 민족통일연구원의 정기회원 가입을 신청합니다.

199 년 월 일

신청인 (인)

※ 본 신청서를 入金證과 함께 FAX나 우편으로 보내주십시오.
(서울시 강북구 수유6동 535-353 민족통일연구원 정보자료실 FAX: 901-2547)

※ 신한은행 온라인 310-05-006298 (예금주: 민족통일연구원)

※ 본 연구원에서 여러분들을 위해 어떤 서비스를 더 제공했으면 좋은지에 대한 의견이 있으신 분은 본 신청서 뒷면에 적어주시기 바랍니다.